公約は絶対なのか

耕論

公約を守るのは政治の基本だ。しかし、消費税減税のように問題含みでも「公約だから」で押し通していいのか。どんな場合は変えうるのか。民主主義における「公約」のあり方とは。

大局に応じた撤回も必要　国民の代表 修正する責任

岡田 克也（おかだ かつや）さん　政治家

1953年生まれ。衆院議員当選12回。民主党代表、民進党代表などを歴任。民主党政権では外相や副総理を務めた。

私は、来年4月の消費税減税は行うべきではないという意見です。この臨時国会で補正予算を組んで、対象や総額は絞った現金給付を行うべきです。

2月の衆院選では、私たち中道改革連合も食料品の消費税ゼロを掲げました。しかし、その後の米国とイスラエルのイラン攻撃で、食料品だけでなく、あらゆるものの価格が上がっている。この秋以降もさらに上がる可能性が高い。規模はコンパクトでいいので、即時の現金給付に切り替えるべきです。その上で、来年度以降も現金給付を続け、3年後の新たな給付措置につなげるべきです。

もう一つの問題は、財源措置が講じられていないことです。適切な財源措置をとることが減税の前提だったはずですが、「赤字国債は出さない」というだけで具体的な財源に言及しない。政権公約であっても、状況が大きく変化し、前提となる財源も明らかにできないのであれば、とても賛成できません。

政権公約は、サービス合戦のようになりがちです。国民が納得するような説明を行って、撤回すべきものは撤回する。それが政党の責任です。

2012年に民主党政権が消費税増税を決めたときは、私は社会保障と税の一体改革の担当大臣でした。09年の衆院選のマニフェストでは増税しないと明記していたので、公約違反だという批判を浴びました。とはいえ、11年に東日本大震災があり、財政の悪化を招きました。将来の社会保障の見通しを考えると、あの時点で消費増税を決めた判断は誤っていなかったと今でも思っています。

14年に、当時の安倍晋三首相が、消費増税の先送りの是非を問うという名目で衆院を解散し、総選挙に打って出ました。決められた増税を先送りするというのは減税と同じです。それを大義名分に選挙するということには驚きましたし、悪い先例を残したと思います。高市早苗政権が打ち出している消費減税は2年間の時限措置ですが、8%に戻すときに、また先送りを掲げて選挙をする可能性があります。

いま消費減税に賛成している割合は若い層が高い。しかし、減税で財政が悪化すると、若い世代は将来そのツケを払わされることになります。「約束は必ず守る」というのは大事ですが、状況の変化を踏まえ、リーダーは大局的に判断すべきです。

（聞き手　シニアエディター・尾沢智史）

吉田 徹（よしだ とおる）さん　政治学者

1975年生まれ。同志社大学教授。専門は比較政治学、欧州政治。著書『二大政党制批判論』『「野党」論』、共著『民主主義の教室』。

消費税減税をめぐる議論の背景には、代表制民主主義についての二つの異なる理解が横たわっています。

ひとつは、政治家を「国民の代理人」と見なす考え方です。有権者が権利の一部を政治家に委任し、代理人として働いてもらう。

もう一つは、政治家を「国民の代表」と捉えるものです。有権者は、選挙である程度の方向性は示すけれど、具体的な政策は代表たる政治家が、議会での熟議などを通じて決めるべきだ、とするものです。

選挙公約やマニフェストは、代理人型の政治を前提とします。政治家の役割は、公約すなわち有権者が望む政策をそのまま実現することと捉えるからです。

もっとも、選挙は国民投票ではなく、公約には様々なものが羅列されます。さらに有権者は政策だけでは投票しない。多くは、候補者の所属や実績、人柄などで選んでいるでしょう。

そもそも、先の衆院選のように、消費税について各党が類似の政策を掲げれば、政策だけでは選びようがありません。

また、代理人型の民主主義では、責任の所在もあいまいになります。仮に政策が失敗しても「選挙で掲げた公約を実行しただけ」となれば、責任が政治家にあるのか有権者にあるのかわからなくなるからです。

反対に、政治家を国民の代表と見なす民主主義では、責任は明確になります。選挙と選挙の間に、経済や社会状況が大きく変化し、それに応じて公約を修正しなければ、次の選挙で勝つのは難しいからです。

公約が不要とはいいませんが、選挙と公約だけにもとづく代表制民主主義には限界があります。最終的には、国民生活に資する判断が下されるかが重要です。

消費減税は、海外で実施された政策で、一概に否定すべきではないでしょう。しかし、影響や財源を考慮せず、「公約だから」という理由のみで実行するのでは、政治家としての責務を放棄したも同然です。

代表制民主主義をうまく機能させるには、政治家が併せ持つ「代理人」と「代表」という機能の間でバランスをとることが必要です。政治全体には国民の意思を反映させながら、その範囲で個別の政策については必要な修正をする勇気を持つ。「公約だからその通りに実行します」だけでは、代表制民主主義が持つポテンシャルを減じてしまうことになるでしょう。

（聞き手　シニアエディター・尾沢智史）

財政 客観的な検証機関を

小黒 一正（おぐろ かずまさ）さん　経済学者

1974年生まれ。法政大教授。専門は公共経済学。財務省の財政制度等審議会財政制度分科会委員。著書に「日本経済の再構築」など。

民主主義には、財政運営を短期志向にしやすい構造が内在しています。政治家は数年ごとに選挙を迎えます。減税や現金給付などの政策は、現在の利益が目に見えやすく、政治的に支持を得やすい。一方で、財源を国債でまかなう場合、負担は数十年先まで分散し、有権者には認識しにくい。しかも将来世代には、まだ投票権がありません。

こうした時間軸や政治参加のずれが、目先の利益ばかりを見て、負担を将来に先送りする誘因を生みやすいのです。政策の利点だけを強調し、コストや負担を十分示さない議論が広がると、財政運営は短期志向のポピュリズムに傾きやすくなります。

高市政権は、今年の衆院選で掲げた公約の実現を理由に消費減税に踏み切ろうとしています。選挙で勝ったことは公約に一定の民主的正統性を与えます。ただ、その政策が合理的か、実行するのが適切かは別の話です。妥当性や効果、財源の問題を考え、説明する重い責任が残っています。

公約では本来、重要政策の中身に加え、コスト、財源と負担、将来も含めた社会への影響などを示すことが求められますが、実態はこれほど遠い。公約の質を高めるには、「約束して実行する」だけでは終わらせず、「公約、事前評価、実施、効果測定、事後検証」というサイクルをつくることが大切です。

民主主義の下で財政の持続性を保つのが簡単ではない一因は、有権者が複雑な財政の問題を考えるのに必要な情報を得にくい点にあります。ポピュリズムへの懸念も語られますが、私自身は、日本の国民は適切な情報を共有すれば、適切な判断ができると信じています。「選挙は数年ごと、財政政策の影響や負担は数十年」という時間軸のずれを埋める仕組みを持つことが カギになります。

私が特に重要だと考えるのは、「独立財政機関」の創設です。政府から独立した立場の専門家らが、経済・財政の分析や中長期の推計、財政政策の評価などを客観的に示す公的組織です。大半の先進国にあり、中には政府の重要政策や政党の選挙公約の影響を検証する国もあります。

独立財政機関は、政策の判断や選択に必要な「共通の物差し」を政治家と国民に提供し、財政民主主義の弱点を補完するための知恵です。設置に向けて、政治がリーダーシップを発揮すべき時だと思います。

（聞き手・五郎丸健一）