

特集／「行政改革」と日本の労働者・国民

多国籍企業段階の日本経済と橋本行革

二宮 厚美

はじめに——橋本六文銭内閣のろくでなし改革

橋本内閣は97年初め、その使命とする「構造改革」の課題を六大領域に設定し、それらを一括して「六大改革」と表現した。6つの領域とは、経済、財政、行政、金融、社会保障、教育のことである。しかも橋本首相はこの通常国会冒頭の施政方針演説において、これら六大改革は「一体的に断行しなければならない」とアジっている。

6つの領域にわたる構造の改革を一体的に進める路線とは、ひとまとめにして言えば要するに「六位一体型構造改革路線」ということになるだろう。ここで構造改革とは他ならぬ戦後構造の見直しを意味する。つまり構造改革とは戦後史的な構造転換を志向する路線にほかならない。さらに三位一体ならぬ六位一体ないし六大改革と表現されているものは、本稿で試みてみるように、正確に言えば「ろくだい」ではなくむしろ「ろくでなし」というのが事の本質である。したがって、橋本内閣の「六位一体型構造改革路線」は、言い換えると「ろくでなしの戦後構造見直し路線」ということになる。ことのついでにレトリックをもうひとひねりしていえば、「ろくでなしの戦後構造見直し路線」は「戦後構造の六道銭」を意味する。

周知のとおり六道銭は死者を葬るときに餞別、死者が冥土に向かって三途の川を渡るときに払う渡船料の六文銭のことである。このならいにそくしていえば、戦後構造が三途の川を渡るときにも六道銭が必要になる。したがって橋本内閣が戦後構造に引導をわたして三途の川に送りだそうとするときにも、戦後構造に六文銭ないし六道銭をつけないければなら

ない。戦後構造を冥土に送ろうとする橋本六大改革路線は、その意味でいうと、戦後構造への六道銭路線ということになり、橋本内閣とは戦後六文銭内閣ということになるだろう。

要するに、六大改革とは戦後構造のろくでなし六文銭改革路線のことである。小論のテーマはこのことを以下で検討することにおかれる。

1. 橋本行革の戦後史的構造転換路線の歴史的特質

橋本行革は、狭義の意味でとらえると、先にふれた六大改革の一環を構成する。たとえば、橋本内閣のもとにおかれた行政改革委員会の作業や自民党行政改革推進本部の活動がそれを示している。この狭義の橋本行革はさしあたり、かつて第三次行革審が敷いたルール、すなわち「規制緩和プラス地方分権」という2つのルールに乗る形で進められていると見ることができる。だが、橋本行革の全体像はこの狭義の行革にとどまらず、六大改革の他の領域にオーバークロスし、またそれらと重なりあっている。

というのは、まず第1に現代日本の行革は財政構造改革や社会保障構造改革等をその内部に包摂して進められているし、第2に金融システム改革や経済構造改革、また教育改革等にあらわれているように、行革の重要基軸とされた規制緩和の論理がそのまま他の改革プランに貫徹しつつあるからである。さらに第3に、先述のように橋本首相自身が六大改革は「六位一体型」で進められなければならないと言明している。したがって橋本行革の全貌をおさえるためには、狭義の行革に連動して進められる六大改革路線全体を視野におさめることが必要であり、ここ

ではそれを広義の橋本行革としておくことにしよう。以下、橋本行革という場合にはこの広義の行革をさすものとする。

まず問題にしなければならないのは、橋本行革がいまなぜ六大領域にも及ぶ構造転換に乗りだしているのか、その背景である。戦後史的構造転換路線の背景には少なくともまず「なぜ戦後史的な転換なのか」という問題と、次に「なぜ構造の転換なのか」という問題との2つが伏在していると見なければならない。同じことは、80年代に「戦後政治の総決算」を掲げた中曽根内閣にも言えたことである。中曽根政権は「行政改革・政治改革・教育改革」の三大改革路線をうちだし、当時首相自らが語ったように、行革から政治・教育改革をおし進めて憲法改正の「奥の院」に迫ることを標榜していた。この場合、「戦後政治の総決算」とは一言でいえば憲法体制の見直しを意味したが、そこには「日本列島不沈空母化構想」に端的にあらわれたように、日米間の軍事同盟強化を要請する特殊な事情が作用していた。

橋本行革がかつての中曽根行革に一脈相通じる側面を持っていること、その六大改革路線が中曽根三大改革路線を継承した連続面を持っていることは、恐らく誰しも否定しないだろう。たとえば、橋本・中曽根両行革ともに支配的イデオロギーとしては新自由主義を利用し、公共部門の民営化や規制緩和を推進する民活路線を採用していることは誰の目にも明らかである。また「大砲かバターか」の選択において大砲の優先とバターの軽視にうき身をやつす点、両者に違いは認められない。

だが、橋本・中曽根両行革がまったく同一のものであり、後者の「戦後政治の相決算」が前者の「六位一体型構造改革」と同等同質の戦後史的構造転換策であるかと言えば、そうとは言えず両者には違いがある。たとえば狭義の行革「規制緩和プラス地方分権」を例にとると、規制緩和策は中曽根行革当時にも案として浮上してはいたものの、その本格的実施が進行しはじめるは第三次行革審から細川政権下の平岩委員会報告(93年)、そして村山内閣のもとでの95年規制緩和アクション・プログラムにおいてであり、他方、地方分権化は中曽根行革当時にはほとんど問題にされていなかったものである。橋本行革

の目指す社会保障構造改革も中曽根行革ではまだその青写真は描かれていなかった。

したがって、橋本政権の「戦後構造のろくでなし六文銭改革路線」の特質を見るためには、中曽根行革との連続面をおさえるだけではなく、それとの差違を明らかにしておくことが重要である。両者間の異質面は、大くりに言うとも80年代と90年代との差違、より正確にいうとも80年代の自民党一党支配期の行革と93年政変以降のオール与党化のもとでの行革との違いにいきつくだろう。

では、橋本行革を80年代の中曽根・臨調行革と区別するものは何か。ここでは、その差違をつくりだす背景として2点のみを指摘しておきたいと思う。

第1は90年代の国際関係の変化、特にソ連崩壊後のアメリカの世界戦略が日米安保体制のアジア化＝世界化を80年代以上に促進し、近年の周辺有事に向けた日米防衛ガイドライン見直し作業の進捗や日本の国連安保常任理事国入りの画策等に見られるように、日本の「国際貢献路線」が量的・質的にエスカレートしていることである。

第2は、日本の大企業体制が80年代後半期までは輸出主導型の道を歩んできたのにたいして、80年代半ば以降、特に90年代のポスト・バブル不況期において海外生産を大きく包摂した本格的な多国籍企業型に突入したことである。

これら2つの事情は、戦後日本の歴史を規定してきた日米関係の枠組みと日本の巨大資本の蓄積傾向に新たな局面が生まれたということを意味している。もちろん、念のためにいえば、これら2つの事情において80年代と90年代に連続面がないわけではないし、また逆に両時期の差違はこれら2つの事情にだけ帰せられるものではない。歴史はいつの場合にも過去との連続面をもって屈折していき、いかなる時にも主要原因だけではなく様々な副次的諸要因に規定されてその道を歩むものである。この点を断つたうえで、小論では橋本行革の特質をできるだけクリアにするために、あえて上記の2点にしばって橋本行革の歴史的背景をおさえておいて、話を進めてみることにしよう。

2. 多国籍企業段階に派生する3つの難問

特集・「行政改革」と日本の労働者・国民

橋本行革の枠組みを規定する要因はまず、上で指摘したように、日本の国際的地位の変化、特にアメリカの世界戦略に基づく日米関係の新たな枠組みである。たとえばソ連・東欧体制の崩壊後の国連の地位の変化や旧社会主義体制諸国の相次ぐ市場経済化は、民族間対立や宗教紛争等の顕在化とともに、90年代のアメリカの世界戦略に新たな要因を吹き込み、またそれに伴って日米間の軍事同盟関係をエスカレートさせる国際環境をつくりだした。その主要なものを上げておくと、まず第1に日本の国連安保常任理事国入りの推進、第2に日米安保の広域化、すなわちアジア化、第3に集団安保体制化への接近、すなわち集団自衛権行使に近づく極東有事即応体制づくり、第4に日米間の軍事的一体化の進展、たとえば兵器のインターオペラビリティの高度化や物品役務相互提供協定(ACSA)の締結、第5に沖縄の基地をはじめとする米軍基地の半恒久化等が指摘できるだろう。

これらは、橋本行革がぬきさしならぬ形で国際貢献路線に一体化せざるをえないことを物語っている。ただここでは、日米関係の枠組みの変化が橋本行革を左右する事情についてはこれ以上深くはたちいらぬ(その詳細は、たとえば渡辺治『現代日本の帝国主義化 形成と構造』大月書店、1996年参照)。ここでより注目しておきたいのは、橋本行革の背景を形成する先述の第2の事情、つまり日本の大企業の多国籍企業化に伴う問題である。橋本行革の原型にあたる自民党行革推進本部「橋本行革の基本方向について」(96年6月)は、行革が必要になる背景をすでに次のように指摘していた、

「国際社会・経済の領域でも、市場経済の拡大と深化が進む一方、ヒト、モノ、カネ、情報が極めて迅速に地球規模(グローバリゼーション)で動き回るようになってきている。企業は、激しい競争に勝ち抜くため、有利な環境を求めて国境を越えて移動(経済の空洞化)するようになり、いわば、人や企業が国を選ぶ時代が到来しようとしている。一言で言えば、『大競争(メガ・コンペティション)時代』の到来である。」

ここで指摘された「大競争=メガ・コンペティション時代の到来」というのは、事実上、「日本経済の

多国籍企業段階への突入」というのに同じである。なぜなら、巨大企業が多国籍企業化すれば、市場獲得や技術開発などをめぐって、まず第1に日・欧・米の先進国間競争と途上国間競争がともに熾烈化し(水平的競争の激化)、第2に先進国と途上国の間の競争が先鋭化し(垂直的競争の激化)、二重の意味での「大競争時代の到来」ということになるからである。「人や企業が国を選ぶ時代」とは、商品や資本がより有利な地域、より儲かる場所、より安全な国を求めて自由に移動し競争することを意味する。したがって「大競争の時代」とは多国籍企業を主役にした「新自由主義的帝国主義の時代」と呼び換えられるものにほかならない。

日本の巨大企業が輸出主導型から多国籍企業型に移行しつつあること、すでに海外生産額が商品輸出額を上回るほどの「海外生産大国」になっていること、少々の円安ではその勢いをとめることができないほどに多国籍企業化が不可逆性を持ち始めていること、これらは戦後日本の歴史に文字通り構造転換と呼ぶにふさわしい画期をもたらすものであり、橋本政権の六大改革路線はその政策的表現にほかならない、と言えるだろう。ただし、その結論に急ぐまねに見ておかなければならないことは、多国籍企業段階に突入した日本は多くの難題を抱え込むこと、特に橋本行革にひきよせて言えば3つの難問に直面するということである。

3つの難問とは、まず第1に企業の海外膨張主義をバックアップする経費の増大、第2に国内の福祉需要の高まり、第3に財政危機の深化、これらである。節をあらためてこの3つの難問を見ておくことにしよう。

3. 財政危機のもとでの大砲かバターかの選択

まず第1は、企業の多国籍企業化に伴う海外膨張主義とそれを支える「新自由主義的帝国主義化」のための行財政需要が膨張することである。この行財政需要の代表は、対外的には軍事費および経済協力費であり、対内的には科学技術開発費およびニューインフラ整備費である。現代日本ではいまのところ、大企業の多国籍企業化が輸出志向を放棄しない形で

進捗しているために、換言すれば多国籍企業化が「輸出志向プラス海外生産」の二正面作戦を採用して進められているために、海外市場の安定化と海外生産の安定化が同時に求められ、それらをバックアップするための行財政需要が特に高まる。この行財政需要は、80年代に流行した言葉でいえば、危機管理型の総合安保経費が膨張していくことを意味する。橋本行革の第1の背景であった先述の安保体制の強化がこれと重なることは、もはや指摘するまでもあるまい。

第2は、総合安保経費と裏腹の形で、新しく広義の福祉国家需要が高まることである。総合安保経費を「大砲型」と呼ぶとすれば、この新たな福祉国家需要は「バター型」の行財政需要と擬することができる。バターを求める福祉需要がなぜ高まるかといえば、多国籍企業化の進行が国内における産業・雇用・生活の空洞化をよびおこし、国民生活の内部からそれらの空洞化部分を埋める需要が高まらざるをえないからである。この新型福祉国家需要は、現代日本において特に3点から確かめることができる。

その1つは、「大競争時代」の多国籍企業化が日経連の「新時代の日本的経営」路線に代表されるような伝統的企業社会の見直しやリストラの推進、また雇用・賃金体系の再編等をよびおこし、広範囲におよぶ労働者から雇用・所得・年金等の社会保障要求をひきださずにはおかないことである。2つめは、同じ多国籍企業化が農業・中小企業を担う中間層を動揺させ、その営業・所得・生活にまたがる社会保障要求を掘り起こさずにはおかないことである。これらは要するに多国籍企業化が労働者と中間層の両方から広義の福祉需要を呼び起こすということにほかならないが、そのうえに現代日本では3つめの事情が加わる。それは高齢化・少子化という家族・人口問題が国民生活内部から福祉需要を喚起せざるをえないことである。

こうした3点に基づく福祉国家需要の高まりは、換言すれば、輸出主導型経済とワンセットになって築かれてきた従来の日本型企業社会の構造が多国籍企業化とともに揺らぎ、これまではともすれば「強力な企業社会」のもとで抑えこまれがちであった福祉国家需要が、あたかもビンの蓋を打ち破るように

して噴出してくるということを意味する。強力な企業社会の陰に隠れてきた未熟な福祉国家がこれから成熟に向かって頭をもたげてくるわけである。

以上をまとめると、要するに、日本経済の多国籍企業段階への突入は一方での総合安保経費と他方での新型福祉国家需要との2つ、すなわち「大砲」と「バター」両方の行財政需要を高める。「大砲かバターか」という選択問題は国政上の古典的テーマというべきものである。この古典的テーマに対して、先進資本主義諸国はかつて「戦後資本主義の黄金時代」と呼ばれた50・60年代に、「バターか大砲か」ではなく「大砲もバターも」という両面作戦で応えようとした。戦後日本も、高度成長期において同じような「大砲もバターも」の両立作戦に臨んだ経験を持っている。

だがしかし、「大砲もバターも」の両にらみの作戦が成功するのは、ただ両方ともに引き受けるだけのゆとりが国家財政に存在する場合にかぎってである。したがって、国家財政の状態いかに事態を左右する。ところが、現代日本の多国籍企業化はここに第3の国家財政問題をつくりだす。

第3の事情とは、日本経済の多国籍化とともに、それに併行して国家財政の危機が構造的に深化するということである。財政危機の深化にはいくつかの要因をあげることができるが、現代日本の場合、すでに過去から積み上げられてきた累積債務の重圧、また「隠れ借金」として表面上は隠されてきた各種の繰り延べ措置や特別会計等の赤字の顕在化など、既存の赤字構造のうえに将来におよぶ「歳入の空洞化」問題を指摘しておかなければならない。「歳入の空洞化」とは、従来の輸出主導型経済成長下における「自然増収メカニズム」が狂ってくることである。

多国籍企業化の進行は国内の産業・雇用・地域の空洞化問題をよびおこすと同時に、海外利潤の本国送還が膨大なものに成長し帝国主義に固有の寄生的利益が速いスピードで伸びない限り、資本の海外流出や利潤の海外再投資のもとで、所得税や法人税等の空洞化問題をよびおこす傾向をもっている。このことは、国内に生産拠点を置いた輸出主導型経済成長のうえに築かれた「自然増収メカニズム」が変容をきたすことを意味する。そのうえに、「大競争時代」

特集・「行政改革」と日本の労働者・国民

には企業の側から公租公課負担の軽減要求が高まる。

現代日本では、先述のとおり、大企業は「輸出志向プラス海外生産」の二正面作戦で「大競争時代」にたちむかっているために、税・社会保険料等のコスト削減を強く求める。おまけに橋本行革はそもそもこの企業負担削減要求に応えるために登場したという出自のものである。たとえば、前掲「橋本行革の基本方向について」は露骨にも次のように主張していた。

「大競争時代において直接競争にさらされるのは企業であるが、その意味で企業のコストを構成する公的負担についても見直さなければならない。税負担はもとより、社会保障関係の企業負担分については、特に国際比較の観点から現在のあり方を再点検し、わが国企業のコスト競争力の維持に努めなければならない。」

この主張どおりに橋本行革が、すでに先進国でも有数の財政危機を抱える日本において、あたかも泥棒に追銭を与えるごとく企業の負担軽減要求に応えていくとすれば、わが国の財政危機は文字通り構造的に深化の道を歩むと予想しなければならない。

さて話を一步前に進めて、多国籍企業化が以上のような3点の難問を誘発するとすれば、橋本行革の選択肢は自ずと限定されざるをえない。まず第1の多国籍企業の利害にそった「新自由主義的帝国主義化」の道をバックアップするとすれば、第3の財政危機の圧力と財政再建課題の高まりに結びついて、第2の新型福祉国家への道は遮断されざるをえない。ここから財政構造改革に結びついた社会保障の戦後史的構造改革路線が進行することになるだろう。この場合、社会保障構造改革は国民生活内部から新しく福祉需要が高まっているだけに、単純な福祉抑制策ではすまされずに、社会保障・福祉制度全般にわたる構造的見直しにむかわざるをえない。これは80年代との違いの一つを形成する。

もちろん、ことは社会保障構造改革にとどまらない。一方で海外膨張主義の高まりは「新自由主義的帝国主義化」の傾向とあいまって戦後の国家構造の見直しを要請するだろう。これらの点にいま少し深く立ちいる形で、以下、橋本行革の性格を確かめてみることにする。

4. 支配・統治構造の再編としての橋本行革

多国籍企業の形態をとった大企業の資本蓄積は、21世紀に向けて新たな国家づくりを要求する。この視点から橋本行革を評価するとすれば、その全体像に迫るにはさしあたり3つのレベルからのアプローチが必要である。それは、①国家対市民社会の関係の再編成、②統治構造における中央・地方関係の再編成、③官僚機構と資本蓄積の相互関係の再編成、に要約される。

紙数の関係で端折っていうと、これらの3つのレベルそれぞれにおける橋本行革のキーワードは、①国家対市民社会関係の再編成では「規制緩和」、②中央・地方関係の再編成では「分権化」、③資本蓄積対官僚機構の再編成では「民活」、ということになるだろう。現在進行中の橋本行革の特徴を、これら3つの領域にそくしてごく要約的に指摘しておく次のようになる。

まず第1に、国家対市民社会関係の再編成を担う規制緩和では、経済的規制と社会的規制の領域にわたって「原則自由、例外規制」の原則が適用される。規制緩和を進めるイデオロギーは言うまでもなく新自由主義である。そのイデオロギーが何を帰結するかについて私は別に検討する機会があったので（「規制緩和の集団ヒステリー型病理とその背景」『エデュカス』第16号、97年4月参照）、ここでは一点だけ留意点を指摘するととどめる。それは、現代日本の規制緩和が特に社会的弱者に対する「保護主義」や「平等主義」を退ける形で進められていることである。弱者に対する保護や平等化の措置はつまるところ人権保障を根拠にしているから、規制緩和は各種の「人権保障の空洞化」、特に社会権保障の空洞化ということにいきつく。規制緩和は自由競争を旗印にし弱肉強食ないし優勝劣敗型のパーバリズムを横行させ、巨大企業の野蛮な支配を帰結するだろう。

第2に、橋本行革は中央・地方の統治構造の見直しにつき進みつつある。その作業は主として行政改革会議（96年11月設置）と地方分権推進委員会のもとで進められているが、主要な内容は、①中央レベルでの省庁再編、②中央・地方関係における分権化、③地方レベルでの地方行革（自治体リストラ）の進

行、この3つである。

まず中央レベルでの省庁再編では、最近の行革会議の省庁再編案が例示しているように、①中央省庁間の機能を見直して、国家機能の効率化をはかること、つまり内閣の総合調整機能の強化や首相官邸の権限強化といった危機管理型行政機構を確立すること、②国家機能の整理とあわせて省庁を現在の約半数程度に大括りすること、③中央省庁を横断する形で企画・立案機能と執行・実施部門との分割をはかることの3つが検討されている。前者では首相のリーダーシップ機能の強化と省庁間の統廃合、後者では実施・執行機能の外庁化（エージェンシー化）、また外庁化をステップにした民営化がマスコミの話題をさらっているが、これらは要するに危機管理型国家づくりを志向したものといつてよい。

次の分権化では、当面の争点は、①国家の権力的機能の純化のために余分のものは地方に委ねる分権化、②国民生活上のナショナル・ミニマムの希薄化と並行して進められる分権化、③企画・立案など実質上の権限を中央が握ったまま事務・業務を地方に移譲する分権化、④事務・権限の地方移譲を財源保障なしで進める分権化などである。地方分権推進委員会の分権化作業については、論者によって評価の違いがあるが、橋本六大改革路線に包摂された分権化路線は地方自治の拡充を意図したものとは到底言えない点を明確にする必要があるだろう。諸井慶地方分権推進委員会委員長（兼行革会議委員）はあけすけに、「地方分権を進めていくと、中央の役所の仕事が減ります。ある補助金を撤廃してしまえば、その係の役人はいらなくなります。スリムにした役所同士が合併するというのが省庁再編です」と語っている（「日経」97年3月15日）。

最後に自治体リストラについては、民間企業のリストラ手法を援用する形をとって、およそ3つの軸を中心に進められている。それは、①行政サービスそのものの縮小・抑制・簡素化をはかって自治体をスリム化すること、②人件費と公務員数抑制を進めつつ業務の民間委託をはかること、③公務員の任用・賃金制度に能力主義的競争管理をもちこむこと、この3つが中心である。これらは住民生活と公務労働の視点からみてほとんど擁護の余地がないだろう。

一点だけつけ加えると、自治体リストラが、「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併の画策とあわせて、上記の分権化の受け皿づくりの意味を持たされていることである。

第3の資本蓄積と官僚機構の相互関係、つまり国家独占資本主義的関係の見直しでは、「民活路線」をキーワードにしたたとえば特殊法人や財投その他公共部門の見直しが進んでいる。ここでも要約的に紹介するしかないが、①採算部門については民営化を徹底して資本蓄積の材料にすること（郵便・住宅・情報等）、②大競争時代の企業利害にそった公共セクターのスクラップ・アンド・ビルド、したがって技術開発や情報化基盤整備などのニューインフラを重視する一方で、草の根保守主義型の旧土建国家型公共事業については一部見直しをはかること、③多国籍企業化した大企業の蓄積基盤にそって行政の守備範囲を見直すこと、たとえば持株会社の解禁とか第三次産業の高コスト構造を見直すといった規制緩和路線がそれである。

以上は、橋本行革の素描である。ただこのアウトラインからでも、80年代の臨調行革を上回る橋本行革の「戦後構造のろくでなし六文銭改革」の姿が読みとれるだろう。

おわりに

橋本内閣は、この6月をめどにして、その六大構造改革具体化の目鼻をつけるべく、財政再建法案のつめ、省庁再編を目玉にした行革案づくり、地方分権推進委員会の第二次勧告などを準備中である。したがってこの夏以降、いま以上のいわばバージョンアップした橋本行革が一大国民的争点となるだろう。私たちは国民的包囲網をもってこれを迎え撃たなければならない。

（神戸大学教授）