

人的資源が支えた「小泉流」政策決定方式

—「首相主導の政策決定」は定着するか—

「改革者」2006年9月号原稿

田 中 宏 樹

同志社大学政策学部助教授

小泉首相が取り組んだ構造改革は、大きくわけて二つの側面がある。一つは、財政出動なき景気回復、金融再生、規制改革、三位一体改革、郵政民営化といった、従前の自民党とは一線を画する政策パッケージを打ち出し、それを推し進めたということである。もう一つは、抵抗感の強い政策を実現するための原動力を得るべく、内閣と与党に二元化されていた政策決定プロセスを一元化し、首相の指導力強化を果たしたということである。

政策の「中身」と「過程」の革新。この点にこそ、「小泉改革」の最大の特徴がある。では、それらは具体的にどのような内容と意義をもつのであったのだろうか。ここでは、後者の革新、すなわち小泉政権のもとで進展した政策過程の構造改革とは何かについて整理するとともに、そこに残された課題について検討してきたいと思う（小泉政権の政策自体に対する検証・評価については、拙書『「小泉改革」とは何だったのか』（日本評論社、二〇〇六）を参照願いたい）。

小泉首相がすすめた政策決定プロセスの革新

小泉首相が進めた政策過程の構造改革を一言で表現すれば、「首相主導の政策決定」ということになるだろう。これまでの自民党政権では、政策決定のプロセスにおいて、個別省庁や族議員の利害を取り込み、派閥領袖や党の意向をできるかぎり反映させることが慣例となっていた。それに対し小泉首相は、抵抗勢力との対立の構図をあおりつつ、政治的リーダーシップを発揮して、重要政策を自らの意思にもとづいて決定するスタイルを確立した。

こうした「首相主導の政策決定」は、大きく三つの舞台装置によって支えられていたと考えられる。第一に、派閥力学を無視した人事の断行である。歴代首相の組閣では、総裁枠として自由に決められるポストは一つないし二つであったが、小泉首相はすべての大臣ポストを総裁枠として自由に決定し、派閥が握っていた人事権を骨抜きにした。

加えて、大臣に指名を受けた者の大半が、国务大臣として官邸に呼び寄せられ、そこではじめて担当大臣を知らされるということが常態化したことで、人事権をテコにした首相の権威は格段に高まった。出身派閥の意向を尊重しがちであった各大臣は、任命権者である首相の意向をより重視する姿勢へと転じ、かつてのように閣議決定の際に大臣が造反する可能性が低下したことで、小泉首相は自らの意思を貫きやすくなったと考えられる。

第二に、マニフェストを前面に打ち出した政党本位の総選挙の実施である。小選挙区・比例代表並立制が導入されて以後の選挙では、当選が難しい無所属での出馬を避け、党の公認候補となって選挙戦を有利に進めたいという議員心理が強まったことで、公認権と政治資金の配分権をもつ党総裁の威光が増していた。

加えて、当選者が一人に絞られる小選挙区制では、中選挙区制よりも政権交代がおきやすいため、有権者の関心は候補者個人の資質もさることながら、候補者が所属する政党の掲げる政策や党首のキャラクターに集まりやすくなっていた。より魅力的な政策を、選挙の顔たる党首の人気をテコに、有権者の間にいかに浸透させうるかに、選挙結果が大きく

左右される状況が生まれつつあった。

小泉首相は、小選挙区制のこうした特長を最大限生かし、マニフェストを通じて有権者に自らの政策を直接訴えかけることで、構造改革路線への世論の支持を取り付け、それを背景に自民党内での求心力を高める戦略をとった。いわゆる郵政選挙では、公認権を最大限活用して造反組を孤立させ、「民営化賛成か、反対か」という単純明快な構図で有権者の選択を迫り、抵抗勢力との対決姿勢を鮮明にすることで世論を味方に引き入れた結果、選挙で大勝し、悲願であった郵政民営化の実現にこぎつけたのである。

首相主導の政策決定の受け皿となった経済財政諮問会議

第三に、内閣機能の拡充による首相の政策決定における指導力の強化である。これには①首相に閣議での重要政策の基本方針についての「発議権」が認められたこと、②首相の政策決定を支える機関として、内閣府に「経済財政諮問会議」が設置されたことの二点があったが、とりわけ「首相主導の政策決定」に大きく貢献したのは、②であった。

経済財政諮問会議は、内閣機能の強化を目指した橋本行革の目玉として、二〇〇一年一月に誕生した組織である。内閣府設置法の中では、首相を議長として、マクロ経済政策の方向性や、財政運営および予算編成の基本方針を調査審議する場と位置づけられ、首相以下、内閣官房長官、財務、総務、経済産業、経済財政政策担当の五名の閣僚、学者や経営者ら四名の民間議員、日銀総裁の計十一名により組織するとされる。

経済財政諮問会議は、従来の審議会のように、専門家による合議によって意見を集約することに重きを置いた機関ではない。その重点は、内閣の重要政策に関して議論、討論を行うことを通じて、首相が下す政策決定を支援することに置かれている。メンバーによる合意形成に一定の努力は払われるが、会議での最終的な決定者はあくまで首相である。

議長役となる首相は、議題の設定や議論の内容に影響力を及ぼしうるほか、議論が紛糾した場合、裁定を下すことで自らの意思を示すことができる。議題の設定や議論の方向性をめぐって役所の意向が優先される審議会に比べて、首相が政策決定により直接的な指導力を発揮しうる点で、経済財政諮問会議は従来の審議会とは一線を画するといえる。

小泉首相は、政権発足以来、「首相主導の政策決定」の牽引役として、経済財政諮問会議を積極的に活用してきた。会議の議事進行役であった竹中経済財政政策担当大臣（当時）と二人三脚で、諮問会議を舞台に重要政策の推進に指導力を発揮し、内閣と与党に二元化されていた政策決定プロセスの一元化を試みてきたと考えられる。

諮問会議を舞台とする「小泉流」の政策決定スタイルは、竹中大臣が編み出した独自の運営手法に全面的に支えられていた。省庁出向者が多数を占める寄り合い所帯の事務局では、出身省庁の意向にとらわれてしまい、会議への機動的なサポートが期待できないことから、竹中大臣は自らの直属のスタッフや民間議員が、会議の運営事務を主導する体制を整え、そこを諮問会議全体の戦略を練る場と位置づけた。

竹中時代の会議運営のおおまかなプロセスは、次のようなものである。まず、会議に先立って、「竹中チーム」と呼ばれる大臣特命の事務局が、民間議員との詰めた議論をもとに、議題の設定や議論の素材となる資料を「民間議員ペーパー」として取りまとめる。竹中大臣自身もその作成過程に参加し、自らの考えを間接的に「民間議員ペーパー」に反映させる一方、それをもとに議事進行の大まかなシナリオをいくつか準備しておく。

諮問会議当日は、配布された「民間議員ペーパー」をもとに最初の問題提起が行われ、それをベースに議論が牽引されていく。会議が終盤に差しかかると、その日の議論で合意した点、合意に至らなかった点が竹中大臣によって総括され、最後に合意に至らなかった点の取り扱いを含めて、議長である小泉首相の指示を仰ぎ、それを以って会議が決するという流れが定着していった。

「民間議員ペーパー」による問題提起を皮切りに、諮問会議というオープンな場で自由闊達な議論を進め、合意点と対立点とを明らかにしながら、ときに「首相指示」という伝家の宝刀を引き出しつつ会議を取り仕切る「竹中方式」が威力を発揮したのはなぜか。それは、ひとえに首相の意思を汲みつつ機動的に動けるバックアップ体制を構築できたからであり、そのことが、その後の諮問会議のパフォーマンスを決定づけたといえる。

様変わりした政策形成プロセス

小泉政権のもとで、首相主導の政策決定の受け皿と位置づけられた諮問会議は、(内閣の最高意思決定機関である) 閣議に先立つ実体的な政策決定の場として機能してきた。閣議決定や閣議了解に向けて、水面下で進む省庁間調整や与党への了承手続きよりも、諮問会議での決定が優先されたことで、政策決定をめぐる内閣と与党の力学は逆転し、政策形成プロセスそのものが大きく様変わりしたと考えられる。

従来の政策形成プロセスでは、各省が審議会を通じて政策の方針を出し、関係省庁との水面下での調整や、部会、政調審議会での与党との折衝を経て、閣議に持ち込む政府案を策定するという流れが常となっていた。閣議にかかる重要政策は、前日までに全省庁の事務次官が集まる会議（「事務次官会議」）にかけ、了承を得ることが慣行とされ、また族議員の集合体である各部会での了承や、政務調査会や総務会での承認が必須とされてきた。

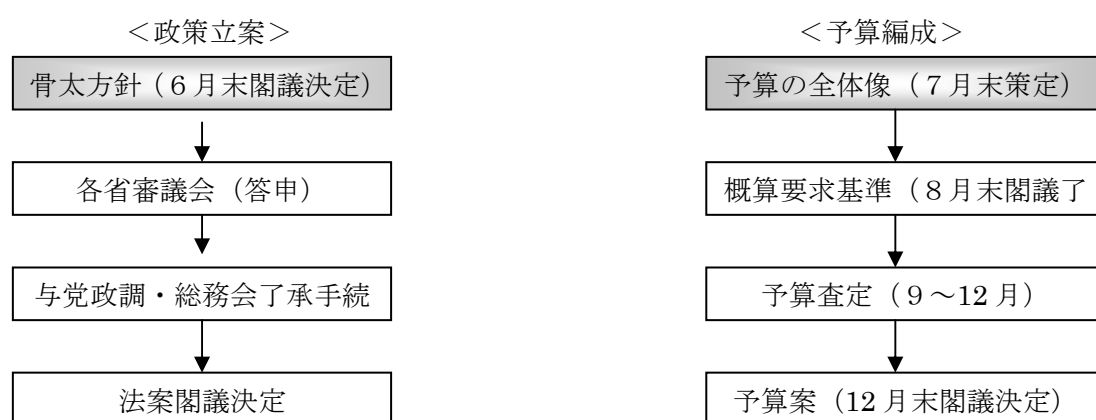
諮問会議の場で、小泉首相が繰り出したトップダウン型の政策決定は、事務次官会議や与党調整が習いとしたボトムアップ型の政策決定の存在意義を低下させたとともに、官僚や族議員の抵抗を抑え込む防波堤として機能してきた。諮問会議での決定は、重要政策に対する「首相（内閣）の意思」となったため、事務次官会議や与党の総務会が、それを覆すことは事実上できなくなり、与党から首相へと政策決定の主導権が移行していった。

政策決定における首相の主導権は、諮問会議が毎年策定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（通称「骨太方針」）と「予算の全体像」に体现化された。毎年六月末に閣議決定されてきた「骨太方針」には、構造改革の具体的戦略を含む小泉内閣の政策指

針が明示されたため、各省庁は与党と共同で政策を具体化していくにあたり、「骨太方針」との整合性を確保しなければならなくなった（図を参照）。

一方、毎年七月末に策定されてきた「予算の全体像」には、首相主導で次年度予算の大枠を決め、財務省主導の予算編成にたがをはめようとする狙いがあった。しかし、実際には八月末の概算要求→予算査定→十二月末の予算案閣議決定という、旧来の予算編成の流れを崩すことができず、首相主導の予算編成が実現するまでには至らなかったといえる。

図 政策形成プロセスの変質



小泉政権下で新たに加わったステップ

鍵となる人的資源の厚み

本年六月末に閣議決定された「骨太方針二〇〇六」は、小泉内閣のもとでの最後の骨太方針となった。その目玉は、「小さくて効率的な政府の実現」を具体化するための財政改革、すなわち、二〇一〇年初頭に基礎的財政収支の黒字化を目指し、歳出削減と増税とをどう組み合わせるべきかを構想する「歳出・歳入一体改革」であった。

改革論議がスタートしてまもなく、徹底した歳出改革を進め安易な増税は避けるべきとする竹中総務大臣・中川政調会長と、歳出改革の必要性は認めつつも増税の先送りにつながることを懸念する与謝野経済財政政策担当大臣との路線対立が表面化したため、政権内部の不協和音が諮問会議の機能低下を招き、改革路線を後退させるのではとの見方が、マスコミなどから出された。しかし、こうした見方は正確とはいえない。

「骨太方針二〇〇六」の骨格は、財務省主導で増税一色となることを嫌った竹中・中川ラインが、首相の意を汲みつつ、自民党政調を活用してとりまとめたものであった。与謝野大臣は、予算編成に関わる対財務省、対自民党との調整コストを引き下げ、実体的な首相主導を確保するためには、諮問会議が前面にでない方が得策と判断し、骨太策定の作業

を政調に委ねたというのが正しい理解といえる。これは、「骨太二〇〇六」に約十一～十五兆円の歳出削減を含む、五年間の概算要求基準が盛り込まれた事実によって補強されよう。

政権発足以来、政策決定の中核に位置してきた諮問会議が、改革継承に向けた最後の戦略策定を自民党政調に譲ったという意味で、「首相主導の政策決定」の牽引役としての存在意義は低下したと考えられる。しかし、それによって「首相主導の政策決定」の真髄—政策決定をめぐる「首相（内閣）の意思の明確化」と、自らの指導力を背景とする「意思決定の透明化」—までが変質したと見なすのは早計であろう。

では、小泉首相が築いた「首相主導の政策決定」は、不可逆的な手法として定着するであろうか。その決め手は、制度でも場ではなく、人である。「小泉流」政策決定の最大の特徴は、その属人性にある。与党との軋轢を乗り越える首相自身の資質、戦略性と機動力に長けたスタッフ、改革を支持する世論の後ろ盾があったからこそ、小泉首相は改革を成就するための果敢な意思決定を行うことができたのである。

「ポスト小泉政権」、あるいは政権交代により誕生しうる「ポスト自公連立政権」が、「首相主導の政策決定」を通じて改革を深化させるためには、①与党幹部の入閣によって政策決定を内閣に一元化すること、②政治任用の大幅な採用により、外部の有識者や官僚内部の改革派の登用をすすめること、③政策に対する国民の審判を明確化するため、政権政党のマニフェストを閣議決定することの三つによって、改革の実効性を高める布陣を整えることが必要であろう。諮問会議の今後は、次期首相のリーダーシップとそれを支える人的資源の質次第と考えられることから、積極的な活用には民間議員の常勤化が不可欠である。