

長期的、戦略的政策検証、立案体制の構築 ～民意を反映する、魅力ある日本のために～

藤田 幸久

¹正会員 国際IC日本協会会長 310-0852 水戸市笠原町974-68
E-mail:yukihisa@y-fujita.com

要旨

「失われた30年」で日本が失ったのは国や国民の富だけではない。国家運営の責任の所在が不明確になり、長期的、戦略的な政策立案、検証を行う体制も喪失した。世襲議員が4分の3を占める歴代首相、首相による解散権行使の頻発など、首相の権力が高まった一方、公文書改ざんや政府統計偽造など、説明責任と透明性という基本的規範も形骸化した。国会にはこれらを検証し、国益に供する政策立案を担う実務機関が存在しない。

米国議会は法案提出権、予算決定権、行政監察権と、それを行使する実務機関を有する。西欧諸国の王室、議会、政党傘下のシンクタンクは政府から独立した政策検証、立案を行っている。英国では官僚と国会議員の接触制限など責任の所在と役割分担が明確である。

日本の再生には、戦略性と危機管理の両面を兼ね備えた国家運営が必要である。

Keywords: long-term, strategic policy formulation and verification, statecraft, accountability, transparency

1. はじめに

国富の下落と民主主義の形骸化

「失われた30年」を示す様々な数字が紹介されている。一人当たりGDPが世界30位¹⁾。世界競争力ランキング35位²⁾などである。近年、国や国民の富の下落に加えて、民主主義の基本ルールも棄損した。森友問題での公文書改ざん、可処分所得下落を隠す政府統計の偽造、日本学術会議や内閣法制局長人事などの独立性の喪失などである。説明責任と透明性という民主主義の規範も形骸化している。

説明責任accountabilityの原意は completely responsible for what they do and must give satisfactory reason³⁾

とある。完全に責任を担い、満足できる理由を示すことにある。

しかし、説明責任という意識をタテに、説明したという自己申告だけで済まされ、国家運営の責任の所在が不明確であることも「失われた30年」の元凶である。

国民の意思を代表する国会は憲法で国権の最高機関と規定されているが、その政策立案や検証を実行する組織に欠け、実質的な権能を霞が関の行政官庁が

(3) 上院は大統領の条約締結及び

代行している。国会で審議される法案の8割が霞が関から提出される「閣法」である。米国では議会にのみ法案の提出権があるのと対照的である。霞が関は縦割りが根強く、目先の政策課題を優先せざるを得ない。国会が霞が関の政策を検証し、国益にかなう長期的、戦略的な政策立案を行う体制が必要である。

2. 政策立案・検証能力を有する米国議会

(1) 米国議会は強大な権限を有する。法案提出権は議会のみを与えられている。議員一人でも法案提出が可能であり、衆議院で20人、参議院10人以上が必要な日本と異なる。4)

(2) 大統領が提出する「予算教書」に拘束されずに議会は「予算決議案」及び「歳出法案」の審議を行う。「予算決議案」が歳出、歳入、債務上限の限度額を決定する。議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) がこの予算統制の根拠を提示する。6月に債務上限問題でバイデン大統領とマッカーシー下院議長が対立したが、デフォルト (債務不履行) の期限を6月4日と示したのがCBOである。5)

任命人事の承認権を有する。日本でも国会の承認を必要とするが、承認

されなかったケースは少ない。米国では政府機関のトップや大使などが数か月も承認されないケースも少ない。

3. 議会の権能行使を可能にする機関

米国議会は、こうした権能行使を支える機関を傘下に持つ。

(1) 連邦議会図書館 (Library of Congress) 6) 議会両院が共同で運営し、職員数3194人 (2021年)、予算約8億3900万ドル (2022年)、蔵書約2520万冊、照会件数約73万1000件という調査機能や公文書機能が充実している。

日本の国会図書館は職員数や予算で約四分の一。調査機能と公文書機能がはるかに小さい。

(2) 議会調査局 (Congressional Research Service, CRS) 7)

議会図書館傘下で議会のための政策分析と調査研究を担う。職員数587人、予算約1億3000万ドル (2022年)、刊行物1,325点 (2020)

日本の衆参両院には委員会毎の調査室があるが、調査員は各数名規模である。

(3) 行政活動監査院 (Government Accountability office, GAO) 8)

議会傘下の独立機関。会計検査院 (General Accounting Office) を改組し、1970年代から政府全体の評価・分析を担う権限に拡大。政府に対する情報提出請求権、記録の検査権、改善勧告権の強い権限を持つ。日本の国会は「国政調査権」を有するが、与党の反対や省庁の保護規定などに阻まれて行使されたことは極めて少ない。

職員3370人。予算約7億ドル。2022年に1255件の勧告と535の報告書を刊行。公共調達関連の規制令を勧告し2017年から4年間で357億ドルを節約させた。2022年度の勧告による節約額は556億ドル。国防総省のF-22ステルス戦闘機750機計画を193機に、シーウルフ級攻撃型原潜30隻計画を3隻に削減させた。日本の会計検査院は職員、予算はGAOの約四分の一。2021年度決算で、税の約455億円の無駄使い、3年間のコロナ対策事業約18兆円の未執行、コロナ病床確保事業約55億円の過大支給を指摘。政府行政全体を監査するGAOに対して、会計監査のみであることが大きく異なる。保護規定などに阻まれて行使されたことは極めて少ない。

(4) 議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO)

予算に関する情報と分析を提供して議会の予算決定権限を支える。米国では債務上限を設け財政規律を守っている。議会がその引き上げを承認しない場合に債務不履行に陥るが、CBOはその日を本年6月4日と示した。

政府の「行政管理予算局」(Office of Management and Budget, OMB)が提出する「大統領予算案」に対

して、CBOは「大統領予算案分析」を提出する。2022年度「大統領予算案分析」では、大統領予算案が成立した場合2032年度の財政赤字額が13.1兆ドル (GDP比4.2%) になるとの推定を公表。毎年「財政・経済展望」や30年間の「長期財政展望」を刊行。

日本では国会も霞が関も今日の累積債務に至った具体的な分析などを示していない。

4. 西欧諸国の議会、政党系シンクタンク

西欧諸国では、王室、議会、政党傘下のシンクタンクが政府の政策検証や政策立案を行っている。英国議会のウェストミンスター民主主義基金や王立国際問題研究所 (Chatham House)。フランスのシューマン財団やジュレス財団。オランダの超党派のための民主財団などであり、政府予算で運営されている。ドイツのアデナウアー財団9) やエーベルト財団10) は政党傘下のシンクタンクで、日本を含む世界100か国程に事務所を持つ。紛争仲介、人権活動支援、人道援助など独自の外交活動も展開している。政党傘下にあるが、党の政策とは独立した活動を行う。欧米の諸機関は政府予算で運営されるが、政府からの独立性を保つ。それが独自の政策検証・立案、多様な外交活動などを担える強みである。

5. 国民と国会との健全関係を妨げる世襲議員と地盤継承

日本の歴代首相のほぼ4人に3人は世襲議員であり、国会議員の27~28% (自民党は約40%) が世襲議員である。世襲議員の多い順に1位タイ、2位フィリピン、3位アイスランド、4位日本。少ないのは米国、ドイツ、イタリア、カナダ、英国などである。11) 最近の世論調査で世襲は「問題がある」との回答が75%であった一方、投票で世襲の候補者を「気にする」(46%) と「気にしない」(43%) が拮抗。世襲には反対だが世襲議員に投票する人が多い実態がある。12)

世襲議員を作る「地盤」は「無税相続」される既得権である。後援会、支援団体、金脈、スタッフなども無税相続される世襲地盤とは、農協、医師会、労働組合、建設業界など以上の日本最大の既得権といえる。

6. 首相(政府)が国会に対して優位を保つ解散権

解散とは、英国で国王が議会を解散して民意を問うことが元来の姿であり、また三権分立のチェック機能の意味もあった。政府と国会の意思が異なる場合に解散するのが本来の姿だが、近年日本では、圧倒的な権力を有する首相が政治的判断で解散する頻度が増している。「伝家の宝刀」として首相の判断で解散できる7条解散がほとんどで、衆議院は平均2年

半に1回選挙が行われてきた。憲法69条の内閣不信任決議案の可決による解散は過去4回しかない。

13)

安倍晋三首相は2014年11月、2017年9月と解散を重ねて政権基盤を立て直した。14年の解散は安倍法制突破の布石、17年解散は森友・加計問題隠しと小池百合子新党対策が理由とされる。岸田文雄首相も、広島サミット後の高支持率や野党の選挙準備不足を見越して本年6月の解散を模索したが、実現しなかった。

英国でも首相の都合による解散が多く5年の任期に対して4年程度での解散が続いた。そこで2011年に議員任期固定法（FTPA）が成立し、下院議員の任期を5年と固定化し、下院の解散を（1）下院総数の3分の2以上の決議（2）下院の過半数による不信任決議—の二つに限定した。しかし、成立後にEU脱退を決定する採決ができずに政治が停滞したためにFTPAには賛否両論が存在する。14)

日本でも憲法改正で首相解散権を抑制しようという議論もある。しかし、それよりも、国会法で、解散には憲法69条解散か、衆議院の2/3以上の決議を要すると定めることなどを検討すべきである。

7. 政治家と官僚—日英比較

故・香川俊介元財務事務次官が英国王立国際問題研究所出向中に書いた「政治家と官僚—日英比較研究」という論文がある。15) 以下のような提言をしている。

（1） 大臣の任期を長く（最低2年間）することで、質の高い大臣による政治主導の実現。（筆者：これは首相による恣意的解散の抑制効果も持つと思われる）

（2） 国会での官僚答弁の禁止、大臣のメモ読み答弁の禁止、出席閣僚の限定などによる政治家同士の質の高い論議。

（3） 官僚が同じ役所の大臣、副大臣、政務官以外の政治家と接触することを禁ずる英国の法律に基づく、官僚の中立性の維持と政官癒着の防止。

（4） 金のかからない選挙や立候補者の職場復帰体制の整備により、職業や家柄などに関わらず政治家になれる道の確立。世襲政治や汚職の抑制。

後に霞が関全体の頂点に立った人が、国益に供する質の高い政治家による政治主導とそれを支える官僚のあり方を説いている。

Establishment of a long-term, strategic policy formulation and verification system
～ For an attractive Japan that reflects the will of the people～
Yukihisa Fujita

It is not only the wealth of the nation and its people that Japan has lost in “the lost 30 years”. Who is responsible for the statecraft of Japan has become unclear. The system for long-term, strategic policy formulation and verification has also been lost. The power of the prime minister has increased, with successive prime ministers accounting for three-quarters of hereditary politicians and the prime minister frequently exercising the right to dissolve the Diet. The basic norms of accountability and transparency have also become a skeleton, as evidenced by the falsification of government documents and statistics. The Diet has no working body capable of verifying these issues and formulating policies that

おわりに パブリック・リレーションズの役割

日本の国会には欧米諸国のような政策立案・検証機関が存在せず、独り勝ちのシンクタンクと言える霞が関には長期的、戦略的な政策立案は困難である。国会は民意を反映する鏡であるが、世襲政治などがその健全な関係を妨げてきた。

国民、国会、行政というステークホルダー間の健全な双方向コミュニケーションが存在しないことが「失われた30年」の根本原因である。

様々なステークホルダーとの双方向の対応を通じて、戦略性と危機管理の両面を兼ね備えた国家運営が必要であり、それを担うパブリックリレーションズの構築こそが魅力ある日本の再生に不可欠である。

参考文献

- [1] IMF世界経済見通し（2023年4月）
- [2] 国際経営開発研究所（IMD）「世界競争力ランキング2023」（2023年6月20日）、
- [3] Cambridge Dictionary
- [4] 米国憲法第1章第1条
- [5] <https://www.cbo.gov>
- [6] <https://www.loc.gov/>
- [7] Congressional Research Service (Library of Congress) ([loc.gov](https://www.loc.gov))
- [8] <https://www.gao.gov/>
- [9] Home - Konrad-Adenauer-Stiftung ([kas.de](https://www.kas.de))
- [10] <https://japan.fes.de/>
- [11] 朝日新聞「世襲政治家、海外の状況は？ フィリピンから考える政治のあり方」（2023年3月10日）
- [12] 社会調査研究センター（SSRC）調査（2023年7月2日）
- [13] NHK政治マガジン ねほりはほり聞いて政治の言葉
- [14] 調査研究「解散権制約の落とし穴 英国EU離脱の教訓から考察する」（読売クォーター2020冬号）
- [15] 「政治家と官僚—日英比較研究」（香川俊介、1997年）

serve the national interest.

The U.S. Congress has the power to submit bills, decide budgets and conduct administrative accountability, as well as the working bodies to exercise these powers. In Western European countries, think tanks affiliated with the royal family, parliaments, and political parties conduct policy formulation and verification independent of the government. In the U.K., there is a clear division of responsibilities and roles between bureaucrats and parliamentarians, including a limit on contact between them.

Japan's rebirth will require a statecraft that combines both strategic and crisis management.