連合総研
ブックレット

No.8
2012年12月

政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年
ーワークショップ記録集ー

JTUC-RIALS

（公財）連合総合生活開発研究所

は　じ　め　に

本書は、2012年８月31日に開催されたワークショップ「政策決定プロセスを検証する～政権交代から３年」の記録集です。

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）を設置しました。旧来の自民党政権と新しい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、政策の内容と政策決定プロセスの両面から研究を進めているところです。

本研究委員会の最終報告のまとめは2013年を予定していますが、これまでの研究成果の中間報告の場を持ちたいと考えておりましたところ、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られてい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、今回のワークショップを開催することができました。

本ワークショップでは、研究委員会にご参加いただいている５人の研究者の方々からご報告をいただいたうえで、科研グループの研究者の方々からコメントをいただき、その後、労働組合の政策参加のあり方をめぐって中身の濃い議論が行われました。政権交代から３年が経った時点で、政策理念や政策決定システムのあり方を見直し、検討する大変よい機会になったものと確信しております。

最後に、本ワークショップを開催するにあたり、お世話になりました関係の皆さま方に厚くお礼申し上げます。

2012年12月

公益財団法人　連合総合生活開発研究所

所　長　　薦　田　隆　成

政策決定プロセスを検証する～政権交代から３年

― ワークショップ記録集 ―

目　次

■報告１　民主党政権の政策決定プロセス
―民主党政権は「失敗」の経路から離脱できなかったか？ ･････････････････ 1
伊藤光利（関西大学教授）

■報告２　予算編成・税制改正：民主党の「与党化」と「自民党化」 ･････････････････ 7
上川龍之進（大阪大学准教授）

■報告３　民主党政権の雇用･社会保障政策Ⅰ ･････････････････････････････････････ 13
宮本太郎（北海道大学教授）

■報告４　民主党政権の雇用･社会保障政策Ⅱ ･････････････････････････････････････ 19
三浦まり（上智大学教授）

■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― ･････････････････････ 26
北村　亘（大阪大学准教授）

■コメント１　労働運動の政策参加のあり方 ･････････････････････････････････････ 33
篠田　徹（早稲田大学教授）

■コメント２　政権交代の意義と政党政治の今後 ･････････････････････････････････ 38
山口二郎（北海道大学教授）

■討論 ･･･ 40

プ ロ グ ラ ム

■と　き　２０１２年８月３１日（金）
■ところ　連合会館３階ＡＢ会議室
■共　催　公益財団法人 連合総合生活開発研究所
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」（研究代表者　北海道大学教授 宮本太郎）

★開会　13:30

〇13:30～　開会あいさつ　薦田　隆成　連合総研所長

〇13:35～　報告１　総論・民主党政権の政策決定プロセス
伊藤　光利　関西大学総合情報学部教授

〇13:55～　報告２　予算編成・税制の分野から
上川　龍之進　大阪大学大学院法学研究科准教授

〇14:15～　報告３　労働・社会保障政策の分野からⅠ
宮本　太郎　北海道大学大学院法学研究科教授

〇14:35～　報告４　労働・社会保障政策の分野からⅡ
三浦　まり　上智大学法学部教授

〇14:55～　報告５　地域主権改革の分野から
北村　亘　大阪大学大学院法学研究科准教授

（15:15～15:25　休憩）

〇15:25～　コメントおよび討論
コメンテーター
篠田　徹　早稲田大学社会科学部教授
コーディネーター
龍井　葉二　連合総研副所長

★閉会　17:00

報　告　1

民主党政権の政策決定プロセス
－民主党政権は「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

はじめに

まだ民主党政権は終わっていないのに「失敗」と総括するのは何事かということかもしれませんけれども、政策決定がいろいろ迷走して、1年ごとに首相の交代が行われ、内閣支持率もすぐ急激に落ちてしまい、党の分裂も起きてしまった。そして、大きな期待が寄せられたマニフェストと現実の落差は大きく、重要なマニフェストの相当な部分が反故にされてしまった。次の選挙はもうすぐのようですけれども、なかなか苦戦するのではないかと予想されるということで、現時点での評価としては、やはり失敗と言っていいのではないかと私は感じています。

これからもっと詳しく検証しなければいけませんが、今から見ると、政権に至る初期条件からして、民主党政権が成功する可能性は小さかったと考えられます。落とし穴や、壁もハードルもたくさんあって、民主党政権にはそれらを乗り切るだけの能力、キャパシティーがなかったのではないか。後から考えると、そう思われます。

民主党政権に影響を及ぼした多様な要因－主体、制度、状況、理念－

民主党政権の主体は、もちろん民主党です。民主党全体からしますと、組織を拡大して、政権をとって、そして政策実現をする。一方、議員個人は、次の選挙で再選される、あるいはいい役職につく、そして自分の思っている政策を実現する。しかし、この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。結論から申しますと、これが失敗の大きな原因だったと思います。

それぞれの主体は与えられた制度のもとで動くわけですが、その主な制度として考えられるのが、小選挙区制です。これは与党と野党という政党単位の対立型になりやすい選挙制度です。しかし、現在の日本の選挙の仕方は、どうしても党主導の部分は限られていて、個人後援会あ

るいは候補者にある程度の資金や組織を用意させるということになる。そうすると、やはり当選した後も、なかなか党の指導層の言うことを聞かない。自分の選挙を気にして議員たちが動くようになる。これは、自民党の末期も相当程度、そういうものだったんですが、民主党政権もそれを克服することができなかったということがあると思います。

もう１つは、参議院の強さです。多くの国々と比べて、第二院である参議院が強くて、しかも参議院選挙は中間選挙というか、政権交代に直接結びつかない選挙になります。政権党にお灸を据える、わりときつめの結果が出やすいので、結果として、現在の状態ではどうしてもねじれ国会になりやすい。そうすると、それが政権の行動を大きく制約する。2010年の参院選後はこういう制約のもとに民主党政権もありました。

民主党自体の党組織としては、集権的な方向を理屈の上ではめざしたけれども、議員は、自分の選挙を自分の力で当選しなければいけないという部分がありますので、なかなか収れんしないという構造になっています。

そして、政権組織として、後に少し触れますけれども、特に官僚制との関係でもうまく運営することができなかった。結局は、従来からの官僚制度を改革することをできないままで行動しなければいけなかった。

状況も政党の行動に大きな影響を及ぼします。それまでのいろいろな遺産のもとで活動しなければなりません。自民党政権時代の負の遺産がいろいろあり、その１つは膨大な財政赤字でした。民主党政権が発足する時には、すでに900兆円近い公的部門の債務を抱えていましたので、あまり赤字国債を出すようなことはできない、そういう制約のもとに発足しなければいけなかった。リーマンショックの後の経済低迷等もあって税収が減ったということも、いろいろ難しい問題を引き起こしました。

今述べたような制度とか状況とか政治の世界をどのように認識するかということが、広い意味でアイディアとか、理念とかよばれるものです。現実をどのように認識して、そこでどういう価値観でもって政策を遂行していくかということです。一般にイデオロギーともいいますが、民主党の場合は、ある程度それがマニフェストの中に反映していたと思います。

主体としては、そうした制度と状況のもとで、それを認識して、目標を達成するための戦略を持って、現実に立ち向かっていきます。ですから、これらの要素に着目していくことによって、民主党政権をある程度整理できるのではないかと考えました。

民主党の基本的特徴－亀裂の源

次に、主体としての民主党の基本的特徴をいくつか挙げておきました。それらの特徴はしばしば相互に関連しますが、民主党政権にはやはり、求心力のない、あるいは遠心力の働く、亀裂の源がたくさん埋め込まれていたと考えられます。

第一に、イデオロギーの多様性です。非自民の潮流に加えて、かつての自民党の相当部分が流れ込んできていましたので、保守主義、新自由主義、市民主義、社民主義、現実認識と価値観がいろいろ異なる議員集団の集まりでした。

第二に、その裏返しですが、党綱領がまだないので、いろいろなことがすぐに議論の対象に

なってしまう。こういったいろいろな潮流があったため、党綱領をつくるとかえって亀裂が生じるというふうに、何となく考えられていたのかもしれません。

第三に、具体的にそういったイデオロギー、あるいは利益に沿って政党を分裂させる各グループが現実に存在していました。自民党の場合も派閥とか、そういう集団がありましたが、長年のうちに、ある程度、派閥の幹部層が党を割らないような知恵をだんだん身につけていきました。一般議員の行動をある程度統制するような力も持っていたわけです。一方、民主党の各グループは、そこまではまだ行っていなかったというふうに考えられます。

第四は、支持率低下の悪循環です。首相の人気があったり、内閣支持率が高ければ、各議員、各グループも、その党と自分を一体化させることによって当選可能性が高まるので、ある程度収れんしてきます。しかし、党のブランドや党の支持率が下がってきたり、内閣支持率が下がってくると、そこから切り離して、選挙民に自分の存在を訴える行動に走りがちになる。このことがまた内閣と党の評判を下げる。その背景には、無党派層が５割か、それ以上に増えており、支持基盤がやせ細ってきていたということがあります。これは自民党政権の末期とほぼ同じような状況に置かれていると思います。

第五は、キャリアパターンの未確立です。自民党の場合は、いろいろあっても何年か徒弟修行して頑張っていれば、当選何回かのうちに政調の部会長とか、政務次官（副大臣）とか、やがては大臣とかになれるという目安が立っていたわけですが、民主党はそこまで慣行が確立していない。議員たちは近視眼的に、直接の自分の利害、特に再選をめざして動く、遠心力が働いてしまう。集合財というのは、党の組織とか党のブランドを守ることが自分たちの共通の利益になるということですが、そうした意識がなかなか生まれなかったということだと思います。

第六に、それではなぜ一緒になったかというと、やはり１つは、結節点としての政権交代です。この１点に絞って、非自民の勢力が結集したということです。では、政権をとった後について、どれぐらい展望とか戦略があったかというと、その点では大いに準備不足であったということだと思います。

第七に、政治資金は、具体的には小沢さんと鳩山さんの問題でしたが、自民党時代の政治のあり方というものを引き継いでいて、世論の批判、マスメディアの批判に対して、十分に答えることができなくて、これが相当程度痛手になったと思います。

こういう形で、民主党の議員が、みんな１人１人、自分で手こぎ舟で浮かぼうとして、大きな船の全体が沈んでいくという状況に陥ってしまったということだと思います。党組織自体のあり方に、こういった特徴があったということです。

マニフェストの２側面－政策理念と政権運営の仕方

マニフェストには２つの側面があります。１つは、政策理念、政策実質のことです。この後の先生方は、具体的な政策の内容についてお話になると思いますが、こういう政策を実現しますという面と、もう１つは、そのためにこういった政権の運営の仕方をしますという政権の内容の構築という、２種類のことがマニフェスト

には書かれています。

まず、政策内容からお話ししますと、これは人によってとらえ方が違うと思いますが、「選別主義から普遍主義へ」という点が民主党の価値、存在意義だったろうと思います。

選別主義というのは、職域とか地域別によって分配先が選ばれます。そこにはどうしても偶然とか不公正というものが生じますが、普遍主義というのは、職域とか地域とか年齢とか性別にかかわらず、一定の条件がそろえばすべてその利益を受けることができる。例えば、子ども手当などはそういうことだろうと思いますが、そこに期待が集まりました。

実際、自民党政権では、利益分配についても成長戦略についても、だんだん公共事業に収れんされていきまして、しかも、分配の仕方も大変効率が悪いし、公平性も欠く。それで、財政赤字をこれ以上増やすことができないという行き詰まりを国民が感じていたので、民主党の新しい原理のもとに社会を変えるというところに期待したのだろうと思います。しかし結局、それが十分に展開できなかったということだと思います。

基本的な認識として、そういったマニフェストを実現するためには財源が必要です。それは予算の総組みかえで政策財源を確保するということですが、政権に就いてみると、とてもそんなわけにはいかない。これが失敗の大きな源の１つです。どうしてこういった、予算の組みかえでいくらでも財源が出てくるというようなことを簡単に信じたのか。もちろん当時からも、それはちょっと怪しいといった声も一部ありましたが、民主党議員、民主党全体で、そういうことを安易に前提として、国民にマニフェストを訴えて運動した。最終的にはこれでずっと苦しんで、結局は実現し得ないで、不信を買ってしまった。これは野党でいたから情報が足りないということはもちろんありますが、それにしても、あまりにも根拠のない訴え方だったのではないかと思います。

そして、マニフェストのつくり方もそうですけれども、全体として整合性を欠く場合があった。例えば、CO_2の排出削減と高速道路の無料化。それぞれ自分たちの政策を部門別に、特定の議員の集団の人たちがつくってきたわけで、全体をすり合わせてみて、果たして整合性がとれているかというような作業は行われないままでしたので、大変整合性のないマニフェストになっていたと思います。詳細は省きますけれども、マニフェストの不履行といいますか、それがずっとその後、今日まで続いているということだと思います。そして、マニフェストにない消費税やＴＰＰ、特に消費税に力を入れてやったということです。もちろんこれ自体の当否は、また別に議論しなければいけませんが。

もう１つ、これからマニフェスト政治がどうなるかということです。マニフェスト政治の進化ということは、きっと考えられることだろうと思います。現実も変わるわけですし、そういうときに、どういう形で柔軟にマニフェストを変えて、国民にそれを理解してもらうか、そういう運用の仕方も考えるべきだろうと思います。

求心力ある政権の構築？

求心力ある政権というのはマニフェストのもう１つの側面です。どういう政策決定のシステムをとるかという話ですが、官僚制度との関係、政官関係も同じです。組織の中で苦労された人

はだれでもそうだと思いますが、部下を信じないで、部下に仕事を任せないで、自分たちで全部やるというような上司は１人もいません。官僚を警戒して、その意気込みは大変よかったのですが、簡単に言えば、もう少し大人になって、冷静に現実を考えて、官僚を上手に使う。丸め込まれるというわけではありませんが、うまく使うというやり方であるべきだったろうと、後から考えればそう思います。

私自身も驚かされたんですけれども、民主党政権は組織がどのようにして動くかについて考えが未熟だったということです。普通、会社に勤めるにしろ、公共部門で働くにしろ、人々がどのようにして行動するか、どのようにして働くか、どのようにすれば能率が上がるか、そういうことについて、ある程度、教えられなくてもオン・ザ・ジョブ・トレーニングで身につけていくものです。

しかし、民主党政権はそういったものをあまり身につけているようには思われなかった。政権内部、あるいは官僚とのやりとりにおいても、政権運営の知識がなく、人事権と指揮命令権で人が動く、権力をとればみんな言うことを聞くというふうに思ってしまっていた。ある程度の部下を持ったことのある上司であれば、組織というのはそういうものではないし、むしろそういったハードな権限を利用しないで、ソフトなやり方で、どれぐらいモラールを上げて一生懸命働いてもらうかを考えます。社会人であればみんな日々、苦労していると思いますが、民主党政権には、そういった部分が全く感じられないというのは、大変驚くべきことでした。

内閣と与党の関係も、一転、二転、三転しました。はじめは政調会を廃止して、内閣に一元した。しかし政府に入らなかった議員たちの不満を受けとめることができないために、菅政権のときに政調会を復活させた。現在、野田政権では、やはり党をなかなか抑えられないので、党が自分たちで決めて、自分たちで責任を持ってくださいというような形で、党主導になっていきました。この後、上川さんの報告がありますが、そういう意味で、自民党化していったということだと思います。

官邸主導にもついになり得なくて、国家戦略局がその例です。実際、首相になってしまうと、国家戦略という重要な政策を自分以外のところで決められるということについては、最高権力者としてはちょっと躊躇したようでした。ですから調査機関にしてしまったり、一部の政策を預けたりして、これはやはり看板倒れだったと思います。

そして、官邸というのは、政治学の言葉で言うと「ゴミ缶モデル」という感じがします。いろいろな情報が錯綜して、周到さを欠いたままその場その場で瞬間的に判断をしていかなければいけない。そんなことで国民１億3,000万の国家の決定がなされていいんだろうかという、アクロバット的な、綱渡りの瞬間芸をやっているようなところです。もう少し情報の整理の仕方があったのではないか。自民党の場合、その辺は事務系の官房副長官にお任せでした。重要な情報の差配まで官僚に任せてしまったということで、それはちょっと極端な例ですが、民主党政権の官邸は、情報が整理されないで、もっと腰をおとして戦略的な運営ができなかったのかなと思われます。

リベラル勢力の再構築に向けて

このように、何がつまずきのもと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の勢力の政権のときに生かすというためです。

一言で言えば、いろいろな点で未熟であり、情報不足、経験不足で、発言が軽く、用意周到さがなく、やはり権力をとる、権力に携わることについての畏怖の念、責任の重さの自覚といったものが弱かったのではないかと思います。

失敗すべくして失敗してしまったと言えば言い過ぎになるでしょうが、こうしたらどうだったのか、ああだったならばどうだったのか。歴史には「たら」と「れば」がないと言いますが、主体にもう少し能力があったらどうだろうか、違う制度だったらどうだろうか、参議院がもう少し弱かったらどうだろうか、あるいはマニフェストをもう少していねいにつくっていればどうだったろうか。そして、自民党の負の遺産がもしなかったらどうだろうかと、いろいろなことが考えられます。

主体にはあまり期待ができませんでしたし、制度はそんな簡単に変えられません。あれ以外の理念を当時の民主党がつくれるとは思えませんし、自民党があれだけ負の遺産をつくったために政権交代が行われたのであり、「たら」「れば」を考えても、やはりだめだったのではないかなという感じがします。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と思います。

でも、これは挑戦の１回目であり、それですべてうまくやれということ自体、難しいことですし、そういった問題をすべて克服するだけのカリスマ的な指導者もあり得ません。こういっ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と思います。

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

はじめに

野党時代の民主党は、自民党政権の政策決定が政府と党の二元体制となっていたために、官僚、族議員、関連業界との癒着を招いたという批判をしていまして、内閣への政策決定の一元化を打ち出していました。実際に、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ました。ところが、マニフェストどおりの予算編成、税制改正はなかなか難しくて、これは財源不足が原因としては大きかったと思われますけれども、最終局面では、小沢幹事長が党要望を内閣に突きつけるという形になり、政策決定の一元化は貫徹されませんでした。

さらに、菅政権になりますと、民主党は国会議員が400人ぐらいいるのですが、政府に入っているのは70人ぐらいですので、多くの人は政策決定にかかわれない。それでは我慢できない。そういう声をくみ上げるということもあったのでしょうが、政策調査会が復活しました。ところが、政策調査会は提言機関にとどめられまして、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て、やはり民主党議員の中には不満が残るということになりました。

一方で、この時期には、政策内容につきましては、「与党化」といいますか、「現実主義化」が見られました。

ところが、野田政権になりますと、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、政策決定の一元化は事実上撤回されたと考えられるようになります。これは、朝日新聞にそう書いてあったのですけれども、調べてみますと、民主党のホームページには、一元化は捨てていません、ただ、党と政府が一体となって政策の実現に頑張るために、というようなことが書かれてありまして、一元化が撤回されたというのは書き過ぎだったかもしれませんが、党の力が強くなったことは確かです。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ます。政策内容においても、古い自民党化が進んだように見えます。

野党時代の民主党は、自民党政権の政策決定過程について、官僚主導、政策決定の二元化という批判をしていました。また、自民党政権の政策内容については、無駄な公共事業に代表される予算のばらまき、それから対米追随外交だとか経済界の言いなりだとか、そういうことを言っていました。けれども、今から考えますと、それらはすべて今の野田政権に投げかけられている言葉であります。

このように、民主党の政策決定システムおよび政策内容が「与党化」、よく言うと現実主義化、さらに「自民党化」、厳密に言いますと小泉政権以前の古い自民党化しているのではないかという観点から、菅政権以降の予算編成・税制改正を検討していくことにします。

2011年度予算編成・税制改正

この時の予算編成では、政策内容、政策決定過程とも現実主義化が見られました。これについては、以前のブックレット（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－鳩山内閣期を中心に－』2011年１月）に書きましたが、概算要求基準（シーリング）を設けているわけです。ただ、政府予算案および政府税制改正大綱の取りまとめに際しては、菅首相は一定のリーダーシップを発揮してはいます。

例えば、科学技術予算については最初の案より少し増やすとか、税制改正についても、当時、菅首相が主張していました法人税減税、それから、格差是正のために富裕層の所得控除を減らすなど、そうした内容が入っていまして、一定程度、菅首相みずからの理念に沿った政策を盛り込むことには成功しているといえます。

ところが、伊藤先生から強い参議院というお話がありましたけれども、実際、国会では、野党の強い反対に遭いまして、結局、法人税減税など、自民党、公明党の賛成を得られた部分しか成立しませんでした。ねじれ国会ですから、野党が賛成しないと通らないということになってしまっていて、民主党の理念を実現しようにも、もうできなくなっているということです。

菅首相退陣表明

東日本大震災により一時的に政治休戦が実現しましたけれども、１ヵ月ぐらい経つと野党が、菅首相の震災対応に批判を強めるようになりました。それから民主党の小沢元代表が、自民党の政治家と連携をとって、不信任決議案の可決を目指し、結局、菅首相はそれを回避するために退陣表明に追い込まれました。ただ、退陣の時期があいまいにされ、この後も菅首相はしばらく居座るわけです。

社会保障・税一体改革成案

与謝野大臣主導で社会保障・税一体改革成案をまとめました。しかし、このときは、結局、党の反対が強くて、閣議決定ではなく閣議報告にとどめられました。党が力を持っており、政策決定の一元化は崩れているといえます。

2011年度第一次補正予算、第二次補正予算編成

補正予算についてはいろいろ議論があるところですが、震災復興予算の編成が非常に遅れたという批判があります。これは、基本的には財源がないと本格的な復興予算は組めないという

話があり、復興増税が決まらないとできないと言われたためです。ですから、本格的な復興予算の編成については財務省が反対したから、財務省が力を持っているから遅れたという批判も一部でなされています。

野田首相就任

野田首相が就任して、政策決定の一元化を撤回したかのように見えるようなことをしまして、政策決定過程における民主党の自民党化が進んできたように思えます。ただ、最高意思決定機関として、政府・民主三役会議が置かれたこと、また、政調会長に政府提出法案の了承権限を与えたのですが、すべての案件ではなく、重要案件のみが付されることになりました。結局、最終的に、どこでだれが責任を持っているのかが、この時点では不明確でした。

2011年度第三次補正予算、第四次補正予算

本格的な震災復興事業の予算が第三次補正に、二重ローン対策などの予算が第四次補正に盛り込まれ、成立しました。私も、多くの方もそうだと思いますけれども、震災復興にお金を使うことについては、そんなに反対するわけではありません。しかし、震災復興を名目にして、何でもかんでもといいましょうか、公共事業に使い過ぎなのではないでしょうか。また、ニーズに合わないところに予算をつけていて、結局使い残しが出るだとか、そういう問題もあります。ここでも、自民党がやりそうなことを民主党政権がやっているように見えます。

2012年度予算編成

2012年度予算で、民主党政権になっていったん中止や見直しとされた大型公共事業が再開されることになりました。震災により公共インフラの重要性が再確認されたという理由からです。もちろん公共インフラの整備は重要だと思いますけれども、それを言い出すと、いくらお金があっても足りません。優先順位が大事だと思うのですが、そういうことが考えられていたのかどうかは、よくわかりません。

大型公共事業再開の典型例は、八ツ場ダムです。これは政権発足当初、国土交通大臣として、中止を明言していた前原政調会長が反対しますが、最終的には野田首相の判断で、建設再開が決定されました。

ここでは首相のリーダーシップが発揮されて、政策決定が一元化していると見えなくもありません。ただ、人によって意見は違うと思いますけれども、これはどちらかというと、民主党のためにも、やめておいたほうがよかったのではないでしょうか。こういうところでリーダーシップを発揮してもどうなのだろうという話で、政策内容に関しても自民党化が進んだように見えます。

2012年度税制改正大綱

税制改正では、自動車関連税制などの協議が非常に難航しました。民主党税調と政府がもめまして、結局、12月９日の深夜に、やっと党と政府の調整がついて、10日未明に閣議決定がなされました。閣議決定をこのような時間に行ったのは前代未聞ということらしいので、やはり党の影響力が強まっているということが、ここでも見てとれるわけです。

税制改正大綱には、民主党の政策理念に近いものとして、高所得者の給与所得控除の縮減、

地球温暖化対策税の導入などが盛り込まれました。ただ、配偶者控除の廃止・縮小や、たばこ増税などは先送りされました。この税制改正は、消費増税を控えて、小幅な減税項目が並ぶものになったと評されています。このときは、自民党、公明党も強く反対することなく、といいますか、自民党と公明党が反対しないような項目でまとめたとも言われていまして、税制改正法案は成立しています。ただ、高所得者の給与所得控除縮減や地球温暖化対策税を盛り込んだことは、それなりに評価はできるだろうと考えます。

税と社会保障の一体改革

野田首相は消費増税に政治生命をかけ、その実現に邁進します。まず消費増税法案の提出にあたって、社会保障と税の一体改革に関する合同会議を党で行います。前原政調会長が議論を打ち切り、怒号が飛び交う中、政調会長一任を取りつけ、３月28日に政調会役員会でも多数決で一任を取りつけるということになりました。

ただ、ここで野田首相や岡田副首相が反対していたにもかかわらず、名目３％、実質２％の景気弾力条項がつきました。みんな、法案が通った後は景気弾力条項がなかったかのようなふりをしていますけれども、これは実際のところ多分実現できないので、努力目標として無視するのでしょう。この条項が入って、何とか党を通して、国会に提出するということになりました。

この後、野田首相と小沢元代表の会談が行われましたけれども、結局意見の一致には至らず、野田首相は自民党、公明党との協調にかじを切るということになりました。民主党、自民党、公明党でいろいろ調整がなされた結果、３党合意が成立します。

修正協議について一般に言われるのは、民主党が譲歩しているということです。所得増税、相続増税は2013年の税制改正に先送りする、最低保障年金などの導入は棚上げにする、低所得者への年金支給加算は給付金に変更する、高所得者への年金支給減額は見送る、パートなどの厚生年金適用拡大は時期を遅らせ、加入対象者も縮小する、後期高齢者医療制度の廃止は棚上げにする、総合こども園の創設は撤回し、現在の認定こども園を拡充することにする。民主党の社会保障政策はほとんど撤回という事態に至ります。このことからして野田首相は、社会保障政策は別にどうでもよくて、消費増税だけやりたかったのだろうと考えられているわけです。

最低保障年金など、民主党の社会保障政策は、財源不足により行き詰まっていたので、実現できたかどうかわからないし、何よりもねじれ国会ですから、野党が反対すると、それでもう実現は無理なので、どうせできないのだから譲歩したということであり、政策をやめる口実ができて、実は民主党が助けられたという説もあります。

もちろん民主党内からは、この３党合意案について反対の声が上がりました。結局、党の合同会議で、この合意案について承認を求め、また政調会長が一任取りつけを宣言するものの、これに対しては、増税反対派だけではなく中間派と見られた人たちからも非常に強い反発が起きました。

次の日の政府・民主三役会議では、合同会議での一任について、反対意見はあるが、政府・民主三役会議に議題として上げることを一任さ

れたというように、解釈を変えて、合意案を正式決定しました。これにはほかの党から、政権与党の体をなしていないといった批判の声が出ました。政策決定の一元化はまだまだ道半ばであるということです。

６月26日に衆議院で社会保障・税一体改革関連法案が可決されましたが、その結果、民主党から49人が離党しまして、「国民の生活が第一」という党をつくりました。離党者はその後も増え続けて、８月31日の時点で、71人が離党しています。

一方、野田首相は自公と協調関係を築いて、「小沢切り」に成功して、端から見ると、ちょっと高揚したようでした。「決められる政治」を標榜して、大飯原発再稼働、オスプレイ配備の容認にくわえて、ＴＰＰへの参加表明や集団的自衛権の議論もやるとか、そういったことをいきなり言い出すわけです。

ところが、自分の党のメンバーを切り捨てて、野党と組んでも、野党は政権を倒したいわけでありますから、そのような関係が長続きするわけはありません。参議院で問責決議案が出されて、自民党も賛成し、解散要求を強めます。結果、消費増税だけが残ったというのが現状です。

民主党の「与党化」と政策決定の停滞

菅政権期の特徴としましては、与党化、現実主義化が見られます。ただ、菅政権の場合は、マニフェストの見直しにも着手しましたけれども、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ではありません。

ところが、野田首相になりますと、もうはなから、理念も何もなしに、消費増税だけしたいように見えます。

それから、政策決定の一元化がうまくいかなかった、与党としての政策決定システムを確立できなかったということが批判されますけれども、ここで注意すべきは小沢グループの特異性です。小沢さんは与党から出ていくのもまったく平気な人ですから、政策決定の仕組みがうまくできていたとしても、結局やはり消費増税になると、反対して出ていったのではなかろうかと思います。これは民主党の政策決定システムが未熟であったというよりも、小沢さんという政治家の特異性ということも考えなければいけないのだろうと思います。

もう１つ、マニフェストを守るかどうかという問題があります。どこの国の政権でも、結構マニフェスト違反をやっています。思ったとおりにすべての政策が実現できるわけはありません。けれども、民主党の場合は、党内の政局争いで、マニフェストを守るか、破るかみたいな話になっていて、延々とそれでもめている。その結果、民主党自体の評価をみんなで下げているのではないか、そのようにも見えなくはありません。

民主党の「自民党化」と「オリジナル民主党」の政策選好

評価はいろいろありますけれども、消費増税については野田首相は非常に強いリーダーシップを発揮しています。しかしながら、私も個人的には社会保障政策はある程度充実してほしいと思いますので、消費増税は致し方ないと考えるわけなのですが、それでは、野田首相を、天下国家を考えて消費増税に突っ走ったステーツマンとしてとらえるべきかというと、どうもそ

ういうふうには残念ながら見えないわけです。

　というのも、公共事業の大盤振る舞いなどもありますので、これはマスコミ的な見方ですが、やはり財務省の官僚の言いなりになったにすぎないのではないかという見方のほうが、説得力があるように見えてしまいます。

　ただ、もともと社会保障を重視するマニフェストは、小沢さんの主導でできたものです。いわゆるオリジナル民主党と言われるような政治家たち、岡田さんとか、野田さんも含まれるのでしょうけれども、彼らは、社会保障の充実というより、むしろ財政再建のほうに関心があったのではないか。だから、民主党内で誰が影響力を持つの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かというようにも見えます。このあたりも今後検討していきたいと思います。

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

政策理念と新アジェンダの展開

民主党をめぐる状況は大変厳しいし、それも言ってみれば自縄自縛的なところもあるんですけれども、例えば子ども手当とか、マニフェストに書いてあることはできないで、書いていないことをやった。八ツ場ダムの建設再開とか増税とかということになってしまっているわけですので、もちろん世間の風は大変厳しくなっているのです。

ただ、マニフェスト政治に失敗したの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んだろうかというところもあります。それは、民主党のためというよりは、日本の民主主義のために、そういう総括の仕方はどうなんだろうかというふうに思うわけです。

私自身、政権交代の当時は、例えば『中央公論』とか『世界』に書かせていただいた論文の中で、2009年マニフェスト、少なくとも表面に出てきている一連の公約というのは、子ども手当にしても最低保障年金にしても、現金給付というか、お金のばらまきにやや傾いているところがあって、本来、民主党の課題というのは少し違うところにあるのではないかと主張してきました。

やはり今、振り返ってみても、マニフェストの個々の項目を見ていくと、どうしても２万6,000円の子ども手当とか７万円の最低保障年金とか、お金の額に目が行ってしまう。私は伝票マニフェストと言っているんですけれども、非常にお金の額ばかりが並んでいたんです。

お金のことはとりあえず置いておいて、その背景にある一連の政策をつなぎ合わせて見えてくる社会像は、やはりそれなりにあったと思います。それは何かというと、長年続いていた業界保護、つまり、行政が業界を保護して、その業界が男性稼ぎ主の首を切らないようにして、男性稼ぎ主が女房､子どもを養う､家計を担う、これを三重構造と言っていたわけですけれども、こういう生活保障のあり方はもうもたない。そうではなくて、個人や世帯の支援に移って、そ

れも現金を与えるということではなくて、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。これを私はアクティベーションと言っているわけです。これは自然に一連のマニフェストから読み取れるし、この転換、あるいはこの理念こそが、マニフェストのいわばエッセンスだったのではないかというふうに、私は今も思っているわけです。

実際、そのように振り返ってみると、先ほど上川先生のほうからは、民主党の社会保障政策はほとんど実現しなかったのではないか、と言われましたが、そういう見方も可能だとは思いますけれども、もう少し個別の政策展開に目を凝らしてみると、――目を凝らしてみないと見えないというのが問題なんですけれども――やはり大事なステップもまた見えてくると思います。

子ども・子育て支援

それはまず、子ども・子育て支援、子ども手当、こうした領域です。これはそもそも、先ほどの三重構造の時代は、男性稼ぎ主の私的な世界として片づけられてきた問題ですけれども、ヨーロッパでは国家戦略の中枢です。たとえ貧しい家庭に生まれ育ったとしても、子どもにこれから人的資本としてどういうふうに基本的な認知能力をつけさせていくか。何しろ日本は今、高等教育に１兆5,000億円のお金を使っています。その半分は女性を育てることに使われているので、これがきちっと人的資本として実現していかないということこそが大変な無駄になります。ですから、これを政策の中心的な課題に置いたというのは非常に大きなことで、しかも、このご時世にその分野で0.7兆円、ほかにいろいろ細かいお金を集めると１兆円を確保したというのは、これは相当大きなステップだったのではないかというふうに思います。

私は、ダイヤモンド効果と言っているんですけれども、子ども・子育て支援というのは、非常に多元的な効果を持っています。しかも、小学校に上がる前の子どもに対する教育投資というのは、大人になってから職業訓練で何とか頑張ってもらおうというよりも、はるかにリターンが高いんです。この分野で歩を進めたということは、やはり客観的に評価されなければいけないわけです。

ただ、例えば、こども園をどうしてつくるのかということが、皆さんの中で、どれくらいきちんと理解をいただいていただろうかということについては、心もとないと申し上げたわけです。

先日、佐賀のあかさかルンビニー園という認定こども園に視察に行ってきました。たしか３歳児のクラスで、普通だったら保育所のクラスなんですけれども、すべての教室が学園祭の催し物みたくなっています。１つ１つのクラスに、子どもたちが絵本に基づいてつくった世界がつくり出されていて、ここには子どもたちが考えたいろいろなルールとか、いろいろな仕組みができているわけです。

就学前教育というのは、何も不自然な早期教育を押しつけるということでは決してなくて、こういう形で子どもが自然に自分たちの世界をつくって、その中でルールを考えたり、ルールを守ったりする議論をしていく。私の行ったときは、お風呂に入る順番について大激論の最中でした。

こういうふうに、どんな家庭に生まれ育っても、これからの知識社会を生きていくことができるような、基本的な認知能力を育てる。これ

はレッジョ・エミリア方式といって、北イタリアの都市の名前からきています。そこではぐくまれた考え方ということで、スウェーデンの就学前教育は全部このメソッドです。あかさかルンビニー園はこれを取り入れているわけです。しかも、佐賀の有田焼の土地柄でして、地域のいわば経済資源としての有田焼の伝統を、どう子どもたちと継承していくかということで、粘土細工には飛び切り力を入れて活動しています。

ともかく、これまで保育所と幼稚園というのは、相互の業界ごとに、そして自民党時代はそれぞれの族議員を背景に、そっぽを向いていたわけです。それを同じテーブルにつけて、何とか議論を進めてきたというのは、相当大きなステップだった。ところが最後には、こども園がなぜ大切かというところがわりとあいまいになってしまって、待機児童対策みたいなことになってしまった。それはそれでもちろん大切なことですけれども。

社会保障・税一体改革と構造改革との違い

要するに、社会保障・税一体改革というのは、小泉構造改革と何が違っているのかということが非常に大切だと思います。これは、いわゆる騎馬戦型から、野田さんが言うところの肩車型へ、高齢人口と現役世代人口の比率が変わっていく中でどうするんだということです。

構造改革というのは、要するに肩車型になってしまう中で、分子を構成する高齢者にかかるコストをひたすら減らしていく。毎年2,200億円ずつ金を減らして、年金と医療費を削減していき、何とか財政の持続可能性を確保しようとしたわけです。

しかし言うまでもなく、この社会の中では、分母を形成する力、みんなが社会に参加して、力を発揮して社会を支えるということが実現できなければ、そもそも社会の持続可能性が実現できなければ、財政の持続可能性を表向き帳じりを合わせたとしても、もう社会保険料も税金も入ってこなくなって、遠からず破綻する。

そこで、いかにこの分母を強くし、支えることを事業化し、分子として決めつけられてきた人たちが社会に参加できる条件をつくって、分母を膨らませていくか、ということが問われていたわけです。

さきほどの上川さんの言い方に私は結構賛同するんですけれども、野田さん自身が、この一体改革の基本的な精神、構造改革の違いを十分踏まえて、その第一ステップとして消費増税に取り組むというよりは、突然、何か自分の天命みたいな形で、消費増税だけが頭に入ってしまって、それをひたすら追求したというところがあって、この一体改革の本旨が少しあいまいになったところはもちろんあると思います。しかし、この形というのは、やはり継承していかなければいけない。

社会的包摂、生活保護

同時にそれは、分母を強くしていく、社会に参加できる人たちを増やしていくという点では、今、打ち出している生活支援戦略は、非常に重要なことに取り組もうとしていると思います。言うまでもなく生活保護制度というのは、それなりに扶助の水準は高いんですけれども、言ってみれば、資産も車も預金も全部、身ぐるみはいだ上で生活保護に入れようとする。なかなかそこから立ち上がれないようにして入れてしまうという、そういう根本的な矛盾を持っていま

す。支援戦略では、そこからみんなが立ち上がっていけるような条件づくりをしようということでやっているわけです。

就労収入積み立て制度で、今、扶助を受けている人たちが、例えば自分で10万円お金を稼ぐとすると、勤労控除という形で多少手元には残るんだけれども、10万円のうち２万3,000円程度しか残らない。先日もある福祉事務所で話を聞いてきましたけれども、ケースワーカーの人たちが、この制度を受給者の人たちに説明すると、何だ２万3,000円しか残らないんだ、10万円稼ぐといったら大変なことなんだけれども、そこで２万3,000円しか残らないというから、じゃあやめておきますということで、みんな働かなくなっちゃうわけですね。

それに対して、10万円稼いで、７万7,000円分は召し上げられちゃうわけですけれども、それをバーチャルに貯蓄をしておいて、生活保護を卒業するときにきちんとお渡ししよう。あわせて、社会的企業などに対する助成なども強めて、生活保護受給者が働きやすい条件をつくり出していくことによって、生活保護脱却のインセンティブと条件をきちんとつくっていこう。これは、やはり生活保護をひたすらバッシングしている政治に比べれば、はるかに重要なステップなんです。こういうところに足が踏み出されているということも見ておかなければいけない。

また、障害者福祉についても大きな転換がありました。これまで障害者というのは、基本的には保護の対象として扱われてきたんだけれども、新しい障害者基本法の中では、社会的障壁という言葉が使われていて、社会に参加できないでいるのは、やはりいろいろな障壁があるからで、本来は障害者というのは、この障壁を取り除くために国・自治体、そして当事者が協力をすることで、社会に参加していくべき存在なんだということを明らかにしています。

「新しい公共」、地域主権

「新しい公共」についても、すごく大きなステップがあったというふうに思います。これはご存じのように、寄附税制が改正されて、所得税の25%を上限に、寄附した分の４割くらいが税額控除される等々、あるいは認定ＮＰＯの立ち上げをサポートするような施策ができたんですけれども、ここは省略します。

子ども・子育てのシステム、それから社会的包摂、「新しい公共」、これらは全部地域で、自治体が引き受けていくべき課題なんですけれども、これについても、やはり地域主権と言いつつ、実はこうした施策が自治体の水準で具体化されなかったという問題があるというふうに思います。そういう限界がありつつ、このアジェンダの転換というのは非常に大きかったろうなというふうに思っているわけです。

アプローチの揺らぎ

ただし、同時に深刻だったのが、アプローチの揺らぎなんです。現金給付かサービス給付かということについて言うならば、今申し上げたような一連のアジェンダというのは、サービス給付を通してしか追求できない。実際、各国の社会的支出の動向を見ても、現金給付はもう大体伸びなくなっているんですけれども、サービス給付が非常に伸びていて、サービス給付が多いところはＧＤＰ成長率も高いという形になっています。

民主党の場合は、冒頭に伊藤先生がおっしゃ

ったように、寄り合い所帯的なところですから、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を給付するということになってしまう。

自由主義勢力も、サービス供給の自治体や国の官僚機構は増大させないということで、現金給付なら満足する。保守主義の小沢さんも、そもそも子ども手当と並んで、老親を介護しているかいがいしい息子・娘に同居手当を出す、同居手当と子ども手当を一体として出すんだということを言っていました。そういう形で諸勢力が、諸イデオロギーが一体化したところが現金給付だったわけです。そういう形でサービス給付があいまいになった。

それから、負担感をめぐる動揺については、そもそもアクティベーションの考え方では、何のための増税かというと、それは還元をしていくためです。それも現金でばらまくのではなくて、みんなが社会参加できる条件をつくっていくというところで還元をする。まずそのファーストステップとして増税があったわけなんですけれども、これがやはり言ってみれば増税のための増税ということで、民主党自身がその先何をやっていくかということについて見通しが持てなかった。

年金改革の基本的考え方をめぐる揺らぎ

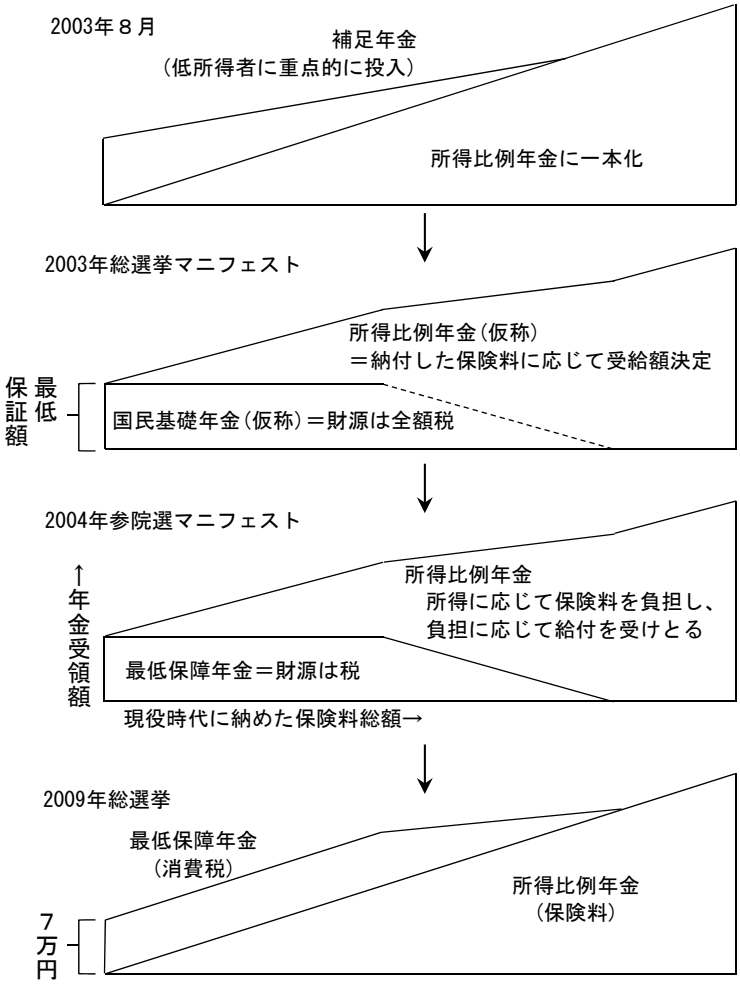
マニフェストごとの民主党の一連の年金制度の変遷を見ていくと、２つの年金観が併存しています（**図参照**）。

１つは、2003年以降、今井澄さんとか山本孝史さんとかが頑張って、スウェーデン型の所得比例年金を民主党年金政策の主軸に据えました。ところが、2003年という年は、ご存じのように小沢・自由党と合併した年でもあります。小沢・自由党というのは、もう１つの年金観、つまり全額税方式で基礎年金だけ公的年金としてしっかりやる。でも所得比例年金は――はっきり言わないけれども――もう無理になってきたので、民間に委託するなり、ここは勘弁願おうという、そういうトーンのある、これはどちらかというと新自由主義的な年金政策であります。民主党の中でも、岡田さんなどは、わりとそういう年金政策をお持ちです。

では、どういう形でその２つの年金政策をつなげて見せたかというと、この図です（上から２番目の図参照）。下のほうに小沢流の基礎年金重点化の考え方、それに重ねて上のほうに所得比例年金の考え方。何となく矛盾がないように見えて、実は、ここに２つの年金政策というのが、言ってみれば多元的に共存してしまったわけです。これが後々、いろいろ年金政策をめぐる議論をまとまりのないものにしていってしまう。もちろん高齢者の貧困化が進んでいますので、そういう意味では最低保障というのは必要なんですけれども、最低保障をやるということと、年金制度を全額税方式で、この部分だけに限定していくというのは、全然違うことなんですね。そこがあいまいでした。

このように、ビジョン、アジェンダの転換はあったんだけれども、それをめぐるアプローチは相当動揺してきた。あともう１つは、政治主導の問題、政策過程の問題なんですけれども、これは後に回したいと思います。

図　民主党年金政策の変遷



出典：梶本章「民主党政権下の年金改革」『世界』2010年２月号

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

民主党は何に「失敗」したのか？

伊藤先生と出発点が一緒になりますが、民主党は何に「失敗」したのかということについて考えたいと思います。「失敗」したという受けとめ方は多分多いと思うのですが、よくよく見てみると、そんなに「失敗」したのだろうかという気もしてきます。個別の政策案件を見てみると、それなりに進捗しているというのは事実でして、それは宮本先生ご指摘のとおりです。

今日は金曜日ですから、おそらくまた恒例の官邸デモが夕方からあると思います。民主党に対する世間の怒りは、そのデモの広がりと継続性にも見られるように、民主党政権への失望が基底にあるのだろうと思います。期待が裏切られたような感覚があるから、失望感と怒りがないまぜになったような感情が蔓延していると思うわけです。

ただ、民主党がすべての責任を負うのかというと、それはフェアではない気がします。民主党がやろうとしてやれなかったことはたくさんあります。でも、それは官僚のあり方とか、野党のあり方にも問題があるし、またメディアの報道姿勢にも問題があったと思います。ですから、民主党がやり方を失敗したから、民主党が変われば、あるいは民主党が政権から去れば、何か問題がよくなるということではありません。したがって、民主党の「失敗」を検証することで見えてきた課題を今日は整理したいと思います。そのときのキーワードは、やはり政治主導ではないかと思います。

民主党の理念と政策過程の刷新

３年たって改めて、民主党の理念とは一体何だったのか、その理念を実現するためにどういう方法論を構想していたのかということを原点に立って振り返ってみたいと思います。

民主党の理念について、先ほど伊藤先生にしても、宮本先生にしても、やはり見えてくるものはあるということをご指摘なさっていました。それを私なりの言葉で言いかえると、多義的な

自由主義政党ということになります。自由主義というのは多義的であるがゆえに、先進国の民主主義においては多くの人が共鳴する政治思想だといえます。

ただ、多義的であるがゆえに、さまざまな自由主義があり得て、民主党自体が、そのさまざまな自由主義を取り込んできて大きくなってきた政党であるいうことを見ていく必要があります。

「オリジナル民主党」という言い方が先ほど出ましたけれども、最初の、90年代の半ばから出てきた勢力というのは、より新自由主義的な側面を確かに持っていました。無駄を省くとか、身を切る改革といった言葉に象徴的にあらわれています。また、市場の活用に関しても積極的だったといえます。

その一方で、これは自民党には決定的に欠落している民主党らしさだと思いますが、政治的自由主義ということに関して、かなり愚直なまでにこだわっていました。最もふわふわした形で持っていたのが鳩山さんだと思います。公共という言葉が象徴的です。自民党の保守的な公共の定義ですと、それは国家が定義をする、国家エリートが公共というものを定義することになります。それに対して民主党は、多義的にあるいは多元主義的に、さまざまな人が、市民社会が、自分たちで公共とは何かを定義していくと捉えています。同じ公共という言葉でも定義する主体が自民党と民主党では全く異なるわけです。民主党のは政治的な自由主義のあらわれだと思います。また地域主権、それが団体自治であれ住民自治であれ、地域の人たちが自分のことを決めていく地域主権というのも、政治的自由主義のあらわれだと考えられます。

新自由主義的なオリジナル民主党路線は90年代半ば以降ずっと続いてきましたが、2000年代の経済状況の悪化に伴う形で、第三の自由主義が加わっていくことになります。それがリベラリズムです。リベラリズムという英語は、アメリカ英語とイギリス英語で意味が違いますが、これはアメリカ英語のリベラリズムです。貧困や格差問題に対して、より積極的に対策を講じるという意味でのリベラリズムが2000年代前半から加わっていきます。

英語で民主党のことを「center-left party」と書く文献もありますが、私自身「center-left」とまで言うことに、正直やや違和感を持っています。「centrist party」、大きな中道政党と捉えると、民主党の広がりは理解しやすいので、「center-left」と言ってしまうのには躊躇するところです。自由主義が、新自由主義からリベラリズムまで全部入っているという意味での「centrist」と理解したほうが実態に近いのではないかと思うわけです。

2009年当時の雇用・社会保障ヴィジョン

ただ、雇用と社会保障に限って見てみると、リベラルな側面は非常に濃厚に、明確な形で出ています。2009年のマニフェストの段階では、非正規雇用問題への対応とか、雇用の質に関すること、それから子どもの育ちを社会全体で応援するということがはっきりと謳われているわけです。

個別の案件に関しては、雇用保険の適用拡大とか求職者支援、最低賃金、派遣法改正、均等待遇で進捗はしています。ワーク・ライフ・バランス、過労死対策なども盛り込まれていて、全体として見ると、明らかに格差是正、貧困対

策というところに重きを置いていた政党だということは間違いありません。

政党間競争と政党理念

先ほど「centrist party」と理解すべきだという話をしましたが、私たち政治学者は政党が言っていることを一生懸命読んで、そこと政治哲学との間を行ったり来たりしながら、政治哲学的な基礎づけを政治学的に解釈していきます。

ただ、実際の政治において、政治家の人たちが考える政治理念は、政党間競争と無関係には出てきませんので、政治哲学の教科書を読んで、この理念に共鳴したから政治家になるという人はいないわけです。政党間競争の中で自分たちの政党はどういう輪郭がかけるのかということを模索しつつ、政党のアイデンティティが形成されてきます。そうなると、どの政党であっても、哲学的基礎が雑居、混在しているというのは当然のことであって、民主党だけが非難されるべきものではないわけです。

民主党に雑居性があるにせよ、一定のまとまりを持った民主党らしさを形成するにあたって、何が影響してきたのかというと、それは自民党です。なぜならば、民主党は自民党のアンチテーゼとして生み出された政党であるがゆえに、「自民党的なるもの」のほとんどアンチを言っているからです。自民党はもともと包括政党と言われていたぐらい雑居的な政党ですから、その雑居性の裏返しも、当然雑居的になるのは致し方ないことになります。

その「自民党的なるもの」とは一体何だったのかを見てみますと、ひとつには民主党の人たちがよく批判している「鉄の三角同盟」です。業界、官庁、族議員が一体となって政策決定を行い、そこが公共事業の拡大につながり、そして公共事業の拡大を通じた地方票の動員をしているという批判です。そして、国家保守主義的な思想もまた「自民党的なるもの」でしょう。

雇用と社会保障に関して述べると、日本型の保守的な雇用・社会保障レジームを支えるアイデア（理念）は協調主義、生産主義、国家主義であり、この３つをブレンドさせる形で自民党政権下で保守的な福祉国家が形成されたと、私自身は整理しているところです。協調主義と生産主義が80年代から90年代になって弱まっていって、新自由主義的なものに取りかわっていったのではないかと考えているところです。

「自民党的なるもの」への対抗

では自民党のアンチとして出てきた民主党は何だったのかというと、先ほどの協調主義、生産主義、国家主義との比較で考えると、協調主義の復活ということは持っていたと思います。政権交代の直後に鳩山さんが発表した「私の政治哲学」という文書がありますが、そこでもはっきりと石田労政を引いています。それから、自民党の労働憲章はすばらしかった、労使協調路線を復活すべきだということを言っています。

さらには、宮本先生の話にもありましたが、成長戦略と社会保障がポジティブな好循環をつくり出すものであるということは、やはり大きなパラダイム・チェンジだったと思います。それを生産主義と呼ぶことができると思うのですが、社会保障は経済成長の妨げになるのではなくて、社会保障を増やすことによって、人々の需要も高まるし、安心感も高まることによって、成長戦略につながるという考え方です。かつての自民党にはあったと思うのですが、徐々に生

産主義的な考えを捨ててしまった中で、それを復活させようというのは、民主党の大きな政策転換だったと思うわけです。

最後の国家主義に関しては、民主党が最も自民党と断絶しているところだと私は理解しています。民主党の場合はやはり自由主義的な形での社会の構想になるので、国家が何かつくるというよりも、「新しい公共」という言い方になるわけです。一方では公務員の削減とか、税収規模もそんなには拡大させないとか、小さな政府でいくということを言っている。でも他方では、格差は是正していく、福祉国家もつくると言う。その２つの矛盾をどう解くかといった時に出てくるのが「新しい公共」という手段です。マーケット、市場を利用することもおそらく否定はしていなくて、市場も使いつつ、でも社会的な企業も使いつつ、そこは多様な供給主体を想定しながら、「新しい公共」という形でその矛盾を突破していこう、そういう構想を抱いていたと思うわけです。

ただ、民主党が考えていた社会保障のあり方というのは、宮本先生のご指摘にもあるように、中間はやはり迂回していってしまう。今まで企業がやっていたところは、企業には頼れない現実がある。そこでどうするのかというと、個人にダイレクトに保障を与えていくという、個人支援という形での共生社会を描いたのです。これは、自民党との差異の中で出てきた構想だろうと思います。

目的化する「政治主導」

これらの構想をどのようにやるのか、当然、手段を考えなければいけませんが、その手段が政治主導だったわけです。ところが民主党の場合には、政治主導自体が政治目的でもありました。それまでの族議員中心の政策決定、あるいは官僚依存の政策決定から、違うものをやるのだと考え、それが政治主導になっていくのです。

すなわち、何か社会ヴィジョンがあって、それを達成する手段として最適な政策決定過程を考えたのかというと、そこは別々に考えられていて、政治主導は政治主導で考える、社会ヴィジョンは社会ヴィジョンで考えるというふうになっています。その２つの間の接合が詰められないまま政権交代になってしまったということから、さまざまなほころびが出てきたと考えられます。

政策過程と政策帰結

政策過程と政策帰結は、政治学でもいろいろな論争がありまして、やはり全く無関係ではありません。90年代以降の政治改革の中で目指されたのはウェストミンスター・モデルでした。それは小選挙区制度に基づく２大政党制であり、２大政党の間で政権交代があるモデルです。そして、２大政党ですから、与党の単独政権になります。90年代にはこの政治モデルを理想として、日本がそちらの方向に行くことが望ましいというような政治課題化がなされ、実際にもその方向に向かってきたのではないかと思います。

その最終的な完成型が2009年の政権交代であり、15年近くかかって、政権交代というところまで行ったのですが、そうした政治課題のとらえ方にはタイムラグがありました。２大政党制に基づく政権交代をよしとする考え方というのは、もともとはバブル以前の日本の状況を踏まえて、まだまだ今と比べれば右肩上がりの経済成長が実感できた時代に、自民党一党の長期政

権ではない新しいものを探る中で出てきた答えです。

ところが、2000年代半ば以降出てきた経済社会問題は、ウェストミンスター・モデルでは解決できないような類いのものです。市民社会の間で、日本のあり方をどうしていくか、社会保障にしても外交にしてもエネルギー政策にしても、どういう方向に行くのかということに関する根本的な方向転換が模索され始めてしまっています。エリートだけで解決する、エリートだけで答えを提示して引っ張っていくというようなモデルでは対処できないような、大きな変化が生じているのではないかと思います。

今の政治課題をそうとらえると、政治主導、トップダウン的なモデルとはタイムラグが生じていることが分かります。国民の間で二分する議論が噴出しているからです。大飯再稼働のときに野田さんは、「国民の間を二分するような争点である。だから私が政治的に決定をする」とおっしゃっていましたが、二分するような政治争点がたくさんあるのであれば、トップダウンで決めるのではなくて、社会的な対話の積み重ねであるとか、社会の中の合意形成をどうするかということが政治課題として認識されるべきなのです。そう考えると、民主党がやろうとしていた政治主導というのは、どうもちぐはぐだったのではないか、それでは吸収できなかったものがたくさんあるのではないか、と言えるのではないかと思います。

政策過程の変化

具体的な政策過程の変化を見てみますと、民主党が政権に就く前は、経済財政諮問会議が１つの極といいますか、かなめとなって、自民党なりの政治主導のモデルが確立されていました。ただ、そこには労働が排除される形で政策決定が進む、あるいは規制改革会議においても労働が入り込めない形で規制緩和が進む事態が生じていました。社会アクターの中の一部しか入っていないから、より迅速な決定がされていたのです。

民主党になって諮問会議は休止し、そのかわり各種の協議体がたくさんつくられていきます。雇用戦略対話とか、新成長戦略実現会議とか、あるいは社会保障改革の集中検討会議とか一体会議とか、いろいろな会議がつくられていきます。その中に連合も入るわけですけれども、連合だけではなくて、多様なステークホルダーを取り込むことに、民主党はそれなりに努力していたと言えます。当事者団体や支援をしている人たちも入ってくるわけです。

雇用・社会保障の分野において、雇用の部分は非常に大きいわけですが、ただ労働運動だけでは取り組めないさまざまな生活支援の問題がありますから、そういったところは新しい社会リスクに対応した活動をしている人たちを入れ込むことで、政策決定過程をある種開放したということは、民主党らしさであったし、また、それは大きく評価していいのではないかと思います。

その結果、何が起きたのかというと、全世代型へのモデルチェンジです。政府内では少なくともコンセンサスになっているぐらい、大きなモデルチェンジにはなったと思います。マニフェストの個別政策でも、実はそれなりに進捗していて、雇用・社会保障の分野においても、「遅々として進展」はしていて、方向性としては民主党が打ち出した方向には、やはり進んでいると

いうふうに思います。

派遣法改正とか有期雇用の法整備、社会保険の非正規労働者への適用拡大とか、あるいはパーソナルサポートのサービスの充実とか、メニューからいうと、たくさんの取り組みをしています。新聞も、鳩山政権の間はマニフェストの通信簿を毎月のようにつけていて、最近すっかりやらなくなってしまいましたが、雇用と社会保障政策の中で通信簿をつけていくと、そんなに点数は悪くならないと思います。とはいえ、それで何か新しい、民主党がおそらく目指していたであろう社会像に近づいたかというと、現実の経済のほうがどんどん悪化していく中で、追いついていっていないといえます。

となると、課題はやはり圧倒的に量的な不足です。マニフェストに書かれていた個別の課題に関して言うと、一応やっているし、重層的なセーフティーネットに関して言えば、マニフェスト以上のことも実際に政権に就いてからやっています。でも、実感として、貧困問題が解決したのかとか、あるいは雇用における不公平感といったものが解消したのかというと、そういった実感を持つ人は実際には少ないだろうと思います。方向性としては、言っていたとおりの方向に踏み出したし、また、やってはいるのだけれども、量が圧倒的に不足しているということが言えるのではないかと思います。

それから２つめの課題として、戦略的連携不足があります。せっかく成長戦略と雇用戦略、包摂戦略をつなげるような絵を部分的にはかきながら、やはり踏み込みは不足していたと思います。先ほど、宮本先生は、知識基盤型社会に対応したような、就学前教育を含めて人的な投資をしていく、社会的投資の観点から、全世代対応モデルに変わっていく意義をおっしゃっていました。政権内でそこは共有されているのですが、実際にどういうことが言われるかというと、今まで社会保障は成長の足かせになると思われていたのが、今度は社会保障もビジネスになるという話になって、介護と医療で雇用を吸収できるとか、そこでイノベーションを起こせばいいとか、話が矮小化しています。

そうした側面もあると思いますけれども、生産主義的な成長戦略と雇用戦略と包摂戦略を全部セットにして新しい戦略を出すというように、ヨーロッパだったら、もっと大がかりな、もっと根源的なところで、人をベースにして戦略を立てているのに、矮小化された政策課題だけ出てきて、そこだけがやられているという状況になったのは、やはり踏み込み不足です。逆に言えば、次の課題が明確に見えてきた３年間ではないかというふうに思います。

戦略的連携はどうしたらできるのか。ヒアリングをしてみると、目付役となるような政治家がいた場所と、いなかった場所で大きく差があることが見えてきました。連携はしなければいけないということをわかっている政治家が事務局に対して重しの効くようなポジションにいた時には、話は進むけれども、そういったキーパーソンがいない場合には、個別の政策の積み上げになってしまうと言えるのではないかと思いました。

となると、首相がもう少し政治任用を増やすことが必要になります。ただ、いい人事をすれば解決するのかというと、それだけではありません。もっと根本的な課題を、最後にお話ししたいと思います。

真の政治主導に向けて

それは、真の政治主導とは何だろうかということです。政治主導に込められた意味は多義的であって、だから人々は一致するけれども、中を見ていくと一致しないところがおそらくあります。私が理解する政治主導というのは、やはりマンデートは何かということです。民主的な正当性のある政策を実行していくということが政治主導であって、独裁とは全く違う意味です。

民主党は政治主導を掲げて、マニフェストを実行すると言っていたのが、財源問題からつまずき、マニフェストの修正を迫られました。その段階から、そもそものマンデートは何だったかということを忘却しはじめていきます。でも政治主導はやらなければいけないと自己目的化していき、首相主導に話がすりかわっていくのです。首相がトップダウンで決めれば、イコール、リーダーシップの発揮だということに話が矮小化すると同時に、はき違えられていきました。

でも、それは本来の意味での、より民主的な制度にしていくための政治主導とは、もうかけ離れた解釈の政治主導です。やはり真の政治主導、民主主義をより進化させていく意味での政治主導を、もう一度取り戻す必要があるのではないかと思います。

つまり社会的合意の形成を真剣に民主党は考えていく必要があります。一応、政策回路を開くところまでは行って、いろいろな人が入っていったけれども、その先どのように合意形成していくのか。あるいは、まだ入り切っていない人たちもたくさんいて、政策回路に入っている組織にまだ包摂されていない、組織化されていないいろいろな人たちの意見をどのように吸い上げるのか。政党がエリートや官僚とどうするかという軸だけではなく、政党が市民社会との間にどういう回路をつなぎ直すのか。族議員を否定した民主党が、次に何か新しい回路をつくったのかというと、そこは政治課題化さえされていなかったのではないか。政治主導のためには、そこのつなぎ直しといったものが、迂回しているようで、決定的に重要な点ではないかなと思う次第です。

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　亘　大阪大学大学院法学研究科准教授

分権改革の特徴を捉えるための準備作業

今日、お話しさせていただくのは、なぜ、民主党政権の下で、地方分権改革の方向性と内容が大きく変化しているのかということです。

行政学の中には、分権改革をとらえるためのいくつかの分類軸みたいなものがあります。第１に、地方自治体がどの程度住民の意思に従って意思決定を行えるのかを示す「集権－分権」軸です。第２に、地方自治体と国がどの程度協働して政策を実施するのかを示す「融合－分離」軸です。ここまではよく知られています。そして、第３に、どの範囲で政策実施を行うのかということを示す「集中－分散」軸がありますが、これは、要するに「関東」という広域のレベルでやるのか、または「東京都」という狭域のレベルでやるのかというようなことをあらわします。第４に、担当機関がどの程度多元的なのかを示す「統合－分立」軸ですが、これは、都道府県のような総合出先機関のようなものか、あるいは各省庁が各省庁別に持っているような機能別出先機関でやるのかということをあらわします。

こういう４つの軸で分権改革の方向性や内容を考えることが可能となります。民主党政権の地方分権改革を位置付けてみますと、最初の段階では、分権・分離志向だったのが、分散・統合志向となり、そして分権・融合志向の改革へと、短い間にいろいろな方向性を持っていたといえます。なぜ、そうなったのでしょうか。

本日は、連合総研のブックレット（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－鳩山内閣期を中心に－』2011年１月）で取り扱った2000年代前半から後半の自民党政権末期までのところは省きまして、2009年９月以降の民主党の３内閣のところに焦点をあてて説明をしていきたいと思っています。

政治的不安定性の派生要因

日本も自民党と民主党との間に政権交代がありましたので、自民党ならある政策的傾向、民

主党なら別の政策的傾向があると「党派性」の観点から説明することが多くなりました。しかし、私の今日のお話は、先に結論を申し上げておきますと、そういう党派性というよりもむしろ、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、制度的なコンテクストを考えたときに、それほど違う選択肢はとり得なかったというふうに思っているわけです。

地方分権改革というのは、そもそも社会保障などの政策領域とは少し違いまして、各政策領域の根底となる統治機構の改革です。つまり、パソコンでいえば、どの政策領域がいいかというのはソフトにあたりますが、中央地方関係などの政治制度の部分はＯＳ部分にあたります。地方分権改革はどのＯＳを走らせるかということですので、非常に党派性が出にくいですし、変化があったとしても党派性というよりも、同じ党派の内閣の下でも異なる対応もあり得るという厄介な領域の話です。

内閣の対応の差異を説明する際に、頻繁な国政選挙と法案の安定的な成立を確保するための政治的な勝利のハードルが異様に高いということに着目する議論があります。たとえば、財政赤字の議論です。1975年以降、福祉に対する要求が高まり､行政需要が非常に伸びていきます。これに対して、他の先進国では新規課税、特に付加価値税の導入などで対応していくのに対して、日本は、公債発行、つまり、借金をして対応するわけです。その結果、いまでは800兆円、900兆円という赤字に積み上がっていきます｡このような帰結を頻繁な国政選挙と政治的な勝利のハードルの高さが生み出す政治的不安定性から説明する議論があるのです。この議論は、地方分権でもあてはまるように思えます。

改革から忘れられていた国会の諸制度

すでにマスコミ等でもよく報道されていますように、90年代以降、省庁再編であったり地方分権改革であったり、また選挙制度や政治資金に関する政治改革であったり、いろいろな改革が行われました。しかし、統治機構の改革の中で忘れられていたものが１つあります。それが国会の諸制度の改革だったのです。二院制の改革などは憲法上タブーであり、実際問題としても改革は困難だという事実はあります。しかし、法案審議に関する国会内の制度改革の議論があったかといいますと、残念ながら、私は聞いた覚えがありません。

つまり、これまでの報告でもすでに議論の俎上に上がっておりますが、制度的に強力な第二院の取扱いが問題なのです。問責決議案が出ても、内閣は辞職する必要はありませんし、また内閣は、参議院を解散することも憲法上できないわけです。そして参議院と衆議院の結論、決定が異なった場合、60日間という間をあけて、衆議院で３分の２以上で再可決をすることになっていますが、これはなかなか高いハードルでして、内閣が立法過程をコントロールするということを事実上不可能にしています。

日本はご承知の通り、ウェストミンスター・システムを採用しております。立法過程を内閣がコントロールするというのは、同システムの中での大きな要素です。ところが日本では、最初から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わけです。これがそもそもないというのは、変な話です。

二院制であることとも関係しますが、頻繁な国政選挙の問題も内閣を縛る大きな要因となっています。参議院は定期的に３年ごと、半数改

選を行っていますが、衆議院のほうも任期４年といいながら、実際には2.8年から３年ぐらいで解散をしています。2005年以降は例外的ともいえるかもしれません。普段は、しょっちゅう国政選挙をやっているわけです。それに統一地方選挙とかを合わせると、内閣が受けなければならない政治的洗礼はさらに多くなって、中長期的な政策立案は非常に難しくなってしまうのです。政治的ハードルがずらっと並んでいて、しかも、すべてのハードルを越えなければならないというのは内閣にとってはつらい話です。

普通、単純過半数、衆議院だったら定数が480議席ですから241議席を獲得した政治勢力が勝ちとなるはずです。しかし、新聞報道でもそのように理解はされてきませんでした。特に1990年代以前は「自民党惨敗」という新聞の見出しをよく見ましたが、惨敗といっても自民党は過半数を十分とっていることが多いのです。前回よりは落ちたとか、または勝手に、幹事長とかいろいろなライバルの人のたちが設定した勝敗ラインがありまして、そこより上か下かというので、大敗などの見出しがよく出ていたと思います。普通、外国では過半数をとったら、それは勝ちになるわけですが、そうはならないところに日本の特徴があるように思えます。

なぜかといいますと、国会の委員会制度に行きつきます。委員会制度というのは、ご承知のとおり、委員会で否決しても、本会議で可決すれば終わりで、委員会はそんな重要ではない、むしろ審議のために重要というように、国会法上は習うかもしれません。

しかしながら実際のところは、委員会の委員長には、実は拒否権プレイヤーとしてのイニシアチブが与えられています。採決をいつやるのかというタイミングを決められます。つまり、実際に採決をやってしまったら、委員会での採決結果を本会議に回してしまい別の結論を出すことが可能です。その意味では過半数でも十分なんです。ところが、委員会で採決されずにずっと法案が国会の会期末まで寝かされてしまいますと、審議未了で廃案ということになるわけです。

かつて海部内閣のときの政治改革法案でも、当時、政治改革の委員会がありましたが、そのときの委員長が法案を寝かしたままにしてしまい、廃案にしてしまいました。そういうことも可能なんですね。

このことはこれまであまり意識されてこなかったと思います。実際は、常任委員会の委員長を全部とってしまう議席なのか、常任委員会で委員長をとった上で、さらに各委員会でも過半数をとるのに十分な議席なのか、ということが勝敗ラインとして言及されてきました。もっといえば、衆議院総選挙の場合、参議院の議決を覆して再可決するのに十分な３分の２以上の多数をもつのかということが最近では話題になります。どちらにしましても、円滑に法案を成立させて政権を運営していくために内閣が越えなければならないハードルは、非常に高く設定されているのです。アメリカ型の委員会制度がウェストミンスター型の議院内閣制に中途半端にとりいれられているからこういうことになるのです。

そうなると、頻繁に国政選挙という勝負の機会がやってきて、それぞれで内閣は必ず過半数以上の議席をしないといけないわけです。大勝ちをしない限りは、民主党であろうが自民党であろうが、すぐ法案の成立に四苦八苦し、政権運営で躓いてしまうということになるのです。

ですので、どうしても、制度が生み出す政治的不安定性というものが、内閣あるい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わけです。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彼らの活躍の舞台である地方自治体に対して利益誘導的な政策が採用されるでしょうし、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だろうという仮説が成り立つわけです。

国会の「ねじれ」

2007年夏の参議院選挙で「ねじれ」が発生します。とはいいましても、2005年の衆議院総選挙で自民党と公明党の連立内閣は３分の２以上の議席を獲得する大勝をしていますので、2007年から2009年までの間は、参議院がどのような議決をしても衆議院で再可決という非常手段が使えたのです。本当に何かやろうと思うと、最悪の場合はできなくもないわけですが、だからといって再可決するには日数的な制約がかかることもありますし、なにしろ、大切な参議院の同僚議員の存在を否定するような再可決を頻繁にするわけにもいきません。強いて言えば、無茶はできない状態という意味では「弱いねじれ」というような状態であったと感覚的にご理解いただければ結構です。

そして、2009年の衆議院総選挙で大勝した民主党が、初めて組閣いたします。当初は社民党、国民新党、それからその他の民主党系と言われるような小政党の方もいましたので、衆議院でも再可決に必要な３分の２以上の議席である320議席をギリギリ有していました。また、連立与党全体でも参議院で過半数を保持していました。それから2010年５月末の社民党の連立離脱などの騒動があったため厳密には衆議院での３分の２以上の議席というのは割っていましたが、それでも2010年夏の参議院選挙までの間は「ねじれ」が解消した状態と認識されていました。

つまり、この時期、民主党内閣は、もしやりたいと思うことがあれば、本来であればできる状態です。まあ、それにもかかわらず、やらなかったというのが解明すべき謎なのです。

いずれにしても、それから2010年５月末に社民党が連立から離脱し、衆議院での３分の２以上の議席ラインが崩れます。その後、菅内閣の下で臨んだ参議院選挙で過半数を失います。ここからは一転して、自民党内閣でも経験したことのない「強いねじれ」の状態が到来します。安倍さんや福田さんや麻生さんが経験した「ねじれ」よりも一層困難な状況であり、初めてここで本当の「ねじれたるもの」が見えたわけです。こうなると、内閣は、もうやりたいことではなく、野党の意向を忖度して「予測された対応」をとるしかないわけです。

ただ、このように「ねじれ」だけで政治を説明するのがいいのかといいますと、そうでもないだろうという気もしています。つまり、2010年１月以降は、鳩山内閣でトーンダウンします。これをどのように合理的に説明するのか。

地方分権改革に焦点を当てますと、2009年12月には非常にハイ・トーンです。かつての小泉内閣もびっくりするぐらいの「分権・分離」志向を謳います。が、翌年の参議院選挙の足音が聞こえてくると、少しトーンが落ちて地方財政計画で交付税をまず増やします。予算編成では次の政治日程が頭をよぎったのでしょう。そして、2010年１月以降は、「やはり出先機関改革だ

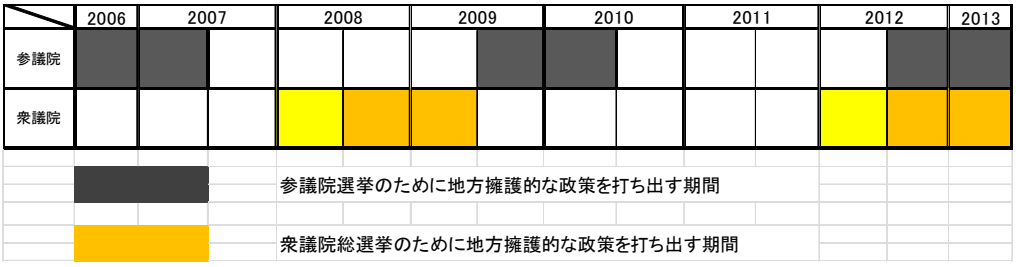
よね」というふうに徐々にポスト小泉時代の自民党３内閣のときと同じ「分散・統合」志向に回帰していくわけです。有権者には改革をやりますよとアピールしたいけれども、別に基礎自治体や都道府県にはそれほど困らないようなターゲットが俎上に上がるわけです。総選挙の大勝の余韻に浸ることもできず、迫りくる次の国政選挙に備えて政治的基盤には当たり障りのない改革案をアピールしていくわけです。

国政選挙のタイミング

このように、「ねじれ」だけでなく、どうも「国政選挙のタイミング」も重要ではないかと思うわけです。参議院のほうは、定期的で、スケジュールが決まっています。衆議院のほうも、前回のところから４年ですので、ある程度、１年前になったら選挙の鐘が鳴るというイメージだと言われています。

外国でも同じような研究がありまして、例えばイギリスの場合、任期５年の庶民院（下院）で、４年目に入るところから、もう鐘が鳴り始めるというような言い方をするわけです。イギリスの場合は、貴族院（上院）がもしも庶民院で可決した議案を否決した場合、１会期後、つまり１年後に、庶民院の意思を示さないといけないわけです。ですので、もう任期が半分ぐらい過ぎると解散風が徐々に吹き始めるのです。

同じようなことが日本でも言えるでしょう。つまり、この灰色の時期のときは、無茶はできませんということです。灰色と黒が重なると、もうなかなか難しいということになるわけです。そういう意味では、2011年、菅内閣のところですが、実はチャンスといいますか、どっちも白だったんですね。だから、やる気がなくても、それなりに進むタイミングの時期だったわけです。



拒否権プレイヤーとしての地方自治体

地方はどう考えていたかといいますと、非常にやる気がない、もうしんどいということにつきます。三位一体改革の後、お金を減らされたというのがやはりトラウマになっていますので、「しんどい、もういいよ」という現状維持志向が非常に強いわけです。

他方で、地方自治体は、政治家にとっても、中央官庁にとっても非常に大きな役割を占めています。政策決定者からすれば、地方をあまり怒らせるわけにはいかないのです。いいか悪いかは別として、実際そういう状況になっています。

民主党内閣の「地域主権」改革の開始

さて、民主党最初の内閣である鳩山内閣の地方分権改革を振り返りますと、護送船団方式か

らの決別、つまり、小さな田舎の弱い自治体を守るために、地方交付税で手厚く保護しようというようなものから決別することを打ち出していることに気づきます。そして、団体自治ではなく住民自治を強調しています。

原口総務大臣がこんなことを言っています。地方自治体の間で格差が発生しても仕方がない、選んだやつが悪いと。そんな変なやつを選んだその地方が悪いんだよと。旧自治省の時代から考えまして、こういうことを総務大臣、ないしは自治大臣で言った方はいませんでした。初めて格差の発生と住民の責任を認めたわけです。地方自治を所管する役所の存在意義を否定するような発言だと当時言われていました。いずれにしても、「分権・分離」志向の改革、自民党の小泉内閣のときに非常に近い内容だったのです。

しかしながら、このとき翌年の参議院選挙を控えていましたので、交付税は増やすということになります。名目は何でもいいんです。とにかく増えました。

マニフェストの検証

２つの国政選挙のマニフェストが2009年と2010年に出ています。そして、このマニフェストから、制度改革として言われていることは２つです。国と地方の協議の場を法制化しよう、そして国庫補助負担金改革、つまり一括交付金化をやろうということです。これらの達成度合いで見ていくと民主党の地方分権改革はどうなるのか、考えてみましょう。

まず、やる気はどうだったのでしょうか。首相の所信表明演説の中で占める地方分権、地域主権改革に該当する箇所の文字数の割合を出しています。鳩山由紀夫首相の所信表明は、2009年10月26日ですが、１万2,905文字の中で、657文字も使っています。5.1%でやる気満々です。菅首相になりますと、１万731文字中、202文字、1.9%とがくんと落ちます。野田首相に至りましては、9,580文字、そもそも全体がシンプルでしたが、20文字で0.2%。何が書いてあるかといいますと、「また、地域主権改革を引き続き推進します。」これ以上でも、これ以下でもありません。

というように、内閣の課題として、もちろん東日本大震災等々の問題があったにしても、比率が急激に低下してきているのは間違いないわけです。

菅内閣の下での進展

しかし、実は先ほどマニフェストで約束したことは達成します。いいか悪いかとか、十分かどうかという議論は、ここでは棚上げしておきます。とにかく、地域主権改革関連３法案は成立します。第１次一括法と俗に言われますが、義務づけ、枠づけ、条例制定権の拡大も行います。国と地方の協議の場の法制化も行われます。これが後で政治的なインパクトを持ってきます。後期高齢者医療制度の改革などで、府県と市町村の対立が表面化するのは、まさにこの協議の場だったのです。

そして、第２次一括法では、権限移譲や、同じく義務づけ、枠づけがありますが、もう１つ約束していた地域自主戦略交付金を、菅内閣のもとで導入いたします。額は確かに、5,120億円ですし、その規模は、補助金全体22兆円ある中の「その他」の部分です。「その他」の中の0.5、これはもう無視できる数字だと言われたらそうですが、しかし、ここまで行くにもドラマがあったというのは、これまでのインタビューでも

明らかになっています。ゼロだったかもしれない、0.05だったかもしれないというような議論とかもあったわけです。これは、本年2012年度には増額をされています。5,000億から、6,754億円まで増えているということを示しています。

やる気は落ちたとしても、タイミングに恵まれたときに改革は進んだ、といえるのではないでしょうか。ただ、ねじれのせいか、最初のハイ・トーンは貫けなかったというわけです。

終わりに

いずれにいたしましても、やはりいろいろな統治構造に基づく制度的な要因が左右しているので、党派的なものだけで議論するのはやはり難しいのではないかというのが、私の今日投げかけたいことの第１点目です。

第２点目は、マニフェストを基準としたときには、それなりに民主党内閣の達成度は高いといえます。余計なお世話ですが、もう少しうまく宣伝したらどうかと思います。

ただ、これがよかったのかと言われると、少し難しいところもあります。政治的不安定性に直面している内閣は、国政選挙にも影響を与えうる地方自治体の意向を気にするあまり、地方自治体の主張を無条件に受け入れようとすることが気になります。

地方の主張に耳を傾けることは悪いとはいいませんが、気をつけないと、地域のエゴイズムが全面的に出てくる可能性もあります。地域の小さなレベルになればなるほど、エゴは出てきます。うちの地域だけやってくれと言われたときに、国でどうやって調整するのか、それは非常に大きな問題となります。

大阪では、大阪都構想とかいうのが問題になっています。24の行政区を７か８の特別区にまとめることを構想の柱にしているそうですが、区の中には貧乏なところもあれば豊かなところもあります。しかも大阪市の24区の場合、東京における港区や千代田区、中央区のような有り余るほどの税収を生み出すような地域があるわけでもありません。大阪市に特別区をつくったとしても、果たしてどうやって区の間を水平的に調整して、お金の配分をするのかということは、我々にとっては非常に興味深い観察対象だといえます。そもそも配るお金がないというのが、地方交付税を計算したときに出てくるんですが、公選区長や公選区議会の対立を封じ込めるだけの強い府あるいは都の知事権力を作り出すのでしょうか。

そして３番目は、出先機関改革や一括交付金をさらに推進しようということです。0.5兆円から先に行けるかと言われたら、なかなか踏み込めないけれども、やはり政治的安定性には恵まれていないということなので、今後も遅々として進んでいくのではないかと思うわけです。

コメント１

労働運動の政策参加のあり方

篠田　徹　早稲田大学社会科学部教授

労働は時間と場所によって変わる

私の専門は、比較労働政治研究というふうに言っていますが、空間と時間で比較をします。国境の中と外、それから同じ産業、地域でも時代が違う。どういうことかというと、労働は可塑的、いわばプラスチックですね。いくらでもつくり変えられる。時代と場所が違えば、労働の意味は違ってくるし、労働者が誰であるかも違ってくる。そういうふうに考えます。

例えば、あと１ヵ月でアメリカ大統領選挙です。一応、オバマ辛勝という話もあります。オバマ政権は政権発足以来、当初は非常に労働組合の支持も厚く、かつ期待もされたわけですが、来月の民主党党大会は何とノースカロライナでやります。これは非常に意味が大きいです。ノースカロライナは南部州です。南部州のほとんどが、ライト・トゥー・ワークという、事実上の労働組合をつくらせない法律を持っている州です。そういう州で民主党が大会を開くというのは、ある意味、労働組合に対しては挑戦以外の何物でもないわけです。

実際、お金も出しませんというか、出すような組織がありませんから、ではこれでオバマ政権は、反労働になったのかというふうに読むかもしれませんが、それはミスリーディングです。まさに労働を労働組合と限定してしまうと、あるいは、これまでの重厚長大産業の労働組合と限定してしまうと、そうかもしれませんが、この間オバマ政権がやってきた政策は、そうではなく、非正規や移民や女性や同性愛の働く人たちに対して、多大なる政策的前進を遂げたわけです。

健康保険もそうです。労働組合員のほとんどは、健康保険法は何の影響もありません。彼らは、本当にゴージャスな保険を持っています。ですから、あの保険はほとんど関係ありません。あの保険に関係あるのは、最近移民してきたり、不法移民だったり、まともな仕事に就いていない人々であったり、単身、あるいは両親がそろっていない、あるいは非常に貧しい地域の人々

だったり、そういう人々が恩恵を受けます。

あるいは、同性愛の人たちに対しても、軍隊を中心に非常に大きく前進を遂げたわけですが、ほとんどの人が働いています。あるいは中絶についても、非常に大きな論争に一時期なりましたが、これで働く女性たちのかなりの部分がオバマ支持に回ったことは間違いないわけです。こういう働く人たちを労働と考えれば、依然として、私は、親労働政権だと思います。

労働という意味は、そういうふうに、場所と時間によって変わってくるのではないかというのが、私のこの比較労働政治の考え方です。今日のコメントも、そういう物の考え方をする人のコメントだと思っていただけるとありがたいです。

政策決定過程にかかわる利益集団・団体の変化はあったか

最初に、皆さんにぜひお聞きしたい質問を、ここで申し上げたいと思います。

今回いろいろ調査研究なさったと思いますが、それぞれの政策領域で、政策決定過程に直接、間接にかかわる利益集団、あるいは団体について、何らかの変化があったか。あるいは、そういうことで何かお気づきの点がありましたら、何でも結構ですので、ご教示いただきたいということであります。

これは、１つは、北大科研が、雇用・福祉レジームの変容と利益集団の関係について調査をしており、私もその１人であるということと関係しています。これはある意味、今までの報告が政権中心に研究を、あるいはご報告をなさってきたのに対して、ちょっと視野を逆側に向けて見たらどうだろうかということです。先ほど三浦先生からのご提起もありましたように、政策決定過程と市民社会との関係はどうだったのかということがあります。

もちろんそういうことを無視していたわけではなくて、この報告は、まず民主党政権に限定したがゆえに、そこまでで話をとどめていただけでしょうから、おわかりの範囲で、あるいはお気づきの範囲で結構ですので、もし何かあればお聞かせいただきたいということです。

私がその質問をしたもう１つの理由は、連合総研からもコメントをする際に言及してほしいというお話がありましたが、今日おいでいただいている方のほとんどが労働組合の方です。私は、民主党政権になって最初の頃、ワクワクしたのは労働運動であり、今一番がっかりしているのも労働運動で、これからどうしたらいいんだろうと思案されているのも労働運動ではないかなと思います。

そういう前提に立って、政治参加、政策参加という言葉をこの後出してきますが、今後、政治とのかかわりについて、労働運動としてどうしたらいいんだろうということは、当然皆さんご関心があるのかと思います。その辺についても、私なりの考えを述べさせていただければということで、今のような質問をさせていただきました。

このような質問は、必ずしも労働運動のみに限る問題ではなくて、他の利益集団、あるいは利益団体にも関係していることではないのかなということで、質問させていただいた次第です。

労働運動は政策決定過程にどうかかわったか

労働運動が政治とかかわる、あるいは政策と

かかわる大きな理由は、働く人々の思いや願いをどうやって公益として表明し、言説化し、政策化し、そしてそれを労働者に還元していくかということにあります。これが労働運動の非常に大きな使命だったのではないのか、あるいは今日もそうなのではないのかと思います。福祉国家もその１つの回答であり、この200年間にわたっての労働運動のいろいろな努力も、そうした政治参加に向けられてきたのではないのかなと思っています。

日本も1970年代まで、社会党、民社党、あるいは連合政権を含めて、働く人たち、あるいは勤労国民の票を集めて自分たちの政権をつくるという、政治参加をめざしてきました。ただ、自民党一党独裁支配体制、あるいは官僚主導の政治体制の中で、80年代から、むしろ政策決定過程の中枢部に横から入力する、直接政策決定をする人と話をする、協議をする、そういう政策参加のやり方を編み出した。これが政策制度要求という形で、今日の連合、あるいは構成産別の方々の大事な活動になっているわけですが、そうした政策参加と呼ばれる形に、活動の中心を置いてきたと思います。

その結果として、民主党政権下では、例えば連合は、これまで要求として持ってきたものを、これからは協議実現だということになった。先ほど三浦先生からお話もありましたように、それまでの自民党政権では、時として、労働は完全に政策決定からシャットアウトされていた場合もあるわけです。しかし、この民主党政権では、正直言って、例えば、当日首相官邸に電話をしても、その日に何とか会えるぐらいの、労働組合の大きな影響力を持って協議し、それを実現することが可能な関係になってきたということだと思います。

そのときに、今回の研究でも、では民主党の中で何が起こっていたのか、あるいは民主党政権の中で何が起こっていたのか。連合がそこへどういうふうに入力し、それがどこまで実現されてきたのか、そういった話もお聞き取りになったと思いますが、私の関心は、連合自身、あるいは労働運動自身はどうしていたのかということであります。

連合はあらゆる人々を包摂する労働運動を展開してきたか

今申し上げましたように、労働運動というものが働く人々の思いや願いを公益に近づけていくとするならば、では、それは具体的に政策参加の過程で、どのような方途があるのだろうか、あったのだろうか。

この数年間、ある意味、民主党政権もその運動の１つの結果だと思いますが、連合を中心として、日本の労働運動は、今日のスローガンでいう「すべての労働者のための労働運動」、つまり組合員の利益だけに限らない、あらゆる働く人々の家族や地域の利益を考えるということで、いろいろシフトしてきたわけです。

ただ、政策制度要求のプロセスや、その実現手法を見ていますと、どうも依然として、高度成長期以来の企業中心の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のか、あるいはそれを変えようという、業界主導から世帯・個人へという雇用・福祉のニーズの変化に必ずしも合っていなかったのではないだろうかと思います。

そうした、あらゆる人々を含めた社会運動としての労働運動をめざすときに、そういう組合

員以外の人々が、そういう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、この辺が１つ再検討されてもいいのではないのかなと思っているわけです。民主党政権では、社会的包摂という言葉があります。私は逆に、日本の労働運動がどこまで社会的包摂を実際にやっていたのかということも、ここで問われることが必要ではないのかなと思っています。

これは、ある意味、労働運動だけに限らず、こうした業界、企業中心社会、あるいは戦後の高度成長型社会の中で、大きな利益団体と言われるものをつくってきた農業や、あるいは経営者や、あるいは医療、あるいは福祉、あらゆる生活領域における団体に今課せられている同様の課題なのではないのかと思っています。

連合は幅広く開かれた政策参加を再検討せよ

ただ、私は最近、春闘というものを非常に気にしております。というのは、春闘はこれまで、賃上げをしなければ春闘の意味がないかのように言われ、それができなくなった世紀末以来、もう要らない、あるいは終わったという話がいろいろ言われるわけです。

この間、連合は随分、春闘を開いてきました。そして、春闘を人々の生活につなげようという努力をしてきたのも事実です。今や春闘は年中行事です。やっとこの間、最低賃金の勧告が出ました。一応これで１つ終わりです。最低賃金は春闘の結果を反映させますので、これで８月の最賃が勧告されたところで、春闘は事実上終わります。そして今、来年の春闘に向けての議論が始まるところですね。

実は、政策制度要求も民主党政権になる前までは、予算編成をする省庁への入力を重視していたために、夏から秋、冬にかけてが勝負だったんですが、今度は政権中枢へ直接入力できるということで、春闘と同期化しました。つまり、春です。これによって春闘と政策制度要求がほぼ同期化しているがゆえに、逆に、政策制度要求が、どの政策を今度は通してもらおうかという取捨選択の議論だけに終わってしまうこともあって、幅広い政策内容の再検討、あるいはそれを構成組合の中でやるというところにまでは、全く至っていないのではないのかなと思います。

いずれにしても、そういう春闘という大事な民主的な遺産があるところへ、何とか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。最近の、新しい政策入力の仕方、ＮＰＯとか、あるいは直接行動により声を上げる方法とか、あるいは新しい討論型の世論調査とか、これらは熟議型民主主義とよく言われます。よくみんなで話し合って、本当に自分たちで自分たちの思っていることを決めて、それに責任を持っていこうという流れです。いろいろな声を上げる、あるいは政策決定の中へ入っていこうとする試みがある中で、また、それを担うボランティア団体やＮＰＯというものが非常に多くの人々にとって魅力を集めている中で、やはりこれまで業界型、あるいは企業中心型の社会で大きな影響力を持っていた利益集団にとって、１つの大きな挑戦が求められているのではないのかと思います。

アソシエーションとしての利益団体

利益団体と言われている団体は、何も自分た

ちの要求を政治に入力するだけが仕事ではなくて、もともとは、必要があれば自分たちで自分たちの問題を解決する、あるいは自分たち同士で、ほかの団体と一緒になって話し合いをし、解決をしてきました。これを英語で、アソシエーションと言います。

例えば、かつては、労働運動は協同組合運動とほぼ同義語でしたし、あるいは、現在分かれている女性団体、消費者団体も同じようなところにいました。生活クラブ生協の創始者は、もともと東急電鉄の労組員です。労働組合が、戦前は非常に多くの人材を輩出するプールになっていました。そういう教育をしてきたと言ってもいいかもしれません。

そういう意味では、利益団体という機能的な言葉で使われていることによって、あたかもあまり公益に帰していないようなイメージが持たれているときもありますが、そもそも利益団体というものが何のためにできたのか。そういうところから考えた場合に、これは極端な話かもしれませんが、労働者が自分達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、やはり労働団体のありようとして、たとえその精神だけでも時には思い出されてもいいのではないのかなと思っています。

コメント２

政権交代の意義と政党政治の今後

山口　二郎　北海道大学大学院法学研究科教授

政権交代で見えてきた本当の権力の所在

せっかくの機会なので、少し時間をいただいて、３つのことを申し上げます。

１つは、巨視的、マクロな問題で、サイエンスによっては見えないこと、あるいはサイエンスをやればやるほど見えなくなることがあると最近感じています。

この間、福山哲郎元官房副長官が、原発危機についての新書を出しました。これはすごくおもしろい。全部本当だと思います。例えば、菅さんに対する非常に不当な批判がメディアで横行しているけれども、これは一体何だろうか。政権交代によって、権力の所在はどこにあるかという問題が見えてきたということです。アイゼンハワーのいう軍産複合体みたいな問題はよそごとではなくて、従来の権力者とは違う人がたまさか政府に入ったことによって、本当の権力の所在が見えてきた。これは政権交代の大きな意義ではないかということを言いたいと思います。ただ、これをあまり言うと学問にならないので、エピソード程度にしておきます。

政権交代を前提とした政治行政の仕組みを

２つ目は多少学問的なコメントです。私自身も、今春から新しい科研費をいただいて、政権交代の検証をテーマに、いろいろな人にインタビューしています。つくづく感じますのは、政権交代を前提とした政治行政の仕組みがないところで、民主党政権が悪戦苦闘したということです。

言いかえれば、一党優位を前提とした従来の政治行政の仕組みの中に、民主党政権が生まれた。今日の話で、北村さんが国会のシステムのことを非常に強調していました。そこは私もとても同感していて、立法に至るコストが非常に高いことが政権運営の障害になりました。

例えば、委員長あるいは筆頭理事のレベルのポリティクスというのは結構難しいものがあって、いい人を全部行政府に投入して、国会で１年生が筆頭理事というのでは国会が回らないと

いう問題も、一党優位を前提とした仕組みの中でできたシステムに民主党が乗っかった矛盾だと思います。

つまり、立法コストが高いのは、一党優位に対するチェック・アンド・バランスとしては非常に意味があったんだけれども、今はもう政権交代そのものがチェック・アンド・バランスなんだから、政権がやりたいことはもっとしやすくするという制度慣行をつくるという点で、北村さんの今日の話は、とても私は共感しました。

それからもう１つは、政党そのものも一党優位を前提としていて、民主党は野党根性が抜けないまま政権をとってしまった。だから、伊藤先生がおっしゃった組織の感覚の話とか、あるいは属人的に物事を処理していくという気分が抜けなかったというのが、とても大きい問題だった。マニフェストの項目とか理念とかというよりも、属人的なるものの排除という問題が大きな課題だということを感じており、その辺の話は、皆さんの議論にも多分通底していると思いました。

民主党は二極的システムを守れ

３番目のポイントですけれども、政党政治の今後です。一党優位、あるいは自民党という超包括政党の後始末をどうつけるかというのが問題です。もう１つは反政党、ポピュリズムが非常な勢いで台頭しているという、ややこしい前提で、政党政治の今後を考えなければいけないということです。

宣伝になりますが、今出ている『週刊東洋経済』で、私が「FOCUS政治」という２ページのコラムを書いていまして、そこで「民主党よ、リベラル勢力再構築」という、今日の伊藤さんの話と同じことを言っています。

ページをめくりますと、渡邉恒雄氏の『反ポピュリズム論』に関するインタビューがあります。何と、ナベツネ氏は、民主党に、自民党と合体して第２次保守合同をーということを言っているんです。つまり、３党合意の延長線上に、それが来るわけです。ポピュリズムに対決して、政党政治を守るためには、もう３党が１党になって頑張れというわけですね。これは多分、ある種のコーポラティズムという感じなんでしょうね。

連合は、例えば自民党も応援しますよとか言い出すと、そっちに行く危険性もあるのかなということを、私は今まじめに心配しています。だから民主党は、それに対して二極的システムを守るという選択肢をちゃんと追求してほしいと私は思います。

なぜかというと、やはり自民党は、野党になって、激しく右傾化、保守化しています。国家主義、権威主義が前面に出てきています。福祉について言えば、ものすごく伝統的な家族主義をまた言いだしています。生活保護は切り捨てると言っているわけです。それにプラスして、新自由主義がまた台頭してきているという状況なので、それと合体するのはあり得ないだろうと、一生懸命、民主党に言っているんですけれども、皆さん、自民党のマニフェストをちゃんと読まないから、内輪でけんかしているわけです。

そんな状況でありまして、今日おいでになっている連合の皆さんは、やはり民主党は働く市民の政党だと言い続けてほしいということを最後に申し上げて終わります。

討　論

伊藤　光利　関西大学総合情報学部教授
上川龍之進　大阪大学大学院法学研究科准教授
宮本　太郎　北海道大学大学院法学研究科教授
三浦　まり　上智大学法学部教授
北村　亘　大阪大学大学院法学研究科准教授
篠田　徹　早稲田大学社会科学部教授
（コーディネーター）龍井　葉二　連合総研副所長

――― まず篠田さんから、それぞれの政策領域で、政策決定過程にかかわる利益団体、中間団体にどのような変化があったのか、という質問がありました。篠田さんのコメントに対して、お一人ずつリプライをお願いします。

労働組合は社会的な存在になり得るか

【伊藤】　篠田さん、どうもありがとうございました。権力者と中間団体と大衆というのは、政治学の古来からのテーマだったと思います。かつては貴族と議会が中間団体で、トクヴィル、モンテスキューが、そこに集権的な権力に対する政治的な自由のとりでを見出した。現代では、必ずしもパラレルではないんですが、いわゆるポピュリズムといいますか、大衆と権力者が直接結託して中間団体を撃つ、つまり議会に対する批判とか、いろいろな団体を既得権益とみなすとか、そういう構図になっているのだと思います。権力者と大衆の結託は、民主主義の名のもとに、究極にはファシズムを生む動因にもなったという根源的な問題があります。

ある思想家によると、中間団体というのは一般にエリートです。今の利益団体をエリートと言っていいかどうかわかりませんが、いわゆるそういう団体に包摂されていない人から見れば、ある種の特殊な利益を享受しているわけです。そうしたら、そういう階層は、権力と大衆の結託を阻止するためには、社会的責任を果たし、大衆の信頼を得ていく必要がある。その責任を果たさないときに、権力者と大衆が結託する、これが政治学における１つの理解だと思います。

今日どれぐらいそれが当てはまるかはわかりませんが、大阪維新の会の動きを見ていますと、いろいろな功罪があると思います。住民から支持される面もあるとは思いますが、政治の歴史を見ている者にとっては、危惧を感じる面もあります。

それから、労働組合が働く者のためにその成果を返すということですが、どれくらい社会的な存在になり得るのか。それはずっと昔からのテーマで、財政的に負担するメンバーの利益と社会の利益をすり合わせるという大変難しい問題ですが、どういうふうにこの議論を高めていくか。最終的には、労組員としての誇り、社会のいろいろな公益に、自分たちの負担で貢献する、究極的にはそういう議論になるという気がいたします。

利益団体と省庁の強固なつながりがもたらす悪循環

【上川】　まず税制に関しましては、民主党は政権発足当初から、租税特別措置には不透明なものがいろいろあるということで、改革を進めようとしますが、各省の政務三役が、これに反対しました。これは、利益団体が政務三役に直接陳情に行ったのかどうかは不明ですけれども、政務三役が役所に取り込まれたようです。団体と役所は昔からずっと強固につながって、利益共同体みたいな形になっているということで、自民党政権時の遺産がずっと残っているということです。

ですから、利益団体と各省庁とのつながりが残っているところで、新しい政権が入っていっても、その省庁の意向は、政治家を取り込むことで結構通りやすく、そこで利益団体の影響力が発揮されているのかなと、税制の面ではそのように思いました。

それから、予算に関しましては、もともと民主党は、無党派層の支持を得て政権をとって、既得権益をつぶすというようなことを言っていたわけです。ところが、政権をとっても、現実にはなかなか言っていたとおりに、うまくはいかないわけですから、与党になると無党派層からの支持は減ります。

一方、与党になりますと、各団体がだんだん接近してきますので、少しずつ取り込まれていくということになります。そうすると一般の無党派の人たちの支持が得られなくなり、内閣支持率が下がってきます。そこに団体が近づいてくると、そうした団体への依存を強める。団体への依存が強まっていくと、世間から見ると、民主党も自民党と同じではないかということになって支持率が下がる。そうしたら民主党は、ますます不安になって団体への依存を強めるという、悪循環にどんどん陥っているのではないかと思います。

おそらく政治家は、顔の見えない、無党派のおかげで選挙に通ってきたはずなのに、やはり顔の見える、団体の支持を得るほうが安心できるのかなと思います。政治家は、国民みんなの声を聞いていますとか、後援会の人と会っていますから国民のニーズはわかっていますとか、よく言うのですけれども、一国民からすると、政治家の周りにいる人は特殊な人たちですから、普通の国民の意識とはかなり違う意識の人たちなので、そういう人の話ばかり聞いていると、やはり間違うのではないかと思います。

それから、どのような陳情システムができていったのかということですが、当初は小沢幹事

長のもとで、幹事長室に陳情を一元化していまして、それが、首相が代わって、党の地域支部で受け付けるとか、党で陳情受け付けのシステムをつくるだとか、いろいろ変化はあったと思います。そのことについては、今後検討していきたいと思います。

労働組合は男性稼ぎ主のアソシエーションから脱却せよ

【宮本】　注目すべきは、今、主要政党が３党合意のように接近してきて、その一方でローカルなポピュリズムが台頭している、これは日本だけのことではないということです。むしろ、これは先進国共通の現象になってきています。

ドイツでもイタリアでも、スウェーデンでもオランダでも、主要政党の政策が接近してきて、いずれも中位投票者、平均的な投票者を意識するんだけれども、他方においては、どんどんみんなに便益をばらまくということではなく、アクティベーションとかワークフェアとか、もっと頑張って働きなさいという政策を展開する一方で、ドイツで言うならば海賊党、イタリアで言うならば五つ星運動、スウェーデンで言うならば民主党、オランダで言うならば自由党、これら全部、ローカルなところに出自を持つポピュリズム政党が、どんどん出てきています。

実は、これは中間団体、利益団体と政党政治との関係がかかわっているわけです。ケーシュベルゲンという政治学者が、二重のバックラッシュという言い方をしています。日本で言えば悪者にされがちな既存利益集団、労働組合でも医師会でも業界団体でもいいんですけれども、さっき私は、男性稼ぎ主の雇用に家族がぶら下がるという言い方をしましたが、どの団体も、男性稼ぎ主のアソシエーション的なところがあるわけですね。その形が維持できたのは、雇用と家族がそれなりに安定していたからです。

ところが、一方において、その雇用と家族の揺らぎとかかわって、既存の利益集団は弱まっていきます。自民党の場合は業界団体が中心ですけれども、もうここは集票機関として頼りにならないから、そこから離れて、利益集団に組織されていない利益に、メディアを通してアピールするという方向に転じていったわけです。

つまり、既存の利益集団がどの国でも依拠できなくなって、他方において、雇用と家族の揺らぎに起因するいろいろな新しい問題が出てきているわけです。これを新しい社会的リスクと言います。そこに起因するいろいろな問題にかかわっている人たちがいっぱい出てきているんだけれども、他方において、まだ組織されていないし、組織するのが非常に難しいわけです。例えば、非正規のままずっととどまっている若者、特に男の子。他方においては、子どもが生まれて、働き続けることが困難になったキャリアのある女性。これは両方とも、さっき言った新しい社会的リスクに直面している人たちなんですけれども、下手をすると対立します。非正規の男の子は、女性がどんどん進出してくるから自分は就職できないんだと思ってしまうかもしれない。組織するのが非常に難しい。

したがって、新しい、雇用と家族の揺らぎに起因するいろいろなニーズやインタレストも組織されていないし、既存の利益集団も揺らいでいて、主要政党は浮遊し始めるわけです。浮遊し始めるんだけれども、やはりやらなければいけないことは大体見えてきているから、アクティベーション、ワークフェア的な政策をとる。

でも、どうしても社会に参加できない人たちが大量に残される。しかも主要政党は似通ってきて、何が違いだかわからないというふうにストレスもたまって、そこがローカルポピュリズムに流れていくんですね。そういう意味では、全く同じ構造になってしまっているわけです。

では、どうするか。まず集団側から見ていくと、言葉としては非常にラジカルで、怖いんですけれども、サンディカリズムという方向はあります。連合がサンディカリズムになったらえらいことなんですけれども、そういう意味ではなくて、例えば労働組合が組織を開いていく、女性や非正規の人たちをどんどん迎え入れていく。医師会は、病院勤務医とか、特に女性の医師の利益をどんどん組み込んでいき、もっと各団体の境界線を開いていって、男性稼ぎ主のアソシエーションから脱却をしていくということです。他方においては、これまで組織されていなかったインタレストを、いろいろな回路を通して政治につなげていく。その双方向からの接近を行うことです。そのイメージをサンディカリズムと言うならば、そう言ってもいいし、アソシエーティブ・デモクラシー（結社民主主義）という言葉もある。

では、政党政治はどうなるか。私はいわば新保守合同のナベツネ案もありかなと思います。自民党が正気を保つならば、それも１つの方法で、あとはアソシエーティブ・デモクラシー、サンディカリズムで、そこを掣肘していくという方法も、１つオプションとしてはあるかもしれない。あくまで、それは、私はポピュリズムが相当怖いからです。

労働組合はもっと未組織労働者に対して政治選択の議論を働きかけよ

【三浦】　今まで入ってこなかったような団体が政権にダイレクトに入る、回路が広がったということは言えると思います。もちろん連合がダイレクトに政権に物を言う機会が増えたということもあると思います。では利益集団そのものが何か変容したのかというと、変容があったようには思えない。思えないからこそ、多分そこに課題があるのだろうと思います。

利益団体に大きな変化がないというのは、結局は、利益団体が持っている利益集約機能が、ここ何十年もずっと弱まっている。それがこの３年で強まることもなく、そのまま弱っているということではないかなと思います。ただ、新しいリスクに対応している、今まで組織されていなかったような人たちが、若干であるけれども声を上げて、政策に反映するところまでは行けたわけです。市民社会側のほうが、本当は利益集約機能を自分たちで立て直さなければいけないわけですが、第一段階として民主党政権に入る人たちも出てきました。ところが、政権の中から新しい施策をやることに対して、運動側からは、体制側に寝返ってしまったのではないかというような批判が出てくることになります。

そこはかなり難しいところで、３年でできることは限られています。自民党の一党優位の遺産の中でやっていかなければいけないので、要求する側がもうすこし温かく、運動にしても利益団体にしても民主党にしても、見ておいていいのだと思うのですが、社会の中の余裕のなさが、かえって自分たちの首を絞めているようなことになっているのではないかなと思うわけです。

例えば、非正規雇用問題をどうするかというのは、政権交代が実現した１つの大きなきっかけだったと思います。派遣村ができて、派遣問題が政策課題化したことによって、政権交代に弾みがついたということを考えると、鳩山政権、それ以降の民主党政権も、その問題にどう対処するかの試金石です。実際、派遣法は一応の規制強化という形になってはいるし、均等待遇とか社会保障の適用とか、部分的には進んでいますけれども、非正規の大きな雇用不安、不公平感の対処ということに関して、何か実質的な進展があったのかというと、そこまでは行っていないということになるわけです。

逆に、宮本先生もおっしゃったように、非正規雇用の人たちが、本来であれば民主党的なるものをもう少し辛抱強く待って、成果を一歩ずつ進めていく方向に行けばいいのですが、むしろ正規と非正規の対立が継続的にずっとあおられて、民主党で何も成果がなかったから、それならばと地方ポピュリスト政党に流れていく現状があります。もっと自分の首を絞めるような帰結になっていくというのに、そこの矛盾に気づかないような政治選択をしてしまうような状況になっています。

ここを打ち破っていくには、やはり中間団体の人たちが、連合であれ、その他の団体であれ、未組織の人たちに対して働きかけていく中で、何が自分たちにとっての本来あるべき、今よりいい政治選択なのかということを見つめ直していく以外にないのではないかなと思うわけです。

脱原発運動を見ていると、民主党退治という威勢のいい言葉も聞こえてきます。確かに民主党はどっちに行くのか、エネルギー政策が見えないところもあるわけです。でも、民主党が退治された後に出てくるのは、原発推進派の議員がもっとたくさんいる政党なわけですから、そこに大きな矛盾があるのです。こういった矛盾は、市民団体側、運動側のほうが見つめて、整理していかないといけない。利益団体の深まりのある議論といったものは、本当にこれからだというふうに思っているところです。

府県と市町村との対立が顕在化

【北村】　地方分権の世界で団体といいますと、やはり地方６団体が出てきます。これは、労働組合とか経済団体とか、価値推進団体、宗教団体とか、そういうようなものとは違いまして、明らかに政策の動向で自分たちの存立基盤が大きく揺らぐという意味では、究極の政策受益団体というふうに思うわけです。

例えば地方分権改革を進めていく中で、これにどのような変化があったのかといいますと、やはり府県と市町村の対立です。知事会と市長会、町村長会の対立というのは、従来は潜在的なものでしたが、これが顕在化したというのはやはり大きいことではないかと思います。

しかし、それ以前に、先ほどの国と地方の協議の場の法制化でも明らかなように、中央の政策過程に地方自治体が参画するという点は、やはり特徴的なことだととらえていいのではないかと思います。その中で出てきたのが、府県と市町村との対立ではないかというふうに思うわけです。

とりわけ、福祉というのは、自治体にとっては財政負担しながら執行する領域です。住民の情報をたくさん持っているのは、もちろん基礎自治体ですが、だからといって福祉をやりたいかというと別問題です。基本的には財政負担に

なるものは避けたいと思うわけです。

都道府県も同じでして、市町村ができないからと、都道府県に持ってこられても、それは困る、むしろ権限移譲という美名のもとに、基礎自治体に押しつけようと思っているぐらいです。これがまさに後期高齢者医療制度の廃止や、都道府県単位化という微妙な言葉を使っていますが、都道府県と市町村がもめていることであります。都道府県単位化をされたら、都道府県は困る、基本は市町村でしょうといって押し返していますし、市町村は、もうこれは広域でやらないと、国民健康保険ももちませんということを言って押しつけ合っているという点では、非常に大きな対立になっています。

もう１つは、やはり知事会の活躍もあったんですが、分権改革で、非常に都道府県の力が強くなりました。それに対して、市町村は潜在的なおそれを持っていまして、これにどうにか対応したいと思っています。そんな中、中央省庁は、出先機関改革にからめて、道路や河川の管理について、「都道府県やそれらが中心の広域連合へ移管するとおたくの基礎自治体は困りますよ」と市町村長さんの耳元でささやくわけです。すると、やはり都道府県よりも出先機関のほうが公平に扱ってくれそうだなというふうになってしまう可能性もあるわけです。

――― 今、山口さんからもコメントいただきましたが、これについてもリプライがあれば、お願いします。

一党優位システムは民主党政権がうまくいかない１つの理由

【上川】 山口先生のお話については、私も非常に考えるところがあります。民主党政権がうまくいかない理由の１つには、やはり一党優位のシステムがあるところに民主党が入ってきたということがあります。単純な考えを述べますと、ずっと野党でいて、そもそも政権をどう運営するかがわからない、ほとんど経験のない人たちが入っていきます。それで、やはりなかなかうまくいかないところがあると、不安になってきて、経験のある人に頼ろう、財務省は頼りになる、ということになるのかなと思います。それが今の民主党の状態なのかはわかりません。ただ、やはり普通に２大政党が政権交代をしている国とは違う、一党優位制がずっと続いたところの政権交代であるという点を見るべきではないか、と思っているところです。

政権移行のための制度づくりが必要

【北村】 山口先生からのご指摘で、同感だというふうに言っていただいて大変光栄です。私どもの方で行ったインタビューの際に驚いたことがありました。それは、「政権移行期間にどのぐらい準備をしたのですか」という私の質問に対する答えです。実は、政権交代までにあれだけ期間があったのに、いや、もう麻生内閣が始まってすぐくらいから、次の選挙で自民党は負けるだろうとわかっていたにもかかわらず、何もほとんどしていなかったというのです。も

ちろん野党の間も熱心に勉強はしておられましたし、何をするかということは決めておられました。しかし、それがどのぐらいの予算で、どれぐらいの工程でいけるのかというのを、例えば各官庁との間で協議をしていたかというと、その協議はしていなかった、そういう発想はなかったというふうにおっしゃられたのは、とても衝撃的なことでした。

イギリスでは、省庁との協議は、普通はあまり接触できないんですが、政権交代１年前には接触ができるようになっていて、「数字、これでおれはやりたいけれども、どうだろう」「いや、これは無理ですよ」というような、平たい打ち合わせみたいなものは少なくともやっているわけです。

その仕組みがもちろんなかったのです。それは山口先生がおっしゃるように、一党優位体制を前提としている行政システムであるから、そんなことを考える必要はなかったわけです。民主党がこのままでいくと、皆さんの予想どおりの惨めな評価のままで下野するかもしれないわけですが、では自民党が今こなれたマニフェストを出せるのかといったら、なかなか危なっかしいわけです。さきほどの国会制度の話と一緒で、ちゃんと政権移行のための制度づくりをやはりしないといけないのではないかというふうに考えた次第です。

――― 会場からも事前にいくつか質問をいただきました。政策決定プロセスの中で、政策スタッフのあり方の問題について、おそらく量・質の両面があると思いますが、それが不十分だったというようなことが影響したのではないか、その点をどう見られているか、という質問です。伊藤さんにお願いします。

政策スタッフの整備の課題

【伊藤】 これは大変大事な問題だと思います。特に官邸の話を聞くと、そら恐ろしいような決定が行われているようです。瞬間芸的にぱっぱっと決めていって、熟議も検討もあったものじゃないという感じです。例えば、鳩山さんの沖縄の基地問題での発言とか、あるいは菅さんの消費税の発言とかをみると、直近においてスタッフとの相談、議論はどれぐらいあったのかということについては、ぜひお聞きしたいところです。首相の思い込みとか、スタンドプレーとか、そういうところが大変危ういと思います。

民主党全体のスタッフの問題ですが、各部門会議で議員がマニフェストをつくっていて、民主党のスタッフがそれを相当手伝ったわけですが、部門間の調整が行われていないということが問題です。そしてシンクタンクについては、自民党も民主党も、それを整備しようとして、挫折しているところだと思います。

そういったスタッフを制度的に整えるということは、本当にご指摘のとおり喫緊の課題だと思いますが、どういうふうにしてその仕組みをつくっていくかということは、なかなか難しい問題です。

――― 菅政権のときに参院選で敗北をした原因は何だと見られていますか。それから、先ほどもお話にあったように、結果的に消費増税のほうに踏み切ったわけですが、なぜこういう変化になってしまったので

しょうか、という率直な質問が出されています。上川さん、北村さんにコメントをいただければと思います。

財務官僚に取り込まれた影響

【上川】　私は選挙研究者ではありませんし、ちょっと不勉強で、選挙研究の方がどのようなことをおっしゃっているのかきちんと理解していませんので、厳密なことは言えません。

新聞から得た知識のレベルでのお話になってしまいますが、よく言われるのが、菅さんが消費税増税を言ってしまった。それで、菅さんは、野党の自民党も消費税増税を掲げているのだから、自分たちが言っても争点にはならないということを言っていたという話です。政権を持っている与党が言うのと、野党が言うのとは違うわけですし、しかも参議院選挙なので、政権交代は起きませんから、素人目に考えても、そんなばかなことはないだろうと、私は当時から思っていました。なぜそのようなことをお考えになられたのかは本当によくわかりません。

大体、選挙では、攻めるほうが勝つものです。消費税を上げるといって、その後、何百万円以下の所得の人にはこういう対策をしますとか、そういう受け身の、言いわけみたいなことばかり言っていたので、それでは負けるだろうと思います。

それから参院選敗北の理由としては、鳩山政権の時代に起きた、沖縄の普天間基地の問題だとかマニフェスト違反だとか、小沢幹事長の政治資金の問題とか、そういったものへの批判が出たのだという話もありますけれども、そのあたりはよくわかりません。

ただ、比例代表選挙の得票では民主党のほうが自民党よりも多かったわけでして、このときには、そこまで民主党は有権者から離反されていたのではないと思います。参議院選挙では選挙区の１票の格差が大きいという問題もありますし、１人区での地方組織は、自民党のほうが強いということもあります。また、これはアメリカの中間選挙のような話になりますが、政権にある党に対して、今の政権はしっかりしていないから、参議院選挙で懲らしめようという意識が国民にあったのかもしれません。

それから、増税に踏み切ったのはなぜかという話ですが、これは我々がヒアリングをしたときに聞きましたのは、当時、ギリシャの債務危機の問題が出ていまして、菅さんが財務大臣をしていたときに、Ｇ７に行ったら、ギリシャの問題を聞いてきて、これは大変だということになったということです。

それからあと、菅さんにしても野田さんにしても、予算編成を担当していますと、税収よりも国債発行額のほうが多いということで、普通はやはり不安になるだろうと思います。自民党はそういうことを知りながらも、平気でいたというのが強いところなのでしょうけれども、多分、まじめな人はちょっと不安になるでしょう。だから増税しないといけないと思い込んだのではないかと思います。

こちらもヒアリングでよく聞く話なのですが、財務官僚に取り込まれたということもよく言われているわけです。官僚は非常によく働くし、非常にまじめそうに見える。非常に人当たりのいい人も多い。これは本当かどうか知りませんけれども、ある人から聞いた話では、一緒に働いていると官僚は非常にいい人たちに見えてくる。それで、この人たちの言っていることは正

しいのではないのかと、政治家は本当に思ってしまうらしいです。

特に野田さんの場合は、最初に政権に入ったときから､財務副大臣､財務大臣をやっていて、それで首相ということなので、ずっと財務省の官僚たちと一緒に仕事をしています。財務官僚も自らの権限を拡大しようなどと考えて増税しようとしているのか、国家財政のことを真面目に考えて増税しようとしているのか、私にはよくわかりませんけれども、それで彼らと発想が同じようになってしまったのかなと、私は見ています。

地方分権改革は選挙の争点に上がらないのが実態

【北村】　私も選挙研究のスペシャリストではないんですが、１つ加えさせていただきますと、地方分権改革というのは、どの国の総選挙でも、争点に上がることはほとんどありません。といいますのは、世論調査で、今回の選挙の争点は何ですかといったときに、ベスト10に上がることは、私が調べた先進国では、2000年以降ですが、ありませんでした。日本でも、地域主権改革は大きな争点ですかといったら､「１丁目１番地」と2009年の時もおっしゃっていたんですが、世論調査では上がっていませんでした。

それは多分、行政サービスの供給の仕組みの議論ですので、成功か失敗かということは、普通の一般市民には見えないところの話だからだと思います。ですので、地方分権をもとに政治的な議論が行われるということはあまりないのでしょう。

ただ、それでも政治家は、地域主権改革だったり地方分権改革を錦の御旗のように、どこの国でも掲げるわけです。そういう意味で、実際にここに何兆円費やしますとかそういうことを言わなくても、権限を移しますとか、ロー・コストでアピールできるという意味では、非常にいい政策領域だというふうに考えているのかもしれません。

2010年の参議院選挙での民主党の敗北を、地域主権の観点から論じることは難しいと思います。あのときは日米安保の問題であったり、普天間の問題であったり、増税の抱きつきであったり、いろいろな問題があったということで、おそらく選挙研究の人たちは整理をするのではないかと思っています。

――― 社会保障・税一体改革を含めて、この間、重要な会議が諮問のためにいくつか開かれてきました。こうした重要な会議が政策決定に与えた影響はどうだったんだろうか、ということについて、宮本さん、三浦さんにコメントいただければと思います。

政策が連携していない政府の各種会議

【宮本】　雇用戦略対話、新成長戦略実現会議、それから社会保障・税一体改革の集中検討会議、いずれの会議も私は出ていました。いずれも会議の議論のスタイルというのは、刷新されたところはあると思います。特に社会保障の会議は、どんどんＮＰＯの人が入ってきて、官邸にジーンズとＴシャツの軍団がうろうろするという風景があって、菅さんが「皆さん、涼しそうでいいですね」と言っていたのを、私は覚えています。そういう意味では、議論の文化の

活性化があったと思うし、アジェンダとしては非常に大事なアジェンダが採り上げられました。

しかし、雇用と経済政策と社会保障にそれぞれ対応する３つの会議は、ほとんどつながっていなかった。それぞれの会議では大事な議論をしています。成長戦略実現会議では、ライフイノベーション、グリーンイノベーションといって、これまでの成長戦略とは一線を画して、保険、医療、介護などに根差した、地域に根差した内需主導型の成長をめざそうという議論も出てきて、そのためには社会保障との連携、雇用政策との連携が不可避であるはずなのに、なぜか連携しなかった。

これはおそらく、政治家たち、特にトップリーダーがもうへとへとで、連携をさせる余裕も体力も残っていなかったということが１つあります。

もう１つは、そのことと密接に関連して、成長戦略実現会議では、菅さんが2009年12月に、荒井さんなんかと一緒に新成長戦略を出して、内需主導の経済戦略と言ったときに、経産省が完全に警戒モードに入っていくわけです。そんなことがまかり通ってはいけないと、事実上、その制御に入っていくわけなんです。

成長戦略実現会議も、さあライフイノベーションの議論が始まるのかな、これは社会保障とも連携するし、雇用とも連携するなと思っていたら、全く出てこない。まずＴＰＰが出てきて、法人税引き下げが出てきて、ライフイノベーションはどうしちゃったんだろう。やはりこれは事務局主導なんですね。やはり内需主導戦略が警戒モードに入ったところから、事務局にいろいろ影響力が入っていって、そして議論のアジェンダが事実上組みかえられた。

開かれた会議なのに利害調整のプロセスが見えない

【三浦】　宮本先生が参画なさっていた会議体も、私は外からしか見ていないので、議事録を見ての感想は、いろいろな意見が出てきたという意味では新しいのですが、対立が見えないということです。多少論点整理がされた場面では対立が出るんですけれども、利害調整のプロセスが見えないまま、パッケージとして政策が出てくる。一体どこで利害調整が行われているのかということが、少なくとも議事録とか、公開された資料では見えないのです。

このことの意味って何だろうと考えていくと、１つには、対立争点は全部先送りされて、棚上げされて、できそうなところだけ、成果が手っ取り早く出るところだけやったということがあります。あるいは、見えないところでの利害調整がなされていて、そうなると事務局であったり、官僚であったりというところでなされるわけなので、オープンな形での利害調整はなかったのかなと思います。どちらか一方、あるいはそのミックスなのかわかりませんけれども、少なくとも、たくさんの会議体があって開かれていたわりには、公開資料では利害調整のプロセスは見えてこないなというのが、外部の者としては思うところです。

――― 先ほどから「民主党らしさ」という表現が出ていますけれども、非常に残念なのですが、当事者の方たちが自覚されていて、それを本当に信念で持っておられるのかということが一番問われていると思います。最後に、労働組合、連合への期待も含めて、「らしさ」の発揮と、再出

発への課題として、今何ができるか、求められているか、ということを順番にお願いします。

民主的な結社文化をつくる人づくり

【篠田】　いわゆる団体の話をお伺いしましたが、私は遠くから長い目で見ることばかり考える癖があるので､そういう見方からしますと、今労働組合を含めて団体全体が原点に返るというか、本来の団体「らしさ」を発揮するあるいは回復するには、やはり人材育成が必要だと思います。つまり豊かなコミュニケーション能力を持った、あるいは人々の間に価値を共有できる色々な空間をつくれる、そういう集まりをつくれるような人ですが、これはやはり育てないとなかなかできないものです。

例えば、1950年代にアメリカで公民権運動を黒人があれだけやれるようになるには、それまでの15年から20年間、ニューディールの時代に彼らがＣＩＯという新しい労働組合に参加できるようになって、そこでの団体経験を通じてコミュニケーション能力を育み、オーガナイズする術を学んで、公民権運動を起こす力をつけてきたことが大きかった。だからそういう人づくりには大体10年、20年はかかるんですね。

ただ、先ほど宮本さんが熱く語ったこども園のように、要するに自分たちで自分たちのルールをつくるという、極めて基本的な集団的コミュニケーション能力を早い段階からつけるのも大事で、例えばアメリカでは幼稚園、小学校、中学校、高校とそういう経験を積み重ねていって、大学生になるぐらいには、もう立派にいろいろなことがオルグできる力を潜在的に備えた人間になれるわけです。つまりアメリカ人だから初めからそういうことができるわけではなくて、そういうふうに育てていくわけです。

ですから確かに時間はかかることですが、宮本さんが紹介されたように、事態は色々な所で進んでいて、実際には日本でもこういう人材づくりは始まっているのかもしれない。とにかく今我々に必要なのは、そういう１つの民主的な結社文化を育む人づくりを、あらゆるレベルでおこなっていくことだと思います。

先週、たまたま私の大学で、日本人の学生とアメリカ人の学生が10人ずつぐらい一緒になって、１週間、授業やフィールドワークをやったんですが、最後には、そんなに英語ができる子たちでなくても、泣いて抱き合って別れを惜しむぐらいのコミュニケーション能力を見せてくれました。ですから、決して悲観することはない、今からいろいろなそういう担い手をつくることに一生懸命になればいいと思います。

憲法改正しなくても政権交代を前提にした政治行政システムはできる

【北村】　今回の鳩山さんや菅さんや野田さんの試みをどう評価するのかということですが、やはり最初から政権運営がうまくいくわけはないと考えるのが普通だと思います。

例えば、イギリスでは、ラムゼイ・マクドナルドが労働党を率いて、初めて政権をとったのは1924年のことです。しかし、彼の内閣はわずか９ヵ月で崩壊します。その後、1929年に彼は２回目の内閣を発足させます。しかし、英国を襲った世界大恐慌への対応をめぐって労働党は1931年に分裂します。マクドナルド首相は、労働党の党首であったにもかかわらず野党と組んで、挙国一致内閣を成立させて1935年まで恐慌

対策に奔走するわけです。

というように、最初はどたばたの連続で、分裂もします。そういう意味では、民主党は３年間でこれを凝縮してやったという意味では、有能だったのかもしれないわけです。評価基準をどこに設定するのかということで評価は変わるわけです。

それから、伊藤先生もおっしゃっていたように、決められない政治、強過ぎる参議院という問題もあります。が、それならば憲法を改正したらいいのかというと、そういうことでもないだろうと思います。そもそも憲法改正はそんなに簡単にはできません。憲法改正前であっても、できることは当然いっぱいあるわけです。それを順番にやって、政権交代を前提とした政治行政システムをつくっていくしかないと思います。

例えば、先ほど申し上げました移行準備の法制化も必要でしょうし、委員会制度の大幅な見直し、最後は予算の一括法です。予算は衆議院の優越対象ですが、今の赤字国債の法案とか、税は、予算と一括したものにはなっていませんので、これを一括して審議するだけでも、大分、与党の負担は減るであろうというふうにも思うわけです。

それでもだめなら、英国政治史でしばしば言及される「人民予算」的な対応というのがあるかと思います。昔、ロイド・ジョージという大蔵大臣がイギリスにいました。1910年１月に彼が提出した予算案を、なんと貴族院が否決してしまいます。そのとき自由党内閣を率いていた首相は何をしたかというと、なんと、12月、同じ年にもう一回総選挙をやるわけです。そして、もう一回勝ち上がってきて再度組閣し、それでもう一回同じ予算案を貴族院に押しつけるわけです。このときにさすがに貴族院はギヴ・アップし、予算案を貴族院が否決することはなくなりました。もちろんそれだけが理由ではなかったんですが、そういうこともあるわけです。

つまり、何を言いたいかといいますと、参議院を黙らせるための政治的な決着方法というのも最終段階ではやはり重要になるということです。しかし、そうした政治的には最終手段を行使する前に、穏当なやり方で制度的な対応でいくつか処理できるのではないかと思うのです。そして、それは憲法改正を経ずして十分できることであって、今できることをやらずに、だめだ、だめだといって、ねじれだからだめだと言っているのは、ちょっと無責任ではないかなと思っています。

民主党も連合ももっと発信力の強化を

【三浦】　最後に一言、連合への期待はたくさんあります。「終わコン」なんて言われている場合ではないと思います。民主党も連合も、やはり発信力は非常に弱いと思います。それがなぜかということを考えていくと、失礼な言い方をしてしまうと、おじさんの組織だと思われたら負けです。そのためには、アンダー35の若者と女性が見えるところにいることが非常に重要ではないかと思います。今日の会場も、女性がもっと多くてもいいかなと正直思いますし、労働組合は人材を供給する重要な役割を担っていると思いますので、そこで頑張れるところは、ぜひ頑張っていただきたいというふうに思うわけです。

先ほど山口先生と宮本先生が、恐ろしい究極の選択を言っておられましたが、民自公かポピュリストか、どっちか選べみたいな、そんな選

択にならないことが一番重要です。宮本先生も、民自公でもアソシエーショナル・デモクラシーが育っていけば十分に可能ということだったのですが、育つにはなかなか時間が要るのだろうと思うわけです。

実際、自民党が正気を保っていないことのほうがとても多いので、自民党がポピュリストと組んでいく路線というのも現実性があります。そうなると、もう一度民主党が民主党らしさを取り戻す大きなチャンスが訪れる。このチャンスは決して逃してはいけないと思うところです。

みんながちゃんと暮らしていけるナショナリズムのための新しい政治主導

【宮本】　先ほどから、２大政党制に適合的な形で議会のシステムを変えていくという話があったんですけれども、正直なところ、そこまでして２大政党制を実現したほうがいいのかどうなのかというところも、ちょっとわからなくなってきているところがあります。柔軟とは何かと言われても困るんですけれども、柔軟な政党システムがいろいろ考えられないかと思っています。ただ、これで政権交代に懲りたと言わないほうが、やはりいいんだろうなとは思います。

その上で、新しい政治主導がやはり必要です。役所は決して悪の巣窟ではないのではないか、かといって正義の味方の集いではないですね。やはり囚人のジレンマみたいなものがあって、例えば、財務省と厚労省と総務省の関係を考えていくと、みんなそれぞれ相互不信が強くて、であるがゆえに、それぞれの目標を全面的に達成できない。

例えば、分権の話がありましたけれども、厚労省がめざす包摂的な社会保障改革のためには、財務省と連携して、お金を確保しなければいけないし、それを実行してもらう現場は総務省が率いるところの自治体なんですけれども、それぞれが大変な相互不信の中にあって、その結果、それぞれの究極の目標を達成できなくなっているんですね。

政治というのは、それぞれの役所のかわりを務めるのではなく、こうした囚人のジレンマを、それなりのトラストを引き受ける、埋め込むことによって解消していって、そして政策の実現に結びつけていくというところが、やはりなければいけない。これが本来の政治主導だと思うんですけれども、これを何とか実現していくのが望ましいんだろうというのが１つであります。

もう１つ、新しい政治主導に加えて、今後だんだんポピュリズムとナショナリズムの関係が難しくなってくると思います。ハーバマスが「憲法パトリオティズム」というふうに言っているのにならって、私は「福祉国家パトリオティズム」という言い方をしているんですが、パトリオティズムというのは愛国主義と訳してもいいかもしれません。

やはり、みんながちゃんと生活して生きていける領土をつくっていくということです。北海道には人口200万でいいみたいなことを言いながら、領土といってもなかなか説得力を持たなかったりするので、みんながちゃんと暮らしていける領土をつくり、守るということが求められている。それは、みんなが暮らしていけないルサンチマンとかストレスを吸収するナショナリズムではなくて、深いナショナリズムのための新しい政治主導が求められているのだと思います。

民主党はもっとチームワークを重視すべき

【上川】　まず１つは、90年代以降ずっとそうなのですけれども、世の中は一発逆転をねらっていまして、例えば、最近の話で言えば週刊誌を見ますと、「橋下新党で日本が変わる」というふうに書いてあります。しかし、どの先進国でも、今、経済運営はうまくいっておりません。民主党政権ができたときには、政権が交代すればすべてが変わると言われ、その前は郵政民営化ができたら世の中全部バラ色になるとか言われていたような気がします。そんなうまい話は世の中にはないだろうということを、いいかげん、みんなわからないのかな、特にメディアはわかってくれないのかなというのが、最近よく思うことであります。

同じような話ですけれども、例えば、経済界は、政府には成長戦略がないと、よく言うわけです。けれども、そんなのがあったら、とっくにやっているだろう、経済成長するのは難しい世の中ですから、どの政党が政府に入ってもなかなか難しい、問題は変わらないのではなかろうか。だからといって、一発逆転ばかり追い求めて、追い求めていくうちに、どんどん何かよくない方向に行く可能性もあるので、あまり一発逆転をねらうのはよくないだろう、地道に目の前の課題に取り組むべきというのが１点目です。だから民主党政権についても、あまりに期待が大き過ぎたので、うまくいかなかったときの失望も大き過ぎるのではないかというような気もいたしております。

それからもう１つ、民主党の関係者の方々へのヒアリングを通じて私が思いましたのは、個人で見ると、皆さん、おそらく非常に能力の高い方ばかりです。非常に雄弁に、自分はこんなことをやりました、政権としてはうまくいかなかったけれども、自分はこんなに頑張りましたというふうにおっしゃっています。

本当に頑張っている、よくやっているということはわかるのですけれども、全体としてあまりうまくいっていないように見えるのはなぜかと考えますと、やはり、チームワークの問題といいましょうか、おのれをむなしくして、黒子になって支える人がいないのではないか。みんな、自分がこれをやったんだと自分の手柄ばかりアピールしようとして、まだ決まってもいないことを思いつきで話して、それで批判されて、ということになっているのではないかと思います。もう少し政党内チームワークを考えたほうがいいのではないでしょうか。野球でも４番とエースばかりのチームはありませんので、２番ショートで送りバントをしっかりやるとか、そういう選手も必要なはずです。ただ、小選挙区制ですし、メディアへの露出が重要という、ポピュリズムの時代でありますから、難しいことなのかもしれません。

それから、消費増税につきましては、これは議論のあるところですが、私も個人的にはやむを得ないだろうと思っています。しかし、例えば自民党が国土強靱化基本法案で、インフラ整備に10年間で200兆円使うなどと言っていますが、そういう方面に使うのはやめてほしいというのが個人的な意見です。民主党の「コンクリートから人へ」という理念はよかったと思いますので、すぐに結果は出なくても、その方向で、もう少し辛抱強く、我慢強くやっていただきたいなと思います。

自民党政権がつくってきた見えない権力の実態を明らかに

【伊藤】　民主党の議員さんたちも十分に学習したと思います。政権交代の２度目のチャンスがあったときには、もっと上手にやるだろうと思います。

一方では自民党化ということがありますが、他方では自民党と違う、差別化される、特に宮本さんと三浦さんがいうように、遅々として進んでいるリベラルの大事な側面が相当あった。ジャーナリズムは多くの場合、表面的な浅い報道しかしません。この研究会ではきちんとその辺を明らかにしたいと思います。

ただ、民主党議員たち自身が萎縮して、自分たちのやったことの良さというものまで忘れています。例えば、実はムダな公共事業をこれだけ止めましたとか、そういう話がたくさんありますので、そういった発信力、ポジティブな面もちゃんと引き出す必要があるだろうと思います。

官僚との関係については、官僚は専門性で貢献して、政治家は民主性で貢献するわけですから、そこのリンクが重要ということです。一方を排除するということはやはりできませんので、うまいリンクを見つけるべきだろうと思います。

もう１つ、民主党は、国民の無党派層の支持を受けたわけですから、もっと国民を信じるということをしたほうがいいと思います。上川さんが報告されましたが、次第次第に目に見える、具体的な支持集団のほうにすり寄っていってしまう。きっと国民のほうが、いろいろな意味で進んでいるような可能性があります。原発事故の検証でも、国民はライフスタイルを変えてでも、新しい文明的な挑戦をしたいという覚悟があるのに、民主党の一部から先に、原発なしでやっていけるかと、国民の要望にこたえ切れないということを言ってしまっています。政治家たちのほうがひょっとすると遅れているので、国民を信じるという側面があっていいと思います。

最後に、山口先生もおっしゃった、マクロな側面で見るということですが、自民党政権というのは、自民党だけではなくて、マスメディアと官僚との複合体だと言われています。山口さんは、謙遜してサイエンスではないと言いましたが、これはやはり取り組む価値があるだろうと思います。権力には見えない部分を含む構造的に３つのレベルがあって、私の報告もどちらかというと、見える権力を追っただけです。第２のレベルとか第３のレベルを追うのはなかなか難しい。全体としては、負の制度遺産というすごい重圧がある中で、民主党政権が戦ったということですので、難しいですが、そういうところまでできるだけ掘り下げて見ていきたいと思います。

――― 政権交代３年といっても、実はわずか３年とも言えるわけで、始まったばかりなんですよね。ですから、今日の議論を踏まえて、我々も連合総研として、何か参考になるものをまとめていきたいと思っていますし、さっき篠田さんが出された中間団体、利益団体ももっと声を出すべきときは出し、政権与党を応援する側でも行動を起こすときは起こすということがやはり必要なのかなと改めて感じました。今日はありがとうございました。

連合総研ブックレットNo.8
政策決定プロセスを検証する〜政権交代から3年　ーワークショップ記録集ー

2012年12月20日発行

発行人　● 薦田　隆成
編　　集　● 公益財団法人　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

JTUC-RIALS

公益財団法人　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