

書評

『「失われた10年」を超えて〔Ⅱ〕 小泉改革への時代』

(東京大学社会科学研究所編)

加藤 淳子

本書はその問題設定において、小泉政権期の日本政治を扱った類書と明確に区別される。従来の自民党政治の定石を覆す小泉首相の政治手法の下で、戦後初の長期不況と言う経済状況も相まって、小泉政権が何を改革し何を変えたかに関心が集中したのは記憶に新しい。本書における各章においても、小泉改革の内容について数々の知見が得られるが、その問題意識は政策の中味とは別所にある。樋渡展洋（以下樋渡）は、序章において、「問題は小泉改革が『成功』したかどうかの評価」ではないと明確に述べた上で、「高度に制度化された従来の自民党政治やその下での政官関係、そこから予想される自民党・官僚の『抵抗勢力』の強さ」と、「それに対抗する日本の首相の制度的権限の弱さ」という「通説的理解」が「挑戦を受けた」（pp. 2～3）ことにこそ小泉改革を分析する意義があると喝破している。日本政治経済研究においては、1980年代から1990年代に至るまでは、政党政治の安定性・堅牢な行政官僚組織に焦点をあて、戦後の高度経済成長から安定成長に至る経済パフォーマンスや政策の継続性を説明するアプローチが支配的であり、1990年代以降は、長期の経済停滞と政策的対応の遅延の原因が、同じ自民党の優位と官僚組織に求められた。本書は、この日本政治経済研究に支配的な傾向からあえて離脱を図る試みである。問題の焦点は、「政策内容」ではなく、「自民党組織力や自民党・行政の共生関係的關係を弱体化させることを厭わない」結果、変化した「政策過程」（p.3）である。この問題設定によって、小泉政権下で改革の対照として取り上げられた政策と同様に、軽視或いは無視された政策争点を取り上げることが可能になり、「政治指導者が個人的に人気

をその立脚する組織や制度の安定性に優先させるような新しい状況の出現」に小泉首相の「政治行動の合理性」を求めることが可能になるのである（p.3）。

その結果、本書では、小泉政権下において何が変化し何が変化しなかったかが明確に区別される。変化における第一の焦点は民間と政府の関係である。この点において、小泉改革は、それに先立つ非自民党政権が何をもたらしたかの理解を抜きに語れない。たとえば、自発的市民団体の活動のための法整備は非自民連立政権の成立によって進展した一方で、小泉政権下ではそれら団体と行政の協同へ主眼が移ったことが本書では取り上げられている。第二は、非自民党政権の成立によって自民党と行政官僚組織の関係の変化を背景に進んだ内閣の機能強化を伴う官僚組織の再編成である。両者があいまって1990年代以降においては「政」による「官」の統制が進んだという理解に対して、本書は「影響力を弱めたのは個別省庁よりも、むしろそれを監督していた自民党内の専門部会の族議員」であり「政策決定の中心が自民党外へと組織的重心移動したこと」（p.7）を重視する。これは、先述の問題意識と同様、日本政治の通説的理解を超えたものである。1980年代においては、自民党議員の選挙区及び組織利益動員に動機付けられ官僚と緊密に連携した政策形成が、日本政治の常態と考えられるようになったが、これも与党による官僚組織への影響力の行使として一義的にとらえられるものではない。政治家の官僚への接近は、官僚を政策スタッフとして活用し政策専門知識によって影響力を与党内で保持しようとする議員の動機付けから発したものであり、その結果、「政」「官」の緊密な協

力関係が定着することになったのである（加藤淳子「税制改革と官僚制」東京大学出版会，1997年）。1990年代の変化はその延長上に考えなければならないのである。

本書の各章の扱う政策分野は多岐にわたるが、全て新しい分析視座を探る上記の枠組の中に位置づけられる。序章に続く樋渡による第一章は、1990年代以降、そして小泉改革の時代においては、経済状況の許す範囲内で、しかも新たな支持勢力に訴えることなく、政策が選択されたという前提に立ち、日本の政策対応の選択肢から、小泉改革において何が変化し或いは何が変化しなかったかを説明している。すなわち、90年代初頭の低インフレと国際収支黒字は拡張的財政金融政策を許した一方で、失業政策においては従来通り公的部門の（雇用及び支出の両面における）拡大は回避されたため、結果として、金融財政政策の変化は促進されたものの（第4、5章）、労働・社会保障政策は手つかずのまま放置される（第7、8章）。この既存の制約の下で改革を図ると言う傾向は、また行政府立法府内の改革、中央・地方政府間関係、政府・社会関係という観点から見直した場合でも観察される特徴である（第2、3、6章）。

国内政治において政策内容でなく政策過程に焦点をあてた本書の視点は、対外政策分野では、見落とされがちな変化をさらに明確な形で浮き彫りにする。国内政治における自民党内の既得権益保護や組織利益の配慮を無視した小泉政権の手法は、実は対外的経済関係においては、WTOにおける紛争処理に見られるような一般的原則に基づいたアプローチと親和的である。第9章（中川淳司）では、この観点から、対外経済政策における「変化」を国内政治の変化と連続的にとらえる。これはまた、地域的な貿易や投資の自由化に関しては、多国間主義から二国間主義にシフトしてのより積極的なコミットメントとして現れる。一方で、小泉政権の対米関係強化は従来の外交路線の継続として、また近隣国との関係冷却化は小泉首相の外交への「無理解」の象徴としてとらえられてきたが、小泉政権下の安全保障戦略を見直した第10章

（樋渡由美）は、この通説的理解に疑義を呈する。自民党政権に伝統的な対米関係重視は、実はアジア関係の強化・協調と（特に冷戦後は）必ずしも一貫しない選択肢であったが、これは歴代政権においては、近隣諸国への一定の配慮によって覆い隠されて来た。同時多発テロの発生と言う外在的要因を契機とする対米関係のさらなる強化は、中国の影響力の増大も相まって、アジアにおける協調との矛盾が表面化することになる。本章は、対テロから防衛政策まで詳細に分析することで、小泉政権における対米関係重視は、歴代の自民党政権とは異なる意味合いを持つことを示唆するのである。

上記の二章以外の国内政治に関する章も、本書の枠組に緊密に組み込まれている一方で、それぞれ独自の観点を保持し、独立した論文としての価値を見いだすことができる。第1章は、本書の主張の比較政治経済学的観点からの位置づけと言う役割を担う一方で、その詳細かつ包括的な参考文献のリストからもうかがえるように、日本の事例を超え、選挙制度から行政議会関係、さらには福祉国家及び国際関係と国内政治との関連に関する政治経済学的文献のレビューとしての意義も持つ。同じ樋渡による第4章においては、第1章同様、比較政治経済分析が日本の1990年代初頭の直面していた経済状況と政策選択肢を浮き彫りにしつつ、1990年代以降の経済状況の変化が要領よくまとめられている。グレッグ・ノーブルによる第2章は、様々な構造改革の事例を政治的リーダーシップ発揮という観点からまとめ直しており、小泉政権と言う自民党政権としては特殊な事例から、リーダーシップによる変化の可能性について肯定的結論を引き出している。さらにノーブルは、第5章で財政投融资改革における橋本内閣と小泉内閣の比較から、日本政治における政治的リーダーシップの可能性についての主張を強化する。すなわち、小泉のリーダーシップの発揮は橋本政権下の制度的整備をこえるものであり、この章の追記に2005年の総選挙とその後の郵政民営化改革の帰結が述べられているのは象徴的である。佐藤岩夫による第3章は、NPO法人制

度改革に関連して、行政改革の一環としての公益法人制度改革についても論じており、政策決定における社会的利益の役割といった観点からのNPO研究から一歩進めて、行政から民間、民間から行政という交叉の下での法人改革という新しい観点を設定している。北村亘による第6章は、ともすれば専門的で技術的な側面の強調されがちな地方税制度改革を、明確に政治的意義に焦点をあてまとめ直した点で、特徴的である。これはまた既得権益の対立として単純化されがちな三位一体改革を地方税財政の観点からとらえ直す試みでもある。第7章において中村圭介は、小泉改革においては無視された労働政策の決定過程において、従来型の審議会政治も国会における党派の対立も実効性を持つ政策変化を導かなかつたという「逸脱」を指摘し、労働政策における、小泉改革とは独立した別個の「変化」を浮き彫りにする。対照的に、大沢真理は、第8章において、小泉改革における社会保障政策の軽視が、「男性稼ぎ主型への固着」を引き起こし、グローバル化、少子高齢化、長期不況という変化のきっかけとなる状況にもかかわらず、変化の契機の「失われた15年」を決定付けたことを説得的に示している。

以上に述べたように、本書は、政策過程に焦点をあてつつも、政策内容分析としても各章それぞれ、十分読みごたえのあるものとなっている。しかしながら、あえて注文をつけるとしたら、小泉改革の前提となった小泉政権の誕生についての分析がほしい。小泉首相が変えたのが

政策過程であるなら、その変化を引き起こす原動力となったのは、彼が自民党内の多数派の支持という総裁選勝利の前提を破り、予備選挙における圧倒的支持によって登場したことにある。自民党総裁選における予備選挙制度は、導入後長らくその意義を発揮することなく、小泉によって初めて本選を凌駕する効力を発したのであり、そして、小泉後に再び予備選における支持を背景に自民党総裁そして首相の座を手にする政治家が現れるかはいまだ未知数である。さらに付け加えれば、小泉は、派閥基盤を持たない候補として総裁選による敗北を繰り返した後に総裁及び首相の座を手にして前例を見ない。言い換えれば、小泉政権の成立のはるか以前から、小泉は自民党内における影響力の行使には全く関心を持たなかつたのであり、にもかかわらず、周囲の期待を裏切り自民党総裁と首相の座を手にしたのである。ノーブルによる小泉政権成立後の政治的リーダーシップ論とあわせて、小泉首相の政治的影響力の源泉に関する分析は、さらに、自民党一党優位の下での変化の可能性を、政治家個人の資質と制度の制約の交錯の下に包括的に分析することを可能にするはずである。しかしながら、これは日本政治の通説的理解を超えようという目標を着実かつ有効に遂行した本書に対しては過大な要求であるかもしれない。小泉政権の成立と言う与件の下では、本書は、読者に日本政治への明確かつ斬新な理解を約束してくれるはずである。