

小此木 潔著

財政構造改革



岩波新書

539



小此木 潔 著

財政構造改革

小此木 潔

1952年群馬県に生まれる

1975年東京大学経済学部卒業，朝日新聞社入社。富山，奈良支局を経て東京，大阪の経済部やニューヨーク支局に勤務。経済部では証券市場，通産，外務，大蔵省などを担当。96年から97年まで論説委員。現在は東京本社経済部次長。

財政構造改革

岩波新書(新赤版)539

1998年1月20日 第1刷発行

著者 おこのぎ きよし
小此木 潔

発行者 大塚信一

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

電話 案内 03-5210-4000 営業部 03-5210-4111
新書編集部 03-5210-4054

印刷・三陽社 カバー・半七印刷 製本・中永製本

© Kiyoshi Okonogi 1998

ISBN4-00-430539-X

Printed in Japan

はじめに

先進国が財政赤字という慢性病と苦闘している。

その治療法を「福祉国家の終焉」に求める声が一段と強まり、「福祉国家は社会主義とともに終わった」とレスター・サロー米マサチューセッツ工科大学教授が指摘するごとく、欧州でも米国でも、社会保障制度の見直しが進む。グローバリゼーションと呼ばれる資本主義の新たな発展のうねりのなか、国民経済の枠がゆるむとともに、福祉国家の衰退ないし解体を促す圧力が働いている。赤字の山となった財政を牛耳ってきた官僚や政治家に対する納税者の怒りが「税金の無駄遣い」批判を生み、高齢社会時代の負担増に対する危機意識と相俟って、ジャーナリズムにも「小さな政府」論が高まった。ホッブズが『リヴァイアサン』で人間の自然状態を表現するのに用いた「万人の万人に対する戦い」を思わせるような大競争時代の個人主義も、福祉国家を足元から掘り崩すのに一役買っている。

その背景には、一種の大きな政府であったソ連型「指令経済」の崩壊や、冷戦終結後の世界経済の不況・低成長、貧富の両極への分解、失業増加、ミドルクラス（中産階級）が抱いてきた

「夢」の消滅、といった世紀末的状况が横たわる。日本も例外ではない。政府が推進する「財政構造改革」は、破綻を招く要因だった公共事業偏重やマクロ経済政策の失敗への反省を欠き、肝心の構造を改革できないまま、社会保障の抑制などを柱とする一律削減方式のもとで、将来の増税をも展望しながら、数年がかりの緊縮財政へと踏み出した。

政府は日本の財政が「危機」にあるとキャンペーンし、このままでは急速に進む高齢社会を支えきれないどころか、破局に至るとのシナリオすら描いてみせる。しかし、一九九〇年度には「財政再建目標」を達成した財政がここ数年のうちに破綻したというのは、なぜか。バブル崩壊後の不況対策だけが原因ではあるまい。その責任は政治にあるのか、官僚にあるのか。国民も責任を負うべきなのだろうか。さらに、財政危機を克服する方法は、どうあるべきなのか。本書はこうした問題意識を出発点としている。

政府は、財政破綻の責任を不問に付したまま、財政再建のための方策として二〇〇三年度に財政赤字の国内総生産(GDP)比を三%以内に抑制するとの目標を決め、それを実行するための歳出抑制の基本方針を盛り込んだ「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(財政構造改革法または財新法)を一九九七年一月二八日、臨時国会で成立させた。本書はまず、財政構造改革法の成立に至る背景を振り返りつつ、その意義と限界、残された問題などを点検する。ここでは主に、構造改革という看板とは裏腹に歳出の全般的抑制が優先され、個々の歳出を根本

から見直す作業が忘れられていることなどを明らかにし、大蔵省と自民党の主導による改革の実像を浮き彫りにしようとする。

続く章で、今日の財政破綻を招いた原因とその構造の解明を試みる。公共事業の野放図な拡大と、バブル経済を増幅したマクロ経済政策の失敗という「破綻の構図」を描くつもりである。次に、米国の財政構造改革の経験を「市場志向型」の改革の成功例として把握し、そこから何を参考にすべきかを論じる。そして、高齢社会を支える新たな財政システムへの転換が必要であることを示す。そのうえで政党や経済界、学者などの財政改革論を検討し、グローバリゼーションのただ中で二一世紀に向けた政府の役割をも展望することにした。

著者は、新聞記者として財政問題などを取材しながら、政府の財政再建路線に疑問を抱き続けてきた。同時に、本来の財政構造改革のありかたを考えてみた。その結果、まず追求されるべきは「公共事業偏重型財政」の解体、すなわち過度の公共事業依存を欧米並みの水準に是正することであると確信するに至った。

GDP比で欧米諸国の二―三倍にも達する「大きすぎる公共事業国家」を解体・変革する。そうすることを通じて財政の体力を回復し、貧弱な福祉・社会保障の現状を克服しながら、安心して暮らすことのできる「高齢社会対応型財政」すなわち「社会連帯型財政」へと転換すべきだというのが、著者の考えである。福祉はすべて拡大すべきだというのではない。厚生事務

次官の汚職に象徴される腐敗の温床をなくすことが不可欠であるし、福祉分野での効率化や市場原理の導入・規制の組み替えや緩和を含む社会保障改革は、避けて通れない課題だと思う。しかし、本格的な高齢社会の訪れとともに、福祉それ自体の概念が変わりつつある。社会的弱者に対する再配分にとどまらず、誰にでもやってくる「老い」や、介護の必要な状況を支え合うという色彩を増していくと思われる。一方で、二一世紀は二〇世紀にも増してグローバルな「市場の時代」として幕を開けることが現実になった。新たな財政システムの経済基盤は、かつてなく開かれた透明で公正な、しかもそれゆえにこそ活力のある市場・経済社会でなければならないだろう。求められるべきは福祉国家の終焉でなく、古典的な福祉財政への回帰でもなく、市場のダイナミズムの上に新しい生活者本位の財政を築くことであると思われる。

目 次

はじめに

第一章 「財政構造改革法」の成立と限界

- 1 「財政構造改革法」の力学 2
- 2 国債と高齢社会の重圧 14
- 3 財改革法の意義と問題点 21
- 4 影響と今後 36

I

第二章 破綻した旧システム

- 1 破綻の構図と背景 42
- 2 赤字財政の軌跡 51
- 3 マクロ経済政策の失敗 60
- 4 連立政権と消費増税 66

4I

第三章 試練に立つ国家財政

81

1 冷戦後不況と国家財政 82

2 グローバリゼーションが財政を変える 92

3 米国流財政改革の成功と意義 98

4 欧州福祉国家の試練 115

第四章 新たなシステムへの構想

123

1 危機論の虚と実 124

2 大きすぎる「土建」国家 137

3 福祉と経済の相乗効果 145

4 社会連帯への道 159

第五章 未来への財政改革論

169

1 政党と政治家の財政改革論 170

2 経済界と学者の改革論 184

3 政府の役割を考える 191

4 財政民主主義への道 205

おわりに

資料…財政構造改革法の概要

215 222

◆第一章◆

「財政構造改革法」の成立と限界

1 「財政構造改革法」の力学

「嵐」の中
での成立

財政構造改革法が一九九七年一月二八日、参議院本会議で可決、成立した。自民党、社会民主党、新党さきがけの三与党などの賛成によるもので、野党は、きちんとした対案を出して国民を巻き込んだ政策論争を挑むどころか、反対や抵抗の姿勢も弱々しいまま、成立を許した。世界的な株価暴落の連鎖とアジアの通貨・金融危機に見舞われ、国内では北海道拓殖銀行、山一証券をはじめとする金融機関の破綻が相次ぎ、景気の停滞が深刻化する状況下で、デフレの引き金となりかねない財政引き締めの中長期路線に日本は踏み出した。これは、日本の経済史に残る「冒険」である。

金融不況という「嵐」の中での船出と呼ぶべきスタートは、たちまち座礁につながった。日本経済が実質ゼロ成長に陥り、全産業が不況に再突入する懸念が高まった一二月一七日、橋本龍太郎首相は赤字国債増発による「二兆円の特別減税」を緊急発表した。「日本発の世界恐慌は起こさない」「財政構造改革は、今後とも進めていかなければならない」と首相は説明したが、財改革にうたった財政再建路線の一時棚上げを余儀なくされたことは明らかだった。

ともあれ、成立した財政法の内容から見ていこう。「国及び地方公共団体の財政収支が著しく不均衡な状況にあることにかんがみ、財政構造改革の推進に関する国の責務、当面の目標、地方財政の健全化に必要な事項を定める」と総則で目的をうたった財政法の柱は、次の三つである。

①二〇〇三年度までに国と地方の単年度の財政赤字を国内総生産(GDP)の3%以内に抑え、赤字国債依存から脱却し、国債依存度(歳入に占める国債の割合)を引き下げる

②九八年度当初予算は一般歳出を前年度比マイナスとする

③九八年度予算から、主要経費ごとに削減幅を設定。社会保障費は、賃金や物価による自然増分も含めて制度改革による吸収・効率化を図るほか、公共事業費やウルグアイ・ラウンド農業対策費は、計画期間を延長して単年度の費用を減らす。防衛費は前年度比で抑制し、政府の途上国援助(ODA)は総額を削減する

財政赤字のGDP比の見込みと実績を毎年度公表することや、財政健全化目標を達成するために一九九八年度から二〇〇〇年度までの三年間を「集中改革期間」とすることも決まった。

意外なほどあっさりと成立した背景に、政治の力学があった。自民党は無所属や野党だった議員らの相次ぐ復党によって、九七年九月初めには衆議院で二五一議席を回復し、九三年七月総選挙以来、四年二ヵ月ぶりに過半数を制した。この勢力回復によって、与党体制を組んできた社民、さきがけの存在感は一段と薄れた。このため両党は政局、政策の両面にわたり影響力

を喪失し、財政構造改革法にほとんど異を唱えなかった。

野党はというと、新進党が「これは改革ではない」と批判したが、公共事業など主要な点で政府・与党の財政改革案と大同小異の政策しか打ち出せず、政策論争にならなかった。民主党は、公共事業の改革法案を国会に提出するなど、比較的活発な対案提出の動きを展開したが、少数なうえ内部がまとまらず、他の野党との連携もできなかった。共産党は、独自の財政改革路線を示したが、政局を動かすような支持の広がりや他党との連携を欠いた。

もともと自民党内には歳出削減に抵抗する族議員などの勢力があったが、大蔵省が有力政治家の間で根回ししてきたことや、自民の意向を汲んで、公共事業などの削減幅を小幅にとどめるなどの措置を講じたことで、妥協が成立した。経済界も財政赤字削減を支持する側に回ったことが、与党内の反対論を封じ込めた。

しかし、九月中旬には、それまでゆるやかな回復軌道をたどっているはずだった景気の変調が明らかに becoming、「緊縮財政」への疑問が国会質問で公然と表明されるようになっていった。円安による輸出の増大ともからんで米国はルービン財務長官が輸出主導型回復を警戒する立場から、あくまで内需主導の回復路線を維持するよう、再び注文をつけるようになっていった。こうした米国の対日要請は、アジアの通貨・金融危機で一段と強まり、橋本政権が大蔵省の反対を押し切って二兆円減税に踏み切る上で重要な契機となった。

橋本政権の
「六大改革」

九六年一〇月の総選挙は、自民党一党支配と「五五年体制」の歴史的崩壊を引き起こした九三年七月の総選挙から三年あまりたつて、国民がようやく手にした審判の機会だった。その結果、自民党が公示前の二一一議席を上回る二三九議席を獲得し、社民党とさきがけが閣外協力に回ったため、自民党単独の第二次橋本内閣が誕生した。消費税率の三%から五%への引き上げや、その条件としての行政改革が大きな争点となるはずだったが、野党が十分な政策論争を挑めなかったことや、首相が有権者の意向を読んで、大がかりな改革の方向を公約したことなどが、初の小選挙区・比例代表並立制選挙で、自民党に有利に働いたとみられる。自民党の「復調」から、政府の「財政構造改革」は動き出すことになる。

九六年一一月の特別国会で、所信表明に立った橋本首相は、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障改革、財政構造改革の五大改革を「身を燃焼させつくしてもやりぬく」と述べ、「火だるま行革」の決意を表明した。首相は、その後つけ加えた教育改革を合わせた六大改革を看板に掲げて政権の求心力維持・延命を図った。ほかの改革の全体像がなかなか焦点を結ばないなかで、財政構造改革だけは着々と青写真づくりが進んでいった。その推進役は、大蔵省だった。

「財政構造 改革会議」

財政構造改革法に盛り込まれた内容は、政府・与党の財政構造改革会議が九七年六月三日の総会で決定した「財政構造改革の推進方策」と題する最終報告に基づく。この会議は、橋本首相が議長となり、首相や蔵相の経験者、主要閣僚と自民、社民、さきがけの与党三党の幹部らを集めて九七年三月に発足した。

顔ぶれは、首相経験者が中曽根康弘、竹下登、宮沢喜一、村山富市の四人、蔵相経験者としては村山達雄、林義郎、武村正義、自民党からは加藤紘一・幹事長、山崎拓・政調会長、森喜朗・総務会長、坂野重信・参院自民党議員会長、村上正邦・参院自民党幹事長、社民党からは伊藤茂・幹事長と及川一夫・政審会長、さきがけからは園田博之・幹事長と水野誠一・政調会長、政府からは梶山静六・官房長官、武藤嘉文・総務庁長官、麻生太郎・経企庁長官、三塚博・蔵相、白川勝彦・自治相、与謝野馨・官房副長官、古川貞二郎・官房副長官の計二三人。ほかにオブザーバーとして、自民党の高鳥修・行財政調査会長、中川秀直・行政改革推進本部財政改革委員長ら七人のひとびとだった。

会議の重点事項を検討する場として企画委員会(座長・加藤自民党幹事長、二〇人)が設けられた。政治家たちの主導で決めることが喧伝された。奇妙なことに、会議には経済や財政の学者など専門家の参加がなかったばかりか、下部組織として専門家の検討チームをつくることすらなかった。政治家たちは、大蔵省を中心とする官僚が差し出す資料と説明に基づいて、論議を