

研究主幹に聞く

「日本政治における民主主義と
リーダーシップのあり方」プロジェクト

時代の転換点は近い—集権から分権へ

早稲田大学政治経済学術院教授

北川正恭氏



日本政治の課題について幅広く検証した前年度の研究成果を踏まえ、「決められない政治」を克服するための具体的諸条件を探るべく、「民主主義」と「リーダーシップ」の2軸を中心に検討するプロジェクトが進んでいます。現実の政治の動きを意識しながら、北川正恭研究主幹にお話を聞きました（9月3日）。

政治改革より、体制の変換が求められている

—北川研究主幹は県議3期、国会議員4期、三重県知事を2期務められました。政治家OBとして、どうして今日のような政治不信が生まれたとお考えですか。

「時代がそうさせている」という認識が、私にはあります。政治の営みは日々、日常の改革を続けていくことであり、それがうまくいったから、日本は高度経済と長寿社会をみごとにつくりあげることができました。しかし、これまでは皆貧しかったから一律でがんばってこられました。頂上まで来て下り坂になるところで、弥縫策ではうまくいかなかった。日本を根本からつくりなおさないといけなくなったのです。同時に成長社会の政治は単線でよかったが、これからは複線にしなければいけない。成熟社会になったら、「画一」から「多様」への移行が求められるのです。

いま政治に求められているのは、集権から分権へ、国内政治からグローバル政治へと、体制そのものを変えることです。人口減少社会に転ずる中で、価値観が転換してきたのです。

振り返るとわれわれの先祖は、明治維新後22年かかり、やっと憲法をつくった。戦後も1960年に安保改定し、15年かかって戦後体制をつくりあげた。今回も1990年ごろから新しい体制をつくってこなければならなかったのが、外圧がなかったこともあって、行き詰っているのです。

分権への法整備は整ったが、過渡期の混乱は継続

—このところ、地方自治体の首長が地方の要求を掲げて、それを阻む中央政界にものを申す動きが顕著です。

分権のウェーブは過去何回もありました。最初は自由民権運動。福沢諭吉は、「この国を治めるに二様あり。一つは政権（ガバメント）、もう一つは治権（アドミニストレーション）」と言いました。それから大正デモクラシー。昭和2年、普通選挙時のポスターに、「中央集権不自由なものよ、足を瘦せさせ杖もらう。地方分権丈夫なものよ、独り歩きで発展す」とあります。これら地方分権の動きをつぶしたのは、戦争遂行のための殖産興業、富国強兵策です。3回目は戦後のシャウブ勧告のとき。税制を完成させるために分権改革が行われたのですが、それも朝鮮動乱でつぶれました。次に高度成長期、長洲知事、飛鳥田市長らの動きがあり、80年代には細川知事、武村知事らの“鄙の時代”があった。その次に私たちが出てきて、改革派の知事連合をつくりました。1995年に地方分権推進法という法律が通り、その理念を、個別具体の法律に書き換え、2000年に地方分権一括法が施行されたわけで、このとき475本もの法律改正を行いました。

—95年の地方分権一括法に先立っては、選挙制度改革（小選挙区制導入）がありました。

小選挙区制導入の前提条件として分権の法整備が進んだのです。ただ小選挙区制も、本当は小選挙区制単独か、比例制だけで統治形態を変えなければいけなかったが、二つに分けて中小政党にも配慮した結果、機能しなくなっています。同様に分権も、本当は廃藩置県のように一気に国家公務員を大幅削減をしたらよかったのですが、それができていない。混乱を引きずっているのが、今日状況だと思います。

(次頁に続く)

マニフェスト政治における情報公開の重要性

——民主党政権では、マニフェストに対する考え方の違いが、党の分裂の一因に繋がったように思えます。マニフェストの生みの親として、どのように見られておられますか。

代議制の民主主義において、マニフェストは必需品です。今まではお金があったから、富の分配が政治行政の仕事だったけれど、今やお金がなくなり、負担や不利益の分配が仕事になってきた。だからこそ本当は、選挙の前にその点を国民に開示すべきなのです。マニフェストの作成には1年から1年半かけ、徹底的に党内議論をする。十分にフィージビリティ（実現可能性）を議論し尽くし、国民にも情報公開する。民主党であれば連合との議論や、自治労や日教組との話し合いも全部オープンにしたうえで初めて、実行体制ができると思います。

ところが今まで日本のマニフェストは、相手にまねされないよう選挙直前まで隠しておいて、突然出してくるから、党内意見がバラバラになってしまった。ガバナンスの形が変わったのだから、その気づきの道具としてマニフェストは必要なのですが、そこをいい加減に扱ったために、民主党が大批判を浴びている。民主党も、白紙委任でお任せ政治をやってきた自民党も、大反省して国民の信頼を得る政策をオープンに議論することが、ガバナンスを取り戻す大前提でしょう。

——しかし、どうも今のマニフェストは、旧来の「富の分配」の延長上のものでしかない気がするのですが。

今は過渡期です。今までは富の分配だったから、補助金をよこせで成り立った政治と経済の関係でしたけれども、これからの政治のあり方は、タックス・ペイヤーにアカウントビリティ（説明責任）を果たすように変わってきています。

住民の意思を吸い上げるツールも出てきました。フェイスブックやツイッターにより、独裁政治を続けてきたエジプトのムバラクやリビアのカダフィーが、1カ月内外で倒れました。ウォール街でも「1%対99%」のデモが起きました。そういうことを考えたとき、私は迂遠な方法かもしれませんが、全部情報公開して、国民に信を問うというガバナンスへと舵を切るべきだと思います。日本は「一票の革命」により、54年間続いた自民党の単一党支配に対し、無血革命をやり遂げたのですから、その中で革命を継続していかなければなりません。矩を超えると独裁者が出てきます。その怖さもわきまえつつ、慎重なデモクラシーをつくっていく必要があります。

分権国家への大転換はもはや時間の問題

——情報公開が体制転換の鍵を握っているのですね。

情報をだんだんオープンにし始めると、マネジメントの形が変わってきます。そうした背景があって今、橋下大阪市長や河村名古屋市長らが出てきて、大暴れしているわけです。遅かれ早かれ制度変化に実体が伴ってきます。すでに法律は変わっていますし、9割の政党は地方分権に賛成している。ここで一気に大きく変えたほうが本当はいいけれど、そこは話し合いで時間をかけ、「一票の革命」を進めているわけです。

地方分権は、やがてどこかでティッピングポイント（転換点）を超えて、一気に進むでしょう。戦後、軍事大国から経済大国に変わった大改革のように、集権国家から分権国家への変革も起こる。もはや時間の問題です。

——具体的には今回大阪維新の会が出てきました。民主党も自民党も、党内を大改革する機運が生じてきました。

大改革しなければいけないのです。既存の政党はなくなるという怖さで、自ら立ち位置変えないといけない。

私は東日本大震災が、この国の形をだいぶ変えたと思います。実は仙台で被災して、2泊3日の避難生活を送りました。その時痛感したことは、教育の大切さです。あのような大惨事が起きても、避難所では誰一人騒がず、礼儀正しく、秩序だって動いていました。この民度の高さは大きな財産です。もう一つ、最終的には市役所か、警察か、県庁か、自衛隊か、消防か、必ず助けてくれるという、政治行政への信頼感がある。これがあるから暴動も略奪も起こらない。ここは本当に残していかないとはいけません。

そのうえで、多様な国家をつくるために、分権社会にしていく。そのためにガバナンスが決められる体制をつくることをまじめに考えなければいけない。国と地方の役割分担を変えれば、現在30万人ぐらいいる国家公務員は、5万人ぐらいですむでしょう。スリムにして、国の役割分担を外交、安保、通貨、マクロ経済等に特化する。地方の出先機関は、全部地方に移管する。国内政治は地域でやるという哲学の実践に向けた制度改革も必要です。時代の転換期だからこそ、この国がどういう方向を目指すかを確立して、その方向に行くように、システムや法律を全部変えていくという気構えが重要なのです。

インタビューを終えて

政治・経済・社会すべてにおいて閉塞感が強まる中、民主主義が衆愚政治に陥らず、リーダーシップの強化が独裁政治を生まないように、大変革をなしとげなくてはなりません。来年3月21日に予定されているシンポジウムでは、そのきっかけとなる具体策を提示できればと考えています。ご期待ください。(客員研究員 黒田達也)

「持続可能な社会保障制度に向けて —合理化・効率化の視点も踏まえて」プロジェクト キーワードは「実現可能性」



東京医科歯科大学大学院教授

川渕孝一氏

2012年度の研究プロジェクト「持続可能な社会保障制度に向けて」のとりまとめをされている川渕孝一研究主幹に、医療・介護分野を中心に、これまでの政策の問題点や研究プロジェクトの狙いについて聞きました。

—ようやく社会保障・税一体改革の関連法案が成立しましたが、どのように評価されていますか。

景気弾力条項がついていますが、増税が予定どおり実施されると消費税率が2014年4月に5%から8%へ、2015年10月には10%へ引き上げられます。金額にすると約13.5兆円にもなりますが、この財源はどこに使われるのでしょうか。国の資料によれば、社会保障の安定化、つまり現行制度の維持のために4%を割り、充実には1%＝約2.7兆円しか使われません。そのうち、医療・介護分野の充実にまわるのは1.6兆円程度です。そのメニューたるや実にわかりにくい、というのが率直な感想です。具体的には、2025年度を目途に、入院医療の診療密度を高めるとともに、在宅医療・介護を充実させる、としています。病院・施設から地域・自宅へのシフトで、地域包括システムと呼ばれるものです。しかし、これが国民にとってどのようなメリットがあるのかがよくわかりません。これまで「改革」というとコストを減らす話が多かったのですが、今回はコストを増やす話になっています。しかし、これで国民の安心が増すのかと言えばそうでもなく、基本は在宅シフトという話で、コスト増に対する見返りが何なのかがわかりにくいものになっています。

—これまでの国の医療・介護保険政策について、どこに問題があったのでしょうか。

医療・介護保険の政策には3つの段階があります。1つは、財源をどう工面するかということ、2つ目は、財源を確保したあかつきに、診療・介護報酬でどう手当てするか、3つ目は、医療・介護の提供体制をどう構築す

るか、です。従来はこれら3つがうまくかみあってこなかった感があります。また、本来ならば、医療・介護の理想の姿があって、そのためにコストがどれくらい必要か、診療・介護報酬がいくら必要かを考え、その財源をどう確保していくかという順序で考えるべきなのに、順序が逆でした。財源がまず決まって、それを診療・介護報酬にどう分配するかというのがこれまでの姿だったのです。グランドデザインなどあったとしても、夢物語・願望で、現実からは程遠いものでした。というのは具体的な施策を見ると、局あって省なし、課あって省なし、と言われるように縦割りだったからです。幸い、財源は右肩上がりでしたからなんとかこれでもやってこれましたが、日本経済自体がおかしくなってもう通用しません。提供体制については医師会の政治力が強く、基本的に自由放任でやってきました。そこで報酬施策頼みとなるのですが、それもコストに立脚した、あるいは根拠に基づくプライシングではありませんでした。最近になってようやくValue for Money（効果のあるもののみ支出する）とか費用対効果分析といったことが注目されるようになってきましたが、不祥事や政権交代もあって国や中医協に対する信用・信頼が低下してきています。

—社会保障の分野別の給付額でみると今は年金が最大項目ですが、今後は医療・介護分野が年金を上回って最大項目になることが見込まれています。その意味でも医療・介護分野の合理化・効率化を進めていかねばなりませんね。

合理化はこれ以上不可能であるという人もいますが、ムラ・ムダはまだまだ排除する必要があります。特に製造業に学ぶべき点は多いのではないのでしょうか。今回の研究プロジェクトではトヨタ生産方式を病院経営に取り入れることなども検討していますが、この点は諸外国の方が進んでいます。病院の在庫圧縮化の余地はまだまだ

あり、どの医療機関も適正在庫を目指せば金利負担分だけでも経費削減が可能になります。トヨタのカンバン方式は生産工程の見直しですが、病院経営の場合だとプロセスの見直しに相当し、労働生産性を上げる余地は多々あるのではないかと思います。また特許期限が切れた薬を後発医薬品へシフトすることによって、1兆円程度節約可能という試算もあります。あるいは、欧米で普及しているセルフ・メディケーションも重要です。OTC（一般用医薬品）は6000億円規模の市場ですが、景気が悪くなると保険薬へシフトするせいもあってか、最近はいっこうに市場が拡大していません。カゼに関するある調査では、合理的な判断をした（本来病院にいくべき人が病院にかかり、売薬で済ませるべき人が売薬で済ませる）が6割いました。残りの4割の人が合理的な行動をすれば最大で1800億円の節約が可能という結果がでています。また、医師と歯科医が連携して、胃ろうや鼻腔からの食事摂取を経口に切り替えれば最大で1340億円が節約可能になるという試算結果もあります。チーム医療の重要性が言われますが、いかに連携がとれていないかという証左でもあります。やみくもに効率化を進めるのではなく、医療の質の向上と効率化の同時達成が望ましい姿ではないでしょうか。医療・介護界は利害関係者が多いため、厳しい改革案を唱えてみても摩擦だけが生じ、結果何も進まないということになりがちですが、もはやそんなことをしている時間的余裕はありません。

——政府案では在宅（医療・介護）の推進と在院日数の削減が大きな柱になっていますが、机上の作文のような印象を受けます。

かつて社会保障国民会議にヒアリングを受けた時、私は次のような意見を述べました。在宅シフトという方向性は正しいが、問題はそれが実現可能かどうか。また、一般病床の在院日数の削減もよいが、問題は、地域の特性が考慮されていない、と。長野県の在院日数が短いのも福祉施設が充実しているから可能なのであって、そこには相当お金がかかっています。医療と介護は一体で考えなくてはなりません。上から一律に押し付けるのではなく、地域の特性に応じた積み上げが望ましい。当時は、地域主権といってもデータがないと反論されましたが、最近では、DPC（診断群分類包括評価制度）のデータ、電子化されたレセプトデータ、メタボデータとかなり充実してきており、こうしたデータをなぜ有効活用しないのか非常に残念です。繰り返しになりますが、

地域によって事情が違うので、47都道府県毎にミクロデータを積み上げるべきです。国がどんなに超ラフなブランドデザインを示しても地方や自分たち事業者は何をすればよいかわからないという声をよく聞きます。例えば、介護報酬を上げて肝心の介護師が足りない。外国からもってこようとしてもそれもだめ。その結果が、「制度はあってもサービスなし」という現状になっているのです。

——今回の研究プロジェクトの目的や方針についてお話しいただけますか。

これまでの議論を整理すると、ヘルスケアリフォームが進まない最大の理由は利害関係者が多いことに加えて、命に関わるテーマなのでコストの自然増はやむなしと政治家も聖域化しがちであるためです。しかし、最近のヨーロッパの事情を見ると、財政危機によって医療・介護の分野もとばっちりを受けるという指摘がなされています。経済がおかしくなると手厚い医療・介護制度も瓦解してしまうのです。1000兆円もの借金を抱える日本も同様です。利害関係者が多い中で実現可能性の高い改革を実施しながらサステナビリティを担保していく必要があります。「喧嘩を売る」のではなくエビデンスを示しながら淡々と改革案を提示していくという姿勢が重要です。

私自身、医療の質の向上と効率化の同時達成をライフワークとして考えています。そこで今回のプロジェクトの報告書では「医療の見える化」を目的とした病院可視化ネットワークで得た知見をベースに政策提言する予定です。

報告書は読みやすさということを重視し、構成として、シミュレーション（合理化・効率化策の効果の試算）が半分、それを補足する事例が半分というイメージをもっています。また、自由診療の世界であれば増収増益モデルを追求すればよいと思いますが、公的保険の世界では、減収増益モデル、つまり事業者がコストを削減することで国全体は医療費・介護費用が抑制されるという「Win-Win」モデルが提示できればと思っています。

インタビューを終えて

2010年度は社会保障の理念について、2011年度は社会保障制度の分野毎の改革の方向性について研究プロジェクトを行いました。2012年度は医療・介護分野の合理化・効率化策について実現可能性を念頭に置いた提言を行う予定です。ご期待ください。

（主任研究員 穠宗一郎）

「政権交代時代の政府と政党のガバナンス —短命政権と決められない政治を打破するために—」

21世紀政策研究所では、2011年度、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科の曾根泰教授に研究主幹をお願いし、研究プロジェクト「政党政治の課題—政策機能の強化に向けて—」を立ち上げました。短命政権が続く不安定な政治情勢の一方、税・財政・社会保障の一体改革などの重要政策課題が山積する中、政治の政策立案・実現機能を強化するための具体的な改革提言を行なうべく、検討を重ねてまいりました。このたびその成果を、報告書『政権交代時代の政府と政党のガバナンス—短命政権と決められない政治を打破するために—』にまとめましたので、ご紹介したいと思います。

まず、第1部では、ここ20年余の日本の短命政権の様子を、G8各国の政権の変遷と比較し浮き彫りにしました。次に、「決められない政治」の一例として、同期間の内閣提出法案（閣法）の成立率を示しました。

その上で、こうした状況を打破すべく、8つのカテゴリに分類される26の提言を提示しました。これらは、政府、国会（政党）のガバナンスの問題と、国民を含めた各主体の相互関係に関する問題に対する提言となっています。また、これらの課題は、政権交代後に突如出現した問題では



なく、古くは80年代から未解決の問題として残されてきたものも多く、これ以上の先送りを許さない意味から、各提言実行の時間軸まで提示することにしました。

第2部では、提言のベースである本研究プロジェクトの各会合における講演の要旨ならびに質疑の抄録を、カテゴリ別に整理して収録しました。研究会での熱のこもった議論の様子もうかがえると思います。

また今回は、本報告書の提言内容を、出来るだけ多くの方に理解していただきたいという思いから、イラストを入れてわかりやすくまとめたパンフレットも別途作成いたしました。併せてご覧いただければと存じます。

(客員研究員 黒田達也)

21研叢書

21世紀政策研究所叢書

『変貌する中国経済と日系企業の役割』

中国経済は、やや減速傾向を見せ始めているものの、他国に比べてなお格段に高い成長を遂げています。一方、中国の高成長はその経済構造にさまざまな変化をもたらしつつあります。

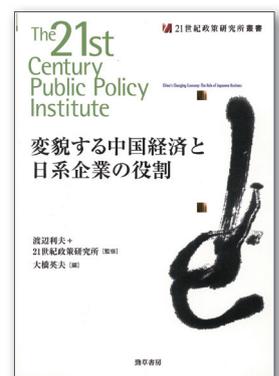
労働市場における需給の逼迫は顕著で、農民工に代表される未熟練労働力の賃金上昇も生じています。賃金上昇は「世界の工場」中国の地位を揺るがし、付加価値の高い産業へのシフトや貿易構造の変化を求めつつあります。さらに、「ボリュームゾーン」と呼ばれる中間消費市場の拡大といった消費市場の変化も注目されています。

本書は、そうした問題意識のもと、中国経済に生じている労働市場・消費市場・企業構造の変化について多角的に分析すると同時に、「転換点」に入ろうとする中国経済に対して日系企業がどのように対処し戦略を構築すべきかについても検討し提示したものです。

本書は、21世紀研中国研究プロジェクトの4年度目の研究成果です。これまでの成果は、『中国の外資政策と日系企業』（2009年）、『国際金融危機後の中国経済』（2010年）、『中国経済の成長持続性』（2011年）と題して勁草書房より刊行されています。

5年目（最終年度）に当たる本年度の中国研究プロジェクトは、「市場か政府か」を中心テーマとして、中国経済体制（いわゆる「中国モデル」）の有効性・持続可能性とその影響について、総合的見地から分析検討を行い将来への展望を提示することを目的に研究を進行中です。

(客員研究員 佐々木孝明)



渡辺利夫+21世紀政策研究所監修、大橋英夫編、勁草書房（2012年7月25日刊行）

所長雑感

領土問題の続発に思う

21世紀政策研究所 所長

森田富治郎

このところ領土をめぐる問題が続発しています。2010年11月のロシアのメドベージェフ大統領（当時）に続く、今年7月の同首相による北方領土訪問、8月の李明博韓国大統領の竹島上陸、そして中国活動家による尖閣諸島への上陸と、日本の国有化決定に続く反日デモの多発。これらには、それぞれ国内の政治情勢も絡むようですが、それにしても、短期間にこういう動きが続くのは単なる偶然でしょうか。

これらの動きは取り敢えず日本に新たな負担を生じさせるといっても、国内向けの示威行動の意味が強いのと思いますが、その行動のタイミングの判断に、日本の国内事情が反映したのではないかという思いをぬぐえません。

その事情とは第一に、足元の政治の低迷です。野田政権では、消費税問題は何とか山を越えたものの、その他の外交、内政とも山積する課題の解決ははかばかしく進まず、与党内外の不協和音に悩まされて、首相のリーダーシップに大きく影が差している状況です。こういう状況であれば、何を仕掛けても有効な反撃は受けないであろうと相手が考えるのは、当然とも言えるのではないのでしょうか。

もっとも、こうした状況は野田政権に始まったことではなく、過去の自民政権も含め、基本的にはあまり変わっていないと思います。過去20年余りで首相が15人、小泉総理を除いて計算すると平均1年余りの短

期政権と、いわゆる「決められない政治」は日本の宿弊とも言える問題なのですから。

第二に、日米関係の揺らぎという問題もあると思います。民主党政権の立ち上がり時に、沖縄問題を中心に日米の間に隙間風が吹いたのは否定できず、今回の当事国の状況判断の中で、アメリカの意向、さらにはその他諸国を含む国際世論への配慮の必要性が後退した面もあったのではないかと思います。

第三に、日本の経済面を中心とする国際的な影響力の低下も無関係ではないと思います。日本のGDPは1991年レベルまで後退、つまり成長しない国に転落しており、世界経済における地位を急速に低下させています。これでは当事国にとって、日本に不快感を与えても反面で失うものは少なく、また、日本が味方を増やすこともままならないだろうと判断しやすくなるでしょう。

今回の諸問題は、いずれも根深い背景を背負っているものであって、短期間の交渉や、いわんや何らかの実力行使で解決できるものではないでしょう。忍耐のいる膠着状態を覚悟しつつ、しかし、日本にとっての状況悪化は何としても防ぐという姿勢が基本になるだろうと思います。

それには、上述した日本の弱点を真剣に克服しなければならぬということ、改めて申し上げたいと思います。

What's new

- 6月6日 ▶ 韓国経済研究院と2050年の経済予測について意見交換しました。
- 7月 ▶ 【提言】「政権交代時代の政府と政党のガバナンス—短命政権と決められない政治を打破するために—」（報告書、パンフレット）を公表しました。
- 7月 ▶ 21世紀政策研究所叢書「変貌する中国経済と日系企業の役割」を勁草書房より発刊しました。
- 8月10日 ▶ 新潮新書より澤昭裕研究主幹著「精神論ぬきの電力入門」が出版されました。
- 9月 ▶ 【報告書】「グローバルJAPAN—2050年 シミュレーションと総合戦略—」の英訳版および概要パンフレットを公表しました。
- 9月20日 ▶ 関西講演会「グローバルJAPAN—2050年 シミュレーションと総合戦略—」を開催しました。


21世紀政策研究所

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

URL <http://www.21ppi.org>

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2 経団連会館19階