

「小泉構造改革」なる概念についての諸考察

東北大学法学研究科・公共政策大学院教授

財務総合政策研究所特別研究官

渥美 恭弘

2006 年 9 月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

「小泉構造改革」なる概念についての諸考察

東北大学法学研究科・公共政策大学院教授
財務省財務総合政策研究所特別研究官

渥美恭弘

はじめに

小泉純一郎首相は、この2006年9月の自民党総裁任期終了をもって退任すると早々と意図表明していることから、目下（2006年8月現在）その後継者、いわゆる「ポスト小泉」をめぐる動きが日々高まっており、それに関する報道も日増しに増えてきている。思い返せば、小泉政権は2001年4月26日に誕生してからはや5年数ヶ月、戦後の歴代政権の中で、佐藤栄作、吉田茂に次ぎ3番目に長い長期政権としてその歴史に幕を閉じようとしているのである。この小泉政権が、その誕生以来一貫して唱え続けてきたキャッチフレーズ・キーワードが、「（聖域なき）構造改革」である。

この「構造改革」なる言葉が、いわばマジックワードとして現在にいたるまでずっと小泉政権の少なくとも内政面における一枚看板・金看板であり、国民もこの「構造改革」なるものを概ね支持したからこそ内閣支持率も基本的に40%を切ることがないという、戦後の国内政治史上も例外的な高水準を長期間にわたり維持できたのであろう¹。

それでは、この「構造改革」とは一体何を意味するのだろうか。この問いに関しては、専門家、研究者などが、いろいろな説明・分析をこれまでに行ってきている。しかし、論者によってその意味・内容はいろいろであり、統一的なものはない。

また、「構造改革」なる言葉は小泉首相が初めて言い出した政策でもなく、専売特許でもない。少なくとも橋本政権では「構造改革」という言葉を用いた政策を唱えていた。海外でも、英国のサッチャー政権や米国のレーガン政権が1980年代にいわゆる「構造改革」を断行し、同じころから、IMF・世界銀行はいわゆる「構造改革（structural reform）」を発展途上国に対し慫慂していた。また、今でも先進国も含めて「構造改革」を実施中とされている国は数多くあろう。これらの「構造改革」と小泉政権が実行してきた、あるいは実行しようとしてきた「構造改革」、すなわち「小泉構造改革」とは、同じものなのか、あるいは相当違うものなのか。小泉政権が終わらんとする今、「構造改革」なるものの意味・概念・中身を、今一度、先行研究をも参考にして整理することは、時宜を得たものではないかと考える。またそのような整理は、「ポスト小泉」に誰がなろうとも、その基本政策が

¹ 直近の世論調査（日本経済新聞社、2006年8月18日～20日実施）においても、内閣支持率は50%である。（日本経済新聞 8月21日朝刊 p1）

これまでの「小泉構造改革」路線をどれだけ踏襲するものなのか、あるいはどれだけ軌道修正するものなのか、を見極める上での座標軸にもなるものとする。

「構造」の意味・意義

(1)「構造改革」とは何かを考えるに当たり、まず、「構造」という日本語の言葉の意味・意義を考えてみることは妥当な第一ステップであろう。広辞苑(岩波書店、1998年版)によると、「全体を構成する諸要素の互いの対立や矛盾また依存の関係などの総称」、「いくつかの材料を組み合わせでこしらえたもの、またその仕組み」とある。また、新明解国語辞典(三省堂、2005年版)によると、「機械や組織などの構成の仕方。具体的には、全体を作っている部分部分の関係や、個々の部分の作られ方を指す」とある。いずれも、依然として抽象的で分かりにくい、どうやら、ポイントは、「仕組み」というところにあるようである。実際「構造」という漢語に対応する和言葉は、「仕組み」ないし「からくり」である。構造に対応する英語は「structure」であるが、逆にその意味を調べると、「構造、気候、組織、組み立て」とある。卑近な例を言うと、昨年末以来世間を騒がせた「耐震設計偽装問題」で出てくる「構造計算書」で言うところの「構造」は、まさに建物に使われる鉄筋等の骨組み、骨格という意味である。従って、「構造改革」とは仕組み・枠組みを変えることであり、例えば、「経済構造改革」は経済の仕組み・枠組みを変えることを意味する。

(2)ここで、留意すべき点として2つある。一つ目は、どうやら、「構造」の本来の意味は、個々の構成物(要素)の間関係性という形式や外見を意味するのであって、その中身とか実質を意味しないようであるということである。これは、現代思想上の一大学派である「構造主義」で言うところの「構造」がその最たる例であろう²。しかし、我々が日常レベルで「構造改革」というとき、特に、形式と実質を区別して意識し、形式・枠組みのみを変えれば実質・中身が変わらなくても問題が解決するということには理解していないのであって、形式も実質・中身もともに変える必要があるという認識をしているのが通常であろう。従って、この点について言えば、どうも本来の「構造」の意味と通常の「構造」の使用法が乖離しているようである。

第二の点は、あたりまえのことではあるが、「構造改革」という言葉自体は、価値中立的、

² 「構造主義」とは、数学、言語学、精神分析学、文芸批評、生物学、文化人類学などにおいて何らかの形で構造を重視する立場である。一般的には、研究対象を構成要素に分解して、その要素間の関係を整理統合することでその対象を理解しようとする点に特長がある。(出典：フリー百科事典「ウィキペディア」(<http://ja.wikipedia.org>))

ニュートラルであり、改革の中身や方向性について何も規定していないということである。すなわち、思想やイデオロギーの色が付いている言葉ではなく、どういう方向での改革が望ましいのか（例えば、市場主義的な方向なのか、それとも共同体的な方向なのか、はたまた社会主義的方向なのか）ということには白紙の概念であり、それは、「構造改革」を唱える者が自ら決めて、「構造改革」にいわば魂を吹き込むべきことなのである。

この点を象徴的に示す逸話（？）としては、「構造」という言葉がもともとは左翼用語であったということが挙げられる。佐和（２００３）によれば、１９５６年２月に開催されたソ連共産党大会で「社会主義への道の多様性」が容認されたのを受け、同年１２月のイタリア共産党大会において、党書記長が「構造改革路線」すなわち独占資本の構造を具体的かつ部分的に改革することを通じて、社会主義への移行をはかるという路線を提案した。日本でも、１９６０年１１月、日本社会党の江田三郎書記長が「構造改革路線」を打ち出したのだが、左派の猛反発を受けるという経緯があった。田中（２００１）によれば、当時江田書記長が「構造改革」を語るとき、米国の生活水準、英国の社会保障そしてソ連の労働者権利が３つの構成要素であり、１９６０年代の初めにおいては、これらの目標を実現することが日本の「構造改革」だったという。さらに、山家（２００１）によれば、当時「構造改革」とは体制変革の概念であり、暴力革命によらずして社会主義体制への接近のために民主主義的な変革を行う道、独占資本主義の経済構造を部分的に変革することであった。この事実は、後述するように、近年の日本における「構造改革」が、市場主義的な方向での改革を意味するものとなっており、その意味では「右」向きのものになっていることに鑑みると、いかに「構造改革」なるものが、それを唱える者の裁量によって自由にいかような中身にもなりうる変幻自在・融通無碍なものであるかを示唆しており、興味深い。

（３）要するに、「構造」とは、「仕組み」、「枠組み」といった意味であり、それ以上の意味はなく、あいまいなもののようなものである。ただそのニュアンスとしては、部分部分を構成する要素からなる枠組みであり、各要素にまで根を張っている以上、（また、きっとそれは、長い時間をかけて構築されてきたものであるから）外からの力にたいしてそんなに簡単には崩れない、壊れない、頑丈な、表面的ではなく根深いものであり、これを変えよう、改革しようとする、困難を伴うものといったイメージがある。それは、「これは構造（的）問題である」と我々が言う時にイメージしていることである。従って、構造問題を解決する「構造改革」は、そもそも難しいことであって、それを成し遂げようとすることは、政治的に国民にアピールすることになる。

（４）なお、「構造」と似た言葉として、「制度」とか「システム」がある。「構造改革」に対して、「制度改革」や「システム改革」といってもほとんど同じような気がするし、「経済構造」の代わりに「経済制度」、「経済システム」、「金融構造」の代わりに「金融制度」、

「金融システム」といってもかまわないような気がする。事実、「小泉構造改革」の主要施策（メニュー）の中には、「社会保障制度改革」もあるし、「金融システム改革」というものもある。再び広辞苑によれば、「制度」とは、社会的に定められているしくみやきまり」とある。新明解国語辞典によれば、「組織・団体を運営したり、社会の秩序を維持したりするための決まり」となっている。どうも「制度」というのは、人間が人為的に作るものに限られているようで、自然の中には「制度」は存在しないようである。これに対して、「構造」の方は、動植物や自然の中にもあるものであり、その意味では、制度より広い概念といえよう。但し、今ここで本稿が対象にしている「構造改革」の「構造」はすべて人為的に作られたものだけであるので、結果的にその差はなくなる。一方、「システム」は、広辞苑によれば、「複数の要素が有機的に関係しあい、全体としてまとまった機能を発揮している要素の集合体。組織。系統。仕組み。」とあり、新明解国語辞典によれば、「制度。体制。方式。仕組み。」とあるので、これはもうほとんど「構造」と同じといってもよいであろう³。ただニュアンスの違いとしては、「構造」は、静的で動かないもの、変えようとしてもなかなか変わらない固定的・硬直的なもの、というイメージであるのに対して、「システム」は、動的で、仮に外部環境等の変化が起これば、それに自ら適応し変化することもできる弾力的なものというイメージがある。

現代の「構造改革」の系譜

上述のとおり、「構造」とは「仕組み」であって、「構造改革」なるものは、一言で言ってしまうと、「仕組みを変える」ということである。そのような試みは、人間の歴史とほぼ同じくらい古くから、古今東西無数に行われてきているものであろう。ここでは、現在進行中（でまもなく終わりを告げようとしている）の「小泉構造改革」を分析する上で必要と考えられる、１９８０年代以降の現代の「構造改革」の系譜を簡単にたどり、後述の「小泉構造改革」との連関性や比較の考察に資したい。

１．国際社会における「構造改革」の系譜

（１）「小泉構造改革」との関連において、現代の「構造改革」の系譜を振り返ろうとするならば、やはり、１９８０年代の英国サッチャー政権による改革（「サッチャーリズム」）及び米国レーガン政権による改革（「レーガノミックス」）とそれと連動する形で推進され

³ いわゆる「骨太の方針—２００１」（２００１年６月２６日閣議決定）Ｐ１２にも、財政構造改革についての説明の中に、「構造改革は単なる量の削減ではなく、仕組みやシステムを変えることでもある」との記述がある。

たIMF（国際通貨基金）・世界銀行による「構造調整政策」から始めるのが適当と考えられる。

（２）サッチャーリズムとは、１９７９年から１９９０年まで英国の政権の座にあったサッチャー首相によって採られた政策とその理念の総称である。彼女は、経済社会の停滞を示すいわゆる「イギリス病」の克服にあたり自由主義原理を大幅に導入した。ケインズ主義政策の総需要管理政策から訣別し、競争と市場メカニズムの再復活化のために、福祉・助成金のカット、公共投資の削減、国有産業の民営化、行政機構の合理化、労働組合の分断化などのいわゆる資源配分の効率化策を断行した。

（３）また、レーガノミックスは、サッチャーから少し遅れるもののほぼ同時期の１９８１年から１９８８年まで米国の大統領を勤めたレーガン政権の経済政策とそれを支える理念・理論の総称である。レーガンも、同じく、それまでの「需要重視の経済学」とは逆の「供給サイドの経済学（サプライサイド・エコノミックス）」に基づき、個人所得税、法人税を中心とする大減税、国防費を除く非軍事予算、特に福祉予算の削減、政府規制の緩和等を断行した。

（４）サッチャーもレーガンも、その基本的理念は、同じであり、それは、「小さな政府」であり、経済活動を極力市場にゆだねることが望ましく、政府は余計な市場への介入をするべきではないという「市場主義」であり、極端に言えば、「市場原理主義」である。このような経済的理念・思想は、１９世紀中ごろまでの「古典的自由主義」の復活と位置づけられ、「新自由主義（ネオ・リベラリズム）」と呼ばれる⁴。これらは、今振り替えばその後の現在に至るまでのいわゆる「構造改革」の原型・嚆矢ともいえるべきものである。

（５）このような「新自由主義」の潮流を背景として、（また、米英のアングロサクソン政権の意向を強く受けてでもあろうが）、IMF・世界銀行が、開発途上国に融資する際に要件として課す条件、いわゆる「コンディショナリティ」においても、１９８０年代頃より、ケインズ的な総需要管理政策（stabilization policy）としての緊縮的な財政・金融政策（歳出削減、金利引き上げ・通貨供給量削減）に加え、供給能力の改善・増強を図るための経

⁴ 「新自由主義」については確立された定義はないが、後藤道夫都留文化大学教授によれば、次のとおりである。「１９世紀中葉までの「古典的自由主義」、１９世紀末からの「社会的自由主義」に続く、第三段階の自由主義である。「古典的自由主義」は、市場原理主義と極端な自己責任思想を特徴としていたのに対し、「社会的自由主義」は、社会的責任の存在を認め、労働組合の権利と社会保障制度の必要を承認する、いわば、改良型の資本主義思想であり、「社会民主主義」と出自は違うが結論は似ており、福祉国家の発展を支えた。「新自由主義」は、社会的自由主義への反動の思想であり、古典的自由主義への復古運動という側面をもつ。グローバル市場を重視した市場原理主義が主張され、小さな国家が主張され、福祉国家は否定される。」（後藤（２００２）ｐ６７）
なお、政治的には、軍事的に強い国家を目指し、秩序と伝統を重んじる「新保守主義（ネオ・コンサーバティズム）」と表裏一体の関係といえよう。

済構造の改革政策、いわゆる「構造調整政策 (structural adjustment policy)」が重視されるようになった。具体的な改革分野は、輸入障壁等を撤廃するなどの自由化を目指す貿易分野、補助金、許認可、価格統制の緩和・撤廃等の国内経済規制の分野、公共投資やその他の個別歳出の見直しなどの行財政分野、国内経済での資源動員力を高めるための税制改革、金融制度改革等である。この「構造調整政策」の背景にある理念も、基本的に、上述のサッチャー、レーガンと同じく、「市場主義」であり、「新自由主義」である⁵。ここでの用語は、正式には「構造調整 (structural adjustment)」であるが、IMF・世銀関係者は、互換的に、「構造改革 (structural reform)」という用語も使用しており、両者は同じものと捉えられていたと考えられる。

2 . 日本における「構造改革」の系譜

(1) 中曽根政権の「(構造) 改革」

日本の戦後の「構造改革」の前史を振り返れば、まずは、上述のとおり、1960年代に社会党によって唱えられた「構造改革」があるのであるが、これは、現在の「構造改革」の流れとは全く異なる思想的文脈のものであり、「小泉構造改革」との関連においては、捨象できよう。

次の「構造改革」論の隆盛の時期は、中曽根政権時代 (1982年11月～1987年10月) の1980年代半ばである。この時期、日本の貿易黒字の拡大、特に対米黒字の巨額化という時代背景のもとで日本経済の構造が内外から問題視され、これを、生産重視・輸出主導型から国民生活重視・国内需要主導型へと改革することの必要性が説かれた。当時、いくつかの報告があいついで出されているが、最も有名なものは、1986年4月の前川レポート (「国際協調のための経済構造問題調整研究会」 (首相の私的研究会) の報告書) であろう。但し、当時の用語としては、同研究会の名称にもあるように、「構造改革」ではなく、「構造調整」であり、上述のIMF・世銀の政策と奇しくも同じであるが、中身の点では、供給サイド重視という理念に基づくものではなく、基本的には需要サイド重視であり、その需要の構造を外需中心から内需中心に転換させようというものである。従って、上述したサッチャー、レーガン等の新自由主義的改革とは若干毛色の異なる「構造改革」論といえることができるが、規制緩和等による市場アクセスの改善や金融市場の自由化などの市場主義的な政策提言も盛り込まれている。

中曽根政権時代は、「前川レポート」のような国際志向の改革が試みられるとともに、国内的にも、「中曽根改革」とも言われる諸改革が断行された。大きくは、中央省庁の組織再編 (総理府の一部と行政管理庁を統合して、総務庁を設置)、三公社 (国鉄、電電公社、専

⁵ このような新自由主義的な経済政策を発展途上国に課すことにつき、ワシントンを本拠とする機関 (米国政府、FRB、IMF、世銀等) の間でおおよそその意見の一致が得られたことから、これは当時、「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれた。

売公社)の民営化、財政改革(緊縮財政による財政再建)という3つの柱からなっており、基本的な理念は、同時代の盟友、サッチャー、レーガン同様、「小さな政府」であり、その意味では、まさに、現在に至る「構造改革」の系譜に並べることができるものである。但し、中曽根自身を含め当時これを「構造改革」という言い方はしていなかったようである。

(2) 橋本政権の「構造改革」

戦後の日本の政権で初めて「構造改革」という言葉を正式に打ち出したのは、どうも橋本龍太郎政権(1995年9月~1998年7月)のようである。彼は、行政改革、財政構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、経済構造改革、教育改革という6大改革を看板にあげた。行政改革では、「霞ヶ関改革」ともいうべき中央省庁の再編(実施は2001年1月から)が有名であるが、他にも、郵政三事業で郵貯や簡保の民営化が決まりかけながら、結局族議員等の抵抗にあい、郵政公社化で妥協したという経緯がある。財政構造改革では、「財政構造改革法」による公共事業やODAも含めた「聖域なき」財政再建を試みたが、折からの金融危機と景気悪化により頓挫した。金融改革では、いわゆる「金融ビッグバン」の自由化を推進した。このように、「構造」という文字が入っていないものも含め、これらの改革は、後述するような小泉政権発足時の「構造改革」の内容とよく似ており、「市場主義」、「小さな政府」という新自由主義的理念が基本となっているのである。

(3) 小淵・森政権の「構造改革」?

前橋本首相が、折からの金融危機・経済不況により財政構造改革が頓挫し、政権を降りざるをえなかったという経緯を踏まえ、次の小淵政権(1998年7月~2000年4月)では、「構造改革路線」から「景気回復優先路線」に転換し、巨額の公共事業を中心とする景気対策を矢継ぎ早に打ったというのが、一般的な認識である。しかし、実は、その裏で同時に、景気回復のあかつきには「構造改革」を再度進めようとの意図の下に、「経済戦略会議」(竹中平蔵現総務相もメンバーのひとり)で、不良債権の処理など「構造改革」の進め方を議論したり、また、「産業再生会議」では、日本企業のリストラを後押しして、産業の競争力を取り戻すための方策を検討したりしていることを見逃してはならない。また、実際の政策としても、公共事業分野に民間活力を導入するためのいわゆる「PFI法」が制定されたり、民事再生法などの企業法制の整備も進められた。次の森政権(2000年4月~2001年4月)も同様であり、「戦略会議」と「再生会議」をひとつにして、「産業新生会議」としたり、「IT戦略会議」を立ち上げている。次の小泉政権の「構造改革」の青写真が水面下でこの両政権の時期に作られていたともいえるであろう⁶。

⁶ 古賀純一郎・今藤悟(2001)、p196-197

(4) 小沢一郎による「(構造) 改革」

ここまで歴代自民党政権による「構造改革」の系譜を見てきたのであるが、忘れてはならないのは、小沢一郎現民主党代表による「(構造) 改革路線」である。小沢は、1993年8月の細川非自民連立政権誕生の立役者(当時、新生党代表幹事)であるが、その直前に出版された著書「日本改造計画」には、規制緩和、所得税の半減等による小さな政府、世界貿易機構の設立などによる貿易自由化といったまさに新自由主義的な改革案が盛り込まれている。細川政権では、いわゆる「平岩レポート」が経済的規制の撤廃を打ち上げ、行革推進本部において規制改革の検討が始まっているが、その背後に小沢の意向があったことは否めないであろう。なお、小沢も「改革」という言葉は頻繁に使っており、「元祖改革派」などとも呼ばれているのだが、「構造改革」という言葉は「日本改造計画」の中でも使っていない⁷。

(5) 民主党による「構造改革」

その小沢が今や代表となった民主党であるが、実は小沢自由党との統合以前より、若手などの右寄りのグループを中心に「構造改革路線」を打ち出している。例えば、森政権時の2000年6月の総選挙においては、与党側(自民党、公明党、保守党)は、まず景気回復して足腰を強くした上で国民に痛みを伴う「構造改革」を実行するといういわば「構造改革漸進派」の立場を訴えたのに対し、野党民主党は、公共事業は財政赤字を増大させ、国民を不安にし、消費を冷やすので、今「構造改革」を断行しないと景気回復につながらないとのいわば「構造改革急進派」の主張をし、結局、与党が敗北、森首相の退陣につながったのである。であるから、民主党からすれば自分たちこそが真の「構造改革派」であって、その後2001年4月の自民党総裁選で選出された小泉首相に自分たちのお株を奪われたとの思いが強いのである。

なお、前回の総選挙(2005年9月)においても、民主党は、国家公務員の純減や歳出削減、年金の一元化等において、小泉自民党より急進的な改革案を出しており、小泉自民党の歴史的圧勝という結果は、国民が「構造改革急進派」の民主党に不安を感じ、「構造改革漸進派」の小泉自民党を選択したから、との見方もあるのである⁸。

⁷ 小沢は、今秋にも「日本改造計画」の続編を公刊すると言明しており、基本的理念は前著と同じとのことであるが、小泉首相の構造改革を「まやかしの改革」と鋭く批判する同人が、どのように進化した(構造)改革論を展開するのか、大いに注目される。

⁸ 例えば、斉藤次郎元大蔵事務次官(「中央公論」2005年11月号、p132 - 135)、ビル・エモット「エコノミスト」誌編集長(ビル・エモット(2006)、p68 - 69)

「構造改革」の定義（意味・意義）についての一般的理解

上述のように「構造改革」なる概念は、言葉のそもそもの意味としては、極めて広く、ある意味でいかなる種類の改革をも含みうるのであるが、現代の文脈において「構造改革」というときには、もっと限定された概念として使用されていることは、上述の系譜にもみられたように明白である。ここでは、日本の各分野での有識者が、現在の「小泉構造改革」に至る「構造改革」をどのように定義し、捉えているかについて、あらためて概観し、その結果を整理してみる。

1. 各有識者による「構造改革」の定義（意味・意義）

各有識者が「構造改革」の意味・意義について説明しているところを、筆者の調べた範囲ではあるが、引用の形でリストアップしてみよう。引用の順番は、最後の と を除き、厳密ではないが、何となく広い内容のものから狭い内容のものへという並べ方にしたつもりである。なお、引用にあたっては、分かりやすくするために、若干の編集的な修文をしていることをお断りしておく。また、有識者の肩書きは、すべて当時のものである。

「構造問題」とは、日本経済が抱える構造的な問題（表面的な問題ではなく、根が深い問題というイメージ）である。比較的狭い意味では、「バブルの後遺症として日本経済が抱えている深刻な問題」といった意味である。主なものとしては、不良債権問題、財政赤字、企業の抱える過剰な設備、借金、人員などが挙げられる。広い意味では、「日本経済がグローバル・スタンダードではないこと」が含まれる。そして、このグローバル・スタンダードとは、結局、米国流の市場メカニズム重視の経済システムを指す。具体的な問題としては、「行政指導」「株式の持合い」「日本的雇用慣行」といった日本に固有のシステムが挙げられる。「構造改革」とは、従って、これらの「慢性病」を外科手術的に取り除くことである。[塚崎公義国際金融情報センター調査企画部長]（塚崎（2001））

「構造改革」とは、戦後システムの再構築である。[ポール・シェアードリーマンブラザーズ証券チーフエコノミスト]（内閣府「構造改革評価報告書」（2003年11月））

「小泉構造改革」とは、日本の経済システムの中で半分ぐらいを占める社会主義的な経済システムの部分は効率が悪く、グローバルな競争の中で負けるので、そこをもっといいエンジンに取り替えよう、即ち社会主義をやめようじゃないか、というものである。[宮内義彦オリックス会長]（「言論NPO」2002年 号）

戦後の高度成長の過程で完成された「日本型資本主義」という制度が、時代環境に合わなくなり、そのためにさまざまな局面で危機的な現象が生じているので、この制度を変えようというのが「構造改革」である。[榊原英資慶応大学教授]（「言論NPO」2002年号）

「構造改革」とは、不自由、不透明、不公正な日本の市場経済を自由、透明、公正なものに作り替えることである。別の言葉で言い換えれば、市場をできるだけ「完全」なものに近づけることが「構造改革」なのである。[佐和隆光京都大学教授]（佐和（2001））

日本経済の再活性化のためには、不良債権の早期処理など、いわば「後始末型の構造改革」が急務だが、それと同時に、その後に明るい展望を開くための「前向きの構造改革」が必要である。患部を切り捨てる「後始末型の構造改革」が雇用の喪失などの痛みをとまなうことは避けがたいが、人々がその痛みに耐えるためには、その後に雇用機会の増大をもたらす明確な展望がなくてはならない。すなわち「雇用創出型の構造改革」が併せて求められているのである。……

「雇用創出型の構造改革」は、雇用の流動化を促進しつつ、とりわけ雇用拡大余地の大きいサービス部門で人々のウォンツ（真の願望）に応える多様なサービスを提供することで消費を拡大し、その結果、雇用と所得が造出されて経済活性化の好循環を生み出す。これはまた、戦後のキャッチアップを終えて久しい日本が、生活者が安心と真の豊かさを享受できる本当の先進成熟経済に向けて本格的な経済構造の転換を実現することでもある。[経済財政諮問会議・サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会（会長代行：島田晴雄慶応大学教授）]（同調査会緊急報告（2001年5月））

「構造」とは、産業構造であり就業構造である。また、企業間の競争のシステムであり、企業経営のシステムでもある。企業間、産業間をつなぐネットワークのシステムであったりもする。……共通していえることは、「構造」とは、モノとかサービスを生産し提供する側、すなわち供給側（サプライ・サイド）の構造をさしている、ということである。……1980年代までは、日本の供給側は世界の環境変化によく適応していた。だから日本経済はうまく成長していた。それが1990年代における環境変化には適応しえないうる。その結果としての低成長である。供給側の構造を環境変化に適応しうるものに改革し、もって日本経済の成長を取り戻さなければならない。——これが「構造改革」論の説くところである。

要は「供給側の力を強くする改革」のことである。……すなわち、規制を緩和すべし、市場原理の徹底する構造にすべし、との主張である。そのことによって企業に自由を与えよう、自由に活動させることによってその活力を引き出していこう、という主張が「構造改革」論の中心にある。[山家悠紀夫神戸大学教授]（山家（2005）及び（2001））

経済学的に言えば、「構造改革」とは資本と労働が非効率的な分野から効率のいい分野に移動するという意味である。[与謝野馨金融・経済財政担当大臣]（「正論」2006年7月号）

「小泉改革」とは、「分配」型システムを「効率」型システムに移行させる改革であるといえる。「効率」型システムとは、分配よりも効率を重視した仕組みである。それが「官から民へ」「小さな政府」という言葉に表されている。「機会の平等」が重視され、平等な所得ではなく、所得を得るチャンスが平等に与えられることが望ましくなる。自助努力や実力主義が社会的に奨励される。政府による分配は抑制され、社会保障や公共事業、ナショナル・ミニマムの見直しに伴って補助金も削減される。その一方で、将来の生産性の向上を見込むことができる都市部への集中投資や、地方自治体の権限や財源を強化するための地方分権化が推進されることになる。「分配」型システムの学問的背景はケインズ経済学であるのに対し、「効率」型システムの学問的背景はサプライサイド経済学である。[上村敏之東洋大学助教授]（上村・田中（2006））

現実の世界には完全な市場は存在しない。不完全な市場は、時に機能不全に陥るときがある。その機能不全（「市場の失敗」）を正し、市場が効率的な働きを取り戻すように促すことが「構造改革」の目的である。ひとつの例は、不良債権問題である。不良債権問題は、私企業である民間銀行が「決済システム」という公共財を担うことに起因する「市場の失敗」であった。この公共財を守る預金保護という政策によって、モラルハザードが引き起こされたために生じた「市場の失敗」だった。この「市場の失敗」を正すために、公的資金による資本注入や特別検査などの圧力による不良債権の加速という強権的な政策が必要になった。強権的な不良債権処理、つまり、痛みを伴う「構造改革」は、預金保護によって市場の失敗に陥った日本経済を正常化するためにはやむを得ない手段だった。[小林慶一郎経済産業研究所研究員]（「論座」2006年3月号）

「構造改革」とは、資源配分の効率性改善へのインセンティブ（誘因）を生み出すような各種の制度改革のことであり、具体的には、公的企業の民営化、政府規制の緩和、貿易制限の撤廃、独占企業の分割による競争促進政策などがそれにあたる。それらは、一国の希少な生産資源、すなわち資本や労働などの、より適正かつ効率的な生産を促し、潜在GDP ないしは潜在成長率の上昇に寄与する。つまり「構造改革」とは、経済の効率性向上を通じたサプライサイド（供給側）の強化策である。[野口旭専修大学教授]（野口（2003））

「構造改革」とは、要するに構造問題の除去である。その判断基準は、特殊法人等の

非効率な公企業、過度な政府規制や貿易制限、不十分な反独占規制などといった、「政府の市場への不適切な関与」にある。この場合、非効率性を生み出す原因は「政府」の側にあるのだから、政府が自らの責任で適切な制度改革を実行する必要がある。それによって市場本来の資源配分機能を回復させようとするのが、「構造改革」である。

現在の「構造改革論」では、その点の認識がきわめてあいまいである。例えば、建設や流通などの「低生産性産業」のリストラをすすめ、資源を「成長産業」へ移動させることこそが構造改革であるとする主張がある。確かに、不適切な政府規制によって資源の産業間移転が妨げられているとすれば、それを改めることは「構造改革」である。しかし、リストラを通じた産業構造調整それ自体は、個々の企業の経営努力の産物であって、政府が担うべき「構造改革」ではあり得ない。かつての産業政策じみた「IT 産業振興」に政府が乗り出すとすれば、それこそ「構造改革」とは逆行する無用な政府関与であろう。

その点で最も問題なのは、「構造改革＝不良債権」なる通念である。不良債権処理とは、基本的に民間企業間の債権・債務の処理問題であるから、それに政府が関与するのは、例外状況における必要悪ではあっても、「構造改革」ではあり得ない。実際、これまでの政府の金融機関への不適切な関与こそが、適切なリスク管理を怠らせるモラルハザードを生んできたのである。[同上] (同上)

「小泉構造改革」は、新自由主義の日本版である。[後藤道夫都留文科大学教授] (後藤 (2002))

< その他のユニークな定義 >

「聖域なき構造改革」とは、一言でいえば、「日本をデフレ経済に対応させる」ことである。東西冷戦が西側の完全な勝利で終わって以降、世界経済の基調はインフレからデフレに変わった。これは歴史的必然であった。そしてデフレが定着するなかで、インフレ基調の時代につくられたすべての法律、制度は使いものにならなくなっている。すなわち、予算編成のあり方、行政の仕組み、官僚システム、特殊法人という名の国有企業の存在、あらゆる産業に対する保護・規制政策、間接金融を主体とした金融システムのあり方、歪んだ税制——などを全面的に改革することが不可欠となっているのである。[長谷川慶太郎 (経済評論家)] (長谷川 (2001))

デフレ不況のなかで、日本人は自身を失い、希望を失い、解決策にならない政策をめぐっての堂々巡りを続けている。……デフレが続くからこそ、銀行の経営が悪化し、公的資金の注入が求められる。……一見、構造問題に見える公共投資の増大、公的金融機関の肥大化も、デフレのもたらす不況によって生じたものである。……デフレを終わらせるとは、大きな利益のために小さな利益を捨てることだ。「構造改革」とは、大き

な利益のために小さな利益を捨てることなのだから、デフレ脱却こそが最大の「構造改革」である。[原田泰大和総研主席エコノミスト](原田(2003))

2. 「構造改革」概念の整理

このように現代における「構造改革」の意味・意義は、ざっと取り上げただけでも、有識者によってまちまちであり、百家争鳴の感すらある。しかし、筆者なりに、整理して見ると、次のようなことが言えるのではなかろうか。

(1) 現在、一般に「構造改革」というとき、それはほとんど暗黙のうちに、広い意味での「経済」の分野・レベルでのそれを意味しており、「経済構造改革」とほぼ同義になっている。つまり、政治の分野での「構造改革」(「政治構造改革」)は対象外である。また、教育問題(例えば、教育基本法改正問題)や憲法を始め「国のかたちの構造改革」といった(もっと大きな分野での)「構造改革」も含まれない(もちろんこれは、上記のように経済系の有識者を中心にサーベイしたことにも由来するにかもしれない、政治系の有識者(例えば、政治部記者)であれば、政治面の「構造改革」も含めて理解している者は多いであろう。しかし、やはり通常の常識的理解としては、一義的には経済面に限定された概念ということができる)。

(2) ほぼ共通的な理解になっていることは、「構造改革」は市場志向改革であり、すなわち「市場主義」に基づいているということである。基本的には経済活動は市場に任せて競争させた方が政府よりもうまくできる、効率的な資源配分が達成されるという、(新)古典派経済学がベースになっており、思想的には、(新)自由主義がベースになっている。従って、ミクロ政策(供給サイド政策)・マクロ政策(総需要政策)という経済学の二元論で言えば、「ミクロの資源配分効率化政策こそが構造改革」ということとすることにつき、(少なくとも経済系の有識者の間では)ほぼコンセンサスがある。

(3) 上記(2)のような共通的理解に立ちながらも、どこまでを「構造改革」に含めるかで微妙な違いが有識者の中にある。つまり、純粋な市場主義(=市場原理主義)に立てば、市場は本来完全なものであるから、政府の市場への関与は少ない方が資源配分は効率化するのであるから、とにかく政府の市場への介入を減らす方向での改革(つまり不作為の消極的政策)が望ましいのであって、それらのみ、即ち「小さな政府」の方向のもののみが真の「構造改革」と呼べるものである、と極めて限定的に「構造改革」を定義する考

え方がある。他方で、市場にはいろいろな「市場の失敗」(外部性、公共財等)⁹があるので、単に政府は市場の適正な資源配分を歪めている各種介入を止めれば良いというものではなく、「市場の失敗」を是正するために、むしろそこでは積極的に政府が市場に介入することによって、逆に資源配分が効率化する¹⁰のであり、そのような政府の積極的政策(その意味では「大きな政府」の方向)も「構造改革」に含めるべきとの考え方がある。(但し、ここで政府の「構造改革」政策の範疇に含まれるのは、言うまでもないことだが、あくまで、「資源配分効率化政策」のみであって、もうひとつの重要な政府の機能である、「公平性」のための「所得の再配分政策」(セーフティーネット策等)は「構造改革」には含まれない。)

ここで問題とされるのは、上記(小林)と(野口)の引用にもあるように、例えば、不良債権処理や産業構造調整である。要するに、考え方の差は、これらの問題が放置して置けば市場メカニズムによって(長期的には)解決される問題であり、「市場の失敗」のケースとは言えないと見るか、それとも、不完全情報(情報の非対称性等)などに起因する、立派な「市場の失敗」のケースと見るかの違いであろう。(但し、両者とも、不良債権債権処理が、緊急時対応として必要であったと見る点では、一致している。)

(4) 現代の「構造改革」をより広く捉える有識者は、日本の戦後経済システム・制度・構造の改革というより広い文脈で認識している。戦後ある時期まではうまく機能してきたシステムが、その後のグローバリゼーションなどの世界的な時代・環境変化あるいは少子・高齢化など日本独自の状況変化により、機能不全、制度疲労に陥っているので、時代にあったもの、グローバル・スタンダードに「構造改革」しなければならないという類のものである。改革というからにはもちろんとにかく良くする、改善することであり、その方向性にアприオリの理念や思想はない。供給サイド・需要サイドといった区別はなく、どちら側の改革も含まれる。しかし、結果的には、世界のグローバル・スタンダードは、米国流の市場主義・自由主義なので、上記(2)の狭い文脈での「構造改革」と同じような内容になりがちである。但し、上記(2)の「構造改革」では、対象外あるいは付録的な扱いでしかない、社会保障制度改革を始めとする「公平性」のための政策(いわゆるセーフティーネット政策等)の改革も、この広い文脈では重要な改革分野として位置づけられる。

⁹ 「市場の失敗」とは、規制されていない市場が自分の力では資源を効率的に配分するのに失敗する状況であり、「外部性」、「(独占等の)市場支配力」、「公共財」、「不完全情報(情報の非対称性等)」等のケースが挙げられる。

¹⁰ ここでは、既存資源の効率的配分という通常の静学的な意味に加え、新たに資源を生み出し資源供給量自体を増やすという動学的な意味も含めた意味で用いている。

「小泉構造改革」の登場とその変遷

以上のような「構造改革」をめぐる歴史的経緯等を踏まえて、ここで、いよいよ「小泉構造改革」なるものが何であったのかについて、あらためて5年前から振り返り考えてみたい。

1. 首相就任最初の所信表明演説に見る「小泉構造改革」

(1) 小泉首相は、その就任(2001年4月26日)直後の所信表明演説(2001年5月7日)において、次のとおり述べており、彼自信の「構造改革」についての認識の原点を示すものとして興味深い。

『「構造改革なくして日本の再生と発展はない」という信念の下で、経済、財政、行政、社会、政治の分野における構造改革を進めることにより「新世紀維新」ともいうべき改革を断行したいと思います。痛みを恐れず、既得権益の壁にひるまず、過去の経験にとらわれず、「恐れず、ひるまず、とらわれず」の姿勢で、21世紀にふさわしい経済・社会システムを確立していきたいと考えております。』

(2) ここで分かることは、小泉首相は、「構造改革」という言葉を、最初から極めて幅広い概念として使っていたということである。行政や財政も含めた広い意味での経済構造改革にとどまらず、非経済の分野での社会問題(例えば、治安問題、教育問題)の解決や政治分野の改革(例えば、最も分かりやすい例が、「自民党をぶっ壊す」改革)もはっきりと構造改革の対象に入っているのである。

同じ所信表明演説に中で、彼は、「聖域なき構造改革」という、その後有名になるキャッチフレーズも使っているのであるが、この「聖域なき」の意味は、一般的には、財政構造改革における歳出削減対象として、社会保障やODA(政府開発援助)も聖域にしないといった意味で、経済の分野ですべてという意味で理解されているようであるが、それと同時に、経済以外の政治等の分野も含めて何でも対象なのだという、小泉首相の意気込みを示しているとも解釈できるのではないだろうか。

2. 「骨太の方針」の総論部分に見る「構造改革」の意味・意義

(1) さて、最初の所信表明演説と並び、「小泉構造改革」のいわば「バイブル」といわれて頻繁に引用されているのが、2001年6月26日に閣議決定された第一弾の「骨太の方針」(正式には、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」)であ

る。これは、小泉内閣の経済・財政担当大臣に民間エコノミスト・学者から抜擢されて、「構造改革」の指令塔となった竹中平蔵大臣の下で、「構造改革」の推進役となった経済財政諮問会議が作成したものであり、小泉内閣発足当時の小泉＝竹中コンビの「構造改革」の理念がかなり明確ににじみ出ており、極めて興味深い。なお、文書の性格上、ここでの「構造改革」は広い意味での経済分野での「構造改革」のみになっていることは言うまでもない。特に、次の部分（第１章第１節「構造改革と真の景気回復」）が「小泉構造改革」のエッセンスをよく示している。

『いかなる経済においても生産性・需要の伸びが高い成長産業・商品と、逆に生産性・需要の停滞する産業・商品とが存在する。停滞する産業・商品に代わり新しい成長産業・商品が不断に登場する経済のダイナミズムを「創造的破壊」と呼ぶ。これが経済成長の源泉である。

創造的破壊を通して労働や資本など経済資源は成長分野へ流れていく。こうした資源の移動は基本的には市場を通して行われる。市場の障害物や成長を抑制するものを取り除く。市場が失敗する場合にはそれを補完する。そして知恵を出し努力した者が報われる社会を作る。こうしたことを通して経済資源が速やかに成長分野に流れていくようにすることが経済の「構造改革」にほかならない。

創造的破壊としての構造改革はその過程で痛みを伴うが、それは経済の潜在的供給能力を高めるだけでなく、成長分野における潜在的需要を開花させ、新しい民間の消費や投資を生み出す。構造改革はイノベーションと需要の好循環を生み出す。構造改革なくして真の景気回復、すなわち持続的成長はない。』

ここで、シュンペーター流の「創造的破壊」という言葉が出てくることがまず注目される。政治の改革でも、小泉首相は、「自民党をぶっ壊す」、というフレーズを多用してきたが、「経済構造改革」でも、まず、既存の非効率な構造をぶっ壊すところからスタートするのである。そして、もちろんそれだけで終わるのではなく、それにより、経済資源が市場の力により成長分野、つまり効率的な分野に自然と流れていくようにするから、新しい構造の「創造」になるのである。

この部分の抜粋からも、十分分かるように、「小泉構造改革」の理念は、「市場主義」であり、「効率主義」であり、基本的には、「供給力強化策」なのである。しかし、同時に、成長分野における潜在的需要を掘り起こし、新しい需要（消費・投資）を生み出すので、同時に「需要創出型」ともいえるというのである¹¹。

（２）同じ「骨太の方針—２００１」第２章の冒頭には、次のような一節があり、ここも

¹¹ 「構造改革」のこのような捉え方、特に、「需要創出型」でもあるという点については、経済財政諮問会議の民間議員のひとりでもある吉川洋東京大学教授の著書（吉川（２００３））に詳しい分析がある。

「小泉構造改革」の本質を捉えたものとして注目される。

『わが国の諸制度は、戦後、非常によく機能し、高度成長を支えてきた。しかし、現在ではそれがややもすれば非効率な（すなわち費用に見合う効果を生まない）事業等を生む仕組みになってしまっている。近年、経済の力強さが失われてきた大きな要因は、こうした非効率な部分が拡大してきたことだと考える。』

同「骨太の方針」では、この「非効率な部分」の例として、「公共事業等の社会資本整備」、「社会保障」、「国と地方の関係」を具体的に挙げ、「構造改革」の必要性を説明している。

要するに、後の「骨太の方針—2003」の冒頭にも書かれているように、「構造改革」の基本理念は、小泉首相が当初より繰り返し訴えていた「改革なくして成長なし」、「民間にできることは民間に（官から民へ）」、「地方でできることは地方に（国から地方へ）」という方針に集約されるということができよう。

（3）さらに、「骨太の方針—2004」の「はじめに」には、「構造改革とその目指すところ」というタイトルの下に、次のようなくだりがあり、「構造改革」の当初のエッセンスを残しつつも、だいぶ時間が経過したところで、ある程度中身を膨らませた「構造改革」の意味・意義が示されているが、これは、上記 2.（4）のような方向への認識の拡大とも言えるものである。

『21世紀の我が国経済社会は、単なる過去の延長線上にはない。

グローバル化が加速的に進み、IT化が産業、生活、そして労働の在り方を革命的に変えている。かつて発展途上国と呼ばれた国々が次々と目覚ましい成長を遂げる中で、日本が今後も競争力を保持し、より豊かで住み良い社会を構築するためには、高齢化や環境問題等の課題を新たに社会的ニーズに転換しつつ個々の企業、地域、個人レベルでそれぞれイノベーション（革新）を生み出し、日本経済を新たな成長軌道に乗せていくことが必要である。

例えば、人口減少社会が到来するなかで、質の高い生活を維持すべく、医療や介護、子育て等の分野で新商品・新エネルギーの開発が進めば、高齢化は逆に経済活力に結びつく。省資源・省エネルギー・新エネルギーのための技術開発も、企業にとっては、新たな成長の糸口になり得る。

このような企業、個人の挑戦を支えるためにも、政府は、簡素で効率的であらねばならない。また、基礎的財政収支を黒字化するなど財政を健全化していくため、民間需要主導の持続的な経済成長を実現すると同時に、政府全体の歳出を国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する。

他方、政府は、時代の変化が生み出す新たな要請にも応えていかねばならない。例えば、国際環境の激しさが増すなかで、安全と安心がこれまで以上に重要な課題となっている。治安・安全の確保、大規模災害等への対策のみならず、情報セキュリティや衛生上の安全確保等への政府の取組が急務である。また、国民の価値観の多様化、高度化は、画一的な行政サービスに飽き足らず、公の分野においても選択の自由を求める傾向を強めている。政府は、企業や個人が時代の変化に柔軟に対応し得る環境整備を行うにとどまらず、自らもまた、新たな時代のニーズに即応し、機動的に変化していかねばならないのである。

構造改革とは、このように新たな経済社会の環境に、企業、地域、個人が柔軟に対応し、その持てる能力が最大限に発揮されるよう、制度や政策、更に政府の在り方そのものを革新する不断の取組である。』

3．暦年の「骨太の方針」に見る「構造改革」の施策の変遷

上記のような基本的理念に基づいてスタートした「小泉構造改革」であるが、その中身は、具体的にどのような施策（メニュー）からなっていたのであろうか。また、それらは、この5年超の間にどのように変わってきたのか、あるいは変わらなかったものであろうか。

これについて、累次の「骨太の方針」に盛り込まれている施策で見ていくことにする¹²。なお、「骨太の方針」では、「経済財政」と「構造改革」の二つが表題に掲げてあり、構成上は、最初に「構造改革」部分の章が続き、最後に「経済財政（運営）」の章となっているのであるが、中身を見て見ると、特に二つの事柄を分けて書いてあるわけでもなく、どれも「構造改革」の施策であり、どれもそうではないのかは判然としない。他方、内閣府作成の「ここまで進んだ小泉構造改革—経済構造改革の成果と進捗状況—」という文書（2006年8月改訂版作成）には、「骨太の方針」に盛り込まれている各施策がほぼ網羅されており、それらの施策すべてを「（経済）構造改革」とみなしているように理解できるのである¹³。

¹² 「骨太の方針」と並び、「構造改革」の政府の基本的文書として毎年、作成・閣議決定されているものとして、「構造改革と経済財政の中期展望」（いわゆる「改革と展望」）があり、そこに記述されている「構造改革」の各施策を追っていくという手法をとることも考えられるが、結果的には、ほぼ同じことになる。

¹³ また、2005年版「改革と展望」（2005年1月21日閣議決定）の「4．構造改革への更なる取組」には、（少し長くなるが）次のように記載されており、極めて幅広い施策を「構造改革」として捉えていることが分かる。

『デフレの克服と民間需要主導の持続的な経済成長の実現、国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を実現するため、構造改革への更なる取組を推進する。具体的には、郵政民営化、規制改革、三位一体の改革等、「官から民へ」、「国から地方へ」との方針に基づく改革について、より本格的な取組を行う。予算制度の改革、行政改革等、政府部門の本格的改革を進め、効率的でスリムな政府をつくる。また、包括的かつ抜本的な税制改革について検討を進める。企業組織再編の促進、市場ルールの整備、活力ある金融システムの構築を進めるとともに、地域の基幹産業やそれを担う中小企業の再生・強化、農林水産業の競争力強化、都市再生などを推進し、民間部門や地域の活力を最大限に引き出す。新産業創造戦略の推進、知

(1) 「骨太の方針— 2 0 0 1 」にみる「構造改革」の施策

不良債権処理

「構造改革」の施策としては、まず、最初に、それ以外の諸施策とは、別格の扱いで、独立の節を設けて、論じられているのが、「不良債権処理」である。「構造改革」のいわば「本丸」、「一丁目一番地」は、小泉政権発足当初は不良債権処理だったのである。そして、この不良債権処理という「後ろ向きの構造改革」に伴って生じる失業者・転職者に対する再教育・再訓練等の支援強化などの雇用対策等もいわゆる「セーフティーネット」策としてそこにセットで謳われていることは注目される。

(注) 「不良債権処理」を「構造改革」と見ることの是非についての補足説明

いうまでもなく、ここでいう不良債権は、銀行等の民間金融機関が抱える民間企業等向けの不良債権であり(もちろん政府系金融機関や年金基金等が抱える公的不良債権なるものも巨額に上るのであるが、それらは、一般的に、不良債権問題というときの対象に含まないのが通例である)、それを処理する主体は、民間金融機関であるが、民間(市場) に任せておいたのでは、(「市場の失敗」と呼ぶかどうかはともかく) 少なくとも短期的には処理が一向に進まないことから、政府が、民間の尻押しをし、半ば強制的にこれを加速・促進しようとするものである。そのために、金融機関に正確な情報 開示を求める等の金融監督・検査行政を強化したり、公的機関として、「整理回収機構(R C C)」(1999 年 4 月発足) や後には「産業再生機構」(2003 年 4 月発足) を設置し、これらの機関が不良債権を民間金融機関から買取り(金融機関にとってはオフバランス化という最終処理になる)、企業の整理・淘汰、あるいは企業の再生・再建を図るといった施策である。

これは、いかなる意味で「構造改革」といえるのであろうか。まず、一番広い意味では、不良債権という処理されなければならないものがなかなか処理されないという硬直的な経済的な「構造」に陥っているので、この構造を直すという意味で、「(経済) 構造改革」といえよう。もっと狭い意味では、資本、労働力といった経済資源が、本来淘汰されるべき、低効率、低収益、低成長部門の企業・産業に投入されたままなので、これらをより高効率、高収益、高成長分野に流してやる(再配分) ためのものといえるのだから、まさに資源の効率的配分政策そのものであり、産業構造の構造改革につながるものであり、立派な「構造改革」

的財産戦略の推進等を通して起業、新事業創出の推進、研究開発や人材育成の強化を図り、成長分野を拡大する。また、IT 戦略を推進し、その成果を広く国民が実感できるようにするとともに、科学技術基本計画に基づき、科学技術創造立国を実現する。さらに、グローバル化の下で、経済連携を推進する。また、対日直接投資を促進するとともに、観光立国を推進する。あらゆる世代の人間力を抜本的に強化するため、雇用面、教育面からの構造改革を進めるとともに、我が国の文化力を高める。社会保障の一体的見直しを進めるほか、少子化対策の充実、健康・介護予防の推進、治安・安全の確保、京都議定書の目標達成に向けた取組等による循環型社会の構築・地球環境の保全、司法制度改革の推進等、安心して暮らせる社会の構築に向け、制度整備・基盤整備を進める。上記の構造改革に関し、以下の項目については、「基本方針 2 0 0 4 」以降の経済財政諮問会議における議論を踏まえ、下記の観点からこれを推進する。』

というものである。他方、純粋な「構造改革」論者、すなわち、「小さな政府」の方向のものだけを「構造改革」とみなす立場（ある意味、「市場原理主義」といいてもいい）からは、（上記 1. の野口のように）市場に対する介入であり、金融行政の強化であり、新たに公的機関を作るという「大きな政府」の方向であるので、その是非はともかく、本来の意味の「構造改革」とは呼べない、とするのである。

7つの改革プログラム

次に、「構造改革のための7つの改革プログラム」として、以下のとおり各施策が順次掲げられている。

<経済社会の活性化>

1) 民営化・規制改革プログラム

- ・特殊法人等の民営化
- ・補助金等の削減
- ・郵政三事業の公社化、その後民営化を含めた検討
- ・公的金融機能の抜本見直し
- ・医療、介護、福祉、教育などいわゆる官製分野への競争原理の導入、国立大学の法人化等
- ・その他経済的・社会的規制の改革

2) チャレンジャー支援プログラム—個人、企業の潜在力の発揮

- ・証券市場の構造改革（会計基準等のインフラ整備、金融システムの構造改革（銀行や企業の株式持合いの縮小等）
- ・税制改革（租税特別措置の見直しなど（資源配分）中立的な税制の構築等）
- ・競争政策の強化（公正取引委員会の強化等）
- ・IT 革命の推進

<豊かな生活とセーフティーネットの充実>

3) 保険機能強化プログラム

- ・「持続可能で安心できる」公的年金制度の構築、公的年金と私的年金の（適正な）役割分担
- ・「医療サービス効率化プログラム」の推進などによる維持可能な医療制度の構築（老人医療費の抑制等）

4) 知的資産倍増プログラム

- ・人材大国と科学技術創造立国の実現のための知的資産倍増
- ・やる気のある個人の支援（奨学金の充実等）

5) 生活維新プログラム

- ・多機能高層都市プログラム（都市の再生）
- ・働く女性にやさしい社会の構築（保育所待機児童ゼロ作戦等）
- ・高齢者等が働きやすく暮らしやすい環境の整備（バリアフリー化の推進等）
- ・ごみゼロと脱温暖化の社会づくり、自然、地球と共生する「環の国」づくり
- ・国民の安全（生命、健康などのヒューマン・セキュリティ、安全な国土）と治安の確保

< 政府機能の強化と役割分担の抜本的見直し >

6) 地方自立・活性化プログラム

- ・市町村の再編
- ・歳出の効率化
- ・国庫補助負担金の整理合理化、地方交付税制度の見直し、地方税の充実確保
- ・地方公営企業への民間的手法の導入
- ・介護福祉等の社会事業を担うNPOの支援強化
- ・食料自給率の向上等のための農林水産業の構造改革の推進

7) 財政改革プログラム

- ・簡素で効率的な政府を作るための財政改革（平成14年度予算で国債発行額30兆円以下等）
- ・特に、資源配分の硬直性を打破するため、公共事業については、特定財源の見直し、弾力的な地域間配分等の実施、公共事業関係の長期計画の見直し

以上のとおり、最初の「骨太の方針」から、極めて広範な範囲の多様な施策が盛り込まれていることが分かるのであるが、しかし、大事なことは、上記2.で引用した総括部分に示されているような「市場主義」、「資源の効率的配分」、「小さな政府」といった基本的理念が全体を通じて底流に流れていることである。年金や医療といった社会保障制度の改革についても、「セーフティーネットの充実」としながらも、中身的には、無駄を省く「効率化」で歳出を抑制する方向、すなわち、「小さな政府」の方向を基本的には目指している。また、教育分野の改革も、規制改革等による市場化・効率化の理念が強調されたものになっている。また、国と地方の関係の改革についても、「地方分権」との基本理念の下に、国・地方双方の行政の効率化・歳出の削減、民営化手法の導入といった、「小さな政府」の方向

が明確に打ち出されているのである。

但し、「生活維新プログラム」の中の各施策は、「効率化」策というよりは「公平性」策であったり、経済の次元では捉えきれない「環境対策」、「国民の安全・安心」施策であって、その他のプログラムとは、やや異なるタイプのものであることは、特筆すべきであろう。

（２）以降の「骨太の方針」に見る「構造改革」の施策

「骨太の方針—２００１」に盛り込まれた、上記の「構造改革」の主要分野・テーマは、それ以降２００６年の「骨太の方針」にいたるまで、表現振りや括り方や優先順位、内容の濃淡・多寡等を変えながらも基本的には脈々と受け継がれており、いわば、「小泉構造改革」の基本メニューとも言うべきものであろう。例えば、２００２年の「骨太の方針」においては、「経済活性化戦略」、「税制改革」、「歳出の構造改革」という３つの括りの中にちりばめられているし、２００３年の「骨太の方針」では、「３つの宣言」（経済活性化、国民の「安心」の確保、将来世代に責任が持てる財政の確立）と「７つの改革」（規制改革・構造改革特区、資金の流れと金融・産業再生、税制改革、雇用・人間力の強化、社会保障制度改革、「国と地方」の改革、予算編成プロセス改革）の中に盛り込まれている。最新の２００６年の「骨太の方針」では、構造改革の３つの優先課題として、「成長力・競争力強化」、「財政健全化」、「安全・安心で柔軟かつ多様な社会の実現」という括りの中のいずれかに謳われている。

それらの当初からの施策に加え、以降の毎年の「骨太の方針」において、次から次へと様々な施策が追加されてきた。主なものは次のとおりである。

< ２００２年版 >

１）まず、「資源配分の効率性」（の追求またはそのための環境整備であり、従って長期的には、経済成長につながるもの）や「小さな政府」という本来的な「構造改革」の施策（ここでいう「本来的な構造改革」のより詳しい意味・範囲については、後記 ３．を参照のこと）としては、次のものが追加された。

- ・観光産業の活性化
- ・農業・食品産業等の「食料産業」の活性化、農協改革
- ・文化・スポーツ・健康等の産業化の推進
- ・（政府の）統計改革
- ・知的財産権の保護
- ・創業支援制度の整備、倒産法制の見直し

- ・「構造改革特区」の導入

2) また、それら以外の内政面の施策としては、次のものが追加されたが、いずれも本来的な「構造改革」施策とは異なるものである（なお、以下、各施策に対する筆者のコメント等を脚注で述べる）。

- ・少子化対策¹⁴
- ・「人間力戦略」としての教育改革¹⁵
- ・「食育」など健康寿命の増進
- ・「食」の安全・安心体制の確立

3) さらに、注目すべきことは、「グローバル戦略」として、国際経済分野での施策が初めて盛り込まれたことである。（2001年版では、国内経済分野（広義）での施策のみであった。）具体的には、次のものなどである。これらは、日本を含む国際的な資源配分の効率化のための政府の介入と捉えることができるので、本来的な「構造改革」施策に含めてよいであろう。

- ・FTA（自由貿易協定）¹⁶の推進
- ・対内直接投資の促進¹⁷
- ・頭脳流入の拡大

4) また、同じく「グローバル戦略」の一環として、次のものなどの国際貢献策も取り上げられたが、これらは、本来的な「構造改革」とは言いがたい。

- ・留学生交流・外国人留学生に対する支援の推進
- ・青年海外協力隊等の推進

5) ついで、

- ・「日本は、途上国の貧困問題、環境問題、紛争処理、平和構築など国際的な課題に積極的に貢献し、世界の中でプレゼンスを高めていく」

¹⁴ 2001年版でも、「子育て支援策」等が入っていたが、「少子化対策」という言葉は初めて盛り込まれた。

¹⁵ 2001年版でも、教育についての言及はあるが、経済資源のひとつとしての「人材」（人的資源）の育成という（経済的）観点からの取り上げ方であるのに対し、2002年版以降では、もっと広く高い観点からのいわゆる人間教育の問題として取り上げている。

¹⁶ 後に、「EPA（経済連携協定）」と小泉首相の発案で言い換えられることになる。

¹⁷ 2004年版から、数値目標（2006年末までの5年間で倍増）が加わり、2006年版では、新たな数値目標（2010年対GDP比で倍増となる5%程度へ）が盛り込まれた。

と書かれているのであるが、これらは、まさに「外交政策」の範疇・領域であり、常識的には、「構造改革」のなかには収まり切れない大テーマと考えられるが、このようなものも、「国のかたちの構造改革」というように見れば入ってしまうということであろうか。

< 2003年版 >

- 1) 「資源配分の効率化」策とみなせるものとしては、次のものが追加された。
 - ・「産業面の構造改革」のための「産業再生機構」の活用
 - ・中小・地域金融機関のリレーションシップバンキング機能の強化
- 2) また、まさに、セーフティーネット策の代表格ともいうべき「生活保護制度」についても、初めて言及され、その効率化の方向での見直しが謳われた。
 - ・「生活保護制度・運営の見直し」

< 2004年版 >

- 1) まず、本来的な「構造改革」施策とみなすことができるものとして、次のものが追加された。
 - ・公務員制度改革（定員削減、給与見直し等） 地方支分部局の効率化・合理化、独立行政法人の民営化等（いわゆる「行政改革」の一環）
 - ・規制改革・民間開放の具体策としての「市場化テスト」の導入
 - ・地方分権のための「道州制」の検討・「道州制特区」の推進
 - ・予算制度改革のひとつとして「特別会計改革」
 - ・建設業の新分野進出支援策
 - ・7つの戦略産業分野（燃料電池等）の育成
 - ・エネルギー等の原料資源の安定供給確保策の強化
 - ・外国人労働者の受け入れの検討¹⁸
- 2) さらに、次の各施策が追加されたが、いずれも、経済の次元にとどまらない施策であり、本来の「構造改革」施策とは異なるものである。

¹⁸ この施策は、「入国管理」という本来の政府の必要最小限の機能の分野であり、これ自体は政府の大小を左右するものではなく、また、経済の次元を超えた問題ではあるが、ここでは、受け入れを拡大することは、「（国際的）人的資源の効率的配分」に資するとみて、本来的な「構造改革」施策のひとつとみなす。

- ・テロ・有事等に対する体制整備¹⁹
- ・SARS等の新感染症対策²⁰
- ・領土・領海対策としての大陸棚の調査等²¹

< 2005年版 >

1) 「小さな政府」、「行政の効率化」策として、本来的な「構造改革」施策として頷けるものとして、次のものが追加された。

- ・社会保障制度改革の一環としての「社会保険庁改革」

2) その他、次のものが、追加されているが、いずれも、本来的な「構造改革」とは理解しにくい。

- ・公共交通の安全対策の推進²²
- ・ODAの対国民所得比0.7%目標の達成²³
- ・(「本文」中ではなく「別表」²⁴の中に)防衛体制の整備²⁵

¹⁹ この種の施策は、「骨太の方針—2001」から、上述のとおり、「安全・治安の確保」といった表現で登場しているが、2004年版から、テロ・有事も含めた総合的な対策として、拡大・拡充された扱いになり、以降の毎年の「骨太の方針」でも同様に盛り込まれるようになった。

²⁰ これも、「安心・安全」対策ではあり、経済活動にとってのマイナス環境のひとつを除去するという経済的意味を見出すことはできるが、経済のために行うという施策ではなく、国民の健康・厚生政策という次元のものであろう。

²¹ これについては、何のコメントも必要ないであろう。およそ、これまでに盛り込まれた施策とは、全くタイプ・次元の異なるものである。但し、「国のかたちの構造改革」という最も大きなレベルでは、言えないことはないであろう。

²² 経済インフラの整備ということで、資源配分の効率性・経済生産性の向上のための環境整備としての政府による介入（公共財の提供）といえるのであろうが、「構造改革」の本筋とは異なる。

²³ 日本と被援助国間の資源配分の変更や被援助国側の経済成長に資するであろうが、日本国内での資源配分に変更をもたらすものではなくむしろ日本経済の成長にとってはマイナス、財政再建上もマイナスであり、「大きな政府」の方向である。外交政策の分野の施策であり、本来の意味の「構造改革」からは逸脱したものとわざとを言えない。もちろん、日本として、グローバル化の時代にグローバル・スタンダード（0.7%が開発援助のグローバル・スタンダード）にあわせて国際貢献し、国際社会での地位を高めようという崇高な「国のかたちの構造改革」というレベルで考えれば、立派な「構造改革」といえる。

²⁴ 2005年版の「骨太の方針」では、初めて、この「別表」の方式が採用されたのであるが、これは、筆者に言わせれば、各省庁からの「骨太の方針」への記載要求項目があまりにも多くなりすぎたが故に、本文を簡素化するための「苦肉の策」のように見える。

²⁵ コメントするまでもないであろう。但し、これも、上記ODA政策と同様に、「国のかたちの構造改革」というレベルで見れば、「構造改革」といえないことはない。

< 2006年版 >

- 1) まず、本来的な「構造改革」施策として理解できるものとして、次のものが追加された。
 - ・公益法人制度改革
 - ・NPOの活動促進²⁶
- 2) 本来的な「構造改革」施策とはいえないが、それに伴う「痛み」を緩和する、副作用を是正する施策として、次のものが掲げられた。
 - ・「再チャレンジ支援」策²⁷
- 3) また、次のような経済面以外での「安心・安全対策」が追加されたが、本来的な「構造改革」とは言いがたい。
 - ・住まいの安全確保に向けた取り組み・建築確認・検査の厳格化²⁸
 - ・原子力の安全に対する取り組み
 - ・犯罪被害者施策
 - ・裁判員制度の導入²⁹
- 4) さらに、安全保障上の施策である次のものまで追加された。
 - ・在日米軍再編関連措置

なお、ここまで暦年の「骨太の方針」での「構造改革」の各施策を見てきたわけであるが、上述のように、年々追加される施策や新たな施策分野は極めて多くあるのだが、逆に、2001年版に掲げられている施策分野でその後完全に除外されたものはないのである（もちろん、トーンダウンされた書きぶりになったものはある）。

²⁶ これも、広い意味での「官から民へ」の方向であり、「構造改革」施策として違和感はない。

²⁷ 内容的には、雇用対策や教育対策等の過去の「骨太の方針」にも盛り込まれていた分野であるが、「再チャレンジ支援」という括りである程度中身も拡充しつつ、ひとつの柱にまとめられたものである。

²⁸ これは、折からの「耐震強度偽装問題」を踏まえ、あえて盛り込んだものであろうが、安全・安心対策そのものであり、「構造改革」の本筋ではない。

²⁹ 司法制度改革の一環であり、公正な経済競争のための環境・インフラ整備ということではできるが、そのためだけに導入するものではなく、もっと大きな社会正義の実現といった目標のためのものであり、「経済構造改革」の範疇ではない。もちろん「司法制度の構造改革」のひとつという言い方はできる。

(3) 暦年の「骨太の方針」に見られる「構造改革」の優先課題の変遷

このように、「骨太の方針」に見られる「構造改革」の内容は膨張の一途を辿っていることが分かるが、それと同時に、注目すべきことは、その時々的小泉首相の意向・関心の力点や政治的イシューの推移、経済・景気動向等を反映して、優先順位がかなり推移していることである。例えば、最初の2001年版では、バブルの負の遺産であり、90年代からの長年の懸案であり、長期低迷の元凶とも見られていた「不良債権処理」という、ある意味で「後ろ向きの構造改革」が、構造改革の最優先項目、「本丸」、「一丁目一番地」の位置を占めていたが、2002年版では、不思議にもほとんど言及がなくなり、代わりに、2002年版から言及され始めた「構造改革特区」が、2003年版では、「規制改革」と並んで具体的施策の第一番目に来るようになった。その後、2004年版では、小泉首相の長年の持論である例の「郵政民営化」が、国会審議スケジュールが具体化してきたことなども背景に、構造改革の「本丸」として、筆頭項目に掲げられるに至り、2005年版でも同じであった。これが、2006年版になると、郵政民営化はとりあえず法案が紆余曲折の末、成立したことから、優先順位を下げ、代わりに、特にどれが第一番目ということはないが、昨今の景気回復の本格化を背景に、前向きの構造改革とも言うべき「成長力強化」政策や政治的には進めやすくなった「財政健全化」政策（「歳出・歳入一体改革」）が前面に出るようになったと見ることができる。

「構造改革」と「小泉構造改革」の概念の再整理

以上、「構造改革」と「小泉構造改革」の意味・意義について、過去の内外の事例や具体的施策の変遷等を見ながら、考察してきたのであるが、それでは、それらを総括すると、一体どんなことがいえるのであろうか。上記 2. で述べたことと一部繰り返しになるが、再度整理して見ると次のようになる。

1. 「構造改革」の一般論

(1) 「構造」という言葉自体が、「仕組み」「からくり」といった極めてあいまいな、広い概念であり、何を「構造」と見るかは、その言葉を使う者の裁量次第であり、極端に言えば、何でもあり、である。従って、「構造改革」も最も広い意味では、とにかく何かを「改革」することであり、その意味で、「構造改革」＝「改革」である。つまり、「構造」とわ

ざわざ付けることに何の意味もない。マスコミの報道で、「構造改革」という言葉と「改革」という言葉がほとんど区別なく互換的に用いられていたり、政府の公式文書等でさえ、「小泉構造改革」といって見たり、「小泉改革」といったりしているのは、そのいい例である。

(2) 従って、「構造改革」の対象となる分野も、何でもありうるのであって、必ずしも広い意味での「経済」(財政、科学技術なども含む) の分野に限定されるものでは全くなく、政治、社会、文化、外交、行政等、いかなる分野も対象となりうる。また、国内構造問題も国際構造問題も対象となりうる。実際、小泉首相は、就任当初から、「経済、財政、行政、社会、政治の分野における構造改革を進める」と言っており、幅広い概念として使っている³⁰。

(3) また、「構造改革」の方向性について、言葉自体は白紙、無色透明であり、いかなる方向での改革もありうる。そこにどのような思想・理念・イデオロギー・哲学等を吹き込むかは全くその言葉を使う者の自由である。「右」の方向も「左」の方向もありうる。

(4) さらに、「構造改革」の実施主体としては、政府も民間もありうるものであり、リストラなどは、「企業(民間) の構造改革」と呼ばれるし、小泉政権が実施するものが、「小泉構造改革」と呼ばれるのである。なお、この「小泉構造改革」の範疇には、「民間の構造改革」を政府として後押し・促進する類の施策も含まれる(実際、そのような施策は数多い) ことは、留意すべき点である。

2 . 現代の「構造改革」

(1) 以上が、一般論としての「構造改革」の意味であるが、現代において通常我々が漠然と「構造改革」として理解・認識しているものがある。それは、広い意味での経済の分野・次元に限定されたもの、すなわち「経済構造改革」であり、かつに自由主義・市場主義の方向に資本主義経済をもっていこうという理念・思想を有するものであるということができよう。その発端は、経済学における、新古典派の台頭・ケインズ主義の後退を背景に巻き起こった、いわゆる「新自由主義」といわれる思想潮流であり、具体的には、その実践としての、1980年代頃からの、英国サッチャーリズム改革、米国のレーガン革命、そして、それらのアングロサクソン政権の意向を受けた、IMF・世界銀行による途上国

³⁰ 小泉首相による「政治構造改革」は、「自民党をぶっ壊す」、「官邸主導型へ」といった標語に象徴されるような大改革であり、かつ、相当の成果を(ある意味で「経済構造改革」以上に) 上げたと一般的に評価されており、本稿では、その中身にまで立ち入らないが、政治学的には極めて興味深いテーマである。

への「構造調整」政策ということができよう。そこにある理念・思想を、純粹型にまで昇華させたものが「市場原理主義」であり、市場に任せておくのが資源配分の効率上最適であり、政府は「夜警国家」に徹して、公平性のための所得の再配分やマクロ経済の安定化（景気調整）政策などの余計なことは一切しないのがいい、という極端な「小さな政府」論である。

（２）日本における現代の「構造改革」も、このような国際的思想潮流の中で、中曽根政権ごろから始まり、小沢一郎や橋本政権を経て、現在の「小泉構造改革」にDNAとして、引き継がれているのである。従って、「小泉構造改革」の中核部分（哲学）は、この新自由主義的な「小さな政府」政策にあるとあって良いであろう。（但し、寡聞にしてかもしれないが、小泉首相の口から、未だかつて、「新自由主義」という言葉を聞いたことはない。また、毎年の「骨太の方針」、「改革と展望」、「経済財政白書」の中にも、「新自由主義」という言葉を見つけることはできなかった³¹。）

３．「小泉構造改革」施策の分類

さて、それではここで、以上縷々述べてきたことを踏まえて、再度、「小泉構造改革」の各施策を整理し、大まかに分類（カテゴリー化）してみると、次のようになる。なお、施策によっては、考え次第で他の分類に属すると見ることが可能なものもあるし、また、同時に２つ以上の分類に属すると見ることが可能なものもあるので、ここでの分類は、あくまで筆者なりのひとつの見方である。

まず、要約して言うと、（「骨太の方針」に盛り込まれている）「小泉構造改革」のすべての施策は、次の５つのカテゴリーに分類される。そのうち、上述のような「構造改革」の系譜に鑑みれば、既に縷々述べてきたように、本来的な「構造改革」の名に値するのは、AとBまでであろう。

- A： [効率化＋小さな政府]の経済施策
- B： [効率化＋大きな政府]の経済施策
- C： [公平化＋大きな政府]の経済施策
- D： 経済以外の内政施策（大きな政府）
- E： 外交・安全保障等その他の施策

³¹ それが事実だとして、その理由としては、「新自由主義」なる言葉が、「弱肉強食」「勝ち組・負け組」「所得格差」といった負のイメージを彷彿させやすく、（日本の）政治的にはマイナスになる（いわば、「politically incorrect」）という事情があるのではと、筆者は推察する。

A : 「効率化 + 小さな政府」の経済施策

まず、「小泉構造改革」の中核・コア部分に、A の施策がある。これは、「資源配分の効率化」を主目的として、政府による既存の余計な介入を止める経済施策（ここでは、「経済」を財政や行政も含めた幅広い意味で使用している）である。理念的には、「市場原理主義」といえよう。典型例として、規制改革が挙げられる。また、「官から民へ」という方向のものとして、特殊法人等各種政府関係組織の民営化や縮小・統合、市場化テスト等がある。さらに、中央・地方政府部門自体のスリム化・効率化（政府部門で投入されている各種経済資源を、政府内部でより効率的に配分する、または、民間部門に移転してより効率的に使用する）を図るものとして、公務員制度改革、歳出の削減・効率化のための財政構造改革や市町村合併などがある。

また、実はここは微妙なところではあるが、年金、医療、介護、生活扶助等のいわゆる社会保障制度の改革も、この A に分類することができよう。これらの公的制度は、そもそもは「資源配分の効率化」ではなく、「公平性」（所得の再配分）を主目的とする経済施策であり、いわゆる「セーフティーネット」策なのであるが、小泉政権における（少なくとも当初の）発想は、運営上の無駄をなくし、制度を効率化し、歳出を抑制し、制度全体として小さくする方向での改革であったのである。その方向である限りは、A に分類すべきであろう。しかし、制度改革の多様な施策の中には、「公平性」の観点から、サービス水準・量を高めるものや、セーフティーネットを充実する類の施策も次第に多く見られるようになってきている。そのような施策部分だけを抜き出せば、A ではなく、下記の C に分類するべきであろう。

なお、いわゆる「三位一体の改革」（国と地方の改革）は、「地方分権」という経済施策の次元を超えた大きなテーマであり、また、一義的には、「国から地方へ」であって、「小さな政府」の方向とは必ずしもいえないが、基本的な理念として、政府全体としての無駄・非効率を減らし、財政支出も減らそうというものであると見れば、この A に分類できるであろう。

B : 「効率化 + 大きな政府」の経済施策

上記 A の施策に加え、「大きな政府」の方向であっても、「資源の効率的配分」（上述のように、既存資源の効率的配分という通常の静学的意味に加え、新たに資源を生み出し資源全体の量を増やすという動学的な意味も含めた意味で用いる）を主目的とする経済施策

も、本来的な「構造改革」に含めてかまわないと考えられる。このカテゴリーを B とする。これらは、生産性を向上させ、潜在的経済成長率を引き上げるために、政府が積極的に市場に直接介入、あるいは間接的に環境整備的な介入をしようというものである。その介入を正当化する根拠は、「市場の失敗」である。すなわち、市場に任せておいたのでは「資源の最適配分」が達成されないケースが多々あるのであるから、そのような「市場の失敗」を是正するために、むしろ政府が民間経済（市場）に介入することが資源配分の効率上も正当化される場合があるのであり、そのような、方向としては「大きな政府」の施策も立派な「構造改革」の範疇に含まれると見るのである。

ここで、問題となるのは、「市場の失敗」のケースとしてどの程度広くみなすのか、狭くみなすのか、ということである。すなわち、一般にそのケースと言われる「外部性」とか「情報の不完全性（非対称性等）」などの範囲を極めて狭く見て、市場は完全に近いと見れば、「市場原理主義」になり、政府の介入が正当化されるケースはほとんどなくなる。逆に、広く見れば、市場は欠陥だらけなので、政府のやるべきことはいろいろとあるということとなり、そうなればもはや「市場主義」の名に値しなくなるかもしれない。

「小泉構造改革」においては、不良債権処理、企業再生・産業再生支援策、金融システム改革、IT化をはじめとする科学技術政策、新産業育成策、観光立国、最低資本金規制の緩和（1円企業）、農業構造改革、エネルギー政策、競争政策（公正取引委員会の強化等）、知的財産権の保護、対日直接投資倍増計画、FTAの推進など、このカテゴリーの施策が実は数多く見られるのであり、「市場原理主義」とはとてもいえないと考えられる。

なお、例示に挙げた最後の2つは、「経済外交」の分野に属するものということができるが、このように、本来的な「構造改革」施策の範疇として、純粋な国内経済分野のものだけではなく、国際的な施策であっても、それが国内の資源配分の効率化に資するものであれば含まれることを特記しておきたい。

ここまでのAとBのカテゴリーの施策は、経済学的には、いずれも、「資源の効率的配分」により経済の供給力を高めようといういわゆるサプライサイドの「ミクロ経済政策」と呼ばれるものであり、いわゆる金融政策や財政政策といった経済の総需要を調整（増加又は減少）するというデマンドサイドの「マクロ（安定化）経済政策」とは、対照をなすものである。

C： 「公平化＋大きな政府」の経済施策

さらに、「小泉構造改革」の施策の中には、上記A、Bの本来的な「構造改革」とは呼べないが、それらの「構造改革」を遂行することに伴って生じるいわゆる「痛み」を緩和するための経済施策がある。このカテゴリーをCとする。

これらは基本的には「公平性」・「所得の再配分」の観点からの施策であり、いわゆる「セーフティーネット」を拡充する方向での経済面での「安心・安全対策」である。具体的には、不良債権処理に伴う離職者向けの雇用対策、企業者支援対策等であり、最近では、構造改革の「影」の部分の是正として注目されるようになった、「格差問題」の是正策としての「再チャレンジ支援策」である。但し、これらの施策の中には、一時金拠出的な純然たる所得移転策と再訓練、就職斡旋等の雇用促進策とがあるのであり、後者は、「市場の失敗」を是正し、労働力という資源の効率的配分を促進するものとの位置づけが可能であり、その限りにおいては、上記 B の施策と見ることも可能であろう。

この C のカテゴリーまで含める「小泉構造改革」とは、本来的な「構造改革」とこれらの「痛み止め」をセットと整理する見方である。但し、ここで問題となるのは、どこまでを「構造改革」に伴う「痛み」と見るかである。その範囲を間接的なものまで含めて極めて幅広く捉えれば、「公平性」・「所得の再配分」を主目的とする各種の施策は、すべてこのカテゴリー C に含まれてしまうことになる。現実問題としては、どこまでが本当の「痛み」かを判別するのは難しく、相当幅広い施策がこのカテゴリー C の「構造改革」施策として打ち出されているように見える。

D： 経済以外の内政施策（大きな政府）

以上の A,B,C までは、広い意味で「経済」分野の「構造改革」といえるのであるが、「小泉構造改革」の施策の中には、さらに、経済面以外の内政分野の多岐にわたる施策がある。これらの経済以外の内政分野の施策をカテゴリー D とする。

ひとつには、経済面以外の「安心・安全」対策ともいうべき分野である。治安対策、災害対策、公共交通安全対策、食の安全対策、新感染症対策等の健康政策、バリアフリー化の推進等であり、さらに各種環境対策も、純粋に内政分野とは言えないが、ここに分類できよう。なお、これらの施策は、効率的な経済活動のための環境・インフラ整備であり、特に、環境対策は、いわゆる「（負の）外部性」という「市場の失敗」を是正する「資源配分効率化」策であると見れば、上記 B に分類することも不可能ではないだろうが、やはり、いまや経済の次元を超えた社会的政策と見るべきであろう。

また、広い意味では「安心・安全」政策に入るのであるが、少子化対策がある。これは、子供を人的生産資源と捉えて、その増強を図る経済政策と捉えれば（戦後の「生めよ、増やせよ」政策が想起される）、上記 B に分類されるとみることも可能かもしれないが、そんな次元の問題というよりはもっと奥の深い社会的問題と捉えるべきであろう。

さらに、いわゆる「教育改革」も、「(正の)外部性」という「市場の失敗」を是正するための「効率化」施策であるとか、あるいは「所得再配分」施策、という経済施策の次元で捉えることも可能であろうが、同様に、もっと抜本的ないわゆる「人間教育」というレベルの改革であろう。

E： 外交・安全保障等その他の施策

さらに、外交・安全保障分野の施策（例えば、防衛体制の整備、ODAの推進、領土・領海対策）まで、最近は、「骨太の方針」に盛り込まれるようになった。さすがにこれらを「構造改革」の施策と捉える者は、現時点ではほとんどいないだろう。しかし、筆者が問題にしたいことは、「骨太の方針」の書きぶりが、読みようによっては、これらの施策も「構造改革」と十分読みうるようになっていることである。（実際、有識者の中には、そのようなものまで「構造改革」とみなしている者もいるのであって、例えば、後藤道夫都留文化大学教授は、「自衛隊の本格的軍事出動と集団的自衛権の容認」を「構造改革」のひとつに挙げている（後藤（2002））。一応この種の施策をカテゴリーEとしておく。

終わりに

以上のとおり、「構造改革」と「小泉構造改革」という言葉・概念にかなりこだわりつつ、考察を進めてきたのであるが、その結果をも踏まえ、小泉政権が終わりを迎えつつある今、筆者の所感を最後に次のとおりまとめてみたい。

（１）小泉首相・政権は、それまでの歴代政権や小沢一郎・民主党が唱えてきた「構造改革」路線を踏襲し、それを当初から、政権の旗印・金看板として、政策の基軸に据えた。その意味するところは、政治的な文脈では、最初の所信表明演説で彼自信が言っているように、経済のみならず社会、政治、外交等の分野も含めた極めて幅広い分野を対象とするものであったが、こと「経済」の次元に限って言えば、2001年の「骨太の方針」にかなり明確に見られるように、市場主義的な「官から民へ」という「小さな政府」の理念の改革であり、それは歴代政権等と同様の本来の「構造改革」のみを意味するものであった。しかし、その後、依然として中核部分・コアとしてはそのようなものが位置づけられているとはいうものの、その周辺部分として、次から次へと、その本来の「構造改革」に準じるようなものや補完するもの、さらには、全く関連のないものまで追加され、その内容は

膨張の一途を辿った。それらは、政府の施策である以上、基本的には「大きな政府」の方向といえることができ、その意味では、本来の「小さな政府」の理念に逆行するものといえることができる。と同時に、「構造改革」の意味が、もともとの何でもありという日本語としての「構造改革」に戻ってしまったということでもある。

(2) そのように「構造改革」の中身が膨張してきた背景には、与党議員(族議員)を巻き込んでの霞ヶ関の各官庁の予算獲得という思惑もあるのであろうが、その方が、小泉首相・政権にとっても、政治的に都合がいい、便利という側面があったのではないかと考えられる。つまり、政治的スローガン・キャッチフレーズとして国民に対し、とにかく「構造改革」なる言葉を連呼し、その内容は漠たるものにして国民も十分に理解しているわけではないが、長期経済低迷の続く中、何か既存の殻(=構造)を破ってくれるのではないかと国民の期待を集め、閉塞感を打破しようとしたことが、終始極めて高い内閣支持率を維持できた大きな要因であろう。そのような政治的なスローガンとして、その時々を経済情勢や政治的イシューの移り変わりに応じて、時には、景気対策的な政策(例えば、2002年12月の「改革加速プログラム」³²とそれを実行するための2002年度補正予算の編成、2003年度・2004年度の先行減税という税制改革)やニート対策等の雇用政策、少子化対策、犯罪対策などもすべて「構造改革」の「拡大・加速」と言って国民にアピールできるのであり、都合がいい言葉なのである³³(他方、「小さな政府」施策のみをアピールしたい場合には、「官から民へ」というキャッチフレーズを前面に出せばよい)。³⁴ このような「構造改革」という言葉の、よく言えば、「包容力」・「包摂力」、悪く言えば、「あいまいさ」が、小泉政権の人気の秘密のひとつと言ったら言い過ぎであろうか。

(3) 極言すれば、小泉首相が「これは『構造改革』だ」と言えば、「小泉構造改革」の立派な施策に入ってしまうのであり、過去の経緯はそれを如実に示しているのかもしれない。例えば、上記の「改革加速プログラム」もその一例であるが、過去、経済情勢が悪化し、景気対策・デフレ対策を打ち出した時に、小泉首相は、それらの政策を、「構造改革」路線の「後退・転換」と見るマスコミに対し、「大胆かつ柔軟な政策運営」(この言葉は、2001年以降毎年の「骨太の方針」に出てくるものである)として、「構造改革」路線のむし

³² 当時、不良債権処理の促進などもあり、景気が悪化していたことから、政府は、緊急対応策として、雇用・中小企業等のセーフティーネット拡充策、保育所、特別養護老人ホーム等の緊急整備等からなる、「改革加速プログラム」(事業規模4.4兆円程度)を決定・実行した。その名前からも分かるように、政府はこれを、「構造改革の取組への更なる政策強化」と位置付けた。

³³ 「都合のいい言葉」として、「構造改革」を使っている典型例は、2002年版以降本年版にいたるまでの毎年の「改革と展望」の中で、「民間需要・雇用の拡大に力点を置いた構造改革の推進」といったような表現が必ず出てくることである。島田晴雄教授的な「構造改革」論である。デフレ対策・景気対策としての「構造改革」という側面を強調しているのであろうが、本来的な「構造改革」の意義からは、逸脱した言い方と言わざるを得ない。

³⁴ この点に関連して、政治の「小泉構造改革」においては、例の「自民党をぶっ壊す」というキャッチフレーズが、大いに国民にアピールし、いわば国民の琴線に触れたことが、その成功の大きな要因のひとつと考えられる。

る「強化」であると強弁したことがあった。また、昨年、日本の国連安全保障理事会の常任理事国入り問題が大きく取りざたされたことがあったが、あの問題も、もし小泉首相が、あれも「構造改革」だと言え（実際、まさに、「国連の構造改革」そのものと言えよう）「小泉構造改革」のメニューに加わっていたかもしれないのである。また、昨今大きな課題になっている「憲法改正問題」も、まさに「国のかたちの構造改革」ということで、「小泉構造改革」に加えられていてもおかしくなかったのである（が、結果的にはそうはならなかった）。

（４）さて、「ポスト小泉」が時間の問題になっている。２００６年９月の任期満了に伴い、小泉首相は退任する。誰が後継者になっても、いわゆる「構造改革路線」が、若干の軌道修正はあるにしても基本的には踏襲されるようである。現時点（８月）で圧倒的な最有力候補と言われる安倍晋三現官房長官が、「小泉構造改革」路線の最も忠実な後継者といわれているのであるが、例えば、彼が首相になった場合、「小泉構造改革」の「影」の部分として、最近にわかに脚光を浴びている「格差問題」への対策としての「再チャレンジ支援策」を前面に押し出してくる可能性が高い。これは、上述のとおり、本来の「構造改革」の副作用としての「痛み」を是正・緩和するものであり、本来の「構造改革」とは言いえないもの（上記分類上はＣ）であるが、「安倍構造改革」の目玉に位置づけるということもありうるのである。また、「憲法改正」なども、ことによっては、「安倍構造改革」の本丸などということになるかもしれないのである³⁵。

（５）このように、政治家である首相等が、「構造改革」なる言葉を政治的に利用しようとすることは、ある意味、やむを得ないことであり、許されることなのかもしれない。しかし、重要なことは、それを受け止める国民・有権者の側が、「構造改革」という漠とした言葉に惑わされることなく、そこで具体的に取り上げられている施策が、例えば上記のＡ～Ｅのように分類される各施策のどこに該当するのかなどについて、しっかりと把握・理解した上で、その施策の良し悪し（賛成・反対）を判断することである³⁶。そのためには、（次期政権が、引き続き「構造改革」なるスローガンを使い続けることを前提に）まずは、政府（行政）自身が、「構造改革」の概念・内容をよく整理した上で、全体像とともに、個別政策レベルでの説明・広報をより強化するべきである。また、マスコミ、有識者達も、同様であり、「構造改革」の全体的議論も重要であるが、それと同時に、個別施策レベルでの是々非々の議論をこれまで以上に展開し、国民の理解を深めることが期待される。

³⁵ 日本経済新聞（２００６年８月１７日付け、朝刊ｐ１）によれば、安倍氏は、９月１日に公表予定の政権構想において、「再チャレンジ支援」や「憲法改正」を骨格として盛り込む、と報道されている。

³⁶ 例えば、小泉首相のスローガンである「（構造）改革なくして（景気）回復なし」を、実際に景気が回復した現在、果たしてその命題が正しかったかどうかを検証しようとする場合、「構造改革」の施策として、本来の供給力増強のためのミクロ政策のみと捉えれば、デフレギャップをむしろ拡大したとして、否定的に見る見方が優勢を占めるかもしれないが、需要拡大的施策も含めたものとして捉えれば、そう簡単な結論にはならない。

参考文献

- 井堀利宏（２００５）「ゼミナール公共経済学入門」（日本経済新聞社）
- 岩田規久男（２００５）「日本経済を学ぶ」（筑摩書房）
- 岩田規久男・飯田泰之（２００６）「ゼミナール経済政策入門」（日本経済新聞社）
- 上村敏之・田中宏樹（２００６）「小泉改革」とは何だったのか」（日本評論社）
- 小沢一郎（１９９３）「日本改造計画」（講談社）
- 川北隆雄（２００５）「経済論戦」（岩波書店）
- 草野厚（２００５）「歴代首相の経済政策全データ」（角川書店）
- 栗原猛（２００４）「改革はなぜ進まないか」（ＮＣコミュニケーションズ）
- グレゴリー・マンキュー（２００５）「マンキュー経済学（第２版） ミクロ編」（東洋経済新報社）
- 経済財政諮問会議ホームページ（<http://www.keizai-shimon.go.jp>）
- ・経済財政運営及び構造改革に関する基本方針（２００１年版、２００２年版、２００３年版、２００４年版、２００５年版、２００６年版）
 - ・構造改革と経済財政の中期展望（２００２年版、２００３年版、２００４年版、２００５年版、２００６年版）
 - ・ここまで進んだ小泉改革（２００５年版、２００６年版）
- 経済対策閣僚会議「改革加速プログラム」（２００２年１２月１２日）
- 言論ＮＰＯ（２００２）「言論ＮＰＯ」（２００２年 号）
- 古賀純一郎・今藤悟（２００１）「いっきにわかる小泉構造改革」（こう書房）
- 後藤道夫（２００２）「反「構造改革」」（青木書店）
- 小林慶一郎（２００６）「次の政策をめぐる新たな対立軸」（『論座』２００６年３月号、p 97 - 104）
- 小林慶一郎・加藤創太（２００１）「日本経済の罨」（日本経済新聞社）
- 小峰隆夫（２００６）「日本経済の構造変動」（岩波書店）
- 斉藤次郎（２００５）「国民は本当に「改革」を選んだのか」（『中央公論』２００５年１１月号、p 132 - 135）
- 佐和隆光（２００１）「「改革」の条件」（岩波書店）
- 佐和隆光（２００３）「日本の「構造改革」」（岩波書店）
- 島田晴雄（２００１）「明るい構造改革」（日本経済新聞社）
- ジョセフ・スティグリッツ／カール・ウォルシュ（２００６）「スティグリッツ ミクロ経済学（第３版）」（東洋経済新報社）

高橋信彰（２００５）「グローバル化と日本の課題」（岩波書店）
竹中治堅（２００６）「首相支配—日本政治の変貌」（中央公論新社）
田中直毅（２００１）「構造改革とは何か」（東洋経済新報社）
田中秀臣（２００４）「経済論戦の読み方」（講談社）
塚崎公義（２００１）「よくわかる構造改革」（東洋経済新報社）
鶴光太郎（２００６）「日本の経済システム改革」（日本経済新聞社）
友寄英隆（２００６）「『新自由主義』とは何か」（新日本出版社）
内閣府（２００３）「構造改革評価報告書—企業・雇用への改革効果の検証と「次の一手」」
中名生隆（２００３）「構造改革を進めるために」（野村総研・知的資産創造レポート２０
０３年１月号）
野口旭（２００３）「経済論戦」（日本評論社）
野口旭・田中秀臣（２００１）「構造改革論の誤解」（東洋経済新報社）
長谷川慶太郎（２００１）「小泉改革を邪魔するのはオヤメなさい」（日本実業出版社）
原田泰（２００３）「奇妙な経済学を語る人々」（日本経済新聞社）
ビル・エモット（２００６）「日はまた昇る」（草思社）
星浩（２００５）「自民党と戦後」（講談社）
益田安良（２００３）「反常識の日本経済再生論」（日本評論社）
山家悠紀夫（２００１）「構造改革という幻想」（岩波書店）
山家悠紀夫（２００５）「景気とは何だろうか」（岩波書店）
与謝野馨（２００６）「ポスト小泉が直面する重要課題」（『正論』２００６年７月号、p 9
4 - 101）
吉川洋（２００３）「構造改革と日本経済」（岩波書店）
渡辺治（２００１）「『構造改革』で日本は幸せになるのか？」（萌文社）

International Monetary Fund (1998) 「Toward a Framework for Financial Stability」
(World Economic and Financial Surveys)