

小泉構造改革は中曽根構造改革を 超えられるか

A Comparison of the Effectiveness of the Structural Reform of Koizumi and those of Nakasone

山本 貞雄

要 旨

約30年間にわたって、政府の行財政改革の仕事に関係を持ち、とくに経団連の土光さんの臨時行政調査会の事務局次長や総務庁の局長や事務次官時代は、比較的中曽根総理に密接に仕えて、政治・行政にまたがる長い経験をしたことを踏まえて、中曽根総理と小泉総理の2人の首相が取り組んだ外交・安全保障問題も含めて、主として経済・財政・行政にまたがる構造改革の内容とその実行力について、経験談や裏話も交えながら、少々肩の凝らない分析と評価を行ってみた。

分析と評価を6つのポイント、すなわち、①総理就任までの準備、②総理の資質とリーダーシップの発揮、③改革目標の設定、④組閣の仕方、⑤改革の進め方 そして⑥改革の実績、あるいは行方に即して行ってみた。

国鉄・電電の民営化、情報通信・金融の自由化、増税なき赤字国債からの脱却、そして年金・医療保険制度の持続可能性の観点からの抜本的見直しに代表される“中曽根構造改革”を第1次構造改革とすれば、“小泉構造改革”は第2次構造改革である。

中曽根構造改革を経験して学んだことは、改革案作りに2年、その主な事項の実現・実行に3年、計5年と言う相場である。

小泉首相が、これらの構造改革に成功するか否かは、①今後、基本的に高い支持率を維持して、長期政権を確立できるかどうか、②経済の建て直しに成功するかどうか、③早急に具体策とスケジュールを明確にした小泉構造改革プログラムを作り上げられるかどうか④構造改革の実施段階で与党の協力を結集することができるかどうかの4点にかかっていると考えらる。生やさしいものではない。

たまたま、私は約30年間にわたって、政府の行財政改革の仕事に関係を持った。とくに経団連の土光さんの臨時行政調査会の事務局次長や総務庁の局長や事務次官時代は、比較的中曽根総理に密接に仕えて、政治・行政にまたがる長い経験をさせていただいた。

そこで、私のこれまでの経験を踏まえて、今日的課題であり、また私の大学での担当科目とも関係のある「小泉構造改革は中曽根構造改革を超えられるか」と言うテーマで、2人の首相が取り組んだ外交・安全保障問題も含めて、主として経済・財政・行政にまたがる構造改革について、経験談を中心に裏話も交えながら、少々肩の凝らない分析を試みたいと思う。

私が役所に入って間もなくの1961年、池田内閣は、有名な所得倍増計画を打ち出した。そして同時に、アメリカのフーバー委員会をモデルに、行政改革と取り組むため、第一次臨時行政調査会を発足させた。当時私は、国連のフェローシップで、アメリカに留学をすることになっていたため、アメリカ連邦政府の行政改革と取り組んだフーバー委員会の委員長を勤められたフーバー元大統領にニューヨークでお会いして、行政改革の進め方について、よく話を聞いて、本国に報告するようにと命ぜられた。そして、川島正次郎副総理の親書を持たされて、会いに行ったのが、私が政府で行財政改革を担当することになった切っ掛けである。

それから、20年後の1980年、私が行政管理庁の官房秘書課長をしていたとき、大平総理急死後の政権争奪に破れた中曽根さんが大臣として来られた。早速、次期総理候補の中曽根さんにふさわしい政治のテーマは何かと言うことで事務次官等と相談をした。当時我が国は、前年度の国の一般会計歳出は決算ベースで38兆8千億円、国債依存度は約40%で、その内赤字国債は8兆円、赤字国債依存度は20%と言う深刻な財政危機に陥っていた。これは、これまでの国民皆年金・皆医療保険制度導入による社会保障制度の急激な充実や景気対策としての公共事業の急速な拡大と言った行財政の肥大化と、二度にわたる石油ショックによる経済の低成長化による税収減の結果であった。また、国鉄は37兆円の長期債務を抱えていた。そこで、我々は中曽根さんに、第一次から20年たった機会をとらえて、第二次臨時行政調査会の設置による抜本的な行財政改革との取り組みを提案した。早速中曽根大臣の根回しで、鈴木内閣は本格的な行財政改革と取り組むこととなり、設置法もスムーズに成立した。翌年3月、第二次臨時行政調査会が設けられ、中曽根さんの説得で、経団連元会長で、石川島播磨重工や東芝の再建に成功された土光さんが臨調会長を引き受けられた。

私は、その年の1月から2月にかけて、9人の委員や130人の専門委員や参与、そして12人の主任調査員を含む110人の事務局スタッフの人事をやっていた。終わってほっとしていると、事務次官と中曽根さんに呼ばれて、「臨調に、君も責任者で行って欲しい。行財政改革は、三代の内閣10年にわたる大事業だ。しっかり行って欲しい。」と言われた。土光臨調は3月16日にスタートしたが、私は以後、次の臨時行政改革推進審議会の事務局次長を含めて、5年間土光さんに仕えることになった。事務局長は事務次官であるが、これは名目的であるので、2人いる次長

が実質的に最高責任者であった。臨調は、最盛期には、4つの部会、5つの分科会、そのほかWGが随時もうけられたので、寝る暇の全くない日々が続いた。

臨調スタート直後の4月、政府から、対前年度比更に数兆円の赤字の増加が予想される翌年度の予算編成について、増税なき財政再建による編成方策に関して緊急答申を求められた。そこで、僅か2ヶ月の間に不眠不休で全省庁の歳出等を洗い、主計局の支援も得て、歳出削減の具体策について各省庁に提示した上で、7月末に政府に緊急答申を行った。終わって、中曽根さんから慰安をしようと事務次官とともにゴルフに招待をされた。そしてその前日は、中曽根さんが翌年の総理就任後、レーガン大統領を招待された東京の西にある中曽根さんの日の出山荘に泊まらせていただいた。飛騨高山の旧家屋を移築した山荘で、2日間生活をともにしたので、中曽根さんの生活や行動パターンがよくわかった。

そして臨調スタート翌年の11月、増税なき財政再建を続けることの厳しさや当時の日米同盟の解釈問題を巡るぎくしゃくした日米関係に重荷を感じなくなった鈴木総理は、行財政改革一筋に鈴木政権を支えてくれた中曽根さんに次期政権を禅譲した。

総理に就任するや、中曽根さんは、「戦後政治の総決算」を掲げ、「仕事し内閣」を標榜して、レーガンとの間にロン・ヤス関係をうち立て、日米関係を確固たるものにするとともに、行財政改革に真剣に取り組んだ結果、5年間と言う異例の長期政権を実現した。中曽根さんの退任後、中曽根内閣史を編纂することになり、私も第一巻の政策と理念編で、「規制緩和と民間活力」の部分執筆した。

今、小泉総理も「改革なくして、成長なし」を掲げて、構造改革と取り組んでいる。

因みに、構造改革とは、1956年にイタリア共産党のトリアッチが提唱した「資本主義の構造を継続的、平和的に改革することで社会主義の構造にすることが可能だ」とする理論から来ている。即ち暴力で改革するのは革命で、平和的抜本的改革が構造改革である。

今日は、この2人の総理の構造改革の内容とその実行力を、次の6つのポイントで比べてみて、評価をしてみたいと思う。6つのポイントとは、

第1が、総理就任までにどういう準備をしてきたか

第2が、総理の資質とリーダーシップの発揮

第3が、改革目標の設定

第4が、組閣の仕方

第5が、改革の進め方　そして

第6が、改革の実績、あるいは行方

とすることである。

第1 総理になるまでの準備

6つのポイントの最初の、「総理になるまでの準備」ということであるが、最近の総理の平均在任期間は1年から2年であるから、総理になってから改革の具体策を勉強するのでは遅過ぎる。総理就任前にどれだけ事前準備していたかが、在任中にどれだけ成果があげられるかのポイントになる。

したがって、これまで、予期せずして総理になり、準備不十分のまま、総理になったら何をするかははっきりしたものを持っていなかった総理は、宇野さんにしろ、海部さんにしろ、細川さんにしろ、羽田さんにしろ、みんな失敗している。

小泉さんはどれだけ準備していたかはわからないが、しかし中曽根さんに比べたら、準備が不十分だろうと推測せざるを得ない。中曽根さんは、国会議員に25歳で当選して以来、総理になる志をたて、そのための勉強を重ね、常にそのポイントをノートに整理し、総理に指名された時には、それが30冊のノートになっていたそうである。そして、時々総理になったら何をするかを書き留めておられたそうである。私も中曽根さんが大臣や総理のとき、よくお会いし、ご報告したり、指示をうけたりしたが、私が話したことでも、大事と思われたことは、胸から薄いブルーのソフトなメモ用紙を取り出され、キーワードを書き留め、切り離してそれを背広のサイドのポケットにつっこんでおられた。後で直接聞いた話であるが、昔から、毎日10数人のキーマンとおぼしき人に会っておられるが、たまったメモは、翌朝5時に起きて、書斎で取り出し、その時点でなおかつ重要と思ったエッセンスの事項だけを、項目別にノートに整理し、その他は捨ててしまわれるそうである。

特に、直前の臨調の1年半は、ここに各界のトップレベルの有識者130人が集まっていたので、その間行政や財政の勉強をずいぶんされた。

したがって、鈴木総理から政権を禅譲された時は、内閣の政策目標を直ちに、日米関係の再構築と行財政改革の2つに的を絞って、行動を起こされた。

鈴木政権時代に「同盟関係」の解釈でぎくしゃくした日米関係の再構築については、その前に、まず当時両首脳が会えないような大変悪かった日韓関係を直ちに解決し、日本のアジアの代表としての立場をしっかりと固める事とされた。そして正月早々、当時大統領に就任したての軍人出身の全斗煥大統領のところに、かつて同じ陸軍参謀であった伊藤忠会長をされた瀬島龍三さんを密使にたて、未解決であった経済協力の総額と教科書問題につき、全斗煥大統領と中曽根さんとの会談による決着と言う筋書きを予めまとめてくるように、またその前に竹下大蔵大臣と金額の相談をするように命じられた。瀬島さんは土光臨調の参謀的な委員で、直接聞いた話であるが、その時竹下さんは金額はすべて瀬島先生にお任せしますと言われたそうである。瀬島さんは、新聞記者を撒くため、地方空港から入り、そこで待っていた、全斗煥大統領の使者と会い、その上で全大統領との話しをまとめ、記者に気づかれないように帰国し、報告されたそうであ

る。中曽根総理は、1月11日の全大統領との会談で、総額40億ドルの経済協力と教科書問題に決着をつけ、日韓新時代に入ったとの声明を出した。そして、これを背景に翌1月18日にレーガン大統領と会談、「日米は運命共同体」と言う言葉を使って、日米は真の同盟関係にあることを確認し、お互いにいつでも話し合うロン・ヤス関係を築いた。

また、行財政改革については、中曽根さんは、国会で首相に指名されるや、真っ先に、臨調の土光会長に、日経新聞会長の円城寺会長代理立ち会いのもとに会い、①中曽根内閣は、行財政改革を最重要課題とすること、②増税なき財政再建を守ること、③臨調答申はその通り実行することを誓われた。そして、直ちに、首相官邸に戻り、組閣と取り組み、「実力者内閣」、「仕事師内閣」の人事構想を固めた。その上で、後藤田官房長官立ち会いのもとで、一人一人閣僚候補を呼び込み、①行財政改革に真剣に取り組むこと、②臨調答申を遵守することを誓わせた。

第2 総理の資質とリーダーシップの発揮

二番目は「総理の資質とリーダーシップの発揮」ということである。かつて、佐藤内閣の時、佐藤派の中は後に衆議院議長になった堀さんの堀派と田中派に分かれていた。私は、堀派から田中派に鞍替えして、田中総理生みの親になった木村武雄大臣の秘書官をしていた。

木村大臣は私を大変信頼してくださって、1968年夏の参議院議員選挙の時の大臣の全国遊説に、本来なら政務の秘書官が行くところを、私がつれて行かれた。青森県の車の中で、私は大臣に「大臣、政治家の要件はなんですか？」とたずねた。すると、木村大臣は、「政治家は、権力欲だけで、使命感のないやつは、勿論だめだ。しかし、使命感が強くても、権力欲のないやつは人間として弱くてだめだ。」とおっしゃった。「なるほど。」使命感とは、国家国民のために何をなすべきかについての信念である。

私は、後に官界を去って、民間企業に入った時、中曽根さんを囲む内輪の財界人の会合で、「総理の資質とは何ですか。」と尋ねたことがあった。すると、中曽根さんは、「総理の資質は、目測力、結集力、説得力の3つだ。目測力とは、自分の政権が、国家国民のために、いかなる政策目標を達成すべきかを測る力だ。目標が非現実的で高すぎてもだめだが、しかし相当汗をかかなければ実行できない高い政策目標を立てる力、それが目測力だ。そして、そのような高い政策目標を実現するためには、政財官を含め、その達成に必要なあらゆる人、金、モノを結集する力がなければならない。説得力は、そのような高い政策目標実現のためには、与野党の政治家は勿論だが国民やジャーナリズムの支持が不可欠で、これらに対する説得力が大変重要だ。」と言われた。中曽根さんは、この言葉通り大変強いリーダーシップを持ち、これを発揮された。

実行面での中曽根さんのリーダーシップの例として、中曽根総理は裏でも密かに臨調や自民党の幹部と協議をし、意見の統一を図ったほか、表でも強い指導力を発揮した。例えば、国鉄の民営化の場合は、国鉄経営陣と自民党族議員との強い反対で、一時は実現が危ぶまれた時期があっ

た。国鉄経営陣は田中派に頼ろうとしたが、中曽根総理は、金丸幹事長を説得して国鉄改革賛成派に回らせた。また途中で田中元総理は病気になり、140人に膨れあがった田中派議員のうち100人余りは竹下さんが掌握していた。そして、中曽根総理が反対する仁杉国鉄総裁に辞表の提出を迫った時には、族議員で政調会長代理の加藤六月議員は素早く国鉄改革賛成派に回った。田中派の後藤田官房長官は勿論賛成であったから、国鉄改革に対する抵抗勢力は、一挙に崩れ去った。

小泉総理も、歴代総理の中では、リーダーシップを発揮されるタイプである。とくに、はじめの頃、ハンセン氏病判決への控訴断念の決定では、周囲がすべて反対する中で踏み切り、強いリーダーシップを国民に印象付けた。一発勝負には強い人である。

最近の北朝鮮訪問は、冒険好きの小泉さんらしい勇気ある決断で、これまで40%に低下していた国民の支持率を一挙に70%強にまで引き上げた。しかし、支持率は常に変化する。

小泉さんのリーダーシップの発揮で、これまで一番大きな成功は安全保障問題で、アフガニスタン問題では、国際貢献の観点で特別措置法を作って、これまで日本周辺だったのをインド洋にまで艦隊を派遣すると言う思い切ったことをしたことである。アメリカの信頼を高め、これで漸く日本は国際的に認められるようになった。

ただその後の経済・財政・行政の構造改革、特に制度政策に関する政策決定で、リーダーシップが必ずしも発揮されていない。

郵政公社法や郵便法改正では小泉さんは奮闘した。これは改革の一里塚で、郵政民営化や郵貯、財政投融资制度改革が本丸との認識である。郵政民営化への族議員の抵抗は極めて強いものがある。これがどう決着するかは、小泉改革の評価を左右する。

その他は「関係者がよく相談して」とか「三方一両損」といった妥協を求める裁断が多いのが目に付く。増え続ける国民医療費を誰がどう負担するかは単に三方一両損ではすまない。臨調時代、診療報酬基金に月1つの病気で、2千万円を請求した医療機関が出たと聞いたが、昨年ついに、N県から1億円の請求が出たそうである。少なくとも、国民医療費の増大をどう押さえるか、増加分はだれがどう負担するかについて、中長期の方針を早急に審議し、一時しのぎでない改革案を決定するよう指示すべきである。年金制度もそうである。

第3 組閣の仕方

第3の組閣についてであるが、中曽根総理は、満を持しての登板だけに手際がよく、党内の実力者や次期総理候補の多くを内閣や党の枢要ポストに据えた。それも、竹下大蔵大臣、安倍外務大臣、後藤田官房長官等いずれも適任で、この人たちを5年間の任期中、おおむね同じポストに据えた。このように、主要閣僚を実質的に一内閣一閣僚とすることにより、政府と党の一体化を実現した。

そして主要閣僚以外は適性と派閥尊重の人事をした。最初は田中派からの入閣が多かったこと

から、田中曽根内閣と揶揄されたが、党との関係はスムーズであった。そして、その他大勢の閣僚は、派閥事情、選挙区事情等も配慮し、定期的に交代させた。

なお、中曽根総理は、新大臣を呼び込む際は、必ず内閣の基本方針である「行政改革」について積極的に協力するかどうかを確かめたうえで、任命の手続きをとった。

小泉さんは孤高の人、変人で、総理に指名されたとき、各派閥のリーダーは勿論、盟友の加藤さんや山崎さんにも相談せず、各省大臣を一本釣りした。これは従来の慣例を無視した異例のことで、世間では新鮮に受け止められた。これまでの自民党の総裁はまず党と話をし、党の要人等を説得して、自分の方向に靡かせて、自分の政策を実行する手足になってもらうやり方であった。

従って、小泉さんの場合、当然党内の反発は強く、以後各派閥の積極的協力は得られなかった。

もう一つは、一内閣一閣僚を宣言したことであった。もし組閣の時に、最適の布陣であれば、立派な考えである。しかし結果的に見ると、田中真紀子外務大臣のように、一本釣りした大臣は必ずしも適任ではなく、後から辞任したり、辞任が問題になったりした。小泉流組閣の問題点は、党内各派閥の積極的協力が得られないだけでなく、大勢が抵抗勢力に回り、圧倒的支持率が続いている時は各派閥や族議員は消極的抵抗にとどまっているが、支持率低下後は、改革への反対は急速に高まった。

変人首相の小泉さんは、民衆や世論に頼って、議会や党を押し切りながら、自分の意見・主張を通して行くやり方である。そう言うやり方で、道路公団、健康保険、郵政を取り上げてやっている。それに対して抵抗勢力が動いているのである。

既得権擁護に回る党内の既成勢力とは、この方法で対決しないと、構造改革はできないと考えたからである。こう言う小泉流は、革命的改革をやる時はある程度必要で、90年代に対する国民の批判は渦巻いており、自民党に対する批判政治と言う旗を掲げて、小泉さんは進んでおり、その点先見の明もあり、勇気もある。

しかし、小泉流がうまくいくか否か、今時にさしかかっている。

せめて政権を5年くらい長期にわたって維持しなければ、自分の政権の時代に構造改革は実現しない。政権を途中でやめれば、構造改革は振り出しにもどる。

政治の指導力を獲得しようと思ったら①民衆を中心とした首相公選で行くか②政党と内閣が一緒になってやる英国流の議院内閣制でいくかのどちらかしかない。

英国流の方式では、党の要人は全部内閣に入ってしまう。党の幹事長は無任所国務大臣になっており、副首相、大蔵大臣、外務大臣、国璽尚書、そのほかの要職は党の優秀な人材がみんな内閣に入って占めている。従って、党と内閣が一体であるから、党に相談する必要はなく、内閣主導でできる訳である。

小泉さんは今は二刀流の1人2役をやるべきである。小泉さんのような大統領的首相として一方で国民の支持を求め、他方でイギリス流の議院内閣制的総理として、党の人材を活用して一元化の努力をする。そう言う改造をやって、内閣と党を一体化し、指導力を確立すべきだと、中曽根さんは小泉さんにアドバイスをしたのである。

今回の内閣改造では、小泉首相は、柳沢金融担当大臣を更迭し、竹中経済財政担当大臣に併任させたほかは、参議院枠を2名にし、そして閣僚の責任を明らかにする形で、派閥順送りにも配慮し、6人の閣僚が入れ替わったが、相変わらず一本釣り方式で、基本的には、手直し程度の改造に終わった。

小泉流の組閣とリーダーシップは、国民の支持率が支えである。国民の支持率が下がると、国民に不人気な構造改革を強力に推進することは困難になる。しかし、国民の心理と支持率はつねに変化する。歴代内閣の政権時代の支持率をみれば分かるように、意外と屡屡低い国民の支持率に見舞われながら、与党の協力で政権を維持し、国民に不人気な政策も推進してきたのである。

第4 改革目標の設定

第4の「改革目標の設定」であるが、先に述べたように、中曽根総理は、政権に付くや、「戦後政治の総決算」を掲げた。

つまり、1955年に自社対立の55年体制ができあがり、以来東西冷戦構造を背景に、これまで長期にわたり、改憲と護憲を争う政治の構図が続いた。

しかし、中曽根総理は、ここに来て①経済成長に伴う生活水準や福祉水準の向上、②農村人口激減と都市人口の激増、③労働者の保守化傾向、④国際化の進展、⑤戦争を知らない戦後世代の激増、そして⑥社会主義は最早国民にとって魅力のない存在になっている点から、社会党の存在基盤の希薄化を読みとった。そして、今こそ55年体制に終止符を打ち、新しい21世紀に向けての日本の国家理念をうち立てるべきだと考えたわけである。

それが「戦後政治の総決算」と言う言葉になったのである。そして、中曽根さんが、新しい日本の国家理念として掲げたのが、「国際国家日本の形成」であり、「たくましい文化と福祉の国づくり」であった。

実は土光臨調の基本答申で、行財政改革の目的の前提としての日本の行政の目標に、「活力ある福祉社会の形成」と「国際社会への積極的貢献」と書いてあるが、この考え方を反映している。ここから増税なき財政再建とあいまって、経済・財政・行政にまたがる構造改革の思想が出て参るわけである。

そして中曽根さんの第1の外交政策の問題については、先ほど申し上げた。

第2の安全保障問題については、1976年に三木内閣が閣議決定した防衛関係費の総額の国民総生産の1%枠を撤廃した。また、有事法制問題の研究の推進もした。

第3の行政・財政・教育の改革の問題のうち、行政改革については、中曽根総理は、特に国鉄、電電、専売の民営化問題に力を入れ、中でも赤字が大きく、働かない、サービスが悪いと言う一番経営と労働組合に問題がある国鉄の民営分割と情報化社会の到来を睨んだ電電の民営化に焦点を当てた。

財政改革については、中曽根内閣は、増税なき財政再建による赤字国債からの早期脱却、そして中長期的な財政再建問題として、高齢化のピーク時においても、国民負担率を50%以下に抑制しつつ新たなニーズに対する財政の対応力の回復を掲げた。そして、増税なき財政再建による赤字国債からの脱却については、臨調答申を受けて、歳出削減に努力した結果とバブル経済の追い風により、90年度から4年間一般会計の当初予算において赤字国債から脱却するという成果を上げた。

これに対し、小泉総理は総裁選当時から一貫して「改革なくして成長なし」と構造改革を主張してきた。景気回復より改革重視の姿勢である。

しかし、既に、総理就任後1年8ヶ月が過ぎたが、スローガン倒れでない意味での小泉構造改革の全体像が必ずしも明らかではない。小泉内閣が最初に打ち出した目標は、「国債の増発は30兆円以内に止める」と「特殊法人は原則民営化か廃止」である。しかし、「30兆円枠」だけでは、財政の収支尻を押さえるだけで、歳出抑制の具体策に手をふれなければ、いずれこの枠も確保できない。現に昨年の補正で、30兆円枠は事実上破られ、更に、今年度も5兆円の補正で、また、来年度予算は別の目標が考えられている。

小泉総理は、政権について、暫くして所謂「骨太の方針」と言われる財政経済諮問会議の決定において、経済・財政・行政に跨る構造改革と取り組む姿勢を示した。しかし、それからの1年は、同時多発テロやアフガニスタン問題への対応と田中真紀子問題に振り回された1年であった。

これまで、小泉さんは、行財政改革については、就任直後の「骨太の方針」、同年1月の閣議決定の「改革と展望」、内閣改造の際の「首相の基本方針」、同年10月末の「金融再生プログラム」と「総合デフレ対策」で、不良債権の早期処理、特殊法人の原則民営化か廃止、公益法人改革、道路特定財源の見直し、社会保障制度の再構築、市町村重視の地方行財政制度の確立、長期的視点での財政のプライマリーバランスの黒字化、道路4公団改革、郵政民営化、税制改革、公務員制度改革、規制改革等多くのスローガンが語られたが、具体化策が纏められたり、実現したものは僅かにすぎない。

小泉さんは、構造改革を政権の大看板とする以上、外交や景気対策等臨機対応の問題と切り離し、構造改革についてそのための総合的な体制を造り、就任後2年位の中に、具体策を盛りこんだ全体の改革プログラムを纏めて、国民に提示すべきだった。

第5 改革の進め方

5番目の改革の進め方であるが、中曽根総理の場合、土光臨調が支えになった。NHKが放映した土光会長のめざしを食べる清貧な生活振りに国民の多くが感動した。以後、土光臨調に対する国民の支持はあっという間に高まった。それが増税なき財政再建や国鉄・電電の民営化推進に大きな力となった。

それ以外にも臨調路線を成功させた幾つかの要因があった。

第一は、既に述べましたように、中曽根総理の強いリーダーシップであった。

臨調路線を成功させたもう一つの要因は、部会長や副部会長には、慶応大学の加藤寛先生を始め学者やシンクタンクやジャーナリストや事務次官OBでも行革推進派の民間有識者になっていただき、行財政改革推進派の我々スタッフも一体となって支えて、民主導で改革案の起草が行われたことであった。

このように、中曽根さんの場合は、経済・財政・行政の構造改革を進めるにあたっては、改革案作りで、土光さんのカリスマ性を旨く利用し、実施段階では自らリーダーシップを発揮して、成功を収めた。

小泉さんの場合は、経済・財政・行政の構造改革の案作りの機関が多岐にわたっており、それを小泉さんが叱咤すると言うエネルギーの要る方式である。

経済・財政については、竹中経済財政担当大臣が経済・財政・予算編成の基本方針の企画や推進や調整を行う事とされ、経済財政諮問会議がこれについて審議し、意見を言うものとされている。これを局長級の3人の政策統括官をヘッドとする3つの事務部門が支えることとされている。森総理の時は、この事務部門が財務省と結びつき、官僚主導の運営がなされた。しかし、小泉さんになってから、特に今度の内閣改造で竹中大臣が金融担当大臣を兼ねるようになってからますます顕著であるが、竹中経済財政担当大臣が、経済財政諮問会議の経済人や学者等の4人の民間人と一緒になって、考え方や政策立案をリードするようになってきた。

そして行政改革についてはあらましを言うと、内閣に特殊法人と公益法人と公務員制度の3つの改革を担当する改革推進本部がある。それ以外に、総合規制改革会議と日本道路公団等道路4公団民営化推進会議にがある。この3部門を、都知事の子息の石原行政改革担当大臣が、統括し、この石原さんを小泉さんが叱咤すると言う構図である。このほか、郵政民営化懇談会が設けられていたし、市町村合併や地方財政制度改革は、総務省の片山大臣を小泉総理が督励している。

第6 改革の行方—実績

6番目の「改革の実績」であるが、中曽根総理の外交、安全保障、国鉄・電電・専売の民営化、増税なき財政再建による赤字国債からの脱却については、既に述べた。

小泉構造改革は中曽根構造改革を超えられるか

これらに加え、ここで特に指摘しておくべき重要な点は、2年間の土光臨調の答申が、経済・財政・行政に跨る総合的な観点から、多くの事項について、革新的な構造改革の視点に立って、基本的な改革の考え方や、また事項によっては具体策を提言した。それらは、5年間の中曽根内閣の期間中に実現したか、あるいは手をつけられた。

そして、以後世紀末の20年の間に設けられた国鉄再建監理委員会や1次—3次の10年間にわたる臨時行政改革推進審議会や地方分権推進委員会や行政改革会議等の各種の行財政改革委員会は、この土光臨調答申の具体化か、その基本的考え方に沿って改革案をとりまとめたという意味で、一連一体の世紀末20年の行財政改革であったとすることができると思う。

このように、中曽根構造改革を第1次構造改革とすれば、小泉構造改革は第2次構造改革であると言うべきだと思う。

小泉改革の実績については、1年8ヶ月が経たったが、これまで多くの課題について語られたり、手をつけられたりしたが、まだ具体的成果は上がっていないと言うのが圧倒的評価である。

小泉首相の外交・安全保障問題、経済問題、そして財政・行政の構造改革の実績ないし行方を占うと、まず外交・安全保障問題であるが、既に述べたごとく、9.11のテロやアフガニスタン問題への対応は、日本の国際的評価を高め、大きな成功を収めており、さらに有事法制へと進んでいる。加えて、北朝鮮訪問は、タイミングを捕らえた勇気ある行動であり、拉致問題とともに北朝鮮を巡る安全保障問題と取り組んでいる。

安全保障問題は、我が国にとり大変重要な問題であるので、ごく最近、外交問題専門家と軍事問題専門家に会って、イラク及び北朝鮮の問題について、意見を交換した。

まず、アメリカは、湾岸戦争や先般のアフガニスタン軍事作戦の時に比べ、現在既に驚異的と言ってよいほどに軍事技術を高めている。例えば、アメリカ本土の地下司令部から、女性オペレーターが、イラクや北朝鮮の領土に無人敵索機を飛ばして、自動的に地下施設を含め敵の軍事施設や軍隊を発見し、一瞬にしてこれを破壊するシステムを完成済みで、クリントンの時と違い、ブッシュはいざ戦いとなれば、必ずこれを使用する。イラクも北朝鮮もこのことを知っている。アメリカが怖い訳である。

今回アメリカの中間選挙で、共和党が勝利を収めたため、イラク攻撃の可能性は7—8割になったと言われている。イラクがアメリカの前にひれ伏す可能性を排除でない。2—3割はイラク攻撃が行われない可能性も残っている。今回イラクは全会一致の安全保障理事会決議を受け入れたが、過去11年16回騙してきたので、アメリカは懐疑的である。

アメリカのイラク攻撃が始まった場合、日本が全く非協力では日米関係は終わりになる。現在インド洋で、日本の自衛艦が果たす作戦で、月20億円、年240億円を使用し、米軍需要の40%に上る給油を行い、大変感謝されている。

しかし、対イラク戦で自衛艦が米軍に補給しようとするれば、現在の特別措置法の定める地域、

目的、期限の改正が必要となる。しかし、イラク攻撃は一番早ければ同年12月中旬が予想され、法改正は間に合わないこと及びアメリカの対イラク攻撃への自衛艦の協力に世論調査では77%が反対であるので、この道は選択されない。

現在、アメリカ中央軍は、対イラク攻撃と対テロ作戦の2つのオペレーションを統合する動きに出ているので、これによって、現在の特別措置法でも、自衛艦による給油が可能になる。しかし、アメリカ軍が、もっぱらイラク攻撃に集中し、対テロ作戦はヨーロッパ軍に任せるとなると、日本の自衛艦はヨーロッパの軍艦に給油活動を行うことになる。

一方、北朝鮮問題であるが、アメリカは北朝鮮が①核開発②生物化学の大量破壊兵器開発③ミサイル開発④100万人の通常兵器の軍の展開⑤人道・人権違反問題の5つの事項の一挙断念以外にないとして、交渉を拒否している。これまで、北朝鮮はこれらの問題は全て存在しないと拒否してきたが、①何とかしてアメリカの攻撃を防ぎ、アメリカを交渉に引き出したいこと②金正日が上海やロシアを見て経済開発のために日本の経済協力が至急欲しいこと③国民の食料需要の3分の1の200万トンにのぼる不足する食糧の輸入を確保したいことと言う事情から、拉致問題や核の開発問題を正直に認めれば一挙に解決するだろうとの金正日の読み違いで、告白外交を展開した。しかし結果はそうは行かず、逆にこれまで否定してきた5つの問題を全て認めて、その中止を約束しなければならない状況になりつつある。今回もし、北朝鮮が対抗的にミサイル発射や核実験をしたら、ロシアや中国を含めて、日米韓が経済封鎖等の制裁で歩調を揃えることになり、これは出来ない。そして、お父さんの金日成は神様であるので、これまでの間違いの責任を金日成に負いかぶせる訳には行かず、また核開発等5つの事項の断念を認めては、金正日が権力にとどまることは出来ず、今後宮廷クーデターを含む北朝鮮の突然の崩壊を予測する専門家もいる。

そして、北朝鮮問題への対応とイラク攻撃への対応が時期的に重なる可能性が高く、景気にはプラスに働かないので、小泉政権にとって、場合によっては支持率を大きく下げる場合も予想される。

一方経済問題であるが、バブル経済は行き着くところまで行って、91年にバブルは破裂した。そして、金融危機も起こり、90年代を通じて、歴代内閣は公共事業を中心とした伝統的な財政出動と低金利政策で対応したが、不良債権による金融不安、巨額地方の長期累積債務による増税不安、少子高齢化による年金不安、不況によるリストラ不安で、景気は一向に回復せず、失われた90年代となった。

小泉総理は、このようなデフレスパイラルの恐れさえある経済の回復を使命として、政権に付く運命となった訳である。従って、従来の経済政策を続けていても景気は回復しない。当然、①不良債権の最終処理を急ぐこと、②具体的な財政再建の長期シナリオを国民に示すこと、③国民が安心できる持続可能な年金制度改革案を早く作って国民に示すこと、④新事業新企業創出と雇

小泉構造改革は中曽根構造改革を超えられるか

用の効果的な政策を打ち出すことを含む構造改革と併せて景気対策が求められているが、スピードと内容において、小泉政権のこれまでの対応は、不十分といわざるを得ない。

先にのべたように、中曽根構造改革を経験して学んだことは、改革案作りに2年、その主な事項の実現・実行に3年、合計5年と言う相場である。

小泉政権は、早1年8ヶ月半経った。小泉さんはもうスローガンを述べている時間はない。小泉行財政改革の目玉商品である①道路4公団改革と道路特定財源問題、②郵政民営化問題、③持続可能な年金制度改革と医療保険改革④市町村合併と地方税・補助金・平衡交付金の地方財政制度改革⑤税制改革⑥財政再建の長期シナリオ等の具体策の見える基本的考え方と改革スケジュールを盛り込んだその場しのぎでない抜本的な小泉構造改革プログラムの全貌をそろそろ国民に示し、自分の政権中に是非これらを実現したいのだと言う意志を明らかにすべきである。

深刻なデフレ、そして構造改革も今のスローガンに近い不透明な状況がいつまでも続くなら、与党からも小泉内閣打倒の動きが出かねないだろう。そして、今、民主党等の野党に攻撃力があつたなら、当然小泉内閣は落城するであろう。

小泉首相が、これらの構造改革に成功するか否かは、小泉さんが①基本的に高い支持率を維持して、長期政権を確立できるかどうか、②経済の建て直しに成功するかどうか、③早急に上記の小泉構造改革プログラムを作り上げられるかどうか④構造改革の実施段階で与党の協力を結集することができるかどうかの4点にかかっていると考えらる。生やさしいものではない。

(02.10.31記す)