

官邸の作り方

—政治主導時代の政権運営—

研究報告

2024年6月 PHP「内閣政治」研究会

政策シンクタンク
PHP総研

目次

官邸の作り方 五則	3
はじめに	4
1. 政権の柱を立てる	8
政権の3つの柱とその極意(概念図)	8
A. スケジュール管理	10
B. 人材登用	13
C. 政策プログラム	19
2. 政権の可能性を広げるのは総理の「器」	22
おわりに 着実な安定政権を目指して	24

官邸の作り方 五則

1. 官邸は一日にしてならず。準備には3カ月以上の時間をかけよ。
2. 政治のすべてのスケジュールを一つにまとめよ。つかさつかさに任せるな。
3. 人材は官邸経験者からまず探せ。総合力あるチームを作れ。
4. 政策プログラムの着手は急ぐな。チーム力あつての政策であることを意識せよ。
5. 総理の器が政権の柱となる。与野党を問わず総理候補者は器を磨け。

本五則は、本報告書全体のエッセンスを簡略にまとめたものである。

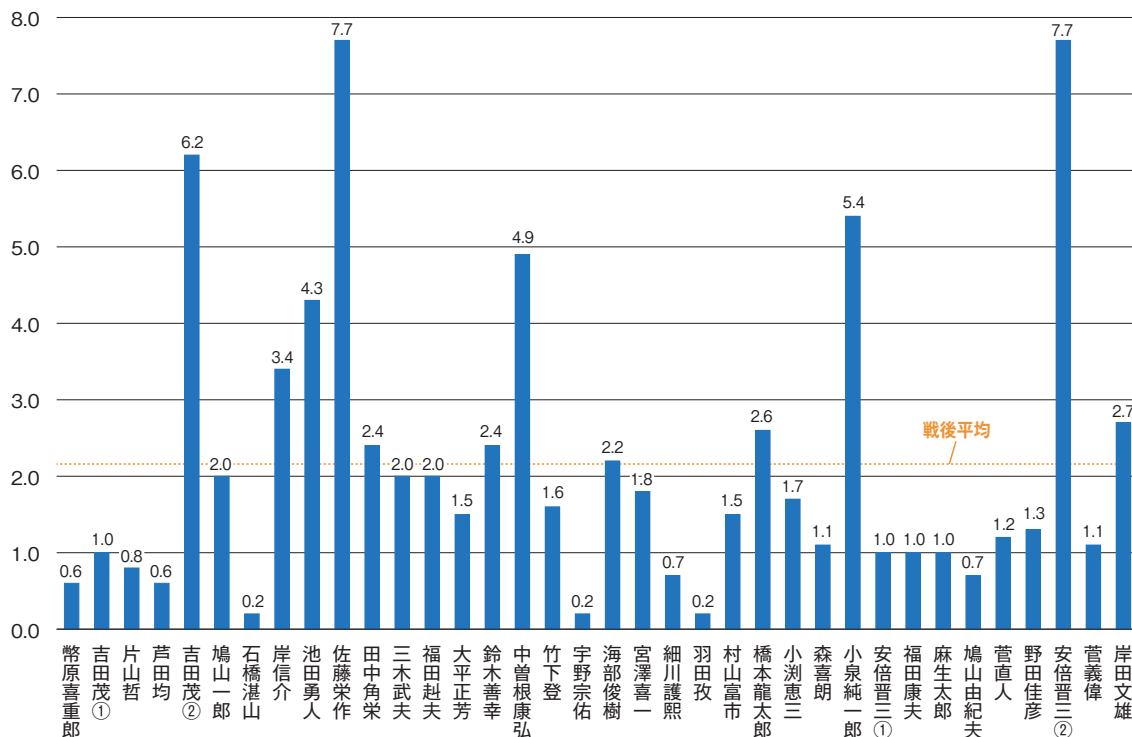
はじめに

本報告書は、誰にでもわかる「官邸の作り方」の解説、つまりは官邸＝政権という料理のレシピである。ひとたび総理になったとき、官邸をどう組み立てるか、周囲の協力をどう確保していくか、はたまた内閣改造や衆議院解散と勝利を経て、官邸をより強くするにはどうすればよいか、そうした疑問に答えていく。なお、エッセンスを「官邸の作り方 五則」にまとめたので、適宜参照されたい。

そもそも官邸を入念に作り込めばきりが無い。対して政権発足時は、官邸の運用に総理・閣僚を始め、秘書官など官僚たちも四苦八苦しがちである。そこで、まずぎりぎり失敗しない官邸の作り方とは何かを解き明かし、次に長期安定政権のもとでの官邸とはどう設計されるべきかを示していく。いわばミニマムスペックの官邸とフルスペックの官邸を示すことで、とりあえずは及第点を目指し、ある程度慣れてきたところで、より強力な官邸へとバージョンアップできるようにしようとするのである。

戦後の日本の内閣の歴史を振り返れば、その存続期間の平均は2.16年¹である。戦後の昭

図1 戦後の内閣の存続期間（年）



注：岸田内閣は5月31日時点

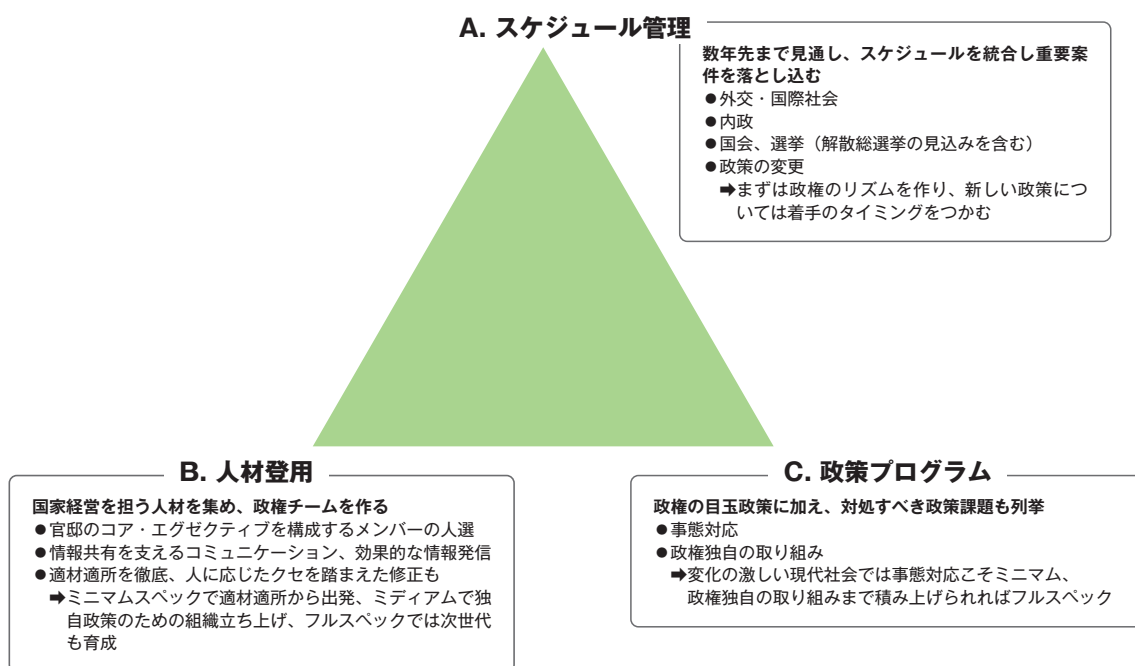
出所：首相官邸ホームページより PHP 総研作成

1 幣原内閣から菅内閣まで、首相官邸ウェブサイト掲載の存続日数を365で割った数値。

和期の平均はもう少し長く 2.54 年、平成以降は 1.84 年となったが、衆議院議員の選出に小選挙区制が導入され、政権選択選挙とした一連の政治改革・統治機構改革後は戦後の平均とほぼ同じ 2.15 年となっている²。これを政権のあり方として短いと見るか長いと見るか、それぞれの見方はあるかもしれないが、政権に対する牽制の必要性は認めつつも、特に近年はグローバル競争の激化と並行して、国家間での交渉や調整が内政に与える影響が強まっており、各国の首脳の内職期間を鑑みれば、2 年以上務めない政権としての力の発揮は難しいと考えるべきだろう。

その際に主として念頭に置くべきポイントを、以下のトライアングルで示した。まずはスケジュール管理。そして人材登用。最後に政策プログラムを頂点としている。この 3 つに気を配ることが官邸運営の柱である。それもぎりぎりの運営であるミニмумスペックでの重点の置きどころと、フルスペックでの全面展開の方法の双方について本文で詳細に論じる。小さく産んで大きく育てることこそ、政権の発足から安定軌道に乗るまでの要諦なのである。

図2 政権の3つの柱



出所：PHP 総研作成

その中でも最重要なのが、スケジュール管理である。変化の激しい現代社会においては、政権の対処力の基礎は、起こるべき事態を予見し、不測の事態に備えるための徹底したスケジュール管理である。ところが官邸は、外交安全保障、財政経済、内政それぞれが別のリズムで作動しており、スケジュール管理はばらばらになされている。もちろん、国会会期、官

² 昭和：幣原から竹下まで、平成以降：宇野から菅まで、小選挙区導入後：橋本から菅まで。

中日程も重要である。これらを十分見渡さなければ、政権独自の施策を打つ余裕など、どこにもないのである。政権の致命的な失敗は、これらを横断して危機が到来したときに生じる。世界を襲ったコロナ禍^かはその最たるものである。

そう見ると佐藤栄作総理が好んだ政権運営のモットー「^{そったくどうき}啐啄同機」(タイミングを絶妙にあわせる意)や、中曽根康弘総理が退任時に語った言葉「大事なことは、リズムとテンポではないでしょうか。国民との対話、ダイアログの中で政治を進めていく以上は、テンポとリズムに合った対応をしていかなければ、国民の側にたちまちフラストレーションが溜まってしまう」は、スケジュールのリズム感がリーダーシップにおいて決定的に重要であることを雄弁に物語っているのである³。振り返れば、長期政権を担ったこの二人の総理は、人物の構えが大きかった。「待ちの政治」「早耳の栄作」「人事の佐藤」などと称された佐藤総理や、孤高の政治家として座禅を好み、若い頃からアメリカを意識して政策を学び続けた中曽根総理は、ともに数多くの俊秀なブレインに恵まれた。こうした総理の「器」は、政権の最後の要である。

本報告書が繰り返し強調するのは、スケジュール管理と総理の器の二つが「官邸の作り方」の二大要素だということである。

■ より良い政権の作動のために

私たちは、与野党を問わず多くの政治家が官邸を目指してほしいと願っている。そのためには総理はもちろんのこと、官房長官以下総理を支えるスタッフ、官僚や民間の政権アドバイザーにとっても、まずは官邸の作動の基本をつかむことが重要である。官邸への敷居を下げ、実効的な官邸を政権発足と同時に組織できれば、日本の国力を常に高い水準に保てるだろう。これまで関係者以外に秘匿されてきた官邸の初級入門講座がここにある。なお、今後中級・上級向けの解説を最終報告書として公開する予定である。

本報告書をこの時期(2024年6月)に公表するのは、当面の政治スケジュールに一石を投じるためである。与党第一党の自民党と野党第一党の立憲民主党はそれぞれ今年9月に総裁選・代表選を実施する予定である。また、政権選択選挙と位置付けられる衆議院総選挙は今から約1年半以内に実施される。それぞれの選挙の結果はわからない。もちろん、今のままトップが変わらないかもしれないが、それでも、政権をより機能するものに見直す機会ともなろう。また、現在の内閣支持率、政党支持率を見れば、自民党内の総裁交代や、その後の政権の枠組みそのものが変わる可能性もあるだろう。常時有事となりつつある中、国家の経営を担う官邸を中心とした政権作りは、あらゆる政治に関わる主体が考えるべきことなのである。

では、政権は、内外の政策課題の衝撃を受け動揺を続けるのか、それらを織り込んで能動的に対処できるのか。そのためのポイントは、政権がどう動くか、その基本ラインを設計段階で踏まえることである。政権内で活動するのは人であるが、誰が案件に応じた責任主体

3 中曽根康弘「総理官邸を去るに際して」『文藝春秋』1987年12月号、104頁。

か、誰が処理すべきか、何が法律上可能か、予算はどうかなど、制度の「作動」には一定のルールと制約がある。本報告書では、作動学すなわち「制度がどのように作動するかを予測し、その評価・検証をしつつ、制度の設計を考える」視角から論じていく。改革さえ行なえば物事がうまくいくわけではないとすると、十分作動を踏まえて想定外の事態への対処能力を磨くことが目指されるのである。

政権を立ち上げ、運営するにあたっては、コア・エグゼクティブ（中核的執政）内での認識・言語を共有する必要がある。作動学を基礎にした本報告書がその一助となれば幸いである。

なお、本報告書のもととなる「内閣政治」研究会では、政権の骨格となるコア・エグゼクティブを担った政権関係者にヒアリングを重ねてきた。基本的には直近の安定した長期政権となった第二次安倍政権の運営を踏まえているが、これも万能であったわけではない。政権は、総理のカラーや、これを支えるチームメンバーそれぞれの関係性など、複雑な要素で構成される。そのため、時の政権を担うリーダーが自身の政権運営に活かせるよう、可能な限り抽象化、マニュアル化した形で示すよう、意を用いている。

米国、英国、韓国等諸外国においては、数カ月程度の政権移行期間が担保されているが、日本では十分な政権移行期間がない。多くの場合、官邸の力量不足の原因は、こうした準備期間が制度化されていない点にある。後述するように、第二次安倍政権の発足までを踏まえて、本報告書では準備期間の目安として3カ月を提案している。そもそも、政権とはいかに構築されるべきか、完全な準備ができたフルスペックに至らない場合、ミニмумスペックはどうあるべきか、ミニмумスペックでの政権立ち上げから、政権としての基本的な対処力を備えたミディアムスペック、そして、政権独自の政策プログラムの実現に取り組むフルスペックにいかにつけていくか、一連の過程で必要とされるコア・エグゼクティブのチーム化とは何か、チームを構成する人材像はいかなるものかなどの問いに答えつつ、政権運営を担った当事者の知恵や実体験を踏まえ、「官邸の作り方」を明らかにしていきたい。

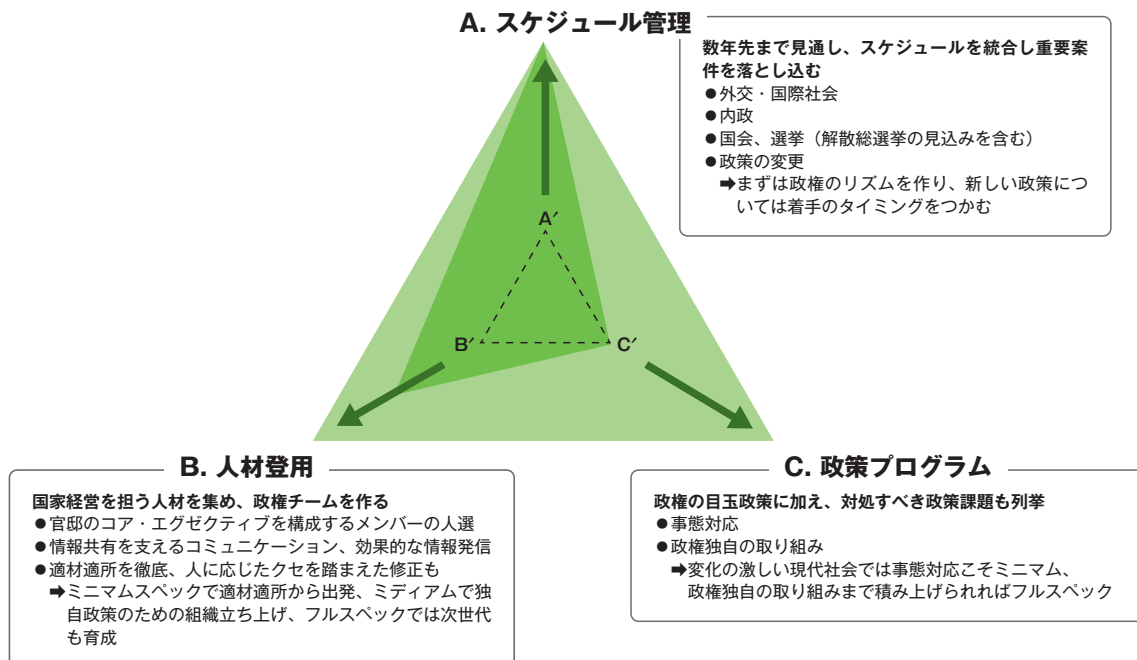
2024年6月 PHP「内閣政治」研究会

1. 政権の柱を立てる

政権の3つの柱とその極意(概念図)

政権の骨格の構築にあたって重要なポイントは A. スケジュール管理、B. 人材登用、C. 政策プログラムの3点である。ここにフルスペックとミディアムスペック、ミニマムスペックの違いもある。

図3 政権の骨格の構築における3つの柱



出所：PHP 総研作成

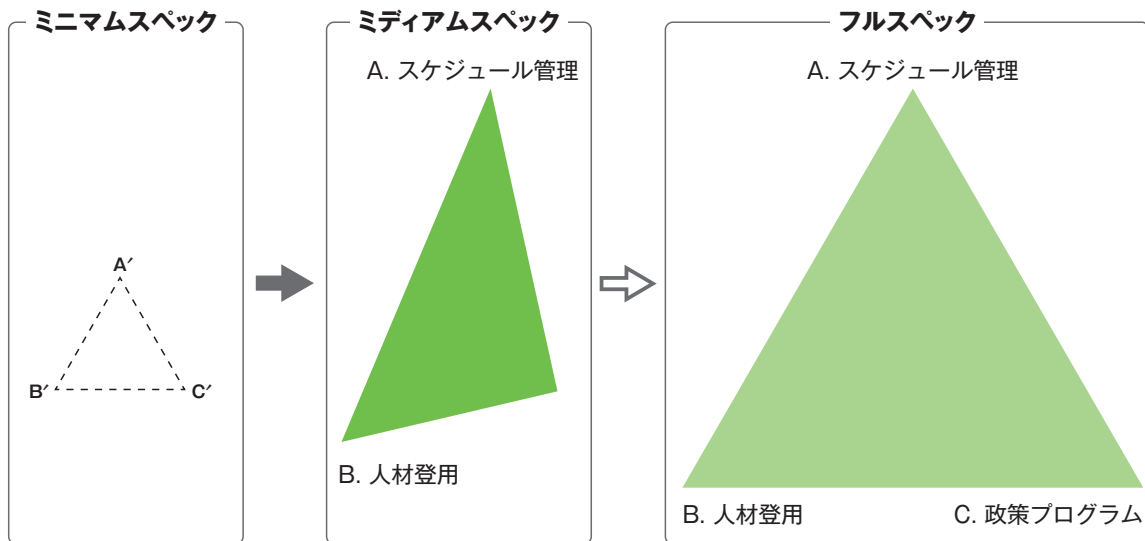
政権の発足にあたっては、これらの3つの要素を十全に満たしたフルスペックの政権が立ち上がることが望ましいが、政権の交代は急に行なわれることもしばしばあり、従来、日本の政権移行・交代では十分な準備期間が確保されてこなかったことを考えれば、ミニマムスペックでの立ち上げとならざるを得ないと割り切った方がよい。

まず、ミニマムスペックとは、政権を立ち上げるにあたっての A. スケジュール管理、B. 人材登用、C. 政策プログラムを意識するところから始まる。政権の立ち上げは急を要する場合もあるが、それぞれの党のトップを決める総裁選や代表選を考えれば、その選挙の準備期の段階から政権を立ち上げるための検討に着手しなければならない。

政権を立ち上げたからには、速やかにミディアムスペックに移行できるかどうか、政権

の能力を発揮させるために不可欠である。数年先まで見通し、内外の重要案件を落とし込んだ A. スケジュール管理を十全に行なうこと、さらに、これを踏まえ、その対処ができる人材を配置し、政権を動かすことができるチーム・ビルディングを含む B. 人材登用ができていくことが望ましい。人材登用においては適材適所が最も重要だが、実際のところ、政権を支える重要ポストすべてに適材を得ることができない場合も多い⁴。そうした場合には、当面チームとして不足をカバーしながら、適宜人材を確保していくことが求められる。

図4 ミニмумスペックからフルスペックへの移行イメージ



出所：PHP 総研作成

新政権発足時には、政権が掲げる新たな政策プログラムが注目されがちだが、政権が対処すべき事案は、多くの場合、前政権の積み残しに加えて、紛争などを含む国際社会への応答、経済の急激な変化、災害・有事などのリスク事案が多くなりがちだ。そもそも、政権とは、国民生活を守り、安定させるためにある。政権発足時には、こうした事態対応的な事案に揺るぎなく取り組める政権の構築が不可欠である。これがミニмумスペックの基本的な着眼点である。

政権の構築のプロセスにおいては、A. スケジュール管理と B. 人材登用こそ最優先に考えるべきであると述べた。長らく、C. 政策プログラムの重要性が説かれてきたが、政権の足腰を決めるのは A と B であり、政権立ち上げ時から C に力点を置きすぎるとは、変化の激しい現代社会に対応できなくなる危険性が高い。

また、別の見方を付言しておけば、事態対応的な事案についても、あらかじめ準備を重ね、政権独自の取り組みとして対処できれば、意思決定プロセスや行政の運営にも余裕ができる可能性が高くなる。それこそがスケジュール管理の持つ含意である。

4 このため、三角形はまずスケジュール管理、次は人材登用、最後は政策プログラムへと拡大していく。したがって、政権発足直後には等辺の三角形にはならない。

A. スケジュール管理

政権がチームの中で共有すべき最も重要なポイントは、政権が対処すべき内外の課題のスケジュール管理である。変化のめまぐるしい現代社会における政権の対処力を高めるには、日々のルーティンのスケジュールを徹底して管理し、その合間を縫って新機軸を打ち出し、また想定外の事態に対応することが必要である。

ところが、官邸においては、主たる政策領域である外交安全保障、内政（経済財政を含む）、危機管理それぞれが、別の組織と官僚集団に管理されるのが通例である。突発的な事態対処となりがちで危機管理はともかく、スケジュール管理はそれぞれの分野でばらばらであった。これらの領域を広く見渡し、相互の関連性に着目しながら国家経営の視点でスケジュールを統合していくのは、第二次安倍政権でようやく意識されるようになったが、まだ十分ではない。また、国会審議に関わる日程はもちろんのこと、経験値の浅い政権の場合、往々にして宮中日程は視野から外れがちとなる。政権の致命的な失敗は、これらの危機が重畳したときに生じがちである。世界を襲ったコロナ禍はその最たるものである。

■ A-1 スケジュール管理とは

スケジュール管理の第一歩は、内外の重要な政治日程を1つのカレンダーに落とし込むことである。担当部門それぞれがスケジュールを作っているが、政権全体のスケジュールはこれらを統合して作る必要がある。こうして作られたスケジュールを元に、政権としての具体的な段取りを全体として組み、重要案件を適宜挟み込み、状況に応じて優先順位を決めていくことが可能となる。

スケジュール管理のレシピ

STEP0 政権発足前

次回および次々回の総選挙をマイルストーンとして、数年先までの国内外重要日程をカレンダーに落とし込み、案件の優先順位を時間軸でつかむ⁵。

STEP1 政権発足初期（ミニマムスペック）

突発的な事態（災害や不祥事等）に対応して短期スケジュールを調整・見直す。余裕があれば、政権独自の施策を絞って仕込む。

当面の対応としては、政権立ち上げの時期にもよるが、最初の予算編成およびこれに関わる国会審議プロセスを乗り切る丁寧なプロセスマネジメントも必要

5 すぐ次の総選挙は、政権が民主政治における正統性を獲得し、政権運営の駆動力とするのに不可欠である。さらに考えておくべきは「次の次」で、そこに向けて、どのような政権運営をしていくか、スケジュールを積み上げることで取り組むべきことも明らかになってくる。

になる。

STEP2 政権発足後・中期（ミディアムスペック）

ミニマムスペックにおいて設定した数年程度のスケジュールを随時調整し、優先度の高い政権独自の政策プログラムを組み込んでいく。

政権の駆動力ともなる総選挙での信任の重要性を考えれば、次の総選挙のタイミングをある程度想定しておくことも重要。状況による変更があったとしても、政権として解散総選挙のタイミングは常にスケジュール管理の想定に置いておく必要がある。

STEP3 政権発足後・安定期（フルスペック）

仕込んでいた政権の独自施策のスケジューリングを本格化させ、人材登用や新たな組織の稼働も含めた統合スケジュールを運用していく。

■ A-2. 外政スケジュール

あらゆる政策課題は国際社会の動きに何らかの影響を受けるが、これらの動きに直結する外交や安全保障の前提となるのは、首脳会合や外国訪問、重要国際会議等の外交日程である。特に、首脳外交が重要性を増している昨今において、総理の外遊日程と国内の政治日程との調整は政権運営の生命線となる。

主に、下記が外政スケジュールの要素となる。

- ・総理と諸外国とのバイラテラル（二国間）会合
- ・G7、G20、APEC、ASEAN、QUAD（日米豪印）、COP（気候変動枠組条約締約国会議）などのマルチ（多国間、地域別、テーマ別）会合
- ・それらの議長国との会合
- ・五輪やワールドカップ、万博といった大規模国際イベント

紛争の停止や和解、環境・気候変動、人道問題などのあらゆる国際課題の解決はマルチラテラル・バイラテラルのあらゆる形式での会議に向けて合意形成が進められることを考えれば、これらを逆算してスケジュールを管理し、日本としての国益を踏まえた段取りを組む必要がある。各府省の行政機関が最適な形で動くことができる時間を確保すること、また、国内の意思決定に関わる国会の日程もよく踏まえておく必要がある。

■ A-3. 内政スケジュール

前述のように、内政スケジュールは外政スケジュールと一体化した形で組み込まなければならない。主に、下記が内政スケジュールの要素となる。

- ・ 国会対応⁶
- ・ 主権者である国民の政治参加の機会であり、政権にとっては自らの政権運営の駆動力にもなる選挙⁷
- ・ これまで決定した政策変更が実行されるタイミング（改正法の施行など）⁸
- ・ 天皇の国事行為⁹、宮中日程

■ A-4. スケジュールのバージョンアップ

政権発足後も、スケジュールのバージョンアップは不可欠である。近年頻発する自然災害、他国の選挙や紛争・テロなど、さまざまな事態に対応してスケジュールそのものをアジャイルに見直していく必要がある。また、国内報道が東京中心に偏りがちであることを踏まえれば、地方で起きているリスク事案についても細心の注意を払うことが必要であり、これらに目を配り、都度スケジュールに組み込んでいくことが望ましい。

■ A-5. スケジュールの統合者

これらのスケジュールは、政権中枢であるコア・エグゼクティブ内で常に共有されなければならない、また、一元的に統合・管理される必要があり、人事・組織と密接な関係を有する。少なくとも、スケジュールは総理に最も近い首席秘書官が適切に統合し、この共有も担うのが人事・組織における留意点である。首席秘書官は、それぞれのスケジュールに基づく担務の割り振りも担うが、これも政権運営の重要な要素である。

6 国会対応については、これまでも自民党の国会対策委員会においてスケジュールが作成されてきたとされるが、政権としても予算や重要法案審議に関する対応だけにとどまらない、幅広いスケジュールを念頭におく必要がある。

7 衆議院の解散は内閣の助言と承認により、天皇が行なう国事行為の一つであり（日本国憲法第7条）、実質的には総理大臣が決定する。これについて、政権は総理を中心に、全体のスケジュールを見ながら、国民の直接の信認こそが政権の唯一の駆動力になることを踏まえ、あらかじめ想定しておくべきである。

8 例えば、税制や社会保障制度の変更、新しいシステムの導入など。特に国民生活に直結する制度変更は、日本全国で広く動くもので、実際の導入時に突発的なトラブルが起きる場合もある。大切なのは、こうした不手際が起きた際に早期に克服できるよう準備をあらかじめ整えておくことである。

9 憲法改正・法律・政令・条約の公布、国会の召集、衆議院の解散、総選挙の公示、国務大臣の任免の認証、大公使の信任状の認証と外国大公使の接受、栄典の授与など。いずれも、内閣の助言と承認を必要とする。

B.人材登用

2012年の自民党の政権復帰から2020年まで続いた第二次安倍政権の安定的な政権運営を踏まえ、政権のあり方、特に政権の骨格となるコア・エグゼクティブのチームワークの必要性については幅広く理解されるようになってきた¹⁰。内閣主導の政治においては、コア・エグゼクティブを構成する政治家、官僚、民間のチームが有機的に構成され、政策課題に臨むことが必要不可欠だ。つまりは組織の特性をつかみ、ところを得た人事は考慮すべき事項の一つである。

適材適所の人事を行なっても、個々のチームメンバーがばらばらでは政権は機能しない。政権の中核となるコア・エグゼクティブが有機的に連携し、チームプレーを展開する必要がある。有機的な連携を継続するためには、適材適所の人事に加えて、日常の運用の工夫も不可欠である。

日常の工夫として重要なのは、最新の情報の共有である。官邸が常に大小さまざまな意思決定と表裏一体であると考えれば、意思決定のために精査、分析されたインテリジェンスを含む情報フローのあり方について、範囲、スピード等も含めて、よく準備しておく必要があり、その実際の運用についてはチームに応じた工夫が求められる。

人材登用のレシピ

STEP0 政権発足前

適材適所配置のための官邸官僚の人材リスト・周辺情報の収集。特に総理秘書官を含めた総理周辺のチームを中核に構成する。

STEP1 政権発足初期（ミニマムスペック）

適材適所の人材配置、分担、テーマに応じた連携調整を進める。

- ・情報共有や意思決定の仕組み作り（運用の試行錯誤・改善と工夫の積み重ね）
- ・インテリジェンスを含む情報共有の範囲を確定し、処理スピードを加速する
- ・緊急事態対処を通じた改善と工夫を行なう
- ・それぞれの個性と相互のケミストリーを踏まえた修正を適宜行なう

STEP2 政権発足後・中期（ミディアムスペック）

政権の独自施策を動かすための人事・組織作りに着手する。

- ・準備と検討のためのもの

10 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。

- ・制度化（与党、国会対応）のためのもの
 - ・運用のためのもの
- ※各府省が政権の独自施策を重要と見るかどうかは、これを担う人事の重みで変わる。

STEP3 政権発足後・安定期（フルスペック）

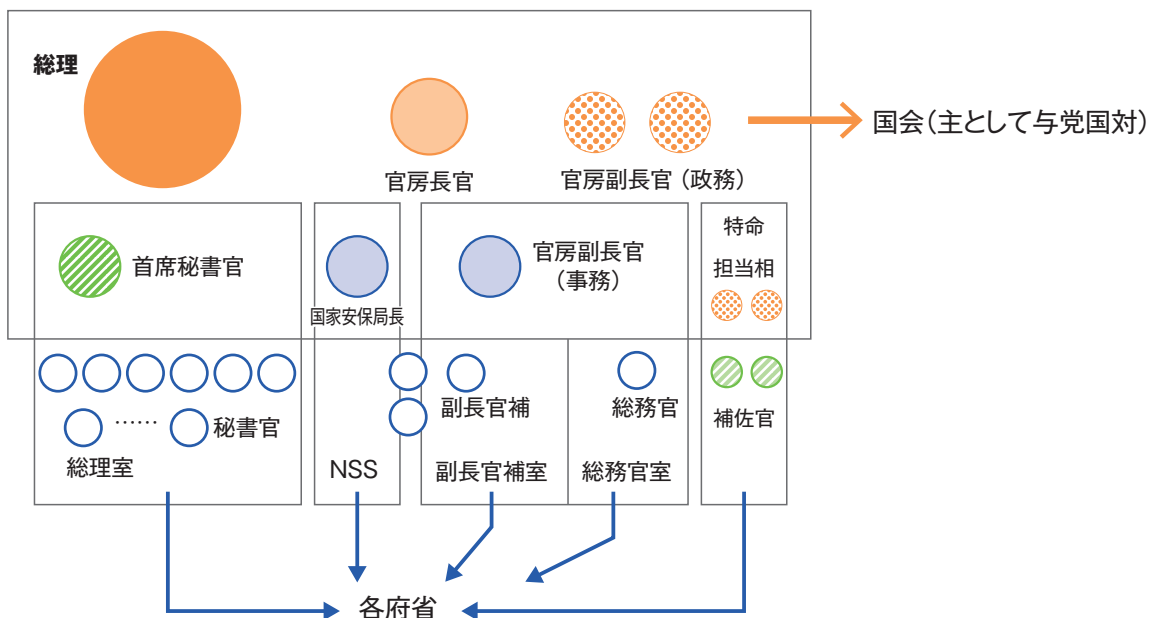
長期的な人材育成まで見据えた人材登用を進める

- ・重要政策を担う主要ポストに、将来を担う複数の人材を積極的に登用することによって、経験を積ませ、切磋琢磨する環境を政権内に作る

■ B-1. コア・エグゼクティブの概要と主なポスト

過去の政権を外形的に見て、それを模倣するだけでは政権を動かすことはできない。コア・エグゼクティブにおいては、政治家、官僚、必要に応じて民間の出身者が、適材適所で各々の能力を発揮する必要がある。政治家が担うのは総理、官房長官、官房副長官（政務）だが、行政つまり各府省全体を動かすには、コア・エグゼクティブ内の官僚の配置がきわめて重要である。官僚出身者が担う主な役職は総理秘書官（首席、各省）、官房副長官（事務）、副長官補（内政、外政、事態対処・危機管理）である。

図5 コア・エグゼクティブの概要



※本図はミニマムスペックにおいて特に必要と思われるところを簡略な概念図として書き出したものである。
出所：PHP 総研作成

・内閣官房長官

官邸のナンバーツー。内閣実務の統率を担い、また、対外的な広報のリーダー。堅実で安定感、信頼感を伴う人材であることが求められる。総理との役割分担が肝要。

・内閣官房副長官（政務）

官邸における国会のカウンターパート。2名の副長官のうち、1名は衆議院を、もう1名は参議院を担う。

・内閣官房副長官（事務）／内閣官房副長官補

官邸における官僚組織の統率者。各省事務次官に官邸の意向を伝え、各省の状況をつかみながら官邸の意思決定をリードする。政策関連の企画調整は副長官補が担い、各省からの出向者からなる多数の参事官によって構成される「副長官補室」が実働部隊として、内閣の重要政策等に関する企画・立案、各府省との総合調整等に取り組む。

・首席総理秘書官

総理秘書官の取りまとめ役。総理秘書官は慣例的に政務担当2名、事務担当6名の計8名で構成される。各省から派遣される秘書官の中でも、首席秘書官は、コア・エグゼクティブ・チームの扇の要となる。財務省から派遣される官僚をあてることが多いが、第二次安倍政権では経産省出身者であった。

・内閣総務官

官房副長官（事務）を補佐し、宮中、国会、各省など他の統治機構の諸機関との連絡調整を行なう。国会スケジュールの管理と、総理の施政方針演説など国会演説の各省担当部分を取りまとめる。担当者次第で官房副長官の代行者ともなる。

・国家安全保障局長

国家安全保障会議を恒常的にサポートし、平素から総理の意向を踏まえつつ、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要政策の企画立案、総合調整を担う。対外的には、アメリカの大統領補佐官クラスのカウンターパートとして、各国の首脳直属の外交スタッフと交渉を行なう。

・内閣情報官

内閣情報調査室の長として、内閣の重要政策に関わる情報の分析と収集を掌理し、インテリジェンスコミュニティの取りまとめ役を担う。総理に対して定例、随時の情報ブリーフィングを行なう。

・ **内閣危機管理監**

安全保障を除く危機管理を統括する。

・ **内閣広報官**

内閣の情報発信の要。国内のみならず、海外への発信も担う。

・ **内閣人事局長**

国家公務員の人事管理に関する戦略的中枢機能を担う組織の長。変化に応じた人事行政、機構・定員管理、幹部職員人事の一元管理を担う。これまで官房副長官（政務／事務）が就任してきた。

・ **内閣総理大臣補佐官**

総理のスタッフとして、特定の重要政策プログラムの企画立案・総合調整にあたる。政治家、官僚、民間、いずれも前例がある。

・ **閣僚**

重要政策プログラムを担務する閣僚はシニア大臣として位置付けられ、広い意味での官邸チームの一翼を担っている。近年の国際情勢を踏まえれば、国家安全保障会議の四大臣会合に参画する大臣もその一部と捉えられる。

■ B-2. コア・エグゼクティブのチーム運営

B-2-1. 事前の人材リストの収集

チーム構築にあたっては、政権を担う前からあらかじめ「官邸に出向経験がある官僚のリスト」を保持し、人材候補を吟味しておくことが重要である。官僚個々の能力としては有能であっても、人間関係の組み合わせの問題からチーム構築が難しいケースもあるだろう。何よりも総理と深い信頼関係が結ばれないと、チームとはなり得ない。そうした情報収集のもと、起用予定の官邸官僚のリストを作成し、コア・エグゼクティブを担う人材を確保することが事前準備として必要となる。総理候補者は、与野党を問わず、早い段階で主要な政権チームメンバー候補者と接触し、政権発足に向けたミニマムスペックの準備を進めるべきである。

B-2-2. 日々の情報共有を可能にする仕組みを作る

政権チームを動的に維持していくために重要なのは、デイリーベースでの定例会議である。政権発足後速やかにこのような仕組みを導入することが求められる。当面のスケジュールはもちろんのこと、国会、各省の動き、そして、世論の動向を見ながら、政権としての対処方針を共有する。世論の機微な動向を見るため、かつては総理室において、報道番組を視

聴しながらのランチを開催するなどの工夫もこらされてきた。具体的な手法をそのまま踏襲する必要はないが、コア・エグゼクティブのチームが日々の情報を共有できる仕組みを整えることは、政権運営において大きな意味を持つ。

B-2-3. 重要事項は一堂に会し総理の面前で議論する

総理の最も重要な職務は「決断する」ことである。重要な事項について、可否を決める、あるいは A か B かを決断する際に、各大臣や担当の官僚が判断材料を個別に総理に持っていくことは、決定の場としては望ましくない。各自の認識や問題点を総理の面前で議論し、議論の過程を見せることが、失敗を回避する最良の手段である。議論の過程を見せてこそ、総理は論点を的確に把握し、より精緻な判断を下すことができる。

B-2-4. 長期的視点による閣僚登用

政権発足後の安定期においては、重要政策等を担うポストに、将来を担う複数の人材を積極的に登用することによって、経験を積ませ、切磋琢磨する環境を政権内に作り出すことも重要である。各閣僚が成果を出そうと努力を重ねるため、好循環が生まれやすくなり、政権への信頼感も増す。各閣僚は、府省間の総合調整を積極的に担う。また担当府省が受動的ではなく能動的に力を発揮できるよう、政府方針を明確にして府省に働きかけることも求められる。

B-2-5. コア・エグゼクティブに求められる人材像

政権が対処すべき課題は、その数や予見の難しさといった点から、過去の経験のみに頼っては対応できないものも多い。こうした対処を担うコア・エグゼクティブ・チームの人材に求められるのは、いわゆる T 型人材である。出身省庁での経験を踏まえた特定の得意分野を持ちながらも、そうした所管にこだわらず、あらゆる内外の政策課題に適切に対応でき、また、各府省の実際の状況を踏まえたコミュニケーションができるマルチタスク人材の発掘が不可欠である。

重要なのは、こうした原則はありながらも、過去の例に過剰にとらわれる必要はない、ということである。例えば、官僚出身者であれば村山政権から小泉政権を支えた古川貞二郎内閣官房副長官、第二次安倍政権の今井尚哉^{たかや}首席総理秘書官のような人材登用は、あくまでも一つの先例に過ぎず、戦略も持たずにこれらを模倣するのは避けるべきである。過去の形にこだわらず、それぞれの政権独自のスタイルを作る必要がある。

総理を中心とする政治家の「器」次第で、いかようにも政権の可能性は広がる。また官僚の側は、官邸での業務に習熟した官僚たちが一定数必要であり、対して各省内でも独自の政策の準備に臨み、政権の施策の候補を用意しておく必要がある。

政治家のスタイルと官邸官僚とが信頼関係で結びつき、各省が十全に政策を展開するといった形になれば、政権は長期安定政権となる。政治家と各省をつなぐのは官邸のチームであることから、自省の政策を熟知し、政治家との交渉に秀で、かつ戦略的思考を得意とする官

邸官僚予備群の育成が望まれる。多くの場合、官邸勤務を重ねることでこうした発想・能力を有した官僚が生まれるが、やはり常日頃から目線を高く持ち、自己鍛錬を続けることも求められる。

政治家の側は、与野党を問わず、そうした官僚層とどうチームを作れるかを考えていくことが期待される。

C.政策プログラム

政権選択の機会となる総選挙で示す公約・マニフェストの核となるのが政策プログラムである。ここで必要なのは、政策プログラムを列挙するだけでなく、その優先順位や具体化のスケジュールまで構想することである。政策プログラムは政権の目標を示すものであり、政権が歴史に自らを刻めるかどうかはここにかかっている。

平成期以降の一連の政治改革は、米国や英国などに見られる政権交代可能な二大政党制を理想とし、衆議院総選挙における小選挙区制主体の選挙制度を導入し¹¹、政権選択にあたっての有権者の判断材料として政権が取り組む重要政策プログラムを示す（政権公約を掲げる）ことを特に重視してきた。政権交代の局面では、確かにこの政策プログラムの実現を国民は期待する。

しかし、政権公約に掲げられた政策プログラム以外にも、特に政権発足時には、前政権の積み残し事案を含め、直面する重要課題にしっかり対処し、政権としての安定感を高めていくことこそ重要となる。したがって、当面取り組むべき政策プログラムの大半は事態対応的なものとなり、政権独自の取り組みは最小限となる。この最小限の範囲でまず取り組みたいものは何かを絞り込むことが、政権発足前にとるべき戦略である。

スケジュール管理、人材登用と比べると、政策プログラムは人目につきやすいが、その具体的な展開を、スケジュール管理、人材登用より先行させることはリスクが高い。野党が与党になったときに、焦って政策プログラムを急ごしらえで展開すると、政権発足直後に大きな失敗をすることになる。政権発足に向けた冷静な判断が求められる。

政策プログラムのレシピ

STEP0 政権発足前

重要政策プログラムと人事案を提示し、政権構想を明確にする。

- ・プログラムを実現できる人材を登用することで信頼を得られるよう、アピールする

STEP1 政権発足初期（ミニマムスペック）

取り組む政策プログラムの優先順位付けを行ない、政権内で共有する。

- ・前政権の積み残しを含めて考える（事態対応をしっかりと受け止める）
- ・予算編成・骨太の方針で政権の方向性を示す
- ・政策で個性を出すよりも、日々の事態対応をしっかりとつかみ、求心力を高める

11 こうした一連の選挙制度改革により、政権交代は実現したものの、2024年現在の時点では、政権交代可能な二大政党の常態化には至らなかった。

STEP2 政権発足後・中期（ミディアムスペック）

優先順位の高い政策プログラムを実現するために絞り込んだ新機関を投入し、重要会議を設置する。

- ・適切な民間人材の登用と組み合わせる
- ・メディアを通じて政策プログラムへの認知を高め、注目を喚起する

STEP3 政権発足後・安定期（フルスペック）

中長期的に取り組む政策プログラムを実現するために全方位的な新機関を投入し、重要会議を続々と立ち上げる。

- ・タイミングを見ながら、施策に応じた機関を設置し、それにあわせて諮問機関を走らせていく
- ・複数の機関が同時に審議を進めていくため、スケジュールを丹念に統合していくことが不可欠

■ C-1. 国民へのメッセージの発信と優先順位付け

中長期の政策課題を掲げることは、国民の支持を獲得する一つの方法であり、なにより、中長期の政策課題の設定が後回しになってしまう現下の内閣政治の課題を考えれば¹²、政治家が近未来の日本や世界の姿を自らの言葉で語ることはきわめて重要である。

その一方、実際の政権を取り巻く厳しい環境、さらには、戦後の内閣の平均存続期間が2.16年ということを考えれば、政権発足時には事態対応に十分なりソースを割くことを優先するのが現実的な対応となる。もし、事態対応を重く受け止めず、総理がやりたいと示した政権独自の取り組みにリソースを過剰につき込むようなことがあれば、政権の求心力は低下するだろうし、なにより、国家の方向性を誤ることもになってしまう。

大切なのは、政権として、どのような国、社会を作っていきたいと考えているのか、大きな方向性、つまり指針の具体として中長期に取り組みたい政策課題を示すことである。ミニマムスペックの政権として立ち上げ、こうした言葉を次々に投げっていくことで、時間を追うごとにフルスペック（8ページ、図3の正三角形ABC）の政権を作っていくことが可能となる。

そのためには、オフレコを含めてメディアへの説明を入念に行なうこと、また施政方針演説などで政権のカラー・特色を発信していくことも必要となる。総理の側近は、総理に各メディアで展開されている政権批判をはっきりと認識させ、必要に応じて世論の動向を政策プログラムへ接続することも求められる。

12 これも「統治機構改革 1.5&2.0」が指摘した統治機構改革後の課題である。政府においても、与党においても、中長期の政策課題を検討する場はきわめて少なくなってしまった。また、環境や財政などの将来世代の課題について現在世代は軽視しがちで、問題を先送りし、フリーライダーとなる、いわゆるコモンプール問題が発生している。

■ C-2. 政策プログラムを実行するための新しい行政機関の設置

政策プログラムを示す場合、なにより重要なのは人材登用とセットにして取り組むことだ。上述のとおり、新機関を立ち上げることは、国民やメディアをはじめ、各省への大きなメッセージになる。

立ち上げる機関は、政策の検討、実行といったプロセスに応じて、それぞれ異なる。検討組織は内閣府を含めた官邸の本部組織となり、実行段階になれば、各省に担務を与えることも、新たな行政機関を立ち上げることもあるだろう。近年では、菅政権においてデジタル庁、岸田政権においてこども家庭庁が設置された¹³。こうした新たな行政機関についても、政策形成プロセスにおける会議体およびその事務局と同様、人材登用を通じて政権の求心力を確保することができる。たとえば、新たな行政機関のトップを誰にするのか、こうした人事は政権のメッセージともなる。また、重要政策会議での検討状況をしっかりとメディアに伝え、国民の判断を仰ぐことも重要だ。

■ C-3. 重要会議の設定

政権を構築する上では、政権の目玉となる政策プログラムを推進していくための会議体も必要となる。小泉政権においては経済財政諮問会議が政策形成の中心に位置付けられた。第二次安倍政権においては、経済財政諮問会議も活用されたものの、国家安全保障会議など政策プログラムに応じた各種の新たな会議体が設置された¹⁴。会議体の立ち上げは、メディア、ひいては国民に向けた政権の課題解決のわかりやすいマイルストーンにもなり、各府省にとっても時間軸をイメージしやすい。

こうした流れは現在にいたるまで継続されているが、会議体やこの事務局を担う内閣官房内の組織が立ち上がることで、各府省からはそれぞれの年代の有能な人材が出向し、政策の実現性が高まることとなる。この際、しばしば、利害関係者や有識者にも枠が与えられる会議体の委員の人選が注目されるが、各省をうまく動かし、政策を実現し、それが政権の求心力を高める流れを作っていくことを考えれば、会議体の設置、とりわけ、事務局の立ち上げについては、重要な政策プログラムとセットで取り組むべき項目である。

政権が安定期に入れば、多彩な民間人材を重要会議に参画させることで、多様な階層とともに歩む政権の姿が立ち現れる。各省の推薦する人材もさることながら、そのときどきの社会に大きな影響を与える内外の有識者を見極め、登用する準備が政権チームにも求められる。

13 デジタル庁は、その設置法によれば、内閣総理大臣を長とする組織で（デジタル大臣は内閣総理大臣を助け、デジタル庁の事務を統括し、職員の服務について統督する者）、デジタル社会の形成に関する内閣の課題に弾力的に対応できるものとするため、内閣の統括の下に、各府省と相互調整を図り、一体として行政機能を発揮するものとされている。前例としては復興庁がある。これと異なり、こども家庭庁は内閣府の外局として立ち上げられた。

14 私的諮問機関としては、平和安全法制に関する政策形成では「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」、アベノミクスの第二ステージと称した「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の「新三本の矢」の実現を目的とした「一億総活躍社会」に向け「一億総活躍国民会議」が設置された。

2. 政権の可能性を広げるのは総理の「器」

安定的かつ機動的な官邸運営のためには、コア・エグゼクティブとしてスタッフを適材適所に配置し、運用していくことが不可欠である。有為の人材を活躍させるものこそ、コア・エグゼクティブのリーダーの度量、「器」である。

本報告書は、あえてこのテーマに踏み込む。グローバル競争が日々激しさを増す中で、一国のリーダーの「器」がたえず問われることは、火を見るよりも明らかだからである。官邸の作り方を論じるには、もはや避けては通れない問題なのである。

努力なしに「器」は広がらない。リーダーには自ら進んで「器」を磨くことが求められている。いうまでもなく、激変する国際環境のもとでは、総理に求められる「器」も日々刻々と変化している。官邸の作り方から鑑みて、「器」に求められる要素は以下の6点である。

STEP 1 大きく知る

政権の構えは、総理の人物、知力、胆力などが合わさって作られる。マイクロマネジメントに埋没せず、大きな方向を見定める姿勢が不可欠である。その上で、政策への知識、官僚機構の運用の機微、メディアへの発信などのスタイルを磨いていくことが求められる。まずは「大きく知る」姿勢を作っていくことを意識する必要がある。

STEP 2 任せる度量を培う

総合調整を担いながら、眼前の政策課題に機動的に対応しなければならない官邸においては、官僚などからなるチームを信頼し、任せ、のびのびと執務をとらせることが重要である。「この人だから仕えたい」と官邸スタッフたちに思われるようになるには、どのような人物像を目指せばよいのか。官邸に入る前から日々自らを問い直すことが求められる。

STEP 3 作動を想像する

「器」を大成させることは究極の目標である。だからこそ、本報告書で挙げたような個々の要素を地道に磨くと同時に、官邸の作動をあらかじめ「想像」することが肝要になる。現実味のある想像を膨らませるためには、政治家、官僚、メディア関係者、有識者など多様な人材を巻き込むのがよいだろう。そうした作業を通して「器」はさらに磨かれていく。

STEP 4 言葉を磨き伝える

自らの仕事を貫徹して国民の審判を仰ぐ姿勢がリーダーの基本となる。人事を尽くして天命を待つことが肝要である。真正面から審判に向き合うためには、常日頃から自らの施策を己の言葉で説明し続けることが大切である。そのためには情と理を一身に体現し、伝わる言葉を編む訓練が求められる。インターネットメディアを中心とする新たなメディア環境に適応

する努力も試される。

STEP 5 時機を見極め決断する

官邸のスタッフたちに自由度を持たせて議論させても、最後に決断するのは総理である。決断には、どのタイミングで説明し、実行するかといった戦略を持たなければならない。しかも変化の速い現代において、政権には、息つく暇もないほど決断に次ぐ決断が求められる。時機を見極めるにはスケジュールを十分にコントロールする必要があり、長期的なスケジュールと短期的なスケジュールを重ね合わせて、複層的な「流れ」を見る能力を涵養しなければならない。

STEP 6 歴史を意識する

政治とは歴史を作ることである。リーダーは自らの歴史的使命を自覚する必要があり、歴史という長い時の流れで物事を捉えるよう意識しなければならない。過去と未来を想像し、自らの役割を十全に果たすこと。それを政権チーム全員で共有するとき、長期安定政権が立ち現れる。

おわりに 着実な安定政権を目指して

これまでの歴代内閣は、手探りと試行錯誤で官邸を作り上げてきた。実際のところ、2001年の省庁再編で官邸の役割が大きくなり、特に以後の内閣は、官邸を大きくしながらいかにして政権を維持するかに苦心してきた。省庁の改革も一段落した今、「官邸の作り方」について政官界からメディアを含めて、共通理解があってしかるべきである。昨今の激しいグローバル競争の中で、政治の停滞は許されない。もはや試行錯誤に任せる余裕はない。新政権が官邸を運営するスタートラインを「政権の安定的運営」というゴールに近づけることこそ、本報告書の意図である。

9月の自民党総裁選挙まで3カ月である。第二次安倍政権は、安倍総裁就任から3カ月かけて政権の姿を練り上げてから、官邸入りした。それがあの長期政権につながった。もはや待ったなしである。総裁候補たちは本報告書を読んで、官邸のあり方について戦略を練ってほしい。

野党、特に立憲民主党には、かつての民主党政権の経験と反省を活かして、官邸官僚候補と協力関係を築けるよう、未来の与党としての振る舞いを意識することを期待したい。9月に行なわれるであろう代表選挙でも、代表候補たちはこの点を十分に意識してほしい。経済財政諮問会議や国家安全保障会議四大臣会合など、党として政策面での対応が弱い会議体について、委員をあてない、あるいは休止するといった選択肢はありえない。どのように政権を運営しようとしているかを総選挙で国民がしっかりとチェックするのは間違いない。それらを十分意識して人材登用の準備に努めてほしい。日本維新の会などの野党は、できるだけ多くの閣僚経験者・官邸経験者を自党に取り込み、実態を十分踏まえつつ、政権のイメージを豊かにしてほしい。

各省は、官邸出向者のリストをそろえ、人事において官邸勤務と本省勤務とのバランスを的確にとることが求められる。また、官邸の意向とは別に、独自の政策革新を図る準備を常日頃から続けることが求められる。政治の側も政策プログラムの優先順位付けを行なうのは、政権発足後しばらくたって、ミディアムスペックの官邸を作る段階であるとすれば、各省の用意した政策プログラムをどう官邸に取り込むか、はたまた各省にそのままグリップさせ各大臣のもと政策を展開するか、熟考することが肝要である。

メディアは、官邸取材の際に、現在の官邸はどのスペックの段階にあるかを意識しながらウォッチすると、今後の展開が読めるであろう。一方で、本報告書を参照すれば、ミニマムスペックとフルスペックを混同して発足した政権は、短期で失速することが予想できる。他方で官邸の作動は、一度円滑に動きだせば、着実に運営することで安定期へと移行しうる。だが、誤作動要因は、初期の作動の中に含まれることもままある。発足時の官邸の弱さはどこにあるのか、それは後になってどう効いてくるのか。本報告書を片手に探ってみるのも意味があるだろう。

本報告書は、官邸に勤務した多数の官僚からの貴重な証言を十分吟味した上で、抽象化し、さらに我々の提言を加えて構成したものである。この証言の聞き取りに際しては、オーラル・ヒストリーの手法を用いたが、それは通常の聞き取りではなく、制度の「作動」とその効果についてどう考えているかという点について特に聞き取るという「応用オーラル・ヒストリー」である。記録を公開しないため、アカデミアにとって本報告書は学术论文の形ではないが、十分研究上の資料になり得るであろう。官邸そのものを対象とした研究はいまだ多くはなく、いくつかの制度・役職について、必ずしも十分な理解が共有されていないようにも見受けられる。本報告書ひいては今後公開を予定している最終報告書が、さらなる官邸研究を促すことを期待したい。

日本政治において、国民の負託にこたえる長期安定政権はいかにして可能か。われわれは、本報告書がそのための出発点となることを願っている。

【PHP「内閣政治」研究会メンバー】（敬称略、順不同）

牧原 出（まきはら いづる） 東京大学先端科学技術研究センター教授

佐藤 信（さとう しん） 東京都立大学法学部准教授

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

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

大岩 央（おおいわ ひさ） 政策シンクタンク PHP 総研主任研究員

官邸の作り方

—政治主導時代の政権運営—

2024年6月発行
政策シンクタンクPHP 総研
発行責任者：金子将史
プロジェクト担当：大岩 央

株式会社PHP研究所
〒135-8137 東京都江東区豊洲5-6-52 NBF豊洲チャンネルフロント
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

政策シンクタンク
PHP総研