

民主党への提言

みらい たびだち
—希望への再出発のために—



一般社団法人

生活経済政策研究所

民主党への提言——^{みらい}希望への^{たびだち}再出発のために

CONTENTS

はじめに	1
提言Ⅰ 理念	2
提言Ⅱ 政策部門	5
〈1〉格差・困窮問題を突破口として方向転換を	
〈2〉「連帯」と「分かち合い」の論理にもとづく地方自治へ	
〈3〉あるべき雇用改革と労働法	
〈4〉残された課題と新たな課題—社会保障・税一体改革	
〈5〉TPP 大筋合意は大きな問題を引き起こす	
〈6〉安全保障・外交政策	
〈7〉人権とジェンダー	
提言Ⅲ 政治部門	26
〈1〉民主党のラストチャンス	
〈2〉自民党とは違う理念の明確化	
〈3〉カナダ・イギリスのジェンダー・バランスが示すもの	
〈4〉リベラルな外交ヴィジョンの確立	
〈5〉党内ガバナンスと党組織	

表紙写真

安全保障関連法案に反対し、国会前に集まる大勢の人たち
2015年8月30日、東京・永田町（共同通信社ヘリから）

写真提供：共同通信社

はじめに

民主党が政権を失ってから3年が過ぎた。

その後に誕生した安倍政権は、アベノミクスの欺瞞が暴かれ、安保法制を非難されつつも、単なるスローガン、キャッチコピーに過ぎない「地方創生」や「一億総活躍」で、国民の漠然とした期待感を煽り、比較的に高い支持率を背景に、安倍首相が言う「美しい国」づくりに邁進している。

一方、民主党は、失われた国民の信頼を取り戻すべく、これまで懸命に努力を重ねているにもかかわらず、残念ながら今なお国民の信頼を取り戻せていない。

もはや、私たちが民主主義を取り戻し、民主党が未来を取り戻すことはできないとあきらめるのは容易い。しかし、欧米諸国では政権交代は10年単位の長い時間を要していることを思えば、民主党が下野してからまだわずか3年ともいえる。

漆黒の闇が深いほど星は輝いてみえる。官邸前デモに結集した普通の人たち、全国の大学で立ち上がった研究者や学生、SEALDsなどの若者達は、まさに漆黒の闇を照らす未来への希望ではないか。

民主党には、焦らずたゆまず真摯に己の失敗と向き合い、信頼を取り戻す努力を続けることこそが求められている。突然訪れるようなチャンスを待つのではなく、チャンスを自ら切り開く力を身につけることこそが次の政権交代への一番の近道であるはずだ。

民主党はまだ順風の中にはいない。しかし、逆風においても帆船は前進することができる。今の民主党にも逆風にあっても前を向き、胸を張って前進する準備はできているだろうか。

私たちは、民主党の応援団として、これからの民主党がめざすべき道と未来を、そして国民に伝えるべきメッセージを、山口二郎法政大学教授、大沢真理東京大学教授を中心とする民主党再建プロジェクトにおいて、約2年間にわたり真摯な議論を重ね、民主党への提言として取りまとめた。

これは、私たちから民主党へのメッセージであると同時に、国民のみなさんへのメッセージでもある。この提言が、民主党と私たちの未来を切り開くための一助となることを、心から願いたい。

2016年1月

一般社団法人 生活経済政策研究所

会長 加藤 良輔

提言 I 理念

Suggestion

◆ デモクラシーの危機と再生

2015 年は日本の戦後民主政治にとって、危機と好機がせめぎ合う重要な年となった。この年の通常国会に、安倍晋三政権は前年 7 月 1 日の閣議決定に基づき集団的自衛得権の行使を可能にするための安全保障関連法案を提出した。これに先立ち、4 月末の訪米の際に米国議会で演説し、夏までに安保関連法案を成立させ、米国との軍事面での協力を強化すると宣言した。この演説は唯一の立法機関である国会を無視した憲法違反の発言である。そして、安保法制は圧倒的多数の憲法学者が憲法違反と判断した。何重もの憲法違反を重ねたうえで、安保法制の審議は始まった。

この法案の審議過程は、日本の議会政治の墮落、空洞化を如実に示すものであった。安倍政権にとっては安保法制の成立それ自体が目的であり、その影響や効果はないがしろにされた。すなわち、この法制が日本の安全にどのような影響を及ぼすのか、法制に基づいて自衛隊をどのように運用することが日本の安全と世界の平和につながるのかといった問題に関して、野党からの質問に対して、政府側は徹底してはぐらかし、ごまかしを続け、討議を拒否したのである。日本の議会政治の質がこれほど劣化したことはなかった。

こうした安倍政権の強権的、独裁的政治運営に対して、6 月以降市民による反対運動が湧き起った。この反対運動は、従来の平和運動とは大きく異なる特徴を持っていた。SEALDs（自由と民主主義のための学生緊急行動）や安保関連法案に反対するママの会という、若者や女性による運動が社会に大きなインパクトを与えた。これらの運動は、学生や母親など、従来あまり政治にかかわってこなかった人々が、平和と憲法の危機に直面して自発的に始めたものであった。これに触発されて、学者、高齢者など多くの人々が国会前や各地でのデモ、集会に参加した。反対運動は、60 年安保以来の規模となり、2015 年安保とも言われる。

60 年安保の場合、新安保条約が成立した後、運動は急速にしぼんだ。岸政権を退陣に追い込むという大きな成果を上げたことは確かである。しかし、自民党内の政権交代によって登場した池田勇人政権以降、自民党政権は高度経済成長の演出によって、経済的豊かさを軸に国民を統合した。その時代には、政治的エネルギーは雲散した。

2015 年安保の場合、安保法制の成立で戦いが終わったわけではない。安倍政権は市民の抗議から何も学習しておらず、沖縄における辺野古新基地建設の強行、憲法改正への取り組みなど、

反憲法的、反民主主義的政治運営を続けている。運動に参加した市民も敗北感に浸ってなどおらず、2016年の参議院選挙を目指した運動を続けている。安保法制反対運動から、民主主義を支える強靱な市民が生まれたといえることができる。民主主義をめぐる危機と好機のせめぎあいとは、このことである。

バランスを欠いた日本の政党政治を立て直すためには、野党第一党の民主党がこうした社会レベルのエネルギーの高まりを受け止め、安倍政治に対抗する主軸とならなければならない。2016年の参議院選挙は、安倍政権、自民党による憲法破壊、民主主義否定の政治を許すのか、憲法擁護の方向に巻き戻すのかという分かれ目の戦いとなる。安倍政権が体现する強権的な支配を否定し、個人の尊厳を基本価値とする政治理念と政策体系を構築することが民主党にとっての急務である。

個人の尊厳は、経済・社会政策の対抗軸を立てる上でも、最も基本的な出発点となる。

◆ 新たなボトムアップ政策の提示を—アベノミクスは完全に失敗した

2015年は、アベノミクスが完全に失敗していることが、だれの目にも明らかになった年でもある。成長が実感できないとか、果実が行き届いていないという状況ではなく、そもそも安倍政権のもとで経済は成長していないのだ。それは、2014年4月の消費税率引き上げの影響が長引いているためでもない。GDPは、2014年第4四半期と2015年第一四半期こそプラス成長となったが、以後2つの四半期で連続してマイナス成長という速報が出た。

民間消費を家計消費支出のレベルで見ても、対前年同月で低下してきた。その原因として、消費税率引き上げによる買い控えより、実質賃金の低下が大きい。きまって支給する賃金（超過勤務手当を含み、賞与は含まない）の実質を見ると、2010年の平均を100として、2013年の7月からつべ落として低下して2014年夏には94程度となり、物価が上昇しにくくなった昨今でも、上昇に転じていない。安倍政権は春闘での賃上げ回答率を根拠に賃金は上がっていると強弁するが、政府統計は冷厳な事実を示しているのである。

平均賃金の低下の主な原因は、雇用の急速な非正規化にある。非正規雇用者の比率は、リーマンショック後に一時低下し、民主党政権のもとでは落ち着いていたが、安倍政権では正規雇用者数の減少傾向にともなって、急速に上昇した。景気回復、デフレ脱却などの主要目標で、アベノミクスは明白に失敗しており、「新3本の矢」（9月24日発表）や日銀による金融緩和の補完（12月18日発表）などは、失敗のごまかしを上塗りするものでしかない。

経済理論的にはとうの昔に破綻した「トリクルダウン」仮説が、アベノミクスの軸である以上、失敗は予想された事態である。民主党がそれを批判し、「分厚い中間層の回復」を掲げることは、しごく正しい。しかしさらに必要なのは、経済・社会政策の方向性が「ボトムアップ」にあり、アベノミクスと真つ向から異なる点を、明確に打ち出すことである。

所得格差が拡大すれば経済成長も損なわれることは、OECDの2014年の実証研究でも明らかになっている。格差が拡大し、所得分布の下方40%の人々に経済的な余裕がなくなると、人

的資本投資（教育訓練への支出）が疎かになり、人的資源が劣化するため、経済成長が損なわれるのだ。日本のように人口減少を憂慮する社会にとって、量的に低下する人的資源を、質的には劣化させないことは、最優先の課題である。階層の面でも地域間でも、格差を是正することはバラマキなどでなく、社会の基盤を支えることそのものである。

正規雇用者と非正規雇用者の待遇格差を是正することは、家計消費と賃金の上昇を通じて景気を好転させるだけでなく、若者が結婚し子どもを産み育てることをサポートできるから、少子化対策としても有効である。社会保障・税の一体改革のネクストステージを示せば、若者や現役世代の将来への不安を払拭することもできる。TPPの欺瞞を断固として暴き、地方を荒廃させるだけの「サプライサイド型」地方自治と決別する必要がある。

日本の税・社会保障制度は、格差や貧困の是正という機能において、非効率であり、働く人や子どもを生み育てる人にとって、逆回転している。OECD諸国で日本だけの異常事態であるが、非効率は希望にもつながる。国民負担と支出総額を増やさなくても、制度の効率性（累進性）を高めることで、改善できる領域が大きいことを意味するからである。

ボトムアップの経済社会政策において、人権尊重の理念が基軸となることは、いくら強調してもしすぎることはない。

提言Ⅱ 政策部門

Suggestion

1

格差・困窮問題を突破口として方向転換を

「社会契約」を反故にする安倍政権

—社会保障支出の非効率と社会保障・税の一体改革

格差と困窮は日本政治の課題としてますます重要性を増している。この課題に取り組むうえで、じつは国民負担と社会保障支出を抜本的に拡大する必要はない。日本の税・社会保障の問題は、支出の規模に対して効果が薄いこと、すなわち非効率性にあるからだ。

日本の公的社会支出（社会保障給付費に相当）は増大を続けており、2011年にはGDP比で23・1%に達した。OECD諸国の同年のランクで、日本は、かつて「ゆりかごから墓場まで」といわれ福祉国家のモデルであったイギリスを追い越して、オランダの23.5%に続いている。

にもかかわらず、ほぼ同じ支出規模のオランダと貧困率を比べると、ユニセフの2013年の集計では、子どもの貧困率ではオランダの5.9%に対して日本は14.9%となっている。また、OECDの2011年の統計で高齢者の貧困率を比べると、オランダ2.1%に対して日本22.0%となっている。さらに、2012年の合計特殊出生率は、オランダ1.72に対して、日本は1.41になっている。貧困率や出生率を支出の効果と考えれば、日本の社会保障支出の効果は貧弱というしかない。社会保険であれ税であれ、国民にここまでの負担を求めつつ、にもかかわらず困窮が全世代化しつつあることについては、人口高齢化の所産という以上に、政治の責任である。

こうした事態に対して、民主党政権期の2012年8月に関連法が成立した「社会保障・税の一体改革」は、国民に消費税などの負担を求める一方で、全世代対応の社会保障を実現し、事態の打開を約束した。それは、民主・自民・公明の3党合意という「社会契約」に基づいていた。安倍政権はこの「社会契約」をないがしろにし、負担をつまみ食いしているのであり、断じて看過できない。

「一億総活躍」は最悪のごまかし

安倍政権においても、「一億総活躍社会」の看板のもとで、困窮問題等への対応がなされているように見える。だが、いずれも点検すると、実現可能性が乏しい目標であったり、すでに「社会保障・税の一体改革」などで合意された事項で、その実施を怠っていたり、先送りしてきたも

のを復活させるような、小手先の施策に留まっている。そして全体として、負担増を求めつつ社会保障の自然増分を切り込むという点では、小泉構造改革よりも国民生活に厳しいものになりつつある。

たとえば「一億総活躍社会」で介護離職ゼロを掲げても、介護職の1年以内の離職率が17%を超える状況で、その達成は困難である。また、希望出生率1.8が掲げられるが、「社会保障・税の一体改革」で合意されていた保育の質的拡充、とくに1歳児や4・5歳児の職員配置の改善は先送りされている。子ども・子育て支援で当初目標とされた1兆1000億円の財源を確保する見通しは依然として立っていない。

さらに低年金の高齢者に対して3万円を支給することが打ち出されたが、もとをただすと民主党の最低保障年金に置き換えた福祉的給付を、先延ばししていたものを、掲げ直したにすぎない。

安倍政権の税財政は生活に冷水を浴びせる

いっぽうで、「社会保障・税の一体改革」で合意されていた格差対策として、軽減税率を導入することとし、その税源調達のために、総合合算制度の導入が見送られようとしている。これも重大である。医療などの自己負担および社会保険の保険料は、消費税以上に逆進性がはっきりしている。そして今日の困窮の傾向は、病気、障害、高齢者や子どものケアなどの要因が連鎖しつつ深刻化している点にある。複数の困難を抱えた世帯においては、負担の逆進性が複合してさらに重くなってしまう。総合合算制度は、こうした世帯に支援を集中するものであり、それを棚上げにするのは間違っている。

同時に財務省は財政構造等審議会の建議をもとに、社会保障支出の伸びを「高齢化に伴う自然増」5000億円以内に止めるとしている。本来の自然増は1兆円前後であると見込まれているので、5000億円の削減となる。小泉構造改革では、社会保障支出の自然増分が2200億円ずつ削減されていたが、安倍政権の支出抑制はその倍以上となるのだ。こうした削減は、結局は社会的弱者の給付を抑制することに繋がる。社会保障支出が増大しても、困窮や格差の解決や女性の活躍にむすびついていないという「非効率」を転換することこそが、政治の責任である。

対抗軸とするべき施策—拡充・増大よりも方向転換を

第一に基本的な事柄として、民主党がたとえば子ども・若者・女性の支援において安倍政権とどう異なるのかを、はっきり打ち出すことである。

民主党の共生社会創造本部の中間とりまとめ文書は、丁寧にまた堅実に多様な施策を打ち出している点で意義深い。だが、他方でその施策の具体的な中身を見ると、「児童手当」の拡充、「児童相談所の機能拡充」「養育費の支払い拡大」など、「拡充」や「拡大」という表現が多く、現政権の施策と方向的には同じで、それを一歩か二歩先に進めるというニュアンスが強くなっている。

しかしながら、そもそも政策が目指す方向、優先順位が異なることをはっきり示す必要がある。安倍政権の「新三本の矢」は、まず経済成長ありきで、600兆円のGDPを実現し、その「果実」を子ども子育てや介護に投入するという「トリクルダウン」の構図になっている。これに対して民

主党は、矢の中身もつがえる順序も変えて、庶民の生活と地域の底上げを図ること、すなわち「ボトムアップ」を打ち出すべきである。

その際に、個々の政策のみを並べていると、その差別化が困難になる。たとえば政府が打ち出した子どもの貧困に関する「大綱」をみると、多様な政策が取り組まれているように見える。だが、子ども・若者・女性の支援において、施策の規模は国際比較的に見てきわめて貧相な水準にすぎない。さらにそれらが国・都道府県・自治体およびそこを貫通する縦割りで分断され、実効性を確保できていない。ゆえに貧困の削減目標も明示できない。

民主党は、給付の非効率性を徹底検証し、地域主権と「新しい公共」の観点から、いかに子ども・若者・女性にきちんと届く仕組みに転換するか、展望を示すべきである。各自治体で、窓口設置や様々なケアの連携などで創造的な取り組みがすすんでいることをふまえて、ガバナンスの転換により財政制約のなかでも政策の実効性を格段に高めることこそ、民主党の政策の優位性でなければならない。

第二に、そのような生活重視路線が経済成長とどう関わるかをはっきり示すことである。第一の点と関連して、民主党は「格差の縮小」を強く言うようになっている。先の「中間取りまとめ」でも、「格差が小さい先進国のモデル国家」を目指すとされている。また、税の再分配機能の強化を謳っている。これは決して間違った方向ではない。だが、「格差の縮小」や「再分配」を語ると、依然としてこれが「悪平等」や「ばらまき」という批判を招きがちなることを忘れてはならない。「中間取りまとめ」でも、人々のやる気を増すための格差縮小はきちんと打ち出されているが、改めて格差縮小と経済活力の関係を入念に説明するべきである。アベノミクスについて、これだけ時間が経ってもはっきりした成果を生んでいないことに、多くの国民が気づき始めている。これに代わる、真の安定的成長路線を掲げていることが強調されねばならない。

第三に、地域間の格差にどのように対応するのか、格差・困窮政策の一環として打ち出すべきである。振りかえれば、2007年の参議院選挙で民主党をおしあげたのは、小泉構造改革に対する地方からの反乱であった。しかしながら民主党は、地方の雇用と経済を支える施策の多くを自民党の利益誘導の仕組みとみなす一方で、これに体系的にどのような施策を置き換えるかを提示しないうちに、今日、地域間の経済格差はますます拡大した。試みに平均所得をとると、東京都港区の平均年収が1200万円を超えていて、熊本県球磨村の平均年収は193万円に留まる。このような事実自体は、見過ごされてよいことではない（毎日新聞4月18日）。

2

「連帯」と「分かち合い」の論理にもとづく地方自治へ

集権型の「コンパクトシティ」でなく地域主権型の「コンパクトコミュニティ」を

「地方創生」の背景にあるのは、2040年までに896の自治体が消滅可能性を強めるという日本創成会議のレポートだった。その根拠は、地方経済の弱体化のなかで現役世代の女性が地域で働き、家庭をもつことが困難になっているという現実である。だが、「地方創生」のかけ声のもとで目立つのは、高齢者の地方移住を奨励して高齢者サービス（生涯活躍のまち・日本版CCRC）

における営利的事業を拡大していくことである。さらに、総務省の「地方中枢拠点都市圏」構想などでは、人口 20 万人程度の都市に医療、教育、福祉などの公共サービスの集中をすすめることを目指している。もちろん、急激な人口減少を考えると、公共サービスの効率化は不可欠である。だが、地域を持続させるために人々が創意を發揮し、努力を重ねている地域には、その存続のための支えが提供されるべきである。

たとえば今日、過疎地を含むいくつかの自治体では、町内会、自治体、PTA、消防団などの各種地域組織、地区社協、公民館などの機能を連携させた地域自主組織をつくり、地域包括支援センターなどともつなぎながら、地域福祉の小さな拠点としていく「小規模多機能自治」の取り組みが進行している。こうした事例を支援しながら、集権型の「コンパクトシティ」化に対抗する、地域主権型の「コンパクトコミュニティ」を対抗軸として打ち出していく必要がある。これは第一にあげたガバナンスの転換とつなぎながら、地域の持続可能性を高める施策である。

「サプライサイド型」地方自治の横行

① 地方分権改革の変質

2000 年代以降、「サプライサイド型」の地方自治が横行している。その引き金を引いたのは、奇しくも地方分権改革だった。地方分権改革そのものが問題なのではない。問題は、地方分権改革がその本来の意義を見失ったことにある。

本来、地方分権改革は「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」（地方分権改革推進委員会第 1 次勧告）を目指してきたはずだった。地方自治とは、地方における政治と行政を地域住民の意思に基づき、その権限と責任において自主的に運営することであり、憲法で保障されたものである。地方分権改革の意義は、この憲法で保障された地方自治理念の実践にほかならない。

しかし、いつしか分権改革が事務・権限移譲の「量」を追い求めるようになると、行政サービス供給側の論理が優先され、住民自治の論理はどこか遠くに飛んでいってしまった。そしてついには、行財政支出削減ありき、格差是認の「小さな政府」論に絡め取られてしまったのである。

こうして地方分権改革はその性格を大きく歪められ、いつしか「サプライサイド型地方自治」の推進力として利用されるに至ってしまった。その結果の最たるものが「平成の合併」であり、現在は下火になっているもののいつかは再び取り沙汰されるであろう道州制推進論である。

② 「サプライサイド型地方自治」がもたらすもの

第 1 に、「サプライサイド型地方自治」は、自治の現場に「規模の経済」の論理とそれによる効率化を求める。

たとえば「平成の合併」は「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として」推進され、行財政の効率化にも寄与したと評価されている（総務省『「平成の合併」について』）。しかし実際には、合併した市町村で見られた財政支出の削減は、住民サービスの低下を伴うものであり、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など、さまざまな弊害が顕在化している（道

州制と町村に関する研究会・全国町村会「『平成の合併』をめぐる実態と評価」。

第2に、「サプライサイド型地方自治」はやみくもに「競争の論理」を求め、それによる格差を是認する。

その最たる例が、昨今の「地方創生」政策である。日本全体の人口減（自然減）が進む中で各自治体が一定の人口を確保しようとするれば、社会増（転入増）に期待するよりほかない。現実には、確認しうる限りすべての自治体が、転入増を目指した人口減少対策を取りまとめている。しかし、日本全体の人口は限られているどころか縮小傾向にあるから、ある自治体の転入増は他の自治体の転入減を意味する。こうして「地方創生」政策は、縮小するパイを奪い合う不幸なゼロサムゲーム、いや文字通りマイナスサムゲームと化している。

「地方創生」政策は、「地域の課題は地域で解決する」「地方が自ら考え、責任をもって取り組むことが何よりも重要」（「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2014年末に閣議決定）などと、人口減少対策における「地方の責任」をさかんに謳う。そして、ただひたすらに「競争」を促し、結果として生じた格差については「頑張った自治体と頑張らなかった自治体で差がつくのは当たり前」だとして、すべて自己に責任を負わせ、顧みようとしない。

こうしたゆがめられた地方分権改革とその延長線にある各種施策の行き着く先が、道州制推進論である。道州制推進論者は都道府県廃止にこだわり、都道府県を残して追加的に広域行政組織を置くことについては、頑ななまでに否定している。競争原理をことさらに強調して、地域間格差の是正、ナショナル・ミニマムの確保やそのための財源保障については消極的な姿勢を見せている。

「連帯」と「分かち合い」の論理にもとづく地方自治へ

① 「規模の論理」からの脱却

地方分権改革の本来の意義を取り戻すためには、地方分権改革を歪めている「規模の論理」と「競争の論理」からの脱却が不可欠である。

まず、「規模の論理」からの脱却について。

地方分権改革が進められた趣旨は、地域固有の状況や住民のニーズを地域ごとに細かく汲み取って行政に反映させるほうが効率性の上昇が見込めるし、それが可能なのは、行政と住民の距離が近く、さらに受益と負担の関係が把握しやすい市町村の現場に於いてである、というものではなかったか。しかし、「規模の論理」にもとづいて市町村合併や道州制を推進し、行政と住民の距離を遠ざけ、受益と負担の関係が見えづらい状況になれば、行財政の効率化とはかえって逆方向に向かうおそれすらある。

したがって、いま求められるのは、「規模の論理」から脱却し、住民ならびに行政と住民の連帯感を重視した地方分権改革を進めることである。

たとえば現在、「平成の合併」前の旧市町村や小学校区等を単位に、住民どうしの連帯にもとづく新たなコミュニティを再構築しようとする動きが広がりつつある。こうした新たなコミュニティを「自治・分権」の担い手として位置づけ、自治体内分権や法人格の付与を含めた制度的保障を講ずることも検討すべきではないか。

②「競争の論理」からの脱却

次に、「競争の論理」からの脱却について。

「地方創生」政策に見られるような「競争の論理」にもとづく自治体間競争の促進は、「2つの罠」をもたらす。

1つ目の「罠」は、中央集権体制の強化である。

競争が成立するためには、「モノサシ」（ルールと勝敗基準）が必要である。そして、「モノサシ」は競争の主催者が用意する。たとえば「地方創生」政策であれば、競争の主催者である国がプレイヤーである自治体に対して、『総合戦略』の出来栄に応じて交付金を配分するという「ルール」を用意する。そして、「勝敗基準」は国に一任されている。となれば、プレイヤーである自治体は、“戦略”上、国の用意した「モノサシ」に沿った「回答」を出さざるをえない。

よって、「（地方創生は）地域の個性を磨き合う競争だ」などといくら分権を装っていても、現実には、「競争」条件が設定された瞬間に、主催者である国をトップとする強力な上下関係一すなわち中央集権体制が生じ、国の用意した「モノサシ」に寄り添って、各自治体の個性はかえって捨象されていくのである。各自治体が策定した「総合戦略」の多くは金太郎飴のごとく似たり寄ったりであるが、それは必然の結果とも言える。

2つ目の「罠」としてもたらされるのは、上記のように自治体間の不幸な奪い合いである。「地方創生」政策においては、重要な勝敗基準の1つとして「人口」という統計指標が設定されている。その結果、各自治体は「社会増」を期待し、限られた人口を奪い合うようになる。住民の幸福を追求するために自治体間で切磋琢磨することは必要かもしれないが、周辺自治体を出し抜いてまで勝ち名乗りを上げることが、自治体のあるべき姿なのだろうか。

いま国のなすべきことは、自治体間競争を促し、地域や自治体を「競争の罠」に陥れることではない。自治体の生存保障一すなわち、自治体が安心して自治に取り組める環境を確保することである。そのためには、地方交付税による財源保障・財政調整機能の確保が大前提であり、特に、交付税額の長期的な見通しを示し、着実に履行することが不可欠である。

そして、地域間の競争ではなく分かち合いと連帯を育むことである。複数の自治体に関わりながら暮らす人びとが少なくない中で、「定住人口」を競い合わせて何になるというのか。事務・権限の移譲に際しても、なにも受け皿を市町村に限る必要はなく、広域連合などもっと多様な主体が想定されてよいのではないのか。地域間が互いの役割を認め合い、リソースを分かち合い、ともに支え合っていく社会こそ、目指すべき方向ではないのか。

規模も競争も持続可能ではない

ことさらに「規模の論理」を追求すれば、「自治体」ならぬ「事務処理体」としての画一的な地方公共団体を作り出すだけである。地域ごとの多様性が失われた均質的、画一的な国家は、ひとたび困難に直面すればあまりに脆く、持続可能ではない。

ことさらに「競争の論理」を追求すれば、一定の価値基準に基づいた画一的・均質的な状況が生まれ、かえって地域ごとの個性は捨象されていく。競争の結果として地域間の格差が拡大す

れば、国民としての連帯感は弱まり、かえって国は弱体化しかねない。

いま必要なことは、地に足の着いた地道な地方自治の実践である。すなわち、愛する地域を子や孫の世代に受け継ぐために、住民どうし、ならびに住民と行政が連帯して自らの地域を磨いていくこと。地域間が互いの役割を認め合い、リソースを分かち合い、ともに支え合っていくこと。そして、こうした多様な暮らしや、多様な自治の営みを大事にする「本来の地方自治」の歩む先にこそ、「本来の地方分権」への道筋がある。

3

あるべき雇用改革と労働法

安倍政権の雇用制度改革

安倍政権が進めてきた経済成長一辺倒の労働・経済政策は、富裕層を増やす一方で、資産ゼロ世帯も増加させるなど、経済の二極化現象を助長してきた。これによって、日本社会の相対的貧困率は高まり、社会には格差が蔓延している。

安倍政権は成長戦略の一環として、衰退産業から成長産業への人材異動を促すなどのため、「雇用制度改革」を打ち出した。そこには、①時間ではなく成果で評価される制度、②裁量労働制・フレックスタイム制のさらなる活用、③職務・勤務地等を限定した「多様な正社員」制度、④新たな労働紛争解決システム（解雇の金銭解決を含む）などが掲げられている。これら雇用制度改革を実現するための具体的な法政策として打ち出されたのが、労働者派遣法改正、労働時間を中心とした労働基準法改正であった。さらに、解雇の金銭解決制度の導入や外国人技能実習制度の枠組みを利用した外国人労働者受け入れ政策が、着々と進行しつつある。

労働者派遣法改正の狙い

2015年通常国会（第189回国会）を通過した「労働者派遣法改正案」の狙いは、「直接雇用申込みみなし」規定の適用を封じようとする点にあった。同規定は、違法派遣事案では派遣先への直接雇用が申込まれたとみなすもので、民主党政権時代の重要な成果である2012年の改正法によって実現した。2015年通常国会での攻防の結果、政府法案は採択されたが、この改正によって、派遣は許可制に一本化され、派遣労働の期間制限は、業務ごとではなく人単位に変更され、それらによって企業の利用しやすさは一段と増大した。結局、法改正によって、派遣先の企業は、「人を変えれば永続的に業務を派遣にゆだねることができる」ようになったのである。これまで、派遣による「常用代替防止原則」が曲がりなりにも維持されてきたが、今回の改正でそれも消滅したというべきだろう。「職務に応じた待遇確保法」も制定されたが、この法は国家の責務を定めた法にすぎず、派遣労働者と派遣先企業の労働者の均等処遇を実現するにはほど遠い。

労働時間短縮政策を放棄、女性の活躍推進は及び腰

一方、労働時間をめぐる労働基準法改正案は継続審議となった。今回の法案は、労働時間保護が及ばない新たな労働者概念（高度プロフェッショナル）を作りあげる立法であった。しかもそ

の労働者には業務遂行の裁量性はない。すなわち、高度プロフェッショナルは、①高度な専門的知識を必要とする業務に従事し、②一定の年収を得ている者であって、③健康確保措置と、④本人の同意等があれば、労基法の適用除外となる。このように「時間に縛られない」労働者を作り出して、実態としての長時間労働を統計から除外してしまう。つまり安倍政権の労働時間政策は、労働時間短縮方針を放棄しようとするものだ。

昨年の国会で成立した女性活躍推進法は、民間事業主(一般事業主)の3つの義務(①状況把握・分析義務、②計画策定・届出・公表義務、③定期的情報公表義務)を規定することにより、301人以上の企業に、女性活躍推進のためのポジティブ・アクションの実施を義務づける法である。ただし、優良企業の認定を通じた表示マークの付与によって、優良企業のインセンティブを高めることはできるが、遅れている企業の状況を底上げするメカニズムには欠ける。さらに改善が望まれる。

民主党に望むこと

アベノミクスが推進する雇用改革が、貧困と格差社会を生み出してきたことは否定しようもない。民主党には、ぜひとも、これに対抗する政策として、憲法の理念とこれを具現化する労働法を体系的に構想して欲しい。それは、憲法13条、25条、27条の理念の反映としての、人間の尊厳にもとづく権利保障を基盤とした、労働法制の再構築である。重視すべき政策は、以下の点である。

第一に、非正規労働者の雇用・労働条件を改善することは、ディーセントな働き方を推進・実現するため、そして格差社会に歯止めをかけるためにぜひとも必要である。非正規労働者の均等待遇のための法制は、現在、パート労働法(短時間労働者のため)、労働契約法(有期契約労働者のため)、労働者派遣法(派遣労働者のため)とモザイク的に分離している。それらを整理して、雇用形態を理由とする差別を禁止し、正社員と非正社員との均等待遇原則をしっかりと整備する必要がある。派遣については、常用労働に代替することを禁止する法原則を、ぜひとも再確認する必要がある。非正規雇用は正規雇用の例外であることを明確にするため、長期的な展望を描く「入口規制」も検討すべきである。

第二に、「働き方の人間化」に向けた労働時間短縮政策を実施する必要がある。安倍政権が打ち出す「働き方の多様化」は労働時間管理の放棄にほかならない。逆に労働時間規制をいっそう明確化すべきである。具体的には、すべての労働者が生活時間を確保できるような法律の整備が必要である。そのためにも、現在提案されている労働基準法改悪(高度プロフェッショナル制度など)に反対し、①残業1日2時間の上限規制と勤務間隔(インターバル)11時間の制度化、②残業に関わる36協定特別条項の廃止、③残業した時間を勤務時間の短縮で調整できる制度の導入、④育児や介護などと両立しうる短時間勤務制度の拡充などの実現をめざす。上記③の提案は、「残業手当を払えば残業させ放題も可」というような、誤った企業・労働組合の意識変革のためにも、重要である。

第三に、格差社会に対抗するための総合的な雇用平等法制(=差別禁止法制)を提案する必要がある。現在、雇用における社会的差別の禁止立法としては、労基法3条以外には、均等法(性別)と障害者雇用促進法(障害)が存在する。これらは、募集・採用から定年・解雇までの差

別を禁止している。しかし、EU諸国では、人種、年齢、性的指向による「直接差別」「間接差別」「ハラスメント」などを、単一の立法で統合して禁止する法制度改革が進んでいる。日本のように、差別事由ごとにばらばらな立法では、差別撤廃運動を担う人々が一丸となって「差別のない新しい社会」すなわち共生社会の創造という目的を共有することは難しい。より統合的な単一の立法をめざして展望を描く必要がある。

4

残された課題と新たな課題—社会保障・税一体改革

後回しにされ続けた課題—民主党政権が道筋をつけた

現在、日本の社会保障制度は大きな転換期を迎えている。戦後、高度経済成長期に整備された社会保障制度は、低い失業率と正社員を中心にした雇用システムによる分厚い中間所得層、若い人口構成に根拠をおく世代間扶養のしくみ、安定した家族内扶養によって構築されてきた。

しかし、90年代以降、こうした条件は失われて、1) 所得格差、貧困の拡大、非正規労働者の増加、2) 急激な人口構造の変化、すなわち人口高齢化、労働人口減少、地方人口の縮小、家族規模の縮小、専業主婦モデルの終焉、1人世帯の増加、3) 国と地方を合計すると1,000兆円を超える膨大な財政赤字、という3つの大きな課題を抱えている。

この3つの課題は相互に密接に関係している。非正規労働者の増加、格差の拡大は出生率を引き下げ、日本の経済活力を奪い、そして税と社会保障制度の支え手を減らし、財政赤字を拡大した。これらの問題は“ゆっくりとしかし確実に悪化”していく。そのため、当面の選挙や政策課題が優先され、本格的な対応が後回しにされてきた。

日本社会が成熟し安心できる長寿社会になりうるかどうかの試金石は、団塊の世代が75歳になり医療・介護費が急増する2025年を乗り越えられるかどうかである。民主党は、現在のみならず将来の世代に対しても責任を担うために、2012年の三党合意による社会保障・税一体改革を進め、先延ばしにされた諸問題に一定の方向性を持たせた。

効果不明な軽減税率の導入

しかしながら、自公政権は、社会保障・税一体改革のうち、低所得者対策を軽視している。低所得者の社会保障利用時の負担を軽減する総合合算制度を施行せず、再分配効果の低い軽減税率導入のために、総合合算制度の予算を使い込もうとしている。1兆円もの財源を必要とする軽減税率の導入は、三党合意に基づく社会保障・税一体改革を完全に逸脱している。仮に軽減税率が再分配のためであるとするならば、そのために犠牲にされる総合合算制度と比較して、いずれの再分配効果が大きいか確認して決定すべきである。

所得格差の拡大が景気低迷の主要因

非常識ともいえるべき金融緩和政策や財政政策を動員しても景気が回復しないのは、所得の分配のゆがみに原因がある。IMFの報告によると先進国では110兆円の需要不足が確認されている。

表 1 所得階層別の所得シェアの推移、当初所得と再分配所得

	当初所得			再分配所得		
	下位 (1,2,3)	中位 (4,5,6,7)	上位 (8,9,10)	下位 (1,2,3)	中位 (4,5,6,7)	上位 (8,9,10)
2002	6.5	35.0	58.6	12.8	34.7	52.5
2005	5.0	35.0	59.6	12.4	35.3	52.3
2008	4.5	34.3	61.2	12.9	34.9	52.2
2011	4.0	33.4	62.7	13.0	35.0	52.1

注：下位、中位、上位は、それぞれ所得 10 分位の第 1-3 分位、第 4-7 分位、第 8-10 分位

出展：所得再分配調査

高所得者に所得が集中すると高所得者ほど消費割合が低いため、経済全体の需要が減少する。逆に中間あるいは低所得者の賃金上昇は景気を持続的に刺激することになる。実際には、先進国同様に日本でも所得の集中度はますます深刻化している。

所得再分配調査に基づく表 1 を参照いただきたい。所得 10 分位を下位(第 1-3 分位)、中位(第 4-7 分位)、上位(第 8-10 分位)に分けて、当初所得と再分配所得における所得シェアの推移を見るものである。当初所得(税・社会保険料徴収と社会保障給付の前の所得)では、下位も中位もシェアを減らし、上位のみシェアを高めてきた。この所得のゆがみを税・社会保障制度がいくらかかなりと是正しており、再分配所得(税・社会保険料徴収と社会保障給付の後)では、各階層のシェアは変化していない。直近の 2011 年には下位の世帯は当初所得の 4%を占めるにすぎないが、再分配所得では 13%を確保している。このように社会保障制度は、再分配を通じて賃金格差の結果を緩和したり高齢化社会において所得を保障している。今後、社会保障の再分配機能を確保、改善することは必要であるが、自公政権は再分配政策への関心は極めて低い。

工業化社会・中間層が充実していた時代ではなく、グローバル経済・格差社会ではトリクルダウン政策の効果は期待できない。安倍政権が行っている GPIF を使った年金積立金による株価引き上げ・維持政策が潤すのは、高所得者のみである。

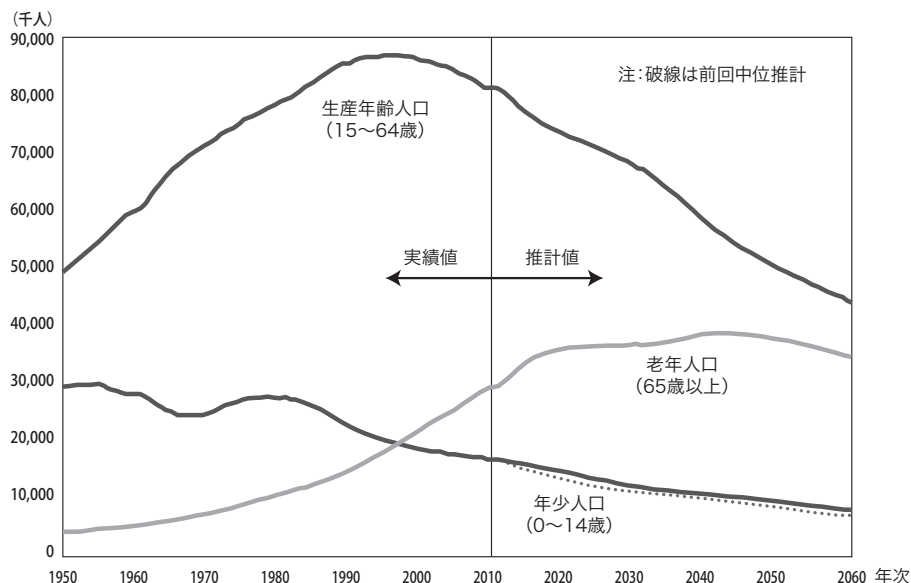
2025 年以降も持続する社会保障制度の確立を

社会保障・税一体改革によっても、安定した社会が確立できるわけではなく、多くの課題が残されている。以下の点で社会保障制度の拡充が不可欠である。

まず、2025 年以降も持続する社会保障制度を確立する必要がある。現在、約 110 兆円の社会保障給付費は 2025 年には約 150 兆円まで増加すると予測されている。そして、現在示されている社会保障制度の展望は 2025 年までであり、2025 年以降をどうするかは不明確である。

巷間言われているように高齢者数のピークも高齢化率のピークも 2025 年ではない。図 1 が示すように、高齢者数も高齢化率も 2040 年すぎまで上昇する。したがって、社会保障給付費はさらに増大していくことになる。果たして 2025 年以降も社会保障制度は持続可能なのだろうか。これは若い世代にとっては大きな不安要因である。2025 年以降も安心できる社会保障を確立するためには、今後、どの程度まで国民負担を引き上げる必要があるのか、明確にし、若年世代、現役世代の不安を払拭することは政治の役割である。

図1 人口高齢化率の予測 年齢3区分別人口の推移—出生中位（死亡中位）推計—



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

基礎年金の劣化に対する対応

2014年の年金財政検証によると、基礎年金はマクロ経済スライドにより、毎年1%ずつ給付水準を下げ、実質水準を30%程度引き下げることが予定されている。このスライドにより年金財政そのものは安定するが、低所得高齢者が大量に生み出されることになる。加えて年金から天引きされる医療・介護の保険料も現在の1.6倍に増加するため、手取り年金は急激に低下し、生活保護水準以下の所得の高齢者が増加すると見込まれる。こうした低所得高齢者の増加を抑えるためには、基礎年金の給付水準の下支えをするために税財源などで補足的な高齢者保障給付（最低保障年金）を導入すべきである。

高齢者の社会参加の促進と仕事と介護の両立

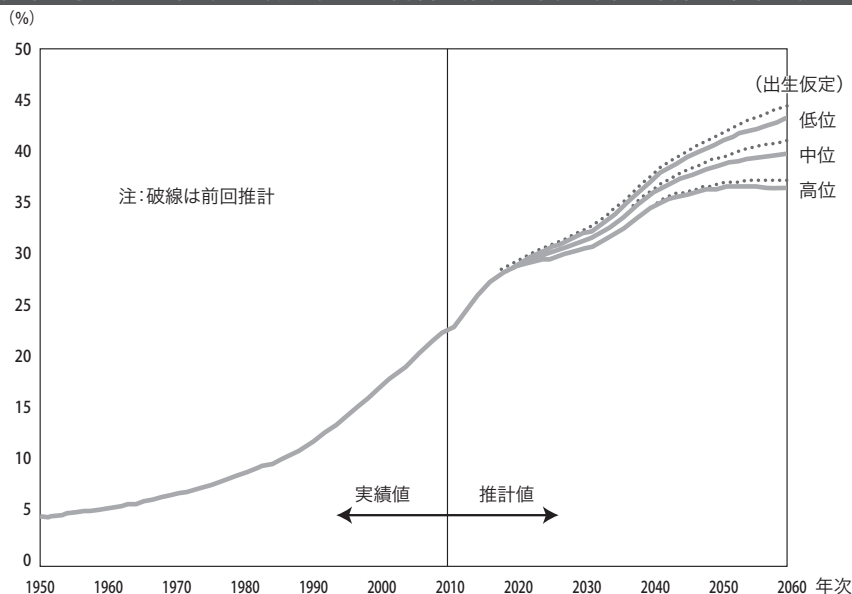
日本の65歳以上人口は現在26%であるが、将来は40%まで上昇する。75歳以上人口も2040年頃には20%となり、最終的には25%まで到達する。これは他の先進国の65歳以上の比率と同じである。

日本は今後も世界最高の高齢化社会を経験していくことになるが、他方で日本の高齢者の体力、知力は世界の最高位にある。社会貢献をしたり働ける能力のある高齢者に、経済と財政への貢献を促し、年金、医療、介護を支えてもらう必要がある。特に健康面、意欲面から期待される65-69歳の年齢層の就労率を高めるような高齢者向け労働政策の充実が必要である。

介護離職の防止

75歳以上人口が急増する2025年に向けて、在宅介護を進めた場合に、介護による離職が急増する可能性がある。特に認知症高齢者は急激に増加すると見られ、家族の負担は重大になる。

図2 人口高齢化率の予測 老年（65歳以上）人口割合の推移—出生中位・高位・低位（死亡中位）推計—



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

すでに先進国のなかでも、日本は家庭で介護をする人の割合がもっとも高い国となっている。現在介護しながら働いている人は約240万人で、毎年10万人程度、介護のための離職が発生している。しかも「今後5年間のうちに親の介護が必要になる」と回答する人が急激に増えていることから、介護による離職は今後も増加する可能性が高い。

現役世代が、介護離職するとかなり悲惨な状況が生まれることになる。まず介護によってひとたび離職すると再就職が困難であり、介護者の勤労収入が失われ、要介護者の年金に生計を頼ることになり、上記のように基礎年金が劣化するもでは、介護者・要介護者双方の生活が成り立たなくなる、また介護者は年金保険料などを支払うことができなくなり、自身の老後の生計が成り立たないなどの問題が確認されている。

OECDの調査では、家族介護による負の影響として、生産年齢の人たちが家族介護を担うことにより労働力率が低下、貧困率が上昇、メンタルヘルス問題が増加することが指摘されている。

さらに最近では晩婚化・晩産化の影響もあり、介護と育児の同時発生というダブルケアによる負担も軽視できない。

介護と就労継続が可能になるように、在宅介護福祉施策の拡充と介護休業の充実が早急に必要である。

非正規の待遇改善こそが少子化対策としても有効

新アベノミクスは出生率1.8を目指すとしているが、他方で派遣労働者法を改正し、非正規労働者を増やす政策を行おうとしている。これはアクセルとブレーキを同時に踏むようなものである。90年代半ば以降の出生率の低下の要因は、格差の拡大と非正規労働者の増加である。まず行うべき政策は、非正規労働者も家族が持てるようにすることである。日本労働研究・研修機構の推計によると、就職氷河期に社会に出た世代のうち149万人の男性および未婚女性が、不本意

非正規労働者である。日本の非正規労働の特徴は、一度非正規になると正規労働者になりにくい、あるいは正規との間に大きな賃金格差がある点にある。非正規の収入では将来見通しが持てず、非正規労働者の男性の未婚率は高く、また就職氷河期世代のコホート出生率も極めて低い。

非正規労働者の増加が、日本の出生率の低下の大きな原因の一つである以上、今後も、所得や雇用の見通しが不安定な非正規労働者が増加しつづければ、安定した生活の見通しが立たなくなり、さらに出生率が低下してしまうことになる。

また正規労働者も決して生活にゆとりがあるわけではない。生活給の性格を持っていた年功給が解消され、住宅確保や学費の確保も難しくなっている。例えば、住宅ローンを組む年齢はどんどん上昇しており、この結果、退職までに住宅ローンが払い終える見通しを持たない労働者や、学費を捻出できず子どもの望む進学選択を諦める世帯も増加している。

正規、非正規の働き方にかかわらず家族を形成できるよう、非正規労働者の処遇改善、厚生年金・健康保険の適用拡大、児童手当の加算、住宅費支援、奨学金の拡充など、家族向け給付の拡充が、少子化対策としても必要である。

5

TPP 大筋合意は大きな問題を引き起こす

得るものはなく譲るだけ譲った

2015年10月5日に、TPP（環太平洋経済連携協定）交渉参加国の間で大筋合意が成立した。日本にとっての内容を端的に言えば、得るものはほとんどなく譲るだけ譲ったというものだ。秘密交渉でいきなり出てきた内容は、2013年4月に米国との協議で交渉参加を決めた時点から見ても、何一つと言っていいほど、得るものはなかった。

日本の最大の輸出品である自動車では、関税撤廃は25年後、しかもその後もアメリカは最大10年間（カナダは12年）、通常は1回とされるセーフガードを、何度でも使える。つまり、35年間、関税撤廃による自動車の輸出増加の効果はほとんど期待できない。アメリカはその間に、ICT（情報通信技術）を使い自動運転できる車の開発に務めるだろう。日本メーカーも自動運転技術に取り組んでいるが、トヨタは日本のIT企業や大学とは組まない。ICTという先端技術で日本は決定的な敗北を喫しているからである。

その一方で、農産物重要5項目に関しては、関税区分で見た586品目のうち関税撤廃は約3割の174品目に上る。牛豚肉では7割に及ぶ。しかも一定期間後にセーフガードは廃止されてしまう。農産物重要5品目は「段階的な関税撤廃も含め認めない」という衆参両院の農林水産委員会の決議に、明らかに違反している。さらに農産物834品目中、オレンジやハム、はちみつなど約400品目が関税撤廃される。野菜は関税ゼロになる。これでも安倍首相は「聖域は守った」とまた平然と嘘をつく。東京オリンピック誘致のために、福島第1原発事故をアンダーコントロールと言ったのと同じ嘘である。安倍首相は息を吐くように嘘をつく。嘘が検証されないうちに、次の嘘で上塗りしてしまうのである。

対策にならない「対策」

11月20日に自公両党がTPP対策を提言したが、内容はお粗末きわまりないものである。主な対策は、第一に、畜産農家の損失補填の割合を8割から9割に高め、第二に、コメの新たな輸入枠7.8万トンに相当する国産米を備蓄用買い入れ、第三に、農産物輸出を1兆円に増やすこと、などである。

これらは全く対策になっていない。まず損失補填は赤字の農家経営だけであり、牛肉豚肉の価格下落による畜産農家の利益の減少は止められない。輸出戦略もいいが、原発事故の收拾が先だろう。ともあれ、先の見通しが立たなくなれば、畜産農家は退出するしかない。このことは実は、コメ問題にも跳ね返ってくる。

アクセス米を新たに7.8万トンに増やし、「対策」としての減反廃止もあって、米価の下落圧力は確実に増大する。7.8万トンに相当する国産米を買っても、価格の安いカルフォルニア米が大量に出回れば、価格下落圧力が加わる。そこで政府は、急激な価格下落を緩和しようと飼料米に転作させて、そこに補助金を出す政策を打ち出している。今年度は飼料米への転作で、主食米の価格は1万3千円台に回復している。だが、肝心の豚肉・牛肉の関税の大幅引き下げが行われていけば、大量の安い外国産豚肉や牛肉が輸入されるので、しだいに飼料米の売り先がなくなってしまう危険性がある。廃牛の処分価格が下落する酪農家も同じである。

こうした中で、政府は大規模化を対策として掲げており、企業の農地保有について規制緩和し、生産法人に50%以上を出資できるようにする方向が検討されている。しかし、TPPで農畜産物の価格下落圧力が中長期にわたって存在する状況下で、規模拡大する農家や経営者がいるだろうか。それこそ経営能力が疑われるだろう。

アメリカの平均耕作面積は約200ヘクタール、オーストラリアは約3000ヘクタールもあるのに対して、日本はわずか2ヘクタール程度。農地規模を20～30ヘクタールにしても、規模で競争することはできない。しかも、中山間地域など条件不利地から耕作放棄地になっており、担い手に土地を集約する必要はあっても、大型機械の入らないところで規模拡大しても生産効率は上がらない。

補正予算によるバラマキが一番いけない。これでは、高齢化した農業の担い手に一時的な「退職金」を与えて、農業をやめていくのを促進するようなものである。恒久的対策が必要だ。それは、関税保護（消費者負担）から所得補償（納税者負担）に切り替えることである。だが、民主党政権がとった所得補償制度を廃止してきた自公政権には、そうした転換を行う気が全くない。農業など第1次産業が基盤産業の地域も多い。TPPに対する恒久的対策がなければ、地域創生どころか地域の衰退が止まらなくなるだろう。

医療も壊れていく

医療分野も地域衰退を加速させる危険性を秘めている。医薬品、医療機械、医療保険はアメリカが相対的に強い分野である。まず、医薬品の特許期間が事実上延長された。新薬の申請から承認までの期間、バイオ医薬品データ保護期間の8年間は、これまでの特許期間に追加される。さらに特許リンケージ制度で、特許期間が切れても、ジェネリック医薬品を製造販売するために

は、特許権をもっていた企業に申請して承認される必要がある。日本の製薬メーカーは、ひたすら M&A で特許を買うだけで技術開発力が衰えており、外国医薬品メーカーに凌駕されていく可能性を秘めている。

つぎに、外国で承認された医薬品と医療機械について、日本で安全性を審査し承認するプロセスが省かれる。たしかに TPP は国民皆保険を認めている。しかし、現政権は保険外診療を認める「混合診療」の拡大という方針をとっている。混合診療と外国で承認された医薬品・医療機械の導入が結びついたとき、日本の健康保険制度は事実上空洞化していきだろう。通常健康保険制度は、ジェネリック医薬品を使う「標準医療」にとどまる一方で、TPP で高価な新薬や医療機械が つぎつぎ入ってきて、保険外診療で提供される。アメリカ系の医療保険に入らないと、この保険外診療による先進医療を受けられないことになっていく。それは医療格差を生む。同時に、救急医療に協力しないで先端医療で儲ける民間病院には医師も集まる反面で、保険診療を提供しながら、地域の救急体制を担う医療機関は取り残されていく。地域医療はますます苦境に追い込まれていくだろう。

アジアへのインフラ輸出に期待できるか

政府は、やがて中国などアジア諸国も TPP に加わり、成長戦略とされるアジアへのインフラ輸出も増加するという。日本の経済界は先端の情報産業で遅れをとり、鉄鋼・電力・化学・重電機などの古い産業構造のままであるために、インフラ輸出重視の「成長戦略」が出てくる。しかし、それは中国・韓国などとバッティングする。とくに中国経済はバブル崩壊とともに減速傾向にあり、TPP に参加するのではなく、AIIB（アジアインフラ投資銀行）を軸に緩い融資条件を提供しつつ安価なインフラ輸出を強めているからだ。

その一方で、多国籍企業が相手国政府を訴えることができるという ISDS 条項が、将来、日本の競争上優位にある安全基準や安全ルールを侵していく危険性がある。ISDS 条項は、その国の法律や規制を、多国籍企業が訴訟でひっくり返せるというもので、主権の重要な部分を侵す。この点でも、TPP は平成の不平等条約なのである。

かつて小泉「構造改革」は、ワンフレーズポリティックスを使って痛みの後に成長がもたらされると喧伝した。だが、日本製品の国際競争力の低下と深刻な格差社会がもたらされた。TPP は多国間の条約であり、いったん決めたら簡単には引き返せない。秘密交渉のまま、しかも憲法 53 条を無視して臨時国会も開かずに、国民的議論なしに批准するというのは異常である。TPP 大筋合意について、中長期の影響まで含めた、きちんとした検証作業こそが喫緊の課題になっている。

6

安全保障・外交政策

「積極的平和主義」の欺瞞を衝き、専守防衛の堅持を

安倍政権の「積極的平和主義」は、戦後日本が維持してきた平和主義の延長ではない。一方的軍事行動能力の強化によって安全を高められるという幻想に基づき、日本国民が築き上げて

きた戦後の平和主義を捨てようとしているのだ。

また、安倍政権の外交は一見、アメリカの対東アジア政策に沿ったものと考えられている。しかしアメリカは、実際には中国に対して対決姿勢でのみ対応しているわけではないため、安倍政権とアメリカとのズレは大きい。むしろ、アメリカの周回遅れで追求されている安倍政権の価値観外交は、中国包囲網を築き、アジアに対立の構造を固定化する方向に作用する。こうした姿勢で、東アジアにおいて持続可能な安定を作り出すことはできない。憲法改正まで視野に入れた場合、日本が東アジアの不安定要因となる可能性も高い。安倍政権の「積極的平和主義」は、長期的に見て責任ある行動とは到底言えない。

民主党は、こうした安倍政権の外交姿勢に対して、専守防衛を基軸として築かれてきた戦後日本の対外政策の資産を活用し、日本の安全保障、アジア地域の安定、世界の平和に貢献する一貫した論理と姿勢を示し、対峙していく必要がある。

これまでの平和主義こそ高いブランド価値をもつ

その際に基礎となるのは、戦後日本が専守防衛を基礎とし、他国に対する脅威とはならず、国連の平和維持活動においてすら軍事力の行使に関して慎重な姿勢をとり、一人として戦闘行為において殺したことはない、ということである。こうした日本の平和主義のブランド価値は、一朝一夕に築かれうるものではなく、いったん捨ててしまえば、それを再建することは非常に困難である。世界全体を見渡した場合、「テロに対する戦争」ですら軍事力で問題を解決できないことが明らかである現状で、これまでの自衛隊の海外活動は、信頼関係を重視し、容易に軍事力を使わないことにより、国際的に見ても高い評価の対象となっている

こうした平和主義のブランド価値を高めることが、日本の安全、地域の安定、世界の平和のために日本が目指すべき基本的方向である。国連の平和維持活動が不安定な地域に展開し、武力行使の機会が増えつつあることは確かであるが、平和維持活動において、武力に依存した治安維持のみが必要なのではなく、多角的なキャパシティ・ビルディングこそが必要とされている。日本は過去の経験をふまえて、武力行使の局面に協力するのではなく、人間の安全保障の観点から、キャパシティ・ビルディングにおける貢献を強化すべきである。

対米関係と対中関係

アジアの安定を図る上では、安定的な対米関係を維持することが不可欠である。しかし、それはあらゆる点において、アメリカの意向を先読みする形でくみ取った外交を展開することを意味しない。過去の経緯をふまえて、民主党は対米関係を安定的に管理していく必要があるが、それとともに、アメリカ内部のジャパン・ハンドラーのみならず、多様なリベラル勢力との連携を図っていく必要がある。対米関係において最も必要なことは、アメリカが関与する東アジアの未来像とそこにおける中国の位置づけと日本の役割について、多角的で成熟した対話を深めていくことである。

対中関係においては、現在の中国が大きな転換期にあり、内政上の不安定を管理することを第一課題としていることをふまえた外交が必要である。その際、相手の弱みにつけ込むのではなく、

中国社会が抱える多様な問題に共同対処するような多角的対話のチャンネルを積極的に開きつつ、社会各層における対日信頼感を深めるよう行動することである。環境問題、貧富格差、少子高齢化、急速に進む都市化への対策、経済停滞期における社会的安定の維持の方法など、中国が必要とする社会的テクノロジーを日本が備えていることに自信を持った対応を展開すべきである。軍事安全保障面では、積極的な信頼構築を推進し、不必要な対立の激化や、小規模な対立が拡大していかない予防的措置の充実を推進する必要がある。

東アジア地域秩序構想

日本は、アメリカの同盟国であるが、アメリカには単独行動主義の傾向があることもふまえておく必要がある。日本がいたずらに対中関係を悪化させている間に、アメリカが対中関係を独自に大きく転換させてしまう可能性もある。それも考慮に入れて、日本はまずアメリカとの間で東アジア地域秩序に関する対話を深めるとともに、日米中3カ国あるいは日米中韓4カ国などの多角的な対話の枠組みを形成する努力が必要である。それは、予測可能性を低下させている北朝鮮に共同対処する枠組みとしても必要である。いずれにしても、かつての6カ国協議のような多国間枠組みを形成するよう積極的に努力すべきである。

東アジア地域秩序への脅威のなかでも北朝鮮の核兵器に対処するうえで、アメリカとの緊密な協調の下で、日本自身が核兵器なき世界と核兵器に依存しない安全保障政策へ向けた革新的転換を図る必要がある。オバマ政権が提唱した核兵器なき世界は、大きな困難に直面しているが、核拡散の現実の中で、核兵器に依存しない安全保障構想の構築は、アメリカにとってはますます必要になっている。また、世界全体で見ると反核の声は、近年ますます強化されている。したがって、それは、北朝鮮の核兵器の脅威への対処においてますます必要となっている。北朝鮮に核兵器を放棄させることは、容易ではないが、核兵器の使用や保有に関する世界的な規範の拡大定着のなかで、同国の核武装化の推進を困難にしていく必要がある。

国際平和貢献 沖縄・辺野古

沖縄におけるアメリカ海兵隊普天間基地の「移設」問題は、民主党政権にとっては、つまづきの石であった。しかし、現政権の対沖縄強硬姿勢は、結果的には、日本国内に安全保障に関する大きな亀裂をもたらすことになりかねない。日本国内に、安全保障政策の遂行に関して、極端に強い不満を持つ地域を抱え、日本対沖縄という図式が鮮明になっていくと、結果的には、日本の安全保障政策の実効性を根本的に損なうことになる。この状況で、米軍による事故や事件が発生すれば、すべての米軍基地が安定運用できなくなる可能性すらある。

沖縄の基地負担が大きすぎることについては、本土でも理解は進んでおり、安倍政権の強硬姿勢に関する批判も小さくはない。民主党は、第1に民主主義という観点から、基地建設の強行には反対すべきである。その上で、第2に、安全保障政策としての実効性という観点から、アメリカの日本および東アジア地域における関与を確保しつつ、沖縄の基地負担を軽減する具体的な方法を模索すべきである。具体的には、米軍再編過程で、既に海兵隊の戦闘部隊の削減が

明確になっている以上、海兵隊のローテーション配備を確保し沖縄の負担軽減を実現することで解決する方向を指向すべきである。第3に、東アジア全体における緊張緩和と信頼醸成を推進し、長期的に沖縄の軍事基地の必要性を低下させていく方法を模索していく必要がある。

日本社会の知恵を活用する枠組みの形成を

民主党政権は、多様な期待があったにもかかわらず、日本社会の多様な知恵を吸収し政策に活かしていく枠組みを備えていなかったために、旧来の日米安保ムラ勢力の抵抗にあい、外交のできない民主党というイメージを定着させた。長期的なビジョンと個別の政策において一貫した論理を備えた外交を展開できるよう、民主党の周りに人と知恵が集まってくる仕組みを早急に備えるべきである。

7

人権とジェンダー

政策の決め手となる人権の再構築とジェンダー主流化

今日ほど、「多様性の尊重」が人権のコアに据えられ、グローバルな人権保障体制の確立が求められている時代はない。これには、社会的文化的性差＝ジェンダーを基礎においた人権論の再構築により、性別にとらわれない人間本来のより本質的な人権保障へと、国際社会が歩みをすすめてきたことが大きく影響している。身体的・生物学的な性差や男女の二分法が社会的・文化的性差につながり、根強い偏見や固定観念の土壌となってきたという共通認識に立って、男性と同等の権利を求める女性の権利は、より普遍的な「両性の人権保障」として位置付けられるようになった。

権利の概念も拡大し、リプロダクティブ・ライツ（性と生殖の自己決定とリプロダクティブ・ヘルスケアの権利）や、セクシュアル・ライツ（自らのセクシュアリティと自己決定の保障）の保障が議論されるようになった。これらの権利は、人格権、プライバシー権、身体的自由や家族形成権ともかかわって、LGBTの人権保障としても浮上している。さらに、ジェンダーの観点からの人権の再構築は、「国家からの自由」に対し、「国家による自由の確保」への要請を求めるようになり、DV防止法、児童虐待防止法、ストーカー規制法の制定につながった。

歴史的・文化的に形成されてきた家父長制や家族関係については、近代市民革命は「私的領域」に属する問題として人権保障の対象から除外してきたものであった。これにたいしてジェンダーの視点は、私的領域に構造化された差別や権力関係はより大きな社会関係のなかに組み込まれており、これにメスを入れ、私的領域における抑圧と差別、暴力をなくさなければ人権もないことを明らかにしてきた。「個人的なことは政治的である」(the Personal is Political) という70年代フェミニズム運動のスローガンは、今日、戦争が差別と暴力の究極の形であることを改めて想起させる。

人権とジェンダーの視点は、日本が直面する貧困と格差、人間相互の信頼の喪失と緊張を解決する方法を提起している。それは、政治と政策全般にかかわるすべての領域に「ジェンダーの主流化アプローチ」を据えることであり、そのために政治的イニシアチブをとることである。

人権尊重に向けた社会的共通認識の形成と取組の促進—人権法の制定

これらの人権の再構築は、経済および社会の持続的な発展に不可欠であり、以下の点を直視すれば、対立を超えて社会共通の認識にすることが可能である。

「自尊」は、自分には価値があるという感覚、自分が善いと考えることや人生についての自分の意志は、実行するに値するという確信を意味する。こうした「自尊」は社会において「最も重要な基本財」であり、それを損なうことによる社会的損失は大きい。活力の源泉には、働きに公正に報われているという実感や、社会構成員相互の信頼の基盤として自分と周囲の人たちを大切にできるつながり、現実の壁に向かってチャレンジできるという「人権」の保障が不可欠である。人々の生活や行動のなかに深く定着している偏見や固定観念によって生み出される差別は、法による禁止を超えて形を変えて生き続ける。そうした差別は、人々の誇りや自尊を損ない、力の発揮を妨げ、社会に分裂と緊張をもたらす、モラルダウンによる活力＝生産性の低下につながる。

ストレスに満ちた環境で自分を大切にできないと、社会の分断や暴力が増幅する。男性中心の雇用や社会における慣行・システムは、男女問わず人間性を痛めつけ、その連鎖の結果として、緊張と暴力が社会に蔓延している。

過労自殺は個人と家族にとって直接の損失であるが、精神疾患なども長期にわたる療養を要し、社会で力を発揮することが困難な状況に置かれるのであり、個人のみならず社会にとっても損失である。国家も療養給付や所得補償・生活保護費などの支出と財源（保険料や税金）調達不能が同時進行するため深刻な損失を被ることになる。給付制限を強めてもこの連鎖は止まらない。人権の確保のために、国家が十分な人と予算を振り向けること、それが活力ある社会の基盤となることに留意すべきである。

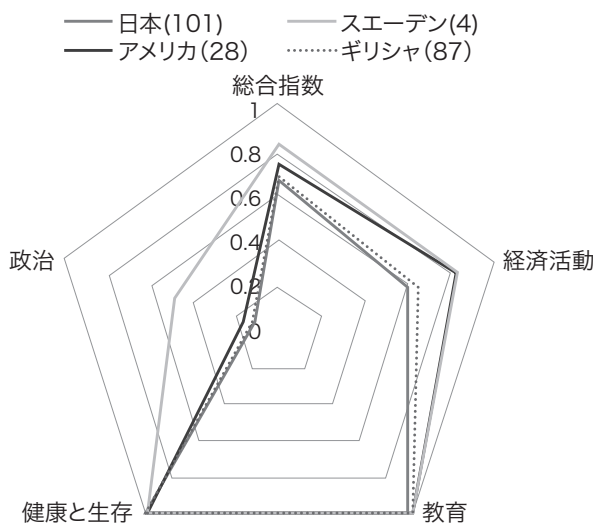
雇用や生活への不安の増大は、移住労働者や外国籍の人たち、女性、高齢者、障害をもつ人たちをはげ口とする暴力の危険を高め、敵対心を煽って社会からの排除を組織する暴力につながっていく。社会に不可欠なケアに移住労働者の力を借りるというなら、関連する国際条約の批准と国内法整備が不可欠であり、差別的言動（ヘイトスピーチ）の禁止も急務である。

人権法の制定に向けた取り組みが進められており、それは禁止すべき「差別」や「暴力」に関する定義規定を置き、人権侵害からの救済をはかる独立した行政機関を設立し、効果的に人権侵害を取り除き、積極的な人権啓発を促進するものとなる。国政はこれに応えるべきである。そして、そのなかに LGBT の人権の確保を明確に位置づけるべきである。

男女共同参画社会基本法と関係法制の抜本見直し

1999年に制定された男女共同参画社会基本法は、ジェンダーに基づく人権の再構成という時代の要請をふまえたものである。性別による差別的取扱いを受けないよう、個人としての能力発揮の機会の確保など人権の尊重を求め（3条）、性中立的に機能しない制度や慣行の是正や、家族的責任への配慮を求め（4条）、国は必要な法制上の措置を取らなければならないとしている。しかし、この法律が求める人権尊重や、性別による格差をもたらす慣行や制度の見直しは遅々

図3 ジェンダー平等指数 (2015年)



出典：The Global Gender Gap Report 2015

としてすまない。それを象徴しているのが、ジェンダー平等指数 (2015年で世界145か国中101位 The Global Gender Gap Report 2015) である。

アベノミクスは持続的な経済成長 (= 富の増大) を目指すとして、「女性の活躍促進」「一億総活躍社会」を打ち上げている。第89回国会では女性の活躍促進法が制定され、上記のようにその骨子は、2020年までに管理職に占める女性の割合を30%にすることを目標に現状を把握し、女性の登用を妨げる要因を分析し、目標達成のための行動計画を立てて公表することである。しかし、アベノミクスは、成長戦略に労働規制緩和を据え、格差の縮小に抜本的な対策を講じるものではないため、「低賃金で活躍」「長時間労働で活躍」に誘導するものでしかない。「多様な正社員」というなら、労働処分権を包括的に使用者に委ねる男性中心の雇用慣行を取り除くような抜本改革、そして男性にも平等に仕事と生活を両立できる働き方を保障するような制度改革が、欠かせない。それを欠いては、性別、年齢、障害などによる不合理な格差を拡大して雇用が差別的に再編成されてしまう。

国連は、2030年までに、あらゆる分野で女性が半数を占める「完全平等」の達成を目標に掲げている。これにキャッチアップするためには、男性中心の雇用慣行を取り除くことを基本にして、均等法を抜本的に改正することが不可欠である。必要な改正は、間接差別を解消し職務の客観的な価値評価にしたがって賃金等待遇格差を解消すること、あるいは家族的責任に対する配慮の欠如を差別とみなして待遇や労働条件の是正をはかること、ポジティブ・アクションによって積極的に格差を解消する仕組みを実現すること、である。また、格差の原因や差別は複合的であることからすると、体系的な差別禁止法を展望することも検討されるべきである。

国連は、2030年までに、あらゆる分野で女性が半数を占める「完全平等」の達成を目標に掲げている。これにキャッチアップするためには、男性中心の雇用慣行を取り除くことを基本にして、均等法を抜本的に改正することが不可欠である。必要な改正は、間接差別を解消し職務の客観的な価値評価にしたがって賃金等待遇格差を解消すること、あるいは家族的責任に対する配慮の欠如を差別とみなして待遇や労働条件の是正をはかること、ポジティブ・アクションによって積極的に格差を解消する仕組みを実現すること、である。また、格差の原因や差別は複合的であることからすると、体系的な差別禁止法を展望することも検討されるべきである。

性暴力禁止法制定を視野においたジェンダーに基づく刑法等関係法令の見直し

ジェンダーに基づく暴力については、一般勧告19号¹や日本政府に対する差別撤廃委員会の勧告²をふまえた国内法の整備が喫緊の課題となっている。しかし、性暴力犯罪の構成要件や量刑、刑事訴訟手続きなどの規定の整備、裁判官・検察官・弁護士などへの教育の実施は、世界各国の取り組み状況に比較しても大きく遅れている。DV、児童虐待、ストーカー、職場における各種の暴力・ハラスメント対策についての法整備も不十分で(不利益を受けないでハラスメントから退避できる権利や安全な職場に復帰できるようにする調整のシステムが整備されていないなど)、被害者の権利の回復は未だに困難である。法制審議会でも論議されている強姦罪の構成要件や量刑などを見直す刑法改正や、被害者に対するワンストップサービスの普及による権利回復措置の強

化、暴力の影響を排除して女性の就労の継続を可能にする企業や社会からの支援の充実が求められている。また、スウェーデンでは新しい犯罪概念として「女性の平和侵害罪」を創設している。これは、女性が暴力や恐怖、抑圧によって人格の統合性（integrity）を奪われ、完全に支配された状態に置かれることを、女性に対する暴力であるにとらえ、暴力によって生きる力を弱められ、自尊感情という人権の中核そのものを傷つけられてはならないという趣旨に立つものである。こうした立法例を参考にしつつ、包括的な性暴力禁止法の実現に向かうことが求められている。

家族における男女平等～民法改正

安倍政権は、憲法改正を政治の射程におくようになった。自民党憲法改正草案は、社会契約を否定して日本は歴史的・人種的・地縁的で自然な民族国家であるとし、家族は社会の自然かつ基礎的な単位として尊重されるべきであり、家族の集積が国家を構成するという復古的国家・家族観をもとに、憲法 24 条改正を盛り込んでいる。最高裁は、夫婦同氏を強制する民法 750 条について、違憲と断じる 5 人の裁判官の少数意見をつけつつ、多数意見により合憲と結論づけ、制度の在り方については民主的な国会の審議によって決定すべきとする判断を示した。これを受けて国会に対する民法改正に向けた期待が高まっているが、逆に、明治以来の夫婦同氏の定着などを指摘した多数意見に勢いづけられ、疑いの余地なく現行制度を肯定する憲法改正への動きが強まることへの懸念もある。

家族法における男女の不平等な規定は、人権とジェンダーの本質にかかわる重要問題であって、女性差別撤廃委員会の勧告でも民法改正の必要が指摘されている。若い世代を中心として選択的夫婦別姓への意識が高まっていることに留意し、早急に立法府における民法改正に向けた動きを開始すべきである。

〈注〉

- 1 「女性が劣等である、又は定型化された役割を有するとみなす伝統的な態度は、家族による暴力及び虐待、強制結婚、持参金殺人、女性性器の切除といった暴力又は強制を伴う広く行きわたった慣行を永続化させる。かかる偏見及び慣行は、ジェンダーに基づく暴力を女性の保護又は統制の一形態として正当化させる危険性がある。女性の身体的及び精神的保全に対するかかる暴力は、女性の人権及び基本的自由の平等な享受、行使及び認識を奪う結果となる。このコメントは、主として、実際になされる暴力又は威嚇的な暴力に向けられるものであるが、これらの形態のジェンダーに基づく暴力の根底に横たわる（構造的な）結果によって、女性の従属的な役割の維持が助長され、女性の政治参加の低水準、及び、女性の教育、技能及び労働機会の低水準につながる。これらの態度は、また、ポルノグラフィーの拡大による、及び、女性を個人としてではなくむしろ性的対象として描写する、又はその他商業において利用、搾取する一因となる。これが、次には、ジェンダーに基づく暴力の一因となる。」（一般勧告 19 号 11 項）
- 2 女性の人権侵害として女性に対する暴力に対処することや、女性に対するあらゆる形態の暴力に対処する取組において委員会の一般勧告第 19 号を十分に活用すること、警察官、裁判官、医療従事者、ソーシャルワーカーをはじめとする公務員が、関連法規について熟知し、女性に対するあらゆる形態の暴力に敏感であることや被害者に適切な支援を提供できることを確保させること、被害者の告訴を性暴力犯罪の訴追要件とすることを刑法から撤廃すること、身体の安全及び尊厳に関する女性の権利の侵害を含む犯罪として性犯罪を定義すること、強姦罪の罰則を引き上げること及び近親姦を個別の犯罪として規定することなど（女性の人権侵害として女性に対する暴力に対処することや、女性に対するあらゆる形態の暴力に対処する取組において委員会の一般勧告第 19 号を十分に活用すること、警察官、裁判官、医療従事者、ソーシャルワーカーをはじめとする公務員が、関連法規について熟知し、女性に対するあらゆる形態の暴力に敏感であることや被害者に適切な支援を提供できることを確保させること、被害者の告訴を性暴力犯罪の訴追要件とすることを刑法から撤廃すること、身体の安全及び尊厳に関する女性の権利の侵害を含む犯罪として性犯罪を定義すること、強姦罪の罰則を引き上げること及び近親姦を個別の犯罪として規定することなどが求められている。

提言Ⅲ 政治部門

Suggestion

1

民主党のラストチャンス

民主党存亡の危機

民主党が政権を失ってから3年がたった。しかし、民主党が安倍自民党に対決する野党第一党というイメージを回復しているとは言えない。安保法制反対の世論が高まった2015年夏、安倍政権の支持率はいったん40%を割った。しかし、その後また上昇し、自民党一強の状態は変わっていない。

2016年夏には参議院選挙が予定されている。2010年の参院選は民主党の敗北といわれたが、比例では第一党であり、選挙区でも1人区を含めて健闘し、計44議席を獲得した。2013年参院選の17議席と比べれば夢のような数字である。2016年選挙で2013年と同じような議席しか得られないならば、民主党は二大政党の一翼を担う資格を失うであろう。衆議院で70、参議院で30程度の議席しか持たない政党では、政府与党のやりたい放題を止めることはできない。政権政党として認知されることもなくなるだろう。自民党政治に批判を持つ市民も、選択肢を持っていないまま、政治的絶望の谷に落ち込むだろう。20年以上かけて追求してきた政権交代可能な二大政党制というゴールは無限に遠のき、自民党による一党優位の復活を許すことになる。

何より奇妙なのは、民主党の政治家自身にこのような危機感が欠如していることである。かつて自民党を倒し、政権交代を起こした誇りはどこに行ったのか。民主党に日本政治の変革の可能性を託した外部の人間の方がやきもきしている。危機感の欠如こそ、民主党の最大の危機である。

民主党再生の基本的な前提

第2次安倍政権が発足して以来、特定秘密保護法、安全保障法制など違憲の疑いが濃い、権力を強化する立法を推進した。政治権力は憲法によって拘束されるという立憲主義を無視している。立憲主義は近代国家の大前提であり、政策の違いを超えてすべての政治家が共有しなければならない。安倍政権は、日本の政治を近代以前の野蛮な時代に戻そうとしている。立憲主義の破壊には反対あるのみであって、対案など必要ない。

政府与党のすることに反対するだけでは、野党として無責任だという声が、民主党の中にもある。これは、安倍首相の言う責任野党に呼応するものである。しかし、責任野党とは横暴な権力者に

とって、怖くない、手なづけやすい野党という意味であり、そんな呼びかけに答えることは野党としての自己否定である。権力者が民主政治の土台を壊そうとするときには、これに断固として対峙する姿勢が必要である。

世上、野党のあるべき姿について対決型と対案型のどちらが良いかなどと議論されることがある。しかし、2つのモデルの二者択一という発想自体が間違っている。繰り返しになるが、立憲主義や民主主義の土台を壊すような権力の横暴に対しては明確に反対し、できる限りの抵抗をしなければならぬ。他方、経済・財政や社会保障などの資源配分をめぐる政策に関しては、政府の政策に対して独自の対案を持つことが必要である。テーマに応じて、対決と対案を使い分ければよいだけの話である。この2つがそろって、初めて野党は政権を狙う対抗勢力として認知されるのである。

安倍政権が軍事力偏重の安全保障政策、大企業と富裕層優先の経済政策を取っているのに対して、民主党がとるべきスタンスは単純明快である。現実的な防衛力を前提とした平和創造の努力、中・低所得の生活者・労働者のための経済・社会政策を掲げるしかない。これらの政策はアメリカの民主党のスタンスであり、リベラルと呼ばれる。常識から外れている安倍政権との対比で、穏健中道路線といってもよい。穏健はどっちつかずの曖昧ではなく、力づくで道理を否定する権力者には厳しく対決する戦闘性も含む態度である。中道とは足して2で割る折衷主義ではなく、社会の亀裂や格差を縮小し、均衡を回復するという明確な方向性である。民主党は政権喪失から3年間の自分探しにピリオドを打ち、対抗勢力としての自己認識を確立すべきである。

政権再交代の道筋

維新の党が分裂し、野党再編は混迷している。大阪維新は安倍政権と密接な関係にあり、その実質的指導者、橋下徹前大阪市長は憲法改正では協力するという意向を既に明らかにしている。大阪維新が野党として国政に進出しても、安倍政権への対抗勢力ではありえない。そのような第三極の動きに惑わされず、民主党を軸として対抗勢力を確立する必要がある。

民主党内に解党や党名変更を求める議論があることも、不可解である。理念不明の離合集散をしても、国民は野党に対する不信感を強めるだけである。名前を変えることで期待感を喚起するなど、ありえない夢想である。野党がこれから支持を広げ、再び政権に挑戦する体制を作るためには、安保法制に反対した広範な国民運動の成果を踏まえることが不可欠である。安保法制自体が参院選の争点になるかどうかは不明だが、立憲民主主義を擁護するという市民のエネルギーを受けとめることは野党の責務である。野党協力によって2016年の参議院選挙で与党の議席を大幅に減らすことが、政権再交代の第一歩である。

野党協力を考える際、共産党との関係は考慮を要する。参議院選挙、特に一人区に限っては共産党との実質的な協力が必要である。しかし、同党が提唱する国民連合政府について今から議論することは時期尚早である。高校野球で言うなら、一回戦に勝つために必死で準備しているときに、決勝戦の戦い方を考えても仕方ない。いま必要なことは、国政選挙において野党系の候補が勝利することで、安倍政治に批判的な国民が成功体験と達成感を持つことである。

民主党の再生と政権再交代を考えると、永田町の政党再編をいくら論じて、道筋は開けないであろう。社会運動と連携し、社会運動のエネルギーをうけとめることが不可欠である。かつての自民党は、利益追求で結びついた団体と密接に連携して、政党としての生命力を維持した。その後の公共事業費削減や規制緩和の流れの中で、利益を基盤とする組織化は次第に困難になった。自民党は依然としてそれに代わる社会的な根を作り出すことに成功していない。民主党の場合、利益配分による組織化は最初から無理である。公共利益の追求や自己実現を求める社会運動と連携することが、民主党の可能性である。

2015年は安保法制に反対する運動が大きく盛り上がった。自発的な市民の運動が政治に大きな影響を与えたことは画期的であった。その運動の中から、非自民勢力の結集を求める声が上がることが当然である。今ある野党を前提に連立政権の構図を描くことには、現実味が伴わない。しかし、民主党としてそうした市民の要求にこたえて、どのような政権を樹立するのか、現在の安倍政権の政策をどのような意味で転換するのか、具体的なビジョンを描くことが喫緊の課題である。

民主党は以下に提案するような政策の柱を立て、再び政権を担う主体となる意欲を国民に示すとともに、議員自身が政権再交代の意欲を共有しなければならない。そのうえで、他の野党との連携の可能性を探るという道を追うべきである。

2 自民党とは違う理念の明確化

綱領の琢磨を

野党が政権担当能力を示すのは困難であるが、政策を自民党に似せて「現実化」することが政権担当能力ではない。社会党の轍を踏まないことを常に意識してきた民主党が、政権を担う政党たらんとしてきたことには意義があるが、政権担当能力を示そうとするあまり、自民党と政策が似てしまえば、「実行力」で劣ると見なされている側に勝ち目は無い。また、「一億総活躍」に民主党の「共生社会」からの「パクリ疑惑」が報道されているが、野党の政策を横取りするのは自民党の伝統芸である。盗用防止の意味でも、自民党からは出てこないような理念や政策を打ち出す必要がある。

現在のネガティブなイメージを払拭するためにも、何をするための党なのかという党のアイデンティティの確立が急務である。そのことは、国会議員の間の結束を図るためにも、地方議員や党員・サポーターなどを含む党組織を強化するためにも必要不可欠である。2013年に制定された現在の綱領は、民主党の理念を明確化しようとしたものであり、それを一層磨き上げていくことが求められる。以下、具体的な例として、①未来への責任、②格差と闘う、③働く者の側に立つ、④民主主義、⑤多様性の5つを挙げたい。

未来への責任

①政権を担当した以上、統治に責任をもつべきとの主張は理解できるが、将来のリスクと引き換えに目先の株価吊り上げを図る安倍政権は、責任ある統治を行っているのだろうか。民主党は、

「未来への責任を果たす」（綱領）ためにも、時間軸を長く取って「責任」概念を鑄直すべきである。政権にすり寄り一部野党を、首相が「責任野党」と呼んでいるが、何が責任ある行動かを定義する権限は、政権の専有物ではない。国民の老後を支える年金基金に3カ月で8兆円もの損失を出し、放射性廃棄物の最終処分場の候補地すら見つからない中で原発を再稼働させることが、未来に対する責任ある行動なのかどうか、厳しく問い質していくべきである。

格差と闘う

② 2015年の通常国会で民主党が取り上げた格差は、引き続き党の看板になりうるテーマである。貧困や格差と闘い、全体の底上げにより成長を目指す方向性は、トリクルダウとは正反対の発想であり、安倍政権との違いを示しうる。円安株高の恩恵を受け、アベノミクスをもっと続けてほしいと思っている人びとを民主党支持に変えるのは至難の業であるが、彼らはしょせん少数である。目指すべきは、そうではない大多数の人びとを投票に向かわせることである。

働く者の側に立つ

③ 綱領に、「生活者」「納税者」「消費者」「働く者」の立場に立つとあることの意義をより明確化し、「世界で一番企業が活動しやすい国」を標榜する安倍政権と対峙していると、旗幟を鮮明にしてはどうか。歴代自民政権の中でもビジネス寄りの安倍政権は、違いを示しやすい相手といえる。社会の多数派である「働く者」の権利を守る労働法制を「岩盤」などと呼び、その緩和が「成長戦略」だという政権に対し、「働く者」の側に立つことを、より明瞭に示すことで党のアイデンティティとすべきである。もちろん、正社員が「既得権」呼ばわりされかねない昨今、働く者の立場に立つということが、「一部の特権的な正規労働者」の「既得権」を守るものと誤解されてはならないので、分断線は正規雇用と非正規雇用の間に引かれるものではないことを、明確にしていく必要もある。

民主主義

④ 民主党のアイデンティティにとって、「民主主義」は重要であるはずだ。政権担当時、世界に先駆けて討論型世論調査を実施した民主党は、選挙に勝てば何をしてもいいという安倍政権や橋下徹前大阪市長とは異なる民主主義観をもっているはずである。プロセスを大事にすること、相手の言い分をよく聞いて議論すること、少数派の立場が尊重されることなど、民主主義を成り立たせる諸条件が、安倍政権によってことごとく蔑にされている。

選挙だけが民主主義ではない。安保法制に反対する社会運動のうねりは、社会に大きなインパクトを与えた。この政治参加の噴出は、安保法制自体への反対のみによるものではない。2012年に最大20万人を集めた脱原発運動からの流れを汲むものであり、お任せ民主主義から脱却する新しい政治文化の誕生を、いま我々は目撃しているということもできる。国会周辺に集まった人数をめぐり多くの議論がなされたが、ことは東京でのみ起こったわけではなく、また実際にデモに足を運んだ人の背後に、多くの共感する人びとがいると考えるべきである。民主党は、

民主主義を進化させるため、こうした社会運動と連携すべきである。既に2012年に、野田首相が首都圏反原発連合のメンバーと会談した実績もあり、これこそ自民党には絶対に真似できないことである。なお、民主主義へのコミットメントは党内にも及ぶべきであることは当然である。

実は、民主党政権の崩壊は選挙における危険の増加をもたらした。2012年総選挙以降の国政選挙の投票率は50%そこそこであり、2009年総選挙の時よりも約20%ポイントも低下しており、有権者数にして2千万人である。この2千万人が再び投票に行きたくなるような政治状況を作り出すことこそ、民主党の再生と重なり合う課題である。

多様性

⑤多様性を大事にする面も、自民党との違いを打ち出しやすい。民主党が目指す「共生社会」とは、「一人一人がかげがえのない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、すべての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな共に生きる社会」（綱領）である。言葉では「包摂と多様性」などといっても（一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」2015年11月）、自民党は違いに対して非寛容な政党である。若い世代ほど同性婚や選択的夫婦別姓などに寛容であることを考えると、多様性という価値は、民主党にとって戦略的な重要性を持っている。以下、外国の例を紹介しながら、より詳しくみていきたい。

3

カナダ・イギリスのジェンダー・バランスが示すもの

「2015年だから」

2015年11月に10年ぶりの政権交代を実現し、発足したカナダのトルドー政権では、首相以外の閣僚ポストを男女に同数割り当てた。記者会見でなぜジェンダー・バランスの取れた内閣を組織することが重要であったのかと聞かれたトルドー首相は、端的に「2015年だから」と答えている。

トルドー首相は、BBCのインタビューで、排外主義的な主張をする急進右派の台頭や政治不信／アパシーの高まりが観察される先進各国の政治の現状をどのように考えるのかと問われた。それに対して彼が示唆したのは、ポピュリスト的言説が扇動する憎悪と恐怖の政治に対抗して、健全な民主主義政治を活性化していくうえで重要なのは、社会の「多様性」であるという点だ。敵対的な物言いは一時、世間の注目を集めるかもしれないが、最終的に有権者が求めているのは人々を結び付け、彼らのために尽力し、難しい決断をすることに対して真摯に取り組む候補者であるはずだ。こうした見方は楽観的に聞こえるかもしれないが、多様なカナダ社会では、排外主義的言説のターゲットとなるのは隣人や同僚などの身近な人間であって、したがって排外主義に賛同すると自分の親しい誰かを排除することになってしまい、人々がそんなことを望むとは思えない。だからこそ、自分はこの問題に関して楽観的に考えることができる。多様性を基盤とする社会は政治的にも強靱である。トルドー首相のコメントを要約するとそんな風に言えるのではないだろうか。

21世紀政治にとって要職に女性を任命—イギリスの影の内閣

カナダで新政権が発足する2か月ほど前、イギリス労働党の党首選挙で勝利したのは、まったく予想外のジェレミー・コービンであった。Corbyn-maniaという造語が流通したように、草の根の党员やサポーターからの圧倒的な支持を得て党首の座に就いたコービンは、影の内閣を組織するにあたって、やはり半数の閣僚ポストに女性を任命した。しかし、財務・外務・内務という「要職」ポストが女性に与えられなかったことで、女性を軽視しているのではないかという批判を受ける。そういう批判に対してコービンは、財務・外務・内務という閣僚ポストを重要視するのはイギリスが帝国主義的勢力拡大を国家目標としていた19世紀的価値観であって、時代遅れである。21世紀の政治では、権限の大きさや予算規模から言って、社会保障や生活支援、そして国際協力といった政策領域が重要であり、そういった政策領域の担当ポストには女性が任命されていると答えている。

多様性を基盤とする新しい政治ビジョン

こうしたカナダ、イギリスの事例が示すのは、2015年という年に、先進各国で共通して観察された困難な政治状況を打開していくために、リベラル／進歩派の陣営から多様性を基盤とする21世紀型の新しい政治のビジョンを提示することが試みられ、それに有権者が確実に応答したことである。そして、この過程で重要であったのは、ジェンダーや人種、宗教などの差異に関して公正なスタンスを明確に示し、政治の世界ではマイノリティである女性やエスニック・マイノリティなどの人々の政治家としての能力を、適切に評価しながら、機会均等を実現することであった。トルドーやコービンのこうしたアプローチは、政治過程の内部のみならず社会に深く根差す従来とは異なる新しい政治的ダイナミクスを生み出し、広範な人々を政治に巻き込むことに役立っていると考えられる。シリアからの難民を自ら出向えたトルドーに触発されて、カナダでは市民の間で移民／難民を歓迎するムードが広がった一方で、それが政権への支持率を押し上げる方向に働き、他方、イギリスでは、コービンの党首選出を挟んで若者を中心に、新たに16万人が労働党の党员・サポーターとなったと報告されている。

安倍政治の旧態依然のアプローチと前世紀的な意識

翻って2015年の日本の政治状況を考えると、特に自民党の動向において社会の多様性を尊重するという面では退行しているのではないか。第二次安倍内閣が設立して以来、「女性の活躍」（もっとも当初は「女性の活用」であった）が喧伝されてきたにもかかわらず、これまで法案として設立したのは「女性活躍推進法」の1件のみであり、安保関連法案が優先された中、雇用の質の改善や生活支援などの21世紀型の政治課題への取り組みは後回しにされた。しかも11月に発表された「一億総活躍社会」の提案には、3世代同居／近居の奨励が盛り込まれており、特定の家族の生活パターンを優遇する旧態依然たるアプローチが取られている。また、政治家たちの「多様性」を否定するような発言も後を絶たない。12月に入ってから、自民党県連の要職を務める県議会議員が「同性愛は異常」という発言をして、謝罪に追い込まれている。他者に対し

で警戒や懸念の感情を引き起こすような発言を意図的に行うことは「ヘイト・スピーチ」にあたり、先進国と言われる国では犯罪行為であるとされている。もしこの県議が意図をもって野次ったわけではないと主張したとしても、意図していなかった、すなわち警戒や懸念の感情を引き起こすことに気が付かなかった時点で、21世紀型の多様性を基盤とする民主主義政治を担っていく政治家として資格を欠いている。

21世紀型の強靱な民主主義政治を

民主党はその綱領にあるように、「一人一人がかけがえのない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、すべての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな共に生きる社会」と定義されている「共生社会」を理念として掲げてきた。「多様性」に欠ける自民党政対して、民主党は明確なオルタナティブを提示し、日本において社会の多様性に根差した21世紀型の強靱な民主主義政治を構築する先頭に立つべきである。事実、共生社会創造本部ではジェンダーや経済的格差、ライフスタイルの違いが複雑に絡まって現出する現代的な生活困難への取り組みが、「公正さ」や「多様性」を尊重する観点から模索されている。また、女性議員の増加に向けての取り組みとして、積極的な女性候補の選定や女性政治家養成スクールを開催するといったことも試みられている。こうした取り組みは上記のような自民党の動向とは対照的であり、民主党らしさを際立たせるためにも今後とも党として力を注いでいくことが求められる。

ただし、こうした取り組みも、持続的に行わなければ期待される効果を生むことができない。実際、民主党内では、過去にも女性議員の数の増加が目指され、幾つかのイニシアティブが導入されたことがあった。しかし、既にアメリカ人の研究者が指摘したように、世界の様々な国で行われている同様の取り組みと比較すると、民主党の過去の取り組みは散発的で、また規模や資金の面で控えめであり、したがって効果としては限定的なものであった。こうした過去の経験を踏まえて、共生社会創出本部の活動や現在、行われている女性議員の増加に向けた取り組みについては、民主党の目指す政治にとって基幹的な作業であると明確に位置づけ、党内で主流化し、持続的な努力を行っていくことが望まれる。

4

リベラルな外交ヴィジョンの確立

人権・民主主義と安心供与の安全保障政策

先にも述べたように、安倍政権は、特定秘密保護法、集団的自衛権の行使を可能とする安全保障法制など憲法違反の疑いの濃い改革を推し進めた。とりわけ世論が反安保法制で盛り上がる中、民主党は、集団的自衛権行使を容認する「現実主義」派の存在ゆえに、安保法制反対の姿勢を明確に打ち出せず、世論の求心力となりえなかった。外交・安全保障分野は民主党のアキレス腱であり続けている。

確かに、中国の台頭や北朝鮮の核武装化の進捗、イスラム過激派の勢力の伸張などのため、安倍政権が追求するような日本の軍事的対応能力の強化が、「現実的」であるかのように見える。

しかし、長期的に見れば、こうした「現実的な対応」は、敵対的な国際環境を生み出すことに繋がり、それは日本にとって不利な状況である。そして、軍事力による破壊と分断が、日本と世界の安全保障に貢献しないことは歴史的にみて明らかである。

日本の安全保障にとって最も重要なのは、人権と民主主義を蔑ろにし、国民を対外戦争に巻き込んでいった経験への反省に根差した政策を維持することである。その際に踏まえるべきは、戦後日本社会が作り上げてきた日本国憲法に基づく専守防衛の安全保障政策が、実際には現実的な政策であったという点である。すなわち、国内において人権と民主主義を確保することで戦争への歯止めを確保し、専守防衛の安全保障政策により対外的な攻撃能力をもたないことで、日本の周辺諸国に安心を供与し、その延長上に相互に信頼関係を形成し、国際関係における敵対性そのものを克服しようとしたのである。リベラルな外交安全保障政策の基本的な発想方法とは、こうした戦後の日本の安全保障政策に表現されていた。安倍政権は、日本社会が作り上げてきた安全保障政策の基盤を破壊しようとしている。だからこそ、憲法を遵守することは、国内的な立憲主義にとってのみならず、対外的安全保障にとっても重要なのである。

新しい安全保障観への転換

東アジアでは実感がないかもしれないが、世界的には国家間戦争の実施はますます困難になっており、大国間の戦争は長期にわたって起こっていない。そして、リベラルな価値に基づく安全保障政策は、端的には、恐怖と欠乏から解放された生存を確保するという「人間の安全保障」の考え方として世界的に定着している。この価値の定着には、日本自身も貢献してきたことを忘れてはならない。

確かに、国家よりも人間の安全保障を重視するという安全保障観は、現在の東アジアに十分根付いているわけではない。しかし、中国社会でも、韓国でも、東南アジア諸国でも、こうした価値を求めて活動している多くのリベラルな勢力が存在しており、彼らの力は徐々にではあるが大きくなってきている。民主党は、そうした長期的な現実を見据えて、長期的に責任ある外交政策を作る観点から、細部を練り上げていくべきである。そうした姿勢と理念を明確にすることは、行き場を失っている日本のリベラル派を民主党に再び引きつけることにつながるはずである。

なお、詳細は、政策部門の〈6〉に譲るが、こうしたリベラルな安全保障政策を追求する上では、現在の観点による「現実主義」が将来を見据えればアナクロニズムとなることをふまえ、次の4点を、確認しておきたい。第1に、アメリカとの関係を重視することは不可欠であるが、長期的には、日本自身が埋もれてしまわないためにも、日米中の枠組み作りを進めるべきである。第2に、対北朝鮮政策の協調こそが必要であり、ロシアや韓国を巻き込んだ北東アジアの枠組みを検討すべきである。第3に、そうした政策を整合的に展開していくためには、国内のリベラルな国際政治・外交の専門家や実務家が、民主党の周りに集まってくる仕掛けが必要である。第4に、こうしたリベラルな安全保障政策を追求する上では、沖縄の米軍基地の位置づけが鍵となる。当面は、民主党は、民主主義という観点から海兵隊普天間基地の辺野古への移設強行に反対すべきであり、早急に、安定的な東アジア地域秩序の構築のために、アメリカの日本と東アジアへの

関与と沖縄の基地負担の軽減を両立させる方策を練り上げていくべきである。

5

党内ガバナンスと党組織

党内の凝集性の確保

民主党政権の挫折の経験を踏まえると、民主党にとって党内ガバナンスの確立は非常に重要な課題である。それなしには、失われた人々の支持と信頼を回復することができない。この点で決定的に重要だと考えられるのは、党内の凝集性である。凝集性とは、言い換えるならば、組織のまとまりであり、一体感であるが、それを確保するためのものとして、以下の三つが存在する。

- ①政党規律：人事や公認権、懲罰といった「アメ」と「ムチ」
- ②社会化：党内での教育、議員や党員の居場所と出番の確保を通じた一体感の創出
- ③議員候補者選定：党の思想・方針に同意する人材の登用

これまで現実政治においても、政治学でも、「損得によるまとまり」である①の政党規律が強調されすぎた。しかし、固い意思や信念、個人的利益によって造反する議員に対し、これのみでは対処しきれない。やはり「情に訴えるまとまり」である②の社会化によって、党への忠誠やコミットメントを議員にもってもらう必要がある。そのためには、議員が党の状況や執行部の方針を理解し、執行部も議員たちの要求を受け入れ、価値観や問題意識などを相互に共有することが重要である。選挙互助会としての連帯感も積極的に強化するべきであろう。選挙に強い議員による「勝利の方程式」の蓄積を、議員間で共有することも一案である。自民党の派閥がかつて果たしていた情報共有システムや先輩が後輩をサポートするシステムを、全党的に構築するというイメージである。

③の議員候補者選定も重要である。当該選挙区で票になりそうという近視眼的な理由だけで候補者を選択すれば、いずれ造反や離党といった事態を招く。議員候補者選定に際しては、党への忠誠やコミットメントを確認し、場合によっては醸成するために、党員歴や党員としての活動経験を重視するべきである。他の候補者の選挙応援などは、そうした活動の一種である。

党本部は、候補者の最低質保証をするべく、演説や対話力、理念や政策への理解、党へのコミットメントなどを持った候補者候補を集め、養成することに集中するべきである。候補者の選定は、むしろ地元選挙区が主体的に関与・主導することで、当事者意識を持つようになる。党員の参加インセンティブを高めることにもつながる。

意思決定手続きの明確化

党が凝集性を確保し、人びとの信頼を獲得するためには、党の意思決定におけるボトムアップ型の合意形成、一事不再理の原則、政策刷新のタイミングと方法が必要であろう。

代表などによるリーダーシップの発揮は、一般の議員たちの利益や考えの吸い上げと根回しを前提としなければならない。重要なことは、党所属議員に対して当面は“サプライズ”がないことであろう。ただし、さまざまな利益や考えの最終的な調停者は代表を中心とする党執行部であるという点は、強調しておかなければならない。

民主党の意思決定手続きにとって、合意形成と同程度に重要なのが、一事不再理の原則の確立である。組織が決定したプロセスや決定が、人びとに明示的に説明されないかたちで反古にされれば、その組織は最もあつげなく信頼を失う。さらに言えば、決定プロセスと特定の決定事項は、当該の党首（党代表）が継続するかぎり担保される必要がある。本来的には党首の交代があったとしても、一事不再理の原則は貫かれるべきであり、民主党の文化として根付くことが期待される。現実にと考えると、決定プロセスやなされた決定（約束）を維持しようとするれば、代表の頻繁な交代は決して望ましいことではない。一事不再理の原則の確立には、代表職の安定が不可欠なのである。

もちろん、一事不再理の原則といっても、政策の刷新は避けて通れないし、必要なことである。政策の刷新はどう行えばよいのか。ただ従前の政策に新たな政策を追加していくということでは、メッセージ性や一貫性が損なわれる。他方で、以前の政策を全否定することは、人びとの不信を招く危険が高い。重要なのは、以下の二つのことである。第一に、政策を方向づける理念による一貫性の確保である。第二に、丁寧な手続きを踏むことである。政策責任者を中心として党内からの意見集約を行い、国会議員のみならず党員・サポーターが、これが自分たちの党の政策であると理解できる形で、政策の刷新は行われるべきである。そのタイミングとしては、総選挙後の野党時というのが順当であろう。

組織的な多様性を豊かに

ただし、党の凝集性を強調したからと言って、それは民主党の多様性を奪うものであってはならず、民主党が多様性を有する組織であることを積極的に「見せて」いくことが求められている。図1は2015年12月15日の民主党のウェブサイトのスクリーン・ショットであるが、そこにはスーツを着た男性（と「ゆるキャラ」）の姿しか見えない。これでは「スーツを着た男性」という範疇に入らない、日本社会の中の多くの人々の目には、民主党は自分たちとは関係のない、よそよそしい団体と映ってしまう。このためにも、ホームページや配布資料に掲載する写真やイラストに気を配ることから始めて、党の会議や集会を組織する際に登壇者や聴衆のジェンダーや年齢の分布に配慮し、それを積極的に見せていく努力をすることは不可欠である。

これに関連して、様々な団体や個人と連携していくことは、民主党の政治活動の幅を広げ、その内容をより豊かなものにしていくために有益であろう。例えば、統計データを解釈するにしても、視点が異なれば別の理解の仕方の可能性も出て来る。カナダの政治学者、キャロライン・アンドリュースは、21世紀型の政治課題への取り組みにおいて、市民団体、医者や法律家などの専門家、研究者などの多様なアクターがゆるやかな連携関係を作り、政策の立案、履行を行っていく「パートナーシップ」型のガバナンス・システムが有効性であると議論している。こうした草の根のネットワークの構築は、地域における党の基盤を強化することにも役立つはずである。

民主党がより多様性の豊かな組織に発展していくことは、日本の民主主義政治の質を向上していくための大きなドライブとなる。多様性を持ちながらも、凝集性が確保され、一体感がある。民主党に求められているのは、困難ではあるが、そのような党内ガバナンスのあり方である。

図1 2015年12月15日の民主党のウェブサイトのスクリーン・ショット



内閣支持率は高くても得票は低い

下野から3年を経たが、依然として民主党の低迷は続いている。2012、2013、2014年の衆院・参院選比例区での得票は、いずれも1000万票を下回っているが、これは民由合併前の2001年参院選以来の低水準である。また、政権に就く前の民主党は最も拒否度が低い、つまり嫌われていない政党であったが、今や自民党や維新より拒否度が高い党となってしまっている。

他方、安倍内閣の支持率は高いが、政権が絶大な人気を得ているわけではない。2012年と2014年の衆院選における自民党の得票は、「惨敗」と言われた2009年より少ない。圧倒的な議席差は、選挙制度の効果に加え、野党の分裂と低投票率による。2009年に民主党に期待した人びとは、自民党にではなく棄権に向かったと考えられる。安倍自民党への支持が盤石でないことは、安倍政権誕生後も自民党が首長選をかなり落としていることにも表れている。「非自民」の受け皿があり、安倍政治に不満を持ちつつも棄権している人びとを投票所に向かわせることができれば、1人区でも勝機はある。

政権の重要政策への支持は必ずしも高くなく、内閣支持の理由も他よりましという消極的なものが多い。野党の中で政権を任せられる政党が「ある」が8%に対し、「ない」は78%に達し(朝日新聞2014年12月)、「政権を担当する能力」の評価(10点満点)では、自民党の6.1点に対し、民主党は3.7であった(維新の党3.7、公明党3.5、共産党2.6。読売新聞2015年7-8月)。「政権

担当能力」は自民党にしかないと見られていることが、特定秘密保護法、安保法制、原発再稼働など、反対が多い政策を推進しても、内閣支持率が下がらない（または下がってもすぐ回復する）大きな理由であろう。

無党派層を中心とする世論を把握する

こうした現状を踏まえて、民主党は、民意が自らに何を求めているのか、政権や他党に対して何を不満としているのかなどを、しっかりと把握する必要がある。政治エリートが自らの直感や信念だけで、人々の求めているもの、必要とするものを想定することがあってはならない。「民の声を聴く」ということは古今東西の指導者の任務である。しかし、民意把握は容易ではない。かつての政党は、支持団体や後援会などの中間団体を通して、民意を把握してきた。しかし、中間団体に属する人々は年々減少している。

そこで、細やかな世論調査やフォーカス・グループといったマーケティングの手法の活用が、一つの方途として有望視される。メディアや世論に働きかける前提として重要なのは、自らについて知ることである。政権を獲得する前のブレア英労働党は、有権者を細分化したフォーカス・グループに対し、繰り返し調査を行った。民主党も、定形的な世論調査に加え、よりきめ細かい有権者調査（民主党のどこが嫌いか、なぜ選挙に行かないのか、など）を行い、属性ごとの意見の分布や対応策を分析・検討することが望ましい。同時にまた、なぜ民主党がこれほど嫌われたのかを知る上で、政権担当時のメディア論調の分析も行うべきであろう。民意把握を専門的に行うためには、英米の政党が用いている手法を活用し、専門の部局を党首直属に置くことが有効である。

メディア対策と情報の収集・分析機能の強化

理念や政策をいくら練り上げても、一般的に野党は与党に比べ報道される機会が圧倒的に少なく、情報発信の面でハンデが大きい。しかも、特定秘密保護法や、官邸・自民党からの相次ぐメディアへの圧力など、本来なら「政権対メディア」の構図が成立してもおかしくないケースでも、全国紙・テレビの半分は安倍政権の応援団を続けるという異常事態である。民主党政権下であれば激しく批判されたであろうことでも、安倍政権がやると見逃される一方で、政権寄りとはいえない新聞も、民主党についての記事は「党内には異論も」などと、バラバラ感を印象づけることが多い。その意味で民主党は、メディア戦において最初からハンデを負っているといえる。

選挙では、アベノミクスの成果が出始めたところだからもうしばらくやらせてほしいと訴え、反対が多かった安保法制を強引に通すと、「一億総活躍」で目先を変えるなど、安倍政権の進行管理にメディアも乗せられている。圧倒的に政権側にアジェンダ・セッティングされる中、野党は「反対」に追われてきた。議題設定で与党が有利なのは当然ではあるが、政権側が持ちだすテーマへの反対に終始しないためには、民主党からもっと仕掛ける必要があるのではないか。司法から度々レッドカードをつきつけられている選挙制度や、企業団体献金など、有権者の共感を得られそうなテーマも少なくない。

ただ、安倍政権は、圧力をかけ、あるいはお友だちになって、メディアを黙らせているだけでは

ない。官邸では、1週間単位で世論調査とメディア論調の徹底的な分析を行っている。この点では、安倍政権に学ぶべきである。

ネット戦略の活用を

民主党は、ネット戦略においても自民党に遅れを取っている。自民党ネットサポーターズクラブのような品のない真似を推奨するわけではないが、SNSで党员・サポーター以外にも拡散するような情報発信のあり方を研究する価値はある。共産党のカクサン部が話題を呼んだように、野党だからできないということはない。大手の半分が政権寄りのマスメディアより、ネットはむしろ働きかけの余地が大きい。18歳選挙権を見越し、各党は若い世代へのアピールに知恵を絞っているところであろうが、若者に対してはテレビ以上に影響力のあるネット対策の強化は急務といえよう。

民主党は、民意を把握し、その求めるもの、望まぬものを把握した上で、有権者の耳と目と心に届く構図、言葉、データ、デザイン、人物などを用いて、党の考え方や政策を、有権者に届けなければならない。2000年代の「政権交代のための民主党」から「……のための民主党」へと（再）ブランディングが求められる。また、のっぺらぼうな「国民」にのっぺらぼうな理念や政策を訴えかけても、効果は小さい。有権者の具体像を整理、分類し、特定の理念や政策を、ターゲットとする特定の有権者に訴えなければならない。

現状のネガティブなイメージを刷新するには、一貫したメッセージを明確に有権者に伝えなければならない。そのためにも、党の凝集性が不可欠である。党のメッセージから逸脱することは、所属議員にとって益なしであるという共通認識を作ることが重要である。執行部が民意を捉えており、議員たちを裏切らないという安心感を醸成する必要がある。

代議士中心の運営を見直す

以上の戦略と組織に関する問題がいわば空中戦とも呼ぶべきものであるのに対して、政党にとっての足腰ともいべき党組織の問題がある。地方議員、党员・サポーター、そして支持団体との関係である。

民主党は、小選挙区制を軸とする政治改革を背景として結成され、構成も国会議員（特に衆議院議員）中心であり、目標も中央での政権交代に置かれた。それゆえ、地方議員の増加、党员・サポーターの獲得、支持団体の育成などに力をあまり注がず、むしろ党首イメージ、 маниフェストなどの政策をマスメディアを通じて国民に直接訴え、とりわけ無党派層の票を得るという戦略を基本的にとってきた。それは、政権獲得という点では合理的な行動であったといえる。なかんずく一般の有権者にとって拒否度が低く、上り調子の時期には適合的であったといえる。

ところが、こうした戦略は見直すべき時期に差し掛かっている。なぜなら、一つは2012年の総選挙での惨敗にみられるように、逆境に弱いという決定的ともいえる欠点を持っているからである。自民党が2009年の総選挙で惨敗したとはいっても、100を超える議席を確保し、それなりの結束を保ちつつ、復活を遂げることができた背景には、地方組織の強さがあったということができる。また、民主党政権末期に離党が相次いだ一因には、党組織が国会議員中心であり、地方議員、

党员・サポーター、支持団体といったネットワークが弱く、そこに十分に組み込まれていなかったからであると考えられる。

地方組織の抜本的強化を

もう一つ、政権をとって明らかになったのは、弱い地方組織のままでは与党のメリットを十分に生かすことができないということである。政権交代後、小沢幹事長の手によって党幹事長室への陳情の一元化が行われ、民主党の地方組織に陳情の窓口を置き、地元の議員を通すことになった。小沢が幹事長を退いた結果、党本部レベルでは変更が加えられたが、地方組織を経由させる点では変わらなかった。しかし、利益を集約しつつ団体とネットワークを構築する能力が欠けていたため、必ずしも成果を挙げなかったといわれる（前田幸男・堤英敬編『統治の条件』）。

このように考えてくると、これまで作成された民主党自身の報告書が正しく主張しているように、野党として生き残るためにも、与党として強くなるためにも、国会議員中心の党組織を改め、少なくとも従来よりも地方議員、党员・サポーター、支持団体の比重を高める方向に改革することは望ましいといえる。

ただし、こうした方向での組織改革が必要だとしても、国会議員の活動量を落としてはならない。国会議員は自前の個人後援会をしっかりと構築し、逆風の中でも生き残れる地力をつける必要がある。現にそれに成功し、2012年、2014年と連続して小選挙区で勝利している議員がいる。そのノウハウを共有し、実践に移していくことが大切である。また、良質な候補者を発掘し、育成することも欠かせない。やはり国会議員は民主党の中心である。また、国会議員の個人後援会は大切な党のネットワークの一つであり、要の位置を占めると考えるべきであろう。問題はそれだけでは不十分だという点なのである。

地方議員、党员・サポーター、支持団体

目指すべき党組織のあり方は、国会議員（個人後援会を含む）、地方議員、党员・サポーター、支持団体が重層的なネットワークを作り上げ、支持を拡大していくとともに、重層的であるからこそ中長期的に結束が図られる、そうした多元性を持った党組織である。なお、船橋洋一議長、山口二郎副議長の下で作成された2014年7月の「民主党改革創生会議報告書」は、「国民とともに、地方から、ボトムアップで、党を再生する」「広く国民に開かれたネットワーク型政党」などと謳っている。

そこで結節点となるのは、やはり都道府県連であろう。これまでの国会議員中心（特に衆議院議員）の党組織では、小選挙区ごとの総支部が基本的な単位となってきた。ところが、議員数の減少、候補者難などにより、現状では総支部長を欠く（暫定総支部長しかいない）地域も少なくない。また、参議院の地方区は都道府県単位であるし、地方議員を増やし、支持団体との関係を強化するという観点からも、都道府県連に戦略的な機能を持たせる必要がある。地域主権改革という看板政策とも整合的である。都道府県連を財政（中央からの交付金の増額）、職員の配置、権限といった点で強化した上で、その運営についても国会議員と地方議員などが有機的に連携で

きるよう改善を加える。

地方議員との協力関係の構築

まず、これまでの民主党所属の地方議員の活力を高めつつ、議会の会派などを通じて保守系からリベラル・環境系に至るまで幅広い無所属議員との関係を深め、取り込んでいくことが、党勢拡張の観点から重要だと考えられる。そのためにも、地方議員に対するサポート体制を整備していく。地域にもよるが、現状の地方議員の待遇では専属スタッフの雇用が難しい場合が多いので、ローカル・マニフェストの作成や講習会・勉強会の開催などの政策活動の充実、県連のスペースの開放やスタッフの共通秘書化、議会だよりの作成などへの支援などを進めていく。すでに2014年度の党大会で、総支部長が不在の小選挙区について自治体議員が暫定総支部長代行に就任できる、行政区支部も従来の都道府県議・政令市議のみから一般市町村議まで広げ、複数設立も可能にする規約・組織規則の改正がなされたが、こうした組織改革も必要に応じて推進していく。党本部でも地方議員間の情報共有の場の構築、地方議員の声を中央に反映するための組織的整備などが求められよう。なお、社民党は政党要件を失う瀬戸際にある。地域によっては社民党が強く、労働組合との関係からみても、これを取り込むことが戦略的な重要性を持っている場合があることは考慮に入れておきたい。

党員・サポーター

党員・サポーターについては、「民主党改革創生会議報告書」においていくつかの提案がなされ、同年9月16日の両院議員総会で、任期途中の代表選挙に党員・サポーターおよび地方議員投票を可能とする改正が行われた。その他の提案、すなわち配分ポイントの見直し、代表選挙への予備選挙の導入、会費・権利義務の整理、党活動への参加メニューの検討（総支部ごとの大会開催、マニフェスト作成への関与、イベントの開催など）についても引き続き検討していく。ここには書かれていないが、国会議員の候補者の選考について、党員・サポーターの関与が可能か否かも検討すべきであろう。党員・サポーター向けのメルマガやPDFによる機関紙の発行の促進も、検討課題ではないか。さらにいえば、無料のネット会員のような、党員・サポーターに次ぐ組織化の工夫も検討可能ではないだろうか。党員・サポーターは総支部に所属することになっているが、機能不全に陥っている総支部が存在することも鑑みて、より安定的な管理・参加のあり方を検討する必要がある。

支持団体とのネットワークの構築

まずは連合との関係強化が必要であろう。連合は社会的労働運動を志向し、非正規・女性・中小企業の組織化やNPOなどとの連携、地方組織の強化を図ろうとしている。そのもとでは、公契約条例や地域ミニマム規制といった社会に広がりを持つ政策が鍵を握り、政治が重要な役割を果たすことになる。地方組織の強化という点で、民主党と連合は課題を共有しているのであり、民主党の都道府県連と連合の地方連合会、民主党の総支部と連合の地域協議会（地協）の協

力関係の構築が急務である。地域ごとに協働する具体的な政策課題を見つけつつ、組合員や党員・サポーターの参加を得ながら、一つ一つ成果を挙げていくことが求められる。もちろん、連合に依存しすぎではならず、NPOを含む他の支持団体を開拓していかなければならない。しかし、そのために連合を敵視することは正しくない。国会・地方議員のネットワークや政策活動への参加などを通じて、徐々に労働組合の外に支持基盤を広げていくべきである。

政治制度の改革の検討—留意点として

ただし、いくつかの留意点も存在するように思われる。第一に、一概に地方組織と言っても、人口や面積といった規模、組織の力量、抱えている課題などは実に多様であり、画一的な取り組みは不可能である。地方組織の拡充は中央主導では無理であり、地方組織の自発的な努力を促進し、バックアップできる条件をどう整えるのか、という観点からなされる必要がある。若くてやる気のある地方議員などの登場を促し、それを鼓舞していく。中央からの指示待ちの傾向があった従来の民主党の地方組織の組織文化を変えていく。モデルとなる地方組織を見出し、情報の共有を図りながら、全体の底上げを図る。もちろん、そのために中央が果たすべき役割は大きいであろうし、場合によってはある地域を重点地域として指定し、集中的にリソースを投入していく必要があるかもしれない。

第二に、こうした方向での組織改革が果たしてどの程度可能なのか、そのためのコストは見合うのか、といった冷静な検討も必要である。民主党のみならず、自民党の党組織も、地方議員、党員・党友、支持団体といった面で弱くなってきている。要するに、党組織の弱体化は日本政治全般の傾向なのである。そうだとするならば、従来通りに国会議員中心にメディアを通じて風を起す形で政権獲得を目指すという戦略も、依然として十分な合理性を持っているようにも思われる。それは身軽な組織であるからこそ取りうる戦略である。また、政権を獲得して与党のメリットを生かせるような地方組織を構築しておくという考えについても、悪しき自民党の利益誘導政治への接近ではないかという批判が起りうる。党組織のあり方は、民主党がいかなる政党になるのかというビジョンと不可分の関係にある。

しかし、政党が有権者から遊離する傾向が一層進んだ場合、「おおさか維新の会」に典型的にみられるポピュリズムの傾向が強まるといった弊害がさらに顕在化していこう。その意味で、党組織の強化は、民主党再生にとっての戦略的課題だけではなく、日本の政党デモクラシーの再生にとっても重要な課題ではないか。そうだとすれば、党組織の強化を可能にするような制度改革も視野に入れ、検討を進めていく必要があるだろう。第一に挙げられるのは、中央・地方を合わせた選挙制度改革である。一般的に言って、小選挙区制は浮動票の影響力を高める傾向が強い。また、地方議会の選挙制度が、中・大選挙区制を中心としていることが党組織を弱めていることは、しばしば指摘されたとおりである。第二は、有権者の政党への参加を促進する制度の導入である。例えば、NPOに関する「新しい公共」という考え方を政党にも準用し、(政党助成制度の縮減との見合いで) 政党に対する寄付税制を抜本的に拡充することが考えられる。

みらい たびだち
民主党への提言—希望への再出発のために—

2016年1月15日 発行

発行所 一般社団法人生活経済政策研究所
〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台 3-6
全電通労働会館 4階
TEL 03-3253-3772 (代) FAX 03-3253-3779

URL <http://www.seikatsuken.or.jp/>