

菅政権が1年3カ月で 取り組んだこと

～政権の特色と取り組みへの思い～

まえがき

本稿は、菅内閣総理大臣の政権における約1年3か月の間に進めてきた、主な政策の実績について、私なりに整理したものである。

私は、内閣府大臣政務官という内閣の一員として、この政権の取り組みに参画してきたが、更には国会議員の一人としても、菅総理大臣の様々な政策判断を目の当たりにするとともに、その真意や思いを強く感じてきた。

そのような身として、この間の政策について、何が、どのような趣旨で行われ、どこまでうまくいき、あるいはうまくいかなかったのか、ある程度客観的な評価を行い、記録に残しておくことは、今後の政権、あるいは国民が参考とするために、必要なことであると考え、本稿を作成している。

もちろん、私という一議員・一政務官からの視点による解説ゆえ、本稿も完全に客観的な立場からの記述ではなく、真に客観的な評価については、歴史の検証に委ねるほかない。他方、本稿においては、菅総理大臣の近くで働いてきた身ならではの視点で、これまで十分に認識されてこなかった菅総理大臣の政策の「真意」を、かみ砕いて説明することに努めている。

本稿により、菅総理大臣の政権の意義についての理解をより深めていただき、今後の議論に役立てていただければ幸いである。

阿久津 幸彦

目次

総論	1
1、国のかたちを変える—政治・行政のあり方の改革	4
2、経済・財政・社会保障の一体改革	7
(1) 経済 — 「強い経済」の実現—	7
(2) 財政・社会保障 — 国民の安心と将来への責任—	11
3、国民・市民目線からの政策・決断	14
4、外交・安全保障	17
5、環境・エネルギー戦略の大転換	22
6、東日本大震災への対応と日本の再生への取組	26

菅政権が1年3ヶ月で取り組んだこと

総論

<菅政権の3つの特色>

- 平成22年6月8日、鳩山政権の後を継いで、菅政権が誕生した。
- 菅政権は、発足後一年強の間に、実際には極めて多くの成果を挙げてきた。その第一の特色は、日本の閉塞を打破するため、既存の秩序に果敢に挑戦し、これまでの政権が先送りしてきた諸課題に正面から立ち向かってきたこと、第二の特色は、それにもかかわらず、非現実的な理想論に遊離することなく、常に現実的な解を追求してきたことにある。
- 菅総理が著書「大臣」で述べているような、『官僚内閣制』から『国会内閣制』への転換」「政治主導」「地域主権改革」は、民主党政権全体の理念でもあり、菅総理自身が特に力を入れてきたテーマでもある。これらについては、着実に政権交代の理念を継承し、発展させている。
- また、消費税の引上げや、社会保障・税に関わる番号制度の導入、エネルギー政策の抜本的な転換など、歴代の政権が先送りし、あるいは手を付けてこなかった課題に逃げることなく取り組み、わずか1年の間に大きく前進させた。
- 菅政権の政策は、イデオロギーではなく、現実立脚している。市場原理主義には一線を画すが、反企業主義ではなく、新たな産業と雇用の創造に力を入れている。手厚い社会保障を重視するが、放漫財政を排し、将来世代への責任を強く認識している。菅政権の中心的政策として推し進めてきた経済・財政・社会保障の一体的改革は、こうした現実感覚・バランスの上に成り立っている。また、外交・安全保障についても、現実主義を基調としバランスのとれた政策が展開されている。
- 菅政権の下で作られた2010年のマニフェストにおいては、2009年のマニフェストに比して成長戦略や財政健全化が前面に出ていることも、その一つのあらわれである。政権交代の原動力となった2009年のマニフェストの理念は継承しつつも、初めて実際に政権運営に携わって得られた経験に学び、必要な修正を行う。これは責任ある政権与党として当然のことである。
- 現実主義とは、理念の放棄ではなく、理念に一步でも近づくためのしたたかさなのである。
- また、第三の特色として、サラリーマン家庭に生まれ、市民運動から政治を志した菅総理は、ひとりひとりの国民・市民の目線に立った政策に特に力を入れてきた。

- 「最小不幸社会の実現」「不条理を正す」といったキーワードにそれはあらわされている。副総理・国家戦略担当大臣時代、湯浅誠氏を参与に起用し、派遣村解消に取り組んだが、行政のトップが正面からこうした問題に向き合うことは以前では考えられなかった。そして、総理として「一人ひとりを包摂する社会」特命チームを立ち上げ、孤立化対策、自殺対策等をも包含する社会的包摂政策へと発展させている。他にも、待機児童解消、HTLV-1、そして硫黄島遺骨帰還など、自ら特命チームを立ち上げて取り組んだテーマには、菅総理自身の思いが強く込められている。
- 市民目線の政策は、究極的には、市民自らが政治・行政に参加することによって実現される。地域主権改革、「新しい公共」の推進は、こうした観点から民主党政権が進めてきた主要テーマであり、菅総理の下でも大きく進展している。そして、この視点は、菅総理自身が特に思い入れを抱く再生可能エネルギーの推進にも体现されている。再生可能エネルギー、すなわち自然エネルギーの推進とは、風力、小水力、バイオマス等、地域分散型・地域密着型のエネルギー源への転換を意味するものである。
- 菅総理の政策は、しばしば「思いつき」「何がやりたいかわからない」と批判された。確かに、菅総理に言葉が足りない、あるいは言葉が一貫していないという問題はあった。しかし、①既存の構造への挑戦、②現実主義、③市民目線という、底流に流れる考え方は一貫しているのである。
- こうした菅総理の特徴は、東日本大震災への対応においてもその基底に伺うことができる。菅総理は、他の何よりも、この大震災の時に職にあった総理大臣として、歴史に名を留めることになるだろう。その評価は、歴史の検証を待たなければならない。しかし少なくとも、この最大級の困難と重圧に直面して、折れることなく一步一步、被災者支援と復旧への取組を進めることができたのは、菅総理の挑戦者としての気骨と、現実主義者としてのしたたかさ、そして市民への共感があったからに他ならない。

<菅政権の課題>

- 以下に記述するように、菅政権において、政策は決して停滞しておらず、様々な課題について大きな進展があった。しかし、その多くが道半ばであることも否定できない。社会保障と税の一体改革、エネルギー政策の転換、あるいは震災からの復興にしても、方向性は示されたが、実現するのはこれからである。
- その意味で、菅総理自身が繰り返し述べていたように、総理が毎年変わるのとは他の主要国と比べても異常であり、本来であれば、少なくとも3年程度の期間がなければ、政権の真価を問うことはできない。菅総理は、著書「大臣」

の中で、日本の大臣の平均任期が1年未満であることの問題を指摘しているが、総理自体が1年程度で交代する近年では、各大臣の任期はさらに短いものとなる。こうした状態で、総理や大臣に対し政治的リーダーシップの発揮を求めること自体、無理があると言わざるをえない。

- 菅総理が、こうした問題を自ら指摘しながらも、1年強で退陣せざるをえなかった主な要因は、①衆参の「ねじれ」、②党内の結束の乱れ、③支持率の低さ、である。これらの要因は関連しあっており、政治的な混乱が支持率を低下させ、それがさらに混乱を加速させるという負のスパイラルに陥ることとなる。これらのマイナス要因は、菅政権以前に、民主党政権の最初の年の失敗に起因する面も大きい、それも含めて、最終的には菅総理が責任を負わなければならない。
- 以下のように、各分野において、必要な政策を着実に進めながら、それでも政権が短命に終わらざるをえない、日本政治の根本的・構造的な問題がどこにあるのか。その問いに向き合うためにも、まずは、菅政権の実績について正しく評価することが重要である。

<コラム>日本の「選挙の多さ」

政権の安定を難しくしている要因の一つとして、日本の「選挙の多さ」が挙げられる。参院選が必ず3年ごとに実施され、衆院選も、最長で4年以内、通常はより短い間隔で実施されるため、ほぼ3年に2回、国政選挙が行われることとなる。選挙の前後は政局的な動きが活発化するため、長期的な視野から政策に携わることが難しくなる。また、参院選では政権に対する不満が反映されやすく、政権党が参院選で敗れた場合、「ねじれ国会」となり不安定な政権運営を強いられる。国政選挙の間隔は憲法で定められているため、ただちに変えることは困難であるが、政治の停滞を防ぐための運用上の工夫を、超党派で確立する必要がある。なお、現在は、これらの国政選挙とは別に、政権党の代表選挙が行われ、さらに政権のサイクルを短くしているという問題があり、これについても改善が求められよう。

1. 国のかたちを変える—政治・行政のあり方の改革

○菅政権は、歴史的な政権交代により端緒についた政治・行政の根本からの改革を、継承・進化させる役割を果たした。

<政治主導>

○「政治主導」の確立は、政権交代のキーワードであるとともに、菅総理自身が野党時代から追求してきたテーマである。

○しかし政権交代直後は、「政治主導」の空回りによる混乱、停滞も多く指摘された。

○菅政権においては、「政治主導」の理念を推し進めながらも、現実・実務に即した軌道修正がなされた。その端的な表れは、22年6月8日、菅政権発足日に発表された「基本方針」において、政務三役と官僚は「緊密な情報共有、意思疎通を図り、一体となって、真の政治主導による政策運営に取り組む」としたことである。しばしば、民主党政権は官僚を使いこなしていないと批判されるが、菅政権においては、政務三役主体の意思決定は継続しながらも、官僚との連携・役割分担は格段に向上している。

<内閣と党の一元化>

○旧政権下においては、内閣と与党で政策決定が二元化していた。法的に何ら権限がなく、国会への説明責任も負わない「与党」が政策決定を行うことは、権限と責任の所在をあいまいにする問題があった。政策決定を、内閣に一元化し、権限と責任の所在を明確化したことは、政権交代の大きな成果である。

○菅政権においては、政権交代直後廃止された政策調査会を復活させ、国会議員による政策議論を活発化させながらも、政調会長を閣僚として入閣させる新たな一元化の仕組みを導入した。第二次菅内閣においては、政調会長を国家戦略担当大臣と兼務させることにより、これをさらに強化している。

○この試みは、日本の実情に即した形での内閣中心の政策決定を目指すものであるが、未だ試行錯誤の過程にあるともいえる。

○最近では、案件によっては、民主党政権においても実質的な「二元化」に近づきつつある傾向もある。改めて、政策決定一元化の意義を確認する必要があるだろう。

<国家戦略室の活用>

○菅総理は、初代の国家戦略担当大臣として、国家戦略室の創設に自ら直接携わった。

○そして、総理就任後の22年7月、国家戦略室を総理直属のスタッフとして

- 位置づける構想を表明する。日本の総理大臣は、実は直属の部下が極めて少なく、諸外国のトップと比べてもその体制は貧弱である。その問題を痛感していた菅総理は、米国の NSC、NEC や、英国の Policy Unit のような、総理を直接支えるスタッフ組織としての役割を、国家戦略室に担わせたのである。
- この構想について、国家戦略室の「格下げ」という受止めが報道等でなされたが、菅総理には「格下げ」との意図は全く無かった。
 - そして 22 年 10 月以降は、国家戦略室が従前通り重要政策の企画立案・総合調整機能を営む一方で、総理直属スタッフとしての総理補佐機能も同時に営むことが明確化され、後者の機能を担う「総理補佐チーム」が結成された。
 - 総理補佐チームは、菅総理が国家戦略担当大臣時代に自ら採用したメンバーを中心に構成され、多くは民間からの出向者であり、霞ヶ関の新たなモデルとしても注目に値する。既存の官僚機構の中で、こうしたチームのポテンシャルを完全に発揮するには様々な壁があったが、この初めての取組は、日本の総理の機能を強化するという、歴史的な意義を有する試みとなる可能性を秘めている。

<コラム> 総理補佐チーム

菅総理は、国家戦略室総理補佐チームに、「総理の目となり、耳となり、時には脳の一部となる」ことを求め、しばしば、胸襟を開いてチームのメンバーと語り合った。総理補佐チームは随時、総理に対して、実務家の観点から、継続的に、情報や政策のアイデアを提供し、菅政権の最終局面までサポートを続けた。

<霞ヶ関のビジネスモデルの改革>

- 菅総理は、政権交代前から、霞ヶ関の「ビジネスモデルの改革」を提唱していた。官僚と敵対するのではなく、官僚の意識を変え、快く国民のために働くことのできる環境を作り出す。そうした観点から、イギリスの事例なども参考に、財務大臣時代に「財務省改革プロジェクト」を主導した。その成果は、総理就任後に徐々に実現してきており、また、他の省にも改革が広がってきている。

<コラム> 「開かれた霞ヶ関」へ

「財務省改革プロジェクト」は、「平日にデートができる」財務省を目指すというキャッチフレーズで話題となったが、その真意は、行政官の多様性の確保にある。菅総理は特に、官民の垣根を越えて多様な人材が行き来し合う、「開かれた霞ヶ関」の姿をイメージしていた。国家戦略担当大臣時代、国家戦略室スタッフの構成を官民ほぼ半数ずつとしたことにもその発想が表れている。

<地域主権改革>

- 地域主権改革は、菅政権が特に力を入れて取り組んできた課題であり、22年6月、地域主権戦略大綱を閣議決定。
- ひも付き補助金の一括交付金化を進め、23年度予算において、5000億円規模の「地域自主戦略交付金」を創設。
- 22年末には、出先機関改革のアクション・プログラムを決定。
- 法律に基づく「国と地方の協議の場」を設置。
- これらはいずれも、国と地方の関係を根本的に変えるポテンシャルを持った改革である。

<国会運営の課題>

- 国会運営は、菅総理が強い問題意識を持ちながら、未だ十分に改革が進んでいない分野である。
- 主要国の中で、日本ほど、政府のトップが連日長時間にわたって国会審議にさらされる国は無い。特に、ねじれ国会で与党側が国会運営の主導権を握れない中、国会審議に、総理の時間的・精神的な資源の相当程度を振り向けざるをえなかったことは否定できない。
- 菅総理は、財務大臣時代に手がけた財務省改革プロジェクトの中で、明示的に、国会審議の改善についての提言を盛り込ませた。また、23年1月4日の年頭会見では、国会審議の合理化について、現職総理としては異例とも言える提案を行っている。
- 当然、国会審議への対応は閣僚・総理の重要な責務であり、政府側から国会に注文を付けることは、タブー視されている面があった。しかし、誰かが言い出さなければ状況は全く変わらない。それだけに、こうした問題提起を総理自らが行ったことには大きな意義がある。

2. 経済・財政・社会保障の一体的改革

- 22年6月に就任した菅総理が打ち出した看板政策は、「強い経済、強い財政、強い社会保障」、すなわち経済・財政・社会保障の一体的改革であり、これはその後にならびに菅政権の政策の中心的テーマとなる。
- 22年6月、「新成長戦略」と「財政運営戦略」を決定し、経済と財政における中長期的な政策運営の枠組みが整えられる。これらは、菅総理が国家戦略担当大臣、財務大臣時代を通じて発展させ、総理として結実させたものであり、菅総理自身の強い思いが込められている。
- そして、社会保障と税の一体的改革について、22年秋から本格的な議論を開始し、震災による中断をはさみながらも、23年6月に成案をとりまとめた。
- これらはいずれも、どの政権でも避けて通ることのできない、日本の主要課題である。わずか1年の間に、これら3つの主要政策をまとめたのは、歴代の総理と比較しても注目に値する実績といえる。

2. (1) 経済 — 「強い経済」の実現 —

< 「第三の道」 ～成長と雇用による国づくり～ >

- 菅政権の経済運営における一つ目の成果・特徴は、「成長と雇用による国づくり」の考え方を明らかにし、それを着実に実践に移したことにある。
- 22年6月18日、菅内閣は「新成長戦略」を閣議決定するとともに、同年12月15日、「雇用戦略・基本方針2011」の雇用戦略対話合意を得た。これは、かつてのような公共事業中心のばら撒き（「第一の道」）や、旧政権下における、供給サイドの効率化に偏ったリストラ型の政策（「第二の道」）と一線を画し、新たな需要と雇用の創造による成長（「第三の道」）を目指したものである。すなわち、日本の強みを活かしながら、環境や健康といった新たな分野での潜在需要を能動的に掘り起し、そこに雇用の流れを生み出すことにより、産業転換や労働力シフトを促す政策である。
- これは、人口減少、デフレ状況下において、これまでの市場放任による経済政策が、雇用問題や国内消費低迷をもたらし、デフレを助長していたことへの新たな処方である。

<コラム> 「新成長戦略（基本方針）」（21年12月30日閣議決定）

「新成長戦略」（22年6月18日）に先立ち取りまとめられた「新成長戦略（基本方針）」は、当時、経済政策の柱建てが乏しいとの批判を受け、拙速に2週間ほどで書き上げられたと言われることがあった。しかし、実際には、菅国家戦略担当大臣（当時）のもと、国家戦略室立ち上げの21年11月初旬から約2か月に亘り、過去10年間の成長戦略の検証作業や、人口減少・デフレ状況下の経済政策の在り方への議論が精力的に進められ、その作業・議論は、本基本方針の策定の基礎となった。

<「新成長戦略実現会議」～実現へのコミットメント～>

- 二つ目の成果・特徴は、「新成長戦略」の実現に向けた強いコミットメントとそれを担保する仕組みの導入である。
- 「新成長戦略」では、7つの戦略分野とともに、経済成長に特に貢献度が高く、また、これまで縦割り行政であったために実現できなかった21の施策を「国家戦略プロジェクト」として定め、これらをブレークスルーにして各分野の攻略を進めることとした。
- 過去10年間で十数本に及ぶ「成長戦略」が作られながら、それらが実現してこなかった反省に立ち、それぞれの「工程表」自体を閣議決定した上で進捗管理する仕組みを導入するとともに、22年9月には「新成長戦略実現会議」を立ち上げ、総理自身が議長として、「新成長戦略」の実現へ向けたリーダーシップを発揮する仕組みを整えた。
- 例えば、第1回の実現会議において、法人税率引下げ等の検討を行うことを総理自らがトップダウンで指示し、これが最終的には税制改正法案に盛り込まれた。
- 「新成長戦略」は、「新成長戦略実現2011」（23年1月25日閣議決定）、そして震災後の状況を踏まえた「日本再生のための戦略に向けて」（23年8月5日閣議決定）を経て、さらに強化・進化している。
- 「新成長戦略」に盛り込まれた各施策は、これまで縦割り行政や各省の抵抗等から先送りにされてきたものが多い。東日本大震災といった大きな状況変化を踏まえ、見直しをせざるを得ない部分も出てきてはいるが、それを理由に安易にこれまでの取組が反故にされないよう、引き続き、政治の強いリーダーシップが必要である。

<コラム>「新成長戦略実現会議」

「新成長実現会議」は、産学官労のトップリーダー・識者の参加を得るとともに、日銀総裁の参加を得て進められている。過去の成長戦略が「実現」に至らなかった反省に立ち、政治の強いリーダーシップのもと、多様なステークホルダーの英知を集約するとともに、経済環境の変化に適切に対応しつつ、人口減少・デフレ状況下で新たな処方を検討していくための枠組みである。

<21 世紀型の成長モデルへの転換>

- 三つ目の成果・特徴は、20 世紀型の成長モデルから 21 世紀型の成長モデルへの転換を打ち出し、その各施策を着実に実施に移したことである。
- 21 世紀型の成長モデルの特徴は、①環境や社会保障を、成長の「制約」ではなく「機会」として捉えること、②「大きな政府」と「小さな政府」の二項対立を超え、政府の概念を拡張し、多様なステークホルダーの参画や協力を推進力とすること、③課題解決型国家として新興国の持続可能な成長に貢献しながら、新興国との「共生」を目指すなど、「国を開く」こと等があげられる。
- 例えば、①（環境・社会保障による成長）について、再生可能エネルギーの固定価格買取制度を、「新成長戦略」の 1 丁目 1 番地として、21 の「国家戦略プロジェクト」の 1 番目のプロジェクトに位置付け、様々な抵抗を覚悟しつつも、成長機会として積極的に推進してきた。また、待機児童解消「先取り」プロジェクトも、女性が働きやすい環境を創り出す「経済政策」として積極的に捉え、総理のリーダーシップにより強力に進めてきた。
- また、例えば、②（多様なステークホルダーの参画）について、鳩山政権による取組を引き継ぎ、同じく「国家戦略プロジェクト」として進められた「新しい公共」は、「新しい公共」推進会議を設置し、認定 NPO 法人への寄附金税額控除の導入等の成果をあげた。
- また、例えば、③（国を開く）について、同じく「国家戦略プロジェクト」として、オープンスカイの推進（羽田の 24 時間国際拠点空港化等）、アジア拠点化の推進を目指す法人実効税率引下げ、パッケージ型インフラ海外展開等を推進した。
そして、22 年 11 月、「包括的経済連携に関する基本方針」を策定し、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定について国内の環境整備、関係国との協議開始等を盛り込むとともに、「FTAAP・EPA のための閣僚会合」、「食と農林漁業の再生推進本部」等を設置し検討を進めた。これは、これまで先送りにされてきた農業改革等について国民的な議論を促しながら、同時に、二国間での EPA 交渉等への機運を大いに高めるといった意義を有している。

<コラム> 21 の「国家戦略プロジェクト」

「新成長戦略」では、7 つの戦略において、経済成長に特に貢献度が高く、また、これまで縦割り行政であったために実現できなかった 21 の施策を「国家戦略プロジェクト」として定めた。これは、20 世紀型の成長概念から脱却し、「21 世紀型の成長モデル」を実現するための、菅総理の強い意思に「由来」している。

<「マクロ経済運営」～経済環境の変化に柔軟に対応～>

- 22年秋、菅政権は、急速な円高や海外経済の減速等のリスクへの緊急対応として、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（22年9月10日閣議決定）を打ち出した。特に、菅総理が民主党代表選で再選された直後、9月15日に実施された6年半ぶりの為替介入は、その絶妙なタイミングにより高い効果を挙げるとともに、以後、日本政府が為替について断固たる措置を辞さないという強いメッセージを市場に与えた。
- また、東日本大震災直後の投機的な円高進行に対し、3月18日、10年半ぶりに協調為替介入を実施するなど、経済環境の激変に迅速に対応するとともに、「政策推進指針～日本の再生に向けて～」（5月17日）、「政策推進の全体像」（8月15日）を決定し、「危機の中の危機」を踏まえたマクロ経済運営と、日本再生に向けた再始動を進めてきた。
- その中で、震災という「危機の中の危機」への対応のみならず、日本経済が直面する「そもそもの危機」への対応として、「空洞化防止・海外市場開拓」や「成長型長寿社会・地域再生」といった、菅政権が推進してきた「本質的な日本空洞化」回避の努力は、引き続き進められている。

2. (2) 財政・社会保障 — 国民の安心と将来への責任 —

< 財政の健全化 >

- 菅総理は財務大臣時代の 22 年 2 月、カナダのイカルイトで行われた G 7 に参加し、ギリシャ問題等を議論する中で、日本の財政に対する危機感を改めて強く認識した。
- 菅総理が就任直後、様々なリスクにもかかわらず、消費税の引上げに言及したのも、こうした強い危機意識のあらわれといえる。
- 菅総理の下、22 年 6 月 22 日、「財政運営戦略」が決定された。これは、2020 年度までに基礎的財政収支を黒字化すること等を内容とする財政健全化目標を定めるとともに、3 年間の歳出の上限等を定める「中期財政フレーム」を導入している。中期財政フレームは、旧政権にも無かった仕組みであり、菅総理が国家戦略担当大臣時代に提案した、イギリス型の複数年度予算編成の考え方が反映されている。

- 23 年度予算は、「新成長戦略」と「財政運営戦略」の下、民主党政権として初めて、その準備段階から本格的に取り組んだ予算であった。
- 23 年度予算は、全体としては「財政運営戦略」「中期財政フレーム」と整合的に策定され、財政健全化へ向けた一歩を踏み出している。他方、菅総理の主導の下、内容的には「成長重視」のメリハリ付けが行われた。まず、概算要求段階で既存経費を 10% カットし、最終的に 2 兆円を超える「元気な日本復活特別枠」を計上した。一部、義務的経費の衣替えにすぎないものも含まれていたが、それを除いても、この「組替え」の規模は、過去の政権と比べても格段に大きい。多くの経費が対前年度マイナスとなる中、科学技術振興費についてはプラスを確保し、特に、代表的な研究費である科学研究費補助金について、一挙に 3 割増とし、しかも年度をまたがって研究費を使える「基金化」を導入するという大胆な充実が行われた。これは科学技術を重視する「理系」菅総理の直接の指示によるものであり、長年の懸案であった研究費の「基金化」が実現した意義は大きい。
- 東日本大震災に対しては、年度開始直後の 4 月に第一次補正予算、7 月には早くも第二次補正予算を編成するという異例かつ迅速な対応を取る一方、復旧・復興対策の財源については将来世代に先送りせず確保する方針を定め、震災対応と財政健全化という二つの課題の両立を図っている。
- 23 年 8 月には中期財政フレームを改訂し、震災対応は別枠としつつ、それ以外の財政規律を維持している。

<社会保障と税の一体改革>

- 社会保障と税の一体改革は、今後さらに高齢化が進展する中で、国民が将来にわたり安心して暮らせる社会を作るために不可欠の課題であり、どの政権であっても避けて通れない。
- 菅総理は、これを、現世代の政治家の責務として、将来に先送りせず、自らの政権でしっかりとした方向性を示す強い決意を持っていた。旧政権での責任者であった与謝野氏を担当大臣に任命するという異例の人事は、この問題が与野党を超えた国民共通の課題であることを認識していたことのあらわれである。
- 途中、震災により検討が一時中断し、また、与党の中からも、先送りを主張する声が多く出る中、菅総理は、逃げることなく、当初予定していた 23 年 6 月中に、一体改革の成案を取りまとめた。
- 成案においては、経済状況の好転を条件として、2010 年代半ばまでに、消費税率を段階的に 10%まで引き上げる方針が明示された。具体的な税率の引上げ幅が政府の方針として明記されたのは初めてであり、旧政権時代の取組みをさらに一歩進めるものとなった。
- もっとも、与党内の異論等により、時期は当初予定していた「2015 年度」ではなく「2010 年代半ば」となり、成案の閣議決定が見送られたことについて、市場関係者からは厳しい反応も見られる。こうした点も含め、今後の法制化作業の中での具体化が課題である。

<社会保障・税に関わる番号制度>

- また、社会保障・税一体改革と関連した、もうひとつの重要な施策が、社会保障・税に関わる番号制度の導入である。
- この番号制度が導入されれば、行政における情報管理の過誤や無駄を大幅に減らすことができるのみならず、国民の給付と負担の公正性の確保や、社会保障や税制においてよりきめ細やかな制度設計などが可能となり、もって真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障サービスを充実させること等が可能となる。しかも、一度導入されれば、今後長きに渡り、社会保障制度や税制を時代の変化に合わせて対応可能ならしめる、一種の社会インフラとなるものであり、国家百年の計とも言われるように、長い目でみて極めて意義の大きい制度である。
- そのため、こうした番号制度は、アメリカをはじめ他の主要国の多くで導入されており、日本でも数十年来、繰り返し議論がなされているものの、数々の政権で先送りにされてきた。その理由として、プライバシーへの懸念や、

メリットが国民に分かりにくいといった問題のほか、省庁横断の事項であり、官僚主導の縦割り行政の下では実現が極めて難しいという事情も大きかった。

- しかし、番号制度の導入は我が国の急務である。高齢者の増加と労働力人口の減少が進み、歳出と歳入のバランスを取ることが難しくなっていく中では、従来以上に真に手を差し伸べるべき人への社会保障サービスが難しくなる。また先の震災において改めて認識されたように、番号制度なくしては被災者等へのサービスにも限界が生じてしまう。
- このような認識を強くしていた菅総理は、国家戦略担当大臣時代から、番号制度の導入に強い意欲を持ち、その検討を急ピッチで進めさせてきた。その際、菅総理は、現実主義者として導入へのハードルを直視し、対応策として、①「自分の責任で絶対に導入する」ことを各省に明示して強いリーダーシップを発揮し、縦割り行政を排したうえで、②第三者機関の設置やオーストリアを参考にするなどの十分なプライバシー保護策を指示し、③更には、パブリック・コメントや数多くのシンポジウムなどによって国民的議論の喚起に努めた。その結果、23年6月、番号制度に関する「大綱」がとりまとめられ、法制化まであと一步の段階まで来ている。
- このように、本件も、数々の政権で先送りされてきた国家百年の計ともいえる重要課題が、菅政権によって大きく進展した一例であり、菅総理の強い意思なくしては到底なしえなかった画期的なことと評価しうる。
- 今後は、国民的理解の醸成に引き続き努めるとともに、国民の意見にしっかりと耳を傾け、グリーンカードのときの轍を踏まずに、この大綱を礎とした法制化を着実に成すことが課題として残っている。

3. 国民・市民の目線からの政策・決断

<政治家としての原点である市民目線>

- 菅総理の政治家としての原点は市民運動にある。この政権は、その視点を忘れることなく、社会構造の中で被害にあった人のような弱い立場の人たちを助けるための英断や政策判断を行った。
- そのような人たちは社会的弱者・少数者であることが多いため、その声が政権に届きにくく、その結果、救済策が長い間採られず、対応が不十分になりがちである。そのことを、市民運動を通じて総理は実感していたからこそ、この政権は、過去の政策にとらわれず、放置されていたことにも積極的に取り組み、被害者救済のための紛争解決に尽力するなど、「不条理を正す」姿勢を貫いてきた。これは菅総理の政治哲学にある「最小不幸社会」の一端を担うものであり、そのような総理の政権ならではの画期的な判断がいくつもなされた。
- 以下の具体的成果の例にみられるように、社会的弱者や被害者に寄り添った様々な政策・判断が打ち出されたことが、この政権ならではの特質の一つであり、また成果である。また、その際に「特命チーム」設置という手法が使われたことで、多くの取組が大幅に進んだことも、今後の参考となるものである。

<硫黄島からの遺骨帰還>

- 平成 22 年の後半、総理の指示により設置された「硫黄島における遺骨収集のための特命チーム」により、65 年もの間行方不明となっていた硫黄島における遺骨を多数発見し、日本へ帰還することができた。これは、長い間調査をせずに放置した政治の不作為を正し、国の責務を果たしたものと評価することができる。
- これは、米国の 600 箱・40 万ページにも及ぶ膨大な資料の調査の結果であるが、通常躊躇しかねないこのような調査が行われたのは、菅総理の強い信念、すなわち「資料収集と科学的調査を行えば必ずや集団埋葬地の場所が特定できるはず」という信念に基づいた調査指示がなされたためであり、これまでの政権ではなし得なかった大きな成果である。まさに、戦没者・遺族に寄り添う菅総理の思いがなせた業である。

<諫早湾の開門>

- 平成 22 年 12 月、国は、諫早湾の干拓事業による堤防に関する開門を命じた高裁判決に対し、上告をしないこととし、長きに渡る紛争を収束させる道筋をつけた。

○これは、紛争の早期解決に資する決断がなされた点でも評価しうるが、それ以上に、利権構造の中で事業の効果や是非の判断を軽視する結果生じる“動き出したら止まらない公共事業”を明確に否定した意義を見出すことができる。このような決断は、干拓問題に強い関心を持ち、現地に何度も足を運び、実情を深く理解していた菅総理ならではのものである。

＜コラム＞ 開門調査のための費用

開門に対する対策工事について、農水省は当初、対策費が最大 1000 億円以上かかるとの試算を出した。菅総理は、この費用試算が過大であると考え、農水省の試算を再三突き返し、せいぜい二桁億円程度に抑えられないかとの観点から、秘書官に検証チームを作らせた。その結果、開門方法や工事内容の見直しにより、90 億円程度で可能との結論が得られた。長年公共事業の無駄を指摘してきた、菅総理の現実感覚・市民感覚が発揮された一例である。

＜B型肝炎訴訟＞

○平成 23 年 6 月には、B型肝炎訴訟における原告たる被害者団との基本合意書を成立させた。

これにより、平成元年の提訴からの長きに渡る紛争の解決への大きな一歩を踏み出し、被害者救済への道筋をつけた意義は極めて大きいと言える。

○このような判断も、厚生大臣時代の薬害エイズ問題等を通じて、医薬品による被害者の救済の必要性を強く感じていたからこそその英断である。

併せて、治療に関する研究開発を強化するよう指示が出されたのも、被害者に寄り添う総理の思いの表れと言える。しかも、治療が進めば、賠償金が減ることで財政負担はむしろ軽くなる、という点をも勘案してのことであり、厳しい財政を踏まえての現実的な解を追求している点で、菅総理らしさがうかがえる。

＜自殺・孤立化への対策＞

○菅総理の指示により設置された「一人ひとりを包摂する社会」特命チームに象徴されるとおり、この政権は、自殺や社会的孤立に対して積極的に取り組んできた。各省で考えられる限りの窓口を整備することにより、昨年の自殺者数（暫定値）は、9年ぶりに3万2千人を下回った。

○このような取組・成果も、年越し派遣村などの現場での支援を通じて、貧困・困窮状態にある方々に寄り添い、それら弱い立場の人たちを助けたいと真摯に考えてきた菅総理の強い思いのあらわれであり、「最小不幸社会」の具現化の最たるものと言える。

<HTLV-1（白血病等をおこすウイルス）対策>

○この政権においては、有効な治療法がみつかっていない難病のひとつである HTLV-1 についての総合対策が大きく前進した。これも、何年もの間の感染者の要望に応じてこなかった政府の不作為を正すべく、要望書を受け取った菅総理が即座に特命チームを設置し、早急に対策を講じることを指示したからである。

<新卒者雇用対策／待機児童解消>

○平成 22 年 8 月には新卒者雇用・特命チームを、同年 10 月には待機児童ゼロ特命チームを設置した。いずれも雇用政策の一環ではあるが、同時に、必ずしも社会的強者とはいえない新卒者や母親たちの「居場所と出番」を少しでも多く確保したいという総理の思いが背景にある。

○こうした特命チームを中心とした取り組みにより、たとえば、未内定のまま卒業した人たちが、本年 4 月からの 3 カ月において 2 万人近くも就職できしており、昨年同時期の数千人程度と比較して大幅に増えている。これは、未内定既卒者が非正規労働市場へ流れやすい、現在の新卒者採用のあり方を変えていく一つのきっかけともなり得ることと評価できる。

○待機児童解消については、長い間の懸案事項であった幼保一体化などにも精力的に取り組んだ。本格的な成果は、今後にかかっているが、これまでの取組をバネにして、更なる取組を着実に進めていかなければならない。

4. 外交・安全保障

- 菅政権の外交・安全保障政策については、広く理解が得られていない面もあるが、実際には着実なアクションが取られている。
- 菅政権は発足時、外交・安全保障については最悪に近い状況を引き継いだ。前政権時の過度に理念的な外交政策は、日米関係を悪化させるのみならず、それに立脚した日本の外交・安全保障全体の揺らぎを生じさせていた。
- こうした中、菅政権は、国際政治経済環境の変化を踏まえた「現実主義外交」を基調とし、5つの柱（①日米基軸、②アジア外交の新展開、③経済外交の推進、④地球規模の課題への取組、⑤安全保障環境に対しての的確な対応）を軸にした政策を一貫して推進した。
- とりわけ、日米同盟を基軸として改めて明確に位置づけ、日米関係を修復し、日本の外交・安全保障を立て直したことは大きな意義を有する。普天間基地の移設問題では、最低でも県外と表明しながら結果的に当初の辺野古案に戻すとしたことが、前任の鳩山総理が退陣を余儀なくされる最大の理由となった。この後を継いだ菅総理は、所信表明において、普天間移設問題での5月末の日米合意と5月28日の閣議決定を尊重、堅持し、沖縄の負担軽減に尽力することを明確に示すことで、日米関係の混乱を収束させ、良好な状態に戻した。
- また、東アジアの安全保障にアジアの同盟国とともに取り組む方針を定めた。その中で、韓国をアジアにおける最も重要な同盟国として位置づけ、安全保障面・経済面での関係強化を進めた。
- 他方、中国との尖閣諸島問題、ロシアとの北方領土問題などでも2国間の関係については冷静に対応し、政治・経済面で更なる関係強化に努めた。
- このように、菅政権は、総じて「現実的かつ、バランスの取れた外交」を展開すべく運営されてきた。
- これらを通じ、菅総理は、頻繁に各国の首脳と会談（電話会談を含む）を実施するほか、G8、国連、ダボス会議といった国際会議において明確なメッセージを発し、日本の国際的なプレゼンス向上に貢献している。

<日米同盟の再構築・深化>

- 菅政権は、日米同盟を日本の外交基軸に置き、前政権において弱体化していた日米関係を立て直した。特に、中国に対しては米国と協調して対応し、尖閣諸島が日米安保の適用対象であることを明確化したのは大きな成果である。
- 東日本大震災では、日米「トモダチ作戦」での協力を通じてより強固な信頼関係が構築された。
- 2011年6月の日米安全保障協議委員会（2プラス2）では、民主党政権初の

日米安全保障体制に関する本格的な共同文書を発表、共通の戦略目標を再確認した。

- 前政権で頓挫した普天間問題については、大きく進展させるには至らなかったが、飛行場の移設計画に関し検証と確認を完了し、普天間移設・グアム移転の2014年の目標を見直すことで一致した。

<中国との戦略的互惠関係の強化>

- 中国とは、ハイレベルの意志疎通、戦略的互惠関係の更なる深化を行うことで一致し、頻繁に首脳会談を実施した。
- 東日本大震災に際しては、2011年5月の日中首脳会談において、震災後の復興支援及び観光促進に関し、協力を進めていくことを合意した。
- 尖閣諸島については、領有権の問題は存在していないとの立場を堅持し、中国の海洋活動に対しても、米国、アジア諸国と協調し、国際的な行動規範の順守を促した。
- 2011年6月には、日中防衛交流を早期に再開することで合意した。

<韓国との未来志向の関係強化>

- 日韓関係を対アジア外交の中核と位置づけ、未来志向の日韓関係を強化した。特に、日韓併合100年の節目の年に合わせて総理談話を発表、日韓図書協定を締結し、関係改善に大きな実績を残した。
- 2010年3月の韓国哨戒艦天安号の沈没事件には日韓及び日韓米での緊密な連携により対応し、2011年7月には日韓米で北朝鮮問題や海上安全保障で連携していくことを確認した。(日米韓外相会談共同プレス声明)
- 2011年5月の首脳会談では、「日韓原子力安全イニシアティブ」、「東北地方復興・観光のための日韓パートナーシップ」等で一致した。

<第4回 日中韓サミット>

- 東日本大震災後に開催された第4回日中韓サミットでは、両国首脳により東日本大震災に関する中韓両国の支援及び連帯が表明され、その前日には、菅総理のイニシアティブにより、中国、韓国の両首脳とともに、仙台及び福島の前被災地、避難所の訪問を実現した。
- サミットでは、3か国の地理的近接性等にかんがみて、災害や困難に直面した際に互いに助け合うことの重要性を共有した。首脳会議では、日中韓サミット首脳宣言及び「原子力安全協力」、「再生可能エネルギー及びエネルギー効率の推進による持続可能な成長に向けた協力」、「防災協力」の三つの付属文書を発出した。

<ロシアとの関係強化>

- ロシアに対しては、政治と経済を車の両輪として進めつつ、最大の懸案である北方領土問題を解決して平和条約を締結すべく静かに取り組んできた。
- 東日本大震災後、ロシア政府は「日本は隣国で、最も重要なパートナーである」と表明。
- 2011年5月の首脳会談において、領土問題解決のための協議と経済協力のための協議を、首脳同士を含め進めていくことで合意した。
- またロシアの提案を受けて、原子力・エネルギー等の分野での協力を進めていくことを確認し、エネルギー分野での実務レベルの協議が開始されている。

<経済外交の推進>

- 菅政権は、経済外交を外交・安全保障の柱の1つに位置づけて、官民一体で推進した。
- 特に、ベトナムにおける原発受注、モンゴル、インド、カザフスタン、ベトナム等との資源外交は、中国とのレアメタル問題が深刻化した時期において、タイムリーな首脳外交となった。
- 経済連携については、「包括的経済連携に関する基本方針」を定めて着実に進めてきた。2011年5月に日・ペルーEPAに署名、8月に日・インドEPAを発効し、また懸案であった日EU・EPAについて、2011年5月のEUファンロンパイ大統領との会談で、予備交渉の即時開始に合意した。
- 2010年はAPEC議長として、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）の構築に向け具体的な行動を取ることで合意。FTAAPに向けた道筋の中で唯一交渉が開始している環太平洋パートナーシップ（TPP）協定について、農林漁業の再生と合わせて検討を開始した。

<開国と絆>

- 菅総理は、「現実主義」の外交を進めながら、「開国と絆」の理念を貫いた。2010年9月22日、ニューヨークで開かれたMDGs国連首脳会合では、保健・教育分野への協力を「菅コミットメント」として表明し、アフリカなど新興国との「絆」を、ODAを通じて深めていくことを発表した。「菅コミットメント」は、WHO事務局長や各国首脳に高く評価され、その成果も、2011年8月に開始したゲイツ財団との連携によるパキスタンでのポリオ撲滅事業など、着実に実施されている。
- 2010年10～11月、菅総理は、議長を務めた横浜APEC首脳会議のほか、数々の国際会議を通じて、地域外交の強化を図るとともに、経済連携を含む日本の「開国」を、世界に広くアピールした。
 - ・10月4、5日 アジア欧州会合第8回首脳会合（ASEM8）

- ・ 10月29～31日 ASEAN+3
- ・ 11月11、12日 G20 ソウルサミット
- ・ 11月13、14日 横浜 APEC 首脳会議

- 地球環境問題への取り組みでは、2010年10月に名古屋で開催された生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）で、議長国として名古屋議定書を取りまとめるとともに、「いのちの共生イニシアティブ」を提唱した。
- 平和への投資では、2010年6月にアフガニスタンのカルザイ大統領と、2011年2月にパキスタンのザルダリ大統領と会談し、南アジア地域の平和と安定のための支援継続を再確認し、国際的にも評価されている。
- 菅総理は、こうした「開国と絆」という一貫した外交方針について、2011年1月29日、世界経済フォーラム2011年年次総会（ダボス会議）で講演した。講演は、日本国内での報道は少なかったものの、参加した世界の政治・経済のリーダーや、海外メディアから自らの経験に基づく哲学性などが取り上げられ高い評価が寄せられた。

＜コラム＞ダボス会議

1月28日の参議院本会議終了後、菅総理はスイスのダボスへ向け出発した。約15時間のフライト後、すぐに、有識者会合に出席し、緒方貞子 JICA 理事長のモデレートのもと、アナン前国連事務総長、スティグリッツ教授、グリア OECD 事務総長などを前に、自身の政治家としての経験を交えながら、「開国」、「最小不幸社会」について説明した。有識者からは、コンセプトの興味深さと日本への期待に関するコメントが数多く述べられた。続く特別講演会では、満員の聴衆を前に、明治以降の日本の「開国」の歩みや新しい「絆」の創造による国際貢献について20分間に及び演説した。演説終了後、聴衆からは万雷の拍手がおこり、続く質疑応答も活発になされ、大盛況の中、菅総理は演説会場を後にした。

＜東日本大震災と復興外交＞

- 東日本大震災では、日本は世界163ヶ国、43の国際機関から、緊急援助や物資の援助を受け、世界各地で日本と日本国民に対し、犠牲者への哀悼と復興への祈りが捧げられた。菅総理は地震発生から1ヶ月後の4月11日、世界各国の有力紙や官邸ホームページで、「絆」というメッセージを発信し、世界各国からの支援や祈りに対し、深い感謝と連帯を表明した。震災という特異な状況とはいえ、日本政府が国際的にこうしたアピールを行うことは異例であり、大きな意義を有する。
- 5月下旬、フランスで開かれた OECD50 周年記念行事、ドーヴィル・サミット、日 EU 定期首脳会議では、世界各国のリーダーから、温かい激励と日本の復活に向けての惜しみない協力の意向が示された。菅総理は、日本は東日

本大震災から立ち直り、必ず復活すると宣言し、防災にすぐれ環境に優しい街づくりなど、東日本の復興から得られる新しい技術や経験を、世界の国々と広く共有し、国際貢献することを表明し、各国からの賛同と評価を得た。

＜コラム＞日 EU 首脳会談での EU 大統領記者会見

一連の会議の最終日である 5 月 28 日、EU のファン・ロンパイ大統領は、記者会見の席で、日本と日本国民に対する連帯の気持ちを込めて、「嵐去り 後に残るは 優しき心」という俳句を英語で読み上げられた。

＜新防衛大綱の決定＞

- 前回の防衛大綱決定から 6 年ぶりであり、政権交代後初となる新「防衛大綱」を、22 年 12 月に決定した。菅総理は、諮問機関である「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」が提出した報告書を踏まえ、関係大臣らに防衛大綱の見直しを指示し、検討を進めた。
- 新防衛大綱においては、新たな安全保障環境に対応するため、冷戦以来の「基盤的防衛力構想」から脱却して、新たに即応性・機動性の高い「動的防衛力」の構築を決定した。「防衛力の存在」を重視するあまり、標準的な装備の部隊を全国まんべんなく配置すればよいといった発想になりやすい「基盤的防衛力構想」によることなく、即応性・機動性を重視して「防衛力の運用」に焦点を当て、平素から戦略的・能動的に各種活動を行い得る「動的な」防衛力を構築することとした
- また、戦車・火砲といった冷戦型の装備を縮減する一方、南西地域も含め、警戒監視、洋上哨戒等の機能を重点的に整備し、潜水艦を増勢するなど、メリハリのある防衛力整備による防衛体制の充実を図ることとした。

＜国際緊急援助・国際平和協力＞

- 国際社会の要請に応じ、様々な国際緊急援助や国際平和協力を決定、実施した。
- ・ 22 年 8 月、パキスタンにおける洪水被害に対し、国際緊急援助隊として自衛隊ヘリコプターを派遣し、援助物資や人員の輸送を実施。
- ・ 22 年 9 月、国連の要請に応じ、国連東チモール統合ミッション（UNMIT）に自衛官を軍事連絡要員として派遣。
- ・ 23 年 2 月、ニュージーランド南島地震災害に対し、国際緊急援助隊チームを政府専用機で派遣し、救助を実施。

5. 環境・エネルギー戦略の大転換

(1) 3. 11 以前からの政策

- 菅政権は、「新成長戦略」において、21世紀型の成長モデルを実現する観点から、「環境」を経済成長の制約要因と捉える従来の発想を変え、グリーン・イノベーション分野を最大の成長の原動力として位置付け、新産業・市場を強力に育成するとの方針転換を行った。
- そして、「新成長戦略」を実現する為の「21の国家戦略プロジェクト」の最初の3つに、グリーン・イノベーション関連のプロジェクトを位置づけ、強力に推進してきた。

<再生可能エネルギーの固定価格買取制度>

- 「固定価格買取制度」の導入は、再生可能エネルギー普及の急拡大の決定打となる施策であり、巨大な新産業の育成と地域雇用の創出、エネルギー安全保障の強化等を企図している。
- 本制度は、3.11後のエネルギー政策を巡り一躍注目を浴びることとなったが、実際には、はるか以前から菅総理が強く提唱してきたものである。「新成長戦略」においても、21の国家戦略プロジェクトの第一番として位置づけられ、これを実現する再生可能エネルギー特別措置法は、奇しくも東日本大震災発災当日の朝に閣議決定された。
- 菅総理は、文字通り内閣総理大臣の職を賭して、この法律を成立させた。これは、2000年に国会で制度導入の動きが生じてから、10年越しの課題の解決であり、菅総理が代議士となって以来30年越しの夢の実現へ向けた、大きな一歩と位置付けられるものである。

<森林・林業再生プラン>

- 環境保護や再生可能エネルギー促進と密接な関連を有するものとして、菅総理がやはりライフワークとして取り組んできたのが、林業である。
- 「新成長戦略」に盛り込まれた「森林・林業再生プラン」は、公共事業としての林業から、産業として事業性のある林業への大転換を図っている。すなわち、林業・木材産業を、環境をベースとした成長戦略に位置付け、木材の安定供給力の強化を軸に、地域の雇用を生み出す仕組み作りを進める。そして、財政支援・規制制度のあり方を抜本的に見直し、森林管理、路網の整備等の人材育成から始める、大改革を実現するものである。

＜コラム＞ 森林・林業再生への強い思い

菅総理（当時は国家戦略大臣）が、政権交代直後に精力的に取り組んだものの一つが林業再生である。抜本的な林業改革の基本方針を農林省に具体的に提示し、総理の強いリーダーシップの下で農水省が漸く方針を転嫁したのは、2009 年末のことだった。全林業界を巻き込んで激しい議論を重ね、2010 年 11 月に、「木を育てる林業から木を利用する林業」へと歴史的転換を図り、「森林・林業再生プラン」を実現した。国家戦略室を軸に、農水省の政務 3 役（大臣、副大臣、政務官）と緊密に連携を取り、全体の方向をリードするなど、政治主導の一つのあり方を示すものであった。10 年後の木材自給率 50%を目指す再生プランが稼働し、東北復興でも重要な役割を担うバイオマス利用拡大のベースが整備された。

＜総合特区・「環境未来都市」構想＞

- 菅政権は、人口減少、超高齢化による社会の急激な変化に対応するために、21 世紀最大の産業分野の一つになる「まちづくり産業」の育成を戦略的に推進してきた。その一環として、総合特区及び「環境未来都市」構想が国家戦略プロジェクトに位置付けられている。これらは、日本の強みである環境分野と、巨大な高齢者市場を活かして、新たな製品・サービスを生みだし、そのパッケージ化を通じて、国際市場を睨んだ社会システムモデルを確立するものである。
- そのために、固定価格買取制度をはじめとする規制・制度改革、特に税制、金融特例措置などの総合的な政策パッケージを活用する。また省庁毎にスマートシティ、コンパクトシティなど数多くの関連事業があるが、其々の特徴を考慮しつつ、「環境未来都市」構想の下に「関連予算の集約と執行の一元化」の大方針を閣議決定した。
- 総合特区については、23 年 6 月に「総合特別区域法」が成立。また、「環境未来都市」構想は、基本コンセプトを 23 年 3 月に取り纏め、8 月に公募開始、11 月に地域・事業の選定と、着実に実現へ向かっている。震災復興でも、未来に向けて地域の雇用と産業を生み出す具体的なモデル構想としてこれらの「まちづくり」戦略の活用が検討されている。

（2）3. 11 後の政策

- 福島第一原発事故を受け、一刻も早く事故を収束することはもとより、こうした事故が二度と起きないようにすることが最大の責務であると菅総理は強く認識した。
- また、この震災を契機に、電力、エネルギー等、国民生活のあり方そのもの

が根底から問い直されることになった。

- 菅政権は、原子力政策、エネルギー・環境政策の根本からの改革に着手する。これは、「3.11」を経験した菅総理の責務であり、また、おそらく菅総理でなければできなかった、菅政権の「遺産」である。

＜既存原発の事故防止策＞

- 第一に、菅政権は、既存原発について緊急的な事故防止策を実施した。何より、国民の安全・安心を優先した結果の対応である。

- 5月6日、政府は中部電力に対し浜岡原発の停止を要請し、東海大地震の危険性の高い同原発の運転が停止した。また、定期検査後の原発の再起動問題等に関連し、7月11日、全原発を対象とする、ストレステストを参考にした安全評価の導入等を発表した。

＜原子力行政改革＞

- 第二に、原子力行政の強化を図るため、原子力の推進と規制を分離する観点から、原子力安全・保安院の安全規制部門を分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省に原子力安全庁（仮称）を設置することとなった。また、放射性物質の汚染対策に関して、省庁縦割りによる弊害の無い様、総合的な司令塔機能の強化を企図して、放射性物質汚染対策の新組織を内閣官房に設置。

＜エネルギー政策の転換＞

- 第三に、菅政権は、エネルギー・環境政策の抜本的な見直しに着手した。
- 菅総理は、5月のOECDの会議で、再生可能エネルギーの割合を2020年台の出来るだけ早い時期に少なくとも20%超とする目標を世界に示した。
- そして、23年7月13日の記者会見において、「原発に依存しない社会を目指す。段階的に原発依存度を下げ、将来は原発がなくてもやっていける社会を実現する。」との方針を示し、歴史的に大きな舵を切った。
- こうした大きな方針の下、7月29日、エネルギー・環境会議において、「当面のエネルギー需給安定策」及び「『革新的エネルギー・環境戦略』策定に向けた中間的な整理」を取りまとめた。この中で、2030年までに原子力の比率を53%まで高めるとのエネルギー基本計画の白紙からの見直し及び、22年6月18日に閣議決定した「新成長戦略」のグリーン・イノベーション（環境・エネルギー大国戦略）の前倒し・強化を決定した。
- そして、「原発への依存度低減のシナリオを具体化する」というテーマの下、原子力の安全性、大規模集中で地域独占を旨とした電力システムの有効性、コスト安とされてきた原子力発電単価等の徹底的な検証はじめ、電力市場改

革（集中型電源から分散型電源へ）や核燃サイクルにも踏み込むような、まさに聖域なく国民的な議論を展開し、国民によるエネルギー選択の合意形成につなげていくことが、政府の方針として定められた。

- こうしたエネルギー政策転換の背景にあるのは、電力消費の削減努力や、再生可能エネルギーの推進が、新たな産業を育成し、成長につながる時代が到来しているとの認識である。東北地域は、全国的にみても風力や森林バイオマス資源に恵まれた地域であり、これら自然の恵みを事業化し、地域に事業と雇用を生み出す「固定価格買取制度」は、復興の大きな推進力ともなる。再生可能エネルギーは、「地域再生エネルギー」とも呼べるものである。
- 菅政権は、目の前にある多くの具体的な課題を解決しながら、未来への打ち手を、弛むことなく戦略的に生み出してきたのである。

<コラム>200名を超す国会議員の熱意

2011年6月14日、総理に200人を超す超党派の議員から、再生可能エネルギー特別措置法成立に、「賛成する」との署名が届けられた。その際の「これだけ多くの国会議員が、与野党の党派を超えて、日本の未来の為に、一つの法案に強い情熱を傾けてくれていることに、嬉しい驚きを感じた。一人一人の国会議員の方々に、改めて感謝と敬意を表したい。」との趣旨の発言に、政策への一人一人の国会議員の熱意が日本を変えることが出来る、大きな変化の胎動を感じた総理の思いがうかがわれる。

6. 東日本大震災への対応と日本の再生への取組

- 東日本大震災は、地震・津波・原子力事故が複合した未曾有の大災害であり、その被害が東北沿岸部の広域に渡ること、被災自治体の行政機能が大きなダメージを受けたこと、震災発生以前から人口減少が見られる過疎地域が被災地に多く含まれることなどから、その復旧・復興が容易でないことは明らかであった。
- 政府は、まず被災者の救助・救出、避難者の生活支援等に全力を挙げた。各地域で住民、消防団員や自治体職員等が懸命に助けあい、日本全国から警察・消防・海上保安庁・自衛隊等が駆けつけ大規模な救援活動を行った。被災自治体の職員も、その多くが被災しており行政の役割を果たすことが困難であったため、全国の自治体から職員が応援に駆け付け、また数多くのボランティアが被災者に寄り添い、避難生活・生活再建を支えた。
- この震災に際しては、苦難に直面しての日本人の忍耐と団結力、そして世界の人々の共感が深く認識された。
- また、米国、国連児童基金、中国、香港、台湾、モンゴル、インドなど、世界 163 ヶ国・地域及び 43 の国際機関等から支援の表明と物資や支援金が寄せられた。
- 他方、政府、とりわけ菅総理の対応に対しては、様々な批判がなされた。震災対応は未だその過程にあり、この間の政府の対応がどこまで適切であったかについては、歴史の検証を待つほかない。
- 東日本大震災は、近代政府が経験した史上最大の大災害であり、政府の対応が、総じて不十分かつ遅れがちであったことは否めず、その反省は真摯になされなければならない。
- しかし、「何も進んでいない」という観念的な批判からは何も生まれてこない。前述したような、懸命の努力により、相当程度の被災者支援・復旧が進んでいることは事実である。また、過去の災害等に学び、行政の対応が確実に進歩している部分もある。こうしたものを正當に評価することが、今後につながる。
- 今回の菅政権における震災対応において、特筆すべき事柄として、例えば以下のようなものがある。

<自衛隊の史上最大規模の災害派遣活動>

- 発災翌日の 3 月 12 日早朝、菅総理は自らヘリコプターからの被災現地視察を行うなどにより、広範で甚大な被害実態を確認し、自衛隊の派遣体制を 10 万人規模に増強するよう指示した。これを踏まえ、東北方面総監を指揮官とする統合任務部隊を編成し、初めて予備自衛官を招集する等により、阪神・淡路大震災での派遣規模を大きく上回る、最大時 10 万 7 千名という自衛隊

史上最大規模の災害派遣活動を展開し、人命救助から被災者生活支援まで、極めて重要な役割を果たした。

＜がれき処理の迅速化＞

○今次災害においては、被災3県沿岸市町村だけでおよそ2,263万トンと推計される莫大ながれきが発生し、自治体による撤去作業は困難を極めている。政府は、3月29日、撤去費を全額国が負担し（地方交付税を含む）、自治体の負担をゼロにしてがれき撤去の早期化を目指すことを決定した。さらに8月12日、「がれき処理特別措置法」を成立させ、国庫補助率を引き上げるとともに、被災自治体の要請に応じて、撤去を国が代行処理できるように措置した。未だ困難な状況は継続しているが、こうした異例の対応もあり、8月16日現在、被災3県沿岸市町村全体で1,115万トン（全体の49%）のがれきが仮置場へ搬入されている。阪神・淡路大震災で、3年間かけて処理されたがれきの総量が1,477万トンであったことと比較しても、未だ道半ばであるが、相当な量の処理がすでになされつつある。

＜被災者の住まいの確保＞

○今次災害においては、避難者数が発災後1週間時点で386,739人に上ったが、1か月時点で147,536人に、5か月時点では42,744人まで減少した。応急仮設住宅については8月11日時点で47,170戸が完成、民間賃貸住宅の借り上げによる、いわゆる“みなし仮設住宅”を含めると97,011戸を確保した。この他にも、国家公務員宿舎等を8,163戸、公営住宅等6,671戸、被災者の二次避難に供するなど、最大限の取り組みを行ってきた。

＜現場主義：現地対策本部＞

○発災当日の3月11日、緊急災害対策本部を設置するとともに、政府調査団を宮城県に派遣し、翌3月12日には宮城県庁内に緊急災害現地対策本部を設置した。大混乱の最中にある被災地で、現地対策本部に担当副大臣・政務官が常駐し、各省庁を束ねる「ミニ政府」（各府省から総勢60～70名、）として機能。現地対策本部が常に被災地の生の声を聴き、中央政府と折衝しながら、現地で政治判断・政策判断を下していった。

＜被災者の視点に立った情報発信＞

○今回の震災においては、過去の災害時と比較して、インターネット等、情報通信機能が著しく進化しているという特徴があるが、そうした中、様々な状況にある被災者に的確に情報を届けるために、最も伝統的な紙媒体から、最新手段まで、多様な媒体を駆使して情報発信に努めた。

① 壁新聞：被災者に伝えたい特に重要な情報をコンパクトに紙にまとめ、

各避難所の他、郵便局・J A・スーパー・コンビニ等に掲出。

- ② ハンドブック：各種支援策・特例制度等を、「生活支援ハンドブック」、「生活再建・事業再建ハンドブック」、「税制支援ハンドブック」などの冊子にまとめ、避難所やコンビニ等で配布。
- ③ 震災情報“官邸発”：3月28日から6月20日までほぼ毎日、ラジオ各局の番組に枝野内閣官房長官をはじめ政府担当者が直接出演し、震災情報を伝えた。
- ④ 官邸災害情報 Twitter：首相官邸の公式アカウントを用いて災害情報を発信。多くのフォロワーを通じ影響力を発揮した。

＜被災地と共に：“地区担当チーム”による直轄調査＞

- 復興に向けての柱となる「まちづくり計画」策定は、コミュニティの今後にとって非常に重要なものである一方、各市町村にとっては負担が大きく、容易な作業ではない。政府は、復興構想会議の提言や復興基本方針で参考となる考え方を示すとともに、各市町村への支援として、津波で被災した地区ごとに3名からなる担当チームを編成し、自治体からの問合せや調整にワンストップで対応するとともに、できる限り現地に出向いて調査・検討を行い、まちづくり計画の策定に協力をしてきた。あくまで現場の意向を尊重しつつ、市町村が能力を最大限発揮できるよう、必要な支援を実施するという姿勢を体現したものと言える。

＜震災対応の組織構成＞

- 震災対応をめぐるのは、政府内の組織構成について、「本部が乱立し指揮命令系統が混乱している」といった批判が多くなされた。
- 5月9日付で政府内の震災対応組織を、緊急災害対策本部と原子力災害対策本部の2本部に集約するまでは、組織構成が複雑で分かりにくいという状況は確かにあった。
- しかし重要なことは、実際にその結果として必要な対応が滞ることがあったかどうかである。災害対応の責任者たる総理大臣としては、次々と生じる課題に対して、取り得る手段を全て取り、迅速に対応しなければならない。今次災害は地震・津波と原発事故の複合災害であり、全く性質の異なる様々な課題に同時並行的に対処せねばならず、課題ごとに、関係省庁等を集めた会議等を次々と設置することは避けられなかった面がある。むしろそうしなければ、課題が既存組織の間に落ち、必要な対応ができなかった可能性もある。
- いずれにせよ、組織面においても、今回の震災対応は試行錯誤であり、客観的に検証し、今後につなげていかなければならない。

<復興への道>

- 緊急的な被災者支援と復旧対策を進める一方、より中長期的な復興へ向けた方策については、4月から「東日本大震災復興構想会議」を開催し、6月25日に「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」を取りまとめた。
- 復興構想会議には、防衛大学校校長の五百旗頭教授を議長とし、哲学者、政治学者、僧侶等、多様な人材が参加し、それに被災3県の知事が加わった。さらに、会議の下には検討部会が設けられ、各分野の気鋭の専門家が集まり、各省の官僚が全面的に協力して技術的なサポートを行った。こうした会議構成と多様なメンバーの集結により、結果的には、まちづくりから社会保障に至る幅広い分野において、具体的な復興のプランと、復興を超えて日本の再生へ向けたビジョンを示す、深みのある提言がまとめられた。
- 6月20日には与野党協力の下、「東日本大震災復興基本法」が成立し、これに基づき設置された復興対策本部により、7月29日には「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定され、引き続きの復旧作業と並行して、本格的な復興への歩みが進められている。

以 上