

世界不況・新自由主義政策軌道修正下における国土形成計画・公共投資の基本問題(永山 利和)
世界不況・新自由主義政策軌道修正下における国土形成計画・公共投資の基本問題—国土形成計画、公共事業計画策定に向けた思想・哲学問題への接近—

永山 利和

金融危機・世界同時不況の下、有効な景気対策や雇用政策に公共事業政策は通常歓迎される政策手段であった。だが、経済社会の必要性が広く認められた公共事業が政治力学の強い影響も受け、公共事業政策には逆風が吹いている。公共事業には時の政治力学、政策システムなどの影響は不可避だが、公共事業政策には一定の政策科学的な原理が存在する。金融危機・世界同時不況を演出した新自由主義の経済政策システム是正という今日的課題に沿った公共事業政策の基本を見直し、改めてその役割を見出し、有効性の高い機能を発揮させる必要である。この趣旨を踏まえ、本稿は、第一に公共事業の事業実施に際しての科学性・公共性の必要とその基礎、第二には日本における公共事業が強い市場成長志向がもたらした産業・大企業傾斜の是正と長期的な市民社会、階級社会に即した普遍性と制約性の認識を踏まえた改革へ転換させる認識、第三にこれらを現実の金融・経済危機に対応させた事業改革への基礎的論議の方向を試論的に提起している。

はじめに

- 1 新自由主義経済システムの破綻—求められる政策転換の課題—
- 2 公共投資が有する長期的社会性
- 3 金融化資本主義における日本の公共事業投資

むすび

はじめに

政府は、2009年6月23日、内閣府経済財政諮問会議を中心に検討してきた「骨太方針2009」を閣議決定した。「骨太方針2009」は、2010年度の経済・財政運営、すなわち政府の2010年度経済運営、財政政策の基本政策を定める。この直後、麻生首相は、選挙戦をにらんで通常より2カ月近く早い7月1日に、2010年度経済財政運営の概算要求基準を定めた。また、2010年度予算関連諸法規の制定・改正等を各省庁に指示する手筈となる。

むろん、総選挙を控えて政府政策は、政権交代という政治情勢の変化が予想され、流動的であるといえる。だが、問題は現政権における政権運営の流動性にあるのではない。政権を担う政党問題

を超えた国家政策における思想ないし哲学の基盤が崩壊し、しかもこの事実を認識できない点にある¹。経済政策全体に関する賛否はさておき、とくに公共事業をめぐる政権運営の思想ないし哲学が吟味されなければならない。1980年代初期の中曽根内閣登場以来継続的に追求されてきた新自由主義的政策、あるいは構造改革政策を掲げてきた政策思想ないし哲学は、今回の金融危機・世界同時不況の発生で継続不可能になった。この点こそ経済政策運営が抱える基本矛盾がある。

現実に直面している経済危機への認識とそれに対応して再登場した公的資金注入などの金融機関支援、大型公共事業中心の公共事業投資、産業再生に名を借りた一般事業会社支援策、さらには“エコ”に便乗した自動車・IT商品販売促進のためのポイント支援、これらは政府による直接的企業支援である。国家歳出削減を意味する“小さな国家”から企業支援を実行する“大きな国家”への転換、国民生活支援を縮小する自立・自助思想から企業救済の迅速な実行、この相容れない政策転換は、深刻な不況と新自由主義的経済政策システムとの間（ハザマ）、深い「淵」、ないしは政策思想と現実政策との亀裂である。政策における思想の一貫性の欠如、これらを政府はもとより日本経団連のリーダー、新自由主義のリーダーはどう説明するのか。この溝や亀裂を埋める政策思想の筋、一貫性をどのように保つのか。この政策転換は“100年に一度の危機”対応策という説明だけではすまされない。この矛盾、溝

の深さにこそ現時点の政策論議の焦点がある。とくに、本稿は、公共事業をめぐる基本的論点を再整理して、政策の軌道修正ではなく、100年に一度の危機対応という避難政策でもない、新自由主義政策のリセットこそ緊急課題であることを主張することにある。

1 新自由主義経済システムの破綻 —求められる政策転換の課題—

1) 事実が証明した政策システムの破綻

09年8月までの自公政権が進めてきた経済政策思想ないし哲学に転換を迫るものは、何の説明も必要がないほど明らかである。それは眼前に進行している金融危機・世界同時大型不況という情勢そのものが証左である。とはいってもその論議は唐突の感を与えるであろう。

そもそも政策問題の基本問題とは、常に経済および政治領域の大状況に生じている変化に関する認識に関わって論議されるべきである。2007年に始まる金融危機、翌2008年9月から進行した経済活動の急降下、世界同時不況という経済危機の中で、国家の応急経済危機対策はもちろん重要課題である。だが、同時に今回の金融危機・世界不況への短期的政策対応のほかに、経済危機に絡んで危機を招き寄せた政策的原因の発見との関係で、その政策とシステムが注目されなければならない。すでに定着さえてきた新自由主義的政策システムの転換をどのような理由で実行するか、それが重要な政策課題である。すなわち、“ほんの昨日まで[only yesterday]”世

界を支配した新自由主義とその経済政策が破綻し、その事実が眼前にある。これが出発点である。

どの時期を出発点に置くかにもよるが、新自由主義的経済政策が採用され、現実に力を発揮するようになってからは約 40 年近くに及ぶ。

この 40 年間に金融・財政、国家の経済政策、市場・産業政策システム等の隅々にまで新自由主義経済政策が徐々に浸透していった。特に、米英および日本では、新自由主義が着実にその地歩を固め、多くの人々はこの流れが当面は変わりそうにないと感じられた。しかし、金融危機発生の経過から見ると、2007 年に新自由主義政策を進めた覇権国家アメリカにではなく、ヨーロッパ大陸のフランス、スイス、イギリス、ドイツさらに果てはアイスランド等にいたるまで金融機関の経営危機、とりわけ投資銀行に傾斜した金融機関やそれが設立したヘッジファンドの破綻・解散が連鎖的に生じた。ここに危機が始まった。事態はすでに深刻であった。だがそれにもかかわらず、危機発生の国アメリカでは、ブッシュ政権が 2008 年 9 月 15 日のリーマンブラザーズ経営破綻まで、危機という事態をその性質において理解していなかった。もっと正確に言えばシティーバンクと AIG 保険グループ両金融機関破綻を迎える直前まで、ブッシュ政権は新自由主義政策が招いた金融危機さえ感知できなかった。

新自由主義政策担当者には、新自由主義が持つ市場への過信ないし誤認があった。だが、それ以上に、危機に直面し

ても新自由主義への過信ないし危機への事実誤認には、市場原理主義の経済政策思想の怖さを示すというべきである。しかも政策担当者やそれに従っていた一般の人々の間にまで広まっていた市場原理主義信心の深さにもかかわらず、事態は紛れもなく金融危機・世界同時不況が到来していたのである。一気に進行した金融危機・世界同時不況の発生は、事実をもって新自由主義政策システムとそれに基づいた経済システムの破綻を示した。眼前に進行する金融危機・世界不況＝恐慌は、一時的景気循環による不況という“健全な”資本主義的「生理」として生じる破綻＝循環型不況ではない²。

それは市場システム自体の破綻、新自由主義政策との同時破綻が市場システム自体を恐慌に追い込んだのである。この事実をもって、世界中に新自由主義政策システムの誤りと複雑な市場システムへの多様性、国家政策による市場依存政策の不適応を突き付けた。

新自由主義的政策破綻という事実に国家はどのように対応するべきなのか。また新自由主義に反対してきた陣営にとって、反新自由主義派が新自由主義政策システムに代わる経済政策をどのようにリセットするのか。その課題に向き合うべき時期になったのである。これが現在われわれに向けられた経済政策の基本問題である。

2) 政策的迷走と公共事業政策を捉える基本視点

小泉・竹中路線を踏襲した安倍内閣が

政権を投げ出し、安倍首相を継いだ福田内閣も洞爺湖サミット後、安倍元首相に引き続いて任期途中で政権を投げ出した。ポスト小泉以降、自民政権は、郵政選挙で得た衆議院の多数派体制で、すなわち争点外しの“郵政選挙”の結果生まれた“水増し”多数派に依拠して、自公政権運営を続けた。だが、08年参議院選挙の結果、参議院は民主党が多数派となり、国会の政治力学的配置は塗りかえられ、衆参両院で政治力学構造に逆転現象が生じた。いわゆる“ねじれ”国会という勢力配置である。この“ねじれ”現象で政党間政策の構成は文字通り“迷走”状況を呈し、今日に至っている。しかし、これを「対岸の火事」という態度でやり過ごすわけにはいかない。

(1) 公共事業政策に社会階級的空間

とくに、公共事業政策には、時々の政権政党の政策上の相違を超えた国民生活や国民経済にとって総合的な効率性、国民諸階層への公平性実現を目指す目標が保持されなければならない。換言すれば、公共事業政策は、基本的に政策効果が社会階層における格差構造に対して格差縮減ないしは所得再分配などを含めた市場における需給調整効果を有することを考慮すべきである。この視点が欠けると公平性、社会的公正の目標実現に対する公共事業の基本的機能の発揮は難しくなり、公共事業に課せられる社会階級的差異に公正さをもった有効な作用は働かなくなり、格差拡大機能に傾斜してしまう。

たとえばモータリゼーションが進行

する場合、道路投資を増やすことが効率的かつ公平性を維持しているかどうかの吟味が必要である。複雑な利害関係を有する社会構造のなかで、一般的に自動車交通量(道路需要)と道路供給とを単純に対比させて道路という資産の需給調整を処理しようとする。前者が公共交通手段需要を成し、後者が公共交通手段の供給を成すと考えるのである。こうした限定された視野から、自動車交通増加には道路建設が必要かどうか、すなわち政策的合理性があるかどうか結論付けられるといえる。

しかし、考えてみると自動車交通は、未成年者、高齢者など運転が不可能なもの、さらには何よりも低所得故に自動車保有が不可能なもの、これらの社会階層にとっては、彼らは自動車そのものの便益性から排除され、そのうえ自動車非所有者が道路利用そのものから排除される可能性も生まれる。高速有料道路などがその典型例である。こうした社会階層間の利害や便益の社会階層の相違を考慮すると、道路の需要・供給関係を階級関係抜きに論議することは適切ではない。自動車生産者のための道路投資が、社会的不公平を広げる。そのうえにさらなる道路建設が一層自動車需要を膨らませる。このような理解は、道路不足は自動車を自由に乗り回す条件づくりを求める欲求を、市場における“自由”と置き換える錯覚に陥りがちである。

また、都市運営効率にとっても駐車場の確保、交通事故増大に対応する歩車分離などの“交通安全施設”が歩行者に多くの負荷を生む。いずれにしても道路投

資といっても、その必要性や投資交通機関にとって、投資内容、事業内容の吟味が多角的、市民的視点で行われる必要がある。これら疑問から公共事業に関しても多くの検討課題があるし、そこから望ましい公共事業を認識できるはずである。しかし、今次不況対策のなかで、こうした根本的議論はほとんどなされていない。泥縄式政策といわなければならない。

(2) 公共事業政策の歴史空間

さらに、公共事業政策には「歴史における過去と未来を合成する思考」が求められる領域でもある。新自由主義型国家政策においては資本主義的市場経済に関係する国家は、現実の市場依存、とくに市場の均衡という「美学」にのめりこみ、将来の均衡仮説実現を旨とするゆえに、過去の歴史と将来をつなぐ志向などへの関心が薄い。したがって次第に時間感覚が乏しくなる。B.マンデルブロが指摘するように、正規分布をとらない社会現象である市場メカニズムのなかで、公共施設の長期的活用の視点、感覚が乏しくなりがちなのである³。

その結果、公共事業政策担当者はどうしても景気対策、財政支出のための事業という量的効果に集中しがちになる。しかし、公共施設は言うまでもなく長期間社会的使用を前提し、その長時間使用に耐える施設である。このことが公共施設の使用価値的前提である。それには歴史的な施設の技術蓄積を現実的に評価する見識、そしてそれら歴史的資産を現実に活かす叡智、さらにはこれらを踏まえ

た将来展望のなかに公共物の供給が与える展望を示さなければならない。

こうした公共投資政策志向に必要な基本的原則は、国民生活のインフラストラクチャー、すなわち基本的人権、社会保障制度、国民教育、さらに財政・国際収支バランス、公共投資など、経済政策における最低限の基本的システムを市場経済に委ねることが多くのリスクを持っていること、すなわち、公共投資は最初から時間軸に関して大きな危険を伴うことを認識しておかなければならない。日々の変動を追いかける市場経済の下で、国家経済政策、なかでも公共投資政策は、その基本思想を構想する要素を市場の成り行きに委ねることの妥当性に配慮する必要がある。国家政策が誤ると、市場経済の機能自体を破壊する可能性があるという、恐慌、危機の政策的自覚が求められる。さもなければ、市場自体の破壊可能性に対応する手段を失う。この危険を認識する必要がある。このことはすでに、19世紀のA.スミスや20世紀においてもJ.M.ケインズを筆頭に20世紀経済政策にたいしても国家が市場から自立した基幹的経済政策領域を制御することが課題となっていたのである。

今回の金融危機・世界同時不況における市場への破壊的作用は、経済政策システムが市場自体を破壊する事例があることを証明している。この事例の基本的な重要性は、市場が有する社会的性格、すなわち市場が公共性を有し、これが無視されると市場が“自己防衛”のために反乱する事実を示す、という事例である。

公共事業政策も同じ側面を有している。それは、公共施設の過剰建設が多くの財政負担を生むという事実を示されている。

(3) 公共事業が有する市場調整機能

巨額の利潤を獲得する機会を許している市場、その社会的、公共的要素のなかで資本主義国家が実施する公共事業は多角的意味を有している。これまで恐慌はその生産の社会性と消費の私的性格との間に生じる量的ギャップを要因とし、その回避政策にはこれらの公的要素と私的要素とが市場のなかで調整されると考えられてきた。この市場を調整機能が公共事業の社会的機能を意味していると考えた。それは、市場調整機能の一部に公共事業政策が位置し、この市場調整機能が現実の市場の不均衡を補正ないしは積極的に矯正する機能を有していることを示唆している。人間生活や産業活動には、それらの活動に不可欠な市場調整による直接的な社会的施設の便益とともに市場機能の調整、再生産機構の調整という役割を認識する必要がある。これらの多く役割をもつ施設供給を、国家が背負い、その役割を具体的に実施し、国民の安全、国民経済の安定、産業発展等を図り、国家そのものが自ら合理的存在であることを国民の前に物的に示す行為といえるかもしれない。

たとえば、土地空間を移動するには通路としての道路・鉄道と自動車や機関車・電車、海路においては船舶・港湾、空路においては航空機と空港などが不可欠である。これらの公共性を実現する

社会的施設が現実の公共性、公益性を実現する。それぞれの時代に基幹的な社会的便益の手段は様々だが、いずれの時代にも現実的な社会的便益の実現手段を提供する役割が国家に課せられ、かつそれを国家は担おうとしている。

3) 公共施設供給の多様性

しかしそれだからといって、これら交通手段等の施設は、公共性、公益性だけの塊ないしは束そのものではない。商品経済が資本主義化するにつれて、公共施設も資本主義化の波に洗われる。すなわち、これら公共的施設も建設、運営に資本主義的システムが登場する。いや、それはむしろ国家の政策選択より先行して現れることがしばしばある。資本主義が国家政策を先導することで重要産業に浮上する。公共的性質が強い事業は、その建設主体、すなわち投資主体は一義ではなく、多くの主体を見出せる。公共性の強い事業実施方法は、歴史的にみてその性格上多様でなる。

その第一は、何よりも技術革新を担う経済に対する先導的役割がある。いうまでもなく、産業革命期における鉄道と蒸気機関車を想起すればその役割を納得できよう。蒸気機関の開発とその普及は資本主義的技術革新過程を象徴する。とくに J.ワットに集約された蒸気エンジンの開発は、レシプロ・エンジンだけに止まらず、ロータリ・エンジンの基本特許までも開発し、J.ワットはその特許を取得していた。J.ワットはガソリン・エンジンにおける基本的技術さえ含んでいたのである。エンジンの開発史は、蒸

気、ガソリン、ガス・タービンという継起的開発が技術革新史の中核の一つをなしたといえる。ただし、今日ではICT(情報・通信技術)など、情報、通信技術革新が技術革新の中心となった。情報化時代技術革新が前面に出た。ICT技術はエンジン開発史とは異なり、精密制御による生産のため、手作業、すなわち、**manufacture**の**manus**は、“手”を意味するラテン語であるが、もはや人間の手の領域を超えて、精密制御自動機械によるモジュール化された生産方式によって生産される。この方式では技術革新の中身が装置の中に潜り、集約的生産方式となり、社会的分業システムへの波及効果は小規模化、細分化傾向を有する技術となる。そればかりでなく、生産工程が非可視化されて、人間の手や技の位置が急速に低下するように見えるかもしれない。モノづくりシステムが非可視化されるとともに、市場主義が流布されることによって公共性を支える公共施設建設の役割も縮小されていくような錯覚を生む。公共施設への投資や役割分担の社会経済的意味が急速に縮小し、投資主体が私的経営に埋没するよう見える。企業生産施設の大規模化につれて、企業の生産・流通施設の規模も拡大し、公的供給の比重低下は当然生じるのである。

第二に、技術革新の進行は、それぞれの技術段階における技術の使用価値的特性を追跡するだけでなく、技術革新は、景気循環の波動における長期波動・ジューグラール循環を形作り、かつまた資本主義的経済成長を果たす文字通りのエン

ジン役を指摘しなければならない。すなわち、何よりも技術革新は巨大な生産部門と生産的消費市場、そして市民的消費を拡大し、促進する原動力となった。同時に大きな技術革新は、衰退産業を生むことを含めて大きな経済的変動を生み出す機動力となる。このことは、資本主義的市場経済発展の強力さと同時に、景気波動の大きさ、変動波の振幅の拡大を通じて、資本主義的市場発展に逆比例し、不安定さの拡張を意味する。この不安定さの振幅を埋め合わせる政策が国家経済政策の基本的景気対策の課題となった。それが19世紀末から20世紀末までの政府公共事業政策の役割に浮上する。

第三に、交通手段や輸送用機器の生産自体が巨大市場化し、その安定性の確保に不可欠な巨大公共事業が経済政策の前面に躍り出る。公共事業が国家の経済政策、いや資本主義的市場システムの安定化機能という新しい役割を担う。公共施設建設は、公的施設という使用価値的な便益手段を提供するという狭い役割だけにとどまらず、技術革新を伴いつつ産業の規模拡大と社会的システムの進化に見合う成長型投資部門として公的施設供給が促された。公共施設生産部門の拡大はまた、これらに関連する原材料・資材供給の産業部門に多くの資本を吸引した。重化学工業化の促進要因にもなった。

第四に、公共事業分野の拡大は資本市場の拡大を促進する条件を整えようとする。すなわち、資本投下の拡大によって金融機関の役割は多様化し、融資・仲

介機能など商業銀行機能に加え、株式による資金調達と株式市場の大規模な発達を促した。金融・証券市場の拡大が、市場の公共性を維持する国家による財政支出の拡大につれて、国家機能から相対的に自立した中央銀行機能の重要性が高まり、強化・拡充される。物的生産における公的施設整備の増加、そして金融機能の多様化・大規模化によって、国家の経済政策は、景気変動に対する新しい機能を獲得する。この過程から今日の金融化資本主義の先陣を切り開くこととなる。

ただし、論議の拡散を避けなければならない。しかし、以下の点の確認が必要である。それは巨大化する公共施設投資が有する施設設計・建設・運用における時間的特性の問題である。

2 公共投資が有する長期的社会性

1) 公共投資の社会的利便性・社会活動制約性に発する公共性

人間および商品等、社会的活動に必要な人的、物質的活用の多様な施設は、商品・貨幣・情報交流のあり方を空間的に固定し、または移動に要する施設、すなわち宇沢弘文氏に倣えば、「社会的共通資本」を形成する。それには、時代即応的社会的機能にとどまらない。公共施設は、単なる時代時代の社会的要請に適正に答える公共性だけではすまされない。公共施設には、既述したように、その基礎に「歴史と未来を合成」する基本的社会施設として機能すること、すなわち経済政策上の長期的整備課題を認識した

社会的要請に応えることが求められている。それは、近代国家でいえば、社会的機能における国際と国内、広域と地域など、空間的全体と部分をつなぎ、しかも同時に過去の公的施設の蓄積と不足、将来社会の構築に不足する施設建設という未来志向を含まざるをえない性格を有している。

具体的には、①国土における総体的な土地利用計画とその実行に向けた制度・システムである土地利用の権利調整に始まり、②開発等に伴う収益還元システム(=土地保有や利用制度および資産・同承継税制を含む)、③鉄道・道路・船舶・航空などの交通機関体系や個別交通機関ごとの整備水準等に関わる交通手段体系、④そして土地空間利用体系と移動体系である交通体系を活用した公私両面にわたる具体的な建設物の供給・利用等に関する管理・運営の社会的な機構である。これらに加え、物的「社会的共通資本」等の施設には、社会的な技術変化、産業変動等の長期的動向を視野に収めた方向付けが必要である。なぜならば、公共施設は国民生活、産業活動に一定の様式を作ること、すなわち一種のタガをはめるのである。一般に建築物はひとたび構築されると、人間の行動様式を“制約”することになるからである。道路ができれば、人はそこを歩くが、それは人がその道路を歩かざるをえないからでもある。

ということは、社会的共通資本整備には、まさにその公益性だけではなく、社会活動を制約し、活動様式を作り出してしまうという性質を持っている⁴。

それゆえに国民的総意を結集する政策課題が生まれ、歴史時間に関わる時間貫通的要素を考慮すべき生産物なのである。すなわち、社会的共通資本整備の課題は、公共性自体を基礎に置かれなければならないのであるが、それは単に国民負担の税を財源にするという表面的契機によるだけではない。それよりも、社会活動、すなわち生活や生産の様式化を規定するがゆえに私的主体が建設しようと、公的主体が構築しようと、活動空間を制約し、生活や生産の様式を規定するという公共性を有しているところから発しているのである。

こうした公共性を基礎にしているがゆえに、長期的視野で生活する個人が積極的に参加し、論議すべき社会的性格を有していることが重要である。それはもとより行政組織が社会変動、政治状況、経済発展を捉え、国家行政の判断によって公共施設の設計、造営をすすめることと並行している。しかしそのとき社会・政治情勢によって動かされる行政組織の機能の一部として設計・造営され、運営・管理されるものであるが、そこにはもとより逆のベクトルも働く。すなわち、企業や政治家が国家行政に働きかけ、変形させる可能性もある。だが、理念的には、これらを総合的に判断する行政責任が含まれている。そこから公共施設の設計・造営、維持・管理が行政組織の基本的課題となって、これらの課題実現に必要な社会的決定過程が常に求められ、それ相応の努力が払われるべき原則が生じる。

すなわち、それは、長期的視野と公的

性格をもった意思決定に基づく方法の認識が原則となるのである。このような吟味が個々の公共事業には実施できないほど多くの事務・事業が行われるのかもしれない。しかし、公共施設とは、このような性格を有するがゆえに、公的資金によって造営され、それに値する社会的、公共的性格が付与された事業でなければならないのである。ただし、この公共性は、A.スミスの民主主義をいう市場競争的民主主義と異なり、社会的意思決定における国民主権の存在が前提されているのである。その付託の意味の大きさを否定するような“国家は誤らない！”式の強権の基礎となる“全面委任”であってはならないことを指摘しておかなければならない。

現代の公共施設整備政策の基底には、①世界的経済社会関係の変動を見極め、その法的規定を明示する、②国民の総意や国民意識の変化を適切に収集、分析し、その歴史性、科学性、将来性を国民にフィードバックする、③科学・技術体系の変化等の長期的視座を据える、④国土形成、公共事業など国家規模の公共事業の骨格を追求・策定する作業を進める、等の基本的政策視点を提示すべきである。基本的問題は、国民の意思、希望をどれだけ付度できるかにある、といえる。問題は事業計画の追求・立案に当たり、これら諸課題を追求・策定する過程において思想と哲学とその開示が不可欠となる。

2) 現代日本における公共事業政策の罫

この点を踏まえて考慮し、論議しなけ

ればならない事実がある。それは日本における公共事業肥大化という事実である。日本は、とくに第二次大戦後、いわゆる公共事業費が先進諸国中、抜きん出た比重を持つ国である。対GDP比において日本の公共事業費比率が70年代にはOECD諸国のなかでも抜きん出て高く、20%ほどの比率を維持していた。この比率は確かに先進諸国中でも群を抜いていた。この事実に関して、建設投資に占める公共投資割合が高いことで説明できると考え得るという見方がいくつかある。

その第1は日本の国土が厳しい自然条件を持っているというものである。すなわち、日本列島はプレートテクニクス(地球のマントル対流が生み出す地殻変動地)ののめり込み・押し上げの集合地域にあたっている。そのため地殻変動の激しい影響を受ける。火山や地震活動が活発である。さらに気候的にも多雨・多雪、台風、洪水が恒常的に襲う。また急峻な河川は、オランダ土木技術者をして日本の河川は川ではなく“滝だ”と言わしめたように流速が早く、その制御に多くの事業が欠かせない。こうした自然条件への対応が、国土運営上、多くの公共事業投資を必要としたというのである。

むろん、日本がこうした自然条件のもとにおかれ、そこから多くの事業費を投入しなければならない自然的国土条件を有することは否定すべくもない。しかしこの条件のみで、日本の公共事業投資を説明するのは困難があろう。自然災害対策に投じられる事業を厳密に区分し、積み上げることはそう簡単な作業では

ない。多目的ダム建設などの事業は、確かに治水事業が含まれる。しかし現代では都市用水、工業用水事業などを抱き合わせにするなど、一律に治水事業と評価することができない事業が少なくない。気象衛星の打ち上げは、十分な公共性を有するが、同時にそれはロケットを利用した宇宙戦争への準備と併進することをだれも否定できないと同様である。

しかし第2には、公共事業の性格区分に関する技術的問題だけでなく、行政投資が有する産業連関関係の問題がある。公共事業が有する需要誘発効果に関する明確な経済成長政策を有していることを指摘しなければならない。公共事業は、建設業およびこれらに資材を供給する重化学工業部門の産業、企業に大きな需要効果を有する。国家の公共事業政策には、建設業の技術的レベルアップ課題に加え、国家戦略に位置付けられる重要基幹産業、とくに重化学工業に大きな需要効果を有する市場を提供する。そのため公共投資がこれら産業部門の需要に大きな比重をもつ企業集団型寡占体制を持つ寡占体制に順応するように、国家需要、公共調達を寡占的各社に振り分ける。それは、①高度経済成長以上に企業成長を促す基礎条件となる、②大企業の国際競争力を維持・促進する手段となる、③重要産業に対する需要調整政策という意味をもち、景気変動から重要産業を保護し、安定化させる、④さらには当然のこととして重要産業に属する企業の経営安定化効果を与える。こうした多目的な公共事業政策が有する政策効果を検討すると、そこには、輸出産業に位置

する大企業経営に対し、傾斜的行政資源を配分する偏りをもった経済政策思想が存在することを指摘できよう。この点で日本の公共事業政策には、多目的な機能が付与されている。この多目的機能性によって、時々々の経済情勢に対応して大企業に時宜を得た多面的政策の確かな政策選択の余地が確保され、また企業も企業成長＝資本蓄積を確実にすることができた。

もちろんこのような公共事業に見る経済政策姿勢は日本固有のものではない。アメリカ、イギリスの軍需産業、石油・エネルギー産業などには強力な国家支援が企業に与えられ、市場経済における国際競争力の維持目的のみではなく、政治・外交における覇権の維持につながっている。国家戦略は多かれ少なかれ、その国における戦略産業に深くコミットする事例が少ないわけではない。しかし、日本の公共事業には、大企業支援の国家的、基礎的支援策が構造化していることは明瞭である。

今日でもこの政策姿勢は継続されてきているといっても過言ではない。しかし、国家の公共調達が大企業中心に執行されているということが表面的事実であるとしても、そこには国家の公共調達の質の吟味、公共調達の質的政策選択に誤りがなければ、発注政策における優先順位付けの不公平性ないしは公正競争政策を是正させることになる。量的大きさに問題があることは必ずしも否定できないかもしれないが、ここから先は、公共調達発注政策の公正競争化、適正な産業政策の改善策に求められるべきで

あることになる⁵。

3) 戦後高度経済成長期にセットされた大企業支援型公共事業の肥大化

しかし、日本における公共投資問題の量的比重が大きいという基礎には、公共投資の質的構造問題が横たわっていたように思われる。とくに公共投資対象領域においては、戦後の大企業優先政策が生んだ国家政策、なかでも国家財政投資の中核を占める公共投資対象領域が大企業の直接的国際競争力維持、ないしは大企業生産・販売コスト支援策という側面から、その政策が据えられた。この点に、とくに注目する必要がある。大企業支援公共事業を長期に実施してきた結果、先進諸国にはみられない公共投資比重の肥大化が生まれる要因になる。

ここにみる経済政策思想は、国土保全、国民生活優先、効率的社会実現というよりも、輸出補助金、投資支援というような直接的な産業・大企業支援を公共事業に代えて実施するという”すり替え”の政策姿勢がある。つまり、公共事業が間接的に基幹産業大企業の生産・流通コスト削減効果もつ公共事業を公共施設整備に選好してきたと考えることができよう。それは以下の点を吟味することで明らかとなるであろう。

すなわち、産業基盤投資、いわゆる産業インフラといわれるものの多くは、企業活動の基礎となる企業に優先的使用に供する幹線鉄道へアクセスする鉄道専用線(支線)、発電所、港湾、水道施設等、炭鉱・鉱山などで多数建設されてきたことを想起すればよい。これらの多く

は、かつて、つまり戦前はその多くが欧米諸国と同様に私的資本で建設・運営された。

たとえば港湾施設などでは、福井県三国築港、宮城県野蒜築港などは資本調達・投資から建設・運営までを民間自力で進められた。東京湾でも川崎埠頭開発などの大型施設が民間資本により実施された。むろん、横浜港、神戸港など国営設備もないわけではない。しかし、多くの施設、とくに港湾だけでなく生産に必要な原料調達の輸送施設、電力などのエネルギー供給施設まで民間主導のケースがかなり多かった。古河足尾鉱山、日立鉱山などの金属鉱山、三井、三菱、住友鉱山など九州、北海道地方における多くの炭鉱開発・事業運営は、産業インフラから労働者の生活インフラまで、基本的に企業が自力で開発・建設した。

ただし、そのなかでは閉山後、地方自治体に管理・運営を委託した場合もあった。これが九州・大牟田市のように閉山後、現在まで三井鉱山自身が鉱害防止事業団など石炭石油特会計による支援を受けながら、三井鉱山を引き継いだ三井金属工業自身でも事業用施設を維持している事例がある。ただし、三井鉱山の場合は大牟田市で三井金属工業等が、いまでも同一資本系列企業として活動している。そのため北海道夕張市における北海道炭鉱汽船のように完全撤退ができない事情があったかもしれない。

しかし逆に民間企業から地方自治体に、水道事業、病院、炭鉱住宅(炭住)など所有権を移管された。そのために石炭産業から撤退すると鉱山町全体が衰退

し、それとともに炭鉱用事業施設が公共施設に移管されたことになる。そこで、炭鉱事業用施設の維持経費が地方自治体負担に付け替えられた。企業が負うべき施設維持・撤退費用が自治体、つまり市民的負担に転嫁されたのである。その結果、観光事業投資の失敗とも重なって、民営化がかえって“貧すれば鈍する”の例え通り、悪循環に陥り、石炭に代わる産業がついに形成されず、自治体の維持すら困難な状況になった。結局、夕張市は巨額の財政負担を背負い込む結果になった。

夕張市における北海道炭鉱汽船のケースは、事業用資産を自治体が引き受けること、つまり民から官への移行に、大企業はズル賢さをいかになく発揮した典型例となったといえるのである。公共施設建設の負の効果の典型例が、夕張市の財政問題の基礎にある。この事例は、30～50年後の大都市圏における公共事業によって建設された産業基盤投資の将来の結果に対する“他山の石”を暗示しているようにも見える。この轍を踏まないように配慮すべきであり、学習対象にしては十分すぎる事例である。

しかし、この民から官への“逆移行”事例はともかく、戦後日本の公共事業は、戦後経済復興政策、高度経済成長政策、そして今日につながる事業執行の連続的な行政課題の遂行過程に照らせば、大企業は企業自身が整備した工場等の直接的な生産施設の維持・管理に必要な企業活動施設、重要な企業活動に必要な基盤の一部を、行政投資に代行、負担させ、行政機関を十分に私企業として活用し、

企業活動の基盤の建設が可能になった。

戦後復興政策を終え高度経済成長期に移行する中で、大企業と政府は大戦前から戦後復興期に維持してきた産業基盤の企業負担姿勢を転換させ、石炭合理化政策に政府資金を大量に投入することを契機に、重化学工業化路線を進めた。合わせて大企業に新しい産業基盤生成という企業支援の助成政策を体系的構造に作り上げた。その理由は、なんといっても国際競争の厳しさを顧慮した大企業輸出生産物価格競争力の獲得、国際水準に平準化させるための産業支援であった。

個別企業に関して言えば、工場生産における生産費用を構成する固定資本の範囲を限定、縮小し、本来企業が施設建設費用を賄うべきものを国家に肩代わりさせ、国民にとって大きな政府となった。これらは、企業が負担すべき生産・流通費用から一定部分を“控除”ないしは“節約”できる施設建設を、公共事業、産業基盤投資の名目で引き受けさせた。

こうした公共事業政策を拡大することに、民間企業労働組合が国家予算投入の不公平、不適切などという市民的公平さ、公正さにてらして反対したり、疑問を提起することはなかった。国際市場競争において大企業の生産コストを国際競争力上に優位な地位を確保する政策を展開し、国民経済が守られると錯覚した。企業支援策という意味での公共事業投資が国民的というよりも労使関係にも定着したのである。

3 金融化資本主義における日本の公

共事業投資

1) 金融化資本主義過程における日米関係

20世紀末に向かって進んできた80年代半ば、公共事業政策の歴史的変遷のうえに、アメリカの金融危機に端を発して、日本が国際通貨市場史において経験したことがないほどの急速な円高が進んだ。これは日本経済の国際競争力水準に破壊的影響を与えることが予想された。世界的貿易競争の激化、アメリカ政府の日米構造調整協議における“内需拡大政策”要求を受け、日本政府は公共事業の年規模630兆円(当初430兆円)を実施するなどの協定が成立した。この合意を受けた日本政府は、アメリカ政府が迫る構造改革圧力を口実に、「社会資本整備計画」の公共事業で、いわゆる内需拡大策に転換するかに見えた。

しかし現実の公共事業は、生活優先公共事業を軽視し、産業基盤施設となる海港(シーポート)・空港(エアポート)・電港(テレポート)、高速道路・高規格道路、ダム開発には治山・治水事業を巻き込んだ工業用水道・都市用水道の建設、そして結局、企業の生産物を生活廃棄物として処理するシステムといえる廃棄物処理場、下水道施設、さらには大都市地域にはオフィス用に大規模な臨海土地造成事業など、巨額な公共事業投資が実施された。

この種の公共事業実施結果を社会的投資循環システムのなかに置いてみると、公共事業の名で実施される事業ではあるが、内実は企業支援事業が多く建設

された。この企業支援投資方式は後に企業活動に行政投資と企業関係が深く結び付き、企業の事業活動にあたって、設備投資を国家に肩代わりさせる事前に行政支援を求めることが当然という意識・体質が社会的に形成されたと見てよい。

対GDP比で公共事業費が高い割合が日本の土建国家といわれる根拠の一つになった。その評価に誤りがあるわけではない。だが、その評価は一面を指摘しているのもあって、他面では土建国家とともにこの土建国家体制が大企業の生産コスト削減を図り、国際市場で競争力を保つ役割を持つ産業基盤投資という事業方式であることを示している。

この点は、日本公共事業比重の高さは、日本の自然条件が、地震、台風等の風水害、島国である故に避けられない海蝕現象に見舞われるなど、行政投資を必要とする条件を持っていることは確かである。それはすでに指摘したことである。だが、それ以上に戦後の企業成長優先策が生みだした要因を無視すべきではないであろう。

元来、日本列島の総合開発計画論、国土形成計画論に政治の影響を全く排除するわけにはいかない。なぜならば、これらの計画決定が政治過程を経て決定されるからである。国土形成計画は全国総合計画時代から、元来、長期かつ安定した政策であることは一面で望ましいことである。旧全総計画、国土形成計画こそまさに国家“百年の計”を盛り込むべきである。もちろんその作業には未来性を見込むだけでなく、現実の生活、産

業、政治力学等との複雑な調整課題を含むこともこれまた避けがたい。抽象的ではあるが、“百年の計”に相当する国民合意、あるいは合意形成の可能性、多数の納得性が盛り込まれなければならない。これもすでに指摘した。

戦後国土開発にあたっては、戦前の国家体制と異なり、天皇制的強権発動は不可能になっていた。特に電力供給に必要な水力ダム建設には、河川法にとどまらず、農地解放、地主・小作制度の廃止などの民主化が進み、農業水利権の調整には多くの農民の意見を聴取せざるを得なくなった。公共事業に必要な公共用地接収にも、戦災後に大都市地域に作られたバラックの整理にしても、一片の法規による通告文書だけでなく、市民の権利保障に基づく主張を聞かなければならなくなかった。

そうなれば、企業優先の公共事業政策を円滑に遂行する、一定の“飴”を用意しなければならない。このことは、政権政党の自民党支配者たちは十分に了解していた。

従来から日本の全国総合開発計画、国土形成計画等に関する具体的論議には、その計画の性質上、国民合意、国民の納得性等を体現する基本諸概念がつくられてきているのもこのためであろう。国民の視線を意識するゆえに、国民合意の内容、多数者に対する納得性を得る可能性を高めるために、“総花“性といわれる総合性、事業への夢やロマンを絡みとった用語、概念が盛り込まれる。むしろこのシナリオに現実的、利害得失を潜り込ませる工夫が入るといってよい。

したがって多くの計画には一種共通のキーワードが使用される。いわく、「国土の安全」、「均衡ある発展」、「環境適合」、「国際協調」あるいは「快適な生活環境」等々である。国土形成の“基本目標”としてこれらの追求課題は反対しにくい。それゆえにわれわれ第三者は、多くのキーワードに込められた内実の解明すべき問題を設定できる。キーワード自体は“反対”や“反論”しにくい方向付けを与える。政治手法としてはこれが当前のことになったのである。

しかし、今日、日本経済社会は大きな変化を遂げつつある。言うまでもなく世界はいま激動の真只中にある。激動の基調は、世界人口爆発、資源枯渇、環境保全、新興国や途上国の力量の強化、先進諸国の地位の低下等、確実な変動がある。日本の政治経済状況にも厳しいものがある。これらを多角的に分析し、その認識に立って、日本の進路を定め、この基調に沿った国土計画、公共投資政策思想を吟味しなければならない。

しかしこれらとともに世界の変化は、何よりも 1970 年代初期以来、過去 40 年近くに及ぶ新自由主義的経済政策に引きつけられてきた新自由主義的政策システムが、事実によって政策破綻を示している。だからそれに代わる政策システムにリセットすることが最大の課題である。それにもかかわらず国家の経済政策の基本、そして国土形成計画等には経済政策システムにおける政策思想の転換が自覚的に論議されず、せいぜい不況に対応する量的需要政策、金融機関助成・多国籍企業経営救済の産業政策とい

う短期的、即効的修正政策にとどまっている。

結局、大企業成長政策に傾斜した公共事業政策姿勢のまま、思想や哲学の再検討も経ずに旧来型政策主流派の経済政策姿勢が貫かれる結果になってしまう。

2) 金融危機・世界不況に示された新自由主義政策システムの欠陥

通常、2008 年秋のいわゆる投資銀行(=証券会社)リーマンブラザーズ破綻が直接的引き金となって発生した“ショック”を今回の金融危機と呼んでいる。それに続いて金融収縮が起き、住宅・商業用建設部門などの建設産業、さらに自動車産業、IT 機器産業など製造業の市場縮小が一気に起きて、信用危機を伴う実体経済危機に深化していった。実体経済への危機の浸透はかつての 1929 年恐慌時よりも急速であった。このことで、すでに景気変動を観測している者にとっては、浸透時間の早さが括目すべき現象であった。

ただし、それは一方に、「谷深ければ、山高し」のたとえになぞらえ、金融収縮が終われば経済活動は急速な回復に向かう、という見解となる。すなわち V 字型回復を期待する。というよりも、景気回復への希望的展開が還ってきて欲しいという成長期待願望を代表する見解である。

しかし、他方では、今回の金融危機と実体経済との関係でいえば、実体経済が金融化した資本主義市場における信用制度に委ねられた個人消費、国民所得ベースでいえば民間最終消費を支えるシ

システム、すなわち最終「需要」が一気にヴェイパライズ(vaporize: 蒸発)ないしメルト・ダウン(melt-down: 熔融)してしまったと評価した。実需の多くが消えたのである。その結果、IT 産業、自動車産業では、いわゆる在庫ゼロのトヨタ・カンバン方式をとってきたにもかかわらず、「後向き在庫」が一気に積み上がった。需要の“蒸発”ないし“熔融”現象は、住宅建設、製造業等の産業経営を一気に不況の「淵」に叩き込んだ。ここには見逃すことができない、新自由主義的経済政策システム破綻が潜んでいると見なければならぬ。新自由主義的経済政策システムの破綻は決して一般的な信用の過大膨張を進めた政策システムにあるのではない。

一般に、現実の所得以上に消費を拡大させる消費者に対する信用創造は、すでに20世紀初頭から始まっている。典型的事例はフォード自動車において始められたケースである。すなわちT型フォード生産では生産方式における流れ作業体制がとられた。これが自動車生産における流れ作業生産方式の嚆矢であった。

すなわちT型フォード生産は生産における“タクト”(計算された生産システム)を基礎にしていた。単純化された専門職務(ジョブ)・課業(タスク)の連続による流れ作業の生産様式が、フォード・システムを象徴する。それと同時に、あまり指摘されないことだがフォード・システムには、生産したT型フォードの販売促進のために、購入希望者が自動車購入額に達するまで貯蓄しなく

ても車を保有するシステムを打ち出した。フォード工場で働く労働者にも、貯蓄し、自動車購入額に達するまで売のを待つのではない。貯蓄額が購入額に達する前に消費者に信用を与え(借金させて)、自動車を保有・消費できるようにしたのである。信用供与で自動車購入までの貯蓄時間を短縮し、将来需要を現在に引き寄せた。自動車購買希望者、すなわち潜在的有効需要を顕在化させ、購買を可能にした。市場では未実現の自動車の経済的価値が信用によって価値実現(販売完了)が果たされたのである。つまり現実の労働者の自動車需要を実需以上に拡大し、自動車需要の急成長システムを創設したのである。

フォード・システムは市場の需要規模を最終消費者が握る市場の成り行き任せにせず、自動車需要をフォード自動車企業自体が消費者に信用を与え、企業自ら“有効需要”を創出して一層の量産効果をもたらす。生産規模拡大のための自立的循環システム動かす信用販売方式を作り上げた。資本循環視点に立てばフォーディズムとは実は将来需要を現在に引き寄せたことにある。ここに大きな特徴があった。自動車ローン・システムこそ世界的規模にまで拡大する消費者信用制度の創出、すなわち自動車生産労働者も自動車消費者となるローン・システムとなった。生産者であるフォード企業自らが潜在消費需要を有効需要化し、自動車需要の創出・開拓を同時に進める経営方式を登場させたことになる。生産と消費の両面から新時代を切り開いたわけである。広義のフォード・シス

テムは消費需要にも新方式を生み出したのである。

3) 金融化資本主義からの脱却課題

20世紀末には消費者ローン・システムは、電子化技術で、カード・システムとなって普及し、貨幣の不要化時代などともいわれた。今回の金融危機・世界不況でこの大衆化した信用システムが一気に収縮したのである。

その回復には信用システムの再構築を前提にすればかなりの期間を要することは明らかであろう。だが、それだけであれば回復までに時間計算が可能であるし、その不況自体は新自由主義的経済政策システムに固有な問題とはいえない。これらはフォード・システムに始まる消費者信用の拡大という需要の時差を社会的信用システムで将来需要を現実需要に引き寄せ、市場消費量調整を拡大する調整力獲得の域を出てはない。

いま問題となっているのは信用制度の拡大という意味ではなく、需要調整の前提である債権自体が商品化され、しかも CDO (債権担保証券)、CDS (債権破綻スワップ) のようなデリバティブ商品は実物価値から相対的に自立した金融商品として世界中に取引されたことに始まる。架空の需要を見て、実需要に見えてしまうという事態に基点がある。すなわち、仮想需要の基礎にある債権の証券化の際に見られる取扱及び取引機関の「利益相反」行為の解消など、金融化システムの停止および会計制度改革による取引の透明化の実現の課題に関連している。これらが、市場における仮

想需給を実物化しやすくする最低限のシステム構築措置との関連が解明される必要がある⁶。

第二次大戦後にも国際通貨体制における外国為替取引自由化の以前に、住宅金融には大規模な信用補完政策システムがあった。すなわち、ニューディール時代(1932年)に始まる住宅建設金融支援のためのファニーメイ(連邦住宅抵当公社)、フレディマック(連邦住宅抵当貸付公社)という二つのアメリカ国営住宅金融会社が設立され、活動した。その延長線上に現代の証券化ビジネスへの経済政策的基礎ができたのである。1970年設立のジニーメイ(連邦抵当金庫)の3機関体制になってから、民間金融機関住宅ローン買取り、債権担保証券の形で売却し(=証券化)、民間住宅金融機関が手持ローン債権を売却し、この売却収入で住宅購入者に対する新たな融資枠の拡大が図られる。つまり、公営住宅抵当、抵当貸付、抵当金庫の支援を得られれば、民間金融機関はかれらが抱える住宅ローン債権の質や量、民間金融機関の資金基盤の善し悪しによる融資拡大の制約を減らせることになる。この体制に依拠して市場拡大を図ってきたために民間金融機関は住宅購入者に対してより活発に、資金供給を増加させることができるようになっていた。それでも住宅金融のこの段階でもなお、新自由主義的経済政策システムが政策の支配的段階に到達したともいえない。

1971年8月のニクソン・ショック、1972年外国為替先物取引開始、1973年2月の変動相場制導入でIMF体制の決

定的な変質が始まった。石油危機とドルの変動相場制は世界的インフレーションの進行下で金利上限規制を定めたグラス・ステイガール法の金利上限規制の維持という縛りが不可能になった。過去の経験乗り越えて事態がすすむ。すなわち金利上限規制は預金を証券市場への流出を促進させることになる。それは金融機関が預金流出が生じ、事態を放置すれば企業金融を縛る規制となり、放置すれば預金流出構造の定着で企業金融を一気に逼迫させる。この結果、金利の上限の制度的規制を維持するは何の存在根拠もなくなる。ファイヤーウォール(防火壁)と呼ばれた銀行・証券の事業区分の維持が困難となったのである。結局、金利の自由化、証券手数料の自由化(1979年、いわゆるボルカー・ショック)、続いて金利規制維持自体が困難となり「1980年金融制度改革法」によって、金利規制が完全撤廃された。ここから金利自由化時代に入る。

金融機関は、金利依存のビジネスモデルを捨てざるをえないことになる。金融機関は、資金運用手段を多様化して新型金融市場競争段階に入る。間もなく金融商品開発競争から金融機関のビジネスモデルが変化し、金融取引のIT化等の技術変化を伴いながら金融・証券・保険・不動産業務は出入り自由とせざるを得なくなる。もとより多くの一般事業会社も金融業務に自由に参入する状況が生まれる。小売業のシアーズ・ローバック、カード会社のアメリカン・エキスプレスなど一般事業会社も積極的に金融事業に参入した。

金融事業だけでなく、金融商品も大きく変化し、債権・債務の証券化が進む。くわえて、リスク拡散手段まで金融化過程に巻き込まれていった。債権は、ただちに現金化が可能となり、リスクは形式上切り離される制度を活用した簿外処理となって、帳簿から消された。CLO(Collateralized Loan Obligations)など、銀行融資もレバレッジとともに証券化が可能となった。この中の一部にサブプライムローンであった。

金融危機・世界不況が示した金融化資本主義からの転換を実現するリセット政策の内容を展望するには、国家の金融商品市場規模を縮小し、金融操作で金融取引市場拡大が経済成長を随伴するという“夢の市場”を前提にした経済・金融政策全体を覚醒させて、正常な軌道に乗せなければならない。公共事業政策は、これら夢からの覚醒過程の苦しみを弱めながら、背伸びしてしまった金融化資本主義から実物経済を再生する基礎を提供する役割を担ってはじめて真の公共性を有する市場メカニズムに回帰する。この役割をどのように果たせるのか、それが公共事業政策に問われるべき基本的課題である。

むすび

金融化資本主義に支えられた世界資本主義は、金融危機世界不況で経済成長、市場機能拡大が実物経済から背伸びした“仮想”経済であったことが判明し、実物経済ベースに向かって縮小した。ここでは、実物経済破壊ないしは排除を抑制しなければならない。この金融化経済

からの回復過程には、雇用拡大、実需の維持・拡大を基本に、金融化で委縮した地域経済、中小企業経済の回復を図る特別の処理が必要となる。

詳しく提起することはできないが、基本的には縮小してきた公共事業投資額を極端に拡張せず、上記の政策課題の実現を図る道筋をつけなければならない。それには、①新規投資中心の公共事業の縮小と集積してきた公共施設の維持・補修・改修市場の拡大を図る、②そのためには、現行公共投資システムが新規投資中心に構成されており、法的(国会の立法という政治過程を要する)、行政的(省令、要綱)な体制整備を早急に果たし、既存施設等の維持・補修・改修に向けた法的・行政的システムの整備を行う、③緊急経済対策などを一時棚上げ・見直し、本予算及び補正予算の執行体制を停止して、新体制に移行する過程を設定する(たとえば内閣府経済財政諮問会議等の組織再編などを果たす)、④地方自治体における財政計画の見直し、緊急に既存社会資本、公共施設を総点検する、⑤そのために官民協力態勢を立ち上げ、専門技術者の養成などを検討しつつ、維持・補修・改修事業計画を策定しなければならない。⑥これら検討過程においては、広く民意をくみ上げ、事業化に必要な各種の意見収集、それに必要な需要調査、財政計算等を行う特別機関を設置し、適正かつ公正な公共事業の新体制を構築する、⑦これには公契約法、公契約条例制定運動が求めてきた適正、公正な事業実施体制を作り、公共事業に関係する行政、議会、事業者団体、労働組合など

官製ワーキング・プアを解消する政策とも連動し、地域経済を再生する政策姿勢を明確にする体制を構築するプログラムが必要である。

これらは、行政組織と機能、議会改革等との密接な関連を有していることを指摘しなければならない。

【注】

1 現代日本における国家政策目標を端的に表現しているのは、1998年制定の「中央省庁等改革基本法」(以下単に「基本法」という)である。同「基本法」は、その目的(第1条)において、「この法律は、……内閣機能の強化、国の行政機関の再編成並びに事務及び事業の減量、効率化等(以下中央省庁等改革という)について、その基本的理念及び方針その他の基本となる事項を決める…、」と規定している。

これによって、内閣府が設置され、行政機関再編、事務・事業の減量等の効率化が進められ、それらが「改革」の名によって推進されてきたことは周知のとおりである。

ところで問題は、「改革」推進における基本理念である。基本理念は、第2条において以下のように規定されている。すなわち、「中央省庁等改革は、内外の社会経済情勢の変化を踏まえ、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、かつ有効に遂行するにふさわしく、国の行政組織並びに、事務及び事業の運営を簡素かつ効率的なものとするとともに、その総合性、機動性、及び透明性の向上を図り、これにより戦後の我が国の社会経済構造の転換を促し、もってより自由かつ公正な社会の形成に資する……」と規定している。基本理念の目指す社会経済は、戦後我が国の「社会経済構造の転換、すなわち現憲法下の日本社会経済を清算し、もって「より自由かつ公正な社会」を形成する、としている。「基本法」において理念規定の唯一の国家の「改革」

政策規定は、「戦後社会経済の転換」すなわち「より自由かつ公正」な社会である。これは、戦後憲法的社会経済の清算とそれに代わる「自由かつ公正」な社会経済とは、言うまでもなく新自由主義的市場中心の思想を体現する行政体系への転換を法規定化したものと解される。ここでは、詳論できないが、“小さな政府”論や“改革”推進を標榜する政治家、評論家が多かったが、これらの行為は「基本法」という法的裏付けがあったことが分かる。

では、「自由で公正」な社会とはいかなるものか。戦後憲法規定化の理念実現を否定し、それに代わる目標がどこにあるのかは想像の中にしかない。それゆえに時の政権が自由に設計でき、「内閣(総理大臣)の国政運営上の指導性をより明瞭なものにする」との強い権限(第4条1項)、「国と民間との分担すべき役割を見直し、及び国と地方公共団体との役割分担の在り方に即した地方分権を推進し、これに伴い国の事務及び事業のうち民間又は地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらをゆだねること等により、国の行政組織並びに事務及び事業を減量し、その運営を効率化するとともに、国が果たす役割を重点化する」(第4条3項)等、今日の政府が進める基本政策はこの法に発している。そうだとすれば、この「基本法」が目指す社会は、国民本位ではなく、国民以外の主体、すなわち、(大)企業が主体となるという企業社会に再編されて登場する経済社会が想定される。すなわち、国民にとっては実質のない社会が規定されている。しかし今この「基本法」が目指した理念が現実に崩壊したのである。

2 今回の金融危機から始まる大型経済不況を、恐慌というかどうか、それは各論者における「恐慌」の定義によるであろう。恐慌の定義には種々あるわけだが、一般の不況(景気後退を意味する recession)状況とは区別される。資本主義は、設備投資循環を基礎に、通常10年前後の期間で好・不況を繰り返す。それが資本主義的生理現象である。しかし恐慌はそれと異なる危機、市場シ

ステムないしは資本主義的体制の危機である。恐慌は、企業倒産、失業、信用破綻が大規模かつ急速に進行する状況をいう。ではその恐慌の規模、期間をどのように規定するかで現実の恐慌か否かの評価が分かれる。今回の大不況は、不況に至る速さと規模から見て、恐慌と規定することは可能である。しかし、それが1929年恐慌時のそれと比較すると、今回の恐慌では、アメリカの場合でも1929年恐慌とは大いに異なる。すなわち、①現在の通貨制度は1929年恐慌時の金本位制と異なり、金準備額の制約を取り払われている、②中央銀行(FRB、連邦準備制度)が直接金融機関に原則、無制限の資金供給体制をとることが可能である、従って③金融機関が短期金融市場で必要資金を調達できなくても、パニック状況にならない。④商業銀行が損失を計上して自己資金が減少しても、FRBは金融機関に代わって直接事業発行の証券買入れなどによって事業会社へ資金供給が可能である、⑤政府も金融機関の不良債権買い上げ、金融機関の損失補てん資金の注入など、金融機関貸出し能力の補てんを実施する、などの理由で、金融機関、事業会社の信用供給システムにパニックが生じにくい体制になっている。また、1929年恐慌時と異なり、国際的協調体制をとった財政出動(国内需要振興策)、各国が保有するドル(アメリカに置くドル預金)をドル不足に陥った国、政府に貸し付け、対外支払い不能状態への予防策を講じ、国際金融取引における破綻を防いでいる。したがって、需給ギャップの大きさに比して、事業活動の規模縮小が急速に起きたが、信用システム破綻が、金融・証券におよんだが1929年恐慌のような米国発世界同時恐慌のような形態での危機には至らなかった。過剰生産恐慌というよりも金融化資本主義型の大不況であっても、世界恐慌には至らなかったということもできよう。

3 B.B マンデルブロは、『禁断の市場』(高安秀樹監訳、東洋経済新報社、2008年6月)において、過去における正規分布型事象把握の限界を指摘し、金融工学の「楼阁」、「落とし穴」を提起し、

金融市場の乱流が、綿花価格のミステリー、ナイール川氾濫の水理工学的研究を通して、アスワン・ダム設計リスクを予想した H.E.Hurst のハースト指数 $H >$ などの実証分析から、フラクタル分析に基づく株式市場のジャンプ、不確定、価格変動リスクが、さいころを投げて目が出る確率を前提した正規分布よりもはるかに大きい、予想以上のリスク発生がすることを論証しようとした。この論議のなかで、彼は、空間とともに時間の相対性を考慮して、リスクが予想外に膨張する大きさに至る可能性に警告を発した。証券化、オプション等のリスクを早くから警告した数学的アプローチの点で、興味深い研究である。

4 宇沢弘文『社会的共通資本』(岩波新書、2000年11月)によると、S.ヴェブレンの制度主義によると「私たちが求めている経済制度は、一つの普遍的な、統一された原理から論理的に演繹されたものではなく、それぞれの国ないしは地域の持つ倫理的、社会的、文化的、そして自然的な諸条件がお互いに交錯してつくり出されるものだからである。制度主義の経済制度は、経済発展の段階に応じて、また社会意識の変革に対応して常に変化する。生産と労働の関係が倫理的、社会的、文化的条件を規定するというマルクス主義的な思考の枠組みを超えると同時に、倫理的、社会的、文化的自然的諸条件から独立したものとして最適な経済制度を求めようとする新古典派経済学の立場を否定するものである。かつて、アダム・スミスは『国富論』の中で、論理的整合性のみを基準として想定される経済制度の改革は必然的に、きわめて多様な人間の基本的傾向に矛盾することになることを繰り返し強調した。アダム・スミスは、民主主義的なプロセスをつうじて、経済的、政治的条件が展開される中から最適な経済制度が生みだされることを主張した。私たちが、制度主義という経済制度を考察しようとするのは、まさにこのアダム・スミスの意味においてである。制度主義という経済制度を特徴づけるのは、社会的共通資本(Social Overhead Capital)と、さまざまな社会的共通資本を管理する社会組織

のあり方とである。-----制度主義のもとでは----、社会的共通資本は、私的資本と異なって、-----社会全体にとって共通の資産として、社会的に管理、運営されるようなものを一般的に総称する。-----社会的共通資本の所有形態はたとえ、私有ないしは私的管理は求められていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的基準にしたがって管理、運営されるものである。-----ある特定の希少資源を社会的共通資本として分類して、そこから生み出されるサービスを市場的基準に基づくものではなく、社会的基準にしたがって分配するというとき、-----その基準は、単なる経済的、技術的条件にもとづくのではなく、すぐれて社会的、文化的な性格を持つ。社会資本から生み出されるサービスが市民の基本的権利の充足という点でどのような役割、機能をはたしているかに依存して決められるものである。」(pp.20~22による)。「マルクス主義」の部分は、マルクスその人というのでないことで不問にするとして、重要な点は、社会的共通資本は、所有形態、社会的要請、文化的状況などの多面的要素から、新自由主義的、合理的期待形成やパフォーマンスなどによる市場メカニズムで決定されるのではなく、市民社会における民主的プロセスを通じた政治経済学的諸条件で最適化に近付くということ、これが彼の主張の要点であろう。社会の全てについて市場を頭上に置かない資本、社会全体が民主的手続きを経て固定されるべき資本、これらの社会的共通資本の具体的存在は、「土地、大気、土壌、水、森林、海洋などの自然環境のほか、道路、上下水道、公共の交通機関、電力、通信施設などの社会的インフラストラクチャー、教育、医療、金融、司法、行政などの制度資本をも含む」(p.22)ということだと理解する。

5 公共調達における日本の特性は、今日の建設産業の実情に照らし、大きな転換を遂げる時期に入ってきている。以下のような点の改革である。すなわち、①予定価格制度を固定してきた会計法及び予算令の規定によって、決定的な発注者優位の体制が1世紀以上にわたり維持されてきた、②一

式発注責任施工体制は、基本的にいわゆる“請け負け”体制とそのリスクを回避する“丸投げ”体制を構築する、③技術的には、結局、発注者は発注予算確保の投資資金調達機関に“純化”され、発注者が技術喪失状況に追い込まれる、④他方、受注者は予定価格以下の事業コスト実現のために企業生産力を発注者と同様に空洞化させ、専門工事業やその下請企業労働者に対する下請的ピンハネ構造を拡大して処理する、⑤相対的ビジネスモデルは、生産力の担い手と事業の担い手とを遮断、乖離させて、建設産業の生産力的発展が経営力集中を生まない、⑥建設産業市場は、下請企業群を管理する体制と下請的直接生産体制を担う企業群に二分される方向をたどり、個々の受注案件ごとに流動的、不安定な事業形態を生み、結局衰微の一途をたどってきた。国土交通省『建設政策 2007』は、一方で建設業の危機を意識しつつも、その根本的解決に至る道筋の中に、行政機関自らの改善策を提起できずにいる。建設業法第1条の目的規定、すなわち、「建設業を営む者の資質の向上、建設工事の請負契約の適正化を図ることによって、建設工事の適正な施工を確保し、発注者を保護するとともに、建設業の健全な発達を促進し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」とある。この目的規定の条項で注目されるのは、「発注者の保護」、その最大の発注者である行政の保護をうたっていることである。業法制定は、建設物生産を事業とする産業法の規定目的に、発注者、つまりユーザーの保護を打ち出している。一般の商品、例えば、家電機器、

自動車、アパレル産業者に対して、ユーザー保護は消費者保護ないしは、欠陥商品発生の際の民事損害賠償等の規定で処理されているのと対照的に、国法による保護規定がされている。広義の国家、国体の保護に業界法のねらいがある。建設生産の担い手の市場における片務性の根拠が、こうした点から発すると仮定することは無理だろうか。

6 「利益相反」という金融化資本主義の仮想市場の内幕を解明したものとしては、本山美彦『格付け洗脳とアメリカ支配の終わり』(2008年3月)がある。商業銀行、投資銀行、証券会社、ヘッジファンドがアメリカにおける金融危機の歴史の中から、魔法使いとしての『格付け会社』を設立し、商品実体なくなるかもしれない証券化(金融)商品を市場取引による価格形成であるかのように「値決め」する機関、ここに金融化資本主義の最終的契約実施のからくりが潜められていた。一体、どれだけあれば危機脱出費用を流せば危機回避が可能になるのか、その額や損失解消に対する金融機関、中央銀行、機関投資家等の責任を明確にしなければ、危機からの脱出証明方策は得られないはずである。国家の金融行政責任、会計制度責任、投資機関運用責任が問われるべきである。

永山 利和(ながやま としかず) 日本大学教授、建設政策研究所理事長