

# 参加民主主義の課題

坪郷 實

(早稲田大学社会科学総合学院教授)

## 1 政権交代のある民主主義の現状

### (1) 民主党政権の意義は？

2009年の「政権交代選挙」において、有権者は明確に、自公政権に代わって、民主党政権を選んだ。他方、2012年12月の衆議院議員選挙では、民主党の大敗北の結果、反転して自公政権が再び誕生した。民主党政権の敗北の原因について、多くの議論が可能であるが、政権政策と政権運営の両方で問題があった。3年3ヵ月の民主党政権は、「何を目指し、何を成し遂げ、何ができなかったのだろうか?」。

政権交代の意義として明記しておくべき点は、民主党政権のもとで政策転換が行われたことである。その成果として、「コンクリートから人へ」、子ども手当や高校の授業料無償化など普遍主義的な社会保障政策の導入、「一人ひとりを包摂する社会」に向けた政策などである。さらに、政策づくりのプロセスを一定程度、市民社会に開き、透明化したことを挙げることができる。さらに、福島第一原発事故において、3月15日に東電の「全面撤退」を撤回させ、この時危機管理にリーダーシップをとったのは菅首相であった。また、不明確さを伴うとはいえ、従来の政官業学の複合利益共同体を打ち破ろうとする2030年代までに「脱原発依存」を達成する「革新的エネルギー・環境戦略」をまとめた。

他方、菅首相は、2010年の参議院議員選挙での唐突な消費税増税提案により、政治的失敗をした。社会保障と税の一体改革の議論においても、増税先行型の議論が前面に出ってしまった。こうした政治的失敗があり、マスコ

ミによる「決められない政治」キャンペーンをはじめ、政策内容の議論を伴わない民主党政権たたきが続いたことにより、上記の成果は有権者に意識されなかった。その主要な原因は、民主党政権の「目指す社会」が見えなかったからである。民主党は、政策づくりの基本になる「持続可能な社会」や「社会的公正や生活保障」を実現するという明確な政治理念をもたず、それを提示することに成功しなかった。また、普天間基地移設問題など外交政策では、少なくとも中期的な視点が必要であるが、鳩山首相は、短期的視点での議論を先行させた結果、退陣に追い込まれた。

本稿では、参加民主主義の観点から、民主党政権における政策づくりにおいて、どのような成果があったのか、どのような問題点や限界があったのか、今後の課題は何か、若干の議論を行いたい。

### (2) 参加民主主義の観点

まず、参加民主主義ないし参加型民主政治の観点について述べよう。政治参加については、「参加とは選挙」という議論がなされてきたが、現在では、参加は、選挙と、「公共政策の形成、決定、実施、評価のプロセスへの参加」である。さらに、世界の多くの国で、標準的に、代議制の補完として直接民主制である市民発案（政策提案制度）と市民表決（市民投票）の制度が整備されている。「市民参加は民主主義の心臓である」（Verba et al. 1995 p.1）といわれる。活発な多様な市民活動を基盤にして、市民参加は多様な分野に広が

っていく。この参加においては、基本情報の公開と多様な主体間のコミュニケーションの深化がその基盤になる。

日本において、市民参加は、この間、自治体レベルで多様に展開されてきた。むしろ、国のレベルにおける政策形成・決定は、エネルギー政策にみられるように、政官業学の複合利益共同体によって、不透明なプロセスによって行われてきた。しかし、この体制は、中央省庁の制度疲労により、特に2000年代には限界に達している。この時期に、第一次分権改革が行われ、自治体主導の介護保険制度が導入されたことが、それを象徴している。政策づくりの基本情報と新たな政策制度のアイデアは、地域や自治体レベルにおいて蓄積されている。現場で活動する多様な政策テーマのNPOが、市民のニーズを抽出し、新たな政策制度の開発を試みている。

2009年の政権交代後、民主党政権において、鳩山首相が、「地域主権（分権改革）」と「新しい公共」をキーワードにしたことは、このような国と自治体・地域間の構造変動が背景にあった。次に、民主党政権が目指した政府改革がどのようなものであったのかを見たい。NPOのメンバーや新たな政策専門家が、政府における政策づくりに参加する若干の事例を見よう。

### (3) 民主党政権が目指した政府改革

民主党政権は、鳩山首相と菅首相のもとで、方向として、「官僚内閣制」から「国会内閣制」への改革を目指してきた。まず、政権交代後、鳩山首相によって「脱官僚依存」と「政治主導」が述べられ、新しい体制づくりが試みられた。

自民政権下では、1960年代から、各省庁によって作成された閣議決定前の法案などを自民党政務調査会で審査し、総務会で了承し、この了承をえた法案が事務次官会議を経て、閣議で決定され、国会に提出される体制があった。これが「与党・自民党による事前審査制」である。閣議に提出される法案は、事務次官会議を経たものであり、各省庁の間で異論のない法案のみが通る仕組みであった。このように、国会に法案が提出されたときには、政府と与党で決着がついているため、国会審議は形骸化してきた。この仕組みは「官僚内閣制」

と特徴づけられる。

鳩山政権では、新たな政権の運営体制を作るために、次のような改革を目指した。政府与党の意思決定の一元化、事務次官会議を廃止し閣僚委員会を設置すること、首相主導による内閣を実現するために「税財政の骨格、経済運営の基本方針その他の内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行う」国家戦略室（国家戦略局）の設置である。さらに、予算編成を横断的に見直す「行政刷新会議」が設置され、「国家戦略室」を中心とする官邸主導の予算編成へ変えることを志向した。さらに、菅政権では、一旦廃止された民主党の政策調査会が復活し、政調会長が入閣し、与党議員の参加する副大臣主催の政策会議は、党側と副大臣が座長を務める部門会議に変わった。

しかし、事務次官会議の廃止はその体制づくりの第一歩であったが、省庁官僚制の側からの抵抗があり、新たな政権運営のシステムは形成されなかった。政権運営における問題点として、次のような点が挙げられる。第1に、内閣に官房長官を中心とする政権運営の「中枢部」を置き、機能させることができなかった。この政権中枢部の役割は、政権運営の要を作り、議題の設定、人事、閣内調整を明確に行うことである。内閣の一体性を示し、首相を支える仕組みが機能して初めて、首相主導の内閣運営が可能になる。関連して、連立政党間での政策調整を行う連立委員会の問題もある。

第2に、「政治主導」として政務三役による政策づくりが行われたが、政務三役主導の政策づくりを支えるために重要政策の情報整理を行う各省の態勢づくりは十分でなかった。

第3に、政策づくりのプロセスは、政権内での法案づくりの段階と、国会における法案審議の段階に大きく分けられる。国会を「討議の広場」にし、国会に市民が参加する回路を開くことはできなかった。（後述）

第4に、民主党の政権運営との関連で、マニフェスト問題から始まった有権者とのコミュニケーションが十分に行われなかった点がある。政党の選挙マニフェストは、党の政策理念と政策体系、それを実現するための政権運営について具体的に提示するものであり、

政党と有権者との間のコミュニケーション手段として重要なものである。しかし、野党のマニフェストは、現状では十分な情報をもとに作ることはできないので、政権獲得後に、選挙政策から政権政策への変換プロセスが不可欠である。政権を獲得した民主党は、マニフェストの重要政策を、特に財源に裏付けられたものに変換する作業を行い、党内討議を経て政権与党内の新たな合意を形成するとともに、有権者に対して再提示し、有権者とのコミュニケーションを取ることが不可欠であったが、この点も行われなかった。

このように、民主党政権による政権運営が人の面でも組織・マネジメントの面でも不十分であったことはあるとしても、他方で、中央官僚制が従来の慣行を維持するために抵抗したこと、それに対して有効な対応ができなかったという要因も大きい。

## 2 民主党政権における政策づくりへのNPOの参加

すでに述べた民主党政権が行った政策転換に関しては、政府の政策づくりへのNPOや政策専門家の参加により推進された事例も多い。次に、若干の事例を見ておきたい。官邸などに設置された「特命チーム」への参加の事例、審議会・委員会への参加（当事者の参加、NPOの参加）の事例、政府代表団への参加の事例、政策決定プロセスへの市民参加の事例などである（『市民政策』（市民がつくる政策調査会）「特集 政権交代と政策決定への市民参加」67号、2010年を参照）。

### (1) 「特命チーム」への参加の事例

少子高齢社会の中で、自公政権期から「孤独死、非正規雇用の拡大、子どもの虐待、青年層の問題（『フリーター』『ニート』）、女性の雇用環境、生活困窮世帯、単身高齢者問題、自殺の増加、DV、うつ病、外国籍市民の増加など」に関連して、多様な孤立化が生じていた。複合的困難を抱えるものも多い。さらに、東日本大震災後の被災地では、被災者の生活再建と復興の問題が重なっている。

このような問題に取り組むために、セーフティネットの強化を含めた社会的包摂政策を戦略的に推進することを目的にして、首相に

より内閣官房長官のもとに「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが設置された。このチームの中に、内閣府など省のスタッフと共に、上記の問題に取り組んできたNPOのメンバーが（自立生活サポートセンターもやいの湯浅誠氏と、ライフリンクの清水康之氏）座長代理として参加している。2011年8月に「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」が行われ、大震災後の被災地を含めて、「社会的排除のリスクについての実態調査」、伴走型の「パーソナル・サポート・モデル事業」、「社会的包摂ワンストップ相談支援事業」が実施されている。2012年3月から開始された緊急電話サービス、「寄り添いホットライン」は、同年末までに約729万コールに達している。

次に、内閣府特命担当大臣（行政刷新）を座長とする「行政透明化検討チーム」の委員に、研究者と共に、長年情報公開に取り組んできたNPOである情報公開クリアリングハウスのメンバーが参加している。

### (2) 審議会・委員会への参加

障がい者政策については、「障がい者権利条約」のスローガンである「わたしたち抜きにわたしたちのことを決めないで」を基本理念として、首相を本部長とする「障がい者制度改革推進会議」が2009年12月に設置された。この会議の一員である尾上浩二氏によると、構成員26人のうち15名が障がい当事者である（尾上浩二 2010 p.26）。この審議の結果、2011年に障がい者基本法が改正され、2012年後半から法定化された「障がい者政策委員会」が活動を開始している。このように障がい当事者を主とする会議が設置され、障がい者政策の転換を行っている。

次に、鳩山首相が設置した「新しい公共」円卓会議は、菅首相の「新しい公共」推進会議に引き継がれ、野田首相のもとでも委員を変えて継続した。特に、菅首相の時期の推進会議では、過半数の委員は、NPO・NGO、生協のメンバーであった。成果として、市民活動の基盤整備となるNPO税制の画期的な改革（税額控除制度の導入、新しいパブリック・サポート・テスト、自治体が独自に取り組める制度など）が実現している。

### (3) 政策決定プロセスへの市民参加の事例など

エネルギー政策に関連しては、国家戦略会議のもとに「エネルギー・環境会議」が設置され、2012年に「原発に依存しない社会」に向けた「革新的エネルギー・環境戦略」をまとめた。これについて「国民的議論」を行うために、7～8月に「エネルギー・環境戦略に関するパブリックコメント」が実施され、11箇所で「意見聴取会」が開催され、さらに「討論型世論調査」が開催されている。

環境政策については、2009年の気候変動枠組み条約締約国会議から、国際会議への政府代表団に、NGOが、経団連、連合（各4名）と共に、参加するようになっている。

さらに、福島第一原発事故後、脱原発を求める市民の集会やデモが街頭や官邸前で活発に展開されるという社会運動の動きもある。この社会運動は、従来とは異なる多様な市民が参加しており、脱原発の世論を基盤にしている。また、脱原発の住民投票を求める直接請求運動が複数の自治体で行われている。この社会運動のエネルギーを、脱原発を実現する新たなエネルギー政策の確立へとつなげることが課題としてある。

このように、民主党政権における政策づくりにNPOのメンバーの参加があり、政策転換の推進力になった面がある。しかし、重要な点は、このような動きが、政権交代を経て、構造的に定着するかどうかである。この点は、次でさらに議論をしよう。

### 3 参加デモクラシーの課題

すでに述べたように、官僚主導の政策づくりは限界に達しており、地域における市民活動を起点にする現場志向の政策づくりへの転換が、課題となっている。従って、NPOや政策専門家が、政府や国会における政策づくりに参加する回路を多様に開くことが不可欠である。これからも分権化と自治体レベルにおける政策開発が基本である。最後に、参加デモクラシーの課題について若干の論点を述べよう。

第1に、これまでの政策づくりの限界を超えるには、既存の政官業学の複合利益共同体を打ち破る改革が必要であり、それには、政府改革と国会改革が両輪として推進されるこ

とが肝要である。政府改革について前述したので、ここでは国会改革の課題について若干述べよう。国会を「討議の広場」にする改革、国会における市民やNPO、団体による政策提案制度の確立（請願制度の改革など）、衆議院と参議院との意見の違いを調整する仕組みと文化を確立することなどである。

世界の多くの議会では、選挙から選挙までを会期とする「国会期」制である。この国会期への改革の第一歩として、現在150日の通常国会を300～350日とする通年国会化することがある。さらに、提出法案については、初期の段階で各委員会において公聴会を開催し、自治体関係者、団体、NPO、企業、政策専門家などの意見を広範囲に聞くことが、改革の第一歩になる。これは、国会として独自に地域における政策情報を獲得する機会になり、法案をより良いものにするができる。また国会において法案条文を逐条で審議する読会制をとることも課題としてある。このように国会が「討議の広場」となることにより、広く市民が国会に参加する回路が開けられる。

第2に、NPOのアドボカシー（政策提言活動）活動をより活発化することである。NPOは地域における市民活動を基礎にして政策提言活動を活発に行っているが、さらに政策提言能力を高めるためには、政策課題毎にネットワークを形成し、スタッフと資金の結集を行うことが不可欠となっている。

第3に、政党改革の課題の一つは、政党を市民社会に開くことであり、その回路として、政策づくりに関して市民とのコミュニケーションを可能にする政党シンクタンクの確立である。民主党をはじめとして、これまで動きがあったものの、この政党系シンクタンクを確立できずにいる。このシンクタンクを通じて、政党と政策提言型NPOネットワークとの連携による政策づくり、政党主催で市民政策提案フォーラムの開催による政策ニーズと政策アイデアの開発を進めることができる。

文献

S. Verba, K. L. Scholzman and H.E. Brady, 1995, *Voice and Equality*, Harvard University Press, Cambridge, p.1  
尾上浩二 2011 「市民権へのフロントランナーに－『障がい者制度改革推進会議』の取り組み」『市民政策』67号 pp.24-34