

## 『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』（概要）

国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会報告

2009年9月の劇的な政権交代から丸4年がたった。民主党を中心とする政権は3年3ヵ月で幕を閉じ、再び自民政権に戻った。民主党政権は何に成功し、何に失敗したのか。政権交代によって、何が変わり、何が変わらなかったのか。今後の政治を展望するうえで、この3年3ヵ月をふりかえり検証する意義は大きい。

連合総研では、2009年10月、「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」（主査：伊藤光利・関西大学教授）を設置した。同委員会で

は、旧来の自民政権と民主党を中心とする新たな政権とを比較して、政策の理念、内容および政策形成プロセスがどのように変化したのかを、労働、社会保障、予算・税制、地方分権の4分野について検討してきた。検討にあたっては、この間の政策決定プロセスに深く関わられた当事者の方々へのインタビューを行った。本報告書はその研究結果をまとめたものである。ここでは本報告書の各章の要旨を紹介する。

## 第1章 民主党政権の挑戦と挫折

伊藤 光利（関西大学教授）

第1章は、民主党政権が何に挑戦し、なぜ失敗したのかを、「リベラルな政権の維持」の基準に照らして検証する。とりわけ、民主党には「官僚主導から政治主導へ」という統治システムの変化を実現するのに不可欠な制度変化についての深い理解が欠如していたこと、また自民党の一党優位制の下では、結果として党の凝集性を損ねるような野党間の合併への誘因が常に存在したことなど、民主党による「リベラルな政権の維持」の失敗の背後にあるとくに制度的および構造的メカニズムに焦点をあてて分析する。

政権交代後の政権運営だけに失敗の原因があるわけではない。マスメディアなどによる「マニフェスト検証」のような「日本型の硬直的マニフェスト政治」という枠をはめる限り、民主党政権の失敗は運命づけられていた。もっとも戦略的に対応すれば、こうした「硬直的マニフェスト政治」を乗り切る道がきわめて狭いとはいえ見出せたかもしれない。しかし、民主党は全く逆の道を進み、2007年以降、小沢代表はそれまでの比較的慎重なマニフェスト作りを一変させ、マニフェストを「過大」にし、財源についての懸念を論理として排除した。「小沢」という問題は、政権交代後も「政治とカネ」問題で民主党政権の重い負担となり、また党内の恒常的反対派として、党組織のガバナンスの欠如を印象づけ、民主党政権の信用を失墜させる一つの大きな要因となった。

「リベラルな政権の維持」への挑戦に内在する問題を検証するには、民主党政権が後退する以前の鳩山政権が最も適している。マニフェストの実現という目標を脇に置けば、適切な政官関係の構築の失敗と、普天間基地移設問題に対する首相・官邸の失敗が重要である。民主党は、官僚を排除した空間を埋めるべき実質を持っておらず、混乱を招いた。

さらに民主党に大きく欠如していたのは、制度とは何か、制度転換とは何かについての深い理解であった。この理解が不足していたために、鳩山政権は、戦略があいまいなまま一挙に戦線を広げ混迷した。鳩山政権は慎重にかつ着実に「漸進的変容」を目指すべきだった。

もう一つの大きな失敗は、普天間基地移設問題に対する鳩山首相と官邸の対応である。首相の「暴走」を制御するには、少なくとも信頼できる指導者を選ぶとともに、首相本人の深い思慮と、首相の信任の厚い献身的で有能な少数からなる補佐態勢を組むことが求められる。

菅政権では、衆参ねじれ国会状態となり、民主党政権は野党から大きな譲歩を迫られ、他方で党内反対派は「マニフェスト遵守」「消費増税反対」で首相・執行部に対する批判を続ける構図が常態となった。これを打開する一つの方法として「三党合意」が一定程度評価され、合意型民主政治に活路を求める議論も盛んになった。自民・公明政権が登場して、しばらくは下火になっても、合意型モデルの模索は続けるべきであろう。

菅政権、とくに野田政権で顕著になったのは、権威的決定のための党内手続きの問題である。民主党政権では

「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」の最終とりまとめとして刊行した報告書『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』の概要を紹介する。

【文責：連合総研事務局】

内閣ごとに意思決定システムを改変したが、安定せずに試行錯誤を続けた。自民党の意思決定システムは、たんに決定手続きの問題だけではなく、役職への昇進のための人事制度に結びつけられている。民主党も、いかなる条件を満たせばいかなるポストに昇進できるのか、どこでいかなる「業績」を示せば昇進のチャンスが広がるかについて、ある程度の予測可能な人事制度を作り上げていく必要がある。鳩山内閣のように、一般議員が政策形成に参加できず、国会における完全な「採決要員」として取り扱われたり、昇進の基準が不明確であったりすれば、党に貢献する意欲も誘因も下がり、党の求心力は低下するであろう。

とはいえ、国民の雇用や生活の保障が益々不安なものになっている今日、リベラルな政党の存在理由は高まっている。今回の挫折の意味を噛み締め、じっくり腰を落として、次の機会に備えることを期待したい。

## 第2章 民主党政権における予算編成・税制改正－民主党の「与党化」と「自民党化」 上川 龍之進（大阪大学准教授）

第2章は、民主党政権の予算編成・税制改正における政策決定方式・政策内容両面での変化を概観する。

民主党は政権奪取のために理想主義的なマニフェストを掲げたものの、現実の壁に阻まれ、徐々に「与党化」していった。さらに、稚拙な政権運営や「ねじれ国会」のため政策決定が停滞し、世論の支持を失っていき、当初の理念をも失い「自民党化」していった。

党と有権者・業界団体との関係でいえば、民主党は、2009年総選挙で民主党を支持した層からの支持を繋ぎ止めるため、地道な努力を続けるべきだった。連立与党・野党との関係では、民主党には、「ねじれ国会」がいかに厳しいものであるかの認識、さらには権力への飽くなき執念が不足していたという指摘ができる。政官関係でみると、政権の維持ではなく、民主党の理念に基づいた政策の実現を最優先の目的とし、そのための手段として官僚の能力をどのように活用すればよかったのかを、今一度、省みる必要がある。さらに、内閣と党の関係では、党の意思決定システムを確立し、党として決めたことに

所属議員は従うという当たり前のルールを定着させるための党内ガバナンスのあり方について、もう一度、検討し直す必要がある。

民主党の「与党化」・「自民党化」は首相の個性によるところが大きいようにも見えるが、根本原因として、民主党に政権運営の能力や経験が不足していたことが挙げられる。

民主党の議員の大半は政権運営の経験がなかったため、マニフェストで非現実的な政策を掲げ、しかも官僚を排除して政務三役だけで政策決定を行うという非現実的な方針を掲げてしまった。このため、公約した政策を実現できず、政権運営もうまくいかなかった。そこで政策内容も政策決定方式も「与党化」せざるを得なかったものであり、この変化は必然であった。

マニフェスト違反と党内紛争によって、民主党政権は世論の支持を失うことになった。再選が危うくなった議員たちは、執行部批判を繰り返し、さらに「族議員化」して業界団体への利益誘導に活路を見出すようになり、ますます世論の支持を失うことになった。経験不足のため政権運営もうまくいかなかったため、民主党政権は政権運営に長けた財務省への依存を強めるなど、官僚に委任する部分が増えていった。さらに、与党としての国会対策の経験も不足していたため、「ねじれ国会」の運営は困難を極め、自民党・公明党との政策協議で、民主党は妥協を余儀なくされ続けた。そうした結果、政策内容の「与党化」・「自民党化」が進んでいった。

## 第3章 民主党政権下における社会保障・雇用レジーム転換の模索

三浦 まり（上智大学教授）

宮本 太郎（中央大学教授）

第3章は、民主党政権における生活保障、すなわち社会保障と雇用をめぐる政策の展開を検証する。ここでは、民主党政権には目指すべき社会保障・雇用のかたちについて、おおまかな方向性についてはビジョンがあり、これを掘り下げるならば「レジーム転換」の入り口にはたどり着いたであろうという見方を示す。しかし、そのようなビジョンは体系性を欠き、それを実現するための戦

略的なロードマップを持ち合わせていなかったため、場当たり的な政策対応に終始し、レジーム転換に失敗したことを検証する。

民主党は「コンクリートから人へ」のスローガンの下、「レジーム転換」の入り口には辿り着いていたが、それが本格的なレジーム転換へとつながらなかったのは、一つには「人」にこめられた内容を十分に膨らますことができなかったことがある。旧来のレジームは男性雇用の分配を通じた生活保障を実現してきたものであったが、それとは異なる新しい形とは、男女が安心して働くことのできる条件を整備することであるはずである。しかし、民主党の雇用政策や労働条件に関する関心は弱く、新しい働き方を公共政策によって支えることがアジェンダとして認識されることはなかった。結果的に、個人への支援は静態的な給付に偏り、再分配政策としては多少の改善が見られたものの、「レジーム転換」までには至らなかった。

もう一つの理由は、「官僚主導から政治主導へ」という目標が利益媒介のシステムの構築とリンクしていなかったことである。政治主導を狭く政官関係の中で捉えた時、マクロ・レベルでの政策リンケージを可能にする戦略部署を作り得なかったことは痛手であったが、それ以上に深刻な問題は、民主党という政党がどのように利益集約を担うのかに関する見通しもまた実践も伴っていなかったことである。政治主導という概念は、政官関係だけではなく、政官民関係として捉える必要があるが、民主党の政治主導には多様な「民」の利益や意見をどのように集約し代表していくのかに関する構想は含まれていなかった。

このように考えると、民主党が政策空間に持ち込んだ新しい政策アイデアが必ずしも社会的支持を得られなかったのは、民主党が政官関係ばかりに照準を合わせ、政官民関係として政治主導を捉えようとしなかったことが原因である。民主党の場合、政策立案に関する党内プロセスに問題があったことがしばしば指摘されるが、党内議論が不十分だったというだけではなく、政党と有権者の関係を構築する視点が欠落していた点が致命的だった。政党と有権者の新たな利益媒介関係を築くことができなければ、政党と官僚の関係も慣性が強く働き、新たな政治主導モデルを貫徹することは叶わない。

民主党がすべきことは、「自らの利益について反省的

討議を行う空間」を作り出し、市民社会との対話を通じて、政党として代弁すべき声に自覚的になり、政策を陶冶していくことである。民主党の再生はこの課題に自覚的になることで初めて可能になるだろう。

## 第4章 「地域主権」改革

北村 亘(大阪大学教授)

第4章は、3年3ヵ月の間、政権を担った民主党が改革の方向性を変えながらも、地方分権の領域では2009年総選挙のマニフェストを相当程度達成した原因を探究する。

結論的には、自民党ではなく民主党だから地方分権改革を達成できたという党派的な説明も、衆議院で過半数の議席をもつ与党が参議院では過半数の議席を有していないため地方分権改革が停滞したという「ねじれ国会」的な説明も、いずれもそれだけでは十分な説得力をもたない。むしろ、政策決定者の行動を規定する議会の諸制度と国政選挙のタイミングという統治制度的な要因によって、地方分権改革も大きく方向性と達成度が変わると考えられる。

もともと地方分権改革は、再分配などの個別的な政策領域とは異なり、その根底となる政治制度のあり方に関する領域であるため、党派性が出にくいだけでなく、同じ党派の内閣でも異なる対応がありうる。政策決定者である政府与党幹部が地方自治制度を再設計する際に、どのような制度的要因が彼らの行動を左右するのかということが重要となる。

現行制度の下では、どの政党であっても与党として自らの政策を自由に追求できる時期は限られている。それゆえ、どの政党も政権を担った時のために野党時代にしっかりと政策の方向性や対象を明確にしておかなければならない。地方分権改革の場合、行政サービスの供給の仕方を変えることに主眼があるので、比較的党派の対立に巻き込まれにくい。つまり、説得的な改革パッケージであれば国会内での政争の影響を受けにくいということの意味している。

2009年9月からの民主党内閣の地域主権改革を振り返ったとき、確かに改革は進展したといえる。とくに、初めての政権運営での困惑、東日本大震災への対応での苦悩を考えると、民主党の地域主権改革には及第点が与え

られてしかるべきであろう。しかし、何をどの方向で改革するのかということが党内でどこまで詰めた議論があった結果としての改革であったのかどうかというと甚だ心もとない。

民主党にとって、野党時代に専門的な議論にも耐えうる改革の方向性をどこまで党内で議論し、明確に打ち出す準備ができるのかが重要である。改革を追求できるタイミングが回ってきたとき、自ら主体的に改革に関与できるようにしておかなければならない。

## 第5章 民主党政権下における連合：政策活動と社会的労働運動の分断を乗り越えて

### 三浦 まり(上智大学教授)

第5章は、民主党政権下における連合の政策活動とその成果を概観したうえで、連合が政策活動と大衆行動をトレード・オフと捉えたために、政策実現力の限界をもたらしただけではなく、長期的に政策を実現させるために不可欠である社会的な連帯基盤の構築の点で見べき成果が出せなかった点について社会運動ユニオニズム論を手がかりに論じる。

民主党政権下において、連合は政策過程により深くまた重層的に入り組むことが可能となり、その結果政策実現力を向上させたと言えるが、他方で連合の運動が民主党の政権運営上の支障とならないよう配慮し、政権批判や大衆運動を意識的に抑制した。インサイダー戦略とアウトサイダー戦略を組み合わせるのではなく、前者に特化したのである。政権批判を強めて政権の権力基盤を弱め政権交代を早めてしまうようでは元も子もないからである。

その意味で、連合がインサイダー戦略に特化するという選択をとったことは不思議なことではないが、別の評価も可能である。連合は2001年より企業別組合主義から脱する方策を模索し、社会運動ユニオニズムの要素を取り入れてきた。また、民主党が政権交代を果たした前段階として、連合は社会的関心の極めて高い案件に関してキャンペーン活動を行ってきた実績がある。こうした社会運動的労働運動は連合の存在意義を社会的にアピールする重要な取り組みであり、アジェンダ設定に一定程度の影響を与える活動であったといえる。

しかし、その後の連合はこうした動きを取り込むこと

に成功していない。社会的関心の高い問題に関するキャンペーン活動の取り組みも、民主党政権下におけるアウトサイダー戦略の抑制によって、それまでの流れを止めてしまったようである。連合のインサイダー戦略純化路線は、短期的にはいくつかの政策実現をもたらしたが、政策実現での連合の実績が社会的に認知されないという結果ももたらした。連合が非正規雇用問題に取り組んでいるという事実は一般にはほとんど知られていない。

連合の社会的な認知の低さは、決して軽んじるべきではない深刻な問題である。なぜなら、連合が「より弱い立場にある人々とともに闘うという運動の原点に立ち」、「働くことを軸とする安心社会」をめざすのであれば、連合にとっての交渉力の源泉は社会からの支持にあるからである。

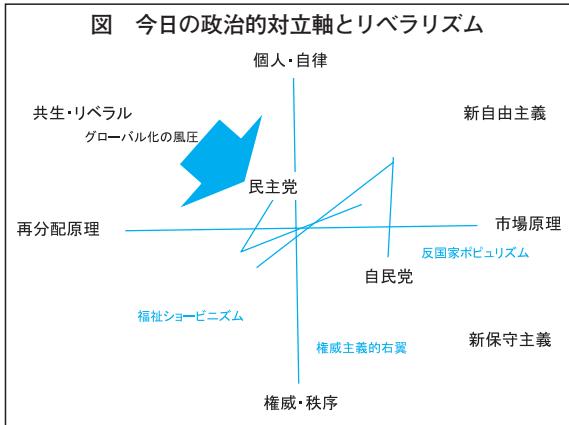
連合が社会運動ユニオニズムの要素を取り入れ、組合員のためだけではなく、働く者すべてのよりどころになる運動を展開するのであれば、短期的な政策実現だけではなく、社会的な連帯基盤の構築も同時に追求する必要がある。より大きな政策変更やパラダイム・シフトを実現させるためにはそれを支持する社会的連帯基盤の存在が不可欠であるからだ。求めている政策が実現した結果として社会の連帯基盤が築かれるのではなく、社会の連帯基盤があつてこそ、それを強固にする政策を求める声が高まり政策が実現される。

メッセージの発信能力の低さは民主党だけでなく、連合にも当てはまる。発信能力の低さは技術的な問題ではなく、より根源的な活動姿勢に由来するものである。現実的な政策活動と、その政策活動を担う連合の社会的支持調達活動とが有機的に結合することで、発信能力は高まる。つまり、政策実現力の向上のためにも、一見遠回りに見える社会的連帯基盤の形成に運動の比重を置き、組織化やネットワーク形成と政策活動のあいだの回路をつないで、それを可視化することが課題である。

## 第6章 政治的対立軸の変容とリベラル政治の可能性

宮本 太郎(中央大学教授)

第6章は、民主党政権の分析をふまえて、リベラリズムの行方という観点から、一極化が進む日本政治における新たな対抗軸の可能性を検討する。



日本の政党政治の特徴は、とくに有力政党の内部に複数の政治的潮流が同居し、図の四象限で言えば複数の象限にまたがる幅広く曖昧な布陣を続けながら、そのリーダーシップに関しては、四象限を大きく移動してきた、という点にある。

自民党はかつて第三象限の権威的な再分配による利益誘導で政権基盤の培養を図ってきた。しかし財政的制約からその財源が確保できなくなり、また既得権批判も高まるなかで、第一象限の新自由主義的なアプローチに転じた。そして今日にあっては、第一、第三、第四象限を横断するような広い布陣を半ば意図的にしているが、今後はナショナリズムや秩序原理を前面に出した政策展開が際立ってくることも予想される。

こうした自民党の動向にも対応して、民主党のリーダーシップも四象限にまたがる不規則な動きを示してきた。2005年の郵政改革選挙までは、そのリーダーシップには市場原理に基づく構造改革を自民党と争うような傾向も見られた。その後、構造改革の負の遺産として格差や貧困の問題が取り上げられるようになると、小沢執行部のもとでは部分的には公共事業政治で自民党のお株を奪うような動きも見せつつ、個別の政策では基本的に第二象限に属すると思われる提起を増やしていった。

しかしながら、一連の政策提起は構造的な連携を欠いていた。現金給付による再分配が単純に打ち出されたり、公共事業による権威主義的な再分配から個人支援への転換が主張されたりしたが、今日のリベラリズムが直面するディレンマをふまえ、再分配をとおしての経済強化や個人の家族やコミュニティ形成を支援するといった課題への取り組みは十分であったとはいえない。

またそれ以上に、こうした課題を達成するためのガバ

ナンスの転換という課題が、自覚的に追求されたとはいえない。地域で雇用と社会保障が連携しさらにこれを経済政策が下支えするという仕組みをつくりだすことは、現代リベラリズムにとって不可欠の事柄である。なぜならば、こうしたガバナンス転換がなければ、投入されたリソースはなかなか政策課題の達成にむすびつかず、結局は投入する資源そのものを限定しようとしたり、就労を強制したりする方法を浮上させる。そして結果的には、新自由主義的、あるいは新保守主義的なアプローチを促進することになる。

他方で、グローバル化による「北西からの風」は第四象限に政治アクターを吹き寄せつつあるが、ここでは市場原理の打ち出しと権威的なナショナリズムや家族主義の打ち出しが、マッチポンプ式につながる一方で、常に相互に矛盾し分裂していく傾向がある。現代リベラリズムが政治勢力として第二象限に安定した位置を築くためには、この第四象限との対峙のなかで、そのような矛盾をつきながら、経済戦略とコミュニティ形成の双方で、新しい構想を示す必要がある。

「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」の構成  
(研究期間:2009年10月～2013年9月)

主査	伊藤 光利	関西大学総合情報学部教授
委員	上川龍之進	大阪大学大学院法学研究科准教授
	三浦 まり	上智大学法学部教授
	宮本 太郎	中央大学法学部教授
	北村 亘	大阪大学大学院法学研究科教授
	西原浩一郎	金属労協議長、前自動車総連会長(～2011年9月)
	逢見 直人	UAゼンセン会長、前連合副事務局長(～2011年9月)
	菅家 功	連合副事務局長(2011年10月～)
	花井 圭子	連合総合政策局長
	新谷 信幸	連合総合労働局長(2011年10月～)
	薦田 隆成	連合総研所長
アドバイザー	玄葉光一郎	民主党衆議院議員(～2010年5月)
	橘 幸信	衆議院法制局長
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	高山 尚子	連合総研研究員
	南雲 智映	連合総研研究員
	宮崎 由佳	元連合総研研究員
	落合耕太郎	元連合総研研究員

\* 2013年9月現在の役職名