

特集 大企業の社会的責任と労働運動の課題

国家独占資本主義の現段階と
官僚機構

佐々木 憲昭

安倍晋三首相の「政権私物化」が示したのは、集権化された統治機構が引き起こすはかり知れない弊害である。——決裁文書の改ざん、公文書の隠蔽、裁量労働制の不適切データ、国会での虚偽答弁等々。ほんらい公務員が果たすべき「全体の奉仕者」としての機能を破壊したことが多くの国民に衝撃を与えた。筆者は他の論考（「財界支配の研究——『安倍一強』政治の歴史的な背景と矛盾」『経済』2018年8～9月号に掲載予定）で、統治機構の集権化の背景について論じた。

本稿では、国家独占資本主義論の視点から、この問題をあらためて考えてみたい。

1 国家独占資本主義とは

現状を分析するためには、国家独占資本主義論が有効なツールになりうる。少数の巨大な独占資本^{*1}が、その支配体制を維持するために国家機構を従属させ、その政策を最大限に利用して利潤を拡大する経済制度が国家独占資本主義である。

国家独占資本主義の最初の規定は、第一次大

戦の時期にレーニンによって与えられた^{*2}。それは、主としてドイツの戦時経済にあらわれた国家的独占の発展、生産と分配の社会的統制、全般的労働義務制などをメルクマールとしていた。レーニンの規定は、第一次世界大戦という特殊な時期にあらわれた戦時国家独占資本主義に関するものであった。レーニンは、資本主義の独占段階において「資本主義の巨大な力と国家の巨大な力を単一の機構に結合^{*3}」した体制とも規定している。

その後、1920年代の相対的安定期に入り、国家による経済統制はいったん後景に退いた。しかし、1929年の世界大恐慌を契機に1930年代に入ると主要資本主義諸国で金本位制が崩壊して管理通貨制に移行し、国家による経済過程への介入が恒常的に定着する。さらに、1939年から1945年にかけて第二次世界大戦における総力戦の必要性から戦時型の国独資はいちだんと強化された。大戦後、その仕組みは基本的に引き継がれ、高度成長＝独占資本の高蓄積を促す体制として本格的な展開をみせるに至った^{*4}。

日本は、第二次大戦後、軍事的・経済的にア

*1 独占資本という用語については、多義的に使用されてきた。経済制度としての独占資本主義、独占体、支配層としての独占資本家階級、複数の独占大企業など。また、金融資本と同義に使われることもある（『社会科学総合辞典』1992年7月、新日本出版社）。

*2 レーニン全集②4 313、318頁。

*3 レーニン全集②4 429頁。

*4 たとえば本間要一郎氏は、第二次大戦後において、国家独占資本主義は「最も成熟した姿」をあらわし「現代資本主義の全体構造を表す概念」と受け止めている。『現代資本主義分析の基礎理論』1984年6月、岩波書店、60、62頁。

メリカの支配のもとに置かれ、そこから対米従属的な国家独占資本主義として発展してきた。その中核をなしているひとにぎりの大企業は、高度経済成長のなかで巨大化と多国籍企業化の道をすすみ、政府・与党をその強い影響のもとに置き、国家機構を再編成しつつ自分たちの階級的利益のために利用している*⁵。

この視角からみると、今日の「安倍一強」政治はどのように捉えられるであろうか。

2 統治機構の集権的な再編成

〈「安倍一強」政治の特徴〉

まず、「安倍一強」政治とは何か、今日の統治機構*⁶との関連で確認しておこう。

第一は、衆参両院で6割を超える与党の議席占有率の圧倒の高さである。現在、衆議院だけで自由民主党・無所属の会は61%、公明党の29議席を含めると67%を占める。もちろんそれは、小選挙区制という民意をゆがめる選挙制度によって得た虚構の多数である。与党・自民党はその力で強引な国会運営を行っている。

第二は、自民党の内部において総裁への異様な権力集中があらわれたことである。自民党内における総裁への権限集中のテコとなっているのは、国政選挙における「公認権」と「資金力」である。1994年に衆議院で中選挙区制が廃止され、ひとつの選挙区で一人しか当選できない小選挙区制に変えられたことが、候補者を公認する権限を、党本部・総裁に一元的に集中させる要因となった。政治資金については、政党助成金を創設したこと、企業・団体献金を政治家個

人にではなく政党に集中させる仕組みをつくったことが大きい。党本部・総裁・幹事長が、その配分権を一手に握ることとなった。その結果、派閥の力が大幅に低下し、総裁への批判を押さえ込む集権的な仕組みが自民党内で形成された。

第三は、政策決定における首相への権限集中である。次の3点が重要である。

①「内閣総理大臣の指導性」を明確にした。内閣総理大臣は内閣の重要政策に関する基本方針その他の案件を発議することができると内閣法4条に明記したのである。この点は、内閣の機能強化全体の土台をなしている。

②首相を補佐する内閣官房を強化し「企画・立案機能」を明確にするとともに、首相補佐官の定数を3人から5人に増やすなど組織的拡充を行った。内閣官房の人員は2000年に261人にすぎなかったが、現在は1,218人（2018年度末定員）へと4.7倍に増加している。公務員全体の定数が削減され続けているなかで、この増え方は際立っている。

③新たに内閣府を設置した。内閣府は、総理大臣を長とする内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的に重要政策に関する企画立案および総合調整を行う。内閣府は「他省庁の上に位置する」とされ、内閣府に会議体として経済財政諮問会議などがつくられた。内閣府の人員は、2,349人（2018年度末定員）に増えた。

この結果、政権運営の基本となる予算編成の実質的権限は、財務省から経済財政諮問会議に移された。「骨太の方針」（6月）で予算編成の基本方針を決め、首相がそれを閣議決定すると

* 5 その具体的な分析については『変貌する財界』（2007年1月、新日本出版社）、『財界支配』（2016年1月、新日本出版社）、『財界支配の研究』（『経済』2018年8月、9月号）も参照されたい。

* 6 統治機構とは、国家を統治する仕組みやその制度をいう。日本国憲法は、統治機構として「国会」「内閣」「司法」「財政」「地方自治」について規定している。国会、内閣、首相、政治家、官僚制、政党、選挙制度、政策過程などを含む。飯尾潤『日本の統治構造』（2007年7月、中公新書）など参照。

いうトップダウン方式に切り替えられたのである。

〈首相官邸による人事権の掌握〉

第二次安倍内閣になって実行に移されたのは、首相官邸による人事権の掌握である。

2014年4月に成立した国家公務員制度改革関連法によって、内閣人事局を設置し幹部職員約600人の人事権を内閣が掌握した。それまで各大臣によって行われていた人事は、内閣人事局が適格性審査を行って幹部候補者名簿を作成し、これをもとに各省が人事案を作成、首相と官房長官を交えた「任免協議」で最終決定するという方式に切り替えられた。

図でみるように、第一に「適格性審査」を行い「幹部候補者名簿の作成」を行うのは官房長官だという点が、この仕組みの核心である。

第二に、実際の任免に先立って、首相・官房長官との協議を行うことが義務づけられている。この任免協議は、首相・官房長官からも持ちかけることができる。大臣は任命権者ではあるが、官邸からの影響力を遮断することは不可能になり、いかなる段階でも官邸からの介入が可能となった。

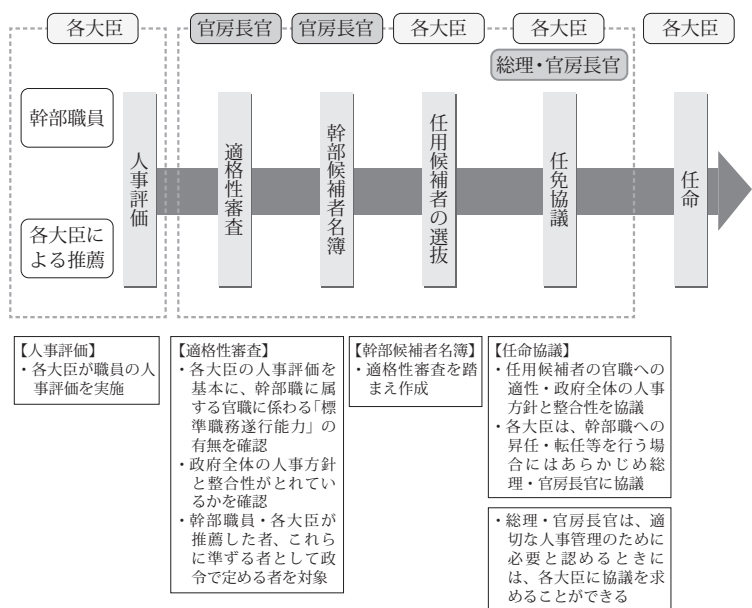
第三に、官邸の一方的な判断で幹部職員を「降格」できるようにした。「幹部職員が一般の職員の降任の要件^{*7}のいずれにも該当しない場合においても、その意に反して、直

近下位の職制上の段階に属する幹部職への降任を行うことができる」。

安倍内閣は、「国家、国益に奉仕する国家公務員^{*8}」をかけた、「政権の方向性を常に念頭に置いて取り組む」よう求めている。そこにあるのは、人事権を利用して自らの意思を押しつける姿勢だけである。その結果、「全体の奉仕者」としての公務員の役割がますます後退し、官邸の顔色をみたり「忖度」する官僚が増えているのである。

以上みてきた与党と統治機構の集権的な再編成は、1990年代に行われた「政治改革」と「行政改革」によってもたらされた。それは、財界・大企業が主導しその意向に沿って実行されたのである。以下、具体的にみることにしよう。

幹部職員の任用に係わるプロセス



(出所) 官邸ホームページ等により作成。

^{*7} 降任の要件は3つある。①当該幹部職員が他の官職を占める他の幹部職員に比べて勤務実績が劣っている。②他の特定の者が任命された場合に当該幹部職員より優れた業績を上げることが十分見込まれる。③転任させるべき適当な官職がないなど当該幹部職員を降任させる必要がある。

^{*8} 菅義偉内閣官房長官の訓示、2013年4月。

3 独占資本による政治・行政「改革」への介入

〈橋本「行革」〉

1996年11月に橋本龍太郎首相^{*9}が設置した行政改革会議は、①21世紀の国家機能、②それを踏まえた中央省庁の再編、③官邸機能の強化の3点について成案をまとめることとなった^{*10}。

行政改革会議の会長には、橋本龍太郎首相がみずから就任し、経団連会長の豊田章一郎氏をはじめ財界代表3人を含む次の13人が委員に任命された。メンバーに官僚経験者を加えなかったのが大きな特徴である^{*11}。行政改革会議は、第1回会合を1996年11月に開いた。財界団体の代表によってつくられた行革推進五人委員会^{*12}は、1996年12月18日、「行政改革会議に期待する」声明を発表し「国家機能の明確化、中央省庁の再編、官邸機能の強化」の3つをあげ、これらは行政改革の「最重要課題」であると強調した。また、橋本「行革」を「平時の革命」と位置づけ「経済界としても、一致協力して、行政改革会議を支援」と強い決意をしめしたのである。

会議は、1997年12月に最終報告^{*13}をまとめた。それには、「内閣の『首長』である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組み

を整えること」を強調し「トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省庁間調整システムの要として機能できるよう、『内閣』の機能強化が必要である」と書き込まれた。この報告にもとづいて中央省庁等改革基本法案がつくられた。この法案は98年6月に成立し、新体制がスタートしたのは2001年1月であった。

経済同友会の牛尾治朗氏は、「こういう世の中の体制を変えるときは、経団連が首脳部に入っていないとやはり無理なのです」と述べている^{*14}。橋本「行革」は、財界代表が主導して推進されたのであった。一貫して流れているのは「新自由主義的改革」と「権力の集中志向」であった。

〈財界による「政治改革」への関与〉

小選挙区制を中心とする選挙制度と政党助成金を含む政治資金制度を導入したのは、1994年の「政治改革」であった。この「政治改革」に財界側から関与したのが、亀井正夫氏（住友電工会長）が会長を務めた民間政治臨調（政治改革推進協議会）である。民間政治臨調は1992年4月に発足し、小選挙区比例代表連用制を提唱するなど政治改革・選挙制度改革論議に大きな影響を与えてきた^{*15}。

第8次選挙制度審議会の「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」（1990年4月26日）は、「小選挙区比例代表並立制」を導入

* 9 1996年11月8日、橋本龍太郎首相は「5つの改革」すなわち行政改革、財政構造改革、金融システム改革、社会保障制度改革、経済構造改革を打ち出した。後に教育改革を加え「橋本6大改革」と呼ばれた。

* 10 それと平行して自民党内に行政改革推進本部が設置された。

* 11 この行政改革会議を「総理府組織令の一部改正」（政令改正）で設置した理由は、従来の「臨調・行革審方式」だと、新たに設置法を制定しなければならず、そうすると官僚OBをメンバーに加えざるをえなくなるからであったという。自由民主党『自由民主党五十年史（下巻）』298頁。

* 12 行革推進五人委員会は、経済5団体の長を中心とする組織で、1981年の第二次臨調発足以来、政府に対し臨調や行革審の提言の実現を働きかけてきた。

* 13 行政改革会議の最終報告（1997年12月3日）<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>

* 14 経済同友会編『経済同友会は行動する』（2016年11月、中央公論新社）37頁。

* 15 民間政治臨調の前身は、社会経済国民会議（後の日本生産性本部）の政治問題特別委員会が発足させた「政治改革フォーラム」（89年10月）である。

すること、政治資金については「政党助成金」を導入するとともに、企業・団体献金は「できるだけ政党に集中させる」とした。法案^{*16}は、自民党が分裂して下野した後、細川護熙内閣によって1994年に成立させられた。

1996年1月16日に発表した経団連の「豊田ビジョン」（「魅力ある日本—創造への責任—」）は、「小選挙区制のもとでの総選挙を、事実上の首相公選と位置づけ」ること、「政党活動のコストは、主に公的助成と個人寄付により賄われるようになること」とのべている。

これは、財界がかねてから切望していたものであった。小選挙区制によって衆議院で与党・自民党の多数議席を確保することが、財界支配の安定につながるからである。新自由主義的な路線をすすめるためには、派閥と族議員による利益誘導型の政治システムを生み出す中選挙区制が障害となり、トップダウン型の政治を実現する仕組みを強くもとめるようになったのである。

1990年代に骨格がつくられた国家機構の集権的再編成は、後述する経済のグローバリゼーションに対応するためであった。

4 深まる財界と官邸の人的結合

独占資本が、行政と結合する新しい手法として注目されるのは、大企業から官邸に直接人材を送り込む方法（天上がり）である。それは「官民人事交流」を口実に拡大してきた。

その制度ができたのは、2000年前後である。それ以前は、きわめて部分的であった。はじめ

は、任期付研究員法（1997年6月施行）で研究者などを対象としていたが、「公務の活性化のための民間人材の採用」（人事院規則、1998年4月導入）、官民人事交流法（2000年3月施行）、任期付職員法（2000年11月施行）、官民人事交流センター（2008年12月設置）などによって、次第に広い範囲に拡大された。

とりわけ官民人事交流法（国と民間企業との間の人事交流に関する法律）は、「官民の相互理解を深めるとともに、双方の組織の活性化と人材の育成を図ることを目的」としてうたい、財界から官邸等に人材を送り込む重要な手段として活用されている。当初はいったん企業を退職した者を採用する「退職型^{*17}」だったが、2006年の法改正により企業を退職しなくても採用ができる「雇用継続型」が新たに追加され、所管官庁との交流規制の緩和^{*18}もはかられるなど、官民癒着が深化している。

民間企業からの「天上がり」の人数は、2001年には全体で422人にすぎなかったのが、2017年に2135人へと5倍に増えている。なかでも注目したいのは、政府の中枢に位置する内閣官房が79人から221人へ、内閣府が62人から168人へと増加していることである。

この間、内閣官房の定員は590人から1202人へと増加している。国家公務員の総定員が減らされているなかで、内閣官房だけが破格の扱いを受けている。なかでも、民間企業出身者の増加が著しい。定員に占める民間企業出身者の比率は、2000年前半の3～5%台から2017年の13%台へと急増している。内閣府のばあいも同

* 16 政治改革関連4法は、①公職選挙法の一部を改正する法律、②政治資金規正法の一部を改正する法律、③衆議院議員選挙区画定審議会設置法、④政党助成法の4つで、1994年1月29日に成立した。

* 17 「退職型」のばあいでも、任期が満了した後には企業が再雇用することができ、もとの企業への復帰は自由である。

* 18 2005年の人事委規則の一部改正により、所管関係の有無にかかわる制限期間を5年から2年に短縮し、所管関係の有無を判断する組織単位の縮小（局の所管から課の所管へ）など、交流制限の緩和がはかられている。

様の傾向がある。

〈経団連が官邸の人材を供給〉

このような「天上がり」を求めたのは、財界であった。経団連は、「さらなる行政改革の推進に向けて—国家公務員制度改革を中心に—」（2005年4月19日）で、こうのべている。「民間から人材を受け入れる際には、その者が官の単なる補助的な存在として扱われるのではなく、政策の企画・立案の中枢に積極的に関与できるように、一定の任用枠を設けるなど、中途採用者の増加を促していく必要がある。特に内閣機能の強化の観点から、内閣官房や内閣府への民間人登用を増やすべきである^{*19}」。政権の中枢で政策の企画・立案に直接、参加させるよう求めているのである。

現在、内閣官房への「天上がり」は、民間企業から221人いるが、そのうち経団連役員企業からは77人である。民間企業の「天上がり」の3分の1を経団連役員企業の人材が占めているのである。なかでも多いのは、日立製作所の9人、三菱電機18人、日本電気（NEC）14人である。それが最も集中しているのは、内閣情報調査室（内調）である。内調には、この3社で29人も「天上がり」している。内調の定員は約200人強といわれているので、定員の15%にあたる職員が3社から送り込まれている。

官民人事交流推進会議（2007年8月7日）の専門部会^{*20}で、財界側は「官民癒着の批判が出ています。確かにそれは分かりますが企業としてはメリットがあるのは官民癒着といわれている部分でして」と述べている。ここに、財界の本音が出ているといわなければならない。

5 グローバリゼーションと国独資の再編成

1997年12月、橋本内閣のもとで作成された行政改革会議の「最終報告書」は、「わが国の経済社会のシステムを国際的に通用するようなシステムとしていく」とのべ、国際社会を見渡す「総合的、戦略的判断」「機動性」を強調し、そのための内閣機能の強化を打ち出した。その反面、国民には、「国家の健全な運営をはかることに自ら責任を負う」「自律した個人」を説いた。

これは「橋本行革」が、独占資本のグローバル化、国際化に対応した国家機構の集権化をめざしたものであったことを示している。

この時期、経団連は国内の重化学工業中心の輸出産業を基盤とする大企業で構成される国内型の財界団体から、多国籍企業の利益を代表する団体へと大きな変貌を遂げるようになった。「日本の財界は、ほぼこの時期から国内産業を基盤とする経済団体から、日米多国籍企業の共同利益追求団体へと大きく舵を切った^{*21}」といえる。

日本経団連の役員を構成している大企業は、単に多国籍企業化しているだけでなく、米系外資による株式保有比率が上昇し、その影響を強く受けるようになっていく。経団連役員企業の発行済み株式のうち外資が保有する比率は、1990年3月（20社平均）6.3%から、2000年3月（22社平均）の20.3%、2015年3月（33社平均）34.48%へと増加している。株式の三分の一強は、外資によって保有されている。坂本雅子氏は、1990年代以降の経済動態の特徴を次のように総括している。

* 19 経団連「さらなる行政改革の推進に向けて——国家公務員制度改革を中心に——」（2005年4月19日）15頁。

* 20 官民人事交流推進会議の専門部会委員は、11人中5人が財界人によって構成されている。（2007年9月7日現在）

* 21 佐々木憲昭編著『変貌する財界』（2007年1月、新日本出版社）81頁。

「米国企業は、他国を生産基地や市場にするため、自国政府が後ろ盾となることを求めた。つまり、自国と他国のあらゆる分野への自由な参入や、各分野への参入障壁（規制）等を取り除く『規制撤廃』政策を他国に強制することを、米国政府に要求したのである。／そして米国と米国企業が真っ先に、かつ徹底してこうした要求を押しつけたのが日本であった。1990年代に入って米国は、日本政府に膨大な項目からなる要望書を毎年突き付けて、日本の経済と制度のあらゆる面の改変を要求したが、この米国の要求実現の中で日本企業の競争力は大きく毀損され、日本経済の強さの根源も破壊され、日本市場は『開放』されていった。それは米国を中心としたグローバル企業による日本の新たな『属国化』ともいべきもので、敗戦後の米国による日本占領・属国化とは質の異なったものとして進行した^{*22}」。

財界が国政にもとめたのは、労働の規制緩和、中小企業と農業の切り捨て等であった。その結果、地域経済の破壊をもたらし、貧困と格差を広げた。労働者、中小企業、農業などを保護してきた諸制度、教育や社会保障など国民の暮らしを支えてきた土台を、「岩盤規制」「既得権益」打破と称して掘り崩す政策をすすめた。そのため、保守層を含む広範な国民の批判と抵抗が広がったが、それを抑え込み自らの支配を維持するため、巨大資本は政治と行政の集権化を求めたのである。

1990年代半ばの「政治改革」で小選挙区制を導入し政党助成制度を持ち込んだのも、与党議席の安定化のためであり、揺らぎ始めた独占資本の支配を維持・強化するためのものであった^{*23}。

6 国家独占資本主義の現段階 ——結びにかえて

1990年代以降の日本においては、巨大企業の巨大化・多国籍企業化、米系巨大企業の対日支配の深化、さらに経済の金融化・情報化を土台に、経済のグローバリゼーションを加速した。

それは、巨大資本の自由な国際移動を阻害する国境の障壁を取り払い、国民経済（国家独占資本主義）を「解体」する方向にすすんだ。工藤見氏も、「政府間の協定で国家独占資本主義を調整するような形で、世界的規模での生産の調整を行う」「国際化というのは、いわば有機的な統一体である国の経済のワクをくずしていく傾向、そのワクをつくる国家独占資本主義を否定する傾向をあきらかにふくんでいる」とのべている^{*24}。

ところが、これまで検討してきたように、国家の統治機能については、逆にいっそう集権化され国家主義が強調されるようになった。これも、グローバリゼーションがもとめたものである。その目的は、独占資本の国内支配を安定させ、国際的な収益力をいっそう強化するためである。

レーニンは「資本主義の巨大な力と国家の巨大な力を単一の機構に結合」した体制が国家独占資本主義だと述べたが、その「結合」のありようを、現代はグローバリゼーションに対応する仕方でダイナミックに変貌させているといえるであろう。グローバリゼーションのもとで、国家独占資本主義は単純に「衰退」したり「退場」するのではない。それは、常に変貌を遂げた新しい姿で再登場しているのである。

（ささき けんしょう・元衆議院議員）

* 22 坂本雅子『空洞化と属国化』（2017年9月、新日本出版社）135頁。

* 23 詳しくは、『経済』8～9月号の拙稿を参照されたい。

* 24 工藤見『現代帝国主義研究』（1998年10月、新日本出版社）376、377頁。