

21世紀政策研究所新書—22

シンポジウム

政権交代時代の 政治とリーダーシップ

第85回シンポジウム（2011年12月14日開催）

第1部

報告

中間提言「政権交代時代の政治とリーダーシップ」……………7

21世紀政策研究所研究主幹／

慶應義塾大学大学院教授

曾根泰教

第2部

パネルディスカッション……………35

【パネリスト】 衆議院議員／民主党政策調査会長代行 仙谷由人

衆議院議員／自由民主党安全保障調査会会長 石破 茂

読売新聞編集委員

飯塚恵子

早稲田大学政治経済学術院准教授

日野愛郎

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹
慶應義塾大学大学院教授

曾根泰教

ごあいさつ

21世紀政策研究所では、わが国の経済・社会にとって重要性の高い政策テーマを取り上げ、内外の大学や研究機関、さらには経済界、官界、政界関係者の参加を得て、積極的に研究活動を行っています。そのなかでも政治はもつとも重要なテーマの一つです。

2009年には日本でも政権交代が実現し、民主党政権が樹立されたわけですが、その後も1年前後で首相が交代する短命政権が繰り返され、不安定な政治状況は変わっておりません。この間、重要政策課題の解決ははかばかしく進まず、さらには東日本大震災に見舞われるなかで日本中に閉塞感が蔓延しております。わが国にと

って政治の政策立案および実現機能の強化は、いまや喫緊の課題であり、これに向けた具体的な改革が強く求められているところ です。

このような状況に対しまして、当研究所では2010年11月に慶應義塾大学の曾根泰教教授に研究主幹をお願いして、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。政権交代可能な時代にあつて、卓越したリーダーを輩出し、政策実現能力の高い組織として政党が機能するためには、何が必要とされるのか。本日のシンポジウムでは、ご来場の皆様とともにその答えを考へてまいりたいと存じます。

最初に曾根研究主幹より、これまでの研究会の成果をとりまとめた中間提言を報告させていただきます。その後、仙谷由人 民主党政策調査会長代行と石破茂 自由民主党安全保障調査会会長にパネリストとして加わっていただき、実際の政治に携わっておられる立場から、提言の重要ポイントに関しましてご意見をいただいで、

本テーマを深めてまいりたいと考えています。

本日のシンポジウムが、今後の政治改革への議論の一助となることを祈念いたしております。

二〇一一年十二月十四日

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

第1部 報告

中間提言

「政権交代時代の政治とリーダーシップ」

21世紀政策研究所研究主幹
慶應義塾大学大学院教授

曾根泰教

政権交代を前提とした政策決定や権力中枢の強化

いまの日本は、大変厳しい環境のなかにいます。少子化と高齢化が同時に進行し、経済も20年近く低迷が続いています。財政状況も非常に厳しい。さらに東日本大震災、原発事故もありました。外交問題では普天間が厳しい状況で、グアム移転も簡単にはいきそうにありません。TPPの問題もありますし、ユーロをめぐるヨーロッパの危機、あるいはアメリカ政治も思っている以上に厳しい状況だと思えます。そういうことに対し処理していくことが日本の政治に課せられていますが、いったいそれができるだろうかという根本的な問題を、われわれは共有して研究プロジェクトをスタートしました。

一言で言ってしまうと、政権交代が一つの解決方法ではあったのだろうと思います。また、政権交代自体は、国民がかなり評価したと思うのです。



曾根研究主幹

問題はその成果で、2年間しか経っていないとも言えますし、2年間も経ったとも言える。民主党政権による政権交代でよかった点を三つ挙げると言われると、なかなか挙げるのが難しい状態です。そういう意味で、民主党が直面した政権運営と政策運営を、この際、改めて問い直す必要があるだろうと思います。

もう一つ重要な課題としては、政権交代が過去ほとんどなかったわけです。そうするとあらゆる分野で、官僚機構も政党も長期の、言ってみれば自民党1党優位体制時代のシステムが機能してきました。そこでは首相は、30〜40年単

位で育てればよい。1回当選から6回当選くらいまでの18〜20年間に大臣になります。それから10年くらいで幹事長になり、あるいは主要三閣僚のどれかをやって、首相になる。かなり悠長なシステムでよかったです。

しかし政権交代時代ということは、ある意味、10年単位で首相候補まで鍛え上げなければいけないという時代になったのだと思います。そこはいつたいたいのようになりますべきか。短命政権は、皆さんも非常に憂慮している問題だと思いますし、政策課題がたくさんあります。

つまり政権交代が「できる」ことは証明されたわけですが、今後は政策決定や権力中枢の強化という具体的な改革が必要です。これらを果敢・迅速に解決していくためにどういうことが必要なのか。こういう課題が現在問いかけられています。

2010年11月より当プロジェクトをスタートし、前半は欧米各国の政治制度の比較研究を行い、後半は日本政治の各分野に横たわる課題の抽出に取り組みました。

また、2011年夏には米国および欧州の政治関係者からヒアリング調査を行い、貴重な知見を得ることができました。

もう少し具体的に申しますと、最初は日本の政治は困ったものだと考え、「困ったもの」のいくつかを解決するにはどうすればよいかと、海外研究を含めていろいろなヒアリングあるいは海外調査などをせっせと行ったのです。

ところがこの「困ったものだ」は、実は世界中が「困ったものだ」として抱える問題であることが、明らかにになってきました。例えば 今日パネルディスカッションに登壇する日野さんはベルギーを専門にしています。ベルギーは選挙の後、541日にわたって政権ができなかったのです。このように日本は「困ったものだ」なのですが、アメリカを調べてもヨーロッパを調べても、どこもかなり統治するのが難しい「難治の時代」に入っているということがわかりました。

とはいっても、だから何もしなくてもよいことにはなりません。日本の固有の難

しさ、あるいは日本が直面している問題の抽出をしたうえで解決策、具体的な提案をしたいというのが今日の趣旨です。

私たちは研究を通じて、対処すべき政治の諸問題を、以下に挙げる七つの課題に集約しました。そのうえで、課題解決の方策実現の時間軸を示すため、短期でできるものを「S」、中期でできるものを「M」、長期的な取り組み（憲法改正までを考える）が必要なものを「L」で示しました。

課題1 政治における人材とリーダーシップ

人材とリーダーシップは、通常は資質の問題となりますが、先ほど申しあげたように政権交代が前提となるのだったら、いままでの党のリーダーを育てる仕組みだけでは不十分です。放っておくと準備不足の首相ばかり出てくることになる。それでは首相を代えざるを得ないことになる。過去6年間で5人代わっているわけでは

課題1 政治における人材とリーダーシップ

①資質の強化とそのための制度

- i) 政権交代を前提とした、党リーダーの育成を考える。㊦
- ii) 大量に生まれる新人議員に対し、政治・経済・歴史・文化、や政治の「作法」などを集中的に教育する研修制度を国会内に設ける。㊦
- iii) 党や議員の政策立案能力および調整実行力を高め、閣法における与党の関与と議員立法の役割を明確にする。㊦
- iv) 公認候補者の選出方法を透明化する。さらに、ボランティア休暇を援用した立候補およびその後の職場復帰について、産業界として検討する。㊦
- v) 政治教育を強化する（児童・学生版マニフェスト作成の推奨、政治ボランティアの単位認定など）。㊦

から、急に総裁候補・代表候補になるということで、準備が足りないまま首相として役割を果たさざるを得ない。もう少し長期の人材育成あるいはトップリーダーの育成が必要なのではないか。これが1点目です。

また、大量に小沢チルドレンとか小泉チルドレンという、これは小選挙区制の問題とも絡みますが、「風」で受かる人がかなりいて、それが100人単位にのびります。これにはよい点があると同時に、悪い点がある。その人たちをどこで教育するのか、ここではとりあえず国会内に研修制度があったほうがよいという提言をしてあります。

す。

それから党や議員の政策立案機能、あるいは閣法との関係です。つまり自民党時代のシステムはいちおう卒業したわけです。といって民主党のシステムが新たにきっちりできているわけではありません。特に政調会あるいは部門会議の役割、これは鳩山政権、菅政権、野田政権と、それぞれ政調会長の役割などが変わりました。ですからこの辺をどう整理するのかという問題になります。

公認候補者の選出ということでは、経団連の加盟企業に勤めるサラリーマンなどを考えてみるとわかりますが、職場復帰ができるような形にして選挙に臨めば、候補者の人材プールは少し拡大するのではないかと考えています。

それから政治教育とは政党が行うものもありますが、インフラとして政治ボランティア、あるいは学生・学童がマニフェストを考えるなどということも、あり得る教育だと思います。

課題2 短命政権に終わらせないためには

短命政権については、すでに両党とも議論してきていることです。小泉さんが大勝利をした郵政選挙のときから、実はこの問題は起きていたわけです。

小泉さんは勝利して向こう4年間やるのかと思えば、そうではなく、「自民党の総裁任期があと1年だから、俺は当選してもあと1年しかやらない」と。その後、安倍さん、福田さん、麻生さんと1年続きです。これは鳩山さんまで続くのですが、鳩山さんまでは「日本の首相は元首相の息子もしくは孫になる。だから1年だ」という説がありました。しかし、菅さんになっても1年ということ、これは任期と大いに関係していることだと思います。

民主党も、任期の問題は鳩山さんのころから議論しておけばよかったのですが、なかなかまとまらず、最近、細川（律夫）さんのところでまとまりそうな案が出て

課題 2 短命政権に終わらせないためには

①首相任期と代表任期の齟齬

- i) 首相擁立政党は、在任中の代表選を延期する。㊟
- ii) 代表選挙期間を十分に取り、候補の政策、ビジョン、人格を十分に周知する。㊟
- iii) 大臣・副大臣の就任期間の長期化（1首相1大臣の原則）を図り、任命準備期間も十分に確保する。㊟

②多すぎる選挙（責任の範囲の明確化）

- i) 衆・参議院選挙の日程はできるだけ統合する。㊟
- ii) 参議院選挙、地方選挙の結果について、すべての責任を首相に問うことを避ける。㊟

③選挙目当ての党首交代

- i) 党首の言動のみならず、過去の政党としての活動実績を検証し、マニフェストの中身（特に実現性、整合性）を精査した上で評価する。㊟

④マスコミ報道のありかた

- i) 近年の政治の混乱と報道のありかたについて検証し、政局および政策などの解説におけるメディアの役割について再確認する。㊟

おります。この点は後でご議論いただきたいと思ひます。

それから大臣、副大臣、政務官という政務三役の利用の仕方です。民主党政権になつてはつきりしてきたのですが、大臣・副大臣の任期もわりと短命です。

菅さんがお辞めになるときに「選挙がたくさんあること、選挙目当てで党首・代表を代えるということが短命政権の理由だ」と言いました。確かに衆参の選挙が二つあります。必ず国政選挙が1年に1回ずつくらいあります。そうすると政党は負ける可能性が非常に強いわけですから、議席を減らしたり負けたりすると、首相・代表の責任を問います。それに加えて地方選挙もあります。

こういう選挙がたくさんあるところで、1回ごとに全部責任を取っていったら、何人代表がいても足りないわけです。首相は毎年責任を取らなければなりません。このあたりの整理の仕方は、必ずしも政党内、あるいは政治家だけの話ではなく、マスコミあるいはわれわれ研究者なども、いったい責任はどこまで取ればよいのか

を、ある程度合意しておいたほうがよいのではないでしょうか。

それからマスコミの機能の一つとして、世論調査を行う、あるいは政局報道を行う。これは機能ですが、短命政権を加速するような報道もあるのではないか。もう少し検証したり、議論したらよいのではないかと思えます。1週間に世論調査を3回やった会社もありまして、3回やると必ず下がるわけです。下がったものを報道するとまた下がるわけで、株の空売りみたいなことが起きるのです。そういう点では、世論調査は大事ですが、使い方も考える必要があると思えます。

課題3 政党および政府のガバナンスの確立

コーポレートガバナンスのことは皆さんも十分議論されているテーマだと思えますが、政党ガバナンスは、実はとても難しいと思います。これは、この後、仙谷・石破両政治家にお聞きしたい点の一つです。

つまり社長が決めたら社員は従うのは当たり前ですが、党首が決めたら議員が従うか、あるいは首相が決めたら議員はそのとおりになるかということ、なかなかそうはいかないわけです。それぞれの議員が、自分の選挙区の代表として非常に誇りを持っています。

ですからある意味で、中小企業の社長さんみたいな意識が非常に強いのです。「政党は組織なのだ、組織決定が必要だ」と言います。侃々諤々議論をするのだけども、「議論したら決めてください」「決めた後は従ってください」というルールはなかなか守られない。政党運営においては、このあたりに非常に難しい問題があると思います。

先ほど「政権の基盤」と言いましたが、政権の基盤は、与党内がなかなか一致しない。国会が聞いてくれない、世論の支持が落ちるといったことで弱まるが多々あり、そういうことを含めて、まず政党のガバナンスが重要です。研究会は日本

の政党のガバナンス、あるいは政党機能をどう強化するかというところからスタートしました。

それに関連しまして政権運営のノウハウ蓄積も必要です。民主党政権については、ノウハウがないのだから、あるいは慣れていないのだから、「なんとかありますね、ガマンしましょう」ということで始まりました。1年くらいは皆そうだったと思いますが、2年目になると「慣れるまで」とは言っていられなくなる。そこをどうするか。政権移行のルールなどを含めて、政権を運営するためのルールをどう確立するか、難しいことの一つだろうと思います。

その一環に、審議のスケジュールがあります。日本の国会は「日程闘争」というところがあり、会期末になると必ず日程をめぐって与野党協議、与野党対立が起きます。実はスケジュールが議論の対象になる国は非常に少なく、ほとんどの国はスケジュールが先に決まっています。対立は中身のことになることが多いわけです。

課題3 政党および政府のガバナンスの確立

① 政党ガバナンスの強化

- i) 本来、政党が保持すべき機能・役割（綱領・基本理念、組織運営、政策調査・立案、候補者選定・教育など）を明確に示し、政党交付金の本来の趣旨を活かす改革をする。㊦

② 政権運営ノウハウの蓄積

- i) 政治的空白が起こらないよう、政権移行ルールを策定する。㊦
- ii) 審議スケジュールの計画化、逐条審議、党議拘束をかける時期、首相・閣僚出席義務の緩和など、国会運営を合理化する。㊦

③ 内閣・与党関係と党内意思決定システム

- i) 政府と党の役割と意思決定のプロセスを明確化する。㊤
- ii) 政務三役と議会の各委員会、党部（門）会の権能を明確化する。㊤
- iii) 官邸スタッフ、顧問、参与、諮問委員らの人選につき、政策目的に照らして整理・統合する。㊤

④ 政権交代時代の政・官関係

- i) 政党職員・官僚・民間人の人事交流を促進する。㊦
- ii) 優秀な官僚を活用する方法を考え、政治家、特に野党への接触のルールとルートを規定する。㊦
- iii) 内閣の意思決定と各省の審議会等が整合的・効率的に運用されるようにする。㊤

国会運営の合理化に向けては、審議スケジュールの計画化、逐条審議、党議拘束をかける時期、首相・閣僚出席義務の緩和などがあります。首相出席義務の緩和というのは、自民政権のときにもそう言っていたわけですが、自民党が野党になるとまた、首相・閣僚の出席義務は野党として要求してきています。このあたりは、国会運営を両党とも行ってきたわけですから、そろそろ合意し、出口を見つけてもよいのではないかと思います。

また、自民党時代には与党審査というプロセスがありました。民主党はそれもなくそうと思った。だけれども、党内の大臣、政府に入っていない人たち、イギリスの政治でいうバックベンチャー、日本でいうところの陣笠がやはり出てまいりました。ここをどうするか。そして党と政府ということはどう役割分担するのかが、なかなか厄介な問題です。政務三役、党部門会議の機能を明確化していくことも必要です。

官邸スタッフはかなり整理されましたが、顧問、参与、諮問委員など、まだいろいろとおいでになります。特に鳩山時代、菅時代で選ばれた人たちと、野田政権で選ばれた人たちを、全部を整理・統合できるのか。そういう問題は自民党時代にもありました。

それから政権交代時代の政・官関係をどうするか。最初、官僚主導を退治するという意気込みはよかったのですが、そこは政権を運営してみても少し中身が変わってきただろうと思います。官僚を使うとき、官僚と政治家の原則接触の禁止（イギリス型のルール）を言いますと、日本の政治は機能しないということでも猛反発を受けます。しかしこのルールとルートを決めて、官僚を活用していく方法は、どの政権にとっても重要な問題だと思いますから、審議会の問題も含めて議論する必要があります。

課題4 マニフェストの作成と運用

民主党マニフェストにおける批判は山ほど出ておりますので、それは特に繰り返しません。選挙を経て政権交代が行われるわけですから、有権者にとって政権交代が行われるときの首相候補と政権の姿、政策の姿がわかったほうがよいわけです。そのためにマニフェストは、政権を選ぶためのとても重要な参考資料です。

そうすると、その方向性および具体的なゴールを目指すため、下位の政策が優先順位付きで体系化されていることが望ましいのだろうと思います。しかし、どうもつくり方を見ていくと、個々の政策から積み上げていくから、最後に全体をホチキスで留める段階になると、内容的に矛盾したものが出てくる。優先順位も不明になる。これは自民党時代もそうだし、民主党時代もそうだと思います。

マニフェストをつくるためには、党内のプロセスが非常に重要です。これは一律、どの党も同じとは言えないと思いますが、このプロセスと党内合意、意見の共有が

課題4 マニフェストの作成と運用

①骨太のマニフェスト

- i) 党が目指す政治の大きな方向性を示すことを重視し、その中に、下位の政策を位置づけ、体系化する。㊟

②党内意思決定と実行体制

- i) 政権運営プランをマニフェストに明記し、政府と党の意見集約プロセスと責任所在を明確化する。㊟

③フィージビリティテストの方法

- i) マニフェストの記載原則（財源など）を定め、実現性の評価・判断が可能な内容にする。㊟
ii) 現実の政策実行の際は、機動的、弾力的な運用を行う。㊟

重要な問題になります。

民主党のマニフェストへの批判に財源問題がありました。これはフィージビリティチェックが事前に十分に行われていなかったためだと思えます。イギリスでは、選挙の半年前から財務省と野党が接触して（このときだけ接触が解除される）、マニフェストの内容を話し合います。財源あるいはフィージビリティを事前にチェックする重要性を知っているため、これを繰り返してきたという、一種の慣習があるのです。

日本はここをどうするのか。政治家と官僚の接触の問題とも絡みます。フィージビリティはある

程度、マスコミもシンクタンクも学識者も事前にチェックはしますが、それだけでは不十分なところがあります。しかもフィージビリティチェックは、事前だけでなく事後も必要で、実はマニフェストでいちばん重要な問題だろうと思います。実際の政策運営には機動性、あるいは弾力性が非常に重要なものですから、ここは揺るがせにできないというのが、今回、一つの反省材料だろうと思います。

民主党のなかにはマニフェスト原理主義者がおいでになるようで、「一字一句変えてはいけない」ということをおっしゃる。後でお話したく仙谷先生は弁護士出身ですが、契約書の文言を一字一句正しているのとは、わけが違うと思うのです。マニフェストとは、選挙時の政治的な文書です。行政文書ではありません。いくつかのプロセスを経て行政文書になったり、法案になったり、予算になったりするものだという事です。

課題5 ねじれ国会を動かすには

ねじれ国会はいまに始まったことではないのですが、「ねじれ」という言葉はごく最近、安倍政権のころから使われるようになったと思います。どうしたらこれが解決するのかについては、もっと議長や両院協議会は、積極的に役割を果たすべきだとわれわれは考えています。いまのままではとても動きませんが、国会法を変えらるまでもなく、両院協議会を改革できる。動かし方をもう少し模索したほうがよいでしょう。

それから参議院については、長期的には憲法改正まで行くわけです。一院制がよいのか。あるいは、例えば参議院をドイツの連邦参議院のように変えるのか。そうになると、ドイツの連邦参議院は選挙をしております。州の代表が連邦参議院を構成します。日本のいまの憲法規定では選挙をしない代表を参議院議員とすることはできないわけですから、では、ここをどうするか。比例代表で若干それに近いこと

課題5 「ねじれ国会」を動かすには

①ねじれ国会～デッドロック状況からの脱却

- i) 議長が積極的に役割を果たす。㊟
- ii) 両院協議会を改革し、活用する。㊟
- iii) 参議院の意義や権能を明確化し、参議院改革（選挙制度を含む）を実行する。㊤
- iv) 連立協定や首相候補をできるだけ選挙前に示す。㊟

②参院選マニフェストの再定義

- i) 参院選を中間評価（選挙を経ていない場合は政権審判）と捉え、マニフェストを再定義する。㊟

ができないことはないのですが、その辺の解決策を探る必要があります。

そして連立について。ここがイギリスと違うところ
です。イギリスは最近連立になっていますが、過去は
ずっと連立しておらず、かつ上院（貴族院）は選挙し
ない国ですので、事実上、下院の選挙だけで決まるシ
ステムだったわけです。

しかし日本の場合には連立があります。それと衆参両
議院の選挙があります。そうすると日本の場合、参議
院のマニフェストの定義を必要とします。その点、自
民党は政権公約としては参議院のマニフェストをう
たっておりません。

民主党はマニフェストと名づけてはいますが、そうすると衆参2種類のマニフェストがあるのか。両方が同時に動いているのか。評価を二つともいっぺんにするのか。これは難しくなります。あくまでも衆議院中心で行くならば、参議院は補完的な意味でしょう。中間選挙という意味が強いだらうと思います。

ところが同じ首相でもないわけで、これがまた厄介なところです。同じ首相だったら中間選挙でよいわけです。ところが首相が代わっているのです、改めてそこで審判を下さなければなりません。ここに、悪循環に陥る一つの要素があります。

課題6 政権交代を活かす選挙制度

小選挙区比例代表制で政権交代が起きることは証明されたのだけれども、揺れ幅が大きすぎるのではないかという批判もあります。ただ、過去2回はそうですが、その前はそんなことはありませんでした。というのは、やはり日本にもイギリスや

課題6 政権交代を活かす選挙制度

①選挙区比例代表並立制、併用制、連用制などの現実的対応案と単純小選挙区、中選挙区復活論などの大改革案

- i) 過去2回の総選挙を検証し、定数是正、定数削減、安定した連立を同時に満たす制度の条件を“慎重に”検討する。㉓
- ii) 並立制、連用制、併用制における「比例の活用」について検討する。㉓

課題7 政治とカネ

①寄付で民主主義の基盤を強化

- i) 議員の政治団体、政党支部の一本化やウェブ公開など収支報告の透明化を徹底させる。㉓
- ii) 政党活動の基盤を支える寄付のありかたをルール化し、その上で個人寄付や企業・団体献金など多様な資金を集められるように努め、政党助成金に過度に依存しない政党運営を目指す。㉓

②選挙とカネ

- i) 政治活動と選挙活動の時期による区別を解消し、政治資金を内容や目的別に管理、公表する。㉓
- ii) 公職選挙法を改正し、ネット選挙を解禁、戸別訪問の定義の明確化と容認、公営（TV含む）公開討論会などを導入する。㉓

アメリカの選挙区と同じように、安定選挙区があったわけです。

小選挙区制は新人がなかなか当選しにくい制度だと言われてきたのですが、実は日本の過去2回を見ると、「風」で動く要素が非常に強い。安定選挙区は本当に数えるほどしかありません。このような過去2回の検証はそれなりに必要だろうと思います。

しかし政治家が小物になったとか、「何とかチルドレン」ばかり出てくるからこの選挙制度はやめたほうがよいと、そこまで一気に行くのも問題です。むしろこの制度は政権交代を可能にして首相と内閣のリーダーシップを強化する制度ですから、それをどう使いこなすかということだろうと思います。

また、日ごろあまり言われないことですが、現行制度は小選挙区と比例代表が結びついた並立制なのです。これをドイツ型の併用性にすると、小選挙区がベースではなく比例代表になってしまいますから、そこは気をつけなければいけません。現

状では、比例の活用の仕方がやはり上手ではないと思うのです。逆に言うと、党が名簿をつくれないうのです。

ですから、選挙を経ずに優秀な人、有能な人を当選させたいという意図がなかなか活きない。金銀銅に例えて「小選挙区の人は金、比例復活は銀、単独比例は銅」などと格差をつける表現まであり、実際にはなかなか機能していないわけです。そこは比例のあり方をもう少しじっくり考えたほうがよいのではないか。

課題7 政治とカネ

最後は政治とカネの問題です。われわれが共通して申しあげていることは、寄付は否定しません。ただし政治団体、政党支部の一本化、あるいはウェブ公開などの透明化は必要でしょう。そして寄付に関しては、民主党政権が「新しい公共」と言っているながら、片方で「企業団体献金禁止」と言う。これもちよっとおかしいので

はないか。

新しい公共を推進するためには、政治あるいは政党活動を含めて寄付を活かさなければいけないわけです。そこをもう少し考えたほうがよい。寄付の文化を根絶やしにしないで、国民の批判に堪えられる制度は何かということだろうと思います。

公職選挙法などを改正するのはかなり大ごとです。これも大変ですし、ネット選挙あるいは戸別訪問などを変えることになる、かなり長期的、中期的な課題が残ります。

そういうことで、新政権時代に入ってまだ2年、やるべきことはたくさんあります。政権交代時代にふさわしい新しいシステムを政界、官界、産業界、マスコミ、国民も含めてなんとか構築できないのか。つまり「困ったものだ、日本の政治」と言われ続けたいようにしたい。そのためには具体的にどうしたらよいかを、制度改革、政治家の資質やリーダーシップを含めて、議論したいと思います。この問題

はパネルディスカッションで少し深掘りしていきましょう。

パネルディスカッション

【パネリスト】

衆議院議員／民主党政調会長代行

仙谷由人

衆議院議員／自由民主党安全保障調査会会長

石破 茂

読売新聞編集委員

飯塚恵子

早稲田大学政治経済学術院准教授

日野愛郎

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／

慶應義塾大学大学院教授

曾根泰教

曾根 本日のパネリストの方は、改めてご紹介することも無いと思います。これから仙谷・石破両議員にお話をいただいて、それについて飯塚・日野両委員から質問なりコメントをいただき議論を進めていきたいと思えます。

仙谷さんには、特に民主党政権になって、ここが動かない原因だとか、困ったことだとか、どうしたらよいかという本音も含めてお話しただけならありがたいと思えます。

政党のガバナンスを根底から考え直すとき

仙谷 曾根先生からの問題提起の一つに「決められない政治、決められない議会」というテーマがあつたと思えます。かねがね、日本だけが政治は三流で「決められない政治」だということを言われていたわけです。あるいは決めても、「それは官僚主導であり、政治的な判断が国民的な総意と同じものなのかどうかはなはだ疑問



仙谷議員

である」という批判もありました。特に資源配分をめぐるっては、そういう批判が長年の自民党政治に対して行われてきて、それが政権交代の根っこにあったように思います。

ところが先ほどのご指摘にあったように、アメリカやヨーロッパの、民主主義を価値とするような制度を持っている国でそれぞれで、「決められない政治」が起こってきました。ギリシャとイタリヤは、選挙で選ばれた人ではないエリート（テクノクラート）による、いわば賢人政治に帰っていかうとしている。これがうまく運ぶかどうかはわかりませんが、そういうイ

メージが一方に出てきています。

他方に、議会で決めるというまどろっこしいやり方ではダメだということ、直接民主主義というか、制度として1人の強力なリーダーシップを選んでいくというのが、先般の大阪の知事・市長選挙であり、あるいは韓国のソウル市長選挙でした。その特徴は、いわゆる既存のマスコミを超えて、フェイスブックやソーシャルネットワークという新しいメディアの活用が大いに効用を発揮して、いわばアトム（原子）化した一人ひとりの個人と選挙候補者が結びつくことにあります。

よく言えば直接民主主義の徹底になるかもわかりませんが、われわれ政党、あるいは議会で物事を決めていくことが、個別的、情緒的な欲望、欲求を、議会という場で政策化する——そうすることによって民意の持つ、直接民主主義の持つ振幅の大きさ、あるいはその危うさをコントロールできるのだという考え方が、否定されかねないようなところに来ている状況があります。

「直接選ぶ」話は、議会否定の雰囲気があると同時に、政党という存在はいつたい何なのかという政党否定のニュアンスも持ちます。つまり「既存政党」あるいは「既成政党」という言い方をマスコミはされるわけですが、この機能をまったく肯定しないというか、問題にしないところの危うさでもあります。民主主義が必要とする「時間」という要素を、どうもまどろっこしいと感じている。何をやっているのかわからない。現にそういうところもないわけではありませんが、民主主義のコストとでも言いましょうか、そういうものについての理解の問題があるように思います。

選挙とは、ある政策、あるいはある政策体系を実現するために政党が権力を取るということだと思いますが、ともすれば、ある政策体系を実現するために権力を取るといふより、権力を取ることが自己目的化されがちになります。国会での議論に、政略的、あるいは政局的な行動が大変強くなっていく。これに対して何をやってい

るのだ、もういい加減にしてくれという国民の思いが、「強力なリーダーシップを直接選びたい」という欲望に結びついたり、既存政党不信や批判になっているのだらうと思います。

政党の機能を、曾根先生が定義されていましたが、これはまことにこれから意識的に考えていかねばならない問題です。政党がそれを内外にはつきりとした問題意識として持って、政策体系、理念、政策をどういう装置の下でつくり上げていくか——それと同時に、政党が人材をどう養成していくのかの機能を、本当は持っているかなければならなかったのではないかと思います。

先ほどチルドレンのお話が出ました。私も、自分ではまことに雑駁なレベルの間だと思っていますので、果たしてリーダーシップを取る周辺で活動してよいかどうか、自問自答すると、あまりよい答えは出てこないわけです。それでも基礎的な素養と、政治的な訓練がどこかで行われないと、政治的な判断をして物事を決め

することはできないし、烏合の衆のような人たちが議会で非常に多く存在するのは、困ったことになるのだらうと思います。

また、先ほど出てきた賢人政治のお話ですが、ヨーロッパ・アメリカの政治を見てみますと、政治的なリーダーシップを取る方々はそれぞれある種の養成学校を出て、与党・野党に分かれてさらに養成されていることが目に見えます。韓国でも昔の両班ヤンバンなのか、官僚養成のシステムなのかわかりませんが、どうもほとんどエリート政治のにおいが、よい意味でも悪い意味でも漂うところではあります。

そういう政治家を意識的に、大学や大学院、あるいはその他のところでもよいですが、養成することが、政党でも、社会でも、国家のシステムとしてもほとんど意識的に行われてこなかったことが日本の特色です。それは国民総体の知的レベルが高いからそうだったのか。あるいは戦後、90年までだと思えますが、そんなに意識的に政党人材をつくらうとしなくても、自然発生的に中選挙区制度の下で、あるい

は55年体制の下の一つの立場のなかで競争することで、切磋琢磨して出てこられたということなのかもわかりません。

現に竹下内閣までは、自民党の戦後政治をリードした方々は、全部と言ってよいほど政治家の創業者です。その後、劣化したとまでは言いませんが、次第に雇われマダムか政治家二世、世襲の方々になっていきました。そうした人を選挙の候補者にすれば、若いときから議席を取れますから、当選何回でキャリアを積んでいく……というやり方は、政治家の養成、育成という意味ではある種の合理性を持っているかもわかりません。しかし実際は意識的にそうしているというより、お手軽な人材リクルートみたいな話です。

そういうことを真剣に考えざるを得ないところまで、日本も来ています。制度問題が一つですが、もう一つは人の問題です。これは会社経営も同じでしょうが、どのような人を養成していくのか。そのためにはシステムとしてそういうものをつく

る、あるいは継承というか伝承としてつくる。この両方が合わさらないと、なかなか人材はつくれないと改めて思います。従って政党を経営するに当たっても、政党のガバナンスを政治家が意識的に考えないと、人材養成も、国会の運営も含めて、まったくぎくしゃくして何をやっているのかわからない、現在のような姿になるのだらうと思います。

もう一つ重要な点は、いまのねじれ国会の問題では、もう少しいろいろなレベルで、いったい二院制とは何なのか、参議院の役割は何なのかということをも、もう少し掘り下げてやっていただかないといけません。

私が問責で、内閣改造という格好で辞めざるを得なかったから言うわけではありませんが、自ら解散されることのない参議院が、一人ひとりその首を取っていった内閣のボディにズシンズシンと重いパンチを打ち込んでいくことができる制度が、これがまた、はなはだ奇妙な話だと思います。あるいは問責決議をして審議に出て

行かないと公言をすることが、これは政治的にはもちろん許されるわけですが、そのことが常態化しますと、決められないというよりも、全く止まってしまいう政治になるわけです。

先ほど、両院協議会の改革というお話もありました。きれいごとを言えば両院協議会を変えることは喫緊の課題だと私も思っていますが、やはり参議院の役割、この機能設定を、改めて再定義する必要があるでしょう。

地方分権、政党法、政界再編の必要性

石破 いままで何度も日本は試練に直面してきました。ドルシヨックもあれば、オイルシヨックもあれば、いろいろなことがありましたが、この国は大丈夫なのかという思いを大勢の人が持ち始めたのが、2011年だったろうと思います。



石破議員

国家財政はどうなるのか。社会保障はどうなるのか。農業農村はどうなるのか。エネルギーはどうなるのか。すべてのものが10年先にあるのだろうか。そのようなサステナビリティについての恐れを持ち始めた年だろうと思います。自民党も民主党もそれに答えを出していないので、足して2で割るとか、両論併記とか、そんなことばかり言わず「いい加減にしろ」というのが、今年の大勢の人々の気持ちなのだと思っています。

「この人民にしてこの政治あるなり」とは福澤諭吉先生がおっしゃった言葉で、「この程度の国

民にこの程度の政治家」と言う人もいます。ただそう割り切ったものだろうか。私は少なくとも政治家がそういうことを口の端に乗せることは、政治家失格で、とつと辞めたほうがよいと思っています。皆忙しいので、朝から晩まで政治のことを考えているわけではありません。それに向かって何を語りかけるのが問われています。

私は政治家になる前に渡辺美智雄さんから「お前たちは何のために政治家になりたいのか。カネが欲しいのか。先生と呼ばれたいのか。勲章がもらいたいのか。女にもてたいのか。そんなやつはとつと辞めろ。いらん」と言われました。「政治家の仕事とは勇氣と眞心を持って眞実を語る。それ以外にあり得ない」と言われたのが、いまから28年も前のことです。

当たり前のことではないかと思つたのですが、妙に印象に残つたので、その講演のテープをいただいできて、議員になるまでの1年8カ月間、車のカセットですつ

とそれを聞き続けました。真実とは実に難しく、例えば財政再建に向けても、どんどんお札を刷ればよいという人から、一刻も早く消費税を上げろという人まで、あるいはTPP賛成も反対も、一流の学者がことごとく正反対のことを言っています。

真実とは、自分で見つけるしかありません。政治家は誰かに教わるものではありませんので、自分で「これだ」ということを見つかるまで、物を読まないといけません。自分で納得しないと人には語れません。見つけた真実はたぶんあまりウケはよくないです。消費税を上げること、ウケはよくないです。「TPP賛成」と言うと、国賊と言われます。「集団的自衛権賛成」と言うと、「お前は右翼か」という話になるわけです。ウケはよくないのですが、それを語る勇気を持たないでどうするのか。

真実を、勇気を持って語っても、「あいつはいったい何をいつているのだ」「いい

格好をするんじゃない。独りよがりもいい加減にしろ」と言われたらどうにもならないので、「あいつの言うことなら、あの政党の言うことなら、嫌だけれども聞こうかな」と思ってもらえる、それを渡辺先生流に言えば「真心」ということだと思います。

私は中選挙区が嫌で、小選挙区にしようという運動に若いころ没頭した口です。「自民党員同士がいちばん仲が悪い」と言われていました。自民党の支持者はだいたい社会党に入れませんし、社会党の支持者は自民党に入れません。そうすると同じ自民党のなかで争うわけで、政策が違うわけがないとなれば、どれだけ本会議をさぼって地元へ帰ったかになります。

「あの人は本会議をさぼっても俺の祝賀会に来てくれた。いい人だ。1票入れよう」となるのは本当の話で、いかにして天下国家を語らず地域の利益を語るか。つまり国会議員が国会議員らしくなくすることによって、国会議員たり得る。これは

いったい何なのだと思います。それでも経済がどんどん成長し、冷戦構造が固定化していれば、それでもよかったのかもしれないけれども、すでに日本繁栄の前提が全部崩れつつあったので、これは変えなければダメだと思います。

ところがその小選挙区制が、なぜ機能しないか。それは前提条件三つを欠いているからです。一つ目には地方分権ができていません。地方のことは地方がやる。地方の議員や首長の上前をはねて票をちょうだいとか、この陳情をやるのならば幹事長室を通せとか、そんなアホなことを言っているのは、財政だ、外交だ、安全保障だということを考えるはずがないです。

二つ目は政党法ができていません。政党助成金をいただいているのですから、権利を享受する者は当然国民に対して義務を負うべきです。経理のディスクロージャー、党首の決め方、意思決定のあり方、何よりも綱領。ぼんやりしたことを書いても仕方がないのです。政党とはなすべきものがあって、それに相集う者の集団であ

るはず。それが単に目的が政権交代で、理念が抽象的であるようなものは、政党助成の名に値しません。何をすべきか。それを綱領と言っても理念と言ってもよいです。そして党首をどのように選ぶか。その政党の統治はどのようになされるか。そして経理はどのようになされるか。そういうことを定めた政党法がありません。これで政党政治がうまくいくはずはありません。

三つ目には、ちゃんとした政界再編が行われていないからです。同じ考え方の者が民主党にも自民党にもいます。違う考え方の者がお互いにいます。両党のなかで議論している間に時間はどんどん経っていき、出た結論は足して2で割るか両論併記に決まっています。こんなものでろくな選択肢が示せるはずがありません。私は小選挙区比例代表並立制が悪いのではなくて、それをワークさせる前提条件をことごとく欠いているのだと考えます。これでまた中選挙区制にしようといつて、してみたら、また同じことが起こります。もう少し物事はまじめに考えてもらいたいと

私は思っています。

最後に、大臣がダメだとか何とか言いますが、それは、例えば組閣のときに農林水産大臣になりたい人は手を挙げて、10分語ってくださいと。いまの農林水産業の問題点は何か。それに対してどのように法律を改正するか。どのような事業を行うか。いくらのカネがかかるか。財源は何か。そんなものが10分で語れなくてどうするのかと私は思っています。それで「この人なら」という人を選べばよいのです。ポストとは、国家国民のためにあるのであって、政治家個人のためにあるのではありません。「いつかはなりたや大臣に」などと言う人は、とつとと辞めたほうがいいです。なぜこの人を選んだのか。何を行うか。大臣になったその日から「これを実行するために、私はこの大臣になったのだ」ということを明らかにして、それに従えない官僚は議論の末に、それでも納得しなければ辞めてもらえればよいのです。私はそんなものだと思います。

この国には、国民主権も国家主権も多分ないのだと思います。国民主権とは、好きな人に1票入れることではありません。あれもしてちょうだい、これもしてちょうだい、税金は安くしてちょうだい、道路はつくってちょうだい、年金をいっぱいちょうだい、お医者さんは安いほうがいいです……。このように「あれもして、これもして」と言うのは、臣民、家来の立場であって、決して主権者ではありません。主権者というからには「自らが為政者なりせばどうするか」を考えて、1票を入れます。「この国に国民主権は存在しない」と田中美知太郎先生が書かれたのは、40年くらい前のことです。

さらに、この国に国家主権はあるのか。たぶん国家主権とは小学校でも中学校でも高等学校でも大学でも、きちんと教えているところはないのだらうと思います。それは国家が危急存亡のときに、国民の権利を制限し義務を課す。そうでなければ国民の権利・自由を守る国家そのものが崩壊する。当たり前のことが、どの国の憲

法にも書いてあります。ところがこの国の憲法には、それがありません。加えて、国の独立を守る軍隊という規定が憲法にありません。要するに国家をどう考えるかがポンと憲法から落ちていく。当たり前のこと、日本国憲法ができたとき、合衆国が占領していて、国家主権が日本にはありませんでしたから。

私は、何もかも教育のせいにするつもりはありません。マスコミが悪いと言って、いるうちは、決して政治の再生などないと思っと思っています。マスコミとはそういうものだと思っつかからないといけません。ですけども、国家とは何だろうかと全く考えなかつたことに、大きな問題があるのではないかと私は思っっています。もう一度それを考えようということ、政治が語らないでどうするのか。日本国の主権者としての責任や誇りや自信を信じて、われわれが語りかけることをやらないで時が過ぎるのは、絶対にあつてはなりません。われわれに残された時間は長くないし、まじめに考えれば政策選択肢の幅はそんなに広くないと思っいます。

消費税増税関連法案は行き詰るのか

曾根　それでは飯塚さんから、質問をいただきます。

飯塚　このタスクフォースに昨年11月から、個人の立場で参加してきました。最初に私が思ったのは、いまの政治に対して、やはり経済界が怒っているのだということです。タスクフォースの議題は非常に率直で、このテーマを設定されたこと自体が、経団連としては勇気のあることではなかったかと思えます。

私は仙谷さんと石破さんに、一つだけ質問させていただきます。経済界にとって目下の懸案は、消費税ではないかと思えます。私もずっと政治報道に携わってきましたが、消費税の話は2011年から2012年にかけて本当に重要な局面にありまして、野田さんはいま、最重要課題といつて消費税率を10%に増税する社会保障と税の一体改革に向けて動いております。素案から年明けに大綱ができ、消費税増税の関連法案が来年の通常国会に提出されるという局面にあって、いったいどのよ



飯塚委員

うになるのかと日々考えるわけです。

どう考えてもいまのままていくと、最初から自民党はあまり協力しないという感じが多分にあるように見受けられます。実は私は先週、大島理森副総裁にインタビューをしたのですが、民主党政権に協力する気は全くないと明言されました。でも、野田さんと自民党が目指している税率10%は一緒なのです。しかし、自民党は、これから協議するに当たっては、まずは解散・総選挙が先だと。

このままいくと、まさにねじれ国会の現状では、消費税増税の関連法案は行き詰まるのでは

ないか。やはり野田首相は、好むと好まざるに関わらず、解散に追い込まれていくのではないかという見方もすでにあります。

仙谷さんには今後の消費税増税の関連法案について、解散含みでどのように政局が動いていくのか、そして、2010年の再現のように防衛大臣、消費者相、どちらもまた改造して代わるのではないか。このような状況についてどう考えていらっしゃるかを伺いたい。

石破さんには、自民党としてどのような解散戦略を持たれているのか。読売新聞としては、消費税はやはり上げないといけないというのが社論で、私たちも毎日社説などを読んで、そうだなという感じになっています。いろいろなことを考えると、このままいったら消費税がまた10%にいかず、2012年の国会で増税が実現しない場合は、国家財政が破綻に向けて動いていくのではないかと、そういう恐れを私自身は持っています。

2015年までに消費税増税に踏み切る

曾根 ストレートな質問がきました。仙谷さんからお願います。

仙谷 私は社会党時代から、「付加価値税を主張しない社会民主主義はあり得ない」と言い募って、その時点でボコボコに殴られ続けてきました。現時点では経済のサービス化に伴って、消費税を基幹税、主たる税として位置付けなければ、日本といえども、社会保障を含めた公共サービスの提供、あるいは国家の存立をちゃんと堅持するための施策を展開できないと考えています。一刻も早く消費税の増税が必要だと思っています。

いま、新規の赤字公債が44・4兆円以下ということで財政運営戦略を展開していますが、借換債を含めて約180兆円、特に復興債も入ってきますから、たぶん2012年度は単年度で国債発行が190兆円くらいになるかと思っています。ここ

まではよいか悪いかは別にして金利が1%前後でしたが、これが1%上がっただけで、国債発行に関してだけでも約2兆円弱が新たな利払い費として必要だということになります。

私たちは予算を2年間組んで、2011年が3年目です。予算編成においては1000億とか、1兆円、2兆円というのは、全体の金額からすればたいしたことではないのではないかと思われるかもしれませんが、しかし、義務的経費とか社会保障給付費とか、どうしても削れない部分がありますので、この1兆、2兆の金額は、実は予算編成上、最後のところで悶えに悶え抜いて、宙を灰皿が飛びかねない雰囲気になるところです。1%分、2兆円をどこかで減額するのは非常に苦しい。それもいまの44兆円の国債発行、40兆円の税収という、このいびつというよりも破綻している財政構造をまだ維持するという前提でさえそうなのですから、早く財政的に正常な姿に近付けていくためにも、消費税5%アップは必要不可欠だと私は考えて

います。

さてどうするのか。いま、飯塚さんがおっしゃった解散との関係が出てくるのではないか。これは野党の皆さんのご協力がないと参議院を通らないことは明らかです。当然のことながら自民党、公明党さんにご協力をいただかなければなりません。方向としては、自民党の2007年税制改正附則104条で書かれているので、われわれはほとんど心配していなかったわけです。

しかし自民党のなかにも、財政フレームを正常化することに向けて消費税を上げようという方々も多々いらっしゃるわけですが、それでは選挙は勝てないという消費税トラウマの方も多数いらっしゃるようです。わが党にもおります。そういう方々にとっては、「一直線に消費税増税なんて、バカなことを言うな」というのが多数議論です。

つまり選挙のための議論でもあり、かつ部分的な理屈としては、マニフェストで

そんなことは言っていなかったではないかとか、いろいろな理屈は出てくるわけです。

しかし、先ほど石破さんがおっしゃった国家の問題と言いましようか、ある意味では国家理性というか、あるいは全体最適を考えるとすれば、それしかないわけですから、これをどのように実現していくのが政治家、あるいは政治の仕事であることは間違いありません。ただ、いまおっしゃった解散問題で揺さぶられることを当然として、それを一つの与件としながら、ではどうするのかというのは、これから官邸、あるいはわれわれが考えることだと思えます。

いずれにしても、私はいろいろな方々にも言っていますが、2010年代半ば、2015年までに上げなければならぬ。まだ4年の隙間があるとか、3年の隙間があるという言い方もありますが、いずれにしてもいまの危機的な状況のなかでは担保権の設定だけでもしないと、マーケット的にもたないだろうと私は考えていま

す。

解散の話をもてあそばず、財政再建に邁進を

曾根 実は石破さんは2009年の自民党のマニフェスト作成時に「10%」と考えた方です。ですから、この経緯は全部ご存じだと思えます。「困ったものだ、自民党」という部分もありますので、そこも含めてお答えください。

石破 私は消費税導入のときから、これは必要であり、拡充しなければいけないと考えてきました。消費税は確か20世紀の半ばくらいにフランスで発明された税金で、これの徴税力たるやものすごいもので、手っ取り早くカネを集めましょうという話ではなくて、これからの社会保障を賄うためにはこの税しかないという発明だったはずです。

ですから消費税と福祉の充実はセットだったのに、福祉はまがりなりにも充実さ

せてきたけれども消費税は上げなかったもので、こんなことが起こっているわけです。次の時代に回してよいものと、回してはいけないものがあります。道路や橋や港湾などは次の時代も裨益しますので、次の時代につけを回してもよいのでしょうか、いまの時代によい医療を受けようとか、そんなものを次の時代につけを回して本当によいのでしょうか。いつからそんなさもない国民になったのかと私は思います。

もう一つ、この間の復興に充てる国債を何年で返すのかという話がありました。が、ここもちゃんと政府が説明しないからいけないのです。国債残がなければ、1000年に1回だから1000年でもよいとか、そんな議論も成り立たないことはありません。

しかしいま、これだけの国債残があつて、東日本大震災に対しては何とか復興のカネをつくれないうこともないが、間違いなく首都直下型地震が起きればゼロが一つか二つ違うのであつて、そのときに財政破綻していたら、それこそ国の終わりだと

私は思っています。いまの時代を生きる者の責任とはそこまで考えなければいけない。

要は国債バブルが起こっている。あり得ないことが起こるのがバブルであり、土地がいつまでも上がるとか、チューリップの球根はいつまでも上がるとか、金魚はいくらでも高くなるとか、その手の話なのです。日本政府は外国からカネを借りているわけではなく国民から借りているので、踏み倒すはずはあるまいと人々は信じていますが、「いや、そうではない」ということになれば、それが国債バブルのはじけるときです。その結果はすごいことになるだろうと思っています。

私は法人税を下げるとか、相続税をもう少し公平なものにするとか、そういうものと全部組み合わせたうえで、何が財政再建にとってもっともよい税制なのかというなかに消費税は位置付けられるものであって、単に増税は賛成か反対かという議論のやり方は、そもそもおかしいと思っています。

民主党のマニフェストのどこを読んでも「消費税を上げる」とは書いていなくて、政策インデックスを見ると「5%維持」と書いてあります。野田さんは、「皆さん方のお怒りはわかります」「私は消費税を任期中に上げるとは言いませんでしたが、任期中に上げる法案をつくらないとは言いませんでした」と言っている。かなり詭弁に近い話で、それは率直に詫びるべきだろうと思います。野田さんのあの誠実さでやるならば、わかる人が半分は出ます。全部の人にわかってもらう必要はなく、半分わかればよいのです。

その前に解散しろとわが党が言っているのは、詐欺っぽく政権を取ったではないかということです。契約で言えば取り消し、もしくは無効でしょうという話です。1回ご破算にして、という話であって、そのときにわが党も「消費税をきちんと上げます」という公約を掲げて戦えばよい。ただしそのときに、景気がよくなったらとか、そんなことを言っていたら、元の木阿弥です。

消費税を10%へ引き上げたって、福祉の充実に充てられるのは1%くらいのもです。あとは本来、税金でやらなければいけないのを、借金で賄って何とかするかというのが残り4%なので、本当は10%なんかでは全然足りないのです。

しかし、それが遅れることがどんなに恐ろしいことなのかということであって、どちらが勝ってもきちんと税制改正は行われることが担保されないといけない。迎合的な話をして、今度これを逃すようなことがあったらいったい誰が責任を取ってくれるのか。どちらが勝つとか負けるという話の前に、この国の財政をなんとかしなければいけないというコンセンサスを、少なくとも自民党・民主党の両党が持たないといけない。解散の話はもてあそんではいけないと私は思っています。

医療のあり方を根源から見直す

曾根 石破さんと仙谷さんは、理念の共有が可能なお二人だと思えます。すでに、

税と社会保障のことに触れていらっしやいます。社会保障給付は、現在、約105兆円、106兆円超過しているわけで、これを保険料で賄うのが原則です。しかし、保険料で賄えるのは60兆円程度で、不足分の約40兆円は税金で補っているわけです。そうした現状において、野田政権が税と社会保障改革の一体化をいうのであれば、保険料についても触れないと、つじつまが合わないと思うのです。しかし、そこに議論がいくと大混乱となるので、とりあえず「社会保障を充実しますよ、消費税の増税をなんとかガマンしてください」というロジックだと思います。

そこで、もっとも率直なお二人に、国民に何を訴えたらそこを納得してもらえるかをお話しいただきたいと思えます。正直に、実態はこれだけ大変なのだということを示したほうがよいと思えますが、いかがでしょう。

仙谷 例えば医療でいうと、喉元過ぎれば熱さを忘れてるわけですが、2年前まで医療崩壊はだいたい国民の総意だったわけです。ところが0・198%点数を上

げただけで、少なくとも急性期病院、あるいは大きい病院は救急とか外科等については復活してきました。

しかしこの医療崩壊に向かう構造はほとんど変わっていません。それから高齢者がどんどん増えてくる、あるいは生活保護受給者も増えてくる事態は、たぶん2年前は数字の上ではわかかっていても、そのことの持つ重さはわかかっていませんでした。それからもう一つは、若い世代の非正規雇用化がますます増えて、一人ひとりの稼得能力が減ってきています。生産年齢人口そのものも減っているわけですが、一人ひとりの稼得能力については、97年からは給料が全く上がっておらず、むしろ下がっています。こういう事態のなかでの税制は、明らかにいままでと考え方を変えないといけないのですが、なかなか容易に頭の切り替えができないということだろうと思います。

先ほども保険料の話が出ましたが、無駄、あるいはモラルハザードに対し、徹底

的にメスを入れることによって捻出される分で何とかなるという話ではないことを、国民の皆様方にきちんと説明する必要がありますと思います。

しかし、どうもいまの雰囲気では、たとえ説明をしたとしても、選挙になったら、ご支持いただけるのは3割くらいで、やはり負担が大きくなるのは嫌だという意見のほうが強いように思います。そういう雰囲気を多くの国会議員は感じ取って、問題を先送りしているということだと思います。

曾根先生のおっしゃるとおりだと思いますし、そうするべきだと私も考えておりますが、特に選挙ということになったらどうなるか……。

石破 誰がどう負担するかという話もそうですが、カネは天から降ってこないし、地からも湧いてこないのです、結局税金と保険をどう組み合わせるかということ、答えはそんなにいるいろいろなバリエーションはないのだからと思うています。

問題は、いまの日本の医療のあり方はそれでよいのかということなのです。

例えば「あの人は今日はいないね。どうしたの」「病気になったのかしら」という会話が病院の待合室で交わされるのは昔からある話ですが、二つ、三つの病院を回るのはセカンド・オピニオン、サード・オピニオンを求めて回っているわけではないので、それは診療所と基幹病院の役割分担がおかしくなっているのです。そこをどう見直すかという話をちゃんとしないと、過剰な投資はなくなるはずです。CTスキャンのような高額な設備が、なぜいたるところにあるのかといったことも、きちんと見直さなければいけないことでしょうし、薬事行政の見直しも必要だと思います。

また、医療と看護と介護の役割分担がごっちゃになっています。結局のところ、どう生きるかということとは、どう死ぬかということとニアリーイコールであり、どのように死ぬかは、どのように生きるかという話だと、私は最近思うようになりました。

医療費のどれだけの部分を、どの世代にかけているのか、またどうやって充実して生きていけるのか。高齢化したからといって、「お遊戯の時間ですよ」とか「お歌の時間ですよ」という扱いは、「バカにするな」ということになると思います。ご高齢の方々がどのように生き甲斐を持って余生を過ごせるのか、正面から向き合っていてこなかったのではないのでしょうか。

その話を先送りしている間に、どんどん医療費は膨らんできて、さて、どう賄いましょうという話になっていきますが、私は、医療のあり方をもう一回根源から見直す。そして最後はどう生きるかに尽きると思っています。

例えばヨーロッパでは、退職するときにちばんお金を持っていて、死ぬときはゼロになるらしい。ところが、わが国は退職するときも死ぬときも、同じ額のお金を持っている。これはいったいどういうことなのだろうという話もあります。そのあたりを正面から語りませんか。そうでないと、この話は解決しないのではないで

しょうか。

内閣に政策を一元化するか、党の関与によりリーダーシップ育成の場とするか

曾根 社会保障と保険料の問題については、後ほどもう一度お話しただくことにして、日野さんからご質問をいただきたいと思います。

日野 仙谷先生が最初におっしゃった、まさに決められない政治、決められない議会。これはよくよく考えてみると、日本政治の制度設計のうえで、あらかじめ決められないような装置をたくさん埋め込んでいるからであると思います。政治学の領域では決められないように、いろいろと拒否権を発動する人のことを「拒否権プレイヤー」と言いますが、日本政治は制度設計のうえで二院制を取っており、参議院はまさに拒否権プレイヤーなのです。

それからイギリス政治とアメリカ政治を、少し対比して考えたいと思います。イ

ギリスでは与党はまさに内閣に入った人だけが政策を握り、他の与党議員（バックベンチャー）は立法府にいても特に政策には触れません。そういう意味においては、完全に内閣に政策が一元化されていると言えるわけです。日本の場合は長年、自民党政治の時代から与党の事前審査をしていました。実は与党もまた拒否権プレイヤーでした。連立時代に入ってくると他の政党も拒否権プレイヤーとして動き始めます。

イギリスという国は典型例だと思えますが、5年に1回の選挙で決めたところにマンデート（委任）を預けます。そこに5年間、何をやってもよいということだけで預けているわけです。当然、貴族院があり、いま改革は進んでいますが、ずっと庶民院だけでやってきています。さらに地方政治の選挙はありますが、首長選も基本的にあります。

日本の場合は、アメリカのさまざまな民主化政策によって地方政治を大統領制に



日野委員

近いものにしてきた。しかも三層制で市区町村議会選挙から都道府県議会選挙まで議会議員選挙、それから首長選挙と両方とも選んでいるわけです。その度ごとに責任を問うことも出てきたりして、これも拒否権プレイヤーのようなものだろうと思います。

日本はアメリカとの関連でいうと、参議院を半数改選にしている。6年任期で3年ごとに改選している。アメリカの上院が6年任期で、2年ごとに改選している。これは1回の選挙で物が動かないように、制度設計でまさに憲法を起草したフェデラリストの面々が、彼らが言う

ところの抑制と均衡を働かせる制度設計です。マディソンという人が、物事が衆愚政治に陥らないために、独裁が起らないために決め、上院などでも、そういう制度設計をしてきています。

従って、日本はイギリス型の議院内閣制のように思われていますが、アメリカによって抑制と均衡を働かせるために参議院も民主化し、直接選出にしました。二院制を用いている国で、直接選出で第二院を選んでいる国は、日本以外にはスイス、ベルギー、スペイン、イタリアくらいで、曾根先生からもご紹介がありましたドイツは地方議会の間接選出、互選になっていますし、多くの国は直接選出ではありません。そういう点からみても、日本はいろいろなところで拒否権プレイヤーというか、拒否権が発動できるような仕組みになっているといえます。

さらに、日本政治の場合は、最近世論も拒否権プレイヤーのようになっていきます。いつごろからかはわかりませんが、内閣支持率が30%を切ると危険水域であるとい

われるようになりましした。どこにも憲法に書いていないわけですし、われわれはマ
ンデートを与えたわけですから4年間辛抱してくださいというのが、憲法上の規定
だと私は思います。しかし、世論の30%がそのときの雰囲気の内閣を支持しないと
「これは大変だ」ということになります。

石破先生がおっしゃったように、主権者は誰なのかと考えると、主権者はわれわ
れですから、間接民主制を用いている以上、一回与えたマンデートはしっかりと4
年間全うしてもらうのが本筋だと思っております。しかしいま、慣習レベルで世論がす
ごく大きな影響力を持っているのも事実です。官僚も、本来そうではないかもしれ
ないのですが、拒否権プレイヤーだと、政治学の先行研究などでは言われたりしま
す。

そのように考えていきますと、ものすごく制度設計上、実際の運用レベルで決め
にくい政治、リーダーシップを取りにくい環境にある。曾根先生の言葉を借りれば

「難治の時代」ですね。国際的な環境も踏まえて、確かに難治の時代だと思っています。そのうえでお二人に特にお伺いしたいのが、与党が政策にどれだけ関与するかということ。自民党時代は与党の事前審査や政務調査会において、1年生議員から政策に触れ、そのなかでいろいろな教育を受けてきました。それが最終的には、例えば部会長になって、政務官、副大臣、大臣という形でキャリアパスになり、政策を学んでいく場になっていたとも言われています。族議員が生まれたというネガティブなイメージもありますが、そこで政策を議員が学んでいたことは確かにあったでしょう。

それに対して、民主党政権になって、鳩山内閣においては内閣に政策を一元化、与党審査のようなものはなく、政策調査会も事実上無効化するという形で進めてきました。いま、野田内閣になってそれがまた変わって、部門会議も重視しています。そうした経緯のなかで、特に官房長官として、内閣に政策を一元化するという時代

に、まさに政策決定過程の中核におられた仙谷先生にお伺いしたいのは、イギリス型のように完全に内閣に政策を一元化する方向に進めるべきなのか。それとも政策を学ぶ場としての政務調査会や政策調査会という場で、リーダーシップを育成していくという形とどちらのほうがよいとお考えなのかということです。

また、自民党時代から流れている政務調査会で学んでいくという一つのリーダー育成の機能を政党に求めていくべきなのかという点においては、どのようなお考えを持っていらっしゃるのかを、石破先生にもお伺いしたいと思います。

政策立案能力と調整実行力の身につけ方

仙谷 大変難しいご質問です。と言いますのは、先ほどから申しあげていますように、議員行動のモチベーションのうち、次の選挙にとって何がよいかという部分と、自己実現という部分もあるのだらうと思います。日本の場合には副大臣、政務官、

大臣になるかどうかは、与党議員にとっては大変に大きな欲望の対象です。ということは、大臣になれない場合には非常にがっかりして、ある種の対抗意欲のようなものが出てきます。

先ほどから問題になっているように、そういうポジションに就く能力・資格が自分にあるのかという自問自答と、なったときに何をやりたいのか、何をやるべきと考えているのかという部分と、選挙のための自己顕示とどちらが大きいのかというのは、一概に見分けられません。

本日の資料に「政策立案能力および調整実行力」とありますが、民主党の場合、あるいは自民党の場合もそうですが、政務三役、つまり大臣、副大臣、政務官になると、霞が関の皆さんや自民党時代の政務次官等に比べましても、政策立案と調整については駆けずり回って大変密度の濃い仕事をしていると感じています。そこで族議員的になる方もいるわけですが、ある部門の政策と、それを基にした政治全体

を考える力において、ぐんぐん成長する方もおられるわけです。

経済界の皆さん方からすれば、「いまから教育訓練みたいな悠長なことをやられたらたまらない」という話になるでしょう。しかし、調整とか立案における、自らの持つリテラシーとそれの展開の仕方というのは、経験してみないとわかりません。昔与党を経験した方もわが党にはいるわけで、ここから本物の政治家が生まれてくる余地があると「バックベンチャーとフロントベンチャーの関係」を考えています。

イギリスのような割り切ったバックベンチャーのような話は、日本はちよつと難しいと思います。截然とバックとフロントを分けるような制度を党のなかで取るのは難しい。だからいま、わが党のなかのいろいろな経験者が話しているのは、むしろ副大臣、政務官は1年なのか、2年なのか、ともかくそこは期限を切って代わって、党の委員会の理事の仕事と往復をして、なるべく多くの分野のリテラシーと調整能力をつけるべきだという議論があります。

ただ大臣はしばらく長くやって、人事にまで目を光らせると言いましたよ。役所の人事、あるいはいろいろな審議会から関連団体までも含めた人事ができるくらいの人を見抜く力と言いますよ。実績などについての検証ができるくらい力を持つ大臣なり官邸ができれば、人事権を行使してガバナンスをしていくことが難しいというのが、大臣と副大臣以下の方々についての考え方です。

自身で政策をつくり得る政治家とは

石破 これがベストだというものはないのですが、自民党の部会は本当にまじめにやろうと思えばいくらでもできますし、朝ごはんだけ食べて帰ろうと思えばそれでもよいというところで、それは議員の心がけの問題です。あとはテレビに映ったらいなくなってしまうとか、ピースをしたりする人がいて、何なんだと思ったことがあります。



つまり同じ時間にいろいろな部会をやるわけですね。いらっしやった方はご存じかと思いますが、8時に国防部会もやれば、外交部会もやれば、農林部会もやれば、水産部会もやれば、厚生労働部会もやるみたいなことです。これを全部ハシゴしてもしようがないので、これならこれと決めて、議題は何かと準備して、そこで議論に勝たなければしょうがないわけです。役人が何を言っても「それは違う」とか、あるいは議員が何か言っても「お前の考え方は間違いだ」とか、その議論に勝つことです。

私は国会議員の最大の財産とは国会図書館と政

策秘書だと思っています。国会図書館とは本当にありとあらゆるものが1時間以内に出てくるすごいところですよ。「こういうものについて調べて」というと、賛成から反対から全部出てきます。政策秘書で法律がきちんと書ける者を抱えていて、論点は何で、自分の立ち位置はこれだということを決めれば、それは部会で必ず議論して負けることはありません。それがだんだん政策になっていくわけですし、「こいつはなかなかできるな」という人間でないと、政務官や副大臣をしてはいけません。ないと私は思っています。議員の心がけの問題であって、ダメな人はいつまで経ってもダメだと思っています。

仙谷さんがおっしゃったように、大臣はしばらく長く務めねばなりません。知事でも市長でも村長でも4年やるわけです。私は福田内閣で3回目の防衛大臣になりましたが、任期は11カ月。安倍政権以降で防衛大臣は私で4人目でした。次の年は麻生内閣で農林水産大臣になりましたが、同じく11カ月。農林水産大臣は私で6人

目でした。これではダメです。ちゃんとした政策になどなりはしませんし、国際交渉などできるわけはありません。

それは、副大臣も政務官も一緒だと思います。皆が皆、能力があるわけではないので、当選何回で何とかにしてあげなければいけないとか、そんなことはどうでもいい。誰が本当に国家・国民のために尽くせるかということ。こういうことを言うとするごく嫌われることはわかっているのですが、でも人に好かれるために議員をやっているわけではありません。何が国家、国民のためなのかをすべての国会議員は胸に手を当てるべきだし、有権者もそれを考えるべきだと思っています。

曾根 いま、国会図書館と政策秘書を利用すべきだとおっしゃったけれども、現実にそれをやっている方はどれくらいおいでになりますか。

石破 私が「この本」と思って借りに行くと、借りられていることが時々ありますが、借りていくのはだいたい日本共産党です。つまり比例で上がってきますので、

選挙の心配というより、とにかくいかにして理論を詰めるかということをやっています。私たちは立場が全く違いますが、彼らはよくよく理論を詰めているという感じはします。わが党の場合には、半分いたらいいが、ややそれに欠けるという感じでしょうか。

仙谷 国会図書館と政策秘書をそのように使っている議員は、私の印象では2割いるかないかだと思います。私は野党時代は国会図書館をよく使いましたが、政策秘書をそのように使うのはなかなか容易なことではありません。というより、むしろ政策秘書であり秘書である党のスタッフ、それから衆議院の場合は法制局の皆さん方との議論のなかで、データ収集、資料収集を指示できるかどうか。つまり「これを取って来い」と言って、それで議論できるかどうかというのが、小さい範囲では重要です。どうでしょうか。できている人もいるのですが、なかなか5割までいかないかもわかりません。

参議院の問責決議と承認の問題について

曾根 先ほどこちよつと出た問題で、問責決議問題と承認、同意人事の問題は、私は憲法のバグだと思っています。つまり参議院が問責決議を出したら不信任案と同等に扱われるということは、法的に想定していかないはずですね。しかし現実的には問責決議を出されたら、額賀さんのときから、その前からありますが、その場では辞めないけれども内閣改造のときには外す、ということが定着してしまいました。

もう一つは承認で、これは民主党時代、日銀総裁人事に同意をしなかった。再可決ができないわけです。だからそこでノーと言ったら、それでおしまい。本来こんな制度はあってはいけないのではないかと思うのです。この点について、実際に自分でそういう経験をなさった仙谷さん、石破さんにお聞きしたい。

仙谷 政権運営に参画して、人事権の問題は与党というか、もう少し言えば衆議院

の優越性を法律上も書き込んでおかねばマネジメントできないと、つくづく感じました。

問責の話はいわば政治そのものです。当然、いま、曾根先生がおっしゃったような憲法論としてはそうならなければおかしいので、これを毎年行使することをもって戦術戦略とするというのは、ある種統帥権の干犯問題と同じようなものです。民主主義にとって、あるいは議会にとって、政党政治にとって、大変な禍根を残しつつあるのだらうと。だから野党時代の私どもの挙動についても、真剣に反省しなければいけないだらうと思います。

曾根 石破さんにもお聞きしたいのは、日銀同意人事だけではなく、例えば自衛隊の海外派遣の事前承認か事後承認かという話がありました。あれももし承認事項にしていたら、参議院でノーと言ったらそれでおしまいなのではないかということを含めて、お聞きしたい。

石破 今回のお二人（一川防衛大臣、山岡国家公安委員長）の問責については、問責は当然だという国民世論が7、8割いて、問責されるような閣僚を任命するなどというのがいちばんの根本にあるのだと思います。それがいままでと違うところで、仙谷さんと馬淵さん（国土交通大臣）の場合には、別に問責はしなくてもよいと国民の半分が思っていたのではないかと思います。

国民が「そうだね」と思うことをやらなければいけないし、それに反して党利党略をやってはいけないと思います。安倍政権の後の福田政権、麻生政権でも、われわれは参議院で過半数を持っていませんでしたが、問責は1回も出なかつたです。一方の院の意思をどれだけ尊重して身を正すかということとはよく考えなければいけなくて、こんなものは法的拘束力がないのだから、とにかくがんばって職務を続けてくれというのも、やや国民の意向には反しているのではないのでしょうか。

それから事前承認・事後承認は、私は文民統制をきちんと考えるべきだと思って

います。私は自衛隊の海外派遣はもっと拡大すべきだと思つていますし、そのたびに特別措置法をつくつてやつていたのではとても間に合わないと思ひます。

私は、集团的自衛権の行使についても合憲論者ですが、そのときは事前承認がいるだらうと思ひます。なぜこれをやらなければいけないかをきちんと言明する。そして反対する野党がいたとしたら、それがおかしいのだと言う。世論に向けて、これをなぜやらなければいけないのかということをやつたときに、これも世論調査のよいところであり悪いところでもありますが、自衛隊のインド洋派遣とかイラク派遣とか補給の継続は、少なくとも5割は賛成してはたはずです。要は政府がどれだけ議會、そして国民と対峙するかであつて、そこは主権者たる国民の判断があるだらうと思ひます。

衆議院が承認、参議院が反対したらどうなるのかということとは、ここは衆議院の優越を考えざるを得ません。そのところは法律案ではないので、3分の2条項が

どう使えるか。これは確かに憲法が持っている問題だと思います。ここの国会の承認をどのように続けるかは、私はまだ「これだ」という答えを出しておりません。ただ文民統制の必要性上、国会の関与は必要なものだと思っています。

曾根 時間になってしまいました。この議論をずっと続けてもおもしろい話ができると思います。先ほどアメリカ政治とか各国政治が難治の時代だと言いましたが、分極化してしまうことと、ポピュリズムが蔓延していることが、政治の難しさを加速しているわけです。

日本の場合には、確かにポピュリズム的な要素はありますが、イデオロギー的な分極・対立というのはアメリカや他の国ほどではありません。石破さんと仙谷さんとの距離はそれほどなくて、具体的な政策において、少しずつ色合いが違う程度なのだろうと思います。ですから合意はできる。つまり、難治の時代でも進められる

のだと思います。そこを議会で、梃子でも動かさないという座り込みをしてしまうと、せつかくのよい知恵が実現されなままになるので、そうならないことを期待したいと思います。

このシンポジウムはこれですべてではなく、スタートラインであり、現実を動かす一歩だと思しますので、積極的に活かしていきたいと思えます。

曾根 泰教 (そね・やすのり)

21世紀政策研究所研究主幹／慶應義塾大学大学院教授
1948年生まれ。1975年 慶應義塾大学大学院博士課程修了。同大法学部教授、総合政策学部教授を経て、現職。その間、イエール大学政治学部客員研究員、ハーバード大学国際問題研究所客員研究員などを歴任。新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）主査。

飯塚 恵子 (いづか・けいこ)

21世紀政策研究所タスクフォース委員／読売新聞編集委員、上智大学卒業後、読売新聞社入社。政治部記者として首相官邸、自民党、外務省、防衛庁などを担当。1998年～2000年 那覇駐在、2003年～06年 ロンドン特派員。2008年～09年 米ブルッキングス研究所客員研究員。政治部次長を経て現職。

日野 愛郎 (ひの・あいろう)

21世紀政策研究所タスクフォース委員／早稲田大学政治経済学術院准教授
1974年生まれ。1998年 早稲田大学政治経済学部卒、2000年 早稲田大学大学院政治学研究科修士号取得、2006年 英国エセックス大学 Ph.D 取得、ベルギーカトリック新ルーヴァン大学比較政治センターフェロー、首都大学東京（東京都立大学）都市教養学部法学系政治学コース准教授を経て、2010年より現職。

仙谷由人 (せんごく・よしと)

衆議院議員／民主党政策調査会長代行

1946年生まれ。徳島県出身。東京大学法学部中退（在学中に司法試験に合格）。1990年 衆議院選挙初出馬・当選。以降、当選6回。1996年および2004年 民主党政策調査会長、2009年 内閣府特命担当大臣（行政刷新）兼公務員制度改革担当大臣、国家戦略担当大臣（鳩山内閣）、2010年 内閣官房長官、法務・拉致問題担当大臣（菅内閣）、2011年 民主党代表代行、内閣官房副長官（菅内閣）を歴任。2011年9月より民主党政策調査会長代行（現任）。

石破 茂 (いしば・しげる)

衆議院議員／自由民主党安全保障調査会会長

1957年生まれ。鳥取県出身。慶應義塾大学法学部法律学科卒業。三井銀行（現三井住友銀行）を経て、1986年旧鳥取県全県区より全国最年少議員として衆議院議員初当選、以来8期連続当選。内閣では、農林水産政務次官（宮澤内閣）、農林水産総括政務次官・防衛庁副長官（森内閣）、防衛庁長官（小泉内閣）を経て、2007年 福田内閣で防衛大臣、2008年 麻生内閣において農林水産大臣。国会では、規制緩和特別委員長、運輸常任委員長、自民党では過疎対策特別委員長、安全保障調査会長、高齢者特別委員長、総合農政調査会長代行等を歴任。2008年より政務調査会長（～2011年9月）。2011年10月より安全保障調査会会長（現任）。

第85回 シンポジウム

政権交代時代の政治と リーダーシップ

2012年2月25日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

 21世紀政策研究所