

ワークショップ「政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年」を開催

連合総研では、2010年に「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）を設置した。自民党政権と民主党を中心とする政権とを比較して、政策理念や政策形成プロセスがどのように変化しているのかということを明らかにするために、政策内容と政策決定プロセスの両面から研究を進めている。

このたび、これまでの研究成果の中間報告の場として、本研究委員会委員の宮本太郎・北海道大学教授が研究代表者を務める日本学術振興会科学研究費基盤研究（A）「日本型福祉・雇用レジームの転換をめぐる集団政治分析」との共催により、ワークショップを開催した。

本ワークショップでは、研究委員会に参加いただいている5人の研究者から報告をいただいたうえで、北大科研グループの研究者の方々からコメントをいただいた。その後、労働組合の政策参加のあり方などをめぐって中身の濃い議論が行われた。

ここでは、報告とコメントの要旨を紹介する（全文については、2012年12月刊行の連合総研ブックレットNo.8を参照いただきたい）。



ワークショップ「政策決定プロセスを検証する」を開催

官僚制との関係、自民党政権時代の負の遺産などさまざまあるが、党全体の目標と個々の議員あるいは議員グループの目標がなかなか重ならないために、民主党全体としての力を発揮できなかったことが失敗の大きな原因だった。

もともと民主党政権には亀裂の源がたくさん埋め込まれていた。例えば、保守主義、新自由主義、社民主義といったイデオロギーの多様性である。党綱領がないため、いろいろなことがすぐに議論の対象になってしまう。

マニフェストについては、政策理念と政権運営の仕方という2つの側面がある。まず政策理念については、「選別主義から普遍主義へ」が民主党の存在意義であった。例えば、子ども手当などに期待が集まったが、結局、十分に展開できなかった。その他にも、マニフェスト実現のための財源確保の困難、マニフェスト全体の整合性の欠如などが失敗の源としてあげられる。

もう1つの政権運営の仕方については、冷静に現実をみずえ、官僚をもっと上手に使うやり方があったのではないか。内閣と政党の関係も、はじめは政策調査会の廃止で内閣一元化をめざしたが、結局は党主導になっていった。官邸主導もついにしえず、その例が国家戦略局で、看板倒れだった。

リベラル勢力の再構築に向けて民主党政権の「失敗」の要因を検証

報告1：民主党政権の政策決定プロセス－民主党は「失敗」の経路から離脱できなかったか？
（伊藤光利・関西大学総合情報学部教授）

政権に至る条件からみても、民主党政権が成功する可能性は小さかったと考えられる。

民主党政権に影響を及ぼした要因は、参議院の強さ、

2012年8月31日、連合会館（東京・お茶の水）にて、連合総研および北大科研の共催によるワークショップ「政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年」を開催した。労働組合、大学・研究機関などから約90名の方々に参加いただいた。本報告では、ワークショップの概要を紹介する。

（文責：連合総研事務局）

このように、民主党政権の「失敗」の原因は何であったかを検証するのは、次の来るべき、民主党あるいはリベラル系勢力の政権のときに生かすためである。結局、民主党政権が「失敗」の経路から離脱するチャンスはきわめて小さかったと言うことができるが、挑戦の1回目ですべてうまくやるということは難しい。こうした検証をもっと深めて、次のチャンスにはこの苦い経験を生かしてほしい。



民主党政権の失敗要因に言及する伊藤教授



予算・税制の政策決定プロセスについて述べる上川准教授

「与党化」する菅内閣、「自民党化」する野田内閣

報告2：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・大阪大学大学院法学研究科准教授）

鳩山政権では政策調査会が廃止され、政策決定は内閣に一元化された。ところが、マニフェストどおりの予算編成、税制改正は難しく、最終局面では、小沢幹事長が党要望を内閣に突きつけ、政策決定の一元化は貫徹されなかった。

菅政権になると、政府に入れない民主党議員の声をくみ上げ、政策調査会が復活した。ところが、政策調査会は提言機関にとどめられ、政調会長に国家戦略担当大臣を兼務させるなど、内閣への政策決定の一元化という原則は維持され、やはり民主党議員の中には不満が残った。この時期には、政策内容について「与党化」、「現実主義化」

の傾向が見られた。ただ、菅政権の場合は、マニフェストの見直しにも着手したが、一方で公共事業関係費の削減や、富裕層への課税強化など、民主党の理念自体を捨てたという感じはない。

ところが、野田政権になると、政調会長に政府提出法案の了承権限を与えることになり、党の力が強くなった。さらに「コンクリートから人へ」という理念を掲げていたにもかかわらず、八ツ場ダムの建設再開など、大型公共事業の再開が見られた。政策内容においても、小泉政権以前の「古い自民党化」が進んだ。野田首相は、消費増税について強いリーダーシップを発揮しているが、理念も何もなく、財務官僚の言いなりに消費増税に走っているように見える。

政策決定の一元化がうまくいかなかったとよく批判されるが、民主党内で誰が影響力を持つかが変化することによって、追求する政策が変わるということが起こってしまったのではないと思われる。

アクティベーションに政策転換したものの、アプローチに揺らぎ

報告3：民主党政権の雇用・社会保障政策Ⅰ
(宮本太郎・北海道大学大学院法学研究科教授)

マニフェスト政治の失敗が民主党政権の経験だったというところで終わらせていいのだろうか、日本の民主主義のためにそうした総括の仕方はいいのだろうかと思う。

民主党のマニフェストの項目を個々に見ていくと、一連の政策をつなぎ合わせて見えてくる社会像はそれなりにあった。業界保護から個人・世帯の支援へと転換し、個人や世帯が元気に社会とつながり続けるような条件をきちんと確保するアクティベーションの考え方が一連のマニフェストから読み取れる。この理念の転換こそが、マニフェストのエッセンスだったのではないか。

例えば、人的投資という観点から、子ども・子育て支援を政策の中心的な課題に置いたことは相当大きなステップとなった。社会保障・税一体改革についても、みんなが社会に参加し、力を発揮して社会を支えるという点で、小泉構造改革とは大きく異なる。

ただし同時に、アプローチの揺らぎが深刻となった。寄り合い所帯の民主党では、自由主義と社会民主主義と保守主義とで一致できる点は現金給付になってしまう。そのため、一連のアジェンダに対するサービス給付があいまい

になった。

負担をめぐるアプローチについても動揺した。アクティベーションのファーストステップとして増税があったが、民主党自身その先何をやっていくかについて見通しが持てなかった。

民主主義をより進化させていくための政治主導を取り戻すことが必要

報告4：民主党政権の雇用・社会保障政策Ⅱ
(三浦まり・上智大学法学部教授)

民主党は、新自由主義、政治的自由主義、リベラリズムを取り込んできて大きくなってきた多義的な自由主義政党である。ただ全体として見ると、明らかに格差是正、貧困対策というリベラルな側面に重きを置いてきたことは間違いない。自民党のアンチテーゼとして出てきた民主党は、労使協調路線の復活、成長戦略と社会保障で好循環をつくるという生産主義の復活で、大きなパラダイム・チェンジを図ろうとした。

マニフェストの個別政策は実はそれなりに進捗している。雇用・社会保障の分野においても、民主党が打ち出した方向に遅々としてではあるが進展はしている。派遣法改正、



民主党の「アプローチの揺らぎ」を指摘する宮本教授



政治主導のあり方に言及する三浦教授

有期雇用の法整備、社会保険の非正規労働者への適用拡大、パーソナルサポートのサービスの充実など、たくさんの取り組みをしている。とはいえ、民主党がめざしていた社会像に近づいたかという点、現実の経済が悪化していく中で追いついていない。課題の1つは圧倒的な量的不足、もう1つは成長戦略、雇用戦略、包摂戦略の連携不足である。

さらに根本的な課題として、政治主導が自己目的化し、首相主導にすり替えて矮小化していくのではなく、民主主義をより進化させていくための真の政治主導を取り戻す必要がある。すでに各種の会議体に多様なステークホルダーが入り、政策回路を開いたが、その先、民主党は市民社会との間にどのような回路をつなぎ直すのか、社会的合意の形成を真剣に考えるべきである。

地方分権改革は進んだが、国会諸制度のハードルの高さに問題

報告5：民主党内閣の下での「地域主権」改革－2006年以降の地方分権改革における持続性と変化－
(北村巨・大阪大学大学院法学研究科准教授)

地方分権改革は党派性が出にくく、自民党であろうが民主党であろうが、置かれた現在の状況、制度的なコンテキストを考えたときに、それほど違う選択肢はとり得ない。

1990年代以降、さまざまな統治機構の改革が行われたが、国会の諸制度の改革は取り残された。制度的に強力な第二院の取扱いが問題である。日本では、内閣に立法過程をコントロールする権限が実質的にない。円滑に法案を成立させて政権を運営していくために、委員会審議制度、頻繁な国政選挙など、内閣が越えなければならないハードルが非常に高く設定されている。

こうした制度が生み出す政治的不安定性が、内閣あるい



地方分権改革の政策決定プロセスについて述べる北村准教授

は政策決定者がどのような政策を決めるのかということに非常に大きく作用する。政治的不安定性が高い場合は、有力な政治的基盤である地方議員や地方自治体に対して利益誘導的な政策が採用されるし、政治的不安定性が低い場合は、地方政治にとらわれない政策決定者の政策選好が追求される場合が多い。

タイミングに恵まれた菅内閣時には、国と地方の協議の場、地域自主戦略交付金の導入などが成立し、民主党の地方分権改革は進んだ。マニフェストを基準としたとき、民主党の達成度は高いといえる。

連合は幅広く開かれた政策参加を再検討せよ

コメント：(篠田徹・早稲田大学社会科学部教授)

それぞれの政策領域で、政策決定過程に直接的あるいは間接的にかかわる利益集団・団体について、どのような変化があったかという質問をしたい。

私の関心は、そのなかでも連合自身、労働組合自身がどのように政策決定にかかわってきたかということである。

この数年間、連合を中心とする日本の労働運動は「すべての労働者のための労働運動」、つまりあらゆる働く人々



5つの報告に対してコメントする篠田教授

の家族や地域の利益を考えるという方向にシフトしてきた。ただ、政策制度要求のプロセスやその実現手法をみると、依然として、高度成長期以来の企業中心社会を前提とした

中身や方途にこだわっていたのではないかと思う。

そうした組合員以外の人々が、政策制度要求活動の中でどういう声を上げることができたのだろうか、あるいは声を上げるようなシステムができていたのだろうかという点は再検討されている。春闘に政策制度要求を組み入れながら、幅広く開かれた政策参加ができないものだろうか。

そもそも利益団体が何のためにできたのかを考えた場合に、労働者自身が抱える問題の解決を政府や政党に訴えるのではなく、労働者がお互いに話し合い協力し合って自分達で解決するサンディカリズムのような選択肢も、労働団体のありようとして時には思い出されてもいいのではないかと思う。

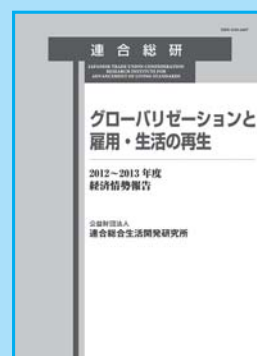
◇好評発売中

連合総合生活開発研究所編

連合総研 2012～2013年度経済情勢報告

『グローバル化と雇用・生活の再生』

コンポーズ・ユニ 定価1,600円（税込）



第25回目となる本報告書は、内外経済情勢の動向を踏まえ、労働者の福祉の向上、良好な雇用・就業の確保などに重点を置いて、経済・社会についての客観的な分析に基づいた提言を行っている。補論では、2013年の我が国の経済情勢を展望している。

- | | |
|------|------------------|
| 第Ⅰ部 | 2011年秋以降の日本と世界経済 |
| 第Ⅱ部 | グローバル化と雇用・生活の再生 |
| おわりに | 「質的」な経済発展の実現に向けて |
| 補論 | 2013年度日本経済の姿 |

本書に関するお問い合わせは、コンポーズ・ユニまでご連絡下さい。

TEL: 03-3456-1541 FAX: 03-3798-3303