

## 第6章 構造改革の展開

本章では第2次橋本内閣期から小泉内閣発足までの5年間における「構造改革」政策を、中央省庁再編、地方分権改革、財政投融资改革、一般的な規制改革政策の順に取り上げてみていく。最後に、1999年、小渕首相からの諮問を受けて「日本経済再生への戦略」を答申した「経済戦略会議」の議論の経過を跡付ける。経済戦略会議は、官主導の政治から政治家が政治を主導していく試みとして、後の経済財政諮問会議などにつながっていく要素を含んでいると考えられるからである。

### 第1節 中央省庁再編の経過

第1章でも述べたように、1996年11月7日に発足した第2次橋本龍太郎内閣（～1998年7月30日）は、「行政改革」「財政構造改革」「経済構造改革」「金融システム改革」「社会保障構造改革」「教育改革」の6大改革を提唱した。本節ではこのうち「行政改革」の課題の1つであった中央省庁再編について、それを中核的に担った行政改革会議（以下、行革会議）設置から2001年1月の1府12省庁体制スタートまでを叙述する。

行革会議は、1996年11月21日、総理府組織令の一部を改正する政令、及び行政改革会議令をもって発足した「総理直属機関」であった。行革会議が、従来の臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会、行政改革委員会、地方分権推進委員会等の審議会とは異なる組織形態をとった背景には、1996年10月に行われた第41回衆議院議員総選挙後、与党となった自民党、社会民主党、新党さきがけの3党による「新しい政権に向けての3党政策合意」（10月31日）があった<sup>55)</sup>。このなかで3党は、「総理の強力なリーダーシップのもと、民間人を中心とした総理直属機関を設置し、省庁の機能別再編・統合、国・地方公務員の思い切った合理化、国と地方の役割の見直し、行政に対する国民の信頼構築と透明性の確保（中略）など霞が関大改革を断行する。具体的な実施手順については、総理直属機関設置後、1年以内に成案を得る。ただちに法案化作業に入り、平成10年の通常国会に提出し、成立を期す」方針を明示した（田中・岡田[2000]、p.31）。

この方針にしたがって設置された行革会議は、1996年11月28日、橋本内閣総理大臣を会長に、武藤嘉文総務庁長官を会長代理<sup>56)</sup>に置き、会長任命の13名の委員（図表6-1）をもって第1回会議を開催した。

上記委員選定にあたっては、省庁OBなどを含む「官僚」を排除した人選が行

55) ただし、社会民主党と新党さきがけは、閣外協力に転じた（社会民主党は1998年5月に連立政権から離脱）。

56) 武藤嘉文は1996年11月～1997年9月11日まで、以降、1997年9月11日～22日までを佐藤孝行、1997年9月22日～1998年6月30日までを小里貞利が歴任。

図表 6-1 行政改革会議委員

芦田甚之助（連合総合生活開発研究所理事長，日本労働組合総連合会顧問）  
 有馬朗人（東京大学名誉教授，理化学研究所理事長，～1998年5月28日）  
 飯田康太郎（三菱重工株式会社相談役，行政改革委員会委員長）  
 猪口邦子（上智大学法学部教授）  
 河合隼雄（国際日本文化研究センター所長）  
 川口幹夫（日本放送協会顧問）  
 佐藤幸治（京都大学大学院法学研究科教授）  
 塩野谷祐一（一橋大学名誉教授，国立社会保障・人口問題研究所所長）  
 豊田章一郎（トヨタ自動車株式会社取締役会長，経済審議会会長）  
 藤田宙靖（東北大学法学部教授）  
 水野清（内閣総理大臣補佐官）\*事務局長  
 諸井虔（秩父小野田株式会社取締役相談役，地方分権推進委員会委員長）  
 渡邊恒雄（読売新聞社代表取締役社長・主筆）

出所）同上書，p.22より，肩書きは「最終報告」時のもの。

われ，また事務局の調査員も官民同数とし，各省庁からは1名ずつの若手が充てられた。こうした従来にみられなかった新しい組織編成が取られたのには，中央省庁再編が官主導ではなく，省益を超越した国家的見地からなされるべきであるとの橋本首相の強い信念があった。

橋本首相は，政権発足に先立つ11月4日，自民党役員・閣僚人事で焦点となっていた加藤紘一幹事長の留任を決めた会談<sup>57)</sup>で，「行政改革に本気で取り組むので，火だるまになって政権を運営していかねばならない」（『日本経済新聞』1996年11月5日朝刊）と，とくに「行政改革」実現への決意を表明していたが，後にマスコミや野党によってなかば揶揄的表現として取り上げられた「火だるまの決意」は，まず行革会議の立ち上げに際して現れたといえる<sup>58)</sup>。

もっとも官を排除し，首相主導の有識者委員によって構成された行革会議が，すなわち政治主導であったといえるのかどうかについては発足当初から疑問が呈されていた。選ばれた委員も国会で承認を受けた人々ではなく，民主主義のルールからすれば異例のものであったからである。しかしそうした批判にもかかわらず，1年という期限を区切って「最終報告」をまとめ，とにもかくにも省庁再編を行えたのは橋本首相の強いリーダーシップがあったからだといえるであろう。このことは，橋本首相が第1回行革会議上で次のように所信を表明していたことからわかる。

私は，行政改革の検討に当たって，まず，将来求められる国家・行政の機能を根本的に問い直すことが重要と考えており，その上で，複雑多岐にわたる行

57) 自らのヤミ献金問題で，当初辞任に傾いていたとされる加藤紘一氏は，社会民主党，新党さきがけの閣外協力のためのパイプ役を期待され，首相を含めた党内からの留任要請を受けた。

58) もっとも橋本首相は11月8日の記者会見では「私が主宰する機関をつくる以上，責任は私にある。（行革に取り組む政権の姿勢を）「火だるま」「火の玉」のどちらととってもいい。命運をかけるとか，政治生命をかけるとか，そういう言葉は好きでないが，これが進まなかったら，国民は2度と私を信用してくれないだろう。失敗した場合，それだけの責任が生じるのは当たり前のことだ。1人の政治家の進退で済む種類の話ではない」と述べている（『朝日新聞』1996年11月9日朝刊）。

政課題に縦割行政の弊害を超えて国民本位での確かつ効率的に対応できる組織体制を作り上げなければならないと考えております。

もとより、これに当たっては、現在の政府の業務を決まったものとして引き継ぐのではなく、大胆な規制の撤廃や緩和を進めるとともに、官から民、中央から地方への業務・権限の委譲を行い、徹底した努力によって行政をスリム化し、こうした行政にふさわしい省庁体制や官邸機能を構築していくことが必要であります。また、その際、柔軟性を持たせたものにすることも重要であるとと考えております<sup>59)</sup>。

この橋本首相の言葉からは、中央省庁改革が単なる行政のスリム化を目的としたものではなく、後述する財投改革や規制改革、地方分権改革などの諸構造改革を推進していくのにふさわしい中央省庁の体制を整えることにその主眼があったことがうかがえる。また官邸機能の強化という面では、「経済戦略会議」の設置などがその具体的な形として後に現れてくることになる。

行革会議は、1996年11月28日から1998年6月23日までの期間において、2度の集中審議を含む45回の全体会議、10回の小委員会（「企画・制度小委員会」と「機構問題小委員会」）、各地方の意見を聴取するための5回の1日行革会議、計60回の会合を開催した。そして、1997年12月、当時22あった省庁を「1府12省庁」に半減させる省庁再編、首相権限強化を伴う内閣機能の見直し、郵政3事業の一体公社化、公務員定数の1割削減などを含む「行政改革会議最終報告」を橋本首相に提出した。

これに基づき、翌1998年6月9日に「中央省庁等改革基本法」が成立し、12日に公布・施行された。さらに同法第1条の規定<sup>60)</sup>の通り、中央省庁等改革推進本部<sup>61)</sup>が設置され、1999年7月8日に図表6-2にある17本の「省庁改革関連法」の成立をみるに至った（7月16日公布）。

さらに12月14日には関係法律について府省名の変更に伴う規定の整理等を行う「中央省庁等改革関係法施行法」及び59の個別独立行政法人の設立のための法律、独立行政法人関係法整備法が成立した。これによって、1府12省庁体制が2001年1月6日をもって発足し、同年4月には60の政府関係特殊法人のうち57法人が独立行政法人に移行した。

新たな1府12省庁と、このときに独立行政法人となったおもな法人は図表6-

59) 「行政改革会議第1回議事概要」<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/1203/dai1.html> 参照。

60) 「この法律は、平成9年12月3日に行われた行政改革会議の最終報告の趣旨にのっとり、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成並びに国の行政組織並びに事務及び事業の減量、効率化等の改革（以下「中央省庁等改革」という。）について、その基本的な理念及び方針その他の基本となる事項を定めるとともに、中央省庁等改革推進本部を設置すること等により、これを推進することを目的とする。」

61) 内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び行政改革担当大臣を副本部長とし、全閣僚を本部長として構成された。また中央省庁等改革推進本部令において、12名の有識者を顧問として任命し、顧問会議を設置した。

図表 6-2 省庁改革関連法一覧

- 内閣機能強化関係 (2 本)  
内閣法の一部を改正する法律, 内閣府設置法
  - 省庁再編関係 (13 本)  
国家行政組織法の一部を改正する法律, 総務省設置法, 郵政事業庁設置法, 法務省設置法, 外務省設置法, 財務省設置法, 文部科学省設置法, 厚生労働省設置法, 農林水産省設置法, 経済産業省設置法, 国土交通省設置法, 環境省設置法, 中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律
  - 独立行政法人関係 (2 本)  
独立行政法人通則法, 独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律
- 出所) 田中・岡田, 前掲書, pp. 66-67 より作成。

### 3. 図表 6-4 の通りである<sup>62)</sup>。

この再編の特徴をいくつか挙げておこう。まず、中央官庁のスリム化という目標とは逆に、公共事業予算の7割を有する国土交通省や職員数約30万人を要する総務省といった巨大官庁が誕生したことが挙げられる。国土交通省は、国土計画や河川、都市、住宅、道路などの建設推進・維持管理といったハード面のほか、交通政策、観光政策、気象業務、日本国内管轄の海の治安・安全などのソフト面など社会資本整備の中核を担うが、公共事業の配分には利権がつきまといがちである。また、基本的な制度の管理及び運営を通じた行政の総合的かつ効率的な実施の確保、地方自治の本旨の実現及び民主政治の基盤の確立、自立的な地域社会の形成、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連絡協調、情報の電磁的方式による適正かつ円滑な流通の確保及び増進、電波の公平かつ能率的な利用の確保及び増進、郵便事業の適正かつ確実な実施の確保等を任務とした総務省も、戦前の内務省に匹敵する巨大な権限を握ることとなった。

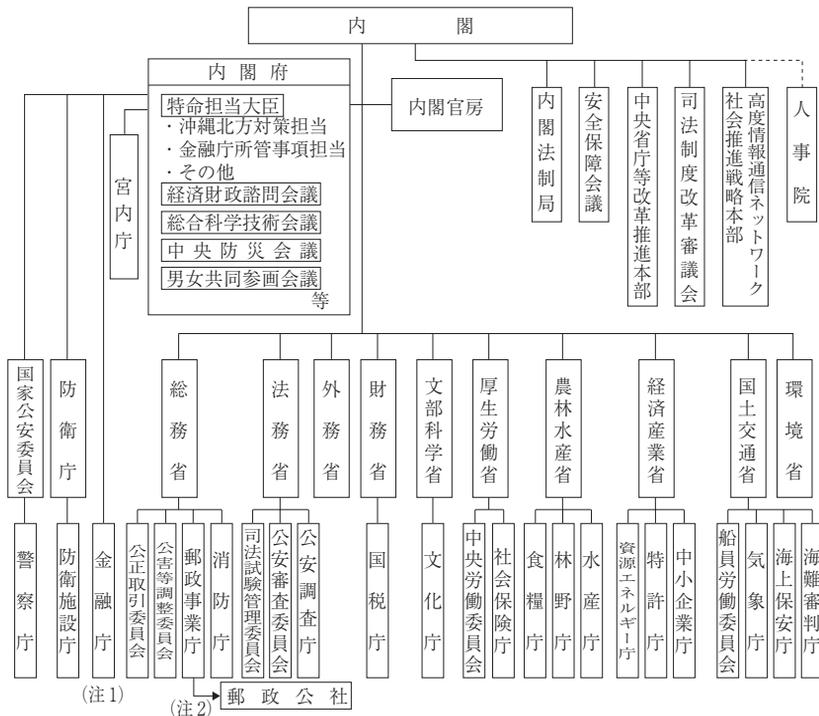
また1府12省庁体制下では唯一の「府」となった内閣府も、他省庁よりも一段上の存在に位置付けられ、「首相の知恵袋」としての機能を担うこととなった。この内閣府に置かれた経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議の4つの会議は、従来の縦割り行政の弊害をなくして省庁横断的な政策の企画・調整役を担うこととされた。とくに経済財政諮問会議は、予算編成やマクロ経済運営の基本方針を決める「実権」を大蔵省から移すのが狙いで、政治主導の政策決定を推進する目玉の1つとなった。

このようにしてスタートした新たな中央省庁であったが、これに対する当時のマスコミの反応は、概して厳しいものであった。例えば、『日本経済新聞』は発足当日の朝刊で次のように論評している。

掛け声とは裏腹に巨大化した省庁の下で「官僚主導」がますます強まるとの指摘が少なくない。副大臣・政務官制度の導入によって各省庁に乗り込む政治家は約70人に上るが、政治主導への課題はなお多く、再編効果は不透明だ。

62) 国家公安委員会は、警察庁を管轄するので「庁」に数える。また内閣府の外局である金融庁など、各府省庁に外局として設置されている庁は、ここでいう「1府12省庁」には数えない。

図表 6-3 再編後の中央省庁組織図



注) 1. 金融庁は平成12年7月設置。金融再生委員会は平成13年1月廃止。

2. 郵政事業庁はその設置の2年後の属する年に郵政公社に移行。

出所) 「新たな行政機構のイメージ図」。

<http://www.kantei.go.jp/cyuo-syocho/aratana.html> 参照。

(中略)

経済財政諮問会議を巡っては、設置が決まった当初から「骨抜き」を懸念する声絶えない。同会議は新体制に合わせて6日に初会合を開くが、これに備えて5日に首相官邸で行われた勉強会では、大蔵省出身の竹島内閣内政審議室長と同じく大蔵省から出向している内政審議室の審議官が「説明役」を務めた。大蔵省が振り付けを担うことで、同会議はスタート時点から「大蔵主導」で運営される可能性が高い。

「官僚主導」は人事面でも顕著だ。新体制の事務方のトップ人事が固まったのは、任命権者の閣僚が決まる前の昨年11月下旬。総務省の初代次官に自治省の島津財政局長が就任し、ナンバーツーの総務審議官に郵政省と総務庁の出身者が就くなど、事前の「官僚同士の話し合い」で政治抜きにトップ人事が決められたのは否めない。(『日本経済新聞』2001年1月6日朝刊)

しかし、上でも指摘されている「経済財政諮問会議」については、発足当時の第2次森喜朗改造内閣(2001年1月6日～4月26日)の下では、期間も短かっ

図表 6-4 独立行政法人一覧

内閣府	○独立行政法人肥飼料検査所
○独立行政法人国立公文書館	○独立行政法人農薬検査所
○独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構	○独立行政法人農業者大学校
総務省	○独立行政法人林木育種センター
○独立行政法人通信総合研究所	○独立行政法人さけ・ます資源管理センター
○独立行政法人消防研究所	○独立行政法人水産大学校
○独立行政法人統計センター	○独立行政法人農業技術研究機構
財務省	○独立行政法人農業生物資源研究所
○独立行政法人酒類総合研究所	○独立行政法人農業環境技術研究所
文部科学省	○独立行政法人農業工学研究所
○独立行政法人国立特殊教育総合研究所	○独立行政法人食品総合研究所
○独立行政法人大学入試センター	○独立行政法人国際農林水産業研究センター
○独立行政法人国立オリンピック記念青少年総合センター	○独立行政法人森林総合研究所
○独立行政法人国立女性教育会館	○独立行政法人水産総合研究センター
○独立行政法人国立青年の家	経済産業省
○独立行政法人国立少年自然の家	○独立行政法人経済産業研究所
○独立行政法人国立国語研究所	○独立行政法人工業所有権総合情報館
○独立行政法人国立科学博物館	○独立行政法人日本貿易保険
○独立行政法人物質・材料研究機構	○独立行政法人産業技術総合研究所
○独立行政法人防災科学技術研究所	○独立行政法人製品評価技術基盤機構
○独立行政法人航空宇宙技術研究所	国土交通省
○独立行政法人放射線医学総合研究所	○独立行政法人土木研究所
○独立行政法人国立美術館	○独立行政法人建築研究所
○独立行政法人国立博物館	○独立行政法人交通安全環境研究所
○独立行政法人文化財研究所	○独立行政法人海上技術安全研究所
○独立行政法人教員研修センター	○独立行政法人港湾空港技術研究所
厚生労働省	○独立行政法人電子航法研究所
○独立行政法人国立健康・栄養研究所	○独立行政法人北海道開発土木研究所
○独立行政法人産業安全研究所	○独立行政法人海技大学校
○独立行政法人産業医学総合研究所	○独立行政法人航海訓練所
農林水産省	○独立行政法人海員学校
○独立行政法人農林水産消費技術センター	○独立行政法人航空大学校
○独立行政法人種苗管理センター	○自動車検査独立行政法人
○独立行政法人家畜改良センター	環境省
	○独立行政法人国立環境研究所

出所) 田中・岡田 前掲書, p. 204, 表IV-3.

たこともあり、目立った成果を挙げなかったが、後継の小泉純一郎内閣（2001年4月26日～2006年9月26日）の下では自民党内の改革反対派や官庁を抵抗勢力として退け、官邸主導の政治を行う上で重要な役割を果たしたと一応の評価を得ている。

## 第2節 地方分権改革の経過

本節では、地方分権改革の経過をみていく（森田朗編，2000を参照）。1981年に発足した第2次臨時行政調査会（通称：土光臨調）は、鈴木善幸首相の「増税

なき財政再建」を達成すべく、行財政改革についての審議を行い、後のさまざまな改革につながる答申を行った。また、1983年に第2次臨時行政調査会が最終答申を出して解散した後は、行政改革の実現を監視する機関として、1983年7月1日に行政改革審議会（行革審）が発足した。行革審としては、第2臨時調査会長を務めた土光敏夫が会長となった第1次行革審（1983～86年：答申「今後の行財政改革の基本方向」）、大槻文平が会長を務めた第2次臨時行政改革推進審議会（第2次行革審、1987～90年）、鈴木永二・元日経連会長を据えた第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審、1990～93年）が置かれた。これら臨調及び行革審の地方分権改革に対する基本的な立場を国と自治体の役割分担と事務配分という観点からみると、国が企画立案を行い、自治体が実施するといういわゆる“機能分担論”の立場に立ったものであった。機関委任事務に関しても、第1次臨調（1964年）が述べたように「国民のために便利で、親切で、しかも迅速・経済的な行政を行うには、地域の特性を生かし、地方公共団体の健全育成を図りつつ、機関委任の方式をとることが最も適当である」とするものであった。

こうした機能分担を機軸とした臨調・行革審の改革の方向性に大きな変化が生じたのは、1993年に宮澤喜一内閣が総辞職し、細川護国連立政権が誕生して以降のことである。1993年、「地方分権の推進」が衆参両院で決議され、その後、地方6団体の地方分権推進委員会、第24次地方制度調査会、さらに内閣行政改革推進本部の地方分権部会が相次いで具体的な分権のあり方、制度改革の内容を提言した。こうした提言内容を踏まえて、1995年5月の地方分権推進法（5年の限時法であり、現在は2006年制定・2007年施行の地方分権改革推進法に引き継がれている）制定につながっていった。

地方分権推進法は、地方分権の推進が、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし（機能分担ではなく、役割分担）、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することを基本として、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とした法律である。また、地方分権の推進に関する基本方針としては、(1) 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に分担。地方公共団体は、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う。(2) 国は、国と地方の役割分担のあり方に即して、権限委譲を推進するとともに、国の関与、必置規制、機関委任事務、補助金等の地方自治の確立を図る観点からの整理合理化その他所要の措置を講ずるものとする。(3) 国は、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする。(4) 地方公共団体は、地方分権の推進に応じた行政体制の整備・確立を図るものとし、国は、必要な支援を行うものとする、とされた。

この基本的な方針にしたがって、政府は、地方分権推進施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、地方分権推進計画を作成するものとされた。同時に総理府に地方分権推進委員会が置かれ、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告するとともに、地方分権推進計画に基づく施策の実施状況

を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に意見を述べるなどの役割を負った。地方分権推進委員会の委員は7名で、委員長には諸井虔（当時、秩父小野田株式会社代表取締役会長、株式会社東京放送取締役）が就任し、そのほかに学識経験者と元及び現自治体の首長が3名ずつ就任した。また同委員会の下に地域づくり、くらしづくりの2つの専門委員会が置かれ、24名の専門委員が就任した。

地方分権推進委員会は、発足3ヵ月後の1995年10月に「地方分権推進にあたっての基本的考え方」及び「行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」を発表した。前者においては、国際社会への対応、東京一極集中の是正、高齢社会への対応等のために、国と地方の行政システムの改革が必要であること、道州制の導入等の地方制度の枠組みを論じるのではなく、まず現在の地方制度を前提に分権を進めるべきであることが述べられた。また後者では、国と地方の役割分担、機関委任事務制度、必置規制、補助金等が取り上げられるべき論点として示されている。

次いで、1996年3月の中間報告では、同委員会が理想と考える地方自治の姿と分権が必要とされる理由を明らかにし、上述の論点について具体的な改革のあり方を示した。なかでも国が地方自治体に対して執行を義務付けていた機関委任事務について、「この際機関委任事務制度を廃止する決断をすべきである」と述べたことが注目された。

その後、地方分権委員会は、本格的な勧告作成に取り組み、1996年12月に第1次勧告を橋本首相に提出した。この第1次勧告案では、国と自治体との役割分担に関する基本的な考え方が示され、国の地方への関与の基準を提示するとともに、国と自治体間の関係調整ルールについても考え方を示した。そして、機関委任事務制度については、中間報告をさらに一歩進めて「廃止することとする」と断言した。

1997年7月、提出された第2次勧告は、第1次勧告で積み残された事務区分の問題を大幅に進めた。さらに国の関与の手続き等の国地方関係についての新たなルール創設を求めるとともに、必置規制と地方出先機関の見直し、補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、都道府縣市町村の新たな関係、そして、地方行革、市町村合併の推進、地方議会の活性化等を内容とする地方行政体制の整備について勧告した。この第2次勧告が全部で第5次に及ぶ勧告のうちもっとも量的に大きなものであった。

残された課題である地方事務官制度の見直し及び駐留軍用地特別措置法に基づく土地等の使用・収容に関する事務等の区分を内容とする第3次勧告は1997年9月に、そして最後まで残されていた事務区分及び団体委任事務の取扱い、市町村への権限委譲、国と地方自治体の係争処理の仕組みについてを内容とする第4次勧告は、翌10月に提出された。

地方分権推進委員会は、この4次に及ぶ勧告で当初予定していた事項についての勧告を終えたが、同時期に進められていた行政改革会議（1996～98年、前節参照）による行革案のなかでうたわれた国の行政のスリム化を一層推進するため

の、さらなる分権改革の推進が地方分権推進委員会に求められた。その結果、同委員会は国の直轄事業の見直しと地方への移管、国土計画の見直しに取り組んだが、1998年夏の参院選敗退を受けての橋本首相退陣によって、十分な改革提言を盛り込めないまま、11月に第5次勧告を小渕首相に提出した。

4次までの勧告を受けて、橋本内閣は、1998年5月、「第1次地方分権推進計画」を閣議決定し、また第5次勧告に関しては、小渕内閣が、1999年3月、「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、これらに基づき、1999年7月8日第145国会において「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法：地方自治法を主とした地方分権に関する法規の改正に関する法律であり、457の法律（一部勅令を含む）について一部改正または廃止が定められている改正法である）が可決成立した（前節で述べた「省庁改革関連法」も同日に可決成立）。そして、同法のうち地方自治法改正を中心とした大半が2000年4月1日に施行された。

この「地方分権一括法」は、「明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』というべきもの」「世紀転換期の大事業」（地方分権推進委員会中間報告、同第1次勧告）と言われた「第1次分権改革」（2001年6月の地方分権推進委員会最終報告<sup>63)</sup>）を具体化したものであったが、その内容について、改正地方自治法の内容を中心にみておく（以下、西尾勝・神野直彦編集代表[2004]、pp.34-36参照）。

第1に、国及び地方自治体が分担すべき役割の明確化である。地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担任する旨、規定された。一方、国は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担任することとされた。

第2は、機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成である。地方公共団体の機構を通じて処理される事務は、すべて団体としての地方公共団体の事務とされた。そして、従来の団体事務と合わせて、処理する事務を「自治事務」と「法定受託事務」とに区分・再構成された。

第3は、国又は都道府県の関与等の抜本的見直しである。地方自治法における国又は都道府県の関与等の基準、手続等についての新たなルールが創設された。①機関委任事務の特徴であった包括的な指揮監督権は廃され、②新たな事務区分に対応して関与の基本類型が規定され、③関与はできる限り基本類型に沿うべきものとされた。また、関与の基本原則として、法定主義、必要最小限の原則が示されたほか、書面主義や基準の設定・公表などにより、関与の公正・透明性を確

63) この最終報告では分権改革について「登山にたとえれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎないのである。改革の前途の道筋は遼遠である。今次の分権改革は第1次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」と述べられた。

保することとした。さらに、国地方係争処理委員会や自治紛争処理委員を通じて、国又は都道府県の関与に係る不服を争う途も開かれた。

第4は、事務・事業の拡充であり、個別の法令改正によるほか、人口20万人以上の市に係る特例市制度の創設（都道府県の事務・事業の配分）、条例による事務処理の特例制度の創設（都道府県から市町村への地域ごとの配分）が行われた。

第5は、地方公共団体の行政体制の整備・確立であり、議会の活性化や市町村合併の推進のための措置が講じられた。

このような抜本的な多くの内容を含む「地方分権一括法」の制定であったが、とくに当時の地方自治体の首長にはどのように受け止められたのだろうか。いくつか挙げておきたい。

まず、石原慎太郎・東京都知事は、「事務・権限の地方への委譲や国庫負担金の廃止、縮減にあたり、国税から地方税への税源移譲を早期に実現すべきだ」とするコメントを発表、「国と地方自治体の対等な協力関係の下、自治体の自主性、自立性が高まることを期待する」と同法の成立を評価するとともに、「地方自治体の歳出規模と地方税収入との乖離を是正するための地方税の充実確保」などを求めた（『朝日新聞』1999年7月9日朝刊、東京版）。また岡崎洋・神奈川県知事は「地方分権を推進するうえで重要な意義を持つ」と評価する一方、「国・自治体間の財源配分の見直しなど、地方財政基盤の充実・強化に責任を持って取り組むよう強く要望する」とコメント。条例整備などの準備作業が円滑に進むよう、政省令の早期改正も求めた。高秀秀信・横浜市長は、「地方分権は実質的なスタートを切ったところで、今後に残された課題は多い」と指摘し、「権限の移譲と一体となった税財源の移譲の早期実現を強く要望する。指定都市の自立性の強化に向け、さらなる地方分権の推進をお願いする」とした。高橋清・川崎市長は、「475本という膨大な数の法律がきわめて短期間に成立した。地方分権を推進する観点からみて不十分な面もある」として、(1) 税財源の移譲、(2) 法定受託事務の増加を防ぐ仕組みづくり、(3) 住民自治に関する規定の見直し、の3点を要望した（以上、『朝日新聞』1999年7月9日朝刊、神奈川版）。

そのほかの首長からも、税源移譲の問題が大きな課題として残されている旨、指摘されていた。この問題は、小泉政権下でのいわゆる「三位一体改革」に引き継がれていくことになった。

### 第3節 財政投融资改革

本節では「第2の国家予算」と呼ばれた財政投融资の改革について、そのスタートが切られた2001年4月までの経緯を叙述する。

そもそも財政投融资とは、郵便貯金、簡易保険、公的年金などで政府機関に集まった資金を、住宅金融公庫、国民生活金融公庫をはじめとする公的金融機関のほか、日本道路公団などの公共事業実施機関、国の特別会計、地方自治体などに

供給する仕組みである（俗に資金が集まる側を「入り口」、資金の供給を受ける財投機関を「出口」という）。一般に政府の公的なサービスの供給は、租税や国債で調達された資金をもとに行われるが、財投では郵便貯金・簡易保険などの形で資金が集められ、財投機関の事業収入で償還する。このため、財投は金融的手段による財政活動といわれる。しかし、独立採算で事業が行いえるのであれば、民間に任せるべきというのが大原則である。したがって、財投事業を行うための条件は、採算性は低いが政策的な理由で必要とみなされることとなる。また同じ理由で財投機関の多くには、国の補助金などによって財政移転がなされている。

しかし、歴史的な経緯からみれば、「出口」である財投機関の事業の必要性から「入り口」によって資金調達が行われたのでは必ずしもなく、郵貯や簡保などの「入り口」に集まった資金をどのように使うのかを考えて、「出口」が作られてきた経緯がある。いきおい「はじめに原資ありき」の財投になりがちなのであり、国民から預かった資金で無駄な道路ばかり作っている、などの批判にさらされやすい。

では、2001年の改革に至るまでの財投システムについての各調査会・審議会等での認識はどのようなものであったのだろうか。

1983年3月に出された第2次臨時行政調査会最終答申では、「原資所管官庁等から有利運用の要請が強く出されてはいるものの、公共的な性格を有する資金をできるだけ有効かつ整合的に配分するためには、統合運用の現状は維持されるべきである」と述べられ、「統合運用」の現状を肯定する内容となっている。

これが、1986年6月の第1次行政改革審議会では、「財政投融资については、社会経済情勢の著しい変化等に即応して、その役割を有効・適切に果たしていくため、当面、統合運用の現状は引き続き維持されるべきであるが、その運用及び対象事業について徹底した見直しを行う」とされ、その運用及び対象事業についての「徹底した見直し」が必要であるとの認識が出てきた。この認識は1990年代に入ってから引き継がれ、1990年4月の第2次行革答申では、「財政投融资の運用に当たっては、情勢やニーズの変化に的確に対応して、対象分野や対象事業について厳しく見直し、統合管理・運用の原則を維持しつつ、資金を重点的・効率的に配分する。この場合において、政策金融は民間金融の補完に徹する」とされ、また1993年10月の第3次行革答申でも「財政投融资の運用に当たっては、その対象となる機関・分野・事業の徹底的な見直しを行うとともに、中長期的視点も踏まえつつ、統合管理・運用の趣旨をいかした資金の重点的・効率的配分に努める」と、政策金融の民間金融の補完的立場を言いつつも、その統合管理・運用についてはそれを基本原則として踏襲する内容となっていた。

変化が生じたのは、1993年の自民党単独政権の崩壊後のことである。1996年6月大蔵省の私的研究会である「財政投融资の将来研究会」は、統合運用の原則の下であるが、「資金運用部の債券（財投債）発行による資金調達も将来の1つの検討課題となろう。財投機関の一部の資金調達を政府保証等の信用補完付の債

券発行によることとして、機関の市場適合性を高めるとともに、資本市場の活性化に資することとしてはどうかとの意見もあった」と注目すべき提言を行った(高橋洋一[2007], p. 49)。また、行革会議が郵政3事業の民営化を見送る一方で、郵政3事業の公社化、郵貯の自主運用(つまり、財投システムの統合管理・運用原則の撤回)の動きがみられ始めた。さらに、1997年11月、大蔵省資金運用審議会懇談会(座長・貝塚啓明)は、財政投融资の抜本的改革について

民業の補完としての財政投融资に対するニーズは、時代の推移に従って質・量ともに変化してきているが、現行の郵便貯金及び年金積立金の預託義務制度の下では、出口の所要資金量と入口の資金量とが切り離されているため、市場原理と財政規律が必ずしも十分に機能していない状況にある。

今後、財政投融资の出口における財政規律を強化するためにも、入口の資金調達段階での財政規律が必要であると考えられるところであり、既に述べたような資金調達面での問題点に対応するためにも、郵便貯金及び年金積立金については、現行の預託義務を廃止し、財政投融资の資金調達については、その今後のあり方にふさわしい新たな仕組みを導入する必要がある。

その際、既に述べたように、①必要な額だけを能動的に調達すること、②市場と完全に連動した条件で最も効率的に調達すること、③金利リスクを適切に管理できるようにすること、が必要である。

と述べ、今後の財政投融资の資金調達のあり方としては、「①財投機関債(政府保証のない特殊法人債券)②政府保証債(政府保証のある特殊法人債券)③財投債(国の信用で市場原理に基づいて一括調達する債券)が考えられる」とした<sup>64)</sup>。

そして、1999年12月、大蔵省は、「郵便貯金・年金積立金の全額が資金運用部に預託される制度から、特殊法人等の施策に真に必要な資金だけを市場から調達する仕組みへと抜本的な転換を図る。これにより、財政投融资制度の市場原理との調和が図られるとともに、特殊法人等の改革・効率化の促進にも寄与する。財政投融资の対象分野・事業については、政策コスト分析などの適切な活用を図り、民業補完、償還確実性等の観点から不断の見直しを行う」とする「財政投融资制度の抜本的改革案(骨子)」<sup>65)</sup>を発表し、これに基づき、2000年5月24日に「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」が成立した。

この法律は、2001年4月から施行されたが、これによって郵便貯金や年金積立金の全額が資金運用部に預託されるという従来の財政投融资システムは、特殊法人等が政策を遂行するうえで真に必要な資金を、市場から調達するシステムへと変更された。つまり、郵貯は自主運用に移行し、財投システムは原則とし

64) 「財政投融资の抜本的改革について」(資金運用審議会懇談会取りまとめ)。

<http://www.mof.go.jp/singikai/unyosin/tosin/1a1502.htm> 参照。

65) 「財政投融资制度の抜本的改革案(骨子)」。<http://www.mof.go.jp/jouhou/zaitou/za062.htm> 参照。

て必要な資金量だけ財投債の発行により資金到達を行うようになったのである(財務省理財局[2001])。

この改革に関して、『日本経済新聞』は「社説」で「財投債頼みでは改革は遠い」と次のように批判した。

肥大化する一方の財投制度に市場原理を取り入れ特殊法人改革につなげるのが狙いだが、改革は中途半端だ。とくに特殊法人の資金調達に財投債頼みになるようでは、改革はおぼつかない。

財投改革は郵便貯金や公的年金積立金などを資金運用部で一元管理し特殊法人に資金を流す現行制度を改めるものだ。郵貯などの預託義務を廃止し自主運用に切り替えるとともに、特殊法人は財投機関債、財投債によって資金調達する。

一見、市場原理を導入しているようにみえるが、この改革はいかにもいびつだ。焦点だった郵貯の民営化が政治圧力の下で見送られたために、経営形態が国営のまま自主運用するという矛盾に直面した。郵貯が本格的な自主運用をめざすなら、経営形態も民営にするのが筋だ。(中略)このままでは結局、資金調達は財投債頼みになる恐れがある。その財投債を郵貯などが自主運用の名の下に優先購入すれば、現行制度とほとんど変わらない。これでは、何のための改革か分からなくなる。さらに、財投債は国債扱いされるため、安易な財投債依存は長期金利の上昇圧力を高める心配もある。(『日本経済新聞』2000年5月26日朝刊)

#### 第4節 規制改革の経緯

日本における「規制改革」の歴史は、1979年、OECDが日本政府に対し行った規制緩和と推進の勧告に基づいて始まった。その後、中曽根政権の下で実現した国鉄、電電公社、専売公社の民営化、日本航空の完全民営化、金融の自由化などはこうした取り組みの結果でもあったといえる。中曽根内閣はまた、日米経済摩擦によるアメリカの対日強行圧力を打開するために私的諮問機関として「国際協調のための経済構造調整研究会」(経構研)を設置し、審議結果をまとめた報告書(前川レポート)を世に問うた(第2部参照)。これは、日本の経済構造を国際協調型に変革すると約束したものであったが、当時その多くは実現されず、1989年の日米構造協議で問題となった。アメリカが日本に対して構造的な問題と指摘したのは、土地利用、流通、排他的取引慣行、系列関係、価格メカニズムなどであり、日本特有の市場・産業構造に対する規制の緩和、市場の開放を求めた。大規模小売店舗法が改正され、規制が緩和されたのはこの協議の結果の1つであった。しかし、その後、円高基調が続くなかで、円高になっても輸入製品の価格が下がらず、日本と外国の財やサービスの価格に大きな格差が生じていることが人々に実感されてくると、政府の様々な規制が改革・緩和の対象として政

策の中心課題となってきた。

1992年6月、第3次行革審は「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」を宮澤首相に提出。翌1993年8月に細川内閣が成立すると、細川首相は「生活者重視」をうたい、規制の緩和・撤廃政策を政府の中心的政策課題として推し進めていった。この規制緩和政策は、その後の内閣にも引き継がれ、自・社・さきがけ連立の村山内閣の下、1994年12月19日に行政改革委員会が設置され、さらに1995年4月19日にはその下に規制緩和小委員会が置かれた。このとき座長に就任したのが、宮内義彦（オリックス代表取締役社長、現オリックス取締役兼代表執行役会長・グループCEO）であった。宮内はこの後、行政改革推進本部・規制緩和委員会委員長（1998年）、行政改革推進本部・規制改革委員会委員長（1999～2001年）、総合規制改革会議議長（2001～04年）<sup>66</sup>、規制改革・民間開放推進会議議長（2001～06年）と規制改革関連の審議会の長を10年以上歴任していくこととなる。

さて1995年3月31日、村山内閣は11分野1091事項にわたる「規制緩和推進計画」を閣議決定し、それを公表した。また同年12月14日に行政改革委員会は「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」を提出した。

1996年1月に成立した橋本龍太郎内閣は、3月29日に「規制緩和推進計画（改定）」を閣議決定。前計画を3年に前倒しし、緩和事項も1797事項に拡大した。さらに同年12月16日、行政改革委員会は「規制緩和の推進に関する意見（第2次）」を提出。政府は翌1997年3月28日に「規制緩和推進計画（再改定）」を閣議決定し、分野・事項もそれぞれ12分野2823事項（うち、新規事項890件、既定事項1818件、既定計画の計上外の措置115件）に拡大させた。このとき示された規制緩和の基本的考え方は、次のようなものであった<sup>67</sup>。

規制緩和の推進に当たっては、引き続き、社会、経済情勢の変化等を踏まえつつ、経済的規制については、原則自由、規制は例外的な場合のみとし、かつ、社会的規制については、本来の政策目的に沿った必要最小限のものとする。また、行政のあり方について、いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換することを基本的な考え方とする。また、我が国経済社会の構造改革に向けた各般の改革との整合性の確保に留意するものとする。

具体的には、以下の方針に基づいて行う。

- (1) 競争的産業における需給調整の観点から行われている参入・設備規制等については、事業の内容・性格等を勘案しつつ、特別の場合を除き廃止の方向に向かうよう努める。

66) この総合規制改革会議に関しては、2006年、内閣府設置法で義務付けられている議事録を作成していなかったことが問題となった（『毎日新聞』2006年6月4日）。

67) 「規制緩和推進計画の再改定について」。

[http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/1997/0401\\_kisei.html](http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/1997/0401_kisei.html) 参照。

その他、参入・設備等に関する規制については、必要最小限のものとする。

- (2) 公共料金等価格規制については、必要最小限のものとしつつ、低廉で良質なサービスの確保を図るため、「今後の公共料金の取扱いについて」（1994年（平成6年）11月18日閣議了解）を踏まえ、競争的環境の整備、経営の効率化等の推進に併せ、事業の内容・性格等を勘案しつつ、価格設定のあり方の見直し、料金の多様化、弾力化を推進する。
- (3) 消費者保護のために行われる規制については、技術の進歩、消費者知識の普及、情報提供の活発化などを踏まえ、本来の政策目的に沿った必要最小限の範囲・内容にとどめる。  
安全・環境の保全の見地から行われる規制についても必要最小限にとどめる。
- (4) 特にその必要性が認められるもの以外については、規制の国際的整合化を図り、外国事業者・外国製品等の我が国市場への参入阻害要素を除去する。
- (5) 基準・認証制度及び表示制度については、基準・内容・方法等に関し、国際的整合化を図るとともに、原則として、外国データの受入れ、相互承認制度の導入、自己確認品目への移行を進める。
- (6) 輸入、国内販売又は国内使用に際して課せられる公的検査に関し、検査・検定基準についても上記（5）と同様とし、基準の整合化、二重検査の排除を推進する。
- (7) 許認可等の審査基準、検査基準及び申請等における必要な書類、データ等の明確化を図るとともに、処理期間の短期化を推進する。

こうした取り組みの結果、数々の緩和や撤廃が実現した。例えば、地ビールの生産、米穀流通の規制緩和、石油製品の輸入、航空運賃の多様化と弾力化、衛星デジタル多チャンネル放送の導入、一般旅券の有効期間延長、自動車車検期間の延長、金融機関間の一部業務相互参入、外為業務への参入・退出自由化、純粹持株会社の解禁などである。こうした規制緩和策は、民間企業のあり方に大きな影響を及ぼすこととなった。民間企業に与えた影響については、具体的にいくつかの業界を取り上げ、第8章で詳しくみることにする。

さらに政府は1997年12月20日、同月12日に出された「行政改革委員会最終意見」を最大限に尊重し、規制緩和、公的部門と民間部門の活動領域の見直しの積極的推進など所要の施策を実施に移す」ことを閣議決定し、また、規制緩和の推進体制として、行政改革推進本部の下に、民間有識者を中心とする「規制緩和委員会」を置くこととした。これに基づき、1998年2月5日には行政改革推進本部規制緩和委員会が発足し、3月31日、新しく15分野624事項にわたる「規制緩和推進3カ年計画」を閣議決定した。これにより、給油所のセルフサービス化や電力の小売一部自由化などが実現した。

1998年7月末に発足した小渕内閣、2000年4月にそれを引き継いだ森内閣の下でも基本的な規制改革の流れは引き継がれていった。規制緩和委員会は、1998年12月15日に「規制改革についての第1次見解」を出し、18日、行革推進本部は規制緩和委員会第1次見解を次期の推進計画に最大限盛り込むこととした「取扱方針」を決定した。

これを受けて、1999年3月30日には、「規制緩和推進3カ年計画(改定)」(15分野917事項)が閣議決定された。4月6日、規制緩和委員会も名称を「規制改革委員会」に改称し、12月には第2次見解を発表し、行革推進本部も前回と同様、2001年度からの新3カ年計画において最大限盛り込むことを決定した。

森政権末期の2001年3月30日には、同年度を初年度とする新たな3カ年計画が閣議決定された(16分野1268事項)。この計画では、光ファイバーなど線路敷設の円滑化にむけたガイドラインの作成などのIT関係、法曹人口の大幅増員などの法務関係、銀行の信託業務への参入などの金融関係、飛び入学の拡大などの教育・研究関係、施設介護サービスへの民間企業の参入などの福祉関係などの規制改革策が打ち出された。また4月1日、内閣府に「総合規制改革会議」が設置された。これは、行政改革大綱(2000年12月の閣議決定<sup>68)</sup>)や、規制改革委員会による「規制改革についての見解」(2000年12月12日)<sup>69)</sup>の要請をうけて、民間人を主体に客観性をもった提言をすることができる審議機関として設置されたものであった。

総合規制改革会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて、経済社会の構造改革を推進する観点から、必要な規制のあり方に関する基本的事項を総合的に調査審議することを目的として、2001年12月に第1次答申を策定した。そこでは、「生活者・消費者本位の経済社会システムの構築」と「経済の活性化」を同時に実現すること、それぞれの分野のあるべき姿を念頭において「システム全体の改革」への取り組みを強化すること、さらに「民間にできることは、できるだけ民間にゆだねる」という基本原則の下、情報開示、監視体制の整備、セーフティ・ネットなどの新たなルールづくりにとりくむよう提言した。答申にあたって、宮内議長は「議長談話」を発表し、「今回の答申では、これまでの規制改革で十分に踏み込めなかった生活者向けサービス分野に正面から取り組み、少子高齢化が進むなかで高まるサービス充実の要望に応えるための医療・福祉分野の規制改革、深刻化する雇用情勢に対応するための人材分野の規制改革など、いずれも我が国が直面する課題の解決に不可欠と考える措置を提言しています」<sup>70)</sup>と述べた。

この答申について、『日本経済新聞』(2001年12月12日)は、「答申は経済分野に比べると遅れていた医療、労働、教育など社会的規制の改革に初めて本格的

68) この中で、「新たな規制改革推進3か年計画の実施状況を監視するとともに、経済社会の構造改革の視点も含めて幅広く規制改革を推進していくため、新たな審議機関を内閣府に置くことについて検討し、規制改革委員会の見解を踏まえ、平成12年度末までに具体的成案を得る」とされた。

69) 「規制改革についての見解」。http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/index.html 参照。

70) 「答申に当たって(議長談話)」。http://www.8.cao.go.jp/kisei/siryu/011211/danwa.html 参照。

に踏み込んだのが特徴だ。ただ取りまとめに際し、当初のトップダウン型から所管省庁との合意を重視する調整型に転換。このため多くの項目で実施時期や具体策の明示を見送った」と報じた。

## 第5節 経済戦略会議における議論の経緯

1998年8月24日、内閣総理大臣の諮問機関として、我が国経済の再生と21世紀における豊かな経済社会の構築のための構想について調査審議し、意見具申を行うことを任務とした経済戦略会議が発足した。同日に開催された第1回会合においてアサヒビール会長の樋口廣太郎が議長に選任され、一橋大学教授の中谷巖委員が議長代理に指名された<sup>71)</sup>。

本節では、この経済戦略会議の議論の経緯を、1998年10月14日に公表された「短期経済政策への緊急提言」、同じく11月6日に出された経済戦略会議アピール「緊急経済対策に望む」、そして、12月23日の「日本経済再生への戦略」（中間取りまとめ）、1999年2月26日公表の「日本経済再生への戦略」（答申）<sup>72)</sup>の内容を中心にみていく（答申を受けて政府が実行した諸政策に関しては、第4章第2節を参照のこと）。また、会議の雰囲気については、委員の1人であった竹中平蔵による『経世済民－「経済戦略会議」の180日』（ダイヤモンド社、1999年）があり、当時の様子を伝えているので適宜参照する。

まず、第1回会合に先立ち、小渕恵三首相は「我が国経済の危機的状況を乗り越えるためには、可及的速やかに我が国が直面している諸課題の解決を図る必要があります。そのためには、ボトムアップの政策決定のみに依存することなく、民間で実際に企業経営に携わっておられる方々や経済学者の方々のご意見を賜り、それを基に、私自身のトップダウンによるスピーディーな政策決定を行っていきたいと考えております」<sup>73)</sup>と同会議が首相直属の諮問機関としての役割を担っていることを強調した。竹中平蔵は、この第1回会合で政策のタイム・インコンシステンシー（時間的矛盾）の問題と国家が持つソフト・パワーの問題について、とくに宮澤大蔵大臣の長銀処理に関する「ソフト・ランディング発言」を意識して、「飛べない鳥を無理に飛ばし続けるのは、ソフト・ランディングではなく、ネバー・ランディング（着陸不能）です。その先にあるのは、もはやクラッシュ・ランディング（墜落）しかありません」と発言したと振り返っている（竹中平蔵[1998]、pp. 26-27）。また奥田委員からは「何をやればよいかは、本屋に行けばすべて書いてある。要は、政治がそれをやるかやらないか」との発言があり、後

71) そのほかにメンバーとしては、奥田碩トヨタ自動車社長、竹中平蔵慶応義塾大学教授などが加わった。

72) <http://www.geocities.co.jp/NatureLand/9205/a20-column/2010-keizai/index.html>  
（原資料は [http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226\\_tousin-ho.html](http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226_tousin-ho.html)）

73) [http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/980825\\_aisatu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/980825_aisatu.html) より。以下、断りのない限り、戦略会議のHPからの引用。

にマスコミなどでも大きく取り上げられた。また第1回会合終了後の歓談のなかで、小淵総理から「調整インフレという考え方がありますが、これについてはどう思いますか」と質問があり、竹中自身は「場合によっては考える価値のある政策である」と思い、伊藤元重委員も同様の考え方だったとしている(同上、p.31)。

経済戦略会議は、発足後2ヵ月経たない10月14日に「短期経済政策への緊急提言」を出しているが、これは1998年度の当初経済見通し(実質成長率)が1.9%の見込みからマイナス1.8%へと大幅に下方修正しなくてはならなくなり、急遽、市場の動揺を防ぐために堀屋太一経済企画庁長官からの要請によってまとめられたものであった。「短期経済政策への緊急提言」では、まず日本経済に対する基本認識を「きわめて厳しい状況にある。現状は、民間需要の大幅な落ち込みに象徴される実体経済の悪化が金融システムの機能低下を通じて実体経済をさらに悪化させるという悪循環過程に入っている段階と認識されよう。今年度の実質経済成長率は2%近いマイナス成長を余儀なくされる見通しで、このままでは来年度も大幅なマイナスとなる恐れなしとしない」とし、次の4つのポイントを「緊急提言の基本的考え方」として掲げた。すなわち、

#### (1) 金融システムの早期安定化

歴史的な不況を克服し、世界金融恐慌の発生を阻止するため、金融システムの早期安定化を図る目的で緊急避難措置として大規模な公的資金注入を断行することが不可欠である。

#### (2) 短期経済対策

##### (イ) 当面の経済対策策定の視点

デフレの悪循環を回避し、日本経済を立て直すには、金融健全化のための政策に加えて、大胆な財政出動を伴う追加的景気対策が打ち出される必要がある。金融システムの安定化対策と景気対策が景気回復のための車の両輪になる。

##### (ロ) 長期的に必要な構造改革との整合性

ただし、短期の経済政策といえども、日本経済が長期的に必要なとする構造改革の方向性と矛盾することがあってはならない。したがって、短期の経済政策は長期の構造改革を先取りする方向で行う必要がある。

#### (3) 財政収支の中長期見通し

短期経済政策が当面、大幅な財政赤字を生み出すことはやむを得ないが、長期的な財政収支構造を無視してよいことにはならない。日本経済への信認を損なわないためにも、長期的に健全な財政構造を実現できる計画を策定する必要がある。(下線ママ)

そして、(1)の具体的な対策として、「最長3年という期限を区切って、存続可能と判断される銀行に対して、政府の積極的な主導の下に大胆かつ速やかに数10兆円の公的資金を投入し、自己資本比率を大幅に引き上げる措置が早急に必要である」こと、(2)の短期経済対策として「日本経済が長期的に必要なとする構

造改革と総合的で、かつ、景気回復に効果があるとみなされる以下の短期政策を断行すべきである。マイナス1.8%の現下の経済成長率を、早期にゼロ成長レベルに引き上げるためには、可能な限り真水を投入し、10兆円を大きく上回る追加的財政出動を行うことが必要である」こと、「公約となっている6兆円を上回る規模の所得課税・法人課税の恒久的減税をさらに拡大する」こと等、また当面の緊急避難措置として「①不動産取引を促進するため、不動産取得税、登録免許税、印紙税を今後、2年間に限って凍結するよう、政府税調等において早急に検討する。②失業者や年収が大幅に減少した住宅ローン借入者の返済を一時的に延期できるような措置する。③現下の経済情勢に鑑み、失業保険の給付期間を時限的に延長する。④情報インフラ関連投資については、今後2年間に限り単年度償却(100%償却)を認める。⑤持ち合い株式の着実な解消を進めるため、当面2年間の時限措置として、自己株式の相対による取得制度及び交換に係わる税制上の特例(交換時の譲渡益を限度として、自己株式の消却額を損金算入)を制度化する。⑥中堅・中小企業に対する貸し渋り対策の一層の充実を図る」ことを盛り込んだ。この緊急提言に対し、日本経済新聞は社説で次のように評価した。

首相の諮問機関である経済戦略会議が昨日出した「短期経済政策への緊急提言」は、戦後最大の不況への対応として時宜にかなう内容だ。小渕首相は、万難を排し、その早急な実現をはかるべきである。(中略)私たちも、信用収縮と需給ギャップ拡大の悪循環を断つには、金融機関への大胆な資本注入と、大規模な財政出動が不可欠と指摘してきた。また、日本経済を再び成長軌道に乗せるには、構造改革の歩みを緩めてはならない、とも指摘してきた。

「短期の経済政策は長期の構造改革を先取りする方向で行う必要がある」という提言の基本的考え方は、全くその通りである。(中略)戦略会議提言には官僚機構からは出て来そうにない大胆な提案が多く、評価できる。(中略)経済戦略会議は、小渕首相自身の公約で創設、首相も審議に参画した。提言の内容をその通り実行しても「丸のみ」の批判は受けない。むしろ首相は、官僚機構や族議員の妨害を排除し提言を忠実に実行する義務がある。「調整力」の見せ所だ。(『日本経済新聞』1998年10月15日朝刊)

経済戦略会議は、この緊急提言公表後、すぐに予備会合を開き、4つのワーキング・グループを設定、中長期の提言を行うべく作業に入った。ワーキング・グループの役割分担は、(1)経済回復のシナリオ作り、(2)新しい競争社会にふさわしい社会経済システム作り、(3)21世紀型のインフラ作りをどのように行うか、(4)バブルの本格清算と金融再生、であった。主査は(1)を竹中平蔵、(2)を中谷巖、(3)を伊藤元重、(4)を竹内佐和子が受け持った(竹中、前掲書、p.80)。

以後、ワーキング・グループを中心に有識者に対するヒヤリングが精力的に行われ、政策提言の「中間取りまとめ」の準備が進められ、12月23日「日本経済

再生への戦略」(経済戦略会議中間取りまとめ)、翌1999年2月26日に「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議答申)が発表された。以下、後者の「はじめに」の部分から基本的な内容についてまとめておく。

まず、答申は「日本経済の現状認識」として、「先般の大型経済対策の効果が徐々に顕在化し景気の急激な悪化に歯止めがかかる兆しも一部にみられ始めた」ものの「民間需要は全体として停滞基調を脱するに至っておらず、経済対策効果が一巡した後の景気の自律回復への展望は依然として不透明である」とし、この背景には(1)バブル経済崩壊後の本格的な調整が未だ不十分、(2)他の先進諸国を上回る急速なスピードでの少子化・高齢化の進行、(3)日本的システムの綻びを挙げ、「これが日本経済の成長の足枷要因として作用し続けている」との認識を示した。こうした基本認識に立ちながら、「経済再生に向けた基本戦略」として、「各経済主体が将来への自信を取り戻せるような新しい日本型システムを構築する必要があると考え」、「あらゆる既存システムの大胆な見直しを含めて政治のリーダーシップの下に官民双方が抜本的な構造改革に取り組むことが必要不可欠であり、それなしには日本経済の再生はあり得ない」としている。そのために「日本的システムの良い部分は残しつつも、機能低下に見舞われている旧来型システムについては、日本経済が本来持っている基盤と潜在能力を前向きな形で生かせるような新しい仕組みとしてスピーディーに再構築することこそが求められている」とした。

このような視点から、経済戦略会議が日本経済の再生に向けた基本戦略として提示したものは、以下の5つであった。

第1は、日本経済は、本来2%強の潜在成長力を有しており、バブルの本格的な清算を行うと同時に大胆な構造改革を断行する道筋を早期に国民に示すことによって期待成長率を回復させ、2年以内に経済を本格的な回復軌道に乗せることは十分可能であるとした「経済回復シナリオと持続可能な財政への道筋」である。

「構造改革の断行によって経済を自律的な成長軌道に乗せるとともに、小さな政府の実現による徹底した歳出削減やアウトソーシング、国有財産の可能な限りの売却・有効活用、課税ベースの適正化等のあらゆる政策努力を行う」とした。

第2は、「規制・保護や護送船団から決別し、創造性と活力にあふれた健全な競争社会を構築する」としたことである。経済戦略会議は「公務員制度改革、規制撤廃や各種の制度改革の強力な推進、公会計制度の改善、財政投融资の抜本改革等を通じて、肥大化し非効率となっている公的部門のスリム化・効率化を実現させなければ、日本経済の再生は不可能と考え」、「同時に、日本経済の活力再生には、経済的・財政的に疲弊している地方の自立を促す制度改革が必要なほか、努力した者が報われる公正な税制改革や創造的な人材を育成する教育改革など個々人の意欲と創意工夫を十二分に引き出す新しいシステムの構築が不可欠である」とし、「このような新しいシステムを有効に機能させるための大前提として、

敗者復活を可能とし安心を保障する、「健全で創造的な競争社会」に相応しいセーフティ・ネットの構築がきわめて重要である」ことを指摘している。

第3は、「バブル経済の本格清算と21世紀型金融システムの構築」である。21世紀型金融システムとは、「間接金融に過度に依存した日本型金融システムを21世紀に相応しい新しいシステムに変革すること」であり、バブルの本格清算とは、「金融機関の整理・再編を促すと同時に不良債権の実質的な処理（担保不動産の流動化）を促進すること」である。また、「21世紀を迎えて金融サービスに対するニーズは益々多様化・高度化するが、こうしたニーズに的確に応え「金融サービス産業」の成長を促すためには、金融市場、規制・法制、税制、会計制度のあらゆる面でグローバル・スタンダードに合致した多様で効率的な金融システムの構築が望まれる」と述べている。

第4は、「活力と国際競争力のある産業の再生に向けた枠組みを早急に整備すること」である。「そのためには、過剰設備の処理促進と同時に成長分野での投資を促進することがきわめて重要である。また、リスクへの挑戦を可能とし失敗しても再挑戦が容易にできるような仕組みの整備、産業の新陳代謝を活発化させる起業支援、企業再編や新たな経営システムの構築を政府が側面から支援し、将来発展が期待される産業分野に経営資源を集中させ得るよう環境整備を行うことが重要である。さらに、21世紀において高い成長が期待される戦略産業の創出を目指して、戦略的な技術開発や規制緩和、国際標準の確保、先導的国家プロジェクトの企画・実施など民間活力を最大限に活用したトータルな取り組みが不可欠である」としている。

第5は、「21世紀に向けて日本再生と豊かな国民生活の実現に不可欠な社会資本整備を戦略的かつ重点的に行うこと」であり、「今後10年間を未来型社会資本整備のための集中投資期間と位置付け、省庁の枠組みにとらわれない総合的かつ戦略的な取り組み」の必要性をうたっている。公共投資のあり方についても、「地域戦略の重視、公正で透明度の高い投資配分の実現、PFIなど民間活力の活用などの視点が重要」であり、重点的に取り組むべき戦略プロジェクトとして、「都市再生、環境、情報インフラ、教育・人材育成、福祉、住宅等」を挙げた。

また経済戦略会議は、提言の具体性を高める観点から、「答申に盛り込まれた各種提言に関連する法律」一覧を作成するとともに、提言の着実な実行に向けた戦略ステップをした。さらに、主要な提言については、提言実行の優先順位を明確にする観点から、経済再生に向けた戦略ステップを以下のように示した。

- ①バブル経済の集中的清算期間………1999～2000年度頃
- ②成長軌道への復帰と経済健全化期間………2001～2002年度頃
- ③財政再建、構造改革による本格再生のための期間…2003年度頃～

この経済戦略会議答申について、『日本経済新聞』は翌2月27日の社説で、「[答申の]柱は、(1)膨大な規制に裏打ちされた官主導の経済運営システムを市場原理が主役となる「創造的な競争社会」に組み替える(2)そのためには「小

小さな政府」を追求すべきで、社会保障システムは自己責任を土台に、ナショナル・ミニマムをすべての人に保障する方向に改める—の2つに集約できよう。(中略) また今後10年程度を改革の戦略期間とし、バブルの清算終了後、2001年ごろに2%程度の潜在成長軌道に乗せ、その後、財政再建、構造改革に全力をあげるとしているが、改革実行の時間的プロセスを明らかにした点で評価できる。(中略) これらをそのまま採用するかどうかは別にして、重要な論点を提示しているだけに、首相がこれにどう対応するのか、明確な説明がぜひともなくてはならない。答申を受け取る首相の責任は重い」(『日本経済新聞』1999年2月27日朝刊)と論評した。

一方、『朝日新聞』「社説」は、「急に机に向かえるの 戦略会議答申」と題して、「「小さな政府」をめざし、「健全で創造的な競争社会」をつくるという戦略会議の基本的な考え方は、昨年末の中間報告から一貫したものである。たしかに答申は、社会保障システムなどの公的支援(セーフティーネット)の大切さに言及している。だがそれは必要最低限にする、大事なものは自己責任や市場競争だ、というメッセージが全体を覆っているのが気掛かりだ。答申が構築をめざすという「新しい日本型システム」について、さらに議論を深める必要があると思う」と述べると同時に、答申が「日本経済の再生と財政再建に向けて、3期間に分けて実行するよう求めている点」を特徴的な点だと指摘しつつも、「いつから財政再建に取り組むかという道筋を示したのは悪くない。しかし、そうしたらそうしたで新たな心配が出る。／『いまは思いきり遊びなさい。勉強は4年後からでいい』と都合よく聞き取られかねないからだ」と批判した(『朝日新聞』1999年2月27日朝刊)。

## 第7章 ITバブルの発生と崩壊

IT (Information Technology) とは、インターネットを中心とした情報技術を指す言葉であり、近年ではICT (Information and Communication(s) Technology: 情報通信技術) という言葉が使われることも多い。本章の前半では、1990年代の後半に米国で発生したIT関連企業への過剰投資によってもたらされたITバブル(インターネットバブル、ドットコムバブルとも呼ばれる)とその崩壊、さらにそれが日本に与えた影響について述べる。後半では、狭い意味でのITバブル現象の日本への影響のみならず、広くITが日本の産業、社会全般にもたらした影響について述べる。最後に、「IT革命」と呼ばれた現象の評価についてみる。