

III 紹 介 III

内山 融『小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたか』

澤 喜司郎

(I)

著者は「首相としての小泉純一郎の政治手法の特徴には、大きく分けると二つの側面があった」とし、第一は「印象的な『ワンフレーズ』の活用、善悪の対立構図を強調する政治の『劇場』化などを通じて、有権者の支持をつかもうとする側面」で、「このような手法は、人びとの理性＝ロゴスよりも、情念＝パトスに訴えかけるものであった。この側面は『パトスの首相』と呼ぶことができる」とし、第二は「与党や政府内の反対を押し切ってトップダウンの政策決定を行い、さまざまな構造改革を実行した側面」で、「これは『強い首相』としての側面である」という。

そして「小泉純一郎は、『自民党をぶっ壊す』と叫び、派閥や族議員が力を持つ従来の自民党の構造を大きく変えた。政策決定のシステムも、官僚との協調や党内の調整を重んじるボトムアップ型から、『官邸主導』によるトップダウン型に変え」、「政策の基調は、保護や規制の重視から、政府の役割を縮減して市場メカニズムを導入する新自由主義的政策へと大きく舵を切った。小泉純一郎の登場は、受動的なイメージで捉えられていた日本の首相を、強いリーダーシップを発揮しうる存在として印象づけることになる。小泉政権は、なぜかくも大きなインパクトを日本の政治に与えることができたのか。これは21世紀初頭の日本に生きるわれわれ誰しもが持つ疑問であろう。この謎を探るのが本書の最大の目的である」としている。

具体的には「小泉政権の本質は果たして何だったのか。小泉首相の政治手法や、彼が進めた構造改革はどのような特徴を持っていたのか。彼は日本政治の何を変えたのか。なぜ彼にはそれができたのか。その政治運営はどのように評価されるべきなのか。戦後政治史のなかでどのように位置づけられるのか。あとに続く政権に残された課題は何か。本書ではこうしたテーマを扱うことにより、小泉政権の分析と総括を試みたい」という。

なお、本書の構成は、

第1章 小泉純一郎の政治運営

第2章 内政—新自由主義的改革をめぐる攻防

第3章 外交—近づく米国，遠ざかるアジア

第4章 歴史的・理論的視座からの小泉政権

第5章 小泉政権が遺したもの

であり、本稿では本書の内容を簡単に紹介したい。

(Ⅱ)

著者は「小泉政権が内政面でもっとも重視したのは、経済と財政の構造改革である。『聖域なき改革』を標榜しつつ、これまでになく広汎な改革を進めていった。一連の改革の過程では、小泉首相の側と族議員ら『抵抗勢力』側との間で激しい攻防が繰り返された。強烈な抵抗に遭いつつも、小泉首相が一定の改革を実現できたのはなぜだろう」とし、「その鍵は、改革の『司令塔』として経済財政諮問会議が果たした役割にある」「小泉政権は、橋本行革の成果として導入されたさまざまな制度装置を活用した。そのなかでもっとも注目に値するのが経済財政諮問会議」で、「同会議に政策決定の中心が移動することにより、既存の権力構造の組み替えが起こり、これまでにないほどの政策転換が行われるようになった」つまり『場の変更』という戦略は、既存の権力バランスを揺るがすことを通じて、既得権益により固められた政策を大きく変化させることを可能とする」という。

この経済財政諮問会議を「政策論議の中心的アリーナとして位置づけるという『場の変更』は相互に関連しあう6つの機能」つまり議題設定の主導権の移動、政策コミュニティの開放、議題の統合、政策決定過程の透明化、首相裁断の場の提供、外部からのアイデアの注入という機能を持ち、「経済財政諮問会議が議題設定の場として新たに登場し、そこを通じて、市場原理の重視と政府介入の抑制を旨とする新自由主義のアイデアが政策過程に注入された。こうして新自由主義的改革が、政権としての議題の中心に位置することになった。これら一連の改革は、従来の規制や保護を基調とした経済政策から恩恵を受けていた政治家や官僚の既得権益を奪うものであったため、強い抵抗を招いた。小泉首相側と『抵抗勢力』の激しい攻防が繰り返された」が、「諮問会議が政策決定の新たな舞台となったことにより、大蔵／財務省が独占していた予算編成プロセスは開放され、公共事業の大幅削減など大きな変化をもたらされたことは疑いない」としている。

そして、改革の本丸とされた郵政民営化について「小泉首相は年来の持論であった郵政民営化を実現した。その鍵となったのは、諮問会議を中心に議論を進めたこ

とともに、郵政解散を機に『抵抗勢力』を党内から駆逐し、総選挙で大勝を果たしたことである。「この大勝にはポピュリスト戦略が大いに寄与した。『強い首相』と『パトスの首相』の両者が組み合わせさってかつてないほど効果的に働いたことが、小泉首相の大願を成就させ、彼の政権を絶頂まで押し上げ」、また「小泉が自民党内の反発に対抗できたのは、公式の権限に依拠して非公式の制度を無視する彼独特の『短時間軸』戦略と、人事戦略が奏功したからである」という。

さらに「道路公団民営化のように『迷走』した例はあったものの、総じて言えば、トップダウン的な政策決定が戦略的に進められた。特に、経済財政諮問会議がふんだんに活用された場合には、きわめて高度な戦略性が発揮され」、「経済財政諮問会議という制度装置の特性が最大限に引き出されたことにより、首相のリーダーシップが効果的に発揮されたのである。その結果、規制や保護を重視する経済政策に代え、新自由主義を基調とする政策が大幅に導入されることとなった。ただし、一定の装置があれば十分というわけではない。制度装置を活用できるだけの十分な能力と意志を持った人材も不可欠である。この点で、経済財政諮問会議の運営を担った竹中経財相の存在は大きい」とし、「経済財政諮問会議という制度装置と、それを自在に活用する人材の両者を味方に付けたことにより、小泉は『強い首相』の本領を発揮することができた」としている。

（Ⅲ）

小泉政権の外交について、著者は「安全保障を基本的に米国に任せる路線と、人的・軍事的貢献を通じて日米同盟を強化しようとする路線との対立軸のなかで、小泉は後者に立脚することを明確にした…この点では、外交・安全保障政策でも小泉政権は明確な理念を持っていたということができよう。しかし、経済政策が経済財政諮問会議を司令塔としてきわめて戦略的に進められたのに比して、外交はそうした戦略性が乏しかったと言わざるを得ない。一連の対米協力は、『自衛隊を派遣して米国を支援しなくてはならない』という強迫観念に基づいた条件反射的な行動であるとともに、小泉とブッシュの個人的な蜜月関係の所産であると思われ」、「主体的に目標を定め実現していく意味での戦略的な判断をともなっていたか疑問符が付く」という。

中韓関係については「首相の靖国神社参拝問題がネックとなったため、対中・対韓関係は小泉政権下では停滞を余儀なくされた」「首相が靖国参拝にここまで固執しなければ、これらの国との関係は別のものになっていたであろうこともたしかであ

る」[小泉政権の東アジア外交にどこまで戦略性があったのか、疑問を呈さざるを得ない]「自らの心情に基づいて靖国神社参拝に固執したことは、小泉の『パトスの首相』としての側面を象徴的に表し」、「小泉首相のパトスが過剰に反映されたことも、戦略性の不足と密接に関係する」としている。また、北朝鮮外交では「日本政府の対朝外交方針は『対話と圧力』を基調とするものであったが、この二者は相反する可能性が高い」[政権前半は、国交正常化に熱心であり『対話』派に乗っていたようであるが、後半は安倍を重用したことに示されるように、『圧力』派に重点を移したようにも見える]が、「小泉政権の対北朝鮮外交では、統合された戦略が不足したまま、アメとムチがつまみ食的に利用されていたようにも見受けられる」[小泉外交の戦略性に関わる問題がここにも片鱗を覗かせているのではないだろうか]という。

他方、FTAなど経済対外政策では「小泉首相は、本来なら行使できるはずのリーダーシップを対外経済政策には適用しなかった。経済財政諮問会議という司令塔はFTA交渉には活用されなかったし、そうした場で追求されるべき戦略も小泉官邸は持たなかった」[リーダーシップ不在のFTAなど対外経済政策については、リアリスティックな戦略の不在はなおさら顕著である]としている。

そして「経済政策では、経済財政諮問会議で戦略的な政策決定を行うと同時に、小泉がポピュリスト的手法により世論の支持を調達した。小泉の『パトスの首相』の側面が『強い首相』の側面を支える形で、両者がうまくかみ合って機能したと言える。ところが、外交政策ではこの二つがかみ合わず、パトスが戦略性を損なってしまった」ばかりか、「小泉は内政(経済政策)面では五五年体制の負の遺産(族議員、官僚、利益団体の三者の強固な「鉄のトライアングル」を中心とした利益分配・筆者加筆)をかなり払拭することに成功した」が、「外交における戦略性の不在が、負の遺産(米国への依存、主体的な判断の放棄、受動的行動・筆者加筆)からの訣別を妨げた」という。

(IV)

著者は「20世紀の終わりには、『アイディアの政治』(各々が奉じる理念、アイディアの実現・筆者加筆)と不適合を起こした政治構造に対して、国民は不信感と閉塞感を募らせていた。そうした構造を乗り越え、『アイディアの政治』を適切に扱ってくれるリーダーシップ、すなわち、理念に基づく政策選択肢を国民に対してきちんと提示できるようなリーダーシップへの待望が澎湃とし…特に、都市新中間層は

自分たちの政策志向に合った経済自由主義の理念を掲げ、そうした理念の下に政党を糾合できるようリーダーを欲していた。こうしたなか、小泉が表舞台に登場したのである。新自由主義的改革を掲げ、既存の政治構造の打破を唱道する小泉に、国民は大きな期待をかけた。テレポリティクスやポピュリズムといった要因も小泉人気を説明する上で重要である。しかし、小泉がこのような要請のなかで登場したことは閑却すべきではない。現に小泉は、経済自由主義の理念を掲げて自民党を糾合することを目指し、同意しない者は抵抗勢力として排除しようとした」という。

また「『アイディアの政治』を強調し、潜在的な対立軸を顕在化させ、これまで十分に代表されてこなかった対立軸の一方の立場を明確に打ち出したことが、歴史的文脈から見たときの小泉政権の大きな特色である。時代の要請を巧みに捉え、それを現実化したからこそ、小泉政権は類い希なる高支持率を持続できた」とし、「1990年代に政治改革と中央省庁等改革が行われたことにより、それらの集権性が一定程度高められ」、「小泉は、ポピュリスト的手法と相俟って、そうした集権性の高さを存分に活用したため、強いリーダーシップの行使が可能だった」ばかりか、「与党の集権性は行政府の集権性と密接に連動するため、行政府の集権性も高まること」となり、これが「最後の1年間における小泉政権の強力なリーダーシップを支え」、「世論を動員するためのポピュリスト的戦術とともに、政治改革と行政改革によって導入された諸制度を十分に活用したことが、『強い首相』小泉純一郎をつくり出した」としている。

他方、著者は「小泉首相が持つ側面の一つは、トップダウン的に政策決定を進める『強い首相』で」、「財政支出の削減や規制改革などの新自由主義的な諸改革で、部分的な利益よりも一般国民の利益を優先させる政策を展開した。トップダウン的な決定手法を行使することにより、一部の利益のみを代表する『抵抗勢力』を押し切った」が、「市場原理を広汎に導入し、再配分を担う政府の役割を減らしたために、『強者』と『弱者』の格差が拡大し」、「今後も格差が拡大していく可能性は高い」ばかりか、「中長期的には、新自由主義的政策と格差拡大の関係は否定できない」という。

また「小泉首相は、ロゴス(理性)よりパトス(情念)を好み、ポピュリスト的手法によって有権者の心情に訴え」、「多くの人びとの政治的関心を喚起し…普段なら政治に興味を持たない層の関心を掘り起こし、曲がりなりにも政治参加へと向かわせた点では評価が与えられるべき」だが、「このような手法には負の側面もあった。

まず挙げられるのは外交である。首相が自己の心情に基づき靖国神社参拝を続けたことにより、対中・対韓関係が阻害されることになった。首脳間外交がストップした上に、日韓 FTA 交渉が停滞し、企業の対中投資環境に影響を与えるなど、経済的な利益を逸失したことは無視できない。「公的な帰結を熟慮せずにパトスに基づき行動することが、一国の宰相として妥当だったのか、真剣に問われるべきで」、
「政治はロゴスに基づく熟議がなされるべき場である。だが、そこにおいて小泉はロゴスを軽視する言動を繰り返し」、「人びとに主体的判断を放棄させ」、「経済政策ではきわめて合理的に行動した首相が、靖国や外交政策ではとたんに非合理的となったのである。奇妙と言うほかない」としている。

(V)

本書は、内政と外交を同じ基準で評価し、日本の国益を経済界の利益で計り、中韓の主張を全面的に容認して小泉首相の靖国神社参拝が中韓外交を停滞させたとしているが、この点には大きな疑問があり、また「強い首相」「パトスの首相」という観点からのアプローチは興味深い、「パトス」や「ロゴス」という言葉に振り回され、実証を欠いた短絡的な論理展開には疑問を呈する向きも多いだろう。著者は外交における戦略性の不在を主張しているが、筆者は外交にも戦略性があったと考え、著者とは見解を大きく異にしている。とはいえ、小泉政権下でのいろいろな政策については端的にまとめられており、この点では初学者には読みやすく、参考になる書物と言える。

以上、本稿では本書の内容を簡単に紹介してきたが、浅学非才な筆者には的確な紹介ができず、また筆者の不勉強による誤読の可能性もあり、この点については著者のご海容をお願いする次第である。

(中公新書、2007年4月、258頁、定価820円+税)