

れていると、言わば無名の権限と言うのが適切かどうか分かりますが、そういったものであろうというふうに思います。

まさに行政の中に政治的な部分とそうでない部分があるというふうなお話をいたしましたけれども、恐らく国会による統制というのを考えます場合、内閣が担っている政治的な部分だけではなくて、行政機構に対する統制というのやはり併せて考えていく必要があるであろうと、こういう感じがするわけです。

ただ、その統制を考えます場合、一つ非常に難しい問題として出てまいりますのが、議院内閣制の下では多数党が内閣を組織するというところでございまして、そうなりますと、どうしても多数派と少数派といましようか、日本風に言いますと与党野党という構図が前面に出てまいります。諸外国では少数派の権限を強化するというような議論もされてはいますけれども、やはり主として、恐らく野党を担い手とするであろう統制機能が十分に機能しないと、こういう構造的な問題があるわけです。その辺りも含めました上で、国会の役割というのを改めて考えてみたいというふうに思います。

一つちょっと手掛かりにしてみたいなと思いたすのが、フランス憲法に置かれています条文でございまして、実はこれは二〇〇八年に改正があった新しく付けられたもので、言わば国会のミッションを定義すると、こういう規定でございまして。

一つは法律の議決、二番目が政府の行為の統制、それから三番目に公共政策についての評価というちょっと新しい機能が付け加わっております。この三番目というのは、広い意味では統制の中に含まれるものですが、やはりちょっと伝統的な統制には取まり切れない部分を持っているということであるというふうな規定になっているのではないかなというふうに思います。

この三つに即して最後にちょっとまとめとしてお話をさせていただきますと、統制という話を

ずつとまいりましたけれども、併せてやはりもう一つ確認すべきは、国会が立法機能を持っている、法律を議決する権限を持っているということであるかと思っております。

重要な政策を実施しようとする、やはり法律という経路を取らざるを得ないということでございます。もちろん、議決の部分ではどうしても多数が有利になると、多数派優位になるということになりまして、特に注目したいというふうに思いますが、その議決に至るまでのプロセス、とりわけその審議のプロセスでございます。

先ほど参議院のプレゼンスというふうなお話をいたしましたけれども、本来、二院制の立法過程を考えます上で非常に重要になりますのが、両院の間で法案が往復していく過程でその修正が図られたり、立法の質が高められたりすることでございます。よくシャトルシステムとかナベツトと、こういうふうには呼ばれるものでございます。従来、国会審議は見えていますと、やはりその部分が十分意識されていなかったのではないかと感じました。

それからもう一つは、審議の中で様々な質問等が行われることとなります。例えば、答弁の中で、法律の運用や解釈について重要な答弁が行われたり、あるいは法文の意味を限定するような答弁が行われたりというふうなこともございます。これは統制というふうに見ることもできますが、やはり立法の中にも行政の在り方を縛るような重要な視点を盛り込むことができる、そういう契機になるのではないかと、こんな感じがしております。

それから最後に、先ほどちょっとフランスの話をしていただいたのですが、なぜわざわざ評価ということが付け加わっているのかという、その背景について少し考えてみたいと思っております。大きくは二つの理由があるのだらうというふうに私自身は思っております。

一つは、どうしても議院内閣制の場合、多数派と少数派と、多数派の優位という構図が前面

に出てしまいますが、そうなりますとなかなか統制がうまく機能しない。しかし、評価というふうなことについては言え、やはり与野党が協力して行える部分が随分あるのではないかと、従来の統制とは違った形で国会が果たすべき役割というものがそこから生まれてくるのではないかと。多分こういう意識があるのではないかと。どうに考えても、

いま一つが、さきにも少し申しましたが、ガバメントというよりはそのガバメントの質の問題、やつぱりガバナンスの問題ですね。これをどう担保していくのかということが今日のいろんな意味で問われております。こういう話をしますと、どうしても専門合理性を持った機関が重要だという話になるのですけれども、しかし、その専門合理性というの、実はよく考えてみますと、いろいろ特殊利益と結び付いているところがございます。ですから、それを評価するということが必要になりますと、やはり政治の役割というものが求められてくる場所があるのではないかと、とりわけ国会、国会の役割というのが必要になってくるというふうなものが出てきたのかなというふうに考えているところでございます。

時間も参りましたので、話はこのぐらいにさせていただきます。足りない部分は後の質疑の中で補わせていただければと思います。どうもありがとうございます。

○会長(武見敬三君) ありがとうございます。

以上で参考人からの意見聴取は終わりました。これより参考人に対する質疑を行います。本日の質疑はあらかじめ質疑者を定めます。質疑及び答弁の際は、挙手の上、会長の指名を受けてから着席のまま御発言いただくようお願いいたします。

また、質疑者には、その都度答弁者を明示していただくようお願いいたします。

られますよう、答弁を含めた時間がお一人十五分以内となるよう御協力をいたします。それでは、質疑のある方は挙手を願います。堀井巖君。

堀井巖君 恐れ入ります。自由民主党の堀井巖でございます。

三人の参考人の方々には、それぞれ貴重な御所見を賜りまして誠にありがとうございます。時間が限られておりますので、早速質問をさせていただきます。

まず初めに、牧原参考人に質問をさせていただきます。これからの行政改革の方向性として、全面的な改革ではなく、課題に合わせて公共部門の諸機関が緩やかに連携していくべきという御指摘でございましたが、私も、拙い経験ではあります。公務員の世界に身を置いていた者として、また、僅かな期間ですが内閣官房で仕事をしていた者として、率直に共感をしながら伺ったところでございます。

御指摘ありましたように、内閣官房については少し強化をして、そして内閣府については少し見直すべきではないかという御意見がございました。私も、直感的には、内閣官房はある程度、副長官補、そして内閣官房副長官、官房長官へと続く意思決定が属している程度イメージができていたかなというところで、そこはそんなような感じが直感的にしておりますが、内閣府の方は、もちろん優秀な方がたくさんおられますけれども、多分、その意思決定の部分がちょっと外から見てもどんなふうになっているのか、若干私自身も見えにくかったところがございまして。更に言えば、恥ずかしながら、なかなか内閣官房と内閣府、じゃ、いろんな官僚の方が来られたときに、どちらの組織に属しているのかというの全員が明確に頭の中ではつきりとされる方もなかなか実はそんなに多くはないのではないかと。どうにか思いとっております。

私、直感的には、内閣官房はある程度、副長官補、そして内閣官房副長官、官房長官へと続く意思決定が属している程度イメージができていたかなというところで、そこはそんなような感じが直感的にしておりますが、内閣府の方は、もちろん優秀な方がたくさんおられますけれども、多分、その意思決定の部分がちょっと外から見てもどんなふうになっているのか、若干私自身も見えにくかったところがございまして。更に言えば、恥ずかしながら、なかなか内閣官房と内閣府、じゃ、いろんな官僚の方が来られたときに、どちらの組織に属しているのかというの全員が明確に頭の中ではつきりとされる方もなかなか実はそんなに多くはないのではないかと。どうにか思いとっております。

今、内閣府の在り方の見直しについても様々な部門で議論が始まっておりますけれども、いまだ、内閣官房はこういう点でこれから強化をしていくべきなんだと、そして内閣府はこういう点でもうちょっとスリム化を図るべきなんだという、その具体的などころについてお聞かせいただきたいと思います。

○参考人(牧原出君) なかなか具体的にというのはやや難しいところもありますが、内閣官房であり内閣府であり、もろもろの本部が非常に多数置かれて、そこで一定の調整、企画調整を行って行くというところの、この本部の在り方をやはりある程度見直し、各省でできるものは各省に落としていくということが一つ必要であろうと思えます。それから、内閣府がもろもろの非常に大きないろいろな戦略的な課題じゃないような調整事項を引き受けるかというのを、どうすれば各省で落としていくかということをやはり考えていくということが必要であろうと。

ただし、そうやっていくと、恐らく実際、二〇〇一年以降、内閣官房は非常に定員がずっと増えてきているわけですけれども、それをじゃ二〇〇一年以前のように二百名ぐらいの非常に小規模な内閣官房にスリム化していかないと、そうではないだろうと。そうした場合に、じゃ何が本来内閣官房でやるべきか。これはやはり官邸が決めることだと思えますけれども、そこをどう戦略的に限定するかというふうな、そういう仕切りが首相、官房長官を中心とした内閣の基本方針として必要ではないかと、そのように考えております。

○堀井巖君 ありがとうございます。
今の点に關しまして、もう一つ牧原参考人に關連して伺いたいですけれども、内閣官房を強化していく、そして官邸の中で一つ強力なリーダーシップの下に統一した意思決定を行われていくというところは非常に私も共感するところではあるんですけども、他方で、内閣の中はそれぞれの各省大臣、分担管理原則があつて、それぞれの大臣のところで意思決定というものが、それぞれ

してそれを内閣という閣議の場で、内閣の中でそこを調整していくという機能は、どの程度、そのバランスというふうなんでしょうか、そこに影響して行くのかこないのか、内閣官房がもつともっと大きくしていくかという点との関わりがどのようになつていくのかということについてちょっとお聞かせいただきたいと思います。

○参考人(牧原出君) やはり、ある例えは本部なり、本部を所管する担当大臣がおられるわけですが、けれども、やはり五年か十年ぐらいで一つ同じような機能を持った本部があればそれはやはり一旦見直していくというふうな、ある種の時限的に本部を見直していくということではないかと思えます。担当大臣は、実際上は内閣府だけではないかと。各省と兼任しているケースが多いわけですか、その場合は実は各省でできることも多い部分もあると思えますので、そういう形で仕切り直しをしていくということであると。

とするならば、特命担当大臣の権限で調整をするということもできるんですけど、現在の二〇〇一年以降の省庁編成では大臣の権限でも調整できるわけで、各省大臣の権限でも調整できますので、そこを恐らく特定の担当大臣の権限で調整するというところの方をむしろ實際上うまい具合に使うというふうなある種の慣行があつたのではないかと考えておられるんですけども、それを各省大臣の権限で認めていくとすると、当然、各省大臣の権限で調整するとすると、それを補佐するのは各省の官僚ということになりますので、そこがどうかつてのうちに、二〇〇一年以前のような、割と非常に割拠性が強いというかセクショナリズムが強いところではなくて、そこはある程度お互い理解し合いながら、デッドロックにならない形で機動的に合意を取っていくかという、そういう仕組みをつくるということだと考えております。

○堀井巖君 大変ありがとうございます。
次に、中島参考人にお伺いしたいと存じます。内閣人事局についてでございます。

今月の末頃にも立ち上がるのではないかと、今、法律が成立をしましてこれから内閣人事局が設置されていくこととなりますと、御指摘のように、やはり私自身も、せつかくできるもので、その効果がいかに発揮されるように、有効に機能するようにしていただくことが重要である。そのためにも、幾つか御指摘もありました。運用のルール、また、その運用方法をしつかりと定めておく、あるいはそういったことに留意しながら進めていくことが肝要ではないかというふうに思えます。どんな制度も必ず運用次第では副作用、予期せぬ影響も出たりすることもあろうかというふうに私も思うところでございます。

その観点で、日本の公務員制度、政治的な中立性の部分でありますとか、それに基づく身分保障でありますとか、非常にこれは大変、特色というよりもむしろ誇るべき様なすばらしい点は私あろうかと思えますけれども、今回、内閣人事局が発足するに当たりまして、元人事行政の中核にもおられた参考人とされまして、日本の公務員制度のどういふ点に、どういふ部分に留意をしながらこの内閣人事局の様々な取組を行っていくべきとお考えか、お伺いをしたいと存じます。

○参考人(中島忠能君) なかなか難しい話ですけれども、やはり日本のこれからの公務員制度というものを運用していくときに一番参考になるのがイギリスじゃないかというふうに思いますね。やっぱりイギリスの場合には政治の方も官僚の中立性というものを尊重している。そして、官僚も、政治の方で交代があつても、前の内閣に仕えたように、全く同じようにお仕えしていくという基本的な心構えがお互いにできておると。したがって、イギリスの場合には大臣規範というものも立派にできておると、公務員規範というものがそれぞれ守られていくと、やはり公務員として非常に公正な仕事もできる、政治の方も公務員の世界に対して必要以上な干渉はしないというところで、国民が安定的に良質なサービスを受けることができておるといふことでございませうので、アメリカの公務員の歴史といふものを読んでみますと、官職というのには選挙に勝た人間が自由にできるものだというふうな世界が、そういう世界、そういう期間が長く続いた世界をわけすけれども、そういう考え方というものをやっぱ政治の世界も推していただくと、官職といふものはあくまでも能力に基づいてとてかく就くことができるし、能力に基づいて昇進もできるしという、そういうような制度といふものが本當に確立して、政治の世界も行政の世界でもそれが浸透していくということが基本じゃないかと思えます。

○堀井巖君 ありがとうございます。
私も、自公政権から民主党政権に替わつたとき、あるいは民主党政権から自公政権にまた替わつたとき、両方公務員でございました。私の直感としては、日本の公務員は政治的な中立性があると。それからまた、試験で採用されて、よるべきところは、そういったもので自分自身の身分を保障していただいているということが前提にあつて、政権交代に際して政治に仕える身として非常に円滑に機能したんではないかというふうに、公務員の方にいたときには直感的にはそのように感じるところでございます。
今回、内閣人事局の議論があつた際に、官僚の方々の心配といへば、やっぱりこれは自分たちの力が落ちるとかそういう次元の話ではなくて、やっぱりそういった政治的な中立性を持つてきちんと行政執行していくという役割を担つてきたということが若干そうならなくなるのではないかと、政治の方の思いによつて人事が様々な形で動いてしまうのではないかと、そういう漠然とした不安ではなかつたのかなと、私はそのようなこともあつたのではないかと感じるところでございます。
そういった点をやはり私試して、一元管理を行つて、さらに日本の公務員、世界の公務員の

方々がより一層いい仕事ができるようにするためにも、今先ほど二点、ルー化すべきというふうにおっしゃられましたけれども、それ以外に、具体的にこの点には是非配慮すべきということがございましたら御所見を聞かせていただきたいと存じます。

○参考人(中島忠能君) 先ほど少し触れましたけれども、イギリスの大規模な大臣規程というものがありまして、大臣が守るべき規程というのがあります。そのときに我々がよく注意して読めと言われるのは、大臣の方から、いわゆる政治の方から公務員の中立性に反するようなことを要求されたときにごとを要求するのと、また、政治の方は、公務員に対してそういうことを要求しないというふうな規程というものをしっかり守れというふうなことが書いてございますから、かなりそれがイギリスの場合に双方に浸透してきていますから余り心配はしなくてもいいのかもしれないけれども、それでも、そのイギリスでも、やっぱりサッチャー政権というものが長く続いて、そしてかなり性格の強い総理でございましたので、サッチャー政権が退陣するときは何人かの幹部の官僚が官界から去ったというお話がございましたから、公務員としても政権が長く続くというふうなところにやっぱり傾いていくのかなというふうな気がしますから、公務員自身もきちんとした覚悟とあります。使命感といいますが、それを持って政治とお付き合いすべきだなというふうに思いますね。

○堀井藤君 済みません。只野参考人にもお伺いしたことがあったんですが、ちょっと私、時間の方がもうなくなっちゃいましたので、終わらせていただきます。

○会長(武見敏三君) では次に、風間君。○風間直樹君 民主党の風間直樹です。私から中島参考人にお尋ねをさせていたただきたいと思えます。

この調査会は、統治機構調査会という名前ですが、昨年の臨時国会から設置をされた調査会でありまして、この調査会の設置の経緯というものは、これは私の想像ですが、恐らく与党・自民党の中で、国会がねじれてもねじれなくても、やはり総理のリーダーシップというものをより強固にして、総理が考え、目指す政策というものをしっかり実行していくと、そのためには、行政、つまり内閣と国会においてどのような統治機構の改革を行つたらいいのかと、こういう問題意識があったんだろうと思っています。

私自身も民主党政権当時、ねじれ国会の中で総理のリーダーシップを強化する必要性を非常に強く感じておりましたので、この調査会の設置には大変その意義を感じまして、一人の委員として参加をさせていただいております。

今日で参考人をお招きしての質疑は最後であります。今回は議員間討議ということで、その後、武見調査会長が報告書をまとめて参議院本会議で報告をされるという流れになっていますが、実は私は、安倍総理の現在のリーダーシップを強化する上で一つだけ何かやれと言われたら何が望ましいかというふうな考えたとときに、それはもう、私はこれしかないかと思つておるんです。

それは、内閣府設置法の改正であります。ちよつとこの時間は中島参考人に、この内閣府設置法それから内閣法の規定についてお尋ねをしたいと思つておるんですが、御案内のように、この内閣府設置法が定められたのが平成十一年、ちよつと橋本内閣当時だと思つておるんですが、中央省庁の再編の中で内閣府が設置され、この設置法が定められたわけでありまして、民主党政権当時、私、この内閣府設置法と内閣法の条文を僕は個人的に一つ一つ検討したんですけれども、内閣府設置法も内閣法も、非常に総理のリーダーシップを強化するといふ意味からは問題がある条文だと思つておるんです。

具体的には、まず、内閣府という組織が平成十一年当時の中央省庁再編の目的とは裏腹に、総理

大臣を助ける組織としては全く位置付けられていないということ、同時に、総理大臣もほかの閣僚と同じく、単に事務を分担管理をする対象としかなる問題だと思つておるんです。では、内閣府といふ組織を事実上差配する、仕切るのには誰かといえば、この設置法で想定される、書かれておるのは官房長官でありまして、ですから、我が国の内閣においては、内閣府と内閣官房を仕切るのは法的には官房長官ということになっておるんだらうと思つておるんです。

当時の新聞報道も探してみましたが、この内閣府の設置に関わる経緯について踏み込んで分析している記事は皆無でありました。つまり、中央省庁改革において、総理大臣のリーダーシップの強化を意図しながらも、実は当時の驚きの巧妙な意図がそこにあつて、この内閣府といふ組織が私は総理のリーダーシップを強化するという意味からは事実上骨抜きにされたんじゃないかと、このように思つておるわけでありまして、これは内閣法においても同様だと思つておるんです。

中島参考人にお尋ねをしますが、このように設置法や内閣法が一貫して官僚による主導権を確保する構成になつておること、あるいは総理のリーダーシップを弱く留め置くという構成になつておること、この点について、長年の実務経験に照らして、もし何か御教示いただける点がありましたらお尋ねをしたいと思つておるんです。

それから二点目ですが、今日いただいたメモを拝見しますと、政省令委任の問題について御指摘がございまして、これ、まさに御指摘のとおり、現在国会では、法律は定めますが、その詳細についてはいわゆる政省令に委任している現状がございまして、ほとんど我々国会議員も、具体的に、法律成立以降、政省令が何のように規定をされ、それが実施に移されているか、そこまでフォローしている議員は数少ないんだらうと思つておるんです。これは大きな問題でありまして、やはり今後

は、委任立法の統制を通して国会が行政の統制をしなければならぬと私は感じておる。現在は、国会は法律の執行の監視を通して行政の統制を行つておるわけでありまして、政令が勝手に作られて勝手に執行されておる、こういう現状もありませんので、議会拒否権といふ概念を導入することによつてこれを正していく必要があるのではないかと感じておるところであります。この委任立法の問題について御所見を伺えればと思つておるんです。

以上です。

○参考人(中島忠能君) 二点御質問があつたと思つておるんです。

第一点目の総理のリーダーシップということに關連して、官僚は巧妙にかく骨抜きにしたんじゃないかという話がありました。私もそれをよく考えて勉強いたしました。

結局、今の憲法というのは明治憲法からずっとつながつておるわけだけれども、明治憲法もそうだけれども、今の憲法も総理大臣といふのは余り地位が高くないです。ところが違つて、と、各大臣の任免権を持つておるといふと、それ以外には明治憲法のときの総理と余り違つていない。

特に憲法で、行政権は内閣総理大臣に属すると書かず、内閣に属するといふふうに書いてあるものですから、その内閣に属する行政権を運営するときに、総理大臣は、やっぱり同輩中の首席という立場しか憲法上位置付けられていないのですから、余り各大臣に対してリーダーシップを発揮できていないんじゃないかと。

といふんですが、憲法の規定をよくよく読んでいただくと、総理大臣も国務大臣だといふ書き方があるんです。よく読むと、だから、国務大臣にしてみれば、まあそんなことに意識している国務大臣はいないと思つておるんですが、総理大臣も国務大臣だといふようなことを意識している人がいないとも限らない。だから、総理大臣自身も反対にそんなに各大臣に対してリー