

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

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进行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

○13:30～ 開会あいさつ 薦田 隆成 連合総研所長

○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

○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

○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

○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

○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)

○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

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が、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。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、キャパシティがなかったのではないかと。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を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、現実に向かかっていきます。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ない。

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。首相の人氣があつたり、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、ある程度取れんしてきます。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点、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つたかという点、その点では大いに準備不足であつ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つたと思います。

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つ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つたということです。

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取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のですが、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か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。最終的にはこれですと苦しんで、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だけれども、全体として整合性を欠く場合があった。例えば、CO₂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かったもので、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えますか、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。

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。組織の中で苦勞された人

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です。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なってしまっていた。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、苦勞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やり得なくて、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らうかという、アクロバットの、綱渡りの瞬間芸をやっているようなところなんです。もう少し情報の整理の仕方があったのではないかと。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。

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、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いいいにつくって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、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する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。

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されていて、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、これは財源不足が原因としては大きかったと思われかもしれませんが、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、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が、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しまっていて、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、野党の反対が強くて、閣議決定ではなく閣議報告にとどめられました。野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、何でもかんでもいいでしょうか、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思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こと、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のでしょうか。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、といいますが、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か。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すから、そのような関係が長続きするわけではありません。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がけれども、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ーと思います。

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思うわけなのですが、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こと、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ようけれども、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と。だから、民主党内で誰が影響力を持つのかが変わることによって、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このようにも見えます。このあたりも今後検討していきたいと思います。

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円の子どもの手当とか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が、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核です。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、これがきっちり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、これは相当大的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ども、子ども・子育て支援というのは、非常に多面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の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ます。

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。それはそれでももちろん大切なことですが、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く、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た、それをひたすら追求したということがあって、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を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ど、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きこう。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ど、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ら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、寄り合い所帯的などころですから、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ふ。

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書いていました。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、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、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、これがやはり書い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こと、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、書いてみれば多角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、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。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ど、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。

