

社団法人行革国民会議・政策創見ネット21  
小泉改革の検証と次期政権への課題  
-日本の行財政改革の軌跡とその成果を踏まえて-  
【エグゼクティブサマリー】

基調講演：「小泉時代の「政治の構造改革」と今後の道筋」  
曾根泰教 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

・小泉内閣になって、これまでの自民党の政策路線から大きく政策転換した点として、「財政出動なしの景気回復」、「不良債権処理の問題」、「新自由主義的な政策への転換」が挙げられる。

・「構造改革」の議論には、これまでも、いろいろな議論があった。その中で、マクロ的、中長期的な構造改革の理論化が遅れている。また、「小さな政府」とは本来、「構造設計」の話にたとえば、国は骨格、構造に責任を持って、間取りや内装は民間に任せるということである。つまり、「小さな政府」とは、骨格の鉄骨を抜いたり、柱を細くすることではない。このようなことも踏まえて、構造改革というのはもう一度再定義する、あるいは小泉経験を踏まえたうえでの構造改革論を組み立てることが必要。

・小泉政権で成功したことは、「政治の構造改革」だ。その中でも最大の特徴は、政策決定過程の一元化の問題。竹中時代は、経済財政諮問会議が「改革の司令塔」であった。しかし、与謝野時代になると、その役割が党にシフトしてきている。ここで、改革の司令塔をどこに置くべきかという問題がある。司令塔が複数あっても良いというのは、政治の世界だからありうる。しかし、意思は一本化されるべき。その一体化の進め方は、属人主義的な解決だとその人が代われれば、「もうおしまい」となってしまう可能性がある。属人的なものよりもシステム化をしておくべき。また、そのときは、党よりも内閣のリーダーシップを基本的に制度を設計すべきだろう。

・小泉改革は、必ずしも小泉さんのオリジナルなものではないものが多い。小泉さんにたどり着くのは、郵政改革だけだ。経済財政諮問会議も橋本行革の成果。しかし、それを使いこなしたのが小泉さんだった。

・日本のマクロレベルの政策課題については、外的にはグローバル化とICT化、内的には、社会の成熟化、少子化や高齢化、財政赤字を前提にした政策を考えなければいけない。

・ポスト小泉改革に向けた論点を挙げれば、「格差論争」、「財政・金融論争」、「少子化論争」、「地

方分権論争」、「外交安全保障論争」などがある。

・日本の格差問題は、90年代後半から非典型雇用、非正規雇用が拡大したことによるものが大きい。日本の労働分配率は、長期的に見ると、1980年代には低かったが、1990年代になると上がって来ている。この理由のひとつに、不良債権問題もしくは景気の悪化がある。雇用が切れない、給料を下げられない、労働生産性が上がらないという状態で、企業は儲からない仕事をずっとする。そして、労働分配率が上がってしまう。これでは企業は成り立たないということで、正規雇用をカットするというよりも非正規雇用にシフトさせるようなリストラを行った。さらに、アメリカ、中国などの外需がプラスされ、労働分配率は2000年ぐらいを境目にして下がり始める。しかし、このようにして正規雇用と非正規雇用の間に所得格差ができてしまったのである。そこで、検証すべき点は、これは短期現象なのか、それとも今後も長期に続く現象なのかということだ。一時的なもの、つまり、景気が回復すれば、非正規雇用から正規雇用に戻っていくとするならば、それほど大きく心配することはない。しかし、これが長期的に続くのだとすれば、この格差の部分を解決する仕組みを作っておかなければいけない。政策としては、奨学金を完璧に作ることと、「再教育」のシステムを作ることが重要だ。

・現在の歳出削減、増税の議論は、比率や時期の問題だけで、非常に狭い範囲の議論でしかない。そうした狭い議論だけではなく、新しいイノベティブなアイデアを出す必要がある。

・少子化はアジア共通の課題。日本が世界に先駆けたアイデアを出すことが重要。政策的には、「補助金型」と男女共同参画などの「環境整備型」の2つの考え方がある。少子化に関しては、何か気休め的なものであったり、やらなければいけないという強迫観念でやっているようなところがある。政策の効果を検証して、本当に効果がある政策をやる必要がある。

・メディアは、ポスト小泉について、「誰が」とい

うことをもっぱら取り上げてきた。しかし、どのような政策を重要な政策として採択するのか、だれが「どのような主張」をするのかということが重要。新しい首相の選択というのは新しい政策の選択でも

ある。政策課題の優先順位のつけ方は、人によって変わってくる。だからこそ、マニフェストが必要。政策課題は山ほどある。そして、こうした政策課題を十分組み込んだうえで論争して欲しい。

パネルディスカッション：

「小泉時代の「政治の構造改革」と今後の道筋-改革の継承とイノベーションに向けて」

赤井伸郎 兵庫県立大学経営学部助教授  
上村敏之 東洋大学経済学部助教授・政策創見ネット21 共同代表  
曾根泰教 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授  
田中宏樹 同志社大学政策学部助教授・政策創見ネット21 共同代表  
中里 透 上智大学経済学部助教授

以下の発言要旨には、あとで行われたディスカッションや会場からの質疑応答・コメントの内容も含めた。

**道路公団民営化と"政府のリストラ"（中里透（上智大学））**

・ゼロ金利政策が解除され、骨太の方針で歳出・歳入一体改革が盛り込まれるなど、政策的には、これまでの「危機対応」のモードから「平時」のモードに向かいつつある。このような環境になると、ゆっくりと物事を考えられるようになる反面、改革をサボりたいという気分になることもある。このことについて、どのような対応をしていくかが重要。

・小泉改革の過程で進んだものは「民間部門の構造調整」、進まなかったのは「政府のリストラ」。政府のリストラについて、道路公団民営化のケースはいくつかの教訓を与える。ひとつは、「組織を変えることに、どれだけ意味があるのか」という問題。特殊法人改革をはじめとする「政府のリストラ」は、業務を見直さず、看板の掛け替えに終わっていることが多い。

・もうひとつは改革を担当する事務局の問題。「原案は7分の強み」という言葉があるが、アジェンダを設定することができる人に、議論を左右する力がある。この点からすると、改革の対象になった組織と強い利害関係を有する人たちによって道路公団改革の事務局が運営されたことにはやや問題があるかもしれない。今後の改革においても、経済財政諮問会議をはじめ、改革を推進する体制がどのような形になるかが重要なポイントとなるだろう。

**公的年金改革-小泉改革の評価と次期政権の課題-（上村敏之（東洋大学））**

・これまでの年金改正の特徴は、保険料引き上げて給付をカットするという「逃げ水年金」的な改革が繰り返されており、この点が年金不信の根幹となっ

ている。

・小泉改革で行われた 2004 年の年金改正の内容は、（1）100 年間の安定化を図るための有限均衡方式、つまり、積立金を取り崩し、100 年間で負担と給付を安定化させようというもの、（2）国庫負担の段階的引き上げ、（3）マクロ経済スライドの導入などである。財政を安定化させたという意味では大成功であった。しかし、2004 年改正の基本的な制度設計に用いられた人口推計がすでに外れてきているなど、ルールは磐石ではない。

・残された問題は、年金不信が解消されていないこと、保険料の徴収方式で行き詰っていること、年金の保険料率が 2018 年まで、まだ上がっていくことで不安を与えていることである。また、例えば、リスク面では積立金の運用も高いリスクを持っているが、それよりも人口の推計がかなり政治的に左右されてきたということが非常にリスクだ。そのような意味では、国民は、政府が公的年金を持っているということ自体にリスクがあるということを認識すべき。また、今後考えるべき問題のひとつに、高齢者が高齢者を支えるような世代内の再分配の仕組みをどのようにして組み入れていくべきかというものがある。

・積立方式化というのは、少し違うと思っている。現実には、税方式化で縮小化路線をとらざるをえない。具体的には、1 階部分の基礎部分については税方式でやる。2 階部分については将来的になくしてしまったほうがいい。そうすることで、国民全体の経済的かつ政治的なリスクを減らすのではないかと。

・この方式への移行プロセスについて試算してみた。一つは、事業主負担部分についてはとりあえず継続して徴収する。ただ、個人部分については縮小

していく。2 階建て部分はやめる。ただし、これまでの払い込んでいる部分については、確定して給付する。最終的には基礎年金部分だけが残るが、移行過程でかなり負担が出てくる。その負担部分については事業主部分で残っている事業主部分と、消費税の目的税化、交付国債で対応する。交付国債は、最終的には返せるような仕組みを考える。このプロセスでいけば基本的に大丈夫だという計算結果だ。消費税は年金の、つまり2 階建て部分廃止のための消費税、増税部分の消費税は5%。交付国債も毎年2兆円ずつ発行して、それを5年間、その次の5年間は1兆円ずつ発行して、将来的に2060年の段階で積立金と相殺できる。これは計算上では、実行可能。しかし、社人研の中位推計による人口推計をベースにして計算しているので、低位推計だと少しどうなるかという問題はあ

### 三位一体改革と評価（赤井伸郎（兵庫県立大学））

・三位一体改革は、「逃げ道」を与えてしまった改革である。国と地方の役割や事業を仕分けした場合に、地方が完全に責任を持つべきものを改革する予定であった。しかし、実質は、数値目標を設定することで、義務教育を入れれば、その目標を達成できてしまうという「逃げ道」を作ってしまった。また、その義務教育についても、折衷案としての事実上の比率変更で、何の裁量も広がらず、実質的には効果がない。

・2006年に入って、総務省の中でも、大臣と自治財政部局との間にねじれ現象が出てきている。また、ビジョン懇談会と新地方分権構想検討委員会の2つの提案が出てきており、三位一体改革後を考える流れになっている。この2つの考えは、骨格は同じなのに結論が違うということになっている。新地方分権一括法で国と地方の役割を見直すという流れは一緒。しかし、財政調整については、ビジョン懇談会は調整財源を減らしていくという考えであるのに対し、新地方分権構想検討委員会は調整財源を今後増やしていくという考えで、両者は異なる。また、地方債の在り方について、地方債はもっと市場規律を働かせようというものと地方債は大事だというもの

とで異なっている。

・今後の改革の方向として私案を述べれば、まず仕分け、つまり国が行う部分と地方が行う部分を分け

るとい

るということ。分けた部分については、国が責任を持つ部分は曖昧にするのではなく、完全に国が責任を持つべき。地方については、大都市と地方部があるので、地方が個別に持つ部分と、地方が全体として責任を持つ、つまり地方間で財政調整をする部分を考えることが重要。この効果としては、交付税制度を簡素化したり、政策評価が可能になることが考えられる。また国が責任を持つ部分についても、細かく規制をするのではなく、アウトプットベースで評価し、アウトプットが満たされていれば、その部分についてはお金を十分に与えるようにする。そうすることで、国と地方の間でラインを引いて自己責任を達成することができる。具体的に、国と地方の役割分担をどのように考えるかによって、幾つか案は考えられる。国の責任と地方の責任の分割部分というのは国民が判断するべきだろう。

### 郵政改革に関する論点整理（田中宏樹（同志社大学））

・郵政三事業の民営化は、郵貯・簡保ビジネスの持続可能性を考えた場合に、不可避の改革であった。両ビジネスは、（定額貯金等を通じて集めた）資金を、国債・地方債に運用することで成り立っている。収益が出せるのは、預金金利<国債金利となっているためだが、信用リスクが一番低い国債金利が預金金利よりも高いというのは異常であり、米国や英国では預金金利>国債金利となっている。これまでライバルである銀行の預金金利が国債金利よりも低い状況が維持されてきたため、定額貯金の金利も低くできた。今後、デフレが解消し、預金金利が引き上げられれば、郵貯も定額貯金の金利を引き上げざるを得なくなる。銀行は、預金金利を引き上げても、運用の自由度があるので利ざやが稼げる金融商品で運用すればよいが、郵政公社法の中では運用先が国債・地方債にほぼ限定されていたために、預金金利の上昇によって金利の逆転現象が解消すれば、逆ザヤとなって利益が出せず、苦しい経営状況に追い込まれる可能性があった。350兆円もの巨大な資金を抱えていること自体が、郵貯・簡保にとって最大のリスクであった。民営化という手法を使いながら、その預金あるいは保険金の金額の規模を縮小させる戦略をとることが重要であり、郵政改革は少なくとも郵政公社の中で金融部門が生き残るために必要不可欠であった。

・郵貯・簡保が、経営の自由度を完全に確保した真の民間金融機関企業となるためには、（国債を買い続けることでこれまで担ってきた）財政資金の大口提供者としての役割から徐々に撤退していかなければならない。しかし、財政資金に対する需要が急には低下しない中で、郵貯・簡保が国の主たるファイナンス役から撤退してしまうと、国債市場が大きく混乱する可能性が高い。それには特效薬はなく、歳入・歳出一体改革、あるいはプライマリーバランスの赤字を解消していくプロセスの中で、国や地方の財政資金の需要を引き下げていくことが必要である。また、2017年の完全民営化への移行後も、持ち株会社が郵貯や簡保の株式を連続保有できることなど、事業会社間でのリスク遮断が必ずしも徹底されていない点は、課題として残る。

#### 曾根氏のコメント

・国債や年金の問題など、将来世代に先送りしている問題において、将来世代に対して責任を持つためには、どのような仕組みで考えれば良いのか。これは民主主義のシステムで今まで処理してこなかった。高齢者が増えてくると、投票において高齢者が増える。しかし、将来世代は有権者ではない。まして生まれてきていない世代は、民主主義の中で全く発言権がない。このように世代間の問題は、民主主義システムの中で簡単に解決できる問題ではない。このインターテンポラル（intertemporal）な世代間の問題は、小泉改革では十分整理されていなかった。これまでの話は共通して、将来世代に先送りしてしまっている問題として集約できる。

#### 規制改革と公務員制度改革（並河信乃（社団法人行革国民会議））

・小泉内閣以前に、経済的な規制について粗ごなしはできた。小泉内閣では、構造改革特区や指定管理者制度、公共サービス改革法など、官製市場、つまり農業・教育・医療・福祉といった分野や官業そのものの民間開放などの遅れていた部分に集中的にラッシュをかけた印象が強い。また、最近の論調に、規制緩和が格差を生んだという議論がある。しかし、階層の固定化のほうが問題。その点では、規制がまだ不十分だからそのような固定化が行われているという議論もある。

・公務員制度改革については、行政改革推進法の中

に、公務員制度改革がもう一度盛り込まれて、労働基本権や人事院制度というものを議論するということが書き込まれており、もう一度スタートラインに着いたという状況。

・規制改革と公務員制度改革の2つには、共通する部分かなりある。それは、これからの公共サービスというものは一体だれが担って、どのような仕組みでやっていくのか、という問題。「新しい公共」という議論が行われているが、必ずしも理論的に進んでいるわけではない。

#### 財政赤字に関する議論でのコメント

・現時点では赤字を埋めるために財政をどうするかということを考えるのではなくて、非効率な支出が行われているものをどう効率化していくかという観点から歳出改革を重点的に行っていくほうが良い。歳出をどう切っていくかを考えるときには「負債による規律づけ」というアイデアがあって、そのような規律付けを活用することも一つの方法（中里）

・社会保障では、将来世代へのツケ回しをどう考えていくかという点が重要。（上村）

・地方財政では、「自己責任」と「規律付け」がキーワードになる。つまり、自己責任を持たせるためには、自分で頑張るというインセンティブが重要。規律付け、つまりコミットメントなりルールを決めて、それを守らない場合は誰かが責任を取る、というようなルール作りが重要。（赤井）

#### 少子化に関する議論でのコメント

・福祉国家型の社会保障は、高齢者に対して比重をかける。これが少子化問題を生んでいる。高齢者向け社会保障と少子化というのはセットにして考えることが重要。また、都市をコンパクトにしていくなど、少子化になることを前提にした制度作りが重要。（上村）

・いろいろなマクロの計量モデルを見ると、少子化が進むと1人当たりの所得水準はむしろ上がる方向に働く。ただし、その場合に、ネズミ講的なシステムになっている公的年金が破たんするリスクは高まる。（中里）

・少子化については、結婚後に子どもを産んでいる比率の低下よりも、婚姻率が自体が下がっていることの方が、重要な要因なのではないか。（田中）

### 教育問題についての議論でのコメント

・教育によって解決できる部分と解決できない部分はあるが、ジェネレーショナルなチェンジというのは教育でしかできない。大きな社会変化、例えばグローバル化があって社会変動に対応するために、個人のリスクをどのようにして吸収するかというと、教育というシステムがそれを吸収するという形で解決するしかない。(曾根)

・成長の源泉として、人間の数そのものは問題ではない。重要なのは、人的資本をどのようにして形成していくかということ。社会人になってからの教育を含め、教育の再生を考える。経済成長のカギはやはり教育に尽きるのではないか。(中里)

・国が「こうしなさい」というのではなく、その部分のお金は与えるけれども、最低限を超えた部分については、地方が自己責任でやっていく。特に地方ごとにやはりこの成熟化した社会では差が出てくるのかなということで、すべての問題というのはやはり今後の国と地方の関係ともかかわってくる。(赤井)

### 不良債権処理についての議論でのコメント

・引き当てを商法規定どおりやったら銀行はつぶれてしまう。だから引き当てをどのように算出するかというと、株や土地の「益出し」ができる部分だけで算出してきた。これは本末転倒の議論。そこを一応食い止めたというのが、柳沢さんから竹中さんに変わったところだった。(曾根)

・すでにできてしまった債務をどう処理するかという問題も重要だが、新たに追い貸しのようなことをしないということも大切。新たに追い貸しをしないというコミットメントが、金融の場合はひとまずできた。(中里)

### 地方財政のストック面の問題についての議論でのコメント

・総務省が保証してしまっているので、いつまでたってもズルズルに延びてしまう。だからここを、どのように規律していくかが問題。(曾根)

・今でも、事実上の追い貸しを交付税で行っている。そこで、追い貸しをしないようなコミットメントができるようなシステムに地方財政の仕組みに変えていかなければいけない。(中里)

・現在の財政再建団体制度では、金融機関に「追い貸し」をさせないインセンティブが働かない。また、今の総務省方式のバランスシートは不十分であり、一体どの自治体がどれだけ資産を持っているかというのはよく分からない仕組みになっている。だから、今の自治体の持っているバランスシートで格付という話は、少し疑問だ。(上村)

・国から地方へのトランスファーを前提にして、バランスシートを作っていることにどの程度意味があるのか。(田中)

・今後の改革について、国と地方が役割分担をすることは、地方の役割は自己責任で行うということなので、当然に地方債も改革されていく。そのためにもバランスシート改革は必要であるが、役割分担がまだまだ曖昧なため、実際にストック情報を有効に利用する段階までは進んでいない。(赤井\*)

\* 総括質疑の時間帯は、別件にて退席をされていたため、後日、該当の質問に対する回答をE-mailにていただいた。