

論
説

「日本型福祉」と
保守支配体制の再編・強化(二)

新
川
敏
光

目 次

序章

第一章 福祉「資本主義」の模索

第一節 日本型福祉社会論——新保守主義宣言

- (a) 経済危機への対応——日本型福祉社会論の胎動
- (b) 英国病、もしくは先進国病
- (c) 大平政権

- (d) 日本型福祉社会論の論理
 - (e) 新保守主義と日本型福祉社会論
- 第二節 福祉見直しの国家内過程
- (a) 大蔵省の財政硬直化キャンペーン
 - (b) 老人医療をめぐる攻防
 - (c) 年金をめぐる官僚政治
- 福祉「資本主義」——制度的社会福祉観から残滓的社会福祉観へ
- 第二章 財政危機と福祉見直し
- 第一節 財政危機
- (a) 国家機能の肥大
 - (b) 財政赤字の政治過程
 - (c) 一般消費税案の挫折
- 第二節 行政改革
- (a) 行政改革案の登場
 - (b) 鈴木内閣での行政改革
- 第三節 行政改革と福祉見直し
- (a) 行政改革の理念
 - (b) 老人医療無料化制度の廃止

(c) 年金改正(以上二五卷一号)

第三章 保守支配体制の再編

第一節 革新地方自治体の凋落

第二節 コーポラティズムとデュアリズム

(a) 右派主導の労働運動

(b) 労働と行政改革

(c) 企業福祉とデュアリズム

終章

第一節 福祉見直しの国際比較

第二節 日本型福祉と保守支配体制

(a) 残滓的福祉国家

(b) 国家——社会関係

第三節 保守支配体制を超えて? (以上本号)

第三章 保守支配体制の再編

福祉見直し過程は、マクロ・レベルにおける権力関係の変動を反映していた。一九七〇年代前半に社会的統合の危機を利用し、公的福祉制度充実への道を切り開いていったのは、革新自治体や左派労働勢力であったが（新川、一九九一参照）、こうした反対派勢力は七〇年代後半に保守連合の反撃にあい、衰退していった。革新自治体凋落のきっかけは、一九七〇年代中葉の経済危機が惹起した財政難であった。景気後退から生じた地方財政の危機は、革新陣営に止まらず地方自治体全般に見られた現象であったが、保守はこれを革新自治体の「放蕩」の結果と批判し、革新首長の行政管理能力を問題にした。保守陣営は、革新自治体は非効率であり、財政にルーズであるという印象を、マス・メディアを通じて国民の間に広く浸透させることに成功し、一九七〇年代後半革新自治体は、一転して守勢に回ることになった。一九八〇年までには、東京、大阪、京都、沖縄といった代表的革新自治体が瓦解し、「革新の時代」は終焉を迎える。

総評は、一九六〇年代右派労働勢力に押され気味であったが、保守支配体制・生産第一主義への世論の批判が高まると、これを背景に社会保障政策の充実を訴え、一九七〇年代前半には一定の動員能力を確保しえた（新川、一九九一）。しかし一九七三年石油危機以後、総評の戦略を支えた状況が一変する。資本蓄積の危機が、左派主導体制によって労働戦線を統一しようという総評の戦略を打ち砕くことになった。総評の凋落を決定づけることになったのは、一九七五年春闘である。この年の春闘では、労資協調による賃金抑制を推進した国家・資本・右派労働勢

力と、あくまで大幅賃上げを獲得しようとする総評とが、真向から衝突した。結果は、総評の惨敗に終わる。この事件以後、右派労働勢力は、国家・資本との協力体制を強化すると共に、右派主導による労働戦線統一を推進する。こうした右派労働の主流は、公的福祉の充実を要求しながらも、財政危機への対応の緊急性に理解を示し、財政再建のための福祉見直しには、むしろ好意的態度をとった。

国家の福祉見直し、残滓的社会福祉観への回帰は、直接的には資本蓄積の危機、さらには財政危機を直接的契機とする。こうしたポスト福祉国家戦略としての新保守主義戦略の持つ政治経済学的意味を理解するためには、マイクロナ政治過程の分析に止まることなくマクロナ権力レベルに言及する必要がある。保守支配体制への主要な反対勢力・汎福祉勢力の衰退は、保守連合による周到な「仕掛け」によって準備されたのであって、こうした保守支配体制の強化を背景に、初めて社会統合と資本蓄積への新保守主義戦略が可能となったのである。総評の一九七五年春闘における敗北に関しては、筆者は他所で論じたことがあるので(新川、一九八四)、ここではまず革新自治体の凋落を分析し、次に右派主導による労働運動が、保守支配体制の一翼を担い、行政改革下での福祉見直しを支持し、さらには企業レベルにおける日本型福祉の浸透を促進し、結果として一九七〇年代後半から顕著になっていった労働市場の二重構造の強化に加担していったことを明らかにする。なお労働市場におけるデュアリズムの強化については、拙稿(一九八九)の議論を参照されたい。

第一節 革新地方自治体の凋落

石油危機を引き金とした景気後退の煽りで、国家財政は逼迫する。一九七四年度には早くも実質約七、七〇〇億

円の歳入欠陥が生じ、一九七五年にはさらに前年度比一三%の減収、約三兆九、〇〇〇億円にのぼる収不足となり、赤字国債二兆三、〇〇〇億円を含む三兆四、八〇〇億円の公債が増発された。収減による財政逼迫は、地方レベルにおいても例外ではなかった。一九七五年度決算(普通会計)では、全都道府県が単年度収支で赤字に転落した。実質収支をみても、東京、神奈川、大阪、兵庫といった大型自治体は、軒並み赤字であった。市町村レベルを見ると、全国六四四市のうち、単年度収支では三八七市が、実質収支では一二五市がやはり赤字となっている(高寄、一九七八、一六一―二三頁)。地方財政赤字の直接の原因は、うまでもなく、スタグフレーションといわれた経済状況にある。不況によって収税が伸びないにかわらず、他方ではインフレ・コストが累積していった。これに追い打ちをかけたのが、地方財政の硬直的構造であった。地方財政のなかで、義務的経費が一九七四年から七五年にかけて一九・九%伸びたのに対して、投資的経費は四・一%しか伸びていない。その結果、義務的経費は全体の四八・三%を占めるに至っている(高寄、一九七八、一六頁)。

中でも、財政硬直化の元凶として批判を浴びることになったのが、人件費と民生費、「高すぎる」地方公務員給与と「バラマキ福祉」であった。地方公務員給与への批判は、朝日新聞が口火を切った。朝日新聞は一九七五年一月二日に自治省の調査に基づき「給与差さらに開く——国より高い地方公務員」なる記事を掲載し、国家公務員の給与を一〇〇とした場合、都道府県平均は一一・一・三、政令指定都市では一一六・一となっており、地方財政問題は高い人件費によって引き起こされているという自治省の見解を、好意的に紹介している(『朝日』一九七五年一月二一日)。その後も「武蔵野市、部長級の退職金はなんと四千万円」(一月三三日)、「天井知らずの自治体給与」(一月三〇日)といった煽情的な報道を行っている。

地方公務員の給与水準が高すぎるかどうかはともかくとして、地方財政の中で人件費が大きな比重を占めていたことは確かである。一九七五年度の地方財政の歳出構成比を見ると、人件費が三六・九%となっている。だが問題は、こうした一般的なことではなかった。地方自治体の人件費批判は、革新自治体攻撃として展開されたのである。一九七五年二月一三日、松野頼三自民党政調会長は、財政硬直化のワースト四として、革新の旗を掲げる東京、大阪、横浜、川崎を名指しで批判し、こうした状況は人件費の高騰によるもので、自民党はこうした財政硬直化を来る地方統一選挙の争点すると公言した。

地方政府による先導的福祉は、革新自治体によって始められたものであり、これを「バラマキ」福祉と批判することは、当然革新行政への攻撃であった。確かに民生費の歳出構成比を都道府県と市町村の純計について見ると、一九七〇年の七・七%から一九七五年には一一・一%にまで伸びており、この間の歳出全体の伸び率が年平均二一・五%であったのに対して、民生費の場合三〇%となっている（『地方財政白書』、一九七二、二二二頁…一九七七、二七八―二八一頁）。しかし民生費が歳出に占める一割という数字は、土木費一九・九%、教育費二七・〇%と比べた場合、決して大きすぎる数字とはいえない（『地方財政白書』、一九七七、二七八頁）。しかし福田一自治大臣は、地方自治体が福祉政策を優先してきたことが財政を圧迫してきたと警告し、福祉見直しを要請している（『朝日』一九七五年二月三日）。

財政難に際しては、革新陣営のなかにも動揺が見られた。例えば、一九七五年七月には、飛鳥田横浜市長、長洲神奈川県知事といった革新のホープが、「背伸び福祉」の反省が必要、低成長を迎えて新しい福祉観が必要と相次いで発言した。これに対して全国革新市長会総会では、「不況、低成長だからこそ福祉は必要」との批判の声が続

出し、飛鳥田は「低成長時代で福祉見直し」というのは真意ではなく、「思いつきや人気どりの福祉」の問題点を指摘したものであると弁明している。美濃部東京都知事は、こうした飛鳥田の動揺とは全く無縁であった。美濃部は、一九七六年の新年挨拶のなかで、「現在の政治状況の中で、福祉見直し論は危険」と語り、暗に飛鳥田、長洲をたしなめている。美濃部によれば、「金がないから福祉をやめるといふ発想は、まったくの逆立ちの発想」であり、また東京都の場合都単独の福祉事業が普通会計全体に占める割合は微々たるものであり、「誤解をおそれずにいえば、福祉はもつとばらまかなくてはならない」（高寄、一九八一、六七頁）。

このような美濃部の挑発的態度もあって、高すぎる人件費とバラマキ福祉とを革新行政とイメージ的に結びつけるために、東京都が最も良く利用された。地方自治体の人件費問題を率先してとりあげた朝日新聞は、一九七五年一月二二日の自治省調査報告の翌日には、「行き詰まった東京都の財政」と題する社説を掲載し、都が人件費の乱費、先取り福祉による放漫財政の結果、財政危機を招いたという見解を示している。さらに朝日は、「なぜふえた『管理職』都庁の場合」（三月八日）、「退職金、エリートほどがっばり自治体、都の場合管理職に特別加算」（三月一日）といった記事で、都財政を批判している。こうした批判は、革新首長へ向けられたものであると同時に、自治労・総評への牽制でもあった（日比野、一九八七、八二頁・有田、一九九一、一九四頁以下）。一九七五年春闘では、政府・日経連の賃金抑制の方針に対して、総評が烈しく反発していたのである。

保守からの革新自治体攻撃の典型として、ここで上之郷利昭「革新自治体の栄光と悲惨」（『文藝春秋』一九七五年三月）をとり上げよう。上之郷によれば、革新行政の特徴として第一に指摘されるのが、住民との対話であり、市民参加による政治である。美濃部は、一九七一年六月三〇日都議会において、フランツ・ファノンの言葉——た

とえ橋一つ作られるにしても、その橋の建設が、そこに済む多くの人々の合意がえられないならば、橋は建設されないほうがよい——を引用し、ここに住民自治の理念と住民参加の姿勢のあり方が述べられていると演説した。これは、後に「橋の哲学」として有名になったが、上之郷は「橋の哲学」は、住民のエゴを助長し、都市計画を歪めると批判する。公共住宅建設は、こうした住民エゴによって、大阪、東京では大幅に遅れているという(上之郷、一九七五、九五—一〇〇頁)。

上之郷は、国民が働きすぎで家をかえりみない父親に代わって、母親の優しさを求めた結果、革新行政が誕生したと考える。上之郷によれば、その象徴的な例が、中野区役所の新しい建物であり、京都にある老人憩いの家である。中野区の建物には、身体障害者用の手洗いや車椅子で上がれるスロープ式階段がある。また京都にある老人憩いの家は、「八五畳の大広間、四〇畳のサンルーム、カラーテレビ五台、あんま機二台、囲碁、将棋から、老人洋ゴルフ練習場まで備え、庭の美しいデラックスなもの」である(上之郷、一九七五、一〇一—一〇二頁)。身体障害者、老人の快適な生活への配慮が、母親への甘えから生じた放漫財政の象徴として指摘されているところに、「父親的」思考の貧困が表れている。上之郷は、革新⇨母性、保守⇨父性という図式から、次のように結論する。

高度成長を支えたのが、闘い・働く男たちであるとすれば、そのアンチテーゼとしての革新自治体を支えるのは、「守り」の女たちである。革新自治体の輩出は父権を喪失した今日の社会状況を象徴的に反映しているといえようし、なかでも「スマイルの美濃部」が圧倒的な女性有権者に支えられて登場したことはとりわけ象徴的である。父権を失った社会は幼稚化現象を起す。自らに責任を持たない、自制心に薄い、目先の利益にとらわれて長期的展望を持たない、依存心が強い、自己主張が強

い等々である（上之郷、一九七五、一二六一―一二七頁）。

ここでの上之郷の論理が、先にみた英国病批判と同じものであることは、直ちに読みとれる。福祉の発展した社会は、国民を甘やかし、独立心をなくさせ、依存心を強くし、エゴイスティックにする。さらに上之郷は、父権的社会への憧憬、福祉∥母性∥幼稚∥エゴといった図式の提示によって、保守のなかに抜きがたくある性差別意識を率直に表明している。

父権の回復に燃える上之郷の革新財政批判を紹介してみよう。上之郷は、一九七二年から七五年の間に東京都の人件費が倍増しているとして、この原因は役職の数が、一、七九六から三、二八六へと大幅に増えた結果であると指摘する。さらに自治体職員の給料は国家公務員より高く、なかでも革新自治体の給料はさらに高いという。都道府県職員の平均基本給月額は九三、八八一円。これに対して、京都一〇三、一九七円、大阪九七、〇五七円、東京九七、七〇四円となっている。市の全国平均は八〇、〇四七円であるのに対して、革新市政の横浜九五、四四一円、名古屋九四、二二三円、大阪市九五、六七一元、川崎九〇、五九七円となっている（上之郷、一九七五、一一一頁）。

地方自治体職員の平均給与が、自治省の発表したラスパイルズ指数（地方公共団体の職員構成が国の職員構成と同じであると改定して、その団体の平均給与額を国の給与額を基準——一〇〇として表した数値）を見る限り、国よりも高いのは否定できない。自治省の計算した一九七四年四月段階での給与水準をみると、都道府県平均で一一・三、市平均で一一・三・八となっている。しかしラスパイルズ指数が絶対的基準たりえないことは、いうまでもない。ラスパイルズ指数では、比較対象が一般職に限られていること、そもそも国と地方では職員構成に大きな違いがあ

ることや、サーヴィスの質の違い等が考慮されていないといった問題点がある(高寄、一九七八、五三―五四頁…鳴海、一九七五、一〇〇頁)。したがって、地方職員の給与がラスパイルズ指数として国を上回っているとはいえず、そこから地方自治体職員の給与が高すぎるとは俄には断じ難い。

さらに、地方レベルでみて革新自治体の給与が高いということは、ラスパイルズ指数からはいえない。大阪一四・二、京都一一・二・三は、都道府県平均を僅かに上回っているにすぎない。東京の一八・三は、確かに都道府県レベルでは一番高い。しかしこれとて、革新行政が原因とはいえない。保守都政であった一九六七年当時の数字をみると、一二・六・五となっており、東京の指数は、実は美濃部都政下では一貫して下がっているのである(伊藤、一九七五、五五頁…内伸・坂東、一九七九、一二〇頁)。また東京の数字は、市レベルと比べると、必ずしも高いとはいえない。市レベルでは、最もラスパイルズ指数の高い高石の一四五・三を始めとして、一二〇を超える場合が少なくない。トップ二〇の市をみると、一二市が革新、八市が保守となっている。これらの市に共通の特徴は、革新市政であるということではなく、大都市圏にあるということである(『朝日』一九七五年三月八日夕刊)。

次に福祉を見てみよう。上之郷の提出する一九七三年度の予算配分率に依拠しても、大阪、京都といった革新自治体に関しては、福祉関係費(民生費+衛生費)が道府県平均よりも高いとはいえない。道府県平均一〇・〇%に對して、大阪一〇・七%、京都九・三%となっている。問題は一八・五%というずば抜けて高い数値を示している東京である(上之郷、一九七五、一九六頁)。だが実はこの数字を文字通りに受け取ることはできない。上之郷が通常の目的別項目とは異なる福祉関係費という項目を比較しているところが味噌である。東京都は道府県と異なり、清掃業務を管轄しているため、この衛生費の比率が高い。一九七三年度の都の衛生費一、四六五億円の清掃費

が八六一億円であり、この数字は民生費総額八一五億円よりも大きい。こうした特殊事情を無視して、衛生費を福祉関係費に加え、東京都を他の道府県と比べるとは公正に欠ける。一九七三年度の民生費十衛生費の歳出構成比をみると、道府県平均九・七％に対して東京都は一六・三％と確かに際立って高いが、これから清掃費を除くと道府県九・六％に対して都一〇・一％となり、大きな違いはなくなる。また通常社会福祉関係費とみられる民生費の歳出構成比を見ると、都の五・八％は都道府県平均五・五％から大きく逸脱するものではない（『地方財政統計年報』、一九七五、一一一―一二三頁）。さらに一九七〇年の民生費の額を一〇〇として一九七三、七五、七九年の数値をみると、東京都の場合一六四、二二二、三二五であるのに対して、都道府県平均では一六八、二四七、三八六となっており、一九七〇年代の都の民生費の伸びは相対的に低く抑えられていたといえる（『地方財政統計年報』、各年）。

このように人件費からみても、福祉からみても、革新自治体が特に財政的に放漫であるとは、俄には断じ難い。にもかかわらず、自民党政府は一九七五年統一地方選挙対策として、反革新キャンペーンを繰り広げた。ある報告によれば、自民党政府は、一九七四年にはTOKYO作戦なるものを練り上げていたという。Tは東京、二つのOは大阪と沖縄、Kは京都、Yは横浜のイニシャルであり、これら代表的革新基地（東京―美濃部亮吉、大阪―黒田了一、京都―蜷川虎三、横浜―飛鳥田一雄、沖縄―屋良朝苗）を、保守に奪還するために考案されたのが、TOKYO作戦というわけである。例えば、自治省は従来、自治労に利用され給与の高価安定を招くとの危惧や大蔵省への配慮から、ラスパイレズ指数を公表していなかった（『朝日』一九七五年三月二日）。それをあえて一九七五年公表に踏み切った背景には、政府・自民党の統一地方選挙に向けた思惑があった。TOKYO作戦の最大のターゲット

トは、いうまでもなく首都東京である。

政府・自治省は、直接的影響力行使によっても、美濃部都政に圧力をかけている。不況の煽りから財政難に陥った東京都は、一九七四年度分の給与ベース・アップを地方債によって賄おうとした。地方自治法によって、地方自治体の起債には政府の許可が必要とされていることに従い、東京都は政府に起債許可を求める。一九七一年度には、ニクソン・ショックに対する財政対策として、東京都、大阪府、愛知県、神奈川県、神奈川県の不交付四団体に対してベース・アップのための起債が許可されたという先例があった。しかし都の申請に対する政府・自治省の反応は鈍く、一九七五年一月二四日には美濃部都知事が直接福田自治大臣へ陳情を行っているが、結局上記四団体のうち、東京、大阪の起債は不許可となった(日比野、一九八七、八八―九〇頁)。当時の自治省財政局長松浦功は、東京都のようなケースは、給与の合理化をするまで当面起債を認めない方針であり、合理化ができなければ財政再建団体に指定すると、露骨に都に圧力をかけている(『朝日』一九七五年七月一三日)。

政府・自治省が美濃部都政を標的としたのは、美濃部が革新首長のリーダーとして、中央に挑戦する政策を相次いで打ち出していたためであった。美濃部都政が、老人医療無料化をめぐって、政府・厚生省と対立したのは既に述べた。美濃部はさらに、地方の中央からの自立、地方自治権の確立をめざして、自治体の課税自主権の復活をめざす。地方自治体は憲法によって課税自主権を認められているが、課税方式の統一化を方針とする政府・自治省の指導もあって、これはほとんど有名無実化していた。美濃部はこの権利を利用して、大企業への不均一超過課税を実施しようとした。他の自治体への波及効果を恐れた政府・自治省は当然これに反対したが、石油ショックに際しての「買い占め」、「売り惜しみ」といった企業行動が反発を買い、美濃部の方針は世論に好意的に迎えられた。次

善策として政府は、自ら法人税と法人市町村税の引き上げを決定し、地方個別の課税の動きを牽制しようとした。にもかかわらず東京都は、一九七四年度法人事業税を一二％から一四％に引き上げる決定を下す（法人都民税に關しては、市町村税分が政府の税制改正で大幅引き上げとなるため、独自の引き上げが見送られた）。美濃部は、こうした課税自主権奪回の運動を、自治体の眞の主体性を確立するための独立戦争、財政戦争と呼んだのである（日比野、一九八七、三六一―六五頁・内伸・坂東、一九七九、一二六―一二七頁）。

自治官僚が革新自治体を警戒し、時にはこれに明示的な圧力を行使するのは、革新自治体が通常反中央政府の立場をとり、自治省の自治体コントロールを批判するからである。美濃部のように財政戦争まで挑んでくる革新首長が出現するに至っては、自治官僚の革新嫌いは、ほとんど生理的なものになっていたようである。⁽¹⁾さらに革新首長の増加は、自治官僚の個人的利害に反する。退官後に知事を目指す自治官僚にとって、アマチュアの革新首長が増加することは、好ましいことではない。戦前においては、内務官僚は官選で知事に任命された。戦後知事は公選されるようになったわけだが、旧内務官僚、自治官僚の最終目標が知事であることに変わりはない。「自治省は旧内務省の嫡流、いふなれば自治官僚の知事志向は伝統的なものです。……地方行政にたずさわる者として、その集大成が知事職といえるのです」という自治官僚の発言は、自治省キャリアの平均的意見といえよう（神、一九八六、一五一―一五二頁・上之郷、一九七九）。

(1) 松浦功は陳情に現れた都の幹部に対して、「俺は革新なんか嫌いだ。美濃部はその代表だから嫌いだ」と公言して憚らなかつたという（神、一九八六、二八頁）。

政府・自民党のマス・メディアを動員した強力な反美濃部キャンペーンや直接的圧力にもかかわらず、一九七五年四月の選挙では美濃部が三選を果たす。一九七五年の統一地方選挙では、革新候補は、保守の展開した「革新」放漫財政」キャンペーンにもかかわらず、善戦したといえる。四七都道府県のうち、一〇の自治体において革新系が勝利を収めた。しかしながら反革新キャンペーンは、着実に国民の意識を変えていった。「革新は都市運営能力がない」、「自治体首長には(革新がしばしば支持する)知識人・文化人よりも、実務に通じた人物が適切である」という意識が、徐々に国民の間に広まっていったからである。一九七四年一月の調査では、「都財政の危機は悪性インフレによる諸経費の値上がりによるもの」という声が七〇・一%に上り、また「国の規制のため都が必要なた源を確保できないため」との指摘も、三三・五%に達していた。しかし翌年の調査では、財政難の原因として物価高、不況がトップに挙げられているもの、「都の人件費が高すぎる」(五〇・一%)、「節約するなどの都の努力がたりない」(三四・〇%)との声が強くなっている(日比野、一九八七、一〇八頁)。

国民のなかに経済不安が広がっていくと、革新の理想主義は頼り無く、保守の実益誘導が説得力を持つてくる。経済不況、財政難のなかでは、地方政治に必要なのはイデオロギーではなく、管理能力であるという保守の主張が受け入れられていく。一九七八年一月の調査では、革新行政の短所として、「住民エゴ」(二二・八%)、「行政の非効率」(二〇・七%)、「イデオロギー過剰」(二〇・七%)が挙げられている(高寄、一九八一、八二頁)。さらに自民党のTOKYO作戦が、着々と効果を挙げていることを物語る興味深い調査結果がある。読売新聞が、東京、大阪、京都、横浜、沖縄でアンケート調査を行ったところ、行政への総合評価では、横浜を除いて全ての地域で「良い方」と答えた数が「良い方」と答えた数を上回っていた。大阪では否定的評価一五・八%に対して肯定的評

価二二・八%と僅差であるが、東京、京都、沖縄では、前者が後者を大きく上回っていた（『読売』一九八七年五月二九日）⁽²⁾。

(2) 否定的評価と肯定的評価の割合は、東京で二四・七%と一六・八%、京都で二五・六%と一七・九%、沖縄で二九・六%と二一・六%となっている。ちなみに最も多い回答は、「普通」となっている（東京四八・七%、大阪五五・四%、京都四六・六%、横浜五〇・五%、沖縄三三・五%）。

こうした調査から、革新首長が一九七〇年代後半徐々に国民的支持を失っていったことが、窺われる。地方レベルにおける保守回帰の流れは、一九七九年地方統一選挙前には、既に決定的なものとなっていた。蜷川引退後の京都府政は保守によって奪還され、また社会党委員長に転出した飛鳥田横浜市長のポストを継承したのは、元自治省事務次官細郷道一であった。「蜷川氏は必死に後継候補を推しながら敗れ、保守にその城を明け渡した。飛鳥田氏も、自民党から社会党まで共産党を除く六党相乗りという不本意な選挙を強いられ、『脱イデオロギー』を標榜する元自治官僚を、何とか『革新』的であるかのように見せようと苦労した揚句、当選すると革新市長会入りもピシッと断られるという醜態を演じた」（若宮、一九七八、三二二頁）。また美濃部はこの年まだ任期を一年残していたが、「財政危機の瀬戸際に立たされ、『財政戦争』の旗を下ろして自治省に頭を下げたうえ、勤勉手当の支給問題などで世論の批判を浴びたばかりか、身内である職組との関係も完全にこじらせてしま」い、指導力を低下させていた（若宮、一九七八、三二二頁）。

石原慎太郎を敗り、三度都庁に入ることになった美濃部であったが、かつての圧倒的人気は既になく、また最後の任期となることが常識視されるなかで、都庁内における指導力が低下し、「財政戦争」への内部からの批判が公然化する。象徴的なのが、事業用固定資産税の超過課税の挫折であろう。財政戦争の継続をめざす行財政三ヵ年計画（一九七七―七九年）の目玉ともいべきこの案は、都主税局と主税局労組の反対によって実行不可能になる（日比野、一九八七、一二九―一三四頁・内伸・坂東、一九七九、一三一―一三三頁）。美濃部はまた、財政戦争最大の戦いとして、起債訴訟を試みる。一九七七年五月二日憲法施行三〇周年記念講演会で、美濃部は、「今日のような自治体財政の制約は、憲法違反、法律違反ではないか」と問題を提起し、「制度の矛盾を打破する象徴的な手段として、自治体の起債権を裁判にかけて争う」との決意をしめす。地方自治法では、自治体の起債権を認めながらも、「当分の間、都道府県の起債については自治大臣の許可を必要とする」としていた。この条文が作られてから既に三〇年が過ぎており、三〇年も続く「当分の間」とは社会通念に反するというのが、美濃部の主張である（日比野、一九八七、一五一―一五二頁）。しかし美濃部の起債訴訟案件は、一〇月一四日都議会でも否決される。この背景には、七月の都議会選挙で美濃部都政を支える与党三党（社会党、公明党、共産党）が七〇議席から五四議席へと大きく後退し、過半数（六四議席）割れを起こしていたという事情がある。かわって新生新自由クラブが一〇議席を獲得し、自民党も五議席増やし、五六議席となっていた。新自由クラブは選挙公約では起債の自由化を支持していたが、選挙後は態度を変える。訴訟反対に回った理由は、「美濃部の体質が非常に危険」というものであり、当時の新自由クラブ都連代表小杉隆は、もし同じ状況で鈴木都知事ならば、訴訟を認めたと言言しているが、その豹変の背景には、自治省の説得工作があったともいわれる（田原、一九八〇、二四一頁・日比野、一九八七、一五

一—一五八頁)。

財政戦争敗北の後、東京都が赤字団体(起債制限団体)に転落するのを防ぐために美濃部に残された道は、政府・自治省への無条件降伏の他なかった。美濃部は、一九七八年一月一日福田首相、一九日には加藤武徳自治大臣を訪問し、自治省の意向に沿った財政健全化計画を提出することに同意する。その結果、都はようやく五五〇億円の財源対策債の許可を得る。ちなみに福田との会談において美濃部が後継者指名をしないと約束したため、自治省との和解が成立したという憶測もある(田原、一九八〇、二四一—二四二頁)。事の真偽はともかく、美濃部は引退後の都知事選では後継者指名を問わず、中立の態度を守った。美濃部は一九七九年二月、彼にとつて最後となる都議会の開会日、「四年前、私は、栄光を求めてではなく泥にまみれる覚悟で有楽町に戻った、と申し上げましたが、それにしても、これほど惨澹たる状況の中で幕をひくことになろうとは思ひもありませんでした」と、苦渋に満ちた演説を行っている。後に回想録のなかで、美濃部は、「惨澹たる状況」といった中には、赤字よりもむしろ自治省のいいなりにしなければならなかった屈辱、自治省に「奴隸の言葉」を強いられたことへの慨嘆をこめたと語っている(日比野、一九八七、三頁)。

一九七九年美濃部の後継者として都民が選択したのは、元自治官僚の鈴木俊一であった。一九七〇年代末までには、東京都、大阪府、京都府、沖縄県、横浜市の首長は全て保守系となった。自民党が一九七四年に画策したというTOKYO作戦は、ここに成就することになった。これは、自民党の勝利であるばかりではなく、自治省の勝利でもあった。一九七三年には自治省出身の知事は一名であったが、一九七九年には一九名に増加している。それは、財政難の中では理念を説く素人革新知事より実務管理能力をもった知事を求める国民の声(政府・自民党、マ

ス・コミによって操作された部分が少なくないが)が圧倒的となった結果であった(田原、一九八〇、二二九頁…高寄、一九八一、第四章)。

第二節 コーポラティズムとデュアリズム

(a) 右派主導の労働運動

一九七九―八〇年の年金支給開始年齢引き上げの動きに対しては、労働は一致して反対したが、一九七〇年代後半の福祉見直し運動に対する労働の対応は、必ずしも一本化されたものではなかった。左派労働は、概してこれに批判的であり、右派は概ね同情的であった。総評は老人医療有料化反対、年金改正反対の立場を鮮明にしていた。一九七五年一月に基礎年金構想が発表された際、総評は直ちにこれに反対を表明している。総評は、厚生省が厚生年金の結付レベルを国民年金レベルにあわせて引き下げ、厚生年金積立金を国民年金の運営に利用しようとしているとして、その案を批判した。総評によれば、国民年金の財政運営の改善は、厚生年金積立金を流用することによってではなく、国庫補助を増やすことによつてなされるべきであった。一九七五年春闘では、総評は現行制度の半分の二〇年の拠出期間の後に、平均水準報酬の六〇％給付が保障されるよう厚生年金制度の改善を求めた。また厚生年金基金運営の民主化、すなわち大蔵省に資金運用を委ねるのではなく、労働を含む利害関係者が参加する独立の委員会によって基金を運用すること、国民年金の支給開始年齢を六五歳から六〇歳に引き下げること、将来的に積立方式に代えて賦課方式を採用すること、などの制度要求を行った。これらの要求は、七〇年代後半繰り返し提出

されることになる。

前述のように、総評は一九六〇年代後半から高齢者の組織化に着手していた。一九六七年にスタートし、以後毎月九月に開かれていた「全国高齢者集会」は、一九七五年には一万人の参加者を数えた。一九七〇年代になって本格化した退職者の組織化状況を見れば、七六年一二月現在で「全国高齢者・退職者の会連絡会議」は、一六単産退職協一五万余名（うち民間五、七〇〇名）、県退職協四六都道府県一七六、〇〇〇名（うち民間五四、〇〇〇名）を組織し、全国八ブロックに地方組織を編成している（『日本労働年鑑』、一九七八、三四三頁）。一九七八年一月現在では、一八単産一九万余名（うち民間八、〇〇〇名）、県退職協二二万余名（うち民間四万名）となっている（『日本労働年鑑』、一九八〇、三三二頁）。こうした数字から、総評の高齢者組織化が一定の前進を示していることは窺えるが、民間での組織化が大きく遅れており、また全国一千万人という退職者の数を考えると、総評の退職者組織化は微々たるものであった。

同盟は、当初は老人医療の有料化に反対し、無料化制度を六〇歳開始にまで引き下げることを要求していた。しかし同盟の主な関心は、一部自己負担への反対にではなく、老人保健医療の総合的制度を確立することにあつた。一九八〇年までには、同盟は財政的負担を軽減するために老人医療の一部自己負担はやむを得ないとの立場をとるに至っている。また年金に関しては、同盟はナショナル・ミニマム基準を導入することを提唱している。同盟案では、単独者の場合平均水準報酬の三〇％、夫婦の場合四五％を年金給付のナショナル・ミニマムとして設定することが望ましいとされていた。同盟はこのように、基礎年金構想に賛意を示していた。しかし一九七九年に厚生省によって提案された年金支給開始年齢の引き上げに関しては、それが包括的改正案の一環として熟慮されたもの

ではなく、唐突の感を免れえなかったため、同盟はこれに反対することになった。IMF-JCは、社会政策の分野ではあまり活動を行っていない。しかしIMF-JCへの加盟労組が中心となって一九七六年に結成した政策推進労組会議（政推会議）は、同盟同様に、老人医療・年金制度改革の必要性を認め、概して福祉見直しの声には同情的であった。

このように福祉見直しに関して、労働は賛成・反対両派に分かれていたが、一九七〇年代後半は、一九七五年春闘を契機として弱者救済の立場から公的福祉の拡充を提唱・擁護してきた総評が衰退し、企業中心主義の立場から、公的福祉の見直しに同情的であった右派労働が台頭した時期であった。国家・資本・右派労組による賃金抑制協力体制がこの年の春闘で初めて確立され、総評はこれに抵抗を試み、敗れる。その後の春闘では、労使協調路線をとる大手民間労組の主導によって、賃金抑制が繰り返される。また総評の衰退と軌を一にして、民間主導による労働戦線統一運動が開始される。こうした流れを絶えずリードしたのは、IMF-JCであり、同盟であった。右派労働運動の台頭によって、組織労働は保守支配体制の一翼を担うことになり、保守連合による蓄積体制の強化に協力していく。

一九七五年春闘における「前年実績プラス・アルファ」という賃上げ要求方式の崩壊の後、労資⇄労使協調による賃上げ自粛が春闘の恒例となる。一九七六、七七年の平均賃上げ率は八・八%、七八年は五・九%、七九年は六・〇%に終わっている。こうして一九七五年春闘において日経連が提起した「七五年の賃上げは一五%以内に抑え、七六年以降は一桁に抑える」という方針は、完全に実現された。「日本型所得政策」（かりにそれが所得政策と呼ぶうるとして）は、一九七〇年代後半を通じて貫徹された。労資協調による賃上げ抑制は、演出財界、協賛政府自民

党、主演右派労組幹部による一大イベントであった。とりわけIMF-JCの活躍が目覚ましい。七五年春闘において、鉄鋼と造船は「同時決着」方式を採用したが、これは翌年には電気労連、自動車総連を加えた「JC四単産集中決戦」に、七七年にはさらに「六単産集中決戦」へと発展し、春闘相場を支配した。その後各業界の実績の違いもあって、集中決戦方式は必ずしも直線的に発展したわけではないが、JC主導の春闘は、七〇年代後半には完全に定着した。またIMF-JCは宮田が七五年春闘で唱えた「経済成長に見合った賃上げ」という主張を、七六年春闘では「経済整合性論」として整備し、「賃上げ自粛」の論理を完成させた。

こうしたIMF-JCの行動は、当然資本から歓迎された。JCの集中決戦に対して、資本側は「八社懇」（鉄鋼、造船、電気、自動車各業界から各二社、計八社の労務担当重役による協議会）を結成し、労組への統一的対応を計っていた。また「経済整合性論」に基づくIMF-JCの賃上げ要求は、「健全な考え方」、「現実への正しい評価」として、資本の賞賛的となっていた。例えば一九八二年に大槻日経連会長は、「経済整合性論」は労使関係がそのまま経済問題であることに労組が理解を示した結果であり、このことが世界の注視を浴びるに至った日本経済の安定に大きく貢献したと絶賛している（芦村、一九八二、二八五頁）。

一九七五年春闘で敗れた総評は、その後新執行部によって、左から右への大方向転換を図る。榎枝議長―富塚事務局長ラインの基本戦略は、労働運動の「右傾化」に抗することに総評の存在意義を見出すのではなく、総評自らがその潮流の中に入り、そこで総評の影響力を確保しようというものであった。この転換の背景には、いうまでもなく、七五年春闘の敗北によって、従来の大衆動員による春闘の政治化という戦略が破綻したという認識がある。左翼の方針に固執しては、もはや総評の未来はないという危機意識が総評執行部を長期的展望に立った戦略の

見直しではなく、「右傾化」の流れに遅れまいという短絡的行動に走らせた。「(右転回によって—引用者注) 総評の主体性が失われるというが、いつまでも左の看板を背負って、だんだん小さくなり、あげくの果ては袋小路に閉じこめられてしまつて足腰が立たなくなつたらどうする。労戦統一は総評のウイスキーに同盟の水を割るという「水割り」論で対処する以外にない」という富塚の発言、「権威主義によつて号令をかける絶叫型、青春時代に学んだ社会科学的認識と知識だけを判断の基準とする教条型指導の時代は終わつた」という檳枝の発言には、右派労働に総評が乗り越えられた(つつある)ことへの焦りが滲み出ている(芦村、一九八二、一四九—一五〇頁)。結局一九七五年春闘において、総評が国家・資本・右派労組の包囲網に敗れ去つたことによつて、労働運動の右旋回は決定的なものとなり、労資協調路線は揺るぎないものになつてゆく。³⁾

(3) 今一つ総評衰退のきっかけとなつた事件として、実は公労協を中心とした一九七五年秋のスト権奪回闘争の敗北が挙げられる。一九七四年春闘では、政府は労働の攻勢に対して、五項目の合意を行い、いわゆる官公労のスト権問題については、公共企業体等関係閣僚協議会及び同専門委員会を設け、一九七五年秋までには結論を出すという方向を示していた。政府が一定の譲歩の姿勢を見せ、併せて当時の三木首相が鳩派として知られていたこともあって、総評・公労協は、一九七五年秋スト権奪回に向け全勢力を注いだ。しかし自民党タカ派からの突き上げによつて慎重となつた政府サイドから何ら言質を得られないまま、国労、動労、全通、全電通等は、一月二六日「スト権スト」に突入する。結局八日間に及んだ「スト権スト」は、何ら成果をえずに「自主的」に中止されることになる。政府は公労協の「違法スト」に対して、一九七六年七月三十一日現在において解雇・免職二八名を含む六二万七、四三二人に及ぶ大量処分を発表している。「日本労

働年鑑』、一九七七、三二一―三三〇頁・熊沢、一九八二。

一九七五年春闘を前に、宮田鉄鋼労連会長および天池同盟会長が賃金自粛論を打ち上げたが、これは社会契約的合意によって物価安定を目指すというコーポラティズム戦略を念頭に置いたものであることは明らかである。一九七五年一月の同盟定期大会において、「参加経済体制のために」という報告書が提出され、政策参加と労働者重役制が検討されている。資本の間においても、一九七三年石油危機の後、労使一体となって生産性を高める必要性から、経済同友会、日経連、日本生産性本部等が労働の経営参加を提唱している（原、一九八〇、五四―六八頁・『労使関係白書』、一九七七）。こうした動きを反映して、一九七二年から七七年の間に企業レベルの常設労使協議機関をもつところが、六二・八%から七〇・八%に増えている。一九七七年の調査では、労使共に今後重視する労使コミュニケーション施策のトップに、労使協議制度を挙げている（稲上、一九七九、一七一頁）。

いうまでもなく、企業レベルでの労使協議制の発展が直接労働の政策参加を意味するわけではないが、労使協議制の発展は労働の体制内化・現実主義化を物語るものであり、労働が国家政策に参加するためのスプリング・ボードとなることは事実である。とりわけ一九七五年春闘で政策参加に意欲を持つ同盟・IMF-JCが保守連合との提携を強めた結果、コーポラティズムへの労働の動きは、一挙に加速することになった。国家政策への労働参加、コーポラティズム化を表す指標として、ここで便宜上労働の政府審議会への参加状況を見てみよう。辻中豊の調査によれば、労働界代表を含む政府審議会の数は、一九七三年の二八から一九八二年には三四に増加してくる。多くの審議会は労働産業政策に関わるものである。総評からの派遣委員も、この間二一から二九に増えているが、同盟

の委員は一挙に一九から三〇に増え、総評の委員数を上回るに至っている(辻中、一九八六、二五〇頁)。

多くの政府諮問機関の中で、コーポラティズムの観点から最も注目されるのが産業労働懇話会(産労懇)である。産労懇は、一九七〇年に政府、労使、学識経験者間の相互理解を深め、労働・産業政策推進のための協力体制を確立すべく設立されたが、当初はあまり注目されなかった。その動きが活発化したのは、一九七三年の石油危機以後といつてよい。経済危機を克服する上での労働政策の重要性が確認され、経企庁が産労懇に常時参加するようになる。また一九七五年春闘では、福田副総理が賃金抑制を労資に訴える場として産労懇を活用したため、産労懇の存在は広く知られるようになった。福田はその後首相として、産労懇を通じて労働界とのパイプを強化していく。こうして産労懇の重要性が高まるにつれ、メンバー数も二五から三〇へと増加している(辻中、一九八六、二五六―二五九頁)。産労懇を通じて、労働側はコーポラティズムへの指向を、率直に表明している。一九七五年二月一日の産労懇では、労働側から「政府と政府職員との対話の場をつくってほしい。また政府の審議会に労働者、労働団体の代表を入れてほしい。総理または副総理を政府側のキャップとして政府の(労働)四団体との交渉の場を設けてほしい」という要求が出された。また一九七七年一月二六日の産労懇の席上、宮田鉄鋼労連委員長は、産労懇での合意事項に関しては閣議で尊重するよう産労懇の機能を充実・強化ないし格上げすべきではないかと提言している(稲上、一九七九、一七三―一七四頁)。しかしながら、こうした労働側の要請にもかかわらず、産労懇は労働の一諮問機関に止まり、いかなる意味でも国家方針を規定する権限は与えられていない。

労働戦線統一へ向けた労働の動きもまた、労働のコーポラティズム化を示唆する現象である。労働戦線を統一し窓口を一本化することは、組織労働の影響力強化、コーポラティズム実現の大前提である。労働戦線統一への動き

も、やはり一九七五年春闘が大きな契機となった。一九六〇年代後半から左右の対立を反映した様々な戦線統一論が現れては消えていったが、一九七四年春闘において、総評が右派労働運動を圧倒するかにみえた状況下では、「もはや総評が『民間先行統一論』の攻勢に苦悩した時期は完全に過去」のものとなったという楽観論も生まれた（上妻、一九七六、二七四頁）。しかし状況は、七五年春闘で一転する。右派主導による『民間先行統一論』が、再浮上したのである。七六年春闘では、JC集中決戦が実現したことは既に触れたが、一九七六年一〇月、同盟、中立労連、IMF—JC傘下の労働組合を中心とする政策推進労働会議（政推会議）が結成され、国家政策への労働の影響力強化を目指す。政推会議は、既存ナショナル・センターの枠を超える存在であったため、統一運動の貴重な媒体となった。JCを中心とした春闘方式の発展から政推会議が生まれたわけだが、政推会議そのものは政策提言を目的とし、賃金闘争は行わない。しかし政推会議と構成メンバーがほぼ重なる賃金闘争対策民間労働会議が、七七年春闘に向けて設置され、民間主導の春闘を揺るぎないものになっている。

こうした流れの中で、一九七八年一月には同盟が、労働戦線統一へむけた方針を公表する。そこで確認された原則は、民間先行による戦線統一、「労働組合主義」、国際自由労連志向の三つである。これらはいずれも右派主導による統一を確認するものであった。まず民間先行によつて、官公労を拠点とする総評内左派勢力を封じ込めることが意図されていた。また労使協調による生産性向上をめざす「労働組合主義」は、左派による階級的労働運動に反対する右派労働運動、とりわけ同盟の長年の基調であった。国際自由労連志向については、いささかの説明を要する。一九四五年に統一的国際労働戦線として世界労連が結成されたが、その後冷戦の緊張下で、西側労組の大半は世界労連を脱退し、一九四九年に国際自由労連を結成する。占領軍の後援の下に発足した総評は、当初国際自由労

連への加盟を行動綱領の中に掲げていたが、五一年にはこれを撤回し組織的中立を決め、六一年には積極的中立路線を打ち出すに至る。積極的中立路線は、反米帝国主義闘争の文脈に位置づけられており、これによって総評は社会主義圏労組との交流、世界労連への傾斜を深めていった(河上、一九八九・藤井、一九八九、四九―五五頁)。
したがって同盟の国際自由労連志向も、やはり総評内の左派勢力への牽制であった。一九七八年一〇月、将来的な労働戦線統一への足掛かりとして、中立労連と新産別によって結成された総連合もまた、こうした同盟の民間先行案を支持した。

総評は当初民間先行による戦線統一方式に反対であり、労働四団体の全的統一を主張していた。しかし鉄鋼労連、合化労連といった総評傘下の主要民間労組は、民間先行統一に積極的であり、総評に強く方針転換をせまった。結局総評は一九七九年七月の定期大会で選別主義を認めないとしながらも、「全的統一を目指しつつ具体化に当たっては、民間先行を認めその目標と仮定を明らかにする」との方針を決定する。また総評は特定国際組織への加入を労働戦線統一の条件にすべきではないとしていたが、傘下単産である全電通が単独で国際自由労連に加盟した他、日教組、自治労などが国際自由労連と結びつきの強い国際産業別組織(I.T.S.)へ参加する等の動きがあり、こうした単産の動きに押された富塚事務局長は一九七九年一月国際自由労連のケルステン書記長との会談において、自由労連加盟を前向きに検討する用意のあることを表明するに至った。この総評の方針転換によって、民間先行による労働戦線統一への動きは大きく前進する。一九八〇年九月、自動車、電気、電力、鉄鋼といった大手単産を中心とする労働戦線統一推進会が形成され、八〇年代における「民間先行型労働戦線統一」が具体的行動計画の段階に突入した。⁽⁴⁾

(4) 以上の労働戦線統一の動きに関しては、『日本労働年鑑』（一九八二）、芦村（一九八二）、蘆科（一九九二）を参照した。

(b) 労働と行政改革

七〇年代後半に始まる右派主導の民間先行統一運動は、一九八〇年代に実を結ぶ。周知の様に一九八二年、四一単産、四二五万人を結集した全日本民間労働組合協議会（全民労協）が生まれ、八七年には全民労協を母体に五五単産、五三九万人を結集する全日本民間組合連合会（「連合」）が形成され、これを契機に同盟、中立労連は解散する。さらに一九八九年には官公労をも統合した日本労働組合総連合会（「連合」）が発足する。これを契機に総評が解散し、一九八八年には既に新産別が解散していたので、一九八〇年代末までには労働四団体は全て解消されることになった。こうして官公労一九単産を含む八〇〇万人を超える労働者が「連合」の下に統一されることになった。官公労までを含む労働戦線統一が八〇年代に急速に進むことになったのは、行政改革による民営化路線が、右派主導による戦線統一の最大の阻害要因たる公労協の組織力を著しく減退させたためであった。つまり行政改革は、一九七〇年代後半に推進された右派主導による労働戦線の統一を、民営化によって側面から支援し、労働のコーポラティズム化・体定内化を促進する上で、決定的な意味を持っていた。

政推会議は、既に一九七八年の制度要求（「昭和三十三―五四年度政策・制度要求と提言」）の中で、行政機構、補助金、許認可事項、特殊法人等に関する整理・簡素化・合理化を求めていたが、これが翌七九年一〇月総会における全面的・本格的な行政改革の提案につながる。単に政府に行革を要請するだけでなく、政推会議はみずから小

冊子、『行政改革の断行を——やめてほしいむだづかい』を発行、行革シンポジウムを開催するなどの積極的行動を展開していた。また同盟も『行政改革の断行を——地方分権と行財政の見直しを含めて』といった文書を発表し、行革推進の立場を鮮明にしていた。このように右派労働は、臨調が誕生する以前から、行革に向けた積極的な行動を起こしていた。これに対して総評は、どちらかといえば行革に消極的であった。なぜなら、行政機構の整理・簡素化は総評の中軸たる官公労の利益に反するからである。総評は、一九七九年九月に発表した『行政の民主的改革について』の中で、行革は国民の側から、民主、公正、効率性の視点に立ったものでなければならぬとし、政府・自民党・財界の主張する行革は、赤字財政対策のために公務員の人減らしを狙ったものであると警戒心を露にしていた。また公務員共闘は、一二月『行政改革に対する意見書』を政府に提出、政府のいう行革は、福祉切り捨てと国民負担増、人員整理等、国民と公務員労働者の犠牲のうえに、大企業本位の行財政の温存・強化を図るものであると批判した。

こうした総評、とりわけ官公労の態度に対して、中村鉄鋼労連委員長は一九七九年七月総評定期大会の場で、総評が行政改革案を持たなければ、政府・財界・納税者に包囲されることになることと警告する。元総評議長太田化合労連委員長もまた、自ら行政改革推進会議を組織し、総評の立場は「総論賛成、各論反対」であると批判した。こうした批判に対して官公労は、政推会議の行革要求は日経連の政策と同じものであると切り返し、富塚事務局長も政推会議や鉄鋼労連の動きは、結果として総評を孤立させようとする国家・資本の戦略に加担するものであるとの危険を表明する。しかし横枝—富塚総評執行部は基本的に右派との協調路線をとっていたこともあり、政府の行政改革方針が具体化していくと、次第に柔軟化していく。一九八〇年一月には、行革反対の立場を改め、四団体共闘

で行革推進のあり方について政府に要求事項を提出している。一九八一年二月初会合を持った総評行革対策委員会は、行革に「積極的かつ大胆に」対応していくという決定を行い、この方針に基づいて、三月二四日土光敏夫、二七日各省庁事務次官、三公社副総裁と、三〇日には中曾根行管庁長官と会談を持つ。一方、同盟、IMF-JC、政推会議といった行革積極推進派は、一九八一年三月一三日「行政改革推進国民運動会議」を発足させ、臨調支援態勢を固める。行革推進会議は、行革を国民運動として促進するという目的において、資本が設けた国民フォーラムと趣旨のものであった。したがって宇佐美同盟会長が「総論についても日経連の考え方と同じだ。連携しあう中で一致した問題については第二臨調に反映させたい」と労資連帯による行革推進の意向を示したのは当然の成り行きであった。

こうして行政改革の旗の下に国家・資本・労働が結集したわけであるが、労働はけっして国家・資本と対等な関係において行革に加わったわけではなく、あくまでジュニア・パートナーとして参加を許されたという点を指摘しておきたい。村松岐夫は、臨調は「自民党主催、財界協賛、労働界参加の国民大討論会」であったと表現しているが、この表現にも窺われるように、労働はあくまで国家・資本の敷いたレールに乗ったにすぎない（村松、一九八三、一五四頁）。臨調の人員構成を見ると、労働の代表は、委員二名、専門委員二名、参与三名に止まり、官僚・資本の大代表団とは比較にならない。臨調への労働の参加は、その政策への影響という点からみて重要なのではなく、行政改革、それによる新保守主義原則——市場崇拜、「小さな政府」論、残滓的福祉観——の再確認・強化が、（階級を超えた）全国民的支持を得たという論拠を与えた点で重要なのである。要するに、労働政治からみた臨調行革とは、労働運動の右旋回の完了であり、保守支配体制への労働の「組み込み」の完成を意味する。

ところで臨調路線が具体化していくと、労働内での対応に再び違いが表れた。労働の分裂は、臨調の第一次答申で早くも明らかになる。行政改革推進国民運動会議はこれを大筋で評価できるとし、実行への期待を語ったのに対して、総評は「単なる財政節減策に終わっている」と批判した。公務員共闘・公労協に至っては、人員削減・給与抑制を「不当な攻撃・暴挙」と決めつけ、激しく反発した。しかしながら総評・官公労の反対は、さほど臨調路線の妨げにはならなかった。他の労働組織は臨調支持の立場を堅持していたし、またマス・コミは行革フィーバーの中にあったため、行革反対派は孤立していた。一九八一年一〇月総評は公務員給与、年金および福祉サーヴィスの抑制に抗議し、これにストライキを持って戦うという方針を提起するが、既に時宜を逸しており、「唐突過ぎる」という傘下単産の反対もあって、挫折を余儀なくされている。

臨調の提唱した公営事業の民営化は、それ自体独立に分析されるべき重要なテーマであるが、労働政治の文脈に限っていえば、それは左派労働運動への「死刑判決」に等しい。電電・専売・国鉄の三公社の民営化は、官公労主体の総評に致命的打撃となる。国鉄の民営化に伴う国労の分断・衰退は、とりわけ左派労働運動にとって致命的であった。国労は一九七〇年代初頭当局の生産性向上運動への反対闘争（マル生闘争）に「勝利」し、七三年春闘で七二時間、七四年一二〇時間、七五年秋の「スト権スト」では一九二時間のストライキを闘う等、総評の中において、主力戦闘部隊であった。その国労が、民営化によって壊滅的打撃を受ける。臨調行革路線の中で、一九八〇年の段階で二五万人を数えた国労組合員は八六年春には一六万人にまで減少していたが、さらに国鉄からJRへの移行過程において、八七年には六万人、八九年には三万人へと激減する。民営化の段階で「組合差別があった」とする延べ二〇〇件を越す救済申し立てが各地の労働委員会に提出され、八九年一〇月段階で命令の出た五二件につい

て全て労働側の主張が認められているという事実は、政府・経営側の国労組合員への弾圧の規模・激しさを物語るものといえよう（小野道、一九八九、一〇一頁・藤井、一九八九）⁽⁵⁾。

(5) 国労組合員への採用差別、配属差別については、数多くの報告がある。たとえば、鎌田（一九八六）、丸山（一九八七、一九八八）、国労ルポ集団（一九八八）、等を参照されたい。

同盟を始めとする右派労働組織は、民営化を歓迎した。より正確に言えば、官公労攻撃による総評の権力基盤の最終的切り崩しこそ、同盟が行政改革に最も期待するものであったといえる。同盟幹部には、「行政改革を断行することによって官公労を主体とする総評を弱体化することができる」という読みが当初からあった（『日経』一九八一年四月一三日）。一九八一年八月の同盟全国大会において、「働く者の犠牲による行政改革には反対」との発言があったのに対して、臨調委員でもあった金杉同盟副会長は、「行政改革は官公労の民主化だ」と答えたという。このように同盟が、行革の主要目標を官公労の切り崩し、総評の弱体化に置いていたのは明らかである。総評を国家・資本との共同戦線によって包囲するという右派労働が七五年春闘において用いた戦略は、臨調行革においても繰り返され、左派労働運動を最終的に葬り去った⁽⁶⁾。

(6) 本セクションの事実関係は、特定の指示がない限り、『日本労働年鑑』（一九八三）によった。

(c) 企業福祉とデュアリズム

以上我々は労働のコーポラティズム化を確認してきたわけであるが、これをもって日本におけるコーポラティズム体制の確立と考えるのは早計であろう。右派労働による政策参加が、コーポラティズムを実現するためには、彼らが国家・資本と対等に交渉するだけの組織力を持つことが前提となる。換言すれば、労働の政策参加が、保守支配体制への労働の「組み込み」ではなく、コーポラティズム的政策パターンの登場であるとすれば、それは、労働をアウトサイダーとして放置することの政治的コストが、インサイダーとして承認するコストを上回る程度に、労働の組織力・バーゲニング能力が高まっているためと考えられる。しかし右派労働は、こうした組織力強化に成功しているとは思われない。労働組合の推定組織率は、一九七〇年代中葉以降低下の一途を辿り、八〇年代には三〇パーセント・ラインを大きく割ることになった。結局組織労働は、経済危機に際して、自己防衛のために経営合理化に協力し、労働市場の二重構造の強化を許し、自らの組織基盤を切り崩していったのである(新川、一九八九)。

また北欧型コーポラティズムの場合のように、労働は国家・資本への協力、服従の見返りを十分受け取っているとは言いがたい。従順かつ規律正しいわが国の労働は、一九七〇年代後半から、生産性に見合った賃上げ、労働条件の改善すら実現しえなかった。その結果、今日では経営者の中からすら、日本型経営による「過度な」資本蓄積が国際的摩擦の原因となっているのではないかという危惧の声が聞かれる。

まず、従業員との関係では、労働時間、給与水準の面で欧米とは随分格差が広がってしまいました。一九八九年の年間総労働

時間を比較してみると、日本が二、一五九時間なのに対して、アメリカは一、九五七時間、旧西ドイツは一、六三八時間、そしてフランスは一、六四六時間と大きな格差が存在しています。また、労働分配率を比較してみると、一九八〇年から八四年の五年間の平均でみて、日本の七七・八％に対してアメリカは八〇・三％、西ドイツは八八・八％、そしてフランスは八九・二％と開きが見られ、欧米とは勤労者への成果配分に格差がみられます（盛田、一九九二、一〇〇頁）。

さらに北欧型コーポラティズムが制度的社会福祉観に基づいた福祉国家を發展させたのに対して、わが国の右派主導による労働運動のコーポラティズム化は、保守による福祉見直し運動を抑制することができなかった。それどころか福祉見直しは、右派労働運動が積極的に支持した行政改革の中で、政策的に実現していったのである。先進民主主義社会におけるコーポラティズムの確立は、強力な労働を背景とした社会民主主義的合意、それに基づく制度的福祉国家の發展を条件とする。しかしわが国における労働のコーポラティズム化は、ヨーロッパ的経験とは全く異質のものであり、残滓的福祉国家（残滓的社會福祉觀）に基づく福祉国家への回帰と並行している。こうした結果を招いたのは、本来社会民主主義勢力たるべき右派労働が、労働市場をコントロールする力量を持たず、また企業主義を一步も出るものではなかったため、そのコーポラティズム化は結局経営への労組の統合、つまり労組の経営手段化を促したためと考えられる。この点は、日本型福祉計画の下での企業福祉の展開を分析することによって、一層明確になる。

日経連、生産性本部はかねてより、生活保障としての企業福祉は公的福祉が發展するまでの暫定的役割であると主張し、企業福祉が労働の権利化することを警戒していた。一九七〇年代前半の公的福祉の發展は、こうした資本

の論理によれば、企業福祉の役割を減ずるはずであった。しかし経済危機を契機とする日本型福祉社会論の台頭によって、企業福祉はむしろその役割を増し、社会福祉の前面に押し出されることになった。生産性本部は、日本型福祉の構想は高齢化社会への軟着陸を図るものとして用意されたものであり、それは企業福祉の拡充、高齢者の就労奨励、三世代同居援助から成るとした上で、「中でも企業福祉の拡充は日本型福祉の一つの核と考えられる」と指摘する。

社会保障は平等原則にもとづき、国民を対象に最低生活を保障するのがその機能であるのに対して、企業福祉は、当事者の応能原則に基づき、個別構成員の細かい具体的ニーズに応じて社会保障を補完して、就労時とそれ以外との間で、すなわち退職後や不時の場合においてあまり落差のない豊かな生活を保障するのが中心的機能である（『労使関係白書』、一九八七、一九一頁）。

「個別構成員の細かい具体的ニーズに答え」といっても、それは「当事者の応能原則に基づく」ものであり、したがってあくまで個人の就労時とそれ以外との間での生活落差を小さくしようというものであり、集団レベルでの落差の是正は全く考慮されていない点を鑑みると、これは論功行賞としての企業福祉という原則を一步も超えるものではない。

さて日本型福祉の中核たる企業福祉計画として発展してきたのが、労使共同による『生涯総合福祉プラン』といわれるものである。右派労組は、一九七〇年代中葉の経済危機に際して、労働運動の中心課題を、賃上げから雇用・

福祉へといち早く転換した。社会契約的立場を打ち出し賃金自粛を行う一方、経営参加への意欲を強く見せたことは既に述べた。それ以前の労使協議制が経営側の提案を受け、その提案事項について協議するという消極的、受動的なものであったのに対して、危機以後は人事・福祉を中心に経営へ参加していこうという労組の積極的姿勢が生まれる。日本労働協会の調査によれば、一九八一年現在経営対策部を設けている労働組合は、全体（一〇〇〇人規模以上、六八二民間組合）の二六・七％に止まるが、組合員三、〇〇〇人を超える組合の場合は四七・七％、一、〇〇〇—二、九九九人規模の場合は四一・四％がそうした機関を設置しており、しかもその内一九七五年以降に設置されたものが過半数に達している（『労使関係白書』、一九八三、一五一頁）。賃金自粛を行う一方で、雇用・生活保障を確保するために積極的に経営に参加していく、そのような労働組合の方針を象徴するのが『生涯総合福祉プラン』である。

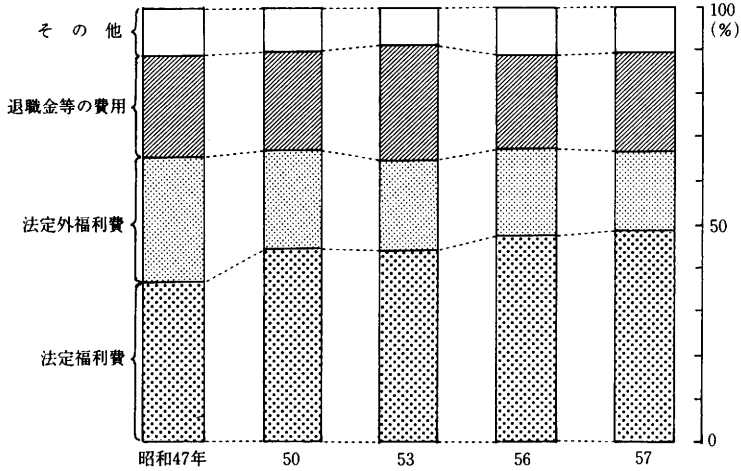
『生涯総合福祉プラン』は流通、繊維、食品、電気、金属加工、光学などの産業を中心に発展してきたが、その体系をここで簡単に紹介すると、まず総合福祉は経済的福祉と精神的福祉に分かれる。経済的福祉には、基礎的環境（雇用・賃金）、健康環境（労働安全衛生、労働時間・余暇、通勤、生活環境）、不時の場合の生活保障環境（傷病時の生活保障、労災時の生活保障、失業時の生活保障、本人死亡後の遺族の生活保障）、生涯的・長期的な生活の安定基盤づくりとしての環境（老後の生活保障、財産形成）が含まれ、精神的福祉には心理的環境（人間関係）、社会的環境（労使関係・人事）、生きがい環境（能力開発と労働の質の向上）が含まれる（『労使関係白書』、一九八三、一七五頁・一九八五、一四〇頁・藤田、一九八三参照）。一見して明らかのように、これは総合労働条件・人事の長期的計画であり、長期経営計画と裏表の関係にある。したがって『生涯総合福祉プラン』は、長期的生産

性向上プランと抱き合わせの場合が少なくなく、それは生産性向上の成果配分として位置づけられるのである。例えば、「U社労使の福祉ビジョン共同策定に当たつての考え方」を見れば、組合は高いレベルの福祉環境を実現するためには、「英知を集め、汗して努力し、企業の生産性を高めることが何よりも必要である」と「経営者としての」見解を示し、これに依えて経営側は率直に、「企業における福祉政策は、経営目的達成のための手段であり、労働力再生産に役立つものでなければならぬ」と表明している（『労使関係白書』、一九八三、一七九—一八〇頁）。

生産性本部は従前の福利厚生目的が、帰属心・忠誠心の確保、労働力の維持・培養、労使関係の安定、生産性向上にあつたのに対して、現代企業福祉の目的は従業員を生産性向上の成果配分として位置づけられることを考えると、果たしてこの賞原則に基づくこと、生涯総合福祉が生産性向上の成果配分として位置づけられることを考えると、果たしてこうした区別に、どれほどの実質的意味があるのか疑わしい。生産性本部自身、「結果としての生産性向上・良好な人間関係の維持を期待」と付しているところを見れば、これは語るに落ちたといえよう（『労使関係白書』、一九八三、一七六頁）。

ところで労使共同による『生涯総合福祉プラン』の華々しい展開からは、労働費用の中に占める企業福祉費用の割合が高まること期待される。なるほど一九七二年から八二年にかけての現金給与以外の労働費用は約三・六倍に増加しており、これは現金給与の約三・〇倍を上回っている。しかし企業福祉の指標たる法定外福利費を見ると、現金給与以外の労働費用の中で、二八・五%から一八・〇%へとその構成比を大幅に減じている。これに対して法定福利費は、一九八二年には約五〇%を占めるまでに伸びており、結局現金給与以外の労働費用の伸びは、社会保険料率の引き上げによつていふことがわかる（図1…『労働白書』、一九八三、一二五頁）。製造業の法定外福利費

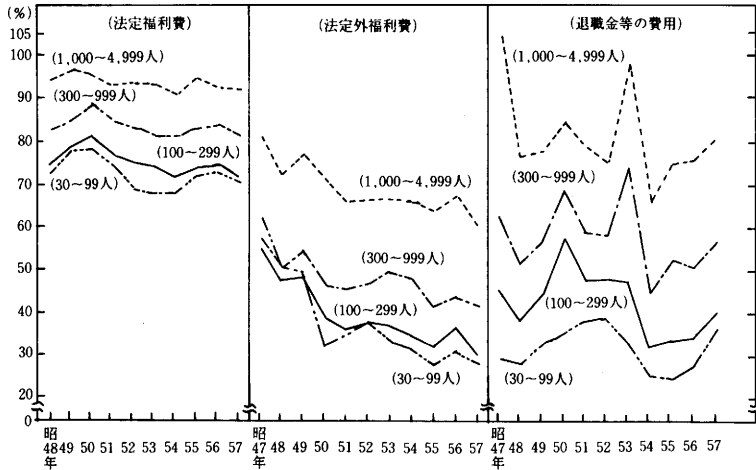
図1 現金給与以外の労働費用の内訳



(注) 「その他」には、「現物給与の費用」、「教育訓練費」、「募集費」および「その他の労働費用」が含まれる。

出所：「労働白書」(1983)、126頁。

図2 福利厚生費等の規模間格差の推移 (5,000人以上=100)



出所：「労働白書」(1983)、127頁。

の伸び率をみると、一九六五年から七三年にかけては年率一二・〇%増加していたが、一九七五年から八〇年にかけては七・四%へとダウンしている。付加価値生産性に対する法定外福利費の弾性値をみても、やはり〇・八〇四から〇・七一〇へと低下している。つまり『生涯総合福祉プラン』にいう「生産性向上の成果配分」程度にも、企業福祉は拡充されていないのである。この数字は全企業平均であるが、『生涯総合福祉プラン』の中心的担い手と考えられる大企業レベルに限って見てみても、この結論は変わらない。五、〇〇〇人以上規模の弾性値もやはり、〇・九四四から〇・八二八へと低下している（『労働白書』、一九八三、一四〇頁）。

『生涯総合福祉プラン』は、賃上げ自粛による賃金の「平準化」に対する見返りとして、生産性向上を反映させる一種の「賃金ドリフト」であると生産性本部は主張するが、法定外福利費の対生産性弾性値が低下している現実をみれば、「賃金ドリフト」論は成り立たない（『労使関係白書』、一九八三、一五三頁・一九八五、一四九頁）。しかし企業福祉の企業別格差は、一九七〇年代後半拡大している。図2を一見してわかるように、退職金こそ八〇年代に入って若干格差縮小の傾向が見られるものの、法定福利費、法定外福利費に関しては、一九七〇年代後半以降ほぼ一貫して、大企業（五、〇〇〇人以上）とそれ以下の企業との格差は拡大している。一〇〇―二九九人規模の企業の法定外福利費は、一九七三年に五、〇〇〇人以上規模企業の四五・九%に達した後、一九八三年には二四・八%にまで落ちこんでいる（三〇―九九人規模では二二・三%）。こうした格差拡大は、中小企業が、大企業以上に柔軟な労働コストたる法定外福利費を削減することによって、経営合理化を図ったためと考えられる。ちなみに、一九六〇年代後半から七〇年代後半にかけて、小企業（三〇―九九人規模）における法定外福利費の付加価値生産性に対する弾性値は、〇・九五九から〇・一七三にまで急低下しているのである（『労働白書』、一九八三、一四〇

頁)。すなわち企業福祉の規模別格差の拡大は、大企業が『生涯総合福祉プラン』を採用し、生産性向上の成果配分を福祉に向けたために生じたというよりは、中小企業が大企業以上に法定外福利費を切り詰めた結果にすぎない。デュアリズムの強化は、「賃金ドリフト」によるプラス・アルファの結果生じたのではなく、抑制の程度というマイナスの方向において生じている。

なるほど右派主導の労資協調は、労働のコーポラティズム化を促した。しかしこのコーポラティズム化は、保守連合による残滓的福祉観への回帰、労働市場の二重構造の強化、翻って組織率の低下を許している。保守連合による日本型福祉社会論に呼応するものとして、七〇年代後半以降労使共同による『生涯総合福祉プラン』が相次いで作成されたが、その原則は生産性向上の成果を福祉によって配分するというものであり、デュアリズムを強化するものであった。では大企業労組を中心とした労働のコーポラティズム化が、少なくとも大企業労働者の利益に適っていたのかというと、そこにも問題は残る。実際には『生涯総合福祉プラン』は、「賃金ドリフト」の機能すら果たしておらず、大企業においても企業福祉は抑制されていた。ただ中小企業の状況は大企業以上に悪化していたため、企業福祉によるデュアリズムの強化は、生産性本部の仮説とは全く逆の方向においてではあるが、実現された。こうしてみると、労働のコーポラティズム化は、労働の利益以上に資本の利益となっていることがわかる。つまり労働組合が、経営参加を通じて経営者のパースペクティブを獲得することによって、労資協調は一層強化されたわけであるが、この協調体制は市場に過剰順応しており、労働者の利益を実現するという点では、問題の多いものとなっている。労働組合は、労働者の利益代表としての本来の機能を果たさずに、経営の立場にたつて一般組合員の不満を吸収する、いわば「第二労務部」と化している（青木・小池・中谷、一九八六、五八―六〇頁）。こう

して見てくると、『生涯総合福祉プラン』とは、賃金自粛に対する一般組合員の不満を解消するために、経営と「第二労務部」たる労働組合とが共同企画した象徴操作であったように思われる。

終 章

我々は経済危機に端を発した一九七〇年代から八〇年代前半までの福祉見直しの時代を、微視的政治過程及びそれを規定したマクロな権力関係―保守支配体制の再編・強化過程から、複眼的に分析してきた。日本型福祉の登場によって、日本的なコーポラティズムとデュアリズムとの融合（組織労働のコーポラティズム化がデュアリズムを強化している状態）が完成されたという指摘をもって、本稿の主要目的は一応達成されたわけであるが、最後に結びとして、若干の補遺および要約的論考を加えたい。まず第一に福祉反動（welfare backlash）の簡単な比較分析を行い、そこに見られる共通の要因は何かを検討する。次に日本における福祉見直しの特徴を、国家内（官僚）政治、及び国家―社会関係の文脈から再確認し、本稿の日本政治研究上におけるインプリケーションを明らかにする。最後に、保守支配体制の変革の可能性について、簡単に考察する。

第一節 福祉見直しの国際比較

一九六〇年代、西側先進諸国は経済的繁栄の中にあつた。表5に見る一九六〇―七三年間のOECD一五カ国の

平均経済成長率は、五・一％である。しかしながら一九七〇年代中葉以降先進諸国は、経済不況に見舞われる。一九七四年から八〇年までの先進一五カ国の平均成長率は二・六％へと半減している。このような事態の中で、「福祉国家への合意」が崩壊し、様々な形で福祉見直し、先進諸国の中で模索されることになった。

喧伝されるように、福祉「反動」が「納税者の反乱」(tax revolt)としてあるならば、国民の社会保険・税負担が大きい程、国民の間で福祉の声が高く、福祉国家への反動もより一層大きいと予想される。しかし各国の世論調査の結果は、こうした予測を必ずしも支持しない。デンマーク、フランス、イギリス、西ドイツといった国々の世論調査では、財政危機の中でも公共サービスのための支出増

表5 OPEC 15カ国の経済成長率 (GDP 比較)

	1960-73年平均 (I)	1974-80年平均 (II)	I / II
オーストラリア	5.1(%)	2.6(%)	0.51
オーストリア	5.0	3.2	0.64
ベルギー	5.0	2.2	0.44
カナダ	5.6	2.8	0.50
デンマーク	4.7	1.7	0.36
フィンランド	5.0	2.8	0.56
フランス	5.6	3.2	0.57
西ドイツ	4.5	2.4	0.53
オランダ	5.0	2.2	0.44
イタリア	5.3	2.8	0.53
日本	9.9	3.8	0.38
ノルウェー	4.4	4.6	1.05
スウェーデン	4.1	1.8	0.44
イギリス	3.1	0.8	0.26
アメリカ	4.1	2.1	0.51
15カ国平均	5.1	2.6	0.51

出所：Lange & Garrett (1985), p. 803.

を支持する声が、削減を求める声を上回っていたが、これらの国々は、イギリスを除いては、いずれも政府支出の大きな国々である (Coughlin, 1980, p. 132)。とりわけデンマークのケースが注目される。なぜならデンマークでは、一九七三年の選挙において、それまで無名の進歩党が反福祉国家反重税の綱領を掲げ、一夜にして議会第二党に躍進していたからである (Esping-Andersen, 1985)。進歩党の躍進は、デンマーク国民の「大きな政府」への反発の結果と捉えるのが一般的であったが、実は平均的デンマーク国民は進歩党躍進の後においても、福祉国家的政策を支持している。一九七五年の調査では、保健・社会保障サーヴィスの改善が増税につながるとしてもこれを支持すると答えた者が四三%であったのに対して、サーヴィスが悪化しても減税すべきだと答えた者は三七%に止まり、福祉擁護の声が削減の声を上回っていた (Coughlin, 1980, p. 132)。

同様に、一九七三年夏「納税者の反乱」といわれた提案一三三号 (Proposition 13) を支持したカリフォルニア州民の七五%は、公共サーヴィスの縮小を求めたわけではなく、単にこれによって公共サーヴィスの質が低下するとは考えていなかったことが明らかになってくる (Johnson, 1987, p. 48)。さらに提案一三三号ほどの注目を集めなかったが、州所得税の半減をめざした提案九号は、一九八〇年に否決されている。この年の大統領選で、新保守主義の旗を掲げるレーガンが勝利している点を考えると興味深い。イギリスにおいても、サッチャー政権の長期支配は、必ずしも国民が「小さい政府」を求めた結果ではなかった。サッチャー政権下で、福祉プログラムへの支持はむしろ高まっていた。一九七九年三月のギャロップ調査によれば、三四%の回答者は、たとえ公共サーヴィスの悪化を招いても減税を支持するとの立場を表明していた。しかしこの数字は一九八〇年二月には二二%まで低下し、他方政府が保健・教育・福祉に支出するのであれば増税も可とする者が五二%に達している。これらの数字は、一

九八四年二月には、それぞれ一二%、五八%となっており、公共サービス拡充を求める声が強まっていることが窺われる (Johnson, 1987, p. 51)。

日本においても、公的福祉に対する大衆的支持が確認されている。行政改革が国民的支持の調達に成功したといっても、必ずしも福祉予算の削減に国民が熱狂的に賛成したわけではなかった。一九八一年六月、臨調の第一次答申発表直前の調査では、財政再建のためには「福祉、教育」を含め例外なく補助金を削減するという鈴木首相の方針に反対する者が四七・三%と、賛成する者二六・七%を大きく上回っている(『読売』一九八一年六月一日)。同年一月の調査においても、同様の傾向が確認されている。一九八二年度の予算における歳出削減の方針に対して、「財政再建にとられすぎて、行政サービスの低下を招くおそれがある」と答えた者が四〇・五%にのぼり、「財政再建のためには適切な方針」とする者三四・七%を上回っていた。また特に重要なので削減すべきではないという項目の一位に社会保障(五三・七%)、二位に教育(三九・一%)が挙げられている。ちなみに「特に厳しく削減しても止むを得ない」と考えられるトップは防衛(五二・五%)であり、経済協力(二二・〇%)がこれに続いている(『読売』一九八一年二月二日)。

要するに、社会福祉への大衆的支持は、政府支出規模に関わりなく、どの国でも高い。支出大国であるデンマークや西ドイツ、支出中位国であるイギリス、支出小国・福祉後進国である日本やアメリカ、全ての国において、社会福祉サーヴィスへの安定的支持が見られる。支出と反税意識との間に明確な比例関係が見られず、支出規模が比較的小さなアメリカ、日本、そしてイギリスにおいて、残滓的福祉観に依拠した福祉見直しが国家政策化したという事実を考え併せると、大衆レベルでのイデオロギーや政策選好といったものが国家政策に与える影響は、さほど

大きいものとは考えられない⁽¹⁾。

(1) 世論調査において市民の政策選好を確定するには、様々な困難がある。市民が広範な、時として専門的な政策問題に関して意見を持つことはそもそも可能なのか、回答者の政策への関心の度合いの違いを無視してよいのかといった疑問を含め、設問上様々な技術的問題がある。(cf. Papadakis, 1992)。したがってここでの議論は、あくまで暫定的なものにすぎない。

大衆レベルでの福祉コミットメントに大きな違いが見られないとしたら、各国における福祉見直しの違いはどこから生ずるのか? ウィレンスキーは税の「可視性」という要因を導入し、これによって反税・反福祉運動を説明しようとする。つまり、国家が所得・財産税といった直接税に頼る度合いが高い程、納税者の重税感強く、反乱が生じやすいというのである。デンマーク、アメリカ、イギリスといった国々は、直接税の比率が高く、税の「可視性」の高い国々であった (Wiensky, 1981b, p. 193; 1981a)。これは日本についても当てはまる。一般消費税導入の根拠として、直間比率の是正が主張されたことは既に触れた。ちなみに租税構造の中での間接税の割合を見れば(一九八一年現在)、日本二九・九%、アメリカ二二・一%、イギリス四一・一%、西ドイツ四八・八%、フランス五九・二%となっている(橋本他、一九八五、一一五頁)。

またローゼンベリーは、福祉国家の制度構造が福祉見直しのあり方を左右すると指摘する。公的扶助は、納税者の多数派であるミドル・クラスにとっては、下層階級への「施し」と観念される傾向があり、この比率が高い、つ

まり公的扶助の可視性が高い国では、納税者の負担感が増し、福祉反動が生じやすい。これに対して、社会保険はまさにミドル・クラスにとつての社会保障政策であり、また保険料を払うことによつて権利意識が生まれるので、社会保険の比率の高い国では福祉反動は生じにくい。デンマーク、イギリス、アメリカといった顕著な福祉反動の生じた国では、確かに押し並べて公的扶助の比率が高い。公的扶助支出を一とした場合、社会保険支出はデンマーク一・四、イギリス二・三、アメリカ一・九であり、フランス七・五、西ドイツ一〇・四、ノルウェー七・〇と際立った対比を示している (Rosenberry, 1982, p. 432)。

このように税の可視性が高い(直接税比率が高い)、公的扶助の可視性が高い(公的扶助への依存度が相対的に高い)場合に、福祉見直し・反動が起こりやすいという傾向が窺われる。しかしこうした指標以上に重要と思われるのが、労働の組織権力である。労働が強力であり、コーポラティズムを実現している国では、直接税・公的扶助の比率が高くとも、大規模な福祉反動が見られない場合があるからである。たとえばスウェーデンでは、租税の中に所得課税・資産課税の占める割合が六二%に達しており、また公的扶助と社会保険との比率は一对二・一となっている(藤田、一九八四、一五五頁; Rosenberry, 1982, p. 432)。つまりスウェーデンでは、税の可視性が高く、公的扶助への依存度も相対的に高いにも拘らず、労働がコーポラティズム体制を通じて制度的福祉国家を実現していたため、大規模な福祉反動は生じなかつたといえる⁽²⁾。

(2) 制度的福祉国家スウェーデンにおける公的扶助は、資力調査・所得調査に基づく救済的制度としての性格が薄く、普遍化している(加藤、一九八五、三三六―三三七頁参照)。しかし近年こうした制度的福祉国家を支えてきた労働権力に翳

りが見られる (cf. Pontusson, 1992; Swenson, 1991)

労働が脆弱であることが、残滓的福祉国家の形成を促すだけではなく、福祉見直し・反動を招く要因にもなるという仮説は、日本だけでなくアメリカにもあてはまる。ジル・クオダグノの歴史的分析は、アメリカにおいて公的老年年金の発展が阻害されてきた主要因として、労働の脆弱性・分裂を指摘している (Quadagno, 1988)。しかしながら、イギリスとデンマークの場合は、日本やアメリカの場合程単純ではない。一九四七―七六年間の平均組合組織率を見ると、イギリス四四%、デンマーク四九%と、スウェーデン七一%、オーストリア五五%には見劣りするものの、ノルウェー四六%と遜色のない数字を示しており、両国の労働が比較的強力な組織基盤を持っていたことを示唆している。さらに両国とも左派政権を経験しており、一九四六年から七六年までの左派政党の得票率は、イギリス三五%、デンマーク三九%となっている (Korpi & Shalev, 1980, p. 317)。

しかしながらイギリス、デンマークの労働は、スウェーデン、オーストリア、ノルウェーといった安定したコーポラティズム体制を持つ国々と比較した場合、幾つかの点で脆弱性を持っていた。イギリスは一九六〇―七〇年代に国家・資本・労働の三頭体制による所得政策を何度か試みているが、いずれも失敗に終わっている。つまり労働の組織権力は、三頭体制を実現する程に強力であった、換言すれば労働は国家・資本が無視しえない力を持っていたといえるが、三頭体制を成功に導くだけの力はなかった。イギリスには労働の包括的全国組織として、労働組合会議 (TUC) が存在しているが、TUCは傘下労働を拘束する手段をほとんど持たず、またそのための強力な中央集権的官僚組織基盤も持たず、その凝集性は低い (Hall, 1984, p. 35)。工場レベルのショップ・スチュワード・

ネットワークが実質的権力を持ち、これが中央統制の下部への浸透を妨げることも稀ではない。結局TUCが一般労組員を統率する力を持たないために、所得政策は長期的効果をあげることができなかった。ピーター・ホールは、「TUCは深刻な経済危機に際して、一定期間の(賃金)抑制をその一二の傘下組合に受け入れさせるだけの権威は持っていたが、一二年の内に政策を反故にしてしまう一般労組員の反抗を抑えるだけの力は持たなかった」と結論している(Hall, 1986, p. 83)。

デンマークもやはり、一九六三年にコーポラティズム体制下で、所得政策を実現している。賃金抑制への代償としてデンマークは、急速に福祉国家を発展させていった。公共支出の対GDP比率は、一九六六年の三二・二%から一九七三年には四三・七%にまで跳ね上がっている。しかしながら社民政権下でありながら、デンマークの社会契約は不安定なものにすぎなかった。労働組合は単一の中央組織に統括されておらず、複数の中央組織は必ずしも協力的ではなかったため、賃金抑制のため団結を維持することは困難であった。特権的な職能労組は、常に賃金ドリフトによって所得政策に対抗することが可能であった。さらに社会民主党は議会で単独多数派を形成しえず、政権維持のためには右派政党に頼る必要があった。こうした脆弱性ゆえに、デンマークにおけるコーポラティズムは、スウェーデンやノルウェーの場合のように安定したものとはなりえなかった(Esping-Andersen, 1985)。

労働・左翼政党の脆弱性に加え、イギリス、デンマークは一九七〇年代の不況を最も深刻に被った国々である点を考慮する必要がある。表5を再び見ると、一九七四年から八〇年までの平均経済成長率は、イギリスが〇・八%とOECD一五カ国のなかで最低であり、デンマークの一・七%はこれに次ぐ低さである。これら両国は、一九六〇―七三年間においても、一五カ国平均の経済成長率を下回っている。とりわけイギリスの数字は、この時期にお

いても一五カ国中最低である。要するにイギリスとデンマークには、比較的強力な労働が存在していたが、その組織構造に弱点を持っていたため、コーポラティズム戦略による経済危機管理を成功させることができず、長期的経済の停滞に陥り、結局福祉反動を招いたと考えられる。⁽³⁾

(3) 経済不況が労働に与える最大の影響は、失業率の上昇である。長期的な高失業率は、労働組合の組織基盤を揺るがすことになる。しかしスウェーデンの場合、少なくとも一九八〇年代前半までは経済成長率は低いものの、失業率は増加していない。一九六五―八二年間の平均失業率を見ると、スウェーデン二・一％に対して、イギリス五・一％、デンマーク四・一％となっている。一九八〇―八二年間の平均では、スウェーデン二・五％に対して、イギリス一〇・四％、デンマーク八・七％と著しい格差が見られる(Cameron, 1984, p. 144)。

第二節 日本型福祉と保守支配体制

(a) 残滓的福祉国家

日本における福祉国家の発展を見ると、それが政治経済の基本構造と密接に係わるものであることがわかる。高度経済成長時には、国家政策の主要目的は資本蓄積の条件整備に向けられ、公的福祉は最小限に抑えられた。代わって企業が福祉を提供し、これによって労働者の企業への帰属意識を高める戦略が採られた。企業福祉は、企業内の労使関係を円滑にするだけでなく、企業間の労働条件格差を拡大再生産したという点において、労働市場管理

の効果的手段となっていた。さらに企業福祉は、税制上の優遇措置を通じて、資本形成のための安定的資金源となつた。このように高度経済成長と見合つた混合福祉体制を可能にした国家—社会関係として、一九五〇年代中葉までに形成され、以来日本の政治経済の基本構造を規定してきた保守連合の存在、及びこれに対する反対派社会勢力の脆弱性が指摘される。

保守連合は、生産第一主義の負の側面—福祉後進国日本—が可視性を増し、保守支配体制が危機に瀕すると、公的福祉の拡充によつて反対派の懐柔を試みた。しかし経済危機が到来するや否や、制度的福祉国家を否定し、残滓的社会福祉観によつて公的福祉の規模を抑制する方向を打ち出す。政策合理化にせよ、日本型福祉社会論にせよ、そこに表れた福祉見直しの思想は、市場からの退出を社会的権利として認める、つまり労働力の脱商品化を制度化していくという方向で公的福祉を發展させるものではなく、市場論理・効率というものを媒介に、私的福祉機能によつて公的福祉を「適正規模」に抑え、「福祉社会」を実現しようというものであつた。私的福祉機能としては、自助、相互扶助等が指摘されるが、わが国の現状を鑑みれば、その中核は必然的に企業福祉ということになる。しかし企業福祉は公的福祉に代わる再分配機能を持たないため、その「發展」は、七〇年代後半以降急速に進んだ雇用構造の変化と相俟つて、労働市場のデュアリズムを拡大再生産する傾向を持つことになつた。企業福祉は、市場論理に順応した福祉として福祉「資本主義」を促進するが、その發展はまた、資本蓄積にとつてより直接的な重要性を持つ。例えば、一九九〇年において適格年金資産は、一一兆八、五九〇億円、厚生年金基金は、二二兆五、〇〇〇億円（一九八九年現在）に達している（新井・五島、一九九一、八七頁・庄司、一九九〇、五七頁）。企業年金の運用には、税制上の優遇措置への見返りとして厳しい法的規制が加えられてきたが、厚生年金基金の一定額ま

での自家運用が認められる等、規制緩和が進んでおり、資本形成手段としての企業年金の重要性は、資本一般にとってだけではなく、個々の企業にとっても今後益々高まっていくものと考えられる。

保守連合による残滓的福祉国家の形成が円滑・迅速に進んだ背景として、汎福祉勢力の著しい衰退が指摘される。公的福祉の擁護・推進を提唱した革新自治体や左派労働の政治的影響力の減退が、保守連合に対する効果的な社会的拮抗力の不在という事態を生じさせ、結果として効率的な福祉見直しを可能にした。ところで残滓的福祉国家への回帰という場合、二つの点に留意する必要がある。第一に、それは日本が再び福祉後進国へ回帰したということの意味するものではない。高齢化社会に対応した公的福祉の負担増は、不可避免的に進行していくであろうし、制度的拡充も当然必要となる。しかしそうした発展が残滓的福祉観に基づくものである限り、労働力の脱商品化を制度化していく、つまり社会福祉を社会的権利として確立していくという観点からは、高い評価は得られまい。社会支出増が直ちに福祉「資本主義」から「福祉」資本主義への移行をもたらすわけではない。残滓的福祉観に基づいた制度の拡充・社会支出増は、支出レベルの低い福祉「資本主義」とは区別されるとしても、依然福祉「資本主義」であることに変わりはない (cf. Jones, 1985)。第二に、制度的福祉国家、残滓的福祉国家という概念は、あくまで理念型であって、現実の福祉国家が一方に完全に包摂されることはあり得ない。残滓的福祉国家の代表ともいえるアメリカにおいては、企業福祉への公的規制が強化されているし (例えば労働者の企業年金に対する受給権を保護する従業員退職所得保障法——通称エリサ法の制定)、スカンディナヴィア諸国においても、近年職域福祉の重要性が高まっているという報告がある (村上、一九八九、一七七頁以下: Shalev ed., forthcoming)。将来的に「収斂の終焉の終焉」が話題になる可能性もなしとはしない。

(b) 国家——社会関係

通説、もしくは俗説的に捉えられた日本政治の特徴は、ステイティズムに適合的なものである。すなわち日本では、有能かつ強力な官僚が国家を操作し、合理的・効果的な経済成長政策を実現しているというわけである。チャーマーズ・ジョンソンの「発展的国家」モデルは、こうした見解の代表といえる (Johnson, 1982)。しかしこうしたモデルでは、官僚内部の分岐や政治指導が政策に与える影響が、過度に軽視される傾向がある (大嶽、一九七九・村松、一九八一; Muramatsu & Krauss, 1984; 1987等参照)。我々は、福祉国家を巡る官僚の分岐として経済官僚と社会官僚という類型を考え、両者の対抗関係を国家内における社会政策過程の中心に位置づけた。両者は異なる政策視点を持ち、対立の契機を孕みつつも、各々の観点からの政策的合理性の追求が、結局両者の間に福祉見直しへの合意を生んでいたのである。

このように無前提に国家官僚を統一的アクターとして捉えることは不可能であるし、またいずれにせよ、こうした官僚サイドの政策的合理性の追求が、社会政策の自律的決定要因ではなかったという点を鑑みると、ステイティズム的仮説から日本における福祉国家の発展を説明することは困難と思われる。政策の方向性・タイミングは、政策的合理性によってではなく、政治的判断によって決定されたのである。新たな政策・制度を発足させる場合、大幅な政策変化を決定する場合には、政治的リーダーシップの重要性が高まる。政治的指導がとりわけ顕在化するのには、危機管理の場合である。危機とはそもそも、官僚的ルーティーンでは効果的な処理が不可能な事態を指しており、政策作成・遂行への政治的決断が強く要請される。自由民主主義体制においては、危機における最終的決定は

国民を代表する政治的指導者が下さねばならず、彼らはこうした責任を、他のいかなる個人・機関に委ねることもできない。(cf. Dunleavy & O'Leary, 1987, pp. 168-169)。ところで政治的指導のあり方は、政治的公職者の最大目標が再選・政権維持にある以上、社会的権力関係によって規定されることになる。わが国では、経済復興の過程で資本が労働を圧倒し、国家との間に保守連合を形成し、これが日本における福祉国家発展を長期に渡って方向づけてきた。一九六〇年代後半から七〇年代にかけて、一時的に市民運動・革新自治体・左派労働運動による保守支配体制への異議申し立てが力を持ったが、経済危機を契機としてこれら諸勢力は衰退し、保守連合は新自由主義戦略によって資本蓄積体制を再編・強化し、制度的福祉国家への道を閉ざした。

保守連合という概念は、国家政策を考える上での国家―社会関係の重要性を示唆し、国家中心主義を否定するものであるが、それはまた、多元主義モデル、権力エリート・モデルや道具主義的国家モデルとも一線を画するものである。保守連合モデルは、多様な社会集団が等しく政治的影響力を持ちうるという多元主義モデルに疑問を呈する。福祉国家のあり方という国家の蓄積戦略の根幹に係わる決定においては、保守連合という権力システムが顕在化するという事実は、日本の政治アリーナが開放度を増しているにせよ、それが依然多元主義の予想するような立体的なものではなく、生産第一主義的偏向を持つものであることを示唆している。保守連合モデルは、政・官・財の「権力三角形」の存在を指摘する点で、権力エリート・モデルとの親近性を持つ (cf. Fukui, 1977)。しかし権力エリート・モデルが想定する一枚岩の権力集団の存在は、保守連合モデルでは否定されている。官僚、自民党、財界・経済界、各々は独自の利益を追求することによって「連合」を形成しているのであって、したがって連合内では、協調を基調としながらも、常に対抗・緊張関係が見られる (cf. Katzenstein, 1978; Pempel, 1989)。

では政治・官僚・資本の中で、どのセクターが最も有力と考えられるのであろうか？ 官僚が最も優位であるという仮説は、既に否定された。しかし政治が資本の手段ではないのかという疑問は、依然残る。資本が自民党を通じて国家を支配しているのであれば、我々は道具主義的国家観へと引き戻されることになる。一九七〇年代後半における財界の国家財政への圧力、行政改革で示された財界のイニシアティブを見ると、こうした考えにも一定の説得力があるように思われる。しかし一九七〇年代後半に見られた国家財政の膨張が、単に財界の政治的影響力によるものとは考えにくい。国家は一般に資本蓄積の好条件を維持しようとする事、さらに当時の特殊事情として日本国内の需要拡大を求める国際世論があったことを考え併せると、政府と財界との関係は、むしろ機能的協力関係として捉えることが妥当であろう（大嶽、一九七八参照）。さらに行政改革に関していえば、土光臨調の方向性が大蔵省の持つ専門能力・情報によって大きく規定されていたことは、既に述べたところである。財界による増税回避、大蔵省による財政再建、厚生省による社会保障制度の統合・合理化、さらには個々の政治家の野心、様々な思惑から、保守連合は一致団結して行政改革に臨んだのであって、これを資本による国家支配の事例と考えることは不可能である。また政治的判断が政策の方向性・タイミングを決定するといつても、官僚が、その専門性・圧倒的情報量によって、政治的判断に影響を与えることは否定しえない。要するに、保守連合内部において、どのセクターが支配的かという問題に、一義的な回答を与えることは困難である。保守連合内のダイナミズムを考慮すると、内部における支配的セクターを固定化・特定化しようという作業は、不毛な試みに終わる可能性が高い。

保守連合内における緊張・対立にもかかわらず、保守連合優位は社会的対抗勢力との関係において際立っている。とりわけ一九七〇年代後半以降、保守連合への反対勢力の組織化・動員は皆無に等しい状態にある（突発的事

件として、保守支配体制への国民的反発が高まることはあっても)。行政改革の中で見られた国家・資本・労働の大同団結は、保守支配体制の一つの完成された姿を示していた。しかしいかなる支配体制も永久たええない。保守支配体制の完成は、皮肉にもその崩壊を暗示しているのかもしれない。

第三節 保守支配体制を超えて？

保守支配体制の崩壊・変革への可能性は、どこに見出しうるのであろうか？ まず制度的にみて保守連合内において最も脆弱なセクターは、選挙の洗札を受けなければならない自民党である。自民党の長期的な集票能力の低下から、自民党による政権担当が困難な事態を見越して、最終的には自民党の解党を含む政界再編によって、保守支配体制を維持しようという声が、既に保守連合内部から発せられてる。より本稿の関心に引きつけて保守支配体制の存続・変革という問題を考えると、一九七〇年代経済危機を契機として保守連合によって推進された資本蓄積体制の再編・強化が、まさにその崩壊を促進するのではないかと可能性が指摘される。蓄積体制の強化は技術革新を含む様々な方法で行われたが、その中で中心的な位置を占めたのが日本の労使関係の強化にあったことに異論はあるまい。労働組合は会社のため、サーヴィス残業や賃金抑制を認め、企業の生産性向上に協力してきた。こうした蓄積体制によって日本経済は国際競争における優位を占めたわけであるが、それはまた、日本は異なるルールによって国際競争に勝利しているというリヴィジヨニスト達の批判に明らかなように、国際的に見て日本経済の侵略性・攻撃性として現れてきている。翻って国内をみれば、それは過労死すら生む貧しい社会的状況を創りだしている。既に紹介したように、こうした状況への反省の声は、経営者の間にも生まれている。

敗戦直後の社会民主主義の挫折以後、右派労働組合は経営者の良きパートナーとして、自由主義的資本蓄積、保守主義的・企業主義的労務管理に協力してきた。とりわけ一九七〇年代の経済危機以後は、保守連合と共に左派労働の封じ込めを図り、保守連合による資本蓄積体制の強化に加担してきた。その結果、組織労働は、デュアリズムの強化、組合組織率の低下を許しているばかりか、傘下組合員の利益すら守りえない状態に陥っている。一九九二年春闘を前に、電機労連鈴木勝利書記長は、「我々は経営の良きパートナーとして、石油危機や円高不況を乗り越えてきた。適切な選択だった、と信じる。しかし、その努力は我々の処遇に反映されず、対外摩擦の激化をもたらした」と語り、過剰な労使協調が組合員の利益に反するばかりか、他国経済に対して攻撃的なものとなっている点を反省している。また連合の山田精悟事務局長は、一九八七―九〇年度の間企業に企業の経常利益が六七%伸びているのに対して、実質賃金の伸びが五・三%に止まっている事実を、「景気絶好調でも、この程度。労働組合として恥ずかしいことだ」と嘆いている。右派主導による労働戦線統一に指導的役割を果たした金属労協（IMF―JIC）の得本輝人議長は、こうした事態打開のために企業主義からの脱却を説いている（『朝日』一九九二年二月一七日）。

日本における社会民主主義の可能性は、戦後一時期を除けば皆無に等しかった。右派労働組合は、企業主義の立場から生産性向上を通じての労働者の福祉向上を目指し、制度的福祉国家への指向性は弱かった（渡辺、一九九〇、二〇二―二〇三頁）。これに対して、福祉国家を資本主義の延命策として本来否定的に捉える左派勢力に支配される総評が、一九七〇年代戦略として、社会保障制度要求を前面に押し出すことになった。しかしこうした状況から、社会民主主義の可能性が生まれることはなかった。なぜなら、制度的福祉国家を実現しうる労働勢力とは、資本主

義の枠内において労働力脱商品化のチャンス制度化しようとする勢力であり、それ故にこそ社会的契約に基づいた労資協調路線が可能になるからである。ところが日本における右派労働は、あまりに企業主義的であり、労資協調に否定的な社会主義勢力が皮肉にも制度的福祉国家を提唱することになった。ここに、日本労働運動の矛盾・悲劇があった。

しかしこうした矛盾は、左派労働運動の崩壊によって解消されつつある。右派労働による労働戦線統一は、八〇年代前半という局面に限れば、保守支配体制を補完するものであったが、長期的に見て現実主義路線下での労働の統一が、社会民主主義・制度的福祉国家への可能性を、たとえ僅かとはいえ高めたことは否定しえない。右派労働組合が、労働としての組織利益を侵すまでに保守連合との連携を強めていった背景の一つには、一九七〇年代前半の左派労働運動の「巻き返し」という事情があった。総評が国民春闘路線によって保守連合との対決姿勢を強めれば強めるほど、これへの対抗上、右派は保守連合との連帯を強めていった。そこには、「敵の敵は味方」という権力闘争のダイナミズムが見られた。しかし労働内における権力闘争に一定の決着がつけられ、組織労働が「連合」の下に統一された今日、組織労働は労働としての自己再確認を迫られている。労働が労働としての利益を守るためには、従来の現実主義・柔軟路線に、保守連合との馴れ合いを排す原則的態度を加味することも必要となる。保守支配体制変革への今一つの重要な契機は、マス・メディアである。この点については、蒲島・ブロードベントが、興味ある議論を展開している。彼らは評判法を用いて権力集団の確定を行い、日本においてマス・メディアが強力な権力集団と見なされていることを発見する。彼らによれば、マス・メディアという要素を考慮しなければ、日本の政治は政・財・官の三頭制支配モデルに適合的といえるが、実はマス・メディアがこうした権力エリート構

造から排除された社会集団を包括し、その選好を政治システムに注入する機能を果たしている。マス・メディアそれ自体は、政治的アリーナの中の直接的利害関係者ではなく、その中で直接的影響力を行使することはないが、情報提供によって問題提起を行ったり、社会的集団に一定のイメージを与えたりすることによって、アクター間の権力関係に影響を与える (Kabashima & Broadbent, 1986; 蒲島、一九八六：一九九〇)。一九七三年の福祉元年に至る議題設定過程では、新聞・雑誌による反生産第一主義キャンペーンや老人問題への取り組みが決定的な意味をもったと思われるし、市民運動や革新自治体の活躍も、マス・メディアの好意的報道抜きには語れない。つまり一九七〇年前後の政治状況をみれば、蒲島・ブロードベントが主張するように、マス・メディアが権力システムを開放し、多元主義を促進するという機能を果たしたといえる。

しかしこうしたマス・メディアの機能を、過度に評価することはできない。マス・メディアは、保守支配体制をチェックする場合もあれば、それに協力する場合もあるからである。例えば地方自治体財政赤字の報道（とりわけ美濃部都政に関する報道）、病院の「老人サロン化」、土光臨調に関する煽情的報道等々を見ると、マス・メディアは保守連合の意図に沿った報道を行っており、むしろ保守支配体制を強化する役割を果たしていたといえよう。これは、日本のマス・メディアのイデオロギー的中立性が低いとか、況んやマス・メディアが保守連合の、あるいは資本の僕であるということの意味するものではない。ただ蒲島のように、マス・メディアがイデオロギー的中立であれば、多元主義を促進すると楽観的に考えることには疑問がある（蒲島、一九九〇）。中立を建前とするマス・メディアは、独自の選択基準を持たず、「事実報道主義」を標榜する。その場合当然、政治的経済的社会的重要性の高い事件、事実を報道しようとするのが、「中立的」態度であろう。しかし権力中枢に位置する保守連合が、情

報量において他の社会勢力を圧倒しているという事実を考えれば、「事実報道主義」なるものは、保守連合による報道操作に対して、いささか無防備ではないかと思われる。自民党政府による革新自治体攻撃や大蔵省による財政硬直化キャンペーンのマス・コミ報道を見ると、残念ながら政治的立場を明確に打ち出さない「事実報道主義」なるものが、権力による報道操作に対してナイーブであることを示している。

権力による周到なマス・メディア操作は、臨調の参謀であつた瀬島龍三の発言から、窺い知ることができる。瀬島はいう。

……われわれは、「日本はこのままではいけない。まだ感じていないが病氣をもっている」、ここで日本は自己改革をしなければいけないのだという国民レベルの流れをつくるのがまず第一に必要なと考えました。そういう空気なしにはとても行政改革は出来ないと思つたのです(瀬島、一九八三、一三三頁)。

国民の意識を変える最良の手段は、マス・メディアを味方につけ、これを通じて臨調の活動・狙いを国民に報道してもらうことである。そのために臨調の議事を原則として非公開とし、マス・コミ各社の取材競争を煽り、そこに一部の委員や会長が「個人的見解」を洩らし、報道を一定方向へコントロールするという戦略が採られた。瀬島は固有名詞は洩れると組織から派遣されている委員の自由な発言が困難になるため、これは秘密にしたが、他の情報ではできるだけマス・コミに洩らし、国民に問題意識を与え、一つの流れをつくるという方法をとつたと述べている(神原、一九八六、三八―三九頁)。また臨調二年間の活動で答申を数次にわたしたのも、対マス・コミ上の考慮

があったと告白している。活動を終わるにあたって最後に答申を出すのでは、マス・コミの注目は発足時と最後の答申だけに集まり、中だるみは避けられない。そこで数ヵ月に一本の答申をだして、マス・コミの注目を定期的に喚起し、国民に絶えず問題意識を持たせようと試みたというわけである（神原、一九八六、二〇九頁）。

保守連合の圧倒的情報量を鑑みれば、「事実報道主義」が保守支配体制を強化する機能へと傾斜する可能性は、極めて高い。それはまた不可能な「中立」を標榜することによって、国民に事実のみを報道しているかのような誤解を与える点で、有害ですらある。個々のマス・メディア機関が政治的立場を明らかにし、各々の立場・報道を国民が評価しうる可能性を高めることこそが、マス・メディアの権力チェック機能を高める方途であろう。

以上我々は保守支配体制変革の契機として、労働による社会民主主義路線の可能性、マス・メディアによる権力チェック機能について簡単に考察してきたが、いずれもロング・ショットの感は否めない。しかしまた長期に渡る保守支配体制が様々な矛盾を噴出させていることも事実である。こうした諸矛盾が保守連合内部の対応によって解決されるのか、あるいは新たな統治体制を要請するのか、なお慎重な検討を要しようが、経済における労働、高度情報化社会におけるマス・メディア、各々が占める戦略的位置を考えれば、両者が変革への大きな鍵となることに間違いはあるまい。

*本稿作成にあたっては、新潟大学商業短期大学部助教授池上岳彦氏より貴重な助言をいただいた。記して謝意を表したい。

参照文献(アルファベット順)

*新聞に関しては、各紙縮刷版を利用しているが、参照文献リストには含まれていない。

〔日本語文献〕

- 青木昌彦・小池和男・中谷巖 一九八六 『日本企業の経済学』 TBSブリタニカ。
- 新井鋼太郎・五島淺男 一九九一 『退職金・年金制度の設計と運用』 経営書院。
- 有田光雄 一九九一 『自治体労働運動——過去・現在・未来』 労働旬報社。
- 芦村庸介 一九八二 『大企業労使の喧嘩祭り』 日本労働協会。
- 『地方財政白書』 各年 自治省。
- 『地方財政統計年報』 各年 地方財務協会。
- 藤井昭三 一九八九 『(連合)の誕生』 労働旬報社。
- 藤田晴 一九八四 『福祉政策と財政』 日本経済新聞社。
- 藤田至孝 一九八三 『生涯総合福祉プラン』 産業労働調査所。
- 原野人 一九八〇 『労働者懐柔政策』 松尾均他 『福祉体制の終焉と八〇年代』 労働教育センター、五四—六八頁。
- 橋本徹他 一九八五 『基本財政学』 有斐閣。
- 日比野登 一九八七 『財政戦争の検証——美濃部都政崩壊の研究』 第一書林。
- 稻上毅 一九七九 『ここまで来た労組の政策参加』 『中央公論』 (四月)、一七〇—一八一頁。
- 伊藤光晴 一九七五 『地方財政打開への道』 『朝日ジャーナル』 (三月三〇日)、五五—六〇頁。

- 神一行 一九八六 『自治官僚』 講談社。
- 蒲島郁夫 一九八六 「マスメディアと政治——もう一つの多元主義」『中央公論』(二月)、一一〇—一三〇頁。
- 一九九〇 「マスメディアと政治」『レヴァアアサン』(秋)、七—二九頁。
- 鎌田慧 一九八六 『全記録国鉄処分』 柘植書房。
- 上之郷利昭 一九七五 「革新自治体の栄光と悲惨」『文藝春秋』(三月)、九二—一二四頁。
- 一九七九 「内務省の復活」『文藝春秋』(三月)、二一〇—二三六頁。
- 神原勝 一九八六 『転換期の政治過程』 総合労働研究所。
- 加藤栄一 一九八五 「福祉国家財政の国際比較」『福祉国家3』 東京大学出版会、二七一—三五〇頁。
- 河上進 一九八九 「これからの国際路線を問う」 大塚・中野・小野道他『総評解散』労働教育センター、二五二—二七〇頁。
- 国労ロボ集団 一九八八 「いまJRで何がおこっているか」教育資料出版会。
- 上妻美章 一九七六 『春闘』労働教育センター。
- 熊沢誠 一九八二 「スト権スト・一九七五年日本」清水慎三編著『戦後労働組合運動史』日本評論社、四八三—五二六頁。
- 丸山昇 一九八七 『JR残酷物語』エール出版社。
- 一九八八 『新JR残酷物語』エール出版社。
- 盛田昭夫 一九九二 「『日本の経営』が危ない」『文藝春秋』(二月)、九四—一〇三頁。
- 村上清 一九八九 「年金制度はどうなるか」『東洋経済新報社』。
- 村松岐夫 一九八一 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 一九八三 「第二臨調を採点する」『中央公論』(六月)、一四六—一五九頁。

- 鳴海正泰 一九七五 「人件費攻撃に反論する」『中央公論』(五月)、九五—一〇二頁。
- 『日本労働年鑑』 各年 大原社会問題研究所。
- 小野道浩 一九八九 「総評四〇年の検証」大塚・中野・小野道他『総評解散』労働教育センター、三—一〇四頁。
- 大嶽秀夫 一九七八 「現代政治における大企業の影響力(1)」『国家学会雑誌』(九一—五)、二七一—三四二頁。
- 一九七九 「現代日本の政治権力経済権力」三一書房。
- 『労働白書』 一九八三 労働省。
- 『労使関係白書』 各年 日本生産性本部。
- 瀬島龍三 一九八三 「行革清談」『中央公論』(五月)、一二九—一三五頁。
- 新川敏光 一九八四 「一九七五年春闘と経済危機管理」大嶽秀夫編著『日本政治の争点』三一書房、一八九—一三二頁。
- 一九八九 「デュアリズムと現代日本の政治経済」『レヴァイアサン』(五号)、一五〇—一六六頁。
- 一九九一 「社会統合の危機と福祉国家」『法政理論』(二二—三・四)、一七一—一六五頁。
- 庄子博一 一九九〇 「厚生年金」運用の改善にも課題」『賃金と社会保障』(九月)、五六—五七頁。
- 田原総一郎 一九八〇 「自民党政権TOKYO.作戦の尖兵 鈴木俊一東京都知事」『中央公論』(九月)、二二—二四七頁。
- 高寄昇三 一九七八 「地方財政の改革」勁草書房。
- 一九八一 「地方政治の保守と革新」勁草書房。
- 辻中豊 一九八六 「現代日本政治のコーポラティズム化」内田満編『政治過程』三嶺書房、二二—二六二頁。
- 内仲英輔・坂東愛彦 一九七九 「美濃部都政——その致達点と限界」(朝日新聞社内報 一七九)朝日新聞調査研究室。
- 若宮啓文 一九七八 「地方自治を内側から問い直す」『朝日ジャーナル』(六月三〇日)、三三—三五頁。

蘆科清治 一九九二 『連合築城』 日本評論社。
 渡辺治 一九九〇 『豊かな社会』 日本の構造』 労働旬報社。

[英語文献]

- Camreon, David. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society." Pp. 143-178 in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, edited by J. Goldthorpe. Oxford: Oxford University Press.
- Coughlin, Richard M. 1980. *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes toward Taxes and Spending in Industrial Societies*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Dunleavy, P. and B. O'Leary. 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan.
- Esping-Andersen, G. 1985. "Governmental Responses to Budget Scarcity: Denmark." *Policy Studies Journal* 13: 534-546.
- Fukui, Haruhiro. 1977. "Studies in Policymaking: A Review of the Literature." Pp. 22-59 in *Policymaking in Contemporary Japan*, edited by T. J. Pempel. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter. 1984. "Patterns of Economic Policy: An Organizational Approach." Pp. 21-39 in *State in Capitalist Europe*, edited by Stephen Bornstein, et al. London: George Allen and Unwin.
- 1986. *Governing the Economy*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Norman. 1987. *The Welfare State in Transition*. Amherst: University of Massachusetts Press.

- Jones, Catherine. 1985. "Types of Welfare Capitalism." *Government and Opposition* 20: 328-342.
- Kabashima, I. and J. Broadbent. 1986. "Referent Pluralism: Mass Media and Politics in Japan." *Journal of Japanese Studies* 12: 329-361.
- Katzenstein, Peter J. 1978. "Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy." Pp. 295-336 in *Between Power and Plenty*, edited by Katzenstein. Madison: University of Wisconsin Press.
- Korpi, W and M. Shalev. 1980. "Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976." *Political Power and Social Theory* 1: 301-334.
- Lange, Peter M. and G. Garrett. 1985. "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980." *Journal of Politics* 47: 792-827.
- Muramatsu, M. and E. Krauss. 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policy-Making: The Case of Japan." *American Political Science Review* 78: 126-146.
- 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." Pp. 516-554 in *The Political Economy of Japan* vol. 1, edited by K. Yamamura and Y. Yasuba. Stanford: Stanford University Press.
- Papadakis, Elin. 1992. "Public Opinion, Public Policy and the Welfare State." *Political Studies* XL: 21-37.
- Pempel, T. J. 1989. "Japan's Creative Conservatism—Continuity and Challenge." Pp. 149-191 in *The Comparative History of Public Policy*, edited by F. G. Castles. Cambridge: Polity Press.
- Pontusson, Jonas. 1992. "At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis." *Politics and Society* 20: 305-332.
- Quadagno, Jill. 1988. *The Transformation of Old Age Security*. Chicago: University of Chicago Press.

- Rosenberry, Sara A. 1982. "Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash: A Comparative Analysis." *British Journal of Political Science* 12: 421–447.
- Shaley, Michael, ed. forthcoming. *Occupational Welfare and the Welfare State in Comparative Perspective*.
- Swenson, Peter. 1991. "Labor and the Limits of the Welfare State." *Comparative Politics* 23: 379–399.
- Wilensky, H. L. 1981 a. "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development." Pp. 345–382 in *The Development of Welfare States in Europe and America*, edited by P. Flora and A. J. Heidenheimer. New Brunswick: Transaction Books.
- 1981 b. "Democratic Corporatism, Consensus, and Social Policy: Reflections on Changing Values and the 'Crisis' of the Welfare State." Pp. 185–195 in *The Welfare State in Crisis*. OECD: Paris.