

Quarterly Journal of Public Policy & Management

季刊 政策・経営研究

2013

Vol. 1

特集 総点検：民主党政権の政策

Special Edition : Policies under the Democratic Administration: A Comprehensive Investigation



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

C O N T E N T S

総点検：民主党政権の政策

- 1 | **編集長インタビュー「マニフェストが日本の政治を変革する」**
早稲田大学大学院公共経営研究科教授 北川正恭氏
Manifestos Change Japanese Politics
Interview by the editor-in-chief with Professor Masayasu Kitagawa
- 15 | **成長戦略は必要なのか**
Are Growth Strategies Needed? The Illusion that Growth Strategies Lead to a Higher Economic Growth Rate
鈴木 明彦
Akihiko Suzuki
- 32 | **税と社会保障の一体改革は実現するか**
Will a Combined Reform of Taxes and Social Security Be Realized?
山本 将利
Masatoshi Yamamoto
- 42 | **民主党による行財政改革**
The Democratic Party's Administrative and Fiscal Reform
高木 麻美 三浦 雅央
Asami Takagi Masao Miura
- 53 | **子ども・子育て支援に関する施策について**
Measures to Support Children and Child Rearing
鈴木 陽子
Yoko Suzuki
- 76 | **「高速道路の原則無料化」の検証**
Examining the Policy for Mostly Toll-Free Highways
遠香 尚史
Takashi Oka
- 91 | **農業者戸別所得補償制度はバラマキだったか?**
Was the Expenditure for the Income Security Program for Farmer Households Wasteful, Irresponsible Spending?
森口 洋充
Hiromitsu Moriguchi
- 102 | **なぜ民主党政権はTPP反対派の説得に失敗したのか?**
Why Did the Democratic Administration Fail to Persuade Opponents of the Trans-Pacific Partnership (TPP)
秋山 卓哉
Takuya Akiyama
- 115 | **民主党外交と政治主導の失敗**
Failures in the Democratic Administration's Diplomacy and Politician-Led Government
佐橋 亮
Ryo Sahashi

「マニフェストが日本の政治を変革する」

早稲田大学大学院公共経営研究科教授 **北川正恭氏**

Manifestos Change Japanese Politics

Interview by the editor-in-chief with Professor Masayasu Kitagawa

2009年のマニフェスト選挙を通じた政権交代から約3年が経ち、2012年の総選挙の結果、自民党が与党に返り咲いた。政権交代後の今、直近の約3年間の政策の進捗状況とその成果を総括することは、新政権が現在の日本の抱えている政策課題を明確化し、その解決手段を検討するにあたり、極めて重要なことであると考えている。こうした問題意識に立って、本誌においては「総点検：民主党政権の政策」を特集テーマとした。

そして、2009年における政権交代の選挙が「マニフェスト選挙」であったことから、まずは「マニフェスト」の成果を検証する必要があると考えた。そこで、日本におけるマニフェスト研究の第一人者である早稲田大学大学院公共経営研究科教授の北川正恭氏に、マニフェスト選挙の総括と、マニフェストが日本の政治を変革する可能性について語っていただいた。



北川正恭教授

Approximately three years have passed since the change of administration that was realized with the “manifesto election” of 2009, and the 2012 general election resulted in the return of the Liberal Democratic Party as the ruling party. Now that another change of administration has occurred, it is extremely important that the new administration conduct an overall review of the progress made in policies and their results over the past three years in order to clarify policy challenges that Japan currently faces and to examine measures to solve them. In this context, the feature of this issue is entitled “Policies under the Democratic Administration: A Comprehensive Investigation”. As the administration-changing election of 2009 was a manifesto election, it is necessary to examine the outcomes of the manifesto. In this interview, Professor Masayasu Kitagawa of Waseda University’s Okuma School of Public Management, who is a leading researcher in Japan in the study of manifestos, summarizes the manifesto election and discusses the possibility that manifestos will change Japanese politics.

はじめに：マニフェストが日本政治の矛盾をあらわにした

太下 今号の弊社研究機関誌の特集テーマは「総点検：民主党政権の政策」という題をつけています。実はこの特集を企画した時点では、このような総選挙があるということを想定していなかったのですが、まさにすごいタイミングで北川先生のお話を伺うことになった次第です。

もともとは、民主党が政権を取ってから3年ほど経過する中で、特に東日本大震災以降、今後の政策のあり方がいろいろな意味で問われていくタイミングにきたのではないかと、という考えに立ち、今後、政策として解決すべきどのような課題があるのかということについて、弊社の研究員および外部の方にご寄稿をお願いして考えていこう、という趣旨の特集でした。

さて、2003年に、初のマニフェスト選挙と言われる衆議院選挙が行われてから、もう10年近く経ちました。2012年の衆議院選挙においても、一部の政党はマニフェストを公表していますし、他の政党は「政権公約」等というかたちで出しておりますが、いずれにしても、今後どのような政策を打っていくのかという点が大きな争点になっているのではないかと思います。

一方で、前回の選挙で民主党が提示したマニフェストについてはいろいろな課題も挙げられています。そうした中で、マニフェストが今後も有効であり続けるために、どういう課題をクリアし、また国民に何を説明していかなければいけないのか、このあたりの論点について北川先生にお話を伺いたいと考えています。

まず民主党マニフェストの振り返りをしたいと思っているのですが、今回の総選挙が実施されることとなったため、いろいろなメディアで民主党の前回のマニフェストについての論評等が出ております。その中で、第1にプロセス論として、前回の民主党のマニフェストというのは党内の議論が不十分であったのではないかと、その結果、実現可能性の議論が十分ではなかった

のではないかと指摘がなされています。この民主党マニフェストに対する北川先生のご認識と、今後、マニフェストという手法が有効性を維持続けるために、政党内でどのような合意形成なり議論がなされたうえで国民にマニフェストを問うべきなのか、このあたりのご意見からお伺いできればと思います。

北川 まず、マニフェストの前提条件というものを整えないと、本当はマニフェストは機能しないということになると思います。そもそも私が2003年にマニフェストを提唱したときの判断は、「一点突破全面展開」の手法をとったということになります。本当は全体の政治環境を考え、いろいろな条件を整えてからマニフェストを導入しなければいけないのです。このような方法が王道だとは思いますが、そんなことをしていたら「百年河清を待つ」がごときもので永遠に実施できないわけです。だからマニフェストを提唱し、それを進めていくことによって、いろいろな矛盾が表出しますから、順番に一つひとつ解決していけばよい、という「一点突破全面展開」の方法をとったのです。マニフェストを一点突破として民主政治を変えていこう、そういうつもりでした。

ポジティブ・アクションとしてのマニフェスト

太下 言い換えますと、当初のマニフェストは、方法論として「トライアル・アンド・エラー」を内包したものであったということですね。

北川 そうです。

そこで選挙を基本的に“お願い”から“約束”に変えなければいけないと思ったのです。従来、右肩上がりの高度経済成長の時期においては、政治、行政に期待されるのは富の分配といえますが、国民から徴収した税金をどう分配するかということであったわけです。配分、サプライする方が圧倒的に強くなりますから、当時の選挙公約というものはあつてなきがもであったということをまず押さえなければいけないですね。今「マニフェスト不要論」が出ていますが、そのよう



な時代状況と現在とを比較しなければいけないという大前提があると思います。

時代状況と、もうひとつはベースとなる選挙や政治の環境ですね。当時はいわゆる「お任せ政治」であり、選挙は利益誘導、地縁血縁でということが平気で行われていたわけです。こうした固定観念といいますか、ドミナントロジックになっていたことを打破するために、私は「マニフェスト」というひとつの道具を提供したのです。

2003年のことですから、当時はもう低成長というか、無成長の時代に入っていましたし、1,000兆円もの国の借金が目に見え始めた時期であり、あれもこれもという富のばらまきを政治はできなくなってしまい、負担の分配をせざるを得なくなったのです。こうした選挙のときに、政権選択のための判断の基準として、苦い薬も入った約束である「マニフェスト」が必要だ、という考えでした。

当時の選挙公約がいかにてたらめであったかといいますと、ウィッシュ・リストといいますか、単なる願望の羅列にすぎなかったわけで、選挙後に検証不可能な絵空事が並べられていただけだったわけです。そのような状況を変えたいという思いが強過ぎて、達成目標といいますか、それぞれの政策をいつまでという期限で変革するのか、あるいはどこから財源を調達するのか、という工程表について言い過ぎたために、これらが本来の趣旨から離れてひとり人歩きしてしまって、

がちがちのマニフェストになってしまったという点はわれわれの反省点です。しかし、あの当時の選挙公約というものが曖昧な、選挙後検証不可能なウィッシュ・リストだったから、あえてそのような主張をしたのです。

太下 当時の選挙公約という仕組みを変革するために、あえてポジティブ・アクションのような形で「マニフェスト」を提唱された、ということですね。

北川 結果としてやや強く出し過ぎたということです。

しかし、2003年から数回の総選挙を経験して、マニフェストを通じての政権交代という政治的な大事件が起こったということになります。その意味では当時、マニフェストが果たした役割は大きかったと思います。その役割が大きかったがゆえに、反動も大きかったということになります。

「後出しマニフェスト」の問題点

北川 一方で、昨今の選挙を見て私が許しがたいことは、ひとつは後出しじゃんけんの方が得だという立候補の仕方、もうひとつは、後出しマニフェストの方が他党にまねされないからいいという思想です。このような思想は、根底に利益誘導の選挙があるからこそそういう行動様式が出てくるということを、まず問題にしなければいけないと思っています。

イギリスがすべてというわけではありませんが、イギリスの事例を随分と参考にして私どもがマニフェストを導入した経過がありますのでお話ししておきますと、イギリスではマニフェストを形成するのに大体1年半ぐらいの期間をかけるのです。1年半ぐらいかけるということは、選挙で選ばれた首相を原則4年はもたそうということが前提になっています。すなわち、日本のような1年交代の総理では、契約型の、いわゆるマニフェスト型の政治はできないので、まずここを直さなければいけないわけです。

日本において総理をやめさせるような要因が一体いくつあるかと考えてみると、政権選択選挙で選ばれた

総理ですから、第一に総選挙で負けたらやめなければいけない。しかし、政権選択選挙と全く関係のない参議院選挙で負けてもやめなければいけないのです。これが第二点です。あるいは第三として、マニフェストサイクルと党首選挙のサイクルが違ってきますから、党の代表選挙で敗れたらやめなければいけないのです。さらに第四として、統一地方選挙で敗れたら総理をやめなければいけないのです。このように4つもチェックされることがあれば、日本では総理なんか落ちついてやっておれないというわけです。この課題の整理をしないと、マニフェストだけではうまく展開しないのです。マニフェストを補完する制度ができていかないといけないのです。逆に言うと、マニフェストという手法で一点突破したからこそ、こういう問題が見えてきたのです。そのように理解してください。

太下 手法としての「マニフェスト」の導入によって、日本の政治環境を巡る根本的な課題が明確化されたということですね。

北川 はい。私のねらいはそうだったのです。だけど、その過程で、「マニフェスト」への信頼性が揺らいだことも事実ですから、これを奇貨としたいと考えています。現状は「マニフェスト」選挙の発展過程の踊り場だというとらえ方を私はしています。

だから今回の混乱について私はウエルカムなのです。なぜならば、民主党が今大変な批判を浴びているということはマニフェストがあったからでしょう。「あのときの数値目標が達成されていない」とか「あのとき約束したことを全く反対のことをやったじゃないか」とか。消費税については、約束していないことをやったのではなく、約束したことの反対をやったのです。消費税を上げないと言ったのに上げてしまったのですから、批判されてしかるべきです。だから今までの白紙委任の、お任せの選挙公約よりは、はるかに進化していると見た方がいいと私は思います。批判の材料がマニフェストであったということは、事後検証されたという証拠ですから。

先ほどお話ししたように、イギリスのようにマニフェストの作成に1年半ぐらいの期間をかけるということは、まず党内で徹底的に議論することになります。そうすると、たとえば消費税を上げるか下げるかという問題は大きな課題ですから、「賛成」「反対」双方の意見があるでしょう。そのときに党首が党内の議論で敗れる可能性もありますね。だけどそのようにいくつかの課題を党内で徹底的に議論することで、党内の合意を得て総選挙に臨むというシステムができ上がってくることになるのです。

そして、党内で議論するだけではなく、そのプロセスといいますか過程を、全部国民に情報公開することが望ましいと考えています。このようにすれば、総選挙で提出するマニフェストはオーソライズされて、信用性の非常に高いものが出てくることになります。だから、「後出しマニフェスト」というものを私は許しがたいのです。その背景として、本来は政策で勝負すべきところを、その肝心の政策を政権選択のときに国民に情報提供するという決意が日本の政党に足りないという問題点があります。もしも1年半かけて党内で議論して、議論に勝った者が党首の座について選挙に臨むということになれば、なおかつ、国民に情報公開して、国民は了解していますから、まっとうな政権選択ができるはずですよ。

決められない政治の背景としての「参議院」

北川 ところで、今回大きな問題になっていることのひとつに、「決められない政治」という問題があります。今、日本で一番問題は、こんな激変期に決められない政治が続いていることだから、重要なことは「決める」ということですね。この「決められない政治」がなぜ起こっているかというと、参議院の問題があります。

そもそもの話になりますが、「マニフェスト」を日本語に訳すときに、「約束」とするか、「公約」か、「綱領」か、「選挙公約」か、あるいは英語を使わずに日本語でいくか、ありとあらゆる議論をしたのです。随分議論

した中で、「政権公約」と訳したのです。そして、「政権公約」というものは当然のことではありますが、政権選択をする選挙のときに約束する公約なのです。一方、参議院は政権選択には本来は全く関係ないわけです。衆議院の総選挙にこそ、政権選択をするためのマニフェストが必要なのです。私たちマニフェスト研究所にもある種の罪があるのですが、参議院のマニフェストを検証しているのですよ。それは総選挙に大きく影響を及ぼすから仕方がないという次善の策で行ったものですが。

実は、イギリスも日本と同じく二院制ですが、ひとつは貴族院議員みたいなものですから、一院と同じことでしょう。だから政権選択選挙で多数を得たら多数派の政党が内閣を構成します。それが民主主義というものです。そして、イギリスにおけるマニフェスト政治の要諦は、「ロケット・スタート」と呼ばれるのですが、政権についてから3ヵ月以内に主要課題を全部解決してしまうことなのです。この3ヵ月という期間は、政権が一番力のあるときです。そしてそのようなことがなぜできるかというと、イギリスでは実質的に一院だからです。政権選択で約束したマニフェストに基づいて内閣をつくったら、それを実行するのが民主主義というものでしょう。

太下 それが政治家の本来の仕事ですよ。

北川 ところが日本の場合はそうならないという悲しい現象が起こっているのです。衆議院で勝って内閣を構成した与党が、そのマニフェストを実行できないのですよ。それはなぜかというと、ほぼ衆議院と同じ力を持つ参議院があって、参議院でねじれていますから、さまざまな法案が否決される可能性が高いのです。だから今回、来年の7月に参議院の選挙があるまでは、どの政党が衆議院で第1党になっても、衆参でねじれていますから、決められない政治が継続する懸念が高いということになります。

もうひとつ、私は多数決の民主主義は大賛成で、そのための政治制度を高めていかなければとは思いますが、

一方で、政治というものは、反動とか、ジェラシーとか、さまざまな要素で動く場合があり、むしろ理論、理屈で動く場合は少ないものです。その典型例が、総選挙で与党を勝たしたら、次の参議院選挙では大体負けさせる、という国民感情です。多数決にはそういう性質がありますから、衆議院と参議院は絶えずねじれている可能性があるわけです。そして、このような状況のままでは、日本でマニフェスト政治は難しいということが言えるわけです。

ただ、私どもはマニフェストで一点突破するという戦略ですから、参議院制度の問題についていったんは置き去りにしています。そちらの制度までいじってからマニフェストを導入する、というのではいつまでもマニフェスト選挙はできないですから。だから、マニフェスト選挙が実現したことによって、現状の問題が表出したという、そういうとらえ方をしているのです。

とはいえ、参議院のあり方について、一院制にするか、あるいは衆参の役割分担を変えるか、こうした議論と改革がないと、今後のマニフェストに対する各党の取り組みは著しく後退しています。今回の総選挙におけるマニフェストや公約が、選挙が終わった後に検証が不可能な曖昧な設定であるとか、ぼかした約束になっていて、2009年の民主党のマニフェストより、はるかに後退したものになっているのは、こうした制度的な課題からくるものです。しかし、このままでは何のために政治をやるのかという民主主義論から外れているでしょう。しかも政権選択で選ばれた、約束されたマニフェストを実行できなかったとしたら、民主主義の否定につながる控えめな私に思われます。ですので、マニフェスト型政治を遂行するために二院制の問題はぜひとも解決しなければならない、ということですね。

先ほども申し上げました通り、1年半かけて党内で徹底的に議論して、結論を出し、しかもその過程を全部国民に情報公開する、こういうことがマニフェストの条件になってくるべきなのです。だけれども、日本

ではマニフェスト政治を実施するための政治的な基盤がまだ十分に整っていないので、今回の総選挙で、言わば「火を噴いた」という格好になったのだと考えています。私はこれが発展過程の踊り場であり、一里塚なのだと思えます。マニフェスト政治を補完するいろいろな制度を、これからどんどん整えていかなければいけないと思っています。

太下 今のお話に出ましたように、マニフェストを機能させるための政治の土台の部分が、今回の総選挙を通じて課題として明らかになったということですが、参議院のあり方はどうあるべきか、という点については、私も個人的に考えてみたことがあります。

参議院のポジティブな面をとらえれば、解散による任期途中で入れかえ選挙がないということで、議員にとっては、じっくり政策を勉強し、それを提言するという意味づけもあるのではないかと思います。その一方で、確かに北川先生がご指摘の通り、構造的なねじれをほぼ確実に生むだろうということが見えてきましたので、そういった意味では一院にしてしまうということも選択肢としてはありではないかなと思います。

北川 理屈で言いますと、あなたの言うこともよく分かったうえで申し上げているつもりですが、参議院は衆議院と全く同じようなベクトルで動いているにすぎなくて、長期間にわたって腰を落ちつけて、衆議院の欠点を補うものには全くなっていないのです。

しかも、衆議院と参議院がお互いに張り合って、「おれたちのメンツを通せ」とか言って、党利党略の巣窟になっているということが、選良たる国会議員としての最大の問題になっているのです。しかも何ら法的根拠のない問責決議をどんどん出していることが、「決められない政治」の最たる現象になっているという問題もあります。参議院の課題は憲法にかかわる問題ですから軽々には言えませんが、参議院の運用を変えるのか、それとも制度そのものをなくすのか、そのあたりの課題について落ちついて整理をしないと、「決められる政治」にはならないと思います。国会議員の皆さん



方は、勇気を持ってそれにチャレンジするべきだと思います。

太下 現在のような参議院と衆議院の構造のままでは、どの政党が衆議院で第一党になったとしても、みな困ってしまうわけですね。

北川 そうです。今度の衆議院選挙でどの政党が第一党になろうと、ねじれるわけですから。しかし、日本の超高齢社会、そして東日本大震災の後という、この変転きわまりない世界において、参議院の問題があるので「決められない国政」があるのだ、という状況を放置しておいて良いものかどうか。絶えずこの問題をやらせているとなれば、国会議員は、まず「決められる政治」ができる制度や環境をつくと覚悟を決めることが必要であり、今回の総選挙がそのきっかけにならなければいけないと思います。

政権交代の必要性

北川 戦後54年間も自民党が比較第1党であり続け、一党支配を行ってきたことに日本政治の大きな悲劇があると私は思っているわけです。なぜかという、与党はずっと政権政党であり続けたわけですから、いわゆる国権の最高機関の立法府と、それに基づいて執行する行政府が癒着する、という問題が生じたわけです。本来は三権が分立し、牽制し合っの民主主義であるにもかかわらず、立法府と行政府が党利党略で癒着して、たとえば「族議員」であるとか、「省益あって国益

なし」という状況がまかり通っていたこと自体がおかしいことであった、と見た方がいいわけです。

だから、私は「10年か15年に1回は政権交代があるべきだ」という論者です。これについてはいろいろな考え方があると思いますが、そもそも民主主義とは手間暇がかかるものであり、効率のいいものではないとは私は思います。

太下 北川先生の今のお話をお聞きして大いに納得できたことは、政治家と官僚の癒着をあえて切るような、定期的な政権の刷新の必要性です。

北川 そういう刷新ができないまま、近代民主主義国家で50年もひとつの政党が続くことはあり得ないことで、本当を言うと、それは「独裁」と呼んでもよいものです。

太下 そのような政治状況のままでは、日本は実は後進国だったという評価になってしまいますね。

北川 ですので、いわゆる三権が分立し合い牽制し合っ、国民全部が目光らせるという構造が必要であり、そのためにはマニフェスト型の政治が要ということ、そういう意味で私は「マニフェスト」を提唱しているのです。

太下 実は私の専門分野は文化政策なのですが、イギリスの文化政策を眺めてみると、特にブレア首相以降の時代においては、労働党と保守党の政策が非常に似通ってきているように感じています。イギリスに限らず、成熟した先進国においては、実は現実的な選択肢というものが限られてくるため、二大政党制といっても、実は相互の政策が似通うものになるのではないかと考えていたところ、そして、今の北川先生のお話では、仮に政策がある程度似通うにしても、政権交代する意味は十分にあるという理解でよろしいでしょうか。

北川 そうということ。政権交代には権力の腐敗を予防するという意味もあります。日本は成熟した社会であると同時に、アジアの一員でもあり、東洋の島国であることも事実ですので、そうした背景のもとで各党の政策が似てくるのは当たり前のことなのです。

その意味でも、政党というものは、本当を言うとシングルイシューではだめなのです。総体としてこの国をどうするのか、という体系立った政策を示せる政党でなければ、本当は「政党」とは呼べないのです。そういう体系立った思想がないといけないのだと私は思っています。

ベンチャー企業のように、きのうきょう結成して、構成員が数人といった政党は、しょせんシングルイシューしか提案できないでしょう。シングルイシューの政党として入閣して連立政権を組んだ場合、そのシングルイシューの要求を極大化しがちですので、全体の政策をゆがめてしまうという問題があり、成熟した社会の政治状況が作り出せなくなってしまうのです。

二大政党制にも問題はありますが、体系だった政策を提示できる二大政党をつくるための改革が、1994年の公職選挙法改正であり、小選挙区制導入だったのです。だから二大政党となった場合、その政党の支持者であっても、「この党のこういうところはいいけど、この政策は嫌いだ」という現象は大いにありえるわけです。

太下 そういった意味では、1994年の小選挙区制度導入以降、いろいろな経過を経て、今回に課題としていくつか明らかになったポイントがあります。今後、マニフェストの実現性を担保していくために日本の政治構造を変えていかなくてはいけない部分が多々あるかと思いますが、先ほど参院の問題を挙げていただきましたが、「参議院」の構造的な課題のほか、大きく変えていかなくてはいけない点はどういった点があるのでしょうか。

政策は政党の命

北川 参議院のほかにも、課題はいくらでもあります。

現状の体制を維持しながら改革していくということは、日常の努力として絶えず必要なのです。けれども激動期にはきのうの体制を破壊して、新しい価値を創造しなければいけないという局面があるのです。



私は、今がそのときだからこそ「マニフェスト」を提唱しています。

どういうことかという、やっぱり政治主導でいきましょうということ。たとえば中選挙区制を小選挙区制に変えましょうといったことです。従来の政治体制そのものを変えていかなければ、部分的な改革だけでは結局はその体制の中でうまく回すために旧来の制度を補完・強化していることにほかならないのです。それではがんじがらめで、革命なんか起きるわけがないでしょう。だから国民に分かりやすく、数字の入った、事後検証可能な資料が「マニフェスト」なのです。

それで、「マニフェスト」で天下を取った民主党は、国家戦略局をつかって内閣に権力を集中させて、各省庁の従来の縦割りあるいは「省益あって国益なし」という状況を壊そうと思ったわけですが、残念ながら旧態依然の体制に抗し切れなかったのです。それは国家戦略局を完成させることができなかったからです。

結局のところ、各省庁の上位に立って命令を下せるよう、「国家戦略室」をつかって、全体最適を目指そうとしたけれども、完全にはつくり上げることができなかったのです。しかし、これは発展過程の中で起こり得ることです。

そして、なぜ「国家戦略局」をつくるのが難しかったかということ、民主党の大問題は、何と、政党のシンクタンクをなくしてしまったからです。

「政策は政党の命」と言っているにもかかわらず、民

主党は政党シンクタンクを廃止することによって、それがうそだということを証明してしまいました。そして、支持団体と政治資金が政党の命だということを証明してしまったのです。この現行の二大政党制の未熟さをわれわれはつかなければいけないと思います。政治家にとって使いやすい官僚が実質的なシンクタンクとなって、そこで政党と政界癒着が起きて、現在のような統制国家になったということ、われわれは認識したうえで、今こそ体制から入れかえなければいけないのです。民主党はいったんはそれに挑戦したんですよ。それでも志半ばで今回の選挙で敗れるということになったわけです。

体制の変革というものは、一晩やそこいらではなかなかうまくいきません。しかし、自民党が天下を取ったときに、もしも旧態依然の体制に戻ったとしても、時代の流れがそれを許しませんから、政権はこれから何回でもごたごたとすると思います。こうしたごたごたは、ここ10年ぐらいは仕方がないことだと私は思っています。ただし、今回の選挙は長期的な改革に向けてのきっかけにしなければいけないと思います。

太下 前回または前々回の選挙において、民主党のマニフェストに期待し、なおかつ民主党が持っていたシンクタンク機能なり政策ビジョンに共感して投票した人が少なからずいたと思うのですが、結局政権を取ってみると、政党シンクタンクは廃止され、マニフェストも遵守されないという事態が起きてしまいました。これからの有権者は何を信頼して投票すればよいのでしょうか。

北川 だから、全体最適の制度補完の補完体制が整っていなかったところに問題があったわけですので、1回の挑戦だけでうまくいくわけではないのです。民主党も自民党も、お互いが与党を経験したわけですから、自民党が今度与党になった場合、「旧体制のままで持たない」という認識は持っているはずですよ。

2009年の政権交代とは、日本が特筆大書すべき文化国家であることを世界に証明したのです。どうい

ことかと言うと、「政権」と簡単に言いますが、政治的権力ですから、実は本質は殺し合いの世界なのです。リビアやシリアの政治的現状を見てください。こうした世界がある一方で、「1票の革命」と言いますか、無血で革命を起こした日本は民度の高さを世界に証明したわけです。これは大いに誇らなければいけません。それが十分に機能していないから今がたがたしているのであって、これを再び機能させるためにわれわれはもう1回頑張るといことです。

真のシンクタンクへの期待

太下 学習院大学法学部教授の平野浩先生が、これからの政治制度に関して「業績評価に基づく合意争点型政治が望ましい」と提案されていらっしゃる。平野先生はこの提案をいわゆる「マニフェスト」とは違う文脈で使っているようですが、私が読む限りでは、これは「マニフェスト」そのものなのではないかなと思いののですが、北川先生はどのようにお考えでしょうか。

北川 まさにそういうことで、それが「マニフェスト」です。「マニフェスト」とは、目的達成型で、いわゆるバックキャストिंगといいますか、未来を見据えて政治をやっていくということです。予算主義で積み上げていって、という体制維持型の総括原価方式はダメなのです。だから選挙が終わった後、評価・検証が可能な、文字と数字に残しておくマニフェストが必要なのです。

太下 今回の選挙では、民主党のマニフェストは表現が非常に曖昧ですし、自民党も評価検証が可能な形で「政権公約」を公表していませんね。

北川 民主党がマニフェストの表現を曖昧にしたのは、「あつものに懲りてなまを吹く」ということで、いったん後退したということです。

また、自民党はさすがに老舗政党ですから、「マニフェスト」という言葉は民主党のイメージも強いので使用するのがいやなのですね。それで「政権公約」とし



たのです。でも、「マニフェスト」は、日本語に訳すと「政権公約」なのですけれど。

ちなみに似た言葉で「アジェンダ」がありますが、「アジェンダ」は課題設定という意味です。「マニフェスト」の重要な点は、マニフェストサイクル、すなわちPDCAが回ることで、検証可能だということなのです。課題設定だけではダメなのです。課題設定だけではなく、実行体制を組んで、どう実行していったかというプロセスが分かったうえで、そして評価するというサイクルが大事なのです。与党になった時には実績が評価されるわけですから、与党であった時期の民主党は実績で評価され、野党となって今は期待で評価される、こととなります。このリズムをつけないと、主権者が主体となって政治家を選ぶ代議制民主主義は壊れるということをみんなが考えないといけないと思うのですね。

その意味では、日本の民間シンクタンクにも、頑張ってもらいたいと思います。

国家の形成というのは経済体制と同じじゃないですか。ですから、シンクタンクにとって、政治に参加するのかわからないのか、システムに参加するのかわからないのかということは本当は大問題だと思います。もっと言ったら、ブルッキングス研究所等に代表されるような、いわゆるNPOといいますか、どこにも属さない、そういうシンクタンクが政治のプレーンになるべきだと考えています。そうした機関がないと、多数決の民

主義はしょせんポピュリズムに終始してしまうのですよ。これはとても大事なことです。

こうした制度を高めようと思って、私は「マニフェスト」を提唱しているのです。

現在のような民間シンクタンクにも一定の価値を私は認めますが、国家形成とかそういう大きな局面において、客観的に政策提言できる機関がないと、多数決を補う社会制度にはならないと思います。

日本は二大政党制になるのか

太下 1994年に、二大政党に収れんしていくための仕組みとして小選挙区制が導入されたわけですが、今現在、ある種の反動のような形で多党制に大きくぶれてしまっているところがあると思うのですが、これについては、今後10年ぐらいのスパンの中で再び二大政党に収れんされていくというふうにお考えでしょうか。

北川 いろいろな考えがあると思いますが、先ほど言った通り、成熟した国家であればこそ、体系立った政策で落ちついた二大政党に収れんさせていく努力を、私はしたいと思っています。もっとも、政治は社会の縮図で人間の業の集まりですから、理論だけではうまくいきません。そういう中で多様な価値を吸い上げて、どのように表現するかというのが政党の値打ちということになると思います。

多数決の原則がありますから、ひとりや2人の政党で頑張っても世の中を動かすことはできないでしょう。昔の選挙で社会党が3分の1しか立候補者を出していなかったときに、「私たちはこうします」と言っていたことに対して、少数ではその目的が達成できないから「それでは嘘じゃないか」というのがイギリス流のマニフェスト的な見方となるわけです。

太下 少数派の政党ではしょせん政治を変えられない、ということですね。

北川 変えられないのです。候補者を半分以上出していなければ野党とは言わないのだ、それは単なる諸派なのだという、そういう政治文化も日本に持ち込みたか

ったのですよ、私は。そして、少数政党は他の政党と合従連衡を通じてだんだんと収れんされていくなから、政策はある意味で体系立ったものとなっていくことになります。こうしたことを実現するためにも、「マニフェスト」をつくる過程の議論が必要だと言っているのです。

太下 日本では3.11に東日本大震災が起こったことによって、たとえばエネルギー政策の問題、その後起こった領土や外交問題等、本腰を据えて取り組まなければいけない問題が国民の目にも明らかになってきました。そういった意味では、まさに議論を尽くして2つの大きな流れをつくっていくために、とても良いタイミングではないかと思いますが、いかがでしょうか。

北川 非常にいいタイミングですけれども、では原発の問題、TPPの問題、消費税の問題について、今回の選挙前に1年半もかけて徹底的に党内議論を尽くして体系立った政策を出してきた政党がありますか。

太下 今回の選挙では残念ながらですね。

北川 ないでしょう。だからだめだと言っているのです。イギリスでは1年半、消費税なら消費税の問題を徹底的に議論するのです。当然、賛成や反対の意見がいっぱい出ますよ。だけどトータルで「やっぱり国家のためにはこうだ」という方向性について国民注視のもとで議論されないとだめでしょう。今回、民主党内でも一部の人だけで決めたから、「消費税増税はおれは聞いていない」とか「ばらまき」とか党内から異論が出てきてしまったのです。さらに、選挙が終わってから離党している議員もいるではないですか。

その意味では、そもそも「政党の要件」というものを私たちはきちんと整えなければいけないのです。たとえば、政党助成金は総額で320億円も国から政党に支出されているのです。また、免税対象の政治献金として、民間から700~800億円が提供されていると思いますから、合計で1,000億円を超える資金が「政党」という公的団体に集まっているわけです。だけれども、政治資金が一体どのように使われたとか、さまざまな

情報公開は不十分でしょう。また、民主党が衆議院議員全員に選挙対策資金としてひとり300万円を配ったことに関して、もらった議員が翌日に離党したり、選挙前に突然に政党を替わったりという、政治以前の常識の問題さえ欠落しているという点については、政党は厳しく問われなければいけないと思うのですよ。政党要件として、どのようなことをしているのか、あるいは政策立案を党内のシンクタンクでどのように検討しているのか、といったことが明らかになってこない、と、本当の意味の政治主導はできないのです。

そういう意味でもベンチャー政党は、資金的にもシンクタンク機能を持ち合わせるができないのです。だから二大政党になって、外国からも評価される安定かつ体系立った政策で競い合う選挙にならなければいけないのです。ただし、このような体制づくりは、まだまだ発展過程だから、現実にはなかなか難しいということですよ。

太下 前回の民主党のマニフェストについては、個々のコンテンツ部分についても、検証の一手手前の評論みたいなものがいろいろと出されています。今後、二大政党が「マニフェスト」を展開する場合、北川先生がおっしゃったように、党内のシンクタンク機能を活用して、もっと熟議を重ねるべきということなのですね。

北川 熟議というものは、オープンに議論を重ねないといけないですね。また、野党は54年間も天下を取っていませんでしたから、思いつきで政治を行った部分もあり、その点については随分批判されていますね。さらに、普天間基地移転の問題とか、消費税増税の問題については、「マニフェスト」以前の問題、すなわちマネジメントの問題でしょう。だから10年か15年に1回ぐらいは政権交代していくことが、独裁国家にならない、安定した民主主義の道だと思っているのです。

野党にこそ情報提供を

北川 民主党のマニフェストについて、2009年のマニフェストはできが悪かったということが今盛んに言わ

れています。それは、民主党も勝つためにばらまき型のマニフェストを書いたという側面も否めないと思いますが、問題の核心は別の点にあります。実は、長期間にわたって与党である自民党と官僚が一体でしたから、官僚が当時の野党であった民主党に対しては、与党に提示するほど適正な資料を出していなかったのだと私は推測しています。イギリスでは、マニフェスト政治を完遂するために、野党にこそ適切な資料を提出しなければいけないという法律があるのですが、そういう制度の導入も日本では遅れています。2009年の総選挙において、民主党は適切な資料を整えることができなかった、という制度的欠陥もあったのだと、私は言えると思います。

太下 今、北川先生がおっしゃった通り、行政府から立法府に対して、むしろ野党にこそきちんと情報を流すべきであり、それがイギリスでは法的にも担保されているというお話がありましたが、これはぜひ日本もそうなるといいと私もお伺いしていて思いました。

北川 さらに言えば、与党は権力を持っていますから、権力を使うことが自由なんですね。ですので、その権力のバランスを調整するために、イギリスの政党助成金は野党の方に手厚いのです。それは、健全な野党がなければ民主政治は担保されないという成熟した社会思想が前提となっています。

太下 健全な政治的バランスを生み出すために、あえて野党に助成金を手厚くするというのは、確かに成熟した考え方ですね。

北川 そうです。そのような成熟した制度が民主主義を担保するのです。そして、そういう成熟した制度を整えていくために、政党要件を整えて、内閣法を整えて、議会法を整えて、公職選挙法を変えて、政治資金規正法を整えて、というようにさまざまな制度を整えないと、実はマニフェスト型政治は難しいということをお伺いしているということについて、現在一点突破した反作用が起きているということについては、われわれの反省点となっています。だけれども、

こういう経過をたどらないと次の展開に進めないであろうということです。

太下 おっしゃる通りですね。

特に若い人たちの話を聞いていますと、政治に対する幻滅感が非常に強いような感じがしています。その背景には、「決められない政治」の問題があるのかもしれませんが、「マニフェスト」への期待が大き過ぎた分、その反動があるのかもしれませんが、今後、彼ら若者が政治家になるという意味ではなくて、政治により主体的に参画するために、どのように対応していったら良いとお考えでしょうか。

若者の政治参加のために

北川 若者の政治参加に関しては、長いスパンでの対応と現実的な対応の2つの側面があると思います。長いスパンの対応については、教育の問題があります。第二次世界大戦後、日本においては日教組と文科省の悲しい闘いがあって、「民主政治」はイデオロギー論争に発展してしまったのです。ですから、国民は投票に行く権利も義務も負っているのだ、自分たちが地域を変え、国を変えていくのだ、という主体的な民主主義教育が学校教育の中でタブーになっていた面があると思うのです。

「民主政治」について子どもたちに教えていく事例として、たとえば私どものマニフェスト研究所では、高校生に対して「模擬選挙」を実施しています。

太下 たとえば、今回の総選挙の場合、実在の候補者の固有名詞で模擬投票するのですか？

北川 そうです、実名でやってもいいのです。あるいは、生徒自身が町長や町議員に立候補する、という想定でも良いのです。

実際の事例で、中学生が模擬町議会で議論して出した結論として、「通学路の明かりが、部活が終わって夜に帰る時に消えていたので直してほしい」といったものがありました。その提案に対して、実際に町長が50万円の予算をつけて灯りを修理する、という試みをし

ました。

このように中学生の目線は大人の目線とは違うのです。それなのに、われわれ大人は19歳以下の民主権を平気で剥奪し、意見をカットしているのです。だから私は、投票年齢については本当は「16歳以上」が望ましいと考えています。そして、そのための最初のステップとして「18歳以上」に年齢を下げるという努力をしています。しかし、現在の学校教育は、あまりにも経済第一主義で偏差値教育ばかりですから、世の中が狂っちゃったのです。今ここで、民主政治とか、人間のあべき姿というのをもう1回見直すべきだと思います。

何度も繰り返しになりますが、今回の総選挙をきっかけにして、現在の日本がそういう課題をはらんでいることが顕在化されたことについて、私は悲観論でなしに楽観論でアグレッシブにとらえています。

「ローカル・マニフェスト」が分権を推進する

太下 国政では、「マニフェスト」に対して制度的な担保がない状況が明らかとなりつつある中で、たまたま今回の衆院選と同時に東京都知事選挙がありますが、私は、地方自治体の首長選において「マニフェスト」、すなわち「ローカル・マニフェスト」がまさにぴったりの手法であり、有権者にとっても、より身近な政権選択として分かりやすい素材ではないかなと思うのですが、いかがでしょうか。

北川 私は「ローカル・マニフェスト」の提唱者でもあり、一生懸命推進している立場から言いますと、今回の東京都知事選はだめです。あのような事例は論外です。

だけれども、私が2003年に初めて「マニフェスト」を提唱した相手は知事たちだったのです。すなわち、国政選挙におけるナショナルパーティー相手ではなく、「ローカル・マニフェスト」が出发点だったのです。しかし、その当時は知事全員が反対しました。

有能と言われる知事たちが「マニフェストというの

は期限、財源とか数値目標を書いて有権者に約束することだよね？」と訊くから、私が「そうです」と回答すると、知事たちは「北川、おまえ何年政治家をやっているのだ。そんなこと書けるわけがないじゃないか」と、こういう意見だったのです。すなわち、国の来年度の予算が決まり、地方財政計画が固まってから地方自治体の予算は確定するという状況の中で、「なぜ知事ごときが財源や数値目標等の約束をできるのだ」、という論理です。しかし、それでは日本は中央集権国家そのものであって、知事や市町村長は要らないということを実証してしまうことになります。その気づきのための道具が「マニフェスト」なのです。

1995年に地方分権推進法が制定されているのですから、もはや分権時代なのです。知事や首長が地方分権に切り替える意思がなかったら、役所の局長や部長が首長の代わりになって従来通りの行政を執行していれば済む話だということです。しかし、たとえば海のある県と海のない県では行政課題は明らかに違うでしょうとか、沖縄と北海道では行政目的が違うでしょうとか、そうしたことを明確にして、分権国家を進めていくための道具が「マニフェスト」なのです。結果として、何人かの知事たちがこのことに気がついて、「マニフェスト」を導入してくれたのです。

そのような分権時代を証明するために、マニフェスト研究所が主催する「マニフェスト大賞」という賞の審査員長を私は担当しています。この賞は過去7回実施されましたが、本当にいい事例がたくさん出てきています。こうした活動を背景として、地方の議会は独立しなければいけないということで議会基本条例ができました。一方で、地方自治体側は地域の憲法的なものをつくらなければいけない、ということで自治基本条例をつくりました。その結果、執行権者である首長・行政と議決権者たる議会の二元が代表となる「二元代表」という単語が分権改革の枕言葉として登場しました。その後、自治基本条例と議会基本条例は全国で猛烈にふえています。



太下 そういう意味では、国政における「マニフェスト」よりも、「ローカル・マニフェスト」の方が分かりやすい形態であり、実際に導入も進んでいるということですね。

北川 そう、分かりやすいのです。それで執行権者の首長も目が覚めたし、目覚めた首長は議会ともミッションをベースにして闘いますから、いざとなったら「解散するぞ」というところまで議論がいくのです。それで、議会も目覚めたわけです。

従来型の体制の中では、首長は議会を軽くあしらっておけば済んだところがあります。逆に、議会は首長の与党になっておけばなんらかの利益にあずかれるからというので、追認議会になっていました。こうした両者の安易な妥協があって、地方の政治はあつてなきがごときだったということ、私はマニフェストを通じて証明したわけです。

太下 従前の地方議会と首長は、言うなればもたれ合いみたいなものだったわけですね。そうした状況から、「ローカル・マニフェスト」が、地方の政治を変革し、地方分権への動きを加速するという役割を担っているわけですね。

北川 そうです、今まではお互いが談合していただけの話ですから、もたれ合いだったのです。そのような状況から、「マニフェスト」が導入されるようになったということは、分権改革が進んでいるからだということです。

今回の総選挙で、地方自治体の首長が党首になるというケースがいくつか見られますが、こうした兼職がよいことかそうでないかについての議論は徹底的にしなければいけません。いずれにしても従来とは隔世の感があることは事実です。一昔前であったら、中央政党から政治的にぎゅっと潰されていますよ。

こうした動きを踏まえて、「ローカル・マニフェスト」から「パーティー・マニフェスト」に展開するという運動を私は行っているわけです。

新政権がなすべきこと

太下 今月（2012年12月）にはいよいよ新しい政権が組成されるわけですが、新しい政権は、個別の政策イシューではなく、もっと大きな課題として、何からどのように着手すべきだとお考えでしょうか。新政権に対する宿題と課題についてお伺いしたいと思います。

北川 私は思想として極端な左も極端な右も危ないと思いますので、落ちついた政策でいくべきだと思います。他方、今までの日本の政治体制とか経済体制に限界がきていると思っているのですよ。たとえば、決められない政治であるとか、生産効率が先進国では最低水準であるといった現象にそれが現れています。したがって、新しい統治形態、あるいは新しい社会構造の構築を、新政権には勇気を持って進めていってほしいと思います。

そのときに、「税金は上げないで、給付はふやします」というような利根的なばらまきの政治を行うのではなく、負担と給付の関係を明確にしながら、国家の構造を根本からつくり直す、そういう国政をしてもらいたいと思います。

そして、生活に関連することは、国政はほとんどノータッチにして、地方の政治に任せるべきです。国政は外交、安保、マクロ経済、通貨、憲法等に特化すれば良いと思います。そういう地方分権に向かう、大きな一歩を示す内閣になってもらいたいですね。

太下 この場合の地方分権の具体的なイメージとしては、

道州制のようなものでしょうか。それとも、まずは現状の仕組みの中で地方分権を進めていく、ということでしょうか。

北川 道州制にするとか、連邦制にするとか、広域連合でいくとかいうことについては、まだ議論を重ねる必要があると考えています。その意味では、現在の体制の中で地方分権は必要ですが、道州制の議論についてはまだ時期尚早だと思いますね。

太下 いずれにしても、日本の統治構造を地方分権に大きくかじを切っていく政権となることが期待されるわけですね。

北川 それはそうです。大きくかじを切っていくことが必要です。今、30万人ぐらい国家公務員がいるのですが、その8割は要らなくなると言われています。ですから、補助金とか、交付税とか、どここの都市で公共工事が必要であるとか、国家公務員は喜んでおせっかいをするわけです。そうすると、全国に300万人もいる地方公務員は国に全部お任せ、委任する、依存するという体制となってしまう、地方公務員が成長しないという悪循環が起きているわけです。そこで、この300万人の地方公務員が自立し、自分たちで創意工夫するようになったら莫大な力が出ることになります。

首長もマニフェスト型に転換すると、議会もマニフェスト型になり、二元代表が確立することになります。そして、地方政府と中央政府は、どちらも同じ政府なので、対等な関係になる、こういうビジョンを私は描いているのです。

太下 全国300万の地方公務員が活性化し、多くの地方自治体が独自路線を歩き始めるような、そんな第一歩になるような新政権となると良いですね。本日はお忙しいところ、貴重なご提言をいただきまして、どうもありがとうございました。

成長戦略は必要なのか

～成長戦略が経済成長率を高めるという幻想～

Are Growth Strategies Needed? The Illusion that Growth Strategies Lead to a Higher Economic Growth Rate

戦後の高度成長を演出したとも言える池田内閣の「国民所得倍増計画」に代表される経済計画は、「成長戦略」と名前を変えて続いている。今や、自民党、民主党を問わず、新たに誕生した内閣が成長戦略を策定することはひとつの儀式のようにさえなっている。しかし、自由主義経済において計画経済的性格を持った成長戦略を掲げることは、もともと矛盾と限界を内包していたとも言える。さらに、日本の経済成長力が低下し、財政構造の悪化を背景に財政支出をとまなう政策対応の手段が限られてくると、成長戦略の力で経済成長率を上げるという試みの限界がいよいよ明白になってきている。加えて、最近では「デフレ脱却」という新たな課題まで担わされて、成長戦略の迷走に拍車がかかっている。

少子高齢化の進展、世界経済の成長力の低下、日本の国際競争力の劣化、原材料輸入価格の高止まり、といった日本経済を取り巻く大きな環境変化を直視するならば、政府が行うべきことが成長戦略という派手なアドバルーンを揚げることではないことは明らかだ。「成長戦略を梃子に日本経済を再び成長軌道へ」といったお題目はいい加減に卒業する必要があるだろう。

必要とされているのは構造問題に真正面から取り組む国家戦略だ。それは、すぐに成長に結びつくわけではなく、しかも痛みをとまなう政策であり、それだけに反対する人がたくさんいて、何とか実現しても国民の人氣は得られない地味な政策であるかもしれない。しかし、それが正しいと思うのであれば、国民を説得して実現していくことが政治の大事な役割だ。



The Ikeda Cabinet's National Income Doubling Plan can be said to have guided Japan's postwar rapid economic growth. Such economic plans continue to exist and are referred to as growth strategies. Today, it has become like a ritual for a newly formed cabinet—be it Democratic or Liberal Democratic—to develop a growth strategy. However, a free economy putting forth a growth strategy, which hints at some quality of a planned economy, seems to be contradictory and subject to limitations in the first place. Also, as Japan's ability to grow its economy weakens, the country has fewer options in making policy responses that require government expenditure, due to a deteriorating fiscal structure. This makes the limitations in attempting to increase the economic growth rate by putting forth a growth strategy even more obvious. In addition, having to deal with the new challenge of getting out of deflation, the country's growth strategy is increasingly lacking direction. The Japanese economy is being affected by major changes: advanced population aging, decreased growth potential for the world economy, deterioration in Japan's international competitiveness, and continuing high prices of imported raw materials. If these issues are considered in an unbiased manner, it is clear that the government should not put forth a growth strategy like sending up a flashy advertising balloon. We need to put an end to the slogan, "redirecting the Japanese economy to a growth path, using a growth strategy as a lever." What is needed is a national strategy that directly tackles the country's structural problems. Granted, such a policy would not immediately lead to growth, it would also be painful, arousing opposition from many people, and it would be an inconspicuous policy that would remain unpopular among the public even if successfully implemented. However, if politicians consider it to be the right policy, it is their job to persuade the public of it and realize the policy.

1 | はじめに

2009年の総選挙で圧倒的な国民の支持を得て誕生した民主党政権は、2012年の総選挙で歴史的な大敗を喫して政権の座を降りることになった。政権を担当したこの3年半の間に民主党内閣は2つの成長戦略を策定した。政権誕生当初こそ、自民党との違いを意識して成長率を高めていくという考え方に距離を置いていた民主党政権だが、早い段階から成長戦略の策定に舵を切っていく。結局のところ、成長戦略という点では、民主党も自民党も大きな違いは出てこなかったのではないかと。

自民政権であろうと、民主党政権であろうと、自由主義経済であるはずの日本において、なぜ計画経済的性格を持つ成長戦略が作られるのか。成長戦略の前身とも言える経済計画にまで遡ってその理由を考えてみる必要がある。世の中では成長戦略が必要だという意見は強い一方で、いざ成長戦略が策定されると、今度は批判の嵐が吹き起こる。なぜこのような期待と失望というパターンが繰り返されるのか。自由主義経済における計画経済的手法に矛盾や限界があるのではないかと。成長戦略が持つ問題点について考えてみる必要があると。

成長戦略は果たして必要なのか。少なくとも高度成長期に作られた経済計画の延長線上にあるような成長戦略は存在意義を失っている可能性がある。ここ数年繰り返し唱えられてきた「成長戦略を梃子に日本経済を再び成長軌道へ」といったお題目はいい加減卒業する必要があると。

2 | 民主党政権の成長戦略

(1) 最初は成長戦略がなかった民主党政権

2009年9月に発足した当初、民主党政権には成長戦略と呼ぶべきものはなかった。民主党が政権交代を果たした2009年の総選挙の時のマニフェストを見ると、「国民の生活が第一」という優先順位に基づいて予算を組み替え、「子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用・経済」に税金を集中的に使う、となっている。具体的な施策と

しては、子ども手当、公立高校の実質無償化、農業の戸別所得補償といった項目が挙がっていた。つまり、成長の果実である税金の再分配に重きが置かれ、成長率そのものを高めていくという考え方は表に出していなかった。また、デフレ脱却などというスローガンもマニフェストに掲げられていなかった。

しかし、2012年の総選挙のマニフェストでは「2020年度までの平均で、名目成長率で3%程度、実質成長率で2%程度の経済成長を目指す」という一文が入っており、「政府・日銀一体でデフレ対策を強力に推進」するとしている。ちなみに、同じ2012年の選挙における自民党の政権公約では、「名目3%以上の経済成長を達成」、「明確な『物価目標（2%）』を設定」といったことが掲げられている。表現や目標数字に違いはあるものの、経済成長力を高めると同時に、デフレを脱却するという基本的な考え方において、自民党と民主党との間に大きな違いはなくなっていたと考えられる。

2009年に政権交代を実現した当初から、民主党政権は、その政策が所得の分配に重きを置きすぎており、分配の元になる成長の果実を増やそうという発想に欠けているとの批判を受けていた。実際、民主党がマニフェストで掲げた政策を実行するための財源を、仕分けによるムダの排除や予算の組み替えだけで捻出しようとする、それは極めて難しい課題であるという現実と直面することになった。政策を実行するためには経済成長率を高めて税収を増やさないといけない、という認識に変わってきたことが、民主党が経済成長重視のスタンスに舵を切った理由と推測できる。

(2) 「新成長戦略」の策定

成長戦略の不在を批判されていた民主党政権は早い段階で成長戦略の策定に乗り出す。2009年12月には成長戦略を取りまとめる成長戦略策定会議が設置された。民主党政権として初めてとなる成長戦略を策定するにあたり、「新需要創造・リーダーシップ宣言」を出して、自民党時代の成長戦略との違いを強調している。すなわち、過去の成長戦略が失敗した理由として、①そもそもビジ

ョンが欠如していた、②政治的リーダーシップの不足によって実行力が欠如していた、③公共事業依存（第一の道）と市場原理主義（第二の道）という2つの呪縛にとらわれていた、という3つを挙げ、政権交代によって、①「人間のための経済」という明確なビジョンのもと、②政治の強力なリーダーシップによって成長戦略を断固実行し、③「需要」からの成長という第三の道を進むことによって新たな需要を創造していくと宣言した。

この後、成長戦略策定会議で何回か会合を重ね、

2010年6月に「新成長戦略 ～『元気な日本』復活のシナリオ～」が閣議決定された（図表1）。もっとも、成長戦略策定会議の議長としてリーダーシップを発揮するはずの首相は、スタート時の鳩山由紀夫首相から新成長戦略ができ上がったときにはすでに菅直人首相に交代しているという多難な船出となった。

「新成長戦略」では、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」という3つの課題を掲げ、これらは密接に関連しているとして、一体的に実現することが重要と位置

図表1 新成長戦略の概要

経済指標の目標

1. 2020年度までの年平均で、名目成長率3%、実質成長率2%を上回る成長
2. GDPデフレーターで見て1%程度の上昇。2011年度中に消費者物価上昇率をプラスに
3. 早期に失業率を3%台に低下

7つの戦略分野と21の国家戦略プロジェクト

1. グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略
 - ①「固定価格買取制度」の導入等による再生可能エネルギー・急拡大
 - ②「環境未来都市」構想
 - ③森林・林業再生プラン
2. ライフ・イノベーションによる健康大国戦略
 - ④医療の実用化促進のための医療機関の選定制度等
 - ⑤国際医療交流（外国人患者の受け入れ）
3. アジア経済戦略
 - ⑥パッケージ型インフラ海外展開
 - ⑦法人実効税率引下げとアジア拠点化の推進等
 - ⑧グローバル人材の育成と高度人材等の受け入れ拡大
 - ⑨知的財産・標準化戦略とクール・ジャパンの海外展開
 - ⑩アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の構築を通じた経済連携戦略
4. 観光立国・地域活性化戦略
 - ⑪「総合特区制度」の創設と徹底したオープンスカイの推進等
 - ⑫「訪日外国人3,000万人プログラム」と「休暇取得の分散化」
 - ⑬中古住宅・リフォーム市場の倍増等
 - ⑭公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進
5. 科学・技術・情報通信立国戦略
 - ⑮「リーディング大学院」構想等による国際競争力強化と人材育成
 - ⑯情報通信技術の利活用の促進
 - ⑰研究開発投資の充実
6. 雇用・人材戦略
 - ⑱幼保一体化等
 - ⑲「キャリア段位制度」とパーソナル・サポート制度の導入
 - ⑳新しい公共
7. 金融戦略
 - ・総合的な取引所（証券・金融・商品）の創設の推進

づけた。そのうえで、強い経済を実現するために、「グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略」、「ライフイノベーションによる健康大国戦略」、「アジア経済戦略」など7つの戦略分野において成長戦略を推進していくとした。さらに、これら7つの成長分野における有効な施策を選定し、その中でも経済成長に特に貢献する21の施策を「21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト」として提示している。ちなみに、21というプロジェクトの数はたまたまそうなっただけであって、よもや21世紀だから21という数字合わせをしたということではないと思いたい。

「新成長戦略」では、7つの成長分野での戦略プロジェクトの推進によって、新たな需要と雇用を創造し、2020年度までの期間において、平均で名目3%、実質2%を上回る成長率を目指すとともに、失業率は早期に3%台に低下させるという目標を提示した。また、物価については、デフレを終わらせ、GDPデフレーターで見て1%程度の上昇を目指すと同時に、2011年度中には消費者物価上昇率をプラスに持っていくという短期間でのデフレ脱却を目標に掲げたが、後者の目標は実現しなかった。

前述の通り、2009年の選挙のときの民主党のマニフェストにはデフレについての記述はなかったが、「新成長戦略」ではデフレ脱却を重要政策課題と位置づけることになった。具体的には、2020年度までの期間をフェーズⅠ（デフレ清算期間）とフェーズⅡ（成長力を高める期間）に分け、フェーズⅠでは「デフレの終結をマクロ経済運営上の最重要課題と位置づけ、デフレによって抑えられている需要の回復を中心に、政策努力を行う」とし、フェーズⅡでは、①二度とデフレに戻ることのないよう、さらに安定的な物価上昇を維持するとともに、着実な経済成長を実現する、②財政面では「財政運営戦略」で示す財政健全化目標の実現に向け、さらなる取り組みを進める、③需給ギャップの解消を受け、需要と供給のバランスの取れた成長を促す政策を実行する、としている。

「新成長戦略」におけるデフレ脱却の考え方は、それに

先立つ自民政権時代の政府見解に沿ったものである。政府の公式見解では、デフレ脱却とは「物価が持続的に下落する状況を脱し、再びそうした状況に戻る見込みがないこと」と定義している。また、その判断にあたっては、「足元の物価の状況に加えて、再び後戻りしないという状況を把握するためにも、消費者物価やGDPデフレーター等の物価の基調や背景（例えば、需給ギャップやユニットレーバークスト（単位あたり労働費用）といったマクロ的な物価変動要因）を総合的に考慮し慎重に判断する必要がある」としている。「新成長戦略」の策定を経て、民主党のマクロ経済政策運営は自民党時代の政策運営に大きく近づくことになった。

（3）「日本再生戦略」の策定

2010年9月に、「新成長戦略」の実現を推進・加速することを目的に、内閣総理大臣を議長とする新成長戦略実現会議が発足した。その後2011年3月11日に東日本大震災が発生すると、震災の影響を踏まえた「新成長戦略」の検証を行ったうえで、日本再生のための戦略を検討することになった。中でも、原発事故とそれにとまなう電力制約を踏まえ、「革新的エネルギー・環境戦略」の策定に向けた議論を重点的に行った。

2012年7月に「日本再生戦略 ～フロンティアを拓き、『共創の国』へ～」が閣議決定された。ここで、副題にあるフロンティアと共創の国について説明しておく。まず、「フロンティアを拓き」とあるのは、日本は世界に先駆けて高齢社会やエネルギー制約等さまざまな困難に直面しているが、これらの困難を、日本にとってのフロンティアとしてとらえ、切り拓いていくことを目指すということの意味する。また、日本が直面するさまざまな課題に対する解決策を見いだすためには、社会の多様な主体が、現在使っている、あるいは眠らせている能力や資源を最大限に発揮し、創造的結合によって新たな価値を「共に創る」ことが必要であり、それが「共創の国」ということだ。ちなみに、「日本再生戦略」によると、「共創の国」は、「すべての人に『居場所』と『出番』があり、全員参加、生涯現役で、各々が『新しい公共』の

図表2 日本再生戦略の概要

経済指標等の目標

1. 震災からの復興と福島の再生を最優先
2. 2020年度までの年平均で、名目成長率3%、実質成長率2%程度の成長
3. デフレからの脱却を確実なものにする

11の戦略と38の重点施策

1. グリーン成長戦略
 - グリーン部素材が支えるグリーン成長の実現
 - 次世代自動車での世界市場獲得
 - 蓄電池の導入促進による市場創造と非常時でも安心な社会の構築
 - グリーン・イノベーションによる海洋の戦略的開発・利用
 - エネルギーの地産地消を実現するスマートコミュニティの構築及び海外展開
 2. ライフ成長戦略
 - 革新的医薬品・医療機器創出のためのオールジャパンの支援体制、臨床研究、治験環境等の整備
 - 医療機器・再生医療の特性を踏まえた規制・制度等の確立、先端医療の推進
 - 1.5万人規模のバイオバンク構築による東北発の次世代医療等の実現
 - ロボット技術による介護現場への貢献や新産業創出／医療・介護等周辺サービスの拡大
 3. 科学技術イノベーション・情報通信戦略
 - 科学技術に係る人材育成の強化等による国際競争力強化
 - 基礎研究から実用化までのイノベーションの強化
 - 情報通信技術の徹底的活用と強固な情報通信基盤の確立
 4. 中小企業戦略
 - ちいさな企業に光を当てた施策体系の再構築
 - 金融円滑化法の期限到来も踏まえた中小企業への支援
 5. 農林漁業再生戦略
 - 戸別所得補償制度の更なる推進と新規就農の促進
 - 6次産業化等夢のある農林漁業の実現
 6. 金融戦略
 - 国民金融資産の形成支援を通じた成長マネーの供給拡大
 - 政策金融・官民連携による資金供給の拡大
 - 金融円滑化法の期限到来も踏まえた中小企業への支援（再掲）
 - アジアにおける我が国企業・金融機関・市場の地位確立
 7. 観光立国戦略
 - 訪日外国人旅行者の増大に向けた取組、受入環境水準の向上
 - 観光需要の喚起
 8. アジア太平洋経済戦略
 - アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の構築を含む経済連携の推進
 - パッケージ型インフラ海外展開支援
 - 新興国の中間層など世界の成長市場の開拓、クールジャパンの推進等
 - ヒト・モノ・カネの受入拡大とアジア拠点化の推進等
 - 農林水産物等の輸出促進と國酒など我が国「食」の海外市場拡大
 9. 生活・雇用戦略
 - 若者を取り込んだ成長に向けた戦略的取組の推進
 - 女性の活躍促進による経済活性化 ～働く「なでしこ」大作戦～
 - 戦略的な生活支援の実施
 10. 人材育成戦略
 - 6・3・3制の柔軟化等による意欲ある地域の取組の推進
 - 大学ビジョンに基づく高等教育の抜本的改革の実施
 - グローバル人材の育成と社会人の学び直し等の推進
 11. 国土・地域活力戦略
 - 活性化の突破口となる総合特区、環境未来都市等の活用、「新しい公共」の活動促進
 - 良質な住宅ストックの供給と不動産流通システムの改革
 - 集約型のまちづくりや次世代型生活への対応
 - 大都市等の再生と災害に強い国土・地域の構築
- 【世界における日本のプレゼンス（存在感）の強化】
- 戦略的、効果的なODAの推進等による「人間の安全保障」の実現への貢献
 - 日本の強み・魅力の発信と日本的な「価値」への国際理解の促進

担い手となる社会である。そして、分厚い中間層が復活した社会である。そこでは、一人ひとりが、生きていく上で必要な生活基盤が持続的に保障される中で、活力あふれる日常生活を送ることができる」という夢のような国だそうだ。

「日本再生戦略」でも、「新成長戦略」と同様にたくさん戦略分野が提示されている（図表2）。まず、グリーン成長戦略、ライフ成長戦略等「新成長戦略」で示されていた7つの成長分野に加えて、合計11の成長戦略が提示され、それらの戦略の中では合わせて38の重点施策が掲げられた。ちなみに、これら重点施策を推進するための改革工程表での取り組みは約450に達している。

その一方で、38の重点施策の中から、①グリーン（革新的エネルギー環境社会の実現プロジェクト）、②ライフ（世界最高水準の医療・福祉の実現プロジェクト）、③農林漁業（6次産業化する農林漁業が支える地域活力倍増プロジェクト）という3つの重点分野と、④担い手としての中小企業（ちいさな企業に光を当てた地域の核となる中小企業活力倍増プロジェクト）という4つを、日本再生の4大プロジェクトとして優先的に実施することとした。

マクロの経済目標については、「新成長戦略」と基本的には変わらなかった。成長率については、2020年度までの平均で、名目成長率3%程度、実質成長率2%程度を目指すとしている。細かく言うと、「新成長戦略」では「上回る」としていた目標を「程度」としているの、ややハードルを下げたわけだが、ここ数年の成長率から見るとかなり高い目標であることに変わりはない。また、相変わらずデフレ脱却を日本経済にとっての最大の課題として位置づけており、日銀による金融緩和と「日本再生戦略」の実行によって、これを実現するとした。

3 | なぜ成長戦略が作られるのか

(1) 成長戦略の起源は中期経済計画

日本は自由主義経済であるが、一国の経済成長には国が責任を持つという考え方、すなわち計画経済の発想が

根強いようだ。これは、日本経済の歴史的な背景と関係しているのではないかと。まず、1937年に日中戦争が始まって以降は経済面から戦時体制を維持できるように、統制経済の色彩が強くなった。45年に戦争が終わると今度は焼け野原からの復興を国を挙げての事業として行う必要が出てきた。復興に必要な石炭と鉄鋼を集中的に生産していく「傾斜生産方式」が採用され、復興のための資金を供給するために復興金融公庫が設立された。戦時体制維持のために行われていた統制経済的考え方が、経済復興においても形を変えて続いていたと考えることもできよう。

その後、1950年に朝鮮戦争が始まり、その特需によって日本経済の成長環境が整ってくると、計画的に経済を成長・発展させていこうという考え方に立って、数年おきに経済計画が作られるようになった（図表3）。池田勇人内閣のときに策定された有名な「国民所得倍増計画（1960年）」を含め、鳩山一郎内閣からの歴代内閣はそれぞれの経済計画を提示していたと言える。また、第三次まで続いた佐藤栄作内閣では、それぞれの内閣で合計3つの経済計画を策定している。こうして、新たに組成される内閣がそれぞれ、日本経済の中期的な計画・ビジョンを提示するというスタイルが定着してきた。

もっとも、計画の目指すところは、その名称の変遷からも推測できるように、高い経済成長を目指す経済計画から、均衡の取れた発展、生活の豊かさも追求する経済社会計画に変貌してきた。こうした変化は、日本経済が高い成長を遂げる一方で、大都市圏や太平洋ベルト地帯等一部地域へ経済活動や人口が集中するようになり、国土の均衡の取れた発展が必要という考えが生まれてきたことが背景にある。加えて、経済成長を優先して経済規模が拡大しても国民の生活水準向上が遅れているのではないかと、という反省が生まれてきたことも、こうした変化の背景にあると考えられる。

「計画」という言葉が使われたのは、村山富一内閣で策定された「構造改革のための経済社会計画（1995年）」が最後となる。バブルが崩壊した後は経済成長率が一段

図表3 戦後の経済計画一覧

名称	策定年月	策定時内閣	計画期間（年度）	実質成長率目標 （計画期間平均）	計画期間の 成長率実績
経済自立5カ年計画	1955年12月	鳩山一郎	1956年度～60年度	4.9%	8.9%
新長期経済計画	1957年12月	岸信介	1958年度～62年度	6.5%	9.8%
国民所得倍増計画	1960年12月	池田勇人	1961年度～70年度	7.8%	10.0%
中期経済計画	1965年1月	佐藤栄作（第1次）	1964年度～68年度	8.1%	10.0%
経済社会発展計画 －40年代への挑戦－	1967年3月	佐藤栄作（第2次）	1967年度～71年度	8.2%	9.7%
新経済社会発展計画	1970年5月	佐藤栄作（第3次）	1970年度～75年度	10.6%	5.1%
経済社会基本計画 －活力ある福祉社会のために－	1973年2月	田中角栄	1973年度～77年度	9.4%	3.4%
昭和50年代前期経済計画 －安定した社会を目指して－	1976年5月	三木武夫	1976年度～80年度	6%強	4.3%
新経済社会7カ年計画	1979年8月	大平正芳	1979年度～85年度	5.7%前後	3.5%
1980年代経済社会の展望と指針	1983年8月	中曽根康弘	1983年度～90年度	4%程度	5.0%
世界とともに生きる日本 －経済運営5カ年計画－	1988年5月	竹下登	1988年度～92年度	3.75%程度	4.0%
生活大国5カ年計画 －地球社会との共存を目指して－	1992年6月	宮澤喜一	1992年度～96年度	3.5%程度	1.4%
構造改革のための経済社会計画 －活力ある経済・安心できる暮らし－	1995年12月	村山富市	1995年度～2000年度	3%程度 (96年度～00年度)	0.8%

出所：内閣府ホームページより作成

と低下し、経済社会の目標を立てて、それを計画的に達成していくという計画経済的スタイルがいよいよ当てはまらなくなってきたからだろう。また、このころから、「(構造)改革」という言葉が使われるようになってくる。バブル崩壊後の日本経済の停滞に直面し、単に成長率を高めようとしても無理であり、経済構造の改革を進めないと経済成長力が高まらないという考えが広がってきたためと考えられる。

2001年に内閣府に経済財政諮問会議が設置されると、政府の中期ビジョンはこの会議で議論され策定されるようになった。小泉純一郎内閣では、経済財政諮問会議において、構造改革の起点となる「経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」が策定され、それが毎年改定されると同時に、中期的な経済財政運営の基本方針である「構造改革と経済財政の中期展望（改革と展望）」が策定され、こちらも毎年改定されるようになった。目先の経済成長よりも構造改革を推進し、結果として経済成長力が高まっていくという考え方が根底にあった。

この考え方を象徴するスローガンが「改革なくして成長なし」ということになる。ただ、改革と成長という2つの概念は対立するものととらえられることがよくある。実際、経済成長率が低下してくると、構造改革が経済成長を阻害しているという批判も出てくる。構造改革を推進した小泉内閣も2006年に「経済成長戦略大綱」を策定し、その後の自民党内閣では経済成長戦略大綱を改定する等、成長戦略を策定するようになった。この流れが、最初に述べた民主党の成長戦略に受け継がれていたと考えられる。

（2）計画経済的な発想の成功体験

高度成長期の経済計画から低成長時代の成長戦略へと、日本経済の変貌にあわせて内容は変わってきているが、政府が一国の経済成長に政策的に関与するという計画経済的な考え方は形を変えて続いている。米国のような自由主義国における市場経済と中国のような共産主義、社会主義の国における計画経済は基本的には互いに相容れない概念であるはずだが、日本は自由主義経済の国でありながら、中期的な経済計画を作り続けてきた。発展途

上段階では計画的、あるいは政策的に経済成長を達成していくことは珍しいことではないが、経済規模が拡大し、一人あたりの所得水準が高まってくるにつれて、そうした政策対応は現実的でなくなってくる。

日本でも、前述の通り、経済が成熟し経済成長率が低下してくるにつれて、経済計画という言葉が使われなくなってきたが、それでも政府が成長戦略を策定し、政策的に関与して経済成長目標を達成するという対応がとられている。これは、他の先進国に比べて特異な状況と言えよう。高度成長期を彩った国民所得倍増計画の成功体験があまりに強烈だったことが、経済計画、あるいは成長戦略に対する根強い期待を生み出しているのではないか。

1960年12月に策定された国民所得倍増計画は、計画期間である1961年度～1970年度の10年間で所得を倍増させる（年平均成長率7.8%）計画であったが、実際には10.0%とそれを上回る成長を実現した。10年間で所得を倍にするという分かりやすいキャッチフレーズで国民に高成長の可能性を啓蒙し、しかも実際には計画を超過達成したという点で、この国民所得倍増計画は日本の経済計画の輝かしい成功例と評価されている。同時に、最近の成長戦略がいかに稚拙であるかという批判における比較対象として、この国民所得倍増計画が使われることも少なくない。たしかに、最近の成長戦略は経済成長の目標数値が低いにもかかわらず、その低い目標すら達成できていない。

国民所得倍増計画の何がすばらしかったかと言えば、それは、当時の経済環境を綿密に分析して、10年間で所得を倍増させることは可能だということを確認し、それを経済計画として提示し、国民に豊かになれるという希望を与えたことだ。しかし、この計画が策定されたことによって成長力が高まり高度成長が可能になった、とまで言ってしまうと、それは過大な評価になってしまうのではないか。

経済成長を実現するのはあくまで民間の経済活動だ。もちろん、経済活動を行うのに適した道路や港湾等の社会資本を整備したり、円滑に経済活動が行えるように法

制度を整備したりといったことは、経済成長力を高めるために政府が行うべきことだが、政府が行えるのはそうした環境整備であって、魔法のような計画ができ上がったから一国の経済成長率が高まるということはない。そういう幻想を世の中に与えてしまったとしたら、それは国民所得倍増計画が残した「負の遺産」ということになるだろう。今の日本で、どんな経済計画あるいは成長戦略を作っても、高度成長が実現することはなく、成長率を高めることは容易ではない。

政府の役割に対する過大評価は産業政策においても存在している。日本の高度成長を牽引した鉄鋼業、自動車産業、電気機械工業、電子部品工業といった産業は、通商産業省が中期的な産業ビジョンのもとで育てた、という神話である。もちろん、優遇税制や補助金等を使ったさまざまな産業政策が、ある産業の成長にまったく影響しないということはない。しかし、成長の可能性を秘めているから、そうした政策が効果を発揮するのである。また、政策による助けがなくても、そうした産業はかなり成長できたのではないか。産業政策の影響がどの程度であったかを検証することは難しい。

ただ、少なくとも高度成長期には、これから伸びる産業というのは、ある程度明確にイメージすることができたのではないか。まず、世界経済の成長とともに需要が伸びていく製品を見つけやすかった。また、それまで先進国で生産されていた成長分野の製品を新たに生産できる国は限られていた。言い換えれば、多くの新興国が工業生産力を高めている現在とは違っていた。さらに、もちろん競争はあったが、最先端の技術を導入してそれを生産工程に組み入れることができれば、優位な競争力を確保することができた。今はこうした条件が満たされていない。産業の成長を阻害している規制を緩和する、あるいは技術力はあるが、企業としても成長はおぼつかないというベンチャービジネスが成長できるような制度やシステムを整えていくといった政策は企業の活動を活発にするという意味で重要だろう。しかし、国がこれから伸びる産業を提示するなどということはなかなかできる

ことではない。

(3) 成長率の低下とともに高まる成長戦略への期待

高度成長期が終焉し、経済成長率が長期的に低下してきた。バブルが崩壊してから20年ほどの間の経済成長率は限りなくゼロ成長に近い。日本を取り巻く経済環境を冷静に分析すれば、もはや高度成長期に戻ることはもちろんのこと、バブル崩壊前の中成長に戻ることも難しそうだ。しかし、頭では理解していても、なかなか現実を受け入れることには抵抗がある。結果として、成長戦略、あるいは産業政策に対する期待が高まってくる。

すでに述べたように、2000年代中ごろから自民党、民主党を問わず、経済成長戦略を再び策定するようになった。マスメディアの論調も、「日銀が強力な金融緩和を継続すると同時に、政府が成長戦略を提示してデフレを脱却していくことが重要だ」といったものが目立つ。もはや、新たに誕生する内閣は、その政権の成長戦略を提示することがひとつのセレモニーになってきた感がある。しかし、ほとんど国民に読まれることなく終わる成長戦略なるものを、多くの官僚のエネルギーを投入して作る意味があるのか。少なくとも意味がある成長戦略が提示できているとは思えない。

新たに内閣が誕生するたびに、成長戦略を掲げること求めてきたマスメディアの論調は、戦略を提示したとたん、「実現性に乏しい」、「総花的である」、「具体性に欠ける」といった批判一色になる。新しい内閣が誕生するたびにこの期待と失望が繰り返される。しかも、最近では平均1年程度で内閣が交代しているので、下手をすると毎年この成長戦略を巡る儀式が繰り返されることになりかねない。これは明らかに無駄の繰り返しだ。たしかに、成長戦略に対する批判はもっともなところがあるのだが、高度成長期の国民所得倍増計画に代表される経済計画に対する幻想があるがゆえに、成長戦略に対する期待が過度に大きなものになり、それが失望と批判を大きなものにしてしまうのではないか。失望することが分かっている成長戦略に期待するのはあまり生産的でない。

4 | 成長戦略の問題点を考える

(1) 達成不能な成長目標の提示

現実の成長率が低くなるのに反比例して、成長戦略に対する期待は高まってくる。国民の夢を実現したとして、「国民所得倍増計画」に対する評価は高まるばかりだが、決して魔法によって夢を現実のものにしたわけではない。今の時代に、国民所得倍増計画を提示したところで、それこそ夢物語になってしまう。繰り返しになるが、国民所得倍増計画は高度成長の実現可能性を的確に提示したことに意義がある。言い換えれば、あの時代だからこそ所得の倍増が可能となったのだ。実際、池田内閣に続く佐藤内閣の3つの経済計画ではさらに高い成長率を掲げていたが、2つ目までは計画を上回る経済成長を達成できた。

しかし、佐藤内閣の3つ目の経済計画となる「新経済社会発展計画」では、計画期間（1970年度～75年度）中に、ニクソンショックとその後の変動相場制への移行、さらに第一次石油ショックという大きな出来事があり、成長率は大きく低下し、計画を大きく下回る結果となった。その後の田中内閣の「経済社会基本計画－活力ある福祉社会のために－（計画期間：73年度～77年度）」では、9.4%という高い成長が計画されたが、高度成長期の終焉と重なり、計画期間中における実際の成長率は3.4%と計画を大きく下回る結果となった。

このように、経済環境が変わってくれば、いくら昔と同じ高い成長計画を提示してもそれを実現することはできない。さすがに高度成長期は過去のものになったという認識が広がり、三木内閣以降の経済計画では徐々に低い成長率が目標とされるようになったが、それでも実際の成長率は低くした計画をさらに下回る状況が続いていた。この間、計画を上回る経済成長率を実現したのは、中曽根内閣の「1980年代経済社会の展望と指針（計画期間83年度～90年度）」（計画4.0%程度、実績5.0%）と竹下内閣の「世界とともに生きる日本－経済運営5カ年計画－（計画期間88年度～92年度）」（計画3.75%

程度、実績4.0%)であった。もっとも、この2つの計画期間はバブル期を含んでおり、目標を達成したからそれでよかったという状況ではない。

つまり、成長率は高ければ高いほどよいというものではない。その時および将来にわたって想定される経済環境をしっかりと認識し、同時に日本経済が持てる資源を有効に活用して達成できる潜在的な成長能力を把握すれば、日本経済の適正な成長力、あるいは潜在成長力を想定することができる。その成長力が計画として提示されるべき成長率と考えられる。もっとも、これは計画というよりも見通しに近い数字ということになる。潜在成長力を上回るような成長率はバブルの要素を含んだものである。また、潜在成長力を上回る成長を計画として掲げてしまうと、それを達成すること自体が景気の過熱やバブルをもたらすことになってしまう。

「国民所得倍増計画」の策定において重要な役割を果たした経済学者の下村治博士は、その後日本経済が石油ショックを経験する等、高度成長を支えてきた基盤が崩れてくると、ゼロ成長を主張するようになった。その後の日本経済は一気にゼロ成長に突入したわけではないが、日本経済を取り巻く環境の変化が成長に及ぼす影響を的確に分析していたと言えよう。世の中では、今こそ「国民所得倍増計画」に学ぼうという意見も聞かれるが、学ぶとすれば、それは高い成長目標を掲げたという表面的なことではなく、その背後にある、現実を冷静に分析し、それをもとにあるべき経済成長の姿を導き出したという姿勢ではないか。

(2) 目先の成長率と潜在成長率の混同

経済計画あるいは成長戦略なるものが、目先の成長率をターゲットにしているのか、それとも中期的な潜在成長力のあるべき水準を目標にしているのか。この問題はあまりしっかりと詰められていないようだ。

自由主義経済における経済計画というのは、相反する概念を融合しており、曖昧な要素を内包している。社会主義国ではないので、経済計画を策定しても国家が経済活動の当事者となり経済成長を実現していくわけではな

い。自由主義経済における経済計画は、中期的な経済のあるべき姿の提示である。目標の提示でもあるのだが、その目標を実現させる当事者はあくまで民間企業をはじめとする民間の経済主体であり、政府ではない。また、政府は民間企業の経済活動を統制する強制力を持っているわけではなく、せいぜい税制や補助金政策を使って特定分野の成長を促進したり、社会インフラの整備によって経済活動を活発にしたりといった間接的な関与にとどまらざるを得ない。そうした関与すら、財政赤字が拡大した昨今では難しくなっている。

日本経済が高成長を達成する力があり、政府に経済基盤の整備や産業政策を遂行する財政力がある時代には、経済計画の策定と遂行が高度成長を達成するといった幻想を国民に抱かせることが可能であったかもしれない。しかし、成長力が低下して財政構造が悪化してくるとそうしたことすらできなくなる。自由主義経済における経済計画は、戦後の復興から高度成長期にいたるまでの一時期においては機能し得るものだったかもしれないが、経済が発展し成熟するにつれて機能しなくなる。そうした限界は経済計画を成長戦略と名前を変えたところでごまかせるものではない。中期的な経済成長率を目標として掲げ、それを達成しようとすることは、今の時代に適切な経済運営とは言えないだろう。

もっとも、経済計画において掲げられる中期的な成長率と、成長戦略で提示される成長率では、その持つ意味合いが微妙に違っていると考えることもできよう。すなわち、経済計画における成長率は達成することが期待される現実の成長率であるのに対し、成長戦略における成長率は中期的に達成されることが期待される潜在的な成長力ととらえることができる。日本経済の成長率が低下しているのは、少子高齢化等を背景に日本経済の潜在的な成長力が落ちていることが原因であり、さまざまな施策によって低下してしまった潜在成長率を高めていくことが成長戦略の目指すところと考えられる。

しかし、潜在成長力であっても、それを政策的に高めていくことはやはり難しく、そのレベルを定量的に検証

していくことも同様に難しい。いずれにしても、経済成長率の数字を提示することはあまり意味を持つとは思えない。それどころか、ひとたび数字を提示してしまうと、たとえそれが中期的に期待される潜在成長力であったとしても、達成すべき現実の成長率と位置づけられてしまう恐れがある。潜在成長率が高まっているのであれば、現実の成長率も高まらないとおかしいと認識されてしまうからだ。そうすると、成長戦略の成長力目標を達成するために、大型の経済対策を実行して成長率を押し上げようという議論が出てきてしまう。経済成長力を高めることによって財政構造を改善し、社会保障の負担の増加に耐えられるようにしようという方針だったはずが、財政構造を悪化させてでも目先の経済成長率を維持しようという本末転倒の議論になってしまう。そこが問題だ。

(3) デフレ脱却が目標に加わりさらに混迷

達成できそうもない経済成長率目標を掲げることも問題だが、そこにデフレ脱却という目標まで加わると、成長戦略はさらに混迷の度を深めることになる。

デフレ脱却を目指すということは、GDPデフレーターや消費者物価といった物価指標を前年比プラスの領域に持っていくということだ。これは成長率の目標以上に高いハードルと言えよう。まず、技術的な話をすれば、原油など原材料価格の上昇は日本経済にとっては、輸入価格の上昇を意味するので、景気動向にかかわらずGDPデフレーターを低下させる要因となる。つまり、政策的に関与できない外部要因が大きく影響してくるわけだ。また、国内の需給動向を反映する国内需要デフレーターや消費者物価は、景気の動向の結果として、遅行して現れてくる数字だ。経済成長率の目標達成すらおぼつかないのに、景気の回復による需要拡大が、需給ギャップを縮小・反転させるというプロセスを経て実現する物価目標を達成するということは一段と高い課題となる。

そもそも、成長率と物価という2つの指標を目標に掲げること自体が混乱のもとだ。片方の目標は達成しているが、もう片方は達成できていないという状況が起こり得る。たとえば、景気回復が続いて成長率目標は達成し

ているが、デフレは続いているという状況になった場合、これをどう評価するのか。逆に、景気は低迷しているが、原油価格の上昇や円安による輸入物価の上昇により国内の消費者物価が上昇している状況、すなわちスタグフレーションに陥った場合はどう考えたらよいのか。常識的に考えれば、景気動向の方が物価に優先するはずだ。そうであれば、デフレ脱却といった物価動向を目標に掲げる必要はないはずだ。

しかし、それでもデフレ脱却を達成すべき課題として掲げるとことは、物価指標に景気に先行する指標としての意味合いを持たせているからだ。「日本経済を再生するためにはまずもってデフレを脱却することが喫緊の課題である」といった政治家の発言がこれを象徴している。

デフレが経済に悪影響を及ぼすというロジックとしてよく使われるのは、実質金利の上昇である。実際に借入れを行う際の名目金利を物価指標で割り引いた実質金利が高まれば、お金を借りている人の実質的な返済負担は高まり、結果としてお金を借りて設備投資、住宅投資、あるいは自動車のような大きな買い物をしようとしている企業や個人の経済活動を抑制するというものだ。これは考え方としては正しい。しかし、年率1%程度消費者物価が下落したとして、それがどれほど投資等の経済活動に影響を及ぼすというのか。逆に、消費者物価が1~2%上昇してインフレになれば、借入れを増やしたり、新たに借入れをしようとする人や企業が増えて、設備投資、住宅投資、個人消費が活発になるのか。そんな単純な話ではあるまい。

デフレが経済にとってマイナスだという別のロジックとして、デフレが恒常的になり将来物価が下がるというデフレ期待が消費者の間に広がると、個人消費が先延ばしされるということも言われている。たしかに、価格の下落が顕著なデジタル家電等の耐久財では価格の下落を見越して消費者が購入を少し先延ばしするような行動をとることはあろう。しかし、その製品が必要だから購入を検討しているのであり、いつまでも先延ばしするわけにはいかないのも事実だ。タイミングが多少後ズレして

も購入されるのであれば、消費低迷の要因とするのは適当でない。企業の設備投資にしても、個人の消費活動にしても、それらを決定する要因としては、小幅な物価の変動よりも景気動向や賃金動向の方が重要である。デフレを脱却してインフレになることが、日本経済の再生にとって重要な意味を持つとは考えにくい。

(4) 成長戦略に縛られる政策運営

成長戦略が、デフレ脱却をスローガンに掲げることによって、金融政策に対する過度な期待が生まれてくることも問題だ。政府の成長戦略の推進と日銀による強力な金融緩和で政府と日銀が一体となってデフレ脱却に取り組むと言えば、聞こえはよいが、日銀に圧力をかけて金融緩和を引き出すのが政治家や政府の仕事と言わんばかりのパフォーマンスが目立っている。これは、民主党、自民党といった政党の違いを問わず、多くの政治家に共通の行動パターンだ。金融政策にばかり焦点が当たって、政府が本来やるべき仕事の方が霞んでしまっていないか。「非伝統的な思い切った金融緩和でデフレ脱却」という発言が新聞紙面で踊る一方で、他の大事な政策はどうなっているのか。

2012年12月の総選挙で金融政策が争点になったのが象徴的であった。もっとも、争点になったと言っても、各党の主張に大きな差があったわけではない。程度の差こそあれ、押しなべてどの党も日銀にさらなる金融緩和を求めていくという主張であった。しかし、少子高齢化の進行、世界経済の成長力の低下、新興国の勃興と日本の競争力の低下、原材料価格の高騰等、さまざまな環境変化に直面して袋小路に入っている日本経済の先行きが、金融緩和によるデフレ脱却で開けてくるとはとても思えない。

そもそも、望ましい物価上昇率は1%か2%かなどということが議論されている状況は異様ですらある。少なくとも多くの人々にとっての関心事ではない。日銀が行っている「生活意識に関するアンケート調査（2012年9月調査）」によると、まず、現在の物価に対する実感としては、1年前と比べて「ほとんど変わらない」という回

答（44.0%）が最も多い一方で、下がった（「かなり下がった」と「少し下がった」の合計）、つまりデフレだと答えている人は11.3%にとどまっている。次に、1年前に比べて物価が下がったと回答した人にその感想を聞くと、「どちらかと言えば、困ったことだ」と答えた人が30.9%となっている。物価が下がったと答えている人が全体の1割、そのうち、物価の下落が困ったことだと答えている人が3割なのだから、デフレで困っていると感じている人は全体の3%に過ぎないということになる。

安倍首相は、選挙中から主張していたデフレ脱却、2%のインフレターゲットの導入、大胆な金融緩和といった方針に対して国民からの支持を得られたとしているが、自民党が大勝したことをもって、国民が自民党のデフレ脱却方針を積極的に支持したとまでは言えまい。デフレ脱却が国民にとっての大きな関心事であれば、投票率が戦後最低を記録することはなかったのではないか。

一方で、デフレ脱却を目標に掲げることが他の重要な政策の実行を難しくしてしまうことにもなる。すでに述べたように、先の自民党政権のときに出されたデフレ脱却に関する政府見解に従うと、仮にさまざまな物価指標が上昇に転じたとしてもデフレ脱却宣言など簡単にはできない。そして、デフレ脱却宣言ができない限り政策は次のステップに移れないことになりかねない。たとえば、デフレを脱却するまでは消費税率引き上げなどもつてのほかということになるからだ。デフレを脱却するまで財政健全化目標の実現に向けた取り組みはできないことになる。

消費税率引き上げに限らず、重要な政策はなんらかの痛みをとまなうものであり、国民の多くが賛成するというものではない。何を行うにも、日本経済がデフレで苦しんでいるときに何事だということになってしまう。そうした状況を避けるために、とにかく財政・金融政策を総動員して、成長率を押し上げて物価上昇率もプラスにしようという政策もおかしな話だ。財政構造の改善を目指した消費税率引き上げを実現するために、大型の経済対策を打って財政構造を悪化させてしまうのでは本末転倒

である。そもそも、デフレを脱却してインフレになったら日本経済が復活するという保証すらない。

(5) 戦略が多すぎる

実現しようという成長率目標が高いことが影響しているのかもしれないが、成長のための戦略の数が多すぎる。民主党政権が最初に策定した「新成長戦略」では7つの成長分野で21の国家戦略プロジェクトが提示された。次に策定された「日本再生戦略」では、11の成長戦略の中で38の重点施策が掲げられ、それを推進するための工程表での取り組みはおおよそ450に達した。しかし、成長戦略は戦略の多さを競うものではないはずだ。本当に役に立つ戦略はひとつでも役に立つものだ。そして、それがよく練られたものであれば、長期にわたって有効なはずだ。内閣が変わるたびに、しかも毎年のように戦略が策定されるということは、それぞれの戦略はあまり役に立っていないということだろう。業績の上がらない企業が毎年のように中期経営計画を策定するようなものだ。

こうして、成長戦略が出てくるたびに「総花的である」という決まり文句の批判が出てくる。しかし、民間企業においてもこれからの成長分野を見つけるのが難しいときに、情報と有能な人材が集まっているとされる政府であれば有力な成長分野を提示できるはずだと考えるところに無理がある。高度成長期であれば、これから伸びる分野がある程度イメージできたが、今は難しい。各省庁から上がってくる成長が見込まれる戦略分野をなるべく幅広く取り上げて、成長戦略にはめ込んでいくという作業に多くの労力が投じられることになる。結果としてたくさんの戦略分野が並んだ膨大な成長戦略ができ上がってしまう。

いずれにしても、戦略が多すぎるとそれを実行していくことは難しい、いくら綿密な工程表を策定しても、それで戦略が実現するものでもない。日本においては政府がこれから伸びる分野を提示し、きめ細かな産業政策を推進していくことが、日本経済のあるべき産業や経済の姿を作り上げるという神話がまだ生きていたのかもしれないが、政府にそこまで期待するのは無理がある。そも

そも成長戦略を作るべきなのかといった疑問すら湧いてくる。

5 | 成長戦略は必要なのか

(1) 成長率目標を掲げる必要はない

成長率目標を掲げる必要はない。このように書くと成長をあきらめた敗北主義という批判が聞こえてきそうだが、そうではない。冷静に現実を直視しようということだ。国内では何十年にもわたって少子高齢化の流れが続いている。人口も減少に転じており、国内需要の拡大が難しくなっている。

輸出の拡大が頼みの綱というところだが、世界経済の成長力も低下している。世界の人口は70年ごろには1年間で2%増えていたが、今は1%強である。人口増加率はこれからさらに低下するだろう。一人あたり所得は70年当時の5000ドルから1万ドルへと2倍に拡大している。それだけ豊かになったということだが、豊かになってしまえば、そこから先の所得の伸びは緩やかになる。人口も一人あたり所得も伸びが鈍っているのだから両者を掛け合わせた世界のGDPの成長率は低くならざるを得ない。

さらに、世界の輸出マーケットにおける日本の存在感は低下している。円高が日本の価格競争力を弱めているという要因もあろうが、韓国、中国等の工業生産力が質・量ともに高まっている。大型の設備投資を思い切っで行い最新鋭の設備を持ち、上昇してきたとはいえ、日本よりは安価な労働力を投入して生産される製品に対抗することは、多少円安が進んだとしても難しいだろう。加えて、原油をはじめとする原材料価格は変動しているものの基本的には高止まりしている。

内外の需要が伸び悩み、日本の競争力が低下し、原材料高による日本から海外への所得移転が続くととなると、高度成長期に日本経済の成長を支えていた要因がことごとく逆を向いてしまうことになる。日本経済の潜在成長率はゼロ%台に低下していると言われているが、そうした状況下で2%あるいは3%の成長を実現しようというのは無理がある。少なくとも、そうした成長率は持続可能

なものとは言えない。なぜ達成できるのか合理的に説明できないような目標を掲げて意味がない。日本経済が直面する厳しい環境を直視して身の丈に合った成長を実現していくことが重要だろう。

(2) 経済成長力を高めるには

もっとも、潜在成長力を高める余地がないわけではない。身の丈に合った成長といっても、その身の丈に伸びる余地があるかもしれないということだ。成長力を高めるにはどうしたらよいか。最初に説明した民主党の「新成長戦略」、「日本再生戦略」では多くの成長戦略が提示されていた。しかし、成長分野はお上から教えてもらうものではない。個々の企業や起業家が自分で見つけ出すものだ。政府の成長戦略で提示されているということは、多くの民間人がすでに知っている分野といってもよいだろう。

当たり前のことだが、経済成長の担い手は民間セクターだ。公共投資や政府支出の拡大は経済成長率を高める要因であるが、それは一時的なものである。企業にしても個人にしても、民間の経済活動が活発になり、そこから得られる企業利益や個人所得の増加が源泉となって、設備投資や個人消費といったさらなる経済活動の拡大が続く。こうして持続的な付加価値の拡大が続くことが本来の経済成長だ。マスメディアの論調では、だからこそ政府による成長戦略の提示が重要だというものが多い。しかし、日銀による大胆な金融緩和と政府による成長戦略の提示によって仮にデフレを脱却したところで、それで日本経済の成長力が高まるわけではない。

経済成長力を高めるためには、民間企業が知恵を絞って競い合って成果をあげていくしかない。政府が成長戦略を示して導いてくれることが重要だと本当に思っている企業経営者はさすがに多くないだろうが、成長力を高めるためには、経済活動の担い手である民間セクターが頑張ることがまず基本である。政府が成長力を高めるために政策的に行うべきことがあるとすれば、企業が競争しやすい環境を整える、新規参入を制約している要因があればそれを取り除く、成長分野であるがリスクもある

分野で新たに事業を始めるための資金を調達できるような環境を整備するといったことである。そのために必要なことは思い切った規制の緩和・撤廃ということになるだろう。

もっとも、成長力を高めることに成功したとしても、それで潜在成長率がいくら高まったかということ計測するのは不可能だ。現実の成長率の目標であろうと、潜在成長力の目標であろうと、具体的な数字で経済成長率の目標を掲げることはあまり意味のあることではない。そうした数字が一人歩きしてしまうことを考えるならば、数字の提示はやめた方がよいのではないか。

(3) 「デフレ脱却」と「円高阻止」という呪縛からの脱却

「デフレ脱却」、「円高阻止」を成長戦略の目玉にするのはやめた方がよい。日本の経済政策は「デフレ脱却」と「円高阻止」という金科玉条に縛られてしまっている。最近の成長戦略においては、デフレを脱却することが出発点となっているが、デフレを脱却しなければ次のステップに進めないというのでは、本当に必要な政策が前に進まなくなってしまう。円高阻止もデフレ脱却と並んで政府が取り組むべき課題となっている。日本経済の成長を牽引しているのは輸出だが、円高は輸出の拡大を阻害している元凶とみなされているからだ。

デフレ脱却と円高阻止を目標に掲げることの問題点はすでに述べたところであり、繰り返さないが、デフレは90年代半ばから20年近くほぼ一貫して続いている。また、円高は、途中の変動はかなりあるものの、トレンドとしては70年代前半に変動相場制に移行してからずっと続いている。日本経済がこんなに苦しんでいるのになぜ円が買われるのかという恨み節が聞こえてくるが、日本は経常黒字を計上し続けている。海外との取引で黒字を稼いでいる国の通貨が高くなるのはそんなにおかしな話ではなく、安全通貨として買われるのも不自然ではない。

なぜ、日本だけデフレが続くのかという疑問の声も聞こえてくるが、消費者物価とGDPギャップ（潜在GDPと現実のGDPの差）の動きを比べてみるとほぼ一致している。供給力に比べて需要が少ないことがデフレの主因と考えてよいだろう。もっとも、成長率が低くなり需給

ギャップが生じているのは先進国に共通の現象なのになぜ日本だけがデフレになるのかという疑問あろう。しかし、日本の企業や個人の行動パターンは世界的に見ても特異である。無駄を省いてスリムになろう、身を削ってコストを削減しようという企業の行動様式、そして会社が大変なときは賃上げを我慢しよう、賃金カットも受け入れようという個人の行動パターン、公務員給与をカットして東日本大震災からの復興のための財源を確保しようという政府の姿勢など、日本人の行動様式は、本人が意識していなくても、かなりデフレを導きやすいものではないか。デフレも円高も日本経済に深く根ざしたものであるとすると、大胆な金融政策でデフレ脱却、円高阻止といっても、それは無理な相談だ。

しかし、足元では頑固なデフレと円高という図式に変化が生じている可能性がある。国際収支統計によると、2011年の日本の貿易収支は48年ぶりに赤字となり、12年は2年連続で赤字を計上することが確実だ。経常収支はリーマンショック前は年率30兆円程度の黒字を計上していたが、今は大きく減少して10兆円を下回るレベルで推移している。いずれ経常収支も赤字に転ずるという予想が現実味を帯びてくる中で、安全通貨として円を買うというロジックは通用しなくなってきている。つまり、「40年近く続いてきた円高の流れが大きな転換点を迎えるかもしれない」という意識が広がってきたときに、安倍総裁（当時）が大胆な金融緩和を日銀に要求すれば、絶好の円の売り場が提供されることになる。首相就任後も大胆な金融緩和を求める発言が続き、実際にインフレターゲットの導入など新たな金融緩和策がとられている。こうして円が安くなれば、輸入品の価格も上がって、日本全体の物価が押し上げられるかもしれない。

待ちに待ったインフレと円安が実現するということだが、それで日本経済が元気になるわけではない。少子高齢化と人口減少、世界経済の成長力低下、質も含めた日本の輸出品の競争力低下、原材料価格の高止まりといった日本経済が直面している構造的な問題になんら変わりはないからだ。デフレ脱却が最大にして喫緊の課題と言

いながら、デフレが終わっても日本経済が低迷していても、成長戦略どころではない。円安やインフレが進む可能性が出てきているだけに、デフレ脱却・円高阻止という目標を掲げていることの危うさが膨らんでいる。

（４）必要なのは国家戦略

日本経済がさまざまな問題に直面しているとする、政府が考えないといけないのは単なる成長戦略にとどまらず、より大きな国家戦略ではないか。政府がやるべきことは、日本国内そして世界経済で起こっている構造変化に、わが国がどのように対応していくべきなのか、そのビジョンを示して、それを着実に実行していくことである。それはみんなが喜んでくれるようなバラ色の将来の提示ではない。評判の悪い政策であっても必要であれば国民を説得して実行していかななくてはならない。具体的には、①高齢化社会に合った制度の構築、②世界経済の構造変化を踏まえたグローバル戦略、③民間経済の活動基盤の整備などが考えられる。

①高齢化社会にあった制度の構築

人口が増加して、現役世代の人口も増加していることを前提に構築された諸制度を人口減少時代に合うように変えていくことは、まずもって政府が取り組まなければいけない課題であることは明らかだ。消費税率の引き上げもそうした制度改革のひとつとして考えられる。現役世代の割合が低下すると同時に、日本経済が儲けにくく稼ぎにくい構造になってくる中で、所得税や法人税に大きく依存した税構造では、税収基盤は損なわれていくだけでなく、税金を負担している一人ひとりにかかる負担が高まってくる。消費税は所得が少ない人にも負担を強いる税金として、あまり評判がよくないが、多くの人で分かち合うようにしないと、所得税等、直接税中心の税制度では必要な財源が確保できない。消費税が5%で据え置かれている一方で、介護保険料や健康保険料など現役世代の保険料負担はさしたる反対もなく重くなっている。こうした、対処療法で制度の存続を図っていてもいずれ限界が来る。財源の問題は抜本的に見直す必要がある。

改革が必要なのは税制度だけではない。さまざまな社

会保障制度も一体的に見直さなければならない。受け取る人が少なく財源に余裕があったときには、手厚い給付が可能であった。しかし、高齢化が進むにつれて、さまざまな社会保障給付や年金の総受取額は増加している。これまでも景気動向に関わりなく増加してきた社会保障給付や歳出であるが、団塊世代もいよいよ65歳を越えてくる中で、これからさらに増加ペースが速まってくる。こうした問題を、成長率を高めることだけで解決するのは難しい。給付や歳出に切り込むような制度の見直しは避けて通れないだろう。こうした痛みをともなう改革にしっかり取り組まずに、バラ色の成長戦略を打ち出すことにエネルギーを投入しているとすれば、それは政策の優先順位のつけ方が間違っていると言わざるを得ない。

②世界経済の構造変化を踏まえたグローバル戦略

戦後の日本経済の成長は貿易自由化の流れに乗った世界との貿易取引の拡大を抜きにしては語れない。おそらくこれからも世界との取引なしに日本が成長していくことは考えられない。日本は貿易自由化の恩恵を今まで大きく享受してきたし、これからもそうだろう。世界における貿易自由化については、これまでWTO（世界貿易機関）で議論されてきたが、先進国と新興国との利害の対立が大きく、自由化交渉は膠着状態となっている。貿易自由化の流れが停滞する中で、2国間あるいは地域内における貿易自由化を促進する自由貿易協定（FTA）、あるいは貿易に加えて投資や人の移動等の促進も図る経済連携協定（EPA）の締結が進んでいる。

世界全体での貿易自由化を推進してきたWTOでの交渉が膠着状態に陥っている中で、日本がEPA推進の流れに乗らなければ、仲間はずれにされることになる。参加すればメリットがあるというより、参加しなければデメリットが出てくるだろうということだ。つまり、TPPをはじめとしてさまざまなEPAに参加しなければ、国際間の競争からはずされてしまうが、参加すれば、少なくとも競争には参加できるようになるということだ。

TPPをはじめとするEPAを推進することは政府にとって重要な施策となろう。これを推進するために、TPPに

参加すればいくらか成長率が高まりますなどという、成長戦略の延長上にあるような試算を持ち出してもあまり説得力はない。政府がやるべきことは、①輸入を伸ばさずに輸出だけを増やしていくことは現実的ではない、②海外との競争から逃げるのではなく、競争力を高めることで経済成長を実現していくことが必要である、③それ故、政府としては日本が競争の場から排除されてしまうことがないようにTPPをはじめとするEPAを推進するのである、ということ国民にはっきりと説明したうえで、これをしっかりと推進していくことである。

③民間経済の活動基盤の整備

日本経済の潜在的な成長力を高めるという観点から政府が果たすべき役割は、すぐには成果が出ないかもしれないが、民間セクターが活発な経済活動を行ううえで必要となる基盤を整備するということであろう。

まず、政府の規制や制度が経済・社会環境の変化に対応できず時代遅れになっており、新しいビジネスが成長したり、異分野から新しい企業が参入したりする動きを阻害する要因となっているかもしれない。もし、そうした成長の制約が生じているのであれば、政府はそれを取り除くべく、規制の撤廃や緩和、あるいは制度改革を推進しなければならない。これは成長戦略の提唱に比べると地味な仕事かもしれないが、政府が取り組まなければならない大事な課題だろう。

次に、新たなビジネスに挑戦するベンチャービジネスが育ちやすい基盤の整備である。すでにグローバルなビジネスを手がけている大企業は日々新たな技術や新製品の開発に注力しているはずだが、これまでのビジネスの延長上での技術や新製品の開発が中心であろう。これまで存在していなかった、まったく新しいコンセプトの製品なりサービスなりを生み出せば、付加価値の高いビジネスができる。そうしたこれまでとは違う知恵と工夫が生まれてくるのは、大企業かもしれないが、ベンチャー的なビジネスに期待するところも大である。ここでも、新しいことに積極的に取り組もうという民間のチャレンジ精神が基本ではあるが、新しいビジネスを手がけるべ

ンチャービジネスが育つ環境が整備されていない、あるいはベンチャーに投資しやすい制度が十分ではない、という問題が残っているのであれば、政府として環境整備をしていくことは重要である。

政府にはこれからの成長分野は分からず、どういう技術開発の可能性があるのかも分からない。一方、民間企業、大学、研究所ではそういうアイデアはあるが、お金がないということは容易に想像できるところだ。政府も最近はお金がなくなってきたが、リスクが大きすぎて民間だけではできない研究開発、しかもそれが将来根幹となる技術になる可能性があるならば、そこに公のお金を提供するということは意義がある。もちろん、そういう技術が重要か、そしてお金をかければ実現可能性が高いのか、といったことは政府にはなかなか分からない。そこは民間の有識者の知恵を利用していくことが重要だ。こうした試みはすでに行われているが、今後も行っていく価値があろう。

政府がいろいろ環境を整備しても、最後に重要になるのは有能な人材が確保できるかということだ。同じ品質の製品を安価に大量に供給するうえで必要な人材と、他に真似できない付加価値の高い財やサービスを開発して供給していくうえで必要な人材は異なる。所得水準がかなり高くなっている日本経済は、より後者の人材のニーズが高まっているはずだ。こうした人材を育てることは教育の問題だ。教育制度はそれぞれの国に特有なものであるが、グローバルな競争の時代においては、教育の世界がグローバルな競争にさらされている。教育は政府だけでなく民間も担っている分野であるが、将来の国の発展に必要な人材の育成という点で政府が果たすべき役割は小さくないはずだ。

6 | おわりに

発足当初の民主党政権は、「国民の生活が第一」をモットーに、子供手当や高校授業料無償化等、成長よりも所得の再分配に重きを置いた政策を打ち出し、それまでの自民政権の政策と一線を画しているように見えた。

しかし、あまり時をおかずに成長戦略を提示するようになった。結局のところ、自民党も民主党も成長戦略に対する考え方に大きな差がなかったと考えられる。

新たな内閣が成立するたびに、美辞麗句でつづられた新たな成長戦略が提示されるという儀式は、自民政権から民主党政権へと引き継がれ、そして再び自民政権へと受け継がれていくかもしれない。しかし、高度成長期に国民所得倍増計画を提示することは意味があったかもしれないが、低成長時代に成長戦略を提示し続けることは労多くしてあまり得るところがないのではないのか。あの分厚い成長戦略を作るために多くのエネルギーが投入されているが、でき上がった戦略を一所懸命読む人が果たして何人いるのか、そしてそれを参考に成長分野に参入する人が果たしているのか。自由主義経済において、一国の経済成長を支える原動力は民間部門の経済活動であって、政府が音頭をとって成長を実現するのではない。この基本認識を忘れてはいけない。

安倍内閣は成長重視を打ち出している。そして大胆な金融緩和によりデフレ脱却・円高是正を実現することが日本再生の第一歩と考えているようだ。この方針は危ういものがある。貿易黒字・経常黒字大国であった日本は、リーマンショックや東日本大震災を経て貿易赤字国になり、経常黒字も大きく減少している。いよいよこれまでの円高の流れが変わるのではないのか、それにとまってデフレがインフレに変わるかもしれないというときに、歯止めのない金融緩和でそれを促進してしまうというはかなり危険な政策と言えよう。

政治に求められていることは、成長戦略の派手なアドバルーンを揚げることではない。すぐに成長に結びつくわけではなく、しかも痛みをともなう政策であり、それだけに反対する人がたくさんいて、何とか実現しても国民の人気は得られない政策であっても、もしそれが正しいと思うのであれば、国民を説得して実現していくことが重要な意味を持つ。これが政治に求められていることだろう。

税と社会保障の一体改革は実現するか

Will a Combined Reform of Taxes and Social Security Be Realized?

消費税の税率を現行の5%で維持するとして、政権交代を果たした民主党ではあったが、2012年には消費税税率の引き上げ法案を成立させてしまった。

消費税税率引き上げは唐突に行われた印象があるが、子ども手当をはじめとしたマニフェストの政策実現には財源不足であることが原因であるとみることができる。

たとえば、民主党が掲げた「子ども手当」は社会保障の制度改革としては、斬新なものであったが、財源不足と参議院議員選挙後のねじれ現象のために実質的に2年余りしか続かなかった。

社会保障と税の一体改革とは、社会保障について充実や安定化を図ること、財政健全化へ向けた安定財源確保のために税制を改革することであった。しかしながら、消費税の税率引き上げに象徴される「税の改革」が先行し、「社会保障改革」は法案提出が先送りされ、改革・充実には至らなかった。

2012年12月の衆議院議員選挙の結果により、民主党政権から自民党政権へ再び政権交代が行われた。また、インフレーションターゲット政策と消費税税率引き上げによる物価上昇が起こったとしても、賃金デフレが解消されない限り、消費の抑制が起こり、再びデフレ方向へ向かい、消費税の税収は減少し、社会保障の財源として考えられていた税収が十分でなくなると想定される。

すなわち、消費税税率引き上げ等の税制改革は実行されるが、社会保障の充実・改革は先送りされることが想定される。



The Democratic Party realized in 2012 the enactment of a bill for increases in the rate of the consumption tax even though it had become the ruling party with a promise to maintain the current rate of five percent. The tax rate hike was decided rather abruptly, which can be attributed to a seeming lack of revenue sources for achieving policies listed on the party's manifesto such as a child allowance program. For example, while the child allowance program backed by the party was a novel reform of the social security system, it effectively lasted for only around two years due to insufficient funds and during the parliamentary situation when the ruling party held the lower-house majority and the opposition parties held the upper-house majority. A combined reform of taxes and social security was meant to improve and stabilize the social security system and reform the tax system to secure stable revenue sources for a sound fiscal condition. However, the tax reform, which was represented by the hike in the consumption tax rate, was tackled first, and the bill for the social security reform was postponed, and thus reform or improvement of the social security system was not realized. As a result of the lower-house election held in December 2012, the Democratic administration was replaced by a Liberal Democratic one. Even if prices increase due to an inflation target policy and the consumption tax rate hike, the following is expected to occur unless wage deflation stops: restrained consumption, a resumption of deflation, falling revenue from the consumption tax, and insufficient tax revenue for social security programs. In other words, it is expected that the tax reform including the consumption tax rate hike will be implemented, while reform or improvement of the social security system will be postponed.

1 | 消費税税率の引き上げへの経緯

消費税の税率を現行の5%で維持するとして、政権交代を果たした民主党ではあったが、2012年には消費税税率の引き上げ法案を成立させてしまった。

消費税税率引き上げは唐突に行われた印象があるが、実際にはどうだったのか、政策資料に基づいて、経緯を明らかにしていきたい。

(1) 消費税についての政権公約

民主党は、政権公約である民主党政策集「INDEX 2009」において、消費税については以下のように述べており、政権交代を果たした暁には消費税の税率を現行の5%で維持するとしている。また、「最低保障年金」の創設等、社会保障を充実させる点にも言及している。

具体的には、現行の税率5%を維持し、税込全額相当分を年金財源に充当します。将来的には、すべての国民に対して一定程度の年金を保障する「最低保障年金」や国民皆保険を担保する「医療費」など、最低限のセーフティネットを確実に提供するための財源とします。

資料：民主党政策集「INDEX2009」

これをもって、2009年の衆議院選挙に臨み、政権交代を果たしたにもかかわらず、2012年に社会保障・税一体改革により消費税税率の引き上げ法案を成立させたことが、公約違反と言われている原因である。

では、政権交代後、どのような経緯で、消費税税率の引き上げになっていったのか、検証を進めていきたい。

(2) 消費税税率引き上げの経緯

参議院議員選挙の結果、与党民主党は過半数を割り込んだ。そのため、野党と協調することなしに、法案成立が不可能となってしまった。このため、消費税税率引き上げに前向きな野党自民党にすり寄ったのであろうか。

実際には、参議院議員選挙時のマニフェストにおいて、5%税率の維持が消えており、政権交代後に実行しよう

とした政策に対する財源不足も原因のひとつとなっているのではないかと見ることができる。

①早くも「マニフェスト2010」には記載が

無駄遣い根絶、行政刷新（事業仕分け）等による財源確保に努めたものの、2010年度予算は、国債収入が税収を上回る予算となってしまった。子ども手当をはじめ、高等学校授業料の実質無償化、農家戸別所得補償制度という施策等により、歳出が膨張してしまったためである。

政権交代を果たした翌年の2010年7月に行われた参議院議員選挙時に出された民主党の「マニフェスト2010」には、消費税の税率5%を維持するという記載はなくなり、税制の抜本改革に関する協議を行うという記載がなされている。

- 2011年度以降、3年単位で予算の大枠を定める「中期財政フレーム」に沿って財政を運営します。
- 新たな政策の財源は、既存予算の削減または収入増によって捻出することを原則とします。
- 2011年度の国債発行額は、2010年度発行額を上回らないよう、全力をあげます。
- 事業仕分けなどを活用したムダづかいのさらなる削減、政策の優先順位の明確化、歳入・歳出両面における総予算の見直しに取り組みます。
- 早期に結論を得ることをめざして、消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始します。

資料：民主党「マニフェスト2010」

直接的には、消費税税率を引き上げるという記載にはなっていないが、財源確保のためには、検討が必要であるという様子がうかがえる。

②参議院議員選挙後に党内においてもすでに検討を開始する

民主党は、参議院議員選挙後に「税と社会保障の抜本改革調査会」および「社会保障改革に関する有識者検討会」を立ち上げ、党内において検討を開始している。

これは、参議院議員選挙時に過半数を割り込んだこと

も影響していると見ることができる。

◆税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」

2010年10月6日に発足し、12月6日にとりまとめられた、民主党の「税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」」においては、社会保障を支える財源として、消費税については、社会保障目的税とすることとして、税率の引き上げを図るという内容になっている。

○消費税は社会保障目的税に

社会保障の安定・強化を目的に消費税の引き上げを提起する場合には、国民の理解と納得を得るためにも、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も、会計上も明確にする。その際の「社会保障」とする給付費の範囲は、まずは高齢者3経費を基本としつつ、現役世代のセーフティネットの安定・強化についてどこまで対象とすることが適当か、検討を行っていく。将来的には「社会保障」全体について安定財源を確保することにより、制度の一層の安定・強化につなげていく。また消費税率が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお「逆進性対策」が必要となった場合には、制度が複雑となり、また政治的な要因が働きやすい「複数税率」よりも、制度が簡素で、透明性の高い「還付制度」を優先的に検討する。

資料：民主党「税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」」
注：高齢者3経費：高齢者向けの年金、医療、介護

◆社会保障改革に関する有識者検討会報告 ～安心と活力への社会保障ビジョン～

ほぼ同じ時期の2010年11月19日には社会保障改革に関する有識者検討会の第1回検討会が開かれ、第5回検討会後の12月8日には、「社会保障改革に関する有識者検討会報告 ～安心と活力への社会保障ビジョン～」をとりまとめている。ここで、社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施として、消費税の引き上げについて述べられている。

こうした費用のどこまでを、どのようなかたちで負担しあうか。この点についての合意を早急に形成しなければならない。その上で政府は、一方では公債依存分を削減して財政健全化に努めつつ、他方では現役世代の支援を強めて、その参加を助け活力を引き出すために財源を振り向けていく、巧みな舵取りを求められる。そして、将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障制度をより一層安定させる方向を目指すことが求められる。

資料：民主党「社会保障改革に関する有識者検討会報告」

③社会保障改革についての閣議決定

「税と社会保障の抜本改革調査会」「社会保障改革に関する有識者検討会報告 ～安心と活力への社会保障ビジョン～」を受けて2010年12月14日に「社会保障改革の推進について」が閣議決定されている。この時点では、消費税が具体的には掲載されていないが、先の2つの会議にて消費税について触れていることから、税制改革とは消費税率の引き上げを含むものであると見ることができる。

一方で、社会保障については、子ども子育て対策・若者支援対策が掲げられており、高齢者に偏りがちだった政策から一歩踏み込んでいる。

○政府・与党においては、それらの内容を尊重し、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る。

また、優先的に取り組むべき子ども子育て対策・若者支援対策として、子ども手当法案、子ども・子育て新システム法案（仮称）及び求職者支

援法案（仮称）の早期提出に向け、検討を急ぐ。

（資料）内閣官房HP「社会保障と税の一体改革」

2 財源確保と子ども手当

民主党の施策のなかでも、高齢者に偏りがちであった福祉制度に対し、子ども・子育て世代の支援としての「子ども手当」は社会保障の制度改革としては、斬新なものであった。しかしながら、実質的に2年余りしか続かなかった。この背景について、明らかにしていきたい。

（1）子ども手当と所得税増税

子ども手当が提唱されたときには、子育て世代にとっては給付が得られることが期待されたが、はじめから増税とセットであった。

①年少扶養控除の廃止とセット

民主党のマニフェストの目玉政策として2010年6月から子ども手当がスタートした。民主党「マニフェスト2009」には、子ども1人あたり月額26,000円（年間で312,000円）を支給するとされていたが、財源の確保ができなかったため半額の月額13,000円（年間で156,000円）でスタートした。

マニフェストの半額を捻出することも厳しかったのか、財源を確保するために、所得税において翌年の2011年から15歳未満の扶養家族に対する年少扶養控除が廃止された。

同様に、2012年からは住民税においても年少扶養控除が廃止された。

②実質的な支援になっていない

年少扶養控除は所得税の場合には1人につき年額38万円であり、税率10%であれば年額38,000円が増税となる。住民税の場合は1人につき年額33万円である。税率は一律10%であることから、年額33,000円が増税となる。

増税額は所得税、住民税を合わせて、たとえば、所得税率が10%の場合は年間71,000円であり、支給される156,000円から差し引き85,000円の実質的支給増と

なる。

所得が330万円（給与所得では約700万円）を超えるると所得税率は20%となり、住民税と合わせると30%となる。これらの世帯は109,000円が増税となり、支給される額の156,000円から差し引きの実質増は47,000円となる。月に直すと約4,000円となり、実質的な支援としては少ない金額であると言える。

子育てを支援するという政策が、中所得者以上については実質的な支援になっていない状況がはじめから現れていたのである。

（2）子ども手当の廃止へ

ねじれ現象により、法案や予算の成立にあたっては、野党との協調が必要となってきた。その結果、財源が確保できないとされた「子ども手当」は廃止され、自民政権時代の「児童手当」の内容に後戻りしてしまった。

さらに、所得税の年少扶養控除廃止は継続されたままであり、子育て世代の一部においては実質的な増税にさらされることとなった。子ども・子育て世代にも光を当てようとした社会保障の体系が崩れ去ってしまった。

①ねじれ現象による満額支給の断念

その後、2010年の参議院議員選挙で民主党が議席を減らして過半数を割ってしまった。結果として、与党の政策が衆議院では可決するものの、参議院では否決されるというねじれ現象が生じることとなった。このため、野党を納得させなければ法案成立、予算成立が難しくなるため、民主党はマニフェストに掲げた政策の実現が困難になってきた。

また、予算編成において十分な財源を確保できないことから、野党を納得させることができず、政策を実行できない状況となった。

前述した通り、子ども手当については、2010年6月に財源が確保できないことから、月額26,000円の満額支給を断念している。

②子ども手当の廃止

野党自民党から、「ばらまきの政策」であるとして指摘されていたこと、2011年3月11日に発生した東日本大

震災に関する復興財源の確保が必要となってきたこと等から、子ども手当の見直しを余儀なくされた。

結果として、名称がもとの児童手当に戻っただけでなく、2012年4月からは子ども1人あたり月額10,000円に減額（3歳未満は月額15,000円に増額）されたが、年少扶養控除は廃止されたままである。このため、所得制限以下の世帯収入であれば、差し引きで年間61,000円の支給となり、月に直すと約5,000円になった。また、所得制限も設定されたため、一部家庭（年間給与では960万円以上）には支給されないこととなった（現在は暫定的に月額5,000円を支給）。

年間所得が330万円（給与では約700万円）を超えると所得税率は20%となり、住民税と合わせると30%となる。これらの世帯は109,000円が増税となり、支給される額の120,000円（3歳以上の場合）と、ほぼ同じになる。これよりも所得の多い人は、子どもがいることでむしろ増税になるという矛盾が生じている。

子育てを支援するという政策が、一部では逆行してしまっている状況を生み出し、そのままになっている。

さらに、消費税率が引き上げられれば、家計において消費する分は確実に増税となり、子育て家庭にとっては、厳しい状況となってきている。

3 | 社会保障と税の一体改革成立の経緯と現状

社会保障と税の一体改革とは、社会保障について充実や安定化を図ること、財政健全化のための安定財源確保のために税制を改革することであった。しかしながら、消費税の税率引き上げに象徴される「税の改革」が先行し、「社会保障改革」が先送りされているという印象を受ける。ここでは、実際には、どのような形であったのかを明らかにしていく。

(1) 社会保障・税一体改革とは

社会保障と税の一体改革は、2010年の参議院議員選挙後から着手されている。ここで税制について消費税の税率を10%まで引き上げるとすることを明らかにしている。

① 社会保障・税一体改革成案

社会保障と税の一体改革については、2010年10月に「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置したところから始まっている。2010年11月から12月にかけて社会保障改革に関する有識者検討会を開催、2011年2月から6月にかけては社会保障改革に関する集中検討会議を開催して、2011年7月に政府・与党社会保障改革検討本部として、「社会保障・税一体改革成案」をとりまとめている。

この成案において、社会保障の安定財源確保として、消費税率の引き上げに関しては、「10%まで引き上げ」という具体的な税率、「2010年代半ば」という時期が初めて明示されている。

社会保障給付の規模に見合った安定財源の確保に向け、まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する。

資料：内閣官房HP「社会保障と税の一体改革」

ここで初めて、民主党が政権交代時のマニフェストに掲げたこととは、正反対の政策を明確に掲げている。

② 社会保障・税一体改革法案の成立

社会保障・税一体改革とは、社会保障の充実や安定化と財政健全化のための安定財源確保のために税制を改革することである。そして、社会保障の充実・安定化の財源として、消費税率の5%引き上げが掲げられている。2012年8月10日に、「社会保障の安定財源の確保等を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案（以下、一体改革法案と記す。）」、つまり消費税を5%引き上げる法案が成立した。2014年4月に消費税率を8%、15年10月に10%に2段階で引き上げることとなっている。

一体改革法案によると、「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、

医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。」とされている。

しかしながら、増税されても社会保障充実にすべてが使われるわけではない。社会保障充実のために使われる財源は1%分であり、残り4%は高齢化等による自然増や財源が確保できていない既存の費用等、社会保障の安定に使われるとしている。つまり、消費税増税により社会保障の充実が図られるのではなく、既存の制度維持に使われる方が大きいことになる。

(2) 社会保障の充実に関する政策

社会保障と税の一体改革であることから、社会保障の充実に関する政策も打ち出されている。子育て、医療・介護等、年金を重点分野として、充実させていくこととなっていたが、充実・改善策は進んでいない状況にある。

① 社会保障を充実させる内容とは

一方で、2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」社会保障を充実させる内容として、

以下の3つが示されている。

「子ども・子育て対策」として、子ども・子育て新システムの制度実施等にもなう地域の実情に応じた保育等の量的拡充、幼保一体化等の機能強化等に取り組む、としている。

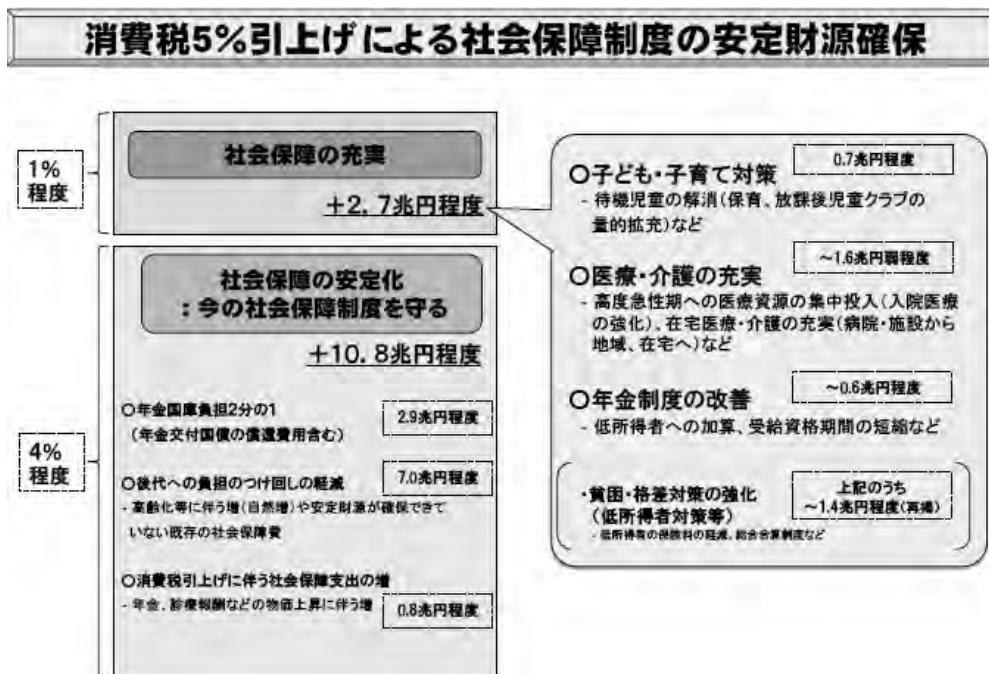
また、「医療・介護の充実」として、地域の実情に応じた高度な急性期入院治療や在宅の医療・介護の充実、低所得者の国保・介護保険料の軽減に取り組む、としている。

そして、「年金制度の改善」として、低所得となる高齢者の年金額加算や高所得者の年金給付の見直し、新しい年金制度として被用者年金の一元化等について取り組む、としている。

<子ども・子育て新システム>

○すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、子どもと子育て家庭を応援する社会の実現に向け、地域の実情に応じた保育等の量的拡充、幼保一体化など

図表1 消費税5%引上げによる社会保障制度の安定財源確保



資料：厚生労働省ホームページ

図表2 社会保障の主な充実内容

	主な充実内容	2015年度の所要額（国・地方） 充実額と効率化策の差額
子育て	○保育所等保育サービス量を増やすことで、待機児童を解消 ○幼保一体化により、施設を「こども園」に統合し、サービス量を増やし、質も改善	0.7兆円程度
医療・ 介護等	○どこに住んでいても、高度の急性期入院治療、在宅の医療・介護を安心して受けられるようにこれらを充実	0.6兆円程度
	○低所得者の国保・介護保険料の軽減等	1兆円弱程度
年金	○低年金となる低所得の高齢者の年金額を加算	0.6兆円程度

資料：財務省ホームページより作成

の機能強化を行う子ども・子育て新システムを創設する。

<医療・介護等>

(地域の実情に応じた医療・介護サービスの提供体制の効率化・重点化と機能強化)

○高齢化が一段と進む2025年に、どこに住んでいても、その人にとって適切な医療・介護サービスが受けられる社会を実現する。

○予防接種・検診等の疾病予防や介護予防を進め、また、病気になった場合にしっかり「治す医療」と、その人らしく尊厳をもって生きられるよう「支える医療・介護」の双方を実現する。

(保険者機能の強化を通じた医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化・給付の重点化、低所得者対策)

○働き方にかかわらず保障の提供、長期高額医療を受ける患者の負担軽減、所得格差を踏まえた財政基盤の強化・保険者機能の強化、世代間・世代内の負担の公平化、といった観点から、医療保険・介護保険制度のセーフティネット機能を強化する。

<年金>

I 新しい年金制度の創設

○「所得比例年金」と「最低保障年金」の組み合わせからなる一つの公的年金制度にすべての人が加入する新しい年金制度の創設について、国民的な合意に

向けた議論や環境整備を進め、引き続き実現に取り組む。

II 現行制度の改善

○新しい年金制度の創設までには、一定の時間を要する。また、新しい年金制度の創設を行っても、新しい年金制度からの年金給付のみを受給する者が出てくるには相当の期間が必要であり、その間は新制度と旧制度の両方から年金が支給されることとなる。このため、新しい年金制度の方向性に沿って、現行制度の改善を図る。

資料：内閣官房HP「社会保障と税の一体改革」

② 充実・改革策は進んでいない

しかしながら、充実・改革策は進んでいない。「子ども・子育て支援」では幼稚園と保育所を総合こども園に移行させる形での幼保一体化は見送られ、現存の認定こども園を充実させることとなった。認定こども園は、幼稚園と保育所の両方の規程を満たす必要があるため、事業者や自治体の負担が重く、設置から6年目の2012年になっても911件の認定に留まっている。そのため制度改革が早急に必要である。

「医療・介護の充実」では、診療報酬の重点配分による入院日数の短縮や処遇改善により医師不足を解消すること、在宅での医療・介護に対する診療報酬や介護報酬の重点配分によりサービスを拡大することを掲げている。しかし、具体的な内容については関係者間で調整中であり法案提出には至っていない。

「年金制度の改善」では、低所得高齢者の年金額加算は、定額ではなく保険料の納付期間に比例となり、計画よりも縮小する。一方で、高所得者の基礎年金減額は見送られる等、格差対策は先送りされている。

これらのことから、消費税の税率引き上げによる増税だけが決まって、社会保障の充実にはほど遠いという結果になっている。

4 | 税と社会保障の一体改革は実現するか

2012年12月の衆議院議員選挙の結果により、民主党政権から自民党政権へ再び政権交代が行われた。

自民党政権のもとでは、税と社会保障の一体改革は実現するのか、社会保障の充実についての取り組み方向について、また、消費税税率引き上げ後の国民生活への影響について考察する。

(1) 社会保障の充実が先送りされる

社会保障政策は、「社会保障と税の一体改革」で掲げたものの、法案成立に至っているものが少ない。具体的な検討やそれともなう法案提出は2015年までに行うこととなっていた。

しかし、2012年12月の衆議院議員選挙における自民党への政権交代によって、見直しがなされることとなる。

実際には、「社会保障と税の一体改革」における社会保障を充実させる内容は、自民党の反対によって、実現できない状況にある。

自民党の政権公約においては、社会保障は「自立」「自助」を基本としていることから、基本的には削減する方向に向かうことが想定される。

それでは、重点とされていた3つの分野について、考察していく。

①子ども・子育て支援

「子ども・子育て支援」では、現存の認定こども園を充実させることを推進している。認定こども園は設置から6年目の2012年になっても911件の認定に留まっており、認定こども園を軸とした子育て拠点の充実は考えたい。また、保育については、「0歳児への親が寄り添う

育児」を推進するとしており、現在待機児童が多い2歳未満に対する保育環境を充実させることは難しいものと想定される。

ただし、児童手当制度による実質増税になっている状況は、年少扶養控除を復活させることで解消する方向性を打ち出している。

②医療・介護の充実

「医療・介護の充実」では、医師不足の解消、国民皆保険制度の維持、介護施設の充実等さまざまな充実策を掲げているが、個別施策について実際にはどこから着手するかが課題となると思われる。世代間の公平性や高齢者の増加にともなう適正な負担を求めために行われることとなっていた、70～74歳までの医療費窓口2割負担についても棚上げされることとなった。

③年金

基本的には、保険料を納付した者に年金を支給することを原則とした見直しを行うこととしている。「年金制度の改善」では、低所得高齢者の年金額加算を縮小する方向である。一方で、高所得者の基礎年金減額は見送る主張を行った。また、短時間労働者の年金を含む社会保険への加入に対しては、限定的にすべきという主張である。

社会保障は「自助」・「自立」を第一に、「共助」と「公助」を組み合わせ、弱い立場の人には、しっかりと援助の手を差し伸べていきます。

資料：自民党「重点施策2012」

消費税は、全額、社会保障に使うとしているが、「まず復興」「国土強靱化」に代表されるように、20兆円余りの補正予算が組まれようとしている。この財源を確保するためには、消費税も財源となり得ると想定される。

(2) 物価上昇と消費税引き上げによる消費の抑制

①インフレーターゲット政策

自民党政権は、デフレを抑えるためにインフレを起こすという「インフレーターゲット」政策を実行しようとしている。また、消費税税率引き上げは、予定通り行われ

ることが見込まれる。

明確な「物価目標（2%）」を設定、その達成に向け、日銀法の改正も視野に、政府・日銀の連携強化の仕組みを作り、大胆な金融緩和を行います。

資料：自民党「重点施策2012」

インフレターゲット政策は、財政出動による公共投資を行うことで、景気回復につなげていく。景気回復によって需要が回復し、需給バランスの改善により物価が上昇するというシナリオを描いているものである。

②賃金デフレは続く

しかしながら、民間給与実態統計調査結果（国税庁）によると、勤労者の年間給与は消費税が3%から5%に引き上げられた平成9年をピークに下落傾向にあり、賃金に関してはデフレが続いている。経済成長率がマイナスであったのは、平成5年、10年、13年、20～21年であるが、プラスの年においても賃金は下がり続けている。

したがって、景気回復を果たしたとしても、企業の利

益は内部留保や配当となり、賃金が上昇することは考えづらい。

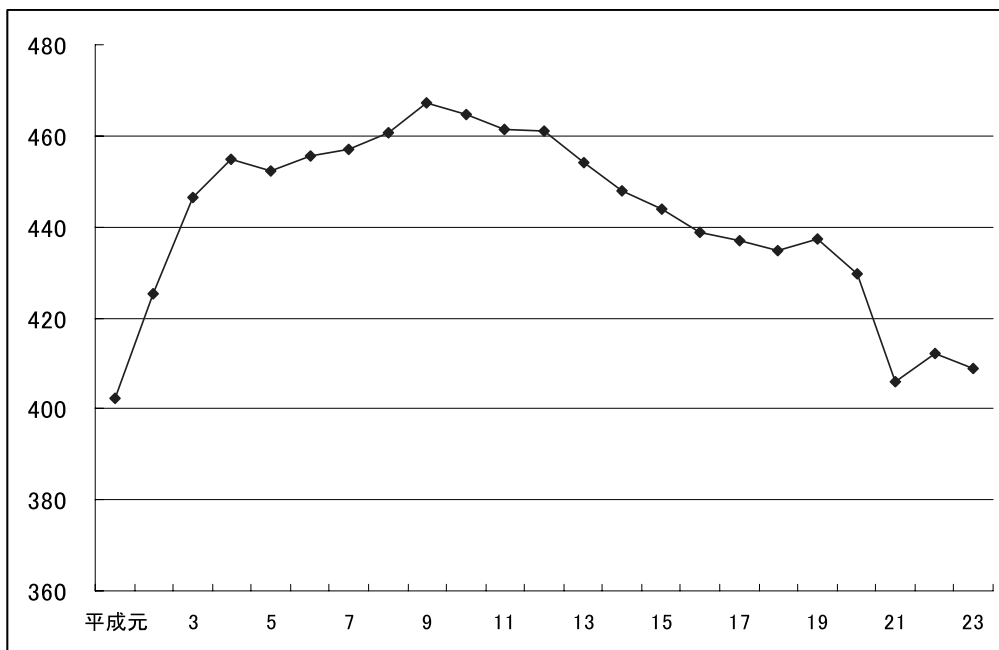
インフレターゲット政策により物価が上昇しても、賃金のデフレが続けば、消費税の引き上げ分だけ実質的な可処分所得が下がることとなる。さらに、所得税の復興増税は25年間続くこと、厚生年金保険料等の社会保険料は上昇することが見込まれることから、可処分所得は一層下がることとなる。

そのため、消費が抑制されることが予想され、消費を喚起するためには物価が再び下がることも想定され、もとのデフレ方向に戻る事となる。

また、消費が抑制されれば消費税の税収も頭打ちになり、社会保障の財源として考えられていた税収が十分でなくなることが懸念される。

すなわち、「社会保障と税の一体改革」については、消費税の税率引き上げをはじめとした税制改革が実現する一方で、「まず、復興」に象徴されるように震災復興を含めた公共事業等の補正予算が優先され、社会保障の改革に関しては先送りされることが見込まれる。

図表3 年間給与の経年変化（単位：万円）



資料：国税庁「民間給与実態統計調査結果」

子育て支援策についての進展は先送りされるだけでなく、増税により実質的には子育て世代の負担増が解消されないままである。医療・介護の充実や限られた財源を有効に活用する方策についても具体案は語られていない。また、年金制度の見直しによるセーフティネットの確保

や支給水準の適性化は先送りされる方向にある。

このように、増税等により賃金が実質目減りすることとなる一方で、将来の社会保障についての不安が解消されないままであり、特に現役世代にとってはより厳しい状況となることが想定される。

民主党による行財政改革

～事業仕分け／行政事業レビューは何をもたらしたか～

The Democratic Party's Administrative and Fiscal Reform: What Resulted from the Budget Screening and the Review of Government Programs?

民主党が2009年の衆議院選挙で掲げたマニフェストの政策各論では、無駄づかいをなくすための各種施策が第一に掲げられている。2009年の政権交代は、自民党による長期政権の弊害である硬直化した制度や政策を見直すことを国民の多くが求めていたことが背景となって実現したものであり、行財政改革は民主党政権の最重要課題であったと言っても過言ではない。

民主党が行財政改革のツールとして政権交代直後から大々的に打ち出したのが事業仕分けである。事業仕分けは、外部の視点を踏まえて公開性を重視しながら事業の見直しを行うもので、自治体での実施が広がっていた。民主党政権下での事業仕分けは、非常に大きな注目を集めた2009年11月の第1弾を含め計5回実施された。「国丸ごと仕分け」と銘打って、事業仕分けの考え方を各府省に導入したのが行政事業レビューである。行政事業レビューは毎年の予算編成の過程で実施することが決定され、試行をあわせると3か年にわたり実施された。

メディアによる報道が目立った事業仕分けや行政事業レビューの「実」の部分は、何であったろうか。本稿では、事業仕分けおよび行政事業レビューの成果と課題について論じる。また、自民党による新政権がスタートした今、民主党による取り組みを踏まえてさらに行財政改革を進めるために必要な視点を提示する。



The details of the policies listed in the Democratic Party's manifesto for the 2009 lower-house election mention, above all, measures to eliminate wasteful spending. The change in administration in 2009 came about as many voters demanded reexamination of the systems and policies that had become inflexible under the prolonged Liberal Democratic administration. Budget screening was put forth by the Democratic Party immediately after the change in administration as a tool for administrative and fiscal reform. Budget screening was meant to reexamine programs from external viewpoints with an emphasis on openness and was conducted widely among local governments. Under the Democratic administration, budget screening was conducted five times in total, and the first in November 2009 attracted great attention. The review of government programs, dubbed "screening of all national programs," was introduced at government agencies, with the idea of budget screening being incorporated. It was decided that the review would be conducted during the formation of each year's budget, and it was implemented for three years including a trial. What was at the core of the budget screening and the review of government programs, which were heavily reported by the media? This paper discusses their results and issues. Now that a new Liberal Democratic administration has started, this paper proposes the viewpoints needed for further administrative and fiscal reform, based on the efforts made by the Democratic Party.

1 | はじめに

民主党による2009年の政権交代から3年後、2012年12月の衆議院選挙では自民党が圧勝し、政権を取り戻す結果となった。これは、とりもなおさず民主党による3年間の政権を国民の多くが評価しなかったことを示している。民主党はこの3年間で何をし、何ができなかったのか。本稿では、民主党政権下での行財政改革のうち、特に注目を集めた事業仕分けおよび行政事業レビューに焦点を当てて、その成果と課題について論じる。成果を評価するにあたっては、①マニフェストに示された事項が実現できたか、②行財政システムに短期的あるいは長期的な改善をもたらすものであったかという点に着目したい。

以下では、まず、事業仕分けおよび行政事業レビューのマニフェストにおける位置づけを確認し、概要および実施状況を振り返る。次に、両者が行財政改革に対してもたらした成果と課題を整理する。最後に、これらの成果と課題を踏まえ、新政権が取り組むべき事項に対する視点を示す。

2 | マニフェストにおける行財政改革と事業仕分けの位置づけ

2009年の政権交代は、行財政改革を断行する絶好の機会であった。それは、自民党による長期政権の弊害であり、無駄・非効率の温床ともなっている各種制度や既得権益層に対する見直し、国民が政権交代に寄せた最大の期待のひとつであったためである。また、財政が逼迫するなかで、民主党が掲げた政策を実施するための財源確保も必要な状況であった。行財政の改革は硬直化した制度や政策を見直し、必要な政策の財源を確保するための重要な手段であり、民主党のいわば看板政策であった。

民主党は、2009年の衆議院選挙におけるマニフェストでは、「1. 無駄づかい」において「国の総予算207兆円を全面組み替え。税金の無駄づかいと天下りを根絶します。議員の世襲と企業団体献金は禁止し、衆院定数を

80削減します。」としており、その政策各論では、次のような項目を掲げている。

1. 現在の政策・支出を全て見直す
2. 特別会計、独立行政法人、公益法人をゼロベースで見直す
3. 国が行う契約を適正化する
4. 公務員制度の抜本改革の実施
5. 政と官の関係を抜本的に見直す
6. 企業団体献金・世襲を禁止する
7. 国会議員の定数を削減する
8. 税金の使い途をすべて明らかにする
9. 公平で、簡素な税制をつくる

無駄の削減に関する項目自体の是非をここで詳細に検証することは行わないが、これらはいずれも長期にわたり課題とされていたものであり、民主党が「国民との約束」として掲げたのも当然と言える。

本稿では、このような行財政改革／無駄の削減に関する民主党の各種取り組みのうち特に事業仕分けおよび「国丸ごと仕分け」との謳い文句で実施されている行政事業レビューに焦点を当てて、実施状況と意義について検証するとともに、新政権に持ち越された課題とその解決の視点を示す。事業仕分けは外部の視点を取り入れながら、公開の場で事業の有効性や効率性等を評価する取り組みであり、行政事業レビューは各府省の予算概算要求プロセスに事業仕分けの考え方を取り入れて毎年全事業について評価を行うものである。事業仕分けおよび行政事業レビューに着目するのは、これらが短期的な無駄の削減のみならず、行財政改革において不可欠である政策／予算のPDCAサイクルの改善に密接に関連することや、民主党が政権交代直後から取り組み、改革への高い期待に加え、今までに見ることができなかった予算査定を直接、間近に見ることができるセッティングがなされたことから国民の間でも大きな関心を集めた施策であるためである。

事業仕分けおよび行政事業レビューは、上記マニフェストにおける「1. 現在の政策・支出を全て見直す」の具体策のひとつであり、同時に「2. 特別会計、独立行政法人、公益法人をゼロベースで見直す」や「8. 税金の使い途をすべて明らかにする」にも関係が深い。また、事業評価や政策実現の手段である予算策定を通じて、民主党が強調していた政治主導を実現するためのツールであったと言える。

3 | 事業仕分けおよび行政事業レビューの概要

事業仕分けおよび行政事業レビューが何をもたらしたのかを検討するにあたり、まずは両者の概要を確認したい。

事業仕分けとは、構想日本により提唱された仕組みで、

2002年2月に岐阜県で最初に導入されてから全国の自治体で導入が広がっている¹。国のレベルでは、2005年に公明党および民主党のマニフェストに同方式が掲載されている。自民党では、小泉政権での検討を経て、2008年に「無駄遣い撲滅プロジェクトチーム」により国の事業仕分け（政策棚卸し）が実施された²。また、民主党も政権交代前に全省を対象とした事業仕分けを実施している³。

2009年の政権交代後は、次に示す考え方にに基づき、平成22年度予算編成のための事業見直しとして最初に実施されている。実施状況については後述する。

事業仕分けにおいて評価を行うのは、仕分けのために設置されたワーキンググループで、そのメンバーは「仕分け人」として知られている。ワーキンググループには、

図表 1 事業仕分けの考え方

<p>1. 既存予算も「そもそも必要か」 従来は、一度計上された予算費目は、翌年以降の要求段階や査定段階で必ずしも十分に吟味されてこなかった。今回は、<u>外部の視点も入れて「そもそも必要か」を議論する。</u> — 現下の経済情勢で、家計や企業では当然に行われていることを、国についても徹底していく。</p> <p>2. 予算執行の実態を踏まえる 事業のチェック（事業仕分け）に当たっては、これまでの予算編成で見過ごされがちであった「<u>執行の実態</u>」について極力現場の目線で、最終的に税金がどう使われ、その効果がどうなっているかを検討して、予算の要否を判断する。それによって、PDCAサイクル（プラン→ドゥ→チェック→アクション）を確立していく。</p> <p>3. 予算編成の透明性を徹底 以上の議論を公開の場で行うことにより、予算編成において、「何が論点か」、「予算の優先順位はどうなっているのか」などが国民の眼に明らかとなる。 ①それによって、一部の政治家と官僚の考えや利害によって予算が決められているのではないかとの疑念を払拭し、 ②官庁の国民への説明能力や規律を高め、 ③官僚主導・族議員主導と言われる予算編成から、<u>国民主導の予算編成に</u>していく。</p> <p>4. 全府省政務三役の一致協力—政治主導の実現 すべての政務三役は、各省の代弁者ではなく内閣の構成員として、財源捻出に徹底して努力し、自省の予算要求の必要性を徹底して精査する。 ・従来 予算は各省庁が「予算の大きさを競うもの」 ・今回 各省政務三役が、国民の目線から「<u>予算の効率化を競うもの</u>」 (注) 次官、官房長をはじめ各省事務方に対しても、こうした政務三役の役割を浸透させる。</p> <p>5. しがらみを解き放ち、国民みんなの力を結集 以上により、政治主導のもと、民間人の力と、改革意欲のある官僚の力を活用して、これまでの「しがらみ」から予算編成作業を解き放つ。そして<u>国民の力を結集した予算編成作業</u>としていく。 その結果、財源の捻出を図るとともに、政策、制度、組織等について今後の課題を抽出する。 → 閉塞感を打ち破り、国民のための行政を進めるスタートとする。</p>

出典：行政刷新会議（2009）「事業仕分けを含む今回の歳出見直しの考え方」（第1回行政刷新会議資料）。下線は原文による。

図表 2 事業仕分けにおける評価の視点

- 事業目的が妥当であるか、財政資金投入の必要性があるか。
- 手段として有効であるか。
- 手段として効率的であるか。
- 限られた財源の中、ほかの事業に比べて緊要であるか。 等

出典：行政刷新会議（2009）「事業見直しの視点（案）」（第1回行政刷新会議資料）

行政刷新会議の議長である内閣総理大臣によって指名された国会議員と民間有識者が含まれている。実際の仕分けの場では、個々の仕分け人が次のような視点をもって事業に対する評価を行い⁴、取りまとめ役である国会議員がワーキンググループとしての結論を示すようになっている。

要するに、事業仕分けは、外部の視点を取り入れながら妥当性、有効性、効率性、緊急性といった基準で事業をゼロベースで見直し、その議論の過程や結果を公開するという特色を持つものである。また、重要なのは、このプロセスが予算編成の過程で使われたという点である。従来、国の予算は、府省の要求を財務省が査定するというプロセスを経て編成されており、その過程は非公開であった。事業仕分けは、一部事業についてこの予算編成のプロセスを公開して、政治家や民間有識者を交えて査定するものであった。

一方、事業仕分けの考え方を各府省に適用したものが行政事業レビューである。行政事業レビューは、2009年の事業仕分けの取り組みにより、「予算が最終的にどこに渡り（支出先）、何に使われているか（使途）」といった実態を十分に把握した上で、その事業の遂行が税金投入の効率性や効果の面から適切であるかといった検証を行うことの重要性⁵が明らかになった⁵として、2010年に試行として開始され、以降は毎年行うこととなった⁶。行政事業レビューの目的は、「点検の過程と結果を国民に明らかにしながら、国民の視点に立った事業の執行と予算の策定が徹底されることにより、行政が筋肉質で政策効果の高いものへと刷新されるとともに、政治に対する国民の信頼を高める」ことであり、次のような取り組みで

あるとされている⁷。

- ①予算の支出先や使途等について十分な実態把握を行い
- ②外部の識者等を交えた公開プロセスも含め自ら事業を点検しながら、
- ③レビューの結果を、事業の執行や予算要求等に反映するとともに、
- ④組織や制度の不断の見直しにも活用する

進め方は、各府省が共通のフォーマットによるレビューシートを作成し、それぞれに設置された「予算監視・効率化チーム」（「予算編成等のあり方の改革について（平成21年10月23日閣議決定）」）を中心として実施する。予算監視・効率化チームは、各府省の副大臣をチームリーダーとし、各府省の選任する職員と外部有識者によって構成される。予算監視・効率化チームは、当該府省のすべての事業を対象として点検を行い、そのうち一部については議論を国民に公開する「公開プロセス」にかけることになっている。公開プロセスに付される事業は限定されている。ただし、行政事業レビューのレビューシートはすべて国民に公開され、国民からも意見を出すことができるようになっている。

4 | 事業仕分けおよび行政事業レビューの実施状況と結果

次に、事業仕分けおよび行政事業レビューの実施状況とその結果について概観する。

（1）事業仕分けの実施状況と結果

民主党政権下で行われた事業仕分けは、名称および時

図表3 事業仕分けの実施状況

名称（実施時期）	対象
事業仕分け第1弾 （平成21年11月）	国が行う事業（449事業）
事業仕分け第2弾 （平成22年4月・5月）	独立行政法人が行う事業（47法人、151事業）や政府系の公益法人等が行う事業（70法人、82事業）
事業仕分け第3弾 （平成22年10月・11月）	【前半（10月）】 特別会計（18会計51勘定）を対象に、特別会計で行われている事業及び特別会計という制度そのものについても検証 【後半（11月）】 事業仕分け第1弾、第2弾、行政事業レビューにおいて、各府省による見直しが不十分と考えられる部分について、再仕分けを実施
提言型政策仕分け （平成23年11月）	10の政策分野（科学技術（研究開発）、教育（大学）、中小企業、原子力・エネルギー等、公共事業、地方財政、情報通信、外交（在外公館）、社会保障、農業）
新仕分け （平成24年11月）	・復興関連事業 ・「日本再生戦略」（平成24年7月31日閣議決定）における特別重点の3分野に位置づけられる事業であるグリーン、ライフ、農林漁業にかかる事業 ・社会保障（生活保護等）

出典：行政刷新会議ウェブサイトより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成
注1：各年度ともに概算要求からの削減分

期をもとに数えると全5回である。それぞれの実施状況⁸は図表3のようになっている。

事業仕分けの対象となる事業のカテゴリーは各回で異なっている。第1弾～第3弾の前半まではそれぞれ異なる分野の事業が対象となっている。第1弾では、国の事業を対象として直近の予算編成に必要な見直しを行い、第2弾や第3弾の前半では懸案の独立行政法人・特殊法人や特別会計へ対象を拡大して行った様子が見られる。一方、第3弾の後半は「再仕分け」と呼ばれ、第1弾、第2弾および行政事業レビューの評価結果が適切に反映されていない事例が数多く存在したことが背景となって実施された。具体的には、

- ①過去の事業仕分けや公開プロセス、行政事業レビュー等の対象となった事業について、仕分けの結果等を踏まえた直しが行われていない、または十分な対応を行っていない事例
- ②事業仕分け等において廃止等と結論づけられた事業について、類似のものが24年度概算要求において、名称が異なる新規事業の一部として要求されている事例
- ③事業仕分け等の結果等を踏まえ、事業メニューの改善等を行ったとする一方で、事業全体では24年度要

求が大きく増加している事例

が見られ⁹、これらの中から仕分けの対象が選定されている。

他方、提言型政策仕分けは、「無駄や非効率の根絶といったこれまでの視点にとどまらず、主要な歳出分野を対象として、政策的・制度的な問題にまで掘り下げた検討を行う」¹⁰ことを目的としており、翌年度の予算編成だけではなく、中長期的な視点に立つて行うことが意図されている。実際、提言型政策仕分けでは対象となった10の政策分野について、関連事業の廃止、見直しにとどまらず、制度の改正を含めた幅広い提言が出されている。

新仕分けは、政治的懸案となっている事業が対象とされている。特に、復興予算については、本来使われるべき目的とは異なる領域に復興予算が「流用」されていたことが大きな問題となっていたことから対象に含められたことがうかがえる。

事業仕分けの評価結果は、事業の廃止、見直し、予算計上見送り、あるいは縮減等の明確な言葉で示されている。これにより、事業を所管する機関は当該事業そのものを再検討するほか、評価結果の横断的な適用を検討することが求められる。評価結果が予算の縮減や財源確保にどのくらい寄与したかを見ると、第1弾については、

概算要求からの歳出削減額が約9,700億円、歳入確保が約1兆円を達成している¹¹。同じく第2弾については、概算要求からの歳出削減が約3,500億円、歳入確保が約1兆4千億円である¹²。これ以降の仕分けについては、予算への反映状況が明示されていない。

事業仕分けは当初、あくまで事業を対象とするものとされていた。枝野（2010）では、「事業仕分けは個々の事業の政策目的について、その適切さや妥当性、優先順位を議論し判断するものではありません。それらは、国会や内閣など多数決民主主義のプロセスで決めていくことです。」¹³と述べている。しかし、提言型政策仕分けの

視点¹⁴では、たとえば、「これからの原子力政策をどうするのか」、「大学はどのように改革すべきか」といった政策目的や妥当性に係る視点が掲げられている。また、新仕分けは、政治的懸案となっている事項について選択的にその対象としたと見ることができる。このように、事業仕分けの対象は事業から政治的判断をともなう政策・制度に拡大され、評価機能からいわば諮問機能に役割が変わったようにうかがえる。これにもなって予算への反映状況を短期的に把握できるものではなくなった。

（2）行政事業レビューの実施状況と結果

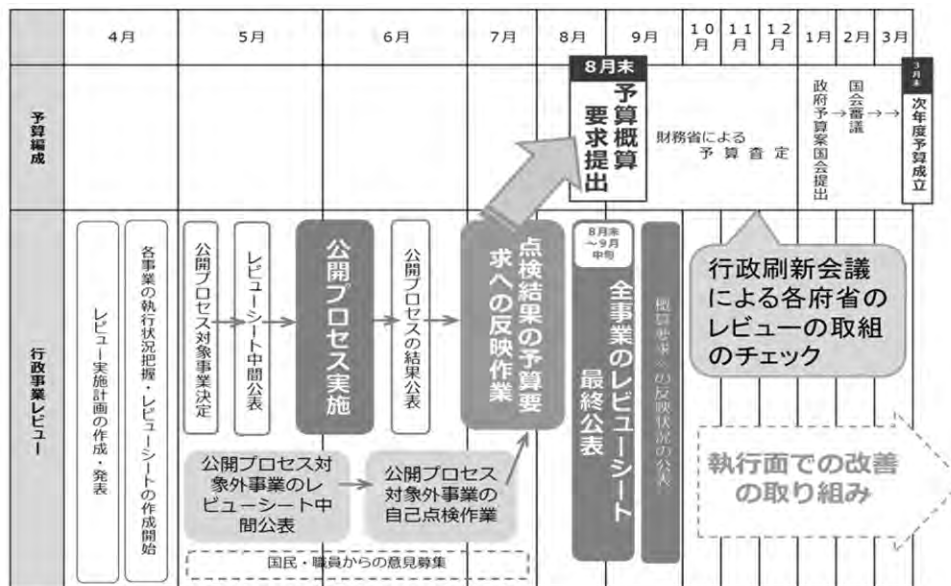
行政事業レビューは、平成22年の試行から数えてこれ

図表4 行政事業レビューの実施状況

年	対象事業	評価結果及び予算概算要求への反映額
平成22年	平成21年度の5,383事業	廃止：471事業 見直し：2,210事業 ⇒約1.3兆円
平成23年	平成22年度の5,147事業 (注1)	廃止：220事業 見直し：1,832事業 ⇒約4,500億円
平成24年	(注2)	(同左)

出典：行政刷新会議事務局（2012）「行政事業レビューについて」（行政改革に関する懇談会（第4回）資料）
 注1：平成23年は東日本大震災への対応により、公開プロセスなど一部の取組を省略
 注2：平成24年度の行政事業レビューの各府省の概算要求への反映状況は公表されているが、全体での集計結果は公表されていない。

図表5 行政事業レビューのスケジュール



出典：行政刷新会議事務局（2012）「行政事業レビューについて」（行政改革に関する懇談会（第4回）資料）

までに3回実施されている。府省全体での実施状況は図表4の通りである。

事業仕分けと異なり、行政事業レビューは各府省が所管する事業を悉皆的に評価するものである。公開プロセスにかけられるのはごく一部の事業に限られているが、各回ともに予算縮減に寄与していることが分かる。

行政事業レビューは、各府省が予算要求への反映を念頭に毎年実施することが決定されたため、図表5のようにすでに予算プロセスに組み込まれている。そのため、後述するように、政策評価等の制度や他のチェック機能と関係する部分も多く、整理・役割分担の明確化が必要となった。

5 | 事業仕分け／行政事業レビューの成果と課題

事業仕分け／行政事業レビューはこれまでに何をもたらしたのであろうか。筆者は、行政事業レビューは次の2点について評価できると考える。

ひとつめは、事業仕分けのツールとしての有効性に関するものである。事業仕分けの特徴である「外部性」、「公開性」は、固定化しがちな事業をまとめて見直す際に効果を発揮する。従前は、一度計上された予算はその後必要性について十分議論されることもなく継続して計上されるということが多々起きていた。まさに事業仕分けのターゲットであるような、時代の変化にともない不要となっている事業、国が実施する必要がなくなった事業、大幅な見直しが必要であったりする事業等も多かったと言える。

事業仕分けでは、外部の視点を入れて公開で事業の必要性の観点からも評価をすることで、行政自身が内部で実施するよりもゼロベースでの見直しにつながる可能性が高いと言える。全国の自治体で事業仕分けの導入が増えているのも、この点に期待しているためであろう。また、枝野（2010）が事業仕分けによる「立証責任の転換」と述べているように¹⁵、事業（の継続）が必要であることの立証責任を予算要求側に持たせるような議論のセッティングを行ったことが、事業廃止や見直し圧力と

なったことがうかがえる。特に、2009年の政権交代直後のように、国民の注目、期待が大きく、それ自体が強制力となる場合には、評価結果や提言が実施に移される割合も大きく、行政改革や予算見直しのツールとしての効果を発揮しやすい。

実際、事業仕分けや行政事業レビューを通じて、予算の縮減および歳入の確保が実現した。手塚（2012）の分析によると、事業仕分け第1弾の評価結果は、財務省が出した論点ペーパーに示された主張と8割が一致する¹⁶。このことから、従来の予算査定のプロセスでも同様の予算縮減ができたのではないかという見方もあるであろう。また、実現した予算の縮減および歳入の確保の規模は民主党が当初想定した金額に及ばなかった¹⁷。しかし、筆者は、上記のような外部・公開性の圧力は相当大きく、事業仕分けによる縮減効果が出ていたものと推察する。

2つめは、事業仕分け／行政事業レビューによって、行政プロセスの一部における透明性が大きく向上したことである。この透明性の向上には①フォーマットの共通化による情報取得の効率化と②積極的なアクセスの喚起の2つの側面がある。①について、共通フォーマットを用いることの意義は、レビューシートのどの部分を見ればどのような情報が得られるかということが分かりやすくなったために、理解するための時間が短縮されることや、比較が容易になることである。事業仕分け／行政事業レビューで、すべての事業に共通のフォーマットを用いたレビューシートを導入したことによって、一般の国民でも事業の予算の使われ方を末端まで把握できるようになり、国会や会計検査院によるチェックにおいても情報取得が効率化されたと言える。さらに、後述するように、政策評価において府省が用いる評価シートが行政事業レビューとの役割分担・連携の検討を経て共通化されたのはひとつの波及効果とすることができるだろう。

②について、事業仕分けや行政事業レビューの公開プロセスにおいて評価を行う過程が現場、あるいはインターネットでリアルタイム視聴することができるようにな

った。また、すべての評価結果は、インターネットに掲載されている。直近の新仕分けではツイッターを用いて事務局からの情報発信や国民からの意見募集を行う等、新しいメディアの活用にも積極的である。第1回の事業仕分けが行われた国立印刷局市谷センターに多くの国民が訪れ、事業仕分けの議論を直接見守ったのは、政権交代直後のある種の熱狂によるものであることも大きい。従前は個別分野の専門家や関係者だけしか事実上口を挟むことができなかった分野においても国民が意見を述べ、間近に見ることができるといった実感を果たしたことは成果であろう。いったん公開されていた情報を非公開とすることは大きな後退の印象を与えることから、新政権においても情報公開のレベルは維持されると思われる。長期的にはこの透明化の向上の意義は大きい。

一方で、事業仕分け／行政事業レビューの課題も明らかになっている。次にこれらの主要な課題について①評価者、②評価基準および評価結果に対する説明責任、③評価結果の活用の3点から整理する。

①評価者

事業仕分けの評価者たる国会議員や民間有識者については議論がある。まず、国会議員に明確な法的位置づけが存在しないことが問題視された。これは、国会法により国会議員と国の公務員との兼職が原則として禁じられている¹⁸ことにより、国会議員の仕分け人に法的位置づけを与えることが困難であったためである。枝野(2010)によると、仙谷行政刷新担当大臣(当時)はそれでも事業仕分けをやることに大きな意味や成果があると期待して実施に至った¹⁹わけであるが、国会議員の仕分け人については国会でも問題にされており²⁰、事業仕分け自体に対する疑問にもつながっている。また、民間有識者についても、内閣総理大臣の委嘱があつて就任しているのであるが、国の事業を評価する権限を有しているわけではない。こういったことが、以下の③で述べる評価結果の活用の課題にもつながっている。

一方、行政事業レビューにおいては、予算執行・監視チームのメンバーとなる外部有識者を半分は府省が、残

りの半分は行政刷新会議が指名することになっている。予算執行・監視チームのリーダーは副大臣であり、評価が分かれる場合には政務三役に判断がゆだねられている。民主党政権では、政務三役がそれぞれの府省の予算を厳格に評価する役割も期待されているが、実際には府省の予算を擁護する立場として動いていたこともあり、予算執行・監視チームの客観性には疑問が残る。

②評価基準および評価結果に対する説明責任

事業仕分けにおいて、特定分野の事業が政策目的に照らして仕分けになじむか否か、また、政策目的の妥当性を評価しないで事業の有効性、効率性のみを評価することに意義があるのかについてはさまざまな見解が出されている²¹。当初、事業仕分けは政策目的の妥当性については評価しないものとされていた。しかし、手塚(2012)では、ワーキンググループの取りまとめ役である国会議員の政治的意見が評価結果に反映されているとみられる事例が複数指摘されている。手塚は、従来の予算査定と事業仕分けを比較して次のように述べている²²。

(前略) 通常の予算編成では、査定者が次の段階で被査定者となってさらに上位の査定者から査定を受けるという、いわば「査定の連鎖」があり、最終的な予算の総合性(全体性)と査定段階における民主的統制を確保するとともに、査定者に説明責任を負わせることで査定に緊張感をもたらしている。

この点、<事業仕分け>では連鎖のかわりに公開されることによって、一定の質を担保しようとしている。しかし、個々の仕分け人が記入した評価シートは非公開であり、どの仕分け人がいかなる評価をしたのかは判然としないという限界があるだけでなく、評価結果が多数決を基調としていることから、その意味でも仕分け人が仕分け結果と直接結びつくようにはなっていない。<事業仕分け>では、事業担当者のみが説明責任をおっており、査定側の仕分け人は「説明責任なき査定者」なのである。

筆者は、予算要求側である事業の担当者がその必要性、有効性等について客観的に説明する責任を負うことは当然であると考え。であるならば、それに対する評価も客観的でしかるべきである。事業仕分けや行政事業レビューはこのような客観性に立脚して行われるものであり、その意味で、国会議員の価値観や政治判断が評価の最終結果につながるような事態は避けねばならない。

一方、提言型政策仕分けは、政策的・制度的観点も踏まえて提言を行うものである。提言型政策仕分けが実施されたのは、個別事業を対象とするそれ以前の事業仕分けや行政事業レビューでは限界があることが背景としてある。しかし、政策・制度を対象とするのであれば、そこに政治的判断が入ることは避けられず、事業仕分けの有効性の源泉である客観性を損ないかねない。また、いくら事前にインタビュー等で情報収集を行ったとしても、短時間で結論が出せるものではなく、民主的統制の観点からも、政策を仕分けの対象とすることは望ましくない。

③評価結果の活用

大きな問題となっているのは、事業仕分け／行政事業レビューでの評価結果が必ずしも予算要求に適切に反映されないケースが多数見られることである。中には、廃止判定を受けた事業が名称を変えて新規に要求されているケース、それが増額要求となっているケースまで見られたのは上記の通りである。問題の要因は、行政刷新会議の位置づけ、や仕分けの結果に法的拘束力がないことが挙げられる。事業仕分けの結果に法的拘束力を持たせることの是非については議論がある²³。

しかしながら、多くの時間と費用を使って実施する以上、その評価結果については相当程度重視されるべきであると考え。特に、廃止の結果を示された事業が、十分な説明もないまま名称を変えて増額要求されている等ということはあってはならない。加えて、同様のことが復興予算についても発生している。このうちの一部は第3回事業仕分けで再仕分けや、最近の新仕分けの対象となった。これは、行政刷新会議等のチェック機能が働いたと見ることもできるが、再仕分け・新仕分けにも当然

ながら時間と費用が生じるのであり、このようなことが繰り返されるのであれば無駄を生み出しているのに等しい。

6 | 新政権に持ち越された課題

これまで見てきたように、事業仕分けおよび行政事業レビューは一定の成果を上げてきた。皮肉なことに、両者は民主党が国民にむけて広くアピールしたことから民主党の取り組みという印象が強く、新政権が現状の形で継続的に実施するには抵抗があるであろう。また、上記のような課題も存在する。しかし、それらは「外部性」および「公開性」をベースとしたツールとしての有効性を損なうものではない。新政権には、すでに認識されている課題を克服して、名称はいかなるものであれ、よりよい取り組みにし、行政改革をさらに進めることを期待したい。以下では、新政権において事業仕分け／行政事業レビューの課題解決を図り、さらなる行財政改革を図るために検討が期待される視点を示す。これらはいずれかを選択しなければならないというものではなく、同時並行的に検討しうるものである。

(1) PDCAサイクルの改善—政策評価制度を含めた制度の再設計と積極的な活用

関係の深い制度とあわせた整理が必要である。政策評価が導入された背景には予算の縮減があり、行政事業レビューと同様の目的を持っていると言える。このため、政策評価と行政事業レビューは現在、目的や観点が異なるものとして共存しているので、今後はより連携を強化し、これらの仕組み自体から無駄を削っていく努力が必要である。

両者の連携の必要性はすでに広く認識されている。総務省では政策評価と行政事業レビューの役割分担と連携等について検討しており、2012年3月には「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）が一部改定された。具体的な変更のポイントは、①標準様式を用いて、目的、目標（指標）、それらの達成手段、各手段がいかに目標等の実

現に寄与するかといった事前の想定を明示するようにしたこと、②評価書自体を見直し、統一性および一覧性の確保を図ったことである。導入された「目標管理型の政策評価に係る評価書の標準様式」を見ると、行政事業レビューシートの番号を確認することができるようになっている。

政策評価において目標－手段の関係を明確にした政策体系が整備され、施策の開始前に分析表が提示されるようになったこと、これまで府省間でばらばらであった評価書に標準様式が導入されたことは評価できる。また、行政事業レビューを通じて、統一の書式で整理することによって外部の評価者あるいは国民による理解がしやすいことが分かり、それが政策評価にフィードバックされたと見ることもできる。

直近の改善については成果の有無を今しばらく見守る必要があるが、積み残された課題もある。まず、政策評価と行政事業レビューの審議が、前者は第三者委員会、後者は予算監視・効率化チームと異なり、両者の連動を図る必要があることである。2つ目は、政策評価の事前分析表および評価書、行政事業レビューのレビューシートを毎年作成するという作業は、それ自体に多くの時間がかかるものであり、以前から「評価疲れ」も指摘されているところである。国民への説明責任を果たす観点からはより詳細な情報が分かりやすい形で提示されていることは望ましいことであるが、より重要なのは、評価やレビューの結果が施策・事業の改廃等に活用され、政策目標が達成されることである。政策や制度の観点からの議論は事業仕分けや行政事業レビューにはなじまないことから、政策評価の評価シートは、行政事業レビューのレビューシートと合わせて、国会でより活発な議論がなされることが望まれる。

(2) 内部統制機能の確立

行政事業レビューに対する現状の課題に対する解決策として、予算執行・監視チームの独立性を向上し、個別府省の内部統制機能のひとつとして位置づけることは検討すべきであろう。具体的には、現状のチームの構成から府省「内部」に位置する副大臣や政務官をはずし、評価の客観性を高めることである。

事業仕分け／行政事業レビューは、民主党が大きく打ち出していた「政治主導」を実現するためのツールであった。上記のように、事業仕分けの評価結果には法的拘束力はないが、政権交代に対する国民の期待が背景となって大きな注目を集めたことから、予算要求への反映という意味での強制力は高かったと言える。しかし、仕組みとして定着していくとそのような強制力は働きにくくなる。さらに、政権交代直後に前政権の事業を広く見直すことに対するモチベーションは大きいですが、政権が継続した場合に自身が策定した事業を「廃止」、「大幅縮減」とするのは抵抗が生じる可能性は否定できない。今後もレビューを継続するのであれば、評価者の独立性の向上は必須である。

さらに、中期的には、国の行政機関の内部統制機能の整備があわせて行われることが望ましい。国の行政機関における内部統制機能については、不祥事が起きるたびに強化されるということが繰り返されているものの、抜本的な改革には至っていない。内部統制の目的には、単に不正のチェックだけではなく、予算執行・監視チームの目的である予算の効率的な執行も含まれている。実際、いくつかの省庁では予算の執行監視も視野に入れた内部統制機能の整備が試みられている。予算執行・監視チームの独立性の向上を契機として、議論が進むことを期待したい。

【注】

¹ 構想日本ウェブサイト (<http://www.kosonippon.org/shiwake/about02/index.php>)

² 構想日本ウェブサイト (<http://www.kosonippon.org/shiwake/about02/index.php>)

³ 構想日本 (2012)「事業仕分け年表」(2012年11月26日現在)

⁴ 行政刷新会議 (2009)「事業見直しの視点 (案)」(第1回行政刷新会議資料)

- ⁵ 行政刷新会議（2010）「行政事業レビューについて（案）」
- ⁶ 「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の実施について」（平成23年6月7日閣議決定）
- ⁷ 行政刷新会議（2010）「行政事業レビューについて（案）」
- ⁸ 2012年12月末日現在。
- ⁹ 行政刷新会議（2011）「行政事業レビュー（国丸ごと仕分け）の検証結果を踏まえた対応について（案）」
<http://www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d22/pdf/s2.pdf>
- ¹⁰ 行政刷新会議（2011）「事業仕分けを含む今回の歳出見直しの考え方」（行政刷新会議（第21回）資料）
- ¹¹ 財務省主計局（2010）「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し」（第5回行政刷新会議資料）。
- ¹² 「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果等の反映などによる23年度予算の歳入歳出の見直し（概要）」（第15回行政刷新会議資料）
- ¹³ 枝野幸男（2010）「『事業仕分け』の力」 p.22
- ¹⁴ 行政刷新会議ウェブサイト「『提言型政策仕分け』のポイント（主な視点等）」
- ¹⁵ 枝野（2010） p.27-29、p.155
- ¹⁶ 手塚洋輔（2012）「事業仕分けの検証」、御厨貴編『「政治主導」の教訓 政権交代は何をもたらしたのか』 pp.251-254
- ¹⁷ 仙谷由人行政刷新担当大臣（当時）は、第1弾の事業仕分けの削減目標を3兆円と表明していた。
- ¹⁸ 国会法第39条には、「議員は、内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官および別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部署における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない。」としている。
- ¹⁹ 枝野（2010） p.13
- ²⁰ 大迫丈志（2012）「事業仕分けと行政事業レビュー 一意義と課題」（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 757(2012.8.28.)) p.2
- ²¹ 大迫（2012） p.4
- ²² 手塚（2012） p.249
- ²³ 大迫（2012） p.6

子ども・子育て支援に関する施策について

Measures to Support Children and Child Rearing

民主党政権下において、子育て支援に関しては、「安心して子どもを産み、育てられる社会を作る」というテーマを掲げ、生まれてから社会に出るまでの子育て支援策の充実を図ってきた。子育てに関わる経済的負担の軽減を目的とした子ども手当については、当初通りの支給とはならなかったが、「出産から成長段階までの切れ目のないサービスの実施」、特に「就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を推進」については、新しい仕組みとして、「子ども・子育て支援システム」が導入されることとなった。すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくという目的のもと、子育て支援に関する制度や財源、給付が一体化された新しい仕組みの構築が行われた。

法律や給付、体制の整備が大きく進んだ一方で、従来型のシステムも混在している状況にあり、本システムは過渡期にある。今後、ここで共有された理念のもと、子どもの視点に立ったさまざまなニーズに応える総合的な子育て支援が提供される体制のさらなる推進が期待される。特に、子育て支援や教育に対するニーズ、地域特性、保育・教育サービスが多様化する中、子育て家庭が、自らに合った支援・サービスを選択し、利用できるようにバックアップする仕組みの構築、保育者が自身の子育てとも両立しながら働くことのできる就労環境の整備、より高度な対応を行う保育者を目指す等キャリアアップしていくための仕組みや支援等も重要となってくる。



In Japan, the Democratic administration pursued measures to provide greater support for child rearing from birth to entry into the workforce under the slogan of “creating a society where parents can give birth to and raise children without worry.” Although the child allowance that aimed at reducing the economic burden associated with child rearing was not provided as initially planned, it was decided that a new system called the “Support System for Children and Child Rearing” would be introduced to provide seamless services from birth through the various stages of development and, particularly, to promote unified services of child care and education for preschool children. With the goal that society as a whole would support families with children, a new mechanism was created that encompassed programs for supporting child rearing, their financial sources, and allowance payments. While significant progress was made in terms of laws, allowance payments, and systemic improvement, the new system is in a transitional phase, with parts of the traditional system still remaining. It is hoped that the system will provide comprehensive child-rearing support services in order to meet various needs from the child’s perspective and will develop further under the principles shared by the concerned parties during its creation. As child care and education services, relevant regional characteristics, and the needs for child-rearing support and education become diverse, it is especially important to (1) build a mechanism that enables families with children to choose and utilize support programs and services suited to them, (2) create a work environment that enables caregivers to work and raise children in a balanced manner, and (3) provide a mechanism or support that encourages people to become highly skilled caregivers or pursue career development in other relevant fields.

1 | はじめに

民主党政権下において、子育て支援に関しては、「安心して子どもを産み、育てられる社会を作る」というテーマを掲げ、生まれてから社会に出るまでの子育て支援策の充実を図ってきた。子育てに関わる経済的負担の軽減を目的とした「子ども手当」については、中学生までのすべての子どもを対象に、月額2万6,000円を支給するとしていたが、自公政権時代の「児童手当」と比較して、支給対象は「小学生まで」から「中学生まで」と拡大されたものの、財源確保が困難なことから、支給額は変更された。所得制限額未満である者については、「0歳～3歳未満」「3歳以上小学校修了前（第3子以降）」が1万5,000円、「3歳以上小学校修了前（第1子・第2子）」「中学生」が1万円、所得制限額以上である者については、当分の間の特例給付とし、5,000円が支給されることとなった。また、法律名も「児童手当」となった。

一方、「出産から成長段階までの切れ目のないサービスの実施」、特に「就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を推進」については、新しい仕組みとして、「子ども・子育て支援システム」が導入されることとなった。すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくとい

う目的のもと、子育て支援に関する制度や財源、給付が一体化された新しい仕組みの構築が行われた。

この新しい仕組み「子ども・子育て支援システム」が構築されるに至るまでの背景を、まず、民主党政権以前よりみていく。

2 | 子ども・子育て支援システム導入に向けた背景

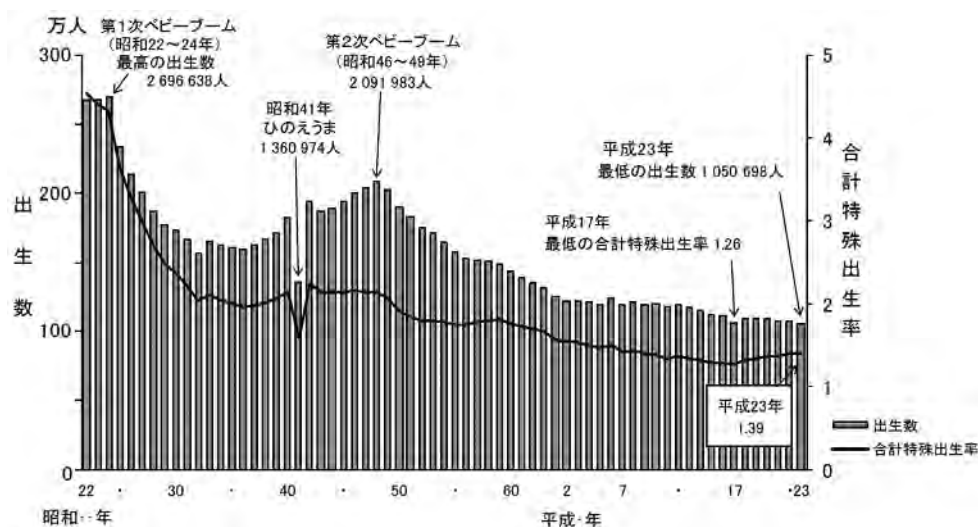
(1) 急速な少子化の進展と人口の減少

昭和40年代、2.1台で推移していた合計特殊出生率は、昭和50年代になると2.00を下回るようになり、2005（平成17）年には1.26と最低の数値となった。その後、若干増加傾向にあり、2011（平成23）年には1.39まで増えたが、依然2.00を下回る状況が続いている。

合計特殊出生率の低下にともない、今後、人口が減少していくことが予測されており、2010（平成22）年には約1億2,800万人だったものが、2020年には1億2,410万人と約400万人減少し、2030年には1億1,661万人と約1,100万人減少することが予測されている。

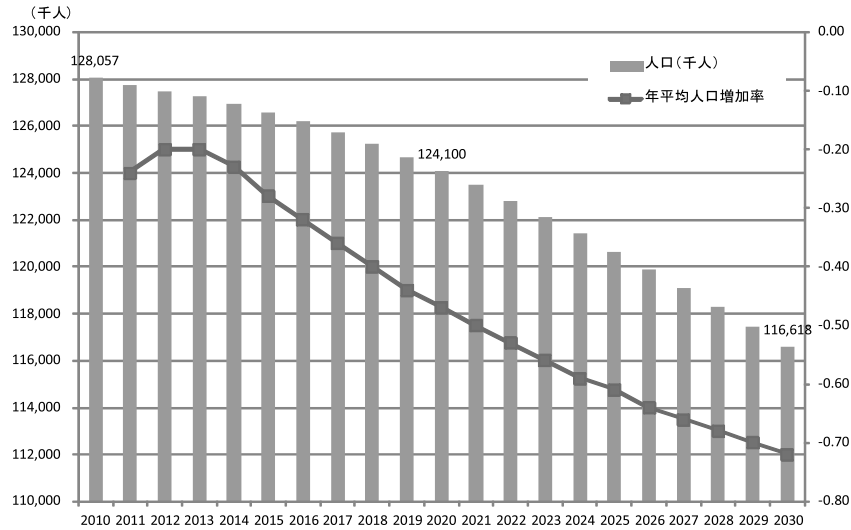
また、人口に占める子どもの割合（0～14歳）も年々低くなっており、1950（昭和25）年には総人口の3分の1を超えていたが、1965（昭和40）年には総人口の約4分の1にまで低下した。昭和40年代後半の第2次ベビ

図表1 出生数と合計特殊出生率の年次推移



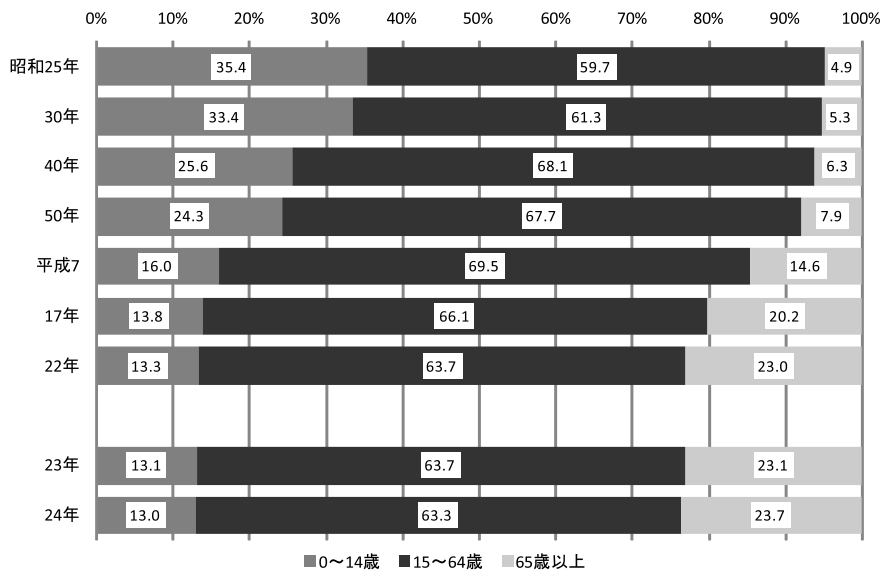
資料：厚生労働省「平成23年人口動態統計月報年計（概数）の概況」

図表2 総人口と年平均人口増加率の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所「2010年版 人口統計資料集」

図表3 子どもの割合の推移



資料：総務省「我が国のこどもの数」平成24年5月4日

ーブームにより、若干割合は高くなったものの、再び低下し、1997（平成9）年には、65歳以上の高齢者人口の割合を下回るようになった。2012（平成24）年の子どもの割合は13.0%、65歳以上の高齢者の割合は23.7%となり、子どもの割合についての将来推計をみると、2060年には9.1%へと1割を切ることが予測されている。

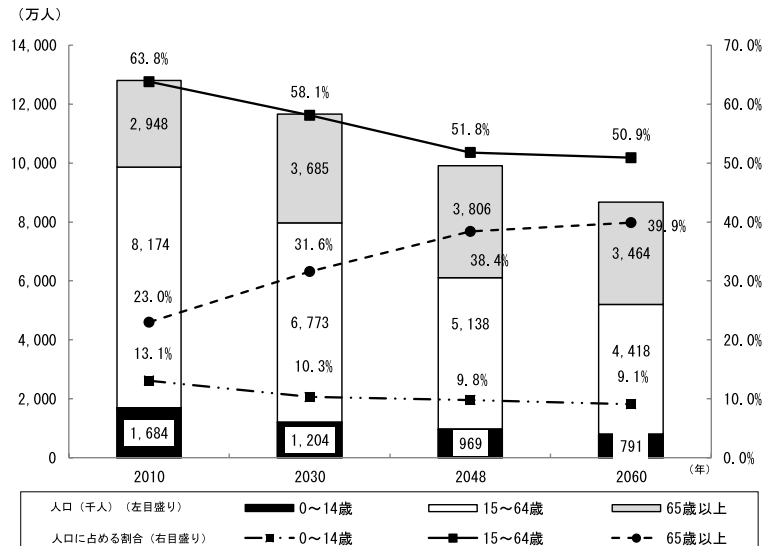
また、15～64歳の生産年齢人口の比率について、将来推計をみると、2010（平成22）年の63.8%から、

2060年には50.9%へと10%以上の減少、人口数をみても、8,174万人から約半数の4,418万人にまで減少することが予測され、労働力不足や各種制度への影響などが懸念されている。

(2) 女性の働き方の変化

女性の年齢階級別の労働力率について、2011（平成23）年のデータをみると、「35～39歳」を底とするM字型カーブを描いており、「25～29歳」の77.2%、

図表4 将来推計人口および構成比の推移



資料出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（出生中位、死亡中位の場合）
資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の实情」平成24年7月6日

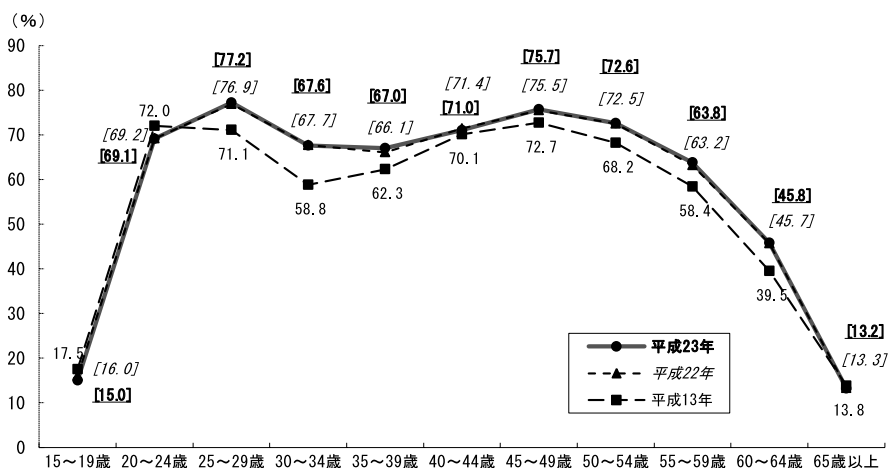
「45～49歳」の75.7%の山と比較して10ポイントほど低い67.0%となっているが、10年前の2001（平成13）年と比較すると5.3ポイント高くなっている。徐々にM字の形はなだらかになってきている。また、10年前と比較して最も上昇している年代は「30～34歳」で、8.8

ポイント高くなっている。

配偶関係別にみると、特に「25～29歳」「30～34歳」の有配偶者で10年前と比較して割合が大きく変化しており、10ポイントほど高くなっている。

このように、20代後半から30代にかけての女性にお

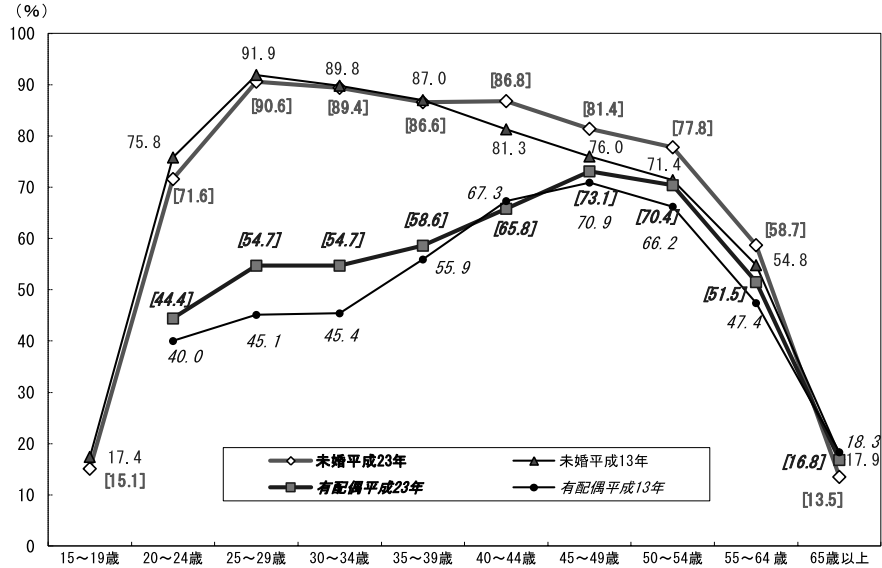
図表5 女性の年齢階級別労働力率



資料出所：総務省統計局「労働力調査」（平成13、22、23年）
注）平成22年及び23年の比率は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。
※総務省統計局「労働力調査」の平成23年統計については、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響により岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果である。平成22年との比較の際には、前年の値として、遡及集計した当該3県を除く全国の平成22年の数値を用いた。

資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の实情」平成24年7月6日

図表6 女性の配偶関係、年齢階級別労働力率

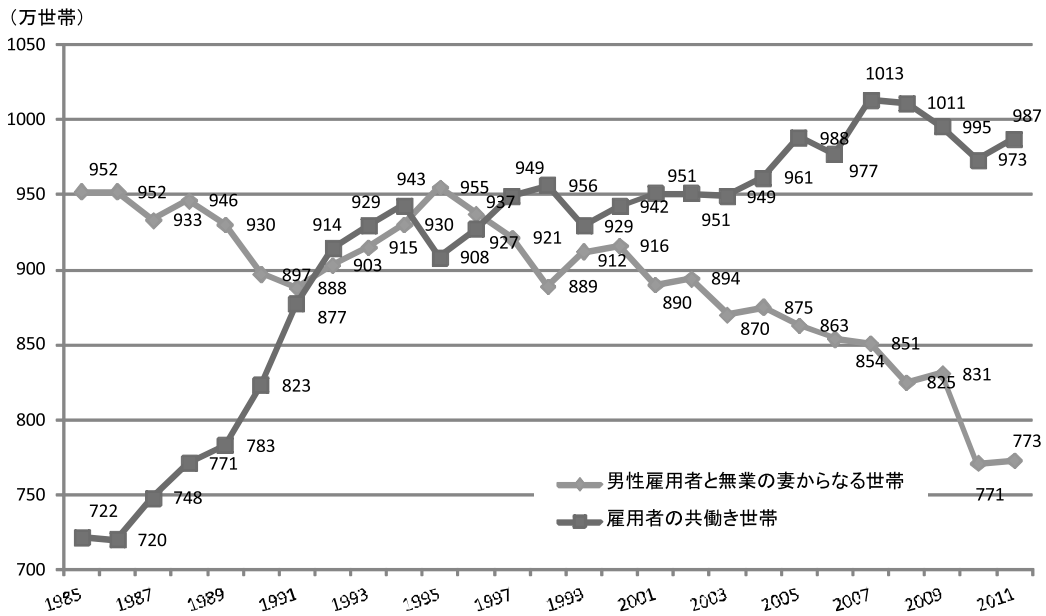


資料出所：総務省統計局「労働力調査」(平成13、23年)

注)平成22年及び23年の比率は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日

図表7 共働き世帯数の推移



(注)

資料出所：内閣府「平成24年版男女共同参画白書」

1. 昭和55年から平成13年は総務庁「労働力調査特別調査」(各年2月。ただし、昭和55年から57年は各年3月)、14年以降は総務省「労働力調査(詳細集計)」(年平均)より作成。

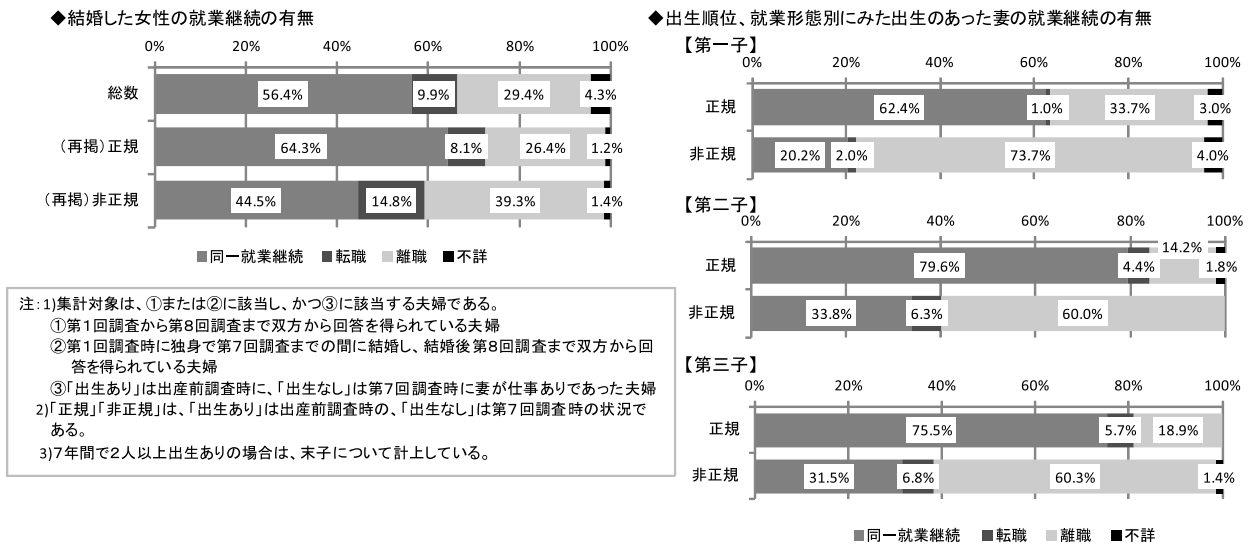
2. 「男性雇用者と無業の妻から成る世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働力人口及び完全失業者)の世帯。

3. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

4. 平成22年及び23年は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

資料：平成24年度厚生労働白書

図表8 結婚、出産時の女性の就業継続の状況



資料：厚生労働省「第8回21世紀成年者縦断調査（国民の生活に関する継続調査）結果の概況」平成23年3月16日

いて、以前と比較して結婚しても辞めずに働く女性が増えており、共働き世帯数の推移をみても、1980年後半から急速に増加し、1997（平成9）年より専業主婦世帯の数を上回り、その差はますます広がっている。

厚生労働省が実施した「21世紀成年者縦断調査」より、第1回調査時の独身者のうち、この7年間に結婚し、結婚前に仕事をしていた女性について結婚後の就業継続の状況をみると、「同一就業継続」は56.4%、「転職」は9.9%、「離職」は29.4%となっており、離職者は約3割だが、正規・非正規別にみると、「非正規」の方が離職している割合が高く4割にのぼる。また、出産時の離職状況をみても、第1子の出産時、正規の離職者は33.7%であるのに対し、非正規では73.7%にのぼる。第2子以降をみると、正規については約7～8割が同一の仕事を継続しているが、非正規は、いずれも約6割が離職している。結婚や出産時の就業継続状況は、正規と非正規で大きな違いがあることが分かる。

（3）子育てや就業に関する意識

「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」（厚生労働省委託調査：三菱UFJリサーチ&コンサルティング）より、未就学の子どもを持つ正社員について、仕事と家事・子育ての優先度の希望と現実をみると、男女と

ともに、希望としては「仕事と家事・子育てを両立」させたいと考えている人の割合が高いが、現実には、男女ともに「仕事優先」の割合が高く、特に、男性で「仕事と家事・子育てを両立」させたいと希望する割合が約6割であるのに対し、現実には約2割とギャップが大きくなっている。また、女性は、「どちらかという家事・子育てを優先」「家事・子育てに専念」を合わせた、家事・子育てを重視したい人が約4割であるのに対し、現実には2割強となっており、仕事優先になりがちなのがうかがえる。

妊娠・出産前後に退職した経験のある女性について、妊娠・出産前後の時期に仕事を辞めた一番の理由をみると、正社員・非正社員ともに、「家事、育児に専念するため、自発的にやめた」の割合が高くなっているが、正社員では、「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」との回答割合も高くなっている。

こうした状況の中、結婚、出産、子育て時の働き方の希望と現実の一致度と選択への満足度をみると（内閣府「女性のライフプランニング支援に関する調査」）、希望と現実が一致した人の満足度は高く、特に「これまでどおり働くことを希望し、実現した」人の満足度が高くなっている。

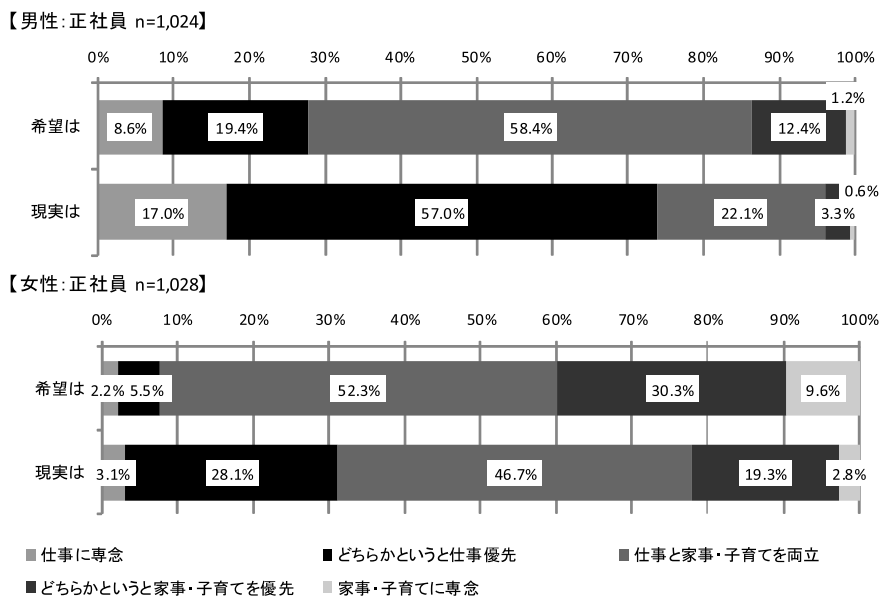
働き方について、希望と現実を一致させることは難し

い状況にあることがうかがえるが、「これまで通り働く」「負担を減らして働く」「仕事を辞める」など、いずれの選択も、自分自身が希望した選択を実現できた人の満足度は高く、結婚や出産時などに、どのような働き方をしたいのかを十分に考えて選択することが重要となる。そのことが、さらに将来、どうしていきたいかを考える際

にも生きてくる。

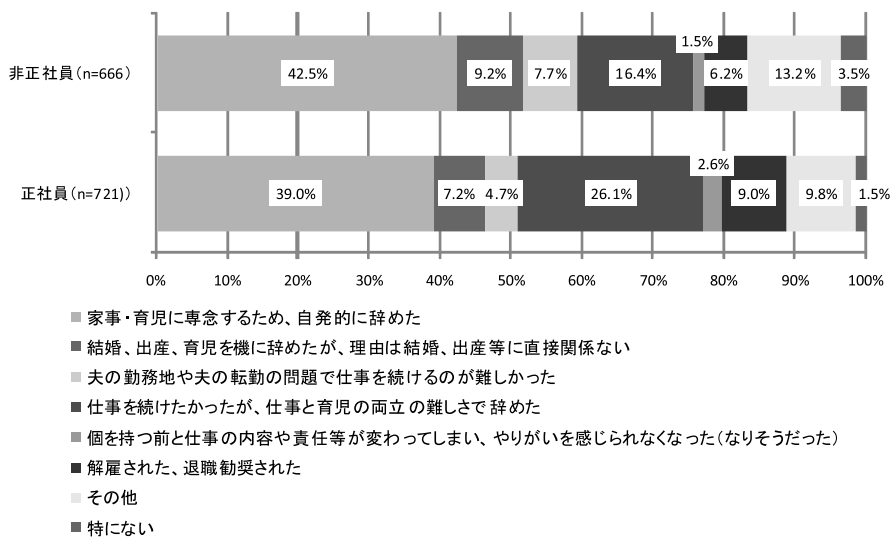
未就学の子を持つ女性で、現在、仕事をしていない人や、1年以上の就労中断のある人の中断時の就労意向をみると、全体では約7割が仕事に就きたいと「思う（思っていた）」と回答している。就労状況別にみると、すでに再就職を実現している人の方が、現在中断中の人より

図表9 仕事と家事・子育ての優先度：希望と現実



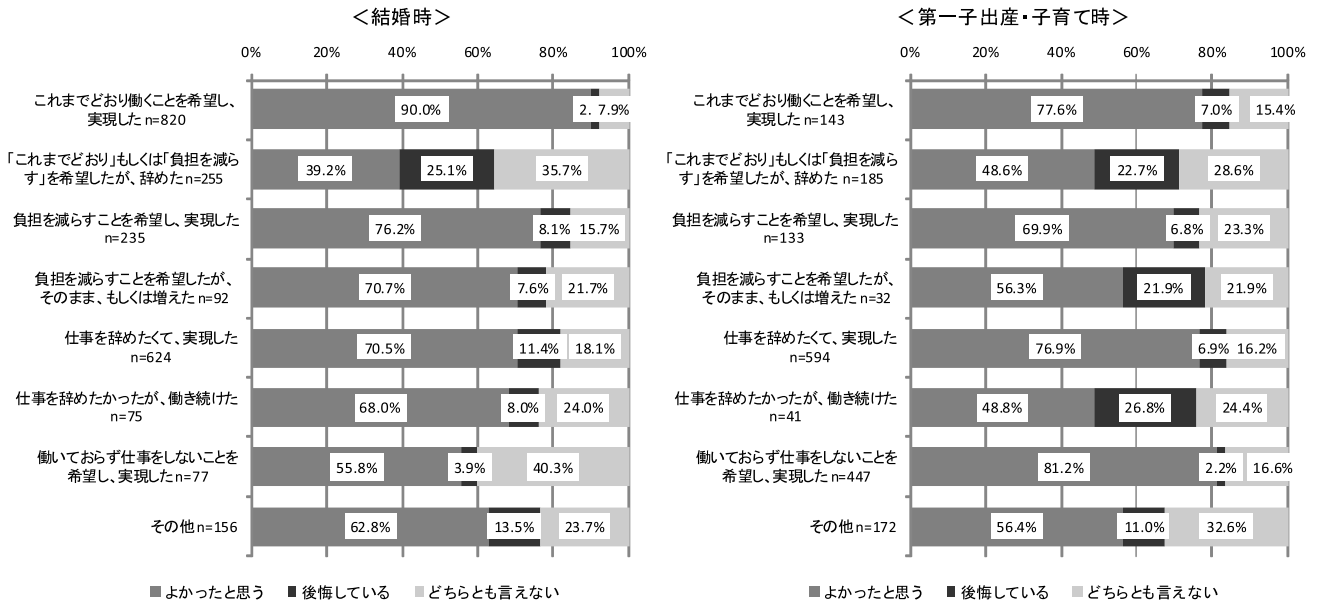
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

図表10 【女性】子を持つ直前の就労形態別 妊娠・出産前後に退職した理由



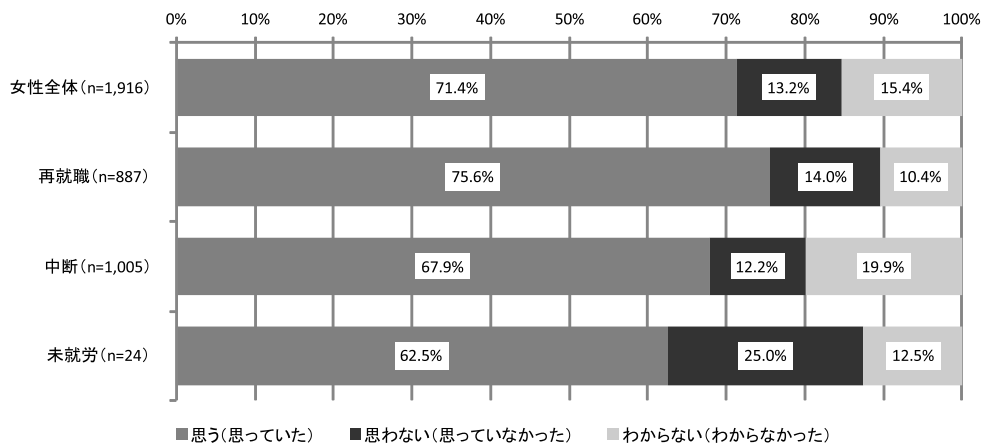
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

図表11 結婚、出産・子育て時の働き方の希望と現実の一致度と選択への満足度



資料：内閣府男女共同参画局「女性のライフプランニング支援に関する調査」平成19年3月

図表12 【女性】就労状況別 就労中断時の就労意向



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

も、やや就労意向が強くなっている。

再就職の際に期待する公的な支援をみると、現在働いていない女性は、「両立支援に関する地域の保育サービス情報」「子育てや家庭との両立のことなどを、気軽に相談できる窓口」「資格取得支援」「今すぐ働くわけでも、将来に備えて受講できる研修、講座」が上位を占めている。

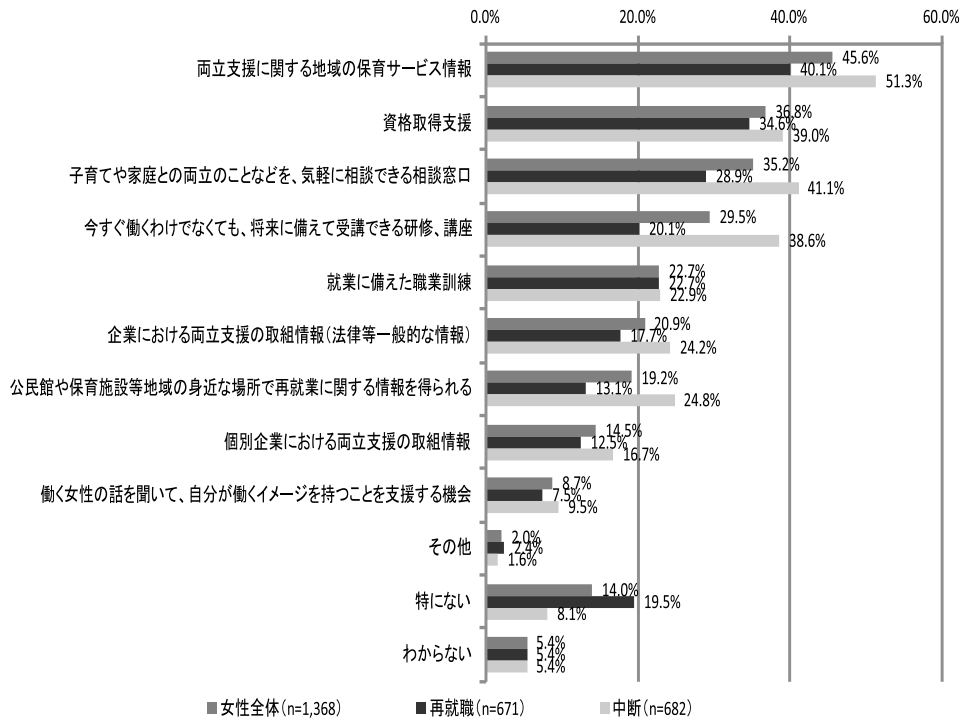
子どもが小さいなどの理由で働いていない女性の就労意欲は高く、多くの人はいずれ働きたいと考えているこ

とがうかがえる。仕事の再開に備えて、情報収集や研修・講座の受講、気軽に相談したいといった要望は強く、それらに応えるための支援が充実することで、再就職を実現する女性が増えていくことが期待される。

(4) 保育サービスの整備状況

2012（平成24）年4月1日時点の保育所定員数は2,240,178人で、前年と比較して、約3万6,000人増加している。それにともない、保育所を利用する児童数も増加しており、前年と比較して約5万4,000人多い、

図表13 【女性】就労状況別 再就職に際して期待する公的支援



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

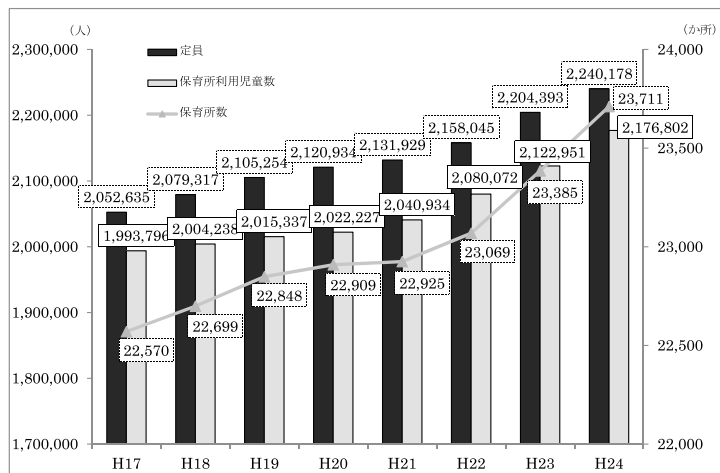
2,176,802人となっている。

保育所を利用する児童数の伸びは、1994（平成6）年に保育所入所待機児童数調査が開始されて以降、最も高くなっており、待機児童への対応のため、急速な保育所整備が進められている中、潜在的な需要が顕在化して

いることがうかがえる。

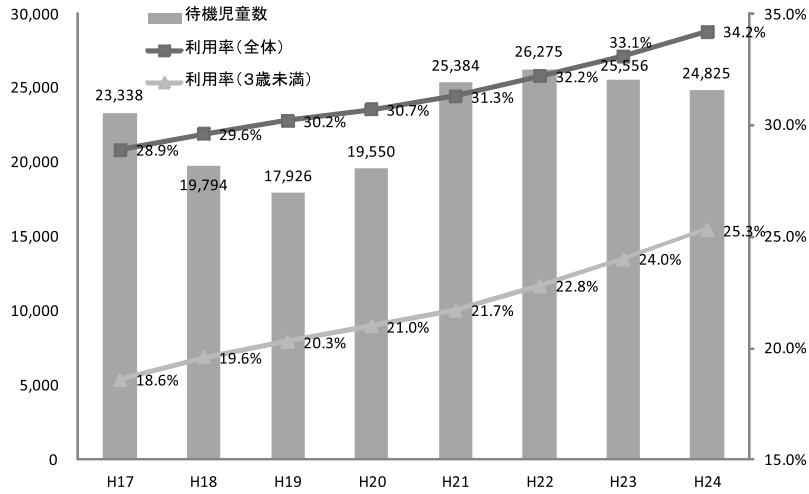
保育所利用率をみると、2012（平成24）年は34.2%と未就学の子どもの3割強が保育所を利用しており、年々比率は高くなっている。一方で、保育所の整備が進んでいることにより、保育所待機児童数は、2010

図表14 保育所定員数、利用児童数および保育所数の推移



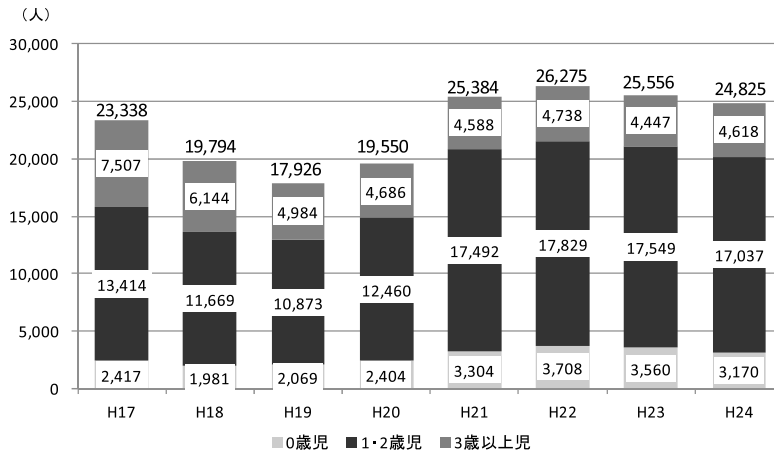
資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日

図表15 保育所待機児童数および保育所利用率の推移



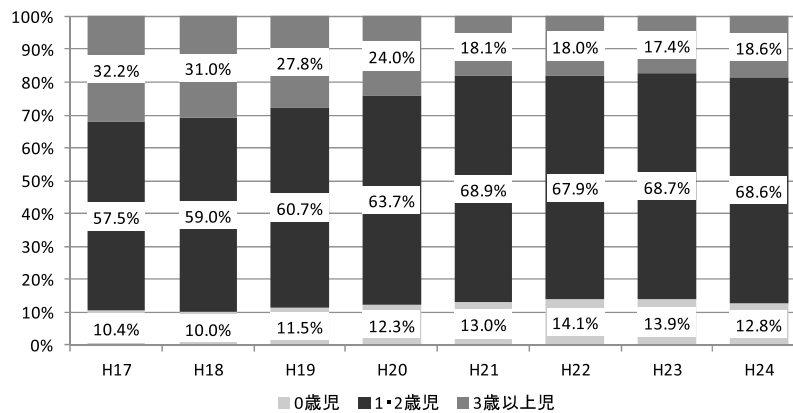
資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日

図表16 年齢階層別 保育所待機児童数の推移



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」より

図表17 保育所待機児童数の年齢階層別の比率の推移



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」より

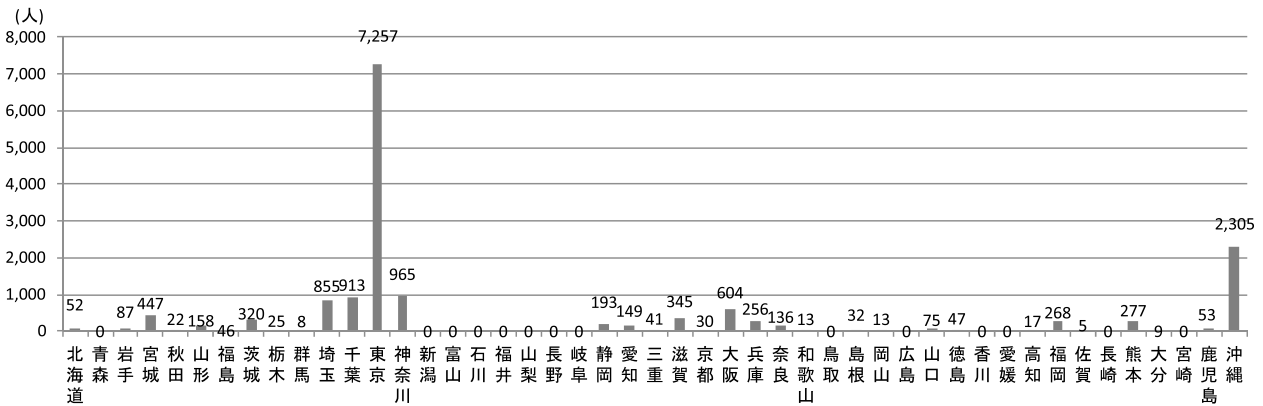
(平成22)年をピークに減少しており、2012(平成24)年の保育所待機児数は、前年と比較して731人減少し24,825人となっている。

保育所待機児童数について、年齢階層別に比率をみると、0～2歳までの低年齢児の割合が高く、81.4%を占めており、ほとんどは低年齢児である。

また、保育所待機児数は都市部でほぼ8割を占めてお

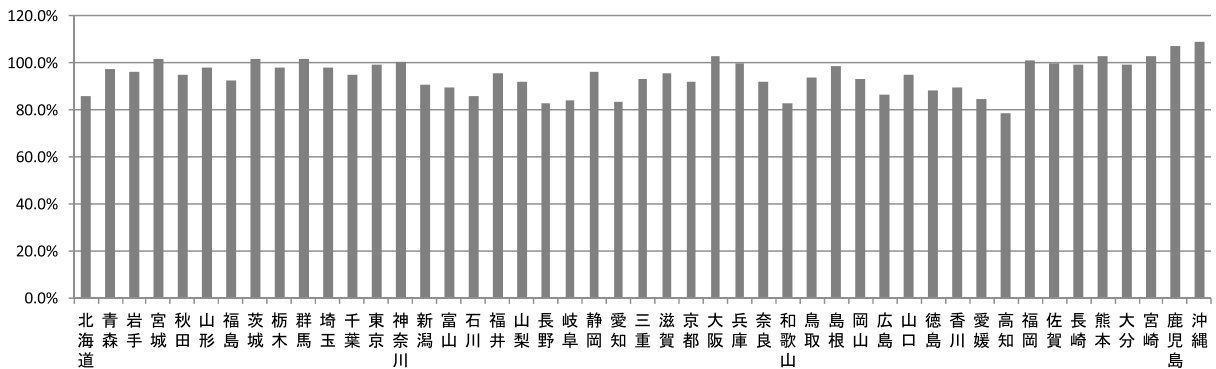
り、地方では定員割れが課題になる等、地域によって状況が大きく異なることも特徴としてあげられる。同じ市町村の中でも、たとえば大規模マンションが建てられた地域や新興住宅地と古くからある地域等で、その状況は異なってくる。保育サービスの整備は、地域の実情に応じて対応していくことが求められている。さらに、保育所待機児が徐々に解消されつつある中、今後、子ども数

図表18 都道府県別 待機児数



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

図表19 都道府県別 保育所の定員充足率



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

図表20 都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童数(%)	待機児童数(%)
7都府県・指定都市・中核市	1,158,839人(53.2%)	19,682人(79.3%)
その他の道県	1,017,963人(46.8%)	5,143人(20.7%)
全国計	2,176,802人(100.0%)	24,825人(100.0%)

資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

が大きく減少していくことを踏まえると、現在、保育所整備を推進している都市部においても、将来、利用者の確保が難しくなり、施設の転用等が課題になる時期がくると懸念される。

3 子ども・子育て新システム導入までの取り組み経緯

2. でみてきたように、急速な少子化の進展と人口減少へと転じた社会、生産人口の減少、働く女性・共働き世帯の増加、仕事と子育ての両立やワーク・ライフ・バランスをとることの難しさ、結婚や出産で辞めたのち、多くの女性が再就職を希望していること、子どもが0~2歳の低年齢のうちから保育所へ預けて働く人の増加、子

どもの数が大きく減少した後の保育所整備の在り方等、子育て支援を取り巻く環境や働くことへの意識は変化している。

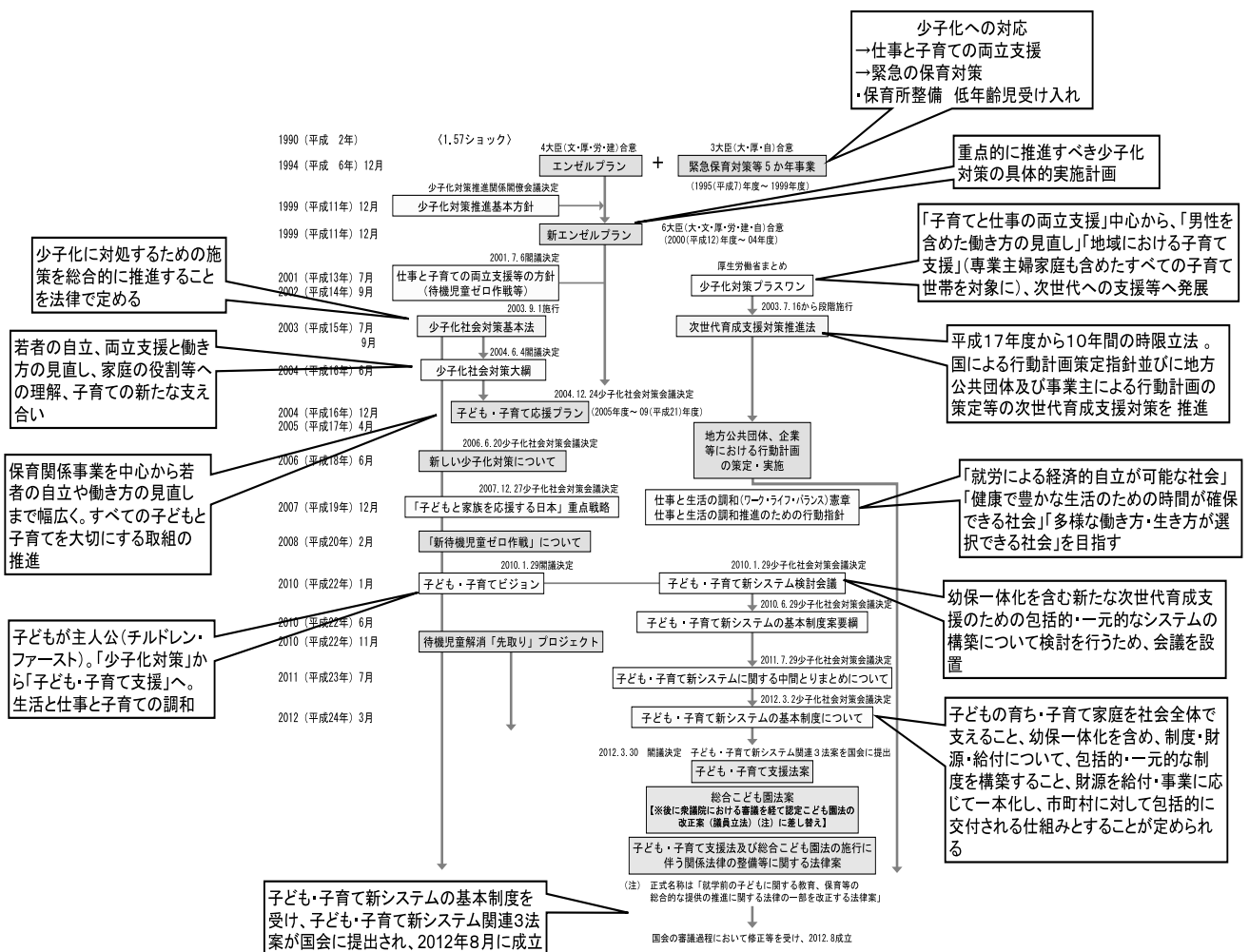
こうした変化に子育てに関する施策も対応してきたが、抜本的な改革が求められるようになってきた。

次に、子ども・子育て新システムが導入されるまでの、子育て支援策の取り組みの経緯をみていく。

(1) 女性の仕事と子育ての両立支援の推進

1990（平成7）年に合計特殊出生率が1.57となったことを契機に、政府では『仕事と子育ての両立が難しいこと』が、出生率の低下に影響していると受け止め、1994（平成6）年12月、少子化対策として「エンゼル

図表21 子ども・子育て支援システム導入までの取り組み経緯



資料：厚生労働省「平成24年版 厚生労働白書」より作成

プラン」と、プランを実施するための「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。女性の仕事と子育ての両立支援を中心に、保育所整備や低年齢児の受け入れ等が推進された。

1999（平成11）年12月には、「少子化対策推進基本方針」と、この方針に基づく重点施策の実施計画として「新エンゼルプラン」が策定された。この計画では、働いていない子育て家庭の子育て支援についても目標が定められたが、主は女性の仕事と子育ての両立支援に置かれていた。

（2）男性の働き方も専業主婦家庭も含めた総合的な子育て支援へ

新エンゼルプランを推進していくも、少子化の進行が止まらない中、2002（平成14）年9月に「少子化対策プラスワン」が打ち出された。女性の仕事と子育ての両立支援を中心としているだけでは少子化を止めることができないことから、男性を含めた働き方の見直し、専業主婦家庭も含めたすべての子育て世帯を対象とした施策へと発展した。

（3）若者自立から働き方の見直しまで幅広く展開

2003（平成15）年7月には、少子化に対処するための施策を総合的に推進することを定めた「少子化社会対策基本法」、9月には地方公共団体と一定規模の事業主に対して、次世代育成支援を推進するための行動計画策定を義務づけた「次世代育成支援対策推進法」が制定された。少子化に対する自治体や企業における計画的な取り組みの推進が図られた。

2004（平成16）年6月には、少子化社会対策基本法に基づき、「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。子育て家庭が安心と喜びをもって子育てにあたれるよう、社会全体で応援するとの基本的考え方に立って、少子化の流れを変えるための施策を、国を挙げて取り組むべき極めて重要なものと位置づけ、「(1) 自立への希望と力『若者の自立が難しくなっている状況を変えていく』」「(2) 不安と障壁の除去『子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていく。』」「(3) 子育ての新たな

支え合いと連帯 一 家族のきずなと地域のきずな 一 『生命を次代に伝えはぐくんでいくことや家庭を築くことの大切さの理解を深めていく。』の3つの視点を掲げている。不況により、若者の就労環境が厳しくなる中、少子化対策において、若者の自立支援が重要な柱として位置づけられた。

そして2004（平成16）年12月には、大綱に盛り込まれた施策を推進するため「子ども・子育て応援プラン」が決定され、保育関係事業を中心とした施策から、若者の自立や働き方の見直しまで幅広く、すべての子どもと子育てを大切にするための取り組みを推進していくこととなった。

（4）ワーク・ライフ・バランスの実現へ

2007（平成19）年12月には、少子化社会対策会議において「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が取りまとめられ、就労と出産・子育ての二者択一ではなく、働き方の見直しによってワーク・ライフ・バランスを実現することが重要であるとされ、さらに「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」と「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が決定された。

行動指針では、ワーク・ライフ・バランスが実現した社会に必要なとされる諸条件として、「就労による経済的自立が可能な社会」「健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会」「多様な働き方・生き方が選択できる社会」があげられ、数値目標等も設定された。

（5）少子化対策から社会全体で子育てを支える子ども・子育て支援へ

2010（平成22）年1月には、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定され、社会全体で子どもと子育てを支えるため、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」『『少子化対策』から『子ども・子育て支援』へ』「生活と仕事と子育ての調和」の3つの視点があげられた。また、ビジョンの基本的な考え方として、「社会全体で子育てを支える」「『希望』がかなえられる」を掲げ、3つの大切な姿勢として、「生命（いのち）と育ちを大切に」「困っている声に応える」「生活（くらし）を支える」を

あげている。

これらの考え方、姿勢に基づき、政策の4本柱「1. 子どもの育ちを支え、若者が安心して成長できる社会へ」「2. 妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ」「3. 多様なネットワークで子育て力のある地域社会へ」「4. 男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ（ワーク・ライフ・バランスの実現）」と12の主要施策が策定された（図表22参照）。

子ども・子育てビジョンに基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」が設置され、2012（平成24）年3月に「子ども・子育て新システムの基本制度について」が発表された。この基本制度では、子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支えること、幼保一体化を進め、制度・財源・給付

について、包括的・一元的な制度を構築すること、財源を給付・事業に応じて一本化し、市町村に対しても包括的に交付される仕組みとすることが定められた。

4 | 子ども・子育て新システムによる子育て支援について

（1）「子ども・子育て新システム」の特徴

前述の通り、「子ども・子育て新システム」では、「子どもは社会の希望であり、未来をつくる力」であるとし、すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくこと、施策を推進するために新たな一元的システムを構築することを掲げている。

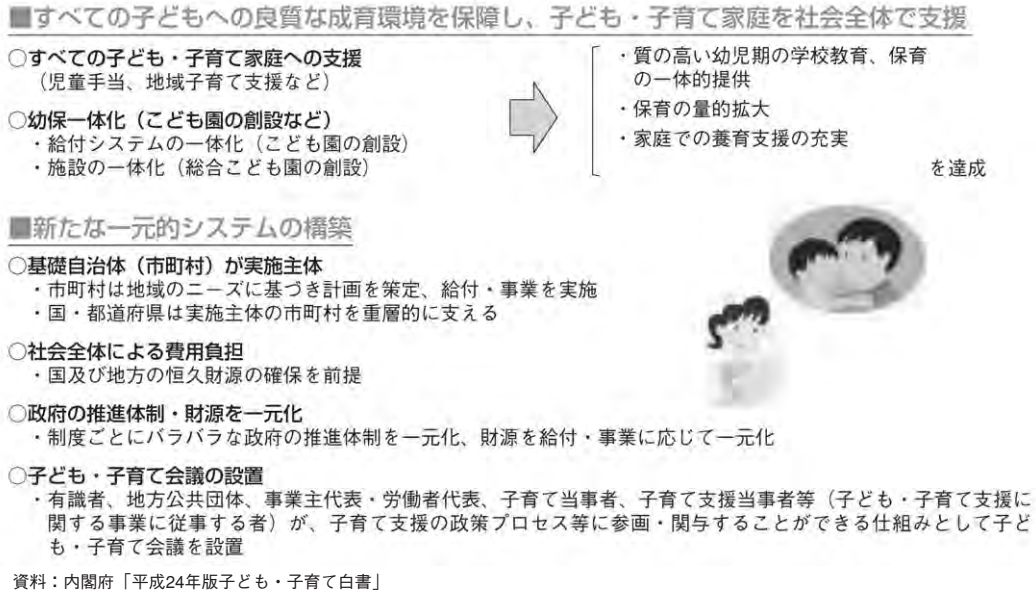
これまで、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省、また各省庁の中でも施策内容によっては担当部署が分かれていたり、財源も異なる中、従来の体制や法律の中で、

図表22 子ども・子育てビジョン



資料：厚生労働省

図表23 子ども・子育て新システムの具体的内容（ポイント）



どうしても縦割りにならざるを得ない状況にあったが、「子ども・子育て新システム」では、財源や給付も含め、一元的に行うことができる新たな体制整備を行うことで、これからの子ども・子育て支援に求められる新たなシステムを構築していくことが目指されていることに大きな特徴がある。このシステムにより、質の高い幼児期の学校教育・保育の一体的提供、保育の量的拡大、家庭における養育支援の充実を図っていくこととしている。

「子ども・子育て新システム」は、社会保障・税一体改革の柱のひとつともなっており、全世代に対応した社会保障制度改革を推進して行くにあたっての一角を担って

いる。

また、「子ども・子育て新システム」では、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援について共通の仕組みを設定しており、実施主体は市町村とすること、消費税率の引き上げによる恒久財源の確保、政府の推進体制の整備のほか、子育てに関するさまざまな関係者が集まって開催する「子ども・子育て会議」の設置を定めている。これは、国だけでなく、市町村等に対しても設置を努力義務として課している。

このように、子ども・子育て新システムは、恒久財源を確保し、市町村が主体となってさまざまな関係者と

図表24 幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援に共通の仕組み

- 基礎自治体(市町村)が実施主体
 - ・市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・事業を実施
 - ・国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える
- 社会全体による費用負担
 - ・消費税率の引き上げによる、国及び地方の恒久財源の確保を前提
- 政府の推進体制
 - ・制度ごとにバラバラな政府の推進体制を整備
- 子ども・子育て会議の設置
 - ・国に有識者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等(子ども・子育て支援に関する事業に従事する者)が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして子ども・子育て会議を設置
 - ・市町村等の合議制機関の設置努力義務

資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

もに子育て支援策について検討していく仕組みを定めているところにも特徴がある。

(2) 子ども・子育て関連3法の成立

「子ども・子育て新システム」の推進にあたり、子ども・子育て関連3法¹（「子ども・子育て支援法」「総合こども園法」「関係法律の関係整備法」）が、平成24（2012）年8月10日、参議院社会保障の税の一体改革に関する特別委員会および参議院本会議で可決・成立した。

子ども・子育て関連3法は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することを目的としており、これまで幼稚園は学校教育法、保育所は児童福祉法に基づいており、根拠となる法律が異なっている点も融合が困難な大きな要因となっていた。そのため、認定こども園の整備も進んでいなかったが、この法律により、認定こども園制度が改善され、認可・指導監督の一本化が図られるとともに、学校および児童福祉施設として法的に位置づけられることとなった。給付についても、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）を位置づけるとともに、小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設し、待機児童数を解消するための保育量の拡大が図られている。さらに、すべての子どもを対象とした支援を推進するために、地域の子ども・子育て支援の充実について、利用者支援や地域子育て支援拠点の設置についても定められている。

(3) 認定こども園の一元化は一部のみ

子ども・子育て新システムの給付・事業は、「子ども・子育て支援給付」「地域子ども・子育て支援事業」に整理されており、「子ども・子育て支援給付」の中に、指定を受けたこども園（認定こども園、幼稚園、保育所、客観的な基準を満たした施設）の利用者に対する「施設型給付」が位置づけられている。

このうちの「認定こども園」について、「学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持つ単一の施設」となったのは「幼保連携型」のみで、「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」の3つの施設は、財源措置のみ「施設型給付」で一本化されたが、現行のまま引き継がれる形とな

った。

一方、「地域型保育給付」によって、多様な施設・事業から、利用者が選択できる仕組みも創設された。事業の種類として、「小規模保育（利用定員6人以上19人以下）」「家庭的保育（利用定員5人以下）」「居宅訪問型保育」「事業所内保育（その事業所の従業員の子どもに保育を提供するほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供）」の4つがある。

こうした小規模保育や家庭的保育等は、待機児童が都市部に集中しており、その大半が3歳未満の児童であることを踏まえ、大都市の保育需要に機動的に対応できる仕組みとして掲げられている。待機児童の解消も大きな目的ではあるが、それぞれの保育に特色があり、集団保育よりも少人数の家庭的な環境の中での保育を望む利用者がこれらのサービスを積極的に選択できるよう、利用者への情報提供、周知が求められる。さらに、さまざまな特色を持った良質な事業所が開設されることで、多様なニーズへの対応が可能となることから、事業者育成や開設支援、開設後のバックアップ体制等も重要となってくる。

また、待機児解消のための保育需要への対応は主に都市部の課題であるが、子どもの数が減少している地方においては、地域子育ての支援拠点として、預かりだけでなく、子育て相談、多世代交流等、多様な機能を持たせたり、地域住民の参加も得ることで、子育てを中心とした地域コミュニティの拠点としての機能も期待される。

(4) 国の体制整備と実施主体としての市町村

国の所管および組織体制についてみると、「子ども・子育て支援法」における事務は、企画立案から執行までを一元的に内閣府において所管することとされている。民主党では「こども家庭省」の設立を目指していたが、その実現はならず、内閣府が担当することとなった。

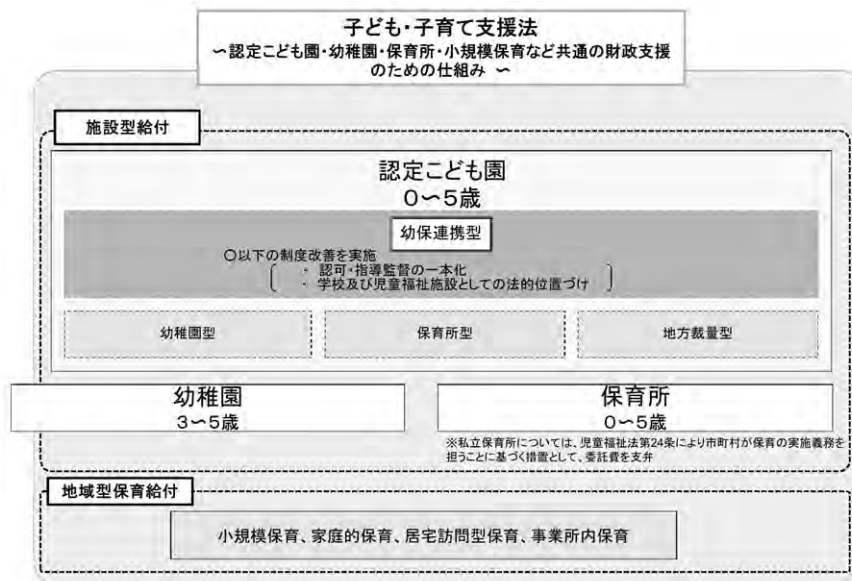
内閣府には「子ども・子育て本部」を設置し、認定こども園に関する一元的な窓口が設けられる。これまで、厚生労働省と文部科学省とに分かれ、それぞれの理念のもと、運営されてきた保育所と幼稚園の統合が困難だっ

図表25 給付・事業の全体像

子ども・子育て支援給付	地域子ども・子育て支援事業
<ul style="list-style-type: none"> ■ 施設型給付 <ul style="list-style-type: none"> ・ 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付 ※ 私立保育所については、現行どおり、市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の徴収も市町村が行うものとする ■ 地域型保育給付 <ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育 ※ 施設型給付・地域型保育給付は、早朝・夜間・休日保育にも対応 ■ 児童手当 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 利用者支援、地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業等 (対象事業の範囲は法定) ※ 都道府県が実施する社会的養護等の事業と連携して実施 ■ 延長保育事業、病児・病後児保育事業 ■ 放課後児童クラブ ■ 妊婦健診

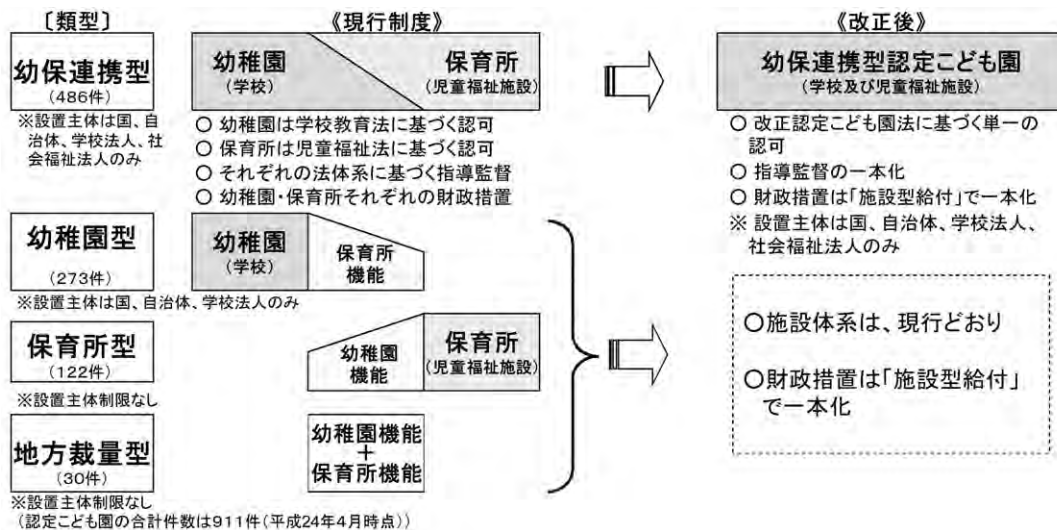
資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

図表26 認定こども園・幼稚園・保育所・小規模保育等、共通の財政支援のための仕組み



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

図表27 認定こども園法の改正について



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

たことを踏まえると、内閣府を中心とした一元的な体制が作られることで、既存の法律や制度に縛られない、これからの社会に求められる新たな子育て施設・サービスの推進が期待される。

また、子ども・子育て新システムの実施主体は市町村となる。市町村では地域の学校教育や保育、その他子ども・子育てに関わる需要の見込みや、それらの需要に対応する提供体制の確保について「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、計画的に整備していくこととされている。

子ども・子育て新システムを検討・推進していくにあたり、国においては、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）、有識者が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与できる仕組みとして、「子ども・子育て会議」を設置することとされているが、市町村においても同様の事務を掌握する合議体を設置できることとしており、地域関係者が皆で検討していく体制の整備が期待される。これまで以上に多様な地域の子育てニーズに対応していくことが求められるようになる

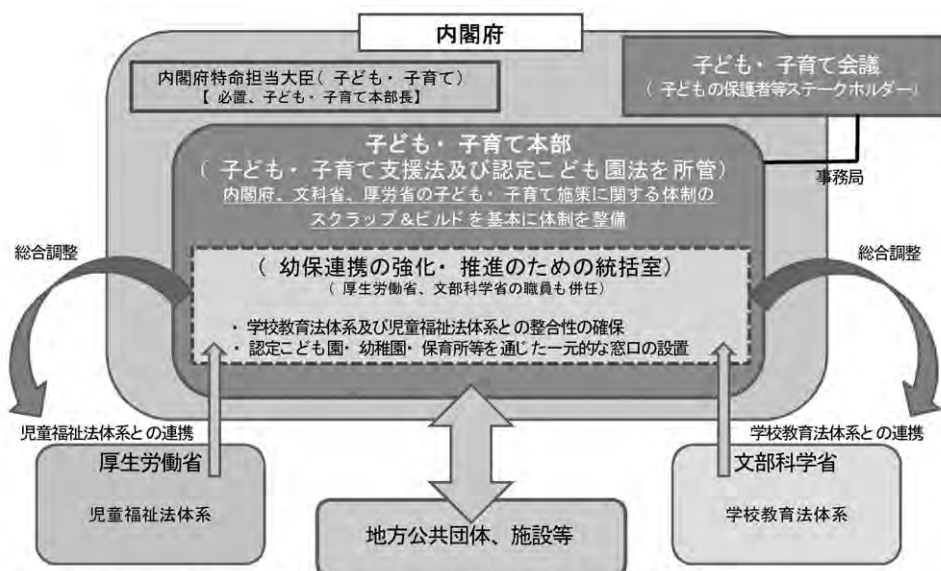
ことから、関係機関間での連携した支援が重要となってくる。

(5) 保育士の育成・確保

現在、保育士不足が課題となる中、今後、子ども・子育て新システムに応じた保育士の育成・確保に向けた取り組みも重要となってくる。

三菱UFJリサーチ&コンサルティングが厚生労働省より委託を受けて実施した「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」より、現在、保育士として就業している人の保育士の仕事の継続意向をみると、約7割は保育士の仕事を続けたいと回答している。また、保育士の仕事を離職した人について、離職したことに対する意識をみると、約3割はできれば辞めたくなかったと回答している。離職への意識別に保育士の仕事を離職したことに対する意識をみると、他と比較して、できれば辞めたくなかったと回答している人は「妊娠・出産」、自分で辞めたいと思って辞めた人は、「職場の人間関係に不安があり、精神的に持たなかった」「他に就きたい仕事、目指したいことができた」の割合が高くなっており、保育士の仕事を続けたかった人の中には、子育てとの両立

図表28 内閣府を中心とした一元的体制（イメージ）



※子ども・子育て支援法公布後2年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

が難しいと感じて離職を選択した人の多いことがうかがえる。

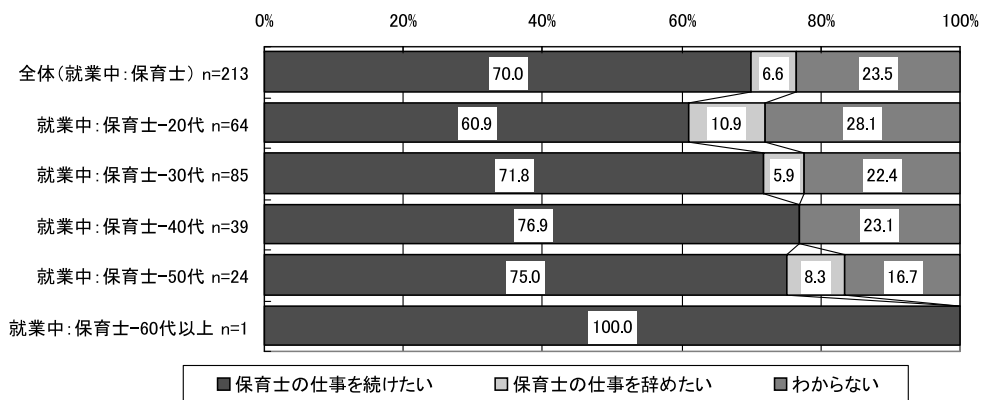
現在、保育士として就業している人について、継続就業にあたって不安に感じていることをみると、「体力が持たない」「家庭や子育てとの両立など、ワーク・ライフ・バランスを取ることが難しい」「十分な報酬が得られず、生計を立てることがきつい」が上位3位を占めていることから、家庭や子育てと両立できる働き方が可能な環境整備が求められている。

一方、同調査より、保育士資格を取得しているが、現在、保育士に就業していない人の就業意向をみると、約4割が保育士として働きたいと回答しており、過去に保育士として働いた経験のある人で、現在、未就業の人は、さらに割合が高く約半数にのぼる。一方、こうした保育

士として働きたいという就業意向があっても、約6割弱は、保育士として就業するための準備を何も行っていないと回答している。再就職のために必要な支援や課題として、「労働条件、待遇の向上」「子育てや家庭との両立、ワーク・ライフ・バランス」のほか、「知識や技術の習得、再就職のための研修の機会」についても多数の意見があげられており、ブランク期間に最新の保育に関する法律や制度、ピアノや絵本の読み聞かせ、遊びに関する実技習得、施設実習等、再就職への不安を払拭するための支援が求められている。

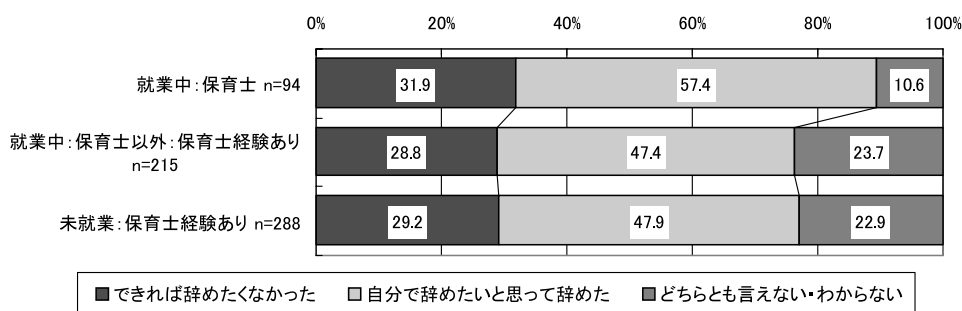
今後、幼保の一元化、すべての子ども・子育て家庭に対する支援を目的とする子ども・子育て新システムに対応した子育て支援サービスに対応できる人材の育成・確保が推進される中、新規養成とともに、こうした働く意

図表29 保育士の仕事の継続意向：単数回答



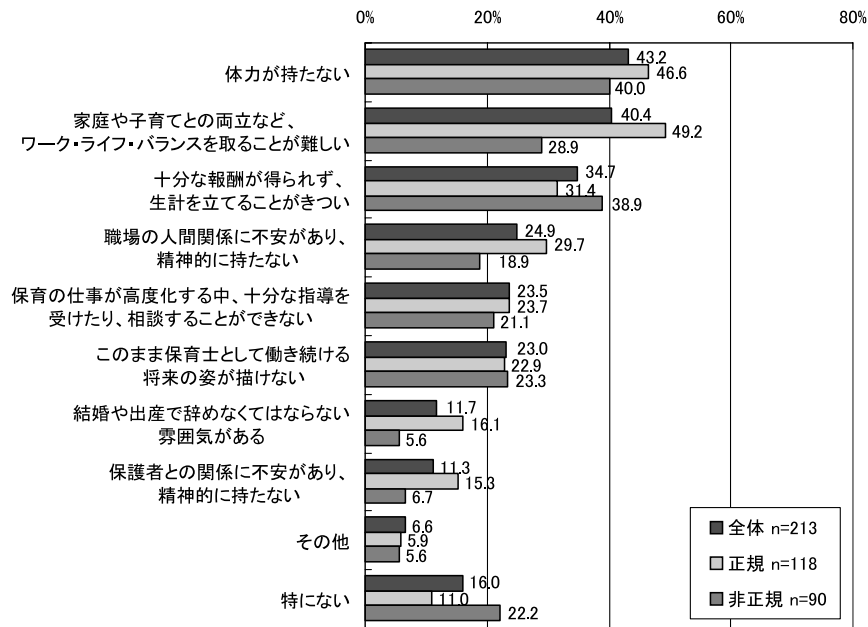
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表30 直近の保育士の仕事を離職したことに対する意識：単数回答



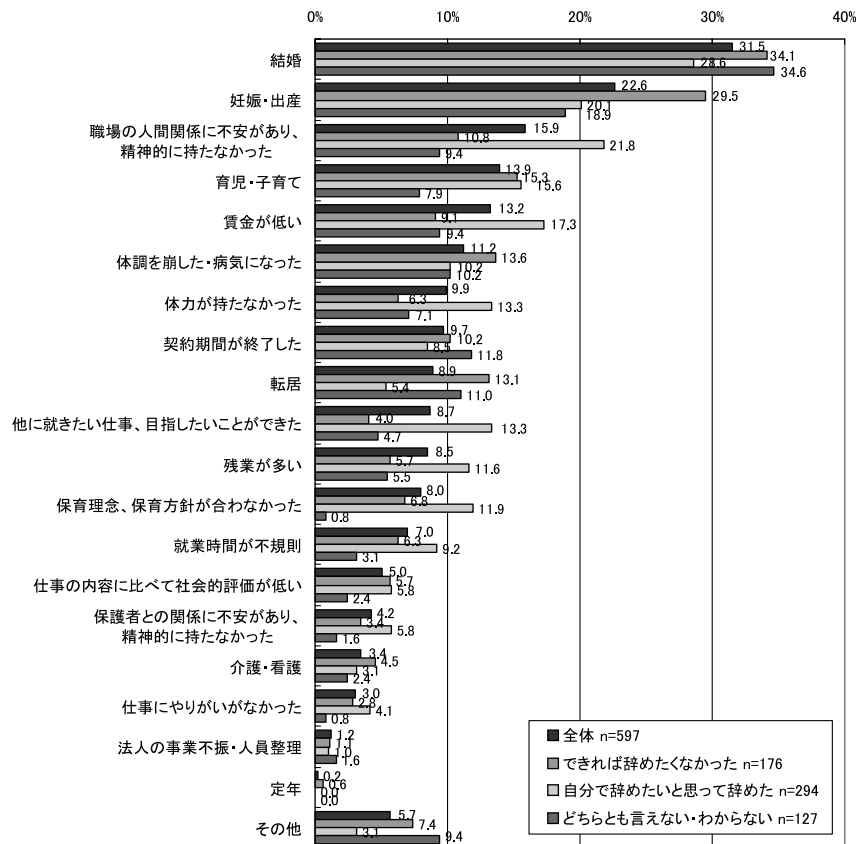
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表31 正規・非正規別 保育士の仕事を続けるにあたって、不安に感じていること：複数回答



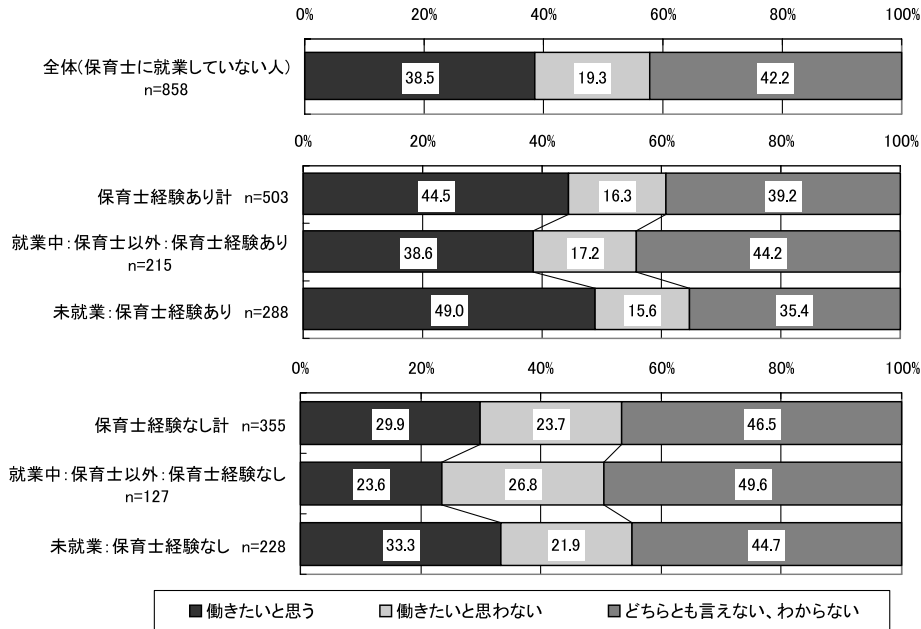
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表32 離職への意識別 直近の保育士の仕事を離職した理由：複数回答



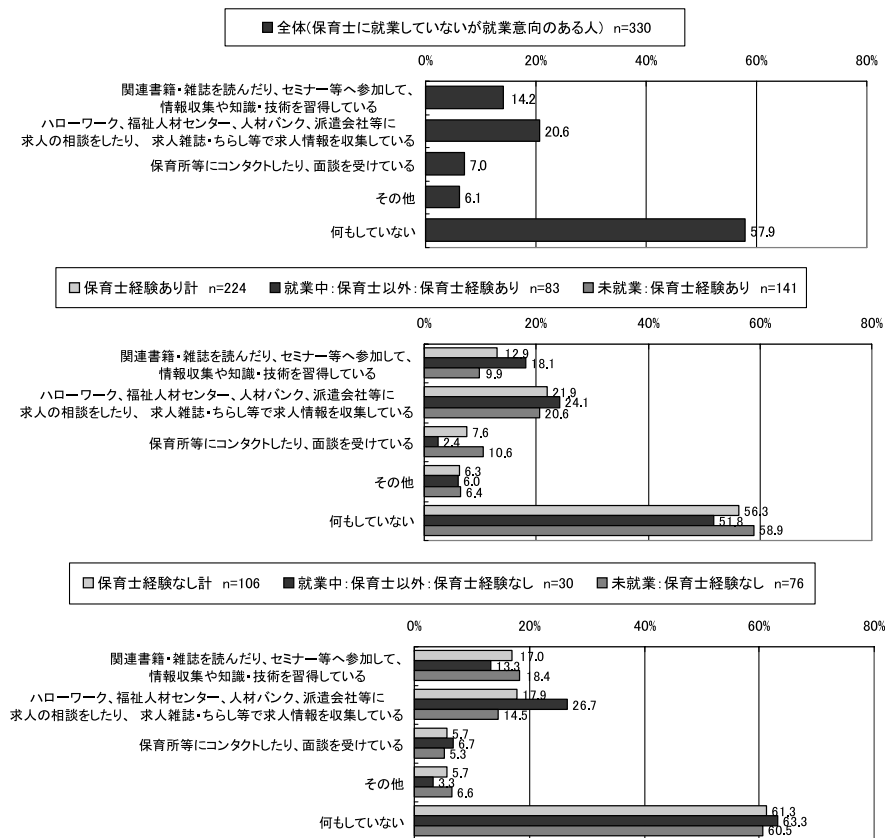
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表33 今後の保育士の仕事の就業意向：単数回答



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表34 保育士として就業するために準備していること：複数回答



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表35 保育士として再就職するために必要な支援や課題：自由記入（100件以上回答のあったもの）

<p>○労働条件、賃金、待遇の向上（205件）</p> <ul style="list-style-type: none"> *とにかく全体的に賃金を上げて、一般企業並みにしてもらわないと、保育士資格を持っていても一般企業に人材が流れてしまうと思う。（30代__男性__配偶者無__子無__就業中：保育士） *個人的には、勤務時間がネックになっている。子ども相手の仕事なので、担当の保育士が目まぐるしく変わるのは好ましくないが、早番遅番とか、朝・日中・夕方など、1クラスで3人ぐらいまでなら担任になるなど、保育士も時間的な融通がきくようにしてほしい。（40代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし） <p>○子育てや家庭との両立、ワーク・ライフ・バランス（165件）</p> <ul style="list-style-type: none"> *子どもが小さいと、預けて働いても保育料が高いので、パートだと何のために働いているのかわからない。預け先がない。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり） *正職員で働くなら、自分の子を早朝から遅くまで預けられる保育所や学童が必要だし、でもできるなら家事や子育てでも大事にしたいので早朝や遅い勤務のない園があると理想的だと思う。そうすると、短時間保育士が必要になると思う。その人の生活リズムにあった働き方ができるようになるといいと思う。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり） *自分に子どもがいても働くことができる勤務体制にしてほしい。自分の子どもを犠牲にして働くということを、ものすごく感じる職だけに、既婚者や子持ちの人への配慮が必要だと感じた。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり） <p>○知識や技術の習得、再就職のための研修の機会（164件）</p> <ul style="list-style-type: none"> *何年も職場から離れていると再就職に踏み切れないので、講座とかに参加できる環境がほしい。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり） *ブランク期間に新しく変わった保育に関する法律や制度、また現状などが学べると、再就職したい側も受け入れる側も、少なからず安心なのではないか。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし） *ピアノや絵本の読み聞かせ、いろいろな遊びなど、すでに忘れてしまっているので、もっと練習が必要だと思う。（30代__女性__配偶者有__子無__未就業：保育士経験なし） *再就職のための講習会を机上ではなく、施設で実習してもらえたらよい。（30代__女性__配偶者無__子無__未就業：保育士経験あり） *ブランクを感じないように、仕事から離れている間も、現場にかかわる情報を提供して欲しい。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし）

資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

欲を持ちながら、現在、働いていない保育士や幼稚園教諭の資格取得者に対しての、再就職支援プログラムや再就職に向けての相談窓口、情報提供支援等が求められる。

（6）保護者への支援

当面の間、保育を必要とする子どものすべての施設・事業の利用について、市町村が利用の調整を行うが、認定こども園・公立保育所・地域型保育は、市町村の調整のもとで施設・事業者と利用者との間の契約となる（私立保育所は市町村と利用者との間の契約とし、保育料の徴収は市町村が実施）。直接契約となることで、契約にあたって保護者から要望等を聞く機会が増えたり、選択してもらうためにより質の高いサービスを目指す等、保護者によりよい保育・教育を検討していくための新たな関係構築が求められてくる。

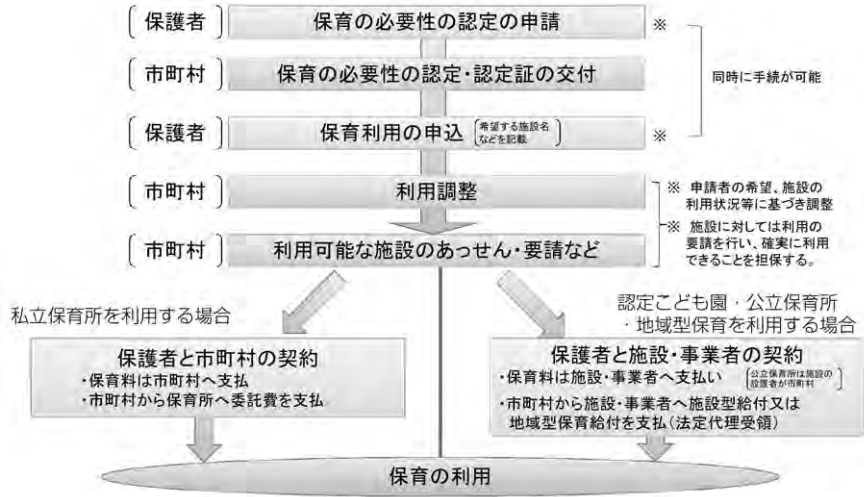
また、保護者が選択するにあたって、現状では、多様な形態が混在し、利用する側からは、それぞれの特徴が分かりにくい状況にある。さらに、地域型保育として、多様な主体による多様なサービスが提供されるようにな

ると、保護者の中から自分の家庭にあったサービスを選択することが難しくなる。特に、どのようなサービスが自分に必要なのか、どのような子育て課題を抱えているのか明確になっていない保護者も多くいると思われる。就労の有無に関わらず、子育てについてどのような課題を抱えているのか、それに対してどのようなサービスを組み合わせればよいのか等、総合的に相談に応じる機能も求められてくる。また、選択にあたって、施設・事業所の教育・保育の内容や質について、定期的にチェックされ、情報開示されることも重要となる。情報開示は、提供されるサービスの質の向上につながる。

5 | おわりに

子育て支援策は、少子高齢化の進行や、子育てに関わる環境、意識が大きく変化する中、女性の仕事と子育ての両立支援からスタートし、男性も含めた働き方の見直し、ワーク・ライフ・バランス、若者の自立支援、そし

図表36 保育を必要とする場合の利用調整の手順（イメージ）



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

て、すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支えるための支援へと発展してきた。

すべての子ども・子育て家庭を対象とした支援を一元的に行うために、法律や給付、体制の整備は大きく進んだが、現状は従来型のシステムも混在している過渡期にある。今後、ここで共有された理念のもと、子どもの視点に立ったさまざまなニーズに応える総合的な子育て支援が提供される体制のさらなる推進が期待される。

特に、子育て支援や教育に対するニーズ、地域特性、保育・教育サービスが多様化する中、子育て家庭が、自らに合った支援・サービスを選択し、利用できるようにバックアップする仕組みの構築、保育者が自身の子育てとも両立しながら働くことができる就労環境の整備、より高度な対応を行う保育士を目指す等、キャリアアップしていくための仕組みや支援等も重要となってくる。

【注】

- ¹ 子ども・子育て新システム関連3法の正式名称は以下の通り。
 - ・「子ども・子育て支援法」
 - ・「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」
 - ・「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」

【参考文献】

- ・厚生労働省「平成23年人口動態統計月報年計（概況）の概況」
- ・国立社会保障・人口問題研究所「2010年版 人口統計資料集」
- ・総務省「我が国のこどもの数」平成24年5月4日
- ・厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日
- ・厚生労働省「平成24年版 厚生労働白書」
- ・厚生労働省「第8回21世紀成年者縦断調査（国民の生活に関する継続調査）結果の概況」平成23年3月16日
- ・厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月
- ・内閣府男女共同参画局「女性のライフプランニング支援に関する調査」平成19年3月
- ・厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日
- ・内閣府「平成24年版子ども・子育て白書」
- ・内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月
- ・厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

「高速道路の原則無料化」の検証

Examining the Policy for Mostly Toll-Free Highways

「高速道路の原則無料化」は、平成15年11月の第43回衆議院議員総選挙から新たに民主党の選挙公約に加えられ、それ以降、同党の主要施策のひとつとして掲げられてきたものである。

政権交代時のマニフェスト（民主党の政権政策Manifesto2009）では、高速道路無料化の目的として、3点：「①流通コストの引き下げを通じて、生活コストを引き下げる、②産地から消費地へ商品を運びやすいようにして、地域経済を活性化する、③高速道路の出入り口を増設し、今ある社会資本を有効に使って、渋滞などの経済的損失を軽減する」を挙げている。

一方で、同施策の問題点としては、①高速道路利用に料金を支払う慣行の喪失、②渋滞の助長の可能性、③環境への負荷、④受益者負担との整合性、⑤公共交通システムへの影響、⑥国土構造への影響等が指摘される。

本稿ではさらに、政権が民主党に交代する前から実施されてきた高速道路料金施策による影響、海外における高速道路料金等を巡る状況を交えつつ、平成22年6月から平成23年にかけて実施された社会実験の結果、上記の目的達成に向けて高速道路無料化が有効かどうかを整理している。さらに、わが国における高速道路料金施策をめぐる今後の方向性として、①維持管理・更新費を賄うための料金としての位置づけ、②適切なロードプライシングの実施、③総合交通体系に向けた高速道路料金の活用を揚げた。



The Democratic Party's policy for mostly toll-free highways was newly added to its campaign promises at the time of the 43rd lower-house general election, in November 2003, and it has been one of the party's major policies since then. The party's manifesto issued at the time of the change of administration (The Democratic Party's Administrative Policy Manifesto 2009) lists three objectives of eliminating highway tolls: (1) reducing people's living costs through lower transportation costs, (2) revitalizing regional economies by facilitating the transportation of products from the place of production to the place of consumption, and (3) reducing economic losses (traffic congestion, etc.) by increasing the number of highway entrances and exits and using the existing infrastructure effectively. The issues raised in connection with the policy include (1) loss of the convention that people pay a fee to use a highway, (2) possible increases in traffic congestion, (3) burden on the environment, (4) consistency with the "beneficiaries pay" principle, (5) impacts on public transportation systems, and (6) effects on the structure of activities in the country. In addition to these discussing issues, this paper examines whether eliminating highway tolls would effectively achieve the aforementioned objectives in light of the result of a social experiment conducted from June 2010 through June 2011, and discusses the effects of a highway-toll-related measure that had been implemented before the Democratic administration assumed office, as well as the situation surrounding highway tolls in other countries. Furthermore, considering the future direction for Japan's highway-toll-related measures, this paper discusses (1) the toll as a source of funding highway maintenance and upgrading, (2) implementing proper road pricing, and (3) utilizing highway tolls to create a comprehensive transportation system.

1 | はじめに

民主党の目玉施策のひとつ、「高速道路の原則無料化」は、直接・間接的にそのメリット・デメリットを受ける国民が多岐にわたることもあり、施策の実施前から施策実施中・終了後に至るまで、さまざまな主張・批判がなされてきた。

本論では、高速道路の原則無料化の概要、道路公団民営化後の高速道路料金を巡るこれまでの経緯、高速道路無料化社会実験の概要とその影響等を踏まえつつ、高速道路の原則無料化の検証を行うとともに、高速道路料金施策のあるべき方向性を示す。

2 | 「高速道路の原則無料化」とは

「高速道路の原則無料化」は、平成15年11月の第43回衆議院議員総選挙から新たに民主党の選挙公約に加えられ、それ以降、同党の主要施策のひとつとして掲げられてきた。

民主党が政権交代を実現した、平成21年8月の第45回衆議院総選挙におけるマニフェスト（民主党の政権政策Manifesto2009）では、高速道路無料化に関して以下のように示されている。

30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る

【政策目的】

- 流通コストの引き下げを通じて、生活コストを引き下げる。
- 産地から消費地へ商品を運びやすいようにして、地域経済を活性化する。
- 高速道路の出入り口を増設し、今ある社会資本を有効に使う、渋滞などの経済的損失を軽減する。

【具体策】

- 割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化して

いく。

【所要額】

1.3兆円程度

（資料）民主党「民主党の政権政策Manifesto2009」より抜粋

また、同マニフェストの工程表では、平成22年度から平成23年度まで段階的实施、平成24年度からは完全実施（同年度以降の所要額：1.3兆円/年）とされている。なお、この所要額は、日本高速道路保有・債務返済機構の債務償還額と利払い費に相当するもので、今後必要性和費用の増大が見込まれる高速道路の維持管理・更新費は含まれていない。

3 | 「高速道路の原則無料化」の問題点

この、「高速道路の原則無料化」については、後述する「高速道路無料化社会実験」が実施される前から、さまざまな問題点が指摘されてきた。ここでは、これらを踏まえ、中長期的な視点に基づいた指摘等も含め、以下に6つの点を挙げる。

（1）高速道路利用に料金を支払う慣行の喪失

わが国では、長年に渡り、「高速道路利用に対しては料金を支払う」という慣行が定着している。高速道路無料化の導入は、これらの料金収入機会を失い、そこに相当額の税金を投入するということにつながるものである。

国の財政が厳しさを増す昨今の状況において、せっかくこれまで定着している料金支払いの慣行を無に帰すことについて、慎重さに欠ける政治的判断と指摘される。

（2）渋滞の助長の可能性

高速道路の利用によって享受されるメリットとして、速達性：短い時間で移動できること、定時性：渋滞に遭わず、想定した時間内に移動できることが挙げられる。このような質の高いサービスを供給制約下のもとで提供するためには、需要が多い時には価格を高く、需要が少ないときには価格を低くするといった料金設定によって、需要量をコントロールすることが必要だ。

政権交代前の料金割引の中でも、深夜割引のように交

通需要が少ない時間帯を対象とした割引については大きな渋滞が発生しなかった一方で、上限1,000円をはじめとする休日割引は、需要が集中する時期に行われたため、渋滞が激しくなった。

しかしながら、「高速道路の原則無料化」では、そのような料金設定が行われなくなり、今以上に渋滞が発生する可能性が高くなるため、上に示した高速道路が有する機能を喪失することが懸念される。この結果、これまでの高速道路利用者が、高速道路に対して期待していた「料金を支払ってでも早く・遅れなく移動したい」というニーズに応えられなくなる。

(3) 環境への負荷

高速道路の無料化にともない、一般道路利用からのシフトだけが生じ、走行距離も大きく増加しない場合は、一般道路利用と比較して高速道路利用の場合の燃費が良いことから、温暖化ガスの排出量は減少するものと考えられる。

ただし、高速道路側での渋滞増加、短距離の高速道路利用の場合はインターチェンジまでの走行等によって、その効果は弱まる。また、温暖化ガス排出の面で自動車に対して大きいアドバンテージを有する公共交通からの転換や、新規の高速道路利用誘発が生じると、温暖化ガスの排出量は大幅に増加することが懸念される。

地球温暖化の防止に向け、当時の民主党政権は「2020年までに1990年比二酸化炭素排出量25%減」という数値目標まで設定した。これを達成するためには、たとえばマイカー利用制限等にまで踏み込んだ強力で大膽な政策展開が必要とも考えられる。

このような中で、温暖化ガス排出量増加の可能性がある高速道路無料化の実施については政策間の整合性が取れず、慎重な態度が求められよう。

(4) 受益者負担との整合性

高速道路の無料化の原資については、一般財源を充当するものとされている。これは、高速道路を利用する・しないに関わらず国民が負担するものにとらえられる。

高速道路の無料化による受益者は一次的には高速道路

利用者に限定される一方で、自動車を保有しない世帯、自動車を保有していても高速道路を利用しない世帯においては、受益が見込まれないにも関わらず負担のみが強いられることとなる。

なお、非利用者の負担を正当化する理由として、便益の移転が指摘される。すなわち、高速道路利用による直接便益については、利用者だけに留まらず、特に完全競争市場下においては、主体間の便益移転を介して最終的には消費者に帰着する。この点で、非利用者も受益者となり、一般財源を介した非利用者による負担も正当化される。しかしながら、高速道路による便益はすべての利用者・非利用者に同等に波及するわけではなく、地域や消費する財・サービスの種類によってその程度が異なることから、一律税金による負担では、受益者と負担者との整合が取れないことが分かる。

(5) 公共交通システムへの影響

高速道路無料化は、自動車利用のコストを引き下げることで、公共交通から自動車利用へのシフトを生じさせる可能性が指摘される。この場合、公共交通の採算性を維持するためには、利用者減少に応じたサービス水準の低下・収入確保のための価格調整を行う必要がある。

この結果、利用者サイドから見れば、公共交通利用に係る一般化費用（運賃・料金に加え、乗り換え等に必要時間を含む）が上昇し、公共交通利用における厚生が低下することとなる。

さらに、中長期的には、このような自動車利用が優位な環境を前提とした土地利用への誘導が想定される。地方都市では、これまでも、自動車保有率が高まるにつれ、バイパス道路の整備と相まって、中心市街地から郊外への店舗等の立地が進んできたが、高速道路無料化が導入されると、さらにインターチェンジ周辺への分散立地が進む可能性もある。

このような分散立地型の地域構造が形成されると、行政サービスコストの増大、引いては国全体のエネルギー効率性の悪化につながる可能性が指摘される。地方財政が悪化するとともに、エネルギー価格上昇リスクへの耐

性が低下しているわが国において、高速道路の無料化は、わが国全体をこのような負のスパイラルに陥れる可能性がある。

(6) 国土構造への影響

広域的見地に立つと、大都市部から地方部への分散ではなく、地方部から大都市部へのストロー効果の発現が懸念される。たとえば、かつて神戸淡路鳴門自動車道が開通した後、徳島と京阪神大都市圏の間に多くの高速バス路線が設置されたことも相まって、両地域間の移動コストが格段に低下した。これにより生じたのは、京阪神から徳島方面への移住ではなく、徳島から京阪神方面への消費者や人口の流出、およびそれにとまなう徳島市内大規模小売店舗の閉店や中心市街地の衰退である。

このような移動コスト低下による広域的影響に係る過去の経験を踏まえると、高速道路の無料化は、地方部から吸引力の強い大都市部へのストロー効果を強め、地域活性化・分散ではなく、地方部の疲弊につながる可能性がある。

4 | 高速道路料金を巡る動向

道路公団民営化以降、平成21年8月の政権交代前から

も高速道路料金を対象としたさまざまな施策が実施されてきた。これらの施策については、国土交通省により効果・影響の検証が実施されている。

また、今回の高速道路無料化推進の論拠のひとつとして、「海外の高速道路の多くは無料」ということが掲げられていた。しかしながら、欧米諸国においては、近年は有料化の方向で政策が検討・実施されつつある。

ここでは、道路公団民営化後のわが国における高速道路料金割引施策の動向とその影響検証結果、および欧米諸国における高速道路料金施策の動向について概要を示す。

(1) 無料化以前の高速道路料金割引施策

道路公団民営化にあたり、自由民主党政権時（政権交代前）においても、以下に示す通り、通勤割引、深夜割引、平日割引、休日割引等、これまで高速道路料金に関連するさまざまな施策が実施されてきた。

まず、道路公団民営化（平成17年10月1日）を1年後に控えた平成16年11月1日に、深夜割引が開始され、引き続いて平成17年1月1日に、通勤割引が開始された。

次に、道路特定財源制度の見直しに関連して、「安心実

図表1 NEXCOにおける主な料金割引の種類（平成24年12月）

割引の種類	開始時期	曜日	時間帯	対象車種	割引率	
					地方部	大都市近郊区間
深夜割引	H16.11.1	毎日	0時～4時	全て	50%	
通勤割引	H17.1.11	毎日	6時～9時 17時～20時	全て	50%	—
早朝夜間割引 ^(注1)	H17.1.11	毎日	0時～6時 22時～24時	全て	50%	
平日夜間割引	H20.9.16	月～金	4時～6時 20時～24時	全て	30%	
休日特別割引	H21.3.28	土日祝	0時～6時 22時～24時	軽自動車等 普通車	50% ^(注2)	50%
			6時～22時			30%
平日昼間割引	H21.3.30	月～金	6時～20時	全て	30%	—
休日夜間割引	H21.4.4	土日祝	22時～24時	全て	30%	

注1：大都市近郊区間を少なくとも1区間走行。1回の走行距離が100km以内まで。

注2：地方部を対象に平成21年3月28日から平成23年6月19日にかけて実施された「休日上限1,000円割引」は、これらのうち地方部の休日特別割引に含まれるものであり、現在は上限がない状態で継続されている。

資料：国土交通省資料等を参考に作成

現のための緊急総合対策」として、深夜割引の拡充、休日昼間時間帯の割引が実施された。これらは、原油価格高騰への対応に重点が置かれたものである。

さらに、「生活対策」において、地方部・平日の全時間帯での割引や土曜・休日における軽自動車等・普通車を対象とした終日割引（50%、上限1,000円）、大都市近

図表2 NEXCO・本四高速における料金割引の効果・影響検証の結果

NEXCO	本四高速
<p>1. 通勤割引 通勤5割引(地方部)</p> <ul style="list-style-type: none"> 通勤割引は、朝の通勤時間帯に並行一般道路から高速道路への転換が見られ、一般道路の渋滞が緩和し想定していた効果が生じた路線が存在する。 ただし、地域や路線によっては効果が見られない路線もあり、その効果は大きく異なる傾向にある。 	<p>1. ETC5.5%割引</p> <ul style="list-style-type: none"> ETC5.5%割引の導入により、導入初期にはETC利用が増加し、本四高速の有効活用に一定の効果が見られた。 一方、現在のETC普及率は約88%となっており、近年横ばい傾向にある。
<p>2. 深夜割引 深夜3割引(全国)、深夜4割引(地方部)、深夜5割引(地方部)、深夜早朝5割引(大都市部)</p> <ul style="list-style-type: none"> 深夜割引は、一般道路から高速道路への転換が見られ、特に中型車以上の車種を中心に、その傾向が顕著であった。 ただし、3割引から4割引、5割引といった割引率の拡充に対しては、明確な効果は見られなかった。 	<p>2. 深夜割引 中型車以上</p> <ul style="list-style-type: none"> 平日の深夜割引の導入により、交通量が増加し、本四高速の有効活用に一定の効果が見られた。 また、中型車以上の3割引から4割引、5割引といった割引率の拡充に対しても効果が見られた。
<p>3. 平日3割引 平日夜間3割引(地方部)、平日昼間・夜間早朝3割引(地方部)</p> <ul style="list-style-type: none"> 平日3割引は、中型車以上の車種に対して、昼間及び夜間において一般道路から高速道路へ一定の転換が見られた。 ただし、普通車以下の車種に対しては、明確な効果は見られなかった。 	<p>3. 平日割引 通勤5割引、深夜5割引(普通車以下)、昼間3割引、夜間早朝3割引</p> <ul style="list-style-type: none"> 平日割引の導入により、5割引の時間を中心に交通量が増加し、本四高速の有効活用に一定の効果が見られた。
<p>4. 休日5割引 休日5割引(地方部)、休日3割引(大都市部)</p> <ul style="list-style-type: none"> 全国的に高速道路の渋滞発生回数が大きく増加した。特に大都市部では、土曜の午前や日曜の夕方に渋滞が大きく増加した。(ただし、休日上限1,000円による影響を含む) 普通車以下の近距離利用台数が減少するとともに中長距離の利用台数が増加し、平均トリップ長が増加した。 	<p>4. 休日5割引</p> <ul style="list-style-type: none"> 休日5割引の導入により、交通量が増加し、本四高速の有効活用に一定の効果が見られた。
<p>5. 休日上限1,000円(地方部)</p> <ul style="list-style-type: none"> 全国的に高速道路の渋滞発生回数が大きく増加し、毎週GW並の渋滞が発生した。特に東名高速道路や名神高速道路においては、導入前を大きく上回る渋滞が発生した。 休日の高速道路利用台数は、首都圏から遠い地方部への利用台数が大幅加する一方、首都圏の周辺部では利用台数の伸びが小さく、減少した地域も見られた。 休日上限1,000円廃止後も観光地周辺ICでは長距離利用が多く、特に大都市部から地方部への高速道路利用台数は、明確な減少はしていない。(ただし、震災の影響が大きかった東北6県を除く) 	<p>5. 休日上限1,000円</p> <ul style="list-style-type: none"> 休日上限1,000円の導入により、交通量が大幅に増加し、本四高速の有効活用に効果が見られた。 特に全線利用する利用者の伸びが1.9倍～2.3倍と高い。 本四間交流の促進に一定の効果があつた。
<p>6. 他の交通機関への影響</p> <ul style="list-style-type: none"> 通勤割引導入前後で、平休日ともに、鉄道および高速バスの旅客輸送量は増加している。 深夜割引の拡充前後で、鉄道・フェリーの貨物輸送量は減少している。コンテナ・RORO船においては、深夜4割引への拡充前後で貨物輸送量は増加し、深夜5割引への拡充前後で減少している。 平日3割引導入前後で、平日の鉄道(JR特急・民鉄特急)の旅客輸送量は減少している一方、鉄道(新幹線)、高速バス、フェリーの旅客輸送量は増加している。また、鉄道・フェリーの貨物輸送量は減少している一方、コンテナ・RORO船の貨物輸送量は増加している。 休日5割引(昼間)導入前後で、休日の鉄道(民鉄特急)・高速バス・フェリーの旅客輸送量は減少している一方、鉄道(新幹線・JR特急)の旅客輸送量は増加している。また、休日3割引(大都市部)導入前後で、休日の鉄道・高速バスの旅客輸送量は減少している。 休日5割引(終日)・休日上限1,000円導入前後で、休日の鉄道・高速バスの旅客輸送量は減少している一方、フェリーの旅客輸送量は増加している。 	<p>6. 他の交通機関への影響</p> <ul style="list-style-type: none"> 深夜3割引の導入前後で、平日のフェリーの貨物輸送量は減少している一方、鉄道、休日のフェリー、コンテナ・RORO船の貨物輸送量は増加している。 深夜5割引への拡充前後で、鉄道、フェリー、コンテナ・RORO船の貨物輸送量は減少している。 通勤割引・平日3割引導入前後で、平日の鉄道(JR特急)の旅客輸送量は減少している一方、高速バス・フェリーの旅客輸送量は増加している。 通勤割引・平日3割引の導入前後で、鉄道・フェリーの貨物輸送量は減少している。 休日5割引(昼間)導入前後で、休日の鉄道(JR特急)・高速バス・フェリーの旅客輸送量は減少している。 休日5割引(終日)・休日上限1,000円導入前後で、休日の鉄道(JR特急)・高速バス・フェリーの旅客輸送量は減少している。

資料：社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」

郊区間における昼間時間帯の割引等が実施されることとなった。

(2) 無料化以前の高速道路料金割引施策による影響

これらの料金割引施策による効果・影響を対象とした、国土交通省による検証結果の概要は図表2の通りである¹。各施策の目的・対象車種を踏まえる形で、交通量の変化を車種別に把握しているほか、渋滞発生回数や他モードへの影響についても整理されている²。

これらより、高速道路料金割引は、施策によって程度の差はあるものの、一般道路から高速道路への転換を促すとともに、場合によっては高速道路における渋滞増加、他モード利用者数減少にも影響が及ぶことが分かる。

(3) 海外の高速道路は有料化へ³

わが国における高速道路無料化推進の論拠のひとつとして、「海外の高速道路の多くは無料」ということが掲げられていた。

しかしながら、海外各国では、図表3に示す通り、近年では有料化の方向で政策が実施されつつある。高速道路無料化は、これらの世界の潮流と逆行しているものと言える。

なお、各国における高速道路有料化の目的としては、道路整備や維持管理のための財源の調達、混雑緩和や環

境対策（大気汚染、騒音）が挙げられている。また、得られた財源を他の交通手段の整備に充当させることにより、環境に優しい交通体系の構築を促進する政策が導入されようとしている。

これらの目的については、わが国においても参考とすべき要素が多く含まれており、「海外では有料の方向だから」という単純な模倣ではなく、その導入目的とあわせて参考とすべきものにとらえられる。

5 「高速道路無料化社会実験」のスタート

民主党は、マニフェストのひとつとして掲げていた「高速道路の原則無料化」に基づき、全国37路線50区間を対象とし、以下の枠組で高速道路無料化社会実験を開始された。

(1) 高速道路無料化社会実験の内容

高速道路無料化社会実験は、平成22年6月28日に開始され、その後東日本大震災を挟んで約1年間実施された。対象車両は、自民政権時代の上限料金制（休日1,000円）が、ETCを設置した「軽自動車等」または「普通車」にのみ適用されていたのに対し、現金利用者を含む全車種とされた。予算は平成22年度：1,000億円、平成23年度：200億円であった⁴。

図表3 欧米諸国における高速道路の有料化の状況

国名	高速道路延長 (km)	内有料化延長 (km)	有料化率 (%)	普通車料金水準 (ドイツ以外)
米国	99,520 (2010.1.1)	6,982.5 (2011.1.1)	7.0	4.8円/km (26道路平均)
英国	3,559 (2008.4.1)	42 ※M6 TOLL	1.1	13.1円/km (M6 TOLL)
フランス	11,042 (2009.1.1)	8,431	76.4	7.8円/km (南フランス高速道路会社)
イタリア	6,629 (2009.12.31)	5,724.4	86.4	5.8円/km (アウトストラーデ)
ドイツ	12,718 (2009.1.1)	12,718	100	15.2～31.1円/km (12t以上の貨物車のみ有料)
スペイン	13,507 (2008.12.31)	2,997	22.2	9.0円/km (2社平均)
日本	9,438 (2011.3.31)	9,438	100	24.6円/km+150円 (ターミナルチャージ) 高速自動車国道

注釈：為替レートは2010年6月7日の値（1USドル=91円、1ポンド=131円、1ユーロ=108円）
資料：独立行政法人 高速道路保有・債務返済機構「欧米の高速道路政策」（平成24年6月）より作成

図表4 高速道路無料化社会実験の枠組み


実験期間	平成22年6月28日（月）午前0：00 ～ 平成23年6月20日（月）午前0：00 一時凍結
対象区間	1,652 km
対象車両	全車種（現金利用者を含む）
予算	平成22年度：1,000億円、平成23年度：200億円

資料：国土交通省

図表5 高速道路無料化社会実験対象区間設定の考え方

実験は、予算や以下を総合的に勘案して対象区間を設定

- ①首都高速、阪神高速を除く
- ②休日上限1,000円による渋滞発生頻度
- ③他の交通機関への影響
- ④高速道路ネットワークの状況（有料・無料の連続性など）



以下を除く区間を主な対象として実験を行う。

三大都市圏および札幌仙台広島福岡の各都市圏内の路線／これを相互に連絡する路線／
これと県庁所在地を結ぶ路線

資料：国土交通省

（2）高速道路無料化社会実験の対象区間

高速道路無料化社会実験の対象区間の総延長は1,652kmであり、全国の高速道路延長（首都高速・阪神高速を除く有料区間、8,897km）の2割弱であった。なお、これらの区間設定にあたっての考え方は図表5の通りである。

この対象区間設定の考え方から分かる通り、政権交代前の休日上限1,000円をはじめとした高速道路料金割引施策による影響を踏まえつつ、社会実験を起因とした過度な渋滞の発生や他の交通機関への影響を避けることが志向されていたものととらえられる。

以上より、対象とされた区間は図表6に示す通りである。結果として高速道路ネットワークでも末端部の、どちらかという交通量が少ない区間、また競合する公共交通サービス網が比較的少ない地域の区間が対象とされ

たものと言える。

対象区間の供用延長を見ると、50区間のうち、20km未満が半分の25区間であり、100km以上の区間は3区間のみである。これらの供用延長の短い区間を利用しても短縮される時間は限られることから、ネットワークとしての効果発現は小さいことが予想される。

6 「高速道路無料化社会実験」による影響

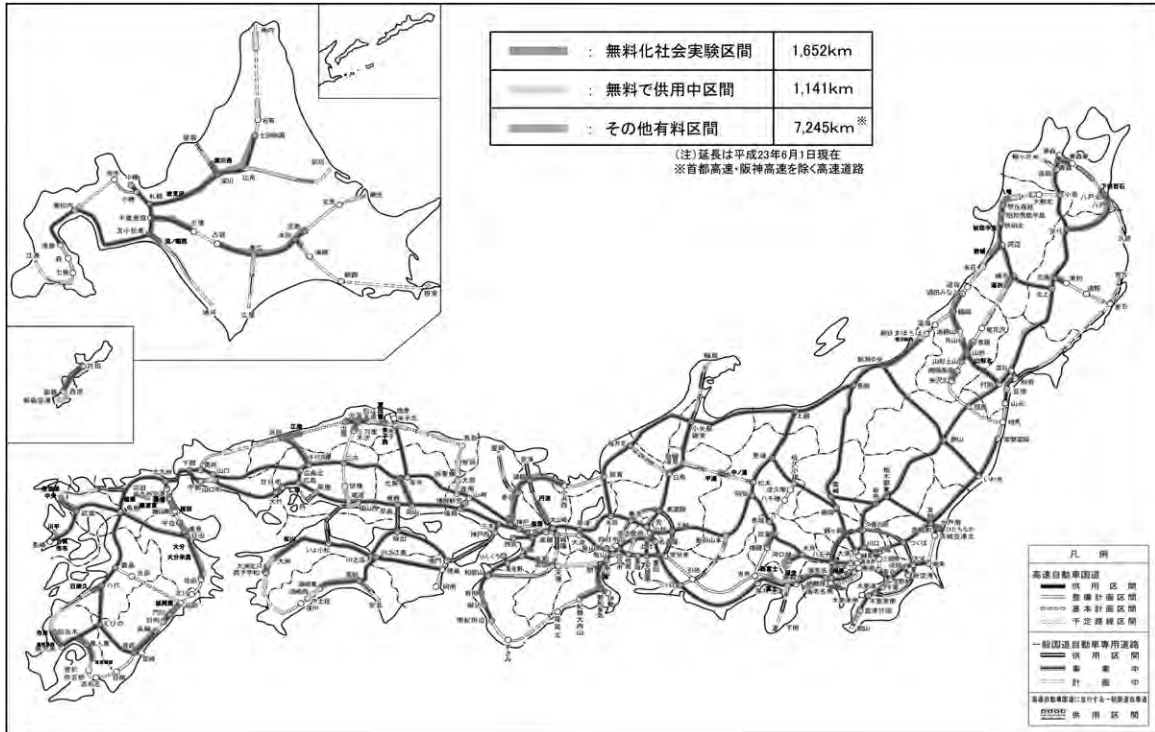
高速道路の無料化社会実験による影響については、国土交通省によって「実験中の状況」として把握・公表されている。ここでは公表資料に基づいて、実際に生じた影響を整理した⁵。

（1）交通量等の変化

①社会実験区間の交通量

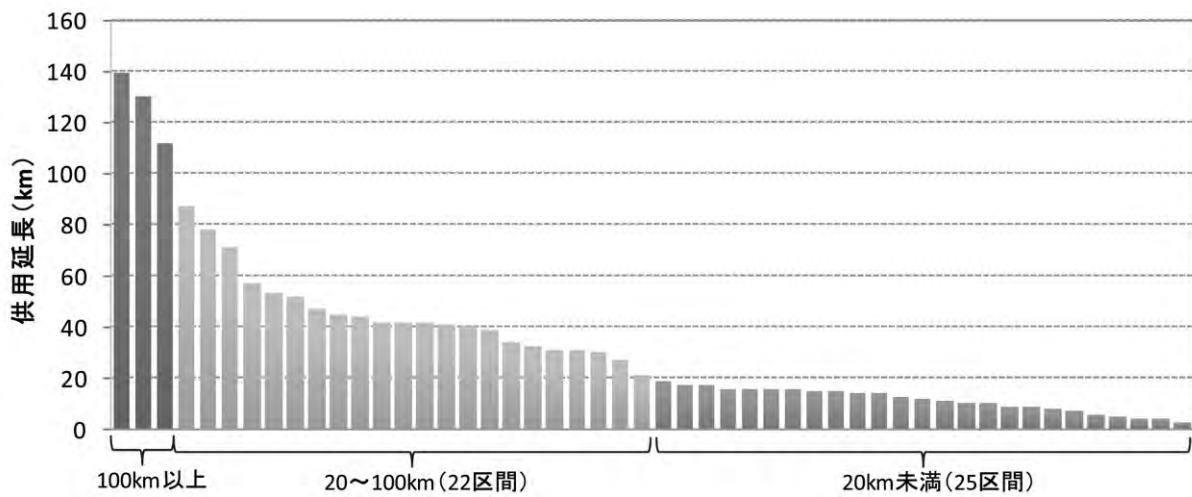
社会実験対象区間の交通量は、実験前と比較して約2

図表6 高速道路無料化社会実験対象区間



資料：国土交通省

図表7 高速道路無料化社会実験対象区間の供用延長（供用延長順）



資料：国土交通省資料より作成

倍に増加した。車種別に見ると、大型車・小型車ともに増加しており、平日・休日ともに増加している。また、一時凍結後は概ね実験前の水準に戻っている。

なお、実験中の利用については、短距離での利用が大幅に増加しており、その結果、1台あたり平均利用距離

は実験前：60km/台から実験中：44km/台と、約3割減少している。

②渋滞の状況

社会実験対象区間の交通量は増加しているものの、ほとんどの区間で大きな渋滞は発生していない。前述の通

り、社会実験を起因とした過度な渋滞発生が避けることを念頭に対象区間が設定されており、想定していた通りの結果が実際のデータとして得られたものと言える。ただし、週1回以上の渋滞が発生した区間が7区間あり、これらのうち京都丹波道路や西湘バイパスでは、一時凍結後には減少しているものの、依然として渋滞が発生している。

なお、これらの渋滞の主な発生要因としては、実験区間端末における一般道路との合流部が約半数以上を占めており、高速道路と一般道路間の接続部の容量が不足していたものにとらえられる。

③社会実験区間に並行する一般道路の交通量・混雑状況

社会実験区間と並行する一般道路における実験期間中の交通量は、高速道路への転換により、社会実験前と比較して平均で約2割減少した。なお、一時凍結後の交通量は、実験前の水準に戻った。

また、実験中の混雑時間は実験前と比較して約6割減少した。一時凍結直後は混雑時間が増加したものの、その後、実験前とほぼ同水準に戻っている。以上より、無料化社会実験により、並行一般道路の渋滞を緩和する効果があったものにとらえられる。

先ほどの高速道路の渋滞発生状況を踏まえると、無料化による渋滞発生が懸念されない高速道路区間については、無料化によって並行一般道路の渋滞を緩和し、対象

区間周辺の自動車交通について、混雑解消の効果が見込まれるものと言える。

④交通量の誘発状況

実験区間と並行一般道路の交通量の合計は、実験前と実験中でほぼ同等であった（高速道路＋並行する一般道路の50断面平均の交通量について、実験前を100%とした場合、平日：102%、休日：103%）。そのため、社会実験対象区間沿線では、一般道路から高速道路へのシフトは進んだものの、自動車交通全体としては、大きな誘発交通は生じなかったものにとらえられる。

(2) 観光への影響

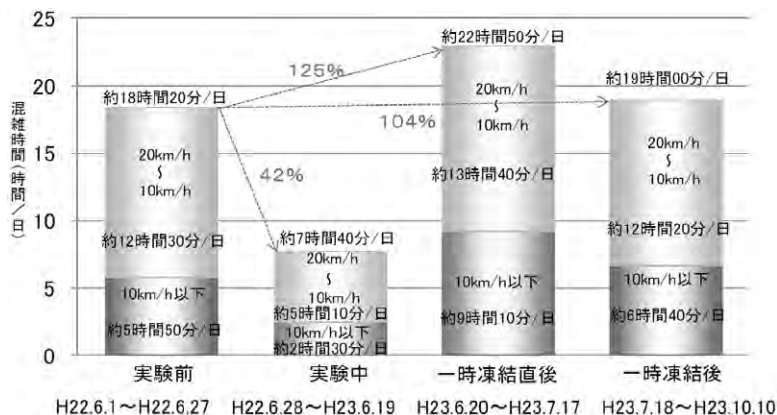
無料化区間インターチェンジ周辺（10km圏内）や、社会実験にあわせた地域の取り組みを実施している施設では、実験中の入込客数が増加傾向にあった。一方、並行一般道路沿線では、施設の利用客が減少する事例も見られた。これらは、社会実験実施前から懸念されていた状況が実際に発生したものにとらえられる。

(3) 他モードへの影響

他の交通機関として、JR（特急）、大手民鉄、地域鉄道、高速バス、フェリーの旅客輸送量について、無料化対象区間と並行（高速バスの場合は通行）するかどうかを踏まえつつ整理されている。

整理された結果によると、全体として、無料化社会実験対象区間と並行するかどうかは、他の交通機関の旅客

図表10 並行一般道路における速度が20km/h以下の混雑時間の変化



注釈：代表50断面に並行している区間のうち、VICSデータを測定している区間を抽出

資料：社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」

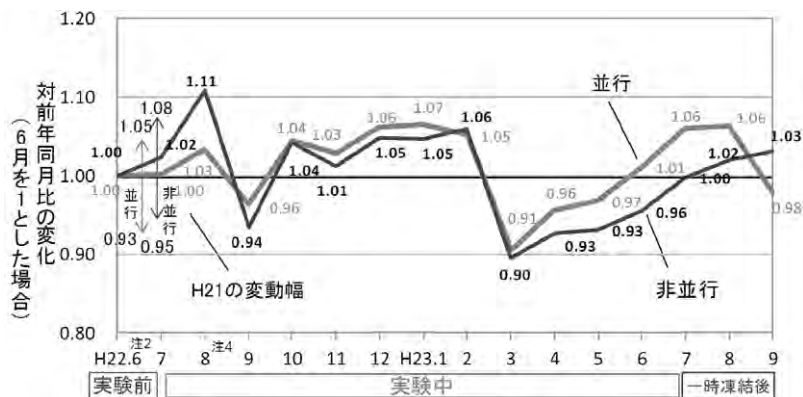
図表11 各地域における施設利用客等の減少

平成22年7月28日 中国新聞	広島呉道路無料化1ヵ月 ・国道31号沿いの店舗への影響は大きい。弁当や軽食を販売する店は、通勤客などが多い早朝を中心に売上げが約2割減
平成22年8月21日 北海道新聞	道の駅 客足遠のく ・道央道と並行して走る、国道12号沿いの空知館内の道の駅の利用客が軒並み減少 ・7月以降の利用者数は軒並み15%以上減少。中でも「たきかわ」は3割減少
平成22年8月28日 読売新聞	高速無料化 通行量半減 売上1/10も ・山形道は未開通区間もあるため、高速を敬遠して国道を走る車も多かったが、無料化で一気に高速に流れ、売上が10分の1に減った飲食店もある
平成22年10月8日 西日本新聞	バイパス無料化で交通量減… 国道の16店共同で催し ・八木山バイパスの無料化は6月末に開始 ・農産物直売所「農楽園」では、売上げが実験前の約7割に減少
平成22年12月28日 高知新聞	土佐市の国道 交通量半減 ・土佐市の国道56号は交通量が半減。それに伴い、国道沿いの商店も軒並み売上げが落ち、商店主から「(店を)維持するのがやっと」「早くもと(有料)に戻して」と悲痛な叫び

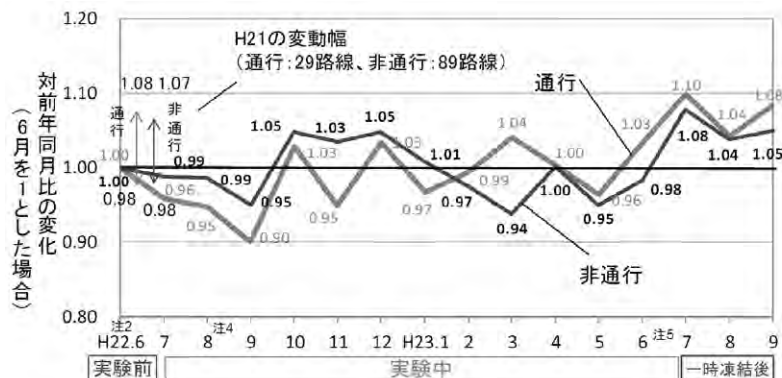
資料：社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」

図表12 他の交通機関の旅客輸送量の動向（全日）

【JR（特急）並行：17断面、非並行：27断面】



【高速バス 通行：34路線、非通行：100路線】



注1：景気動向・天候等の要因は考慮していない
 注2：平成22年6月には、実験開始後3日間（H21.6.28～30）を含む（月単位の集計であるため）
 注3：地域鉄道は、路線の全輸送人員を計上
 注4：平成21年は休日上限1,000円割引の適用日を4日間拡大
 注5：平成23年6月には一時凍結後11日間（H23.6.20～30）を含む（月単位の集計であるため）
 資料：社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」

輸送量の動向への影響要因とはなっていないものにとらえられる。ただし、個別路線について見た場合、高速バスについては、実験区間を通行しない路線に比べ通行する路線の方が、実験前と比較して実験中に減少傾向となった路線の割合が大きい状況であった。

なお、このように他モードへの影響が明確に表れなかった要因のひとつとして、前述の通り、休日上限1,000円をはじめとしたこれまでの各種料金割引施策によって、すでに他モードが影響を受けた状況下であったことが挙げられる。すなわち、無料化社会実験が開始される前に、すでに他モードから高速道路利用への転換が図られており、無料化社会実験による影響が生じにくかったものと考えられる。

7 | 政策目的との整合性の確認

以上は、高速道路利用者の交通行動の変化を観察した結果であるが、これらを介して、元来の政策目的が達成されたか、あるいは、今回は対象区間を一部に限定した社会実験であることから、達成されることが見込まれるかが重要なポイントとなる。

そこで、「高速道路の原則無料化」の政策目的（再掲、下枠内の3つの項目）について、社会実験による検証結果を踏まえ、目的達成の状況・可能性を確認する⁶。

- 流通コストの引き下げを通じて、生活コストを引き下げる。
- 産地から消費地へ商品を運びやすいようにして、地域経済を活性化する。
- 高速道路の出入り口を増設し、今ある社会資本を有効に使う、渋滞などの経済的損失を軽減する。

(1) 流通コストの引き下げを通じて、生活コストを引き下げる

貨物車の高速道路料金が無料となった分については、「流通コストの引き下げ」に資するものにとらえられる。そのため、この点だけに着目すれば、社会実験を行うま

でもなく、生活コストの引き下げに貢献することが期待される。

しかしながら、今回の社会実験においても見られたように、無料化が導入されると、交通量が多い高速道路では渋滞発生・増加が懸念される。これによりトラックドライバーの拘束時間延長にともなう人件費の増加の可能性が高まる。さらに、貨物の送り主・受け主双方において、貨物輸送の到着遅延リスクが上昇するため、多くの在庫（送り主側では製品在庫、受け主側では原材料・部品在庫）を抱える必要性が高まることにより、在庫コストの増加も懸念される。

これらを考慮すると、高速道路料金の無料化が、流通コスト引き下げ、引いては生活コスト引き下げには必ずしも直結せず、逆に社会全体としてはコスト増になる可能性もある。そのため、無料化政策の全面実施については慎重に進める必要がある。

(2) 産地から消費地へ商品を運びやすいようにして、地域経済を活性化する

当該目的は、「地域経済を活性化する」と結ばれていることから、産地：地方部、消費地：都市・大都市部を念頭に置いた目的と解される。これまで高速道路が有料のために消費地までの輸送コストが高止まりし、都市部で販売しても利益が見込まれなかった、あるいは利益が少額に留まっていた商品について、高速道路無料化による輸送コスト削減によって「運びやすく」し、より多くの利益を生み出す機会を提供し、産地側の地域経済を活性化することを目的としたものにとらえられる。

しかしながら、「運びやすくなる」かどうかは、(1)で指摘したように、輸送全体でのコストが低くなる必要がある。また、生鮮食料品等、時間価値が高いと想定される商品については、以前より高速道路料金を支払いつつ、高速道路が有する高いサービスを楽しみながら輸送されている。これらの商品を扱う生産者にとっては、無料化が高速道路サービス水準の低下をもたらす、商品の競争力の低下につながる可能性も否定できない。

そのため、高速道路の無料化を通して当該目的を達成

するためには、一律に無料化を実施するのではなく、貨物輸送を担う貨物車を対象とした無料化、あるいは交通量の少ない時間帯・区間を対象とした無料化等を検討する必要がある⁷⁾。

(3) 高速道路の出入り口を増設し、今ある社会資本を有効に使って、渋滞などの経済的損失を軽減する。

今回の社会実験の渋滞発生箇所を見ると、半数以上が実験区間端末における一般道路との合流部となっている。これは、この地点における交通量が交通容量を超過しているためである。一方で、当該目的に照らし合わせれば、出入り口の数が少ないため、限られた出入り口への交通集中により渋滞が発生したとともえられる。それでは「高速道路の出入り口を増設」をすれば、今ある高速道路の機能が有効に発揮されるだろうか。

近年はスマートインターチェンジのように、より安価に高速道路の出入り口を設置する方法も開発されている。しかしながら、地方部に多く残る暫定2車線区間に出入り口を増設しようとする場合、接続部前後での渋滞・交通事故を避けるため、本線の接続部はフル規格の4車線に増設する必要も出てくる。

「今ある社会資本の有効活用」という理念は正しい考え方であるが、これらを考慮すると、同理念の実現に向けた方法として「高速道路の出入り口を増設」がどれほど

有効かは未知数である。また、出入り口を増設するにしても、想定される交通量の推計、推計された交通量を十分賄うだけの交通容量の確保、設置費用に見合う便益が見込まれるか等、土木計画学が有する知見を活用しながら精緻な検討を行う必要がある。

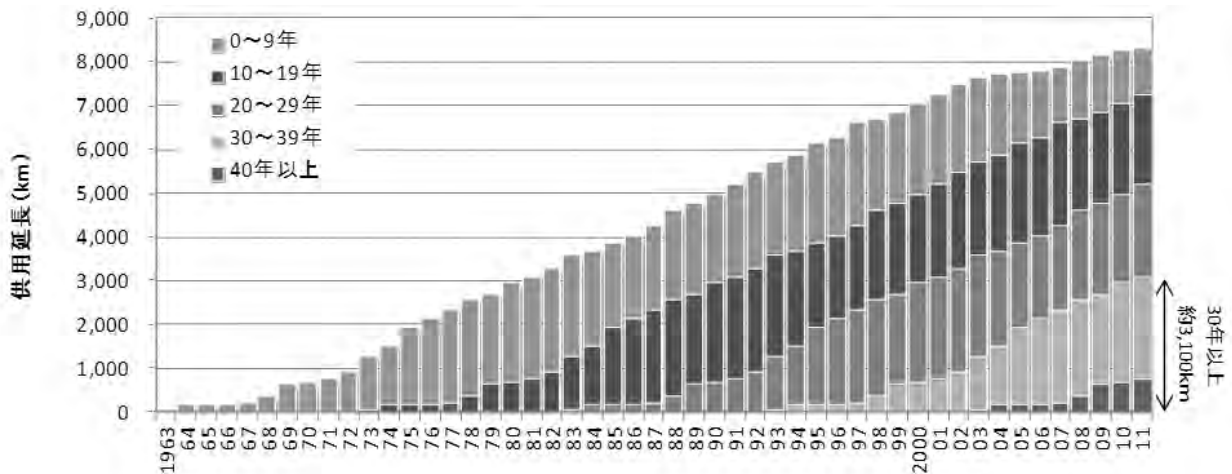
8 | 高速道路料金施策をめぐる今後の方向性

道路公団民営化以降、2009年の民主党への政権交代を挟んで実施されてきた高速道路料金施策とそれらによる影響、近年の高速道路やわが国経済を取り巻く状況等を踏まえ、高速道路料金施策をめぐる今後の方向性として、①維持管理・更新費を賄うための料金としての位置づけ、②適切なロードプライシングの実施、③総合交通体系に向けた高速道路料金の活用を挙げる。

(1) 維持管理・更新費を賄うための料金としての位置づけ

わが国では、昭和38年7月16日に名神高速道路の栗東IC～尼崎IC（71.1km）が日本初の都市間高速道路として供用、その後順次供用が進み、供用延長ベースで約3,100kmが供用後30年を経過している。このような状況下において、平成24年12月2日、中央自動車道上り線笹子トンネルで、天井のコンクリート板が約130mにわたって落下し、トンネル内を走行中の車複数台が巻き

図表13 供用後経過年数別供用延長の推移



資料：国土交通省国土政策局「国土数値情報 高速道路時系列データ」（平成23年度）より作成

込まれる事故が発生した。この事故が発生した要因として、トンネル構造物の老朽化と維持管理の基礎となる定期点検・老朽化対策の不備が指摘されている。

再びこのような惨事が発生しないよう、今後は維持管理・更新の重要性がこれまで以上に高まるものと考えられる。さらに、わが国は、先進諸国の中でも類を見ない規模の債務を抱えている。そのため、今後増大する維持管理・更新費について、受益とのバランスを考慮しつつ、一定水準については高速道路料金を介した受益者負担の中で賄うような制度設計が求められる⁸。

(2) 適切なロードプライシングの実施

前述の通り、道路公団民営化以降、さまざまな料金施策が実施・検討されてきた。これらの多くは、全国一律⁹での割引率設定となっている。これらについて、今後は、高速道路の最適利用を目的に、個別高速道路の利用状況(渋滞発生の可能性)、一般道路の交通状況、他モードへの影響等を考慮しつつ、料金施策を検討する必要がある。

このようなきめ細かな施策を実施に移すためには、ICT技術の活用が不可欠となってくるが、幸い、わが国ではETC利用率がかなり高くなってきている(平成24年12月7日-平成24年12月13日で高速道路利用台数¹⁰の内平均88%、700万台/日がETCを利用)。高速道路の有効活用に向けて、ICT技術を有効に活用しつつ、渋滞、騒音や環境への負荷といった外部不経済の内部化に資する適切なロードプライシングを検討し、適用していくべきである。

(3) 総合交通体系の構築に向けた高速道路料金の活用

高速道路の無料化は、地域間を結ぶ広域交通のみならず、地域内交通にも影響を及ぼす。自動車利用コストのみの低下は、中長期的には自動車利用に移動手段がシフトし、公共交通の費用増加につながる。これらを踏まえると、高速道路の無料化は、マイカー普及を背景に、総合交通体系の構築という認識が欠落、あるいは他の政策との整合性を取れない政権が国民受けを狙って選択した政策と考えられる。

わが国全体として、道路のみならず、鉄道・バス・フ

エリ一等を含めた総合的な交通体系の健全な構築を目指す必要がある。そのため、海外各国で取り組まれているように、高速道路で得られる料金収入を公共交通の整備・運営費に振り分けるようなことも検討していく必要がある。

(4) 料金施策の継続的な改善

これまでの高速道路割引施策については、施策評価に向けた施策実施前段階での準備が不十分であり、施策実施中・施策実施後の評価については、入手可能なデータの範囲に留まらざるを得ない状況にあった。

今後は、交通体系や交通事業者に対する影響等を念頭に置きつつ、地域課題の解決・目的達成に資する料金施策を検討し(Plan)、それらの中から効果的な施策を選択・実施する(Do)とともに、施策実施後には課題解決・目的達成に料金施策が貢献したかどうかを評価・検証(Check)、料金施策の継続・見直し・廃止を検討する(Action)といったPDCAサイクルを通して、効率的・効果的な料金施策に向けて継続的に改善させていくことが必要である。

9 | おわりに

道路公団民営化前、わが国の高速道路ではETC利用率が5割に満たなかった¹¹こともあり、ETCを活用した曜日や時間帯別の料金施策は実施されておらず、硬直的な料金体系が維持されてきた。その後、民営化を1年後に控えた平成16年11月以降、深夜割引、通勤割引、早朝・夜間割引等、一般道路の混雑緩和や沿道環境の改善等を目的としたさまざまな割引施策が導入された。割引対象曜日・時間帯に応じて高速道路利用者が行動を変化させ、高速道路交通量や一般道路交通量、他モード交通量等に影響が及んだ。これらの料金施策は、わが国の高速道路料金制度にとって大きな転換点であった。

その後、休日上限1,000円割引や高速道路無料化社会実験といった、民営化前には考えられないような割引施策が検討・実施された。これらについては、いくつかの地域で観光等を通じた地域活性化が実現する等、評価さ

れる面もある。しかしながら、一方では観光客減少を余儀なくされた地域があったほか、全国各地の高速道路における毎週末の激しい渋滞、公共交通への影響等、交通体系への影響の面でも課題があった。

人口・社会資本ともに高齢化が進み、財源の制約も厳しいわが国においては、既存の社会資本を有効活用しつつ総合的な交通体系の健全な構築を目指す必要があり、高速道路料金施策はそのためのツールのひとつとして位

置づけることが求められる。たとえば、「高速道路料金施策をめぐる今後の方向性」で述べたように、高速道路料金について、高速道路の維持管理・更新費、公共交通を含む交通全体の整備・運営費にも適用する、あるいは広域高速物流を担う貨物車専用レーン設定に高速道路料金施策を活用する等、これまでの制度・枠組に縛られない柔軟な活用が求められる。

【注】

¹ 詳細は、社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」を参照。

<http://www.mlit.go.jp/common/000230485.pdf>

² 施策の評価にあたっては、施策の目的に即した効果を仮説として設定し、施策実施前後比較等により当該目的の達成度を測定・分析すること、またそのための周到な準備を行うことが本来の姿であるが、これらの料金施策については、施策評価に向けた準備時間が無く、当局にて定期的に集計されているデータを活用した評価に留まらざるを得なかったものと類推される。

³ 独立行政法人 高速道路保有・債務返済機構「欧米の高速道路政策」（平成24年6月）等を参考とした。

⁴ 東日本大震災発災後（2011年6月8日）に、「一時凍結」が国土交通省より公表され、平成23年度当初予算：1,200億円のうち1,000億円が復旧・復興費用へ回された。

⁵ 社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会「資料6 料金割引の評価」による。

⁶ マニフェストに示された、「高速道路の原則無料化」で示された各目的の達成に向けて、「そもそも“高速道路の原則無料化”という政策が、他の政策と比較して最も有効かどうか」という確認も重要であるが、ここでは論点がぼやけてしまうものと判断されることから、言及しないこととした。

⁷ 平成23年2月9日に国土交通省から公表された「平成23年度高速道路の原則無料化社会実験計画（案）」（<http://www.mlit.go.jp/common/000135200.pdf>）では、「物流効率化のための夜間大型車無料化社会実験」として、当該目的を念頭に置いた区間（夜間に並行一般道路を利用する大型車が多く、無料化により高速に転換しても混雑しない区間、区間延長1,493km）、車両（中型車以上の車両（ETC設置）、時間帯（22時～翌6時）が設定されていた。

⁸ 宮川（2011）では、高速道路の維持管理費、運営費等が償還終了後も必要であること、償還主義の原則が有料期間中の利用者に対して過大な負担を課していると捉えられることなどを踏まえ、「無期限有料（永久有料）」の導入が提唱されている。

⁹ 地方部と大都市近郊区間の地域区分は民営化前から存在しており、政権交代前の各種割引施策はこの地域区分が活用されている。

¹⁰ 東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社及び本州四国連絡高速道路株式会社が管理運営する高速道路の利用台数。

¹¹ 道路公団が民営化された平成17年10月1日を挟む、平成17年9月30日から10月6日までの1週間で、ETC利用率が初めて5割を超過した（50.2%）。

【参考文献】

- ・高速道路のあり方検討有識者委員会（2011.12.9）「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」
- ・上岡 直見（2010）「高速無料化が日本を壊す」、コモンズ
- ・宮川 公男（2011）「高速道路 なぜ料金を払うのか」、東洋経済新報社
- ・社会資本整備審議会 道路分科会 第1回国土幹線道路部会資料（2012）
- ・独立行政法人 高速道路保有・債務返済機構「欧米の高速道路政策」（平成24年6月）

農業者戸別所得補償制度はバラマキだったか？

Was the Expenditure for the Income Security Program for Farmer Households Wasteful, Irresponsible Spending?

農業者戸別所得補償制度は、平成21年度衆議院総選挙時に提示された民主党マニフェストの中で目玉となる施策であった。自民政権時代の平成19年より実施されていた水田・畑作経営所得安定対策では、WTOに適合した助成金へ転換しつつ、遅々として進展しないわが国の農業構造改善をドラスティックに進めるべく、支給対象を大規模農家に限定していた。本政策に対する農村部からの反発は強く、平成21年度衆議院総選挙において、民主党を大勝させるひとつの要因となったとも言える。

民主党が実施した農業者戸別所得補償制度は、支給対象を大規模農家だけに絞らず、生産調整に参加する販売農家をすべて対象とした。当初、対象を限定しない助成はバラマキではないか、という批判を浴びたが、このような支援の方が欧米では一般的であり、むしろ農業の大規模化を推進するための施策と農家の経営を安定させるための施策は切り離して、別個に実施されるべきであると考えられる。ただし、欧米ほど規模拡大が進んでいないわが国の状況では、所得補償の効果が薄れることも確かであり、戸別所得補償の実施と並行して、農地集積や規模拡大等についてもあわせて進めていくことが重要である。

一方で、直接所得補償導入の目的のひとつでもあったWTOルールへの対応については、水田・畑作経営所得安定対策から農業者戸別所得補償制度へと転換するにあたって、削減の対象となる助成（イエローボックス）が増加している。戦略的に活用するための農業助成枠をできるだけ確保する観点から、可能な限り削除対象とならない助成（グリーンボックス）への移行を進めていくべきであると考えられる。

The Income Security Program for Farmer Households was a central policy measure in the manifesto presented by the Democratic Party at the time of the 2009 lower-house general election. Under the measure to stabilize the incomes of farmers growing rice and other crops that started in 2007 under the Liberal Democratic administration, the payment recipients were limited to large-scale farmers in order to drastically improve the structure of Japan's stagnant agricultural sector while making a shift to WTO-compliant subsidies. Opposition to the measure was strong in farming regions, which may be one of the reasons for the Democratic Party's clear victory in the 2009 lower-house general election. Under the Income Security Program for Farmer Households implemented by the Democratic Party, the payment recipients included not only large-scale farmers, but also farmers with a certain level of sales (*hanbai noka*) who participated in a production adjustment program. In the beginning, there were criticisms that subsidy expenditure without narrowly defined recipients was wasteful, irresponsible spending. Such aid, however, is common in Europe and the United States, and it is considered that measures to stabilize farmers' business should be implemented separately from measures to promote large-scale farming. However, it is true that the effect of income security is relatively small as the scale of farmers in Japan is not as large as that in Europe and the United States. Therefore, it is important to promote the aggregation of farmland and the expansion of farmers' operations, along with the implementation of the Income Security Program. As for compliance with WTO rules, which is one of the objectives of the Program, subsidies that are subject to cuts ("yellow box" support) are increasing as a shift is made from a measure to stabilize the incomes of farmers growing rice and other crops to the Income Security Program for Farmer Households. From the standpoint of securing as much strategic agricultural aid as possible, subsidies that are not subject to cuts ("green box" support) should be increased.



1 | はじめに

平成22年より開始された農業者戸別所得補償制度は、平成21年度衆議院総選挙時に提示された民主党マニフェストの中でも目玉となる施策であった。自民政権時代の平成19年より実施されていた水田・畑作経営所得安定対策では、WTOに適合した助成金へ転換しつつ、遅々として進展しないわが国の農業構造改善をドラスティックに進めるべく、支給対象を大規模農家に限定していた。本政策に対する農村部からの反発は強く、平成21年度衆議院総選挙において、民主党を大勝させるひとつの要因となった。

本稿では、農業者戸別所得補償制度が実施されるに至った歴史的背景、およびその制度の内容について概観したうえで、政権交代したいま、それをどう評価すべきかという視点について示すこととする。

2 | 歴史的背景

(1) わが国農業生産と農業政策の変遷

わが国は、敗戦後深刻な食料不足に陥り、まずは食料の増産体制の構築が農政の基本課題となった。その後、高度成長期に入ると、農業生産の機械化にともなう余剰労働力が生じ、加えて、都市部における人材需要の増大により、農村部から都市部への急激な人口流出が生じた。さらに、わが国の工業部門の発達にともなう農工間の所得格差が問題視されるようになってきた。そのような状況の中で、昭和36年に農業基本法が制定された。農業基本法では、高度成長期の課題に鑑み、農業生産性の向上と農家所得の増大を謳い、農工間の所得格差を解消することを主たる目的としていた。

農工間の所得格差解消のための手段として選択されたのが、わが国の基幹作物であった米に対するリソースの集中であった。米については、食糧管理法のもと、全量国により買い上げられており、米価格は高い水準に固定されていた。品種改良や基盤整備等によって米の生産性は上昇し、米が生産できる地域も拡大していった結果、

米の生産量は急激に増大し、一方で食の欧米化にともなう米の消費が頭打ちとなってきたことにより、次第に米余りが問題となるようになってきた。米の買い取り価格よりも売り渡し価格の方が低い、いわゆる逆ザヤと、米備蓄の増大によって、食糧会計の赤字がかさむようになってきたことから、昭和45年から米の生産調整（減反制度）が開始された。この生産調整は、現在に至るまで続けられている。

米備蓄の増大および消費者の米に対するニーズの変化にともなう、自主流通米制度が導入されたが、平成に入ると、これら自主流通米の増大によって、実質的な政府管理米の割合が低下したことから、平成6年には食糧管理法を廃止して食糧法（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」）が制定され、農家は自由に米を販売できるようになった。これは、単に国内における米流通の変革を狙っただけではなく、その後に予想される、米の輸入解禁に先立って、国内の米生産の競争力強化を意図したものであった。

食糧法制定以来、米生産農家はこれまでにない大きな環境変化にさらされることとなった。米流通の自由化にともなう、米価格が大幅に低下したのである。昭和50年代までは、米は高価格で政府が買い取ることが原則であった。毎年実施される米価審議会において政治的な介入により、審議が混乱することが風物詩ようになっていたのである。米が、高価格に固定され、しかも全量買い取りが保証されていることから、米生産は非常に低リスクかつ高リターン農業経営形態となり、多くの農家が米生産を行った。さらに、農業の機械化の進展や基盤整備の実施にともなう、米生産にかかる労力は大幅に低減し、多くの兼業農家が生まれることとなった。米は、育苗、田植え等の春作業と稲刈り等の秋作業以外は大きな労力が必要とされないようになり、他に職を持ちながら、その季節だけの作業で生産が可能で、しかも米価が高水準に固定されていたため、比較的大きな収益を上げることができるようになったのである。

これらの兼業農家は、規模拡大意欲に乏しかったこと

から、米価の下落に対応することが難しく、多くが赤字経営となった。また、これらの兼業農家が、これまで高米価に支えられて収益を上げることができたため、専業で農業を行いたいと考えていた経営者に対して農地が集約されることがなかった。兼業農家は、他に収益を得る機会があったが、他に所得機会のない中山間地域では、劣悪な土地条件が規模拡大を阻んでいるため、より深刻であり、これらの地域では農業が疲弊し、ひいては農村全体が衰退し、これまで地域を支えていた集落機能（地域内の生活サービス等を地域内住民がお互いに提供しあう機能）の低下等が問題となるようになってきたのである。

農林水産省では、これまでも農業の大規模化、効率化を目指し、さまざまな手段を講じてきたが、すでに兼業農家なしでは、地域農業の維持ができないといった地域も多く、担い手への農地集約が思ったように進まない状況に陥っていた。

このようななか、平成11年にそれまでの食料基本法を廃止し、新たに食料・農業・農村基本法が制定された。旧農業基本法が農業者サイドに立ったものであり、主として農工間の所得格差を解消することを基本理念としていたのに対し、食料・農業・農村基本法では、消費者側の視点をより重視し、食料の安定供給、多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興を新たな基本理念とした。農業の持続的発展においては、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の類型および地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」「国は、専ら農業を営む者その他経営意欲のある農業者が創意工夫を生かした農業経営を展開できるようにすることが重要であることに鑑み、経営管理の合理化その他の経営の発展およびその円滑な継承に資する条件を整備し、家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする。」とされ、効率

的かつ安定的な農業経営を育成し、それらが農業生産の相当部分を担うこと、農業経営の法人化を進めることが謳われた。食料・農業・農村基本法制定以降の政策は、主としてこれらの理念に基づいて実施されることとなったのである。

（2）新たな貿易ルールの制定

GATTを発展的に解消して組織されたWTOにおいて、平成13年よりドーハ・ラウンドが開始された。ドーハ・ラウンドは平成20年にセーフガード発動等を巡って決裂したまま、現時点でも終結の見通しは立っていない。

WTOにおいて戸別所得補償制度は国内における価格支持の制度であるため、以下の3つの政策ボックスに分けて議論されることとなる。すなわち、イエローボックス（増産効果があり、貿易を歪める可能性があるため、削除約束の対象となる助成）、グリーンボックス（貿易を歪める可能性がゼロまたは非常に小さく、削除約束から除外される助成）、ブルーボックス（イエローボックスとグリーンボックスの中間で、減反等生産調整のための助成）である。これまでに実施されてきた品目ごとの価格支持政策は、特定の作物を増産させる効果が生じるため、イエローボックスとして削除約束の対象となるものであった。そして、各加盟国は、イエローボックスに分類される国内助成をグリーンボックス、ブルーボックスに近づけるように政策を転換している。わが国においても、水田・畑作経営所得安定対策から、これらのWTOルールを意識した政策設計が行われるようになってきた。

ちなみに、農業者直接所得補償制度については、現時点でわが国としていずれのボックスに該当するかは、明言していない。これは、現時点で交渉がストップしていることによるものであり、今後、交渉が再開した場合には、これらのうちどれに該当するかを明言し、WTO事務局との折衝を経て公表する必要がある。

（3）水田・畑作経営所得安定対策の開始

平成19年度より開始された水田経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）は、わが国において、これまで各品目別に行っていた補助を、農家経営の観点から見直

し、直接所得を補填する仕組みとして始まった画期的な制度であった。

平成11年に定められた食料・農業・農村基本法では、今後の農業政策の指針として5年ごとに食料・農業・農村基本計画を策定することが求められている。平成17年に定められた第2期の食料・農業・農村基本計画では、「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に向け、意欲と能力のある担い手の育成・確保に積極的に取り組む。」こととされ、積極的に取り組むべき課題として「担い手の生産規模の拡大、低コスト技術体系の導入・普及等により、生産性の高い水田農業を確立」することが挙げられている。ここで「効率的かつ安定的な農業経営」とは、所得面で他産業とそん色ない経営を示しており、その時点でこの条件を満たしていると考えられる「家族農業経営12~15万戸、法人経営6千」程度を、集中的・重点的な施策によって平成27年には「家族農業経営33~37万戸、集落営農経営2~4万、法人経営1万」程度にまで増加させることを目標としていた。

また、平成17年食料・農業・農村基本計画では、「わが国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。」とされ、平成19年より、品目横断的政策へと転換することが明記されていた。

これらの流れを受けて、平成19年度より水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）が開始された。本対策は、WTOにおける国際規律の強化に対応すべく、単一の作物単位の支援ではなく、農業経営単位での支援を行うものであるとともに、助成の対象を原則として個別経営で4ha（北海道は10ha）以上、集落営農で20ha以上とする等、農業構造の改善についても強く意識した内容となっていた。さまざまな特例措置や市町村特認制度の導入により、必ずしも上記の規模を満たすことが必須条件ではなかったものの、原則として小規模農

家は、集落営農を組織化する場合を除いて、助成の対象からは外されることとなった。また、集落営農についても経営の一体化等を要件とし、5年程度で法人化を目指す経営体のみが対象とされた。

（４）農業者直接所得補償制度の開始

水田・畑作経営所得安定対策については農業者や農業団体等を中心に、「小農切捨て」といった批判が早くからなされていた。実際に、水田・畑作経営所得安定対策への参加は、米の場合でも面積ベースで40 ha万台となっており、全作付面積の1/4程度となっている。ちなみに、助成の条件を生産調整への参加のみとした農業者直接所得補償は、米の場合面積ベースで110万ha以上が加入をしている。

批判を浴びていた水田・畑作経営所得安定対策への対案として、平成21年衆議院総選挙にあたって民主党が提示したマニフェストでは、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする「戸別所得補償制度」を販売農家に実施する。所得補償制度では規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行う。」「畜産・酪農業、漁業に対しても、農業の仕組みを基本として、所得補償制度を導入する。」と、戸別所得補償制度が盛り込まれた。これは、水田・畑作経営所得安定対策に対して、特に農業者からの反発が強かった「支給対象の大規模農家への絞り込み」「過去の生産水準を基準にした支給額算定」に対してピンポイントで対応したものであり、加えて、予算規模も1兆円程度と、水田・畑作経営所得安定対策における1,500億円程度から大幅な増加が見込まれたのである。

この結果、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）に対して非常に批判的であった農業者の多くが、農業者直接所得補償制度に期待し、これまで保守の地盤であった農村地域においても、民主党が次々と議席を確保する一因となったのである。政権交代を実現した民主党は、その後、具体的な内容を検討したうえで、平成22年より、農業者直接所得補償制度を試行的に開始し、平成23年には本格導入に至っている。

3 | 制度の概要

(1) 水田・畑作経営所得安定対策

水田・畑作経営所得安定対策の顕著な特徴は、その支援の対象を生産規模により絞り込んでいたことにある。地域の実情等により、特例等が認められるものの、支援の対象は原則として経営規模4ha（北海道は10ha）以上の認定農業者か、20ha以上の集落営農組織に限られていた。また、集落営農組織についても単に機械の共同利用等を行うだけではなく、共同販売経理の実施や5年以内の法人化計画の作成等を行った組織のみが対象とされた。

具体的な支援の内容は、①生産条件不利補正対策（ゲタ対策）と②収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）からなっている。①のゲタ対策は、麦、大豆を対象にしたものであり、担い手の生産コストのうち、生産物の販売収入では賄えない部分（諸外国との生産条件の格差から生じる不利）について、過去の一定期間の生産実績に基づく交付金（固定払）と毎年の生産量・品質に基づく交付金（成績払）の2種類の支援で補填するものである。したがって、固定払については、過去の実績を反映させて一定額を常に支給し、成績払については、対象品目ごとに収量あたりの単価と生産量を掛け合わせて、支給額を算定することとなっている。農林水産省では、前者の固定払をWTOの枠組みにおけるグリーンボックス、後者の成績払をイエローボックスであるとしている。

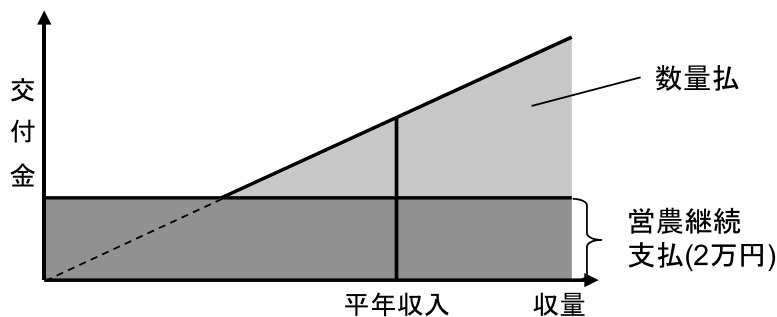
また、②のナラシ対策は、水稻、麦、大豆を対象とし、品目ごとの当該年収入と基準期間の平均収入の差額を合算・相殺し、減収額の9割について、積立金の範囲内で補填するものであり、積立金の拠出割合は国と生産者が3：1となっている。ここでも従前は、各品目ごとに差額を補填する仕組みであったが、本制度では、米、麦、大豆をあわせた分の差額について支給する仕組みとなっている。ただし、基準期間の平均収入は過去の値を参考にしていることから、価格低下等により収入が下落している場合には、平均収入自体が減少し、結局のところ赤字状態となるという懸念が指摘されていた。

農林水産省は、本施策をWTOルールへの対応よりむしろ、構造改善のツールとしてとらえており、これをテコに大規模経営への土地集積を進めようとした。これに対して、農家および農業関連団体等から小農切り捨てとの強い批判があった。また、支給額の算定についても特にナラシ対策において、過去の生産水準を基準としていることから、価格が低下傾向にある以上、基準の水準も下落していくため、持続的な経営の担保にはならないという批判もあがった。

(2) 農業者直接所得補償制度

農業者戸別所得補償の特徴は、これまでの水田・畑作経営所得安定対策に対して、支給対象者を販売農家（経営耕地面積が30a以上または農産物販売金額が50万円以上の農家）全体に広げたこと、さらに支給額について生産費をベースに算定したことである。

図表 1 畑作物の所得補償交付金



資料：農林水産省「農業者戸別所得補償制度の概要」

農業者戸別所得補償制度の具体的な中身は、①畑作物の所得補償交付金、②水田活用の所得補償交付金、③米に対する助成、および④加算措置から構成されている。

①の畑作物の所得補償交付金は、年間2万円/10aの面積払（営農継続支払）と、作物ごとに定められた単価に基づく数量払から構成されている。面積払については、前年度の生産面積に基づいて事前に支給されるものであり、数量払は、当該年の作物別生産量に作物別の単価を掛けて支給額を算定するものである。これらは、水田・畑作経営所得安定対策におけるゲタ対策に対応するものであり、ゲタ対策における固定払を営農継続支払に、成績払を数量払にそれぞれ拡充したものである。

②の水田活用の所得補償交付金は、水田の転作にともなう交付金であり、戦略的作物の生産や二毛作、耕畜連携等に対して、あらかじめ設定した農地面積あたり単価を適用して支給額を算定するものである。

③の米に対する助成は、米の「所得補償交付金」として面積あたり定額を支給し、加えて「米価変動補填交付金」として当年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合にその差額分を交付するものである。米に対する助成については、水田・畑作経営所得安定対策から大幅に拡充された点であり、支給水準を過去の生産実績から定めるのではなく、標準的な生産費をベースに定めている。まず、標準的な生産費と標準的な販売価格の差から恒常的なコスト割れ相当分を算定し、それを「所得補償交付金」として定額で支給する。さらに、当該年度の販売価格が標準的な販売価格を下回った場合には、その差分を「米変動補填交付金」として支給するのである。したがって、農業者は最低でも標準的な生産費に相当する分の収入が補償されることとなる。

4 | 海外における直接所得補償

直接所得補償はそもそもEUや米国において採用されてきたものであり、わが国独自というわけではない。そこで、ここでは、EUおよび米国の直接所得補償制度について概観する。

（1）米国の直接所得補償

旧来の米国の直接所得補償は、3つの層から構成されている。最も基本的な部分が①マーケティングローンであり、そこから②直接固定支払、③価格変動対応型支払、となっている。①のマーケティングローンは、作物を担保とするつなぎ融資であるが、実質的には価格支持として機能している部分もある。実際に農家は、市場価格が下落し、ローンレートを下回った場合は、そのまま担保を流し、市場価格が高い場合には、農作物を市場で販売してその中から融資分を返済するのである。加えて、農家は市況を見ながら自らに最も有利な条件で農作物を販売することができる。②の直接固定支払は、作目ごとの生産量当たり単価に基づく支給であり、③の価格変動対応型支払については、①②を利用して目標価格に届かない場合にその差額を補填する不足払い型の直接支払である。

支援の中心となっているのは、①のマーケティングローンであるが、これはある価格を下回った場合に、現物で返済できることから、価格変動に対する不足払いの側面を持っており、③とあわせると多くが不足払いの性格を有している。

2008年農業法では、上記の支援に加えて、あらたにACRE（Average Crop Revenue Election）プログラムが加えられた。ACREプログラムとは、価格の変動だけでなく単収の変動にも対応した所得補償制度である。ACREプログラムは、上記で示したところの③価格変動対応型支払を置き換えるものであり、農業者は、①+②+③か、①×70%+②×80%+ACREのいずれかを選択することができる。ただし、ACREは、過去の作付面積ではなく現在の作付面積に基づく等、従来の価格変動支払と異なる点もあり、また、WTO上もイエローボックスに区分される可能性がある。

米国の場合、生産規模による需給要件等は原則としてないが、農業助成の多くが大規模経営体に支給されており、上位10%の経営体が全体の7割以上を受け取っている。わが国とは逆に、小規模農家の所得補助にならず、

大規模農家に集中していることに批判が生じており、オバマ大統領は大規模農家への直接支払の削減等を打ち出している。なお、一般的に共和党は、大規模農家に有利な政策を指向し、民主党は中小家族経営や環境保護を重視する傾向にあると言われている。

(2) EUの直接所得補償

EUではCAP (Common Agricultural Policy) と呼ばれる域内における共通農業政策を1962年から開始した。1967年には、CAPは域内共通価格を確立したが、ここでの価格支持水準は、政治的圧力もあり、生産コストの高い加盟国にあわせることが多かった。この支持価格での農産物の無制限買入により、1980年代には主要農産物の自給率は100%を越え、過剰生産が常態化した。域内共通価格は世界市場価格よりも高く設定され、過剰農産物は輸出補助金を交付され域外に輸出された。これら過剰農産物の買入れコスト、輸出補助金の増加による支出を抑制することがCAPの財政上の課題とされた。

EUの直接所得補償は、1992年のマクシャリー改革以降に導入された。マクシャリー改革では、価格を通じた生産支援から所得による経営支援へと軸足を移し、支持価格の引き下げを進め、それによる所得の減少分を直接所得補償により補うことで財政支出を安定化させ、加えてEU農業の競争力強化、価格の安定、環境保全等を進めていった。さらに、その後の改革を経て、WTOにおけるイエローボックスの削減を図り、グリーンボックス、ブルーボックスに分類される所得補償へと移行している。特に、2003年に実施された中間レビューでは、農家に対する直接支払を、作物の作付面積や家畜頭数といった生産要素から切り離す(デカップリング)、単一支払制度を一部導入した。単一支払制度は、単一農場支払と単一面積支払、およびそれらを組み合わせたものの3種類がある。単一農場支払は過去の各経営体への支給額を経営面積で割って面積あたりの支給額単価を算定するものであり、経営体ごとに面積あたり支給額は異なる。また、単一面積支払とは一定の範囲を持つ地域全体で単一の面積あたり支給額を設定するものであり、この場合同一地

域内の農場であれば単価は同一となる。いずれにせよ、これらの支払については、作付けされる作物にかかわらず支給額は単一であり、完全に生産から切り離された直接所得補償となることから、WTOで言うところのグリーンボックスに分類される。なお、EUにおいてもすべてが単一支払へ移行しているわけではなく、加盟国の戦略等により特定作物の生産につながる直接所得補償も認められている。

また、EUにおける直接所得補償の特徴は、クロスコンプライアンスを明確に設定していることである。クロスコンプライアンスとは、2003年の中間レビュー以降義務化された制度であり、農家が直接所得補償を受給するために満たすべきであるとして設定された、環境保全や動物福祉等についての最低限度の条件である。これに違反した場合には、支払金額の減額といった罰則が加えられる場合がある。

(3) 欧米とわが国の制度の比較

米国、EUの直接所得補償は、いずれも同じ背景から成立している。それは、政府が行っていた支持価格に基づく価格支持政策に端を発しており、農産物の国際競争力強化のために引き下げた支持価格を補填するために直接所得を補償する、いわゆる不足払いの形式であった。欧米の場合は、海外に対して積極的に農産物を販売するために積極的に価格をコントロールする、攻めの政策であったとも言える。

それに対して、わが国における直接所得補償は、海外への輸出がほとんどなく、加えて、直接所得補償導入前に国内市場を自由化して買取価格がなくなっていたため、欧米で言う支持価格に相当するものが存在しない状況で開始された。自由化によって農家の収入が不安定となったことに対する対応であり、守りの政策であるとも言える。また、水田・畑作経営所得安定対策で導入されたナラシ対策は、欧米での不足払いとは異なり、基準となる年次の農産物価格を下回った場合にその差額を補填する変動補填であり、農業保険に近い性格のものである。しかも、基準となる年次は当該年度から過去5年間となっ

ているため、価格が下落していく状況では、支給額自体が減少していくこととなる。その後導入された、農業者戸別所得補償制度においても、水田・畑作経営所得安定対策を検討のスタートに置いたことから、基準を生産費に置いているものの、原則として上記の性格を有している。

また、直接所得補償制度の設計に際しては、米国、欧州ともに助成をしつつ、市場メカニズムを最大限活用し、農家が自らの経営能力を高めることにより、より高い収入を得られるように工夫している。米国の場合は、マーケティングローンによる売買タイミングを農家にゆだねることであり、欧州の場合は単一農場支払により、市場に反応した最適な作付けを農家にゆだねることである。これらの制度設計により、市場のニーズや動きに農業者が自ら対応することが可能となり、市場メカニズムを活用した需給調整が可能となることに加え、農業者の経営者意識も高めることに成功している。

5 | 農業者直接所得補償制度の評価

直接所得補償制度については、平成22年に開始されたばかりであり、評価を行うには材料が不足している点もあるが、ここでは以下の観点から本制度の評価を試みる。評価のポイントとしては、①農家の所得確保に寄与しているか、②農業構造の改善を妨げていないか、③WTOの枠組みに整合的であるか、という点である。

(1) 農家の所得確保に寄与しているか

農林水産省HPで公表されている「平成23年度の農業者個別所得補償制度の支払実績について」によると、平成23年度の支払額は、合計で5,365億円（米の所得補

償交付金：1,533億円、水田活用の所得補償交付金：2,218億円、畑作物の所得補償交付金：1,578億円、加算交付金：36億円）であった。従前の水田・畑作経営所得安定対策における支払額が1,500億円程度であり、これらが農業者の所得に回っているため、水田・畑作経営所得安定対策と比較すると、所得向上効果は大きいと考えられる。

図表2は、直接所得補償の交付金額と支払い対象件数、および1件あたり交付金額を示したものである。全体の合計で見ると、農家1戸あたり約46万円の交付を受けていることが分かる。特に高いのが畑作物であり、農家1戸あたり約211万円の交付を受けている。逆に、もっとも低いのが米の所得補償交付金であり農家1個あたり約15万円となっている。

一方で、やや古いデータになるが2006年におけるEUの直接支払額が経営体あたり約1万ユーロであった（加盟国直接支払を含む）。また、米国においては、連邦政府からの補助金が2007年時点で1経営体あたり約9,500ドルであった。これらと比較すると、わが国の直接所得補償による支給額はEU、米国等の半分程度となっており、欧米に比べて所得改善効果は低くなっていることが分かる。

欧米に比べて、受給額が低い最も大きな要因のひとつは、経営体の規模によるものと思われる。EUの経営体あたりの平均経営面積は、約14ha、米国では170ha程度であるのに対し、わが国は2haに過ぎない。わが国の面積あたりの支給額は欧米に比べて高いものの、欧米では農業構造の改善がある程度進展し、農業の大規模化が進展してから直接支払が導入されたため、支払額について

図表 2 直接所得補償の交付金額と支払い対象件数

	米の所得補償交付金	水田活用の所得補償交付金	畑作物の所得補償交付金	加算交付金	合計
交付金額（億円）	1,533	2,218	1,578	36	5,365
支払い対象件数（件数）	1,008,018	539,741	74,610	8,394	1,150,159
件数あたり交付金額（千円/件）	152	411	2,115	429	466

資料：農林水産省『平成23年度の農業者戸別所得補償制度の支払実績について』（平成24年6月28日）より作成。

も各経営体にとって十分所得を補償する額を受け取ることが可能となっている。

(2) 農業構造の改善を妨げていないか

水田・畑作経営所得安定対策から農業者戸別所得補償へと政策が変更されたが、両者の最も顕著な違いは、小規模農業者をその政策の対象にするか否かであった。水田・畑作経営所得安定対策は、当初、品目横断的経営安定対策と呼ばれ、WTO対策として、複数の品目をあわせて支援することがアピールされていたが、実際には、担い手に支援を絞り、構造改善を促す事に主眼が置かれた施策であった。それに対して、農業者戸別所得補償は、生産調整に参加する販売農家であれば誰でも受給することが可能である。この点が「バラマキ」ではないかとして、当初大きな批判を浴びたところである。

図表3は、農業者直接所得補償のうち米の所得補償交付金について、作付面積規模別に支払対象者数と支払額を比較したものである。本制度は、当初より、小規模な農家へのバラマキであったとの批判が強かったが、実際に支払対象者をみても、作付規模2ha以下の受給者が全体の9割以上を占めている。一方で、支払額ベースで見ると、作付規模5ha以上の農家への支払額が4割を占めており、比較的大規模農家に助成が回っていることが分かる。また、加入率は、規模が大きくなるにつれて高くなっており、5ha以上の場合には実に98.4%の加入率となっている。

これは、本制度が生産調整への参加を受給条件にして

いるが、直接所得補償を受給しないのであれば、自由に米の生産・販売を行える仕組みとなっていることから、小規模農家ではわずかな面積を転作するよりも、むしろすべて米を生産して販売した方が、少ない経営資源を有効に活用できるという判断であると想定される。反対に、大規模農家については、生産調整に参加しないと認定農業者（農業経営基盤強化促進法に基づく農業経営改善計画の市町村の認定を受けた農業経営者・農業生産法人。金融面や税制面において優遇措置を受けることができる。）として認められないこと、まとまった転作を行って水田活用の所得補償を受けた方が有利であることといった判断があったものと推測できる。

農業の構造改善は、施策を実施すればすぐに効果が生じるわけではない。農家が自らの土地を他人に任せる決断をするタイミングというのは、ライフステージ上の変化や農業機械の更新時期等、数年に一度である。したがって、農業者戸別所得補償制度が農業構造の変化の妨げになったかどうかを判断することは困難である。しかし、支給対象を絞った水田・畑作経営所得安定対策に比べると、構造改善に関するインセンティブが低くなるのは自明であり、その意味では農業構造改善を進展させるという点での貢献は小さくなると言える。

一方で、自民党政権下の水田・畑作経営所得安定対策は、あまりにドラスティックであったとも言え、それに対する結果が平成21年衆議院選挙であったと考えられる。国民（特に農村部）は、支援対象を極端に絞った支

図表3 米の所得補償交付金の作付面積規模別にみた支払対象者数と支払額

	0.5ha未満	0.5~1ha	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha以上	合計
対象者数（万件）	52.2	25	13.6	3.9	2.9	3.3	100.8
支払対象者数シェア（%）	51.8	24.8	13.5	3.9	2.9	3.3	100
加入率（%）	58.3	68.1	69.9	70.8	76.6	98.4	79.1
支払額（億円）	140	224	259	135	160	615	1,533
支払額シェア（%）	9.2	14.6	16.9	8.8	10.5	40.1	100
対象者あたり支払額（千円/戸）	27	90	190	346	552	1,864	152

資料：農林水産省「平成23年度の農業者戸別所得補償制度の支払実績について」（平成24年6月28日）より作成。

援に対して強い拒否反応を示しており、今後は、対象を極端に絞った経営対策を実施することは事実上困難になったと考えられる。

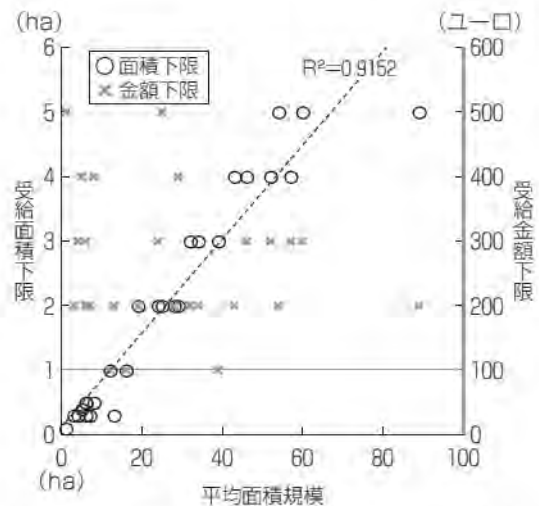
EUにおいても直接支払の受給者について最小規模要件があるが、その値は受給額100ユーロ未満、あるいは農地1ha未満というものであり、わが国の水田・畑作経営所得安定対策に比べると、低い水準となっている。しかも、これらは加盟国における裁量が認められており、受給面積下限は、0.1ha~5ha、受給下限は100ユーロ~500ユーロである。図表4は、受給面積下限と加盟国の平均経営面積との相関を示したものであるが、受給面積下限と加盟国の平均経営面積との間には強い正の相関があり、さらには、平均経営面積規模が20ha未満の国は、受給面積の下限がすべて1ha未満となっている。以上から判断できるように、EUでは直接支払を構造改善のツールとしては活用しておらず、農地の集積等は別の政策で実施していると言える。受給者の最小規模要件は、構造改善を進めるためではなく、自給的な農家や趣味的な農家等を除外する目的で設定しているものである。

わが国とは反対に、欧米では、むしろ直接所得補償が大規模農業者に集中して支給されていることに対する批判が強まっており、たとえば、オバマ大統領は大規模農家への直接支払の削減等を打ち出している

わが国において導入された水田・畑作経営所得安定対策については、受給要件として厳しい面積規模要件を導入することで、構造改善を進めるねらいがあった。制度導入時には、実際に法人化を前提とした受け皿となる集落営農組織が数多く設立された。その一方で、地域的な要因等により、どうしても受け皿となる集落営農組織の設立が難しいという地域も数多くあり、これらの地域では、これまで受けていた支援が受けられなくなることから、農業生産の弱体化がより進展していく可能性もあった。

一方、農業者直接所得補償の導入に際して、当初懸念された「貸しはがし」（いったん地域の大規模農家や集落営農組織に対して農地を集積させていた農家が、直接所

図表4 受給面積下限と平均面積との相関



資料：直接支払い規則案の付属文書IV、および同VIのデータから筆者作成
 (注) 図中の線は平均面積規模と受給面積下限の回帰直線。

資料：平澤明彦「次期EU共通農業政策（CAP）改革の規則案概要」
 農林金融2012.3

得補償が導入されることにより、自ら農業生産を行った方が有利と判断して、貸していた農地の返却を迫ることといった行為はそれほど行われていないとも言われている。これは、農地を提供した小規模農家は、そもそも営農継続が困難であったこと、農業者直接所得補償による小規模農家に対する受給額が少ないこと、といった要因によるものであると考えられる。このことから、農業者直接所得補償そのものによって構造改善が進むわけではないが、構造改善自体を阻害するものではないと考えられる。欧米においても、直接所得補償の導入後も引き続き構造改善は生じており、当制度そのものが構造改善を遅らせているとは言えないと考えられる。

現在、構造改善を進めるために、別途、「人・農地プラン」の作成が進められている。これは、将来的な農地の担い手を地域全体で話し合っ決定し、それらへの農地集積等にインセンティブを与える施策である。構造改善は、これらの施策でサポートしつつ、農業生産を強化し、それにとまなう価格低下を直接所得補償でサポートする、というのがあるべき政策の分担であると考えられる。

(3) WTOの枠組みに整合的であるか

現在交渉が順調に進んでいないとはいえ、WTOとの整合性は重要な要素である。もともと、水田・畑作経営所得安定対策は、WTOへの対応を掲げて進めてきている。前述した通り、農林水産省では、水田・畑作経営所得安定対策のゲタ対策のうちの固定払をグリーンボックスとし、変動払部分をイエローボックスであるとしてきた。農業者個別所得補償においても、米に対する助成については、そのまま適用されると考えられる（ただし、米のみの助成のため、生産をゆがめる可能性はある）が、水田活用の所得補償交付金や畑作物の所得補償交付金（数量払）等、イエローボックスに分類される可能性のある補助が拡大している。ただし、個別所得保障で支出されているこれらの額は、現時点でのWTOに整合的なAMS（Aggregate Measurement of Support：助成合計量）を超えていないと考えられる。

(4) 農業者直接所得補償制度の評価のまとめ

直接所得補償制度は、ある程度農業の構造改善が進んだ状況でないと、十分な所得を農業者に受給させることが難しく、その効果を十分に発揮することができないのは確かである。しかし、水田・畑作経営所得安定対策のように直接所得補償制度に厳しい規模要件を付与することは、地域的な要因から、どうしてもそれらをクリアできない地域の農業を壊しかねない。規模要件は、自給的農家や趣味的農家を除外するための最低限度の水準とすべきであり、その意味で、農業者直接所得補償制度で対象とした「販売農家」という要件は、リーズナブルであると考えられる。そもそも、農家の所得安定政策と構造改善政策とは全く異なる性質を持つ政策目標であり、それらをひとつの政策で解決するのは適切ではないと考えられる。したがって、直接所得補償は農家の経営安定のためのツールとして活用し、基盤整備や大規模農家への集約化、農業機械設備への補助等を組み合わせて、構造改善を進めていくことが重要であると考えられる。

また、WTOへの対応については、現在交渉が進んでいない状況ではあるものの、常に想定して進める必要があ

る。イエローボックスに相当する助成は、支出できる枠が設定されていることから、単なる所得補償よりも、むしろわが国農業生産全体の戦略を具体化するために利用していくべきであると考えられる。

(5) 自民党マニフェストで示された直接所得補償について

平成24年衆議院総選挙により、自由民主党が政権を奪回することとなったが、本選挙の公約において、自由民主党は、直接所得補償について、「農地を農地として維持する支援策」へと振替拡充を行うこととしている。これは、生産している作物等によらず、農地すべてに多面的機能が存在し、それを保全するために直接所得補償を行おうというものである。これまで実施されてきた農家の経営安定対策から、多面的機能に対する支払いへと支払の趣旨が変更されるため、生産調整実施の有無は受給条件から外れると考えられる。確かに、環境保全に対する支払いは、WTOルールにおいても緑の政策とされ、削減対象にはなっていないが、通常的环境支払は、何かしらの環境保全対策や環境保全型農業の実施に対して支払われるものである。欧米を見ても、環境保全を根拠に、すべての農地に対して支払いを行うというのは、行われていない。

民主党の農業者直接所得補償は、「バラマキ」の批判を浴びながらも、これまでに実施されてきた政策の流れを引き継ぎ、またWTOにおける国際ルールや欧米先進国との農業政策との整合性を保ってきたと言えるが、この政策はこれらとは全く異なる文脈で提示されてきたものであり、その実現性も含めて、注目していく必要がある。

なぜ民主党政権はTPP反対派の説得に失敗したのか？ ～TPPの政治学～

Why Did the Democratic Administration Fail to Persuade Opponents of the Trans-Pacific Partnership (TPP):
The Political Science of the TPP

2010年10月に、菅直人首相（当時）が「平成の開国」として、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）交渉への参加検討を表明して以来、TPPへの関心が急激に高まっている。菅首相を継いだ野田佳彦首相（当時）もTPP交渉参加入りに積極的であったが、2012年12月28日現在、日本のTPP交渉参加は実現していない。

本稿は、日本のTPP交渉参加入りが実現していない要因を明らかにすることを目的とし、その原因を「集合行為問題」と「コミットメントの問題」から説明する。菅首相および野田首相（当時）はともにTPPに参加する意向であった。しかし、両首相の支持率が低く、2011年半ば以降、衆議院選挙の開催が予想されたことから、選挙で少しでも確実に票を獲得しようとするれば、票を集約できる力を持つ業界への依存度が高まり、政治家はそうした少数派の利益に配慮せざるを得ない。このように両首相の支持率が低く選挙が予想される状況では、「集合行為問題」が発生しやすかったと言える。

また、TPP支持派はTPP交渉の場で日本の立場を主張することができる。しかし、TPP反対派のみならず、国民の間では、日本の外交は対米追従であるという認識が強い。そのため、実際には日本がTPP交渉の場で自国の立場を主張するという約束は実現しないだろうとTPP反対派は予想するため、彼らが翻意するインセンティブは発生しない（コミットメントの問題）。

このように2010年から2012年にかけて、集合行為問題とコミットメントの問題が発生しやすい状況が成立していたため、日本のTPP交渉参加入りが実現しなかったと考えられる。



The public's interest in the Trans-Pacific Partnership (TPP) has grown rapidly since October 2010 when the then Prime Minister Naoto Kan announced the government was considering its participation in the TPP negotiation, calling it the "open country" policy of the Heisei period. However, as of 28 December 2012, Japan's participation in the TPP negotiation has not been realized despite the fact that the successor to Prime Minister Kan, former Prime Minister Yoshihiko Noda, was also a proponent of Japan's participation. This paper aims to clarify what has stalled Japan's participation in the TPP negotiation and explains the reasons from the standpoint of collective action and commitment. Both Prime Minister Kan and Prime Minister Noda supported Japan's participation in the TPP. However, their approval rating was low, and it was expected that a lower-house election would be held after mid-2011. Therefore, in trying to win votes in the election with as much certainty as possible, politicians had to increase their reliance on industry groups capable of collecting votes for them and thus give consideration to benefits for such small groups. It seems that the low approval rating of the both Prime Ministers and the anticipation of an election made the collective action problem more likely to arise. Proponents of the TPP argue that the TTP allows Japan to claim a position at the negotiation table. However, opponents and the general public tend to consider that Japan cannot disagree with the United States in conducting diplomacy, and for this reason, they expect that the promise of Japan claiming a position in the TPP negotiation will not be realized and thus have no incentive to change their mind (the commitment problem). It is concluded that Japan's participation in the TPP negotiation was not realized because the situation in 2010 through 2012 brought about both the collective action problem and the commitment problem.

1 | はじめに

貿易・為替の自由化の問題と日本農業の問題でございますが、これは倉成委員も御指摘になりましたように非常に重大な問題でございます、日本の農民はあげてこの成り行きを注視しているのであります。国際的に農産物の過剰生産下にありまして、その過剰農産物がどっと日本に押し寄せて参りますときには、日本の農民の汗とあぶらの結晶でありますところの農産物の価格その他に甚大な影響を及ぼすということは、これはもう言うまでもないところでございまして、これに対する十分な施策が講ぜられて、その成績が顕著でありました場合においてのみ、初めてこの自由化ということが考えられるのだと思うのでございます。ところが、今政府において考えておられるところの自由化の場合におきましては、この日本農業の問題が割合に軽視されておる、むしろ困却されておるといようなきらいがするのでございまして、現在の段階において自由化が行われます場合におきましては、日本農業及び農民は、得るところの利点は少なく、むしろ多くの不利を招くということは、これはもう多くの識者の一様に認めておるところでございまして、こういう点につきまして、先ほどからも大臣の御答弁がございましたが、具体的に次の点をお伺いしたいと思うのでございます¹

一部の用語や言葉遣いを別にすれば、この発言は今日の環太平洋戦略的経済連携協定（以下、TPP）を巡ってなされたものと受け取ることができそうだが、実は、これは1960年の衆議院農林水産委員会における議論を一部抜粋したものである。1950年代後半から日本は米国からの貿易自由化圧力を受けて、通商産業省を中心に貿易自由化に向けた作業が進められた²。上記の発言はそうした貿易自由化に向けた動きに対する農業界や国民が抱く不安を代弁したものと言える。また、1963年に公表された日本国際問題研究所の報告書『貿易自由化と経済

外交』では、自由化により、農業を含む国内産業に対する打撃への懸念や米国による日本市場支配という自由化「黒船論」といった自由化推進に疑問を抱く国民感情があると指摘されている³。1950年代後半からの貿易自由化を巡る動きが示す通り、日本の貿易自由化交渉プロセスでは、ほとんどの場合で農業界から反対意見が出てきており⁴、その意味で、現在のTPPを巡る一連の騒動は新しい現象というより、むしろデジャヴュと言えるだろう。

したがって、本稿における問い「なぜ民主党政権はTPP反対派の説得に失敗したのか？」という問いに対する回答も従来から存在する「ありきたり」な回答、すなわち「集合行為問題が発生した」という回答にならざるを得ない。これから本稿で詳しく論じるが、TPPを巡る一連の騒動はある意味奇妙な光景とも言えた。一般的に自由貿易はその国の経済厚生を高めるものであり、さらに、2012年半ばの時事通信社の世論調査では国民の半数以上がTPPを支持していた。民主党政権の説得によって国民がTPPを支持するようになったと言えるかは疑わしいところであるが、民主党政権の姿勢は一定の支持を得ていた。したがって、パズルは、「民主党政権は国民に対してメリット・デメリットを十分に説明できていたか？」というよりは、むしろ、「(民主党政権の説明によるかどうかは別にして) 国民はメリット・デメリットを判断し、TPP参加を支持したにも関わらず、民主党政権はなぜTPP参加に踏み切れなかったのか？」にある。本稿では、以下、民主党政権がTPP反対派を翻意できなかったメカニズムを説明する。

なお、これまでTPPの議論と言えば、TPPIに参加することのメリット・デメリットの検証、参加の是非に関する政策提言の観点からなされることが多かった。これらの論点に関わる著作は既に多くのものが出版・公表されていることから、本稿ではこうした問題は扱わない⁵。

2 | TPPの交渉経緯

(1) TPPとは

TPPの前身はP4である⁶。P4は、ブルネイ、チリ、

ニュージーランド、シンガポールによるFTAである。これらの国々は対外経済依存度が高く、貿易の自由化に積極的な立場をとっていた。P4への動きが活発となったのは1990年代後半である。もっとも当初からP4が着地点として想定されていたわけではなく、アジア域内の自由貿易体制構築に積極的であったシンガポールは、ASEANでの自由貿易協定（AFTA）の推進を重視していた。しかし、1997年のアジア通貨危機でタイやインドネシア、マレーシアといったASEAN域内大国が経済的な打撃を受け、AFTA設立に消極的になった。また、アジア太平洋経済協力（APEC）で合意された早期自主的分野別自由化プログラム（Early Voluntary Sector Liberalization：EVSL）が農業セクターの自由化に慎重な日本の反対により頓挫した⁷。1995年に設立した世界貿易機関（WTO）も1999年のシアトル閣僚会議で主要国間の対立により新ラウンド立ち上げに失敗したことが示唆するように、WTOを通じた自由貿易体制構築も見通しが立たなかった。

自由貿易に積極的な一部の国によるアジア太平洋域内FTAの設立は米国の提案に基づいている。1998年に米国はAPECの内部グループとして、P5（Pacific 5）を設立することを提案したが、当初想定されていたメンバーは米国、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポール、チリの5カ国であった。しかし、当時のクリントン政権が大統領貿易促進権限（Trade Promotion Authority：TPA）を得られなかったことから、米国がFTA交渉から脱落、オーストラリアもFTAは時期尚早として参加を見送った。チリも米国との二国間FTAを優先するという立場であり、まずはシンガポールとニュージーランドとの間でFTA交渉が進められることになる（両国間のFTAは2000年に合意、2001年に発効）。両国のFTA交渉過程で、チリを交えた経済連携のための研究会が2000年はじめに設けられ、2003年以降、3国間FTAの設立に向け実務者協議が開始された。第2回実務者協議からオブザーバー資格で参加したブルネイも交え、2005年7月に4国間でP4が設立されたのである。

TPPが関税撤廃だけでなく非関税障壁の撤廃を含む包括的な自由貿易協定であるのは当初のメンバーである4カ国の特徴によるところが大きい。これらの4カ国はすでに貿易やサービス、金融の自由化を進めており、関税の引き下げ・撤廃よりは、関税手続き、動植物検疫手続き（SPS）、貿易に関する技術的障壁（TBT）、市場競争活性化、政府調達、紛争処理手続きといった非関税障壁の撤廃の方が重要なテーマであった。また、TPPIに労働問題と環境問題が盛り込まれているのは、労働運動を厳しく規制し、環境問題への取り組みが遅れているシンガポールに対してニュージーランドとチリが懸念を抱いていたためであり、シンガポールもP4の将来的な拡大を想定した場合、P4をより魅力的なものにする方が得策であると判断した結果、両問題をTPPIに盛り込むことに合意した。

米国がTPPへの参加の意思を明らかにしたのは、G.W.ブッシュ政権末期の2008年2月である。P4が当初、米国のイニシアチブであったことを踏まえると、ある意味原点回帰したと言える。G.W.ブッシュ大統領はP4への参加意思を表明すると同時に、オーストラリアやペルー、ベトナムに対してもP4参加を促した。G.W.ブッシュ大統領がP4参加を決めた要因としては、①アジア太平洋自由貿易構想（Free Trade Area of the Asia-Pacific）実現のための足掛かりにすること、②対中国安全保障網の強化、を指摘することができる。①については、アジア諸国からの抵抗のため、FTAAPの早期実現はほぼ不可能だった⁸。FTAAPを一気に実現することが不可能であることから、自由貿易に積極的な国々による段階的な多国間貿易協定をつくることで、将来的にFTAAPにつなげることを目指したのである。②について、2003年以降、米国のFTA交渉相手国の決定権限を国家安全保障会議（NSC）と国家経済会議（NEC）がもつようになったことが示すように、2008年以前から、米国ではFTAに経済的効果以上のことを期待するようになっていた。また、アジア地域では中国が経済的・軍事的に台頭しており、ASEANとのFTAや上海協力機構の設立等アジア域内で

のプレゼンスを大きく拡大していた。他方、米国とアジア諸国とのFTA締結が遅れており、結果、米国のアジアにおける経済的なプレゼンスが後退しつつあった。アジア域内におけるパワーバランスが中国に有利に傾きつつあったことから、アジア諸国とのFTA網を拡大することで米国のプレゼンスを回復することが必要であった。

P4への参加は次のオバマ政権に引き継がれることになるが、議会および民主党の中に自由貿易反対派が多かったことから、オバマ政権発足後は全く参加交渉が進まなかった。オバマ政権がTPPへの参加を表明したのは2009年11月で、翌12月にカーク通商代表部代表が議会に対してTPPに参加することを正式に通告した。

第2節で見ると、日本では、TPP参加に向けた合意が成立する見通しは立っていない。そうした中でも、TPP参加11カ国による交渉は進められており、2012年12月にニュージーランドのオークランドで開催された第15回交渉会議では、2013年の交渉妥結を目指し、交渉を加速する方針を確認している⁹。

(2) 日本におけるTPPを巡る動き

2010年10月、菅直人首相（以下、いずれも肩書は当時）が「平成の開国」として、TPP交渉への参加検討を表明し、また、2011年11月に米ホノルルにて開催されたAPECで野田佳彦首相は、「TPP交渉参加に向けて関係国と協議に入る」と表明したが、2013年1月現在、TPP交渉への参加を決定するに至っていない。また、TPPの交渉参加には関係国の了解が必要となるが、日本の曖昧な態度から、米国は交渉参加に向けて日本の明確な意思表示を求めている。米国は保険、自動車、牛肉の3分野の市場開放を求めているが、日本では、農業や保険業界への打撃を懸念する声が、民主党からも強く出ており、2011年11月時点で「交渉参加に向けて関係国と協議に入る」という曖昧な態度にとどめざるを得なかったのも、党内の反対意見に配慮する必要があったためである¹⁰。

2011年11月以降、2012年4月の日米首脳会談、5月のG8（主要8カ国首脳会議）、6月のG20（20カ国・

地域首脳会議）、9月のAPECでも参加表明を見送ってきた。日本国内で参加への合意ができないのは、農業分野のようにTPP参加そのものへの反対派が存在することに加え、税と社会保障の一体改革を巡る政局の混乱や原子力発電所再稼働の長期化といった諸課題により、野田政権がTPPどころではなくなったことも大きい¹¹。消費増税反対派とTPP参加反対派は重なっていたため、消費増税法案採決を巡り小沢一郎元代表らが離党したことはTPP参加表明を加速させるという見方もあった。しかし、TPP参加反対派の筆頭ともいべき山田正彦元農相が民主党内にとどまったことから、9月のAPEC前に参加表明をするという「事実上の7月決着」も実現することはなかった¹²。7月11日での民主党プロジェクトチームは、政府に対して「国益を損なういかなる譲歩もしないように」求める決議案を採択している¹³。

農業法人の反対も根強く、日本経済新聞が7月に実施した「農業法人調査」では、TPP参加に賛成した農業法人は33.5%（「賛成」6.5%、「どちらかといえば賛成」27.1%¹⁴）にとどまり、反対（「反対」36.5%、「どちらかといえば反対」29.4%¹⁵）が65.9%にのぼった¹⁶。他方で、国民レベルでは、日本のTPP参加を求める声が強い。2012年7月の時事通信の世論調査では、TPPに「参加すべきだ」が57.6%で、対する「参加すべきでない」の21.7%を大幅に上回っている。

日本が交渉参加を表明できずにいる間、日本と同時期にTPP事前交渉入りしたメキシコとカナダは2012年6月のG20で関係9カ国から交渉参加が認められた¹⁷。

米国は、7月の日本経済新聞でのインタビューにカトラー米通商代表部（USTR）代表補が事前協議に期限は区切っておらず、日本の決断を待つと答えたように¹⁸、日本に強い圧力をかける態度は示していない。とはいえ、米国が日本の市場開放を望んでいることも事実であり、同インタビューでカトラー代表補は、「日本市場での輸入車の比率は低いまだ。関税がゼロなので『日本市場は開放されている』と日本の人は言うが、我々は、基準・認証、流通などの非関税障壁は存在すると考えている¹⁹」

と答えている²⁰。

野田首相は衆院選をにらみ、TPP参加を民主党の公約に明記すると表明した²¹。しかし、2012年11月16日に衆議院が解散され、選挙戦が始まると、TPP参加への姿勢は後退する。野田首相は、オバマ大統領に対してTPP参加に向けた事前協議を加速することを表明したが、党内に残るTPP慎重派に配慮した結果、民主党のマニフェストはTPPについて「日中韓自由貿易協定（FTA）、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）と同時並行的にすすめ、政府が判断する」という抑制的な書かれ方となった²²。

他党の立場も曖昧で、自民党は、聖域なき関税撤廃を前提にする限り反対だが、国益が守られれば交渉とした。日本維新の会は、「TPP交渉参加、ただし国益に反する場合は反対」という立場で、日本維新の会の綱領「維新八策」に比べて参加への意思が後退している。TPP参加を明示的に支持したのはみんなの党で、他方、未来の党、国民新党、社民党、共産党はTPP参加に反対であった。多くの党がTPP支持を明確にできなかったのは、農村部等、地方に支持基盤を持つ候補者に配慮したためである²³。

総選挙後も、JA全中会長が「新たな自民・公明両党を中心とする政権でも環太平洋経済連携協定（TPP）交渉参加反対の対応を貫いてくれると確信している」との談話を発表²⁴、国民医療推進協議会がTPPを念頭に国民皆保険制度の崩壊につながる政策に反対すると決議する等²⁵、TPP参加への逆風は相変わらず強い。

一方で、TPPに経済に加え、対中国の安保枠組み強化の意義を見出す米国は、「安保で協力と言いながら、なぜその中核とも言うべきTPPに参加できないのか」という立場であり²⁶、安倍政権に対してTPP参加をこれまで以上に促してくる可能性が高い。

3 | 貿易自由化の政治経済学

第3章では、FTA締結に関する先行研究を概観する。先行研究の立場は大きく2つに分けることができる。ひ

とつは、選挙での勝利のため、指導者は多数派の支持を獲得することを目的にFTAに加盟するという立場である。もうひとつは、選挙での勝利のため、指導者は少数派の主張を優先し、そのため全体よりも一部の利益団体の主張を選択するという立場である。指導者が選挙での勝利を目的に行動するという前提は同じでも、そこから導き出される結論は全く対照的である点が興味深い。以下、それぞれの主張を見ていくことにするが、まずは、自由貿易支持派が自由貿易を支持する理由をおさらいする。

(1) 自由貿易擁護論

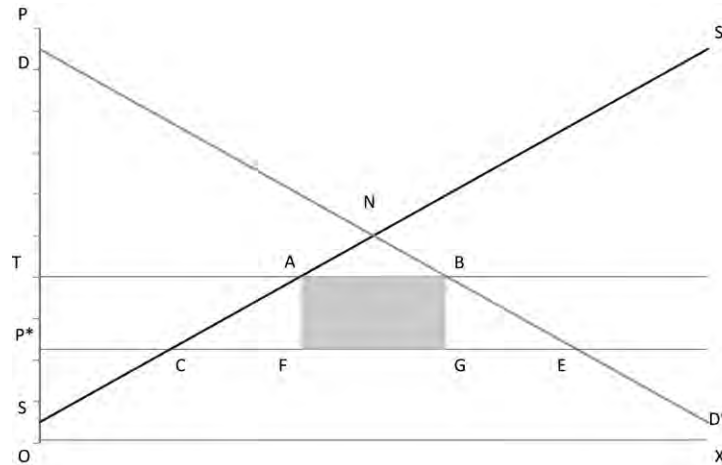
そもそも自由貿易支持派はなぜ自由貿易を支持するのだろうか。

まず、第1に、保護貿易は資源配分の非効率化と経済厚生悪化をもたらすとされる²⁷。保護貿易によって、企業は最適な生産方法ではない方法を選択するため（生産の歪み）、効率的な資源配分が阻害される。また、消費者も高い価格の財を購入しなければならないため、消費者余剰が減少する。

図1は、ある国の輸入財市場を表している²⁸。縦軸に価格P、横軸に数量X、曲線DD'は需要曲線、曲線SS'は国内生産者の供給曲線を表し、貿易が行われない場合、市場均衡はNになる。関税がない場合は、外国からP*価格で半導体が輸入される。国際価格P*のもとで、国内需要はE、需要量はP*Eとなる。国内供給はCとなり、国内供給量はP*Cで、輸入量はCEとなる。自由貿易下の経済厚生（消費者余剰+生産者余剰）は、 $\triangle DP^*E$ （消費者余剰）+ $\triangle P^*SC$ となる。

政府がその財の国内生産者を保護するためにt%の輸入関税を課すと、関税によって国内価格P*は $T = (1+t)P^*$ に上昇する。関税賦課後の国内需要量はTB、国内供給量はTA、輸入量はABとなる。上記の自由貿易の場合と比べると、国内需要量および輸入量が減少し、国内供給量が増加している。経済厚生を見ると、消費者余剰は $\triangle DTB$ となり、自由貿易と比べると、 $\square TP^*EB$ 分減少している。他方、生産者余剰は、 $\triangle TSA$ となり、自由貿易と比べると、 $\square TP^*CA$ 増加している。政府の関税収入は \square

図1 輸入関税の効果



出所：石黒馨（2012）『国際経済学を学ぶ』ミネルヴァ書房

AFGBとなり、消費者や生産者に還元される。したがって、関税賦課後の経済厚生は、 $\triangle DTB + \triangle TSA + \square AFGB$ となる。

以上をまとめると、輸入関税が課されることで、経済厚生は $\triangle ACF + \triangle BGE$ 分（この余剰の損失を死荷重と呼ぶ）減少している。 $\triangle BGE$ は国内価格の上昇による消費者余剰の損失を表し、 $\triangle ACF$ は、国内価格の上昇によって非効率的な生産が拡大することによる損失を示している。輸入関税は、国内生産者の生産者余剰を引き上げる一方、消費者余剰は減少するため、消費者の犠牲の上に成り立つ生産者保護政策と言える。

第2に、保護貿易は市場の分散化をもたらすため、特化や規模の経済から得られる利益が損なわれる。保護貿易により、非効率的な産業や企業が存続し、比較優位による特化が妨げられ、また、世界の市場が細分化されることで規模の経済が実現できなくなるのである。

第3に、保護貿易は産業の独占化を招き、独占の弊害をもたらすとされる。保護貿易のもとでは、外国企業との競争が妨げられるため、国内企業の独占的支配が強まる。結果、完全競争の場合と比較して、過少生産や消費者余剰の減少をもたらす。

第4に、保護貿易は特定の利益集団に利益を保証する政策であるため、そのような利益を求めて企業が非生産的な利潤追求活動（Directly Unproductive Profit-

seeking Activities: DUP）を行う可能性がある。これらの利益集団は、本来生産的な経済活動に向けられるべき資源を利潤追求という非生産的な活動に用いるため、利益集団の利潤は増大しても、社会全体の経済厚生は減少する。

以上が自由貿易擁護論の主張である。仮に自由貿易支持派の主張が正しければ、自由貿易は社会全体の経済厚生を高めるため、常に自由貿易、具体的にはFTAの締結が選択されようである。しかし、現実にはFTAが締結されることもあれば、そうでないこともあり、TPPIについては、2013年1月現在、参加の見通しは立っていない。FTAの参加を決める要因を探るため、以下、貿易自由化に関する先行研究を見ることにする。

（2）多数派の主張を優先する立場

マンフィールド（E.D.Mansfield）とミルナー（H.V.Milner）は、FTAに加盟することで政治的利益を獲得できると指導者が計算する場合、指導者はFTAへの参加を決断すると主張する²⁹。しかし、FTAへの参加には、FTAにともなう法制度整備・改正に要する調整コスト、FTAに反対する国内勢力の説得に要するコスト等、さまざまな、そして膨大なコストをともなうのが通常である。これらのコストを上回る利益を獲得できる見込みがあるとき、指導者はFTAの参加を決めるのだが、現実にはFTA参加によるコストは膨大で、FTAに参加するこ

とがすべての国にとってプラスになる場合でも、FTA締結に至らないことも少なくない。

膨大なコストが予想される中で指導者がFTAに踏み切る要因は何か。先の図でも示したように、自由貿易は国民の大多数には利益になるし、また、日本のように、輸出に依存する産業が多い国では、なおさら貿易自由化がもたらす利益は大きい。実際、時事通信社によるアンケートでは、国民の半数以上はTPP支持派であり、政界に対して大きな影響力を持つ経団連もTPP参加を支持している。このように国民の多数派が自由貿易を支持する環境では、FTAを支持することは、有権者や自由貿易推進派からの支持につながる。一方で、農業界のように貿易自由化に反対する利益団体も存在する。有権者や自由貿易支持派は指導者が本当に自由貿易支持者かどうか、彼または彼女を信用していいかどうかを確信できず、そのため、その指導者は自由貿易反対派の支持を獲得するために行動するかもしれないという疑念を払拭できない。

指導者が多数の有権者や自由貿易支持派から支持を獲得したいと考える場合、自身が自由貿易支持派であることを証明しなければならない。その証明の手段がFTAとなるのである。FTAは一度締結されると条約であるため容易に撤回することはできず、もし撤回した場合、相手国はもとより、場合によっては国際社会全体からの信用を失う可能性がある。そうした高いリスクを含むFTAに参加するということは、その指導者は自由貿易支持派である可能性が高いと有権者や自由貿易支持派に印象付けることができるため、指導者はFTAに参加するとマンسفールドとミルナーは説明する。

(3) 少数派の主張を優先する立場

マンسفールドとミルナーは、指導者は多数派の支持を獲得するための手段としてFTAを利用すると説明する。しかし、指導者は少数派の利益を優先するという有力な反論が存在する。

全体の利益よりも個別の利益が優先される現象を説明するうえで最も有名な理論は、オルソン (Mancur Olson) の「集合行為問題 (collective-action problem)」

である³⁰。

先に説明したように、自由貿易は大多数の国民の利益になる。日本を前提に、TPPで利益を得る人が1億2,000万人、損失を被る人が800万人いると仮定する(実際に利益を得る割合と不利益を被る割合は不明であるが、あくまで理論的な前提と考えていただきたい)。前者の利益が24兆円で、後者の損失が20兆円とする。全体の利益が損失を上回っているため、日本全体の経済厚生で判断した場合、自由貿易を推進する方が望ましい。しかし、2012年12月現在、TPP参加表明をできないでいる。全体の利益が優先されない要因は、利益は薄く広がるのに対して、損失は特定の集団に集中することによる。特定の産業、具体的には農業や保険業等がTPPによって打撃を被る可能性があることは、TPP支持派および反対派双方が認めるところである。

上記の前提では、利益を受ける人々の1人あたりの利益は20万円で、後者が被る損失は250万円である。ある政策実現のためには政府に対して陳情する必要があると仮定すると、陳情するためには交通費や宿泊費、働けないことにより本来得られたはずの賃金が得られない等のコストがともなう。1人あたりの利益が少ない場合、陳情によるコストが得られるであろう利益を上回るかもしれないし、仮に利益がコストを上回ったとしても大した利益が残らないかもしれない。現実には金銭的なコストに加えて、疲労や時間等のコストも発生するであろうから、わずかな利益のために多大なコストを支払うインセンティブは発生しない。

他方、損失を被る人の1人あたりの損失は1人あたりの利益を大きく上回る。彼らは損失を回避するために一定のコストを支払う用意がある。

また、集団の規模が小さい方がまとまりやすいという利点がある。利益を得る集団が全員で協力して政府に陳情すれば、貿易自由化が進み、日本全体ではより大きな経済厚生を得ることができる。しかし、1億2,000万人が一致団結するための受け皿となるような枠組みは存在せず、また作ろうとして簡単に作れるものではない。他

方、損失を被る集団を見ると、農業であればすでにJAが存在するし、800万人の受け皿となる団体を設立する方が1億2,000万人分の団体を設立するよりはるかに容易であり、コストも少なく済む。そのため、損失を被る集団の方が一致団結で行動することが容易であり、強力なロビー活動を実施することが可能となるのである。

そして、日本のような民主主義国である場合、政治家に対して国民が持つ最も大きな影響力の源泉は選挙における票である。集団の規模が小さい方が集団で一致して支持政党や特定の支持者に投票することについて集団内の意思統一が図れる。また、議員から見ても、広く国民全員に訴えるよりも、特定集団に支持を要請する方が容易であり、意思統一が図りやすい小集団の方がコミットメントもより確実であると期待できる。

以上の理由から、政治家は国民全体の経済厚生よりも特定集団の利益を優先するのである。

また、これまでの議論とは少し方向性が異なるが、FTA交渉によって、例外品目が認められるか否かによって、国民全体の経済厚生が優先されるかどうかが変わってくるという主張もある。

グロスマン (Grossman) とヘルプマン (Helpman) によれば、すべての品目で自由化を進める場合、政府は、①FTAが平均的な有権者の実質的な経済厚生の上昇につながり、かつFTAによって不利益を被るセクターの利益団体がFTA阻止に向けて協調することに失敗した場合、②輸出セクターの利益が、輸入増加が予想されるセクターが被るであろう損失と平均的な有権者が被るであろう不利益の和を上回る場合に、政府はFTAを結ぶとされる³¹。

また例外品目を設けることはFTA合意達成の可能性を高める。ある品目を自由化品目に含めることがFTA反対派の反発を招くといった政治的コストを高める場合、政府はその品目を例外的扱いにすることを求めるであろうし、例外が認められるのであればFTAに加盟することによるコストが下がるため、合意達成の可能性が高まる。通常、自由化によって輸入が増大すると予想される品目

に関わるセクターがFTAに反対し、そのセクターの利益団体が大きな政治的影響力を持つ場合、それに比例して政府が負う政治的コストも大きくなる³²。例外が認められる場合は、国民全体の経済厚生が高まるFTA加盟という選択を採りやすくなるのである。

4 | 民主党政権がTPP反対派を説得できなかった原因

(1) 集合行為問題を悪化させる政治環境の存在

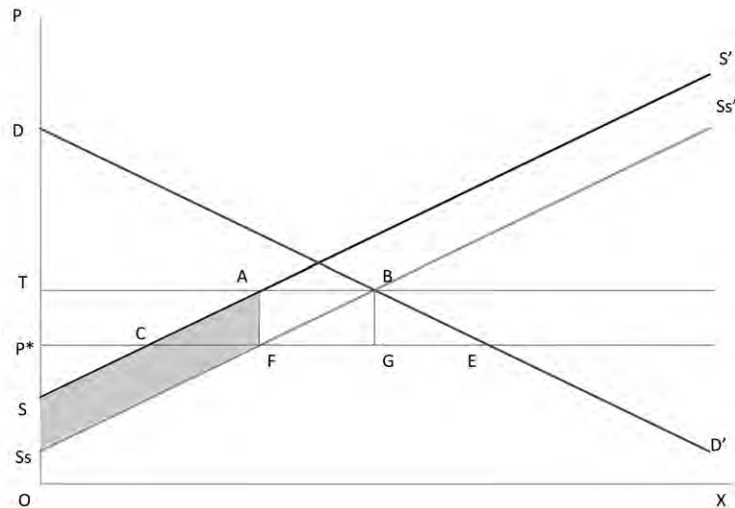
第3章では、FTAを巡る指導者の意思決定について、対象的な2つの理論を紹介したが、TPPを巡る一連の動きを見る限り、集合行為問題の方が日本の状況をうまく説明できるように思われる。と言うのも、自由貿易の方が日本全体の経済厚生を高め、また、時事通信社の世論調査では国民の半数以上がTPPを支持しているにもかかわらず、マンフィールドとミルナーの主張とは異なり、日本の政治指導者の多くがTPPに反対、ないし立場を曖昧にしているからである。そして、TPP交渉参加に向けた事前協議入りを明言した野田首相にしても、農業を中心とするTPP反対派に配慮して、TPP交渉参加を決定することはできなかった。

では、そもそも、野田首相がTPP反対派を説得するにはどのような方法があり得ただろうか。そのひとつと考えられるのが生産補助金である。4-(1)では、まず生産補助金のメカニズムについて説明し、その後、生産補助金(戸別所得補償)によってもTPP反対派を翻意させることができなかった要因を明らかにする。

生産補助金は非関税障壁のひとつである。しかし、WTOにおいては、生産に関連しない収入支持や環境施策等に関する直接支払い(生産補助金)は削減対象外となっている。その理由は、輸入関税に比較して、生産補助金の方が消費の歪みがなく、経済厚生が高いためである³³。

図2は、輸入関税と同率の生産補助金の効果を表している³⁴。P*は国際価格で、自由貿易下では、国内需要量はP*E、国内生産量はG、輸入量はCEとなる。この状況で、政府が国内生産者にAF分の生産補助金を付与した場合、生産補助金によって供給曲線がSS'からSsSs'に下

図2 生産補助金の効果



出所：石黒馨（2012）『国際経済学を学ぶ』ミネルヴァ書房

方シフトし、国内生産者の生産コストがAFだけ低下する。生産補助金は、輸入関税をTP*賦課した場合と同様、国内生産量をP*F=TAまで増大させる。この場合の政府の補助金は□SSsFAで、生産者余剰は、△P*SCからP*SsFに増加する。消費者余剰は△DP*E - □TP*FAとなり、自由貿易下と比べると、消費者余剰はTP*FA分だけ減少するが、輸入関税と比べると、□AFEB分増加している。このように、生産補助金は輸入関税に比べて△BGE分の消費の歪みが発生しないため、生産補助金は輸入関税よりも経済厚生を増加させる政策と言える。

このように輸入関税よりも生産補助金の方が経済厚生の観点からは望ましい政策であり、かつ生産者には輸入関税と同等の生産者余剰を確保できるのであれば、政府はTPP参加の代償として、生産補助金を支払うことを生産者に約束すれば、生産者からの支持を獲得することができそうである。実際、2009年の総選挙の際、民主党は（TPPではないが）日米FTAの妥結を掲げていた。最終的なマニフェストでは交渉の「促進」に表現が後退すると同時に「戸別所得補償」の導入を掲げる³⁵。総選挙で民主党が勝利したことで、個別所得補償制度は一部を除き、2011年から導入されている。戸別所得補償制度がTPPのもとでの生産補助金として適切かどうかは議論のあるところであるが³⁶、TPPを事実上の日米FTAとみ

なしても、戸別所得補償で農業セクターが日米FTAやTPPを支持することはなかった。仮に個別所得補償で生産者の保護が図れると仮定した場合、なぜ、生産者はそれでもTPP参加を支持しないのだろうか。

ここで、話を単純にするため、生産者の選好順位を以下のように設定する。

- ①現状維持 > ②TPP参加（補助金・農業振興策あり） > ③TPP参加（補助金・農業振興策なし）

生産者にとっては高い生産者保護がなされている現状（①）が最も望ましく、そのため、彼らは現状を維持できる限りにおいて、現状を変更するインセンティブをもたない。TPP賛成派が主張するように、日本の農産品の品質は高く、実際は生産者が恐れるほど輸入が増えないかもしれないし、逆に海外に輸出できる機会が増えるかもしれない。しかし、それはあくまで仮定の話であり、その未来が確実に訪れる保証はない。であれば、満足できる保護がなされている現状の方がより確実に利益を手にすることができるため、不確実な未来に頼るよりも安全である。

次に望ましいのは②の補助金や農業振興策がなされたうえでのTPP参加である。もし、TPP参加がほぼ確実視される場合、すなわち現状維持がほぼ不可能と予測される場合、生産者は丸腰で競争にさらされる③よりも②の

方が望ましいのは言うまでもない。

では生産者の意思決定はどのようになされるのであろうか。TPP参加がほぼ不可能と予測する限り、生産者は①を選択する。TPP参加があり得ないにもかかわらず、進んでより低い選好順位の選択肢を選ぶインセンティブをもたないのは当然である。したがって、TPP賛成派の観点から考えた場合、TPP反対派にTPPを受け入れさせるには、生産者の意思決定が②と③の間で行われよう仕向けなければならない。つまり、生産者が、現状維持が不可能である以上、②と③のコストを比較し、よりましな②を選ぶより仕方がないと思わせなければならない。

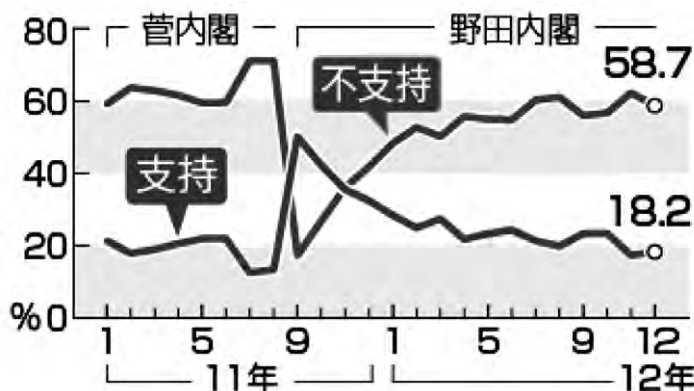
では、現在までの状況を見たとき、生産者が②を受け入れざるを得ない環境は成立していたであろうか。結論から言えば、そのような環境は成立していなかった。菅首相が2010年10月の所信表明演説において、TPPへの交渉参加を検討すると表明し、菅首相を継いだ野田首相もTPPへの参加意欲を明らかにしていたが、自党の代表の主張にもかかわらず、身内の民主党からTPP参加への反対意見が続出した。2012年6月の消費増税法案に反対した小沢氏らが民主党を除名されると、同氏をはじめ消費増税反対派はほぼTPP反対派と重なっていたことから、TPP参加に前進するとも考えられたが、鳩山元首相や山田元農相ら民主党にとどまったTPP反対派も少なくなかったことから、結局TPP参加への機運は高まるこ

とはなかった。2012年9月のAPEC等、野田首相にはTPP参加を表明するタイミングが何回かあったが、民主党内の反対派や農業生産者に代表される国内のTPP反対派に配慮し、TPP交渉参加表明が遅れるたびに、野田首相はTPP交渉参加に踏み切れないという印象を強めることとなった。

また、小泉元首相のように、国民の支持率を背景に自分の政策を強行する選択肢もあり得たが、菅元首相も野田前首相も国民の支持率が低く、解散した場合は民主党の敗北が当初より予想されていた。そのため、解散という首相が持つ伝家の宝刀もTPP反対派に対する脅しとなるには不十分であった。

また、選挙が近いということは、票のパワーを持つ集団の交渉力を高めることにつながる。選挙が近づくにつれ、そして、無党派層の投票先が読めない状況下で、議員が確実な票田を求めれば、確実に票をまとめることができる集団、すなわちJAを中心とする農業生産者団体に頼るしかない。結果、そうした団体の政治家に対する影響力は大きくなる。選挙が予想され、かつ、確実な票田への依存度が高まるにつれ、その票田を動員できるセクターの利益に反した行動はとれないため、集団行為問題が指摘するように、自由貿易という全体の利益よりも個別利益が優先されることになる。2012年の日本を取り巻く政治環境は、集合行為問題をより発生させやすい条

図3 内閣支持率の推移



出所：「衆院選投票、自民に19%＝維新、民主は9%—時事世論調査—」時事通信社ウェブサイト
http://www.jiji.com/jc/v?p=ve_pol_cabinet-support-cgraph (2012年12月20日アクセス)

件が整っていたと言え、それが民主党政権のTPP交渉参加表明をためらわせる要因となったのである。

(2) 米国の存在とコミットメントの問題

集合行為問題でTPP交渉に参加できなかった要因をほぼ説明できるが、さらに「コミットメントの問題」も指摘することができる。TPP交渉への早期参加を支持する論者の根拠のひとつが、交渉に参加することで日本の立場を主張し、譲歩を勝ち取ることができる、もしくは、TPPを通じて日本がアジア太平洋地域の自由貿易体制構築でリーダーシップを発揮できるというものである。内閣官房の資料でも「アジア太平洋の地域経済統合枠組み作りを日米が主導できる政治的意義大」と示されている。前者の交渉を通じた譲歩の獲得についても、TPPIは「全ての物品やサービスを貿易自由化のテーブルに乗せる」という例外なき関税撤廃を定めたFTAとされるが、それはあくまで原則であって、米国も豪州に対して砂糖、ニュージーランドに対して乳製品の関税維持を主張すると予測もあり、TPPが本当に例外なき関税撤廃を定めるFTAとなるかは定かではない。したがって、TPP交渉に参加することで、例外品目の設定を主張したり、アジア太平洋地域における自由貿易体制構築においてリーダーシップを発揮したりできるという、TPP参加支持派の主張は論理的には正しいと言える。

問題は、この主張が説得力を持つか否かである。端的に言えば、日本政府が米国に対して自国の立場をしっかりと主張できるとTPP参加反対派が信じていることができるかが問題となり、結論を先取りすれば、TPP反対派がこのコミットメント（約束）を信用することは難しい。

これまでの日本の多くのFTA交渉において、農業セクターは農業分野の関税引き下げに反対してきた。日本にとって最初に農業分野の関税引き下げが大きな問題になったのは、日墨FTAである。メキシコは農産品輸出国であり、特にオレンジジュース、柑橘類、豚肉で日本の農業と競合していた。農業セクターから日墨FTA反対の声があがったが、日本政府はFTA締結に踏み切った。日本政府がFTA締結を急いだ背景には、経団連の圧力もあっ

たが³⁷、農業分野の約束については、日本は、オレンジ、鶏肉、牛肉の数量制限（quota）に掛けられていた関税を撤廃したが、豚肉とオレンジジュースについては現行の関税率を維持でき、事実上メキシコが日本に譲歩するかたちで交渉が終了した³⁸。メキシコに譲歩を迫ることができたのは、日本の方が大国であるためである。TPP反対派の中には、二国間FTA/EPAの方が関税撤廃の例外が許容されるため、TPPよりも二国間FTA/EPAを推進すべきという立場もいるが、日墨FTAの交渉経緯を見れば、こうした主張が出てくるのも無理はない³⁹。

しかし、TPPIには米国が入っている。TPP交渉に参加することで米国に日本の立場を主張する機会が与えられるわけであり、論理的にはTPP賛成派の主張が正しいが、実感として日本が米国に対して強く主張を展開する姿は想像しにくい。1980年代後半、K.Calder（カルダー）は、日本は「反応国家（Reactive State）」であり、独自の外交戦略を展開するよりは、外圧に反応するかたちで外交が行われると主張した⁴⁰。こうした主張が本当に正しいかどうかはともかく、TPP反対派のみならず、多くの国民にとってカルダーの主張の方が実感に近いのではないだろうか。多くの国民やTPP反対派が、日本の外交戦略は対米追従であり、米国に対して強く主張することは無理である、と認識している限り、政府やTPP支持派が交渉を通じて日本の立場を主張できると説得しても、そのコミットメント（約束）は信憑性に欠けるため、TPP反対派を翻意させることはできないのである。

5 | おわりに

2012年12月16日の第46回衆議院総選挙において、民主党は公示前の231議席から57議席に減る歴史的な大敗北を喫した。対して、自民党は単独で294議席、公明党と合わせると、325議席を獲得した。12月26日の特別国会で第2次安倍（晋三）内閣が発足したことにより、TPP参加の決断は安倍内閣に委ねられることになった。当初の公約では、自民党は、例外なき関税撤廃には反対で、国益に適う場合にのみTPPIに参加するという立場で

あることから、民主党政権に比べてTPP参加に消極的なように見える。しかし、自民党と公明党が25日に署名する連立合意書の文案が明らかになると、TPPについては、『聖域なき関税撤廃』を前提にする限り交渉参加に反対との条件がなくなり、自民党が先の衆院選で掲げた政権公約よりも交渉参加に前向きな表現となっている⁴¹。また、安倍首相は安全保障確保を目的とした日米関係の強化を掲げており、安全保障という観点からTPP参加を支持する可能性もあり得る。

とは言え、本稿で論じてきたように、政治とは必ずしも全体利益が優先されるとは限らない。政治家が自身の利得を最大化させようと（すなわち選挙で勝利しようと）打算的に行動する場合、票というパワーを持つ少数集団の利益を優先してしまう。全体利益が優先されるためには、政治家が少数集団の持つ票に依存しなくて済む環境が整っていなければならない。もし、2013年の参議院選挙まで安倍首相が世論の支持を保つことができ、少数集団の支持がなくても選挙で勝利できる可能性が高ければ、安倍内閣のもとでTPP交渉に参加する可能性は多いにあり得る。反対に、参議院選挙までに国民の支持を失

い、選挙での劣勢が予想される場合、少数集団が持つ票への依存度が高まるため、TPP参加が遠のくであろう。

ここまで、民主党政権でTPP反対派を説得できなかった原因を明らかにしてきた。政治家も落選すればただの人であり、票の獲得のため少数集団の利益を優先するのは無理もないことかもしれない。しかし、いささかナイーブかもしれないが、政治家には高邁な政治理念を期待したいところである。本稿は、1960年代の貿易自由化を巡る議論の引用から始まった。最後は、通産相時代から貿易自由化を担った池田勇人元首相の発言を引用して終わりたい。

これだけ発展した日本が今後これ以上伸びるのは為替・貿易の自由化をやるよりほかに道はないと決心しまして、大多数の人が反対するのをあえて押し切って（自由化率）93%まで来たのであります。（中略）やはり政治家は責任を持って国民とともにその難関を踏み越えるという熱意といわゆる気迫がなければ政治はできない・・・（括弧内引用者）⁴²

【注】

¹ 衆議院農林水産委員会第4号、昭和35年2月18日、西村委員発言、国会会議事録検索システム

² 通商産業省通商産業政策史編纂委員会（1991）『通商産業政策史第8巻—第III期 高度成長期（1）—』通商産業調査会、171-362頁。また、1960年代の貿易自由化の経緯と分析については、高橋和宏（2012）『池田政権期における貿易自由化とナショナリズム』『国際政治』第170号に詳しい。

³ 高橋「池田政権期における貿易自由化とナショナリズム」、46頁。

⁴ Mulgan, Aurelia George (2008). "Japan's FTA politics and the problem of agricultural trade liberalization," *Australian Journal of International Affairs*, vol.62, no.2.

⁵ TPPの参加の是非についてはすでに多くの論考が存在する。そのうち、TPP参加賛成派については、渡邊頼純（2011）『TPP参加という決断』（ウェッジ）が、TPP参加反対派については、中野剛志（2011）『TPP亡国論』（集英社）が最も体系的にまとめられている。

また、TPPの試算については、当初からよく取り上げられていたのが、農林水産省、経済産業省、内閣府の試算である。TPP反対派が依拠した農林水産省の試算によると、TPP参加によって日本の農業生産が4兆1,000億円減少し、自給率は40%から14%に低下、そしてGDPは7兆9,000億円減少すると試算されている。しかし、農林水産省の試算は、全世界を対象に19品目の関税を撤廃するというTPPとは全く異なる前提が置かれ、損失が過大評価されるように操作されている。

他方、TPP賛成派が依拠するのが経済産業省の試算である。経済産業省はTPPに参加しない場合、2020年にGDPが10兆5,000億円、雇員が81万2,000人減少するとしている。しかし、この前提も、韓国が米韓FTA・EU韓国FTAに加え、対中FTAを締結した場合の影響とされており、やはり不参加の損失が大きくなるよう操作されている。

内閣府の試算はTPP参加と不参加の場合を比べ、TPP参加により10年で累積3兆—4兆円のGDP増加が見込まれるとしている。内閣府の試算が最もバランスが取れているが、GDP増加の割合が過小評価されているとの批判がある。

⁶ TPPの交渉過程については、渡邊『TPP参加という決断』、「Special Report: The Auckland TPP Negotiations,' *Inside U.S. Trade*, 12 Dec., 2012等を参照。

⁷ Krauss, Ellis S. and Megumi Naoi (2011). "The Domestic Politics of Japan's Regional Foreign Economic Policies," Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (eds.). *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (New York: USA, Springer), pp.53-55.

- ⁸ 梶島洋美 (2007) 「アジア太平洋地域の行動様式からみるFTAAPの可能性」『横浜国際経済学』第16巻第1号。
- ⁹ 「TPP11カ国「来年中に妥結」日本の態度にいら立ち」『日本経済新聞』2012年12月13日付 (朝刊)。
- ¹⁰ 「TPP交渉、G20での参加表明送り 政府、国内摩擦を回避」『日本経済新聞』2012年6月13日付 (電子版)。
- ¹¹ 「貿易交渉、停滞強まる TPP膠着、他の協議に影響」『日本経済新聞』2012年6月26日付 (電子版)。
- ¹² 「(底流) 民主分裂とTPP推進派、破れた『甘い夢』」『日本経済新聞』2012年7月4日付 (朝刊)。
- ¹³ 「政府、TPP判断瀬戸際に 米、早期の参加表明促す」『日本経済新聞』2012年7月11日付 (電子版)。
- ¹⁴ 賛成の理由は多いほうから、「原料等安く調達」、「生産効率向上」、「農産品輸出可能」、「海外展開可能」となっている。
- ¹⁵ 反対の理由は多いほうから、「自給率低下」、「安全基準揺らぐ」、「海外農産品増加」、「国際相場の影響大きい」となっている。
- ¹⁶ 「TPP賛成」農業法人の33% 輸出増を期待 本社調査、「反対」も65% 『日本経済新聞 (電子版)』2012年7月27日付。
- ¹⁷ 日本同様、国内農業分野の保護色が強いカナダであったが、カナダは交渉参加表明と同時に国内調整を開始しており、また、農業関係者も参加自体に反対していない。そのため、カナダは日本に先んじて交渉参加が認められたが、農業保護色が強いカナダの交渉参加承認は容易ではないと考えていた日本担当者には大きなショックであった。「貿易ルールづくり、日本抜きで進行の恐れ TPP、カナダも交渉参加」『日本経済新聞』2012年6月21日付 (朝刊)。
- ¹⁸ 「USTR代表補『互いの誤解解き 日本の決断待つ』」『日本経済新聞 (電子版)』2012年7月22日付。
- ¹⁹ 『日本経済新聞 (電子版)』2012年7月22日付。
- ²⁰ とはいえ、米国も参加賛成に一枚岩ではない。最も強力な抵抗勢力は自動車業界であり、2012年8月にフォードの資金提供を受けて自動車研究センターが実施した調査では、TPPにより米国が日本車にかかる2.5%の関税が撤廃されると、米自動車産業全体で2万6500人の雇用が失われると発表している。「日本TPP参加なら米雇用2万6千人喪失 NPO調査」『日本経済新聞 (電子版)』2012年8月22日付。
- ²¹ 「TPP『公約に明記』首相表明、衆院選にらむ」『日本経済新聞』2012年11月10日 (夕刊)。
- ²² 「(2012衆院選) 争点 (2) TPP、姿勢あいまい 党内に慎重論、農業票を意識」『日本経済新聞』2012年12月6日付 (朝刊)。
- ²³ 「(2012衆院選) 争点 (2) TPP、姿勢あいまい 党内に慎重論、農業票を意識」『日本経済新聞』2012年12月6日付 (朝刊)。
- ²⁴ 「JA全中会長『TPP反対、自公は継続を』」『日本経済新聞』2012年12月18日付 (朝刊)。
- ²⁵ 「国民皆保険制度の崩壊に反対決議 日医など、TPPにらむ」『日本経済新聞』2012年12月21日付 (朝刊)。もっとも、国民医療推進協議会の決議文には、自民党の外交交渉能力は民主党政権に比べて高く、交渉をしっかりと見るとして、TPP反対と明記されていない。
- ²⁶ 「『TPPは安保』参加迫る米 安倍政権、はや試金石 日米同盟強化で中国けん制 参院選控え自民内に慎重論」『日本経済新聞』2012年12月23日付 (朝刊)。
- ²⁷ 以下は、石黒馨 (2012) 『国際経済学を学ぶ』ミネルヴァ書房、130-132頁に依拠している。
- ²⁸ 以下は、石黒『国際経済学を学ぶ』、74-75頁に依拠している。
- ²⁹ Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner (2012). *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements* (Princeton: US; Oxford: UK, Princeton University Press), p.24.
- ³⁰ マンサー・オルソン (依田博、森脇俊雅訳) (1996) 『集合行為論—公共財と集団理論—』ミネルヴァ書房
- ³¹ Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman (1995). "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review*, vol.85, no.4, p.687.
- ³² Grossman and Helpman. "The Politics of Free-Trade Agreements," p.687.
- ³³ 石黒『国際経済学を学ぶ』80-81頁
- ³⁴ 以下は、石黒『国際経済学を学ぶ』80-82頁に依拠している。
- ³⁵ 渡邊『TPP参加という決断』106頁。
- ³⁶ 岩田伸人 「『戸別補償』見直し急務 バラマキ排し効率化促せ」『日本経済新聞』2012年8月29日付 (朝刊)
- ³⁷ 経団連は、NAFTAおよびEU墨FTA締結後、メキシコ市場で日本製品 (特に自動車) が不利益を被っているとして、日墨FTAの早期締結を求めている。Krauss and Naoi (2011). "The Domestic Politics of Japan's Regional Foreign Economic Policies," p.56.
- ³⁸ Krauss and Naoi (2011) "The Domestic Politics of Japan's Regional Foreign Economic Policies," p.56.
- ³⁹ GATT24条8項(b)は「自由貿易地域とは、関税その他の制限的通商規則 (第十一条、第十二条、第十三条、第十四条、第十五条及び第二十条の規定に基いて認められるもので必要とされるものを除く。) がその構成地域の原産の産品の構成地域間における実質上のすべての貿易について廃止されている二以上の関税地域の集団」と規定しており、TPPに限らず、通常のFTAであっても例外品目を設けることは望ましくないため、日墨FTAのようなかたちで交渉が妥結することはFTAのあり方としては理想的とはいえない。
- ⁴⁰ Calder, Kent E. (1988). "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, vol.40, no.4.
- ⁴¹ 「TPP『最善の道求める』 自公連立合意書案、公約より前向き」『日本経済新聞』(朝刊) 2012年12月21日付。
- ⁴² 第46衆議院外務委員会第17号、昭和39年4月8日。高橋「池田政権期における貿易自由化とナショナリズム」56頁より抜粋。

民主党政権外交と政治主導の失敗

Failures in the Democratic Administration's Diplomacy and Politician-Led Government

民主党政権外交は冒頭から、鳩山政権による普天間飛行場移設問題の迷走によって日米関係を揺さぶり、政権担当能力に対する不信を抱えこんだ。さらに、政権基盤の弱さもあって周辺国から日本の領土に対する挑戦が相次ぐが、とりわけ「尖閣」に関する2010年、2012年の対応は危機管理の失敗だった。日中関係は1972年の日中共同声明以来の基盤を失い、今日、極めて脆弱な状態に置かれている。

そもそも外交、防衛政策における革新を期待して、有権者が政権交代を望んだとは言えない。しかし衆院選での地滑り的な勝利を受け、民主党政権は内政・外交の諸課題に対して、政策転換のコストの高さを軽視しても「刷新性」を追い求め、また「政治主導」に固執した。

本稿は同時代史としての制約を十分に理解したうえで、4つの事例研究を通じて民主党政権外交を検証する。まず普天飛行場移設問題、「東アジア共同体」構想を取り上げ、政権交代直後における外交プロセスの問題点を検証していく。そのうえで、民主党政権における外交、防衛政策の成果とも評価できる諸点、また「尖閣」事案における民主党政権の対応の問題点について触れたい。結論において、これら民主党政権外交の教訓として適切な政治主導のあり方を考え、また新政権に期待される日米関係、日中関係、アジア政策の方向性を論じる。



From the outset, the Democratic administration's diplomacy invited distrust of its ability to lead the government due to the Hatoyama administration's confusing responses to the issue of relocating the Futenma Air Station, which has undermined the relationship between Japan and the United States. In addition, Japan has faced a series of territorial challenges from neighboring countries due partially to a weak administrative footing. Particularly with regard to the issues surrounding the Senkaku Islands, Japan's responses in 2010 and 2012 were failures in crisis management. The relationship between Japan and China is extremely weak today, with its foundation, which was created with the 1972 Japan-China joint statement, crumbling. It cannot be said that voters wanted a shift to a Democratic administration in the hope of foreign and defense policy reform. However, with a landslide victory in a lower-house election, the Democratic administration is pursuing complete reform in domestic and diplomatic issues regardless of the high costs of policy shifts and is adhering to the notion of a politician-led government. This paper examines the diplomacy conducted by the Democratic administration based on an analysis of four cases, with a full understanding of the limitations of discussing ongoing historical events. Considered first are the issue of relocating the Futenma Air Station and the concept of an East Asian Community, and problems in the diplomatic process immediately after the change of administration are examined. The diplomacy conducted by the Democratic administration, the potential results of its defense policy, and problems in the Democratic Party's responses to the issues surrounding the Senkaku Islands are then discussed. The concluding section considers the proper form of a politician-led government, as a lesson from the Democratic administration's diplomacy, and it discusses Japan's relationships with the United States and China and the direction of Japan's policy toward the Asian region that are expected of the most recent administration.

1 | はじめに

民主党政権の3年3ヵ月が終わった。

冒頭の鳩山由紀夫政権による普天間飛行場移設問題の迷走は、一指導者の政策調整能力と自らの言葉への責任感の欠如という側面が大きい。しかし9ヵ月にわたる混乱の後に政権交代前の原案にほぼ落ち着くというあり様は、民主党の政権担当能力に対する不信を有権者に生み出した。沖縄や同盟国アメリカに残した不信感も大きいものだった。外交、安全保障政策の能力に対する疑念を払拭することは容易ではなく、それ以後2年6ヵ月にわたる民主党政権はあまりにも大きな重荷を抱えることになった。

さらに、台頭する中国とのあいだにくすぶる「尖閣」という火種は、不法漁船の海上保安庁巡視艇への体当たり（2010年9月）、都知事による地権者からの買収の模索、「国有化」後の反日デモ、日本企業等への破壊行為（2012年）と、2度にわたって民主党政権に難しい対応を求めた。これらの事態への対処においてそもそもすべてを満足させることは難しい。しかし、民主党政権の対応は危機管理の失敗と評価されてもやむを得ないものだった。日本の平和と繁栄のために極めて重要な日中関係は、1972年の日中共同声明以来の基盤を失い、今日、極めて脆弱な状態に置かれている。

「東アジア共同体」構想をはじめ、アジア外交の強化を唱えて政権交代を成し遂げたにもかかわらず、皮肉な結果と言えよう。アジアにおける影響力減退もこの時期に明らかになりつつあり、2010年に世界第二位の経済大国としての地位から日本が転落したことは象徴的だ。テロとの戦いに目処をつけ、南シナ海領有権問題等によって中国への警戒感が高まることを好機ととらえたオバマ政権は、もちろん中国を究極的に取り込むことに留意しながらであるが、アメリカの優位を保ちつつアジアの繁栄を我がものにしようとアジアへの「戦略的旋回」を始める。日本にとって有利な状況が生まれつつあり、たしかに民主党政権もオーストラリアやインドとの関係構築

に関しては官僚たちの努力によって自民政権からの連続性を見せた。しかし、有名無実化する「東アジア共同体」構想が地域の混乱を招いた以外に、大きな政策資源をアジアに投じたとは言えない。短命政権と閣僚の交代が相次ぐなかで、アジア、そして世界における日本の政治的な影響力も後退する一方だった。

そもそも外交政策における革新を期待して、有権者が政権交代を望んだとは言えないだろう。2009年夏の政権交代は、小泉純一郎氏による長期安定政権のあとに、相次ぐ自民党末期政権が有権者の支持を失い、「政権が交代すれば政治が良くなる」、「自民党には投票したくない」と考えた結果だった。しかし、これは民主党の政策への積極的な支持とは言えなかった。そもそも小林良彰氏（慶應義塾大学法学部教授）が指摘するように、「有権者はおろか支持者や党員ですら、ほとんどの政党のマニフェスト作成に関わっておらず」、「マニフェストのなかの記述は、日本の進むべき方向を提示するグランド・デザイン、つまり全体構想が皆無に近く、票獲得のための各論が中心」である。政権交代は権力の交代であっても、政治が変わるわけでも、有権者が望んだ政策への転換をも意味していたわけではなかった¹。沖縄等の有権者が鳩山氏の「県外」発言によって投票行動を変えたことはあったとしても、大多数の有権者にとって外交は民主党への投票を動機づけたものではなく、マニフェストに書かれている外交政策の内容も抑えめな内容だった。

しかし衆院選での地滑り的な勝利を受けて、民主党には「刷新性」を求める雰囲気があった²。民意の圧倒的な支持は、それまでの政策の踏襲ではなく、新しい方針を打ち出さなければならないという圧力にも、雰囲気にもなった。鳩山氏の所信表明演説の準備過程や内容を見れば、浮ついたという表現も可能かもしれない³。衆参両院を抑えた政権与党として、民主党政権、そして総理となった鳩山由紀夫氏は、議会政治を握る力を手にした。たしかに、アメリカでは共和党、民主党の政権交代にあたって、たとえば、「ABC（クリントン政権の政策以外のすべて）」、「ABB（ブッシュ政権の政策以外のすべて）」、

と前政権からの政策を転換することは当然のように行われている。しかし、それらは大統領選挙、連邦議会選挙を通じて長期にわたって重厚な政策論議を戦わせ、検証した後での転換である。日本の民主党政権は内政・外交の諸課題に対して、政策転換のコストの高さを軽視しても刷新性を追い求めた。本来政策評価や政策転換に必要なプロセスの多くは単純化され、ポピュリズムに翻弄されることにもなった。

もちろん外交に関して言えば、どこまでが民主党政権ゆえの問題であったのか問うことは必要だろう。たとえば日本の国力が新興国の台頭によってますます相対化されていること、また戦後日本外交には構造的制約、法的制約が存在していることは事実だ。領土に関する事案には、問題固有の難しさもある。民主党外交への批判には、批判のための批判も多いのも事実だ。本稿で指摘するように、民主党政権期にも意義のある外交、安全保障政策の成果は見られる。しかし同時に、刷新性と政治主導に固執するあまり、不必要なまでに政権交代にともなう変更を求めた民主党政権は、最後まで外交政策において国内の合意形成を得ることには失敗した。漸進的に現実主義への回帰をしても、当初の政権への支持に見合うような信頼を得ることも、政治主導の問題点を解決することも、最後までなかった。

以下、本稿は同時代史としての制約を十分に理解したうえで、4つの事例研究を通じて民主党外交を検証する。まず普天飛行場移設問題、「東アジア共同体」構想を取り上げ、政権交代直後における外交プロセスの問題点を検証していく。そのうえで、民主党政権における外交、防衛政策の成果ともいわれる側面について、「尖閣」事案における民主党の対応の問題点について触れたい。結論において、これら民主党外交の教訓とは何か、新政権に期待される外交姿勢、政策の方向性とは何か、考えてみたい。

2 | 鳩山政権と普天間移設問題

(1) 県外移設の「公約」、そして政権交代

2009年7月19日、衆議院解散が目前に迫ったなかで民主党代表の鳩山氏は、普天間飛行場の移設に関して「最低でも県外」との発言を行った。「最低でも県外の方で積極的に行動したい」、「(キャンプ・シュワブ沿岸部、辺野古地区への移設に関しては)沖縄の過剰な基地負担をこのまま維持するのは、納得がいかない」と沖縄県での集会で発言した⁴。6月に訪日したミシェル・フロノーイ国防次官と岡田克也幹事長の面会もあり、7月27日に発表されたマニフェストは移設見直しを明示せず、曖昧な記述にとどめる⁵。しかし鳩山氏は踏み込んだ発言を行い、8月17日の日本記者クラブでの党首討論会でもそれを繰り返した。

なぜ、発言に至ったのか。首相辞任後に鳩山氏は、民主党沖縄ビジョン2008等で県外、国外の可能性を模索することが(日米地位協定見直しとともに)民主党の方針であったことを強調している⁶。また、移設先を県外に見つける見通しに関連して、九州にある航空自衛隊新田原基地、築城基地が2005、2006年の日米安全保障協議委員会(「2+2」)成果文書に記載されていたことで有力な代替候補と誤解していた⁷。加えて夏に訪米した民主党職員も、アメリカはアフガニスタン、イランを優先しており、普天間移設問題で譲歩を勝ち取ることができるとの誤った帰国報告を行ったという⁸。選挙戦のさなかに鳩山氏は誤った認識のもとに「公約」を行ったが、民主党はまとまっていなかった。

衆議院選挙での勝利を受け、9月に鳩山政権が船出すると、鳩山氏、外相に就任した岡田氏、防衛相に就任した北澤俊美氏はそれぞれの対応を始める。岡田氏と北澤氏は省内における過去の移設先検討過程等をレビューし、北澤氏は早々に現行案に落ち着くことになり、それを公言する⁹。他方で岡田氏は、県外の可能性を10月23日の記者会見で否定したが、その後も12月まで嘉手納統合案にこだわった。10月のゲーツ国防長官訪日での会談でも、

辺野古に新設される計画の滑走路を沖合へ軽微に移動させる修正案で落としどころを探る米国側に対して、岡田氏は嘉手納統合案の検討を持ち出している¹⁰。当時、オバマ政権においてアジア政策、対日政策を担当する高官たちは米軍再編の過去の経緯を自らの経験として知り尽くしていた。日本側は政治主導のかけ声のもと、経験のない政治家に理解させる時間が必要だった。

北澤氏、岡田氏の順で現行案への回帰は徐々に始まったが、鳩山氏はいまいち納得していなかったようだ。閣僚の発言と食い違うように、11月7日のメールマガジンでは、「我々はこの問題で日本の意思を明確に示したいと思っているのです」、「移設先には沖縄県内・県外、日本国内・国外とありとあらゆる選択肢を真剣に検討し、結論を導き出したい」と書き、結論を急いではいらないと牽制している¹¹。だが、オバマ米大統領が来日すると、想定していたアフガニスタン支援以上に普天間問題が話題の中心となると、迅速な解決を求めるオバマに対して、できる限り早い解決へと鳩山氏はここにおいて傾斜を始める。「トラスト・ミー（私を信頼してほしい）」と発言した前後、私的ブレンも当面は現行案に回帰し、中長期的に沖縄の基地問題と日米地域協定に取り組む「二段階案」へと確かに回帰しはじめており、鳩山氏も徐々にそれへ傾いたと思われる¹²。

しかし、年内での現行案回帰での決着の雰囲気が高まると、11月下旬に社民党、そして沖縄の政治家たちの巻き返しが始まる。連立崩壊の可能性も示唆されるなかで、党幹事長の小沢一郎氏も社民党に理解を示し、鳩山氏らも先送りせざるを得ないと政治判断に傾きはじめる。12月3日に官房長官の平野博文氏が記者会見で年越しを示唆し、鳩山氏は岡田氏、北澤氏に辺野古以外の移設先を探すように指示を出している¹³。翌日の日米両政府の作業部会後、駐日大使のルースは岡田氏、北澤氏の2人に対して、日米首脳会談後も問題が解決しないことに対するオバマ大統領のいらだちを直接伝えている¹⁴。翌月に辺野古を抱える名護市長選挙を控え、先送りは状況を困難にさせるだけとの見通しもあった。しかし、14日の

関係閣僚会合、15日の基本政策閣僚委員会において先送りが決定される。「5月までに新しい移設先を決定して参りたい」と鳩山氏は問題の長期化を決めたのである。国務長官のヒラリー・クリントン氏が駐米大使の藤崎一郎氏を急遽呼び出し現行案履行を求める等、米国政府は不満を隠さなかった。小沢氏は「きれいな海を埋め立ててはだめだ」と発言しており、問題はさらなる混迷へと向かった¹⁵。

（2）新規移設先の迷走、そして断念へ

年末から新たな移設先を関係閣僚、連立する社民党、国民新党が持ち寄って検討することになり、検討の中心には官房長官の平野氏が座ることにもなる。移設先に目処があったわけではなかった。この時期、キャンプ・シュワブ陸上案、ホワイトビーチ（勝連半島沖）案、県外への暫定移設案、国外（グアム、サイパン、テニアン）案等が提起される¹⁶。防衛省のシュワブ陸上案はかつて省内でも模索された案であり、ホワイトビーチ案も米国関係者より持ち出された案ではあった。また1月から徳之島案も登場する。3月にはシュワブ陸上案、ホワイトビーチ案、徳之島案に収斂していくが、埋め立てを要するホワイトビーチ案を鳩山氏は好まないことから、シュワブ陸上案と徳之島案を組み合わせる可能性が浮上するものの、海兵隊の一体運用に関して具体的な裏付けはなかった。3月に訪米した岡田外相もこれらが実現可能ではないと、現行案への回帰を主張する。しかし、4月にかけて官邸は徳之島へのヘリ部隊移設を検討し続ける。メディアの報道が先行するなかで、鹿児島県、地元三町長への政府の接触は後手に回り、地元では不信感のなかで反対派が勢いを増すことになった。

沖縄政治は厳しさを増した。1月24日には名護市長選において基地容認派で現職の島袋吉和氏が敗れ、移設に反対する元市教育長の稲嶺進氏が市長に当選する。同年10月の再選を目指す保守系知事の仲井眞弘多氏も、県内全域において移設反対の声が高まるなかで難しい舵取りを迫られていた。その苦悩は、やがて4月25日の県民大会への出席、そして本土と沖縄のあいだに「差別」があ

るとの発言へと至る¹⁷。

鳩山氏、平野氏は崖へと追い詰められていた。総理大臣秘書官（政務担当）の佐野忠克氏は4月の訪米でワシントンの極めて冷たい雰囲気を持ち帰り、鳩山氏に直言する。あらゆる手を使っても、徳之島に訓練を一部移転することすら実現が不可能なことも明らかになっていた。辺野古の海を埋め立てないで済む、新滑走路の「くい打ち棧橋」方式も、テロに弱いという理由等から排除されていく。ここにおいて、日米合意への回帰を除いて選択肢はなくなってしまう。

5月の連休中、総理就任後初めて沖縄を訪問した鳩山氏は、県外移設を断念すると発表、そして自らが米軍の持つ「抑止力」を十分に理解していなかったと説明した。その後月末に日米両政府は辺野古移設を、滑走路案に新案を併記して発表する。このときまでに発足当初の7割の支持率を7割の不支持率へと逆転させた鳩山氏は、政治とカネへの根強い批判のなかで追い込まれ、6月2日に民主党両院議員総会を招集、幹事長の小沢氏との「ダブル辞任」を発表し、250日あまりの短い統治を終えたのである。

（3）なぜ失敗したのか？

普天間飛行場移設問題は、なぜ「失敗」したのだろうか。第一に、実現可能性を十分に確認することなしに、理念が先行してしまったことだろう。鳩山氏、小沢氏という政治家には対米自立を志向する心性がもとより備わっている。さらに野党時代に重ねた過去の自らの発言との整合性も意識されたのだろう。責任ある立場についた与党政治家は、国益という判断軸を基準に、理念をひとつずつ形にしていくことが求められる。しかし、国益も国家像も明確にできないなかで、政権交代による刷新性を求め、米国も見直しに応じると根拠ない楽観を持ち合わせたことが失敗につながった。政治家の理念を形にするために、官僚をいかに使いこなすかという視点も欠けていた。官職をもたない私的プレーンの重用は自民政権期にもあったが、鳩山官邸は政治主導の名のもとにあまりに多くの人物が入り、そして周囲を混乱させる結果

となった。

第二に、足並みの乱れは閣内においても、連立を組む社民党、国民新党との間でも明確だった。12月の段階で年内決着を図ることができれば、もちろん政治とカネの問題は残るが、民主党政権への信頼があれほどまでに失われることはなかったのかもしれない。しかし社民党との連立維持という「政局」の前に、政策的判断が後回しにされた。

第三に、対米交渉は後手に回っていた。そもそも政権の意思決定は内向きであり、米国政府に公式のチャンネルで十分な情報が常に与えられていたとは言えないのではないかと。とくに、移設案検討で主導権を握った官房長官の平野氏は、米国政府とも沖縄とも、あまり直接の交渉を好まなかったと言われる。

第四に、メディアはこの問題をかき回しもしたが、政治家もメディアをかき回した。閣僚はメディアがどのように発言を切り取るのか十分に理解していなかった。また容易に発言の記録が確認できる現在において、発言に一貫性を欠く鳩山政権が対米交渉、また沖縄との関係において信頼を勝ち得ることは難しかった。

第五に、「NIMBY (Not In My Backyard : 公共性の高い施設の設置にもかかわらず周辺住民が反対することを指す)」政治がある。「県外」を模索するなかで鳩山政権は移設先を多く打診したが、全国の知事より極めて冷淡な反応を受けることになる。各県の根強い抵抗は、関係者の想定を越えていたのかもしれない。

ただし、普天間飛行場移設問題はSACO（沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会；Special Actions Committee on Okinawa）合意以後、杭の一本も打てなかったことは歴然たる事実である。小淵政権以後、地元との処理が難しいこの問題にリスクを積極的にとる政権はなかった。辺野古への移設が決まった後、もちろん歴代政権すべてが責任感を持たなかったわけではないだろう。しかし、その短命さ故に、リスクをとらずに、問題の先送りは続いている。避けなければならないとすべてのプレイヤーが判断しているにもかかわらず

ず、普天間飛行場の「固定化」の可能性は高まっている。中国の台頭によって、南西諸島の地政学的重要性は高まっていくが、日米の基地を抱える沖縄の人々は本土への不信を高めている。沖縄に、正面から向かい合おうとする政治がより一層求められる状況だけが残された。

3 「東アジア共同体」構想の後退¹⁸

(1) 日米関係への「最初のショック」

アメリカの民主党政権への不信感は、当初は「東アジア共同体」構想で生まれたものだった¹⁹。これは、当初鳩山氏の名前で発表された日英での原稿が持つ、嫌米主義、アメリカのアジアからの排除とも受け止められかねない表現がひとつの背景になっている。さらに、外相の岡田氏の発言や、約140名の国会議員を含む総参加者600名とともに中国を訪問した小沢氏の動きも、日本の対米姿勢、アジア外交における基層的な変化を示しているのではないかと誤解される余地をつくった。結果から見れば、鳩山氏による「東アジア共同体」構想は、首相演説としてはそれまで同様の機能主義的な協力深化を強調するものに「変質」していったし、小沢氏の訪中が民主党政権と中国の関係構築に奏功しなかったことは、「尖閣」事案、また人民解放軍の行動でも明らかだった。

2009年8月に鳩山氏は、月刊誌『Voice』9月号に「私の政治哲学」という論文を掲載し、約2週間後には同論文抄訳がニューヨーク・タイムズ国際版（電子版）をはじめ、複数の大手英字紙に掲載される²⁰。この論文は、資本主義が過度に自由を追求した「アメリカ発のグローバルズム」を失敗と断じたことに加え、「東アジア共同体」構想におけるアメリカの位置づけによって、反米的な要素を含む論考として注目される。鳩山氏は、日米安保体制を「日本外交の基軸」と認めているが、「アジア共通通貨」の実現と、「その背景となる東アジア地域での恒久的な安全保障の枠組みを送出する努力」を訴えた。前後の文脈から見て、その地域統合にアメリカは含まれていなかった²¹。それまで歴代政権が行ってきた、開かれた地域主義、普遍的な価値観の追求という重要な要素が欠如

していた。

就任当初、鳩山氏はアメリカに対しての排他的な枠組みの形成を否定したが、その後も「東アジア共同体」構想の内容はなかなか明らかにされなかった。また、岡田氏は「東アジア共同体」にはアメリカが含まれないと明言している²²。こういった不透明さこそ諸外国の混乱を生む原因だっただろう。

(2) 有名無実化する「共同体」構想

その後首相演説として組み上げられていくなかで、「東アジア共同体」構想は、徐々に従来の政府の立場へと回帰していくことになる。10月下旬の所信表明演説でも「他の地域に開かれた」協力体と位置づけられている。11月にシンガポールにて行われた政策講演でも、機能的な協力の積み重ねが強調されている。これらの演説において、鳩山論文に存在した国際情勢認識は述べられておらず、共同体も一個の新しい制度を指すものではないとされる。さらに、後者では自衛隊がアメリカ太平洋軍司令部の主催する「パシフィック・パートナーシップ」に参加することも表明されたのである²³。

2009年秋から冬にかけて、シンガポールやタイの首脳は「東アジア共同体」構想の出現に対して、アメリカのこの地域への関与の重要性を強調していた。またオバマ政権も、11月の東京における大統領演説、翌年1月のクリントン国務長官演説において、アメリカのアジアへの関心を強調し始めていた。アメリカ、また周辺諸国の動きのなかで、「東アジア共同体」構想は修正されて行かざるを得なかった。

政権末期、「東アジア共同体」構想を鳩山氏は再び持ち出している。2010年3月には公開シンポジウムの冒頭発言において、排他性を否定し、またアジア太平洋との連携をしっかりと触れたうえで、共同体の構想によって日本国民の心を開くことに意義があると訴えている²⁴。そして、普天間飛行場移設問題の期限とされた5月末までに、政権浮揚の一環としての意味もあったのだろうが、「東アジア共同体」構想のとりまとめが指示されている。

しかし、初めての沖縄訪問で県外移設を断念すること

を表明し、5月に鳩山氏の求心力はすでに失われていた。共同体構想に関連して行われた最後の演説で、鳩山氏は秋以来の内容である、機能的な協力を若干の具体策とともに提示したに過ぎない²⁵。官邸がとりまとめた「東アジア共同体」構想に関する紙も辞任前日の6月1日に公表されたが、「米国を含む関係国との、『開かれた』『透明性の高い』地域協力を推進する（日米同盟は、地域の平和と安定のための礎となっており、今後とも米国の関与は不可欠）」との記述から始まり、内容はただの総花的な、従前の協力を列挙したリストにとどまっている²⁶。

こうして「東アジア共同体」構想は、とくに目新しいイニシアティブを国際的に打ち出すことなく、菅政権に引き継がれることもなく、終わることになった。しかし、この構想は当初、米国の民主党政権への不信感を引き起こす契機になり、加えて日中韓首脳会談で議論されたことでASEAN諸国からも不評を買うという外交的な失点を残したのである。

鳩山氏の辞任後、菅直人氏が総理に就任する。参議院選挙敗北後の9月の党代表選でも勝利すると、岡田氏は党幹事長に転じ、前原誠司氏が外相に就任することになる。毎年のように訪米を繰り返してきた前原氏には、日米同盟重視の外交政策通という評判があった。鳩山政権後に、対米関係を修復するうえで、その役割が期待された。しかし、後述するように菅政権は9月に尖閣における不法操業漁船船長の拘留をめぐる対中関係、また国内世論の難しい舵取りを迫られる。結果から見れば、前原氏は大きな足跡を残さないまま、外国人献金問題によって翌年3月には辞任することになる。だが、菅氏は鳩山政権期より日米関係に配慮を繰り返しており、前原氏は米国政界にも広く知られていたため、この両者が鳩山政権の混乱直後を引き受けた効果は大きかった。前原氏は、2011年1月にワシントンの戦略国際問題研究所で行われた外交演説「アジア太平洋に新しい地平線を拓く」において、米国抜きで地域秩序形成を否定し、アジア太平洋の連帯を強調した²⁷。新たな政策を発表した演説ではないものの、前政権の「東アジア共同体」構想を明ら

かに軌道修正しようとした意図が理解されたのだろう、ワシントンでは概ね前向きに受け止められた。

4 | 外交、防衛政策における一定の成果

もちろん、3年あまりに及ぶ民主党政権において、外交、防衛政策において全く成果がなかったわけではない。たとえば、たしかにインド洋における給油活動は野党時代からの主張もあり中止されたが、アフガニスタン復興に約束された最大50億ドルの支援は日本の援助コミュニティの努力もあり、多くの分野で活用されている。また、ソマリア湾、アデン沖での海賊対処は超党派的な理解のもとで継続され、震災に見舞われたハイチ、アフリカ最長の内戦から新しい国作りを始めようとする南スーダンにそれぞれ大規模なPKOが派遣されている。国際安全保障への貢献において、民主党政権はそれまでと比べても遙かに多くの要員を送り出したことは明らかである。さらに、オーストラリア、インド、また東南アジアにおいて米国との安全保障関係を深める諸国とのパートナーシップ強化も、これは自民政権から連続して発展をみている²⁸。最後に、武器輸出三原則には新たな基準が設けられ、国際共同開発、人道的な目的での供与等に道が開かれた。

(1) 防衛省の「春」と「冬」

これらの動きのなかで欠かすことのできない人物は、鳩山政権で防衛大臣に就任した北澤俊美氏だろう。北澤氏は1992年に自民党より参議院選長野県選挙区から出馬、以来当選4回を数えたが羽田孜氏とともに自民党から出奔、以来行動を共にしてきた政治家である。参議院外務防衛委員長を2007年より務めたものの、防衛政策における立場は明確でなく、防衛大臣の打診は本人にとっても意外だったという。しかし、北澤氏は大臣に就任すると抜群の安定感を見せていく。

大臣補佐官に90年代半ばに統合幕僚会議議長をつとめた西元徹也氏、また通産官僚出身で防衛庁装備局長を経験した及川耕造氏（元特許庁長官）を任命した。西元氏の任用には防衛省改革に関して制服組と調整を進める意

図があり、彼ら補佐官が政務三役を支える体制をとった。政権交代直後には政務三役の政治主導が重視され、意思決定または協議の場から省幹部が外された省庁もあったが、防衛省では背広、制服を問わずコミュニケーションが重視され、また省議も活用されたという²⁹。北澤氏は2年の在任中に省内から厚い信頼を勝ち得ていったが、その背景には閣内で北澤氏もつ重みも大きかった。北澤氏の強い求めで、菅政権より首相秘書官に防衛官僚が新たに秘書官として加わるようになった（野田、安倍政権でも踏襲されている）。北澤氏は「防衛省から行った秘書官は天井からハンモックで吊してそこで仕事させてもいいから、とにかく秘書官室においた方がいい」と主張したと語っている³⁰。

北澤氏は就任すると、麻生太郎政権において進められてきた防衛大綱の改定作業を1年間順延させ、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」を発足させた。その答申を受けた後、2010年12月に平成23年度以降に関わる防衛大綱、中期防衛力整備計画（平成23年度～27年度）を策定している。これらにおいては、新たに自衛隊の質と量ではなく活動量に注目した「動的防衛力」の概念を導入したことが特徴的であり、また大綱別表においては潜水艦保有数が22に増加していること等も注目される。大綱策定プロセスでは、関係閣僚会合に有識者が明確な任用過程を得ることなく参加したことが批判されることはある。他方で、日本周辺での情報収集・警戒監視・偵察活動等に自衛隊を運用する重要性は高まっており、各種の事態への迅速かつシームレスな対応も念頭に置いた動的防衛力の方向性は時代に合致していると評価されよう。

武器輸出三原則等に新たな基準が設けられたことも、それまでから一歩踏み出した動きだろう。武器輸出三原則は1967年に佐藤栄作政権により共産圏、国連決議により武器の輸出が禁止されている国、国際紛争の当事国に対する輸出を行わないものとして、平和国家の理念を反映したものとして打ち出されたが、三木武夫政権により武器の輸出を全面的に禁止するものとして強化されて

きた。それ以後、米国との共同開発・生産、途上国への巡視艇供与等の事例において、そのつど例外的措置を積み重ねてきた。しかし菅政権は、2011年12月27日に内閣官房長官談話の形によって、武器輸出三原則等に対して包括的に例外的措置をとることを容認したのである³¹。これにより国際共同開発・生産への参画、また平和貢献のための引き渡し（例としてハイチに対するブルドーザー供与が現在準備されている）が可能になる。北澤氏は首相を説得しようと直接動き、鳩山氏は即座に拒否したと言うが、菅氏への説得には成功したのである³²。

北澤氏は菅政権までで閣僚を降りる。保守的な政治家として知られる野田佳彦氏のもとで防衛大臣の更迭が繰り返され、民主党の「政権担当能力」への疑念を増長させたことは皮肉としか言いようがない。最初に任命されたのは、農業などに関心を寄せてきた一川保夫氏であり、就任当初に「素人」を自任し、その後も失言を繰り返した。後任の田中直紀氏も防衛政策に造詣が深いとは決して言えず、国会での質問攻めにより政権の支持率低下に貢献する結果となった。

自民政権においても防衛庁長官は交代が多く、専門知識を持ち合わせないものが多く就任してきたと言われる。しかし、民主党は防衛政策に弱いという印象が存在していたこと、さらに二大政党制へと移行し、国会での質疑が厳しさを増している環境において、国会答弁に十分な能力を持ち合わせない政治家の就任が相次いでしまった。それゆえ、3番目の大臣として、自民党の政治家にも長く助言してきた専門家であり、国会答弁にも安定感が期待できる森本敏氏が起用されることになった。しかし、森本氏に与えられた時間は極めて短く、日米関係に何かしらの成果を上げるには時間切れだったと言える。野田政権は2012年4月の日米首脳会談における共同声明で一定の成果を上げたが、政権の安定性を欠くなかで、日米同盟を次の段階にあげる交渉をまとめる余力を合わせていなかった³³。

（2）アジア外交の進展と残される課題

防衛大臣の選任では失敗を重ねた野田氏も、当初はそ

これまで評判の悪い総理ではなかった。2011年9月の民主党党首選を制した野田氏は決して当初から目立った存在とは言えなかったが、ねじれ国会の状況を踏まえた「低姿勢」、「どじょう」を政治的立場として打ち出し、持ち前の演説の巧みさによって支持を広げること成功した。首相就任後も、日米関係を基軸とした従来の外交路線を踏襲することを明確にしたことに加え、自衛官を父に持ち、また松下政経塾出身の保守的な外交観を持ち合わせていたこともあり、徐々にそれまでに蓄積された、外交、安全保障に弱い民主党という認識を修正することに成功していったかに見えた。

それはたとえば、11月の航空観閲式での訓示が高い評判を獲得したことにも見られていた。社会保障と税の一体改革に積極的に取り組み、またTPP交渉参加をめぐる議論もはじまるなかで、アメリカをはじめとする海外のメディアにも好感を持って受け止める向きがあった。たとえば訪米を直前に控えた2012年4月、ワシントン・ポスト紙は総理として難題に取り組む野田氏を短命に終わった過去の総理たちと比べて「最も思慮分別のある総理」だと持ち上げてみせている。野田氏の落とし穴は後に触れる、「尖閣」への対応だった。

外務省、防衛省は民主党政権期にも可能な限り政策を動かしたと言える。それらは官僚主導の側面が強いが、北澤氏等、時の閣僚は適切にそれを採用するものもいた。野田政権で外相をつとめた玄葉光一郎氏も、そのひとりと言えるだろう。玄葉氏は一貫して「開かれた多層的なネットワークの構築」と「国際法に則ったルール創り」を演説において繰り返しており、日米中の枠組みの構築も提唱していた³⁴。東アジア首脳会議においても、日本は2011年には拡大海洋フォーラムの検討を議長声明に盛り込むなど成果を上げており、それは2012年に実現した。またこの時期には豪州、インド、ロシア、フィリピン等とも安全保障協力を前進させ、東南アジア諸国に対する能力強化の一環として自衛隊を派遣する試みも始まった。ただし、豪州との物品役務相互提供協定が野党の協力を得られずに、批准なく棚ざらしになった。韓国

との安全保障協力は特に2010年に相次いだ北朝鮮からの挑戦に対して模索されたが、低いレベル（ローキー）での協力も韓国国内の反発等により進まなかった。米国等から日本がさらに多くの支援をアジア諸国に対して負担することへの期待も根強く、戦略的観点からのアジアへの援助・協力はまだ限定的なものにとどまっているため、今後無償資金協力から「卒業」する国家も増えるなかで新たな形の模索が続けられるだろう。

ところで民主党政権のもとで、台湾との関係が進展を見せたことはあまり知られていない。日台関係は非政府間の実務協力関係と言われるが、この時期に日台では羽田・松山空港の直行便が開通し、投資や特許、オープンスカイに関する取り決めが交わされている。日本の政府局長級が直接に参加する場も増えた。また日本において故宮博物館所蔵物の展覧を行うために必要な法整備もされている。これらの背景には、2008年に馬英九政権が誕生し、兩岸関係が進展を見せるなかで日台関係の進展が容易であったこと、台湾側の対日政策に関係する高官が充実していたこと、日華議員懇談会等が尽力したこともあるが、民主党の複数の大物政治家が台湾問題を理解していたことも大きい。2012年には両地域を行き交う人々は、年300万人を凌ぐ勢いとなっている。しかし、2012年夏以降、日台関係にも「尖閣」をめぐる火種が再びくすぶっており、関係発展への課題となりつつある。

5 「尖閣」と民主党政権

民主党政権が一定の成果を上げていたとしても、それらはメディアが取り上げることが少ない、地道なものが多かった。また取り上げられたとしても、そもそも外交、防衛政策は専門性が高い内容を多く含むため、政権浮揚には一般的に結びつきづらい。しかし、分かりやすい失点はイメージとして再生産され、強く残されていく。普天間飛行場移設問題の迷走が初期の段階において「政権担当能力」への疑念を生んだとすれば、中盤以降にその悪化を決定づけたものは明らかに2度にわたる「尖閣」への対応だっただろう。

2010年9月、日本領海にあたる尖閣諸島周辺において不法に操業し、さらに海上保安庁巡視艇に体当たりした漁船は拿捕され、船長は拘留された。日本政府に対して中国政府は再三解放を求めるアピールを公にも行い、さらに日本へのレアアース輸出が遅れはじめ、日本企業の社員が中国国内で政府管理地域への不法侵入の容疑で逮捕された。このような緊張のエスカレーションに対して、直前まで中国大使を務めた宮本雄二氏は以下のように述べる。「中国側は、とりわけ『国内法で肅々と対処する』日本側の方針を、尖閣に対する日本の実効支配を強化する、これまでの日本の方針から一歩踏み出した対応だと判断しました。それが中国側の、日本から見れば過剰と見える、強い反応になって行ったのです。日本側は、『国内法で肅々と対処』すれば、日中の極めて重大な外交問題に発展するという見通しと覚悟、そして事後処理の準備において、不十分でした³⁵。」

菅政権がそれまでの前例と異なり、船長を即時に解放せず拘留を続けた決定過程は十分に分かっていない。2008年における中国国家海洋局の船舶の領海侵犯以降に日本側が警戒を強めていたとしても、この事例では民間漁船であったため、それだけで強硬な対応を説明することはできないだろう。もちろん、巡視艇への体当たりという犯罪行為の悪質さに鑑みれば当然という考え方はあるものの、事前に存在していたマニュアルの対応に想定されていなかったと言われる逮捕・拘留の決定にあたっては、それが日中関係において深刻な問題を引き起こす覚悟をとまっていた政治判断だったのか、決定過程について今後の歴史研究が待たれる。また、与党となった民主党が中国とのハイレベルな政治チャンネルを構築できなかったことも事態の収束を困難にした。なお最終的に船長を釈放する決定により、それは官房長官辞任に発展する世論の強い批判に発展することになる。

2012年春、東京都知事が尖閣諸島の一部を所有する地権者から権利を買い上げる考えを公に発言し、「尖閣」が再び日中関係の焦点となった（なお、2012年には2月に名古屋市長による南京大虐殺に関する発言、5月の

世界ウイグル会議の開催等、日中関係を緊張させる別の要素も存在していた）。尖閣諸島への民間人の立ち入りは禁止されており、その実効支配の確保と地代を受け取っている地権者との間にはなんら関係がないが、野田政権はもし東京都が民間から寄せられる募金により購入が実現した場合に、建造物の建設をはじめ日中関係に新たな不安定要素を作り出すことを懸念して、慎重な外務省を政治家が牽引する形で地権者からの買い上げを検討し始めたと言われる³⁶。

結果から見れば、9月11日の閣議決定により予備費の使用が認められ、尖閣諸島のうち3島が地権者から購入されると、中国政府の猛反発に加え、大陸の多くの場所で反日デモが発生し、一部は暴徒化して日本企業の工場や店舗に破壊行為を行う。もちろん、暴徒として犯罪行為を行った人物やそれらを利用したともされる政治的な意図に関連して、「中国」を批判する声は国内外に多い。しかし同時に、野田政権がウラジオストックにおいて胡錦濤総書記と言葉を交わし「国有化」を諷められた直後にそれに踏み切ったこと、またそこまでに至る地権者等との交渉過程等に関しても強い批判がなされることになる。

さらに、米国にも日本に対する不信が生まれた。国有化は「理由がどうであれ、先に引き金に指をかけたのが中国側でなく、日本側であることは明白」とみなされ得る³⁷。たしかに2010年、12年ともに米国政府は尖閣諸島が日米安保条約第五条の適用を受けるとの解釈に言及するが、同時に領土係争への干渉を避ける基本姿勢を崩していない。野田政権の一連の対応と日本国内の世論動向を踏まえ、米国は時に第五条に言及することで同盟の信頼性によって日本国内の強硬論の登場を抑えつつ、他方で干渉を避けるというカードを保持することで日本を牽制するという、両にらみによる「束縛」を通じた同盟管理を行おうとしているようにも見える。

戦略的互惠関係にまで発展してきた、1972年以来の日中関係の基盤は失われつつある。「安定した両国関係の生み出す利益と比較すればはるかに小さい争点をめぐっ

て当事者が妥協を拒み、一步も引こうとしない状況³⁸へと、両国は陥ってしまった。活発化する中国政府の行動や民間人の犯罪行為も背景にあるため、民主党政権だけに責めを負わせることはできない。しかし2回の事例において、「尖閣」に関して政治家が自らの功績を勝ち得ようとして、いわば内向きの理由によって強硬な策を採用した疑いが強く、それは両国関係を根底から揺るがす結果となった。

ここから、どうすれば前進できるのだろうか。再び宮本の言葉を借りれば、それはまず何より、政治家が「大局観を持って判断し、行動しなければならぬ」という教訓を踏まえること、そして危機管理、平素からの意思疎通の仕組みを作りあげ、また国民感情を回復させていく仕掛けを用意することだろう³⁹。渦中にあった両政権に、「大局観」を持った判断力が十分にともなっていたとは言えない。

6 | おわりに

(1) 民主党外交の教訓

民主党政権から得られる教訓とは何だろうか。まず普天間飛行場移設問題を好例として、過大な「政治主導」と私的プレーンの関与は再考を要する。政官関係を立て直すためにも、専門家の活用はたとえば安全保障会議事務局の設置等、恒常的な機関を設置したうえでの任用を通じて行うべきだろう⁴⁰。これは情報保全にもつながる。また、OBを含む官僚を政治任用することも政と官をつなぐためにあってよい。問題は、プロフェッショナルリズムの軽視と受け取られかねない政治主導だった。国民によって選ばれたという正統性を持つ政治家の役割は、省庁の縦割り構造を越えて、その機関を適切に運営することに求められる。大衆迎合主義に陥らず、そこに集う官僚と専門家に、自ら描く大局観を実現する詳細を委ねることも必要だろう。

外交、安全保障政策に関して評判形成は極めて困難だが、政権を維持するためにそれに取り組まなければならない。前述した通り、大衆迎合主義に陥れば社会の閉塞

感を反映した外交となり、それは国益を守ることにつながらない場合も多い。他方で、ひとたび外交、安全保障において「政権担当能力」に欠けると判断されれば、そのイメージは増幅され、外交の好ましい成果の多くは耳目を引かないこともあって、容易には克服しづらい。では、どうすればよいのか。これに関して明確な答えはないが、大きな過失が生じた場合にそれを与党、または総理の責任としない処理が求められるということがひとつあるだろう。加えて、日米関係、日中関係、アジア外交等主要な外交テーマについて、政権として国益に沿った演説を繰り返す、地道な取り組みも必要となる。

党内ガバナンスの悪さも民主党の足かせとなった。政権交代までに、対外政策、防衛政策における党内での最小限のコンセンサスも形成されていなかった。もちろん徐々に政務三役の経験者が増えることによって、党内に基礎的な知見が共有されることに期待することはできる。三役を経験したものが与党に戻り、政府との関係を取り持ったことは、民主党政権期にも見られた。野党に下っている期間にそれら三役経験者が政調部において核となることも重要だろう。

民主党政権は自民政権末期から続けて、閣僚の頻繁な交代を招いた。国会審議に拘わらず、必要があるときに閣僚が外遊可能な環境を整備することが求められる。もちろん麻生政権に見られたように、外遊の多さが成果に直結するわけではない。しかし国会審議のために閣僚の外遊が重要なタイミングでも妨げられることは存在感の低下につながっている。初めて米国、ロシアも招待して行われた拡大ASEAN国防相会議、2012年のシャングリラ・ダイアログ等に日本の防衛大臣は欠席している。今後は総理がシャングリラ・ダイアログにて基調講演を行うことを含め、アジアにおいて積極的に発言すべきだろう⁴¹。

最後に、中国の台頭等により根本から変化する戦略環境の変化に対応した、日本の大戦略を「超党派」的に策定する必要がある。それは国会のねじれ状況やポピュリズムに過度に左右されない基盤ともなる。もちろん各党

内には急進派が残るだろうが、外交政策における超党派のアジェンダを主流派間の連携でまとめ上げておくことで、それら急進的な立場を牽制する力を生むことはできるだろう。

(2) 新政権に求められるもの

外交、防衛政策に求められることは、言うまでもなく国家の平和と繁栄を長く確保するための道であり、そのための冷静な政策判断につきる。その意味で、今求められることはグローバル化の進展、多様なリスク、貿易・金融面での依存が深まるなかでの新興国の台頭という現実を反映した、新たな戦略を策定していくことだろう。そのためには、インテリジェンス体制の強化に加え、中長期的戦略を策定するために必要な組織の設置、シナリオ分析等の方法論の確立が求められる⁴²。

安定した対中関係を維持しつつという条件のもとで、日米同盟と日本自らの努力に基づいた抑止態勢を保持し、同時に中国の高まる影響力に均衡を図るように欧米との先進民主主義協調、またアジア諸国との戦略的連携を深めていくことはたしかに隘路だが、日本にとって唯一の合理的な選択だろう⁴³。

新たな時代状況のなかでも、日米関係はあきらかに今後も日本にとって最も有用な手段であり続けるだろう。米国はその優位を徐々に相対化していくとしても「同輩中の首席」であり続ける見込みが極めて高く、またエネルギー増産、生産性の改善は米国経済を牽引する。しかしそれでも、国内課題のまえに、日本をはじめとした同盟国、友好国にアジアでの多くの負担共有を求める構図は強まっていくと思われる。それゆえ米国のアジアへの戦略的旋回を我がものにするための日本の努力として、東南アジアへの支援、豪州、インド、韓国との連携の重要性は高まるだろう。

安倍晋三新総理は読売新聞のインタビューに答えて、次のように述べている「価値観外交は、自由と民主主義と基本的人権といった価値観を共有する国々との関係を深め、その価値観をアジアで広げていこう（略）豪州やインドなど日本との価値観を共有し、安全保障上の協力

を約束している国々との信頼関係を確認しあう（略）日米印、日米豪に発展させていくことは、地域の安定に資する。いわばパワーバランスを回復させていくことが大切だ。」⁴⁴

その趣旨に賛同するところは大きい。多層的な安全保障ネットワークの中心に位置することで、日本の存在感を高めていくことができるだろう。しかし、価値観の強調が対中牽制であると理解されれば、それは対中関係の打開を阻む可能性も高い。そもそも、民主党政権においても豪州やインド、東南アジア諸国との関係強化は図られており、新たなレバレッジを中国に対してかけるほどの成果を上げられるとは思えない。逆に、「封じ込め」と受け止められてしまえば、それは逆効果となる。超大国となりつつある中国に時間は有利に働くのであって、多少の牽制で動かせるという楽観は持たない方がよい。また、悪化した日中関係は日本の対米、対アジア外交の足かせとなる怖さも秘めている。

中国との関係打開には、「大局観」を政治家が共有し、信頼関係を構築することが何より必要となる。両国の政治指導者が情念や国民感情に過度に惑わされることなく、率直に対話を重ねることが必要となる。また、そのための準備にも、大物の政治家や経験豊かな外交専門家が適切なプロセスで関与することが求められる。そして、偶発的衝突を防いでいくための連絡メカニズムの構築に向けた協議の再開をはじめ、共存と互惠のための枠組みを構築すべきだ。

もちろん、あらゆる備えを忘れることはあってはならない。そのためにも、新たな協力分野を早期に特定し、日米ガイドラインを改定することは必要だろう。また、日米関係に関しては、政治交流、知的交流をはじめ、一般的な関係弱体化が目立ち始めている。人的交流こそ、日米の政治経済的な関係の基盤であることを忘れてはならない。また、防衛政策に関しては、縮減する資源を短期的に小幅で改善しても新たな安全保障環境ではその効果は限定的である。財政状況を勘案しつつ、とりわけ南西諸島周辺、大規模震災に対応できる新たな体系を導く

哲学を構築すべきだろう。

最後に、政権交代から得られた最大の教訓は、「刷新性」にこだわってはならないということではないだろうか。もちろん前政権の政策を踏襲することにはリスクがともなう。しかし、前政権には失敗もあれば、政府として積み上げた成果もある。新たな成果を得ようとするあまり、国益にかなう政策を放棄してしまったり、看板を掛け替

えるようなことが続くことは、二大政党制の本来の機能からかけ離れている。そのためにも、超党派的な外交、安全保障政策の知的基盤が重要であり、また政治家の責任感とプロフェッショナリズムへの敬意、官僚・専門家の専門性と忠誠心が求められている。政治は革新と同時に必要な連続性も担保できる、重しとなるべきではないか⁴⁵。

【注】

¹ 小林良彰『政権交代』（中央公論新社、2012年）、5-8頁。

² 刷新性という用語法は、薬師寺克行・東洋大学教授（元朝日新聞政治部長）のご教示による。

³ 平田オリザ・松井孝治『総理の原稿』（岩波書店、2011年）。

⁴ 『日本経済新聞』2009年7月20日。

⁵ 薬師寺克行『証言 民主党政権』（講談社、2012年）。同書は民主党政権の主要閣僚へのインタビューであり、本稿では大幅に加筆されている電子版を利用している。毎日新聞政治部『琉球の星条旗』（講談社、2010年）62-64頁。なお、アジア太平洋担当の国務次官補に就任するカート・キャンベル氏が、ブッシュ政権時代に嘉手納統合案を含む辺野古沖以外の選択肢を検討することもあり得ると発言していたことも、民主党に楽観を残した可能性が指摘されている。毎日新聞政治部、前掲書、65-66頁。

⁶ 新しいものに、鳩山由紀夫「普天間問題 すべての批判に答えよう」『文藝春秋2013年の論点100』（文藝春秋、2013年）、56-60頁。

⁷ 毎日新聞政治部、前掲書、54-55、129頁。

⁸ 前掲書、70-75頁。

⁹ 移設問題に関して、北澤氏は「果実の実らない木」に陥らないことを強調したと回顧する。自民政権は96年から普天間飛行場移設に関して杭の一本も打つことがなかった。それゆえ実際に工事に入ることの難しさを強調していたのである。薬師寺、前掲書。

¹⁰ 前掲書、104-111頁。沖合移動を沖縄県がそれまで求めていたことを考えれば、「辺野古移設への全ての条件が整うかに見えた」この時点での幕引きも民主党政権には可能だったかもしれないが、まだそれを合理的と考えるほど、関係閣僚がまとまっていなかったと言える。久江雅彦『日本の国防』（講談社、2012年）144頁。

¹¹ 「鳩山内閣メールマガジン」第5号（2009年11月7日）。<http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2009/1107ub/index.html>（最終アクセス日：2013年1月5日）。

¹² 薬師寺、前掲書、123-133頁。ただし、鳩山氏は14日にはシンガポールで、「オバマ大統領の気持ちとすれば、日米合意が前提としたいだろうが、合意が前提なら作業部会もつくる必要がない」と現行案を前提としていないと発言し、また年内解決も否定している。『日本経済新聞』2009年11月15日。鳩山氏は短い期間でも発言の一貫性を欠く傾向があった。

¹³ 薬師寺、前掲書。

¹⁴ 毎日新聞政治部、前掲書、150-151頁。読売新聞「民主イズム」取材班編『背信政権』（中央公論新社、2011年）51頁。

¹⁵ 『日本経済新聞』2009年12月29日。なお、5月という時期の設定に関しては諸説あり、予算編成まで社民党を抱き込んでおく必要があったという説、岡田外相が米国予算審議をにらんで主張したという説、明確な根拠がなかったという説がある。

¹⁶ 2010年前半に検討された移設先については、以下の整理も参照。森本敏『普天間の謎』（海竜社、2010年）、438-483頁。この時期、鳩山氏の特使と名乗る人物が相次いで米国を訪問し、ワシントンの苛立ちと困惑は深まるばかりだった。

¹⁷ NHK取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』（NHK出版、2011年）。

¹⁸ 鳩山政権による東アジア共同体構想の起源、展開とその変質については以下の拙稿を参照。本節の内容もそれに大きく依拠する。「鳩山由紀夫政権におけるアジア外交 — 「東アジア共同体」構想の変容を手掛かりに」『問題と研究』2011年4・5・6月号、1-40頁。

¹⁹ 第43代ブッシュ政権において国家安全保障会議上級アジア部長まで務めたマイケル・グリーン氏は、「東アジア共同体」構想が鳩山政権による日米関係への「最初のショック」であり、「アメリカのアジアへの影響力に対抗する意図を示した」ものと解釈している。『日本経済新聞』2010年7月20日。

²⁰ 鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』2009年9月号。

²¹ 鳩山氏は首相就任前に「米国には安全保障について、適切な問合いを求めることもあり得る」と述べている。『朝日新聞』2009年8月29日。

²² 『日本経済新聞』2009年10月8日。岡田氏の真意ははっきりとしない。なお岡田氏が外務大臣を務めた期間は1年と短い（2009年9月より10年9月まで）。任期中、岡田氏の功績と認められるものには、いわゆる「密約」問題調査があり、自らもそれを自賛している。また「核不拡散・核軍縮に関する有識者懇談会」を10年7月より立ち上げ、この問題に関して国際的な議論を進める主導者の一人になることを希望していた。岡田氏は核の軍事的な役割に関して消極的であり、アメリカ政府に対してTLAM/N（核トマホーク）の退役に関して以下の発言を行っている。「私は、我が国政府として、上記委員会 [= 戦略態勢委員会] を含む貴国とのこれまでのやり取りの中で、TLAM/N や RNEP といった特定の装備体系を貴国が保有すべきか否かについて述べたことはないと理解しています。もし、仮に述べたことがあったとすれば、それは核軍縮を目指す私の考えとは明らかに異なるものです。」松山健二「核の拡大抑止と日本の安全保障—核トマホーク退役の

論点一』『レファレンス』2011年1月号、52頁。拡大抑止のあり方という高度に技術的な内容に、自らの「原理」を主張することが岡田氏の特徴だった。

²³ 「鳩山総理によるアジア政策講演 アジアへの新しいコミットメント ―東アジア共同体構想の実現に向けて―」平成21年11月15日。

²⁴ 「東アジア共同体の構築を目指して 冒頭挨拶」『国際問題』591号（2010年5月号）、52-56頁。

²⁵ 「第16回国際交流会議「アジアの未来」鳩山内閣総理大臣スピーチ」2010年5月20日。

²⁶ 「『東アジア共同体』構想に関する今後の取り組みについて」内閣官房、2010年6月1日。

²⁷ 前原誠司外務大臣外交演説「アジア太平洋に新しい地平線を拓く」2011年1月6日。

²⁸ 防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観2012』2012年3月、213-243頁。

²⁹ 葉師寺、前掲書。

³⁰ 葉師寺、前掲書。なお、北澤氏は鳩山政権では控えめに動いていたようだ。北澤氏は総理の鳩山氏の対米姿勢に疑問を持って防衛省の役割は基地移設に限定されていると考えていた。「鳩山さんがアメリカに不信感を持たれた最大の理由は東アジア共同体構想だと思っていた。それは内閣のなかでしっかり米側に説明すりゃいい話でそれをサポートするのは外務省の仕事だ。われわれ防衛省は沖縄のことをきちんと進めていけばいい。」前掲書。

³¹ 防衛研究所、前掲書。佐藤丙午「武器輸出三原則等の緩和に続けて考えるべき3つの論点」『日経ビジネスオンライン』2012年1月12日。久保田ゆかり「武器輸出三原則の緩和 日本の防衛産業の現状と展望」平和・安全保障研究所編『アジアの安全保障2012-2013』（朝雲新聞社、2012年）31-41頁。

³² 葉師寺、前掲書。

³³ 日米安全保障協議委員会（「2+2」）の成果としては2011年6月、2012年4月にそれぞれ成果文書が発表されており、前者では共通戦略目標の拡充が図られ、後者ではグアムと沖縄における海兵隊の兵力構成が新たに策定された。なお、普天間移設とグアム移転、嘉手納以南の米軍施設区域の返還は2012年2月に切り離された。

³⁴ さしあたり、「アジア太平洋時代の秩序形成とルールづくり」第9回日経・CSISシンポジウム「指導者交代と日・米・中トライアングルの行方」2012年10月26日。

³⁵ 宮本雄二「基調講演：日中の戦略的互恵関係を如何にして強化するか」日中関係学会・中国中日関係史学会共催国際学術シンポジウム『アジアの未来と日中関係』北京、2012年9月15日。

<http://www.mmjp.or.jp/nichu-kankei/kokusai/2012.9.15tyunitisymphomiyamotokouen.html>（最終アクセス日：平成25年1月5日）宮本氏は2006年から2010年初夏まで駐中国大使を務めた、中国専門家である。彼の後任には、伊藤忠商事会長の丹羽宇一郎氏が政治的に任用され、2度の尖閣事案、反日デモの対処にあたった。

³⁶ 『朝日新聞』2012年9月26日。

³⁷ 春原剛『米中百年戦争』（新潮社、2012年）16頁。本稿脱稿後の2013年1月18日、岸田文雄外相と会談したクリントン国務長官は尖閣諸島に関して、「日本の施政を害しようとする如何なる一方的行為にも反対するとの米国の立場」を表明した。日中関係を深刻なリスクと捉える見方は米国で高まっており、この発言は日米関係の信頼性を高め、かつ中国側に抑えを効かせようとする狙いをもった、一歩進んだものといえる。他方で、日本に中国側の行動に対して自制を求める動きも米国政府はみせている。

³⁸ 藤原帰一「尖閣巡る日中関係一政経独立、頼ってよいか」『朝日新聞』2012年10月16日（夕刊）。

³⁹ 宮本、前掲論文。

⁴⁰ 日本経済新聞社・戦略国際問題研究所ヴァーチャルシンクタンク「国家の危機管理機能・長期戦略立案に関する提言―日本版NSCの在り方―」2012年6月9日。

⁴¹ 拙稿「アメリカの太平洋重視をめぐる論議＝パネッタ国防長官のシャングリラ演説を読む」『Janet』（時事通信社）、2012年6月22日。

⁴² 森聡・佐橋亮・伊藤庄一・小谷哲男・矢崎敬人「ルール推進国家 日本の国家安全保障戦略」（笹川平和財団、2011年）。

⁴³ 神保謙・佐橋亮・高橋杉雄・阪田恭代・湯澤武・増田雅之「日本の対中安全保障戦略 パワーシフト時代の「統合」・「バランス」・「抑止」の追求」（東京財団、2011年）。

⁴⁴ 『読売新聞』2012年12月29日。

⁴⁵ 本論文は、公益財団法人日本国際交流センターがスミス・リチャードソン財団、MRA財団の助成を受けて実施する「政治リーダーシップの不在とその国際的影響」研究プロジェクトの成果の一部である。

次号予告 2013年4月発行予定

特集：「女性活躍推進（仮題）」

既刊

2012 vol.1 (通巻第21号)

特集：日本の復興 Part3

2012 vol.2 (通巻第22号)

特集：日本の復興 Part4

2012 vol.3 (通巻第23号)

特集：エネルギー自治

2012 vol.4 (通巻第24号)

特集：日本の進むべき道：
「中国化」か「江戸化」か<http://www.murc.jp/thinktank/rc/journal/quarterly/>

Quarterly Journal of Public Policy & Management

季刊 政策・経営研究

2013 2013 vol.1 (2013年1号) 通巻第25号

2013
Vol. 1

発行責任者：中谷 巖 理事長・水野 俊秀 取締役社長

編集長：太下 義之 (政策研究事業本部)

編集委員：鈴木 明彦 (調査本部)

名藤 大樹 (コンサルティング事業本部)

福井 健太郎 (政策研究事業本部)

加藤 三貴式 (会員・人材開発事業本部)

本誌掲載記事のご照会は

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

革新創造センター(広報)までご連絡ください。

連絡先：TEL03-6733-1653(東京)

編集・発行

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

東京 〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2
オランダヒルズ森タワー

TEL：03-6733-1000 FAX：03-6733-1009

名古屋 〒460-8621 名古屋市中区錦3-20-27
御幸ビル

TEL：052-203-5321 FAX：052-202-0527

大阪 〒530-8213 大阪市北区梅田2-5-25
ハービスOSAKA

TEL：06-7637-1500 FAX：06-7637-1501

E-mail：info@murc.jp <http://www.murc.jp>

印刷・製本 株式会社 カントー

2013年1月発行

(禁無断転載複写) 落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

2009年のマニフェスト選挙を通じた政権交代から約3年が経ち、2012年の総選挙の結果、自民党が与党に返り咲いた。

政権交代後の今、直近の約3年間の民主党政権による政策の進捗状況とその成果を総括することは、今般誕生した自民党新政権が現在の日本の抱えている政策課題を明確化し、その解決手段を検討するにあたり、極めて重要なことであると考えられる。

こうした問題意識に立って、本誌においては「総点検：民主党政権の政策」を特集テーマとした。

そして、2009年における政権交代の選挙が「マニフェスト選挙」であったことから、まずは「マニフェスト」の成果を検証する必要があると考えた。そこで、日本におけるマニフェスト研究の第一人者である早稲田大学大学院公共経営研究科教授の北川正恭氏に、マニフェスト選挙の総括と、マニフェストが日本の政治を変革する可能性について語っていただいた。

また、「成長戦略」「税と社会保障の一体改革」「行財政改革」「外交政策」「TPP」「高速道路無料化」「農家個別補償」「子供手当」といった民主党政権の主要な政策を対象として、社内外の研究者によりそれぞれの政策の総点検を試みた。

本誌における試みが、自民党新政権における政策デザインにおいて参考となれば幸いである。

編集長 太下 義之

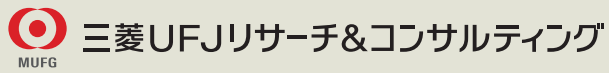
コラム サーチ・ナウ

サーチ・ナウは政策研究事業本部の研究員が個々の専門分野で得た知見を元に政策提言や社会動向に対する推察などを、わかりやすく読み切りサイズで定期的に執筆・公表しているコラムです。

社会の「今」を鋭い視点で切り開く多彩なコラムを是非、一度ご覧ください。

(http://www.murc.jp/thinktank/rc/column/search_now)

三菱UFJフィナンシャル・グループの総合シンクタンク



〒105-8501東京都港区虎ノ門5-11-2 TEL: 03-6733-1000

