

平成 22 年 3 月 31 日

「政治主導」の在り方に関する 有識者ヒアリングを踏まえた論点整理

先に「政治主導」の在り方検証・検討PTは、①民主党の「国会改革」について、②陳情制限について、③行政刷新会議について、緊急提言を行った。

現在、民主党はじめ連立与党は、「政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する」（民主党マニフェスト）に沿って、政治主導確立法案、国家公務員法改正案の提出など「政治主導」の国家運営を企図している。

しかし、民主党等の主張する「政治主導」には、これまで与野党の真摯な話し合いの中で築いてきた自由で民主的な議会運営や国家運営を毀損する危険性を内包している。

そのため、当PTは、以下の5点について論点を提起する。

1. 日本国憲法に「三権分立」の規定はないのか？
2. 「イギリス」の模倣は適当か？
3. 政治と官僚の関係
4. あるべき「政治主導」の形とは？
5. 中央集権国家から地域主権国家へ

自由民主党政務調査会
「政治主導」の在り方検証・検討PT

目 次

○ はじめに	1
1. 日本国憲法に「三権分立」の規定はないのか?	2
2. 「イギリス」の模倣は適当か?	4
3. 政治と官僚の関係	7
4. あるべき「政治主導」の形とは?	9
5. 中央集権国家から地域主権国家へ	12

（はじめに）

民主党はマニフェストの冒頭で「5原則・5策」を掲げ、「政治家主導」をキーワードに多くの課題を提起してきた。しかし、日本の統治システム、国家体制を大きく変革しようとするにもかかわらず十分な議論がなされないまま、政治主導の美名の下に強引に押し進められようとしている。拙速の誇りを免れ得ず、同時に危険きわまりないと言わざるを得ない。

これに対し自由民主党政務調査会「政治主導」の在り方検証・検討PTでは平成21年12月16日、喫緊の課題3点について「緊急提言」を行い、その後も引き続き課題と論点を議論してきたところである。

民主党の改革理念を具体化したテーマには次の2つが挙げられる。

1. 官僚内閣制から国会内閣制（①英国モデルの理想化、②霞ヶ関解体）
2. 中央集権国家から地域主権国家

しかし、これらの方針づける民主党のテーゼは、独善的な理念と稚拙な論理構成で形づくられていることが、有識者によって指摘された。たとえば、菅氏の唱える三権分立の否定は「粗雑な論理」、政治主導については「政治家主導と政治主導の混同」、地域主権の新造語は「未だ練れていない概念」、英国議会制度の模倣については「都合のよいつまみ食い」などである。

以下では、今年の総選挙に向けて発表された民主党の『マニフェスト』（その「5原則・5策」については、別紙参照）、更にはそれらの背景にある「ものの考え方」がよりストレートに現れていると思われる、菅直人副総理が大臣就任後に公刊された『大臣（増補版）』（岩波新書、2009年12月）及び菅副総理の思想形成に大きな影響を与えたと本人が同書で告白している「松下理論」（松下圭一法政大学名誉教授の市民自治や統治機構に関する理論）なども参照しながら、その国家の統治システムの問題点及び「異様さ」について、政治主導PTにおける有識者ヒアリングの成果等を中心に、分析・抽出してみることにする。

1. 日本国憲法に「三権分立」の規定はないのか？

【マニフェスト】

(原則1) 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ。

(原則2) 政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ。

【菅副総理の主張】

- ・ 憲法の原則は「国民主権」であり、三権分立の規定はどこにもない。もし、内閣が国会から独立しているとする、国民は内閣に対して主権を行使できないことになる。国民が国会議員を選び、国会議員が総理大臣を選び、国会で多数を得た政権党が全責任を持ってその党のリーダーを総理とする内閣を作るシステムが「国会内閣制」である。このような私の憲法解釈について、憲法学者からの反論はない。
- ・ (憲法に国会は) 最高機関と書いてあるのはなぜか。芦部憲法学では、美称説とかなんとか多分書いてあるでしょう。大間違いです。国会は、国民が直接選んだ国会議員で構成されているから他の二権よりも権力的には上にあるんです。機能は違いますよ。ですから、先ほど申し上げた芦部さんも、ほとんどの憲法学者は国会の最高機関であるという意味を美称説と書いてありますが、それは根本から日本国憲法の理解が間違っているという意味で申し上げました。

【論点整理】

《三権分立の規定について》

高見勝利上智大学教授は以下のような指摘をしている。

- ① 立憲主義とは、「民主（国民主権原理）」と「自由（三権分立原理）」という二つの基本原理によって構成される。菅氏の言う理論は、「民主（国民主権原理）＝権力の正当性の契機」一辺倒の憲法理論であり、「自由（三権分立原理）＝権力の抑制の契機」が看過されている。端的に言えば、「民主党」には、「民主」はあっても「自由」はないのである（我が「自由民主党」には、「民主」も「自由」もある）。
- ② 憲法上、国民主権は憲法改正国民投票権として発動されるということである。これに対し選挙権は、憲法上組織された権力として立法権を構成する、議会の構成員の選定に参加する権利であり、国民主権そのものの直接的な発動ではない。にもかかわらず民主党が、国政選挙こそが国民の主権の発露であり、その決定はオールマイティな判断でありすべてであるとするのは、「国民主権」という概念の持つ曖昧さをミスリードしたものとわざわざを得ない。
- ③ 三権分立の本質は、三権相互間の抑制と均衡の関係にある。その究極の目的は、国家機関相互の抑制・均衡を通じて、国家の権力を緩和し、もって権力の濫用を防ぎ、

個人の自由を守ることにあるのである。菅氏の憲法観はこの点を全く看過している。

- ④ 日本国憲法においては、その41条、65条、76条の3つの条文において、立法・行政・司法の各権限がそれぞれ独立した機関に付与されており、通常の学説においては、これをもって「三権分立」と理解している。
- ⑤ 「著者の主張について憲法学者からの反論はない」などと述べている点に敢えて言及するならば、まともに取り上げて論破するまでもなく、あまりにも粗雑すぎて相手にしようがないからである。そもそも、「日本国憲法に、『三権分立』の規定（文言）はない」というなら、どこの国の憲法に「三権分立」の規定（文言）があるか、教えて欲しい（世界中どこの国の憲法典を探しても、我が国は「三権分立」体制を採用するなど正面から規定したものなど発見できない）。
- ⑥ 「最高機関」の意味についても、「国家活動を創設し、保持し、又は終局的に決定する機関であり、それゆえ立法権はもとより、行政・司法の両権をも統括する権力」を保持するとした「統括機関説」（国家法人説における最高機関＝最上級機関であり、明治憲法下における天皇のような地位）の流れを汲む理解を単純に展開しているが、最高裁判所の違憲立法審査権の制度や内閣による行政権執行の独立性などに照らして、妥当な解釈とは言えない（以上、高見教授）。

〔高見教授の指摘を、更に敷衍して述べれば〕憲法学における学説においても、この国会の「最高機関」性については、「国会が階層的な統治組織上の上位にあつて他の機関に指揮・命令するようなこと」を意味するのではなくて、「国会は主権者たる国民によって選挙され、これを直接に代表する機関であることから、国政の最も重要な、中心的な地位にある国家機関であることを政治的に表したもの」（いわゆる「政治的美称説」。ただし、この説の内容はともかく、「政治的美称」というネーミングについては、ミスリードであるとする批判が強い）とか、「並列関係にある国家諸機関のうち一番高い地位にあり、国政全般の動きに絶えず注意しつつ、その円滑な運営を図る立場にあることを意味するもの」と解する見解（「最高責任説」とか「総合調整機関説」とか言われる見解）が、圧倒的多数である（上記の高見教授のほか、佐藤功、芦部信喜、樋口陽一、佐藤幸治ら）。

2. 「イギリス」の模倣は適当か？

【マニフェスト】

(原則2) 政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ。(再掲)

(第1策) 政府に大臣、副大臣、政務官(以上、政務三役)、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。

(第2策) 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。

【菅副総理の主張】

- ・ 日本と最も政治・行政機構が近いのがイギリスだ。イギリスでは、内閣のもとに立法、行政、司法の三権が集中している。その内閣を下院の多数政党が組織するという点で、国民主権が担保されている。また、内閣においても、大臣、副大臣、政務官が官僚の上に立ち、政治主導が徹底されている。我が国も、民主主義の母国であるイギリスのモデルを目指すべきである。

【論点整理】

1. 政府与党の一体化について

イギリスの議院内閣制の特徴として、政府と与党の一体化が挙げられる。政府構成員の多くは下院与党議員であり、政府構成員がそのまま与党指導者となる。院内総務(幹事長)は閣内大臣である。すなわち「議会の中に政府が存在する」形と言える。

大山礼子駒沢大学教授によれば、「英国は成文憲法を持たず、それゆえに行政府と立法府の区別が曖昧である。政府と与党の一体化は、他の議院内閣制の国に見られない英国だけの特異現象とあってよく、三権分立を明確に規定している日本国憲法下に持ち込むのはむずかしい」と言える(『政治主導』実現への処方箋～英国モデルを超えて』都市問題 2009年11月号。なお、同著『比較議会政治論』(岩波書店、2003年)も参照)。

また、政府・与党二元制における従来の事前審査が、大きな弊害を伴いながらも、与党議員を媒介として業界や地域の声を政策決定に反映させる機能を果たしてきたことは否定できない。政府と有権者を結ぶパイプ役としての与党議員の役割をどう生かしていくか、内閣主導の政策決定といたに両立させるかが課題なのである(大山礼子教授)。

2. 日英の違いについて

イギリスの議院内閣制は、慣行として成立したものであり、日本の議院内閣制のように成文憲法によって合理的に設計されたものではない。

また、日本は強い参議院を保持する二院制であり、イギリスのような下院のみを政権基盤とする（上院＝貴族院は公選されない）一元的な議院内閣制ではない。もしイギリス流の議院内閣制を目指すなら憲法上、参議院と内閣の関係について再整理する必要がある（高見勝利教授）。

3. ウェストミンスター・モデルへの批判

総選挙に勝利した政党が単独で内閣を構成し、強力なリーダーシップを発揮するウェストミンスター・モデルに対しては、当のイギリス国内では否定的な見解のほう有力になっている。

イギリスはかつて、議会を支配する多数党＝政府による政策実現を阻むものはほとんど存在しなかった。議会の審議は政府優位の議事手続にもとづいて進められるため、法案修正は低調で、議会をもっぱら政府対野党の論戦に終始していた。これに対し選挙による独裁という指摘もあり、改革の進展によってイギリスの政治制度は大きく様変わりしている。今やイギリスを「ウェストミンスター・モデル」の国と呼べるかどうかさえ疑わしいのが現実である（大山礼子教授）。

① 政府に入る議員

現在は下院与党の3分の1もの議員が政府に入る。これらの議員は政府の方針に拘束されるため、議会の行政監視機能が低下する。また、政府入りした議員は、政務官・副大臣とキャリアを積んでいきたい野心があるため、出世のための政策や社会の耳目を引く行為に巻き込まれている。イギリスの議院内閣制はアメリカの大統領制より、執行府の力が強いのではないかとの声まである（齊藤憲司国立国会図書館専門調査員）。

昨年6月に、当の英国下院の行政特別委員会が発表した「正しい政府」と題する報告書においても、ポストを与えられた議員がその後の出世のための「手柄づくり」に奔走すること等の問題点を指摘した上で、「明確な焦点を持つ政府にするには『ミニスター』（閣内大臣・閣外大臣ら）を減らすことが必要だろう」と結論づけられている（平成21年8月25日付・朝日新聞）。今年の3月に入って、同特別委員会は、更に踏み込んで、「ミニスターが多すぎて（現在、約120人）、政府の効率性を害している。3分の1ほど減らすべきだ」とする報告書を発表している（平成22年3月18日付・朝日新聞）。

② 政府に入らなかった議員（バックベンチャー）

いわゆるバックベンチャーの役割と地位について、日英で認識が大きく異なる。国民から直接選挙された一人一人が「全国民代表」と成文憲法で定め、国会議員にそれなりの独立性や自主判断を求める日本に対し、イギリスのバックベンチャーは幹部の指示どおりに採決要員となり、基本的に政策は幹部（政府）に委ねるものとされ、かなり違う存在である。

この点について、現在の民主党政権において、イギリス流に言えば与党バックベンチャーである平岡秀夫衆院議員が次のように述べていることは、象徴的である。

「ただ、実際に私はいま政府に入っていない、他の与党議員という立場ですけれども、

かなり不満はありますね。いくら私たちが立派な意見を言っても、意思決定に直接かわれなくて、それを副大臣が聞いて、大臣と一緒に政務三役というところで意思決定をするときの参考意見にされるものでしかない。最後に政府が閣議で意思決定するときには、もしかしたら私の意見は入っていないかもしれない。そういう立場に置かれた私は、これから与党議員としてどういう行動をとったらいいのか、悩み深い問題だと思います。」（「座談会 「政治主導」と国会改革」世界 2010 年 2 月）

なお、英国では、バックベンチャー（政府に入らない与党議員）は、完璧に「採決要員」として認識されており、しかも、フロントベンチャー（政府要人）かバックベンチャーかは、早い段階で党幹部によって選別される。バックベンチャーは選挙区も党幹部の指示によって容易に異動させられることも少なくない。選挙区との結びつきが強い、我が国の議員は、このようなシステムに耐えられるだろうか、疑問だ（星浩氏）。

③ 特別顧問

極度に首相官邸へ権力が集中されている。その典型が政治任用の「特別顧問」（スペシャル・アドバイザー）の存在である。ブレア政権では、これを積極的に用いることにより閣議を代替する機能を果たしたが、逆に、本来の閣議が形骸化してしまったという批判がある（齊藤憲司専門調査員。なお、同趣旨の批判は、平成 22 年 3 月 8 日付・朝日新聞 GLOBE でも紹介されている。）。

④ 議会の日程・運営

議会の日程・運営は、内閣の構成員である院内総務が決定している。特に、法案の審査については、第二読会の後、プログラム動議（「〇日までに委員会の審査を終了する」というようなスケジュール等の事項が盛り込まれる。）が可決されてしまうと、その後の議会日程はこれに拘束され、法案は可決されたも同然となる。これは、政府にとって非常に都合がよい（齊藤憲司専門調査員）。

4. 慣習法の側面

ウエストミンスター・モデルは、議会と政府の関係にとどまらず、その背後にある選挙制度、候補者選定システム、選挙区との結びつきをはじめとして、約 800 年の議会制度の歴史と英国固有の社会・文化と密接に結びついた、慣行として成立したものである。日本国憲法の議院内閣制のように、成文憲法によって合理的に設計されたものではなく、このようなウエストミンスター・モデルを日本国憲法と整合的に移植することは不可能である（高見勝利教授）。

3. 政治と官僚の関係

【マニフェスト】

(原則1) 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ。(再掲)

(第3策) 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を集めて、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。

(第5策) 官・民、中央・地方の役割分担を見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁再編を機動的に行える体制を構築する。

【菅副総理の主張】

- ・ 憲法 65 条は、「行政権は内閣に属する」と規定する。官僚たちは、この条文について、内閣は国会から独立したところにあり、国会は行政のあり方に口を挟むことはできないと曲解して、官僚が行政権を握る「官僚内閣制」を維持してきた。

【論点整理】

1. 官僚内閣制について

憲法学でいうところの政治の変化、政権交代に伴う政策等の転換に対して開かれた公務員制の「自律性」ないし行政各部制の「政治的中立性」からあえて目を背け、明治憲法下の官僚主導の統治システムが憲法の転換にもかかわらず今なお継続していると断定することによる虚像である。高見勝利上智大学教授は、以上の指摘をした上で、いかなる政党が政権に就こうとも、公務員は同じ忠誠心を持って公務に従事するのが原則であり、憲法はこのような「全体に奉仕する」政治的中立を旨とする公務員制度の存在と自律性を憲法秩序の構成要素として認めているのだ、と述べている。

言うなれば、菅氏の理論は、到底「法律論」と呼べるレベルのものではなく、イデオロギーに基づく運動論のたぐいだ、というわけである。

2. 公務員の人事権について

英国においては、大臣に公務員の人事権はない。次官に至るまで一般公務員は政治的中立が義務付けられ、幹部公務員の任命は人事院などの中立的機関が選考するのである(田中秀明・一橋大准教授、H22.3.3 付読売新聞「民主の公務員制度改正案・官僚の政治化に拍車も」)。すなわち、英国における「政治主導」とは、政治家が高級公務員の人事権を握って時の政権の都合の良いように公務員を動かすのではなく、公正中立で、高度な専門知識を持つ公務員を政治家が使いこなすことを意味するのである。

高級公務員の人事権を政権が握ることと公務員の公正中立性(「憲法の要請」たる「行政の中立的運営」)及び「これに対する国民の信頼」は、猿払事件最高裁判決も述べている。

との緊張関係は、我が国においても同様である（高見勝利教授）。

英国の大臣行為規範のみならず、我が国の大臣等行為規範も、「国務大臣は、職員の任命権を一部の政治的目的のために濫用してはならない」と規定しているのである。

また英国において政権交代がスムーズに行われるのは、官僚機構が強力であると同時に、その公正性、中立性が完全に確保されているからである（齋藤憲司専門調査員）。

3. 政治と行政の役割分担について

高見勝利教授が紹介しているように、政治と行政は機能を異にするが、元々国家意思に連なるものであり、その分界は極めて曖昧である。それゆえに、この両者を調整し、かつ、これを統一するためには、「国務大臣」（＝内閣の一員としての大臣）と「行政大臣」（＝各省の長として行政事務を分担管理する立場として的大臣）とが人的に統合されていることが妥当なのであり、これによって初めて、政治と行政の遊離を避け、一刻の政治方針を行政の末端にまで円滑に浸透させることができる、とされている（昭和 22 年行政調査部「新憲法下の行政機構改革の方針」）。

またイギリスにおいては、政と官の役割分担が確立されている。具体的には多数の与党議員が行政府内に入り、党のマニフェストに基づいた政治主導による政策運営を行う一方、職業公務員は中立・客観的な立場から、時々の政権運営を支える体制が定着しており、政権交代が行われれば、事務次官以下、直ちに新政権に忠誠を尽くすという慣行が根付いている。また政治も公務員の中立性を尊重し、幹部公務員を含む職業公務員の人事への介入を自制する伝統がある。政治と行政はその本質的役割・立場を異にするものとして、上下関係ではなくむしろ対等の協働関係ととらえられているといえる（村松岐夫編著「公務員制度改革」）。

4. あるべき「政治主導」の形とは？

【マニフェスト】

(原則3) 各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。

(第2策) 事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。

(第4策) 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める。

【菅副総理の主張】

- ・ 「官僚内閣制」においては、各省ごとに事務次官を頂点とする完結された独立王国が形成され、各省大臣や内閣と対峙している。
- ・ 憲法の条文から離れた「官僚内閣制」を打破し、「国会内閣制」に立ち戻さなければならない。

【論点整理】

1. 「官僚の役割」の勘違い

「官僚の役割」について、「『官（公務員）』は法の枠内で行政を執行するもの」、「政策課題について、『官』は選択肢を『政（議員）』に対して示し、『政』が決断する」という形で、「政」と「官」は役割分担するものであり、両者は決して一体的な関係ではない。ところが、現在の民主党政権は、「政治主導」と「政治家主導」を混同しており、公務員を排除する傾向が著しい、これでは、「官」の士気は下がり、国家国民に不利益が生じることになってしまうのではないかと、この危機感を持たざるを得ない（元内閣官房副長官・古川貞二郎氏）。

2. 拙速な事務次官会議の廃止

行政システム・統治機構を大幅に変更しようとしているが、民主党がお手本としている英国では、142年前に二大政党となり50～60年かけて政治主導を確立、人材を育成したものであるのに対し、民主党はそのやり方があまりにも拙速すぎる。

例えば「事務次官会議」の廃止である。明治19年より法律の根柢なく続いてきた事務次官会議には十分な理由と役割があったが、何の議論もないまま、突然、廃止された。

ここには鳩山内閣の二つの誤解がある。第一は、事務次官会議が閣議＝政治を左右しているという誤解であり、第二点は、法案も事務次官会議で決定しているという誤解である。

事務次官会議では、法案は大臣の了承を得て内閣法制局の審査後、政府内の調整がついているか、法に抵触していないかを確認していた。要するに、政府全体で情報を共有する場でもあったために、事務次官会議の廃止後、「霞が関」は情報過疎状態になってしまっ

た。上司である政務三役の意思すらも、部下である事務次官や局長以下に伝わらない。マスコミ報道によって、初めて、大臣の意向を知るような有様である。これでは、ますます縦割り行政になっていってしまう懸念がある（古川貞二郎氏）。

3. 霞が関解体・官僚答弁の禁止・官僚への偏見

- ① 民主党は、「霞が関解体」のため各種施策を掲げているが、この施策も官僚排除、官僚不信が基本的な考え方である。

例えば、「官僚答弁の禁止」「官僚の記者会見の禁止」を掲げているが、「官」は、専門的知識で「政」の答弁を補足する役割を担い、そのことでより国民が納得できる国会審議が実現される。記者会見についても専門的知識のある者が、適宜適切に、国民に説明することが必要である。「事務次官の廃止」についても、事務次官は行政事務執行の責任者であり、政治的中立性を担保しつつ、上述の「事務次官会議」と同様に、活用すべきである。

他方、副大臣や政務官を活用し、公務員制度改革推進本部などの事務局も官僚を排除し政治家が行う方向であるが、政治家は大きな方向を示すべきであって、制度などの専門的な知見が求められる推進本部などは官僚が行うべきである。逆に、各府省の顧問・参与に落選議員の活用を行っているが、あまりに恣意的な選任に偏しており、好ましくない（古川貞二郎氏）。

- ② とくに法制局長官による答弁の禁止では、天皇の特例会見問題で「国事行為」と「公的行為」について、平野官房長官は理解しておらず、答弁できなかった。見事に「限界」が露呈したし、また、例えば、集団的自衛権や宗教の自由に関する憲法解釈については、政治家である大臣答弁で変更できるかといった問題もある（朝日新聞編集委員・星浩氏）。
- ③ 事務は事務次官以下の公務員がやるが、大きな特徴は、公務員は政治的中立性を強く求められる。公務員は政治家との接触を禁止されており、政治家の根回しをすることはない（齊藤憲司専門調査員）。

しかし、同時に、イギリスの官僚はステータスも高く、「いい仕事をしている」との高い評価もなされている。すなわち、政治的中立性を維持し、政策の立案能力は非常に高いのである。そして、公務員、下院議員、上院議員、大臣のそれぞれに倫理規定があり、長い政権交代の歴史の中で、政治と官僚の住み分け、官僚の役割、政治家の役割の二つの層がうまく流れている。また、イギリスの場合、実体的な政策実行には政令でやることが多いため、上記のような公務員に対する高い評価とも相まって、業界としては議会のバックベンチャーより官僚と接触したほうが効果的という見解すらあるほどである（大曲薫国立国会図書館課長）。

4. 「政治主導」と「政党政治」の課題と展望

- ① しかし、政治主導か官僚主導かについては、「政治主導」ということで決着がついていることも、確かである。問題は、その「政治主導」の中身である。

法制局長官による答弁の禁止や、菅氏らの三権分立不要論（立法・行政一体論）には

疑問もあるが、しかし、「政務三役の主による政策決定」や「政府参考人による答弁からできるだけ政務三役による答弁へ」といった事柄は、もはや従前の姿に戻ることはないのではないか。大きな「政治主導」の流れの中で、合理的な統治のシステムをどのような形で構築するか、「政治主導」の各論を各党がどう競うかが、今後の課題となるであろう。例えば、事務次官廃止と政治任用によって、行政府のスタイルをピラミッド型から台形のシステムにするのかどうか等といった課題が挙げられる（星浩氏）。

人員面でも、選挙区を抱え地元に戻る日本の国会議員に、空白のない政治主導ができるのかどうか疑問がある。また、政治任用のスタッフも我が国の現状で、民から官へ、あるいは官から民へといった「リボルビングドア」は可能なのか。民間との調整が必要だし、シンクタンクなど政治主導のインフラ整備の問題も考えなければならないだろう（星浩氏）。

星浩氏も、ヒアリングの中で『政治主導』の中で、与野党ともに知恵を絞り、汗を流さなければならないのは、本当は、このようなこと（＝「政治主導」の中身競い合い）のはずである」と述べている。

- ② ちなみに、イギリスでは、マニフェストには大きな政策は入っていなければいけないが、具体化の過程で財源や具体案のオプションについては、「グリーンペーパー」の形で、政策形成の早い段階から国民や議会に対して提示し、その意見を取り入れた上で、「ホワイトペーパー」として案要綱を作成し、さらに様々な意見を聴取するといった段取り・根回しを経ながら、徐々に成案（法案）を仕上げていく、という。19世紀の後半に内閣自身が議会の多数派となって以来、行政府と議会の境目がなくなってしまったことに対して、当のイギリスにおいても議会が何らかのチェック・アンド・バランスを効かせなければいけない、ということが強く認識されるようになり、そういう認識が、省庁別特別委員会といった最近のイギリス議会改革に反映している、というのである（大曲国会図書館課長）。

我が国においても、内閣のリーダーシップの強化（政務三役主導の政策決定・官邸機能の強化など）とともに、それら強大な政府に対して、議会の行政監視機能を実効性あるものとして組み合わせ、いかにしてチェック・アンド・バランスのとれた統治システムを構築していくべきかについて、議論を進めていかなければならない。

5. 中央集権国家から地域主権国家へ

【マニフェスト】

(原則5) 中央集権から、地域主権へ。

(第5策) 官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。(再掲)

【菅副総理・原口大臣らの主張】

- ・ 民主党の目指す国家は、官僚主導の「中央集権国家」から国民・住民主導の「地域主権国家」に変えることだ(菅)。
- ・ 「地方分権」と「地域主権」は違う。「地域主権」とは、中央集権的パラダイムをやめることであり、三つの自治の原則(住民自治、団体自治、補完性の原則)に沿って、自治において真の意味での主権者が自らの権利を行使していくことである。これを目指すのが、「地域主権改革」である(原口)。
- ・ そもそも、「国」という言葉は、茹でガエルのフラスコの上にある天井のように、最初から「抑圧」がかかった言葉である(原口)。

【論点整理】

1. 「地域主権(改革)」という表現について

主権(sovereignty)は、統治のあり方を最終的に決定する権限であり、また、その対外的な独立性・最高性を示す法律用語である。連邦政府の場合であれば、州が主権を留保し、連邦は憲法で付与された主権の一部を行使することになるが、通常の単一国家においては、主権の不可分性によって、これが国家に専属することは常識である。現に、「地域主権(regional sovereignty)」などという表現によって、我が国が連邦制を目指すかのような、対外的に誤ったメッセージを発信しているのではないかと危惧する有識者の指摘すらあるところである。

有識者ヒアリングで招致した神野直彦関西学院大学教授も「分権(decentralization)という表現でどこが悪いのか、理解できない」「住民自治を強調しようとしているのだろうが、しかし、『地域主権』といっても『団体自治』ができていないと『住民自治』は機能し得ないのであるから、『住民自治』だけ強調しても仕方ない」「練れていない概念を使うべきでない」旨述べている。

2. 地方分権改革の緊要性

地方分権改革を進める際の視点として、神野直彦教授は、「政府の大きさ」と「経済成長」の関係に関する国際比較などを踏まえて、福祉国家を超える21世紀の経済社会モデルとして、地方自治体の機能拡大による「成長優先から生活重視」社会を唱えている。

その際には、「子ども手当」のような現金給付ではなくて、保育・介護などの現物給付の充実の必要性を指摘している。このような「現物給付」を担う主体として、地方公共団体の役割は格段に重要になってくるのであり、ここに「地方分権改革」の重要性もあることを認識するべきである、と述べている。

3. 民主党の主張する地域主権国家政策

民主党のマニフェストや原口総務大臣は、「中央集権から地域主権へ」というキャッチコピーを掲げ、明治以来続いてきた「中央集権体制を地域主権国家へ転換」するための施策として、具体的に、以下のような施策を提言している。

- ① 国と地方自治体の関係を上下・主従から対等・協力の関係に改め、「地域主権戦略会議」や「国と地方の協議の場」を設置すること。
- ② 「義務付け・枠付けの撤廃」により各自治体の指示待ち状態や中間経費のロスをなくし、中央政府による強制をなくす。また、ひも付き補助金を廃止して地方が自由にその用途を決定できる「一括交付金制度の導入」を実現すること。
- ③ 更に、地方自治法を抜本的に改正した「地方政府基本法の制定」や、地域の自給力を高めるための「太陽改革」や「緑の分権改革」を、パッケージとしての「地域主権改革」として実現すること。

などである。

しかし、その多くは「スローガン」の域を出ておらず、また、全体の整合性の検証についても不明確である。その具体的な内容が閣法として提出されるに依じて、詳細を上記1・2で指摘したような観点から、今後も批判的に検証していく。

以上