

雇用の創出と日本の体質改革



しまだ・はるお

1965年慶應義塾大学経済学部卒業。70年慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。74年ウィスコンシン大学博士課程修了。82年慶應義塾大学経済学部教授。2000年より東京大学先端科学技術研究センター客員教授兼任。01年9月からは内閣府特命顧問として、小泉政権の政策を補佐。専門は労働経済学、経済政策。

島田晴雄
内閣府特命顧問
慶應義塾大学経済学部教授

民間から政府に入った慶応大学教授の島田晴雄氏が小泉総理に提案した「530万人雇用創出計画」は、実際に動き出すまでに2年もかかった。「安心ハウス」や「子育てセンター」などのアイデアを提唱し、実際に政府の中で日本の体質改革に向けた挑戦を続けてきた同氏が、雇用問題の背景にある日本経済の大転換にも触れつつ、日本の政策決定メカニズムの問題の本質や、小泉改革のなかでの雇用計画の達成度を自己評価する。

私は小泉内閣の内閣府特別顧問として、これまで雇用分野に取り組んできた。政策評価に行うに際しては、各分野の政策の考え方や達成状況だけでなく、その裏側にある政策形成の過程についても検証してみることが忘れてはならないと考える。その上で、「530万人の雇用創出計画」など私が提唱したいいくつかの政策について、現実には直面した困難やそれらを乗り越えた過程など私の経験を記すことは、日本の政策決定メカニズムの問題点や課題を明らかにすることにつながるものと考えている。

その前に、小泉内閣を私がどう評価しているかについて触れてみたい。小泉総理は、戦後の日本のあり方を今ここで大きく変えなければならないと考えている。経済の面では、やはり特殊法人問題だろう。道路公団問題は象徴的であるが、あのような無駄遣いの体質を改めなければ今後の日本

ないということについては、極めて強い認識を持っている。郵政改革や公的金融もそうである。つまり、準公的部門、公的部門の改革であり、その先には「小さな政府」の実現という意味がある。

これらについては、「言っているだけで十分やれていないではないか」という評価がある。だが、郵政も道路公団も、あれだけ強烈に言い、それなりのイニシアティブで委員会を作って処方箋を描き、政治的にもマニフェストに載せるということは、大変な指導力だと考える。今までの総理大臣の中には誰一人として、そのようなことをした人はいない。よく、「コップの水が半分しか入っていない」という言い方があるが、「半分も入っている」と言うべきだろう。最初はゼロだったのだから、半分入れたのは大変なことなのである。

北朝鮮問題も同じである。「小泉さんが

行ってもみんな帰ってこないではないか」という議論があるが、そもそも行く話がかれまで出来たのかということだ。問題提起をするということは大変重要なことである。ある意味では、国権や国のプライドをかけてやると総理大臣は言っているのだから、それは正當に評価すべきだと考える。

他方で、小泉総理を見ていて面白いのは、政局をよく読んでいるということだ。意地悪く見ると、道路公団問題も郵貯も北朝鮮問題もいずれもが政局だという見方がある。これはあながち否定はできない。それは、郵貯も道路公団も北朝鮮問題も、実は旧体制の基盤にあるからだ。そこに総理大臣自らが白馬に乗って突っ込んでいき、それが国民に受けている。その意味で小泉氏は、国民をバックにして政局を運営している。

政局だけではなく、政策や戦略の面から見ても、一国の総理大臣が、限られた権限の中で最大限の問題提起をして、とにかく頑張っているということを、まず評価すべきであろう。総理大臣が陣頭指揮をとって走り出すということが極めて重要なのである。その前途には、従来型の政治や省庁の政策決定の枠組みの限界がある。それを壊しながら進めることはそれ自体で、相当の指導力や時間を必要とするのである。

計画と政策手段に見られるギャップ

私が手がけた「530万人の雇用創出計画」もそうした限界の中でそれを壊しながら進めたものである。小泉総理は政権発足の当

初から、雇用創出には強い関心を持っていた。経済財政諮問会議の議論でも一年目から取り上げられていたが、実際にこの計画が閣議決定まで進んだのは政権発足から二年後である。これに二年もかかったのか、という評価も当然、あると思われる。だが、私は雇用創出という枠組みで全省庁が動き出すのは二年という時間が必要だったと考えている。それほど、今の官側の縦割りの枠組みはこの目標の実現に合っていなかったからである。

雇用対策は失業者へのセーフティネットの構築と雇用創出という二つの課題の解決が必要である。セーフティネットについては、日本の失業統計の実態がその全体像を理解できないほど不備があるところから、その対応を進めなくてはならなかった。

国のセーフティーネットの整備で最も重要な点は、一番困っている人が、生活費に困窮して破滅しないようにすることである。ではどこにどういう形でお金を出すのか、そのデータも戦略もこの国には整っていなかった。現在、日本には約340万人の失業者がいることになっているが、そのうち失業保険を受給している人は110万人で、約230万人の実態が全く分からない状態だった。その後、調査を進めたところ最も緊急度の高い求職中でかつ失業給付を受けていない世帯主は約40万人で、それが関西圏に集中していることが分かったが、それが分かるまで一年以上が費やされ、そこに戦略的に対応するということは未だなされていない。それほど、官側の縦割りの弊害や硬直的なシステムは厚い障壁として立ち塞

がっているのである。

これは雇用の創出でも同様である。総理とはこの問題で頻繁に話し合ってきたが、政府全体で動き出すまでには二年も費やしてしまった。今年3月に総理に説明したことが、その後の「530万人計画」の閣議決定、全省庁的な対応にもつながるのだが、この雇用創出の動きは、それまでは計画はあったものの、私自身のアイデアの域を出ず、政府全体でその目的にしたがって進められたものではなかった。

総理は政権に就いた直後からこの問題に強い関心を示し、国会でも決意を何度も示したが、私が描いた計画は省庁の協力は全面的には得られず、それを克服して政府として動き出すまでには、ある意味では二年近くの時間が必要だったのである。

では、なぜ政府がこの問題で速やかに動けなかったのか。その一つの理由は計画と設置された官庁の持っている政策手段との間に非常に大きなギャップがあったことがある。雇用というものは、生産活動の派生需要であり、生産活動のないところに雇用需要はない。つまり、雇用問題は、イコール産業活動であるが、その点、労働省や通産省といった分け方そのものに問題があった。その意味では労働省は気の毒な省であり、雇用が悪くなってくると「労働省は何をやっているのか」と言われるが、雇用の創出は労働省で出来ることではない。

表現は悪いが、例えば、下痢をしている場合にそれを抑えようとすると、労働省に与えられた手段は雇用調整給付金と失業保険金だけなので、下痢を止めるためのコルク

一つだけということになる。コルクではなく、胃腸を全部治す政策手段を労働省に与えなければ、雇用などは創れない。

雇用というものは経済そのものであり、経済が産業活動をするから、雇用が生まれる。産業活動そのものを活性化しなければ、雇用は生まれないし、セーフティーネットもあり得ない。私は、「攻める雇用と守る雇用」と呼んでいるのであるが、守る雇用はコルクであり、攻める雇用は、胃腸そのものを健全にして元気にすることである。

これは全部が労働省の政策の外であるのに、労働省という省にその担当を置いていること自体がおかしいのである。攻めは、通産省は通産省で、財務省は財務省で勝手にやっている。しかし、それは、それぞれの攻めになっているが、「雇用創出」という認識ではやっていない。

では、雇用創出に向けて、小泉政権はどの程度の効果を与えることができたのか。現時点でその答えを出すことは難しい。さまざまな動きは民間などで始まっているが、その実績への評価をするにも雇用統計など統計はグロスの実態しか把握できず、530万人の創出計画に対応した数字は3年後の5年に一度の国勢調査でしか詳細は分からない。ただ、それでも別の統計などを活用すればその傾向は分かる。サービス業の雇用はこの2年間で93万人増加しているが、日本経済の産業全体では30万人減っている。他の部門では百数十万万人が減り、サービス業だけが93万人増えていることになる。5年間で530万人を目標にした以上、二年間で93万人は目標をクリアできる数字

ではない。だが、この傾向は我々の「サービス業を増やす」という考え方は正しいことを裏付けている。第3次産業は全体で4000万人であるが、その中の約1200万人のサービス業のところが、他の部門よりも三倍から四倍のスピードで伸びている。つまり、民間も次の時代が要請するものを必死になって作り始めている。

雇用創出計画は何に着眼したか

530万人雇用創出問題については、もう少し大局観で整理してみる必要がある。今、日本経済は、少なくとも先進国の中で最も低迷している。マイナス成長が時々あってデフレが続いている国は、世界では日本だけである。

要するに、今の日本経済は、20世紀に多くの国々が採用してきたケインズ対策が一切効かず、収縮している経済の中で、国民が先行き悲観になっている状態にある。その理由は大転換ということにある。すなわち、戦後50年、日本経済が大発展してきたそのモデルは大成功したが、それが歴史的役割を終えてしまい、自己収縮に入ってしまった。従って、次の発展モデル、繁栄モデルというものを明確に描き出さなければ、日本は自己収縮で自滅しかねない。

そのような状況の中では、景気対策は手段を持っていない。総裁選で多くの方が小泉総理に政策転換を呼びかけたが、もともと不可能なことを言っている。もし政権に入ればあのようなことは言えない。財政の大幅な拡大で国債を増発すれば、国債価格は

暴落してしまう可能性もある。

では、その戦後半世紀の発展モデルは何だったのか。それは、アメリカに工業製品を売り込むということが最大の目的で、それを下請け、基礎資材産業やエネルギー、金融が支えてきたというピラミッド構造である。これは、今の経団連を支えている構図そのものである。この役割は完全に終わっている。生産基地は中国に移っており、日本から輸出することは出来ないのである。付言すれば、これまでの経団連関係の企業は、成功の体験に酔いしれたといえる。彼らが成長したのは高度成長時代であり、高度成長時代における需要構造は富士山型の構造であった。若くダイナミックで吸収力のある人が増えているが、そこへめがけて急成長した企業がたくさんあり、立派な企業組織を作り、戦略を作り、内部組織がしっかりしてしまった。ところが、今の需要構造はピラミッド型ではなく、「堤燈型」なのである。従来は、若い世代に向けて製品開発、商品開発、販売戦略を作ってきたのであるが、今、若い世代が少なく、所得も少ない。だが、そこへ目掛けてあらゆるものの開発、提供が、未だ若い世代向けに行われており、当然、過当競争で自己収縮することになる。他方で、中高年のところにはほとんど手がついていない。つまり、国際的な生産基地が移転し、しかも高度成長の大成功に酔いしれる構造がいまだ強固なために、みすみす大きな成長機会を逸している。日本経済はこの二つの国内的な理由で自己収縮に入っている。この状況は金融、財政政策では変えられるものではない。

では、何で変えるのか。それは、21世紀型の繁栄を実現できる新しい経済構造、産業群である。これに転換しなければ日本は救えないのである。「530万人の雇用創出計画」は、まさにそこに着眼している。これまでの旧産業に代わる産業を作っていく。そのことが、雇用を生み、所得を生み、新しい貯蓄を生む。アメリカに輸出することが権威だった経済から、成熟国として高齢化しつつある国民の最終需要が主導する国に転換していくこと。それを進める戦略が530万人の基本構想であり、ものの考え方を全く逆転させて、産業構造の循環を逆転させるということが、21世紀の雇用を増やすという根本戦略だと考えたのである。

「530万人雇用創出計画」の経緯

この構想の漠たる理念は、森政権の頃に牛尾治朗氏が出したもので、同氏は「雇用を作る時代が来た」と言っていた。高度成長だった日本経済には、「雇用」という言葉は出てこなかった。アメリカでは、大統領が何万人雇用を創ったかで選挙で当選するという時代が1980年代からあったが、日本では、「雇用など放っておけば出る」と思われていた。日本の70年代、80年代は、雇用のチャンスは十分なほどにあった。そこに、「雇用を創らなければならない」という発想を牛尾氏が比較的早く持ち込んできた。

そこで私も何度か議論をして、労働省関係者からも申し出があって、委員会を作ることになった。その後、経済財政諮問会議

の中に「特別な調査会を作る」ということが牛尾氏との合意で決まった。そして、政権が変わり、竹中氏が担当大臣となり、今度はそれを大きく動き出させようとした経緯がある。そこで私はマッキンゼーに協力を依頼し、「530万人」という数字を設定し、序論から結論まで、計画は全て私が書くことになった。これが、この「530万人」計画の経緯である。それを採用していただいたのが、小泉総理であり、総理には政権誕生の二週間後には計画を公表していただき、国会論戦でも何十回も答弁で説明していただいた。小泉総理の雇用創出の考えはその後も全くぶれてはいない。

これに対しては、当初からさまざまな誤解もあった。6,800万人の労働力のところに530万人もの雇用をどうやって創るのか、夢物語ではないか、勝手なこと言っているなど、色々なことを言われたが、分かっている誤解ばかりだった。なぜなら、日本経済は放っておくと、5年か10年のうちに、農林水産業と工業と建設業でおそらく5～600万人くらいの雇用が減らざるを得ない。従って、530万人くらいの新たな雇用を作らなければ大変なことになる。女性の労働力化がさらに進む。中高年者にも仕事を渡さなければならない。雇用が削減する分と、新たに職を求める人々とを合算すると5年間だけで500万人くらいの雇用が必要になる。つまり、放っておけば減る雇用を埋めるための政策であって、夢物語を言っているのではない。日本にとってはギリギリの死活問題を言っているという認識が世間には全くない。

では、これがなぜ当初、うまく進まなかったのかである。その後、私は総理にライフ・モビリティ・インダストリーや、「安心ハウス」など計画の具体化で何度も説明に言ったが、その度に、総理はその日のうちに指示を官庁側に出している。だが、政府が一体となってこの計画を推し進めるような体制ができたわけではない。推測するに、政府関係者は自分のような者が「特別顧問」という肩書きで好き勝手なことをやるのに対する反発もあったのだろう。

ただ、私も提言をするに当たって、抵抗勢力と派手に闘うといったことはあまりしなかった。提言は経済財政諮問会議の改革工程表の中で位置づけてはいただいたが、その実現は私自身が民間側にも協力をいただいて、実現する方向を選んだ。雇用の創出にはこれまでの法的な枠組み、それに付随する既得権益者との戦い、という側面もある。だが、私は政治や官と戦うような時間よりもその事業を実現することを優先させたかった。真正面から戦うことは時間だけを食うが、雇用は増やさなくてはならない。官側と民との協働がなければ、新しい雇用の創出など見込めないからである。

例えば、子育て問題もそうである。これについては、企業の施設をネットワーク型で活用する形で、多くの企業にバウチャー券を出すということをトヨタの奥田会長に何度も直訴し、周辺を説得して経団連の中にその母体になる研究会を作っていただき、改革工程表にも書き込んでいただいた。共通利用券を持っていれば、普通のサラリーマンは自宅から駅に行くまでにどこかの企

業があるので、そこに子どもを預けて、お互い同士が使うという仕掛けができることになる。社会福祉法人ではなく、民間の施設なら補助金も薄く、規制も少ないため、お泊り保育、夜間保育、病児保育なども出来ることになるだろう。

しかし、これは社会福祉法人とは真正面に対抗していない。彼らは民間は社も入れさせないという態度であり、この問題の本質に迫れば大変なことになる。私はそれを全部避け、企業の協力で進めることにした。真正面で闘うと時間がかかり目標は達成できないからだ。

その結果、池田守男氏（資生堂社長）の賛同と協力を得、この9月に汐留に子育てセンターができた。資生堂の社員だけではなく、外にもオープンする施設である。今は汐留と日本郵船の2ヶ所しかないが、私はこれを東京周辺にたとえば300ヶ所くらい作りたいと思っている。

その際、私が総理に言ったのは、「児童福祉法を変えてください」ということだった。例えば、バーチャー制を入れる、あるいは、父兄が直接、保育所にお金を払っていいようにする。これは当たり前のことであるが、今の法律はそうになっていない。市役所に持って行き、市役所から保育所に下りるため、保育所の職員はお客様から支払ってもらっている感覚がないのである。

児童福祉法は、昭和22年に出来た法律であり、子育てに困っている「保育に欠けたる」家族に対して、自治体が提供しなければならないと書いてある。当時の「保育に欠けたる家族」とは、シベリア抑留家族

なのである。その法律を50年引っ張るからおかしなことになる。今は保育に欠けているわけではない、保育を「必要としている」だけである。新しいニーズはそうした制約の中でも確実に育っているのである。

政府の一体的取り組みはなぜ始まったか

霞ヶ関の官僚たちが二年間ほど私のことをうさん臭く思っていた間に、私はこの子育て支援センターを作り、介護施設となる安心ハウスの他、共同自家用運転手産業を提言し、さらに、住宅市場研究会の座長に就任して様々な提言を行った。観光立国も、私の提案で小泉指示になったものである。対日投資も、私が8年間も部会長をして、小泉総理が初めて倍増計画を打ち出したが、それも私の提案だった。今年の1月31日の施政方針演説で総理は「観光客倍増と投資倍増」に触れている。それはもう国家戦略になっている。

だが、これらは私のアイデアを、総理が指示をしてまたは活用して動かしただけである。本来は、雇用創出に向けた政府一体の取り組みこそ、必要だったのである。それが、動き出すのは今年の3月、私が雇用の現状を説明したときである。雇用がサービス業でこの2年間で93万人増えたという話をしたときに、総理の決意を感じたのである。これまでの私の提案は総理から頼まれて行ったものだが、総理が雇用の創出を本気で実現するという覚悟は直接聞いたことが無かった。

だから、驚いた。「その雇用増では足りない、何とかできないか」、「私は本気だ、どうしたらいいか」という総理に、私は児童福祉法や老人福祉法などに突っ込んでいけば状況は本質的に変わるということを具申ししたところ、「それをやろう」と言われ、その日のうちに首相の指示が担当局に飛んでいる。そして数日後には総理自身が担当局長を官邸に呼びつけて指示をされている。私はそれを進めるためにペーパーを作成して全省庁に課題を出したが、それからの動きはかなり急だった。官房長会議が召集されることになり、官房長会議では、530万人計画の「実行プログラム」を作りこれを閣議決定させ、骨太第三段の中核に入れようということになった。閣議決定の本文の中に、エッセンスが35項目ほど並ぶことになり、その内容に沿った役所が予算を取ることになったのである。

そして、18人の局長からなる推進委員会が作られた。一つの目的を追求するのに11の省庁から18人の局長が出て、単一の意思決定の下に事業を進めるというのは、日本の歴史上、前代未聞のことである。その後、4月の半ばに、第一回会合を開催して以降、4月からの100日間に35回も会合が開かれることになった。全省庁から持っているデータを全て書き出させ、その実行はあなた方に責任があると言って会議は進められた。「530万人の雇用創出」を作った際は、私とマッキンゼーがやっていることだから関係ないと思われていたが、今度は違った。ほとんどの省庁がこの事業に参加し、政府一体として動き出した。

雇用創出をめぐるこの大きな転機の背景には幾つかの背景が考えられる。改革の指針になるはずの今年の骨太方針には、地方財政の三位一体などはあるが、明るいものは何もないということが懸念されていた。総理の周辺では、私の提案を活用しようとの考えがあったことは容易に想像がつく。しかし、こうした経緯を踏まえて、私には確信が生まれていった。総理が本気にさえなれば役所は動くのであり、政府としてその目標を実現する意思が固まるのである。

そのオープニング会議の時に、私はこれからは生活産業の時代であり、明るい構造改革しかないと挨拶した。それを推進しているのは宮内義彦氏（オリックス会長）の規制改革会議と、鴻池大臣の構造改革特区であるが、相手が地下にいる時には手が届かないことがあり、自治体が手を挙げなければ成果が上がらないような場合がある。そこで、今日から私は例えて言えば、雇用を生み出すために「地上軍を編成する」と宣言したのである。そして、35回の会議を経て雇用創出計画は閣議決定にまでなるが、協力的でなかった役所も閣議決定となったことで、一挙に協力してきた。このような形をとらなければ役所は動かない。

これまで、雇用創出は計画としては存在していた。私と総理が雇用に関して色々なことを考えても、経済財政諮問会議だけではそれを動かさなかった。しかも全経済を動かさなければ雇用は出てこないという状況を考えれば、省庁がばらばらに対応するのではなく、政府一体型の体制を整備するしか、この計画が動く道筋は描けなかつ

た。

イギリスの政治では首相の補佐官が22人おり、うち雇用だけでも3～4人の補佐官がいて、彼らが全てのプランを書いている。補佐官が書いたものがブレア首相に入り、そこから雇用省に命令がいく。日本にはそのような仕組みがなく、首相の指導力がこうした場合の絶対的な決め手になる。

入り口は違ったが、二年目にして雇用分野でようやくそれが実現したのは、総理がそれを決断したからである。雇用創出の計画が今年、政府として動き出したのは、そのためである。

生活産業の創出と日本の体質改革

総選挙では各党が政権公約となるマニフェストを打ち出して、選挙を戦うといわれている。いいかげんな公約を許さないという言論NPOの政策評価の動きは民間側のプレッシャーとしては大切なものだが、その実行過程をあわせて評価しないと、公約は絵に描いたもちになりかねない。私は、この雇用創出こそマニフェストに盛り込むべきだと考えている。生活産業の創出こそが、日本の構造を変える努力であり、日本経済の体質を変える積極的な提案であると信じるからである。小泉政権は2年かかってその実行体制を整えた。その意味ではこれからが評価の対象となるべき行動が始まるのである。これを各党が公約にするのであれば、それについてのターゲットや数値目標、具体的なプロセスや実現手段を提示すべきである。

評価 財政・三位一体

小泉内閣は、わが国の財政赤字が巨額の水準に達し、将来的には財政破綻に至る恐れがあるという意味でもはや持続可能な状況ではないとの基本認識の下、財政健全化（財政構造改革）を最優先課題の一つに位置付け、改革の推進に努めてきた。

平成13年6月の「骨太方針第一弾」においてまずは、平成14年度予算で国債発行を30兆円以下に抑制することを目標とし、その後、平成15年度予算では一般政府の支出規模（対GDP比）を平成14年度の水準を上回らないとする歳出キャップを設定するとともに、中期的な財政健全化目標としてプライマリー・バランスを2010年代初頭に黒字化することを掲げた。これら数値目標は財政規模の維持・強化に重要な役割を果たしたが、小泉内閣はこの達成を目指し、①歳出改革（特に、公共事業改革、国と地方の「三位一体改革」、年金・医療制度などの社会保障制度改革の3つがその主要な柱）、②税制改革、③予算編成プロセスなど政策プロセスの改革を掲げてきた。

これらの改革の中で最も評価できる点は、経済財政諮問会議を司令塔として中期的な観点から予算編成プロセスのあり方の見直

しに取り組んできた点である。実現不能となった国債30兆円目標に代わって、歳出キャップやプライマリー・バランス黒字化目標を設定したことは、財政規律を維持・強化する上で大きな意味を持つ。歳出改革についても、公共事業の削減などの面で相応の成果が上がっていることは評価される。ただ、歳出改革は全体としてみればまだ途上にあり、財政健全化を真に実現するためには、公共事業の削減のみではすでに限界に達している。国と地方のあり方の抜本的な見直しや、国民各層に痛みを求める年金・医療制度改革が避けて通れない。このように、改革実現までの道のりは遠いが、その具体化へのプロセスに踏み出したことの意義は大きいと評価できよう。

改革の成否を左右する3つの課題

財政健全化について明確な数値目標を設定し、具体的なスケジュール・期限を設定しつつ改革を進めようという小泉内閣の姿勢は高く評価される。また、単年度予算主義の弊害を打破すべく、経済財政諮問会議が経済の中期的なビジョン・予測に基づき、

中期的な経済財政計画（「改革と展望」）を策定し、同会議が策定した基本方針に基づき毎年の予算編成が行われるという新しい仕組みが導入された点は最も高く評価される点である。国債発行30兆円突破やプライマリー赤字の拡大などこの2年間で財政健全化の数値目標達成が遠のいたことは事実だが、赤字拡大の主因はデフレ進行に伴う税収の大幅減であり、そのすべてを小泉内閣の責任とみることは妥当でない。

財政健全化（財政構造改革）の目的は、第一に、財政の持続可能性を高めること、第二に、無駄や非効率を生み出している財政構造の変革により経済全体の資源配分を効率化することにある。その結果として、国民の将来不安が払拭され、経済活性化が実現する。財政の歯止めなき膨張や非効率を生み出す制度の改革なくして財政の健全化はない。こうした観点から、小泉内閣の財政構造改革の内容を評価すれば、以下の点でいくつかの課題を抱えており、財政構造改革の成否はこれらについてどこまで具体的かつ踏み込んだ改革が成し遂げられるかにかかっている。

第一に、各種制度・仕組みの抜本的な改革という点で、依然として改革の歩みは遅い。懸案の「三位一体改革」や社会保障制度改革が本格的に動き出す気配を見せたのは、ようやく今年に入ってからである。また、現時点における改革の内容から判断しても2010年代初頭のプライマリー・バランス黒字化目標の達成は冷静に見てかなり厳しい。

第二に、予算の重点配分が謳われてきた

ものの、実際の程度の重点化がなされたかの情報が十分開示されておらず、これが他の経済活性化策と相まりどの程度経済成長や雇用の拡大に寄与したのか、今後寄与しうることといった評価が困難である。経済活性化のための政策手段である予算、規制改革、税制改革の相互のリンケージも弱い。

第三に、わが国の予算制度全体の改革や先進主要国で採用されている新しい行政手法であるNPM（New Public Management）の導入、政策評価制度の定着や公会計制度の改革など、制度・仕組みの根幹に関わる改革は緒についたばかりである。

小泉内閣は、公共投資の規模（名目GDP比率）を中期的に欧米諸国の水準を念頭に縮小させるとともに、「道路特定財源」や、公共投資基本計画、分野別長期計画の見直し、公共事業の効率性・透明性を高める仕組み作りを進めている。こうした目標や方向性については概ね妥当であり、近年の公共投資の着実な減少が示すように、改革は段階的に進展していると評価できる。

ただし、さらなる改革努力が求められる点として、次の4点が挙げられる。第一に、公共投資の水準は欧米諸国対比でなお高いという点だ。さらに水準を引き下げていくためには、国の直轄事業や地方単独事業のさらなる削減に加えて、補助事業の廃止・縮小も含めた抜本的な見直しが必要である。第二に、「道路特定財源」の見直しが不十分かつ中途半端に終わった印象が強いという点だ。これを道路整備のあり方と合わせて再検討する必要がある。第三に、各省庁が独自に行う公共事業の自己評価は、判

断基準となる具体的データや根拠等が十分示されておらず、「お手盛り評価」になっている可能性がある。より客観性の高い第三者評価機関による評価に重点を移す必要がある。第四に重点7分野への配分を評価する客観データを開示し、その戦略配分を徹底的に進める必要がある。

小泉首相が平成14年の年初から政府税制調査会、経済財政諮問委員会の双方に対して税制の抜本改革を検討するよう指示を出し、政策決定プロセスを自民党から政府主導に変えようと試みた点は、大いに評価できる。税制改革を構造改革の一環と位置付けて、21世紀に相応しい包括的かつ抜本的な改革を行うとの基本理念を打ち出した点も妥当である。また、中期的な税制改革の姿を「多年度税収中立」の考え方で描き出したことは、過去に無い試みとして評価されよう。両組織の精力的な審議を経て平成15年度税制改正で、研究開発、IT投資に係る減税、相続税と贈与税の一体化措置、金融・証券税制などの分野で経済活力を高める税制改正が実現した点は、高く評価できる。また、消費税の免税点・簡易課税制度の見直しは、将来の消費税引き上げの条件整備として不可欠の改革であり、評価できる。

ただし、今後課題を残した点として、次の3点が挙げられる。第一に、政府税調と諮問会議の「中立VS活力論争」に象徴される通り、税制改革の力点を経済活性化に置くのか、安定的な税収確保に置くのかで深刻な対立があり、諮問会議民間議員が求めていた法人実効税率の引下げが今後の検討課題として見送られたことである。第

二に社会保障制度の改革と密接な関係を有する消費税率引上げの問題が、小泉首相の「首相在任中の引上げはない」とする方針で意図的に議論の外に置かれたことである。第三に年末の税制年度改正時に利益誘導的改正が党税調の段階で挿入された点である。

明確な姿の提示なき「三位一体改革」

「官から民へ」「国から地方へ」という基本理念の下、補助金、交付金、税源移譲のあり方を抜本的に改革しようという「三位一体改革」の基本的方向性は妥当である。特に、国と地方の明確な役割分担、受益と負担の関係の明確化、国・地方を通じた行財政改革など、骨太方針第三弾に示された基本的な考え方は、極めて妥当であり高く評価できる。ただし、改革が総論・理念的な段階から具体的な各論の段階に入ったのは、ようやく今年度に入ってからであり、財務省、総務省、各省庁、自民党の思惑が複雑に絡む中で、地方分権の推進と財政バランスの改善を同時達成できる改革の青写真が明確に示されているとは判断できない。まず今後3年間で総額4兆円の補助金削減という方向性が示され、義務的な補助金は徹底的な効率化を行い全額税源移譲、それ以外の裁量的補助金は8割を税源移譲するとしたが、財政バランス改善効果は最大でも3年間で8000億円にとどまる。地方分権推進会議が掲げた見直し11項目の補助金削減総額は9.3兆円であり、さらなる上積み努力が求められる。

次に補助金削減が義務教育国庫負担金や

保育関連などの義務的補助金の削減中心となる恐れがある。公共事業関係の補助金見直しについては、具体的規模、削減計画などは不明確である。補助金削減自体が自己目的化すると、具体的にどのような補助金を削減すべきかという本来の目標が失われる危険性に留意すべきである。

第三に税源移譲の具体的税目、移譲スケジュールが明示されていない。また、地方の課税自主権をさらに強化する方向での具体的な改革が示されていない。第四に最大の問題点として、「三位一体」と言いながら、実質的には補助金削減の議論が優先されたことである。「三位一体改革」の本丸ともいえる地方交付税の改革が後回しにされ、その青写真が具体的に示されているとは言いがたい。骨太方針には地方財政計画の歳出の見直しや、これによる交付税総額の抑制など各種の措置が盛り込まれている。その基本的方向性は妥当としても、具体的数値目標はほとんどなく、「三位一体改革」終了後の姿がイメージできない。

「三位一体改革」は、単に財政健全化の視点だけでなく、地方の自立と活力をいかに高め、地方分権を推進するかというもう一つの重要な視点が欠かせない。財政健全化の実現のためには、現在の改革案では不十分であるが、地方を改革のテーブルに乗せたことの意義は大きい。改革の成果を見極めるためには時間が必要である。

財政構造改革の今後の争点は何か

小泉内閣における財政分野の構造改革は、

当初の期待値と比べた場合、不十分なものに止まっていることは否めない。2010年代初頭までにプライマリー・バランスを本気で黒字化させるには、さらなる公共事業改革に加えて、「三位一体改革」「社会保障制度改革」の面で抜本的な改革が不可欠であるが、そうした改革への歩みは遅い。改革論議のプロセスで首相の強力なリーダーシップが必要な場面が多々あったが、現実には、それが十分発揮されたとは言いがたい。また、改革の本質に迫る部分では、国民に痛みを耐える覚悟を持ってもらうという政治の強い意志が不可欠だ。改革を議論する政策決定プロセスについても、与党と内閣の一体化を阻む現在の政治状況、官僚依存型の政策企画・立案体制、利益誘導・大衆迎合的な政治体質、国民自身の自立・自己責任意識の希薄さといった問題を克服していく必要がある。

総選挙を控えて、今後、財政分野で争点となるべき主要なポイントは、①財政赤字の量的削減と財政を通じた資源配分の適正化・効率化を一体的に進めるための具体的方策、②「小さく効率的な政府」を目指すための具体的な数値目標の提示、③社会保障制度改革と一体となった将来の消費税率引上げに対する基本スタンス、④財政制度、予算編成プロセスの抜本的な改革プランの提示の4点に集約される。財政健全化目標自体は今後とも堅持すべきだが、問われるのは目標そのものではなく、目標を達成するための具体的な制度・システムの抜本改革に向けた決意と実行力である。