

現代日本における利益政治の構造 その2

山 本 裕¹

その1

序

1. はじめに
2. 現代政治倫理における利益政治の構造
3. 日本における利益政治の構造

その2

4. 高度成長下の利益政治の構造
5. 低成長時代と利益政治の構造
6. おわりに

「利益政治」のその後

ABSTRACT (No.1 and No.2)

Japan's postwar political development can be divided into four stages: the first stage is "high politics," which was a confrontation of ideologies; the second stage is "interest politics"; the third stage is "lively politics," which emphasizes the environment and health (Hajime Shinohara); and the fourth stage is it can be "globalization politics". This paper reviews the main concepts of democracy in developed countries: pluralism (polyarchy) and corporatism (neo-corporatism), and then tries to show the features of interest politics in Japan during its rapid economic growth.

I've been living in Nagasaki Prefecture for about 10 years now, and I can see that the above political concepts and stages are largely applicable to the Kyushu region as well. When the U.S. aircraft carrier Enterprise came to Sasebo, the rallies and movements against the port call became a nationwide groundswell, and when the SSK was merged into the Kurushima Dock, it became more

¹ 本学大学院地域創生研究科 教授 yamamoto@sun.ac.jp

than just an economic activity for a private company, but also a dispute involving central and prefectural politics, government and industry groups, and the high-politics stage of it can be called an event. As an example of the lively politics in Nagasaki, we can mention the movement of residents, fishermen and farmers against the Ishiki Dam construction and the Isahaya Bay reclamation project, which is still going on. Although it is in the post-globalization today, the construction of a new bullet train and highway roads in Nagasaki, which is reminiscent of Kakuei Tanaka's "archipelago reformation" theory, criticized as the politics of construction and subsidies as a symbol of interest politics, has become a hot topic. Therefore, from the point of view of local people, politics in the global era does not completely overcome interest politics and lively politics, nor does it evolve, so to speak, in a linear fashion, but can be seen as a spiral that goes back and forth.

4. 高度成長下の利益政治の構造

55年体制の成立のもとで政治構造を利益政治の視点からみるといくつかの特質が浮かび上がる。第一には、旧天皇制および占領から解放された55年体制下で私的な利益追求が初めて正当化されるようになったことである。とりわけ1960年の池田内閣以降自民党が月給倍増を目標に定めた中でマイホーム主義や出世デモクラシー的な主張²、その意味で政治は私的利益を充足するということが、公にいわれるようになった。しかもそれは古い大家族的淳風美俗に執着する保守党支持者よりも、むしろ都心での単婚小家族を目指した革新政党支持者に多く見られたのである。それは、すなわち、婦人・青年層や労働階級が高度成長のもとの最大の受益者となったということでもある。そして彼らの日常的利益をいかに充足させるかが新しい課題となった状況なかで、体制批判の政党としての社会党は分解・変質し、それは総評系労働組合の利益の代弁者にかわっていった。そして多元化していった革新政党は55年体制下の利益政治の一方の主演となっていったのである。

しかし、労働組合にもまして、活発な利益政治を展開したのは、経済団体を典型とする社会集団である。彼らは高度成長時代、あるいは財政投融资や許認可に絡んでの特権的利益を求めて、政府・自民党に活発に圧力をかけた。地方公共団体や文化・スポーツ団体なども高度成長時代に豊かだった財政資金を求めて、同じように

² 神島（1979）19～22頁。

圧力をかけた。このようにして、官公労を主体とする総評系労働組合が、使用者である政府に対抗して社会党に頼ったのに対し、他の多くの社会集団は自民党へと圧力を集中、その見返りに票と資金が提供されたのである。自民党は包括政党へと成長して政権を独占し、二大政党制は極言すれば政府と総評の労使関係を反映した見せかけのものに終わるようになったとすることができよう。

55年体制はこんなにも早く実質的に崩壊してしまったのであろうか。その理由の第一として自民党と官僚との癒着があげられる。戦前からの官地の伝統が継承され³、与党である自民党は官僚制の延長となり、それが作り上げた天下党の支配構造に野党は対抗すべもなかった。第二にあげられるのは、地方公共団体という圧力団体の掌握である。それは、周知の補助金や公共事業の利益誘導によって押さえられ⁴、その見返りとして自民党=官僚支配体制は、その正統性の基盤である選挙での票を獲得したのである。

第三にあげられるのは、社会集団のいわゆる「丸抱え」的構造である。戦後日本に急速に成長した近代的な社会集団は、「第二のムラ」的な共同内的な組織化を行っているため、急速に量は増えるが内側の日常的な民主化は進展しない。労働組合が「丹頂鶴」と呼ばれたのもその例の一つとしてあげられる。これらの組織は、共同体的な「粘土の足」の上に、幹部や機関がイデオロギー的に支配する構造になりやすいのである。

しかし、このような「丸抱え」的な構造は、また、利益政治の格好の舞台にもなった。なぜなら、物的な利益は、幹部が「代理」的に交渉や妥協によって獲得することでも充足されうるからである。

このようにして、自民党=官僚エスタブリッシュメントに、諸利益集団は、集団幹部をパイプに吸い寄せられた。高度成長時代は、官僚と一体化した自民党が包括政党としての天下党へ上昇してゆく時代であると同時に、幹部たちによる舞台裏での交渉や取り引き、妥協や贈賄が開いた時代でもある。

「圧力団体は花盛り」といわれた短い時代は終わり、それは料亭やゴルフ場に深く沈降し、高度成長期とともに成熟した。日本の利益政治すなわち圧力民主主義⁵の具体的なかたちだった。なぜなら、大衆的票がはじめて中央から利益を引き出す道具となったことを知ったとき、日本の民衆は、出世の機会の開放と並んで、これこそが民主化の恩恵と感じたからである。

³ 政党と官僚の癒着については、「その1」で掲げた北岡（1985）110～122頁を参照。

⁴ 「補助金」という名の政府「負担金」を使って、自民党がいかに巧妙に地方やその他の圧力集団を掌握したかについては、広瀬（1981）が詳しく論じている。

⁵ 神島（1979）12～13頁。

他方このような形での利益政治の展開は、必然的にコンセンサス・ポリティクスへと自民党政治を導いた。自民党は包括政党としての支配を継続するため、総花的に利益を配分することに努めざるを得ない。その努力は「国鉄一家」などという丸抱え組織を通じて、しばしば野党的な利益集団にまで及ぶ。もし、利益集団相互間の利害が相反するときは、政治は「総論賛成、各論反対」の待ちの政治となる。

このようにして、60年代自民党の政治は、派閥均衡の政治であるばかりでなく、野党との対決も避けつつ裏面での交渉に努めるコンセンサス・ポリティクスを志向した。60年代を通じて、自民党が一党支配を継続し、政党政治が形骸化したにもかかわらず、民衆がそこに民主主義の危機を実感しなかったのは、以上のような背景があったからである。

5. 低成長時代と利益政治の構造

このような高度成長時代の利益政治の展開と自民党の一党支配に変化を与えたのは、60年代末期以来の革新地方政治の展開だった。それは住民参加や地方分権を志向し、代行的な民主主義に替えて民衆の手作りの民主主義を打ち出した。その限りでそれは、利益政治に変わるアイデンティティの政治の萌芽だったということができよう。しかし、他方でそれは、利益政治の底辺への拡大という側面ももっていた。過密化した大都市地域での福祉や生活環境問題という利益要求が、革新知事によって実施されることを期待したのである。その結果それは、自民党政治以上のバラマキ福祉や地方公務員の賃上げとなり、財政破綻を通じて崩壊していったのである。

74年のオイルショックおよびそれにともなう低成長時代の到来は、この意味でも、革新地方自治を崩壊させただけでなく、60年代の利益政治と圧力民主制の構造全体を変えさせたといえることができる。

自民党＝官僚主導型の利益政治の統合が可能だったのは、高度成長の過程で大蔵省を中心に、政府が常に大幅な余剰財源を確保したからだった。それは同時に、自民党の中で、利益誘導と経済成長を政策目標とする官僚派が保守本流として優位を占め、とりわけ、利益誘導のみによって生きる田中軍団が急成長していったこととも表裏をなしている。

低成長時代の到来にともない、国家財政が常時大幅赤字に悩まされるようになったことは、このような構造に終止符が打たれたことを意味する。それはどのような形で進行していったらだろうか。

第一に、自民党＝官僚ブロックの中では、官僚の地位が相対的に低下し、いわゆ

る党高官低の現象があらゆるところで見られるようになった。それは、自民党内の組織化と重なり、大臣の地位が完全に当選回数によって序列化されたことによって、高級官僚が、局長や次官になってから議員に転出するコースを実質上、不可能にした⁶。このようにして、保守本流派の地位は低下し、党人派は上昇していったのである。

第二に、このような失地を回復すべく、各官庁は利益団体を背景にして「族」議員を一体化して、予算の獲得に努めた。それは1960年代から顕著な現象だったが、大蔵省や政府には、それを抑えきれぬ力が失われていたのである。このようにして、財政赤字の中で建設族、農林族などの議員は、与野党・省庁・利益団体一体となって大蔵省や党に圧力をかけるという状況が生まれ、赤字国債もそれに応じて乱発されたのである。

以上のような状況は、現代日本の中に、協調国家が独自の形をとって現れたことを意味する。協調国家はすでに、60年代におけるコンセンサス・ポリティクスの中にその姿を現していたが、70年代においては、官庁という形で業種・職能的に区分された組織に、与野党・利益集団ともに実質的に統合される形で、より具体的になっていたといえよう。低成長において、与野党の勢力が伯仲化しながら固定化していったことも、また、その背景として考えることができる。また、経済成長が止まったため、利益集団が官庁に依存する度合いが増大したことも、考慮に入れなくてはならない。

協調政治への移行は地方政治により典型的な形で現れた。その典型的な例は滋賀県だろう⁷。ここでは福祉のバラマキによる旧来の革新自治に替えて、「個性のある町」や「ふるさと都市」といった行政主導のカネのかからない「文化」や「心」を前面にもちだす新しい地方自治がうたわれている。また、環境保護の時代にあわせて、琵琶湖を中心とする自然保護もうたい、工場誘致から観光産業へと重心を切り替えている。その下にすべての政党が協調して支持を表明する体制がつくられているのである。

6. おわりに

今、中曽根内閣は、「戦後の総決算」をとなえ「大統領型政府」をめざして、内閣の権限の強化に努めている。それは、ひとつには中曽根首相のイデオロギーによ

⁶ 佐藤・松崎（1984）：74～80頁。

⁷ 高畠（1985）を参照されたい。

るものだろう。しかし、より長期的な視野に立てば、それは80年代初頭の鈴木内閣以来開始された、財務緊縮を目的とする行政改革以来の一連の体制的構造変革の一環としてとらえられるべきだろう。そしてその根本目標は、ローウィがアメリカで提唱してきたように、行政権の強化による利益集団の圧力の抑え込みにある。臨調審や諮問機関、そして世論の権威のもとに、“族”議員と各省庁一体となった財政むしりとりでの圧力をかわし、財政の硬直化の程度を減じて、防衛費をはじめとする政策財源の資金を捻出しようというものである。

このような構造改革は、必然的に利益集団を総花的に満足させようというコンセンサス・ポリティクスを修正せざるをえない。ここで、政府・自民党が目指すのは、公共事業の凍結や、補助金の地方への負担や移転を通じて利益政治を抑えるとともに、官公労の解体やナショナリズムの高揚などを通じての社会党・共産党との対決によるアイデンティティ・ポリティクスへの切り替えである。後者は、国鉄など財政赤字を削減し、利益政治の充足で獲得しにくくなった保守票をイデオロギー的、アイデンティティ的に獲得しなおすという効果に加えて、社・共的革新政党とイデオロギーや組織基盤を異にする中道政党を自陣営の側に引きつけるという効果ももっている。また、財政負担が大きくなった地方自治体は、行政改革や福祉政策の整理にも努めるとともに、中央依存の度合いをいっそう増すことだろう。このような構造改革は、究極時には、70年代半ばから進行していた、協調国家、管理国家をいっそう進展させることになる。

これまで、日本の協調国家化は「労働なきコーポラティズム」と言われてきた⁸。しかし、官公労が解体・無力化された後で、全労民懇という同盟主導の労働組合統一組織の影響力が強まることは明らかである。そしてそれを基盤に民社党あるいは路線転換したニュー社会党が、自民党により協調姿勢をとるようになるとき、強化された政府の権限と指導力のもとに、よりすっきりした形の協調国家体制が出現することは十分に考えられる。

しかし、アイデンティティ・ポリティクスは、必ずしも、ナショナル・アイデンティティや国家意識の強化の方向に吸収されていくものではありえない。市民運動や住民運動は、表面的に沈滞しているように見えるが、しかし、豊かな社会の持続の中で、生活の質やコミュニティ活動の連帯の中に、生きがいを見出そうという流れは、着実に広がっている⁹。それは、ナショナル・アイデンティティとは異なる

⁸ シュミッター、レームブルッフ編（1984）239～293頁。

⁹ 住民運動、市民運動は停滞しているものの着実に件数は増えているという報告がある。中島（1985）96～109頁。

ヒューマン・アイデンティティの確立の方向を辿っている。

日本の将来は、この二つのアイデンティティ・ポリティクスのどちらが勝利を占めるかに、大きくかかっているというべきであろう。

・「利益政治」のその後

本文を書いて30年以上が経つが、日本の政治は最後に示唆したアイデンティティ・ポリティクスの方向を辿ったのであろうか¹⁰。

中曽根政権以降、多くの業界で規制緩和が進み、日本航空や国鉄など国有企業は株の放出によって民営化が進んだ。その後小泉政権では郵政の民営化も経験することになる。それにともなって、国労や全通、全郵政などの大規模な労組は連合（初代、山岸会長）に集約され、産別の電労連や自動車総連なども組織化率を大きく下げることになった。1993年には細川連立政権で社会党が45年ぶりに与党に復帰し、翌94年には村山委員長が自社さきがけの連立政権で総理大臣となったが、組合依存から脱却できず国民政党内に飛躍できなかった社会党は、連合が社会党を見放した段階で解党への途を辿ることになった。

2009年には旧社会党や旧民社党の多くの議員も参画した民主党が政権を担ったが、90年代以降も自民党が政権を担う期間は長く、日本では長期的に保守的な政権が選好されてきたと言える。しかし、これには、絶対得票率と議席数との大きな乖離の問題もある^{11,12}。

小泉政権は首相自らの高い世論の支持を背景としてポピュリズムとも呼ばれたが、北欧やオランダ、フランスなどの欧州のそれと異なるのは、一つには日本では移民の排斥や貧困層の問題を争点としていない点、二つ目は欧州では既存政党のカウンターとしてポピュリズム政党が台頭したが、日本では最大の自民党からそのような現象があらわれ、小泉氏だけにとどまった点にある。

¹⁰ 五十嵐とシュラーズは、アイデンティティ・ポリティクスをライブリー・ポリティクス（篠原一）と捉え、その特長を「男性の政治が高度経済成長期の時代を背景とし、利益や利権の争奪を中心とする「インタレスト・ポリティクス」を課題とするのに対して、女性の政治は脱工業化時代に典型的な…いわば将来へ向かって展開する政策を課題にしている」としている（五十嵐、シュラーズ 2012: 338頁）。

¹¹ 小選挙区と比例区との並立制度の導入は、長期自民政権が瓦解し、そもそも旧日本社会党（山花委員長）が飲まれた野党の細川連立政権（1993年）への参入条件でもあった。小選挙制度は社会党には不利と分かっているながら、また、最大野党であるにもかかわらず、小選挙区（200人）と比例区（300人）の議員数も押し切られた（薬師寺 2015: 132~178頁）。

¹² 比例区の議席配分を抑え、しかも中選挙区を廃止し、小選挙区とした現在の選挙制度と自公の戦略的な選挙協力のなせる業である。2005年の自民の小選挙区の絶対得票率は31.58%、これに対して議席数は61.7%（比例区を含む）、2009年は同32.2%に対して64.2%、2012年は24.67%に対して61.3%、2014年は24.49%に対して61.1%である（朝日新聞2017年10月21日、朝刊）。

ヒューマン・アイデンティティが希求されるべきミレニアムであったが、グローバル化の影響は日本の経済や日々の暮らしにまで及ぶことになった。日本の製造業は安い賃金と広大な市場を求めて中国にシフトした。また、2010年前後から団塊の世代が労働市場から退出したあとの雇用は、企業はそれを正規労働者ではなく、多くを非正規雇用に転換するなどして格差社会を広げた一因とも言われている。第2次安倍政権では長期政権のほころびも多く、沖縄の基地問題やモリカケ問題、安保法制改定、桜を見る会など国民にとっては十分に説明責任が果たされず、その都度規模の大小はあれ国会デモが行われた。運動（デモ）や国民投票（住民投票）は、議会制民主主義（代議制民主主義：間接政治）を補う、直接的な国民自らの発露である。運動は国民の重要な意思表示の政治手段であるが、そこからあがった声に対して安倍政権は何一つ責任を取ることをせず、次の菅政権へバトンは渡った。

本文で、シュミッターとレームブルッフが当時の日本の状況を分析した「労働なきコーポラティズム」を引用した。日本の労働団体は政権に与する形で入り込めておらず、利益構造から疎外されているとの当時の考察である¹³。1984年に翻訳となった文献であるが、ミレニアムになって出てきた非正規雇用の問題や働き方改革の問題を考えると、労働問題は大企業寄りの保守党が長期間政権を牛耳ってきたことと、表面的には労使協調、労使一体と唱えられてきた日本独自の「企業内組合」から生じた日本のアキレス腱と言えよう。

参考文献

- 五十嵐暁郎、ミランダ・A. シュラーズ『女性が政治を変えるとき 議員・市長・知事の経験』岩波書店。
- 神島二郎（1979）『政治をみる眼』NHK 出版。
- 北岡伸一（1985）「自由民主党」神島編『現代日本の政治構造』法律文化社。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久（1984）「自民党超長期政権の解剖」『中央公論』11月号、中央公論社。
- C・シュミッター、G・レームブルッフ編 山口監訳（1984）『現代コーポラティズム（I）』木鐸社。
- 広瀬道貞（1981）『補助金と政権党』朝日新聞社。
- 高島通敏（1985）「“揺れる湖国”の大政翼賛体制」『潮』1985年6月号。高島通敏（1986）『地方の王国』潮出版186～217頁、高島通敏（1997）同時代ライブラリー313『地方の王国』岩波書店205～241頁と、高島通敏（2013）『地方の王国』講談社学術文庫209～243頁にも収録。

¹³ 日本の企業内組合は日本的経営の特長の一つではあるが、当該組合は社内での賃金や福利厚生に関心はあるものの、業界団体や日本の産業全体への関心は薄く、連合になってからは労働問題以外の環境や防衛など国政への関心がなくなってしまうとされている（薬師寺 2015年：64～70頁）。

中島あかね（1985）「1970年代以降の我が国の市民運動について」『関西大学法学論集』第35巻第2号。

葉師寺克行編（2018）『村山富市回顧録』（文庫版）岩波書店。

謝辞

学部を卒業して24年間サラリーマン生活を送ったため、もう大学に戻ることはなかりうと思っていたが、縁あって今の大学に奉職し10年が経った。赴任前、ビジネスに直結していた専門科目を教えるイメージは容易に浮かんだが、1、2年生の教養ゼミの内容に悩み学生当時は助教授だった五十嵐暁郎先生にご相談したのが前職の退職直前である。有楽町の記者クラブでランチをご馳走になりながら「お前、高島さんのゼミで何読んでた？」の一言でウェーバーやオーウェル、オルテガ、フロム、リースマンなどを掘り返し、本学では周りとは一風違った本を学生たちと読むことにした。ゼミへの政治学の持ち込みはそれくらいに留めているが、昔の論文が見つかったので校正して掲載頂いたのがこの論文である。故高島通敏先生が知ったら、昔の論文をと怒られたかもしれない。

立教ではゼミ以外に助手の深沢さん（専修大学）を囲んで京極純一先生の『日本の政治』を読み、五十嵐先生にはダールの原書、“Dilemma of Pluralist Democracy”で先輩の越智さん（新潟情報大学）や岡田さん（専修大学）たちとともに鍛えていただいた。記憶を辿れば、箱根の名湯、紀伊國屋旅館でのゼミ合宿でやった「丸山真男論」の発表は散々だったが、学恩を得たすばらしい知的雰囲気、何とかこの大学にも根付かせたいと思い悩んでいるが道半ばである。