

論 説

規制緩和・民営化と今日のスペンディング・ポリシー

鈴 木 啓 之

目 次

- I. はじめに
- II. 民営化と規制緩和
 - 1. 民営化 (Privatization) と規制緩和 (Deregulation)
 - 2. 規制緩和の国際的波及と民営化
- III. 日本における民営化と規制緩和
 - 1. 日本における公企業・政府機関の再編成
 - 2. 公共土木事業分野における第3セクター方式の内容と性格
 - 3. 日本における規制緩和の対象領域と民営化問題
- IV. 規制緩和・民営化とスペンディング・ポリシー
- V. おわりに

I. はじめに

本稿の課題は、80年代に世界各国で進行した民間活力論に基づく経済政策の経済的性格を研究することである。一口に民間活力論に基づく経済政策と言っても、その内容は多岐にわたっており、各国で実施された政策の内容も、共通性とともにも多様な相違を見せており、各国の研究者の間で定義もまちまちであることは、すでに指摘されているところである⁽¹⁾。すなわち、この政策には、公企業等の民間への売却という意味での民営化、公共土木事業分野への民間資金の導入や事業主体への民間の参加という意味での「民活型公共事業」、経済活動に関わる法的規制の緩和などからなる規制緩和など、表面的に区分しただけでも様々な内容を含んでいる。同時に、日本で言うところの民営化と規制緩和とは、一方で各国に共通して政策課題となっているが、他方

で歴史的に公企業のあり方が異なっているために、政策課題に関する議論の重点において各国毎の偏差が生み出されているのである。すなわち、歴史的に国有企業が少なかったアメリカでは、主として経済活動に対する法的規制の緩和など規制緩和が中心課題となり、公企業の多かったイギリスなどでは民営化が中心課題となるという具合である。そのような事情を反映して、アメリカでは、主として規制緩和(Deregulation)という概念を中心に立論されることが多く、イギリスでは、民営化(Privatization)という概念を中心に立論されることが多くなっている。この点については、ここではひとまず置いて後述することにするが、本稿ではまずこの点を整理した上で、次に日本における「民間活力の導入」がどのような内容からなっているか、それらの経済的性格はいかなるものかを検討し、最後に、この政策が資本主義発展の歴史に占める位置に関して検討することにした。最後の問題については、次のような2つの問題がある。その一つは、この民間活力論に基づく経済政策の本質を従来のケインズ主義的なスペンディング・ポリシーとの関係でいかに把握するかという問題である。もう一つは、資本主義発展の今日的段階との関係で、この「民間活力の導入」という政策が必然化されたのはなぜか、という問題である。そこで、ここでは、そのような論争状況を踏まえ、主として日本の財政支出と公企業および特別会計・財政投融資の再編成とを表象に置きながら、以上の順序で研究してみたい。

注

- (1) この点について、吉田震太郎氏は、「たとえば、規制緩和 deregulation という字と民営化 Privatization という字を取り上げてみよう。アメリカの文献は前者の言葉はかなり広く、時には後者を含めて用いることがあり、イギリスでは逆に、主として用いる言葉は後者であり、それを前者とほとんど同義に用いることがある。そして日本では、規制緩和と民営化とははっきり別の概念として用いる」と指摘している(吉田震太郎編著『80年代の国家と財政』同文館、1988年、302ページ)。また、ヨーロッパ諸国の研究者の間での議論については、テオ・ティーマイヤー、ガイ・クォーデン編、尾上久雄、廣岡治哉、新田俊三編訳『民営化の世界的潮流』(御茶の水書房、1987年、原著は Theo THIEMEYER and Guy QUADEN, eds., *The Privatization of Public*

Enterprises — A European Debate, CIRIEC, 1986.であり、これに編訳者らが解説を加えている)の各論文、「編訳者あとがき」などを参照されたい。

II. 民営化と規制緩和

1. 民営化 (Privatization) と規制緩和 (Deregulation)

サッチャー政権は、1979年6月に成立して以来、次々に公企業の民営化を実施してきた(表-1を参照せよ)。この民営化は、実際にはすでに株式会社形態をとっていた公企業の株式の民間への一部売却や未だ株式会社形態をとっていなかった公企業での株式発行とその株式の売却、および、それに照応した事業分野や金融業等での規制緩和、公営住宅の居住者への売却などを含むものであった。

1981年1月に誕生したレーガン政権は、直ちに規制緩和特別委員会を設置し、航空輸送規制の緩和、電機通信分野の自由化、金融規制の緩和、政府資産売却の検討などを次々に実施してきた。

1981年3月に第二次臨時行政調査会が発足し、翌1982年11月に中曽根政権が発足した日本では、3公社の民営化をはじめとする公企業等政府機関の再編成や公共事業分野への民間資金の導入、公共事業の計画・実施主体の第3セクター化や民営化、建設・運輸・通信分野をはじめとした各種の規制緩和が実施されてきた。

こうした民営化・規制緩和の波は、80年代中盤からイタリア、フランス、ベルギー、西独などの欧州諸国などにも広がり、メキシコなど累積債務途上国へも債権国・銀行団・国際機関の戦略的指導の結果として波及しつつある⁽¹⁾。

以上のような民営化・民間資金の導入・規制緩和などからなる経済政策の流れを思想的に支えてきたのは、「小さな政府」論あるいは「新自由主義」の思想である。この一つ思想傾向は、ケインズ主義を中心とした経済学が市場の失敗から出発して、政府の介入による市場の規制ないし補完を目指していたのに対して、政府の失敗から出発し市場原理と自由競争の復権、政府の

表1 サッチャー政権樹立後の民営化

会社名	期日	手法	売却額 (100万ポンド)
B P (ブリティッシュ・ペトロリアム)	1974年11月 1983年9月	株式の政府保有比率の引下げ (51%→31%)	817
ICL(コンピューター)	1979年12月	政府保有株式(シェア25%)の売却	37
フェアリー (航空宇宙)	1980年5月	株式発行による売却	22
フェランティー (エレクトロニクス)	1980年7月	政府保有株式(シェア51%)の売却	55
ブリティッシュ・エアロスペース (航空機)	1981年2月	株式の政府保有比率の引下げ(100%→49%)	43
砂糖会社	1981年7月	政府保有株式(シェア24%)の売却	44
貨物輸送公社	1981年10月	従業員に対する売却	5
ケーブル・アンド・ワイアレス (国際電電)	1981年11月 1983年12月	株式の政府保有比率の引下げ(100%→23%)	443
アマーシャム (化学)	1982年2月	株式発行による売却	65
ブリトイル (石油)	1982年11月	株式の政府保有比率の引下げ(100%→49%)	627
国鉄付属ホテル	1982年11月	民間会社への売却	51
港湾公社	1983年2月	株式発行による売却	96
インターナショナル・エアラジオ (通信)	1984年4月 1983年3月	スタンダード・テレホン・アンド・ケーブルに対する売却	60
ガス公社 (石油資産のみ)	1984年5月	指名競争入札による売却	82
エンタープライズ・オイル (北海ガス)	1984年6月	株式発行による売却	380
シーリンク (英国海峡フェリー)	1984年7月	ブリティッシュ・フェリーに対する売却	66
インモス(マイクロチップ)	1984年7月	政府保有株式(シェア75%)の売却	95
ジャガー (乗用車)	1984年8月	株式発行による売却	297
ブリティッシュ・テレコム (電話)	1984年11月	株式発行による売却(51%)	3,900
			計 7,185

出所) スチュアート・M・バトラー著、長富祐一郎監訳『民営導入への道——財政赤字削減の処方箋』(東洋経済新報社、1986年)60頁の第2表による。なお原著は、Stuart M. Butler, *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*, 1985., Universe Books, New Yorkである。

縮小をとらえてきたのである。このような意味で民営化・民活導入・規制緩和などによる経済政策は、ケインズ主義的経済政策に対するアンチテーゼとして登場したと言われたのである。

さて、ここまでの叙述では、民営化、規制緩和などの概念を、特に明らかにすることなく用いてきた。しかし、これから考察を進めるにあたって本稿でこれらの用語を用いる場合の定義を簡単にしておこう。

日本では、「民営化」と言えば、一般に公企業・公有財産の民間企業・個人への全部または一部売却（所有権の移転）を基礎として把握されてきた。このことに加えて、本稿では、後で詳しく述べるような意味で公共土木事業・技術開発などでのいわゆる「民間活力の導入」を含めて広い意味での民営化と考えておきたい⁽²⁾。

他方、規制緩和について言えばこうである。現代の経済活動は、法令、政府官庁の許認可業務、行政指導などによって規制されている。これらの諸規制の一部撤廃ないし緩和がいわゆる規制緩和であると理解しておけば、ここでは十分であろう。

ここで、本稿の冒頭で述べた、アメリカでは規制緩和という概念を主とした論争がなされ、ヨーロッパ諸国では民営化という概念を主とした論争がなされてきたという事情について、多少寄り道になるが検討しておきたい。

ジャン・フランソワ・エスカルメーユ、ルー・ユジェル両氏は、民営化と規制緩和を対比し、アメリカに端を発した規制緩和と関連させて、民営化の由来に重点をおいて議論をすとして、大要次のような主旨のことを述べている。

まず、彼らは、「新自由主義思想や新自由主義政策が再び現実化するとともに、政府の経済への介入に関する意義が、今徹底的に再検討されている。アメリカにおいては、この現象が規制緩和あるいは法律緩和 (deleglementation) を意味したのに対し、ヨーロッパにおいては、国有企業の形態をとっている部門を民営化することが一般的である」⁽³⁾ことを確認する。そして、民営化 (Privatization) という用語がどのような内容で使われているのかを以下の4点で整理する。第一は「公的部門から民間部門への全体的あるいは部分

の転換」, 第二は「従来政府当局の管轄であった活動を民間企業へ移行させること」, 第三は「政府当局による独占形態を廃止または緩和すること」, 第四は「政府当局管轄である特定の事業サービスを民間に近い経営管理形態に移行させること」⁽⁴⁾, 以上である。この第一の面は, 国有企業の株式会社への転換, または, 土地・建物・公営住宅・空港・港湾設備等の国公有財産の売却などのことである。第二の面は, 公企業の子会社の創設などがこれにあたる。第三の面は, 公企業と民間企業との競争の奨励策をとることなどである。第四の面は, 鉄道対道路交通の関係に見られるような「間接的な競争」を前提とした政府・公企業の活動の漸次的放棄である。このようなヨーロッパの民営化の傾向に対し, 他方「アメリカにおいては, これに反して, 新自由主義的な政策の実行が, 規制緩和を通して経済における公的権力の介入を手直している」⁽⁵⁾。そして, 彼らは, アメリカにおいて規制が生まれ強化されてきた過程を歴史的に三つの段階ないし局面に整理して, 今日のアメ리카での規制緩和は, そこで生まれてきた規制の三つの側面に対応したものだ考える。その場合の歴史的な三つの局面およびそれぞれの局面での規制の内容とは, 第一が, 20世紀初頭から公益事業を維持するためにつくり出された自然独占や公共サービスについての規制であり, シャーマン条例を初めとした当時の反独占立法の思想に反して維持された, これらの部門での独占維持の規制である。第二は, ニューディール期に生み出された諸規制であり, 農産物価格への援助, 銀行や金融活動の管理, 証券取引所の規制, 最低賃金の設定, 社会保障の誕生, 公共事業に関する大規模な連邦計画などである。第三は, 「偉大な社会 (Great Society)」期すなわち1960年代終盤から1970年代初頭にかけての社会的規制の強化であり, 具体的には環境保護, 公害闘争, 消費者保護, 職場に関する安全基準, 少数者に対する雇用均等などである。この三局面にわたって生み出された連邦機関の拡大と“規制”は, エスカルメーユ, ユージェール両氏によれば莫大な経済コストをもたらしたものであるという。だからアメリカでの“規制緩和”はレーガン政権になって注目を集めるようになったものの, ニクソン政権によって開始され, すでにカーター政権によって促

進されてきていたものなのである。そして著者たちは、1970年代末から「規制緩和の対象となったのは、電気通信(ATTの分割)、石油とその副産物(石油価格の自由化)、航空(1979年)などの分野であり、より小さい範囲では、道路交通、そして電力などである。ヨーロッパや日本においても、民営化の波はこれらと同じ部門から優先的に(財政部門を加え、より段階的にはあるが)行われていることは、注目に値する」⁶⁾として、この後、アメリカの規制緩和の動きのヨーロッパ諸国と日本への、“民営化”という形での波及ということに注意を促している。

要するに、エスカルメユ、ユージェル両氏は、アメリカでは規制緩和が主であり、ヨーロッパと日本では主として民営化(規制緩和も含んだものとしての民営化)が問題となったこと、ヨーロッパと日本での民営化がアメリカでの規制緩和の波及として生じているととらえられること、の二点を提示している。ここではまず、この二点の内前者の問題に関連して一つの資料を参照しておこう。図一1は、世界各国の産業部門別の公的所有の割合を示したものである。この図から、概してヨーロッパ諸国では公的所有の割合が高く、アメリカはその対極にあって、日本はその中間、どちらかといえば公的所有の少ない方に位置しているのがわかる。このような相違は、第二次大戦以前の国有化に関わる各国の歴史的事情、第二次世界大戦において国土が戦火にさらされたかどうか(生産力基盤が維持されたかどうか)、反ファシズム闘争や階級闘争のあり方がどうであったか、ファシズムの権力基盤・経済的基盤の解体に対してアメリカの戦後政策と各国国内の諸階級の配置がどのような影響を与えたかなど、様々な原因によってもたらされたと言えようが、ここではその点に深く立ち入るいとまはない。ここでは、図に示されたような公的所有の割合の相違を前提として話を進めよう。このような規制緩和ないし民営化の世界的な動きに先立つ各国毎の公的所有の割合の相違が、研究者や政策当局者を含めた各国論壇での論争において、“規制緩和”を主たる問題としてとりあげるか、“民営化”を主たるテーマとして“規制緩和”をその内に含まれた従たる問題として議論するかを分けた背景なのである。

図1 各国産業部門別の公的所有の割合

国名	郵便	電信 電話	電力	ガス	石油	石炭	鉄道	航空	自動車 産業	鉄鋼	造船
イギリス	●	●	●	●	◐	●	●	◐	◐	●	●
フランス	●	●	●	●	n.a.	●	●	◐	◐	●	○
イタリア	●	●	◐	●	n.a.	n.a.	●	●	◐	●	●
西ドイツ	●	●	◐	◐	◐	◐	●	●	◐	○	◐
オーストリア	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.
ベルギー	●	●	◐	◐	n.a.	○	●	●	○	◐	○
オランダ	●	●	◐	◐	n.a.	n.a.	●	◐	◐	◐	○
スイス	●	●	●	●	n.a.	n.a.	●	◐	○	○	n.a.
スウェーデン	●	●	◐	●	n.a.	n.a.	●	◐	○	◐	◐
スペイン	●	◐	○	◐	n.a.	◐	●	●	○	◐	◐
日本	●	●	○	○	n.a.	○	◐	◐	○	○	○
韓国	●	●	◐	○	n.a.	◐	●	○	○	◐	○
インド	●	●	●	●	●	●	●	●	○	◐	●
米 カナダ	●	○	◐	○	○	○	◐ [⊗]	○	○	○	○
メキシコ	●	◐	●	○	○	○	◐	◐	○	○	○
ブラジル	●	●	●	●	●	●	●	◐	○	◐	○
オーストラリア	●	●	●	●	○	○	●	◐	○	○	n.a.

出所) *The Economist*, 1978年12月30日号, 39頁による。

注) 私的所有: ○全部またはほとんど全部。公的所有: ◐25%, ◑50%, ○75%, ●全部またはほとんど。⊗コンレイル(Conrail)を含む。

2. 規制緩和の国際的波及と民営化

本質的な問題は、エスカルメーユ、ユージェール両氏が上のような議論の中で提示している問題の後者、すなわちアメリカの“規制緩和”の波のヨーロッパと日本への“民営化”(“規制緩和”を含む)問題としての波及をどうとらえるかということである。そこで、もう少しエスカルメーユ、ユージェール両氏の議論に耳を傾けてみよう。彼らは、アメリカの規制緩和のヨーロッパと日本への影響について、次のように述べている。多少長くなるが、引用しておこう。

「アメリカで始まったこの規制緩和への動きは諸外国に直接的な影響を与え

た。／(一)第一に国内でより厳しい競争に直面したアメリカの企業は海外進出に積極的になった。したがってたとえば、電気通信分野における ATT のように、あるいはエアバスと競争中の民間の航空機製造会社のように、アメリカの諸企業はさらにヨーロッパや日本の公益企業の市場に割り込もうとしている。確かに、ヨーロッパにおける公的独占は自由貿易の拡張とは両立しない保護貿易主義者の壁としてアメリカ人に見なされている。彼らの不平は資本財ばかりでなくヨーロッパにおいて、政府の介入が非常に強いサービス（マスメディアや金融部門）に対しても向けられる。さらに、こうした不平不満は、GATT の再協議を要求するアメリカの立場を後押しすることになった。／(二)第二に、アメリカの新自由思想の強い潮流は、ヨーロッパの権利に対し、六〇年代中期からの反動により生まれた新しいイデオロギーを与えることになった。このイデオロギーは経済における政府の小さな役割を主張するばかりでなく、六〇年代中期にアメリカで発生した生産危機を解決することまでも目的としている。この側面は、生産性の危機がヨーロッパの中でもっとも深刻であるイギリスにおいてその重要性が徹底的に確認された。／(三)最後に、規制緩和はドミノ理論に続いてアメリカから輸出されたものである。これらの部門において運営されているいくつかのヨーロッパの公益事業は、すでに金融、法的規制、そして貿易のレベルでこの動きの余波を受けている。民間航空や電気通信市場はこうした状況の具体例である」⁽⁷⁾。

要するにここで述べられているのは、次の3点である。すなわち第一は、アメリカ、そしてヨーロッパでは最も生産性の危機が意識されたイギリスにおいては、生産性の上昇を実現するための手段として規制緩和・民営化への内的欲求があったということである。第二は、アメリカにおいて、規制緩和の結果として自国での企業間競争が激化したため諸企業が以前にも増して積極的に海外進出することになった結果、アメリカ政府が諸外国に対して公益事業を中心とした市場開放や参入規制の撤廃を要求し、それを日欧諸国に受け入れさせてきたということである。そして第三は、ヨーロッパで民営化が問題になった公益事業分野・公企業分野とは、まさにこの規制緩和の波及が集中しているところだということである。

この内第二・第三の点について言えば、日本でも基本的に妥当する点であるが、第一の点について言えば、独占資本主義各国にとって“生産性の危機”ということが規制緩和・民営化への主たる推進力と考えられるのかどうか。むしろ、生産性の上昇を引き出す手段として企業間競争の促進のために規制

緩和・民営化を行うという側面は、アメリカ、イギリスなどの相対的に“生産性の危機”が意識されやすかった国々も含めて従属的な契機にすぎなかったのではないか。筆者の力量から言って、一般的結論を出すのは困難であるが、この点を意識しながら、次に日本を念頭において規制緩和と民営化の具体的内容を考察してみよう。

注

- (1) ソ連・東欧の改革と市場原理の導入については、ここでは、考察の対象としない。ただ、ここでは、歴史の大局的な観点から資本主義社会における規制緩和や民営化と、社会主義国におけるスターリン主義的な集権的経済管理機構の市場原理の導入などによる改革とを共に論じた最近の著作として山口正之著『資本主義はどこまできたか』（大月書店、1989年）をあげておく。
- (2) 民営化という用語をヨーロッパの研究者がどのような意味を持たせて用いているかについては、ティーマイヤー、クォーデン編、前掲書、18～22頁を参照せよ。そこでは、ティーマイヤー氏がヨーロッパの研究者が民営化をどう定義しているか、あるいは、どういう問題を取り上げているかについての整理を行っている。
なお、以下、本文で本書からの引用を行う場合も、基本的には邦訳書の訳文によったことをつけ加えておく。
- (3) 同上書、193頁。
- (4) 同上書、193～194頁。
- (5) 同上書、195頁。
- (6) 同上書、196～197頁。
- (7) 同上書、197～198頁。

III. 日本における民営化と規制緩和

1. 日本における公企業・政府機関の再編成

ここでは、まず狭い意味での“民営化”すなわち公企業あるいは政府機関の日本における再編成の実態を確認することから始めよう。

表一2は、80年代における公社・公団・事業団等の再編成の実態をまとめたものである。1980年から82年、せいぜい85年までの期間中においては、財政投融资対象機関も含めて整理統合が進められているが財政投融资対象機関

表2 1980～88年における公社・公団・事業団等の解散・民営化・新設などの動き

年度	解散、他機関への承継ないし民営化	新設ないし他機関からの承継
1980	オリンピック記念青少年総合センター(解散) 石炭鉱業合理化事業団(解散) → 中小企業共済事業団(解散) → 中小企業振興事業団(解散) →	新エネルギー総合開発機構(新設) 中小企業事業団(新設)
1981	京浜外貿埠頭公団(解散) 阪神外貿埠頭公団(解散) 日本住宅公団(解散) → 宅地開発公団(解散) → こどもの国協会(解散) 日本蚕糸事業団(解散) →	放送大学学園(新設) 住宅・都市整備公団(新設) 蚕糸砂糖類価格安定事業団(新設)
1982	漁業共済基金(解散) → 日本航空機製造株式会社(解散)	中央漁業信用基金(既設)
1983		
1984	医療金融公庫(解散) → 日本原子力船研究開発事業団(解散) →	社会福祉・医療事業団(既設の社会福祉事業団を改称) 日本原子力研究所(既設) 関西国際空港株式会社(新設)
1985	日本専売公社(民営化) 日本電信電話公社(民営化・脱落) 国立競技場(解散) → 大阪国際空港周辺整備機構(解散) → 福岡空港周辺整備機構(解散) →	基盤技術研究促進センター(新設) 奄美郡島振興開発基金(新) 日本体育学校健康センター(新設) 空港周辺整備機構(新設) 日本科学技術情報センター(新) 情報処理振興事業協会(新)
1986	農業機械化研究所(解散) → 製品安全協会(民営化) 高圧ガス保安協会(民営化) 日本電気計器検定所(民営化) 日本小型船舶検査機構(民営化) 日本消防検定協会(民営化)	生物系特定産業技術研究推進機構(新設) 東京湾横断道路建設事業株式会社(新設) 空港整備特別会計(新) 中小企業信用保険公庫(新) 日本下水道事業団(新)
1987	日本国有鉄道(分割・民営化) →	郵便貯金特別会計(新) 医薬品副作用被害救済・研究振興基金(新設) 産業基盤整備基金(新設) 簡易保険郵便年金福祉事業団(新) 新幹線鉄道保有機構(新設) 日本国有鉄道清算事業団(新設) 東日本旅客鉄道株式会社(新設) 東海旅客鉄道株式会社(新設) 西日本旅客鉄道株式会社(新設) 日本貨物鉄道株式会社(新設) 民間都市開発推進機構(新設)
1988	産業基盤整備基金(脱落) 新エネルギー総合開発機構(解散) → 労働福祉事業団(脱落)	通信・放送衛星機構(新設) 動力炉・核燃料開発事業団(新設) 新エネルギー・産業技術開発機構(新エネルギー総合開発機構を改組)

出所) 1980～86年度までは、大蔵省「参議院子算委員会提出資料」(1985年2月および1986年2月)。1987年度および1988年度については、「財政金融統計月報」等により作成。

注) ある機関から他の機関への承継は、→印で示した。また、アンダーラインは財政投融资機関である。1987年度と1988年度については、資料の制約から財政投融资計画に関わる範囲の機関しか掲載できなかった。なお、表中(新)とあるのは、その年度から新たに財政投融资計画の対象となった機関であり、(脱落)とあるのは、財政投融资計画の対象からはずれた機関である。

の内で85年までになんら新しい機関に継承されることなく解散（民営化）されたのは、京浜・阪神の両外貿埠頭公団、日本航空機製造株式会社、日本電信電話公社の四機関だけである。それでも80年代前半には、財政投融資対象機関においてもそれ以外の特殊法人においても整理統合がめだっていた。しかし、1986年以降は、民営化され、別途の財政投融資対象機関に継承されることもなかった機関は、ほとんど小規模の特殊法人であり、むしろ財政投融資対象機関が1985年以降数多く新設され増加していることがわかる。財政投融資対象機関は、財投計画発足の1953年にはわずか16機関にすぎなかった。しかし、その後高度成長期に公共事業の収益事業化、一般会計対象事業の財政投融資計画への移行（一般会計の財政投融資化）が進行し、公団・事業団の新增設が進んだため、1980年には、54機関まで増加してきた。その後1981年3月に「臨時行政調査会」が発足し、歳出削減と公社・公団・事業団を初めとする政府機関の整理統廃合の方針が提示されていく中で、1983年には48機関まで財政投融資対象機関は減少した。しかし、1985年以降は、再び増加し1988年度予算では70機関へと急増したのである。この過程は、一方では、三公社という代表的な国有企業を株式の売却可能な形態に転化して、民営化を進めた過程であった⁽¹⁾。しかし、他方では、上記のように国有ないしは公私混合企業（第3セクター）を増加させる過程を伴うものだったのである。この財政投融資対象機関の新增設の内容は、ほとんどが第3セクターであったから、一面から言えば公的事业分野を民間に開放していることになる。しかし、他面から言えば、政府は、これらを財政投融資対象機関とすることによって、新たな事業や再編成の渦中にある事業において政府が干渉し財政的援助を与える枠組みを維持したのである。

2. 公共土木事業分野における第3セクター方式の内容と性格

上記のような80年代日本における「民営化」が数多く生み出した第3セクターは、特に従来の公共土木事業分野や技術開発の分野に多い。このような第3セクターは、どのような仕組みで運営されるのか。ここでは、その点を明かにし、政府による従来の事業との相違を明らかにしてみたい。

図一 2 は、公共事業分野での従来型の公共事業と第 3 セクター方式による典型的な民活型公共事業の一つである、東京湾横断道路の例を比較したものである。

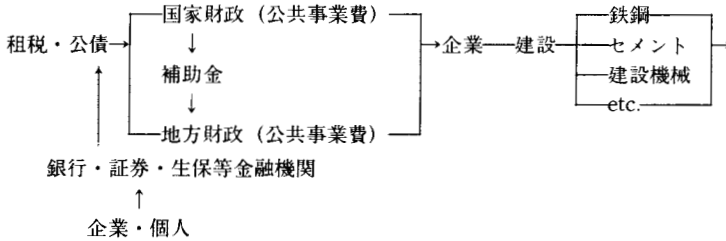
従来型の公共事業では、公債収入に相当依存した形で建設費が計上されてきた。他方、民活型公共事業である東京湾横断道路においても、多くを公債および借入金に依存している。図中ではわかりにくいですが、民活型公共事業の場合も自治体の出資金は基本的には地方債の発行に依存しており、国の出資金は NTT 株式の売却収入に依存しているものの、政府保証債はもとより、道路特別会計・道路開発資金の財源もその多くを公債によっているのである。第 3 セクター方式を取ることによって外見上直接的な民間金融機関からの資金の導入が進んだように見えても、公債も結局は民間金融機関によって引き受けられているのであるから、それ自体は、「金融肥大化」とよばれているような金融市場に滞留している貸付可能な貨幣資本を現実資本の部に引き寄せるという限りでは異なるものではない。

両者の相違は、次の点にある。

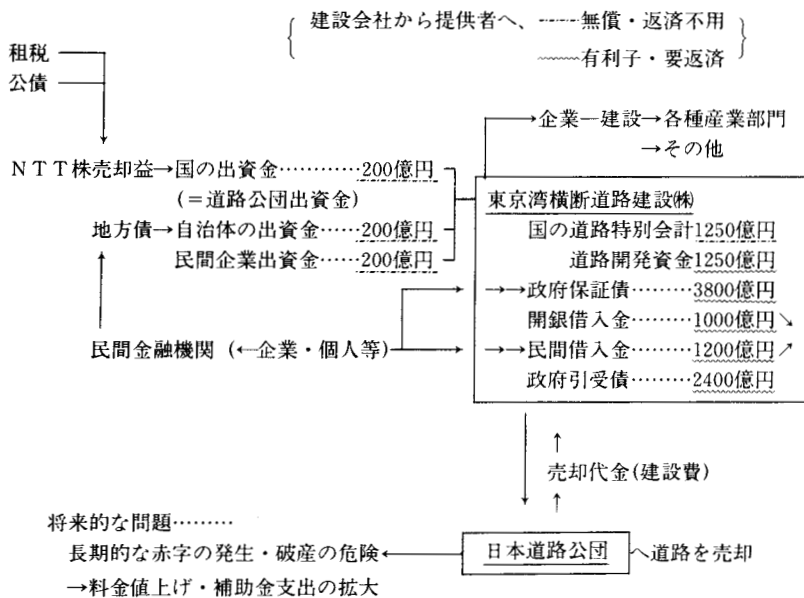
第一は、最も基本的な点、すなわち従来型公共事業では、事業の計画・実施主体が政府であるのに対し、民活型公共事業では、民間企業が事業の計画・実施主体に加わっているという点である。1983年に社団法人として発足した日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）の活動が財界側からこの種の民活型の大型プロジェクトを推進してきたのは衆知の事実である。この JAPIC が東京湾横断道路などの建設を提言したということに示されているように、計画や事業の実施にあたって企業サイドが一貫してイニシアティブを取れる枠組みを形成することが、“民活型”を必要とした第一の理由である。従来型の場合、その事業が、毎年一般会計に赤字を拡大する要因として現われざるを得ない。そのような条件を前提しながら、従来型の公共事業の場合、工事が長期間にわたるプロジェクトであっても基本的には単年度毎に議会の予算審議を経なければならない。いくら自民党単独政権が維持されている条件の下であっても、議会の審議は、その時々々の階級闘争を大なり小なり反映し、利害を異にする業界や企業その他利害団体の軋轢を反映せざるを得ない。場合

図2 公共事業分野における民間活力導入の仕組み

[従来型公共事業]



[民活型公共事業——東京湾横断道路の例]



によっては、過去の公共事業においていくつか見られたように、事業の継続が財政状況の困難を理由として凍結あるいは中止される場合が生ずる。しかし、“民活型”の場合、一度事業主体を第3セクターとして設立すれば、工事完了まで事業の継続は財政政策上の理由で中断されることは基本的に回避さ

れ得るのである。こうして、民活型公共事業の創出の背景は、JAPIC に結集したような独占資本が大規模公共事業を議会統制から切り放して独占する手段となっている。同時に、従来型公共事業と異なって民間企業が事業主体に参加しているといっても、事業に投ぜられた民間資金は確実に回収される仕組みが形成されている。東京湾横断道路の場合であれば、それは、日本道路公団による道路の買取りであって、この時点で民間の資金は全額回収を保障されているのである。一般にこの例のように民活型公共事業における政府・政府機関の関与は、民間企業が事業のリスクを回避するための保障を与えるものとして機能することになる。

第二は、財政政策の側面から見た場合の両者の相違である。上述したように従来型の公共事業は単一の事業であっても、大規模で建設が長期にわたる場合、毎年度財政支出を要求するものである。しかし、民活型公共事業にあっては、政府は、当初の出資以降は、一般会計の膨張は繰り延べられ迂回した形でしか発現しない。民活型公共事業の突き詰められた形態であれば、当初の出資という一回的な無償支出を行えば、以後は第3セクターが自己運動して金融市場から資金調達することになるはずである。この場合、従来型であれば1兆円プロジェクトなら1兆円すべてについて（それが公債を財源とするものであるにせよ）政府の財政資金の反復的投入を要求したものが、当初の出資金という一回的支出、東京湾横断道路の例で言えば、国が200億円、自治体が200億円という合わせても総事業費のわずか4%の支出でプロジェクトが成り立つはずなのである。しかし、「突き詰められた形態」と述べたのは、一種の空虚な理念型であって、現実の民活型公共事業は、政府が特別会計や政府機関等の資金をもって、継続的に資金手当を行わなければならない仕組みになっている。だから、現実の民活型公共事業が従来型のそれと異なっているのは、純粋に単年度の支出で長期間にわたる事業が実施できるということにあるのではなく、主として一般会計での赤字の発現が繰り延べられるという上記の点に帰結することになる。しかしこのことは、個々のプロジェクトにおける単年度の一般会計負担が減少するという外観を生み出すから、その結果生じた余裕資金を種々の資本蓄積の拡大策などに振り向けられ

するという意味で、資本にとっては公共事業分野での財政支出の拡大による資本蓄積に生じてきた制限の突破策となるのである。

第三は、両方式での事業資金の調達方法の相違が、資本の運動の媒介の仕方にかかに反映されるかという点である。国債のように流動性のある債券の場合、引き受けて後、比較的短期間に転売可能であり、国債自体が証券市場での投機的取引の対象として回転し、したがって金融機関の側から見れば当該事業に資金を長期的に固定化する必要がないのに対し、政府保証債や地方債のように国債に比較して流動性の低い債券や借入金の場合には、国債の場合よりも当該事業に資金が固定される期間が相対的に長くなるということである。だから、民活型公共事業では、貸付可能な貨幣資本を現実資本の部面に還流する性格が多少なりとも強いようである。しかし、それはごく相対的なものであろう。

第四は、政府部門の財政赤字の拡大を一つの背景として生まれた民活型公共事業が、金融市場に滞留している貸付可能な貨幣資本をなんとか現実資本に還流させようとする政府・財界の意志を反映して、少なくない事業においてできあがった施設の需要を過大に見積るような内容になっていることである。第一の点の最後に述べたような政府・政府機関がリスク保証の存在となるという点は、まさにこのことに関連しているのである。施設需要を過大に見積っているという問題は、民活ブームの中で企業と自治体が競い合って打ち上げた同種のプロジェクトの間での競合によって一層加速されている。この結果は、施設の使用料の高騰や政府・自治体による事業欠損の穴埋めとなって返ってくるのであるから、結局民活型公共事業は、使用料の負担者や政府・自治体（ひいては納税者）からの収奪に依存した事業ということに帰着するであろう。従来型公共事業においても同様の性格はあるが、ますます過大な方向に需要予測を置かざるを得なくなっているところに、民活型公共事業の寄生的性格が反映しているのである。

以上のような性格は、何も東京湾横断道路に限ったことではなく、民活型公共事業に多かれ少なかれ共通した性格である。同時に本稿ではふれているとはならないが、技術開発分野における第3セクター方式も同様の性格を持

っており、加えて政府の投ずる資金が一層補助金的性格が強くなり、事業リスクの保証の性格が強いのとなっていることを指摘しておこう⁽²⁾。

3. 日本における規制緩和の対象領域と民営化問題

日本における規制緩和は、アメリカでの規制緩和を追いかける形で、アメリカ政府の圧力を受けながら進行した。規制緩和の対象となった代表的な領域は、①金融、②電気通信、③航空輸送、④都市再開発と建築規制、⑤公共事業における入札制度、⑥食品・医薬品等についての安全基準とも絡んだ輸入規制、⑦その他輸入制限品目の輸入制限、などであろう。この他、一般の法的規制とは異なるが許認可行政の簡素化などが対象にあげられたことも記憶に新しい。この中では、電気通信分野は電電公社の民営化に対応し、都市再開発や公共事業分野が第3セクターの設立による公私混合領域の拡大に対応している。

ここで問題にしたいのは、規制緩和の個々の対象領域での具体的な内容そのものではない。問題にしたいのは、規制緩和の対象領域と民営化が進行した領域ないし第3セクターの増設領域とが、表面上は相互にはみでるような関係になっているという事実である。

前出のエスカルメーユ、ユージェール両氏の議論においては、アメリカとイギリスにおける規制緩和あるいは民営化の内的欲求が生産性の向上であること、アメリカで規制緩和が進んで競争が激化したためアメリカ企業は海外進出を強めヨーロッパと日本に規制緩和と民営化の波及をもたらしたこと、ヨーロッパにおいても規制緩和が集中した領域で民営化が進んだこと、の三点が示されていた。日本においてもNTTの民営化や金融・航空運輸の規制緩和、公共事業への参入制限や各種の輸入制限の撤廃などは、確かにアメリカの市場開放圧力を受けて進行してきた。その意味で、両氏がアメリカの規制緩和の波及としてヨーロッパや日本の規制緩和・民営化が進行したというのは、大筋で正しい。そして、アメリカ企業の場合に限定してはいるが規制緩和や民営化が企業の海外市場競争奪戦や多国籍企業化と結びついていることを洞察しかかっているのは、注目に値する点である。この企業の海外進出と規

規制緩和・民営化との関係の問題は後に譲るとして、その前に、規制緩和や民営化の日本資本主義における内的欲求をどのようにとらえるべきかを考えてみよう。

エスカルメーユ、ユジェール両氏は、アメリカ資本主義とイギリス資本主義における規制緩和あるいは民営化の内的欲求を生産性の向上に見た。確かにアメリカやイギリスにおいて競争圧力の導入や強化によって企業の合理化と生産性の向上をはかろうという議論が強く主張されたのは事実であるし、結果として生産性の向上や企業の合理化を引き出した側面があることはおそらく事実であろう。日本においてもいくつかの領域で参入制限が撤廃されることにより（電気通信の場合にはもちろん規制緩和だけでなく民営化も伴っている）新規参入企業が現れ、独占の枠組みを保持しながらも企業間競争が内外企業の間で進行し、その結果企業の合理化圧力が生じているであろうことも疑いない。けれども、それは自体の一側面であって、同時に見ておかなければならないのは、一層基本的な点、すなわち、規制緩和や民営化が全体として資本の運動領域を拡大し、運動条件を改善するという点である。

公企業の民営化は、それ自体として私的資本に投資対象を提供する。同時に民営化された企業は、公企業時に与えられていた根拠法が定める事業範囲を越えて経営の多角化をはかる条件を獲得する。これが、資本の運動領域を拡大するということの第一の意味である。また、電気通信分野に典型的なように、技術革新の到達点の変化によって、新たに蓄積基盤となる事業が生じ、同時にその事業のための設備投資需要が創出される場合がある。規制緩和と民営化は、そのような蓄積基盤を私的資本が蓄積源泉に取り込むための不可欠の条件である。交通・通信分野の大量化と高速化に関連した規制緩和・民営化はこのようなものであり、資本の回転率を上昇させ、同時に上記の意味で資本の運動領域を拡大するのである。これが第二の意味である。第三は、日本において典型的にみられる建築規制の緩和や公共事業分野の規制緩和と第3セクターの新增設がもたらす建築投資の拡大、資材需要の増大である。第四の意味は、種々の安全基準や環境基準の緩和による資本の蓄積条件の拡大である。安全基準や環境基準が緩和されることは、低コストの製品を販売

する条件となり、利潤の増大や競争力の強化をもたらすからである。第五の意味は、公企業の民営化によって多くの場合労働条件の変更が行われ労働者側に不利になることや、民間企業に比べて相対的に発展しやすい条件を持っていた公企業の労働組合運動が性格変化をきたしたり衰退する結果として、労資関係が資本にとって肯定的に改善されることである。第六の意味は、各国資本主義の様々な領域での規制の均等化が緩やかな方の基準にあわせて進行することによって、資金力、技術力、生産性その他様々な側面で有利な企業が外国市場を制覇できるという点で、そのような企業にとっての蓄積条件を拡大するという点である。

こうしてみると、エスカルメーユ、ユジェール両氏が提起した規制緩和・民営化の内的欲求とは、実は部分的側面にすぎないことがわかる。

ところで、これらの規制緩和や民営化は、上記の六点にわたる整理でも明らかのように、各国資本主義における資本の運動条件の均等化をもたらすものである。金融自由化あるいは金融規制の緩和は、日米英の中では日本だけが遅れていたオフショア市場の東京への開設をもたらすなど24時間体制での投機的取引を含めた金融活動の条件を生み出すとともに、その他の諸国も含めて金融活動における業種・業態間の垣根の撤廃や金利規制その他の様々な規制を緩和して、国際資本移動の条件を拡大したのである。この新たな枠組みの中で各国の金融機関が国境を越えて競争を展開することになる。この競争は、規模の大きく異なるものを含んだ、その意味で最初から平等でない独占的競争である。金融以外の領域でも事情は同じである。すなわち、各国の独占資本が相互に外国市場への参入と多国籍化を進めて独占的競争を展開する枠組みを生み出すことが、規制緩和・民営化が資本主義発展の今日的段階にとって必然だった主要な理由の一つである。言い換えれば、規制緩和・民営化は先進資本主義国金融資本の多国籍的展開と独占的支配という法則の現れなのである。

注

- (1) しかし、表一2でも明らかなように、日本国有鉄道に関しては、分割後のJR

グループ企業の主たる企業を依然として財投対象機関に置いているのである。

- (2) 第3セクター方式での公共事業と技術開発の実態に関するより具体的な検討については、拙稿「『低成長』期における財政投融资について」(大阪市立大学商学部経営研究会『経営研究』第37巻第4号所収)を参照されたい。

IV. 規制緩和・民営化とスペンディング・ポリシー

次に財政政策の全体と規制緩和・民営化の関連について考えてみよう。アメリカでは、カーター政権末期から始まってレーガン政権へと引き継がれた規制緩和の流れは、その補完物として莫大な軍事支出、減税、国債発行を中心とした軍事的ケインズ主義を伴うものであった。日本においても軍事費・海外援助費の急増や公共事業費の高位高止まりないし「内需拡大策」による増加を伴うものだったのである。表—3および表—4は、それぞれ80年代におけるアメリカと日本の財政の動向である。これらの表で明かなように、レーガン政権期のアメリカの連邦財政は、軍事費を急増させることによって膨張してきた。しかし、1986年以後は議会の赤字削減要求が次第に強まり、ブッシュ政権下では本格的に軍事費をも削減する計画に踏み切らざるを得なくなっている。日本では、臨時行政調査会の活動によって、特に80年代前半中は、歳出の抑制がはかられてきた。だが、1985年のG5以降、アメリカによる日本の内需拡大への要求に呼応して、日本の財政は、それまでの軍事費と海外援助費が突出的に増加するパターンから、1987年度予算からそれらに加えて公共事業費が急増するパターンへと変化してくる⁽¹⁾。この日米の財政スペンディングは、財政事情に制約がある条件の下で相互に時期を分けて支出の拡大を進め、相互の資本に市場を提供するものとして機能したのである。

日本の場合を一国的に見れば、歳出の抑制をはかっていた80年代前半において公企業の民営化が叫ばれ、あたかもケインズ主義的なスペンディング・ポリシーとは並存できない対立物として登場したかのように見える規制緩和・民営化も、実は国際的に見てみれば、軍事支出のような不生産的支出によるものかそれとも公共事業費のように生産力基盤を拡大して再生産過程に

表3 80年代日本の一般会計歳出（主要経費別の推移）

（単位：億円）

年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
国債費	53,104	66,542	78,299	81,925	91,551	102,242	113,195	113,335	115,120
地方財政関係費	73,877	87,666	96,365	76,729	90,693	96,901	101,850	101,841	109,056
防衛関係費	22,302	24,000	25,861	27,542	29,346	31,371	33,435	35,174	37,003
経済協力費	3,826	4,254	4,711	5,043	5,439	5,863	6,232	6,492	6,822
公共事業関係費	66,554	66,554	66,554	66,554	65,200	63,689	62,233	60,824	72,824
社会保障関係費	82,124	88,369	90,848	91,398	93,210	95,736	98,346	100,896	103,845
文教・科学振興費	45,250	47,420	48,637	48,186	48,665	48,409	48,445	48,497	48,581
恩給関係費	16,399	18,030	18,918	18,901	18,858	18,637	18,501	18,956	18,798
その他共合計	425,888	467,881	496,808	503,796	506,272	524,996	540,886	541,010	566,997

出所) 大蔵省主計局調査課編『財政統計』各年度版より作成。

注) データはすべて当初予算による。従って、1987年度の公共事業費には、N T T株式売却収入を含めて1.2兆円追加された補正予算は含まれていない。1988年度の公共事業費には、最初からN T T株式売却収入が含まれている。

表4 80年代アメリカ連邦歳出予算の主要経費別推移

（単位：百万ドル）

年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
純利払費	52,512	68,734	84,995	89,774	111,058	129,430	135,969	138,570	147,871
国防費	133,995	157,513	185,309	209,903	227,413	252,748	273,375	281,999	285,423
国際関係費	12,714	13,104	12,300	11,848	15,876	16,176	14,152	11,649	9,926
運輸関係費 社会地域開発費	32,581	33,947	28,972	28,894	31,342	33,518	35,350	31,279	33,558
保健・医療・所得 社会保障関係費	260,346	305,322	337,693	374,551	378,848	416,187	424,653	445,691	472,613
科学・宇宙・技術費	5,832	6,469	7,200	7,935	8,317	8,627	8,976	9,216	10,903
軍人恩給費	21,185	22,991	23,958	24,846	25,614	26,292	26,356	26,782	27,748
その他共合計	590,920	678,209	745,706	808,327	851,781	946,316	990,258	1,004,586	1,055,904

出所) 『アメリカ経済白書』1988年版より作成。

注) 1988年のデータは見通し、それ以前は、実績である。

対して作用するような支出によるものかは別として、ケインズ主義的スペンディング・ポリシーと相互に補完しあうものだと言えるのである。また、規制緩和・民営化はケインズ主義的スペンディング・ポリシーと補完しあうことによって初めて、ある程度現実資本に還流しながらも現実資本からの乖離の度合を強めた形で金融市場において運動している貸付可能な貨幣資本を、現実資本に向かわせる契機として、したがって、金融資本総体の蓄積の基礎をなしている剰余価値生産の基盤を拡大する上での制限の突破策として機能していると言えるのである。

注

- (1) なお、この公共事業費の急増は、特に1988～89年度においては1.2兆円規模で通常の公共事業費に積増しされたNTT株式売却収入の活用によってもたらされたものである。この結果、1986年度補正予算で6兆2,689億円であった公共事業費は、1987年度補正予算では7兆2,173億円、1989年度予算では7兆3,607億円と急増した。このNTT株式売却収入による無利子融資制度の内容とそれをめぐる省庁間の権益争奪戦、これを通じた民活型事業への政府の介入や許認可権限の獲得については、新藤宗幸著『財政破綻と税制改革』（岩波書店、1989年）124～126頁および158～162頁を参照されたい。また、竹内克伸編『図説日本の財政—平成元年度版』（東洋経済新報社、1989年）には、NTT株式売却収入の活用スキームが掲載されている。

V. おわりに

以上によって、ケインズ主義的スペンディング・ポリシーと規制緩和・民営化との関係が明らかになったと思う。ケインズ主義的スペンディング・ポリシーとその下で発達した国家の諸規制や公的所有は、金融資本の国際的な市場再分割闘争の強まりと多国籍的展開の中で修正を迫られた。そのような資本主義発展の歴史的段階に照応して資本主義自らが生み出したのが、規制緩和・民営化であり、ケインズ主義的スペンディング・ポリシーと規制の補完物でありながらそれに一定の修正を求めるという意味で、これらは現代資本主義の経済政策の一つの発展段階を画するものなのである。

最後に、本稿では研究から除外せざるを得なかった理論問題にふれておこう。従来の国家独占資本主義論の一部には、資本の発展とともに公的所有が拡大していくはずであるという理解が存在した。しかし、本稿でも、今日、公私混合企業の新増設に現われている意味での公的所有の拡大や民営化（公的所有の縮小）とが交錯しながら進行していることとその条件を多少なりとも明らかにしてきたが、公的所有・公的部門の単線的拡大や単線的縮小を想定するのは問題がある。マルクスも道路の例などを上げながら次のように指摘している。

「資本が株式会社の形態をとらないかぎりでは、資本はつねに自己の価値増殖の特殊な条件だけを求め、共同的な諸条件はこれを国家的に必要なものとして国全体に押しやる」⁽¹⁾。他方、次のような二重の条件が存在する場合には、資本は公共事業を価値増殖の対象に転化すると指摘する。すなわち、「一面では、この種の事業を資本の価値増殖過程としていとなむために、国の富が十分に集積され、資本の形態に転化されていること。他面では、資本家が道路の価値を（時間に応じて一部ずつ断片的に）道路（すなわちその利用）として実現できるほどに、交易量が十分であり、また交通手段の不足からくる制限がそれをそのまま十分に感ずること」⁽²⁾、これである。

マルクスもこう述べているように、資本主義発展の過程で公的所有が一方的にあるいは傾向的に拡大すると考えるのは、リアルに現実を捉えることにならない。そこで、このような観点から従来の国家独占資本主義論争を再検討することが必要になる⁽³⁾。機会が許されれば、この課題にも取り組んでみたい。

注

- (1) マルクス『経済学批判要綱』第3分冊（高木幸二郎監訳、大月書店、1961年）468頁。
- (2) 同上書、467頁。
- (3) 公企業論の分野では尾上久雄氏が、ハーシュマンにならって「公」志向と「私」志向のサイクル論を仮説的に提唱している（尾上久雄「揺れ動く日米欧の民営化」『エコノミスト』1986年7月29日号）。だが、この仮説自体は、なぜ

サイクルが生ずるのかを問題にせず提起されている。研究すべきことは、サイクルを見つけだそうとしたりする方向にあるのではなく、むしろ公的所有・公的部門が拡大あるいは縮小することが資本の運動との関係でなぜ生ずるのか、どのような条件の下でそうなるのかを研究することであろう。

なお、以上のような公的所有を含めた公的部門全体の拡大・縮小が何によってもたらされるのかという問題とかかわって、本文で研究した民営化・規制緩和、さらには政府の役割全般の縮小を学問的に正当化しようとする論理の一構成部分として、公共財の理論がある。公共財の理論は、財の自然的ないし物理的属性が様々な財の供給される経済的形態を規定し、また財の供給される経済的形態の変化をも規定する、と考える学説である。例えば、アメリカにおける民営導入論の代表的論者の一人である E. S. Savas は、排除（性）と共同消費という2つの軸で財の分類を行いながら、次のように述べている。「この方法で財を分類した理由は、財の性質が、それが生産されるかどうかを決定し、そしてそれが供給されるのを保証するのに必要とされる条件を決定することである」(E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector; How to Shrink Government*, 1982, Chatham House Publishers, Inc., p.33, ll.28~31)。しかし、私は、これとは反対に財が供給される経済的形態とそれを生み出す具体的な経済的關係こそが財の供給を私的資本が担うか国家が担うかを規定する主導的な契機だと考えている。この点についても今後の研究課題としたい。