

政財界の21世紀戦略と経済民主主義 —規制緩和で労働者国民の生活はどうか—

角瀬 保雄

1. 日本資本主義の矛盾の激化と臨調「行革」

わが国における規制緩和は、80年代の初め第2次臨時行政調査会(1981～83年)の発足とともに始まった。日米安保体制の下でのアメリカとの従属的な経済協力という枠組みの下で「高度成長」を続けてきた日本資本主義も、71年のドル危機による固定相場制から変動相場制への移行、73年の石油危機というその蓄積条件の変化のなかで、次第にその矛盾を激しくし、「高度成長」を支えてきた国家財政は大きく破綻をきたすことになった。こうした状況のなかで第2臨調は「増税なき財政再建」をスローガンとして打ち出し、自民党政府は行政改革推進本部を発足させた。増税なしで財政赤字を減らすため、公務員の定数削減、省庁統合、公企業の民営化、予算のマイナスシーリングなど大幅な経費削減を目指すことになったのである。

戦後の日本は健全財政を図るため、財政法第4条によって非募債主義を宣言していた。原則として国債は発行せず、例外として公共事業費の範囲内での建設国債の発行を認めるだけというのである。だが、「高度成長」の破綻によって1974年の日本経済は、戦後初めてのマイナス成長となった。大幅な税収減の下で大企業への不況対策費が肥大化することにより「財政危機」が

表面化し、75年度に特別国債(赤字国債)が発行されることになった。そして78年以後87年までの10年間の間、国債発行額は毎年10兆円の大台を超え続けていったのである。こうした「財政危機」が臨調「行革」の生まれた背景である。

規制緩和という言葉は、1980年代初めの臨調「行革」においてすでに用いられていたが、そこでは「許認可等の整理合理化」がいわれるだけにとどまり、当時の行政改革の中心は国鉄、電電公社など公企業の民営化に置かれていた。3Kという言葉が示していたように国鉄、健保、コメ(食管会計)の赤字の削減がターゲットとされ、民活の名の下に社会保障の切り下げなど労働者、国民への攻撃が進められた。なかでも国鉄の分割民営化は国労の解体という労働組合破壊を目的とするものでもあった。今日なおイギリスやドイツなどでは鉄道の民営化が実現していないのを見ると、この点では日本の方がヨーロッパ諸国よりはるかに先をいっていることができるのである。

だが、その後も国債の発行は毎年なくなることなく続き、1994年には13兆6,430億円を記録し、今日200兆円もの国債発行残高を抱えるにいたっている。地方財政においてもまた、大幅な歳入不足によって、100兆円を超える地方債発行残高を抱え、「地方行革(自治体リストラ)」が要求されている。85年に「地方行革大綱」が出され

て以降、地方自治体でも職員の削減、民間委託による住民サービスの切り下げが進められてきた。こうして今日80年代の臨調「行革」による「増税なき財政再建計画」は完全に失敗し、89年の消費税の導入、97年4月からの税率アップ(現行3%から5%へ)にみられるよう、このスローガンは今日死語と化しているのである。それに代って90年代の主角として登場してきたのが規制緩和である。規制緩和という言葉には、広くは公企業の民営化、特殊法人の廃止から自治体サービスの民間委託なども含まれるが、一般には許認可による企業活動への公的規制に限定して使われる。したがって、「民営化と規制緩和」というように並べて使われることが多いのである。

2. 欧米の規制緩和と日本の規制緩和

ところで、深刻な「財政危機」にもかかわらず、ME「合理化」と海外への集中豪雨的な輸出によって2度にわたる石油危機(74年と79年)を乗り切った80年代の日本経済は、先進国の中では例外的な「高成長」を実現した。1985年の円高不況の矛盾もバブル経済への突入によって先へ繰り延べることができた。だが、その結果は91年バブル崩壊となり、その後の90年代不況は日本経済がかつて経験したことのない深刻な長期不況となり、今日いまだそれからの回復がみられていないのである。民活路線の「民」がおかしくなったのである。また、貿易黒字は日米の経済摩擦を激しくし、89年には日米構造協議が始まり、アメリカから輸入拡大のための市場開放が強く要求されるにいたったのである。

こうして日本経済が「成長の危機」に直面するなかで、1993年9月、細川内閣は不況対策としての「緊急経済対策」のなかに、その目玉として94項目の規制緩和項目を盛り込んだのであった。だが、規制緩和が短期の不況対策に役立つもの

でないことは明らかであった。不況の原因は、①大企業、金融機関の証券投機、土地投機というバブル、②過大な設備投資競争、③内部留保のため込み、賃金抑制、④円高、輸出不採算と⑤低金利政策など政府の政策の失敗にあったからである。つまり、「市場の失敗」と「政府の失敗」によるもので、大企業の行動に対する的確な規制の不在が問題であったのである。

その後93年10月の第3次行革審最終答申をへて、12月には細川首相の私的諮問機関である平岩研究会(「経済改革研究会」)が、今度は規制緩和を日本経済の構造改革への万能薬として打ち出すにいたったのである。たが、それも日本より一足先に「成長の危機」にみまわれた欧米において、すでに70年代から試みられ失敗した経験をもつもので、それが産業再生、活性化の万能薬になりえないこともまた明らかであった。レーガンのアメリカ、サッチャーのイギリスが典型的に示しているように、それは財政赤字や貿易赤字そして企業の赤字を解決するものではなく、競争激化、投機の激化をとおしての大企業のリストラ、中小企業や中小金融機関の倒産により労働者には失業の増大、賃金、労働条件の切り下げなどをもたらしている。金融の自由化によるバブルの発生、投機的取引の拡大は、アメリカの貯蓄貸付組合(L&S)の大量倒産(91年までの10年間で650もの)を生み出し、政府は預金者救済のために800億ドルもの税金を支出し、規制の再強化が問題となったのである。さらに最近の事例では、金融派生商品(デリバティブ)取引の失敗によって、女王陛下の銀行ともいわれたイギリスのベアリングズ社の倒産をもたらしている。すでに日本においてもこのデリバティブは企業の財務に不可欠な存在になっており、日本経済新聞社による94年7月の東京証券取引所上場企業のアンケート調査では、84%の企業

政財界の21世紀戦略と経済民主主義

がこれを利用しているといわれる。規制の強化が必要となっているゆえである。

3. 「規制緩和推進 5 カ年計画」

こうしたなかで94年に入ると、2月に政府の行政改革推進本部は、「行革大綱」(「今後における行政改革の推進方策について」)を決定、682項目の規制緩和を打ち出した。その後7月の「規制緩和大綱」(「今後における規制緩和の推進について」)においては、規制緩和事項を住宅・土地関係、情報・通信関係、輸入促進・市場アクセス改善・流通等関係および金融・証券・保険関係に絞った279項目の規制緩和措置を決定した。この間、経団連など財界団体は次々と新たな規制緩和事項を要求、アメリカやEUからも対日規制緩和と要求が強められてきた。

経団連は94年11月、傘下の業界団体からの「各分野における規制緩和に関する具体的要望」をとりまとめて政府に提出、日経連も「労働分野の要望項目」を提出した。また同年10月にEUから「規制緩和要求」(EU Deregulation Requests)が、11月にはアメリカ政府から「日本における規制緩和と行政改革」に関する意見書(Submission by The Government of The United States to The Government of Japan regarding Deregulation and Administrative Reform in Japan)が提出された。

一方、政府は94年12月、総務庁行政管理局において既往の規制緩和方策のフォローアップ結果を「事項別措置概要一覧」として取りまとめるとともに、95年1月には「各省庁の所管行政に係わる規制の見直し状況(中間取りまとめ)」を作成した。その後、各省庁は3月10日にその「中間報告」を公表するという経過をへて3月31日、1091項目の「規制緩和推進 5 カ年計画」(95～99年)が閣議決定、発表されたのである。その特徴

は、戦後独占禁止法で禁止されてきた持株会社の議論・検討を開始するというかたちでの「持株会社の解禁」を目玉とするほか、労働法制の規制緩和など、大企業やアメリカからの要求にこたえたものとなっている。そして各項目については計画期間中のいつ実施するかを明記するとともに、計画については毎年末までに見直し、改定することが決められている。内外価格差の要因として問題とされていた電気通信事業の参入規制や農産物の価格支持制度の廃止、大規模小売店舗法の段階的廃止は見送られたが、大店法については99年度に見直すとして明記、財界やアメリカの要求に配慮したものとなっている。

だが、1091項目のうち367項目は、すでに実施を表明していた対策の時期を決めたり内容を具体化したもので、今回新たに緩和を決めたのは724項目しかなく、アメリカや財界から要望されながら実施困難として盛り込まなかったのが約600項目もある。したがって、5カ年計画終了時においても、1万件を超える現在の規制のうちのごく一部のみが緩和の対象となるにすぎないことは明らかである。このことから平岩リポートの「原則自由・例外規制」という主張はなんら経済理論的に根拠があるものではなく、大企業のための政治的イデオロギーにはかならないということが明らかとなるのであるが、平岩リポートのスローガンを錦の御旗とする一部のウルトラ規制緩和論者からは不徹底との批判がなされ、再見直しが要求される理由ともなっている。マスコミで伝えられる「官僚の抵抗」といわれるなかには、省庁の権限や特定業界の既得権益の擁護を図るものもあるが、それだけでなく残された規制には労働者、国民側からの公的規制の維持強化への要求が一定程度反映されており、規制緩和論の矛盾をみることができる。

4. 規制緩和は必要不可欠か

94年度の経済白書は経済理論からの規制の根拠として、次のものをあげている。①規模の経済(または範囲の経済)や資源の希少性にともなう自然独占の存在である。それによって独占の発生、独占価格の設定、経済的な非効率性の発生を防ぐために規制が必要になるというのである。電気・ガス・水道、電気通信、鉄道がその例にあげられる。②情報の非対称性の存在である。需要者(消費者等)が供給者(企業等)と比較して、需要決定のための情報(価格、品質、安全性等)が十分でないと、供給者が自己に有利な行動をとり、効率的な資源の配分が達成されにくいというのである。銀行、証券、保険がその例で、投資家保護を図るためのディスクロージャーやインサイダー取引・不公正取引の規制が必要になる。③外部性の存在である。市場取引を通じない形で他の経済主体にマイナスの影響を与える場合(負の外部性)で、環境汚染、騒音などがその例としてあげられる。そこから公害規制や土地利用規制が必要になる。

他方、規制緩和の必要性としては、次のものがあげられている。①規制の根拠は不変ではなく、経済環境の変化によって変わりうる。技術革新や経済的発展段階がそれである。②規制の経済的成本である。必要以上の参入規制、価格規制によるレント・シーキングが適正な競争を阻害し、消費者負担を高める。③規制には環境変化に自律的、柔軟的に対応できるメカニズムが内在していないところから生まれる規制の既得権益化である。

結論として次のようにいわれる。「規制の問題は個々のケースによって大きく異なっているため、一般論で議論を進めるには限界がある。」「その効果についてはあまりにも過大な期待を

抱くことのないようにすることもまた必要である。」つまり、基本的には政府の政策の枠内から出ることができない経済白書でも、規制と規制緩和の両方の根拠をあげて、このようにいわざるをえないのである。このことから、自由競争か規制かを決定する一義的な理論は存在しないことがわかるのである。平岩リポートは、規制を「経済的規制」と「社会的規制」とに分け、経済的規制については「原則自由・例外規制」ということを宣言し、「社会的規制」についても「経済的規制」の機能をもつとして、必要最小限に縮小するとしているが、この平岩リポートの「原則自由・例外規制」という結論がいかに乱暴なものであるかがわかって。規制の問題は個々の具体的なケースによって大きく異なってくるのであり、個別具体的に判断しなくてはならないのである。

公的規制を平岩リポートのように分けて、「経済的規制」を原則廃止とする議論の立て方は根本的に間違っている。「経済的規制」は市場への参入規制、設備規制、価格規制にみられるように、企業の自由な活動に一定の規制を設けるものであるが、弱肉強食の資本主義的な自由競争に対して経済的な弱者である中小企業の営業と生存権を守るという意味で、同時に「社会的規制」でもあり、「社会的規制」の大本は「経済的規制」にあるということが出来るからである。本間重紀氏(経済法)も、大店法における小売商店と街づくり、あるいは農業問題における農民と食料問題というように公共性を随伴する場合には、反競争的規制も許されうるとしている(「規制緩和の基本的な考え方」『ジュリスト』94年5月1-15日号、35ページ)。ましてや、「経済的規制」の機能をもつからとして国民の生命、安全にかかわる狭義の「社会的規制」をも縮小しようとするものの間違っているのはいうまでもないであろう。「社会的規制」は自己責任でということ

政財界の21世紀戦略と経済民主主義

は、戦後国民の闘いによって築き上げられてきた社会福祉の成果を全面的に否定することにもつながるのである。

また、金融の自由化と規制緩和は大口預金金利を有利にするという差別的な取り扱いを生み、バブルの投機を促し、安全、東京協和の2信用組合の乱脈経営と政財官の癒着を初めとするさまざまな不祥事を生み出している。金融機関の不良債権の完全なディスクロージャーと公的規制の強化が求められているのである。

したがって、市場競争か規制かの選択が問題なのではない。現代の生産力の発展水準を前提にすると、市場競争も規制もともに必要なのである。すでにみたように現実には「市場の失敗」と「政府の失敗」の両方が存在しているのであるから、市場原理と規制の結合が必要とならざるをえないのである。経済民主主義は両者の民主的な再編成を前提とするものといえる。市場原理のままにまかせると、競争と効率の論理が優先し、弱肉強食が繰り広げられ、中小企業、労働者、消費者、高齢者、女性、障害者などの経済的弱者の保護に欠ける結果となる。憲法的秩序の上からも生存権保障義務(第25条)、労働条件の基準(27条)、財産権と公共の福祉(29条)から、自由で公正な市場経済形成のためには公的規制が必要といえるのである。

いま、市民社会の社会的合意という点から一つのアンケート調査をみると、次のような興味ある結果が出ている。それは「どのような21世紀の社会を望むか」ということを大学生に問うたものであるが、「これからはむしろ経済成長や消費のいきすぎから転換すべきだ」というのが80.2%であるのに対して、「これからはずっと経済成長や消費の拡大をすすめるべき必要がある」というのは19.0%にとどまっている。また、「効率性を少し犠牲にしても、自由競争のい

きすぎをそろそろ見直すべきだ」というのが70.5%であるのに対して、「自由競争をもっと徹底して効率性をさらに追求すべきだ」というのは14.5%にとどまっている(河野直樹『協同組合の時代』33ページ)。

5. 日本経済の再活性化と21世紀の産業構造

それではこうした常識的な立場と見解に対立して、規制緩和をしゃにむに推進しようとしている政府財界は21世紀に向けてどのようなビジョンなり展望をもっているのだろうか。94年6月に通産省の産業構造審議会は『21世紀の産業構造』(総合部会基本問題小委員会)という報告書を発表し、21世紀の成長分野での規制緩和と競争政策の強化を提言している。それによると今後成長が見込まれる12の分野での規制が緩和されるならば、そこでの現在の市場規模129兆円が2010年には348兆円に拡大し、849万人の雇用が1368万人に拡大するとうたわれている。鉄鋼、造船、化学を初め、自動車、電機という戦後日本経済の高成長をリードしてきた重化学工業はすでに成熟段階にあり、途上国に移転しつつある。したがって、21世紀のリーディング産業にはなりえず、イノベーションによって新規産業を興さないことには日本の将来はないというのがその展望である。そしてその中心に据えられているのが情報・通信の分野である。これからの社会で情報・通信の重要性が増してくることは確かであるが、現在もてはやされているマルチメディアなるものは国民生活からかけ離れたところでの、大企業のビジネスのための、これまで以上の効率化をめざすものでしかないといえる。すでにアメリカ、EUの間で激しい競争と再編成が進められている情報・通信の分野に突出していこうということは、産業構造の新

たなゆがみを作り出していくことになりかねないであろう。規制緩和による競争の激化によって、たとえば長距離電話料金が半額になり、価格低下のメリットが生まれるとしても、大口ユーザーと一般市民とは、その享受においては明らかに配分上の格差があるのである。

明治以来の、そして戦後の経済発展には大企業への保護・規制が必要であったが、いまや成熟段階に達した日本経済にあっては、大企業の自由な活動のためには規制が邪魔になっているとして、その緩和が必要と主張されているのであるが、それによって中小零細企業や労働者などの間に「痛み」を感じる部分が出てもやむをえないというのがその立場である。GNPなどの経済指標でみるかぎり、日本は「経済大国」になったといえても、労働者や国民生活の面では依然として「生活小国」にとどまっているのが現実である。過労死を生むような長時間過密労働もなくなっていない。また、阪神大震災では日本の繁栄は効率一辺倒の、みかけだけのものいものでしかないことが明らかになった。国民の生命や生活を守るための社会資本を充実させるとともに、公共工事や建築についての安全や環境に関する基準をより厳しくしていくことが求められているのである。アメリカでは「連邦政府の規制権は少ないとしても、州や地方自治体を含めたいろいろな行為に対する規制の総体は、決して日本より少ないとは思えませんし、建築の規制、土地利用の規制等はすべて地方自治体が行っていて日本よりはるかに厳しい部分もあります」(成田頼明発言『ジュリスト〔特集〕規制緩和の課題と論点』94年5月1-15日号、9ページ)といわれている。

また日経連も1995年の春闘を前にして発表した労働問題研究委員会報告『日本経済の再活性化と経営者、労使の課題』のなかで、異常な円

高、成長の鈍化、大幅経常黒字、内外価格差、産業の空洞化など日本経済が直面する多くの問題は、保護・規制によって低生産性部門の生産性向上が妨げられていることが主因になっているとして、農業や流通、サービスなどの生産性を自動車や電機のような製造業並に引き上げるためには、GNPを現在の6千万人ではなく、4千万人の労働力で生産し、排出される2千万人の雇用を新規産業で吸収することが必要になるとして、そのためには規制緩和を行わなくてはならないと主張している。他方、賃金の実質価値の維持・向上は賃上げによってではなく、内外価格差の解消で行うというのである。

こうして通産省と日経連はともに日本経済の明日のためには規制緩和による産業構造の改革が必要で、そのためには旧来の産業からの大量の失業の発生が避けられないという見通しをもち、新たな産業にそれをはめ込むために労働市場の自由化、流動化を進めようとしている。具体的には、労働条件規制(産業別最低賃金制の廃止、労働時間、労働契約)、労働者派遣規制、職業紹介制度規制、女子保護規定の撤廃などが問題となっている。だが、その結果は規制緩和の先進国であるアメリカやヨーロッパ諸国の経験が示しているように、雇用破壊から賃金、労働条件の破壊という労働者階級に対する全面的な攻撃とならざるをえないのである。「内外価格差の解消」も消費者の大多数は雇用破壊、賃金破壊、下請け工賃破壊、商店街破壊の対象となる労働者、中小企業者である。競争の激化、リストラにより仕事がなくなり、賃金が切り下げられ、営業が破壊されてはその意味をなさないことになる。したがって、産業構造については、国民生活優先の立場から規制と誘導によって釣り合いのとれたものへと組み替えていくことが必要となるのである。

政財界の21世紀戦略と経済民主主義

6. 必要なのは規制の民主的改革

こうして今日規制緩和は、政治改革、行政改革と並ぶ経済改革の重要な柱として政財界の21世紀戦略の中心に据えられているのであるが、今日の大きな特徴はそれが一国内における規制緩和にとどまらず、GATT(関税と貿易に関する一般協定)のウルグアイ・ラウンドにおける多国間交渉から世界貿易の全面的な自由化をめざす95年1月のWTO(世界貿易機関)となって国際的な規模での規制緩和として展開されているところにある。これは独占資本の資本力があまりにも巨大化したために一国経済の枠内だけではもはやその活動を処理しきれなくなったことを意味しているものといえよう。その結果としての競争の激化は大企業のリストラ、中小企業の倒産整理を促進するばかりでなく、「小さな政府」、「小さな自治体」づくりによる公共サービスの切り捨て、公的責任の放棄にまでいたるのである。

いまやアメリカと日本の大企業の21世紀戦略に対置さるべき労働者、国民の側からの経済民主主義の対抗戦略が求められてくるのである。そのためにはまず第一に、政官財の癒着と官僚的規制を温存したままで、大企業のやりたい放題の横暴を許す規制緩和に反対し、独占禁止法を強化し、大企業、多国籍企業への民主的規制を強化することが必要になる。日本経済のゆがんだ構造と独占資本の過剰蓄積を民主的規制によって国民本位の釣り合いのとれた発展の方向に転換することが必要となるのである。たとえば、いま問題の円高についてみると、規制があったからではなく、規制が弱かったから生まれたということができるのである。輸出額の5割以上を上位30社の大企業が占めるという構造を放っておいては、いくら国際的ハーモナイゼイ

ションによって輸入の増大を図っても、貿易黒字問題は解決するはずがないのである。

規制緩和による競争の激化は、大企業によるリストラの強力な推進の契機になり、生き残る大企業の支配力の強化が図られこそすれ、それは決して大企業体制の解体を意味するものではないのである。とどまるところを知らない円高の下、「産業の空洞化」と「金融の空洞化」の進行が大きな問題となっているが、その解決には規制緩和による大企業の支配の強化ではなく、日本経済の枠組みとなっている対米従属から脱却し、国民生活中心の産業構造に転換し、ナショナル・ミニマムを保障する方向に進むならば、円高→不況→リストラ→円高という「悪循環」も断ち切ることができるのである。

そして第二には、規制の民主的改革によって国民のための規制緩和を実現することである。官僚的な規制の廃止のためには、①法律の拡大・縮小解釈を含めた恣意的な運用の排除、②官僚のための手続といえる不必要な手続規定の除去―簡素化、③法律にもとづかない行政指導の廃止による行政指導の性格の明確化が必要になる。具体的には、中小企業や生協の営業に対する許認可や融資条件の規制緩和が必要になる。また、特別養護老人ホームの設置基準の引き下げなど国民のための規制緩和が必要になろう。それは大企業と中小企業をごちゃまぜにした規制緩和ではなく、大企業への規制強化と国民のためになる規制緩和によって経済民主主義の実現を図るものとなるのである。こうした意味で、アメリカのタクシー業界の規制緩和の失敗を調査した自交総連の報告書が述べているように、「よい規制がベストなのである」(『自交労働者月報』1992年8月)。

(監事・法政大学教授)