

猪口孝

INOUCHI Takashi

日本政治の特異と普遍



NTT出版

112
E31
503

日 本 政 治 の
特 異 と 普 遍

猪 口 孝

猪口 孝 (いのぐち たかし)

東京大学東洋文化研究所教授

1944年生まれ。1966年東京大学教養学部教養学科卒業。1974年マサチューセッツ工科大学大学院政治学博士号取得。1974-77年上智大学外国語学部助教授。1977-88年東京大学東洋文化研究所助教授を経て、1988年より現職。1995-97年には国際連合大学上級副学長を務めた。

計量政治学やモデル分析を先駆的に開発したことで知られ、日本政治研究では歴史的射程を伸ばした政治文化論、大規模な世論調査に基づくアジアやヨーロッパの民主主義体制比較を、国際政治研究では世界システム論、グローバリゼーション論、民主化論を取り入れた20世紀分析を展開している。現在、ケンブリッジ大学出版局の「Japanese Journal of Political Science」とオックスフォード大学出版局の「International Relations of the Asia Pacific」の二誌の編集長を務める。単著に『アメリカ大統領の正義』、『現代日本外交』、『日本 経済大国の政治運営』、『国際関係の政治経済学』、『現代日本政治経済の構図 政府と市場』、『国際政治経済の構図 戦争と通商にみる覇権盛衰の軌跡』、共著に『「族議員」の研究』など著書多数。

日本政治の特異と普遍

2003年9月12日 初版第1刷発行

定価はカバーに表示してあります

著者 猪 口 孝
発行者 杉 本 孝
発行所 N T T 出版株式会社

〒153 8928 東京都目黒区下目黒1-8-1 アルコタワー
営業本部 03(5434)1010 FAX 03(5434)1008
出版本部 03(5434)1001 <http://www.nttpub.co.jp>

印刷・製本 中央精版印刷株式会社

© INOBUCHI Takashi 2003 Printed in Japan

ISBN4-7571-4052-5 C0031 <検印省略>

乱丁・落丁本の場合は、ご面倒ですが小社読者係あてにご送付下さい。送料小社負担にてお取り替えます。

はしがき

本書は現代日本政治を、数世紀にわたって歴史的に形成されたひとつの総体として分析したものである。近代（明治維新以降）に焦点を当てるのではなく、初期近代（徳川時代）からの数世紀にわたる形成を重視した点で独創的な日本政治論となっている。

第I部は初期近代の起源を民主的な要素と分権的な要素に焦点を当てて分析したものである。第一章では民主的な要素、第二章では分権的な要素に焦点を当てている。初期近代の政治体制の特徴のひとつは、防衛、海外貿易以外における藩政の台頭であった。それは小さな統治単位における共同体的な色彩と同時に、非武装官僚としての武士による地方有力者動員的な色彩を強めた。それは、強い身分制度の中で、エリートと人民をさもなければさらに強く引き離したであろう性格を緩和するものであった。それが明治維新後の民主化への路をなめらかにした。分権的な性格は三〇〇余りの藩政の自律がかなり強化されたことを指す。防衛と海外貿易は除くにしても、徳川幕府への忠誠や賦役などを除けば、かなりの自律であったことは間違いない。明治維新になっても初期近代に育まれた分権的な性格は温存された。各中央省庁の自律性がその最たるものである。中央集権化されたはずの明治体制、そしてその後の昭和・平成体制においてもっとも顕著な性格が政府機構の最高レベルの分権化である。それは初期近代に起源を求めることができる。第三章はソーシヤル・キャピタルに焦点を当てて、日

本の特異な歴史的起源をさらに追求したものである。ここでソーシャル・キャピタルとは個人が地域社会のさまざまな問題に関与し、相互に信頼し合い、日頃から親しく付き合う傾向をさす。日本では初期近代から培われたことが民主化や経済発展を後に弾みをつけさせることになったのではないかと議論するのが、第三章である。

第Ⅱ部は東アジア・東南アジアにおける民主化の文脈の中で、日本政治がどのように位置づけられるかを検討したものである。第四章はアジア的民主主義はどのようなものか、勤勉、尊敬、秩序などを軸とした「アジア的価値」(リー・クアン・ユーやマハティール・モハマッド他)の主張はアジアにおける民主主義にどのように影響を与えているか、そしてそもそもそれは存在しうるのかを検討した。第五章は自由民主主義の政治経済と国家主導経済発展の均衡を求めようとして、東アジア・東南アジアの諸国でどのような様相を呈していったかを政治体制類型論として論じたものである。東アジア・東南アジアの政治体制に大きな影響を与えているものとして、「アジア的価値」に加えて、国家主導発展国家(ジョンソン他)の考えと「第三の波」(ハンチントン他)に乗った民主主義の考えがある。前者は後発経済である東アジア・東南アジアでは当然に国家が主導して経済を發展させなければならぬし、それが富を拡大する効率的効果的な方法であり、その結果として経済官僚が権威的に政治を運営するようになって止むなしという考えである。後者は、二〇世紀第四・四半世紀、民主化が大量に発生した。「第三の波」と呼ばれる。東アジア・東南アジアにおいても「第三の波」に乗った民主化が多かった。その特徴は平均所得水準の向上、現地中産層の拡大、米国による民主主義推

進、貿易・市場自由化の進展などである。「第三の波」民主主義では民主主義を、国際的な監視下における多党間自由公平選挙による政治家選出というように、最小限度必要な手続き的なものに限りがちである。これらの三個のうち、国家主導発展国家と「第三の波」の考えがどのように政治体制の性格に影響を与えているかを典型的に考えたものである。第六章は、国家主導経済発展（ジョンソン他）、一党優位（ペンベル他）、成熟市民社会（シユワルツ他）、そして雇用・福祉重視社会（ドーア他）という四個の代表的な日本論を比較検討して、日本モデルは東アジア・東南アジア地域において魅力を失い、モデルでなくなつたのかという問いに答えるものである。

第Ⅲ部は以上の応用で、第七章は日本官僚制の不規則性、具体的には、住宅金融、HIV/AIDS 感染、もんじゅ原発事故、官官接待を例にとつてどのように問題を処理したかを明らかにし、日本政治体制の政治運営の大きな特徴を示したものである。第八章は、バブル経済崩壊後、企業倒産や従業員解雇がなぜ迅速且つ大量でないか、女性労働保障条項がなぜどのように最近変更されたか、そして憲法改正論議がなぜその焦点を収束せずに、解釈改憲の積み重ね的な方向に向かっているかを論じたものである。それら三個の政策的課題に対して、とりわけ外国の観察者から見て理解しにくい現象を第Ⅰ部と第Ⅱ部で展開したような議論を基礎に例示したものである。

概約すれば、現代日本政治は日本だけの小さな宇宙で研究されてきたといつても過言ではなかった。二一世紀にはしかしながら、歴史的にも空間的にも視野を広げ、深めていくことが重要になってきた。

地域的な比較、地球的な視点が不可欠になり、ミクロ的記述分析に加えて、マクロ的記述・特徴づけが前提になってきた。そのような認識の下で試みた現代日本政治体制論が本書である。

なお、本書の一部分は文科省科学研究費（特別推進）「民主主義の機能不全に関する論理的実証的研究」（課題番号111102001、代表者 猪口孝、一九九九年四月～二〇〇三年三月）の支援を受けた。

日本政治の特異と普遍

目次

はしがき

I 歴史

- 第一章 日本民主政治の実務的な展開 004
第二章 現代日本政治の歴史的起源 024
第三章 日本におけるソーシヤル・キャピタルの基礎拡充 042

II 比較

- 第四章 アジア的民主主義は可能か? 102
第五章 民主主義と経済発展の均衡を求めて 115
第六章 日本モデルはもはやアジアを惹きつける力を失ったのか? 160

III 応用

- 第七章 官僚制の機能不全 192
第八章 日本の変化はなぜ遅くても着実か? 211

参考文献

227

あとがき

255

索引

263

写真 佐中由紀枝
装幀 間村俊一

日本政治の特異と普遍

I
歷
史

第一章 日本民主政治の実務的な展開

はじめに

日本の民主政治の起源は一九世紀後半、明治寡頭政府が最初は地方レベルで、次いで国家レベルで議会政治を制度化しようとして試みたことにまで遡ることができる。そのため、日本の民主主義を論じる際には、一九世紀後半の議会政治導入から始めるのが普通である。通常ならば、続いて、一九一〇年代、二〇年代の政治参加の拡大について議論し、一九三〇年代、四〇年代の主流からの逸脱を検討する。さらに、被占領下（一九四五―五二年）に実施された民主主義的改革を分析し、自民党の一党支配時代（一九五五―九三年）の民主政治を扱い、最後に、流動的で柔軟な現在の政治再編期（一九九三年―現在）について論じることになる（升味、一九六五―八〇年）。

このアプローチについても多くのことがいえるが、私が本章で採用するアプローチは異なっている。日本の民主的な発展を検討するうえで私が重視するのは、官僚制の発展およびその顕著な特徴についてである。この目的のためには、一九世紀後半ではなく、一六世紀後半から始めなければならない。

日本では一六世紀後半に初期近代が始まっており、それ以前の中世および中世末期の戦国時代とは一線を画している。

私がこのアプローチをとるのは、民主的であるか否かにかかわらず、日本政治の一定の側面は、日本の官僚制が一六世紀後半から現在に至るまでどのように進化してきたかに根ざしているからである（猪口、一九九三年）。それでは、日本の官僚制の主な特徴とはどのようなものか？ 少なくとも次の三つの特徴が含まれるはずである。

- 1 自尊心と責任の重視
- 2 人々の感情と選好に対する配慮の強調
- 3 地方の状況に対する観察の強調

こうした日本官僚制の三大特徴が日本政治のプラグマティックな進化と大いに関係しており、日本の民主政治が激動を経ることなく発展するのに役立つことを論じる。

以下では、まず、初期近代の日本と、同時期の絶対主義ヨーロッパとの違いについて簡単に取り上げる。日本の絶対主義は、しっかりと根づくことなく潰えてしまった。次に、近代日本がその官僚制を強化することにより、西洋の軍事的脅威および世界市場といった巨大なグローバル諸勢力にいかに対処してきたかについて述べる。さらに、日本の官僚制が一六世紀後半以来築いてきた土台の上に、日本の民主化がどのように進展してきたかについて述べる。最後に、日本の政治が二一世紀以降の新たな課題にどう取り組んでいくのかについて考えてみたい。

初期近代における日本人の絶対主義に対する拒絶

ペリー・アンダーソンが生き生きと描いているような絶対主義ヨーロッパとおおまかに対比すると、一六世紀後半から一九世紀中葉にかけての初期近代日本は絶対主義が支配する社会ではなかった（Anderson, 1974; Brown, 1993; 笠谷、一九九三年）。織田信長や豊臣秀吉が最初に試みた日本型絶対主義は一六世紀後半に挫折した。信長は中世の世襲的対抗勢力すべて、および宗教的・商業的な独立王国を短期間で壊滅させていった。しかし、信長の統一に向かう進軍で犠牲になることを恐れた家臣によって、彼の天下統一は阻まれてしまった。この家臣は信長を暗殺した。日本政治における中世的な本性および利害は、統一の英雄になるといふ信長の意向よりもずっと強かった。これ以降、日本政治において攻撃的な手法による統一で絶対主義的権力を目指す道は大きく閉ざされてしまった。信長の後継者である豊臣秀吉は天下統一を果たしたものの、それは大きな妥協の産物であった。中世的な本性および利害に妥協したもつとも明確な証拠は、秀吉が地方の大名全員に実施することを命じた全国規模の検地に見られる性格である。この太閤検地は、土地がもつとも重要な課税対象であるゆえ、非常に強力な統一中央政府に向けた基盤を築くはずであった。しかし、この時期に関する最新の学術研究によれば、秀吉が手にしていたのはむしろ、統治の要求は高いが能力の低い、張り子の虎のような権力であったようである。検地は多くのところで非常に表面的なものとなる傾向があった。中世の地

方諸勢力は、国家レベルで起こっていることは何でも変えてしまふ傾向にあったからである。とくに、地方の権力基盤である武士の土地領有の基礎が非常に劇的かつ頻繁に変化しなければならなかった場合はなおさらである。秀吉は一六世紀後半、朝鮮さらには中国・インド侵略を目指したが、それ自体自分の力を誇示しただけの、見かけ倒しの権力による無謀な試みにしか過ぎなかった。彼が配慮していたのは、中世的な本性および利害がきわめて強いこと、また、地方の知行や住民に対し絶対主義的権力を押しつけければ、表面的とはいえ一致団結している大名を離反させ、農民の反乱を招くことにほかならず、見かけ上の安定を損なってしまうかねないという点であった。豊臣家の権力を奪つて事実上の後継者となった徳川家康も低姿勢をとらなければならなかった。結局のところ、彼は軍事力でも、経済力でも最強ではなかった。しかし、権力を一歩ずつ築くことにおいても抜け目がなく、忍耐強かった。その結果、「徳川による平和」は、一九世紀後半に西洋列強によつて開国を余儀なくされ、統治システムが変化するまで長く続いたわけである。

地方の状況は、絶対主義には程遠いものだった。地方の大名は自分の領地を頻繁に変えなければならなかった。これは二つのことを意味した。第一に、大名は家臣の武士たちのうち誰を新しい領地に連れて行くべきか、困難な決定をしなければならなかった。武士の中には地域に深く根ざして、ほとんど農民、武士、役人を兼ねているような者もいた。大名に同行した武士は選ばれた少数者だったが、新しい任地についてはまったく不案内であった。第二に、こうした比較的少数の武士兼役人は新しい領地では、もつとも基本的なところで地元の農民兼役人に依存しなければならなかった。例え