

- 政治分野 -

1955年体制以後の政治体制の変革

自民党主導政治体制の構造変化

猪口孝 _ 中央大学法学部公共政策研究科

自民党主導政治体制の構造変化

1．自民党主導政治体制の歴史的変遷

第二次世界大戦で完璧な敗北を喫した日本は連合国による軍事占領を7年間経験した。しかし、連合国を主導した米国とりわけ最高司令官ダグラス・マッカーサーは直接統治ではなく、間接統治をもって日本を占領し、改革することにした。それは一方でほとんど絶望的な戦争において勇猛に抵抗した日本人ではなく、ほとんど抵抗なしで、むしろ笑顔で占領軍を迎えた日本人に強く印象づけられたからである。他方、共産主義との世界的な対決が米国政府の第一の優先順位となったことは、被占領国では現地人にとできるだけ任せる方が助かったからである。占領期に現代日本政治体制の基礎が再構築されたことを疑う人はあまりいない。第一、戦前の戦争主導勢力が解体・粛清された。第二、戦争主導勢力とそれに加担した指導的官僚を除いた中央官僚制度と人員はほぼ温存された。第三、政党再編成は占領期に浮上してきた若年を中心とした官僚勢力と戦争期から占領期に戦争主導乃至戦争加担で粛清された中年の政治家と戦後新たに飛び出てきた若年政治家が1955年までに保守中道政党としての自民党が準備された。第四、占領改革のなかでも言論の自由、労働組合、普通選挙制度などの新しい仕組みが登場し、左翼も大きな勢力拡大をなし遂げた。第五、市民は新しい仕組みに次第に適応し、とりわけ普通選挙が市民の声を政治に吸い上げる仕組みとして機能していった。

2．三個の時期に適応する自民党

1945年から2006年までの大きな政策路線の変遷は自民党主導政治体制を考える時に必要なことである。なぜならば、自民党主導体制はそのような変遷とともにみずからの組織形態を変えているからである。便宜的に戦後自民党主導政治体制を三個の概念的に区別できる時期に分けて考えることにしよう。第一、占領復興期間、第二、高度成長期間、第三、グローバリゼーション期間である。占領復興期間とは1945年－1960年である。高度成長期間とは1960年－1985年である。グローバリゼ

ーション期間とは1985年－2006年である。それぞれの時期について、自民党の支持基盤、政策の重点、突出した省庁、市民の意識、野党の支持基盤を調べることにしよう。

第一、占領期間の政策的な優先順位は吉田ドクトリンと後に呼ばれる政策路線が基礎となった。それは平和主義を基調として戦争に参加しないというものである。日米安全保障条約は連合国による占領の軍事面での継続を図るもので、安全保障に米国に強く依存するものであった。同時に経済活動に専念して、日本を再建、世界でも名誉ある地位を獲得しようとした。しかし、占領期自体そもそも吉田ドクトリンについての対立が国内的には非常に強く、それをなんとか定着させようとするに多くのエネルギーが使われることになった。政治抗争が激しかった時期である。戦争直後には極端な窮乏が多数の市民を強い反政府に駆り立てた。しかし、復興再建が次第に軌道に乗りはじめるに従い、自営者の強い支持を保守中道勢力が得ることになる。それが1955年あたりである。自民党が創立されたのが1955年なのはこのことと強く関係しているのである。土地所有農民が占領下農地改革によって大量に創出され、戦前には大規模な農民運動の中核だった地方でも、自民党支持が強まった。自営商工業者もさまざまな政府補助金やその他の仕組みで、自民党支持へと着実にその傘下に入っていった。自民党は田舎の政党と時に呼ばれたのには間違いはないが、占領期間の日本はほとんどが田舎だったのである。

政策の重点は復興再建のためにどのように食糧を確保するか、どのようにエネルギー（火力発電のための石炭や水力発電のためのダムなど）どのように資本を銀行などから企業のために調達するか、それらを確保するためにどのように外貨を調達するか、という問いに答えるべく、政府統制と行政指導による経済運営が主流であった。突出した省庁を強いていえば、経済企画庁ではなかつたらうか。1930年代からの戦争動員経済の経験のある、工学部卒業の官僚がその駆動勢力であった。戦争期間も占領期間も経済運営の手法は大きく変わらなかった。その社会工学的発想は工学部に適合するものであった。大来佐武郎がその典型であった。市民の意識はなにを置いても生き残り志向であった。とりわけ食糧の確保であった。戦争はすべてを失わせたし、占領改革は既得権益者をして一夜にして、普通の市民に戻した。1945年の時点で、日本は東アジア

ア、東南アジアのなかで一人当たり国民所得からみると最低だった。低い所得水準と高い失業率は市民をして反政府に駆り立てたのである。そこからはい上がることが国家についても個人についても同じだったのである。野党はそのような反政府感情を基盤に強い勢力を誇ったのである。占領改革は企業や政府官庁にの労働組合を一段と強化した。その勢力も野党は強く引きつけていた。選挙でも通常の国会の論争でも、政治対立は熾烈であった。そもそも米国との軍事的関係について反対する勢力が強かった。米軍基地を擁することは戦争を抑止するとか阻止するとかに繋がると考える勢力よりは、むしろ戦争に巻き込まれるとみる勢力が時に強かったのである。前者が自民党、後者は社会党や共産党だった。さらに、復興再建のためには基盤的経済力をつけることを優先すべしという勢力とむしろ市民の家計に大きな関心を払うべきとする勢力が強く対立していた。前者が自民党、後者が社会党と共産党だった。

第二、高度成長時期はいわゆる官僚主導開発国家の時期である。どういうことかという、経済発展のモメンタムが高い中、それを最も有効的に官僚主導で経済運営を行おうとする。より具体的には、技術革新を促進するための研究開発補助金、財政政策の政府主導、金融政策の政府主導、企業への融資、競争から取り残された産業部門に対する補助金、そして産業インフラに対する継続的な政府支出などから成っている。官僚主導といっても実は官庁、ビジネス、そして政権党（自民党）の三位一体に近いものだった。そのなかでの政策ポジションの調整は普段から行われ、面識、面談を基礎にした調整作業はさほど難しいわけではなかった。というのは、どのようにしたら戦争に参加せずにすませるか、どのようにしたら同盟維持が可能なのか、どのようにしたら食糧供給、エネルギー供給が可能なのか、どのようにしたら日本の工業製品が世界一の競争的な高見に立てるのか、どのようにしたら市民の所得が持ち家がもてる位になるか、どのようにしたら子供が高等教育を受けられるようになるか、どのようにしたら老後の設計が立てられるのか、等々の問題について、官庁、ビジネス、政権党の見方はおおまかに同じだった。しかも、政権党とビジネスに対して自らが草稿した政策大綱を示すのは官庁であることが普通であった。官庁が政権党に対して「官高政低」と時に揶揄されたのは官僚主導の色彩が結局強かったからである。そして官僚主導政治体制は突如として始まったことではなく、初期近代期、あるいは近世期あるいは徳川時代に始まったことである。徳川時代に武士は非武装化され、城下町に居住する官僚になったのであり、明治維新以

降は藩単位から国家単位になっただけで、官僚主導體制自体は強い継続性をもったのである。明治維新以降は段階的に議会民主制を導入したために、官僚の他に政治家が誕生していくが、官僚は政府勢力、政治家は反政府勢力として出発した政治家の起源が明らかにするように、官僚に従属しているわけでは必ずしもないが、官僚なしには動きがなかなかとりにくいのが政治家であった。憲法からみると政治家は官僚に対して優位にあるかのようにみえて、必ずしもそうでなかったのである。そうであるからこそ、「族議員」という自民党議員のなかで、党部会や国会委員会の特定の分野における経歴と経験を積むことによって政策のいくえに大きな影響力を行使するとされる政治家がもてはやされた。

自民党の支持基盤といえば、農民と商工業者を強く味方にしつつも、高度成長の継続そしてその果実の全国的拡散のなかでいわゆる「新中間階層」あるいは「新中間大衆」とよばれる支持母体が浮上してきたのである。そしてその過程で農民や商工業者の自民党支持者における比重は着実に低下していった。にもかかわらず、多くの市民はみずから「新中間階大衆」に属するものだという認識をもったがために、この大きな問題が自民党の危機として提示されることには必ずしもならなかった。選挙における次第に大きな議席数変動の底には自民党支持率のゆるやかな低下があったのである。政策の重点は先進国入りを果たすこととその地位の維持を可能にする安定的でしかも競争的な経済運営を果たすことであった。具体的には、マクロ経済運営と社会政策が政策の重点になっていった。前者はともかくとして、後者は「新中間大衆」として政権党支持層として継続的に存在していくためには、社会政策充実が必須との認識を強めたからである。それは自民党支持率の緩慢な低下傾向からの判断であった。突出した省庁としては、通産省、大蔵省、厚生省があげられなければならない。厚生省の支出規模はこの時期には人口構成からみてそれほどの大きな支出にはなっていなかったために、突出していたと思われるかもしれないが、社会政策の重要性についての認識はすでにこの時期でも非常に高くなりはじめたのである。市民意識は所得水準の向上に伴い、市民の大半が「新中間大衆」とよばれる自己認識を持っていたために、そして人口構成がいまだ高齢者の比重が3割からほど遠かったために、その重要性はきずかれなかったのである。野党の支持基盤はどうかというと、所得水準の向上と労働組合組織率の低下が相まって、野党の支持率は低下すると思いきや、政権党支持率が時々乱高下するために野党の支持率が

かなり高くなることも稀ではなかった。なぜ支持率が乱高下の兆しをみせるのだろうか。それは「新中間大衆」という大きな固まりの取り合いが時に野党に大きく靡くことがあるからである。野党は次第に政権党の政策路線に近づいてきたが、他方で似た者同士はかえってそれだけ反発しやすいことも反面の事実である。基本的には野党が社会政策重視を主張しつづけたことは政権党を社会政策重視に向かわせたのであり、野党が平和主義を主張し続けたことも政権党のなかで同盟強化路線に均衡のとれたものにしたとも言える。野党の支持基盤というと、「新中間大衆」のなかでも平和主義と平等主義を強調する社会層ともいえるが、市場自由化が着実に進展するなかで、外貨獲得する大量生産消費型の産業のなかでフェイズアウトするものも稀ではなくなった。そのなかでは平等主義が時に保護主義につながりがちなために、そのような原理主義的な主張も影が薄くなったといえる。しかし、政権党の失点が時たま浮上するのは世の習いである。賄賂、汚職、失言等々事欠かないのが普通である。そこへ野党が突っ込んで大きな進出が可能になる。

第三に、グローバリゼーションの時期である。1985年から2006年の時期としよう。1985年はプラザ合意がG7によって作られた年である。プラザ合意はひとつの通貨で別な通貨を購入することを普通のことにした革命的な出来事である。それまでは財サービス貿易が主流で通貨貿易は僅少であったが、1985年から1年の1986年までに通貨貿易は財サービス貿易の50-100倍になったのであり、それ以後同じ位の規模を保持している。地球規模の金融統合を劇的に促進したプラザ合意はグローバリゼーションを象徴するものである。グローバリゼーションは国家の境界を無視する。グローバリゼーションは国民経済を分断する。そして競争力の高いものはそのもの同士で結合しやすくする。競争力が低いものはお互いに低所得水準に次第に滑り落ちていく。このような分断的再統合を日々強めているのがグローバリゼーションの時期である。広い意味でグローバリゼーションはいつも起こっていることである。しかし、コンピューターの革命的な進歩や飛行機輸送の日常化などによって、20世紀末にそのモメンタムが一際強調されたのである。このようななかで、政権党の支持基盤はどこに求められるのだろうか。図式的にいえば、政権党たるもの、グローバリゼーションに正面から反対するとか抵抗するとかで通しつづけるとしたら、政権党の立場を難しくする。グローバリゼーションはしかもあらゆる政策分野で登場する。政権党はそれを受容する

だけでなく、技術を革新し、効率を向上させ、競争力を付けていく努力が不断になさなければならぬ。自民党の支持基盤は国際的な競争を戦い続ける企業とそれを支える組織をまず念頭に置かなければならぬ。最近に起きた出来事で日本とフランスを比較することは意味がある。どちらも国家主導の伝統が強いと言われている国家である。日本では郵政民営化法案が国会を通り、遅れ気味ではあるが、世界最大の貯金額を誇る日本郵政公社が民営化に進む一歩が取られた。自民党内でも強い反対が記録されたが、小泉純一郎首相の記憶に残る選挙運動で郵政民営化をイシューとした衆議院選挙は郵政民営化党内反対派の粛清と自民党の圧倒的な勝利に終わった。グローバリゼーションは政府規制緩和と政府規模縮小を要求するが、日本では長く、強い官僚主導開発国家の伝統と遺制はどちらにおいても遅れがちであった。少なくともすでに国際的に展開に重心を移している競争的な企業からみると、日本の規制緩和は非常に遅れ気味でしかも限定的な範囲に止まるものであった。それに、グローバリゼーションへの適応にみずからも問題を認識しつつも、国内の非競争的な企業に多くを期待するよりは、外国の規制緩和、規制解除を要求していくことを好みがちな米国政府の認識は日本政府の政府規制緩和、解除はなんとか迅速にできまいのかというものであった。小泉純一郎首相は満を持して大博打に出たのであった。グローバリゼーション賛成に世論をもっていくために、小泉首相自身に対する信任の問題に巧みに転換し、選挙勝利へと導いたのである。フランスでは若者の雇用を仮採用とすることを法制化しようとしたピエール・ド・ヴィユパン首相は圧倒的で持続的な路上抗議行動によって法律を撤回した。若者の高い失業率を下げたいがフランスの雇用法は一端採用したら解雇しにくいために、若者に対して雇用を促進するための妥協的な方策とした法律ではあったが、若者だけでなく、社会民主的な理念と慣行に執着する市民の多くは法律撤回を要求したのである。フランスは社会民主的な慣行が強く、しかも国家による企業統制が強いために、グローバリゼーションの挑戦に敏速で対応しにくくなっており、フランスの資本は国外に逃避しはじめている。資本逃避を阻止するためにも、若者雇用を促進するためにも法律は意図されたのであるが、ド・ヴィユパン首相の秘密的で単独行動主義は強烈な反対を結果したのであった。

自民党の支持基盤はどこにあるか。支持した市民はグローバリゼーションの提起する将来不確定性に対して前向きに積極的に取り組むことによってしか道は開けないという指導者の決意に共感したのである。指導者のリスクを取るその元氣と勇氣に説得させ

られたのである。心のなかでは郵政民営化に象徴される政府規制緩和や市場自由化が大きなインパクトをみずからの雇用や生活に対してもつかかもしれないと承知しつつ、それなくして日本の道は開きにくいのではないかと臆げながら、多くの市民が判断していくのである。その判断の基礎は小泉首相のリスクをものともしない勇気と元気であった。選挙運動における、戦略的に巧みに考え抜かれた一言隻句とスタイルが市民のそのような判断を促進したのである。このような意味で自民党の支持母体は社会的に属性を同じくする集団というよりは、巨大な不確定性に対峙して前向きでいくか、それに賭けようかというような個々人の判断が強く働いたのである。政策の重点はマクロ経済運営というよりは不可逆的なグローバル化の挑戦に面するなかで経済の規範と規則をどのように変更していくかということに移ったのである。そしてそれに劣らず重要なのはグローバル化の荒波に取り残された社会的弱者をどのようにしたら救済できるか、どのようにしたら希望を失わずに生活を遅れるようにできるかという政策である。安全網とよばれる仕組みは多くの面で未整備であり、しかも整備されたかのように見える所でもあちこちに破綻が目につきはじめている。高度成長下で若者が多かった時代に整備された社会政策（年金、福祉、介護、医療など）は人口構成の大きな変化と成長率鈍化によって財政的な破綻をもたらしている。ジェンダーの分野では未整備なところがあまりにも膨大であり、社会的な慣行と偏見に抗して進まなければならない。まず企業慣行の革命的な変更を必要とすることが明らかである。そのような問題を克服することなしに、2005年から遂に始まった人口減少の趨勢をどのように反転させようのかという問題によくは取り組めないのである。子供を生まなくなる趨勢は恐ろしくなるほど強くなっており、それは雇用、教育、施設、家族、近所などすべての問題に大きく係わっており、政府の財政的支出の大小だけで解決策がみつけれられるものでもないのである。先進民主主義国では大きな政府支出を伴う政策は大きな方向についての合意が出来れば、かなりの程度までルーティーンとして扱われる。しかし、グローバル化の挑戦はいままでは大きな問題にならずに済んでいた多くの問題を表面化している。それに対峙することなしに事は片づきにくくなっているのである。従って、伝統的な大きな支出を必要とする国土交通省、厚生労働省、文部科学省、総務省などに対する政策的な突出度は政府規制緩和、政府支出削減の問題を除くとそれほどでもなくなっているのである。むしろ内閣特命担当大臣が掌握する問題がその時々大きく政策的な突出を果たすのである。郵政民営化を駆動した経済財政特命担当、男女共同参画一少子化特

命担当などが政策的突出を果たしている所以である。突出する省庁は特命担当によってしかなされにくいのである。大きな省庁は官僚の抵抗が強く、俊敏な判断や駿足な行動はとりにくい。しかもルーティーンの政策支出のために、政策をデザインしなおす勢いが出てきにくいのである。このためにも、官邸主導の流れが強くなってきているのである。官僚ではなく、官邸、総理府の総理大臣が直接担当する案件が増加しているのである。グローバリゼーション時期で突出した省庁は官邸であり首相である。大統領制と首相制と大きな制度的な違いがあるものの、グローバリゼーションは大統領が置かれていない首相を大統領のようにする。大統領が置かれていても象徴的な存在であるならば、首相が大統領のようになる。首相が象徴的な存在に留まるならば、秘書官や選挙屋や政治コンサルタントを黒子や黒幕にしていく。それは市民の意識が批判的になったがために、予想される市民の反応に政治家の発言と一挙一投足が緻密に計算されるようになるからである。緻密な計算が専門職業人によってなされるからといって、成功が約束されるわけではない。むしろ成功の確率は半々であることも少なくない。しかしである。2006年4月23日の千葉7区衆議院議員補欠選挙運動で明々白々になったことは、度胸があり、選挙上手な小泉一郎も新しく民主党代表になった、組織動員とヒューマンタッチに重点を置いた小沢一郎も緻密な計算の上の選挙メッセージとスタイルを演出している。

野党の支持基盤はどのようなものか。選挙制度が中選挙区制から小選挙区制に衆議院では大きく変わったために、与野党ともに一つの議席をひとつの選挙区で獲得するゲームが変わったことが大きな構造変化である。それに劣らず重要なのは政府支出の余地がほとんどなくなり、中央政府から地方政府に地方交付金という形で、大量の公共事業支出や補助金の交付、大量の社会政策の実施代行に伴う予算交付が現状維持ができなくなっている。公共事業支出や補助金にはマッチングファンドの形で中央政府の支出に見合う、あるいはそれを越える額の地方政府による予算を確保することが不可欠な条件になってきている。何も政府からもポーケーバレルのようなものはもうこないのである。少なくともこないのが常態であり、お金を中央政府から取ってくると国家議員が選挙区で言っても、市民はそうよろこばないのである。むしろ迷惑そうな顔をするのが普通である。それでは何で勝負するのか。どのようにメッセージで設定するかによって、その支持母体を組織するのである。その動員対象を決定していくのである。たとえば、小沢

一郎の千葉補選のメッセージは「視線を市民と同じくする」である。それはビール瓶を入れる箱を重ねた演説台で集まった市民に話しかけることであり、自転車で移動することを通して対話を重ねることである。小泉純一郎の見上げた度胸と巧みなレトリック、そして大きな観衆を集めて選挙運動者の高みからの演説ではなくしているのである。対抗意識が突出しているのである。その選挙戦略は「選挙区のすべての組織への直接的な面会による支持要請」である。いわゆるどぶ板選挙運動である。一昔前にはどぶ板選挙が自民党の十八番で、大仰なレトリックが野党の得意であった。政治対立は明白でありながら、野党は政権を取る可能性がほとんどなく、大きな話しをすることによって万年野党で甘んじていたのである。ところが今は違って来た。自民党は批判的な市民と不確定性に惑う市民を勇気と元気とレトリックで大きな政策方向を訴えることに集中していった。なぜならば、政府予算削減の一途、税率上昇の兆しの強化、国際的競争の激化等々のなかで、あまり具体的な政策を選挙区がらみで訴えても市民を魅了しにくいのである。それに対して野党は従来の大言壮語による万年野党戦略は取らずに、むしろ政策は政権として担当をしていなのでそれからは少し距離を置きながらも、市民とのヒューマン・タッチを強調し、選挙区にできるだけ張りついて市民のすべてと握手する、話しをする、悩みを聞く、そして共感をしめしながら市民の代表であることをことさらに印象づける戦略を取っているのである。

3 将来の展望・グローバル化下の自民党戦略

グローバル化が激しくなって来たことは政策戦略と選挙戦略と区別させている。政策的には選択の幅が狭くなっている。グローバル化は容赦なく競争に面する経済単位にハイライトを当てる。前向きでいくしかほとんどないのである。1世紀以上も主権国家単位で組織した人間の活動が地球単位で組織する方向に強烈な速度で向かっているのである。抵抗しきれものではない。人間の技術が不断に進歩する限り、それは不可能である。できることはどの位の速度でいくか、どの分野に重点を置くかである。後ろ向きないし中途半端な政策方向は味方の退却作戦を成功させるために、敵の進撃を遅らせる、手間取らせる意味しかもたないことが多い。しかし、政治的に退却作戦は非常に重要である。心情的な社会網といってもよいだろう。経済的に大き

な意味を見つけられなくとも、社会的にそして政治的に退却作戦はグローバリゼーション時代には不可欠である。それなくして市民の支持は虚ろいやすくなる。自民党支持が泡のように消滅しかねない。それだからこそ、選挙戦略はその時々々の市民の心配事、悩み、夢、気持ち、不満、練り言、敵意を正確に把握し、市民に寄り添う選挙戦略を作らざるをえない。そのような選挙戦略は市民に癒しをほどこすようなものでなければならない。同時にグローバリゼーションが容赦なく要求している効率性、利潤性、調和性、透明性を着実に追求していく作業が不可欠である。さもないと多くの戦線で遅れを取りがちである。従って選挙戦略は癒しだけでなく、鼓舞することが往々不可欠なのである。我に艱難辛苦を与えたまえ、というのでは必ずしもないが、グローバリゼーションの挑戦にたじろいではいけないのである。効率性は被雇用者の訓練されたスキル(技能的組織的)によることが大きい。企業やその他の組織は生涯学習を必要とする。利潤性は技術的な革新がもたらすことが大きい。科学技術、とりわけ研究開発の支出を増大させなければならない。不確定性が大であればあるほど、将来のための支出は大きくなる。調和性は規則策定-実行能力によることが大きい。すべてきまぐれや思いつきで動くのではなく、規則や原則に策定し、それによって社会とも調和していくことである。企業の社会的アイデンティティーと同じことが政党にも要求される。透明性は自己規制力によることが大きい。その活動、その目的、その活動の範囲と方法をしっかりと外部からの人にも知ることができるようにしておかなければならない。企業についても政府についてもそして政党についても同じようになる。