

177通常国会から179臨時国会までに成立した主要法律と2011年の政治の動き

高槻高等学校教諭
楊田 龍明

■“あの前”が恐ろしく遠い

「3月11日を境に、“あの日”と“あの後”で巨大な分断があった一年だった。そして“あの前”が恐ろしく遠い。2011年という年は、すでに“あの後”でしか思い起こすことが困難になりつつある」（日本経済新聞2011年12月25日）と、清水良典氏が述べていた。2011年に成立した法律と政治の動きを振り返るにあたり、この言葉が思い返された。東日本大震災復興基本法に示されたように、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすること」を心から願ってやまない。

■菅内閣と震災前の政治

はじめに、震災前の政治を概観したい。2011年1月24日に177通常国会が召集された。2010年7月の参議院選挙で再燃した「ねじれ国会」の下で、菅直人総理が施政方針演説を行った。消費税を含む税と社会保障の一体改革、環太平洋パートナーシップ協定(TPP)についても国会での議論を呼びかけた。演説の最後には、「国民は、先送りせず、結論を出すことを求めている。今度こそ、熟議の国会に」と訴え、野党に責任の共有を求めた。

この一週間後に、小沢一郎元民主党代表が、政治資金規正法の虚偽記載で強制起訴された。これは検察審査会の起訴議決に基づくものであった。かつて、市民で構成される検察審査会の議決に拘束力はなかったが、司法制度改革によって起訴議決制度が導入された。これにより、裁判所が指定した弁護士が、検察官の職務を行う指定弁護士として公判を担当する。検察官だけが有していた刑事訴追権を、被疑者の人権を守る弁護士に与えた点で大きな変化である。

■震災と菅内閣の「脱原発」

3月1日、小沢元代表への党内処分へ反発して議員16名が民主党会派を離脱。6日には、前原外相が外国人献金問題で引責辞任。政権運営が揺らぐ最中に、東日本大震災が襲った。

4月の統一地方選では、「大阪維新の会」が大躍進。既成政党への不満を見せつけた。5月には、菅総理が中部電力浜岡原発の停止を指示した。6月、菅内閣不信任案が野党から提出され、小沢氏や鳩山氏を中心に党分裂が懸念されたが、菅総理が「大震災に取り組む。一定の役割が果たせた段階で、若い世代の皆さんにいろいろな責任を引き継いでほしい」と言明したことで、不信任案は否決された。

菅総理の「脱原発」を巡る言動は注目を集め、2012年度早稲田大学商学部の入試問題では、次のような問題文が出題された。(抜粋)

東日本大震災による福島第一原子力発電所の事故を契機として、「脱原発」が声高に叫ばれるようになった。2011年7月13日の記者会見で、菅首相(当時)も、「将来的には原発に依存しない社会を実現する」との考えを表明した。

原発事故の影響は多方面に広がっている。また、政府や企業の環境政策の行方にも大きな影を落とすこととなった。まず、原子力発電所の営業運転の停止および脱原発の流れを受けて電力供給の不足が深刻化したが、これが長期化すれば、当該不足分を補うために化石燃料に対する需要が増大するのは確実だ。そうなれば、2009年9月の国連総会の場で鳩山元首相が示した **A 2020** 年までに、温室効果ガスを **B 1990** 年(基準年)比で **C 25** %削減するとしていた政府の中期目標の達成はおろか、**D 1997** 年の気候変動枠組条約第3回締約国会議(京都会議)において、同じく **B 1990** 年比で **E 6** %削減するとしていた目標も、すでに2007年時点で大幅に上回っている現状を考えると、達成はほぼ絶望との見方が広がっている。(文中のA～Eが選択式の空欄補充問題として出題された)

問題文にあるように、脱原発と地球温暖化防止はトレード・オフの関係にある。事故以前は、原子力発電は、クリーンなエネルギーとして温暖化防止の切り札とされてきた。京都議定書は、1990年を基準年として、2008～2012年を第一約束期間と設定している。国連気候変動枠組条約では、2013年以降について、どのような枠組みで進めていくかが定まっていない。福島原発事故を受けて、再生可能エネルギーへのシフトなど、日本が温暖化防止をどのように進めていくのか、議論が待たれている。

脱原発の是非が議論となる中、全国各地で節電が行われた。そして、震災発生から3か月あまりが経過した6月20日に、野党の主張を丸呑みした形で制定されたのが、東日本大震災復興基本法である。1995年の阪神・淡路大震災の際は、約1か月後に復興基本法が制定されている。この法律の制定が大幅に遅れた理由は、法案調整とともに、不幸にも、野党の取り込みの不奏功と与党の内部対立が積み重ねられたためと言わざるを得ない。

① 東日本大震災復興基本法

この法律は、復興に関する基本理念を定めたものである。要点は次の3点にある。①復興財源については、復興債を活用することとし、他の公債と分けて管理して、償還の道筋を明確化。②地域限定で、民間からの投資などを促進させるため、金融や財政分野で特例措置を認める「復興特別区域制度」の整備。③東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針。基本法とは、基本理念を定めたものであり、その具体化には新たに法律を定める必要がある。後述の179国会では、東日本大震災復興特別区域法、復興庁設置法などが制定された。

菅総理の退陣表明後、野党だけでなく政権幹部からも早期辞任の要求が噴出した。6月27日に、菅総理は、第2次補正予算案、再生可能エネルギー特別措置法案、特例公債法案の3法案の成立を退陣条件にあげた。ここにあげられた特例公債法案などの予算関連法案は、「ねじれ国会」の下で、野党の人質とされ、倒閣を迫る事態が続いている。衆議院の優越が有名無実化しているのだ。憲法は予算案について衆議院の絶対的優越を規定している。しかし、特例公債法案は法律であり、ねじれ国会の下では、参議院で野党が賛成しなければ成立しない。否決されれば、財源の約4割が確保できず、予算執行は厳しい状況に追い込まれる。自公政権下では、衆議院再可決に必要な3分の2以上の多数を有していたが、民主党政権では、再可決は出来ない。山口二郎北大教授は、「自民も民主もねじれに手を焼く経験をしているのですから、野党としての自制心を働かせて次の慣習をつくらないと本当に国政が麻痺してしまう。もし自民党が政権を奪還しても、ねじれは続くでしょうから、参議院が予算関連法案を潰して内閣が一年毎に代わるという事態がずっと続くかもしれない」(『世界』2012.2月号)と、警鐘を鳴らしている。

その後、8月26日に菅内閣は、再生可能エネルギー特措法など3法案の成立を受けて退陣した。

② 再生可能エネルギー特措法

この法律は、太陽光や風力、小規模水力、地熱といった、再生可能な自然エネルギーを推進するための「固定価格買取制度」を実施するものである。電力会社には、再生可能エネルギーを用いて発電された電気について、一定の期間・価格で全量買い取りが義務づけられた。再生可能エネルギーの最大の問題点は、気候条件の影響を受け、安定供給が困難な点にある。

■野田内閣発足へ

菅内閣退陣を受けて行われた8月29日の民主党代表選は、5人の候補者で争われた。相田みつを氏の作品を引用し、「ドジョウにはドジョウの持ち味がある。金魚のまねをしてもできない。泥臭く、国民のために汗をかいて働いて、政治を前進させる。ドジョウの政治をとことんやり抜きたい」と演説した野田佳彦氏が、海江田万里氏を破って逆転勝利。8月30日、第95代内閣総理大臣に指名された。

その後、9月13日に召集された178臨時国会では、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法などが成立して閉会した。調査委は、政府から独立した立場で原発事故の原因究明などを行い、2012年6月を目途に報告書を策定する予定である。

10月20日には、179臨時国会が召集された。焦点となったのは、東日本大震災の復興対策を柱とした第3次補正予算案であった。

2012年度早稲田大学政治経済学部の入試問題では、次のような出題がされた。(抜粋)

(中略)復興の青写真を描くために復興構想会議が設置され、最終報告書では、a)市町村が復興の主体であり、区域・期間を限定して特区を活用する、b)復興財源には増税をあて、次世代負担としない、c)原発事故の収束は国の責任とし、事故原因の究明や影響評価を徹底して行う、などの方針が明記された。しかし、**実際の復興はなかなか進んでいない。**

経済の視点からみると、まずエネルギー政策の観点から発電コストの計算方法が論争の的となった。次に復興財源の捻出の方法とその効果が問題となっている。今回は非常事態であるという認識のもとに、増税が当然のことと見なされ、すでにこの問題は税種と増税規模に移っている。しかし、増税は低迷する日本の景気に悪影響を及ぼすという指摘もあり、さらに現在日本には900兆円を超える国の借金(国債及び借入金)が存在することを考えると、復興支出との関連で、財政赤字を削減する方法の検討が必要であろう。

問4 下線部分Cに関連して、次の文の〔4〕に最も適合する語句を下記の語群から選び、その記号を解答欄に記入し、また〔5〕に最も適合する語句を解答欄に記入せよ。

現実の復旧・復興に時間がかかるのは、いくつかの理由がある。たとえば、〔4国土交通省〕が設置する防波堤の高さが決まらなると、自治体の復旧工事の詳細が決まらないという問題があり、また、〔4国土交通省〕が市街地を所管し、農水省が農地を所管するなどの〔5縦割り行政〕の問題を解消するための調整や特例法の設定に時間がかかるからである。

問題文にあるように、総額12兆円余の第3次補正予算案では、復興財源の捻出方法が問題となり、民自公の合意によって、復興財源確保法が制定された。25年間にわたる2.1%の所得増税、法人減税の凍結などによって調達されることとなった。この第3次補正予算では、被災地の自治体が一括して自由に使える「復興交付金」が創設された。地域の特性に応じた復興を可能とし、創造的で内発的な復興を後押しするものとして評価されている。重要なのは、法律制度などの弾力的な運用である。「縦割り行政」によって、復旧・復興が遅れてはならない。それを打開するために制定されたのが、復興庁設置法である。

③ 復興庁設置法

この法律は、復興庁を復興に関する各省の事業を統括する組織と位置づけた。専任の大臣1名、副大臣2名を増員するほか、復興相が持つ各省庁への勧告権を各閣僚が尊重するよう明記した。復興庁は、2012年2月10日に発足し、初代復興大臣には平野達男氏が就任した。

また、問題文では、復興構想会議からのa)特区の活用が記されている。179臨時国会では、東日本大震災復興特区法が全会一致で成立した。前例のない事態に前例のない対応をはかり、自由度や選択の幅を広げることが求められたためである。

④ 東日本大震災復興特区法

この法律は、震災で「特定被災区域」などに指定された11道県の222市町村が対象となる。税制や金融措置の優遇、硬直的な規制の緩和、手続きの弾力化や簡素化、被災者負担の軽減などをはかることを主眼に置いている。被災自治体が策定した復興推進計画などをもとに、国が認定する。漁業権を民間企業にも付与する規制緩和などが認められ、農地転用など土地利用手続きが簡素化される。

■二分法では語れない

179臨時国会では、第3次補正予算などが成立したものの、政府提出法案の成立率は34.2%にとどまり、過去20年間で最低となった。野田総理が成立に強い意欲を示していた、国家公務員給与削減法案や郵政改革法案などは成立しなかった。

未曾有の国難と叫ばれながら、「決められない政治」に対する不信が渦巻いている。大阪では11月に「府市合わせダブル選挙」の府市長選で「大阪維新の会」が勝利した。

消費税、TPP、原発など、さまざまな政治課題があげられても、二項対立で語られ、先延ばしにされている。北岡伸一東大教授は、「二分法で報じるメディアが、政治の混迷を深めている」として、次のように指摘している。

「メディアの解説力の貧困にも責任がある。最近のメディアは、当事者の言葉をそのまま掲載したり、揚げ足をとったり、無い物ねだりの批判をすることが多い。要するに、メディアは自分自身の意見を持ち、それに照らして政治家を批判すべきなのに、そうっていない。(中略)とくに疑問なのは、増税派・増税反対派というような単純な区分である。(中略)いかに消費税増税論者でも、現下の経済情勢でただちに上げると言っているわけではない。また増税消極論者でも、いつまでも上げなくていいと言っているわけではないだろう。その場合、あと何年くらいなら大丈夫なのか迫する姿勢が必要だ。たとえば10年とすれば、増税論者と増税消極論者の差は数年である。原子力発電についても同様のことが言える。原発に対する依存を下げるべきだというのは、国民的コンセンサスだろう。安全管理に全力をあげることで、代替エネルギーの開発に力を入れること、スマートグリッドの有効活用などについても、コンセンサスとなっているだろう。そうすると、原発廃止論者と継続論者の間でいますぐなすべきことについて大きな違いはない。要するに、熟議して合意を作るという方向に、日本の政界はなっていないのだが、メディアが対立を助長し、煽っているとと言っても過言ではないのである」(北岡伸一「野田内閣は踏みとどまれるか」『中央公論』2011年11月号)

マックス・ウェーバーは、「政治とは情熱と目測能力によって、堅い板に穴を開けていくような辛抱強い作業である」と述べている。「未曾有の国難」に対して、二項対立を乗り越えて、政治が力を発揮することを求めてやまない。そうでなければカリスマ的支配に傾斜するように思えてならない。