

特集

財政学研究会 2010年冬季シンポジウム コメント1
「政策づくりへの市民参加」

坪 郷 實（早稲田大学）

司会：

では早速パネルディスカッションに移りたいと思います。

それでは最初に、早稲田大学の坪郷先生からコメントをお願いします。

坪郷：

それでは、私の方から幾つかコメントといいますか、今日のテーマは飯尾さんの独壇場なのでコメントはあまりないのですが、少し違った観点から見ていきたいと思います。

さっき植田さんが紹介されていた飯尾さんの『日本の統治構造』という本で書かれたことを最初に紹介されたと思いますが、飯尾さんは、官僚内閣制というのは、ある意味では評価をされているわけですね。

飯尾：

昔はよかった、いまは駄目だと言っているわけです。

坪郷：

昔は評価されたということで、議院内閣制という、制度改革なども含めた総合的な改革の方向を本では示されているわけですね。私は、このレジュメは暫定的に書いたのですけれども、官僚内閣制から国会内閣制へというふうに書いています。これは政治学でも幾つかの見方があるって、私はどちらかという従来官僚内閣制についても、かなり批判的に考えて、それをむしろ国会を中心とした新しい内閣の体制へと転換すべきだと議論しています。ただ、官僚内閣制というのは、同じように使い始めたので、誰がどういうふうに言っているのか、ちょっと混乱をしているところがあるのですけれども。

この間の、政権交代以後の民主党政権の動きや自民党の現状についての認識は、飯尾さんとそれほど違いはないと思うのですが、終わりのところで飯尾さんが言われたのですけれども、私は、この政権交代というのは4年間のタームで見るべき問題だと思います。

2009年の予算編成というのは、事業仕分けという「見せ場」をつくりながらうまくやりました。事業仕分けというのはいつまでも繰り返すべきことではなくて、むしろ新しいステージへ行くことが必要だろうと思うのですが、今年は概算要求から2011年予算編成ということでや

ろうとしたのですけれども、これも飯尾さんが言われたように、参議院選挙から民主党の代表選があり、内閣が予算編成の基本方針を決めて動くという体制にならなかった。それを踏まえれば、来年は少なくとも、それをやってほしいと、これが3年、4年と続くと、自民党の族議員も含めた、いままでの利権構造というのは確実に崩壊をしていくわけですから、新しい体制が姿を現してくることににはなると思います。

大枠で、飯尾さんが言われたように、ぎくしゃくしていてもいいけれども前に進んでいればと、一般的に考えて、前になかなか進んでいると思えないので評価は難しいのですが、ただ、進んだところもかなりあると思います。

「地球温暖化問題に関する閣僚委員会」については、飯尾さんも成功した例だと言われたと思うのですが、この閣僚委員会というのは、外務大臣、それから環境大臣、経産省の大臣という関係閣僚が入って調整をしたわけですが、すでに民主党は地球温暖化対策をマニフェストに盛り込んでいました。数字も含めて、民主党内でそれを推進した岡田さんが外務大臣でしたから、そういうことも含めて、これは私もうまくいったケースだろうと思います。3月に地球温暖化対策基本法案をまとめたのはいいけれども、まだ通っていません。しかも3本柱とされているうちの一つの排出権取引は、まだ動かないということも含めて、成果になっていません。

この閣僚委員会に関連して、「MAKE the RULE キャンペーン気候保護法案委員会」や気候ネットワークなど、環境団体やNGOが自民党政権のときから政策提言を行い、その議論が活きたところがあります。

その意味では、現在の中央官僚制の疲弊、あるいは行政の疲弊と言われており、従来は利益団体と結び付いていれば政策づくりがうまくいったのが、そうはいかなくなりました。

すべてのNPO、NGOがうまくいっているわけではありませんが、多くのNPO、NGOが福祉の領域でも、環境の領域でも具体的な政策提案をするようになっていきます。しかし、このNPO、NGOの政策提言能力をうまく生かすような動きがなかなかできていない。政府の政策づくりにおけるNPOの参加ということが重要になります。

この間、こういうのでは幾つか動いているのではないかということで、頭出し程度ですが若干紹介をしますと、私のレジュメの(1)の後半の、政府における政策づくりへのNPOの参加(いくつかの事例)というところです。

鳩山さんは、新しい公共と地域主権改革という大きな二つの柱を立てて、これは動かすということでやり始めたのですが、ここもなかなか動いていません。ただ、「新しい公共」との関係では、菅首相のもとでさらに推進会議がつくられています。他方、政府税調の中に市民公益税制プロジェクトチームが活動しており、4月に中間報告を出して12月に本報告をまとめて大きな影響力を持ちました。その流れの中では、やはり「シーズ」であるとか、NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会など、やはりNPO側から市民公益税制の新たな展開について

の具体的な提案と運動が行われていたことが背景になっています。

「平成23年度税制大綱」が12月16日に閣議決定されました。3月までに予算関連法案が最終的に通らなければならないのですが、市民公益税制としては画期的な改革が盛り込まれています。

第一に、寄附金について、従来の所得控除と選択制で、所得税からの税額控除方式が導入されます。地方税も含めると、寄附金額の最大50%までの税額控除（控除上限額は所得税額の25%）が可能であるという仕組みです。

それから、認定NPO法人の見直しで、認定NPO法人については、従来のパブリック・サポート・テスト（経常収入に占める寄附金の割合が5分の1以上）と選択制で、3千円を寄付した人が100人以上いるNPO法人は認定NPO法人にするという新しい方式が導入されます。

さらには、法整備を行い、1年後に、仮認定の制度、現在国税庁で行っている認定NPO法人の認定を、NPO法人の認証を行っている都道府県へ移管するというのも盛り込まれています。

このような画期的な寄付税制ができる予定なのですが、これについて、政府の宣伝は弱く、新聞報道も目立ちません。こういう動きが一つはあります。

次に、時間の関係で挙げるだけにとどめますが、NPOが参加して政策づくりを行っているケースとしては、緊急雇用対策本部にセーフティ・ネットワーク実現チームというのが置かれて、これは湯浅誠さんが内閣府の参与で入って、パーソナルサポートサービスという新しい仕組みをつくってモデル事業を行っています。

もう一つ、おそらく一番大きな動きとしては、本部長が内閣総理大臣の「障害者制度改革推進本部」が設置されています。そのもとに「障害者制度改革推進会議」が設置されています。26人の委員がいるのですが、そのうちの15人に障害者の当事者が入っています。障害者の当事者が入って、障害者制度改革を抜本的にやろうという流れがあります。

月2回ぐらいで、かなり濃密な議論をやっていて、幾つか報告が出ていますが、また2010年12月にも報告書を出すという動きになっています。

さらに、行政透明化検討チームが設置されています。ここには情報公開で実績のある「クリアリングハウス」のメンバーが入っていています。このように政府における政策づくりにNPOのメンバーが参加している事例を幾つか挙げることができます。

しかし、こうした動きが生きていくためには、私も、飯尾さんの言われたように、これから国会改革ということが大きな課題になるだろうと思います。これはまさしく国会が「討議の広場」になることです。たとえば通年国会とすること、読会制により条文を丁寧に読む中で修正審議を行う方式の導入などです。

当然これは、政策の内容について与野党の議員が勉強しないとできませんので、こういう与野党の議員による法案の審議、討議と修正というプロセスを経験することにより、国会が、大臣や副大臣、政務官といったいろいろな、これから政府の中で政策づくりを主導する人を養成

する場になります。

同時に、国会への市民参加ということも本格的に議論がされる必要があると思います。一つは、国会に請願を出すことができるのですが、日本の場合には請願委員会というものが設置されていません。これも大きな制度的な欠陥です。請願委員会でさまざまな提案を仕分けして、法案づくりに生かせるものを全部吸い上げていくことが不可欠だと思います。

さらには、法案審議の初期、政策づくりの初期段階で、専門家による「公聴会」や、地域で活動している、これは企業なども含みますが、市民、NPO、NGOなどの外部の人を呼んで行う「市民公聴会」というものを行っていく。

あるいは、飯尾さんも言われたと思いますが、法案の審議だけではなくて、法案の前の段階で、次に問題になりそうな政策テーマについて自由討議を議員間で行うことを、多くの世界の議会では実施しています。そういう問題意識をまず煮詰めて、国会で議論するということは、国民との間のコミュニケーションも含めて共通認識をつくっていくということでもありますので、そういう政策テーマについての、まずは討論の機会を設ける。それをさらに政府内の議論により法案提出につなげていくという改革が必要だと思います。以上、幾つかの論点を挙げるにとどめます。

残り時間が少なくなりましたが、もう一つ、ドイツと日本の比較ということで、ここは環境政策について、ドイツの特徴を幾つか挙げたいと思います。地球サミットで提起された「アジェンダ21」に関して、ドイツの場合には「持続可能な発展のための戦略」を策定しました。これは気候保護政策も関係します。

これを事例に関して幾つか挙げますと、一つは、ドイツの場合には気候保護政策というのは保守リベラル連立政権の時代からシェフの仕事です。首相が主導する政策であるので動いてきました。日本では環境基本計画に該当するのですが、ドイツの場合は、「持続可能な発展のための戦略」を2002年に策定しました。ようやくできたのですけれども、これについても首相の仕事、シェフの仕事という位置付けをしています。

この戦略は、環境政策と経済政策、社会政策という3つの主要な政策を統合するという観点から、作りました。このように、ドイツの環境政策は、首相がリーダーシップを取るかたちで動いてきました。

今回、民主党の場合も、これは民主党内部の合意形成が不十分だったのではないかという、飯尾さんの指摘はそうだと思うのですが、ただ鳩山さんが就任間もなくの国連気候変動サミットで、2020年までに1990年比25%削減ということを表明したことで動き出したところがあるので、やはり首相のリーダーシップは効いているわけですね。

では、現在の首相の関心度、あるいはリーダーシップがどうなのかということ、そういうリーダーシップはうまく効いていないのではないかという印象があると思います。

ドイツの場合もこの間、1998年に保守リベラル連立政権から赤と緑の連立政権へ政権交代が

行われ、2005年からの大連立政権を経て、2009年に保守リベラル連立政権に変わりました。この間、1998年からのシュレーダー連立政権のときに、環境政策では大きな転換が行われたわけです。

一つは、エコロジー税制改革という環境税の導入です。これも、導入に当たって保守のキリスト教民主同盟は反対キャンペーンを行い、次に政権を取ったら、これをやめると言っていたのですが、結局そうはなりませんでした。保守リベラル連立政権のときにも環境税の導入の動きがすでにありましたが、その時は実現しませんでした。シュレーダー政権のときには対抗上、環境税をめぐっては、対立がありましたが、これもいったん導入すると定着をして、次の政権へ受け継がれていきます。政権交代が、このエコロジー税制改革という大きな改革を実現したのですが、これがある程度定着すれば、次の政権にも受け継がれていきます。

もう一つ、ドイツの特徴としては、政府の動きが目立たないときは、常にドイツ連邦議会が主導権を取るという役割を果たしました。保守リベラル連立政権のときに気候保護政策でリーダーシップを取っていたのは連邦議会です。ドイツの連邦議会にはアンケート委員会（調査委員会）という方式があります。これは議員（連邦議会の全会派から委員を選出）と専門家、それぞれ半々ぐらいで構成される委員会です。ここで大規模なヒアリングを行って、最後に大部の報告書をまとめます。それをもとにして、今度は政府が法案を提出する、それを材料に使うというようなことが行われています。

1990年代ですと、保守リベラル連立政権のもとで、連邦議会において、環境政策に関して、第1次、第2次二つの調査委員会が設置されました。第2次調査委員会は「人間と環境保護」というテーマでした。この連邦議会調査委員会報告は、「赤と緑」の連立政権に向けたマニフェストづくりに影響を与えました。

さらには、「持続可能な発展のための戦略」については、社会民主党と90年同盟・緑の党との間で締結された連立協定には挙げられていたのですが、シュレーダー政権がなかなか取り組まなかった。そのために、今度は連邦議会の方が主導権を発揮するということで、政権交代から2年たった2000年に連邦議会が動き出して、「持続可能な発展のための戦略」の策定と「持続可能な発展のための委員会」の設置という具体的な提案をします。それを受けてようやく政府が動き出すという流れができました。

この間、ドイツの環境政策においては、1970年代にできた「環境問題専門家委員会」が重要な役割を果たしています。この委員会は、非常に独立性の高い、専門家（大学教授など）だけによって構成される、10人程度の委員会です。委員の数は変化がありますが、1970年代から40年にわたって活動してきて、独立の立場で具体的な提案を行って、それを受けて政府が法案づくりを行う、あるいは政府に対しても批判的な報告書を出したこともあります。

さらには、ドイツの場合には、レジュメには環境団体しか書いていませんが、環境団体と同時に企業の中に環境志向のグループがあって、そこがやはりリーダーシップをとる動きがあります。環境団体の政策提言のケースとして、「グリーンピース・ドイツ」が1990年代に、経済政策で定評のあるシンクタンクに委託研究を出して、エコロジー税制改革の具体的な提案をまとめています。これがシュレーダー政権のときのエコロジー税制改革の原案の一つになっています。

先ほど触れましたが、ドイツ連邦議会では、現代の重要なテーマについてテーマ討議をする時間として、「今の問題を議論する時間 (Aktuelle Stunde)」が設けられています。例えば気候保護政策が最初に俎上に乗ったときには、まずは気候保護というテーマで、これは与野党の議員が、とにかく発言したい人が演説をするというかたちで、基本的なテーマについての討議を積み重ねて共通認識をつくっていくという場があります。

こういうテーマ討議というものをまず行って、次の法案審議の準備を行っています。そういうものも日本における国会改革の参考の一つになると思います。私のコメントは以上にさせていただきます。

原発の問題に関しては、後でまた出てきたときにと 생각합니다。[2011年4月1日追記： 現メルケル保守リベラル政権は、2010年秋に、シュレーダー「赤と緑」の連立政権の「脱原発の決定」に対して、原発を「過渡期に必要な技術」として利用する観点から、「脱原発の時期を延長すること」を決定した。しかし、2011年3月11日東日本大地震後の福島第一原発における事故のため、その直後の14日に、メルケル政権は、この「原発稼働期間の延長を3ヵ月間凍結する」ことを決定した。これにより、原発の安全性を総点検し、建設時期の古い原発は廃炉される予定である。同時に、メルケル首相は「再生可能エネルギーの時代への道」について述べている。このように、ドイツでは、いわゆる「原子力エネルギーのルネッサンス」の見直しが始まっている。]

(坪郷先生終了)

司会：

ありがとうございました。それでは、続きまして一方井先生からお願いできますでしょうか。