

季刊

労働総研

クォーターリー

1999年秋季号

No.36

●金融と日本経済の現状と課題

小西 一雄

特集 公的サービスと民主的行政改革

公的サービスと民主的行財政改革

小沢 辰男

公共事業改革の課題

中山 徹

行政改革・地方分権の推進と社会保障の変質

浜岡 政好

国際・国内動向

アジア諸国の経済危機と女性労働者の現状

広木 道子

産業空洞化と労働運動・福岡

藤田 勝輝

60兆円の公的資金投入と銀行リストラ

田中 均

書評

下山房雄他編著『現代の交通と交通労働』

柴田 悦子

新刊紹介

牧野富夫著『大競争時代の賃金体系』

生熊 茂実

刊行委員会編『「女工哀史」をぬりかえた織姫たち』

川口 和子

自治体研究社 夏の新刊

出直せ！ 介護保険

伊藤周平著

A5判 本体952円

介護保険がこのまま導入されると高齢者は幸せにならない。実施にあたっての最低限の条件とはなにか。実施延期を提案する。

図説 地方財政危機の読みかた

初村尤而著

B5判 本体1200円

戦後三回目の地方財政危機の原因は何か。第三セクターや公共事業とともに、地方債と地方交付税措置という国の誘導策の側面をみずして、処方箋はできない。

広域連合と一部事務組合

広域行政でどうなる市町村

村上 博・自治体問題研究所編

A5判 本体1800円

あいつく広域連合の設立、一部事務組合の統合。広域行政の拡大で、市町村の自治は？

「事務事業評価」の検証

三重地方自治研究会編

A5判 本体1100円

注目されている三重県の評価手法。その実際と、行政システム改革との連動による県庁組織の再編を検証。

※表示価格は税抜きです。別に消費税がかかります。

自治体の政策に強くなる

地域活動 事始め

池上洋通著

四六判 本体1500円

住民運動・地域運動を進め、発展させるさいに、どうしたら役所や議会をかしこく利用できるか。

政治倫理条例のつくり方

斎藤文男著

A5判 本体1000円

市長や議員の汚職など政治腐敗をどうしたらなくせるか。

地域と自治体25集 第三セクターの法的検証

三橋良士明・田窪五郎・自治体問題研究所編

A5判 本体1900円

第三セクターの破綻処理のための公金投入に、公共性・公益性はあるか。各地の事例・裁判例から検証。

地方自治法改正の読みかた

自治体問題研究所編

B5判 本体900円

改正地方自治法のもとで、機関委任事務廃止に伴い新設された国の関与のしくみ等を論及。

21世紀にむかって「まいどおおきに」

安藤宣夫・八幡一秀・竹下登志成著

A5判 本体952円

平成不況にまけない京都・西新道錦商店街の元気を探る。

地縁組織論

―地域の時代の町内会・自治会、コミュニティ

山崎丈夫著

四六判 本体1600円

「人にやさしいまちづくり」を実現する地縁組織の現在と将来像を究明。

労働総研クォーター

第36号 (1999年秋季号)



目 次

●金融と日本経済の現状と課題	小西 一雄	2
特集 ● 公的サービスと民主的行政改革		
■ 公的サービスと民主的行政改革	小沢 辰男	13
■ 公共事業改革の課題	中山 徹	20
■ 行政改革・地方分権の推進と社会保障の変質	浜岡 政好	26
国際・国内動向		
■ アジア諸国の経済危機と女性労働者の現状	広木 道子	36
■ 産業空洞化と労働運動・福岡—産業構造の再編と就業構造の空洞化—	藤田 勝輝	38
■ 60兆円の公的資金投入と銀行リストラ	田中 均	43
書 評 ● 下山房雄他編著『現代の交通と交通労働』	柴田 悦子	46
新刊紹介 ● 牧野富夫著『大競争時代の賃金体系』生熊 茂実 ● あいち「青春の日々」刊行委員会編 『「女工哀史」をぬりかえた織姫たち』川口 和子		
● 次号予告	49	● 編集後記 50

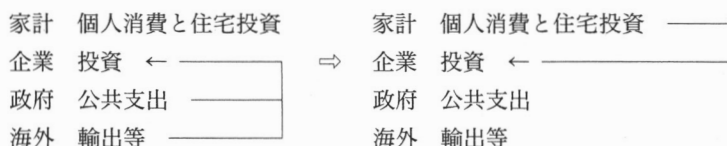
金融と日本経済の現状と課題

小西 一雄

〈レジュメ〉

はじめに

- 1 なぜ不況が長期化するか：2つの理由
成長構造の破綻と金融危機
- 2 輸出大企業と公共事業にリードされた成長構造の破綻と求められる成長構造の転換
自動車、電機、ゼネコンにリードされた成長構造の破綻



3 金融ビッグバンの素顔とその帰結

金融危機＝バブル崩壊＋金融ビッグバン＋長期不況

「構造不況業種」となった大銀行 ①過剰資本の整理・倒産→資本集中
②大合理化
③異業種参入

ウインブルドン化とマネーゲーム

4 カジノ化進む国際経済と必要な投機資金の規制

実体経済を翻弄する投機資金

LTCM破綻の衝撃

市場万能論の破綻と国際短資移動の規制

5 アメリカスタンダードの見直しと金融機関再生の道

銀行界の責任と破綻連鎖防止

預金者保護、短期金融市場の秩序維持、債務者保護、不良債権処理

貸し渋りと回収はなぜ起こるか

早期是正措置（ビッグバン）とBIS規制の凍結が必要

おわりに

変質する金融業務 VS 金融機関の原点回帰

変化する世論と民主的コントロールの現実性の高まり

今日は、金融を中心にして、日本経済の現状と今後について、考えているところを話したいと思います。大きく2つの話をさせていただきたい。ひとつは実体経済、後半は金融です。

1. なぜ不況が長期化するか、2つの理由——成長構造の破綻と金融危機

いまの不況は循環性だけでは語れないところがあって、「成長構造が破綻」しているという特徴をもっていると、前から思っています。そのことと、戦後初めて「金融危機」をとまなう不況だという、この2つが今日の不況が長期化している理由だと、ずっと考えてきました。

どういう点で成長構造が破綻しているかというと、ご承知のように、いま日本経済は、政府の日付でいうと93年10月に底を打って、12番目の景気循環下に入っている。11番目の景気循環は、86年の11月を谷として、91年の4月を山とするバブル景気と、91年の4月から93年の10月までの、いわゆる「平成不況」、これが11番目の循環だったのですが、12番目がどうもおかしい。過去11回の平均値を機械的にとると、景気がいい好況局面は32カ月ちょっと、93年10月を谷とするわけですから、これはとっくに過ぎている。そして少し良くなると、悪くなるを繰り返して、結局97年の春先から再び景気が悪くなる。これが今日まで続いています。これを見ると、91年4月あたりから始まった「平成不況」以降、ある種の構造的な変化が日本経済に起こっていると考えざるをえません。

構造的変化という面でいうと、74～75年のオイルショック後は、「高成長」から「低成長」になるという意味では構造的でしたが、82年の終わり、83年初めからずっと景気高揚が続いていくわけです。いまから比べると、構造的であったけれど今日よりはまだ成長余力はあった。

とにかく今日そういう意味で、循環性の不況に加えて構造的な不況が重なっているのです。

2. 輸出大企業と公共事業にリードされた成長構造の破綻と求められる成長構造の転換

何が変わったのか。そこで(レジュメの)「2」のところに入っていきます。高度成長期は省きますが、74～75年のオイルショック後、世界的な不況から「低成長」になったといわれるのですが、その後日本経済はバブル崩壊まで、世界で一人勝ちする。その一人勝ちの構造は何だったかといえば、輸出と公共事業につきる。これは、産業別にいうと自動車産業、これが日本の就業人口の10%、1割を占めている。それと匹敵する日立や東芝を先頭にする電機産業、この2つが日本の基幹産業であると同時に輸出産業です。この2つの輸出産業が元気であるということ。それから、もう1つは公共事業に誘発されてゼネコンが元気である。ゼネコン関係の企業は一説によると50万社、日本の企業は約250万社だとすると、5社に1社はゼネコンがらみであるということになる。このゼネコンが元気であること。この輸出の2大産業とゼネコンが元気であることによって、企業の投資もできた。

これが、75年の不況から立ち直った以降の「低成長」期の約20年間にわたる成長構造だったのではないかと思う。現在それが崩れている。つまり、自動車も電機も、従来のように輸出を拡大しリーディング産業としてあり続けることが難しくなっている。最近のできごとでいえば、日産とルノー問題もその端的なあらわれかも知れません。一方で、公共事業をバンバンやっていますが、ゼネコンも不良債権を抱えていて元気にならない。こういう成長構造が破綻しているというのが、構造的な破綻という場合の、私が念頭に置いていることです。

ちなみに高度成長期でいうと、ひとつは石油化学などを中心とする、重化学工業が引っ張ったという側面と、初期には家電製品の普及に見られるように、個人消費が相当伸びた。高度成

金融と日本経済の現状と課題

長期は、大きくいうと個人消費が伸び、その中で重化学工業が伸びた。これが世界的に行き止まったのが74～75年不況。それ以降、加工組立型の自動車、電機を中心にした産業に変わっていくのです。それがいま74～75年から続いてきた日本の「低成長」構造が破綻してしまっただけです。これが不況が長期化する一つの理由だと思っています。

もう1つは、戦後初めて金融危機をともしや不況である。これは2つ目の長期化の理由だが、どちらが中心かという僕は前者だと思っている。金融というのは表にあらわれてくるが、基本は実体経済の方にあります。

ところで金融はこれまでの循環過程では、戦後3つの役割を果たしてきたと思います。1つは、景気が過熱してくると政府は金融引き締めをやって、財政もそうですが、過熱を防ぐというところで金融は関わってきた。過熱期にブレーキを踏むものですから過剰生産がある程度押さえられて、不況が軽くなるという役割を担っていた。

2点目は不況になったとき、後ろ向きの資金需要、手形が落とせないとかいうことをふくめて、後ろ向きの資金需要がきたときに、これに銀行が応えてやる。その市中銀行を、中央銀行が支えてやるという形で、不況が深化することを喰ひ止める役割をしてきた。

3つ目は、不況が、だらだらと続いてくる過程で、大企業はあまり金を借りないということで、大手銀行が中小企業に金を貸すということができて、大手金融機関が、中小企業に金をつけてやる。そこで中小企業が元気になって設備投資をはじめ、つづいて大企業の設備投資に転化するという過程がみられた。

ところが、今回3つの役割のうち、2つがやられていない。1つは金融引き締めのタイミングを完全に誤った。バブルの時ですが、本来ブレーキを踏むときにアクセルを踏んでしまった。このことによって過剰生産を非常にひどくした。

それがそもそもの誤りです。2点目は今回も行われました。不況の過程で後ろ向きの資金需要に応じて、景気を支えた。恐慌を防ぐ役割は現実には果たした。実際に少し遅れましたが、政府が低金利政策に転換する過程で行われました。

ところが3つ目が全然やられていない。ご承知のように中小企業に金をまわすどころか、回収です。この3つ目の金融が景気の回復を助けるというところが無くなってしまって、むしろ景気の足を引っ張るという方向にまわり、これが現在の金融危機で、これが不況が長期化する2つ目の理由だと私は思っています。

さて、いま一度実体経済にもどると、いまの診断が正しいとすれば、処方箋は限られてくるわけです。基本のところは、ここに書きましたように「4つの需要項目」（家計、企業、政府、海外）のうち、景気がいいというのは、投資がうまくいく、悪いというのは、投資が停滞することとすると、この投資をどこがリードするか。これまでのような、政府の公共事業と輸出によって投資をリードしていくことが崩れたとすると、これに代わるものがなければならぬ。従来だったら石油化学や鉄鋼や造船で人減らしが行われると、少し間をおいて、自動車や電機が吸収していく、公共事業が吸収していく。あるいはサービス産業が吸収していく。雇用の移動というのがあったんですが、現在は自動車、電機がダメで、ゼネコンが元気がない。どこが吸収するか、それがないわけです。

そういうときにどういう脱出の仕方があるかという、やはり家計のところ、個人消費とか、住宅投資というものを、どうやって元気にして、投資に結びつけていくかという、こう発想する以外にない。

ただし、これは個別企業が積極的にやるわけがない。個別企業はミクロ的にはリストラで対応する。これはマクロ的には自分たちの首をしめている。これは個別企業経営者を説得するような話でなく、全体的な運動でこれをどう進め

ていくかということになるだろうと思います。

3. 金融ビッグバンの素顔とその帰結

次に金融の話をしていただきます。今日の金融危機というのは何かということです。私はそこに、バブルの崩壊、プラス・金融ビックバン(B・B)、プラス・長期不況と書きました。

この3つで考えたいのですが、1つはいうまでもなくバブルが崩壊したので、その後遺症、不良債権に悩んでいる。しかし、それだけだったらこれほど金融が悪くならなかったわけです。たとえば話ですが、金融機関は多かれ少なかれ心臓疾患を患って、半病人である。そのところにもってきて、この病人を捕まえて、要するに2001年まで大競争を“駆け抜けよ”というのが、金融B・Bです。体力格差があるところに、全力疾走させるわけですから、当然追いつかない、倒れてくるところがでてくる。つまりB・Bという路線がなければバブル崩壊後の、金融機関の体力格差の中でも、これほど危機が深化してくることは多分なかったと思います。

ではなぜ、政府は金融B・Bをやったかという、政府は完全に景気の見通しを誤ったと思います。つまり96年11月にB・B構想を打ち出して、97年の春先に消費税上げたり、医療保険改悪やったり、特別減税やめたり。この一連の流れは何かというと、政府は実体経済が良くなりつつあると判断したのです。その中で彼らはB・Bということを行ったつもりだった。ところがご承知のように消費税を引き上げて不況が再び深化して、不況が長期化した。ここで不況が長期化するので不良債権が増えるというところがでてきてしまった。だから最悪の関係、バブル崩壊後、金融機関の体力が弱って、しかも格差がついている。他方で、不況が長期化して単なるバブル後遺症にとどまらない不良債権問題がでてくる。最悪の環境で大競争路線であるB・Bを打ち上げたもんだから、危機が深化する、こういうことになったと思う。

そこでB・Bとは何だったのかとなるわけです。ひとつは大銀行が、「構造不況業種」になっていって、これから脱却する過程であるということ、もう1つはアメリカの要求。この2つの目線で見れば、金融B・Bというのは理解できるのでないか。

アメリカの目線の方を先にいえば、これは割にはつきりしていて、2つあります。1つは1,200兆円といわれる日本の個人金融資産を、ビジネスチャンスとして自分たちに与えよということです。そのためには、アメリカ型の金融資本市場でないとやりにくいという。要するに商売のネタに、日本の金融資本市場を開放させる。

もう1つは、アメリカの大銀行は今日非常に多くの収益をマネーゲームで上げているわけで、ロンドン・ニューヨーク・東京という3大金融市場のなかで、国際的なマネーゲームをやりやすく、環境整備をしよう。例えば去年の4月に外為法が新しい形に変わった。これなども投機がやりやすくなるということです。日本の金融資産を自分たちのビジネスチャンスに開放せよ、もう1つはマネーゲームの拠点としての使い勝手を良くしろ。従ってアメリカスタンダードでの金融資本市場をつくれという、アメリカの要求がある。これによって、B・Bのテンポが非常に速くなった。日本の思惑はお構いなしに早いテンポで進めざるをえなくなった。これが1つある。

もう1つの目線は、ここに書いた大銀行の目線のことですが、大銀行は明らかに「構造不況」だ。構造不況ということはたとえ景気が悪くなくても、今のままでは生き残れない。私はたとえば話として、74・75年不況を例にだすのです。そのとき、鉄鋼だとか造船、石油化学という素材型産業は何をやったか。結局これまでのように業界は伸びない、マーケットは伸びない、構造不況業種だということになったとき、3つやったわけです。

金融と日本経済の現状と課題

1つは過剰資本を整理していく。有り体にいえば、合併だとか倒産とか、形はいろいろあるが「資本の集中」をやる。例えば、これまで20社が伸びるマーケットがあったとすれば、もう20社はいらぬ。10社で十分だという論理が出てくる。資本集中をやる。

それから2つ目は生き残り企業でも、これまでのように10%伸びるマーケットではない。5%しか伸びない。それでも儲けなければと、大合理化をやるということになる。

3つ目は、本業が不況業種なんだから、儲かるものには何でも参入しようという異業種参入をやる。いまや大銀行も、これまでのように、大企業に金をつけるという形で伸びていけないということになって、どうしてもこの3つが要請される。

つまり、もう減ってしまいましたが、大銀行は20行もいらぬという問題が出てくる。さらに、大銀行でないけれど地方銀行も第二地銀も併せて120数行の整理が始まるというように、資本集中。それからもう1つは、生き残るところで、大合理化をやる。銀行もすごい合理化やっていますが、一番徹底したのは証券で、証券業界ではバブル期には15万人くらい働いていた。いま8万台。ほぼ半分という合理化をやった。それから大銀行から見れば、異業種産業、例えば高齢化社会を控えて年金というのが伸びる。なぜこの年金というのを信託銀行と生保だけにやらせているのか、自分たちがやってなぜ悪い、ということで、年金業務にでてくる。それから保険業務は、いま生保はバブルの後遺症で痛んでいます、リスクということを考えますと、生・損保とともに、今後一定の伸びが考えられるということですから、この保険業務を銀行がやってなぜ悪いと。それからマネーゲームということになると、単におカネを預金として預かって利子を上乗せして貸すのではマネーゲームにならないわけで、証券形態をとって安いものを買って、高いものを売るという証券形態をとら

ないとマネーゲームに出来ないわけで、そういう意味で証券化、つまり、証券業務に参入が必要になり、現に投資信託を売ることによって血道を上げている。まとめると、過剰資本の整理をすすめる。合理化をすすめる。異業種参入をすすめる。多角化をすすめる。じゃまな規制を全部取り払う。これがB・Bの国内的側面であると思うのです。

その結果どうということが起こってくるかというと、金融で2つ起こってくる。1つは「ウインブルドン化」と書きましたが、イギリスのテニス大会のウインブルドン大会ではいつも外国人が勝つ。86年にB・Bをやったイギリスのロンドンでも米系資本が勝つウインブルドン化が進みました。日本でもいま、確実に金融B・Bがすすめば外資系が席卷してくる。外資が席卷しても金融の中身がよくなったり雇用が確保されればまだいいのですが、そうでなく「ウインブルドン化」のもう1つの帰結が、マネーゲーム化です。

僕がよくだす例はチェスマンハッタンと東京三菱なんです。一昨年の数字ですが、C・Mは東京三菱の総資産では約半分なんです。だけでも経常利益ですが、約11倍以上という儲けを出している。つまり同じ分母でいけば、チェスマンハッタンは東京三菱の20数倍の儲けをだしている。すごい格差がある。

この格差はなぜ生まれるかですが、これは簡単にいえばマネーゲームがうまいからだということに尽きる。この金融B・Bというのは、国際的な環境の中で考えたときに、ごく一部の、東京三菱や、住友が生き残ろうとしても、彼らが生き残るためには、やっぱりマネーゲームで追いつかなければならない。「ウインブルドン」化とマネーゲームとは表裏一体のもので、東京金融市場というものが外資に席卷される中で、非常に大きな国際的な投機活動の拠点として強化される。これがB・Bの1つの帰結だと思います。

その中で、このままいけば、本来の各銀行の役割は後退していくであろうと思うのです。規制を緩和すればうまくいく、規制を緩和すれば消費者利益になる、効率化が図れる、と言ってきたのですが、そうでなくて、B・Bはマネーゲームの効率化である。本来の金融の公共的使命が失われいくのだということを申し上げたいのです。

4. カジノ化進む国際経済と必要な投機資金の規制

そのことに関連して(レジュメの)「4」のところにちょっと言いますと、実は昨年(1999年)の9月に起こった、例のLTCMの破綻が規制緩和を見直す1つの画期になっている。規制緩和の進展は、いろんな切り方があるのですが、やはり大きくは80年代からと、言っていると思います。古くは73年の変動相場制になってから、為替が乱高下する。79年10月のボルカー登場以降、金利も乱高下する。為替と金利が一方で乱高下する世界がやってきていて、他方でアメリカの対外赤字でドルが溢れ出ている。

この2つの条件がドッキングするとどうなるか。為替リスクや金利リスクを回避する取引が活発化する。同時にそのリスクを利用した投機的な活動が活発化する、マネーゲーム化がずっとすすんでくる。そしてマネーゲーム化するなかで、いろんな事件が90年代に続々と起こってくるわけです。

例えば92年と93年、いまのEUですが、その中で通貨危機が起こった。それから94年の終わりから95年の頭にかけて、メキシコの通貨危機が起こった。同じく95年に異常円高という時期があった。一昨年は、ご承知のアジアの通貨危機があった。その度ごとに、国際的な投機資金の移動が問題になったのですが、一昨年のアジア通貨危機までは、マハティールが規制ということを言うと、総スカンを食らうという時期があった。ところがついに、昨年8月のロシアの

通貨危機を1つのきっかけとするアメリカのヘッジファンドの破綻という形で、アメリカのお膝もとまで投機資金の問題がやってきた。ここでアメリカ政府をのぞく、日本の政府も含めすべての国が、規制ということをいわざるをえなくなってきた。

ことほどさように、今日、投機資金が実体経済を翻弄していて、これでは困るというのがようやく国際的世論としてでてきた。ただ、私はLTCMの破綻に続いてアメリカの株式市場がガクッとくると思っていたが、こなくて、1万ドル台を突破してしまっ、一種困惑しているのです。

いまアメリカは、株価を維持するのに必死ですが、いずれにしても国際的な投機資金が実体経済を翻弄するというのが、80年代以降すすんで、とりわけ90年代にひどくなった。その象徴がLTCMの破綻だった。その中でやっぱり市場万能論ではいけない。やはり短期資金の移動を規制しなければならないという声が、国際的な世論になってきた。ところが、こういうことについては、割と新聞は書くのですが、B・Bというのは国内的に見れば同じ路線(マネーゲームの効率化)なんだということについては、なかなか目がいかない(書かない)。

もう1つは、金融B・Bの進行過程のなかで、大金融機関が破綻していく。ご承知の公的資金導入をめぐるいろんな問題がでてきた。去年の秋口まで、例の公的資金が政治的な焦点だった。一昨年、拓銀や山一が破綻して、例の10兆円の話が急に30兆円に膨らんだ。その後一貫して公的資金をめぐる論戦が戦わされた。私は、昨年の雑誌『経済』11月号で、不良債権のことを書けと言われて、その時はあんまり細部までは書けなかったのですが、自分なりにその時点で書いた。そのあと、雑誌『世界』の編集部から、「研究会に出てきませんか」という連絡が入った。『世界』編集部が夏に私がちょっと朝日新聞に書いた小さな記事を見て「来ませんか」とい

金融と日本経済の現状と課題

うので、研究会に行ったら、そこに普段あんまり一緒にやらない人、いろんな立場の人がいて、そこで「経済戦略会議」のやっている経済政策の批判をやるということで、研究会を持ちたいという。結構だからやろうということになった。その過程で、そこに出入りした人とはほとんど意見は一致する。そのメンバーでは、細かいことを除けば一致するのだが、公的資金導入論では全く一致しない。それはもう、「あんた今どき公的資金入れないですむなんて非現実的だ」と盛んに言われる。

最後までそこで折り合いができなくて、そのときつくづく思ったのですが、こういう誤解がある。つまり、公的資金で何をやろうとしているか。私がそこで言ったのは、“貸し渋り”と“回収”というのをこれでなくすんだ。つまり金融機関は金まわりが悪い、金を貸してくれない、公的資金を入れば、“貸し渋り”と“回収”に何らかのプラスの影響が出るはずだという思いこみがある。この思いこみというのが非常に恐ろしい。

なぜ“貸し渋り”が起こっているのかというと、不良債権処理をやると、自己資本が減る。自己資本が減ると、BIS規制の下で12.5倍までしか貸せないの、それで“貸し渋り”が起こるのだという。これは全く俗説だというふうに思うのです。なぜかという“貸し渋り”というのは、基本的にいま大銀行は量的な拡大路線はすっかりやめて、質的な選別に入っているわけです。ある銀行の例でいうと一昨年の11月、山一や拓銀の崩壊した頃から、路線転換があったんです。どうゆう路線転換かというと、それまでは、なんだかんだといっても、拡大路線を続けていた。11月以降、パタッとやめて“回収”に入った。どうしてか。1つは、山一、拓銀の破綻があつて慎重になった。しかしなんといっても、去年の3月期決算から始まることになっていた「早期是正措置」ですね。きっかけは、8%の自己資本比率を達成するという目的

に向かつて、急速に変わった。しかしそれだけだと先ほどいった常識論と同じです。

ところが、公的資金導入がほぼ国会を通過するときに、銀行の姿勢はどう変わったか。姿勢は全然変わらない。この銀行の各支店はどういう計画を持っていたか。資料をみると、縦に融資額の量を書いてある、大きい順に書いてある。右側に、利ざやの高い順に表がつくってある。そうするとロットが大きくて、つまり貸し出しの単位が大きくて、利ざやの高いところがはっきり分かる。それ以外のところは、例えば元利の回収が確実であろうと全部回収する。それが大雑把にいうと、支店が貸し付けているものの70%を回収するというのが、その支店の方針なんです。三和銀行で（情報が）流失して、国会で“貸し渋り”のマニュアルを作っているということが分かったのですが、そうしたことは三和ばかりではありません。なぜ、彼らはそんなことをやるのかということですが、結局、国際的に勝ち残るためには、経営効率を良くしなければならない。どれくらい、何%稼ぐかが、至上命題だ。そうするとロットの小さい、利回りの小さいとこに関わっていても一向に経営効率はプラスになりませんので、経営効率を上げるという点で、B・B路線を含めて“終わりなき戦い”をやっている。だから、大銀行はいくら自己資本が充実しても、融資額が量的に高まることは絶対にならない、これが1つ。

もう1つは、BIS規制路線のもとでは、総資産が膨らめば膨らむほど、銀行は効率という点では不利になる。自己資本比率が減ってきます。そこで総資産を増やさないで儲けようとすれば、一番手っ取り早いのは何かというと、これが簿外取引、つまりデリバティブを使ったマネーゲームなんです。銀行は簿外取引であるデリバティブを使ったマネーゲームで儲ける。また、さまざまな手数料収入で儲ける形が増えてくる。

一方、通常の貸し出しでも、この前のLTCMで分かったのですが、ヘッジファンドみたいな

ところに貸している。非常に利回りの高いところに貸している。全体として簿外取引を中心とするマネーゲーム型に運営を変えていくというのが、大銀行の国際活動に生き残り路線にならざるをえない。

単にならざるをえないでなしに、アメリカの銀行が実証済みでして、アメリカは90年代初頭に金融危機になった。その後復活する。復活の過程でアメリカの銀行はすっかり体質が変わってくるわけです。

それまでの米銀は、「3L貸出」といって、3つのL、つまりひとつのLは、ランド、土地です。もうひとつのLは、ロー・ディベロップイング・カントリー、途上国への貸付、さいごのLは、レバレッジド・バイアウトという、借り入れ型買収、つまり企業を買収する。つまりアメリカ型の株式投機です。3L貸出の失敗で米銀はガタがくる。

その後どうしたか。米銀はいくつかに分かれるが、シティバンクなどを含めて国際活動をする連中は、マネーゲーム化の道を進む。また個人の大資産家を相手にした業務をもう一つの柱とする。マネーゲームと大資産家を軸としたプライベートバンキング、これが彼らの路線になる。他方そうでない銀行があって、例えばネーションズバンク——新興の銀行が合併を繰り返して、いまや全米3位になっている。ここはスーパーリージョナルバンクといって、基本的には従来どおり預金を集めて一般の貸し出しをして儲ける。この銀行は貸し出し資産がずーっと伸びて収益も伸びている。ところがシティバンクとか、チエスマンハッタンは総資産はほとんど伸びないで収益だけが伸びる。この道は何だったかということ、しつこいようだけど、マネーゲームで儲けることであり、また大資産家を相手に儲ける道だった。

5. アメリカスタンダードの見直しと金融機関再生の道

実はいまのB・Bの過程で大銀行がやろうとしていることは、このマネーゲームとプライベートバンキングです。それが出来ない銀行はスーパーリージョナルバンクに転換するか、何か路線転換が求められている。金融B・B路線の中心を走っている、東京三菱とか、三和とか、住友とかは、もし本気にやろうとしたら、行き着く先はマネーゲーム化に行かざるをえない。その時は、“貸し渋り”と“回収”が無くなるわけではない。むしろ、今後一貫して強化される。では、あの公的資金というのは何だったのかということ、不良債権処理費用ということに尽きるわけです。

不良債権処理というのはもちろん必要なんです。私が(レジュメの)「5」に書いたところですが、昨年からずっと必要だったものが4つあったわけです。

1つは金融破綻を広げないために預金者をどう保護するか。これはすでに2001年までペイオフしないということで、これは保護されてきたし、これまで1件も取りはぐれた人はいないできました。

もう1つは、1つの金融機関が破綻すると、金融機関同士が運転資金をやりくりしている短期金融市場がおかしくなって、短期金融市場でお金が取れなくなって破綻するという連鎖が起こる。そこで短期金融市場の秩序を維持しなければならない。これはすでに日銀が、拓銀と山一のときやっているわけです。1日3兆円近いお金をぶち込んで、短期金融市場の破綻をふせいだ。これは30兆円の公的資金が入る前から日銀が動きまわってやっていた。

もう1つは、債務者保護です。債務者といっても第2分類。4つあるうちの、破綻先の「第4分類」は仕様がなない、これは不良債権だ。「第3分類」の75%が不良債権化するという経験側だから、これも保護することは難しい。「第1分類」の正常債権は当然維持し、問題は「第2分類」の灰色債権、中小企業はほとんどこれです。拓銀がつぶれたとき誰が困ったかというと、この

金融と日本経済の現状と課題

「第2分類」の債権が切り捨てられて困った。この方策が全くなっていない。実はこれが一番弱い。

4つ目が不良債権処理です。

この4つを見まわすと、結局今回の公的資金導入というのは何をやっているかと言いますと、不良債権処理を助けたという役割に尽きるわけです。肝心の「第2分類」の債務者保護は全然できていない、だから公的資金導入論であれだけ大騒ぎしたわけですが、結局でてくるとことは何かというと、この前決まった7兆数千億に代表されるように、大銀行の不良債権処理の手助けが中心テーマだ。長銀や日債銀のようにテコ入れしてもダメなところは、国有化した。公的資金、公的資金と言うけど、あれはほとんど「日銀資金」、日銀のカネが出ていくと思えばいい。日銀のカネが出て、ほっておくと、日銀に不良債権がたまってしまう。そこで政府は保証を与える。それが中心論議だった。それじゃ政府が保証を与えるということのワンクッション先に、銀行界が最後は尻拭いするという、道筋の付け方もある。

もし緊急避難的に政府のカネ、国民のカネが必要だというなら、最後はどういうふうに決着つけるんだという路線もあるんですが、結局そこが曖昧なままに、アメリカの要求で、ワーッとすすんでしまった。結局、出てきたのは大銀行の不良債権を助ける。じゃあ、処理したらどうなるか。確かに金融不安を納める心理的效果はあったけど、「貸し渋り」や「回収」とは全く関係がない。これから3月期決算で、4月くらいになったらでてきますが、基本的には東京三菱、三和や住友がこれで「貸し渋り」や「回収」をやめるはずがない。データとしてでてくると思う。

では「貸し渋り」や「回収」をやめさせるには何がいいか。信用保証協会に金をつけてやるようなことが一番早いわけですね。ああいうところに金をつけて、直接、中小企業や地場産業

に金が届くようにしてやる。その時に信用保証協会が活躍し、地場の金融機関が活躍するという構造を生み出せばいい。私から見れば、いまの大銀行につける金は、預金であれ、公的資金であれ、全部大銀行の中に吸収されて、消えてしまう。基本的には、国際的なマネーゲーム化で勝ち残るための路線に使われるだけでないか。

B・B路線を今日掲げていることが金融危機をひどくした。そして金融が実体経済にお金をつけないということで、不況を長引かせている。

おわりに

そこでどうするかと言うことです。金融B・Bが本当に消費者利益に結びつくのなら、それでいいのですが、やはりそうでなく、金融が変質してしまった。金融業務が変質した。

まず銀行ですが、大銀行は預金を集めて貸すという、本来の機能をなくして、貸さなくなる。通常の貸し出しをやらないという、変な銀行がでてくる。

それから保険会社はどうか。生保、損保同時にやれるようになってきているのですが、効率化をいっているから、ここでも「保険危機」といって、アメリカで起こったようなことが起こる可能性がある。「保険危機」とは何かというと、損保の話ですが、80年代にアメリカで自動車保険の手数料の自由化ということがあった。自由化するとどうなるか。これは競争原理ですから、事故率の低い地域、事故率の低い年齢は、保険料率が低い。事故率の高い年齢や地域は、保険料率が高い。現にアメリカでそうなっている。そうするとどうなるのか、例えば50歳位で事故をしていない人は、当然30%ぐらい保険料率が低くなるので、「よかった」となる。しかし肝心の事故率の高い若者が、免許を取っても保険料が高くて保険に入らない。無保険車になる。

そうすると(50歳ぐらいの人は)自分の保険料は安くなったのだが、いざ20歳ぐらいの相手からの「もらい事故」で、相手が保険に入って

いないのでお金がもらえないとなる。保険の機能が破壊される。もう1つ競争が激しくなったので、事故率の高い地区から保険会社が撤退してしまう。自動車保険を扱う会社が1社もないという州がでてくる、という形になる。保険の本来の機能が破壊される。それが「保険危機」とアメリカでいわれたのですが、これと同じことが保険の分野で起きてくるだろう。そして補償業務からはずれて、金融業務にどんどん傾斜していくだろう。

証券会社はどうかというと、証券会社は本来的な役割は、売り手と買い手に適切に情報を提供して、適切な証券価格を形成する。ただしマーケットですから売り手と買い手が偏ってマーケットが成立しないことがある。その時に証券会社が自らの資金で買い向かい、あるいは売り向かって、需要と供給のアンバランスを是正して、マーケットを成り立たせる。マーケット・メイキングさせる。それがバブル期にはマーケット・メイキングすべき証券会社が、自らインサイダー取引をやったり、株価操縦したりして、マネーゲームをやった。実はいま起こっている「自由化」の中で、適切な規制がでてこない、やはり証券市場がおかしくなっていくことは避けられないだろう。

総じて、まともな生産活動を基点として儲けるのでなくて、「丁半ばくち」みたいな世界で儲かってくる、という金融機関の変質が、どんどんすすんでいる。

しかし一方では、先ほどの国際的な投機資金の規制でできたが、やっぱり何らかの規制は必要だという声が相当でてきている。わたしちょっと思ったのは、1年くらい前は、私なんかは圧倒的少数派で、「B・Bやめろ」とか、「規制緩和に反対」するものは少数派の時代。ところが去年から相当変わってきたと思う。夜の10時・11時台で、久米宏、木村太郎、筑紫哲也、と3人のニュース・キャスターがいて、彼らは、いろいろ言い方は違ったが、「規制緩和万歳」で

はまったく一致していた。しかし最近、だんだん彼らは言わなくなってきた。規制緩和は解決策だという、そういう単純なとらえかたができなくなってきた。

60兆円（の公的資金の投入が）決まったけれど、これを実際やってみると「これはひどいよ」ということが分かってくるわけで、民主的なコントロールという話がそれなりにリアリティをもって出てくる環境にきている。私の同僚が、昨年のある時期から、公的資金導入をさげび出して、一時ソリが合わなくなってしまったのです。しかし彼はいま何をやっているかというと、「日本版地域再投資法」をつくれと、言っている。「日本版地域再投資法」というのは、アメリカの地域再投資法、地域に銀行が貢献しているかどうかによって、その銀行の支店を出すとか、広げるとかで認可を出す際に、地域への貢献度が問われる。住民とか、行政とか一体となった銀行に対する一種のコントロールですが、こういう「地域再投資法」をつくれとキャンペーンをはろうとしている。

彼らの話を聞くと、自民党も含めて、相当耳を傾けてくるというわけです。結局それは何かと言いますと、公的資金を入れたけども、それだけではどうもならん、どうしたらよいか。そうすると、どうコントロールするかの話になる。市民運動レベルなのか、地域の住民なのか、行政なのか、組合なのか、政党なのか、いろんなレベルがあるけれども、いまの経済活動というのは、金融でいきますと、自由化路線一本だけでなく、そこにどういう規制を持ち込むかということが、現実の“貸し渋り”の中で起こってきている。国際的には投機資金の移動の規制ということが、欧米のアメリカを除く政治家の中から澎湃として起こってきている。日本政府でさえ規制ということを提案している。

それから実体経済でいうと、従来のように公共事業で脱出するというやり方だけではどうもうまくない。従来型の景気政策を大規模にやっ

金融と日本経済の現状と課題

でも、せいぜい景気の底割れを防ぐのが精一杯で元気にならないことが、じわじわ分かってきた。私は去年の後半から今年にかけて相当世論の雰囲気が変わってきている実感を感じています。

最後に、最近景気が「底を打って反転じゃないか」というのがでてきています。しかし、日本経済の構造的な変化は進んでいない。だから、ずるずると今後長きにわたって、新しい成長構造がでない限りそんなによくないと思う。

しかしその中でも景気循環は貫くわけですから、一定の景気高揚という局面はあるかもしれない。

しかしアメリカで株が暴落すれば、全部飛んでしまうだろうと思ひまして、いま私が一番注目しているのはアメリカがどうなるのかということです。

ちょっと雑ぱくですが、これで報告とします。

(立教大学教授)

※労働運動総合研究所・政治経済動向研究会(1999.3.20)報告に手を入れたものです。

戦争への道

逐条解説付
自由法曹団編

緊急
出版!

—Q & A新ガイドライン法案のすべて

憲法を踏みにじり、日本を危険な戦争の道へと導く新ガイドライン法案。法案の内容とその本質を、法律家の立場から、政府の国会答弁も踏まえて、Q & A方式でズバリ解明する! 定価900円送料180円

大競争時代の賃金体系

—「成果主義賃金」を斬る 牧野富夫著(日本大学教授)

「成果主義賃金」は本当に能力を公正・公平に評価するか。大競争時代の名のもとに進行する賃金体系改悪の本質と資本家のねらい、労働者・労働組合としての対応などをやさしく解説。 定価800円送料180円

〒105-0004 東京都港区新橋6-19-23
振替00100-6-179157

学習の友社

TEL 03-3433-1856
FAX 03-3434-7301

特集／公的サービスと民主的行政改革

公的サービスと民主的行財政改革

小沢 辰男

1. 公的サービスと公的責任

現代では「公」的立場を代表するものは、現代国家であり、具体的には中央政府と地方自治体であるといつてよい。そして政府の性格を規定するものは、その政策であろう。

実例として、小渕内閣の「産業再生法（「産業活力再生特別措置法」）と東京都の「財政再建推進プラン」をとりあげよう。前者は政府が本年7月21日に法案を第145国会に提出し、同29日には早くも衆議院で自民、自由、公明3党の賛成多数で可決され、財界からその政策の速さを評価されている。

後者は、東京都が本年7月29日、都税収入などの減収で今後毎年度6300億円以上の財源不足解消を理由として、都民向けの施策見直しや都職員5千人の削減などを打ち出したものである。石原都知事は「ここまで踏みこんだもの（いわゆる内部リストラのこと）はかつてなかった」と自賛している。

両者に共通するものは、人減らしなどを中心とするリストラ計画である。産業再生法は主として日本の大企業の国際競争力を高めるために、生産性の低い分野から高い分野に設備や人材を集中させるよう、政府がさまざまな優遇措置を講じるというものである。いわば大企業の人減らしには、政府が大いにその「公的責任」を果たすというわけである。

折しも、総務庁が発表した本年6月の完全失業率は過去最悪の4.9%で、完全失業者数329万人である。うち、企業側の都合による非自発

的離職者数は118万人で中高年労働者をはじめとする企業側の解雇者は今後もふえつづけること、必至である。先般発表された経済企画庁の経済白書も、景気回復のためには、設備過剰、人員過剰、債務（企業の借金）過剰の3つの過剰を減らす必要があるといっている。要するに人減らしを後押しする法律である。

政府は各種の優遇措置のほか、雇用を守る措置として、解雇者の就職のあっせんや職業訓練の実施などをあげているが、政府が真に公的責任を果たすためには、労働者の解雇規制（勝手な首斬りをさせないなど）の措置や何よりも大切なことは、ただ働き「サービス残業」などの規制をはじめ労働時間短縮の措置をとり、これによって、消費をふやし、雇用拡大により将来不安をなくし、景気を回復させることであろう。

後者の東京都の「都財政再建プラン」は前述のように、地方公務員の給与や人員の削減を中心とする典型的なリストラ計画である。2000年度から4年間で財政赤字を解消するというのだが、不況がつづいて都税収入が増えなければ、2年後に見直しをして、さらにきびしい措置をとることもありうるといっている。

6300億円の財源不足対策として、いわゆる内部努力（人員削減など）1600億円、施策の見直し2400億円、公共料金値上げなど550億円（都民負担増）、税財政制度の改善（国への要求）1750億円があげられている。注目すべきは、国への要求による税財政制度の改善1750億円の問題である。これは2つに分れていて、1つは国から地方への税源の移譲などで1500

特集・公的サービスと民主的行政改革

億円、2つは東京都が地方交付税の不交付団体であることを理由とする財源減額措置250億円の廃止要求である。前者はさらに3つのケースに分れる。その1つは、現行消費税5%（1%で何と2兆5000億円の税収になる）の国と地方の配分割合を、4対1から3対2（地方消費税を1%引上げ2%とする）に変更する。東京都の増収分約1500億円になるという。その2は、地方が一致して要求している国の所得税と地方の住民税との割合を現行の64対36から50対50に変更するケースである。東京都の増収分約1500億円という。東京都の要求としては別項目になっているが、現行法人事業税への外形標準課税の導入である。これがその3の要求ということになる。くわしくのべる余裕はないが、事業活動そのものに課税するので、赤字法人も負担する。いろいろな課税のやり方があるため、東京都は具体案を出していない。

以上の税財政制度の改善要求は法人事業税の改革を除いて、おおむね妥当な要求といえる。しかも、これによる増収分1750億円は、上記の財源不足額6300億円の約3分の1に近いので、国への改善要求としてまずまずであろう。

だが、果してその実現性はあるかという問題である。地方分権（分権法については後述）がいわれているのだから、これは当然の改革である。このことを確認したうえで、石原都知事の記者会見によると、現行の消費税5%のうち、さらに1%分を地方にまわすのは、国も財源難だから困難だろう。しかし、次の選挙（衆議院選のこと）が終ったら、国は現行の消費税率5%をさらに引上げるだろうから、そのうちの1%ないし2%分を地方に回してもらおうよう全国の地方自治体と共同して求めていくといっている。

何のことはない。現行の消費税率5%を前提にして、その1%分をさらに地方にまわして現行の地方消費税率を2%にするという改善要求を無視しているわけである。要するに都の財政

赤字のつけを都民の負担に押しつけ、東京都の公的責任を回避しようとするものだという以外ないだろう。

上記の財源対策のうち施策の見直し2400億円のうちわけをみると、経常経費の見直し1800億円、投資的経費の削減600億円である。「都財政収支見通し」によると、2000年度の都の一般会計歳出総額6兆5000億円のうち、経常経費2兆2000億円（給与費1兆8900億円を除いたもの）、投資的経費は9100億円と見込まれている。そうすると、経常経費の削減率は8.1%、投資的経費の削減率は、6.5%にすぎない。

そこで、この経常経費の削減であるが、この経費こそ福祉・医療、教育、中小企業対策費など都民向け施策そのものである。この都民向け施策を重点的に見直すというのだが、これには、シルバーパス、老人・障害者の医療費助成、老人福祉手当、公私格差是正事業（民間福祉施設への援助）、中小企業制度融資、区市町村への援助などがふくまれている。今回は「聖域」なしに都民施策を削減するというのである。とくにシルバーパス、老人医療費の助成などについては、97年の都議選で、日本共産党の議席が13議席から26議席に倍増した情勢を背景に、多くの都民、都民団体、都議会の協力共同のたたかいによって、前青島都政の「財政再建計画」に盛りこまれた上記の都民向け施策の削減を阻止した経過があることを指摘する必要がある。したがって2000年度都予算編成に向けて、都民生活防衛のたたかいが高まることになる。

しかし、考えてみると、どうしてこのような「財政赤字」がふえてしまったかについての原因究明が、今回の「財政再建プラン」でも明らかに不足している。不況で都税収入が減少したことはたしかだが、前々鈴木都政いらいのバブルに乗じた「開発優先」の建設事業費の拡大こそが、都の借金増大（現在一般会計で約7兆円）をはじめとする都財政赤字増大の真の原因であるといわざるをえない。その代表的なものが東

京湾臨海副都心開発である。この副都心開発は当初から10兆円をこえる開発事業費が見込まれていたものだが、今日まですでに3兆3000億円の巨額な経費を都財政から支出しているのに加え、今後も開発をつづけるとすれば、2兆円近い経費を都財政から支出せねばならないとみられている。

こうなると、現時点での東京都の真の「公的責任」の取り方は明らかに大型開発優先の都政から都民生活防衛の施策優先に切りかえ、しかも都民に犠牲を押しつけない都財政再建をおこなう政策を実行することであろう。とりわけ不要不急な投資的事業の中止ないし延期、赤字を出しつづけている都の第3セクターなどの見直しにより財源を生みだし、不用不急の建設事業減に伴う都債（借金）を減らすことが、財政再建のみちであるといえよう。

以上、現段階での国の産業再生法と日本最大の地方自治体である東京都の「都財政再建プラン」の2つの政策（施策）をみてきたが、国の政策は明らかに大企業の利益を優先し、公的サービスの基礎をなす労働者の基本的人権、生存権を軽視するものといわざるをえないし、東京都のプランは、これまた人的サービス中心の福祉優先の公的サービス削減の方向が明らかになっているといわざるをえないであろう。

したがって、公的責任についていえば、同じことだが、大企業の利益を保障する責任体制（大銀行救済の公的資金7兆円投入を含む60兆円の枠組みなど）はつくるが、憲法13条や同25条（人間の居住権、環境権保障をふくむ）の国民のくらしと人権を保障する責任体制は規制緩和（たとえば福祉にかかわる措置制度の解体など）と称してできるだけ責任を回避する方向がとられることになろう。したがって、憲法13条の「公共の福祉」は基本的人権の保障を前提としているのに、いまや「国の防衛」が公共の福祉そのものだという解釈が強調されることになろう。この点では、本年5月24日に成立した「新ガイ

ライン（日米防衛協力の指針）関連3法」（いわゆる戦争法）にともない、国内の有事立法体制が作られることになろうが、「公共性」とはすべての国民、すべての地域住民の生活保障と人権の保障を指向する方向性を示すことばだという考えが後退し、国家防衛と大企業の利益保障の体制をつくるのが「公共の福祉」の内容をなすという考えが、今後強化される恐れがあるということになろう。

2. 行政改革と地方分権法

本年7月8日、地方分権推進法と国の中央省庁等改革基本法（1998年）に基づく各省庁設置法等が同時に成立したので、行政改革の1つの終着点としての「地方分権関連年表」を図表1にかかげておこう。

行政改革ということばの内容は、国や地方の行政組織（中央省庁や都道府県、市町村のしくみ）を変え、主として国の政策推進に役立たせようというにある。とくに、21世紀に向けて、国の役割は防衛や治安をはじめ公共事業等全国的行政にかかわるナショナル・ミニマム（最低行政水準）などを設置し、国民生活に関係の深い教育、福祉・社会保障・都市づくり（都市計画）等の国内行政は地方にまかせるという意味で国と地方の役割分担を明らかにするということなのである。

（図表1）地方分権関連略年表

(1) 臨時行政調査会第1次答申(3次まで)	1981.7.10
(2) 臨時行政改革推進審議会最終答申(3次)	1993.10.27
(3) 自治省「行革推進のための指針策定について」	1994.10.7
(4) 地方分権推進法(村山内閣)	1995.5.16
(5) 地方分権推進委員会勧告	
① 中間報告	1996.3.29
② 第1次勧告	1996.12.20
③ 第2次勧告	1997.7.8
④ 第3次勧告	1997.9.2
⑤ 第4次勧告	1997.10.9
(6) 自治省「新行革指針」	1997.11.28
(7) 中央省庁等改革基本法	1998.6.9
(8) 閣議決定(橋本内閣)「地方分権推進計画」	1998.5.29
(9) 地方分権推進一括法案提出	1999.3.29
(10) 省庁改革法、地方分権法	1999.7.8

（出所）総務庁資料等による白藤博行教授作成に追加

特集・公的サービスと民主的行政改革

この見地で図表1をみると、第2次臨時行政調査会の発足は1981年だが、95年の与野党一致による地方分権推進法以来地方分権推進委員会勧告を経て、98年には中央省庁改革基本法が成立し、99年7月に中央省庁改革関連法と地方分権推進法が成立したという経過である。足かけ18年である。

中央省庁改革関連法の内容は、現行の23省庁（金融監督庁をふくむ）の体制から1府（内閣府）12省庁（総務庁、国土交通省など）の体制に再編するというものである。約半減だが、ねらいは内閣府の発足によって総理大臣の権限を強化し、中央集権体制の新しい仕組みをつくることにある。そして国民生活に関係の深い国立病院、国立大学や各種試験研究機関等の現業機関は独立行政法人として民営化の方向へ移行するから、国民の負担はいずれ重くなり、合わせて国家公務員数については今後20～25%の定員削減を実行することになる。

しかも、省庁再編で目立つのは国土交通省のように、ゼネコンなど大企業の利益に奉仕する巨大開発官庁が成立したことである。国土交通省は現行の運輸省・建設省・国土庁・北海道開発庁を合体したものである。しかし、いわゆる政官財の癒着といわれる保守政治を支える利権体制はおそらく温存されることになる。

地方分権法の内容をみると、国の地方支配の根拠をなす機関委任事務（現行561項目）を廃止して、これを新たに自治事務（約4割）と法定受託事務（約6割）に分けた点が特徴的である。生活保護法や都市計画法などの国の権限の一部が地方に移譲され、地方自治体の自主性、自立性が若干強化されたが、法定受託事務は事実上機関委任事務の形を変えたものといつてよい。

いままでの国の地方支配のしくみは、機関委任事務の存在、天下り行政、法によらない中央各省庁等の通達などによる行政指導、そして国庫補助金、地方債などによる財政統制にあると

いわれてきたが、今回の改正で一般法による関与をふくむ新しいルールに基づく体制ができたといわれる。しかし、この新しい自治体への国の関与のルール（地方自治法改正245条関係）をみると、関与の類型として、指示、代執行の規定がある。自治体が国の各省庁の要求に従わないときは、各省大臣がその事務を執行できるというのである。

それだけでなく、実は自治事務についても各省大臣が「是正の要求」をすることができるときめられている。現行の地方自治法でも自治事務に対する国の規制はなかったのである。こうなると、今回の地方分権法は国による地方統制法だともいえる。

この背景を考えると、上述のように今回のアメリカの起す戦争に自動的に参戦するいわゆる戦争法の問題がある。例の「周辺事態法」第9条では、有事（戦争）が起きた場合、国は自治体に戦争への協力を要請できる。しかし、協力しない場合の罰則規定はない。だが、今回の地方自治法改正245条の3項6号では、「緊急時には自治事務であっても国はその事務処理を自治体に指示できる」となっている。まさに、周辺事態法の補強といえよう。現在、全国の港湾・空港の大部分の管理権は都道府県や都市自治体が握っている。だから戦時に米軍・自衛隊が日本の港や空港を使用することができるようにしておこうというものである。それだけに、この戦争法を発動させない自治体のとりくみはきわめて重大になる。

なお、関連して米軍用地特別措置法の改正では、米軍用地の収用事務は法定受託事務どころか国の直接執行事務にされてしまった。都道府県の収用委員会の議論が長びくようなときは、総理大臣は「緊急裁決」をすることができる。これも米軍に協力するしくみを作ったものといえる。

今回の地方分権法は実は国・地方の行政のしくみ全体の改正につながるものであって、現行

の地方自治法改正と関連した個別法（たとえば建築基準法、水道法など）の改正をふくめると、わが国現在の法律数全体の約3分の1近い475本の法律改正を伴うものである。このぼう大な法改正を短期間の審議で押し切ったところに、地方分権法の暗部をみることができよう。

しかも、国の事務を地方自治体に移譲するといいいながら、それに伴う税財源の移譲については、具体的な対策はついに提示されなかった点も確認しておかねばならない。そればかりか、地方職員の専門職のような資格や専任の規定、配置基準等に係る必置規制の廃止が実行され、自治体の行政責任が緩和されるなどの改正をはじめ、21世紀に向けて大々的な市町村合併が実行できるよう都道府県知事の合併勧告権を強化し、合併の場合いくつかの恩典をあたえるための現行の市町村合併特例法の改正をみたことをつけ加えておこう。

以上、今回の地方分権法が「行革」18年間の1つの終着点であり、21世紀に向けての日本の国家戦略の枠組みを作ったものとしてややくわしくみてきた。現在の自民・自由・公明3党による重大諸法、たとえば盗聴法（通信傍受法）、国旗・国歌法、住民基本台帳法改正などをはじめ、ついに国会に憲法調査会の設置などがきまったことを考え合わせると、憲法の平和諸原則を無視した戦時体制づくり、有事立法体制づくりが意図されていることがますます明らかになったといえよう。

さて、もう一度図表1の行革年表に戻って、行革の歩みの特徴をごくかんたんに指摘しておこう。1つは、いわゆる臨調の発足は70年代後半からの低成長経済への転換によるわが国の国・地方財政の借金財政依存脱却のため、消費税を導入しようとしたが、失敗したので（もともと89年には消費税3%が登場した）、「増税なき財政再建」を旗じるしにして、臨調が発足し、「活力ある福祉社会の建設」「国際社会への貢献」のスローガンが打ち出されたのである。企業の税

負担を重くして企業の活力を失なわせない程度の福祉社会という巧妙な問題提起である。国民が消費税を負担しないというなら、歳出を削減する“小さな政府”の実現しかないとしたのである。「国際社会への貢献」は、ODA（対外援助）などによる日本企業の対外進出を宣言したものといえよう。2つは、臨調行革をてこにして、中央政府だけでなく、地方自治体をまきこんだ自治体行革が進められたことである。その手段が、1985年度からの生活保護、保育所措置費など社会福祉関係国庫補助負担金の補助率の引き下げ（10分の8から10分の5へ）である。まさに「小さな政府」の実行である。自治省はこれを受けて、1985年1月に「地方行政改革推進の方針」およびバブル崩壊後の1994年10月にふたたび「地方行革指針」を打ち出したのである〔図表1の（3）〕。内容は事務事業の見直しによる人員、人件費の削減、現業部門（清掃、福祉行政など）の民間委託、民営化の促進である。94年からの行革は具体的になり、たとえば退職者不補充、臨時職員の採用が目立ち、公共事業は実行するが、たとえば府県段階では保健所の統廃合、農業改良普及所の統合など、市町村段階では学校給食調理業務の民間委託、保育所の民間委託、学童保育の削減が進められた。合わせて敬老金の廃止に加え、各種公共料金の引き上げによる住民負担が増えることになったのである。

以上、臨調行革の核心部分をみてきたが、その最終取りまとめが、図表1の（2）のいわゆる第3次最終答申である。ここではこれ以後のわが国の国家戦略が具体的に示されている。たとえば、国民所得に対する税金プラス社会保険料の割合、いわゆる国民負担率を50%（93年度で日本は36.5%）に止める（イギリス50.7%、スウェーデン74.58%など）こと、規制緩和の推進、地方分権、中央省庁再編による首相の権限強化の提言がそれである。今日の時点でみると、最終答申の戦略にそって行革が進めら

特集・公的サービスと民主的行政改革

れているといつてよいだろう。ただ、日本の競争体制づくり、有事立法体制づくりがこれほど急速に進むとは最終答申も予測しなかったかもしれないが。

3. 民主的行財政改革のために

臨調行革いらいのわが国の行政改革路線は大企業・大銀行の国際競争力強化のために、その妨げになる規制を緩和し、自由競争を貫くなかで、国・地方の行財政改革の方向としてはできるだけ国民向けの経費（福祉・教育費など）は削減ないし抑制し、大企業の利益を保障する経費（公共事業、ODA費など）はふやし、さらに大企業の海外における権益保全のための経費（軍事費など）は確保することを通じてアメリカに従属する安全保障体制をつくり上げる路線に集約されつつあることである。

しかし、大きな矛盾が生まれている。1985年のプラザ合意によって、アメリカへの輸出をできるだけ増やさないために、日本の政府、財界はいわゆる内需拡大を約束した。アメリカとの経済協議による公共投資基本計画の発動にともない、わが国の余った資金は、土地への投資、公共事業拡大に集中した。1991年にバブル経済は崩壊し、文字どおりマイナス成長をふくむ長期不況に突入し、国民は生活不安と老後の不安に落ちこむにいった。

だが、政府は1993年度以来、景気回復策の名で、巨額な赤字国債、地方債の発行による公共事業拡大政策をつづけた。630兆円の新しい公共投資基本計画（1995～2004年度）は、生活基盤（下水道・住宅など）、福祉（施設など）、文化機能の面により多く配分するといっているが、他の先進国と比べても格段に多い年間60兆円の投資額の計画を変えようとしていない。

したがって、日本はいまや国・地方ともに先進国でダントツの借金財政をかかえている。1999年度末の国債発行残高は446兆円、地方の借金残高176兆円、計600兆円の巨額の残高

に達している。99年度の国の予算額約82兆円のうち国債発行額31兆円で、公債費（借金返し）は約20兆円である。借金払いより借金の方が多いという危機的状況である。小渕内閣は発足後の1年間で、さらに60兆円近い借金を重ねている。そして本年度の地方財政計画総額89兆円のうち、地方債11兆円、借金返しも11兆円だが、建設事業費は30兆円、民生関係費は20兆円と「逆立ち」状況が続けている。政府は経済成長率が1～2%のプラスに転換すれば、財政再建に取り組むつもりだろうが、前述の石原都知事の発言にもあるように、財源は消費税率の引上げに求めるとみられるから、これまた国民負担の増ということになる。

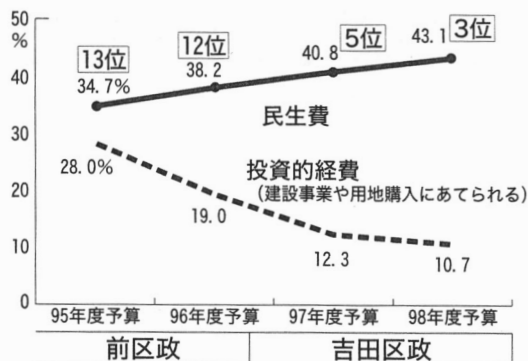
それだけに、国民の側からの批判も高まっている。不破哲三衆院議員は98年4月の全国地方議員会議での報告（「地方政治と議員活動」新日本出版社刊所収）で、93年度現在、国・地方自治体をふくめた公共投資総額は51兆1270億円（国費17兆8007億円、都道府県・市町村分計33兆3263億円）で、80年度比1.8倍に増え、その性格は住民型の投資（住宅、福祉施設、生活道路など）でなくて、まさにゼネコン型の投資だといっている。

他方で、93年度決算による国の社会保障関係費13.3兆円、地方の民生費10.6兆円、計23兆9千億円である。これが、日本の国・地方の財政構造をみると、公共投資が50兆円、社会保障費が20兆円と、「逆立ちした政治」となっているという批判の根拠である。したがって、民主的行財政改革の見地からいえば、この「逆立ちした政治」のしくみを変えて、国民や地域住民の生活を守り、福祉を充実することが真の民主的な行財政改革ということになる。

これには一定の根拠がある。いまではGDP（国内総生産）の60%以上を国民消費が占めているので、国民の賃金・所得をふやし、福祉を拡大すれば景気も回復する効果をもつわけである。関連して、「社会保障の経済効果は公共事業

より大きい」(自治体問題研究所編集部、1998年刊)でいうように、産業連関表を使って、たとえば公共事業と社会保障の波及効果(雇用面)をみると、1兆円の投資に対し、社会保障約29万人、医療・保健約22.5万人だが、公共事業は20.6万人で社会保障関連が抜群だという調査結果が発表されていることを指摘しておこう。

(図表2) 足立区の予算に占める民生費と
投資的経費の推移 (構成比と23区での順位)



※「特別区歳入歳出予算状況」(都総務局行政部政課)から作成
(一般会計と特別会計を加え、重複分を差しひいた普通会計と比較)
(出所)「赤旗」98年11月7日付

また、政府が97年度予算で医療費負担増2兆円、所得税・住民税減税中止2兆円、そして消費税率2%の引上げ5兆円、計9兆円の国民負担増によって、景気を反って冷してしまったのは、反面教師というべきだろう。

最後に、96年9月、東京23区ではじめて足立区で生まれた革新・民主の吉田万三区長の「開発か福祉か」をめぐる民主的自治体づくりの取り組みを紹介しておきたい。

1つは、前区政の庁舎跡地のホテル建設計画を吉田区長が撤回したことである。吉田区長は跡地利用審議会に代りの案策定を諮問し、審議会による文化ホール、産業振興センター案答申

直前に自民・公明など野党は審議会そのものを廃止する条例案を強行可決したが、吉田区長は代案を堅持し、保守区政の「開発会社」化の行政を拒否したのである。

2つは、「区民生活重視型区政」の推進である。たとえば、子育て支援策として保育料を据置き、教材費などの学校運営費や図書館の図書購入費の増額、リサイクルセンター「あだち再生館」の開設などである。この結果、吉田区政になってから、民生費の歳出に占める割合は高くなり、図表2のように、98年度では23区のうちで第3位となったのである。

3つには、不況の深刻化、銀行の貸し渋りに対し、98年11月「借換え特別融資制度」を新設し、限度額800万円、利子0.5%、1年据え置きで6年返済という中小業者に有利な融資制度を作ったのである。

4つには、前区政の残した1400億円の借金に対し、毎年新しく借りる「借金」を前区政の半分以上の100億円におさえ、「返済額」を前区政よりふやして毎年155億円とする財政立て直しのルールを敷いたことである。

こうして民主区政の定着をおそれた自民など野党が2度にわたって吉田区長を不信任したあとの区長選(本年6月20日)でも、吉田万三氏は鈴木候補13万票対11万4千票と大接戦で敗れた。これは民主区政の成果が評価されたとみてよいだろう。また区民本位の政策がいかに重要であるかを示すものでもあるが、関連して、日本共産党は来年4月から発足する介護保険制度改善に関する4点の緊急対策案を本年7月5日に発表した。こうした住民要求に基づく政策こそが住民運動を発展させることになるのだろう。(理事・武蔵大学名誉教授)

公共事業改革の課題

中山 徹

公共事業のあり方を考える場合、公共事業量という量的側面と、公共事業の内容という質的側面を考えなければならない。その場合、前者は概ね事業費に該当するだろう。この小論では、そのような2つの視点から、この間、政府が進めてきた公共事業政策の特徴をとらえ、その上で、公共事業改革の方向性を考える。

1. 公共事業政策の量的側面から見た変化

(1) 橋本内閣の財政構造改革と公共事業

まず、公共事業の量的側面から見よう。これについては政府の政策が少し揺れた。最近、公共事業改革に取り組んだのは橋本内閣である。橋本内閣は、6大改革を掲げ、その中でも財政構造改革を最重点課題に据えた。その内容は、歳出の削減であり、その中心的な検討対象は、社会保障費と公共事業費であった。

財政構造改革で公共事業費をどのように扱おうとしたのだろうか。まず、財政悪化との関係では「景気対策のための公共投資の追加、その財源調達のための公債の発行が、この、急速な財政状況の悪化の大きな原因」（「財政構造改革を考える」財政制度審議会、1996年7月）としていた。そして「これまで景気対策のための公共投資の大幅な追加が行われてきたが、欧米諸国の経験にも照らし、こうした過度に財政に依存した経済運営については見直すべき時期にきている」（「財政構造改革特別部会最終報告」財政制度審議会、1998年12月）とし、公共事業費の削減を打ち出した。

政府はそれらの報告を受け、1998年度から

2000年度までを財政構造改革の集中改革期間とし、公共事業予算の削減を決めた。98年度当初予算（国の一般会計）では、公共事業関係費を、前年度予算費マイナス7%にし、99年度、2000年度も前年度比でマイナスにすると決めた。もう1つは、公共投資基本計画を見直したことである。それまでの公共投資基本計画では、1995年度から2004年度までの10年間で、630兆円の事業を行う予定であった。この期間を見直し、1995年度から2007年度まで、13年間の計画とした。ただし総投資額は630兆円のままである。

その結果、当初予算で見ると、98年度の公共事業費は、9兆798億円になった。これは97年度の公共事業費9兆8462億円と比べると7.8%の減であった。公共事業費が減少したのは87年度予算以来のことである。80年代は、臨調・行革の時期であり、公共事業費は81年度から83年度まで3年間据え置き、84年度から87年度まで減額されていた。そのことを考えると、当初予算で7%以上も、公共事業費が削減されたことは、大きな変化であったと見てよいだろう（表1）。

もちろんこの点だけで、公共事業費の削減を評価できない。そもそも95年度の公共投資（国内における行政投資の総額）は約50兆円であった。この事業費は、バブル崩壊後、急速に膨れ上がった結果である。たとえば80年度は27兆円、85年度は26兆円、90年度は36兆円であり、公共投資が年間50兆円という水準が異常である。従来の公共投資基本計画は、年間63兆円

表1 公共事業予算の推移(国の一般会計)

(億円、%)

年	当初予算		補正予算	補正後	
	公共事業費	対前年比	公共事業費	公共事業費	対前年比
1980	66554		1456	66554	
1981	66554	0	3458	66554	0
1982	66554	0	5204	66554	0
1983	66554	0	5689	66554	0
1984	65200	-2	3620	65200	-2
1985	63689	-2.3	5534	63689	-2.3
1986	62233	-2.3	7230	62233	-2.3
1987	60824	-2.3	17456	60824	-2.3
1988	72824	19.7	6006	72824	19.7
1989	74274	2	12015	74274	2
1990	74447	0.2	7985	74447	0.2
1991	78197	5	7538	78197	5
1992	81709	4.5	18289	81709	4.5
1993	86384	5.7	40459	86384	5.7
1994	89846	4	16246	89846	4
1995	93423	4	48305	93423	4
1996	97199	4	16019	97199	4
1997	98462	1.3	7836	98462	1.3
1998	90798	-7.8	58773	90798	-7.8
1999	95251	4.9			

億円の公共事業が追加された。国の一般会計で見ると、合計で5兆8773億円の補正予算である。この金額は史上最高である。

そのため98年度予算は補正を含めると、公共事業費が14兆9571億円になった。対前年度比は実に40.7%であり、当初予算が前年度比マイナスであることを考えると、異常としかいいようがない。ちなみにこの金額、比率とも過去、最高である。99年度予算は当初予算で9兆5251億円、それに98年度の第3次補正を加えると(第3次補正は15ヶ月予算という考えで行ったため)12兆4252億円となった。この金額は98年度当初予算の36.8%増である。

の事業費を目標としており、異常に膨らんだ事業費を、さらに膨らまそうとしていた。財政構造改革で変更した目標値は、平均すれば年間約48兆円である。年間63兆円という異常な目標値を下げたとは言えるが、下げた所がバブル経済後に膨らんだ水準である。そのためまだこれでも過大である。

しかし政府が、公共事業予算の削減に踏み込んだ点を見ておく必要がある。

(2) 小渕内閣の経済対策と公共事業

それに対して経済界の反発は極めて大きかった。80年代の臨調・行革は、バブル経済が本格化するまでの数年間、公共事業費の実質的な削減へと踏み込んだ。しかし財政構造改革はそのようには進まなかった。それだけ日本経済全体が公共事業に深く依存しつつあるといえよう。

まず、政府は98年度予算が実施されて早々に、補正予算を余儀なくされた。98年4月に総合経済対策がとられ(第1次補正)、公共事業が全体で7兆7000億円追加された。11月には緊急経済対策(第3次補正)がとられ、8兆1000

さらに小渕内閣は、緊急経済対策の中で、1999年、2000年中に景気を回復軌道に乗せるため、公共事業の拡大を行うとした。そのため財政構造改革法の凍結も明記された。

小渕内閣は経済戦略会議を設置したが、その最終答申(1999年2月)の中で、公共事業の再拡大をどう合理化しているのだろうか。経済戦略会議は、今後10年間で3段階に分けている。第1期間は、1999年から2000年で、バブル経済の集中的清算期間。第2期間は、2001年から2003年で、成長軌道への復帰と経済健全化期間。第3期間は、2003年以降で、財政再建、構造改革による本格的再生のための期間である。

そして各々の期間と公共事業費の関連を見ると、第1期間では、「景気回復と金融システム安定化を最優先した財政金融政策の運営」を行うため、公共事業費の拡大が必要としている。そして第3期間は、「財政再建に向けた中期的取り組みを着実に実施する」ため、公共事業費の圧縮を視野に入れている。その間の第2期間は、「財政政策は景気中立的運営」としており、第1

特集・公的サービスと民主的行政改革

と第3の中間的色彩である。

つまり経済戦略会議は、経済運営を3期間に分けることで、当面、公共事業の拡大を合理化してしまった。もちろん将来的には削減を臭わせているが、具体的にはその時点で考えようと言うことであり、その保障はない。

以上の変化を見ると、公共事業予算の当面削減は、ごくわずかの期間で跡形もなく消え去り、公共事業費の拡大へ振り出しに戻った。しかも記録づくめの拡大である。揺れは短期間に止まらざるを得なかったわけである。

2. 公共事業の質的側面

次に公共事業の質的側面、どのような内容の公共事業を、政府は重視しているのだろうか。

橋本内閣は、公共事業改革の方向性として「経済構造改革に資する分野等への投資の重点化」(前出「財政構造改革を考える」)を明確にした。そして国が重点的に負担するのは、広域的な事業、ナショナルミニマムの達成のために必要な事業、ナショナルプロジェクトに関する事業と、3分野をあげた。具体的には、国際空港や高速道路、拠点港湾の整備などである。そのような社会資本整備が、経済構造改革に役立ち、日本の国際競争力の強化につながるとした。誤解を避けるために申し添えれば、ナショナルミニマムの達成のために必要な事業をわざわざ上げているのは、ナショナルミニマムを超えるものについては、自治体や受益者が負担せよ、ということである。

この考え方は小渕内閣でも変わっていない。たとえば経済戦略会議の最終報告では、公共事業の「思い切った重点化」に取り組むとし、「国際競争力の強化につながる空港、港湾等への集約的・集中的投資」、「全国的規模で人、物、情報の移動を活発化させるネットワーク型インフラの整備に重点的に取り組む」としている。その反対に「事実上中小・地元建設企業向けの雇用対策となっている事業の比率」は低下させる

べき、とわざわざ述べている。

先だって発表された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(経済審議会答申、1999年7月)でも同じことが述べられている。公共事業の質的側面については、政府の考えは一貫しており、量的側面とは違っている。

また中央官庁の再編も具体的に動いている。公共事業関係では、とかく批判の大きい国土交通省が計画されている。これは国土交通省で公共事業の総枠を確保し、その上で上記の視点に沿い、公共事業の効率的な運用を図ろうとするものに他ならない。

3. 公共事業政策と国民経済、国民生活

結局、財政構造改革以来、公共事業をめぐって大騒ぎしてきたが、政府の政策をめぐってはつきりしたことが2つある。1つは、政府や経済界は公共事業費の削減を図れない、ということである。もう1つは、公共事業の内容を、国際空港、拠点港湾、高速道路などに重点化しようとしている点である。ではそのような政策を進めることが、国民生活や国民経済にとってどのような事態をもたらすだろうか。

まず1つめは、財政再建が限りなく不可能になることである。公共事業財源の大半は借金である。公共事業を拡大しながら、財政再建を行うのは不可能である。この点については、「経済」1999年8月号で垣内氏、橋本氏が詳細に検討している(「経済再建と両立してこそ財政は再建できる」)ので、そちらを参照されたい。

2つめは、景気回復につながらないということである。公共事業の経済効果は、大きく2つある。1つは、工事によってもたらされる効果で、もう1つは事業終了後にもたらされる効果である。景気対策で公共事業を増やすのは、主として前者の効果に期待しているからである。しかし最近、この効果は顕著に低下している。この間取られた一連の施策では、とりえず公共事業を拡大するから、その間に企業の業績回

復と企業体質の改善を図れとしている。しかし公共事業を拡大しながら、公共事業依存体質から脱出せよというのは明らかに矛盾している。

一方、企業が進めている体質改善はリストラである。また政府が打ち出している一連の景気対策は、そのリストラを側面支援するものである。政府が景気回復と大手企業の業績回復と同一視している限り、失業率の改善、個人消費の拡大は図れないだろう。そのため一部の企業は業績が回復するかもしれないが、国全体の景気はいつまでたっても回復しないだろう。そうなれば公共事業予算というカンフル剤を打ち続けなければならない。

3つめは、そのような公共事業拡大策を続ければ続けるほど、国民生活が確実に低下することである。来年スタートの介護保険を見れば明らかのように、日本の社会保障予算は明らかに不足している。本来、日本の経済規模、財政規模から見て、必要な社会保障予算が確保できないのは明らかにおかしい。その原因は、先進国の中で、桁外れに巨額な公共事業予算に財源が食われているからである。にもかかわらず公共事業予算の確保を最優先すれば、それでなくても貧困な社会保障予算をさらに削減しなければならない。

4つめは、そこまでして進めようとしている公共事業、とりわけ政府が重点化しようとしている大型公共事業、これが長期的に見ても経済の発展にあまり役立たないということである。この点については様々なところで指摘されている。たとえば国際的な企業に勝つため各自治体は様々な開発を行ってきた。東京湾では千葉の幕張、東京臨海副都心、横浜のみなとみらい21、大阪湾では、大阪府のりんくうタウン、大阪市のテクノポート21、神戸市のポートアイランド、いずれの開発も企業進出は予定を大幅に下回っている。全国で取り組まれた工業団地の計画やリゾート開発も同様であり、物流の改善と称して取り組まれてきた拠点港湾の整備もあま

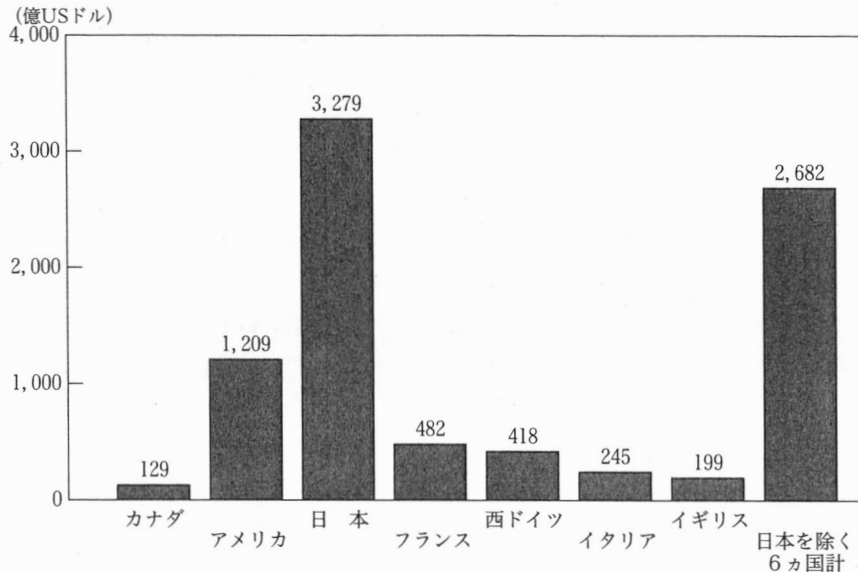
り活用されていない。公共事業を行っても、それが利用されなければ、地域経済の活性化、高度化、国際化には全く役立たない。

5つめは、政府が言うような公共事業の重点化を進めれば、庶民が望む社会資本整備が進みにくくなることである。政府が重点化を図ろうとしているのは、先に述べたように、国際空港や拠点港湾、高速道路である。しかし庶民が求めている社会資本整備の内容は、下水道の整備、生活道路の整備、公的住宅の供給、高齢者福祉施設の拡充、保育所の整備などである。政府の考えでは、そのような社会資本整備は自治体が進める分野となる。ところが大半の自治体も、政府と同じように大型公共事業に熱心である。そのため政府が補助金などの削減に動けば、それらの整備はたちまち滞るであろう。またたとえ自治体がそれらの整備を熱心に進めようとしても、現状の税制では自治体に十分な財源が保障されていない。

全体的に見れば、政府が経済戦略会議や産業再生法案で示している方向は、新保守主義的な政策である。規制緩和による弱肉強食の世界、社会保障の削減、不安定就業層と失業率の拡大等が避けて通れない。その上、日本では、新保守主義的政策とは一致しにくい公共事業の拡大が同時に進められようとしている。渡辺治氏は、日本の本格的な多国籍化の進展と共に、公共事業の削減が、経済界の側から提起されるとしている（『日本社会の対抗と構想』大月書店、1997年）。しかし対外的には多国籍化しつつも、国内的には公共事業に依存するという日本経済の特異性もありえる。公共事業依存という体質を内に秘めた新保守主義と言えようか。そのようになるのは、経済界にとってその方が政治の安定と言うことも含めて、トータルで利益が大きくなるからである。一方、国民には、新保守主義による攻撃に加え、公共事業の拡大による負担が二重にかかる。政府の公共事業政策が最近、示したのは、このような構図ではないだろうか。

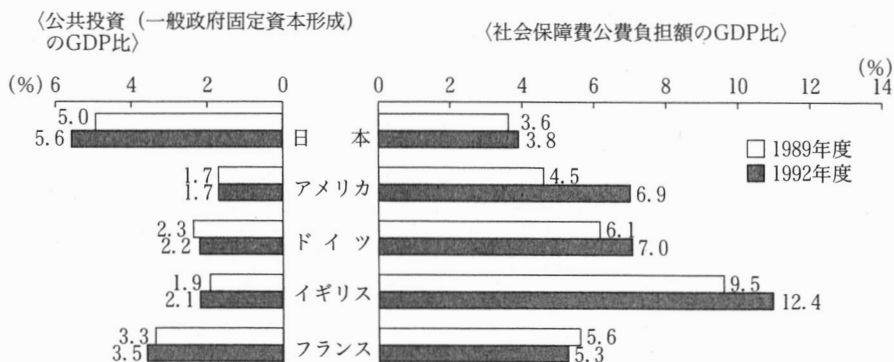
特集・公的サービスと民主的行政改革

図1 一般政府固定資本形成の金額（1995年）



(注) アメリカ、西ドイツ、イギリスの95年は94年の数値。
(出所) OECD "National Accounts, 1985-95" から作成。

図2 公共投資と社会保障負担額の比較



(出所) 『労働運動』1997年12月臨時増刊号より転載。

4. 公共事業改革の方向性

では公共事業のあり方をどのような視点から見直すべきだろうか。

1つめは、公共事業費の総額削減である。日本の公共事業費は他の先進国と比較しても異様に巨額である。たとえば1995年の値を見ると、

日本の公共事業費（一般政府固定資本形成）は3249億ドル、アメリカは1209億ドル、フランスは482億ドル、イギリスは199億ドルである（図1）。人口規模、国土面積から考えて、あまりにも巨額である。一方、公共事業費が巨額であるため、社会保障費の公費負担額が非常に少ない。公共事業費の方が多くなっている国は先

進国の中で日本だけである(図2)。公共事業、とりわけ大型公共事業が経済的なムダを作り出している一方で、高齢化社会に向け福祉施策の遅れが指摘されている。大型公共事業の削減を中心に公共事業費を削減し、その財源を社会保障費等、国民生活向け予算に振り替えることが、公共事業改革の最重要課題である。

2つめは、公共事業内容の見直しである。政府は経済構造改革に資する公共事業を重点化しようとしているが、すでに見たようにそれらが経済的に役立つとは言い難い。むしろ庶民生活の向上を考えると、公共事業の重点を改めるべきである。この場合、2つの視点が重要である。

1点めは、従来から言われてきたように日本の公共事業は生産基盤、たとえば港湾、工場団地や高速道路の整備に偏りすぎている。そこで生活基盤整備、たとえば住宅、公園、下水道や生活道路の整備をより重視すべきである。

2点めは、たとえ生活基盤整備に関わる公共事業であっても、ニュータウン建設や郊外に造る公園のような開発型公共事業は、極力控えるべきである。むしろ今、庶民が暮らしている市街地の改善を主たる目的とする改善型公共事業を重視すべきである。

3つめは、公共事業を進める行政機構、財源の見直しである。この点で政府が進めようとしているのは、大型公共事業に重点化を図り、そ

れを効率よく進めるため、国土交通省を作り出すこと、その他の公共事業は自治体の責任とするが、財源の保障はしない、ということである。改革の方向性はこれと反対になる。まず公共事業の重点化を先に述べたようにし、その主体として自治体を位置づける。そしてそれに必要な財源と権限を自治体に移譲する。国が事業を進める公共事業はできるだけ少なくし、国は自治体間の連絡、調整的な機能を重視する。

4つめは、市民参加、情報公開である。公共事業がここまで庶民の要望と食い違ってしまったのは、公共事業の決定、進め方に、庶民の意見が反映されなかったからである。たとえば長良川の河口堰や諫早湾の干拓で公共事業の再評価が問われた。そこで政府は公共事業の再評価に着手した。建設省も98年度に5204件にも及ぶ事業の再評価を行った。ところがその再評価の結果は、中止が9事業(0.1%)、休止が25事業(0.5%)、継続が5170事業(99.3%)である。庶民の意見を反映させない見直しなら、何回やっても結果は似たようなものだろう。公共事業のありかたを庶民の立場から見直すためには、市民参加が不可欠である。また庶民が公共事業のありかたに対して的確な判断を下すためには、情報の公開が必要である。

(奈良女子大助教授)

行政改革・地方分権の推進と社会保障の変質

浜岡 政好

はじめに

「地方分権一括法」の成立によって、「分権新時代」の開始が喧伝されている。国の説明によれば、地方分権の推進は「中央集権型行政システム」が制度疲労を起こし、「変動する国際社会への対応」や「東京一極集中の是正」、「個性豊かな地域社会の形成」、「高齢社会への対応」などといった今日的な状況や課題に対応できなくなったために、要請されたのだといわれている。もし分権化によって住民が自分たちの身近な地方自治体において、「自主的にまちづくりなどの仕事を決めることができるようになる」とすれば、大いに歓迎すべき改革ということになる。

しかし、現在進められている、新自由主義的な行政改革・規制緩和とセットになった地方分権は、中央による新たな統制システムを構築するとともに、「ナショナルミニマムを超える行政サービス」を「地域住民の自主的な選択に委ねる」という言い方で、生活保障としての社会保障や社会福祉の縮減に道を開いている。このことは今年2月の経済戦略会議最終答申「日本経済再生への戦略」のなかの社会保障の位置づけと重ねてみれば、その政策意図がいつそうはつきりする。そこでは「小さな政府」のために地方分権が志向され、セーフティ・ネットとしての社会保障も「自己責任」を前提として低いミニマムを設定し、また公的部門による一律的制度にせず、競争原理を導入した制度を構想している。

加えて、現在、地方財政は極めて厳しい危機

の下にある。財源移譲を伴わない分権化の推進によって、福祉、医療、教育などの行政サービスを削減する自治体リストラに拍車がかかっている。現下における地方分権の推進は、住民の要望にそって地域の実情に見合った社会保障を拡充させるのではなく、むしろ逆に低位に設定されたナショナルミニマムに限りなく一元化させる機能を果たしているかに見える。また財政危機を口実にした国の社会保障に対するミニマム水準の切り下げにも歯止めがかかっておらず、地方自治体も財政困難ななかでそうした社会保障の切り下げに追従している状況がある。

こうした行政改革・地方分権が推進されるなかでの、社会保障や社会福祉の後退と変質に対して、現在進行中の公的介護保険がその先導役を果たしている。他方、失業や生活困窮の深刻化に逆行して強行されている社会保障・社会福祉の後退をくい止めようと、今、地域のなかでは、住民の社会保障運動が未曾有の高まりをみせている。上からの「分権」を掲げた新たな統制と生活破壊に抗して、文字通り地方自治を地域に根付かせ、発展させる住民や自治体労働者の活動が起こっている。介護保険をめぐる状況は、他方でこのような視点からも注視する必要がある。

1. 社会保障「構造改革」と社会保障のリストラ戦略

社会保障「構造改革」と称して遂行されている1990年代以降の社会保障のリストラは、単なる社会保障財政の危機への対応ではなく、戦

後日本における社会保障制度の根本的転換を迫るものであった。93年の社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第1次報告—社会保障の理念等の見直しについて—」から、94年の「21世紀福祉ビジョン」(高齢社会福祉ビジョン懇談会；厚生大臣の私的諮問機関)、そして95年の社会保障制度審議会「勧告」などに示された21世紀の社会保障に関するグランドビジョンは、いずれも慎重な表現をとりながらも社会保障を憲法に規定された生存権から切り離し、社会保障における国家責任を限定したり、あいまい化しようとするものであった。それは国民が社会保障に依存しない、自助型・自己責任型社会システムへの転換がもくろまれていたからである。

社会保障を生存権や国民の生活実態から切り離し、多国籍企業化した経済システムとの整合性を重視した制度への全面的な再編成が、急ピッチで展開されてきた。具体的には、多国籍企業の地球規模での熾烈な市場競争を支援するために、規制緩和による「経済の高コスト構造の是正」が国是となり、社会保障分野においても公的役割の縮小、大企業の負担軽減と勤労国民への負担転嫁、公的サービスの民間ビジネスとの代替などが「構造改革」として進められた。

日本の生活保障システムは、①国家・企業・勤労者の保険料によって運営される医療、年金などの社会保険、②措置制度(公費負担方式)による保健・福祉サービス、③生命保険、有料老人ホームなどの民間ビジネス、④住民の互助活動から成り立っている。社会保障「構造改革」が企図しているのは、①における国家の財政負担や企業負担の軽減であり、②における措置制度の解体による社会保険システムへの転換、③における医療・保健・福祉ビジネスの本格的育成、そして公的な生活保障の縮小を補うものとしての④互助活動の奨励・拡大である。こうしたシナリオの下に、90年代の半ば以降、医療保険、公的年金などの制度の改悪、児童福祉を含む福祉サービス制度の改悪、公的介護保険の新

設などを矢継ぎ早に行ってきた。その結果、社会福祉分野の措置制度をほぼ解体し、社会保障システムの社会保険への一元化を実現しつつある。

福祉サービスを契約にもとづく市場型サービスへと転換させるためには、単にこの福祉分野への民間ビジネス等の参入規制をはずすだけでは十分ではない。措置制度下での福祉サービス提供システムをそのまま残していたのでは、市場型システムは機能しにくい。そこで、現在進められているのが、社会福祉事業法改訂などの「社会福祉基礎構造改革」である。この「基礎構造改革」は社会福祉サービスの提供システムを、措置制度型から市場型へと抜本的に組み替えようとするものである。98年12月に出された「社会福祉基礎構造改革の全体像について」(厚生省)によれば、改革の方向として①利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、②サービスの質の向上、③社会福祉事業の多様化・活性化、④地域福祉の充実があげられている。

①では措置制度の原則廃止にともなう利用者保護制度の創設(地域福祉権利擁護制度、苦情処理制度)、②では良質なサービスを支える人材の養成・育成、第三者によるサービスの評価システム、サービス選択の前提となる情報の開示・提供、③では社会福祉事業範囲の拡充、社会福祉法人の設立緩和や運営の弾力化、多様な事業主体の参入促進、また④では地域福祉計画の策定や社会福祉協議会の見直しなど住民参加や互助活動をいっそう促す政策が構想されている。これらはいずれも社会福祉を市場型のシステムになじませるための制度の改変である。

2. 市場型福祉システムの導入と社会保障の変質

社会福祉を市場型システムに転換させるこの間の「構造改革」は、最低限の所得保障さえあれば、医療・保健・福祉等の諸サービスは市場機能によって自動的に調整されるという仮構の

特集・公的サービスと民主的行政改革

うえに進められている。その上で公的セクターによるサービス提供機能には否定的な位置づけが与えられ、限定・縮小が打ち出されている。他方、期待されているのは民間企業による経済活動としての社会保障ビジネスの発展である。しかし、医療・保健・福祉などのサービスを市場機能によってのみ供給することの困難は、「無医村」の存在や介護サービス供給力の地域格差などからも明らかである。加えて、雇用・失業情勢の悪化、公的年金制度の後退など所得をめぐる状況も厳しさを増し、さらに生活保護受給の「狭き門」も依然として改善されていない。社会保障・社会福祉の市場化はこのように二重、三重に前提を欠いたまま強行されようとしている。

その結果、社会保障・社会福祉は大きく変質しようとしている。1つは公的責任による健康で文化的な国民生活の最低限保障の後退である。ミニマム保障の水準は健康で文化的な最低限ではなく、社会保障ビジネスの障害にならない範囲で設定されることになる。社会保障分野が「巨大マーケット」になるには、ミニマム保障の水準を低くすることが前提となるのである。2つは公平性の歪みである。医療・保健・福祉サービスの地域格差は市場型システムへの転換でいっそう拡大する。公的サービスの縮小によっては、地域において最低限保障さえ確保できない事態も予測される。

3つは社会保障制度のもつ所得再配分機能の大きな減退である。一連の「構造改革」では医療・保健・福祉サービスが応能負担から応益負担へと切り替えられようとしているだけでなく、介護サービスのように措置制度から保険制度へと転換されることによって、新たに保険料を負担することになる。中低所得層の社会保障負担が強化され、所得再配分機能は弱められる。4つは低所得層への負担強化ともあいまって、国民皆年金・皆保険という社会保障制度の普遍性が大きく揺らぐことが懸念される。既に国民年

金で起こっている低所得層の社会保障制度からの脱落は、介護保険が付加されることで、医療保険においても増大するおそれがある。

5つは医療・保健・福祉など社会保障にかかわる労働の変質である。これまでそれらの社会保障労働は広義の公務労働とみなされ、その処遇については一定の公的助成も行われてきた。しかし、民間のビジネスとなればその根拠を失う。市場競争による低価格のサービス提供が社会保障労働者の低労働条件とセットになる可能性は低くない。現に進み始めている福祉現場におけるパートや登録型労働者の急増は市場システム下での社会保障労働者の未来を占うものである。

3. 行政改革によるローカル・ミニマムの引き下げ

国レベルでの多国籍企業型の社会経済への「構造改革」政策においては、国の役割を「国際調整課題」や「国家の存立にかかわる課題」に重点化し、そのことによって国の財政的責任を軽減させ、「経済の高コスト構造の是正」を図る方向がとられた。このような「小さな政府」への転換は、行政改革による公的セクターの全般的な縮減と地方分権を不可欠にした。しかし、「高コスト構造」是正のために、社会保障に対する国の財政責任を縮小させる一方で、財政移譲を伴わない分権化が行われるならば、地方自治体は本来の「住民の福祉の増進」という役割を十分に果たせなくなる。

地方分権の推進によって、国と地方自治体の役割分担が変更されることになるが、社会保障に関する事務の多くは、「全国的規模・視点で行われなければならない施策及び事業」(ナショナルミニマムの維持・達成)ということで国の事務とされ、機関委任事務制度が廃止されても「法定受託事務」として継続されるものがほとんどである。しかし、自治体が行っている機関委任事務のうち約半数程度が自治事務へ移管される

ことになるが、この経費は基本的に自治体負担になる。機関委任事務の超過負担に加えて、自治事務への転換に伴う新たな負担増が生じる。

財政危機への対応はいつそう切迫したものになり、各自治体が低いナショナルミニマムを補うものとして行ってきた各種の独自の社会福祉施策は地方行革の格好のターゲットとなり大幅にそぎ落とされてきている。しかも、特徴的なことは、地域における行政サービスの縮減が、「地域住民の自主的な選択」の結果ではなく、自治省によって上から推進されていることである。分権も行革もまさに中央集権的に行われているのである。例えば、国が示している地方行政改革の内容は、①事務事業の見直し（事務事業の廃止・縮小・統合・簡素化、補助金の整理合理化、市町村への権限移譲、民間委託の推進、許認可事務の見直し）、②組織・機構の見直し（簡素で効率的な行政組織：福祉・保健行政の総合的展開のための組織再編など）、③定員・給与の適正化（定員の削減、給与の抑制など）、④政策形成機能の充実・強化、職員の能力開発・意識改革などとなっている。

こうした行政改革に取り組むための基本計画（行政改革大綱）をもっている自治体は、98年6月末時点で、都道府県・政令指定都市の全て、市町村の99%となっている。地方財政の危機、行政改革のなかで自治体の社会保障・社会福祉がどのように扱われるかを、大阪府の「財政再建プログラム（案）」（98年9月）や「大阪府行政改革推進計画（案）」（99年度版）によって瞥見しておこう。大阪府では「準用再建団体」への転落を避けるということで、府の事業の大規模な見直しが行われている。その際、不断の事務事業の見直しの中心に据えられているのは、「個人給付事業については、その創設時との社会経済環境の変化や今日的な事業効果、意義をふまえつつ、その自立促進や処遇向上につながる施策への転換が求められる」という、ナショナルミニマムに対する上乗せ施策の見直しである。

こうして「財政再建プログラム（案）」においては、医療・福祉分野で、老人医療費公費負担事業費、重度障害者（児）医療費公費負担事業費、母子家庭医療費公費負担事業費、乳幼児入院医療費助成事業費、民間社会福祉施設従事職員給与改善費補助金、国民健康保険高額医療費共同事業補助金、社会福祉施設機能強化推進費、民間社会福祉施設整備促進費、老人保健施設整備事業費、府立病院への補助などの見直しが打ち出されている。また所期の目的が達成済みなどとして、これまでに社会福祉施設法外援助事業、福祉見舞金給付事業、被保護者緊急援護事業、国民健康保険事業などの廃止・縮小が実施され、保健所運営事業、妊婦・乳児一般（後期）健康診査委託事業、乳幼児健診保健指導事業などの吸収・統合が行われている。

これらの諸施策の多くは地域の住民生活の実情にあわせて、自治体が独自にナショナルミニマムに対して「上乗せ」、「横出し」をしてきたものである。財政移譲抜きの分権化は財政危機の深刻化のなかで社会保障関連の独自施策の放棄という方向を強めており、分権による「個性豊かな地域社会の形成」とは逆の動きを示している。その結果、全国一律の画一的な、低位のナショナルミニマムに限りなく収斂することになる。このことは社会福祉における「分権新時代」の象徴とされた公的介護保険制度が、出来上がってみれば分権とはほど遠い中央による統制的な制度になっていることにも示されている。

4. 分権化による必置規制の弾力化と社会保障供給体制のレベル・ダウン

社会保障・社会福祉と分権化との関連では必置規制の廃止・縮小がある。必置規制の緩和は地方自治体が職員や行政機関等を地域の実情にあわせてより適切に配置できるようにすることで「機動的で充実したサービスの提供」を可能にするとされるものであるが、財政上の困難をかかえる地方自治体にとっては、専門職や専任

特集・公的サービスと民主的行政改革

職の配置や配置基準、そして専門機関等の設置の規制緩和は行政改革推進の道具として活用されることになる。

社会保障関係の必置規制の見直しで具体的事項としてあがっているのは、「法律又はこれに基づく政令」に拠らないものでは、「職員の設置」に関する生活保護指導職員、家庭相談員、精神薄弱者更正相談所の所長等、身体障害者更正相談所の所長等、児童厚生施設の児童厚生員、精神保健福祉センターの医師（所長）等、保育所の調理員、精神薄弱者通園施設の運転士などである。そして「配置基準」では国民健康保険指導職員、「行政機関・組織・施設」の設置規定では家庭児童相談室などが見直しの対象となっている。

また「法律又はこれに基づく政令」による必置規定の見直しでは、福祉事務所の指導監督所員及び現業所員の専任規制の緩和や福祉事務所の現業所員の配置基準のガイドライン化などが出されている。さらに母子相談員や婦人相談員などの民間人への委嘱の容易化などもあげられている。そして児童相談所、精神薄弱者更正相談所、身体障害者更正相談所、保健所などは他の行政機関との統合ができるように弾力的な名称や設置形態が可能になるようにしており、福祉事務所は配置基準を廃止し、標準を示すものになっている。これらの動きは福祉事務所の所員の専任規制の緩和や配置基準のガイドライン化に示されるように、福祉職員の職務の流動性を高め、専門性の希薄化と他方での一人あたり仕事量の増大という結果をもたらすことになる。こうした専門職員の削減はやがて住民に社会保障サービスの低下としてはねかえってくる。

5. 広域行政・市町村合併と福祉サービスの後退

必置規制の廃止と並んで、自治体の社会保障行政の点から見過ごせない分権化は、広域行政や市町村合併の推進強化の動きである。99年5

月に発表された「市町村合併研究会報告書」（自治省・行政局長の私的研究会）によると、市町村行政の広域的対応等の必要性や分権化の推進、少子・高齢化、市町村財政の危機などによって、市町村合併は「もはや猶予の許されない喫緊の課題となっている」と言う。分権化によって市町村の「自立」が求められているだけでなく、高齢化や住民ニーズの多様化等によって市町村の仕事は質量ともに拡大しているが、小規模自治体では行財政基盤が脆弱でこうした課題に 대응することができない。そのためには市町村合併しかないというのが、研究会のご託宣なのである。

この報告書では市町村が現在抱えている諸困難が合併によって一気に解決するかのように語られている。また、合併しないと、「中山間地等に多くみられる小規模町村においては、今後とも少子・高齢化が進展する中で人口が更に減少していけば」、差し迫った課題となっている行財政基盤の強化という課題に「適切に対応できないといった事態も想定される」という言い方など恫喝ともとれる表現もみられる。果たして市町村合併は財政危機をはじめとする自治体が抱えている困難を解決する救世主となりうるのだろうか。結論は否である。何故なら、市町村の抱えている困難は人口規模が小さいことによってもたらされたというより、主として地方が疲弊するような経済政策や財政政策がとられたことに起因するからである。もし合併が万能薬であるとするなら、大都市圏の大規模自治体の困難は説明できない。

市町村合併が「行政サービスのレベルの維持、向上」に寄与するどころか、逆にサービスレベルを低下させかねないことを、報告書の「合併後の人口規模に着目した市町村合併の類型」と現実の市町村の行政サービス実態を比較しながら検討してみよう。報告書では5段階の合併の類型が示されているが、「保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスを適切・効率的に

提供するためには、少なくとも」類型Vの「人口1万人～2万人程度」の規模が期待されるとされている。

この類型Vは中山間地や離島などが典型的地域として想定されているが、合併によって実現される「適切かつ効率的な基幹的サービスの提供」の目標は、中学校の設置（標準法による基準での最小：13,200人程度で1校）、デイ・サービス、デイ・ケアの設置（7,300人程度に1カ所。2万人ではデイ・サービス3カ所）、在宅介護支援センターの設置（12,500人程度に1カ所）、特別養護老人ホーム（最小規模50床：2万人程度に1カ所）、ホームヘルパー30人弱などとなっている。表1は、島根県の中山間地である邑智郡の高齢者介護サービスの基盤整備状況である。郡内の7町村は過疎化、高齢化の進行で高齢化率が30%～40%台になっており、そのためにサービス基盤の整備が図られてきた地域である。

郡人口3万人弱は前期の合併類型では「人口5万人前後」の類型と類型Vの中間的な地域になるが、既に介護施設では「人口5万人前後」の自治体のサービス提供目標を上回る基盤整備が行われている。デイ・サービスセンターでも「人口5万人前後」の目標の7カ所の2倍以上が設置されている。こうした介護施設を中心とした基盤整備は、町村域が広域で、かつ小さな谷

筋や山中に集落が散在しているような地理的条件を反映したものであるが、この整備水準でも在宅介護サービスについては地域の必要を十分に充たしているとは言い難い。デイ・サービスセンターは長距離移送になっている所も少なく、ホームヘルプサービスもエリア面積の広さや交通事情の悪さ、24時間対応などを想定すれば現状の整備水準ではとても対応できず、いっそうの拡充が必要であると思われる。

このように現在既に合併を通じて実現すべき基幹的なサービスの提供目標を大きく上回っている市町村においては、合併によって現在の水準を「適切かつ効率的な」サービス目標を超える過剰なサービスとして切り捨てることになるのであろうか。もちろん自主的な財源が小さく行財政基盤の弱いこの地域において、交付金や補助金など国や県の財政的支援がなければ、現在の行政サービス水準を維持することが困難であることは確かである。合併の促進が、現在の国と地方の財政配分を固定化したままで、自己決定・自己責任による自治体の自立を強要するものであるなら、合併したとしても税財政基盤の弱いこの地域では自らの選択で標準以上のサービスを放棄することにならざるを得なくなるであろう。行財政基盤の充実は合併によって自治体の人口規模を拡大したからといって解決できる問題ではないからである。

表1 島根県邑智郡の高齢者介護サービス基盤整備状況

1998年10月現在

町村名	人口 99年7 月現在	特養老人 ホーム(床)	療養型 病床群 (床)	老人保 健施設 (床)	デイサ ービス (箇所)	高齢者生 活福祉セ ンター (箇所)	介護支 援セン ター (箇所)	ヘルパ ー数 (人)	訪問看護 ステー ション (箇所)	養護老人 ホーム (箇所)	ケアハ ウス (箇所)	老人福祉 センター (箇所)
川本	4749	30		30	2		1	6	1	1		2
邑智	4683	50			2		1	9	1			1
大和	2116	30			1		1	5		1		1
羽須美	2147	30			2	1	1	7				1
瑞穂	5263	30	100	90	3		1	13	1		1	
石見	6534	100			3		1	19	1	1		1
桜江	3604				2	1	1	6	1			
合計	29096	270	100	120	15	2	7	65	5	3	1	6

特集・公的サービスと民主的行政改革

99年8月現在、全国の市町村合併にむけての法定協議会設置は8（21市町村）、任意協議会は5（11市町村）となっており、まだ大きな動きとはなっていない。しかし、介護保険の実施に向けて急テンポで広域連合がつくられてきており、全国で49広域連合が発足している。現在の介護保険行政の広域化は介護保険事務の広域化や介護認定事務の広域化が中心となっている。福岡県の介護保険広域連合は4市、59町、8村が保険事務と介護認定を共同するという巨大なものである。やがて広域化は経営上の要請もあって、介護サービス提供の広域化へと進むと思われる。こうした広域化は市町村の行財政能力を考えればやむを得ない一面をもっているが、しかし、住民の行政への参加やコントロールが利きにくくなるだけでなく、サービス提供の広域化などは移動の負担が増えるなどによってサービス利用の制約となるため、望ましいことではない。分権化の先導役と言われた介護保険が分権とは逆行する事態を生み出しているのは皮肉なことである。

6. 介護保険による社会保障の変質と集権化

1) ミニマム保障の変質

介護保険は99年10月から開始される要介護認定を直前にひかえて、準備が急ピッチで進められている。そして具体像が明らかになるにもなつて、あらためてこの新制度がもっている危険な側面についての不安や危惧が国民のなかに広がっている。

介護保険は家族介護から「社会的介護」への一步であるとされてきた。そして、その「社会的介護」の方式は、措置制度による保健・福祉サービスの提供方式ではなく、利用者が「選択」によって、保健・医療・福祉の介護サービスを総合的に利用できる社会保険方式が採用された。この保険方式の採用によって、高齢者はサービスを選択でき、措置制度より「利用者の権利」

が保障された制度になることや、応能負担から応益負担へと転換することで、利用者負担も中間所得層を中心に軽減されるメリットが謳われた。また市場を通じた多様な福祉サービスの提供が可能になることで、「サービスの質の向上と地域の実情に応じた介護サービス基盤の拡充」がはかれると言われてきた。

しかし、新制度の具体化が進むなかで、この制度が目指す「措置から契約へ」の方向が、国民の期待する社会保障のあり方と大きくズレていることが明らかになりつつある。また謳われていたメリットが実際には逆に作用する問題も出てきている。そのことがこの時期においてなお実施延期論が多方面から噴出する所以である。社会保障の変質とかかわる介護保険の問題点のいくつかをみておこう。

まず最大の問題は、社会保障におけるミニマム保障の変質である。この新制度は高齢者のすべてが経済的に「自立」し、各種サービスを市場において自由に選択できる主体であり、かつ望むサービスを入手できるという架空の前提から組み立てられている。しかし、資本主義社会においては、この「自立」という前提が無条件には前提にならず、むしろその前提を社会的につくりだす必要があった。その社会的努力が社会保障のミニマム保障として形成されてきたのである。介護保険が先陣を切る一連の社会保障「構造改革」は、このミニマム保障を既に達成された課題として等閑視している。このために「応能負担から応益負担」への転換やサービス提供機能の公的セクターから民間セクターへの転換が強調されるのである。

介護保険においてこの問題は低所得層の保険料、利用料問題として大きな争点になっているが、1号被保険者に対する低年金からの保険料の天引きの問題や、低所得層への負担の減免制度などはこの介護保険の根幹を揺るがすとして依然として取り上げられていない。その結果、少なくとも低所得層が介護保険制度から脱落す

るか、またはサービスを利用できなくなると予測される。例えば、99年4月時における近畿A市の特養老人ホーム入居者の費用負担状況は、入所者本人分で無料7.2%、1万円未満1.4%、2万円未満4.8%、3万円未満21.3%、4万円未満7.6%、5万円未満5.2%、5万円以上52.4%となっている。扶養義務者でも5万円未満が49.8%となっている。特養老人ホームの一割負担は平均で約2.7万円、食費の標準負担額は2.3万円であわせて約5万円の負担が見込まれている。したがって、所得の低い約半数の入居者は負担増となる。

もちろん高額介護サービス費の支給制度は用意されているが、特養老人ホームの場合は、老齢福祉年金受給者等で負担が2.4万円以上、市町村民税世帯非課税者等で4万円以上、一般世帯で5万円以上に支給される。このことは生活保護の受給者を除けば、老齢福祉年金受給者のような低所得層でも2.4万円までは自己負担することになることを意味している。一般世帯の場合には、通常は高額介護サービス費の対象にはならない。ちなみに、A市における1号被保険者のうち老齢福祉年金受給者等は7%、市町村民税世帯非課税者等は34%、残り約6割が一般世帯に区分されている。

2) 前提条件を欠く「選択」と「契約」型システム

2つ目の問題は、サービス基盤整備の遅れである。現在、各自治体で介護保険事業計画が作成されつつあるが、住民のサービス利用意向に見合う供給体制を整えている自治体はほとんどないものと思われる。介護保険のサービス供給体制整備の前提とされたのは、高齢者保健福祉計画の基盤整備の目標数値であったが、この目標値そのものは介護の実態からすると低いものであった。しかし、その目標値さえクリアできていない自治体が多いにもかかわらず、利用者の選択を掲げた介護保険を強行的にスタートさせるのである。そのために2000年4月時点で、

各種のサービス必要量に対して供給率が100%という自治体は少ないし、5年後の供給率も国の指導で供給率が100%となる計画にしているが、予算措置をとるなど確実な基盤整備の見通しがあつての数値ではない。つまり、サービスを選択する余地がない状況は依然として解消されていないのである。

特に在宅サービスの基盤整備が遅れており、高齢者の住み慣れた地域で暮らし続けたいという選択が実現できるよう、「可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じた自立した日常生活を営むことができるように配慮されなければならない」(厚生事務次官通達、97.12.26付)という法の基本理念とは逆に施設介護にシフトする可能性が高くなっている。また介護施設では特養老人ホーム、老健施設、療養型病床群の間の差異性がほとんどなくなり、そのことによって待機者まで生み出している生活施設としての特養老人ホームに対する基盤整備のインセンティブが薄れることが危惧される。

3つ目の問題は、サービスの選択を最大の売りにする介護保険のスタート直前にもかかわらず、選択の前提となる制度の周知、保健福祉サービスの内容、サービス提供者、ケアプランを作成する介護支援専門員などに関する情報は全く住民に示されていない。もちろん制度の根幹の保険料や介護報酬なども確定できていないなかで準備作業を進めている自治体はまだそこまで手がまわらないという事情もあろう。また選択や自己責任ということで困難を抱えている虚弱の高齢単身者や痴呆の高齢者などへの支援体制もまだできあがっていない。さらに契約に基づく利用の場合、消費者保護の視点からの被害や苦情対策も不可欠となるが、こうした体制もできていない。このように選択や自己決定の前提である情報環境の整備、利用者保護なども手つかずのままで、「選択」や「自己決定」を迫られることになるのである。

4つに、介護保険における対象者の逆選別性

特集・公的サービスと民主的行政改革

の問題をあげておく。介護保険は当初、措置制度と異なることを強調するために、医療保険と同じように介護が必要な高齢者がいつでもどこでも必要なサービスを自由に選択できるものと思わせ、国民の間に一定の期待を呼び起こした。しかし、具体化したのは要介護認定というADLを基準にした要介護高齢者の選別システムである。昨年までに行われたモデル要介護認定において現在介護サービスを受けている高齢者も「自立」の判定がでたり、「要支援」の判定で施設介護の対象から外れるケースが出てくることが明らかになった。しかし、介護保険事業計画の作成過程では、もっと大規模な介護保険サービス対象者の絞り込みが行われている。

例えば、施設サービスの対象者は、国の参酌標準によって65歳以上人口の3.4%とはじめから決められている。在宅サービスの対象者も、予め施設を含めた介護保険の対象者が65歳以上人口の13%程度として示され、各自治体はこの国が示す要介護高齢者の出現率に近づけようと努力をしている。これは介護保険の対象となる要介護高齢者の比率を高くすれば保険料の高騰につながり、新制度への反発が強まることをおそれての政治的措置であろう。各自治体は昨年からの要介護高齢者を把握するために、大規模な実態調査を実施してきたが、介護保険事業計画におけるサービス見込み量の算出は、調査結果を直接には反映させず、国の出現率にあわせる形で行われている。その結果、自治体によっては調査結果において50%近くになっているJランク以上の要介護高齢者の比率を、介護保険対象者比率では1割強に絞るということになっている。

このことは何らかの援助が必要と考えている高齢者と介護保険が認定を通じてサービスの給付対象とする高齢者の間には大きなギャップがあることを示している。介護保険対象者を限定するということは、特に、要介護状態の予防や悪化防止との関係で重要な虚弱高齢者（「要支

援」）を限定することになり、これまで行われてきた健康維持や家事援助、孤立防止などの活動は限定されたり、弱められたりすることになる。またデイサービスセンターなどでは、介護保険によって対象者が絞り込まれることを予測して、既に利用者の制限などを行っている所もある。希望するサービスを選ぶのではなく、逆に希望とは無関係に制度に選別されるという事態を迎えつつある。

3) 介護保険と参酌標準行政

最後に、介護保険を「介護に関する権限と財源を市町村に移譲する仕組み」（池田省三、『朝日新聞』、99.6.12）とか、「地方自治の新しい挑戦」という視点でとらえて、介護保険制度の上に何か地域独自の介護システムの構築が可能であるかの主張に対して一言コメントしておく。確かに介護保険の事業主体は市町村である。しかし、全国一律の社会保険制度である。これまでの在宅サービスは市町村が実施主体で、直接サービスを提供したり、委託したりしながら地域の実情に応じて仕組みをつくってきた。しかし、介護保険は多様な地域の保健福祉の取り組みを、保険制度に馴染む画一的な対応に強ちに転換させようとしているのである。

全国一律の制度として中央のコントロールのままに運営する仕組みをつくりつつ、他方で、サービス基盤整備の遅れや新たな負担に対する住民の批判を回避するために、市町村の役割や住民参加を強調しているだけである。今回の介護保険制度具体化のプロセスをみれば分かるように、1から10まで全て国のお仕着せである。もちろん、自治体ごとに住民参加の介護保険事業計画策定委員会をつくって、自主的に計画をつくることにはなっているが、市町村や住民が事業内容にかかわることで独自に判断をして決定できることはゼロといってもよい。こうした制度であるにもかかわらず、「やる気のある自治体とやる気のない自治体が見事にあぶり出されてきた」（前出、池田氏の発言）などという言い

方は国の無責任なやり方を免責するものである。

全国市長会社会文教分科会委員長の喜多洋三氏(守口市長)は、雑誌のインタビューで介護給付費の国負担の25%のうち5%は調整財源で、国が確実に負担するのは20%となっていること、全国市長会や全国町村会が改善を要望している財政安定化基金、低所得者対策、高額介護サービス費などの財源はすべて保険料に跳ね返る仕組みになっていること、そして「介護保険が導入されて、はっきりするのは、老人福祉制度や生活保護制度における国の負担が少なくなるということだけである」と言い切っている。(『月刊 介護保険』、99年4月、法研)

財政負担は縮小させつつ、国の統制の下に全国一律の画一的な介護サービスシステムを市町村に作り上げていく。その際に用いられるのが省令・告示等を通じて示されるさまざまな基準、標準などである。これらの基準等によって要介護認定からケアプラン作成にかかわる要介護度別の居宅サービス参酌標準、介護保険事業計画の保険料算定のワークシートまで、がんじがらめになっている。しかも、自治体独自の上乗せ、横だしサービスを実施しようとすれば、高齢者の保険料に跳ね返ったり、減免制度を実施するにも制度的な枠がしっかりとかぶせられて独自の対応をし難くしている。このように介護保険は分権や自治とはほど遠い仕組みになっている。

さらに、介護保険が市町村の保健福祉行政のあり方を変え、加えて介護報酬とも関連して福祉労働を変質させるおそれのあることにも注視しておく必要がある。行政の役割を「地域保健福祉の総合調整」に限定して、サービスの供給からは基本的に撤退するという動きである。市民のサービス需要に対して供給量が対応できなかったときに地方自治の本旨に照らして行政責任は発生しないのか。また介護保険によって総合的な生活支援としての福祉労働が細分化され、個別行為レベルの介助に矮小化されることが指摘されている。見守りや相談といった福祉労働

のなかでの重要な機能が切り捨てられることになる。

おわりに

以上のように戦後の憲法に規定された生存権保障を理念としてつくられてきた社会保障制度は大きく変えられようとしている。社会保障制度が現在のように問題を抱えながらも改善されてきた背景には生存権を暮らしのなかに具体化し、豊かにしようとしてきた勤労国民の粘り強い社会保障運動があった。介護保険をめぐるこの間の地方や中央の動向の特徴は、社会保障制度リストラの動きの強まりとともに、他方での、地域における従来にはみられなかった住民の社会保障への関心の高まり、社会保障運動の高揚である。この背後には、高齢化による介護不安の増大とともに、高齢期生活保障を次々と後退させる国の社会保障政策への批判がある。

また自治体への政策批判や政策提言とともに、住民自身が独自に運動によって地域における高齢期生活保障の具体的事例を創り出しつつある。このように社会保障の変質に対して、地域から反撃の動きが具体的に、かつこれまでにない大規模で生み出されてきているのである。介護保険に功があるとすれば、高齢期介護保障の貧しさを全国にあまねく浮き彫りにしたことにより、地域住民の燎原の火のような社会保障運動に点火したことであろう。全国の3分の1を超える1200以上の地方議会が採択した介護保険の改善を求める意見書の多さがそのことを物語っている。

(常任理事・佛教大学教授)

国際・国内動向

アジア諸国の経済危機と女性労働者の現状

広木 道子

はじめに

1997年夏、タイ・バーツの急落は世界中の人々を驚かせた。筆者はその直後にバンコクを経由したとき、直前まで1バーツ=5円以上だったものが3.2円にまで下がっていて、その異常さを実感したものであった。タイの通貨・経済危機は、またたく間にアジア全域に広まり、とくにインドネシア、韓国は非常に大きな打撃を受けた。つい最近まで「成長のアジア」「アジアの奇跡」などと讃えられ、「アジア経済ブーム」さえ作り出したこれらの国々は、一夜にしてIMFの管理下に置かれる借金王国になってしまったのである。それは一言で言えば、急速に進む経済のグローバル化がもたらしたもののともいえる。さらに、IMFの救済融資に伴う構造調整策は、自由化を一層促進し、国際競争をさらに激化させることによって労働者、とりわけ女性労働者をますます苦況に追い込んでいるように見える。

韓国の女性労働者

1997年12月の通貨危機以降、韓国の労働者の雇用状況は急速に悪化した。98年12月、失業者は166万5000人に達し、一年前の2.5倍へと激増した。90年代を通して2%台を維持してきた失業率は7.9%へと急上昇したが、就業者とみなされる労働者の中にも、一時休職者、短時間就労者、日雇い・臨時職などの不安定労働者が増加しているという。

女性労働者の雇用不安はさらに際立っている。98年5月の統計によれば、一年前に比べて男性の経済活動人口は1.2%増えているのに対し、女性は3.9%、34万人の減少となっている。職業別にみると、男性は生産職でのみ減少がみられるが、女性は農林

水産職を除き、サービス・販売・生産職で、また専門職や技術職でも減少している。女性の場合、仕事を探すのをあきらめて、非経済活動人口に入ってしまう、いわゆるあきらめ失業もあることを考えると、女性の失業率は実質10%を越えるともいわれる。

製造業の女性の失業については、通貨危機以前からすでに深刻な状況になっていた。80年代半ばを過ぎると、多国籍企業の撤収または国内企業も含めて工場の海外移転が盛んに行なわれ、工場閉鎖と労働者解雇が相次いだ。投資企業の9割が日本企業であったことで知られる馬山輸出自由地域では、87年をピークに事業所数、労働者数とも大幅に減少し、労働者数では87年の3万6000人から95年には1万5000人へと半分以下に減っている。その反面、総輸出額は14.5%も増加しているという。工場に残った労働者も、雇用不安をかきたてられながら労働強化に追い立てられている状況が見える。

一方で、製造業の外注化が進んでおり、工場をやめた女性労働者の多くが、下請けの小さな町工場か家内労働で働いている。家内労働についての実態はまだ十分に把握できていないようだが、ケーススタディをしたある女性は、狭い部屋で労働環境も悪く、家事・育児の責任をすべて負いながら、出来高払いで長時間働く家内労働者の悲惨さを語っていた。彼女たちには、何の労働保護もない。

製造業に限らず、非正規雇用化は、韓国の働く女性に共通するもっとも深刻な問題である。販売やサービス職、事務職に多いパート労働者は、80年には女性労働者の5.2%にすぎなかったものが95年には9.5%に増え、しかも大学新卒者、つまり高学歴・低年齢者が多いという特徴がある。パート労働者の賃金は正規雇用者の約半分、社会保険にも加入でき

ない。また、日本と同じように派遣労働者が増え、97年にはその数は55万人にもおよぶといわれていた。彼女たちは労働時間は正規労働者より長いのに、賃金は正規の60%といわれ、女性労働の非正規雇用化・労働条件の低下を招くとして、女性たちが強く反対し、「労働者派遣法」の法案上程も2度にわたって廃案にされたが、98年2月に国会を通過し、6月から施行された。その後、派遣業者は急増し、派遣を利用したいと考える企業も増えているという。

東南アジアの女性労働者

タイやインドネシアでも、通貨・経済危機の雇用におよぼす影響はきわめて大きい。タイでは、企業の倒産が相次ぎ、97年7月から12月の間に、約60万人がレイオフされている。98年8月の失業者数は110万人、失業率は3.3%と発表されているが、実際は200万人以上の失業者、失業率も6~7%にのぼるとみられている。その上、IMFの構造調整プログラムによって、政府予算は削減され、付加価値税(消費税)は7%から10%へ上昇して、労働者の暮らしは圧迫されている上に、最低賃金はわずかに上がり上がっただけで、むしろ賃金引き下げの圧力が強くなっている。

女性労働者の失業をみても、98年8月にはタイムロンテキスタイル社(紡織)で5000名に近い労働者が解雇されたが、その大半は女性で、勤続年数の長い中年者であるという。中小企業でも倒産や雇用契約打ち切りによる解雇が続出している。

毎年6~7%の経済成長率を達成してきたインドネシアは、98年にはマイナス15%に落ち込み、失業率は前年の4.9%から10%台に上昇した。インドネシアの通貨であるルピアの対ドルレートは、97年4月に1ドル=2300ルピアだったものが、98年9月には1万1000ルピアにまで下がり、さらに深刻な状況を呈している。靴工場の女性は、「97年4月の私の賃金は1日2.2米ドルだったのに、98年9月には1.6ドル(!)の価値しかなくなってしまった。」と言っている。その上70%、80%という急激なインフレ率は、人々の暮らしを直撃している。

インドネシアでは、90年代半ばから労働争議が頻発し、女性労働者も積極的に参加してきた。とくに

韓国、台湾、香港など東アジアから急増した進出企業では、最低賃金以下の賃金、賃金・時間外手当の未払い、強制残業、労働災害、暴力や非人間的な罰則などで労働者の激しい抵抗が起きていた。97年10月、ジャカルタ近郊の工業地域、タンゲランでは、安い労働力を求めて韓国から進出してきたナイキなど欧米ブランドの靴工場で、2000人以上の労働者が解雇され、大規模なストライキが起きたが、経済危機以来、この地域では580社から推定4万5000人が解雇されたと報じられている。女性たちは、多国籍企業にとってインドネシアは、中国やベトナムなどさらに賃金の低い地域へシフトするための通過点に過ぎないと不安を抱いている。

女性労働者の運動

90年を前後して加速したアジア地域の産業再編成は、女性労働者の働き方を大きく変えた。アジア各国の女性労働者グループは、女性労働者の働く権利や労働条件の改善、労働安全と健康保護などをかかげて、さまざまな活動に取り組んできた。しかし、このところの「経済危機」は、まさにその言葉によって、これまでの活動の成果を無にしてしまうような勢いである。

韓国女性労働者会協議会(KWWAU)では、もっぱら失業対策に全力をあげている。とりわけ中高年の女性に失業が多く、また夫の失業とともに離婚が急増し、女性世帯が増えているが、いずれも求職活動は困難を極めている。KWWAUは女性失業対策センターをつくって、女性労働者の相談活動を行なう一方、政府に対し、職業の安定と失業対策の実現を求める行動にも取り組んでいる。タイやインドネシアでは、地域を単位とした女性グループや労働組合、NGOなどが女性労働者のたたかいを支援している。

アジア地域の女性労働者グループのネットワークであるCAW(アジア女子労働者委員会)は、アジア地域ぐるみで進んでいる産業再編成が、各国の女性労働者に与える影響を重視し、調査活動や交流活動などによってその実態把握に努めてきた。現段階におけるその状況は、98年10月に完成したビデオ「DOLLS&DUST」に見ることができるが、今年2月から、ネットワークグループによる反グローバル

国際・国内動向

化キャンペーンを繰り広げている。まずは、東南アジアグループが、マレーシア、フィリピン、韓国へとツアーをしながら各地でワークショップや記者会見を行い、経済のグローバル化がどのように女性労働者を苦しめているかを訴えて歩いた。この1年の間に南アジア、東アジアグループもキャンペーンに参加することになっており、来年中にはこれを集約する。とはいえ、グローバル化そのものに歯止めをかけることはたやすくはなく、労働現場や地域で、

一つひとつ取り組んでいくしかない。しかし、資本のグローバル化を許して労働者がグローバル化しなければ状況はもっと悪くなることだけは確かかなようである。

〈参考資料〉

- ・「アジアの仲間」（アジア女子労働者交流センター発行）
- ・「海外労働時報」No.278、No.282（日本労働研究機構）
- ・ビデオ「DOLL&DUST」は、日本語版「捨てられた“人形”——グローバルゼーションとアジアの女性労働者」（アジア女子労働者交流センター制作）がある。

（アジア女子労働者交流センター）

産業空洞化と労働運動・福岡

——産業構造の再編と就業構造の空洞化——

藤田 勝輝

福岡県の産業大再編と地域経済空洞化の源流

①石炭

日清戦争後に、日本の産業革命が進展し日露戦争前には資本主義が成立した。日本の近代化の過程で、福岡県から産出される石炭は最も重要な役割をはたした。三池炭鉱は、明治2年（1869）の「鉱山解放の布告」を経て明治6年の「日本坑法公布」により官収され工部省鉱山寮の管理へ移行し、さらに明治21年に三井へ払い下げられた。その労働力は、四人労働に75%依存するものであった。他方、筑豊地方では、「自由堀」、「小鉱区の乱立」のあと撰定坑区制により集中化がはかられ、その労働者は「納屋に収容監禁」した劣悪な管理労働であった。

②製鉄

官営八幡製鉄所は、明治29年の「製鉄所官制公布」を経て明治34年から操業を開始した。大正3年（1914）に勃発した第1次世界大戦は、日本の軍需産業、海運業、造船業などの大戦ブームをおこし、福岡県においては鉄鋼業や重化学工業が発展した。満州事変、日中戦争、太平洋戦争という戦争推進の役割をもって、八幡製鉄所の生産高は昭和9年には銑鉄121万トン、鋼材143万トンであったのが、昭和17年にはそれぞれ176万トン、203万トンを記録

した。このように福岡県の産業構造は、「石炭」と「製鉄」が基盤であり起源であった。

③平和憲法と、国際化のもとでの産業再編の嵐

敗戦による荒廃のあと、朝鮮戦争の特需景気により日本の鉱工業生産は1955年には戦前水準の回復をはたし、1960年代の高度経済成長政策のなかで鉄鋼、機械、石油化学などは生産性を高めた。この産業転換政策は「エネルギー革命」を必要とし、日本のエネルギー転換のなかで、三井三池炭鉱の資本は6千人の人員整理計画、さらに指名解雇通告の攻撃を強行したために、歴史的な三池争議がたたかわれた。1965年には供給エネルギーの比率は、石炭3対石油7へ逆転した。

八幡製鉄所は「城下町の城主」として威勢を張ってきたが、5市合併で北九州市が誕生（1963年）した直後の1970年3月、富士製鉄と企業合併して新日本製鉄を発足させ、粗鋼生産能力世界第1位の企業となった。その後、本社と主力業務を東京へ移転させたために、関連の約720の下請け企業をはじめ、地域経済の疲弊と凋落を招き、北九州地域の経済全体が空洞化の様相を示した。

このように「石炭」（大牟田近隣、筑豊地域）と「製鉄」（北九州）の産業大再編「大合理化」による荒廃が圧力となり、福岡県の産業全体の構造転換に

決定的な影響を与え、地域経済の空洞化の原点と源流がここからはじまったといえる。

長期の構造不況は、大企業と政府の政策破綻が責任

①産業再編は、労働者の低賃金・長時間労働のガンと犠牲で

1960年代の福岡県の産業構造の大破壊による地域経済の荒廃の時代から、既に30数年が経過している。その間、ベトナム戦争特需や、また第1次オイルショック(1974年)や第2次オイルショック(1978年)と時代は変転した。政策的には「産業基盤整備のための開発」による工場団地の造成や大型企業の誘致が図られ、産炭地域振興臨時措置法など開発事業がすすめられ、公共事業予算も大量に投入された。

また新規産業の導入として、情報産業、半導体IC工場や自動車産業の誘致もはかられてきたが、空洞化の後遺症から福岡県の地域経済を立て直すには至らず、産業全体の低生産性と企業倒産件数の増大、失業者数の蔓延と慢性化が生じ、その犠牲は常に低賃金・長時間労働・労働災害として労働者に強要された。さらに、70年代、80年代は、アメリカや欧州の多国籍企業の侵入が激化し、九州と福岡県の企業も受け入れ、人減らし「合理化」はすすんだ。

②「働き過ぎ」と政策破綻が招いた長期不況

逆に、1985年9月の「G5」のプラザ合意による「円高」政策によって、輸出産業は大打撃を受けた。85年から87年間のレート変動をみると、238円から144円へと大幅に切り上げられたため、企業は商品輸出から工場と資本の海外移転に転換し、多国籍企業化が急膨張していった。九州の各企業(中小・地場資本も含め)も、いわゆる「円高不況」に対する打開策として、低賃金コスト国への海外進出をめざし、九州・福岡県から工場の撤退をはじめたため、各地域で虫食いのな地域経済の空洞化傾向が深まった。

平成バブル景気の上昇期間は、86年末から91年春までといわれているが、「円高不況と原油安(同期で49.4%低下)景気」による乗数効果に対して、政府は「不況対策の企業援助」として86年から89年の4年間で10兆6千億円強の財政投入をおこなった。こ

の財政政策の誤りで、地価や株価の急騰を招いた。バブル経済の崩壊は、もともと取り返しが効かない再生産不可能な不況形態であるから、大企業と政府が、政権交代など責任の取り方を明確にしなければならなかったにもかかわらず、この局面でもすべて労働者と国民へ犠牲を強要し、今日の長期最悪の経済不況へ延長し打開されないままひきずっている。

最悪の失業率、深刻な雇用

①産業再編のなかでの人口と就業者数の変動

福岡県の人口は98年3月現在494万人であり、毎年の人口増加数は約2万人前後で推移しているから、12月には500万人を突破する推定である。全国のなかで県別に見ると、第9番目である。全国の人口は、東京一極集中の傾向をなお強めているが、福岡県からの流出先の第1位はやはり東京(9.6%)で、九州内でみると福岡県一極集中が強まり、例えば佐賀県の流出先の42.5%は福岡県が受け入れ、これらが人口増大と共に就業構造の変化に影響をあたえている。

福岡県の総生産は、95年度で16兆9千億円(名目経済成長率は1.1%)となっており、産業分類別に見ると、第1次産業1.2%(全国の2番目)、第2次産業26.9%(全国5番目)、第3次産業75.5%(全国3番目)、なお帰属利子はマイナス3.6%である。福岡県を4地域に分けてみると、福岡地域が8兆5千億円(50.4%)、北九州地域が4兆8千億円(28.4%)、筑後地域が2兆3500億円(13.9%)、筑豊地域が1兆2千億円(7.3%)と、やはり福岡地域に5割が集中しいびつになっている。

95年の就業者総数は231万1千人(85年は207万2千人)であり、うち第1次産業が10万900人(4.4%、85年は6.7%)、第2次産業が61万人(26.4%、85年は27.3%)、第3次産業は実に160万人(69.2%、85年は66.8%)にのぼり産業再編の進行を実証している。

問題は、福岡県内の第1次産業を除いた事業所数は247,462(総務庁、97年度)であるが、うち中小企業が245,062(99.0%)と圧倒的で、その就業人口は約175万4千人(81.4%)を占めている。これは、各企業が規模の大小で両極化し、大企業の

国際・国内動向

支配を許す二重構造がつくりだされ、労働力市場を統制する機構になっていることがうかがえる。

②福岡県の有効求人倍率0.37、全国の失業者180万人

総務庁が今年7月30日に発表した労働力調査によると、6月の完全失業率は4.9%で、前月比で0.3%上昇し、男性は5.1%、女性は4.4%と最悪であり、非自発的離職による完全失業者は180万人を超えた。労働省が同日発表した6月の有効求人倍率も、0.46倍と最悪である。福岡県の6月の新規求人数は15,879人で前年同月比は2.9%減、新規求職は23,771人で前年同月比は5.9%増であり、新規求人倍率は0.68倍である。依然として有効求人倍率は0.37倍（前年同月比で0.05減。有効求人数39,496人に対し、有効求職者数118,761人）と全国平均より厳しく、県別では0.22の沖縄を1番目にして第8番目という位置にあり深刻な状況である。

政府は99年度補正予算で「緊急地域雇用特別交付金・総額2千億円」を決め、30万人の雇用（一人の雇用期間は半年まで）創出をめざすとしており、福岡県には80億円が交付されるが、県内失業者約11万人を有効吸収する雇用政策はあてがなく、ある試算によれば約1万2千人程度であろうといわれている。

一番大事な問題は、企業のリストラ、人減らしによる失業者増加の原因をストップさせることである。メディアの風潮は、リストラクチャリングの強行は優良会社の目印のように囃し立てているが、長期不況の基本原因は、人減らし競争や工場閉鎖、合併縮小、分社化、子会社化などによるリストラであることを明確にすることが重要である。政府は8月の国会で、「産業再生法」の成立をはかったが、リストラクチャリングを合法化・加速化するもので、地域経済の空洞化に鞭打つような大変な内容である。

こんにちの失業の特徴は、表面的には不況が理由にされているが、アメリカ多国籍企業の世界戦略と、大企業の「雇用制度の根本的転換」の計画のなかで蓄積方式と搾取体制の再編がつくりだされているものであり、景気循環の不況局面でうまれている失業形態ではない。明らかに、正規社員から非正規社員へ、高齢高賃金労働者から期間契約若年労働者へ、終身雇用の男性から短期雇用の女性へ、アジアの低賃金労働者の雇用導入などへの雇用システム転換の

21世紀雇用戦略として、失業者がつくりだされている。

③企業倒産と人減らしリストラ

98年の福岡県の企業倒産（負債総額1千万円以上）は776件（対前年比16.0%増）で、負債総額は約3,890億円（同134.2%増）とバブル崩壊直後の92年の負債総額2,297億円と比較しても1.7倍加し、最悪の事態を招いている。

（1）筑後・大牟田地域は、三井グループの就業者が最高時には大牟田地域の全就業者の85%を占めていたが、96年には約5%に激減した。97年に三池炭鉱が閉山したことによって、基幹産業はなくなった。久留米地域のゴム産業は、98年にアサヒコーポレーションが事実上倒産し従業員768人が解雇された。大川家具は、92年には急成長し生産額1,778億円、従業員数7500人に達したが、97年にはそれぞれ17%減、30%減と極限状態に悪化している。

（2）筑豊地域は、かつて炭鉱労働者が最高時は約19万人就業（因みに、97年の直方市・飯塚市・田川市・山田市の総人口は約21万人）していたが離散した。飯塚市が、学園都市化をめざした。90年代になって日産（苅田町）とトヨタ（宮田町）が進出してきたが、不況に直面して、部品生産部門の進出を断念したために、地域空洞化を補強するに至っていない。

（3）北九州地域は、鉄鋼や化学など基幹産業の就業者が70年代から減少をつよめてきた。大企業が新産業の育成を怠ったことと、北九州市の大型開発の失政と重なり、さらに不況の追い打ちを受けて基幹産業が脆弱化している。新日鉄、TOTO、安川電機、三井ハイテック、クロサキ（窯業）、段谷（合板）など人員削減のリストラが強化され、大都市・北九州市の人口流出をはじめ全域の経済沈下・空洞化は厳しくなっている。

（4）福岡地域は、福岡市が九州の中核管理都市としての機能と役割を高め、地下鉄やシーサイドももち、博多湾の人工島の建設など大型開発に傾注し、一時は“日本一元気な都市”と自称し、第3次産業の拡大をすすめていったので、失政も不況も“目立たない”状況が続いていた。しかし例外はなく、金融危機に直面した福岡銀行・西日本銀行・福岡シティー

銀行が、軒並みに店舗縮小、人員削減、ペースアップストップをおこない、情報関連産業は既に5年間で約1,500人(福岡地域内で)を削減し、三菱電機は3,000人(全社)の削減を決めている。

政府の規制緩和政策によって、大型店の進出・乱立が押し寄せてきたが、三越百貨店、キャナルシティ、博多リバレイン、トリアス久山、ソラリアステージなどが短期間に建設された。この“流通戦争”のなかで、博多の街を驚愕させたのは、創業74年の老舗百貨店の福岡玉屋が7月に廃業し、九州最大の百貨店・岩田屋が福岡市天神の本館・新館の土地・建物の売却を8月に決めたこと、エレデ壽屋の撤退、スーパーダイエーの店舗縮小など、想像を越えた不況の波に共通の危機感が抱かれているようである。進出の新規企業も、“爆弾”を抱えた不安なスタートが多く、“流通戦争”のなかで既に「価格破壊」がはじまっている。この経営不安や価格破壊は、そのまま労働者の不安定雇用や賃金・労働時間の低下と破壊に直結している重大な問題であり、労働組合の社会的役割と真価が、いよいよ問われているのである。

④海外進出と逆輸入による商品価格の空洞化

急成長してきたアジア諸国の経済成長は、95年で頭打ちし低下をはじめていたにもかかわらず、その直後の「アジア開発銀行(ADB)福岡総会」(97年5月)の基調報告は、今後30年をアジア地域の転換期ととらえて多国籍企業の役割を強調し、「2025年にはアジアの所得は、こんにちの世界の40～57%にまで上昇も可能」「東アジアの一人当たりの所得は、アメリカとほぼ同程度」になるといつていた。しかし、九州7県の企業の海外進出の実態は、アジア諸国の経済成長の頭打ちを確実に反映し、92年までに270件が進出していたが95年の74件をピークに、76年は67件、97年は29件と激減した(累計568件)。それは、九州企業の停滞・後退となって現れ、バブル崩壊後の不況深化の圧力となった。九州企業のアジア諸国への輸出額よりも、進出企業が現地生産した低賃金低コストの食料品、繊維、ゴム、半導体などの逆輸入が増大し、国内の市場と商品価格の破壊と空洞化がすすみ、企業は自分で自分の首を締めているが、その犠牲はすべて労働者に転嫁し、

退職強要や賃金ダウンの雇用システム破壊の大きな要因にされている。

新段階のリストラと労働者

①福岡県の賃金、生計費指数は既に低下傾向

(1)看過出来ないワークシェアリング論

99年度の年次経済報告(経済白書)は、過剰雇用者数は228万人に達し、過剰設備は41兆円の試算をたて、バブル期に膨張した過剰債務は減少していないと述べて、この打開解消策を労働者の犠牲に転嫁し、長期雇用や年功序列型賃金のリスクの解消や、賃金体系のフラット化で資本の根本的長期的な効率化を最優先し、企業の負担を逃れようとしている。一方では、この「3つの過剰対策」の大企業と政府の政策を容認しつつ、雇用創出については労働時間の短縮で雇用拡大をすすめようというワークシェアリング論がだされている。これはドイツやフランスで先行している雇用拡大政策の導入を図ろうとするものであるが、欠落しているのは、労働者と国民のくらしを守る基準が示されていない点であるが、少なくとも現在の賃金水準と生計費を確保することは最低条件である。

(2) それでは、賃金破壊の実態についてみると、福岡県の98年の常用労働者の平均賃金は329,609円、大企業の場合は353,311円、中小企業の場合は261,311円(大企業比73.9%)となっている。男子基準内賃金100に対して、女子の割合は中小企業で67.3、大企業では63.2となっている。この賃金水準は、98年度では全国平均100に対して福岡県は95.0であるが、製造業賃金でみるとリストラの状況を反映して福岡市94.8、北九州市126.3となり、県内の4地域の地域経済の空洞化が不均衡にすすんでいることを示している。

福岡県の98年の地域最賃は、「Cランク」で日額5,021円(前年度同額)、時間給628円(前年度同額)で、既に停滞傾向を示している。賃金の底上げと、低賃金統制のしくみを変える要求とたたかいは重要になっている。

(3) 生計費指数は、全国では石川県が115.0で第1位、九州内では佐賀県の92.4%が第1位で、福岡県の91.7、熊本、大分、長崎、鹿児島、宮崎の76.7

国際・国内動向

の順になっている。これ以上、「3つの過剰対策」で労働者と国民が搾られるならば、生活の危機から生命の危機へ問題はすすんでいくと思われる。

②「3つの過剰」対策は大企業の責任で

(1) 現場でのリストラ告発、解雇規制法の制定要求と運動

大企業と政府の「雇用、設備、債務の3つの過剰」対策と政策に対して、徹底抗戦し、宣伝と具体的な要求でのたたかいが重要になっている。企業の凄まじいリストラの実態は今や違法・無法なやりたい放題で、現場の変形・交替制勤務の無原則な長時間拘束や、裁量労働制のただ働きや、能力給・実績給の全面導入、雇用主と現場指揮者が異なる派遣労働者の労務管理や、強制退職や社外出向、再雇用時の定員外化と賃金の切り下げなど、悲鳴が聞こえている。

解雇規制法の制定要求と、リストラ実態調査、告発運動を全県で繰り広げることが重要になっている。

(2) 基幹産業の安定、地域経済の再建

福岡県にとって、全産業の柱になる基幹産業の回復と発展がどうしても必要であり、地域経済の再建をめざして、どんな基幹産業が必要かを県民へ提起することが重要になっている。

(3) 福岡県自治体行政の改善と転換

福岡県行政は、政治・経済とも国政政策の追従であり、地方自治権に属する地域開発についても同様である。「ふくおか新世紀計画」のプロジェクトをみると新北九州空港建設、第二関門橋架設、福岡・北九州両市の都市開発事業、九州新幹線建設などに巨額の追増予算を投入しているため、99年度末の県債残高は1兆8千億円にも達する見込みで、県民の医療・教育・介護など切実な願いを圧迫する要因になっている。麻生県知事は8月、県職員給与の一律3%カット（2年間）の計画を発表し、民間準拠による人事委員会勧告の給与決定方式の機能を停止している。

③「三角同盟」に対する県民離れがすすむ

福岡県の政治的力関係の動向については、福岡県・福岡市・北九州市とも、多党相乗りの保守首長であり、この「三角同盟」は、福岡県の将来に抜き難い弊害をつくりだす恐れが強く、この与党に対する野党の日本共産党の躍進をみると、97年の北九州市議

会議員選挙で10名全員が当選され、98年参議院選挙では衆議院小選挙区（県内11区）単位の得票をみた場合に単独当選ライン上が数区生まれ、99年いつせい地方選挙での県議と福岡市議の前進などの実績は、福岡県を健全化しようという政治力が流れ始めていることを実証している。

労働組合運動は、政治運動や民主運動の局面とは少し異なっている。福岡県労連の奮闘は、周囲には大きな影響力を及ぼしているが、協力・共同の労働組合ともっと豊富な共同関係をもつ必要があり、労働組合役員が職場と家庭の中へ自らが足を運ぶことが重要になっている。

県民や市民団体・住民組織代表との対話など、労働組合としての県政に対する意思表示と県民生活改善政策を掲げ、意見を求めていくことが重要になっている。

労働者の実態と要求に対して、政策と責任をはたすために、政策プロジェクトチームと調査・宣伝・教育の活動分野を確立することが求められている。

④労働組合組織の拡大

福岡県の98年6月末の雇用者数は1,781,766人（対前年比0.5%減）、その労働組合数は2,498組合（対前年比18組合減、0.7%減）で、労働組合員数は396,104人（対前年比9,540人減員、2.3%減）と減少し、推定組織率（福岡県労働部）は、22.23%（前年22.65%）と96年以来の毎年の低下傾向に歯止めがかかっていない。なかでも製造業（3,799人減）、金融保険・不動産業（2,232人減）、運輸・通信業（1,982人減）と、倒産と人減らしリストラが一方的に強行されている産業の減少が目立っている。男女別にみると、男子27.17%、女子15.54%と、またパートの組合員は7,172人（1.8%）と不安定雇用の関係が組織率の格差になって現れている。加盟ローカルセンター別にみると、連合福岡56.3%、県労連9.3%、その他34.4%となっている。

労働組合加入の拡大は、よびかける労働組合の計画的系統的な運動と、担当者を配置した組織的な運動が重要であるが、肝心なことは、未加入労働者の要求と加入意志を暖かく迎えることが大切である。（国家公務員労働組合福岡県協議会事務局長・全労連前幹事）

60兆円の公的資金投入と銀行リストラ

田中 均

はじめに

8月20日、富士銀行、第一勧業銀行、日本興業銀行は来年秋に共同で金融持株会社を設立し、2002年春に事業の統合再編を行うことで合意したと正式発表した。

実現すると世界最大の金融グループが出現することになり、日本版ビッグバン＝金融再編成が独占資本集団の再編成を伴って展開し始めたことを示している。

長期化する金融不安の中で特に不安定要素を抱えた3行は、生き残りの選択を迫られていた。これがこの巨大銀行同士の統合・再編の背景にあると同時に、昨年来20兆円、60兆円という巨額の予算枠によって投入された公的資金が大手銀行の不良債権処理を支援し、合理化と事業の一段の再構築を迫っていたことが大きな要因になっていることも明らかだろう。

ここでは、公的資金投入のたびにくりかえす銀行リストラの問題を検討する。

労働者犠牲のリストラ

3月30日、日本政府は大手銀行15行に対し、優先株や劣後ローンの形で合計7兆4592億円の資金援助を行った。銀行の抱える莫大な不良債権の処理を支援し、金融不安を解消し、深刻な不況を克服するためとされる。この7兆4592億円は、政府が銀行産業救済のために用意した60兆円の一部である。しかし、この巨額の公的資金は、銀行を救済しても、そこに働く労働者を救済しない。むしろ逆である。

政府は、公的資金投入の条件として各銀行に経営健全化計画の作成を要求し、徹底した合理化、人員の削減、人件費の削減を求めている。資金援助を受ける大手銀行15行は、この条件を満たすために、

2003年までに従業員の13.8%（1万9600人）を削減し、人件費を平均で11.4%削減するなどのリストラ計画を公表。

4年間で3万人削減した上でのさらなる大幅削減計画

ここで強調しておくべきことは、日本の銀行、特に大手銀行はこれまでも徹底した合理化を行っており、今回の人員削減、人件費削減はその上で強行される点である。例えば都市銀行の労働者は、1970年代後半には18万3000人いたが、1980年代の末には、15万2000人まで減らされていた。

1980年代にすすめられた大幅な人員削減は、新オンラインシステムの導入など、新技術の導入によって可能になったものである。同時に、この時点での大幅な人員削減は、銀行労働者の負担を、それ以前に比べてはるかに過重なものにした。日本の産業の中で、銀行、特に大手銀行は最も徹底して合理化と人員削減をすすめてきた産業の1つである。

その結果、多数の職場で昼食も食べられないほどいそがしく、深夜までの残業が毎日続く状態になり、たとえば富士銀行で22歳の女性労働者が過労死するなどの事件が起こり、銀行内部の労働実態が社会的に問題にされた。銀行労働者やその家族からの告発によって、労働基準監督署が全国の銀行の労働実態を調査し、国会でも取り上げられ、違法な労務管理の是正を指導し、悪質な経営者を送検した。

こうした社会的な批判もあり、90年代の初めには、銀行労働者の数はわずかながら増加に転じた（都市銀行の労働者は、94年に15万8000人まで4000人増える）。ところが、90年代後半、バブル経済の崩壊後の不況が長期化し、政府はすでに、96年と98年の2度にわたり、金融機関救済のために公的資金を投入しているが、その度に銀行経営者に、人員削減、賃金抑制を含むリストラを実行させてきた。

国際・国内動向

その結果、都市銀行労働者は再び減少に向かい、先ほどの94年の15万8000人から98年には12万8000人まで大幅に削減されていた。すでに大幅に削減していた上にさらに減らそうとしているのである。

賃金も大幅にカット

現在のリストラ計画で銀行労働者は、人員削減で仕事を失ったり、残された労働者の労働密度が加重されるだけではない。この数年間各行は賃金制度の改訂を繰り返している。これまでの賃金制度も大手銀行の場合、能力主義的要素が強かったが、銀行に忠実な労働者に対しては年功的運用が可能な体系となっていた。

新しく導入されつつある賃金体系は、それぞれの職務の等級を銀行が一方的に定めそれぞれの等級の賃金額を決定するというものである。この職務等級と賃金額の決定には労働組合との協議はいっさい行われていない。新体系では銀行が一方的に行う配置転換で職務が変わると賃金変動することになる。さらに、同じ職務についていても成果に対する銀行の評価によって賃金変動する。

この新しい賃金体系のもっとも重要な問題点は、将来的に賃金下がる可能性を持っている点である。第2次世界大戦後の半世紀の間、日本の銀行で賃金制度の改訂は何度か行われてきた。それは、勤続年数に比例して自動的に上がっていく年功的賃金体系を、能力の評価によって賃金の上昇幅を調整する能力主義への改訂であった。

この能力主義への変更でも、労働者の賃金が、能力の評価によって上昇幅が圧縮されたり、ほとんど上がらなくなってしまうことはあった。この能力の評価には客観的基準がなく、それは様々な問題を引き起こした。しかし、今回のような引き下げられる可能性を持つ変更は行われなかった。現在の賃金体系の変更は、銀行員の賃金を根本的に変化させるものである。

そして賃金の引き下げはすでに始まっている。銀行労働者の年間賃金は、毎月受け取る定例賃金と、それ以外に6月と12月に受け取る一時金との合計である。この1年に2回支払われる一時金が年間賃金

に占めるウエイトは大きく、都市銀行では2回分合わせて平均で毎月の定例賃金の約6.5カ月分が支給されてきた。その一時金が昨年12月支給分で前年の12～30%削減された。今年の6月支給分でも同様の削減が行なわれ、年間賃金全体の20%近くの賃金引き下げが強行されている。

都市銀行は、この4年間定例賃金の引き上げを全く行っていない。その中でこの一時金の大幅な引き下げが労働者の生活に与える影響は非常に大きい。

公的資金の支援を受ける銀行が、政府に提出した経営健全化計画を見ると各銀行がどのようにリストラ計画を進めようとしているかが明らかになる。例えば、さくら銀行の経営健全化計画では、99年3月の1万6700人の従業員を2003年には1万3200人に削減。賃金体系の変更と、一時金の削減の効果を合わせて、人件費総額を99年の1799億円から、2003年には1521億円まで圧縮するとしている。あるいは第一勧業銀行は、99年に1万6130人の従業員を、2003年には1万3200人まで削減し、人件費を1658億円から1383億円まで圧縮するとしている。

日本の銀行リストラに対するアメリカ政府のメッセージ

銀行を救済する公的資金投入が、なぜ従業員を犠牲にするリストラを義務づけるのか。政府の論理は、銀行の巨額の不良債権が深刻な不況の原因である。そこで、公的資金により、不良債権処理を促進し景気回復を図る。銀行の不良債権処理を公的資金を使って行うのだから、銀行は経営健全化に勤めるのは当然のことという論理である。銀行労働者の人員削減、賃金引き下げはその必然的結果とされる。

ところで、この公的資金による不良債権処理という政策は、はたして日本政府単独のアイデアだろうか。現在の公的資金導入の根拠となった金融再生法案の審議をめぐり、与野党の対立が表面化していた昨年9月、アメリカ政府が繰り返し公的資金導入の早期実施と、投入する公的資金の枠の拡大を求めている。当時ロシア危機をきっかけとして世界経済は大きく揺れていた。その時期、ルービン財務長官が日本の金融再生法に関連して、アメリカの下院銀行委員会次でのように発言していた。「世界経済の今回

の危機の中心に日本があることはなんらの疑いもない。同長官はこう延べ「十分な公的資金の供給にむけての与野党の協力が必要であり、世界が注目している」と日本政府だけではなく野党にも協力を求めているのである。

アメリカ政府の強力な意志に左右された日本の金融政策だが、これが、日本経済を根本的に再生させるかどうかは疑問である。各銀行の経営健全化計画を見ても、いつその規制緩和の中での競争力強化策や、優良企業や資産家との取り引き強化が中心となっていて、日本経済を底辺から支える地域経済の活性化や、中小企業育成を志向する施策は見当たらない。

第2段階に入った銀行リストラ

銀行リストラは大手銀行への公的資金投入、健全化計画の確定という第1段階を終えて、その第2段階へと入りつつある。第2段階は、地域に営業基盤を持つ地方銀行や、信用金庫など中小金融機関の選別再編成である。4月11日の金融再生委員会による国民銀行の破綻処理決定は、その第2段階の開始を宣言するものとなった。4月8日の日本経済新聞による国民銀行についての報道が、預金解約を求める顧客の殺到を引き起こし短期間に巨額の預金流失をもたらした。それが破綻処理決定の直接の原因となったのであるが、この日本経済新聞の報道は行政当局の内部情報に基づいており、意図的なリークの疑いが強い。そして、8日の報道から時間をおくことなく旧経営陣を追放し、金融管財人を送り込み行政当局の管理下に置くという処理は、中小金融機関再編に対する行政の強い決意表明と見られる。

金融再生法により、経営が破綻したとみなされた金融機関には金融管財人が派遣されることになっているが、政府は、金融管財人を弁護士、公認会計士等からすでに100人リストアップしていると伝えられる。その後国民銀行と同様な形で、東京相和銀行、幸福銀行と相次いで破綻処理され、中小金融機関の再編成が、従来なかったテンポで進められつつある。

この中小金融機関の再編成が、日本経済の活性化につながるかどうか。これもはなはだ疑問である。破綻処理と再編のための手続きは定められていても、

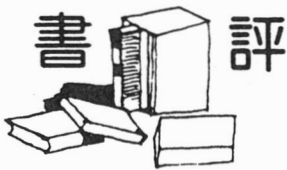
その金融機関の顧客、つまり中小企業への資金供給をどう確保するかについては明確に定められていないからである。

この国民銀行の破綻処理決定をめぐって、注目すべき動きがある。国民銀行の従業員組合がただちに730人の全従業員の雇用の確保と、2万6000の顧客への融資の確保を求めて立ち上がったことである。さらに、同行の管理職が立ち上がり、128人の管理職のうち110人が参加して管理職組合が結成され従業員組合と同じ要求で運動を開始した。従業員組合は、管理職以外のすべての労働者が加入している。

したがって、管理職組合の結成により、国民銀行のほとんどの職員が政府の破綻処理に反対する運動に組織されたのである。大阪でも、行政当局は13の信用組合を3つの信用組合へと合併・再編する計画を進めている。この計画では、吸収される10の信用組合の労働者は全員解雇され、新しい3つの信用組合が必要とする労働者だけを雇用するとされている。これに対して、吸収される信用組合の1つ、信用組合大阪弘容の97人の労働者が全信労や全国金融共闘など多くの労働組合の支援を受け、雇用の保障を求めて大阪地方裁判所に提訴している。380人の職員のうち、91人が原告として立ち上がった弘容労働者の必死のたたかいは、裁判所や労働委員会を動かし、異例のスピード審理が進行している。それだけではない。弘容の融資のほとんどが整理回収機構に移され、地域の中小企業切り捨てが国会でも問題にされるにいたっている。

銀行リストラの第2段階は、犠牲を押し付けられる労働者の新たな反撃に出会いつつある。

(銀行労働研究会)



下山房雄・山本興治・
澤喜司郎・香川正俊編著

『現代の交通と交通労働』

柴田 悦子

(1)

国鉄がJRに転換して10数年が経過した。JR発足に際し、国労組員が不当差別を受け、優秀な鉄道マンが新会社に採用されなかった事実は広く知られている。この不当労働行為の現実を九州・山口地域において職場実態を調査し、具体的研究を続けてきた研究者集団の成果が本書である。4年にわたって続けられた研究会メンバーは、九州・山口在住の研究者、専門領域は交通経済、社会政策、労務管理、労働法など多方面にわたり、大学人以外に弁護士、医師らが参加している。国労組合からもオブザーバー参加しており、多角的視点からの討議を踏まえた研究成果である。本書完末に収録されている研究会記録をみると、約2～3カ月に1回、合計19回の研究会が続けられ、その半分以上が1泊研究会である。これをみても本書が研究集団の熱意と努力によって生まれた成果であることが判り、敬服する次第である。

また本書は、研究会の実質的リーダー下山房雄(下関市大学長)の九州大学退官記念の意味も含んでいる。「あとがき」で書かれているが、これもユニークな退官記念出版である。

(2)

本書はⅢ部構成からなり、Ⅰ部社会と交通経済、Ⅱ部交通産業と交通労働、Ⅲ部国鉄・JRの労務管理である。Ⅲ部に重点があるのは研究会の性格上当然であるが、単に国鉄・JRの労働問題に限定するのではなく、学際的研究者集団の長所を生かして、交通の基礎理論、くるま社会の検証、イギリス初期鉄道会社の労務管理、過疎地域の第3セクター鉄道、タク

シー労働など多方面にわたる研究が収められている。

読者は通読することで、今日の交通問題を広い視点で考える契機を得るが、自分の関心深い章をとり出して読んでも、各章力作ぞろいであるから十分満足できると思われる。

純粹に歴史や理論を扱った章を除いて、各章とも何らかの実態調査分析を行い、それを基に理論化への試みがされているので説得力があり、わかりやすい。

中でも実態調査を踏まえJRの労働問題を論じたものは、Ⅲ部第7章JR駅員労働の現状と展望——九州の小倉・門司・門司港駅を中心とした管理と労働の対抗(山本興治)、第8章国鉄分割・民営化の過程における国労差別の不当労働行為とその救済法理について(石井将)、第9章JRの懲罰処分の賞与・昇給管理(下山房雄)である。

第7章は副題に示すように、小倉・門司・門司港駅の労務管理と駅員の労働実態を調査、この地域におけるJRへ移行後、25種類におよぶ変形労働、複雑な交替勤務の実態が紹介されている。九州JRでは約85%がJR連合の組合員で、とくに労使間のトラブルは無いようであるが、著者は鉄道の将来を考える際、利用者・住民の立場から鉄道のあり方と労働のあり方を検討し、労働者自身の手で労働のあり方をコントロールする必要性を述べている。

第8章で著者(弁護士)は国労に対する不当労働行為裁判を通じ、最大の争点である不当労働行為を行った責任を誰が負うのかとの問題を取り上げている。改革法23条の形式論理で組み立てられたJRの主張で責任回避をつづける経営側に対し、不採用となった約500名の国労組員が、JR復帰を果すために10年以上にわたって闘い続けてきた経緯が記述さ

れている。JRの不当労働行為責任を認め、不採用取消を求めた中労委裁定の内容、それが東京地裁で覆される状況がくわしく記され、この間の事情がよく理解できる。

第9章はJR西日本を中心に、国労組合員に対して行われた人権を無視した差別行為の数々、配属差別、昇給差別の実態が具体的資料に基づいて示されている。ここで注目したいのは、少数(国労組合員)への差別を懲罰的処分として実行、従来の労働慣行を全く無視した新型の賃金・昇給管理を行っている点である。国鉄分割・民営という経営形態の変化の中で、労働者の権利が平然と踏みじられた事実を忘れることはできない。Ⅲ部7・8・9章は歴史の証言として重要な意味を持つ。

(3)

Ⅱ部の交通産業と交通労働は、第4章初期イギリス鉄道労務管理と会計(村田直樹)、第5章タクシー事業における労働と管理(塚本一郎)、第6章鉄道業のリストラとILO(上村雄一)から構成されている。第4章では世界で最初に鉄道を敷いたイギリスにおいて、鉄道会社は鉄道員の養成に力を注ぎ、共済組織友愛会を設立して労働者の厚生事業をはじめた状況が紹介されている。当時他産業に比して資本蓄積が進んでいる鉄道業の経営分析は珍しい論文で興味深い。

第5章ではタクシー業の実態と特質を明らかにした上で、規制緩和でタクシー業の労働と労働管理がいかに変化しつつあるかを論じている。「企業内個人タクシー」方式のような請負的な契約関係による、労使間の個別化傾向に対し、著者は「自治的社会連帯を基礎に競争を制限する」労働組合の役割がこれから一層重要になると鋭い指摘を行っている。

第6章は'94年4月に開催されたILOの「鉄道事業のリストラの経営および人事におよぼす影響に関する政・労・使三者会議」の紹介である。EUはじめ諸外国の鉄道整備と業績改善などの実態が紹介され、「鉄道再編・改善の事業は国家による系統的な長期計画の一部に組みこまれ、しかも総合交通政策として計画されるべき」との指摘は全く同感である。

(4)

Ⅰ部社会と交通経済は、第1章自動車文明と生活文化——くるま社会の克服方法(福留久大)、第2章交通用役の特質と交通労働の価値(澤喜司郎)、第3章第3セクター鉄道と過疎地域の再生——高千穂鉄道の事例研究(香川正俊)から構成されている。

第1章はいまや生活の1部に組みこまれてしまった自動車の利便性の反面にある交通事故の日常化、排ガス汚染・環境破壊の深刻さを指摘、自動車を持たざるをえない時代であるからこそ、移動における人間の主体性回復を訴えている。生活文化を変化することによってくるま社会脱却の方向を示している。

第2章は交通研究者にとって最も関心のある章である。私も真っ先にこの章を読んだ。ここでは交通用役生産説をめぐる論争の中心である①未積載部分を交通用役の売れ残りとするか否か、②空車・空船は用役生産とどうかわるか、③交通生産で生じた価値移転について、人間輸送の場合、通勤客と観光客の間に差があるか否か等についての論述である。①については交通用役生産の個別性と用役生産の即時財としての性格から、積合せ輸送の未積載部分は価値生産を行っていない。②の空車・空船輸送も同様であるが、用役生産の準備過程で行われる空車(例えば列車の車庫出し)は、全生産過程の一部に位置づけられる。③について著者は両者ともに価値移転を行うと主張しているが、個人所得と交換される観光旅行は価値の消滅と考えるのが一般的である。いずれにせよこの種の論文は、われわれに原点へもどって考えるチャンスを与えてくれる。

第3章、第3セクター高千穂鉄道の事例研究は、過疎地交通が地元各方面の努力で再生を図っても困難な経営を強いられている事例の実態分析である。直接乗客にアンケート調査を行い、地域の再生の中で鉄道経営の安定化への道を論じた貴重な資料といえる。

本著はどの章をとり出しても力作ぞろいであり、幅広い読者を満足させてくれるであろう。

(御茶の水書房、1999年1月刊・4000円)

(会員・名城大学教授)



牧野富夫著

『大競争時代の賃金体系 —「成果主義賃金」を斬る』

著者は「(財界の年功的賃金の破壊攻撃に対して)、労働者のなかでも若手を中心にこれと似た考えがふえている」、「けれども、主張の「背後にあるもの」『真のねらい』は、根本的にちがう」、その「真のねらい」にかぶせられているベールをはぎとることに本書の目的があると、最初に述べています。

96春闘において日産自動車で、「現在の職能給は年功的になっている。より成績を反映するものにしたい」という「理由」で、新たな“賃金体系改悪”が提案されました。内容的には、“定期昇給の大幅ダウン」「降格・賃下げあり」というもので、「低いとはいっても、なんとか賃上げされる」という状態を根本的に変えようというものでした。

このとき連合日産労組のなかで、青年を中心に1,600人をこえる公然とした「反対」の意思表示がされました。「中高年の賃金があがらなければ、将来の生活が不安だ」「なぜ、中高年の人は反対しないのか」という、大変新鮮で刺激的な動きでした。このように、すでに“職能給”などが導入されているところでは、「このひどい状況をなんとかしてほしい」という声が強いのに、まだ導入を許していない職場では、逆に「がんばった人がむくわれるように、もっと賃金に差をつけてほしい」という青年を中心にした声が相当あることも事実です。本書は、そのような事態にこたえようというものになっています。

本書の第3章では、この間の賃金体系変更の特徴は、「昇給幅・定期昇給の縮小」であることが明らかにされ、同時に「成果主義賃金化」は賃金破壊の一部だと指摘しています。これは、日経連の97年労問研報告で、「人件費原資の引き上げに限りがあるなかで、従業員のモラルの維持・向上という観点からの

賃金配分」といつているように、「賃上げをほとんどしなくても、労働者を競争させ働かせる」ということにほかならないのです。

また、いまの賃金体系にたいする攻撃は、「労働力の流動化促進に好都合な賃金体系」をめざしているという大事な指摘がされています。いつまでも居心地のよい会社でなく、役に立たなくなったら早くやめてほしいというのが、いまの新たな「成果主義賃金」の資本家の本心というわけです。また「公平・公正な評価ができるか」という問題には、「綱引き」に例をとり、「力の総和でどちらが勝ったかはわかるが、メンバーの全員について勝利のために力をだした順に序列化することは不可能」というわかりやすい話で、評価・査定は「印象評価」「情意評価」にならざるをえないと結論づけています。

労働者向けにわかりやすく話は展開されています。そして「成果主義賃金」が実施されているところで、どんな被害・問題がおこっているかが具体的に例示されれば、さらに説得力が生まれるのではないかという感想をもちました。

(学習の友社・1999年2月刊・762円)
(生熊茂実・全日本金属情報機器労働組合(JMIU)書記長)

あいち「青春の日々」刊行委員会編

『「女工哀史」をぬりかえた織姫たち』

1954年近江絹糸の人権ストは、戦前から日本資本主義の形成、発展の人柱とされてきた繊維産業の女性労働者達による画期的な闘いとして、よく知られている。本書は、時期もほぼ同じ1950年代半ばから60年代初め頃に、繊維王国と言われた愛知県各地の繊維工場で働き、闘った女性たちの手記を中心にとまとめたものである。

近江絹糸に限らず当時繊維産業では、新憲法、労働基準法のもとでも、深夜におよぶ1日12時間の交替制労働や寄宿舎制度による前近代的な人事管理がまかり通り、「女工哀史」が尾を引いていた。また、日本経済が高度成長へ歩み始めたこの時期、朝鮮戦争による特需景気から一転して、操業短縮による大量の人員整理や「合理化」が吹き荒れた激動期であった。

これらの手記は企業規模も職種もさまざまではあるが、その過酷な労働の実態をリアルに告発している。またこうした労働を通して目覚め闘いに立ち上がり、その闘いにつけられた会社側の激しい攻撃に時にはたじろぎながらも、心を通わせ合って乗り越え成長していった「青春の日々」を克明に記している。手記にはそれぞれの筆者の、まだ少女と言った方がふさわしい当時の写真がそえられているが、このあどけない娘達に加えられたアカ攻撃のすさまじさは、全織同盟という大組織をバックにした近江絹糸闘争には見られなかったものであり、それに立ち向かったなまなましい記述は本書の圧巻である。

彼女達の殆どがその後結婚して新しい生活を送っているが、労働者として生き、闘った青春を誇りに年齢を重ね「今を生きる」姿も、1章を設けて書き

記されていることも本書の特徴であり、深い感動を与える。

刊行委員会による「繊維産業の変遷」の解説と年表も付されており、労働運動史資料としても貴重であるが、さすがしく力強い青春の書として、とりわけ若い人達に読んでほしいと思う。

なお私自身も、手記の1つにある日清紡績に、工場は違うが同じ頃、女子寄宿舎の舎監兼工場付属学校の教師として働き、2年たらずで退職を余儀なくされた。本書に出会って、私の女性労働研究の出発点となって熱い日々を想い、感銘はひとしおであった。

(光陽出版社・1999年5月刊・1905円)

(川口和子・常任理事・中央大学講師)

次号No.37 (2000年冬季号) の主な内容 (予定)

・21世紀をめざす日本の政治経済状況

大木 一訓

(特集)「3つの過剰」論と21世紀戦略

白井 邦彦・藤田 実ほか

(国際・国内動向)

・激動期の国際労働運動

・新農業基本法と日本の食料 ほか

(他に書評・新刊紹介など。題はそれぞれ仮題・内容は変更することがあります)

発行予定日 1999年12月15日

編集後記

8月20日、興銀、一勧、富士の大手3行は、経営統合にむけ、来秋金融持ち株会社を設立することを発表した。3行が統合されるとその規模は世界の銀行ランキング第1位になるという。国際的な金融市場での競争力強化を掲げた大規模な金融再編成は、わが国の新たな産業再編成、各産業を巻きこんだ新たな大規模リストラを惹起するにちがいない。巻頭の「金融と日本経済の現状と課題」は、金融ビッグバンの意味するもの、変質しつつある今日の金融の現状をとらえ、課題を示し、時宜をえた論文である。

特集は、「公的サービスと民主的行財政改革」、「公共事業改革の課題」、「行政改革・地方分権の推進と社会保障の変質」の3論文である。わが国の公的サービス・社会保障がどのように構造的に変えられようとしているか、国や自治体がすすめている公共事業が、国民の生活を無視し、社会保障費を縮小しているか、行政改革と地方分権の本質をあきらかにしている。そして、介護保険の導入を目前にして、国民の生存権を保障する公的サービス・社会保障を実現する民主的行政改革の方向を追求している。企画や論文の内容など、忌憚のないご意見をお寄せください。(K. S.)

季刊 労働総研クォーターリー No.36 (1999年秋季号)
1999年10月1日発行

編集・発行 労働運動総合研究所

〒114-0023 東京都北区滝野川3-3-1

ユニオンコーポ403

TEL 03 (3940) 0523

FAX 03 (5567) 2968

インターネットホームページ

<http://www.ijnet.or.jp/c-pro/soken/>

印刷 有限会社 なんぶ企画

頒価 1部 1,250円(郵送料180円)

年間購読料 5,000円(郵送料含む)

(会員の購読料は会費に含む)

振替 00140-5-191839

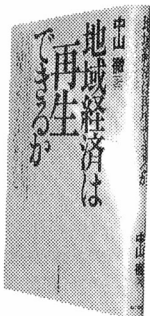
最新データを使い、福祉主導型行政への転換の道すじを示す!

地域経済は 再生できるか

自治体のあり方
を考える

奈良女子大助教授

中山 徹著



財政赤字を拡大してまで大型公共事業を推進し、その一方では市民サービスの削減、地域経済の衰退をひき起こす地方自治体。どうすれば、経済の振興と住民生活基盤の向上が図れるのか。国政との関連も重視しながら、現在陥っている公共事業依存政策の歪みやそこからの転換の展望を説く。自治体の役割を多面的に語った注目の書。

●自治体政策の争点 ●大型公共事業依存型から福祉主導型施策へ ●地域経済再生の基本方向 ●行政の公共性とは何か ●市民参加の現状と今日的な課題

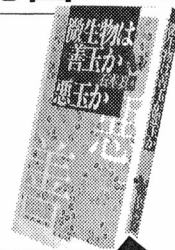
四六判・上製
本体1900円(税別)〒310

〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 電話03(3423)8402[営業] 郵便振替00130-0-13681

新日本出版社

小さな小さなヒトの同伴者の秘密にせまる!

微生物は 善玉か悪玉か



石本 真著

■四六判■
本体1700円(税別)〒310

目には見えないが、あらゆる場所に棲みついて地球の物質循環と環境の生成に深くかわり、人間や動植物の体内に共存して大きな役割を演じている微生物。病原菌として多大な害悪をもたらす一方、医療や農業、工業などでは大きな恩恵をもたらす、多彩な顔をもつ微生物のはたらきと生態にせまり、人間とのかかわりを考える。

〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 電話03(3423)8402[営業] 郵便振替00130-0-13681

新日本出版社

The Quarterly Journal of
The Japan Research Institute of Labour Movement

RODO SOKEN NO.36 Autumn Issue

Contents

Finance and the Present Conditions of Japanese Economy and Its Tasks Kazuo Konishi

Special Article : Public Service and Democratic Administrative Reform

- * Public Service and Democratic Administrative Reform Tatsuo Ozawa
- * Tasks of Public Work Reform Toru Nakayama
- * Promotion of Administrative Reform and Decentralization,
Change of Social Security System Masayoshi Hamaoka

Information at Home and Abroad

- * Economic Crisis in Asian Countries and Women Workers Michiko Hiroki
- * Deindustrialization and Labor Movement Masateru Fujita
- * Investment of 60 Trillion Yens Public Money and Banks' Restructuring Hitoshi Tanaka

Book Review :

- * *"Transportation Today and Transportation Workers,"* Etsuko Shibata
written and edited by Fusao Shimoyama

Introduction of New Publications :

- * *"Wage System in the Age of Grand Competition,"* written by Tomio Makino Shigemi Ikuma
- * *"Textile Girl Workers who Changed the 'Tragic Story of Girl Factory Workers',"* edited by the Aichi "Days of Adolescence" Publishing Committee Kazuko Kawaguchi

Edited and Published by
The Japan Research Institute of Labour Movement (Rodo Soken)
Union Corp. 403
3-3-1 Takinogawa, Kitaku, Tokyo 114-0023
Phone : 03-3940-0523 Fax : 03-5567-2968

季刊 労働総研クォーターリーNo36 頒価1,250円 (本体1,190円)

(会員の購読料は会費に含む)