

論 説

1980年代日本における新保守主義的政策の 特徴と限界（II）

平 沢 照 雄

【目次】

はじめに

I. 戦後福祉国家体制と新保守主義的政策に関する予備的考察

1. 「福祉国家」認識における留意点
2. 戦後福祉国家体制の基本構造
3. 世界経済における枠組みの変化
4. 福祉国家体制が直面した問題
5. 新保守主義的政策の課題とスタンスの特徴
6. 日本におけるME生産力に対抗する新保守主義的政策 (以上本誌第47号)

II. 日本における新保守主義的政策の特徴

1. 二つの石油危機と日本における経済パフォーマンスの特徴
2. 石油危機・スタグフレーションと日本の対応様式
3. 新保守主義的政策スタンスの日本の特徴
4. 労働市場の重層的構造と新保守主義的政策
5. 社会保障・企業福祉の重層的構造と新保守主義的制度改革 (以上本号)

III. 新保守主義的スタンスによる対外関係の調整とその限界

IV. 政策協調の本格化と新保守主義的政策スタンスの後退

むすび—経済システムの包括的調整へ—

II. 日本における新保守主義的政策の特徴

1. 二つの石油危機と日本における経済パフォーマンスの特徴

第Ⅰ節で指摘したように、新保守主義による政策が対処すべき主要課題とは、戦後福祉国家が直面するに至ったスタグフレーションにあった。特にそれは、耐久消費財量産型重化学工業化が普及・定着の過程を終えつつあったことに加え、ドル危機の発生に伴うIMF体制の崩壊と、石油危機とを主な要因として、世界同時的な現象として発現するに至った点は、先に指摘したとおりである。

これに対して、むしろ本節で着目したいのは、以上のように先進資本主義諸国が同時的にスタグフレーションに直面しながら、それ以後における経済パフォーマンスに相違がみられたという点である。

スタグフレーションが、新保守主義の政策にとって解決すべき主要課題であったとするならば、スタグフレーションに対する経済過程の対応の相違は、こうした政策スタンスに対して重要な影響を与えることとなろう。日本における新保守主義的政策の特徴を捉えようとする本稿の目的からすれば、スタグフレーションに対して、日本経済がいかなる対応を示したのかという点は、その考察にとって重要な意味をもつと思われる。

さらに、日本経済が、第一次石油危機後と、第二次石油危機後とでは、経済パフォーマンスの面で、対照的な相違を示していた事実にも注目する必要がある。すなわち、すぐ後で指摘するように、日本経済は、第一次石油危機の後、他の先進国と同様に高いインフレと深刻な不況とが併存するスタグフレーションといるべき事態に陥った。これに対して、第二次石油危機後には、他の先進国とは対照的に、こうしたスタグフレーション現象は回避された。あるいは、インフレや景気の低迷が、かつてのようなくらい深刻ではなく、きわめて軽微なかたちでそれを切り抜けることになったのである。

そこでまず本項では、この両時期の経済パフォーマンスの相違を、いくつかの指標に注目しつつ検討することにしたい。

表6 石油危機後の経済成長・物価・賃金・利益率の推移

(単位：%)

年 次 (c.y.)	第一次石油危機後				第二次石油危機後			
	73	74	75	76	79	80	81	82
実質経済成長率	8.8	-1.2	2.4	5.3	5.2	4.8	4.0	3.3
消費者物価上昇率	11.7	24.5	11.8	9.8	3.6	8.0	4.9	2.7
名目賃金上昇率	21.4	27.5	14.8	13.0	6.0	6.3	5.3	4.4
実質賃金上昇率	8.7	2.2	2.7	2.9	2.3	-1.6	0.4	1.7
総資本経常利益率	4.2	2.7	1.2	2.6	3.3	4.2	3.3	3.1
売上高経常利益率	3.4	2.0	1.0	2.0	2.4	2.8	2.2	2.2

【出所】 以下のデータにより算出・作成

- ①経済企画庁『国民経済計算年報』1985年版
- ②日本銀行『経済統計年報』1977年、78年、83年版
- ③労働大臣官房政策調査部『労働統計要覧』1986年版

【注】 ①総資本経常利益率、売上高経常利益率は、年度(f.y.)ベース
 ②名目賃金、総資本経常利益率、売上高経常利益率は、全調査産業におけるもの

第一に、この間の経済成長率、物価および賃金上昇率、企業の利益率の推移をみたのが表6である。

この表からわかるように、石油価格の上昇に伴い、消費者物価は第一次石油危機直後の74年に大幅に上昇している。さらに、この時点で注目されるのは、物価の高騰に連動して、欧米でみられた“賃金爆発”と言える状況が日本でも生じたということである。

実際、石油危機直後の“狂乱物価”的下で行なわれた74年の春闘は、かつてない高揚をみせ、消費者物価の上昇を上回る33%の賃上げに成功した。また、表6にみられるように、名目賃金は物価上昇を上回って上昇し、実質賃金の増加を実現している。ちなみに、その背景には、70年代初頭の労働市場が、73年の有効求人倍率1.76という高い水準に示されているように、有効求人倍率1をはるかに超える完全雇用の状態にあったことを指摘することができよう。そしてこの点は、以後の労働需給状態と対比する場合、留意すべき点である。

他方、こうした賃金上昇の動向とは対照的に、企業利潤は大幅に落ち込み、実質成長率もマイナスを記録するに至っている。これは、以上のように物価と賃金両者の上昇によるインフレの加速化という事態を警戒し、それに対処する

ため景気引き締め策として総需要抑制策が講じられたこと⁽²⁹⁾、その結果、一転して日本経済が深刻な不況に直面するに至ったことによる。

それにより鉱工業生産は、対前年比で74年（-4.0%）、75年（-11.0%）と減少し、操業率も大幅な低下を余儀なくされた。例えば、製造業稼動率指数をみれば、75年には73年に比べて22%もの稼働率の低下を見るに至っている⁽³⁰⁾。

さらに注目されるのは、こうした操業率の低下、企業成長の鈍化に伴い、企業は企業内に“過剰雇用”を抱え、雇用吸収力を急速に低下させていったことである。例えば、製造業常用雇用の対前年比をみれば、73年に0.3%増加したあとマイナスに転じ、75年には-5.2%にまで減少している。また上述のように、以前は1を超える状態にあった有効求人倍率も、75年以降は0.5~0.6の水準へと急激な悪化を示すに至っている⁽³¹⁾。

これに対して、第二次石油危機後をみると、80年には直前の物価水準と比べれば相対的に高い水準を記録してはいるが、“狂乱物価”といわれた第一次石油危機直後のようなインフレの再現は回避された（前掲表6）。それとともに、前回みられた“賃金爆発”も回避され、賃金の上昇率をみた場合、特に実質値に顕著に現れているように、高い伸びがみられなかった点が注目される。要するに、物価上昇と賃金騰貴とが連動したスパイル的なインフレ状況が形成されなかつたところに、前回とは異なる特徴をみることができる。

一方、前回急激に落ち込んだ利益率は、今回さほど減少をみせなかつた点も注目される。この点は、経済成長率も同様で、かつてのようマイナス成長を記録するような落ち込みはなかつた。企業経営、経済成長の面からみた場合、石油危機から受けた打撃としては、第二次の場合が第一次の時に比べて軽微で

(29) 74年に政府は総合物価対策実施要綱を決定し、財政政策の面では、それまでの田中列島改造計画に基づく大型予算の実行を抑制するとともに、石油需給適正化法や国民生活安定緊急措置法の発動、公共料金の据え置きといった価格統制的措置が実行された。その結果、前掲表2でみたように、石油危機直後に主要先進国最高を記録した物価上昇率は、75年以降急速に低下しインフレは沈静化した。

(30) 以上は、日本銀行『経済統計年報』1977年版により算出した。

(31) 以上、前者の数値に関しては経済企画庁『経済要覧』1980年版、後者は労働大臣官房政策調査部『労働統計要覧』1986年版による。

表7 石油危機後の消費支出と資本形成

(対前年実質増加率、単位：%)

年 次 (c.y.)	第一次石油危機後				第二次石油危機後			
	73	74	75	76	79	80	81	82
家計最終消費支出	9.6	-0.7	4.2	3.4	6.0	1.2	0.6	4.4
民間住宅投資	16.2	-12.7	2.5	8.8	-1.0	-9.4	-2.4	-0.7
民間設備投資	16.0	-5.1	-5.5	0.7	11.8	8.0	5.6	3.7
国民総支出	8.8	-1.2	2.4	5.3	5.2	4.8	4.0	3.3

【出所】 経済企画庁『国民経済計算年報』1985年版より作成

あったということができよう。

第二として、両時期の相違を、国内支出、特に民間部門の消費支出と資本形成についてみたのが、表7である。

みられるように、第一次石油危機の時には、個人消費が74年に大きく落ち込んだとはい、75～76年には堅調な回復を示している。住宅投資に関しても、74年から75年にかけて大きな増減を示すものの、この時期は個人消費と同様堅調な動きを示している。ところがこれとは対照的に、民間設備投資は、74年以降急激に落ち込み、75～76年も低迷したのである。

そこで、75年末時点での輸入物価上昇率、賃金コスト上昇率をみた場合、日本はそれぞれ79.8%、63.8%にのぼっている。ちなみに、旧西ドイツはそれぞれ32.0%，18.7%，アメリカは55.3%，18.0%であったから、それらと比べれば、きわめて大きなコスト・アップ要因となっていたことがわかる。他方、こうしたコストアップと関連して、企業収益上昇率は、旧西ドイツ、アメリカが、それぞれ15.7%，13.0%であったのに対して、日本は-49.1%と著しく減少しているのである⁽³²⁾。

以上まとめると、石油価格の上昇に伴う輸入物価の上昇と、賃金コスト

(32) 輸入物価上昇率、賃金コスト上昇率は、73年9月に対する75年末時点の製造業の変化率である。また、企業収益上昇率は73年上期に対する75年下期の変化率を示す。以上の調査データは、住友銀行経済調査部「新価格体系への移行と国際競争力」、『経済月報』1976年5・6月号、49頁による。

の大幅な上昇が、企業収益を急激に悪化させることになり、それが高度成長の終焉と重なって、企業の設備投資活動を停滞させることになったといえよう。

ところが、第二次石油危機以降になると、こうした性格が逆転する。

すなわち、前回低迷状態にあった設備投資は、79~82年にかけて減少傾向にあるとはいえる、いずれの年も国民総支出の伸びを上回る増加率を記録している点が注目される。このことから、前掲図1でもみたように、第一次石油危機以降低下傾向にあった民間設備投資の対GDP比率は、この時期に上昇傾向へと転じることになった。

他方、これとは対照的に、上記賃金上昇の抑制と関連して、この時期の個人消費と住宅投資の双方は、82年によく回復を示すとはいえる、全体として停滞基調にあった。

このように、国内支出面からみた場合、第一次石油危機の時は、いわば設備投資不況とでもいえる特徴を示したのに対して、第二次石油危機以降は、実際当時そう呼ばれたように、消費不況というべき特徴を示したのである。

2. 石油危機・スタグフレーションと日本の対応様式

以上のように、一次と二次との間で、日本経済の石油危機から受けたショックの程度、あるいはそれに伴う経済パフォーマンスには大きな変化がみられた。そこで、こうした変化を生じるに至った日本経済の対応過程に注目する必要があるが、本稿の考察にとっては、とりわけ次の点が重要である。

一つは、二つの石油危機にはさまれた期間に、各企業において減量経営が展開され、その過程で石油危機に対してフレキシブルに対応しうる日本特有の対応方式が普及・定着したこと。二つめとして、第二次石油危機を克服する過程では、さらにME化が進展し、そのショックを比較的軽微なものとすることができたこと。こうした結果、スタグフレーションの再発が回避されたという点である。

(1) スタグフレーションと所得政策

その場合、はじめにこうした対応方式の特徴として、“所得政策的調整”とでも呼ぶべき機能に注目することができる。

ところで、この機能について考えるうえで、まずその前提として、所得政策に関してみておきたい。それをめぐっては、内外の政策当局・機関の見解を含めて、これまで様々な定義や説明が行なわれてきた⁽³³⁾。その要点を筆者なりに整理すれば、以下のように捉えることができる。まず、それは歴史的にみて、戦後の高度成長が行き詰まり、それに伴いスタグフレーションが問題になり始めた時期に、インフレの抑制を主要課題として登場した政策であった⁽³⁴⁾。

その場合、問題とされたのは、戦後福祉国家体制の下で組織的交渉力をもつて至った大労組や、やはり組織的な寡占構造を形成する大企業の市場価格支配力である。つまり、ディマンド・インフレというよりは、むしろそうした市場支配力に基づくコスト・インフレが、抑制されるべきものとして問題にされていたといえる。

すなわち、第I節でみたように、世界的にアメリカ式重化学工業生産力の普及がほぼ実現した時点においては、一方で政府が完全雇用体制の維持を目的として需要刺激政策を行なっても、それが供給体制の生産力上昇・拡大を通じて経済成長へと連動しないという事態が生じた。しかも、このことから生じる物

(33) もっとも代表的なものとして、国連欧州委員会およびO E C D 経済政策委員会による定義がある。また国内では、経済企画庁の物価・賃金・所得・生産性研究委員会が1968年に出した報告（いわゆる『熊谷委員会報告』）、同じく物価・所得・生産性委員会が1972年に出した報告（いわゆる『隅谷委員会報告』）による定義が代表的なものといえる。

なお、こうした各機関、委員会による定義に関しては、さしあたって奥野博幸『所得政策の経済分析』中央経済社、1982年、第1章を参照されたい。

(34) たとえば、アメリカでは、ケネディ政権による賃金・物価ガイドポスト政策、ニクソン政権による物価・賃金の凍結が、イギリスではヒース政権によるそれが代表例として指摘できる。そしてそれらは、主としてスタグフレーションが問題になり始めた60年代から70年代初頭に登場したものであった。

価上昇に対して、物価上昇率にスライドないそれを超える賃金の上昇がみられ、経営側は、こうしたコスト上昇に伴う利潤の低下を、生産性の上昇によって解消するのではなく、それを製品価格に転嫁することによって回収しようとする。そして、それがさらにインフレを加速化する、という悪循環構造が問題とされたのである。

もちろん根本的な問題は、以上からもわかるように、コスト・アップを解消する生産性の上昇を含めた供給体制の生産力上昇・拡大が、なぜ起きてこないのかという点にある。それは、単に寡占体による価格転嫁行動に原因があるということではない。第Ⅰ節でみたように、世界的な関係のなかで投資の起きにくい状況が基本要因として形成されており、こうした条件下で寡占体は、価格転嫁をより有利な行動として選択しているものと理解することができよう。

これに対して、所得政策では、そうした根本問題としての生産性の上昇それ自体を直接的には問題とせず⁽³⁵⁾、当面の課題であるインフレの抑制を、コスト・プッシュ要因に対する政府の介入により実現しようとするものと理解することができる。その場合、とりわけ物価上昇率を超える賃金の上昇が主な問題とされ、政府が賃金のガイドラインを設定し、それによって賃金上昇率を生産性上昇率の範囲内に抑え込もうとする点に、所得政策の基本的性格があった。

（2）減量経営下の雇用調整と“所得政策的調整”

そこで、以上のように理解したうえで日本経済についてみた場合、改めて注目されるのは、大幅賃上げが実現された74年春闇以降の展開である。

この過程では、75年春闇にむけて、日本でも、にわかに所得政策論議が活発

(35) この点、奥野氏も「所得政策は賃金および価格に規制を加えようとする手段であり、とりあえずは、生産性上昇はあきらめて、貨幣賃金の上昇を抑制し、利潤も抑制して価格を安定しようとする手段である」と指摘されている。奥野前掲書、19頁参照。傍点は平沢。

(36) 当時の日本における所得政策論議に関しては、例えば西山武典『所得政策』ダイヤモンド社、1974年、第3章などを参照されたい。

化し⁽³⁶⁾、自民党が政府に対してガイドライン方式の提案を行なうなど、政府・自民党の所得政策キャンペーンが行なわれた。また、こうした動向を受けて、政府は75年3月の物価上昇率（対前年同月比）を15%以内に抑える方針を明らかにし、この公約をもとに、産業労働懇話会（労相の私的諮問機関）などの場で、福田蔵相（その後、三木内閣期に経企庁長官）、長谷川労相らが、労資双方に対して賃上げの抑制を要請している⁽³⁷⁾。こうした政府の動きは、日本における所得政策と考えられなくもない。

とはいって、日本の特徴は、政府が直接賃金のガイドラインを設け、その範囲内に賃金を誘導ないし凍結するという、先に規定したような所得政策の形をとらない点にある。いわば、“政策なき所得政策”といえる。通常、“日本型所得政策”と、あえて“日本型”を強調する形で指摘されるのは、こうした特徴に着目してのことである⁽³⁸⁾。

実際、政府・自民党は、上述のように所得政策に関して積極的な検討姿勢をみせたとはいって、直接的な介入には消極的であった。こうした点は、その後の経過において、例えば74年5月の衆議院決算委員会において、福田蔵相が、75年の春闘では、労資の自主的な話し合いによる賃上げのガイドライン形成がのぞましいとする見解を示したこと⁽³⁹⁾。また政府ではなく、日経連によってガイドラインが作成された、という事実などからみてとることができよう。

すなわち、政府の積極的な介入がみられない形で、①賃上げ水準の抑制が行なわれ、②その抑制的な相場が労働市場全体に波及するという方式が形成された点に、石油危機やインフレに対する日本的な対応の一つの特徴があったということである。本稿では、こうした一連の対応を、“所得政策的調整”と呼ぶことにしたい⁽⁴⁰⁾。

(37) 以上、75年春闘に向けた政府の動きに関しては、新川敏光「一九七五年春闘と経済危機管理」、大嶽秀夫編『日本政治の争点』三一書房、1984年による。

(38) こうした“日本型所得政策”的特徴、およびその歴史的経過に関しては、牧野富夫「日本型所得政策の展開」、『法学セミナー』第398号、1988年がコンパクトながらも包括的な考察を行なっている。

(39) 新川前掲「一九七五年春闘と経済危機管理」、92頁による。

そこで、この特徴をふまえたうえで、さらに重要なのは、70年代後半以降、こうした市場自身による自主的な対応を可能としてきた、経済条件ないし市場構造に注目することである。

すなわち、こうした対応が可能となるにあたっては、第一に、その前提として、減量経営下に“雇用危機”と指摘されるよう⁽⁴¹⁾、内部市場をも含めた労働市場の需給緩和状態が存在したこと。第二に、賃金相場決定の際、中核的な地位をしめる大企業の組合形態が、雇用確保を優先する企業別組合を特徴としていたこと。また、これと関連して、企業経営サイドも、雇用調整にあたって雇用の確保・継続を優先する行動をとったこと。第三に、日本の市場構造が、ヨコの関係として“競争的寡占”を、タテの関係として重層的な“下請系列”を形成しており、これが賃金相場の労働市場全体への波及機構として機能したことである。

このうち、第二と第三の点は、改めて言うまでもなく、70年代になって新たに形成された構造ではない。戦後改革から高度成長期を経て形成されてきた日本特有の経済構造といえる。そして、この両者は、第Ⅰ節で検討した福祉国家システムを、日本的な形で構築するうえで中核的な要素となっていること。さらに、日本における新保守主義的政策が、こうした構造を前提とし、それに影響を与える形で展開されるといった点で重要といえるが、それは次項以下で改めて考察することにしたい。

ここでは、石油危機以前に形成されたそのような市場組織が、石油危機以後になると、石油危機のショックならびにスタグフレーションに対処するうえで

(40) 横渡展洋氏は、日本には政府の施策として、所得政策を可能にする前提条件が存在しなかったのにもかかわらず、事実として所得政策が意図するような調整がみられたとして、これを“所得政策的調整”と規定している。同氏『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会、1991年、20頁参照。本稿では、政府による所得政策そのものとは区別する意味で、この言葉を使用することにしたい。

(41) 例えば、香西泰「保守革命と第二次石油危機」、『経済セミナー』1988年8月号、70頁において、こうした特徴づけがなされている。またこの当時、『エコノミスト』誌上などにおいても、“雇用危機はこれから拡大する”といった特集が組まれるなどしている（同誌、1976年3月2日号）。

重要な役割を担うことになる。その場合、上記賃上げ抑制が実現される前提条件として、減量経営が進展する過程で“雇用危機”といわれる状況が存在し、こうした状況の下で行なわれた日本の雇用調整方式に一定の特徴がみられたこと。以上の点に注目することにしたい。

そこでまず、この時期における春闘賃上げ率の推移を簡単に確認しておくならば、74年に32.9%の上昇を実現したのに対して、翌75年には13.1%へとダウンする。ちなみにそれは、同年労働側の要求率（32.1%）のおよそ40%の水準で、日経連のガイドライン（15%）をも下回る水準であった。そして、76年には8.8%（要求率は18.1%）へと一桁台に落ち込み、79年以降は、労組側の要求自体も一桁台（8%）となるに至る⁽⁴²⁾。このように、75年春闘を契機として、賃金抑制傾向が支配的となったことが注目されるのである。

他方、この時期の労働市場は、本節第1項で指摘したように、まず有効求人倍率が一挙に低下し、73年の超売手市場から、70年代後半の減量経営下には0.6前後の買手市場へと状況が一変していた。また、操業の大幅短縮によって、企業内で“過剰雇用”が発生し、それに伴う雇用調整過程では、一部の企業において希望退職の募集、さらには指名解雇⁽⁴³⁾が実施されるまでに情勢が悪化した⁽⁴⁴⁾。

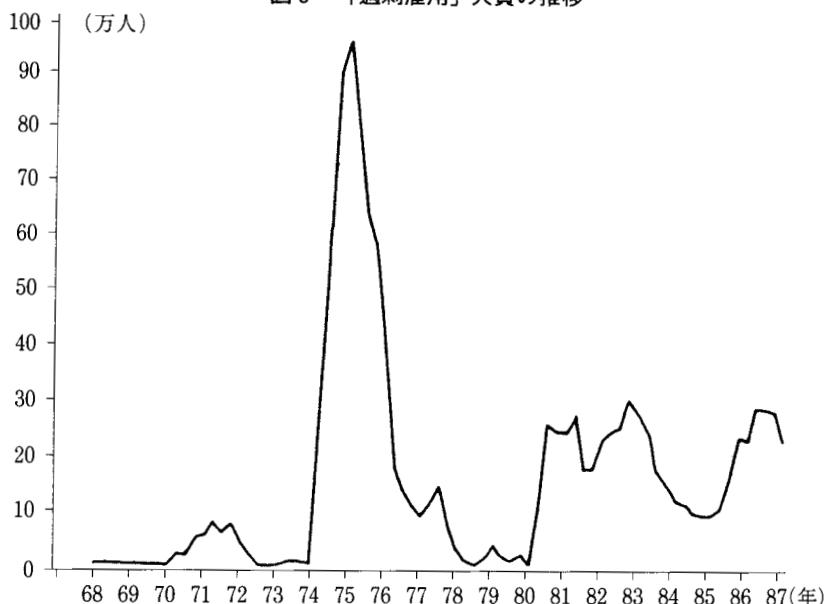
そこで、こうした企業内の“過剰雇用”に関して、その推移をみたのが、図3である。みられるように、それは74年の第Ⅱ四半期から増大はじめ、春闘相場決定直前である75年第Ⅰ四半期にピークに達している。また、これに対応して製造業における雇用調整の実施状況をみたのが、図4である。ここからは、雇用調整実施企業比率が75年にピークとなり、78年まで高い水準で推移するこ

(42) 以上のデータは、労働省労政局調査による。日本生産性本部編『活用労働統計』1991年版、C-29表参照。

(43) なお、この時期の指名解雇としては、沖電気によるそれが注目された。例えば、池畠恵治「神棚から降りてきた“誠”」、『エコノミスト』1978年12月12日号を参照されたい。

(44) この時期の雇用情勢の悪化に関するトピカルな文献としては、稻上毅「はじまつた本格的な雇用調整」、同上誌、1976年3月2日号、小島徹「人減らし攻勢」の恐怖、同上誌、1978年12月12日号などを参照されたい。

図3 「過剰雇用」人員の推移



【出所】 経済企画庁『経済白書』1987年版

【注】 ①30人以上製造業事業所における常用雇用者の値

②推計方法：各期における各業種の「過剰雇用」の総和

$$= \sum [\{ 1 - (\text{現実の労働生産性} / \text{過去のピークの労働生産性}) \} \times \text{雇用者数}]$$

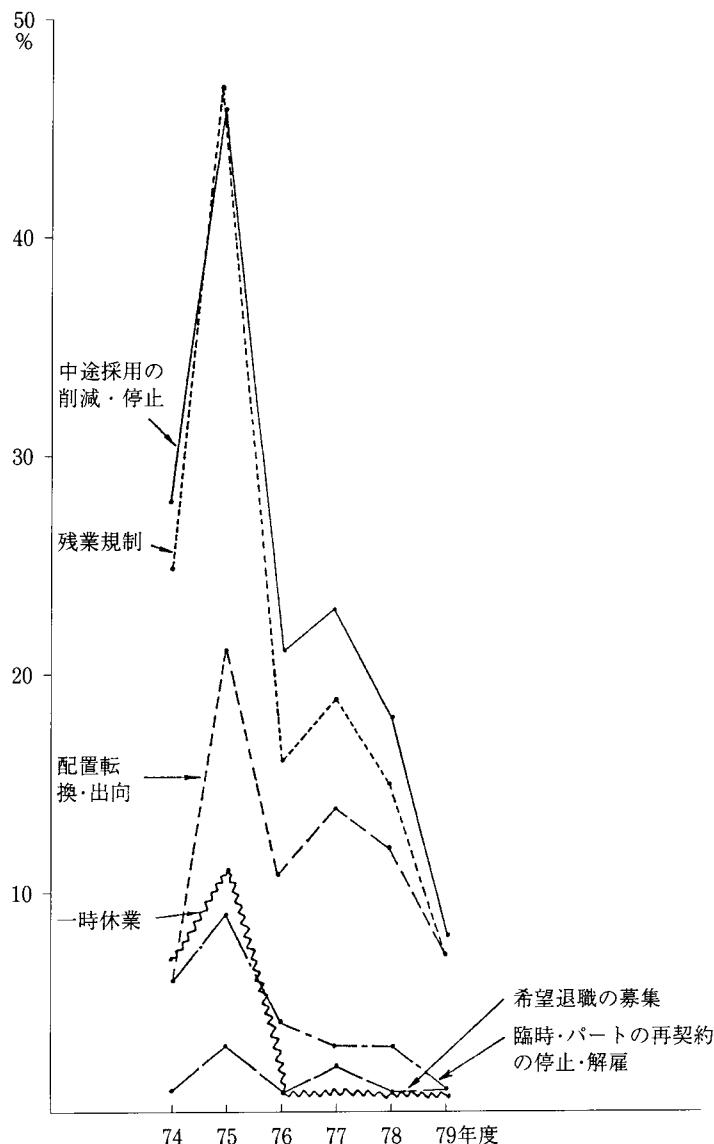
③推計時の数値はすべて季節調整値

と。そして、こうした調整は、“過剰雇用”がひとまず解消する79年になって、ようやく沈静にむかっていることがわかる。

つまりこのことは、上述のように春闘賃上げ率の抑制が実現され、“所得政策的調整”が展開されることになったまさに同じ時期に、背後で“過剰雇用”がピークに達し、その調整が問題となっていたことを物語っている。

その場合、よく知られているように、日本の雇用調整では、現在の正規従業員の雇用には極力手をつけない形態と順序を特徴としていた。この点は、70年代後半の雇用調整においてもみられた性格であった。すなわち、図4によって、この時期における雇用調整実施比率を調整形態別でみると⁽⁴⁵⁾、もっとも多く採用されたのは、外部労働市場からの中途採用の削減・停止、および残業規制な

図4 製造業形態別雇用調整実施比率（各年7～9月）



【出所】 通産省産業政策局編『日本の雇用慣行のゆくえ』1981年

どによる、いわゆる“時間調整”であった⁽⁴⁶⁾。また次に多い形態も、やはり正規従業員の雇用確保・継続を前提とした配置転換・出向であった⁽⁴⁷⁾。

さらに、現行の雇用に手をつける場合も、まず臨時・パートの再契約停止や削減が先行し、正規従業員の希望退職ならびに指名解雇は、最後の手段として位置付けられている。また、その実施に踏み切った事業所比率は、雇用調整のピーク時でも、わずか3%にすぎなかった。このことは、一部の企業で実施された希望退職や指名解雇が、社会的にクローズ・アップされたとはいえ、それはあくまでも一部にとどまり、全体的な傾向とはならなかつたことを意味している。

かくして、こうした雇用調整における特色が、一方において、経営上の理由による解雇者の多発を抑制し、完全失業率を低位にするとともに、他方では、失業を回避するいわば代償として、賃金上昇率の抑制を労働側に承認させる経済的根拠となつたといえよう。そして、このような状況を前提として、75年春闘以降、賃金抑制傾向が支配的となり、それが賃金相場の波及経路をたどつて日本経済全体へ波及するというかたちで、“所得政策的調整”が実現することになったと考えられる。

（3）第二次石油危機と日本の経済システム

減量経営下での“雇用危機”と、日本的な雇用調整および“所得政策的調整”機能の三者は、およそ以上のようななかたちで密接な関連をもつていたと捉えることができる。そして、こうした特徴は、他の先進諸国と比べて、第二次石油危機による経済パフォーマンスの悪化を比較的軽微なものとする主要な要因と

(45) 以下、70年代後半の雇用調整の形態に関しては、通産省産業政策局編『日本の雇用慣行のゆくえ』（産業能率大学出版部、1981年）における労働力移動問題研究会による調査結果に依拠する。同書、第3章参照。

(46) ちなみに、アメリカのレイ・オフにあたる一時帰休は、不況当初に実施がみられたものの、現行従業員に与える先行不安などの面で問題が多く、図4からもわかるように、76年以降の70年代後半期には、ほとんど行なわれなくなっている。

表8 第二次石油危機後の経済成長・物価・労働指標の国際比較
(1979~83年5年間の年平均増加率、単位: %)

	実質経済成長率	消費者物価	完全失業率	名目賃金指数	労働生産性指数	賃金コスト指数
日本	3.9	4.2	2.3	4.9	2.8	2.0
アメリカ	1.0	8.9	7.9	7.4	3.0	4.3
西ドイツ	1.3	4.9	5.9	5.2	2.8	2.5
イギリス	0.8	11.3	9.5	12.5	2.9	9.5
フランス	1.5	11.8	7.5	13.9	3.8	9.8

【出所】 日本銀行統計局『国際比較統計』1986年版より作成

【注】 ①完全失業率のみは比率自体の平均値を算出した

②労働生産性指数：鉱工業生産指数（製造業）/雇用指数×労働時間（1980年=100）÷100

③賃金コスト指数：名目賃金指数 / 労働生産性指数

なったといえよう。

もっとも、この時期の日本経済が、相対的ながら好パフォーマンスを実現した要因としては、石油危機直前にすでに景気が加熱化していた前回⁽⁴⁷⁾とは異なり、直前の物価水準が安定していたこと。これに加えて、政府の財政・金融政策のスタンスが、前回の経験をふまえて早めにインフレ警戒的な引き締め基調へと移行したことなど、いわば初期条件の相違も看過することができない。

しかし、ここで注目すべき点は、再び石油危機に直面するにおよんで、いつせいに同様な引き締め政策がとられたにもかかわらず、各国の間で、表8にみられるような経済パフォーマンスの相違をみたということである。このことは、経済政策に対する経済過程の対応に相違がみられたことを示唆しており重要である。

(47) なお、転籍および実質上転籍に近い出向などは、いわば企業系列内他企業への労働移動といえる。したがって、同一企業内での長期継続雇用というリジットな意味での終身雇用慣行は、こうした調整では崩されているといえるかもしれない。とはいえ、現行雇用者の雇用確保・継続という面は貫かれているとみることもできる。

(48) 第一次石油危機直前は、周知のようにニクソン・ショック以降のいわゆる“調整インフレ”に、田中列島改造計画による大型予算などで、景気がすでに加熱気味となっていた。

そこで、この点を検討することにしたいがその前に、第二次石油危機に対する対応策の特徴を、第一次石油危機後のそれと対比しつつ簡単にみておきたい。

はじめに、第一次石油危機に対する政策をみると、初期には、インフレ抑制の観点から財政・金融政策が引き締められた。しかし、生産の低下と失業増加が急テンポで進行し始めた74年秋以降になると、金融政策の緩和が、さらにその後はアメリカ、西ドイツ、日本などを中心に財政刺激策がとられるに至っている。すなわち、程度の差はあるものの、政策スタンスは、需要抑制からケイズ主義的な需要刺激へと大きく転換した。

これに対して、第二次石油危機後の政策運営では、インフレ抑制の観点から、景気後退が比較的長期にわたり、失業や倒産が急増したにもかかわらず⁽⁴⁹⁾、基本的なスタンスとしては、引き締め基調が継続された点に特徴がある。

改めて言うまでもなく、それは、新保守主義的なスタンスに立った政策運営の登場である。したがって、すでに第Ⅰ節第5項でみたように、こうした政策スタンスは、インフレの抑制と、それによるスタグフレーション体質からの脱却を主要課題としていた。とりわけ、マネー・サプライを厳しく抑制する金融政策により、インフレ期待を沈静化しようとする点で共通するものであった⁽⁵⁰⁾。

そこで、改めて表8に注目してみたい。まず第一点として、以上のように厳しい金融引き締め政策が講じられたにもかかわらず、日本と旧西ドイツ以外の先進国では、総じてインフレは容易に鎮静化しなかった。また経済成長も、欧米では世界同時不況を反映して1%前後にとどまっている。すなわち、欧米では、景気が回復に向かう83年以降になるまで、スタグフレーション状況から抜け出せずにいたことがわかる。ところがこれとは対照的に、日本の場合は、か

(49) 例えば、サッチャー政権下では、失業率が5.3%（79年）から13.5%（85年）へと急増している。ただし、こうした状態は、サッチャー政権といえども全く放置できるわけではなく、個別の雇用対策を採用せざるをえなかった（『世界経済白書』1982年版、97頁）。

(50) とはいえる、世界的な同時不況の長期化という現実のなかで、81年の秋以降イギリスが、また82年にはアメリカで、景気にも配慮して、金融引き締めの“弾力化”措置がとられるに至る。また、財政も引き締め基調にあるとはいえる、アメリカでは、軍事費を中心に81年以降拡張気味となったことは留意しなければならない。

つてのように大幅な物価上昇にみまわれることなく、また物価の安定に要した期間も比較的短かった。

第二に、労働関係の指標に目をやれば、日本と欧米との失業率の水準が大きく異なることが注目される⁽⁵¹⁾。これは、両者の雇用調整の相違を反映するものといえよう。

すなわち、アメリカでは、レイオフが有力な調整方式として制度化され普及しており、人員調整の決定・実施が、使用者側にとって比較的容易である点を特徴とする⁽⁵²⁾。一方、ヨーロッパ諸国では、ワーク・シェアリングによる雇用削減回避策や、解雇制限法により解雇にあたって監督行政機関や労働者代表への事前通告義務、労資間の事前協議が規定されるなど、アメリカに比べれば人員調整の規制・緩和措置が設定されている点に特徴がある。とはいえ、景気後退期の企業合理化の一環として、労働契約の解除（解雇、勧奨退職）または協議による雇用削減が実施される点では、失業の発生しやすい性格をもっていた⁽⁵³⁾。

したがって、先にみたように引き締め政策が長期にわたって継続され、景気停滞が長期化の様相を帯びるにつれて、欧米の企業ではレイオフによる余剰人員の整理・合理化に踏み切ることになる⁽⁵⁴⁾。その結果、失業率が高い水準にのぼることになった。これに対して、さきにみたように常用労働者の解雇を極力回避する日本では、失業率は低位に抑制される。こうした調整方式の相違が、

(51) これは、しばしば指摘されるように、ひとつには失業統計の作成方法、失業概念・範囲の相違という問題にも留意する必要がある。この点、例えば『世界経済白書』1982年版、185～190頁などを参照されたい。

(52) とはいえる、そのことはアメリカで雇用保障が全く存在しないということを意味しない。アメリカでは解雇に関して、先任権を重視する“まぎれのないルール”が存在し、そのことが長期勤続者に賃金とともに雇用も極力保障することとなっている。この点に関しては、小池和男『仕事の経済学』東洋経済新報社、1991年、96～97頁による。

(53) 以上の特徴に関しては、『世界経済白書』1982年版、第3章第3節第2項による。なお、さらに詳しくは、小池和男『日本の熟練』有斐閣、1981年、137～163頁を参照されたい。

失業率水準の差となって現われたといえよう。

第三に、他の労働指標のうち、労働生産性に注目すると、各国の間でその上昇率にはあまり差がみられないことがわかる。この表によれば、日本は、西ドイツとともに、むしろ低い水準にさえある⁽⁵⁵⁾。ところが重要なのは賃金上昇率で、そこに大きな差が生じていることである。表からわかるように、日本の賃金コスト上昇率は、最も低い水準に抑制されているのに対し、欧米諸国では、賃金の上昇が労働生産性の上昇を大きく上回っている。その結果、コストの上昇を招くことになっているのである。

そこで、こうした相違が生ずる要因として、賃金決定に関しても欧米と日本とで、その方式に相違が存在していることが指摘できよう。ちなみに、そうした主要国の賃金決定要因に関して、例えば80年の『経済白書』ならびに82年の『世界経済白書』では、物価上昇、雇用情勢（失業率）、過去の賃上げの各要因が賃金に与える影響力の国際比較を試みている⁽⁵⁶⁾。

それによれば、物価上昇に伴う実質賃金の目減り補填を主な目的とする物価スライド制が普及しているアメリカ、フランス、イタリアなどでは、物価上昇が賃金上昇に与える影響力が大きい。したがって、それを販売価格に転嫁可能な場合には、インフレを助長しやすいという性格をもつ。

(54) この点、例えばE C 経済に関しては、引き締め政策と企業経営および失業率の増大に関しては、以下のように指摘されている。80年代初頭における「経済再活性化政策の展開は、景気停滞と失業増大という犠牲のもとで、インフレ抑制と賃金抑制を達成し、さらに産業企業に余剰人員整理・合理化をはかる条件を付与するものであった。したがって、景気引き締め的な中期の経済運営は、結局、雇用吸収を抑え、雇用労働者を排出するものであった。」（鈴木均「低迷つづくE C 経済」、大島清編前掲『現代世界経済』、283頁）。

(55) なお、橋本寿朗氏は、1977～86年の10年間のタームで、国際比較を行なっている。その場合、日本の労働生産性上昇率3.8%、同賃金コスト1.0%となっており、本稿と比べて、前者が高く、後者が低い結果が出されている。とはいっても、本稿でみたと同様の性格が、橋本氏の検討結果によってもうかがうことができる。

同氏「企業経営と労使関係」、馬場宏二編『世界経済IV 日本』御茶の水書房、1989年、144頁を参照。

(56) 『経済白書』1980年版、224～26頁、『世界経済白書』1982年版、215～19頁。

さらにアメリカでは、賃金契約期間が通常3年と長く、長期に賃金契約が固定化されるため、労働需給の変動に対して、賃金上昇は非弾力的となる。これに対して、日本の場合は、消費者物価の動向が影響力をもつ点では他国と同様の性格をもつものの、相対的には雇用情勢に対する弾力性が高いことが指摘されている。

そこで、こうした相違をふまえて、改めて表8における諸指標間の関連に留意しつつ、スタグフレーションと、それに対する経済過程の対応の特徴を捉えることにしたい。それは、以下のようにまとめることができる。

まず、雇用情勢に対して賃金上昇が非弾力的な欧米では、失業率の高さにあまり影響されないで、むしろ消費者物価の上昇に連動する形で賃金が上昇し、このことが賃金コストを相対的に高くする要因となっていた。

さらに、こうしたコスト負担が、寡占体による販売価格への転嫁につながれば、インフレは加速されることになり、物価上昇はこの面からも高い水準となる。こうしたことから、欧米諸国においては、第二次石油危機後の不況過程で、なおスタグフレーション状態が継続することになったといえよう。

これに対して、日本の場合、①失業の発生が極力抑制され、②それと引き替えに賃金上昇が低く抑えられるという、特有な対応方式が存在し、その結果、③一方で企業の賃金コスト負担が相対的に軽くなるとともに、④他方で賃金上昇によるインフレの加速という事態が回避された。かくして、日本特有の雇用調整（①）と“所得政策的調整”（②）とが機能するなかで、スタグフレーションの再発が回避されることになったと考えられる。

しかしながら、いまひとつ看過してはならない点は、第二次石油危機への対応過程では、第一次の時と比べて、経済成長率を上回る積極的な設備投資が展開されたことである。この点は、すでに第I節第6項および本節第1項で注目した。そして、この設備投資の展開は、同時にM&E生産力の日本経済への導入・定着の過程を内包するものであったという点でも決定的に重要である。

つまり日本では、単に賃金水準が低位に抑制されたというのみではなく、こうした投資による省力化、省資源化が、石油危機のショックを吸収し、スタグフレーションを軽微な形で克服する、もうひとつの基本要因であったというこ

とである。言い換えれば、この時期の日本経済は、特有の雇用調整方式と“所得政策的調整”に加えて、高投資性を兼ね備えていた点が重要である。

さらに言えば、以上の三者は、以下のような関連をもっていたと捉えることができる。すなわち、(a)常用労働者の雇用確保を優先する調整方式を前提とした労資協調体制を基盤とし、(b)一方で労働分配率の上昇を抑制するとともに、他方で株主への資本分配率も抑制し⁽⁵⁷⁾、多くの利潤分を積極的に設備投資に分配することが可能となっていた。また、(c)上記労資協調体制のもとで、積極的な投資による合理化の進展が容認され、このことがME生産力の日本経済への普及・定着を容易にしたということである。

3. 新保守主義的政策スタンスの日本の特徴

以上みてきたように、70年代後半から80年代初頭における日本経済は、経済過程自らが、石油危機およびその後に生じたstagflationに直面して、独自な対応方式を普及・定着させ、その打撃を比較的軽いものとした。そして、この点は、同じように新保守主義の台頭をみたとはいえ、その政策が行われる対象自体の状態が、他の先進国と異なっていたことを意味するという点で重要なである。

したがって、以上の点に注目するならば、ここでの問題関心は、[1] こうした経済過程の特徴に規定されて、80年代に登場する日本の新保守主義的政策が、具体的にどのような性格を与えられることになったのか。[2] さらには、これまで注目してきた日本的な経済システムに対して、逆にどのような影響を与えることになったのかにある。以下では、こうした視点から、この時期の政策の特徴を捉えることにしたい。

ところで、周知のように、アメリカにおけるレーガノミクス、イギリスにおけるサッチャーイズムと並ぶ日本における新保守主義的政策は、81年に発足し

(57) この点は、日本企業間における株式の相互持ち合いなど、特有な組織性が重要な根拠となっていることは周知のとおりである。

た第二臨時行政調査会（臨調），ならびにその後を受けて83年に発足した行政改革審議会（行革審）による提言を中心に展開されたといってよい⁽⁵⁸⁾。つまり，臨調は，他の機関に優越するいわば“超権威”と位置付けられ，そこで提言された政策目標が，そうした権威付けのもとで実施に移されたのである。

（1）財政再建に傾斜した政策スタンス

そこで，はじめに上記〔1〕に関して，このいわゆる“臨調路線”における政策課題に注目しつつ考察することにしたい。その際，本稿では，すでに第Ⅰ節において，新保守主義的政策の課題と，そのスタンスについて考察している。そこでは，戦後の福祉国家システムが陥ったスタグフレーションの克服および財政危機への対処に，新保守主義的政策における主要課題があることをみた。日本の場合も，こうした課題を共有していることはいうまでもない。

とはいって，上述のように，日本ではスタグフレーションの再発が，主として経済過程自身の対応により回避されたことと関わって，政策の対象とする問題が，インフレの加速化，あるいは国内産業企業の低投資性・競争力の弱化といった資本蓄積過程に起因する問題というよりも，むしろ資本蓄積にとって今後制約条件となりかねない財政赤字自体にウェイトが置かれた。そして，かかる問題への対処を基軸として，主要な政策が展開されていった点に，その特徴を見出すことができる。

なお，こうした特徴は，財政再建目標に関する国際比較の面からもみることができる。町田俊彦氏の研究によれば，アメリカ，イギリス，西ドイツでは，

(58) なお，本稿は，臨調による諸施策をあまねく取り上げ，解説や類型化することを意図していない。ちなみに，臨調の推移および諸施策に関しては，臨調・行革審OB会監修『臨調・行革審——行政改革二〇〇〇日の記録』行政管理研究センター，1987年が詳しくかつ資料的意味をもつ。

また，新保守主義の基本的契機として，①「小さな政府」，②規制緩和・民営化，③労資関係の「柔軟化政策」という3つの側面を提示し，臨調の諸政策をこうした点から分類し，解説を加えた研究としては，粕谷信次「日本における新保守主義の位相」，前掲『新保守主義の経済社会政策』所収がある。

ウェイトの差はあれ、低成長体質からの脱却を目的とした“財政構造の再編”が、財政再建の主要目標の一つとなっている。これに対して、日本の場合には、ほぼ財政赤字の圧縮のみが目標となっていると指摘されている⁽⁵⁹⁾。

そこで、以上のような日本の特徴を具体的に示すものとして、本稿では、1980年12月に臨調設置法が公布されてから、実際に臨調が設置され、その検討課題が提示されるに至る過程に着目することにしたい⁽⁶⁰⁾。

まず、臨調の設置方針は、1980年9月16日の閣議決定を経て、同年10月3日に鈴木首相の所信表明演説に組み込まれ、全政府的立場の表明として公にされた。注目されるのは、この段階では、“行政調査会”的な名前が示すように、行政の仕事減らし＝合理化としての「行政改革」が主要課題として位置付けられ、予算編成における歳出の抑制、歳入の見直しを課題とする「財政再建」は、それとは別建ての検討課題とされたことである。実際、その後、80年11月11日の衆議院内閣委員会では、「行政改革は財政再建とは直接関係はないと思っている」⁽⁶¹⁾とする意向が、政府当局から表明されていたことからもそれをうかがうことができる。

ところが、80年10月末以降、臨調設置法の審議が開始され、それが可決成立をみる段階になると、当初の見解が変化することになった。すなわち、この過程において、中曾根行政管理庁長官は、“政治的配慮”から、臨調が行革問題と抱き合せのかたちで、財政再建問題を検討すべきであるとの意向表明を行なうに至る。そして、それを受け、政府は、臨調設置法成立直後の閣議で、財政再建問題を調査会の正式検討課題に組み入れることを決定した。こうして、それ以降の段階になると、政府は、当初の“行政改革”から、好んで“行財政改革”という政策スローガンを用いるようになったのである。

(59) 町田俊彦「財政再建の国際比較」、武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融III』東京大学出版会、1986年、108～110頁。

(60) この時期の政策決定過程に関するすぐれた先行研究としては、神原勝『転換期の政治過程』総合労働研究所、1986年が存在する。以下の叙述もこの文献に多くを依拠している。

(61) 同上書、11頁。

それとともに、本来、長期的で総合的な改革の方向を検討する機関として位置付けられていた臨調に対して、82年度予算編成に向けての歳出削減策の検討という、短期的で部分的な課題の検討が要請されることになった。したがって当時、「臨調発足以来、二ヵ月半の経過をみていて気になることは、やむをえないことかもしれないが、行革が余りにも財政再建、それも来年度〔82年度〕予算編成と直結して論じられすぎている傾向が強いことである」⁽⁶²⁾という指摘がみられたのは、以上のような財政再建に傾斜したものへと政策スタンスのウェイトがシフトしたことを見せるものであったといえよう。

（2）“財界主導”的性格とその背景

そこで、第二として、以上のように臨調の政策スタンスが、財政再建に傾斜していった大きな要因として、臨調の運営が財界の主導によって展開されたという点に注目しなければならない⁽⁶³⁾。実際、臨調の有力メンバーは、財界人によって占められることとなった⁽⁶⁴⁾。そして、財界は、その臨調の場を通じて、従来のケインズ主義的な政策運営に変更をせまり、さらには新たな政策目標の設定に積極的に介入したのである。

ケインズ主義的な政策運営に対するアンチとして、新保守主義的な政策スタンスが登場する点は第Ⅰ節でみた。日本の場合も、そうした面で共通性をもつといえる。しかし、それとともに民間部門において積極的な合理化を行なっている財界が、こうしたスタンスから公的部門の合理化をも主導するに至る点に、

(62) 『日本経済新聞』1981年6月3日、「社説」。なお、〔 〕内は平沢による。

(63) 臨調路線の“財界主導”的性格に関しては、例えば高須賀義博「臨調基本答申の歴史的意味」、『エコノミスト』1982年8月24日号、新藤宗幸『財政破綻と税制改革』岩波書店、1989年、第Ⅱ章などを参照されたい。

(64) 例えば、臨調委員の構成に関して、行管庁は当初、財界2、労働界2、官界1、言論界1、地方1、学界1、法曹界1の計9人を予定していた。これに対し、財界側は、“土光を除く2”を要求し、受け入れられることになる。牧太郎氏によれば、これが臨調において、“財界主導”的色彩を明らかにした出発点であったとされている。同氏『土光臨調』角川書店、1985年、70頁。

表9 主要国における公債依存率の推移

(単位：%)

年 度	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
日 本	11.3	25.3	29.4	32.9	31.3	34.7	32.6	27.5	29.7	26.6	24.8
ア メ リ カ	1.7	16.0	19.8	13.1	12.9	8.0	12.5	11.6	17.2	25.7	21.8
イギリス	12.1	18.4	14.2	11.9	16.3	10.9	13.1	9.5	8.0	9.3	7.0
西 ド イ ツ	7.7	21.1	15.9	12.9	13.9	12.8	12.8	16.3	15.4	12.9	11.4
フ ラ ン ス	—	12.2	6.4	5.7	8.0	5.9	6.1	10.8	10.7	14.7	14.8

【出所】 財政政策研究会編『これからの財政と国債発行』1986年版により作成

【注】 ①公債依存度：公債発行額／一般会計歳出額

②フランスは74年まで公債依存なし

日本の特徴をみることができる。

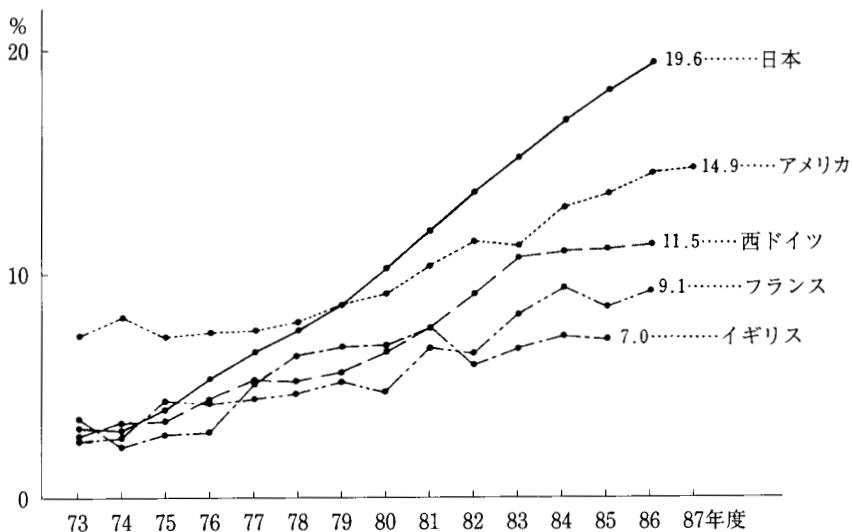
したがって、問題は、70年代に、いわゆる“金は出すが政治には口出しはしない”という点を基本スタンスとしてきた財界⁽⁶⁵⁾が、80年代初頭にそれを転換し、臨調を通じて政策運営、なかでも財政再建を積極的に主導するに至った理由である。改めて言うまでもなく、その根本要因は、石油危機以後のケインズ主義的な政策運営とともに財政赤字の発生に、国債の増発で対処した結果、財政が著しい国債依存体質に陥ったことにあった。

ここで、日本における国債依存度の推移を概観するならば、表9のようになる。そこからは、第一次石油危機を契機として、先進国がいっせいに公債依存度を高めていったことがわかる。これは、前項でも指摘したように、財政出動が、石油危機直後に総需要抑制にシフトした後、景気回復の目的から、再び需要刺激へと転換したことに連動した動きといえよう。

とはいっても、こうした共通性をもちながら、それ以降の推移に大きな相違がみられた点にも注意しなければならない。すなわち、他の先進国が、76年以降80年代初頭にかけて、公債依存度を低下させていったのに対して、日本のみは、この時期、依存度を増大し続けたということである。しかも、その水準自体が、

(65) 従来の財界スタンスに関しては、牧前掲『土光臨調』28~32頁を参照。なお牧氏は、80年代初頭の財界による政策主導を、“財界の復権”としている。

図5 利払費の歳出総額に占める割合の国際比較



【出所】 財政政策研究会編『これからの財政と国債発行』1986年版

他国と比べて著しく高く、日本における国債依存体質の深刻さをうかがうことができる。

また、図5にみられるように、こうした国債依存体質は、財政支出にしめる利払費の増大をもたらした。図からわかるように、財政のなかで、利払費負担が増加傾向にある点は先進諸国に共通している。しかし、ここでもやはり日本の増加傾向は著しい。しかも、臨調が登場する直前の80年度に、日本の利払比率は、アメリカを抜いて最も高い水準となっていた。したがって、こうした利払費と償還費の膨張は、それを放置すれば、他の財政支出を圧迫し、財政政策の弾力性を弱めることになりかねなかった。

さらに、こうした財政危機は、この時点における資本蓄積の観点からみれば、以下の問題を内包していたものと捉えることができる。一つは、財政赤字補填のため、このうえさらに国債の大量発行を継続した場合、その消化の必要上、国債利率を引き上げることとなれば、市場全体の利子率を上昇させる危険性がある。とすれば、この時期、日本企業によって展開されている積極的な投資行

動は、こうした面から制約を受けかねない。

あるいは二つめとして、国債依存体質からの脱却を目的として国債の減額を行なうとした場合、主として新税の導入か、増税によって税収増をはかるかどうかの必要がある。このうち、前者は、周知のように、大平内閣が大型間接税の導入を掲げたものの、79年の選挙で自民党が大敗したことによって、事实上、不可能となっていた。そこで、後者の増税ということになるが、その場合、77年度以降、いわゆる“物価調整減税”を実施していない関係から、この時点においては所得税の自然増税が問題となっていた。このことから、所得税引き上げによる増税措置は、困難な状況にあった⁽⁶⁶⁾。

したがって、以上のような状況において、歳入増加のターゲットは、資本蓄積に対して向けられることになる。そして実際それは、80年度の予算編成において、法人税の引き上げという形で現われることとなった。結局、これは財界の抵抗にあい実施が見送られたものの、退職給与引当金など各種積立金の繰入率の削減による実質増税が行なわれた。そして、ついに翌81年度予算編成では、法人税率2%の引き上げが現実化したのである⁽⁶⁷⁾。

ここに至って、財界としては、政府の財政危機対策が、さらに企業負担の増大へと向かうことをチェックする必要があった。財界が、これまでの姿勢を転換し、臨調という政策決定機関に積極的に関与することにより、増税措置を回避して、財政支出を削減する政策手段を策定するに至ったことの意味はこうした点に存在していたといえよう。

なお、その場合、上述のように、一方で所得税の自然増税が社会的に問題とされているなかで、これを是認しつつ、他方で企業増税措置のみ回避することは、臨調による改革の説得性をそこないかねない。かくして、単に企業増税措置の規制というのみではなく、所得税なども含めた⁽⁶⁸⁾、いわば“いっさいの増税の排除”を主張する財界側の意向を反映して“増税なき財政再建”が、臨調の基本的政策スタンスとなったのである⁽⁶⁹⁾。

(66) 高須賀前掲「臨調基本答申の歴史的意味」、26~28頁参照。

(67) この時期における企業への増税に関しては、伊東光晴『行革』岩波書店、1982年、6頁および神原前掲『転換期の政治過程』第Ⅰ章を参照。

(3) “福祉国家経費”の合理化

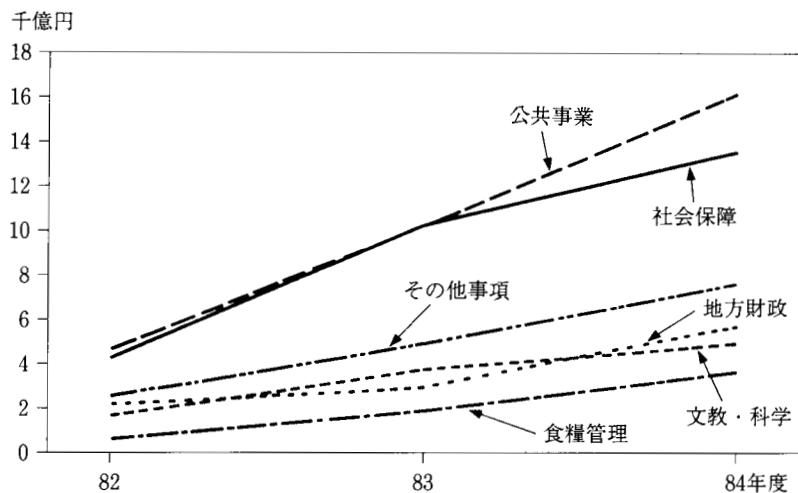
もっとも，“増税なき財政再建”は、基本答申の提出過程で、その意味内容を後退させていった⁽⁷⁰⁾。とはいえ、それが80年代前半における政府の基本原則として経済政策の性格を規定したことには変わりはなかった。そして、こうしたスタンスから、周知のようにゼロ・シーリング、あるいはマイナス・シーリングによる財政支出の抑制・削減、さらにその一環として社会保障制度の改革・縮小といった政策が行なわれていったのである。

さらに注目されるのは、以上の政策スタンスが、この時期、経済・貿易摩擦問題の深刻化について重要性を増すことになる対外経済対策の性格をも規定し、その内容に影響を与える点である。この点は、次の第Ⅲ節において、改めて考察する。ここでは、いましばらく対内政策に注目し、財政支出の抑制・削減の実態を検討することにしたい。

そこで、宮島洋氏の推計⁽⁷¹⁾にしたがって、“増税なき財政再建”にもとづく一般歳出の削減状況を、主要経費別に概観したのが図6と図7である。このう

-
- (68) 実際、臨調が82年7月30日に出した「基本答申」においても、税制の基本的考え方（第1章10）の冒頭において、「課税最低限が五年間据え置かれ所得税負担水準が上昇している」として、所得税の自然増税に対して、改善の必要性が強調されるに至っている。
- (69) とはいえ、こうしたスタンスに対する合意が容易であったわけではない。財政再建をめぐっては、増税不可避論を主張する大蔵省、新税導入を模索する政府税調の意向が存在した。こうした政策当局の意向と対立しながらも、意見の調整過程で、赤字国債体質からの脱却、歳出削減の徹底とともに、増税の排除を主張する財界側の意向が反映され“増税なき”となった。こうした増税をめぐる政府と財界の対立と妥協の過程に関しては、神原前掲『転換期の政治過程』第V章が参考となる。
- (70) 例えば、大蔵省は、基本答申の“増税なき”的定義に関して、①税制上の新たな措置をとらない自然増税は容認された、②別の税目の減税によって負担率が上昇しなければ新規増税は可能、③負担率が上昇するような新規増税であっても、“基本的”でなければ構わないとの解釈を示し、“いっさいの増税なき”とした当初の方針は後退をみるに至っている。以上、『朝日新聞』1982年7月31日による。

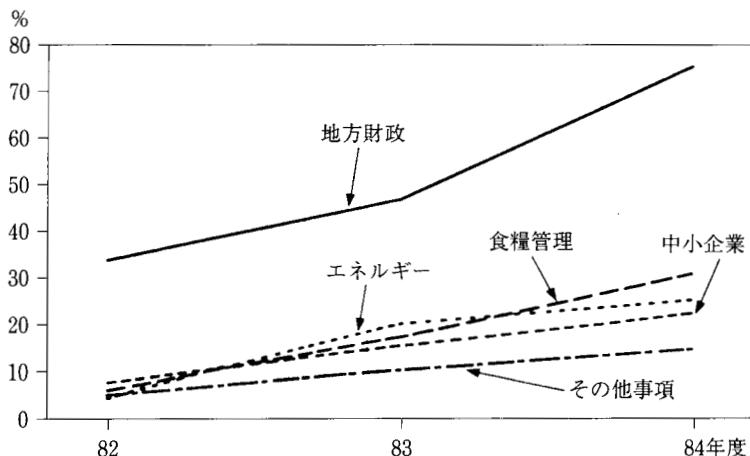
図6 一般歳出主要経費の削減額



【出所】 宮島洋『財政再建の研究』1989年

【注】 削減額：各経費について「中期展望」による推計額から実績値を差し引いた差額の推移を示したもの

図7 一般歳出主要経費の削減率



【出所】 図6に同じ

【注】 削減率：「中期展望」による推計額にしめる削減額の比率

ち前者は、「財政の中期展望（1980年度～84年度）」⁽⁷²⁾において推計された一般歳出経費から、実際の歳出額を引いた値、つまり財政再建による削減額を、主にその額の大きな経費に関してみたものである。また、後者は、上記「中期展望」で予想された各歳出規模にしめる削減額の大きさを、その比率が高い経費に関してみたものである。

みられるように、絶対額では、一般公共事業費と社会保障関係費の削減規模が著しく大きい。一方、削減比率では、地方財政対策費（地方交付税交付金を除いた経費）のほか食糧管理や中小企業対策関係費などの高さが注目される。

そこで、第Ⅰ節第2項で整理した福祉国家の政策体系に照らして、こうした財政支出が果たしてきた政策的意味を考えるならば、まず公共事業は、従来、ケインズ主義的な国内需要刺激による経済成長の維持・回復において主要な財政政策手段とされてきたものである。また、社会保障も、経済成長政策、労資同権化とともに福祉国家体制における主要政策としてビルト・インされてきたわけで、80年代前半まで財政支出において最大の費目であった。

これに加えて、削減比率の高い費目に着目した場合、食管制による米価の維持は、日本における福祉国家の政策体系のなかで、農民に対する形を変えた社会保障としての意味をもってきたといえる。同様に、中小企業対策も、一方で中小企業の成長・発展を支援し、その存続・維持をはかることが、他方で中小企業がもつ雇用安定機能を支えるとともに、社会保障としての意味をもってきた。K. Calder によって、日本の中小企業対策が、“The Confluence of Industrial Policy and Welfare” として位置付けられているのも、そうした政策的意味に注目したことである⁽⁷³⁾。さらに、中央から地方への財政支出は、その財政調整機能を通じて、地方財政が担当する社会保障や社会福祉サービス水準の全国的平準化をはかってゆく政策的意味をもつ⁽⁷⁴⁾。

以上のようにみてくると、“増税なき財政再建” にもとづく歳出削減の主要

(71) 宮島洋『財政再建の研究』有斐閣、1989年、145～149頁。

(72) 財政調査会編『国の予算（昭和56年度）』はせ書房、1981年、29～33頁所収。

(73) K.Calder, *Crisis and Compensation*, Princeton U.P., 1988 (淑子カルダー訳『自民党長期政権の研究』文藝春秋、1989年), Chap.7 を参照されたい。

対象となった費目は、これまで日本の福祉国家体制を支えるための“福祉国家経費”とでもいえるものであったことがわかる⁽⁵⁾。したがって、先に指摘した財政再建の特徴とは、まず“福祉国家経費”の中核部分は、その絶対額を削減し、さらに額自体は小さいが社会保障に隣接する経費は、削減比率を高めるという形で、全体として福祉国家体制維持にかかるコストを節減ないし効率化するものであったと捉えかえすことができる。

第Ⅰ節において、新保守主義的政策は、福祉国家の解体というのではなく、その効率的再編に本質があるとした特徴が、日本の場合、以上のような形で現実化しているといえよう。

そこで、次の問題関心は、本項の冒頭で指摘した〔2〕の点にある。すなわち、以上みてきた“財界主導”による“福祉国家経費”的合理化・効率化をねらった政策は、前述の日本的な経済システムに対して、どのような意味をもつていたかの考察にはかならない。政策対象である経済機構が、それ自身効率的で合理化適合的な性格をもっていたところへ、さらに合理化・効率化を追求する新保守主義的政策が影響を与えることになったという、まさにこの点にこそ、

-
- (74) こうした意味は、地方財政対策費のうちでも特に地方交付税交付金に関する。したがって、本文でみた、削減対象としての地方財政対策費は、この地方交付税交付金を除いており、この点は留意が必要である。ここでは少なくとも、地方財政対策費のうち、地方交付税交付金と一般歳出とでみた場合、後者の大幅な削減による効率化がはかられているものと考えることができよう。

なお、この地方財政対策費の大幅な削減は、きわめて複雑でテクニカルな操作のうえで行なわれたものである。この点に関しては、宮島洋「財政支出のく削減可能性」について、東京大学『経済学論集』第50巻3号、1984年、28~36頁が詳細な検討を行なっている。

- (75) こうした福祉国家の財政領域に関しては、林健久氏が、単に社会保障制度や社会福祉制度にかかる財政領域にとどまらず、他の経済政策や財政政策との関係も視野にいれた形で、“福祉国家経費”として全体的にとらえようとされており注目される。同氏「福祉国家の財政構造」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第5巻、東京大学出版会、1985年。

ちなみに、林氏によって示された福祉国家の財政領域においても、地方財政対策費、中小企業対策費、食糧管理費は、社会保障隣接費として“福祉国家経費”とされている。同論文、100~103頁参照。

日本における特徴が存在すると思われるからである。

のことから以下では、本節第2項でみた特有な市場・経済構造に注目し、それに対する新保守主義的政策の意味を考察することにしたい。

4. 労働市場の重層的構造と新保守主義的政策

(1) 労働市場の重層的構造と賃金相場の波及

その場合、本節第2項では、70年代後半、雇用吸収力の鈍化に伴い、雇用保障とひきかえに賃上げが抑制される“所得政策的調整”が機能したことをみた。そして、戦後形成された日本特有の市場構造が、こうした調整を可能とする基盤となっていたことを予め指摘した。見方を変えれば、このことは、資本蓄積に対して協調的かつ低コストの労働力利用を可能とする重層的な労働市場が存在したものとして捉えなおすことができる。

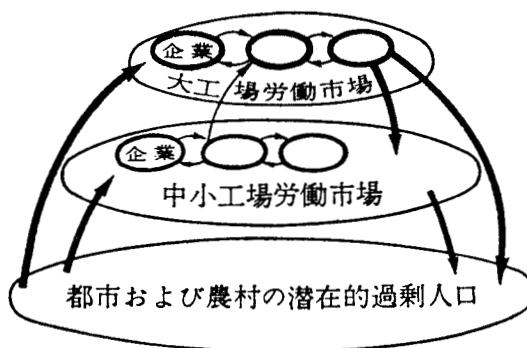
そこで、本項では、こうした労働市場に対して、新保守主義的政策がどのように関わり、いかなる影響を及ぼすことになったのかという問題を考察することにしたい。

結論を先取り的に示すならば、こうした市場構造が存在することにより、日本における新保守主義的政策は、直接に政策を講じた分野にとどまらず、後述のようにその効果を市場全体へと波及させることとなり、結果的には、日本の経済システムをより強化ないし効率化することにつながったということを見ることがここでの目的である。

そこで、行論の必要上、はじめに日本における労働市場の構造をごく簡単にみておきたい。ティピカルな構造は、高度成長期に形成されたといえ、それは、図8によって概観することができる⁽⁷⁶⁾。これをもとに、その特徴を示すならば、

(76) こうした労働市場の構造に関しては多くの研究が存在するが、その概観をえるうえでは、さしあたり氏原正次郎『日本労働問題研究』東京大学出版会、1966年、第Ⅲ部第二章、山本潔『日本労働市場の構造』東京大学出版会、1967年、前篇第三章などを参照されたい。

図8 日本における労働市場の重層性



【出所】 氏原正治郎『日本労働問題研究』1966年

【注】 ①円枠の太さは、それぞれの労働市場の閉鎖性の程度を示す
 ②矢印は労働移動の方向を示し、その太さは流動量を示す

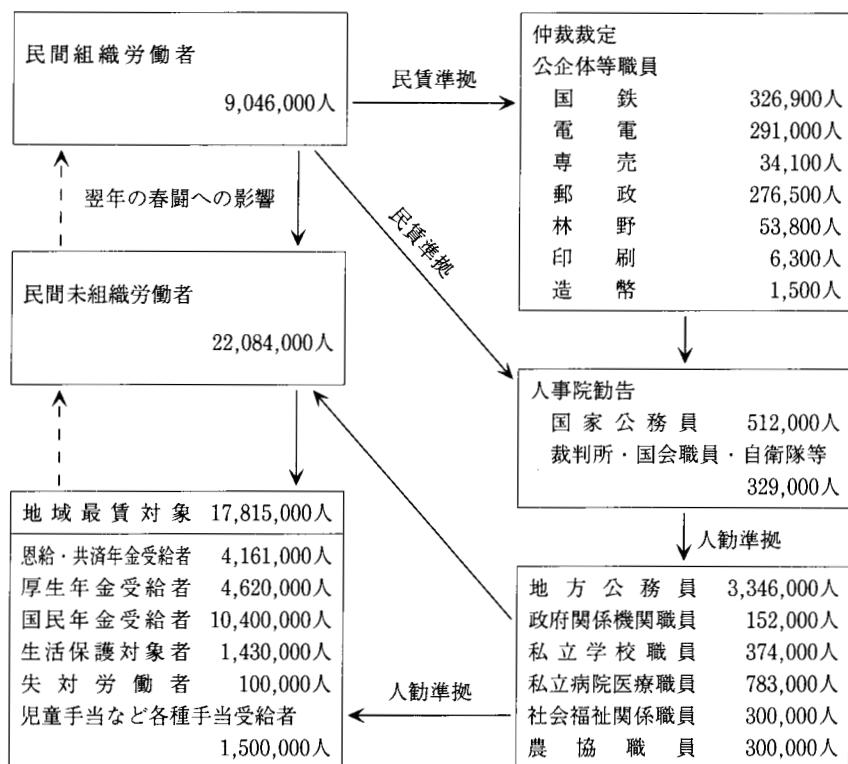
以下のようになろう。

まず、図8の“大工場労働市場”にはほぼ対応するものとして、企業別労働組合を基礎に組織された大企業労働者や、官公労働者によって構成される市場が中核に位置する。そしてその周りに、“中小工場労働市場”として、企業規模が小さく労働組織率も低い、主として下請系列関係におかれた中小・零細企業労働者により構成された市場が存在する。さらにその下層部には、未組織の不安定労働者ならびに未就業の潜在的過剰人口が存在するという構造である。

そして、こうした市場構造の重層性に対応して、賃金水準も特有な機構により決定された。いわゆる春闘方式にもとづく賃金の波及機構がそれである。図9は、前掲図8において中核に位置していた民間大企業労働市場で決定される賃金水準を始点とする波及経路を、各労働市場の規模とともに示したものである。

いまこれをもとに、賃金の波及経路を要約すれば、①まず日本の基幹産業である重化学工業部門や交通部門など、民間大企業の賃上げ交渉によって“先行相場”が形成され、②続いて国家・地方公務員の給与が、この先行相場を参考に、公労委裁定や人事院勧告などを通じて決定される。また③他方では、上記

図9 日本における賃金決定の仕組み



【出所】『総評調査月報』第196号、1983年（ただし引用に際して若干の修正を加えている）

- ①の“先行相場”を基準として中小企業の賃金交渉が続き、④春闘相場の形成にはほぼリンクする形で、未組織労働者に対する最低賃金の決定が行なわれる。
- ⑤さらにそうした水準は、次年度の新規学卒者初任給にまで影響を与えてゆくという、一連の仕組みである。

また、図にあるように、それは単に賃金のみではなく、年金や、福祉手当、児童手当など各種手当への水準に影響を与える。つまり、賃金の波及と社会保障給付とが、連動している点にも注目する必要がある。

(2) 人勧凍結・最低賃金制度見直しの労働市場への影響

それでは、こうした日本的な市場構造に対して、新保守主義の経済政策は、どのような作用をおよぼすことになったといえるであろうか。図10は、従来の賃金の波及構造に対する、新保守主義的政策の関わり方を概観したものである⁽⁷⁷⁾。

この図において、第一に注目されるのは、民間大企業労働者とともに労働市場の中核に位置する官公部門労働者に対する施策である。なかでも、82年の人事院勧告の凍結に始まる公務員賃金の据置および勧告の不完全実施⁽⁷⁸⁾は、先にみた財政支出抑制策の一環というにとどまらず、労働市場に大きな影響を与えることになった点が重要である。

というのは、それが単に国家公務員の賃上げ抑制のみにとどまらず、先にみた一連の賃金決定機構を通じて、他の賃金相場にも影響を与え、日本の賃金水準を全体として抑制する要因となったからである。

すなわち、前掲図9をもとにその影響をみると、こうした措置は、①まず国会、裁判所、自衛官などの特別職国家公務員の賃金へと直ちに連動し、②人勧準拠を原則とする地方公務員をはじめ、③制度上の関係は直接ないものの、公務員賃金への準拠を慣行とする私学教職員、医療従事者、農業・商工・社会福祉等の団体職員に波及するからにはかならない。

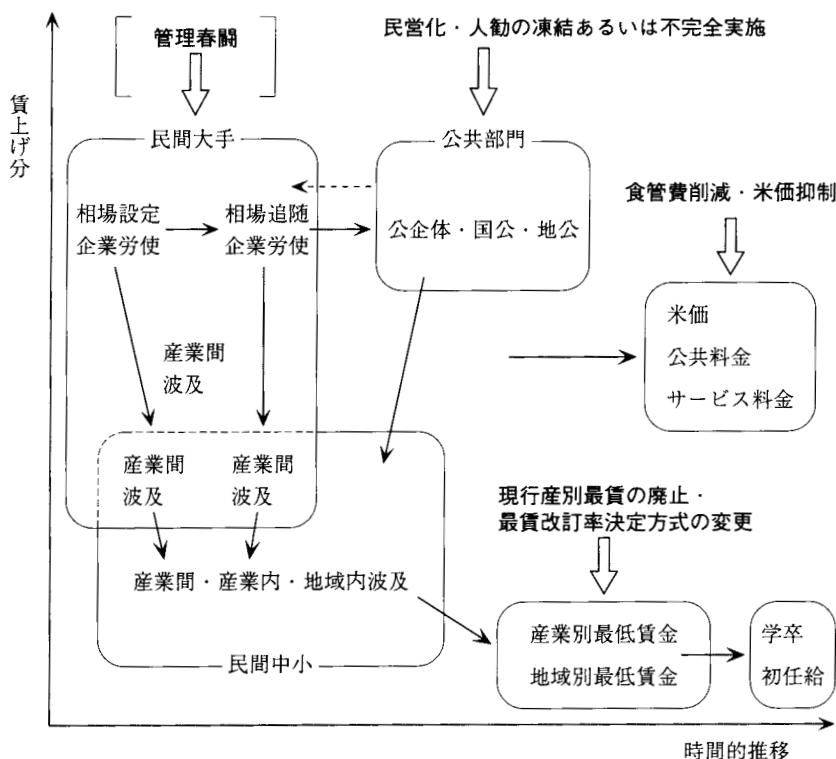
さらにその影響は、④として各地域の最低賃金や、各種の年金、手当など社会保障給付の抑制から、米価決定へと連動してゆくこととなる⁽⁷⁹⁾。例えば、

(77) 図10の作成にあたっては、特に賃金の波及構造に関して神代和欣氏の先行研究を参考にした。同氏『転換期の賃金交渉』東洋経済新報社、1978年、図4-1 参照。

(78) ちなみに、33年ぶりという82年度の人勧凍結に始まる国家公務員への賃上げ措置は、その後も、83年度には6.47%の勧告に対し2.07%，84年度は6.44%に対し3.37%という抑制傾向を続けた。相沢与一「戦後日本の公務員制度と公務員賃金問題」、高橋光編『現代日本の賃金管理』日本評論社、1989年、86頁参照。

(79) この点、詳しくは、松井朗「人勧凍結と国民生活への影響」、『賃金と社会保障』第854号、1982年を参照されたい。

図10 賃金波及の構造と新保守主義的政策の影響



【注】公共部門から民間大手への矢印(点線)については本文ならびに図11を参照のこと

人勧凍結は、退職公務員の文官恩給と共済組合の退職年金の据置きという形で直接的な影響を与える。加えて，“恩給・共済年金との均衡”という観点に立つ厚生年金や国民年金へも、間接的ながら波及することになるのである。

ちなみに、厚生年金や国民年金は、物価スライド制を原則としている。この制度は73年より導入され、前年度の消費者物価上昇率が5%を越えるときに、年金額の引き上げが行なわれるというものであった。消費者物価上昇率が5%以下の場合、スライド制の実施は政府の任意ということになるが、制度導入後しばらくは5%以下でもスライド制の実施が行なわれていた。

これに対して注目されるのは、人勧凍結が実施された82年度には、それとの関連で、スライド実施の見送りが検討されるに至った点である。結局、82年度は、物価へのスライドが実施されたものの、翌83年度にはスライドの見送りが現実化し、年金給付抑制への政策姿勢が、こうした面からも明確となったのである⁽⁸⁰⁾。

他方、⑤として、人勧制度とは別の仲裁制度のもとにあるとはいえ、公企体等職員の賃金は、国家公務員との均衡を慣行としていることから、その水準にも影響を与えることとなる。実際、82年度の仲裁裁定は完全実施が議決されたものの、人勧凍結は、公企体等の期末手当てに影響を与えることになった。つまり、期末手当ては仲裁裁定の範囲外として、仲裁裁定実施による賃上げ分を実質的にカットし、年間賃金で国家公務員なみに抑制する措置がとられたのである⁽⁸¹⁾。

ちなみに、人勧凍結の直接の対象者は、前掲図9からもわかるように約50万人ほどで、その抑制額は1000億円程度にすぎない。とはいっても、上述の賃金波及機構における連鎖によって、松井朗氏の推計では700万人が、また早川征一郎氏の推計では、82年の雇用者総数の約14%に当たる550万人が賃金・給与等で直接影響を受けたとされている。これに加えて、81年度末に1900万人を超えた年金受給権者にとっては、人勧の凍結や据置きなどにより、5000億円近い給付が削減されることになるとされており⁽⁸²⁾、社会的連鎖による賃金抑制効果の大きさをうかがうことができる。

とはいっても、看過されではならない点は、官公部門を中心とした以上のような賃上げの抑制は、民間の労働市場にも影響を与えるにはおかないという点で

(80) 以上、物価スライド制の見送りに関しては、清水英彦「年金保険の制度改革」、田多英範・横山和彦『日本社会保障の歴史』学文社、1991年、314頁による。

(81) この点に関しては、中村紀一「公務・公共部門の賃金抑制と八三春闘」、『経済評論別冊・労働問題特集号3』1983年、100~104頁の指摘による。

(82) 以上、松井前掲「人勧凍結と国民生活への影響」36~37頁、早川征一郎「日本資本主義と公務員賃金問題」、内山昂・佐藤英善・早川征一郎編『公務員の制度と賃金』大月書店、1984年、133~136頁。

ある。

実際、この凍結を契機に、例えば経団連会長の稻山氏が、“人勘も凍結したのだから民間賃金も凍結すべきである”とする趣旨の発言を行い注目されたように⁽⁸³⁾、民間の賃金抑制・凍結が経営側から唱えられ、翌年春闘における民間賃上げ相場の決定にも抑制的効果を与えることとなった。83年主要企業の賃上げ率が、平均4.4%と過去最低を記録するに至った要因の一つには、以上のような賃金抑制の連鎖的波及構造が存在していたといえるであろう。

第二に、以上の賃金政策とともに注目されるのが、上述のように福祉国家システムの一翼を担う最低賃金制度に対する政策である。

その場合、80年代における変化を理解するうえで、それ以前の最低賃金制に関する経過を簡単にみておくことにしよう。はじめに、1959年に法制化された最低賃金制は、しばしば“ニセ最賃”と評価されるように、企業側の意向を反映しやすい制度であった⁽⁸⁴⁾。これは、最低賃金が業者間協定により設定されることになっていた点に、こうした評価が行なわれた理由がある。すなわち、業者が一方的に最低賃金を設定するこの方式では、その決定に労働者が参加できず、最低賃金決定における労資対等の原則を定めたILO第26号条約の批准すらできないという不十分な制度であったからである。

これに対して、68年の法改正を契機として70年代は、最低賃金制の“前進期”と位置付けることができる。まず、72年に地域別最賃が導入され、原則として全国すべての労働者に最低賃金が適用されることとなった。そして、これが75年度末までに各都道府県に普及し、その結果、適用労働者数が飛躍的に増大したのである。

しかもその最賃改定率は、春闘賃上げ率にはほぼリンクするか、それをやや上回る水準に決定されていた点が注目される。このことから、いわゆる市場賃金の底辺と最低賃金との格差は縮小傾向にあった⁽⁸⁵⁾。

しかし、こうした傾向は、資本側にとって、以下のようないくつかの要因を意

(83) 『朝日新聞』1982年10月14日号および同年10月28日号。

(84) 1959年最賃制の成立およびその改正に関しては、例えば小越洋之助『日本最低賃金制史研究』梓出版社、1987年、第2章および第3章を参照されたい。

味していたといえる。まず、大企業では、日本の雇用慣行により労務コストが比較的高くつく中核労働部分の雇用を極力抑制し、臨時工、パートなど外部労働市場の利用を拡大してきた。したがって、上でみた最賃と市場賃金との格差縮小傾向が、外部市場賃金の底上げ化につながれば、そうした外部市場の利用を拡大しつつある企業にとって、コスト・アップ要因となりかねない。

また、新規学卒者の雇用に際しても、前掲図10にみられるように、学卒初任給は最低賃金と連動しており、最低賃金の上昇は初任給の上昇を経て、既就業者の賃上げへとつながる可能性をもつ。さらに、中小企業の賃金は、最賃の影響を受けやすく、最賃水準の上昇が中小企業でのコスト・アップにつながれば、それら企業と下請け系列関係にある大企業にとっても、間接的ながら蓄積制約要因となりかねないという点である。

かくして80年代に入ると、新保守主義的スタンスの下、以上の制約要因を軽減する措置が講じられるに至る。すなわち、先の財政再建や後述の社会保障改革と同様に、日経連を中心とする財界側から、本制度に対する変革が要求され、それに主導されるかたちで最低賃金の据置き・抑制策が展開されることになったのである。

その場合、特にこれまで、中小企業の春闘賃上げ率に準拠してきた最賃改定率を、30人未満零細企業の市場賃金率準拠へと、下方に変更した点が注目される⁽⁸⁶⁾。ちなみに、79年以降、大手・中規模企業の賃上げ率以上に、小零細企業の賃上げ率が低下する傾向にあった。したがって、こうした賃上げ率の規模別格差が拡大するなかで、最低賃金の改定率の準拠基準を下方に変更した結果、最賃の上昇率は、先にみた70年代の傾向から一転して、春闘賃上げ率を連年下回る水準へと抑制されることになったのである⁽⁸⁷⁾。

さらに重要なのは、産業別最賃制の廃止が経営者側から提起されたのを受け

(85) 以上に関しては、牧野富夫「現代の賃金問題と最低賃金制」、西村豁通編『現代のなかの社会政策』ミネルヴァ書房、1985年を参照。

(86) 高橋洸「現代日本の賃金管理の構造」、前掲『現代日本の賃金管理』、15頁を参照。

(87) この点、小越前掲『日本最低賃金制史研究』第4章による。

て、中央最低賃金審議会は81年、82年に答申を出し、現行制度の廃止を基本方向として決定したことである⁽⁸⁸⁾。ちなみに、現行産別最賃制と地域別最賃制との関連をみると、後者は、そもそも前者が適用されない分野の最低賃金を規定するものとして設定された。言い換えれば、すべての労働者を対象とした後者のうえに、特定の産業を対象とした前者が設定されるという形となっている。

実際、こうしたことからも推察されるように、前者の水準は、後者よりも全国平均で約10%ほど高い水準にあった。したがって前者の廃止とは、最低賃金水準を、一部の例外を除いて、より低位な地域別最賃レベルへと抑制することを意味している。産別最賃制の実質適用者は、当時で約1800万人にのぼっていたこと⁽⁸⁹⁾、さらに上述のように学卒初任給が最賃と連動していることなどを考慮すれば、こうした方向の現実化は、多くの労働者の賃上げ抑制に影響を及ぼすことになるといえよう。

（3）民営化の労働市場に与えた影響

以上、戦後日本に特有な賃金決定システムに注目しつつ、それとの関連で、賃上げ抑制的な政策とその影響力についてみてきた。そしてそれらは、公的部門の賃金あるいは最低賃金といった、賃金水準それ自身を直接対象とし、その決定に関与する政策といえるものであった。

とはいって第三として、労働市場に対する新保守主義的政策の影響を考えるうえで、以上の施策のように直接的ではないが、重要な意味をもっていたと思われる政策に注目する必要がある。特に公企業の民営化、なかでも政策担当者をして行財政改革の“本丸”⁽⁹⁰⁾と位置付けられ重視された、国鉄の民営化の意味が重要である。

(88) 詳しくは、小粥義朗『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会、1987年、第Ⅲ章、および船橋尚道・金子美雄・佐賀健二・錦織璋・宇野萬里「最低賃金制の現状と問題点」、『日本労働協会雑誌』第275号、276号、1982年を参照されたい。

(89) 牧野前掲「現代の賃金問題と最低賃金制」、163頁参照。

(90) 神原前掲『転換期の政治過程』、292頁。

すなわち、国鉄の民営化とは、一方で膨大な累積赤字・長期債務に対する財政負担の軽減を目的としていたが、それと同時に労資関係の再構築をドラスティックに進めるという意味をもっていた。ここでは、後者について立ち入って考察することにしたい⁽⁹¹⁾。

周知のように、国鉄の労働組合のうち最大規模の国鉄労働組合（国労）は、総評内で自治労、日教組とともに強い影響力をもった組合であり、日本の労働運動全体のリード役でもあった。そして、こうした国労を中心とした国鉄の労働運動では、68年に“現場協議制”（職場団体交渉権）⁽⁹²⁾が獲得され、民間の労資協調とは対照的に、“現場協議制”に基づく職場闘争が重視された。また、70年代の“マル生運動”⁽⁹³⁾失敗以降は、合理化に反対する国労の意向を最大限配慮した労務政策が定着していた。その結果、二回の石油危機に直面した私鉄が、大規模な合理化を進めたのとは対照的に、70年代後半には定年以外の合理化による退職者はほとんどいなかった⁽⁹⁴⁾。

これに対して、82年の現場協議制の廃止から、民営化に伴う新会社移行時の新規採用にみられた措置⁽⁹⁵⁾にまで至る過程は、これまで民間の労資協調路線とは異なり、例外的にお合理化・効率化に対して強固な抵抗力を持っていた国

(91) なお、本稿では、十分言及しなかったが、公企業の民営化の財政政策的意味に関する點は、加藤栄一「公企業の〈民営化〉」、武田・林前掲『現代日本の財政金融III』所収が参考になる。

(92) “現場協議制”に関して詳しくは、高木督夫・高橋洸「国鉄労働組合運動の歴史と現状」、高木督夫・早川征一郎編『国鉄労働組合』日本評論社、1993年、54～59頁を参照されたい。

(93) “マル生運動”とその挫折に関しては、早川征一郎「経営危機と〈マル生〉問題」、労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』東京大学出版会、1981年などを参照されたい。

(94) 以上、草野厚『国鉄改革』中央公論社、1989年、30～36頁。

(95) 伊東光晴氏は、こうした措置に関して、「民間企業であったら、組合問題のために在来の会社をつぶして採用者を決めるのは、不当労働行為の最たるもの」とし、これに対して「国鉄改革は法律に基づいて行ったから、言わば合法的不当労働行為だろう」と指摘されている。「国鉄改革から2年——JRの実績と課題」、『朝日新聞』1989年3月27日。

鉄の労資関係を、民間大企業に支配的な労資関係へと転換させることに、その歴史的意味があったと捉えることができる⁽⁹⁶⁾。すなわち、従来、民間部門に普及・定着してきた上述の労資協調的・合理化指向的性格を、民営化を機にそれまで公的部門だった領域にまで普及・拡充させることによって、さらに徹底化する意味をもったということである。

それでは、こうした国鉄の民営化は、上述の日本の経済構造に、いかなる影響を与えることになったといえるであろうか。

この点に関連して、まずははじめに、春闘賃上げに及ぼす公共部門の労資関係の影響力に着目された、神代和欣氏の研究が参考となる⁽⁹⁷⁾。ちなみに、前掲図9および図10でみた賃金決定方式は、民間大手における相場設定が始点となって、それが波及してゆくメカニズムであった。これに対して、氏は、こうしたシステムを基本的枠組みとして前提しつつ、そのうえで民間における相場設定が、実は国鉄を中心とした公共部門の労資関係およびその労働運動によって、かなりの影響を受けていることを指摘されている⁽⁹⁸⁾。

図11は、こうした影響力を示したものである。その場合、周知のように、公共部門においては、労働組合にスト権はなく、また使用者である三公社五現業当局も十分な当事者能力を与えられていなかった。したがって、労働組合が、直接ストライキによって賃上げを獲得する方向 ($F_G \rightarrow \Delta W_G$) は、制度的には

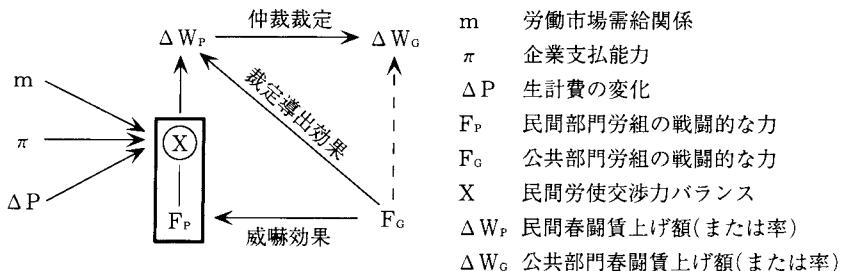
(96) 民営化に伴う、労資関係の性格転換に着目した先行研究としては、例えば鎌倉孝夫「国鉄の<分割・民営化>」、前掲『新保守主義の経済社会政策』、および光岡博美・高橋祐吉・早川征一郎「国鉄労使関係からJR労使関係へ」、前掲『国鉄労働組合』などがある。

(97) 神代和欣「春闘賃上げに及ぼす公労協の影響」、前掲『転換期の賃金交渉』所収。

(98) もっとも、こうした考察に関して、氏が対象とされた時期が、主として70年代前半の時期であり、そこで得られた考察結果が、70年代後半以降へと敷衍することは可能か。あるいは、氏自身言及されてもいるが、そもそもこうした影響力をどこまで“数量的”に把握することが可能か、といった問題が内在する。

本稿では、こうした因果関係の数量的把握如何はともかくとして、こうした因果関係自体は無視できないという点を重視し、こうした関係が70年代後半以降も存在したものと仮定して考察を進めたい。

図11 春闘賃上げに及ぼす公共部門労資関係の影響



【出所】 神代和欣『転換期の賃金交渉』1978年

生じがたい。

そこで、一つは、 $F_g \rightarrow \Delta W_p$ という関係が考えられる。すなわち、氏によれば、公労協が春闘共闘のなかに加わり、交運共闘を組むことを通じて、民間主要企業の労資の意志決定に影響力を与えるというものである。公共部門労働者にとっては、その効果がやがて仲裁裁判というルート ($\Delta W_p \rightarrow \Delta W_g$) を通じて、自己の賃上げへと反映されることになる。氏は、これを「裁定導出効果」としている。

二つめは、公共部門労働組合の民間労組とは異なる特性が、民間の賃上げに及ぼす影響力である。すなわち、民間の労資関係が労資協調的であったのに対して、上述のように国鉄の労働組合は、それとは対照的に対抗的対抗的体質を維持してきた。したがって、民間使用者側は、官民共闘によって、そうした公共部門の労資関係やイデオロギーが民間へ波及することを未然に防ぐ必要から、賃上げにおいて一定の譲歩を行なう⁽⁹⁹⁾。そして、それが先の場合と同様 $\Delta W_p \rightarrow \Delta W_g$ というルートを経て、公共部門の賃上げにつながるというのである。氏はこれを「威嚇効果」と規定している。

(99) 氏は、こうした譲歩は、あたかも未組織部門の賃金決定に際して、組織化の脅威を免れるために未組織企業の使用者が示す譲歩に類似するとしている。また、氏によれば、民間大手の使用者だけではなく、組合指導部に対しても同様な影響を与えることになっていたとのことである。この点、神代前掲「春闘賃上げに及ぼす公労協の影響」、100~101頁による。

そこで、それまでの公共部門労働組合の影響力を以上のように捉えたうえで、改めて国鉄民営化のもつ意味を考えてみたい。

まず、「裁定導出効果」に関しては、民営化のもとでJR労組にもスト権が合法化され、 $F_c \rightarrow \Delta W_c$ が可能となることで、もはや積極的な意味をもたなくなつたといえる。しかし、こうした間接効果による賃上げ行動が必要なくなるかわりに、今度はスト権が合法化され、 $F_c \rightarrow \Delta W_c$ という直接的な賃上げ交渉が可能となったことが重要である。

とすれば、経営側としては、なおさら民営化後の労資関係を、従来の対抗的なものから、協調的なものへと転換する必要があった。上述のように、国鉄民営化の一環として、新会社への移行に伴う新規採用に際して、従来の対抗的労資関係の中軸となってきた国労中心のそれから、鉄労ならびに雇用保障と引き替えに経営協力路線への転換をはかった勤労を中心とする労資関係へと、その性格を転換する措置をとったことの意味は、こうした文脈からも捉えることができる。

それに加えて、これまで国労を中心とした国鉄の対抗的労資関係が民間労働市場に対してもっていた「威嚇効果」も、民営化を契機とする協調的なそれへの転換によって、弱化ないし遮断されることになったと考えられる。このように、国鉄改革とは、単に財政問題にとどまらず、その労資関係の性格を転換することを通じて、民間の労働市場における賃上げ交渉力にも影響を及ぼす意味をもつていたといえよう。

そこで、改めて前掲図10に注目してみよう。80年代の日本経済では、一方で、民間市場が“管理春闇”によって賃上げを抑制されているのに連動して、人労凍結、最低賃金制度の改正、民営化に象徴されるこの時期の新保守主義的政策が、米価対策とともに、賃上げを抑制する構造になっていることがわかる。すなわち、合理化を進める財界と、プロ・キャピタル的なスタンスに立つ政府とが、日本の賃金決定メカニズムを通じて、いわば官民あわせて賃金抑制・凍結のスパイクルを形成する形で、先に注目した“所得政策的調整”を機能させることになっていたということである。

ここに、第二次石油危機後の相対的好パフォーマンスとの関連で、日本にお

ける新保守主義的政策の特徴をみることができよう。

5. 社会保障・企業福祉の重層的構造と新保守主義的制度改革

次に、考察対象を、労働市場と密接に関連する形で戦後形成されてきた社会保障に転ずることにしたい。そこでは、制度の改革に焦点があつたこと、あるいはそうした制度改革による経費削減が、財政再建を基本スタンスとする新保守主義的政策の最重要課題の一つに位置していたことは、改めて指摘するまでもない。そして、実際、財政再建策において、社会保障関係費の大幅な削減が、公共事業費とともに実施されたことは、すでに本節第3項で検討したとおりである。

そこで、以下では、こうした制度改革が果たした歴史的意味を、戦後日本の社会保障・企業福祉との関連において検討する。言い換えれば、こうした改革が、本稿においてこれまで着目してきた日本的経済システム、特にそれがもつ重層的経済構造とどのような関係にあったかを考察することにしたい。

(1) 社会保障の日本の特徴と80年代の制度改革

はじめに、戦後形成された日本の社会保障制度の特徴をごく簡単に整理すれば、以下の三点にまとめることができる⁽¹⁰⁰⁾。

第一は、形式の整備と保障水準の相対的低位さである。国民皆保険・皆年金制度が高度成長期に確立し、この時期までに疾病や労働災害、失業時における保障から、老齢年金、児童手当、生活保護、社会福祉に至る制度がほぼ出揃った。形式上は、第I節で指摘した福祉国家における社会保障制度が整備されたといえる。

(100) この点に関しては、主として大内力「日本の社会保障の特質」、氏原正次郎他編『社会保障講座1 社会保障の思想と理論』総合労働研究所、1980年および横山和彦「戦後日本の社会保障の展開」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第5巻、東京大学出版会、1985年などによる。

しかし、その実質的内容となるときわめて不十分な点が多いことは、しばしば指摘されるとおりである。例えば、1979～80年次の社会保障給付費の対GDP比をみれば、低福祉国と位置付けられるアメリカ（13%）をさらに下回り10%と、主要先進国中最低水準にある⁽¹⁰¹⁾。他方、社会保障費の負担をみてても、国庫負担が少ないうえに、事業主負担も相対的に軽く、そのぶん被保険者に負担がかかる形となっていた⁽¹⁰²⁾。

第二には、こうした実質的内容の乏しさと関連して、家庭の自助や企業による私的保障が、公的保障の不十分さを代位する構造となっていたことである。特に後者は、企業の“福利厚生”あるいは“企業福祉”によるものであり、企業の労務管理上の手段として重要な意味をもつが、この点は後に注目することにしたい。

さらに第三として、先にみた労働市場での企業規模別・階層別の重層的構造を反映して、いくつもの制度が分立し、しかも各制度間に給付内容や支給条件などの面で大きな格差が存在したことである。例えば、健保では計9、年金では計8の保険が存在した。また、老齢年金受給権者一人当たり年金額をみれば、80年度において厚生年金を100とした場合、国家公務員共済130、公企体等共済140、地方公務員共済145、私学共済108、国民年金22という給付格差が生じている⁽¹⁰³⁾。

以上のように、戦後日本の社会保障は、一方で国民全体を制度体系に包摂し、その生存を保障する形式を整備したとはいえ、その他で国民全体に同一の水準・条件で給付する平準的な体系とはなっていなかった。むしろ、こうした格差を前提とした社会保障が、企業福祉と一体化しつつ、内部労働市場を利用す

(101) 総理府『社会保障統計年報』1986年版、329頁。ちなみに、スウェーデン31%、旧西ドイツ23%、フランス26%、イギリス17%となっている。

(102) こうした日本の特徴について、里見賢治氏は、“社会保険中心型”でしかも“被保険者高負担型”という、国際的にみて特異なタイプであると指摘されている。同氏「国民経済と福祉財政」、右田紀久恵ほか『福祉財政論』ミネルヴァ書房、1989年、294～297頁参照。

(103) 『社会保障統計年報』1986年版、127頁より算出。

る企業の労務管理の手段とされ、日本の労資関係の安定・維持のために利用されてきた点に、その特徴をみることができる。

とはいっても、60年代後半から70年代にかけては、むしろこうした格差を縮小する方向で、給付水準の向上などがはかられてきた点も看過できない。例えば医療給付や年金給付では、組合管掌健保や国家公務員共済といった、より条件の良いところとの格差を縮小する方向で、制度間格差の平準化が指向された⁽¹⁰⁴⁾。また、生活保護の面でも、65年以降その基準算定方式に格差縮小方式が採用され、しかも勤労者中相対的に生活水準の高い都市勤労者世帯との格差縮小を目指されるといった動きがみられたのである⁽¹⁰⁵⁾。

これに対して80年代の制度改革は、どのような性格をもっていたであろうか⁽¹⁰⁶⁾。その特徴を一口でいえば、一方で給付水準自体の実質的な引下げを行ないつつ、他方で各制度間の財政調整を主要手段として、国庫負担の増大を抑制ないし回避する改革であったということができる。

このうち前者に関して簡単に指摘するならば、医療保険の分野では、82年の老人保健法制定によって、73年以降行なわれてきた老人医療費の無料化が廃止されたのを出発点として、84年には健康保健法の改正により、27年に健康保険制度が発足してはじめて被保険者本人に対する一部自己負担制が導入された。また、年金保険に関しては、82年7月の臨調答申の具体化ともいべき86年の年金制度改革により、保険料負担は従来どおり段階的引き上げが継続されるこ

(104) 田多英範「一九八〇年代の社会保障制度改革とその意味」、『流通経済大学論集』第25巻3号、1991年、25頁。

(105) この点詳しくは、清水浩一「生活保護制度の展開」、田多・横山編前掲『日本社会保障の歴史』、235～237頁を参照されたい。ちなみに、78年まで生活保護基準は、対前年比二桁台の引き上げが続いた。もっとも、国民生活水準の上昇もあり、一般勤労者世帯に対する生活保護世帯の一人当たり消費支出の水準となると、65年の50.2%から80年によくやく59.1%へと緩慢な上昇にとどまっている。

(106) 本稿では、その改革自体に詳しく立ち入って論じる余裕がないし、これらに関しては、すでに多数の先行研究が存在する。さしあたって、東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家』下巻、東京大学出版会、1988年所収の各論文、あるいは前掲『日本社会保障の歴史』第IV部、田多前掲「一九八〇年代の社会保障制度改革とその意味」などを参照されたい。

とになったにもかかわらず、給付水準に関しては、現状維持さらには実質的引き下げが行なわれることとなった。例えば、改正の影響を、厚生年金の給付水準に即して、2025年における改正前と改正後それぞれの給付費比率（一人当たり標準報酬額に対する一人当たり給付費の比率）をみると、74.4%から58.6%へと約16%も低下することになっている⁽¹⁰⁷⁾。

さらに、公的扶助の代表とされる生活保護制度でも、いわゆる“第三次適正化”措置が実施され、不正受給のチェックを名目として、受給対象者の厳正・抑制化という形で給付の合理化が推進された。また、その保護基準自体も、勤労控除や加算における級地制度の細分化や、前者への世帯単位の導入などにより、給付水準の実質的な引き下げが行なわれたのである。

他方、後者の財政調整に関してみるならば、医療保険では、特に高齢者の医療費負担の増大を、各保険制度加入者が高齢者加入比率に反比例する形で負担することで調整が行なわれた。年金保険でも、85年に法改正が行なわれ、基礎年金制度の導入により、財政悪化が問題とされていた国民年金や鉄道共済年金と、財政的に豊かな厚生年金、共済年金など他の制度とを一元化し財政調整する措置が現実化した。例えば、問題とされた鉄道共済年金の赤字解消にあたって、90年度実績で、厚生年金から759億円が差引き拠出され、鉄道共済へ958億円が差引き交付される形で対処することになっている⁽¹⁰⁸⁾。また、この改正により、国庫負担は基礎年金部分の三分の一のみとされ、この面からも財政負担の軽減化がはかられることとなった。

以上の結果、社会保障費の増大は、制度改革が本格化する82年度以降、一桁の伸びに抑制され、国庫負担に関しても、例えばその社会保険収入にしめる比率は、70年代の増加傾向から一転して、80年以降は減少傾向に転じることになったのである。

(107) 山崎広明「厚生年金制度の＜抜本改正＞過程」、前掲『転換期の福祉国家』下巻、161頁。

(108) 以上、データに関しては、ライフデザイン研究所『企業年金白書』1993年版、47頁による。

(2) 社会保障制度改革における格差構造の存続・固定化

それでは、以上のような制度改革に伴う公的保障の縮小ないし合理化が、先に指摘した日本特有の社会保障およびそれと関連する企業福祉に対して、いかなる影響を与えることになったか。すんでこの点に関して検討することにしたい。

第一は、以上の制度改革が、戦後の社会保障制度の分立型で重層的な構造に対してもった意味に関してである。戦後の社会保障制度は、労働市場の企業規模別・階層別の重層的構造を反映して分立しており、しかも各制度間に給付をめぐって格差が存在していたことはすでに指摘した。これに対して、先にみた医療保険や老齢年金における制度の一元化は、一面において、そうした分立型の保険制度の統一をはかるものとして位置付けることもできる。とはいえ、他面において、こうした一元化によって、戦後の日本に形成されてきた制度間格差が、必ずしも解消されたわけではなかった点が重要である。

すなわち、例えば老齢年金の給付を例にとった場合、これまで国民年金のみに加入してきた自営業者や5人未満零細企業の相当数の者は、基礎年金のみの受給となる。これに対して、被用者年金加入者は、それに報酬比例部分が加わる。さらに被用者年金加入者のうちでも、共済年金加入者には“職域年金”部分が加算され、企業年金を有する民間大企業労働者とともに、相対的に高い給付を受ける⁽¹⁰⁹⁾。このように、これまで存在してきた給付格差は、結局解消されなかつた。

そのうえ、一方で保険料の値上げが継続されることになったにもかかわらず、その他方で国民年金（基礎年金）部分は定額とされたことから、特に低所得層にとっては、負担は増えるが給付は増えないという形で、制度改革の影響を大きく受けこととなっていた。

第二に、こうした給付格差に関連して注目されるのは、生活保護給付におけ

(109) さらに、年金支給開始年齢に関しても、現在のところ、基礎年金は65歳、被用者年金は60歳と、両者の間には差があった。

る変化である。すなわち、生活保護制度では、上述のように65年以來保護基準算定に格差縮小方式が採用され、一般勤労者世帯の生活水準に対する格差の解消が指向されてきた。これに対して、83年の臨調第五次答申を契機として、84年度の第四〇次基準の改訂から、従来の格差縮小方式に代えて水準均衡方式が採用されるに至ったという点である⁽¹¹⁰⁾。

このことは、以後の生活保護給付にあたっては、一般勤労者世帯の生活水準上昇に見合った引き上げを行なうのみで、一般勤労者世帯との格差縮小を加味した引上げは、抑制されることを意味するものであった。このように、社会保障のみならず公的扶助においても、新保守主義的制度改革による格差構造の現状維持、ないしはその固定化という特徴をみてとることができるのである。

（3）企業福祉に対する社会保障改革の影響

さらに第三として、制度改革に伴う公的保障の縮小が、私的福祉、特に企業福祉に与えた影響に注目する必要がある⁽¹¹¹⁾。すなわち、政府による制度改革の要点は、上述のように社会保障給付水準の実質的引下げにあったことから、その低下を補うものとして企業福祉のもつ重要性が、改めてクローズ・アップされるに至ったからである。

実際、年金制度改革が行なわれた翌86年4月の厚生省「高齢者対策企画推進本部報告」ならびに同年6月閣議決定の「長寿社会対策大綱」では、公的年金制度を補完するものとして政府サイドからも企業年金が重視され、その普及をはかるための条件整備の必要が提起された。さらに、その後、税制上の優遇措

(110) 清水浩一「生活保護の制度改革」、田多・横山編前掲『日本社会保障の歴史』、350～352頁参照。

(111) 以下、企業福祉の事実認識に関しては、土田武史氏による一連の研究、および宮島洋氏の研究から得るところが多かった。土田「七〇年代以降の企業福祉の展開」、『社会事業研究所年報』第22号、1986年、同「企業年金の新展開と問題点」、『総合社会保障』1989年8月号、宮島『高齢化時代の社会経済学』岩波書店、1992年、第7～9章などである。

置などが講じられるに至っている⁽¹¹²⁾。こうした政府の方向は、国家の負担を軽減・効率化しつつ、生活保障の多くを市場の自主的な対応に委ねるという、第Ⅰ節でみた新保守主義的政策スタンスを端的に示すものといえよう。

加えて、上述のように、賃金波及機構の下で、賃金の水準は、70年代後半以降、とりわけ80年代に厳しく抑制されているという状況にあった。このことから、労働側としては、個別企業におけるパイの分配を、企業福祉の面で獲得しようとする姿勢を強めていた。それは、労働組合運動のいわゆる“賃金から雇用・福祉へ”という変化として指摘される一面を示すものといえるが、こうしたことから、労働側にとっても、企業福祉が重視されるに至っていたのである。

さらに、本稿でより注目したいのは、こうした労働サイドの意向と呼応する形で、企業経営サイドにとっても、改めて企業福祉が重視されたという点である。

この点に関して、財界の意向を知るうえで、社会保障改革が本格化はじめた時期に発表された、日経連の『高齢化時代の福利厚生』に注目することにしたい⁽¹¹³⁾。そこでは、「国家福祉の整備・充実は企業にとってあらゆる面で負担となって現われてきている」とし、さらに企業の福祉負担が、「社会保障費の負担を中心としてますます増加していくことが懸念される」として、社会保障における企業負担の軽減を求めている⁽¹¹⁴⁾。とはいって、日経連は、企業の福祉負担の増大に直面して、企業福祉の縮小を主張するのではなく、むしろ各企業の責任と費用負担において行なう、独自な企業福祉の重要性を提起している点が注目される⁽¹¹⁵⁾。

(112) 実際の政府の施策に関しては、日本生産性本部『労使関係白書』1983年版、171～174頁、および藤田至孝「生涯総合福祉プランと国の政策」、亜細亜大学『経済学紀要』第17巻3号、1992年、56～61頁などを参照されたい。

(113) 財政学の視点からではあるが、日経連の『高齢化時代の福利厚生』にみられる企業福祉に言及した先行研究として、神野直彦「日本型福祉国家財政の特質」、加藤栄一・林健久編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会、1992年がある。

(114) 以上引用は、日経連労務管理特別委員会編『高齢化時代の福利厚生』日経連広報部、1982年、31頁による。

表10 福利厚生費の対現金給与総額比率・対前年度伸び率

(単位：%)

年 度	現金給与総額に対する比率			対前年度伸び率			
	福利費合計	法定福利費	法定外福利費	現金給与総額	福利費合計	法定福利費	法定外福利費
66～70平均	12.3	6.0	6.3	14.4	12.5	14.1	11.0
72	11.8	6.0	5.8	15.8	15.4	14.9	15.9
74	11.9	6.5	5.4	29.0	30.6	40.5	20.6
76	13.0	7.4	5.6	10.5	16.2	19.8	11.8
78	13.5	8.0	5.4	7.1	10.2	10.4	9.9
80	13.7	8.2	5.5	7.8	12.2	12.3	12.0
82	13.9	8.7	5.2	5.0	4.3	5.0	3.1
84	13.9	8.7	5.2	4.9	4.5	4.8	3.9
86	14.2	9.3	4.9	4.2	3.6	5.8	0.4
88	14.1	9.1	5.0	3.6	3.5	2.9	4.5

【出所】 日経連事務局『福利厚生費調査結果報告』1991年版により作成

そこで、こうした点を検討するために、法定福利費と法定外福利費の推移をみたのが、表10である。みられるように、60年代後半から73年までは、前者が若干上回りつつ、両者はほぼ同水準で推移している。ところが、特に74年から82年にかけて、前者が急速に増大したのに対して、それとは対照的に後者は横ばいあるいは減少傾向にあった。つまり、義務的経費としての性格をもつ社会保障費における企業負担分の増大テンポを、各企業による自由裁量度が比較的高い企業福祉コストの縮小・合理化によって緩和するという推移をたどったのである。

しかしながら、財界ないし経営サイドからみれば、このまま社会保障費に対する企業負担の増大傾向を容認し、そのために企業福祉を縮小させてゆくよりも、前者の企業負担を軽減し、企業福祉に重点を置きつつ、それによって企業内労資関係の安定をはかってゆく方が、労務管理などにおいてより効果的といえる⁽¹¹⁵⁾。

(115) 同上、30頁。

(116) 土田武史「生涯総合福祉プランと社会保障」、『週刊社会保障』第1426号、1987年、14頁。

かくして、財界ないし企業経営サイドとしては、日経連の主張にみられるよう、一方で臨調行革を通じて企業の社会保障費負担の増大を抑制し、他方その結果もたらされる社会保障給付水準の切り下げに対しては、企業福祉によって対応するという方向が指向されたと考えられる⁽¹¹⁷⁾。

ちなみに、前掲表10をみれば、80年度までほぼ二桁の伸びを示していた法定福利費は、その後、一桁台しかも多くの場合5%以下に抑制されるに至っている。社会保障制度改革の下、先にみた国庫負担の軽減とともに、企業負担の抑制がはかられたことがうかがえる。もっとも、法定外福利費の伸びも、法定福利費以上に抑制されている点にも注意が必要であろう。この点は、後に検討することにしたい。

そこで、改めて日本における企業福祉の特徴をみるならば、高度成長期には、大企業から中小企業に至る企業の全体的な成長により企業福祉が拡大の一途をたどるとともに、労働力需給の逼迫などに規定されて、その企業間格差は縮小傾向にあったことが、先行研究によって指摘されている⁽¹¹⁸⁾。これに対して、石油危機以降、企業成長が鈍化し、労働力需給も緩慢な状態へと転じることになると、こうした傾向が逆転し、企業規模ないし企業業績に企業福祉水準が規定されるようになった。実際、このことは、表11にみられるように、法定福利費に比べ法定外福利費および退職金等費用において、規模間格差の拡大が顕著となっていることからうかがうことができる。

そして、低成長下でのこうした変化は、経営サイドにとって、企業福祉による生活保障が、先にみた雇用保障とともに、賃金抑制と生産性上昇に協調する労資関係を強化する手段として、再び重要な意味をもつに至ったということである。

(117) 例えば、先の日経連『高齢化時代の福利厚生』では、社会保障費負担の増大につながる国家の福祉政策には、企業としても十分な関心をはらい、その動向を注視してゆくことが必要であるとしたうえで、「それとともに、行政に対する意見反映など、国家福祉への積極的なアプローチを行なっていくことが従来にも増して必要となっている」とされている（同上書、31頁）。財界が臨調を主導し、それを通じて社会保障改革が展開されたことは、そうした“行政に対する意見反映”，あるいは“国家福祉への積極的なアプローチ”と理解することができよう。

(118) 土田前掲「企業年金の新展開と問題点」50～52頁。

表11 福利厚生費等の規模間格差の推移

(5,000人以上=100)

	4,999～ 1,000人	999～ 300人	299～ 100人	99～ 30人
法定福利費				
1973年	94.4	82.7	74.1	72.4
78年	93.5	81.5	74.4	68.1
83年	92.1	81.0	73.1	69.0
88年	88.2	78.6	72.2	70.5
減少率	(6.6)	(5.0)	(2.6)	(2.6)
法定外福利費				
1973年	72.6	51.5	48.1	51.3
78年	66.9	50.2	37.2	33.8
83年	61.1	39.0	30.8	31.1
88年	46.0	32.6	26.6	25.7
減少率	(36.6)	(36.2)	(44.7)	(49.9)
退職金等費用				
1973年	76.6	51.8	38.7	28.3
78年	98.8	74.5	47.7	33.1
83年	73.5	54.4	41.9	27.5
88年	57.7	37.2	31.6	19.7
減少率	(24.7)	(28.2)	(18.3)	(30.4)

【出所】『労働白書』1984年版、労働省『賃金・労働時間制度と労働費用の実態』1985、88年版より作成

【注】①減少率 = $-(88\text{年} - 73\text{年}) / 73\text{年} * 100$
 ②従業員一人当たりの福利厚生費の比較

入予定の企業は、5,000人以上規模においてそれぞれ23%、36%であり、1,000～4,999人規模においては9%、30%であった。また、藤田至孝氏による91年時点の実態調査では、同プランをもつ企業および導入予定の企業は、それぞれ24%、42%に達している⁽¹²⁰⁾。つまり、大企業のほぼ3社に2社が、同プランの実施ないし導入予定にあり、公的保障抑制を補完する企業福祉において、重要な

もあった。

そこで、こうした企業福祉に対する社会保障改革の影響として、70年代後半にはいまだ一部でみられたにすぎなかった企業福祉プランである“生涯総合福祉プラン”が、80年代に公的保障が抑制されるのと時期を同じくして、多くの大企業で実施に移されたという点に注目することにしたい⁽¹¹⁹⁾。

すなわち、労働省調査によれば、1986年時点で、同プランをもつ企業および導

(119) ちなみに、“生涯総合福祉プラン”的解説としては、藤田至孝『生涯総合福祉プラン（改訂新版）』産業労働調査所、1985年が参考になる。

(120) 以上の調査結果に関しては、藤田至孝「生涯総合福祉プランと労使関係」、亞細亞大学『経済学紀要』第16巻2・3合併号、1991年による。

地位をしめつつあることがわかる。

そこで，“生涯総合福祉プラン”的内容に着目するならば、およそ以下のようないくつかの特徴を指摘することができよう。①まずプランの名称が示すように、従業員の長期雇用を前提とし、そのライフサイクルの各ステージ毎の主要課題（例えば結婚→子供の教育→住宅形成→老後生活保障など）に対応する福祉制度を設定するという，“生涯福祉”的な形をとっていた。②その際、対応する福祉制度とは、政府が行なう社会保障を土台とし、そのうえに企業福祉（さらには組合福祉）が補完するという体系となっていることである。

さらに③として、こうした企業福祉に必要とされる費用の捻出、いわば“源資づくり”として、労働者の経営参加（組合レベルでの経営計画策定への参加、個人レベルでの小集団活動=TQCへの参加）による生産性向上が重視され、そのプランが福祉プランと一体となって構成されているということである⁽¹²¹⁾。

以上みられるように、80年代の社会保障改革の下で普及した企業福祉プランとは、(a)従業員の長期勤続を前提とし、(b)長期にわたる生産性向上への積極的な協力を条件とすることによって、(c)社会保障給付水準の低下を企業福祉で補完する性格のものであった。言い換れば、制度改革の影響に対し、このような形で対応することにより、先にみた日本型経済システムがもつ労資協調による合理化促進的あるいは強蓄積的性格が、企業福祉の面からも強化されることになっていたということである。

とはいっても、こうした企業福祉の展開は、企業規模に大きく規定されていた点にも注意する必要がある⁽¹²²⁾。

そもそも、上述の福祉プランの普及といつても、それは主として企業福祉に

(121) ①に関しては、藤田前掲『生涯総合福祉プラン』に掲載された、ダイエー(1978年)、松下電器(1980年)各労使作成のプラン(同書、100~101頁)が、②に関しては、生命保険会社が作成したモデルプラン(同、209頁)が、さらに③についても、西武百貨店労使(1977年)のプラン(同、284頁)が、具体的な事例として参考になる。

(122) 企業規模間格差の問題を扱った先行研究としては、土田武史「格差の広がる企業福祉」、『週刊社会保障』第1564号、1989年、および新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房、1993年、第7章などがある。

対する負担能力が相対的に高い大企業を中心としたものであった。また実際にも、前掲表11により企業規模間格差の推移をみた場合、まず法定福利費では、大きな変動がみられなかったのに対して、法定外福利費および退職金等費用では、企業規模による格差の拡大が顕著となっていることがわかる。

さらに、労働費用総額にしめる法定福利費の比率を企業規模別にみると、規模の小さい企業層ほどその比率が高い⁽¹²³⁾。しかも、図12にみられるように、労働費用総額にしめる法定福利費の推移をみた場合、企業規模が小さい層ほど上昇傾向が著しく、相対的に負担増となっていることがわかる。

これに対して、法定外福利費の場合はその逆で、規模の大きい企業ほど比率が高い⁽¹²⁴⁾。しかも、図13にみられるように、5,000人未満のクラスが、総じて法定外福利費の比率を大きく低下させているなかで、5,000人以上の大企業では、ほぼ横這いかわずかの減少にとどまる形で維持されていることが注目されよう。このようにみてくると、前掲表10において、法定福利費以上に法定外福利費の伸び率の鈍化が顕著となり、対現金給与比率の低下を招いていたのも、中小企業を中心とした法定外福利費の削減によるところが大きかったことが推察される。

すなわち、中小企業を中心として、法定福利費の相対的負担増がみられ、それがこれらの企業における法定外福利費の大幅な削減につながり、その結果、企業福祉の面において、大企業との間で規模間格差が拡大することになったということである。

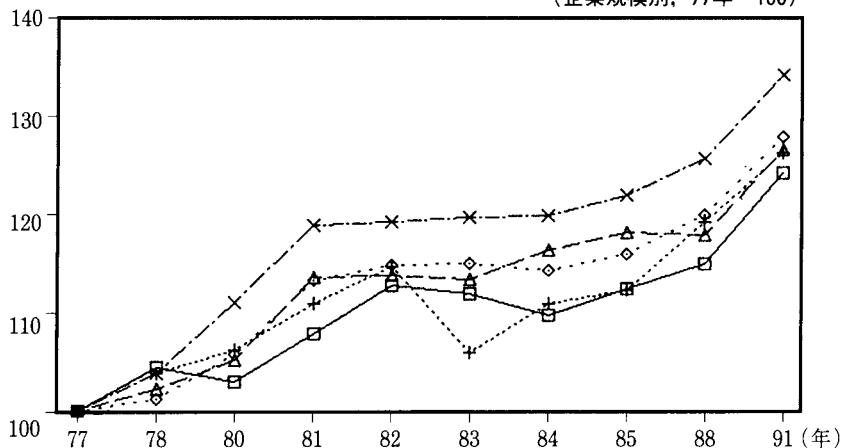
このことは、企業規模や生産性などに規定された企業福祉の負担能力の差によって、制度改革から受ける影響の度合いが異なるという点で重要である。す

(123) 例えば85年を例にとれば、5000人以上、4999～1000人、999～300人、299～100人、99～30人それぞれ7.1%、7.3%、7.8%、8.1%、8.5%となっている。労働省『賃金労働時間制度等総合調査』1985年版により算出。

(124) 例えば85年を例にとれば、5000人以上、4999～1000人、999～300人、299～100人、99～30人それぞれ4.1%、2.8%、2.2%、1.9%、2.0%となっている。同上『賃金労働時間制度等総合調査』1985年版により算出。299～100人、99～30人のところで若干の例外が生じているものの、総じて規模が大きくなるほど比率が高まっているといえよう。

図12 法定福利厚生費の労働費用総額にしめる比率の推移

(企業規模別、77年=100)



【出所】労働省『労働者福祉施設制度等調査』1977～83年各版、同『賃金労働時間制度等総合調査』1984～91年各版により作成

【注】①労働者一人一ヶ月平均

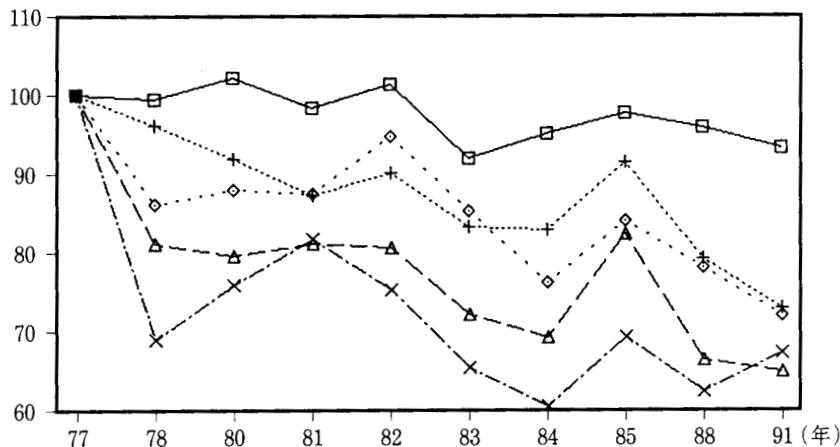
②□：5000人以上、+：4999～1000人、◇：999～300人、△：299～100人、
×：99～30人

なわち、補完すべき企業福祉がない、あるいはあっても貧弱な企業で雇用されている労働者は、社会保障水準の切下げの影響を、より強く受けることになるという問題である。

以上のように、新保守主義的スタンスによる社会保障制度改革とは、一方で社会保障における制度間格差を残しつつ、他方、企業福祉の面でも、公的給付の切下げを補完する能力の差によって、重層的な企業規模間格差を拡大再生産するという結果をもたらすことになったと捉えることができる。

そして、こうした格差の拡大再生産は、日本の経済システムの中核に位置する大企業においては、その労務管理的効果を高めるという意味をもつものであった。すなわち、雇用確保とともに生活保障という福祉国家が課題とする体制安定手段を、企業内福祉という形で取込むと同時に、それを条件として賃金抑制と生産性向上に労働者を協調させるという形で高蓄積手段に利用し得るということである。

図13 法定外福利厚生費の労働費用総額にしめる比率の推移
(企業規模別、77年=100)



【出所】図12と同じ

【注】①労働者一人一ヶ月平均

②□：5000人以上，+：4999～1000人，◇：999～300人，△：299～100人，
×：99～30人

とはいえてその他の方で、新保守主義的改革は、低所得層ないし中小企業労働者などに対して、公的保障水準の低位固定化と負担の増大とともに、企業福祉の削減といった厳しい状況をもたらすものであったという側面を看過することはできない。

* * * *

以上、本節においてみてきたように、80年代日本における新保守主義的政策の展開は、日本経済に対して二面的な影響を及ぼしたといえる。すなわち、一面では、日本の経済システムがもつ効率性や高蓄積的性格を促進させることとなつたものの、他面においては、賃金水準や福祉水準の抑制を強化するものであったということである。

そこで次の節では、こうした二面性をふまえつつ、さらに視野を国際関係面にまで拡げ、日本経済の対外関係との関連から、改めて新保守主義的政策の歴史的意味を捉えなおすことにしたい。