

行財政の構造改革と リーダーシップのあり方

——中曽根内閣の行財政の構造改革の取組みと成果——

Innovation of the Administration-Finances & Proper Characters of Leadership

— Focus on the practice and the performance of Nakasone Cabinet —

山田 奈生子

要 旨

行財政の構造改革は外交・安全保障、経済運営と並び基本的政策課題である。わが国が構造的な財政危機を抱えるなか、ともにその政治の主要テーマを「行財政の構造改革」とし5年間の本格政権を全うした中曽根政権と小泉政権。夫々の政治手法、時代認識、国家ビジョンの違いがその成果にどのように影響を及ぼし、結果として国民が手にした具体的成果とは何であったのかを検証することは、今後わが国の行財政の構造改革をさらに推し進めていく上で必要なことであると考えられる。本論文では、国民が「行財政の構造改革」により具体的成果を手にするためにはどのような手法をとるべきなのか。その答えを求める一つの方法として中曽根内閣の行った行財政の構造改革の手法と成果について論じる。

序章 — 研究の目的と問題意識 —

1 わが国の財政構造の現状

わが国の国・地方の長期債務残高合計は平成17年度末で770兆円。その他、財政投融资債、実質的な国の債務である政府保証債があり、これを合わせた国・地方の実質的な長期債務残高合計は約1000兆円にのぼる⁽¹⁾。

ここ数年日本の国民総生産は約500兆円であることから、長期債務残高合計はその約2倍である。2006年度のデータで債務残高(対GDP比)、及び財政収支(対GDP比)の国際比較をしてみても、日本の財政構造は突出する悪さである。

わが国の財政構造を改善するためには、行財政の構造改革がどの政権にとっても喫緊の課題

債務残高の国際比較(対 GDP 比) (GDP 比、%)

(暦年)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
日本	74.7	80.2	87.7	95.3	102.3	114.9	128.9	137.1	145.2	154.0	160.2	168.1	173.1	176.2	177.6
米国	71.9	71.1	70.7	70.0	67.6	64.5	61.0	55.2	55.2	57.5	60.8	61.6	61.8	60.9	61.8
英国	49.3	47.5	52.4	52.2	53.0	53.6	48.5	45.7	41.0	41.3	41.8	43.7	46.7	47.9	49.0
ドイツ	46.2	46.6	55.7	58.9	60.4	62.2	61.5	60.4	59.7	62.1	65.4	68.8	71.1	71.3	69.9
フランス	51.0	60.2	62.6	66.3	68.4	69.9	66.5	65.2	63.8	66.8	71.0	73.3	76.1	75.3	74.6
イタリア	-	-	121.8	128.1	129.7	132.0	125.7	121.0	120.1	119.0	116.9	117.5	120.4	120.8	121.0
カナダ	96.3	98.0	101.6	101.7	96.3	95.2	91.4	82.1	82.1	80.6	76.5	72.1	70.8	68.0	66.3

出典:「我が国の財政事情(19年度政府案)」平成18年12月 財務省主計局

財政支出の国際比較(対 GDP 比) (GDP 比、%)

(暦年)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
日本	▲ 4.6	▲ 6.2	▲ 7.0	▲ 6.9	▲ 5.8	▲ 7.2	▲ 8.5	▲ 8.2	▲ 6.5	▲ 7.9	▲ 8.1	▲ 6.6	▲ 5.4	▲ 4.3	▲ 3.6
米国	▲ 5.6	▲ 4.4	▲ 3.9	▲ 3.1	▲ 1.9	▲ 0.8	▲ 0.6	0.1	▲ 2.0	▲ 5.4	▲ 6.2	▲ 5.9	▲ 5.0	▲ 3.7	▲ 4.2
英国	▲ 7.9	▲ 6.8	▲ 5.8	▲ 4.1	▲ 2.1	0.1	1.2	4.0	0.9	▲ 1.7	▲ 3.4	▲ 3.3	▲ 3.4	▲ 3.0	▲ 2.7
ドイツ	▲ 3.0	▲ 2.3	▲ 3.2	▲ 3.3	▲ 2.6	▲ 2.2	▲ 1.5	1.3	▲ 2.8	▲ 3.6	▲ 4.0	▲ 3.7	▲ 3.2	▲ 2.3	▲ 1.4
フランス	▲ 5.9	▲ 5.5	▲ 5.5	▲ 4.1	▲ 3.0	▲ 2.6	▲ 1.7	▲ 1.5	▲ 1.6	▲ 3.2	▲ 4.2	▲ 3.7	▲ 2.9	▲ 2.7	▲ 2.5
イタリア	▲ 10.1	▲ 9.1	▲ 7.4	▲ 7.0	▲ 2.7	▲ 3.1	▲ 1.8	▲ 0.9	▲ 3.1	▲ 3.0	▲ 3.5	▲ 3.5	▲ 4.3	▲ 4.8	▲ 3.2
カナダ	▲ 8.7	▲ 6.7	▲ 5.3	▲ 2.8	0.2	0.1	1.6	2.9	0.7	▲ 0.1	▲ 0.4	0.5	1.4	0.9	0.8

出典:「我が国の財政事情(19年度政府案)」平成18年12月 財務省主計局

であることは言うまでもなく、その改革の速度が緩められることのないように過去から将来への一連一体のものとして間断なく推し進められることが望ましいと考えられる。

2 わが国の行財政の構造改革の流れ

さて、我々にとって行財政の構造改革と言えば小泉内閣である。「改革なくして成長なし」「大きな政府から小さな政府へ」の合言葉をスローガンに道路公団や郵政の民営化を進めてきた。

しかし、過去を振り返ればわが国の行財政の構造改革の流れは、1961年に池田内閣がアメリカのフーバー委員会をモデルに第一次臨時行政調査会を発足させたことに端を発していると考えられる。そして、1980年に経済の高度成長を背景に社会保障の急速な充実や公共事業の急激な増大等による行財政の肥大化が進み、尚且つ、2度にわたる石油ショックで、わが国の財政状況が深刻な財政危機に陥ったことを契機に、当時の中曽根行政管理庁長官の主導で1981年に土光臨時行政調査会が設置された。この土光臨調から小泉内閣発足直前の2001年1月6日の中央省庁再編成に至るまでの約20年間は政治のテーマとして行財政の構造改革が切れ目なく行われてきたと言えるのである。

この世紀末20年の行財政の構造改革の流れは、当初土光臨調によって、行政・財政・経済に跨る総合的な視点と革新的な構造改革の思想に基づいて、行財政の構造改革の課題と基本的な方向が示されたのである。以後世紀末20年の行財政の構造改革は、土光臨調が敷いたこのルールに沿って歩んだものであり、政権が変わったとしても一連一体のものと捉えるべきであると考えられる。

さて、ここで行財政の構造改革により国民が具体的成果を得るための政権期間とはどの程度の期間のものなのであろうか。

池田内閣の第一次臨時行政調査会以来、約30年に亘り政府の行財政改革の仕事に関わり、土光臨時行政改革推進審議会の実質的最高責任者を務めた山本貞雄氏によれば、「中曽根構造改革を経験にして学んだことは、改革案作りに2年、その主な事項の実現・実行に3年、計5年と言うのが相場である⁽²⁾」と述べている。更に、「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一次構造改革とすれば、小泉構造改革は第二次構造改革である⁽³⁾」としている。

確かに、池田内閣が第一次臨時行政調査会を発足させた後、行財政の構造改革を政治の主要テーマとして取り上げ、その任期が5年であった政権とは1982年から1987年までの中曽根政権と2001年から2006年までの小泉政権のこの二つの政権のみである。

世紀末20年の行財政改革は中曽根行政管理庁長官主導で1981年に設置された土光臨時行政調査会から端を発しており、中曽根内閣任期5年の間に様々な行財政改革が実行された。そして小泉内閣も政策の最重要課題を行財政改革と謳い、その任期5年を終えたのである。

わが国の財政構造の状況からしても、行財政の構造改革は過去から将来への一連一体の改革として間断なく推し進められることが望ましいと考えられる。世紀末20年の行財政の構造改革のルールを中曽根内閣における土光臨調が敷いたとするならば、小泉政権は土光臨調を基礎として21世紀初頭の行財政の構造改革のルールを敷く役割を担っていたとも言えるのではないだろうか。

3 行財政の構造改革の思想的・政治的背景

わが国の財政構造を抜本的に改善するためには、行財政の構造改革がどの政権にとっても喫緊の課題であることは言うまでもないであろう。そして、その改革の速度は片時も緩められることなく推し進められることが望ましいと考えられる。

しかし、同じく行財政の構造改革であっても、その具体的施策や実行・実施の優先順位は各政権によって異なってくるのではないだろうか。それは、政権がどのような政治的・思想的背景を負っているのか、そして、どのような国家を目指しているのかによって異なってくるのではないだろうか。

政治的背景や思想的背景とは、その政権を取り巻く状況であり、社会変化に対する認識でもある。それは、どのような国づくりを行うのかの根底をなすものであるとも言えるのではないか。

土光・中曽根主導の行財政の構造改革を思想的側面から見れば、その思想はレーガン大統領やサッチャー首相が行った新保守主義・新自由主義と呼ばれる改革思想と同一のものである。即ち、

- ① 規制緩和と民営化を進めて経済を活性化する
- ② 公共政策を見直して小さな政府を目指す
- ③ 行政に競争原理を導入して効率化と透明性を図る

を基本原理とする思想である。

このことを見ると、世紀末20年の間に行われた行財政改革の流れは思想として小泉内閣に受け継がれていると考えられる。

しかし、政治的なバックボーンは中曽根内閣と小泉内閣とはまったく違う状況がうかんでくる。土光・中曽根主導の構造改革が行われた時期の政治的背景には、「政治体制と経済体制の基本的在り方」及び「経済政策や社会政策を中心とする政府機能の在り方」に対する基本的考え方、つまり「基本的な政治理念」の対立軸の収斂があった。

「自由民主主義・市場経済主義」と「社会主義としての一党独裁の共産主義」並びに「社会民主主義」の3つの政治理念の対立軸は共産主義体制が崩壊するまでの世界の潮流であった。しかし、1990年初頭の東西冷戦構造の解消に伴い、中国を除き共産主義体制は崩壊し、「自由民主主義・資本主義」と「社会民主主義」の2つの対立軸に変わった。

その過程で、1980年代初頭から「自由民主主義・資本主義」の立場に立つアメリカ、イギリス、日本の保守政権は、市場経済主義の強化のための構造改革と大きな政府を見直し小さな政府に改める新保守主義の立場からの改革を行い、経済の活性化を図った。いわゆるレーガン(1981~1989年)、サッチャー(1979~1990年)、中曽根(1982~1987年)の新保守主義の立場からの構造改革である。

一方、その後欧州諸国の社会民主主義政権においても、イギリスのブレア労働党政権やドイツのシュレーダー社会民主党政権などは、経済社会の変化に対応して、市場経済主義を強化しつつ社会連帯や社会的公正・平等について、金銭的な多寡ではなく、質の面から実現することに重点を置く「第三の道」と呼ばれる新社会民主主義の立場からの改革に取り組むこととなった。

しかしながら「自由民主主義・資本主義」と「社会民主主義」の2つの政治路線の対立軸は、政権交代を繰り返し、政党間の政策の妥協、経済のグローバル化に伴う市場経済主義の強化、持続可能な社会保障制度改革の必要性などから政策選択の幅が狭くなり、基本政策の対立軸は収斂していった。

ところで、小泉内閣のおかれた政治的バックボーンとは何であろうか。1991年12月25日ソ連大統領ミハイル・ゴルバチョフが辞任し、同時に各連邦構成共和国が主権国家として独立したことに伴い、ソビエト連邦が解体された。この事件をきっかけに世界の国々はその独自性や文化的共同体を求める動きを活発化させ、21世紀初頭の世界は確実に、アメリカ、EU、日本、中国、ロシア、インド等のメガ大国の時代を迎えようとしている。

そして、国連の予想では、現在61億人の地球人口は2050年には93.7億人になると見込まれ、先進国は12.7%の11億8000万人、途上国は87.3%の81億4000万人となる。このうちアジアは58%の54億3000万人を占め、特に中国とインドの人口は将来日本の30倍になると予測されている。アジアの人口増と経済の急成長によって、日本を除くアジアの石油需要は急増し、その輸入量も中国を中心に1997年の6.2億トンから2010年には10.72億トンに、そして2020年には15.1億トンと1997年の2.43倍となると予測している。この間、日本の石油需要は省エネ、代替エネルギーなどにより2.5億トンと横ばいに推移するとされている⁽⁴⁾。

これらの事も含め、京セラの稲盛名誉会長の提言で設置された宮沢元総理とブッシュ元大統領を名誉委員とする日米21世紀委員会の提言によれば、21世紀に日本が取り組まなければならない問題とは、

- ① 中国・インドなど発展途上国の急速な人口増と経済発展、並びに地球環境・エネルギー問題
- ② 外交・安全保障と総合的なチャイナリスクの問題
- ③ 我国の少子高齢化と社会保障、人口減少経済の問題
- ④ 我国の経済運営と一体的な財政構造の改革の問題
- ⑤ 地方分権型の構築
- ⑥ 活力ある市場経済などバランスの取れた社会システムの実現
- ⑦ 二大政党の政権対立時代の政治問題 の7つであると提言している⁽⁵⁾。

中曽根政権の政治的背景とは東西冷戦下での「基本的な政治理念」の対立と収斂であり、小泉政権の政治的背景とは、外交・安全保障、総合的なチャイナリスク、地球環境・エネルギー問題、速度を増す少子化など、個別の問題がにわかに顕在化してきた世界的な動きの中にある

と言えるのではないだろうか。

4 中曽根内閣と小泉内閣の行財政の構造改革の成果

ここで、中曽根内閣の行財政の構造改革の成果と小泉内閣のそれとを概観してみると以下のようになるのではないか。

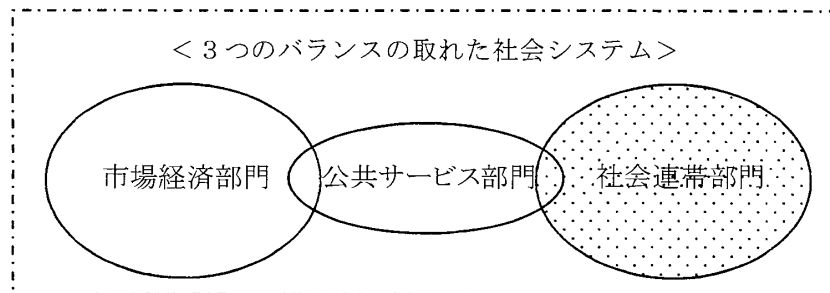
中曽根内閣は、構造改革により、国鉄・電電・専売の民営化、情報通信事業の自由化、赤字国債の脱却という具体的成果をもたらした。また、土光臨調の答申が、臨調以後世紀末20年の間に設けられた多くの行財政改革委員会の構造改革の考え方の基礎となった。例えば、国鉄再建監理委員会、臨時行政改革推進審議会、地方分権推進委員会、規制改革委員会、行政改革会議等の行財政改革委員会は、土光臨調答申の具体化、或いは基本的考え方に沿って改革案を取りまとめている。

次に小泉内閣が国民にもたらした具体的成果とは、銀行の不良債権処理を完了し景気回復の要因を作ったことであろう。しかし、就任直後に語られた12に上る構造改革のスローガンは、事項ごとに個別の審議会で検討が繰り返されるも政権末期ようやく改革の方策が示されるに到った状態である。しかし、その具体的実行にあたっては今後更に詰めを要することから、小泉内閣では国民が具体的成果を手にすることが出来る事項はかなり限られていたと考えられる。

果たして、任期5年、共に行財政の構造改革に取り組んできた中曽根内閣、小泉内閣のこのような成果の違いはどのような経緯をたどってのことなのであろうか。

冒頭でも記したように、わが国の財政状況から見れば行財政の構造改革は待ったなしであり、なおかつスピードを伴わなければならないことは言うまでもない。よって、国民が行財政の構造改革により具体的成果を手にするためにはどのような手法をとるべきなのか。その答えを求め一つの方法として「中曽根内閣の行った行財政の構造改革の手法と成果」について、今一度整理検証する必要があると思われる。

いずれにしても、今後行財政改革が行われれば、公共サービス部門の拡大は考えにくい。しかし、市場至上主義では社会のニーズにきめ細かに応えていくことはできない。それらを補うためには、その中間にある利他の精神と社会連帯の精神に支えられたボランティアシップが大



山本貞雄講義録⁽⁶⁾

きなウエイトを持つバランスの取れた人間性豊かな活力ある社会の実現が目指されるべきであると考える⁽⁷⁾。

行財政の構造改革は過去から将来への一連一体の改革として間断なく推し進められなければならない。政策とは将来のあるべき姿を目指し、継続性を持って行われなければならないからである。このことは、政権が交代したとしても貫かれるべきことである。政権与党が永遠に変わらないことは国民にとって不幸であるが、今後わが国でも二大政党制の時代がこようとしていいる。であるならばなおのことどの政権であってもしっかりとした時代認識と進むべき方向性にのっとった政策立案が行われ、尚且つ、それをスピードをもって実行していける力がなければならない。政策の継続性と速さを担保するためには、政策立案過程において、政・官・民の間でどれだけのコンセンサスを得られるかが問題になってくると考える。それはとりもなおさず、総理としてのリーダーシップの発揮の仕方とその資質によるところが大きいのではないか。中曽根内閣の行財政の構造改革を通して、政策立案の過程を検証することは、総理のリーダーシップのあり方も浮き彫りにするのではないかと考える。

第一章 政権における「行財政の構造改革」の位置づけ

第一節 中長期課題としてのわが国の危機的財政構造

1. 現在の危機的財政構造になった原因

政府は1980年代前半に行政・財政・経済の構造改革と真剣に取り組み、バブルの効果も重なって、1990年度から4年間赤字国債からの脱却に成功するなど、一定の成果をあげた。しかし同時に1987年以降のバブル経済⁽⁸⁾のお陰で構造改革の努力がなおざりにされた。経済・財政・行政の構造改革が十分に進まぬままに、1990年代に入りバブルがはじけて深刻な経済不況が起こり、加えてアジアやわが国で金融機関が巨額の不良債権を抱えて金融危機が起こった。時を同じくして1993年度以降、政治は連立政権となった結果、できる限り財政赤字を抑制しようとする財政規律が弱くなり、常に、景気回復と経済や財政の構造改革のどちらが先かの議論が繰り返し行われ、その結果、経済・財政・行政の構造改革は先送りにされてきた。バブルが破裂して1992年の宮沢内閣⁽⁹⁾の時にはじめて公共事業中心に追加の景気対策が打たれたが、以降10年の間に国は補正予算を含め合計242.5兆円の国債を発行し、地方公共団体はこれに連動して合計124兆円の地方債を発行、更に財政投融资等による公団、事業団等での公共事業の追加も行われた。つまり、この1992年から2002年の10年の間、景気回復のために公共事業を中心に国債・地方債、減税、財政投融资等の大規模な財政出動と超低金利政策を継続し、これ以上景気対策のために財政出動も金融政策も余地がないまでの状態になったが、景気回復の確かな兆候は一向に見られず1990年代は失われた10年⁽¹⁰⁾と言われてきた。尚、現在の危機的

財政構造になった原因を時系列で追うと以下ようになる。

- ① 最初は、1950年～1953年の朝鮮戦争を契機に技術革新も重なって始まった日本経済の高度成長のおかげで財政収入が潤沢になり、1961年の国民皆年金、皆保険等の社会保障制度の充実や公共事業の急増等行財政規模が肥大化した。
- ② 次に、1955年の保守合同と左右社会党の統一により生まれた政治体制であるいわゆる55年体制⁽¹¹⁾の出現で、日米安保反対と自衛隊憲法違反の主張で万年野党化した社会党と永久政権化の自民党の政治構造となり、経済の高度成長の成果の配分をめぐる政財官の癒着を生み結果として財政を膨張させることとなった。
- ③ しかし、1973年以来の2度の石油ショック⁽¹²⁾による経済の低成長化による税収減で、財政の赤字化が進んだ。
- ④ その後、社会は少子高齢化に向かい、行財政需要の増大による財政支出は増大の一途をたどり、税収減と歳出増で財政危機が増幅された。
- ⑤ 1985年のプラザ合意（アメリカの貿易赤字解消のため、結果的に為替相場の1ドル=250円から100円以下への円相場切り上げに合意した）により、一時1ドル=80円になった。その結果の円高不況を克服するため、公共事業等による景気対策のための国債発行の急増、超金融緩和措置が取られた。
- ⑥ そして、1980年代後半、公定歩合0.25%といった超低金利政策が継続された結果、土地・株バブルが発生。これがバブル経済に発展し、次いでバブルがはじけて、反転、長期不況となり失われた10年が続いた。
- ⑦ この間、数次にわたる大規模な財政経済対策のための国・地方の赤字公債発行とその累積が進んだ。なお、郵貯・年金資金を原資とする財政投融资制度は、巨額の国債発行を引き受けるのに便利な存在ではあったが、国・地方の長期債務の累増に力を貸すことにもなり、また、並行的な問題として、国鉄等の公社や道路公団等の安易な経営に伴う巨額な累積赤字を生じさせる原因ともなった。

2. 財政構造の極端な悪化を放置した場合の危機的状況

財政構造の悪化を放置し、更に財政悪化が極端に進めば、どのような危機的状況になるかをまとめておく。

- ① まず、政府の返済能力が信任を失うことで、新規国債が売れないのみならず、返済期限の来た国債の資金調達のために発行する借換国債の引き受け手もいなくなるという財政破綻が起こる。
- ② また、大量の国債を持っている金融機関は、デフォルト（支払い停止）に陥り、預金の取り付け騒ぎに発展する。

- ③ 銀行が破綻するため、企業は決済ができなくなり（お互いに買い入れ代金が支払えなくなる、あるいは売上代金がもらえなくなる）、取引が出来ず経済そのものが破綻する。
- ④ また、1990年代に起こったアジアの金融危機⁽¹³⁾のように、円の信任が失われ為替危機に陥る。
- ⑤ 結果、外貨準備が枯渇し、円は諸外国から決済通貨として受け取られなくなって貿易が出来なくなる。
- ⑥ 国のサービスである、生活保護費や年金の支払い等ができなくなるなど、行政機能が破綻する。
- ⑦ 外交面では、国が弱く見られ信用されなくなる。
- ⑧ そして、過激思想がはびこる等、治安の悪化の契機となる。
- ⑨ 安全保障面でも、テロ支援国家やテロ集団の付け入る隙を与えることになる⁽¹⁴⁾。

3. 危機的財政構造改革のために必要な対策は何か

危機的な財政状況下にあって、財政再建を進めるためには、次の4点が不可欠な枠組みになると考えられる。

第一に、行政・財政・経済は三位一体の関係にあり、現在の危機的財政状況から財政再建を行うためには、行政・財政・経済に跨る総合的な構造改革を行うことが不可欠である。そのためには、国民や市場からの財政に対する信任を得るために、政府の社会保障・公共事業・地方行財政等個別の制度政策の聖域なき徹底的な行財政の構造改革によって歳出の合理化を図ることが必須である。これは、土光臨調の基本的な考え方であり、このことはアメリカやEU諸国の財政再建の例でも同じである。同時に地方についても抜本的な行財政の構造改革による大幅な歳出削減と地方分権の徹底的な推進が求められる。

第二に、財政再建の目的はわが国の少子高齢化社会に対応した元気な高齢者推進対策であり、そのためにも年金等社会保障制度の信頼性の回復は不可欠である。

第三に、わが国は国際社会への積極的貢献を今後長期にわたって行っていく必要があり、そのためには財政の対応力を回復する必要がある。

第四に、財政再建のためには、わが国の潜在成長力と言われる3%成長を念頭におきつつ、適度の経済成長確保のための規制緩和、民間活力発揮、新規事業・企業の育成、財政・金融等の適時適切な運用が必要である。そのためには国民負担率を抑制しつつ、経済の構造改革を進め、民間活動を活性化させることを通して経済を活性化させる必要がある。

第二章 中曽根政権の「行財政の構造改革」への取り組みとその成果

第一節 中曽根政権の「行財政の構造改革」の政治手法

中曽根政権は、「行財政の構造改革」を進めるに当たって、最大限努力をすれば達成可能な高い目標を設定し、その目標達成のために必要な人物金の結集力と、国民・政治家・マスコミに対する説得力を重視し、特に党内の実力者を内閣や党内の主要ポストに配置した。

また、内閣における総理のリーダーシップと与党における総裁のリーダーシップを重視し、実行に移した。更に、各界有力有識者で構成される土光臨調に政策提言を求める方式を採用して、世紀末の「行財政の構造改革」のルールを敷き、5年間の政権期間中に3公社の民営化や情報通信の自由化、赤字国債からの脱却をはじめとして、年金・医療保険等の制度・政策の改革、内閣機能の強化、行政組織改革、行政の民主化等、一定の「行財政の構造改革」を具体的に実現する等の成功をもたらした。

第二節 中曽根政権の「行財政の構造改革」の成果

中曽根政権は1982年（昭和57年）に第72代内閣総理大臣に就任後、行政改革の推進と「戦後政治の総決算」を掲げ1987年（昭和62年）までの三次に亘る内閣を構成した。中曽根政権の行財政の構造改革のスタートは、中曽根行政管理庁長官時代の1981年（昭和56年）3月16日の土光臨調から始まっていると述べている。臨調が始まった直接の動機は、当時の深刻な財政危機と行財政の肥大化を解決して、今後の国や国民の新しいニーズに積極的に対応していく必要性の認識と危機意識にあった。

当時わが国は、それまで続いた経済の高度成長に伴う財政収入の伸びのお陰で、社会保障制度が急速に充実される等、行財政の肥大化が進んでいた。これに加えて、その後の二度にわたる石油ショックによる不況対策のために、公共事業費が大幅に増額され、以降公共事業は減らされることはなかった。

しかし、二度にわたる石油ショックにより経済が低成長に移行したため、財政の大幅な赤字が続き、わが国は深刻な財政危機に陥った。そして、国の一般会計のみならず、単年度2兆円の赤字と37兆円の累積債務を抱えて国鉄の経営は破綻し、健康保険や食糧管理特別会計も大幅赤字に陥った。また全国3300の地方自治体の行財政も同様に肥大化していた。このような財政危機と行政の肥大化を解決し、国や国民の新しいニーズに対する財政の対応力を回復するため、国民各界の代表者で構成される臨時行政調査会が中曽根行政管理庁長官の主導で設置されたのである。

かつて、池田内閣（1960年7月～64年11月）が行政改革と取り組むために1961年に設置した第一次臨調は「行政の組織と管理の効率化」という視点から取り組んだ。

行財政の構造改革とリーダーシップのあり方

これに対して土光臨調（1981年～1983年）及び引き続いて土光氏が会長を務めた第一次行革審（1983年～1986年）は、これとことなる視点から取り組んだ。すなわち、土光臨調・土光行革審は5年にわたり「行政、財政、経済にまたがる行財政改革の総合的な視点と革新的な構造改革の思想に基づいて」行財政改革と取り組んだのである。

具体的には、

- ① 情報通信事業の自由化などの規制改革や国鉄・電電の分割民営化のように市場経済を活性化させる視点、つまり経済構造改革の視点
- ② 社会保障制度改革のように経済や社会の環境の変化に対応して、重要な行政の制度や改革を持続可能性や民間活力の観点から根本的に見直す視点
- ③ 増税せずに行財政改革によって赤字国債から脱却し、ついで高齢化のピーク時においても税金と社会保険料の国民所得に対する割合である国民負担率の増加を抑制しつつ、財政の社会の新しいニーズへの対応力を回復させる財政構造改革の視点
- ④ 内閣機能の強化という行政全体対する政治的リーダーシップ強化の視点
- ⑤ 県、市町村への権限の委譲のような地方分権や地方行政改革の視点
- ⑥ 行政手続法制や情報公開制度の整備といった行政民主化の視点
- ⑦ 公務員の削減や情報化時代に対応した行政のIT化のように行政効率化を含む、新しいマネジメントの視点で行財政改革に取り組んだ。

このような改革思想はわが国の行財政改革史上、土光氏と中曽根氏を中心とする臨時行政調査会による行財政改革が初めて取り上げた総合的で革新的な改革であった。

そして、この土光・中曽根首相の行財政改革の思想は、同じ頃アメリカのレーガン大統領やイギリスのサッチャー首相が行った新保守主義または新自由主義とも呼ばれる改革思想と同一のものである。

このように規制緩和と民営化を進めて経済を活性化し、また、公共政策を見直して小さな政府を目指すとともに、行政に競争原理を導入して効率化と透明化を図ることを基本原理とする、行政・財政・経済にまたがる総合的で革新的な改革思想は学問の面でもニューパブリックマネジメントの行政理論として、英米のみならず、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等のアングロサクソン系の諸国を中心に普及していった。このことは、民間の企業においても、世界各地で起こった様々な経営破綻を反省して会社が社会や顧客、取引先、株主や社員に対して民主的で透明性のある経営を行っていくべきだという意味でのコーポレートガバナンスや情報化に代表される企業経営革新の流れを作り出した。

1981年にスタートした土光臨調は欧米に追いついた我国が、経済の低成長と行財政の肥大化によって財政危機が進み、少子高齢化社会の到来を目前にして、このままでは国民負担率が著しく高くなり、我国が活力を失うことになるとの危機感により行財政改革の緊急性を訴えた。

そして、土光臨調は長期的な経済成長の持続を図ることを前提に「活力ある福祉社会の実現」と「国際社会に対する積極的貢献」という国家像を国民に提示した。そのための社会のあり方として、

- ① 適度の経済成長を確保するための経済社会の活性化
- ② 国際的な相互依存関係の深まりの中で、海外の商品、サービス及び人材に対する我国の市場や組織の開放
- ③ 個人や家庭の主体性と自助努力を重視した婦人や高齢者を含む全ての国民の積極的な社会参加
- ④ 適度な経済成長とバランスの取れた社会保障基盤の確保
- ⑤ 近隣、職場、地域の社会連帯の必要性

を訴えたのである。

このことは、行政、財政、経済にまたがる総合的な視点と革新的な構造改革の思想にもとづく行財政改革の課題と改革の方向性を政策を通して国民に明確に示したわが国では初めてのものであり、土光会長と中曽根元総理に代表されるものである。

当時のわが国が抱える膨大且つ複雑多岐にわたっていた行財政改革の課題は、緊急性、重要性、優先度、波及効果、実行可能性などを考慮し、一定の戦略的手順に基づいて進められた。

① 増税なき財政再建

全省庁の制度・政策・補助金などの見直しと削減と共に、増税なき財政再建による赤字国債からの脱却の方針を盛り込んだ緊急答申を提出。国民に厳しい忍耐を求めることになる行財政改革に対する国民の支持と共感を得て、今後の膨大な行財政改革推進作業のテコの役割をこの緊急答申に果たさせることとした。

② 直ちに手をつけた改革

- 経済構造改革のための三公社の民営化と規制緩和
- 持続可能性を持った社会保障制度など重要な制度、政策の見直し
- 財政構造改革のための増税なき財政再建
- 総理など政治の指導性を強化するための内閣機能の強化
- 地方分権と地方改革
- 公務員制度改革
- 特殊法人改革
- 情報公開法など行政の民主化
- 公務員削減、ITを含む行政の効率化

③ 最後に取り組んだ課題

中央省庁再編制の問題は、霞ヶ関官僚最大の関心事であり、これに最初に手をつけると霞ヶ

関官僚の抵抗がこれに集中し、大きなエネルギーをとられるので、国民にとってもっと重要な改革が遅れることとなりかねない。そのために、②の9つの課題に一定の見通しをつけたうえで、最後に中央再編に本格的に取り組んだ。

当時、中曽根行政管理庁長官は土光臨調のスタートに当たり、「行政改革は三代の内閣10年の大事業である⁽¹⁵⁾」と訓辞している。しかし、中曽根構造改革とも言っている行財政の構造改革は結局20年続いた。臨調と第一次行革審以降の世紀末20年の間に行われた行財政改革は、いずれも

- ① 国鉄改革に見られるように臨調、第一次行革審の答申が示した改革案について実行案をまとめるという意味での更なる具体化
- ② 規制改革に見られるような情報通信事業の自由化など臨調、第一次行革審が示した改革案と同じ改革思想に立って他の改革分野に広げていこうとするもの
- ③ 行政手続法や情報公開法に見られるように臨調、第一次行革審の答申が改革の基本的考え方のみを示したのに対し、その上に立った専門的改革案の具体化
- ④ 地方分権改革のように臨調、第一次行革審の答申が基本的考え方とともに一定の具体的改革案を示したのに対して、これらの分野についてより徹底した包括的な改革案を取りまとめたもの
- ⑤ 中央省庁再編問題のように、臨調が今後の課題として指摘をしたが、手をつけるのは戦略的に最終段階としたもの

のいずれかであり、結局世紀末20年に行われた「行財政の構造改革」は、全体として臨調、第一次行革審の行政、財政、経済にまたがる総合的視点と革新的な構造改革思想に基づいて行われた行財政改革と一体であるといつてよい。

すなわち、1981年7月から1983年3月にかけて数次に亘って行われた「土光臨調」の答申の具体化や推進のため、まず「国鉄再建監理委員会」が1983年6月から1987年3月にかけて設置されると共に、「臨時行政改革推進審議会」が1983年7月から1993年10月にかけて一次、二次、三次と計10年にわたって行われた。この第一次臨時行政改革推進審議会（1983年7月～1986年6月まで）も中曽根内閣の下で、土光氏が会長を務めた。なお、中曽根首相の意向を受けて「臨時教育改革審議会」（1984年8月から1987年8月まで）も設けられた。さらに、第三次行革審の後には、1994年12月から1996年12月にかけて規制改革問題を主なテーマとした「行政改革委員会」が設けられた。このほか、地方分権問題については1995年7月から2001年7月にかけて実に6年にわたって「地方分権推進委員会」が設けられた。最後に、中央省庁再編問題を取り上げた橋本総理⁽¹⁶⁾を議長とする「行政改革会議」が1996年11月から1998年6月までにかけて設けられ、これにより世紀末20年の行政改革全体の一応の輪郭ができた。尚、問題分野が広範に亘る規制改革の問題に関しては、「行政改革委員会」の後も、1998年1

月から2000年3月にかけて小渕・森政権時代の「規制緩和委員会」や「規制改革会議」(1999年4月に改称)を経て、小泉政権誕生の直前に設けられた「総合規制改革会議」(2001年4月～2004年3月)によって今日まで引き継がれ、推進されている。

実際に1981年の臨時行政調査会事務局次長を務め、実質的な行財政の構造改革の実務の責任者であった山本貞雄氏はその著書の中で、「この20世紀末の20年間の行財政の構造改革の流れは、一連一体のものと捉えることができる。なぜなら、この20年間の行財政の構造改革の流れは深刻な財政危機を背景に中曽根行政管理庁長官の主導で設置された20年前の土光臨調から始まったものであり、土光臨調によって行政・財政・経済にまたがる総合的な視点と革新的な構造改革の思想に基づく行財政の構造改革の基本的な課題と改革の方向が示されており、そして、この世紀末20年の行財政の構造改革の流れは、基本的に土光臨調のこの革新的な構造改革の思想にもとづく行財政改革の課題と改革の方向を歩んだものである⁽¹⁷⁾」と述べている。

そしてその根底に流れるものとして、時代の潮流をしっかりと踏まえ、日本の政治システムの転換と国際競争力の強化と国民負担率の過度の上昇を防ぎつつ持続可能な社会保障制度改革を行うその基礎を築いたことではないだろうか。

例えば、国鉄の分割・民営化では、競争を通じて巨額の赤字体質の公共企業体を独立採算の健全な民間企業体に転換させ、同時に技術革新やサービスの向上、多様化や料金の据え置き、あるいは引き下げをもたらし、そして、輸送需要の拡大と経済の発展に結びつけるというのが大きな目的であり成果であったが、同時に国鉄の民営化により国鉄労働組合、総評が崩壊し、そのことが社会党が潰れる原因となったように、日本の旧来の政治システムを壊したことは、国鉄の分割・民営化という行政改革を通して国民の意識や思想に大きな転換をもたらしたといえる。

また、市場原理を生かし、経営や経済を活性化させるための規制改革と民営化の問題は、世紀末20年の行財政改革の最大の課題の1つとして土光臨調で初めて取り上げられ、その典型的な取り組みとして、電電公社の民営化と情報通信事業の自由化によりNTTやDDI(現在ではKDDI等)が生まれることとなった。当時、国際社会のなかにおいてわが国の情報通信の自由化は立ち遅れており、もし、この民営化と自由化をやっていなかったら、競争が行われないことから、わが国は高度情報化社会に乗り遅れ、この面の経済の発展もなかったことであろう。今や情報通信事業も国際競争の下に晒されているが、国際競争に晒されている産業が強力になって発展し消費者に恩恵をもたらすことになることは、わが国の自動車産業と農業を比較すれば一目瞭然である。また、グローバルアライアンスとも言われる国内電気通信事業者と海外電気通信事業者間の業態の垣根を超えた再編が進んでいることにも注目する必要がある。さらに、通信と放送の融合もいよいよ現実のものとなりつつある。このことは、中曽根政権の「行財政の構造改革」により国民が得た最大の成果であるといえるのではないだろうか。

中曽根政権は1982年(昭和57年)から1987年(昭和62年)までの三次に亘る内閣を構

成した。この間、中曽根内閣は「戦後政治の総決算」という国民に分かりやすいメッセージを掲げ、我国の方向性とそれを実現するための工程を「行財政の構造改革」の中で明確に示した。このことが、20世紀末の20年間の行財政の構造改革の流れを一連一体のものとし国民に大きな成果をもたらしたといえる。

第三節 「行財政の構造改革」とリーダーシップのあり方

中曽根政権は1982年（昭和57年）から1987年（昭和62年）までの三次に亘る内閣を構成した。この間中曽根内閣は「戦後政治の総決算」という国民に分かりやすいメッセージを掲げわが国の方向性とそれを実現するための工程を「行財政の構造改革」の中で明確に示した。このことが、20世紀末の20年間の行財政の構造改革の流れを一連一体のものとし国民に大きな成果をもたらしたといえる。

中曽根政権と小泉政権は同じ5年間の政権であり、ともに政治の主要テーマとして「行財政の構造改革」を取り上げた。しかし、中曽根政権の「行財政の構造改革」ではその政治手法とともに時代認識及び国家ビジョンについて計画性を持って国民に提示されたことが国民とのコンセンサスを得る上で勝っていたということではないだろうか。従って、中曽根政権のように、ア. 「行財政の構造改革」を進めるに当たって、最大限の努力をすれば達成可能な高い目標を設定し、その目標達成のために必要な人金物の結集力と、国民政治家・マスコミに対する説得力を重視し、特に、党内の実力者を内閣や党内の主要ポストに配置することイ. また、内閣における総理のリーダーシップと与党における総裁のリーダーシップを重視し、実行に移すことウ. 更に5年間の政権期間中の政策をまとめるにあたっては、最初の2年は主として政策の取りまとめに、後の3年は政策の実現に比重をおくことが「行財政の構造改革」を具体的に実現し国民が実感できる成果を残せる要素ではないだろうか。

注

- (1) 財務省 hp『日本の財政を考える財政データ集』。
- (2) 『実学世紀末 20 年の行財政改革と 21 世紀の課題小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか』2003 年プロローグとサマリー pp.ix。
- (3) 『実学世紀末 20 年の行財政改革と 21 世紀の課題小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか』2003 年第五部小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか pp.330。
- (4) 国連人口部「World Population Prospects: The 2004 Revision」(2005 年)。
- (5) 京セラの稲盛名誉会長の提唱により 1996 年に発足。当委員会では日米関係が世界で最も重要な二国間関係であるという認識の下議論を行う。相手を批判するのではなく自らのやるべきことを考えるというのを基本姿勢としている。

- (6) 跡見学園女子大学大学院春季公開講座（2006年6月）山本貞雄『21世紀型社会危機にどう対応すべきか』講義録。
- (7) アンソニー・ギデンス（1999年10月）『第三の道効率と公平の新たな同盟』第三章国家と市民社会。
- (8) 1986年12月～1991年2月までの4年3か月。
- (9) 宮澤内閣 1991年11月5日～1993年8月9日。
- (10) バブル景気が崩壊した後の1991年から2000年代初頭の10年余の期間を指す。
- (11) 1955年に成立した政治体制。与党の自民党と野党の日本社会党が二大政党として君臨し政治を行っていた体制。一般的に1993年まで続いたとされる。
- (12) 1973年10月の第四次中東戦争により原油価格が2倍に引き上げられた。1978年のイラン革命による原油の高騰。
- (13) 1997年7月タイを中心に始ったアジア各国の急激な通貨下落現象。
- (14) 跡見学園女子大学大学院春季公開講座（2006年6月）山本貞雄『21世紀型社会危機にどう対応すべきか』講義録。
- (15) 『実学世紀末20年の行財政改革と21世紀の課題小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか』p.24。
- (16) 首相在任中は「六大改革」を訴え、構造改革・行政改革を目指した。消費税を5%にしたがこれが結果的に消費を冷え込ませ、バブル景気崩壊後に緩やかな回復軌道に乗りつつあった日本経済の足を引っ張ることとなった。中央省庁の再編に取り組み、大蔵省の名称変更や金融業務の切り離し、官邸機能の強化において一定の成果をあげた。
- (17) 山本貞雄（2003年11月）『実学世紀末20年の行財政改革と21世紀の課題小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか』プロローグとサマリー pp.vii～viii。

参考文献

- [1] 山本貞雄（2003年）『実学・世紀末20年の行財政改革と21世紀の課題—小泉構造改革は中曽根構造改革を越えられるか』時評社
- [2] 山本貞雄（2007年）「21世紀型社会危機にどう対応すべきか」跡見学園女子大学マネジメント学部紀要第5号
- [3] アンソニー・ギデンス（1999年）『第三の道 効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社
- [4] 大谷博愛・磯崎育男編（2000年）『政策の国際比較』芦書房
- [5] 渡部亮（1999年）『改革の欧州に何を学ぶか』中公新書
- [6] 世界平和研究所（2006年）「戦後政治から新しい政治へ」中曽根康弘元総理の講演録
- [7] 経済協力開発機構（OECD）編（2005年）『世界の行政改革』明石書店
- [8] 金融財政研究会（2006年）「わが国の財政のあり方と財政再建への道すじ」