

構造改革と法（最終講義）

飯田 泰雄

1. はじめに

本日の最終講義の題目を「構造改革と法」といたしましたのは、私がこの鹿児島大学で過ごした三分の一世紀の時期は、高度経済成長から安定成長へ、安定成長からバブルを経て「構造改革」の時代へと特徴づけられると思うのですが、この最後の「構造改革」の時代を、法律学、とくに経済法の視角から振り返って検討することで、私の最終講義としたいと思ったからです。

2. 「構造改革」

「構造改革」という言葉は、「小泉構造改革」などというように、小泉純一郎氏が総理大臣になったころ(2001[平成13]年)から一般的に使われるようになったようですが、そのずっと前の橋本龍太郎氏の六大改革（行政改革、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革、社会保障構造改革、教育改革。1997[平成9]年）のころから、かなり使われていたように思います。しかし、改革ということでは、1980年代の中曽根康弘氏の臨調行革以来、この四半世紀にわたって改革が氾濫し、私たち大学でも中教審や教育臨調、大学審などの改革路線に振り回され続けてきました。しかし、この1980年代の改革路線と、1990年代からの改革の時代にはどうも少し違いがあるようです。

「構造改革」についての小泉内閣時代の総理官邸のホームページの説明によれば、「構造改革とは、経済社会を国際化や情報化に対応した21世紀にふさわしい仕組みに作りかえ、日本の再生と発展を目指すことであり、具体的には、我が国経済社会に残る非効率な部分を取り除き、技術革新や新事業への挑戦ができる社会、そして国民が安全で、安心して暮らせる社会をめざすこと」だそうです。ここでいわれているのは、20世紀の経済社会の仕組みを変えて、21世紀にふさわしい、効率的な社会に変えるということですが、その内容を検討すれ

ば、この「構造改革」が改革しようとしているのは、高度経済成長から石油ショックを経て安定成長の1980年代までに作られた、「日本社会の構造」にはかなりません。すなわち、かつて(1980年代)は、その効率性が絶賛された日本社会の特質が、グローバリゼーションのもとでの21世紀には極端となってしまったので、これを改革しなければならなくなった、ということなのだと思えます。したがって、「構造改革」を小泉構造改革と捉え、2001〔平成13〕年以降のこと考えるのはスパンのとり方が、少し短すぎると思えます。

都留文科大学の後藤道夫教授は、この「構造改革」の対象となった日本社会を「日本型社会統合」名づけ、これは「企業主義統合」と「開発主義国家」からなるとしています。私は、やや不正確かもしれませんが、これを簡単に「企業社会」と「開発国家」と呼んでおきます。以下、後藤道夫氏や一橋大学の渡辺治氏によりながら、この「企業社会」と「開発国家」の特徴を簡単に述べてみたいと思えます。

3. 「企業社会」

まず、「企業社会」ですが、これは高度経済成長とその後の安定成長(1960年代から1980年代)の中で形成された大企業の支配が、企業内部の労使関係や、経済的取引関係のみならず、地域社会や政治、広く市民社会全体に及ぶ社会と考えられます。

「企業社会」の構造は、まず企業そのものの産業組織的な特徴が挙げられます。戦前の財閥に属した企業のグループや戦後形成されたグループで形成される企業集団と、そのグループ内部における株式の相互保有によるいわゆる「法人資本主義」(奥村宏)があります。「法人資本主義」の下においては、大株主は企業集団内部の企業(法人)ですから、それは社長会のメンバーであり、よほどのことがない限りお互いに信任しあっています。そのため経営者(社長)は株主からのコントロールから自由で、所有と経営の分離、経営者支配は頂点に達します。それは、メインバンクを中心とした、特殊な金融システムや、郵便貯金などを原資とする財政投融资がこれを支えます。これらの6大企業集団と、独立巨大企業の間もまた、株式の相互保有によって結びつき、さらにこれ

らの企業のもとには膨大な数の下請け系列や、流通系列が従属的に結び付けられ、さらに資本的には巨大企業とは直接的には結びつかない無数の中小零細企業によって形成された経済秩序が存在したわけです。

このような時期における独占禁止法の執行は、法人資本主義の発展を妨げず、寡占体制を合理化するように、私的独占規定の適用はほとんどおこなわれず、企業結合規制も八幡・富士製鉄の合併に見られるように実質的に機能せず、カルテル規制も適用除外や、行政指導などにより骨抜きにされ、カルテル列島の異名を取る有様でした。

企業の労使関係の面から見れば、労使協調的企業別組合と使用者の間で、個別企業が市場において競争に勝ち、企業の利益を大きくすることにより（パイを大きくする）、労働者の分け前も増えるという合意が形成されていました。そこでは、終身雇用、年功賃金、企業内福祉（例えば社宅）といった日本の経営のもとにおける労使関係が、少なくとも大企業正社員については実現します。（もちろん、大企業であっても女性は終身雇用からも、年功賃金からも排除されていますし、膨大な中小零細企業の労働者は終身雇用や年功賃金ではなく、企業内福祉もほとんどありません。）そして労働市場の流動性がなく、転職は必ず労働者に退職金や年金などで、不利益となり、労働組合が長時間労働や合理化に対抗することができない中で、労働者同士が激しい出世競争に巻き込まれ、企業の支配は、社宅などでは企業の外にも及び、選挙では企業ぐるみ選挙が強いられ、企業城下町では自治体ぐるみ企業の支配下に組み込まれます。「企業社会」における、異常に強い労働者支配を最も典型的に示すものは過労死でしょう。奴隷労働ではなく、形式的には労働契約によって結びつけられている労働者が、自らが死に追いやられるまで働かせられるということはありませんが（命が危なければ契約を解除すればいいわけですから）、それが現実に起こるという異常な労働者支配が存在していたことを示すものだからです。

学校を卒業した若者が、新規一括採用で、毎年4月に就職してゆくということや、学生は特別な資格や技能を要求されず、オン・ジョブ・トレーニングで、企業に採用されてから企業自ら訓練するという、我々旧い大学人が当然のことのように考えていた就職状況も、このような「企業社会」の仕組の一環として

組み込まれていたわけです。

したがって、社会保障もこの「企業社会」の構造に即したものとして形成されます。企業内福祉としての社宅と持ち家政策のもとで、安い労働者用の公営住宅の建設は抑えられ、年功賃金を前提にして家族手当（児童手当）はほとんど見るべきものもなく、医療や年金はそれぞれ大企業別に組織されてゆきます（組合健保、厚生年金）。他方、中小企業などは政府管掌健保、自営業者や農民は国民健康保険と階層別により低い水準の社会保障が用意されます。1960〔昭和35〕年の国民健康保険と国民年金の制度改正により、いわゆる皆保険、皆年金が実現しますが、「企業社会」のなかでの年功賃金や退職金、企業内福祉を前提にした、著しく低いレベルのものでした。

4. 「開発国家」

チャーマーズ・ジョンソンというアメリカの学者が、『通産省と日本の奇跡』という本を書いています。その中で日本を「発展指向型国家」と性格づけています。イギリスのような最初に産業化がおこなわれた国においては、国家それ自体は新しい形態の経済活動にほとんどかわりを持ちませんでした。しかし、19世紀の終わりにかけて社会問題が噴出し始め、国家が産業を規制することが求められるようになります（規制指向型国家）。ところが日本は、産業化におくられて参加したために、国家が産業の発展を指導し、経済政策における国家としての優先選択をおこなってきました。これが「産業政策」であり、日本は「産業政策」を持った唯一の国だったということです。チャーマーズ・ジョンソンは、1925〔大正14〕年の商工省（のちの通商産業省、現経済産業省）の設立をもって「産業政策」の始まりとして、1980年代にいたる「産業政策」の歴史を描いています。戦前のことはさておいて、この「産業政策」を持った戦後の国家を「開発国家」とここでは呼んでおきます。

1960年代以降の日本の経済政策は、「国民所得倍増計画」に象徴されるように産業の重化学工業化であり、そのための地域開発政策としての全国総合開発計画といえます。エネルギー源の石炭から石油への転換とともに、石油精製、石油化学、造船、製鉄などの重化学工業を、臨海工業地帯に建設する計画です。

全国で数箇所を充分と見られていた拠点都市を、新産業都市等として10数箇所も指定して工業用地、工業用水、幹線道路、港湾、鉄道などの重化学工業のインフラストラクチャを財政投融资や補助金で整備します。この全国総合開発計画は、そののち、新全総、三全総と展開されてゆきます。(1971 [昭和46]年12月に発表された鹿児島県の「新大隅開発計画」は、この新全総を先取りしたものでしたが、住民の強い反対運動と1973 [昭和48]年のオイル・ショックで、志布志港の拡張と柏原沖の国家石油備蓄基地を除き、実現しませんでした。)立地産業も自動車、家電など経て、さらにはITなどの軽薄短小産業へと重点を移していきますが、政府が主導して戦略的産業を決定し、そこに政府資金や、援助を集中するという「開発国家」の「産業政策」に変わりはありません。

産業政策立法としては、1963 [昭和38]年に国会に上程された特定産業振興法案のように、政府主導でカルテルによる産業統制を含む法律は経済界から忌避され、ついに実現しませんでした。石油業法などの業法による寡占産業保護の立法や、石炭産業のような不況産業の撤退のための立法には、競争制限的な規定(独禁法の適用除外)が多くみられます。

また、このような高度経済成長を推進する政府は、「55年の政治体制」の下で、自由民主党政府でした。自民党は、資本家層や都市中間層を支持基盤とするだけでなく、農村をその有力な支持基盤としてきました。したがって、高度経済成長によって農村の若年労働力を都市に流入させ、この良質低廉な労働力が豊富に供給されたことが、高度経済成長を支えたのですが、そのことは、都市における過密と、農山村における過疎をもたらしました。農村の労働力の高齢化・女性化する中で、農業の衰退に農産物の輸入自由化が拍車をかけました。

これに対し、戦時中には軍隊に食料を確保し、国民に飢え死にしない最低限の食料を確保しようとした食糧管理法の性格を変化させ、生産者米価と消費者米価を操作することにより、一種の農家の「所得保障」をおこなうことを中心とする農業保護により、農村地帯の支持をつなぎとめました。さらに、地域開発政策における産業インフラストラクチャの整備は、道路、港湾、橋梁、ダム等の公共土木工事もたらし、農家はこれらの土木工事との兼業で、農家収入の不足を補ってきました。自民党の農村選挙区の議員は、生産者米価の引き上げと、公共土木事業を持つてくることによって、選挙民の支持を獲得するこ

とになります。ここから政官業の鉄のトライアングルを形成され、入札談合がはびこることとなります。このような意味で、日本は「開発国家」であったといえます。

5. 中曽根臨調行革から日米構造協議へ

1982〔昭和57〕年に成立した中曽根内閣は、土光東芝会長を会長に「臨時行政改革調査会」を組織しました。いわゆる「臨調行革」は、「①経済停滞の原因は政府部門の介入にあり、その結果として国民の自立自助意欲の減退、市場機能の低下、公務員の過剰、政府支出の増大と財政悪化、国民の税負担増が生じた。規制、過度の税負担、社会保障といった「大きな政府」が経済の活性化を損なっている。②規制緩和（経済自由化）、減税、自立自助を実施し、資源・エネルギー対策と国防、対外政府開発援助以外の財政支出を削減し（「行政改革」、「小さな政府」）、経済を自由化、活性化させる。規制緩和によって企業の活動が自由になり、成長と所得が増大する。自己責任強化で財政負担は減り、雇用、福祉問題を解決する。所得成長から生じる税収増と財政支出削減で『増税なき財政再建』が実現される」としました。中曽根氏の「臨調行革」は、同じ1980年代のレーガン、サッチャーの新自由主義改革を指向したものでしたが、レーガンが戦後ニューディール体制を、サッチャーが福祉国家を解体したように、「企業社会」、「開発国家」を全面的に改革することはできませんでした。

さらにプラザ合意・円高不況の中で、「国際協調のための経済構造調整研究会」の報告書（前川レポート）にもとづく「構造調整」に着手しました。「構造調整」とは、従来の「規制緩和」にくわえて、内外金融自由化、農産物を含む輸入拡大、生産拠点の海外展開を基本的内容とするものでした。企業の海外移転と農産物の輸入拡大は、系列下請け中小企業、農業とそれらの比重の高い地方経済への打撃となるので、「国土の均衡ある発展」と「多極分散型国土の形成」を謳った四全総を計画しましたが、これがバブルを引き起こすことになりました。

1980年代を通じて従来の完成品（特に、家電、自動車など）の集中豪雨的輸出が貿易摩擦を生み、日本企業の急激な海外移転が進みます。それにもかかわ

らずアメリカからの製品の輸入や資本の進出が進まず、日本の貿易黒字が増大し、アメリカの貿易赤字が膨らみます。これを是正しようとして日米構造協議がおこなわれ、その最終報告書が1990〔平成2〕年6月に発表されます。アメリカ側から見て日本市場への参入障壁、すなわち輸入政策（輸入割当、関税通関手続等）、規制政策（規格、検査、認証、認可等）、産業政策（政府助成、行政指導、政府調達等）と、民間の障壁、すなわち企業集団、流通系列、生産・下請系列、特殊日本的慣行等の撤廃を要求してきました。

6. 「構造改革」のネック

アメリカからの強い圧力と多国籍化した大企業からの非常に強い要求にもかかわらず、米の自由化をはじめとして、日本市場を開放するための「規制緩和」などはなかなか進展しませんでした。それは、国会において「一粒たりとも米は輸入させない」という国会決議が、何度もおこなわれていたことに象徴されます。似たようなことは、スーパーの進出に対しての都市零細業者の関係にもいえます。1980年代には、すでにアメリカなどとの貿易摩擦が起きているにもかかわらず、大店法の規制はその運用によって事実上強化されていたのです。

衆議院議員の中選挙区制での選挙では、農村地域の選挙区から選出される国会議員は、自民党議員であっても米の輸入自由化に賛成すれば当選できませんし、党の政策に反しても当選してしまえば追加公認や復党で自民党国会議員になれます。自民党は、その支持基盤を大企業・財界に置くとともに、都市零細企業や自営業者や、農民にいました。ですから、多国籍化した巨大企業は、食糧の輸入自由化や規制緩和などを要求しますが、農村地域や都市零細企業を選挙地盤とする自民党議員は、おいそれとこれを呑むわけにはいかなかったのです。

このネックを政治的に突破したのが、1993〔平成5〕年の政変とそれに続く「政治改革＝小選挙区制」でした。小沢一郎氏が自民党を離党し、宮澤首相の不信任決議が可決され、細川非自民政権が誕生します。細川首相のおこなった政治改革は、小選挙区制の導入であり、小選挙区制のもとにおいては党の政策に反すれば公認が得られなくなり、党執行部の意向に反すれば、落選するおそれが

強くなります。(これは小泉前首相の郵政解散の時の総選挙で劇的に証明されました。) そのため、これ以降「構造改革」は、そのスピードを上げ、高度成長期以降に作られた政官財癒着構造、大きな政府、不効率な制度等が、急激にそして全面的・抜本的に壊されていきます(これがすなわち「構造改革」です)。

7. 橋本6大改革から小泉改革へ

1997〔平成9〕年1月、第2次橋本内閣の発足に当たって、橋本龍太郎氏は、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革、社会保障構造改革、教育改革(いわゆる6大改革)を実行することを表明します。これは、従来の「企業社会」「開発国家」を破壊しようとするもので、自民党の中のもっとも自民党らしい政治家であった橋本氏が、新自由主義の改革政治家に変身したのです。そのうち、社会保障負担の引上げと、消費税の5%への増税が重なって国民負担が激増し、個人消費が落ち込み、経済が失速します。そして、自民党は参議院選挙に敗北し、橋本氏は辞職します。その後、財政構造改革は小淵総理の下で中断します。しかし、財政構造改革を除く「構造改革」はじつは小淵、森内閣の下でも着実に進められ、そして2001〔平成13〕年の小泉首相の誕生となるのです。

「自民党をぶっ壊す」というスローガンで登場した小泉内閣は、「構造改革」を急進的に実行します。財税制改革を推し進め、法人実効税率を30%台まで引き下げます。医療制度改革では、健康保険の患者負担を3割に引き上げて受診抑制を図り、特定療養費という名の混合診療の拡大をし、診療報酬の引き下げを行います。また、特殊法人改革として、住宅金融公庫や日本育英会などを廃止し、公的な機関が担っていたサービスを民間へ開放し、営利事業の対象とします。この最たるものが郵政民営化ということができます。

8. 構造改革と独禁法

「構造改革」は「日本社会の構造」の改革ですから、「企業社会」や「開発国家」を支えている「規制」を緩和・撤廃して、自由市場の競争にゆだねる「規制緩

和」が課題となります。「規制緩和」を行えば、独占禁止法の適用範囲が拡大し、自由競争を確保するためには、独占禁止法はその規範においても、執行においても強化されねばならない、ということになるはずです。たしかに、独占禁止法の執行の面では、職員の数においても、審決数においても、課徴金の額においても、特にこの20年間に強化されています。また、独立直後の1953〔昭和28〕年改正から、1979〔昭和54〕年の強化改正を除いてほとんど大きな改正がなかった独占禁止法ですが、1990〔平成2〕年の日米構造協議以来ほとんど毎年のような改正がされます。最初にも述べたように、このころからは「改革の時代」に入りますから、独占禁止法に限らず、法律のほとんどの分野にわたって毎年のように大きな改正がおこなわれることになりました。

独占禁止法については、「規制緩和」の建前通り、独占禁止法の強化が行われたかということ、必ずしもそうはなりません。カルテル規制の強化、特に課徴金制度の強化は行われましたし、優越的地位の濫用のような「不公正な取引方法」の適用も以前に比べて多くなりました。その反面、日本の独占禁止法の象徴的な規定であった第9条（持株会社の禁止）が「事業支配力過度集中会社の規制」の中に解消され、持株会社は原則解禁となり、株式保有の総量規制（第9条の2）も廃止されるなど、「独占禁止法的規制」の「規制緩和」とでもいうべき現象があるからです。ここでも「構造改革」が、「21世紀にふさわしい、効率的な社会への改革」などという抽象的なきれいごとではなく、グローバルゼーションの中で日本の大企業が生き残ってゆくための、大企業のための「構造改革」であったように、「規制緩和」も、「公正かつ自由な競争」を実現するのではなく、大企業が勝ち残ってゆける「自由な競争」の実現を目指したものであることがわかります。

9. おわりに

かなり大雑把に、そして乱暴に「構造改革と法」について、述べてきました。「構造改革」がこのように問題をはらんでいるとしたら、これに対して、私たちはいかに対抗するかということが問題です。19世紀の終わりから20世紀の初めにかけて「市民法から社会法へ」といわれ、市民法を修正し、労働者をはじ

めとした社会的な弱者の生存権を保障するために、社会法（労働法、社会保障法、経済法）が形成されてきました。「構造改革」は、「社会法」と「市民法の修正」を、「規制緩和」によって解体し、古典的市民法に引き戻す改革であるといえます（本間重紀）。具体的な例を挙げれば、借地借家法（市民法の修正）の改正や、派遣労働法（社会法の解体）など枚挙にいとまありません。この新自由主義改革の結果（弊害）は、今日すでに格差の拡大、貧困の深刻化、自殺の増大、ホームレスの増加等々という形で明らかになりつつあります。

新自由主義改革をもとに戻し、たんに「企業社会」や「開発国家」を復活させることは不可能ですし、問題の解決になりません。「企業社会」や「開発国家」が非常に多くの問題を抱えたものであったことは、それらに固有の過労死や過労自殺、過疎・過密や公害・環境破壊、入札談合や官民癒着といったことを見るだけでもはっきりしています。「企業社会」や「開発国家」ではなく、西欧的な「福祉国家」ならよいのかといえば、それも問題があります。「福祉国家」は、東西冷戦の中で成立したものであって、「戦争国家」の半面を持っており、また高度経済成長と環境破壊を伴ったもので、21世紀に再現できるものでもありません。さらに、「福祉国家」もまたジェンダーの問題を内包したものであったからです。このような問題をクリアーした、すなわちヴァージョン・アップした「福祉国家」というのが、当面考える対抗的な構想ではないかと思えます。そして、それに対応するヴァージョン・アップされた社会法の復権というのが、法律学の課題ということになると思えます。

結論は非常に抽象的で、ぼんやりしたことしかお話しできませんが、これをもって私の最終講義とさせていただきます。

ご静聴ありがとうございました。