

民主党の政策決定システム

浜谷 惇

生活経済政策研究所客員研究員

1 政策部門の位置

衆議院総選挙の結果をうけた各政党は、むこう4年間の任期を射程に入れて選挙公約の具体化を競い合うことになる。民主党は、127の議席を獲得し野党第一党として、自民主党をはじめとする連立与党と対峙して、選挙戦でかかげた「民主党の15の挑戦と110の提案」で示した政策の優位性を展開していくものと思われる。

民主党では、衆参の議員を中心とする「一議員一立法案」と呼ばれるなど、政策活動の重視によってこれまでにみられなかった議員個々のアイデアや意欲が発揮されているといわれている。しかし、当然のこととして、政策が具体化されればされるほど、議員個々の提案する政策をめぐって発せられる意見には相違も出てくる。それが民主党の「基本理念」や「基本政策」に関係してくる内容を含んでいるというものであれば、調整は難航することにもなる。

そこでもう一つの関心は、立案される政策の内容もさることながら、政策立案・調整・決定がどのような仕組みのなかで行われているかということになる。見方を変えていえば、政策立案・調整・決定システムが納得されるものであれば、そこから生まれる政策はもっと理解されやすい関係になるのではないか。こうした問題意識で以下、民主党の「政策決定システム」に焦点をあてレポートしてみることにした。

党運営の両輪に党務と政務

民主党は1998年4月に誕生したまだ若い政党である。1993年の細川連立政権を前後して始まった政党の離合集散がくりかえされるなか、自民主党に代わる政権政党をめざして、(旧)民主党と新党友愛、民政連の4党が結集したものである。民主党が多様な価値観を持つ人たちによってつくられていることから、結集の軸とする「私たちの基本理念—自由で安心な社会の実現をめざして—」と「基本政策」の重みは当然のこととしても、同様にこれらを具体化する党運営のあり方が非常に重要な意味を持っている。

民主党の運営面をみると、党務部門と政務部門の責任を明確にした執行体制がとられてきているところに、その特徴をみつけることができる。民主党の諸機関を機構図的に記すと、最高議決機関である「民主党全国大会」があり、日常的には「常任幹事会」が、党運営のセンターとしてすべてにわたって責任を担う体制にある。しかし常任幹事会は、日常の党運営を効果的にすすめるため、衆参国会議員を中心とする政策活動を担う部門を政務部門の最終合意決定機関である政務役員会に権限を委譲している。つまり、常任幹事会が責任を担う党務部門と、政務役員会が責任を担う政務部門の二つを軸にして運営されていることになる。

党務部門には、選挙対策委員会、総合選挙対策本部、NPO委員会、組織委員会、団体委員会、国民運動委員会、広報委員会、国際交流委員会、男女共同参画委員会——の9つの委員会と1つの本

部、さらに——企画局長、総務局長、経理局長、財務局長、遊説局長——の5つの局がある。このほかに、中央代表選挙管理委員会、会計監査、倫理委員会がおかれている。

2 NC中心のシステム

政策部門の中核に位置するのはNC（ネクスト・キャビネット）である。NCは、政策決定の権限とマネージ機能を実質的に有する機関として存在している。実質的といったのは、政策部門の最終合意決定機関としては政務役員会が存在しているという意味である。このNCの下に、政策部門の各機関が形成されている（図「民主党の政策決定システム」を参照）。

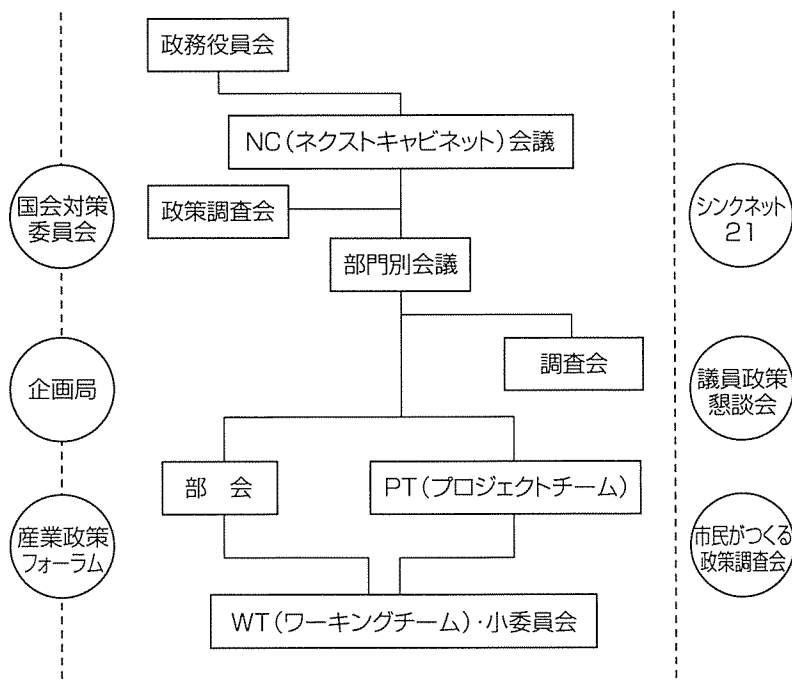
部門別会議は、12のNC大臣がそれぞれ担当す

る部門ごとの幹部会議と位置づけられる。同会議の下には、部会とPT（プロジェクト・チーム）が設置され、さらにそれらの下に必要に応じてWT（ワーキング・チーム）と小委員会が置かれることもある。以上が政策部門のラインとしての機関ということになる。

政策調査会の位置づけは、政調会長のほか政調会長代理、副会長がNCの官房担当を担い、政調スタッフはラインの各機関を中心とする事務局を担当している。一方に政策調査会が存在し、またNCが存在することから政策部門の「二本立て」と思われがちであるが、政調会長がNCの官房長と党を代表する政策担当責任者を兼務するかたちをとることによって「一本」に整理された運営がはかられているという。

特徴的なのは、NCの中に国会対策委員長が入っていることであり、NCが単に政策形成のみならず、野党として政策実現の場でもある議会活動

図 民主党の政策決定システム



を視野に入れている点である。これらラインとしての機関とは異なるものとして調査会が設置されている。また、党務部門の企画局、組織局のなかに設置された産業政策フォーラムがある。このほかに、党組織とは別に民主党の政策活動を支えるものとして、シンクネット21、市民がつくる政策調査会、議員政策懇談会がある。

つぎにこれら政務部門の各セクションの役割を簡単にみていくことにする。

政務役員会

政務役員会は、常任幹事会から権限を委譲された党としての最終合意決定機関である。構成は、NC首相（鳩山由起夫代表）をはじめNC閣僚と、党務部門から副代表、幹事長（羽田孜氏）、参議院議員会長、参議院幹事長、参議院国会対策委員長の24人からなる（代表の鳩山由起夫、副代表の横路孝弘、政調会長の菅直人、国会対策委員長の川端達夫の各氏はNCと兼務）。案件の処理についてみると、ほとんどすべてをNCに任せていることから、政務役員会自体が決するような案件はほとんどなく、現実の運営はNCからの報告を了承するかたちになっているという。また、政務役員会は政権与党的に言えば「政府・与党連絡会議」にあたる位置づけになる。開催は随時。

NC会議

NC（ネクスト・キャビネット）会議は「閣議」として、閣法や議員立法の審査など民主党の政策にかかわるすべての案件を「閣議合意」することによって実質的に党の政策決定機関として機能している。構成は、首相（鳩山由起夫代表）、官房長官に（菅直人政調会長）、無任所大臣に国会対策委員長（川端達夫氏）、外交・安保担当大臣（伊藤英成氏）、予算・決算大臣（横路孝弘氏）、財政・金融担当大臣（岡田克也氏）、消費者・産業担当大臣（足立良平氏）、社会資本整備担当大臣（前原誠司氏）、雇用・社会保障担当大臣（今井澄氏）、

分権・政治・行政改革担当大臣（松本龍氏）、環境・農水担当大臣（佐藤謙一郎氏）、教育・科学技術担当大臣（松沢成文氏）、情報・通信担当大臣（小沢鋭仁氏）、司法担当大臣（江田五月氏）、男女共同参画・人権・総務担当大臣（千葉景子氏）の15人から成る。担当をまたがる課題については官房が責任大臣を決める。閣僚の担当、名称、数などは省庁再編を先取りしたものといわれている。また、閣議には政調会長代理、党務担当の企画局長、国会対策委員長代理が官房副長官格として陪席することになっている。

その他に、複数の担当大臣にまたがるテーマにもとづいて迅速に議論する場として、NC協議会が必要に応じて開催される。NC協議会は、官房長官（政調会長）と関係する担当大臣で構成しており、さらに政調役員やNCスタッフ、国対担当者、企画局担当者などの実務者が参加している。これは、いわば政府の「関係閣僚会議」に該当するものといえよう。

なお、NC会議（閣議）はどんな案件をどんなふう処理しているのか、2000年4月27日の会議を例にとりあげてみよう。冒頭に鳩山首相（代表）があいさつ。協議事項では、民主党が政策立案にとりくむ「税制改革の基本構想」「社会保障ビジョン」「住民投票制度」「自賠償PT報告」「科学技術評価法」がとりあげられ処理された後、民主党が立法化にとりくんだ「公共事業コントロール法案」など6法案と、政府提出（閣法）の7法案が審査されている。また、政策立案作業の中間報告3件、談話等の経過報告、国会活動経過報告など5件が了承されている。NC会議の開催は週2回（定例日は火曜日、木曜日）。

部門別会議

NC担当大臣をそれぞれの責任者とし、この下に関係する副大臣（部会長）、衆参常任委員会および特別委員会の理事、関係部会所属議員がくわわった12の部門別会議が設置されている。通常

ここで部門ごとにかかわる政策開発のアイデア、調整・合意がはかられる政策戦略の場として位置づけられている。部門別会議と部会を記すと次のとおり。外交・安保部門会議（外務部会、安保部会、沖北部会）、予算・決算部門会議（予算部会、決算行政監視部会）、財政・金融部門会議（大蔵部会）、消費者・産業部門会議（商工部会、消費者問題部会、石炭部会）、社会資本整備部門会議（運輸部会、建設部会、災害対策部会）、雇用・社会保障部門会議（厚生部会、労働部会）、地方分権・政治・行政改革部門会議（地方行政部会、政治改革部会、国会移転部会。行革部会は衆参に設置されていた特別委員会が廃止されたため、現在部会も廃止となっている。）、環境・農水部門会議（農水部会、環境部会）、教育・科学技術部門会議（文教部会、科学技術部会）、情報・通信部門会議（郵政部会）、司法部門会議（法務部会）、男女共同参画・人権・総務部門会議（総務部会、青少年問題部会）。開催は随時。

部会

衆参の常任委員会・特別委員会に対応するかたちで25の部会が設置されている（部会は前述の部門別会議の項を参照）。部会は、政府（与党）提出の閣法にたいする問題点の解明、質疑の論点、修正等による対応と、民主党による議員立法の立案を主な役割としている。部会の構成は、衆参の常任委員会委員（特別委員会委員）と希望する衆参議員（1議員3つの部会までを原則とする）から成っている。開催は、定例または随時。国会開会中は週1回開催する部会が多い。

PT・WT

PT（プロジェクト・チーム）は、部会をまたがる課題に取り組むために設置される。設置にあたってはNCの了承を必要とする。先の通常国会を通して、警察改革PTや防衛庁不祥事PT、住民投票制度法制化PT、情報バリアフリーPT、子ども虐

待防止対策法案作成PTなど60を超えるPTが政府案（閣法）にたいする対案づくり、あるいは民主党独自案としての立法化にとりくんでいる。設置は時限的なものである。PTの作業経過については、随時NCから中間報告、報告が求められる。開催は随時。週に10回開催したPTもある。

WT（ワーキング・チーム）は、政府提案の閣法にたいする国会審議、国会戦術の調整を必要とする場合などに部会、あるいはPTの下に時限的に設置される。労働者保護WTなど数は多くない。開催は随時。

調査会

調査会として現在、憲法調査会、税制調査会、社会保障調査会、経済・財政調査会、男女共同参画調査会、安全保障調査会、人権政策調査会の7つが設置されている。憲法調査会は代表の下に設置され、他の6つはそれぞれが関係する部門別会議の下に置かれている。設置目的は、中長期を展望する政策ビジョンの策定にあり、部会やPTの位置づけとは異なる。ただ、税制調査会のように政府税調や自民党税調に対抗するものとして機敏に政策対応するものもある。開催は随時。

政策調査会

政策調査会には、政策調査会長と会長代理1人、副会長4人がいるが政策調査会独自の活動は行われていない。政策活動はすべてNCの官房に一元化して行われている。また、政策調査会の事務局スタッフ約20人は、NC会議、部門別会議、部会等を担当している。

党務部門からの政策サポート

企画局は政策部門の一つの重要セクションを担っている。今回の総選挙政策である「民主党の15の挑戦と110の提案」をとりまとめたのは企画局である。

また、組織局の下に置かれた産業政策フォーラムは、労組と学者・専門家、文化人等が参加するもの

で、雇用や産業構造問題などの政策課題をとりあげ、政務部門の政策立案に反映させている。この他に有志議員が自主的につくる産別・議員懇談会がある。

党外からの政策サポート

民主党の組織とは直接関係ないものの、民主党の政策活動を強力にサポートしているのが、シンクネット21と市民がつくる政策調査会（市民政調）である。

シンクネット21は、経済学者の宇沢弘文氏を所長とするシンクタンクで1999年5月に発足して、現在、中長期を展望した環境政策、教育改革、金融改革の調査研究にとりくんでいる。

また、市民政調は市民自身による独立した組織として、問題解決のための提言や法案づくりをめざした活動をつづけ、政治参加のバリアフリーにむけた公選法改正（選挙活動における手話通訳の位置づけ）や児童虐待防止等体制整備法などとして成果をあげている。民主党は、議員有志による「民主党・市民政策懇談会」をつくり、市民政調と共同事務局を担うなど共働して政策づくりを展開している。

3 政策の立案・調整・決定の課題

民主党の政策立案・調整・決定のシステムと運営はこれまでにみてきたとおり、NCに権限と責任を集中しているところにその特徴をみつけることができる。NCでの発言は、原則として大臣のみとされており、当然のこととして大臣の説明能力がきびしく問われることになる。議案のさし戻しや再提案を余儀なくされる例もままあるという。担当や専門領域を超えて、また当選回数や年齢、キャリアを超えて政策論として異を唱えることが当たり前のこととして、自由闊達に議論の行われる「文化」が定着しつつあるという。

民主党は若い政党である。総選挙の結果は、衆

議院議員127人のうち当選1回が30%を超え、当選1～3回を合わせると70%強を占めるほどである。新しい政党づくりとそのあり方を模索する民主党は、予想を超える世代交代と議員交代によって、これまで党運営で気にかけてきた旧社民系、旧民社系、旧さきがけ系、旧民政系といったバランスは小さなものになっていくに違いない。

しかし、他方では、トップダウン方式による政策決定にとまどいもみられるようである。先の総選挙政策がNCではなく、企画局でとりまとめられたという事例にもみられるとおり、民主党の政策立案・調整・決定システムには、まだまだ多くの課題が内包されている。機能分化のどこに問題があるのか、自らが決めた政策に全幅の信頼をもう一つ寄せられないとするならどこを改善すればいいのか、以下これら課題がどこにあるのか4点にしばって述べることにしたい。

急がれる4つの課題

第1点は、政策に関する意思決定システムをNCに、名実ともに「一本化」した運営にとりくむ必要がある。総選挙政策をとりまとめた企画局の位置づけにも不明確さがある。NCと政策調査会による<二重システム>、さらに企画局のくわわったく<三重システム>によるシステムの使い分けをしていると、結果として国民の支持を失っていくことになろう。NCの権限と責任で政策合意がはかられるべきであって、仮に党内議論が分かれており、それが無理であると判断するなら、トップダウン方式によって首相（代表）、官房長（政調会長）、あるいは担当大臣の責任で政策見解を明確にしていくなかで運営が求められているのではなかろうか。NCを党内外に定着させる意味からも、代表はNCの「組閣メンバー」を大会に報告し、大会承認事項にすることも一考に値する課題であろう。

第2点は、議員の政策活動と民主党として政策の立案・調整・決定システムの相互関係を再構築し、議員の「位置」についての共通認識を明確に

させる必要がある。民主党が若い党であり、これまでの政党とはまったく異なった新しい政党をめざしていることはよく知られるとおりである。民主党の議員の政策活動が他の政党の政策活動に比べて課題のとりあげ方、問題解決にむけた政策提起によって注目され、議員の政策活動がどの政党よりも自由闊達に行われていることもそのとおりであろう。しかし、それら政策を議員個々が民主党の政策として堅く確信しているかといえ、かならずしもそうとはいえない面がある。

民主党には、各議員が自由に活動していれば、やがて最適（理想）とする政党ができあがるという、いま流行の市場万能論を模倣したような議員と党との関係をイメージする考え方もあれば、かつて経験した政党のあり方を参考にした党と議員との関係をよしとする考え方もあるようにみうけられる。民主党として政策の継続性、方針転換を説明しきれぬ新しいシステムとルールを築く段階にあるとはいってみても、相当意識的にとりくまないうかがり党への求心性はあがってこないだろう。そのことは、ある意味で理念や基本政策をどうとりまとめるかという以上に重要な課題である。

第3点は、政策立案にあたって党内外の多様な意見、要望を聞くことにもっと大胆になってよいのではないか。政策立案には、一つとして党が掲げる理念や基本政策の先見性を具体化していくものと、二つとして国民の多様なニーズを具体化するものがあるとする分類もできるが、要はどれだけ質の高い政策論議が交わされたかということになる。意見は異なっても「納得できる」関係をつくる努力が期待されている。それには、党外からの政策サポートである市民政調やシンクネット21に期待することを当然としつつも、民主党を支持する市民や市民団体、企業、労組などと率直な政策論議の場が積極的に求められよう。

また、民主党地方組織との政策調整のあり方は重要な課題である。民主党には、他の政党が持っているような支持団体や課題にたいする「〇〇対

策特別委員会」といったものがない。そのことは、民主党がどこからも影響を受けない、受けたくないという姿勢を示す意味では重要なことに違いないが、しかしそのことが政策論議の場を狭めてしまっているという面も否定できない。論議の場を設けないことではなく、政策論議の中身をこそオープンにすることが望まれているのであって、もっと大胆なシステムの位置づけと運営をはかってみる必要があるように思える。

第4点は、政策担当事務局スタッフの拡充強化にとりくむことが必要不可欠である。民主党は、政党・議会と各省庁（官僚）のこれまでの関係を抜本的に改革し、政党・議会が主導する政策決定のあたらしい関係をつくりあげるとしている。それだけに議員の政策活動をサポートする自前の事務局スタッフの強化はなによりも急がれるべき課題であろう。日本最大のシンクタンクといわれる霞ヶ関を相手にするという政策立案体制づくりについて、少なくとも事の重大性にたいする自覚と認識が伝わってこないはいったいどうしたことだろうか。

また、政策づくりにおける事務局スタッフと議員の役割分担を明確にしていくことも必要になってくるだろう。事務局スタッフが議員の政策活動をサポートするものではあっても、それが議員の「下」に位置するというものではなからう。議員としての政治判断・決断は当然のこととして、政策立案作業においては、少なくとも事務局スタッフとは協働の関係にある点に認識が求められよう。もちろん、事務局スタッフの課題には、数の問題とともに質の問題が問われる。事務局スタッフには、いくつかの専門分野をこなし、かつ、議員が行う政策の総合調整・判断する際の論点、選択肢についてのサポートが求められる。前述の「協働の関係の認識」は優秀な人材を集めるためにも欠くことのできない事柄である。政策秘書の問題についても同様のことがいえるし、政策秘書をもっと政策事務局スタッフとして活用していくことが考えられてよい課題としてある。（はまたに あつし）