

国家戦略室の挑戦

～政権交代の成果と課題～

2012年10月

高田英樹

(元・内閣官房国家戦略室室員)

※本稿は筆者の個人的な見解であり、筆者が属する又は過去に属した組織の見解を反映するものではありません。

はじめに

2009年の政権交代から約3年経った。政権交代は、日本の政治・行政のあり方を根底から問い直す出来事であったことは間違いない。だが、今や、当初の熱気は薄れ、政権交代により「変わった」ことよりも、「変わっていない」ことが強調されることが多い。それが、新たな「第三極」への期待にもつながっている。

しかし、日本の政治・行政システムの実態を把握し、分析しないまま、単に新たなプレイヤーの登場を望むだけでは、政治・行政を本質的に変えていくことはできず、仮に変わったように見えたとしても、表層的・一過性のものに終わる可能性が高い。3年が経過し、政権交代の意義をある程度冷静に振り返ることができるようになった今こそ、何が変わり、何が変わっていないのかを客観的に評価し、その実情を分析することが求められており、それが今後につながる一步となるのではないか。

筆者は以前、英国財務省へ3年間出向し、外国の官庁での勤務を実体験する機会を得た。そして、英国との比較を通じて、日本の官庁・行政の特徴と、ありうる改善策について論じてきた。これがきっかけとなって、2009年9月の民主党政権発足後、新たに設置された国家戦略室の最初のスタッフとして登用された。新政権の目指す「政治主導」の「司令塔」たるべく設立された国家戦略室において2年間強、その立上げと運営に携わる過程で、新政権が何に取り組み、どのような壁にぶつかってきたのか、その一端を垣間見ることができた。

本稿は、こうした筆者の視点から、民主党政権の目玉組織として位置づけられた国家戦略室の経験を通じて、民主党政権が目指した政治主導の確立や行政システムの改革について評価を行い、政権交代の意義を論じるものである。

本稿は、大きく分けて二部構成になっている。第一部では、筆者がその発足当初から携わってきた、国家戦略室の軌跡を時系列的に振り返り、政権交代から、菅政権の終焉までの民主党政権の動きを鳥瞰する。第二部では、こうした経験を踏まえ、国家戦略室構想が目指そうとした「政治主導」や統治機構のあり方、行政モデルの改革について論じ、「政権交代」の意義を評価する。

目 次

第一部 国家戦略室二年間の軌跡

第一章 2009年9月～12月…p4

政権交代と国家戦略室の発足

第二章 2010年1月～7月…p19

司令塔を目指して

第三章 2010年7月～9月…p29

総理直属組織「ポリシー・ユニット」構想

第四章 2010年9月～2011年3月…p34

国家戦略室の拡大と変容

第五章 2011年3月～9月…p41

大震災の発生とその後

第二部 政権交代と国家戦略室の意義

第一章 「政治主導」とは何か…p48

第二章 国家戦略室の意義…p64

第三章 行政の新たなモデル…p71

第一部 国家戦略室二年間の軌跡

第一章 2009年9月～12月

～政権交代と国家戦略室の発足～

政権交代

2009年8月30日は日本政治において歴史的な一日となった。この日行われた衆議院議員選挙において、民主党が勝利を収め、過去半世紀で初の、本格的な政権交代が実現することとなる。

この日の翌朝未明、テレビを付けた私は、民主党の大勝を初めて知り、ついに来るべきものが来たことを実感した。行政官として十数年を過ごしてきたが、自民党が与党であることは常に当然の前提だった。総選挙直前の数か月は、政権交代の実現性が急速に高まり、霞ヶ関の官庁においてもその想定はしていたとはいえ、どこかまだ半信半疑のところがあった。しかし、ついにこの全く新しい局面が現実のものとなったのである。

首班指名・組閣が行われ、新政権が正式に発足するのは、総選挙から半月後の9月16日である。また、この年はその直後に、「シルバーウィーク」と呼ばれる5連休があり、その期間は主に民主党内での体制づくりに充てられた。民主党の唱える「政治主導」の下での業務はどのようなものになるのか。霞ヶ関では、報道等を通じて次々と飛び込んでくる断片的な情報をつなぎ合わせながら、しばらくは「頭の体操」的な準備を地道に続ける日々となった。

英国財務省レポート

この衆院選の約1か月前、麻生総理が衆議院を解散した直後の2009年7月22日、私は議員会館の一室を訪れていた。相手先は菅直人衆議院議員、政権交代後は副総理、そして総理となる人物である。用件は、英国の行政や予算制度について教えて欲しいとのことで、事務所から私に直接依頼があったものだ。それ以前にも、菅議員に国会の質問レク等で接したことは何度かあったが、実質的な「会話」をするのはこの日が最初である。菅議員は、この少し前の6月、後に国家戦略室長となる古川元久議員と共に、英国を視察に訪れていた。この前後に、菅議員は私の書いた英国財務省レポートを目にし、興味を抱いたらしい。私は2003年から2006年まで3年間、英国財務省（Her Majesty's Treasury）に出向し、英国の公務員として、金融行政や予算編成に関する業務に携わった。私にとってそれは、まさに目を開かれる経験だった。「財務省」というほぼ同様の機能を担う官庁であっても、日本と英国では、そこで働く人々や、仕事の進め方に、実に多くの違いがある。例えば英国財務省では、官庁の垣根や官民の垣根を超えて様々な経歴を持つ職員が出入りし、日本に比べてスタッフの「多様性」が際立っていた。また、残業が恒常化している日本の官庁とは異なり、一年の大半の時期を通じて、職員は夕方の5時や6時に退庁している。それ

にも関わらず、当時は英国の方が経済も財政も日本よりはるかに良好であり、仕事の仕方に根本的な差があると思えなかった。私は、こうした体験を3年間かけてレポートにまとめ、財務省に提出した。このレポートは一義的には職場の部内的な報告のために書いたものだが、私は職場を超えた知人等ともこれを共有しており、自作のウェブサイトにも掲載していた。後から聞いた話では、菅議員事務所の秘書の方が、たまたまこれを見つけ、菅議員に紹介したようである。

しかし、個人的な依頼とはいえ、野党の幹部議員に対して、政治・行政制度のあり方にも関わる話をしにいくことは、霞ヶ関の感覚では微妙なものがある。私は一応、あらかじめ省の幹部にことわった上で、あえて一人で臨むことにした。私のような課長補佐レベルの行政官が、公党の最高幹部クラスの議員を単身で訪れることは異例である。

私は、政治家への説明の常識として、一枚程度の簡単な概要メモを用意していったが、菅議員は、プリントアウトされた私のレポートの束を手を持っていった。レポートは、本文だけで50ページ程度、別紙も含めると100ページ近くになる大部のものだが、驚くことに、ところどころにマーカーが塗られ、熟読している様子だ。会話の中で、先方からも、たびたびレポートの記述への言及があり、結局面会は1時間近くに及んだ。

菅議員は、親しい政治家や記者にもこのレポートの話をしていたらしく、この後、何度かマスコミからの取材が来た。特に、総選挙の結果、民主党が政権に就くことが決まると、一部のマスコミの関心もおのずから高まり、新聞に、このレポートを掲載してあるウェブサイトのアドレスが紹介されることもあった。もちろん、公務員として、本業に差し支えることがあってはならないし、政治的なニュアンスのある発言をする（しているように取られる）ことは適切でない。こうした取材対応には、自分なりに一線を超えないように配慮したつもりである。

その後私が再び菅議員と会ったのは、9月の中旬、正式な新政権発足の直前だった。菅議員は、副総理かつ、初代の「国家戦略担当大臣」となることが内定していた。「国家戦略局」の設置は、民主党マニフェストに記載された目玉政策の一つである。この新たな機関を機能させ、行政のシステムを変えていくためにはどうすればいいのか。学者や評論家の思考実験であればともかく、現実の政治・行政の中で全く新しい組織をゼロから立ち上げ、「司令塔」として機能させていくのは、生易しいことではない。彼も、思案の過程にあり、様々なアイデアを模索しているようだった。この頃、情報不足もあって、霞ヶ関の中ではいろいろな噂、憶測が流れていた。国家戦略局には、一切官僚は入れないのではないか。あるいは、官僚はいわゆる「片道切符」でしか採用しないのではないか。しかし実際には、菅議員ははるかに現実的な考えを持っていたのである。

新政権の発足

9月16日、国会で鳩山由紀夫氏が首班指名を受け、民主党を中心とする新政権が正式に発足した。新たな財務大臣には、大蔵省出身で蔵相経験者でもある、藤井裕久氏が就くこととなった。閣僚人事の多くは事前に報道されており、大きな驚きは無かった。

しかしこの日、私個人にとっては予測しない出来事があった。執務中の私の席に、突然、菅議員の事務所から電話が入った。そして本人から、私に、事務の秘書官になってくれなにかとの打診があったのである。何らかの形で協力を求められることは予期していたにしても、秘書官というのは全く想定していなかった。財務省では、大臣秘書官は通常、管理職クラスの職員が担当する。課長補佐級の私の年次では、副大臣秘書官であればともかく、大臣秘書官には若すぎる。まして、相手は並みの大臣ではなく、副総理兼国家戦略担当大臣、新政権のナンバー2だ。また、役所の人事は、人事担当部局を通じて行われるのが常識で、本人に直接打診するというのは手続きとしては異常である。ある意味、これまでの常識が通用しない、政権交代にふさわしい出来事ではあったかもしれない。ともかく私にとって、とても電話口で即答できる話ではない。自分にも組織の中での役割があるので、省内で相談してよいかと尋ねると、意外にもあっさりと認めてくれた。

人事部局にも相談した結果、この話はお受けすべきという結論になった。菅議員は、野党時代には、官僚に対する戦闘的な姿勢で知られており、財務省も当時、人的なつながりは極めて限られていたのではないかと思われる。私自身全く未知の領域であるが、政権交代という新しい世界の中で、「政」と「官」が協力していくために微力を尽くすことには意味があるのかもしれない。私にとって救いだっただのは、人事部局や、私の所属していた主計局の上司からも、様々な激励をいただいたことだった。ある上司の、「財務省の立場を気にせずに、思い切りやりなさい。それが君の持ち味だから。」との言葉は、その後も自分の励みとなった。

私はただちに菅議員の携帯に電話し、承諾の意思を伝えた。ところが、しばらく経って菅議員から来た連絡は、実はこの秘書官の話は無くなったというものだった。先方も、役所の慣習に詳しい他の議員と相談した結果、やはり私では秘書官には若すぎると判断したようである。しかし、「秘書官ではなくても、君には何らかの形で手伝ってほしいと思っている。」とも言われた。ともかくこの日は、省内をまきこんだ騒ぎのあげく何も無かったのだが、私は、戦地へ拍手で送りだされた矢先に出戻ってきたかのような、少々複雑な心境の中でこの後数日を過ごすこととなった。

国家戦略室へ

9月18日、新政権の目玉となる二つの機関、国家戦略室と行政刷新会議の設置が正式に決定された。鳩山総理、菅国家戦略担当大臣、仙谷行政刷新担当大臣により、内閣府本府に設けられた執務室の看板が除幕される光景は、テレビで大きく報道された。しかし、こ

のときにあったのは文字通り「看板」だけで、執務室内には机さえ無い状態だったのである。また、担当となる政務三役は決まっていたものの、事務方となるスタッフはまだ全くいない、まさに「ゼロ」の状態だった。

翌日の9月19日から23日までは、シルバーウィークと呼ばれる5連休となり、発足直後の民主党政権にとって、本格的に政権運営体制を整える格好の期間となった。民主党政権の幹部は都内のホテルで連日打ち合わせを行っていたようだ。この間私は、呼び出しを受けて、菅大臣、それに、内閣府副大臣（国家戦略室長）に就任した古川元久議員とそれぞれ面会した。国家戦略室という新たな機関を使って日本の行政をどのように変えていくか、このとき二人は構想を練っていたのである。菅大臣との間では、前述した秘書官騒ぎがあったところだが、改めて、大臣からは私を国家戦略室の最初のスタッフとして呼びたいとの意向を告げられた。このとき彼が念頭に置いていた大きな二つのテーマは、予算制度の改革と、「霞ヶ関」の改革であり、その両方に私の知見が役立つと考えたのだろう。

そして、9月25日の金曜日、私は突然人事から呼び出され、翌週の月曜日から国家戦略室スタッフとして菅大臣の下で働くよう、内示を受けた。通常、内示は異動の一週間前にはなされるべきところ、随分と急な話だ。いろいろと手続きに行き違いもあったようだが、こうしたどたばたも新政権らしい。それにしても、月曜日から着任といっても、そもそも物理的にどこに出頭すればよいのか分からないし、誰も教えてくれる人がいない、まさに右も左も分からない船出であった。

内示の後、菅大臣に挨拶に伺った際、与えられた最初の任務は、予算制度改革だった。週明けの月曜日にはその有識者検討会が予定されているという。しかし、その検討会なるものについて、誰がどのような段取りをしているのかもわからない。ともかく、週末に古川副大臣の秘書官達と集まって、手探りの準備を始めた。

そして9月28日月曜日、私の発令日だ。とはいえ、そもそもどこで辞令をもらうのか、どこに席があるのかさえわからない。腰を落ち着ける暇もないまま、昼過ぎから開催される有識者検討会にともかく出席した。これが国家戦略室として最初の業務である「予算編成のあり方に関する検討会」の第一回だった。予算はいうまでもなく、行政の根幹であり、行政を変えるには、まず予算を変えなければならないとの意識から、菅大臣・古川副大臣は、国家戦略室の最初のテーマとしてこの予算制度改革に取り組むこととしたのである。

検討会には、菅大臣、古川副大臣、津村啓介政務官から成る国家戦略担当の政務三役及び野田佳彦財務副大臣、それに有識者として、片山善博慶應大教授と田中秀明一橋大准教授が参加していた¹。片山氏は、菅大臣とは親しく、後に菅政権の下で総務大臣を務めることとなるが、鳥取県知事として様々な改革を進めたことで知られている。田中氏は、もと

¹ 第2回からはさらに、土居丈朗慶應義塾大学教授が参加した。

もとは財務省の官僚だが、学者としての顔も持っておられ、各国の予算制度・財政制度について造詣が深い。この日は、二人の有識者からのプレゼンテーションの後、自由討議が行われた。最初、私は当然、傍聴者用のバックシートに座っていたが、菅大臣から促され、メインテーブルに着き討議に加わることとなった。私のような若輩が、大臣や有識者に交じって対等に議論を許される。政権交代直後の国家戦略室にはこうした鷹揚な雰囲気があった。

検討会が終わった後、いったいどこへ戻ればよいのかと思っていたところ、私の席が首相官邸内に用意されていることが分かった。とはいえ、実際の執務場所は、官邸という名前から想像するように優雅なものではない。官邸の5階、総理室の向いの、会議室であった場所を新たに副総理室に改造し、その前の付室のスペースに無理やり6個の机を並べていた。本省時代の自分の席と比べても何分の一かの狭さだ。だが、ここが紛れもなく、「国家戦略室」の出発点となったのである。まだ、内閣府本府の事務室には誰もおらず、机さえ無かったのだ。私にはこの日とりあえず、内閣府総務課秘書室勤務の発令がなされた。本来ならば、課長補佐級のとるに足りない人事だが、国家戦略室に初のスタッフが登用されたとあって、新聞各紙で報道されることとなった。

こうして、国家戦略室最初の一日は、どたばたのうちに過ぎ去った。この夜、菅大臣は、副総理室のスタッフ一同を食事に誘ってくれた。菅大臣には、私の財務省の先輩である、国家戦略担当の秘書官のほか、兼職する経済財政担当大臣及び科学技術担当大臣として、それぞれ内閣府及び文部科学省出身の秘書官が就いていた。この3人の事務秘書官に、民主党政調から抜擢された政務秘書官、それに国家戦略室スタッフである私が一つのチームとなって菅大臣をサポートすることになる。このチームで仕事したのは実際には3か月程度の期間に過ぎなかったのだが、その間に培われた絆には深いものを感じる。

予算編成改革の検討

「予算編成のあり方に関する検討会」は、私の着任日から第一回が開催されるという変則的な形でスタートしたが、ここからは、私がスタッフとして、全面的に事務を回していかなければならない。しかも菅大臣からは、3週間程度で結論をまとめるようにと、極めてタイトな日程を指示されていた。この当時、国家戦略室のスタッフは私しかおらず、上司も部下もない。会議の日程調整から、各種資料の作成、さらには副大臣や大臣への説明等、普通の役所であれば係員から局長までに相当するような仕事を全て一人でこなさなければならない。大変ではあるが、誰にも気兼ねせず仕事ができるという、通常の役所組織ではなかなか経験できない自由があったのも事実だ。検討会は、ほぼ毎週一回のペースで開催し、初回から約二週間後の三回目には早くも、提言を盛り込んだ「論点整理」のたたき台を提示する必要があるがあった。私が直近の夏まで、主計局法規課という、予算制度を担

当する部署にいたことは非常に幸運だった。大臣や副大臣、それに検討会の有識者メンバーの様々な提案を、可能な限り実現できるよう、具体的な制度論に落とし込む作業を行った上で、財務省に単身乗り込み、以前の上司と文字通り膝詰で相談する。先方からも、できる限りの協力をしていただいたのは大変ありがたかった。そして、10月19日、第4回目の検討会において、「論点整理」を取りまとめ、公表した。国家戦略室として、最初の政策的なアウトプットである。

予算制度改革の検討にあたって、菅大臣からはいくつかの問題意識が示されていた。第一に、「複数年度予算」の導入である。日本では、「単年度予算」の仕組みがとられており、毎年度予算について国会の議決を受ける。これに対し、私が英国財務省への出向時代に経験した、英国の予算編成は、「スペンディング・レビュー」と呼ばれ、3年分の各省の歳出の上限をあらかじめ定めてしまう²。このように複数年度の予算の基本方針を定める仕組みは、他にもいくつかの国で採用されている。日本で単年度ごとに予算を定めるのは、憲法上の要請と解釈されているため、文字通り複数年度の予算を導入することは困難である。しかし、英国のスペンディング・レビューも実際には政府内での合意に過ぎず、法的な意味での予算は毎年度国会で議決を受けている。ただし、毎年度の予算はスペンディング・レビューの結果に従って作成されるため、実質的な複数年度予算となっているのだ。日本でも、複数年度にわたり予算について一定の規律を定める前例はある。例えば、2006年の「骨太の方針」は、向こう5年間の歳出改革の方針を定め、これに従って各年度の予算編成がなされていた。こうした仕組みの利点は、中長期的な財政規律と整合的に、トップダウンで予算の大枠を定めることができることにある。毎年度、ゼロから予算編成を行ってはいは、その時々々の政治的な圧力で歳出規模が膨らみやすく、これを続けている限り中長期的な財政健全化の道筋を付けることもできない。複数年度予算は、こうした単年度予算編成のコストを軽減するとともに、中期的な財政の予測可能性を高めることを意図している。英国のスペンディング・レビューに近いものが実現できれば、日本では初の試みとなるし、少なくとも、自民党政権下で実施した2006年の「骨太の方針」のような、複数年度にわたる財政規律を新政権でも導入すべきではないか。こうした発想から、3年分の歳出の大枠等を定める「中期財政フレーム」を導入し、「実質的な複数年度予算」を実現することが論点整理に盛り込まれた。ただし、翌年度（2010年度）の予算編成は既に作業が始まっているため、「中期財政フレーム」は翌々年度の2011年度予算からの取組みとして導入することとなった。この時点では、中期財政フレームがどのようなものになるのか、私を含

² スペンディング・レビューは政府内での合意であり、国会で議決を受ける法的な意味での予算は単年度を対象としている。ただし、予算はスペンディング・レビューと整合的に作成されるため、実質的には複数年度予算となっている。3年分の歳出の大枠を定めるスペンディング・レビューは労働党ブレア政権下で始められたものだが、2010年に発足した保守党・自由民主党の連立政権でもほぼ同様の仕組みを引き継ぎ、同年のスペンディング・レビューは、翌年度以降4年分の歳出の大枠を定めている。

め誰も具体的なイメージは持っていない。しかし、生煮えのアイデアでも大胆に打ち出し、あとは走りながら考える。これが新政権の、よくいえばダイナミックな側面だった。

民主党の衆院選マニフェストには、財政健全化に関する記述が全く無かった。自民党政権が掲げていた財政健全化目標が、リーマン・ショック以後の経済悪化により頓挫したことは記憶に新しく、政権交代の熱気の中、新たな財政健全化目標を立てるといった雰囲気ではなかった。こうした中、検討会の論点整理には、2011年度予算以降の課題として、中期財政フレームの導入と共に、「中長期的な財政規律のあり方を含めた、「財政運営戦略」を併せて策定」する旨が盛り込まれた。あまり目立たない記述だが、ここで、年が明けた暁には新政権においても中長期的な財政健全化への取組みを開始するという、重要な予告がなされている。そして翌年の夏、中期財政フレームや新たな財政健全化目標を含む「財政運営戦略」が策定されることとなる。

検討会の論点整理は、予算編成のプロセスについて、「予算編成に関する閣僚委員会」が大局的な方針を示し、トップダウンで行うことも強調した。閣僚委員会とは、民主党がマニフェストの冒頭の「5策」のひとつに掲げたもので、閣僚全員が集まる閣議とは別に、テーマに応じて少数の関係閣僚による会議を開催して機動的な意思決定を行おうとするものである。英国では *cabinet committee* と呼ばれる閣僚委員会が多用されており、特に予算編成に関しては、大きな予算を抱えた要求大臣を排除した歳出閣僚委員会によって、予算の大枠を決めるという運用がなされていた³。民主党政権は発足後既に、少数の主要閣僚で構成する閣僚委員会において、補正予算の執行の見直し等の意思決定を行っていたが、こうした閣僚委員会が基本方針を示し、予算要求への圧力を抑え込む手法が確立すれば、日本の財政プロセスの画期的な改革につながる可能性がある⁴。

論点整理には他に、予算編成・執行プロセスの透明化、年度末の使い切り等無駄な予算執行の排除、政策達成目標明示制度の導入といった提言が盛り込まれた。いずれも菅大臣の問題意識に沿ったもので、十分に活用すれば我が国の行政を大きく変えるポテンシャルをも持っていた。

ゼロの状態から3週間でこの提言を取りまとめることはかなりハイペースの作業だった

³ 労働党政権下では、歳出閣僚委員会は各省の政策目標の達成状況の管理に特化していた。2010年に発足した保守党・自由民主党連立政権は、歳出閣僚委員会により予算の大枠を決定する仕組みを復活させている。

⁴ 「予算編成に関する閣僚委員会」は、総理・官房長官・国家戦略担当大臣・経済財政政策担当大臣・行政刷新担当大臣・財務大臣・官房副長官・国家戦略担当副大臣・財務副大臣を構成メンバーとして定着し、主に国家戦略室が主宰する形で、節目節目に開催されることとなった。

が、提言を10月19日の月曜日に公表するやいなや、菅大臣からは、これをさらに具体化した上で、同じ週の金曜日に閣議決定するようとの指示が降りてきた。これにはたまげた。インフォーマルな検討会の提言であれば、特段の手続きや他省庁との調整も無く公表することは可能だが、閣議決定となれば全くレベルが違う。官邸内で総理までの了解をとり、閣議で全閣僚の同意を得る必要がある。その作業をわずか実質3日間で行わなければならない。閣議にかける文書は、通常、事前に各省に相談（官庁用語で「合議」（あいぎ）という）し、事務的な調整を行う必要がある。しかし今回は、古川室長の方針で、各省合議のプロセスを飛ばし、主に関係する財務省とのみ、実質的な調整を行うこととした。政権交代前であれば考えられない、乱暴といえば乱暴な手続きだが、これが「国家戦略室らしさ」ともいえる。

検討会の提言を閣議決定の案文に翻訳する際には、それぞれの取組みについて、誰がその責任主体かを明確にする必要がある。特に重要な意味を持っていたのは、「予算編成の基本方針」の原案を国家戦略室が作成するとの記述だった。これについては財務省が難色を示すことも想定されたが、国家戦略室の第一の任務に、「税財政の骨格」が掲げられている（国家戦略室設置規則）ことにかんがみれば、予算編成の基本方針を主導することは、国家戦略室の当然の権能というべきである。古川室長がこれを押し通す姿勢を見せると、財務省も表立って反対はしなかった。その他、予算執行の情報開示や、予算執行の監視・効率化への取組みについても、国家戦略室が指針を作成することが明記された。この10月23日の閣議決定「予算編成等の在り方の改革について」は、予算・財政の分野における国家戦略室の大きな橋頭堡となったのである。

国家戦略室の体制整備

国家戦略室の人的体制も徐々に整いつつあった。9月28日に私が最初のスタッフとして着任した後、10月半ば頃、日本政策投資銀行から1名、初の「民間スタッフ」が着任した。また、内閣府から4名、係長以下の職員が異動してきた。彼らは、組織が実際に業務を行う上で極めて重要な「足腰」の役割を果たすことになる。そして、11月初めまでにさらに、財務省、内閣府、国土交通省、文部科学省、ジェトロ、富士通総研、三菱商事、それに民主党のシンクタンク「公共プラットフォーム」から各1名が採用され、国家戦略室「第一陣」のスタッフ10名（係長以下のサポート・スタッフを除く）が出揃った。これら国家戦略室の初期メンバーの特徴は、出身組織の推薦ではなく、菅大臣又は古川室長が自ら選び、あるいは彼らの信頼を受けたスタッフの推薦を通じて、「一本釣り」で抜擢されたことである。もちろん、出身組織の推薦による場合であっても、国家戦略室には概して能力、モラルともに高い人材が送られてくる。しかし、自分はさておき、初期のメンバーには特に、様々な能力・知識を持ち、出身組織の立場にとらわれずそれを活用することのできる、優れた人材がそろっていたように思う。スタッフ構成には、菅大臣及び古川室長の方針が強

く反映されていた。この10名のうち、官庁からの出向者は私を含め5名、他の5名は民間の出身であり、ちょうど官民半々のバランスがとられている。また、いわゆる「幹部」的な重鎮や管理職的なポストを置かず、30代又は40代前半ぐらいの実務者クラスを中心とし、全員が自分で動きペーパーを書くことができる、機動力のある集団としている。ピラミッド型の重い役所組織ではなく、スリムかつフラットな組織を志向する方針は明確だった。国家戦略室はこの後も徐々にスタッフを増やし、年末までにほぼ倍の規模になるが、こうした人事方針は基本的に維持されていた。ただし、後述するように、後にこうした方針は崩れていくこととなる。

斬新なオフィスのレイアウト

古川室長は、執務スペースについても強いこだわりを持っていた。9月18日に、内閣府本府の国家戦略室の看板が除幕されたが、その時点では室内は空で、机さえ無かった。隣にある行政刷新会議事務局が、多数の事務机を納入していち早く業務を開始したのとは対照的に、国家戦略室の事務スペースはしばらく放置され、早期に着任したスタッフは当面、会議用のテーブルを机代わりにして仕事をする有様だった。しかし、この背景には、多少オフィスの整備に時間をかけても、これまでにないレイアウトを実現しようとする意図があったのである。

9月30日、私が国家戦略室スタッフに着任してから3日目、突然古川室長から、オフィスのレイアウトを視察しに行くよう命を受けた。最初、レイアウトを視察するということの意味自体がよく分からなかったが、ともかく、古川室長の政務秘書と共に、大崎のあるコンサルティング会社に出かけた。そこの社長は古川室長の知り合いであり、またこの会社はオフィスのデザインで賞を取ったりしているらしい。どんな斬新なオフィスかと思って入ったところ、予想をさらに上回る凄さだった。受付の前の壁には水が流れており、森のような大量の植物がフロアを占拠している。オフィス内の会議室にはそれぞれテーマ性を持った異なる仕様の装飾を施し、畳を敷いた寛ぎのスペースも用意するなど、様々な趣向をこらしている。さすがにここまで真似するつもりはなく、視察の主な目的はこの会社の事務机を見ることだった。通常の事務机は長方形をしており、4つで一つの「シマ」となるが、ここの机は角が120度に曲がったブーメラン型をしており、3つが合わさって一つの「シマ」となる。引出しは机本体から離れた可動式となっており、配置換えが簡単にできる。また、同じスペースで、通常より多くの机を配置することが可能らしい。これと同型の机を導入した、内閣府内の国家戦略室の事務スペースは、役所らしからぬ斬新で見通しのよいオフィス・レイアウトとなった。その後、他省の官僚が国家戦略室を訪れると、皆一様に驚き、役所というより外資系企業のようなだとの感想を言われたこともあった。古川室長のこだわりは他にもあり、幹部用の個室を撤廃して、共有の会議室とした。室員全員が同じフロア、同じ仕様の机で仕事をし、一見ただけでは誰が偉いのか分からない。古川室長は、内閣府本府の3階に専用の副大臣室を有していたが、あえて2階の国家戦略

室に下りてきて、同じフロアで室員と議論することを好んだ。

オフィスのイメージ、環境を重視するという発想は、英国の企業や官庁にも採り入れられている。実際、国家戦略室の開放感ある事務スペースは、英国財務省のフロアに非常によく似た印象であり、私にとって違和感はなかった。官庁も、無機質な建物であればいいというわけではない。職場環境は、そこで働く人々の意識に影響する。もちろん大事なのは、オフィスの形ではなく、仕事の中身だが、その中身を変えるために、まず形を整えるというのも、あながち疎かにはできない要素ではないかと思う。国家戦略室のレイアウトは、フラットな組織と、前例・しきたりにとらわれない思考を体現していた。しかし、過度に費用がかかっているわけではなく、コスト面でも批判を受けないように配慮はなされている。第一陣のスタッフがそろい、新しいオフィスも整えられた11月2日、初めて国家戦略室が報道陣に公開された。

メディアとのすれ違い

しかし、発足当初から、国家戦略室に対するマスコミの評価は概して芳しくなかった。まず、その立ち上がりの遅れが指摘され、休眠状態と揶揄された。しばしばこれは、菅大臣をめぐる民主党内の政治情勢とからめ、誇張して書かれた。実際には、前述のように予算編成改革に関する検討会を主宰し、閣議決定をとりまとめるなど、短期間のうちに一定の成果を出していたのだが、その意義はあまりマスコミには認識されなかった。同じ時期、旧政権下で成立した2009年度第一次補正予算の執行の見直しが行われており、果たして何兆円の事業が停止されるか、大臣間の折衝の行方にマスコミの関心は集まっていた。長期的なインパクトを持ちうるが、地味で分かりにくい制度改革より、兆円単位の数字が乱れ飛ぶ予算折衝の方が、記事にはなりやすかった。

他方、政治主導実現のための二枚看板として国家戦略室と同じ日に設置された行政刷新会議は、10月22日に第1回の会議を開催し、事業仕分けの開始へ向けて大車輪で準備を進めていた。この行政刷新会議との比較においても、国家戦略室の出遅れ感が強調された。とりわけ、11月11日から開始された「事業仕分け」が一大ブームを巻き起こすと、世間の注目度において、両者の差は埋めがたいものとなった。

行政刷新会議に比べて国家戦略室の立ち上がりが遅いように見えたひとつの要因は、前述のようなスタッフの採用方針にもあった。行政刷新会議の場合は「事業仕分け」という具体的なミッションが当初から定まっており、これを予算編成に間に合わせるよう実施すべく、事務局発足当初から急ピッチで準備が進められていた。事務局の数十名のスタッフの大半は各府省からの出向者で占められていた。官僚の異動は、辞令ひとつでできるため、いざとなれば短期間でかき集めることは可能なのである。これに対し国家戦略室では、スタッフの半分程度は民間から採用することとし、民間スタッフが増えていくのと同じペー

スでしか官僚スタッフも増やさなかった。また、スタッフ一人一人について、必ず古川室長及び菅大臣が面接してから採用する方針を貫いた。このため、スタッフの拡充は一週間に一人又は二人といったペースで徐々に進められることになった。こうしたやり方は時間がかかるが、白地から国家戦略を考える組織をつくるには、長い目でみれば適切だったと思う。

国家戦略室の発展

マスコミの受け止めとは異なり、実際には国家戦略室は休眠していたわけではなかった。「予算編成のあり方に関する検討会」が終わって息を付く間もなく、新たな有識者検討会として、「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」が開始された。有識者委員として、日本総研理事の翁百合氏、三菱総研主席研究員の後藤康雄氏、中央大学教授の富田俊基氏が参加した。この検討会はやや地味ではあるが、年明け以降の中期的な財政健全化の検討に向けて重要な論点の議論がなされた。後に「財政運営戦略」に盛り込まれる「慎重な経済見通しに基づく財政健全化計画の策定⁵」や、「ペイアズユーゴー原則⁶」といった概念もここで登場している。検討会はほぼ毎週一回のペースで5回開催され、12月2日に論点整理が公表された。

また、デフレと景気の二番底が懸念される中、10月末頃から、補正予算編成へ向けた経済対策の検討が始まった。経済対策の取りまとめは従来、内閣府の経済財政部局が行っていたが、経済財政担当大臣及び副大臣を兼ねていた菅大臣と古川室長は、新政権初の経済対策の司令塔として、国家戦略室を活用する。そして、経済対策及びその後の予算編成へ向けた基本的な方針と、経済対策の骨子を示す「予算重点指針」が、国家戦略室によって起案された⁷。「予算重点指針」は基本政策閣僚委員会に提示されたが、そこでは菅大臣と、国民新党代表の亀井静香大臣が激突した。基本政策閣僚委員会とは、民主党・社民党・国民新党の与党三党が、重要政策について意見のすり合わせを行うために設置された会議で、社民党の福島代表、国民新党の亀井代表に対し、民主党側からは、副総理を兼ねる菅大臣が総理の名代として参加していた。経済対策をめぐっては、規模の拡大・金額の積み増しを求める亀井代表に対し、菅大臣は、金額ではなく中身で経済を刺激することを主張していた。閣僚委員会では両者は折り合わず、「予算重点指針」からは、財政措置の総額に関する記述が削除され、金額の確定は経済対策の具体化を待つこととなった。

⁵ 楽観的な経済見通しに基づいて甘目の財政計画を立てることは、日本を含め各国の財政当局が陥りやすい誘惑であり、財政運営においてはより慎重（prudent）な経済見通しを前提とすべきとの考え方。英国等で明示的に採用されている。

⁶ 歳出増や歳入減を伴う施策を導入する場合には、別途、歳出削減や増税により、それに見合う財源を確保することを義務付けるルール。1990年代前半、米国のクリントン政権下で採用され、成功したとされている。

⁷ この骨子に基づく具体的な経済対策の取りまとめは従来通り内閣府が担当した。

11月17日、「予算重点指針」が閣議に報告された。また、この日の閣議前に開催された「予算編成に関する閣僚委員会」において、マニフェストの主要事項について国家戦略室が中心となって論点整理を行う申し合わせがなされた。民主党の衆院選マニフェストは、これを旗印に政権交代を実現した、まさに金科玉条である。しかし、この工程表をそのまま実現することが極めて困難であることは、選挙前から予想されていた。ついに、現実の予算編成の中でマニフェストをどう実施していくかの検討が始まり、その前面に国家戦略室が立つこととなったのである。

そして、11月18日から20日の3日間にわたり、国家戦略室主催によるマニフェスト主要項目の「ヒアリング」が行われた。取り上げるテーマは、子ども手当、高校無償化、農業戸別所得補償、高速道路無料化、そしてガソリン等の暫定税率。いずれも予算編成上の大きな論点である。この「ヒアリング」の実施は、大きな含意を持っていた。政権交代を果たした民主党がマニフェストに掲げた主要施策について、それを実施するための財源をマニフェストに記述されたような「予算の組替え」で捻出できるかどうかは、当初から疑問視されており、現に、世間を賑わせた事業仕分けを経ても、数兆円単位の予算の削減につながるものでないことは明らかだった。こうした中で、マニフェストの主要施策についても、実際の予算編成の中でどのように措置するか、現実に沿った「調整」が必要となる。こうした現実に正面から向き合うのが、マニフェスト主要施策について「ヒアリング」を行うことの意味であり、その役割を国家戦略室が担うこととなったのである。

ヒアリングにおける説明者は、それぞれの事項を担当する省の副大臣だ。これに対し、菅大臣以下、国家戦略室のメンバーが説明を聴取する。当然、メインテーブルには政務三役のみが座り、スタッフは後部座席で傍聴するものと皆思っていたところ、菅大臣は、我々スタッフをもメインテーブルに同席させ、さらには途中から、質疑までスタッフに委ねてしまう。菅大臣らしい、やや常識を超えた鷹揚さだが、現実問題として、説明者の副大臣に対して、我々スタッフが「詰める」立場から質疑を行うことは、荷が重いものがあった。

新政権の予算編成

早くも12月が近づき、「予算編成の基本方針」の作成に向けた作業が進められた。この文書は、予算編成にあたっての基本的な考え方を定めると同時に、個別の予算編成を超えて、新政権の思想の一端を示すものと位置づけられた。予算編成に関して実質的に最も重要な内容は、新政権として初めて編成する平成22年度予算の国債発行額について、旧政権下で編成された平成21年度第1次補正予算後の水準である約44兆円以内に抑える方針を明記したことだ。旧政権下のシーリング（概算要求基準）が撤廃され、よるべき基準のないままスタートしたこの予算編成において、一応の財政規律が初めて定められることとなる。この「予算編成の基本方針」決定に先立っては、与党三党の間で数次にわたる折衝が

なされたが、財政積極派の国民新党は意外にも、国債発行額 44 兆円の枠にはこだわっていなかった。国民新党は、特別会計からの税外収入を極力増額することによって歳出規模を確保することを主張しており、国債発行額を抑えることについては政府側と一致していたのである。与党間の主な折衝は、基本政策閣僚委員会の下に設けられた実務者級の小委員会で行われ、古川国家戦略室長が政府側の窓口となった。最終局面では、一日に三度にわたる会合が行われ、当初の予定よりは遅れたものの、12月15日に「予算編成の基本方針」は決定された。

しかし、予算編成の具体的な中身、特に子ども手当を初めとするマニフェスト主要事項については、こう着状態が続いていた。子ども手当についての最大の論点は国と地方の財源負担である。既存の児童手当制度では、国と地方の負担割合は1対2であり、他に事業主（企業等）の負担分もあった。こうした、これまで地方等が負担していた分まで含めて全額国庫で負担することは、地方よりはるかに深刻な国の財政事情からすれば困難であったが、地方側は、全額国庫負担が民主党の国民に対する約束であると強く主張していた。また、ガソリン等にかかる暫定税率の廃止は、いわゆる「道路国会」以来の民主党の主張だが、ただでさえ税収が低迷する中、2.5兆円もの税収を失うことは非現実的だった。こうした状況は民主党政権の中枢部も実際には理解していたと思われるが、マニフェストで約束したとの思いが、政策転換をためらわせていた。こうしたマニフェスト主要事項については、国家戦略室によるヒアリングがなされた後、菅大臣の下で関係閣僚による打ち合わせが何度も行われていた。最初のうちは国家戦略室スタッフの陪席が認められていたが、高度に政治的な段階に至ると、事務方の陪席は一切認められなくなった。しかし、閣僚間で合意に至るメカニズムが無く、また、閣僚からの指示がない以上、事務レベルでの折衝も進展しなかった。本当に年内に予算編成ができるのか定かではなく、仮にできたとしても、本当に年末ぎりぎりになることは皆覚悟していた。

だが、こうした状況が一転することとなった。政府が「予算編成の基本方針」を決定した翌日の12月16日、民主党の小沢幹事長以下、副幹事長の面々が官邸の大ホールに乗り込み、総理をはじめとする政府首脳が居並ぶ前で、予算に関する申し入れを行ったのである。申し入れは、単なる陳情の取りまとめではなく、マニフェスト事項を含む主要論点の数々について踏み込んで具体的な方向性を示しており、これこそが本当の「基本方針」ともいべき内容だった。これによって一気に予算編成作業は加速し、結果的に、12月25日、例年と比べてもそう遅くない日程で予算政府案の決定に至る。この一件は、後述するように、民主党政権が唱えた「内閣への政策決定の一元化」の意味を根底から問い直すものとなった。

新たな成長戦略の策定

しかし、予算編成が終わっても、国家戦略室に仕事納めの雰囲気はなかった。それどころか、室員の大半が連日徹夜に近い業務をしていた。国家戦略室の任務に加わった、新たな「成長戦略」の策定作業である。民主党政権に「成長戦略」が欠けているとの指摘は衆院選前からなされていた。こうした指摘に対応して、衆院選マニフェストの一角に「成長戦略」の項目が付け加えられたりもしていたが、全体として、子ども手当や高校無償化など個人の生活支援策が充実している一方、企業・産業サイドに立った施策のウェイトが低いことは、民主党のカラーとしてもやむをえないことだった。菅大臣は、早い段階から成長戦略への関心を示していたが、国家戦略室の体制が十分に追いついていない面があった。一方、旧政権時代から成長戦略を手掛けてきた経済産業省は、新政権下においてもいち早く検討を進めており、当初、成長戦略を主管する事務局は経済産業省が務める流れもできつつあったが、菅大臣と古川室長の決断により、国家戦略室がこの任を担うこととなった。成長戦略の策定へ向けた勉強は11月中から徐々に始められていたが、政府として正式に検討が開始されたのは、「予算編成の基本方針」が決定された12月15日、第一回の「成長戦略策定会議」開催からである。そして、国家戦略室のスタッフは、年末までわずか半月足らずという期間の中で、新たな成長戦略の基本方針の取りまとめ作業を行うこととなった。

新たな成長戦略の策定作業は、まず過去の「成長戦略」を見直すことから始まった。過去10年間に、十数本もの「成長戦略」が政府から発表されたが、その中のどれだけが実現したのか。数々の「成長戦略」は、内容的には似たようなものが並んでいる。いわゆる「成長分野」とされるものについて、それほど幅広い選択肢があるわけではない。結局のところ、毎年のように新たな「戦略」を作るのではなく、一度決めた「戦略」をやりぬく実行力こそが問題なのではないか。新政権の成長戦略が、過去のものとは差別化できる点があるとするれば、それは政権交代によって、既得権やしがらみを排し、かつては切り込めなかった分野にも切り込めるという期待に他ならない。作成プロセスにおいても、従来のような各省の施策のホチキス止めを極力排し、国家戦略室に官民から参集した若いスタッフが、菅大臣の意向を踏まえつつ、その感性を生かして基本的な方針をつくりあげていった。

そして12月30日、「新成長戦略」の「基本方針」が閣議決定された。霞ヶ関の仕事納めは通常12月28日であり、30日まで業務をするのは異例のことだが、今年はもともと、予算編成もこのあたりまでもつれこむことが覚悟されていた。この日は、菅大臣の提案により、新成長戦略をアピールするイベントが官邸で企画された。官邸に、日本の様々な先端技術のデモンストレーションを集結させ、さながら一大テーマパークと化してしまったのである。官邸の大広間に、ロボットなど最先端技術のブースが並び、さらに中庭まで活用して電気自動車などが展示された。鳩山総理、菅副総理をはじめ、閣僚達が、子どもにかえったかのように出展物に触れて楽しむ姿は、急なお願いにもかかわらず協力してくれた研究者・技術者の方々にとっても励みとなったことだろう。首相らがそれぞれの出展物に

あまりに興味を示したため、全体として予定時間を大幅に超過し、その後に予定されていた首相公邸での閣僚一同による昼食会がずれこむほどだった。首相官邸をこのように活用したイベントは他に例を知らない。セキュリティの問題等、多々課題はあったが、成功の背景には、少ない人数で、新成長戦略の策定作業のかたわら、こうしたロジスティクスまでこなしした国家戦略室スタッフの努力があった。この夜開かれた、国家戦略室としての仕事納めを兼ねた慰労会では、連日深夜に及ぶ業務の疲れから、眠り込む者も見られた。

国家戦略室への期待

12月末の時点で、国家戦略室のスタッフ数は20名となっていた（係長以下のサポート・スタッフを除く）。うち、官僚出身者は8名、民間出身者が12名。約3か月の間に、予算制度改革、予算編成の基本方針、そして新成長戦略の基本方針を世に出した成果は決して小さなものではない。私はこの間、予算・財政に関わる主業務のかたわら、永田町・霞ヶ関内外の様々な人と話をした。英国の経験との関連で公務員制度改革の議論をすることもあれば、若手研究者のグループと、科学研究支援のあり方について熱いディスカッションをすることもあった。潜在的には、誰とでも、どのような政策についても議論する機会を持ちうるのは国家戦略室の大きな魅力である。私や他の同僚達のような若手に属する人間が国の中枢で働き、ダイレクトに大臣や副大臣に意見を具申できるという状況は、年功序列を基本とする霞ヶ関、ひいては日本社会の構造に新風を吹き込むようにも思われ、特に若い世代の人々からは大きな期待と支持を受けた。当時ちょうどテレビドラマで話題となっていた「坂の上の雲」に登場する若者達が明治の日本を築き上げたように、変化と激動の時代には若者達が立ち上がる。大げさかもしれないが、そうした希望をこの組織は感じさせた。相変わらずメディアには十分その働きが理解されず、古川室長やそのスタッフは広報戦略に頭を悩ませていたが、メディアの受け止めがどうあれ、着実に国家戦略室は根を生やし、芽を出し始めていたのである。

こうして、激動の年も暮れを迎えた。特に、国家戦略室に着任してからの3か月は、極めて変化が激しく、密度の濃い期間だった。国家戦略室もようやくそれなりの体制が整い、年明けには、新成長戦略の肉付け、それに中長期的な財政健全化への取組みといった大きな課題が待ち受けている。しかしその一方で、秋口には飛ぶ鳥を落とす勢いと熱気に包まれていた民主党政権は、普天間問題の迷走や「政治とカネ」の問題により、急激に失速しつつあった。

第二章 2010年1月～7月 ～司令塔を目指して～

突然の大臣交代

年が明け、初閣議の行われた1月5日の夜、霞ヶ関近辺の居酒屋で、菅大臣と大臣室（副総理室）スタッフの新年会が催された。私は、正式には大臣室ではなく国家戦略室に所属しており、内閣府本府の国家戦略室オフィスに席を持っていたが、最初に業務を始めた官邸副総理室の席も維持しており、こうした会合にも参加させてもらっていた。

菅大臣は終始上機嫌で、いつも通りスタッフとの会話に火がついていた。宴席が盛り上がる中、誰かの携帯電話に、ひとつのニュースが入ってきた。藤井財務大臣が辞意を表明というものである。これ自体は大きなニュースだが、この場にいた者達はまだ、これが自分達自身の問題となるとは認識していなかった。この「新年会」は奇しくも、このチームの解散会となるのだが、このときはまだ誰もそれを予想していなかった。

一夜が明け、翌1月6日は朝から、財務大臣の後任人事の話題で持ちきりであった。すぐに始まる国会での予算審議に向けて即戦力になりうる者という条件から、野田財務副大臣の昇格や、仙谷行政刷新担当大臣の転任が有力視されていた。菅大臣は、政権の最高幹部のひとりとして、ずっと協議に入っており、スタッフは官邸副総理室内で待機が続いていた。

そして夜8時頃、テレビのニュース速報が流れた。菅大臣が財務大臣に就任し、国家戦略担当大臣が交代することとなったのである。自分や大臣室の一同にとって、これは衝撃的な知らせだった。そして間もなく、我々は大臣室に呼びこまれ、菅大臣本人からこの人事が伝えられた。大臣の表情には疲れが色濃く表れていた。国家戦略室をここまで立ち上げてきた菅大臣が、これほど早く国家戦略担当を手放すことになるとは予想していなかったが、大臣自身、それを残念に思っていることは明らかだった。

今後どのような体制となるにせよ、少なくとも今の大臣室のチームは解散することが確実となった。一抹の淋しさを覚えながら、大臣を見送りに、我々は共に階下に向った。もはや時間も遅く、官邸の大広間は暗く閑散としていた。我々の一行が降りると、待ちかまえていた報道陣から、目も眩むようなフラッシュが焚かれた。大臣は、報道陣に向かって静かに人事の趣旨を語り始めた。彼は、副総理としての肩書は維持し、経済財政担当大臣も引き続き兼務する。こうした立場から、財務大臣としての所掌を超えて、より広い政策に携わっていきたいという趣旨の発言がなされた。そこには、国家戦略への消し難い思いが込められているようだった。

中期的な財政運営の検討

新たな国家戦略担当大臣は、仙谷行政刷新担当大臣が兼務することとなった。古川副大臣・国家戦略室長は留任し、政策の継続性には大きな問題はなかった。新年の最大の課題として私が取り組んだのは、中期的な財政運営に関する検討だった。

先進国でも最悪の危機的な財政状況は、日本が直面する最大の問題のひとつである。公的債務残高の対GDP比は、主要先進国の中でも際立って高く、しかも急速に拡大し続けている。しばしば、様々な論法で日本の財政が危機的な状況にあることを否定する論者がいるが、こうした議論は、増税に反対するための政治的な色彩を帯びていることに注意する必要がある。ここで詳細には立ち入らないが、日本の財政が危機的であることは客観的な事実であり、いかなる政治的立場に立とうと、財政健全化の必要性を否定することはできない。しかし、民主党の2009年衆院選マニフェストには、既存の予算の組替えに関する記述はあるものの、全体として財政赤字をどのように縮減していくかという記述がない。政権交代によって旧政権時代の財政健全化目標が白紙となった後、日本は、先進国の中でほぼ唯一、財政運営の目標を持たない国となっていた。まずは、新たな財政健全化目標を作る必要がある。しかし、それだけでは足りない。単に目標だけ定めても、それを達成するための新たな財政運営の仕組みを作らなければ、目標の設定と先延ばしを繰り返したこれまでの失敗を踏襲することになる。

こうした問題意識の下、前年度に開催した二つの検討会を継承する形で、それぞれに参加していたメンバーを含めた6人の有識者⁸を集め、1月25日から「中期的な財政運営に関する検討会」が開催された。民主党政権として最初の予算編成を終えた後、満を持して、白紙となっていた中長期的な財政健全化の方策の検討を開始するものであり、検討会の開催については各紙で大きく報道された。検討会後のプレス対応について、従来の副大臣のぶら下がり会見に加えて、事務方からのバックグラウンド・ブリーフィングを行うこととしたのも新機軸であり、おおむね好評だった。検討会は、二週間に一回程度のペースで開催し、3月中の取りまとめを目指すこととしていた。かなりタイトなスケジュールであるが、有識者の議論を中心とする本検討会では、理論的な整理までにとどめ、その後、政治的なプロセスにおいて夏までに財政健全化の枠組みを定めるために、十分な時間を確保することとしたのである。その間、事務的には、財務省、内閣府と共に、進行中の検討会の議論も踏まえたブレイン・ストーミングを進めていた。新たな財政運営の枠組みを白地から議論するのは、財政に携わる行政官として非常にやりがいのある仕事だった。

有効な財政規律とは何か

⁸ 井手英策慶應大准教授、片山善博慶應大教授、河野龍太郎BNPパリバ証券チーフエコノミスト、田中秀明一橋大准教授、土居丈朗慶應大教授、富田俊基中央大教授。

新たな財政運営の仕組みを作るにあたっては、英国を始めとする諸外国の制度が参考とされた。英国については、リーマン・ショック以降急速に財政が悪化したものの、私が英国財務省に在籍していたブラウン財務相時代には、純公的債務残高の対GDP比が40%未満と、主要先進国の中でも非常に健全な財政を維持していた。当時、英国では「ゴールデン・ルール」及び「サステナブル・インベストメント・ルール」といった財政ルールが定められ、財政赤字拡大に対する歯止めとして有効に機能していたのである。これらのルールは何ら法律等に根拠のあるものではなく、あくまで財務大臣の政治的な約束に過ぎない。これに対し、日本の「建設公債の原則」（赤字公債発行の禁止）は、法律で規定されているにもかかわらず有名無実化している。これは何故だろうか。結局、法律はいくらでも変えることができるので、ルールが法律に書かれているということがすなわちその遵守を保証するわけではない。より重要なのは、これを実質的に守ろうとする政治的な意思があるか否かだ。英国の財政規律は財務大臣が自発的に約束したものであって、これを破ったからといって法的な制裁があるわけではない。しかし、そのような自発的な約束だからこそ、これを守れないということは非常に政治的に不名誉なこととなるため、その達成は財務大臣にとって最優先事項となる。そして英国では財務大臣が名実共に財政に関する決定権限を握っている。実質的な責任と権限を持った者が真剣に取り組むことによって、財政規律は初めて機能するのだ。そして、こうした財政ルールの下、前述した、複数年度の予算の上限を定める「スペンディング・レビュー」によって各年度の歳出を抑え込む仕組みとなっている。

その後英国では、リーマン・ショックによって財政が急速に悪化したが、2010年の総選挙で財政再建を第一の優先事項に掲げて勝利した保守党を中心とする政権は、就任当時若干43歳のキャメロン首相と38歳のオズボーン財務大臣の下、新たな財政ルールを定めるとともに、スペンディング・レビューにおいて政権任期一杯である4年後までの歳出の上限を定め、厳しい財政再建策に取り組んでいる。

こうした英国のスペンディング・レビューをも参考に、複数年度の歳出を抑制するための仕組みとして導入することとされたのが、国家戦略室発足直後に取り組んだ「予算編成のあり方に関する検討会」で提言された「中期財政フレーム」である。また、1990年代前半、米国のクリントン政権で効果を挙げたとされる、「ペイアズユーゴー原則」のような基本ルールを財政運営に導入することも、前年に開催した「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」で提案されていた。こうしたテーマを念頭に、「中期的な財政運営に関する検討会」の議論は進められていくこととなる。

社会保障に関する検討

さらに、国家戦略室の取り組む分野は広がっていった。2010年2月8日からは「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」が、3月8日からは「新年金制度に関する検討

会」が開催された。いずれも、民主党が野党時代から取り組んできたテーマで、古川室長も全面的に検討に携わってきたものだ。特に番号制度は、これまで数十年間、検討対象になつては消えるというプロセスを繰り返してきた、地味だが極めて重要なテーマである。いわゆる「納税者番号」制度の議論も昔からなされてきたが、「国民総背番号」的な受け止め方をされ、プライバシーの観点からの拒否反応が国民の間に強く、実現には至っていない。しかし、海外では多くの国において、全国民を対象とした番号制度が導入され、行政の基本的なインフラになっている。古川室長のほか、菅副総理も番号制度には関心を持っており、強力にこの検討を急がせた。「社会保障と税の一体改革」のツールとして、消費税論議にも関係しうるものであったことも、副総理の関心の背景にはあったと思われる。共通番号制度の導入は、複数省庁にまたがり明確な主管官庁がないことから、国家戦略室が旗を振るにふさわしい案件だったといえる。ここでの検討が「社会保障と税の一体改革」に引き継がれ、いわゆる「マイナンバー」法案の提出に至ることとなる。あまり知られていないが、国家戦略室から産み出された重要な成果のひとつである。

予算制度改革の具体化

この時期は、他にも案件が目白押しだった。前年10月に閣議決定した「予算編成等の在り方の改革について」では、年度内に、3つのテーマについて国家戦略室が「指針」を策定することとなっていた。「予算執行監視チーム」の設置、「予算執行の情報開示の充実」、それに「政策達成目標明示制度」の導入である。予算執行監視チームは、各府省内部に設置し、無駄の防止、予算の効率化に向けて自律的かつ不断の取組みを行っていくことを意図した仕組みである。旧政権下でも、「行政支出総点検会議」（通称「ムダゼロ会議」）において、同様の自律的な体制の構築が提言されたが、今回設置するチームは、政治家たる副大臣がヘッドを務めることにより、お手盛りを防ぎ、まさに政治主導を発揮して中からの改革を進めていくことを期待している。このチームは、別の指針に基づく情報開示の充実や、行政刷新会議により「事業仕分けの内生化」として導入が検討されていた「行政事業レビュー」を含むワンストップ・ショップ的な役割を担うものとして、「予算監視・効率化チーム」と名称を変えて導入されることとなった。この指針作りは主に、民間企業から国家戦略室に出向していた同僚が担当した。民間の業務改革的な発想で、各府省の創意工夫により自由に改善・効率化のための計画を作ってもらうことが基本にあったが、「役所的」な業務に慣れた各府省の担当者には中々その趣旨を理解してもらえない苦労もあった。

「予算執行の情報開示の充実」に関する指針の策定は私が担当した。情報開示については、これまでも累次取組みがなされており、屋上屋を架すよりも、まずはそれらを整理して、「どこに、何の情報があるのか」を国民に分かりやすく示すことを重視した。

もう一つ、指針を策定することとなっていたテーマが「政策達成目標明示制度」である。これは、菅大臣が国家戦略担当大臣就任直後に打ち出したもので、英国労働党政権で導入された「公共サービス合意」(PSA: Public Service Agreement)にヒントを得たものだった。

英国では、前述のスペンディング・レビューにおいて複数年度の歳出計画が作られる。それと併せて、その予算を使って何を成し遂げるか、国民に対する「成果」を約束する目標を立て、官邸主導でその進捗管理を行っていく。日本でも、政策評価制度は2002年から施行されている。しかし、政策評価制度が各府省、さらには各部局で縦割り・細分化して運用されているのに対し、「政策達成目標明示制度」は、英国のPSAにならって、政権の最重要政策について、府省横断的な目標を定めることを念頭に置いていた。マニフェスト主要事項等、政権の最重要政策について目標を立て、その進捗を管理していく。これはまさに、政権の司令塔たるべき国家戦略室にふさわしい仕事だ。だが、本制度の指針は、3月末の時点で原案が完成し、発出可能な状態であったにもかかわらず、官邸でストップがかかり、見送られることとなってしまった。政策評価制度等、類似の制度との整理をすべきというのが主たる理由だったが、官邸の一部に、国家戦略室の伸張に待ったをかける思惑もあったとの見方もある。この構想はここでいったんモメンタムを失い、その後、進捗管理の対象として想定されていたマニフェストの主要施策自体が見直されるなどの状況変化もあって、結局、再び日の目を見ることはなかった⁹。

財政健全化の枠組み

一方、「中期的な財政運営に関する検討会」は順調に進み、国会の都合等による遅れは若干あったものの、ほぼ予定通り、4月初頭に論点整理を取りまとめた。これはあくまで、有識者の意見を取りまとめたものという位置づけだが、財政収支を改善し、最終的には公的債務残高の対GDP比縮減を目指す段階的な財政健全化目標や、それを達成するための手法としてのペイアズユーゴー原則、中期財政フレームなど、後の「財政運営戦略」を構成する基本的な考え方が盛り込まれている。ただし、財政健全化目標の具体的な目標年度や目標数値については空欄となっており、それらは政治レベルでの検討に委ねられることとなった。

この間、欧州ではギリシャ問題への対応が喫緊の課題となっており、財政リスクへの国際的な懸念が高まっていた。こうした状況を、当時の菅財務大臣や仙谷国家戦略担当大臣が的確に認識していたことが、財政健全化へ向けた検討を進める大きな推進力となっていた。検討の初期の頃は、財政健全化目標を新たに設定することが本当に可能か、大臣達にも確信はないようだった。目標の達成の道筋を議論すれば、必ず消費税問題に突き当たることとなる。だが、目標のない財政健全化計画などありえない。どんなに困難でも、「坂の上の雲」があるからこそ山道を登っていけないのではないか。議論の末、何らかの目標を定

⁹ その後、「平成23年度予算編成の基本方針」（平成22年12月16日閣議決定）において、「…政策達成目標明示制度等の施策の取扱いを含め、関係府省・部局において政府全体におけるPDCAサイクルの整理・強化について検討を行う。」とされ、本制度は政策評価制度等に関する検討に吸収されることとなった。

めることは合意された。そして、目標としてはフロー（単年度収支）とストック（国債残高）両面が必要であり、公的債務残高の対GDP比を縮減に向かわせることが財政の持続可能性を確保するために目指すべきゴールであることも、関係者の共通認識となった。フロー目標については、指標として基礎的財政収支（プライマリーバランス）¹⁰を用いるか、財政収支を用いるかという選択肢があった。基礎的財政収支の場合、その黒字化が当面の目標となる。自公政権下でもこれが財政健全化目標として採用されており、リーマン・ショックが無ければ、2011年度にも達成することを目指していた。しかし、基礎的財政収支が均衡しても、利払費の分だけは公債残高が増え続ける。金利が成長率より高い場合、財政の持続性確保に必要な、公的債務残高対GDP比の安定化・縮減というゴールを実現するには、基礎的財政収支がぎりぎり黒字化しただけでは足りず、一定の黒字幅を確保する必要がある。これに対し、利払費を含んだ財政収支は、より厳しい指標であり、財政健全化を確実に達成する観点からは財政収支の方が望ましい。しかし、財政収支を10年程度の期間で黒字化することはあまりにハードルが高く、一定の赤字水準を目標とせざるを得ないが、どのような水準を選ぶにしても、「黒字化」といった分かりやすい目標に比べて、その根拠の説明が難しい。最終的には、菅副総理（財務大臣）の鶴の一声で、2020年度までの基礎的財政収支黒字化を目標とすることが決断された。基礎的財政収支黒字化は、前述のように、財政の持続可能性確保へ向けた十分条件ではない。しかし、目標としては分かりやすいものであることに加えて、自民党が主張する財政健全化目標とも整合的であるとのメリットもあった。

財政健全化目標は、国と地方を併せたベースで定めることが、検討会の議論を通じての共通認識だったが、これに対して、地方側から強い反発があった。地方は国を上回る行政効率化の努力をしてきており、国の放漫財政のツケを地方に負わせることは許されないというのがその論拠だった。しかし、国の財政悪化の度合いが地方に比べてはるかに大きいこと背景には、国から地方への地方交付税等を通じた膨大な財政移転があり、国と地方の財政を切り離して考えることはできない。また、市場は、国と地方を合わせた公財政全体の健全性を見ている。国・地方を合わせた財政健全化目標を定めることは、国際的な市場の信認を確保するためには当然だった。だが、地方の声にも配慮し、国・地方の目標と併せて、国単独についても、2020年度までの基礎的財政収支黒字化等、同様の目標を定めることとなったのである。

5月に入ると、党では参院選のマニフェスト作成へ向けた議論が活発化していた。党の議論の内容は断片的にしか伝わってこなかったが、昨年の中院選マニフェストとは相当程

¹⁰ 基礎的財政収支とは、財政収支から利払費を除いたもの。基礎的財政収支の均衡は、利払費を除く支出と税収等が見合っている、つまり現世代が受益する公共サービスの経費を現世代の負担で賄っていることを意味し、財政健全化の一里塚と位置づけられる。

度趣を変えたものとなる気配は濃厚だった。他方、政府内では新成長戦略や財政運営戦略の策定へ向けた内部的な検討が着々と進められていた。

菅政権の発足

そうした中、6月2日、我々にとっては青天の霹靂ともいえる出来事があった。民主党の両院議員総会で、鳩山首相が突然辞意を表明したのである。「政治とカネ」の問題や普天間問題の迷走で、鳩山政権の命数は尽きかけていたが、思ったよりも早い決断だった。そしてただちに代表選が行われ、大方の予想通り、菅副総理が新代表に選出された。菅代表は6月4日に国会で首班指名を受け、6月8日に正式に菅内閣が発足した。国家戦略担当大臣であった仙谷氏が官房長官に任命され、新たな国家戦略担当大臣には、菅総理の最大の側近の一人である荒井聡氏が就くこととなった。また、菅総理とともに、国家戦略室をゼロから立ち上げてきた古川副大臣は、官房副長官に任命されることとなった。官邸入りは栄転であることは間違いないが、室員一同を前に、退任挨拶をする古川氏は、国家戦略室を去ることは「断腸の思い」であると声を詰まらせながら語った。彼の国家戦略室への深い思い入れがにじみ出ている。

菅総理、仙谷官房長官、古川副長官と、菅政権の官邸中枢には、国家戦略室で我々が親しくお仕えしてきた人々が揃うこととなった。荒井新大臣も、これまで総理補佐官として、実質的には菅副総理の補佐役を務めており、我々とは顔なじみだ。国家戦略室が、いよいよ政権の中心として力を発揮する体制になるのではないかという期待があった。

菅総理は、所信表明演説において、「強い経済、強い財政、強い社会保障」を主要な政策テーマに掲げた。増税を否定せず、これにより調達した財源を社会保障等の必要な投資に振り向けることによって、経済成長、財政健全化、社会保障の安定化を同時に達成していくとするものであり、社会保障重視派の経済学者・財政学者の思想が反映されている。そして、この中核となるのが、「新成長戦略」と「財政運営戦略」だ。すでに大詰めに近づいていたこれらの政策を、官邸と一体となった国家戦略室は一気にまとめ上げていく。そして、6月18日に新成長戦略、6月22日に財政運営戦略が閣議決定された。菅総理は、外交デビューとなる6月26日・27日のトロント・サミットに、新成長戦略と財政運営戦略を携えて臨み、首脳宣言においては、日本のこれらの戦略を歓迎するとの文言が盛り込まれた。さらに、6月29日には、社会保障と税に関わる番号制度と、新年金制度の2つの中間とりまとめが公表された。国家戦略室が手掛けていた4つの政策案件を、連続して次々と打ち出していったのは、翌月に迫った参院選をにらんだ官邸の戦略でもあった。

新成長戦略と財政運営戦略

2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」は、その後の民主党政権における経

済政策の基盤となるものである。前年末に、この骨格となる「基本方針」を国家戦略室スタッフが突貫工事で作成したことは前述したが、その際、過去に数多く作られた「成長戦略」のレビューも行われた。「新成長戦略」は、内容的には自民党政権時代のものとそれほど変わらないとの指摘もあるが、その指摘は半分正しく、半分正しくない。

まず、正しい部分についていえば、確かに、盛り込まれた各論的な施策の多くは、以前からも政府の政策文書に掲げられてきたものだ。だが、それはある意味当然でもある。そもそも、政府が「成長戦略」なるものを作ること自体に懐疑的な見方もある。言うまでもなく、経済の大部分は民間主体により動いているのであり、日本の経済成長は、個々の民間企業の努力によって実現されるものだ。「成長戦略」とは、基本的には民間企業の戦略の集合体に他ならないのであり、どのような分野に重点的に投資していくかが、政権が変わったからといってがらりと変わるわけではない。もし、政権交代によって個々の企業が180度戦略を変えざるを得ないような不安定な事態になるとすれば、それこそ成長には計り知れないマイナスとなるだろう。

だが、他方で、政府の成長戦略に全く意味がないと考えることも正しくない。国全体のマクロ経済政策は政府の仕事だ。また、個別の産業についても、政府の適切な関与（あるいは不関与）によって、より発展が期待できるものもある。そして、そうした政府の関与について、ある程度政権のカラーが反映されるのは健全な民主主義の機能といえる。

「新成長戦略」には、過去の成長戦略と比べて、明確な特徴がいくつかある。まず、基本思想として、「新たな需要の創出」という考え方を打ち出している。ここでいう「需要の創出」とは、かつてのように、単に公共事業で需要をかき上げするのではなく、新たな産業・雇用を生み出すことを意味する。他方で、もっぱら供給面の効率性を向上させることにより生産性の増加を図る政策とも一線を画する。菅総理は、公共事業主体の「第一の道」、供給面のリストラに偏った「第二の道」を超えた、「第三の道」という言葉でこの思想を表現した。「第三の道」とはもともと、1997年に労働党政権を誕生させたブレア首相が、それまでの右派や左派に替わる新たな労働党の路線を指すキーワードとして用いた言葉であり、菅総理の「第三の道」は、ブレア首相のそれとは似て異なるものである。だが、用語の是非はともかく、こうした大きな思想の転換を経済政策の基盤に据えようとする試みは、政権交代を象徴するものであり、国家戦略室という組織が担うにふさわしいものと言えよう。

具体的な内容としては、「新成長戦略」は7つの戦略分野と、それに対応する21の国家戦略プロジェクトを特定した。7つの戦略分野のうち、第一は環境・エネルギー分野（グリーン・イノベーション）、第二は健康分野（ライフ・イノベーション）である。これらはいずれも、今後世界的にも需要が拡大していくことが明らかであり、かつ日本が強みを有する分野である。また、市場原理だけでは成り立たず、政府の介入が必要であるという意味においても、成長戦略に掲げる合理性があるといえる。環境分野の筆頭、21の国家戦略プロジェクトの第一に挙げられていたのが、再生可能エネルギーに関する固定価格買取制度の導入である。この制度には賛否両論あるが、それだからこそ、民主党政権ないし菅政

権の個性が強く反映される施策であり、「政治主導」の発揮ともいえるだろう。また、第三の戦略分野として、アジアの需要・成長を取り込むことが挙げられている。この分野に関連する施策として、法人実効税率の引下げや、後のTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の議論につながる、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の構築が掲げられており、これらも政策の方向性について一定の舵を切ったものと評価できる。

また、「新成長戦略」においては、過去、様々な成長戦略が次々に策定されながら、そのフォローアップがなされてこなかったことの反省に立ち、各施策について10年間の「工程表」を定め、その進捗状況を管理していくことにより、戦略の「策定」のみではなく「実行」を重視する姿勢を明確に打ち出している。

その後、「新成長戦略実現2011」（2011年1月）、「日本再生のための戦略に向けて」（2011年8月）、そして「日本再生戦略」（2012年7月）と累次の政策文書が取りまとめられており、一見、以前と同じように次々と戦略が変わっているようにも見えるが、これらは一貫して2010年6月の「新成長戦略」をベースとして、そのバージョンアップないし、震災等を踏まえた上での再構築を行っているものであり、その根幹は維持されている。

一方、前述の「中期的な財政運営に関する検討会」等における検討の結果、策定された「財政運営戦略」は、①2015年度までに基礎的財政収支赤字を対GDP比で半減、②2020年度までに基礎的財政収支を黒字化、③2021年度以降において、公債等残高対GDP比を安定的に低下させる、という3段階の財政健全化目標を定めている。そして、これを達成するための仕組みとして、3年間の予算の大枠である中期財政フレームを導入し、これに基づいて各年度の予算編成を行う。その上で、年明けに財政健全化目標達成へ向けた進捗状況を検証し、夏に中期財政フレームをローリングで改訂するというサイクルをあらかじめ定めている。このサイクルに従って、理論的には、今後10年間、枠組み自体の大きな変更なしに財政運営を続けていくことが可能な仕組みとなっている。これは、日本の財政運営・予算編成を、多少なりとも「科学的」な水準に高めることを目指したものであり、財政面における国家戦略室の最大の成果といえる。

「財政運営戦略」は「新成長戦略」と一対を成すものと明示的に位置づけられており、両戦略の記述も互いに連動している。「財政運営戦略」と併せて、内閣府により「経済財政の中長期試算」が公表されたが、この試算においては、「新成長戦略」に掲げる成長率目標（2020年度までの10年間の平均で名目3%、実質2%）が達成される諸前提を置いた「成長戦略シナリオ」と、より保守的な前提を置いた「慎重シナリオ」の2つのシミュレーションが示されている。そして、「財政運営戦略」における財政健全化目標の管理は、「慎重シナリオ」をベースに行うことが定められている。これは、過去の失敗にかんがみて、財政運営の前提となる経済成長率の見通しは慎重に行うべきであるとする、有識者検討会での提言を反映したものである。

「新成長戦略」と「財政運営戦略」は、民主党政権下での日本の中長期的な経済・財政の方向性を初めて体系的に示すものであり、海外からの関心も高かった。国家戦略室では、これらの海外向けのPRにも積極的に取り組み、「新成長戦略」については外務省出身のスタッフが、「財政運営戦略」については私が主に説明を担当した。在京大使館等と数々のミーティングを行うほか、7月8日、9日には、ワシントンに出張し、ホワイトハウスを含む、米国の政府関係者、議会関係者、シンクタンク等への説明を行った。ワシントンでは初日の朝に飛行機で着いてから、昼食を取る間もなく立て続けに面会を行い、2日間で8件をこなすというハードな日程だったが、疲れを上回る充実感があった。海外の要人を相手に、自ら策定に関与した新たな日本の戦略を堂々と説明することは、政策担当者として冥利に尽きる。アレンジを担当してくれた米国大使館スタッフによれば、通常と同様の出張と比べてアポが極めてスムーズに入ったという。それは、これらの政策もさることながら、国家戦略室という新たな組織に対する米国側の関心も背景にあったことであろう。菅総理の就任から、参院選の直前までのこの一か月間は、国家戦略室の、そして菅政権の最盛期であったようにも思う。

しかし、黄金時代は長くは続かなかった。私が米国から帰国した週末、7月11日の日曜日に参院選が行われる。ここから、政権の苦難が始まるとともに、国家戦略室も政治の波に翻弄されていくこととなる。

第三章 2010年7月～9月

～総理直属組織「ポリシー・ユニット」構想～

参院選の敗北

2010年7月11日に行われた参院選で、民主党は改選前の54議席を大きく割り込み、44議席にとどまるという惨敗を喫した。本来、前年の衆院選の勢いを考えれば、参院選でも議席を増やすことは当然であり、参議院で単独過半数を確保して、民主党主導の政権運営を行うというシナリオが描かれていた。しかし、単独過半数どころか、連立与党でも過半数を確保できない状況に陥り、「ねじれ国会」を現出させてしまった。しかも、自公政権時代とは異なり、衆院の3分の2による再可決の道もない、真正のねじれ国会である。この惨敗の一因として指摘されたのが、菅総理がマニフェスト発表の記者会見において、消費税率の引上げに言及したことである。この発言は物議を醸し、しかもその後の選挙戦の過程で、低所得世帯への還付等に関して発言がぶれたことが、いっそう混乱に拍車をかけた。この消費税発言が、本当に民主党の敗因であったのかどうかは定かではない。大勝した自民党も消費税率引上げを主張しているし、選挙後の世論調査でも増税への理解が失われたわけではなかった。経済、財政、社会保障の一体的な立て直しを主要テーマとして掲げて選挙を戦う以上、消費税に言及すること自体は必ずしも唐突ではなく、むしろ言及しなければ不誠実との批判を受けただろう。だが、中途半端に10%という税率に言及すべきではなかったように思う。数字を出せば必ずそれは一人歩きする。また、財政健全化の道筋や社会保障改革の十分な検討がないままに、税率が先に出てくることは論理的におかしい。10%という数字は、自民党の公約を参考にした仮置きに過ぎないのだが、そうした説明自体が、本腰でない印象を与えてしまった。

いずれにせよ、参院選敗北の主因はおそらく、普天間問題の迷走や、「政治とカネ」の問題等を経て、民主党政権への幻滅が生じたことであり、消費税発言が無くても、やはり過半数割れしていた可能性は高い。しかし、消費税発言が不利に働いたことは間違いなく、何より、菅総理は党内に対しても負い目をかかえて政権運営にあたらねばならなくなってしまう。ねじれ国会の現出により、今後は法案の成立に非常な困難を伴い、国会における野党の力は甚だ強力なものとなる。結局この後、ねじれ国会は最後まで菅政権を苦しめ続け、政権の寿命を縮めていくこととなる。

ポリシー・ユニット構想

参院選の余韻もまだ冷めない7月14日、国家戦略室の慰労会が行われた。これは、6月中に、新成長戦略、財政運営戦略等の一連の政策を国家戦略室が中心となって取りまとめた労をねぎらうもので、仙谷官房長官の発意により、以前から予定されていたものだった。参院選後の状況を踏まえて中止もやむをえないかと思っていたところ、予定通り開催の運

びとなり、しかも総理にも臨席いただけることとなったのである。会場は、今は閉館した、赤坂プリンスホテルの旧館。古色ゆかしい風格のある会場に、新旧の大臣・副大臣、そして現職の官邸中枢が揃う豪華な催しとなった。菅総理は、旧知のメンバーを前にした親しみもあつてか、参院選の苦労も感じさせないリラックスした表情で、挨拶をした。しかしそれは、単なる挨拶を超えて、国家戦略室の今後についての、彼の構想の披露ともいえる発言であった。今後の国家戦略室は、菅総理が原点として思い描いていた、英国の **Policy Unit** を目指す。すなわち、総理直属のスタッフとして、彼の言葉を借りれば「森羅万象」について、情報収集や提言を行い、総理をサポートする。そのためにこれからは、週に一回か二回程度は、総理と国家戦略室スタッフが直接会う機会をつくりたい、と彼は述べた。他方、国家戦略室が従来行っていた国会業務や、調整的な業務は行わないことにするというのも、総理は明らかにした。この点について、私自身は、この瞬間には違和感はなかった。私が主に携わっていた財政については、国家戦略室は基本的な方針、枠組みを定め、具体的な予算編成作業は財務省と各省が行うという役割分担が既に確立していたからである。その一方で、新成長戦略については、細かな各省調整作業にまで入り込み過ぎているという指摘はあった。こうした業務のバランスを見直し、総理を中心とした、基本的な戦略策定に特化するという構想は魅力的に思えた。そのときの菅総理の朗らかな表情からも、後に報じられるような、国家戦略室の機能を縮小するという意図は全く感じられなかった。

しかしこの後、部外者は全く入っていなかったはずのこの会合の様子は、事実と異なる点も含めて直ちに報道された。その内容は、菅総理が国家戦略室の「縮小」「格下げ」の方針を示したというものであった。菅総理自身は、こうした受止めに対し、「自分はまったく“格下げ”をしたつもりはない。むしろ、総理直属のスタッフに“格上げ”したつもりだ。」と我々には語っていた。しかし、国家戦略室の新たな役割についての具体的な検討が官邸周辺で進むにつれ、実際に「格下げ」といわざるを得ない状況が明らかになっていった。

最も重大な変化は、国家戦略室が今後、調整的な業務を行わないようにするとの方針が、これまで国家戦略室が担ってきた、財政や成長戦略といった重要政策について、企画・立案を含めたすべての権能を失うことを意味するものと解釈されたことであった。そして、それらの権能は分割され、テーマに応じて内閣官房副長官補室や内閣府の経済財政部局が引き継ぐとの方向性が内々に議論されていた。この議論は、当事者である国家戦略室は蚊帳の外に置かれたまま、官房長官・副長官部局で進められており、国家戦略室の「格下げ」どころか「解体」を目指すに近いものだった。実際、副長官補室では、国家戦略室からの権限の移管と併せて、多くのスタッフを移籍させる計画が練られていたのである。こうした動きを先取りするように、7月末に決定された平成23年度予算の概算要求組替え基準(従来の「シーリング」に相当するもの)は、国家戦略室を一切関与させずに検討が進められ、これを決定する「予算編成に関する閣僚委員会」も、従来は国家戦略室が主宰していたが、

今回は官房副長官及び副長官補室が主宰する形となった。従来、内閣の重要政策についての総合調整機能は副長官補室が担っていたが、政権交代後は、政策調整の多くを政治家が自ら行うようになったことや、新たに国家戦略室が設置されたことにより、副長官補室の機能の一部は縮減していた。同様に、内閣府の経済財政部局は、自公政権下では経済財政諮問会議の事務局として大きな存在感を有していたが、同会議の廃止と国家戦略室の設置により、経済財政政策の要としての機能が制約されることとなった。その結果、国家戦略室と、副長官補室・内閣府といった既存組織との間には、おのずから緊張関係が生じることとなる。これらの機関間の権限・機能の重複が明白だったにもかかわらず、十分にその関係を整理しないまま走り出したことの弊害であったが、国家戦略室の機能縮小はその裏腹として、副長官補室や内閣府の機能回復を意味していた。こうした部局をはじめ、国家戦略室の設置により権限を制約される恐れのある各省庁には、国家戦略室の縮小をむしろ望む空気もあったであろう。

他方、菅総理が新たな国家戦略室の役割として期待した、総理直属スタッフとしての情報収集・政策提言機能も中途半端にとどまっていた。総理は、7月14日の慰労会では、国家戦略室と週一回、できれば二回程度会う機会を作りたいと言っていたが、現実には週二回はおろか、週一回すら日程を確保することは困難であった。国際政治学者の北岡伸一氏や、JICA 理事長の緒方貞子氏を招いての勉強会と兼ねた、総理と国家戦略室のミーティングが開催されたが、結局、総理との正式な会合は夏の間を通じてこの二回だけで終わった。

この、「総理直属のスタッフ機能」を国家戦略室が担う上で問題となったのは、既存の官邸スタッフ、特に総理秘書官室との関係である。本来、まさに総理の直属のスタッフとして総理を支え、各府省から上がってきた情報や政策案を整理し、ときにはそれらに対するセカンド・オピニオンを提供するのは、総理秘書官の一義的な役割である。そうした立場からすれば、国家戦略室という得体の知れない集団が、各府省との調整もなく情報や意見を総理に入れることは、好ましからざることに違いない。総理の思いがどうであれ、官邸の「番頭」である総理秘書官室が進んで協力してくれることは、なかなか期待できる状況になかった。しかも、総理秘書官とは異なり、国家戦略室のスタッフは、官邸内に部屋を持っておらず、総理の日程すら把握できないし、各府省からの情報が自然に上がってくるわけでもない。こうした「部外者」が、刻一刻と変化する状況の中で、総理のニーズを的確に把握し、タイムリーに情報提供・政策提言を行うことは、至難の業である。こうした困難は、後に「総理補佐チーム」が国家戦略室内に正式に位置づけられた後も、常に直面することとなった。

このように一時期、国家戦略室は、従来の権能を全て失い、新たな役割も十分に期待できないという最悪の状況に陥りかけていた。ただ、幸い、こうした機能不全がそれほど表面化することはなかった。この時期はもともと政策案件の少ない夏休み期間であり、さら

に、8月の終わりからは、二週間に及ぶ民主党の代表選挙に突入したからである。

代表選

今回の民主党代表選においては、小沢氏の動向が大きな関心事となっていたが、ついに小沢氏が出馬を決意し、再選を目指す菅総理にとっては特に厳しい戦いとなった。小沢氏の選挙の強さは伝説的であり、特に、党の代表選ではそれまで無敗を誇っていた。民主党の正式な代表選では、党员・サポーターや地方議員の投票も加味されるとはいえ、国会議員の票が圧倒的なウェイトを持っており、国会において最大勢力を持つ小沢氏の力は侮りがたい。さらに、党员・サポーターや地方議員の投票でさえ、一般の世論とどの程度一致した傾向を見せるのか、測りかねる面があった。小沢氏は党の地方組織にも絶大な影響力を有すると伝えられていたからである。政策面では、菅総理の側に分があることは明らかと思われた。特に、財源論に関しては、小沢氏は政権を担う前のマニフェストの域を出ておらず、例えば地方への補助金を一括交付金化するだけで何割も削れるといった主張は、やや現実離れしていた。しかし、こうした一対一の構図になると、メディアは、良くも悪くも両者の主張を対等に扱うため、政策の優劣はあまり決め手にならない。知り合いの政治記者に聞いても、今回ばかりは全く勝敗が見えないとのことだった。我々は代表選の投票結果を、固唾をのんでテレビの前で見つめることとなった。蓋を開けてみると、党员・サポーター票及び地方議員票では、世論通り菅総理が圧勝し、国会議員票においても、僅差とはいえ菅総理が上回った。かくして、明確な審判の結果、菅政権は維持されることとなったのであるが、その後も党内では政争の火種がくすぶり続けた。

国家戦略室の反撃

国家戦略室は、完全に「格下げ」となったわけではなかった。国家戦略室から政策の調整機能を取り除く構想に対しては、意外なところから反論がなされた。民主党内で、菅内閣と一線を画す議員の一部から、「国家戦略局」設置を目指したマニフェストの違反であるとの主張がなされたのである。さらに、野党である自民党からも、国会において、継続審議となっている政治主導確立法案との矛盾が指摘された。政治主導確立法案においては、「国家戦略局」が重要政策の企画立案と総合調整を行うことが明記されており、国家戦略局の前身たる国家戦略室から総合調整機能を奪うことは、これに明確に逆行している。自民党のある議員は、国会において、意外なほどの熱意でこの点の質問を繰り返し、菅総理から、法案に書かれているとおり、「国家戦略局」において予算等の企画立案・総合調整を行う旨の言質を引き出した。

また、荒井国家戦略担当大臣は、菅政権の目玉政策である新成長戦略について、主導権を奪い返す動きに出た。国家戦略室の担当者の努力もあり、9月9日に第一回が開催された「新成長戦略実現会議」は、国家戦略室が主宰することとなった。この会議は、総理以

下主要閣僚と、経済界や学識経験者等の有識者、さらに日銀総裁がメンバーとなっており、旧政権下で開催されていた経済財政諮問会議のような強力な政策推進母体とすることが期待されていた。第一回会議では総理から法人税率引下げ等の検討についてトップダウンで指示がなされるなど、発足当初は大きな存在感を発揮した。この会議は後に、野田政権下において「国家戦略会議」へと発展することとなる。

そして、9月17日に第二次菅内閣が発足すると、国家戦略室は完全に復権へ向かうこととなる。6月8日に発足した最初の菅内閣では、大半の閣僚を鳩山内閣から留任させたが、9月の代表選で勝利した菅総理は、満を持して本格的な組閣を行った。新たな国家戦略担当大臣には、民主党政調会長を兼務する玄葉光一郎氏が選任された。国家戦略担当大臣が政調会長を兼ねることによる「内閣と党の一元化」は、本来、菅総理が初代の国家戦略担当大臣であった際に構想していたものであった。政調自体が廃止されたため、幻となったこの構想を、菅総理は自らの内閣で実現させたのである。民主党の若手のホープであり、政府と党の要職を兼ねる玄葉大臣が、大きな影響力を振るうことは間違いない。そして実際、就任直後に国家戦略室を訪れ挨拶をした玄葉大臣は、国家戦略室が今後、総理に対する情報提供・提言を引き続き行うとともに、以前行っていたような政策の総合調整機能をも担うことを明言したのである。

第四章 2010年9月～2011年3月 ～国家戦略室の拡大と変容～

国家戦略室の新たな体制

第二次菅内閣において、玄葉光一郎大臣、平野達男副大臣、阿久津幸彦政務官による新たな国家戦略室の体制がスタートした。この体制の下、国家戦略室の組織は大きく変化していく。

変化のひとつは、二名の審議官の登用である。国家戦略室は発足当初から、当時の菅大臣と古川副大臣の方針により、あえて局長や審議官といった幹部級の官僚を置かず、官僚は最高でも参事官（課長）級が二名いるだけの、フラットな体制としてきた。その背景には、幹部官僚を置くことによる「官僚主導」への警戒もあったと思われるが、それ以上に、菅・古川両者の頭には、彼らが政権交代前に視察してきた英国の Policy Unit のイメージが強くあったものと思われる。英国の Policy Unit においては、ライン構造をとっておらず、メンバーの一人一人がスタッフとして首相に直結している。日本の国家戦略室でも、比較的年長のメンバーが緩やかに取りまとめ役となりつつ、基本的には個々人が大臣及び副大臣（国家戦略室長）と直結する体制がとられてきたのである。

しかし、玄葉大臣は、幹部級の官僚を「束ね役」として登用し、国家戦略室の体制を「強化」する方針をとった。好むと好まざると、官庁は年次や肩書が重視される世界であり、仕事を進めていくためにはそれに適した体制が必要であるとの考え方もあろう。その結果、財務省と経済産業省から1名ずつ、2名の幹部級官僚が内閣審議官として着任することとなった。また、玄葉大臣は、2名の秘書官の他に、5名の参事官を各省から登用し、さらに民主党の職員も加えた巨大な大臣室を構成していた。こうした大臣室の拡大は、仙谷大臣の時にも見られた傾向である¹¹。それらのメンバーに、国家戦略室の2名の審議官が加わり、毎朝ミーティングを行う。だが、そうするとこのインナーサークルと、国家戦略室全体との二重構造になり、以前のように国家戦略室全体が「大臣室」ともいえるような一体性を保つことが難しくなるという面もあった。やはり個々人の「顔が見える」体制はせいぜい20人程度が限度であり、組織がそれ以上大きくなると、いくつかの層に分化してしまうのはやむをえないのかもしれない。

新たな国家戦略室におけるもう一つの大きな組織上の変化は、2チーム体制となったことである。これは、7月までに国家戦略室が担っていた政策の総合調整機能と、7月以降に菅総理が国家戦略室に与えようとした、総理への情報提供・提言機能とを両立させるための工夫として、以前から内々に官邸サイドで検討されてきたものだった。同じ国家戦略

¹¹ 玄葉大臣の後の古川大臣も、引き続き「大きな大臣室」を構成した。

室内に、通称「A チーム」と「B チーム」という二つのチームを置き、前者に総合調整機能を、後者に総理のサポート機能をそれぞれ担当させるのである。A チームは、室員の大半が所属し、玄葉大臣と平野副大臣、そして新たに登用された2名の審議官の下、いくつかのラインに分かれて業務を行う、いわば国家戦略室の「本体」である。他方、B チームは、国家戦略室初期、すなわち菅大臣・古川副大臣の下で採用された民間出身スタッフを主体としつつ、官僚としては、私と、他に外務省、防衛省出身者の3名のみ、計15名のチームとなった。比較的年長者であり、審議官級として既に採用されていた、富士通総研出身の職員が一応の取りまとめ役となるが、基本的には、初期の国家戦略室と同様にフラットな体制とし、阿久津政務官と、国家戦略担当となった加藤公一総理補佐官を通じて、菅総理を直接サポートする。このB チームは、その機能に因んで、「総理補佐チーム」と命名された。私自身は、A・B 両チームとの兼任となり、A チームでは引き続き財政を中心に担当することとなった。

こうして、新たな国家戦略室は、体制全体としては極めて強力なものとなった。玄葉大臣は政策通であることに加え、政調会長を兼務し、政府と党の両方の政策を統括する強大な地位にある。玄葉大臣を支える平野副大臣は、政治家としての度量と、官僚出身者としての実務的能力を兼ね備えた稀有な方であり、特に財政に対する造詣が深い。さらに、「総理補佐チーム」を担当する阿久津政務官と加藤総理補佐官は、それぞれ菅総理の最大の側近のひとりであり、総理への頻繁なアクセスを持っている。この体制の下、国家戦略室はさらなる黄金時代を迎えるかにも見えたが、現実はそう甘いものではなかった。

平成 23 年度予算編成

財政・予算編成に関しては、一時的とはいえ国家戦略室がその権能を手放し、副長官補室に担わせたことが、国家戦略室の地位の相対的な低下を招くこととなった。平成 23 年度予算編成の目玉となる「元気な日本復活特別枠」の配分を決める「政策コンテスト」は、政務レベルでは国家戦略担当の玄葉大臣と平野副大臣が実質的な取りまとめ役になりながらも、事務方としては国家戦略室を関与させず、副長官補室が引き続き担当することとなった。また、政権の最大のテーマのひとつである「社会保障と税の一体改革」についても、副長官補室のラインに担当室が作られることとなった。国家戦略室はこれまで、菅政権の主要課題である経済・財政・社会保障の一体的な改革のうち、経済についての「新成長戦略」と、財政についての「財政運営戦略」を取りまとめ、さらに社会保障・税に関わる番号制度や、新年金制度についても検討を進めてきた。こうした経緯からすれば、社会保障・税の一体改革は国家戦略室が窓口を担当することが自然な流れであるとも思われたが、結局、このテーマは仙谷官房長官・古川副長官のラインが引き取ることとなった。他方で、従来副長官補室を中心に検討していた包括的経済連携（EPA）については、玄葉大臣の意向により、国家戦略室が新たに担当することとなった。このように、組織の所掌が大臣等

の属人的な関心で決まる傾向があるのは、民主党政権の特徴のひとつといってよい。だが、それでも国家戦略室が一貫して財政・予算についての「司令塔」としての地位を保持していれば、政策コンテストや社会保障・税一体改革の所掌が副長官補室に移ることはなかったかもしれない。いったん国家戦略室が「格下げ」と言われるような事態が生じてしまうと、政権交代直後にあった国家戦略室の得体の知れない熱気のようなものが無くなり、再び「司令塔」に戻すことはなかなか簡単ではないのが現実なのである。

国家戦略室は、財政・予算については10月末あたりまであまり出番がなかったが、室全体としては活発に活動していた。引き続き「新成長戦略実現会議」を運営するほか、TPP（環太平洋パートナーシップ）を含む包括的経済連携については、調整の中核となっていた。包括的経済連携、特にTPPは、国家戦略室が手掛けた案件の中でも最も政治性が高いものであり、閣僚級や副大臣級の会合を重ねた末、11月9日に基本方針を閣議決定した。経済連携を進める上で最大の論点となるのは農業問題である。経済連携と表裏一体のこの問題に政府を挙げて取り組むため、国家戦略室が中心となって「食と農林漁業の再生実現会議」を11月末から立ち上げることとなり、室内に専担のラインを新たに設けることとなった。

さらに、予算についても11月からにわかに動きだした。「予算編成に関する閣僚委員会」の開催を皮切りに、子ども手当及び、包括的経済連携への対応もにらんだ農業予算の方針決定のため、それぞれ閣僚級の会合を開催することとなった。子ども手当と農業予算については、約1か月で大臣級会合と副大臣級会合を合計10回も開催し、一転してハードな日々となった。さらに、「予算編成に関する閣僚委員会」を数回開催し、12月16日に「平成23年度予算編成の基本方針」を決定した。このように、国家戦略室は、特別枠の配分にこそタッチしなかったものの、予算編成全体については一定の役割を果たしたといえる。だが、国家戦略室が予算編成の「司令塔」として機能したかということ、それにはまだ及ばないのが実態である。玄葉大臣は政調会長としての立場で、予算編成上の重要な決定の多くに関わっていたが、事務方を含めた国家戦略室そのものが関与したのは、子ども手当等、一部の論点にとどまる。成長戦略や経済連携については、多くの府省間の調整役としての国家戦略室の機能が重要になるが、予算編成については、財務省という巨大な調整官庁が既に存在しており、自ら官邸や党にも働きかける能力を持っている。ボトムアップの情報を持たない国家戦略室が中途半端に予算編成に関与しようとするのは、常に屋上屋を架すおそれがあった。だが、財務省といえど、常に政治的な力に抗して健全財政を追求することができたかということ、決してそうはいえないことは、今日の惨憺たる日本の財政事情が如実に示している。国家戦略室に予算の「司令塔」として真に求められるのは、むしろ財務省をも超えて、政治的圧力を排し、財政規律を守る姿勢なのかもしれない。

総理補佐チーム

一方、総理直属のサポート機能についても、新たに結成された「総理補佐チーム」、通称 B チームが活発に活動していた。

週 3 回、阿久津政務官室で、原則として加藤総理補佐官も同席の下、定例ミーティングを行い、各人が報告を行う。チームは総勢 15 名、一回のミーティングに出席するのは 10 名程度で、十分に親密性を保つことができる規模だ。それぞれの報告は簡潔なものだが、内政から外交・安保まで、約 2 か月の間にのべ 100 件以上の報告がなされた。総理補佐チームの多くは民間の企業や政府系機関の出身で、独自のネットワーク、情報源を持っている。こうした報告の内容を阿久津政務官、加藤補佐官が把握した上で、適宜総理に伝えるというのが基本的な業務のフローであった。そしてやはり、より重要なのは、チームのメンバーが総理と直接会って議論することであるが、総理とのミーティングは何度か行われたものの、そう頻繁に時間を取ってもらうことはできなかった。ネックになるのは、総理との物理的な「距離」である。国家戦略室の職員は全員官邸パスを持っており、常時官邸に出入りすることができる。国家戦略室が所在している内閣府本府は官邸のすぐ向かいにあり、歩いて 5 分程度だ。しかしそれでも、常に総理の傍にいる総理秘書官はもとより、同じ建物の中にいる他の官邸スタッフと比べても、総理にアクセスするハードルは格段に高くなる。情報通信技術が発達した今日においても、物理的な距離はやはり重要なのである。7 月に、菅総理が国家戦略室を総理直属スタッフと位置づける構想を表明した直後から、我々としては官邸内に席を持つことをまずは最優先の事項と考え、総理にも繰り返しその必要性を訴えていたが、結局実現しなかった。物理的な距離の重要性を知っているからこそ、既存の官邸サイドの抵抗も強いのである。もっとも、この総理へのアクセスの問題については、後述するように、震災後、ある程度改善することとなる。

室内の変容

玄葉大臣の下、国家戦略室は人数的にも大きく拡大し、総勢 50 名近くとなった。増員の対象は主に、新たに手掛けるようになった EPA と、それと表裏一体のテーマとして始まった「食と農林漁業の再生」を担当する職員で、テーマの性質上、特に経産省と農水省の出身者が増加した。菅大臣・古川副大臣時代は、スタッフはほぼ官民半々で構成され、時には民間出身者の方が多き時期もあったが、今や官僚が圧倒的に多数となった。おおむね出身府省ごとに、審議官、参事官、補佐、係長級職員という縦割りのラインが構成され、違うライン、特に我々から見れば従来の業務とはかなり性質の異なる EPA や農林漁業の動きについてはほとんど分からない状況となった。初期のころからのスタッフから見れば、国家戦略室の雰囲気もかなり変容し、各省からの出向者のみで構成される副長官補室と似てきたとの指摘もあった。特に、本体の A チームと、主に民間スタッフで構成される総理補佐チーム (B チーム) の間には、ほとんど全く交流がなかった。総理補佐チームにおいては機微に触れる情報を取り扱っていることもあり、同じ国家戦略室内の A チームとの間でさ

え、多くの情報を共有していなかった。Aチームの側からも、総理補佐チームは得体の知れないブラックボックスのように映っていたと思われ、あまり積極的に接触を図ろうとする動きはなかった。総理補佐チームに属する民間スタッフは、それぞれ官僚にはない知見やネットワークを持っており、それらをうまく活用できれば、新成長戦略等、Aチームの業務にも役立ったと思われるが、その前提となるコミュニケーションが十分ではなかった。それなりに両チームの情報を把握していたのは、両チームを掛け持ちしていた私一人だけであったかもしれない。官民から集められた優秀なスタッフが融合して仕事をするという国家戦略室の当初の理念は薄れつつあった。その背景には、特に個性の強い初期からの民間スタッフと、彼らに比べれば霞ヶ関の「常識」をわきまえた官僚スタッフとの間での、価値観の相違があったと思われる。私自身は、英国財務省において、多様なバックグラウンドを持つ職員達が官民、組織の壁を超えながら働いている姿に衝撃を受け、こうした「多様性」「流動性」を霞ヶ関においても実現していくことが必要であると強く信じている。菅大臣、古川副大臣の下で立ち上げた国家戦略室は、その組織自体が、私自身が目指す「新しい霞ヶ関」のモデルとなるものであった。しかし、国家戦略室においてさえ、官民の融合は完全には実現していない。これは、官庁の「文化」を変えることがいかに難しいかを物語っている。

平成 23 年度予算は、12 月 24 日に概算閣議決定した。民主党政権として二度目の予算は、旧政権下と同じ 24 日にまとまり、日程的にも「平常化」した。予算編成も終わり、一連の業務がようやく一段落した 12 月 27 日、玄葉大臣以下政務三役と、国家戦略室のスタッフ全員が一同に会するミーティングが行われた。こうした全員ミーティングは、玄葉体制では最初であり、かつ最後のものとなった。この場では、玄葉大臣が新たに取組もうとする 3 つのテーマが披露された。人口減少社会への対応、エネルギー戦略、そして文化戦略である。これらのテーマについて、まさに上下の隔てのない、フリー・ディスカッションが行われた。私も遠慮なくどんと発言したが、比較的最近国家戦略室に来たある官僚スタッフは、政務三役の前で一介の室員が堂々と議論する様子に衝撃を受けたようだった。しかし、我々からすれば、これが国家戦略室の本来の姿である。この日議論した 3 つのテーマは奇しくも全て、翌年 3 月に起きる大震災によって改めて問い直されることとなるものであり、その意味では先見の明があった。しかしこの時点ではまだ誰も、そのような事態を想像してはいなかったのである。

激動の年へ

年が明け、2011 年、国家戦略室は新年早々から動き出した。まず、財政に関しては、前年末に閣議決定した平成 23 年度予算を受けての、「財政運営戦略の進捗状況の検証」を 1 月 21 日に公表した。同時に、内閣府の「経済財政の中長期試算」についても、新年度の経済見通しを織り込んだ改訂版が公表された。2010 年 6 月に策定した「財政運営戦略」は、

5年間、10年間単位の財政健全化目標を定めるとともに、3年間の予算の大枠である中期財政フレームを導入した。そして、毎年の予算決定後に、その進捗状況を検証した上で、夏に中期財政フレームをローリングで改訂するというサイクルをあらかじめ定めている。こうしたサイクルが着実に回り始めたのである。

また、1月25日には、「新成長戦略実現2011」を閣議決定した。これは、前年6月に策定した「新成長戦略」について、2010年の成果と、2011年に見込まれる成果の記述を主な内容としている。前述したように、「新成長戦略」は、過去の様々な戦略のように言いっ放しで終わるのではなく、しっかりと実現へ向けて進捗管理していく方針を明示しており、そのための一つのステップと位置づけられる。

また、新たに加わった業務の柱が、TPP（環太平洋パートナーシップ）を含む包括的経済連携である。包括的経済連携、特にTPPは、国家戦略室が手掛けた案件の中でも最も政治性が高いものであり、閣僚級や副大臣級の会合を重ねた末、2010年11月9日に基本方針を閣議決定した。経済連携を進める上で最大の論点となるのは農業問題だ。経済連携と表裏一体のこの問題に政府を挙げて取り組むため、国家戦略室が中心となって「食と農林漁業の再生実現会議」を同年11月末から立ち上げることとなり、室内に専担のラインを新たに設けることとなった。そして、これらの問題についての国民的な議論を広げるため、各地で「開国フォーラム」と呼ばれるタウン・ミーティングを開催することとなった。

このように、国家戦略室は政府の重要政策の立案・調整において、重要な役割を果たしていたといえるが、依然として、その働きが世間で十分に認識されているとは言いがたかった。様々な会議を仕切ってはいるが、あくまで国家戦略室は事務方であり、成果物となる政策に国家戦略室の名前が出てくるわけではない。経済財政諮問会議が経済政策の司令塔としての存在感を発揮していた際にも、その事務局である内閣府が司令塔として認識されていたわけではなかった。

また、国家戦略室が主宰する会議は、「予算編成に関する閣僚委員会」、「新成長戦略実現会議」、「包括的経済連携に関する閣僚委員会」、「食と農林漁業の再生実現会議」等、多岐にわたるが、個々の会議は重要な案件を扱っていても、経済財政諮問会議のような「ワンストップ・ショップ」的な存在に比べて、世間の注目が集まりにくい面もあった。

他方、菅政権の運営は困難が続いていた。2010年9月の第二次内閣発足時に、60%を超えていた支持率も、その後の臨時国会中に、尖閣問題や小沢問題等で急激に下降し、その後二度と回復することがなかった。新年になって部分的な内閣改造を行い、仙谷官房長官らが退任する一方、社会保障・税一体改革の担当として、自民党政権での担当者だった与謝野馨氏を起用するという異例の人事を行った。これは、社会保障・税一体改革を超党派のテーマと位置づける菅総理のメッセージを体現する人事だったが、野党からはむしろ反

発を招き、政権浮揚効果は無かった。対決姿勢を強める野党は、ひたすらに早期解散を求め、予算に不可欠な特例公債法すら成立の見通しがたたなかった。

こうした中でも、国家戦略室内の「総理補佐チーム」は、政権を支える方策を考え続けていた。菅総理の意向も踏まえ、業務の中心は、前年のような単発的な報告を重ねるスタイルから、よりテーマ性を持ったものになりつつあった。一つの柱が、国民への発信である。年末から年始にかけては特に、総理の記者会見や施政方針演説を通じて国民に訴えるべきメッセージの提案を試みた。菅総理の長年の知人である、元TBSキャスターの下村健一氏が官邸の広報担当となっており、彼とも連携して発信方策を議論した。下村氏は、総理を支えようとする強い意思を持ちながらも、官邸の官僚機構の中で奮闘しており、その意味でも総理補佐チームと親近感があった。また、総理補佐チームの業務のもう一つの柱として、ある程度まとまったレポートを二本作成すべく取り組んだ。ひとつは、菅政権の経済政策の背景にある考え方を国民に分かりやすく解説することを試みたもので、菅総理が参考とした様々な識者の理論を融合し、菅総理のいう「第三の道」、すなわち積極的な需要と雇用の創出を柱とする経済政策の体系化を行った。もうひとつは、内閣のガバナンス、すなわち総理・官邸を中心とする行政機構の統治のあり方についての提言をまとめたもので、こちらも様々な識者との意見交換を経ながら、官邸内外の動きを見てきたスタッフならではの視点で書かれている。これらのレポートは3月時点では相当程度のドラフトが出来上がっており、特に経済理論のレポートについては、菅総理への説明日程の調整に入っていた。しかし、これらは結局、未完に終わることとなる。3月11日、日本を変える出来事が起きたのである。

第5章 2011年3月～9月 ～大震災の発生とその後～

東日本大震災の発生

2011年3月11日の午後2時46分、東日本を巨大な地震が襲った。そのとき我々はちょうど、阿久津政務官室で総理補佐チームの会議を行っていた。この少し前にも、やはりこの部屋で会議中に地震が発生したことがあった。阿久津政務官は防災担当を兼ねており、我々に対し冷静に、身の安全を守るよう指示されたことが印象に残っている。しかし、今回の地震の揺れは、前回のものよりはるかに大きく、そしていつまでも続くかと思われたぐらい、長かった。相当な規模の地震が起きたことは疑いなく、阿久津政務官は直ちに対応が必要となるであろう。我々は会議を終了し、執務室に戻った。執務室のテレビでは、次々と地震の状況が映し出され、この地震が想像をはるかに上回るものであることが徐々に明らかとなっていった。特に、津波に覆われた大地が、海と区別がつかなくなっている様子には声を失った。この日の夜には、オーストラリア大使館の書記官宅でのパーティーに、同僚の数名と共に呼ばれていたのだが、当然キャンセルとなった。

震災は当然、国家戦略室の業務にも大きな影響を及ぼすこととなった。この週末に予定されていた「開国フォーラム」は中止となった。それに止まらず、国家戦略室が担当している政策案件の検討は当面すべて停止することとなった。災害直後の緊急対応においては、国家戦略室のように「現場」を持たない組織は無力である。全力で震災対応に当たっている他の府省の邪魔をしないことを優先し、人材の融通要請があれば前向きに応じる、というのが当面のスタンスとなった。実際、発災後約一週間で設置された被災地生活者支援特別対策本部に、事務方トップの審議官の他、外務省と防衛省出身の職員が併任されることとなった。国家戦略担当の政務三役についても、平野副大臣と阿久津政務官は防災担当を兼ねていたため、当然震災対応に専念することとなり、玄葉大臣も、福島県出身議員として被災地対応に追われることとなった。

だが、当面の初動対応がある程度済んだ段階では、復興へ向けた検討が併せて必要になってくる。また、財政や、新成長戦略等、中長期的な政策運営の方針についても、震災を踏まえた軌道修正がいずれ必要となる。これらに向けた準備を進めるため、国家戦略室は静かに再始動した。玄葉大臣も、初動対応が一段落した辺りから、復興対策への意欲を見せ始め、大臣の指示の下、スタッフが手分けして集中的に有識者からのヒアリングを行った。

総理補佐チームの新たな活動

また、総理補佐チームは、所掌にとらわれず総理のサポートをすることを任務としてお

り、独自に動いていた。総理補佐チームの働き方を変えるきっかけとなったのは、震災直前の3月9日、五十嵐敬喜法政大学教授が国家戦略担当の内閣官房参与に任命されたことだった。五十嵐氏は、菅総理とは20年来の付き合いで、土地問題等について菅氏の指南役を務めるほか、都知事選への対応等、政治的な支援についても深く関わってきた。五十嵐氏は、正式に参与に発令される前から、国家戦略室との連携を菅総理から依頼され、我々とも何度か会合を行っていた。参与に就任した五十嵐氏は、官邸の4階に執務室を与えられた。これにより、まがりなりにも国家戦略室の橋頭保が官邸内に確保されたのである。この部屋を拠点として、総理補佐チームのスタッフも、参与や、内閣広報官室の下村氏との打ち合わせをスムーズに行うことができるようになった。また、この部屋で待機し、総理の時間が空いた瞬間に飛び込むといった運用も可能となったのである。

五十嵐参与を中心として、菅総理と付き合いの長い他の数名の参与等が、「参与グループ」を構成することとなった。参与には秘書官等のスタッフが全くいないため、会議のセッティング等の手伝いを、私を含めた若干名の総理補佐チームスタッフが務めることとなった。この役割を通じ、参与グループと総理との打ち合わせに同席する形で、我々も総理との面会の機会が定期的に持てるようになったことは、総理の問題意識等をタイムリーに把握する上で非常に重要なことであった。総理からすれば、孤独な官邸の中で、旧知の参与達は最も心を許して話のできる相手であっただろう。実際、こうした打ち合わせにおいては、震災・原発対応の重責を負った総理の生の声をしばしば聴くことができた。菅総理は、部下の官僚を信頼せず、こうした政治任用の参与を多用したことが政策のブレにつながったという指摘も一部にあるが、私が見た限りでは、総理が参与の進言によって新たな政策を思いつくというよりむしろ、多くの場合、総理は既にある程度自分の考えを持っており、参与を含め様々な人と議論をしながらそれを固めているという雰囲気があった。それは、震災後に定期的に行われた記者会見についても同様である。震災後は、菅総理はそれまで行っていた毎日のぶら下がり会見を中止し、それに換えて、記者会見場での記者会見を週一回程度行うようになった。毎回の会見で総理が国民へ向けて発するメッセージは、事務の秘書官と内閣広報官室の官僚が中心となってドラフトを行うのが基本であるが、菅総理の場合、震災後は特に、下村氏や、田坂広志内閣官房参与の意見も多く採り入れるようになった。国家戦略室総理補佐チームも、下村氏や田坂氏との連携を通じて、間接的にそれをサポートした。だが、最終的には菅総理は自分で発言内容を考えることが多く、しばしば、自らタイプしたと思われる草稿をそのまま秘書官や下村氏に渡し、原稿を整えさせていた。

もちろん、こうしたトップダウンのやり方には短所もある。省庁から事務秘書官を通じた「正規」のルートによりボトムアップで政策を上げてくる場合、その過程で各省との調整もなされるが、トップダウン方式の場合はそうした調整が疎かになりがちであり、「唐突」

な印象を周囲に与えることとなるし、「思い付き」と評される政策につながるリスクもある。しかし、省庁のフィルターを通したボトムアップの提案のみに依拠すれば、それはそれで「総理自身が何をやりたいのか分からない」「リーダーシップがない」という批判がなされるだろう。既存の省庁の方針と異なる政策は、ボトムアップのプロセスからは出てこない。特に、原子力政策を含むエネルギー政策については、大震災と原発事故を契機に、これまでの政策の前提が大きく崩れることとなった。こうした局面において政策の大転換を行おうとすれば、既存の秩序との衝突が避けがたい面もある。市民運動出身の菅総理と長年の付き合いのあるアドバイザーには、これまで行政を仕切ってきた省庁や経済界とは一線を画すバックグラウンド、情報源を持っている人々もいる。こうしたアドバイザーを通じ、省庁からは出てこない情報に絶えず接していたことは、菅総理の政策判断を「ブレさせた」とも評される一方、他の総理とは異なる視点の広さ・多様性を与えた面もあると思われる。今後も、各政権においてこうした政治任用のアドバイザーの活用は続くであろう。その長所と短所について、政治・行政のシステムとしての観点から分析していくことが必要である。

この間、参与グループと総理補佐チームが取り組んだ仕事の中心は当然、菅総理にとっての最優先課題である震災対応だ。もちろん、復旧・復興対策の中心は、大車輪で活動する各府省をはじめとする政府の正規の機関が担っている。そうした中で、参与や総理補佐チームの民間スタッフは、独自のネットワークを活用して被災地のニーズを直接くみ上げ、通常の対策からこぼれ落ちている視点を補完する役割をしばしば果たした。こうした活動は例えば、第二次補正予算において総理が特に明示的に指示した、漁港における保冷施設の復旧事業や、木質バイオマス調査事業の実施にもつながっている。

国家戦略室本体は、ゴールデンウィークの近辺から本格的に再始動し、新成長戦略の再設計や、エネルギー・環境戦略の策定等へ向けた方針を示す「政策推進指針 ～日本の再生に向けて～」を5月17日に閣議決定した。特に力を入れて取り組んだのは、震災・原発事故を受けて喫緊の課題となっていたエネルギー政策の見直しであり、6月7日の新成長戦略実現会議において、国家戦略担当大臣を議長とする「エネルギー・環境会議」を立ち上げることを決定した。だが、この頃から、エネルギー政策を巡る国家戦略室の動きに対して批判的な報道が出始めた。国家戦略室内でエネルギー政策を主に担当するのは、本体の通称「Aチーム」であり、中でも必然的に、経産省出身者が中心的な役割を担っていた。他方、総理補佐チーム（Bチーム）は、菅総理の直接の指示を受けて、情報収集等を行っていた。このように、同じ国家戦略室内に二つのチームがあり、それぞれが異なる立場でエネルギー政策に関与していることも世間には分かりにくかったが、そうした複雑な構造自体が報道のネタとなった。こうした批判記事は、原子力政策・エネルギー政策を巡る菅総理と経産省の対立の構図が、国家戦略室内部でも生じているようなトーンで論じていた。

しかし、こうした見方は一面的である。実際には、室内における経産省出身者と、総理補佐チームに属する民間スタッフの連携を通じて、国家戦略室が菅総理と経産省双方の視点を接着する機能をも果たしていた。その結果、7月29日に取りまとめられた「革新的エネルギー・環境戦略」策定に向けた中間的な整理は、原発への依存度低減という方向性を、国民全体が共有できるものと位置づけ、菅総理の意向をも相当程度反映する形で、政府としての統一的な政策指針を打ち出したのである。

菅政権の終焉

こうした政策を進める中でも、菅政権への風当たりは強まる一方だった。菅政権の震災対応・原発事故対応に対しては、マスコミや野党はもとより、与党内部からも批判がなされ、「菅おろし」のうねりは、6月2日の内閣不信任決議案採決へ向けてピークに達した。こうした政治的な経緯に立ち入った論評をすることは控えたい。ただ、論理的に確実に言えるのは、今回の震災被害・原発被害には、「天災」に起因する要素と「人災」に起因する要素があり、「人災」には、菅総理ないし菅政権に起因する要素と、それ以外の人々（過去の政権を含む）に起因する要素があるということである。これら3つの要素の割合がそれぞれの程度であったかについては評価が分かれよう。だがいずれにせよ、被災者の方々をはじめ、被害を受けた国民の側からすれば、被害の原因がこれら3つの要素のいずれかであるかは関係のないことであり、その怨嗟・不満は一義的には、時の政権に向かうこととなる。その意味で、この未曾有の大災害に直面した政権が、早期に舞台を降りることはひとつの宿命であったのかもしれない。この震災と原発事故は、ひとつの政権の力量をはるかに凌駕する課題であり、これに直面した政権が、その命数を使い果たすことは必定であった。おそらく、誰が政権担当者であったとしても、完璧な対応を行うことは不可能であり、常に対応が「不十分」「遅い」「混乱している」との批判を受けたであろう。しかし当然ながら、総理大臣さえ代われば、たちどころに政治が前に進み、震災からの復旧・復興と原発事故の収束が実現するようなものでないことは、その後の経緯を見ても明らかだ。今後のためには、菅政権の評価について、政治・行政のシステムとしての問題にまで踏み込んだ、より冷静な分析が必要である。

6月2日の不信任決議案採決においては、与党からも相当程度の賛成者が出ることが予想された。当日の朝まで、両陣営の綱引きが続いていたが、たとえ不信任案が否決されても、大量の造反者が出れば、民主党が分裂し政権基盤が揺らぐことは必至だった。そうなれば、大詰めを迎えていた復興構想会議における検討や、「社会保障と税の一体改革」といった重要案件が空中分解することにもなりかねず、それは何としても避けたいところであった。こうした状況も踏まえ、菅総理は、採決直前の代議士会において演説し、「一定の時期に、若い世代に責任を引き継ぐ」趣旨の発言をした。これは、言葉自体を額面通り読めば、全く退陣を明示したものではない。しかし、この時の政権を取り巻く周囲の環境にお

いては、これは、早期の退陣を示唆したものと受け止められた。この発言の効果により、不信任決議案は大差で否決されたが、結果的に政権の終末は不可避のものとなったのである。

あとは、残された期間で何を成し遂げるかであった。後に菅総理は、いわゆる「3条件」を掲げるが、この時点で目下に迫っていた課題は、復興構想会議の提言と、社会保障・税一体改革の成案の取りまとめであり、いずれも6月中が期限となっていた。社会保障・税一体改革については、民主党の調査会において議論が紛糾し、当初は「2015年度」とされていた消費税率引上げの期限が「2010年代半ば」に修正されたものの、消費税率の10%までの引上げを盛り込んだ成案はどうか取りまとめられた。震災による中断をはさみながらも、当初予定していた6月中にこの成案をまとめることができたのは、担当の与謝野大臣の尽力によるところが大きい。その背景には、与謝野氏を担当大臣に起用するという異例の人事まで行った、菅総理自身のこの問題への思い入れもあったといえよう。国会審議でも度々指摘されたように、2009年の衆院選における民主党マニフェストでは、消費税については明示的な言及が無い。そもそも財政健全化というテーマ自体が完全に欠落しており、予算の組替えによって財源を捻出し新たな施策を行うとの説明（それ自体の現実性も後に問題となったが）はあっても、既にここまで悪化している財政をどう建て直していくかという視点が無かった。政権交代直後は、消費税や財政再建については、せいぜい4年後に議論すればよいという雰囲気が大勢であった。そうした状態から、9か月後の2010年6月には、新たな財政健全化目標を設定し、さらに1年後には、消費税率引上げの方針が、具体的な税率とともに政府の文書に明記されるという、自民党政権下をも超える段階まで議論が進んだことは、衆院選時には予想もできなかった進展といえる。菅政権に対する様々な批判はあるにせよ、このように財政の「現実」に向き合った政策が進展したことは確実な成果であり、後に野田政権の下、「社会保障と税の一体改革」が立法化される下地となったともいえるだろう。

そして、6月27日の記者会見において菅総理は、退陣の前提となる「一定のめど」として、二次補正予算、再生可能エネルギー促進法、公債特例法の3件の成立、いわゆる「退陣3条件」を表明した。退陣の条件としてこれらを挙げることは、重要な意味を持っていた。これらはいずれも国会の議案であり、その成立という条件は、政府の意思だけでは成就できない。特に、法案の成立には、野党の協力が不可欠となる。これらの法案を放置したまま政権を下りれば、次の政権がたちまち立往生する火種を野党の手に残すことになる。しかし、その成立を退陣の条件とすることにより、野党が法案の成立を遅らせれば、それだけ菅政権を長引かせることになるというジレンマに野党は直面することとなるのである。他方、これらの条件は、その成就が一義的に明確であり、全く解釈の余地がない性質のものであった。つまり、これら3件が成立すれば、速やかに退陣する以外の選択肢はなくな

る。この記者会見の直前に、菅総理は執務室に腹心である秘書官や参与達を集め、この3条件の表明を予告した。これは、いよいよ菅総理が覚悟を決めたものと受け止められた。

3条件のひとつである再生可能エネルギー促進法案については、菅総理が延命のために突然持ち出したといった論調も一部にあったが、それは事実と異なる。菅総理が、野党議員時代から、風力発電やバイオマスといった再生可能エネルギーに関心を持っていたのは、自身のブログでも開陳しているとおりである。副総理時代も、固定価格買取制度の導入について、成長促進策の例としてたびたび言及しており、2010年6月に決定された「新成長戦略」においても、「21の国家戦略プロジェクト」の第1番目に固定価格買取制度の導入が位置づけられている。3条件のうち、二次補正予算についてはもともと成立は確実であったし、公債特例法案は、退陣の条件とされなくても、最終的には野党も成立に協力せざるを得ない（ただし、そのためには相当な政治的代償を求められたと思われる）ものであった。しかし、再生可能エネルギー促進法案については、退陣3条件に明示されなければ、成立しなかった可能性も高い。その意味で、本法案の成立は、文字通り総理の職を賭した成果の一つであったといえる。

8月中旬、公債特例法案と再生可能エネルギー促進法案について与野党間で合意が図られ、月内の成立が確実な情勢になると、いよいよ総理の退陣は現実のものとして迫ってきた。総理補佐チームの最後の仕事は、菅政権の1年3か月間の取組みを解説するレポートの作成であった。民間スタッフのうち数名は既に出身母体に戻り、最盛期には15名いた総理補佐チームのメンバーも9名まで減少していたが、阿久津政務官の指示の下、急ピッチで作業が進められた。阿久津政務官がこのレポートを作成しようとした背景には、特に震災以後の轟然たるバッシングの中で、菅政権が実際に行ってきた政策についてあまりにも事実が世間に認識されていないとの思いがあった。もちろん、政権の側からその実績を強調することは、自画自賛との批判を招くことは確実である。しかし、基本的な事実すら伝えられないまま、虚実混然としたバッシングの中で口を閉ざしたまま終われば、失敗の烙印のみ押されたまま、歴史の中に定着してしまうおそれがある。その評価は歴史に委ねるにしても、政権が取り組んできた事実と、それに込められた意図は、誰かが正しく伝えておく必要がある。こうした思いから作成された約30ページのレポートは、菅総理にも、自らの認識とおおむね合致するものと評価された。しかし、予想された通り、官邸スタッフの強い反対により、このレポートの政府文書としての公表は見送られ、阿久津政務官が個人的に作成した文書と位置づけられることとなった¹²。ただし、このレポートの項目立てに沿って、簡潔に事実関係のみを整理したメモは官邸から記者に配布され、官邸ブログにも掲載された。

¹² このレポートは後に阿久津議員のホームページに掲載されている。

そして、再生可能エネルギー促進法案が成立した8月26日、菅総理は民主党代表を辞任し、同日、官邸で退任表明の記者会見を行った。週末をはさんだ8月29日、民主党代表選が行われ、野田氏が新代表に選出される。翌日、8月30日の閣議で、菅内閣は総辞職した。

野田内閣が正式に発足する9月2日の朝、官邸ロビーには、内閣官房の職員が集まり、菅総理の最後の見送りを行った。その中にはもちろん、総理補佐チームの面々もいた。菅総理は最後に、最前列の職員の一人一人と握手を交わす。私もその中の一人だった。菅総理は、私の手を握った際に、「体は大丈夫か？」と声をかけてくれた。私が春にしばらく体調を崩していたことを気遣ってくれたのだろう。そして、拍手の中、菅総理は官邸の正面玄関の外へと去って行った。

国家戦略室が設置されて約2年。初代の担当大臣として、国家戦略室を立ち上げた菅総理の退任は、ひとつの節目に他ならない。しかし、菅総理の見送りを終えた我々がオフィスに戻ると、報道で新たな動きが伝えられていた。菅大臣の下、内閣府副大臣・国家戦略室長として、共に国家戦略室をゼロから創り上げた古川元久氏が、新たな国家戦略担当大臣に就任することとなったのである。

国家戦略室の新たな展開

古川大臣は、自らが創設者の一人となった国家戦略室を再強化することを志していた。また、官民スタッフの融合という、当初の理念に立ち返るため、組織の再編成を行う必要性を強く感じていた。

かつての経済財政諮問会議のような重要政策を議論する場として、新たに総理を議長とする「国家戦略会議」が立ち上げられ、国家戦略室がその事務局を担うとともに、「日本再生戦略」の取りまとめへ向けて検討を進めていくこととなった。

そして、新内閣の発足からほぼ1か月となる9月30日の夕刻、私を含め、初期の頃から国家戦略室に集ってきたメンバーが一斉に大臣室に呼ばれた。これは実質的な異動内示だった。官庁出身、民間出身を問わず、2009年の時点から国家戦略室に加わっていた初期メンバーは、喫緊の業務の必要上残ることとなった若干名を除き、10月一杯をめどに一斉に退任し、出身母体へと戻ることとなったのである。私も、11月1日付けで財務省に帰任した。ちょうど、新たなレイアウトを整えた国家戦略室のオフィスが初めて報道陣に披露されてから、丸々2年が経過していた。

国家戦略室は、新たな歩みを始めることとなる。

第二部 政権交代と国家戦略室の意義

第一章 「政治主導」とは何か

5原則・5策

以下は、2009年の民主党衆院選マニフェストの冒頭に掲げられている、「鳩山政権の政権構想 5原則・5策」である。

5原則

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。

原則3：各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。

原則4：タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆（きずな）の社会へ。

原則5：中央集権から、地域主権へ。

5策

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。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。

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集して、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。

第5策 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。

民主党の衆院選マニフェストについては、子ども手当や高校無償化などの個別政策と、それらの予算額を示した「工程表」が最も注目を集め、後々の議論の対象ともなったが、本当に重要なのはむしろ、この「5原則」「5策」だと考える。それは、これらが個々の政策ではなく、その上のレベルの、政府・行政自体のあり方を変えようとするものだからである。その一環として、「国家戦略局」の設置も、「5策」の第3策に掲げられている。

これら「5原則」「5策」の中には、日本の行政の特徴を根本から問う様々な論点が含まれている。以下では、それらの論点について順にみていきたい。

「政治主導」の意義

「5策」の中には、第1策、第3策、第4策と、「政治主導」という言葉が3か所登場する。この「政治主導」という言葉が、政権交代を実現した民主党の最大のキーワードであり、第3策に掲げられた国家戦略局構想の目指すところでもあった。だが、「政治主導」という言葉が何を意味するのかについては、必ずしも統一した認識がなかったように思われる¹³。「5原則」のうちの原則1と原則3では、それぞれ「政治家主導」「官邸主導」という、似ていながら異なる言葉が出てくるのも、そうした概念の混乱を象徴しているように見える。

「政治主導」の意味するところは論者により様々であるが、共通していえるのは、この対極にある概念が「官僚主導」ということだろう。むしろ、「官僚主導」のアンチテーゼとしてのみ、「政治主導」が語られていたところに、問題の本質があったといえる。

では、「官僚主導」とは何か。典型的に言われるのは、かつて、大臣は官僚が書いた国会答弁を棒読みするだけであり、閣議は、事務次官会議において調整された議案に閣僚達が署名をするだけのセレモニーと化していた、というような状況である¹⁴。だが、これが本当に「官僚主導」というべき状況だったのだろうか。また、それが、政権交代によって抜本的に変わったであろうか。実際には、官僚主導の権化のように言われていた事務次官会議を廃止しても、それだけで行政の仕組みが変わるわけではない。事務次官会議自体も、基本的には各省間で調整が済んだ案件の確認の場に過ぎず、そこに至るまでの調整と意思決定の過程こそが重要だからである¹⁵。

本来、官僚が事務方として、政策の立案や調整を行うことは当然である。立案や調整を超えて、本来大臣が行うべき意思決定までを実質的に行っているとみられるとき、それが「官僚主導」として世間の目には映ることとなるだろう。だが、自民党政権下でも、実際には必ずしも官僚が政策決定を「主導」していたわけではなかった。それぞれの政策分野において、「族議員」とも呼ばれる与党議員が大きな影響力を持っていたからである。民主党マニフェストの「5原則」の原則1、すなわち、一丁目一番地の理念には、「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」と書かれている。「政治主導」が、与党の政治家が官僚を動かし政策形成を行う「政治家主導」を意味するのであれば、政権交代前でもそれは相当程度実現されていたのであり、十分に的確な問題提起とは言えないよう

¹³「政治主導」の概念の混乱については、新しい日本をつくる国民会議(2010)、中野(2010)、清水(2011)、新藤(2012)等が論じている。

¹⁴ 飯尾(2007) p29~32、菅(2009) p45~56 参照。

¹⁵ 中野(2010) p170~172 参照。

に思われる。

むしろ、より重要なのは原則2の「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」という記述だ。この背景に、政府（内閣）と与党の「二元体制」という、日本の統治機構の根本的な問題がある。すなわち、行政の意思決定権が内閣（大臣）と与党に分立しているという問題だ。詳しくは後述するが、本来の「政治主導」とは、内閣を最高意思決定機関として、それを構成する総理及び大臣を頂点とする、行政機構の指揮命令系統の中で発揮されるべきものである。民主党の目指す「政治主導」も、当然それを意図していたものと思われる。

政務三役の役割の増大

この点、政権交代後、顕著に変わったのは、省庁内での政治家、すなわち大臣・副大臣・政務官という「政務三役」の役割である。

政権交代前は、大臣はともかく、副大臣及び政務官の存在感は必ずしも高いものではなく、実質的な意思決定のラインとは認識されていないことが多かった。しかし、日本に副大臣・政務官を導入する際のモデルとなったと考えられる英国においては全く状況が異なっている。かつて私が勤務していた当時、英国財務省においては、ゴードン・ブラウン財務大臣の下に、4人の副大臣（junior minister。大臣と併せて「minister」と総称されることが多い。）がおり、それぞれ省の業務の特定分野（おおむね、ひとつの局に相当）を担当していた。最重要の案件は大臣まで上がるが、局内の案件の多くは副大臣限りで決裁され、国会答弁も多くは担当副大臣が行う。他方、極めて軽微な案件を除いては、事務方限りで意思決定を行うことはなく、ほとんどの政策案件については、副大臣の決定を仰ぐ。担当分野を明確にし、権限と責任を持たせることで、その分野の知識は増し、部下の官僚との信頼関係も生まれるのである。

「5策」の第1策では、「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。」としている。民主党政権においては、英国の仕組みを参考としたのかどうか分からないが、副大臣・政務官に担当業務の分担制が敷かれ、担当分野の案件は副大臣・政務官を含む「政務三役」の了解なくして決定できないという原則が名実ともに明らかとなった。政権交代初期においては、政務三役があまりに多くの案件を背負い込んでボトルネックとなり、他方で官僚は萎縮し政務三役の指示がなければ動けないといった状況も指摘されたが、時が経つにつれ、政務三役と官僚との適度な距離感も醸成されてきたように思われる。

このような、「政務三役主導」という意味での「政治主導」は、民主党政権において相当程度進展したと評価できる。人数を約100人に増やすことまでは実現しなかったが、政務三役が省庁の意思決定のプロセスに明確に組み込まれたことは確かだ。特に、国家戦略室

のような組織においては、その性質上必然的に、政務三役の意思がなければ担当業務自体を決めることが不可能だった。おそらく、今後仮に再び政権交代があったとしても、一度強化された副大臣や政務官の役割が失われることはないのではないか。

だが、これによって、省庁の縦割りを超えた大胆な政策形成ができるようになったかといえば、道半ばであるといわざるをえない。政務三役の存在感が高まっても、それらの政治家が内閣の方針に関わらず属人的に自らの好む政策を進めたり、自らの持論を好き勝手に発言したりすれば、政権運営はかえって混乱することになる。政権交代初期には、時にそうした傾向もみられた¹⁶。

また、逆に、政務三役が所管官庁の意向をより声高に叫んだりするだけでは、省庁の縦割りがより顕在化するだけで、内閣としての統一的な政策形成はかえって妨げられる。新政権発足当初は、各省大臣は「要求大臣ではなく査定大臣として」厳しく所管の予算を見直すことが期待された。また、新しい政府税制調査会は、各省の副大臣で構成され、租税特別措置なども厳しく見直すこととされた。こうした発想の背景には、かつては政務三役が各省官僚の言いなりになっていたため、省益や既得権が維持され、予算のムダがなくならなかったが、政務三役が政治家として大局的な判断を行えば、省庁縦割りを超えて、予算のムダもなくなることができる、という考え方があったと思われる。しかし実際には、多くの場合、各省の政務三役は、「査定者」ではなく「要求者」として振る舞うこととなったのである。

総理を中心とする内閣主導

では、真にあるべき「政治主導」とは何か。それは、議院内閣制の下、「行政権は内閣に属する」と定める日本国憲法の思想からいえば、「内閣主導」に他ならない。内閣は、国会議員の中から選ばれた総理大臣により組織され、国会に対して責任を負う。こうした民主的基盤をもった内閣で決定した方針に基づき、大臣が配下の官僚を指揮する。当たり前のことだが、これが本来あるべき「政治主導」の姿だ。だが、後述するように、行政の意思決定が実質的に与党と内閣の間で分立する日本の実態においては、「内閣主導」の中でもとりわけ、総理のリーダーシップが重要となる。それは、通常、党の要職と閣僚は別々の人物が担う¹⁷のに対して、総理のみが自ら政権党の代表を兼ね、党と政府の政策を調整・統合する究極的な責任と権限を持っているからだ。「総理を中心とする内閣主導」あるいは「総理主導」こそが「政治主導」の要諦であるといつてよい。いかに政治家が活躍していても、与党議員や個々の政務三役がばらばらに動いていたのでは、「政治主導」とは言い難い。総理の示す大方針に基づき、大臣をはじめとする政務三役が官庁を動かし、また与党が政府と一体となって動くことによって、真の「政治主導」は発揮される。

「5原則」の原則3は、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ。」としている。「官

¹⁶新しい日本をつくる国民会議（2010）p8 参照。

¹⁷ ただし、菅政権においては例外的に、党の政調会長が閣僚を兼務した。

邸主導」は「総理主導」より少し広い概念だが、基本的には同じ方向を目指すものといえよう。そして、「5策」の第3策は、「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結集して、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。」としている。官邸機能を強化するために、総理を支える直属機関として「国家戦略局」を置くというマニフェストの構想は、まさに、「総理主導」という意味での「政治主導」の理念と整合的なのである。しかし、現実には、こうした観点から国家戦略室が機能するためには様々な課題があった。その原因のひとつに、日本における議院内閣制の実態がある。

議院内閣制の機能：日英の比較

民主党政権が政治・行政改革の参考にしようとした英国は、議会制民主主義の母国といわれる。古くは13世紀、ジョン王の課税に反発した貴族達が国王に認めさせた大憲章（マグナ・カルタ）が憲法の発端ともいわれ、さらにこれを無視しようとした国王を貴族軍が破り、州や都市の代表を加えた議会を設置したのが、議会制度の始まりとされる。もちろん、この時代においては議会といっても現在のそれとはかけはなれたものだが、17世紀における名誉革命以降、近代的な意味での議会制民主主義の確立についても、英国が先駆者の役割を果たしてきたことは間違いない。

また、日本と英国の統治構造が良く似ていることも、日本の政治・行政制度を考えるにあたってよく言及されることの大きな理由である。両国とも、政治体制として、アメリカのような大統領制ではなく、いわゆる「議院内閣制」を採用している。議院内閣制とは、行政府のトップである内閣が、議会（国会）与党に立脚している体制を指す。この体制の下では、与党の党首が自動的に首相となり、与党の国会議員達が内閣のメンバーとなるので、内閣と議会の一体性が高まるとされている。また両国とも、連邦制ではなく、基本的に中央集権的な国家だ。（ただし、現在では英国において、スコットランドやウェールズがある程度の独立性を与えられている）

このため、日本の政治制度のモデルとして英国は頻繁に引き合いに出されることになる。英国を参考に導入された主な試みだけでも、野党における影の内閣（シャドウ・キャビネット）の設置（民主党が野党時代に、「次の内閣（ネクスト・キャビネット）」として始めた）、国会における党首討論（クエスチョン・タイム）、さらに最近の選挙では定着した「マニフェスト」といったものが挙げられる。また、省庁における副大臣、大臣政務官の設置も、やはり英国の政府に倣ったものといえる。

だが、政治体制が似ていても、その制度が実際に機能する過程については、様々な相違がみられる。英国では伝統的に、議院内閣制の下、首相及び内閣に名実共に権力が集中しており、首相や閣僚のリーダーシップが発揮されやすい環境にある¹⁸。しかし、日本では

¹⁸ 飯尾（2007）は、議院内閣制は大統領制と比べて「権力集中的」な制度であるとし、英国型をその最たる例としている。

自民党政権下、与党、内閣、そして官僚という三者の間で実質的な権力が分立する慣習が作られてきた。党首が首相となり、与党議員から閣僚が選出されているにも関わらず、彼らが決めた政府の政策がそのまま党でも自動的に承認されるわけではない。党は党で別途、政策を審議する。政府が予算や法案を国会に提出する前に、与党内で「事前審査」といわれる手続きを経て予めその了承を得ることがルールとなってきた。その最たる例として、税制改正については、自民党の「税制調査会」が、財務大臣をも上回る事実上の最高決定機関として位置づけられ、「事前審査」どころか実質的な改正案の作成を担ってきた。こうした仕組みを通じて、与党の有力議員達は、大臣といった公式なポストに関わりなく、政府の施策に対する実質的な影響力を持ち、分野によっては「族議員」と呼ばれるようになる。

こうして、憲法上、行政権は内閣に属すると定められているにも関わらず、行政の意思決定権が内閣（首相及び閣僚）と与党の間で実質的に分かれる。そして、それらの間を調整する役割を官僚機構が担うこととなる。官僚からすれば、大臣よりも与党議員が実質的な決定権を持つということになれば、どうしても与党議員の方を向く傾向が生まれる。大臣は短い期間で交代するのに対し、特定分野における与党議員の影響力は長年にわたり継続することもその背景にある。こうして官僚機構が独自の勢力となり、与党・内閣・官僚の三者の分立構造が生まれる。「官僚主導」とみえる現象は、本来の意思決定権者である総理及び大臣の主導力が制約されていることの裏返しでもある。

こうした構造に挑戦したのが小泉首相であった。彼は与党の反対にも関わらず郵政民営化法案を国会に提出し、いったんは参議院で否決されたが、衆議院を解散して総選挙で大勝し、最終的に法案を成立させた。この件が大きな衝撃をもたらしたのは、政府に対する与党の伝統的な権威に風穴を開け、首相の主導という、新たな統治のスタイル（それが本来の議院内閣制のあり方なのだが）を予感させるものだったからだ。

民主党のマニフェスト起草に関わった一部の人々は、こうした日本の統治構造の問題点をよく理解していたように思われる。民主党は、政策決定の内閣への一元化を掲げ、内閣が名実ともに行政の意思決定の責任を負う体制を目指した。これには、英国型の議院内閣制の発想が色濃くうかがわれる。そして、政権交代後、民主党は公約通り、党の事前審査を排除するのみならず、それを乗り越えて、党の政策調査会自体を廃止するというドラスティックな措置を実施した。これにより、内閣及びそれを構成する大臣達が最終的な政策決定権を持つことが明らかとなる。また、そうなれば、官僚たちも、大臣を支えて政策を実現することに全力を注ぐようになるのではないか。まさに、英国のような「内閣主導」という、議院内閣制本来の機能が発揮されることが期待されたのである。

ただし、この初期の民主党政権においても、「内閣主導」の発揮には二つの重大な制約が

¹⁹ ただし 2010 年からは、保守党と自由民主党の連立政権となっているため、やや状況が異なる。

あった。ひとつは、社会民主党及び国民新党との連立政権だったことである。これら両党の党首は閣僚として入閣していたが、当然、それぞれの党の方針を背負っており、首相の指示にそのまま従うわけではない。自民党・公明党政権下では、連立与党内での政策調整プロセスがあったが、政策決定の内閣一元化を図る民主党政権下では、そうした与党プロセスがない。それに代わる三党間の政策調整の仕組みとして、「基本政策閣僚委員会」が作られた。だが当然ながら、政策的な思想も異なるこれら三党の下、内閣において統一的な政策を打ち出すことは困難な場合がある。財政運営において、しばしば政府・民主党は国民新党と対立した。また、最終的に、普天間問題で合意のできなかつた社民党は連立を離脱することとなった。

そして、もうひとつの大きな制約として、民主党内部においても、首相・内閣を超える「権威」が存在していた。民主党政権の初期において、当時の小沢幹事長は、政府内に閣僚等のポストを持たず、党においても、形式的には代表たる鳩山首相の「部下」であるが、実質的には最大の力を有しているとみられていた。その力が如実に示されたのが、2009年12月16日、小沢幹事長及び幹事長室の議員達が総理官邸に乗り込み、予算編成に関する「要望」を行ったことである。この前日の12月15日、国家戦略室が中心となって起案した「予算編成の基本方針」が閣議決定されていたが、マニフェスト主要事項の調整は難航していた。幹事長室から提出された「要望」は、単なる要望を超え、マニフェスト主要事項の取扱いを含む、真の「基本方針」といってよかった。これにより、子ども手当について、既存の児童手当の地方負担を維持することや、揮発油税等の暫定税率を当分維持することなど、大きな方向性が定められた。また、農業の戸別所得補償を実施するための財源確保のため、土地改良事業予算を半減するという大胆な提案もなされた。これにより、こう着状況にあった予算編成は一気に収束に向けて動き出す。結局、政権交代により実質的に1か月以上遅くスタートした予算編成であったにも関わらず、年内、しかも平年より1日遅いだけの12月25日に政府案閣議決定にこぎつけることができたのである。

この一件は、内閣による政策決定一元化をうたいながら、究極的な実権は党の側にあることをまざまざと見せつけた。また、この件で幹事長室が果たした役割は、まさに省庁の縦割りを超えた大胆な調整機能の発揮であり、本来、「司令塔」たる国家戦略室や、「予算編成に関する閣僚委員会」が担うべきものであった。

だが、幹事長室の隠然たる力はあったとはいえ、初期民主党政権においては、正式な意思決定プロセスが内閣に一元化されていたのは事実であり、それが内閣の中での調整機関としての国家戦略室の力を高めることにつながっていた。マニフェストに記載されていたような「総理直属」とまでは言えないが、通常省庁に比べればはるかに大臣や官邸との距離が近く、何より、新設組織であるため既存の省庁のような関係者とのしがらみが少ないというメリットがあった。政権の重要政策を推進するにあたって、国家戦略室が前面に出ることにより、「政治主導」の色彩を強くすることが可能であったし、実際、国家戦略室

は通常の省庁のようなボトムアップではなく、大臣・副大臣のイニシアティブによるトップダウンで動く組織であった。国家戦略室が中心となって2010年6月にまとめた「新成長戦略」及び「財政運営戦略」には、各省の調整を積み上げる形ではできない、大胆かつ斬新な内容が盛り込まれている。この時点ではまだ党の政調が立ち上がっておらず、党との調整は最小限しか行われなかった。おそらく、党政調の役割が増大した後では、「財政運営戦略」を、現行のように厳しい財政規律を求める内容で定めることは難しかっただろう。

政権交代と同時に民主党政調を廃止したことは、内閣への政策決定の一元化という、議院内閣制の原則論には忠実であったが、これまで与党議員が深く行政の政策決定に関与することが当然であった日本の政治風土においてはあまりにドラスティックであり、政務三役のポストを与えられなかった多くの議員達、特に大量に当選した一年生議員達には不満がつのることとなった²⁰。2010年6月に代表に就任した菅総理は、代表選で公約した通り政調を復活させ、同年9月の第二次菅政権以後、本格的に稼働させることとなった。菅総理によれば、当初民主党では、英国のように党の幹事長や政調会長を入閣させることにより党と政府の一元化を図ることを構想していたが、日本では閣僚の国会審議の負担が重いため、それでは党務が機能しなくなると考え、その構想は撤回されたようである。菅氏自身、副総理として初代国家戦略担当大臣に就任した際、当初は自身が政調会長を兼ね、党政調の議員を国家戦略室で活用する考えも持っていたようであるが、政調自体が廃止になったため、その構想は立ち消えとなる²¹。

しかし、菅総理は、政調を復活すると共に、玄葉政調会長に閣僚を兼務させる。さらに第二次内閣では国家戦略担当大臣を兼務させ、党と政府の政策調整の要を一体化することにより、幻となった当初の構想の復活を図ったのである。この体制は、党の政策関与を重視する日本の政治風土に配慮した、内閣への政策決定一元化のあり方として評価できる。党の部門会議では議員達による活発な議論がなされるが、党はかつての自民政権のときのような政策の「審査・承認機関」ではなく、「提言機関」と位置づけられる。そして、政調会長たる玄葉大臣が党の提言を受け止め、最終的には政府内でその取扱いを決める。だが、この体制にも一定の限界はあった。まず何より、政調会長と国家戦略担当大臣を一人の人間が兼ねることは、いかに優秀な政治家であっても過重な負荷がかかることになる。また、玄葉大臣は、政調会長と国家戦略担当大臣の二つの立場を巧みに切り分けており、事務局たる国家戦略室に党との調整を行わせることはなかった。政調会長としての任務の補佐は、民主党政調事務局の職員と、大臣室に各省から出向させた参事官に委ねたのである。こうした線引きは理にかなったものであるが、もし仮に、国家戦略室のスタッフを全面的に活用して各省と党のインターフェイスと位置づけたとしたら、その是非はともかく、国家戦略室は政策調整の中心として、より存在感を発揮することができていたかもしれない

²⁰ 例えば、清水（2011）p28～32 参照。

²¹ 林・津村（2011）p237 参照。

い。

そして、野田政権においては、政調会長と国家戦略担当大臣が分離されるとともに、自民政権と同様に、党政調に政府の施策の事前審査権が与えられることとなり、内閣への政策決定一元化の理念は大きく修正されることとなった。こうした体制下では、各省の関心はもっぱら党との調整に向かうこととなり、国家戦略室の政府内の「司令塔」としての機能は大きく制約される可能性がある。内閣に政策決定権が一元化されることは、国家戦略室が内閣の「司令塔」として機能するための重要な前提なのである。

閣僚間の調整

真の「政治主導」とは、「総理を中心とする内閣主導」であると先に述べた。これを実現するには、総理のリーダーシップの下、各大臣が同じ方向を向き、内閣が一体的に動くことが必要となる。だが、これは現実にはそう簡単ではない。大臣は、総理により任命された「総理の部下」ではあるが、他に2つの顔を持っている。まず、民間人から登用された場合を除き、大臣自身が、一人の「政治家」である。また、大臣は、その所掌する官庁の代表者としての立場を持っている。こうした立場に伴う利害関係から、しばしば大臣間、あるいは総理と大臣の間でも緊張関係が生ずる。

大臣の「政治家」としての立場からの反目については、制度的に御すことは難しく、まさに政治力学の中で調整されるしかない。これは、他国でもみられることであり、例えば私がいた頃の英国でも、ブレア首相とブラウン財務相は政治家としてライバル関係にあり、しばしば、両者の代理戦争の形で、首相官邸と財務省がつばぜり合いを繰り返したのである。

他方、所掌する官庁の代弁者として大臣が振る舞う場合にこれをどう制御するか、さらにいえば、大臣をトップとする省庁間の対立をどう調整するかについては、まさに「政治主導」の真価が問われることとなる。よく、霞ヶ関の各省庁の「縦割り」「省益重視」の弊害が指摘されるが、膨大な行政事務を分担管理する以上、各省が「縦割り」であることはある程度やむをえない。また、「省益」というのはあまり正確な言葉ではなく、「ある省の主張・立場」とでも言い換えた方がよいだろう。省の予算や権限が増えても、官僚の給料が増えるわけではないからだ。いずれにせよ、これに横串を通し、省庁横断的な調整を行うのが、政治の役割といえる。

こうした省庁間の調整が最も正面から問題となる分野のひとつが、予算・財政である。各省とも当然、自らの所管する分野の予算はできるだけ欲しいと思うが、その要求を全て認めていたら財政は破綻してしまう。民主党は2009年の衆院選マニフェストにおいて、無駄の削減と予算の組替えにより、16.8兆円の財源を捻出することができるとしていたが、この背景には、政治家たる大臣・政務三役が主導すれば、「省益」ととらわれず大胆な予算の見直しができるとの期待があったと思われる。そして、民主党政権発足直後において、各大臣は「要求大臣」ではなく「査定大臣」たるべしとのスローガンの下、前政権下の予

算の見直しに取り組んだ。例えば公共事業費について、要求段階から 15%削減するなど、政権交代前では難しかった大胆な見直しがなされたのは事実であるが、実際に捻出できた金額は、当初の期待の大きさからすれば限定的なものであった。省庁における政務三役の存在感が増大しても、予算の調整は楽にはならず、むしろ政務三役自身が強力で予算要求を行うことにより、かえって調整が難しくなった側面もあったのである。大臣等の政治家であっても、官僚と同様、予算要求に力を入れることは何ら不思議ではない。予算が多いほど、所掌分野において、より多くの政策を進めることができるからである。同様の傾向は規制改革や行政改革など他の分野でも生じうる。「省益擁護」とひとくくりには呼ばれる官庁の行動の多くは、官僚の私利私欲ではなく、その分野の政策を進めたいという、是非はともかくとして純粋な動機に発している。政治家であっても、ひとつの分野を所掌して集中的に勉強し、様々な関係者の話を聞けば、ある程度の共感をいただき、そのための政策を推進したいと思うのが普通である。特に民主党政権においては、所掌分野にもともと知見・関心の高い議員を政務三役に起用するケースが多く（それ自体は望ましいことであるが）、予算要求にも一層熱が入ることとなる。

このように、ミクロの観点から政策を追求する省庁間、大臣間の利害が対立するのが常態であるからこそ、マクロの観点からそれを調整し、政策の統一を図る仕組みが必要となり、官邸機能の強化や、国家戦略局（室）の設置といった論点が出てくる。だが、こうした機関が省庁間で強い調整能力を発揮するには、究極的には各省の大臣を従わせることが必要となる。首相官邸がその機能を果たすことができるのは、つまるところ、上に立つ総理・官房長官が他の大臣より格上だからだ。同様に、国家戦略室が本当に機能するためには、名実ともに総理直属であるか、又は国家戦略担当大臣が総理に準ずる影響力を他の大臣達に対して行使できる環境が必要となる。初期の国家戦略室は、担当大臣である菅氏が副総理として明確に他の大臣より一段高い地位にあった（さらに、有力な総理後継候補だった）ことが、力の源泉のひとつとなっていた。国家戦略担当大臣は、官房長官の持つ総合調整機能のうち、政策的な部分を切り分けて担い、官房長官と共に総理を支える役割を期待されていたのである。

閣僚委員会の活用

また、民主党マニフェストにおいて、国家戦略局（室）の設置と並んで、内閣主導の強化を意図した方策は、「閣僚委員会」の導入である。閣僚委員会とは、英国の **Cabinet committee** をモデルとしたもので、閣僚全員がメンバーである閣議に代わり、特定の政策分野について関係の深い少数の閣僚が委員会を構成し、その委員会の決定を内閣の実質的な意思決定とみなす仕組みである。最終的・正式な意思決定の場である閣議はセレモニー的なものとなりがちであり、また閣僚の人数も多いため実質的な議論に適さない面があるが、少人数の閣僚による委員会で閣僚同士が議論することにより、機動的に政策調整と意思決定を行うというのがその趣旨である。

政権発足直後は、多くの閣僚委員会が開かれたが、徐々に下火となり、別の形式の閣僚会議などに変わっていった。その中で、鳩山政権から菅政権の終わりまで、継続的に開催されていたのは、「予算編成に関する閣僚委員会」である。これは、英国における公共支出閣僚委員会をイメージしたもので、少数の主要閣僚により、予算の骨格を決めていこうとするものである。

英国の公共支出閣僚委員会は、財務大臣を中心とするが、主要な要求大臣を構成員としていない点に特徴がある。2010年に発足した保守党・自由民主党連立政権における歳出見直し（スペンディング・レビュー）においても同様の委員会がその主体となり、やはり主要な要求大臣はメンバーに入っていないが、所管の予算について財務大臣と合意した後であれば、メンバーに入れるという面白いルールがある²²。つまり、予算の骨格は、利害関係を有する要求大臣を排除した場で決める、というのが基本的な思想なのである。

日本の民主党政権における「予算編成に関する閣僚委員会」も、メンバーから要求大臣を排除しており、総理、官房長官、国家戦略担当大臣、財務大臣といった中枢閣僚が構成員となっている。そして、一時期の例外を除き、国家戦略室がその事務局を務めている。この仕組みをフルに活用できれば、大胆な予算のカットや組替えもトップダウンで決定できるようにも思われる。しかし、「予算編成に関する閣僚委員会」も徐々に、既に調整済の案件を承認する形式的な場と化していく傾向があった。その大きな理由は、閣僚委員会が「閣議に代わって内閣の意思決定を行う場」という認識が十分に確立していなかったことにある。つまり、この会議の結論には、有無を言わず全閣僚を従わせる、という前提があつて初めて、会議は強い力を持つが、実際には、要求大臣とはそれぞれ個別に調整しなければならず、それであれば、会議の実質的な意味は薄れざるをえない。

さらに、野田政権になり、党が事前審査機関として内閣と並ぶ権限を与えられるようになると、ますます、閣僚委員会が実質的な役割を果たすことは困難となった。代わって、「予算編成に関する政府・与党会議」が設置されるなど、重要な政策決定は政府と与党の首脳を交えた場で行われることが多くなる。こうした会議で、党代表でもある総理が、与党をもトップダウンで従わせることができれば、「総理を中心とする内閣主導」に近づくが、与党が内閣と実質的に同等以上の発言力を持つ場合、総理のリーダーシップの発揮には限界が生じる。また、総理を支え、閣僚間・省庁間の調整を担うべき国家戦略室の役割も、おのずと限定されざるをえないのである。

大臣と官僚

「政治主導」「官僚主導」の議論で必ず論点となるのが、大臣と官僚の関係だ。日本では、例えば国会審議で大臣が官僚の書いた答弁書を棒読みする光景が、「官僚主導」の典型とされることが多い。また、省庁の政策決定においても、官僚が作成し、調整まで済んだ案を

²² The Spending Review framework (2010年6月、HM Treasury)。

大臣が追認しているだけなのではないかと指摘されることがある²³。

この真偽を論じる前に、英国の事例はどうであろうか。日本でも英国でも、官庁のトップは大臣であり、大臣にその所掌する政策の決定責任があることに変わりはない。しかし、私が英国財務省で勤務した際には、当時の日本と比べて、英国では大臣の政策決定への関与の度合いがより高いように感じた。英国財務省において、政策を立案・決定する基本的な手法は、担当者が「サブミッション」と呼ばれるペーパーを起案した上で大臣（担当副大臣を含む）に提出し、その決断を求めるという形となる。こうしたペーパーは、添付資料を除いた本体の文章だけでも少なくとも5～6ページに及び、時には10ページを超えるものもあるが、大臣はそれを自ら読んで決定を下すことが求められる。日本では通常、大臣等の政治家への政策の説明は、1枚か2枚程度の簡潔で視覚的な資料で行うものとされており、なかなか細部にわたって理解を求めることは難しい。問題の背景、複数の政策オプションとそれぞれのメリット・デメリットといったことまで大臣が理解し、検討した上で決断を求めようとするならば、やはり多少長い文章も必要となるであろう。もちろん英国でも、特に重要な案件や大臣が関心を持つ案件については、会議を行い口頭で説明する。こうした議論も、ある程度詳細なペーパーに大臣が目を通した上で行えば、はるかに実質的なものとなる。

もちろん、多忙な大臣が日中にこうしたペーパーの一つ一つに目を通すことは難しい。そのため、大臣室には専用のアタッシュケースがあり、これに書類を詰めて持ち帰り、夜中自宅でそれを広げるのだ。財務大臣の秘書官が語ったところによれば、大臣は每晚平均で十数件のペーパーを処理しなければならず、時には一晩で三十件にも及ぶことがあるという。英国の大臣が政策の検討にいかにも多くのエネルギーを注いでいるかが伺えよう。

なお、英国のBBCが1980年代に放映していた人気コメディードラマに、「Yes, Minister」というものがあり、現在ではDVDセットも販売されている。この中でも、主人公である新任の大臣が、着任早々机の上に積まれた書類のケースの山に目を丸くしながらも、健気にそれを自宅に持ち帰る様子が描かれている。このドラマは全編にわたって、理想に燃える大臣の提案を、老獪な官僚があの手この手で妨害していく様子を面白おかしく映している。「Yes, Minister」というタイトルも、面従腹背の官僚が最後に決まってしまうセリフから来ている）英国でも一昔前には「官僚主導」の行政が行われていたことが伺え興味深い。しかし近年では、まさに過去20年程度にわたる改革の結果、英国の官僚像はこのドラマが描写したものと大きく変わっているというのが私の印象だった。

では、日本ではどうか。大臣の個性によっても違いはあるが、私の印象では、概して、大臣が官僚の言いなりになっているといったステレオタイプ的な見方は全く正しくない。大臣との会議では、はっきりと大臣の意見が述べられるし、それにより政策案の修正もなされる。政権交代後は、いっそう大臣による政策の実質的な主導は高まっているように思われる。しかし、大臣との間を何度も往復して政策を詰めていくといった時間的余裕が、

²³ 菅(2009) p153 参照。

なかなかない場合が多い。この背景に、日本が英国と異なるいくつかの要因がある。ひとつは、国会審議の負担だ。詳しくは後述するが、日本では英国と比べて総理や大臣を対象とした国会審議が圧倒的に多く、審議への準備も含めて、膨大な総理・大臣の時間的資源が費やされている。特に財務大臣は、予算委員会の期間中は連日国会に張り付きとなり、日中に政策案件を相談することはほとんどできなくなる。こうした状況で、総理や大臣に指導力の発揮を求めるのは酷な面がある。また、第二の要因として、大臣に行きつくまでの省内での意思決定プロセスが長い。これは本来、官庁の側で改善すべき問題だ。第三に、与党との関係がある。前述のように、行政の意思決定権限が内閣と与党の間で分立し、大臣と並んで与党が政策決定に影響力を持つようになると、相対的に大臣の地位は低下せざるをえない。大臣と官僚との関係については、こうした背景も併せて議論する必要がある。

なお、国会審議において、大臣が事務方の用意した答弁を読み上げるだけで、「自分の言葉でしゃべっていない」という批判がなされることがあるが、これは必ずしも的確でない。もちろん、同じ答弁書を使いながらも、答弁者の話術でより説得力のある議論をすることはできるが、答弁の内容自体は事務方とすりあわせたものにしておく必要がある。大臣は、政府の代表者として答弁を求められているのだから、省庁全体の政策を無視して自分の個人的な見識ばかりを述べるのでは、逆に審議の意義を損なうことにもつながりかねない。近年は、質問者が要請した場合を除き、国会審議で官僚が大臣に代わって答弁することができないため、大臣も論戦に耐えられるよう連日真剣に答弁の勉強をしている。その過程で、答弁の言葉遣いや、その背景にある政策の考え方についても、大臣から指示がなされることは多い。だが、現在のような国会審議のあり方を前提とすると、答弁書自体を無くすことはできないだろう。どんなに優秀で勉強熱心な大臣でも、広範な所掌分野全てについて、常時知識を保っておくことは不可能だ。そのため、質問を事前に通告し、答弁書を用意するわけだが、むしろ、詳細な質問通告をやめ、基本的な知識だけで対応できる政策論議に重点を置くような国会審議に変えていくこととすれば、大臣の個性がより反映されやすくなるとともに、国会審議の準備に費やす労力も軽減されるのではないかと。

また、国会審議における副大臣・政務官の役割を一層尊重していくことも必要だろう。英国の国会審議では、大臣、副大臣間で答弁の担当分野も分かれていて、質問者が大臣に対して質問した場合でも、担当の副大臣が答弁することも多い。副大臣の答弁も、政府の見解として、大臣自身のそれと同等の権威を持つのである。日本でももちろん、副大臣・政務官が答弁に立つことはできるが、原則として質問者の了解を要するというしきたりとなっている。副大臣・政務官の答弁がより積極的に認められれば、大臣の負担を軽減し、大臣がより大きな政策論に重点を置くことに資するだろう。

総理・大臣の任期

日本における総理主導・内閣主導の実現を難しくしている大きな要因に、総理の任期が実質的に短いことが挙げられる。小泉総理は、約5年間という、近年では稀な長期政権を

樹立したが、それ以後は毎年総理が交代しており、5人続けて1年前後の任期となっている。これは、他の主要国と比べて明らかに異常であり、小泉総理の5年でさえ、他国ではそれほど長いものではない。米国は大統領制であり仕組みが異なるが、大統領の任期4年は、不慮の事故等が無い限り途中で終わることはなく、再選されれば8年となる。日本と同じ議院内閣制の英国でも、ブレア首相は約10年間務め、その後を継いだブラウン首相は、一度も総選挙で勝っておらず、首相としては評価が高くなかったが、それでも約3年務めており、近年の日本の総理に比べればはるかに「安定政権」であったといえる。現在の保守党・自由民主党連立政権におけるキャメロン首相も、既に就任して約2年半が経っている。連立政権は、発足当初から、次の選挙の時期を、任期一杯の5年後に定めており、少なくともそれまではキャメロン首相が務め上げる可能性が高い。

これに対し日本の総理は、わずか1年程度の期間では、次々と現れる案件を「こなす」ことで手一杯になりがちであり、自分が本当にやりたい政策に本腰を入れて取り組むことは難しい。予算編成をはじめ、多くの政策案件が1年のサイクルで一巡するが、その経験を次に生かすこともできない。外交的にも、トップが毎年のように変わるといのは、国益を大きく損なっている可能性がある。

また、総理自身が毎年変わる中では、各大臣の任期はさらに短いものとなる。国家戦略担当大臣にしても、国家戦略室の発足後、私が勤務した2年強で、5人が入れ替わった。こうした状態で、総理や大臣に対し政治的リーダーシップの発揮を求めること自体、酷な面があると言わざるをえない。総理や大臣の交代に伴う引き継ぎ等、移行コストも膨大なものとなる。

日本の政権の安定を難しくしている要因は様々あるが、その一つとして、「選挙の多さ」が挙げられる。参院選が必ず3年ごとに実施され、衆院選も、最長で4年以内、通常はより短い間隔で実施されるため、ほぼ3年に2回、国政選挙が行われることとなる。このほか、統一地方選などもある。選挙の前後は政局的な動きが活発化するため、長期的な視野から政策に携わることが難しくなる。また、特に参院選では政権に対する不満が反映されやすく、政権党が参院選で敗れた場合、「ねじれ国会」となり不安定な政権運営を強いられる。国政選挙の間隔は憲法で定められているため、ただちに変えることは困難であるが、政治の停滞を防ぐための運用上の工夫を、超党派で確立する必要があるだろう。

さらに、こうした国政選挙に加え、政権党内部の党首選挙が政権のサイクルを一層短くしているという問題がある。民主党の代表選挙は2年ごとに行われ、途中で代表が交代した場合でも、その期間はリセットされないというものだった。菅総理は、2010年6月に代表・総理に就任してわずか3か月後に代表任期が切れ、代表選挙を戦うこととなったが、この任期は前任者の鳩山氏を飛び越え、前々任者の小沢氏の時代から起算されている。野党時代であればともかく、代表の地位が総理の地位に直結する政権党にあって、こうした仕組みは不合理といわざるをえない。なお、2012年1月に民主党の党規約が改正され、代表の任期は3年となり、かつ、新代表の就任時から起算されることとなったが、当然の改

正というべきだろう。

公務員の政治的中立性

「政治主導」と密接な関係を持つ論点として、官僚の「政治化」がある。昔から、日本の官僚の仕事のうち、相当程度の部分は、国会議員に対して政策を説明し、調整を行うことに向けられている。（ここでいう国会議員とは、大臣等の政府内の地位を持たない議員を指す。）これは、前述のように、日本では行政の意思決定過程に与党議員が深く関与していることの帰結でもある。

日本ではこれが当然のこととされているが、他国では必ずしもそうではない。例えば英国では、詳細な「公務員規範」(Civil Service Code) や、「大臣規範」(Ministerial Code) が定められており、これらの規範を通じて公務員の政治的中立性が追求されている。日本でも憲法は公務員の政治的中立を定めているが、その運用上、公務員が業務の過程で特定の政党や政治家に奉仕することは特に問題視されていない。これに対し、英国における公務員の政治的中立は日本よりもはるかに厳しく、業務の一環であっても党派的な政治には関与しないことが原則とされている。特に選挙直前には、与党の政治的な得点となるような政策について助言することはなるべく控える慣習があるほどだ。

こうした政治的中立性の結果、例えば公務員が政党や政治家のパーティーに出席したり、特定の党の政治家に対して非公開の情報を提供したりすることも原則として禁止される。基本的な理念として、公務員は職務上、特定の政党のみが有利となるような行為をしてはならない。従って、発表前の政策や法案について与党の議員に個別に「説明」といったことはないし、党の部会に役人が出席して政策の説明を行うということもない。なぜなら、これは特定の党、あるいは特定の議員のみに、他の党や議員にはアクセスできない情報を与えることになり、中立性に反すると考えられるからだ。もちろん、公務員は大臣を補佐する責務を負っており、大臣とは未発表の政策をも率直に議論するが、大臣でない議員については、例え与党であっても野党と同じ対応をしなければならない。これは日本の慣習とは大きく異なる点といえる。

以前、英国財務省に勤務している際に、国会、政治家との関係について、チームの同僚と議論をしたことがあった。私の属するチームが数ヶ月に渡り準備してきた政策を、いよいよ発表し、国会に通知しようとしていたところであった。私は、同僚に対し、日本では「根回し」という慣行があることを説明し、英国でも同様に、こうした重要な政策を発表する前に、与党の有力議員に説明するといったことを行わなくてよいのかどうかを尋ねた。同僚は、「そんなことはしないさ。我々は、まず国会に対して最初にこれを知らせなければならない。そんなことをしたら、国会軽視になるだろう？」と答えた。これは、私に新鮮な発見をもたらすものだった。英国の公務員が個別の政党、議員との間に一線を引くのは、逆説的ではあるが、国会尊重のあらわれでもあるのだ。当然、政府、行政官は国会の権威を尊重する義務があり、国会に対し説明責任を負っているのだが、ここで注意を要するの

は、その説明責任の対象はあくまで機関としての国会、あるいは議院であって、個別の議員ではないということだ。英国でも重要な政策発表を行う際は、まず国会に真っ先にこれを知らせることが慣習とされているが、日本のように、これに先立って個別の議員に知らせるといったことは行われないのである。

もちろん、日本には日本の政治・行政のスタイルがあり、英国のように、公務員と個別の議員の接触を禁じることは現状では考えがたいであろう。政治家と官僚が公式・非公式に密接な関係を持つ慣習は、一定の必要性があって維持されてきたものと思われる。だが、そうであれば、そうした関係を無視して単純に「官僚主導から政治主導への転換」を論じることができない。「政と官」の関係のあり方と併せて、「政治主導」を議論する必要がある。

第二章 国家戦略室の意義

行政機構の中での位置づけ

第一章で、日本における「政治主導」のあるべき姿は、「総理を中心とした内閣主導」であると述べた。民主党マニフェストが、「国家戦略局」を総理の直属機関とし、内閣の調整の要として機能させることを意図していたとすれば、それはまさしく、あるべき「政治主導」に向けられたものといえる。

だが、日本の政治・行政機構の中でこの構想を実現するには、もともと様々な課題があった。まず、既存の行政機構との関係が十分に整理されていなかった。既に、2001年の省庁再編において、総理のリーダーシップを高めるための様々な制度・機構上の整備がなされている。内閣官房を強化し、内閣法上、「内閣の重要政策の企画立案及び総合調整」を担うものとされている。この内閣官房の実務部隊の中核が、内閣官房副長官補室であり、シニアの官僚である3人の内閣官房副長官補の下、各省から数十名の官僚が出向してきている。「内閣の重要政策の企画立案及び総合調整」はまさに、国家戦略室（局）に担わせようとしている任務そのものであり、法律上は、国家戦略室を新たに作らなくても、副長官補室を使えば足りるはずなのである。この副長官補室との権限の重複の問題は、仮に「政治主導確立法案」が通って「国家戦略局」が実現したとしても、根本的には解決されない。同法案においては、国家戦略局の任務は、副長官補室のもつ権限の一部を切り分けたものとの位置づけとなっているが、その切り分けの基準は抽象的なものであり、結局は案件ごとに判断せざるを得ないであろう。

また、内閣の下には、内閣官房の他に、内閣府というもう一つの総合調整機関がある。内閣府は、内閣の重要政策の企画立案・総合調整に関して、内閣官房を「助ける」ことを任務としており、形式的には国家戦略室を含む内閣官房の一段下の位置づけとなっているが、組織の陣容ははるかに厚い。内閣府は、自民党政権、特に小泉政権下において、経済財政諮問会議の事務局として大きな力を有していた。民主党政権において、経済財政諮問会議が事実上廃止され、国家戦略室が新たに予算編成や経済運営の基本方針を担うこととなったことにより、内閣府はその権限を相当程度侵食される形となった。

このように、副長官補室及び内閣府という既存の総合調整機関を存続させたまま、国家戦略室を新たに設置し、かつこれらの機関間の関係が十分に整理されていなかったため、縄張り争的な状況も生じることとなった。民主党政権が、真に国家戦略室を司令塔として位置づけようとするのであれば、国家戦略室の設置と同時に、権限が重複する副長官補室や内閣府の経済財政部局を整理・縮小するのが筋であったし、行政の効率性にもなっている。政権交代直後は、鳴り物入りで作った国家戦略室をできるだけ政策の中心として活用しようという雰囲気もあったが、その熱気が薄れてくると、既存の機関が相対的に力

を盛り返してくる。特に 2010 年の夏、「ポリシー・ユニット」構想のために一時的に国家戦略室から総合調整権能を外したときから、その傾向は強くなった。その後、「社会保障と税の一体改革」や、2011 年度予算編成における「政策コンテスト」などの重要案件も副長官補室のラインで担当することとなる。国家戦略室も、TPPを含む経済連携や、エネルギー・環境政策など、政権の重要政策を新たに手掛けることとなったが、当初、国家戦略室の任務の中核として考えられていた「税財政の骨格」への関与は、相対的に薄れていく傾向となった。また、内閣官房・内閣府周辺における、「会議の乱立」と呼ばれた状況も、このように複数の総合調整機関が併存し、それぞれが存在感を発揮しようとしたことに起因する面も大きい。しばしば、民主党政権の経済政策については、「司令塔」がないことが問題だと指摘されることがあるが、「司令塔」がないのではなく、沢山ありすぎることが問題だったとも言える。

未完の「国家戦略局」構想

国家戦略室は本来、「国家戦略局」を設置する法整備が行われるまでの前身的な組織との位置づけであった。政権交代を果たした民主党政権は、マニフェストに記載されていた国家戦略局や行政刷新会議の設置を盛り込んだ「政治主導確立法案」を準備していたが、政権交代後最初の臨時国会への提出は見送られた。同法案は、翌年の通常国会に提出されたが、所管委員会である内閣委員会においては、国家公務員制度改革法案などの審議が優先され、結局審議入りすらすることのないまま、鳩山総理の辞任により国会自体が閉じることとなった。その後、菅政権において参院選で敗北し、「ねじれ国会」となったため、法案は引き続き国会に提出されたものの、成立の可能性は事実上なくなり、2011 年の震災後、政府が自ら法案を撤回することとなった。「政治主導」を第一に掲げた民主党政権であれば、「政治主導確立」を目指した法案を当然、政権交代後真っ先に提出すべきであったし、それが事務的に間に合わなかったとしても、満を持して迎えた 2010 年の通常国会では、例え強行採決を行ってでも成立させてしかるべきだった。このときはまだ、与党で衆参ともに過半数を持っており、やろうと思えばできたのである。それをしなかった以上、民主党自身が「国家戦略局」の設置に熱意を持っていなかったと言われても無理からぬであろう。

しばしば、「局」への昇格を果たせず、法的根拠を持たないために、国家戦略室が司令塔としての機能を十分に果たせないとの指摘がなされることがある。また、これと関連して、内閣法上に根拠規定のある経済財政諮問会議を司令塔として復活させるべきとの主張がなされることもある²⁴。実際にスタッフとして務めた者の感覚からいえば、こうした指摘は当を得ていない。実際に官僚が業務を行う際に、いちいち組織の設置法上の根拠を参照するわけではないし、それによって組織の強弱が決まるというものでもない。それよりはるか

²⁴ 「政治主導確立法案」により、経済財政諮問会議の根拠規定は削除される予定であったが、同法案が成立していないため、経済財政諮問会議は法律上は存在し続けている。しかし、政権交代後は一度も開催されていない。

に重要なのは、総理を初めとする政権中枢がその組織の活用に実際上どの程度の重きを置くかである。

経済財政諮問会議が「司令塔」としての存在感を発揮したのは、小泉総理と竹中平蔵担当大臣がこの会議を総理主導・官邸主導の道具として徹底的に活用しようとしたからである。それによって、この会議には各省も一目置くようになり、メディアの注目も集まる。だが、法律上はあくまでも、経済財政諮問会議の任務は「調査・審議」であり、なんら決定や調整を行う権限はない。法律上の権限のみに関していえば、現在の国家戦略室も、内閣の重要政策の「企画立案・総合調整」を行う内閣官房の一部として、むしろ経済財政諮問会議より強い権限を持っているときえいえる。あくまでも提言機関に過ぎない経済財政諮問会議が力を発揮したのは、総理など、実際に権限を有する者がその提言を重用したからであり、法律上の位置づけは関係ない。そして、政権交代後は、法律上の根拠規定は小泉政権時代と全く変わっていないにも関わらず、力を発揮するどころか、開催すらされていないのである。他方、国家戦略室と同時に設置された行政刷新会議についてはやはり、明示的な法律の根拠はなく、国家戦略室のような内閣官房としての位置づけすらない²⁵。しかし、最初に行われた「事業仕分け」は大きな注目を集め、存在感を発揮した。

国家戦略室にしても、決して無力だったわけではなく、「新成長戦略」や「財政運営戦略」には、かつての経済財政諮問会議でもなかなかできなかったような大胆な内容が盛り込まれている。各省の抵抗をも突破してこれらを決定することができたのは、菅総理を初めとする政権トップの後ろ盾があったからに他ならない。だが、こうした政権トップの関心が薄ければ、組織の影響力も相対的に低下せざるを得ない。それは、仮に政治主導確立法案が成立し、「国家戦略局」となっていた場合でも同様と考えられる。なお、2010年の参院選後に、菅総理が国家戦略室から各省調整の任務を外し、総理への情報提供・提言を行う「ポリシー・ユニット」とする構想を表明した際、政治主導確立法案の成立が絶望的になったために国家戦略室を格下げした、との「解釈」がなされることがあったが、法案の有無にかかわらず国家戦略室が調整機能を発揮することは可能である以上、こうした解釈は正しくない。

以上、法律上の根拠はそれほど重要ではないことを論じてきたが、それでもやはり、国家戦略室にとって、政治主導確立法案の成立が望ましかったことに違いはない。特に実務上の意味が大きいのは、同法案とセットで提出されていた国会法等改正法案により、政府内の政治家のポスト、特に内閣府の副大臣と政務官の数が大幅に増えることである。内閣府・内閣官房の任務は徐々に肥大化しているが、特に政権交代後は、新たに国家戦略室や行政刷新会議が設置されたこともあり、その傾向が顕著となっている。閣僚の人数が限られているため、同一の閣僚が内閣府の担当大臣としてこれらの任務の数々を兼務することになるが、その下の副大臣、政務官に至ってはさらに人数不足が深刻であり、任務に応じ

²⁵ 行政刷新会議は閣議決定により内閣府に置かれている。「政治主導確立法案」が成立すれば、経済財政諮問会議と入れ替わる形で法的根拠が与えられる予定であった。

て、同時に数名の大臣に仕えることも常態化している。「スパゲッティ・ボウル」とも呼ばれる、複雑に入り組んだラインとなってしまうのである。結局、今に至ってもこの状況は解消されていない。

また、政治主導確立法案においては、官房副長官を一名増員し、「国家戦略局長」を兼ねることとされている。初期の国家戦略室においては、古川内閣府副大臣が「国家戦略室長」を名乗っていた²⁶が、国家戦略室が内閣官房の組織であるにも関わらず、担当大臣、室長（副大臣）共に内閣府に属しており、官房長官・官房副長官を中心とする内閣官房のラインとの二元化が生じてしまうという問題があった。国家戦略局長が官房副長官を兼ねれば、少なくとも副長官・副大臣レベルでは内閣官房との一体化が図られることになる。また、官房副長官であれば当然、官邸内に執務室を有することになると考えられ、官邸との一体性も高まることが期待される。

もっとも、政治主導確立法案においても、官房長官と国家戦略担当大臣のラインの二元化は基本的に解消されていない。法律上は、国家戦略担当大臣という名前さえ明記されておらず、官房長官との分担も不明確なままなのである。この点は、政治主導確立法案の欠陥であったといってもよい。本来、真に国家戦略担当大臣を官房長官に匹敵する中枢と位置づけるのであれば、国家戦略担当大臣を法律上「第二官房長官」とすべきであり、そうしたアイデアも内々の議論の過程では出ていたのだが、さすがにこうした統治機構の根幹に触れるような案は採用されなかった。

「総理主導」へ向けて：総理直属スタッフとしての国家戦略室

究極の「政治主導」が「総理主導」であるとするれば、その総理の機能を高めることは「政治主導」の確立のために不可欠となる。マニフェストにおいて国家戦略局が「総理直属」の機関として記述されたのは、そうした認識に立ったものと考えられる。また、国家戦略室を立ち上げた菅大臣が、そのモデルとしてイメージしていたのは、政権交代の少し前に視察にいった英国のポリシー・ユニット（Policy Unit）であった。英国のポリシー・ユニットは、首相官邸内にあつて首相を直接支えるスタッフの集団である。

だが、実際に設置された国家戦略室は、必ずしも総理直属ではなく、英国の Policy Unit と異なる組織であった。執務室が官邸内にあるわけではなく、総理と直接接する機会もほとんどない。とはいえ、初期の国家戦略室は、担当大臣が副総理であったことにより、潜在的には強い力を有していた。

そして、総理となった菅氏は、第一部第三章で述べたように、国家戦略室を総理直属スタッフと位置づける「ポリシー・ユニット構想」を打ち上げる。日本の総理大臣が直接指示することのできるスタッフは、実は非常に少ない。政策案件は主に、各省から出向した

²⁶ 古川副大臣及びその後任の平岡副大臣は「国家戦略室長」を名乗っていたが、玄葉大臣の体制における平野副大臣以降は、「国家戦略室長」の名称は用いられていない。

数名の事務秘書官²⁷によって処理されるが、秘書官は日々の国会対応など目の前の業務に忙殺されるため、政策立案機能を担うことには限界があるし、そもそもそうした役割を想定されていない。秘書官を通じて、各省に指示を行うことが常道である。

もちろん、各省の有する官僚機構が、日本政府の政策立案機能の中核であるが、縦割り・ボトムアップ型の対応には限界もある。そこで、省庁横断的な、トップダウンの政策形成を行う観点から、「官邸機能の強化」が長年にわたり進められてきた。その一環として、2001年の中央省庁再編以降、内閣の重要政策の企画立案及び総合調整を行う「内閣官房」の役割が増加している²⁸。

内閣官房は、内閣官房長官及び内閣官房副長官によって統率され、その下に、事務次官レベルの官僚である三名の内閣官房副長官補がいる。この内閣官房副長官補と、各省から出向した数十名の官僚により構成される「内閣官房副長官補室」が、内閣官房のいわば中核部隊だ。だが、この官僚達は総理の直属の部下ではなく、官房長官、官房副長官、官房副長官補というラインがその間に挟まっている。もちろん総理である以上、政府の誰に対しても、何らかの形で指示をすることは可能だが、本当に自分の手下として気軽に使えるのは、数名の秘書官に限られているのが実態だ。

菅総理は、前職の財務大臣時代と比べても、総理という職におけるスタッフの少なさ、孤独さを痛感したものと思われる。また、総理という職は意外にも情報過疎に陥りやすいとも言われる。最高権力者である総理には通常、官僚機構の様々なフィルターを通じた情報のみが上がってくる。菅総理は、こうした正規ルート以外の情報源をも求めていた。総理自身のために、様々な情報を収集し、政策立案を助けてくれるスタッフが欲しい。そうした要請に応えるものとして、国家戦略室を総理直属のポリシー・ユニットとする構想が打ち出されたのである。

これまでも、総理が参与などの形で外部のアドバイザーを活用することはあったし、菅総理も様々な参与を登用した。しかし、フルタイムで実務を行うスタッフの集団を総理自らが持つことは新しい試みであり、これまで十分とはいえなかった日本の総理の補佐機能を飛躍的に高める可能性を秘めていたといえる。

2010年7月の国家戦略室の慰労会で初めてこの構想が菅総理から表明され、当初は、当時三十数名の国家戦略室員全員が総理直属スタッフとしての役割を担うこととなった。だが、この体制は十分に機能しなかった。総理直属スタッフという割には総理とのアクセスが乏しかったのだが、三十数名という規模は中途半端に大きく、小回りが利きにくいという問題もあった。また、国家戦略室には大臣・副大臣・政務官という政務三役がいるが、スタッフを総理直属とする場合、これら政務三役の位置づけが微妙となる。当然、総理に

²⁷ 通常、財務・経産・外務・警察の四省庁から各1名ずつ登用される。菅総理の下では、さらに厚生労働省と防衛省から秘書官が登用され、この6名の体制が野田政権にも引き継がれた。

²⁸ 高橋（2009）参照。

案件を上げる前にまず大臣までクリアすることが前提となるが、こうした縦のラインを守ろうとすると、できるだけ濾過されていない情報をスピーディーに総理に上げるという、直属スタッフに期待された機能が制約されることになる。

結局この体制はあまり実質的に機能する機会のないまま、2010年9月に発足した第二次菅内閣の下、大きく組み替えられる。国家戦略室は、以前のように各省間での政策の総合調整を行う本体（通称Aチーム）と、「ポリシー・ユニット」機能を受け継ぎ総理を直接サポートする総理補佐チーム（通称Bチーム）に分かれることになる。だが、分かれるといっても、スタッフは従来通り同じ部屋で勤務しており、私を含め、Bチームのスタッフの多くは、大なり小なりAチームの業務も兼務していた。これにより、国家戦略室全体としての一体性もある程度は保たれていたのである。

この体制は、総理の「ポリシー・ユニット」としての機能を果たす観点からも、長所を有していた。総理直属スタッフたるBチームを比較的少人数に限定し、かつ大臣・副大臣のラインから外すことにより、機動性が飛躍的に高まった。また、Bチームのほぼ全員が、菅総理が国家戦略担当大臣であった頃に、菅大臣の面接を受けて採用されたスタッフであり、かつ民間出身者を中心としていた。これは、特定の省庁の利害にとらわれず、純粋に総理自身を支えるためには重要な要素である。独自の知見とネットワークを持つ民間出身者は、省庁とは異なる観点からの情報、提言を提供するという役割にも適していた。

また、本体たるAチームと併存していることは、Bチーム自体の機能を高めることにも役立つ面がある。国家戦略室全体が、政府の意思決定ラインから外れてしてしまうと、政府内での地位が失われ、情報の流れからも取り残されてしまう。しかし、Aチームが従前通り、政府内での総合調整機能を担うことによって、重要政策への関与が可能となり、各省からの情報も収集しやすくなる。だがそれは、AチームとBチームが密接に連携することが前提となる。実際には、両チームの連携が十分に図られず、国家戦略室全体が二分化してしまったとの評価もあり、野田内閣・古川大臣の新体制においてこの2チーム制は廃止されることとなった。

この「Bチーム」（総理補佐チーム）は、内閣の「司令塔」としての国家戦略室のイメージとは明らかに異なるが、菅総理が参考にしようとした英国のポリシー・ユニットのイメージにより近い。こうした総理直属スタッフを置くことは、真の「政治主導」を総理が発揮する上で重要な意義を持ちうるものだが、菅政権において、このチームの力がフルに活用されたかといえば、多くの課題があったというのが実態だ。当然ながら、既存の官邸スタッフをはじめとした官僚機構からすれば、正規の意思決定・情報伝達ラインは守られねばならず、こうした異質のチームが総理と接触することは抵抗感がある。総理自身も、おそらくそうした状況は感じており、総理補佐チームの使い方については試行錯誤を繰り返さざるを得ない面があったと思われる。

英国でポリシー・ユニットを初めて導入したのは、1970年代、労働党のウィルソン政権

だ。英国でも当初は、この新しい組織と既存の首相秘書官室との間で摩擦があったという。だが、徐々に両者の棲み分けがなされ、ポリシー・ユニットは首相官邸の一部門として定着していった²⁹。その後 30 年以上にわたり、3 回の政権交代を含め多くの首相が入れ替わる中で、ポリシー・ユニットが存続しているのは、こうした組織に一定の有用性があることを示す、歴史の証左であるともいえる。菅総理のポリシー・ユニット構想はとりあえず一代限りで終わり、後の野田政権には引き継がれていないが、今後も似たような試みが、形を変えながら繰り返される可能性は高いと考える。「政治主導」が大きな流れとなっている中、総理がリーダーシップを発揮していくために、自らスタッフ集団を持つことの必要性は、強まりこそすれ、弱まることはないだろう。

ただし、こうしたスタッフを完全な政治任用とするかどうかについては考察が必要だ。国家戦略室には、私を含め、属人的な経緯で登用されたスタッフも少なからずいたが、基本的には通常の公務員としての人事ルールに則っており、総理等の個人的なアドバイザーとして登用される「参与」とは異なっている。英国においては、完全な政治任用であり、かつほぼ常勤である「スペシャル・アドバイザー」の役割が特にブレア政権において高まり、様々な弊害も出てきたことから、これを制度化した上で一定の行動規範を定めており、例えばスペシャル・アドバイザーは職業公務員に対して指揮命令権限を行使できないこととなっている。日本においても、政治任用が今後増加していく場合には、それに付随するリスクも認識した上で、ルールを明確化することが必要となるだろう。

²⁹ 英国のポリシー・ユニットの経緯については Kavanagh and Seldon(1999)が詳述している。

第三章 行政の新たなモデル

政権交代は、行政のあり方、官庁のあり方を、既存の慣習にとらわれず大きく変える好機と見ることもできる。新政権の目玉組織として設置された国家戦略室は、その組織自体が、行政組織の新しいモデルとして注目に値するものであった。以下では、私の英国での経験や、国家戦略室における取組みを振り返りながら、行政の新しいモデルの可能性について論じる。国家戦略室は、その組織自体が、行政組織の新しいモデルとして注目に値する。以下では、その意義を、日本と英国の対比も交えながら論じる。

霞ヶ関のビジネスモデル

2009年7月22日、私が菅議員に呼ばれ、英国財務省に関する説明をした少し後、週刊誌に、菅議員が「霞ヶ関の新しいビジネスモデル」を目指すとの内容の記事が掲載された³⁰。「ビジネスモデル」という言葉があえて使われていることには意味がある。一つには、ここで主に議論されているのは行政の「制度」ではなく「運用」の改革ということである。行政機構を制度的に改変しなくても、その運用、すなわちビジネスモデルを変えることによって、相当程度行政を変えることはできる。その中で最も重要なのは、行政官自身のマインド（意識）の変革だ。無理やり制度を変えても、行政官のマインドが変わらなければ、改革に魂は入らず、長続きしない。制度の抜け穴を探し、やがて政権の風向きが変われば元に戻ってしまうだろう。しかし、行政官自身が、その改革を良いと感じ、自ら変わろうとするインセンティブがあれば、改革は後戻りすることはないし、当の行政官自身が心地よく働くことができる。

行政官一人一人についてみれば、現状を変えたいと思っている者は多く、かつその方向性もある程度共通しているが、組織においては慣性の法則が働き、相当のエネルギーがなければ現状を変えることはできない。こうした時に、変わろうとするメッセージが鶴の一声で上から発せられれば、とたんに大きな変化が起きる可能性はある。その最たる例がいわゆるクールビズだ。誰も、蒸し暑い日本の夏で、ジャケットやネクタイをすることは不自然と感じる。しかし、皆がそうしている以上、服装を崩すわけにはいかない。それが世間の暗黙のルールだ。だが、これを総理が呼びかけたとたん、クールビズは市民権を得て、官庁のみならず全国的に広がった。もはやこれは夏の常識になっており、以前のようにどんなに暑くてもネクタイを締めるような状況に戻ることはないだろう。これは、ひとつの大きな改革である。この改革が長続きする理由は、何と云っても自分自身にとって心地よいからだ。潜在的な欲求が、きっかけを得ることによって発現し、改革の原動力となるのである。

³⁰ 週刊朝日 2009年8月14日号。

英国で受けた衝撃

行政の「ビジネスモデルの改革」は、私自身が追求してきたテーマでもあり、私が国家戦略室に来ることとなった本来の目的でもある。その大きなきっかけとなったのは、3年間に渡る英国財務省での勤務体験だった。そこで受けた大きなカルチャー・ショックは、今も自分の中に根付いている。以下、日英の比較を通して、日本の行政組織の特徴について考察してみたい³¹。

日本の財務省（当時は大蔵省）に入省し、最初に勤務した日のことは今でもよく覚えている。右も左もわからない中、ひたすら先輩の指示に従うわけだが、夜10時、11時と時刻が回っていても、全く皆、時間を気にする気配もない。学生のころ、仲間と飲みに行った時でも、終電の時間ぐらいは気にしていたものだが、この職場の人達は、時計など存在しないかのように働き続けている。毎日午前2時、3時といった時間まで（時には朝まで）働く生活は、全く想像もつかなかったが、人間とは慣れるもので、段々とそれが当たり前のようになってくるのだ。

2003年の夏、英国財務省での勤務を始めた初日、それと全く逆の驚きを味わうこととなった。夕方の5時、夏のイギリスにおいてはまだ真昼の明るさだが、同僚が一人、また一人と、荷物をまとめて去って行ってしまふ。夕方の6時を過ぎるころには早くも職場が閑散としてくる。日本であれば、夕食でも食べて、これから仕事の後半、といったところだ。これはたまたま暇な日だったからではなく、一年の大半を通じて、ほとんどの職員は夕刻には退庁する。深夜まで働くことがあるのはごく一部の期間、一部の職員のみで、日本のように、多くの職員が恒常的に深夜まで勤務するということは考えられない。

こうした勤務時間の大きな違いにも関わらず、日英の財務省はほぼ同様の任務を営んでいる。しかも、日本の官僚がこのように長時間働くことでそれだけ成果が上がっているかといえば、それは疑わしい。先進国中でも最悪の財政状況、長く続く経済低迷といった結果だけを見れば、残念ながら誇れるものではあるまい。これに対し英国では、私が勤務していた2000年代半ばは特に好調で、50四半期以上にわたってプラス成長を続けるという、驚異的に安定した経済成長を実現し、財政状況も、純債務残高の対GDP比が40%未満であるなど、主要国中では抜群に良好だった。その後、リーマン・ショックで経済が失速し、財政も悪化した。それでも日本ほど深刻な状況にはなっていない。現在は、2010年に誕生した保守党を中心とする連立政権の下、急速に財政再建を進めている。

もちろん、財務省という一つの官庁が一国の経済に対して持つ影響力を過大視してはならない。経済の大半は民間主体の活動であり、行政によってコントロールしえない側面が大きい。公的部門に限ってみても、官僚が全てを動かせるわけではなく、何より「政治」が重大な違いをもたらす。だが、そうした留保を付けた上でもやはり、行政組織、行政官

³¹ 本書での英国財務省についての記述は、特に注記のない限り、筆者が勤務した2003年～2006年の経験に基づくものであり、現在は変わっていることもありうる。

のあり方を考える上では、その業務がどれだけの成果に結びついているかという評価が不可欠だろう。なぜ、少ない勤務時間でも英国財務省は日本の財務省と比べて劣ることのない業績を上げているのか。その単純な疑問は、私の3年間の英国勤務の最大のテーマとなった。

行政人材の「多様性」と「流動性」

私が英国財務省で勤務を始めてしばらく経って、同僚から、日本と比較した上での英国財務省の印象を一言でいうとどうか、と尋ねられたことがあった。私は迷わず「多様性」(diversity)であると答えた。「多様性」とは何か。その言葉自体に、様々な意味が込められているが、特に重要なのは、人材の多様性である。

日本の官庁の組織は、典型的な「新卒採用・終身雇用・年功序列」を特徴としてきた。これらは、官庁に限らず、大企業などを含め、日本的組織の特徴とされてきた要素である。近年は企業でも徐々にこれが崩れつつあるが、官庁ではいまだに強固に維持されている。

官庁の中で、初対面の同僚に自分を紹介するとき、「〇〇年入省の〇〇です」と名乗ることが多い。ある省庁に、何年に採用されたかという事実(年次)は、まさに氏名に次いで重要な、各公務員の基本的な属性として一生付いて回るのだ。そして年々経験を積み、上の階層に登っていくこととなるが、入省年次による「先輩」「同期」「後輩」の関係は決して崩れることはなく、暗黙の上下関係が維持される。いわば、官僚はその採用省庁に「入社」した形となり、ほぼ生涯を通じてその省庁に勤めることが基本となる。途中、他の省庁や海外、地方公共団体などに出向することはあるが、これは通常一時的なものであって所属省庁との「紐」が切れることはない。

このため、それぞれの省庁はひとつの「家族」のようなものとなり、そこに所属する官僚の間には強い同胞意識が芽生える。また、同じ組織で長年勤務するにつれて自然と、その組織の文化、特有のものの考え方が身についてくる。

もちろん、これは官庁に限らず、新卒採用・終身雇用を基本とする日本の多くの伝統的な組織にあてはまるだろう。組織への忠誠心、団結心が育てられることは、一つの長所でもある。しかし、時としてこれが「縦割り」の弊害をもたらすこともある。官僚達がそれぞれ自分の省庁の観点から、よかれと思って行動することにより、政府全体としての機能が阻害されることがありうるのだ。民間企業においても、企業内の部署毎に縄張り意識が高い場合、同様の問題が往々にして生じうるのではないか。

また、同じ組織の中でばかり働いていれば、おのずと視野が固定されがちとなる。官僚は、同じ省庁の中でも毎年のようにポストが変わり、出向の機会も多いので、経験する政策分野の幅は実に広く、知識も豊富となりうる。しかし、いかに様々な部署を転々としても、同じ省庁、あるいは霞ヶ関の別の官庁の中にとどまっている限り、その思考回路、霞ヶ関特有の文化といったものは常に共有されることとなる。

これに対し、私が英国で目の当たりにしたのは、全く異なる組織の有様だった。

英国財務省での勤務を始めてから約6週間経って、遅ればせながら初任者研修というものに参加した。この研修は、新入省者を対象に、2日間にわたって財務省の全体像や基本的な心構えを教えるものだ。このとき示されたのが、私が英国財務省の印象を表す言葉として挙げた、「多様性」(diversity)というキーワードであり、英国財務省は全省的にこれに取り組んでいた。ここでいう「多様性」とは、文字通り様々な意味を込めた概念で、性別、人種間の機会均等のもとより、多様な文化、バックグラウンドの尊重、弾力的な勤務体系の容認、異なる意見への配慮といったことまで視野に入れている。一言でいえば、「それぞれの職員を個人として尊重する」ということだ。当たり前といえば当たり前のことだが、こうした目標を敢えて前面に掲げるといっただけでも、日本の役所に慣れ親しんだ自分には新鮮に感じられた。

私がまず驚いたのは、職員のバックグラウンドの多様性だ。ケンブリッジやオックスフォードといった有名大学から新卒でそのまま入ってきた者ももちろんいるが、こうした者はむしろ少数で、英国財務省に入る前に既にどこかで職を持っていた者が多い。大学の出身学部も、文学部など、財務省の仕事とは直接関係のないものも多く、音楽の博士課程を終えてきた者までいる。私と共に初任者研修にも参加した十数名を見ても、大半は以前に何らかの職に就いており、年齢も多岐に渡っている。オックスフォードの名門コースを卒業したばかりの典型的な英国人エリートの若者もいれば、アフリカのウガンダでNGOをやっていた女性、カリフォルニアで劇場の大道具を作っていた男性など、実に様々だ。私が最初に所属したチームの課長にしても、経歴は多彩で、途中で財務省を中抜けして、博物館に勤務し芸術史の学位をも取得している。また、彼はオランダ出身なのだが、このように外国人が政府内で役職を担っていることも、日本ではなかなか考え難いが、英国ではそれほど珍しくはない。

日本の官庁では、採用も人事異動も、基本的に一定の時期に一斉に行われるが、英国においてはそのような習慣はない。採用は、省全体で行うというより、課や局の単位で実質的に行われており、特定の課で特定のポストが空いた場合(あるいは新しくポストをつくりたい場合)に、そこに充てるために人を採用するのが最も典型的なパターンである。このような場合に、そのポストを、内部からの異動で埋める場合もあれば、外部から採用することもある。採用や異動の時期はばらばらで、日々、人が出たり入ったりしている。また、日本では原則として大学の新卒を採用するが、英国では日本でいうところの「中途採用」の方が通常である。(もちろん、「中途」という意識はそもそもない。)そのため、日本でいうところの「年次」という概念が無い。(もともと、こちらでは社会的に「先輩」「後輩」という観念があまり確立されておらず、これらの語に対応する適当な英単語が無いように思われる。)

他の省庁や機関との間の交流は、日本よりさらに活発であり、人材の出入りが激しい。い

いわゆる「出向」として、戻ってくることを前提として一定期間外部に出る場合もあるが、必ずしも期間が決まっていない出向や、完全な転籍も多い。

日本では、最初に入省した省が「本籍」となり、どこへ出向しようと、その職員と所属省の間はあたかも紐で結ばれているかのように、いずれは戻ってくるのが予定されているが、英国の場合、もともと終身雇用を前提としておらず、最初に入った省と職員の結びつきは強固なものではない。途中で他省庁や、あるいは純粋な民間機関・企業に転出することは自由である。その上で、また、元の省に「再就職」することもある。

私が英国で勤務していた頃も、英国財務省の職員は、幹部級の重職に就く前に、官庁の外の仕事を一度は経験することが求められているとされ、そのため、多くの職員がキャリア形成の一貫として意図的に外部に転出している。幹部級を含め、民間からの職員の登用も多い。

こうした人材の変転は、知識・経験、人間関係の蓄積を困難にしているという面も否定できない³²が、組織に柔軟性をもたらし、思考の固定化、保守化を防ぐ効果がある。また、省庁間での完全な転籍がいつでもありうるということは、出身省への執着心を弱め、縄張り意識を減少させる効果があるように思われる。

日本では、いわゆる「中途採用」が限定的であり³³、一度完全に民間に転出した（つまり、正式に退職した）職員がまた官庁に戻ってくることは極めて稀である。英国でも、退職した職員は当然、どこか別の組織に就職することとなるが、日本においてかつて「天下り」と呼ばれていたような、システムティックな再就職あっせんの慣行は無い。しかし、官僚としてシニアなポストを勤めた人材は、優秀で広い視野を持つ人材として、自ずと引き合いがあるようである。日本では、官民を問わず、同じ組織で下から上がってきた人間をトップに据えるのが当然であるという認識があるのに対し、英国においては、いかなる組織であれ、マネジメントレベルでは外部の人間を採用することに違和感がなく、むしろそれが積極的に奨励されることも多い。こうした風土の差も、自然な形での再就職を容易にさせているのではないかと推測される。職員のキャリアを通じて「市場価値」が高まり、自然な形で官民の行き来が行われるようになっていくことが、「天下り」と呼ばれた問題を根本的に解消していくことにもつながるのではないかと私は考えている。

「多様性」への挑戦

英国財務省における「多様性」への高い関心の背景には、過去にまさしく逆の状況だったことの反省がある。英国でも官僚機構のエリート主義、多様性の欠如は以前から問題視されてきた。これに対する真剣な取り組みの結果として、ここ十年程度でようやくかなり状況が変わってきたらしい。

³² 英国財務省でも、人材の外部への流出が問題となっているとの指摘もある。

³³ ただし、任期付職員法や官民人事交流法に基づく、任期付の民間人の採用は、徐々に増加している。

官庁は、自らが奉仕する社会をよく反映しているといえるのか。これは官庁が突きつけられる深刻な問題提起だ。当然ながら、官庁の職務に必要な事務処理能力や、特異な勤務環境への「適性」を有する人材を登用しようとするれば、一定の選別を行わざるをえず、結果的に職員のプロフィールに偏りが生じることもありうる。

だが、例えば、日本の中央官庁における男女比の圧倒的なアンバランスは、これだけでは説明できない構造的な問題だ³⁴。昨今の女性の社会進出を考えれば、明らかに偏っているし、優秀な人材を登用しようという動機にも反しているのではないだろうか。

日本の財務省で私と同期で入省したいいわゆるキャリア組に女性は皆無であり、数期上まで遡らなければ女性がいないという状態だった。近年ではこの状況はかなり変わってきており、財務省でもほぼ毎年女性が採用されている。しかし、それが全体の構成に目立った変化をもたらすにはまだ長い年月がかかるだろう。

これに対し、英国財務省では、日本よりはるかに多くの女性職員が働いている（これは、アルバイトなどではなく、正規の政策職員についての話だ）。英国財務省でも以前は男性多数の傾向が強かったらしく、現在でもランクが上にいくほど女性の比率は減る。しかし、私が在籍していた2006年当時でも、女性の課長は珍しくなく、女性の局長も存在していた。当時の統計によれば、英国財務省の全職員に占める女性の割合は44%であり、課長以上の上級公務員レベルでも36%と、日本の財務省より遥かに高い。このように多くの女性が活躍している背景には、以下に述べるような勤務体系、環境の違いもある。

英国官庁の勤務体系

英国と日本の官庁の間で最も異なるのは、何といても勤務時間の長さであろう。日本の官庁は、職員が長時間労働することでよく知られている。日本の官庁では、終電の無くなる時間まで働くことは少しも珍しいことではなく、場合によってはそれよりはるかに遅く—あるいは朝に近い時間帯まで働くというケースもしばしばある。かつて、大蔵省や通商産業省（現在の財務省及び経済産業省）は、「ホテル・オークラ」（職員が泊り込むことから）や「通常残業省」などと茶化されたものだった。このような話を英国の同僚にすると、皆私が冗談を言っているものとしか受け取ってくれない。英国財務省では正式には平均して一日に7時間12分（やや中途半端な数字だが、一週間で36時間を意味する）働けばよいことになっている。7時間12分というのは、朝9時に仕事を始めれば、昼食の時間をはさんでもほぼ5時には退庁できる計算だ。しかも時間がフレキシブルで、朝遅く来たり、逆に夕方早く帰ったりすることもできる。ある日に長時間勤務した分、別の日に勤務を短くしたり休暇を取ったりといったこともほぼ自在に認められる。

実際には多くの職員がこれよりは長く働いているが、それにしても夜8時を過ぎて働く

³⁴ 平成23年度版公務員白書（人事院）によると、平成22年度において、一種等のいわゆるキャリア公務員の採用者に占める女性の割合は11.3%、本省課長補佐級以上では5.6%にとどまる。ただし、いずれも10年前と比べて約2倍に増加している。

者は極めて少ない。英国財務省でも、予算の発表直前などは深夜や週末にも勤務することがあるが、これは一年でもごく僅かの期間、それでもごく一部の職員のみに限られる。霞ヶ関のように、大多数の職員が恒常的に深夜まで残っているといたことはありえない。

また、年休は一年間に25日～30日程度割り当てられているが、日本の公務員と異なり、英国ではこれをフルに取得するのが当然の権利と考えられている。日本では、制度上の障害はないにしても事実上、盆、正月、ゴールデンウィークといった特別の時期以外に有給を取得しにくい。英国でも、夏季やクリスマス等にまとめて休暇を取るの是一般的だが、それ以外にも、全く平常の時期に休暇を取ることは珍しくない。彼らは、官庁の職員だと同時に、一人の私人なのであり、職員には家庭等、職場を離れた生活の要請があることをお互いに、当然のこととして了解している。これを乱すこと（例えば、正規勤務時間後の待機を命じること）はほとんどなく、あっても非常に例外的なものとして受け止められる。

また、絶対的な勤務時間が短だけでなく、柔軟な働き方が広く認められている。

私は英国財務省の2年目以降、日本でいえば「主計局総務課」に相当する中枢的な部署に所属していたが、その当時の課長は、金曜日は常に休みとし、週四日の勤務としていた。また、課長の上にある審議官のポストは、二人の女性によって「ジョブ・シェア」されていた。ジョブ・シェアとは、一つの（本来は一人の職員が占めるべき）ポストを複数の職員が交代で務める取り決めで、日本では「ワーク・シェアリング」と呼ばれることが多い。一人が月曜日から水曜日まで、もう一人が水曜日から金曜日まで出勤する（水曜日だけ、二人が重なる）という形で仕事を分担している。これによって彼女達は、小さい子供と多くの時間を過ごししながら、局幹部の大役をこなしているのだ。

こうした枢要なポストにある人々が柔軟な勤務体系をとることに驚かされるし、またそれで滞りなく業務が進んでいることにも感銘を受ける。

国家戦略室における「官民の融合」

国家戦略室は、「行政人材の多様性」を実現するための一つの試金石としての意味をも持っていた。民主党マニフェストでは、国家戦略局に、「官民の優秀な人材を結集」することとしており、スタッフを官民の混成チームとすることが当初から既定路線となっている。第一部で述べたように、特に初期の国家戦略室においてはこの方針が貫かれ、スタッフは官庁出身者と民間出身者がほぼ半々となっていた。後にこのバランスは崩れるが、それでも常に一定数の民間出身者が国家戦略室で勤務している。官庁においても、民間との人材交流は昔から行われており、近年では民間からの「任期付採用」も増えているが、これはあくまで、官僚が主体の組織に補完的に民間人を登用するものだ。国家戦略室のように、官民融合を正面から理念として掲げ、しかもこうした組織を政府の中枢に置くというのは、異例の試みといえよう。私が在籍していた2年間において、民間スタッフは大きな役割を果たしたが、それでも、「官民の融合」という理念の実現については、まだ道半ばであった

ように思う。「Aチーム」「Bチーム」という形で、官民が二極分化してしまった時期もあった。

そもそも、行政に民間の人材を登用するのはどのような意味を持つのか。まず、民間人材は、官庁の世界だけで生きてきた官僚にはない知識や経験を持つことが期待される。だが、「民間の知見」を活用するというだけならば、これまでも審議会等の形で行われてきた。審議会委員や参与ではなく、常勤のスタッフとして民間人材を登用することの本当の意義は、行政の事務処理や意思決定のプロセス自体に、官僚とは異なる視点を導入することにある。それが、英国財務省において追求されていた「多様性」にもつながる。均質的な思考の枠組みを持つ人間ばかりが集まった組織は、個々人がどんなに優秀でも、時として独善に陥り、変化に柔軟に対応できない体質となるおそれがある。生物が、多様性を確保することにより進化し、種を保存してきたように、組織も、多様性・柔軟性を持つことによって、変化に対応し、むしろ組織の「真の価値」を守ることができる。英国では、そうした考え方が、官庁を含め、社会全体に浸透しているように感じた。日本でも、今後、成熟先進国としての地位を確保していくためには、社会としてそうした発想が必要であるし、震ヶ関がその価値を維持し高めていくためにも、「守るために変わる」ことが求められよう。

日本の官庁は、新卒採用した職員を年功序列式の枠組みの中で育成し、最終的には再就職のあっせん（いわゆる「天下り」と呼ばれた慣行）によって事実上の終身雇用を維持してきた。しかし、その最後の部分である「天下り」が継続しえない以上、キャリアシステム全体を見直していかない限り、歪みが出てくることは自明だ。公務員のキャリアの多様化・柔軟化は、こうした観点からも進めていくことが必要と考えられる。そして、民間スタッフの登用は、それ自体が組織の多様化であると同時に、人事や組織マネジメントも含めて民間の視点を導入することにより、官僚組織自体の変革につながる契機ともなりうるのである。

だが、現実には、民間人が官庁に登用されても、それにより官庁が変わるのではなく、むしろ民間人が官庁のしきたりに合わせて変わらなければならないことが多い。同じ仕事の仕方を前提としている限り、それを熟知した官僚の方が優位に立つ傾向がどうしても生じ、民間人の側にもフラストレーションが生じることとなる。国家戦略室のように、官民融合を理念に掲げ、民間スタッフが相当の割合を占める組織においてさえ、こうした傾向は皆無ではなく、「二極化」が生じていった遠因ともなっている。まして、通常の官庁において、若干名の民間人を登用したとしても、民間人がその真価を発揮するのはなかなか容易ではないだろう。

もちろん、官僚の側からすれば、「郷に入っては郷に従う」のが当然という見方もあろうが、そう言っている限り何も変わらず、官僚自身にとって本来は望ましい変化の機会をも逃してしまうことになりかねない。日本の官庁は、英国と比べても「ガラパゴス」的な特

異な慣習が多く、英国のように、民間から登用された人材が平然と業務をこなすことができるような環境となるにはまだまだ時間がかかるだろう。特に、国会関係の業務の不合理性は、民間から来た人には抵抗が強いようである。だが、官僚の側においても開かれた心を持って、官庁の業務自体を見直していく一環として、粘り強く多様性の問題に取り組んでいくべきだろう。国家戦略室において、道半ばとはいえ官民融合の実践がなされたことは、その大きな一歩になりうる。

フラットな組織

国家戦略室においては当初、官民の融合を図るとともに、できるだけフラットな組織とすることが志向されていた。通常の官庁組織は、事務次官を筆頭として、局長、審議官（次長）、課長、課長補佐、係長、係員という縦のラインから成るピラミッド型を構成するのが典型的である。しかし初期の国家戦略室においては、局長、審議官といった幹部級のポストを置かず、2名の参事官（課長）級の官僚がまとめ役となりつつも、各省や民間から集まった二十数名のスタッフ達が基本的に横並びの体制となった。スタッフは、テーマ毎にいくつかのチームに分かれ、各チームが直接、大臣や副大臣に案件を上げるのが基本である。なお、これらの政策スタッフの他に、係長・係員に相当するサポート・スタッフが数名いたが、通常の官庁のような縦割りのライン構造はとられておらず、サポート・スタッフは基本的に共有のリソースとして、各チームを横断的にサポートしていた。幾重にも階層が積み重なった官庁組織とは異なり、個々のスタッフが直接、政策責任者として政務三役とやり取りを行うこととなり、それだけ、個人の判断が重視されているといえる。

私は、名刺の肩書き欄に「国家戦略室」の一語のみを書き、「参事官補佐」といった役職名は書かなかった。最初、私が国家戦略室の唯一のスタッフだった頃には、そもそも役職名の書きようがなかったのだが、その後も、こうした特異な組織において、通常の官庁組織を前提とした役職名を用いることにあまり意味はないと考えていた。国家戦略室のスタッフは、直接政務三役に仕えているという意味で、大臣秘書官のような存在に近く、年次や役職を超越して行動することが求められていたのである。

個人の判断を重視するという点では、英国財務省における業務のスタイルにも通じるところがある。英国でも、官庁の組織構造は日本とほぼ同様なのだが、日本ほど厳密に、順を追って案件を上げていくということをしていない。政策案件については、個人名でペーパーを起案し、最終的に大臣・副大臣に提出するのが基本である。もちろん、その過程で上司や幹部のコメントを求めるが、ペーパーについては担当が一義的な責任・裁量を有しているという認識があり、途中段階のプロセスで誰に、どの程度相談するかは、担当者の判断にゆだねられている。私自身が担当した案件にしても、直属の課長ぐらいにはある程度きちんと相談するが、他の幹部等については一斉にメールでコメントを求めるにとどめ、取り入れられるコメントは入れた上で副大臣に提出する、といった具合で仕事を進めるこ

とも多かった。意思決定過程が比較的簡素なのである。

英国の官庁での仕事の進め方に、やや肩の力が抜けたところがあるのは、最終的な意思決定は大臣・副大臣に委ねられている以上、事務方のレベルであり時間をかけても仕方がないという意識が伺われる。国家戦略室でも同様に、他の省庁よりも一層、政務三役が主導的な役割を果たす面が強かったことが、フラットな組織構造と表裏一体となっていた。中間のプロセスを極力簡素にし、政務三役が現場の政策責任者と直接議論をして判断することにより、スピーディーな意思決定につながるという発想である。また、フィルターを通さない生のアイデアをスタッフと政務三役の間でやり取りすることは、官民から結集したスタッフの一人一人がその能力を発揮し、国家戦略室らしい斬新な政策に結び付けていくことに資する効果があった。

もともと、国家戦略室の規模が拡大するにつれ、こうしたフラットな体制は徐々に修正されていった。2010年秋からの玄葉大臣体制以降は、2名の幹部級の官僚が登用され、通常の官庁ほど重厚ではないにせよ、ライン構造が形成されることとなる。ただし、その際も、総理補佐チーム（Bチーム）においては、業務の性質によるところもあったが、フラットな体制が維持された。伝統的な官僚の考え方からすれば、指揮命令系統や責任の所在をはっきりさせるためにライン構造・ピラミッド構造は不可欠であり、幹部のいない組織などにはあり得ないということになるだろうが、「新成長戦略」や「財政運営戦略」といった、初期の国家戦略室の大きな成果は、幹部のいないフラットな体制の下で実現されたことは事実だ。英国財務省でも同様だが、多様なバックグラウンドを持った人材が集まることは、必然的に、年功序列的な階層構造を緩和することにつながる。人材の多様化と組織のフラット化は、それぞれ別の論点ではあるが、コインの裏表のような関係にもなりうるのである。

財務省改革プロジェクト

2010年1月19日、財務大臣就任直後の菅大臣は、「財務省改革について」というペーパーを記者会見で発表した。「英国の制度等も参考としつつ、財務省の業務運営（マネジメント）の在り方を抜本的に見直す」ことを趣旨とし、事務次官の下に、省内の中堅若手を中心とするプロジェクトチームを結成し、検討を行うこととしている。検討項目は人事制度や働き方の見直しにも及び、「平日にデートができる勤務形態の確立」というやや冗談めかしたフレーズもあった。この「デート」の下りはともかく、「英国の制度等も参考としつつ」という記述にもあるように、英国財務省レポート等で私がこれまで論じてきた内容が参考とされていることは間違いない。第一部で述べたように、そのレポートがきっかけとなって、私は菅大臣に国家戦略室に呼ばれ、予算編成の改革にまずは取り組んだのだが、もともと菅大臣が最も関心を抱いていたのは、行政のあり方についての日英比較の部分だった。

だが、国家戦略担当大臣として、政府全体でこうした改革を行おうとすれば、それは公務員制度改革そのものに波及し、自らの所管を超えることになる。私は、菅大臣の命を受けて、当時、国家公務員制度改革担当であった仙谷大臣のところに英国の制度の説明に行ったこともあったが、菅大臣が自ら改革に乗り出す機会はなかなか無かった。しかし、財務大臣となった今、自らの所管する省についてはいかようにも改革を試みることができる。逆説的ながら、菅大臣が国家戦略担当を外れたことにより、ようやく英国財務省レポートの提言に正面から取り組む機会が訪れたのである。

プロジェクトチームのメンバーは省内で公募され、当初は 10 名程度の予定だったが、応募者が 50 名にも及んだため、人数を増やして 20 名とされた。他府省等への出向者も対象となっており、私ももちろん応募して、メンバーに選ばれた。プロジェクトチームは週一回以上のハイペースで会合を重ね、しかも各人の意見を事前にペーパーで提出することが求められていたため、通常業務に加えて相当なワークロードとなったが、私もほとんどの会合に出席し、積極的に意見を述べた。そして 4 月 19 日、「財務省が変わる 50 の提言～Motivation, Open, Flexible～」と題する報告書が取りまとめられた³⁵。

プロジェクトの最高責任者となった丹呉事務次官はその趣旨に理解があり、若手を中心とするチームのメンバーは忌憚なく伸び伸びと議論することができた。チームにはまとめ役として数名の管理職も入っており、現実的な方向に修正された部分もあったが、他方で、事務次官以下、全省的な了解の下で提言が取りまとめられることにより、その実現可能性は非常に高いレベルで確保されることとなった。

報告書は財務省ホームページに掲載されているので、詳細はそちらを参照いただきたいが、50 の提言の冒頭（提言 1～3）には、前述のように私が重要と考える、官民の人材交流の拡大が挙げられている。また、ワーク・ライフ・バランスの推進や、そのための業務の効率化についても、多くの具体的な提言が盛り込まれている。検討項目に挙げられていた「平日にデートができる勤務体系の確立」というやや誇張した表現は誤解を招く面もあったが、「必要とあれば寝食を忘れて職務に専念すること」と「平日にデートもすれば、家族サービスもする」ことをバランスさせることをワーク・ライフ・バランスと言い換えている。

要すれば、「平日にデートができる」というのは、実際にそうするかどうかはともかく、勤務形態の多様性を意味している。これは、単なる職員の福利厚生の問題ではなく、二つの意味で、行政人材の質を高める可能性を有している。一つには、すでに行政官となっている者が、霞ヶ関の外で過ごす時間を増やすことにより、視野を広め、一国民、生活者としての感覚に多少なりとも近づくことが期待される。また、二つ目に、こうした多様な勤務形態、ワーク・ライフ・バランスが実現することによって、より多様な人材が行政官として働きやすい環境が整えられる。すなわち、潜在的な人材のプールを広げることにつな

³⁵ http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/mof-pt/index.html

がるのである³⁶。なお、余談であるが、最近、行政官の中にも、私的な勉強会や、NPOなど、業務の枠、官民の枠を超えて活動する動きが多くみられる。私自身も、10年以上にわたって、私的な勉強会を主宰している。その背景として、近年はメールやインターネット、さらにはSNSの普及などにより、私が入省したばかりの頃と比べて格段にこうした活動が行いやすい環境となっているという面もある。官庁における勤務形態の合理化・多様化は、こうした「課外活動」をさらに促進することにも資するだろう。

国会審議の合理化へ向けて

官庁の勤務形態の合理化を図るうえで、避けて通れないのが、国会審議をはじめとする国会業務との関係である。財務省改革プロジェクトでは、菅大臣の明示的な指示を受けて、国会審議等の合理化についても正面から取り上げ、提言を行っている。報告書³⁷にもあるように、日本の国会審議は、諸外国と比べても、総理や閣僚、行政官の時間的負担が大きく、行政の政策立案・遂行に充てられるべきリソースの相当程度が割かれてしまっているという問題がある。もちろん、国会審議において行政府をチェックすることは立法府の重要な役割であり、民主主義の根幹であるが、そうした趣旨・目的は果たしながらも、一定の合理化・効率化を図ることは可能であるし、必要だろう。

もちろん、国会審議のあり方は国会の問題であり、財務省や政府の一存でどうにかなるものではないのだが、財務省改革プロジェクト報告書では、「官」の側でできる取組みは行う一方、「政」の側にも必要なお願いは行うこととしている。これも、2010年の参院選後、ねじれ国会となったことにより、なかなか政権与党の側から言い出しにくい雰囲気となっていたが、本来、いかなる政党が政権にあろうと、国会審議を合理化・効率化することによって総理、閣僚、官僚のマンパワーをより有効に活用できるようにすることは、国益のために必要なことである。菅大臣は、総理となって迎えた2011年の年頭記者会見で、国会審議の合理化について明示的に言及し、イギリスでは質問通告が3日前までになされることを踏まえて、せめて日本でも質問通告を24時間前までには行うこと、また、国益の観点から、閣僚が海外に出られるように日程を工夫することを提案している³⁸。現職の総理が、年頭記者会見でこうした国会審議の具体的なあり方に言及することは異例だ。そもそも、政治家や官僚でなければ、国会審議のためにどのような作業が行われているか気にすることもなく、こうした論点が存在すること自体知らないだろう。だがこれは、官僚のほ

³⁶ 財務省改革PT報告書 p27～p28

³⁷ 財務省改革PT報告書 p34～p39。また、報告書の別添参考資料末尾に、国会答弁作業の流れが紹介されている。

³⁸ 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）（2009）「国会審議活性化等に関する緊急提言」も、質問主意書制度の簡便化、原則3日前までの質問通告、大臣等の国会出席義務の緩和、閣僚の代理としての副大臣・政務官の答弁を原則として受け入れること、等を提言している。また、「日本アカデメイア有志による国会改革に関する緊急提言について」（2012年9月6日）も類似の提言を行っている。

とんどが意識を共有する論点といっても過言ではない。しかし同時に、官僚の側から問題提起し、変えることが極めて困難な論点でもある。この問題に対する認識が国民に広がり、政治の中に改善のインセンティブが生まれてくることが望まれる。

日々の営みとしての改革

プロジェクトの会議において私が最も強調したのは、こうした改革を一過性のものに終わらせず、不断に改革を進める恒久的な体制を構築することである。英国財務省においても、事務次官（**Permanent Secretary**）は政策よりもむしろ組織のマネジメントに専念しており、恒常的に業務改善に取り組んでいる。業務の改善・改革が、行政の日々の営みに組み込まれているのである。実際、これはプロジェクトの提言の柱のひとつとして盛り込まれ、事務次官が**CMO（Chief Management Officer、最高業務改善責任者）**に任命され、次官を中心に恒久的な体制が築かれることとなった。この提言は、財務省として画期的なものであるのみならず、霞ヶ関全体でもモデルとなりうる成果である。私自身、自分が個人的に取り組んできたことが、こうしてひとつの形に結びついたことは感慨深い。だが、こうした提言に魂を入れていくのは、個々の職員の不断の実践であり、これはまだ出発点に過ぎない。その後、大震災や様々な出来事を経て、このプロジェクトの存在自体が過去のものとなりつつあるが、こうした時間の経過による風化を防ぐためにこそ、恒久的な体制を構築したのであり、改革の灯は、細々とではあっても絶やさず灯し続けていかなければならない。

結び

政権交代は成功だったのか失敗だったのか、人によって評価は分かれよう。私個人としては、うまく行かなかった点も含めて、政権交代の意義はあったと考える。確かに、政権交代が起きれば、政治・行政が大きく変わると期待していた人々は、失望した面も多かっただろう。だが、政権政党が変わっただけで、全てが良くなるほど、政治・行政は単純なものではない。その現実が分かったことが、逆説的ながら、事実上戦後初の政権交代の最大の意義であったといえる。

また、政権交代によって何も変わらなかったと決めつけることも正しくない。本書でも論じてきたように、例えば政務三役の役割が増大するなど、「政治主導」に向けた一定の進展があったことは事実であるし、個別の政策についても多くの進展があった。「社会保障と税の一体改革」関連法案が、与野党の合意により成立したのはその最たる例である。

そして、政権交代のひとつの目玉であった「国家戦略局」構想は、頓挫したと評されることが多いが、「局」にこそならなかったものの、国家戦略室が設置され、実際に多くの政策を進めてきた。

本書第一部では、主に私が在籍した鳩山政権・菅政権下での国家戦略室の軌跡を記したが、その後、野田政権下でも、古川担当大臣の下、国家戦略室は様々な活動を行っている。

最も大きな進展は、「国家戦略会議」の設置である。これは菅政権下で設置された「新成長戦略実現会議」をさらに拡充したものであり、総理、主要閣僚のほか、経済界の代表や有識者、さらに日銀総裁がメンバーとなっている。構成としてはかつての経済財政諮問会議とほぼ同様だが、外務大臣や連合の会長も加わっており、また事実上、国家の重要政策の全てを議論の対象としうる点からは、経済財政諮問会議より強力であるともいえる会議体だ。

この会議は平均して1か月に1回程度の頻度で開催され、2011年12月に「日本再生の基本戦略」、2012年7月に「日本再生戦略」を取りまとめている。また、2012年度予算の基本方針のほか、教育改革や医療イノベーションといった個別の重要政策分野も取り上げている。さらに、この会議の下に総理の肝いりで設けられた「フロンティア分科会」では、有識者が主体となって、今後の日本の中長期的な国家・社会像へ向けた大胆な提言を行っている。

また、「日本再生戦略」と並んで国家戦略室の業務の新たな柱となったのがエネルギー・環境分野である。原発事故後、エネルギー政策を取り巻く状況は大きく変貌したが、国家戦略室は、エネルギー・環境会議を主宰し、将来のエネルギー構成についての国民的議論を喚起している。

このように、国家戦略室は今も、政権の重要政策の要を担い続けており、「国家戦略会議」という強力な会議体も運営している。しかし、それにも関わらず、むしろ政権交代初期に比べて、国家戦略室という組織自体に対するメディア等の関心は薄れているといえよう。

国家戦略室が「司令塔」としての存在感をフルに発揮できていない大きな要因は、本文中でも述べたように、党が政策決定の前面に出てきたことである。党内の議論、あるいは党と各省の調整が政策形成の中心となり、政府内の調整主体である国家戦略室の役割は相対的に制約されざるをえない。そして、第二の要因は、政府内においてさえ、総理・官房長官という主軸のラインと国家戦略室との一体性が十分に見えないことである。前述のように、結局のところ、行政組織の力は、トップがそれをどのように活用しようとするかによって決まってくる面が大きい。

これらの要因は総じていえば、本書で繰り返し述べてきたように、「政治主導」という理念の軸が定まっていないということに集約される。「政治主導」の軸が定まらない中では、その推進機関たる国家戦略室の位置づけも明確化しえないのである。

総理のリーダーシップを高めることや、政府内に各省庁を超えた「司令塔」を作ることには、政治改革・行政改革を議論する際には、必ずといっていいほど提言されてきた。トップの力が弱いために、大胆な改革ができない。改革を行うためには、トップの力を高める必要がある。これは誰しもが考えることだ。最近もまた、物議を醸すことを恐れず大胆な発言をする「強いリーダー」に期待が集まっている。だが、本音で皆が、そのような強いリーダーを持ち、その指導に従うことを望んでいるのだろうか？そこに、こうした改革議論の大きな落とし穴があるように思われる。特に国会議員は、政党という組織を作っているものの、社長の命令で動く社員とは異なり、一人一人が一国一城の主であり、選挙区の利害を背負っている。選挙区の利害を超えて、トップや「司令塔」の方針に唯々諾々と従うことに、本来的になじまない側面を持っているのではないか。manifestoに掲げられた「国家戦略局」構想が完全に実現しなかったとすれば、それはなぜか。それは、manifestoを支持した当の民主党議員の多くが、実は「国家戦略局」のような存在を欲していなかったからではないのか。そこに、この問題の本質があるように思われる。

今後も、政治の枠組みが変わるたびに、「国家戦略局」のような構想は繰り返し現れるだろう。民主党政権の国家戦略室において、何が成功し、何が失敗したのかを冷静に学ぶことが、次の一步へとつながる。本書がその一助となれば幸いである。

主要参考文献

- 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）（2009）「国会審議活性化等に関する緊急提言」
新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）（2010）「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」
飯尾潤（2007）「日本の統治構造」、中公新書
菅直人（2009）「大臣 増補版」、岩波新書
木原誠二（2002）「英国大蔵省から見た日本」、文春新書
斎藤憲司（2009）「英国における政権交代」、レファレンス 2009.12
財務省改革プロジェクトチーム（2010）「財務省が変わるための50の提言」
清水克彦（2011）「政治主導」の落とし穴」、平凡社新書
新藤宗幸（2012）「政治主導」、ちくま新書
高橋洋（2009）「内閣官房の組織拡充」（御厨貴編「変貌する日本政治」第5章）、勁草書房
竹中治堅（2006）「首相支配」、中公新書
田中琢二（2007）「イギリス政治システムの大原則」、第一法規
中野雅至（2010）「政治主導はなぜ失敗するのか？」、光文社新書
日本経済新聞社編（2010）「政権」、日本経済新聞社
濱野雄太（2010）「英国の省における大臣・特別顧問」、レファレンス 2010.2
林芳正、津村啓介（2011）「国会議員の仕事」、中公新書

- Pilkinton, Colin(1999)*The Civil Service in Britain today*, Manchester University Press
Kavanagh, Dennis and Seldon, Anthony (1999) *The Powers behind the Prime Minister*,
Harper Collins
Stanley, Martin(2000)*How to be a Civil Servant*, Politico's
Gay, Oonagh(2009)*Special Advisers*, House of Commons Library
Norton, Philip(2005)*Parliament in British Politics*, Palgrave
Pyper, Robert(1995)*The British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
Rogers, Robert and Walters, Rhodri(2004)*How Parliament Works (5th edition)*, Pearson
Education

筆者略歴

1972年 東京都出身

1995年 東京大学法学部卒業、大蔵省（現財務省）入省

1997～1999年 英国留学（ケンブリッジ大学、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス）

2003～2006年 派遣職員として英国財務省において勤務

2007年7月 財務省主計局主査（文部科学担当）

2008年7月 主計局法規課課長補佐

2009年7月 主計局主査（地方財政担当）

2009年9月～2011年10月 内閣官房国家戦略室

2011年11月 財務省主税局調査課税制調査室長

2012年8月 財務省大臣官房文書課法令審査室長

ケンブリッジ大学法律学修士、ロンドン大学（インペリアル・カレッジ）経営学修士

ホームページ <http://www.geocities.jp/weathercock8926/>

ブログ <http://plaza.rakuten.co.jp/takadahmt/>

本稿は、<http://www.geocities.jp/weathercock8926/nationalpolicyunit.html>において公表しており、引用自由ですが、引用の際には出典を明記いただくようお願いいたします。

※本稿は筆者の個人的な見解であり、筆者が属する又は過去に属した組織の見解を反映するものではありません。