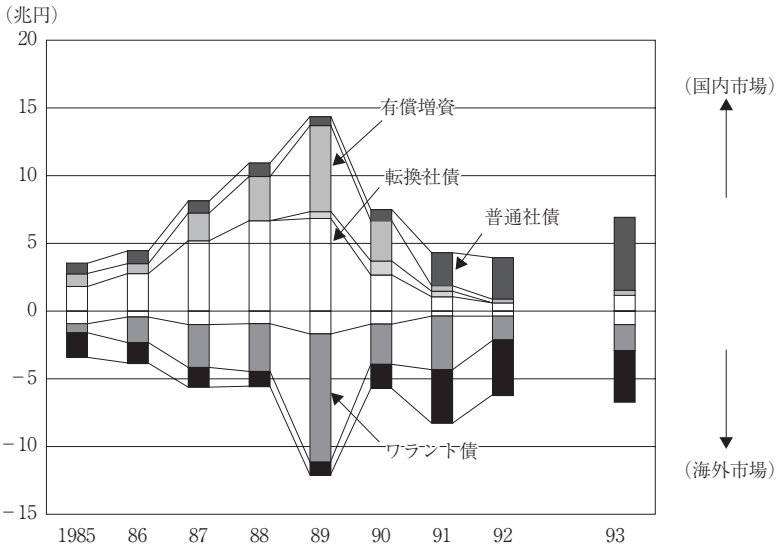


図表 4-5 1990 年以降におけるエクイティ・ファイナンスの減少



注) 1. 公社債引受協会「公社債月報」により作成。

2. 93年第1四半期については年率換算した値。

出所) 経済企画庁[1993]第1-5-9図。

ティ・ファイナンスによる資金調達を積極化させた。しかし、1990年以降は株価が低迷する中で、エクイティ・ファイナンスの実施は難しくなった。図表4-5を見ても、1990年以降、国内、海外市場におけるエクイティ・ファイナンスが急減していることが読み取れる。

第5章 構造改革への歩み

第3部が対象とする時期は、制度的枠組みを変えようという動きが見られ始めた時期であった。1996年の秋には、橋本首相が5大改革（行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革。その後1997年初には教育改革が加わり、6大改革）を打ち出すことになる（6大改革については、第IV部第6章を参照）。本章では、橋本改革につながる、1990年代前半の金融市場改革、経済構造改革、財政改革の動きを追う。

第1節 金融市場改革

(1) 金融制度改革の議論

(金融制度調査会報告書)

金融制度改革に関しては、1985年、金融制度調査会に置かれた、「専門金融機関制度をめぐる諸問題研究のための専門委員会」(制度問題研究会)において議論がなされた。同調査会が1988年2月に設置した第二委員会(第一委員会は相互銀行制度について議論を行っていた)は、1989年5月には第一次中間報告を、1990年7月には第二次中間報告を公表した。

第一次中間報告では、銀行業と証券業の相互参入の具体的な方式として、相互乗り入れ方式(現行制度はそのまま銀行・証券の双方に漸次乗り入れを認める)、業態別子会社方式(現行制度を維持し、各業態の金融機関が100%出資子会社を通じて他業態に参入)、特例法方式(特例法によって業態にとらわれずに各種金融業務を行える金融機関制度を設立、そして各業態の金融機関の子会社に新しい分野への進出を認める)、持株会社方式(金融持株会社を解禁して持株会社が各種業態の子会社を持つことを認める)、ユニバーサル・バンク方式(金融機関本体にすべての金融業務を認めていく)、の5つが提案された。その段階では、業態別子会社方式と特例法方式が最も推奨できるものとされていたが、第二次中間報告では、業態別子会社方式が望ましいとの結論が出された。

金融制度調査会には、1990年7月に新たに制度問題専門委員会が設置された。1991年6月には「新しい金融制度について」と題する報告書が取りまとめられ、これが金融制度調査会答申として大蔵大臣に提出された。一方、証券取引審議会も1991年5月に「証券取引に係る基本的制度の在り方について」と題する報告書を公表した。両審議会の提言により、最終的に相互参入の方式として選ばれたのは、業態別子会社方式であった。金融制度調査会及び証券取引審議会の2つの報告書によって、その時点での金融制度改革の基本的な方向性がほぼ定まったが、当時の議論は業態間の水争いの的な色彩を強く帯びていた¹²²⁾。金融業内部(銀行と長期信用銀行、信託銀行)の相互参入も、金融業と証券業の間の相互参入も、業態別子会社方式によることとされた。この方式については、西村[2003]は、「その問題を突き詰めれば攻め込まれる業態への配慮・激変緩和という発想に帰着する。…(中略)… 激変緩和という点に関しては、(妥協案としての)業態別子会社方式を実行する上でもなお、業務範囲に関する多くの経過措置を付け加えなければならなかった」¹²³⁾としている。

(金融不祥事・証券不祥事と金融制度改革)

当初のスケジュールでは、金融制度改革関連の諸法案が1991年の秋の国会に

122) 池尾和人[2006], p. 100による。

123) 西村吉正[2003], p. 263による。

図表 5-1 金融・証券・保険関係審議会での検討経緯（1990年～）

	金融制度調査会	証券取引審議会	保険審議会
1990年7月	第一委員会中間報告 「地域金融のあり方について」 第二委員会第二次中間報告 「新しい金融制度について」	第一部会報告「金融の証券化に対応した法制の整備等について」 第二部会報告「国際的な資本市場の構築を目指して」	総合部会報告「保険事業の役割について」
1991年6月	金融制度調査会答申 「新しい金融制度について」	証券取引等審議会報告「証券取引に係る基本的制度の在り方について」	総合部会経過報告 「保険会社の業務範囲の在り方について」
1992年6月			保険審議会答申 「新しい保険事業のあり方」
1997年6月	金融制度調査会答申 「わが国金融システムの改革について」	証券取引等審議会報告 「証券市場の総合的改革」	保険審議会報告 「保険業の在り方の見直しについて」

提出される予定であったが、金融制度調査会の報告書発表と相前後して、銀行による不正融資や、大手証券会社による損失補てん問題などの一連の金融・証券不祥事が発生したため、諸法案の提出は、1992年の春の国会まで延期されることになった。

バブル期以前に遡ると、1984年から1985年にかけて、「リクルートコスモス」の未公開株を閣僚や有力政治家に譲渡していたことが問題になり、次々と閣僚が辞任し、議員を辞職した「リクルート事件」も発生した。株式の店頭公開時には高値がつくことから、株式を公開時に売却することにより多額の売却益を得ることができたのである。銀行業界においては、1990年10月には、住友銀行会長が、元支店長の不正融資仲介事件で引責辞任し、また1991年7月下旬には、一部の都市銀行（富士、埼玉共和、東海）で、行員が架空の預金証書を発行し、その預金証書を担保に企業がノンバンクから融資を受けたという事件が発覚した¹²⁴⁾。8月中旬には東洋信用金庫職員の架空預金証書発行による不正融資事件も発覚した¹²⁵⁾。不正融資により、銀行内部の検査体制の必要性が問われることとなった。1991年8月31日には、橋本大蔵大臣が、「金融システムの信頼回復のための措置」として、内部管理体制の総点検を行うことを衆議院で発表した。

一方、証券業界においては1991年6月、証券会社の大口投資家に対する損失補てんが明るみになった¹²⁶⁾。顧客が有価証券売買で出した損失を、証券会社が穴埋めしていたものである。1988年9月期から1990年3月期までの2年6ヵ月

124) 7月25日、富士銀行赤坂支店などで架空預金2,600億円を担保にした不正融資が発覚。協和埼玉銀行（旧埼玉銀行）での不正融資80億円が発覚。27日には、東海銀行秋葉原支店での不正融資630億円が発覚（『日本経済新聞』1991年8月14日）。

125) 東洋信用金庫は損失を抱え込むことになり、1992年分割され、従業員や店舗は大阪府の信用金庫等が引き継いだ。

126) 第4章第2節も参照。

間に証券会社 21 社が 1,729 億円の補てんを行っていた。さらに、1991 年 3 月期においても 436 億円の損失補てんが行われていた。この不祥事は、内外の一般投資家の証券市場の公平性・健全性に対する信頼感を大きく損なったばかりではなく、特定の顧客だけ有利な扱いを受けたのではないかという不公正感を国民に広くもたらすことになった。7 月末には、大蔵省は日本証券業協会に対し証券会社の社内管理体制の強化などについて通達を発出した。

証券会社が損失補てんを行うこととなった原因としては、当時の右肩上がり相場環境の下で、一部証券会社の営業姿勢に行き過ぎがあったことや投資家の側の自己責任原則の認識が不十分であったこと等があると考えられるが、さらに、その背景には証券市場における競争が十分ではなかったということも考えられる。経済企画庁[1992]は¹²⁷⁾、免許制の下、新規参入がない証券業界では、発行市場を中心に証券市場における有効かつ適正な競争が必ずしも十分ではなかったこと、また、損失補てんを特定の大口顧客に対するサービス提供として考えると流通市場の競争も適正な形で行われていなかったと指摘している。

損失補てんにより、証券行政のあり方そのものが問われることになった。1989 年に損失補てんが問題になった際に、当時の大蔵省証券局からは、大口顧客等に対する損失補てんは一般の投資者の証券取引についての公平感や証券市場に対する信頼感を損なう行為であり、証券会社においては厳にこれを慎むよう求める通達が出ていた。損失補てんが通達で禁止されていたにもかかわらず、損失補てんがなされ、企業側に補てんの認識がなかった背景には、禁止が大蔵省の行政指導によるものだったとの指摘もある。週刊エコノミストは¹²⁸⁾、当時の経済同友会の速水優代表幹事が「税務上は損失補てんとしておくことができるのかもしれないが、法律では明確に禁止されていない。資本市場の構成員には株式や債券の売買をする投資家だけでなく、発行者もいる。それを一片の証券会社向け通達だけで済まそうとしたから、よく理解されず、多くの経営者が『認識がなかった』といったのではないかと指摘していたとする。

証券不祥事については、蠟山[1991]が、「損失補てんの行為を禁じ、証券会社を厳しく罰するだけでは答にならない」と金融制度改革の必要性を論じた。金融制度改革案の基本的な考え方は、①金融サービス業全体に新規参入を通じて競争を促進すること、②特に証券市場においては、投資家保護制度を確固たるものとし、証券市場を自由で、開かれた公明正大な市場にする、というものだ、と指摘した。そして、「一連の不祥事は、これまでの証券市場が決して公明正大な存在ではなかったことを明らかにした。だから、こうしたことが二度と起こらないようにするためには、つい先だって提案されたばかりの制度改革案を早く実現することである」とした。1991 年 9 月、損失補てん及び取引一任勘定取引の原則禁止を内容とする「証券取引法及び外国証券業者に関する法律の一部を改正する法

127) 経済企画庁[1992]、第 3 章第 6 節「6. 証券業における競争の促進」による。

128) 『エコノミスト』[1991.10.15]、pp.30-33。

律案」が国会に提出され、10月に公布された。損失補てんについては、証券会社、顧客の双方に罰則が設けられた。

こうした金融不祥事・証券不祥事が発覚した1990年から1991年にかけては、金融制度改革が大詰めを迎えていた時期であり、1991年6月に金融制度改革に関する答申がまとめられたばかりであった。不祥事の発生によって、金融制度改革の内容の再考が強いられることになり、金融制度調査会は「何とか出口を見出す方策として」¹²⁹⁾、同年11月に調査会を再開し、一連の金融不祥事に対する再発防止策を検討した。同調査会が1992年1月にまとめた報告書「金融システムの安定性・信頼性の確保について－金融制度改革と金融機関経営の在り方」においては、不祥事の再発の防止等金融システムの安定性・信頼性を確保するには、金融制度の早期の実施が前提となる、とされている。

西村[2003]は、証券・金融不祥事は、金融制度改革が1年遅れるという阻害要因にもなったが、不祥事がなければ、既得権を失う業界のロビー活動により法案は修正を余議なくされ、成立が遅れた可能性もあったと指摘している¹³⁰⁾。

(2) 証券取引等監視委員会の発足（1992年7月）

証券不祥事を契機に、証券会社及び証券会社に対する検査・監視体制のあり方については、コーチがアンパイアを兼ねるようなものであるとして、議論となった。1991年7月には、海部首相より臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）に対し、証券市場の監視・適正化のための是正策について諮問がなされた。

当初、議論の主流となっていたのは、アメリカのSEC（証券取引委員会）のような独立性の高い機関をつくるべき、との議論だった。経済界では、大蔵省から独立した証券市場監視機関の設立を求める声が強かった。宮澤副総理は7月の記者会見で、日本では、「業界の育成と監督を1つの役所で行っている」として、証券会社の一連の不祥事に関して再発防止に向けて大蔵省とは別個に金融界の不正行為を監視する新たな第三者機関が必要だと認識を示した¹³¹⁾。自民党では小淵幹事長など党首脳が新たな独立監視機構創設を強調していたが、大蔵省は省内の検査体制の拡充・強化で十分であるとしていた。大蔵省は監視機関について、独立組織にすると、通常の行政部門と検査部門の間の情報交換がしにくくなるなど不都合な点が目立つ、として、省内に大臣官房直轄の部を設立する案を軸に検討を進め、その部のトップには大蔵省以外から起用することを検討していた¹³²⁾。しかし、政財界の一部からも、大蔵省からの独立を求める意見が相次いでいたことから、大蔵省では、証券市場の監視や銀行、証券会社の経営内容を点検する「金融検査庁」を同省の外局として創設する検討に入った¹³³⁾。

129) 西村吉正[2003]、p. 270による。

130) 西村吉正[2003]、p. 270による。

131) 『日本経済新聞』1991年7月13日。

132) 『日本経済新聞』1991年8月9日。

133) 『日本経済新聞』1991年8月16日。

当初日本版SECの創設を提唱していた経団連は、9月になると、証券不祥事再発防止策に関する提言として、監視機関は、当面、国税庁のような大蔵省の外局としての機関を設置し、将来の課題として完全な第三者機関を検討する、といった方式に見解を変えた¹³⁴⁾。また、経済同友会は、監視機関として、民間ベースの「証券市場委員会（仮称）」を創設すべきだとする代表幹事見解を発表した。投資家、株式発行企業、証券業界関係者と学識経験者で構成する民間組織が、蔵相の権限委譲を受けて監視や不正告発をするというもので、英国の証券投資委員会（SIB）に近い。さらに、日経連や関経連は、大蔵省から独立した公的監視機関の設置が望ましいと表明するなど、行革審答申の取りまとめ直前になると、財界内部でも意見は食い違ってきた¹³⁵⁾。

9月13日に取りまとめられ海部首相に提出された行革審答申「証券・金融の不正取引の基本的な正策に関する答申」においては、検査・監視体制のあり方について、「証券・金融分野における検査監視部門は、大蔵大臣の管轄の下に置くが、公正で権威の高い第三者がこれを統括し、行政部門からの独立性・中立性を確保する必要がある」とされ、この第三者として、「大蔵省に、新たに行政部門から独立した証券・金融検査委員会（仮称）（国家行政組織法第8条に基づく機関）を設置し、専属の事務局を置く」との提言が盛り込まれた。西村尚剛[2002]は、「審議会が打ち出した考え方は、証券不祥事を踏まえ、監視機能を強化することを目的とした新委員会の創設、いわばアンパイアの分離・独立論であった」としている。その後1992年2月に「証券取引等の公正を確保するための証券取引法等の一部を改正する法律案」が取りまとめられた（同法案は5月29日に成立）。

この法律改正により、証券取引及び金融先物取引の公正を図り、市場に対する投資者の信頼を保持することを目的とし、これらの取引を公正中立的な立場から監視する事務を所掌するものとして、証券取引等監視委員会が設置されることとなった。金融検査は同委員会に移管されず大蔵省に残されたが、検査機能については、行革審答申で示された「現行の証券局、銀行局及び国際金融局の検査部門を統合・再編する」方針を踏まえて、大臣官房金融検査部に統合された。

(3) 日米金融協議の進展

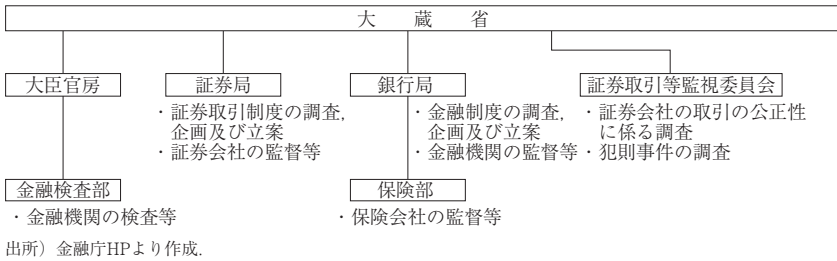
1980年代に引き続き1990年代も、日本の金融自由化は、日米包括経済協議における交渉を背景に推進されていった。1989年9月に開始され1990年6月に決着した日米構造協議では、金融市場に関する協議の場として、金融市場ワーキング・グループが設置され、短期金融市場の整備等、日本の預金金利自由化が協議された。

1993年、日米包括経済協議の開始が合意され、「日米の新たな経済パートナー

134) 『日本経済新聞』1991年9月3日。

135) 『日本経済新聞』1991年9月4日。

図表 5-2 1992年7月からの金融行政機構（～1998年6月）



シップのための枠組みに関する共同声明」が発表された。セクター別・構造別での協議の対象分野の1つである「規制緩和及び競争」のなかで、「保険」等とならんで「金融サービス」が取り上げられた。

（金融サービス）

アメリカ政府は、日米包括経済協議の中で、金融分野での市場開放を求めた。具体的な争点は、日本の公的年金の運用規制緩和や、株式などの引き受け業務へのアメリカ企業の参入拡大等であった。当時、年金福祉事業団が運用を委託できるのは生命保険会社と信託銀行とに限られていたが、アメリカは、委託先として、投資顧問会社にも拡大するよう要求してきた。アメリカの要求の背景には、株式運用を得意とする米系投資顧問の意向があり、「投資先を拡大して年金資金の運用利回りを上げないと保険料の引き上げや給付額の減少につながり、日本の国民の利益を損なう」（在日米国商工会議所）とも主張してきた。また、厚生省も、年金福祉事業団の運用委託先は信託、生保の33機関とはほぼ業界全体に行き渡っていたため、「投資先を拡大してリスク（危険）を分散させるためにも投資顧問への委託が不可欠」と判断していた。一方、大蔵省は①株式投資が増えると安定運用を損なう恐れがある、②自主運用は赤字状態が続いており、安易な拡大は認められない、などとして拒否していた¹³⁶⁾。交渉は1994年秋から年末にかけて大詰めを迎えた。大蔵省は、公的年金の投資顧問への委託を認めないかわりに、厚生年金基金の運用に関して、投資顧問に対する規制を緩和することにした。

「金融サービス」に関する協議は1995年1月に決着した。公的年金市場への米投資顧問会社の参入問題では、投資顧問会社が間接的に公的年金市場に参入するのを認めることとなった。すなわち、年金福祉事業団が運用を委託している信託銀行と投資顧問会社が共同で組合を作る方式を採用することとし、また、公的年金運用を委託されている信託銀行が、投信業務の兼営を認められた投資顧問会社から投信を購入する方式も併せて採用することにした¹³⁷⁾。

136) 『日本経済新聞』1994年11月12日。

137) 『日本経済新聞』1995年1月11日。

この合意により、日本の「年金市場は、海外のファンドマネージャーが有効に参加出来るよう開放」され、「日本の金融市場へ新たな金融商品を導入しうる範囲が拡大」し、また「海外の金融機関が日本の証券市場に参加する機会が一層創出される」こととなった。

(保険協議)

日米包括経済協議では、保険問題も優先交渉項目の1つとして取り上げられた¹³⁸⁾。「保険」分野については、「規制緩和及び競争」のなかで、3つの優先分野の1つ(他の2つは、政府調達と自動車・自動車部品)として取り上げられることになった。アメリカ側が、日本の保険市場の問題点として指摘していたのは、①傷害、疾病、介護のいわゆる第3分野への生保、損保の相互乗り入れを自由化すると、この分野を主力とする在日の外国保険会社にとって不利になること、②企業間の系列取引が、損害保険の対企業契約、生命保険の職場営業での外国会社の参入を阻んでいること、であった。1995年に予定されていた保険制度改革では、例えば生保が損保の分野に参入する場合、損保子会社を設立しなければならないが、第3分野については生保本体で参入できるようになるとされていた。当時、外資系保険会社はこの分野には強く、保険料収入に占める割合も高かったため、自由化の先送りを要求してきた。

1994年10月の日米保険合意では、生保、損保の中間的分野であった第3分野への相互乗り入れは、他の分野の規制緩和の進展度合いをみて進めることで合意し、自由化には歯止めがかけられた。同合意では、相互参入子会社が第3分野の商品を取り扱う場合に「新規の、または拡張された商品の導入」について「中小保険会社や外国保険会社の経営環境の急激な変化を避ける」と規定された。1995年6月に公布された新保険業法の付則にも激変緩和措置が盛り込まれた。しかし、第3分野の相互参入については、日米の立場には隔りがあった。日本側は、参入規制の対象は本体のみ、としていたが、アメリカ側は、生損保の子会社も含まれる、としていた。そのため、改正保険業法公布後も、アメリカからは、日本の生損保が第3分野に進出しないように、働きかけがなされた。アメリカには、日本の生損保が相互参入のための子会社設立の準備を進めていることが「第3分野参入への布石」と映っていた。

1995年12月には、アメリカのルービン財務長官とカンター通商代表部(USTR)代表が連名で、日本の保険制度改革に関連して、国内保険会社に第3分野への参入を認める時期を遅らせるよう求める書簡を武村正義蔵相に送った¹³⁹⁾。また、バシェフスキー USTR 次席代表も「我々の理解によると、第1(生保)、第2(損保)分野が自由化されず外資系が参入する機会が得られなくても、既存の日本の生損保の新しい子会社は第3分野に参入できるというのが日本政府

138) 『日本経済新聞』1993年9月8日。

139) 『日本経済新聞』1995年12月10日。

の姿勢であり、合意に違反する」と指摘した¹⁴⁰⁾。

1996年にはクリントン大統領の訪日が予定されていたことから、2月にワシントンで協議が行われたが、決着しなかった。28日には東京で協議が再開された。日本側は、第3分野について、部分的な参入規制を残す案を示したが、アメリカは、当面は新規参入を全面凍結するよう求めた。また、アメリカは、生損保分野についてさらなる規制緩和を求め、それが達成されるまでは、第3分野への日本の保険会社の子会社による新規参入は認めるべきでないと主張した¹⁴¹⁾。

こうしたアメリカ側の要求に対し、日本の生保業界、損保業界は猛反発していたが、協議はなかなか決着にはいたらなかった。新保険業法に基づき、生保が設立準備を進めている損保子会社は、1996年10月営業開始予定であったため、交渉の期限を損保子会社の営業開始前に設定したが、協議は物別れに終わった。9月30日、大蔵省は、生命保険会社と損害保険会社が相互参入のために設立した子会社17社に対し、営業開始時には、介護保険だけを認め、米国が反対している傷害保険と医療・がん保険の取り扱いを先送りすることを正式に通知した¹⁴²⁾。その後も協議は続いたが、1996年12月、火災保険や自動車保険等、日本の損害保険料率を1998年7月までに完全自由化するとともに、傷害保険などいわゆる第3分野への国内生損保子会社による参入は外資系に配慮して1997年1月以降も制限し、2001年1月から完全自由化することで合意に至り¹⁴³⁾、2001年の日本版ビッグバンに合わせて規制を撤廃する、という形をとった。

(4) 金融市場の自由化の進展

日本の金融自由化は、上記のような外圧によって推進されたが、国内の自由化は「激変緩和」の必要性からきわめて漸進的に進められた。既存の銀行、金融機関のコンセンサスの下で、それらの権益を可能な限り擁護しようとする「漸進主義」が採用され続けたと堀内[1998]は指摘する。

(預金金利自由化)

預金金利の自由化は、1979年のCDの導入に始まった。1994年の流動性預金金利の完全自由化によって日本の預金金利自由化プロセスは一通り完結したが、結果として15年の時間を要した(図表5-3)。

1985年以来、「大口預金金利から小口預金金利へ」、「市場金利連動型預金(MMC, money market certificate)から自由金利商品へ」、「定期性預金金利から流動性預金金利へ」と、金利自由化が漸進的に実施されてきた。1989年秋の時点では、小口預金(1,000万円未満)の金利自由化が残されていた。小口預金

140) 『日本経済新聞』1995年12月17日。

141) 『日本経済新聞』1996年2月29日。

142) 『日本経済新聞』1996年10月1日。

143) 12月14日夜、三塚博蔵相とバンシェフスキー米 USTR 代表代行による電話協議で決着した(『日本経済新聞』1996年12月15日)。

図表 5-3 小口預金金利自由化の推移（1990年以降）

		小口MMC	小口定期預金	流動性預金
1990年	4月	最低預入金額を300万円から100万円に引き下げ		
1991年	4月	最低預入金額を100万円から50万円に引き下げ		
	11月		預入額300万円以上の自由金利定期預金（スーパー定期）発売開始	
1992年	6月	小口MMCの最低預入金額制限撤廃		貯蓄預貯金の取扱開始（市場金利連動型）
1993年	6月	（小口定期預金に吸収）	定期性預貯金の金利完全自由化	
	10月		変動金利預金及び中長期預金の取扱開始。期間3年までの変動金利預金。期間4年までの固定金利預金（中長期預金）	
1994年	10月		5年までの固定金利導入	流動性預金の金利自由化実施
1995年	10月		固定金利型定期預金の預入期間制限撤廃	

金利の自由化は1989年6月の小口MMC導入から始まった。小口預金金利自由化が1989年に遅れたのは、小口預金金利自由化にあたって、当時個人預貯金の30%のシェアを有していた郵便貯金の存在を無視することができなかつたためであった¹⁴⁴⁾。

1991年11月には、自由金利定期預金が導入され（当初は預入金額300万円以上）、預入金額300万円以下の小口MMCについては、1992年6月に最低預入金額制限が撤廃された。1993年6月には小口MMCは廃止され、預入金額300万円以下の定期性預金金利が自由化された。同年10月には預入期間4年までの中長期預金、変動金利預金が導入され、1994年10月には期間5年まで、1995年10月には固定金利型の定期預金の預入期間制限が撤廃された。

預金金利自由化の最終段階では流動性預金金利の取扱いが問題となった。流動性預金については、金利自由化の第一歩として1992年6月にはMMC型の貯蓄預金が導入された。流動性預金金利の自由化にあたっては、郵便貯金の金利設定との調整が必要であったが、1994年4月、大蔵省と郵政省との間の「郵便貯金は民間の預金金利に連動することを原則とする」との合意がなされ、流動性預金金利は自由化された。

これにより、金利自由化措置はすべて実施に移された。

144) 西村吉正[2003], p. 227による。

(金融新商品の登場)

金利自由化は、金融商品の多様化を生み出した。懸賞金付き預金も現れた。懸賞金付き預金は、1994年11月に城南信用金庫が発売した。当初、全国信用金庫協会は、「業界の自主ルールに反する」としていたが、その後、公正取引委員会は12月末、全国信用金庫協会と全国信用組合中央協会に対して、懸賞金付き定期預金に関して、景品の提供を制限する自主ルールを撤廃し、懸賞金付き定期預金の自粛要請を撤回するよう求めた¹⁴⁵⁾。全国銀行協会連合会も、懸賞金付き預金の取扱いの自粛措置をとりやめた¹⁴⁶⁾。大蔵省も、懸賞金付定期預金について、金融制度調査会に「預金を考える懇談会」(座長は貝塚啓明中央大教授)を設置した。懇談会設置については、「行政の透明化を求める空気を強く意識した苦肉の策という色彩が濃い。懸賞金付き預金が法的に問題がない以上、大蔵省もあからさまな行政指導はできない。ただ懇談会での検討を発表すれば、大蔵省が問題を重視していることを公表することにはなる。それにより金融機関に自粛の空気が出てくることを狙った」との見方が多かった¹⁴⁷⁾。1995年5月の最終報告書では「景品競争は競争促進の観点から一石を投じる面がある」と事実上追認する一方で、景品面に偏った競争に対しては金融当局の懸念を反映しており、「玉虫色」の内容とも指摘された¹⁴⁸⁾。懇談会終了後に記者会見した貝塚座長は「今は金利自由化から商品設計の競争が広がるまでの過渡期。米国で乗用車が景品になったように、金利面でなく景品だけの競争になる可能性もないとはいえない」とした¹⁴⁹⁾。

株価連動預金については、1994年4月に、銀行が大蔵省に対して求めた57項目の規制緩和要求の1つであったが、1995年5月の預金を考える懇談会の報告書では、株価連動型預金など元本割れリスクのある商品は当面、預金とはみなさないとの判断が示された。株価連動型預金が発売されたのは、金融システム改革法施行後の1998年12月であった。

(5) 1992年金融制度改革法

1992年6月には金融機関及び証券会社の各種金融業務分野への相互参入をはじめとする「金融制度及び証券取引制度の改革のための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる金融制度改革法)が成立した¹⁵⁰⁾。

145) 『日本経済新聞』1994年12月28日。

146) 『日本経済新聞』1994年12月7日。

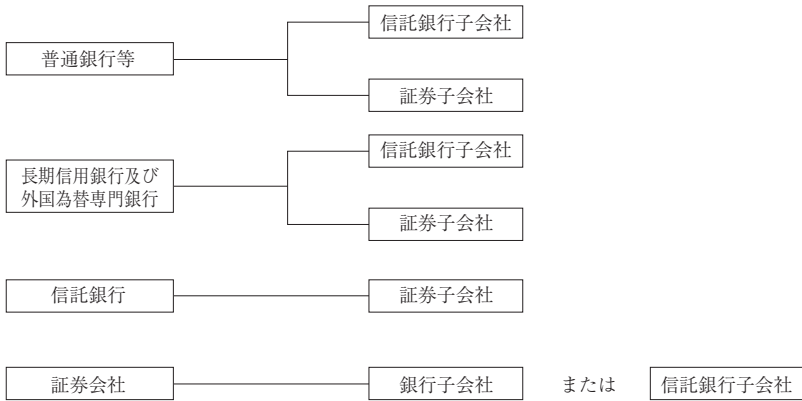
147) 『日本経済新聞』1994年11月15日。

148) 『日本経済新聞』1995年5月30日。

149) 『日本経済新聞』1995年5月30日。

150) この法律は、相互銀行法を廃止し、次の法律を一部改正するものであった(銀行法、長期信用銀行法、外国為替銀行法、信用金庫法、中小企業等協同組合法、協同組合による金融事業に関する法律、労働金庫法、農業協同組合法、水産業協同組合法、農林中央金庫法、商工組合中央金庫法、普通銀行の信託業務の兼営等に関する法律、金融機関の合併及び転換に関する法律、証券取引法、外国証券業者に係る法律)。

図表 5-4 業態別子会社方式による相互参入の概念図



出所) 日本銀行金融研究所 (1995)「新版 わが国の金融制度」により作成。

この法律の施行（1993年4月）により、それまでの縦割りの金融制度は業態別子会社による相互乗り入れ方式で弾力化され、また、証券取引法上の有価証券の定義を広げるとともに証券化関連商品の取り扱い業務を証券会社と銀行等が共有することとなった。業態別子会社としては、銀行は証券子会社と信託銀行子会社を、信託銀行は証券子会社を、証券会社は銀行子会社又は信託銀行子会社を業態別子会社として保有することができるとされた。

実際には、業態別子会社の免許付与は段階的に行われた。法律施行後、当面の参入の対象は、長期信用銀行・信託銀行・系統中央機関とされ、競争力の強い都銀は後回しにされた。1993年7月には日本興業銀行、日本長期信用銀行、農林中央金庫が、同年10月には住友信託銀行、三菱信託銀行に、1994年7月には安田信託銀行に証券子会社の免許が交付された。都市銀行の参入は1年ほど遅れ、主要都市銀行が証券子会社を設置し、限られた証券業務を営むことを許されるようになったのは、1994年11月であった。しかも、銀行系子会社の業務範囲は、当初は公社債の発行業務を中心とするものに限られていた。

1980年代半ばから始まった金融自由化の下で、大企業は資金調達を銀行から証券市場へ移し、銀行借入れへの依存度を低下させていった。ほとんどの都市銀行や長期信用銀行は、それに対しユニバーサル・バンキングを目指していたが、そのために必要な規制緩和は一向に進まなかった。金融制度改革によって、ようやくユニバーサル・バンキングに近いものができたことになった。

家計の投資機会の観点からみると、家計にとって金融自由化は進展が遅かったといえる。預金金利自由化には時間がかかり、また、株式売買の手数料が自由化されたのも1990年代末になってからであった。

段階的な参入が行われたことがわかるように、金融制度改革はかなり不徹底であった¹⁵⁾。すなわち、証券市場の低迷等に配慮したかたちで、新規参入については、制限的な方針がとられるなど、日本の金融制度改革の議論は、利害調整に

手間取った。銀行業界と証券業界（保険業界）の間、大手銀行と中小地域金融機関の間、普通銀行と信託銀行の間、では、利害に不一致がみられ、金融業界の中で利害関係は錯綜していた。もともと調整が難しいことに加えて、行政や審議会の組織も業態に対応して縦割りとなっていた。各業態の利益が異なることから、1991年にまとめられた答申と、その答申を受けて1992年6月に成立した金融制度改革法の内容は、画期的とはいえず、部分的な規制緩和の域を超えていなかった。

(6) 日銀法改正への動き

金融自由化のなかで、大蔵省改革が議論されるなか、1942年に成立した日銀法の改正が議論になってきた。それまで幾度となく日銀法の改正が議論されたが、実現にはいたらなかった。バブル崩壊後、様々な金融不祥事が明らかになる中で、金融行政の改革は不可欠とみられるようになった。

(金融行政の改革)

1995年には住専処理への公的資金投入が大きな政治問題となり、住専問題等を契機として、金融行政に対する大蔵省の権限の大きさに対する批判が高まった。また、1995年9月、大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件¹⁵²⁾が発覚したが、事件を知った後も、大蔵省は米国の金融当局に対して速やかに連絡を取らなかったことが明らかになると、日本の金融システムと大蔵省の金融行政に対する不信感が海外でも広がることとなった¹⁵³⁾。

このため、1996年度予算案の衆議院通過にあたり、住専問題について与党合意が行われた際（1996年3月）、金融行政については、「大蔵省中心の金融行政・検査・監督のあり方について総点検を行い、自己責任原則の確立と透明性の高い新しい金融システムの構築に取り組む。与党大蔵省改革プロジェクト・チームにおいてその作業を早急に行い、今国会中に改革案をまとめ、早期に実現を図る」とされた。同プロジェクト・チーム（座長：伊藤茂 社民党政審会長）で進められた検討過程では、大蔵省の金融行政の見直しと絡んで、日銀の機能、目的などを定めた日銀法改正の議論が開始された¹⁵⁴⁾。この背景には、与党による大蔵省改革が難航したことがある。プロジェクト・チームは当初、5月には改革案を取りまとめる予定であったが¹⁵⁵⁾、連立与党各党の立場にずれもあり大蔵省改革論議が閉塞する下で、突然、日銀法改正が金融行政の具体的改革にとって必須なものとして政治的課題となった。日銀関係者にとっては、改革案提出の動機がどうであっても、日銀の独立性を確保できる大きなチャンスにあった（斎藤[1996]）。

151) 池尾和人[2006]、p.100による。

152) 第4章第2節参照。

153) 池尾和人[2006]、p.160による。

154) 『日経金融新聞』1996年3月25日。

155) 『日本経済新聞』1996年4月10日。

同年6月、連立与党の大蔵省改革プロジェクト・チームは、日銀法改正を含む金融行政の改革案をまとめ、橋本首相に提出した。改革案では、金融政策に関する日銀の独立性を確保する観点から、内閣による日銀総裁の解任権の削除など日本銀行法の全面改正を提言した。内閣による日銀総裁の解任権の規定を抜本的に改革し、日銀政策委員会委員の選任方法を見直すとし、大蔵省改革については、有識者の意見を踏まえ、9月を目途に総合的な大蔵省機構改革の具体策を策定するとした。また、日銀法改正案と大蔵省設置法・関連政令改正案を次期通常国会に提出することが盛り込まれた¹⁵⁶⁾。

同年7月には内閣総理大臣の私的研究会として中央銀行研究会が設立された(座長：鳥居泰彦慶応義塾塾長)。同年9月には経団連も、意見書「日銀法改正問題に関する考え方」を公表した。中央銀行研究会が11月に提出した報告書においては、金融政策の独立性確保に加え、政策運営の透明性が強調され、「開かれた独立性」を基軸とした日本銀行改革の必要性が指摘された。中央銀行研究会報告書を受けて、金融制度調査会には日本銀行法改正小委員会が設置されて(1996年11月)審議が行われた。1998年4月には新日銀法が施行されることになる。

(世界的に進んだ中央銀行改革)

日銀法改正の背景には、欧州での中央銀行の改革の世界的な動きもある。1970年代から1980年代にかけての世界的なインフレーションの経験を踏まえ、各国の中央銀行は、1980年代に入り金利水準の変更という政策手段により為替レートを中間目標、物価安定を最終目標とする金融政策を採用するようになったが、中央銀行に対する政治的圧力の影響もあり、金利政策は“too little, too late”となる傾向があった。1980年代半ばから1990年代にかけて、世界的に中央銀行の独立性に対する関心が高まり、国によっては独立性向上のための法改正等が行われた。

米国では、1993年1月に就任したクリントン大統領は、金融政策に関するFRBの決定は、可能な限り政治的圧力に左右されるべきではない等の理由で、「公の場でFRBの政策について発言しない」こととし、事実上FRBは政治的圧力から独立していった。欧州では通貨統合に向けて、欧州中央銀行が設立されることとなり、その前提として、各国中央銀行の独立性を強化するための制度改革が行われるなど、中央銀行制度をめぐる議論が活発化していった。イギリスにおいては、1997年5月に労働党のブレア政権後、金融政策運営について枠組みの変更が行われ、イングランド銀行に政策手段の独立性が確保された。具体的には、1998年6月にBOE(Bank of England)法が改正され、政府(財務省)が設定したインフレ目標値(Inflation target)を達成するため、BOEは政策金利の決定を含む権限を与えられた。

156) 『日本経済新聞』1996年6月14日。

(7) 金融行政の改革（検査・監督機能と企画立案機能の分離）－金融監督庁設立へ向けた動き

大蔵省改革は、住専処理や大和銀行の事件を契機に議論が盛り上がったが、1996年6月頃には、議論が行き詰っていた。「与党内の思惑の違いや大蔵省の粘り腰が大胆な改革を拒んでいる」との報道もされた¹⁵⁷⁾。当時は自民・社民・さきがけの3党連立内閣であり、連立与党各党の間の意見調整も困難であった。連立与党が1996年6月にまとめた金融行政の改革案では、「今後、政府において、21世紀を展望した金融システムの構築に向けて、金融行政をはじめとする大蔵省改革及び日銀法改正について、具体的な検討を行うよう要請する。この確認・合意を踏まえて、大蔵省設置法等諸法令及び日本銀行法の改正案を次期通常国会へ提出できるよう政府・与党緊密な連携のもと作業する」とされ、また、「具体的なアクション・プログラムとしては、まず政府が本プロジェクト・チームの報告を受け止め、大蔵大臣の諮問機関たる金融制度調査会を含め各界有識者の意見を踏まえ、透明・公正な検討を進めるよう要請する。その上で政府・与党が協議して現行銀行局・証券局・国際金融局及び官房金融検査部、証券取引等監視委員会のあり方を含めた総合的な機構改革の具体策（案）を策定し、大蔵省設置法等諸法令の改正を決定する。プロジェクト・チームは9月中をめどにその結論を得るよう作業する」とされた。

その後、同年8月には、連立与党の大蔵省改革問題プロジェクト・チームの伊藤茂座長が座長試案「大蔵省改革の論点整理と提案」を同チームに提示したが、自民党などから内容に異論が出された後、各党がそれぞれ大蔵省改革への改革姿勢を明らかにし始めた¹⁵⁸⁾。9月下旬衆議院解散を目前に、連立与党は金融検査・監督体制について、大蔵省からは独立させ、国家行政組織法三条に基づく「公正取引委員会」型の委員会を基本にするとの報告書をまとめた。大蔵省の財政金融分離を強く主張したのは社民党とさきがけであったが、解散（9月27日）、総選挙（10月20日）が予定されていたため、世論の非難を回避し連立与党の結束を示す必要があったことから、連立3党による、大蔵省分割、金融監督庁設置の合意がなされた¹⁵⁹⁾。

当時、金融行政には改革が必要であるという認識は、大蔵省も含めて社会全体に広まったが、どのような改革が望ましいかは意見が分かれていた¹⁶⁰⁾。一方には、金融行政の手法を改めればよいという主張、もう一方には、大蔵省を解体しなければならないといった主張があった。蠟山[1996]は、金融行政の手法の変革としては、長く大蔵省の行政手法であった予防行政、業者行政、裁量行政という金融行政はもはや限界であり、これからは、ルールに基づいて行政権限を発揮し、

157) 『日本経済新聞』1996年6月3日。

158) 『日経金融新聞』1996年8月11日「大蔵改革の主導権争い－首相・蔵相も積極姿勢（霞が関風速計）」。

159) 樋渡展洋[2001]、p. 148による。

160) 蠟山昌一[1996]。

その原因を除去するという市場行政、結果行政、ルール行政でなければならなかった。また金融行政には、財政部門とは異なる能力が必要であり、専門家集団としての金融行政組織が必要であった、としている。

その後、選挙をはさんでからは、協議は対立したが、連立3党の結束を強化する必要もあって、金融監督庁は大蔵省から独立し、総理府の外局とする一方で、大蔵省は金融行政の企画立案における権限維持することで妥協が図られた。1996年12月25日には、「①総理府に民間金融機関等に対する検査及び監督を所掌する国家行政組織法第3条に基づく機関として新庁を設立する、②大蔵省の銀行局及び証券局を金融局に統合する等の措置を1998年度に実施する」ことで与党が最終的に合意、決定し、法律案が国会に提出された。この改革の趣旨は、民間金融機関等に対する検査・監督の機能は金融監督庁に、企画・立案という政策面の機能は大蔵省に分担させるというものであった（西村[2003], p. 395）。

第2節 経済構造改革への歩み

1990年代前半は、日本経済の構造改革が政策の重要課題となった時期であった。日本の経済制度が、制度疲労というような状況にあり、構造的な問題を解決しなければ中長期的な成長は見込めないといった停滞した状況にあった。本節では、1990年代から経済構造改革への道筋がいかにか敷かれてきたか、政府が策定した計画等を振り返る。

(1) 「生活大国5か年計画」(1992年6月)

1992年1月、経済審議会(会長:平岩外四 経団連会長)は宮澤首相から、新たな計画策定に関する諮問を受けた。答申は、「生活大国5か年計画－地球社会との共存をめざして－」としてまとめられ、政府は答申を受けて6月30日に計画を閣議決定した(計画期間は1992年度から1996年度)。

同計画では、日本の経済規模は世界でも有数のものとなり、1人あたり国民所得も高く、物質的な消費などの面では豊かになっているが、経済全体での豊かさや豊かさに対する個人の実感との間にかい離がみられるとした。真に国民が豊かさを実感できる(生活大国)ようにするために、生活者・消費者を重視する視点に立って、“経済社会の在り方を総点検”することが必要であるとした。計画本文では、構造改革との表現はまだ見られないが、「新たな経済社会への変革」、「住宅や生活関連社会資本の整備等により内需主導型の経済構造を定着」、「内外価格差の是正や市場アクセスの一層の改善・輸入の促進など構造調整を推進」、「国際的に競争条件の調和を図ることや環境と調和した経済社会を構築」、「新しい需要供給構造を構築」といった表現で、人々の生活面を重視した構造改革が重要であることをうたっている。

〔「生活大国」とは〕

この「生活大国」という言葉は、宮澤首相の創唱によるものであった¹⁶¹⁾。その問題意識は、1991年11月の所信表明演説や1992年1月の施政方針演説にみることができる。所信表明演説では、「〔生活大国〕への前進」として、以下が述べられた。「私は、国民の一人一人が、生活の豊かさを真に実感しながら、多様な人生設計ができるような社会の実現を目指したいと思います。このため、私は、21世紀を展望しつつ、中央、地方にわたって、住宅や生活関連を中心とする社会資本の充実を図り、質の高い生活環境を創造して、所得のみではなく社会的蓄積や、美観などの質の面でも、真に先進国家と誇れるような、活力と潤いに満ちた、ずっしりと手応えのある「生活大国」づくりを進めていきたいと思ます。」

また、1992年1月の施政方針演説では、「私は、内政の最重要課題として、「生活大国への前進」を挙げたいと思います。国民一人一人が豊かさとゆとりを日々の生活の中で実感でき、多様な価値観を実現できる、努力すれば報われる公正な社会、私は、こういう社会を育む国家を「生活大国」と呼び、その実現を目指してまいります」として、生活大国のイメージを次のように規定した。「私の描く生活大国とは、第1に、住宅や生活関連を中心とする社会資本の整備により、環境保全も図られ、快適で安全な質の高い生活環境を育む社会であります。第2に、労働時間や通勤時間の短縮により、個人が自己実現を図るため、自由時間、余暇時間を十分活用することのできる社会であります。第3に、高齢者や障害者が、就業機会の整備などを通じ社会参加が適切に保障され、生きがいを持って安心して暮らせる社会であります。第4に、女性が、男性とともに社会でも家庭でも自己実現を図ることのできる社会であります。今や女性の社会進出は当然のことではありますが、その能力と経験を活かすことのできる条件を一層整備していく必要があります。第5に、国土の均衡ある発展が図られ、中央も地方も、ゆとりある生活空間や高度な交通、情報サービスなどを享受できる社会であります。第6に、創造性、国際性を重んじる教育が普及し、国民が芸術、スポーツに親しみ、豊かな個性や香り高い文化が花開く社会であります。」

経済審議会では、当初「生活大国」という言葉には抵抗があった。当時の田中秀征経済企画政務次官によると、「〔生活大国〕という言葉には、反対といわないまでも抵抗を感じるという人が意外なほど多いことに私も驚いた」とある。初めの頃は、「生活大国」は諸外国から一国繁栄主義と受け取られる怖れがある、生活大国を前面に出すと成長、生産、産業、企業というような観点が軽視されている印象を受けること、「大国」というように、力を誇示するような表現は誤解を招く、という議論がでていた(田中[1992])が、議論を重ねるなかで、抵抗感もなくなった。また、わかりやすく、できるだけ数字の目標値を掲げるという首相の方針は随所で貫かれた。計画策定後の1992年10月の宮澤首相の所信表明演説

161) 田中秀征[1992]による。

では、計画の目玉が以下のように述べられた。「この計画においては、生活者や利用者の視点に立った具体的な目標値を掲げ、事業の進み具合が国民の目にも明らかになるようにするとともに、政府が一丸となってその目標の達成に努力することといたしました。21世紀を展望して、年間総労働時間を1,800時間に短縮すること、大都市圏においても良質な住宅を勤労者世帯の平均年収の5倍程度で取得できるようにすること、下水道普及率を7割程度にまで引き上げること、中学校区に1ヵ所程度の割合でデイサービスセンターを設置することなどを目指してまいります。」

(具体的な目標を明示)

「生活大国5か年計画」においては、生活大国の実現を目指すことが構造改革につながるとしている。すなわち、「生活大国の実現を目指すことは、住宅や生活関連社会資本の整備などにより内需主導型の経済構造を定着させるとともに、内外価格差の是正や市場アクセスの一層の改善・輸入の促進など構造調整を推進するもの」とされた（「生活大国5か年計画」第2章第1節(3)）。計画審議のために経済審議会に設けられた生活大国部会の報告においても、生活大国実現に向け、充実した消費生活の基盤を確立するために、内外価格差の是正が必要であり、消費者の視点に立った規制緩和が必要であることが指摘されている。

同計画では、生活大国の姿を労働時間や住宅取得価格の具体的な目標の数字として明示した。労働時間短縮の目標については、経営者団体から、「時短は労使間の交渉にゆだねるべき」との反発もみられた¹⁶²⁾。計画での文言は1,800時間となったものの永野健日経連会長は、5年後の年間労働時間の目標を1,800時間としたことについて「絵にかいた餅に終わるのではないかと危ぐされる部分もある」と批判し、さらに、時短目標の明示について、「新計画のペースで時短を進めると、実質3.5%の経済成長を達成するには新規に労働力の源を求めない限り極めて困難」とも主張した¹⁶³⁾。

年収の5倍で住宅を取得できるようにする、という目標に対しては、土地や住宅のような民間の市場で決定されるものを政策目標とすることは不適切という批判もなくはなかったが、誰でも理解できる目標を定めることにより、国民が各種の土地対策や住宅対策の効果を評価できることになる¹⁶⁴⁾と判断された。

社会資本については、住宅、都市基盤、道路・鉄道などの生活関連社会資本が中心となった。1990年の「公共投資基本計画」において、既に整備の基本方向が決まっていたため、「生活大国5か年計画」においては、国民が身近に感じられるように、利用者や生活者の視点に立った分かりやすい社会資本整備目標が示された。例えば、「快適な生活環境の形成」という視点では「排水が公共的主体

162) 『日本経済新聞』1992年5月8日「新経済5か年計画に暗雲－「生活大国」横やり続出(底流)」。

163) 『日本経済新聞』1992年6月26日「新経済計画、財界、おおむね評価－「労働1,800時間」困難視も」。

164) 久米重治[1992]。

により衛生処理される人口の割合」はおおむね 2000 年には「7 割を超える程度」になるといった目標が掲げられ、「圏域内の交通と交流の充実」という視点では、「周辺地域から地方中核都市に 1 時間以内に到達できる人口の割合」を長期的には 8 割台半ばまで上昇させる、といった目標が示された。また、生活の豊かさに関して 17 項目の具体的な数値目標が掲げられ、別表としてまとめられた。

計画期間中の実質経済成長率は 3.5% 程度（内需寄与度は 3.75% 程度，外需寄与度がマイナス 0.25% 程度）と見込まれたが、この点については、より高い経済成長を見込むべき、との指摘¹⁶⁵⁾（「住宅や社会資本整備についての目標を実現するためにも実質 3.5% より高い経済成長が必要だ。時短にしても高めの成長でないと企業側には応じる余力が出ない。向こう 4 年間ぐらいは年平均で実質 4% 程度の潜在成長力がある」、また、「生活大国の実現も地球社会への貢献もそれを実現するには極めて大きなコストがかかり、3.5% でその実現は不可能」¹⁶⁶⁾）もあった。

(2) 平岩レポート（1993 年 12 月）

宮澤内閣を引き継いだ細川内閣（1993 年 8 月～）は、就任直後に、総理大臣の私的諮問機関として「経済改革研究会」（座長：平岩外四 経団連会長¹⁶⁷⁾）を設置した。当時は、経常収支黒字が拡大する中、経常収支不均衡の是正が課題となっていた。発足にあたって、細川首相から同研究会に与えられた課題は次の 3 つであった。① 21 世紀に向けて、我が国の経済社会が自己改革を図るための理念、② 生活者利益優先の経済社会を確立するための施策、③ 活力と創造性にあふれ、国際的に調和のとれた経済社会を確立するための施策。換言すると、国内的には「生活者重視の経済への転換」「産業構造の転換」、対外的には、「経常収支不均衡への対応」がおもな課題となった¹⁶⁸⁾。国民が経済発展に見合う豊かさの実感を持っていないことは同研究会でも指摘された。

同研究会では、生活の質向上をめざして国内の経済構造を変革することにより、結果として経常収支縮小をめざす、というアプローチがとられた¹⁶⁹⁾。1993 年に進んだ円高は、既に企業の国際競争力に大きな影響を及ぼしていた（円高の進行

165) 『日本経済新聞』1992 年 6 月 26 日「新経済計画、識者コメント－専修大学教授・正村公宏氏、4% 成長目指すべき」。

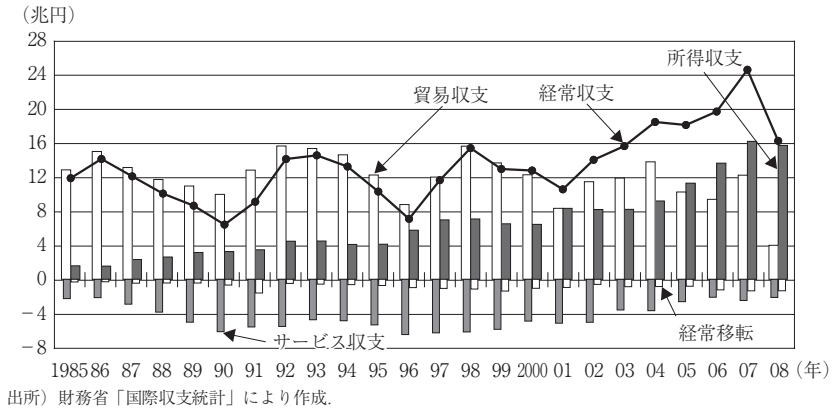
166) 『日本経済新聞』1992 年 4 月 27 日「金森久雄「成長」忘れた新経済計画－生活大国、国際貢献の前提欠く（一刀両断）」。

167) 他の委員は、有馬朗人（法政大学教授）、大田弘子（大阪大学客員助教授）、角道謙一（農林中央金庫理事長）、木内昭胤（前仏大使）、行天豊雄（東京銀行会長）、小長啓一（アラビア石油（株）社長）、小林陽太郎（富士ゼロックス（株）会長）、小宮山洋子（日本放送協会解説委員）、鈴木淑夫（野村総合研究所理事長）、豊田章一郎（トヨタ自動車（株）会長）、中谷巖（一橋大学教授）、宮崎勇（大和総研理事長）、山田精吾（日本労働組合総連合会顧問）、吉野良彦（日本開発銀行総裁）の各氏。また、特別参与として、田中秀征総理特別補佐が参加。

168) 中谷・大田[1994]、p. 65。

169) 前川レポートの際には、まず、国際協調のために黒字縮小をめざし、その過程で生活の質の向上を実現するアプローチがとられた。

図表 5-5 経常収支の推移と内訳



については、第6章)。企業の海外投資は盛んになり、国内では産業空洞化の議論も再燃していた。同研究会での問題意識として、産業構造の転換を行い、日本経済を再生させ、国内の雇用創出を図らなければならない、という認識が強かった。

同研究会における議論については、1993年9月16日の緊急経済対策において、「我が国として掲げるべき理念と取るべき施策のあり方について、年内にも結論を得るよう経済改革研究会における検討を推進する」こととされ、同年11月には中間報告「規制緩和について」がまとめられ、同年12月には最終報告書「経済改革について」が取りまとめられた。報告書は、全体で20ページ程度の薄いものであった。細川首相の「わかりやすい、簡潔な、要点だけのものがほしい」という指示もあった¹⁷⁰⁾。

同研究会の報告書では、政治改革、行政改革とならび経済改革との表現が用いられた。中間報告では、「経済改革研究会は、経済構造の改革をいかに進めるかの検討を続けている」とあり、また、最終報告書本文では、経済構造改革との表現も用いられた。最終報告書では、改革の目標として、「内外に開かれた透明な経済社会」「創造的で活力のある経済社会」「生活者を優先する経済社会」「世界と調和し、世界から共感を得られる経済社会」をつくると掲げられた。

(経済改革研究会の議論が規制緩和を推進)

最終報告書では、これまでにも経済構造改革の提案があったが、実効は必ずしもあがっていない、として、改革によってつくる経済社会像を4つ掲げた。第1は「内外に開かれた透明な経済社会」であり、日本の慣行が日本国民からも海外からもわかりにくく、それを規制緩和により、改めていく、というものであった。

170) 宮崎勇[2005], p. 262による。

第2は、「創造的で活力のある経済社会」であり、ベンチャー企業が登場しやすいような、過去の利害関係にとらわれないような活動ができる社会である。第3は、「生活者を優先する経済社会」であり、一部の人々が得をするというのではなく、国民全体が対象となる社会である。そして、第4は、「世界と調和し、世界から共感を得られる経済社会」であった¹⁷¹⁾。

研究会委員を務めた鈴木淑夫氏によれば、平岩レポートの特色は以下の5つである¹⁷²⁾。すなわち①経常黒字縮小が目標ではなく、日本経済の構造改革を目標としたこと。②規制緩和という政策原理で全体の施策を貫いたこと、③規制緩和の実効性を上げるために制度的裏付けを提言したこと、④具体的な景気対策を、中長期的政策の枠組みの中に組み入れて実施、前倒ししたこと、⑤金融市場の効率化・活性化、市場の整備を提案したこと、であった。

同研究会は、中間報告では規制緩和をテーマに据え、「経済的規制は原則自由に」すること、「社会的規制は自己責任を原則に最小限に」することをうたった。宮崎勇氏によれば、「短期間で構造改革の計画を作ろうということになり」、「まずはじめに非常に短期間で日本の規制全部を洗い直そうということに」なった¹⁷³⁾。金融、証券、保険に係る規制については、自己責任原則を重視した競争原理の徹底を図るため、一層の緩和を行うこと、土地、住宅に係る規制については、目的に沿った必要最小限のものとし、「地域の活性化、良好な都市環境の形成、優良な住宅供給のため、用途利用規制、容積率等の規制の見直し、運用の弾力化を図る」と指摘した。

同研究会が最終報告の目玉にしようとした公共投資の増額、経常収支黒字削減、景気対策が調整の結果トーンダウンしたこともあり、「提言の内容そのものは新味に欠け、日本の「経済構造改革」の具体的な指針を内外に強く印象付けるに至らなかった¹⁷⁴⁾」。また、中長期的な社会資本整備や当面の景気対策では、当初の議論からかなり後退した。「公共投資基本計画の見直しについては土壇場で増額の方向を明記したものの、大蔵省の抵抗で増額の規模には触れないまま。景気対策に関しては連立与党の反発で所得税減税の規模を書き込むのを断念、一時は研究会内部にも「無力感が漂った」(有力委員)という。」

しかし、中間報告及び最終報告書の大きな柱となった規制緩和については、「官僚だけの議論ではまとめられなかった」(経済企画庁幹部)などと評価する声もあった。特に、最終報告書においては、規制緩和の推進状況を監視する強力な第三者機関の立法化も盛り込んだ。これが、後の行政改革、規制緩和、規制改革の流れへと続いていくこととなった。

171) 宮崎勇[2005], pp. 267-78 による。

172) 中谷・大田[1994], p. 186 による。

173) 宮崎勇[2005], pp. 261-62 による。

174) 以下、『日本経済新聞』1993年12月16日。

(3) 公共投資基本計画 (1994年10月)

(1990年の公共投資基本計画)

「公共投資基本計画」は、1990年6月、21世紀に向けて着実に社会資本整備の充実を図っていく上での指針として策定された。公共投資基本計画は、日米構造協議(SII)において、日本の内需拡大策の1つとしてアメリカ政府から提案されたものである。下水道については従来の計画終了時期が1990年度末であったことから、新しい整備水準(処理人口普及率、都市公園は1人当たり面積など)を最終報告までに提示した。また、1991年度以降も続く7計画(都市公園、海岸、港湾、空港、住宅、廃棄物処理施設、交通安全)に関しては、達成率の向上などの形で事業を拡大する姿勢を示すこととした。こうした分野別公共事業計画の拡大だけでなく、各事業計画の今後の進展も踏まえて、10年間の公共投資全体の事業費も合わせて示し、米国の理解を得ることにした。1990年6月のSII最終報告には、「日本政府は新たに、21世紀に向けて社会資本を着実に整備する方向を示す「公共投資基本計画」を作成した」と記載された。

この計画策定の背景にあったのは、日本の国内投資を拡充して社会資本を整えることにより、貯蓄及び日本経済の規模に比べた投資不足を小さくする、という見方である。これにより、日本が、内需に支えられた維持可能なインフレなき成長を実現するものとされ、対外余剰(貿易黒字)の削減に寄与すると考えられた。

公共投資基本計画においては、1991~2000年度の10年間の公共投資総額をおおむね430兆円とし、国民生活の豊かさを実感できる経済社会の実現に向けて生活環境・文化機能に係る公共投資の割合を増加させることなど、公共投資に関する枠組み及び基本方向が総合的に示された。最終報告作成に向けた日米構造協議非公式会合では、アメリカ政府は、日本の公共投資拡大計画について国民総生産に占める比率で具体的な目標を設定するよう求めたが、日本側は、財政政策上の弾力性を損なうなどと反論し、結局、総額を記載することとなった¹⁷⁵⁾。

(公共投資基本計画の改定へ)

日米協議は1994年においても続けられ、同年2月には、日米経済関係の打開に向けて、1990年に策定した公共投資基本計画(総額430兆円)を増額修正する方向で検討されることになった。細川首相は同月23日の参議院予算委員会で、経済改革研究会報告が、「後世に負担を残さないような財源の確保を条件に、公共投資基本計画の積み増しなどの見直しを提言している」としたうえで、「提言にどう対応するか、財政事情などを一番考慮に入れなければならないことを十分念頭に置いて、計画策定の経緯も含めてよく検討していきたい」と明言した¹⁷⁶⁾。同年3月29日政府が日米包括経済協議の打開に向けて決定した「対外経済改革要綱」では、公共投資基本計画の見直しは、マクロ対策の1つとして盛りこまれ

175) 『日本経済新聞』1990年5月26日。

176) 『日本経済新聞』1994年2月24日。

た。その後、細川内閣から羽田内閣へ、そして、6月には村山内閣が成立した。当時、いったんは減少し再び増加に転じ急増し始めた対外黒字の増加に対応して内需拡大が必要であったため、公共投資の目標額の上積みが必要とされた。

1994年10月に策定された「公共投資基本計画」では、1995年度から2004年度までの10年間の社会資本整備の基本的方向が示された。計画期間中おおむね600兆円の公共投資を行い、これに、今後の内外諸情勢の変化や経済社会の変容等に対し、柔軟に対応しうるよう弾力枠30兆円を加えて、公共投資総額はおおむね630兆円とされた。1990年に策定した公共投資基本計画より200兆円増額し、内需拡大に取り組む姿勢を内外に強調した。計画の中身としては、「全体規模の積み増しとともに、生活者重視等の立場に立った配分の再検討」が行われた¹⁷⁷⁾。

同計画では、21世紀初めまでに、①下水道の普及率を9割超とする、②都心部に160万戸の良質な住宅を供給する、③市街地で歩いて行ける範囲に公園を整備し、植樹面積を3倍にする、などの目標を盛り込んだ。光ファイバー網の設置や学術研究機関の充実に向けて重点投資する方針も示された。他方、公共投資の配分は、高齢化、情報化、国際化といった社会経済情勢の変化や、高度化・多様化する国民ニーズに対応し、重点的に配分していく必要があるとされ、生活環境・福祉・文化機能にかかるものの割合を60%台前半に増加させるものとされた。また、地域別の配分については、地域の活性化を通じた多極分散型国土の特色ある発展を基本とし、重点的、効率的配分を行い、基礎的条件整備を積極的に推進することとされた（公共投資基本計画は1997年に改定が行われ、計画期間が2007年度までとされた。）。

(4)「構造改革のための経済社会計画」(1995年11月)

1995年1月、村山首相から新たな経済計画策定についての諮問を受けた経済審議会(会長：平岩外四 東京電力(株)相談役)は11月29日答申を行った(「構造改革のための経済社会計画-活力ある経済・安心できる暮らし」)。12月1日には閣議決定がなされた(計画期間は1996年度から2000年度)。

(構造改革が必要との認識)

当時の議論として、厳しい経済情勢の下、経済の活性化に重点を置くべきという議論と、暮らしの豊かさや安全に重点を置くべきという議論があった。実際には、この両者は相互に補完関係にあり、経済に元気がないと豊かなくらしは享受できず、また、安心できるくらしがなければ自由活発な経済活動は難しい、すなわち、この両者を達成するにも、経済改革の推進が必要、という議論となった。

177) 1994年9月22日臨時閣議での内閣総理大臣の指示では「公共投資基本計画については、既に対外的にも表明している通り、質・量両面にわたる見直しを早急に行い、10月には、政府として決定する。その際、全体規模の積み増しとともに、生活者重視等の立場に立った配分の再検討を行う」とされた。

同計画は、景気低迷の長期化、経済活力の低下を踏まえて、構造改革を経営の正面に据えたものとして注目された。計画期間における成長率を掲げているが、規制緩和等の構造改革が進展しない場合には、日本経済の潜在的な能力を活かすことができないことが示された¹⁷⁸⁾。

日本が当時置かれていた状況は、「グローバリゼーションの進展」、「高次な成熟経済社会への移行」「少子・高齢社会への移行」「情報通信の高度化」といった観点から検討された。「高次な成熟経済社会」のフレーズは、表現に苦労したものの1つであった¹⁷⁹⁾。同計画では、日本の経済社会構造が、内外の潮流の変化に適切に対応できていないために、様々な構造的諸問題が顕在化し、日本の経済社会に先行き不透明感をもたらしめているとの認識に立ち、経済社会の抜本的な構造改革に取り組む必要があるとした。経済審議会に設けられた企画部会の長岡部会長によると、「日本経済の体質変化を誰もが感じていたときだったので、諮問を受けた審議会の空気は重苦しかった。」¹⁸⁰⁾

構造的諸問題としては、①新規産業の展開の遅れと産業空洞化、②雇用不安、③少子・高齢社会の暮らしへの不安、④豊かさの実感の欠如への不満、⑤地球社会における責任と役割の増大、等が指摘された。この構造的な諸問題を改革しなければ、日本の中長期的発展を切り拓くことは難しいと論じられた。志賀[1996]によると、「この「構造改革」こそが、新計画を貫く概念であり、キーワード」であった。同計画では、「政策運営の基本方向」として、「構造改革の過程においては、変革に伴うある程度の痛みを伴うことは避けられないが、構造改革なくしては、現在我々が感じている将来に対する不透明感を払拭し、我が国の中長期的発展を切り拓いていくことはできない」として、構造改革に直ちに取り組む必要があるとした。構造改革の基本方向としては、第1に、自由で活力ある経済社会を創造すること、第2に、豊かで安心できる経済社会を創造すること、第3に、地球社会の一員として地球社会の発展に積極的に参画していくこと、として整理された。こうした新しい経済社会を支える基盤として、人材育成、科学技術の創造、情報通信の高度化、社会資本整備の推進を図ることとされ、加えて行財政改革を推進していくことの必要性も掲げられた。

社会資本については、公共投資基本計画に沿って整備が進められていた。計画では、社会資本を整備することの目的を、①快適な生活環境の形成、②安全で安心できる生活の確保、③新日本経済の発展基盤の構築、の3つに整理し、「生活大国5か年計画」策定時と同様、利用者の視点に立った社会資本の整備目標が示された。

178) 中村[1996]による。計画期間1996年度から2000年度において、実質経済成長率は3%と計画されていたが、構造改革が進まないと1.75%となるとされた。また、計画最終年度の失業率は2.75%とされていたが、構造改革が進まないと失業率は3.75%となるとされた。

179) 経済計画の中で、表現に苦労したものの1つが「高次な成熟経済社会」があった。この表現の背景にあったのは、「これまでの延長線上では、経済の面でも暮らしの面でも、新しい発展は難しいのではないか、次の段階に一步進む必要があるのではないか」ということであった(中村昭裕, [1996])。

180) 『ESP』No. 286による。

計画策定に向けて経済審議会には、豊かで安心できる暮らし部会が設けられ、経済成長と社会保障とが調和する経済の姿が議論された。社会保障自身も構造改革の必要性に迫られていた¹⁸¹⁾。同計画では、「従来の救済型のものから自立型へという大きな政策の流れ、別の言葉で言うと事後的な政策から事前の政策へという流れ¹⁸²⁾」が示され、①自助、共助、公助の適切な組み合わせによる社会支援システムが必要であること、②社会全体として負担を抑制すること、③負担の世代間及び世代内の公正を図ることが示された。国民が健康を維持することや寝たきり防止など、社会的支援ニーズの発生そのものを抑制することが掲げられた。

(構造改革－高コスト構造の是正)

同計画では、構造改革については、自由で活力ある経済に向けて、高コスト構造を是正すべきとされた。日本経済の高コスト構造の是正に関しては、その具体策が10分野、すなわち物流、エネルギー（ガソリン、電力、都市ガス）、流通、電気通信、金融サービス、旅客運送サービス（航空、タクシー、鉄道旅客）、農業生産、基準・認証・輸入手続き等、公共工事、住宅建設、に係る「高コスト構造是正・活性化のための行動計画」として示された。この10分野は、コストの構成が共通であり、国民の関心が高かった。同行動計画では、規制緩和、商慣行の是正等を通じたコストの引き下げ目標が示された。個々の規制については、規制緩和推進計画があることから、同行動計画では、分野ごとに、経済的成果がわかるような目標とその達成時期が設定された。

また、自由で活力があり、かつ豊かで安心できる経済社会の創造に向けて、新規事業が展開され、雇用が創出される等高い成長が期待できる分野として、情報通信関連、企業活動支援関連（リースや広告）、人材関連（専修学校や社員教育サービス）、医療保健・福祉関連（在宅医療関連、福祉用具）、余暇・生活関連（旅行、文化・芸術鑑賞、外食）、良質な住宅関連（高齢者住宅、住宅リフォーム）、環境関連（廃棄物処理、公害防止装置、低公害車）が掲げられた。これら成長が期待される分野においては、国内生産額の増加、大きな雇用創出効果が見込まれた。なかでも、情報通信関連産業に関しては、経済審議会に設けられた高度情報通信社会小委員会¹⁸³⁾において、情報通信がその後の経済社会の発展基盤となること、またそのために情報通信の高度化に対応するべく制度を見直し、通信コストを低減させる等の取り組みが必要であることが議論された。

181) 塩野谷祐一部会長「経済審議会部会報告・小委員会報告に寄せて」による（『ESP』、No. 286、1996年2月）。

182) 計画に関する座談会での宮島洋委員の指摘（『ESP』、No. 286、1996年2月）。

183) 経済審議会には、計画策定のために、企画部会（部会長は長岡實 国家公安委員会委員）、自由で活力ある経済部会（部会長は 豊田章一郎 トヨタ自動車（株）会長）、豊かで安心できる暮らし部会（部会長は塩野谷祐一 社会保障研究所長）、地球社会と我が国の役割部会（諸井虔 秩父小野田（株）代表取締役会長）が設けられ、また、次代を担う人材小委員会（委員長は小林陽太郎 富士ゼロックス（株）会長）、高度情報通信社会小委員会（委員長は川勝勝二 （株）三和銀行相談役）が設けられた。

(5) 経済構造改革にむけた議論－経済審議会建議「6分野の経済構造改革」(1996年12月)

1996年7月には、橋本首相から、高度情報通信、物流、金融、土地・住宅、雇用、医療・福祉の6分野の規制緩和策について、経済審議会、行政改革委員会及び各省庁の審議会で前向きの成果を出すべく審議するよう、指示があった。経済審議会では、行動計画委員会を設置し、その下に6分野それぞれに対応するワーキング・グループを設置して議論を行った。その結果をもとに、同年12月、経済審議会は建議として「6分野の経済構造改革」を取りまとめ首相に提出した。

建議の議論にあたっては、分野ごとに専門家からなるワーキング・グループが設置され、ワーキング・グループの報告書がそれぞれ取りまとめられた¹⁸⁴⁾。これらはたたき台として公表され、その上で省庁の反論を聞いて建議の素案、さらに最終案がまとめられた。

分野によっては、行政改革委員会の規制緩和小委員会等とも連携がとられた。経済審議会での議論をきっかけとして一部関係省庁は既に動き出していたこともあって、規制緩和が可能なものについては規制緩和推進計画の再改定に盛り込まれる、といったように、審議会、委員会の場を用いて議論がなされていた。

建議では、高度情報通信、物流、金融、土地・住宅、雇用・労働、医療・福祉の6分野における構造改革の推進策が提示された。構造改革は時間との競争であり、構造改革が遅れることによって経済の各分野で空洞化が生じていくと構造改革は待たなしの状況であるとされた(1997年1月20日の麻生経済企画庁長官の経済演説でも「構造改革はもはや議論をしている段階ではなく、実行に移していく段階に来ております」と指摘している)。既に規制緩和を始めとして経済構造改革は進められてきたが、テンポが遅く、十分な成果が挙げられていないとして、この6分野に絞って検討が行われた。

建議では、6分野における構造改革の検討を通じ、構造改革を推進する上での基本的な考え方として4点が示された。第1は、市場原理を貫徹させ、競争を促進することが、経済活性化の中心であること、第2は、業種や国境の垣根を超えた競争を確保すること、第3は、市場原理を貫徹させることによって生じうる副作用、例えば経済的弱者には別個の対応をすること、第4は、規制を残す場合は、根拠を明確にし、その運用を透明にすること、である。

各分野については、以下の通り提言した。高度情報通信分野については、21世紀の日本経済発展の鍵であるが、現状では欧米に比べて5年から10年の遅れがあるため、思い切った規制の撤廃、緩和が必要であるとした。物流分野に関しては、物流が産業にとって重要な中間財であり、高コスト構造是正のために物流コストの引き下げが必要であるという認識の下、内航海運、港湾、鉄道、貨物、トラックの4つの領域で規制を原則撤廃すること、また、港湾における規制を見

184) それぞれ、高度情報通信ワーキング・グループ報告書、物流ワーキング・グループ報告書、金融ワーキング・グループ報告書「わが国金融システムの活性化のために」、雇用・労働ワーキング・グループ報告書「自由で活力のある労働市場をめざして」、医療・福祉ワーキング・グループ報告書。

直すとした。

金融分野については、日本の金融資本市場は空洞化の危機にさらされているという認識の下、ビッグ・バン方式により、全面的かつ一挙に改革を実現すべきとした。土地・住宅分野については、大都市における住宅環境の欠点（遠い・高い・狭い・醜い、危い）を土地の有効利用によって是正すべきとの問題意識の下、容積率の大幅引き上げを含む規制緩和を打ち出した。雇用・労働分野については、少子化、高齢化という社会の中で、労働力の質を高めつつ、なおかつ、適材適所に配置することを旨として、有料職業紹介事業、労働者派遣事業のネガティブリスト化を指摘した。医療・福祉分野については、効率化、市場原理の導入、情報開示、透明化を軸に改革をすべきであるとの考え方を示し、社会的入院の廃止、診療報酬制度のあり方の見直し等を掲げた。

(6) 規制緩和の推進

1990年代の構造改革は、規制緩和としても進められていった。規制緩和の推進は、経済計画や規制緩和計画、その他経済対策においても重要な柱となっていた（図表5-6）。規制緩和を進めていく上では、国民生活の質的向上、産業構造の転換、市場アクセスの改善、新規事業の拡大、内外価格差の縮小等の観点が重視されていた。

(規制緩和の動き)

第2次臨調発足（1981年）以前においては、国民負担の軽減、行政事務の簡素・合理化などが規制緩和の中心であったが、第2次臨調以降は、民間活力の発揮、国際的調和、国民生活重視という観点から、規制緩和がより積極的な役割を果たすことが期待されるようになった。加えて、バブル崩壊後の景気後退が長引くなかで、企業・消費者に「経済的な停滞からの出口はどこにあるのだろうか」という一種の閉塞感が強まり、これに関連して、「これまで産業の発展や国民生活の安定にそれなりに貢献してきた公的規制が、現在ではかえって経済社会の硬直性を強め、将来への発展の足かせとなっている」という見方が強まった。規制緩和には、①企業のビジネスチャンスを拡大させ、消費者の選択を多様化させることによる内需の掘り起こし、②生産性の低い非製造業に競争を導入し、効率化を促すことによる内外価格差の縮小、③国際的観点からの透明性の確保、といったことが期待されるようになっていた¹⁸⁵⁾。

1993年10月、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）が取りまとめた「最終答申」においても、「規制緩和の推進」は柱の1つとなった。同答申では、規制緩和の取組みとして、①公的規制緩和のためのアクション・プログラムの策定、②公的規制の全体像の把握及び規制緩和の評価手法の確立、③申請・報告等に係る国民負担の軽減、が掲げられた。また、規制緩和の継続的推進を確実なもの

185) 経済企画庁[1994]第3章第3節「1. 規制緩和についての基本的な考え方」による。

図表 5-6 規制緩和の動き（1990年代前半）

90年 4月 18日	第2次臨時行政改革推進審議会最終答申。 公的規制の廃止・緩和と民間部門の活用に関する提言。
92年 6月 19日	第3次臨時行政改革推進審議会答申「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申」において、制度・基準等の国際化や消費者重視の政策の確立のための規制緩和を提言。
92年 6月 30日	「生活大国5か年計画」（閣議決定）。 行革審答申を最大限尊重し、国民生活重視、国際化対応等の観点から規制緩和を推進する。
92年 12月 26日	平成5年度行革大綱（閣議決定）。 第3次行革審答申において取り上げられている規制緩和の推進を図る。
93年 4月 13日	新総合経済対策（閣議決定）。 許認可等の1割整理、1万件を切ることを目標として規制の見直しを実施。
93年 7月 29日	連立内閣樹立に関する合意事項として規制緩和の推進が盛り込まれる。
93年 9月 16日	緊急経済対策（閣議決定）。 経済の活性化、内需の振興を図る観点から、94事項の規制緩和策を決定。
93年 10月 27日	第3次臨時行政改革推進審議会「最終答申」。 アクション・プランの策定、規制緩和推進の仕組みの整備、規制緩和オンブズマンの設置、規制緩和のための基盤的条件の整備等について提言。
93年 11月 8日	経済改革研究会中間報告。 経済的規制は「原則自由」、社会的規制については「自己責任」を原則に最小限にすることを提言。
93年 12月 16日	経済改革研究会最終報告。 規制緩和を経済改革のための5つの政策の柱の1番目に位置づけ、一層の推進を要請。
94年 1月 21日	内閣に「行政改革推進本部」設置。
94年 2月 15日	行革大綱「今後における行政改革の推進方策について」（閣議決定）。 経済改革研究会の報告を踏まえ、規制緩和を推進、（規制緩和等250事項、届出・報告等の整理合理化531事項）1994年度内に「規制緩和推進計画」の策定、「行政改革委員会」の設置等を決定。
94年 3月 29日	対外経済改革要綱（閣議決定）。 国際的に開かれた経済社会を実現する観点からの規制緩和推進。
94年 7月 5日	「今後における規制緩和の推進等について」（規制緩和推進要綱）閣議決定 279事項（1993年9月の緊急経済対策の94事項、1994年2月の行革大綱の681事項と合わせると約1,100事項）、重点4分野は、住宅・土地、情報・通信、輸入促進・市場アクセス改善・流通、金融・証券・保険。
94年 12月 19日	行政改革委員会発足。

94年12月25日	「当面の行政改革の推進方策について」（閣議決定）。
95年3月31日	「規制緩和推進計画について」閣議決定。 期間は1995年度から1999年度までの5年間。11分野は、住宅・土地、情報・通信、流通等、運輸、基準・認証・輸入等、金融・証券・保険、エネルギー等、1,091事項の規制緩和措置を決定。
95年4月14日	「緊急円高・経済対策」経済対策閣僚会議決定。 規制緩和推進計画の実施期限を1997年度までの3年間に前倒し。
95年4月19日	規制緩和小委員会発足。
95年7月18日	第1回規制緩和白書（「規制緩和推進の現況」）公表。
95年9月20日	「経済対策－景気回復を確実にするために－」経済対策閣僚会議決定。
95年12月1日	「構造改革のための経済社会計画－活力ある経済・安心できる社会」（閣議決定）。
95年12月7日	規制緩和小委員会「光り輝く国をめざして－平成7年度規制緩和推進計画の見直しについて－」を取りまとめ、公表。
95年12月14日	行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」を村山内閣総理大臣に提出。
95年12月25日	「当面の行政改革の推進方策について」閣議決定。 行政改革委員会の意見を最大限尊重し、年度末までに規制緩和推進計画を改定することを決定。
96年3月29日	規制緩和計画の改定「規制緩和推進計画の改定について」（閣議決定）。 新規569事項を含め、1,797事項の規制緩和措置を決定。
96年7月16日	第2回規制緩和白書（「規制緩和推進の現況」）公表。
96年12月5日	規制緩和小委員会「創意で造る新たな日本－平成8年度規制緩和推進計画の見直しについて－」を取りまとめ、公表。
96年12月16日	行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」を橋本内閣総理大臣に提出。
96年12月25日	「行政改革プログラム」閣議決定。 行政改革委員会の意見を最大限尊重し、年度末までに規制緩和推進計画を再改定することを決定。
97年3月	規制緩和推進計画再改定。

出所）総務庁[1995]「規制緩和推進の現況」、行政改革委員会事務局監修[1997]「創意で造る新たな日本」等により筆者作成。

するため、民間有識者等からなる強力な第三者的な推進機関（規制緩和オンブズマン）の設置が提言された。政府部内における強力な推進体制の整備、さらに、規制情報の提供・公開を行うために公的規制の現状と規制緩和の状況を盛り込んだ規制緩和白書を毎年作成することが提言された。

同年11月、細川首相の私的諮問機関である経済改革研究会は、中間報告で経済的規制は「原則自由」であり、社会的規制は「自己責任」を原則に最小限に、と基準を示した。中間報告は、規制緩和を推進するために、「政府は内閣総理大臣を中心とする強力な推進本部を設置」するとともに、「法律に基づき強力な第三者機関を設置する」ことを提言した。同年12月に公表された同研究会の最終報告でも、「規制緩和に関して勧告権を有し、自らの事務局をもった強力な第三者機関の立法化を急ぐ」とした。当時、規制緩和の大きな目的は、企業にとっては、ビジネスチャンスの拡大、また、家計（消費者）にとっては、選択肢の多様化、購買力の向上であった。細川首相の施政方針演説¹⁸⁶⁾では、規制緩和の目的が次の通り述べられている。「中でも規制緩和については、経済的規制は「原則自由・例外規制」とし、社会的規制についても不断に見直しを行うという姿勢でこれに取り組み、ビジネスチャンスの拡大と消費者選択の多様化、内外価格差の縮小による購買力の向上などを図ってまいります。特に、土地の有効・適正利用や住宅建設の促進につながる分野や、情報通信など新規産業の創出を刺激する分野、流通、エネルギーなど内外価格差の縮小につながる分野、輸入促進関連の分野などに重点を置いて、思い切った措置を講じてまいります。さらに、内外価格差の原因となり、新規産業の創出や対日アクセスを阻害している競争制限的な行為の排除など独占禁止法の厳正な運用に努めてまいります。」

（第三者機関の設置へ）

1994年1月21日には、「行政改革推進本部」が閣議決定により設置された。さらに、2月には「今後における行政改革の推進方策について」閣議決定が行われた（行革大綱）。行革大綱では規制緩和及び届出・報告等の整理合理化が決定され、1994年度内に、5年を期間とする「規制緩和推進計画」（仮称）を策定することも決定された。同年7月に閣議決定された「今後における規制緩和の推進等について」（規制緩和推進要綱）では、各省庁は所管行政に係る規制について、1994年内を目途に見直すこととされた。

同年12月、行革審最終答申及び経済改革研究会最終報告で提言されていた“行政改革を推進するための第三者機関”として、行政改革委員会が3年の時限で設置された（委員長：飯田庸太郎 三菱重工業（株）取締役会長）。委員会の所掌事務としては、①規制緩和の実施状況の監視、②その他の行政改革の実施状況の監視及び、③行政情報の公開に係る法律の制定その他の制度の整備に関する調査審議であった。1995年4月には、規制緩和の実施状況の監視のための専門的な

186) 1994年3月4日。

調査、検討を行う組織として、行政改革委員会の下に規制緩和と小委員会が設置された（小委員長：宮崎勇（株）大和総研特別顧問）。規制緩和と小委員会は、規制緩和に関する論点公開を行いながら、1995年12月には、報告書「光り輝く国をめざして－平成7年度規制緩和と推進計画の見直し」を、1996年12月には報告書「創意で造る新たな日本－平成8年度規制緩和と推進計画の見直しについて」を、それぞれ取りまとめ、行政改革委員会に提出した。行政改革委員会は、それらを「規制緩和の推進に関する意見」（第1次、第2次）として、内閣総理大臣に提出した。論点公開では、論点の各々について、規制維持側の意見と規制緩和側の意見を対比した一覧表が作成、公表された。これにより、論点の内容が国民にも明らかになった。

（規制緩和と推進計画）

行革大綱に基づき、1995年3月31日「規制緩和と推進計画」が閣議決定され、規制緩和が総合的に推進されることとなった。同計画では、計画の目的として、「我が国経済社会を国際的に開かれたものとし、自己責任原則と市場原理に立つ自由な経済社会としていくことを基本として、①消費者の多様なニーズに対応した選択の幅の拡大、内外価格差の縮小等により、国民生活の質の向上を目指す、②内需の拡大や輸入の促進、事業機会の拡大等を図り、対外経済摩擦の解消等に資する、③国民負担の軽減、行政事務の簡素化を図る等の観点」が示された。同計画には11分野（①住宅・土地等、②情報・通信、③流通等、④運輸、⑤基準・認証・輸入等、⑥金融・証券・保険、⑦エネルギー、⑧雇用・労働、⑨公害・廃棄物・環境保全、⑩危険物・防災・保安、及び⑪その他）の1,091事項の個別の規制緩和措置が盛り込まれた。なお、規制緩和と推進計画は当初5カ年の計画であったが、同年4月の「緊急円高・経済対策」において、計画期間が3年に前倒しされた（後述）。

その後、「規制緩和と推進計画」は、1996年3月、1回目の改定が行われ（「規制緩和と推進計画の改定について」）、新規569事項を含め11分野にわたり、1,797事項の個別の規制緩和措置が盛り込まれた。さらに、1997年3月、計画の再改定が行われた（「規制緩和と推進計画の改定について」）。再改定された計画では、12分野（それまでの11分野に教育が加わった）にわたり、新規の規制緩和措置890事項を含め全体として、2,823事項の規制緩和措置が盛り込まれた。

（経済対策における規制緩和）

規制緩和は短期的な景気刺激策である経済対策においても柱の1つであった（経済対策については第2章）。1993年4月の「総合的な経済対策の推進について」（総合経済対策）では、「公的規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を軽減し、民間活力を引き出すとともに、国民生活の質の向上を図るため、公的規制の目的・内容を緊急に見直し、この結果に応じ許認可等の大幅な整理を図る」とされ、規制緩和の推進が対策に盛り込まれた。また、同年9月の「緊急経

済対策」では、公的規制の緩和推進は、「内需拡大や輸入促進に直接的な効果があり、また経済構造を変革していくための新たな第一歩につながる」とされ、手続きの簡素化・円滑化を図ることにより経済の活性化を図るほか、「公的規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を軽減し、国民生活の質の向上や民間活力の発揮を確保するためにも引き続き公的規制の緩和等を推進する」とされた。具体的には、94項目の公的規制の緩和を推進することとされた。

その後も、規制緩和は経済対策における大きな柱の1つとなった。1994年2月の「総合経済対策」では、「特に新規事業の創出や事業の拡大等、競争の促進や価格の弾力化等を通じた市場の効率化、市場アクセスの改善を通じた輸入の促進、申請負担の軽減による経済コストの削減等の経済的効果を期する観点」から、規制緩和が推進されている。また、「引き続き、公的規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を軽減し、国民生活の質の向上や民間活力の発揮を確保するため、今後とも公的規制の見直しを進めることとし1994年度内に、5年を期間とする規制緩和を推進するための計画を策定する」とされた。

同年3月の「対外経済改革要綱」においては、「内需の拡大や輸出の促進を図り、国民生活の質の向上を目指し、併せて、新規事業の拡大、内外価格差の縮小等の経済的効果を期する観点から、公的規制の抜本的な見直しに重点的に取り組む」こととされ、①住宅・土地関係、②情報・通信関係、③輸入促進・市場アクセス改善・流通関係、④金融・証券・保険関係について主な検討項目が示された。同年7月の「規制緩和推進要綱」では、この4分野について、279事項の規制緩和策が決定された。この頃になると、経済対策のなかで行革推進本部決定の内容を引用する、というように、決定が積み重ねられていった。

1995年4月の「緊急円高・経済対策」では、規制緩和は、縮小傾向にある經常収支黒字をさらに大幅に削減するための方策の1つとなった。当初5年間の計画だった規制緩和推進計画（1995年3月31日閣議決定）については、1997年度までの3年計画として前倒し実施することとされた。また、規制緩和を通じた市場アクセスを実効性あらしめ、競争政策の積極的展開を図るため、公正取引委員会の機能強化、独占禁止法の運用強化を図ることとされた。同年9月の「緊急経済対策－景気回復を確実にするために－」では、「中長期的発展に資する日本経済の構造改革を推進するため」に規制緩和が推進されることとされた。既に、行政改革委員会が発足し、同委員会の下で規制緩和と小委員会が規制緩和に向けて議論を行っており、同対策では、「規制緩和推進計画の改定作業の着実な実施」「規制緩和の早期実施」が掲げられた。また、医薬品の再販売価格維持制度、高圧ガス及び液化石油ガス保安規制、公共料金の見直しも掲げられた。

規制緩和の経済的効果については、1994年10月、経済企画庁の研究会¹⁸⁷⁾が計量的な計算結果を示している。規制緩和によって生まれる新規ビジネスが生む雇用を、アメリカとの比較から予測した結果では、付加価値、労働者数ともに増大

187) 経済企画庁総合計画局[1994]『現代の楽市楽座－規制緩和と経済活性化－』。

することが計算された。また、規制緩和によって生産性格差が縮小する（日本の低生産性部門のアメリカとの生産性格差が5分の4まで縮小する）と仮定すると、実質GDPが8%増大すると試算された。

（規制緩和に関する議論）

規制緩和については、規制緩和推進の立場、また規制緩和に反対の立場それぞれからの議論が展開された。経済界は、日本経済に求められているのは、第1に、産業、雇用の空洞化を回避し、経済・産業の活性化を図ること、第2に、自由で国際的に開かれた透明、公正な経済社会を構築し、対外不均衡の是正に努めることであり、このような課題の克服に向け、規制緩和は最も有効な手段として位置づけられる、として、規制緩和を強く求めていた¹⁸⁸⁾。

一方では、消費者重視の立場から¹⁸⁹⁾、「競争促進的な「規制緩和」は、消費者の利益が増し、効率のよい企業の利益を増大させるが、非効率な企業の利益を減少させる」ことになる。また、市場の失敗があるような分野・業界でも、規制がまさるとは限らない、という議論があった。他方、アメリカの規制緩和がアメリカの社会や雇用に与えた変化を紹介し、日本で進みつつある規制緩和が日本の社会や雇用に大きな影響を及ぼすことが容易に想定でき、市場メカニズムに懐疑的な議論も展開された¹⁹⁰⁾。

また、利益を受けることになる消費者側も、消費者団体は、規制緩和については、規制緩和によるメリットを事前には実感しにくかった面があること、安全性が損なわれるのではないかと危惧したこと等により、消極的または批判的であったとも指摘されている¹⁹¹⁾。また、「規制緩和を進めることにより、消費者が自己責任を負うことが期待されることに対し、それだけの環境整備が整っていないのではないか」との危惧も示された¹⁹²⁾。消費者からの規制緩和要求が盛り上がりがない理由として大田[1994]は、「理由の1つは、規制の話そのものがわかりにくいこと、第2の理由は、得べかりし利益は見えにくいこと、つまり、規制がなくなったときに市場がどのような新商品や新サービスを生み出すかは予見できないこと、第3に、消費者にも官依存が強いこと、第4に、消費者団体が消費者の代表としての役割を果たし得ていない」ことがあると指摘していた。

経済企画庁[1994]では、規制緩和の効果に対しあまりにも過大な期待を抱くことのないようにするべきとされた。1点目は、規制緩和と景気の関係である。「規制緩和によってもたらされる生産性向上、事業機会の拡大といった効果は長

188) (社)経済団体連合会「規制緩和の経済効果に関する分析と雇用対策」(1994年11月15日)。月刊Keidanren(1994年6月号)では、「規制緩和が開くビジネスフロンティア」と題した特集を組んだ。

189) 伊藤隆敏[1992]による。

190) 内橋克人とグループ2001[1995]に詳しい。

191) 草野厚[1995]pp.185-188による。

192) 主婦連合会「規制緩和推進計画の改定に関する意見」1996年5月23日(主婦連合会HPより)。

同日、主婦連合会、消費科学連合会は規制緩和小委員会で意見を述べている。

期的に徐々に現れてくる性格のもの」で、「規制緩和は「景気が悪いから推進する」という性質の問題ではなく、景気の良し悪しにかかわらずあくまでも中長期的な視野で推進していくべきもの」とした。2点目は規制緩和の効果についてである。「確かに、規制緩和による競争の促進、効率化がコストを低下させ、需要を拡大させる場合にはこのような議論が成り立つが、現実には規制緩和に基づく価格の低下は、それまで規制に守られてきた産業の所得を縮小させることもあり、十分に消費が刺激されるかどうかについては議論の余地がある」とした¹⁹³⁾。

行政改革委員会による「当面の行政改革の推進について－委員会メッセージ」（1996年7月4日）では、以下のように、規制緩和を位置づけている。「規制緩和に対しては、一方で、「経済効率万能主義」等の批判がなされている。しかし、それは経済構造改革の大きな柱であることを改めて強調しておきたい。すなわち、規制緩和は、既得権の有無にかかわらず、努力する者が報われ、自由な参入が活発に行われることにより、健全な競争があらゆる分野で可能となり、高コスト構造が是正され、イノベーションが推進力となる活き活きとした経済社会の実現を目的としたものである。」

規制緩和については、「総論としては賛成」でも「各論」になると反対の意見が多く出るということもしばしば見られた。規制の問題は個々のケースによって大きく異なっているため、個別案件ごとの議論（各論）がなされていた。行政改革委員会は、1996年12月の「規制緩和に関する意見（第2次）」の中で、規制緩和をめぐる議論を整理している。図表5-7には、総論賛成各論反対の意見とそれに対する行政改革委員会の見解を整理した。このほか、「規制緩和に当たっては、当該分野の関係者の広範なコンセンサスを得るべきである」という意見に対しては、「反対の声がなくなるまで時間をかけて慎重に検討すべしとの主張は、時としてたんに議論を先送りしているだけの場合がある」としている。また、「規制緩和の議論は当事者に任せるべき」との意見に対しては、「仲間内だけのルール作りには今日的な説得性はない。当事者たる者は、透明なプロセスで合理性をオープンに議論し、広く国民に説明する責任がある」としている。その他、「行政に依存できなくなることへの不安、企業の活動は信用できないとする主張や、消費者には賢明な選択ができないという主張があるが、規制緩和の進展の遅速にかかわらず、企業の社会的責任や消費者の自己責任の確立が求められている」とした。「規制緩和の推進に当たって、雇用対策や真の弱者対策は、別途適切な政策を講じて行うべきである」との見解が示されていた。

(7) 橋本内閣の6大改革（行政改革，財政構造改革，社会保障構造改革，経済構造改革，金融システム改革，教育改革）へ

以上みてきたように、1990年代は規制緩和や経済構造改革が、政府の計画や対策の大きな柱の1つとなった。橋本内閣では、それらが6大改革として、内閣

193) 経済企画庁[1994]第3章第3節「5. 規制緩和の総合的評価」による。

図表 5-7 規制緩和をめぐる議論：規制緩和は総論賛成・各論反対との意見に関して

意見	行政改革委員会の見解
安全・健康・文化・日本的秩序維持のために規制維持	経済的な既得権益を守るための正当化の便法となっている可能性がある。目的と手段の関係が適切でない場合がある。消費者利益が阻害されている場合がある。
規制緩和は無秩序状態・社会的大混乱を招く	規制緩和の検討は、国民の不合理な負担や根拠の乏しい制約を少しでも軽減させるという、わずかな前進を求める提案に対して、あえて極論を持ち出すのは議論の建設的な展開を阻害している。
規制緩和は大都市優先、市場万能・経済優先	日本は世界の中で激烈な競争に直面しており、国として生き残れるかを考えるべき。
規制緩和は弱肉強食	誰が弱者なのか、特定の産業に属していることをもってただちに弱者と位置づけ、これを保護すべきとする主張には疑問を呈さざるをえない。

出所) 行政改革委員会[1996]「創意で造る新たな日本 ～規制緩和の推進に関する意見(第2次)～」により筆者作成。

の最重要課題として位置づけられた。この時期に第2次橋本内閣がこの「6大改革」を打ち出したのは、第1に、政治的狙いがあったこと、すなわち、第1次橋本内閣では、住専問題に追われていて新しい方向を打ち出すことができなかったこと、第2に、それまでのバブル崩壊後の処理から前向きな発展に踏み出す時期と判断したこと、第3に、日本経済の将来に対する危機意識によるものであったと土志田[2001]は指摘する¹⁹⁴⁾。

橋本首相は1996年11月7日、第2次橋本内閣発足にあたって、「新内閣の重点課題は、行政改革、経済構造改革、経済の基礎をなす金融システム改革、財政構造改革、効率的で質の高い社会保障・福祉政策の実現としたい」との内閣総理大臣説示を行った。特に、行政改革については、「焦眉の急である。国家、行政に求められる機能、役割を根本から問い直したうえで、時代の変化に柔軟に対応でき、複雑多岐にわたる行政課題に的確に対応できる組織体制を整備する必要がある」として、各閣僚に対し、「所管分野における規制の撤廃と緩和、官から民、中央から地方への業務と権限の委譲、中央省庁の再編など行政改革の推進に最大限の努力をお願いします」とした。所信表明演説においては、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革の5つの改革を最重要課題と位置付けた¹⁹⁵⁾。経済構造改革を進める上で重要な規制緩和は、行政改革の柱となった。

金融システム改革については、1996年11月に総理指示が、大蔵、法務両大臣に出され¹⁹⁶⁾、金融制度調査会、証券取引審議会、保険審議会などで議論された。西村吉正[2003]は、金融制度については長い間の検討の蓄積もあり、短期間で結

194) 土志田征一[2001]pp. 76-77.

195) 1997年1月の年頭記者会見では「私は昨年来、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革の5つの改革を言ってきましたが、さらにこれに教育改革を加えた6つの改革というものを一体的に、かつ時限を区切って、何としても進めていかなければならない」とし、施政方針演説では、この「6大改革」が内閣の目標となった。

論を出すことも可能であったこともあり、6大改革のなかでも早く実績を示す役割を担うこととなったとしている¹⁹⁷⁾。1993年に施行された金融制度改革法は、部分的な規制緩和であったことから、金融サービスの利用者（企業等）からは、海外市場で受けられる金融サービスを東京で受けられないことに対して不満が出ていた。橋本首相の指示は、2001年までに東京市場をロンドン、ニューヨーク市場並みの水準にまで引き上げることを目標として、日本の金融市場を①市場原理が働く、フリーで、②透明で信頼できる、フェアな、③国際的で時代を先取りする、グローバルなもの、に改革せよ、というものであった。池尾[2006]は、実際には、文字通りのビッグ・バン方式ではなく、ある程度段階的に進められたが、それでもそれまでの漸進主義に比べれば、かなりの分野でそれなりの速さで実現されることになったとしている¹⁹⁸⁾。（詳細は第IV部）。

（経済構造の変革と創造のためのプログラム）

6大改革のうち、経済構造改革は最も進んでおり、1996年12月には既に「経済構造の変革と創造のためのプログラム」が閣議決定されていた。「経済構造の変革と創造のためのプログラム」は、橋本首相の指示で、通商産業省が中心となって策定したプログラムである。

同プログラムは、本編及び「新規産業創出環境整備プログラム」から構成されており、特にその後成長が見込まれる分野として15分野を掲げた。規制緩和、技術開発、人材育成等の施策を総合的に実施し新規産業創出のための環境整備を行うこと、また、高コスト構造は正や企業組織、労働・雇用等の諸制度の改革により国際的に魅力ある事業環境を創出すること、さらに、経済活力の維持・向上の視点から公的負担を抑制すること、が柱となっていた。15の成長分野とは、①医療・福祉関連分野、②生活文化関連分野、③情報通信関連分野、④新製造技術関連分野、⑤流通・物流関連分野、⑥環境関連分野、⑦ビジネス支援関連分野、⑧海洋関連分野、⑨バイオテクノロジー関連分野、⑩都市環境整備関連分野、⑪航空・宇宙（民需）関連分野、⑫新エネルギー・省エネルギー関連分野、⑬人材関連分野、⑭国際化関連分野、⑮住宅関連分野である。

また、プログラムの中心は、①港湾運送などについて、新規参入を阻んできた需給調整規制の廃止などの規制緩和を行い、2001年までに物流コストを引き下げる、②電力料金も同時期までに国際的に見劣りしない水準まで下げる、③資本の効率化を進めるため、持ち株会社の解禁や合併手続きの簡素化などの法律改正

196) 蠟山昌一[2001]によると、「なぜ橋本首相がビッグバン改革を立ち上げたかは明らかでない。」首相の発言以前に出た金融ワーキング・グループの報告書が「首相の行動の刺激になったようにには思われない。」としている。橋本首相が大蔵省の審議会の会長に語った話によると、として記載されているのは、ドイツのコール首相が、橋本首相に対し、東京をアジアの金融の中心にするために、日本の金融システムの徹底的な改革を導入してはどうかと助言したことと端を発したということである（蠟山昌一[2001]p. 292）。

197) 西村吉正[2003]p. 346.

198) 池尾和人[2006]p. 24.

を次期通常国会に提案、④働いた時間ではなく仕事の成果で労働者を管理する裁量労働制や、有料職業紹介事業、労働者派遣事業の対象職種を大幅に拡大し、人材の流動性を高める、というものであった。新規産業の創出と日本経済の高コスト構造の是正を柱に、今後このプログラムに沿って、規制緩和など約500項目の施策に直ちに着手することなどが盛り込まれた。1997年5月にはこのプログラムに基づき「経済構造の変革と創造のための行動計画」が策定された。

第3節 財政バランスの悪化と財政再建

(1) 財政バランスの悪化

1990年初頭は財政が改善した時期であった。経済白書から、財政政策に関する記述をみると、経済企画庁[1991]では、「進む財政再建」と題し、「税収の好調、歳出の抑制の結果、我が国の財政状況は改善しつつある」と評価している。1990年度予算ではそれまでの最大の目標であった特例公債に依存する状況から脱却することもできた。経済企画庁[1992]においても「財政再建は、引き続き着実に進展している」としていたが、公債残高の対名目GDPが高水準であることから、「財政の状況は、一定の改善はみられるものの、依然厳しい」とした。

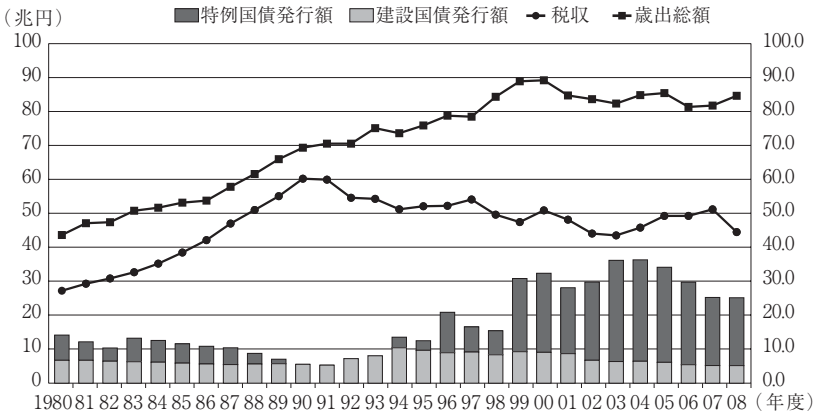
しかし、景気は1991年2月を山として後退局面に入り、1992年、1993年、1994年、1995年と経済対策が策定され、公共投資の大幅な増加、及び減税が行われた結果、財政状況は急激に悪化した(図表5-8、図表5-9)。バブル崩壊期、1991年2月に景気の山を迎えた後、1992年8月には宮澤内閣が経済対策を打ち出したが、当時の主要な政治議題は政治改革であり、財政政策のあり方は国会で重要な議題とはなっていなかった。他方、景気後退の影響で税収は減少し始め、1992年度、1993年度には2年度連続して決算時に歳入欠陥が生じた。1994年度は当初予算から赤字国債が発行された。1994年には村山内閣が、1994年～1996年の所得税の特別減税と1997年度からの消費税率引き上げを決定し、公共投資を増加させる経済対策もとった。

財政赤字がこの時期に急増したのは、自党が与党である間に公債を発行して自党が望む政策(財政支出)を増やし、かつ公債償還を次の政権に負わせることで、次の政権の裁量を狭めるようにする行動をとったからであるとの指摘がある¹⁹⁹⁾。こうした累次の経済対策の結果、公債残高も1993年以降急激に上昇した。

日本の財政の状況は、他国と比較すると悪化していた。国と地方政府の合計でみると、OECDの推計では、他国の財政収支が改善しているなかで、日本の財政収支は悪化していった(図表5-10)。OECDの1996年6月のエコノミックアウトルックでは、「日本においては、かなりの規模の裁量的な財政拡張が、しばらくの間需要を支えるのに寄与した。しかし、それに起因する財政赤字と公的債務残高のレベルは、維持不可能なほど高く、特に、高齢化が、まもなく、そして

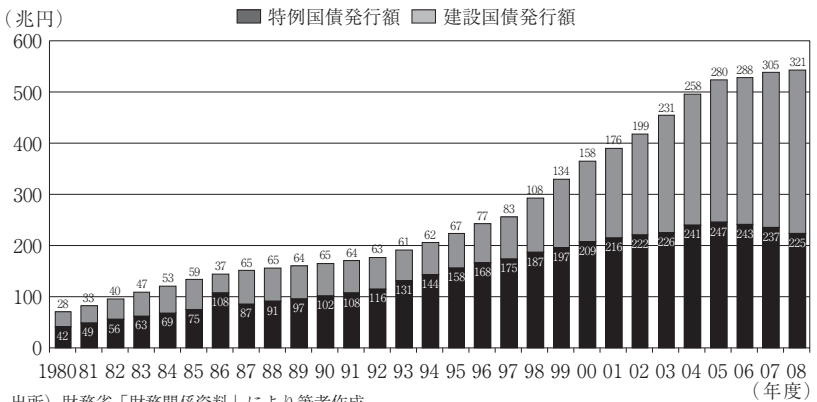
199) 土居丈朗[2002]p. 369による。

図表 5-8 1980 年度以降の一般会計の状況



出所) 財務省HPより筆者作成。

図表 5-9 1980 年度以降の国債残高の推移



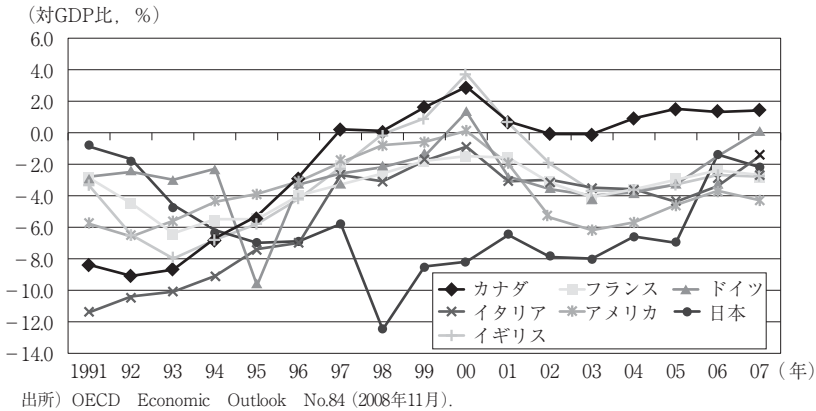
出所) 財務省「財務関係資料」により筆者作成。

世界のどこよりも急速に日本において進むことを考慮すると、喫緊に修正しなければならない。財政赤字削減は、すぐに始めるべきであり、内需の強さが許す限りの速さで進行させるべきである」とも指摘された。

(2) 1990 年代後半の財政構造改革
(財政再建路線へ)

1995 年 11 月、武村蔵相(村山内閣)は「財政危機宣言」を発した。大蔵省はその後、「財政構造改革」と呼ばれる財政再建路線をとることになる。1996 年度予算編成は、7 年ぶりに当初予算での特例公債の発行が必至となっていた。財政制度審議会(大蔵大臣の諮問機関)が 1995 年 12 月に取りまとめた『財政の基本問題に関する報告』においては、「活力ある 21 世紀を作っていく」ためには、

図表 5-10 一般政府財政収支の国際比較

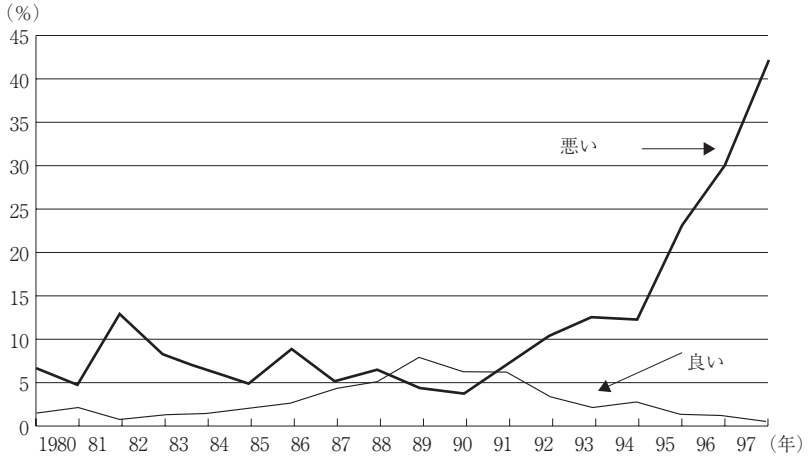


「規制緩和等と並んで、財政の健全化が不可欠」としている。同報告では、まず、欧米諸国では国をあげて財政の健全化に取り組んでいるのに、日本の財政をみると、赤字の水準が、長年双子の赤字に苦しんできたアメリカを上回り、G7の中で最悪になるほどに悪化しており、日本がEUの加盟国であれば通貨統合に参加できないとされる程度までに財政赤字対GDP比が拡大していると述べた。また、同報告では、財政赤字の問題点として「世代間の公平を損なう」ことを挙げた。世代間の公平については、経済白書での分析を引用して、将来の世代の負担が大きいことを示した。今後の財政運営にあたっては、「欧米諸国にみられるように、社会保障、公共事業、地方財政、防衛、政府開発援助、農業、文教といったような、これまでともすれば聖域とみられていた分野においても、財政の果たすべき役割や守備範囲を見直し、制度の根本にまで遡った検討、見直し等を行う必要がある」とした。また、「不況期におけるこれまでのような財政に頼った景気刺激策の在り方を見直し、諸外国の例にもあるように、規制緩和などを通じ市場機能を活用する政策への転換に努めるべき」とした。

(財政構造改革白書)

財政制度審議会には、1996年2月に財政構造改革特別部会(部会長:石弘光一橋大学教授)が設置された。同部会では、財政健全化に取り組むうえでの目標について審議を行い、同審議会では、1996年夏に『財政構造改革に向けての中間報告』を取りまとめている。それに併せて、財政構造改革についての国民的な議論を広く求める素材を提供するために、部会での議論を総括し、個別の歳出項目ごとの現状や問題点を整理した『財政構造改革を考える－明るい未来を子どもたちに－』(財政構造改革白書)を公表した。この白書は、国民各層に広く財政の現状を理解してもらい、財政構造改革(財政再建)の必要性を訴えるためのものであった。「これまでの当審議会での議論を平易に読みやすく整理した本書が、

図表 5-11 国の財政に対する国民の意識



- 注) 1. 良い：日本が良い方向に向かっていると回答し、良い点に国の財政を上げた人（複数回答）の全体に占める割合。
 2. 悪い：日本が悪い方向に向かっていると回答し、悪い点に国の財政を上げた人（複数回答）の全体に占める割合。
 3. 出典：社会意識に関する世論調査（内閣総理大臣官房広報室）。

出所）経済企画庁[1998]第3-1-6図。

いわば「財政構造改革白書」として、財政全般についてのディスクロージャーの一端を担い、国民各層が財政の問題を考える際のいわば基本書のような役割を果たす²⁰⁰⁾ことも期待されていた。同白書は資料を含めると450ページにもなる書籍として刊行された。第1章では、財政の現状を説明し、財政構造改革の必要性を論じ、第2章以降は、歳出の各分野について、何が問題なのか、どうすべきか、といった議論が展開された（目次は次頁を参照）。

その頃になると、国の財政に対する国民の意識もかなり高いものとなってきた。経済企画庁[1998]では、「社会意識に関する世論調査」を引用し、1990年代に入って、財政が悪い方向に向かっていると考える人が急増する一方、財政が良い方向に向かっていると考える人が減少しており、財政赤字についての認識が深まって、その拡大に対して人々が敏感になっていたことを示している（図表5-11）。

（経済審議会における議論）

1996年、経済審議会では、前年に策定された経済計画「構造改革のための経済社会計画」のフォローアップ作業が行われた。経済審議会構造改革推進部会では、国民負担率及び財政・社会保障のあり方についての検討が行われた。1996年5月、橋本首相から「我が国経済社会の活力を維持するためには、税と社会保

200) 財政制度審議会会長名での大蔵大臣あて文書より。

(参考)「財政構造改革を考える ー明るい未来を子どもたちにー」 目次

はじめに

第1章 財政の現状と財政構造改革の必要性

- 第1節 財政の役割・機能
- 第2節 我が国財政の現状
- 第3節 財政赤字の問題点
- 第4節 諸外国の財政赤字削減への取り組み
- 第5節 なぜ財政構造改革なのか
- 第6節 財政構造改革に向けて

第2章 社会保障

- 第1節 社会保障の現況と問題点
- 第2節 医療
- 第3節 国立病院
- 第4節 高齢者福祉
- 第5節 年金
- 第6節 児童対策
- 第7節 雇用対策

第3章 教育

- 第1節 総論
- 第2節 義務教育にかかる支出とその問題点
- 第3節 教科書の無償給与
- 第4節 小中学校等の施設整備
- 第5節 私立学校への助成
- 第6節 国立大学の在り方と授業料等
- 第7節 育英奨学事業

第4章 科学技術

- 第1節 科学技術振興の現状
- 第2節 国民に納得の得られる科学技術の振興

第5章 公共事業関係

- 第1節 総論
- 第2節 道路整備
- 第3節 港湾・漁港
- 第4節 空港
- 第5節 住宅対策
- 第6節 下水道

第6章 防衛

- 第1節 防衛予算の改革の方向
- 第2節 改革の大枠を示す新防衛大綱・新中期防
- 第3節 防衛予算の特徴を踏まえた効率化への取り組み
- 第4節 人件費についての課題
- 第5節 物件費についての課題

第7章 政府開発援助(ODA)

- 第1節 我が国 ODA の歩みと今後の課題
- 第2節 二国間贈与
- 第3節 国際機関への出資・拠出
- 第4節 借款(有償資金協力)
- 第5節 我が国 ODA の今後の進め方

第8章 産業・エネルギー

- 第1節 エネルギー対策
- 第2節 中小企業対策

第9章 農林水産業

- 第1節 農林水産予算総論
- 第2節 主要食糧関係費
- 第3節 農業農村整備
- 第4節 農業補助金
- 第5節 国有林野事業

第10章 運輸

- 第1節 運輸行政総論
- 第2節 鉄道行政の現状 ——巨額な旧国鉄債務及び整備新幹線問題をめぐって
- 第3節 自動車行政の現状 ——バス対策をめぐって
- 第4節 海運行政の現状 ——離島航路対策をめぐって

第11章 情報通信

第12章 地方財政

- 第1節 はじめに
- 第2節 地方財政の現状
- 第3節 地方公共団体の財政健全化へ向けての視点
- 第4節 地方財政対策の経緯と検討の方向

第13章 国債費

- 第1節 国債費の概要
- 第2節 減債制度
- 第3節 国債費の推移と今後の問題点

第14章 行政改革

- 第1節 行政改革とは
- 第2節 臨調から行革審そして行政改革委員会への流れ
- 第3節 最近の行政改革
- 第4節 定員
- 第5節 一般行政経費等
- 補論 特殊法人の整理合理化

第15章 補助金等

- 第1節 補助金等の現状
- 第2節 補助金等の問題点及び整理合理化に関する提言
- 第3節 補助金等の整理合理化

障負担の2つを合わせた国民負担の水準をどの位に置くべきか等について、考えないといけない時期にきている。この財政構造改革あるいは国民負担の問題について、4審議会（経済審議会、財政制度審議会、税制調査会及び社会保障制度審議会）がそれぞれの問題意識をもって取り組んでもらうとともに、審議会の壁をこえて連携を取るようお願いしたい」との指示があったことによるものである。

この検討の過程で、同部会の財政・社会保障問題ワーキング・グループは、国民負担率、財政・社会保障問題の将来の姿をシミュレーションで示し、財政構造改革及び社会保障制度改革の実施が急務であることを明らかにした。当時の税率あるいは保険料率等が不変として計算すると、財政・社会保障の現状は、潜在的には「維持不可能」なものとなっており、財政・社会保障制度について大幅な見直しが必要であることが明らかになった。こうしたいわば「破局」シナリオを回避するためには、財政構造改革、社会保障制度改革いずれかのみを進めるのでは不十分であることもシミュレーションで明らかになった。

第1に、財政・社会保障は、その時点で想定される税率、保険料率をそのまま維持すると社会保障基金が底を打ち、一般政府財務が膨れ上がること、第2に、財政・社会保障問題は、単に財政・社会保障分野の問題であるにとどまらず、国民経済全体の問題であること、第3に、財政赤字の増加は将来の国民負担率の上昇要因となること、などが予測された。そうした事態に陥らず、かつ「豊かで安心できる少子・高齢社会への円滑な移行」を図るためには、社会保障制度改革が不可欠であると同時に、財政構造改革の実施が急務である、とされた。

また、国民負担率に財政赤字を加えた潜在的な国民負担率が、2025年には対国民所得比で73.4%もの水準になるとの試算、また経常収支対GDP比が14.3%の赤字になるとの試算は、財政構造改革の必要性を改めて認識させることとなった。

(6 大改革のなかでも重要課題であった財政構造改革)

1996年11月に発足した橋本首相（第2次橋本内閣）が内閣の目標とした「5大改革」（1997年に入ると教育改革が加わり、6大改革）のなかでも、財政構造改革は最も重要な政治課題であった。

財政制度審議会においては、1996年7月の中間報告に引き続き、同年12月の最終報告書『財政構造企画特別部会最終報告－活力ある21世紀への条件－』において、財政再建の抜本的な見直しが必要であり、そのために財政健全化目標を定めることが必要であると提言した。同報告では、財政健全化に取り組むにあたっての目標と手法、歳出項目ごとの財政の関与すべき分野、財政健全化目標について述べられた。社会保障についても、「社会保障の構造改革を早急に行う必要がある」と指摘した。

最終報告をうけて、1996年12月19日の「平成9年度の経済見通しと経済運営の基本的態度」（閣議了解）、「平成9年度予算編成方針」（閣議決定）に合わせて、「2005年度までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を

3%以下とする」等を規定した「財政健全化目標について」が閣議決定された(参考)。1997年度の予算は、橋本内閣により「財政構造改革元年」と位置づけられ、政府原案が編成されている。

同時期、経団連も1996年12月17日に「財政民主主義の確立と納税に値する国家を目指して」を公表した。そこでは、「再び豊かで活力ある経済社会を実現するために、先ず苦痛を引き受ける」という『先痛再活(せんつうさいかつ)』との言葉で、財政構造改革へ取り組むことの必要性を述べており、1997年度以降10年間にわたる財政再建・構造改革のプログラム案も提示している²⁰¹⁾。

(参考)

財政健全化目標について(1996年12月19日 閣議決定)

我が国は、21世紀に諸外国に例をみない超高齢化社会を迎えようとしている。現在の財政構造を放置し、超高齢化社会の下で、財政赤字の拡大を招けば、経済・国民生活が破綻することは必至である。このような事態を回避するためには、経済構造改革等とともに財政構造改革が急務である。このため、国及び地方の一体となった取組みにより、まず公的債務残高の対GDP比の上昇を止め、その後、最終的には公的債務残高が絶対額で累増しない姿を実現していくことが必要である。21世紀の活力ある豊かな国民生活を実現するとともに、子どもたちや孫たちに対する責任を果たすために、下記のとおり、財政健全化の努力目標を設定するとともに、その方策についての原則を定め、財政構造改革を強力に推進することとする。

記

1. 国及び地方の財政健全化目標

- (1) 平成17年度(2005年度)までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし、公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を実現する。
- (2) (1)の目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を構築する。

2. 国の一般会計の財政健全化目標

- (1) 財政健全化の第一歩として、早急に現世代の受益が負担を上回る状況を解消すべく、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とする。
- (2) 平成17年度(2005年度)までのできるだけ早期に、特例公債依存から脱却するとともに、公債依存度の引下げを図る。
- (3) 特例公債依存からの脱却後、速やかに公債残高が累増しない財務体質を

201) 経団連くりっぷNo.46(1996年12月26日)。

構築する。

3. 財政健全化の方策

- (1) 財政健全化の達成のため、歳出全般について聖域なく見直しを行い、国においては、一般歳出の伸率を名目経済成長率よりも相当低く抑える。
- (2) 地方に対しても、国と同様に、歳出の伸率を抑制するよう要請する。

1997年1月には、首相や蔵相経験者から構成される「財政構造改革会議」が設置され、3月には橋本首相から「財政構造改革5原則」が示された。財政構造改革5原則のなかでは、1996年12月に決定されていた財政再建目標達成年度が2005年度から2003年度に前倒しされた。6月には財政構造改革会議の最終報告及びそれを受けた閣議決定「財政構造改革の推進について」²⁰²⁾において、1998年度から2000年度まで、主要歳出項目に上限を設ける歳出上限（キャップ）制を導入することも定められた。

この1996年から1997年にいたる一連の財政構造改革への動きは、それまでの日本の財政再建の手法とは大きく異なると本間[1997]は指摘した。第1に、マクロ的な財政構造改革の進捗の指標として、財政赤字の対GDP比率に関する目標値が置かれ、1998年度から2003年度の各年度における財政赤字の対GDP比の見込み値及び実績値を計算して公表することが義務付けられたこと、第2に、それまでの一律的な歳出縮減策としてのシーリング方式から脱却して、各個別の歳出ごとに異なる上限を設定したこと、第3に、従来は制度の存続が前提であったが、制度改革にまで踏み込んでいること、社会保障における医療保険、年金などの制度改革が義務付けられていること、が大きく異なる点である、と本間[1997]は指摘している。

202) 「財政構造改革の推進について」(1997年6月3日閣議決定)

財政構造改革については、政府・与党財政構造改革会議「財政構造改革の推進方策」に沿って次のように決定し、着実かつ強力に推進することとする。

1. 少子高齢化の進展、冷戦構造の崩壊、キャッチアップ経済の終焉、大競争時代の到来、生産年齢人口の減少など、我が国の財政を取りまく環境は大きく変容しているが、その中で財政は、現在、主要先進国中最悪の危機的状況に陥っている。このような状況の下、21世紀に向けてさらに効率的で信頼できる行政を確立し、安心して豊かな福祉社会、健全で活力ある経済の実現という明るい展望を切り開くためには、経済構造の改革を進めつつ、財政構造を改革し財政の再建を果たすことが喫緊の課題であり、もはや一刻の猶予も許されない。このため、先に内閣総理大臣より提示された財政構造改革5原則において、当面の目標として、2003年度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成をめざすこと、今世紀中の3年間を「集中改革期間」と定め、その期間中は、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進めることを決定した。これを強力に推進する。特に、当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとするため、財政構造改革会議で結論を得た主要経費の具体的な量的縮減目標等について、10年度の概算要求段階から反映させることとする。なお、財政赤字の縮減の進捗度合いによってはさらなる歳出削減に努めるものとする。

(以下略)

財政支出を削減する条項には、景気が悪くなった場合に一時的に改革をストップすることができるという弾力条項が入っていなかった。当時の議論は、改革のスピードを上げることが最重要課題とされ、もし大きな不況が起きれば、その時は法律を変えれば良いのではないか、という議論もなされていた²⁰³⁾。

第6章 超円高と産業空洞化

1985年のプラザ合意以降の円高を受け、日本企業の工場建設等海外進出が進むなか、1993年初以降の円高、また1995年の歴史的な円高により、国内産業の空洞化がさらに懸念されることとなった。本章では、産業、企業などのミクロ面での出来事を円高とグローバル化を中心に記述する。

第1節 超円高の進行

(円高の進行)

為替レートは1990年以降円高傾向にあったが、1993年、1995年には急速な円高が進行し、景気後退のきっかけとなった(図表6-1)。

1993年1月に125円であった対米ドルレートは、同年8月に一時100円40銭となるまで上昇した。この急激な円高は、先行き不透明感を高めることにより、特に企業マインドを悪化させた。1993年1月(125.01円)から1993年8月(103.71円)までの円高局面は、景気後退入りしたなかでの円高(変化率は20.5%)であり、売上が低迷し、減益が続く企業部門にとって、マインドを大きく低下させる要因となった。日本銀行「情勢判断資料(平成5年秋)」では、この円高が生じたのが、①自動車等海外競合メーカーの、リストラ奏功を背景とした競争力の回復過程、②企業収益の悪化中、であったため、企業マインドを下押し方向に作用したとしている。

その後、為替レートは年末にかけて若干円安には戻ったものの、1994年に入っても円高傾向は続いた。1994年1月から7月にかけては111.51円から98.50円への円高であり、変化率は13.2%であった。実効レートも基本的には対ドルレートと同じ動きをしており、円がドル以外の通貨に対しても同様に円高となった。1995年には春から初夏にかけて大きく円高となり、円ドルレートは東京市場で史上最高値を記録した(4月、1ドル79.75円)。

1995年の円高は、発端はマルクへの連れ高と言われ、その後4月中旬までは欧州通貨に対しても円の全面高の様相を示し、対ドルのみならず実効レートでも

203) 軽部・西野[1999]pp.155-159には、当時の通商産業省、経済企画庁内部では、弾力条項に関する議論がなされていたことが記されている。