

中北 浩爾 一橋大学大学院社会学研究科教授

安倍晋三政権の復活から、3年が過ぎた。2015年の通常国会において、安全保障関連法案、農協法改正案、労働者派遣法改正案といった重要法案が成立し、9月の自民党総裁選挙では、安倍首相が無投票で再選を勝ち取った。どこからみても強力な政権であることは間違いない。

それにはいくつかの理由がある。第1に国政選挙での連勝と高い内閣支持率である。国政選挙での三連勝も、政権発足後3年目に46%の支持率を得るのも(NHK政治意識月例調査)、極めて異例なことである。自民党内で安倍首相に弓を引く大義名分は存在しない。第2に、アベノミクスである。それによる株価の上昇などは、消極的なものであれ、国民の間で支持を生み出している。第3に、首相官邸の巧みな政権運営である。飴と鞭を用いたメディア対策も、その一環である。

だが、安倍政権を支えている最大の要因は、何といても非力な野党だ。民主党政権が瓦解したことで、「一強多弱」と呼ばれる分裂状況に野党が陥っているばかりか、頼みの綱の「期待」が失われてしまった。民主党よりもマシというのが、安倍首相の決め台詞になっている。自民党にとって、長年苦しめられた民主党という台風一過の快晴というのが、現状なのである。

安倍首相の強力なリーダーシップは、1994年以来的政治改革の賜物でもある。よく知られているように、小選挙区制を基調とする衆議院の選挙制度や政党助成制度の導入などは、派閥を衰退させ、党首の権

なかきた こうじ

1968年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程中途退学。博士(法学)。専門分野は、日本政治外交史、現代日本政治論。大阪市立大学法学部助教授、立教大学法学部教授などを経て、現職。著書に、『現代日本の政党デモクラシー』(岩波新書、2012年)、『自民党政治の変容』(NHK出版、2014年)など。

力を強くした。また、いわゆる橋本行革の結果、内閣官房の権限や人員が強化された。安倍政権の下では、内閣人事局や国家安全保障会議が設置された。

こうした制度改革による首相権力の強化は、政権交代の可能性の存在を前提としていた。「期限付き独裁」という考え方である。しかし、政権から転落する可能性ゆえに強引な政権を避けるという自制メカニズムは、野党の弱体化によって十分に働かなくなってしまった。違憲という批判が上がった安保法制にみられる安倍首相の強引な政権運営は、野党という最大のブレーキの故障によってもたらされている部分が多い。

参院選の大敗を契機に退陣を余儀なくされた経験を持つ安倍首相は、現在、来たる参院選に向けてなりふり構わぬ手を打っている。低所得の年金受給者への3万円の給付、1兆円規模の軽減税率の導入による公明党への妥協、そして何よりも、安保法制の傷を癒すための一億総活躍社会というビジョンである。国政選挙の前にはアベノミクス、選挙後には安倍カラーという、お決まりのパターンが繰り返されようとしている。

実際、今度の参院選によって、いよいよ憲法改正への道が開かれるかもしれない。自民・公明両党は衆議院ですでに68.6%の議席を占めているが、仮に参院選で前回と同数を得れば、152議席となり、総定数の62.8%を占め、おおさか維新の会や次世代の党などを加えると、3分の2を超えるからである。一度は大きな挫折を経験しながらも、塗炭の苦しみを経

て再起を果たした安倍首相の最大の宿願は、憲法改正だ。総裁任期の満了が近づくほど、その思いが高まるに違いない。

他方、参院選で与党が大敗し、衆参両院の「ねじれ」が生じる可能性は少ない。自民・公明両党が参議院で過半数割れを起こすのは、合計で45議席を下回った場合である。しかし、第一次安倍政権の下で大敗した2007年の参院選でも、自民党は37、公明党は9、合計で46議席を獲得している。そもそも参院選は、政権選択の機会ではない。そう考えると、来たる参院選の争点は、安倍政権の継続を前提として、憲法改正をはじめ安倍カラーの政策、あるいはその強引な政権運営にブレーキをかけるか否かであろう。

本号は、「安倍政権3年の総括」と題する特集を組んだ。久々の本格政権である安倍内閣は、良かれ悪しかれ、様々な政策を実行に移してきた。そこで、安全保障政策、アベノミクス、地方創生、教育政策、メディア対策の5つを取り上げ、どういう認識の下で何が行われたのか、それをどのように評価すべきかなど、各執筆者にコンパクトに論じていただいた。

安倍首相の自民党総裁としての任期は、2018年9月までであり、今度の参院選を乗り切れれば、国政選挙なしに任期を全うできる。つまり、衆議院の解散が行われなければ、有権者が選挙で安倍政権を直接審判できる最後の機会になる。本特集が、それに向け、有益な判断の材料になることを願ってやまない。

日米同盟への耽溺

植村 秀樹

流通経済大学法学部教授

はじめに

民主党の大敗を受けて2012年12月に誕生した安倍政権は、2015年9月には、これまで歴代内閣が否定してきた集団的自衛権の行使を含む安全保障法制を成立させた。憲法解釈の一方的な変更を含むものであっただけに大きな論議を呼び、憲法学者のみならず、内閣法制局の元長官や最高裁判所の元判事らまでもが、この解釈変更は憲法に違反するものだとの批判を繰り返した。さらに、数万人が国会を取り巻くという「六〇年安保」以来の事態となり、野党の強い反対の中、衆議院、参議院ともに、採決が強行された（もともと、参議院特別委員会の採決の様子はテレビでも放送されたが、どう見ても採決が成立したとはいえないものであった。にもかかわらず、NHKはすぐさま「可決」と断定した）。

ここに至るまでの安倍政権の外交・安全保障政策を振り返ることが本稿の目的であるが、憲法の一方的な解釈変更による集団的自衛権の行使容認

が最大の焦点となり、この点では多くの論者によって議論が展開されたものの、安全保障政策としての側面は、それに比べると、必ずしも十分に論議がなされていないきらいがあるように思われる。メディアを通じて「戦争立法」という批判も広まり、「戦争をする国」への転換が懸念されているが、こうした見方は的外れではないものの、やや焦点がずれているようにも感じられる。そこで本稿では、安保法制に先立って日米で合意を見た「日米防衛協力の指針」の改定に注目し、少し長い時間軸の中に安倍政権の安全保障政策を位置づけてみたい。

政治信条と外交・安全保障

安倍政権の外交・安全保障政策には安倍晋三という政治家個人の信条が色濃く反映されていると思われる。まずはそのあたりから見てみよう。

政権発足から1年が過ぎた2013年12月26日、安倍首相は念願であった靖国神社への参拝を実行に移した。首相の参拝に反対していた米国政府は「失望」という強い言葉でこれを批判した。その後は参拝を控えるようになったものの、他方で、これと深く関わっているのが、従軍慰安婦問題に関する1993年の「河野談話」や先の大戦における侵略や植民地支配を謝罪した1995年の「村山談話」への嫌悪である。これらを否定したいという強い思いを抱いているものの、国内外の環境からそれは容易ではなく、2015年8月14日に発表した安

うえむら ひでき

青山学院大学大学院博士課程修了。博士（国際政治学）。専門は、日本政治外交史、安全保障論。放送大学非常勤講師、流通経済大学助教授などを経て、2001年より現職。著書に『暮らして見た普天間』（吉田書店、2015年）、『戦後』と安保の六十年』（日本経済評論社、2013年）、『自衛隊は誰のものか』（講談社、2002年）など。

倍首相の談話でも、過去の談話の内容を否定するには至らなかった。言うまでもないが、だからといって信条を変えたわけではない。

歴史認識に表れた安倍首相の復古主義的かつ国粋主義的な政治信条は対外関係にも影響をもたらしてきた。「地球儀を俯瞰する外交」を掲げ、精力的に外遊を重ねてきたものの、隣国との関係は冷え込み、中国の周近平国家主席との日中首脳会談が実現したのはようやく2014年11月のことであった。

安倍首相の政治信条を明快に表現しているのが、著書にある「個人の自由を担保しているのは国家なのである」という一節であろう（安倍 2015：67）。国家が「個人の自由を担保」するのは、主権者としての国民が個人の自由を保障せよと国家に命じているからなのだが、それは全く閑却されている。

安倍首相にとっては安全保障政策も当然、その延長線上に位置づけられる。集団的自衛権を行使できないことを「禁治産者」にたとえている（同前：136）。集団的自衛権が国際連合憲章で認められている以上、日本も当然にこの権利を持つが、それが行使できないとするのは異常なことだといふ意味である。しかし、これは完全な考え違いである。憲法がこれを禁じているのは、主権者たる国民がこの権利の行使を放棄し、それを政府に命じているということだ。国民がこれを是としてきたのに、憲法によって制約を受ける立場の政府が一方的にその制約を振り払うというのだから、憲法学者のみならず、元内閣法制局長官や元最高裁判事らから批判を受けたのは当然のことであった。「立憲主義は知らない」と言った磯崎陽輔首相補佐官（当時）ともども、立憲主義をまったく理解していないのである。

さて、安倍首相は、2013年2月にさっそく、「安全保障の法的基盤の整備に関する懇談会」（以下、安保法制懇談会とする）を再開させた。第一次安倍内閣時代の2007年5月に始まった同名の懇談会の再開であるが、名称だけでなく構成員の顔ぶれも、新たに一人加わった以外は全く同じであり、安倍首相の取り巻きの再結集である。懇談会の座長は元外交官の柳井俊二・国際海洋法裁判所長

であったが、実質的に懇談会をリードしたのは、岡崎久彦・元サウジアラビア大使と北岡伸一・国際大学学長の二人であったと思われる。一言で言えば、外務省主導である。

懇談会は発足させたものの、参議院選挙（2013年7月）が近づくと懇談会は休止状態となり、集団的自衛権の問題は鳴りを潜めた。選挙に勝利すると、北岡氏らから「集団的自衛権の全面容認」といった勇ましい声が聞こえてくるようになった。と同時に「積極的平和主義」というそれまで聞いたことのない言葉が突然登場し、以後、いたるところでこれが安倍政権の対外政策を語る際の枕詞のように使われるようになっていく。その後、自民党と公明党との間で与党協議が始まり、法制化へと歩を進めたものの、統一地方選挙、衆議院選挙と選挙が近づくとおとなしくなり、選挙への影響を避けた。やはり、国民の理解が得られにくいことを自覚していたのである。

防衛政策と日米防衛協力

安保法制懇談会の答申を受けて、2014年7月1日、安倍政権は集団的自衛権の行使を認める閣議決定を行った。公明党に配慮せざるを得なかったこともあって、岡崎氏や北岡氏らが主張してきたような集団的自衛権の「全面容認」にはならなかった。閣議決定した「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」では、「自衛の措置としての武力の行使の高三要件」の一番目に「我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること」が置かれた。これを文字通りに解釈するならば、武力行使に踏み切るための敷居はかなり高いはずである。もともと存立の危機も明白な危険も政府の判断によるとなれば、実際には政府はフリーハンドを手にしたようなものである。

この閣議決定に基づいて作られたのが安全保

障関連2法案、すなわち「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」と「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」である。前者は閣議決定を受けて11の既存の法律の改正を1本の法案にまとめたものであり、後者の通称「国際平和支援法」は、武力行使を認める国連決議を背景に持たない多国籍軍への参加をも認める新たな法律である（後者については（植村 2015）を参照されたい）。

大きな転換を進めた安倍政権であるが、少し長い時間軸で見ると、今回の転換が決して唐突なものではないということが浮かび上がる。

冷戦時代にまでさかのぼって『防衛白書』をひもといてみると、日米安全保障体制は自国の防衛力の「足らざるところ」を補うものと位置づけられていた。それが冷戦終結後の1991年の白書から「日米安全保障体制は、わが国の存立と繁栄にとって不可欠なものである」、「日米安全保障体制を基軸とする日米同盟関係は、日本の外交の基盤となっている」、「わが国は今後とも、この体制の維持を国政の基本としていくべきである」と、外交・安全保障政策の前面に出るようになった。その後、1990年代半ばの「安保再定義」によって、日米安全保障体制は、条約に定めた「極東」の範囲を超えて、アジア太平洋地域での協力を踏み出す。1997年に改定された「日米防衛協力の指針」は、実際の焦点は朝鮮半島有事における日本の対米協力であった。

その指針（ガイドライン）は2015年4月27日、安倍首相の訪米に合わせるように日米安全保障協議委員会（通称「2+2」閣僚会合）で再び改定された。その翌日、安倍首相は、米国連邦議会上下両院会議における演説で日米同盟を「希望の同盟」（Alliance of Hope）とうたい上げるとともに、安保法制を成立させることを宣言した。今回のガイドライン改定は、中国の台頭という安全保障環境の変化に危機感を募らせた日本側から持ちかけたものであるが、米軍と自衛隊の「切れ目のない」協力を整

備するとしている。その結果、安保条約の範囲である「極東」や前ガイドライン以来の「周辺」といった地理的な範囲を取り払った文字通り「グローバルな性質」を持つ日米安保体制へと改定された。

しかしながら、安倍首相が記者会見でたびたび掲げた、朝鮮半島から避難する日本人の母親と子どもの乗った米国の船を自衛隊が守るという絵は、現実からかけ離れたものであり、まさに「紙芝居」でしかない。紛争地域からの自国民の避難はあくまでその国の責任であり、そのことは今回の新しいガイドラインにも明記してある。

新ガイドラインでは、「同盟調整メカニズム（ACM）」とより実務的な「共同計画策定メカニズム（BPM）」を構築することになっている。97年の指針のもとでは、日米間の調整メカニズムは、日本に対する武力攻撃と周辺事態に対処するためのものであったが、今回の改定によって構築するのは、平時から緊急事態までのあらゆる段階に対処できるようになっており、日本における大規模災害でも活用が可能とされている。そして、地理的な制約が外されているところから、まさに地球の裏側まで展開可能となる。安保国会で途中まで安倍首相がこだわったホルムズ海峡への派遣も可能になる。

これまでは、米国からの圧力によって自衛隊が海外に引っ張り出されてきたが、今回はむしろ、安倍政権の側から積極的に自衛隊を売りに出している。中国との紛争が生じた場合に米軍をそれに引き込むことがその狙いであろうが、米国が簡単にそれに乗ってくることはなく、安倍首相の思惑通りに「虎」が「威」を貸してくれるとは考えにくい。結局、今回の安保法制は「戦争をする国」というよりも「米国の戦争に参加する国」への転換と表現すべきであろう。

こうして日米の防衛協力を一層進める基盤整備を進めてきた安倍政権であるが、防衛の現場では日米の一体化はすでに着実に進んできている。それを象徴するのが航空自衛隊の航空総隊司令部の横田への移転（2012年）と陸上自衛隊中央即応集団司令部の座間への移転（2013年）であろう。前者は米空軍横田基地、後者は米陸軍キャンプ座

間で米軍と同居することになった。海上自衛隊の護衛艦隊司令部は一步先んじて発足当初より米海軍と同じ横須賀にある。現場ではすでに進められてきた日米の一体化に(特定秘密保護法も含めて)法的基盤を与えたのが安倍政権の3年間であった。海上自衛隊の補給艦のインド洋派遣、陸上・航空自衛隊へのイラク派遣などによって、非戦闘任務においてはすでに経験を積んできた自衛隊が、たとえ意図しなかったとしても、紛争に巻き込まれ、実弾を発射する日は近づいたことだけは確かである。

おわりに

安倍首相は、2015年4月に訪米した際、ホワイトハウスでの晩餐会で日米の同盟関係がかつてのヒット曲(ダイアナ・ロスやマーヴィン・ゲイらが歌った“Ain't No Mountain High Enough”)にたとえた。「必要なら私を呼んでください。どんなに遠くにおいても、山が高かろうと谷が深かろうと、私はすぐに駆けつけます」というその歌は、安倍首相の対米姿勢の表明そのものである。内向きで復古的な安倍首相個人の信条とは裏腹に、対外政策では向米一途であり、それも軍事面での一体化に邁進するのがその特徴である。「国家安全保障戦略」も新しい「防衛計画の大綱」(いずれも2013年12月)も、防衛力の増強とともに米国との連携の強化を推し進めるものである。沖縄の辺野古で進めている新基地建設も米軍への貢物に見える。日米同盟への耽溺と言わざるを得ないほどののめり込み

ようである。

同じように米国との同盟関係を最優先して米国の戦争に積極的に参加してきたオーストラリアでは、それに対する反省の声も出始めている。マルコム・フレーザー元首相(在任1975-83)が警鐘を鳴らしている。

「対米関係が重要であるがゆえに、オーストラリアの国益をかえりみることなく、米国に従わなければならない、米国の歓心を買うことで米国による防衛が期待できる、と政府は信じてきた。」しかし、その結果、安全保障面での主権を事実上失ってしまったオーストラリアは「対米関係を変えなければならない」とフレーザー元首相は訴える。「ひとりの人間がオーストラリアを戦争に参加させる状況を再現させてはならない。」(Broinowski, 2015:5)

これは日本人に向けての警告とも受け取れよう。いつの日か、私たち日本人がこのような反省の弁を口にせざるを得ない日が来ないとも限らない。

法整備は進められたが、その法律を首相に発動させるかどうかは国民にかかっている。■

《参考文献》

- 安倍晋三(2013)『新しい国へ 美しい国へ 完全版』(文藝春秋)。
 植村秀樹(2015)「『国際平和支援法』が開く泥沼への道」『世界』2015年7月号。
 Alison Broinowski ed. (2015), *How Does Australia Go To War? A Call for Accountability and Change*, Melbourne. <http://www.warpowersreform.org.au/wp-content/uploads/2015/06/AWPR_BOOKLET_WEB_FINAL.pdf>



アベノミクスにおける期待の創出と喪失

水上 啓吾

大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授

1. アベノミクスの効果と評価

安倍政権の経済政策は、アベノミクスという用語とともにその効果について大きな関心を集めてきた。当初の政策内容は、①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略、の3点を「3本の矢」として掲げるものであった。政権発足後の株価上昇や大企業の業績回復によって、政策に対する広範な支持を得ることに成功したといえよう。ただしその一方で、全ての経済指標がこの3年間に改善したわけではない。また、当初アベノミクスの成果とされた指標も政策との直接的な因果関係は必ずしも明らかになっていない。

そのため、アベノミクスについては、評価が定まっているとはいいがたい。見解が別れる理由は、現在進行している事態を評価対象にしていることであろうが、実態が単線的な動きではないことにも原因

があると思われる。錯綜する評価の中で、本稿では、直近のデータまで含めて3年間の経済状況について検証することを課題としたい。

2. アベノミクスの政策体系と成果

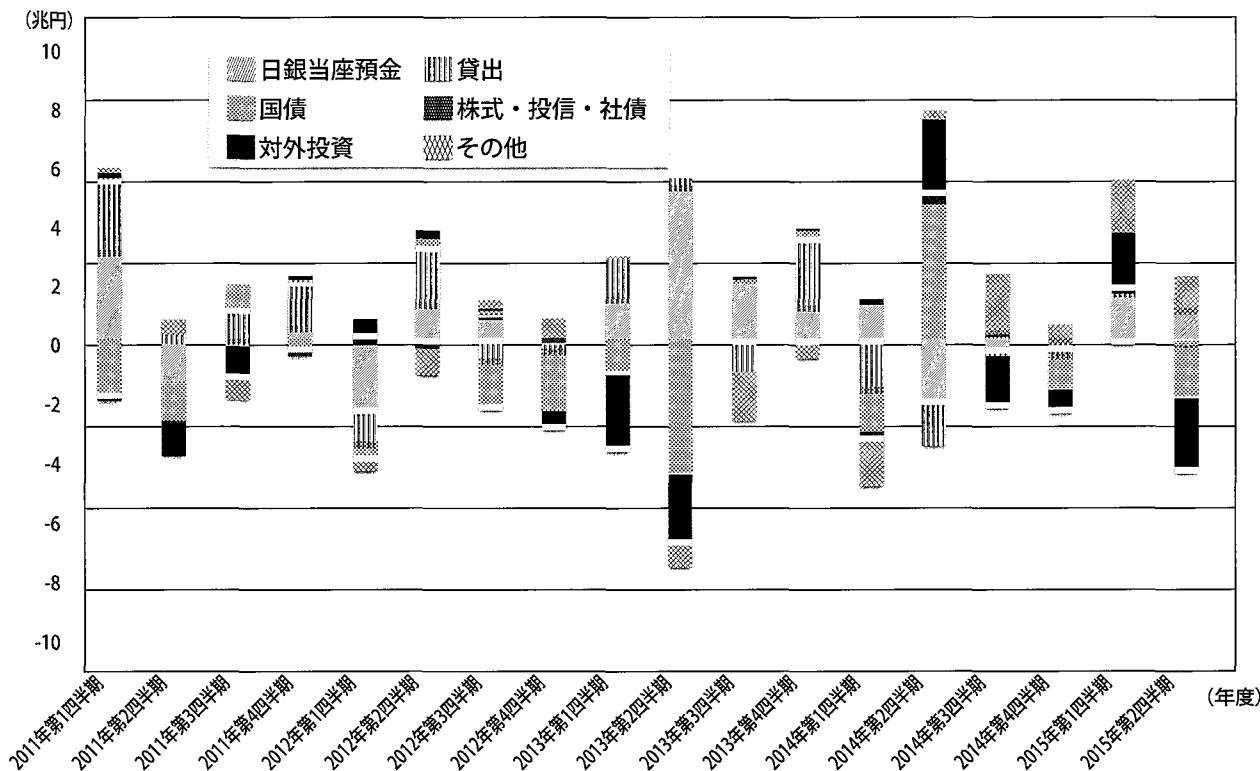
安倍政権発足後の経済政策において、最初に注目が集まったのは、第1の矢である大規模な金融緩和政策であろう。2013年1月には物価安定目標を掲げ、同年4月には量的・質的金融緩和政策を導入することで、日本銀行による大規模な長期国債買入を含めた更なる金融緩和がはかられたのである。ここでは、日銀が長期国債を買入れてマネタリーベースを増加させることにより、日銀当座預金が増大するものと想定されている。国債利回りよりも金利の低い当座預金がふくれあがるため、ポートフォリオ・リバランスが生じて市中銀行の貸出や投資が増大することが考えられる。その結果、需給ギャップが改善すれば期待どおりの成果があがったものといえよう。なお、こうした非伝統的な金融政策は、金利動向への直接的な影響とともに、市場参加者の期待に働きかけるという間接的な側面でも機能する可能性がある。

以上の金融政策体系は2013年中には政策意図に近い結果が出ていたものと評価することができる。図1は国内銀行の資産の変化である。2013年の第1四半期及び第2四半期には日銀による長期国債の大規模な買入がおこなわれており、それ

みづかみ けいご

2010年、東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士(学術)。専門分野は、財政金融論。とっとり地域連携・総合研究センター研究員、鳥取環境大学地域イノベーション研究センター講師を経て、現職。著書に『日本財政の現代史2—バブルとその崩壊 1986～2000年』(共著、有斐閣、2014年)、『危機と再建の比較財政史』(共著、ミネルヴァ書房、2013年)、『交響する社会』(共著、ナカニシヤ出版、2011年)など。

図1 国内銀行の資産構成の変化



注: 四半期毎の値は後方4期移動平均値を使用した。「貸出」はコールローンを除く。
出所: 日本銀行「資金循環統計(2015年9月17日公表分)」より作成。

にあわせて国内銀行の国債保有は減少したものと考えられる。他方、日銀の国債買入によってベースマネーが膨れあがり、国内銀行の日銀当座預金も増大することとなるが、2013年中は第3四半期を除いて貸出が増大している点を確認できる。

このように、日銀の長期国債の買入をおこなうことで長期金利が低下すれば、アメリカ国債との利回りの差が生じ、円安になることも想定できる¹。安倍政権下で進行した円安の傾向は、輸出関連企業の業績の向上に直結するものと考えられ、実際に自動車や電化製品等の企業は2013年以降、軒並み業績を回復させることに成功した²。ただし、後述するように、輸出関連企業の業績回復が輸出の増大や日本国内の経済成長に結びつくとは限らない³。

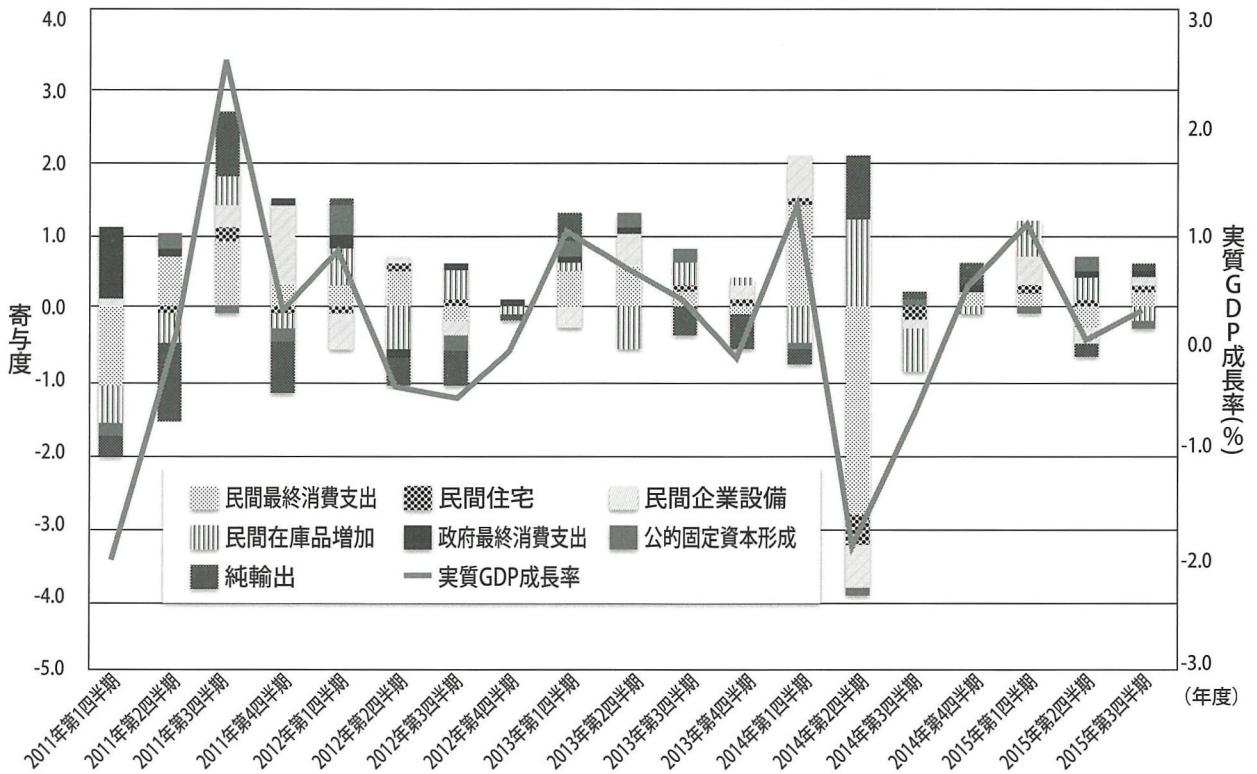
他方、安倍政権下でデフレ脱却と同等かそれ以上に注目されてきたのが株価の動向であろう。日経平均株価は安倍政権発足から2015年12月時点までは上昇傾向にあり、既にリーマンショック直前の水準にまで回復している。ただし、こうした株

価の変化は、上記の金融政策のみによってもたらされたとはいえない。

たとえば、世界最大規模の投資ファンドである年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)は安倍政権下で内部統制の変更がなされ、株式投資を含む積極的な運用をおこなうようになってきた⁴。GPIFは2013年3月末時点の資産構成における国内株式は14.57%であり、時価総額は17兆5575億円であった。それが2015年3月末時点には資産構成における国内株式は22.00%であり、時価総額は31兆6704億円にまで増大している⁵。

さらに、日銀による特定分野への融資も強化されてきた。日銀では2010年6月以降、成長基盤強化を支援するための資金供給がおこなわれていたが、2012年12月には貸出増加を支援するための資金供給制度が導入された。前者が成長基盤を強化するか否か内容を審査するものであり、後者はそのための金融機関の貸出資金を日銀が供給する仕組みである。この貸付残高は2015年11月

図2 需要項目別寄与度の推移



出所:内閣府「国民経済計算(2015年12月8日公表)」より作成。

末時点で5兆円超にまで達している。なお、分野別で主なものとしては「環境・エネルギー事業」28.4%、「医療・介護・健康関連事業」15.6%、「社会インフラ整備・高度化」9.3%の3項目で過半数を占めている⁶。

GPIFの改革や特定分野への融資の強化については、安倍政権発足以前から賛否がありながら進められてきたことであったが、政権発足後に、より政府部門が資金の配分に介入する形で方向付けられたものと解釈できる⁷。

ただし、奏功しているようみえる金融政策の評価をする際に重要なのは、その成果が実体経済にもあらわれているか否かである。そこで、図2を使い、実質GDP成長の需要項目別に寄与度について四半期別に確認しよう。政権発足直前の2012年第4四半期から2014年第1四半期までは安定的に民間最終消費支出の寄与度が正の値を記録している。2013年はそこに公的固定資本形成の寄与度が加わり、安定的な経済成長が達成できたことを確認できる。民間最終消費支出と公的固定資本形成の寄与度の上昇はアベノミクスにおける第

1と第2の矢との関連性がある。

民間最終消費支出がどのような要因によって増大したのかについても検討する必要がある。2013年の家計消費状況調査をみる限り、二人以上の世帯の消費支出は対前年度比で1.0%の増大である。その中でも特に顕著なのが「家具・家事用品」であり、当該項目は対前年度比で4.3%の増である。他にも「教養娯楽」「被服及び履物」がそれぞれ2.7%、2.3%増加している。いずれの項目も世代別でみれば30歳未満の世帯の伸びが大きく、とくに「家具・家事用品」は30歳未満の世帯において対前年度比で13.1%の増であった⁸。

なお、需要面では、アベノミクスの第2の矢として掲げられた財政政策についても検証すべきだろう。当初の目標額は10年間で200兆円という規模であった。その実施の是非についてはここでは問わないとしても、デフレ脱却のために財政出動をおこない需給ギャップを埋めることが期待されていた。この目標自体が実現不可能な10年間という期限には達していないものの、年間平均20兆円と

いう規模の公共投資を続けることは現状では考えられない。実際、2013年にはGDP成長に公的固定資産形成の寄与を確認することができるが、2014年以降には同項目がGDP成長に寄与しているとはいいがたい。

3. アベノミクスの体系のほころび

こうした中、2014年第2四半期からは当初の好評価につながっていた経済指標が変化していくこととなる。引き続き図2をみると、消費税率が8%に引き上げられた2014年第2四半期には第1四半期に1.4を記録していた民間最終消費支出の寄与度は-2.9にまで低下している。消費税率引き上げ前のいわゆる駆け込み需要が無くなったことが影響していると考えられる。2014年第2四半期以降は民間最終消費支出が増加する時期も確認できるが反対に減少に転じる時期もあり、増大し続けていた2013年とは状況が異なる。

他方、民間住宅は増減を繰り返す最終消費支出の寄与度に比べると、安定して推移してきたといえる。GDP成長率に寄与しなかった2014年の前半を除けば、常に0.1前後の寄与度を記録し続けている。ただし、民間住宅の寄与度は安倍政権発足の2012年第2四半期から継続して0.1程度であったため、アベノミクスの影響によって好転したとは評価できない⁹。

本来、内需の伸び悩みをカバーできるのは外需であろうが、寄与度に限ってみれば、変動が大きく安定的な経済成長に結びついていないとはいいがたい。円安は輸出関連企業において、仕向地での価格競争に優位に働くため輸出の増大に結びつく要因となるはずだが、実際には安定的にGDP成長の寄与するものではないことがわかる。加えて、依然として不安定な国際金融状況を考慮すれば外需ではなく内需が重要である。

こうした国内の需要を考える上では雇用や賃金の問題についても避けて通ることはできない。年々労働力人口が減少する中で、2013年1月から2015年10月にかけて雇用者数は増加している。

ただし、その内容を見ると、同期間に正規雇用労働者が5万人減少し、非正規雇用労働者が174万人増大している¹⁰。とくに近年の非正規雇用労働者の増大は若年層のみで生じているのではなく、中高年層での増大が顕著である。正規雇用労働者には年功序列型賃金体系が適用されることが多いものの、非正規雇用労働者はそのような賃金体系になっていないため、中高年層の非正規雇用労働者の増大は所得格差の拡大に直結する可能性が高い。

非正規雇用労働者と正規雇用労働者の賃金水準に関するこうした傾向は先にみた家計調査での支出の伸びともかかわってくる。というのも、2013年に消費支出を増加させているのは若年層中心であり、中高年層は消費支出を増やしていないのである。雇用問題によって期待が形成されず、消費が伸び悩んだ一つの要因であると考えられる。

このように実体経済の動向をみる限り、期待によって形成される民間最終消費支出の増大は、消費税率の引き上げによってほぼ無くなったものと考えられる。期待を強調するアベノミクスの政策体系においては重要な転換点であり、2014年第2四半期以降はその政策体系が行き詰まっていたといえる。他方、国内の消費が増加しなくとも外需によって成長する道も残されているが、持続的な経済成長に結びつく輸出の増加はみられない。

加えて、2013年中に成功しているようにみえた金融政策も行き詰まっている。図1で確認できた2013年中の国内銀行の貸出の増加は2014年に入ると減少に転じる。金融政策による需給ギャップの改善も明確な成果としてはとらえられなくなっているのである。

そうであれば、供給面で力を入れてきた産業分野は需給ギャップを埋めることができないままに行き詰まっていったことが考えられる。非伝統的な金融政策や政策金融によって上流から資金を流しても末端に届く前に、人々の欲求や期待は縮小した可能性があるだろう。

4. 届かない金融政策

以上で検討したように、当初多くの支持を集めたアベノミクスの効果は、2014年の前半で大きく変化してきた。あらためて振り返れば以下の通りとなる。

まず、実体経済への影響は消費税増税前の2013年中には堅調な動向であった。若年層を中心とした民間最終消費支出の伸びは実質GDPを押し上げることになった。ただし、この需要は消費税引き上げ前の駆け込み需要という側面があったことも忘れてはならない。2014年の第2四半期以降は、需要面で経済成長を支える要因は定まっていない。株価が上昇傾向にあったとしても、実体経済の成長に持続性が見込めない中で人々が期待を抱くことは難しい。

加えて、アベノミクスを支える政策体系も展望がみられない。当初10年間で200兆円と掲げられた財政出動も財政再建の圧力から画餅となっている。政府の裁量性は金融政策でのみ発揮できる可能性が残されているものの、そのことも実際には余剰資金の方向付けという側面が強い。かつ、産業への融資が増大しても国内の需要が伸びなければ、外需に頼らざるを得ないが、この間の円安基調にもかかわらず輸出は増加していない。既に政策の効果は期待できないものとなっている。

では、本当の期待はどこから生まれるのだろうか。家計調査から明かなように、この間所得の増加がみられなかった中高年層では消費支出の伸び幅は小さかった。暮らしの安定による不安の排除は期待に結びつく物と考えられる。しかし、生活を保障するはずの財政支出は消費税の増税にもかかわらず目にみえるものとなっていない。財政の健全化を大儀として診療報酬や介護報酬の引き下げが続くなかで、健康に生活する基盤さえも奪われることとなれば、将来不安が原因で他の支出を削減してでも貯蓄をする可能性も否定できない。

高度成長期の日本経済の特質として語られる加工貿易は外需に依存した経済成長を連想させる

が、国内の市場取引を増大させることによる内需の掘り起こしという側面があったことも忘れてはならない。外需にのみ活路を見出して国際競争力の向上に躍起になれば、足下の内需が減少するということにもなりかねない。とくにそのための施策が金融政策に傾倒してしまえば、株価の上昇は支えることができたとしても実体経済の活性化は困難となり、十分な効果はみられないのである。■

《注》

- 1 服部 (2014) pp.98-99
- 2 伊東 (2014) は株価の上昇が2012年の衆議院解散以前から始まっていることを指摘し、株価の上昇の主要因を海外からの投資の増大としている (伊東 (2014) pp.16-21)。また、野口 (2013) は円安の影響が大手製造業の増益の主因とせず、収益を悪化させているケースについても言及している (野口 (2013) pp.102-120)。
- 3 こうした円安傾向も公式の為替相場介入に比べると大規模に進んだようにみえるが、伊東光晴氏が指摘するように、公表されている介入時期が必ずしも実質的に影響を与えた時期と重なるとは限らず、民主党政権時代から埋め込まれていた可能性も否定できない (伊東 (2014) pp.25-27)。
- 4 根岸 (2015) pp.73-78
- 5 年金積立金管理運用独立行政法人「平成24年度業務概況書」および「平成26年度業務概況書」 (<http://www.gpif.go.jp/operation/archive.html>)
- 6 日本銀行「成長基盤強化を支援するための資金供給の実施結果」 (http://www.boj.or.jp/mopo/measures/mkt_ope/len_b/)
- 7 安倍政権の金融政策に対する政府の介入と国家先導主義との関係については柿崎 (2015) において詳細が論じられている (柿崎 (2015) pp.62-71)。
- 8 総務省統計局「家計消費状況調査年報 平成25年」および「家計消費状況調査年報 平成26年」 (<http://www.stat.go.jp/data/joukyou/12.htm>)
- 9 ただし、消費税増税に合わせて住宅需要が減少することが懸念される中、住宅ローンの金利見直しはおこなわれた。とくに住宅金融支援機構の融資拡大や住宅ローン控除の増大により、民間住宅投資を下支えしてきたものと考えられる。
- 10 総務省統計局「労働力調査」 (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000000110009&cycode=0>)

《参考文献》

伊東光晴（2014）『アベノミクス批判—四本の矢を折る』
岩波書店。
柿崎明二（2015）『検証 安倍イズム—胎動する新国家
主義』岩波書店。

根岸隆史（2015）「GPIF—年金積立金の運用体制の見
直し」『立法と調査』第369号、pp.60-79。
野口悠紀雄（2013）『虚構のアベノミクス—株価は上がっ
たが、給料は上がらない』ダイヤモンド社。
服部茂幸（2014）『アベノミクスの終焉』岩波書店。



成長戦略としての「地方創生」

其田 茂樹

地方自治総合研究所 研究員

はじめに

安倍政権における「地方創生」政策についての議論は、本誌2015年7月号特集『「地方消滅」と「地方創生」を超えるヴィジョンを』において尽くされた感がある。本稿では、これらの成果も取り入れながら「地方創生」という政策がどのような背景で導入され、何に貢献しようとし、そして、途中経過がどうかを概括する。

安倍政権のあらゆる政策は、実質的に第2次安倍政権発足後の第183回国会における施政方針演説で用いられた『「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指します』というフレーズで解けるのではないかと考えられ、「地方創生」もそのための手段に過ぎないと思われるのである。すなわち、これまで企業活動の対象としてこなかった地域や分野に対して企業が活動できる基盤を整備するためのひとつの方法が「地方創生」であり、それは、地域の自立的な発展などという文脈とは縁遠い発想か

ら来るものである。

以上に結論をやや先取りしたが、本稿では、根拠法となったまち・ひと・しごと創生法をはじめとする「地方創生関連法」と呼ばれたものの内実、それらの法に基づく施策体系と財政措置、地方自治体における対応状況などを整理していきたい。

「地方創生関連法」の制定過程

ここでいう、「地方創生関連法」とはどのような法律を指すか。当然、まち・ひと・しごと創生法は含むとして、そのほか、衆議院地方創生に関する特別委員会で取り扱った法律を一応の「地方創生関連法」として取り扱う。具体的には、地域再生法、国家戦略特別区域法、構造改革特別区域法（以上は法改正）、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第5次一括法）である。

まち・ひと・しごと創生法には、基本理念として、
1. 国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること、
2. 日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること、
3. 結婚や出産は個人の決定に基

そのだ しげき

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所研究科修了。専門分野は、地方財政論、経済政策論。公益財団法人地方自治総合研究所研究員。

著書に『水と森の財政学』（共著、日本経済評論社、2012年）『公私分担と公共政策』（共著、日本経済評論社、2008年）『再考 自治体社会資本—廃止・統合・分散化』（共編、公人社、2014年）など。

づくものであることを基本としつつ、結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会が形成されるよう環境の整備を図ること、4. 仕事と生活の調和を図ることができるよう環境の整備を図ること、5. 地域の特性を生かした創業の促進や事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会の創出を図ること、6. 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること、7. 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、国、地方公共団体及び事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めること、が定められている（第2条）。

同法は、第187回国会において地域再生法の一部を改正する法律とともに国会に提出され、成立を見ているが、この際も、同時に提出する意義や、地域再生計画とまち・ひと・しごと創生総合戦略の違い等が質疑で問われた。いずれも、まち・ひと・しごと創生法は政策の大きな枠組みを示し、地域再生法は個別の事業の具体的な実施に関わるものであるという主旨の答弁がなされている。

さらに、第189回国会衆議院地方創生に関する特別委員会には、再度、地域再生法の改正のほか、二つの特区関連法、第5次一括法が審議されることとなった。これらの法改正によって実現したことは、農地転用許可の権限委譲（第5次一括法）、都市公園内における保育所設置の解禁、地域限定保育士の創設（以上、国家戦略特区法）、公社管理有料道路運営の民間開放（構造改革特区法）、小さな拠点（コンパクトビレッジ）づくりの将来ビジョン作成や企業等の地方拠点強化に係る事業を地域再生計画に位置づける（地域再生法）等である。内閣府が作成した「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案の概要」においては、「規制改革による地方創生」という項目が設けられており、規制緩和の色彩の強い施策を推進するための法整備が「地方創生関連」という名の下で推進されてきたことになる。

国の施策体系と財政措置

まち・ひと・しごと創生法に基づいて、国の「長期ビジョン」とともに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が2014年12月に閣議決定された。長期ビジョンは、2060年に1億人程度の人口を確保する中長期的展望を提示するもの、総合戦略は、2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策を策定するものと位置づけられている。さらに、2015年6月には2015年度における取組の方向性等が盛り込まれた「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」が閣議決定されている。

このように記述すると、「2060年に1億人」を実現するのが目標であるかのように思われる。したがって、2060年に1億人の人口が適正である根拠が、または、日本にとって適正な人口水準とはどの程度なのかが示されるべきであろう。しかし、たとえば、長期ビジョンを見ると、「仮に、2030～2040年頃に出生率が人口置換水準まで回復するならば、2060年に総人口1億人程度を確保し、その後2090年頃には人口が定常状態になることが見込まれる」との記述はあるが、それ以外「2060年に1億人」についての具体的な記述は見受けられない。結局、目標は出生率そのものであるが、まち・ひと・しごと創生法の基本理念にある「結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを基本と」することなどからそうは表現できなかったという事情が透けて見える。

一連の施策体系が人口水準の維持や増加にどの程度効果があるのかについては懐疑的な見解も多い（たとえば、本誌2015年7月号）。また、予算措置等を見るとこの点についてもすでに指摘されているが、どの程度「地方創生」に資するか疑問であるものや従来の予算を地方創生関連として付け替えたものも少なくない。前者の一例として、プレミアム付商品券、ふるさと名物商品・旅行券等が挙げられよう。これは、2014年度の補正予算において地域消費喚起・生活支援型として措置されたもので、そもそも地方創生関連と呼ぶべきかが疑わしい

表 政策パッケージ別まち・ひと・しごと創生関連事業の上位3事業(億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	2014年度補正予算			2015年度予算		
	事業名	予算額	担当府省庁	事業名	予算額	担当府省庁
①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする	小規模事業者支援パッケージ事業	252	経済産業省	新規就農・経営継承総合支援事業	194.8	農林水産省
	中小企業・小規模事業者人材対策事業	60	経済産業省	公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業	190.0	環境省
	再生可能エネルギー熱利用加速化支援対策費補助金	60	経済産業省	革新的ものづくり産業創出連携促進事業	128.7	経済産業省
②地方への新しいひとの流れをつくる	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	19	農林水産省	人口減少の克服に向けた私立大学等の教育研究基盤強化	257.5	文部科学省
	ふるさとテレワーク推進事業	10	総務省	沖縄科学技術大学院大学(沖縄振興策)	167.3	内閣府
	居住・就労・生活支援等ワンストップポータルサイト	6	総務省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	61.5	農林水産省
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	待機児童解消加速化プランの推進(保育所等の緊急整備)	120	厚生労働省	幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減(幼児教育無償化に向けた段階的取組)	323.4	文部科学省
	地域少子化対策強化交付金	30	内閣府	非正規雇用労働者の雇用の安定と処遇の改善	311.9	厚生労働省
	子育て世代包括支援センターの整備	3	厚生労働省	総合的かつ体系的な若者雇用対策の実施	221.5	厚生労働省
④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する	循環型社会形成推進交付金	285	環境省	沖縄振興一括交付金(沖縄振興策)	1617.6	内閣府
	石油製品供給安定化促進支援事業	75	経済産業省	地域再生基盤強化交付金	430.7	内閣府
	鉄道施設の安全・バリアフリー化等対策事業(地域公共交通確保維持改善事業)	65	国土交通省	循環型社会形成推進交付金(浄化槽分を除く)	354.7	環境省

(出所)首相官邸ウェブサイトより筆者作成。

と思われるのであるが、まち・ひと・しごと創生本部のウェブサイトにもまち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の全体像等として掲げられた「地方への多様な支援と「切れ目」のない施策の展開」を見ればこれらも「財政的支援」の一翼を担っていることがわかる。後者に関しては、まず、表を参照されたい。

表中の各事業について詳細に論じている紙幅はないが、従来から展開されてきた沖縄振興事業が表中に登場していることから、事業の是非は別にして新規性に乏しいと指摘するには十分ではないだろうか。

さらに、2015年度地方財政計画において「新たに」創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」であるが、このうちの半分は既存の歳出の振替えである上、「新規」と称する財源については、「地方の努力により捻出」とされている(具体的には、法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備

金の活用、過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用である)。

また、振り替えられた既存の歳出(地域の元気創造事業費)は、地方交付税における算定に際して「行革努力分」が設定されている。これは、職員数削減率やラスパイレ指数、人件費削減率等に応じて基準財政需要額を算定するものであるが、実際の算定額への影響以上に「行革が交付税算定に影響する」というアナウンス効果が大きいと思われる。「地方創生」の施策展開のために行革算定が導入されたわけではないが、2015年11月の経済財政諮問会議において高市総務大臣がトッパー方式1の導入について具体的に言及するなど、今後、地方への選択的な財源移転の傾向がさらに強まる見込みである。

地方自治体の対応

本誌2015年7月号の金井論文には、「勝算の

2016年度概算要求

事業名	要求額	担当府省庁
新規就農・経営継承総合支援事業	228.5	農林水産省
産業廃棄物処理施設への先進的設備導入推進事業（公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業の一部切り出し）	152.4	環境省
戦略的基盤技術高度化・連携支援事業	140.0	経済産業省
地方創生に貢献する私立大学等への支援	333.2	文部科学省
沖縄科学技術大学院大学（沖縄振興策）	176.8	内閣府
農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	62.5	農林水産省
非正規雇用の労働者のキャリアアップ事業	338.3	厚生労働省
幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減（幼児教育無償化に向けた段階的取組）【事項要求】	248.4	文部科学省
新卒応援ハローワーク等における支援に必要な経費	81.4	文部科学省
沖縄振興一括交付金（沖縄振興策）	1617.6	内閣府
循環型社会形成推進交付金（廃棄物処理施設分）	611.1	環境省
地域公共交通確保維持改善事業	348.6	国土交通省

ある自治体は、国策に便乗すればよい」、「大半の勝算なき自治体は、表層的には、「まひし創生」の国策に基づいて、一所懸命に対処を行っている社交は重要である」とある。ここでは、2015年11月に公表された「地方版総合戦略の策定状況」（2015年10月30日現在）から地方自治体の「社交」の度合いを確認してみよう。この「10月30日現在」という期日には、一定の条件を満たす地方版総合戦略を策定すると地方創生先行型交付金の上乗せ交付対象2となるという意味が含まれている。

都道府県では、この段階で東京都も含めた38団体（80.9%）が策定済み、2015年12月までに策定見込みなのが5団体（10.6%）、2016年3月までに策定見込みなのが4団体（8.5%）となっている。市区町村については、同じ順に記すと728団体（41.8%）、308団体（17.7%）、702団体（40.3%）となる。なお、都道府県ではゼロだったが、市区町村においては、2016年4月以降に策定見込みとしたものも3団体あった。

市区町村の策定状況を都道府県別に見ると、10月30日の段階ですべての市区町村が策定済みであったのは富山県と鳥取県、逆に、すべての市区町村で未策定なのは沖縄県であった。どのような要因によってこのような結果がもたらされたか、富山県と富山県内市町村、鳥取県と鳥取県内市町村における戦略や人口ビジョン等の比較研究等については、今後の課題としたい。

これらの結果が、自治体の「勝算」によるものか「社交」によるものかは、個別に精査が必要なたため、ここで論じるのは困難であるが、少なくとも2016年度以降に計画策定がずれ込みそうな団体が3団体（茨城県1団体、東京都2団体）にとどまったという結果は、「国からの攻撃の標的となり、人口減少などという前に存立危機自体と」ならないように心がけている様子が浮き彫りになっているように見えるし、本誌2015年7月号の坂本論文が指摘する「中央集権性」や高端論文にある外部コンサルタントへの依存度の高さも妥当であるように思われる。市区町村の10月中の策定が半数に満たなかったのは、上乗せ交付の額が少なかった影響か、「社交」は重要であると認識しつつも、さすがに準備期間が足りなかったのかのいずれかであろう。

地方自治体が「社交」を求められるのは「地方創生関連」ばかりとは限らない。地方版総合戦略等よりも先んじて総人口や年代別人口についての今後の見通しを把握・分析することを求めたものとして公共施設等総合管理計画がある（2014年4月に総務大臣が策定要請）。人口等の見通しのほか、老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況、公共施設等の維持管理・更新に係る中長期的な経費やこれらの経費に充当可能な財源の見込みなどを内容とする所有施設等の現状を把握し、その上で、施設全体の管理に関する基本的な方針を定めるものである。総務省による策定指針の概要等を見ると、「トータルコストの縮減・平準化」や「PPP/PFIの活用」などが盛り込まれ、本誌2015年7月号の沼尾論文にある「小中学校の統廃合や、公営企業の広域化や民営化の推進など」を推し進める性格のものと思われるが、同時に、

この現状把握に限れば、同論文の言う「複合化・総合化による機能集約の可能性」にも資するのではないだろうか。

公共施設等総合管理計画の策定については、2014年度からの3年間にわたり計画策定に要する経費について特別交付税措置（措置率1/2）が用意されている。総務省が公表した2015年4月1日現在の「公共施設等総合管理計画策定状況等に関する調査」を見ると、策定済みの団体数は、都道府県11団体（23.4%）、指定都市8団体（40.0%）、市区町村56団体（3.3%）となっている。交付税措置のある2016年度までの策定予定としているのは、都道府県、指定都市の全団体、市区町村の1694団体（98.4%）である。このように、準備期間がそれなりに用意された「社交」については、財政措置の期限に大半の団体が完了することとなるようである。

まとめに代えて

まち・ひと・しごと創生基本方針2015は、副題に「ローカル・アベノミクスの実現に向けて」と掲げている。「ローカル・アベノミクス」という用語は、いわゆる「骨太の方針」の2014年版に登場したものであるが、その後策定された国の長期ビジョンや創生総合戦略には用いられていない。もともと「トリクルダウン」が前提となるアベノミクスにおいては、「ローカル」を設定する必要がないのである。したがって、当該「骨太の方針」においても、「現在、成長戦略の成果は、中堅・中小企業、小規模事業者や地域経済に波及しつつあり、それが全国津々浦々まで広がり、中長期的な地域経済展望を見いだせるよう、しっかりとした対応（「ローカル・アベノミクス」）を行うことが必要である」と言及されているのみである。これまで述べてきたように、「地方創生関連」としながら規制緩和政策を進め、「地方創生」を成長戦略の手段として用いてきたものをさらに強化するのが「ローカル・アベノミクス」であると考えられる。ゆえに、まち・ひと・しごと創生基本方針2015では、「稼ぐ力」、「頑張る地域」、

「^{みん}民の知見」が強調されるのである。

したがって、各自治体においては、さらなる「社交」が求められることも想定されるが、まち・ひと・しごと創生法では、都道府県および市町村は、国の総合戦略を「勘案」した地方版の総合戦略を策定することが「努力義務」とされる一方、第4条において「地方公共団体は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生に関し、国との適切な役割分担の下、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定め、実はこれが「地方公共団体の責務」とされている。基本理念に全面的に「のっとり」すべきかについての判断を要するが、区域の実情に応じた自主的な施策の策定・実施という責務を着実に果たしていく必要があるように思われる。■

《注》

- 1 歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組（「経済・財政一体改革の具体化・加速に向けた地方行財政の取組について」（平成27年第20回経済財政諮問会議、高市総務大臣提出資料）より引用）。例えば、同資料には、学校用務員事務（地方交付税の基準財政需要額算定項目では都道府県の高等学校費、特別支援学校費、市町村の小学校費、中学校費、高等学校費が該当）について民間委託等による業務改革をはじめとする16業務が2016年度に着手する取組として挙げられている。
- 2 例えば、タイプIIとして、(1)原則としてアウトカムベースによる適切な重要業績評価指標（KPI）の設定、(2)外部有識者を含めた検証機関による重要業績評価指標（KPI）の検証、(3)地方版総合戦略の策定・見直しのための住民や産官学言労との連携体制等の整備を満たす地方版総合戦略を策定する場合、1団体あたり1000万円を目安とした上乗せ措置が用意されている。

《参考文献》（本誌2015年7月号のほか）

- 片山善博×小田切徳美「真の「地方創生」とは何か」『世界』2015年5月号。
其田茂樹「「地方創生」は政策目的か」『自治総研』2015年5月号。
保母武彦「「地方創生」に地方自治体はどう対処するか」『住民と自治』2015年9月号。

安倍政権の教育改革における連続性と変質

徳久 恭子

立命館大学法学部教授

2012年12月26日に発足した第2次安倍晋三内閣は、第1次内閣（2006年9月26日—2007年9月26日）で未完に終わった、憲法や教育基本法の改正を通じた「戦後レジームからの脱却」に邁進している。教育については、第1次政権期に教育基本法のすべてを改正する、新しい教育基本法を成立させたこと¹で、戦後教育を刷新する素地を整えた。だが、同政権は1年で交代を強いられたため、具体化は第2次政権の発足を俟つことになる。では、安倍政権は教育の何をどのように改革しようとしているのだろうか。

2012年9月26日の自民党総裁選挙により第25代総裁に就いた安倍は、経済再生と教育再生を党の重要課題とし、就任後間もなく、党則83条に基づく総裁直属の機関として日本経済再生本部（本部長・安倍晋三）と教育再生実行本部²（本部長・下村博文）を立ち上げた。11月21日には、教育再生実行本部が、政権交代を狙う次期総選挙で安倍カラーの政権公約を掲げるための礎となる中間報告を示し、これが第2次安倍政権の基本指針となる。同本部は、それ以降も審議を重ね、2015

年5月12日までに4次にわたる提言を行っている。

政権獲得後の2013年1月15日には、安倍首相が公約の実現に向けて、政権内部に首相直属の「教育再生実行会議」を設置することを決めた。同会議は、2015年7月8日までに8次にわたる提言を示しているが、それらは教育再生実行本部が中間報告に掲げた5つの柱（①平成の学制大改革、②いじめ防止対策基本法の制定、③日本の伝統文化に誇りを持てる教科書を、④大学ビックバン—知と価値の創造、⑤教育行政における責任体制の確立）に沿うものとなっている（表1）。ここから、第2次安倍政権の教育政策は、与党自民党が改革を方向づけ、教育再生実行会議が政策化の順位や方針を定めていることがわかる。そしてそれらは、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会（以下、中教審）や省内で具体的な施策に落とし込まれ、実施に移されている。

与党自民党から政府へという政策決定の流れは、人的ネットワークによっても保障されている。安倍政権が設置した教育再生実行会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣並びに有識者により構成される。文部科学大臣は党と教育再生実行会議、文部科学省の3つをつなぐ要職であるが、第2次安倍内閣でそれに就いたのは、教育再生実行本部長を務めた下村博文であり、党の意向を政策化する布陣をとっていたことがわかる³。

実は、ここに、これまでの改革との相違が見出さ

とくひさ きょうこ

大阪市立大学大学院法学研究科修了。博士（法学）。専門分野は、政治学、現代日本政治。立命館大学法学部教授。著書に『日本型教育システムの誕生』（2008年、木鐸社）、編著書に『縮小都市の政治学』（2016年、加茂利男・徳久恭子編、岩波書店）。

表1 教育再生実行会議の提言とその後

提言日	テーマ	主な提言内容	その後
第1次 2013年2月26日	いじめ問題対応	道徳の教科化 法律制定	2018年度から道徳教科化 いじめ防止対策推進法成立（2013年6月）
第2次 同年4月15日	教育委員会制度改革	教育長の権限強化	改正地方教育行政法成立（2014年6月）
第3次 同年5月28日	大学改革 英語教育改革	学長の権限強化 小5から教科化	改正学校教育法など成立（2014年6月） 中教審で検討中
第4次 同年10月31日	大学入試改革	「知識偏重」型から多面・総合的評価へ	中教審答申を経て有識者会議で検討中
第5次 2014年7月3日	学制改革	小中一貫校制度化	改正学校教育法など成立（2015年6月）
第6次 2015年3月4日	全員参加型社会	不登校者支援	有識者会議で検討中
第7次 同年5月14日	教員制度改革	教員の指標の策定、 採用試験の共通化	中教審で検討中
第8次 同年7月8日	教育財源	教育投資の必要性、 教育財源確保のための方策	

『毎日新聞』（2015年5月25日）に掲載された表に、筆者が一部加筆修正を施した。

れる。政治主導の教育改革は、中曽根康弘政権下の臨時教育審議会（以下、臨教審）、小泉純一郎政権下の三位一体改革や規制改革会議による市場化プランなどで試みられてきたが、改革に対する党内合意がとれず、首相主導の改革でありながらも、文教族と文部（科学）省の抵抗により後退を余儀なくされた。一方、今回の改革は首相・文教族・文部科学省の三者が一体となることで、教育政策を行政主導から政治主導に切り替えることに成功している。凝集性の高さは、安倍首相と文教族の関係の良さによるところも大きい。ただし、それと同等に一体性を支えたのは、2年9ヶ月という下村文部科学大臣の在職期間であり⁴、在任の長期化が文部官僚に改革意図を徹底させ、実行性を得る結果となった。くわえて、第2次・第3次安倍政権は、2013年7月21日の参議院議員選挙で、これまで円滑な国会運営のための野党調整を強いてきた、衆参のねじれを解消することで、首相のリーダーシップに基づく政治主導の改革に邁進することを制度的に保障された⁵。これにより、従来、イデオロギー対立の主戦場と呼ばれた教育政策を短期間のうちに抜本的に転換させる条件が整ったので

ある。

さすれば、安倍政権は教育改革をどのような目的に即して実行しようとしているのであろうか。すでに述べたように、第2次安倍政権の課題は、新教育基本法の具現化にある。旧法との比較から2つの特徴を明らかにしてみよう。

1つ目の特徴は、「伝統」を尊重し、「国と郷土を愛する」態度を養うことや、家庭教育の責任と尊重などを期する、伝統的保守主義の立場の体現にある。個別の施策としては、道徳の教科化と教科書改革が挙げられる。まず、道徳の教科化であるが、これは戦後長らく党内で議論されてきたもので、文教族の宿願であった。制度化を促す契機となったのは、2011年10月11日に起きた大津市のいじめ自殺事件であり、教育再生実行会議が第1次提言でいじめ問題への対応を扱い、これを受けた政府が2018年度（中学校は2019年度）から検定教科書を使用した授業の実施を決める。次に、教科書改革であるが、ここでは教科書の検定基準の見直しと教科書採択に関わる教科書無償措置法の改正が行われた⁶。これを以て、教育内容への国家統制の強化と単純に述べることはできな

いが、検定基準や採択に一定の方向性が示されたことは、今後、何らかの影響を与えることも予想される。

2つ目の特徴は、経済社会への変化に対応する目的で、新自由主義の政策アイデアを制度化している点にある。新自由主義とは、市場競争原理への信服、経済における政府の役割の縮小、政府部門への民間の経営手法の採用等を求めるもので、規制緩和、民営化、分権化を提唱する（大嶽 1994）。この立場は、臨教審が4次にわたる答申（1985-1987年）を示して以降、教育機会の均等と教育内容の標準化を核とする戦後教育を改革するための指針として広く社会に知られるようになり、1990年代以降、制度化が進められた。2000年代に入ると、通学区域の弾力化、中高一貫教育の選択的導入、コミュニティ・スクールの設置、習熟度別学習や少人数学級の導入などが全国で積極的に行われるようになり、教育の多様化が図られている（徳久 2012）。

新自由主義的改革という点では、安倍政権の施策も従来の改革の延長線上にある。相違は、等量等質の教育を保障するために、学校教育の量的拡充と標準化を進めた戦後教育を、能力の多元化を保障するものに抜本的に転換する実効性を党内・国会運営の両面で持ち合わせている点にある。ここでは、安倍政権の教育改革を特徴づける能力の多元化、およびそれを具現化する学校制度の多様化・複線化を確認しておこう。

能力の多元化を教育に期待する声が最初に聴かれたのは、1963年の経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」であった。これが示すように、それは経済政策との兼ね合いから求められてきた。高度経済成長にあった当時、熟練労働者と若年労働者の慢性的な不足が社会問題化し、労働力の確保に向けた職業教育と職業訓練の充実や、労働市場の流動性を高めることが政財界の重要課題となった。教育の面でも、長期教育計画の策定とそれにもとづく改革が急がれた。1971年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策に

ついて」（通称、46答申）は、これに応えたもので、幼保一元化、中高一貫校におけるコース別・能力別教育の実施、学制の変更（446制や544制等）、中等教育から前期高等教育までの一貫教育の拡充などを掲げている。2つの答申に通底するのは、初等中等教育において国民に共通する普通教育を保障する一方で、労働市場における有為な人材を質量ともに保証するという目的から、中等教育における適正の発見と進路指導の強化、戦略的マンパワーの育成、科学技術教育の充実を図ろうとする点にあり、そのために複線型の学校体系を築くことが有効とされた（徳久 2011）。

教育政策を経済発展の観点から捉える立場は、安倍政権により一層強化されている。2013年6月14日に閣議決定された経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針—脱デフレ・経済再生」⁷では、日本の目指すべき経済社会のあり方が掲げられ、それを実現する手段としての教育の姿が次のように描かれている。まず、「生産性の向上を生む科学技術イノベーションなどの基盤強化」の項では、「経済を新たな成長軌道に乗せるためには、人材こそが我が国の最大の資源であるという認識に立ち、生産従事者中心から、高度知識集約型の人材や、多様な働き方を必要とするサービス業などの人材に対するニーズなどが高まっていることを踏まえ、雇用や教育のシステムの見直しを行い、全ての人材が持てる限りの能力を活かせるよう環境整備を進める」（11頁）としている。次いで、「教育等を通じた能力・個性を発揮するための基盤強化」という項では、「世界トップレベルの学力の達成等に向け、英語教育・理数教育・ICT教育・道徳教育・特別支援教育の強化など社会を生き抜く力の養成を行う」ことを掲げている⁸（15頁）。

これらを受け、文部科学省は「我が国が持続可能な成長を遂げるためには、少子化の克服、格差の改善、経済成長・雇用の確保が不可欠であり、そのためには「一人一人の生産性の上昇」と「労働人口の増加」を「教育再生」により実現することが必要」という認識のもと、教育振興基本計画、中教審答申、教育再生実行会議の提言に基づ

いて4つの柱を立て、個別の施策を展開している⁹。4つの柱は、①社会を生き抜く力の養成、②未来の飛翔を実現する人材の育成（高等教育における国際競争力の向上）、③学びのセーフティネットの構築（経済的支援や子どもの貧困対策の推進）、④絆づくりと活力あるコミュニティの形成から構成されるが、それらは相互補完的なものとなっている。

注視したいのは、教育再生実行本部、教育再生実行会議、中教審の示す個別具体的な施策の多くは46答申と同じくするものの、一連の提言や答申が前提にする経済社会の構造は、かつてのそれと質を違えており、教育改革が階層の固定化を強化しかねない点にある。1990年代にその傾向を一層強めた脱工業化は、高い認知能力や技能をもつ少数の中核労働者と多数の未熟練労働者を必要とする類の経済で、高付加価値を生む研究開発が国内経済を牽引する。ゆえに、高等教育の充実⁽²⁾が求められる。イノベーションの創造やグローバル化への対応は、高等教育以前の段階にも欠かせない。そこで、それを可能にする教育内容や学制のあり方の検討が課題として浮上する。「社会を生き抜く力の養成」に掲げられた、アクティブ・ラーニングの充実やグローバル社会で求められる力の養成などを目的とする学習指導要領の抜本的な見直し、高校教育・大学教育・大学入学者選抜の一体的改革、学校制度の改革は、これを体現するものといえる⁽¹⁾。

もちろん、教育の目的は高度知識集約型の人材育成に限られない。労働市場では多数を占める、「多様な働き方を必要とするサービス業などの人材」育成も求められる。教育再生実行会議の第5次提言に掲げられた、実践的な職業教育を行う高等教育機関の制度化は、これに応えたものといえる。職業教育の拡充はかねてから求められてきたが、多数の安定雇用を提供してきた工業社会では、学歴による階層移動が可能であったため、職業教育の政策需要は低く、周辺に置かれてきた。しかし、産業構造の転換は労働市場の二分化を招くことで、教育のあり方を変質させ、標準化から多元化を可能にする学制の再構築を求めている。高校段

階での職業教育の充実や大学を目的ごとに拠点化しようとする傾向はその表れといえる。

初等中等教育については、発達過程との兼ね合いから学制の弾力化が要請されている。目的は新自由主義と同じでないが、小中一貫校の設置が学校選択制と連動した場合、学校間の序列化を促す可能性を残している。先行研究が述べるように、教育による階層移動が有効であったのは、高校や大学への進学が開かれていった1935-1955年生まれのコHORTに限られ、以後は親子の学歴取得状況の類似性が増し、階層が固定化することがわかっている（佐藤 2000、吉川 2006）。所得格差と教育格差の相関が確認される中で、初等教育の序列化を促しかねない改革が断行されれば、階層の固定化はより強固になる。学びのセーフティネットの構築⁽³⁾は、これに対処するものといえる。とはいえ、教育財源が十分に確保できない現状では、改善は容易ならない¹⁰。

このように、安倍政権の教育改革の目的は、脱工業化しグローバル化する経済社会の担い手を育成することにあるが、それは同時に、教育格差の拡大という問題を併存させている。にもかかわらず、それが争点化しないのは、学歴が有用視される日本では、より良い学歴を取得する機会により多く接近することを個別の政策需要者が望むからである。他方、これを政策面で見た場合、改革目的に対する合意形成の欠如が理由の1つに挙げられる。46答申が示されてから40年あまり経った今も同一の改革メニューが議論されることで、改革に対する共通理解が得られているとの錯覚を生むことが、議論の機会を奪っている。しかし、手段は同じであっても、工業社会で階層の上昇移動を可能にした時代と現代では、教育が与える影響は異なっている。誰のための教育をどのように行うか。すなわち、少数のエリート選抜型の教育と多数者の職業教育なのか、認知能力の標準化を促す普通教育なのか。それらは、いずれの教育段階から行うべきなのか。このことを今、改めて広く問い直すことが求められる。安倍政権が行おうとしている教育改革は戦後教育のあり方を静かに、かつ抜本的に変革

する可能性を持ち、広義に雇用や社会保障のあり方を変質させ得る以上、「福祉政治」¹¹として教育を問うことが欠かせないからである。

最後に、本稿では紙幅の関係で、教育委員会制度改革や教員制度改革、コミュニティ・スクールの拡大・拡充について言及することができなかつた。これらはいずれも1990年代から強まる教育の分権というトレンドの中で進められる改革といえる。分権の問題については、別稿を参照していただきたい(徳久2008:終章)。■

《注》

- 1 2006年12月22日公布・施行された新しい教育基本法は、2007年6月20日に成立した教育改革関連3法(学校教育法、教育職員免許法及び教育公務員法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律)により実効性を伴うものとなった。
- 2 自民党の教育再生実行本部の活動や提言については、自民党のHPを参照した。
- 3 2015年10月7日に発足した第3次安倍改造内閣で文部科学大臣に就いた馳浩も、2013年12月に教育再生実行本部の副本部長に就いており、政府・与党の一体性の継承が確認される。
- 4 歴代文部・文部科学大臣の平均的な在任期間はおおむね1年であり、戦後では、下村の任期は荒木満壽夫の3年に次ぐ長さとなっている。在職期間の短さは、教育政策における行政主導を許す要因の1つになったと考えられる。
- 5 選挙制度改革と2001年の中央省庁再編が首相の地位を高め、政治主導を強めたこと、それが合意型から多数決型の民主政治に転換させていることについては、待鳥(2012)に詳しい。その観点から教育政策における意思決定の変容を述べたものに、広田(2014)、村上(2013)が挙げられる。

- 6 紙幅の関係で詳細は割愛する。藤田(2014)などを参照のこと。
- 7 http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf
- 8 これ以降、「社会を生き抜く力」が「ゆとり」や「生きる力」に次ぐ改革目的となりつつある。詳細は高橋(2015)を参照されたい。
- 9 中央教育審議会(第98回)配布資料「教育再生に向けた最近の主な取組」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2015/02/25/1355502_4_1_1.pdf)。
- 10 教育再生実行会議の第8次提言「教育立国実現のための教育財源・教育投資の在り方について」では、税制の見直しや民間資金の活用が述べられているが、財源の裏づけは弱いといえる。
- 11 この表現は、宮本(2008)を参照した。

《参考文献》

- 大嶽秀夫(1994)『自由主義的改革の時代』中央公論社。
 吉川徹(2006)『学歴と格差・不平等』東京大学出版会。
 佐藤俊樹(2000)『不平等社会日本』中央公論新社。
 高橋哲(2015)「安倍政権の教育改革とは何か」『現代思想』2015年4月号、156-168。
 徳久恭子(2008)『日本型教育システムの誕生』木鐸社。
 ——(2011)「学歴と労働市場」『レヴァイアサン』49号、84-109。
 ——(2012)「連立政権下の教育政策」『年報政治学』2012年1号、138-160。
 広田照幸(2014)「教育課程行政をめぐるポリティックス」『教育学雑誌』50号、1-15。
 藤田英典(2014)『安倍「教育改革」はなぜ問題か』岩波書店。
 待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析』千倉書房。
 宮本太郎(2008)『福祉政治』有斐閣。
 村上祐介(2013)「政権交代による政策変容と教育政策決定システムの課題」『日本教育行政学会年報』39号、37-52。



規制強めるメディア政策

砂川 浩慶

立教大学社会学部メディア社会学科准教授

2015年は政治によるメディア介入の年として記憶されることになろう。第1次安倍政権の反省を踏まえ、発足当初は表向き規制色を出さなかった安倍政権だが、NHK経営委員会人事とそれに伴う会長人事以降は一気にメディア規制に動きだした。2014年12月の総選挙前には、自民党がNHK・在京テレビ5社に「公正・公平」を求める文章を党本部に官邸クラブキャップを呼びつけて手渡した。2015年は4月17日に、テレビ朝日とNHKを自民党本部に呼びつけた。個別の番組に対して、政権与党が呼びつけることなど、先進国ではありえない蛮行だ。6月25日の自民党「文化芸術懇話会」第1回会合では、出席者、講師を務めた作家・百田尚樹氏から「沖縄の2紙（琉球新報、沖縄タイムス）は潰せ」「経団連に圧力をかけてテレビ広告を出稿しなくすべき」との妄言が相次いだ。

夏前から本格化した安保関連法案の国会審議では、メディアそのものが二分化された。自民党が

参考人に推薦した長谷部恭男・早稲田大学教授の国会での「違憲」表明以降、憲法学者の圧倒的多数が“違憲”とする中、安保法案を支持する読売新聞、産経新聞、日経新聞と安保法案に反対する朝日新聞、毎日新聞、東京新聞に二分化された。SEALDs（シールズ、正式名：自由と民主主義のための学生緊急行動）や安保法制に反対するママの会など全国レベルの反対運動の伝え方も大きな差ができた。全国紙と在京・在阪のテレビ局が系列化されているという日本の特殊事情もあり、テレビも二分化された。2015年に安倍首相がテレビに出演したのは、NHK、日本テレビ、フジテレビとその系列局のみ。TBS、テレビ朝日への出演はなかった。

9月19日の安全保障関連法案の強行採決後も、BPO（放送倫理・番組向上機構）意見書への政治圧力など、安倍政権のメディア規制は続いている。このようなメディア規制が続けば「物言えは唇寒し」という戦前の暗黒時代が再び訪れることが危惧される。

第2次・第3次政権までの安倍氏とメディア

1993年、安倍晋三氏が初の国会議員となった第40回総選挙は、自民党が敗北し、野党連立による細川政権が成立する引き金となった。55年体制の終焉である。この選挙報道をめぐっては、テレビ朝日の報道局長が国会に証人喚問される、いわ

すなかわ ひろよし

1986年早稲田大学卒、文学士。専門は、メディア制度・産業論。1986年～2006年日本民間放送連盟、2006年より現職。

著書に『放送法を読みとく』（編著、商事法務、2009年）、「地上テレビ放送のデジタル化 完全移行への道程と課題」（『放送ハンドブック（改訂版）』、日本民間放送連盟、日経BP、2007年）、「民間放送—産業化と自主自立の狭間で」（『表現の自由II—状況から』、尚学社、2011年）など。

ゆる椿事件が起こっている。野党として国会議員生活をスタートさせた安倍氏は、これまでメディアとの確執を度々起こしてきた。

2001年1月30日放送のNHK教育テレビETV 2001「戦争をどう裁くか 第2回 問われる戦時性暴力」は政治的圧力によって改変され、放送予定時間より4分間短く放送された。この番組をめぐる裁判において、東京高裁は、放送前日の2001年1月29日、安倍晋三官房副長官（当時）と面会したNHK国会担当幹部が番組の試写で、プロデューサーに踏み込んだ改変を指示した、と指摘。番組制作局長が「自民党は甘くなかった」と発言したことも認めている。番組改変の発端は、安倍氏の“番組介入”発言であり、それをNHK側が忖度したことを司法も認めている。

自民党幹事長時代の2003年11月の総選挙直前に「ニュースステーション」（当時）が民主党の閣僚名簿とマニフェストを長時間（30分間）紹介したことが政治的公平を欠いたとして、投開票当日にテレビ朝日への党幹部の出演拒否を指示した。さらにBPOに安倍幹事長名で「政治的不公平・不均等」で審理を申し立てた。BRCは個人ではなく“党”の申し立てとして審理外事案と判断したが、翌2004年6月22日に総務省は、「放送番組の適正な編集を図る上で遺漏があった」として「嚴重注意」とした。

2006年7月にはJNN「イブニング・ファイブ」（7月21日放送）の731部隊の特集コーナーで無関係な「安倍晋三官房長官顔写真」が約3秒間映し出されたことに安倍氏が抗議。TBSは、官房長官のパネルが放映されたことについて「意図的なものではなかったが、報道の趣旨とまったく無関係な方々にご迷惑をおかけしたことはおわびします」とのコメントを出したが、総務省が調査に乗り出し、8月11日、総務省はTBSに対し、総務大臣名の嚴重注意を実施。再発防止に向けた体制の確立を強く要請し、1カ月以内の報告とその実施状況の3カ月以内の報告という重い処分を下した。

第1次政権では菅総務大臣とともに強権発動

2006年9月26日から翌2007年9月26日までの第1次安倍政権では強権発動ぶりが関心を集めた。2007年6月には、古森重隆・富士フィルムホールディングス社長（当時、現会長）が経営委員長に就任した。その古森経営委員長時代に、20年ぶりの外部登用としてNHK会長に就任したのが福地茂雄・アサヒビール相談役だった。その後、福地会長の後任として2011年1月には松本正之・JR東海元副会長が会長に就任した。これらに共通するのが、安倍氏に親しい財界人で構成する「四季の会」。2000年に創設され、幹事役は葛西敬之・JR東海会長が務める。古森氏、福地氏も「四季の会」のメンバーで、松本氏は葛西氏の部下だった。古森経営委員長は独断的な行動が目立ち、辞任要求が相次いだ。

第1次安倍内閣で総務大臣を務めたのは、現官房長官の菅義偉氏であった。テレビ番組への行政指導乱発、NHK国際放送の北朝鮮拉致報道での「命令放送」、NHK受信料支払い義務化（結果的に見送り）と国家の介入を強める一方、2007年1月の「発掘!あるある大辞典II」ねつ造問題では行政による番組介入に道を開く放送法改正を画策した。

1985年のテレビ朝日「アフタヌーンショー」やらせリンチ事件から現在までに総務省（郵政省含む）が行ったテレビ局への「行政指導」は32件を数える。第1次安倍内閣の1年間で、このうち8件を数える。異常な多さであり、乱発だ。個別にみていくと過剰な演出などで視聴者に錯誤させる危険性はあるが、生命・財産を脅かすような深刻な問題はない。大きな社会問題となった関西テレビ「発掘!あるある大事典II」も納豆ダイエット法の紹介に虚偽内容があったというもので深刻な健康被害があったわけではない。放送局が意図的に事実をまげた報道を行うことは現に慎むべきだが、それは本来、視聴者と放送局の間で謝罪・訂正がなされ

図 1：全国紙と在京・在阪テレビ局の系列化

(1975年以前)		
〈全国紙〉	〈東京キー局〉	〈大阪準キー局〉
読売新聞	日本テレビ放送網	読売テレビ
毎日新聞	TBS (東京放送)	朝日放送
産経新聞	フジテレビジョン	関西テレビ放送
朝日／日経	テレビ朝日(現)	毎日放送
朝日／日経	テレビ東京(現)	テレビ大阪
(1975年以降)		
読売新聞	日本テレビ放送網	読売テレビ
毎日新聞	TBS (東京放送)	毎日放送
産経新聞	フジテレビジョン	関西テレビ放送
朝日新聞	テレビ朝日(現)	朝日放送
日経新聞	テレビ東京(現)	テレビ大阪

るべきものだ。免許付与権限をもつ総務省が国家権力を背景に放送局に威圧的な指導を繰り返すことが放送局に大きな萎縮効果をもたらすのは明らかだ。

第2・3次安倍政権でのメディア規制

第1次政権で強面に徹した安倍政権のメディア対策だが、第2次政権では変化をみせた。まず、多くなったのが特定のメディア企業のトップ、編集幹部、政治部幹部との会食だ。世界的にみても政治のトップが特定のメディアのトップと頻繁に会食する例はない。また、特定のメディアへのインタビューや番組出演も目立っている。各局持ち回りであった「総理に聞く」をやめ、首相サイドの意思で登場する媒体を決めることが慣例化された。現に今年1月以降、安倍総理が出演したテレビ局は、NHK、日本テレビ系列（日本テレビ、BS日本、読売テレビ）、フジテレビ系列（フジテレビ、BSフジ、関西テレビ）に限定されている。2015年9月には国会開会中にも関わらず、大阪まで出向いて読売テレビのバラエティ番組出演し、批判を浴びた。

日本のメディアの特徴として、全国紙と在京・在

阪テレビ局の系列化があげられる。これは田中角栄・元総理によって1975年に完成したもので、メディアの世界では腸捻転の解消と呼ばれる。図1にそれを示すが、安倍総理が出演するテレビ局と安倍政権支持を明確にする全国紙が系列化されていることが一目瞭然である。

この3年間を振り返るとき、メディアの二極化があげられる。メディアの最大の役割は権力の監視にある。それが政権を支持するメディアと、本来の役割である政権を批判的に論ずるメディアに大別されてしまっている。しかも、総理大臣自身が自らを支持するメディアにしか出演しない事態となっている。

第1次政権同様、第2次安倍政権が最初に着手したのはNHKへの関与であった。放送法上、NHKの会長は経営委員会が任命し、その選出には経営委員会12名中、9名以上の同意が必要とされる。逆をいえば、4名の反対があれば、会長は決まらない。安倍政権は、この規定を逆手にとって、百田尚樹氏など自らに親しい人物をNHK経営委員に送り込み、2014年1月25日、舛井勝人・元三井物産副社長が会長に選任された。舛井氏は就任記者会見で、「政府が『右』と言っているの

に我々が『左』と言うわけにはいかない」「(特定秘密保護法について)まあ一応通っちゃったんで、言ってもしょうがないんじゃないかと思うんですけども」など、公共放送のトップとしてありえない発言を繰り返した。その後も国会答弁や会長会見などで物議をかもし発言を繰り返し、全理事から辞表を集めたことなどから批判をあびた。舛井会長のもと、NHKは安倍政権寄りの報道といわれる。現にNHKOBを中心とする「放送を語る会」が2015年11月に発表した「安保法案国会審議・テレビニュースはどう伝えたか-2015年5月11日～9月27日-」では、NHKニュースは『「政府広報」と批判されてもやむを得ない域に達していた」と結論付けている。

2014年12月の総選挙では解散前日の11月20日、NHKと在京テレビ5社を自民党本部に呼びつけ「選挙時期における報道の公平中立ならびに公正の確保についてのお願い」との文書で要請した。出演者の発言回数・時間▽ゲスト出演者の選定▽街頭インタビュー・資料映像の使い方▽特定の立場から特定の政党出演者への意見集中がないこと、の4項目にわたって対応を求める異例のものだった。前々日の11月18日のTBS「NEWS23」に出演した安倍総理がアベノミクスに批判的な街頭インタビューが多いことに苦言。自民党の役員連絡会で話題となり、党としての文書を作成したと萩生田氏は毎日新聞の取材に答えている。政権党がマスメディアに圧力をかけることの影響の大きさが理解されていない。実際の因果関係は明らかではないが、ワイドショーの総選挙報道は激減し、テレビ朝日の「朝まで生テレビ」はゲスト出演を取りやめた。この問題について、私は毎日新聞に対して「他の先進国では政府から独立した機関が免許を交付する。日本は放送に対する政府の関与が大きい。放送法4条には『政治的公平』の後に、『意見が対立している問題についてはできるだけ多くの角度から論点を明らかにするように』とあり、それが実は公平公正。いま国民が知っておくべき論点はどんなのかと考える中で、テレビ局が自律的に判断するしかない」とコメントした。

2015年4月17日には、自民党情報通信戦略調査会がNHKとテレビ朝日の幹部を呼びつけた。両社の看板番組「クローズアップ現代」「報道ステーション」について、「事実関係を聞いた」(自民党幹部)という。個別番組のことで、与党が党本部に呼ぶのは前代未聞であり、先進国ではありえない暴挙である。さらに、NHKに対しては、総務省が4月28日に「嚴重注意」を行い、5月21日には自民党が再度、NHKを呼びつけた。この件については、3つの論点がある。一つはいうまでもなく政権党が個別番組の件で放送局を呼びつける異常さである。放送法は、第1条「目的」の2項で「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」を定めている。この主体は明示されていないが、文脈から行政であることは明らかである。であれば、総務省は放送局の自律を妨げ、公権力の介入という形で表現の自由の確保を妨げる自民党に対してこそ「放送法違反」の行政指導を行うべきだ。2点目は、この問題をNHKは一切報道していないことだ。メディアが問題視されたことを自らのメディアで伝えることは絶対に必要だ。そうでなければ市民はメディア規制の動きすら知らないままとなる。3点目は第1次安倍政権を彷彿とさせる行政指導だ。クローズアップ現代は曲がりなりにもNHKが報告書を出し、BPOの審議対象にもなった。それに行政指導を行うことは萎縮効果を生む。

2015年6月25日開催の自民党第1回「文化芸術懇話会」で、出席した自民党議員、講師の百田尚樹氏から“妄言”が出された。主な発言は、大西英男衆院議員「マスコミを懲らしめるには、広告料収入がなくなるのが一番。安倍晋三首相も言えないことだが、不買運動じゃないが、日本を過つ企業に広告料を支払うなんてとんでもないと、経団連などに働きかけしてほしい」、井上貴博衆院議員「青年会議所理事長の時、マスコミをたたいたことがある。スポンサーにならないことが一番(マスコミは)こたえることが分かった」など。講師の百田氏は「本当に沖縄の二つの新聞社は絶対つぶさなあかん。沖縄県人がどう目を覚ますか。あつ

てはいけないことだが、沖縄のどっかの島でも中国にとられてしまえば目を覚ますはずだ」「もともと普天間基地は田んぼの中にあった。周りに何も無い。基地の周りが商売になるということで、みんな住みだし、今や街の真ん中に基地がある。騒音がうるさいのは分かるが、そこを選んで住んだのは誰やと言いたくなる。基地の地主たちは大金持ちなんですよ。彼らはもし基地が出て行ったりしたら、えらいことになる」「沖縄の米兵が犯したレイプ犯罪よりも、沖縄県全体で沖縄人自身が起こしたレイプ犯罪の方が、はるかに率が高い」と事実無根の話を述べた。気に入らないメディアはつぶしてしまえ、との短絡的直情型の発言である。

これに対して、私は「『つぶせ』権力のおごり」（朝日新聞 6月27日朝刊）「全体主義の発想」（毎日新聞 6月27日朝刊）などのコメントを行った。また、琉球新報にも寄稿し「異常さに慣れるな」と安倍政権のメディア対応の異常さに慣れずにメディアの力を結集して戦うことの重要性を説いた。明らかに自民党内の知的劣化がみえる出来事だ。

また、2015年7月には、自民党は安保関連法案について、TBSのアンケートに答えないう党国会議員に指示している。

2015年11月6日、BPO放送倫理検証委員会は、「NHK総合テレビ『クローズアップ現代』“出家詐欺”報道に関する意見」を公表、当該番組に重大な放送倫理違反があったと結論付けた。この中で、憲法21条の表現の自由を引いたうえで、放送法の目的を定めた第1条2号「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること」を解説する。この条文について、「しばしば誤解されるところであるが、ここに言う『放送の不偏不党』『真実』や『自律』は、放送事業者や番組制作者に課せられた『義務』ではない。これらの原則を守るよう求められている

のは、政府などの公権力である」と解説する。総務大臣が「行政指導」の根拠とした放送法の番組編集準則などについても「これらの条項は、放送事業者が自らを律するための『倫理規範』であり、総務大臣が個々の放送番組の内容に介入する根拠ではない」と政治介入を批判した。

このBPO意見書に対して、同日には高市総務大臣が談話を発表、この中で「放送法の番組準則は、法規範性を有する」と反論。11月9日には菅官房長官が会見で同趣旨を述べ、安倍総理も10日の予算委員会で「単なる倫理規定ではなく法規であり、法規に違反しているのだから、担当省庁が法に則って対応するのは当然」と答弁した。谷垣禎一・自民党幹事長は9日の会見で「報道の自由があるから一切やらせに対して口をつぐんでいるのが良いとは私は思わない」とBPOを批判している。

一連の安倍政権のメディア対応で目につくのが、民主主義社会における「言論・表現の自由への無理解」である。2015年12月15日、私はジャーナリストの坂本衛氏、映画監督・ジャーナリストの綿井健陽氏と外国特派員協会で「放送法の誤った解釈を正し、言論・表現の自由を守る」ことを呼びかけるアピールを発表した。50名の記者と7台のテレビカメラが入った記者会見では外国メディアを中心に日本の政治とメディアの関係へ危惧の念が示された。

本来、権力からのメディア規制に対してはメディアが一致して対応すべきだが、今や日本のメディアは二極化されている。メディアが権力に屈し、監視機能は果たせなくなると言論の自由が失われ、民主主義が崩壊することは歴史が教えるところだ。長期化が予想される安倍政権にメディアはどう対応していくのか。「物言えば唇寒し」の時代が懸念されるだけに、その帰趨は国民にも大きな影響を与える。■