

第二次臨時行政調査会

神原 勝

財政赤字の拡大と臨調の設置

高度成長の時代から低成長の時代への転換が明瞭になった一九七〇年代末期から八〇年代初頭にかけて、日本の財政は深刻な危機に直面した。高度成長期（六〇年から七三年）には大きな税の自然増収があったため、毎年減税を行いながら、公共事業、自治体財政、社会保障、文教など政策領域全般にわたって政府支出が拡大した。

けれども、一九七三（昭和四八）年の石油危機を契機に高度成長は終わりを告げ、続く狂乱物価調整期（七三年から七六年）、安定成長移行期（七六年から七九年）を経るなかで、税収の伸び率は著しく鈍化した。その一方、景気回復のため公共事業が拡大され、社会保障費も給付水準の維持や制度の成熟によって政府支出が増大したため、財政赤字は拡大し、七九年度の国債依存度は三九・六％にまで達した。

このような状況のもと、大平正芳首相の急死後、八〇年七月に政権を引き継いだ鈴木善幸首相は、財政再建と行政改革を推進するため、八一年三月、

総理府の付属機関として臨時行政調査会（以下「臨調」という）を設置した。鈴木首相は臨調に対して当面の財政赤字の縮小策の検討を求めたのに対し、首相に臨調設置を言明した中曽根康弘行政官理庁長官は、「八〇年代以降の行政のあり方」という、いわば長期的・総合的な視点に立った行政改革を展望していた。こうした中曽根の意向は、八二年一月に中曽根内閣が発足すると鮮明になった。

政府はこれより前の六一年に同一名称の行革諮問機関（佐藤喜一郎会長、六一年一月〜六四年九月）を設置している。一般にこれを「第一次臨調」と呼び、新設の臨調を「第二次臨調」と称して両者を区別している。第一次臨調は、高度成長期に向かう行政のあり方を能率と効率の視点から検討して、内閣機能の強化、中央省庁の局の整理・統廃合などを答申したが、実現したのは内閣官房長官の国務大臣化と一部の局の統廃合など、ごく一部であった。

こうした第一次臨調の「答申すれども実現せず」の反省から、政府と臨調は行政改革の実現性を重んじ、臨調を統括する土光敏夫会長（経団連会長）

を「清廉・質素の土光」とシンボライズして行政改革を後押しする国民世論の醸成に力を注いだ。また、経済五団体（経団連・日経連・日商・同友会・関経連）の代表が、「行革推進五人委員会」を結成して土光会長をバック・アップし政府に圧力をかけた。このため臨調は「土光臨調」「財界主導臨調」などとも評された。

民主導型社会への転換を強調

土光会長は就任に先立って、行政改革に関する財界の意思を、①小さな政府をめざした増税なき財政再建、②国のみならず自治体も含めた行革の実施、③官業の民営化と民間活力を最大限に活かす方策の実現、の三点にまとめて政府に約束を迫った。鈴木首相はこれを全面的に受け入れ、「行政改革に政治生命をかける」と明言、以後、これらの内容は「官から民へ」「国から地方へ」のフレーズに集約され、「増税なき財政再建」のスローガンとともに、臨調行革の旗印となった。

臨調は八三年三月に解散するまでの二年間の任期中、次の五つの答申を行った。

- ① 八二年度の予算編成のため緊急措置をまとめた第一次答申（緊急答申）
- ② 許認可について当面の改善策をまとめた第二次答申（許認可答申）
- ③ 今後の行政改革の基本方向について提言した第三次答申（基本答申）
- ④ 今後の行政改革の推進体制に関する第四次答

⑤ 総括および行政改革の基本方向と具体策を提言した第五次答申（最終答申）

このうち鈴木首相の意向を反映した答申は第一次答申までで、以降は中曽根の影響力が強まっていく。臨調の部会や分科会には、中曽根ブレインの学者・経済人・元官僚などが多数配置され、民間活力を引き出すための「規制緩和」と「民営化」を強調する基本答申が作成された。そして中曽根内閣は八四年から八七年にかけて、三公社の民営化を行政改革の「二〇三高地」にたとえて次々に実現させた（日本国有鉄道↓JR、日本電信電話公社↓NTT、日本専売公社↓JTB）。

臨調の内外では、「民間活力」を嚮導（きやうどう）するため「小さな政府」論が喧伝された。これには二つの背景がある。第一は、歴代の自民政権が高度成長の時代から完全雇用と社会保障の拡充を基本にした平等主義的政策を追求してきた結果、それが大きな政府を招き、累積した財政赤字が政府の増税志向を慢性化させたことである。これに危機感をもった臨調は「官主導型社会から民主導型社会への転換」による小さな政府の実現を強く意識した。

第二の理由は、新経済思想の影響である。この経済思想は、ケインズ主義が、戦後先進諸国で経済繁栄と福祉国家の実現をもたらしたことを評価しつつも、他方で、政府の過度の経済介入と公的部門の肥大化が、経済の活性を奪っていると批判する。そして経済に活性を取り戻すために政府の

役割を縮小し、個人や企業の自由な選択と競争に委ねる領域を拡大すべきだと主張する。アメリカではレーガン政権が、また、イギリスではサッチャー政権がこの新経済思想を実践しつつあり、それが新経済理論とともにわが国の行政改革にも大きな影響を与えた。

等閑視された地方分権改革

臨調は五つの答申において、行政組織、公務員、現業・特殊法人、地方分権、補助金、許認可、予算・会計、財政投融资、情報公開、行政手続、重要政策など多分野にわたって、総計一三五〇項目の改革提言を行った。このうち政府が実現にもつとも力点をおいたのは三公社の民営化で、それ以外では八〇年代に実現したものは少なく、多くの課題が九〇年代以降に持ち越された。けれども、緊縮財政路線を推進したため、国債依存度は八七年度には一九・二％まで低下した。

その一環として政府は自治体に対して「地方行革」を強要した。臨調は自治体に対しても組織・職員・歳出の削減・合理化と国の財政負担の一部肩代わりを求めた。政府はこれを受けて、福祉・医療・教育関係費の国庫補助金を軒並み削減して自治体に対する財源保障を縮小する一方、八五年以降は「地方行革大綱」を示し、職員の数や給与・退職金、事務事業の見直しと民間委託の推進、組織・機構の簡素・合理化など、行財政減量化の具体的な目標を定めることを自治体に求めた。

臨調は発足の当初から、「官から民へ」と「国から地方へ」を標榜したが、政府は、国から自治体に権限・財源を移譲する分権改革には本腰を入れなかった。臨調解散後は、臨調答申の実現の監視と新たな課題の検討を目的に、八三年七月から九〇年三月まで、三次にわたって臨時行政改革推進審議会（行革審）を設置して臨調行革の継続を試みたが、分権改革の始動は、九三年の第三次行革審の最終提言と非自民連立政権（細川護熙内閣）の登場をまつことになる。

臨調は法制上は多数存在する政府の各種審議会の一つにすぎない。それが八〇年代の政治過程で、「もう一つの国会」「もう一つの政府」と呼ばれるほど大きな影響力を發揮したのは、財界・政権党・政治家・財政局などの強い主体の思惑の一つの系に収斂させる合力形成の機能と、その行革に国民の合意を調達する機能をもったからであった。

臨調の時代に提起された改革のテーマは、「財政再建」「官から民へ」「国から地方へ」のいずれもが、時代背景を異にしつつも、二〇〇〇年代の今日、なお現実的な政治テーマとなっている。

へかんばら まさる・北海道大学名誉教授

【参考文献】神原勝『転換期の政治過程―臨調の軌跡とその機能』（総合労働研究所一九八六年）、臨調・行革審OB会編『臨調と行革―二年間の記録』（文真社一九八三年）、臨調・行革審OB会編『臨調 行革審―行政改革二〇〇〇日の記録』（行政管理研究センター一九八七年）