

歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その4 「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」(1992年)

橋 本 武

(財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

歴代総理大臣の多くは、わが国の在り方に関する長期的なビジョンを持っていた。その中のいくつかは国土の将来像と深く関連し、「国土ビジョン」とも言い得るものであった。「日本列島改造論」のように今もって話題にのぼるものもあれば、人々の記憶から消えつつあるものもある。それらがたどった道筋は様々でも、時の最高権力者の下に英知を結集して作成されたものであることに変わりはない。そこに込められた先人たちの見識や想いは、時を経てた現在でも国土の明日を考える上での示唆を与えてくれるに違いない。また、時の流れが細かい枝葉をふり落とし、ビジョンの本質をつかまえやすくしているかも知れない。そう考えて、今回から連続で、歴代総理大臣の国土ビジョンを読んでいくことにした。

第4回は、宮澤喜一元総理大臣の「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」である。

「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」は、総理大臣の個人的なビジョンではなく、閣議決定を経た政府の公式な経済計画であるが、「生活大国」という宮澤元総理個人の考え方を強く反映しているので、ここで取り上げることにした。

1991年11月に総理大臣に就任した宮澤氏は、翌1992年1月に経済審議会に新たな経済計画の策定を諮問した。同審議会における約5ヶ月間の審議を経て、1992年6月に新たな経済計画として「生活大国5か年計画」が閣議決定された。



●生活大国5か年計画の二面性

生活大国5か年計画は、閣議決定された政府の経済計画であるが、同時に時の総理大臣のビジョンでもあるという二面性を持っている。もちろん、こうした二面性は、生活大国5か年計画だけのものではなく、歴代の経済計画や国土計画は、多かれ少なかれ時の総理の影響の下に策定されてきた。要はその影響がどの程度かということである。生活大国5か年計画には、先行する総理のビジョンを骨格にして、肉付け、成形し、経済計画という形に仕上げたという経緯がある。これからみても、総理の影響がかなり大きい部類に入るだろう。この二面性のどちらにウェイトを置いて考えるかで計画に対する評価は異なってくるわけだが、今日、学ぶべきは、この二面性がうまく活かされているのか、活かすためにどういう工夫がなされたかという点であろう。

●国民資産倍増計画と生活大国

「生活大国」の前身は、宮澤元総理がポスト中曽根をにらんだ1984年に提唱した「新しい経済政策(資産倍増計画)」というビジョンである。資産倍増計画の問題意識は、所得倍増計画によって国民の一人当たり所得は世界有数のものとなったが、そのようなフローが住宅や社会資本などのストックとして十分に蓄積されていないために、国民の間には生活の豊かさという重厚感が欠けているというものである。このため、国内の住宅ストックと社会資本を質・量ともに充実させる必要があるが、日本経済にはそれを実行する潜在力があるとして、経済成長率の目標を昭和60年度以降の10年間平均で名目7～8%、実質5～5.5%程度としている。施策の柱は、①住宅ストックの倍増、特に住宅の数よりも質の向上に重点を置くこと、②社会資本ストックの倍増、特に生活関連の社会資本の整備へ重点を置くこと、③家計における金融資産の倍増、1世帯平均の年収を最近時点の約500万円から、昭和70年前後には1000万円(名目)以上にすることである。

資産倍増計画から3年後の1987年、宮澤元総理は、再度の自民党総裁選に向けた政権構想として『『二十一世紀国家』の建設』を公表した。このとき「生活大国」の実現が内政の目標として登場した。また、国民資産倍増計画は生活大国を具体化する中核的な施策と位置づけられることとなった。

しかし、それが政府施策の中に結実するにはさらに4年を必要とした。1984年の構想から1992年の実現という、この8年の間に、我が国はバブル経済の発生と崩壊という一大転換を経験し、計画を取り巻く環境は様変わりしてしまった。

●総理ビジョンとしての生活大国5か年計画

宮澤元総理の「生活大国」というビジョンは、「生活大国5か年計画」という法定計画の中で具体的にどのように位置づけられたのだろうか。

総理ビジョンとしての「生活大国」は内政だけを対象としているので、経済計画としてはこれだけでは不十分であることは明らかである。生活大国5か年計画の施策部分は、最後に示した目次に見るように、①生活大国の変革、②地球社会との共存、③発展基盤の整備という3つの柱から構成されている。①と③は主として国内的課題、②は主として国際的課題に対応したものである。宮澤ビジョンは、このうち主に①に相当すると考えられる。

そこで、①の部分であるが、その概要は、経済審議会の中でこの部分を担当した「生活大国部会報告」にコンパクトにまとめられている。それによると、「生活大国」とは、

- 豊かさとゆとりを日々の生活の中で実感できる
- 多様な価値観を実現するための機会が等しく与えられる
- 美しい生活環境の下で簡素なライフスタイルが確立された

社会をいい、そのための視点と目標は下表のように整理されている。

今日の眼で見ると、特に驚くことはないが、当時としては、これだけの数値目標を書き込むには相当の努力がなされたものと思われるし、事実、当時の資料や記録にはこの点を評価したものもある。そういう努力は認めた上ではあるが、長年暖められてきた総理ビジョンを基礎に作成した計画としては、やや素っ気ない感じがぬぐい得ないというのが正直な印象である。筆者の要約の拙さや、行政計画という性格からくる大きな制約を考慮に入れても、そういう感じざるを得ない。

表1 生活大国実現のための視点と目標(抜粋)

| | | | | |
|-----------------|------------|--------------|-----------------|---|
| 生活大 国の実 現 | 個人の尊 重 | ゆとりと 生きがい | 労働時間の短縮 | 年間総労働時間 1800 時間など |
| | | | 自由時間の活用 | 生涯にわたる学習・文化活動など |
| | | | 女性・高齢者・障害者の社会参加 | 幅の広い歩道等の設置率(20%→おおむね 30%) |
| | 安全と安心 | 安全と安心 | 福祉・社会保障 | 老人ホーム 18 万人→24 万人など |
| | | | 生活の安全 | 自然災害からの安全など |
| | ストックの重視 | 美しく質の高い生活空間 | 住生活の充実 | 平均年収の5倍程度を目安にした住宅確保など |
| | | | 快適な生活圏域 | 歩いていける範囲の公園の普及率(48%→約 59%) 地方中核都市への1時間アクセス率(7割台半ば→長期的に8割台半ば)など |
| | 生活者・消費者の重視 | 新しいライフスタイル | 家庭・地域での生活 | ボランティア・コミュニティ活動など |
| | | | 環境調和型ライフスタイル | ごみの減量化とリサイクルの促進など |
| 充実した消費 | | | 物価安定、内外価格差の是正など | |

出所：生活大国部会報告書から筆者作成

●総理ビジョンを総合計画の場で具体化すること

個人的な印象は別として、問題は、総理ビジョンを経済計画や国土計画という、いわゆる総合計画の場を使って具体化していく意味である。総理のビジョンを現実化するには、何らかの方法で法的根拠のある政策・施策に転換する必要があるが、それを政策ごとに個々別々に行うだけではなく、総合計画という目標・施策体系に組み上げる意味は何かということである。確かに、総合計画の場でビジョンの具体化を図ることで、哲学としての深化、施策の総合化、体系化などが一段と進む可能性がある。しかし、反面、危険性もある。というのは、総合計画の重大な問題点として、優先順位づけや重点化が不十分で総花的であること、抽象的記述にとどまり実効性に欠けることなどが繰り返し指摘されてきたが、総理ビジョンの検討を総合計画の場に移すことで、ビジョンが持っていた生き生きした問題意識が薄れたり、思い切った決断が曖昧になってしまう危険性も決して少なくはない。この意味で、総合計画の場に移すのは諸刃の剣である。

だが、考えてみれば、総理のビジョンとは最高権力者のビジョンであるのだから、諸々のビジョンの中で最も実効性の高いものの一つとある。また、そのビジョンがよく練られていれば、真に重要なことが明確になっているはずである。これらは、総合計画の弱点を補完する優れた特性だ。

冒頭、生活大国5か年計画の二面性の活かし方ということを書いたが、それは両者の補完性の活かし方ということである。基本的な政策方針の選択、施策の重点化等が適切に行われた上で、総合的な目標・施策体系が組み上げられたときに、総理ビジョンと総合計画が一体となり、相乗効果があがったと言えるだろう。

それでは、生活大国5か年計画は、どうだったのだろうか。

●生活大国5か年計画における相乗効果

計画書を読んだ限りの印象論ではあるが、残念ながら、生活大国5か年計画に、国民所

得倍増計画における思い切った高度経済成長路線の選択や、新全総における大規模プロジェクト構想の構築に匹敵するような相乗効果を見いだすことは難しい。総理ビジョンという中核があったからこそ可能になった「英断」が見えてこないからである。(正確には、新全総については、総理ビジョンと一体とは言えないが、ここでは、密接な関係にある新全総、都市政策大綱、日本列島改造論の3者の総称的な意味で使用している。)その原因がどこにあったのかは、全く推測の域を出ないが、少なくとも次の2点ことが考えられる。

第1は、上記した国民所得倍増計画や新全総では、総理ビジョンと総合計画とが極めて緊密な関係の下で作成されたことである。つまり、総理ビジョンと総合計画の双方に共通のプランナーたちが関与し、重要な役割を担ったことである。また、新全総においては、総理ビジョン(日本列島改造論)と総合計画(新全国総合開発計画)の両者に共通の基礎作業ともいべき都市政策大綱の作成が行われていることである。宮澤ビジョンと生活大国5か年計画の間に、これに類するような緊密な関係があったとはあまり聞いたことがない。

第2は、経済計画を含め国の作成する総合計画への期待感が高度成長期以降低下していることである。こうしたこともあり、2001年の中央省庁再編を機に総合計画としての経済計画は消滅し、戦略計画的な「骨太の方針」が作成されるようになった。また、国土計画については、2005年に国土総合開発計画から国土形成計画に変更された。それらを考えると、生活大国5か年計画が作成された1992年の時点で、すでに総合計画という枠組みが限界にきていたのかも知れない。

●歴代の総理ビジョンの中での宮澤ビジョンの特徴と位置づけ

最後に、歴史的な観点から宮澤ビジョンについて考えてみよう。

歴代総理大臣の国土ビジョンを見ていくと、施策・事業の推進を中心としたものと理念の構築を中心としたものという大きく2つのタイプがあることに気づく。「施策型」の典型は日本列島改造論であり、「理念型」の典型は田園都市国家構想である。もちろん、実際のビジョンは両面兼ね備えていて、その差はどちらの面が強いかという程度の差に過ぎない。さらに、施策型のビジョンを仔細にみると、「国土計画型」と「経済計画型」に分けることができる。「国土計画型」としては、日本列島改造論、ふるさと創生論等が該当する。「経済計画型」には、国民所得倍増計画や生活大国5か年計画が入る。この分類を使うと、生活大国5か年計画は、国民所得倍増計画と同じ「施策型」の「経済計画型」ということになる。まさに政治上の師弟が同種のビジョンを構想したことになる。

なお、補足的に付け加えると、「経済計画型」が法定の経済計画という形をとっているのに対して、「国土計画型」は法的計画である全国総合開発計画と密接な関係を取りつつも、全総計画とは別の形をとっていることは興味深い。

表2 歴代総理の国家ビジョンの類型化

| ビジョンの類型 | | 該当するビジョン例(総理名) |
|---------|-------|----------------------------|
| 事業型 | 国土計画型 | 日本列島改造論(田中)、ふるさと創生論(竹下) |
| | 経済計画型 | 国民所得倍増計画(池田)、生活大国5か年計画(宮澤) |
| 理念型 | | 田園都市国家構想(大平)、21世紀日本の構想(小淵) |

また、近年の総理のビジョンについては、「施策型」が減り、「理念型」又は新たな制度構築を目指した「制度型」へ移行しているようにも見える。例えば、生活大国5か年計画以降の代表的な総理ビジョンとしては、「6大改革」(橋本)、「21世紀日本の構想」(小渕)、「構造改革」(小泉)、「美しい国、日本」(安倍)などが挙げられるが、これらはいずれも「施策型」というよりは、「理念型」や「制度型」という方が相応しいものである。これが一時的な現象なのか、長期的な傾向なのかは判然としないが、あるいは後世、宮澤ビジョンは転換期にあった総理ビジョンということになるのかも知れない。

生活大国5か年計画は、宮澤総理の積年のビジョンを実現すべく策定された経済計画であった。総理ビジョンと一体化することで、おそらく時代が時代なら迫力ある経済計画となったのかもしれない。しかし、現実の計画は到底そこまでのものにはならなかった。その後の計画の歴史の展開を考えると、この時すでに、「総合計画」という枠組み自体が限界にきていたのかも知れない。

生活大国5か年計画 目次

- 第Ⅰ編 我が国の課題と政策運営
 - 第1章 新たな視点と基本的課題
 - 第2章 地球社会と共存する生活大国への政策運営
 - 第3章 経済計画の基本的役割とその実施
- 第Ⅱ編 地球社会と共存する生活大国のための施策
 - 第1部 生活大国の変革
 - 第4章 個人の尊重
 - 第5章 生活者・消費者の重視
 - 第6章 特色ある質の高い生活空間の実現
 - 第2部 地球社会との共存
 - 第7章 地球社会との調和
 - 第8章 地球社会への貢献
 - 第3部 発展基盤の整備
 - 第9章 環境と調和した活力ある経済社会の構築
 - 第10章 発展への基礎的条件の整備
 - 第11章 国土の特色ある発展
- 第Ⅲ編 経済の姿と経済運営
 - 第12章 経済の姿
 - 第13章 行財政運営及び金融政策

注：本論は筆者の個人的見解です。