

【講演録】

政治任用の視点から見た日本の政官関係

アルノ・グリヴォ

1. はじめに一研究の背景

皆様、本日は、素晴らしい参加者のもとでの報告の機会をいただき、ありがとうございます。さっそく始めさせていただきます。はじめに研究の背景について話を進めていきたいと思います。紹介がありましたように、博士論文で私は、日本における1990年代以降の政官関係の変容をテーマにしました。なぜそのテーマにしたかと申しますと、次のようなことがございます。博士課程に進んだ2011年は、民主党政権の真最中でした。当時は、脱官僚依存や政治主導が提唱されており、政官関係が日本では非常にホットな話題であったと思います。この点に関連して、先行研究では55年体制における政官関係に関する文献はたくさんありました。しかし、1990年代の政治改革や行政改革機構に関する文献としては日本語ではたくさんの文献はあったものの、英語、フランス語の文献は全くなかったことから、それをテーマにしました。

今日は、政治任用の視点からの分析になっています。政官関係から人事を見ると、やはり内閣、特に首相による官僚人事への関与が先に思い浮かぶかと思いますが、今日はその話はあまりしません。また、人事から考えた政府と国会の関係という、国会同意人事の問題も同じく注目を集めるかと思いますが、特にねじれ国会の時にはそれがいえます。しかし、今日はそうしたことにも触れません。

これに対して今回、焦点をあてるのは、政務三役(各省大臣・副大臣・政務官)の人事についてです。大臣任命がどのようになるのかについては従来も研究は多少されてきたのですが、大臣をサポートするはずの副大臣や政務

官の任命に関しては先行研究があまりありませんでした。これについては、まず、武蔵勝宏先生の『議員立法の実証研究』（信山社、2003年）という本を拝読させていただきました。他には、飯尾潤先生が2006年に日本政治学会の年報に掲載されたテーマに関する論文（同「副大臣・政務官制度の目的と実績」レヴァイアサン38号（2006年）41頁）があります。それ以降、このことに関する研究はほとんどなかったように思います。飯尾先生の『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』（中公新書、2007年）では、そうした指摘があったのですが、徹底的にはこの研究がされてこなかったように思いました。そこで、自分なりにこれを補う何かができればよいな、と思うようになりました。

政治改革の効果を研究するのであれば、選挙制度改革については多くの先行研究がありますが、副大臣と政務官制度の導入と、政府委員制度の廃止については比較的、先行研究が少ないのではないかと思います。他方で、先行研究がないというだけで、果たしてそれを研究する意義があるのかといえますと、それだけでは不十分であるかと思えます。そこで、少しこの問題設定に関してもお話をしたいと思います。

2. 55年体制下の大臣による官僚依存

先ほど申し上げたように、55年体制下では大臣は官僚に頼りすぎる、依存しすぎるという批判が多くありました。その中で、大臣は政策通が少ないといったことが言われておりました。そういった一定の分野に関する知識を多く持つ族議員だった場合、その族議員を当該分野の大臣にすることは、あまりありませんでした。中曽根政権時にそういうのがあったようで、積極的にしたという指摘がいくつかの文献（たとえば、猪口孝・岩井奉信『族議員』の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』（日本経済新聞社、1987年）107頁など）にあります。その時には与党議員の他の族議員からの反発があったようです。ですから大臣は担当分野に関する知識が浅いという批判がありまし

た。それは決して日本だけの話ではなく、どこにいても同じ傾向があるかと思えます。

では、日本で何が問題視されてきたのかというと、官僚は多くいるものの、政治任用のスタッフがないか少なく、政務次官しかいない点でした。1999年9月までは政務次官24名しかいなかったのです。どのような議員が政務次官として任命されたかということ、当選回数がかなり重視されています。これについては(上記の)猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究-自民党政権を牛耳る主役たち』(日本経済新聞社, 1987年)で丁寧に説明されていますが、政務次官は、概ね当選回数は3回当選で政務次官, 4回だと部会長, 5回だと大臣といった流れがあったわけです。部会長の方が政務次官よりは上であるという仕組みがありました。その中で、先に派閥の勢力の均等を考慮してポストが配布されていたので、ではそうした議員が、大臣の補佐役として適正なサポートをできるのかという批判がありました。その反面、サポートはそれほどまでには大事ではなく、大事であるのは議員を育成することであるという見方もありました。つまり、その分野の政務次官になったら、(実際にそのようになるのかどうかは別として)将来その分野の大臣になるのではないかという効果が期待されていたとの指摘があります。しかし、1年わずかで交代したり、また、政務次官になった場合でも、そのあと大臣になるときは全く関係のない分野になったりしているなど、一貫性のないプロセスとなっていたので、最終的には、政務次官は何の役にも立たないという批判がかなり強くありました。つまり「省庁の盲腸」でしかないと揶揄する声もありました。

他方で、(政務官については)省庁の中でのサポートという側面以外に、国会におけるサポートという側面もありました。しかし、国会答弁でも、大臣は官僚に頼りすぎるという批判があり、それは政府委員制度が理由であるといわれておりました。官僚(政府委員)が国会議員に代わり国会答弁をすることが、アカウントビリティの上で問題視され、説明責任の所在は果たして

「政」にあるのか「官」にあるのかといった議論がされました。それについては、小沢一郎の本に出ていたわけですが、国民は、国会の場でも官僚主導が起きているイメージを強化させることとなります。その典型例としていつも取り上げられているのは、久保田円次防衛庁長官が、1979年に3日間で7回も、その内容は重要であるので防衛局長が代わりに答弁するとして、かなり野党からの批判を買い、辞職まで追い込まれたという例です。大臣にとって政府委員をいつでも呼べるというのは心強い反面、勉強不足になるという負の効果をもたらしておりました。

また、ここにおられる大山礼子先生のご高著（同『日本の国会——審議する立法府へ』（岩波書店、2011年）47頁）に載っておりますが、1947年の片山内閣の下、数名の与党議員を政務次官、参与官という身分を設けて内閣に派遣する案があったのですが、当時は数名の与党議員からの反発があったとの指摘がありました。それは何故かといいますと、優秀な議員を入閣させると逆に国会が弱体化するのではないか、さらに与党が弱体化するのではないか、というおそれがあったようなのです。このケースは、55年体制に入る前の、政府と与党の二元体制の現れではないかと思います。このときはまだ自民党もなかったわけで、興味深い事例だと感じました。最終的には各省庁に政務次官を1名ほどつけることになりました。57年以降は、大蔵省に2名、その後、通産省と農林水産省に2名を送ることになり、トータルで24名となりました。

3. 「政治主導」の模索

(1) 政府と与党の一元化

さて、1993年には小沢一郎が『日本改造計画』において、イギリスのウエストミンスターモデルに倣って、与党議員を150名程度入閣させるべきだという主張が見られました。その時の名称は「政務審議官」という身分でしたが、政府と与党の一元化を図ることが必要だという主張でした。その後、紆余曲折を経て、武蔵先生のご高著（同『議員立法の実証研究』（信山社、2003年）

133-138頁)にあるように、議員立法が3本も提出された後、1999年に「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」が国会で可決されました。1999年には政府委員制度が廃止され、2001年に副大臣と政務官を導入することになりました。1999年と2001年の間の過渡期には、政務次官を32名にし、正式な制度ではないですが、「統括政務次官」という名称をつけられたポストが、将来の副大臣になるという話がありました。

こうしたことについて、当時は反発の声もありました。たとえば、朝日新聞の記事(『官僚「日本支える」強い自負—中央省庁課長への朝日新聞意識調査』(1994年4月5日朝刊, 12頁)聞蔵。この記事によれば、当時、小沢一郎氏が掲げていた政務審議官についての回答であるが、厚生省のある課長は、政務審議官構想について「制度化された族議員」と批判し、「小選挙区制になれば、政治家は選挙区内の市町村とますます結び付きが強くなり、多選しやすくなる。20年、30年と居座って政治家が圧倒的な力を持つようになる」と指摘している。)にもありましたが、副大臣と政務官のポストは、制度化された族議員のコースではないのか、つまり、利益誘導が内閣に入ってくるのではないかと、いった懸念が見られました。これについては、官僚からの反発もあったのですが、森政権の下でも、与党議員が政務次官として任命され、その与党議員が断ったという例も出てきました。というのも、選挙に集中したいからという理由です。その後、民主党政権の時にも、与党議員を大量に内閣に送ると主張していた小沢一郎が、民主党の幹事長になり、一回当選の平議員を政務官や国家戦略スタッフとして内閣に送るということは、各選挙区における地盤を形成できなくなるのでやめておく決断をしております。先ほど「省庁の盲腸」でしかないという揶揄をめぐっては、根本匠(元)厚生政務次官が1998年に「盲腸から肝臓になる」という宣言をしたことがありまして(この点、中見利男『首相補佐官—国家プロジェクトに賭けた男たち』(NHK出版, 2003年)208-209頁にそうした記述がある)、それは面白いなと思いました。

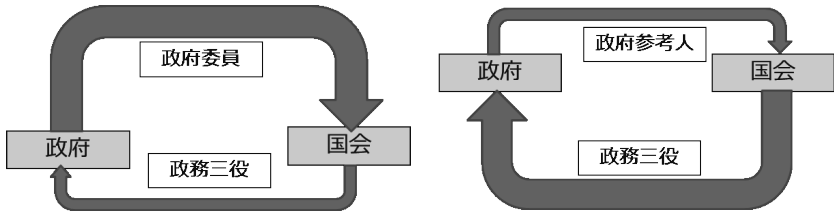
(2) 「政治主導」の目的

皆様すでにご存知かと思いますが、こうしたことについては様々な目的がありました。そのひとつが、官僚に対する大臣のリーダーシップを強化することでした。そして、国会と官僚の間に距離を置くことが、もうひとつの目標でした。2001年までは政務次官が24名で、大臣が必要な時に政府委員を呼ぶことができたのに対して、その後、政府委員制度が廃止され、「政府参考人」制度が導入されました。

では、(従来と)何が違うのかというと、それは、新たに政府参考人が答弁していいものは細目的事項又は技術的事項に限るという記述が盛り込まれた点です。それについては衆院規則(45条の3)や参院規則(42条の3)に盛り込まれておりますが、国政に関する答弁をやめさせる趣旨です。つまり、政府が政府参考人を呼ぶのではなく、野党が必要なときに答弁を求めるということを、理事会を通じて頼むことができる仕組みになりました。もっとも、野党議員の中でも、完全に官僚を国会から排除すると、審議自体が形骸化するのではないかという懸念がありました。さらに省庁を追及できなくなるのではないかという問題があったことから、与野党が、理事会を通じて政府参考人の答弁を要求することが可能になっただけであるので、それほど変わらないのではないかという指摘もありました。

簡単な図にしてみました。政府が省庁から大量に国会の場に官僚を送るのではなく、国会にいる与党議員を大量に政府に派遣し、彼らが答弁し、国民に対して説明責任を果たすことができるようになっております(要は「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」の前とその後の構想の違いです)。

【図】(旧)「政府委員+政務次官」制度と
(新)「政府参考人+大臣政務官・副大臣」制度との違い



(グリヴォ作成)

4. 副大臣の任命慣行

(1) 問題意識

今回、紹介しようと思っている内容で自分が本当に知りたかったのは、2001年以降、副大臣の任命慣行が果たして変化したのか、というところです。数を増やすだけでは足りないのではないかという考えがあったので、①2001年以降は果たして派閥が無視されたのか、②当選回数ルールも柔軟化したのか、③閣僚級の議員を副大臣として任命したのか、最後に④担当分野の知識が重視されてきたのか、それとも全く関係なく単なるポスト配分になったのか、という点を重視しました。他方で、⑤政府委員制度の廃止により国会答弁も変化したのか。また、⑥官僚と政務三役の発言比率が果たして変化したのか、さらに立証することは非常に難しく、不可能に近い研究ではないかと思いつつも、⑦上記の変化についての政策への影響がどのような点にも興味があり、アイデアがあればご教示いただきたいです。

簡単な仮説ですが、もし変化が見られたとすると、それは政治主導の確立の表れ、または政治主導の確立のための道具であると言えるのでしょうか。博士論文の中では、新制度論を適用したのですが、変わったとしても、説明要員として制度改革だけなのかというところを分析してみました(最後に簡

単な結論を申し上げます)。変化がもしなかったとすると、それは制度改革の失敗だからなのか。制度を変えても一定の惰性があり、結局のところ行動様式を変えなかったのか、といったところが議論となります。

(2) 研究手法

そうした研究をどのようにしたかと言いますと、情報源としては、インタビューと参考文献です。ただし、インタビューは副大臣の秘書官一人（2015年1月11日）と菅元首相だけです（2018年1月18日）。メインになるのは、2003年から2014年の14内閣です。改造内閣は、大量に留任していたときはパスしましたが、メンバーが変わる時は分析の中に入れました。そして、国会要覧を見て、国会議員の経歴データには（副大臣に任命されたのが）312名とは書いてあるのですが、同じ議員が何回も副大臣になったパターンもありますので、実際には312名ではありません。注目点としては、議員の経歴と任命の関係を見なかったのです。そして、その派閥とグループ、当選回数でして、その議員の専門分野をどういう風に評価するのかというと、経歴データから推測する手法を採りました。議員の専門分野、専門知識専門性を副大臣としての担当分野との適合性を評価してみました。

最後には、国会答弁の発言者の比率を国会議事録の公式サイトで調べましたが、今年の1月1日に議事録の公式サイトが変わりまして、嬉しいことに今まで出てこなかった数字が出てきました。それは何かというと、発言者の肩書きを、例えば「副大臣」と入れると、これまでは1回の委員会でひとつの発言があっても複数の発言があっても「1」として管理され、実際の回数が出てこなかったのに対して、今年からその数が出るようになりました。そこで、それを用いて本日のために資料を作成してみました。

(3) 派閥

さて、上記の専門性の話ですが、小泉政権下では大事な任命は派閥とは関係なかったという指摘がかなりあります。しかし、副大臣・政務官のポストについては、党内での不満の解消のために、派閥の勢力をかなり考慮してい

たという指摘が、多く見られます(たとえば、Eliss S. Krauss, Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Cornell University Press, 2010, pp.145-146)。つまり、大臣は派閥とはあまり関係なく、オールスター内閣となっていたのですが、不満の解消を図るために、副大臣・政務官のポストについては、政務次官時代と全く同じように派閥と当選回数で決めていたようです。

民党政権については、山本健太郎先生による先行文献(同「政権交代と人事—ネクスト・キャビネットという試み」御厨貴編『政治主導』の教訓: 政権交代は何をもたらしたのか』(勁草書房, 2012年))がありますが、その中でグループは、あまり考慮されていなかったようです。そもそも(自民党の)派閥とグループとは、その束縛の程度が完全に異なっていたようで、一緒のもとと考えてはいけません。つまり、自民党ほど制度化されていないということになります。

さらに、安倍政権下での状況については先行研究がなく、自分が調べたところでは—2014年までしか派閥に関する研究をしていないので、その後は変わった可能性もあるかもしれませんが—、2014年まではあまり派閥が考慮されてこなかったのではないかと思います。それは派閥が、かなり衰退・後退してきたからではないかという推測です。例えば、無派閥の議員が、普通に副大臣にもなりますし、政務官にもいます。もちろん派閥に議員が多ければ多いほど、副大臣になる確率が高いので、必然的に大きな派閥ではたくさんの副大臣が就くのですが、数字を見ても、相関関係はあまりないのではないかと考えております。そこで、派閥の話についていえば、派閥は以前ほど考慮されていないという結論に至りました。

(4) 当選回数

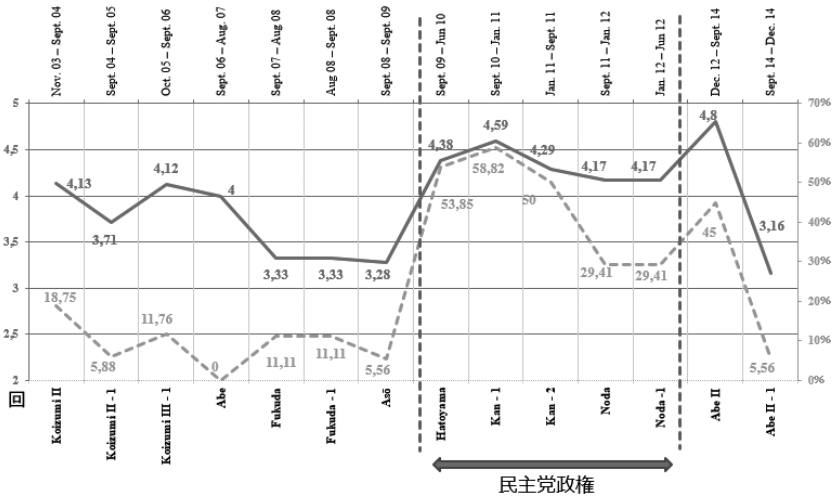
他方、副大臣の当選回数の推移を見えます。これについては、そもそも2003年から2014年の間には与党議員の当選回数の平均も変化しており、副大臣の当選回数はそれに応じて変化した可能性もあることに注意しないといけ

ません。ただ、民主党政権になって、副大臣大臣となる人の当選回数の平均を見ると急に高くなり、5回当選（大臣になり得るような当選回数）の人の比率を見ても非常に多くなっていると思います。それは大臣ポストの待機組が多かったからであり、菅元首相へのインタビューでもその通りであるとの回答を得ています。

これについて面白いのは、それは第2安倍次内閣のときも全く同じような現象が生まれたことです。一番平均が高いのは、下野した自民党が復活したとき、すなわち2回目の政権交代を起こした時です。やはり2年たち、それなりに次の波で大臣のポストに送ることができたので、急に値が下がります。当初、5回当選議員が副大臣の全ての45%だったところが、すぐに5%になります。つまり、政治的決断による結果ではなく、党内での勢力について深く考えなくてもよいという結論に至りました。民主党政権も時間が経てば経つほど、平均はそれほど変わらないのですが、とにかく5回当選の人が皆、大臣になっております。

このように当選回数のルールが緩和されたのですが、全く廃止されたわけでもないし、決して廃止することが望ましいと思っておりません。もっとも、（私自身）2014年までしか分析していないので、長期政権ではそういったルールは再来するのではないかと思います。つまり、党内での軋轢を緩和するためのツールとして、副大臣・政務官のポストの配分が有益な道具になるのではないかと思います。

【表】衆議院出身の副大臣の当選回数 (実線: 平均 / 点線: 5回当選以上比率)



(グリヴォ作成)

(5) 専門性

さて、一番興味があったのは、専門性が果たして考慮されてきたのかという点です。これについて、経歴から見た専門性で言うと、本質的なことではなくて、形式的なものしかわかりません。各議員をインタビューしてきたわけでもないからです。しかし、党内の副大臣になる前のポストを見て、何部会の長を務めたのか、閣内において何の大臣政務官としての経験があるのか、そして国会におけるいかなる委員会の委員長や、理事、あるいは普通の委員としてどのような経験があるのか、それは副大臣としての担当分野と適合性のある委員会だったのか、といったところを見ました。または、その省の元官僚であるのか、国交省の運輸系ならば自動車メーカーの元社員とか労働組合など、といった具合です。

民主党政権の場合ですと、そういう方がいました。ご存じのように、国交省には建設系と運輸系がありますが、建設系に関して他の方に他の副大臣を

お願いし、自動車メーカーの労働組合に関わる議員が副大臣に任命された時は、やはり運輸・交通系が詳しいので、すみわけをお願いするといったことがありました。大臣政務官の場合は、そういう区別ではなく、そのときの法案の審議のサポートといった感じで決まります。

以上では「形式的」とは申しましたが、ポストに着くことで、どのような専門性を獲得できるのかということ、まずは、その政策分野に関する専門知識かもしれません。しかし、それだけではなく、大臣をサポートすることで、その政策形成過程に関するノウハウを知る自体が有益なのではないかと思いました。さらに、人的ネットワークも確保することができ、そういう経験があればあるほど、有意義なサポートができることになるのではないかと仮説をしてみました。

以上のもと、副大臣としての担当分野との適合性を数値化してみました（大臣政務官を分析対象にしなかったのは、専門性よりも経歴がそれほどないので、分析が難しいと考えたからで、副大臣だけを対象としました）。やや強引かもしれませんが、（担当分野との適合性があるかないかについて）政官要覧のデータを用いて、点数を0点～3点として数値化してみました。聞いたところ、政官要覧のデータは、議員自身（あるいは、本当は議員秘書である可能性が高い）が送る情報なので、自分が副大臣として担当する分野について様々な知識や経験があるというのをアピールし、自分自身の一定の情報を載せると思いますので、あまり問題はないのではないかと思いました。ただ、丁寧な計量分析というよりは、手で集めたデータを手がかりにただけであることをご了承ください。適合性の問題については、内閣府の特命担当大臣もいますが、副大臣自体は大臣が担当している分野を跨ぎ、大臣のほうが副大臣よりも多く、同じ副大臣が2名の大臣をサポートする場合もあることがあり、その副大臣が何の副大臣なのかが書かれていないこともあるので、その場合にはパスしました。

以上のような情報をエクセルファイルに凝縮したものを大量に持っており

ます。こうして、閣内ポストと国会の委員会ポストとの関連性が一定以上ある場合については、「3点」という点数をつけました。問題がありますが、たとえば厚生労働副大臣で、閣内経験や委員会経験として厚生労働委員会にいたわけではないのですが、元官僚で厚生労働省の技官であったりするので、こうした場合も「3点」としました。方法論的には問題があるかと思いますが、とにかくそうした手法を使って、一定の結果を出しております。

平均などを見て面白いと思ったのは、猪口孝先生も指摘されておりますが(猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究—自民政権を牛耳る主役たち』(日本経済新聞出版, 1987年) 132-147頁)、議員に人気のある政策分野とそうでない分野とがあります。族議員にとっては、その政策分野が果たして「金」になるのか「札」になるのかということが、再選を考えると重要になります。そこで、やはり土木系や農水系などについて、民主党は驚きましたが、2点とか2.6点という結果が出ています。また、有権者にとって身近な政策分野であるのかどうかにより、それが「札」になる可能性もあるので一緒かもしれませんが、例えば、厚生労働省や文部科学省がその傾向にあります(厚生労働省は、医師会などもあり、「金」にもなる場合があります)。

他方で「札」や「金」にはならないのですが、個人的な興味に基づいて政策が好きであるというものがあり、安全保障がそれに該当すると思います。防衛ですと自民党は2.2点で、民主党は1.5点です。厚生労働省はほとんど一緒ですが、面白いのは国土交通省で、自民党は1.6点で、民主党は0.25点です。

【表】衆議院出身の副大臣の専門性の平均点数(省庁別と政権党別) - 2003年~2014年

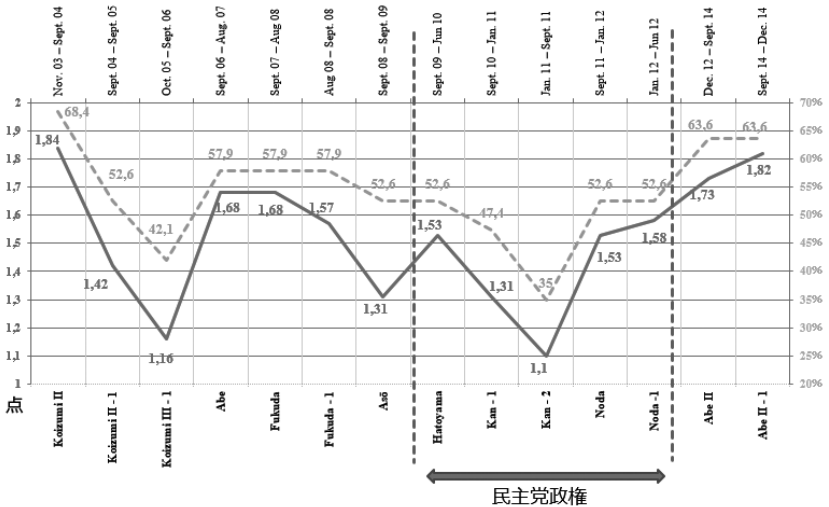
| | 経産省 | 厚労省 | 国交省 | 外務省 | 財務省 | 総務省 | 文科省 | 農水省 | 法務省 | 防衛省 | 環境省 | 平均 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 自民政権 | 1.67 | 1.72 | 1.61 | 1.78 | 1.67 | 1.17 | 1.56 | 2.06 | 0.33 | 2.22 | 0.44 | 1.59 |
| 民主党政権 | 1.63 | 1.75 | 0.25 | 1 | 2.38 | 0.5 | 1.25 | 2.63 | 1.25 | 1.5 | 0.75 | 1.37 |
| 平均 | 1.65 | 1.73 | 1.19 | 1.54 | 1.89 | 0.96 | 1.46 | 2.23 | 0.62 | 2 | 0.54 | 1.52 |

(グリヴォ作成)

(6) 分析

分析の結果から先に見ておきたいのは、当選回数は専門性と相関関係があるのだろうか、という点です。というのも、当選回数が多ければ多いほど経験数が多いので、バイアスがかかってしまうのではないかといったことがあるからです。ところが、これを見て相関関係はそれほどないという結果が出ました。安倍第2次内閣のときは、当選回数は非常に高かったという話をしまして、専門性も高かったことになっていたはずですが。ところが、専門性の程度が上がっているのに、全く関係ないのではないかと思います。当選回数は、民主党政権になる前は一貫して低かったのに、相関関係がないということが言えるかと思います。なお、副大臣の中での専門家の割合と素人の割合についても、ほとんど一緒です。

【表】衆議院出身の副大臣の専門性の程度（実線：平均／点線：点数が2・3点の副大臣比率）



(グリヴォ作成)

点数をつけてみて明らかになったのは、副大臣が2名いる省庁は、その片方が完全に素人であった場合は、2人目が同じく素人になることはほとんどなかったということです。また、民主党政権の菅政権になるときは、専門性が極度に下がるのですが、それはもともと民主党議員の場合、必然的に野党であり閣内ポストに就いた経験がなかったので、自民党と比較して点数が平均として低くなることは仕方ないと思います。

鳩山政権であまりそういうことが自民政権時代と変わらなかったことは、逆に、その専門性がある程度考慮されたという解釈もできなくもないかと思えます。鳩山政権下では、副大臣・政務官の任命を大臣に任せたとのことです。もちろん法律上の任命権を握っているのは総理大臣です。そうですが、様々な証言があり、大臣がきちんと自分のチームを組むのであれば、上から決めつけるのではなく、大臣が信頼する議員を呼び、チームワークをする、政務三役会議を開くことになっておりました。

しかし、菅政権になり、それは全部取り消しになり、完全に官邸からポストの配分をしました。菅政権の下では、(鳩山政権時の傾向が) こういうふうになるのですけれども、それはなぜなのだろうかを考えたのです。これについては、ある記事(磯山友幸『丸2年で平均3人目』にほくそえむ霞が関。副大臣・政務官人事が示す民主党『政治主導』の掛け声倒れ」現代ビジネス(講談社、2011年)WEB版(<https://gendai.ismedia.jp/articles/print/20202>) [2021年1月11日最終確認])にそのようなことが出ていたのですが、当時は小沢氏と代表選で戦っていたところで、政党が破裂寸前の状態になっており、噂では、次のようなことが言われておりました。それを読み上げますが、「菅氏は、小沢一郎氏と戦った代表戦を有利に運ぶために、副大臣や政務官のポストを支援した議員に事前に約束しているという噂が流れていた。組閣後の人事で明らかになった」と。つまり、専門性が考慮できる状況ではなかったのではないかと思うに至りました。

民主党政権下では、政務三役をフル活用するという考え方があり、副大臣・

政務官自身が、予算編成の時なども、自分で電卓をたたいていたなどという話もありました。しかし、その後は、持続可能性について限界を感じたのではないかと思います。とはいえ、2012年に自民党国家戦略本部やそのチームは、当時、民主党による副大臣・政務官の積極的利用について評価しておりました。そして、自民党の中でのワーキンググループでは教訓として生かすべきではないかといった趣旨だったかと思います。そこで、安倍政権になって副大臣ポストの配分については、数字を見る限り、議員の専門性をかなり考慮したということになりそうです。ただ、大臣が留任していても副大臣は1年ごとに交代しますし、政務官もそうです。そうなる育成の観点からすると、あまり効果がないのではないかと、いうふうには思いました。民主党政権の中では、菅元首相も野田元首相も全く一緒なのですが、財務副大臣、財務大臣で総理大臣っていうのがあったのですけれども、どちらかという例外的です。政務官から副大臣というルートはなくてはありますが、それがルール化したとまでは言えない。専門性がある程度、考慮されているように見えるのですが、別の基準が、結局、優先されることも珍しくないということになります。これについては、政務次官時代よりは改善しているかもしれないのですが、一定の惰性が見られるのではないかと思いました。

5. 制度論依存型の「政治主導」の問題点

(1) 任命慣行の継続

結局、制度が変わっても、任命慣行が部分的に継続するのです。それは、制度の支持者の誤解なのかもしれません。制度を変えれば、もうほとんど自動的にウエストミンスターモデルに倣って同じような仕組みを導入すれば、全く同じような効果が生まれていくという言う考え方は、シンプルすぎると思います。また、この点も大山先生からすでに指摘されてきたことですが（例えば、同『日本の国会——審議する立法府へ』（岩波書店、2011年）17-21頁）、ウエストミンスターモデルといわれながら、結局のところ、都合のよい部分

だけ取り、部分的にそういった仕組みを導入してきたので、制度には補完性があるので、1つの部分だけ入れて全く同じ効果が生まれて行くと思ってしまふのは誤解です。

その後、当時の民主党政権も2回も(副大臣や大臣政務官の人数を増加するための)法案を提出してみたのですが、結局、2回とも廃案になりました。1回目(174回国会「国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法立案」衆議院サイト(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401020.htm)[2021年1月11日最終確認])は、2010年の参議院選挙通常選挙での敗北もあり、3.11の直後に、復興庁を新設することが決まり、それに当たり副大臣の人数も増やす予定だったので、内容が重複しているということで2011年5月17日に撤回されました。復興庁は翌年に設置されたのですが、副大臣の人数を増やすはずだった法案(177回国会「内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案」衆議院サイト(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17705071.htm)[2021年1月11日最終確認])は改めて廃案となりました。これにより(国家戦略室を変えた)国家戦略局もできず、国家戦略スタッフを設けることもできなかったのです。つまり、制度としては変わっていないにもかかわらず、当選回数を見ても、派閥グループの考慮があり、専門性を見ても、一応変わることがあることから、制度だけではないことが言えます。つまり、制度を変えても変わらない部分もあるし、制度を変えなくても変わる部分もあります。

ですから制度改革はあくまで新しい道具を提供するものでしかなくて、その道具を発動するのかもしれないのかというのは、アクター次第です。その道具を発動できる政局であったりできない政局であったりすることもあります。またはそのアクターが、その道具を発動することについて価値があると思っているかどうかによって、発動するかもしれないかが決まります。例えば、経済財政諮問会議等などの小泉政権の使い方は、竹中平蔵がおり、そうした使い方が非常によかったという評価もあります。しかし、その後の福田政権や麻

生政権では、全く使わなくなってきたというような指摘があります（内山融『小泉政権—「バトスの首相」は何を変えたのか』（中公新書、2007年）183-199頁）。つまり、アクターによるアイデアが重要ということになります。つまり、民主党政権が政治主導を掲げていたので、さすがに（自民党が）同じような人事慣行を行うことは、できないのではないかという結論に至りました。

(2) 国会答弁者の変化

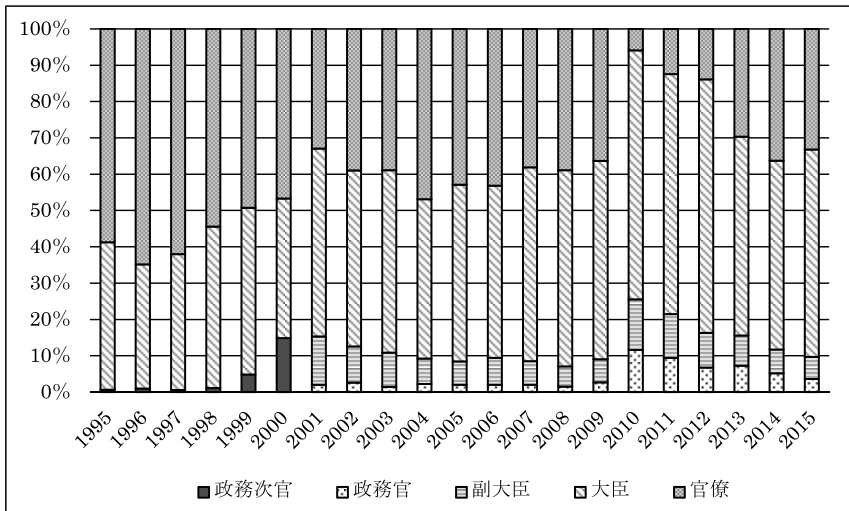
最後ですが、国会答弁は果たして変わったのかという点です。これにつき（1980年から1996年に関して）、武蔵（谷）先生（谷勝宏「議員立法と国会改革」公共政策2000-01-0004号4頁（<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-004.pdf>）〔2021年1月11日最終確認〕）の「図3 国会の審議過程における各アクターの比重」を利用させていただきました。これについてみると、1980年の時点では、大臣と政府委員の答弁比率は4分の1であったのですが、その後、3分の1となりました。その続きを見ますと、今は大臣は60%を超えております。そして副大臣と政務官合わせて10%なので70%です。政府参考人はわずか30%ですので、この20年で完全に逆転しました。面白いと思ったのは、過渡期のところですが、その時には政務官と副大臣が導入されていなかったのですが、政務次官の答弁回数比率が10%、15%ぐらいのところに至り、その次、副大臣と政務官合わせて同じレベルになったのですが、徐々に低くなってきました。それに対して、官僚答弁が多くなったのかというと、そうでもなく大臣答弁が多くなったように思います。

民主党政権になって官僚答弁がほとんどなくなり、10%も切った鳩山政権時代もありました。副大臣の努力といいましょうか、副大臣と政務官の答弁がだいぶ多くなりました。特に政務官です。副大臣は前から10%ぐらいの比率がありましたが、政務官はほとんどなかったにもかかわらず、その後、10%くらいにはなりました。あとはだんだんと同じ傾向になりました。

また、衆議院と参議院との間で差があるのかも調べたのですが、ほ

とんどありません。ただし、委員会の間には差があります。まず、予算委員会はほとんどありません。それは、やはり政治の場であるから、必然的にそうなるのだと思います。しかし、例えば環境委員会ですと、官僚の方が多いです。それは技術的なことが多いからなのかどうかはわかりませんが、そのような傾向が見えます。もう同じ委員会を衆参見ても、ほとんど一緒です。

【表】政府答弁一発言者の比率（1995年～2015年）



(グリヴォ作成)

6. 結論

以上の結論を申します。答弁に関しては、発言者の比率が変化したといっても、答弁の中には、どうせ官僚が作成するのではないかということがあり、結局のところ局長に説明していた内容をあまりわからない大臣に説明しないといけないので面倒だということを何回も聞いたことがあります。中身としてはそれほど変わらないのです。それについて大臣レクをし、その大臣が修正をしたりしなかったりすることは大臣次第ですので、大臣からチェックを

もあったのではないかということになります。その点は、すでにかなりの人々が指摘をしております(たとえば、信田智人『政治主導 vs. 官僚支配 自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』(朝日新聞出版, 2013年), 山口二郎『政権交代とは何だったのか』(岩波書店, 2012年)の他、日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証—日本政治は何を活かすか』(中公新書, 2013年)があります)。

近年は、特に小泉政権も安倍政権もそうなのですが、官邸と省庁または与党議員と戦っている場面がよくあります。官僚人事もそうです。つまり大臣が任命権者であるのにも関わらず、それが覆されている場合もあり、大臣が、官邸に行きダメ出しされ、省庁に戻り、官僚が絶望的になるという記事(例えば、「安倍首相、1強の余裕 支える菅氏、霞が関の人事掌握」(朝日新聞 DIGITAL (2017年2月27日) (<https://www.asahi.com/articles/ASK2S41Q4K2SUTFK00X.html>) [2021年1月11日最終確認], 「霞が関『7月人事』に異変! 出世するのは安倍・菅両氏のお友達ばかり」週刊現代 (2017年6月27日) WEB (<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/52114>) [2021年1月11日最終確認], 「内閣人事局初の幹部人事 女性登用 省庁間異動鮮明に」(産経ニュース (2014年7月4日) WEB (<https://www.sankei.com/politics/news/140704/pl1407040009-n1.html>) [2021年1月11日最終確認]) が、この5年で、だいぶ見られるようになりました。首相と官邸にいる官僚が、ある意味での共同体を形成し、その他の省庁と戦ったりします。つまりそれは、純粋な「政」と「官」関係ではなく、異なるニュアンスを入れていけないと思います。

【解題】

本論集内に別途掲載されているものと同様、本講演は、本解題を書く新井が研究代表者を務める科研費・基盤研究C「日本憲法研究の国際比較—グローバル立憲主義の形成における日本憲法の寄与可能性」(課題番号17K03357)における研究課題の遂行の一環として、フランス・パリ大学 (Université de

Paris) 准教授 (Maître de conférences) のアルノ・グリヴォ (Arnaud Grivaud) 氏を、2020年2月に日本に招聘した際に行われたものである。諸外国における日本研究の実際的な状況を知るための一環として、本講演では、グリヴォ准教授の専門領域である日本政治研究のうち、日本における政治主導と政官関係をめぐる問題についてご教授いただいた。

2020年2月24日に広島大学東京オフィス408号室(会議室)で実施された本講演は、北海学園大学の岡田信弘教授が研究代表者を務める科研費・基盤研究B「「議会運営における時間」に関する比較研究」(課題番号17H02453)〔2019年度終了〕に基づき、岡田教授が招聘した2名のフランス人憲法研究者のご講演とともに、共同研究会の形式をとって実施された。こうしたコラボレーションにより、日本・フランス・ドイツに関する議会政治・政官関係をめぐる充実した比較研究のシンポジウムになったことをあわせて付言しておきたい。

本講演は、すべて日本語で実施された。今回の誌上採録にあたっては口頭報告と質疑応答部分のうち質疑応答部分を割愛し、口頭報告部分の文字起こしを読みやすいように表現を変え、内容を要約した(当日のご講演では、パワーポイントが併用された。また、本稿の文字起こし段階で、参考資料をカッコ書きで追加し、WEB資料は、本論集への掲載のため脱稿前に再度確認し、最終閲覧日を記載した)。掲載にあたっては、グリヴォ氏ご本人の承諾とともに内容の確認を得ている。

(新井 誠・記)