

特集

財政学研究会 2010年冬季シンポジウム 基調講演
「政治主導はなぜ難しいのか：政権交代と統治構造改革」

飯 尾 潤 (政策研究大学院大学)

司会 (植田) :

本日は「政治主導と公共政策」と題して財政学研究会恒例の冬季シンポジウムを開催します。2009年夏の政権交代によって政治主導による公共政策の転換と進展が期待されておりました。部分的にはそうした面もありますが、最近ではむしろ政治主導の難しさが見えてきております。そこで基調講演に政策研究大学院大学の飯尾潤先生をお招きしました。飯尾潤先生は『日本の統治構造』という書物を著し、きわめて鋭く日本の統治構造の問題点や課題を解明しておられます。

3人のパネリストの皆さんです。早稲田大学の坪郷先生は、ドイツの環境政策に関しては日本で最も詳しい方と言っていいと思います。日本の環境政策との比較もしておられます。一方井先生は、環境省に長らくお勤めで、環境政策の現場にいらっしゃったということですので、その観点からお話いただくということです。寺西先生は、雑誌『環境と公害』を主宰されておまして、あるべき環境政策という観点から、さまざまな現実の政策に対する批判的な分析もされてこられたので、そういう観点から現在の状況をどうぞ覧になっているか、そういう話もしていただきたいと思います。

最初、飯尾先生に1時間程度ということで基調報告をお願いして、3人のパネリストの方にそれぞれ20分ずつコメントを兼ねたご意見をいただくというかたちで、あとは会場の皆さんと一緒に討議を進めていきたいと思います。

それでは早速、飯尾先生から「政治主導はなぜ難しいのか：政権交代と統治構造改革」と題してよろしくお願いします。

ご紹介いただきました飯尾でございます。どうぞよろしくお願いいたします。さて、最近、私は失敗の第一人者みたいに言われておりまして、政権交代に反対の皆さんから、「政権交代なんかをするからこういうことになるのだ」と言われ、逆に昔から政権交代可能な民主制が必要だと言っている皆さんからは、「やってみると、こんなことしかできないではないか」といって、また文句を言われています。しかし、私が自分でやっているわけではありませんので、現政権の不都合をみんな私のせいにされても困ります。私の立場としては、なかなか言うことを聞かれないので、こういうことになっているのではないかと考えています。やっぱり幾つかのミスがあって、一度やったミスは取り返しがつかなくて、どんどん不利なところに追い込まれてくるといいう状況になっているのだと思うのです。

そこで、政治の仕組みの話をしたと思います。実は最初に、案内文では、私が自分の本の紹介もすることになっておりまして、すっ飛ばしていきかけたのですが、非常に短く、今日の話に関わる部分を少し、自分なりに何を言いたかったのかをお話ししまして、それから、その中で政権交代はどんな意味を持つのかという話をします。それから、政権交代後1年数カ月、どういうことがあって、何が問題だったのか、それから、今後何をすると少しはよくなるのかという話をします。

実は、この中におられる方が、期待されることについて「どうにもならない」ということが幾らかあるのですけれども、これはなぜか。一応問題を仕分けするために、現状を整理させていただきたいわけでありまして。

そこで、最初ですけれども、統治構造改革の必要性というものについてです。もちろん政策の転換ということを求められている方はたくさんおられるのですけれども、私に言わせると、日本の戦後の仕組みというのは非常に粘着性が強くて、ものを変えようと思っても、変えられないようになってきているわけです。政権交代ぐらいのことが起こったら変わるかと思ったら、起こっても変わらないぐらい、実はなかなか丈夫だということが、いま見えているわけです。

そうすると、いくらか物事を変えることができる仕組みに持っていけないわけですね。ただ、もちろん物事を変えることができる仕組みというのは、よいことばかり起こっているわけではなくて、変わるのだったらこっちに行ってほしいと、皆さん思っておられるけれども、逆の方に行く可能性もあるということです。

変えるということはどういうことだろうか。あるいは、よい方向に変えるために何が必要か。よい方向というのは、実は、私のような政治学者の立場でいうと、国民の中にはさまざまな意見があるので、よい方向についてもさまざまな対立があって、それを処理するのが民主政治の仕組みだと思っているものですから、ちょっとその部分で言うと、これをやれば必ずよくなるという話ではないわけです。

そこで、粘着性のある仕組みの話をすると、いま政権交代が問題になっていますけれども、

日本の政治が変わらないことの一つは、多くの国で、ものを変える最も基本的なツールである政権交代、この道具を持っていなかったものですから、ものを変えようと思っても、なかなかそれは変わらない。一応建前としては、政権と政策というのはセットになっている。これが、いまからお話するように、日本の仕組みでいうと必ずしもセットでないという仕組みを持っていたために、政権交代も起こらないし、ものも変わらないという仕組みもあったわけです。そういうことからすると、自民党を中心とする長期政権、1955年から1993年までの自民党の長期政権と、それ以降いったん中断した後、連立を介した政権では、基本的に同じ様なエリートの支配が続いてきたということなのです。

これがなぜ続いてきたかということについては本に詳しく書いてありますが、ここで一つポイントになっていることは、これは皆さん、意外と気が付いておられませんが、政治の局限化ということなのです。政治の対象として、非常に多くのものが外れているということです。よその国だと政治の問題になっていること、例えば賃金水準みたいなことは、長らく政治ではなくて会社が勝手に決めると言ってきたことでもある。

政治をやっているのですけれども、実は政治が及ぶ範囲というのは局限化されているというのが、日本の仕組みの一つの特徴なのです。それ以外は、政治と見えないところでいろいろ物事を処理しようという、これは根回しです。実は、政権交代以降、不当な批判もたくさんあります。昔は根回しをして、発表すればすぐに、ぼんとものが決まってしまうくらいだったのに、さっぱりうまくいかないじゃないかと。

これは、昔はそういう舞台裏は、全然国民に触らせないで処理するものですから、物事がどんどんうまくいっているように見えていたわけなのです。世の中に対立がある以上、世間さまに対立が起こるのは当たり前で、対立をおそれては、変化はないのです。そういう点でいうと、ある種、政権批判の仕方を誤っているところもあって、ぎくしゃくするのは、当然だということであるのです。

ただし問題は、その中で、ものごとが前に進めばいいのだけれども、ぎくしゃくばかりしていて、さっぱり前に進まないということが問題です。実は政権交代後、ぎくしゃくしているのはともかくとして、ちょっと批判を浴びると、ちょっと引っ込んでしまったり、前へ進むところへ進まなかったり。あるいは全然そんなことをしてもらわなくてもよいとみんな思っていること、政権を担当している本人たちもするつもりがなかったことをしてしまったりしているということが問題なのです。

これは、実は、トップリーダーが事態をきちんと掌握できていない、政権側がまだ政権として成立していないことを意味しているわけであります。ですから、そういう点で言うと、みっともないというのは、ある意味では過渡期に避けられないものではあるのですが、そのみっともない中から、次のところに移るためには、何を考えなければいけないかという話をするには、

いま日本政治が持っている仕組みの、そのもとのところをいくらかご説明しないとイケないということです。

この『日本の統治構造』という本は、この仕組みについて、官僚内閣制、省庁代表制、政府与党二元体制、政権交代なき民主制という四つの概念をもとに構成しました。

官僚内閣制は松下圭一先生のお言葉で、私の言葉ではないのですけれども、最近、私が言い出したように言われていて、そして、たいてい誤解されていて、官僚をやっつければよくなるはずだったのに、さっぱりよくならないというのですけれども、そうではありません。

この官僚内閣制というのは、要素の一つなのです。私が言いたいことは、内閣の運営を官僚の皆さんに委任してしまっているということがポイントなのです。実は、政治家は何もしていないわけではなく、ちゃんと仕事をしているのですが、内閣の場面では官僚の皆さんに委ねる。このことが、実は重大な帰結を生んでいるのです。これは、「憲法」上の原則とは違うことが行われていたわけです。

ただし、この10年ぐらい、政権交代前から、この官僚内閣制的状況は変わってきました。小泉政権以降ですが、政治主導ということがよく言われるようになって、言われている中身は間違っていることも多いのですけれども、しかしながら官僚に任せきりで大丈夫かという、そういうわけにはいかないということになりつつあるわけです。

なぜそうなのかということなののですけれども、一つは、結局官僚の皆さんというのは、日本の官僚としては存在しないのですね。これは官僚の特性でして、それぞれの省に分かれていて、それぞれの局に分かれて、課に分かれて仕事をしている。これは当然の話で、そのために官僚制があるわけです。専門家能力がないと駄目なので、天下国家ばかり論じられて何の能力もないというのは困るのですね。維新の志士みたいな人ばかりが官僚をやってもらっては困るわけなのです。ですから、そういう点で言うと、官僚に任せるとどういうことになるかという、多くの決定、政策のつくり方が、下から上げてくるということになるのです。それぞれ専門部署の人たちがいて、専門部署が、必要があると思って上げてきて、これの調整の結果でやるというわけです。

何が難しいかというと、どこの部局もそれぞれ仕事をしていますから、どこの部局も自分の政策を上げるのです。上げてくると、よその政策とぶつかるものですから、調整しないとイケない。ここで、みんな満遍なく調整していると、はっきりとした全体の方向性は変わっていかないということになります。

もちろん、時間をかけて見れば少しずつは、重点は変わってくるのですけれども、一挙にものを変えることはできない。そもそも担当する役所がないような問題、もちろん環境庁を設置したように、新しい役所をつくるということも、かつてはしていますけれども、国の方向性とか重点を決めようとかいう問題はむずかしい。これを役所の人たちはどうやってつくるかというと、基本的に昨日の政策の上に積んでいくわけですね。根本的に違う発想のものを立てようという注文をしても、官僚の皆さんには非常に難しい。また、難しいことはいいことであって、

現場の方が国家を考えて勝手にいろいろな政策をやられても困るので、悪いことではないのです。悪いことではないのですが、そういう問題があります。

ただし、日本でこの仕組みが長続きしているのは、官僚の皆さんが、勝手に自分の一存で仕事をしていたのではないからです。これが、私が言っている省庁代表制というものです。省庁が関連団体を通じて社会との根っこを持っていますから、社会の動向を把握しているわけです。ですから、まったく理屈だけでやっているわけではありません。

ですから、全体の目的がそれほど間違っていないときには、この仕組みは、いい政策をつくれます。戦後の高度成長期は、そういう類型になっていただろうということです。社会の動向をとらえて、結構いい政策をつくってきたのだと私は思っているのです。ところが、そのうち政策を取り巻く状況が変わる。現代の政策を、その高度成長期のときにつくってきた鑄型にはめ込んでつくろうとするものですから、なかなかうまくいかない。

ここの多くの方が関心がおありだという環境政策みたいな新しい課題を処理しようとする、非常に難しいですね。公害対策を処理する機関として環境庁はつくられ、その後身として環境省はあるのですけれども、地球環境問題のようなことをやろうとすると、同じ道具立てで、その問題を任せたとって役所だけでやっても駄目で、よそさまのこともやっていかないといけないわけです。つまり、地球温暖化の問題というのは、総合調整が、ものすごく必要なタイプの政策類型です。それをやるのに、この環境問題が環境省の問題だと言われた瞬間に、官僚の方はある種の姿勢みたいなものに入ってしまう。そう言った瞬間に、例えば経済産業省との調整みたいな場に入ってしまったら、そもそもの大きな目的を立てられようもない。「これは実現するのですか?」とか「根拠は何ですか?」、「産業界の了解を取っているのですか?」という話になってしまう。

総合調整をするためには、上から目的を与えて、あなたの役所の仕事はこうですよとか、日本全国としてこういう方向に行くようになったから、関係ない役所の皆さんも従わなければいけませんよということを言わなければいけません。これが実は、言葉の本来的な意味で政治主導に求められていることなのです。

そのときに、この古い仕組みの政治の何が問題かという、これがまた居心地のいい仕組みなのですけれども、政府・与党二元体制と私が言っているものです。

政府、内閣側を政府と言っているのですけれども、それとまったく区別した存在というか、一応別の存在として、与党というのが認識されていて、本人たちもそういう意識なのです。ですから、与党の政治家たちが役所の大臣になると、役人の代表になると思い込んでしまい、下から上げられたことを「ふん、ふん」言っているという話になります。それに対して政治主導といったら、政治家の中で役がついていない人たちがいろいろ文句を付けることが政治主導だと、こういう認識になっているのです。

ところが、役についていない人たちの何が問題かという、好きなことが言えるのですね。お立場が自由ですから、ですからいろいろなことが言えるのが一番よい。箇所付けのたぐいに介入したいという政治家の方が多いのです。これは日本の政治の特徴で、政治家と官僚の関係が遮断されずに、ずるずるとつながってしまっているという、ものすごく大きな特徴なのです。そうしていると、総理大臣が交代しても、何をしようが政治家と官僚が裏でつながっているみたいな状況に、政権交代前まであったのですね。

例えば、不思議なことですが、麻生内閣のとき、石破農水大臣は石破改革を始めようとしたんですが、実は農水省の皆さんも族議員とつながっていますから、大臣の言うことをさっぱり聞かず、どうせこの内閣もつぶれるだろうと思って時間稼ぎをしているうちに終わってしまいました。しかし、新しく政権交代になって民主党内閣になってみると、農政のマニフェストがあって、そのことについては実現しようとしたのですけれども、農水大臣が素人ですと、実は石破農政が半年以上遅れて、実現の方向に動き始めるという面白いことが起こっているわけですね。

これは、統制手段が不十分で、大臣が官僚をうまく使えないことを意味しているわけなのです。こういう観点から考えると、政府・与党二元体制というのは、政治家を甘やかして無責任にしまし、党の政治家は言いたいことだけを言って、責任を取るようなことを言わなくてよい。つまり党側の政治家は責任者ではないわけですから、非常にこれは居心地がいいわけです。

実は、これが要素となってきて、さっきお話をしたように政治が局限化されています。そして政策というと、各省が上げてくるものが政策で、日本全体をどうこうするという政策というのは想像もつかないという発想になり、そして業界団体ときめ細かな調整をすることはするが、政治家の皆さんは言いたいことを言っている。

この政府と与党を並立させる仕組みは柔構造になっていまして、さまざまなショックが吸収されてしまうものですから、普通の国で言うと、政権が行き詰まったら政権交代だとなるのですけれども、総理大臣ぐらいを入れ替えておけば、気分が変わって自民党は生き残るという、こういう優れた仕組みになっていました。そのこともあって政権交代が起こらないということをやってきたわけです。

では、政権交代を起こせば全てうまくいくのかという、そんな簡単なことではないのです。長らく起こっていないものですから、次の問題は政権交代に慣れていないという、この後でお話することが起こってきています。

しかしながら政権交代が起こるということは、官僚内閣制を崩すことになります。これは、実はいま崩れつつあるのです。省庁代表制も崩れてくる。農協さんがいかに強くても、マニフェストで書いてあると直接支払いになっていって、どんどんこれから農協は窮乏化してくることになってしまうわけです。また、政府・与党二元体制と言っている、その構造が安定してはいませんから、好き勝手に言うことが難しくなってくる。実は族議員というのは、民主党にも

いますけれども、政権交代によって数は少なく力は弱いです。自民党の族議員は力が大幅に減っていますから、族議員が邪魔をすることはできない。大臣さえちゃんとすれば、かなりのことはできるようになっています。

問題は何かという、大臣がちゃんとできないというのを、どう考えるのかという問題になっているわけであります。

最初の話をしっかりしておいた方が、後がいいと思いますので、どうしてそうなのかということを簡単に申し上げると、官僚内閣制以下の旧体制を支えていた、日本の政策環境の持っていた特質がすでに崩れているから、バブル崩壊以降のこの20年間うまくいかないのです。なぜうまくいかないかという、状況が変わっているのに古い仕組みで物事を考えたり、やっていたりするからです。

実は、一番恐ろしいことは、古い仕組みでものを考えていることなのです。例えば、皆さんも、誰か親しい政治家をつくってCO₂排出量の25%減ができると思っていたら、もう古い枠組みに入っているわけですね。これは誰か族議員を一人つかまえて、それで実現するほど、小さな目標ではないものですから、もっと大掛かりな道具立てでないといけない。社会自体の転換でありますから、それだけの用意がないとうまくいかない。

どういうことかという、高度成長期の特性というのは、基本的には政策が不足しているのです。つまり、戦前以来の小さな政府が、急速に行政国家化、福祉国家化する中で、政策の不足は明らかでして、比較的政策の目的は問わずに、道路が足りません、舗装していない、とかに始まって、年金が要るとか、医療保険が要るなど、存在自体はあまり争いにならない政策を実現させるのが仕事だったということです。

それに比して、財政収入も伸びておりますから、一番の問題の財源の方に、あまり心配が要らなかったのですね。

それともう一つは、これが実は、いまだにこの状況が起こっていますが、かつて日本では政策の模倣が可能だった。もちろん現在も、日本が遅れている部分もあるのですが、高度成長期は全て遅れているものですから、先進国の政策を輸入してくるのは、ものすごく簡単なのです。ですから、何かあると、だいたい20年後の日本は30年前のアメリカだというような発想がありますから、日本で必要とするものは、よその国で先にやっていることが多いのです。

環境問題などは、現在でもよその国が進んでいる部分もあるから、そういう面もあるのですが、いくらか遅れているところがあっても、多くの部分が、だいたいもう八ヶ岳型になって、解いているかどうかは別ですが、直面するのは日本がトップの一つになっています。例えば、不動産価格の崩壊によるバブル崩壊というのは、主要先進国では日本が大規模に、先に経験していることです。あの当時、日本をばかにしていたアメリカが、まだ同じようなことをやっているという。こんなことでありますから、そうそう、よそのまねをしたら必ず答えがあるというわけではないのです。

そうなってくると、どんな政治が必要かという、一つは、政策が飽和しているということです。政策があふれているのです。これは後のことと関係しますが、あふれているとはどういうことかという、新しいことをしたければ古いことをやめなければいけないのです。財政が伸びていないから、財源の面から見たら明らかなですけども、それだけではなくて、例えば、環境政策をやろうと思ったら、古いタイプの産業政策とぶつかるのです。ぶつかったら、古いタイプの産業政策をやめるという決断が必要なのです。この決断は、実は非常に重要でして、それなしに、いいことだけを言っている、ものは実現しないということになっているものですから、実は新しい政策の導入にはそれなりの痛みもあるのです。

それから財政制約については、日本の場合は財政錯覚もあるものですから、とうの昔に制約条件にきているはずなのに、まだ何とかなると思っていて、今日明日あたりも、ちょろちょろと外為特会から持ってきて何とかしようという話を、まだ相変わらずやっているわけです。これはしかし、最終的にはものすごく重大なことなのです。

そして、課題が先進的で、まねができないものが多いということなのです。環境問題に関しては、それほど先進的でもないかもしれないのですが、それでも、環境問題でもあると思っているのですけれども、日本が先進的な部分がたくさんある。

例えば、これだけの急速な高齢化というのは日本が最初でありまして、アジア諸国が続くのですけれども、そういうことから言うと、なかなかヨーロッパの年金制度を勉強しているだけではどうにもならないところがあって、日本ながらのことを考えないといけないということがたくさんあるわけです。

あるいは一極集中もそうなのです。ドイツの専門家がおりますけれども、ドイツの都市計画に学んでも、ドイツはそもそも分散型の国土ですから、日本や東アジアみたいに、どんどん集中してくるときにどうするのかというときに、そもそもそういう圧力のない国のことを一生懸命勉強していても、なかなかうまくいかない。

戦後、そういうことを長く続けてきて、うまくいかなかったことについて、ちょっと反省しえなければいけないところがあるわけです。

そこで、政治に求められているのは、一つはトレードオフの処理。新しい政策をやりたかったら、古い政策をやめなければいけない。あるいは、古い考え方と新しい政策がぶつかったら、どちらを採るのかを決断しないといけないのです。ところが、この決断というのはものすごく重大なので、偉い政治家が出てきて、一人で夜中に決心すればできるというものではないのです。有権者の同意を取らなければできないのです。

もう一つは、さらに重大なことは政策実験なのです。先進国があって、日本が後進国のところは、実験済みの政策ができるので、だいたい成功するだろうという見通しがつきます。ところが、最先端の課題に直面しているときだったら、これをやったら必ずこうなりますという証明がないのです。

これが、実はさっきの官僚制と非常に関係しています。官僚の皆さんは秀才ですし、責任を取ることはできませんから、証明のある政策を求めるのです。そうすると、最先端の政策を推していくことができないのです。ところが、政治家は実験をすることが出来ます。なぜなら、有権者の負託があるから実験ができるということです。ただし、この実験というのは、ものすごく重大なことです。政策実験ですから、やったら失敗するかもしれない。私に言わせると、だからこそ政権交代が必要なのです。失敗の可能性を、ある程度見込んだ上で、そういうものだと思って納得する。失敗したら、やり直せばいいという発想がなければ、大規模改革は難しいということです。何の失敗もなく前を進むことは難しいということだろうと思います。

そういう点でいうと、先進国で政権交代がしばしば起こるのは、この問題に直面するからで、選挙の時に政権側は必ず有利とは限らない。これまで日本の選挙では、政権側は必ず有利だったのです。全体の目的を問わないのに行政資源を政治的目的にばらまいていけば、政権側が有利なのは見えているわけです。ところが、先進国になって実験をしたり、トレードオフを処理したりすると、トレードオフがあるということは、政権は必ず敵をつくるということであり、実験をするということは、必ずある一定の比率で失敗するということなのです。そうすると、政権側は必ず有利とも限らないから、時々政権交代が起こってくるという、普通のことが起こってくるということです。日本の場合を言うと、政策環境が変わってから20年遅れて、この政権交代をやっているものですから、力のあるうちに実験をいろいろやっていたらよかったのですけれども、遅れているものですから、ずいぶん体力がなくなってからやり始めているので、つらいなと思わざるを得ないのです。

政策転換には、政権交代が必要だということでもあります。ただし国レベルで、政権交代だけでは実験はしきれません。なぜかという、数年に1回、ぱんとやっていたら危なくてしょうがないのです。そうすると、新製品でも何でもそうですけれども、売り出す前に、ちょっと試作品をつくってやってみるのですが、それをやるために地方分権が必要です。地方では、いろいろな政策の根幹について変えることはできないのですが、政策的なさまざまな工夫については、どういう政策が日本国民に受け入れられて、日本の状況で適用できるのかということを試してみることが出来ます。つまり、地方分権をして、地方自治体がそれぞれが違うことをするのが大切なのです。

分権したらどの地方もみんな幸せになりますかと聞く人がありますが、それは大間違いで、うまくいくところもあれば失敗するところもあるということです。すぐにこう言われるのです。「分権すると行政はよくなりますか」と。私は自信を持って言っています。思い切って分権すると、2、3年は必ず行政水準が下がります。でも、やるべきなのです。

なぜかという、日本人は二つのことが得意なのです。一つは、横並び意識です。京都あたりでやって、京都がしくじって神戸が成功していたら、市民が黙っていないのです。だから実験しても、失敗したら、これは駄目だとすぐ気が付きます。気が付いたとなると、もう一つ得

意なことに模倣能力というのがあって、こんなことを言われているのではないかと市長が怒ると、職員が視察に行き、すぐにまねしてきます。だから、分権をしても、そんなに心配はない。これに関して、私が最近つくづく思っているのは夕張のことなのです。夕張がしくじって、私はその次の年に破綻をする自治体は10を下らないだろうと思ったのです。ところが、あれを見てどこの自治体も急速に、田舎の村が財政再建したもので、それ以降は破綻するところがないのです。あの横並び意識の情報の獲得能力と模倣能力というのは激しいものがあって、絶対に破綻するだろうと思った町も破綻しなかったのです。本当に私はびっくりしました。そういうことから見て、分権をしても大丈夫だと、ますます私は思っているわけです。そのためには、夕張は気の毒ですけども、そういうところも出ないといけないということなのです。すると、ほかのところでカバーできるということでもあるのです。日本全国がどうにもならなくなってから失敗していると、助けにも行けないということです。

今日はお話ししませんが、高齢化というのは、実はそういうことなのです。田舎の村を笑っていると駄目なのですね。人口一人当たりの病院のベッド数は、都会の方が少ないわけですから。だいたい都会に住んでいる人は病院で死ぬことはできない。これから、まったく医療の変革が必要だということでもあります。

時間が長くなりますから次に行きますが、そういう点で言うと何が必要かという点、明確な権力核と、これが誤解されているのですが、それに対して民主的統制を集中的にすることです。これまでに、戦後日本の民主主義は、みんながちょっとずつ口を出せるのが民主主義だと思っていたわけです。だから、議員さんに頼むと、ちょろちょろ陳情を聞いてくれて、聞いてはいけないことまで聞いてくれていたのです。みんな居心地がよかったのです。しかし、そうではなくて、日ごろのわがままはあまり伝わらないけれども、大きなことで言うと、民意を集約したところで、ぱんと決定ができるという仕組みに移行しなければいけないのです。

しかし、これは居心地が悪いものですから、みんな嫌なのですね、皆さん。昔は親しい政治家に言えば、スピード違反ぐらいはもみ消してくれたものですけれども、20年前から、それはできなくなりまして、最近は警察官でも飲酒運転をするとマスコミに出るという話になりました。これは世の中がよくなったと考えるべきだと私は思っているわけです。でも、ある意味では居心地の悪い世の中になりつつある。

政権交代というのは、まさにそれをするために必要なのです。長年、居心地がよくて、みんなつながっているものを、いっぺん切らないといけませんから。切るためには政権交代をやっていかないと、やっぱりこれは無理なのですね。だから、ある意味では居心地が悪くなるのは当たり前で、偉い人たちが政権交代に文句を言うのは当たり前ですよ。旧エリートはうまい汁を吸っていたわけですが、政権交代になったら、うまくいかないのは当然の話であります。だから経団連とか重厚長大産業の人たちが、民主党が政権を取ったらつらい思いをするのは当然のことなのです。

その当然のことが起こっているのに、それがおかしいと、みんなが言うものですから、政権がおかしいのかと思って後退すると、環境政策が前に進まないのは、それは当然ということですね。これは、旧体制のやり方をやろうとするからそうになってしまうということです。

では政権交代で何が可能になるかという、結局、統治構造の変革のための人的ネットワークの組み替えができる。族議員がいなくなるし、官僚の皆さんが好き勝手はできませんよ、目標は与えられますということです。ただし、いまの政権が与えられるかといったら、そうになっていませんという話は後でいたします。

2番目に可能になるのは、実は有権者の信託による権力核の形成という、国民に選ばれた政権ですから、派閥のたらい回しではないものをつくれるわけです。去年、最初は、官僚の皆さんがへこんだのはこれです。やっぱりこれが起こってしまうと怖いものですから。政務三役といっても、いま見たら大したことのない人たちですけれども、一応政務三役と言っていたら、みんな言うことを聞いていたわけです。指示が悪いから混乱したとか、いろいろなことがありますけれども、政務三役によって省庁が動き始める。

いま、うまくいかないのはなぜか。もうはっきりしているのです。総理大臣が交代しているからです。総理大臣を交代してしまうと、政権交代の勢いを持続することは極めて難しいということです。持続しようとするとなんが思い出されるかという、あの失敗した鳩山内閣の副総理は誰かという、いまの総理だったりして、そのときには頬かぶりをすることになると、すっきりと前へ進めません。正しいやり方は、菅政権も、鳩山政権の失敗を全て引き受けた上で前へ進まないといけません。でないと、鳩山政権が目指していたCO₂・25%減もできないのです。約束も失敗も両方引き受けなければいけない。それをおじゃんにしようと思ってスタートして、マニフェストは関係ないものになって、新しいマニフェストに自分の写真を載せているという話になってくると、これはなかなか政権交代といっても自民党と同じやり方なものですから、官僚の皆さんが復活していくのは当然のことです。権力核が崩れていくということです。

しかしながら、そうであっても、政策パッケージとしてマニフェストがあれば何とかできます。ところが、実はマニフェストに大きな問題があったと思っています。これは後でもお話ししますが、マニフェストがなぜ必要かだけ、いまお話しします。

さっき、政策実験という話をしました。改革、トレードオフが必要だ。あるいは選択が必要だという話をしました。何が必要かといったら、それは政治家が勝手に選ぶというのは独裁ですから、できません。民主的正当性を得ないといけません。それは、権力核を選んだら、その選ばれた政権も白地の手形が渡せるかという、いまみたいいろいろな仕事をしているところで白地の手形では、危なくて仕方がないのです。そこで何をするかといったら、白地の手形ではなくて条件付きにする。条件付きにする文書がマニフェストと言われるものだということです。

す。こういうふうには理論上は、どこの国でも、そんなに立派なことにはできていないのですけれども、理論上はそういうことです。

市民の方もおられるから分かりやすく言うと、マニフェストというのは基本的にインフォームドコンセントなのです。つまり、手術をするときに、手術はどんなに痛いんですかとか、仕事を休まなければいけませんか、治ったらどんなことができますか、でも失敗する可能性はありますかと言った上で手術をしましょうという話ですね。改革というのは、手術をしようというわけですから、おなかを切らずに手術ができないのと同じく、痛みを感じることをなしに改革はできないわけですから、こういう痛みがありますと言って手術をすることが必要なために、それはいかな政治家でも責任が取れないから、白地ではなくて一応約束したことにするのです。

一つ難しいのは、政権交代による約束は、パッケージでしか約束できませんから、Aは賛成だけれどもBが反対ということもあるのです。しかしながら、優先順位が付けてあれば、その問題は解決するはずなのです。ぶつかったら、どちらを優先しますかと。

そこまでできたマニフェストを書いたら、現在のようなことは全然ないのです。しかし、それどころか痛いことを書いていなくて、いいことばかり、手術をすれば80歳を過ぎても海外旅行に行けますとか言っているわけですね。CO₂・25%減と言っているのは、そういう話なのです。そのためにはどんなコストが掛かりますというのは書いてありましたかという話になっているということです。

ただし、私に言わせると、民主党のマニフェストを皆さん、ほろくそに言っていますけれども、あれはよかったと思っているのです。なぜかという、これまではどの政党のこともマニフェストになっていなかったのです。守ったかどうか分からないものをマニフェストと言って、いろいろなことを書いてあったのです。しかし今度からは、守ったかどうか分かるマニフェストになったのです。ですから、今度は守れるマニフェストにしないといけません。もちろん、守れるといっても、自動的に何もしなくても守れるマニフェストもあって、昨日の政策を同じようにやっていけば1年後にはこうなりますというのは、マニフェストの意味がありません。大改革が必要であって、痛みの部分を書いてもらうことが必要です。

実は、民主党のマニフェストは非常に非対称的なのです。メリットはたくさん書いてあるのですけれども、それについてのコストがほとんどないのです。ベネフィットだけが書いてあってコストがないから、だから、そのマニフェストを守れないのです。コストが書いてあったら、この財源、何の政策をやめますとか、何々は値上がりしますとか、こういう税金が要りますという話になれば、環境税というの、一人、1軒当たりこれくらい掛かりますけれども世界の水準に追いつけますぐらいの約束をしてくれれば、いくらか見通しが立ってくるのですけれども、検討ぐらいが書いてあるだけでは、それはいざとなったら、検討しなくてもいいのではないかという話になってしまうのです。やっぱり、その道筋がつくかどうかということがないのが、具合が悪い。

ただ、私がよかったと思っているのは、それでもやっぱり、次はそうではいけませんよとい

うことになってくると、守れるようによく考えよう、コストも書かなければ行き詰まるという話になってくる。誰が政権を取っても、これは制約だという話です。いままでは財政制約のようなことがどこかへ行っていたわけです。

いまでも財政錯覚を持っている人が多いですね。増税すればこんなことができますと言っても、赤字が出ているのですから、赤字分にどれくらい充当して、新規分にどれくらい充当するかという割り振りを考えないと、ものはできない。実は、政権交代をしたことによって、もうそのことが言えなくなるのですね。自民党も、民主党も言えなくなるから、次の総選挙では財政錯覚込みのお約束はできにくいという効果があったのです。

これは何を言いたいかというと、大胆な政策をするためには競争の基盤が要るのです。実現可能性というのは、役人的に考えると昨日と同じことをすることですが、そうとも限りません。ある程度変革しなければいけない。でも、どのぐらいの幅なら変えられるか。もちろん、政治は可能性の芸芸ですから、可能性を広げるために努力しないといけませんが、一挙には広がらないですね。政権交代をやっているうちに、だんだん能力を上げていって広げていかないとけないのです。

ですから、民主党が駄目だったら自民党が戻ってきて。しかし、自民党はこの多くの方が政策に反対であると、能力が上がった状態で、再び今度は民主党に政権を取ってもらわないといけないのかもしれませんが。これはなかなか時間がかかって大変なので、分権などいろいろ考えなければいけないわけであります。

もちろん環境政策みたいなものの基盤についても、実は競争の基盤にすることは十分可能であって、実現の方策が違うということではできるのですね。ですから、25%か15%かは分らないけれども、少なくとも、そこでは自民党も民主党も約束していただいて、しかしながら、より大胆にするためには、民主党の方がもうちょっと道具は多いということをするすると、競争は実現する。財政再建でも、消費税を上げるというのはいずれの国でも上げるけれども、上げ幅。あるいは、しかし相続税を強化しますから、その消費税の上げ幅は小さくてもいいですよという話があると、民主党はそういうことで、自民党は所得税を上げたくないし、法人税をもっと下げたいから消費税率の上げ幅は大きくなりますという対立をしていれば、政策は実現していくわけですね。やるか、やらないかと言っている段階では、なかなか実現しない。

政権交代をすると、そういうことの中でだんだん合意をして争点が明確になっていく。何が争点なのかということです。

だんだん時間がなくなりましたけれども、後のやりとりもありますから、そのときに細かなエピソードはお答えすることにして前に進みます。そうすると、何が問題かということ、政権交代をして政務三役主導で、内閣一元化でできたこともあるのです。少なくとも、大臣が明確な方針を出して、内閣が一体であれば、お役人は従うという、麻生内閣の石破農水大臣みたいな

ことは起こりにくくなってきたのですね。

いまは、大臣の意思がないものだから、勝手にやっているというのがありますし、意思があっても能力がないからだまされるとか、それはありますけれども、でも、大臣が言っているのに言うことを聞かないのは、もうできない世界になりました。これは、自民党が戻ってきてもそうなのです。「ああ、あれをやればいいのか」というのを、もう見えていますから、これは明確です。

それから、族議員というのは大幅に減ります。これは官僚の皆さんも族議員を作れないのです。民主党の皆さんも族議員をできないのです。なぜかという、そちらにくっついている自民党が戻ってくるときに困りますから、大臣の命令ですからという言い訳はできますけれども、族議員とくっついていると、その言い訳はできませんから。だんだん族議員ということをお役人たちが聞くのが危なくなってきた、言うことを聞かなくなってくるのですね。ただし、いまの段階で自民党が戻ってくると分かりませんが、あと2年半やっていれば、ちょっと怖くてできないということになってくると思います。

しかしながら、後は問題点ばかりであります。一つ、なぜ問題かという、私が言っている統治構造改革について、私が言っているような大規模なものは、何一つ民主党はやっていない。自民党時代と同じ仕組みでやっているのですね。これはなぜかという、政治主導確立法案を後回しにして、いまだに成立しないからです。副大臣以下、政治家100人が入ってやりますと、力がないから大勢でやりますと言っているのに、自民党内閣時代と同じ人数でやっているのですね。ですから、一番の問題は内閣府の副大臣不足で、政策調整をする政治家の数が不足しているものですから、もう、官房長官にはどうにもならないということになってしまっているわけです。

これは統治構造改革を真面目にやらないからであって、その他、例えば民間のアドバイザーを雇おうとしても、公務員制度改革と政治家主導確立法案には、各省10人ずつ、内閣官房には30人、民間人を登用できるようにしてあって、立派な給料を出せるようになっているのですけれども、それができないものですから、スタッフもなしにやろうと言っても、なかなかやりようもない。そういうたぐいのことはたくさんありまして、自民党時代の面倒くさい仕組みをそのままやっていて、面倒くさいことをやるのには慣れていませんから、下手くそなものですから、仕事が回らず、そのうち政権交代の目的も忘れてきたというのが現在なのです。

もう一つ、それを忘れる最大の理由、このシステムが問題だということについての認識が甘いのは、政治主導が政治家主導になっていたからなのです。俺は政治家だから、俺が言えば政治主導だろうと、それは違うのです。民主主義における政治家は有権者の道具ですから、有権者の大方の動向に沿ってもらわないといけませんが、自分の志でやってこられた。これは、政府・与党二元体制で、政治家が好き勝手にやっていたので、野党の皆さんも、それぞれ好き

勝手に言ってきたのが、そのまま大臣になって好き勝手を言っているということです。

昔は好き勝手を言っても大丈夫だったのです。なぜ大丈夫かといったら、肝心なときは官僚から振り付けられたとおり言っていればよかったからですね。大臣の発言が重かったのはなぜかといったら、大臣になったら発言を慎んで、部下からささやかれることだけを発言していたからです。なぜ内閣がばらばらになるか。当たり前です。昔は官僚の皆さんがみんな根回しして、閣内で統一が取れたことだけ振り付けてもらって、つまり秘書官が言っていることを言っていれば、閣内統一は自然に取れたのです。

ところが、政治主導だと言って、政治家が調整をせずに、総理大臣が何を考えているのか、ほかの大臣が何を考えているのか、調整をせずに自分の思いを述べていても、そのとおりになるわけがないですね。言葉が軽くなったといっても、それはそうです。総理大臣以下、実現する見通しを立てずにしゃべるということになってしまった。普天間問題がそうですけれども、実現する見通しのつくことだけ言えばよろしいのです。「沖縄の皆さんのために精いっぱい考えたい」と言っていればよろしいのですけれども、できる見通しがいいことまで、普天間は相手がありますから、相手の了解をとる前に言っても、それはうまくいかないのは当たり前です。

これはなぜかという、志とか何とかばかり言っていて、思い込み、個人プレーでやっているからです。議院内閣制はチームプレー、これは悪いことではないのです。政党で民意を集約して、多くの人々、有権者の意向に沿って政治をするわけですから、個人の勝手に政治をするわけではありません。これは、実は自民党の皆さんも、いまのままで戻ってくると、もっとひどいことになる可能性もあります。なまじものを知っているので、もっとばらばらになってしまうだろうと思うわけです。

そういうことがなぜ起こってきたか。端的に言えば、連絡調整の不足なのです。なぜかという、官僚機構が神経系統だったのです。政府のさまざまな連絡調整を全て官僚の皆さんがしてくれていたわけです。しなくていいことまでしていたのですけれども、やり過ぎていたのですけれども、やり過ぎていたからといって、しなければいけないことも全部、やらせないようにしてしまったのです。神経系統をみんな切ってしまっただけで体が動くのかといったら、手足を切ってもしゅくしゅく動いていたりするのですけれども、これはなかなか運動と称するものにはならないわけです。

それで、頭脳さえ押さえればと、みんな官房長官のところに出掛けますけれども、手足とつながっていませんから、官房長官だけ押さえても実現しないのです。各省庁が押さえられないと駄目でしょう。

去年以来、何回も政治家に言ったのだけれども、言っていることを分かってくれないのですよね。何かというと、政治主導がどれくらいできるかは、どれくらい官僚に思い切って任せられるかによって決まるということです。何人かのけしからん大臣は、私がこんこんと言っても、「そんなことを言っても役人たちが勝手にやってしくじったら、私が責任を取られますから」

と、あなた責任を取ったらいけないのと、どの世界でも、部下がやった責任は上が責任を取るんで、そんなものしくじらせておいたらいいのです。「だまされますから」と、だまされたいでしょう。4年間政権を取ってれば、そのうち、だましたやつを昇進させなければいいのだから。

チェックしようとしているうちに肝心の仕事ができなくなってしまうのです。自分の関心が薄いということは任せてしまっ、これこそやらなければということに自分の力を注がないといけません。何が一番大切かという政治家が自分で根回しすることなのです。政治家が直談判して、予算が欲しいと思ったら財務大臣に自分で話をして大枠でもらってくるのです。あるいは、反対する人があったら総理大臣を説得して、内閣の方針にしてくださいと説得しきれないといけないのです。あるいは、党の方でごちゃごちゃ言いそうな人があったら、自分が出掛けて行って説得する。

しかし、私が言っているのは難しいのです。なぜ副大臣を増やさなければいけないかというと、大臣が全部やっていたら手が回らないから、副大臣とか政務官にそういうことをさせるのですね。あいさつしておけば相手もむげにはしないのに、根回し下手ですから、もめるはずのことまでもめてしまう。これは自民党の方が、まだうまいですね。民主党の人たちは志だけでやっていますから。国会に法案を出しても、委員会の委員長にあいさつもしないものだから、むくれて審議入りしなかったりしていますけれども、それでこの前の国会では、あれほど多数があるのに法案が半分も仕上がらないということになってしまっているわけです。最小限のこともしないということではどうにもならない。昔は、大臣がそんなであれば、官僚の人たちが補って来ていましたが、いまは、官僚は補いませんから。

政治家にどれくらいできるかというと、政治主導になると、政治家がするアイテムは減るのです。昔は細かいことに口を出していましたが、政治主導にして大規模転換をしようと思ったら、細かい口出しはできなくなるのです。このことは非常に重要なことです。細かい口出しができるということは、族議員が出てきて反対するということです。そうすると、具体的なことは官僚に任せなければいけませんね。ところが、何がポイントかといったら、肝心なところだけ押さえようとするのですけれども、肝心なところが何かと分かるために、よほど分かっていないと駄目なのです。ところが分かっていないですね。一番簡単なのは具体的なことで、受付の看板が悪いとか、こんなことを言う大臣がいますけれども、こういうのは素人が一番口を出しやすいわけです。こんなことを言っている暇に肝心なことを考えられなくなっているわけですね。こういうことが、たくさん起こっています。

もちろん、後でお話するように国会改革をしていないからですけれども、国会がちゃんとしていれば、質問を通じて野党であっても役所の仕組みは分かっているといけないのです。法案を逐条審査すれば、どうしてその条文があるのかが分かってくる。ところが日本では、戦後間もないころを除いて、国会で条文の審査などほとんどしない。これでは役所の仕組みや政策が分かるわけがないですね。実は逐条審議は野党にもものすごい負荷が掛かります。負荷は掛

かるけれども、やっぱり理解しようとする、いずれ政権を取ったときに役所の仕組みが分かり、政策の仕組みが分かって指示ができるようになるのです。このことをやらない国会なものですから、なかなか具合が悪いということですから、これはいまからでもやっていかないとけないことであります。

そういう点で言うと、大切なものであるか、そうでないことかの区別を楽にする仕組みがマニフェストであったはずですが、何が問題かというと、日本は各党ともマニフェストに体系性がないのです。もちろん綱領とか何とかがあれば、政党の目的の方はそちらに書いてあって、それに沿った政策の方はマニフェストに書いてあると、そもそも現状認識がないですし、マニフェストには、目標はなしに部品ばかりあって、金額ばかり書いてあるという仕組みになっていて、金額の方も、支出の金額は書いてありますけれども、歳入の方の金額が書いていないものですから具合が悪いということ、やっぱり目的と手段の体系を踏まえたマニフェストでないとけないのです。

はっきり申して、がっかりすることをお話ししますが、CO₂・25%減がマニフェストに書かれているのはなぜかというと、そんなマニフェストだからですね。目的と手段の関係も分からず25%あるから、いかにこれが大変なことかということが分かっていないからマニフェストにできているのですから、それは実現しないのは、恐縮ながら当たり前ということになるわけです。

しかし、これはなぜそうなっているのかというと、はっきり言うとマニフェストのつくり方が悪いのです。なぜ25%減が入っているかといったら、環境問題にものすごく熱心な政治家がマニフェストを書くチームにいたから入ってしまっていて、いきなり発表です。ところが、民主党の議員がみんな納得しているのかというと、そのプロセスはないのです。なぜかといったら、多くの国でやっているのは、党大会を1週間ぐらい開いて、散々議論をして党の方針を決めていますけれども、日本では1日の党大会に芸能人が出てきて、歌を歌っていて終わるという仕組みですから、政策の議論をしていないのです。そうすると、党の公約だといっても、多くの政治家は議論に参加していないから意味も分からずということになっているのです。いざ実現しようとなると、こんなことでは産業界が成り立たないと言われたら、そうかなと思ってしまって先に行かないと、こういう仕組みです。

何が言いたいかというと、デモクラティックな手順で党内民主主義というか、マニフェストをつくるということが欠けているのです。そこに市民も参加して、散々議論して、市民が参加するということは、産業界も参加するのですけれども、そこで賛否両論分かれて、じゃあこの党はこっちですよという立場が明らかになってマニフェストになる。有権者も、あっちが勝つということは、こちらの方に行くことだと分かった上で投票する。負けた方も、しょうがないと思うのです。

ところが、それがまったくないので、覚悟がない状態で政権交代を迎えていますから、マニ

フェストに書いてあるとおりに実行すると、みんなびっくり仰天になってしまうということになる。びっくり仰天するものだから、政治家もやり抜く根性がなくなってしまう。そういう根性のある政治家は、また民主主義の社会では困るのですね。確たる基盤もないのに自分の根性だけで前に進む。ちょっとそういうタイプの方もおられるのですけれども、みんな怖がって、なかなかそれは選ばないということでもあります。

個々のことをお話しする時間はなくなりましたが、そういうことから言うと、現在の状況は何かというと、日常業務に埋没してしまっていて、残念ながら「マニフェストと言っても、もう無理だということが分かった」と言っていますけれども、どこが無理で、どこができるのかということをやちゃんと仕分けしてもらわないといけなのです。今日は無理でも、2020年、2030年までには何とかするために、いま何をしなければいかんのかということです。逆に目標まで取り下げてもらおうと困る、逆の方向に動いたりすると更に困ってしまうのですが、そのたぐいのことが起こっているのは、どちらへ向かっているかも忘れるぐらい日常に埋没してしまうということです。

なぜかという、統治構造改革をしないものだから。大臣は暇ではないのです。昔は、仕事をしてもらったら困るから、そのたびにあいさつをしたり、国会に座ったりする仕事があるのです。自民党の時代、大臣は実質的な仕事をしていなかったですが、あいさつはしているし、この前の国会もそうですが、予算委員会が開かれると全大臣、出席要求があると、質問がなくても昼間に7時間、座っているのですよ。そんなことを一月もやっていて、仕事はどうやってするのだという話なのです。

それを変えないで、政治主導の仕事はできません。いかに立派な人でも、それはどうにもならないということでもあります。そうすると自民党内閣のような、かつて来た道になってしまっているわけです。小泉さんの後の感じですね。鳩山内閣は安倍内閣ぐらいの感じで、あられもないことを言って、首相主導だとか言っていたけれども、うまくいかず崩壊してしまい、それで実は、いまのところ元に戻そうといっても、福田内閣と麻生内閣が一緒になったようなことに、いまはなっているわけですね。官僚主導では駄目だから、官僚の意見も聞こうとか言っているうちに、何をしようとしていたかの方は忘れかけてきたということになっているわけで、このまま行ってもどうにもならないので、どこかでまき直しをしないとイケないわけです。

では、何が求められているのかというと、一つは、いまお話をした政権運営が、そもそも運営しにくいようにできているのですから、運営しやすいようにしないとイケないのですね。政治家は、どうでもいい仕事をやめるということですし、お役人も、どうでもいい仕事をやめないとイケないのです。

何が一番大切なことかということ、ちょっとレジュメに書き損ねましたが、結局、大玉を処理して具体的になって、また最終的に決着するということなのです。例えば、予算編成。いま迷

走していますけれども、迷走するのは、私は7月の段階で確信していました。

なぜか、7月の参議院選挙が終わった後に1週間ぐらいで概算要求基準をつくと財務省に言われて、そのままのんだ時点で、もう今年の予算は見えたとは思ったわけです。なぜかといったら、政権の方針を立てるのは、各省庁が自由に出してきた後から、調整過程で政権の方針など出せないですね。そこで、政治家が議論をしてから決めるために、もっと遅く8月末に概算要求基準を設定し、概算要求の締め切りを代表選挙後の9月末だというふうに言って、それで初めて、政権のきちんとした方向に沿った予算編成ができるのです。最初、こういう方針だから大玉はこうします、その後の調整は、これに合わせて調整するのですね、これが政治主導のあるべき姿で、その枠の中で具体的に調整をするべきでした。いまの内閣は、官僚内閣制的調整をしてしまっているから、大玉があふれて外為特会から借りてくると、こうなってしまうわけなのです。

そういうことから考えると、小泉内閣のときにちょっとできていたのは、皆さんは、方向性は反対かもしれませんが、経済財政諮問会議が、骨太の方針ということをやっていたのは、そのことだったのです。大玉の処理をさきにする。しかしながら、政権交代がなく、族議員がたくさんいるものですから、骨太の方針の方にも族議員は影響を与えようとするので、なかなか大玉の処理が難しく、数年はうまくいったけれども、後のものはぐじぐじになってしまったということだったのですね。

そういうことから言うと、大きな玉を処理する場面と、最終的に、これをきちんと決定することを政治主導で出来ないといけません。これは、実は経済財政諮問会議もそうでしたが、閣僚委員会の活用なのです。ところが、閣僚委員会の活用法が全然駄目ですね。素人の大臣が集まって、大臣だけが集まって何となく合意していても、どうにもならないですね。ぎりぎりまで詰めて、アジェンダを持って、紙を持って入って、紙を持って出てくる。こういう閣僚委員会ができないと駄目なのです。

しかし、民主党政権下で成功した閣僚委員会は2、3あります。例えば去年の暮れの予算に関する閣僚委員会は、ほぼ成功です。あれは、マスコミが誤解して、小沢さんが乗り込んだからできているように思っていますが、小沢さんが乗り込む前に、全て前日の閣僚委員会で決定済みでありますから、小沢さんは自分の力を見せるために乗り込んだだけで、実はもう処理はできていたわけです。去年の予算は、予算関連閣僚委員会で処理してきたということです。

それから温暖化対策関係の法律が出せたのは、実は副大臣会合で準備した上で閣僚委員会をやったから3月末にまとまったわけで、民主党内でものがまとまった、数少ないものであったのですね。もちろん、内容は不十分だとおっしゃると思いますけれども、しかし、あの状況の中でまとめられたのは、おそらく政治主導ができたからで、それは副大臣会合を重ねて閣僚委員会にしたということです。

ほかの分野でそういうことをしていれば、だんだんまとまってくるのですけれども、それは最後だけやろうとしても駄目ですね。あれがなぜできたかという、マニフェストに書いてあ

ったからです。マニフェストに書いてある方向にどうやってまとめるかという、閣僚委員会を開いてという、そういう手順を何回もやれば動いていくはずですが、いまのところは、うまくいかないので閣僚委員会は面倒くさくなってきて、あまりやらなくなってしまう。あるいは、かたちばかりの何やら対策本部みたいになってきたのです。これでは駄目だということです。

もうそろそろ終わりますが、あとは言ったことの逆さまで。政治家は役割転換をしたうで、やっぱりチームプレーですね。政治家が全てに口出ししてはどうにもならないので、自分の仕事は何だと限定することが必要です。大臣として、取りあえず打ち出すのは何かということ、自分の役割をきちんと規定して、それに沿って動かないといけないのです。思ったとおりのことをしては駄目だということです。

それから国会改革のお話をしました。議論を可能にしないと野党との知恵がたまっていかないし、まともな議論はできないのです。国会では、質疑といって政府の追求をしているだけではなくて、中身を一緒に考えるという、議員同士が議論をするという国会にしないと能力が付かないということです。最近ちょっと自民党の皆さんが、ずいぶんほうけてきたのは困ったことです。野党になって、あられもないことを言い出しましたから、野党を鍛える場として国会が機能しないといけない。それから大臣出席を緩和しないといけないし、最終的に、今日はあまりお話をしませんが、両院の役割分担がないと、これはなかなか、ねじれ国会がどうにもなくなってしまう。役割分担をすれば合意に達する手段はいくらでもあるとは思っていますが、そういうことです。

そこで、政策レベルの協調ですが、だいたい現状認識についても共通基盤がないですよ。いきなり政策を出そうとする。なぜかという、これは昔、官僚の皆さんがそんなことをしてきて、部品の政策だけ出てきて、政治家は受け取っていたから、いきなり具体的な政策が出てくると思い込んでいるのです。

そもそもいまは現状認識からして、皆さんもそうかもしれませんが、ご意見が違う方もあるかもしれませんが、経済成長で5%とか6%とかの成長をしようと言っているのは、そもそも現状認識が間違っているのです。アメリカがそんなふうに見えるのは、労働力人口が増え続けていますからいいですが、日本みたいに労働力人口が減っているところで言うと、横ばいでも一人当たりGDPは増えるのですから、1%や2%の成長をすれば結構立派なことであって、一人当たりのGDPは、かなり増え続けるわけです。そういう現状認識が国民の間になのは、政治家の皆さんがまともでないからですよ。そういうあられもないことを言うからだということです。そういう共通の現状認識に立って、政策の競争をすることが必要です。

そうすると、やっぱり政策イメージは変えていかないとはいけません。政策というと部品で、

予算が何円だという話ではなくて、そもそもその背景にはどんな考え方で、世の中をこういうふうに変えなければいけないからという話を理解した上で政策を選ぶという、そういう政策を体系化するということが必要です。かつてであれば、それはイデオロギーというのが代替できたのですけれども、現代では、そのイデオロギーは政策体系を代替しませんので、具体的な言葉で物語として政策体系を語る必要があるわけです。右とか左とか言っているだけでは済まないわけですね。

CO₂削減から言うと、労働組合はどうして反対するのだといっても、労働組合の主流の皆さんは重厚長大産業で組織されているという構造を考えると、右とか左とかいう問題で解決はしないということでありますから、もうちょっと違うことが必要になってくるということです。もちろん、重厚長大産業でも世界で競争力を付けるためには、もっともっと省エネルギーをやるのだというのは、それはもちろん当事者が考えてくだされば、もっといいことではありますけど、そこは次の話です。

そう考えると、何が一番欠けているかということと政党の足腰なのですね。やっぱり政党が意思集約をできないという、この病気です。マニフェスト一つ、つくれていないのです。これは重大であって、民意集約型と言っていますけれども、有権者の意見を集約して、今度の選挙での対立軸はここだということまで意見を絞ってもらわないといけないのです。それができないから、政治家たちがブレーンと称する人たちを集めて、思い付きでいろんなことを言って、それで日本は変えられるという危ないことになってしまっているということであります。

政策形成の場に、政党の中に有権者はもっと入っていく。これはご意見がいろいろあると思いますが、私自身は政権交代をするために、これは別に絶対そうでなくてもいいのですけれども、どちらかというところと二大政党であります。二大陣営に集約するような選挙制度を推進してきたのです。なぜかというところ、日本のような状態で連立政権というところ、政治家同士の駆け引きだけでやるだろうと思っているからで、有権者を巻き込むためには政権交代が必要だろうと思っていたからです。そういうことで二大政党の主軸になっても、中小政党は残って、そうした政党も連立のパートナーになり得るわけであります。

そういう中で一番大切なことは、私自身はこう思っているのです。いま日本みたいに、二大政党が、まあまあ許されるのはなぜかというところ、日本の有権者が正規分布になっていて、二大政党の政策が似てくるということなのですね。そうすると多くの有権者にとって、実は二大政党の両方に働き掛けることが可能になっているのです。だから、ここにおられる皆さんも、自民党に対しても、民主党に対しても環境問題の解決を働き掛ける。そして、よりよく言うことを聞いてくれた人たちを応援するという戦略的行動を有権者が取れる状況をつくった方が、いま過渡期の政策転換は容易だろうと思うのです。

ですから皆さんは、民主党政権にがっかりすることはないので、いま政権を取りにいらっている自民党の皆さんを、洗脳とは言いませんけれども、環境派にすると、次のチャンスがめぐっ

てくるということです。非常に距離は縮まっているということではあって、いま族議員たちは非常に力を失いつつあるので、それはチャンスなのですね。しかし、それはいつ自民党が戻ってくるかにもよります。いますぐ戻ってくると昔に戻るばかりですね。しかし自民党に働き掛けをするということは、民主党がおちおちはできないということなのですね。前の選挙で応援してくれた人たちが離れるという恐怖ですから、そうするとマニフェストに戻って、ちゃんと環境政策もしなければというインセンティブが民主党に出てくるのです。ですから、環境政策は炭素ガス25%削減を約束した民主党に裏切られたという皆さんは、私のお勧めは自民党に近づくことなのです。そうすると、実は戦略的に民主党は戻ってきたりする。こういうことなのですね。

そういうゲームが、いま展開されているけれども、これは有権者の方も、使い道がまだ十分に分かっていないところもあって、政治家の皆さんも分かっていないけれども、これはゲームに沿ってだんだん分かっていくことなのです。そうして、やっぱり昔からなじみのある方がいいということになってくると、民主党はちゃんとやり抜かないといけないというふうに目が覚めてきて、マニフェストも4年間のうちにということですから、最初の1年、2年は駄目でしたが、3年目、4年目に、ちゃんとある程度道筋を付けてから次の総選挙に臨みますというふうに民主党がなれば、裏切られなかったということになるのかもしれない。

あと具体的なことはご質問いただければ、これはこうなっていますよという話をさせていただきます。最後は駆け足で、大変雑ばくなことになって申し訳なかったのですが、どうもありがとうございました。

(講演終了)