

第6章 小泉構造改革の全体像

第1節 経済財政諮問会議：経済政策決定の新たな枠組み

経済財政諮問会議は、2001年1月中央省庁再編の一環として森内閣の下で設置された機関である。その起源は、橋本行革において取り組まれた内閣機能の強化策に求めることができる。当時の橋本首相は、官邸機能の強化の観点から、内閣府の創設と内閣官房の強化を実施し、前者のなかに、男女共同参画会議等と並んで経済財政諮問会議を設置した。これが森内閣において端緒的に活動を開始し、小泉政権期にそれを本格化させたのである²⁰⁴⁾。

以上に示されるように、諮問会議の第1の目的は、経済財政政策の重要事項に関する内閣総理大臣のリーダーシップ強化にあった。この点は内閣府設置法第十八条に明確に示されている。すなわち、「内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するため、内閣総理大臣又は内閣官房長官をその長とし、関係大臣及び学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるため」、内閣府に諮問会議が設置されたのである。

諮問会議が政策決定過程に与えたもっとも大きな変化は、政策の意思決定権が官僚や自民党から諮問会議へと移動した点、そして同会議に属するメンバーが小泉構造改革の司令塔の役割を果たすこととなった点にある。諮問会議は議長である内閣総理大臣と10名の議員の計11人のメンバーで構成されている。10名の議員のうち4割以上は民間有識者議員が構成する。これらいわゆる民間議員は連名で民間議員ペーパーを出し、重要な政策課題について官僚とは異なる立場・発想からの問題提起を行い、毎年6月に策定される基本方針を通して、しばしば議事を大胆に推進する役割を担った。

特に注目すべきは、予算編成の基本的な方針決定権が財務省から諮問会議へと移された点であろう。わが国においては、他の先進国のように予算を立法行為とみなしていない。すなわち、予算編成権は内閣に属しており、これを議会が承認する仕組みとなっている。こうした制度設計は、戦前の明治憲法体制における予算制度の名残といえることができる²⁰⁵⁾、これは同時に予算編成の実態を基本的には旧大蔵省ないし財務省が掌握してきたことを意味していた²⁰⁶⁾。しかしなが

204) 小泉政権下では経済面での政策運営をリードした諮問会議であったが、森内閣の下での設立前後の時期にはその機能不全が危ぶまれていた。一方では、「民間人にかき回されてはたまらない」という官僚側の思惑と、他方では、政権与党の権限を手放したくない自民党の思惑とが一致し、社会保障改革関係閣僚会議のように「関係閣僚会議方式」を通じて諮問会議を骨抜きにする動きも存在した（『朝日新聞』2000年11月18日）。

205) 明治憲法体制における予算の位置づけについては、加藤[1980]を参照。

206) 竹中経済財政担当相は「構造改革は最後は予算になって現れる」と繰り返し述べたとされ、財務省主導の予算編成のあり方を政治主導に転換することを重要視していた（『朝日新聞』2001年5月23日）。

ら、諮問会議の設置に伴って、各年度の概算要求基準にあたっての基本的な方針が閣議了解される8月の前に「基本方針」と「予算の全体像」がそれぞれ6月、7月に策定され、それらを通じて財務省が決定する前の段階に予算編成方針が決定されることとなったのである²⁰⁷⁾。

また、慣例では、毎年12月頃に「経済見通しと経済運営の基本的態度（政府見通し）」が閣議で了解され、予算の政府案が国家に提出されるのに合わせて、閣議決定されるという段取りになっていた。この政府見通しでは、国内総生産や物価、労働・雇用環境が主要経済指標として示されていた。だが、政府見通しの閣議了解の時期が大蔵原案ないし財務省原案の閣議提出とほぼ同時期であることから推測できるように、予算編成に対して十分に影響力のあるものとはいえなかった。そこで、諮問会議の設置以後、経済動向試算（内閣府試算）が毎年7～8月頃に決定され、これが諮問会議の「予算の全体像」と連動するかたちで予算編成が行われるようになったのである。

ただし、繰り返しをいとわずにいえば、諮問会議の設置自体は森内閣期の出来事であり、会議の制度化が自動的に予算編成や政策決定のあり方を変えたのではない。そもそも「骨太の方針（基本方針）」というネーミング自体が、森内閣の財務大臣であった宮澤喜一によるものであり、その意図は具体的な方針ではなく、大枠の方向性を示すものにとどめるものというニュアンスがあったと言われている²⁰⁸⁾。これに対して、小泉首相は、就任後最初の諮問会議において、この会議が構造改革を具体化するための「最重要会議」であることを明言し²⁰⁹⁾、竹中経済財政担当相と民間議員の連携を積極的に支持することによって、トップダウン型の意思決定機構を支えたのである²¹⁰⁾。

とはいえ、諮問会議は小泉政権の下で一貫してゆるぎない地位を占め続けたわけではない。郵政選挙の圧勝とそれを受けた2005年10月の第3次小泉内閣の改造に伴って、経済財政担当大臣の地位が与謝野馨に移ったことで、諮問会議の位置づけには微妙な変化が生じてきた。それまで、小泉首相は、諮問会議に主導権を与えつつ、自民党との対決をむしろ前面に押し出すことで政策決定を行ってきた。ところが、郵政選挙に大勝し、圧倒的な国民の支持を手にしたことで、自民党への指導力が一層強まり、むしろ政府・与党協議会を通じた協調型の意思決定が可能となった²¹¹⁾。その過程において、財務省と路線が近く、前の自民党政調会長の職にあった与謝野がその政府と党の調整役として重要な役割を果たすこととなったのである²¹²⁾。

207) 諮問会議と財務省の予算編成との関係については、飯島[2006]pp. 64-71を参照。

208) 内山[2007]p. 39。

209) 小泉首相は就任後初めての会合で「経済財政諮問会議は、所信表明演説に盛り込んだ大方針を肉付けするための最も重要な会議と言っても過言ではない」（第8回経済財政諮問会議議事要旨）と述べ、諮問会議に経済政策の司令塔としての強力な権限を与えた。

210) 大蔵[2006]pp. 105-107。

211) 清水[2007]pp. 58-59。

212) 与謝野経済財政担当相の担った役割については、清水[2007]第4章を参照。

さて、ここで諮問会議における議論を簡単に振り返っておこう。

諮問会議を通じた取り組みは多岐にわたるが、小泉構造改革は、バブル崩壊後の負の遺産から脱却し、民間主導の経済成長を実現するための集中調整期間（2001～04年度）と、デフレからの脱却を確実なものとしつつ、新たな成長に向けた基盤の重点強化を図るための重点強化期間（2005～06年度）とに分類される。

まず、集中調整期間では、金融システム改革、規制改革、税制改革、歳出改革の4つが行われている²¹³⁾。金融システム改革では、既に確認したように、2002年10月「金融再生プログラム」が策定され、これによって不良債権処理が加速されると同時に、ペイオフも予定通り2005年4月に解禁されることとされた。規制改革では、1,000項目以上の規制改革が実施され、さらに2005年春には500を超える構造改革特区が誕生した。

また、サービス提供における官と民の効率性を比較するための市場化テストも試行的に導入された。税制改革では、経済活性化のために先行減税が2003年度から実施され、研究開発・設備投資減税、金融・証券税制の軽減・簡素化などが実現された。最後に、歳出改革では、2006年度までの間、一般政府の支出規模の名目GDP比が2002年度の水準（37.6%程度）を上回らない程度とすることが目指され、また、「地方にできることは地方に」の考え方の下に三位一体の改革が実施された。

続いて、重点強化期間について見てみよう。この期間に取り上げられたのは、郵政民営化、政策金融改革、政府の資産・債務管理の強化、そして歳出・歳入一体改革である。まず、郵政であるが、2005年10月の特別国会で郵政民営化関連法案が可決され、郵政の民営化が決定された。その後、郵政民営化の推進に関する総合調整、必要な法律案及び政令案の立案に関すること等を所掌事務として、同年11月に郵政民営化推進本部が内閣に設置され、2007年10月に完全民営化が実現した。

次に、政策金融改革であるが、2005年11月に「政策金融改革基本方針」が策定され、これを受けて、翌12月に政策金融改革推進本部が設置され、2006年に決定された「政策金融改革に係る制度設計」をもとに、2007年5～6月に政策金融改革関連法案が可決された。この結果、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫が株式会社化され、公営公庫は自治体の共同出資による地方公営企業等金融機構に衣替えをし、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、国際協力銀行は統合されて、日本政策金融公庫が誕生することとなった。

第3に、政府の資産・債務管理の強化については、2005年11月に「政府資産・債務改革の基本的な方針」が諮問会議において決定され、「基本方針2006」において、2015年度末に国の資産規模対GDP比の半減を目指し、国の資産を約

213) 以下の集中調整期間についての整理は、内閣府『年次経済財政報告－改革なくして成長なしV』2005年に基づいている。

140兆円規模で圧縮することとされた。国の資産の大宗を占める財政融資資金貸付金については130兆円超の圧縮を、国有財産については約12兆円の売却収入を見込むことが決定されている。

第4に、歳出歳入一体改革については、前章に述べた通り、財政健全化第Ⅱ期（2007年度～2010年代初頭）と財政健全化第Ⅲ期（2010年代初頭～2010年代半ば）のそれぞれに財政健全化のための目標を設定した。

このように、小泉改革はきわめて広範な取り組みを実施した。以下、節を変えて、特殊法人改革、政策金融機関の再編、三位一体の改革、社会保障改革、規制改革の順にその背景と意義を追って行くこととする。

第2節 特殊法人改革の経緯

特殊法人とは一般には特別法によって設置される法人のことを指し、採算性の観点から民間企業による実施が困難な事業に関して設立されるものである。固定資産税や法人税が免除される一方で、巨額の補助金や財政投融資による低利資金が投入されるため、ソフトバジェットとなる傾向が強く、非効率で放漫な経営が行われがちであるとして強い批判が寄せられていた。特殊法人改革は小泉構造改革の柱であり、実際、道路関係四公団²¹⁴⁾の民営化と郵政民営化は、小泉改革の目玉中の目玉であったと言っても過言ではないだろう。以下、この2つの改革の内容をやや詳しく見ておこう。

小泉政権の発足に先立つ1999年12月、国土開発幹線自動車道審議会の答申をもとに、高速道路整備計画が策定され、着工を前提とする整備計画路線として9,342キロが決定されていた（図表6-1参照）。小泉政権発足直前の2000年度末、進捗率は59%、約2,400キロが未整備の状態であり、以後、この未整備部分の扱いをめぐる議論は紛糾することとなる²¹⁵⁾。

先に触れたように、そもそも道路公団の民営化が議論の焦点となった背景には特殊法人への強い批判があった。特殊法人は傘下に多数の認可法人やファミリー企業を抱えており、それらへの官僚の天下りに対する世論の批判が高まりつつあったのである。

このような状況の中で、小泉首相は道路公団の民営化問題に取り組んだわけであるが、実は当初の小泉首相の公約のなかにはこの民営化問題は含まれていなかった。むしろ、公約に述べられていた予算の1兆円削減を実現するためには、規模の大きい特殊法人を民営化する必要があったこと、郵政民営化という小泉改革の最終目標を実現するために、改革の姿勢をアピールし、世論の支持を高める必要があったことから、道路公団への関心が急速に高まったのである²¹⁶⁾。

214) 道路関係四公団とは、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団の4つの特殊法人のことを指す。

215) 内山[2007]pp. 55-56.

216) 大嶽[2006]第1章第2節.

図表 6-1 高規格幹線道路供用予定

	(単位：km)		
	総延長	基本計画延長	整備計画延長
高規格幹線道路	14,000	13,082	10,850
うち高速自動車道	11,520	10,607	9,342
うち本州四国連絡道路	180	177	177
うち一般国道	2,300	2,298	1,331

出所) 国土交通省「平成12年度道路関係予算の概要」より作成。

議論の舞台となったのは、2002年6月に設置された道路関係四公団民営化推進委員会である。ここでは、大きく2つの立場に分かれて議論がたたかわされた。1つは、道路公団を分割し、株式の上場も可能な完全民営化を実現すべきという立場である。もう1つは、公団自体は道路保有を目的として何らかのかたちで存続させ、維持管理部門のみを民営化させて累積債務の返済を進めるという立場である。前者を上下一体方式、後者を上下分離方式と呼ぶ。基本的な構図としては、道路建設推進派²¹⁷⁾が上下分離方式を、反対派が上下一体方式をそれぞれ主張した。というのも、保有部門も含めて民営化の対象としてしまえば、収益的観点から非採算部門についての新規建設が見送られる可能性が高かったからである²¹⁸⁾。

ところが、議論を複雑にしたのは、国交省や道路族との政治的妥協を模索しつつ、上下分離方式で決着を図ろうとする委員と、上下一体方式での完全民営化を追求する委員との政治的対立が深刻化し、マスコミの注目を集めたことである。とりわけJR東日本の会長であり、国鉄の完全民営化を実現した松田昌士の提出私案と、国交省を中心とする事務局案の見解の相違は甚だしく、松田の委員長解任動議の提出、撤回などの混乱の後、最終的には委員長の辞任という事態にまで発展することとなった²¹⁹⁾。

その後、民営化推進委員会の意見書が提出された後、国交省は道路公団民営化関連法案の作成に取りかかった。その過程では委員会意見書とはかなり異なる方向性が明らかになった。図表6-2及び6-3は、委員会意見書と民営化関連法案の主要なポイントを列挙したものである。

まず、委員会意見書においては、道路資産と債務を継承する機構の設置に関して、その活動期間は10年とされたが、関連法案ではそれが45年の長期間にわたることとされた。また、前者において道路の新規建設が事実上凍結されたのに対

217) 2002年7月には、与党の国会議員の300名以上が参加したと言われる「高速道路建設推進議員連盟」が設立され、高速道路ネットワークの着実な整備について決議が行われている(飯島[2006] pp. 79-80)。

218) 内山[2007] pp. 59-60。

219) 大嶽[2006]第1章第3節。経団連の会長であり、推進委員会の委員長でもあった今井敬は、最後まで自民党の道路族と小泉首相が妥協可能な合意案を模索し続けた。しかし、最終的には両論併記でまとめようとした今井委員長の判断を小泉首相が否定し、委員会も異例の多数決による採択を決定したことから今井は委員長職の辞任に追い込まれることとなった(『朝日新聞』2002年12月7日)。

図表 6-2 道路関係四公団民営化推進委員会意見書の概要

保有・債務返済機構の設立。機構は、四公団に係る道路資産と長期債務を一括して承継。機構は、道路資産の所有及び長期債務の返済、借り換えのみをその業務とする。

新会社を設立し、機構から道路資産を借り受け、貸付料を支払う。
新会社は、発足後 10 年を目途に機構の所有する道路資産を買い取り、機構は解散する。

返済期間については、50 年を上限とし、その短縮を目指して設定する。

民営化の目に見える成果として、通行料金の平均 1 割引き下げを民営化と同時に実施。

新規建設の事実上の凍結。

図表 6-3 道路関係四公団民営化関係四法案の概要

日本高速道路保有機構を設置。高速道路に係る道路資産の保有・貸付け、貸付料の徴収、債務の償還等を実施。

高速道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社を設立（当初 6 社）。

リース料金をもとに、民営化から 45 年で債務を返済し、機構は解散。

国が特殊会社株式の三分の一を保有、機構の債務に対して政府保証を行える旨を規定。

して、後者では、維持管理のための新会社が新規の道路建設を行えるようになっており、さらには債務に関する政府保証まで付与しうることとされている。

以上の仕組みは、一方では民営化を通じて新規道路建設を抑制すべしと主張する推進委員会の主張を表面的には取り入れつつ、実際には自民党や自治体の首長などに配慮して高速道路の建設を継続可能にしたものと評価され、多くの批判を呼ぶこととなった。特に、大嶽が指摘するように、小泉首相が驚くほど推進委員会の意見内容に関心を示すことがなかった点、そして自民党との巧みな利害調整を行っていた点に批判が集中することとなる²²⁰⁾。この点は、次に述べる郵政事業の民営化との大きな相違点でもある。このような観点からは、大嶽は道路公団の民営化は「改革者」小泉純一郎というイメージを定着させるための戦術として位置づけられると指摘している²²¹⁾。

次に、郵政民営化を見ておこう。郵政 3 事業の民営化とは、郵便、簡易保険、郵便貯金に関する民営化政策をさす。その後、竹中経済財政担当相が窓口ネット

220) 大嶽[2006]pp. 51-57. 2002 年 12 月 17 日の閣議決定では「政府は、道路関係四公団民営化推進委員会の意見を基本的に尊重する」としつつも、「これまでの同委員会の成果を踏まえつつ、審議経過や意見の内容を十分精査し、必要に応じ与党とも協議」することとされた。その後、法案の作成が国交省に委ねられたことから、委員会の意見は十分に反映されない結果となった。

221) 大嶽[2006]pp. 71-76.

ワークを議論に加えたことで、実際には4分社化が焦点となる。

じつは、郵政民営化の議論自体は小泉政権によって開始されたものではなく、橋本政権期に既に議論が開始されていた²²²⁾。橋本首相自身が議長を務めた行政改革会議の中間報告では郵政事業は国営を維持することとされていたが、簡易保険の民営化、郵便貯金の民営化に向けた条件整備が今後の方針として示されていた。しかしながら、当時与党の地位にあった日本社会党や労働組合の猛烈な反対にあい、最終報告の段階で民営化の文言が削除されることとなった。そして、郵政3事業を郵政事業庁が引き継ぎ、これを2003年に郵政公社へと改組すること、その際、民営化等の見直しは行わないことが明記されると共に、職員の公務員としての身分保障が行われることが決定されたのである²²³⁾。

一方、郵政民営化を以前から持論としていた小泉首相は、政権発足の後まもなく、私的諮問機関として「郵政3事業の在り方について考える懇談会」を発足させた。しかしながら、民営化での意見集約がそもそも難しかったことに加えて、郵貯や簡保の規模の大きさから、制度移行期において財政や金融等の諸領域との整合性が問題となるとの指摘があり、2002年2月の会合を最後に、8月までの間、非公開の勉強会ということで審議が進められることとなった。こうした混乱を反映してか、最終報告書では、特殊会社方式、3事業を維持したままの完全民営化方式、郵貯簡保を廃止したうえでの完全民営化方式の3方式が併記されるかたちで提言が行われた²²⁴⁾。

このような膠着状態を突破する契機となったのが、2003年9月自民党総裁選挙であり、郵政民営化を公約に掲げた小泉首相の再選である。自民党の事前審査なしに公社化に向けた郵政関連4法案を国会に提出するという力技に小泉首相が打って出た後、基本方針2004において2005年中の郵政民営化法案の提出が明記された。当初竹中経済財政担当相と麻生総務相の間には、郵政4事業を一体的に経営し、2017年に4事業分割と株式の売却を行うことで妥協が成立していた。しかし、退任後の制度修正を嫌った小泉首相の裁断があり、4事業分社化を前提とした民営化案が基本方針とされたのである²²⁵⁾。

2005年に入ると政府与党の調整が本格化する。政府との折衝についての一任を取り付けていた与謝野政調会長と政府の間で折衝が行われ、4月の政府与党合意を経て²²⁶⁾、6月には修正案が作成された。そこでは、「社会・地域貢献基金²²⁷⁾」を設け、1兆円の積み立て完了後も総額2兆円まで継続できること、持ち株会社が貯金銀行と保険会社の株式を買い戻す場合に備え、議決権を連続的に行使できるようにすること、民営化委員会は3年ごとに経営状況を見直すことなど

222) 橋本内閣期の郵政見直しに関する小泉の位置については、飯島[2006]pp. 217-225を参照。

223) 内山[2007]pp. 88-90。橋本内閣において郵政3事業をめぐる議論が活性化した理由は、大蔵省改革が不十分に終わったことの世論の反発を受け、行革会議が大胆な改革案を打ち出さざるを得なかったという背景があった(山脇[2005]pp. 80-81)。

224) 内山[2007]pp. 90-92。

225) 大嶽[2006]pp. 133-135。

226) 政府与党合意の内容は、『朝日新聞』2005年4月26日に詳しい。

が合意された²²⁸⁾。

しかしながら、以上の合意を受けた修正がなされたにもかかわらず自民党内の反対勢力の造反を抑えることはできず、衆議院では5票差でかろうじて可決されたものの、参議院では法案が否決されることとなった。これを受けて小泉首相は衆議院を解散、総選挙に打って出た。9月11日に実施された総選挙では、周知のように造反候補の選挙区に対して対立候補を送り込む刺客戦術が取られ、結果は、自民党296議席、民主党112議席と自民党の圧勝に終わった。以上の世論を背景に10月11日には衆院本会議で、14日には参院本会議でそれぞれ可決され、郵政民営化は実現された。

その後、2007年10月日本郵政公社は民営化され、日本郵政グループが発足した。総資産338兆円・従業員24万人を抱える巨大企業グループの誕生である。郵政民営化の成果を論じるにはまだ十分な時間が経過していない。しかしながら、修正案にも示されたように、郵政民営化法第19条には「三年ごとに、承継会社の経営状況及び国際金融市場の動向その他内外の社会経済情勢の変化を勘案しつつ、郵政民営化の進捗状況について総合的な見直しを行い、その結果に基づき、本部長に意見を述べること」が明記されている。この「見直し規定」をめぐっては、政治的論争となっており、民営化のあり方をめぐる議論が火種を残していることを示している²²⁹⁾。

第3節 政策金融機関再編の経緯

政策金融改革については、大きく3つの改革が行われた。第1は、日本政策投資銀行（政投銀）と商工組合中央金庫（商工中金）の株式会社化、第2は、公営企業金融公庫の廃止と地方公営企業等金融機構（金融機構）への改組、第3は、日本政策金融公庫（日本公庫）の誕生である。

政策金融改革の出発点は、2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に求められる。このなかでは、民業補完、政策コスト最小化、機関・業務の統合合理化の原則が示され、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこととされた。その後、2002年12月の経済財政諮問会議において「政策金融改革について」が提出され、不良債権集中処理期間である2004年度末、ある

227) 株式の売却収入のうち1~2兆円がこの基金に積立てられる。基金は運用されて、運用益から社会貢献資金として郵便事業会社へ、地域貢献資金として郵便局会社へ与えられる。当初はこの基金を1兆円規模で設けることで政府から妥協案が提示されたが、自民党の反対を受け、2兆円へと増額されることとなった（『朝日新聞』2005年4月26日）。

228) 『朝日新聞』2005年7月5日。

229) 郵政民営化の見直しを示唆した麻生首相の発言に対し、小泉元首相は「怒るというより、笑っちゃうくらい、ただただあきれている」と発言し、物議をかました（『朝日新聞』2009年2月13日）。その後、4分社化の見直しは、自民党のプロジェクトチームによって「将来の課題」として先送りされたが、2009年9月民主党政権の誕生により「日本郵政グループの株式売却を凍結する法律」が可決・成立した。2010年初頭の時点でも、連立パートナーである国民新党との間で組織再編のあり方をめぐって激しい議論がたたかわされている。

べき姿に移行するための準備期間（2005年度から2007年度まで）を経て、2008年度以降、政策金融機関を速やかに新体制に移行させること、民間金融機能が正常化することを前提に、現行政策金融機関8機関の貸出残高を将来的に対GDP比で半減することとされた。

以上を受けて、2005年11月「政策金融改革の基本方針」が示され、1) 政策金融は3つの機能（中小零細企業・個人の資金調達支援、国策上重要な海外資源確保及び国際競争力確保に不可欠な金融、借款）に限定し、それ以外からは撤退すること、2) 政策金融による貸付残高対GDP比半減を2008年度中に実現すること、3) 新組織のあり方として、政投銀、商工中金の完全民営化、公営企業金融公庫の廃止、国民公庫、中小公庫、農林公庫、沖縄公庫、国際協力銀行を1つの新政策金融機関に統合することが決定される。以下、改革後の政策金融の概要を簡単に見ておこう。

商工中金は中小企業金融を主たる業務とする金融機関である。融資業務だけではなく、預金業務も行っていることから、民営化以前から民間金融機関に近い位置づけにあったといえる。政投銀は一般金融機関を補完しつつ、中長期の資金供給を目的として設立された金融機関である。双方とも株式会社化が進められ、2008年10月に特殊会社として新たに発足すると同時に、新制度の発足から5～7年後を目途に完全民営化することが決定された。

準備期間終了後の2008年以降の主な変更点としては²³⁰⁾、商工中金については、貸付対象を中小企業団体及びその構成員に限定しつつも、メンバーの国内子会社、メンバーの事業を承継する者などに貸し付け対象範囲を拡大したほか、保証業務の対象制限の撤廃、発行債券の多様化などが盛り込まれた。また、中小企業金融という役割の重要性をかんがみ、買収によって中小企業金融の分野から業務撤退が行われないように、民営化法案の可決に際して衆参両院で付帯決議が行われた²³¹⁾。政投銀については、債券を中心に中長期の資金調達基盤を確立することに加え、他の金融機関等からの借入れや大口預金による調達が可能となった。また、地域再生、事業再生等の新金融技術を活用した業務展開も重視されることとされた²³²⁾。

地方公営企業等金融機構は、公営企業金融公庫の廃止に伴って2008年10月に設立された機関である。公営公庫は、1957年の設置以来、上下水道・交通・病院・公営住宅・生活道路整備など住民生活に不可欠な地方公共団体の事業に対して、必要な資金を長期・低利で融資することを業務としてきた。特に、マクロレベルの地方債発行計画である地方債計画においては「公的資金」として重要な役

230) ただし、2008年リーマンショックの影響から、商工中金に関しては政府保有株式の売却時期が2008年10月1日から2012年4月1日に延期され、政投銀に関しても、設立後5～7年後を目途として予定されていた完全民営化が、2012年3月末から5～7年後を目途とするよう法改正が行われている。

231) 商工中金 HP (<http://www.shokochukin.co.jp/about/introduction/index.html>)

232) 日本政策投資銀行 HP (<http://www.dbj.jp/co/info/privatization.html>)

割を担ってきた。

公営公庫の廃止、機構の設置に伴う最大の変化は、従来の政府出資から自治体出資に基づく新規法人へと轉換された点にある。併せて、以後、国は、新たな出資・保証及びヒト・モノ・カネの全ての面における関与を行わないこと、発行債券への政府保証を行わないことが決定された²³³⁾。また、自治体のための金融機関としての性格が強められ、地方道路公社や土地開発公社といった自治体が設立した特殊法人に関しては貸付対象から外されたことも特筆すべき点である²³⁴⁾。

最後に、日本政策金融公庫の設立について見ておこう。先に指摘したように、日本公庫は国民公庫、中小公庫、農林公庫、沖縄公庫、国際協力銀行を統合して、2008年10月に株式会社として設置された金融機関である。法人形態は特殊会社である。日本公庫はその業務の公共性の高さを反映して、他の政策金融改革とはいくつかの相違が設けられている。

まず、内部組織は国内金融と国際金融の部門に大別され、支店の集約の推進、ワンストップ・サービスの強化など統合効果を強調したものとなっている。しかし、会社法に基づく透明性の高い効率的経営を目指す一方で、株式は国が全額保有することとされている。また、ガバナンスについても異なっており、新政策金融機関の業務に関しては、政策を担当する各主務大臣による監督に加え、新政策金融機関の予算については、国会の議決を受けること、また、決算については会計検査院の検査を経て国会へ提出することが定められている²³⁵⁾。さらに、財政支援については、収支差補給の形になっているものはこれを見直すこととされたが、必要な場合に限り支援を行う仕組みが維持されることとなった。

以上の政策金融改革は、戦後日本の経済成長を支えてきた政策金融に関して、経済の低成長化と財政赤字の増大を背景に、これに新しい位置づけを与えようとしたものと言うことができる。その意味では、これら一連の改革の目的が、民業圧迫の批判が大きかった政府系金融機関を小さな政府の方針の下に政府部門から切り離すことにあったことは言うまでもない。くわえて、これらの機関には財政投融资資金が大量に流れ込んでいたから、2001年財投改革から郵政民営化へと連なる流れの中で、財投資金に依存しない金融機関のあり方が模索されたのも当然のことであった。

しかしながら、大量に国債が発行される状況の下では、民間金融機関や郵便貯金の資金は国債投資に向かわざるを得ず、財投資金が国債を引き受けていた過去

233) 借換債に関してはこの例外である（地方公営企業等金融機構法第16条）。

234) 2008年10月政府は景気対策の一環として「生活対策」を策定した。このなかで公共団体支援策の一環として、地方一般財源及び地方債資金の確保が重点施策として明記されることとなった。これを受けて、「地方共同の金融機構のあり方に関する検討会」が設置され、10月に設置された機構を、2009年6月一般会計への融資にまで対象業務を拡大した「地方公共団体金融機構」へと改組した。公営企業だけではなく、一般会計も融資対象に含めた金融機関の設置論は戦前繰り返された議論であり、生活対策は期せずしてこの議論に終止符を打つこととなったのである。自治体融資機関については、井手=水上[2006]を参照。

235) 日本政策金融公庫 HP (<http://www.jfc.go.jp/company/governance.html>)。

の構造との決別は容易ではない。日銀関係者が指摘するように、「本当に資金の流れを変えて民間の活力を引き出す使われ方にするには、国債に頼る国の借金構造を大きく直すしかない」のである²³⁶⁾。また、小泉政権以降の格差社会の到来や世界同時不況による景気の低迷によって、政策金融をセーフティネットとしてどのように位置づけるべきかという議論も再び強まりつつある²³⁷⁾。今後、ますますセーフティネットとしての機能と、民間手法の導入による効率化のバランスをどのように図っていくのかが問われることとなるだろう。

第4節 三位一体の改革

1990年代は地方分権を求める動きが活発化した時期であった。1993年6月の国会決議を経て1995年5月に地方分権推進法が成立し、同年7月に同法が施行されて地方分権推進委員会が発足した。地方分権推進委員会は、精力的な活動を行い、5次にわたる勧告を提出した後、1999年7月「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」（いわゆる地方分権一括法）を取りまとめる。これらの議論は、機関委任事務を廃止しつつ、新たに法定受託事務と自治事務を整備し直すなど大きな成果を残すこととなった²³⁸⁾。

しかしながら、同委員会最終報告は「今後の分権改革は第1次地方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」と位置づけ、次の段階の改革の焦点が「地方税財源の充実確保」にあることを指摘した。こうした経緯を踏まえ、地方歳入における地方税収の割合の引き上げと地方交付税、国庫補助負担金の減額を掲げ、地方税・地方交付税・国庫補助負担金の三者連動の改革の必要性が明らかにされたのである（地方分権推進委員会「最終報告－分権型社会の創造：その道筋－」（2001年6月14日））。

小泉改革の下では、以上の流れを踏まえて、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税の見直しを同時に進めることを意図した「三位一体改革²³⁹⁾」が打ち出された。同改革は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において、郵政民営化等と並ぶ国政上の最重要争点の1つとさ

236) 『朝日新聞』2005年7月5日。

237) 与謝野馨経済財政担当大臣は、2009年3月のテレビの討論番組において、政府系金融機関の民営化などの政策金融改革について、「当時は、世界が順調に成長していくという前提の経済学であり、世界が同時に不況になることをまったく想定していなかった。日本政策投資銀行などを民営化し、政策金融機関を不要だとしたのは今回のような不況が来ないことを前提にした制度論で、まちが이었다と思っている」と述べ、当時の改革を否定的に評価した。こうした動きは自民党、民主党にも波及し、2009年には、政投銀行の完全民営化の撤回、商工中金の民営化の見直しを求める法案が成立した。

238) 機関委任事務とは、都道府県知事・市町村長などの地方公共団体の機関に委任される国または他の地方公共団体の事務のことである。自治体を国の出先機関とみなす発想がその根底にある。これが廃止されて、事務は、国の関与を受けず自治体の責任で行う自治事務と、法律によって便宜上の理由で国から地方公共団体に委託される法定受託事務に区分されることとなった。

れたが、すぐ後に述べるように、分権推進委員会の提示した「三者連動」の改革とは異なる理念の下に議論が進められた点に注意が必要である。

三位一体改革に関しては「基本方針 2002」の後、「基本方針 2004」において 3 兆円程度の税源移譲が明文化され、2004 年 11 月及び 2005 年 11 月の政府・与党合意「三位一体の改革について」によってそれぞれ 2.4 兆円、0.6 兆円の税源移譲が合意された。しかし、これと同時に補助金、地方交付税の大幅な削減が実施されたことから、その過程では 2 つの考え方が鋭く対立する形となった。

1 つは、地方分権推進委員会の精神を受け継ぎ、税財源の移譲を最大の目標として三位一体改革を位置づける考え方である。この考え方に基づけば、歳出及び歳入の自治という観点から、機関委任事務の廃止と課税自主権の強化が車の両輪として求められ、まず、国税と地方税の税源配分を見直すことから着手すべきだということになる。

この立場から三位一体改革へ取り組んだのは、分権を強く求める地方団体と、地方財政を管轄し、他省庁の補助金削減と交付税維持で霞が関での相対的地位の上昇が見込める総務省であった。特に、2002 年に片山虎之助総務大臣が提示した「片山プラン」において、それまで地方団体や総務省が訴えてきた税源移譲を、具体的な税目と金額を明示するかたちで整理が行われ、以後、三位一体改革は急速に進んでいった²³⁹⁾。

もう 1 つは、国の手厚い財源措置によって地方がモラルハザードを起こしているという側面を強調し、財政再建を第 1 の政策課題として定め、これとの関連から地方分権改革を促進しようとする考え方である。第 1 の立場が、税源移譲からの改革を重視しているのに対して、この立場では、地方交付税や国庫補助負担金などの抜本的削減や、市町村合併が本格的に実行されなければ、国税の移譲は覚束ないという主張を根底に持っている。このような地方財政のモラルハザードや補助金、地方交付税による行き過ぎた財源保障を批判する主張は、財政健全化を重視する財務省や経済諮問会議の民間議員等からなされることとなった²⁴¹⁾。

「基本方針 2001」では、地方行政に対し補助金や地方交付税により財源を手当てすることで、国が過度の関与を行ってきた結果、地方の個性が失われ、国も地方も財政規模が拡大し、財政赤字を膨張させてきたとの認識がまず示されている。そのうえで、「均衡ある発展」を重視する考え方を改め、「個性ある地域の発展」を重視する方向へと転換するべきであり、「自助と自律の精神」の下で、

239) 諮問会議の場で、片山総務相が 3 つの改革は税源移譲優先ではなく、同時に行われるべきだとの指摘を行い、「税と補助金と交付税は三位一体で、三元連立方程式だ」と述べたことが三位一体改革の語源となったと言われている（内山[2007]p. 81）。なお、三位一体改革の政治過程に関しては北村[2004]、三位一体改革の総括的な評価については小西[2007]梅原[2006]、官僚サイドからの評価としては務台[2006]を参照。

240) 三位一体改革以後、以上の考え方は新地方分権構想検討委員会へと継承され、「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて～『このまちに住んでよかった』と思えるように～」に結実した。

241) こうした議論は、後の「地方分権 21 世紀ヴィジョン懇談会」へと接続し、「地方分権 21 世紀ヴィジョン懇談会報告書」として提出された。

各自自治体が自らの判断と財源で、行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正すべきだと述べている。

ここで注目すべきは、国庫補助負担金を、国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など、国の負担が特に必要なものに限定すべきだとしている点である。これを受けて、補助金や地方交付税等により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小すべきだと指摘される。このように、先に見た理論的な対立点を念頭におくと、全体として財政再建を優先させるトーンで統一されていることが理解できる。

その後、2001年7月に地方分権改革推進会議が設置され、三位一体改革をめぐる議論は本格化する。ところが、「基本方針2001」に示された財政再建路線に即して意見書をまとめようとする委員と、税源移譲優先論を主張する委員との間で深刻な対立が生じ、改革会議は分裂状態を呈することとなる²⁴²⁾。2003年6月「三位一体の改革についての意見」が提出されたが、税源移譲先送り論が貫徹された結果、4委員の強い抗議が行われ、最終的には意見書の最後に反対者の氏名の横に印が付されるという異例の結末となった。

このように、三位一体改革では国と地方の財源をめぐる駆け引きが激化したが、より細かく見ていくと、税源移譲、補助金削減、交付税削減についてそれぞれ次のような論点、問題点が存在していた。

まず、税源移譲の総額に関する議論である。2002年「片山プラン」においては、国と地方の税収を一对一にすることに狙いが定められ、国庫支出金の削減によって総額5.5兆円の税源移譲を行い、その後、地方の財政収支を勘案しつつ、地方交付税を地方税へと振り替えることが提案された。しかし、国庫支出金をめぐっては、各省の利害調整がうまくいかず、議論は硬直状態に陥ってしまう。

その後、先に見た改革会議の意見書に対して、地方自治体からは税源移譲の速やかな実施を求める声が噴出し、さらに2003年5月28日の諮問会議においても民間議員から廃止する補助金の7~8割程度の税源移譲を行うという提案がなされることとなる。こうした流れを受けて、小泉首相は6月18日の経済財政諮問会議において、2006年度までの3年間で4兆円の補助金削減を行い、併せてその8割に相当する税源移譲を行うことを「首相裁定」によって指示したのである²⁴³⁾。さらに小泉首相は、続く「基本方針2004」において、所得税から住民税への本格的な税源移譲とその具体的な金額を書き込むよう指示し、三位一体改革に一応の区切りがつくこととなった²⁴⁴⁾。

242) 11人の委員のうち神野直彦東大教授、岩崎美紀子筑波大教授、谷本正憲石川県知事、赤崎義則鹿兒島市長の4委員は「税源移譲を先送りするなど三位一体改革になっていないばかりか、地方分権の流れを唐突に転換するものになっている」などの疑問を提示し、意見書の抜本的な修正を求めた（『朝日新聞』2003年5月15日）。その後もこれらの委員による抗議声明が次々と行われる。

243) じつは、この指示自体は諮問会議の数日前から作成されており、「首相裁定」という形式で決着をつけることによって、小泉首相は改革会議に対する自治体の猛反発への対応をセレモニー的に演出したといわれている（『朝日新聞』2003年6月19日）。ゆえに、補助金削減額の8割移譲という数値それぞれ自身に特別な根拠を見出すことは難しい。

第2に、以上の点にも増して政治的に重要な論点となったのは、補助負担金の削減の内容である。既にみたように、2005～06年度にかけて3兆円の税源移譲が実施されることとなったが、その見合いで4兆円の補助金削減を実施する必要がある。2004年度には、義務教育費国庫負担金のうち退職手当・児童手当分2,309億円、公共事業等のスリム化・交付金化5,500億円などを中心に1兆円の補助金削減が先行実施された。その後、2004年5月、諮問会議の場において、残りの3兆円に関して全国知事会が中心となって地方6団体が補助金の削減案を提示することを小泉首相は指示した²⁴⁵⁾。

ただ、ここで問題だったのは、実際には補助負担金の「切り代」があまり大きくなかった点である。2004年度の国庫補助負担金を総額で見ると20.4兆円である。しかしながら、そのうち約11兆7,000億円（うち生活保護関連約1兆7,000億円）の社会保障関連の国庫補助負担金は削減対象から外すことが地方6団体の合意事項であった。この点を考えると、3兆円の国庫補助負担金の廃止・削減リストを作成するためには、公共事業関連の国庫補助負担金約4兆8,000億円に手をつけるか、文教・科学振興関連の国庫補助負担金約2兆9,000億円（うち義務教育費国庫負担金関連約2兆5,000億円）に手をつけるかのいずれかしか事実上は方法がなかったのである。

しかしながら、事業量の縮小が見込まれる公共事業関連の補助金削減は、現実には税源移譲につながりにくい。そこでターゲットになったのが義務教育費国庫負担金であった。これに対し、義務教育の国庫負担継続を求める声は強く²⁴⁶⁾、地方6団体の内部でも意見が分かれる事態となったが、最終的には1つの補助金削減案をまとめあげ、2004年決定分として義務教育費国庫負担金の補助率引き下げ（2分の1→3分の1）、国民健康保険の国庫負担の一般財源化など2兆4,000億円の削減が、2005年決定分として公営住宅家賃補助、児童手当など1兆2,400億円の削減がそれぞれ政府与党合意で決定されることとなった。

しかし、この決定に対しては、いくつかの強い批判がなされた。まず、地方の提出した3.2兆円の補助金削減リストと決定事項の相違が大きかった。国民健康保険や児童手当、児童扶養手当などは地方6団体の提出した補助金削減リストに含まれていなかったし、義務教育費国庫負担金も6団体が強く批判した補助率の引き下げで決着することとなった。また、以上の過程では、スリム化というかたちで公共事業予算の削減が行われたり、用途を拡大した交付金化によって中央省

244) 『朝日新聞』2004年5月29日。

245) 「地方の警戒を解くために3兆円、この平成17年度、平成18年度で税源を移譲する。その代わり、知事会の方で補助金の削減案をまとめてきてほしい。それで一緒にやるというのはどうなんだ。今みたいな議論をやっているのも同じなので、三すくみを解消して、それから一歩進む。それで後の問題をどうするか、少し調整してほしい。」（『第12回経済財政諮問会議議事要旨』2004年5月28日）。この決定を後押ししたのは、参院選を意識した麻生総務相の進言であったといわれている（『朝日新聞』2004年6月5日）。

246) 文部科学省は、総額を国が決めたうえで地方が自由に使える部分を増やす「総額裁量制」の導入を決めるなどの動きで対応し、国庫負担堅持を主張した（『朝日新聞』2004年6月13日）。

庁に補助金を残しつつ、これを税源移譲の代替としようとしたりする動きもみられた。その結果、(1兆円は2004年度に実施済みであるから)3.2兆円の補助金削減、3兆円の税源移譲という前提であったにもかかわらず、最終的にはそれを上回る補助金の削減が行われることとなった。

最後の論点は交付税の削減である。これについては第5章第2節において述べたため詳述はしない。結局、三位一体改革によって、国庫補助負担金の約4.7兆円削減²⁴⁷⁾、約3兆円の税源移譲、そして約5.1兆円にのぼる地方交付税改革(地方交付税及び臨時財政対策債)が実現した。税源移譲の進展は1990年代の分権改革から比較すると大きな進歩であった。特に補助金の削減によって自治体の裁量性が高まったこと、独自の財源を手にしたことは画期的な成果と言ってよい。しかしながら、それらの議論が分権というよりも、行革という観点から進められ、最終的には財政再建の論理に制約されて交付税の大幅な削減を余儀なくされたことは、その後の地方財政にきわめて深刻な影響を及ぼすこととなるのである。

第5節 社会保障改革

小泉改革の下での社会保障の位置づけは1970年代後半における日本型福祉社会論と一面においては類似していた。日本が福祉国家への道を歩み始めたのは1970年代である。画期となるのは1973年であり、当時の田中内閣は、年金給付額的大幅引き上げ、老人医療費無料化、高額療養費制度の導入等からなるいわゆる福祉元年を実現した。しかしながら、都市における革新政党の台頭に対抗すべく自民党は、同党の支持基盤である農村部の都市への人口流出を押しとどめ、経済の低成長化に伴う雇用問題を改善するために、その後、急速に公共事業予算を増大させていく。そして、1970年代後半には、大平政権の下、政府による社会保障を抑制し、自助努力や家族扶助を重視する「日本型福祉社会論」への転換が図られるのである²⁴⁸⁾。

このような歴史を念頭に置くと、小泉改革のスタンスは、公共事業による地域経済の活性化、雇用保障という枠組みを後退させながら、日本型福祉社会論が強調した自助努力の必要性をより重視したものである。[基本方針2001]に即してこの点を確認しておこう。

まず、公共投資に関して、受益者の負担が少ない構造が公共事業への依存体質を生む一因となり、必要性の低い事業を生んでいるとの批判がなされる。そのうえで、分野別の配分などに硬直性をもたらしている特定財源等の見直し、公共投資基本計画や分野毎に作成される長期計画など公共事業関係の「計画」の再検討、「公共事業」と「非公共事業」の区分にとらわれない予算配分などが前面に押し

247) 先行して実施された1兆円に、2004年決定分2.4兆円、2005年決定分1.24兆円を合計した金額である。

248) 福祉元年をめぐる政治過程については、宮本[2008]第3章3節を参照。なお、日本型福祉社会については、大沢[1993]p. 205を参照。

出されている。

一方、社会保障に関しては、その3本柱である年金、医療、介護について、「自助と自律」の精神を基本として、世代間の給付と負担の均衡を図り、相互に支えあうこと、地域住民やボランティアの幅広い参加によって介護や子育て等を支え合う「共助」の社会を築き、すべての国民が積極的に社会に参加し、役割を果たす活力ある社会を目指すことが示されている。日本型福祉社会論が強調した自助努力や家族扶助に根ざした福祉という発想が踏襲されていることを見取することができるだろう。

このように、小泉構造改革の基本的な発想は、社会保障の領域や公共事業による雇用保障機能を縮小する一方、小さな政府によって経済成長を促すことで、人びとの生存・生活を持続可能にするというものであった²⁴⁹⁾。こうした発想は、自然増でも毎年7~8,000億円の予算増が見込まれていた社会保障の領域に対しても改革のメスを加えることを要求するものであった。

小泉政権期の社会保障改革は大きく分けて3つの課題があった。1つは医療制度改革であり、2つ目は年金制度改革、3つ目は社会保障費抑制のための予算措置である。まずは、医療制度改革から見て行こう。

小泉政権期の医療制度改革は第1期と第2期に分けることができる。2002年7月に医療制度改革関連法案が国会で可決された第1期では、医療費負担の是正が実施された。まず、サラリーマンの自己負担が2割から3割に引き上げられた。次に、サラリーマンの医療保険料徴収基準が月収から年収に変更された。さらに、70歳以上の高齢者患者負担費に関して、定額制を廃止し、定率1割とされた(年収630万円以上の高所得者は2割、月額上限を併用)。そのうえで、高齢医療制度の対象を現行70歳から75歳に引き上げた。また、2002年度の診療報酬改定では、治療行為や調剤などの本体部分の改定率がマイナス1.3%となり、初の引き下げ改定となった²⁵⁰⁾。この改革に際して、首相が医療の供給サイド、保険料の負担者、患者でそれぞれ痛みを分かち合う「三方一両損」の改革が必要だと述べたことは有名である²⁵¹⁾。

第2期は、高齢者の医療制度改革と診療報酬の引き下げが進んだ2006年頃である。医療制度改革の大きな柱は、医療費の適正化と新たな高齢者医療制度の創設からなっている。医療費適正化に関しては、現役並みの所得のある高齢者の負担割合を2割から3割に引き上げること、70歳から74歳までの高齢者の患者負

249) こうした視点は、後に技術革新による高付加価値商品の生産と、サービス産業の生産性向上を原動力としつつ、名目GDPを4%程度上昇させることで経済に富を遍くいきわたらせるとする「上げ潮理論」へと受け継がれていく。上げ潮理論については中川[2006]を参照。

250) 医療制度改革をめぐる自民党厚生労働部会の反対はきわめて強かった。小泉首相は歴代厚生大臣の懇談会を開催し、首相自ら「元厚生大臣」の立場で懇談会に参加して関係者の説得にあたったとされる(飯島[2006]p. 85)。

251) サラリーマン3割負担の先送りを求める声、日本医師会の坪井会長の協力、自民党からの突き上げと公明党出身の坂口厚労大臣の苦悩など、医療制度改革の背景については、飯島[2006]第二章5節を参照。

担を1割から2割に引き上げること、40歳以上の被保険者の予防検診等を義務付けることなどが決定された。高齢者医療制度の創設に関しては、75歳以上の後期高齢者の保険料（1割）、現役世代からの支援（4割）、公費（5割）を財源とする新たな高齢者医療制度を創設すること、65歳から74歳までの前期高齢者の給付費と後期高齢者の支援金について、国保及び被用者保険の加入者数に応じて負担する財政調整の仕組みを導入することが決定された²⁵²⁾。

次に、2004年年金改革について見て行こう。この年金改革は「百年安心年金」をキャッチフレーズとして、持続可能な年金システムの構築が最大の課題とされた。まず、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げを2004年度から着手し、2009年度までに完了することとされた。続いて、少なくとも5年ごとに、概ね100年程度の期間にわたる年金財政の検証を行うことが明記された。第3に、保険料水準固定方式とマクロ経済スライドによる給付の自動調整が制度化された²⁵³⁾。第4に、厚生年金の最終保険料率を18.30%に固定しながら、厚生年金の標準的な年金世帯の給付水準は、現役世代の平均的収入の50%を上回るように設定することとした²⁵⁴⁾。

以上に明らかなように、小泉政権期の社会保障改革は給付抑制と負担増大を基本的な方針として示し、抜本的な改革を目指したものといつてよい。こうした流れを受けて、「基本方針2006」では、一層の社会保障関係予算の圧縮が求められていった。「基本方針2006」では、2002～06年度の過去5年間において、国の一般会計予算ベースで-1.1兆円、国・地方合わせて-1.6兆円に相当する社会保障関係費の伸びの抑制という実績を踏まえ、今後5年間においても同様の措置を継続することを別紙の扱いで明記した。自然増部分で7～8,000億円が見込まれる社会保障関係予算にあって、毎年2,200億円という切り幅は、実質的には「伸びの抑制」ということに他ならないが、政治的抵抗が最も強い社会保障の領域にあって、毎年一定の額を抑制するという意思決定は注目に値する。

ただし、そうした抑制が機械的に行われるとなると問題なしとはしない²⁵⁵⁾。「基本方針2006」においては、「今後5年間に実施すべき歳出改革の内容は、機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない」旨、明記されている。事実、2002年度以降の社会保障関係予算の削減額は、3,000億円、

252) 厚生労働省などの試算では、世帯の年収が約379万円の高齢者夫婦の場合、2007年度の税と保険料の合計は2001年度と比べて、年間で20万5,200円増えていた（2007年10月10日）。こうした背景の下、その後、窓口負担の引き上げや保険料徴収の開始時期は延期された。

253) 保険料水準固定方式とは、保険料水準を固定したうえで、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みであり、マクロ経済スライドとは、社会全体の保険料負担能力の伸びを反映させることで、給付水準を調整する仕組みである。

254) 以上の目標を達成するためには試算の正確性が最大の問題となる。ちなみに、合計特殊出生率1.39%、名目賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、国民年金納付率80%という前提に対し、従来の実値は、それぞれ1.32%、-0.9%、-0.3%、62.8%であった（『朝日新聞』2004年6月5日）。その後、納付率は上昇せず、給付が現役世代所得の50%を割り込む可能性が高まっている（『朝日新聞』2009年4月16日）。

255) 以下の指摘は前田[2009]に基づいている。

2,200億円, 1,254億円, 601億円, 3,490億円という推移を示していた。ところが, 財務省『一般歳出の概算要求基準の考え方』に示されるように, 2007年度予算以降は, 毎年2,200億円ずつのシーリングが設定され, その金額がそのまま削減されていった。その後「基本方針2009」では, 以上の削減目標自体が事実上撤回される。しかしながら, こうした予算編成のあり方は財政民主主義の観点から見ると以下のような問題を抱えるものであった。

シーリングを重視するあまり, 社会的なニーズを予算が十分に反映しなくなると, 民主主義的な手続きは正当性を喪失し, また, 人びとの政府への信頼は低下する。くわえて, 日本の社会保障制度は, 公共事業による所得付与によって社会保険料の支払いを可能にする仕組みであったから, 以上の社会保障支出の抑制が公共事業の削減とセットで進められたことは, 低所得層の生活不安を引き起こした²⁵⁶⁾。本来, 財政赤字の削減は政府の大小ではなく, 歳入と歳出のバランスによって決まる。格差社会問題とその根底にある政府不信は, 再分配支出の増大を余儀なくし, 増税も困難にする²⁵⁷⁾。予算の画一的な削減がこれらのルートを通じて財政赤字の増大に何らかの影響を与えた可能性は否定できない²⁵⁸⁾。

第6節 規制緩和改革

小泉政権期における規制改革は, 内閣府に設置され, 2001年4月から2004年3月まで継続された総合規制改革会議と, これを引き継ぎ, さらに規制改革を発展させるために設置された規制改革・民間開放推進会議²⁵⁹⁾が主な議論の場となった。

総合規制改革会議は, 諮問会議との連携の下に, 医療, 福祉・保育等, 教育, 労働, 農業などの「社会的規制」分野について抜本的なシステム改革を推進するために設置された審議会である。最大のねらいは, 公共部門の関与が強い市場領域を「官製市場」と位置づけ, その改革のために求められる課題を提示し, 議論を行うことにあった。

そのための方策としてまずとりあげられたのが, 構造改革特区の設置である。規制改革会議は2002年7月の中間取りまとめにおいて特区制度を提案し, これが同年12月の構造改革特別区域法へと結実した。ここで言われる構造特区とは, 地方自治体が当該地域の活性化を図るため自発的に設定する区域であり, その地域で行われる事業は, 規制の特例措置を受けることができる。その後, 本法の成立を受けて, 構造改革特区推進本部が内閣に設けられ, 構造特区における規制緩

256) 社会保険制度と公共事業を中核とする日本型福祉国家の特徴と限界を述べたものとして井手[2010]がある。

257) 政府への信頼と増税の困難化について述べたものとしてIde=Steinmo[2009]がある。

258) 第5章第1節に指摘したように, 財政赤字の主要因が歳入不足にあり, 戦後最長の好景気を享受しながら増税ができなかった事実を想起されたい。

259) なお, 規制改革・民間開放推進会議は2007年1月で終了し, 現在では規制改革会議が内閣府に設置されている。

和の推進が図られることとなった。

また、同会議では、アクションプラン17（当初の12から拡大）を策定、株式会社等の医療機関経営の解禁、労働者派遣業務の医療分野への対象拡大、公共施設・サービスの民間開放の促進、労災保険及び雇用保険事業の民間開放促進などの重点項目に関して、官製市場の改革を大幅に進めることを提言した。また、規制改革集中月間を設定し、規制改革の要望について広く国民から募集を行い、それらを集中的に議論することで規制緩和実現に向けた努力が行われた。

以上の結果、総合規制改革会議の答申における具体的指摘事項数は約900事項（第1次～第3次答申における延べ数）に達した。これらの規制改革の経済効果は、内閣府の試算によると、2002年度の消費者メリット増加額として約14兆3,000億円、国民一人あたり約11万2,000円に及んだとされる²⁶⁰⁾。

以上での議論は、2004年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」に反映され、これを受けて、規制改革・民間開放推進会議が設置された。「3ヵ年計画」における規制改革事項数は約760事項（2004年3月策定時）に達し、推進会議でも三次にわたる答申が出された。その内容は福祉・保育、雇用・労働、IT・エネルギー・運輸等からなる10の個別分野と横断的な制度分野の2領域にわたっているが、同会議の取り組みのなかで注目されるものの1つが「市場化テスト」の導入である。

市場化テストとは、2006年5月に成立した「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に定められたものであり、官民競争入札制度とも呼ばれる。これまで公共部門が独占的に供給してきた公共サービスについて、公と民が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者がそのサービスの提供を担っていくことを目的とした制度である。いわば、公共サービスの質の向上と効率化の同時実現を狙ったものといえる²⁶¹⁾。

また、上記の法律には、競争導入による公共サービスの改革が透明で、中立かつ公正であることを確保する目的から、第三者機関として官民競争入札等監理委員会が内閣府に設置される旨、明記された。管理委員会では、市場化テストを導入する際の選定基準、入札方法、具体的な対象事業などを定める「基本計画」が策定される²⁶²⁾。一方、民間からの要望をいったん管理委員会が引き取り、各省庁との協議の後閣議にあげる仕組みの下では、官僚の強い抵抗が予想される²⁶³⁾。さらにいえば、ハローワークの無料職業紹介事業、国民年金保険料収納事業、水

260) 総合規制改革会議『総合規制改革会議の活動を総括して』2004年3月。

261) 市場化テストをめぐってはいくつかの注意が必要である。まず、公共サービスの最終的な供給責任自体は公共部門に留保されているという意味で、民営化とは異なる制度である。次に、地方公共団体が官民競争入札等を行うかどうかについては、各地方公共団体の自主的な判断に委ねられており、強制するわけではない。ただし、官民競争入札等のうち、公共サービス改革法に規定する法律の特例が適用される「特定公共サービス」を対象とするものについては、本法に規定する手続に従って実施されることになる。

262) 『朝日新聞』2006年7月8日。

263) 『朝日新聞』2006年7月31日。

道施設や下水道施設の維持・管理業務など様々な分野が競争入札の対象となっているが、これらの領域においては長い間公共部門で実施されてきた業務であることが多く、必ずしも民間事業者の方が高い技術を有しているとは限らない場合もある。両者のバランスをどのように取って行くのかが今後の大きな課題となる。

[参考文献]

- 飯島 勲[2006], 『小泉官邸秘録』 日本経済新聞社.
- 井手英策[2010], 「財政は信頼を作り出せるか」 宮本太郎編 『社会保障 セキュリティの構造転換へ』 岩波書店.
- 井手英策・水上啓吾[2006], 「資産・負債管理型国家の提唱－財政再建至上主義を超えて」 神野直彦・井手英策編 『希望の構想－分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』 岩波書店.
- 内山 融[2007], 『小泉政権『パトスの首相』は何を変えたのか』 中公新書.
- 梅原英治[2006], 「三位一体改革とは何だったのか (I) (II) (III)」 『大阪経大論集』 第57巻第2号, 3号, 4号
- 大沢真理[1993], 『企業中心社会を超えて』 時事通信社.
- 大嶽秀夫[2006], 『小泉純一郎ポピュリズムの研究－その戦略と手法』 東洋経済.
- 加藤一明[1980], 『日本の行財政構造』 東京大学出版会.
- 北村 亘[2004], 「三位一体改革の政治過程」 『甲南法学』 第45巻第3・4号.
- 小西砂千夫[2007], 『地方財政改革の政治経済学』 有斐閣.
- 清水真人[2007], 『経済財政戦記－官邸主導小泉から安倍へ』 日本経済新聞出版社.
- 中川秀直[2006], 『上げ潮の時代－GDP 1000兆円計画』 講談社.
- 前田由美子[2009], 「筋道が通らなくなってきた社会保障費年2,200億円の削減」 『日医総研リサーチエッセイ No. 51』.
- 宮本太郎[2008], 『福祉政治』 有斐閣.
- 務台俊介[2006], 「三位一体改革の到達点」 神野直彦編 『三位一体改革と地方財政』 学陽書房.
- 山脇岳志[2005], 『郵政攻防』 朝日新聞社.
- Ide, Eisaku & Steinmo, Sven[2009], “The End of the Strong State, On the Evolution of Japanese Tax Policy” *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, edited by Isaac Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad, Cambridge University Press.