

連合総研
ブックレット

No.6

2011年1月

民主党政権の政策と決定システム

—鳩山内閣期を中心に—

JTUC-RIALS

(財) 連合総合生活開発研究所

はしがき

劇的な政権交代から約1年半がたった。政権交代の実現によって、政府の政策の内容だけでなく、その決定プロセスがどのように変わるのかは、政策に関わる多くの人にとって、きわめて重要な関心事である。

連合総研では、2009年10月に「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）を発足させた。これまでのところ、同委員会においては、旧来の自民党政権と新しい民主党中心の政権を比較して、政策理念や政策を形成するプロセスがどのように変わったのかを明らかにするため、労働、社会保障、予算・税制、地方分権の4つの政策分野における具体的事例をとりあげ、政策の内容と政策決定プロセスの両面から検討を行っている。

本報告書は、同委員会の初年度の成果として、伊藤主査および4名の委員の方々には執筆を依頼し、これまでの委員会での議論もふまえ、現段階での問題提起を研究の中間報告としてまとめたものである。

本書の特徴は、鳩山政権期を中心としつつ、菅政権の一定期間をもカバーし、政策の理念や政策決定システムについての分析等をつうじて、民主党政権のあり方に言及しているという点にある。第1章は総論的な性格をもち、第2章から第5章までは政策分野ごとの各論という構成になっており、各章のなかで民主党政権にとっての今後の課題を提示している。同委員会においては、引き続き、さらに調査研究を深め、その成果を最終報告にまとめる予定である。

今後、政策決定の過程にどのように関与していくかという問題を考えるうえでも、労働組合をはじめとする政策関係者の方々にはぜひご一読いただきたい。

最後に、報告書のとりまとめにご尽力いただいた伊藤主査、鋭い視点で優れた論稿をお寄せいただいた各委員に厚くお礼申し上げたい。

2011年1月

財団法人連合総合生活開発研究所
所長 薦田隆成

執筆者一覧

伊藤 光利 関西大学総合情報学部教授 (第1章・むすび)

上川龍之進 大阪大学大学院法学研究科准教授 (第2章)

宮本 太郎 北海道大学大学院法学研究科教授 (第3章)

三浦 まり 上智大学法学部教授 (第4章)

北村 亘 大阪大学大学院法学研究科准教授 (第5章)

目 次

はしがき	i
第1章 鳩山民主党政権における政策決定システム	1
—多元的閉塞から統治なき迷走へ—	
1. はじめに	1
2. 鳩山政権の迷走	1
3. 分析視点	2
4. 統治意識の欠如	3
5. マニフェスト：民主党の政策	4
6. 政策決定システムの構築	7
7. おわりに：鳩山政権から菅政権へ	14
第2章 民主党政権における予算編成・税制改正	19
1. 民主党の経済政策：福祉・雇用・成長戦略	19
2. 鳩山内閣における予算編成・税制改正の蹉跌要因	22
3. 鳩山内閣における予算編成・税制改正の成果	25
4. 菅内閣における予算編成・税制改正	26
5. 民主党の現実主義化	29
第3章 民主党政権の社会保障・雇用政策	31
1. 政権交代と社会保障・雇用政策	31
2. 包摂の政治	32
3. 生活政治	35
4. 民主党政権の課題	38

第4章 民主党は「統治なき迷走」を脱するか？：新成長戦略と子ども手当	41
1. はじめに	41
2. 新成長戦略	42
3. 子ども手当	44
4. 組織制度・理念・アクター	46
第5章 民主党内閣の下での地方分権改革	49
1. はじめに	49
2. 理論的検証	49
3. 事例分析	50
4. おわりに	58
むすび	61

第1章 鳩山民主党政権における政策決定システム

——多元的閉塞から統治なき迷走へ——

伊藤 光 利

1. はじめに

2009年8月末に行われた総選挙で、政権交代が実現した。国民は、民主党の政権担当能力（統治能力）については未知数が残るとしても、自民党政治の閉塞状況から脱する道を、一度民主党政権に託そうと考えたのである。実際、「コンクリートから人へ」という予算配分の見直し、「事業仕分け」による行政実態の情報公開とムダの排除、「日米密約の解明」など、政権交代なくしては実現できなかった実績は少なくない。しかし、鳩山民主党政権は迷走を重ね、国民の期待にこたえるものではなかった。本稿の目的は、このような迷走がなぜ生じたのか、その原因をさぐることにある。

2. 鳩山政権の迷走

民主党政権は、多くの政策論議で迷走した。税制改正や10年度予算案の編成ではそれぞれの省の政策にこだわる閣僚間の対立が続いた。政権の目玉である「子ども手当」について、その額、保育園などの現物給付、所得制限の可否について、政府内、また政府と政権党の間で、異なる意見が表明され、政権内の調整の欠如と統一のなさが露呈した。同様に、高速道路無料化についても、国交相と幹事長の間で意見が合わず、鳩山首相もその間で判断できず、料金改定を国会審議に委ねる異例の展開となり、結局、高速道路の新料金の実施は先送りとなった（朝日新聞2010年4月20日、4月30日、5月19日付）。沖縄の基地移転問題の迷走は、鳩山政権の統治能力のなさを象徴していた。首相は、普天間の移籍先のメドが立たないまま「国外、最低でも県外」と踏み込み、他方、防衛相と外相はそれぞれの案を発言し、閣内の足並みも揃わなかった（日経夕刊2009年11月5日、2010年6月3日付）。鳩山首相は、

当てのない「移設先探し」のあげくに、移設先はほぼ現行案通りの名護市辺野古と閣議決定された。この間の迷走は沖縄県民に政権に対する大きな失望感を与えると同時に、米国に対日不信感を植え付けたのである。

3. 分析視点

こうした鳩山政権の迷走はなぜ生じたのであろうか。行為主体（個々の政治家、組織あるいは政党）の能力の低さが重要な理由として考えられるが、行為主体の行動を理解するには、その行動を導きあるいは制約する理念（思考枠組、政策）や制度（システム）、また環境・状況にも注意を払う必要がある。

(1) 主体、理念、制度

政治家の能力、思考枠組や理念、政策決定システムの3つの要因は相互補完的に作用し、政権の実績に影響を及ぼす。例えば政治家の能力が高ければ、政策についての考え方をまとめたマニフェストや政策決定システムに不備があってもある程度それを補うことができるが、後述のように、鳩山民主党政権ではどの要因も他を補うほどの水準にはなかった。

(2) 負の遺産

政治についての思考枠組や制度は歴史的に形成されてきたものであり、政治を理解するにはそうした（しばしば負の）過去の遺産をも考慮しなければならない。歴史には、硬直した考え方や既得権が埋め込まれているために、慣性をはたらき、それが新政権による軌道修正や変革をしばしば困難にするからである。長期の自民政権の負の遺産は、相互に関連するが、政策決定システム、政策の実質、リソース状況に深くしみ込んでいる。

自民政権の意思決定システムは、基本的に持続可能性を失った「多元的閉塞」ともいうべき出口のない状態に陥っていた。「多元的」とは、各政策別に、族議員、省別・部局別の官僚組織、業界組織の利益共同体が分立してきたことを指す。その利益は国民全体の利益を損なうレント（特殊利益）であり、職域などによって格差

のある選別主義的な政策を生み出し、またそうした政策の束とも言える選別主義的なレジームをつくりあげてきた。官僚の報酬も、国家からの正式な給与だけでなく、天下り先を通じた報酬をセットにしたものとなり、この報酬システムとそれへの期待が「国民全体の奉仕者」たるべき官僚の行政活動を歪めさせた。さらに、持続可能性の喪失および「閉塞」とは、おもに政権の中枢が多様な利益共同体の利益追求を制御できなくなったこと、そのこととも相まって雇用政策と景気対策をおもに波及効果の小さくなった公共事業に依存したために、公共部門の累積赤字を900兆円まで積み上げてしまったことを指す。さらに、自民政権は、その長期性のゆえに統治経験を独占し、これに代わるべき野党が統治を経験する機会はなく、その結果として民主党政権には未熟さが伴った。こうした負の歴史的遺産が大きな負荷となり、鳩山政権は政策の幅を狭められ、その能力が制約された。

(3) 経済状況

経済状況の悪化も、鳩山政権にとって重圧となった。リーマン・ショック（2008年9月）やドバイ・ショック（2009年11月）による景気低迷で雇用状況が厳しくなり、消費も冷え込む中で、1次補正の凍結で捻出した2.9兆円の全額を景気対策のために使うことを余儀なくされ、また当初予算で見込んだ税収も大幅に落ち込んだために、マニフェストの目標を実現する原資はさらに乏しくなり、予算編成を迷走させる一因となった。

以下においては、迷走をもたらしたこれらの要因を、その相互関係に留意し、また環境や状況を考慮しながら、順に検討していこう。

4. 統治意識の欠如

迷走に表れた鳩山政権の最大の弱点は、統治能力の低さであった。個々の政治家が再選やより高い役職への昇進を目標とすることは当然であるし、またそのために実績をあげ誇示したいと思うであろう。しかし度がすぎて政権としてのまとまりを著しく損なうことになれば政権全体の共通の利益である国民の信頼を失うことになる。こうしたバランス感覚は、政治的思慮の一部であり、その根底には統治意識

(統治することの重い自覚)があるはずであった。

統治の重要な要素は調整であり、それはまず個人レベルの統治意識によって支えられる。ところが、鳩山政権では閣僚や党幹部が調整不在のまま互いに勝手に発言をし、政策論議は迷走し、国民を戸惑わせた。こうした迷走は、国民の判断と行動の指針としての予測可能性を低下させ、国民に不安を与えた。民主党政権の政治家たちの発言は「軽く」、そこに見られた権力にかかわることのおののき(統治意識)の希薄さと未熟さは国民を驚かせた。政治思想家は、古から政治とは、強制的契機を背景に人々の運命を左右するという暗部を引き受けることであることを強調し、その厳粛さを自覚する統治意識の重さを説いたのである¹。統治には、実践に関わる能力としての「思慮」が不可欠であるが、それは過去の経験によってしか身につけることができない(佐々木 2009:106-107)²。それゆえ、統治経験のなかった民主党政権にこの「思慮」が乏しかったことは容易に理解される。

5. マニフェスト：民主党の政策

鳩山政権の中核部分が未熟であったとしても、民主党の政策が一定の理念の下に体系化されており、かつ党内で共有されていれば、政策の迷走はかなり回避できたであろう。しかし、新政権の政策指針となる2009年マニフェストは必ずしも体系的でなければ、その理念も党内で共有されていたとはいえなかった。

(1) 2009年マニフェスト

鳩山代表は、マニフェストに「暮らしのための政治を」と題するメッセージを寄せている。そこには、(自民政権では)「命を大事にする」「ムダづかいをなくす」という「当たり前」が壊れてしまい、これに対して民主党政権は、「国民の生活が第一」、「コンクリートではなく、人間を大事にする政治」をつくることが謳われている。マニフェストでは、①「官僚丸投げから政治主導へ」「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」など政府の意思決定システムの変革のための「5原則」、②「政務三役中心の政治主導」、国家戦略局設置などによる「官邸機能の強化」など変革を実現するための具体策としての「5策」、③「ムダ使いの根絶、総予

算の組み替え」「子ども手当、高校実質無償化」「農業の個別所得補償制度、高速道路無料化」など目玉政策としての「5つの約束」が示された。「5つの約束」は政策の実質的な政策目標であり、「5原則」「5策」はその政策目標を達成するためのシステム（制度）の変革を掲げたものといえよう。「5原則」と「5策」は次節で扱うことにし、ここでは実質的政策を検討する。

(2) 整合性と体系性の弱さ

民主党のマニフェストには、政策の優先順位といった戦略やシナリオが詰め切れていないために、しばしば政策の間の整合性を欠いている。例えば、高速道路の無料化および暫定税率の廃止の政策とCO2排出量の25%削減の政策とは、交通体系全体を考えると矛盾が生じる。また、マニフェストに掲げられる個々の政策は、総じて所得再分配的な性格をもつが、それらの政策を結びつける「軸」となる理念が十分に検討されていない。それゆえ、マニフェストは体系性を欠き、しばしば整合性のなさが露呈した（金子・武本 2010：40-41, 48-63）。

(3) 選別主義から普遍主義へ

民主党のマニフェストは、たしかに共通の理念をもとに体系化されたものではないとはいえ、部分的には選別主義（セレクトィヴィズム）から普遍主義（ユニバーサリズム）へという理念の転換を意図していたことが読みとれる。選別主義とは、厳密には、社会保険のもとで年金や医療等の保険料の支払える人はその「受益者」となり、保険料を支払えない低所得者に対しては、所得審査によって選別し公的扶助などによって救済する制度である。これに対して、普遍主義は、一定の条件さえクリアすれば、所得審査を行わず（所得や資産等の給付条件を設けなくて）、性別の垣根も越えてあらゆる人を受益者とする。普遍主義では、中高所得層と低所得層との格差が拡大する印象を受けるが、消費税のような比例税を課した場合でさえ、所得格差が是正されることが知られている（井手 2010:130, 133-135）³。より一般的に言えば、選別主義と普遍主義の違いは、前者では職域、地域、性別、正規雇用者と非正規雇用者、有職女性と専業主婦などの違いによってレント（特殊利益、既得

権)を生みやすく、後者はレントを生みにくい点にある。

しかしながらこうした理念の転換は党内で十分には共有化されなかった。例えば、「子ども手当」の基本にある理念は、所得や世帯形態に関わらず、どんな家庭で生まれた子でも社会の責任で支援する(社会化する)という普遍主義の考え方である。普遍主義の理念を理解しないか、その意義を認めない立場からは、「子ども手当」はたんなる「バラマキ」としか映らない。また、マニフェストに「子育ての経済的負担軽減」の政策と位置づけられたために、格差是正策という面が強くなり、「所得制限」を設けるべきだ、さらには「本当に子どものために使われるのか」、「少子化対策」なら現金給付だけでなく保育所等の現物給付をすべきだ、「景気対策」としては効果が薄いといった批判が現れ、この混乱については、民主党から十分な説明がなされたとは言えない(金子・武本 2010:50-53, 206-207)。さらに、第3章および第4章で見るように、2万6000円という給付額が、選挙対策として、理論的根拠のある数字から離れて増額されたことも「バラマキ」批判を招いた一因であった。

(4) マニフェストの作成過程と国民の理解

マニフェストの体系性と整合性の弱さは、その作成過程自体にある。マニフェスト2009には、「民主党政策集 INDEX2009」という「種本」があり、このINDEX2009は、民主党政策調査会のそれぞれの「部門会議」における議論の積み上げに基づいてまとめられた。INDEX2009の内容は、「細部まできちんと考えられた熟度の高い『政策』から、政策の検討方向を示した程度のものまであり、精粗さまざま」であった。その上、マニフェストは、総選挙で勝利につながると判断されて、選出された政策集だった。その結果、INDEX2009とマニフェスト項目も内容も必ずしも一致しないということが生じた(金子・武本 2010:46-47)。このように、INDEX2009そのものが、共通の理念に基づくものではないし、さらにマニフェストは政策集のなかから選挙を重視して作成されたものであるから、いっそう体系性と整合性を欠くものとなった。

また民主党は、旧自民党から旧社会党までの多様なグループの寄せ集まりであるために、例えば普遍主義といった理念を党全体として共有できるかどうかは疑わし

い。どのような共通の基準で政策を調整し、政策の体系性と整合性を確保していくのが、民主党の大きな課題であろう。

さらに、マニフェストに見られた普遍主義は国民から理解と強い支持を得ることができなかった。その大きな理由は、党内において理念が共有化されず、また民主党自身に十分に説明しなかったことに加えて、マスメディア自体もその理念をよく理解していなかったことが重要であろう。

(5) マニフェストの実現過程の混迷

政策を実現するには、そのための多様なリソース（予算、権限、組織、知識・技能、時間など）を必要とする。民主党政権は、広範な分野にわたり自民政権時代の政策を転換しようとした。それはたんに量的に大きいだけでなく、選別主義から普遍主義というように、質的な転換を内包していた。このように、今次の政権交代では、ある程度の間隔で政権交代がある政治体制とは異なって、鳩山政権は、政治体制の相当に深い層までの転換を含む移行期の困難に挑戦していたことになる。それゆえ、リソースの制約と負の遺産のあるなかで、これらのレジーム転換にもつなげるような広範な政策を転換しようとするれば、何らかの共通の基準をもとに、政策の優先順位、実現までの時間軸、個々の政策へのリソースの割当などを組み込んだシナリオを描かなければならない。鳩山政権は、こうした明確なシナリオや調整のないまま、また補佐組織も十分に活用しないまま、各省の政務三役ばらばらにやみくもにマニフェストの実現を目指したために、混迷を深めた⁴。

6. 政策決定システムの構築

上述のように、政権の実績は、①主体としての政治家の能力、②政策の理念や方針としてのマニフェスト、③政策決定システムの構築の相乗効果に依存する。しかし、既述のように、民主党政権では前2者には不備が目立った。それでは、これらの不備を補完するような政策決定システムが構築できたかと言えば、「否」である。政権の政策決定システムを構成するおもな制度的要因は、首相官邸、内閣、官僚制、政党組織などである。民主党のマニフェストは、政策決定の制度デザインとして、

「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」「各省の縦割り省益から、官邸主導の国益へ」「国家戦略局の設置などによる官邸機能の強化」を掲げたが、このデザインは実際には実現しなかった。その原因は、政党の組織的要因、すなわち政党内諸勢力の対抗と、リーダーの戦略によるところが大きい。こうした観点から、制度構築の頓挫の経緯を辿ってみよう。

(1) 政策決定システム構築の頓挫

①首相の補佐機構

鳩山首相の補佐機構として重要なのは、首相官邸内の人事と組織編成、またマニフェストで示された国家戦略局設置問題であった。

a. 首相官邸

鳩山政権の首相官邸では、内閣官房長官、2人の政務の内閣官房副長官、1人の事務の内閣官房副長官、総理補佐官、総理秘書官の役割が事実上どのように分担され、相互にどのように連携がとられていたのかが重要であろう。

鳩山首相は、政策決定を「大臣発信型」「省庁別政務三役分権」システムに委ねたことに示されるように、官邸主導システムを構築しようとはしなかった。官邸主導のシステムを構築しようとする場合、首相自らがトップダウン型の強いリーダーシップを発揮するか、政治的に影響力の期待できる政治家を官房長官に任命することになるが、鳩山首相はそのいずれをも選択しなかった。首相は、補佐機構の重要な職に、政治的な実力者を就けるか（わが国でいえば、「大官房長」方式）、それとも忠誠心の強い者を就けるかという選択肢があるが、鳩山首相は後者を選択した。しかし、首相自身と政権全体の迷走から判断すれば、内閣官房長官をはじめとする首相官邸組織が、首相の統治能力の乏しさを補完するほどの役割を果たすことができなかったことは明らかであろう。

b. 国家戦略局（室）

政権の司令塔ともいえるべき国家戦略局の設置を定める改正内閣法は審議未了となり、その後法改正までの暫定先行組織として、内閣総理大臣決定により、内閣官房に「国家戦略室」が設置された。しかし、国家戦略室の法的根拠が弱

く、また室長には1人の内閣官房副長官が当てられたが、かれの法律上の上司は官房長官であり、指揮命令系統も不明確であった。政権の司令塔としての国家戦略局が設置され、その機能が十全に発揮されれば、政権の迷走を相当に回避できたと思われる。

②内閣

鳩山首相の内閣ガバナンスのスタイルは、「閣僚発信型」あるいは自称「コンダクター型」であった（朝日新聞政権取材センター編 2010:98）。それは積極的にアジェンダを設定して、政府を指導するスタイル、あるいは事前に基本方向を指示し、その方向を共有し、事前になんらかの調整を行う積極型（active）のスタイルではなく、いわゆる受動型（reactive）と言うべきスタイルであった。他方、閣僚もこの首相の「受動型」スタイルに呼応するかのように、相互に食い違う発言を「自由に」行い、指揮不在・調整不在の政治を生んだ⁵。

③官僚制

自民党政権においては、政府・与党内の組織間、与党間、政治家間、そして省庁間の利害・政策の調整の多くは、閉塞的で持続可能性を低下させていたとはいえ、官僚ないし官僚組織に委ねるという慣行が根づいていた。与党あるいは政治家からすれば、多くの調整はいわば半ば「自動的に」なされる観を呈したのである。ただし「官僚主導」と言えば言い過ぎであるし、「官僚依存」も政治の了解があつてこそ可能であったのであり、官僚は、与党、与党内組織、政治家の利益や意向を汲んで、いわば「予測対応的」に調整していたのである。その意味で自民党政権における政官関係は「官僚主導」ではなく、レント（分け前）を共同分配（相互了承）する「結託」というのが事実に近い。

この点は、多くの政治学者やマスメディアも含めて、政官関係を「官僚主導」と呼ぶ不正確な認識をしていたのであり、そうした認識を反映して民主党も政権獲得後に「官僚排除」をめざし、各省において政務三役主導体制を構築しつつ、他方では「官僚依存」に代わる情報システムや調整システムを用意しないまま、政官関係を明確に再定義しなかったために、官僚は「指示待ち」の状態におかれた。こうした状況では、自民党政権時代において、官僚を通じてもたらされた、

他の省庁、与党内、野党、各種団体に関する（調整に必要な）情報も入らず、また官僚による半ば「自動的」な調整もなされなくなった。これが民主党政権に過重な負担を強いて、他の仕事に向けるべき余力（リソース）を奪ったのである。官僚に対しては、敵視することなく、政権のよき補佐組織として、かれらが歪んだ誘因をもたなくても、妥当で正当な報酬が受けられ、かつ「国民全体の奉仕者」として働くことのできる新しい誘因構造を提供することが重要になる。新しい政官関係や公務員制度はこうした観点から構築されるべきであろう。

(2) 与党組織

自民政権では、政策決定が政府と与党の二重構造からなり、その結果政策決定過程が不透明にあり、また決定の責任が不明確になるという欠陥が指摘されていた。そこで民主党は、マニフェストの5原則の1つとして「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」という原則を掲げ、政策決定の透明化と決定責任の明確化をめざした。

①政策決定システムをめぐる党内政治

小沢代表（2009年5月辞任）の時期に総選挙に立候補を要請され、小沢グループの支援で当選した新人議員が100名近くに上り、同グループは150人ほどに増大したと報道された。鳩山首相は、代表選挙で自分を支持し、かつ存在感を高めた小沢元代表を幹事長に起用した。

鳩山政権における政策決定システムについては、①政府と党の関係と、②党自身の意思決定システムをどう構築するか、あるいは党の一般議員の政策参加をどうするかという、相互に関係する2つの課題があったが、そのいずれにおいても小沢幹事長がどれだけ自律的な影響力を確保するかが争点であった。結論から言えば、鳩山政権においては、政策決定は「政府・与党の二元体制」を克服できず、したがって「内閣への政策決定の一元化」も実現されず、さらに与党の政策決定システムは幹事長への集権化の動きとそれに反発する動きの対抗の中で紆余曲折を経たのである。すなわち、こうした帰結は、①自民主党に対抗して民主党政権を維持するという目標を共有しながらも、相互に有利な位置を占めようとするリー

ダー間のゲームと、②集権化の動きに対抗して政策参加を求める一般議員たちの動きのダイナミクスから生じたのである。

②政府と党の「切断」

内閣発足前に、小沢次期幹事長は「内閣への政策決定の一元化」のため「政策は内閣でやってほしい」旨の提案をした。この提案には、党の政策調査会を廃止するという含意があったが、鳩山首相の賛同を得て了承された。こうして政策調査会長をルートとして政府と党の関係をリンクするという構想は頓挫した。それは同時に、政調会長を兼任すると考えられた国家戦略担当相を党内の論議や意思決定からはずすことを意味していた。

また幹事長も入閣しないことになった。もともと「内閣への政策決定の一元化」はイギリスをモデルにしたものであり、イギリスでは議会对策にあたる院内総務と院内幹事長が閣議のメンバーである。しかし鳩山政権では「閣僚の国会答弁義務のある日本は、英国とは違う」として、幹事長を閣外に置く方針に転換した（朝日新聞政権取材センター編2010:290）。

他方で、小沢幹事長は民主党役員会メンバーから政権のリーダーである鳩山首相と菅国家戦略担当相を外し、これで鳩山や菅は党運営に関与することは難しくなった（同上書:290）。すなわち、民主党役員人事では、幹事長代行を新設してこれに信頼の厚い議員を充て、他方では政策調査会廃止に伴い政調会長を廃止し、菅副総理が衆院選前まで務めていた代表代行も置かなかったのである（同上書2010:60）。このように、首相＝代表、および政府と党をリンクするはずの政権の実力者は、党の役員会に参加する道が遮断され、さらに小沢党幹事長は、副幹事長ら党役員には自らの側近を配置し、幹事長への権力の集中が着々と進んだ。

③民主党の意思決定システム：一般議員の政策参加問題

政権に就く以前の民主党の政策プロセスは「政策調査会部門会議・調査会→（政調会長報告）→NC（ネクスト・キャビネット）に報告・了承」というパターンに従っていた。これに対して、9月に小沢幹事長名で「政府・与党一元化における政策の決定について」というタイトルの文書が出され、「政策調査会の機能の内閣への移行」が示され、「一般行政に関する論議は政府で行う」「選挙・国会等・・・

政治的な問題については、党で論議」するという区分けがなされ、後者についても「党の責任で議員提案として行う」ことが、さらに「部門会議は設置しない」こと、それに代えて「各省副大臣が主催する各省政策会議の設置」が明記されていた。しかし、この文書は、民主党の政府外の議員の実効的な政策論議や議員立法を制約する可能性が大きく、反発を招いた。政府外議員は国会の常任委員長や特別委員長を中心に、「国政調査権の積極的かつ機動的な行使」「議員立法への取り組み」「法案等の修正の容認」という方向に則して委員会運営をする意見書を提出した。政府外議員が、最も正統性の高い国会の場で、内閣提出法案の修正までもあり得るという姿勢を示し、実質的に政策への影響力を確保しようとし、「政策調査会の設置を目指す会」を発足させた。これに対して、鳩山首相と小沢幹事長は、こうした動きに譲歩し、政策分野ごとに「議員政策研究会」を新設し、政府外議員も研究会の運営等を見守ることにした。

すなわち、小沢幹事長は、一方で「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」という原則を盾に、党を政権の実力者の関与から切り離し、党の意思決定を幹事長に集権化して、これには成功した。他方で、党内の意思決定では一般議員の政策参加を抑制して、トップダウン型の党運営をしようとしたが、政府外議員の反発にあって、党内の政策論議を完全にコントロールすることはできなかった。ただし、こうした一般議員の政策参加が、自民党政権期におけるようなレントを追求する多元的閉塞に陥らないようにする仕掛けや慣行がどのように構築されるかが注目される。

④陳情の一元化：幹事長室による団体・自治体とのアクセスの独占

—内閣、官僚制、一般議員に対する優位の確立

11月初めの役員会で、各種団体や地方自治体からの予算と税に絡む陳情・要望を幹事長室が一元的に管理する方針を決めた。透明性・公平性などを確保するためだと説明された。小沢幹事長は役員会後の記者会見で、自民党政権下では各省庁や個別議員が陳情を受けていたことについて「利益誘導型、政官業癒着の政治の大きな原因」とし、「そういうことをなくそうということだ」と説明した。各団体や自治体からの陳情はそれぞれ細野豪志副幹事長（企業団体委員長）、高嶋良充

筆頭副幹事長（参院幹事長）に集約され、各国会議員や地方組織への陳情も新幹事長室への報告を求める。幹事長室はそれらの優先順位をつけた上で、各省庁担当の副幹事長から政務三役側に伝える。高嶋副幹事長は新しい陳情方式の狙いを(1)県連組織の強化、(2)政務三役の負担の軽減、(3)地方自治体の財政節約などと説明した（日経2009年11月12日 日経速報ニュースアーカイブ）。

12月初めには、党幹事長室に集約した地方自治体や業界団体などの陳情に優先順位を付けるための判定会議が初めて開かれ、政府の2010年度予算編成に先んじて、党が「査定」することになった。小沢幹事長は、(1)衆院選マニフェスト（政権公約）、(2)マニフェスト以外でも政策方向が一致するなら拾い上げる、(3)削減していいものは逆に大胆に切り込む、(4)業界団体の要望は小沢氏を含めて協議する——という判定の4原則を示した（日経新聞12月3日）。この結果、幹事長室は陳情の重要度に応じて各省の政務三役との面会を斡旋し、党の政策要望として実現を後押しする権限を握り、表向き、政策には口をださない姿勢を示していた小沢一郎幹事長の影響力が、公然と政府に及ぶことになった（日経2009年11月12日 日経速報ニュースアーカイブ）。

⑤矛盾：幹事長室による政府政策への関与

こうして小沢幹事長は、歳出と歳入に関して大きな影響をもつことになったのである。12月16日に政府に提出された民主党の2010年度予算の重点要望は、財政状況の厳しい地方自治体の陳情に配慮する一方、自民主党を支持してきた業界団体にはアメとムチを使い分ける内容となっており、それは来年度の参院選に向けた選挙対策の色彩を帯び、自民主党の選挙基盤を個別に切り崩す狙いがあった。ガソリン税などの暫定税率の維持も地方側の強い要望に答えるものであり、また医療団体が自民主党に距離を置こうとした医療分野では10年ぶりに診療報酬を引き上げたのに対して、自民主党よりの全国土地改良事業団体連合会の要望する土地改良事業費の概算要求は半減された（日本経済新聞 2009年12月10日, 15日, 16日付）。

この間、政府は、来年度予算の歳出入のギャップ解消に苦しみ、菅副総理・国家戦略担当相がマニフェストの圧縮に着手し、関係閣僚と環境税導入で調整を図ったが、まとめきれないまま1ヶ月を浪費していた。最大の焦点であるガソリン

税等の暫定税率は、最終的には小沢幹事長が主導してまとめた重点要望に沿った決着となった。こうした判断が可能であったのは、部分的には、陳情などを通して自治体や各団体から直接の情報を入手し、その優先順位をつける作業をして、ある程度全体像を把握することができたからであると思われる。幹事長や政策調査会長が入閣し、緊密に情報と議論を交わし、政策決定の共同責任を負っていれば、予算編成に関わる迷走はより抑えられたと思われる。

もともと「政策は政府」、「選挙・国会は党」という切り分けは不可能であり、この切り分けは「政府・与党の二元体制から、内閣への政策決定の一元化へ」という原則と矛盾するものであった。鳩山政権は、「政府・与党の二元体制」を克服しようとしたが、結局は二元体制が克服できるどころか、「党への一元化」の傾向さえがみられたのである（朝日新聞政権取材センター編 2010:284-285）。

7. おわりに：鳩山政権から菅政権へ

(1) 統治能力への残された課題

政権の統治能力は、おもに環境条件および相互補完的な主体的、理念的、制度的（政策決定システム）要因に左右される。鳩山民主党政権は迷走を重ねたが、そのおもな原因は、自民政権期からの負の遺産、経済状況の悪化という環境的要因のもとでの、政権の中核の統治意識の弱さ、マニフェストの整合性と共有性の欠如、有効な政策決定システムの構築の頓挫に求められる。今後、民主党政権は、鳩山政権の迷走から学習し、統治能力を高めていく必要がある。第1に、民主党政権は、政権自体が国民に生活と運命を日々左右しているという統治の厳粛な事実を痛烈に意識するとともに、政権運営における調整の重要性を自覚し、より一貫性のあるメッセージを発信し、国民の信頼を強めていく、第2に、党政策の共通理念に関する議論を深め、政策の整合性と体系性を高めると同時に、理念や政策目標と現実の距離感を研ぎすまし、両者を架橋するための時間軸、優先順位、リソースの割当などを組み込んだシナリオを描く、第3に、首相、閣僚、党幹部、上層官僚の間に（官邸主導あるいは政治主導の）相互調整のための効果的なネットワークを構築する必要がある。とくに最後の点については、政府と党の二元性を克服すること、政府

外議員の政策参加を統治能力の強化に結びつけていくこと、官僚制に適切なインセンティブ構造を組み込んで、「国民全体の奉仕者」かつ政権の効果的な補佐組織となるように公務員制度をデザインし、望ましい政官関係を構築していくことが求められよう。

(2) 菅政権の試行

菅政権は、鳩山政権の迷走や現実からいくつかのことを学習した。第1に、政策実現のための歳出と歳入のギャップ、あるいはマニフェストと現実の距離を直視するようになった。2009年の総選挙のマニフェストでは、総予算（一般会計と特別会計）207兆円を「全面組み替え」することで、マニフェスト実現のための新たな財源16.8兆円を生み出す、としていたが、事業仕分けの第1弾における削減額は約7000億円のみで、埋蔵金をあわせても財源捻出額は1.7兆円に留まり、第2弾では独立行政法人と公益法人に切り込み、1兆円超の国庫返納を求めたものの、各省庁等の抵抗で実現できるかどうか不透明である。第3弾はムダの温床とされる特別会計（総額170兆円）が対象であるが、新たに大きな財源を生み出すことは期待できない（朝日新聞2010年10月31日付）。野党時代には政府から政策情報を入手できない状況にあり、また予想外の不況と大幅の歳入減があったとはいえ、マニフェストの見通しが甘かったことは否めない。しかし、菅政権は、この現実を直視し、マニフェストの見直しと、消費税を含む税制に抜本改革を本格的に論議するという軌道修正を行なった⁶。この転換は、統治責任をより自覚したものと評価されるが、2010年参院選における菅首相による消費税論議の訴えは、周到さを欠いたものであり、それゆえ低所得者対策の発言もぶれて、参院選敗北の一因となった。民主党政権は統治に必要な「思慮」を十分には身につけていない。

第2に、政策決定システムにおける一貫性や相互調整という点でもバージョンアップがはかられた。まず(1)政策調査会を復活させ、また政策調査会長に国家戦略担当相を兼任させることによって政策決定の政府と与党の二元化を排し、内閣への一元化をめざした。政調会復活は政府外議員の政策参加を拡大するものであるが、「族議員」現象の回避が求められよう。次いで、(2)政権の司令塔の役割を期待された「国

家戦略局」構想は菅政権になっても揺らいでいる。2010年6月の政権発足時には、国家戦略室は首相直属の政策提言機関に格下げされたが、10月には「重要政策の企画立案・総合調整」の役割を再びもつことになった。しかし指揮系統の整理や官房長官との役割分担の明確化が課題となっている。また、(3)内閣における政治状況や各省の主要課題に関する認識の共有化を深めるために、菅政権では幹事長および国会対策委員長も参加する閣僚の政策勉強会が開催されることになった。さらに、(4)政官関係では、政権発足後に、鳩山政権における行き過ぎた官僚排除をあらため、「官僚の知識や経験を十分に生かして」「一体となって真の政治主導により政策運営に取り組む」ことを内容とする5項目の基本方針を閣議決定した。ただし、自民政権時代における政官関係とどこが違うのかを、理念および実際の両面で国民に分かりやすく示していくことが求められよう。

以上のように、菅政権では、鳩山政権の挫折から学習し、より地に足が着いた態勢を整えたといえようが、国民から信頼される政権運営を進めるには上記のように多くの課題が残されている。さらに、菅政権は、尖閣諸島事件における危機管理に対する批判などによる内閣支持率の低下や、政策実現に対する「ねじれ国会」というハードルに直面している。民主党政権が行き詰まり、自民政権における「多元的閉塞」からの脱却という国民の期待が、ふたたび混迷の渦に巻き込まれるのか、それとも民主党政権が態勢を立て直して国民の将来に希望を与えることができるのか、その帰趨によって民主党政権の真骨頂が問われるのみでなく、日本国民の将来が大きく左右される。

参考文献

- 朝日新聞政権取材センター編（2010）『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版。
井手英策（2010）「財政は信頼を作り出せるか？」宮本太郎編『自由への問い2 社会保障』岩波書店。
金子勝・武本俊彦（2010）『日本再生の国家戦略を急げ』小学館。
佐々木毅（2009）『政治の精神』岩波書店。
シャルプ、F.W.（2005）「グローバル経済下の国際競争力と福祉国家」山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房。
日本経済新聞社編（2010）『政権』日本経済新聞出版社。
野中郁次郎・紺野登（2003）『地域創造の方法論——ナレッジワーカーの作法』東洋経済新報社。
毎日新聞政治部（2009）『完全ドキュメント 民主党政権』毎日新聞社。
宮本太郎（2008）『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
横山彰（2010）「政権交代後の経済政策」日本公共政策学会『公共政策研究』10号。

-
- ¹ 朝日新聞政権取材センター編（2010）も、鳩山民主党政権では統治意識が弱く、それが迷走を招いたという視点を提示している。
- ² 統治の実践に関わる能力としての「思慮」は、いわば形式知に対する暗黙知との類似性を想起させる。形式知は言語化された明示的な知識であるのに対して、暗黙知は、言葉や文章で表すのが難しい、思い（信念）、視点、熟練、ノウハウなどの経験知である（野中・紺野 2003:55-56）。
- ³ 選別主義と普遍主義については、井手（2010）を参照されたい。
- ⁴ 選別主義から普遍主義への移行期のデザインについては、井手（2010）が示唆的である。
- ⁵ 鳩山内閣では、各省においてチームとしての政務三役主導を確保するために、ある程度各省大臣に副大臣および政務官の人選を任せしたが、それが結果として政府としては各省の政務三役主導の分権システムが形成された。2010年9月発足の菅改造内閣では、鳩山内閣における教訓を生かし、政務三役の人選を官邸主導で行い、政府の意思決定をより官邸主導の集権性の強いものにしようとした（朝日新聞2010年9月22日付参照）。
- ⁶ また菅政権は法人税引き下げの方針を明確にした。この方針は、開放経済のもとで国際競争力を保ちつつ福祉国家を維持するために北欧諸国で採用されているような「二元的所得税」と類似したものを視野にいれているのか、またそれはどのように評価されるのかを検証していく必要があろう。なお二元的所得税については、シャルプ（2005）、横山（2010）を参照。

第2章 民主党政権における予算編成・税制改正

上 川 龍之進

1. 民主党の経済政策：福祉・雇用・成長戦略

政権交代から1年数ヶ月が経ち、民主党政権に対しては幻滅と失望が広がっている。その要因としては、「政治とカネ」の問題や普天間飛行場移設問題、そしてマニフェスト違反が挙げられるだろう¹。

2009年総選挙での民主党マニフェストには、「税金のムダづかいを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使う」、「民主党は、『国民の生活が第一。』と考えます。その新しい優先順位に基づいて、すべての予算を組み替え、子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用・経済に、税金を集中的に使います」と記された。具体的な政策としては、子ども手当・出産支援、公立高校の実質無償化、年金制度の改革、医療・介護の再生、農業の戸別所得補償、暫定税率の廃止、高速道路の無料化、雇用対策が挙げられた。

こうした政策に対しては、選挙目当ての理念なきバラマキ政策だといった批判がなされた。けれども民主党からすれば、これらの政策はそれぞれ、福祉充実・雇用対策・成長戦略という目的に沿うものであった（図表2-1）。成長戦略がないという批判に対して民主党は、①子ども手当、高校無償化、高速道路無料化、暫定税率廃止などの政策により、家計の可処分所得を増やし、消費を拡大する。それにより日本経済を内需主導型へ転換し、安定した経済成長を実現する、②IT、バイオ、ナノテクなど、先端技術の開発・普及の支援。特に地球温暖化対策では国が大胆な支援を行い、環境関連産業を将来の成長産業に育てる、③農業の戸別所得補償、医療・介護人材の処遇改善により、農林水産業、医療・介護を、大きな雇用を創出する産業に育てる、という成長戦略を掲げることにした。

マニフェストに掲げられた政策を実現するためには、2010年度で7.1兆円、2013年度には16.8兆円が必要とされた。この財源を確保するために、「埋蔵金」の活用や

政府資産の計画的売却に加え、歳出面と歳入面の改革（予算の組み換えと税制改革）が打ち出された。

歳出面では、特別会計も含めた国の総予算207兆円を全面的に組み替え、無駄遣いをなくすという主張がなされた。具体的には、天下りの斡旋を全面禁止し、特別会計、独立行政法人、公益法人の仕事を徹底的に見直す、官製談合と不透明な随意契約は一掃する、川辺川ダム、八ッ場ダムなど「ムダな公共事業」は中止する、地方分権推進による地方移管や公務員制度改革などにより国家公務員の総人件費を2割削減する、補助金改革で関連の事務費、人件費を削減する、といったことが挙げられた。

このことを実現するために、国家戦略局（法律制定までは国家戦略室）を設置して官邸主導で予算編成を行うとした。また、行政刷新会議を設置して政府のすべての政策・支出を検証し、無駄遣いを撲滅するとした。

歳入面では、税制の既得権益である租税特別措置について、その効果を検証し、効果の不明なもの、役割を終えたものを廃止すること、また格差是正のため、低所得者には恩恵が行き渡りにくい「控除」から、広く配分される「手当」へと転換すること、具体的には、所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止して子ども手当を創設することが挙げられた（朝日新聞政権取材センター編 2010：266-268）。

このことを実現するために、民主党税制調査会を廃止して政府税制調査会に一元化し、全体会合は公開すること、また業界の要望は「各省政策会議」の場で受け付けることとされた（朝日新聞政権取材センター編 2010：63-64）。

ところが実際には、1年目からマニフェスト違反が続出することになった。子ども手当は公約通り、2010年度から月1万3000円の支給を行うものの、全額国費による支給とはならず、暫定措置として地方自治体・企業に児童手当分の負担を引き続き要請することになった。暫定税率については、自動車重量税の国税分の暫定税率を半減するにとどまった。揮発油税と軽油引取税の暫定税率は2010年4月から廃止されたものの、同じ幅の特別な税率の上乗せ措置が「当分の間」導入された。ただし原油価格高騰が続けば、本来の税率部分（本則部分）だけに課税する減税措置をとることにした。扶養控除は、15歳以下については廃止されたものの、23～69歳は存

続されることになり、配偶者控除も存続された。中小企業の法人税率引き下げも先送りされた(図表2-1、2-2)(朝日新聞政権取材センター編 2010: 266-267)。

(図表2-1) 民主党マニフェストに掲げられた政策およびその所要額概算と、実施額および政策目的

項目	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成22年度実施額	政策目的
子ども手当・出産支援	子ども手当の半額実施 2.7兆円		5.5兆円		1兆7465億円	福祉・成長
公立高校の実質無償化		0.5兆円			3933億円	福祉・成長
年金制度改革	記録問題への集中対応機関(0.2兆円) (年金制度に関する国民的合意)		制度設計	新たな制度の決定 (法案作成・関連法案成立)	900億円	福祉
医療・介護の再生	医師不足解消など段階的実施	1.2兆円		1.6兆円		福祉・雇用
農業の戸別所得補償	調査・モデル事業・ 制度設計		1.0兆円		5618億円	雇用
暫定税率の廃止		2.5兆円			1660億円	成長
高速道路の無料化		段階的実施	1.3兆円		1000億円	成長
雇用対策	0.3兆円		0.8兆円		170億円(21年度2次 補正で6000億円)	雇用
所要額概算	7.1兆円	12.6兆円	13.2兆円	13.2兆円	3.1兆円	
上記以外の政策	財源を確保しつつ、順次実施			3.6兆円		

平成25年度の所要額 16.8兆円

注:「上記以外の政策」とは、後期高齢者医療制度廃止、大学奨学金拡充、最低賃金引き上げ、中小企業支援等を指す。

(出所)「民主党の政権政策Manifesto2009」、朝日新聞政権取材センター編(2010)、267頁。

(図表2-2) 2010年度税制改正の主な内容

税項目	税金の増減
暫定税率 ガソリン税などの上乘せ税率維持。自動車重量税のみ国税部分を半減。 マニフェストでは廃止 ⇒ 結論は修正	ほぼ現状通り
扶養控除 所得税の38万円の控除を15歳以下は廃止、23～69歳は存続。住民税も同様。 マニフェストでは廃止 ⇒ 結論は修正	増税
配偶者控除 38万円の控除を存続。今後議論。 マニフェストでは廃止 ⇒ 結論は先送り	現状通り
特定扶養控除 16～22歳の対象のうち高校生世代の控除額63万円を38万円に。住民税も同様。 マニフェストでは存続 ⇒ 結論は修正	増税
中小企業の法人税 税率の18%を維持。11%への引き下げは今後議論。 マニフェストでは引き下げ ⇒ 結論は先送り	現状通り
環境税 地球温暖化対策税は今後議論。 マニフェストでは導入を検討 ⇒ 結論は先送り	—
租税特別措置の透明化 特租透明化法案の骨格を策定。 マニフェストでは効果検証の仕組みをつくる ⇒ 公約通り	—
たばこ税 1本8.7円の税率を3.5円上乘せ。メーカーの値上げを合わせ1本5円の引き上げに。	増税
贈与税 住宅取得用の非課税枠500万円を、10年は1500万円に、11年は1000万円に。所得制限をつける。	減税
証券・金融税制 年100万円以下の株式投資は、配当や売却益を12年から3年間非課税に。	減税

(出所)朝日新聞政権取材センター編(2010)、267頁。

このようにマニフェスト違反が続出した理由は、財源が足りなかったからである。歳出削減は想定通りには進まなかった。また不況により、景気対策のための財政出動が必要になる一方で、税収は大幅に減ったからでもある。さらに2010年夏に参議院選挙を控えて、扶養控除や配偶者控除の全廃に踏み切れないなど、選挙対策が重視されたためでもあった。

2. 鳩山内閣における予算編成・税制改正の蹉跌要因

本節では、鳩山内閣における予算編成・税制改正の決定過程を簡単に記述して、予算編成・税制改正が民主党の想定通りに進まなかった理由を確認しておこう²。

(1) 歳出削減の難しさ

鳩山由紀夫内閣はマニフェストで掲げた政策を実現するため、麻生太郎内閣が策定した2009年度第1次補正予算を見直し、3兆円を捻出しようとした。この際、省庁ごとの削減額（率）を決めずに、各大臣に削減を競わせることにした。ところが見直し額は、なかなか目標額に達しなかった。そこで行政刷新会議と財務省が共同して削減額の上乗せを省庁に迫り、何とか2兆9259億円を確保した。また2010年度予算編成でも、概算要求基準を廃止し、各大臣に予算の組み換えを委任したところ、10月15日に新たに提出された概算要求は、麻生内閣での概算要求額92兆1000億円を大幅に上回る95兆380億円に達し、しかも金額が明示されなかった「事項要求」を含むと、97兆円程度になると見られた。

鳩山首相は2010年度予算での国債発行額を、2009年度の本予算、1次補正予算での発行額である44兆円に抑えると明言していた。そこで行政刷新会議は「事業仕分け」を行い、類似事業の見直しにも応用することで、3兆円の歳出削減を目論んだ。だが現実には、仕分け効果は1兆6000億円、実際の予算での削減額は6919億円にとどまった。

このように歳出削減が進まなかったのは、「政務三役」が官僚に取り込まれたためだとか、政治家ではなく財務省が予算編成を主導したからだという批判がなされた。けれども事業仕分けで明らかにされたように、予算に多くの無駄があることは確か

だが、それを削減すれば巨額の財源が捻出できるというのは、あまりに甘い想定であった。民主党は政権をとる前は、「政権を取れば財源はなんぼでもできる」（小沢一郎の発言、『朝日新聞』2009年7月19日付朝刊）と主張していたものの、現実はいくらほど簡単ではなかったのである。

(2) リーダーシップの欠如

2010年度予算編成および2009年度第1次補正予算の見直しの際に、鳩山首相が概算要求基準や補正予算の見直し額などの数値目標を設定しなかったのは、予算の一律削減という従来の手法を排し、必要な分野には予算を重点配分し、不要となった分野には予算配分をやめることで、予算を全面的に組み替えるという考えに基づく。ところが鳩山首相や国家戦略室は、予算編成の基本方針を明確に打ち出すことなしに、政務三役に概算要求や補正予算の見直しを一任してしまったため、省庁ごとで歳出削減の度合いに差が出ることになった。担当する政策や事業の種類により、予算を削りやすい省庁とそうでない省庁があるし、政務三役の予算削減への熱意やそれを実現する能力も、省庁ごとで差があったからである。

さらに最終調整の段階になっても、首相や国家戦略室は指導力を発揮できなかった。2009年度第1次補正予算見直しでは、財務省と行政刷新会議が最終調整を行ったため、首相の指導力の欠如はそれほど明確にはならなかったのだが2009年度第2次補正予算の編成では、それが明瞭となった。2次補正の総額は、国債を新規発行しなくて済む7.1兆円でまとまりかけるものの、国民新党代表の亀井静香金融・郵政担当大臣が8兆円を主張し、予定されていた臨時閣議が中止に追い込まれたのである。そこで菅直人副総理・国家戦略担当大臣が亀井と激しく口論して、どうにかまとめたのだが、地方の公共事業上積み分として建設国債約1000億円が増発されることになり、総額は7.2兆円となった。

2010年度予算編成では、国債発行額を44兆円以内に抑えるために、菅国家戦略担当大臣が、公立高校実質無償化への所得制限導入や、子ども手当への国の負担の減額、農家への戸別所得補償の規模縮小などを担当大臣に求めた。けれどもなかなか調整はつかなかった。そこで12月16日に小沢一郎幹事長が、予算と税制に関する党

の要望書を鳩山首相に提出した。「党要望」では、高校無償化、高速道路無料化、農家への戸別所得補償については公約通りの実施を求める一方、暫定税率の維持と子ども手当への所得制限導入は認めるとした。さらに小沢は、官邸が行うべき各省間の調整にも乗り出していた（朝日新聞政権取材センター編 2010：249-251）。小沢の介入により最終調整は一挙に進み、年度内の予算編成が可能になった。

首相・国家戦略室の指導力の欠如は、豪腕幹事長の指導力によって補われた。しかし、民主党が主張してきた内閣への政策決定一元化は、事実上、放棄された。官邸主導の予算編成は実現されなかったのである。

(3) 選挙対策

選挙の責任者である幹事長の政策決定への影響力が増したことから、予算編成、税制改正ともに、選挙対策の色合いが強まった。陳情は党幹事長室で一括管理され、公共事業の「個所付け」は、民主党県連から幹事長室への陳情で判断された。また、政府税調の全体会合はすべて公開され、租税特別措置の存廃論議はインターネットで中継されたものの、「党要望」は小沢、輿石東参議院議員会長、高嶋良充、細野豪志副幹事長により非公開でまとめられた。このため政策決定の一元化は実現されず、税制改正の透明性は確保されなかったという見方もなされた（朝日新聞政権取材センター編 2010：268）。

(4) 不況と税収の大幅減

不況が歳出削減と税制改革を困難にしたことも強調しておくべきであろう。景気の底割れを回避するため第2次補正予算が必要となり、1次補正の見直しで確保した2.9兆円を2010年度予算に回せなくなった。さらに、当初46.1兆円を見込んでいた2009年度の税収が36.9兆円にまで減る見込みとなり、2010年度予算では税収は37.4兆円と見積もられることになった。このため、当初は緩い目標と考えられていた国債発行上限44兆円が、かなり厳しい目標となってしまったのである。

また、マニフェストでは「租税特別措置」の見直しが明記されていたものの、ドバイ・ショックの発生を機に「租特不況」が懸念されるようになり、当初の予定よ

りも切り込みが不足することになった。ただ、ここでも首相や国家戦略室の指導力は発揮されなかった。

3. 鳩山内閣における予算編成・税制改正の成果

このように2010年度予算編成・税制改正ではマニフェスト違反が続出し、民主党政権への失望が広がることになった。しかしながら政権交代による成果が、まったくなかったわけではない。本節では、2010年度予算編成・税制改正で実現された成果を簡単にまとめておく。

(1) 予算編成における成果

予算編成では、リーダーシップの欠如による混迷が目立ったものの、メゾ・レベル（分野別）、ミクロ・レベル（個別項目）では、一定の成果が見られた³。

第一にメゾ・レベルでは、一定程度、分野間での予算配分のメリハリがつけられた。「コンクリートから人へ」の理念が強く反映され、公共事業費は前年度当初予算比18.3%減となる一方、社会保障費は同9.8%増、文教費も同8.2%増となったのである。公共事業費の大幅削減は、官邸主導により実現されたというよりは、国交省の政務三役の頑張りや、財務省・行政刷新会議の締め付けによるところが大きい。とはいえ、小泉純一郎内閣の大きな成果として公共事業費の大幅削減を挙げるのであれば、それを上回る削減率を実現した民主党政権にも、一定の評価をしなければなるまい⁴。

第二にミクロ・レベルでは、事業仕分けが行われたことで、個別事業での無駄遣いの削減が一定程度進んだ。確かに事業仕分けによる歳出削減額は6919億円にとどまった。けれども、公共事業の仕分けの結果は予算にそのまま反映されたし、これまで「聖域」であった科学技術振興費も削減された（朝日新聞政権取材センター編2010：269-271）。また幹事長室への陳情一本化は、幹事長への権力集中を招いたという批判はなされるものの、族議員の影響力を排除することになった。

(2) 税制改正の成果

第一に、租税特別措置の見直しについては一定の成果があった。民主党の当初の主張からすれば、確かに切り込みは不十分なものとどまったものの、見直し対象171項目のうち59項目の廃止（1～2年後の廃止を含む）が決められ、1000億円の財源が確保された（朝日新聞政権取材センター編 2010：266）。

第二に、マニフェストには明記されていなかったものの、たばこ税は1本あたり3.5円という大幅増税が実現された。これは、たばこ農家への配慮が強かった自民政権では考えられないことであった。

4. 菅内閣における予算編成・税制改正

民主党政権は、2010年度予算編成・税制改正の苦い経験から、特に6月の菅直人内閣発足以後、経済政策の方向性を大きく転換させた。また本稿では詳述できないものの、菅首相が民主政策調査会を復活させたため、政策決定方式にも一定の変化が見られた。たとえば税制改正については、民主党税制改正プロジェクトチームが設置され、11月末に政府税調に提言案を提出するというプロセスがとられた。

本節では、2011年度予算編成・税制改正で見られた政策転換を簡単にまとめておく。そのうえで、そこで実現された成果についても簡単に見ておく⁵。

(1) 予算編成で見られた政策転換

2010年6月に公表された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ」では、7つの戦略分野として、①グリーン・イノベーション（環境）②ライフ・イノベーション（健康）③アジア④観光・地域⑤科学・技術・情報通信⑥雇用・人材⑦金融、が挙げられた。この時点でも民主党は、医療・介護や雇用を重視している。ただ、家計の可処分所得を増やすことで消費を増やす、医療・介護や農業で雇用を増やすといった政策は即効性に欠けるため、しかも予算制約により、マニフェストで掲げられた政策の一部が実施困難となったため、環境・エネルギーやアジア、観光といった項目が重視されるようになった。

菅直人首相は2011年度予算編成にあたり、「元気な日本復活特別枠」を設け、1兆

円超を新成長戦略の7分野へと重点配分することで、予算にメリハリをつけようとした。この特別枠の財源を捻出するため、2011年度予算編成では概算要求基準が復活し、各省庁一律10%の削減が打ち出された。予算の全面組み替えが、それほど容易ではないと学習したためであろう。

特別枠の予算配分にあたっては、玄葉光一郎国家戦略担当大臣を議長とする「評価会議」が、各省庁の政務三役から公開の場でそれぞれの要望について説明を聞く「政策コンテスト」を行い、事業の優先順位をつけることにした（予算編成の「見える化」）。ところが、防衛省が在日米軍駐留経費負担（思いやり予算）を特別枠で要望したり、文部科学省が概算要求で義務教育費国庫負担金を2157億円削減する一方で、小学1、2年生の35人学級実現のためとして特別枠で2247億円を要望したりするなど、必要な経費を概算要求から削って特別枠で要望するというケースが相次いだ。この結果、特別枠は2兆1000億円に膨らみ、しかも新成長戦略関連に充てられたのは9000億円にとどまった。また、財源捻出のため事業仕分けも行われたのだが、無駄遣いの削減は3000億円にとどまった。

この結果、2011年度政府予算案でもマニフェスト違反が相次いだ。子ども手当は3歳未満のみ7000円増額するにとどまり、満額支給は断念された。高速道路無料化も、区間を限った社会実験のため1200億円の計上にとどまった。マニフェストの破綻は明確となり、民主党執行部はマニフェストの全面見直しに着手することを表明せざるを得なくなった⁶。

(2) 予算編成における成果

しかしながら、菅政権が策定した予算案が、まったく評価に値しないわけではない。マクロ・レベルでは、新規国債発行額と過去の借金の利払い費を除いた歳出額を2010年度以下にする方針を決めており、その枠は守られた⁷。メゾ・レベルでは、社会保障費が前年度当初予算比5.3%増となる一方で、公共事業関係費は、一括交付金化した補助金分を含めて実質5.1%削減されており、「コンクリートから人へ」の理念を反映した予算のメリハリがつけられていた。また減額の方向であった科学技術振興費は、菅首相の指示により、一転、増額となった（『朝日新聞』2010年12月25

日付朝刊)。

マニフェスト項目についても、農家の戸別所得補償については、かなりの進展があった。菅首相が環太平洋経済連携協定(TPP)への参加に積極的であったことから、所得補償の対象を畑作にまで広げ、農地を広げる農家には支給を上積みするなど、8003億円が計上されることになったのである。

2011年度予算案の編成過程では、混迷が目立った2010年度予算編成と比べ、政府と党の間の調整はスムーズであったように見える。これは玄葉国家戦略相が、菅首相が復活させた民主党政調会長を兼任し、調整を一手に引き受けていたからである⁸。

(3) 税制改正で見られた政策転換

2009年総選挙で民主党は、消費税増税は行わないと明言していた。しかし菅首相は、国家戦略相、蔵相としての経験から、財源不足で予算編成が今後ますます難しくなることを実感しており、さらに自ら、「強い経済、強い財政、強い社会保障」というフレーズを掲げ、医療・介護を重視する成長戦略をとろうとしていたことから、消費税増税に積極的な発言を行うようになった。ところが、そうした発言が民主党の参議院選挙敗北の原因だとみなされたことから、菅首相も消費税増税の主張を封印した。けれども、2011年度予算編成で財源不足がますます明瞭となったため、菅首相は再び消費税増税に積極的な姿勢を見せるようになり、2011年1月の内閣改造で、消費税増税論者として知られる与謝野馨・元たちあがれ日本共同代表を経済財政政策担当大臣兼社会保障・税一体改革担当大臣に起用した。

一方で菅首相は、国内雇用を確保するという観点から、マニフェストでは言及されていなかった法人税率一律引き下げを主張するようになり、2011年度税制改正大綱で法人税率の5%幅引き下げが決められた⁹。家計の可処分所得を増やすことで内需拡大型の経済成長を目指すとしており、サプライ・サイドへの配慮が乏しいと見られていた民主党にとって、これは大きな政策転換であったと言える。

(4) 税制改正の成果

2011年度税制改正大綱では、法人税率が引き下げられる一方で、「格差是正」の観

点から、高所得者や資産家を対象とした個人増税が決められた。高額所得者の給与所得控除に上限を設けることや、相続税の基礎控除額を減らし、最高税率を引き上げること、退職金の税制上の優遇措置を見直すことなどが決められたのである。

また、マニフェストに沿った政策も部分的に実現された。マニフェストで廃止が明記されていた成年扶養控除については、所得制限が設けられた。18%から11%に引き下げるとマニフェストに明記されていた中小企業の法人税については、15%に引き下げることにした。さらに、石油石炭税を2011年10月から増税し、その増税分を、マニフェストで導入を検討するとしていた地球温暖化対策税と位置付けることにした。

菅首相にはリーダーシップがないという批判がよくなされる。しかし税制改正においては、かなりの程度、首相のリーダーシップが発揮された。法人税率の一律引き下げは、小泉政権で構造改革を進めた竹中平蔵経済財政政策担当大臣でさえ、財務省や自民党の抵抗に遭って実現できなかった政策である。また富裕層への増税は、自民党政権では実現されることのなかった政策である¹⁰。2011年度税制改正大綱は、菅首相が掲げる「経済成長と格差是正」という理念に沿って策定されたと評価してよいだろう。

5. 民主党の現実主義化

これまで見てきたように民主党は、政策の内容の是非には議論があるだろうが、自民党政権では実現されなかった、いくつかの政策を実現しており、政権交代の成果がなかったわけではない。しかし一般には、そうした成果はほとんど評価されていない。これはマスコミの報道姿勢にも一因があると思われるものの、何より、マニフェストであまりに野心的な「誇大広告」を掲げてしまったため、結果として、多くのマニフェスト違反を犯してしまうことになり、そのことにマスコミや有権者の関心が集中してしまったからであろう。意図的ではなかったにせよ、これは結果的には、有権者を騙して票を集めたと言われても仕方のないことであつた。

それゆえ、政権での経験を積んだ民主党が、マニフェストに見られた理想主義から現実主義へと転換することは、当然の成り行きであつた。ただ、現実主義化を進

めるばかりでは、「財務省の言いなり」、「官僚主導へ逆戻り」といった批判にさらされるであろうし、政権交代の意義そのものへの疑念まで広がることになるであろう。民主党が目指していた理念とは何だったのか、現実の制約の中で、その理念をどこまで追求すべきなのか、民主党自身が今一度、検討し直す必要があるだろう。

参考文献

朝日新聞政権取材センター編（2010）『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版。

上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学——小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社。

¹ 以下、民主党が公約した政策や民主党の成長戦略については、「民主党の政権政策Manifesto2009」（<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/>）を参照。

² 以下の事実関係については、当時の新聞記事および、朝日新聞政権取材センター編（2010）を参照した。

³ 予算を評価するに当たり、マクロ（全体規模）、メゾ（分野別）、ミクロ（個別項目）の3つのレベルに分類する手法については、上川（2010）を参照。

⁴ もっとも2010年度補正予算では緊急経済対策として、翌年度の契約前倒し分を含めると8000億円を超える額の公共事業費が計上された。2010年度予算では公共事業費が約1兆3000億円削減されたものの、その6割超が復活することになったのである（『朝日新聞』2010年10月27日付朝刊）。ただこれには、参議院で多数を占める野党に配慮したという事情もあった。

⁵ なお本稿の執筆時点（2011年通常国会開会前）では、政府の予算案や税制改正大綱がそのまま実現されるかどうかは不明であり、国会で大幅な修正が施される可能性もある。

⁶ 玄葉国家戦略相兼民主党政調会長は、マニフェスト達成を主張する民主党議員に対し、「16.8兆円を捻出すると言ったが、1年目に実現できたのは3.3兆円、2年目は0.6兆円。これが実態だ。総点検することは政権政党としてのあるべき姿だ」と反論している（『朝日新聞』2011年1月13日付朝刊）。

⁷ もっとも、独立行政法人や特別会計の剰余金・積立金などから13億円の「埋蔵金」をかき集めることで（『朝日新聞』2011年1月13日付朝刊）、国債の新規発行額を抑えたに過ぎないという評価もなされた。

⁸ もっとも、2011年春に統一地方選挙を控えた党の意向に配慮するあまり、介護保険の利用料値上げや70～74歳の医療費窓口負担を1割から2割に引き上げるといった負担増の問題を、ことごとく先送りしたという批判もなされた（『朝日新聞』2010年12月22日付朝刊、同25日付朝刊）。

⁹ 法人実効税率の5%幅引き下げは税額約1兆5000億円に相当する。一方で法人税の優遇措置の見直しが行われたため、企業側の実質的な減税額は約7000億円程度になると見られる（『朝日新聞』2010年12月17日付朝刊）。

¹⁰ もっとも、子ども手当の財源などを賄うため、取りやすいところから取ったという見方もある。

第3章 民主党政権の社会保障・雇用政策

宮本太郎

1. 政権交代と社会保障・雇用政策

自民党の長期政権を支えてきた生活保障政策は、社会保障支出を抑制しつつも、男性稼ぎ主の雇用を安定させ、その所得が家族を支えるかたちをつくることであった。そのための公共事業、農業保護、中小企業経営を支える規制などは、自民党政権を支える利益政治と一体化された。社会保障支出は、高齢世代向けの年金や医療に集中していた。

こうした生活保障のあり方は、すでに1990年代の半ばから機能不全に陥っている。男性稼ぎ主の安定した雇用は揺らぎはじめ、家族も多くのリスクを抱えるようになった。利益誘導の政治に対しては、その改革が強く求められるようになった。自民党政権においても、橋本内閣、小泉内閣などで、新自由主義的なアプローチによる構造改革が試みられてきた。2009年の政権交代は、こうした自民党自らによる改革が頓挫するなかで実現したものであった。

政権交代後の社会保障・雇用政策は、どのような特質をもち、いかなる政策過程をとおして提起されているのであろうか。新たな生活保障を展望する上で重要なのは、解体した雇用と社会保障の関係をいかに再構築するか、人々の雇用をとおしての社会参加をいかにすすめるか、という点である。これは「包摂の政治」と呼ぶことができよう。また、男性稼ぎ主が家族を養うというかたちが崩れた後に、社会保障や雇用と関連して、家族やコミュニティのかたちをどのように考えていくか、という点である。こちらは生活の政治（生活政治）と呼ぶことができる。包摂の政治が進展すると、女性の就労をいかに支えるか、包摂の対象として外国人をどのように位置づけるかなどの論点をめぐって、生活の政治が浮上する。

ここでは、この包摂の政治と生活の政治にかかわる政策展開を中心に、社会保障・雇用政策の展開を整理したい。

まず、政権交代以後の社会保障・雇用政策の展開について、その大枠を整理しておきたい。民主党政権下で初めての予算編成となった2010年度の一般歳出を見ると、社会保障支出は24兆8344億円から27兆2686億円へと増大した。さらに、2011年度予算案では、54兆780億円のうち、28兆7079億円が社会保障支出となった。前年度比で見ると、10年度は9.8%増であり、11年度は5.3%増である。社会保障支出は一般歳出の5割を超えることになった。これに対して、公共事業費は10年度で18%、11年度で一括交付金化したものを含めて5.1%削減された。

子ども手当は、10年度から1万3000円の水準で導入され、地方自治体、事業主と併せて2兆2554億円の子ども手当支出のうち、1兆4980億円が国庫負担となった。さらに、11年4月からは、3歳児までを7000円増額し、2万円とする方向が固められた。事業費は総額2兆9356億円となった。

また急性期病院の診療報酬や中小病院の再診料を引き上げるなど、病院の医師不足を考慮して予算の配分がなされるようになった。さらに、生活保護の母子加算廃止の中止、障害者自立支援法の廃止と障害者総合福祉法（仮称）の制定準備、後期高齢者医療制度の廃止などが改めて打ち出されている。

このように、民主党政権の社会保障・雇用政策は、いくつかの点で前政権の政策体系からの離脱を実現し、子ども手当や医療政策などで社会保障予算を増額している。しかし全体として見ると、それ以外の展開は自民政権時代に評判の悪かった制度を廃止することに留まり、それを受けての新しい政策体系のデザインは示されていらない。子ども手当もまた、その政策的な位置づけは、後に述べるように大きく揺れている。以下では、包摂の政治と生活政治の連関にも留意しつつ、政権交代の前後の諸政策の連続と断絶を見よう。

2. 包摂の政治

まず社会保障と雇用をいかに連携させるかという、包摂の政治の展開を整理する。日本では、包摂の政治に関しては、小泉構造改革のさなかからワークフェア的な改革が相次ぐようになった。ワークフェアとは、社会保障の受給者に、就労を強く求め、ペナルティとして社会保障給付の停止などをおこなう方法である。2002年には、

児童扶養手当法が改正され、「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図」らなければならないという第二条が付加され、また支給が5年以上にわたるときにその手当の一部を給付しないと定められた。同じく2002年には、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定され、国の総合的施策とホームレス自身の自立の努力を求めた。

やがて、若年層における失業の増大など、構造改革の負の帰結が目立つようになると、部分的に支援的要素も折り込みつつ政策が展開されるようになった。2003年には、経済産業省、厚生労働省、文部科学省の協議のもと、「若者自立・挑戦プラン」が策定され、都道府県の所管による若者の就労支援機関「ジョブカフェ」が始動した。2004年には生活保護法の改正に関連して受給者の就労実現に向けた「自立支援プログラム」の導入が決められた。さらに2005年の総選挙を経た特別国会では、郵政改革法案と併せて障害者自立支援法が成立した。構造改革路線を継承した安倍内閣のころからは「再チャレンジ支援」推進も唱えられ得るようになった。

ただし、たとえば「若者自立・挑戦プラン」の三省による「趣旨説明」でも、「若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させる」(傍点引用者)ことを目的とするなど、問題は若者の側にあるという認識が濃厚に示されていた。これはワークフェア的発想の特質でもある。また、一連の政策が若年層の雇用状況や所得の改善に効果を見せた痕跡はない。

やがて、強い行政不信と増大する生活不安が政権交代への流れをつくりだすなか、民主党が2009年のマニフェストで打ち出したのは、ヨーロッパと比較しても高水準の児童手当を実現する子ども手当や、7万円の最低保障年金、農家への戸別所得補償制度など、家計への現金給付に力点を置いた、非裁量的かつ直接的な生活保障政策であった。

社会保障と雇用の再編について、これをむしろ切り離して現金給付を強めるベーシックインカムという方法がある。民主党の社会保障政策においては、この時点では、見方によってはベーシックインカム型の保障が打ち出された、と考えることもできる。だが、それは20世紀型福祉国家の制度疲労をふまえた新しい生活保障のビ

ジョンとして、というよりも、たぶんに自民党の利益誘導政治に代わる選挙戦略として打ち出された面が強かった。

ベーシックインカム的な政策は、一方において有権者の間に根強い行政不信を回避して、家計に直接現金を積み上げる仕方で、生活不安に対処することが可能だからである。だが、他方でベーシックインカム的な政策の比重が高まると、社会保障と雇用の積極的な関係が犠牲になる。

このような流れと平行して、生活保障の改革についてはアクティベーション型の政策の展開も見られた。アクティベーションとは、人々が就労できるように、社会保障における支援を強める方法で、北欧の生活保障などがその典型となる。社会保障において実は自民党政権の末期においても、福田内閣のもとでの「社会保障国民会議」や麻生内閣のもとでの「安心社会実現会議」などの議論では、「社会保障の機能強化」や「雇用を軸にした安心社会」の提起など、アクティベーション型の言説が広がっていた。また民主党の内部でも、2005年のマニフェストと政策インデックスでは、配偶者控除などをなくして、保育所など支援型のサービスを始めた上で、1万6000円の子ども手当を導入することが示されていた。

この流れは、民主党政権においても部分的に継承されてはいる。鳩山内閣下で開始された政労使の協議機関「雇用戦略対話」が、2020年までの就労率などの目標を定め、さらに労働政策審議会に点検評価部会が設置されてその進捗を点検していくことが決められるなどした。また、労働市場の吸引力を強める手だてとしても、名目3%成長というかなり厳しい条件をつけた上ではあったが、1000円の最低賃金を目指すことが労使合意された。また給付つき税額控除の検討も政府税調で開始された。

そして2010年6月に鳩山内閣が総辞職し、日本型の「第三の道」を掲げた菅内閣に移行したことで、アクティベーション型の政策志向は強まった。雇用を拡大する「強い社会保障」との連携によって「強い経済」を実現するという課題が掲げられたことはそのような志向を示す一例である。

内閣府においては、就労に困難を抱える長期失業者などの就労を実現するために、「パーソナルサポーター」を育成し、地域における様々な支援事業を連携させてい

くプロジェクトが開始された。菅首相も所信表明演説でこのプロジェクトを内閣の目玉政策の一つとして言及した。これまでも政府の事業が「ジョブサポーター」や「雇用支援専門員」などを非常勤職として定めたことはあったが、パーソナルサポーターは年収600万程度の専門職として構想されている。さらに、若者の就労支援に限定しては、新規卒業者と企業をつなぐ2000人以上の「学卒ジョブサポーター」を増員し、11年度予算でその人件費を確保した。

また2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」においては、「北欧の「積極的労働市場政策」の視点を踏まえ、生活保障とともに、失業をリスクに終わらせることなく、新たな職業能力や技術を身につけるチャンスに変える社会」すなわち「トランポリン型社会」を構築していくことが掲げられた。幼保一元化をすすめた上での保育の多様化と量的拡大で、女性雇用の拡大と人的投資を同時追求していくことも、成長戦略の一環として組み込まれた。

さらに、これまで雇用保険が非正規労働者の一部しかカバーをしていなかったことから、失職した非正規労働者がいきなり生活保護に依存せざるをえなくなる状況を避ける「第二のセーフティネット」が求められる。これについては、失業者に訓練を提供しつつ生活費を給付する「緊急人材育成・就職支援事業」基金が前政権から継承され、2011年10月からは、一般会計から173億円を労働保険特別会計に組み込み、事業規模を628億円とした上で、求職者が職業訓練を受けつつ月に10万円を受け取る求職者支援制度としてスタートする。

3. 生活政治

それでは、生活政治についていかなる展開が見られるであろうか。日本でもジェンダー平等や子育て支援にかかわる問題が、政治的争点として急速に浮上し、さらに子ども手当の給付対象や高校の実質無償化をめぐる問題は、社会保障とエスニシティをめぐる問題も焦点化しつつある。しばらく前までは、こうした問題群は、政治的争点の中心となることはほとんどなかった。戦後日本の生活保障は、政府が業界や企業の保護をとおして男性稼ぎ主の雇用を安定させ、男性稼ぎ主が家族を扶養する、という「三重構造」に支えられてきた。家族の生活を男性稼ぎ主の「私的」扶

養に委ねる傾向がとくに強かったために、生活政治にかかわる問題群もまた、私的な領域に解消させられてきたのである。

こうした背景を考えると、日本における生活政治が、三重構造解体のプロセスと一体となって浮上してきたことは不思議ではない。この流れは、1990年代半ばの橋本行革に遡る。とくに、さきがけと社民党との閣外協力関係にあった第二次橋本内閣のもと、1996年12月には「男女共同参画2000年プラン」が発表され、1999年には「男女共同参画社会基本法」が全会一致で成立、同年は雇用機会均等法の改正もあって、法的制度的なジェンダー平等に大きく踏み出した年となった。他方で、同年は労働市場の規制緩和がすすみ、労働者派遣法が改正され、労働者派遣のネガティブリスト化が実現した年でもある。

三重構造の世界は、世帯主男性の所得が高いほど専業主婦と結婚するという「ダグラス・有沢の法則」が支配する世界であったが、この世界が解体し、一方では安定した経済的地位にある男女同士の「同類婚」がすすむと同時に、他方ではこれまで以上に経済的に不安定な地位に甘んじる女性が増大し、「女女格差」（橋木俊昭）が現れる。婚姻を支える収入を得られない男性非正規労働者が増大し、30歳から34歳の男性の未婚率は1995年の37.3%から2005年には47.1%へと急増する。

「構造改革」路線と共同参画論の、緊張関係をはらんだ伴走関係は、小泉政権のもとでも継続していく。小泉内閣の骨太方針の第一弾は「構造改革のための改革プログラム」として「働く女性にやさしい社会」を掲げ、税と社会保障の「個人単位化」を打ち出した。また2002年の「骨太の方針」第二弾は、子育てに対する社会全体での支援を求め、配偶者特別控除についても見直しが必要であるとした。実際のところ配偶者特別控除の一部が、2004年1月から廃止されることが閣議決定される。こうして、制度的な男女共同参画と、労働市場の二重化が相互に絡み合いながら同時進行した。その結果、人々の心にはかつての三重構造への哀愁も含めた複雑な陰影が広がっていく。ワークフェアと新自由主義的改革という点で、小泉構造改革を継承したはずの安倍政権が、伝統的な家族の再建を打ち出したのは、その意味では偶然ではなかった。小泉首相が消極的であった児童手当の増額についてこれを推進する立場に転じると同時に、「ジェンダーフリー教育」への強い批判など、より新保

守主義的な志向を強めていく。

この後、先にも述べたように福田内閣、麻生内閣の時には、「社会保障国民会議」や「安心社会実現会議」などアクティベーション的な言説も強まり、生活政治をめぐっても、「年齢性別を問わず社会に参加し、挑戦できる社会」（安心社会実現会議報告書）が掲げられるなどした。こうしたなか、政権交代を準備していた民主党のなかでも、男女共同参画推進本部の「オンブッド報告書」などで、アクティベーション型の包摂政策を男女共同参画と一体化させる方向を打ち出していた。実は、日本のその後の生活政治のシンボルともなる子ども手当をめぐる構想は、こうした文脈で準備されたものであった。

この流れは、2005年の総選挙における民主党マニフェストにかたちをとる。ここでは、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除（老親控除以外）を廃止して財源を確保し、子ども1人あたり1万6000円の子ども手当を実現すること、幼保一元化の子ども園を創設して待機児童を解消すること、そのために学童保育を2万箇所まで増設するための予算と合わせて、少なくとも960億の予算を確保することを謳っていた。これは、女性の就労へのディスインセンティブとなる各種控除の廃止と相まって、アクティベーション型の保育・就労支援政策と見なすことができる内容であった。

しかし、2005年の総選挙での大敗を受けて、子ども手当の位置づけは大きく代わっていく。2007年1月の通常国会における代表質問で、当時の小沢代表が「6兆円規模の子ども手当創設」を打ち上げる。これを契機に、2万6000円の子ども手当は、2007年の参議院選挙、2009年の総選挙の目玉政策となる。小沢の掲げた子ども手当は、地方有権者の平均的な子育て・家族スタイルを与件とした、ライフスタイル維持型のベーシックインカムとでもいうべき性格のものであった。その一方で、各種控除廃止など両性の社会参加促進をすすめる含意のある政策群は、政策インデックスには盛り込まれたものの、後景に退いていく。

政権交代後には、民主党政権の生活政治は迷走する。2009年10月には、千葉景子法相と福島瑞穂少子化担当相が翌年の通常国会に選択的夫婦別姓を実現する民法改正法案を提出することを確認する。これに対して、亀井金融相が強く反対を表明、

鳩山首相は、心情的な賛成を表明しつつも、この問題には慎重であるべきとした。嫡出子と非嫡出子の法定相続分の差別解消も含めて民法改正案の準備がすすめられたが、提出は見送られた。2010年7月の参議院選挙では、自民党、国民新党、たちあがれ日本が民法改正反対を初めて政権公約とした。

また、子ども手当の給付対象に外国人、とくに子どもが母国にとどまっているケースを含めることが問題となり、さらに、高校の授業料無償化の対象に外国人学校とくに朝鮮学校を加えることにも批判が起きた。各国の社会保障制度は国内に居住する外国人をらち外に置くという考え方をとっていないが、同時にヨーロッパでは社会保障給付のナショナルな境界画定という議論が広がっている。こうした展開は、日本でも民主党の「生活が第一」路線の延長で、同様の問題が浮上してきたことを示した。2010年4月からの高校授業料無償化について朝鮮学校を含めるかの判断は先送りされた。6月からの子ども手当の支給にあたっては、母国に子どもがいる外国人の場合、パスポートなどで年に2回以上面会していることが確認されることを要件とすることが決められた。

男性稼ぎ主の雇用を安定させる仕組みが機能していた段階では周辺的な問題として片付けられる傾向が強かった問題群が、急速に政策的争点の中心に浮上している。日本でも包摂の政治が一定の深度に到達することで、ジェンダーやエスニシティをめぐる生活政治に連動したとすることができる。

4. 民主党政権の課題

民主党政権の社会保障政策は、これまで独自の原理が明確ではなかったが、だいにアクティベーション的な政策が前面に押し出される傾向がある。包摂の政治と生活政治をめぐる以上の展開をふまえると、民主党政権の課題は、まず包摂の政治をめぐっては、アクティベーションの路線をいかに安定的に定着させていくか、ということが問われる。そのためには、税制改革によって安定的な財源を確保しつつ、それを確実にアクティベーション型の施策に繋げ、現役世代の活力を引き出していくことが求められる。政府の社会保障改革検討本部のもとに置かれた「社会保障改革に関する有識者検討会」が2010年12月10日に提出した報告書は、そのための道筋

を示している。

同時に、こうした施策を、活力ある「安心社会」の実現に繋げていくためには、生活政治がひきおこす議論の対立と緊張関係をいかに乗り越えていくかが問われる。そのためには、老若男女の参加を促すアクティベーション型の政策展開が、必ずしも固定的な家族像を前提にしたものではなく、多様な家族とコミュニティのあり方を許容するものであることを示していくことが大切である。

第4章 民主党は「統治なき迷走」を脱するか？

：新成長戦略と子ども手当

三浦まり

1. はじめに

2009年9月16日に鳩山由紀夫内閣は発足し、翌年6月4日に総辞職した。在任期間266日の短命政権であった¹。民主党は「政治主導」を掲げ政権に就き、官僚依存の政策決定過程の根本的変換を志向しながら、「統治なき迷走」を重ね、最終的には普天間基地問題をめぐる混迷の責任を取り、「政治とカネ」問題にまつわるダーティなイメージを刷新すべく鳩山首相が辞任をした。辞任直前には鳩山の首相としての資質に対する疑義が取りざたされたが、これは鳩山個人の力量や資質だけに還元すべき問題ではなく、「政治主導」という政治手法の統治能力に関する問題として考えるべきである。

「政治主導」という言葉が喚起するイメージは多様であるが、少なくとも共通理解としては、官僚主導の政策過程——そこには族議員の活躍も含まれる——からの脱却を意味しよう。これまでの政策決定の明示的・暗黙知的なルールを覆して、新しいルールを作ると言うのだから、一朝一夕には出来上がらないし、試行錯誤があつて当然である。まして長期政権のあとの政権交代を経てのルール変更であるから、多少の迷走はあつてしかるべきときと言える。したがって、迷走の構造的要因を学問的に明らかにすることにより、政治主導の統治能力を高める術を見出していくことが生産的な議論といえるであろう。

そこで本稿では、新成長戦略と子ども手当に焦点を当てて、迷走の要因を提示していく。本研究は現在まだ続行中であり、中間報告である本稿も実証的というよりも、仮説提示的であることをお断りしておきたい。そのうえで、論旨を先取りすれば、鳩山内閣の迷走の原因として、(1) 政治主導の制度設計の不十分さ、(2) マニフェストにおける理念と政策メニューの結び付きの弱さの2点を強調したい。

2. 新成長戦略

民主党政権の経済政策の基本路線は「新成長戦略」に結晶化している。「新成長戦略」の策定を通じて、政策の方向性と工程表が輪郭を現したが、そこに至るまでには紆余曲折があった。民主党は経済財政諮問会議を廃止したものの、それに代わるような新たな政権内合意形成の組織制度を政権就任直後に作り上げることをしなかった。代わって、各省では政務三役が「政治主導」をそれぞれの形で実践し、官邸レベルでの政策統合については、内閣官房、国家戦略室、関係閣僚会議等が、それぞれの役割分担が明確でないまま走り出すことになる。

新成長戦略策定の発端は、就任に際して鳩山首相が直嶋経産大臣に「成長するアジアを視野に日本の成長戦略を作ること」を指示したことにある。直嶋大臣の下に成長戦略検討会議が設けられ、有識者のヒアリングを9回行った末に、12月30日に「新成長戦略（基本方針）～輝きのある日本へ～」が閣議決定された。さらに今度は事務局を国家戦略室に移し、成長戦略策定会議において具体的な政策プログラムの検討が行われた。また、同時期、官邸におかれていた雇用戦略対話において雇用・人材戦略が議論された。雇用戦略対話とは、09年10月23日の緊急雇用対策に基づき設置された雇用戦略の重要事項を議論する機関であり、政労使および有識者で構成される。新成長戦略（基本方針）の策定以降は、雇用戦略部分の肉付け（数値目標の設定等）が雇用戦略対話と雇用戦略対話ワーキンググループにおいて行われた。

以上の経緯を得て、10年6月18日に「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」が閣議決定される。新成長戦略は大手新聞の論調では新味に欠けるとの批判が強いが、しかしながら、雇用・人材戦略に着目すると注目すべき内容が含まれている²。「雇用の安定・質の向上と生活不安の払拭が、内需主導型経済成長の基盤であり、雇用の質の向上が、企業の競争力強化・成長へとつながり、その果実の適正な分配が国内消費の拡大、次の経済成長へとつながる」（33頁）と、経済成長の路線転換を明確に述べているのである。

具体的には、「ディーセント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）」の実現に向けて、『同一価値労働同一賃金』に向けた均等・均衡待遇の推進、給付付き税額控除の検討、最低賃金の引き上げ、ワーク・ライフ・バランスの実現（年次有給休暇の取

得促進、労働時間短縮、育児休業等の取得促進)に取り組む」ことが盛り込まれている。

こうした方針は、鳩山首相が直嶋大臣に指示した項目の中に、「国民一人一人が参加し、成果を実感できる成長」というコンセプトが入っていたことと関連する。産業育成のためだけの成長戦略ではなく、成果の結果をすべての人が実感できるものとするのが目標とされたわけである。民主党のスローガンである「国民の生活が第一」を実現するものであるといえよう。

自民党政権のもとでは、多様な働き方の実現の名の下に、実際には不安定・低賃金雇用が拡大し、そして企業の業績回復のためにはそれもやむを得ないというのが政府方針であった。新成長戦略を字義どおりに解釈すれば、パラダイム転換ともいふべき根本的な変革を目指すということになる。

連合は、「成長戦略の検討にあたっては、『雇用の質の向上』すなわち『ディーセントワーク（人間らしい働きがいのある仕事）の実現』をその中心に据えることが重要である」³と主張しており、雇用戦略策定会議や雇用戦略対話の場を通じて、政府に働き掛けを行ってきた。「ディーセント・ワーク」や「『同一価値労働同一賃金』に向けた均等・均衡待遇の推進」という文言が成長戦略に入ったということは、連合の働き掛けが功を奏したということであろう。

新成長戦略の策定は、次にみる子ども手当とは異なり迷走が見られたわけではない。ただ、12月の基本方針では需要サイドを強調していたのに対して、翌年6月の新成長戦略では法人税減税に言及するなど供給サイドへの政策が盛り込まれた。政権としての政策方向性に一貫性を欠いている点は指摘できる。また新成長戦略を経済政策の核とすることは、マニフェストに書かれていたことではないという意味で、偶然の産物ないしは学習の結果といえる。

10年9月には新成長戦略実現会議も発足し、新成長戦略の実施に向けた政権内合意形成の場も整った。マスメディアの中には新成長戦略実現会議をかつての経済財政諮問会議となぞらえ比較するところもある。経済財政諮問会議は緊縮財政を実現する組織制度としては、一定の役割を果たした。新成長戦略実現会議が、雇用の質の向上と成長とを同時に実現するための政策を推進する組織制度として機能するのかは、今後の課題といえよう。

3. 子ども手当

1人当たり2万6000円の子ども手当の創設は、マニフェストの目玉とあってよいだろう。賛否両論の激しい政策であるが、どのような経緯から民主党の目玉政策の地位を占めるにいたったのだろうか。そしてなぜ、実現に至るまで迷走を辿ったのか？

扶養児童の扶養控除を廃止し、子ども手当を創設する方針は民主党内に古くからあり、99年に議員立法を提出している。当時は1200万円の所得制限つきであったが、06年には所得制限なし、全額国家負担、中学まで1万6000円の議員立法を提出し、07年・08年の議員立法では額が2万6000円と上げられた。子ども手当の理念は当初より、子どもは社会にとっても宝であり、国や社会の支援が必要というものであったが、給付額の根拠は、配偶者控除・扶養控除を廃止し、その税源を子どもの数で割ると1万6000円になるとして決定された。税控除は低所得層には恩恵がいかず、所得が高いほど恩恵を受けられるため、控除から給付に切り替えることで再分配機能を強化させる意図があったことが分かる。

ところが、2007年1月の国会の代表質問で小沢一郎代表が6兆円規模の子ども手当を創設すると発言する。こうして、6兆円を子どもの数で割った2万6000円が、民主党の目玉政策となるのである。小沢は、地方を回ると有権者は子育て支援を欲していると実感すると発言しており、小沢にとっての子ども手当の増額は選挙対策として構想されたことが伺える。

2万6000円という額は党内議論を経たうえで合意されたものでなかったから、子ども手当を推進する立場の議員も、2万6000円という額には必ずしも賛同していないようである。結果的に、2万6000円という額が日本の社会保障制度の中でいかなる意味を持つのかに関する理論的裏付けを欠いたまま、目玉政策にまつりあげられてしまった。子ども手当に懐疑的な人から見れば、これはばらまき以外の何物でもないものとして映るが、そうしたイメージに反論しなければならないはずの民主党も、2万6000円という額は選挙対策であることを認める結果となっている。党内民主主義の欠如が招いた混乱といえよう。

鳩山内閣は、初年度は半額の1万3000円、2年目から全額支給という方針のもと、予算案の策定に着手したが、合意形成に手間取ることとなる。リーマン・ショック以

降の景気悪化で税収が極端に減り財源がないこと、控除廃止を決める政府税調と党の関係が不透明、流動的であったこと（詳しくは第2章）、連立政党である国民新党と社民党が子ども手当に難色を示していたこと等の要因が複雑に働いた。子ども手当の財源を控除廃止に求めると言うことは、税制改革と予算編成を統一的に議論する場と調整役が必要となる。国家戦略担当大臣と国家戦略室がその任務にあたることになるはずだが、意思決定の場が公式に設けられていたわけではない。税制改革は改組された政府税制調査会（税調）で議論され、そこでは財務大臣（会長）とともに国家戦略担当大臣（会長代理）も関与する仕組みとなった。さらに党の意見は幹事長の下に集約され、党の要望が幹事長から首相に手渡されることにもなった。

まず配偶者控除の廃止は専業主婦がいる世帯を狙い撃ちにするという理由で早々に見送られたが、扶養控除（15歳以下）の廃止は税調にて決定がなされた。扶養控除廃止分だけでは財源が足りず、11月頃より所得制限の議論が復活し、小沢幹事長がそれを支持するに至る。12月16日に小沢が鳩山に民主党の重点要望を提出した際には、揮発油（ガソリン）税などの暫定税率撤廃方針については税率水準の維持を求め、子ども手当は所得制限の導入を求めたのである。党の要望を受けての鳩山首相の判断は、暫定税率では党の要望を受け入れ税率水準を維持し、子ども手当は原則通り所得制限を設けないというものであった。これにて12月22日に予算編成の争点が決着し、税制改革大綱も閣議決定されるのである。

以上が子ども手当をめぐる「迷走」の顛末であるが、原因として、政権内合意を作り出すための組織制度づくりが不備であったことが指摘できる。子ども手当の財源として配偶者控除と扶養控除が想定されたのであれば、税と社会保障を一体となって議論し合意形成する場が必要であるが、そのようなものは存在していなかった。

加えて、子ども手当がどのような効果をねらった政策であるのか、性格づけが曖昧であることが、所得制限の議論に見られるような混乱を招いたといえる。マニフェストによると、政策目的は、「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」とある。政策とは手段であり、政策の結果、何らかの結果（事態の改善）がもたらされるはずである。しかしながら、この二つの政策目的を読んで

も、子ども手当の政策効果は自明でない。最初の「子育てを社会全体で応援する」という目的は、応援すること自体が政策であるから、その結果何がもたらされるのが不明である。政策が手段ではなく、目的化している。二つ目は、安心して子育てできる社会の創設が目的であり、その手段として＜子育ての経済的負担の軽減＝子ども手当の支給＞という関係になっており、こちらは目的とする政策効果は明確である。ただし、安心して子どもが育てられる社会とは、子育ての経済的負担が軽減されれば実現するのか、なぜ年額31万2000円の負担軽減が、安心した社会を実現するのか、説明はない。理念と政策メニューとの間の曖昧な関係は、ひとたび政策メニューが縮減の対象となった時、それを押しとどめるだけの力を理念が持ちえないことを意味するのである。

4. 組織制度・理念・アクター

新成長戦略と子ども手当の事例から言えることは、鳩山内閣の迷走の原因に、政治主導の制度設計の不十分さとマニフェストにおける理念と政策メニューの結び付きの弱さがあったことである。

政治主導の組織制度としてとりわけ重要なのは、政権内での合意形成に関わるものであろう。それが明示的ではない場合は、政治力のある一部政治家が取り仕切らざるを得ない。鳩山内閣に対しては、「どこで決定しているのか分からない」という批判が多く出たが、それは組織制度を作り出すことに失敗したからである。自民党の政治手法を批判してきた民主党にとってはっきりしていたのは、不透明な党の関与を断絶し、官僚の手には乗らないということであった。それが党税調や政調（政策調査会）の廃止につながり、政務三役が仕事を抱え込むことにもなった。他方、政権内の合意形成に関しては事務次官会議を廃止し、代わりに閣僚委員会が想定されたが、これらは調整の場であり、政策推進のための継続的エンジンとはなりえない。「国民の生活が第一」に政策転換をしてゆくためのエンジンが不在のまま、調整の場も流動的だったがゆえに、迷走が生じたのである。

理念と政策メニューの結び付きに関しては、マニフェストの策定時点から弱いものであった。マニフェストには政策メニュー（手段）が並び、それぞれのメニュー

に一对一で政策目的が述べられている。手段が先に決まり、後から目的が付けられたような構成である。確かに大きな理念は、「コンクリートから人へ」「国民の生活が第一」などの言葉で打ち出されている。そして具体的な政策（道具）も提示されている。欠けているのは、大きな言葉と具体的な道具をつなぐロジックである。そして、時には手段であるはずの政策が自己目的化している場合さえある。理念と政策メニューの結び付きが弱いゆえに、ばらまき批判に対して有効な反論ができないのである。また、軌道修正すると「ぶれた」と統治能力がないことの証左のように受け取られてしまうのも、それが原因といえる。

本稿は、政治主導の制度設計の不全と政策理念の拘束力の脆弱の二つの観点から鳩山内閣の迷走を論じたが、この二つの視点は、菅内閣の政策志向を理解するうえでも有効である。民主党は、新自由主義的政策を志向する政治家と、それを修正するような社会改良主義的な政治家の連合体として理解すべきであると筆者は考えている。どちらの政策志向がより強く政権運営に影響を及ぼすのかは、首相本人の姿勢とともに、組織制度の機能と理念の拘束力の二つが大きく左右するであろう。鳩山内閣では、やや社会改良主義的な傾向が強く出たが、菅内閣ではそれは薄まっていくことが予想される。こう考える理由は以下の通りである。

組織制度に関しては、そもそも社会改良主義的政策のエンジンが弱い。行政刷新会議は新自由主義的政策の改革エンジンとして機能しているが、国家戦略室は社会改良主義的政策の改革エンジンとなっているわけではない。税制と社会保障に関しては、鳩山政権の迷走の教訓が活かされ、民主党は税と社会保障の抜本改革調査会（会長：藤井裕久）を10年10月に発足させ、党内議論を開始した。さらには同月、官邸に政府・与党社会保障改革検討本部も設置された。これに新成長戦略実現会議、政府税調、雇用戦略対話を並べると、菅首相が掲げる「強い経済・強い財政・強い社会保障」の実現に向けての組織制度は一応整ったと言える。政治主導の統治能力は、前内閣よりも向上するであろう。しかしながら、これらの組織制度は、社会改良主義的政策の改革「エンジン」ではなく、調整の「アリーナ」として機能する可能性が高い。

この「エンジン」と「アリーナ」という例えは、竹中平蔵元経済財政政策担当大

臣が、担当大臣が自身から与謝野馨へと移った後に、経済財政諮問会議が「改革のエンジンからアリーナに変わった」と批判した際に用いたものである⁴。構造改革（新自由主義改革）と社会改良主義的改革では、政策の方向性は正反対である。しかしながら、改革を進める政治手法に関しては、共通する部分もある。社会改良主義的改革においても、「エンジン」が不在であれば改革を成し遂げることは困難であるという点である。

菅政権において一応の組織制度が揃ったものの、それらがエンジンとはならずアリーナとなる可能性が極めて高い理由は、司令塔となるアクターと拘束力のある理念の不在である。現政権内において、新しい福祉国家像を提起する政治起業家は見当たらないのである。司令塔なくしては、前述の組織制度は単に消費税増税に向けた利害調整の場として機能することが予想される。

また、理念が合意形成を生み出す機運も乏しいと言えるだろう。マニフェストは参院選を前に既に軌道修正され、さらにねじれ国会により単独で政策を通せないことから、マニフェストを錦の御旗に政策を断行することはもはや不可能である。マニフェストの理念である「国民の生活が第一」は今後も掲げられるであろうが、その理念の拘束力は不透明である。なぜなら、その路線自体が党内議論を経たうえでの民主党の党是というよりも、当時代表であった小沢一郎の選挙リアリズムのなせる技であった部分が大きいからである。社会改良派の理念と小沢の政治手腕が結び付いた結果、社会改良主義的政策がマニフェストに掲げられたのである。強制起訴される小沢の影響力が低下するのであれば、それを補うだけの政治力を社会改良派が持てない限りは、新自由主義的政策の色彩が濃くなることが予想されるのである。

(2010年10月脱稿)

* 役職名は当時のものである。

¹ 正確には後継の菅内閣が6月8日に発足するまで在職したため、在任期間は4日延びて266日となった。

² 詳しくは拙稿『『底辺への競争』言説の検討』『世界』2010年9月号。

³ 雇用戦略対話第2回会合（2009年12月24日）古賀伸明（日本労働組合総連合会会長）提出資料。

⁴ 竹中平蔵（2006）『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社。

第5章 民主党内閣の下での地方分権改革

北 村 亘

1. はじめに

本章は、2009年9月に発足した民主党中心の連立内閣（民主党内閣）が地方分権改革に与えた影響を分析する¹。特に、地方税財政における三位一体改革が一区切りをついてからの2000年代後半の地方分権改革に焦点を当てて、民主党内閣の発足前後でどのような変化があったのかを明らかにする。

第1に2000年代前半の地方分権改革の特徴を明らかにし、その改革の方向性は分権・分離志向であることを示す。第2に、小泉内閣退陣以降の2006年からの自党内閣時代の地方分権改革を分析する。ここでは改革の方向性は一転し、疲弊感の強い地方自治体に財政的自律性の強化を求めることができない中で改革後退の印象を与えないために分散・統合志向の改革が選択されることを明らかにする。第3に、2009年の民主党内閣発足以降の地方分権改革を分析する。内閣発足当初は、衆議院での大勝の余波を受けて再び分権・分離志向の改革を目指そうとした。しかし、その後の参議院議員選挙が近づいてくるにつれて方向性を失い、2010年7月の参議院議員選挙での民主党大敗によって実行力も失っていった。

2. 理論的検証

(1) 従属変数の明確化：地方分権改革の方向性

本章が解明する地方分権改革の方向性には2つある²。第1に、集権一分権軸と融合一分離軸での位置づけである。できるだけ地方の行政サービスに関する決定権は地方に委ねようという分権志向と、できるだけ行政サービスの供給については中央から切り離して地方で行うべきであるという分離志向の組み合わせがありえる。これを分権・分離志向の改革と呼ぶ。

第2に、集中一分散軸と統合一分立軸での位置づけである。広域レベルからで

きるだけ狭域なレベルで行政サービスを実施していこうとする分散志向と、政策実施の担当機関が機能別から総合化していこうとする統合志向との組み合わせがありえる。これを分散・統合志向の改革と呼ぶ。

分権・分離志向の改革は、地方の自律性向上をはかる一方で、地方自治体が中央政府に事後的救済措置（ベイルアウト）を期待しにくくなるという特徴がある。それゆえ、財政赤字のときに地方に好まれる選択肢ではない。他方、分散・統合志向の改革は、中央政府の広域出先機関の改革を意味するために中央省庁の抵抗を招く選択肢といえよう。

(2) 本章の仮説

政策決定者の政策選択は、彼らが直面する政治的不安定性に大きく左右される(村松・北村 2010)。

単一主権国家における地方分権改革の政策決定者とは、内閣を中心とするコア・エグゼクティブ（core executive）である³。政治的不安定性とは、政策決定者にふりかかる選挙の頻度と与党会派の議席数である。彼らが直面する政治的な不安定性が高い場合、地方擁護的な改革案の選択を余儀なくされるだろう。制度運用のレベルでは地方交付税の増額措置などが挙げられ、制度改革のレベルでは地方負担の増加とならないような制度選択がなされるであろう。

他方、政治的不安定性が低い場合、脱地方擁護的な改革案が選択されるだろう。特に国家財政全体での赤字が進行している中であれば、地方レベルでの自律性の向上と引き換えに財政規律の向上も重視されるだろう。

政治的安定性が変化していく中で歴代内閣がどのような分権改革案を選択しているのか、また、その選択と政権交代とはどのような関係にあるのかということを検証していく。

3. 事例分析

(1) 分権・分離志向の改革（2000～2006年）

2000年代の地方分権改革の幕開けは、2000年4月に施行された地方分権一括法で

ある。同法によって、国の事務事業を地方自治体に裁量を与えずに実施させる仕組みだった機関委任事務制度は廃止された。代わって、国と自治体が協働で政策実施をする仕組みとして法定受託事務制度が導入された（地方自治法第2条第9項）。一見すると両者は似ているが、法定受託事務はあくまで「地方自治体が処理する事務の中で、特に国による適正な処理が必要なものとして法令で定められているもの」と定められており、制度理念は機関委任事務とは全く逆になっている。さらに言えば、国と地方自治体は対等な関係であり、地方が国に対して不服なときには国地方係争処理委員会にて審査の申し出を行うことができる点でも機関委任事務とは異なる。このことは、それまでの集権・融合型の中央地方関係から大きな一歩を踏み出すことを意味していた（北村 2000）。

さらに、2001年4月に発足した小泉純一郎内閣は、「聖域」とされていた地方税財政の領域に踏み込み、地方への移転財源を削減しながらも地方の財政的な自律性を高める改革を行う（赤井他 2003、北村 2009）。小泉内閣の下での地方税財政改革は、地方交付税の縮減、国庫補助負担金の廃止削減、基幹税目での国から地方への税源移譲を一体的に進めることを最終的に目指したために「三位一体の改革」とも呼ばれる⁴。

こうして、2000年代前半の一連の改革は、地方自治体の自律性を高め、独自に政策実施を行っていくという分権・分離志向の改革の流れを加速する。ただ、一連の改革が地方自治体にどのような認知的な影響を与えたのかということが次の改革の方向性を考える上で重要になる。

2007年に実施された市町村長を対象にしたアンケート調査によると、2000年代前半の一連の改革に対して、都道府県と市町村の認識はかなり異なっていることがわかる。「国と地方の協議の場」などを通じて積極的に国庫補助負担金制度の改革に参加した都道府県は、一連の改革に対して「不満は依然として残る」が「概して合格点」としているが、市町村は消極的な評価を与えている（北村 2010b）。「地方分権改革の成果をどう評価しますか」という問いに対して、「どちらともいえない」という答えが56.0%も占め、「評価しない」と「全く評価しない」をあわせた否定的な評価が23.4%にも達している。分権改革に肯定的な評価を下した市町村と比較すると、

否定的な評価を下した自治体は財政的に危機的な自治体であり、財政力指数が低く、財政基盤も縮小していると認識していることが確認されている。

中央政府の政治家たちは当然に再選確率の向上をはかるため、地元選挙区の自治体の意向に沿った改革案を支持する。また、中選挙区制度時代と同様に国政選挙キャンペーンの多くを地方政治家に依存している国会議員がいまなお少なくないといわれている中で、有権者の動向のみならず選挙の実働部隊でもある地方政治家を無視した行動を採ることは困難である。しかし、他方で、浮動票ともいべき有権者たちに財政再建と地方分権をアピールする必要もある。分権・分離志向で突き進んできた地方分権改革も大きな転換点を迎えていく。

(2) 分散・統合志向の改革（2006～2010年）

① 地方分権改革推進委員会の発足

2006年9月に三位一体改革を推し進めてきた小泉内閣が退陣し、代わって安倍晋三内閣が発足する。2005年9月の衆議院総選挙での自民党大勝の結果、安倍内閣は衆議院で公明党とあわせて3分の2を占める議席（327議席/全体480議席）を「政治的な資産」として有していた。当初は、小泉改革路線の踏襲を掲げていたことから明らかな通り、財政再建路線の徹底とその一環としての地方への移転財源の削減を目指していくと思われていた。

しかし、実際には、2007年7月の参議院議員選挙での勝利が大命題であったために、安倍内閣は注意深く分権・分離志向の地方分権改革路線の修正を図っていく。内閣発足直後の2006年12月に地方分権改革推進法を成立させ、翌年4月の施行とともに地方分権改革推進委員会（委員長・丹羽宇一郎）を発足させた。

発足してまもない2007年5月に地方分権改革推進委員会は『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方』を公表し、分権型社会への転換という方向性やその実現のための基本原則を確認する。地方分権に関する論点が網羅的に示された中で後に重要となるのが、調査審議の方針の中で最初に示されている「国と地方と役割分担の徹底した見直し等」である。ここで「行政の重複の排除と事務・事業の見直しにより、国の地方支分部局等を廃止、縮小するとともに、地方自治体

の組織・定員のスリム化を推進」とうたわれている。他にも「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」や「税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税等の税財政上の措置のあり方について一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度を整備」することも掲げられている。しかし、三位一体改革で中央にも地方にも疲労感が鬱積していたため、地方税財政改革は大幅に後退し、国の支分部局の廃止・縮小の比重が大きくなった点が特徴的である。この文書がその後の地方分権改革を規定することになる。

2007年7月の『経済財政改革の基本方針2007：「美しい国」へのシナリオ』（「骨太の方針07」）においても税源配分の見直しや道州制とともに「地方支分部局の大胆な合理化・抜本改革」が掲げられ、経済財政諮問会議においても地方分権改革推進委員会の考えを受けた議論が展開されていく。ただ、この段階では地方支分部局の抜本改革だけが突出していたというわけではない。

②政治的不安定性の高まり：日本型分割政府の下での地方分権改革

一気に状況が変化するのは、2007年7月の「骨太の方針」が出た直後の参議院議員選挙で自民党が大敗したあとである。公明党とあわせた与党全体で考えても獲得議席は過半数を割り込む103議席（参議院定数242議席）であった。他方、野党民主党は単独で109議席を占め、堂々の参議院第一党となる。安倍内閣は、衆議院で3分の2を超える議席を有しているために参議院での議決をいざとなれば覆すだけの政治的資源に恵まれていたが、やはり政治的にはやはり非常に大きな制約要因となっていく。日本国憲法第59条は、参議院が衆議院から送付されてきた法律案をすぐに採決しない場合、60日を経過した上でしか衆議院で再可決できないと定めているのみならず、再可決を行うためにはあくまで自民党内部の堅い結束力はもちろん公明党の確実な協力が不可欠となったからである。こうして、衆議院と参議院の多数派が異なるために法律案の成立が不透明となり政治的な停滞をもたらしてしまう「日本型分割政府」に陥ったのである（竹中 2010）。

結局、2007年9月に安倍首相は自らの病気によって退陣し、代わって発足した福田康夫内閣の下で地方分権改革が進められることになる。同年11月、地方分権改革推進委員会は『中間的なとりまとめ』を発表し、タイム・スケジュールや検

討課題の確認を明らかにした。その中で急に存在感を増したのが、国と地方との役割分担に関する制度改革として浮上した国の出先機関の抜本改革である。

実は、国の出先機関の抜本改革は、中央の政策決定者にとっては地方自治体関係者を傷つけることなく地方分権改革を有権者にアピールできるという点では改革メニューの中では理想的といえる。すでに見たように、地方自治体には財政的自律性の向上を目指すような地方税財政改革を希求する空気は薄く、衆議院総選挙の足音も聞こえてくる中で、地方の望まない改革を前面に出すことは合理的ではない。他方で、地方分権の旗印を降ろすことは有権者に改革から後退しているという印象を与えかねないために、中央の政策決定者としては何かをしなければならない。全国政治レベルで有力な政治的プレイヤーに成長した全国知事会をはじめとする地方団体を宥めながら、地方分権改革を進めている印象を与えるには、出先機関の改革は最適であった。都道府県横断的な単位で省庁単位の機能別に特化している出先機関を廃止して、より小さな都道府県単位で他の政策領域とリンクさせて実施することを目指す改革は、まさに分散・統合志向の地方分権改革である。こうして、国の出先機関の問題が以後の地方分権改革の議論で大きな位置を占めていく。

2008年6月に内閣の地方分権改革推進本部（本部長・福田首相）が『地方分権改革推進要綱（第1次）』を決定したのを受けて、同年8月には地方分権改革推進委員会も『国の出先機関見直しに関する中間報告』を発表する。この中で国と地方の役割の重複の徹底的排除とともに国の出先機関が実施している事業の財源や関与している人員、そして組織のあり方についても大きく見直す方針を明らかにする。また、道路・河川管理をめぐって国土交通省と「意見交換」中だった全国知事会を側面から支援するべく、同年9月に委員会は福田首相へ意見書『道路・河川の移管に伴う財源などの取扱いに関する意見』を提出する。委員会は、一方で道路や河川の管理水準を維持するために現在予算措置されている費用を全額地方に移譲することを求めるが、他方で出先機関の職員は全員が都道府県に移行するのではなく必要な人員のみ移行することを求めたのである。国土交通省に優勢だった意見交換は一気に全国知事会側に傾き、結局、税源移譲と交付税措置が定

められることになった⁵。

分散・統合志向の地方分権改革の流れは、地方自治体の改革への厭戦気分と参議院議員選挙での与党大敗の結果としての政治的不安定化の中で強化され、福田首相の突然の首相辞任表明のあとでも変化することはない。2008年9月に発足した麻生太郎内閣も、「事務・権限の見直し」を明言し、国の出先機関の廃止に向けた動きをさらに加速しようとした。同年12月、地方分権改革推進委員会は『第2次勧告：「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大』を麻生首相に提出した。その中では、国の出先機関の縮減・廃止に踏み込んだだけでなく、国による義務付け・枠付けの見直しや条例による法律の上書きといった点にまでも言及していた。小泉内閣の総務大臣として三位一体改革をはじめとする地方分権にコミットしてきた麻生首相らしく、地方分権に積極的な姿勢をアピールしようとしたのである。

麻生内閣も、福田内閣の時代と同様に事業省庁と意見交換中だった全国知事会の側面支援をして分散・統合志向の地方分権改革路線を鮮明に打ち出していく。2009年4月、地方分権改革推進委員会は麻生首相に対して意見書『国直轄事業負担金に関する意見』を提出した。同意見書は、負担金の透明性の確保を主張するものであったが、国直轄事業を「国が責任を負うべき最小限のもの」と限定的に定義して出先機関の縮減・廃止を求めている点に特徴があった。このあとも、衆議院議員の任期が切れるまで1年を切っていたこともあり、麻生内閣は積極的に地方分権に関する方針を打ち出していく。同年6月には委員会は『義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告』を明らかにし、改革内容を条例制定権の拡充や「国と地方の協議の場」の法制化などに拡大していった。

ただし、注目すべき点は、地方自治体に疲労感や嫌悪感が強い地方税財政制度の改革を慎重に回避している点である。中央の政策決定者が選挙基盤に波紋を立てずに改革姿勢を有権者にアピールできる点、つまり有権者に功績顕示(credit-claiming)できるという点が重要なのである。

(3) 「一丁目一番地」の地域主権改革：民主党中心の連立内閣の発足

2009年8月の衆議院総選挙では民主党が大勝し、9月には鳩山由紀夫が社民党と国民新党と連立の上で組閣する。鳩山民主党内閣の下で、総選挙マニフェストで掲げた「地域主権」を実現するべく地方分権改革も推進していく⁶。

衆議院総選挙直前の7月に発表された民主党の『政権政策マニフェスト』の中に「マニフェスト4」として「地域主権の確立」がうたわれている。内容を要約すると、基礎自治体への権限移譲、「国と地方の協議の場」の法制化、一括交付金化、国の出先機関の原則廃止、国直轄事業における負担金の廃止などとなっている。つまり、ポスト小泉時代の自民党3内閣の下で進められてきた分散・統合志向の地方分権改革のシンボルである国の出先機関の廃止だけでなく、一括交付金化などの地方税財政改革に踏み込む姿勢や基礎自治体を重視する姿勢も盛り込まれている。安倍内閣発足のときに戻ったといえよう。

鳩山首相の「地域主権改革」にかかる政治的熱意は随所で表明される。内閣発足直後の基本方針で首相は「本当の国民主権の実現」とともに「内容のともなった地域主権」を政策の2つの大きな柱として掲げると高らかに宣言している(9月16日)。また、ほぼ1カ月後の10月下旬の第173回国会における所信表明演説では「私は、地域のことは地域に住む住民が決める、活気に満ちた地域社会を作るための『地域主権』改革を断行します」とも述べていた。しばしば首相自身も地域主権改革を「最重要課題」を意味する霞が関用語の「1丁目1番地」と呼んでいた。

ただ、問題は、どの要素を「地域主権」改革に大きく盛り込むかということである。衆議院総選挙での大勝の余韻が冷めやらぬ時期、閣内から小泉内閣と類似した分権・分離型の地方自治観が湧き上がった。2009年11月には内閣府に首相を議長として関係主要閣僚や有識者から成る「地域主権戦略会議」が設置され、12月に第1回会議が開催された⁷。ここで地域主権推進担当大臣を兼ねる原口一博総務大臣は、先の自民党3内閣の改革との違いを鮮明にする。地域主権改革の工程表を提示する一方で、原口総務大臣は、同会議で「地域主権を進めれば、地域格差はかえって広がるのではないかという方がいらっしゃいます。私はそのとおりだと思います。間違ったリーダーを選べば、そのツケは、そのリーダーを選んだ地域の人に来る。こ

の当たり前のことが行われます。しかし、今のような状況が続けていたら、この国はもつでしょうか。今のような状況が続けていて格差を是正する財源はもつでしょうか」と発言した。この発言は、地方自治の所管大臣としては異例なものである。国が地方自治体を護送船団的に守ることをやめると宣言しているに等しいからである。原口総務大臣の発言は、小泉内閣時代に追求された分権・分離型の地方自治観といえよう。

しかし、政治的な状況は、分権・分離志向の改革理念を一気に吹き飛ばしてしまう。翌年7月の参議院議員選挙で再度勝利をおさめなければ今度は民主党が衆議院と参議院の多数派が異なり政策が停滞するという日本型分割政府に陥りかねない。改革疲れの地方自治体を宥める必要があった。

変化は2009年末の地方財政対策の中ですで見られる。2010年度地方財政計画では地方交付税は前年度比で1.1兆円の増加となる16.9兆円に達した。さらに、国が償還の保証を行う臨時財政対策債も前年度比2.6兆円増加の7.7兆円とされ、実質的に地方自治体が受け取る地方交付税額は24.6兆円に達した。これは2003年度の最高額23.9兆円を上回ったことになる。使途の自由な地方交付税は、多くの地方自治体にとって重要な財源であり、財政危機にあえぐ地方自治体を少なくとも敵に回さないための措置であった⁸。

2010年に入り、地域主権改革は他の政策領域よりは目立たなかったが、やはり重点がどこにあるのかわからない状態に陥っていく。2010年3月の第2回地域主権戦略会議で地域主権改革関連2法案の概要が明らかにされ、課題ごとに担当する主査も構成員の有識者の中から定められた。同月の第3回会議でも鳩山首相は、踏み込みの不十分さを認めた上で「政治主導」での決着の意欲を示す。しかし、義務付け・枠付けの見直しや一括交付金化に対して中央省庁が激しく抵抗する中で、結局、同年6月には内閣は退陣し、すべての課題は菅直人内閣にそのまま引き継がれることになった。

そもそも、菅内閣は、かつての自民党内閣とは異なり、衆議院で3分の2以上の議席を有していないため再可決を目指すことは著しく困難である。2010年7月の参議院議員選挙の結果、民主党は44議席の獲得に終わり、非改選62議席を含めても106

議席にとどまる大惨敗となる。国民新党の3議席を合わせても与党は109議席しかなく、野党勢力133議席が結束した場合には法案の成立が見込めない状態であった。危惧された「日本型分割政府」の再来であった。

本来国政選挙がしばらく予定されていない時期は中央政府が、地方にも負担を伴う形の地方分権改革を推進しうる数少ない機会である。しかし、いまこの時期に「日本型分割政府」状態に陥ってしまっているために改革のどこから着手されるのかが不透明である。国の出先機関の抜本改革などは党派性を越えて一致しうる地方分権改革の争点であると思われるが、菅首相は一括交付金化に執念を燃やす発言を繰り返している。実際に民主党の地域主権改革がどのように進展していくのか不透明なままである。

4. おわりに

本章は、小泉自民党内閣の退陣からの地方分権改革に主たる焦点を当てて民主党内閣の発足が地方分権改革にどのような影響を与えたのかを考察してきた。結論を端的に言えば、民主党内閣の発足以前から様々な制度構想が噴出ししているが、ポスト小泉時代の自民党内閣と同様に具体的に大きく進んでこなかったといえよう。

2000年4月の地方分権一括法の施行以来、三位一体改革と呼ばれる地方税財政改革などの制度改革が行われ、また、国と地方との新たな制度的な関係を模索する動きが次々と表出している。2006年9月の小泉内閣の退陣以降の自民党内閣の下で改革のアジェンダに上がってきたのは、道州制の導入検討や、中央省庁の出先機関の抜本改革や国による義務付け・枠付けの見直し措置あるいは条例による法令の上書きの可能性についてであった。2007年4月の設置以降、地方分権改革推進委員会を舞台にして、公共事業の執行に実際に関与する出先機関をめぐって国土交通省などの事業省庁と全国知事会を中心とする地方団体との衝突が繰り返された。相次ぐ国政選挙への対応に迫られていた歴代内閣は中間地点を探る作業に苦慮する。そして、2009年8月の衆議院総選挙での自民党の大敗後、同年9月に発足した民主党内閣では「地域主権改革」を標榜して政治主導での分権改革が模索されることになった。

ただ、自民党3内閣の期間と民主党内閣発足直後の期間で分権改革を比較すると、ともに進まなかったという共通点とともに相違点も存在する。2006年以降の自民党3内閣には、小泉時代の分権・分離志向の改革から分散・統合志向の改革への転換という明確なヴィジョンはあった。ただし、立て続けに政策決定者に突きつける国政選挙の政治的圧力と衆議院と参議院の多数派が異なるという「日本型分割政府」状態にさいなまれた結果、国の出先機関の抜本改革などは進展しなかった。

他方、2009年以降の民主党内閣は、参議院でも多数派であり衆議院でも圧倒的多数を有していたという意味で政治的な実行力を有していたといえる。しかし、華々しい「地域主権」というスローガンの下で改革の方向性を有していたわけではなかった。もう少し付言すると、地域活性化や雇用関連での地方交付税の加算などのマイクロ・レベルでの変更と、「地域主権」といったマクロ・レベルでの抽象的な理念との間をつなぐメゾ・レベルな方向性が欠けていたといってもよい。その結果、全体として停滞したままである。

2010年7月の参議院議員選挙の敗北で、民主党内閣は参議院での過半数を失っただけでなく、衆議院で再可決に必要な議席を有していない「日本型分割政府」に直面している。与野党一致しているところから議論を進めていくことができるのか、あるいは、与野党の主張が激突して停滞が続くのか、これからのかじ取りが期待される。

参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003)『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣。
- 伊藤光利編 (2008)『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部。
- 北村亘 (2000)「機関委任事務制度廃止の政治過程：もうひとつの解釈の可能性」『甲南法学』第40巻第3・4号。
- 北村亘 (2009)『地方財政の行政学的分析』有斐閣。
- 北村亘 (2010a)「地方税財政」村松岐夫編『テキストブック地方自治 (第2版)』東洋経済新報社。
- 北村亘 (2010b)「地方分権改革と基礎自治体の財政認識」『阪大法学』第60巻第3号。
- 小原隆治 (2010)「分権・自治をどう進めるか」山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』岩波書店。
- 竹中治堅 (2010)『参議院とは何か 1947～2010』中央公論新社。
- 西尾勝 (1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 村松岐夫・北村亘 (2010)「財政赤字の政治学：政治的不安定性、経済バブル、歳出赤字」内閣府経済社会総合研究所企画・監修、寺西重郎編『構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会。

-
- ¹ 以下、本章では、2009年9月以降の民主党を中心とした連立内閣を「民主党内閣」と呼び、それ以前の自民党を中心とした連立内閣を「自民党内閣」と呼ぶ。
- ² ここでの整理は、行政学で伝統的に用いられる中央地方関係の分類法を参照している (西尾 1990:426-427)。
- ³ コア・エグゼクティブについての包括的な研究は、伊藤編 (2008年)を参照のこと。ここでは、「中央政府の政策を調整し、政府機構の異なる部門間の対立の最終的な調整者として行動する政府のプレイヤー」を意味している (北村 2009:118)。
- ⁴ 2004-06年度当初予算における全体像から三位一体改革を見ると、地方交付税及び臨時財源対策債の発行額の縮減が5.1兆円、国庫補助負担金の廃止・削減が4.7兆円、基幹税目の地方への税源移譲が3.0兆円となっている (北村 2010a)。
- ⁵ ただ、当面は現状の国直轄事業と同じ国比率の「交付金」が創設されることになる (整備：2/3、維持管理 5.5/10の国庫負担比率)。
- ⁶ 「地域主権」という言葉は、学問的には全く耐えうることのできない言葉である。また、民主党のマニフェストにおいても連邦制や道州制のイメージをもつ「地域主権」から基礎自治体を重視する「分権」まで大きく揺れており政治的にもどこまで一貫した議論がなされているのか疑問である (小原 2010:94-95)。ここでは「政治用語としてはいささか摩耗した感のある『地方分権』に代えて、よりインパクトの強い『地域主権』という言葉が使われたのだ」と理解するのが適切であろう (小原 2010:87-88)。
- ⁷ 地域主権戦略会議の立ち上げの陰で、自民党内閣時代から続いていた地方分権改革推進委員会も懸命に活動を続けていた。2009年10月には『第3次勧告：自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ』を提出し、条例制定権の拡大や行政委員会の選制制、「国と地方の協議の場」の法制化などを具体的に勧告している。直後の11月には『第4次勧告：自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ』では、当面の課題と中長期的な課題の列挙にとどまっているが、それでも、同年12月の委員長の緊急声明では進行中の2010年度の予算編成において維持管理負担金の廃止やそのための工程表の作成を強く求めていく。こうした委員会の「最後の活動」に対して鳩山内閣は特に応じることはなかった。こうして委員会はまもなく事実上の休止に追い込まれ、設置根拠であった地方分権改革推進法が失効する2010年3月に静かに役目を終えた。
- ⁸ ただし、地方自治体が民主党内閣の政治的メッセージを真に歓迎しているのかは疑問である。短期的には歓迎だが長期的には懸念を示す自治体や、地方交付税制度を持続可能性のない制度と感じた自治体もあったはずである。そのことは、2007年の基礎自治体データの中で本来恩恵をもたらすはずの地方交付税制度の廃止を求める回答が、回答総数1143自治体の中で129自治体に達していたことから推測できる (北村 2010)。

む す び

本報告は、民主党政権の政策決定システムと政策の内容に関する研究（連合総研「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」）の成果の中間報告であり、時期的には鳩山政権の全期間とそれを引き継いだ菅政権の一定期間をカバーしている。本報告全体としては、政策決定システムについては政権の迷走に、また政策の内容については自民党政権と民主党政権の政策の連続性と変容に焦点を合わせて、その意味を分析し、さらに民主党政権のあり方を展望している。

第1章（伊藤論文）は、他の章が具体的なテーマをより詳細に追求する各論であるのに対して、本報告の総論的な性格をもち、主として民主党政権の政策決定システムの特徴と迷走の原因を分析している。ここでは、政権の統治能力さらにパフォーマンス（政治的実績）は、おもに制度的・政策的（しばしば負の）遺産、状況的文脈を含む環境条件、および相互に作用する主体、理念、制度と言った諸要因に左右されることが指摘される。こうした諸要因の相互関係を重視する視角は、実は今日の政治学の一つの標準となっている。この分析枠組にもとづいて、鳩山民主党政権の迷走のおもな原因として、自民党政権期からの負の遺産、経済状況の悪化という環境的要因のもとでの、政権の中枢の統治意識の弱さ、マニフェストの整合性と共有性の欠如、有効な政策決定システムの構築の頓挫が指摘され、今後の課題が整理された。また菅政権は政権獲得後の学習により一定の軌道修正をはかったが、ねじれ国会をはじめとする困難に直面している。

第2章（上川論文）では、「民主党政権における予算編成・税制改正」に焦点が絞られた。まずなぜ「マニフェスト違反」に追い込まれたかが分析され、その要因として、不況と税収の大幅減、歳出削減の難しさ、リーダーシップの欠如、選挙対策の4つが重視される。このように、予算編成の全体規模といったマクロレベルでは蹉跌したが、公共事業費、社会保障費、文教費などの分野別の予算配分のメリハリといったメゾレベル、また個別事業の無駄遣いの削減を狙った事業仕分けといった

ミクロレベル、さらに租税特別措置の分野では自民党政権ではなし得なかった一定の成果を上げた。さらに菅政権では、2010年度の予算編成・税制改正の苦い経験から、マニフェストの重点事項の変更、概算要求の復活、「強い経済、強い財政、強い社会保障」という成長戦略の実現に向けて消費税増税の検討といった経済政策の方向転換、すなわち「理想主義から現実主義への転換」がはかられたことが指摘される。

第3章（宮本論文）は、「社会保障・雇用政策」の政策理念についての体系的理解を背景にして、自民党政権時代からの「社会保障・雇用政策」を「包摂の政治」と「生活の政治」という視点から、その連続と断続のダイナミクスを丹念に追い、意味を明らかにし、今後のあるべき方向を示唆している。本章によると、社会保障支出を抑制しつつも、男性稼ぎ主の雇用を安定させ、その所得が家族を支えるという自民党の長期政権を支えてきた生活保障政策は機能不全に陥り、そこで雇用をとおして社会参加を進める「包摂の政治」と家族やコミュニティのかたちをどう考えるかという「生活政治」が焦点となる。大枠としては、第2章で見たように、民主党政権では、社会保障支出を増大し、公共事業費を削減するなど、自民党政権の政策体系から離脱したが、新しい政策体系は示されてはいない。「包摂の政治」の面では、小泉構造改革期に就労とペナルティをセットとしたワークフェア的な社会保障改革が相次いだ。これに対して民主党政権の子ども手当、最低保障年金、農家個別所得補償制度などの非裁量的かつ直接的な生活保障政策は、社会保障と雇用を切り離すベーシックインカム型と見ることができるが、実際には新しいビジョンにもとづくというより、選挙戦略として打ちだされた面が強かった。同時に、自民党政権末期の福田内閣や麻生内閣においても就労を支える社会保障における支援を強めるアクティベーション型の政策の展開も見られ、この流れは、民主党政権に部分的に継承され、就労率の目標の設定、1000円の最低賃金を目指す労使の合意、給付つき税額控除、日本型「第3の道」を掲げる菅政権の「強い社会保障」と「強い経済」の連携などがその具体例である。

「生活政治」の面では、ジェンダー平等やエスニシティをめぐる問題も焦点化しつつある。1990年代半ばの橋本政権のもと、「男女共同参画社会基本法」が成立し、

男女雇用機会均等法も改正され、制度的にジェンダー平等が進んだが、他方では労働市場の規制緩和が進むなど、共同参画論と構造改革路線の伴走は緊張をはらみ、この関係は小泉政権でも継続していく。安倍政権を経て、福田政権と麻生政権では「安心社会実現会議」などアクティベーション的な言説も強まっていた。民主党でも、配偶者控除の廃止、幼保一元化による待機児童の解消などを含む子ども手当をめぐる構想はこうした文脈で用意された。しかし、2005年の総選挙における大敗、2007年の参院選、2009年の総選挙を経る過程で子ども手当の位置づけは大きく変わり、ベーシックインカム型の性格を強め、各種控除廃止など、両性の社会参加促進を進める政策群は背景に退く。こうしてみると、子ども手当の迷走は理想的にはアクティベーション重視からベーシックインカム重視への揺れ、そしてその背後に選挙重視の動きがあったことが理解される。

さらに民主党政権の生活政治は迷走した。選択的夫婦別姓の問題には政権内に反対や慎重な意見が表明され、高校授業料無償化に外国人を含めることに批判が起こり、ジェンダーやエスニシティの問題が政策争点として浮上した。本章によると、「包括の政治」および「生活の政治」の両面において、アクティベーションの路線を定着させていくことが大きな課題となる。

第4章（三浦論文）は、第3章と同様に「雇用・社会保障政策」をテーマとするが、とくに新成長戦略と子ども手当に焦点を当て、基本的に各章と認識を共有しながら、いくつかの独自の論点を提示している。とくに鳩山政権から菅政権への移行とともに政策の方向が社会改良主義から新自由主義に傾く兆しがあることを指摘している点が注目されよう。まず、自民政権のもとでは企業業績の回復のためには、不安定・低賃金雇用の拡大もやむを得ないとされたが、民主党政権の新成長戦略では、雇用の質の向上が企業の競争力強化・成長へとつながるという論理で経済成長への道筋についての路線転換が明確に述べられていることが強調される。また「ディーセント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）」の実現のために、「同一価値労働同一賃金」に向けた均等・均衡待遇、給付付き税額控除、最低賃金の引き上げ、ワーク・ライフ・バランス（年次有給休暇の取得促進、労働時間短縮、育児休業等の取得促進）の実現に取り組むことが盛り込まれ、これはパラダイム転換とも

いうべき変革を目指したことが示される。この新成長戦略の策定は、子ども手当とは異なって迷走が見られたわけではないが、2010年6月の新成長戦略で法人税減税という供給サイドへの政策が盛り込まれたという一貫性の欠如に注意が促される。

他方で、子ども手当は実現までに迷走を辿り、その原因として当初再分配的機能を強化するはずのものが、選挙対策から増額され、控除廃止が徹底しなかったことから、目的が曖昧になったことが指摘される。控除廃止等の子ども手当の財源については、国家戦略担当相・国家戦略室、政府税調・財務大臣（政府税調会長）、さらに幹事長が党の要望を背景に関与することになり、税と社会保障を一体として議論し合意を形成する場が存在しなかった。このように子ども手当の迷走の原因として、(1)政治主導の制度設計の不十分さ、さらに(2)マニフェストにおける「国民の生活が第一」などの理念と具体的な政策メニューの結びつきの弱さ（政策理念の拘束力の脆弱さ）の2点が強調される。この2点は菅政権にも当てはまり、それゆえ強制起訴される小沢元幹事長の影響力が低下するにつれて、社会改良主義へのベクトルが弱まり、民主党政権の政策は新自由主義的色彩が強まるという予想が示される。

第5章(北村論文)は、地方分権改革を2000年代の自民党政権下における揺れから、民主党政権下における論議まで分析し、結果として、選挙への配慮（頻度が大きいほど選挙で不利となる改革を行なうチャンスは減少する）と議会での占有議席数（とくにねじれ国会では改革は進めにくい）を原因として、民主党政権では地方分権改革の面で大きな変化は起きていないことが指摘される。地方分権論議で注意すべきことは、国民レベルにおける地方分権のイメージはしばしば素朴であり、実際国と地方の関係はより複雑な関係を内包していることに注意しなければならない。分権・分離志向の改革は一般のイメージに近いが、地方自治体に対する中央政府による事後的救済措置が期待できにくくなることが重要である。他方、分散・統合志向の改革は、例えば、中央政府の各省庁の広域出先機関（例えば国土交通省近畿整備局など）を廃止して、県がその仕事を代わって統合して行なうことを意味する。中央省庁は権限や予算を失うことをおそれて分散・統合志向の改革に抵抗する傾向がある。実際には、2000年から2006年の期間には、地方分権一活法の施行や三位一体改革など分権・分離志向の改革が進められたが、市町村レベルとくに財政が危機的

な自治体では、地方分権改革を肯定的に評価しない傾向がある。2006年から2009年
の間の安倍政権、福田政権、麻生政権は、国政選挙を考慮して分権・分離型改革か
ら政治的反発の少ない分散・統合型改革へ強調点を移していく。これに対して、鳩
山民主党政権は、「地域主権」を標榜して、小泉政権と類似した分権・分離型改革を
唱えたが、2010年の参議院議員選挙を前にして、重点があいまいになっていく。義
務づけ・枠付けの見直しや一括交付金化に対して中央省庁が激しく抵抗する中で、
何の決断もなされないまま、鳩山首相は退陣し、すべての課題は菅政権にそのまま
引き継がれたが、改革の方向性を欠いており、全体として停滞している。

最後に、本論で十分に展開されなかった残された論点に触れておこう。第1は、
選挙への配慮によって理念や政策が歪められ、政権が迷走することである。選挙民
主主義では、国民の持続可能で啓発された利益に沿うのが理想ではあるが、政権党
は一方で既得権集団に配慮し、他方では大衆迎合のバラマキの誘惑に駆られ、理念
や政策を歪めやすいことが本報告であらためて確認された。第2に、一党優位制に
おける優勢政党に代わる政権獲得のための諸潮流の連携を、政策実現のための連携
につなげることの難しさが明らかになった。第3は、民主党政権の誕生は、新しい
理念にもとづく政策や制度が定着する条件を研究するよい事例になるのではないかと
いうことである。本報告で見たように、わが国では普遍主義的政策と選別主義的
政策、ワークフェア型政策とベーシック的政策とアクティベーション型政策、新自
由主義的政策と社会改良的政策が混在し、あるいは競合する可能性がある。政策や
制度は相互補完的である場合によく機能するはずであるが、相互に整合的でない場
合に何が起こるのか、新しい政策や制度は効果も乏しく、また定着しないのか、あ
るいは相互不整合のままの共存とか棲み分けは可能なのか、また新旧の政策間や制
度間の相互作用があるとすればどのようなものか、さらに諸制度の束としてのレジ
ームの変化が起こるとすればどのようなメカニズムで生じるのか。こうした問いに
関する知見は、政策形成者にとっても有意義なはずである。

いずれにせよ、民主党政権は本報告で指摘された課題や困難に直面していること
は間違いない。しかし、政治は「可能性の技術」である。可能性が皆無でない限り、
現状を好転させるべく働きかけなければなるまい。民主党政権としては、首相官邸

を中心に政府・与党の要職者が相互協力のネットワーク（いわゆるコア・エグゼクティヴ）を構築し（鳩山政権はこのネットワークを構築することができなかった）、戦略を練り上げて困難に当たるほかはないであろう。本研究会も日本の政治の進むべき方向に関する議論に寄与できるような研究を継続し、最終報告につなげていきたい。

連合総研「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

連合総研ブックレットNo.6

民主党政権の政策と決定システム ー鳩山内閣期を中心にー

2011年1月31日発行

発行人 ● 薦田 隆成
編集 ● 財団法人 連合総合生活開発研究所
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-3-2
曙杉館ビル3F
TEL 03-5210-0851 FAX 03-5210-0852
制作 ● 株式会社 コンポーズ・ユニ
〒108-8326 東京都港区三田1-10-3
TEL 03-3456-1541 FAX 03-3798-3303
