

Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No.29

インテレクチュアル・キャビネット may 〇● 2000

特集●小渕政権を総括する

【政策評価】 経済再生内閣の「功」と「罪」

竹中平蔵

一連の積極的な経済政策を展開して
経済危機から脱却したことは評価できるが、
過剰介入で改革を遅らせたことは評価できない。

【経済政策】 「景気」優先、「改革」先送り

井堀利宏

なりふりかまわぬ景気対策は
財政収支の維持可能性への懸念を生み、
「問題先送り」の誘因になった。

【政局】 とりあえずの「何でもあり」

早野 透

とりあえずの危機を脱するために何でもやり、
有識者にデッサンしてもらった未来像を、
実らせることはできなかった。

『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多角的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)

竹中平蔵 慶應義塾大学総合政策学部教授
東京財団理事長

たけなか・へいぞう

小渕政権が、予想外のかたちで幕を閉じた。1998年夏の参議院選挙で惨敗した自民党が小渕氏を総理に選んだとき、「この政権は3カ月か3年」と語った政治専門家がいた。国民の支持率がきわめて低いというネガティブな材料と、自民党の最大派閥の長であるというポジティブな材料を踏まえ、小渕首相に対する不安と期待が交錯していたのである。現実の小渕政権は、初期の経済政策が評価され一時高い支持を得た後、連立の枠組みへの批判から再び支持が低下するというパターンをたどった。

経済危機からの脱却は達成、 自自公連立で改革は遅延

小渕政権の功罪を語るにあたっては、この支持率の動きが示すように、第一次内閣と第二次内閣（1999年10月5日発足）で大きく性格を異にしていた点をまず強調しなければならない。その意味で、功罪相半ばする内閣であった。

小渕政権は、「経済再生内閣」を表看板に掲げて発足した。とりわけ、初期の段階で重要だったのは、当時の「危機」的な状況から脱却することだった。1997年11月に大型金融機関の破綻で信用不安が拡大して以降、市場の「コンフィデンス」は危機的に悪化した。一時は、世界経済への悪影響が懸念されるほどになっていた。いったん危機が起こってしまったら、政府はなりふりかまわず市場に資金を投入するしかない。このため小渕政権は、1998年終盤から、60兆円の公的資金投入、24兆円という史上最大規模の経済対策など、一連の積極政策を展開した。これらの政策に関するかぎり、小渕政権は経済危機からの脱却を十分に達成したと評価される。

しかしその後、危機時の政策を正常化し、経済を本来の成長軌道に乗せるという作業が必要だった。時期的には、1999年の半ば以降のことである。しかしこの時期、第二次小渕内閣が形成され、とりわけ自自公連立の枠組みができてからは、小渕政権は十分な成果を達成することができなかった。改革を進めるためにも強い与党が必要

経済再生内閣の「功」と「罪」

「経済再生内閣」を表看板に掲げて発足した小渕内閣は、

一連の積極政策を展開して経済危機からの脱却を達成した。

しかし自自公連立政権以降は、ペイオフ延期など

目先にとらわれた政策を助長して経済改革を遅らせた。



2000.5.15

だという政治的目的を掲げて、このような自公の連立政権が組まれた。しかし結果的にこのことは、ペイオフ解禁の延期など党主導の目先にとらわれた政策を助長し、経済改革を遅らせる方向に作用したと言える。

小渕内閣の経済政策は、いわば危機を脱却するためになりふりかまわず、政策資源を総動員する政策であったと言える。この施政は、内閣発足から約1年間は正当化されたが、それ以降は過剰な政策介入によって、むしろ改革を遅延させるという効果を持った可能性が高い。

積極的に首脳外交を展開、 政策決定のスタイル改善に挑戦

経済再生の一方で、小渕内閣にはもう一つの顔があった。それは、首脳外交を基軸とした国際関係の再構築だ。日本国内では意外と認識が低いが、小渕内閣はすさまじい日程で首脳外交を展開した内閣だった。特に、就任間もない時期の米中韓露を含む首脳外交の密度は、並はずれていたとさえ言える。小渕前首相は、こうした外交交渉の場では、それなりに無難なパフォーマンスを示した。ただし、これら一連の首脳外交では、日本からの積極的な情報発信がなされたとは言いがたい。本来であれば、21世紀のグローバルな政策アジェンダに対し日本がどのように行動し、世界に貢献するのかについて、積極的な情報発信が必要であった。

また、小渕政権を評価するにあたって欠かすことができないのは、政策決定のスタイル改善に大胆に挑戦したことである。これは、政策の中味そのものではないが、政策評価としては重要なポイントである。従来の日本の政策立案にあたって、官僚組織が圧倒的に大きな役割を果たしてきた。これに対し小渕内閣は、官庁以外の民間部門からブレーンを集め、まさに政治主導による政策を押し進めようとした。1998年8月に発足した「経済戦略会議」は、その典型である。経済戦略会議以降も、「産業競争力会議」など、同様の手法が多用された。そのスタイルは、かつての大平政権のそれと通じるものがあった。

この点はある意味で、2001年の中央省庁再編の先取りとも言える。再編の目的の一つは、総理大臣の実質権限

と機能を高めることであり、このために内閣府の創設や経済財政諮問会議の設置などが計画されている。小渕スタイルは、まさにこのような新手法を先取りして、積極活用しようとしたものだった。

経済戦略会議などの有識者による提言は、まだ十分に実行に移されていない状況にある。しかし、小渕内閣が実験的に採用したこのような政策スタイルは、今後の日本に大きな教訓を残した。来るべき総選挙においては、こうした小渕内閣の評価を適切に踏まえ、新しい政策論争が展開される必要がある。

残された課題は 財政の後始末と外交姿勢の明確化

小渕政権が残した課題としては、とりわけ次の点が重要であろう。まず第1に、拡大した財政の後始末である。危機を想定した、「何でもあり」の過大な政策介入は、社会全体に大きなコストをもたらしている。先にも述べたように、1998年当時の危機的状況をコントロールするには、大幅な政策介入が必要だった。しかしその結果として、今日の財政が「持続可能」な状況なほどに悪化したことは明らかだ。2007年が日本の人口のピークであり、それ以降は人口が減りはじめることを考えると、次の政権がどこかの時点で、財政再建にとりかからねばならないことは明白だ。

第2は、一連の首脳外交の成果を受けて、日本の外交姿勢を明確にすることだ。そのとっかかりが、有事立法を成立させることではないだろうか。朝鮮半島や台湾海峡の現状を踏まえ、日本が現実的な視点で外交に取り組んでいるかを内外に示すには、この問題を避けて通ることはできない。

小渕内閣は、経済再生と改革、積極外交、そして政策スタイルの変更に挑戦し、志半ばで政治の舞台から去った。森内閣は小渕内閣が残したこれらの政策を完成させねばならない。この点を森内閣が明確に示し、野党がこれに応じることによって始めて、政策比較に基づく意味ある総選挙が可能になる。



「景気」優先、「改革」先送り

井堀利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

いほり・としひろ



1998年7月に誕生した小渕政権は、積極的な財政刺激政策を採用し、財政構造改革法は事実上凍結された。1999年になると財政構造改革が最終的に放棄され、所得税減税などが実施されて、景気対策に基づく積極的な補正予算編成が行なわれた。1999年度の当初予算でも、公共投資が増額される一方で、巨額の減税が実施され、新規国債が31兆円発行されることになった。さらに、2000年度予算でも同様に景気対策最優先の方針が採用され、財政状況は大幅に悪化した。国と地方をあわせた公債発行残高もGDPを上回る規模に増大した。小渕総理は世界一の借金王になった。

「景気回復と財政再建」を追うものは「景気回復か財政再建のいずれか」も得ず

小渕政権によるなりふりかまわぬ景気対策は、現在の経済環境をよくするために、需要面から「何でもあり」の政策的なてこ入れを図るものであった。デフレスパイラルを回避するために、ばらまき予算が必要であるというのが、こうした政策を支持する論拠であり、「二兎（景気回復と財政再建）を追うものは一兎（景気回復か財政再建のいずれか）も得ず」という立場である。

しかし、こうした短期的な「何でもあり政策」は大きな弊害をもたらした。その1つは、財政赤字の拡大に歯止めがかからなくなり、財政収支の維持可能性に懸念が生じたことである。無駄な公共資本が蓄積されれば、それを維持管理する際に負担ばかりが残ってしまう。2000年1月に徳島県吉野川の公共事業に関して住民投票が行なわれ、9割以上の圧倒的多数が反対票を投じたのは象徴的な出来事だった。

わが国の地方と国の財源配分では、公共投資の財源のほとんどは地方税ではなく国税を経由している。つまり、受益と負担が分離しているということであって、したがって通常は公共投資を増加する方向に地元住民の意向は偏りがちである。それにもかかわらず、最近いくつかの自治体で公共投資に対する反対運動が起きているのは、実際に行なわれている公共投資の便益があまりないか、場合によってはマイナスになっているからである。これは、便益面での評価を軽視してきた公共事業の問題点を露呈している。

小渕政権の政府支出拡大や減税による景気対策は「問題先送り」の誘因になった

このように、小渕政権が採用した政府支出の拡大や減税による景気対策には、そのマクロ的な効果に疑問が残る。そうしたマクロ的效果がたとえ大きくて、景気対策によって現在の景気がよくなるとしても、それでも、景気対策にはもう1つの大きな弊害が生じる。それは、政府の政策によって当面をしのごうことができればあえて痛みの伴う構造改革を無理してやらなくてもいいという「問題先送り」の誘因になったことである。こうした弊害は、いわばモラルハザード（道徳的危険）であり、日本経済が構造改革を必要としているときに、「何でもあり」の景気対策を続けることで、自助努力を失わせるというマイナス効果をもたらしたといえる。

●デフレスパイラル

物価の下落が企業収益・生産の縮小を引き起こし、景気後退の悪循環に陥ること（「ハイブリッド新辞林」）

小渕政権によるなりふりかまわぬ「何でもあり」の景気対策は、
財政収支の維持可能性への懸念という大きな弊害を生み、
同時に、「問題先送り」の誘因になって
構造改革への自助努力を失わせるというマイナス効果をもたらした。

● 構造改革「先送り」の理由

- ①「先送り」することで事態の改善を期待
- ②政策当局への不信感
- ③自自公(自保公)連立政権の性格

小渕政権で構造改革が先送りされた理由として以下の3つが考えられる。まず第1は、構造改革を引き延ばしすることで事態が改善することを期待したためである。もし問題が改善に向かう途中にあるならば、あえて何もしなくても問題は解決されるはずだと考えて処理を先送りしたのである。

小渕政権も、改革を断行しないと問題が解決しないことは認識していたが、現下の経済環境では抜本的な改革をするのに適さないと考えていたのだろう。いずれ構造改革を実施するのにふさわしい経済環境が実現するだろうから、そうした状況が来るまでは改革実施を延期するほうが望ましいという判断である。景気の悪いときに財政再建をするよりは、景気のよいときに財政再建をすべきである、したがって、財政再建は景気がよくなるまで先送りするほうが望ましいと考える。これは、最適引き延ばし戦略である。

● 最適引き延ばし戦略

先送りするほうが望ましいと考え、意図的に引き延ばす戦略。

政策当局への不信感や連立政権の性格も 構造改革「先送り」の理由

また、小渕政権も含めて最近の政権下では、大蔵省や日銀がらみの不祥事が相次ぎ、政策当局に対する国民の信頼感が低下して、国民と政府関係者の中で意思疎通がうまくいかなかった。これが、改革の実施が先送りされた第2の理由である。

政策当局は改革のメリットについての情報をもっているが、政策を決定する有権者はその情報をもっていない。政策当局が有権者に情報を提供しても、有権者がそれを信用に値するものと評価しないときには、改革は支持されない。

金融不安のコストあるいは不良債権放置のコストを政策当局が国民に適切に伝達できなければ、不良債権処理への公的資金投入に対して国民的な合意は得られず、処理は先送りされる。政策当局(大蔵省や日銀)の政策が銀行の利害だけを反映していると国民が認識していると、政策当局が不良債権処理のために公的資金を投入することのメリットを強調しても、それが本当に自分たちにとってもメリットがあるのかどうか国民は判断できない。ペイオフ実施が先送りされたのも、それによって国民や預金者にどのようなメリットがあるのかを金融政策当局が適切に国民に伝えられなかったためである。

構造改革が遅れた第3の理由は、自自公(のちに自保公)連立政権にある。1999年夏以来、自民党と自由党の連立政権に公明党が加わることで、参議院でも過半数を確保することが可能になった。小渕総理が当時言明したように、数合わせが3党連立の最大の目的である。この連立政権の政策合意は、3党間の最大公約数を抽象的かつ玉虫的に羅列したにすぎず、理念のすり合わせにはほど遠い内容であった。

また、発足してから最大でも1年以内に(2000年11月までに)総選挙が実施されるために、連立政権の成果を短期間のうちで有権者にアピールする必要性に迫られていた。特に、最後に連立に加わった公明党は、もともと福祉関連の歳出を重視する政党であるから、いっそう短期的な成果を求める誘因が大きかった。こうした圧力が、ばらまき政策を現実化し、改革を先送りにしたのである。

早野 透 朝日新聞編集委員

はやの・とおる

「政界は一寸先は闇」というけれど、この場合は「人生は一寸先は闇」といったほうがいいだろう。あんなに頑張っていた小渕恵三首相が突然、脳梗塞で倒れた。あわただしく森喜朗首相があとを継いだ。たった4日間のうちに起きた政変だった。

なにしろ、「首相の昏酔」という例のない事態だから、実際のところ、政権交代のしかるべきマニュアルもなかった。こんなときに普通に思い浮かぶのは、国家に万一の事態が起きたときに首相がいなくては大変だ、という「危機管理」の問題である。

そうであれば首相の病状についての、もっと早い段階での公表が必要だったろう。防衛庁にも警察にも首相の不在が伝わっていないのだから、いかにも「危機管理」はおろそかだった。「首相の入院」の公表まで22時間もの空白があり、いかなる理由からか医師団の発表もないのでは、その間に後継首相を選ぶための政治工作の時間稼ぎではないかと国民の疑惑を招くのは当然のことだろう。そして森政権が「小渕路線の継承」を掲げ、人事も政策もいっさい変えることをしなかったとなれば、「なるほど、そういう政治工作だったのか」と思われても仕方がない。

小渕政権は終始 「危機管理」政権だった

では、その小渕路線とは何だったのか。思い起こせば、1998年7月の参院選の自民党大敗で橋本龍太郎首相が引責辞任、そのあとの自民党総裁選で小渕氏が選ばれ、首相に就いた。それまでの橋本政権のもとでの日本の行き詰まりをどう突破するか、一口でいえば小渕政権は終始「危機管理」政権だった、といていいのではないかな。

「危機」の中身は、いうまでもなく、ひとつは経済のマイナス成長である。橋本改革路線の①消費税の5%への引き上げ、②特別減税の廃止、③医療費改正による自己負担増、による合計9兆円の国民負担増で、どれだけ消費を冷え込ませたか。小渕首相はしゃにむに再度の減税にカジを切る。それも「恒久的減税」という取り戻しのできないものに。

もうひとつは、その前年（1997年）秋の山一証券や北

*写真提供/毎日新聞社

とりあえずの「何でもあり」

日本の未来像をしっかりと描けないまま、とりあえずの危機を脱するために、

何でもやってみた政権、その未来像を有識者にデッサンしてもらいながら、

結局はほとんど実らせることのできなかつた二一世紀への暫定政権、

それが小渕氏の時代的役割だった。





2000.5.15

海道拓殖銀行の破綻で表面化した金融危機である。それからの貸し渋りがどれだけ景気を冷え込ませたものか、バブルの崩壊と不良債権の累積がどれだけ経済の足枷になっていたか、それまで政治家は感じ取っていなかった。「日本発の世界恐慌」という言葉が強迫的な呪文となり、小渕政権は野党の分断を図りながら、数十兆の単位の公的資金をつぎ込む金融再生の法体系をつくり上げる。それがどれだけの日本の財政の重荷をつくりだすかは、見て見えぬふりをしながら。

小渕内閣への支持率が 一時期は50%を超えた

小渕政権を見舞ったのは、経済危機だけではない、つねに政治危機に追い立てられていた。まず、危機に対処するというには、あまりに平凡な印象の小渕氏に対する不評である。おそらくこれは小渕氏には「トラウマ」になっていて、以後の政治行動はこれを挽回するといった動機で説明ができる。

経済政策を宮沢喜一蔵相、堺屋太一経企庁長官などに「丸投げ」をしたのは、国民から政策面の信頼を得たいがためだったろう。自らは毎日毎夜、さまざまな会合に顔を出し、「ブッチホン」と呼ばれた「総理からの電話」で面識のない人々とのコミュニケーションにたゆみなかった。アメリカの大リーグの始球式に登場したかと思えば、ベストファーザー賞や流行語大賞の受賞式で愛嬌を振りまいた。いわば懸命に社交を広げることによって、小渕氏の人柄のよさが知られ、小渕内閣への支持率が一時期は50%を超えたとき、小渕政権の儂い絶頂であったといえるだろう。

「自公」連立の選択は 永続的なマイナスにも

政治危機といえ、自社さ連立が崩壊、さらには参院選大敗によって、国会で、とくに参院で、小渕自民党が過半数を制していなかったことがより根本的である。再び連立の構築にとりかかったのは当時の野中広務官房長官であり、それまでの「ともに天をいただかない」はずの確執を棚上げして「自自」、つまり自由党との連立にこぎつけた。

「自自」の政策合意は自由党の主張を受け入れて、いわ

ば新保守主義的な構造改革路線に傾いた。だが、それは本当のところ、小渕内閣の「危機管理」的なケインズ財政政策と整合性があったのか。いや、そんな格好いいものではない、財政垂れ流しの分配政党、自民党体質の許容できる場所だったのか。小渕氏の倒れる前の最後の決断が自由党との連立解消だったことは、一時の新保守主義傾向も「危機管理」のために何でも「丸のみ」した自民党のご都合主義以上のものではなかったことを如実に表わしているといってもいいだろう。

最後に残った自民党のパートナーが公明党であるという現実、ほかに国会の過半数を確保する手だてがなかったとはいえ、小渕氏の不運であったろう。「自公」連立は、公明党がかつて激しい布教活動で名を馳せた創価学会に支えられていることへの国民の拒否反応を解消できていない。おそらくはいったん与党となった公明党はそうたやすく自民党と離れることはあるまい。「何でもあり」の小渕「危機管理」政権が残した永続的なマイナスの材料になりうる。

小渕政権の絶頂期に、日米ガイドライン関連法、国旗・国歌法、通信傍受法、改正住民基本台帳法などを次々と成立させたのは、むろん「自自公」の多数がバックにあったのことだったけれども、小渕首相自身がタカ派志向だったというよりは、いわば「いきがけの駄賃」だったように思える。小渕首相の施政方針演説にもないのに、たまたま問題化した重要課題を、選挙では互いに批判しあっていた「自自公」というアドホック多数派で勢いにまかせて片づけてしまうのは、政治の堂々とした運び方ではなかった。

「やるじゃない／やりすぎじゃない／小渕さん」とは、小渕氏がことのほか気に入っていた時事川柳である。日本の未来像をしっかりと描けないまま、とりあえずの危機を脱するために何でもやってみた政権、その未来像をあれこれと有識者にデッサンしてもらいながら、結局はほとんど実らせることのできなかつた21世紀への暫定政権、それが小渕氏の時代的役割だった。

「知の競争」の時代と中国の科学技術政策

21 世紀は変革の時代であり、「知の競争」の時代である。とりわけ情報技術やネットワーク技術の発達、一

国の経済発展を促進する原動力となりうる。現状認識として押さえておきたいことは、①世界経済のグローバル化、②「知識経済(knowledge economy)」の発達、③科学技術とハイテクの発達、が大きなトレンドとなっている点である。なかでも「知識」が経済の資源として経済成長のあり方を変えつつあることである。旧来型の固定資産ではなく「知識」による無形資産の形成が巨大ハイテク企業を育成している。各国は国家政策として情報産業育成に力を入れるようになり、その結果としてハイテク競争が熾烈化し、その帰趨は高レベルの人材をいかに育成・確保するかにかかっている。

実際、今後は高い技術力を持った人材が全世界的に不足することが懸念されている。人材争奪戦は途上国にとっては不利になりがちであるため、各国政府もさまざまな工夫をこらしている。人材と技術をうまく組み合わせることで最大の威力を発揮させることが課題であり、その際、市場メカニズムに依存するだけではなく、政府が長期的戦略に基づいて資源を適正に配分すべきである。同時に、知的創造面においては国民の意欲を生み出すような政治・経済の枠組みやインフラ整備を行なう必要がある。そして、その社会体制やメカニズムを決定するにあたっては、①競争原理を政府内にも取り入れて活力を持たせることを前提にトップダウン方式で行なわれるべきであり、②教育面での強化策を打ち出すこと、さらには③実際の競争場面では企

業がその中心的役割を担うべきである。

21 世紀の中国の国家発展戦略の重点項目は、「科学技術と教育重視」と「国家の持続的発展」である。科学技術政策については「技術力を強化し技術産業を支援すること」「政府の科学技術成果の奨励」「民営化された科学技術系企業の支援」「技術開発奨励のための税制改革」などが行なわれている。また、昨年からの科学技術発展のための第10次5カ年計画および科学技術15カ年計画をスタートさせた。5カ年計画は①基礎研究の充実、②重要な科学技術に関する専門プロジェクト立ち上げ、③研究開発のための環境づくり、④科学技術産業のための環境整備、を4本柱としており、国際協力の奨励や、国家プロジェクトへの国際入札などの競争メカニズム導入も考えている。

中国科学技術院は知的創造プロジェクトをスタートさせ、すでに大幅な研究開発機関のリストラを実施した。教育部は大学の学科設置を調整、高等教育の体制改革実施、ハイレベルの人材を確保するための「長江計画」実施、中国全土の基礎研究方策会議開催、等々の21世紀に向けた教育振興策を実行に移しはじめている。さらに、ハイテク技術をより発達させる方策として、政府は大学教授が自らの研究した技術でベンチャーを起こすことを奨励し、実際に政府と共同で株式会社を設立している。これらの事例はほんの一部であり、制度・体制改革の面では日本よりも中国のほうがむしろ大胆に行なわれているように思われる。

馬 燕合 (東京財団客員研究員)

Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	池尾和人	伊藤元重	岩田一政	浦田秀次郎	大田弘子	北岡伸一
	竹中平蔵	小島 明	榊原清則	篠原総一	清家 篤	田中明彦	田村次朗	西村清彦
		船橋洋一	本間正明	山田厚史	吉田和男	若杉隆平		

エディトリアル・ノート

小淵内閣を丸抱えて引き継ぐかたちで成立した森内閣は、総選挙という国民の審判を受けなければならない。近く行なわれるであろう総選挙の争点を明確にするためには、小淵内閣の政策そのものを適切に評価しておく必要がある。そこで本号では、小淵政権の総

括を試みた。

まず私は、危機脱出のための政策と新しい政治主導の小淵スタイルは評価できるが、その後の改革の遅れは評価できないとした。井堀利宏氏も同様の論調で、自公連立以降の政策に厳しい評価を下している。そして早野透氏

は、小淵内閣はとりあえずの危機脱却を目指した「21世紀への暫定政権」だという評価を示している。

小淵政権が残した課題に対して、森政権および総選挙後の新しい政権がどのように取り組むのか、そのかじ取りが注目される。(竹中平蔵)

Intellectual Cabinet No.29

2000年5月15日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

©2000 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与・新保秀樹

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社