

その後、9月20日の給与関係閣僚会議で人勸の1年間の凍結を決定した。しかし、人勸凍結程度では財政状況の悪化は改善できず、財政運営に行き詰った鈴木首相は10月に退陣を表明することになったのである。

### 【参考文献】

- 経済企画庁[1997],「戦後日本経済の軌跡 経済企画庁50年史」,大蔵省印刷局,1997年.
- 岸 宣仁[1998],「税の攻防 大蔵官僚 四半世紀の戦争」,文藝春秋社,1998年.
- 財務省,「図説 日本の財政」(各年版),東洋経済新報社.
- 財務省[2004],「昭和財政史」(第5巻),財務省財務総合政策研究所編,東洋経済新報社,2004年.
- 財務省[2005],「昭和財政史」(第1巻),財務省財務総合政策研究所編,東洋経済新報社,2005年.
- 財務省[2006],「安定成長期の財政金融政策 オイルショックからバブルまで」,財務省財務総合政策研究所編,日本経済評論社,2006年.
- 中曾根康弘[2007],「私の履歴書 保守政権の担い手」,日本経済新聞出版社,2007年5月.
- 福永文夫[2008],「大平正芳 『戦後保守』とは何か」,中央公論新社,中公新書1976.
- 福田赳夫[2007],「私の履歴書 保守政権の担い手」,日本経済新聞出版社,2007年5月.
- 保阪正康[2008],「新編 後藤田正晴 異色官僚政治家の軌跡」,中央公論新社,中公文庫952,2008年.
- 三橋・内田[1994],「昭和経済史(下)」,日本経済新聞社,1994年.

## 第7章 行政改革と「民活」

### 第1節 行政改革

#### (1) 財政再建と行政改革

1980年6月22日の総選挙で大勝した自民党は大平首相の後任として鈴木善幸を選び、1980年7月17日に鈴木内閣が発足した。鈴木内閣では中曾根康弘が行政管理庁長官に任命された。8月20日に行政管理庁に臨時行政調査会の設置準備班が設けられ、検討が開始された。9月8日に行政管理委員会の民間委員6名から、1960年代に設置された臨時行政調査会(『第1次臨調』)と同様の機関を

内閣に設置すべきとの意見書（「行政改革の推進に関する新たな措置について」）が提出され、中曾根長官が鈴木首相を説いた結果、9月12日の閣議で第2次行政調査会（「第2臨調」）の設置が閣議決定された。11月28日には「臨時行政調査会設置法」が成立した。12月29日の閣議では「今後における行政改革の推進について」が決定され第2臨調の年度内発足が決まった。

当初、行政管理庁と関係各省庁との間で考えられていた第2臨調の検討課題は「臨調 行革審」[1987]によれば以下の通りであった。

- ①複雑多様化する国民のニーズに、行政がその限られた財政的、人的資源をもって適切に対処するため、高度成長期を通じて肥大化した行政の役割を基本的に見直すことである。その中で、行政サービスや政府の規制監督の在り方、官業と民業の役割分担、国と地方の事務配分などが検討されることが期待された。
- ②社会経済の変動が激しい今日、行政が真に効率的かつ適正に運営されるよう、行政組織や公務員管理など行政の基盤的な諸制度を改善することである。また、行政情報の公開など行政運営に新しい時代に沿った考え方を導入していくことも重要であると考えられた。
- ③基本的な課題を抱え総合的視点から見直しを要する行政分野において、今後の社会経済を展望した行政の将来ビジョンを踏まえて、その改革方策を検討することである。

この段階では第2臨調の狙いは組織や事務の合理化による行政コストの削減であり、行政改革と財政再建とは区別されていた。

大平内閣時代、行政改革は特殊法人の整理統合を中心に行われており、政府部門のリストラクチャリングの様相が濃かった。鈴木首相も当初は大平内閣方式の行革を目指していたといわれる（大嶽[1994]）。

しかし、前述のように、財政再建の2本柱である歳入増加と歳出削減のうち、大平内閣における一般消費税導入失敗によって歳入増加の途を採ることが不可能になった鈴木内閣では、歳出削減によって財政再建を果たしていく必要があったが、実効性のある歳出削減はできず、また、不況のため税収も捗々しくなかったから、財政再建は困難であった。したがって、第3の道として、鈴木内閣で設置された第2臨調においても財政再建のための審議が行われることになったのである。すなわち、1980年12月29日の閣議決定では、「財政再建等に関連して改革を急ぐ問題については、必要に応じ中間答申等を求め、早期にその実現を図っていくこと」とした。この趣旨は臨時行政調査会での鈴木首相の挨拶にも盛り込まれており、鈴木首相は財政再建のための行政改革という考え方を採用するにいたったのである。

また、鈴木内閣やその後継の中曾根内閣は党内での基盤が弱かった、当時自民党内での最大派閥は田中派であり、両内閣とも田中派の支援を受けてはじめて党内コントロール、国会対応が可能な状況にあった。鈴木首相は、臨時行政調査会を積極的に活用することでその権威の下にリーダーシップを発揮することを狙っ

たといわれる（大嶽[1994]）。

## （2）第2臨調の発足

1981年3月16日、臨時行政調査会（「第2臨調」）が発足した。会長には経団連名誉会長の土光敏夫が就任した。ちなみに土光会長誕生には中曽根長官の意向が強く働いているが、1981年度税制改正で法人税率が2%引き上げられたほか、印紙税や一部物品税の増税で1兆4,000億円もの増税が決まっており、これ以上の法人税増税を強く警戒していた財界にとっても土光経団連名誉会長の第2臨調会長就任は望ましかったのである。

第2臨調会長就任に当たって土光氏は4カ条の申し入れを首相に行っている（三橋・内田[1994]）。

- ①行革の断行は総理の決意あるのみである。総理が答申を必ず実行するとの決意を明らかにしてもらいたい
- ②行革に対する国民の期待はきわめて大きい。レーガン政権を見習うまでもなく徹底的な合理化をはかって「小さな政府」を目指し、増税によることなく財政再建を実現する
- ③行革は中央政府だけでなく地方自治体の問題も含める
- ④3K（国鉄、健保、コメ）赤字解消、特殊法人の整理、民営への移行を進め、民間活力を最大限に生かす方策を実施する

この臨時行政改革調査会は「土光臨調」と呼ばれ、行財政改革のためのきわめて強力な機関となった。その理由は、まず、土光会長が政府に支援・協力・実行を約束させたこと、鈴木内閣や中曽根内閣も臨調を必要としたこと、財界もこれを望んだこと等がある。しかしより大きな要素は、臨調への世論の支持がきわめて大きかったことである。石川島播磨重工業や東芝のトップを歴任し1970年代中期には経団連会長を務めた「エライ人」にもかかわらず、一汁一菜的な質素な生活を送る明治人というイメージを各マスコミが一斉に報道し、ほとんど神格化するまでに持ち上げたことから、財界主導の行革という野党等の声も土光臨調に反対し既得権にしがみつくものとして、批判の対象になった。こうした中で三公社の改革等も実施が可能になったのである。

鈴木首相は第1回会合における挨拶で「いまや抜本的な行政改革なしに、1980年代の行財政運営の基盤を確立することは困難であります。……臨時行政調査会におきましては、……今日のわが国にふさわしい適正かつ合理的な行政のあり方をご提出くださるよう」要請した。また、「とりわけ、財政再建という見地から、行財政の建て直しを図ることは現下の急務」であることから、「歳出の削減、政府機構の簡素化、行政の減量化に重点を置いた改革を早急に進め」るため、「昭和57年度予算の編成に向けて、当面の要請にこたえる具体的改革を、この夏までに御提出いただければ幸いです」と要望した。

鈴木首相のこのような考え方は、1981年の所信表明演説でより鮮明に表され

ている。

「我が国の行財政は、高度成長のもとにその役割を拡大してきました。それは、国民の求めに応えるためのものでありましたが、他方、高度成長による豊かな自然増収のもとに肥大化してきたことも否めません。特に、石油危機以降は、国民生活の安定と不況克服のため多額の借入金が必要となり、その結果財政収支の不均衡が恒常化し、我が国財政は健全性を失うに至りました。

私は、行政の改革と財政の再建は表裏一体であり、それだけに相互の関連をしっかりと見きわめながら着実に推進しなければならないと思います。すなわち、民間と行政の役割分担、国と地方の仕事の配分及び各種の制度や施策について、不断の合理化、適正化が必要であり、そのためには、既成の観念にとらわれない新しい発想が求められています。」(第95回国会における鈴木内閣総理大臣所信表明演説、1981年9月28日)

このような政府側の要請に応じて、土光臨時行政調査会会長は、「国民の立場から行政のあり方にはっきりとした考え方を一致協力して打ち出し、真に国民の求める行政の実現を図りたい」との考え方を述べるとともに、「政府、特に総理は、この調査会の意思を単に尊重するというのではなく、勇断をもって必ず実行していただきたい」と要請した(「臨調 行革審」[1987])。

### (3) 臨調での審議

第2臨調では、基本的調査審議事項と当面の緊急課題を検討することになり、前者のためには8専門部会が当てられ、後者については2特別部会が設けられた。なお、部会の編成については1980年7月27日の会合で4部会編成に改められた。

「基本的調査審議事項」は4つの課題から構成されていた(「臨調 行革審」[1987])。

- ①「行政改革の理念と行政の中期ビジョンの確立」
- ②「高度成長期に拡大した行政の合理化と責任領域の見直し」。

具体的には、1) 行政の合理化の問題、2) 保護助成・規制監督など行政介入の限界の問題、3) 官業と民業との役割分担の問題、4) 国と地方との関係、等が検討されることになった。

- ③「新たな時代に即応するための行政の基本的諸制度の改善」。

その中身は、1) 行政の総合調整や管理諸機能の問題、2) 予算編成や財政運営の問題、監察・監査機能の問題、3) 公務員制度、4) 情報公開その他行政手続き制度など、である。

- ④「基本的な課題を抱え、総合的観点から見直しを要する分野の行政の再編合理化」。この課題は、行政体制や施策体系等に関して総合的な改革を目指すもので、各般の重要問題分野について検討することとされた。

一方、当面の緊急課題とは鈴木首相が要請した「昭和57年度予算編成に向けた当面の改革案」のことであり、1981年7月までに1次改革意見として提出さ

れるべきものであり、以下の3本柱からなっていた（「臨調 行革審」[1987]）。

- ①「今次行政改革の基本理念と課題」
- ②「行政のあり方の見直しによる中央・地方における支出削減と収入確保」
- ③「行政のあり方と見直しによる中央・地方における行政の合理化・効率化」

第1次答申は1981年7月10日に決定され、同日、土光会長より鈴木首相に手交された。

この答申では、行政改革の基本課題として、「変化の対応」、「簡素化、効率化」、「信頼性の確保」を挙げて、行政改革を推進すべきとしている。その際、行財政の惰性的運用を排除し、その困難な局面の打開・建直しを図ることが重要としているが、とりわけ財政危機については「昭和48年の石油ショック後の社会経済の変化等により必然的に惹起されたものである」としながらも、「同時に、高度成長期に拡大した行政の範囲が見直されないまま惰性的な支出拡大が続けられている面も見落とせない」と指摘している。また、行政各部門の簡素化・効率化の努力についても、「なお不徹底かつ部分的」と評価している。

そのうえで「財政の再建と行政の効率化」が避けて通れない課題であるとして、緊急に取り組むべき行財政の改革方策を提起した。

その第1は「支出削減等と財政再建の推進」であり、安易に増税に頼ることは行財政の一層の肥大化をもたらし、国民の大きな負担となるとともに、社会の自由な活力を奪う恐れがあるとして、「何よりも行財政の徹底した合理化・効率化」を求めている。

第2は「行政各部門の全般的合理化・効率化を推進するために必要な措置」である。「行政の体質を改善し、国民負担の軽減を図り、もって行政に対する信頼を回復するために、早急に着手されなければならない」課題として、公務員等の定数・給与等の合理化を中心に、機構や事務・事業の見直しを含め、行政各部門を全体として合理化・効率化していくことが必要であるとしている。これらにしたがって1982年度一般会計予算の前年度並みを達成するため、「増税なき予算編成」を進めることが可能になったと考えられた。次に行政面でも、国・地方を通じ行政コストの節減が図られ、その努力によっては国民の批判に十分応えうるものと考えられた。

これを受けて、1982年度予算の概算要求枠は渡辺美智雄蔵相の下で前年度同額とする方針が打ち出された（いわゆる「ゼロ・シーリング」）。また、1982年8月の人事院勧告については1年間の凍結が実施された。

第1次緊急答申はいわば「緊急の外科手術」であり、一時的な痛みはあるものの、これを第一歩として長期の体質改善へと繋げていこうというものであった。したがって、その後に検討される行政改革こそが日本の経済社会の長期的発展を可能にするための本格的療法であるとして、第1次答申の第3部では今後の検討課題を掲げている。すなわち、1)「行政課題の変化と行政の役割の見直し」、2)「行政機構と行政運営の改革」、3)「国と地方の機能分担及び地方行政の改善」、4)「官業及び許認可、保護助成等政策手段の再検討」である。

第2臨調の第1次答申については、政府部内でその早急な推進のための検討が進められ、1981年8月25日には「行政改革に関する当面の基本方針」が閣議決定され、当面の法律改正事項が「行革関連特例法案」として第95回臨時国会に提出され、同11月27日に可決した。この法案は、第2臨調の第1答申の趣旨にのっとり、行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環として、1982年度から1985年度までの間（「特例適用期間」）における補助金、負担金等に係る国の歳出の縮減措置その他の特例措置を定めたもので、厚生年金保険事業等に係る国庫負担金の繰入れ等の特例、公的保険に係る事務費の一般会計からの繰入れの特例、公立小中学校の学級編制の標準等に関する経過措置の特例、特定地域に係る国の負担、補助等の特例、内閣総理大臣等の給与の一部の返納に係る特例、等を内容としている。このような「行革関連特例法案」による歳出削減効果は1980年度実績あるいは1981年度予算ベースで約2,500億円と試算されていた。

#### （資料1）「行革関連特例法案」の概略

- ①厚生年金、船員保険、各種共済年金について、特例適用期間中現行の国庫負担等所要額の4分の1を減額する。特例適用期間後に減額分の繰り入れその他適切な措置を講ずる。
- ②地震再保険、自賠責保険について、特例適用期間中事務費の国庫負担の繰り入れを停止する。
- ③児童手当について、特例適用期間中所得制限を引き下げることとし、同期間中別途一部の被用者につき全額事業主負担の給付を行う。
- ④第5次学級編成（いわゆる40人学級）及び教職員定数改善計画等について、特例適用期間中は特に財政事情を考慮して、教職員の増員を抑制する。
- ⑤特定地域に係る嵩上げ補助等について、特例適用期間に実施される事業につき当該嵩上げ補助等の6分の1を減額する。国は、地方公共団体に対し、その事業の執行及び財政運営に支障が生ずることがないように財政金融上の措置を講ずる。
- ⑥政府関係金融機関の法定されている貸付金利について、特例適用期間中調達金利の水準に応じて政令で弾力的に金利の改定を行い得るようにする。
- ⑦内閣総理大臣及び国務大臣が特例適用期間中給与の一部を返上できるように公職選挙法の特例を設ける。

（「臨調 行革審」[1987]より）

第2臨調第2次答申は、許認可の整理合理化についての検討結果であり、1982年2月10日に政府に提出された。国民生活に身近なものとしては、自家用自動車の定期点検の簡素化・有効期間延長、自動車運転免許の更新手続きの簡素化、旅券発給の代理申請の範囲拡大等がある。

また、国際経済的見地から早急な対策が必要であるとして取上げた輸入検査関係では、1) 規格基準の国際化、2) 二重検査（試験）の排除、3) 過剰な検査・手続きの排除、4) 運用基準の明確化、5) 情報提供の充実、6) 苦情処理体制の整備、等の輸入検査の改善について提言している。

さらに、国民経済的見地から対応を要するものとして、電源開発立地に係る許

認可とデータ通信規制が取上げられた。民間活力の活用を図る観点からは、輸出検査、消防用機械器具等の個別検定、計量機の検定・定期検査、建築確認等の検査検定の簡素化を提言している。これらの答申結果に基づいて、第96回通常国会に「行政事務簡素合理化法案」等が提出された。

この間、4つの部会の審議が進行し、1982年5月には、まず3公社改革を中心とする第4部会報告が調査会に提出され、続いて国・地方の改革方策を取りまとめた第3部会報告、行政改革の理念と重要行政分野の改革案を提起した第1部会報告、総合調整機能の改革を重点とする第2部会報告が、提出された。臨時行政調査会はこの4部会報告をもとに「基本答申」を取りまとめ、1982年7月30日に鈴木首相に提出した。

- ①「基本答申」の骨子は以下の通りである。
- ②行政施策：生産者米価の抑制、公的年金制度の段階的統合、経済協力の積極化
- ③行政組織：総理府と行政管理庁との統合、国土庁・北海道開発庁・沖縄開発庁の統合、三公社の民営化
- ④公務員：新規採用の抑制、業務の民間委託の促進
- ⑤地方行政：人件費補助の一般財源化（補助金削減）、広域行政の推進、地方議会定員の削減

その後政府は基本答申の具体化方策を検討し、9月24日に「行政改革大綱」を閣議決定した。

1982年11月、中曽根内閣が誕生した。「仕事師内閣」を標榜する中曽根内閣でも「増税なき財政再建」路線は継承された。1983年度予算案については、一般歳出の規模を前年度同額以下に抑制し、歳入については、税収の見積もりを慎重に行い、税外収入の確保に最大限の努力を払う等、の努力にもかかわらず、歳出・歳入の乖離は縮まらず13.3兆円の公債発行を余儀なくされた。

行政改革については臨時国会に国鉄再建法案を提出し、閣内に首相を本部長とする国鉄再建対策推進本部が設置された。この間も臨時行政調査会における審議は進行し、各部会は1982年12月から1月にかけて最終答申に向けて部会報告を取りまとめた。このうち、第1部会の報告は1983年2月28日に「行政改革に関する第4次答申」として政府に提出された。

臨時行政調査会は1983年3月14日に「行政改革に関する第5次答申」（いわゆる「最終答申」）を政府に提出し、翌日解散した。

なお最終答申は各部会報告の検討を基礎にして作成されたが、一般消費税などの扱いについては調整が行われたようである。第1部会長意見メモ「今後の行政改革と財政再建の推進について」では直接税と間接税の比率等について「検討し、改善を図っていく必要がある」と提言された。また、第2部会報告「予算編成・執行・財政投融资等の在り方について」で大規模な新規政策の財源は国民の負担で賄うべきであると提言していた。こうした表現からは臨調が増税を容認するように受け取られるとの意見が出たため、議論となった。

「最終答申」では、「基本答申」の「増税なき財政再建」に関する記述を再掲して、「『増税なき財政再建』とは、当面の財政再建に当たっては、何よりもまず歳出の徹底的削減によってこれを行うべきであり、全体としての租税負担率（対国民所得比）の上昇をもたらすような税制上の新たな措置を基本的にはとらない、ということの意味している。」と論じており、また、「増税なき財政再建」の意義を「予算編成において、いわば糧道を断ちつつ、歳出の削減によって財政再建を図る限り、おのずから既存の制度や政策の見直しが不可避となり、そのことが本格的な行政改革の推進につながっていく」とした上で、政府に対して「増税なき財政再建」の基本方針を引き続き堅持するよう要請している。

「最終答申」を基に政府・与党で検討が行われ1983年5月24日に「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」（いわゆる「新行革大綱」）が閣議決定された。また行政改革の推進を図るため「臨時行政改革推進審議会」（いわゆる「行革審」）が設置され、7月4日に発足した。

#### （4）三公社民営化

第2臨調の調査・審議は多岐にわたり、支出の削減、許認可の整理、特殊法人の整理、3公社（電電公社、専売公社、国鉄）の改革、国と地方との役割分担、行政情報の公開など、さまざまな点についての改革の提言がなされたが、特に注目されたのは三公社の民営化であった。

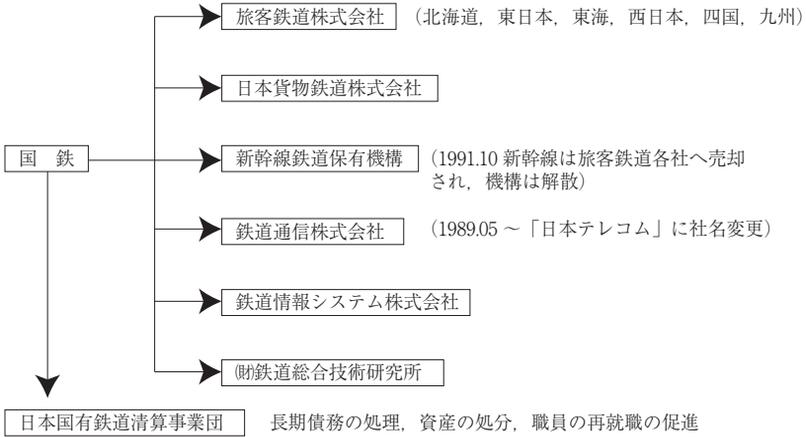
「最終答申」では三公社問題について、以下のように述べている。「国鉄、電電公社、専売公社の三公社はいずれも巨大な事業であるが、政治的関与や監督機関の介入、惰性的経営などにより、その企業性が阻害され、ひいてはその果たすべき公共性さえ損なわれがちであって、国民経済的にも重大な問題となっている」。これらの改革は焦眉の課題であり、第3次答申で指摘した改革方策を早急に実施すべきである」。

「国鉄」（「日本国有鉄道」）については、「その事業再建は国家的急務であるが、いまや単なる現行公社制度の手直しとか、個別の合理化計画のみでは実現できるものではないので、現在の国鉄を5年以内に速やかに全国7ブロック程度に分割し、これを民営化すべきこと」と提言している。さらに、この臨時行政調査会の答申を受けて「国鉄再建監理委員会」が設置され、2年間にわたり検討が行われ、1985年7月新しい鉄道の形態案として「国鉄改革に関する意見」を取りまとめられ、この答申をもとに、政府は国会に8本の関連法案を提出し、1987年4月に国鉄の分割民営化が実施された。この結果、国鉄は6つの旅客会社と1つの貨物会社等に分割され、全体としては業績が回復したが、保有路線の違いによって、旅客会社間で大幅な業績格差が生じた（図表7-1）。

国鉄は経営が破綻状態にあり、その改革は一瞬の遅れも許されなかったが、電電公社と専売公社については経営上の問題は少なかった。

「電電公社」（「日本電信電話公社」）については、公社形態及び電気通信事業の完全独占の弊害等が指摘され、高度情報化社会に対応できる電気通信事業とす

図表 7-1 国鉄改革の概要（1987年4月時点）



るため、経営形態を民営化の方向で改革すべきであることが提言された。臨調答申では基幹回線部分を運営する「中央会社」と地方の電話サービスなどを運営する複数の「地方会社」とに再編成することや一定の条件付で新規参入を許可することなどが提言されている。

1985年に日本電電公社が民営化されて日本電信電話株式会社（NTT）が発足し、また、電気通信事業への新規事業者の参入が可能となる等、制度の抜本的な改革が行われた。なお、NTTは1999年に持株会社と地域会社2社（NTT東西）、長距離・国際会社（NTTコミュニケーションズ）に再編された。

「専売公社」（「日本専売公社」）については、たばこ専売事業について諸外国からの市場開放要請の高まりの中で、巨大外国企業と競争していくため、国産葉たばこの全量買取制度等企業性を阻害する規制を排除する必要があり、基本的には民営とすべきであると提言されていた。日本専売公社は1985年4月1日に民営化され「日本たばこ産業株式会社（JT）」となった。JTは特別法「日本たばこ産業株式会社法」による特殊会社で、根拠法には、全株式のうち半分以上の株は国（大蔵省）が保有しなければならないと規定されている。また、JTは「たばこ事業法」により、国産葉タバコの新全量買取契約が義務付けられる一方、タバコ製造の独占を認められている。これを見ると、旧専売公社と殆ど実態は変化していないようにも見える。

## 第2節 民間活力の活用（民活）

### (1) 臨調・行革審での民活の検討

第2臨調の答申について政府の対応状況を監視するとともに、その具体的推進のための方策を調査審議する機関として、1983年7月に臨時行政改革推進審議会（「行革審」）が発足した。行革審は政府から具体的な検討要請のあった内閣の

総合調整、科学技術行政、機関委任事務、国有地の有効活用方策等のあり方について検討した。その詳細についての記述は避けるが、ここでは総合調整問題等小委員会の下に「民間活力推進方策研究会」で検討が進められた「民間活力の活用」について取上げる。

「臨調 行革審」[1987]によれば、このテーマが検討課題になった理由として以下の2つがあった。

第1に、第2臨調では、国民負担率の上昇による社会経済の活力の喪失を回避するため、民間に活力を求め、企業の自由競争による創意工夫や個人の自立自助による活力を一層増大させる必要があると論じていた。すなわち、「基本答申」第1部行政改革の理念の中の「行政改革を進める観点」においてまず「変化への対応」を挙げているが、その中で、①民間に対する指導・規制・保護に重点をおいていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向付け・調整・補完に重点を置く行政への移行、②政府直営事業のうち、民間部門の発達により自立的、企業的に行うことが適切となった事業についての民営化、が挙げられていた。しかし、これらの具体化については検討が行われておらず、行革審でさらに検討することになった。

第2に、第2臨調の第1次答申以降、公共事業費は厳しく抑制されてきたが、厳しい財政事情の下で公共事業量を確保しうよう方策の検討が要請されていた。

どちらがより切実な理由であったかは自明であるが、とにかくこうして「民間活力の活用」（いわゆる「民活」）の方策についての検討が開始された。

研究会の報告書（「民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方」）は1980年2月12日に行革審に提出された。この報告書では民間活力の基本課題として、3点を指摘している。

第1、民間事業部門における市場・競争原理の発揮によって創意工夫がなされるよう、規制・保護等の公的関与を見直すこと、及び公的部門の事業についても民営化の可能性を追求すること。

第2、自立・自助原理が一層発揮されるよう、個人・家庭に対する保護助成のあり方を見直すこと。

第3、ボランティア活動・寄付・民間公益組織活動の活性化の促進と条件整備を図ること。

民間活力の発揮を阻害している最大の要因は、行政部門の肥大化に伴う民間の負担の増加であるという観点から、民間活力推進のために以下の方策を提言している。

- ①民間事業部門の活性化方策として、規制の緩和・見直し、事業活動に対する財政助成等保管機能の重点化
- ②公的事業部門の民営化策として、政府直営の現業、公社、特殊法人等の官業の廃止・縮小・民営化、公共事業分野への民間参入等の推進
- ③個人生活部門の活性化方策として、「福祉はすべて無料」「教育は国中心に」と

いった固定的観念を見直し、各分野における保護助成施策のあり方を見直すこと。

民間活力活用については、このほかにも行革審の下に設置された「規制緩和分科会」や「国有地有効活用問題分科会」で検討が行われた。

また、1985年7月22日の「行政改革の推進に関する答申」では民間活力の活用に関連して、公的部門の資産や施設等の民間部門や地域社会への開放を謳っている。さらに、具体的指摘としては都市開発に関して、用途地域の見直しや容積規制の緩和等が提言されたほか、非効率な使用がなされている国有地の有効利用のために民間活力の導入を図るべきであるとの提言が行われた。

## (2) 何故、民活なのか？

何故、この時期に民間活力の活用に注目が集まったのか。

ひとつには、英国のサッチャー政権が実施した大掛かりな民営化や規制緩和施策の影響があろう。時代の流れの中で日本もこの方向を選択したといえる。

しかし、国内的にはもっと切迫した理由があったはずである。すなわち、財政再建・行政改革が進行する中で、公共事業費は厳しく抑制され、建設業界や鉄鋼業界等からは不満の声が上がっていた。また、1980年代における経常黒字の急拡大は欧米との経済摩擦を深刻化させており、内需拡大を迫られていた。こうした状況下で、財政負担なしに社会資本の整備を行う手法として民間活力の活用が浮上してきたのである。さらに、緊縮財政や行革は目に見えた国民負担の軽減や経済の活性化等の成果がなければ、国民の評価を得にくい。実際にはそれらの効果が出るのには時間がかかる。したがって、中曽根首相としてはもっと即効性のある方策が必要だったのである。

塩田[2002]は以下のように述べている。「民間活力推進方策研究会」の主査であった中川幸次元日銀理事は、「民活、規制緩和、民営化などの路線は土光臨調が打ち出したもので、中曽根さん自身がアイデアとして持っていたとは思えない。中曽根政権が発足した82年ごろは、どちらかというと景気の良くない時期だった。ところが、『増税なき財政再建』が臨調発足以来の最大の柱だったから、景気対策といっても財政政策は使えなかった。一方、金融政策も首相就任のときに、中曽根さんが前川春雄日銀総裁に『金融政策はすべてまかせた』と公言してしまった。だが、前川さんは金利を下げてくれない。金融政策も使えないとなると、手がないんですよ。それで民活ということになった」。同時に、塩田[2002]は、中曽根民活が産業界の声を汲み上げただけではないことを、加藤寛（元第2臨調第4部会長、慶応大学名誉教授）の発言によって明らかにしている。すなわち「臨調が行革に取り組むようになって、エコノミストを中心に、行革が不況をもたらすという声が上がりはじめた。臨調にすれば、行革が不況の原因といわれるのは困る。行革をやると、日本経済がもっと良くなると言わなければならなかった。それで『行革は競争原理を導入し、民間活力をつくるためにやるんだ』と訴えた。

そうやって民活という考え方が定着していったんです」。

### (3) 規制緩和 — 民活のためのインセンティブ (1)

1983年2月23日、中曽根首相は建設省丸山良仁事務次官に対して、宅地供給のために都市再開発に重点をおき、これについて民間活力を活用するため、都心の高層建築化のために宅地規制の緩和を検討するように指示した(大嶽[1994])。なお、この点については、臨時行政調査会の第3次答申(「基本答申」)「第2部 行政改革の基本的方策」「第1章 行政施策に関する改革方策」「4. 国土、住宅・土地」の「(4) 民間住宅の供給円滑化と規制市街地の高度利用促進」で「ウ. 市街地再開発の促進、都市計画法の用途地域指定の見直し、建物の高さ制限、容積率制限の特例の活用等により、規制市街地内の土地の高度利用を図る」とされている。

建設省ではこれに先立って、「市街地の建物建設に関して、緑地などを設ければ容積率を1.75倍にまで拡大する規制緩和政策を決定していた」。また、1982年9月には「宅地創出、開発促進のため、都道府県に対し市街化調整区域の線引きの見直しを指示していた」(大嶽[1994])。建設省では、首相に指示を受けて省内に「都市対策推進委員会」を設置した。さらに、「民間再開発の推進方策に関する研究会」を設置し、税制、規制緩和、利害調整等の措置を検討することとした。

中曽根首相は3月12日の参議院予算委員会で、景気浮揚のために市街化調整区域の見直しや建築基準法の規制緩和を検討中であることを表明している。

3月29日には建設省事務次官に対して「山手線内では、すべて5階以上の建築物を建てられるようにしてはどうか」と容積率の見直しを進めるよう指示した(大塚[1987①])。その後も首相は同様の発言を繰り返し、「容積率を緩和するとともに、高さ10メートルに制限されている第1種住宅適用(ママ)地域を高さ制限のない第2種住宅適用(ママ)地域に切り替えよ」(大塚[1987①])と指示した。この高さ制限の見直しは建設省が3月17日にまとめた景気浮揚対策22項目の検討リストにあったもので、都市近郊で宅地の確保に悩む大手ディベロッパーの状況に配慮したものだといわれている(大嶽[1994])。

大嶽[1994]は、建設省内に、土地の供給を重視する「宅地供給派」と、乱開発を防ぎ都市計画に沿った開発を目指す「都市計画派」が存在し、両派の間で規制緩和を巡って意見対立があった、としている。1980年代に入り、規制緩和、民間活力といった経済的自由主義の潮流が台頭する中で、首相の指示があつて「宅地供給派」のアイデアが採用された。

1983年4月5日には経済対策閣僚会議で11項目からなる総合経済対策が決定された。ここにも「規制の緩和等による民間投資の促進」が掲げられており、「都心中心部の高度利用を図るため、第1種住居専用地域(高度制限10メートル)の適切な見直し」による都市再開発の促進が盛りこまれた。建設省はこれを受けて、第1種住宅専用地域の第2種住宅専用地域への用途変更を認めることにした。民

間ディベロッパーはこの措置を歓迎した。

建設省は、その後、5月には、市街化調整区域の宅地開発許可基準を「20ヘクタール以上」から「5ヘクタール」に引き下げるよう都市計画法施行令の一部改正を行い、7月には、東京の環状7号線内側の高層建築化促進のため、前面道路規制の緩和、譲渡税の優遇措置を対策のリストに挙げた。7月14日には省内に設置した「都市対策推進委員会」が土地の高度利用を目的とした「規制の緩和等による都市開発の促進方策」を取りまとめ、中曽根首相に報告した(大嶽[1994])。

1986年4月8日の総合経済対策では「4. 規制緩和による市街地再開発の促進等」において、以下のような方針が決定された。

### (1) 市街地再開発の促進

- ①東京都環状7号線以内において、真に低層住宅としての良好な居住環境の維持のために必要な場合を除き、第一種住居専用地域の第二種住居専用地域への指定替えを重点的に推進する。
- ②再開発の促進による都市空間の高度利用が可能となるよう、市街地再開発事業の施行区域における場合または特定街区若しくは総合設計による場合には、より大幅な容積率の割増しが可能となるよう基準を見直す。  
なお、斜線制限についても、再開発の促進による都市空間の高度利用が可能となるよう緩和を図る。

### (2) 新市街地開発の促進

- ①市街化調整区域のうち特に人口増が著しい地域に近接する区域及び鉄道新駅周辺の区域等大きな新市街地開発投資が見込める地域について、重点的に線引きの見直しを推進する。また、保留人口フレームの解除を促進する。  
さらに、開発許可基準の見直しを行うとともに、開発許可手続きの迅速化・合理化を図る。
- ②宅地開発指導要綱のこれまでの見直しの実態を踏まえ、行き過ぎの是正の行われていない団体に対して、行き過ぎ是正の徹底を図るよう指導する。これにより、道路、公園、学校等公共公益施設用地の確保面積の適正化を図り、開発面積及び開発事業費に占める有効宅地分の割合の引き上げを図る。
- ③民間活力の活用等に資する優良事業について第3セクターへの民間の出資比率を引き上げる等、埋立事業について民間資金の活用を図る。

### (3) 国公有地への土地信託制度の導入

国公有地に土地信託制度を導入するため、現在、国会に提案中の「国有財産法の一部を改正する法律案」及び「地方自治体法の一部を改正する法律案」の成立を受けて、民間活力を活用した国公有地の有効活用を期する。

「中曽根首相の『容積率緩和発言』はさらに一人歩きを続け、ついには、東京湾臨海部をめぐって、『容積率1500%』という途方もない話まで、まことしやか

に議論されるに至った。(1986年)12月8日付の毎日新聞は一面トップで『建設省、ビル容積率規制を緩和』と報じ、『埋立地などで大規模な新しい都市造成ができる地区では、最高容積率を1500% (現行の最高は1200%) にして、将来のオフィス・ビル供給を増やす』などとしている。(大塚[1987①])。

しかし、中曽根首相が望んだような規制緩和はなかなか進展しなかった。これは実際に容積率等の規制を設定・管理するのは地方自治体であり、乱開発等を警戒した自治体が規制緩和に難色を示したからである。例えば、建設省は東京都に対して環状7号線内側にある低層の第1種住宅専用地域を第2種住宅専用地域に指定替えすることを強く要請したが、東京都はこれに頑強に抵抗し、1987年6月にいたってようやく都心部の規制緩和を受け入れた(大嶽[1994])。

中曽根内閣では規制緩和は民活による景気浮揚策の一環で考えられており、財政再建の途上にあっては景気浮揚に公共事業が使えない限り、民活により大きな期待がかかったのである。

自民党では1983年7月に「公共的事業への民間活力の導入に関する特別調査会」が設けられ、10月18日には、土地信託方式の導入、空中権の規制緩和、国有地の民活等を内容とする、第1次報告書が中曽根首相に提出された。

経済同友会でも1983年10月24日に「都市問題プロジェクト委員会」(委員長：坪井東三井不動産社長)は設置され、民間企業の公共的開発プロジェクトへの参加方策を取りまとめた「民間活力による都市問題の効果的促進」を取りまとめている。

#### (4) 国有地払い下げ — 民活のためのインセンティブ(2)

中曽根首相は規制緩和等を中身とする民活による内需拡大を目指していたが、規制緩和は経済の中長期的な構造改革を目指すものであり、即効性には乏しいところが難点であった。即効性が期待できるとして当時注目されたのは、電気通信分野や都市再開発であった。前者については既に糸口はついている。中曽根首相はもう1つの都市再開発に着目したのである。中曽根首相は、都市再開発を「アーバン・ルネッサンス」とよび、とりわけ首都圏改造に大きな関心をもった。容積率の緩和等はそれを促進する方策であった。

しかし、規制緩和だけでは都市再開発事業は盛り上がらない。もう1つの仕掛けが必要であった。ここに国有地払い下げが民活の重要な柱として浮上してくる。中曽根首相の勉強会「経済政策研究会」(座長：牧野昇・三菱総合研究所会長)の「座長メモ」では、民間資金を公共投資に誘導するためには、収益見通しを与えること及び政府のトリガー(引き金)的措置が必要である。このトリガー的措置について中曽根首相のアドバイザーの一人であった小山五郎氏(三井銀行相談役)は「財政が動員できない状態では、せめて国有地を払い下げて経済を刺激してくれという期待が強い」としていた(鎌形[1986])。

一方、国の財政事情の悪化等から、国有地の処分による税外収入の増加とそれによる財政再建への寄与が各方面から強く要請されるようになってきた。このよ

うな情勢に対処するため、当面の国有地の管理処分のある方について、1982年11月24日、国有財産中央審議会に諮問され、1983年1月24日、同審議会から「当面の国有地の管理処分のある方について」が大蔵大臣あて答申された。この答申では、「国有地は国の貴重な資産であるとともに、国の保有する貴重な国土としての側面を有しているので、今日の国有財産行政は、財政政策上の視点と土地政策上の視点とを当面の情勢に応じて、いかに適切に調和させるかにある。かかる観点から、国有地は今後も長期的視野にたつて極力公共部門において有効活用を図ることとし、公用、公共用の用途に優先的に充てるとの方針は、基本的に維持しつつ、今日のごとく国の財政事情が悪化した状況においては、この方針を損なわない限度で国有地売却による財政収入の確保を図ることを基本的な方針とすべきである。」旨の提言がなされた（大蔵省[2000]）。

1983年4月5日の経済対策閣僚会議決定においては、内需を中心とした息の長い安定的な経済成長を定着させるため、政府が対策を講ずべき政策課題の1つとして、「都市再開発、住宅建設に資するため国公有地等の活用を一層促進する。」こととされ、さらに、同年10月の経済対策閣僚会議では「都市再開発、住宅建設等に資するため、公務員宿舍用地、国鉄用地等国公有地等の有効活用を一層推進する。」ことが取り上げられた。このため、政府に内閣総理大臣を本部長とする関係各省庁からなる「国有地等有効活用推進本部」が設けられた。

国有地等有効活用推進本部では、都市部における国有地等の有効活用を総合的、かつ、効果的に推進することを目的に、その運営方法等の決定と申し合わせが行われ、大蔵省が国有地について、また、運輸省及び国鉄が国鉄用地について、各々、都市部に所在する土地のうちから民間活力の導入による効率的利用の可能性があると判断した土地を選定し、推進本部に報告することとなった。さらに、1985年7月の臨時行政改革推進審議会の答申（「行政改革の推進方策に関する答申」）において、「大蔵省は、……速やかに国有地の総点検を行い、民間活力活用可能土地を選定し、国有地等有効活用推進本部に報告する必要がある。」との指摘がなされた。これらに対応して、大蔵省は、行政財産等の使用状況実態調査の結果、非効率使用等と判定された財産の中から、新宿・西戸山住宅のほか、①全国の主要都市に所在する163件65.8ha（1984年2月）、②東京都23区に所在する12件8.5ha（1984年10月）、③道府県庁所在都市に所在する102件85.7ha（1985年9月）、を選定し、推進本部に報告している（図表7-2）。

また、これに先立ち、1983年8月14日に、中曽根首相は大蔵省西垣昭理財局長を官邸に呼び、公務員宿舍用地の効率的利用について具体的な検討を開始するよう指示した。大蔵省理財局では民間ディベロッパーや学識経験者からなる「公務員宿舍問題研究会」を設置し検討を開始した。

この点について、「大蔵省財務局50年史」は以下のように記している。

「大蔵省は、かねてから公務員宿舍の設置に当たって国有地の有効活用を図るため、老朽宿舍の集約立体化に重点をおいてきたが、民間活力の導入による都市再開発、住宅建設等に資するための国有地等の一層の有効活用が強く要請されて

いることに鑑み、国有地等有効活用推進本部の発足する以前の1983年（昭和58年）8月、理財局長の私的研究会として、民間有識者を中心とする『公務員宿舎問題研究会』を設け、同研究会に対し公務員宿舎の高層立体化による用地の有効活用を図るための具体的構想について検討を依頼した。同研究会は、大都市中心部における公務員宿舎用地の敷地面積の規模、宿舎の老朽・狭あい度、用地の高度利用と近接地域との調和の可能性等の諸条件を考慮して、具体的な公務員宿舎用地について検討を行い、1983年9月『都心における公務員宿舎の高層化による用地の有効活用について』という中間報告を取りまとめた。

同中間報告は、新宿・西戸山住宅地区（3.5 ha）において、住宅建設に係る諸法令の規制をクリアーした上で、現存する約400戸の公務員宿舎を建て替え高層化するとともに、これによって生み出された用地を民間に売り払い、当該用地において約670戸の民間住宅を建設することができるという有効活用構想を示した。その後、同構想の具体化が進められ、新宿住宅地区22,715㎡のうち新宿区が設置する公園として利用される4,000㎡を除く18,715㎡については、都市計画事業（一団地の住宅施設）用として都市計画決定され、同事業の特許事業者である新宿西戸山開発（株）により住宅等の建設が行われ、1988年3月西戸山タワーホームズとして竣工した（図表7-2）。

要するに、新宿西戸山の老朽化した公務員宿舎を撤去して民間マンションと高層公務員住宅を建てるということである。

この記述で注目されるのは、1983年8月の中曽根首相の指示の後、わずか1ヵ月後の9月には報告書が提出されて、そして同年12月には「新宿西戸山開発株式会社」（中田乙一社長、資本金33億円）が民間ディベロッパー66社の参加を得て設立された、という前例のない進捗スピードである。

また、1985年11月の国有財産関東地方審議会（関東財務局長の諮問機関）で

図表 7-2 新宿西戸山公務員宿舎跡地開発の概要

区 分	A 地区	B 地区
敷 地 面 積	18,715 ㎡	11,837 ㎡
建 築 面 積	5,350 ㎡	2,550 ㎡
床 面 積	64,500 ㎡	25,077 ㎡
用 途	1) 共同住宅 576 戸 2) カルチャー、レクリエーション施設等 約 3,600 ㎡ 3) 住宅付帯店舗 約 1,300 ㎡	公務員宿舎 328 戸
駐車場（地下式）	260 台	100 台
階 数	地上 25 階	地上 4～14 階
	地下 1～2 階建て	地下 1 階建て
	3 棟・低層 1 棟	1 棟
高 さ	最高 81m	最高 45m
	軒高 75m	軒高 40m
総 工 事 費	約 170 億円	約 45 億円

出所) 大蔵省財務局 50 年史より転載。

は、新宿西戸山開発株式会社への売却が答申され、西戸山タワーホームズ用地は随意契約で払い下げられることになった。これは一般競争入札が義務付けられている国有財産の処分ではきわめて異例の措置であった。

さらに、新宿西戸山開発株式会社の役員に、首相及びその周辺と関係が深い人物が就任したことなども当時取りざたされた。

民間マンションとなった西戸山タワーホームズの分譲は1986年10月31日に開始されたが、販売戸数576戸に対して25,487件の応募があった（大塚[1987①]）。

西戸山開発を嚆矢としてその後も、多くの国有地が売却された。1984年3月、国鉄品川駅東口貨物操車場跡地4.6haが公開入札で約660万円/3.3㎡（公示価格の約4倍）で売却された。1985年8月、千代田区紀尾井町の司法研修所跡地の一般競争入札が実施されたが、近隣の公示価格が1,023万円/3.3㎡であったのに対して落札価格は2,800万円/3.3㎡であった。また、1986年12月には港区六本木の林野庁宿舎跡地11,600㎡は総額882億円で落札された。坪単価に直すと2,508万円/3.3㎡であり、基準地価価格のおよそ2倍であった。1987年3月の千代田区九段北の国鉄職員宿舎跡地は坪単価3,600万円/3.3㎡で売却された。このように、折からの土地投資ブームに乗って国有地はいずれも高値で売却された（大塚[1987①]）。

その結果、国公有地の一般競争入札による処分が地価高騰に拍車しているのではないかとの社会的な批判が起きた。1987年10月には「緊急土地対策要綱」が閣議決定され、「旧国鉄用地の売却について、公用・公共用の用途に供することが確実な場合を除き、地価の高騰が鎮静化するまでこれを見合わせる。」とし、国有地の売却もこの取り扱いに準ずることとされた。さらに1988年6月には「総合土地対策要綱」が閣議決定され、地価の適正化を推進し、国民生活の安定化を図ることとし、国有地の処分についても一層配慮するものとされた。これらの結果、国有地売却は急速に減少した。

## (5) 「民活法」

都市再開発促進のための規制緩和や国有地売却は、首都圏改造が中心であり、地方自治体や地方の財界には「恩恵」が及ぶことが少ない。こうした地方の不満と、財政再建の中で所管の事業予算の手当てに悩む各省の思惑の中から「民活法」が浮上してきた。

1986年5月に成立した「民活法」（「民間事業者等の能力の活用による特定施設の整備に関する臨時措置法」）は、以下のような内容からなっている。

- ①工業技術の研究や技術研修用の施設
- ②電気通信の研究開発用共同利用施設
- ③情報化基盤施設（ニューメディアセンター）
- ④テレコムプラザ
- ⑤国際見本市会場、国際会議場などの国際交流施設

### ⑥旅客ターミナルなど港湾利用の高度化施設

ほかに、都市再開発や港湾整備のため都市再開発地区や港湾整備開発地区を指定して、整備事業を進めることも対象に加える。

法律の所管省庁は通産省、郵政省、建設省、運輸省であり、法案取りまとめにあたっては各省間で激しい主導権争いが起きた。特に有望分野と目された情報・通信（情報通信とも書く）で発生した通産省と郵政省の権限争議は霞ヶ関の話題になった。

これらのプロジェクトの多くは民間資金の導入を狙った官民共同の新しい産業インフラ整備プロジェクトであり、そのための地域整備・施設整備が眼目であった。

「民活特別措置法」のプロジェクトは187件が認定され、185件の施設が整備・開業された。事業主体の約8割で第3セクター方式が採られた。第3セクターは、民間事業者と公共団体の共同出資による事業体であり、「官」と「民」が協調・連携することにより、双方の持つメリットを活かしつつ、地域活性化事業や社会資本整備を行うことをその目的とする事業体であり、民間企業の経営ノウハウと公共団体の社会的信頼性及び整備計画を背景として、地域振興などの公益性を維持しつつ、自主的な経営を可能にするような理想的な事業体として期待された。

しかしながら、その後、多くの第3セクターが経営の危機や破綻に陥った。その原因は、経営責任の所在を曖昧にし、組織を公共セクターの延長上にあるものとしたために、組織の中に官依存体質を芽生えさせ、本来、発揮が期待された民間の経営ノウハウ発揮が阻害されたことにある。また、全国一律の施設整備という法律のスキームそのものが、そもそも民間主導の自由かつ多様な事業活動という趣旨に合っていなかったということも看過できない。

通産省が取りまとめた「民活法政策評価研究会報告書」（2006年）によれば、通産省所管分の「民活法」プロジェクトは86件、総投資規模は約1兆4,000億円であり、2004年度の収支状況が確認できる商法法人64社のうち、単年度黒字転換40社（63%）、累積損失解消26社（41%）、債務超過8社（13%）となっている。1998年度の会計検査院の検査では通産省所管の21社のうち純利益を計上しているものは7社（33%）であり、累積損失を抱えているものは20社となっており、きわめて厳しい経営状況が示されている。

### (6) 大規模プロジェクト

「民活法」に基づくプロジェクトは規模の小さなものが多く、また上記の経営状況を見ても分かる通り当初から実現可能性を疑われていたものもあった。こうした中で内需拡大のためのより大規模な民活プロジェクトが提案されてきたのである。

既に1985年7月16日、自民党が、公共事業への民活導入を決定し、「東京湾横断道路」、「明石海峡大橋」、「首都圏中央道」の建設を最重点事項に掲げていた。また、翌年4月8日には、自民党の「公共事業への民間活力導入に関する特別調

査会」が民活導入プロジェクトとして「東京湾臨海部再開発」、「東京駅周辺再開発」、「汐留貨物駅敷地の活用」の3大事業推進を緊急提言している。

### (6-1) 東京湾横断道路

長谷川[HP]によって、「東京湾横断道路」建設のいきさつを見てみる。「東京湾横断道路は、戦後間もなく、松永安左衛門の産業計画会議の東京湾横断堤の構想からスタート、1950年代に東京湾を全面的に埋め立てて工業用地、都市用地を造成し、その先端に海岸堤防を整備する構想が発表される」。1970年代、「根本建設大臣がこの東京湾横断道路に民間を活用すべしと、道路局長に検討を指示」し、建設省道路局が慶応大学の加藤寛教授（当時）を委員長とした研究会で報告書がまとめられた。これに日本興業銀行や新日鉄等が興味を示し、33社から構成する「東京湾横断道路研究会」が1972年に試案を取りまとめたが、直後の第1次石油危機によって構想は立ち消えになった。なお、1982年に建設省が第9次道路整備5ヵ年計画で東京湾横断道路の着工を宣言していたが、これには民活導入構想は含まれていなかった。

ところが、1980年代にJAPIC（日本プロジェクト産業協議会）によって、この民活大規模プロジェクト構想は復活した。JAPICは公共事業の縮小に悩む建設業と鉄鋼業との協力機関として1979年11月に発足した。1983年4月には社団法人（会長：新日鉄斎藤英四郎会長、後に経団連会長、副会長：石川六郎鹿島建設会長、後に日本商工会議所会頭）となり、同時に鉄鋼、建設の両業界に加えて銀行、電力、自動車等の業界からも会員が加入し、加盟団体21、約160社となった。

こうした動きについて大嶽[1994]は、次のように解説している。「この動きは、財政再建を旗印に財政の抑制を主張していた財界主流が、行革路線から転換し始めたことを意味している。この流れは、後、1987年夏、1988年度予算に向けて、新行革審が、内需拡大のために、財政の出動を求め、マイナス・シーリングから公共投資を別枠にするように提言を行ったことで完成する。いずれにせよ、これによって、民活政策に、たんなる（財界傍流たる）不動産業、建設業を超えた財界主流が参入することになった。」

JAPICは社会資本の整備の必要性をアピールし、大規模プロジェクトを提案すると同時に民間活力導入というアイデアを打ち出した。特に東京湾横断道路の計画は最も有力の提案であった。鎌形[1986]によれば、首相の私的研究会のメンバーであった中川幸次（元日銀理事）が、このJAPICの提案を中曽根首相に伝え、首相は強い興味を示したという。

1985年7月にはJAPICの音頭で東京湾岸道路建設の「促進期成同盟会」が結成されたが、結成総会には経団連、経済同友会、東商など経済界16団体のトップ、自民党二階堂副総裁等の与党首脳、等が結集した。鎌形[1986]によれば、「稲山嘉寛（経団連会長（当時））は、本来、五島昇（日商会頭）や石原俊（同友会代表幹事）などの内需振興論に対して『がまんの哲学』を説いて、聞く耳を持

たずの姿勢を貫いてきたが、この結成総会に出席して、『経団連は行財政改革一本槍でやってきたが、この横断道だけは特別。財政難の折でもいいのではないか』と挨拶し、同盟会首脳が首相に早期着工を直訴したときにも JAPIC の斎藤会長に同道する熱の入れ方であった。」

1986年2月14日には「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」（1986年5月7日）が閣議決定され、民間の道路建設事業者として「東京湾横断道路株式会社」が設立された（1986年10月）。

建設資金の大部分は実質的に日本道路公団が財政投融资で負担するが、一方では民間が出資する東京湾横断道路株式会社が設置されて、日本道路公団と東京湾横断道路株式会社との間で建設協定を締結して、工事を推進する仕組みが作られることになった。東京湾横断道路株式会社の資金は日本開発銀行の資金、道路公団債、民間資金、地方自治体資金と複雑な資金調達方法が採られた（割引債：2,000億円、日本開発銀行及び民間銀行からの借入：2,200億円、長期信用銀行からの借入：1,250億円、政府保証の社債発行：1,800億円）。

資金計画とは別に、このプロジェクトに対する関係者の凄まじい意気込みを鎌形[1986]は以下のように紹介している。

千葉県は、木更津、君津、袖ヶ浦にまたがる地域の丘陵に上総新研究開発都市の建設計画を進めている。約2,200haの土地を造成し、ここに大学、企業の研究・開発部門を誘致する計画である。

新日鉄は、この研究開発都市予定地には新日鉄系列のジャパン・デベロップメント社が既に約1,100haの土地を所有。列島改造ブームの1971年（昭和46年）ごろから木更津周辺での20万人規模大ニュータウン造成を目指して買い進めたもの。横断道路建設が大前提というのが当初坪1,000円に満たなかった山林が4万円近くまで跳ね上がっている。宅地になれば最低でも20-30万円になるといわれた。JAPICの会長が新日鉄会長である斎藤氏であることから様々に取りざたされた。

## (6-2) 関西新国際空港

関西国際空港の計画については、航空輸送需要の増大等に対処するため、1960年代半頃から運輸省において各種調査が実施されてきたが、1983年度予算で関西国際空港着工準備調査費が計上される等、具体化が進んだ。当初運輸省は公団方式の建設・運営を考えていたが、中曽根首相の決定より、民活導入を提言した臨調答申の趣旨を踏まえて、国、地方自治体及び民間が出資する特殊法人関西国際空港株式会社が設立されることになった。設立時の資本金は51億円（設立時授權資本金204億円）であり、政府が34億円、地方公共団体が8億5,000万円、民間が8億5,000万円を出資することとしていた。2007年3月末時点では、8,109億円（国土交通大臣59.01%、財務大臣7.65%、大阪府知事10.94%、大阪市長5.47%、兵庫県知事1.52%、和歌山県知事1.52%、神戸市長0.76%、徳島県知事0.41%、三菱東京UFJ銀行0.33%、みずほコーポレート銀行0.27%

など)。12人の役員のうち民間出身者は副社長に松平恒太（関西電力）、常勤監査役に浅田義雄（松下電器）が入ったが、後は中央省庁及び地方自治体出身であった。空港建設は海上空港ということもあり運輸省が工法を指示し、民間土木会社が施行を担当する公共工事スタイルで行われた。総工費は約1兆円と予定されたが実際には1兆5,000億円になった。そのため、高額な着陸料や賃料などを設定することとなった（鎌形[1986]）。

(7) 「民活」の効果

中曽根首相の狙いは規制緩和等による民間活力の活用によって内需拡大を図ることであった。しかし、その経済効果を具体的に示す資料はそれほど多くない。

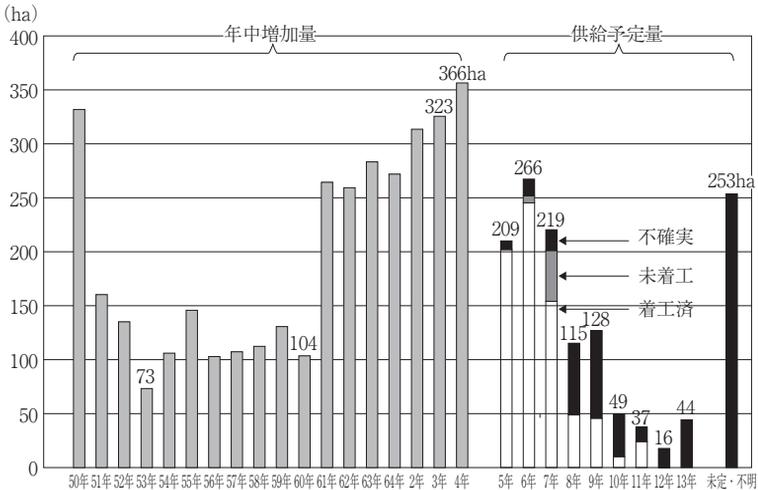
(7-1) オフィス供給の増加

容積率の緩和の効果だけとはいえないが、東京都の事務所の床面積は1980年を境に急激な増加を示している（図表7-3）。

(7-2) 民活・規制緩和の経済分析

当時は、規制緩和の効果を分析する手法が確立しておらず、またお手本になるべき米国では規制緩和による価格低下等のミクロ経済学的観点からの分析が中心

図表7-3 事務所床面積の年中増加量及び供給予定量の推移（東京23区内）



出所) 年中増加量  
 ・課税資料より作成。「東京の土地1994（東京都企画審議室）」による。  
 供給予定量

1. 「着工済とは、着工済で、かつ供給時期が確定しているものであり、「未着工」とは、未着工ながら供給時期が確定とみられるものであり「不確定」とは、未着工で供給時期を想定したものであり、「未定・不明」とは、未着工で、かつ供給予定時期が未定・不明なものである。
2. 調査時期は、1993年3月から8月である。
3. 「オフィスビル供給予定量推計（（財）土地総合研究所）」による。

であったため、日本での分析例はそれほど多くない。

1988年の「経済白書」では、規制緩和によって競争活発化と産業の活性化がもたらされ、中長期的には経済成長が促されるとしている。1988年当時のデータを用いた分析では、規制緩和による設備投資の増加は、通信分野の参入規制緩和で約7,000億円(3年間)、金融自由化の下での第3次オンライン化で2兆円、その他、航空業約400億円(単年度ベース、以下同じ)、トラック運送業約340億円、ガソリンスタンド約130億円と試算している。また、規制緩和等による公的部門の競争政策の支援の下で、食料品、交通・通信、レクリエーション、雑貨・サービス等の民間部門の一層の生産性の向上が進み、消費者物価が5年間で6%低下すると想定すると、実質GNPは5年目には2.2%押し上げられる、としている。

鎌形[1986]には、野村総研の分析例がある。野村総研は、電力、都市ガス、金融・保険、運輸、通信の5業種に関する規制緩和の影響をマクロ経済学的観点から分析している。電力と都市ガスは石油価格の自由化、金融・保険は金利と手数料の自由化、運輸はトラック輸送の数量制限の緩和等であるが、これらの手段の組合せによって実質経済成長率は年平均0.7%ずつ上昇するとしている。

一方、日本銀行は、①通信の自由化、金融の自由化に触発された電気通信事業の拡大及び金融機関の第3次オンライン化等に係る諸投資関連(それぞれ5年間に3兆1,000億円、2兆3,000億円)、②国鉄保有地を中心とする首都圏公有地の売却による都市再開発関連(3年間で2兆7,000億円)、③「民活特別措置法案」に係るプロジェクト及び関西新空港などの大型民活案件(7~10年間に2兆2,000億円)及びその他の民活関連プロジェクト(5年間で10兆円)、等の諸要因を取り出すと、初期のインパクトに限ってみても、実質GNPのほぼ1%にも相当する効果があるとしている(日本銀行[1986])。

## (8) 民活路線と地価高騰

こうした分析を待たずとも、民間活力の活用・規制緩和の政策が、内需拡大に一定の効果をもたらしたことは否定できない。しかし、その副作用も大きかった。

中曽根首相の民活路線が地価高騰に拍車をかけ、バブル発生の少なからぬ原因になったという指摘は多い。

自民党の国会議員であり鈴木内閣国土政務次官や海部内閣建設大臣を務めた大塚雄司は「中央公論」1987年1月号で、中曽根首相の容積率緩和や公有地売却に対して厳しい批判を行っている。

「東京の都心や周辺住宅地の土地の値段が、異常な高騰を続けている。『事務所ビルの需要が増したため』といった解説がなされているが、そうした需給原則だけでは、この急激な地価暴騰を説明することはできない。

国有地の払い下げを中心とする土地政策に一貫性がないことが、最大の要因といえるのではないか。

そして中曽根首相の『都区部の容積率を緩和する』という不用意な発言が、残

念ながら地価高騰に輪をかけ、地揚げ屋などと称される悪質土地ブローカーの暗躍を許す結果となったのである。」

大塚[1987④]によれば、容積率等の規制は地方自治体の権限に属しており、地方自治体と何ら協議もせずに容積率を緩和するといってみても駄目だ。さらに、容積率緩和といっても道路容量が不足しているために、実際には容積率の制限一杯まで利用されることは不可能である。現に、容積率の38%程度しか利用されていない。したがって、容積率の緩和を唱えても、ビルや住宅が建つわけもなく、したがって、「首相の容積率緩和発言は、まさにカラ手形そのものだが、一国の首相がいったことである。業者は『東京の容積率が一気に緩和される』と小おどりをした。土地の買いあさりには首相の発言が引き合いに出され、『見込み容積率』が一人歩きした。首相の発言は、私が危惧した通り、地価高騰に拍車をかけることになってしまったのである。」

バブルの発生は1985年9月のプラザ合意以降とする見解が多数であるが、東京都心部では1985年以前に既にバブルの状況があったのである。ちなみに、1985年4月1日に国土庁が発表した土地の公示価格では、東京都心部の地価は1984年度中に40%近く上昇している。このような状況について生々しく伝えたものとして、前出の長谷川[HP]の記述がある。

「それは1983、4年頃、ちょうど私が建設省から建設経済研究所に出向した頃であった。東京都心、神田辺りで猛烈な土地買収が行われている。金に糸目を付けない乱暴な買収、それも大勢の中小不動産屋さんが都心商業地を争って買収しており、土地の値段が急騰していると言う噂が、役人や専門家の間に拡がっていた。町には、所々に地上げお断りと云うはり紙が店頭には張られていた。本音は地上げ歓迎であったろうが、買収を巡って打々発止に駆け引きが行われていたのである。地上げと云う言葉が市民権を持ち始めていた。…(中略)…1986年、この麻布谷町の地に東京の国際化、情報化を象徴するアークヒルズが完成し、盛大に披露宴が開かれ、オフィスビルブームに火が付くのである。」

「建設経済研究所での最初の仕事は、国土庁の依頼で神田の地上げの実体を調査することであった。国土庁土地局は、その頃地価の上昇が激しくなると云う認識を持っていたが、それは東京の国際化、情報化から来るオフィス需要の増加と云う実需が主体であり、東京の国際化、情報化が地価上昇の原因であるとその頃の土地白書に記述し、その実情を調べたいと云うことであった。…(中略)…調査は、神田土地株式会社の紹介を受けて、神田で地上げをしている不動産業者、20社と神田の金融機関10社に直接インタビューして、何のために地上げをしているのか、何に使うのか、資金はどうしたのかと云うことをきくことであった。驚いたことに何のためと云う質問に利用目的など云う業者は誰もいなかった。今は、金もうけに絶好のチャンスである、金融機関は私のような中小の不動産業者にどんどん資金をかしてくる。買収資金どころか、税金や手数料、それに銀行に払う金利まで貸してくれる。買収すれば買手を紹介してくれる、こんなチャンスはないと異口同音に自慢げに説明していた。只ひとり利用目的を云っていたの

はその頃銀座のキャバレークラウンの地上げをしていた業者の社長であり、彼の話は、今国際化、情報化の中で東京は24時間都市になる。ビルの利用が3倍になるのだからその土地を3倍で買っていいのではないかと説明していた。国土庁は1984年、首都改造計画を策定し、2000年までの東京都区部のオフィスビル面積は後5,000ヘクタール必要だと声だかに主張していたがそれを金科玉条にそう説明するのであった。当時の東京都区部のオフィスビル床面積は4,000ヘクタールであったから、15年間で東京のビルが2,3倍になる計算であったが、誰もおかしいとは思わなかったのである。首都構造を広域化する、幕張や港みらい21を進めるための景気付け、プロバガンダであったが、これがその後のバブルの引き金になるとは国土庁も全く考えてはいなかった。

金融機関に行くと、不動産融資の拡大をとくとくと説明する。今や土地は先物取引引きの対象であるし、金融機関、特に信託銀行は積極的で、同じ日に同じ土地に売りの広告と買いの広告を一緒に出すのだと説明していた。誰もそれが危険な博打だと云う意識はなく、官民ぐるみで投機に酔っていたと云うしかない。」

当初は都心商業地の地価上昇であったものが、徐々に周辺の住宅にまで地価上昇が及ぶようになると、地価上昇は都市再開発の阻害要因になるだけではなく、庶民の住宅取得を不可能にするものとして深刻な社会問題になった。株価の上昇については、日本経済の実力や将来性が評価されたものとして、目立った非難はなかった。もともと、株価が上がって誰に迷惑がかかるのか、というのが当時の受け止められ方であった。しかし、地価の上昇は、産業のコスト上昇につながり、また、庶民の住宅取得の夢を壊すものとして、批判が強かったのである。後に「新行革審」の会長兼「土地問題検討委員会」（いわゆる「土地臨調」）の委員長に就任した大槻文平は、サラリーマンの住宅取得の夢が壊れることによって、日本の勤労者のモラルが低下することを懸念していたといわれる。

当時、国土庁は、国公有地の高値売却の凍結や金融面での規制を主張しており、大蔵省や日銀は国土計画法の運用での地価抑制を主張する等、各省庁のスタンスは一致していなかった。

前述の通り、西戸山開発を嚆矢としてその後も、多くの国有地が売却されたが、その売却価格はいずれも公示価格を大幅に上回る高値であった。そこで、東京都の地価上昇の直接の原因は国公有地売却にありとして、批判が高まった。国土庁もこうした国公有地の高値取引には神経を尖らせたが、国土計画法による価格指導は民間同士の取引を想定しており、こうした国公有地の払い下げには適用されない。しかも、大蔵省や運輸省等は、随意契約ならともかく一般競争入札をして国公有地をなるべく高く売ることのどこが悪いのかという論理で、国公有地をできるだけ高く売却して財政再建等の財源にしようと考えていたから、彼らの思惑はもともと国土庁の感覚とはずれていたのである。

厳しい社会的批判の盛り上がり背景下、1987年10月には「緊急土地対策要綱」が閣議決定され、「旧国鉄用地の売却について、公用・公共用の用途に供す

ることが確実な場合を除き、地価の高騰が鎮静化するまでこれを見合わせる。」とし、国有地の売却もこの取り扱いに準ずることとされた。さらに1988年6月には「総合土地対策要綱」が閣議決定され、地価の適正化を推進し、国民生活の安定化を図ることとし、国有地の処分についても一層配慮するものとされた。これらの結果、国有地売却は急速に減少した。

#### (9) 他に有効な政策はあったのか

中曽根首相の「民活路線」は、国内景気の不振、海外からの厳しい黒字減らし要請、財政再建等の状況下で生み出された内需拡大の方策であった。これが、土地投機に拍車をかけバブル経済をもたらしたとする批判的外的外れではない。

しかし、金融政策も財政政策も発動できない状態で、増税も禁じ手となった状態で、米国の高金利・ドル高という状態で、他に有効な政策手段が提言されたということは聞かない。歴史にイフは禁物である。このように、短期的には最適と思われた政策の組み合わせが、地価高騰という副作用をもたらし、日本はバブル経済へと突入していったのである。

バブルの最中、1987年の「週刊東洋経済、近代経済学シリーズ『緊急特集 資産デフレ』」(1987.11.26)では、多くの識者が地価高騰について論じているが、その要点は、異常な地価の水準や土地税制のあり方、等の議論に終始し、誰一人として、バブル経済の背後にある異常な信用膨張の実態やその危険性について論じたものはいなかった。本当の問題が何かについて、誰も、何もわかっていなかったのである。

なお、当時の政策について、弁護するつもりはないが、蛇足を承知で以下の2点に触れる。

土地投機は論外としても、民活はその後も検討・改善が続けられ、現在では当時の「第三セクター」方式の問題点を是正した「PFI (Private Finance Initiative)」方式によって、公共事業に民間資金を導入することが行われるようになってきている。「民活」のアイデアは良かったが、当時はこれを推進するノウハウが不足しており、折角、民間資金の導入に成功したにもかかわらず、官が決めた硬直的な事業スキームや官民の相互依存から来る無責任体制の醸成などが、プロジェクトを破綻に導いたとも言われている。ただ、「民活法」や「リゾート法」で建設された、地方の施設の中にはその後破綻したものも多いが、首都圏等でのプロジェクトはそれなりに遺産として残ったのではないだろうか。

国公有地売却は財政再建や国鉄債務処理の切り札として登場した。前出の高値で売却された品川駅東口の土地以外にも、大宮操車場跡地や新鶴見操車場跡地が地方自治体に「適正価格」で売却されたが、その後民間に転売され、最終的に購入した民間企業が大きな利益を得たと取り沙汰された。1986年10月に、政府は国鉄の売却予定地のリストを発表した。全国で7,000件、総額7兆7,000億円というものだった。汐留駅跡地等多くの用地は「緊急土地対策要綱」によって売却が凍結された。この結果、国鉄の膨大な負債の解消計画を頓挫させ、また、国有

地売却の凍結は財政再建にマイナスに働いた。国有地の売却を凍結したこの閣議決定は、どのような意味を持ったのであろうか。「国有地の高値売却が地価高騰に拍車をかけている」との批判への対応といわれるが、土地の供給が増えれば地価は下がるはずであり、世論を気遣いすぎた決定と考えられる。また、もしこのとき、国有地の売却が継続されていれば、国や国鉄清算事業団にはより多くの売却資金が入っていたはずである。それでも、バブルは発生し、崩壊したかもしれない。そうなれば、国は国民に高値で土地を売りつけて、大きなキャピタル・ロスを抱え込ませたと非難されたであろう。しかし、その後の、NTT株の売却や天皇在位60周年記念金貨発行で、大蔵省は同じようなことをやっているのである。その意味では、国有地売却の凍結は首尾一貫しない決定であった。

### 【参考文献】

- 飯田彬[2001], 「バブルの形成と崩壊」, PRI Discussion Paper Series (No. 01 A-02), 財務省財務総合研究所, 2001年4月.
- 大蔵省[2000], 「財務局50年史」, 大蔵省印刷局, 2000年3月.
- 大嶽秀夫[1994], 「自由主義的改革の時代 — 1980年代前記の日本の政治」, 1994年, 中央公論社『中公叢書』
- 大塚雄司[1987①], 「『中曾根民活』の虚構を衝く」, 「中央公論」1987年1月号.
- 大塚雄司[1987②], 「『中曾根民活』は虚構だ 第二弾」, 「中央公論」1987年2月号.
- 大塚雄司[1987③], 「中曾根民活批判第三弾 東京を救う「民活」はこれだ!」, 「中央公論」1987年3月号.
- 鎌形清男[1986], 「ビッグプロジェクトのすべて 民活とは何だろう」, 教育社, 『時事問題解説 No. 479』, 1986年9月.
- 上之郷利昭[1985], 上之郷利昭編, 「土光敏夫は語る リーダーよ, 自ら火の粉をかぶれ」, 講談社インターナショナル, 1985年5月.
- 経済企画庁[1997], 「戦後日本経済の軌跡 経済企画庁五十年史」, 経済企画庁, 1997年3月.
- 香西・金森[2001], 「日本経済読本」(第15版), 東洋経済新報社, 2001年1月.
- 後藤田正晴[2007], 「私の履歴書 保守政権の担い手」, 日本経済新聞出版社, 2007年5月.
- 塩田潮[2002], 「大国日本の幻」, 2002年, 講談社.
- 「週刊東洋経済, 近代経済学シリーズ『緊急特集 資産デフレ』」, 東洋経済新報社, 1987年11月.
- 土光敏夫[2004], 「私の履歴書」(復刻版第24巻, 経済人), 日本経済新聞社, 2004年.
- 中曾根康弘[2007], 「私の履歴書 保守政権の担い手」, 日本経済新聞出版社, 2007年5月.

- 日本行政学会[1985], 「『臨調』と行政改革」, ぎょうせい, 1985年12月.
- 日本銀行[1986], 「最近の民間設備投資の特徴と今後の投資誘因」, 日本銀行「調査月報」, 昭和61年4月号.
- 日本銀行[2000], 「バブル期の金融政策とその反省」, 日本銀行金融研究所, 「金融研究」, 2000年12月号.
- 長谷川徳之輔[HP], 「(ある建設官僚の見た) オンリー・イエスタディ 1959～バブル崩壊『政治, 行政, 政策決定における意思決定の裏側』, 『地価の高騰と低落 不動産金融危機の真相』 (<http://www.mmj.or.jp/tokuchan/only-yesterday/index.html>).
- 福田赳夫[2007], 「私の履歴書 保守政権の担い手」, 日本経済新聞出版社, 2007年5月.
- 福永文夫[2008], 「大平正芳 『戦後保守』とは何か」, 中央公論新社, 中公新書1976.
- 保阪正康[2008], 「新編 後藤田正晴 異色官僚政治家の軌跡」, 中央公論新社, 中公文庫952, 2008年12月.
- 三橋・内田[1994], 「昭和経済史(下)」, 日本経済新聞社, 1994年.
- 臨時行政調査会事務局[1981], 「臨調緊急提言 臨時行政調査会第1次答申」, (財) 行政管理センター, 1981年7月.
- 臨時行政調査会事務局[1983], 「臨調最終提言 臨時行政調査会第4次・第5次答申」, (財) 行政管理センター, 1983年4月.
- 臨調・行革審OB会[1983], 「臨調と行革 2年間の記録」, 文真舎, 1983年12月.
- 臨調・行革審OB会[1987], 「臨調 行革審 - 行政改革2000日の記録」, 財団法人行政研究センター, 1987年1月.