

9

g f e d c b a

社会保障制度
年金改革
 子育て（障害者対策を含む）
エイズなど医療の安全
治安問題
食料政策
環境・エネルギー対策

持続可能な 抜本改革は まだ提起されず

持続可能な社会保障制度については、大きく分けて「社会保障制度全般」「年金改革法案」、「子育て（障害者対策を含む）」、「エイズなど医療の安全」で評価を行うべきだが、自民党のマニフェストの分類にしたがって、「治安問題」、「食料政策」、「環境・エネルギー対策」という区分の評価もここで行う。ここでは年金・医療・介護保険といった狭い意味での社会保障制度の他にも、福祉、医療、治安、食料、環境・エネルギーといった我々の生活に密接な諸制度や環境で、子供や孫など次世代にまで残すべきものに注目して、政権与党が出した公約とその実行について評価を行う。

9a 社会保障制度

日本の超高齢化は日本が取り組むべき最優先の課題のひとつであり、年金だけではなく、介護、医療問題に一体的に取り組む、その答えを国民に提示することが必要である。日本は先進国で最も速いスピードで高齢化が進み、これまで例を見ない世界

一の高齢国になる一方で、少子化傾向が持続するため、現行制度を将来的にも維持する場合には、年金給付・高齢者医療費の膨張に伴う公費（税）負担の増大によって財政の持続可能性が脅かされる。さらに、保険料引上げによる個人や企業への負担増大が経済に大きなマイナス影響を及ぼす懸念がある。従って、負担と給付のあり方を根底から見直すことによって、社会保障制度の持続可能性をいかに確保するかが改革の核心となる。

ところが、こうした社会保障全般のビジョンについて政党側から国民への説明はこれまで実質的にはなく、多くの政治家は選挙の際には地元で「給付を守り、負担は増やさない」と全く実現不可能なことを約束している。

この中で04年は年金制度の抜本的な改革が求められた。現行の年金の世代間の助け合いの賦課方式は経済変動には強いが、人口の変動には弱く、しかも超高齢化が進む中ではその制度の前提が崩れている。この

中では現行制度を高齢化に対応できるように、持続可能な形に抜本的に見直すことが必要である。特に4割の未納・未加入者を抱える国民年金の空洞化問題は深刻で、年金制度に対する国民とりわけ若年世代の信頼感が急速に失われつつある。

この背景には、給付に対する負担の倍率が若年世代ほど低下するという世代間の不公平感の強まりと同時に、年金制度自体への信頼感の揺らぎがある。世代間の助け合いでありながら、多くの国会議員がその義務を怠り、国民年金を未納していることもその後相次いで発覚し、制度は事実上大きく崩れ始めていることがますます明らかになっている。

社会保障の一体的なビジョンは描かれず

こうした深刻な状況を打開するための小泉内閣の取り組みは、現段階では改革の大枠を示す程度にとどまり、超高齢化に見合った日本の社会保障のビジョンが未だ政府や党側からも説明されていない。そのため社会保障制度に関する自民党のマニフェストが、抽象的で国民への何の説明にもなっていない。

自民党のマニフェストでは、将来的に活力を失わない税制と不安のない社会保障制度を作るとして「国民負担率を50%以内」に維持して歯止めをかけることが数値目標として掲げられたのみで、実現の道筋や制度構築の方法についての提案はない。

またこれまで5年毎に行われてきた年金制度改革は選挙後、抜本改革を行うことに

なっていたが、マニフェストでは04年の通常国会に法案を提出すると書いているのみで、その中身には全く触れていない。またすでに決まっている基礎年金への国庫負担の割合の2分の1への引上げの財源についても「将来の消費税率引き上げについても国民的な議論を行い結論を得る」と消費税という言葉を初めて使っているが、財源を明確化したわけでもない。

小泉首相は在任中に消費税引き上げをしないことを公約しており、それが検討の制約になっている。それでは別の財源についての説明が問われる。こうしたマニフェストの書き方は党内向けとしては分かるが、選挙に際して積極的に国民に説明するという姿勢を欠いている。こうしたことから、自民党のマニフェストには社会保障で目指すべき目標やそれを実現するための政策体系が描かれておらず、マニフェストの妥当性はほとんど評価できない。

マニフェストの実質的進捗度

自民党のマニフェストでは年金、医療、介護の社会保障制度の3本柱について、「年金法案は04年の通常国会に提出、引き続き医療、介護についても抜本改革を実施する」とその順序づけだけは触れられた。だが、その考え方、制度設計の方向も全く触れられていない。政府はすでに04年度は年金、05年度は介護、そして遅くとも06年度には医療の抜本改革に取り組もうとしており、それを説明したに過ぎない。

それらを統合する目標としてマニフェストで描かれているのは将来にわたって歯止

めにするとしている「50%の国民負担率」である。この目標は03年に閣議決定された「基本方針2003」でも「例えば潜在国民負担率で見て目標を50%程度とし、政府の規模の上昇を抑制する」との政府の方針になっている。潜在的とは実質的な国民負担となる財政赤字を加えた数字で、自民党の公約もこれを含んだ数字でなければ整合性がない。だが、厚生労働省等の資料によると、この潜在的な国民負担率は現段階では今回の年金問題の解決も含めても社会保障関係費などの増加で2025年には56%になると予想されている。

つまり、現段階ではこの数字を将来的にもどう実現するのかの目処はついていない。だが、もともとこうした数字は国が社会保障でどこまで責任を持つのか、将来の日本が目指すべき受益や負担の関係をどう考えるのかの基本的な考えがあって、はじめて意味を持つものである。それが提起されていない以上、一応の財政面での歯止め目標としての位置づけしか現段階では考えられない。

年金、医療、介護に対する取り組みは、選挙後、年金は法案が国会に提出され、介護などは検討が始まっている。ただ、先の総選挙時の自民党のマニフェストでは具体的に何も書かれず、また参議院選でも介護などは判断を避けているため、通常国会で政府案が可決した年金改革を除けば、実質的な進捗度やその実績を評価することは不可能である。

介護保険は05年度の通常国会に改革法案を提出する予定で現在、社会保障審議会の

部会で検討が始まっている。介護保険の給付は2004年度が約5.5兆円で導入時の1.7倍となっており、その半分が税金で賄われ、約20兆円の給付額は2025年には急増すると試算されている。厚生労働省は給付の抑制だけでなく、保険料の対象を「40歳以上」から「20歳以上」に下げることや、6年から実施するなど全面見直をすることや、給付者の増加で補助金が不足している障害者支援費制度を吸収することなどを検討している。

これらの検討には市町村や経団連なども反対しており、選挙への影響を回避するため、同部会の報告は今年夏の参議院選後に延期されている。

また医療保険は2002年度に①サラリーマン本人の医療費窓口負担割合の2割から3割への引上げ、②政管健保の保険料引上げ、③診療報酬の引下げという痛みを、個人、保険者、医療機関の三者で分かち合う形で改革を進めた。これらに加え、④老人保健制度の対象年齢の70歳から75歳への段階的引上げ、⑤老人医療費への国庫負担割合の3割から5割への引上げの5点が決められた。これにより当面の財政危機が一応は回避されたが、膨張する老人医療費の抑制策やそこで提起された新たな高齢者医療制度の創設など課題は山積している。

03年3月によりやく厚生労働省より「医療保険制度体系及び診療報酬体系に関する基本方針（以下、基本方針）」が公表されたが、そこでは抜本改革の方向性が示されるにとどまっており、改革の結論の目処は08年度となっているなど、その歩みは極め

て遅い。

政府は介護に引き続き、この医療の抜本改革に取り組む予定で06年度には医療での改革法案を提出する予定である。だが、これらはいずれも今のそれぞれの制度の維持を前提に、負担の急増にばらばらに対応しているにすぎない。高齢者医療や介護にかかる公的負担は年金での負担を上回る形で急増しており、民間の負担もさらに増えようとしている。消費税も含めた財源問題も含めて、こうした財源をどう振り向けて、さらに民間の負担をどうするかは、給付の水準も含めて全体的な制度設計を考えなければ解は見つからない。

だが、最終的な新しい社会保障の一体的な目標や全体設計が党側から国民に提案され、国民の選択を得て政府もそれに向かって動いているわけではない。

この点で言えば、年金法案の修正で社会保障全般を検討する与野党協議での合意はその後、事実上、反故となっており、こうした動きが社会保障全般の新しい持続可能な制度の設計とその実現につながるかは現段階で判断はできない。

公明党のマニフェスト評価

公明党のマニフェストは社会保障制度では制度改革の制度設計への考え方、スケジュールが示され、また年金ではその後の政府案の骨格となる「100年安心プラン」が提案されている。この点で党としての目標や考えがマニフェストで一応提示されており、評価はできる。これらの基本は担当大臣を出している厚生労働省での検討が前提

となっている。また考え方の基調として給付は今後もある程度の水準は維持し、負担は弱者や高齢者を軽減するという考え方で党としての立場も示されている。だが、これらは現行制度を維持したうえでの負担と給付の調整であり、この計画の前提を上回る高齢化の進展や経済の変化でさらに見直される可能性は高い。

また医療、介護については、将来的には地方分権の中で判断するという運営主体への考え方は示されているが、高齢化の中で急増する給付と負担に、一体的にどのような考え方で対応していくかの判断は提起されておらず、現段階では低所得者の高齢者世帯の負担の軽減の歯止めを約束しているのみである。公明党は社会保障全体の制度設計についても年金以外は答えを提起しておらず、先の自民党と同様、社会保障全体に対するマニフェストの実質的な進捗度の判断は難しい。

9b 年金改革

年金制度への信頼を回復できず

年金問題は昨年の総選挙後、政府案が04年の通常国会に提出され強行採決され、成立した。その過程で政権与党と民主党が「年金の一元化」で07年を目処に結論を出すことなどで合意し与野党協議を行うことになったが、採決のどたばたなどでこの合意は事実上、反故になり、政府案は成立したもののその評価は7月の参議院選の争点として問われることになった。



政府案可決にもかかわらず、与野党協議の動きが一時浮上したことは、政府案が、自民党がマニフェストで掲げた抜本改革とはなっていないことを事実上、認めたものとしても注目された。だが、公的年金の一元化はその定義が未だにはっきりしていない。民主党は厚生年金、共済年金、国民年金の一本化を想定しているものの、自民、公明党はその中身について態度を明らかにしていないため、これが政府案の事実上の修正、あるいは抜本改革の動きに発展するものなのかは現時点で判断はできない。

政府案は暫定改革に過ぎない

自民党は年金改革で「抜本改革」を行うと公約しながらも、昨年の総選挙でのマニ

フェストではその考え方すら提示できなかった。そのため政府案は公明党がマニフェストで提起した「100年安心できる年金」を基本にまとめられた。マニフェストに対する政府の回答が道路公団改革に引き続いて年金問題でも出たことになるが、それが「100年安心」どころか依然不安定なものであることが明らかになり、年金制度への不信を解消できなかった。

今回の政府案はこれまでの保険改革からはかなり進んだものではある。公的年金の保険料率はこれまで人口推計が下方修正されるたびに5年ごとの財政再計算で見直し、5年間だけの辻褄をあわせ、問題を先送りする改革を繰り返してきた。これを政府案では現行の制度に負担と給付のそれぞれの

上限と下限を設定することで、100年間は数字上の辻褄が合うことになり、保険料率の上限も形上は固定されることになる。

しかし、政府案は基本的な矛盾を抱えていた。給付と負担の上下限を入れることで、100年間は安心できるとしたが、上下の二つの縛りではどちらを優先させるのかの判断が無い限り、結局はそれが両立はせず、縛りにはならない。

給付の水準をその時の現役世代の所得代替率で50%を守るとした公明党と保険料の値上げの上限を決めたかった自民党の二つの政党の妥協がそうした案を生み出したが、これでは給付がその50%の縛りを下回りそうになれば、保険料率が上がることになり、結局は負担の上限を固定できなくなる。

しかも、このプランは現行の年金の仕組みを前提に100年間は数字の辻褄を合わせるように巧妙に組まれていたが、出生率や賃金の上昇率、国民年金の未納の解消など様々な前提がそれを支えたものであり、前提が崩れるとスキーム自体が崩壊する不安定さを持っていた。その後、国会での議論の後に出生率などの前提が予想と食い違っていることが判り、公明党が約束したその給付水準もすでに受給開始後は約束を維持できなくなっている。

またマクロ経済スライドは厚生年金だけではなく、基礎年金にもかかるため、基礎年金も15%の実質価値カットになることが分かった。議論は厚生年金の給付と負担に集中したが、未納が続いている基礎年金の制度の信頼の立て直しはできず、基礎年金

の国の負担割合は2004年度から2009年度にかけて現行の3分の1から2分の1に引き上げるが、この財源はまだ具体的に決まっていはいない。

現行制度の微修正では恒久的な制度に変えられないことは今回の政府案ではっきりし始めた。年金制度への信頼を回復できる持続可能な抜本的な案とはなっていないという点で政府与党のマニフェストは現段階で達成はしておらず、その評価はかなり厳しいものとなる。これに対する対案として、民主党が所得比例と最低保証年金を組み合わせた案を提案しているが、その場合の負担と給付の水準は明らかになっておらず、まだアイデアの水準を出していない。世代間の助け合いの賦課方式は人口の変動には弱く、しかも超高齢化が進む中ではその制度の前提が崩れている。

年金問題では制度設計の仕組みの話だけが語られ、高齢化社会の姿について、党がどう考えているのかの議論が不足している。この場合、対立軸は、①現役世代の努力が老後の年金給付額に連動する自助努力型の社会か、老後に平等の要素を取り入れるとすれば、それはどれくらいか、②国民に保障すべき最低の基礎（最低保障）年金の水準と商品設計、さらにその場合の国民の負担はいくらかの、二つだと考えている。

こうしたナショナルミニマムの水準や目指す社会のあり方の土台において国民の合意を取り付けられない限り、制度設計の議論に発展できないと考える。有権者に負担と給付を問うために政治は及び腰であり、まだそうした対立軸は直接、争点化されてはい

ないが、ナショナルミニマムの議論は持続不可能な今のシステムを作り直すための最低限の合意であり、その水準についての合意を求めた上でそれを保障する持続可能な制度の提案にならなければ、年金制度への信頼は回復できないと考える。

9c 子育て(障害者対策含む)

目標は具体的だが 政策体系は曖昧

1. マニフェストの妥当性

自民党はマニフェストで子育てについては、1)「待機児童ゼロ作戦」2)「男女共同で行う子育て支援」という2つを公約として掲げている。障害者対策としては、「障害者基本法改正案の早期成立」として、障害者基本法案の成立、障害者の人権擁護、差別禁止、バリアフリー社会の推進等総合的な支援施策の計画的な推進を挙げている。

各項目では、実施期限、数値目標を含めた、明確な目標設定を行っており、評価できるが、子育て、障害者政策の理念・それを実現するための政策体系、施策の重要度、優先度が提示されてはならず、マニフェストの妥当性としての評価は低い。

「待機児童ゼロ作戦」では、保育所への「待機児童ゼロ作戦」を達成するため、平成16年度までに受入れ児童数をさらに10万人増加する、という明確な数値目標の設定をしている。保育所の待機児童ゼロを目指す実質的な目的は、共働き夫婦、母子・父子家庭等に良好な子育て環境を整備することにあると考えられるが、マニフェスト

ではそのための政策体系を示せず、「待機児童ゼロ作戦」の達成という手段のみが目立っている。

「男女共同で行う子育て支援」は、「両親が働きながら、男女共同で子育てできる環境」整備を目標として、その手段として育児・介護休業法の改正を挙げている。この項目では、目標（男女共同の子育て環境の実現）と手段（育児・介護休業法の改正）の設定が明確であり、関係性も分かりやすい。しかし、育児・介護休業法の改正が男女共同の子育て環境実現の適切な手段とは思えない。例えば、法改正による育児休業時間の延長は確かに女性労働者の育児休業取得を促進するが、男性側に取得させる仕組みを欠いている。施策体系整備の観点からは、関連する厚生労働省の「少子化対策プラスワン」など既存の政策との関係性も明記されておらず、総合的な子育て支援の施策とはなっていない。

「障害者基本法改正案の早期成立」は、同法案の早期成立、障害者の人権擁護、差別禁止、バリアフリー社会の推進等障害者の総合的支援施策の推進を明記している。しかし、子育ての項目と同様、障害者基本法改正案の早期成立という手段は明確に記されているが、障害者対策の理念、実質的な目標などの大枠の思想は何ら示されていない。

以上見てきたように、3項目とも大枠の思想（理念・目的）を提示せず、手段の提示のみに留まっており、マニフェストの妥当性としての評価は高くない。

2. 実質的進捗度

「待機児童ゼロ作戦」は、平成13年5月7日に小泉首相が施政方針演説で言及し、同年6月19日に内閣府男女共同参画会議（議長：福田康夫 内閣官房長官）の「仕事と子育ての両立支援策の方針に関する意見」に盛り込まれ（同年7月6日に閣議決定）、政府施策として推進されている。

保育所入所児童数は平成14年度で1,879,349人(前年度比増51,122人)、平成15年度で1,920,591人(前年度比増41,242人)となっており、マニフェストで約束した平成16年度までの受入児童数10万人増加を達成するためには、今年度に5万9千人の増加が必要である。待機児童数についてみていくと、平成14年4月1日現在では25,447人、平成15年4月1日には26,383人となり936人増加した。平成16年データは現時点で発表されていないため、現時点では判断できないが、これをどのように実現するのか、マニフェストや内閣府の資料では見えない。また良好な育児環境整備という点から待機児童数ゼロが適切な手段かどうか疑問である。

「男女共同で行う子育て支援」は、マニフェストの宣言どおり平成16年2月10日に「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日国会に提出されたが、継続審議となっている。

本項目における目的は、男女共同による子育て環境の実現にあり、その手段が、育児休業期間の延長等を含む育児・介護休業

法の改正である。本国会に提出された改正案は、1) パートや派遣社員など有期雇用に育児休業対象労働者の拡大、2) 育児休業期間の延長、3) 看護休暇制度の創設を主なポイントとしており、女性の育児休業の取得をこれまで以上に容易にする点では評価できる。しかし、改正案では雇用期間1年未満の労働者は育児休業の取得が依然として不可能であり、短期雇用の継続など企業側による抜け道も用意されており、必ずしも万能ではない。また、男性側にも育児休業を積極的に取得する必要があるが、同改正法案は男性労働者を念頭に置いたものではない。このため、育児・介護休業法の改正は男女共同の子育て環境整備には限定的にしか寄与していない。

「障害者基本法改正案の早期成立」では、同改正案は平成15年7月15日に自民党の八代英太議員他四名により議員立法として提出されたが、民主党対案との相違のため昨年度国会では成立をみなかった。同改正案はその後、平成16年の通常国会で成立しており、公約で掲げられた障害者のバリアフリーな社会のための総合支援が図られた。

3. アウトカム

いずれの項目も、それぞれ進捗はあるが、実質的な結果をもたらす段階とはなっておらず、現時点では評価はできない。

公明党のマニフェスト評価

1. マニフェストの妥当性

公明党はマニフェストで子育てについて、『第2章「安心・はつらつ社会」の構築』と

いう大項目中、「(2) 子育てを安心してできる体制を確立」という独立した項目立てを行い、計7つの公約を行っている。障害者対策については、個別の項目立てをしておらず、福祉バスの倍増や公営住宅のバリアフリー化など主に高齢者対策の項目の中で関連する部分があるに過ぎない。そのため、公明党のマニフェストでは障害者対策を主とした項目は設定していない、と考える。

公明党のマニフェストは子育てに限らず、に全般的に実行手段と目筋の目的のみが非常に明確に提示されているものが多い。マニフェストは政策について大枠の思想、理念の提示が必要であるが、公明党のマニフェストではそれらについては何ら触れられていない。

子育てに関する項目をみてみると、2008年度を目標に育児保険制度を創設すること、3年間での保育所受入児童数15万人拡大、2004年度中の児童手当対象年齢の小学6年生までの拡大、2008年度を目標に健康保険8割給付の対象年齢を6歳まで引き上げ、小児救急電話相談の実施、父親割り当て制の導入など、どの項目も非常に明確で具体的な目標設定がされている。また、その多くには達成期限が付けられており、目標が具体的である。しかし、これらはすでに政府で実施や検討を行っているものが多く、子育て政策の理念を実現する政策が体系として説明されていない。

2. 実質的進捗度

公明党のマニフェストは形式的な進捗度

をみると進んでいるものが多い。公明党発表のマニフェストの進捗度評価によると、子育て関連の7項目のうち、「達成もしくは大きく前進」とされたものは4つ、「進行中」が3つとなっており、いずれの項目も何らかの進展がみられる。この中には保育所の受入児童数15万人拡大のように、予算措置がとられているのみで「達成もしくは大きく前進」としているものもあるが、形式的には何らかの進展がみられることは事実である。しかし、その施策を並べる目標対比の実質的進捗度の評価は目標が不鮮明なためできない。これはアウトカムの評価でも同じである。

9d エイズなど医療の安全に対する評価

対処療法よりも事前対策が重要

1. マニフェストの妥当性

1961年（昭和36年）に国民皆保険制度が実現してから40年以上が経過した。この間、患者による医療機関の自由選択（フリーアクセス）は確保され、国民一人一人が等しく医療を受けられていることは、世界に誇るべき成果であり、これを維持するため、「国民皆保険制度を堅持し、国民誰もがいつでもどこでも安心して良質な医療を受けることができるよう医療制度の改革を引き続き進める」（自民党重点施策）という理念は、明確である。

だが、急速な人口の高齢化や医療の高度化により医療費が増加する一方で、日本が

従来のような経済成長を見込めなくなった現在、医療費の伸びと経済成長との間の不均衡は拡大している。医療費を賄うための国民の負担、特に若年世代の負担が高まり、国民皆保険制度そのものへの信頼が揺らぎかねない状況となっている。そうであるならば、それを維持するためのビジョンやそのための政策体系こそまずマニフェストに書かれなくてはならない。

国民医療費は30兆円に達し、老人医療費は、その30%を占めるに至っており、「高齢者医療制度のあり方や診療報酬体系等についての改革を早急に進め、社会保障としての国民の医療に対する安心と信頼を確保し、健康増進対策の充実等に努める」、また「患者の選択のための情報提供の推進、質の高い医療を効率的に提供するための医療機関の機能分化・連携の推進と地域医療の確保、医師・歯科医師臨床研修の推進、看護師等医療関係職種の資質の向上、医療安全対策を行う」とのマニフェストも理念としては妥当である。従って、総じてマニフェストの理念は評価できる。しかし、「国民皆保険、フリーアクセスの堅持」を実現させるための、グランドデザインや、財源の確保についての具体的目標設定がなく、マニフェストの妥当性は低い。

「医療の質と効率化向上」については、SARS等の新興感染症、エイズへの対策予算が盛り込まれていることは、一定の評価に値する。しかし、医療の質向上の中核をなす院内感染の予防管理に対する継続的改善、薬剤の適正使用については触れられておらず、理念を裏打ちする手段、目標設

定は不十分である。「医療安全対策」については、具体的対策が盛り込まれ、評価できる。

2. 実質的進捗度

「国民皆保険、フリーアクセスの堅持」は、マニフェスト項目「国民が安心・信頼してかけられる医療の確保」の基本をなすにもかかわらず、裏付けとなる具体策がないために、国民の不信を増幅するものであり、実質的進捗度は負の評価とせざるを得ない。

「医療の質、医療安全対策」については、平成15年12月24日閣議において、SARS等感染症対策として86.7億円を平成16年度に計上することが決定され、平成16年3月26日の予算成立、関係法律の整備とともに、一定の進捗として評価される。

3. アウトカム

医療はその“科学的有効性”を追い求めるあまり、しばしば医療の持つ“侵襲性”が軽視されてきた。一方、医療費の高騰により、医療の“有効性”評価において、“経済性”を無視することができなくなった。患者の「安全性」が最優先された医療が行われているとはいいがたい状況の出現である。患者の安全性を最優先にした医療、すなわち、「医療の質の向上」が求められている。SARS等新興感染症、エイズ対策には、予算措置、法律整備がとられており、そのこと自体は評価するが、SARS等新興感染症への対策は対処療法的色彩が強い。日頃から、新興感染症のみならず、感染対

策万般に対する教育、管理、実践を周知徹底する施策が求められる。エイズ対策にしても、予算措置はとられているが、去る4月26日の厚労省の発表によれば、昨年のHIV患者は640件（前年614件）、エイズ患者は336件（同308件）といずれも過去最多を記録しており、後手に回らぬよう積極的継続運用が図られるよう、マニフェストでの明記が望まれる。

公明党のマニフェスト評価

医療の対象10項目は、持続可能で安心できる社会保障制度の構築を目的とする政策目標として掲げられているが、現在、わが国が直面している国民皆保険制度や、フリーアクセスの堅持は可能かどうか、診療報酬体系をどうするのか、医療過誤、院内感染等、医療の安全と質をどうするのか、高齢者医療制度をどうするのかといった、現在の日本の医療に問われた課題に全く言及していない。わが国民が不安を抱えている基本的問題に対し、理念を掲げることなしに単発的政策目標だけを掲げることは、政権政党の一翼を担う立場としては、お粗末であり、マニフェスト評価以前の問題である。また、個別項目の個別目標としては、妥当であっても、それを実現する政策手段に触れられていないため、採点評価はできない。

9e 治安問題

1. マニフェストの妥当性

各種の世論調査の調査結果を見ると、「犯罪被害に遭う不安や恐れを感じている」とする声がかなり増えている。従来から重要問題とされてきた経済問題と同程度に、治安・安全の確保への要望が強いという認識が急速に高まっている。

全体として自民党マニフェストには、まず治安問題や犯罪情勢の全体を捉え、何が悪化の要因なのかを検討し、できることならば悪化の要因を根っこから退治したいという発想がある。他方で、現に選挙民である地域社会の人々が抱く不安にも直に応えなければならない部分があり、それがそこに混在してくることになる。犯罪は昭和期の2倍に増えており、昭和期の年間約140万件が、ここ数年は約280万件にまで増えていが、検挙実績はあまり増えていない。自民党は、ここまで治安が悪化した原因は何かというところから頭の整理を始め、そこには少年問題もあるが、大きい問題はやはり外国人犯罪であり、ここ5～10年でそれが急増していることに視点を置いている。しかも、国民が不安感を抱く手口、罪種の犯罪は、外国人の比率が高いという分析もあり、外国人犯罪対策から入ろうというアプローチは極めて正しいと評価できる。

但し、治安問題の本質的な課題は、犯罪発生を抑止である。警察の持つリソースには限りがあり、社会全体の抑止機能を高め、犯罪多発の要因を除去していくことが

根源的な治安対策といえよう。それはひとり治安当局のみでなく、官もあれば民もあり、地域社会もあるのであって、総力で対処する必要がある。自民党のメニューは、課題設定、プライオリティーについては評価できるものの、むしろ、今、政党に問われているのは、社会全体での犯罪抑止に向けた政策体系を国民に提示することではないか。マニフェストに欠けているものがあるとすれば、それはこの点であるといえよう。

①「今後5年間で治安の危機的状況から脱却」 治安問題のポイントは、どのような人たちが何に不安を感じているのか、その不安にどう応えるかである。それゆえに、外国人犯罪が冒頭に出てきていると解される。不法滞在者、オーバーステイ、不法入国は合わせて約25万人とされ、その根源的な対策は、これを大きく減らすことにある。

そのための具体的な目標として「5年で不法外国人滞在者を半減させる」としているが、その具体的な方法は二つであり、一つは、毎年新規に発生している不法滞在者の発生（数万人）を極力抑えこむことである。もう一つは、既に存在する不法滞在者（20数万人）にどう効率よく対処していくかである。こうした日常的な対処に加えて、さらに効果的な施策が、厳然たる誤解の余地のない明確な政府の姿勢を示すことによって、今いる不法滞在者に、「もうそこそこに引き払ったほうがいいかもしれない」という流れを作ることであり、その具体的な手段が法律改正である。

一方で大切なことは、不法入国者が玄関から審査ブースを通して堂々と入ってきている状況にどう対処するかである。一つには審査体制の問題があり、審査官の数が圧倒的に少ない。入国管理職員の数を増やすことが求められてくる。審査の方法やシステムにも改善の余地がある。こうした体制整備に加え、情報も重要であり、情報を集約して活用できるシステムをどう作るかが問われている。マニフェストにおける「出入国管理体制の強化」がこうした手段を意味するものとするれば、それは正しい。

しかし、不法滞在者については目標の提示があるものの、検挙率を何パーセントまで下げるという目標設定がなされていない。不法滞在者の半減は検挙率向上という目標に至る一つの間目標であり、国民の不安に応えるマニフェストという観点からは、検挙率の目標提示がないことは、目標設定が曖昧であるとの評価となろう。犯罪の認知件数は1996年頃に急激に増え始め、それと同時に検挙率も低下した。当時の検挙率は40%程度であり、現在は23%であるため、検挙率を2倍に引き上げることが一つの重要な目標設定としてあり得たのではないか。

②「悪徳商法等の被害から消費者・国民を保護」 この項目は、その時々々に社会における何らかのスキが、特に職業的な犯罪者、犯罪グループ、犯罪組織によって突かれ、犯罪が急激に増大して社会問題化することへの対応である。重要なのは、その時々々に大きな社会問題になっているような手口、犯罪、被害が多発している状況に対

しては、単に、取締機関による捜査員の大量投入では済まず、例えばヤミ金については銀行口座や携帯電話の問題があるように、それを法律事項で禁止する改正を行う、あるいは行政指導を行うといった、取締機関をはるかに超えた対応が必要であるということである。それを担保するのは、まさに政治の調整力であるといえよう。

③「警察・司法体制の抜本的な見直し・引き締め強化」 マニフェストには「警察官増員」と「空き交番ゼロ」が並べられているが、両者の関係が不明確である。政府は2002年度から3年間で警察官を1万人増員する計画を進めているが、それによって全国で空き交番ゼロが達成されるわけではない。そこには、そもそも「空き交番とは何なのか」という定義も絡んでいる。正式の警察官がたまたま不在ということがないということも含めた「空き交番ゼロ」を目指せばキリがない。地方警察官の他に「交番相談員」という制度もあり、そこには様々な選択肢がある。「空き交番ゼロ」という数値化された目標を示すのであれば、他の目標との相互間の関係も明確にすべきであろう。

④「個人のプライバシーが尊重される社会」

これは、匿名化されたサイバーの世界での様々な権利侵害や被害の発生について、的確に犯罪化されていないものがあれば法改正により犯罪化し、効率的に犯罪検挙ができるようにする、それに向けた法整備を進めていくというものである。しかし、「プライバシーが尊重される」という言い方

は、こうした内容とはマッチしておらず、これと「ハイテク犯罪防止」を並べることにも無理があるため、この部分のマニフェストは分かりにくいものとなっている。

但し、一般論としては、効率的な犯罪捜査や対策は、ある場面ではプライバシーの問題と抵触する面があり、世論がどこにバランスを求めかが問われている。そこには公益の比較衡量の問題があり、マニフェストのこの部分は、そこでのバランスを取ろうという配慮があるものと推察されるが、こうした比較衡量論に配慮しているのであれば、問題点をより鮮明にした分かりやすい記述とすべきではなかったか。

2. マニフェストの実質的な進捗度

入国管理法の改正はインパクトのある手段であり、その意味で実質的な進捗が図られているといえる。但し、出入国審査システムや情報などの入管体制の整備については、未だ今後の課題の段階である。不法滞在者半減との目標は、昨年12月の「犯罪に強い社会を実現するための行動計画」（犯罪対策閣僚会議）に書き込まれ、この目標設定がそのまま政府の方針になっている。

「空き交番」対策については、仮にそれを、「三交代をとる時に複数の配置がされている場合には空き交番とは言えない」と定義付ければ、複数配置ができるような計画をどう立てるかについての検討は進められている。しかしながら、警察官1万人の増員計画は2002年から既に進んでいるものであり、空き交番ゼロという目標のために設定されている目標ではない。むしろ、警

察官増員には様々な要求理由があり、その合算が1万人である中で、空き交番ゼロはその理由の一つと位置付けられているのが実態である。1万人が以前からの計画であり、それが空き交番ゼロと連動する目標設定ではないとすれば、政府は空き交番ゼロを目指すための抜本的な増員を目標値として提示する義務を負っていると考えられるが、それは未だなされていない。

3. マニフェストのアウトカム

治安分野のアウトカムの評価が実際に検挙率の向上や犯罪抑止効果の発現が見られたかどうかを基準に行われるものであるとすれば、その短期的な評価は困難であろう。むしろ、与党や政府が治安について適切な現状認識と問題意識の下に、実効性の高い適切な措置に向けて動いているかどうかを基準に成果を判断すべきであろう。

この点について特筆すべきなのは、自民党の治安対策特別委員会が既に昨年7月、「治安強化に関する緊急提言」をとりまとめていることである。そこでは、治安に関する根源対策的なテーマを取り上げ、効果的な施策を選びすぐって設定している。ここでの課題設定として重要なのは、社会には利便性の高いシステムが数多く存在し、それは同時に、犯罪組織や犯罪者にとっても利便性が高いということであり、それをどの範囲内で規制できるのかということにも踏み込んで考えようという発想である。そのためには、各省庁が責任を分担し、社会をあげて治安対策に取り組む体制が必要となる。こうした政策的なアンブレラがマ

ニフェストにも示されていれば、評価はより高くなったと思われる。但し、アウトカム評価としては、成果の達成に向けた動きが緒についているとの評価は可能であろう。

また、治安問題については、刑事法制や運用のあり方というより根本的な問題がある。法治国家で犯罪と対決するには、そもそも何を犯罪として規定し、それをどの程度の重い犯罪とするかも含め、全てが刑事関連法制に基づいて検挙から裁判までの手続きが進められる。自民党の委員会は、そのこと自体に改善の余地は無いのかというところまで視野に置こうとしている。

但し、治安問題について無視できない本質的な課題は、刑事司法手続きの維持・管理・運営をするために巨額の税金が使われている状況が、それに見合うだけの十分なパフォーマンスをあげられるだけの法制度になっているか、その下で適切な運用ができる状況になっているかどうかについて、もう一度根本まで遡った議論を行うことであろう。その点に目をそむけることなく議論し、争点として国民に問うべき時期にきているのではないか。最も効率的で効果的なコストのかけ方は何か、刑法の法定刑や実体法そのもののあり方がこれでいいのかという点まで議論を深めなければ、現在の治安情勢を考える視点は見えてこないし、現在かかっているコストも将来の犯罪の発生の抑止に結びついていかないだろう。これが争点として形成されてこそ、治安問題についての本格的なアウトカムに向けた流れが生まれているとの評価が可能となる。

公明党のマニフェスト評価

自民党マニフェストが全体の治安問題からアプローチしているのに対し、公明党はいきなり「空き交番ゼロ」から入っているのは、公明党が地域社会に目線を置いていることを示している。公明党の場合、まずは、やはり国民の共感をどう得るかという視点から考え、彼らが日々「不安だ」と言っていることに直に答える視点から始まっている。その点、公明党は有権者の心をつかむ意味では巧みであると評価できるが、空き交番をゼロにすることが直に犯罪悪化要因に対する有効な対処策となるものとはいえず、交番に警官がいるだけで犯罪捜査や検挙率の向上に結びつくことにはならない。より優先されるべき課題は検挙率の向上であって、それなくして真の安心感にもつながらないはずである。

他方で、警察におけるキャリア組とノンキャリア組の問題が挙げられているが、国民の治安に対する不安という差し迫った問題への対応こそが問われるマニフェストのこの項目の中に取り上げられるだけの優先度や重要度があるかどうかは疑問である。「庶民の味方」とのポーズが濃厚な取り上げ方であるといえよう。

9f 食料政策

自給率は食料政策の目標なのか

自民党マニフェストは目標としては専ら食料自給率を掲げているが、食生活において飯食をやめてパン食にすれば自給率は下がり、逆であれば自給率は上がるのであって、自給率の数字自体は単なる割り算の結果に過ぎないともいえる。むしろ、いざというときに国民が安心して食べられる体制ができているかどうかこそが最も大切な目標といえよう。そこには客観的な目標は未だなく、だからこそ公約としてその策定を謳い、目標にできるような指数をつくり、それを目標にすることによって、例えば食生活をどう変えるのか、「食育」の問題としてそれをどう扱うのか、農業生産体制をどのように変えていくのかといった個別の政策が有機的に体系付けられていくことになる。自民党マニフェストは食料政策における最も肝心な目標設定と政策体系を欠いている。

マニフェストには手段として「食育基本法の制定」が掲げられているが、食育とは、そもそも「教育の五育」（知育、体育、徳育、才育、食育）の一つであり、食生活の乱れ、食に関する知識や食べ物に対する感謝の念の欠如が、ひいては医療費の増加、子供の心の問題や、食料自給率の低下にもつながっているという認識の下に、食育教育を学校教育や家庭教育、社会教育で進めていこうという国民運動であり、その推進

を法律に定め、食育推進国民会議を内閣府に推進会議を設置しようという政策である。これは、食生活によって健康寿命と平均寿命に7歳も乖離がある現状への問題意識に答えようとするものであり、正しい情報で自ら判断できる消費者を育てるという、自立的な消費者育成という流れに沿うものとしても、一定の評価ができる政策手段である。

他方、「農山漁村の美しい景観を国民共通の財産として位置付け、環境維持と景観維持を両立させ一体的に施策を推進」することが政策手段として掲げられているが、これについては、その目標が何であるか、このマニフェストからは判然としない。食料政策の中における位置付けが不明確であるだけでなく、このマニフェストでは「地域の再生」の項目における「都市と農山漁村の共生・対流」の促進に相当するものでもあり、こうしたちぐはぐ振りにも、このマニフェストが全体的な政策の体系化をなしていないことの一つの例証が見られる。

この食料政策の項目の中で大きく欠如しているのが、農業の生産性の問題である。およそ「食料安全保障」や自給率という目標を掲げる以上、これとグローバル経済の要請とを両立させる道は基本的に農業生産性の向上しかないにも関わらず、その点に全く触れられていないのは奇異な印象を与える。他方、この自民党マニフェストでは、農業生産性の問題は「地域再生」という目標の中で取り上げられている。農業生産性の向上が農山漁村の再生と密接に関連すること自体は否定しないものの、今日、あら

ゆる政策分野が緊密に連関し合う中で、トータルなシステム設計の下にそれらを有機的に体系付けることが求められているはずである。マニフェストはこうした要請に応じておらず、食料安全保障と地域再生という2つの政策目的の整合的な体系化に成功していない。

さらに言えば、最近では高付加価値品を中心に食料輸出が議論される中であって、マニフェストがこれを取り上げるだけの先見の明を示していないのは残念である。例えば、現在の農林水産物の輸出額約3,500億円を5年間で1兆円に増やすといった夢のある目標設定があつて然るべきであった。

マニフェストの実質的な進捗度

食の安全確保については、従来からの「食と農の再生プラン」や食品安全基本法の制定などの取組みに加え、通常国会でも関連法案がいくつか提出され、2004年度予算でも所要の経費が盛り込まれた他、食品安全委員会においてもマニフェストに盛り込まれたリスクコミュニケーション（この食品のリスクはどのぐらいかということ消費者と相互交通で情報を行き来させること）を実施しているなど、着実に進捗している。

「食育基本法」については議員立法により国会で審議されるなど、取組みが行われている。また、「農山漁村の美しい景観」についても、農水省は「美しい農村づくり事業」を既に立ち上げており、2004年度予算でも所要の措置が講じられている。

進捗度で評価できないのは、2003年7月

に設置された食品安全委員会が未だに十分機能していないことであろう。食の安全について、農水省や厚生労働省がリスクマネージメントを担当するとすれば、同委員会 はリスクアナリシスを担当するところであり、自立的な消費者育成を通じて食の安全を確保するという今日的な政策の流れから見て、同委員会はもっとプレゼンスを高めるべきであるといえよう。食の安全の担当大臣を置きつつも、未だにその顔が国民に見えない状態にある。

マニフェストのアウトカム

食の安全に対する不安を払拭し、信頼を取り戻すという点については、例えばBSEが問題になったが、日本では、ヨーロッパでは起こり得ないと言われた若い牛である22月齢の牛の検査でそれが発見されている。それにも関わらず、牛肉の安全面については日本の消費者は不安を抱いていない。むしろ発見されたことが、まだシステムが健全に動いているという評価にもつながっていることは、成果として評価できる点である。但し、日本は国際基準よりもかなり厳しい検査を行っており（流通している牛の全頭検査）、例えば、ヨーロッパ基準は30月齢以上の検査（30月齢以下については抽出検査、残りは特定危険部位の除去）であり、アメリカは国際基準より相当甘い検査を行っている中で、国際的なハーモナイゼーションをどう進めていくかが今後の課題であろう。

また、BSE以外についても本当に安全かどうか（例えば鳥インフルエンザ）という

不安は国民に残っていると考えられる。その点も今後の課題であろう。

他方、食料安全保障の確立、食料自給率の向上については、未だ今後の取組みに委ねられている分野といえる。政府は食料自給率について2010年に45%にまで向上させるという目標を設定しているが、現在は約40%であり、それも向上の兆しが見えない。これについては、まだ十分な取り組みが行われておらず、成果に向けた進展がないと評価される。

「農山漁村の美しい景観」については、マニフェストとは別に、既に「骨太の方針」に書かれた内容であり、「都市と農村の共生・対流」に現政権は取り組んできた。その基本的思想は農村振興ではなく、都市部のデュアルライフ化、すなわち、都市部の人々が農村にも活動拠点をもち、それによって都市部の人の心を癒す、脳の働きを活性化するという点にある。これは民間組織を中心に進められてきた運動であり、こうした運動が次第に緒についてきているという実態については一定の評価が可能であろう。

公明党のマニフェスト評価

公明党マニフェストでは、ほぼ全ての国際農産物品にトレーサビリティシステム（スーパーなどで消費者が農産物の履歴をバーコードで確認できるシステム）を導入することが謳われているが、現状は、牛肉についてはトレーサビリティ法が成立しているものの、豚肉は法律に基づかない予算措置で実施しており、今後はコメについ

でも実施しようとしているところである。

また、「有機栽培・減農薬農家を倍増させる」ことが謳われているが、コメについては有機と減農薬は現状で18%程度であり、これを36%程度に高めることは農水省の「米政策改革大綱」でも既に盛り込まれており、今後はこれを政府レベルの決定にまで高めることが考えられるところである。

「農地の集約化を強力に推進」し、「環境保全型営農に対し直接的な所得保障政策」を行う旨も盛り込まれているが、これは自民党マニフェストにおける「地域の再生」に盛り込まれた施策に該当し、それを言葉を変えただけのものである。

農業の後継ぎを確保すべく「5万人の新規就農青年を確保」という意欲的な目標値も掲げられている。これは就農支援法に基づく農業学習者に対する無利子貸付を大幅に拡大するものであるが、2004年度予算では措置されていない。

9g 環境・エネルギー対策

1. マニフェストの妥当性

環境政策とエネルギー政策はある意味ではコインの裏表の関係にある。それ自体の目標は異なるが、日本の地球温暖化ガスの90%以上はエネルギーによるものであり、エネルギー政策をどうするかで、地球温暖化対策が決まる。

政権与党のマニフェストはこの点で本質的な問題を避けており、選挙を意識した抽象的な目標を並べたに過ぎず、マニフェスト型の政策提起とは言いがたい。化石燃料

以外の新エネルギーの比率を高めていくことなどを抽象的に書いているのみで、地球温暖化対策を意図的に曖昧にしている。新エネルギーの比率を高めることや省エネを実現していくために循環型社会を目指すことは必要だが、それが全ての目標の基軸になるわけではない。

曖昧な京都議定書への判断

本来書かれるべき最大の課題は京都議定書で約束したCO2などの温室効果ガスの削減目標を本当に達成する意思があるのかである。この問題では政府は3年ごとの見直しとなっている地球温暖化対策推進大綱を04年度に見直すことになっており、目前に迫ったこの問題での言及がないのは理解し難い。

このCO2などの削減目標では、90年水準と比較して08年から2012年までの5年間の年平均が6%マイナスになっていなくてはならない。しかし、そもそも増加傾向にあること、東電の安全面での虚偽報告で原子力発電所の操業が止まったことも影響し、逆に10%弱増えているとの試算があり、達成の方向に向かっていくどころか、悪化している。目標達成には16%程度も減少させなければならず、自主的な努力では完全に目標を達成することは難しくなっている。

自民党の解説・重点政策ではこの問題に対して、この京都議定書の6%削減目標は達成することが書かれ、税等の経済的な手法も総合的に検討する、と書かれている。ここでの税とは、石油や石炭などの炭素含有量に課税する環境税のことだが、環境省

と経済産業省の対立を反映して環境部会と商工部会で意見調整がつかず、マニフェストではそれが書き込まれなかった。

またその後の参議院選での公約でも削減目標は努力目標となり、それを実現するための手段は書き込まれなかった。自民党の公約は、政府や部会の中で議論の調整がつかないものは全て外されて公約が抽象化しており、党が意思をまずまとめ、国民に公約として提起し、それを政府が実行するというマニフェスト型の動きはここでもできていない。

さらにCO2などの削減目標を巡っては、

京都議定書を日本として批准しており、それは地球環境問題での柱となるが、2013年以降については何も決まっていない。CO2などの排出で将来も最も大きな影響を及ぼすアメリカや、中国などの発展途上国はこの枠組みから外れており、京都議定書を守る意思があるのであれば、この問題に対しての考え方を示す必要がある。これこそ、政治が国民に説明すべきことであり、こういう問題での言及を避けた公約では、目標やその実現のための政策体系が示せず、マニフェストとして妥当性であるとは言えない。

マニフェストでは廃棄物リサイクル対策とバイオマス戦略が掲げられている。それらは政策として重要でも体系の一部に過ぎず、前者は経済産業省、後者は農林水産省が主導しているものを公約に並べただけである。特に後者のバイオマスが様々にマニフェストで書かれているのは、環境やエネルギー政策というよりも地域振興や林業対策上でも地方には魅力的な政策となっているという要因もある。

避けられる原子力発電問題

エネルギー政策についても争点に分かりにくい。まずエネルギーの安定確保を目標に掲げており、原子力発電は基



幹エネルギーと表現し、また石油、石炭の自主開発や太陽光などの新エネルギーの開発と書いている。エネルギーの安定確保は日本の置かれた状況を考えると適切とは考えられるが、新エネルギーだけで実現するのは無理であり、実現に向けた課題目標、政策判断も体系立った説明が欲しい。

エネルギー政策の基本的な枠組みは02年に成立したエネルギー政策基本法が前提となっている。ここでは①エネルギーの安定供給②環境保全③安いエネルギー(自由化)が柱になっている。この3つの分野でどのような目標を設定してどう具体的に進めるのかをマニフェストは本来書くべきである。

安定供給を図るには中長期的に省エネに向けての社会システムの構築や、石油への依存から脱して新エネルギーを開発することなどが必要となるが、今のエネルギーバランスをどのように維持し、さらに中長期的にはどう変えていくのが政策の基本となる。原子力発電はより電力比率を今後上げていくことが見込まれているが、今なお中間貯蔵庫などの処分施設についての結論がなく、原子力アレルギーもあり、原子力公共事業化が続いている。また安いエネルギーで想定した電力、ガスの自由化は卸売り段階など中途までは進展したが、その後の展開は書かれていない。先の環境とエネルギーの関係も含めて、マニフェストがあまりにも不十分であり、妥当性を欠いている。

2. 実質的進捗度、アウトカム

マニフェストでは各省庁が進めているも

のが並べられているに過ぎず、本来判断すべき問題は意図的に避けられている。このため、それぞれの公約の進捗の評価は形式的にはすべて着手したというしかなく、実質的な評価はできない。アウトカムも同様である。

公明党のマニフェスト評価

公明党も本質的な問題での公約を避けているのは自民党と同じである。公約は「ごみゼロ化」や300ヘクタール規模の森を作るなど具体的でわかりやすいが、公明党として環境問題の目標は何かを具体的に説明できておらず、実現性も現段階で判断できない。一般的に国民に受けがいい政策や、官庁が検討している政策を並べたに過ぎない。

エネルギー政策についても日本に問われている全体目標自体の記述もなく、家庭のクリーンエネルギーの飛躍的な普及、太陽発電、低公害車など再生可能な新エネルギーの拡充を書いているのみである。それぞれの目標設定も明確でない。その中身自体は中長期的に重要だが、エネルギー政策面ではこうした受けがいい政策以外、あまりにも触れられていないことの方が多すぎる。原子力などエネルギー政策などを掲げるのは連立政権との関係や、選挙対策上、有利ではないとの判断もあると思われるが、こうした公約の書き方では政権を担当するための「政権公約」とはいえず、本質を隠したまま有権者受けの良い政策だけの甘い公約の羅列を許してしまう。