

統治機構改革1.5&2.0

次の時代に向けた加速と挑戦

提言報告書

2019年3月 PHP「統治機構改革」研究会

政策シンクタンク
PHP総研

統治機構改革 1.5 & 2.0

次の時代に向けた加速と挑戦

2019年3月

PHP「統治機構改革」研究会

エグゼクティブ・サマリー

本提言は、平成期の橋本行革以降に取り組みられた統治機構改革について、環境変化を踏まえ、また、民主的統制とのバランスをとりながら、その機能が発揮できたか、その成果と課題を検証しながら、今後目指すべき方向性を示そうとするものである。

平成の政治は、国民の政治に対する不信を克服しなければならないとの厳しい危機感とともに始まった。その危機感を踏まえ、政策主体の政党間競争を活発にし、国民が政権を直接選択する政治を目指した。衆議院議員を選ぶ総選挙に小選挙区制が導入され、マニフェスト（政権公約）が示されるようになった。また、国民の選択を駆動力として、統治機構を内閣主導に転換させ、「国務を総理する」内閣の高度の統治・政治の作用を重視した体制となった。

内閣のリーダーシップは、外交・安全保障等において発揮された。対外交渉と国内調整を一体的に進め、内閣としてのコンセンサスの統一やイニシアティブを明示した。

一方、内閣への政策課題の集中は進んでも、次世代への負担はむしろ拡大した。世代間格差の是正といった、国民に痛みを伴う社会保障制度、財政構造改革は、ごく一部の着手にとどまり、構造的な課題は棚上げされた。

国会では、衆議院は、政権選択と直結する、内閣を生み出し、支える母体となり、この間、選挙による二度の政権交代を実現したが、現在では、政権交代を担うべき野党は弱体化し、集合できず、政権交代の現実性を失った状態にある。また、参議院は、平成の当初から問題提起されてきたが、院の独自性、機能のあり方について、まだ明確化できていない。

国民の選択、そして、政権交代を主眼においたこともあり、政治における「正しさ」は legitimacy（みんなで選んだという「正統性」）に過度に傾いた。成熟社会において複雑化、多元化する rightness（専門性や合理性に基づく「正当性」）を探求する努力を怠った。政治家はもちろん、官僚、そして、専門家も同じ傾向があったと反省しなければならない。

legitimacy と rightness の相克があってこそ、質の高い政治的判断が可能となる。統治機構改革 1.0 である橋本行革を踏まえた上で、統治機構改革のバージョンアップとなる 1.5（加速）と 2.0（挑戦）においては、内閣、行政、国会、そして、司法等においても、rightness の醸成を念頭におき、統治機構の推進力（アクセル）と制動力（ブレーキ）をバランスよく動かしていかなければならない。

制度を動かす人の意識がなかなか変わらないことも、設計通りに進まなかった一つの理由だ。政治はもちろん、行政においても、底流にある理念や価値がシフトしたことを、あらためて意識すべきだ。求められる人材像や組織のあり方が変わってきたのだ。

設計通りに進まなかったことを理由に後戻りはできない。独創的な着想や新たな価値の創造、さらには、未曾有の事態への対応の必要性、また、国民の選択を統治機構そのものに直結させる重要性を踏まえれば、旧来の選挙制度や行政各部中心の体制に戻る選択肢はない。これまでの統治機構改革の足らざるところを埋め、新たに求められることに対応していく、統治機構のバージョンアップを進めるしかない。

バージョンアップの具体的取り組みは以下のとおりである。

- 内閣は、コア・エグゼクティブのチーム化の方法論を確立、総理の発議の活性化、新たな価値の創造につながる、本来の総合調整をさらに推進
 - 複数の機関が分散して保有する法的その他の資源を連結・統合し、機関間の隙間を積極的にデザインすることにより、行政府の内部から力を集積する「プーリング」型総合調整を導入
 - ・とくに近年の世界共通の課題である「データ社会」に向けた対応
- 衆議院は、次の総選挙に向け、与野党の対立の構図、政策の争点を国民に示す「アリーナ型議会」中心に
 - 政策を中心とした政党間競争がはっきりと見えるよう、総選挙におけるマニフェストの再構築・充実も推進
 - 政権交代は、政策の大転換ではなく、権力入れ替えによる腐敗や独裁の防止が目的であり、一定期間ごとにそれ自体が必須と、認識を転換すべき
- 参議院は、政権選択、内閣の運営からは距離をおき、より長期的な政策課題に関する問題提起を担う院として、その機能をより明確化
 - 院の機能の明確化の一つの方策として、将来の財政に関する調査・分析についての独立機関を設置
- 官僚は、行政の専門家として、従来の組織指向から専門性指向に転換、そのプロフェッショナルリズムの再構築と徹底化を推進
 - 人材採用や育成のあり方、組織風土・文化のあり方も改める必要

やるべきことは目の前にある。制度のみならず、意識や認識も含めて、次なる時代へのシフトが必要だ。政治は、次の時代の人々に検証、評価される。彼らに「あの時代の人たちは何もしなかった」と言われたいためには、私たちに残された時間は少ない。

政治家、官僚、専門家、そして、国民、それぞれに責任がある。本提言が、平成初期の危機感をいま一度思い起こし、統治機構のバージョンアップに臨む、一つのたたき台となれば、幸いである。

目次

はじめに：いま、なぜ、統治機構改革なのか

1. 起点としての自民党政治改革大綱と橋本行革の理念

- (1) 政治不信を乗り越えるとの厳しい危機感が原点 8
- (2) 理念を持った行政改革であった橋本行革 9
- (3) 内閣機能の強化、内閣総理大臣の指導性の強化の意義 11

2. 平成期以降の統治機構改革の成果と課題

- (1) 成果と課題(概論) 13
- (2) 国民が選んだ総理のリーダーシップは外交・安全保障を中心に発揮 14
- (3) 「計画権力」の強化と空洞化する国会審議 15
- (4) 強い内閣であっても、痛みを伴う課題は先送り 17
- (5) 司令塔は乱立気味で、組織は肥大化、機動性も低下 18
- (6) 内閣主導を支える官邸チームの編成の方法論は未確定 19
- (7) 行政の専門家である官僚の機能の変化 20

3. 統治機構改革1.5(加速)

- (1) コア・エグゼクティブのチーム化と発議の活性化、大臣のキャリアパスの確立 22
- (2) 政権選択に直結する総選挙の位置付けの明確化とこれからの政治家像 23
- (3) 衆議院の「アリーナ型議会」化と野党の役割 24
- (4) 情報公開、公文書の保存による将来の国民によるコントロールの発揮 26

4. 統治機構改革2.0(挑戦)

- (1) 「プーリング」型総合調整の実践：まずはデータ社会に向けた対応から先行 28
- (2) 参議院改革、その役割・機能の明確化 29
- (3) 国会、とくに参議院での「独立財政機関」(IFI)の立ち上げ 30
- (4) 独立機関の強化、立て直し(専門合理性に基づく「制動力」の発揮) 31
- (5) 組織指向から専門性指向へ、官僚のプロフェッショナリズムの徹底化 31
- (6) 専門家による会議の機能および発信の強化 32
- (7) グランドデザインとしての憲法 33

おわりに：次の時代に向けた統治機構のバージョンアップを

はじめに：いま、なぜ、統治機構改革なのか

昭和天皇の崩御、そして、今上陛下の即位によって1989年1月に始まった「平成」は30年4か月をもって終わる。この30年は、様々な変化を経験してきた。東西の冷戦構造が変容し、経済や社会のグローバル化は進んだが、近年では、自国の利益を第一とする排外主義や貿易保護主義の強まりも見られるようになってきている。また、大きな変化といえば、情報通信やコミュニケーションを中心とした技術（ICT）の進化を忘れてはならないだろう。ICTの進化は、私たちの日々の暮らしも経済活動も一変させたが、近年、国際社会において争点ともなっている各種データ覇権をめぐる国際競争の激化、加速化は、産業の競争力はもちろん、個人個人の基本的な人権にも影響を与えるおそれも出てきている。このような様々な変化は、日本の社会や政治にも大きな影響を及ぼした。それらは、平成が始まる時点で予測できたこともあれば、できなかったこともある。

政治においては、平成8年（1996年）10月、衆議院議員を選出する総選挙に小選挙区制（小選挙区比例代表並立制）が導入された。導入の直接の契機は、昭和63年（1988年）に発覚したリクルート事件等の「政治とカネ」の問題であったとされるが、むしろ、その導入によって、総選挙は政党中心の政権選択選挙となり、マニフェストが導入されて政党間の政策競争が活発になった。また、公認権、政党交付金等、政党への集権化も進んだ。その結果、政権交代が可能となり、長らく続いた55年体制を転換する契機となった。

従来の中選挙区制の下では、政権の獲得に十分な候補者を擁立するのは自民党のみであり、政権交代は現実のものにはならず、主権者である国民からすれば、国の統治機構は遠いものであった。中選挙区制の下では、自分の選択が政権選択に直結しない期間が長らく続いた。さらには、戦後の高度経済成長が、経済活動への参加によって国民一人ひとりの社会参加が実現されるシステムだったこと（その結果としての行政のサービス化）も相まって、公共的なことに関する意思決定や参加については、誰かに任せておくという「統治客体意識」が進んできた。

統治機構は、公共的な決定に直接関わるものだ。主権者である国民にとっては、自分とは関係ない誰かが決めたことに従うのではなく、自らが参加する社会全体で決めたこととのつながりを実感できるものでなくてはならない。総選挙への小選挙区の導入によって、総選挙が統治機構を担う首班を直接選ぶ選挙になった。二度の政権交代を経験した平成の30年は、自らの投票が「統治機構」とどうつながっているのか、国民が学び、実践する時間でもあった。

近年見られる、選挙の投票以外での政治参加（デモ等）を見れば、政治への参加に対する意識は変わってきた面もあろうが、統治機構、言い換えれば、権力を自らの手で創り出しているとの自覚を、国民一人ひとりが十分に持つまでに至ることはできたのだろうか。

権力を自らの手で創り出し、そして、みんなにとって大切なことを決めていく、そうした「公共的な決定」は難しい。実際、この30年間に多くの意思決定がされ、国として進むべ

き道を定め歩んできた。冷戦構造が終わり、グローバル化が進み、新たなパワーシフトも起きている国際社会にあって、また、巨大な資本を有する企業が台頭する一方で、国家主導の経済を確立しようとする揺り戻しも出てきている中、日本はどこに進むのか、政府と市場、そして、市民社会の適切な役割分担はどこにあるのか、国際社会の中で、その答えを模索してきた。

統治機構改革の直接のきっかけともなった阪神・淡路大震災（平成7年、1995年）といった大規模災害についても、震災のみならず、気候変動の影響による台風等の水害も頻発するようになってきたのが、この30年の特徴だが、そうしたリスク対応においても、より迅速かつ適切な対応ができるよう、改善を積み重ねてきた。

他方、直面する来るべき社会の変化、人口の減少、ますます進む高齢化への対応は十分とはいえず、多くの政府債務（国の借金）を積み上げてきたのがこの30年の歴史でもある。また、世界経済が大きく成長する中、もっとも早く工業化社会の成功者となった日本が、他国が経済成長を実現してきたのに対して、停滞を余儀なくされたことも忘れてはならない。

私たちは、「決めなければならないこと」「難しいこと」に向き合い、何かを決めてきたのだろうか。決めやすいこと、実行しやすいことばかりだけを探り上げ、肝心の問題は先送りしてきたのではないだろうか。

次世代に負担の先送りを続ける財政問題は手つかずのまま。政治は成長の配当を分ける仕事から、痛みを分け合う仕事に変わりつつあるにも関わらず、政治家も国民もそうした転換を直視できていないのではないだろうか。問題の先送りも限界に至りつつあり、ここで踏みとどまることができるかどうか、いまこそギリギリのタイミングなのかもしれない。

政府不要論も聞かれるが、社会に対する企業の影響力が大きくなったとしても、企業や市場の競争だけに委ねては、社会的な弱者を救うこともできないし、私たちは競争に挑むことも、さらなるチャレンジを続けることもできない。政府には依然として重要な役割があり、公共的な決定に直結する統治機構のあり方は、これからも重要な課題である。

私たちは時代の節目に立っている。だからこそ、私たちの社会の一つの単位である国家の公共的な決定に直接関わる統治機構そのもの（立法、内閣、行政、一部の司法）について、制度と運用の変遷をあらためて見直し、次なる時代に何をすべきか、維持・強化すべきことと変えていくべきものを明らかにしていかなければならない。

とくに見るべきは、過去の政治とまったく異なる構造をつくり上げた平成期以降の一連の改革の影響である。平成期の統治機構改革は、内閣は行政各部の集合体として構成されるというような「行政各部」中心の考え方から脱し、国民による選択を駆動力として、「国務を総理する」内閣の高度の統治・政治の作用を重視したものとして志向されたが、依然として、旧来の考え方が残ってしまい、改革として貫徹できなかった点も多くある。何ができて、何ができなかったのか、そして、その後の社会の変化に応じて、これから何をすべきなのか。この間の成果と課題を明らかにしながら、具体的に見ていきたい。

なお、一般に、「統治機構」とは、本来は、政府の機構改革全般を指す用語だが、本論においては、とくに、国家の公共的な決定に直接関わる立法、内閣、行政を対象に検討を進め

る。

政策を考える上で、制度ばかりに着目する見方もあるが、むしろ、制度がその設計の意図通り動くことは稀である。むしろ、これまでのものの見方が継続し、別の制度の影響や意図せざることによって、運用上の変化、さらには弊害も出てくることが多い。実際、いまの政治を見れば、政権交代によって人の入れ替えを2回やってみたが、それだけでは、当初意図したとおりに「変わる」に至らず、むしろ、野党は弱体化し、次の政権交代の可能性は見出せない現状に至った。そうした「作動論」としての視点を持ちながら、統治機構を中心にこれからあるべき姿を明らかにしていきたい。

2019年3月

PHP「統治機構改革」研究会

1. 起点としての自民党政治改革大綱と橋本行革の理念

政治の構造が旧来の 55 年体制から転換した近年の政治の一連の流れを遡れば、その起点は二つある。

一つには、政治とカネに関する問題から始まった政治不信を乗り越えるため、衆議院議員総選挙への小選挙区制を導入し、政治家個人による利益誘導ではなく、政党本位で政策を競う政治への転換を図り、その後のマニフェスト（政権公約）の導入等に至った原点といえる自由民主党による「政治改革大綱」（平成元年五月二十三日）である。もう一つには、そうして導入された小選挙区制による最初の衆院選時の橋本内閣（第一次）が取り組んだ大きな仕事の一つである橋本行革（統治機構改革）である。

（1）政治不信を乗り越えるとの厳しい危機感が原点

リクルート事件等、政治とカネの問題がきっかけとなり、国民の政治への不信感はきわまった。こうした声は、長らく政権を担っていた自民党に対する批判として、各種選挙の投票によって表された。こうした事態を受けて、自民党は、①政治家個々人の倫理性の欠如、②多額の政治資金とその不透明さ、③不合理な議員定数および選挙制度、④わかりにくく非能率的な国会審議、⑤派閥偏重など硬直した党運営など各種の問題等を課題として挙げ、その問題の多くが中選挙区制の弊害に起因しているとして、これを抜本的に改めるとともに、国会審議のあり方等についても、これを見直すとした。

政治改革の柱となる主要課題のおおくは、いずれも中選挙区制の見直しと分かちがたい関係にある。したがってわれわれは、政治改革の根本にこの問題をすえ、現行中選挙区制の抜本的な見直しをおこない、あらたな選挙制度への移行をめざす。

中選挙区制下においては、政党本位でなく個人中心の選挙となりがちである。多数党をめざすかぎり、おなじ政党のなかでの同士打ちはさけられない。このことは、日常政治活動や選挙運動の重点を政策以外におく傾向に拍車をかけ、利益誘導の政治や、後援会組織の維持と膨大な有権者への手当のため、多額の金がかかる選挙を生む原因となった。さらに、これらが高じ、政治腐敗の素地をまねくなど、国民の代表として行動すべき政治家の資質、活動のかなりの部分をそこなうにいたっている。

一方で、この制度における与野党の勢力も永年固定化し、政権交代の可能性を見いだしにくくしている。こうした政治における緊張感の喪失は、党内においては派閥の公然化と派閥資金の肥大化をさそい、議会においては政策論議の不在と運営の硬直化をまねくなど、国民の視点でなされるべき政党政治をほんらいの姿から遠ざけている。

選挙区制の抜本改革は、現行制度のなかで永年過半数を制してきたわが党にとって、

痛みをともなうものである。しかしわれわれは、国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした選挙制度の抜本改革にとりくむ。そのさい、少数世論も反映されるよう比例代表制を加味することも検討する。

——「政治改革大綱」（平成元年5月）より

見るべきは、自民党一党支配の構造をひたすら維持しようとするのではなく、自民党にとって不利となりうるにも関わらず、政権交代可能な政治を志向していることにある。また、そこでは、個々の政治家による利益誘導ではなく、政策を競い合う、政党本位の選挙、そして、議会を目指すときれた。これこそ、主権者である国民が政権そのものを選択する選挙を導入した原点である。こうした流れを受け、その後、マニフェストが導入され、政策を競い合う選挙のかたちが構築された。

しばしば、平成の政治改革は、衆議院議員を選ぶ総選挙への小選挙区制の導入ばかりが言われるが、その原点には、国会における審議のあり方等まで視野にいれた政治改革が志向されていた。

平成期に生まれ、現在存在する政党の多くは、この大綱によって生まれ、また、自民党を含め、以前からある政党についても、大きな影響を受けた。しかし、ここで示された危機感や目指すべき方向性を、現在においても、それぞれが保持し続けることができているかは大いに疑問である。野党については、政権交代可能な競争勢力として存在しえていないし、与党においても、かつての自民党のような、政治そのものへの信頼をいかに獲得していくのか、という全体への視点は乏しい。

（2）理念を持った行政改革であった橋本行革

橋本内閣が取り組んだ統治機構改革、いわゆる「橋本行革」は理念を持った行革であった。その検討を担った行政改革会議（会長：橋本龍太郎首相）において共有された文書の一部を見てみたい。

われわれは真にかつての社会・経済的拘束から脱皮しえたのであろうか。深刻な挫折に端を発しつつも、近代史上、明治維新时期に次いで、日本民族のエネルギーが白熱し、眩いばかりの光彩を放ったこの半世紀は、経済的繁栄というかけがえのない“資産”をもたらしたが、それとともに、400兆円あるいは500兆円ともいわれる膨大な財政赤字に象徴されるような巨大な負の遺産をも残し、われわれにとって過ぎ去りし時代となろうとしている。長年にわたる効率的かつ模倣的な産業社会の追求の結果、この国は様々な国家規制や因習・慣行で覆われ、社会は著しく画一化・固定化されてしまっているように思える。われわれは、敗戦の廃墟のなかから立ち上がり、経済的に豊かな社会を追求する過程で、知らず知らずに、実は新たな国家総動員体制を作り上げたのではなかったか。右肩上がりの経済成長が終焉し、社会の成熟化に伴い、国民の価値観が多様化するなかで、かつて国民の勤労意欲を喚起し、社会に活力をもたらした同じシステム

が、現在ではむしろ、社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因となりつつあるのではないか。

日本の官僚制度や官民関係も含めた国家・社会システムは、一定の目標を与えられて、それを効率的に実現するにはきわめて優れた側面をもっているものの、独創的な着想や新たな価値体系の創造、あるいは未曾有の事態への対応力という点では、決して第一級のものとはいえない。最近日本の国家・社会を襲った様々の出来事は、われわれにこのことを痛感せしめているのではないか。(中略)

上に述べたとおり、今回の行政改革の基本理念は、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換することである、と要約できよう。

その際、まず何よりも、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景に、行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったかに、根本的反省を加える必要がある。徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間に委ねるべきは委ね、また、地方公共団体の行う地方自治への国の関与を減らさなければならない。「公共性の空間」は、決して中央の「官」の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。

次に、従来の行政の組織・活動原理についても抜本的な見直しを行う必要がある。物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作られた、実施機能を基軸とする省庁編成と、行政事務の各省庁による分担管理原則は、国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった。しかしながら、限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるをえない状況下においては、もはや、価値選択のない「理念なき配分」や行政各部への包括的な政策委任では、内外環境に即応した政策展開は期待しえず、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない。本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人びとの既得権益のみを擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた結果が、最近における不祥事の数々や政策の失敗に帰結している実情をわれわれは真摯に受けとめなければならない。

——「行政改革の理念と目標」(平成9年9月)より

過去の文書であるが、今日読んでも、何ら古びたものでないことに驚かされる。それは、課題が変わらないまま、いまに至っているからとも言えるだろうし、現代社会の価値観を先取りした面もあるからだろう。例えば、「公共性の空間」は中央の「官」の独占物ではないとの表現は、その後の新しい公共や市民社会による積極的な社会参加の萌芽と見ることができる。

当時の改革の前提は、80年代に進んだ各省割拠主義・タテ割り行政・ボトムアップによ

るコンセンサス型意思決定の弊害だ。実質的な拒否権を持つ各省、とくに現場の抵抗によって新しい判断ができないことが、会議のメンバーである民間委員たちから問題提起された。また、社会の変化の兆しとして、阪神・淡路大震災と市民ボランティアの台頭、ネット元年とも呼ばれた1995年以降のインターネット利用の広がりによるコミュニケーションの変化も挙げられよう。

こうした前提を踏まえ、国民が選んだ政権、その政権を支える集団の必要性が検討された。具体的には、「内閣機能強化」、つまり、国政の中心を内閣におき、国民が選挙で選んだ国会議員によって選ばれた内閣総理大臣が執政を担い、総理が任命した各大臣、各大臣が任命した官僚が行政を執行するというモデルが想定された。これらは、当然にして、議会主権、自由で公正な選挙を通じた説明責任、多数党による行政府のコントロール、強い内閣、大臣責任制、官僚の無党派性を主要な性格とするウェストミンスター型議院内閣制を志向してきたと言ってもよいだろう。

こうした政治によって、政治における二つの正しさ、すなわち、国民によって選ばれたという legitimacy（みんなで選んだという「正統性」）と、社会として合理性や専門性に基づいて正しい選択がされるという rightness（専門性や合理性に基づく「正当性」）のそれぞれを高めていくことを目指した。

この改革が目指したのは、小選挙区中心／二大政党志向の政権選択選挙を駆動力にして、統治機構そのものを内閣主導に転換させ、内閣の高度の統治・政治的作用を重視するという大きな方向性であり、その背景には、これからの社会はかくあるべきとの理念があった。橋本行革以降の統治機構を評価するにあたっては、むしろ、こうした方向性や理念に照らして、あるべき方向に向かうことができたのか、残された課題は何かを見ていくことが重要である。

(3) 内閣機能の強化、内閣総理大臣の指導性の強化の意義

政治改革大綱・橋本行革を通じて強調されたことは、国民が選択したリーダーである内閣の強化、とりわけ「内閣総理大臣の指導性の強化」だ。

それまでは、明治憲法以来の、各省庁による行政事務の分担管理原則が続けられ、行政各部中心の体制観が強く、内閣が「国務を総理する」との高度な政治的機能は相対的に軽視されてきた。これは、戦後復興・高度経済成長以来のキャッチアップ型の経済や社会においてはうまく機能したが、課題先進国となり、多様な価値観を受けとめ、また、内外環境の変化に即応した迅速かつ賢明な選択や政策展開を行うためには、国務を総理する「内閣」が主導して、国家の総合的・戦略的方向付けを行い、対外政策を含む総合的・戦略的見地に立って、国政のあり方を追求していくことが必要とされた。

そして、いかなる内閣を選択するか、つまり、優先順位付けを含む「政策プログラム」とその「担い手」を選ぶか、その方法についてだが、従来は、主権者である国民の様々な意見を議会の構成そのものに忠実に反映させ、内閣の作り方については議員や政党間の話し合い・交渉に委ねるという考え方をとっていた。しかし、橋本行革においては、むしろ、「国

務を総理する」という内閣の高度の統治・政治の作用を重視し、主権者が直接参加する選挙に内閣を決めさせる方向に転換すべきとの考えも示された。

具体的措置としては、内閣機能の強化については、複数省にまたがる政治課題や案件について、内閣としての統一的なコンセンサスの形成やイニシアティブの発揮を担う「特命事項担当大臣」の導入、さらには、従来実質的には各省任せであった「各省幹部人事への内閣の関与」が示された。

とりわけ、「内閣総理大臣の指導性の強化」については、内閣主導の政策立案と積極的調整を進めるため、内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権が明記された（内閣法第4条の改正）。

そして、内閣および内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化も進められた。具体的には、内閣官房と内閣府がその体制となるが、内閣官房は内閣の首長たる内閣総理大臣の活動を直接補助・支援する機関として、また、内閣府はこれ以外のいわゆる「役所」的な仕事を担う組織として、結果的に位置付けられた。内閣官房の機能は、①企画・立案、②総合調整、③危機管理、④安全保障、⑤情報、⑥広報（①+②が総合戦略機能）とし、内閣総理大臣が直接選んだ政治任用スタッフにより担われるべきとした。これに対し、内閣府は専門的な官僚が担うものとして設計された。

橋本内閣は、統治機構改革に関する検討の最終報告の後、1998年、「中央省庁等改革基本法」案を国会に提出し、成立させたため、橋本行革＝省庁再編であり、行政各部の再編であって行政のみに関する改革であり、また、省庁の半減を目指し、効率性を追い求めたとの見方もあるが、それこそ、旧来の統治機構観そのものであり、認識不足といえよう。

平成期に取り組みされた様々な改革は、全体としての整合性、グランドデザインが確保されていない面もあったが（内閣主導による集権化と規制改革、民営化、独法化を含む数々の分権化、院の性格を明確化した衆院と手つかずのままの参院等）、衆議院議員を選ぶ総選挙での小選挙区制の導入、また、橋本行革の統治機構改革によって、衆院選での国民による政権選択を正統性の源泉として「政権を獲得した首相／内閣が実質的に統治を担い、国会がそれをコントロールする」かたちとなったといえよう。

こうして設計された、国民の選択を駆動力にした、強い内閣は、当初の意図どおりに機能し、国家や社会の課題解決に寄与することができたのであろうか、また、想定しえなかった課題をもたらすことはなかったのだろうか。次章では、その成果と課題について、検証を進める。

2. 平成期以降の統治機構改革の成果と課題

(1) 成果と課題 (概論)

国民の選択を駆動力とした統治機構そのものを内閣主導に転換させる試みはうまくいったのだろうか。その後の制度と運用はどのように変化していったのだろうか。

統治機構の普遍的課題とされる「代表と参加」、「権力の集中と分散」、「説明責任・透明性」の三点から、また、とくに、この間の日本が直面した環境変化や社会課題（グローバル化、人口減少・少子高齢化、低成長、ICTの発達、価値・利益の多様化、災害の巨大化・頻発化、財政赤字等）を踏まえつつ、検証を進めていきたい。

まず、概観すれば、「代表と参加」については、総選挙における自分自身の投票、そして、その結果としての社会全体の選択が内閣のトップである総理の指名と直結した点、さらには、そこで選ばれた内閣が統治機構の主体となった点をもって、一つの成果として認識することができよう。選挙で示されたマニフェスト（政権公約）は次の内閣が進める政策プログラムを示した文書であり、その連動性も確保された。しかし、近年見られる野党の弱体化以降は、実質的な政権の選択肢が失われた状態の下での総選挙が続いており、自らの選択と「政策プログラムとその担い手」とのつながりに対する実感は薄れているのが現実であろう。また、内閣の旗印ともなる政策プログラムが頻繁に架け替えられ、中長期の課題への取り組みはそもそも採り上げられない現状も無視できない。加えて、制度設計上予想されることではあるが、多数派の意見の採用に対する配慮として求められるべき、少数派への意見や考えの採用を可能とする具体的な手当ては不十分であると考えられる。

「権力の集中と分散」については、内閣の強化は「集中」そのもので、グローバル化し、変貌する世界情勢にあつて、また、頻発する災害時においても、迅速な判断や対応ができるようにはなつた。しかし、この間直面してきた社会課題の一つである人口減少・少子高齢化、また、これに伴う世代間の給付と負担の格差、さらには財政問題については、一部の歳出抑制のみにとどまり、権力を集中させた内閣といえども、正面から取り上げることはできず、先送りに終始した。さらには、司令塔は乱立しているが、近年、多面的かつ大きな影響を及ぼしているICTの発達への対応は後手後手となり、高度なレベルで統合して対応すべき課題が残っている。一方、集中の進捗に対し、分散は進まなかったため、内閣を支える内閣官房や内閣府は肥大化し、各省庁や地方への適切な権限の委譲は遅れている。これでは、価値・利益の多様化、それぞれに異なる地域の実情には十分に対応できないし、新たな政策課題への対応余力も小さくなってしまふ。

「説明責任・透明性」については、課題が多い。平成の統治機構改革が国民の選択を駆動力としたため、legitimacyを重んじ、政策を決めるプロセスは重視された。一方、政策の効

果等、事後検証のために必要な材料は乏しく、政策としての rightness に対する説明責任は軽視された。また、別の視点から見れば、世代間の負担と給付の格差の問題が先送りが続けたことは、現在、投票権や発言権を持たない将来世代に対する配慮、さらには説明責任が果たされてこなかったともいえる。これは、選挙時点の投票者の支持 (legitimacy) は得たものの、将来世代にとっての rightness は欠ける判断を継続したと考えられるだろう。併せて、行政文書の隠ぺいや廃棄等、情報開示や透明性の点から多くの問題が生じた。これらは、統治機構の変化ばかりに帰する問題ではないかもしれないが、内閣と行政、国会、さらには、主権者である国民との関係について、あらためるべき多くの課題を有している。

以下、個別に論じるべき点についてその詳細を見ていきたい。

(2) 国民が選んだ総理のリーダーシップは外交・安全保障を中心に発揮

まず、成果として挙げられるべきは、legitimacy を確保しつつ、迅速な意思決定が可能になったことである。衆議院選挙が政権選択の選挙となり (2009 年、2012 年)、選挙で選ばれた内閣総理大臣のリーダーシップが発揮されるようになった。

こうした傾向は小泉内閣 (第一次～第三次、2001 年〈平成 13 年〉～2006 年〈平成 18 年〉) において顕著となった。経済財政諮問会議が活用され、総理のトップダウンが強まった。政策の是非はともかく、郵政民営化が総選挙の争点とされ、選挙の勝利によって、政策は推し進められた。

現在まで続く、安倍第二次内閣 (第二次～第四次、2012 年〈平成 24 年〉～) では、官邸チームがコア・エグゼクティブ (中核的執政) として編成され、内閣が推進する政策プログラムとその担い手がより明確化され、内閣として重点的に取り組む主要政策を担う閣僚は重任され、長期任用された。

とくに、TPP (環太平洋パートナーシップ協定) では、従来、三つの日本 (外務省、経産省、農水省) が存在すると呼ばれた各省並立による交渉参加とは異なり、経験豊富で政治力を有する特命担当大臣が任命され、内閣としての統一的なコンセンサスの形成やイニシアティブを発揮し、これを主導した。

日本が外交交渉を積み重ねていかねばならない米国 (トランプ大統領)、中国 (習近平国家主席)、北朝鮮 (キム・ジョンウン朝鮮労働党委員長) 等がトップダウン型の政治に移行する中、legitimacy を背景にしたリーダーシップは、そうした変化にも対応してきた。

安全保障では、国家安全保障会議 (日本版 NSC) が設置され、その事務局として国家安全保障局 (NSS) が 2014 年 (平成 26 年) に発足した。安全保障環境の変化と政策統合 (とくに外交と防衛) の必要性、危機管理・事態対処強化への強い要請、国際的な制度的同型化 (カウンターパートの出現) から生まれた司令塔機能である。多元的に情報を集め、一元的に処理するとの原則に従い、四大臣会合、九大臣会合、緊急事態大臣会合等の各種会議が設置された。これらの閣僚会議の中では四大臣会合がコアの位置付けであり、総理が議論を主導、閣僚が自分の考えで発言することができる場となっている。

また、震災や台風等による水害等、頻発する大災害における対応も、迅速化し、危機対応

は改善してきた。専任の内閣危機管理監が設置され、災害時の事後対応に加え、予防にも積極的に取り組んできた。内閣の機能強化によって、被災自治体の具体的な要請を待たずに、避難所避難者への支援を中心に必要不可欠と見込まれる物資を調達し、被災地への物資の緊急輸送が行われるプッシュ型支援も実施され、迅速な救援が可能となった。これは、東日本大震災以降、大規模水害も含めた多様な経験の積み重ねも大きく貢献しているものが、統治機構改革の成果としても無視できないものとも考えられよう。

(3) 「計画権力」の強化と空洞化する国会審議

自民党の政治改革大綱に示された、政策を競い合う政党間競争による選挙において示される政策プログラムの実効性は高まったのだろうか。また、政策を切磋琢磨する充実した国会審議は実現したのだろうか。

「政権選択+内閣主導」によって、国民から見れば、選挙で示されたマニフェスト（政権公約）が、次の内閣が進める政策プログラムを示した文書となり、その連動性も確保された。また、コア・エグゼクティブとしての官邸チームが編成されたことにより、その実効性は高まった。しかし、近年見られる野党の弱体化以降、実質的な政権選択が失われた状態の下での総選挙が続いており、国民からすれば、自らの選択と「政策プログラムとその担い手」とのつながりに対する実感は薄れているのが現実であり、また、最近のマニフェスト自体の精度を見ても、与野党いずれも、目指すべき国家や社会像、政策課題の優先順位付け、その方法論の検討が十分にされておらず、どちらかといえば、党の部会ごと（省庁別）の政策のホチキス留めにとどまり、選挙の争点ともなっていない。これは「代表と参加」から見た課題といえよう。

「権力の集中と分散」から見れば、内閣の強化は「集中」そのものである。こうした集中に伴う、近年の政治の変化の一つを見ておきたい。それは、政策決定の重点が「骨太方針」のような内閣主導の「計画」にシフトし、国会の関与が低下したことだ。骨太方針のみならず、様々な政策プログラムに応じて、内閣主導で「計画」がつくられたが、これら「計画」は法律でも予算でもないので、国会のチェックが働きにくい。国会が決めた法律によって行政を統治する、しばるとの原則から外れたものだ。また、国会の動きと同様に、与党における事前審査の機能も低下した。結局、首班を選ぶこと以外の国会の機能が不明確になってきたともいえるだろう。

内閣主導の流れからすれば、「計画」の重視は当然のことだが、ここで課題として見るべきは、国会の関与の低下であろう。あるべき方向性としては、計画を重視する流れを踏まえた上で、法案や予算のように国会での議決は必要ないものの、内閣から国会への報告と審議の対象としていく必要はあるのではないだろうか。

そもそも、立法府と呼ばれるものの、国会の本来の機能は、立法だけにとどまらず、予算の議決や財政の監督、行政監視、政治責任の追及等があり、このための審議がある。そもそも、国会は衆議院と参議院で構成され、また、内閣との関係で言えば、与党と野党が存在する。

「政権選択+内閣主導」によって、衆議院は内閣を生み出し、支える母体となった。与党は内閣と一体となり、選挙に掲げた政策プログラムの実現に邁進する。衆議院における与党は、より内閣と一体化していくのに対し、衆議院における野党の出番は、現状では、はっきり見えてこない。実際、野党は政権のスキャンダルを取り上げ、独自に追及する場を設置しているが、一時のパフォーマンスの域を出ない。それでは国会審議の充実にならないし、政権交代にもつながらない。また参議院においても、衆議院の与党、野党の構造がそのまま持ち込まれ、独自の機能はほとんど発揮できておらず、衆議院のカーボン・コピー状態は続いている。加えて、参議院の通常選挙は、その制度からして政権交代に直結しないものにも関わらず、3年に一度は行われるため、「直近の民意」の一つとして採り上げられ、政治全体が長期の課題に向き合うことができない理由になっているとも考えられる。

結局のところ、小選挙区中心/二大政党志向の政権選択選挙が現行の統治システムの駆動力であると考えれば、国会における立法機能は、多数派である与党主導による内閣提出法案の成立が基軸となってくる。これに対し、少数派である野党の主な役割が行政監視と国政調査権限であることも明確にし、これを強化する方向に向かわざるをえない。しばしば一つの理想として語られる、与野党協調・熟議型の国会が現実のものとなるのは難しいように思われる。では、国会はどのようなかたちになっていくべきなのだろうか。

詳論は、次章にて後述するが、現行のウェストミンスター型議院内閣制を基本として位置付け続けるならば、まず、衆議院については、「党首討論の充実」などによって与野党が次の総選挙に向けた対立の構図、争点を国民に示す「アリーナ型議会」が中心となっていくのだろう。その一方、税財政・社会保障改革等のように、論争や政党間競争の果てに「与野党共通の基盤」として取り扱うべき政策については、与野党協調・熟議型の議会の機能も一部残していくかたちになっていくものと考えられる。

参議院については、衆議院とはまったく異なる機能をいかに持つことができるか、「参議院のあり方及び改革に関する意見」（1988年〈昭和63年〉参議院制度研究会）に挙げられた、第二院である参議院が担うべき機能である、①長期的・総合的な視点に立つこと、②衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること、③議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること、を踏まえつつ、抜本的な検討が進められるべきである。

「内閣を統制・監視する国会」については、国政調査権を発動させ、国政調査を担う、それこそ、「野党の出番」だと認識されている。しかし、現憲法下では、国政調査権は多数派の同意がないかぎり発動できないという現実が立ちふさがる。このため、与党の一部による提案にもあるとおり、国政調査権を少数派権限として発動できることを明確にすべきであろう。

独立機関を国会に設置する試みは、福島第一原発事故に関する国会事故調の例もあるが、今後は、少数派の国政調査権の発動の具体的なかたちとして設計し直すか、二院のうち、役割が不明確なままとなっている参議院を議院内閣制の枠外として位置付け、これを担わせるか、そのいずれかで考えていくべきである。

(4) 強い内閣であっても、痛みを伴う課題は先送り

内閣が統治機構の主体となり、その機能は強化され、権力は集中したが、それでも課題は残る。まず見るべきは、人口オーナス期（減少）に対応した財政改革、社会保障改革に関する取り組み不足だ。社会保障に関する歳出の拡大の抑制には取り組んだものの、国民の負担を伴う取り組みには至っておらず、世代間格差、とくにこれから生まれる将来世代への問題先送りが続いている。

平成初期から考えれば、これほどまでのデフレの長期化は想定外の深刻さだったかもしれない。しかし、結果としては、国民の負担を求める本格的な財政構造改革、社会保障改革は棚上げされ、国民に負担を求めない範囲において、歳出拡大の抑制のみに集中した。

あらためて、財政改革を中心に橋本内閣以降これまでの動きを振り返ってみたい。

橋本内閣では、行革と併せて、財政構造改革にも着手した。首相経験者まで巻き込んだ財政構造改革会議が立ち上げられた。これは、官邸主導の元祖で、総理がトップとなり責任を負うという伝統的な自民党では見られなかった手法であった。財政構造改革法を成立させ、財政構造改革、社会保障改革に向けた道すじを示した。法制化によって国会が決め、全体の伸び率を抑えるという官邸主導の先駆けの手法が取り入れられ、結果として、官僚の手から財政が離れることとなった。

しかし、次の小渕内閣（1998年〈平成10年〉～2000年〈平成12年〉）では、経済再生が優先され、同法は凍結、棚上げされた。

森内閣（2000年〈平成12年〉～2001年〈平成13年〉）に設置された「財政首脳会議」は、後の経済財政諮問会議の先取りともなるが、財政改革への取り組みも進展しなかった。

その後、小泉内閣となるが、経済財政諮問会議の司令塔化が進み、与党事前審査がパスされ、トップ臨席のお白洲型御前会議の運用（公開の席で斬られ、最後は「首相指示」という裁断）と情報公開によって政治は進められた。また、「骨太方針」によって予算編成の歳時記が変わり、プライマリーバランスの均衡が重視（ドーマー条件論争）され、官邸において工程管理を進めることとなった。しかし、その一方、消費増税は棚上げされた。

同内閣の与謝野経財相の下（2005年〈平成17年〉～2006年〈平成18年〉）、初めての中期財政計画（5年）が作成され、中期の方向性は打ち出すことはできたものの、政治の構造が「政権選択＋総理主導」型に転換しており、消費税増税による国民負担増には手をつけることができなかった。

福田内閣（2007年〈平成19年〉～2008年〈平成20年〉）は、社会保障国民会議を立ち上げ、社会保障改革を打ち出しながら、その後の政権交代も見据え、超党派連合での消費税10%路線に舵を切った。

麻生内閣（2008年〈平成20年〉～2009年〈平成21年〉）も、同じ路線を継承し、トップダウンで「附則104条」のかたちで税制改革の法整備を推進したが、リーマンショックがあり、短期的な景気対策に重点をおくこととなった。

総選挙による政権交代後に誕生した鳩山・菅・野田内閣（2009年〈平成21年〉～2012年〈平成24年〉）では、首相主導、中長期財政フレーム（3年）、PB黒字化路線は

維持、社会保障改革も継承（与謝野入閣）され、三党合意（附則 104 条のしぼり）に至った。野田内閣において、2012 年 8 月、三党合意に基づく「社会保障・税一体改革」関連法案が成立し、そこで示されたスケジュールに沿って、2014 年 4 月に消費税はこれまでの 5%から 8%へ 3%引き上げられた。

政権再交代後の第二次安倍内閣以降では、経済財政諮問会議の首相直結化が進展したが（但し、お白洲ではなくお墨付き審議会に変質）、デフレ脱却、経済再生を優先し、「社会保障・税一体改革」関連法に示されたスケジュール、2015 年 10 月の消費税のさらなる 2%引き上げ（8%→ 10%）は先送りされた。

その後、2019 年 10 月に消費税率 10%への引き上げを決めたが、全世代型社会保障の導入とセットで、歳出も併せて拡大しており、財政問題への関心は低く、政府債務の縮減、世代間格差の是正には程遠い状況にある。

第二次安倍内閣以降では、内閣の旗印となる政策プログラムの入れ替えが頻繁に行われ（アベノミクス、一億総活躍、地方創生、働き方改革、全世代型社会保障等）、これに伴って「骨太方針」の短期化も進んだ。さらには、経済財政諮問会議に提出される「中長期の経済財政見直し」（内閣府作成）の将来推計期間も短期化した。

上から枠をはめ、歳出を抑制させる方法は一定の成果をおさめたが、国民に追加の負担を求めるのは、現行の政治の構造（政権選択＋総理主導）では困難であり、超党派の課題として、国会に公式協議機関を立ち上げるといった別の方法を求めていく必要がある。

全体として、中長期課題への関心低下が目立つのも大きな課題である。統治機構を構成する国会、内閣、行政、政党、どこにもその担い手が見えてこない。近年、とくに第二次安倍内閣以降において、内閣の旗印となる政策プログラムが頻繁に入れ替えられたことも影響しているだろうが、2013 年・参院（通常選挙）、2014 年・衆院、2016 年・参院、2017 年・衆院と、度重なる選挙が行われてきた影響も無視できないだろう。これでは、国会議員の誰もが、中長期の課題を見るよりは、その場その場の短期的な視座に陥ってしまう。また、旧経済企画庁のような情報提供・分析機能は低下しているが、これは政治化が進めば、当然起こりうる弊害である。そもそも、そうした弊害があることを踏まえ、本来、政策部門から独立した調査分析機能をいかに確保するかは、官僚機構のあり方も含めた今後の課題である。

（5）司令塔は乱立気味で、組織は肥大化、機動性も低下

内政分野の司令塔として、小泉内閣以来、経済財政諮問会議が位置付けられるようになった。総理がいるところで決まる、総理が発議する、リーダーシップ発揮の場である。

しかし、その一方、総合戦略機能、知恵の場からの逸脱も見られる。様々な政策を採り上げたものの、福田内閣のように、経済や財政優先の人選のため、経済財政諮問会議では社会保障改革は扱えないと判断した例も見られた。外交・安全保障、危機管理では一定程度実現している統合した情報管理、意思決定、総合調整が、内政分野では十分とは言えない。

総合科学技術・イノベーション会議も、総合調整とはいいながら、その現実、各省の手

持ち施策のホチキス留め以上の実は上げておらず、作業がルーティン化しており、司令塔と呼べるような本来の発議、総合調整機能は発揮できていない。

また、近年、世界的な課題となっており、急速に進展するデータ社会に向けた対応については、国際社会の中で、日本がリーダーシップをとれるチャンスでもあり、外交・安全保障はもとより、産業の隆盛、さらには、個人のプライバシーや人権保護といった多岐に及ぶ課題について、多様な観点から、それぞれの省庁が積極的に連携して問題に対応し、技術、法制度、経済、社会の各面について、対応していかねばならない。しかし、このような課題についても、総理主導で、国際会議で問題提起する動きがようやく見えてきたばかりであり、まだまだ、これを支える十分な体制は構築できていない。

これにかぎらず、全体を見ても、各種政策の司令塔となるべき会議体は、内閣の旗印の入れ替えもあって乱立気味である。内閣に権限を集中はさせたが、それが機能していない現実がある。優先順位付けは明らかではなく、また、官邸（執政部）と各省（行政各部）との関係（分担）はいまだ安定に至っていない。

司令塔となる会議の乱立と併せて、内閣を支える内閣官房、内閣府の肥大化も目立つ。2015年には内閣官房・内閣府見直し法（いわゆるスリム化法）が制定、運用されたことで、内閣官房・内閣府は政策の方向付けに専念し、各省等が中心となって政策を推進することができるよう、内閣官房から内閣府、内閣府から各省等に事務を移管したが、ごく一部にとどまっており、権力の分散は進んでいない。

肥大化の要因としては、内閣官房に本部・事務局をおくとした議員立法案件との問題（議員サイドの面子）や官邸（側近）マターの増加等が考えられる。

結局、コア・エグゼクティブの目が届く範囲でしか、司令塔の機能を発揮することはできない。橋本行革で想定されたように、内閣官房や内閣府は、その時々の内閣の政策プログラムに従い、その補佐・支援体制として柔軟に対応できることが求められる。しかし、これでは、その本来目指した姿からは程遠い。これには何らかの強制的な措置が必要だ。具体的には、内閣官房や内閣府に事務局等の担当部署を設置する際には、あくまでも時限的な措置とし、いずれ各省に事務を引き渡すことを予め決めておくサンセット型運用（そのための法制化を含む）が考えられる。

（6） 内閣主導を支える官邸チームの編成の方法論は未確定

小泉内閣や安倍内閣で見られたように、たしかに、内閣主導を支えるコア・エグゼクティブはチームとして編成された。しかし、現状は、特定の省庁の重用等も含めて、時々の人材や運用に任せられたものとなっており、その編成の方法論（人事の選抜、人材育成等）は一貫性がなく、定まっておらず、安定性や持続可能性はもちろん、透明性の観点からも課題の一つとして挙げておくべきことだろう。

いわゆる霞が関の人材育成の考え方は、依然として、かつての各省割拠主義・タテ割り行政・ボトムアップによるコンセンサス型意思決定に適應するものが多く残っている。行政の多くの業務が「執行」であることを考えれば、それは合理的な対応でもあろうが、内閣を支

える人材が担うのは、主権者が選んだ総理の「発議」や「総合調整」のサポートである。そこには、政治そのものを理解し、また、時に一定の距離をおきながら、行政の専門家としての機能を発揮させるものでなくてはならない。それは、前者が取り仕切ることを主眼とする「管理」がメインとなるのに対し、後者は正解がわからない中どこに進むかを決断する「操舵（ステアリング）」のサポートとなるし、単に計画を練るばかりではなく、次なる社会を深く考え、独創性を発揮し、多様な選択肢を示すことはもちろん、多様な価値観を踏まえた倫理的な問題提起等も求められるだろう。

本来、そうした人材は、霞が関全体で選抜し、育成していかねばならないものであり、国家にとっても重要な問題にも関わらず、結局のところ、各人の素養と努力に委ねられている。また、現行の内閣人事局による人材の登用の実際の運用（各省割拠主義やボトムアップではなく、国家全体を考え、実践できた人材が登用される）を通じて、官僚一人ひとりに、そうしたロールモデルの姿を見せ、共通理解を促す程度にとどまっている。加えて、若手・中堅の時期に、官邸チームに加わる経験を積むことが一つのパスにもなりつつあるが、それだけでは十分とは言えないだろう。

近年、第二次安倍内閣となってから、内閣人事局の弊害であると誤解・喧伝されかねない事象が出現したが、これも、こうした人材の選抜、人材育成の具体的な方法論が見えてきていないための問題である。

（7） 行政の専門家である官僚の機能の変化

官邸チームにかぎらず、行政の専門家である官僚のあり方が変容したのも、この時代の特徴であった。

政治への応答性は高まり、legitimacy への対応は進んだ一方、rightness を担う努力は軽んじられた。むしろ、現実には、成熟社会において多様化する rightness の探求を諦め、政治において加速した legitimacy を追いかけ、そこに安易に乗っかるかたちになったといえるかもしれない。

戦後復興・高度経済成長以来のキャッチアップ型の経済や社会における rightness とは、先行するモデルが存在し、それを後追えば、質の高い決定が可能であった。社会全体が同じ方向で変化していくもので、シンプルで明解だった。しかし、社会の成熟に伴い、価値観は多様化した。社会課題は偏在的に顕れる。全体や平均だけを見ては、困難を抱える存在を発見することはできない。また、社会課題は複層的・多重的に顕れる場合も多い。加えて、同じ事象であっても、例えば、供給者と需要者だけを見ても rightness は異なるものとなり、あらゆる角度から検証し、多様な rightness の存在を見出すことが求められるようになった。価値観の変化によって、また、技術や環境の変化はこれを加速させ、rightness は常に変容を重ねる。その探求は、以前よりも困難で手間がかかるものとなった。

もちろん、rightness を間違えれば、legitimacy を失ってしまうのが政治であり、rightness と legitimacy はきわめて近いところにあるものだ。しかし、野党が機能不全

に陥り、実質的な政権交代が見込みがたい現状にあっては、rightnessの不全がlegitimacyの喪失に直結せず、理論どおりにことは進まない。やはり、legitimacyだけに偏らず、rightnessとの相克があつてこそ、質の高い政治的判断が可能となる。

探求がより困難となったrightnessを見出すのは誰なのだろうか。本来、それは社会全体として、多様な価値観を受けとめ、見出していくものであつて、社会課題解決の手段の一つである政策の決定や運用においても、主権者の参加はもちろんのこと、行政だけではなく、社会全体が関わるようになっていかねばならない。それは、橋本行革の理念にも示されていたとおりである。

しかし、現実を考えれば、行政の専門家である官僚が、その立場で、あらゆる努力を重ね、rightnessを追求し、行政の分野において反映させる、また、政治における意思決定を支援していくこと、そのために知の蓄積を進めていくことは当然求められるべきことだろう。そのためには、従来の新卒採用中心ではなく、中途採用や再登用・出戻りも含めた人材の流動化も必要となつてこよう。

官僚が、統治機構の中核となる内閣を支えることは、政治家の意向に沿って、個々の事業を執行する段取りを整えることばかりではない。むしろ、採り上げるべき政策課題の優先順位を決めるための情報提供や分析はもとより、複雑な社会課題をいかに解いていくのか、その解決策としての政策オプションを多様に提示し、政治の判断を促すこと、また、時には、行政の専門家として、政治家を説得する必要もあるだろう。政治任用されたチームの一員が担うべきものとしては、政治の「意志」を踏まえた、意思決定のさらなる精度の向上のために高度な専門性を発揮できるかが求められている。指示を受けて流す（一方向性）だけではない、相談に応える、必要に応じて具申する、双方向性こそが重要である。

こうした人材育成において、例えば、とくに幹部人材にとっては、国会における政府委員制度の廃止の影響は大きいとの指摘もある。幹部人材にとっては、行政の執行を担う立場としての責任を希薄にさせた。国会審議においては、行政執行上の不祥事や事務的な問題について、政治家である閣僚の責任を追及する場をしばしば見るが、それは議員間の議論を促進させてはいないし、また、肝心の国会の行政監視機能を高めることにつながったとはいえない。そうした現場における具体的な方法論も含めて、これからの官僚像はどのようなものか、そして、そうした人材をいかに育成していくのか、そこから考えていくことが求められる。

また、行政文書の隠ぺいや廃棄等、情報開示や透明性の点から多くの問題が生じた。これらは、統治機構の変化ばかりに帰する問題ではないかもしれないが、内閣と行政、国会、さらには、主権者である国民との関係について、あらためるべき多くの課題を有している。政府の保有する情報は、政治家や官僚だけのものではなく、rightnessを追求する、それぞれの専門家コミュニティ、そして関心を持つ国民が参照できるものとしていかなければならない。文書およびその開示と保存のあり方について、ICTに関する技術革新も踏まえながら、検討を重ね、社会として合意形成していくことが必要である。

3. 統治機構改革 1.5 (加速)

平成の間に進んだ統治機構改革を 1.0 とするならば、その方向性を踏まえ、統治機構改革の成果として十分認識し、継続すべきもの、そして、改革の方向性からして貫徹できておらず不十分であったものがある、その対応として「統治機構改革 1.5」を列挙したい。

(1) コア・エグゼクティブのチーム化と発議の活性化、大臣のキャリアパスの確立

統治機構の主体を国民が選択した内閣としていくことは、橋本行革の理念でもあり、国際社会への対応や深刻化する災害対応等の成果が示すとおり、我々が進むべき方向性である。

こうした方向性を確たるものにするために必要な条件が、総理のリーダーシップの確立であり、それを支えるコア・エグゼクティブのチーム化であろう。総理のリーダーシップの源泉は民主的統制にこそあるわけだが、政権とは「政策プログラム+担い手」であり、その中核となる担い手を政権準備の段階から明らかに示しながら、国民の選択にさらされることが重要なのである。

次のリーダーを担おうとする人は、自らが推進する政策プログラムの構想、優先順位付けばかりではなく、これを担うチーム体制を示し、さらには誰に何を任せると、政権の具体的な人事構想そのものを準備し、予め示さなければならない。具体的には、官房長官、副長官（政務・事務）、特命相（シニア大臣）、補佐官等が、その骨格となろう。とくに、内閣の旗印ともなる重点とする政策プログラムについては、各省庁をまたがる事案となることが想定されるので、特命相を副総理（格）に位置付け、総理の「発議」の補佐、本来の意味での「総合調整」の権能が果たせるようにすることが求められる。現在の運用ともなっている重任の継続は一つの運用上の工夫ともいえよう。

とくに、総理の「発議」においては、国会における施政方針演説や所信表明演説こそ、国会、ひいては、国民に対する説明責任を果たす場における、総理による基本方針・政策の発議権の行使であり、コア・エグゼクティブにとっては、もっとも重視すべきことである。人事の運用等においても、とくに配慮し、さらなる改善が求められる。

人事構想では、政治家が担うべきもの、官僚が担うべきもの、その他、アカデミア等の専門家が担うべきものを明らかにしつつ、チームが組成され、チームが目指すべきゴールを共有し、そこに向かってチーム全体が動くリアリティが求められる。

とくに政治家においては、内閣の一員として、また、行政組織のトップである「大臣」として、人材育成パスをいかなるものとしていくのか、その方法論の確立も政党の重要な機能と位置付けられよう。

一つの具体的なキャリアパスを描いてみよう。まず求められるのは、政の立場で行政を率いることができるよう、官僚機構を使いこなし（指示と監督）、「執行」をマネジメントする

能力であろう。さらに、省庁内において種々の行政目的と行政手段を持つ局の間の調整に臨む。その上で、経験豊富なシニア大臣の下で、異なる価値を担う省庁間を国家的見地から「総合調整」する経験を積むことになる。

そもそも「総合調整」とは、従来型の「足して二で割る」ものではなく、「新たな価値の創造」につながるものでなければならない。各省割拠時代（拒否権保有）のボトムアップの旧来の発想を超えた、総理をはじめとする政治そのものの期待に直接応えるのではなく、国家・国民の視点、オールジャパンの視点で、省の枠を越えた新たな価値の創造ができるかどうか求められている。

近年の政治主導の中で本当に求められるのは、「チーム」をつくり、協力関係を引き出し、目指すべきゴールをしっかりと示し、そこに向かうガバナンスを築くことである。それを担えるようになる上では、「総合調整」の経験を重ね、さらには「発議」のありかたを間近で見ることが不可欠であろう。

政治家として国民と接する現場感覚、さらには創造性やゆらぎの発揮も含めて、官僚機構との切磋琢磨を通じて、政治家として成長していく、そして、さらには、「総合調整」の「総合調整」、つまり、総合調整のポートフォリオ、優先順位付けを担っていくことができれば、それこそが主要閣僚を目指す人材像となるはずだ。

そうなれば、まず閣僚として経験すべきは現業部門や執行部隊を多く抱える省庁である。その後、シニア大臣の下で、司令塔を預かる特命相として、複数省庁の調整を担うというプロセスになるはずだ。これは従来のパスや、いわゆる「格」に対する認識とは異なるもので、そうした認識の転換も必要となってくるだろう。

(2) 政権選択に直結する総選挙の位置付けの明確化とこれからの政治家像

総理のリーダーシップの源泉は国民による直接の政権選択にある。この政権選択を可能としているのは、民意を大胆に集約する小選挙区制中心の衆議院議員を選ぶ総選挙である。

総選挙では、次の政権（政策プログラムと主要人事）を具体的に示すことが必要であり、マニフェスト（政権公約）にもこれを提示することが求められる。平成期の選挙では、党首が選挙の顔となったが、さらにもう一步進んで、党首をリーダーとするチームを選挙で選択するというかたちに替わっていくべきだ。国民は、掲げられた政策プログラムはもちろん、その実効性や機動性についても、人事構想を通じて理解し、自らの投票行動につなげていくこととなる。

また、選挙の前には、十分な期間を確保し、マニフェストや国会における党首討論を積極的に活用し、これまでの政権による政策や運用を評価し、国民に何を問うのか、その問いと争点（それぞれの違い）を国民と共有できる選挙にしていかなければならない。そのためにも、事実上の総理の権限でもある「解散権」の行使にあたっては、選挙に至るまでの十分な時間を確保することも必要になってこよう。また、この際、外部の専門家が、専門・合理的な視点から、マニフェストを評価するプロセスも求められる。

小選挙区制を導入したことによって、公認権、政党交付金等、政党への集権化が進み、結

果として、個々の政治家が政党への帰属意識がより強くなり、小粒になったとの指摘がある。かつての政治は、それぞれの地域や組織（業界等を含む）等に対する利益誘導やさらには利害調整を積極的に担ってきたが、むしろ、いまの政治は、こうした政治のあり方には否定的で、基本的に人の属性に関わらない給付を中心とする「普遍主義」の政治にシフトしており、その方向性は、近代以降の社会における一人ひとりの動き方から考えれば、不可逆的なものとして認識すべきものだろう。それは、納税者の論理が徹底され、受益と負担の均衡が求められる政治だ。また、現在は先送りされているが、将来世代への関心をいかに高めていくか、それがこれからの政治の課題として考えられよう。

こうした政治のシフトを踏まえれば、過去の政治家像から、これからのあるべき人材像を導き出してはならない。むしろ、これからの政治に求められるのは、こうした政治に対する認識であり、その実現のためのチーム力である。まずは、その一翼を担うことができる政治家でなければならない。

そのためには、歴史認識や哲学、倫理といった基礎素養の修養も欠かせないだろうが、それに加えて、現代においては、政治家は孤立した存在ではなく、国民との対話を繰り返しながら、官僚や専門家とともにチームを組成し、これをうまく運用して、社会課題の解決に向かわねばならない。なにより、内閣の中核となるコア・エグゼクティブそのものがチームであることからして、チームの一員として自らが何を担っていくのか、やがては、その中から、チームのリーダーである総理として、いかにチームを動かしていくのか、政治の「経営」を学び、体現していくこととなる。政治家の登用と人材育成を担うのは政党の大きな機能の一つだが、そうしたチームを構成し、国家の経営の一翼を担いながら、政治家が育つプロセス、さらには、具体的なパス（経路）が見えてくるようにしていかなければならない。

加えて、従来は官僚が黒子として担っていた「総合調整」の実務についても、今後は、政治家である政務人材が、その一定部分を担っていく必要があるとも考えられる。そのためには、副大臣・政務官の増員、日本版P P S（Parliamentary Private Secretary、議会担当秘書官）や政務参事官・政務調査官の増員を行い、官僚の調整機能の負担を軽減し、「政務」が引き受けていくこととなるが、それこそ、あるべき政治家の育成プロセス、与党の事前審査のあり方も含めた、近々に検討すべき課題といえよう。但し、この場合、一国一城の主である政治家に「黒子」ともいえる「調整」を担うことができるかとの懸念も指摘される。また、守秘義務、記録のあり方についても、問題ともなろう。これは、各省庁における政務三役の行動規範の充実はもちろん、政党における守秘義務、文書作成・保存義務の実質的強化と併せて考えていかなければならない課題である。

（3）衆議院の「アリーナ型議会」化と野党の役割

統治機構の主体が総理／内閣主体となっていくことを考えれば、まず、基本的な考え方としては、野党はどんなに苦しくても大きくまとまって次の政権交代を目指すことが、国民の選択と統治機構をしっかりとつなげる唯一の道となることを認識しておくべきであろう。

その上で、衆議院については、選挙結果が内閣を生み出し、存続させることに直結する議

院であることを踏まえて、「党首討論の充実」などによって与野党が次の総選挙に向けた対立の構図、争点を国民に示す「アリーナ型議会」が中心となっていくだろう。また、政策課題によっては、論争と政党間競争の果てに「与野党協調・熟議型議会」となるものもあろう。

例えば、現在の財政の状況を踏まえれば、消費税を10%とした後の、いわゆる「ポスト10%」の議論が行われる必要があるが、そうした局面においても、最初から超党派で協議というのは現実的ではないだろう。やはり、再び政党間の政策競争（政権選択+総理主導）を試みて、その果てに選択肢の幅はきわめて狭いことが再認識され、「共通の基盤」の再構築に向かうかどうか、という積み上げプロセスを繰り返すことになるのではないだろうか。

アリーナ型議会とは、与野党がただ対決することを意味するのではない。まさに、次の政権の担い手としてどちらの政党が相応しいかをめぐって、その有能さを有権者に示すための場（アリーナ）として議会が機能することを指す。そのアリーナ型議会において、重要となるのが、党首討論である。定例的に開催し、政策課題に関する多様な論点について、与野党がそれぞれの考えを示し、国民に見えるようにしていくことが求められる。

また、個々の審議にしても、その政策本位の審議の実質化を進める努力はあらゆる角度から取り組むべきである。そうした中、審議の実質化を目指すためになされた近年の提言は妥当なものである。とくに、国会の行政監視機能を強化し、内閣の説明責任を徹底するとの考え方に基づいた特別調査会に関する提言は、野党の主な役割である行政監視と国政調査権限は少数派の権限であり、これを強化するとの考え方を明確にし、その下で、少数派による国政調査権の発動の具体的なかたちの確保とともに実現されることが望ましい。また、質問主意書のあり方、質問通告のルール化等の問題提起も、すぐにできる改革として取り組むべきであろう。

また、「骨太の方針」のような各種の「計画」については、国会が関与できる機会をつくっていくことも求められる。内閣がつくった計画を重視する流れを踏まえた上で、法案や予算のように国会での議決は必要ないものの、内閣から国会への報告と審議の対象としていく必要がある。

近年、野党の弱体化により、実質的な政権交代が見込みがたい選挙が続いたことで、総理や内閣に対する legitimacy そのものが低くなる事態も起きている現状を考えれば、野党の出番づくり、ひいては、国会の「制動力（ブレーキ）」の発揮がきわめて重要となってくる。

そうした前提として、野党も含めた政党の政策立案力の向上が不可欠となる。そのためには、党内の政策論議の活発化も必要だ。イギリスに見られるグリーン・ペーパー（中間的な方向性を集約した文書）を政策領域ごとに選挙前までに準備するといった具体的な対応も必要となろう。

国会は、従来のように日程闘争に終始するのではなく、あらゆる面で議論の活性化、審議の実質化を進め、国民から見える議論の場としてのあり方が問われている。

これまで、「与党事前審査制を緩め、法案修正を活発化すべき」との提言が繰り返し出されている。与党の事前審査は、制度ではなく、55年体制の下での運用の工夫である。これ

は、与党にとっては全員参加の確保、内閣や行政からすれば議案成立の安定性が高まるとの利点はある。しかし、これは、内閣と行政を一体として見なした橋本行革以前の考え方に基づくものだ。なにより、そのために国会の機能が形骸化してよいものではない。また、与党の事前審査には議事録もなく、主権者である国民からすれば、不透明で検証しにくいとの課題もある。与党の事前審査については「緩める」といったレベルではなく、国会のあり方に関わるものとして、本格的な議論が進められなければならない。

言い換えれば、中途半端なかたちで、与党の事前審査を緩めるようなことでは意味がない、ということだ。この場合、国会において、その後の「与党修正」が入ることになるため、形式的には議論は活発化し、国会の役目がより果たされたように見えるかもしれない。しかし、それでは、議論を行う場所が与党の会議室から国会議事堂に移るだけで、その主体が変わるものではない。それでは、少数野党の言い分がより多く反映されるかたちになるわけではない。

むしろ、一つの当面の現実的な対応としては、あらゆる政策課題を対象とするのではなく、上述のような与野党協調・熟議型に相性のよい政策領域にかぎって、国会における法案修正を与野党双方が積極的に進めていくのが現実的ではないだろうか。

(4) 情報公開、公文書の保存による将来の国民によるコントロールの発揮

情報公開についても、単にホームページに情報を上げるだけでは、むしろ、情報の洪水に埋没してしまうばかりである。情報公開とは、主権者である国民と情報を共有するための手段であることを忘れてはならない。また、将来の国民による監視、コントロールがあって、現在の政治や行政があるという原則に沿ったものである。そうした原則を踏まえながら、情報公開制度の充実と未来に遺すべき歴史的公文書保存の徹底を進めていくことが求められる。

ICTの進化によって、日々のやりとりが記録され、あらゆる情報のデジタル化を見越した文書の全面保存が究極的な目標となる。そうした中から、国民が必要な情報にアクセスできる仕組みを構築していくのが基本的な方向性である。併せて、日々の行政を担う官僚にとっては、廃棄・選別の判断、手間の省力化にも資するものとなっていくだろう。

現実的には、公開と秘密保持のバランスをとりながら文書の保存・蓄積を進めていくことが肝要である。全ての文書の即時公開を求めることは、文書を作成する官僚の萎縮を招き、必要な文書が保存されないという問題を生み出す可能性が高い。公開と秘密保持の線引きについて不断の見直しを行いつつ、官僚が文書を保存して後世の評価に委ねることを促す仕組みをつくる必要があるだろう。

また、上述した「総合調整」を政務人材が担う場合、記録の取り扱いについても、具体的な検討を進めていかねばならない。もちろん、政党における守秘義務、文書作成・保存義務の実質的強化も進めていかねばならない課題である。

例えば、行政における政策形成過程の透明性を向上させるためには、内閣法制局における立法審査に関する情報公開を積極的に進めるのも一つの方法であろう。従来、国会審議等に

において、立案した省庁は、あたかも初めからそう考えていたかのように、予定調和的な答弁をするが、これでは、社会の諸価値を体現する各省庁がどのような利害得失を配慮した上で政策を立案しているか、法制面での総括管理機関である内閣法制局がいかなる思考枠組みで政策に条文としての表現を与えているかといった、法律案の設計思想が可視化されず、ひいては、国会での審議の論点も明確にならない。従来の運用や慣例にとらわれることなく、主権者である国民と情報を共有する意義を再認識しながら、情報公開、共有のあるべき姿について、行政自身が模索していく必要がある。

いずれにせよ、デモクラシーや政治のあり方、さらには、官僚が取り扱う日々の行政実務に関わるものでもあり、これらの原則や基本的方向性を踏まえながら、様々なステークホルダーが集まって、議論し、合意できる場を持つことがまず求められる。また、この際、国家の主要政策ともなりうる総理発議やこれを支える内閣官房による政策に関するもの等、歴史的に意味ある文書については、これが作成され、長く保存されることこそが重要であり、即時開示されることは二の次の問題である。むしろ、開示を恐れて作成されないことが最悪だということは、政治は将来の国民による評価にさらされなければならないことからして、当然のことであろう。

4. 統治機構改革2.0(挑戦)

社会の変化に対応して、統治機構改革は次なるフェーズに進まねばならないものもある。これを統治機構改革 2.0 として示す。2.0 とはいえ、社会の変化のスピードからすれば、すぐに着手しなければならないものばかりだ。但し、制度等の制約もあり、果実が見えて来るには時間がかかるものもある。

(1) 「プーリング」型総合調整の実践：まずはデータ社会に向けた対応から先行

現在の大半の省庁は、供給サイドの切り分けによって構成されている。しかし、現代における社会課題は、そうした切り分けによって発生するのではなく、むしろ、省庁を横断した課題として、需要サイドにおいて発生するのが通常であろう。それは、従来の供給側視点から政策打ち出しの脱却を要求するものであり、普遍主義を徹底することにもつながるが、従来の体制や考え方のままでは、新たな社会課題への対応ができなくなってしまう懸念がある。

例えば、すでに示したとおり、近年の ICT の技術進化に伴い、急速にデータ社会が進展している。そこでは、自由で民主的な価値に基づく世界最高水準のデータ社会を実現していかなければならない。これまでも Society5.0 など、様々な主体による関連した取り組みが行われてきたが、ドイツの Industry4.0 や中国の中国製造 2025 などと比べてインパクトが弱く、あらためて総合的で強力なイニシアティブの発揮が求められるところだ。日本が世界の中で主導性を発揮する上で不可欠なことは、技術革新や実装化をやみくもに進めるだけでなく、どのような価値観、規範に基づくデータ社会をつくっていくのかを定めることである。具体的には情報やデータの利活用とプライバシーのバランスをとるためのルールづくりであろう。

これをめぐっては、①情報やデータに対する個人の自己決定の機会を実質化させることを目指す、欧州を中心とした「尊厳」主体のアプローチ、②政府による干渉を最小化させ、プライバシーに一定の配慮をしつつも、市場や企業間での情報やデータの流通を進めていく、米国を中心とした「自由」主体のアプローチ、③情報やデータを財産の一種と見なし、政府が集中的に管理・統制し、社会的な共有を積極的に進めていく、中国を中心とした「共産」主体のアプローチがそれぞれ存在している。

こうした情報・データの利活用とプライバシーに関する規範の違いは、現代社会における技術革新、情報化の目覚ましい進展とも相まって、これからの社会イノベーションの方向性を決定付けるものとなる。これは、一人ひとりのプライバシー保護を含めた基本的人権の確保はもとより、日々の社会生活、企業等の経済活動や企業・産業等の競争力、国家としての安全保障の根幹等にそれぞれ大きな影響を及ぼす。これからの社会や経済システム、政府の

あり方、国家のかたち、規範そのものも左右させる社会的インパクトのきわめて大きな政策課題である。

さらには、情報・データのみならず、通貨のデジタル化を進めば、データと経済取引の融合はますます進むが、法治ではなく人治を重んじた政治と企業・市場の経済活動が実質的に一体化した「共産」を主体としたアプローチが席卷するようであれば、我々の社会の基盤としても定着してしまい、とりかえしのつかない事態も懸念される。

情報やデータの利活用とプライバシーのバランスに関するルールのあり方は、社会の基盤を左右し、個人、企業、市場、地域社会、国家、あらゆるレベルにおいて、その与える影響はきわめて大きい。多様な視点を踏まえ、これを統合して、我が国の針路を決定し、欧州や米国はもちろんのこと、とくに、アジアにおいて、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済を重んじる各国とともに協調、連携しながら、具体的な対応をとっていかねばならない。

こうした問題について、すでに、総理主導で、国際会議で問題提起する動きがようやく見えてきたところであるが、まだまだ、これを支える体制は構築できていない。そこで、重要なのが、多様な行政主体が積極的に連携して問題に対応していくための体制づくりである。まずは、データ社会のルールづくりの重要性に鑑み、特命相を任命し、政治のリーダーシップを発揮させながら、推進していくことが重要である。

こうした政策課題に対しては、「プーリング」型総合調整を進めていかねなければならない。プーリングとは、「複数の機関が分散して保有する法的その他の資源を連結・統合し、機関間の隙間を積極的にデザインすることにより、行政府の内部から力を集積すること」である。現在、行政の作用については、権限や情報を本来の目的以外に行使・利用することの禁止が原則となっており、これは法治主義の要請であるとともに、組織のタテ割りを前提とした分業の合理性に重きをおくものともいえる。しかしこのような、予め定められたルールによる統制に重きをおく従来の枠組みのみでは、変化の激しい時代において、新たな価値を実現し、未知の脅威に対処するという機能を発揮しない（結果を出せない）と考えられる。むしろ、主権者から選ばれた政治家の積極的な関与の下、行政内外の多様なリソースを、価値創造型の総合調整を実現する（結果を出す）という観点から、柔軟かつ弾力的に組み合わせることで現実の課題に対処できるような、作用法レベルにおける新たな枠組みが必要となるであろう。

(2) 参議院改革、その役割・機能の明確化

「政権選択+内閣主導」によって、衆議院は内閣を生み出し、支える母体となった。与党は内閣と一体となり、選挙に掲げた政策プログラムの実現に邁進する。そうなれば、国会の立法機能は、多数派である与党主導による内閣提出法案の成立が基軸となってくる。

しかし、参議院の院としての性格は今一つ不明確なまま、推移してきた。統治機構改革以降も手つかずのまま。日本国憲法に規定された被選挙権の年齢や任期、さらには、解散の有無の違いから考えれば、当然にして、衆議院とは異なる参議院の役割・機能が明確化さ

れ、選挙制度も含めて、確たるものとなり、そうした運用がされなければならない。

参議院は、内閣にきわめて近い衆議院とは異なり、権力の集中や融合を目指すウェストミンスター型議院内閣制の課題をカバーする存在として位置付け、これを担わせる、というのが基本的な方向であろう。昭和63年（1988年）に参議院議長に諮問された「参議院のあり方及び改革に関する意見」では、第二院である参議院が担うべき機能として、①長期的・総合的な視点に立つこと、②衆議院のみでは十分に代表されない国民各層の利益や意見を代表し、反映すること、③議員各自の意見をできる限り尊重し、反映すること、を挙げている。これらは、現在においても、妥当な方向性だと考えられる。具体的には、政権選択、内閣の運営からは距離をおき、より長期的な政策課題に関する問題提起にシフトし、すでに一定の役割を担っている決算や行政評価に対する取り組みもさらに強化し、中長期の日本のかたちを考え、提言する「賢人会議」のような方向性に進むべきではないだろうか。また、これに伴って、政権交代を担うわけではない、衆議院には存在しない、多様な考えを反映する政党が参議院には存在することとなるだろう。

いずれにせよ、こうした参議院のあり方については、国権の最高機関であることを踏まえながら、民間も含めた知恵を集め、あるべき方向性を見出す議論の場をまずつくる必要があるであろう。

（3）国会、とくに参議院での「独立財政機関」（IFI）の立ち上げ

参議院の機能を明確化する上で、活用すべきは、財政の将来に関する調査・分析機能を担う独立機関（独立財政機関、Independent Fiscal Institution、IFI）である。これは、民主主義が陥る短期主義への対応でもっとも深刻な課題であり、各国に共通した対応にも関わらず、日本が大きく遅れている現状を鑑みれば、院の機能の明確化に先行して取り組まれるべき対応である。

統治機構の内閣へのシフトが進む中、また、内閣において調査分析機関の政治化が進んでいる現状、さらには、全体をカバーする組織の立ち上げが困難である状況を踏まえれば、IFIは国会、とくに、その機能が現時点では明確とはいえない参議院に設置すべきである。これは、政権交代に直結する衆議院との差別化、そして、院の機能強化にも資する。毎年度の予算も含めて短期的な政策課題を取り扱う衆議院に対して、中長期の課題を担う院の性格をより明確化する方向となるだろう。

国会にIFIを設置するに際しては、長期的・専門的な調査・分析機能を担うという機能を踏まえれば、コストを抑え、情報共有を推進する点からも、院内に抱え込むよりも、大学やシンクタンクといった専門家の組織との連携が望ましい。

さらには、IFIを独立機関の嚆矢としつつ、各省横断の国家のためのシンクタンク（現行の省庁ごと、タテ割りのものではない、独立調査機関）も立ち上げ、エマージング技術の政策的インプリケーション等、省庁横断の社会的インパクトの大きな事象に関する調査・分析等も担わせることが必要である。また、独立調査機関の活用領域としては、かつての福島第一原発事故に関する国会事故調のように、社会的にインパクトの大きい事象について、高度

の専門性をもって、半年なら半年以内にその原因を究明し本質的な再発防止措置を講ずる報告書を作成する可能性もある。いずれにせよ、両院の議院運営委員会の合同委員会の判断で、野党の意向にも配慮しながらテーマを決定し、しかし、調査自体は高度の専門性と中立性をもって取り組めるよう、民間から相当数の調査スタッフを一定期間、雇い入れられるような仕組みをつくっていくべきである。

(4) 独立機関の強化、立て直し(専門合理性に基づく「制動力」の発揮)

独立財政機関の国会への設置ばかりではなく、統治機構全体を見れば、裁判所、会計検査院、公正取引委員会、日本銀行といった既存の独立機関の位置付けをあらためて見直す必要がある。

政治ばかりか社会そのものも中長期の視点を失いがちな現代にあって、中長期の視点をいかに提供し続けるかは、独立機関の役割そのものである。

その具体的な一例として、まずは、憲法に関する判断を最高裁判所がより積極的に行えるようにすることが求められる。これは後述する憲法のあり方にも密接に関わるところだが、憲法裁判所機能のあり方も含めて、検討していく必要がある。

また、独立機関は、財政といった中長期の視点ばかりではなく、個人情報保護、人権、さらには環境といった、常に価値観や規範が移り変わる分野において必要とされるものである。技術の進化による影響等を考えれば、ますます、独立行政委員会(いわゆる三条委員会)の活用の可能性も広げていくべきである。

また、独立機関の強化に伴い、独立機関相互の調停等を担う仕組みも必要となってくることも予め承知しておかねばならない。

(5) 組織指向から専門性指向へ、官僚のプロフェッショナリズムの徹底化

国民から選ばれた「政」と試験を経て行政に奉職する「官」の関係の基本的原則は、「国民の信任を得た政治が官僚“機構”を動かす」ことであろう。具体的には、政治から見れば、内閣は行政をうまく機能させるためのものでなければならぬし、官僚から見れば、複雑化する社会課題について、その専門性を発揮し、解決策たる政策の意思決定の精度をより高めるためのものでなければならぬ。

社会課題の解決のため、どちらも推進力(アクセル)を有しているが、政と官では、その根拠が異なる。前者は民主的要素に基づくものであり、後者は専門合理的要素に基づくものである。一方、制動力(ブレーキ)は、民主的要素に基づくものが国会(但し、内閣と一体として機能する部分は除く)であり、専門合理的要素に基づくのが裁判所なのだろう。

そうした中、時代の変化に伴い、rightnessが多元的で多様なものになったことで、官僚が本来担うべき、rightnessの追求、さらにはその前提としての知の集積が困難になってきたともいえるだろう。それは、時代の変化にも対応できる「専門性」の獲得が、現状は大きく遅れていることも意味している。そもそも、legitimacyとrightnessは、理論的にはいずれ一致するはずのものだが、現実的には、その相克は永遠の課題であり、よって、

賢明な制度と運用を作動させることが求められる。今後は、個々の省庁が、その組織の枠を越え、周辺分野の専門家を含めて、その時代に応じた、多元的な rightness を組み立て直していかなければならない。その際、各省庁の分立を絶対視する旧来の考え方ではなく、専門知に沿った多元的な rightness を認める一方、それらを柔軟に統合するプーリング的な発想と行動が求められる。

官僚が、特殊な世間知を含む専門知の担い手であり、政府内調整、政官調整、さらには、政・政調整の担い手、いわば黒子として、引き続き機能することができるかどうかは、このような時代認識、さらには、これに伴う統治機構の変化、そして、その背景にある意義をよく自覚できるかどうかにかかっている。

そのためには、従来のような新卒一括採用、組織への就職、終身雇用といった同じ役所の中だけの純粋培養ではなく、他省庁や民間企業への出向、中途や出戻りの採用を戦略的に進め、多様な価値観を受け入れる組織への変貌が不可欠となる。過度の政治化に留意する必要はあるものの、官邸への出向も大切なキャリアパスの一つであり続けよう。

橋本行革の省庁再編によって、旧大蔵省は財務省と金融庁に分離されたが、金融庁は、その後の金融の社会への影響の拡大（例えば、近年ではデジタル化や金融とデータの融合といった技術や産業の進化等）に伴い、金融行政の範囲を広げてきた。これに伴い、中途採用を含め、民間出身者が一定割合を占めるようになった。ここでは、「当面の人事基本方針」（平成 30 年 7 月 4 日）に見られるような組織文化の改革に関する基本的な考え方や具体的な人事政策上の取り組みが示されているが、こうした具体的な取り組みが各省庁で行われていくことが重要である。

内閣による幹部人事の一元管理については、国民が選択した総理／内閣主導と、タテ割り行政を打破する内閣への人事一元化は間違っていないものの、過度の政治化、官僚の legitimacy への行き過ぎた配慮に伴う問題が生じないためにも、官僚の「中立性」の原則を堅持し、直接的な人事権については、英国に見られるような長期任用のトップをおく官僚側の組織に委ねることが重要であろう。

（6） 専門家による会議の機能および発信の強化

本来、社会そのものが、rightness を志向していけるようにするのが理想的だが、現実的には、官僚に加えて、その機能を担う主体として、アカデミアを含む専門家が挙げられる。

司令塔機能を期待される各種会議や各省庁に設置された審議会等に専門家は登用されているが、その多くがトップ臨席の御前会議やお墨付きを与える追認型の審議会となっている。その原因は、事務局機能を担う官僚が政治的応答性（legitimacy）ばかりに配慮するようになったことも起因していようが、専門家においても、同様の傾向が無かったとはいえない。

内閣が legitimacy を駆動力とするからこそ、rightness の担い手が、政策の決定プロセスにおいてしっかりと存在しなければならない。将来のあるべき姿から現在やるべきこと

を明らかにしていくバックキャストによる課題の洗い出しはさらに拡大していかねばならないし、予測とデザインを元にした社会課題解決手法はさらなる導入が望まれるところだ。こうした手法の導入等にとどまらず、社会課題を発見し、政策の選択肢を提示し、官僚と協働する、そうした機能が必要である。

さらには、「お白洲型」ではない、政策形成の次のアクション案を示し、政策に関する意思決定のさらなる精度の向上に貢献する建設的な政策評価も専門家が積極的に担っていかねばならない。

こうした政策立案や評価に関わる取り組みは、ICTの進化に伴うコミュニケーションに関する手法を積極的に導入することによって、情報公開、共有が進められなければならない。また、これによって、コミュニケーションそのものの変化、ひいては、民主シーのあり方の変化を実感する場ともなろう。これについても、必要に応じて、中長期の改革の必要性を提起していかねばならないし、なにより、民主シーそのものへの変化について、絶えず、専門家として注視し、その影響を見出す必要がある。

(7) グランドデザインとしての憲法

日本国憲法は、その公布から引き続き、平成においても改正されることはなかった。その是非についてはともかく、不磨の大典だとして憲法議論を放置したり、逆に憲法改正を自己目的化したりすることはあってはならず、むしろ、より良き社会や政治に向けて、憲法を活かしていかなければならない。それは、憲法が、この報告書全体で述べてきた統治機構に関するデザインのデザイン、いわば「グランドデザイン」そのものだからである。

「憲法」という場合、日本国憲法（憲法典）そのものに関心が集中する傾向があるが、国会法・内閣法などの統治機構等に関する法令で憲法を補完する「憲法的なもの」（憲法附属法）、統治機構の運用に関する明文化されていない慣行（憲法慣習）などの、多様なかたちで存在している。さらに、個人の尊重や法の支配などの憲法の基本的な価値・理念を、私たち自身が社会生活の中で形成し、実現していく社会規範も、またこのような意味での「憲法」に含まれる。このような「グランドデザイン」としての憲法が、情報技術の発展等も含めた、様々な社会や政治の変化を踏まえたもの、次の時代を捉えたものとなるよう、その内容を発展させていく必要があるとともに、必要に応じて、憲法典や憲法附属法などにおいて、明文化していくことが、統治機構の安定化に資するものといえよう。

また、憲法を、もっぱら権力の行使を制限するためのものであると理解する向きがあるが、そうした理解は一面的であろう。憲法は、共同体である国家のかたち、そして、将来に向けたビジョン、さらには、統治のかたち（代表と参加、権力の集中と分散、説明責任・透明性といった普遍的課題はもちろん、現代的対応も含む）をも含むものでなくてはならない。

時代の転換点に立ついまだからこそ、こうした問題意識に立って、次なる社会に向けて、国民全体が参加できるような、問題提起が行われ、国民それぞれが積極的に参加できる憲法議論が求められているのではないだろうか。

おわりに：次の時代に向けた統治機構のバージョンアップを

政治に対して失われた信頼を再び獲得しなければならないとの厳しい危機感で始まった平成の政治は、その危機感を原動力として、政策主体の政党間競争を活発にさせ、主権者である国民が政権を直接選択する政治を目指した。衆議院議員を選ぶ総選挙に小選挙区制が導入され、選挙の際にはマニフェスト（政権公約）が示されるようになった。また、国民の選択を駆動力として、統治機構を内閣主導に転換させ、「国務を総理する」内閣の高度の統治・政治の作用を重視した体制となった。

内閣のリーダーシップは、外交・安全保障、災害対応等において、発揮された。とりわけ、近年の TPP 等の通商交渉では、従来の各省並立体制とは異なり、対外交渉、国内調整を一体的に進め、内閣としての統一的なコンセンサスの形成やイニシアティブが明示された。

その一方、平成の初期から想定されていた人口減少、少子高齢化社会への対応は先送りが続いた。外交・安全保障等では求心力を持ち、政策課題に向き合うことができたが、世代間格差の是正といった、国民に痛みを伴う社会保障制度改革、財政構造改革は、ごく一部の着手にとどまり、構造的な課題は棚上げされた。内閣への政策課題の集中は進んだが、それが過度となり、内閣をサポートする内閣官房や内閣府は肥大化し、当初の設計通り、十分に機能を発揮できていない面もある。

国会においては、衆議院は、政権選択と直結する、内閣を生み出し、支える母体となり、平成期において、選挙による二度の政権交代を実現したが、現在は、政権交代を担うべき野党は弱体化し、集合できず、政権交代の現実性を失った状態にある。また、参議院は、当初から問題提起されてきたが、院の独自性、機能のあり方をまだ明確化できていない。

国民の選択、そして、政権交代を主眼においたこともあって、政治における正しさは legitimacy（みんなで選んだという「正統性」）に過度に傾いた。成熟した社会において複雑化、多元化する rightness（専門性や合理性に基づく「正当性」）を探求する努力を怠った。目先の利益ばかりを見て、長い目で社会を見なくなってしまった。中長期の視点で政治課題を打ち出す場、これをじっくり検討する場はきわめて少なくなり、表面化した課題の「解」ばかりを求め、これからの時代に必要な「問い」を出す場も失われた。これらについては、政治家はもちろん、行政の専門家である官僚、そして、我々、専門家も同じ傾向があったと反省しなければならない。

やはり、legitimacy と rightness の相克があつてこそ、質の高い政治的判断が可能となるのだ。強い内閣となりながら、次世代の負担の拡大を放置したのは、社会全体の rightness を熟成できなかったからでもあろう。統治機構改革 1.0 である橋本行革を踏まえた上で、統治機構改革のバージョンアップとなる 1.5（加速）と 2.0（挑戦）においては、内閣、行政、国会、そして、司法等においても、いかに rightness を醸成するかを念

頭におきつつ、統治機構の推進力（アクセル）と制動力（ブレーキ）をバランスよく動かしていかなければならない。

制度は変わっても、それを動かす人の意識や認識はなかなか変わることができない。それが、設計どおりに進まない一つの理由でもあった。政治はもちろん、行政においても、表面上の制度の変更ばかりではなく、その底流にある理念や価値がシフトしたことを、時代の転換点にあるいまだからこそ、あらためて意識すべきであろう。この30年の積み重ねによる変化は大きい。政治、行政、それぞれにおいて、求められる人材像や組織のあり方が変わってきたのだ。

平成の初期に設計されたことは、うまくいった点もあるし、そうでない点も多い。危機感は薄れてしまった。しかし、それを理由に後戻りはできない。私たちが生きる時代が、独創的な着想や新たな価値の創造、さらには、未曾有の事態への対応の必要性、また、国民の選択を統治機構そのものに直結させる重要性を踏まえれば、旧来の選挙制度や行政各部中心の体制に戻る選択肢はない。平成期に進めてきた統治機構改革の足らざるところを埋め、新たに求められることを足していく、統治機構のバージョンアップを進めるしかないのだ。

統治機構改革 1.5 & 2.0 として列挙したものは、統治機構の推進力と制動力を担う、それぞれの機関において、それぞれに求められるものである。

内閣においては、コア・エグゼクティブのチーム化の方法論を確立していかなければならないし、総理による発議の活性化、さらには、行政各部中心主義から脱した、本当の意味での総合調整がさらに進められる必要がある。とくに、近年の世界共通の課題である「データ社会」に向けた対応をはじめとして、従来の省庁別では対応できない政治課題に対しては、複数の機関が分散して保有する法的その他の資源を連結・統合し、機関間の隙間を積極的にデザインすることにより、行政府の内部から力を集積する「プーリング」型総合調整を進めていかなければならない。

国会においては、まず、衆議院については、次の総選挙に向け、与野党の対立の構図、政策の争点を国民に示し、次の政権の担い手として、どちらが相応しいかをめぐり、その有能さを競い合う「アリーナ型議会」を中心としていかなければならない。また、政策を中心とした政党間競争がはっきりと見えるよう、総選挙におけるマニフェスト（政権公約）の再構築・充実も進めていく必要がある。

参議院においては、政権選択、内閣の運営からは距離をおき、より長期的な政策課題に関する問題提起を担う院として、その機能をより明確化していくべきである。また、そうした院の機能の明確化の一つの方策として、将来の財政に関する調査・分析についての独立機関の設置も進められるべきである。

加えて、政権交代の可能性が失われている現状を踏まえれば、政権交代そのものに対する私たちの認識もあらためていく必要があるかもしれない。政権交代の目的は「政策体系の大転換」ばかりではなく、「権力入れ替えによる腐敗や独裁の防止」であって、一定期間ごとにそれ自体が必須なのではないだろうか。

行政の専門家である官僚は、統治機構改革の意義をあらためて踏まえ、組織指向から専門性指向に転換し、そのプロフェッショナルリズムの再構築と徹底化を進める必要がある。また、その際、人材採用や育成のあり方、組織風土・文化のあり方についても、これに応じた必要な対応が求められる。

本研究では十分に触れられなかったが、専門性・合理性に基づく「制動力」を担う機関として、裁判所や会計検査院等の独立機関の強化、立て直しも求められる。また、同じ観点から、専門家による会議の機能および発信の強化も必要である。

こうした統治機構の姿は、本来、国のかたちを示す憲法にこそ、記載されるべきことであろう。護憲ありき、改憲ありきの憲法論ではなく、政治そのものに活かせるものとして、憲法に何を書き込むべきか、積極的な議論を進めていかねばならない。

平成期の統治機構改革を振り返ることは、日本の政治と社会を省みることであった。平成の初期と同じように、次の時代について、見えてきたこと、まだ、見えていないこと、それぞれあるが、私たちが取り組むべき課題はすでに目の前にある。制度のみならず、そこで動く人の意識や認識も含めて、次なる時代にシフトしていくことが必要だ。

政治は、次の時代の人々に検証、評価されるものだ。彼らに「あの時代の人たちは何もしなかった」と言われなかったために、私たちに残された時間は少ない。

政治家、官僚、専門家、そして、国民、それぞれに責任がある。本提言が、平成初期の危機感を今一度思い起こし、統治機構のバージョンアップに臨む、一つのたたき台になれば、幸いである。

研究会開催経緯（主なテーマ、講師）	〈敬称略〉
第一回（2018年5月29日） 研究会の方向性について	
第二回（2018年6月13日） 橋本行革が目指したものについて 松井孝治（慶應義塾大学総合政策学部教授、元内閣官房副長官、元参議院議員、元行政改革会議事務局調査員） 荻野徹（元行政改革会議事務局調査員、原子力規制庁次長）	
第三回（2018年6月26日） 平成デモクラシー史について 清水真人（日本経済新聞編集委員）	
第四回（2018年7月31日） 橋本行革以降の政治の成果と課題 甘利明（衆議院議員、自由民主党行政改革推進本部長、元経済再生担当大臣、元内閣府特命担当大臣、元経済産業大臣）	
第五回（2018年8月1日） 国家と社会のグランド・デザイン 大屋雄裕（慶應義塾大学法学部教授）	
第六回（2018年9月7日） これからの政治のあり方 福田康夫（第91代内閣総理大臣、元内閣官房長官、元衆議院議員）	
第七回（2018年10月2日） 政治における作動論 牧原出（東京大学先端科学技術研究センター教授） 一連の政治改革における整合性と連動性 待鳥聡史（京都大学大学院法学研究科教授）	
第八回（2018年10月10日） 国民から見た政治改革 砂原庸介（神戸大学大学院法学研究科教授） 改革の成果と課題（国家安全保障会議を事例として） 金子将史（政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹）	
第九回（2018年10月24日） 統治機構の普遍的課題とその現代的対応 宍戸常寿（東京大学大学院法学政治学研究科教授） プーリング型総合調整の必要性 山本龍彦（慶應義塾大学法科大学院教授）	
第十回（2018年11月20日） 統治機構改革の成果と課題、これからの官僚のあり方 古川貞二郎（元内閣官房副長官、元厚生省事務次官）	
第十一回（2019年2月4日） 研究会の提言とりまとめについて	

PHP「統治機構改革」研究会メンバー（敬称略、順不同）

松井孝治 慶應義塾大学総合政策学部教授

牧原出 東京大学先端科学技術研究センター教授

待鳥聡史 京都大学大学院法学研究科教授

穴戸常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授

山本龍彦 慶應義塾大学法科大学院教授

砂原庸介 神戸大学大学院法学研究科教授

金子将史 政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹

亀井善太郎 政策シンクタンク PHP 総研主席研究員、立教大学大学院特任教授

<研究会顧問>

前田和敬（公財）日本生産性本部理事長

永久寿夫（株）PHP 研究所取締役・専務執行役員

メンバー・プロフィール

松井 孝治 まつい こうじ（慶應義塾大学総合政策学部教授）

1960年生まれ。東京大学教養学部教養学科国際関係論分科卒業後、通商産業省入省。内閣副参事官、通産省官房総務課長補佐、行政改革会議事務局調査員などを経て2000年退官、01年から参議院議員（二期）。内閣官房副長官、参議院内閣委員長、民主党筆頭副幹事長などを経て13年夏に政界引退後、現職。著書に『総理の原稿』（岩波書店、共著）等。

牧原 出 まきはら いずる（東京大学先端科学技術研究センター教授）

1967年生まれ。東京大学法学部卒。東北大学法学部助教授、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス客員研究員、東北大学大学院法学研究科教授を経て現職。著書に、『内閣政治と「大蔵省支配」』（中央公論新社）、『行政改革と調整のシステム』（東京大学出版会）、『権力移行』（NHK出版）、『「安倍一強」の謎』（朝日新聞出版）、『崩れる政治を立て直す』（講談社）等。共編著に『聞き書 野中広務回顧録』（岩波書店）。

待鳥 聡史 まちどり さとし（京都大学大学院法学研究科教授）

1971年生まれ。京都大学法学部卒業。ウィスコンシン大学大学院政治学研究科修士課程修了。京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学。京都大学博士（法学）。カリフォルニア大学サンディエゴ校客員研究員、大阪大学助教授などを経て現職。著書に『首相政治の制度分析』（千倉書房）、『代議制民主主義』（中公新書）、『民主主義にとって政党とは何か』（ミネルヴァ書房）など。

宍戸 常寿 ししど じょうじ（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

1974年生まれ。東京大学法学部卒業。東京大学助手、東京都立大学助教授、一橋大学准教授等を経て現職。国立情報学研究所客員教授、地方制度調査会委員、情報通信審議会専門委員、公益財団法人東京大学新聞社理事長も務める。著書に『憲法裁判権の動態』（弘文堂）、『憲法 解釈論の応用と展開（第2版）』（日本評論社）、『憲法学読本（第3版）』（有斐閣、共著）、『ロボット・AIと法』（有斐閣、共編著）、『総点検 日本国憲法の70年』（岩波書店）等。

山本龍彦 やまもと たつひこ（慶應義塾大学法科大学院教授）

1976年生まれ。慶應義塾大学法学部卒業。慶應義塾大学法学研究科博士課程単位取得退学。慶應義塾大学博士（法学）。慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート（KGRI）副所長。経産省・公取委・総務省「デジタルプラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会」委員、総務省「AIネットワーク社会推進会議（AIガバナンス検討会）」構成員なども務める。主な著書に、『憲法学のゆくえ』（日本評論社、共編著）、『おそろしいビッグデータ』（朝日新聞出版）、『AIと憲法』（日本経済新聞出版社）などがある。

砂原庸介 すなはら ようすけ（神戸大学大学院法学研究科教授）

1978年生まれ。東京大学教養学部卒業、東京大学大学院総合文化研究科博士後期課程単位取得退学。2009年同大学院より、博士（学術）。大阪市立大学、大阪大学を経て、2017年より現職。著書に『地方政府の民主主義』（有斐閣）、『大阪』（中公新書）、『民主主義の条件』（東洋経済新報社）、『分裂と統合の日本政治』（千倉書房）、『新築がお好きですか？』（ミネルヴァ書房）。

金子将史 かねこ まさふみ（政策シンクタンクPHP 総研代表・研究主幹）

1970年生まれ。東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生等を経て現職。著書に『パブリック・ディプロマシー戦略』（共編著、PHP研究所）、『日本の大戦略—歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（共著、PHP研究所）、『世界のインテリジェンス』（共著、PHP研究所）等。「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」議員等を歴任。国際安全保障学会理事。

亀井 善太郎 かめい ぜんたろう（政策シンクタンクPHP 総研主席研究員、立教大学大学院特任教授）

1971年生まれ。慶應義塾大学経済学部卒業。日本興業銀行、ボストン・コンサルティング・グループ、衆議院議員等を経て現職。立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科特任教授も務める。著書に『CSR白書2014～2016』（東京財団、共編著）等。政策提言および研究報告に「企業は社会の公器」（PHP総研）、「独立推計機関を国会に」（東京財団）等。内閣官房行政改革推進本部事務局参考人（EBPM推進）等。

統治機構改革 1.5 & 2.0

— 一次の時代に向けた加速と挑戦 —

2019年3月発行

政策シンクタンク PHP 総研

提言責任者：金子将史

プロジェクト担当：亀井善太郎

株式会社 PHP 研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52

NBF 豊洲キャナルフロント

Tel : 03-3520-9612

Fax : 03-3520-9653

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ : <https://thinktank.php.co.jp/>

E-mail : think2@php.co.jp

© PHP Institute, Inc. 2019

All rights reserved

Printed in Japan

統治機構改革1.5&2.0

次の時代に向けた加速と挑戦

政策シンクタンク
PHP総研