

いま、民主党政権を 振り返る

—この3年で成したこと、直面する課題とは何か—

執筆

自民を超えられなかった民主党政権	永久寿夫	研究主幹
政治主導がもたらした外交不全	金子将史	主席研究員
ねじれ国会がもたらした教育政策の停滞	亀田 徹	主席研究員
意気込みが空回りした地域主権改革	荒田英知	主席研究員
財政運営の混乱を招いた政権交代	宮下量久	主任研究員
先鋭化する領土問題	前田宏子	主任研究員

2012年10月
政策シンクタンク
PHP総研

自民を超えられなかった民主党政権

—不安定な政治は終わらない—

永久寿夫

PHP総研 研究主幹

2012.09.14

国民が期待したのは民主党ではなく政権交代

政権交代から3年。民主党に国民は何を期待したのだろうか。当時の朝日新聞の全国世論調査（09年8月31日・9月1日）によれば、目玉公約であった「子ども手当」に民主党投票者の43%が賛成しているが、反対も37%に及んでいる。「高速道路無料化」にいたっては賛成者の2倍強となる56%が反対である。民主党大勝の理由を、「有権者が政権交代を望んだ」と答えた人は回答者全体の81%。つまり、国民は民主党というよりも、政権交代を選んだということにほかならない。

政権交代を選ぶとは何を意味するのか。それを理解するには、それまでの自民政権のあり様を振り返る必要があるだろう。5年半続いた小泉政権から1年ごとに総理が3交代わり、そのたびにごとに政策の内容が変わり、日本の進むべき方向が定まらず、やるべきことが進められなかった。その間、経済は停滞したまま、長期債務残高は雪だるま式に増え続けた。そうした自民政権に嫌気をさした票が民主党に集まったのである。したがって、新政権に期待されたのは、政治を安定させ、決めるべきことを決め、なすべきことを着実に実行するということであった。

民主党政権がこの期待に応えられなかったのは論を俟たないだろう。70%を超える高支持率で発足した鳩山内閣は9か月足らずという戦後8番目の短命政権で終わった。菅内閣は2回の内閣改造を行うものの、支持率を自民以下に低下させ、1年3か月で退陣となった。この9月で誕生1年を迎えた野田内閣は、不支持率が60%を超えるなど、正念場を迎えている。3年で3人の総理では、自民党となんら変わりはない。なすべきことをなしたかについては個別に検証されるべきであり、別途論考が出される予定だが、支持率の低下をみれば、国民の一般的な評価が低いのはあきらかである。こうなった理由はどこにあるのか。政権運営と政策運営に焦点を当てて考えてみたい。

経験不足がガバナンスに混乱を招いた

政権運営について言えば、民主党は統治能力強化の重要性を強く認識していた。09年総選挙のマニフェストの冒頭には、政治主導の確立、内閣による決定の一元化、縦割りから官邸主導、といった統治能力強化のための原則を示すとともに、その具現化に向けた策として、政府内に国会議員約100名を配置、事務次官会議の廃止、国家戦略局や行政刷新会議の設置などが示されていた。これまでに例のない新鮮なプランに大きな期待をした向きは多いはずであり、PHP総研が行った当時の評価も「自民の政策には安定感はあるが、政権運営には不満が残る。民主

の政策には不安が残るが、政権運営には期待できる」であった。

しかしながら、理想を描く能力とそれを実現する能力が別のものと分かるのに長い時間はかからなかった。行政刷新会議、閣僚委員会、政務三役による意思決定、などが導入され、国家戦略局も「室」としてスタート。経済財政諮問会議は休会、事務次官会議は廃止。党内の政策調査会を廃止して内閣に意思決定を一元化し、陳情は幹事長室で集約するなど、政権公約に基づいてさまざまな試みがなされたのは事実である。一方、内閣の要である内閣官房がうまく機能せず、閣僚委員会も有名無実化、経済財政諮問会議に代わるマクロ経済の司令塔も不在のままとなった。党内のほうでは小沢幹事長に力が集中し、意思決定の所在はむしろ二元化したようにも見えた。政務と事務、政府と与党の関係に亀裂が生じ、政策決定プロセスは不明瞭になり、国としての意思がまとまらず、不用意と思われる発言が生まれることとなったのではないかと。結果的に、こうした統治機構の変革は途中からより戻しを余儀なくされる。

一言でいえば経験不足であろう。制度や組織の変革は、それまでの発想や行動様式を変えることであり、良し悪しに関わらず容易なことではない。長期にわたって継続されてきたものには、やはりそれなりの合理性もある。急ぎすぎれば反発を招き、無理を通せば魂が入らぬ形式的なものになってしまう。想定外の矛盾や機能不全を招くこともある。そうしたものを排除しながら変革を進めるには、深慮と熟練が求められる。強いリーダーシップで一気呵成に成し遂げるべきという意見もあろうが、そもそも団結力の乏しい組織の中で強いリーダーシップを確保するための仕組みづくりに挑んでいるのである。総選挙から1年足らずで行われる参議院選挙を控え、与党初体験の民主党が成果を急ぎすぎってしまったことが、思惑通りにならなかったもっとも大きな理由であろう。その後、改善はあったとしても、当初の拙速な動きの影響がずっと尾を引いているように思われる。

不安が的中した政策運営

政策運営については、最初から不安視されていた。09年のマニフェストの目玉は3つ。統治能力強化のほかに、子ども手当や月額7万円の最低保障年金といった社会保障の拡充、そして財源確保のための無駄撲滅である。不安視されたのは、社会保障の拡充の財源確保が無駄撲滅だけで可能かどうか、マクロ経済運営・成長戦略にほとんど言及がないなか、どのようにしてそれを継続させるのか、という点であった。結果は、第1弾の「事業仕分け」が3兆円の財源捻出の目標に対して1.7兆円（判定ベース）と半分程度の成果を上げるにとどまったほか、その後、対象を変えながら数度にわたって行われた「仕分け」については小幅な歳出削減に止まっている。「仕分け」は事業・業務の改善の手段なのであって、自治体での事例をみるように、場合によっては増額もありうる。歳出削減は目標ではなく、結果としてとらえるべきであろう。一方、マクロ経済運営・成長戦略については国家戦略室が担当し、新成長戦略、日本再生戦略などを出しているが、その成果を確認するには至っていない。不安は的中してしまったのである。

P D C A サイクルを回して、できなかった理由を分析し、それを国民に説明し、課題解決に向けた具体的な対応をしていくべきなのだが、それも十分に果たされているとはいえない。

たしかに党内でマニフェスト検証委員会を立ち上げ、2011年には「マニフェストの中間検証」を発表しHPに掲載している。今年はこの9月に、前原政調会長がマニフェストの進捗を分かりやすく解説するビデオを載せている。それを前進と評価はできるが、その内容を国民全体に浸透させる努力はどの程度なされたのか。何人の国民がこの事実を認知しているだろうか。また、報告は一方的なものであり、改善を追及するならば、それに基づいて国民との意見交換や専門家からの意見収集を積極的に行うべきである。

とりわけ、反省すべきは2010年参議院選挙でのマニフェストと09年総選挙でのマニフェストの関係性をほとんど説明しなかったところである。内容に大幅な変更があったことは、PDCAサイクルを実施した結果とすればむしろ評価に値する。しかし、せっかくマニフェスト末尾にこれまでの政策実施の自己評価を載せているにもかかわらず、新しい政策との関連性を説明することはなかった。また、普天間問題、消費税増税、TPPといったマニフェストに提示されていないアジェンダについての政策、あるいは政策変更については、より注意深く丁寧に国民に説明し理解を求める努力を怠ってはならなかった。にもかかわらず、政府与党内部における見解の統一が不十分なため、いくら総理が説明責任を果たしていると自覚しても、受け取る側にとっては不信を募らせる結果となった。

「ねじれ国会」という状況において、政策運営が難しいのはよく分かる。しかし、ねじれを生んだのも民主党政権の政策運営のまずさにその一因があるとすれば、やはりPDCAサイクルの充実は不可欠である。もっとも、マニフェストは選挙における国民との約束なのだから何が何でも貫かなければならない、という教条主義的な動きが内部からあらわれたのは、PDCAサイクルを実行する上で障害となったとも思われる。目指すべき目標は変わらずとも、そこに到達する手段、すなわち政策についてはもっとも高い効果を発揮するよう臨機応変にしていくなことこそがPDCAサイクルの本質であることを再確認したい。

SNSの爆発的發展で政治そのものが変わった

こうしてみると民主党は政権運営の面においても政策運営の面においても、国民からノーを突きつけられた自民党とまったく同じ症状を引き起こしている。民主党政権が残された期間のなかでこの状態を払拭することができなければ、民主党はかつての自民党と同じ運命を辿る可能性が強い。次の総選挙で、国民の投票が再び自民党に向かうのか、あるいは国政政党として産声を上げた日本維新の会に向かうのか、それはよく分からないが、国民はまた政権交代を望むだろうということである。ただ、そこで考えてみたいのは、どの政党が与党の座を獲得したとしても、また同じことにならないかということだ。小泉政権後の自民、政権交代を果たした民主、いずれも政権運営を安定させることができず政策運営にも支障をきたした。ということは、その要因はそれぞれの政党の属性や歴代総理の能力以上のところにあるとも考えられるのである。

その要因とは情報交流の爆発的發展ではないだろうか。日本のSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）の代表格であるmixiとGREEがサービスを開始したのが2004年。アメリカ生まれのTwitterとfacebookの日本語版が使われるようになったのは2008年。ブログ

や2ちゃんねるなどの電子掲示板を含め、人と人をネット上でダイレクトに結ぶ情報交換が現在の規模で可能になったのは、まさにポスト小泉の時代なのであり、それと政治の変質が無関係とは考えにくい。

SNSの発展によって何が変わったかと言えば、誰もがほとんどコストをかけずに情報や意見を発信できるとともに、その受け手と直接的なコミュニケーションができるようになったことである。政治家は有権者とのコミュニケーションツールとして有効に使うようになるが、一方で有権者も自分の政治的意見を発露するツール、すなわち新たな政治参加の手段として使うようになった。結果として、政治家は極めて多くの人にダイレクトにつながるができる代わりに、彼らからもダイレクトに監視されるようになる。またSNSにおける世論形成に大きな影響力をもつインフルエンサーという人たちも登場し、政治家はそれを無視できなくなる。こうしたことが原因で、多様で個別的な利害を国全体の利害に転換して結論を出すという、政治に期待される重要な機能に障害が生じてしまったのではないか。別の言い方をすれば、政治家はネットの先にいる有権者と一体化してしまい、あるいはせざるを得なくなり、俯瞰した立場から政治を行えなくなったということである。

不安定な政治は今後も続く

もちろんその傾向はこれまでもなかったわけではない。族議員はまさに支持者の個別利害を代表しながら政治に参加する存在であり、それを解消することが選挙制度改革やマニフェスト選挙の目的の一つであった。しかし、SNSの発展が、それまで政治から距離を置いていた浮動票を巻き込むことになり、価値や利害のつながりをより多面的かつ流動的にしたのではないか。これまで投票行動にあまり影響がなかった外交や安全保障を含め、ありとあらゆるアジェンダごとに人と人がつながり、気に入らなければまた違うところとつながる。支持者を求める政治家はそれをみながら右往左往する。これでは価値と政策の共有を前提とする政党政治はおろか、代議制民主主義そのものが成り立たなくなっていく。その現象が、ポスト小泉の自民・民主の政権・政策運営にあらわれたのではないだろうか。

いささか過激な仮説かもしれないが、もしこれが正しいとすれば、我われは何をなすべきなのだろうか。これまでの政党政治、代議制民主主義のあり方をそのまま維持しようとするれば、機能不全はさらに深刻化するだろう。とって、ネットを通じた直接民主制の導入といった単純な変革では、全体の整合性が取れなくなる恐れがある。代議制民主主義のメリットを維持しながら、新たな社会の変化に適合する民主主義のあり方とはいかなるものなのか。これは日本に限らず、多くの国々が直面する課題であるし、簡単に結論を出せるものでもない。ただ、ここで指摘したいのは、現在はまさに民主主義のあり方そのものが転換期にあるのであり、どの政党が与党になろうと、誰がわが国のトップになろうと、極めて不安定な政治のなかで政策を進めていかざるを得ないということである。それを意識しながら、今後の政治の展開に注目すると同時に、我われ自身の政治的行動も決めていきたいと思う。

政治主導がもたらした外交不全

—「自己周縁化」は止められるか—

金子将史

PHP総研 主席研究員

2012.09.21

歴史的なパワー・シフトの中での外交・安全保障

民主党政権の外交・安全保障政策は、歴史的なパワー・シフトが明白になる中で展開されてきた。世界金融危機後、先進国が軒並み地盤沈下する一方で、中国等の新興国は高い経済的パフォーマンスを示してきた。特に中国の経済成長は目覚しく、2010年にはそのGDPは日本を抜き、近い将来米国をも上回ると予測されている。先進国が圧倒的な優越状態を背景に国際秩序を形作るという時代は過去のものとなりつつある。

今日の国際秩序は、先進国と新興国の行動が正負両面で大きな影響を及ぼし合う「先進国／新興国複合体」と表現しうる（山本吉宣他著『日本の大戦略』＜2012年、PHP研究所＞参照）。両者の関係は多面的かつ微妙なものであり、経済的には密な相互依存が存在しているが、政治上の価値や利害においては相当距離があり、政治的な関係は対立含みになりやすい。国際経済や環境問題など両者の協調が必要な局面も多いが、急激なパワー・シフトが生起する中で両者の不信感は根深い。かくして米国と中国、あるいは日本と中国といった先進国と新興国の関係は、対立と協調の間で大きく揺れ動きがちになる。新興国の多くは自己主張が強く、伝統的なパワーポリティクスに傾きがちな国々であることから、新興国の国力や発言力が増大すればするほど、国家間関係においても勢力均衡や軍事力重視の色調が濃くなることになる。

こうした中長期的なトレンドに加えて、民主党政権は、数多くの短期的な変化要因にも直面した。とりわけ東日本大震災の発生後しばらくは、民主党政権は震災や原発事故への対応や復興政策にその関心を集中せざるをえなくなった。加えて、米国、中国、ロシア、韓国、台湾などの指導者が一斉に交代する2012年に向けて各国の国内政治が活発化し、各国の対外政策は不確実性を増していく状況にあった。2011年末には金正日総書記が死去し、突如として北朝鮮も指導者交代期を迎えることになった。2011年はじめからの「アラブの春」では、チュニジア、エジプト、リビアと次々に独裁政権が倒れ、中東も新秩序への一步を踏み出すことになった。

対米外交では初手から大きく躓くことに

政権交代の結果誕生した鳩山政権の外交は、こうした国際環境を無視するかのよう展開された。中国の台頭がもたらす地域のパワーバランスの急激な変化を平和裏に乗り切るには、堅固な同盟関係を通じて米国をこの地域にひきつけ続けることが不可欠だが、鳩山首相は、海上自衛隊のインド洋給油停止、米国抜きの東アジア共同体構想への傾斜で、早々に米国の不信感を招いてしまう。特に普天間基地問題をめぐる迷走により、政権交代の勢いがあった貴重な時

期は空費され、それが大きな要因となって、鳩山内閣は1年も経たない間に退陣を余儀なくされる。鳩山氏の暴走は、沖縄側に幻滅を与えただけで、移設に向けて最終段階に入っていた普天間基地の更なる固定化をもたらしてしまった。

菅首相は、前政権の失敗をうけて、日米同盟を基軸とする「現実主義」を基調とした外交への脱皮を試みる。普天間基地問題では従来の日米合意に回帰するという鳩山氏が退任時に下した結論を踏襲した。菅政権が東アジア共同体構想をトーンダウンさせる一方で、米国をはじめとするハイレベルな貿易ルールづくりの枠組みである環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉に参加する方向性を打ち出したことは、その持ち出し方の拙劣さはともかく、パワー・シフトが生起するアジア太平洋地域において望ましい秩序をつくっていく上で適切な判断であった。2010年末には、動的防衛力の整備と並んで同盟協力の多彩なメニューを盛り込んだ新しい防衛大綱も発表された。

東日本大震災においては、発生直後こそ日米間で多少の齟齬があったものの、米国が史上空前の規模で展開した「トモダチ作戦」は日米同盟の堅固さと有事対応能力を如実に示す効果を持った。2011年6月には民主党政権発足後初めて、実に4年ぶりに日米安保協議委員会（2プラス2）が開催され、共通の戦略目標を更新した「より深化し、拡大する日米同盟に向けて」等の4つの共同文書が発表される。

野田政権が日米同盟を重視する姿勢は明確であり、今年4月の2プラス2や続く5月の首脳会談では日米間の動的防衛協力を促進する方向性が示された。野田首相は、武器輸出三原則の緩和、TPP交渉への参加の表明、集团的自衛権の解釈見直しへの言及など、日本が国際秩序の能動的なアクターとして振舞うことに積極的であり、米国のアジア回帰と相まって、アジア太平洋の安定化に向けて日米が協力していく環境はここへきてようやく整いつつある。

近隣外交ではエスカレーション・コントロールできず

鳩山首相が東アジア共同体構想など米国から距離を置く姿勢をみせたことは、中国などから一定の好感をもって迎えられた。しかし、それは周到に用意された外交構想に基づくものではなかったため、具体的な成果をもたらすことはなかった。ダメージからようやく回復しつつある対米関係と対照的に、その後の近隣関係は悪化のトレンドにある。

2010年9月に発生した尖閣沖漁船衝突事件は、菅政権の外交的未熟さを露呈するとともに、台頭する中国との関係の難しさを鮮明に示す出来事になった。閣僚級の交流停止、中国人の訪日自粛、事実上の日本向けレアアース禁輸、フジタ社員拘束と次々に対抗措置を講じる中国の姿は、強力な現状挑戦国の登場を印象づけるに十分だった。菅政権は、当初強硬な姿勢をみせながら、最終的には那覇地検の決定を追認する形で船長を釈放するという幕引きを行ない、日本は強く出れば折れる、というシグナルを中国に送ってしまう。民主党政権の統治があまりに未熟で、まともな交渉相手にならない、という中国側の不信感も決定的なものになる。

その後も近隣諸国との紛議は頻発する。日中の対立や日米の軋みに乗じるかのように、2010年11月にはメドベージェフ・ロシア大統領が国後島を訪問するという冷戦期にもみられなかつ

た事態が発生した。メドベージェフ氏は首相に転じた後の2012年7月にも国後島を訪問する。韓国も従軍慰安婦問題への日本政府の対応をめぐる態度を硬化、GSOMIA締結の土壇場での延期、李明博大統領の竹島訪問、天皇陛下訪韓に関する不適切発言など、李明博政権の対日政策は常道を逸脱していく。

2012年は日中国交回復40周年という節目の年だったが、4月に石原都知事が米国において東京都による尖閣諸島購入方針を発表して以降、香港の活動家の尖閣上陸などが発生、日中間ではこの問題に専ら焦点があてられることになった。9月に日本政府が尖閣諸島を国有化する方針を決めると、中国各地ではこれまでにない激しい反日デモが発生し、多数の中国の監視船が尖閣諸島周辺海域を遊弋する事態になった。

2012年は中国、韓国、ロシアとも指導者交代期の微妙な時期にあたり、国内的な事情から強硬姿勢にうったえかけている面は大きい。構造的にも、特に中国はパワーの増大を反映して高圧的な対外行動をとる傾向が強くなっている。しかし、だからといって、日本に対してこうした拳にでることが必然というわけではない。民主党政権には、問題がエスカレートする前に政治レベルが関与して水面下でコミュニケーションをはかりながら、相手の出方をみきわめ、ゆずれない線を確認しつつ、国内的にも納得を得られる落としどころを見出す努力が不十分という印象がぬぐえない。反日デモなどを通じた心理的な圧迫に対して、国民に安心感を与える努力もみられなかった。

より広い目でみれば、指導者が交代する不安定な時期を前にして、日本との関係悪化を避けたいと相手側に思わせる状況を作り出してこなかったことは、民主党政権の失策といえるだろう。特に中国との関係では、尖閣問題や歴史問題が一般市民の関心も高い政治問題と化し、日中のパワーバランスが大きく変化する中、これまで通りのやり方は通用しなくなっている。比喩的にいえば日中間には新たな暫定協定(modus vivendi)が必要になっているのだが、民主党政権にその自覚はなかった。結果として日本と中国をはじめとする近隣諸国の世論の間には相互に不信が深く刻まれ、ポピュリストが幅をきかせやすい雰囲気醸成されることになった。

最大の問題は外政指導力の不足

外交上大きな方針転換を行なうには、十分な検討に基づいて適切な目標を設定して事務的に政策を詰めていき、しっかりとした国内基盤をつくりだして対外的に交渉していくというプロセスをふむ必要がある。政治主導を標榜した民主党政権の外交が結果を出せないのは、国際環境の厳しさ以前に、こうした外政指導の力量が不足していたからである。鳩山首相が就任早々国連総会で2020年までに1990年比でCO₂を25%削減する方針を表明したことはその典型例である。実現可能性の不明な目標を関連アクターの確たる支持を得ることなく国際的に宣言しても、結局掛け声倒れに終わり、国際交渉を主導するどころか、日本への信頼が損なわれるだけである。

鳩山政権は、普天間基地問題でも、これまでの経緯や背景を理解することなく安直に見直し方針を打ち出し、日本の関係省庁や沖縄と米国政府とがようやく見出した妥協点をいとも簡単

に崩してしまった。鳩山内閣は、官僚を同席させない閣僚間協議でことを進めようとしたために共通了解の確認も不十分で、関係閣僚の発言の不統一をもたらした。

TPPについても、2010年10月1日の所信表明演説で、与党内での調整を行なうこともなく菅首相が唐突にアジェンダ化し、党内の強い反発を招いた。菅首相が「平成の開国」と銘打ったことも、不必要に不安感を高める一因になった。元来反執行部的で選挙基盤も弱い小沢グループにとっては、執行部にゆさぶりをかける好材料にもなった。自民党も農村に基盤を持つ保護主義傾向の議員と自由貿易や対米関係重視の議員をともに抱えており、国会のねじれ状況の中で、TPPの扱いはきわめて微妙なものになっていく。野田首相は2011年11月のホノルルAPEC前の記者会見で、TPP交渉参加に向けて関係国と協議すると表明したが、その後は動きが進まず、2012年9月に開催されたウラジオストックAPECでも交渉参加表明は見送られた。自民党と異なり、民主党では、意見対立を収束させる党内メカニズムが確立しておらず、TPPは引続き党の分裂をもたらしかねない火種として残っている。

ソフト・パワー重視はどこへ

政権交代前から民主党には安全保障政策がないと批判されてきた。実際、政権交代前の2009年衆議院選挙のマニフェストには防衛に関わる記述は皆無であった。これまでの言動から判断すれば、民主党政権は、軍事力などのハード・パワーよりも文化交流や国際的な人的ネットワークを通じたソフト・パワーに力点をおく外交・安全保障政策を展開するかと思われた。

たしかに、抑止力発言に象徴されるように、軍事力の必要性に対する鳩山首相の無理解は甚だしかった。だが、鳩山政権が検討に着手し、菅政権下の2010年末に策定された新しい防衛計画の大綱と中期防衛力整備計画では、基盤的防衛力構想からの脱却を明言し、動的防衛力の整備や安全保障協力のネットワーク化を唱えるなど、中国へのヘッジを強く意識した的確な方向性が示された。民主党政権が現実的な防衛政策を採用したことは、外交・安全保障をめぐるおおまかなコンセンサス形成という点で、政権交代の成果の一つといえるだろう。

ハード・パワーについてはよい方に期待を裏切った民主党政権だが、ソフト・パワーに関しては事業仕分けの名の下にむしろ軽視する姿勢が顕著である。政権交代直後に行なわれた行政刷新会議の事業仕分けは、国際文化交流や日本語教育の担い手である国際交流基金の運営資金の国費相当全額を国費返納という判定を下し、942億円の運用資金のうち、日米、日中の交流事業等に関わる600億円を除く342億円が国庫に返納された。今年1月の独立行政法人見直しについての閣議決定は、国際交流基金と国際観光振興機構の統合あるいは連携強化の検討を求め、6月の行政事業レビューも、広報文化センターの活動や配置について「抜本的見直し」と判定している。

政権交代直後の仕分けでは、長らく日本の国際知的交流の拠点であった日本国際問題研究所（国問研）への補助金も廃止とされた。結局補助金はスキームをかえて持続したが、今年6月の行政事業レビューでは、再度「廃止」と判定されるなど、国問研は不安定な状況におかれている。

だが、何よりも日本のソフト・パワーを損なったのは、特に鳩山政権における外交の迷走で

ある。政権交代そのものは、日本における民主主義の深化を示すものとして、海外でも好感をもって迎えられたが、それが失望に変わるのも早かった。安倍政権から続く政権の不安定性も日本のソフト・パワーを弱体化させてきた。関係閣僚の交代も頻繁で、民主党政権の3年だけでも、首相が3名（鳩山、菅、野田）、外務大臣が4名（岡田、前原、松本、玄葉）、防衛大臣が4名（北澤、一川、田中、森本）とめまぐるしく変わっている。これでは一目おかれる交渉相手になることは不可能というものであろう。福島第一原発事故対応の混乱や場当たりの原子力政策の変更も日本政府の統治能力に対する国際的な信頼を損なっている。

長すぎた「学習期間」を抜けるには

「先進国／新興国複合体」における外交指導は、いかなる政権にとっても容易なものではない。そうであるとしても、民主党政権下で生じた外交・安全保障上の問題には、自らが招いたものがあまりにも多い。政権交代のコスト、民主主義のコストと言えればそれまでだが、それにしても「学習期間」は長すぎた。安倍政権以降の政権の不安定化は、日本の「自己周縁化（self-marginalization）」をもたらしてきたが、民主党政権はその流れを止めるどころかますます加速させてしまっている。

とはいえ、鳩山政権は別として、菅政権以降の民主党政権が外交・安全保障分野でなんら学習せず、成果を上げてこなかったという公平ではない。オスプレイ配備問題などはあるにせよ日米同盟重視の姿勢は堅固なものとなったし、防衛分野でも現実的な政策が採用された。中国の攻撃的な対外政策に対応して、オーストラリアやフィリピン、インドといった国々との安全保障協力も進展した。韓国とも、歴史問題や領土問題で急ブレーキがかかり、結果を出せなかったとはいえ、あと一歩でGSOMIAを締結するところまで土台づくりを進めていたことは評価に値する。

だが、台頭する中国を焦点とする東アジアの地政学的変動に対応するには、まだ十分とはいえない。TPPを通じて、安全保障秩序と経済秩序が乖離する状況を緩和していくことは喫緊の課題であり、そのために分裂した国論を乗り越えていく必要がある。周辺国との小競り合いが常態化する中で、主要国間の紛争を管理可能なレベルに抑制するような慣行を作り出していくことも不可欠である。特に中国との関係では新しい状況にみあった相互抑制の原則を確立していかなければならないが、そのためには様々なヘッジ策をとりながらも、日中間で小手先に終わらない本格的な外交を進めていかなければならない。

そうした力強い外交を展開するには、一年以内に行なわれる衆議院選挙と参議院選挙の結果、外政指導力をもった安定政権が登場するまで待つしかないのだろう。来たる選挙での苦戦が予想される政権に力強い外交を期待することは難しい。しかし、競争の側面を濃くする国際環境の中では、政局の安定までの期間を無為に過ごすことは許されない。民主党政権には、TPPや集団的自衛権などで問題を先送りせず、残り期間で前向きな成果を残すよう求めたい。そして、民主党を含めて次に政権を担う可能性のある全ての勢力が「先進国／新興国複合体」にふさわしい骨太で立体的な外交・安全保障構想を提示することを期待する。

ねじれ国会がもたらした教育政策の停滞

—決断を避けたままでよいのか—

亀田 徹

PHP総研 主席研究員

2012. 09. 28

「コンクリートではなく、人間を大事にする政治にしたい」とのメッセージが2009年の民主党マニフェスト（以下「民主マニフェスト」）には掲げられていた。実際、2012年度の文科省予算は政権交代前の2009年度に比べて6.7%増加している。国の予算構成に変化が生じたことは政権交代の成果とあってよいだろう。

しかし、民主党政権の教育政策は、あるときを境にその方針が次第にあいまいになっていった。後述のように、教育政策の方針が明確に示されなくなり、政権は「事なかれ主義」に陥っているように見える。その転換点はどこにあったのか。まずは文科省予算の約1/4を占める義務教育費国庫負担金の推移から教育政策の転換点を探ってみよう。

教職員定数改善の方針は2年目で修正

義務教育費国庫負担金は教職員給与費に対する国の負担であり、予算額は教職員定数と連動している。民主マニフェストでは教職員定数に関しつぎのように述べられていた。

「教員が子どもと向き合う時間を確保するため、教員を増員し、教育に集中できる環境をつくる」

民主党が政権を獲得した時点で2010年度予算の概算要求はすでに提出済みであり、そこから1ヵ月ほどの間に概算要求が修正された。教職員定数については概算要求の総枠は変えないまま内訳の組み換えが行われた。年末の予算編成では7年ぶりに定数の純増が盛り込まれ、教職員定数を重視するとの民主党政権の方針が示されている。

民主党政権の方針がさらに明確になったのは、2011年度予算である。30年ぶりに40人学級を見直し、小学校1年生段階で35人学級とするための教職員定数が措置された。学級編制を引き下げる義務標準法の改正も行われ、民主マニフェストに沿った政策を実現するとのメッセージが伝わる予算となった。

ただし、文科省が策定を求めた、定数を数年にわたり改善する計画（教職員定数改善計画）は2011年度予算編成時には作成されず、改正法の附則において学級編制標準を順次改定することについて政府は検討すると定められた。改善計画の策定が今後の検討にゆだねられたことからすれば、2011年度予算の時点ですでに民主党政権の方針は不確定な部分を内包していたといえるだろう。

この間、2011年3月に東日本大震災が発生し、被災地の学校への教職員の加配措置に関する要望が国に寄せられた。各県からの要望を踏まえて文科省が緊急に追加の教職員定数を措置

したことは高く評価したい。

2012年度概算要求では、文科省は小学校1年生に引き続き、小学校2年生の35人学級を制度化するための定数改善を要求する。この概算要求のゆくえが注目されたが、2012年度予算には35人学級を制度化するための措置は盛り込まれなかった。代わりに措置されたのは、教職員の加配によって36人以上の学級を実質的に縮小するとの定数改善であった。学級編制の縮小に着手してから2年目で方針の修正が行われたことになる。

結果的には一律に学級編制を引き下げるよりも、弾力的な加配措置を充実させるほうが地域の実情にそくした措置が可能になるとはいえ、前年度の方針を変更する明確な根拠は見出せない。小学校1年生のみ35人学級を制度化し、2年生は制度化しないというのは合理的とはいえない。

教職員定数の改善に消極的であった小泉政権以降の自民党政権の方針とは異なり、教職員定数を改善するとの方針を民主党政権が打ち出そうとした点は評価できる。しかしながら、2012年度予算において学級編制の引き下げを断念したことで、教職員定数重視という民主党政権の教育政策の方針は不明瞭になっていった。

その転換点は、参院で与野党の勢力が逆転し、ねじれ国会となった2010年の夏だったのでないか。さらに翌年8月、特例公債法案を通過させるために民主マニフェストの主要政策見直しに関する3党合意の確認書が交わされたことで、姿勢の転換は確定的となる。そこで、つぎに、ねじれ国会前とねじれ国会後で民主党政権の姿勢がどう変わったかを、「高校無償化」、「教員免許制度の見直し」、「教育委員会制度の見直し」という主要政策の動きで検証する。

高校無償化はねじれ国会前に実現

高校無償化は、民主マニフェストの重点事項であった。政権交代の1ヵ月後に修正した概算要求に高校無償化のための予算が盛り込まれ、2010年3月には高校無償化法が成立した。制度化に向けて急ピッチで作業が進められたことがわかる。

その内容は、公立高校の授業料不徴収と私立高校等に通う生徒への就学支援金の給付である。制度発足から2年が経過した2012年度で約4,000億円の予算が計上されている。高校無償化の実現を受け、政府は、今月（2012年9月）、無償教育の漸進的な導入を定めた国際人権規約の留保を撤回した。

制度は大きな混乱もなく運用されている。けれども、高校無償化には所得制限がなく、一律に支援することになっているとの効率性の問題がある。公立は授業料不徴収、私立は授業料徴収という公私間格差の問題もある。先述の3党合意では「高校無償化（中略）の平成24年度以降の制度のあり方については、政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する」とされた。文科省の調査では経済的理由により高校を中退した生徒の割合は減少したとされるが、効果検証の結果はまとまっていない。また、朝鮮学校の取扱いに関する政府の結論もまだ出ていない。

そういった問題点を抱えてはいるものの、現行制度は民主マニフェストに沿った内容となっている。高校以外にも専修学校高等課程や外国人学校も制度の対象に含まれている。つまり、

すべての子どもたちに教育のチャンスをつくるとの民主党政権の方針は、高校無償化というかたちによって明確に表されているといえよう。

教員免許制度の見直しは先送り

民主党政権は、教育改革を3段階に分けて計画していた。第1フェーズが「学費負担の軽減」、第2フェーズが「教員の質と数」、第3フェーズが「ガバナンス」である。第1フェーズである高校無償化を実現させた後、文科省は第2フェーズの課題に着手した。「教員の数」が前述の教職員定数の改善であり、「教員の質」が教員免許制度の見直しである。2010年6月、文科大臣は中教審に教員の資質能力向上方策を諮問した。

民主マニフェストでは「教員免許制度を抜本的に見直す」、「教員の養成課程は6年制(修士)」と記述されていた。教員免許更新制の見直しは民主マニフェストでは明記されていないが、中教審への諮問文では「教員免許更新制についても、その効果の検証を踏まえ、今後の在り方を御審議いただきたい」としている。

当初、中教審は2010年中に議論をまとめる予定であった。「本年中を目途に、できればご議論をおまとめいただき、来年からの諸施策への一定の方向性を示していただければありがたい」と川端文科大臣(当時)は述べている。だが、その後のねじれ国会という政治情勢が、中教審の審議にブレーキをかける。ねじれ国会のもとでは仮に審議会で制度改革を提言しても、与野党が対立するような法案については成立の見通しが立たないからだ。結局、答申がまとまったのは審議開始から2年後の本年8月であった。

しかも、答申は具体性に欠ける内容となった。教員養成の修士レベル化という方向性は示されているものの、制度設計は先送りされている。具体的な仕組みが描かれていなければ説得力のある提言とはいえない。教員免許更新制にいたっては、「詳細な制度設計の際に更に検討を行う」と書かれているのみであり、方向性さえ示されていない。

制度改革の実現の見通しは立たないとしても、審議会として教員免許更新制の成果と課題を検証し、制度の見直しについて提言しておくことは可能ではないか。政治情勢に対する「過度の配慮」の結果、免許更新制に関しては政策推進の意欲が感じられない答申内容となった。教員免許更新制が導入されてから3年が過ぎている。制度の課題を検証し、見直すべき内容を整理しておくべきだ。

教育委員会制度の見直しは未整理のまま

教育改革の第3フェーズの政策に教育委員会制度の見直しがあげられる。けれども、第2フェーズにあたる教員の質に関する政策が先送りされたのと同様、教育委員会制度の見直し作業もはかどっていない。文科大臣の記者会見での発言によれば、省内に教育委員会制度に関するタスクフォースを設置しているとのことである。そのタスクフォースは、昨年度中に考え方をとりまとめるとされていた。しかし、現時点では検討の結果も経緯も公表されていない。

教育委員会制度については、本年夏に社会問題となった大津市のいじめ事件に関連し、大津市長をはじめいくつかの自治体の長から教育委員会制度を見直すべきとの声があがっている。これまでも、地方分権改革推進委員会や知事会、市長会などから見直しが提言されているが、課題は積み残されたままだ。

教育委員会制度の問題点は、教育行政の責任と権限が教育委員会と首長とに分散されていることだ。民主党は2009年の政策集において「現行の教育委員会制度は抜本的に見直し、自治体の長が責任をもって教育行政を行います」と掲げていた。にもかかわらず、教育委員会制度を維持するのか見直すのか、民主党政権の方針は示されていない。

以上みたように、ねじれ国会以降、民主党政権の方針が国民にとってきわめてわかりにくいものとなっている。教育政策の方針を明らかにすることを避ける「事なかれ主義」といったほうがよいかもしれない。ねじれ国会で法案が通らないという政治情勢への「過度の配慮」が、法案を提出しないばかりでなく、方針の明確化さえ回避する状況を生んでいる。

政権が教育政策の方針を示すべきであるのは当然だ。政権の枠組みが今後維持されるかどうかは不明であるが、どのような枠組みにおいても教育政策に関する明快なメッセージの発信を望みたい。

意気込みが空回りした地域主権改革

—着手はしたが展望は描けず—

荒田英知

PHP総研 主席研究員

2012. 10. 05

地域主権改革は時代の要請

現在のわが国にとって、明治以来の中央集権体制を改め、国と地方の新しい関係を築き上げることは時代の要請であり、内政上の最大の課題であることは疑いがない。したがって、政権交代を果たした民主党が地域主権改革を前面に打ち出したこと自体は極めて妥当とみることができる。しかしながら、現時点でその成果が十分に上がっているとはいえず、意気込みが空回りした感が強い。なぜそうなったのか、鳩山・菅・野田三総理の国会での所信表明演説と施政方針演説から読み解いてみたい。

まず、2010年1月の通常国会冒頭で鳩山総理が示した施政方針からは、地域主権改革に賭ける並々ならぬ決意が伝わってくる。

「地域のことは、その地域に住む住民が責任をもって決める。この地域主権の実現は、単なる制度の改革ではありません。今日の中央集権的な体質は、明治の富国強兵の国是のもとに導入され、戦時体制の中で盤石に強化され、戦後の復興と高度成長期において因習化されたものです。地域主権の実現は、この中央政府と関連公的法人のピラミッド体系を、自律的でフラットな地域主権型の構造に変革する、国のかたちの一大改革であり、鳩山内閣の改革の1丁目1番地です」

1丁目1番地という言葉がすっかり有名にした演説であったが、問題認識は的確であり、今日でも何ら修正の必要がないものであろう。改革の具体策についても、その後策定された地域主権戦略大綱の骨格を、以下のように示している。

「今後、地域主権戦略の工程表に従い、政治主導で集中的かつ迅速に改革を進めます。その第一弾として、地方に対する不必要な義務付けや枠付けを、地方分権改革推進計画に沿って一切廃止するとともに、道路や河川等の維持管理費に係る直轄事業負担金制度を廃止します。また、国と地方の関係を、上下関係ではなく対等なものとするため、国と地方との協議の場を新たな法律によって設置します。地域主権を支える財源についても、今後、ひも付き補助金の一括交付金化、出先機関の抜本的な改革などを含めた地域主権戦略大綱を策定します」

ここで示された改革メニューのうち、「国と地方の協議の場」と「一括交付金」は民主党独自の政策であるが、「義務付けや枠付けの廃止」、「直轄事業負担金の廃止」、「出先機関改革」は自公政権に設置されていた地方分権改革推進委員会が第2次勧告に取りまとめていたテーマである。分権改革は多岐にわたるから、方向性の定まっていた課題を踏襲したことは賢明な選択だったといえるだろう。

義務付け廃止では一定の成果も

2010年6月に菅政権が誕生しても、地域主権改革に関する基本姿勢は受け継がれたものとみることができる。菅総理は就任直後の所信表明で以下のように述べている。

「さらに、地域主権の確立を進めます。中央集権型の画一的な行政では、多様な地域に沿った政策の実現に限界があります。住民参加による行政を実現するためには、地域主権の徹底が不可欠です。総論の段階から各論の段階に進む時が来ています。地方の皆さまと膝をつきあわせ、各地の要望を踏まえ、権限や財源の移譲を丁寧に進めていきます」

鳩山総理が策定を約束した地域主権戦略大綱は、菅政権発足直後の6月に決定された。奇しくも1丁目1番地という位置づけを受け継ぐタイミングとなったのである。

それから一年あまりが過ぎ、各論では一定の成果が生み出された。そのうち「義務付け・枠付けの廃止」についてみると、関係する法律改正が2011年4月の「第1次一括法」と8月の「第2次一括法」で行なわれた。地方自治体の自主性を強化し、自由度を拡大することを目的に、施設・公物設置管理の基準の条例委任、国との協議、同意、許可・認可・承認の簡素化、計画の策定及びその手続の変更などがその内容となっている。

自公政権からの懸案事項が一步前進したことになるが、これが地方自治体の自由度をどれだけ高めるかは評価が分かれている。義務付け・枠付けが廃止された事項について、地方自治体では独自の条例化を進めているが、自治体が独自基準を採用する動きは、公営住宅の入居基準など一部にとどまっている。各種施設の設置基準には依然として国の義務付けが強固であるとの批判も根強い。

また、改正の一環として地方自治法が定めていた「総合計画（基本構想）の策定と議決」が削除された。全国の市町村が総合計画を策定してきた根拠法がなくなったのである。そこで市町村が総合計画策定を止めるのではなく、自ら議会の議決事項に定めて自らの経営方針を定め、遂行し、チェックするという経営サイクル形成のきっかけとすべきであろう。地方自治体の自立性を高めるという地域主権改革の主旨に照らせば、市町村に自覚を促すという意味で、この改正は評価して良い。

また、2011年4月には「国と地方の協議の場に関する法律」が成立している。地域主権改革は、その検討プロセスにおいても国と地方が対等のテーブルに着くべきであるという考えに沿ったもので、その理念は正しいものといえる。しかし、その構成員や権能については双方の見解に幅があり、期待通りの役割を果たすには多少時間がかかりそうだ。

国の出先機関の地方移管は進むか

もう一つ、各論で注目されるのが、国の出先機関の原則廃止と地方移管である。これは国家公務員数の抑制につながると同時に、広域ブロックの事務を地方が担うことになり、将来の道州制にもつながるものだ。

国の出先機関の事務内容は自公政権の分権推進委で精査され移管検討対象が定まっていた

が、菅政権でも再度移管すべき事務の仕分けに取り組んだ。しかし、その結果は芳しくなく、菅総理は2010年10月の所信表明で、「国の出先機関が扱う事務・権限移譲については、各府省が検討結果を8月末に提出しましたが、不十分であり、やり直しを指示しました」とわざわざ言及している。

再検討をへて、12月には「出先機関の原則廃止に向けて」と題するアクションプランを閣議決定した。その内容は、出先機関単位での丸ごと移管を基本とし、既存の広域連合を拡充した受け皿制度を整備し、人員・財源にも所要の措置をした上で、2012年の通常国会に法案提出、2016年度中の移管を目指すというものだ。30万人の国家公務員のうち、約20万人が出先機関に所属しており、移管が進めば国と地方の関係は目に見えて変わることになる。

その後、国土交通省の地方整備局、経済産業省の経済産業局、環境省の地方環境事務所の3機関を先行移管することが決まり、地方側も関西や九州などで複数の府県が広域連合を設立して受け皿となる方向が定まった。この時点で、出先機関廃止は具体化の流れに乗ったかのようにみえた。

復興は地域主権で進んでいるか

東日本大震災後、2011年9月に誕生した野田政権は、復興を最大の課題として、大震災から8カ月目となる11月ようやく12兆円規模の第3次補正予算を成立させた。10月の所信表明では、野田総理は「地域主権改革の理念に沿って、被災自治体に使い勝手のよい交付金を創設するとともに、自主事業を思い切って支援し、各種の補助事業でも自治体の負担分を実質的にゼロにします」と言及している。

しかし、地域主権改革そのものについては、就任直後の所信表明では「地域主権改革を引き続き推進します」と述べるにとどまり、2012年1月の施政方針演説でも、「行政サービスを効率化し、国の行政の無駄削減を進めるためにも有効な地域主権改革を着実に具体化していきます」と、鳩山・菅政権では明らかに目的として掲げていた地域主権改革を、行財政改革の手段と位置づけるかのような表現になっている。消費増税に国民の理解を得るためには、あらゆる分野で無駄削減を訴えることが重要との認識が先取りされていたものと思われる。

また、野田総理は年明け1月の施政方針演説で、次のように復興への決意を語っている。

「先の国会で成立した3次補正予算と関連法によって、復興庁、復興交付金、復興特区制度など、復興を力強く進めていく道具立てが揃いました。復興という名を戴いた新しい役所は、被災者に寄り添い続け、必ずや被災地の復興を成し遂げるといふ、与野党が共に刻んだ誓いの証です。復興庁を2月上旬に立ち上げ、ワンストップで現地の要望をきめ細かくみ取り、全体の司令塔となって、復興事業をこれまで以上に加速化していきます」

東日本大震災からの復興を被災地本位で進めていくことは、地域主権改革の試金石ともいえ、その執行状況については本稿とは別に検証が求められるところである。

さて、国の出先機関の移管について、野田総理は2012年1月の施政方針演説で、「国の出先機関の原則廃止に向けて、具体的な制度設計を進め、必要な法案を今国会に提出いたします」

とアクションプランに沿った取り組みを明言した。3月には移管のための法案骨子もほぼ固まっていたにも関わらず、結局、閣議決定されることなく法案提出は秋の臨時国会に先送りされてしまった。東日本大震災を機に、大規模災害時の国の役割に対して市町村の期待が大きいことが理由とされているが、災害を口実にした省庁側の巻き返しが進んだのが実態で、平時と有事とを区別した議論が必要であろう。今後、解散含みの国会でどこまで審議が進むかは心もとないところだ。

悪しき政治主導の2つの欠陥

一連の改革は、総理が議長を務める地域主権戦略会議を舞台に進められてきた。しかし、ここまでの進展をみると、政治主導にこだわるあまり、各論についての専門的な議論の詰めが甘かったとの批判を免れまい。

地域主権戦略会議の開催状況を振り返ると、その様子を窺うことができる。政権発足から3年の間に開催された地域主権戦略会議は16回。もう一つの売り物である国と地方の協議の場は10回開催されている。自公政権の地方分権改革推進委員会が、3年の任期中に99回もの会合を重ねていることと比較すると、とても1丁目1番地と胸は張れないだろう。各回の会議時間をみても、平均で1時間程度、時には30分で終わっている回もある。これではとても議論は尽くせないだろう。

総理が議長を務めるからには時間的制約が大きくなることは予見可能なはずである。政治家が手が回らないのなら、実務的なサポート体制をチームとして構築すべきであった。ここに、民主党政権が進める地域主権改革が空回り気味になってしまった理由の一つがあると思われる。

もう一つ、政治主導で地域主権改革を進めるという時に、民主政権の取り組みには大きな欠陥があった。それは改革のゴールの明示である。地域主権戦略大綱で改革の個別メニューは示した。個々にみればいずれも妥当性は高い。しかし、一連の改革の帰結としてわが国の「国のかたち」がどうなるのかが示されないままであった。これこそが政治主導で示すべき事柄であったはずである。

じつは、民主党は1998年の結党以来しばらくは、分権改革のゴールとして府県を再編して国の役割を大きく移管する道州制を志向していた。ところが、政権交代が視野に入ってくると、自民・公明との差異化を意識してか、国と基礎自治体の二層制に転換していった。そして政権に就いてからは、地域主権改革は基礎自治体中心主義であると位置づける一方で、出先機関廃止の受け皿は府県の広域連合に求め、地域主権戦略大綱には「いわゆる道州制も検討の射程に入れる」とするなど方向性を見失った感がある。

悪しき政治主導と評価されることの多い民主党の政権運営であるが、地域主権改革の進展をみてもそうした評価が当てはまると言わざるをえない。政治の役割として改革のゴールを明示することと、それを確実に実現できる推進体制の構築、この両輪なしに国と地方の関係の抜本的な再構築は進まないことを、民主党政権の3年間は示したことになる。

いま、民主党政権を振り返る

1993年に国会が地方分権の推進を決議してから20年になろうとしている。この間の歩みの遅さの責任を民主党政権にだけ負わすわけにはいかない。鳩山内閣で地域主権担当の内閣総理大臣補佐官を務めた逢坂誠二衆議院議員は「今の日本にとって、地域主権型社会の実現は、どんな政権になろうとも、その必要性は変わることはない公理のようなもの」と述べている。この言葉の重みをすべての国会議員に噛み締めてもらいたいと思う。

財政運営の混乱を招いた政権交代

—バラマキ合戦は続くのか—

宮下量久

PHP総研 主任研究員

2012. 10. 12

政権交代後、財政状況は厳しさを増している。本年度の基礎的財政収支は約 22 兆円の赤字になる見込みであり、民主党政権になって赤字幅は 15 兆円近くも拡大した。歳出を見てみると、社会保障費は少子高齢化の進展もあり増加の一途をたどっている。また、農家への戸別所得補償や高校無償化といったマニフェストに掲げられた政策も続けられている。一方、歳入については、税収が経済低迷の影響もあって落ち込んでおり、赤字国債の発行額とほぼ同規模になっている。政府は成長戦略を毎年作成しているが、今のところ税収増加に結びついている様子はない。結果として、赤字国債発想法案が国会で成立しなければ財政資金が枯渇する、という異常事態にわが国は直面している。政府は戦後初の予算執行抑制を始めており、国民生活にこの影響が広がるのは時間の問題である。なぜ、このような財政運営に陥ってしまったのか。政権交代後の歳出削減と歳入増加への主な取り組みを振り返りつつ、今後の財政健全化に向けた課題を考えていきたい。

「コンクリートから人へ」が「コンクリートにも人にも」へ

民主党が 2009 年の総選挙でマニフェストに掲げた目玉政策は、子ども手当や公立高校の実質無償化といった、社会保障・教育分野の対人サービスが中心であった。それまで自民党政権が進めてきた道路やダム建設といったインフラ整備中心の政策を転換する「コンクリートから人へ」という方針のもとに打ち出された政策である。

こうした政策の財源は予算を全面的に組み替えることで確保しようとされた。前原国土交通相が表明した八ッ場ダムの建設中止は政権交代後の政策転換を象徴する出来事として注目されたが、実際のところ鳩山内閣は、4 年間で行なう予定だった公共事業関係費 1.3 兆円削減という目標をわずか 1 年で達成している。平成 23 年度の公共事業関係費はさらに圧縮され、マニフェストで掲げた目標以上の削減を果たした。小泉内閣発足以降、自民党政権も公共事業費を徐々に縮小させていたが、仮に政権を維持していたとしても、建設業界など支持母体の反対によって、これだけ大胆な公共事業削減をこれほど短期間に行なうことはできなかつただろう。民主はその意味においては自民に勝ったといえる。

ところが、こうした姿勢は長くは保たれなかった。凍結されていた北海道・北陸・九州の新幹線整備事業が今年認可され、8 月から 3 区間の建設が始まった。八ッ場ダムについては、地元住民や周辺自治体からの反対意見を調整することができず、中止の撤回を余儀なくされた。その一方で、高校無償化などの支出は継続されている。つまり、「コンクリートから人へ」変

えようとした財政運営は、「コンクリートにも人にも」歳出拡大するという方向に再転換したのである。この傾向は、次の総選挙への圧力が高まるにつれて強くなったように見える。

期待はずれとなった「事業仕分け」による歳出削減

歳出削減策としてもうひとつ注目されたのが、事業仕分けである。民主党政権は発足まもなく内閣府に行政刷新会議を設置し、それまで自治体などで行なわれていた新手の方法でマニフェスト政策の財源捻出を試みたのである。事業仕分け第1弾が行なわれた際の鳩山内閣の支持率上昇は、国民の期待が高まったことを物語っている。一般公開された事業仕分けの会場にも大勢の人が詰め掛けたばかりか、インターネットを通じて流された議論の展開を注意深く追う人たちもかなりの数に及んだ。この試みが一般の人々の政策に対する関心や理解を深めるきっかけになったとすれば、政権交代の功績のひとつとして評価されるべきであろう。

しかし、事業仕分けは歳出削減という一義的目的については期待を裏切ることとなった。その理由として、事業仕分けが歳出削減の手法としては必ずしも適切ではなかったことがあげられる。本来、仕分けは各事業の内容改善を目的にした改革手法であって、歳出削減（事業廃止や予算縮減）を前提にしたものではない。にもかかわらず、政府与党はこれに過剰な期待をしてしまったのである。また、仕分け対象になる予算額が比較的小さかったことや、重要案件については十分に議論がなされなかったことも歳出削減が進まなかった一因であったかもしれない。歳出削減を目的とするのであれば、仕分け対象事業の選定を、そのプロセスを開示するとともに、より戦略的に行なう必要があったと思われる。

このように民主党政権は予算を十分に節減できなかつたにもかかわらず、その一方で高速道路無料化や子ども手当などのマニフェストに掲げた政策を実現し、国民との約束を果たそうとした。その結果、赤字国債乱発の財政運営に陥り、高速道路無料化の実質的撤回、歳出抑制を目的とした子ども手当から児童手当への変更というように、新たに始めた政策の一部を揺り戻しせざるを得なくなったのである。

根拠があいまいな消費増税

民主党政権は総選挙直後の求心力を失いつつある中で、国民から新たな反発を買いかねない社会保障改革にも取り組んだ。社会保障費は高齢化などによって、毎年1兆円以上も自然増加しており、その財源確保は政府にとって喫緊の課題になっている。2010年10月、菅内閣は政府・与党社会保障改革検討本部を設置し、年金や子育て制度などの改革に本格的に取り組み始めた。そして今年2月には、野田内閣が安定財源確保のために消費増税を盛り込んだ社会保障・税一体改革大綱をまとめることとなった。そこには、消費税率を2014年に3%、2015年に5%引き上げることを前提にした制度設計が示されており、社会保障の機能強化にかかる費用全体（約3.8兆円）から現行制度の見直しによる歳出抑制分（約1.2兆円）を差し引いた2.7兆円程度、ちょうど消費税1%分を追加費用として見込んでいる。

本来、このような歳出増加を行なう前に検討すべきは、制度のたてつけの改善である。大綱には、「国民の自立を支え、安心して生活ができる社会基盤を整備する」ために、機能強化が必要とある。しかし、安心な生活を保障しようとすること自体に、国民の自立を妨害する可能性があるのは既知の事実である。例えば、現行の生活保護制度では、1カ月の支給額が最低賃金で働いた月額給与を超える場合もあり、受給者の労働インセンティブを削ぎ、自立を難しくさせている側面がある。このような状況で給付を強化すれば逆効果となる。むしろモラルハザードをなくすように制度を見直すことが、社会保障の本来目的を達成し、しかも予算増加も抑制しうる。

現行制度の見直しによる歳出抑制（約1.2兆円）にも不明な点がいくつかある。例えば、年金制度では、支給額を物価水準に合わせて増減するマクロ経済スライドがデフレ下で適用されず、これまで約7兆円の過払いが生じている。これについては政策仕分けでも議論され、改革案にも見直し項目として記載されたが、これを実施した場合の歳出削減額は計上されていない。また、子育て支援でも、保育サービスの効率化による経費節減額については記述がなされていない。すなわち、現行制度の見直しによる歳出抑制額は過少に見積もられているのであり、その分と歳出抑制約1.2兆円を足した額が追加費用分の2.7兆円に達すれば、消費増税1%分は不要となる。

さらに大きな問題が、自民・公明との修正協議において消費増税関連法案に追加された次の一文である。「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分する」。消費増税5%のうち4%分（約11兆円）は、(1)年金財源の安定化、(2)高齢化等に伴って増加する歳出、(3)社会保障制度の機能維持、(4)消費税引上げに伴う社会保障支出の増加、という4項目に充当される予定だが、この一文によって、増税で確保した財源を社会保障以外の歳出に転用できる余地を残してしまったのである。法案成立のために野党と妥協した結果が、今後の財政健全化にむけて大きな禍根となりうる。

バラマキ合戦のツケは国民に回ることを忘れるな

民主党政権の財政運営は健全化への展望を描けない混乱状態にある。しかし、3年前の総選挙で民主党に300超の議席を託したのはわれわれ国民であり、財政運営の混乱を招いた責任を与党初体験でヨチヨチ歩きの民主党だけに求めるのは必ずしも妥当とは言えないだろう。

PHP総研が2009年に発刊した『マニフェスト白書』では、民主党マニフェストの評価は自民党のものより低くなっていた。財政政策の評価コメントには、「税金のムダ遣い根絶という理念は明確だが、長期的な税財政のあり方や財政の持続性に言及がない。財源の確保策と新たな政策の優先順位が不明。財源となる埋蔵金の詳細も不明で、財源不足が懸念される」とある。マニフェストをよく読めば、バラマキ政策の実施と財源の不足から生じる財政悪化を予見できたにもかかわらず、国民は政権交代を願ったのである。

次の総選挙でも各党はマニフェストを掲げてくるはずである。われわれ国民はこの数年間の経験を踏まえて、どこに注目していくべきであろうか。前回の総選挙は、リーマンショック後の経済対策を名目として、自民・民主とも「無償化・無料化」政策を提示する「バラマキ合戦」の様相を呈していた。次は、東日本大震災後の防災対策を目的とした新たな「バラマキ合戦」が展開されるかもしれない。すでに自民党は、災害に強いインフラ整備のために総額約 200 兆円の公共投資を目指す国土強靱化基本法案を先の通常国会で提出しており、総選挙に向けて公共事業拡大を公約として提示してくる可能性が高い。民主を始めとする各党もこれに対抗したバラマキマニフェストを作成する恐れがある。

われわれが忘れてはならないのは、こうした公共事業や「無償化・無料化」政策の費用をまかなうのは自分たちが納めた税金であり、赤字が出れば、そのツケを払うのもわれわれ国民であるということである。こうしたことを念頭にした冷静な投票行動が求められるのではなかろうか。

先鋭化する領土問題
—危機管理能力の向上が必須—

前田宏子
PHP総研 主任研究員

2012. 10. 19

領土問題が先鋭化した背景

日本が周辺国との間で抱えている領土に関する問題が、この1～2年で先鋭化し、政府間の外交だけでなく、民間の経済活動や文化交流にもマイナスの影響を及ぼすようになってきている。日本が領土に関し対立を抱えている地域とは、ロシアとの間の北方領土、韓国との間の竹島、そして日本政府は領土問題と認めていないが中国と台湾との間の尖閣諸島である。北方領土は第二次大戦後、竹島は50年代以降、尖閣諸島は70年代以降、それぞれ日本との間で摩擦の原因となってきたが、それらの問題が常に二国間関係の焦点となってきたわけではない。時期によって対立の度合いは激しくなったり弱まったりしてきたが、最近、ロシア、韓国、中国のいずれもが領土問題で日本に対し、強硬な姿勢を取るようになってきている。

この、中国メディアというところの「日本包囲網」は、“包囲網”と呼べるほど各国が意図して連携した結果ではないが、日本の政局が安定しておらず、強い外交が推進できない点について足元を見られた部分はあるだろう。とはいえ、現在陥っている状況の原因すべてを民主党政権の外交手腕に求めるのは酷である。領土問題の先鋭化は、アジア地域における長期的なパワー・バランスの変化を背景に起こっている現象だからである。

そもそも、領土問題の解決には長い時間がかかる。事実、これらの問題は自民政権時代から存在しているが、その間もほとんど事態の進展は見られなかった。さらに、相手国の国内事情で、領土問題が持ち出され煽られることもある。韓国や中国が指導者交代の時期に入ったことも、領土問題について強硬な姿勢を取らせる原因の一つとなっている。

ただし、領土問題に関し現在日本が直面している状況について、民主党政権に何の責任もないかといえば、もちろんそのようなことはない。例えば、確たる準備も根拠もなく発せられた「北方領土問題を半年から1年くらいの間で解決する」という鳩山発言などは、日ロ双方の政策担当者に誤ったイメージを与えることになった。より根本的には、民主党政権が外交・安保政策に弱いというイメージを持たれたこと、党や政府内における調整が欠如していたこと、対外的な発信の有り方が国内向けであったことなどは、反省すべき点である。

民主党政権の領土問題に対する姿勢

2009年の民主党マニフェストには、北方領土問題の解決に向けての前向きな姿勢と、「わが国が領土主権を有する北方領土・竹島問題の早期かつ平和的解決に向け粘り強く対話を積み重

ねます」という記述があったが、2010年参院選マニフェストでは領土問題に関する記述はなくなり、その代わりに、2009年版では言及のなかった防衛政策に関する記述が若干増えることになった。前述の通り、領土問題は一朝一夕で解決できるものではなく、問題解決に向けた進展がなかったからといって、直ちに民主党政権の失点とされる性質の問題ではない。

しかし、領土問題のために二国間のさまざまな政治対話や文化交流が中止され、経済にも影響が出ている現状は、民主党が掲げた「中国、韓国をはじめ、アジア諸国との信頼関係を構築」という目標とも、「(さまざまな)分野において、アジア・太平洋地域の域内協力体制を確立」という目標とも合致しないだろう。「さまざまな分野での協力を深めていくことで、信頼関係を築き上げ、話し合いによる問題解決を目指す」だけでは、日本の国益を守っていくのに不十分であることを露呈したのである。

鳩山政権がもたらした沖縄米軍基地問題の混迷化をはじめ、外交・安全保障政策について批判を受けることの多かった民主党政権だが、韓国との関係では積極的に対話を行い、両国民の互いに対する感情も好感度が上がる兆候を見せていた。しかし、2011年8月にいわゆる元従軍慰安婦などの個人の請求権問題について、韓国憲法裁判所が、韓国政府が日本と外交交渉を行わないのは「被害者の基本的人権を侵害し、憲法違反にあたる」との決定を出すと、情勢が変わり、再び韓国で歴史問題がクローズアップされるようになる。日韓間のGSOMIA(軍事情報包括保護協定)も、締結直前まで行きながら、土壇場になって韓国からキャンセルされるという事態になってしまった。竹島問題をめぐる李明博大統領の日本に対する発言には行き過ぎた部分があり、韓国の主張を日本政府が認めるわけにはいかないが、選挙を控えた韓国側の微妙な国内事情と、昨年からの李大統領が日本側に送ってきたメッセージを、日本政府はもっと慎重に考慮すべきであった。

中国との間では、民主党も自民党時代に打ち出された戦略的互惠関係の重視という方針を引き継ぎながら、2010年には尖閣沖で漁船衝突事件が発生し、その時の日本政府の対応は、中国側に対日不信をもたらし、日本国内に禍根を残す結果となった。中国に対して、民主党政権は強硬ではあるが、内部統制は取れておらず、外圧に弱いというイメージを与えてしまった。2012年9月の尖閣諸島国有化後に中国が示した強硬な反応は、日本政府の対応に問題があったというより、中国の国力増強とナショナリズムの高揚という長期的観点から捉えるべき問題であるが、中国側には、圧力をかければ日本は折れるかもしれないという期待があったのではとも考えられる。

ロシアは、領土問題を歴史問題にからめて協力する姿勢を見せ始めた中韓両国とは距離を置き、どちらにも予しない姿勢を示している。ロシアは、北方領土については、自国が実効支配を進め優勢に立っていると認識しており、中、韓、日それぞれと異なる利害を有することから、どちらかに肩入れするのはリスクを抱えることになるかと判断しているようである。ロシアが北方領土問題の解決にそれほど意欲を持っているようには見えないが、アジア経済への進出やシベリアを含むロシアへの投資に日本の協力を欲していることから、それらを条件として、領土問題を協議することについては同意する可能性がある。

周辺国との関係は、言うまでもなく日本の安全保障や経済にとって重要である。様々なテー

マについて、色々なレベルでの交流と対話、協力の枠組みを増やしていくことが、両国民の相互理解と友好関係の構築にとって重要であるのは言を俟たない。しかし、アジア地域においては、協力を促進するだけで安定した外交関係を維持するのはまだ不可能であり、見解の相違や利益の衝突をコントロールする能力を持つことが決定的に重要であることが、民主党政権のこの3年で改めて確認されたといえる。

領土問題について、今後検討すべき点

<効果的な対外宣伝を>

領土問題は、今後も時に政治の前面に出てきては、国家間の対立を煽る原因となるだろう。中国や韓国が、領土問題について自国の主張を広めるために国際的なキャンペーンを行っているのに対し、日本の姿勢はこれまで受動的であった。また、政治家などが領土問題に対して行う発言は、外国人に日本の主張を理解してもらうためというより、日本人や日本国内の一部勢力を念頭に置いているとしか考えられない、内向きの内容が多い。

「正しい行いをしていれば、いずれ周りは分かってくれる」、「他者の非難はしない」というのは個人としては美德かもしれないが、政府の対応としては問題がある。他国に対するネガティブ・キャンペーンは、日本のイメージを悪化させ、日本の主張の誠実さに疑念を抱かせる結果になりかねず、すべきではないが、相手国の主張の矛盾ははっきりと相手国にも国際社会にも指摘すべきである。

尖閣問題については、領土問題ではないという立場から、これまで日本政府は対外的な宣伝を積極的に行ってこなかったが、最近、外務省などが方針を転換したのは良い変化である。しかし、これだけではまだ足りない。他国の政策担当者や専門家に、客観的な事実や証拠を示しながら日本の領有権の正当性を説明する取り組みを行うだけでなく、一般の人々に向けて、もっと分かりやすい説明をしていく一層の努力が必要である。ほとんどの外国人は、尖閣問題に関する詳細な資料に目を通したりはしない。70年代に中国が領有権を主張し始めてから、領有権問題は日中韓で大きな焦点となることはなかったが、1992年に中国が尖閣諸島（中国名：釣魚島）を領海法で自国領土と規定して以降、たびたび事前通告なしに調査船などを送りこんできたことや（“尖閣棚上げ”を破ったのは中国の方である）、実力で現状変更をしようとする中国の行為が緊張をもたらしていることなどを強調すべきである。

また、日本の政治家や官僚のメッセージも、創意工夫をしてほしい。「請求権問題は法的に解決済み」、「領土問題は存在しない」というのは、間違いではなく正しい見解だが、あまり事情を知らない第三者の目にどう映るかは別の話である。木で鼻をくくったようなこれらの答弁は、悪い意味で官僚的で、このような言葉から「日本の主張を理解してほしい」という熱意は見えない。

<海上警備能力と防衛力の整備を>

領土問題の解決には長い時間がかかり、その間、周辺国の挑発的行為を思いとどまらせるた

めには、ハード面での能力維持と向上が欠かせない。例えば、いま尖閣諸島付近では、恒常的になっている中国艦船の行動を監視するため、海上保安庁が船舶・人員を傾注しているが、他海域における通常任務もある中で、彼らにかかる負担は相当に大きくなっている。中国艦船の尖閣周辺における挑発的行動が今後も長期にわたり継続することが予想される中、海上保安庁の人員、設備を強化していくことは喫緊の課題である。

日本の財政全般が削減を余儀なくされている中、防衛予算も長らく削減が続いてきたが、今後も中国に軍事行動を思いとどまらせるだけの抑止として作用する能力は維持していかなければならない。

また、尖閣防衛にとって、日米同盟は死活的に重要な役割を果たしている。日本が尖閣諸島を実効支配している現状で、万が一日中間に武力衝突が発生した場合、アメリカは（決してそのような状況を望みはしないだろうが）日米安保条約に従い日本を支援することになるだろう。アメリカの介入を疑う声もあるが、アジアの同盟国の中で最も高い防衛能力を持ち、「コーナーストーン」と呼んできた日本ですら守れないということになれば、アメリカのアジア戦略は破綻する。ただし、アメリカの支援を確実なものとするためには、①日本が尖閣諸島を実効支配していること、②日本自身の防衛努力、③衝突に至ったとしても、それが日本の挑発によって引き起こされたわけではないと説明できる状況、が必要である。

<危機に備えつつ、安定を維持する努力を>

領土問題は、特に国力・軍事力の上昇が著しい中国との間で、日本の外交・安全保障政策に相当の期間に渡って緊張を強めていくことになるだろう。日本政府は、衝突の防止と摩擦のエスカレートを防ぐ枠組み作りを最優先で進めるべきだが、同時に、起こりうるあらゆる事態への準備も怠ってはならない。

2012年9月の中国における反日デモは「政府にとって想定外」だったと多くのメディアが報じていたが、本当にそうだったのだろうか。外務省のチャイナ・スクールの人々は、今回の事態が起こりうる可能性も想定していたのではないかと。さらに言えば、政府は国有化後のシナリオについて、もっとも有力と思われた予測への対応しか考えていなかったのだろうか。当たり前だが、いくら専門家が検討しようと、予測はあくまで予測にしか過ぎない。いくつかの起こりうる可能性と、それに対応するだけのシナリオと対策を準備しておくこと、最悪のシナリオにも備えていくストレスに耐えながら、常に摩擦の鎮静化と両国関係の安定化を模索する努力が、これからの政権には求められる。

いま、民主党政権を振り返る
—この3年で成したこと、直面する課題とは何か—

2012年10月
提言責任者：永久 寿夫

株式会社 P H P 研究所
政策シンクタンク PHP 総研

〒102-8331 東京都千代田区一番町21番地
Tel：03-3239-6222
Fax：03-3239-6273
政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<http://research.php.co.jp/>
E-mail：think2@php.co.jp

©PHP Institute, Inc. 2012
All rights reserved
Printed in Japan

いま、民主党政権を振り返る

政策シンクタンクPHP総研