

THE GLOBALIZATION & GOVERNANCE PROJECT, HOKKAIDO UNIVERSITY  
WORKING PAPER SERIES

J-03

## 政権交代と政官関係の変容／連続

——政治主導はなぜ失敗したか

北海道大学 山口 二郎

[jyam@juris.hokudai.ac.jp](mailto:jyam@juris.hokudai.ac.jp)

- \* この論考は 2011 年 5 月 21 日に開催された日本行政学会研究会共通論題 I 「政権交代と官僚制」の報告原稿として用意されたものです。
- \* 未定稿につき、引用はご遠慮ください。

政権交代と政官関係の変容／連続——政治主導はなぜ失敗したか

北海道大学 山口二郎

「民主主義とは、それ自体に、これが民主主義か？という幻滅の感を、あらかじめビルト・インされた **form of government** なのであった。」

堀田善衛「出エジプト記」(『天上大風』ちくま学芸文庫、2009年)

はじめに

この報告は、二〇〇九年の民主党政権の誕生以後、政策形成における政官関係がどのように変容し、どの点で自民政権時代と継続しているかを検討する。民主党は「政治主導」を売り物にして、政策形成において政治指導者が主導権を取ることを公約していた。しかし、政治主導は十分な成果を上げたとは言い難い。民主党の失敗の原因を的確に捉えることは政治学の課題である。他方、政権交代によって、従来の自民政権の下では起こりえなかった政策転換や新規政策の形成も進んだ。そのことの意味を過小評価すべきではない。民主党政権における部分的な成功の構図を分析することも必要である。

本報告ではまず、自民政権末期の時期に、政治主導という課題が浮上した背景を明らかにしておく。そして、民主党が政治主導という問題をどのように設定し、どこに誤りがあったのか、具体的な政策形成の中で政治主導が発揮された事例、されなかった事例を検討し、政治主導が実現するための条件について考えたい。本報告を執筆するに当たって、民主党政権を担った閣僚（副大臣を含む）や官僚にインタビューを行った。そこで得た知見がこの報告の基本的な素材となることをあらかじめ記しておきたい。

## 1 政官関係という問題の浮上

まず、自民政権末期に政官関係が問題化し、政治のリーダーシップに対する希求がかつてないほど高まった背景について、整理しておきたい。一九九〇年代に入って、日本では改革が叫ばれるようになった。冷戦構造の崩壊、バブルの崩壊と右肩上がり経済の終焉という大きな環境変化の中で、政策体系を変革しなければならない時代に入ったにもかかわらず、日本の政治や行政においては惰性が強く、必要な政策転換ができないという現状認識が広く共有されていた。

自民政権下の政官関係について、村松岐夫の「政官スクラム型リーダーシップ」<sup>1</sup>という概念を参考に、その特徴を整理しておきたい。村松は、自民政権下の政官関係について、ラグビーのスクラム、つまり、肩を組み、結束して前方に向けて力をかけるというイメージで捉えている。

自民党の政治家と官僚が密接な関係にあるということは自明であり、政官財、政官業の結合体という捉え方はむしろ常識に属する。自民党による長期安定政権が持続すれば、与党政治家と官僚との関係は当然、密接になる。特に日本の場合、同じ議院内閣制をとるイギリスとは異なり、与党の政策調整機関に行政官が直接参加し、政府与党の政策原案を形成する仕組みを確立した以上、行政府に入る政治指導者以外の一般の議員と官僚が親密な関係を持つようになるのは不可避である。

また、五五年体制が成立してから冷戦が終わるまでの時代は、外におけるアメリカ追随、

内における経済成長とその果実の再分配という不動の政策前提が存在していた。もちろん途中で石油危機や日米経済摩擦などの試練も起こったが、基本的な方向に変化はなかった。したがって、著者の比喻を使えば、スクラムを組むフォワードにとって進むべき「前」は自明であった。

この二つの前提条件の上に自民党と官僚の結束が存在したという指摘は妥当する。それをスクラムと呼ぶのは、喩え方の一つである。

しかし、政官のスクラムがリーダーシップを有していたかどうかは、別の問題である。村松はそこまで厳密な喩え話を考えたのではないというかもしれないが、ラグビーの比喻にこだわるならば、試合の作戦を考え、選手を動かす司令塔となるのはスクラムの中で押し合うフォワードではなく、ハーフバックである。リーダーシップとはゲームプランを考え、試合の現場で判断を加えながらそれを遂行するよう指示し、指示を受ける選手がリーダーの判断や指示が勝利のために適切であると信頼するよう仕向ける力のことである。スクラムの中にリーダーシップは存在するのだろうか。

この疑問はスポーツの喩えを使った揚げ足取りではない。ボールを求めて力を出すことが自明であるような空間には、リーダーシップは不要である。五五年体制が安定し、政官スクラムが常にボールを支配している状態、つまり既存の仕組みを動かして政策を実施している間は、リーダーシップはなくてもすんだということもできる。

一九九〇年代初めの改革ブームに対して、当時の首相宮澤喜一が新聞のインタビューで政府の運用を山手線の運転に喩えていたのを思い出す。もちろん、戦後政治の設計者であり、統治者の嫡流であった宮澤は改革に熱狂する当時の政治家や学者に違和感を覚えていた。電車は時刻表通りに動いているのだから、改革などと大騒ぎする必要はないではないかというのが彼の懐疑的な感想であった。

問題は、統治という作用をどう捉えるかという点にある。電車の運転に政府の運用をなぞらえた宮澤は、そのことによってバブル崩壊以後の政策転換について指導力を発揮する機会を逸し、日本経済の失われた十数年の原因を造った。官僚制は継続性を重んじ、政策的発想においても惰性がつきまとう。所与の制度が安定的に稼働する間は、官僚制が着実に事業をこなすことで統治が行われる。たとえばバブルの崩壊や冷戦の終わりなど、政策体系全体が依拠していた前提が崩れる時、新たなシステムの形成に向けて本来のリーダーシップが必要とされるのである。

九〇年代に入って、議論的的確さはともかくとして、政治行政に関して改革が叫ばれたことには深い理由が存在した。それらの議論の根底に流れていたのは、新しいプログラムを書くために何が必要かという問いであった。

リーダーシップをどう定義するかという点は村松の権力観とも密接に関連する。第8章において、彼は興味深い権力論を展開している。政治家優位、官僚優位をめぐる論争について著者は権力論を再考することで整理しようとしている。政治家優位説を批判する議論は、政治家と官僚の権力をめぐる争いがゼロサムゲームだという前提に立っていると著者は指摘する。そして、権力をめぐる二者の関係は必ずしもゼロサムである必要はなく、両者ともに相手の協力によって獲得するポジティブサムの関係もあると主張する。

この議論はかつて私が試みた政策分類を当てはめることで解決されると思う<sup>2</sup>。どちらの権力観が妥当するかは、政策のタイプによって異なる。もちろん、公共事業や農業予算

の拡大のように、与党の政治家と官僚がスクラムを組むことによってそれぞれが望む資源、予算、組織拡大、支持者の満足を獲得することが一層推進されるという局面は存在した。しかし、それはあくまで既存の政策の運用における資源獲得であり、そこには政治力は発揮されたが、プログラムを書き換えるという意味でのリーダーシップは必要とされなかった。

先に述べたように、九〇年代に入って大きな環境変動によって、政策体系の大きな設計図という意味でのメガレベル、政策の形成の仕組みを組み替えるメタレベルの変更が強く求められるようになった。そして、そのような政策が課題に上れば、権力はゼロサムゲームの様相を呈することとなった。これらの課題は、官僚制が持っている資源を剥奪するというタイプの政策決定だったからである。地方分権や歳出削減をめぐる政策決定過程において、内閣中枢部や官房系の官僚制と、現場を持つ各省官僚制およびその背後に存在する政治家との間には、ゼロサムの対抗図式が当てはまる。政官のスクラムがリーダーシップの育成を阻害したことは、この時期にその弊害を明らかにしたと私は考える。

政治家優位、国会中心の政治システムは、村松が一貫して主張してきた点である<sup>3</sup>。もちろん、憲法における国民主権原理から、政治家や国会が最終的な意思決定者（機関）であることは当然導かれる原則である。しかし、その建前がなかなか実現しないことに、当の政治家はいらだち、政治主導という言葉が人口に膾炙するようになった。特に、短期間ではあっても自民党以外の政治家が政権を担当したことによって、そのような問題意識は政治の世界に広がった。こうした文脈において、政官スクラムをいかなる意味で解体するのか、政治家の側にどのような役割と資質を求めるのかを、民主党は追求するようになったのである。したがって、官僚組織が持続してきた政策の転換や、無視あるいは回避してきた新規政策の立案において、指導力を発揮することができるかどうか、民主党の真価がかかっていた。

## 2 民主党の掲げた政治主導

民主党はマニフェストにおいて次のような構想を掲げ、政治主導を公約した。五原則、五策のうち二原則、四策が政治主導に関するものである。

「原則1 官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ。

原則2 政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ。第1策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。

第2策 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。

「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。

第3策 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。

第4策 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める。

第5策 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す

「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。」

政治主導を実現するための具体的な手段として、政府与党の一元化、各省における政務三役による意思決定、内閣の中枢管理機能の強化及び省庁横断的な政策形成、政策評価が打ち出されている。そして実際に、次の制度改革が行われた。

第一に、政府与党の一元化として、政策調査会が廃止され、与党による政府提出法案に関する事前審査がなくなった。各省所管の法案は、政務三役が調整、決定することとなった。与党の議員は副大臣主催の政策会議で説明を受け、意見を述べることとなった。第二に、官僚支配の象徴とも言われた事務次官会議が廃止され、閣僚委員会が設置された。予算編成や重要政策については、閣僚会議で議論、決定することとされた。第三に、省庁横断的な政策調整や大きな構想を審議する機関として国家戦略室が設置され、予算を中心に既存の政策や制度を見直す機関として行政刷新会議が設置された。(民主党政権の政策形成機構については、図1を参照のこと。)

マニフェストは国民に訴える改革案であるから、見えやすい制度論が中心になることは当然ではある。しかし、内閣あるいは各省の政治任用ポストを政治の拠点とし、ここに政治家の力を結集することで政治主導を実現するという発想が妥当なものであったかどうかを検証する必要がある。

そもそも官僚支配の本質とは何であろうか。言うまでもなく、法律や予算は国会で決定するものである。国会の多数派が結束して行動すれば、どんな政策でも作れるはずである。官僚組織が政治家と正面から対決し、政治家を屈服させるということはありません。むしろ、霞ヶ関の一府二省体制が永田町の自民党本部に平行移動し、与党の政治家を分断し、各省の利益を擁護する族議員という名の親衛隊を作ったことが、政治主導が発揮されなかった最大の原因である。与党がばらばらであったために、政治家が本来持っていた権力を振ることができなかったのである。したがって、政治主導とは官僚と喧嘩をして勝つことではなく、大きな目標に向けて党を統合することである。まさに、民主党にとって敵は内側に存在する。利害対立をはらむテーマについて、与党が結束して行動できるかどうか、政治主導の成否がかかっていたはずである。

民主党は、官僚支配の本質を的確に規定できなかった。そして、制度変革から入る政治主導は空転した。

第一の問題は、政務三役の指導体制であった。政治任用の拡大と大臣、副大臣、政務官の政務三役による各省の統率は、政治主導の柱であった。民主党政権が発足して最初に取り組んだのは、二〇〇九年度予算の見直しであった。政権は、重要な意思決定はすべて三役で行うという方針を打ち出した。また、予算見直しの具体的な作業に三役が踏み込んだ。その結果、政務官や副大臣が電卓を叩いて予算の見直しをするという光景が見られた。これについては、政務三役が役所の係長のような仕事をすると言われた。このエピソードは、政治的意思決定のテーマと、ルーティンの実務の識別がついていないことの表れであった。

また、官僚からの情報提供や助言が、官僚による政治家操作につながることを恐れた民主党は、官僚と政務三役の接触を制限した。また、官僚が対外的に見解を公表することを禁止した。これにより、官僚は萎縮し、政策形成に積極的に関与することを避ける気分が

広がった。政治指導者が官僚の助けなしに政策形成を行うことは不可能である。その点で、民主党は政治指導者と官僚との適切な役割分担や距離感を確立することに失敗したといえることができる。

また、初めての政権運営を経験する政務三役は、マニフェストに自らのよりどころを求めた。特に、厚生労働大臣は官僚にマニフェストの携帯を命じた。しかし、それは指導者の自信の欠如の表れであった。政務三役が重要政策を共有していたわけでも、緊密な協議によって政策形成を主導したわけでもなかった。むしろ、三役間での食い違いもあった。社会保障担当の官僚は、新任大臣の省組織運営において、マニフェスト訓誥学がはびこったと表現した<sup>4</sup>。

第二の問題は、内閣主導の失敗である。事務次官会議の廃止は、内閣で重要政策を決めることへの意欲の現れである。しかし、内閣は決定の主体となれなかった。官僚の説明によれば、事務次官会議はいつまでに何を決めなければならないかを明示するという機能を持っていた。いわば政府活動の進行管理を担っていた<sup>5</sup>。自民党政権時代は、期限と課題を事務方に整理してもらったうえで、内閣や与党が意思決定を行っていた。民主党はこの仕組みを排除したために、期限内に物事を決めることに四苦八苦することとなった。

一つのパターンは、最高指導者があまりに困難な目標を設定し、内閣がまとまらないという失敗である。普天間基地移設問題がその代表例である。この事例では、課題の設定とスケジュールの設定の両面で自ら高いハードルを設ける結果となった。また、マニフェストに載っている課題についても、内閣は具体的な政策を共有していなかった。高速道路無料化、揮発油税暫定税率廃止、子ども手当など民主党の看板政策を具体化する予算編成、税制改正の中で、そのような問題は露呈した。

各省では政務三役の一部がマニフェスト至上主義に陥った一方、内閣全体ではマニフェストの基本政策をめぐって閣僚が意思を共有できていなかった。これは、マニフェストが選挙対策として打ち出されたものの、党の有力議員に浸透していなかったことの現れである。民主党政権は、予算編成を行う中で財源確保という現実の壁にぶつかった。マニフェストでは無駄を省くことによって一六、七兆円の財源を捻出すると謳われていた。行政刷新会議で不要不急の事業を停止して財源を生み出したが、その規模は一兆円程度であった。予算を組みためにはマニフェストの項目を一部先送りすることは不可避であったが、内閣はその点について決定する力を持たなかった。この点は、幹事長の調整に任されて、一応の結論を得た。このように、高度な政策判断については、マニフェストの財源面に関する未熟さが政治的指導力を損なう原因となった<sup>6</sup>。

また、政権交代直後に国家戦略局を設置しなかったことも、内閣の総合調整機能を損なう原因となった。初代の国家戦略室担当大臣であった菅直人は、政権交代直後、戦略担当大臣が省庁横断的な総合政策を構想することに消極的であった。仮に戦略担当大臣がそうした中枢機能を果たせば、内閣に二人の総理大臣が存在することになるというのがその理由であった。国家戦略局も民主党の看板政策であったが、組織上の位置づけや予算編成その他の立法における権限については、十分つめられていなかった<sup>7</sup>。

第三の問題は、政府与党一元化の失敗である。民主党は、自民党政調会が利権の温床であり、官僚による政治家操作の舞台となっていることを批判し、政府与党の一元化を主張した。確かに、法案の事前審査制をテコに、与党の政治家が政策形成に影響力を振るうこ

とには、弊害があった。しかし、政調会と事前審査制の廃止は、政府と与党の接続を破壊し、政策形成に混迷をもたらした。

最大の問題は、政務三役に就任し、閣内に入った政治家と、それ以外の政治家の間に、役割に関する巨大な落差が生じたことであった。政務三役は多忙を極めた一方、その他の政治家は暇をもてあますこととなった。そうした閣外の政治家の不満を受け、部門会議が設置されたが、これには権限が付与されていなかった。したがって、部門会議はいわゆるガス抜き場でしかなかった。また、事前審査制がなくなったため、与党としての意思決定手続きがあいまいとなった。政治家が下から積み上げる形で議論をし、参加に基づいて法案をまとめれば、与党の政治家はこれに対する責任感を持つ。しかし、民主党の場合、そのような責任感は希薄であった。むしろ、閣外の政治家は政策が上から押し付けられることに強い不満を持っていた。

また、党としての意思形成手続きが不明なため、重要政策が少数の政治家によっていつの間にか決められるという事態も頻発した。たとえば、新防衛大綱の策定について、党の安全保障調査会では短時間の議論しかなかった。他方、内閣でそうしたテーマについて閣僚同氏で議論を深めることは、実質的に不可能である。その結果、基盤的防衛力という安全保障政策の基本を転換するという重要な作業が、いわゆる安全保障通といわれる少数の政治家の議論で進んだ<sup>8</sup>。この政策転換は形の上では政治主導で行われたという評価もありうる。しかし、十分な議論を踏まえていないという点で、政治主導の質は高いものではなかった。

現実には、政府と与党の間の意思疎通は必要であり、政策判断に関して政府と与党が調整することは不可欠であった。鳩山政権時代には、幹事長室に陳情を一元化し、幹事長が取りまとめて政府に伝達するという仕組みを取った。しかし、この仕組みは自民党政調会以上に不透明であった。党のガバナンスの仕組みが整備されていないということが、政権運営の混迷をもたらしたということは、指導的政治家も官僚も等しく指摘している点である<sup>9</sup>。

結局、政治主導を担うのは与党の政治家である。内閣の側の制度改革を実質的に活用する人材が不足していたことが、政治主導の挫折の一つの原因である。当選回数を基準とする閣僚の任用を行い、舌禍事件を起こして辞任するという自民党政権と同様の失態を演じたことは、民主党政権の水準を疑わせた。他方、与党の側で政治家のエネルギーを引き出す仕組みを作れなかったことも、政治の指導力を高められない一因であった。

菅政権が発足とともに、政策調査会は復活した。そして、国家戦略担当大臣が政調会長を兼務することとなった。しかし、法案の事前審査制は復活していない。したがって、部門会議が実権のない議論の場であることには変化はない。菅首相は、衆参合わせて四〇〇人を超える民主党議員の総力を結集するという意味で、四〇〇人内閣という言葉を使うが、実態は伴っていない。首相も幹事長も、政務や党務に忙殺されて、党のガバナンスの仕組みを検討する余裕がないまま、民主党が漂流している感がある。

### 3 政策形成における成功と失敗

次に、具体的な政策形成における政治主導の成否について検証したい。ここでは、税制改正の過程を素材として取り上げる。税制を事例として選択するのは、資料を得やすかつ

たという理由の他に、税制というテーマは環境、産業、社会保障など様々な政策が交錯する分野であり、一つの分野でありながら、民主党における政策形成の全体像を見ることができるという理由による。

#### ①租税政策の形成システム

まず、民主党政権かでの租税政策の形成システムを概観しておく。自民政権時代には、政府税制調査会と自民党税制調査会の二つの機関が税制に関与していた。特に実権を持ったのは党税調の方で、租税特別措置をめぐる各種業界からの陳情を受けて、税の減免を利益政治の道具としていた。民主党はそのような仕組みが不透明で、腐敗の温床になると批判してきた。そこで、政権交代の後は、民主党の税調が廃止され、財務大臣の下に政府税調がおかれ、そこに関係閣僚が入って税制改正の原案を作ることとなった<sup>10</sup>。政府与党一元化が租税政策にも適用された形である。その中に、納税環境整備、雇用促進税制、租税特別措置、市民公益税制の四つのプロジェクトチームが置かれた。また、学識者、専門家による専門家委員会が税調に助言、報告を行うこととされた（図2参照）。

納税環境整備とは、納税者の権利擁護、課税紛争に関する公正な処理手続きの確立を目指す作業である。税務行政は、官尊民卑が残る分野と言われてきた。民主党では、野党時代の党税制調査会において、税理士や弁護士を加えた勉強会を重ね、納税者権利憲章の検討が進められていた。これが政権交代によって現実の法律改正の課題として提示された<sup>11</sup>。

雇用促進税制とは、民主党の社会民主主義的側面を実行する課題である。民主党は社会保障の拡充を訴えていたが、「福祉から労働へ」という西欧社民政党の最新の政策思潮に影響を受けていた。これは、雇用を拡大することによって生活の安定や貧困の解消を目指すという路線である。日本でも、企業が雇用を増やすことへのインセンティブを税制面から提供することが課題となった。

租税特別措置の再検討と整理は、既に述べたように、民主党が自民党との差異を打ち出す最大のテーマであった。特定業界の利権となった租税特別措置を洗い出し、公平、公正な税制を作るとは、民主党の租税政策の柱であった。

市民公益税制は、民主党が結党以来推進してきた市民活動の促進のための政策である。NPOなどの一定基準を満たす市民活動について、それらに対する寄付金を所得税の税額から控除する寄付税制の創設が、このプロジェクトの目標であった。このテーマは、鳩山政権で打ち出された「新しい公共」と連結して進められた。

このような仕組みの整備によって、民主党政権は、税制に関して民主党の理念を反映させるとともに、透明性の高い議論を通して世論の理解を得られる税制改革を目指した。4つのプロジェクトチームは、民主党の税制改革の理念を実現するために、まさに政治主導で設けられたと評価することができる。野党時代から民主党の税財政を専門とする議員は、これらのテーマについて議論を重ねてきた。そのことが、政治主導を可能にした最大の理由であった。

#### ②成功事例：寄付税制の創設

税制の分野で、政権交代がもたらした最大の変革は、寄付税制の創設であろう。一九九八年にNPO法が制定されて以来、NPOに対する寄付に税制上の優遇を与えることについては、様々な議論があった。二〇〇〇年に決定された自民党税制改正大綱は、下記のようなNPO税制の導入を決め、翌年一〇月から施行された。



- ・ 国税庁長官が一定の要件を満たすと認定したNPOへの寄付金について、日本赤十字社など特定公益増進法人と同じ扱いをする。
- ・ 法人税：一般の寄付金とは別枠で資本金の0.125%と年間所得の1.25%の合計額まで損金算入できる。
- ・ 個人所得税：年間所得の25%か寄付金総額のいずれか少ない額から1万円を差し引いた額を所得から控除する。
- ・ 相続税：相続した財産をNPOに寄付する場合、相続税の課税価格の計算に算入しない。

しかし、優遇を受けるための認定の要件が厳しく、実際に恩恵を受けられるNPOはわずかであった。制度創設の一年後の時点で、全国の約八七〇〇のNPO法人のうち、認定を得たのは九件であった<sup>12</sup>。また、優遇の規模について、税金から寄付金額を差し引く税額控除を求める声は強かったが、課税対象を寄付金額だけ縮小する所得控除にとどめられた。財務省、国税庁が歳入の確保、優遇制度を悪用した脱税を恐れたことがその理由であった。

鳩山首相は、「新しい公共」を民主党の重要政策に据えて、「新しい公共円卓会議」を設置した。その中で、NPOに対する税制上の優遇を重点課題とした。二〇一〇年の通常国会冒頭における施政方針演説でもこの方針が強調されたことを受け、二月以降政府税調での検討が進められた<sup>13</sup>。三月一六日に開かれた「新しい公共円卓会議」では、税額控除の導入に慎重な姿勢を見せる財務省の古本伸一郎政務官に、鳩山首相は4月に結論を出すよう指示した<sup>14</sup>。そして、四月には、税調で次のような基本的枠組みを固め、首相は翌年一月からの実施を指示した。

- ・ 寄付税制：二〇一一年度税制改正で寄付金の一定割合を控除できる制度の導入を目指す。
  - ・ 公益法人の認定：申請から認定までの期間を平均四カ月に短縮することを目指す。
  - ・ NPOの育成支援：NPOなどが持つ公共的な文化施設への固定資産税減免を検討。
- この方針を受け、年末の税制改正で、寄付金の五割を税額控除する新しい税制が決定された<sup>15</sup>。

このように、寄付税制の創設に関しては、施政方針演説から税調での検討、法案準備と一年の間に極めて円滑に作業が進んだ。それが可能になった理由については、次のようなことが考えられる。

第一に、首相が政権の看板政策と位置づけ、強い決意を持って推進したことである。施政方針演説での強調、首相直属の諮問機関「新しい公共円卓会議」の設置など、政治的なキャンペーンを重ね、世論の支持も引きつけた。

第二に、野党時代からの議論の蓄積と、NPOとの連携があげられる。寄付税制の場合、受益者はNPO、抵抗勢力は財務省主税局と、アクターが限定されている。この構図の中で、官邸（特に松井孝治官房副長官）は、一般的な世論と具体的な運動体という両面のエネルギーを引き出しながら、政策形成の流れをコントロールすることができた<sup>16</sup>。政権指導者が強い意思と明確な目標を設定すれば、財務省もその実現に協力せざるを得ないということができる。

この他にも、納税者権利憲章の策定、国税通則法の改正による更正や調査の手続きの改善についても、具体的な成果が上がっている。このテーマについても、利害関係者が納税者（その代理としての税理士）と財務省・国税当局という限定されたものであり、民主党が野党時代から培った議論や専門家からの支援が、財務省を動かす際の権力資源となった。

こうした成功事例に共通する要因は、政権交代によって政策転換を実現するための重要な教訓である。

### ③失敗事例：環境税と温暖化対策をめぐる混迷

次に、失敗事例として環境税を取り上げたい。温暖化対策の強化も、鳩山政権の重要課題に据えられた。首相は就任直後の国連等の演説において、日本は二〇二〇年までに二酸化炭素排出量を一九九〇年比二五%削減することを公約した。そのための国内政策を整備することは民主党にとって重大なテーマとなった。

しかし、具体的な温暖化対策を立案、決定することは困難でもあった。一方で、民主党は野党時代から環境分野のNGOと密接な協力関係を持っていた。鳩山の国連演説は、当時の外務副大臣であった福山哲郎が実質的に準備した<sup>17</sup>。彼は、市民活動とも連携していた。その点で、温暖化対策の目標設定は政治主導で進められた。

他方、民主党はマニフェストにおいて、揮発油税暫定税率の廃止を目玉公約の一つとして謳っており、二〇〇八年の野党時代には暫定税率を期限切れに迫り込み、議員で組織した「ガソリン値下げ隊」が政権交代によってガソリンを値下げするというキャンペーンを張っていた。したがって、化石燃料への課税をどのように設計するかは政治的な難問であった。加えて、環境関連の税制については、産業界、輸送業界、エネルギー業界、及びそれらの分野の労働組合など、利害を異にする多様な利害関係者が存在した。自民党税調と異なる仕組みの中で、多様な利害をどのように調整し、結論に到達するか、初めて政権に就いた民主党は大きな試練に立たされた。政権交代直後、二〇一〇年度税制改正の作業に関して、既に民主党流の調整システムの限界を指摘する報道もあった。

「税調は10月8日の発足以来、のべ14回の会合を開催。構造的な問題も浮かび上がってきた。最大の懸念は、利害が対立しまとまりがつかない問題を「どう決めるか」だ。17日の税調で、会長の藤井財務相や会長代行の菅直人副総理、原口一博総務相に「一任」する案を諮ったが、増子輝彦経済産業副大臣が「多数決か全会一致にすべきだ」と反対、宙に浮いている。」<sup>18</sup>

そもそも民主党は温暖化対策として次の三つを柱と訴えていた。

- ・国内排出量取引制：CO<sub>2</sub>排出量が多い企業に排出上限を設け、過不足分を売買する。
- ・地球温暖化対策税（環境税）：使用時にCO<sub>2</sub>が出る化石燃料に課税。ガソリンや軽油など関連製品の節約を促し、CO<sub>2</sub>削減につなげる。
- ・固定価格買い取り制度：太陽光などの再生可能エネルギーを、固定価格で買い取るよう電力会社に義務づける。

このうち、固定価格買い取り制度は、二〇一〇年初から経産省の政務三役が中心になってプロジェクトチームを立ち上げ、同年春から海外視察、資産などの準備作業を本格化させた。こうした作業を受けて、経産省が四つの案を示し、地方説明会、関係者ヒアリングなどを積み重ねて法案準備を進め、実現の運びとなった<sup>19</sup>。この政策は、経産省自身も必要性を認識し、政治家の指示を受けて実務を進めた。また、買い取りに伴うコストは電気料金に上乗せされるので、電炉業界などの反対はあるものの、広汎な利害対立を伴わないテーマであった。

これに対して、国内排出量取引制度は、産業界から強い反対を受け、推進側の環境省と反対側の経産省の対立も深刻であった。二〇一〇年秋から暮れにかけて、政府与党は制度

導入を先送りする方向に傾いたが、福山哲郎官房副長官、山花郁夫外務政務官などが導入の可能性を追求すべきと主張し、年末まで調整はもつれた<sup>20</sup>。結局、政府は産業界に配慮して、制度導入を先送りする決定を下した<sup>21</sup>。

環境税について、政権交代直後の二〇〇九年一月には、環境省が一兆円を超える規模の税を創設することを提言していた。しかし、二〇一〇年秋から暮れにかけての税制改正の中では、結局石油石炭税の税率を五割引き上げ、四八〇〇億円から七二〇〇億円（平年度）に増税することで落ち着いた。しかし、温暖化対策としての性格は希薄になり、経産省によると、環境税による削減効果は年間約0・2%程度にとどまる<sup>22</sup>。こうした後退は、本来民主党を支持してきた市民団体から批判を招いた。他方、揮発油税暫定税率が維持されたまま、さらに石油石炭税の増税が決まったことで、燃料関係の税負担が一層増えることに関連業界は強く反発した。

また、環境税の用途については、一般財源、特定財源をめぐる対立が存在した。これについては、結局、真に温暖化対策につながる政策に当てるとして、特定財源とすることが党のプロジェクトチームによって決定された。

温暖化対策の形成過程において、民主党は社会における利害対立に直面し、翻弄された。各業界はそれぞれの利益を守るために与党に対する働きかけを行った。政権交代に伴う新しい現象は、各業界が労組と共同してロビイングを行うようになったことである。たとえば、鉄鋼、造船、機械などの組合から成る基幹労連は、民主政策調査会のヒアリングを受けた際、「わが国には4兆円を超えるエネルギー関連税制がある。その扱いを明確にしないまま温暖化対策税を急ぎ創設すると二重の負担を強いることになりかねない。政府内の一部には、税収分を一般財源に充当する議論があるようだが温暖化対策に名を借りた一般財源枠拡大であり、容認できない」との見解を示した<sup>23</sup>。また、トラック、タクシーなどの運輸関係の業界は、運輸労連と交通労連と共同して、自動車関係諸税の引き下げを求める運動を行った<sup>24</sup>。

党内においても、支持団体のこうした動きに呼応して、自民党とは異なった意味での族議員が発生した。民主党の政策調査会の参加資格については制約がない。環境税など、業界の利益に大きく影響する政策の調整作業においては、しばしば産別組織の支持を受けている議員が参加し、各論反対を唱えることもあった<sup>25</sup>。また、小沢幹事長の時代に、自民党と同じように、業界ごとに陳情の受け皿となる議員連盟が整備されていた。各種の議員連盟も、組合出身議員とは別に、エネルギー関係の租税特別措置の維持など個別的利益の擁護に向けて動いた<sup>26</sup>。

政府においては、省庁横断的な課題の調整は、副大臣級の会議によって行われた。マニフェストで謳っていた閣僚委員会は最終的な決定の場で、実質的な議論の場ではなかった。副大臣会議については、自民党政調会部会とは異なって、公式の権限を持つ責任者の会合であり、政治家と業界の癒着という問題からは自由であった。しかし、会議は非公開であり、見えにくいという批判もあった<sup>27</sup>。また、副大臣は各省の利益を背負って議論に参加していた。環境対策をめぐる環境省と経産省の対立は、民主党政権でも乗り越えることはなかった。

このように、民主党自体に業界ごとの縦割り体質が存在し、温暖化対策の強化という理念は浸透していなかった。社会レベルで利害対立をはらむ問題について、民主党政権には

解決、決着する能力がなかったといわざるを得ない。また、与党内、政府内における政策調整の仕組み、手続きが不明確なことも、議論の混迷を大きくした。

#### 4 民主党政権の経験がもたらした教訓

最後に、以上の事例から、政権交代によって政治主導を実現するために必要な条件について、どのような教訓を引き出せるか考えてみたい。

政治主導による政策形成の成否に影響を与える要因として、政党・政治家の主体的要因と、政治的環境の外的要因がある。主体的要因の中には、指導者の理念、目的意識の明確さ、党における理念、目的意識の浸透度、政府と党における意思決定手続きの整備の度合いがある。環境要因としては、利害関係者の多様性と利害対立の深刻度、利害関係を持つ集団（伝統的な圧力団体や NPO などの公共利益集団を含む）の力関係がある。

寄付税制の創設、納税者権利の擁護という成功事例の場合、主体、環境の両面での条件が整っていた。寄付税制の場合、鳩山首相と松井官房副長官が新しい公共を具体化するシンボルとして寄付税制の実現に強い執念を持っていた。そして、新しい公共円卓会議という審議機関を設置して、政策形成の流れを官邸主導で制御することができた。また、メディアも市民活動による公共性の実現にはおおむね好意的であった。そして、この問題については利害関係者が限定されており、自らの権力下に歳入を確保するという財務省の省益を擁護する外部の関係者は存在しなかった。

納税者権利擁護の問題については、民主党内に野党時代からこの問題に取り組んで政策の原型を準備していた議員の存在が、主体の中心となった。また、この問題も財務省以外に既得権を守ろうとするアクターは存在しなかった。これらの成功事例の場合、政策論議の空間を限定することによって、民主党の政治家の追求する政策が実現したといえる。

これに対して、環境税や温暖化対策については、主体、官僚の両面で条件が整っていなかった。まず、主体が温暖化対策の取り組む強い意志を共有していなかった。鳩山首相は国連演説などで二酸化炭素排出量の大幅削減に強い意欲を示した。しかし、民主党は野党時代には揮発油税の減税を訴えていたのであり、政権発足の当初から化石燃料の消費に対する位置づけはそもそも矛盾をはらんでいた。また、各種の業界利益とつながりを持つ議員も大勢存在し、環境派の議員も一つのグループという程度の存在であった。また、環境税をめぐる多くの団体、官僚組織が複雑な利害関係を持っており、民主党政権はこれを裁く能力を持っていなかった。特に、従来政策形成に大きな影響力を持ってきた経済界とは、民主党はむしろ疎遠であったが、それでも政権交代後は経済界の要求を無視することはできなかった。政治的主体が薄弱で、政策革新に抵抗する社会団体の力が巨大という両面の要因によって、政治主導の失敗は最初から運命付けられていたということもできる。

2の冒頭で述べたように、政治主導の障害は官僚の抵抗ではなかった。官僚支配を乗り越えて政治主導で政策革新を起こすということは、官僚組織が所管している様々な団体の抵抗、そうした団体に依拠した与党議員の抵抗を乗り越えるということである。民主党は形式、手続きの面で政治主導を確保するための制度改革をある程度実現したが、それは本来の政治主導の実現にとっては二義的な問題でしかなかった。大きな抵抗が予想される政策課題について、民主党は主体性を強化するわけでもなく、社会の側で政策革新を支援す

る勢力を増殖する努力を払うわけでもなく、複雑な利害調整に消耗しただけであった。

以上の事例から、政権交代による政策転換についてどのような期待を持ち、どのように働きかけるべきか、社会、市民の側にも教訓が浮かび上がる。二〇〇九年の政権交代は戦後民主主義の中で初めて起こった出来事であり、党の民主党が変革を訴えるのは当然としても、世論、市民の側にも変化に対するユーフォリア（根拠のない陶酔）が存在していた。特に、マニフェストを訴える選挙戦というスタイルが定着するようになって、選挙がカタログを見て商品を購入する消費行動の類推で捉えられるようになった。国民は総選挙で一つの政党を政権につければ、マニフェストに載っている政策が実現するという、事前選択型選挙のモデルが蔓延したわけである<sup>28</sup>。

しかし、民主党政権の一年半が教えた教訓は、国民が総選挙でマニフェストを選択し、新たな政権党に強い委任（mandate）を与えても、マニフェストの政策が自動的に実現するわけではないという現実である。空井護が指摘するように、小選挙区制における政党は選挙の勝利を目指すための便宜的連合体であり、全構成員がマニフェストの理念を深い次元から共有するなどということはむしろ非現実的な夢想である。政策形成において政党の内部からも各論反対が生じることを前提としながら、政策転換の方策を考えることこそ、現実的なアプローチである。

官僚の縦割りや既得権を持つ大組織の抵抗を乗り越えて政策転換を実現するという意味での政治主導を支えるのは、社会レベルの運動の力である。この点で、年越し派遣村という社会運動のリーダーであり、内閣府参与というインサイダーの経験もした湯浅誠は自らの経験をもとに、興味深い指摘を行っている。彼は、なぜ民主党政権が期待通りの成果を上げられないのかという問いではなく、なぜ私たちが政権交代後、思うような成果を上げられていないのかを問うべきだという基本的問題提起を行う。そして、自らが推進した貧困、失業対策の経験をもとに、次のように述べる。

「政府が何かを「為す」とき、それは必ず運動体の主張を薄めたものにならざるを得ない。その薄まり具合は、運動体の主張が世論に浸透した度合いに比例するだろう。移ろいやすい世論を相手に、自分たちの主張を時宜にかなった形で盛り上げることに成功した場合、比較的自分たちの主張に近い政策が、十分に成功しなかった場合に玉虫色の政策が、そしてうまくいかなかった時には無視されるという形で、「結果としての」政策は生まれる。それは、いかなる場合でも、「妥協の産物」だが、その妥協の度合いは運動体の主張の世論への浸透具合に規定されていく。」<sup>29</sup>

また、湯浅は別の論考で、自らの反貧困運動と障がい者対策を比較し、「政策への食い込み方というのは、結果から言えば市民運動の厚みを反映していると思う」と述べている。障害者自立支援法の反対運動に様々な運動体が結集し、運動の蓄積があったことで、民主党政権下での障がい者制度改革推進会議につながっているというわけである<sup>30</sup>。ここで詳述する余裕はないが、障がい者基本法の制定に向けて、同会議は多くの当事者による議論を蓄積している。この点は、民主党政権の「らしさ」を示す事例の一つである。

本来、民主党は結党以来、「市民が主役」というスローガンの下で、市民の多様な参加によって新しい民主政治を作り出すという野望を持っていたはずである。そして、野党時代には環境、障がい者対策、貧困問題などにとりくむNPO、NGOと連携しながら議員立法を進めてきた。しかし、政権交代以後、そうした社会との連携はむしろ希薄になった<sup>31</sup>。

民主党が、マニフェストによる政権交代を過度に強調し、一瀉千里の政策転換を国民に訴えたこと、政権交代の後に政府、与党の体制整備として政治主導を捉えたことによって、政治主導による政策転換の頓挫が始まったというのが、本報告の結論である。

最後に蛇足になるが、こうした失敗をふまえて、これから民主党と政府が政治主導を実現するために何をなすべきか、簡単に触れておきたい。政策調査会は復活したが、政府と与党の間の接続の仕組みはまだ整理されていない。閣外の与党議員が不満のため、そのことが民主党内の政局騒ぎを作り出す一因にもなっている。

一つの解決策は自民党時代の政調と同様に、法案の事前審査制を再開し、政調の部門会議で権限と責任を持った実質的な政策形成を行うという方法である。そうすれば、野党時代から暖めていた新規政策について、政治家主導で推進することもできるであろう。他方、部門会議が個別利益の利権の温床にならないようにする防護策も必要となる。さらに大きな問題として、部門会議が縦割り化して全体的な意思決定が分断された時の総括的な決定の仕組みをどう作るかという問題がある。そのためには、国家戦略局の構想を再度詰め直して法制化することが必要となるであろう。特にその場合、国家戦略局+党政調と、官邸、内閣府との関係をどう制度設計するかが問題となる。

仮に、事前審査制を取らないのであれば、与党議員の活躍の場をいかに確保するか、別に考えなければならない。部門会議の中心的メンバーが、社会の側の運動体と連携しながら議員立法で政策を推進すること、国会の委員会場で実質的な政策論議を展開することなどが考えられる方策である。

東日本大震災と原発事故という巨大なショックに見舞われた民主党政権は、当面の課題を追いかけることに忙殺されて、ガバナンスの仕組みを再構築する余裕はなさそうである。しかし、日本の民主政治を前進させるためには、民主党政権の蹉跌と達成を総括し、次なる制度構築の構想を持つことが必要である。

\*本稿執筆に当たっては、次の方々から有益で貴重な話を聞かせていただいた。この場を借りて感謝したい。(順不同)

香取照幸 (厚生労働省政策統括官)

峰崎直樹 (元財務副大臣)

仙谷由人 (元行政刷新、国家戦略担当大臣、元官房長官)

平岡秀夫 (元内閣府副大臣、総務副大臣)

菅直人 (総理大臣)

浅岡美恵 (気候ネットワーク代表)

---

1 村松『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』(東洋経済新報社、二〇一〇年)

2 山口『大蔵官僚支配の終焉』(岩波書店、一九八七年)、第二章。

3 村松『戦後日本の官僚制』(東洋経済新報社、一九八一年)、第四章。

4 香取照幸、インタビュー。

5 同上。

6 峰崎直樹「民主党政権は、なぜ財源問題に苦しむようになったのか」(『エコノミスト』、二〇一〇年一月一日号)、一〇三—一〇四頁。

- 
- 7 菅直人「今真に新しい政治が生まれている（山口によるインタビュー）」（『世界』臨時増刊、二〇〇九年一二月）、六八頁。
  - 8 平岡秀夫、インタビュー。
  - 9 仙谷由人、平岡秀夫、香取インタビュー。
  - 10 仙谷由人、古川元久、峰崎直樹、藤井裕久『民主党政権で税制はこう変わる』（ぎょうせい、二〇〇九年）一一―一五頁。
  - 11 峰崎直樹、三木義一『納税者権利憲章で税制が変わる』（ぎょうせい、二〇一一年）、三一―三五頁。
  - 12 <http://www.hi-ho.ne.jp/yokoyama-a/npo.htm>
  - 13 『毎日新聞』二〇一〇年二月二〇日朝刊
  - 14 『朝日新聞』二〇一〇年四月九日朝刊
  - 15 『日本経済新聞』二〇一〇年一月二三日朝刊
  - 16 峰崎直樹インタビュー。
  - 17 福山哲郎「目標の明示が日本外交を切り開く（山口によるインタビュー）」（『世界』臨時増刊、二〇〇九年一二月）、八七―八九頁。
  - 18 『日本経済新聞』二〇〇九年一月三〇日朝刊。
  - 19 『電気新聞』二〇一〇年一月二日。
  - 20 『電気新聞』二〇一〇年一月二四日。
  - 21 『日本経済新聞』二〇一〇年一月二八日朝刊。
  - 22 『朝日新聞』二〇一〇年一月一六日朝刊。
  - 23 『鉄鋼新聞』二〇一〇年一月二八日。
  - 24 『輸送経済』二〇一〇年一月七日。
  - 25 峰崎直樹インタビュー。
  - 26 『FujiSankei Business i』、二〇一〇年一月一七日。
  - 27 『電気新聞』二〇一〇年一月二四日。
  - 28 空井護「「理念なき政党政治」の理念型」（『世界』二〇一〇年八月）、一四五―一四八七頁。
  - 29 湯浅誠「社会運動と政権 今問われているのは誰か」（『世界』二〇一〇年六月）三六頁。
  - 30 湯浅誠「内閣府参与の活動から見えてきたもの」（『市民政策』六七号、二〇一〇年一月）、一九頁。
  - 31 浅岡美恵インタビュー。