

第2次安倍政権の評価と 2013 参院選の争点

CONTENTS

I. 安倍政権の評価

<経済・財政>課題を残しつつも一定の成果を上げているアベノミクス

<外交・安全保障>国際的存在感の低下に歯止め

<政権運営>前政権の遺産を有効活用した堅実路線

II. 2013 参院選の争点

<規制改革>既得権や政治的思惑を乗り越える規制改革を

<社会資本整備>「つくる」から「活かす」へ大転換せよ

<社会保障>「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」のどれを選ぶか

<教育>教育の責任を首長に集約せよ

<外交・安全保障>奥行きのある戦略的外交を展開せよ

<道州制>「2つの懸念」を払拭し道州制基本法の制定を急げ

<憲法改正>何のために何を改正するのか本気の議論を期待する

はじめに

民主党から3年数カ月ぶりに政権を奪還した自公連立政権は、安倍総理主導のもと、これまで比較的堅実な政権運営を行ってきたように思われる。そしてこの7月、第2次安倍政権は発足後初めての国政選挙となる参議院選挙を迎えることとなった。安倍政権は参議院でも安定多数を獲得し本格政権の確立へと進んでいくのか、あるいはふたたび混迷の渦の中に突入することになるのか。今回の参議院選挙は日本の方向性を決める分岐点となるはずである。

政策シンクタンクPHP総研は、有権者の判断に資することを目的として、国政選挙前に政府与党の政権・政策運営の成果を評価するとともに、今後の課題や争点を提示してきた。この報告書もまた、不偏不党の立場から、第2次安倍政権のこれまでの実績評価と参議院選挙の争点について論じている。有権者のみなさんのご参考になれば幸いである。

株式会社PHP研究所 代表取締役専務
政策シンクタンクPHP総研 研究主幹

永久 寿夫

Contents

1. 安倍政権の評価

<経済・財政>

課題を残しつつも一定の成果を上げているアベノミクス………8

異次元の金融緩和でインフレ率2%をめざす
過去2番目に大規模な補正予算
成長戦略が成功のカギを握る
規制改革で企業のマインドに火を
財政健全化を第四の矢に

<外交・安全保障>

国際的存在感の低下に歯止め………11

停滞イメージからの反転攻勢
まだら模様の近隣外交
地球儀を俯瞰した戦略的外交、価値観外交とは
奥行きのあるリアリズムへの分岐点に立つ
民主党政権との違いは外政指導力にあり

<政権運営>

前政権の遺産を有効活用した堅実路線………15

政権交代を強く印象づけつつ継続性を担保する
新機軸の打ち出しと野田政権の遺産の活用
残された重要課題を乗り越えられるか

II. 2013 参院選の争点

<規制改革>

既得権や政治的思惑を乗り越える規制改革を……20

ステレオタイプの改革論から卒業するとき
規制の根拠となる概念を転換させる
先送りしてきた改革の完遂を
司令塔を設け新設・改廃をコントロールする

<社会資本整備>

「つくる」から「活かす」へ大転換せよ……23

地方では恩恵がない「コンセッション」と「空中権」
過剰となった公共施設のストック
新規投資から更新投資への強いメッセージを

<社会保障>

「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」のどれを選ぶか……25

将来世代に共感する政策とは
受益と負担の一致を理解しているか
「社会保障と税の一体改革」の後を考えているか
求められる全体像の明確化

<教育>

教育の責任を首長に集約せよ……27

目的に合致しない教育再生実行会議の提言
「首長」「教育長」それぞれのメリットとは
首長への集約により教育行政の機能向上を

<外交・安全保障>

奥行きのある戦略的外交を展開せよ……………29

- 重要となる優先順位づけ
- 立体的な対中外交を
- 戦略的視座を米国といかに共有するか
- 防衛構想の大まかな方針を示すべき
- 歴史問題は争点からはずす
- 懸案についても堂々と信を問え

<道州制>

「2つの懸念」を払拭し道州制基本法の制定を急げ……………33

- 道州制は4党一致のアジェンダ
- 「地域主権型」の道州制をめざせ
- 町村に配慮した基礎自治体のあり方を示せ
- 法案を早期成立させ国民会議の設置を急げ

<憲法改正>

何のために何を改正するのか本気の議論を期待する……………36

- 第96条改正の議論は熟していない
- 日本の改正要件はそれほど厳しくない
- ないがしろにされてきた憲法改正問題
- 高まりつつある国民の意識
- 課題解決の具体策としての改憲論議を

I. 安倍政権の評価

<経済・財政>

課題を残しつつも一定の成果を上げているアベノミクス

Points

1. 異次元の金融緩和でインフレ率2%をめざす。
2. 過去2番目に大規模な補正予算。
3. 成長戦略が成功のカギを握る。
4. 規制改革で企業のマインドに火を。
5. 財政健全化を第四の矢に。

異次元の金融緩和でインフレ率2%をめざす

「日本を取り戻す。」という表紙で、自民党が昨年の衆議院選挙に掲げた政権公約は、「まず、復興。ふるさとを取り戻す。」で始まっている。これは、東日本大震災からの復興と今後起こりうる大規模災害への対応を急ぐというものであり、政権公約全体の中では別格の扱いであった。そのあとに、具体的な行動を示す公約が4つほど示されていたが、その筆頭に位置づけられていたのが、「経済を取り戻す。」であり、これこそが現在の安倍政権が、震災復興を別として、もっとも重きを置いている課題と理解できる。

その公約に示された内容をあらためて紹介はしないが、アベノミクスと呼ばれるようになった経済政策の「三本の矢」については、すでにその中で方向性が示されていた。「三本の矢」とは、すなわち、①大胆な金融政策 ②機動的な財政政策 ③民間投資を喚起する成長戦略であり、これらのもとで具体的に行われている政策の効果を確認することが安倍政権の経済政策の評価となる。

第一の矢である大胆な金融政策について安倍政権がまず行ったことは、政府・日本銀行によるインフレ率2%という物価安定目標の共同声明である。物価安定目標の設定は、90年代前半から、先進国・新興国問わず各国が取り組む一方で、日本だけが実施してこなかった政策であり、それが世界経済の中で日本が孤立するかのよう景気を停滞させている理由であるとの指摘もなされていた。

この2%を達成するために、日銀はマネタリーベース

を年間60~70兆円のペースで増加させ、2014年末には12年末の約2倍となる270兆円にまで拡大することを表明、その具体的方法として長期国債の買い入れ拡大と年限長期化、ならびにETF（株価指数連動型上場投資信託）やJ-REIT（不動産投資信託）などの買い入れの拡大を行うこととした。市中に存在するキャッシュの量を増やすことによって、モノに対する通貨の価値を下げ、マイルドなインフレを引き起こすということである。

インフレ率を「適正」水準で安定させるメリットは、企業や家計が将来を見越しながら消費や投資を行うことができ、景気の安定的上昇を招くというところにあるが、さらには、円の供給量の増加による円安、結果としての輸出産業の売り上げ・利益の拡大、株価などの資産価格の上昇を通じて、新たな投資と雇用を創出し、さらに実質賃金の上昇によって消費を拡大させ、全体として景気を押し上げることが期待されている。

過去2番目に大規模な補正予算

第二の矢である機動的な財政政策としては、今年2月に13兆1054億円の補正予算を成立させた。補正予算としてはリーマンショック後の09年度に次ぐ過去2番目の大規模なものである。その柱が、緊急経済対策費10兆3000億円であり、その内訳は、インフラ再構築など「復興・防災対策」に3兆7889億円、成長力の強化や研究開発、イノベーションの推進、中小企業対策など「成長による富の創出」に3兆1373億円、医療・子育てや地域活性化に3兆1024億円となっている。

財政出動は高度成長期時代では高い乗数効果によって

経済成長の中心的役割を果たしていたが、デフレに突入した90年代以降はその効果が低下しており、期待どおりの結果を得ることができなかった。今回の緊急経済対策のうちの「復興・防災対策」は、東日本の復興を主たる目的とした社会資本整備であり、経済効果への期待は二義的かつ下支え的なものであると理解すべきだが、その他の支出も含め、第一の矢、さらには後述する第三の矢による成長戦略の成果として消費や投資機会が拡大すれば、大きな経済効果が生じる可能性もある。

成長戦略が成功のカギを握る

三本の矢の中で大きなカギを握るのは第三の矢、すなわち民間投資を喚起する成長戦略である。なぜなら、第一の矢で企業が収益を増やすことができたとしても、また第二の矢で研究開発やイノベーションが進んだとしても、既存の規制が民間投資や生産性の向上を妨げる可能性があるからである。換言すれば、日本国内の条件が悪ければ、せっかく得た利益も海外投資へ回り、新たな知恵・技術も海外へ移転してしまうということだ。利益が国内で還元されなければ、雇用や所得の拡大も限定的にならざるをえず、日本経済の回復はままならない。

安倍政権は「女性の活躍」「世界で勝つ」「民間活力の爆発」と三度にわたり、みずから成長戦略の概要を発表し、以下の例に示すとおり、「達成すべき指標」を年限も定めて明確にしている。こうした具体的な数値目標を多分野で掲げることは新たな試みでもあり、その意気込みがあらわれているといえる。

3年間で、民間投資70兆円を回復します。

2020年に、インフラ輸出を、30兆円に拡大します。

2020年に、外国企業の対日直接投資残高を、2倍の35兆円に拡大します。

2020年に、農林水産物・食品の輸出額を1兆円にします。

10年間で、世界大学ランキングトップ100に10校ランクインします。

その後、第三の矢は6月14日に閣議決定された「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」によって、その内

容がより具体的に示された。そこには全体のコンセプトをはじめ、3つのアクションプラン、すなわち①日本産業再興プラン、②戦略市場創造プラン、③国際展開戦略、が掲げられ、それぞれに示された政策成果目標や実施期限をもとに、PDCAサイクルによって実施していくとされている。

また、早期に取り組む必要がある代表的施策として、企業に対する税制措置、ベンチャーへの資金供給の大幅拡大、日本版NIH（国立衛生研究所）の創設、インターネットによる一般医薬品の販売解禁、農業生産法人の要件緩和、電力システム改革、民間の健康・予防サービスへの新規参入拡大、「疾病治療」中心の保険制度の運用、官民のパートナーシップによるインフラ整備、ビッグデータやオープンデータの利活用、「待機児童解消加速化プラン」の展開、成長分野の職への移動を支援、TPPなどが掲げられていると同時に、大胆な規制改革を実施するための突破口として三大都市圏を中心に「国家戦略特区」を創設するとされている。

この「日本再興戦略」に掲げられた政策・施策の多くは、かねてより議論されてきたものであり、それらがあらためて整理されただけという印象を拭えないし、具体性に欠けるものや効果が定かでないものもある。また、企業に対しては設備投資や事業再編に関する税制措置が示されているが、その内容が限定的なものになれば、期待されるほどの効果を得られない恐れもある。また、「国家戦略特区」はこれまでにない総理主導の新しい試みではあるが、自治体サイドとの合意形成が障害なしで進むという保証はない。さらに、これらの政策・施策をより具体化し、実施していくプロセスの中で政治的抵抗が生じる可能性もあり、それによって成長戦略が骨抜きにならないともかぎらない。

とはいうものの、現段階でこうした成長戦略をつくり、わが国「再興」のための道筋を描いたことは素直に評価すべきであり、その成否は確実な実行と効果を高めるための不断の修正を可能ならしめる政治的リーダーシップにかかっているといえる。

規制改革で企業のマインドに火を

第三の矢が始動し始めの現段階で、アベノミクスの効

果を測定するのは難しいが、いくつかの経済指標をみることによって、これまでの取り組みを評価することは可能である。まず、今年1-3月期の実質GDPは年率4.1%増と前年10-12月期の1.2%、さらにその前の7-9月期のマイナス3.6%から大幅に拡大している。その内容をみると、その中心は輸出(2.2%)と個人消費(2.1%)の伸びとなっており、それぞれの背景には円安、株価と消費者心理の改善があると考えられる。

雇用をみると、この4月の速報によれば、常用雇用が前年同月比0.6%増となっており、このうち、一般労働者は0.4%増、パートタイム労働者は1.3%増となっている。常用雇用の数字はここ数年の平均的なものであるが、一般労働者の数字がプラスに転じたのは11カ月ぶりである。一方、平均的に2~3%台であったパートの増加率は低下しているが、これはパートから一般労働者への移動がその要因として考えられる。また、給与に目を転じると、現金給与総額の前年同月比が、0.3%増と3カ月ぶりの増加となっている。消費者心理をあらわす「消費者態度指数」は、政権交代後、4カ月連続で上昇しており、それは現実の雇用と給与によって裏打ちされたものであることがわかる。

ただし、企業のほうはいまだにデフレマインドから脱却できてはいない。今年1-3月期の実質設備投資額は、実質0.3%減、名目0.1%減と前期比で5四半期連続のマイナスとなっている。生産過剰のなかで新しい投資に消極的になるのは当然であるし、設備投資を回収するには通常3~5年、長い場合は10年を要するため、経営者はいまのところ投資環境の変化を見極めていく状況と判断できる。

こうした数字をみると、アベノミクスは一定の成果を出しているといえる。ただし、今後の課題は、イノベーションや国内投資を推進する環境づくりの加速である。円安による企業収益の良化によって、給与が増加し、それによって消費も増えるという状況はあらわれつつあるが、雇用を増やし、またその循環を維持していくためには、イノベーションを引き起こし、新たな投資を誘発させる必要がある。そのためには、第三の矢である成長戦略、とりわけ規制緩和を工程表にもとづいて確実に実施していくことが求められる。これには既得権益の破壊と

いう政治的な大仕事待ち受けているが、それができなければ、円安で輸入品を中心とする物価が上昇する一方で、賃金の上昇が見込めないという最悪の状況に陥ってしまうだろう。また、上昇した株価も、調整期の乱高下を経て、再び下落の方向に向かってしまう恐れもある。

財政健全化を第四の矢に

同時に懸念されるのは、長期金利の上昇である。デフレ状況から脱却していくにつれ、金利は上昇していく。上昇すれば、国債の利払い費も増加することになる。仮に1%ほど上昇するだけで、2030年度時点の利払い費は15兆円ほど拡大する計算になる。日本の財政の信頼性を維持するためには、経済成長だけではなく、財政運営健全化にも積極的に取り組まなくてはならない。

安倍総理は国会において、2020年度までに国・地方におけるプライマリーバランスを黒字化すると述べている。この目標自体は、「財政運営戦略」として民主党の菅内閣で決定されたものであり、政権交代後の安倍政権による継続は、それが我が国にとって極めて重要な課題であることを示唆している。内閣府の「経済財政の中長期試算」によれば、消費者物価上昇率2%、名目経済成長率3%、消費税率10%という、安倍政権が描くシナリオでも、20年度のプライマリーバランスは8.5兆円程度の赤字になってしまう。こうした状況を避けるためには、「骨太の方針」で示したように、財政健全化、とりわけ年々確実に支出が拡大する現在の社会保障のあり方をいかに改革するかについて、具体的な案を示す必要がある。いわばこれがアベノミクス第四の矢である。

総じていえば、いままでのアベノミクスは期待通りの成果を上げているといえるが、この先の舵をあやまると、その成果を吹き飛ばすか、あるいは日本経済にそれ以上のダメージをあたえるリスクがある。また、アベノミクスの効果は外国の経済政策の変化にも大いに影響を受けることを忘れてはならない。そうしたリスクを最小化するためには、第三の矢、そしてここで提示した第四の矢が極めて重要であり、有権者はその動きに注目すべきである。

<担当: 永久寿夫>

<外交・安全保障>

国際的存在感の低下に歯止め

Points

1. 安倍政権は、アベノミクスや TPP 交渉参加決定などを通じて日本の停滞イメージを反転させることに取り組んでいる。
2. ロシアや北朝鮮との関係では新しい動きもみられるが、中国や韓国との間では厳しい関係が続いている。
3. 安倍総理は、「地球儀を俯瞰した戦略的外交」「価値観外交」を標榜し、中国からみて戦略的に重要性の高い国々に対して積極的な外交を展開している。妥当なアプローチではあるものの、各国の中国観は警戒一辺倒ではなく、奥行きのあるリアリズムに基づいた対中政策が求められる。
4. 歴史認識に関わる有力政治家の言動が国際的に波紋をよんでおり、この問題が日本の国際的立場を不利にする可能性への警戒が必要になっている。
5. 安倍政権と野田政権の対外構想に大きな違いがあるわけではないが、党内の合意形成を含む外政指導力には歴然とした差がある。

停滞イメージからの反転攻勢

中国などの台頭により世界のパワーバランスが大きく変わる中、近年日本の国際的存在感は低下を続けてきた。国力の主たる源泉であった経済が長らく停滞気味である上、第1次安倍内閣以降の政権の短命化や政権交代後の外交・安全保障政策の混乱が、実力以上に日本の国際的立場を弱める自己周縁化（self-marginalization）をもたらしてきた。こうした傾向を再登板する安倍総理が反転することができるのか、内外の目には期待と不安が入り混じっていた。

第2次安倍政権が、経済再生に力点をおく姿勢を鮮明にし、政権早々に大胆な金融緩和を打ち出したことで、世界の中での日本の存在感は徐々に高まった。アベノミクスという言葉も人口に膾炙し、日本経済がいよいよ復活かとの期待が、国内外で広がりを見せる。安全保障分野でも、発足早々に、防衛費を11年ぶりに増額する方針を決め、国家安全保障会議（日本版 NSC）の創設や集団的自衛権についての解釈見直しを検討する有識者会議を立ち上げるなど、積極姿勢を打ち出した。政権発足

後間もなく発生したアルジェリア邦人拘束事件や北朝鮮の核実験といった危機管理事案も、大過なく乗り切った。右派色の強いメンバーが多数閣内に入ったにもかかわらず、歴史認識問題などの右派イデオロギー的な分野では当初安全運転を試みる。

安倍総理が日米同盟を外交・安全保障政策の中核にすることは自明視されていたものの、自民党は昨年末の総選挙で TPP に対する慎重姿勢を示しており、安倍政権が、米国経済の再生やルールを通じた秩序形成の主導を重視するオバマ政権と良好な関係を築けるかどうか懸念されていた。しかし、2月の首脳会談では、尖閣問題や北朝鮮問題で協議するとともに、異例ともいえる共同声明をまとめて、日本の TPP 交渉参加に道筋をつけることに成功を収める。

まだら模様の近隣外交

他方で日本の対外政策における最重要課題である中国との二国間関係では、これまでのところ大きな変化はみられない。両国に新しい政権が誕生する中、日中のハイレベルでの会談の見通しは立たず、尖閣諸島をめぐる緊

張状態も続いている。日常的な領海・領空侵犯、中国海軍艦船による海上自衛隊護衛艦への火器管制レーダー照射、沖縄の帰属を未解決とする論文の人民日報掲載など、中国側の圧力は安倍政権発足後も収まる気配がない。

民主党政権期に、李明博前大統領の竹島訪問や天皇陛下訪韓についての不適切発言、従軍慰安婦問題で悪化していた韓国との関係も好転の兆候は窺えない。安倍政権は、朴槿恵氏の大統領当選後、総理親書を携えた額賀元財務大臣を特使として派遣、大統領就任式には麻生副総理を派遣して、関係改善に意欲をみせた。衆院選に際しての総合政策集に記載していた政府主催の竹島の日記念式典開催を見送り、島根県主催の式典へも関係ではなく、島尻内閣府政務官を派遣するにとどめた。だが、こうした配慮は韓国側の態度変化には必ずしもつながらなかった。その後、麻生副総理他閣僚の靖国参拝、歴史認識に関する安倍総理他の言動、とりわけ従軍慰安婦問題をめぐる橋下大阪市長の発言などが立て続き、北朝鮮政策などで連携が必要であるはずの日韓関係は冷え込んでいる。

民主党政権時代に中国、韓国と並んで領土問題で悪化したロシアとの関係では、新たな展開がみられた。森元総理の特使派遣などの前さばきを経て、4月末に安倍総理が日本の総理としては10年ぶりに訪ロし、平和条約についての交渉加速、経済協力や安全保障協力の強化で合意した。特に注目されるのは外務・防衛閣僚による「2プラス2」会合の創設で合意したことだろう。2プラス2としては日米、日豪に次ぐ。領土問題での進展、中国への牽制、エネルギー安全保障といった面でロシアに対して過度に期待し、不必要な譲歩をすることが懸念されたが、まずはバランスのよい形で日韓関係を動かすことに成功した。

これまでの第二期安倍外交で最大のサプライズは、5月に飯島内閣官房参与が総理親書を携えて訪朝したことであろう。安倍総理は国会答弁で、拉致、核・ミサイル問題の解決につながるなら日朝首脳会談も辞さないと述べるなど、自らのリーダーシップによる事態の打開に意欲をみせた。支持基盤の中に交渉ではなく圧力による解決を求める声が強く、北朝鮮のミサイル実験、核実験に対して国際包囲網が形成される中での動きである。その

成否を見極めるにはまだ時間が必要であるが、北朝鮮の拉致問題、そして核・ミサイル問題について、日本が久々にみせた主体的な取り組みではある。

地球儀を俯瞰した戦略的外交、価値観外交とは

日中関係は停滞しているものの、安倍政権は中国に対して無為無策でいるわけではない。安倍総理は、2013年1月の所信表明演説で「外交は、単に周辺諸国との二国間関係だけを見つめるのではなく、地球儀を眺めるように世界全体を俯瞰して、自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった、基本的価値に立脚し、戦略的な外交を展開していくのが基本であります」と述べている。安倍総理の対外姿勢には、地球儀を俯瞰した（すなわち地政学的視点での）戦略的外交、基本的価値に立脚する価値観外交、という2つの特徴があり、それはいずれも中国をみすえている。

政権発足後半年の間に、安倍政権は、中国から見て重要性の高い国々に対して活発な外交を展開してきた。安倍総理だけを見ても、1月にはベトナム、タイ、インドネシア、3月末にモンゴル、4月末から5月初めにかけてロシア・中東、5月末にミャンマー、6月にはポーランド、英国、アイルランドを訪問している。上述したロシアをはじめ、訪問した多くの国々で、従来以上に安全保障面での対話や協力を強化する方向性が打ち出された。

5月末にはインドのシン首相が訪日し、原子力協定締結交渉促進、海上自衛隊とインド海軍の共同訓練定期化、救難飛行艇輸出協議などで合意している。6月にはフランスのオランド大統領が来日、共通の価値に基づく世界を実現するために、2プラス2会合の開催、防衛装備品に関する協力、輸出管理に関する協議の創設など安全保障での協力や原子力分野での協力をうたった共同声明を発表している。共同声明には「新たな大国の台頭で生じる課題に対応」との文言もみえる。

6月のG8サミット前には東欧4カ国（V4）との初の首脳会談を行い、エネルギー・安保協力についての共同声明を発表、G8サミット時に実施された日英首脳会談でも、情報保護協定を含む防衛・安全保障協力の強化が打ち出された。6月に開催されたTICAD V（第5回

アフリカ開発会議)では、民間投資に軸足を置き、人材育成などを通じて質の高い支援を行う方針を打ち出し、援助や投資の拡大が目立つ中国との差別化をはかっている。とりわけ劇的だったのは、4月に日台漁業協定を締結したことである。台湾が尖閣問題で日本に妥協したわけではないものの、この問題での中台連携に楔が打たれたことは間違いない。

1月の安倍総理東南アジア歴訪時に発表された「対ASEAN 外交5原則」は、自由、民主主義、基本的人権、海洋における法の支配を強調し、価値観を共有する国々との関係を重視する価値観外交のマニフェストとなった。価値観外交の対象には、米国、インド、豪州、韓国、インドネシア等、中国を除くアジア太平洋地域の主要プレイヤーが含まれている。それは性急に民主化をはかったり、価値観を共有しない国を排除したりするという性格のものではなく、価値観を切り口としてゆるやかな国家間ネットワークを形成する試みといえる。

奥行きのあるリアリズムへの分岐点に立つ

第1次安倍政権は戦略的互惠関係という枠組みで日中関係を鮮やかに好転させたが、両国関係をめぐる現在の状況は当時よりはるかに厳しい。2010年の尖閣沖漁船衝突事件以降、日中間の相互不信は高まっている。問題がここまで注目を集めてしまうと、両国政府が水面下で妥協することも難しい。レアアース禁輸や日系企業への暴力行為の放置など中国が経済的手段を圧力として用いたことで、日本にとって、中国との経済関係を政治リスク抜きに考えることはできなくなった。中国の国力が急速に増大し、日本と中国との力関係が中国に有利に傾いているとみていることが、中国が尖閣問題で日本に対して露骨な圧力を加えるようになった背景にある。

こうした背景において、安倍政権が、地球儀を俯瞰した戦略的外交、あるいは価値観外交というかたちで、中国への警戒をなほどこか共有する国々との連携を強めようとしているのは、まずは妥当である。だが、政治的な価値、あるいは中国に対する警戒心を共有していることが、中国を牽制するための実効性のある提携を自動的にもたらすわけではない。多くの国は、中国の対外行動や拡張主義的傾向に対して懸念を抱きつつも、自らの重要

利害が明白に侵害されるのであれば、率先して対抗しようとはしない。また、日中が衝突して、どちら側に立つか迫られるような事態も避けたいと考えている。

米国でさえ、日本が強硬姿勢をとって中国との緊張関係をエスカレートさせることや、それに自国が巻き込まれることを望んでいない。2月の日米首脳会談の成功も、TPPというオバマ政権の優先課題に日本側が適応したことによる。6月の米中首脳会談では尖閣問題で自説を繰り返す習近平国家主席に対し、オバマ大統領が日米の同盟関係を強調したと報道されているが、尖閣をはじめ、中国の高圧的な対外行動に日米がいかに対処していくか、大きな戦略と具体的な方策について日米間で共通理解が成立しているとはいえない。尖閣などでの中国側の挑発がどこまで許容されるのか、そろそろ同盟としての線引きをすべきではないか。

こうした状況の下では、歴史認識問題での対応次第で、日本の国際的立場が不必要に悪くなる可能性がある。日本こそが戦後国際秩序に挑戦しているという中国の荒唐無稽な主張は、それ自体はさしたる説得力を持たないが、日本側から歴史修正主義的な動きが出てくると、よほどの事情通でない限り日中は結局どっちもどっちではないかとみるようになる。それだけでも中国にとっては十分な成果だろう。

従軍慰安婦問題などで韓国は猛反発しているが、日韓関係への影響はその次元にとどまらない。韓国にとって北朝鮮問題での日韓、日米韓の連携は望ましいものの、近年同国は急激に中国傾斜を強めてもいる。日本との安全保障協力を強化して中国の警戒や国内での反発を呼びさましたくないが、理由なく安保協力を頓挫させるわけにもいかない。歴史問題は日韓関係が進まない責任を日本に転嫁する格好の理由づけになってしまっているのである。

米国でも、中国を過度に挑発することへのためらいから、日本側にも問題があるとする言説が流布しやすい状況にある。歴史問題によって日米が離間することはないにしても、米国が明確に日本の側に立たない言い訳としてこの問題が利用されることは避けなければならない。

地球儀を俯瞰した戦略的外交にしても、価値観外交にしても、それが功を奏するには、第三国の警戒一辺倒で

はない複合的な中国観をふまえて注意深く進めていく必要があり、また歴史問題などで日本が隙をみせないことが肝心である。島嶼防衛や警戒監視等についての日本自身の能力強化が不可欠であることは論をまたない。その上で、中国との間で、紛議を管理可能なレベルに抑制する慣行をつくりだしていくことが必要である。平面的な地政学的発想や仲間づくりに終わらない奥行きのあるリアリズムを展開して、中国と粘り強く向きあっていくことができるかどうか、安倍政権の対外政策の成否を決めることになるだろう。

民主党政権との違いは外政指導力にあり

自民党は先の総選挙で民主党の外交・安全保障政策を厳しく批判し、外交再生をうったえた。しかし、安倍政権と野田政権とでは、対外構想の面でそれほど大きな違いがあるわけではない。訪米時の内外記者会見で、安倍総理は「この3年間で著しく損なわれた日米の絆と信頼を取り戻し、緊密な日米同盟が完全に復活した」と宣言したが、野田政権で日米同盟の堅固さは相当程度回復していた。豪州、フィリピン、インドなどとの安全保障協力も民主党政権下で進展していた。民主党政権との違いに拘泥するよりも、必要な政策にまっすぐ取り組むべきだろう。

むしろ安倍政権と民主党政権の顕著な違いは党内での合意形成能力を含めた外政指導力にある。なんとといっても、自民党内でも意見の対立があった TPP 問題について、ごく短期間のうちに情勢をみきわめ、政権としての方針確立、米国との協議、党内のとりまとめを行って、交渉参加決定にまで持ち込んだ力量は、民主党との違いを際立たせるのに十分であった。飯島内閣官房参与の電撃的な北朝鮮訪問も、首相をはじめごく少数の関係者によって極秘裏に進められ、機微なオペレーションを官邸主導で手際よく実行する能力が示された。歴史問題でも比較的早期に幕引きが行われた。菅内閣官房長官が重石となって、官邸、各省庁、与党の連携プレーで重要政策を処理していく手腕は、民主党政権はもちろん、第1次安倍政権と比べても際立っている。

第2次安倍政権は、少なくとも能力不足による自己周縁化からは脱却しえた。参院選を経て国会のねじれが

解消すれば、日本の対外政策を毀損してきた政権の不安定化にも歯止めがかかる。安倍政権が久々の本格政権となったとして、では外交・安全保障で大きな成果を上げられるかどうか。それは同政権が優先順位を正しくつけられるかどうかにかかっている。

<担当：金子将史>

＜政権運営＞

前政権の遺産を有効活用した堅実路線

Points

1. 経済運営への評価と平穏な国会運営が高支持率を呼んでいる。
2. 耳目を引くメッセージとは対照的に堅実な政権運営が際立つ。
3. 野田政権の遺産を上手く活用し、継続性を担保し実を取っている。
4. 民主党政権とは異なりさまざまな会議体を有効に活かしている。
5. 復興を加速させるとしたその成果はほとんどみられない。
6. 社会保障や原子力政策などの懸案は先送りされたままである。
7. 参院選後に必ず真価が問われる。

政権交代を強く印象づけつつ継続性を担保する

政権再交代により誕生した第2次安倍内閣は、発足当初の支持率こそ民主党政権の3内閣の平均を下回ったものの、半年を経てもなお60%以上と高い水準を維持している。小泉内閣以来となる安定した支持を獲得できているのは、アベノミクスやTPP交渉参加に代表される経済運営への期待と評価によるところが大きい。また、ねじれ国会を背景に通常国会の審議過程で支持率の急落を招いてきたこれまでの内閣に比べ、民主党はじめ野党が有効打を繰り出せないこともあり、穏やかに国会運営が進んできたことも見逃せない。その下支えとなったのが、堅実な政権運営に努めてきた姿勢にある。

総選挙の勝利直後の記者会見において安倍総裁（当時）は、「まだ自民党に厳しい視線が注がれ続けており、緊張感を持って結果を残していかなければならない」とする一方で、「参院選に勝つということが、我々に与えられた使命」（ともに12月17日の党本部記者会見）と決意を示し、参院選までは抑制的な政権運営とする方向性を暗に示していた。事実、「次元の違う経済政策」や「三本の矢」など耳目を引くメッセージを發し政策転換をアピールする一方で、実際のアウトプットは前野田政権の検討や成果を引き継いでいるものも少なくない。これは、政権交代を強く印象づけつつ、継続性を担保し実を取るという意味で非常に合理的である。

結果として安倍内閣は、当初の目論み以上に順調に歩みを進め、本来目指している自身の政策を実現する環境を整えつつあるように思われる。それは、民主党への政権交代当初の「改革総がかり」状況と大きく異なるところだ。

新機軸の打ち出しと野田政権の遺産の活用

野田政権からの転換と継続は、総理や官房長官がメンバーとなっている本部・会議や、それに準ずる会議体の設置状況と、その審議内容から一定程度読み取ることができる。政権発足と同日に廃止決定された国家戦略会議と行政刷新会議が象徴的に映るが、その裏にはしたたかな深謀遠慮が垣間見える。以下、概ね3つに大別してその性向を見てみる。

第一のグループは、従来のものを廃止した上で新たな会議体を設置し、同時に政権の中核として明確な位置づけを与えたものである。民主党政権時に凍結されていた経済財政諮問会議の復活や、日本経済再生本部および産業競争力会議の新設などがこれに当たる。組織的には、民主党政権の国家戦略会議や新成長戦略会議に替わるものだが、より司令塔としての機能が強化され名実ともに安倍内閣の中核に位置づけられている。これは、ともすれば「存在感が課題」と揶揄されてきた国家戦略会議とは大きく異なるところだ。

一方で、実際に議論が進められた成長戦略の具体策に目を移すと、例えば医療産業の活性化やクリーンエネルギー

ギーの経済的供給、農林漁業の6次産業化の推進、科学技術イノベーション、インフラ輸出・資源確保、あるいは具体的な数値目標の設定と厳格な進捗管理の枠組みなど、野田政権が2012年7月に決定した日本再生戦略に重なるところが数多い。同様に、健康・医療戦略室についても、日本版NIHという新たな柱を立てつつ、その基礎となる考え方は医療イノベーション会議のそれを継承している。これは、議論の蓄積を活かすとともに、「そもそも取り得るべき政策・施策は既に明らかで、あとは実行あるのみ」と、実を取ったものと思われる。

第二のグループは、上記と同様に従来ものを廃止した上で新たな会議体が設置されたものの、より継続の向きが強くと現れているものである。行政改革推進本部・行政改革推進会議（以前は行政改革実行本部、行政刷新会議）、規制改革会議（以前の規制・制度改革委員会）、農林水産業・地域の活力創造本部（以前は食と農林漁業の再生推進本部）などがこれに当たる。行政刷新会議は廃止されたが、その取り組みの中心となっていた行政事業レビューは継続され、独立行政法人改革や調達改革なども検討の方向性に変わりはない。同様に、規制改革もまた「政権の一丁目一番地」と銘打たれたものの、改革メニューや検討課題は従来ものをほぼ踏襲している。これは、改革のあり方をめぐって争点化することを避けつつ、継続に利があると判断されたものと思われる。

第三のグループは、安倍総理あるいは内閣としての意志を具体化するために、新たに設置された会議体である。教育再生実行会議や国家安全保障会議（NSC）の創設に関する有識者会議などがこれに当たる。いずれも精力的に審議を重ね、教育再生会議は第三次提言まで至り、NSCの設置については会議で法案の要綱が取りまとめられ、その後、内閣により法案が提出された。第1次安倍内閣で積み残された課題を、何としても成果に結びつけるという決意が見える。

このように、安倍内閣の半年間は、野田政権の残した遺産をうまく活用しながら、新機軸を打ち出しつつ施策を磨き上げてきたものと評価できる。それは、消費増税を所与のものとして「次元の違う経済政策」を導いてきたところに通ずるものがある。

残された重要課題を乗り越えられるか

一方で、具体的な進展の見えない課題も散見される。震災からの復興は、政権公約で「まず、復興」といっただけで掲げられていた。それを体現するものとして福島復興再生総局を設置したことは一定の評価を受けているが、「復旧・復興の加速」とした具体的な取り組みや成果は依然として見えてこない。工程表通りに進め復興事業は3分の1以上あり、自民党が野党時代に激しく糾弾していた被災地以外への復興予算使用の問題も見直しはほとんど進んでいない。加えて、かねてより資材の高騰や人材不足が復興の足かせとなっていたが、これに円安と公共事業増が追い打ちをかけている。繰り返される「復興を加速させる」というメッセージとは裏腹に、国土強靱化に軸足が移され被災地の復興が取り残されるのではないかと、という懸念も根強いものがある。

社会保障政策では、社会保障制度改革国民会議の議論待ちといった姿勢が透けて見える。例えば、この間の総理指示は社会保障費のさらなる効率化の検討にとどまっており、従来から進められているITの積極的な活用や予防医療の充実を提起する程度となっている。本来ならば、国民会議の期限は8月21日であり、政府もそれまでに必要な措置を講じることが義務づけられていることから、議論を受けつつ政府としての具体策を打ち出し、国民会議の同意を得ていくというプロセスが必要ではなかったか。参院選後への先送りや国民会議任せのような状況では、最重要課題に取り組む姿勢が疑われる。

原子力政策についてもまた、原子力規制委員会任せの感が否めない。安倍内閣は、停止中の全原発について再稼働の可否を3年以内に判断し、規制委が安全と判断した場合に「地元の理解を得つつ、国が責任を持って再稼働を行う」方針を明らかにしたが、原発の中長期的なあり方にはまったく触れてはいない。また、懸案となっている使用済み核燃料の処理方針についても明確な姿勢は窺えず、震災後に顕在化した国民の不安と懸念に応えぬまま、再稼働や原発輸出などの施策だけが一人歩きしているような状況にある。

このように、発足後から半年の安倍内閣の政権運営は、前政権の遺産を有効に活用し政策決定に結びつける一方

で、経済政策以外の国民の関心が極めて高い最重要課題については、待ちの姿勢と受けとめられる。参院選対策という意味においては、堅実かつ訴求力の高い政権運営だったと評価できるが、アベノミクスの成果も含めて、参院選後にその真価が問われる局面が必ず来るのではないだろうか。

<担当：熊谷哲>

Ⅱ. 2013 参院選の争点

<規制改革>

既得権や政治的思惑を乗り越える規制改革を

Points

1. 日本経済を即反転させるような規制改革などない。
2. 混合診療や農業への株式会社参入はすでに始まっている。
3. いま必要なのは社会・経済の基盤をつくりかえる規制改革。
4. 日本的「正社員」のあり方から変える。
5. 先送りしてきた改革プランを完徹させる。
6. 増え続ける規制を適切にコントロールする。

ステレオタイプの改革論から卒業するとき

もはや年中行事となった成長戦略。第1次安倍内閣が骨太の方針に「成長力加速プログラム」を盛り込んでから、新しい内閣が発足する度に何かしらの策定や改定が重ねられ、7年で7つめの成長戦略が打ち出された。中長期的な経済成長が、さまざまな社会制度を安定させ持続可能性を高めるために重要な支えとなるからだ。とはいえ、この間に与野党の立場は入れ替わっても「成長戦略は画に描いた餅」との批判が絶えなかったように、目覚ましい成果を上げるには至っていない。2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災の影響を勘案しても、厳しい評価となるのはやむを得ないだろう。

グローバル化が進み相互浸透が深まり、社会・経済環境も成熟したわが国において、政府が旗を振り補助金を投入して政策誘導をはかるのはもはや時代遅れ、との声も根強い。財政投入によって景気回復をはかることは、借金を増やし将来資金を前借りするだけであり、おのずから限界がある。また、薄型テレビに象徴されるように、将来需要の先取りは一時しのぎにはなっても、効果が持続しない場合も多い。そこで求められるのが成長の基盤の再構築であり、とりわけ重要な役割を期待されるのが規制改革である。これにいかにして取り組んでいくのか、各党は参院選において明確に示した上で、国民の信を問うべきである。

とはいうものの、新たに取り組むべき具体的テーマや

課題となると途端に歯切れが悪くなる。そもそも、日本経済を即反転させるビッグバンとなるような規制改革があるという保証はない。あらゆる分野で改革はすでに緒につき、何かしらの進展を見ている。また、規制改革は詰まるところ、法律や政省令、通達・通知の具体的な文言の改廃に行き着く。それゆえ、具体的な改革案となるとうとうしても細かな項目が並ぶこととなる。漠とした期待感の大きさに対して、現実の改革項目は小粒にとどまっているような印象が、その中身の良し悪しとは別に失望感を招く一因となっている。

加えて、規制改革は一朝一夕に成し遂げられるものではなく、漸進的なものとならざるを得ない。それが、古くからの課題が何ら進んでいないのではないかという先入観を呼び、失望感を増幅させている。いきおい、もはや古典とも言える課題が、改革の成否を占うカギとして取り沙汰されるという悪循環に陥っている。

例えば、常に挙げられるのが「混合診療の全面解禁」や「農業への株式会社の全面参入」だ。保険診療と保険外診療（自由診療）を併用する混合診療は、対象となる診療メニューや医薬品を特定した上で可能とする「保険外併用療養」というかたちで、すでに制度化されている。問題は、医療・医薬品の進歩に即して、先進医療や高度医療の対象をいかにして拡大するかにある。全面解禁が「すべての自由診療を対象にする」という意味ならば、患者の安全や保険財政の面で非合理的であり論ずるに値しない。

同様に、農業への株式会社の参入も、農業生産法人への参画を可能とすることですでにかたちはできあがっている。問題は、企業参入の価値を高めるために、出資の制限や条件をどこまで緩和するかである。農地所有についても、リース方式であれば企業参入も認められ超長期契約も可能となっている。このとき、容易に処分や転用のできない資産を、積極的に抱えこみたい企業がどれだけあるだろうか。全面参入の最後の砦が「株式会社による農地の全面所有」を意味しているのならば、益のない精神論と言わざるを得ない。

このように、構造転換ははかられているにも関わらず、ステレオタイプで規制改革の成否を評価し、あるいは拘泥するという不毛な議論は卒業しなくてはならない。参院選で争われるべき規制改革は、古典的テーマの焼き直しなどではなく、今日の状況に照らして具体的に解決すべき課題とその将来像だ。

規制の根拠となる概念を転換させる

いま必要なのは、成長の基盤を再構築するために、競争力や生産性の向上の観点から、あるいは財政の健全性確保の観点から、社会・経済環境を土俵からつくりかえることだ。そこで、参院選のアジェンダとして、以下に3つの方向性を示したい。

第一に、規制の根拠となる法制度の基本概念そのものの転換だ。例えば、雇用の規制改革は、何を置いても進めなくてはならない最も重要なテーマとなる。2000年代の雇用政策の失敗は、正社員としての雇用機会の確保という目標が結果として中高年の雇用維持にしか機能せず、若年者の雇用機会を奪うとともに、正規から非正規への転換部分を若年者と女性に集中的に負わせたことだ。この間の雇用の規制改革もまた、解雇の自由化などという誤ったメッセージを発することで無用な対立を喚起し、むしろ抜本的な改革を遠ざけてしまった。このような愚を繰り返してはならない。

いま求められるのは、無期・無限定・フルタイムを所与のものとする日本の「正社員」の定義を変え、契約に基づく雇用に名実ともに転換することだ。終身雇用や年功序列に代表される日本型雇用慣行が徐々に溶解し、多様で複線的な雇用が広がる中であって、固定的な正社員

の捉え方が雇用のひずみを大きくし、結果として正社員の雇用総量の縮小を招いている。そこで、厳格な雇用契約書と職務記述書（ジョブ・ディスクリプション）に基づく雇用契約へと転換し、労働者の職務と契約の及ぶ範囲を明確化することが必要だ。規制改革会議で答申されたジョブ型社員制度は、この第一歩に過ぎない。これにより、経済界などから求める声のある解雇の弾力化には、いわゆる解雇の四要素に対する配慮を契約に明記するなど、努力と工夫次第でより対応可能となる。

さらに、雇用に付随する規制や手続きを簡素化し、人的・時間的コストを低減することも重要だ。労務管理上の規制や各種の報告義務、税務申告や社会保障関連の諸手続きは、雇用にかかるコストを高めている。将来の不確実性に加えて、負担を増やすことが雇用リスクを高めてはいないか。労働者を守るはずの規制が過剰となり、雇用機会を奪うことになっていないか。改めて検証し、改革を進めなくてはならない。

こうして正規雇用の概念を転換し、労働契約法や労働基準法等を聖域なく見直すことによって多様な働き方を認め、労働生産性の向上をはかり、なおかつ雇用機会を拡大することが重要だ。仮に、これらに反対するのならば、どのようにして多様な働き方と正規雇用の拡大とを両立させるのか、実現の道筋を明らかにすべきである。

先送りしてきた改革の完遂を

第二に、先送りしてきた規制改革の完遂だ。規制改革の必要性が認識されながらも、既得権者の根強い抵抗などにより、抜本的な見直しには至っていない課題がある。また、すでに改革案が定まったにもかかわらず、政治的な思惑やリーダーシップの欠如などにより先送りされてきた課題がある。

例えば、社会福祉法人（社福）については、他の民間事業者とのイコール・フットイング（同等の競争条件）の確保の観点から規制改革が議論されてきた。また、介護保険制度の進展によって社福自身も大きな転換期を迎えている。だが、その歴史的な位置づけなどから、抜本的な見直しが見送られてきた経緯がある。社福の設立や運営に厳しい制約を設ける一方で総量規制を行い保護してきたこれまでの方針を見直し、福祉事業からの撤退や

廃業、他法人との合併などのルール整備、事業運営に必要な物件の自己所有原則や資金繰入制限の緩和、内部留保の統制と地域貢献の原則化など、健全な競争環境の確保と質の高い福祉事業経営を導くことが急務である。

放送・通信分野においても、情報通信技術の飛躍的な進展を受けて産業規制の見直しははかられてきたが、例えば通信事業者が使用する電波帯域の割当をオークション方式で決定する電波オークションの導入は政権交代によって見送られた。また、株式の議決権比率保有規制や役員兼務規制などからなるマスメディアの集中排除原則の見直しは、ごく一部に限られたままとまっている。新たな産業基盤の形成を促すための資源配分の最適化や業界再編の加速というねらいは、このままでは達成しがたい。

これらのように、古くて新しい規制の課題が山積みしている。聖域なくこれを見直し、時代の要請に応え将来に備えるために、今こそ改革の完遂が求められる。個別課題の例示にとどまらず、改革の方向性とその工程を明確にしていくべきである。

司令塔を設け新設・改廃をコントロールする

第三に、規制の新設・改廃ルールの見直しだ。法令等の文言の改廃によって個別課題の解決をはかる「もぐらたたき」は規制改革には付きもので、細部に宿る規制の根源を捕捉して逃さず変えることが、その神髄であると言ってもいい。だが、その改革の理念や意義が、規制が新設される際や、あるいは見直される際にも徹底されなければ、不毛なイタチごっこが繰り返されるばかりになってしまう。

総務省の「許認可等の統一的把握」によると、いわゆる規制の数は14000件を超え、右肩上がりが増え続けている。「許可であったものの一部について届出で足りることとした場合に、届出の根拠条項が新たに設けられるなど、件数が増加する場合もある」と、単に総数の増加が規制の増加を必ずしも意味するものではないと付記されているが、一方で、許可や認可などの「強い規制」もまた増え続けている。ここに、イタチごっこの元が隠されている可能性は否定できない。

そこで必要なのは、規制改革の司令塔を明確に位置づ

けることだ。現在、規制の新設の際には、総務省と財務省、それに内閣法制局がそれぞれの所掌事務にしたがって点検することとされている。また、規制が見直される際には、総務省が各府省による事前評価の点検を行うこととされている。ここに司令塔機能を果たす機関を設けて、これらの点検を体系化し、規制の新設・改廃の手続きの中に規制改革の視点で評価する仕組みをビルトインすることが必要だ。

また、規制が新設される際には一定期間後の見直しが義務化されているが、古い規制の中には見直し条項が盛り込まれず、見直されないままとまっているものも少なくない。見直しについても必要な要件や点検体制が必ずしも明確になっておらず、形骸化している。これを立て直し、自律的かつ効果的な規制の定期的見直しを確立することが必要だ。

過剰な規制をなくすことはもとより、規制の新設・維持を抑制するためにも、こうした規制の新設・改廃のルールと体制の見直しが寄与するものとする。官による過度な統制から、民間の努力と創意工夫による自立した社会・経済へと導くために、規制そのものを総量も含めて適切にコントロールしていかなくてはならない。

規制改革の必要性が叫ばれている今この時こそ、改革実行の最大のチャンスである。だからこそ、国としての規制のあり方、個別の課題と具体的改革の方向性および将来像、規制の新設・改廃のルールを三点セットとして国民の前に明らかにし、信を問うべきである。お茶濁しの古証文はもういない。

<担当：熊谷哲>

＜社会資本整備＞

「つくる」から「活かす」へ大転換せよ

Points

1. 第三の矢に盛り込まれた公共事業関連政策は「コンセッション」と「空中権」にとどまる。
2. 「コンセッション」も「空中権」も地方では効果を期待できない。
3. 公共施設整備の向上は膨大な公共施設のストックを生んだ。
4. 老朽化対策の本丸は過剰資産の整理によるバランスシートの調整にある。
5. 維持管理・更新投資を優先し、新規投資を後回しにする構造転換が必要である。

地方では恩恵がない「コンセッション」と「空中権」

6月5日、「大胆な金融緩和」「機動的な財政政策」に続く第三の矢「民間投資を喚起する成長戦略」が発表された。だが、参院選を前にアベノミクスの成果を示すことを急いだためか、積み残しの課題が目立つ。その代表格は公共事業である。安倍政権発足後の平成25年度予算では、公共事業費が総額約5兆2000億円と前年度比約16%増となった。老朽化対策を柱にして経済活性化にもつなげようという安倍政権の姿勢は評価できる。しかし、その割合は、既存公共施設の維持管理費用と合わせて約23%に過ぎず、残りは依然、新規投資が占めている。アベノミクスの成否は、「つくる」から「活かす」公共事業という政策のパラダイムシフトを引き起こせるかに問われている。

第三の矢に盛り込まれた公共事業関連政策は、「コンセッション」と「空中権」にとどまった。いずれの政策も、大都市圏内の都市再開発の促進に重点がある。「コンセッション」とは、公共施設等運営権のことで、公共施設（インフラを含む）の所有権を国や自治体が保持したまま、運営権を民間企業に売却する方法のことである。事業者側にとっては、公共施設を「建てるだけ」から「建てて運営する」事業への転換が求められるが、運営する公共施設の案件がより大規模化すれば、その分だけ旨み（利益）も増す。「空中権」は、都市計画法で定められた特例容積率適用地区内において、未利用となっている上空の指定容積率（＝空中権）の一部を民間企業に売却、そ

の分を隣接地で高度利用してもらい、売却益で既存施設の老朽化対策費を賄う。

そうした狙いとは裏腹に、コンセッションも空中権も、これまでのところ、我が国での導入実績はほとんどない。コンセッションでは、空港や道路などの大規模かつ重要な公共施設に導入案件が限定され、民間開放に必要な個別法の規制緩和や特例措置等の整備が遅れていることが原因である。空中権の活用については、JR東日本が東京駅上空の空中権を周辺の高層ビル（新丸ビルなど）に転売して駅の復元改修費500億円を賄ったなど数例に過ぎない。集客力に優れ相当の収益が見込める地点でなければ事業が成立しないことが原因である。

大都市近郊の自治体でも、「当市の規模では、コンセッションや空中権を購入する企業は現れない」という声が殆どである。まして、地方圏の自治体にとっては、民需の誘発効果や投資効率の高い公共施設案件がそもそも少なく、コンセッションや空中権の売上の恩恵に浴し難い。要するに、コンセッション、空中権の売上で資金調達しうる自治体は、大都市圏にあっても極めて限定されるし、地方圏の自治体にとっては、コンセッションも空中権も、基本的に公共施設の老朽化対策の妙手にはならないのである。

過剰となった公共施設のストック

それでは、地方圏の自治体は、公共施設の老朽化問題にどのように立ち向かえばよいのか。この点に関して、政府内では、地方の公共施設整備の財源を一括交付する

しくみを議論しているようである。自治体がある程度自由に使える予算枠では、民主党政権が一括交付金を導入したが、政権交代で廃止になった経緯がある。公共事業に限定するとはいえ、地方に使い勝手の良い予算枠を設けるならば、既存の公共施設を大胆に整理し、維持する施設の改修・更新に集中投資するといったメリハリの利いた自治体経営が不可欠だ。公共施設の9割を所有する自治体の経営手腕がより厳しく問われることになるだろう。しかし、改修、更新を含む公共施設の再編対策について、第三の矢では何も示されていない。

我が国は、1960~70年代にかけて公共投資を集中させたことで、国民1人当たりの公共施設整備水準は向上した。同時に、それは公共施設の膨大なストックを国・自治体が保有する結果を招いた。特に、道路の9割、トンネルの5割、上下水道の9割を管理する自治体の役割は重要だが、それらの老朽化対策に効果的な対策を打てない。その最大の理由は、財源不足である。国交省などの試算によれば、現有施設と同等量を維持更新するには、年間約8~10兆円もの資金が今後50年間も必要になるという。これは、2013年度の公共事業関係費の総額を超える規模である。それだけ、国・自治体が保有する公共施設の量は膨大で、これらにかかる行政コスト（損益）を多少改善できても、全体からすれば“焼け石に水”ということになる。つまり、公共施設の老朽化対策の本丸は、過剰資産の整理によるバランスシートの調整なのである。

新規投資から更新投資への強いメッセージを

公共施設の老朽化問題は、景気対策としての公共事業を数年間拡大する程度では、まったく追いつかない次元の問題だということである。ゆえに、国、自治体双方には、老朽化した公共施設の維持管理・更新投資を優先し、新規投資を後回しにするというような明確な政策の構造転換が必要である。同時に、自治体側の対策は、大都市部と地方部に分けて考えるべきである。とりわけ、大都市圏よりも住民1人当たりの保有面積が大きい地方圏の自治体では、まず、官民で公共施設整備の優先案件を絞り込み、国は、これに補助金、交付金の要件として「維持補修・更新優先原則」を連動させることで、公共施設

の老朽化対策の実効性を高めていくような取り組みが求められる。

安倍総理が成長戦略「第三の矢」について講演した6月5日の日経平均株価が、今年3番目の下げ幅を記録した値動きについては、成長戦略の「中身が乏しい」「規制緩和に踏み込み不足」が原因だという見方が支配的であるが、「身を切る改革がない」という評価を市場が下したとも考えられる。国・地方を合わせた長期債務残高が1000兆円を超える我が国では、経済成長を高めるために、政府予算をつぎ込むだけの余力は乏しいからである。それを無視した公共事業依存型政策に対する市場の警告という一面があることを、安倍政権は強く認識する必要がある。

従来型の公共事業頼みの経済政策は効果が一時的であること、公共事業を増やせば、その時点でのGDPは増えるが、財政赤字が拡大するという副作用があることは、過去の経済対策の結果からも明らかである。今後、新規よりも更新投資を優先して予算配分する公共事業へ改革すれば、事業費自体の拡大は必ずしも必要ではないだろう。改修なら安上がりで借金を増やさないのである。

公共事業を巡っては、新規投資は華があり予算配分が優先されるが、地味な更新投資は置き去りにされるという、公共事業の旧来構造は根強く残っている。アベノミクスと公共事業のパラダイムシフトは密接に関係し合っているが、公共事業関係費が更新投資優先に転換できたという確証になる材料は乏しいというのが、現時点での評価とならざるを得ない。

安倍政権には、「新規投資から更新投資へ」というメッセージを強く打ち出し、既存の公共施設を維持補修するという新しい公共事業で経済成長を促す政策を実行して欲しい。来る参院選ではこの避け難い課題に対して、アベノミクスがどこまで具体策で迫ることができているかを、我々国民は厳しくチェックすべきであろう。

<担当：佐々木陽>

＜社会保障＞

「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」のどれを選ぶか

Points

1. 将来世代に共感する受益と負担のあり方を考える必要がある。
2. 受益と負担が一致しない政策に持続可能性はない。
3. 現在世代への配慮のために、社会保障制度の持続可能性は失われつつある。
4. 消費税率引き上げは、短期的な「止血」にとどまる。
5. 「社会保障と税の一体改革」のあとに何をなすべきかが論点となる。
6. 各論に逃げない全体像の議論を期待する。

将来世代に共感する政策とは

社会保障制度は、年金、医療、介護、保育など、私たちの人生に関わる制度である。誰でも一度は社会保障サービスを受ける。実際にサービスを受けなくても、サービスを受ける権利は全ての人のもつ「受益」である。その「受益」の財源となるのが、さまざまな形の「負担」である。

社会保障制度の受益と負担のあり方を定めるのは政治家であり、その政治家を選ぶのが国民である。正しくは、選挙権をもつ現在を生きる世代（現在世代）だ。これから産まれてくる未来の子どもたちなど、選挙権をもたない世代（将来世代）の声は反映されない。それにも関わらず現在世代は、将来世代を含めた受益と負担のあり方を、社会保障制度を通して決定してきた。

ここに、民主的なプロセスによって、現在世代が社会保障制度を決めてしまうことの矛盾がある。それでも社会保障制度は、国民生活にとって重要な制度であるから、民主主義の矛盾を抱えながらも制度を決めなければならない。

私たち現在世代の有権者は、どこまで将来世代に共感できるだろうか。社会保障制度を維持したいならば、将来世代に共感できる政治家を選ぶべきである。それでは、将来世代に共感する政策とは何だろう。この視点から、社会保障について考えてみたい。

受益と負担の一致を理解しているか

社会保障が充実している北欧諸国は「大きな政府」であり、充実した社会保障を支えるために国民負担も大きい。対極に位置する国にアメリカがある。「小さな政府」の代表であるアメリカの社会保障サービスは乏しく、国民負担も相対的に低い。

北欧諸国は「高福祉・高負担」国、アメリカは「低福祉・低負担」国である。ここでは、どちらが望ましいかという議論を展開しようとしているのではない。高い負担を覚悟しても高い受益が欲しいという「高福祉・高負担」国も、低い負担がよいから低い受益で構わないという「低福祉・低負担」国も、一国の社会保障の受益と負担がおおむね一致しているという意味では同じである。

翻って日本はどうだろう。日本の社会保障は、北欧諸国ほどは充実していないが、アメリカほど低い水準ではない。すなわち「中福祉」である。国民負担は、実のところ、アメリカと同程度の「低負担」である。

日本は「中福祉・低負担」国であることが問題だ。問題の核心は、社会保障の財源に赤字国債がつき込まれていることである。社会保険料の収入は頭打ちで、膨脹する社会保障費を「公費」で埋め合わせている。「公費」は税收だけでなく、赤字国債の収入も含む。選挙権をもたない将来世代へ負担（赤字国債）をツケ回すことで、現在世代への社会保障サービスが維持されている。赤字

国債に依存した社会保障、これが「中福祉・低負担」なのだ。

本来、「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」の3つしか組み合わせがないことは容易にわかる。「高福祉・低負担」や「中福祉・低負担」のような組み合わせは持続可能ではない。どれだけ経済が成長しても、成長に応じて増えるのが社会保障であり、それを賄う負担は重くなる。

参院選の候補者には、「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」のうち、日本はどの道を選ぶのかを聞いてみるべきである。このとき、「高福祉・低負担」や「中福祉・低負担」のような、選択肢にない回答をする候補者には、未来の社会保障を託すことはできない。

「社会保障と税の一体改革」の後を考えているか

政治家にとっては集票が大事だから、政治家は将来世代を軽視して現在世代に甘く振る舞ってきた。消費税率の引き上げを再三延期し、デフレなのに年金給付の水準を下げず、70歳から74歳までの医療の自己負担割合は原則2割なのに1割に抑制してきた。

政治家による現在世代への配慮のために、社会保障制度の持続可能性は失われつつある。社会保障と税の一体改革は、社会保障の持続可能性を、消費税の増税によって回復する手段である。実際、消費税率を引き上げただけで、社会保障制度が抱える問題がすべて解決するわけではない。だが、流血を「いったん」止血することはできる。

「いったん」とあるのは、消費税率10%への引き上げ程度では、膨脹する社会保障費を、まだ賄うことができないからである。政府は2020年度のプライマリーバランス黒字を目標としているが、消費税率10%への引き上げが実現しても、2020年度の黒字目標は達せない。現在の社会保障と税の一体改革の寿命は短く、今からでもポスト「社会保障と税の一体改革」について考えなければならない。

だが、今回の参院選で、社会保障制度について深く語る政治家はほとんどいないだろう。その理由は社会保障改革国民会議の存在だ。自民党、公明党、民主党の三党

合意によって設立された社会保障制度改革国民会議は、法律によって設置期限が2013年8月21日となっている。参院選はその1カ月前の7月21日が選挙日だ。少なくとも三党の候補者は、社会保障制度改革国民会議の報告書が出るまでは、社会保障制度について持論を語ることを避ける可能性がある。

しかしながら私たちは、社会保障制度の決定を国会議員に託している。参議院議員の任期は6年で衆議院議員よりも長い。だからこそ、参院選の候補者には、ポスト「社会保障と税の一体改革」について、どのように考えているかを聞いてみるのが大切である。具体的にどの経費を削減し、どの負担を増やすのか、中期的な社会保障の未来に見識をもつ政治家を選ぶことが大切である。

求められる全体像の明確化

ポスト「社会保障と税の一体改革」でも、消費税の税率引き上げが避けられないかもしれないが、財政収支の帳尻合わせだけの改革には、自ずと限界が出てくる。特に考えなければならないことは、人口減少の進展である。

今後、人口減少が進む中、社会保障行政を維持できない地方自治体が出てくる。人口減少が進んだとしても、安心して暮らせる社会はどのような社会なのか。その社会を限りある財政で支えるためには、どうすればよいのか。

社会保障をとりまく、家族、地域、地方自治体、国、市場といった社会のあり方は、どのように変わってゆべきなのか。私たち有権者は、どのような国家・地域・街をつくるのかという全体像から、社会保障を語る政治家を選ぶべきである。

社会保障の議論は、各論に入るほど問題が複雑化する。1人ひとりの政治家には得意分野があるものの、全体像に弱い人が多い。誤解を恐れずに言えば、各論に入り込むことで、全体像の議論から逃げることができるのだ。だが、各論にこだわるが故に、社会保障制度の持続可能性は損なわれてきた。いまは、社会保障の全体像を明確に語り、各論を整合性のあるものにして政治家を選ぶことが、私たち有権者に求められている。そうでなければ、将来世代に共感できる政治家を選ぶことにはならない。

<担当：上村敏之>

<教育>

教育の責任を首長に集約せよ

Points

1. 教育再生実行会議は「いじめ問題」「教育委員会制度」「大学教育」の提言をまとめた。
2. これらのうち「教育委員会制度」の見直しは、教育行政のあり方を左右する大きなテーマだ。
3. 教育長を責任者とする同会議の提言は十分に検討されたとはいえない。
4. 責任体制の明確化が求められている以上、責任を首長に集約するという選択が妥当である。
5. 首長が責任を負うことで、教育行政の機能向上を実現できるはずだ。

目的に合致しない教育再生実行会議の提言

教育再生を掲げる安倍政権は、矢継ぎ早に改革提言を打ち出している。政権交代後に設置された教育再生実行会議は、「(第1次安倍政権における)『教育再生会議』の提言や実績を踏まえつつ、直面する具体的なテーマについて、集中的かつ迅速に」審議すると下村文科大臣が述べるように、これまで半年足らずの間に「いじめ問題」「教育委員会制度」「大学教育」に関する3つの提言をとりまとめた。これらのうち「教育委員会制度」の見直しは、今後の教育行政のあり方を左右する大きなテーマといえよう。

教育委員会制度に関する教育再生実行会議の提言の主なポイントは次の3点である。

- ①教育行政の責任者を、教育委員会ではなく教育長とする。
- ②教育長の任免は、首長が、議会の同意を得て行う。
- ③教育委員会の性格を改め、教育長に対し大きな方向性を示す役割とする。

提言を受け、文科大臣は具体的な制度設計を中教審に諮問した。中教審の答申を本年中に受け、来年の通常国会での法律改正を目指すという。けれども、この提言をそのまま実行に移すことは避けるべきだ。わずか3回の会合でまとめられた提言は十分に検討されたとはいえない。提言内容は、教育長が実質的に教育行政を担ってきたという現状を追認したに過ぎない。

教育委員会制度はこれまでもその形骸化が課題となっていたが、昭和31年の制度発足以来、大きな改正が行われることなく維持され続けた。ところが昨年社会問題

となった大津市のいじめ事件をきっかけに、責任の所在が不明確であり制度が十分に機能していないとの問題提起がなされ、制度改正が具体的な検討事項としてとりあげられるようになった。教育委員会制度の見直しをかねてから掲げていた民主党が政権の座についたことも、制度改正の実現可能性を高めた要因といえる。

自民党も昨年の総選挙前から政権交代を見据えて党内に教育再生実行本部をたちあげ、教育委員会制度の見直しを検討してきた。教育長を責任者に位置づけるという今回の教育再生実行会議の提言は、自民党内での議論の方向性に沿ったものである。

しかしながら、「責任体制の確立」という制度改正の目的から考えると、提言内容がその目的に合致しているとはいえない。なぜ教育長を教育行政の責任者とするのか、その根拠が提言には明確に示されていない。提言は、政治的中立性の確保に配慮しているようにも読みとれるが、首長が任命する教育長に責任を集約することで政治的中立性が確保されるとする論理はいまひとつわかりにくく、説得力に欠ける。教育長を任免する権限を首長が握ることは政治的中立性の確保と矛盾しないのかといった疑問に対する答えも提言には書かれていない。

たしかに、月に1~2回しか開催されない教育委員会では迅速な対処が難しいのは提言が述べるとおりだ。それゆえ、これまでも実質的には教育長が教育行政を担ってきたというのが実態だ。提言は、実態に制度を合わせるものといえるが、それでは現状追認にとどまり、教育行政の機能向上につながるとは考えにくい。

さらに提言は、教育長が教育の基本方針を決定する際

には教育委員会で審議するとの新たな仕組みを構想している。新たな教育委員会の役割として、教育委員会に一定の責任をもたせるのであれば、これまで同様、責任が分散されることとなり、他方、責任がなければ教育委員会が従前どおり形骸化するおそれがある。どちらにせよ新たな教育委員会の設置には問題が残る。

「首長」「教育長」それぞれのメリットとは

教育再生実行会議の提言は出されたものの、具体的な仕組みについての結論がまとまっていない現状においては、教育行政システムの見直しの方向性を各党が国民に提示することが望まれる。

では、どのような選択肢が考えられるか。選択肢としては、大きく3つの方向性が考えられる。首長に集約するか、教育長に集約するか、引き続き教育委員会が教育行政を担うかという選択肢である。ただし、教育委員会制度を抜本的に改革する必要性が強く求められている状況を踏まえれば、現行教育委員会を存置するという選択肢はもはやとりえないと考えるのが一般的だ。したがって、現実的には、首長か教育長かのどちらかへの責任の集約という二者択一とあってよい。

首長に集約する場合のメリットは、責任の所在が明確になることだ。一方、教育長に集約する場合のメリットは、責任の所在をある程度明確にしつつ、教育長という職を維持することにより制度改正に対する関係者の拒否反応を抑えるという効果が考えられよう。

なお、制度を考えるうえでは、首長か教育長のどちらに集約する場合であっても、教育委員会を廃止するのか、あるいはなんらかのかたちで教育委員会を残すかという検討課題がある。加えて、現行の教育委員会を存置するかどうかを自治体の判断にゆだねるか、全国いっせいに新しいシステムへ移行するかといった課題もある。

そうしたいくつかの検討課題はあり得るものの、「首長」か「教育長」かという大きな方向性の選択を参院選では争点とすべきであろう。

首長への集約により教育行政の機能向上を

2つの選択肢のうちどちらをとるべきか。結論から言えば、責任体制の明確化が求められている以上、制度改

正の目的に合致する「首長に集約」という選択肢が妥当である。

現行制度では、教育行政は教育委員会が担う一方、教育予算は首長が判断する構造となっている。教育委員会制度の構造上の問題は、首長と教育委員会との間で責任が分散しているところにある。大津市の事件への対応をみても、教育長が市としての見解を述べる一方、市長も前面に出るなど、最終責任の所在のあいまいさが目立った。

こうした構造を変えることが不可欠である。教育再生実行会議の提言は、教育委員会と教育長といういわば教育委員会内部の問題に焦点を当てており、中途半端な改革案にとどまっている。首長が教育行政を担う場合、首長ひとりの考えで教育政策が決まり、首長の交代により政策の方針が変わることを懸念する声もある。しかし、学校教育の内容は学習指導要領によって定められており、首長が交代したとしても教育内容の一貫性は学習指導要領によって確保される。教育内容の一貫性が確保されていれば、教育政策はその時々事情に応じて見直していくほうがむしろ望ましい。

また、首長に集約することで政治的中立性が確保されるのかという指摘もあるだろう。政治的中立性の確保とは社会通念の範囲を逸脱した政治教育を防止することを指すのであるから、学校現場での教育内容を直接チェックすることによって逸脱した政治教育を防止できる。教育内容を直接チェックするほうが現行制度に比べて实际的であり、政治的中立性の具体的な確保につながる。多くの学校で実施されている学校評価の一環として教育内容のチェックを導入すれば、無理なくチェックを行うことができるに違いない。こうした仕組みの導入により、政治的中立性の確保は可能である。

首長が教育行政の責任を負うことで、住民意思を背景に自治体独自の判断に基づいて教育政策を遂行することが促進され、教育行政の機能向上を実現できるはずだ。単なる現状追認にとどまらず、よりよい学校教育を志向する教育行政システムへの大胆な転換を選択すべきである。

<担当：亀田徹>

<外交・安全保障>

奥行きのある戦略的外交を展開せよ

Points

1. 安倍政権の外交・安全保障政策における優先順位づけを問うことがまず必要である。
2. 中国との関係では、尖閣問題での日本自身の対応能力の強化や日米同盟としての対応策の明確化などの複合的なヘッジ策を背景に、日中間で紛争を管理する慣行をつくり出していき、立体的な方針を示していくべきである。
3. 米国をアジア太平洋地域につなぎとめるために、日米間で戦略的視座をいかに共有するかを論じる必要がある。
4. 経済面では、TPP について与党が参加方針について旗幟を鮮明にすべきである。
5. 安全保障面では、日米が中国に対して向き合っていく際に必要となる政策変更（策源地攻撃能力、自衛隊の海兵隊機能、集団的自衛権等）について議論を深めなければならない。
6. 与野党とも歴史認識問題を争点化することは避けるべきである。
7. 秘密保護法制、集団的自衛権見直し、憲法9条改正といった、今後政治のタイムテーブルにのる可能性があり、大きな議論を呼びそうなテーマについても正面から議論していくことが望まれる。

重要となる優先順位づけ

アベノミクスへの国際的な期待、TPP 交渉参加等で示された外政指導力は、これまでのところ安倍政権が対外的に発している“Japan is back”というメッセージに一定の信憑性をあたえている。参院選後に法案が成立し、国家安全保障会議（日本版 NSC）が始動すれば、目先の懸案に対処するのみならず中長期的な課題、省庁横断的な課題に先見性的に取り組む基盤も強化されよう。しかも参院選の結果、国会のねじれが解消されれば、安倍政権は久々の安定政権となる。外交・安全保障上の重要課題にじっくり取り組む余裕が生まれ、他国から一目おかれる交渉相手とみなされよう。

それでも、優先順位づけを間違えれば、好条件はたちどころに失われる。NSC が創設されたところで、そもそものアジェンダ・セッティングが適切でなければ、期待外れにおわるだろう。したがって、来る参院選は、安倍政権の優先順位づけが奥行きのある戦略的外交を展開する上で適切なものかどうかを確認する機会となるべきである。議論を呼びそうな政策について国民に説明し、

支持を得ておくことも必要である。

立体的な対中外交を

経済面でも軍事面でも力を増し、高圧的な対外行動をとる傾向をみせている中国との関係をどうかたちづくっていくかは、今世紀前半の日本外交の最大の眼目である。現在の緊張状態が緩和すればそれでよいというものではなく、中長期的に安定した関係をいかにして築くかを考えなければならない。それには相手があつてのことでもあり日中が水面下で調整していくしかなく、具体策について選挙の場で詳らかにすることは難しい。参院選にあたっては、中国に対するシグナルを意識しながら、大局的、立体的な対中政策のあり方について議論する必要がある。

尖閣問題については、何よりもまず日本自身の対応能力を高めることが第一歩である。中国は海監などの法執行機関や民間漁船による日常的な領海侵犯や中国海軍艦船による海上自衛隊護衛艦への火器管制レーダー照射など、明白な武力行使にいたらないかたちで日本に持続的な圧力を加えている。領域警備法の整備法を制定するな

どして法的な隙間を埋めるとともに、海上保安庁や自衛隊の能力向上と連携強化をはかっていくことが不可欠である。その上で、尖閣諸島の戦略的重要性について日米で認識を共有し、共同演習などの具体的な行動により中国の強制的な現状変更を日米同盟が座視しないという明瞭なメッセージを送るべきである。

日本と同様に海洋で中国の圧力を受けている国々と法の支配や海洋の自由についてのルール形成で連携することや、それらの国々の拒否能力を高めることも、より積極的に推進していかねばならない。近年、政権の枠組みに関わらず、豪州やインドなど、米国以外の国々との安全保障分野を含むパートナーシップが進展しており、安倍政権でも日ロ間、日仏間で外務大臣・防衛大臣会合（2プラス2）の設置が決まった。日英間の2プラス2も検討されている。こうした動きは中国を牽制する効果をもたらすが、多くの国は中国を挑発することは避けたいと考えてもいる。相手国と中国の間合いを冷静に見極めながら、息長く関係を発展させていくことが必要だろう。

こうした複合的かつ実効的なヘッジ策を背景としながら、紛争を管理可能なレベルに抑制していく慣行を日中間で作り出していかなければならない。両国の新首脳の間でいまだ会談が行われていないことは遺憾だが、焦りは禁物である。事務レベルでしっかりと準備し、成功の見通しが十分得られた段階で首脳会談を実現し、状況変化に適合した新たな日中関係への出発点にすることが望ましい。国民の敵対感情を安易に煽ることで自縄自縛になることを避けるよう中国の指導層に働きかけ、波風はあっても互恵的な日中関係をよしとする「安定的な多数派」の形成をめざして、日中のさまざまなレベルでの人的交流、知的交流を実施していくことも必要である。

戦略的視座を米国といかに共有するか

中国の台頭による歴史的とも形容すべきパワー・シフトを平和裏に乗り切るには、米国をアジア太平洋地域に繋がりとめておくことが不可欠である。オバマ政権は、リバランス、Asia Pivot と称して、アジア重視の姿勢を示してきたが、強制削減などによる国防予算の大幅削減が続けば、掛け声倒れにおわるおそれもある。9.11レベルの大規模テロやサイバー攻撃、中東危機といった

突発事態によって、米国の関心が再びこの地域からそれてしまう可能性もある。そもそも、政治面・安全保障面で対立がありつつも、経済面では関係が深い中国にどう向き合うか、オバマ政権の軸足は必ずしも定まっていない。上述のように、尖閣問題でも米国をしっかりと味方につけなければならないが、そのためにも、日本はより広い戦略的視座を米国と共有しておく必要がある。

日本にとっても米国にとっても、これから世界経済を牽引していく可能性が高いアジア太平洋地域にルールに基づいた自由で開放的な経済秩序が成り立っていることは死活的に重要である。近年この地域では多くの国々が世界第二位の経済大国となった中国との経済関係を拡大深化させてきたが、中国は知的財産権その他で国際ルールを無視する行動をとりがちである。その上、日本、フィリピン、ベトナムとの領土対立でみられたように、中国は経済的手段を圧力に用いるようになっており、中国への経済依存が進むことの政治面、安全保障面でのリスクも明らかになってきた。

オバマ政権が TPP を重視しているのは、こうした状況を巻き返すためである。日本としても、単に米国のイニシアティブに同調するというだけでなく、開放的でルールに基づいた経済秩序を日米が共同して作り出すという戦略的視座に立って、TPP に参加していく必要がある。もちろん、TPP 参加が日本経済の発展にまったく寄与しないようでは意味がなく、7月末から正式に参加が可能になる交渉の場で自国の利益が反映されるように最善をつくしつつ、国内でも規制改革等を通じてこの機会を活かしていかなければならない。

今回の参院選において、とりわけ与党は TPP 参加方針を明示して、あらためて信任を得る必要がある。自民党の参議院公約は「TPP 等の経済連携交渉は、交渉力を駆使し、守るべきものは守り、攻めるべきものは攻めることにより、国益にかなう最善の道を追及します」としているが、参院選を前に結束していた与党内も、選挙の心配から当面解放されて規律がゆるみ、TPP 問題で政権に公然と反旗を翻す動きがでてくるかもしれない。そうした動きを封じる上でも、また政権発足後の姿勢の変化に対して有権者の事後承認をえる上でも、TPP 参加について正々堂々と支持を求めていくべきである。

防衛構想の大まかな方針を示すべき

TPPでは日米の利害認識は一致しやすいが、より難しいのは中国の軍事的膨張への対応について日米が戦略的視座を共有することである。先般米国カーネギー国際平和財団から発表された中国の軍事力の進展が日米同盟に及ぼす影響に関する報告書(“China's Military and The U.S.-Japan Alliance in 2030”)は、日中間あるいは日米間の本格的な戦争は考えにくい、中国による日本への強制や日中間の限定的な衝突はありうるとし、日米同盟がとりうる軍事戦略の複数の選択肢を提示している。中国に対する優位性をどこまで維持しようとするか、中国の反発をどの程度許容するのか、エスカレーションをどうコントロールするか、等々によってとりうる選択肢はさまざまであり、どのような戦略をとるかで適切な日米の役割分担、必要な装備や兵力配置、在日米軍基地の位置づけは大きく変わってくる。

防衛構想の細部は公開になじむものではなく、ガイドライン見直しの過程で日米が水面下で率直に協議すべきところだが、大まかな方針や、従来の基本政策や装備体系の大幅な修正が必要になりそうな点については、参院選公約でも明示しておき、民意を問うべきところだろう。安倍政権は民主党政権期に策定された防衛大綱を見直す方針であり、なぜ見直しが必要なのか、主要な変更点はどこかを明示する必要がある。5月末に自民党の国防部和会と安全保障調査会が発表した防衛大綱の見直しについての提言には、策源地攻撃能力の検討や自衛隊への海兵隊機能の付与、集団的自衛権の検討、自衛隊の人員・装備・予算の大幅拡充、といった内容が含まれている。参院選においては、こうした点について論議を深めつつ、防衛・安全保障のあり方はどのようにあるべきか、各党の見識を競い合うことが不可欠だろう。

歴史問題は争点からはずす

麻生副総理他閣僚の靖国神社参拝や歴史認識に関わる安倍総理他有力政治家の発言は、国際的に波紋を呼び、中国や韓国のみならず、米国からも強い懸念が寄せられた。このところ中国は、尖閣問題での日本の姿勢を第二次大戦後の戦勝国秩序への挑戦と位置づけるなど、新た

なかたちで歴史認識問題を持ち出しており、「過去を反省しない日本」というイメージを利用されないよう、参院選中も、選挙後も、責任ある立場の人々は言動に慎重を期する必要がある。

参院選時、メディアはこの問題を取り上げるだろうが、安倍内閣は、靖国をなるべく政治・外交問題にしない、歴史認識については歴史家に任せる、という姿勢を貫くべきである。他方で、責任ある野党は、歴史認識問題で政権を追い込もうとすべきではない。野党がこの問題の解決方法について政権と異なるアプローチを提示することはよいが、首相や閣僚の言質を引き出そうとするようなことはやめるべきである。

安倍総理は、5月に開催された国際交流会議「アジアの未来」のスピーチで、「わが国は、かつて、多くの国々、とりわけアジア諸国の人々に対し、多大の損害と、苦痛を与えました。そのことに対する痛切な反省が、戦後日本の原点でした。」と述べている。こうした基本姿勢にゆらぎがないことを内外に示し、日本が半世紀以上にわたって侵略を否定し、基本的人権を守り、民主主義を維持してきた国であるという事実を強調することこそが、与野党を問わない政治家の務めであろう。

懸案についても堂々と信を問え

参議院後には、かねてからの懸案が政治のタイムテーブルにのってくる可能性が高い。その一つは安倍政権が意欲を見せている秘密保護法制の整備である。日本版NSCについては主要政党間に大きな異論はないものとみられるが、それを実効あらしめるためには、インテリジェンス機能の強化が必要であり、秘密保護法制の整備はその最初の突破口である。ところがこれについては、メディアの間で取材を制約する可能性があるとして反発する声が強い。主要政党によるコンセンサスで、必要な秘密を確実に守りつつ、国民の権利や報道の自由を不必要に侵すことのない法整備を実現していくべきである。

集団的自衛権についても、参議院選挙後いずれかの段階で有識者会議の答申が出され、政府解釈の転換につながっていく可能性が高い。防衛大綱見直しには間に合わないかもしれないが、新しい日米防衛協力の指針(ガイドライン)にはそれを反映した内容が含まれることにな

るのではないか。現状では、米国の戦争に巻き込まれる、という漠然とした不安感による反対が存在するようにみうけられ、現状の解釈の何が問題なのか、解釈変更によって何が変わるのか、解釈変更を目指す側は十分説明する必要がある。

改憲勢力が3分の2を超えるかどうかは今回の参院選の重要な焦点の一つである。安倍政権が早期にこの問題に着手するとは思えないが、この政権下で憲法改正がアジェンダになる可能性はそれなりにあるわけで、現在話題になっている96条改正問題への是非とは別に、最大の争点である9条改正について、各党の立場をはっきりさせることがのぞましい。手続き的にそうでなければならぬというものではないにしても、9条改正を明言した政党による3分の2以上の賛成で9条改正を実現することが王道と考える。

<担当：金子将史>

<道州制>

「2つの懸念」を払拭し道州制基本法の制定を急げ

Points

1. 道州制については、自公に加え、みんな、維新も推進姿勢である。
2. 今通常国会に提出を目指した基本法案は、2つの懸念により見送られた。
3. 法案は府県の廃止を明記しているが、国の機関の扱いに触れていない。
4. 目指すべきは、国主導型でない「地域主権」型の道州制である。
5. 一律再編を懸念する町村に、基礎自治体のあり方を示す必要がある。
6. 法案を早期成立させ、国民会議での審議を始めるべきである。

道州制は4党一致のアジェンダ

政権に返り咲いた自公両党が、野党時代から歩調を合わせてきたテーマに道州制がある。2012年衆院選の公約では、自民党は「道州制基本法の早期制定後、5年以内の道州制導入を目指す」としていた。公明党も「地域に活力。地域主権型道州制を導入」としており、道州制をめぐるスタンスはほぼ一致している。

野党をみても、みんなの党が「10年以内に地域主権型道州制への完全移行を果たす」、日本維新の会が「中央集権の打破＝究極は道州制」としている。さらに、民主党も「中長期的な視点で道州制を検討する」としており、道州制の推進気運は一気に高まった。

年明け1月には、自民党道州制推進本部の今村本部長が、道州制基本法案を今通常国会に議員立法で提出する方針を明らかにした。安倍総理も、「道州制基本法の早期制定を目指して議論を行う与党と連携を深めて取り組む」と国会答弁で呼応した。

3月末に道州制推進知事・指定都市市長連合が開いたフォーラムでは、自民、公明、みんな、維新の4党の政策担当者が基本法案の早期国会提出で一致し、早ければ4月中にも提出される見通しとなっていた。ところが、その後の自民党の党内手続きの中で慎重論が相次ぎ、準備されていた法案はまだ提出されていない。

「地域主権型」の道州制をめざせ

順調にみえた基本法案の国会提出の動きにブレーキが

かかったのは、参院選を控えた自民党が、支持基盤である地方団体の一部から示された2つの懸念に配慮したからである。

1つ目の懸念は、全国知事会などが表明した、「法案には府県の廃止が明記されている一方で、国の省庁再編や解体、出先機関の原則廃止などに触れていない」というものである。

道州制は、国の内政に関する仕事を大幅に地方に委ねる改革であるという点は、地方側の共通認識である。しかし、法案には「都道府県を廃止」し、「国から道州へ大幅に事務を移譲させて、広域事務を処理するとともに、一部都道府県から承継した事務を処理する」との文言がある。これには、かつて地方制度調査会が答申した、国の出先機関を統合して地域ブロック機関とする「地方庁」を想起させる、国主導型道州制のニュアンスが読みとれる。

一方で、法案の基本理念には、国と道州の位置づけについて、国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理、国民経済の基盤整備などに極力限定し「国家機能の集約、強化をはかること」としたうえで、道州は「国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること」としている。「地域経営の主体」たる道州が国の総合出先機関というのは違和感があると言わざるを得ない。

第1次安倍政権が設置した道州制ビジョン懇談会は、2008年にまとめた中間報告で、わが国が目指すべき道州制の姿を「地域主権型道州制」として描いた。地域の自立性を高めることを目的とするその考え方は、地方側

や経済界からも支持されている。また、公明党も一貫して地域主権型道州制を提唱しており、みんなの党や日本維新の会も同様の立場である。

しかし、自民党内には地域主権という言葉は国家主権と相容れないとする考えがある。言葉の適否については吟味が必要かも知れないが、道州制の中身まで国主導にしてしまったのでは本末転倒であろう。自民党には、道州制をめぐる党内の温度差をいかに克服するかも問われている。

地域主権型道州制の考え方を是とするなら、道州が国の出先機関ではなく広域自治体であることを明示することが重要である。国の省庁と出先機関の改廃を明記した上で、「道州の自治の原則」などを法案に加えていくことが必要なのではないかと。

町村に配慮した基礎自治体のあり方を示せ

もう1つの懸念は、全国町村会が示している「道州制の導入によって町村の再合併が強いられる」というものだ。平成の大合併によって2500から930にその数を減らした町村がさらに合併を迫られれば存亡の危機を迎えると、町村会は反対姿勢を強めている。

法案自体は、「基礎自治体は市町村の区域を基礎として設置する」としており再編には触れていない。しかし、基礎自治体を「住民に直接関わる事務について、地域完結性を有する主体として構築する」と位置づけ、「従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する」としており、現在の市町村を相当程度上回る行政能力を備えることが想定されている。

この条件を満たそうとすれば、現在の1700市町村がそのまま存続できるとは考え難い。事実、自民党が2009年にまとめていた「道州制基本法案に盛り込む事項の検討(案)」では、「基礎自治体は人口30万以上、少なくとも人口10万以上の規模」で、「700から1000に再編」と記述されていた。これが町村会の根強い反対のもとになっている。

問われていることは、基礎自治体が高い行政能力を確保するための術は合併以外にはないのか、という点である。平成の大合併後に制度化された定住自立圏などの市町村間の水平連携や、現在、府県が町村に対して果たし

ている補完・支援機能を道州に残す垂直連携など、地域特性に応じて一律ではない多様な選択肢が講じられるべきである。また、そうした具体策を町村側からも問題提起していくべきだ。

戦前には9割を超えていた町村居住人口は、いまや全人口の9%となった。しかし、面積では国土全体の約半分を占めており、国土保全や水源涵養などの役割を担っている。町村側の一律再編に対する懸念を払拭するためには、「基礎自治体の多様性の原則」などを基本法に明記していくことが求められる。

法案を早期成立させ国民会議の設置を急げ

道州制基本法の主眼は、道州制についての定義や基本理念とともに、実現にいたる工程を定めることにある。基本法で決まるのは、道州制実現のスケジュールであると言ってよい。法案では、内閣に総理を本部長とする道州制推進本部を置くとともに、内閣府に道州制国民会議を置くこととしている。国民会議は総理の諮問に基づき道州制に関する重要事項を調査審議し、3年以内に答申を行うこととなっている。

法案には、国民会議への諮問事項として次の12項目が掲げられている。

- ア 道州の区割り、事務所の所在地その他道州の設置
- イ 国、道州及び基礎自治体の事務分担
- ウ 国の機構の再編並びに国の道州及び基礎自治体への関与の在り方
- エ 国、道州及び基礎自治体の立法権限及びその相互関係
- オ 道州及び基礎自治体の税制その他の財政制度並びに財政調整制度
- カ 道州及び基礎自治体の公務員制度並びに道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等
- キ 道州及び基礎自治体の議会の在り方並びに長と議会の関係
- ク 基礎自治体の名称、規模及び編成の在り方並びに基礎自治体における地域コミュニティ
- ケ 道州及び基礎自治体の組織
- コ 首都及び大都市の在り方
- サ 道州制の導入に関する国の法制の整備
- シ 都道府県の事務の道州及び基礎自治体への承継手続

その他の道州制の導入に伴い検討が必要な事項

検討事項は多岐にわたり、道州制が国・道州・基礎自治体それぞれが大きく様変わりして新しい国のかたちに移行する大改革であることがわかる。その全体像を描くためには、国民会議には極めて精力的な審議が求められることになろう。

道州制の全体像を示し、国民の理解を得ていくためには、道州制基本法を早期に成立させ、国民会議の設置を急がねばならない。その是非について、各党は参院選の公約に明示すべきである。

< 担当：荒田英知 >

<憲法改正>

何のために何を改正するのか本気の議論を期待する

Points

1. 第96条の改正案は自民党内でもまとまってはいない。
2. 日本の改正要件はそれほど厳しいものではない。
3. 国会が憲法改正に向けて発議しようとしたことはない。
4. 国民の憲法改正に対する意識は高まっている。
5. 課題解決の具体策としての改憲を議論すべきである。
6. 改正手続きを変えるなら、他の条項改正とセットで発議すべきである。

第96条改正の議論は熟していない

憲法第96条、すなわち「改正の手続き、公布」に関する条項の改正が話題となっている。わが国の憲法は成文憲法をもつ188カ国の憲法の中で古い方から14番目となっており、一度も改正されていないものとしては「世界最古の法典」である。改正されない理由の一つが、改正の発議には衆参各院の総議員の3分の2の賛成が必要という点にあり、このハードルを下げる必要性があるというのが、改正論者の主張である。

自民党は前回の衆議院選挙の際においても、今回の参院選でも、憲法改正の発議要件を衆参それぞれの過半数に緩和させることを主張しており、これについては日本維新の会、みんなの党が賛同している。一方、民主党は改正手続きの先行改正には反対、自民党の連立パートナーである公明党も慎重な姿勢を示している。もっとも、自民党の中には、統治機構に関する条文の改正の発議は衆参それぞれ過半数、人権などに関する条文の改正の発議には3分の2以上、という議論もあれば、安倍総理自身は、発議要件を衆参それぞれ過半数にし、国民投票での賛成必要数を現行の過半数を3分の2にする、という持論もっている。このように選挙の争点にはなっているものの、改正要件に関する議論は、まだ熟しているとは言えない段階にある。

日本の改正要件はそれほど厳しくない

そこでまず考えてみたいのが、日本国憲法の改正手続

きがそもそもそんなにハードルが高いのか、という点である。代表的な国々の改正要件を簡単に紹介すると以下のようになる。比較してみると、たしかに発議のハードルが日本より低いところもあるが、日本の改正要件が、とりわけ厳しいというほどでもないことがわかる。

- ・米国：上下両院出席議員の3分の2以上の賛成で発議。全50州の4分の3以上の州議会での承認で成立。
- ・ドイツ：連邦議会両院において3分の2以上の賛成で可決。
- ・カナダ：連邦両院の議決。3分の2以上の州議会での承認かつ承認した州の人口が全体の過半数で成立。
- ・オーストラリア：連邦議会両院のそれぞれ過半数で発議、各州で州民投票。過半数の州での可決および全選挙人の半数以上の賛成で成立。
- ・韓国：国会（一院制）の3分の2以上で発議、国民投票の過半数の賛成で成立。
- ・デンマーク：国会（一院制）の過半数で議決、総選挙後無修正で再度可決されると発議、国民投票で投票数の過半数の賛成及び全有権者の40%以上の賛成票で成立。
- ・ベルギー：連邦議会（二院制）が改正を宣言後、両議院が解散・総選挙を行いその後の両院の3分の2以上の賛成で可決（住民投票なし）。
- ・フランス：両院の過半数の賛成後、両院協議会で5分の3以上の賛成。

また、仮にその要件が厳しすぎるとしても、人権や国家の統治機構など憲法の本論ともいうべき条項の改正の前に、なぜ改正手続きの改正をする必要があるのか、という大きな疑問が存在する。これまでも第9条をはじめ、「環境権」や「プライバシー権」など新しい基本的人権、参議院の廃止と一院制への移行、私学助成金の「違憲」問題、公共の福祉の解釈、元首の規定、道州制や首相公選、など憲法改正に関する議論はさまざまあった。にもかかわらず、国会の中でただの一度も改正の発議を具体的に進めようという動きがあったわけではなく、したがって、国民投票に向けた働きかけもなかった。とりわけ、第9条の改正について言えば、憲法制定直後から議論が断続的に行われてきたにもかかわらずである。

ないがしろにされてきた憲法改正問題

憲法施行から60年の2007年、すなわち第1次安倍政権の時に、国民投票法が可決された。憲法に改正条項があるにもかかわらず、その手続きについて何も定めをつくらなかったのは、それまでの立法府の怠慢であったといえるのであり、これを一步前進させた安倍政権の功績は評価されるべきであろう。

その国民投票法の成立を受けて、国会法により新たに衆参両院に設置された機関が憲法審査会である。両院にはそれまで、憲法一般について「広範かつ総合的な調査」を行う「憲法調査会」があり、その後、国民投票法を議論する「憲法調査特別委員会」へと移行した。憲法審査会はこの2つを引き継ぐものであり、初めて「憲法改正原案、憲法改正の発議」を審議できる機関と規定された。しかしながら、この憲法審査会が活動を開始したのは、設置が決められたから4年後の2011年10月である。

ようやく活動を開始した憲法審査会は、衆参両院とも月1回程度のペースで開催されてきたが、その内容は、記録を見るかぎり、政府当局や衆議院法制局、あるいは専門家からの説明聴取を行ったあと自由討論が行われている程度であり、憲法改正に向けて新しい何か動き出したという気配は感じられない。しかも、12年の臨時国会では、開会后三週間足らずで解散となったこともあってか、一度も開催されることはなかった。第2次

安倍政権になっていささか議論が活発になってきたようであるが、憲法改正が長い間議論されているわりには、改正に向けた実際の動きは遅々としたものである。そうしたなかで、第96条という改正手続きだけをまず改正しようという議論には説得力がない。

高まりつつある国民の意識

一方、憲法改正に関する国民の意識は高まっているようである。12年8月末から9月冒頭に行われた毎日新聞の調査によれば、憲法改正に「賛成」が65%、「反対」が27%と、賛成が大幅に上回った。時系列でみると、09年9月の同社の世論調査に比べ、「賛成」が7ポイント上昇し、「反対」が5ポイント下降している。12年2月に行われた読売新聞の調査でも、「改正する方がよい」と答えた人は54%となり、前年9月の調査から11ポイントほど上昇する一方、「改正しない方がよい」は9ポイント下がって、30%になっている。

また、毎日新聞の調査で興味深いのは、設問されている主要改憲テーマの中で「首相公選制の導入」への賛成が63%ともっとも高く、また「9条改正」「改正手続きの緩和」といった「常連」に続いて「国会の一院制導入」が48%と4番目に位置づけられていることである。首相公選は総理の強いリーダーシップ、一院制は「ねじれ」の解消を求めるものであり、統治機構の変革によって政治を混迷から脱却させたいという国民意識のあらわれと理解できよう。もちろん、憲法改正が国民にとって、どれだけ優先順位が高いものかは、これだけではわからないが、政治の混迷が続いたことによって、憲法に対する関心が高まってきているとは言える。

課題解決の具体策としての改憲論議を

だとすれば、いま政党が行うべきは、現代社会において日本国憲法の何が問題で、どの条項をどうすればよいのかという点を具体的に打ち出し、それを憲法審査会で徹底的に議論し、その内容を国民に向けて問うことである。そうした国民に対する真剣な問いかけなくして、ただ改正手続きのハードルを下げようとするならば、国家が統制を強めようとしているのだという疑念を抱かれてもおかしくはない。もしハードルを下げる必要があると

考えるのであれば、改正手続き以外の改正とセットで発議し、国民の賛成を得ることを試みるべきであろう。つまり、改正をしたとしても、それを元に戻したり、あるいはさらに改正を加えることも容易にするという提案である。

憲法は、主権者である国民が、統治機構である国家の権力を統制するものであると同時に、国という共同体をよりよく営むための統治システムをあらわしたものである。コンピュータでいえば、その機能の基本となるオペレーションシステムである。テクノロジーの発展と需要の変化とともに、そのオペレーションシステムを変える必要があるのと同じように、時代とともに国際的・社会的環境が絶えず変化している中で、よりよく共同体を営んでいくためには、国の統治システムも変革させていく必要がある。ただし、ここでの目的はよりよく共同体を営むためであり、したがって、変える前提としては、そのための具体的な課題とそれを解決するための変更内容の議論が不可欠なのである。別の言い方をすれば、改正条項を先行改正するというアプローチの合理性は希薄ということである。有権者は、この点に対する各党の議論を十分に吟味すべきである。

<担当：永久寿夫>

【執筆者】

荒田英知	(あらた・ひでとも)	PHP 総研主席研究員
上村敏之	(うえむら・としゆき)	関西学院大学教授・PHP 総研コンサルティング・フェロー
金子将史	(かねこ・まさふみ)	PHP 総研主席研究員
亀田 徹	(かめだ・とおる)	PHP 総研主席研究員
熊谷 哲	(くまがい・さとる)	PHP 総研主席研究員
佐々木陽一	(ささき・よういち)	PHP 総研主任研究員
永久寿夫	(ながひさ・としお)	PHP 総研研究主幹

第 2 次安倍政権の評価と 2013 参院選の争点

2013 年 7 月 1 日発行
政策シンクタンク PHP 総研
責任者：永久 寿夫

株式会社 PHP 研究所
〒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. 2013
All rights reserved
Printed in Japan

政策シンクタンク
PHP総研