

行革と増税、景気対策の歴史に何を見るべきか

並河信乃 氏 社団法人行革国民会議理事兼事務局長

土光臨調以来、歴代の内閣が取り組んできた行革の歴史において、小泉政権による構造改革はいかに位置付けられるべきか。また、積み残した問題は何か。わが国の行革の歴史に詳しい社団法人行革国民会議理事・並河信乃氏にうかがった。



土光臨調からの行革の歴史における小泉構造改革の位置付け
小泉政権の一連の改革は、土光臨調からの諸懸案として積み残しにされてきたさまざまな課題に手を付け、一応の成果を出したと言える。しかし、この国にどのような社会をつくっていくべきかという理念が見えにくかった。今後、小泉改革のねらいを再確認する作業が必要であろう。



・並河信乃『検証行政改革』(イマジン出版・2002)
・並河信乃『図解 行政改革のしくみ』(東洋経済新報社・1997)

増税なき財政再建

第2次臨時行政調査会(以下、土光臨調) 臨時行政改革推進審議会(以下、行革審)¹で会長秘書を務められ、以来20数年にわたり日本の行革をつぶさにご覧になってこられたわけですが、行革の原点とも言える土光臨調の意義はどのようなものだったとお考えですか。

並河 1981年の3月に始まり、2年間設置された土光臨調とは何だったのか。よく言われるように、国鉄の分割民営化のレーンを敷いたのも成果には違いありませんが、今から考えれば、むしろ時の内閣に行政改革を重要事項として位置付けさせたこと、国民にもその重要性を知らしめたことが最大の功績ではなかったかと思います。当時、統一スローガンにしたのが「増税なき財政再建」です。では看板通りに財政が再建されたかといえば、総枠縛りや補助金の一律カットで予算を削ったものの、財政構造の改革までは手が回らなかった。当時、緊急の外科手術としてシーリングをかけ、時間稼ぎをしながら内科的治療をやる、という言い方をしましたが、内科的治療法を考えているうちに患者が暴れ出してしまったようなものです。肝心の成果となると、きちんとしたかたちのアウトプットはそれほど出せなかった。しかもその後のバブル経済で税収が急

増したものですから、確かに赤字国債の発行は一時ゼロとなりましたが、財政構造改革はすっかり忘れ去られて、その後のバブル崩壊で財政はむちゃくちゃなものになってしまったわけです。

景気対策との兼ね合いが行政改革の難しさですね。

並河 土光臨調のときも不況でしたが、一方で歳出削減をやるようとしたわけです。不況のときの財政再建は本当に難しい。その後、第1次行革審のときあたりから、景気対策として財政は使えない、では民間の力を使ってはどうか、という案が出て、民活やリゾート法のような新型の景気対策が登場してきます。しかし、公共工事の代替として東京湾横断道路などをつくったものの、結局その後の財政を圧迫することになったり、大都市圏はともかく地方には適当な民活のプロジェクトがなかったりと、手段としての限界が見えてくる。さらに、民活、民活と変にあおったために、都心部では地価高騰を招き、それが全国に波及してしまう。悲しいかな、当時の議論の未熟なところで、建設業界が騒ぐため、今回の小泉氏のように「公共投資は増やさない」と突っぱねることができる状況になかったということもあります。1990年代に入ると、民活に替わって着目されたのが規制緩和です。細川内閣が緊急経済対策として規制緩和を打ち出しましたが、その発想も「財政によらない景気

1 臨時行政改革推進審議会：略称は行革審。行政改革の実現を監視する内閣総理大臣の諮問機関。土光臨調が解散した1983年に設置され、その後1987年に第2次臨時行政改革推進審議会(第2次行革審)、1990年には第3次臨時行政改革推進審議会(第3次行革審)が設けられた。

2 エージェンシー：省庁が担当する執行機能や行政サービスの提供業務をエージェンシー機関に移管し、行政組織の再編成を実現しようとする制度。



刺激策は何かないか」というものでした。

1990年代後半の橋本内閣の改革はどのような性格のものだったのでしょうか。

並河 55年体制が崩壊して、自民党は野党の悲哀を味わいました。その後社会党と連立を組むという離れ業で政権を取り戻したあとは、「何としても政権を手放せない」となったわけです。その間の経緯から、改革志向の政党にならなければ選挙に勝てないことは分かっている。1996年10月の総選挙の準備のため、柳沢伯夫氏などがイギリスに調査に行って行政改革を研究し、エージェンシー²などいろいろな手法を言い出す。野党も行革を叫び、中央省庁を何割削ると言う。自民党も夏ごろまでは渋っていましたが、ついに省庁半減を選挙公約に掲げる。双方がバナナの叩き売りのようなことを言いながら、総選挙になだれ込んでいったわけです。その結果総選挙で勝った橋本内閣は、公約の中央省庁再編をやらざるを得ない。その後1年間かけて行政改革会議で議論して省庁再編案をまとめ、これは2001年から実施されましたが、中央省庁の仕事が減らさないままの再編ですから、結局、羊羹の切り方を変えただけと言われることになり、総務省や国土交通省のような巨大官庁を生み出すことになった。エージェンシーにしても、本来の絵は企画と実施とを分離して実施部門を組織から

切り離し、スリムな中央政府にするというものでしょう。エージェンシーの議論が出てきたときは、国税庁や社会保険庁、食糧庁を分離するのかと思いましたが、独立行政法人制度というかたちで試験研究機関のようなものを分離独立させたくらいです。本丸の中央省庁はほとんど手付かずで残り、これでは行政改革とは言えません。

内閣の機能が強化されました。

並河 橋本行革で最も評価したいのはそこです。はじめ、内閣府をつくる、経済財政諮問会議をつくる、と聞いたときは、果たしてうまく機能するのか半信半疑でした。あにはからんや森内閣のもとで経済財政諮問会議がスタートしたものの、当初は本間正明議員(当時)が「何もすることがない」とこぼされていた。ところが小泉氏が総理になると、にわかに経済財政諮問会議が活性化します。小泉内閣は、内閣府や経済財政諮問会議を活用し、官邸主導で政策を推し進めたとされますが、皮肉なことに、そのような改革の仕掛けを用意したのは総裁選のライバルだった橋本氏だったというわけです。

小泉政権の時代に至って、ようやく改革のツールがそろったということですね。

並河 1990年代は「失われた10年」と言われ、成果に乏しかった時代と見られがちです。確かに景気は落ち込み、財政はぼろぼろという状況でしたが、実はその間に行政手続法(18頁・註5参照)ができ、情報公開法³ができ、行政評価やパブリックコメントなど行政の透明性を高める仕組みが整備されています。さまざまな分野で急速に規制改革が進み、また土光臨調でも頭の片隅にあったものの正面きって展開できなかった地方分権が、内閣のみならず、一般国民の間でも重大テーマとしてとらえられるようになった。さらに、市民社会の中から「新しい公共」ということが提示され、「公共サービスの担い手は役人だけなのか」という議論が出る。市民側の受け皿としてNPOが登場し、NPO法⁴が成立した。20数年という歳月を経て1981年時点と現在を改めて比較すれば、随分と進歩したものだと思います。

改革の理念

小泉改革は、行政改革の歴史でどのように位置付けられるでしょうか。

並河 一言で言えば、土光臨調からの諸懸案、ここ20数年間積み残しにされてきたさまざまな課題にともかく手を付けて一応の成果を出した政権であると位置付けられるでしょう。総決算か中間棚卸かは別として。逆に言えば、小泉内閣の下での新たなメニューというのはそれほど多くない。郵政民営化が

3 情報公開法：正式名「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」。1999年5月14日公布、2001年4月1日施行。行政機関が保有する情報の公開請求手続き等を定めた法律。

4 NPO法：正式名「特定非営利活動促進法」。1998年3月25日公布、同年12月1日施行。ボランティア活動等、市民が行う特定非営利活動の健全な発展を促進することを目的とし、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等を定める。

典型ですが、これは土光臨調でも検討したテーマです。市場化テストにしても、制度化されたのは小泉氏の時代ですが、考え方そのものは昔からあり、行政改革委員会でも官民の役割分担の規準について議論をしています。そもそも、諸外国では以前から実施していたわけです。

経済政策は高く評価されているようです。

並河 小泉政権が発足した時点では、底なし沼に沈み込むような不安がありました。それが解消され、景気は上向きになりました。しかも、財政のバラマキという旧来の手法に頼らず、回復軌道に乗せた。特に大きかったのは、1990年代後半から日本経済の足を引っ張ってきた金融機関の不良債権の処理です。ハードランディングとも批判されましたが、日本経済を錘から解放させた竹中氏の手腕は高く評価できると思います。

経済対策もさることながら、小泉氏の行ったことの中で瞠目すべきは、自民党を壊したかどうかは分かりませんが、少なくとも大きく揺さぶったことでしょう。郵政解散が歴史的イベントであったのは間違いない。造反組として多くの政治家を振るい落とし、改宗を迫り、族議員に強いインパクトを与えた。ただし、自民党の復元力は強く働いていますから、あれが一過性のものであったのか、あるいはあそこまでやれば党のあり方として全く昔のパターンには戻れないのか、そのあたりが今後の見所でしょう。

郵政民営化を実現しました。

並河 郵政民営化の内容は百点満点とはとても思えませんが、総理の執念はすさまじかった。ものぐるいの総理が一人出て、本気になれば、かなりのことができる。それを示したのは大きな功績でしょう。しかし、他の分野に対する取り組みには温度差を感じます。郵政民営化については確かに執念を感じましたが、道路公団にしても三位一体の改革にしても本当に熱心だったか。それなりの成果を収めたのかと言えば、クエスチョンマークが付くのではないかと。官邸主導、総理のリーダーシップという言い方も郵政民営化には当てはまるかもしれませんが、他の分野についてどこまで当てはまるのか。規制改革についても、官邸が宮内義彦規制改革・民間開放推進会議議長(当時)を真剣にバックアップしたか、そこも疑問です。また、これは在任中から一部で指摘されていたことですが、小泉氏は理念に乏しいと感じます。なるほど「官から民へ」、「国から地方へ」、「改革なくして成長なし」とスローガンはあったけれど、一体この人物はこの国にどのような社会をつくっていくべきだと考えているのか、それについての強いメッセージは政権の幕引きまでついに感じられなかった。「官から民」は分かるが、では、それはどのような社会なのか、それが

具体的に見えてこなかった。今後、小泉改革のねらいを再確認する作業が必要でしょう。

改革の中心に据えるべき理念とはどのようなことだとお考えですか。

並河 行政改革の究極の目的は、民主主義の再構築です。地方分権にしても、規制改革にしても、マーケットの改革にしてもこれらはすべて民主主義の再構築の手段です。地方分権を進め、透明な行政を実現するのは政治における民主主義です。消費者や投資家が自由に参加するマーケットでフェアにものごとを決められるようにするのは経済民主主義です。政治と経済、両面について個々人のコントロール権を回復し、強化すること、それが改革の真の目標です。しかし、今はどうか。年金制度にしても、自分たちが主体になって運営していく制度であるという意識が希薄なのではないか。介護保険制度も同様です。本来、民主主義社会におけるそれぞれの制度は国民自身の制度です。あるものは国に置いた制度で、あるものは地方に置いた制度というだけで、主体として国民が参加し、運営するべきものですが、そうなっているようには見えません。そして、聞こえてくるのは財政当局からの「受益と負担」という金庫番の議論ばかり。あるべき改革の姿になっていないという気がします。

国鉄民営化の応用

歴代政権の行財政改革の経験をいかに活かすかということですが、安倍政権は「経済成長なくして財政再建なし」としています。

並河 歳出歳入一体改革、つまり消費税の税率アップはできるだけ遅らせて、まず景気を回復させる。それはそれでよいのですが、歳出削減を一種の通過儀礼とらえないことが大切です。土光臨調のときも、「増税なき財政再建」ということで歳出削減の努力をさんざんやりましたが、補助金の一律カットくらいしかできず、本当の財政構造改革にはなりません。さすがに中曽根内閣の下では売上税の導入はできませんでしたが、その後の竹下内閣で消費税が導入されました。また、1994年には細川内閣が国民福祉税構想を突然打ち出して退陣しましたが、その後の村山内閣では「増税の前に行革」という声に押されて特殊法人改革にちょっと手を出しただけで、結局、消費税率の引き上げに踏み切りました。今度の歳出歳入一体改革も、財政当局にすれば、「やれるならやってみなさい。いずれ国民が音を上げるか、族議員が声を上げるか、どこかで壁に当たり、増税するしかなくなる」というところでしょう。そのように歳出削減を来るべき増税の通過儀礼と

らえているうちは、いつまで経っても同じことを繰り返すだけです。土光臨調のとき、散々苦勞して最後に敗北感を味わい、橋本行革のときも中央省庁再編とともに財政構造改革をもう一本の柱としていたのに、大蔵省的にカット、カットとなってしまう。通過儀礼ではない本当の歳出カットが求められます。

地方分権の徹底は、構造的な財政改革の有効な手段たり得ますか。

並河 国鉄が民営化された直後の1987年に、ミッシェル・クロジェというフランスの社会学の泰斗がミッテラン大統領の特使として来日され、いろいろとお世話をしたことがあります。帰国するとき彼が言ったのは「国鉄改革は興味深かった。始まりは財政赤字をどうするかという話だったものが、分割民営化という新しい仕組みを生み出したところがおもしろい。しかし、あなた方はなぜそれを国全体の問題に応用しないのか」ということでした。当時、大蔵省的な歳出削減、つまり個々の歳出項目をどう削るかという話に何かすっきりしないと思い悩んでいた時期でしたから、なるほどと膝を打ちました。旧国鉄は、乗客が減るから運賃を値上げして、さらに乗客が離れる。そのようなことを繰り返すうちに危機に陥り、分割民営化してようやくけりが付いたわけです。同じように国の財政を再建するなら、分割し、地域ごとに住民で財政に責任を持つかたちにもっていくしかないでしょう。増税と歳出削減のバランスや、削るとすればどの項目なのかを地域ごとに考えていくことが必要だと思います。中央集権を維持したままの一律主義の財政再建は、とてもではないが無理ではないか。もちろん、分権すればすべてがよくなるというつもりはありません。行政テーマによっては、行政の適正規模ということもあります。例えば国民年金制度が分権に合うかどうかという細かい議論はあると思いますが、中央集権は維持したままどうにかしようというのはやはり無理がある。これは安倍政権への期待というより、向こう10年の仕事なのでしょう。

あるべき行革議論のため必要なことは。

並河 財政当局ではなく、官邸なり経済財政諮問会議なりが大きな視野を持って議論を主導することです。大蔵省的・財務省的な発想、つまり「予算をカットすればよい」という金庫番の議論になれば、また国民の反発を招き、同じことを繰り返すだけです。三位一体の改革にしても、中央省庁の権限は何ら変わらず補助金や交付税だけ減らしていくとしたら、地方は被害ばかり受けることになる。国がつくった制度でむしり取られるというのでは、単なる被害者です。そうではなく、自分たちの制度だという実感が湧くようにすれば、応分の費用を負担しなければならないという意識になるはず。国民、住民

が主体的に参加できる仕組みを考えていかなければ、本当の改革にはなりません。それを実現するのが安倍政権なのか、民主党なのか、そこは分かりませんが。

国のかたちとしては、道州制が適していることになるのでしょうか。

並河 道州制といっても、国から長官が赴任してくるような中央集権的なものは論外です。財政調整は、連邦間のもは国が大まかにやり、連邦内の調整は自分たちに応じたやり方に任せるべきでしょう。新型交付税のようなものを津々浦々の市町村に機械的に当てはめるやり方は疑問です。金融機関をはじめ、さまざまな分野で護送船団方式が崩れていき、最後に残ったのが自治体です。ようやく地域間競争の時代と言われ、あるいは「破綻法制」というかたちでメスが入りつつあります。それを前提とすれば、努力した地方が報われ、その成果を地元で再投資できる仕組みが必要です。現在の地方財政制度はそうなっていません。地域が筋肉質になれるための条件整備として、権限や財源を移す。中央政府は国際関係に力を入れる。今後の政権には、そのような理念に基づいた骨太な方向性を打ち出していきたいと思えます。

個人の経済格差についてはいかがお考えですか。

並河 競争原理を導入すれば、当然、格差が拡大します。大事なのはそれを固定化しない工夫でしょう。個人について言えば、格差が世代間に渡らないようにすること。教育問題もそのような観点で見たいと思います。競争が格差を生むというより、競争が不十分だから既得権が崩れず、階層が固定されるのだとすれば、さらなる規制緩和によって既得権を壊すことが必要なのかもしれません。

社団法人行革国民会議理事兼事務局局長

並河 信乃(なみかわしの)

1941年神奈川県生まれ。東京大学経済学部卒業を卒業後、経済団体連合会(現・社団法人日本経済団体連合会)事務局入局。1981年第2次臨時行政調査会会長秘書、1983年臨時行政改革推進審議会会長秘書を経て退職。第3次行革審「豊かな暮らし部会」専門委員。1989年社団法人行革国民会議事務局長に就任。現在、同理事兼事務局局長、イマジン出版『実践自治』編集長、東方通信社『月刊コロム布斯』編集主幹。著書に、『「霞が関」がはばむ日本の改革』(共著/ダイヤモンド社・1993)、『分権社会の創造』(東洋経済新報社・1996)、『図解行政改革のしくみ』(東洋経済新報社・1997)、『論点・地方分権』(共著/イマジン出版・1999)、『よくわかる特殊法人改革』(並河信乃/東洋経済新報社・2002)、『検証行政改革』(イマジン出版・2002)など。



社団法人行革国民会議ホームページ
<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/>

行革国民会議では毎年行革関連新聞記事のデータベースを作成し公開している。また、それを使って「この1年間の行革の歩み」という年表形式の記事索引も掲載しているので、ご活用願いたい。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com