

20130518 現代政治戦略研究会議事録

「ニッポンの变え方おしえます ～実践的な政策の作り方セミナー～」

日 時：2013年5月18日（土）15:00-17:50

場 所：東京・竹橋 ちよだプラットフォームスクウェア

発表者：黒澤善行氏（政策工房 主任研究員）

参加者：参加者 15人（発表者除く）

（財務コンサルタント、会社経営者、会社員、公務員、大学教員、大学院生、大学生、NPO法人理事長、行政書士・司法書士など）

目次

1. 立法のどこに問題があるか？
2. 立法過程はどうなっているのか？
3. 立法過程に必要なスキルは何か？

発表

1. 立法のどこに問題があるか？

政策環境の日米の差。米国には政策人材のリボルビング・ドアがあるが日本にはない。日本では基本的に政治家と官僚以外は決定過程、執行過程に関われない。何が必要か？ どう感知できるか？ 政党での政策形成過程にいかにか民間がコミットできるか？

2. 立法過程はどうなっているのか？

憲法上、国会が立法権を握っている。が、実際には握れていない。

政策の実施には、「財源」と「一定の法的根拠（＝法令）」が必要。手続きとして国会の審議・採決を経なくてはならない。

これが大前提となる。政策実施に「法的根拠」を必要とするか否かが、民間でのプロセスと大きく違う点。

官僚によるボトムアップで調整されていく「政府提出法案」が主流になっている。

（1）官僚主導の3つの源泉

① 予算編成

財務省主計局による強い影響力

②政府提出法案の企画立案

官僚が様々な調整作業を含む。想定問答も作成

③法規上の行政命令、法規の性質を持たない行政規則の制定

細かい運用上のルール規定を定めることができる。行政独自に定めることのできる

分野なので立法は関われない

法令委任により行政命令（さらに行政規則）にて国民の権利義務を縛ることができる

(2) 内閣提出法案の立法プロセス

①省庁の課内での問題提起から始まる

原案についてはほぼ非開示。一般国民は、原案がまとまって省内外の調整が終わらない限り、
どういった案件が検討され、どういう内容でとりまとめられているのかについてほとんど知
ることができない。諮問機関への諮問、パブリック・コメント、閣議決定・国会提出など
の段階になって、はじめてアクセスできる程度。

②各府省との折衝

③内閣法制局（政府提出法案の立案プロセスにおける法の番人）の下審査

④審議会の諮問

官僚に都合の悪い発言は不規則発言として議事録からはずされる。

官僚により審議会日程も掌握されている。都合の悪い発言をさせないために出席できない
日程を組むこともある。

※パブリック・コメント

政策形成にいかに活用されたかは公表されていない。政策過程に影響力はほとんどないと
考えてよい。

⑤与党審査

与党議員への根回し（官僚による籠絡）。

総理、政務三役との面会時間は1回数分～15分程度。国会議員の場合、役職によって1
5～30分程度。複数名による面会となれば、話す1人あたり時間はより限られる。いかに
ポイントを短時間で伝えるかという能力が必要（「説明資料」ポンチ絵／視覚、感覚に訴
えるなど）。

官僚は国会議員の付き合いのある業界団体、性格などのパーソナル情報を知っている、収
集している（御用聞きにて国会議員の信用を得ている）。国会議員は官僚が自分のことをよ
くわかっていると錯覚してしまう。

国会議員らが誤解・錯覚しやすいような仕掛けを組み込む。「数字」と「具体例」の組み合
わせなどでレトリックを駆使する。国会議員は（さらに政策秘書も）官僚から提示された
資料の精査・検証をしていないことが多い。

官僚には国会議員を冷静にさせない交渉術もある。あえて複数の選択肢を用意するが、都
合の良い結論へ誘導するというテクニックも使う。

「紙爆弾」。わざと大量の資料を時間制約の中で国会議員に渡す。資料を読む時間を与えない。

「レクチャー」。どういうタイミングでアポを入れることも計算されている。
あえて国会議員の忙しい時期を狙う。デッドライン直前を狙う。考える時間を与えない。
落ち着かない環境をあえて作る。1対多の状況を作る。
国会議員の性格や関心事に合わせたレクチャーを行う。

「陽動作戦」。A案とB案を提示して、あえてB案を長く話す。本命のA案は話す時間を短くする。

国会議員間の感情のずれを見付けて、結束に亀裂を入れる行為をする。
国会議員の損失リスクをつく（さらっと恫喝まがいのこと言う）。
交渉のプロセスにて第三者（与党の有力者、関係国など）を登場させることで圧力をかける。

与党審査ではマスコミに注目されているような部会でないと国会議員は出席しない。様々な部会が同時並行で行われていることが多く、議員は、発言・提起することに主眼を置いて出席する部会を選択、部会をハシゴする。
このため、主要メンバー以外で部会での議論に加わっているのは、検討事案に注文をつけたり、反対表明したりする議員たちがほとんどで、あとは勉強目的の新人議員。
官僚は関連する部会に陪席し、与党議員の発言を逐一メモ、議員に組織的な根回しを展開する。
また、メディアを活用した世論誘導や野党への情報リークなども行ったりする。

⑥閣議決定／国会提出後

官僚は、国会質疑に先立って質問取りを行う。
官僚に質問取りの備忘録を任せる国会議員もいる。質問を官僚にオーダーする国会議員もいる。官僚にとって不都合な質問を取り下げる代わりに別のネタを提供してもらう国会議員もいる。
うわべだけかたちだけの質疑応答になる。官僚の思い通りになってしまう。

上記のようなことが日常になっている。
政治報道のほとんどは政局や注目政策の駆け引きなどで、どのような政策が検討・立案され、どう決定し、国会でどのように審議されているのか、フローで伝えていない。また、官僚がどのように影響力を行使しているのかも、理解されていない。

(3) 議員提出法案の立法プロセス

この立法過程はシンプル。提案者の国会議員らを中心に作業を進め、議院法制局が法案作成のサポート。不安感を抱く国会議員らが政策コンサルティング会社や専門家などにサポートを依頼したりすることもある。

役所内で立案が進められ、ボトムアップで調整していくため、責任の所在が不明確となりがちな政府提出法案に対し、議員立法は比較的オープンで、責任の所在も明確。記者が国会議員に同行取材しており、部会の議論に聞き耳を立てて取材している。また、国会議員、秘書、党職員から情報漏れしやすい（自慢話などが好きな人、手柄目当てにアピールする人、批判的なコメントを出して潰そうとする人など様々）。

1998年、金融国会あたりから議員立法件数が増えていった。

近年、野党は、これまでのパフォーマンスのための議員立法としてではなく、ねじれ国会の常態化を念頭に与党との政策協議を前提した対案提示のための議員立法が増えている。

ただし、現在の与野党協議は国会外の密室談合的なかたちで行われており、時間もかかる。与野党合意に至った場合、委員長提案の議員立法として国会提出されている。

(4) 政策専門家は政策形成・立法にどう係わるか

①政策専門家とは

政策活動の最も重要な資本は、「人材」。政策専門家は特定分野の専門知識を有し、政策活動に従事するものをいう（Idea Maker）。

主な供給源は、元官僚、政策秘書経験者、シンクタンク研究員、コンサルタント、学者・評論家、士業資格保持者、プレス出身者などである。日本において供給源がないわけではない。

②政策プロデューサーの重要性

政策専門家が、自らの知名度を活かして個人プレーで政策諸活動に取り組む場合もあるが、個人プレーで果たせることには限りがある。

政策形成に影響力を与えるためには、一定程度の組織力も必要。そのためには、様々な政策資源（専門人材、活動資金など）を調達し、事業化することのできる「政策起業家」、「政策プロデューサー」（Idea Brokers）が重要となる。

しかし、日本においては政策プロデューサー、率先して事態を収束するためにインセンティブをとる者が不足している。

③政策専門家＝政（まつりごと）の策士（戦略家、補佐役・参謀、フォロワー）

たとえば、古代中国であれば春秋戦国時代の縦横家など「説客（ぜいかく）」と呼ばれる人たちがこれにあたる。権謀術数渦巻くなかで政治リスクを背負いながら、「知力」などを武器に、「強か」かつ「しなやか」に生きることが重要。

日本のシンクタンク研究員の多くはサラリーマンで、組織によって守られすぎている面がある。米国では、在籍する組織から毎月給与をもらうかたちではなく、自ら調達してきたプロジェクト予算の一部を人件費として確保、そのなかでやりくりしている政策専門家も多い。

ホワイト氏（ルーズベルト米大統領首席補佐官）の言葉。「匿名の情熱」（名声を求めることが目的ではない、自分の価値観に基づき実現できたというカタチが欲しい）

政治家というリーダーと政策専門家というフォロワーの関係が必要

④政策専門家が関与・取り込むことが可能な代表例

・立法機関

政策提言ペーパーの作成サポート（議員への手渡しが必要。直接の説明が必要）。

ロビイング業務（憲法で保障されている「国民の請願権」が根拠）。

マニフェストの作成サポート。

私的ブレーンとしてのアドバイス。

予算については政党本部から委託を受けるという方法もある。

議員会館内でのプレス発表会（メディアに取り上げられやすいといえる）。

国会議員向けの政策勉強会・懇親会等のセッティング（高級感があると国会議員に大切にされる。国会議員との関係構築を行うことができる）。

議会質問等のサポート。

・行政機関

こちらも請願、政策提言、陳情、ロビイング、調査資料・政策情報等の提供を行うことができる。

3. 立法過程に必要なスキルは何か？

①政策専門家と政策プロデューサーに求められる能力・スキル

・政策専門家と政策プロデューサーにきっちり分けられるわけではない。政策プロデューサーには政策専門家の素養プラスアルファの能力が必要。

・政策づくりだけでなく、現行法体系に沿った提言を上滑りの政策論争、政策提言が多い。

実践的な政策提言にあたっては、マクロ、金融、外交・安全保障などを除き、政策を可視化する「法令」が重要。その政策課題が法改正・新法制定が必要か、行政命令・行政規則の改定で済むのかを把握すべき。

特に、日本の規制問題は、行政命令や行政規則でがんじがらめになっている。どこがネックになっているか把握することが大切。

また、国政レベルなのか地方自治レベルなのか。地方でも、法令の枠を超えて条例を制定できない。地方での条例制定でも憲法・法令との関係など、建てつけをしっかりと整理しておくべき。

- ・文章表現力、図解力、コミュニケーション力、人的ネットワーク構築力が必要になる。
- ・プロジェクトの立ち上げ・運用
プロデュース力が必要。プロジェクトの立ち上げにはタイミングをはかることが必要。このためには直感力と決断力、そして、優先順位付けを行うことが必要となる。また、商品開発力も必要。
- ・ロビイング
主要プレーヤーの把握が必要。
官僚と同等のテクニック、あるいはそれ以上の交渉力を持つことが必要（官僚との競争となる）。政策当事者などとのパイプも必要（スケジュールを握っている事務員も含まれる）。
- ・世論形成
各種メディアとのチャンネルと発信力が必要。プレス発表のノウハウが必要。
- ・国会議員はいつでも動くかがわからない
一人でやっているには身体が持たない。チームで活動することが必要となる。
- ・重要な情報はネットに出ていないことが多い
人的ネットワークを駆使して一次情報を収集しなくてはならない。

まとめ

- ①少なくとも立法過程、主要プレーヤーが誰なのかについての把握が必要となる。実際の事案が現状どうなっているか、その目を養っていただきたい。
- ②どう立法者に届けるか、交渉術を含めたスキルが必要となる。
- ③実現したいものがあれば自ら行動に移すことが必要となる。

以上