

立法府と行政府のあるべき姿

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

1 基本的な問題意識

前世紀末から今世紀初頭にかけて、政治改革や行政改革をはじめ公務員制度改革、地方分権改革、官業の民営化などの改革が相次いで行われたが、その背景には、次のような時代認識と問題意識があったものと考えられる。

敗戦の痛手から急速に立ち直り、目を見張る勢いで高度経済成長を成し遂げ、発展してきた日本は、バブル経済が弾けた途端まさかの失速状態に陥り、景気対策だけでは経済が再生できなくなった。社会全体に閉塞感が漂い、21世紀は日本の時代とさえ言われたかつての勢いが、すっかり失われてしまった。

このような状況を克服して経済を再生するとともに、日本社会が直面しているさまざまな課題を解消し、再びこの国と人々の生活に希望が持てる将来展望を切り開き、社会に活力を取り戻すためには、日本社会の構造にメスを入れ、それをこれからの時代にふさわしいものにつくり変えていかなければならない、という問題意識があったはずである。

国がめざすべき将来像について議論の余地がなく、進むべき方向が誰の目にも明らかであった時代は、政府与党の政策方針に沿って行政運営も円滑、適確に行われていた。しかし、戦災復興から高度経済成長を経て欧米諸国へのキャッチアップをめざした時代が終わり、めざすべき国家目標が一義的に定まらなくなると、目標そのものを模索し、既成の秩序や仕組みを取り壊して、新しくつくり変えなければならなくなった。それは国家の総力を結集して行わなければならない大事業である。

しかしバブル経済崩壊後の日本は、政権交代が頻繁に起こり（10年間に首相は8人、与党の枠組みも頻繁に変化）、政治は政争に明け暮れ、その間の行政は公務員主導とならざるを得なかった。しかし公務員もまた不祥事を起こし、政治と行政に対する国民の不信が大きくなっていった。そのような中で行われた中央省庁再編後に成立した小泉内閣は、経済財政諮問会議などを活用しつつ政治主導を訴え、それが定着するようになった。

一連の改革は、現時点では一段落した感がある。それでは、これまで行われてきた諸改革は、めざした目標を達成し、所期の成果を上げることができたのだろうか。残念ながら答えは否である。

日本社会の実情は、デフレ克服さえままならず、本格的な景気回復と安定成長軌道への復帰は一向に見通せない状況が続いている。国民所得は伸び悩み、現状のまま推移すれば、遠からず我が国は中所得国に転落することが必至である。歴代の内閣が、経済再生、財政再建、少子化、男女共同参画、地方再生などの諸課題に精力的に取り組んできたにもかかわらず、

ほとんど見るべき成果を上げられずにいることは深刻だ。

これまでの経緯を見れば、我が国が直面している課題の多くが民間の力だけでは解決できないことは誰の目にも明らかである。出生率の回復、高齢化の急激な進展に伴う福祉の充実、温暖化に伴い多発する災害への対応、地域社会の維持等々、政治と行政の強いリーダーシップが求められる分野が増えており、政府の役割が高まっている。にもかかわらず、国や地方自治体が果たさなければいけない役割を正当に認識できず、政府は小さければ小さいほど望ましいと考える思潮がまかり通っているところに根本的な問題がある。

加えて巨額の財源不足と国債残高の累増が続いているにもかかわらず、足元の経済は、いまずぐ手を打たなければならぬほど切迫した状況でないことも、人々の目を曇らせ、抜本的な対策を講じることを躊躇^{ためら}わせる元凶になっている。

政治家はもとより社会のどこからも、増税で財源を確保して、政府にしっかりその役割を果たしてもらふ必要があるという声が上がってこない。国会議員の口から出てくるのが、政府のスリム化をめざす歳出削減策か、財源を無視した赤字国債依存による安易な歳出拡大策ばかりという現状は、嘆かわしい限りである。

国権の最高機関は国会であり、国務を総理するのは内閣である。日本社会が直面しているさまざまな課題を解決するうえで、その中心的な役割を担うのが国会と内閣であることは、異論がないはずだ。

そこで、国会（立法府）と内閣及び行政各部（行政府）について、両者に求められるものは何か、足りないものは何か。また、両者の間の関係は本来どうあるべきか、何か問題が生じていることはないか、などの点について、これまで行われてきた政治改革や行政改革を振り返りながら、改めて現時点でその課題と解決策を明らかにすることとしたい。

2 政と官をめぐる問題点と解決策

（1）互いに支え合う政と官の関係

基本的に国の政策を決定するのは国会議員の役割であり、課題に対する政策の選択肢を長所・短所に触れながら提示し、政治的に決定されたら、決定された政策を誠実・迅速に実行するのが公務員の役割である。したがって、国会議員が公務員の領分に介入することや、公務員が国会議員の領分に介入することは、できる限り避けなければならない。

国会議員は選挙という関門をくぐらなければ任務に就くことができない。常日頃から有権者の声に耳を傾けなければ地位を維持することが難しいため、必然的に国民の声を踏まえて、世の中の変化や新しい事態に対処するためには、いま何が必要とされているのか考えることになる。このため国会議員は、広範な課題について、広い視野から柔軟に物事を考える傾向がある。しかしその反面、どうしても特定の分野について深く掘り下げるのが難しく、専門的な知識や情報を身につけることができない。国会議員はその任務を自らの力だけで果たすことができないため、誰かのサポートが必要となる。従来その役割を担ってきたの

が霞が関を中心とする国家公務員である。

一方国家公務員は、試験に合格して資格を得れば、各省庁から選任されて職務に就き、公正中立な立場で政策を実行する職務（行政）に専念する義務を負っている。担当する職務の範囲は基本的に自らが属する省庁の所管事項に限られ、しかも入職時から退職時まで原則として同じ省庁で働くから、その知識は専門的で深くなり、情報も豊富になる。しかし国家公務員は、政治、国民、マスコミから批判されないように誤りなきを期すために、予防的に前もって政策を提案し実行することを躊躇い、問題が顕在化してから対応しがちで、発想が保守的になる傾向がある。また、自らが属する省庁の立場で、その権限の確保、拡大を第一に考えるため、どうしても視野が狭くなり、自らの利害に拘泥しがちである。このため、社会や時代が大きく急激に変化している中であっても、それを敏感に察知し、国家、社会という大きな枠組みで物事を考えることが苦手である。

世上官僚主導が批判されるのは、国民からの信任がなく、政策運営を負託されてもいない国家公務員は、そもそも国民に対して責任を取るべきなのに、国会議員を差し置いて実質的に政策決定を行うのに等しい行動をとるとすれば、それは越権行為であり、民主主義（国民主権）をないがしろにするものであるとみなされるからである。

一方、改めて政治主導が求められるのは、国が進むべき方向や、めざすべき国家・社会の姿、あるいは個々具体の政策は、主権者たる国民が自らに代わってその決定を託すべく選挙で選任した国会議員が決め、主権者たる国民に対する結果責任は選挙を通じて国会議員が負うことが、民主主義を実現する道であるとされているからである。

しかし、国会議員の数は限られており、しかもその能力は万能ではない。そうだとすれば、政策決定過程から公務員を遠ざけ、一から十まですべてを国会議員だけで決定しようとすることは、やろうとしてもできないことであり、またやるべきことでもない。

同様に、国会議員は公務員より偉いのだと言わんばかりに公務員を呼び出し、まるで下僕のように扱き使うことは、政治主導の意味をはき違えていると言わざるを得ない。国会議員と国家公務員は、互いに分を^{わきま}弁え、役割を分担しながら、自らの役割を全うすることに全力を傾注すべきである。立法、行政、司法の三権分立は、相互に牽制し合いながら、各々独立して与えられた任務を果たすことが、民主主義がめざすべき国の形であり、運営手法であることを再確認する必要がある。

政治主導が叫ばれる中、霞が関全体がかつてないほど重苦しい空気に包まれている。官僚主導と持ち上げられ、それが批判された時期もあったが、国会議員に対する国家公務員の立場は昔から圧倒的に弱かった。ただこれまでは、自らの立場を^{わきま}弁えながらも、国会議員との間で自らが信じるところに従ってある程度自由にモノが言え、またそれが許される空気が漂っていた。しかし近頃は「モノ言えば唇寒し」ではないが、自ら進んでモノが言いにくい状況になっている。モノを言えばそれがやり玉に挙げられ、自らの処遇に直結する事例が

増えてきた。とりわけ内閣人事局が設置され、幹部職員の人事が内閣の中枢に握られたことが響いている。いまほど国家公務員が委縮して、万事に消極的になっているときはない。

日本の国家公務員は基本的に優秀で、国の発展、人々の幸せの実現のために貢献したいという高い志と強い意欲を持っている。また、それほど恵まれた環境や条件でなくても、時間を厭わず、長時間勤務に精励する覚悟ができています。総じて日本の国家公務員の士気は高い。しかし近年、霞が関の国家公務員を取り巻く職場環境、とりわけ国会議員との間合いの取り方が大きく変わり、その良さが失われつつある。国家公務員としては大臣等からの指示待ちに徹するしかなく、その言い分や主張が理屈の通らない不当で、不合理なものだと思っても、その意に反する言動をすれば、即わが身の処遇に降りかかってくるおそれがあるから耐え忍ぶしかない。いくら頑張ってもそれが正当に評価されず、報われないなら、やりがい

を失い、大臣等や官邸の指示待ちになり、万事に消極的になるのも当然である。霞が関の国家公務員の世界の変化が学生に伝わる速度は、私たちが思っているよりもはるかに速い。近頃、新規学卒者の国家公務員志望離れが止まらない。日本は、政治は二流でも役人が一流だから何とか持ちこたえていると言われたのも過去のことになりつつある。このままでは、国の先行きが危ぶまれる深刻な事態になっている。

政治主導は政治家の働きだけでは実を結ぶことができない。人数が限られており、時間に制約がある国会議員がいくら頑張っても、国家公務員のサポートがなければ国民の負託に応えて職務を全うすることはできない。政と官、国会議員と国家公務員が役割分担しながら、それぞれが力を最大限発揮することができるようにするためには何が必要か、改めて検討する必要がある。

政治主導の名の下に政治の側から国家公務員に対して加えられている不当な圧力を排し、政と官の関係を本来あるべき正常な関係に保つためには、官の意向を政の側に伝える必要がある。しかし、国会議員に対して弱い立場に置かれている国家公務員が、自ら声を発することは現実には難しい。そうだとすれば、例えば国家公務員のOBが主体となり、学識者を交えて国家公務員の行動規範案、行動要領案などをとりまとめ、それを社会に公表するとともに、国会及び政府に申し入れることが考えられる。その上で、最終的には政府と国会が共同で第三者委員会を設けて検討を行い、国会議員と国家公務員の行動規律を正式に定めることが望まれる。

(2) 「政治主導」の意義

これまでの改革は、「官僚主導」を排して「政治主導」に改めることを主眼に行われてきた。しかし、政治主導本来の意味が正しく理解されていないと思われる事象が多々生じている。政治主導とは何かについて掘り下げた議論が行われないまま、言葉だけが独り歩きしているところに、それが誤った意味に受け止められる原因があるように思われる。

① 政治家の力量の向上

政治主導の意義について等閑視^{とうかんし}されているのは、政治主導がその狙いとする結果を出すには、人々の期待に応えられるだけの力量（能力（判断力、決断力、説得力、実行力など）と知識、情報、人的ネットワーク、経験など）を国会議員が備えていなければならないのに、そのことに対する議論がほとんど見られないことである。国会議員が力量もないのに政治主導だけを声高に叫ぶようなことがあれば、政治の劣化は避けられず、その被害を受けるのは主権者たる国民である。

国会議員の力量を高めるには、個々の議員が自ら努力しなければならないことは言うまでもないが、併せて、日々研鑽を積むことができる機会を政党が用意して、若い頃から時間をかけて課題と向き合い、多方面の人々と議論を繰り返しながら、さまざまな経験を重ねていくことが重要である。

一般に特定の分野に強い国会議員を族議員と呼んで、弊害ばかり強調する傾向があるが、その長所にも目を向けるべきではないか。天才でもない限り、神羅万象にわたり専門家の域に達することは難しい。そうだとすれば、利権と関わらないように十分配慮し、不正行為に対しては厳正に措置することを前提に、ある特定の分野について優れた識見と行動力を有する国会議員を、時間をかけて育てることは、政治主導を名実ともに有意義なものにするには是非とも必要である。

小選挙区制に移行して政党本位の選挙制度になり、併せて、首相及び内閣の機能が強化された結果、自民党の場合、党幹部と内閣に権限が集中し、政策調査会を中心とする政策論議が低調になるとともに、派閥の力が弱まるなど、個々の国会議員が他の議員との真剣な論議を通じて研鑽を積み重ねる貴重な機会が失われている。また、かねて野党議員の勉強不足が目立つことは、国会における論戦の質の低下、ひいては政治不信の高まり、投票率の低下、無党派層の増加につながり、さらには政権交代を遠ざける要因になっているのではないかと思われる。

② 政党独自のシンクタンクの設立

政治主導の真価はその形ではなく、むしろ中味が伴うか否かによって評価されることは言うまでもない。政治主導が国民の期待に応えられるだけの成果を上げるためには、個々の国会議員の力量を高めるだけでなく、併せて国会議員と政党をサポートする体制を整備する必要がある。

従来、政党及び国会議員の政策立案をはじめ、社会が抱える課題や個別の問題に関する対応策は、もっぱら中央省庁と国家公務員がサポート役を担ってきた。しかし、国会議員が意思決定を中央省庁に依存している限り、その枠組み（各省庁の意思や思惑）から逃れられず、政治主導が中央省庁の壁に阻まれることは避けられない。政治主導で物事を決め、行動に移そうとするなら、中央省庁の枠組みを超えたところで知見や情報を前広に、かつ幅広く入手して、政党独自の政策を立案する力を日常的に養い、高める必要がある。また、国会議員の過剰で不当ともいえる各省庁や国家公務員への依存は、行政が果たすべき本来の任務遂行

の支障となり、国家公務員に長時間労働を強いる要因になっている意味でも問題である。

政党の政策形成力を高めるためには、節度を^{わきま}弁えて各省庁を活用することに加え、政党独自のシンクタンクを設立して、独自に情報をキャッチし、歴史と世界から幅広く知見を集め、国会議員に思考と検討及び議論の材料を提供する体制を整える必要がある。それを具体化する手法として、シンクタンクの運営費を政党交付金で賄うことができるようにし、一定の基準に従い実績に応じて政党交付金を交付することが考えられる。なお、独自にシンクタンクを設立することが難しい少数政党については、複数の政党が共同で設立する道を開くことも考えられる。

③ 質問通告のルール改善と徹底

国会議員と各省庁及び国家公務員との不正常な関係は、質問通告に如実に表れている。政党間の申し合わせで通告は、質問日の2日前までに行うこととされている。しかし実際には、前日の夜になることもざらで、それが霞が関の国家公務員に深夜に及ぶ長時間労働を強いる最大の要因になっている。公務員は、自分の方からは文句も言えない弱い立場にあることを考えれば、最低限ルールを守るのは国会議員の務めである。民間企業と比べて決して恵まれた条件で働いているとは言えない公務員が、無駄な待機を強いられたうえに、深夜に及ぶ答弁書の作成に日々追い立てられている実態は、公務員の日常生活を破壊し、新規学卒者の公務員志望離れに拍車をかける一因になっている。

質問通告は、通告があった日時及び通告内容を公表することによって、その実態を改善できる。時間切れの通告には答弁する必要がないことを議院規則で定めるとともに、あらかじめ準備のしようがないような抽象的な質問通告には、通告内容を示して可能な範囲で答弁すればよいことにすれば、自ずと通告内容が答弁可能なものに改まるはずである。また、関連質問についても同様に取り扱うべきである。

④ 野党合同ヒヤリングの改善

いま一つ不当な国家公務員バッシングが行われている代表例として、野党合同ヒヤリングを上げることができる。大臣等の国会答弁や国会内外での行動が問題視される事案が発生すると、中堅以下の国家公務員を相手に、マスコミを入れたいわば衆人監視の下で、野党合同ヒヤリングが行われるのが通例になっている。先の安倍内閣における森友、加計、桜問題では、合わせて百数十回に及ぶ会合が開かれたと言われている。本来追求すべき相手は矢面に立たされている当の大臣等であるにもかかわらず、それが難しいからといって、その身代わりとして立場の弱い中堅以下の国家公務員を、まるで有権者向けの政治ショーとでも言うべき公開の場で厳しく追及することは、筋違いとしか言いようがない。時には当該国家公務員が入省以前の出来事であっても、あたかもそれが出席している国家公務員の責任であるかのように追及されることもある。政治主導を声高に叫ぶなら、このような場面でこそ国家公務員ではなく、大臣等を追求すべきではないか。

大臣等の言動を質することを主眼とする野党合同ヒヤリングは、当事者である大臣等を相手に行うべきであり、その関連で関係省庁に事実関係等を質^{たが}す必要がある場合には、副大臣又は大臣政務官が対応することに改めるべきである。また、大臣等の言動以外の事案については、仮に野党が合同でヒヤリングを行う場合でも、マスコミを入れない形で行うこととすべきである。

(3) 首相のリーダーシップの強化

政治改革及び行政改革のねらいの一つは、これまで弱いとされてきた首相の権限を強化し、フルにリーダーシップを発揮できる体制を整備して、変化の激しい社会情勢の中で、時機を失することなく果敢に変化に対応できる政治体制を確立することにあった。

内閣法に重要政策に関する基本的な方針などの発議権が首相にあることが明記され（４条）、それを作成する権限が首相にあることが確認された。また、主任の大臣が行政事務を分担管理する分担管理原則（内閣法３条）については、首相は「閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」（６条）との規定は、あらかじめ想定されている事態に備えて内閣としての基本的方針を定めておけば、個々の事案の発生時に個別的、具体的な決定を必要としないと解釈されており、内閣の明示の意思に反しない限り首相が直接各省庁に対して指示することができることが再確認された。これによってタテ割り行政の弊害が是正される可能性が高まった。

また、政府の重要政策については、内閣に推進本部や政策会議を設置して、首相自ら会議を主宰し、政策決定をリードする仕組みが導入された。閣議の場では基本的に討議は行われず、閣議決定事項等に各大臣が署名するだけである（なお、閣僚懇談会では討議が行われる）ので、実質的にそれを補強する手法として本部や会議が活用されている。

一連の改革を通じて首相のリーダーシップが飛躍的に高まったことは間違いない。しかしその反面、首相の権限強化に伴い新たな弊害が顕在化してきたことも事実である。

① 官邸官僚による首相指示事項伝達の改善

一つは、いわゆる官邸官僚の抬頭である。政権の長期化に伴い、首相周辺の国家公務員の在任期間も長くなるにつれ、首相秘書官や首相補佐官がトラの威を借りる形で、首相指示事項を自ら直接各省庁に伝達することが増えた。しかも指示内容が基本的な対応方針や進める方向を示すだけであればまだしも、数値を交えて具体的な処理方法を示すことが多くなると、いきなりトップダウンで指示された省庁側としては、現状や経緯及び関連施策等との検討を踏まえて専門的な観点から内容を詰める機会が与えられず、ただ言われたとおりにやるしかないため、勢い実態にそぐわない対処方法が増え、弊害が目立つようになった。

秘書官等を通じて行われる首相の各省庁への指示事項については、必ず大臣を通じて首相の真意を確認するとともに、事案の実態や経過等を踏まえて専門的な観点から再検討すべき点があれば、首相と大臣の間で協議することをルール化すべきである。いやしくも第三

者を介して行われた首相指示事項を鵜呑みにして、そのまま実施するような愚は改める必要がある。

② 推進本部や政策会議の整理

首相及び内閣の看板政策を推進するために、政策ごとに推進本部や政策会議が設置される傾向が強まったことは前述したとおりである。新たに本部や会議が設置されると、その都度所管省庁を中心に各省庁から要員が駆り出される。しかし、本部や会議の設置に伴い元の業務が所管省庁から移管されるわけではなく、いわば業務を重複して処理することになる。それでなくても限られた人員で業務をこなしている中で貴重な人員が引き抜かれると、所管省庁側としては業務の執行に支障が生じるだけでなく、残された人員に過剰な仕事量が降りかかり、長時間勤務を強いられることになりかねない。また、本部や会議が乱立すると、類似したものが重複して設置されることも多く、行政の複雑化、非効率化につながるほか、各省庁の責任が曖昧になり、職員の使命感や、やりがい低下して、意欲が減退することも避けられない。看板政策ごとに推進本部や会議を立ち上げることについては、そのあり方を再検討する必要がある。

首相の看板政策を具体化するために、新たに推進本部や政策会議を内閣に設置することは、原則として最重要政策課題一つに限定し、各省庁にすでに設置されている当該政策に関連する既存の審議会等を最大限活用するべきである。必要があれば、その中に特別委員会を設けるか、あるいは特別委員を選任することによって、重複して事務処理を行わざるをえないという非効率で、各省庁や国家公務員に過重な負担をかけるやり方は改めるべきである。特に重要な政策課題や省庁間の政策調整が必要な事項を首相が自ら直接リードして決定する必要がある場合には、それをサポートし、その事務処理を担当するスタッフは少数精鋭に徹し、所管省庁における本務と兼務することを原則とすべきである。

③ 国の長期的な総合政策を検討する委員会の設置

本部や会議が乱発気味に多用される反面、全国の英知を結集して、長期的な視点から総合的に国のあり方を検討し、長期にわたる総合計画を策定して、国が進むべき指針としてきた旧経済企画庁の経済社会5か年計画や旧国土庁の全国総合開発計画が策定されなくなった。分野ごとに当面の施策に的を絞って検討しているだけでは、個々の課題が相互に関連している実態を解き明かして問題の根源と本質に迫り、実効性が伴う解決策を見いだすことは難しい。加えて、これまでの一連の取組が、いずれも初めに「小さな政府ありき」を前提に政府の役割を正に認識しないまま議論してきたために、あらゆる課題について問題の根源と本質を把握するに至らず、真の解決策を見出すこともできなかったのではないかと思われる。

内閣に国家がめざすべき方向や基本方針及び基本政策を長期的な視点から総合的に検討する常設の恒久的な委員会を設置すべきである。国中から各分野の英知を結集して、総力を

挙げて調査、研究を行い、論議を尽くして国のあるべき姿を明らかにすることは、必ずや閉塞状況にある現状を克服して、未来に向かって邁進する勇気と確信を人々に与えるものと考えられる。

④ 首相公選制

首相の権限が強化され、内閣の機能が強化されると、立法府（国会）の力が相対的に弱まり、国会の任務とされている政府を監視し、統制する役割を十分果たせなくなるおそれがある。国会の多数派が首相を選任する議院内閣制が十分機能しないなら、首相を国民が直接選挙で選出する公選制が望ましいとの考えが今後強まる可能性がある。

国民が直接選挙で選出することによって、国のトップにふさわしい識見と能力を備えた優秀な人物が首相に就任する確率が高まるとともに、首相の政権基盤が強化され、思い切った政権運営や大胆な政策推進ができるようになる可能性がある。併せて、国会議員の思惑に左右され、任期途中で首相の座を追われる事態が頻繁に発生して、政治が安定しない日本の政治の現状を改めることが期待できる。

しかし、首相公選制は、そのやり方次第では人気取り競争に走り、ポピュリズムに墮落するおそれがある。

首相公選制については、その導入に対する国民的な議論が必要なことは言うまでもない。また、憲法改正が必要とされるため、俄かに実現することは難しい。首相公選制について、今後議論が高まることを期待したい。

（４） 政治・政治家不信の高まり

政治不信の原因は、政党の政策立案・実行力や国家・社会が抱える課題解決力が足りないことや、いつまでたっても公約が実現されないことに対する国民の不満の高まりに起因するところが多い。一方、政治家不信の原因の多くは、個々の行政処分（許可・不許可、租税や使用料等の減免、補助金等の交付、請負・物品調達等の契約締結、国有財産の払い下げなど）に、国会議員が特定の者のために便宜を図る目的で介入し、あるいは特定の者から便宜供与の見返りに金銭を受領する事案が後を絶たないことにある。しかも、ことが発覚して世間が注目するところとなり、国会で真相究明が行われても、多くの場合、言を左右にして潔く事実を認めようとしない議員がほとんどであることが、政治家不信に拍車をかける原因になっている。

政治と政治家及び行政の執行者たる公務員に対する信頼が揺らいでいる中で、国民の理解と納得をえて、負担増や規制強化を図ることは不可能に近い。勢い誰も反対しづらいアメのバラマキに頼ることになる。

政治不信を払拭するには、政治家本人が襟（えり）を正すことが第一であるが、個人の行動に頼るだけではその根絶を図ることは難しい。併せて、外部から個人の行動に縛りをかける仕組みの構築が欠かせない。

具体的には、国会の国政調査権の発動要件を緩和して、国会議員の不正行為の真偽を事実関係に照らして究明しやすくする必要がある。そうすることで、現在不正追及の場となっている予算委員会を、本来の貴重な政策論議の場とすることができるのではないかと考えられる。

また、政治資金収支報告に記載されていない金銭の授受は、それが記載ミスであることが実証されない限り、不正な金銭の授受（賄賂）であるとみなされても仕方がない面がある。不正な金銭の授受を防止する観点から、説明できない金銭授受の記載漏れについては、罰則を強化すべきである。

（５） 行政各部（各省庁）が直面している課題と解決策

① 公務員定数の増員

日本の公務員数は世界の中でも圧倒的に少ない。行政改革の一環として国立大学の法人化や研究機関等の独立行政法人への移管が行われ、公務員が非公務員化されたことの影響もあるが、それらの要素を除いても、わが国の公務員数は諸外国に比べて異常ともいえるほどの少なさである。

公務員数が少ないことが日常の業務執行にどのような影響を及ぼしているのか、その実態を客観的に明らかにすることは難しい。しかし、^{おもて}表に現れることはほとんどないが、行政のあらゆる分野でやむをえない手抜きが行われている可能性がある。数年前に問題になった統計業務で杜撰な事務処理が行われていたことは、その一例に過ぎないのではないかとと思われる。

しかし、小さな政府をめざす社会的風潮が強いわが国では、定数削減を求める世論が圧倒的に強く、定数増を求める声は社会のどこからもほとんど上がってこない。

適正な業務執行に見合う人員を確保し、公務員の長時間勤務を解消して働き方改革を進めるためには、行政のすべての分野にわたって定数を見直し、必要な人員をしっかりと確保する必要がある。特に強調すべきことは、今回のコロナ禍に役所が適確に対応できなかった原因のかなりの部分が、平時でさえ十分な人員が確保されていない中で、一朝、緊急事態が発生すると、それに対応するための人員の余裕が全くないことである。

急速に進むデジタル化など時代の変化に伴い、絶えず仕事の仕方や組織体制の見直しに併せて定数を見直す必要があることは言うまでもない。しかし、平時の業務量に見合うだけの定足数を確保するとともに、緊急時の対応に手拔かりが生じないようにあらかじめ応援体制を準備しておくことが必要である。

② 長時間勤務の解消

超過勤務の解消は働き方改革の基本である。若い世代を中心に意識が変わってきたこともあるが、長時間働くことが美德とされた時代は終わった。男性は外で働き、女性は家庭を守ることが当たり前とされた専業主婦が主体の社会は昔のことである。いまは、女性も社会

に出て能力を発揮することが求められる時代になり、家計をやり繰りするためにも夫婦が共働きするのが当然という時代になった。女性の社会参加が進めば、男性が家庭参加しなければ、男女が対等の立場でお互いに協力し合う真の意味での男女共同参画社会は実現しない。そのためには、女性のより一層の処遇改善とともに、長時間勤務を解消して、男性が家事や育児に従事できる職場環境を整える必要がある。民間に対してワークライフバランスの確立を求めるなら、まず足元の役所から始めるべきである。

長時間勤務を解消してワークライフバランスを保つことは、時間のゆとりがある生活を可能にするとともに、男女協働社会を実現して出生率の回復を図るうえでも重要である。上司が率先して長時間勤務を厭わ^{いと}ない職場慣行を改めるとともに、長時間勤務を強いる元になっているさまざまな要因の除去に真剣に取り組む必要がある。

3 選挙制度の課題と解決策

① 小選挙区制の長短

1994年に導入された小選挙区比例代表並立制は、いまや我が国社会にすっかり定着した感がある。小選挙区制への移行に伴い、長所とともにいくつかの課題が浮かび上がったが、国会議員及び各政党とも特段問題意識を持っていない現状では、よほど差し迫った改善が必要な事態が生じない限り、その抜本的な改正は難しいのではないと思われる。

中選挙区制から小選挙区制に移行した結果、中選挙区制の弊害とされていた同一政党所属候補者同士の争いがなくなり、カネのかかる選挙が解消されるとともに、派閥の力が弱体化するなど、当初のねらいが実現した面もある。

一方、言われていたような二大政党制はいまだ実現せず（同時に比例代表制が加味されたことが影響している面がある）、政権交代は二度行われただけで、相変わらず自公連立政権が続いている。これは、選挙区制を変えたからといって、それが直ちに政党の力関係に影響を及ぼすものでないことを物語っている。しかし、二大政党制が実現しなければ政権交代が起こらないわけではない。政権交代が起こるためには、野党が力を蓄え、多くの国民から政権を託すに足るだけの信頼を勝ち取れる政党が現れれば可能である。

また、小選挙区制では死票が多くなることが避けられず、民意が適確に反映されにくいのではないかとの批判が付きまとう（なおこの点は、現行の比例代表並立制の下ではある程度緩和されている）。

いま一つ、小選挙区制の下では、いったん当選すると、当選回数を重ねるごとに選挙地盤が固まり、新人が無所属で挑戦することがますます難しくなる。その結果、世襲議員に選挙地盤を引き継ぐ傾向が一層強まり、選出議員の固定化、言うなれば選挙区の私物化が進む。それは、有権者からみれば、政治家を選択する余地が失われることを意味している。

小選挙区制に移行すれば、過熱しがちな選挙運動から個々の国会議員が解放されるため、研鑽を摘む機会が増えるなど議員の資質の向上につながることが期待され、政党もまた政

策立案能力が高まること^{けんてん}が喧伝された。しかし実際には、小選挙区の方が、かえって地元^{ちよん}に足しげく帰って常日頃から有権者と密接にコンタクトを取り続けなければ、次の選挙が危ぶまれる状況になっている。小選挙区制に移行したことによって、国会議員の資質が向上したとは言えない。

また、小選挙区制では政党公認の有無が選挙結果を大きく左右するため、これまで以上に公認権を支配する政党幹部の力が強まり、その意向にあからさまに逆らうことを躊躇^{ためら}う傾向が国会議員の間に広まっている。党内における政策論議が以前に比べて低調になっていることも、国会議員が研鑽^{けんさん}を積む機会が減っている要因になっている。

なお、現在の小選挙区比例代表並立制は、選挙運動を行う上で政党所属候補者が政党に所属しない候補者に比べて有利な制度となっているため、憲法が定める平等原則に反しており、憲法違反ではないかとの意見がある。

② 二大政党制の是非と中選挙区制

小選挙区制導入の狙いの一つは、選挙を通じて国民が直接次の政権を選択できるようにすることにあった。しかし現在までのところ、そのような政治状況が恒常的に形成されるまでには至っていない。日本人の支持政党の現状を見る限り、近い将来二大政党制が実現するとは考えにくいのではないと思われる。

二大政党制が望ましいとされるのは、政権交代が行われやすくなり、多党分立に比べて政治が安定するからだと言われている。理由は、選挙結果が即政権の枠組みの形成につながり、連立政権づくりのために多くの労力と時間を必要としないからだと言われる。しかしその反面、政権交代の都度政策の幅が大きくぶれることも想定され、一概に政治の安定に寄与するとは言えないのではないか。ヨーロッパでは多党分立状態の国が多くを占め、二大政党制を維持している国は少数派である。多党分立下では政治が不安定化するかと言えば、実態は必ずしもそのようにはなっていない。それは、連立政権づくりの難易度は多分に政党間の政策の開きの程度に左右されるからではないかと考えられる。

なお、固定した支持政党を持たない無党派層の多さは、日本人の政治意識の低さを表しているかのように捉えられる傾向がある。しかし、固定した支持政党がないことは、政党に対する不信の強さの表れでもある。またそれは、政治情勢が時々刻々移り変わる中で、その時々^{ときどき}の状況に応じて自らが望ましいと考える政党を柔軟に選択する層が有権者の中に相当数存在することを物語っており、我が国の政治構造を弾力的なものにする大きな要因になっていると、積極的に評価することができる面もあるのではないと思われる。

政治の本来あるべき姿を考えれば、死票が少なく、多様な国民の声が議席数に反映される比例代表制の方が望ましいのではないと思われる。

また、中選挙区制は弊害が多いとして廃止されたが、中選挙区制では死票が少なくなって

多様な民意が反映されやすくなるという長所があり、投票を連記制に改めれば弊害は解消できるのではないか。また、多数の有権者の支持を得なければ当選できない小選挙区制に比べ、中選挙区制ではそれよりも少ない支持で当選が可能のため、特定分野に強い政治家が育ちやすい条件がある点もメリットとして挙げることができる。さらに小選挙区制の下では一票の格差の解消は区割りを変更する以外に方法がないが、中選挙区制では小選挙区制のような極端な区割りの変更が生じない。

③ 選挙に対する規制（立候補の資格、供託金額、選挙運動の制約）の緩和

我が国では、公務員が身分を保有したまま選挙に立候補することが認められていないほか、企業の従業員が身分を保有したまま立候補することも事実上難しい状況にある。しかし欧米では、職業による立候補の資格制限がないのが一般的である。国民の参政権をできる限り幅広く認める観点からは、職業による立候補の資格規制は廃止することが望ましい。

各種選挙の供託金が主要国と比べて著しく高額なこと（国によっては供託金制度がないところもある）が、特に低所得層から選挙に立候補する機会を奪っている。供託金制度は、仮に維持する場合でもその金額を大幅に引き下げるべきである。供託金制度は主として泡沫候補が乱立することを防ぐ目的で創設されているが、それは立候補の機会を制約しない方法（例えば、一定数の署名を必要条件とする）でも十分達成可能である。

我が国の選挙運動に対する法規制は、まるで性悪説に立っているかのようなものである。特に戸別訪問の禁止はその最たるものであるが、それ以外にも図画の掲示や頒布をはじめ、あらゆる運動方法について事細かな規制が行われている。過剰な規制は有権者に対する候補者の意思の伝達を妨げ、その結果、有権者が候補者の人柄や思想・信条、取り組もうとしている政策内容を把握しきれず、適確な判断が妨げられ、自由で公正な選挙の執行を阻害する要因になっている。

日本の選挙規制があまりにも広範かつ厳格なため、立候補の機会が制約され、自由な選挙運動が著しく阻害されている。民主主義が定着し、国民の政治意識も高まった今日、規制を全面的に見直し、主要国並みの水準に改めるべきである。

④ 少ない女性議員の数と役割

日本社会はあらゆる面で女性の社会進出が遅れており、男女の機会均等が実現していない。女性議員の数が限られており、その割合が小さいことが女性の社会的地位の低さを象徴している。平成30年「政治の分野における男女共同参画の推進に関する法律」が議員立法で成立したが、その内容は各政党に女性の立候補者を自発的に増やすことを求めるだけで、果たして実効性が伴うか疑わしい。先の総選挙の結果を見ても、改善が見られなかった。政

党による自発的な努力だけでは早急に改善される見込みがなければ、フランスなどで導入されているクォーター制の導入を検討する必要がある。

4 参議院の存在意義と改善案

単一国である我が国において、衆議院と共に公選制で議員を選出する参議院は、^{しょうぎん}所詮衆議院のカーボンコピーに過ぎず、どうしても存続させなければならないほどの存在意義がないのではないかという根強い声がある。その一方、衆参のねじれ現象が生じた際には、その重みが増し、「強すぎる参議院」が円滑な国政運営に支障を及ぼすと批判された。

しかし、参議院を廃止するか否かは簡単に結論が出る問題ではない。そこで、参議院の存続を前提に、「長い任期」「解散がない」「半数改選」「広い選挙区」という参議院議員の特性を踏まえて、その独自性をより一層強化するとすれば、どのようなことが考えられるかについて検討することが現実的である。

数の論理が優先する衆議院に対し、参議院は「理性の府」「再考の府」と位置づけられており、参議院が果たす役割は「抑制、均衡、補完」にあると一般に考えられている。そこで、参議院議員の選挙制度を間接選挙に改め、党派色が薄く、専門家が選出されやすくなるようにすることが考えられる。

少なくとも参議院においては長期的、総合的な観点から熟議型の審議に徹するため、実質的に通年国会とする道を開くべきではないかと考える。

参議院においては政党本位の国会審議を排し、議員個人の意見を尊重した審議が行われることが重要である。そのため、原則として党議拘束を外すべきである。

憲法改正が必要であるが、法律案について衆議院の再議決要件を現行の3分の2多数決から2分の1多数決に改め、併せて、再議決を行う時期を一定期間（例えば1年～2年）経過後に制限することが適当である。

なお、1票の格差を解消するため、現在2か所で合区制が採用されているが、合区制を解消して参議院の地域代表としての性格を強化するため、これも憲法改正マターであるが、都道府県に最低2議席を与えることが適当である。

「立法府と行政府のあるべき姿」に関する検討メンバー

江利川 毅	医療科学研究所理事長
梶田 信一郎	元内閣法制局長官
工藤 裕子	中央大学法学部教授
神野 直彦	東京大学名誉教授
橋本 昌	前茨城県知事
原田 豊彦	元日本放送協会理事
増原 義剛	元衆議院議員
松本 博	(株)松本代表取締役
宮崎 達彦	弁護士
(座長) 森元 恒雄	元参議院議員
渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長