

だれのための規制緩和・民営化か

―迫られる公の役割の見直し―

本間 義人

法政大学現代福祉学部教授

わが国における規制緩和と民営化が都市にもたらしたものを、東京を例にいみじくも「ニューシヤンハイ化」だとし、それを端的に象徴するのは「メトロポリタン・スカイラインのスプロール」だと指摘したのは英国の『フィナンシャル・タイムズ』（2003年1月25/26日付）であったが、規制緩和と民営化はそうした都市空間の外観のみならず、人々の生活のほうにより深刻な変化をもたらした。むしろ、その後者のほうが規制緩和と民営化の影響は大きいといっていいだろう。その影響については、これまでに多くの記録が残されている。そこでここでは別の視点から、この規制緩和と民営化がなぜ問題なのか触れておきたい。それは規制緩和と民営化がだれのために行われたのかということである。それはこれによって、だれがトクをしたかという視点であり、そうしたところから見ると、この規制緩和と民営化の本質が鮮やかに浮かび上がってくるからである。

ほんま よしと

1935年生。早稲田大学文学部卒。67年毎日新聞社入社。社会部編集委員、編集局編集委員等を経て編集委員室委員。94年九州大学大学院教授、のち現職。著書に『戦後住宅政策の検証』『国土計画を考える』などがある。

● 始まりは中曽根民活

今日なお続いている都市・住宅法制度分野の規制緩和、民営化路線の第一幕は、中曽根内閣によって切って落とされた。それは、かねて東京の山手線内側では、すべての地域で5階建て以上になると広言していた中曽根氏の持論を政策化しようというものであり、85年4月、同首相の意を受け、民活による都市開発を進めるという大義名分のもとに行われたその内容は多岐にわたるものであった。すなわち「都市整備・住宅建設を一層推進し」「都市・住宅分野への民間投資の活力ある展開」を図るため、土地の高度利用を促進するための都市計画の見直しとして第一種住居専用地域の見直し、個別的なプロジェクトに即した誘導方法の活用として特定街区における容積率の割増しの拡大、一体的・総合的に計画された複数街区での未利用容積率の移転を可能に、容積率の割増しを認める市街地住宅総合設計制度の積極的活用、都市再開発の推進策として市街地再開発事業と土地区画整理事業の推進、国公有地の有効利用の推進……などが政策化され、民間が道路、公園、下水道などの特定公共事業に参加した場合の税制優遇、補助金支出などを盛り込んだ民活法も制定された。

これにより、まずバブルの引き金となった国公有地の払い下げが入札により行われ、その結果、地価が暴騰し、都心商業地での再開発が活発化するこ

とになり、地上げが横行して、それまで住民の生活空間であったところが資本による経済空間と化し、住民の居住継続が不可能となる地域が続出したのは知られる通りである。

この競制緩和は中曽根首相主導のもとに進められたとはいえ、その発想自体は経済界によるJAPIC（日本プロジェクト産業協議会）のものであり、同首相を動かし、政策化に踏み切らせたのもJAPICであったこともまた広く知られている。当時、経済界では高度成長以降に構造不況業種に陥っていた鉄鋼、セメント等の素材産業と開発可能用地が入手困難となったデベロッパーが、新たな開発可能な計画を模索して必死の試みをしていた経緯がある。それで日本土木工業協会を中心に組織されたのがJAPICで、JAPICの会員数は団体と法人あわせて170に達し、都市再開発市場は「5兆円市場」だと、さまざまなプロジェクトを構想し、政府と自民党に対し、それらプロジェクトを展開しやすくする規制緩和を提案していた。

一方、おりからサッチャーリズム、レーガノミックスを信仰し、第二臨調の答申に基づく行革路線により「小さな政府」をめざしていた中曽根首相にとっては、「民間活力の活用で経済の活性化」を図ることは政府の意図するところにはかならなかった。こうして経済界は都市空間を利潤追求の対象とすることに成功したわけである。そのもっとも典型的な例が新宿西戸山公務員宿舎を払い下げて行われた再開発である。

同宿舎の払い下げが、当時東大都市工学科教授が座長をつとめた大蔵省の委員会で決まると、同跡地は中曽根首相に政治献金を行っていたデベロッパーを中心とする民間企業共同体に、地元の新宿区や区議会、住民の反対を押し切って随意契約で払い下げられ、民間の事業としては異例の都市計画事業決定を受け、ここに36階建て2棟をふくむ6棟670戸の高級分譲マンションが建てられたのである。この再開発事業に対しては、都内で住民運動を行っていた人々が、民間の営利事業に対し都市計画事業の決定を行うのはおかしいと裁判を起こしたが、門前

払いされたいきさつがある。

その後も92年には都市計画法が全面改正されて用途地域の細分化が進められ、また用途地域を補完する特別用途地区に「商業専用地区」「中高層階住居専用地区」が追加されて、都心部で高層マンションを建てられる地域が広がられていった。これも住民の便でなく、デベロッパーの投資と利潤追求の場を広げるためのものであったことはいうまでもない。

中曽根内閣は国鉄、電々公社の民営化も行ったが、のちに公刊された『中曽根内閣史』（中央公論新社）は、国鉄民営化の法案が成立した86年11月の日記に「二百三高地がついに落ちた。国労崩壊の前に社会党はなすすべもなく茫然たる日々であった」としているところを見ると、これもまた、だれのために何のために民営化が進められたかは明らかであろう。そうした結果として今日のJR、NTTや六本木ヒルズ、シオサイトが存在する。

● 住宅政策の改変進む

さて規制緩和、民営化の第二幕は、小泉内閣のいわゆる「構造改革」のかけ声とともに発進したが、都市空間規制についてはすでにほとんど緩和されている。そこで、もっぱら標的にされたのが住宅法制度の分野であった。

規制緩和では、公共住宅、民間賃貸住宅双方について行われるが、前者に関しては公営住宅法が96年に制度発足以来の抜本改正により、一種、二種の区別が廃止され（つまり、とくに低所得者を対象にした二種住宅がなくなる）、家賃に関して入居者の申告に基づき近傍同種の民間賃貸住宅の家賃以下で、入居者の収入、住宅の立地条件、規模等の住宅の便益に応じて決定することにし、高額所得者（家族合算で年収790万円以上）については近傍同種の民間賃貸住宅の家賃を徴収することにした。公共住宅の役割としてはむしろ、民間賃貸住宅家賃を近傍同種の公営住宅家賃なみにすることこそぞまれるのに、逆のことになったわけで

ある。これは近傍同種の民間賃貸住宅所有者のためのものにほかならないといっている。

さらに民間賃貸住宅所有者のためには、借地借家法を改正して定期借家権制度を設け、契約更新時に家主の都合により、自由に家賃値上げ、立退きを借手に求められることにした。ここでも家主の立場のほう優先されることになった。この定期借家権については後日談ではあるが、法改正成立の前後に同法改正を強く求めていた業界団体の全国宅地建物取引業協会連合会がつくる全国不動産政治連盟から法案を提出した国会議員に、98年から2001年にかけて、多額の政治献金がなされていたことが衆議院予算委員会（03年2月20日）で明らかにされている。とくに法案の旗振り役をつとめた元建設官僚の議員には計4,200万円の寄付があったと、『毎日新聞』（03年2月22日付朝刊）は伝えている。同紙によれば不動産業界は「8,000億円のビジネスチャンス」と新法成立に期待し運動を行っていたというのである。

住宅政策の民営化では、都市基盤整備公団（前身は日本住宅公団）が特殊法人改革により廃止されて、04年7月から独立行政法人都市再生機構として再発足させられている。その結果、新機構は「都市再生に民間を誘導するための支援事業を行い、それにより民間投資を拡大させる」役割に特化した業務を行うことになり、「賃貸住宅建設からは原則として撤退する」ことが約束させられた。具体的にはどういうことを行うのか、国土交通省の法案審議のさいの国会説明によれば、第一の業務は民間再開発の条件整備、つまり大規模な工場跡地の土地利用転換、密集市街地整備のための民間による都市再生の条件整備としてコーディネート（事業計画提案、権利者調整、関係行政機関との調整）、関連公共施設整備、再開発、区画整理等における敷地整備、細分化土地の集約整形化などであるという。これは民間デベロッパーができないでいることを代わりにやる、その先兵役をつとめるということにほかならない。かつて公団が掲げていた中堅勤労者のための住宅供給という役割はすっかり放棄されることになった。

住宅金融公庫は07年度中に廃止され、住宅ローンは民間金融機関にまかされることになり、新組織が行うことになるのは、民間金融機関の住宅ローンを譲り受け、信託したうえで、それを担保として債券を発行する「買取り型の証券化支援業務」と、新組織の住宅融資保険がつけられた民間金融機関の住宅ローン債券やその信託受益権を担保とする債券等について、新組織が期日通りの元利払いを保証する「保証型の証券化支援業務」ということになっており、これら事業そのものはすでに03年から実施に移されている。

公庫の新組織がつくられるのが07年度なのに、なぜ03年度からその業務だけ前倒しされたのか、この特殊法人改革の本質をつく報道が、それらを盛り込んだ公庫法改正が行われる数ヶ月前になされている。すなわち『朝日新聞』（03年1月28日付朝刊）によれば「特殊法人改革の評価・監視をする政府の参与会議（座長・飯田亮セコム最高顧問）は27日、5年後に廃止され、独立行政法人に移行する住宅金融公庫などについて義論した。同公庫が融資から撤退するスケジュールの前倒しを求める全国銀行協会の考えに理解を示す声が大勢を占めた」というのである。公庫の改革とは実は、公庫が行っている住宅ローンがノドから手が出るほどほしかった民間金融機関のために行われたことがわかる。その結果、以降、住宅ローンの借り手は銀行の都合による選別のうで融資を受けることになった。逆に公庫が住宅新築のさいにしばりをかけていた耐震設計等の厳しい技術基準はなくなり、これも建築基準法をクリアしていればよしとなって、脆弱な住宅を量産することになった。公庫、公団のあり方を問い、組織を改革することはもちろん必要である。しかし、そうした努力なしに、これまでの都市・住宅法制度はこうして根本から覆されることになったわけである。

● 公の役割の再点検を

このようにこれまでの規制緩和、民営化路線を

振り返ると、そこに貫かれているのは公の役割の放棄であることがわかる。政府・与党の規制緩和、民営化政策は「民間でできることは民間で」ということであつたが、現実の規制緩和、民営化はそれを超えて「民間の儲けになるものはすべて民間に」というものになっている。郵政の民営化策も、一面そのようなところがあるのは否めない。政府・与党がとっているのは民間が事業化しうる（つまり利潤追求の対象としうる）ところから公はすべて撤退し、市場化して民間に委ねる、そういう方向である。そこには公共政策とは何か、またどうあるべきかの議論は、まったく欠落してしまっているといつていいだろう。

しかし、民間は儲からないことはやらない。おそれていたことがさまざまな分野で現に起きているのは知られる通りである。東京など大都市におけるスカイラインのスプロールや新たな過密の発生はさておき、中で典型的な例を一、二紹介しておく。いずれも国民の生活に直結して、その生活や地域を破壊してしまっている例である。

もっとも深刻なのは、国鉄民営化に伴うもので、北海道、九州で民営化により地方路線が廃線になったところ（たとえば北海道の天北線）では、通学・通勤はもちろん高齢者の病院通院にも支障が出ることになり、不便になった地域からの人口流出がづき、過疎と高齢化に拍車がかかって、地域は存亡の危機に直面している。民営化で第三セクターにさせられた鉄道も赤字で廃止された（北海道のふるさと銀河鉄道）。こうした地域で、地域と住民を支えるのが公の役割のはずであらう。このように国鉄の民営化は地方の切り捨てにほかならなかつたという例は枚挙にいとまない。

住宅金融の民間移譲により、これまでのようにだれでも住宅ローンを利用できるとは限らなくなっている。とくに中所得層が厳しい審査に直面して、住宅改善をあきらめたというケースが各地の消費者相談所に寄せられている。住宅法制度の規制緩和では、定期借家権が設定されたことにより、家賃値上げを通告され、居住継続が困難になったという苦情

が借家借間人の団体に来ている。規制緩和と民営化のしわ寄せを受けているのは、みな生活者ばかりである。

住宅政策では、自力で住居を確保できない人々や居住水準を改善できない人々に対し、公的に支援すべき公共住宅政策は、もはや存在しないも同然となっている。都市政策の役割は、公的に都市空間を秩序立てるところにあり、混乱させるために存在するわけではないのに、今日ではそれが逆のものになってしまっている。規制緩和と民営化でわが国は、まさにいびつな国家社会と化しているといつていい。では、どうしたらいいのか、いま、それが問われているといつていいだろう。

しかし、一人一人の国民に何ができるのか。それはもどかしいけれども、おそらく一人一人が政府に対し、声を大きくして、憲法第25条の理念を忘れることなく、あらためて公の役割を見直し、国民に対し健康で文化的な最低限の生活と人権を保障する政策をとることを約束させるしかないだろう。公とは経済（界）に奉仕するためのものではなく、国民に奉仕するのを目的に存在するはずのものである。それを約束させる場としてもっとも効果的なのは、たぶん各種選挙だろう。

それが一人一人の国民にできるかが問題になる。というのも国民の政治意識や文化水準が高かつたら、おそらく今日のような政治状況はつくられなかつたはずだからである。規制緩和と民営化は、それを許した国民の側にも責任があるといつていいのである。その国民に、公の役割見直しを求める声を大にすることができるかどうか。こう考えると、いささか悲観的にならざるをえないが、打開の糸口がそれしかないのは確かである。

本稿の主題からは離れるが、規制緩和と民営化はこれからどうなるのか、筆者は政界保守派や経済界が考えている規制緩和の最終目標こそ、憲法改正だろうというおそれを抱いている。その中心に、規制緩和を初発動させた中曽根氏がいるのが暗示的ではないか。■