

 卷頭言

政治行政の発展を時間の中にとらえること

— J P Dの可能性

北山俊哉

(関西学院大学法学部教授)

アメリカの政治学界には、American Political Development (A P D)という政治学の一分野がある。オレン (Karen Orren) とスコローネック (Stephen Skowronek) という2人が創刊編集者となり、1986年にStudies in American Political Development (S A P D) という、現在も続くジャーナルが発刊された。2004年には、この分野を概観したThe Search for American Political Developmentという共著の単行本を2人が出版している。A P Dの関心はもっぱら国内政治の発展過程にあり、彼らが発展させてきた主要な概念として、政治発展、国家形成、政治制度、政治秩序、併発、歴史的構築、官僚制の自律性、並列的秩序などがある。

A P Dの分野でもっとも理論的な貢献を行っているのが、ピアソン (Paul Pierson) であろう。彼がS A P Dの2000年4月号に寄せた論文が、Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processesという論文である。何が起こったのかということだけではなく、いつ起こったのかも重要であるという命題のもとに、政治現象におけるタイミングと順序・配列の重要性を問うたものである。この論文を1つの章とした単行本がPolitics in Timeであり、これはすでに『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』(勁草書房)として邦訳されている。

その書物において彼が強調しているのが、スナップショットによって政治現象を捉えるのではなく、長期間の発展過程の結果として見る必要性である。歴史学的な研究もまた、特定時点のスナップショットの研究となりがちである。そうではなくて、長期間の発展過程をみなくてはならないと彼は主張する。なぜなら

ば、政治現象の多くは、ある経路にそって発展が進行し、一定の時間の経過の後には方向転換が困難なものになってしまう性質をもつからである。その発展の軌跡は長期的な視野でもって考察しなければ、全貌を描くことができない。たんに「歴史が重要である」というだけではなく、「収穫逦増」、「正のフィードバック」、「経路依存」、「タイミング」や「順序・配列」という諸概念を用いて、転換の困難な政治現象の発生メカニズムなどを確定し、より厳格に「時間の中の政治」を捉えようとするのがピアソン、広くはA P Dの主張である。

これに対して日本では、同様のJapanese Political Development (J P D)という研究者集団は存在しないと思われる。歴史的な発想をもって政治学的な研究を行っている人たちには、どういふわけか圧倒的に外交史、国際関係史の研究者が多い。この点で日米の研究関心は多に異なるように思われる。

そのなかであえて、J P Dとして考えられるものをいくつか挙げてみたい。まず、野口悠紀雄氏の『1940年体制—さらば戦時経済』という書物がある。1995年に最初に出版された後、最終章を2度にわたって書き換えることで、2010年に新版が出されている。

この書物で彼は、多くの日本的な特徴といわれる制度や仕組みが、1940年前後の戦時期に始まったものが多いということ、さらに第二次世界大戦後もそれが継続しているという主張を行っている。終身雇用や年功賃金を特徴とする企業制度、銀行が融資をする間接金融を中心とした金融制度、経済社会を統制しようとする官僚制度、所得税と法人税を基幹税とし、地方への移転支出の比重を高めていく財政制度、弱者保護的な

土地制度などである。

この主張が論争的なのは、戦後改革に重きをおいている議論、逆に日本的制度の起源を、例えば江戸時代の儒教などにみる文化論的な議論の双方に対して疑問を投げかけている点である。戦後でもなく、江戸時代でもなく、第二次世界大戦の戦時動員期に、多くの政治経済制度に変化が生まれ、その多くが戦後も続き、21世紀の現在でも、変化が起りにくい存在となっているというのである。

では、高度成長と90年代以降の経済危機という大きな変化のなかで、何が変わり、何が変わっていないと野口氏はみるのであろうか。最新刊の最終章では、1940年体制の中核である金融機関と経済官庁は大きく変貌したとする。しかし日本の大企業は「日本型企业」の閉鎖的体質から脱却していない。労働者は年功賃金のなかで企業に「閉じ込められて」おり、企業間の労働力（とりわけ企業の幹部や幹部候補生）の移動はいまだに限定的である。

もう一つ根強く残っている分野が税財政制度である。80年代に消費税が導入されたくらいで、給与所得税と法人税を中心とする税制の構造はほとんど変わっていない。さらに地方財政が国の財政に大きく依存する構造も変わっていない。

野口氏は財政制度を論じるさいに、国民健康保険法や職員健康保険法、労働者年金保険法などの社会保険制度も、戦時体制として整備されたと論じているが、これもまた基本的には継続されている。

著者もまた、『福祉国家の制度発展と地方政府』（有斐閣）のなかで、1938年に始まる国民健康保険制度が、市町村を単位として、後に市町村を保険者として発展していき、このことが国民皆保険を可能にした仕組みとなったこと、同時に、常に市町村が老人保健制度、介護保険制度、後期高齢者医療制度の保険者・運営者となり続けることで、現在もまだ「閉じ込められて」いることを論じた。筆者なりのJPDの試みであった。

野口氏が変わっていないという税財政制度についての、JPDに属すると考えられる研究には、財政・金融をめぐる制度配置と現実の政治状況との相互作用を描いた真淵勝氏の『大蔵省統制の政治経済学』（中公叢書）や、消費税や付加価値税などの税制が取り入れられるタイミングが福祉国家の発展に影響を与えることを主張する加藤淳子氏の『Regressive Taxation and

the Welfare State』（Cambridge University Press）があげられよう。また、最近のものでは、井手英策氏の『財政赤字の淵源』（有斐閣）がある。

井手氏もまた、大蔵省と日本銀行の密接な政策連携、国および地方の一体的な財政運営を可能とする財源統制、預金部資金や特別会計資金などを活用し、精緻な資金計画と連動した予算編成、という日本財政の源流を、高橋是清財政から戦時財政にかけての時期に見出す。占領期には、政治のレジームが大きく変化したが、その変化に適応するために、戦時体制の制度が活用され、再編成された。こうして確立された大蔵省統制が、その後利益分配メカニズムを生み、安定的な統治を可能にすることによって、粘着性が高まっていったと論じるのである。本稿で言うところの、方向転換の困難な状況である。

著者が現在興味を持っているのは、このうちの地方財政の部分である。国民健康保険の制度発展を分析した時に明らかになったのは、地方自治体・地方政府が大きな役割をはたすような体制が日本に出来上がっていったことであり、このことは単に健康保険の部分にとどまらない。公共事業がそうであり、社会福祉もまたそうである。それは中央から地方への巨額の財政移転を見るだけで明らかであろう。

しかし、これをただ単に中央集権的にとらえるのもまた間違いである。例えば、野口氏によれば、税財政制度が中央集権的であり、その結果、財政支出の地域別配分を大都市地域にシフトできない、という。しかし、このシフトは中央集権であっても、いや中央集権であるならば簡単にはずである。そして、中央政府が自ら集め、自ら支出するという意味での中央集権ではないこともまた念頭に置かなければならない。

このように、地方政府が政治行政において重要な役割を果たす体制を、どのようにとらえるのか、どのようにして出来上がっていき、なぜ方向転換が困難となっているのか、これらについて、JPD的な研究を行うことが著者の現在の課題である。

「国民総動員の戦争」が政治経済社会に大きな変化をもたらすのは、特殊日本的な現象ではない。公共支出が戦時に増大し、戦後も高止まりをするという「転移効果」の概念が抽出されたのは、イギリスの戦時体制の分析からである。その意味では、第二次大戦の参戦国には多かれ少なかれ1940年体制が存在することに

もなる。アメリカのニュー・ディールもまた政府と経済社会の関係を変えた大きな出来事であった。日本の場合は、その直後に、「敗戦による戦後改革」という大きな変化をもたらすものが連続して起こった。JPDは、スナップショットではなく動画でとらえなければならないし、さらにまた国家間比較の観点も重要となるのである。

なお脱稿後、清水唯一朗氏の『近代日本の官僚—維新官僚から学歴エリートへ』（中公新書）が近刊であることを知った。清水氏は自分の作品をJPDに自覚的に位置づけられている稀有の例である。同書がJPD研究を大きく前進させることを期待して、筆を擱きたい。

(きたやま・としゃ)