

## グローバリゼーションと新自由主義 —政策／レジーム転換における「新しい政治」の政治的クリーヴジ—

新田 和宏<sup>1</sup>

### 概要

冷戦終結以降、世紀を跨ぎ、急速に進展しつつあるグローバリゼーションに適応するために選択された新自由主義という政治的アイデアに基づく一連の改革は、日本国内において、従来の政策やレジームからの転換、とりわけポスト「日本型福祉国家」およびポスト「公共事業社会」を政治課題に据えながら、「新しい政治」の展開を導き出した。また、「新しい政治」の展開により、新たな政治的クリーヴジが引き起こされた。本稿は、小泉構造改革を通じて導き出された「新しい政治」の展開と、その展開により引き起こされた新たな政治的クリーヴジが指し示す方向性を明らかにし、改めて、ポスト「日本型福祉国家」／ポスト「公共事業社会」の行方について省察することを目的とする。

### 1. グローバリゼーションの新自由主義的対応

周知の通り、冷戦終結後、1990年代以降、世紀を跨いで今日に至るまで、グローバリゼーションは一層進展しつつある。そのグローバリゼーション (globalization) を物理的位相で捉えるならば、それは、端的に言って、モノ・カネ・ヒト・情報・サービスおよび文化・価値観、並びにウイルスや麻薬、さらには兵器やテロリストに至るまでが、地球的な規模において越境移動を進め、それが拡大深化していく状況を指す。但し、グローバリゼーションの本体を見極めるとなれば、それは、ICTの技術的進歩を基盤に、地球的な規模における自由市場経済の進展およびその大競争 (mega-competition) といえる。また、中でも、マネー・ゲームと呼ばれる金融グローバリゼーションの進展と競争が大きい意味をもつ。

尚、越境移動という点をもう少し敷衍してみると、グローバリゼーションには、主権国家の敷居である国境という境界を容易に超えてしまうボーダレス (borderless) という特性を認めることができる。そのようなボーダレスを基本条件に「フラット化する世界」が進展する (フリードマン 2006)。さらに、「フラット化する世界」が究極的に進展すれば、長期的には、国境や主権国家そのものが消滅し、世界は一つの政府の下に統括され、一律のルールに基づく地球的な規模の自由市場経済が展開するというような“フラット化した世界”が現れることになるだろう。

本稿は、グローバリゼーションが放つ政治的・経済的・社会的および文化的衝撃、中でも政治的衝撃に対する国内的対応、就中、新自由主義 (neo-liberalism) という政治的アイデアによる改革に関心を集める。グローバリゼーションの衝撃が各国の政治に大きな影響を与えていることは、最早、まがうことのない事実である。しかし、注意すべきは、デヴィット・ヘルドが指摘するように、グローバリゼーションの衝撃が、そのまま主権国家の内部へ直接的・全面的に影響を与えるわけではない、ということである (ヘルド 2006)。グローバリゼーションへの国内的対応のうち、それに最も適合するのは、新自由主義という政治的アイデアと考えられている。しかし、その新自由主義的対応にしても、各主権国家における既存の政策やレジームもしくはガバナンス、あるいはまた制度や学習、歴史的な経路依存性、並びに成果や波及効果に応じてバリエーションが認められる。その意味で、アメリカやイギリスの後追いと看做されるわが国の新

自由主義的改革が、決して英米型という大枠に収斂 (convergence) されていくわけでもない。したがって、論点は、グローバリゼーションに対する主権国家の対応如何ということになる。

ここで、グローバリゼーションを国内的に対応するにあたり、それに関する若干のコメントを付け加えておきたい。第1に、グローバリゼーションに対応する側は、グローバリゼーションを不可避的に受容しなければならない至上命題と看做し、場合によっては半ば脅迫観念に取り憑かれたように、グローバリゼーションを「グローバル・スタンダード (global standard: 世界標準)」として捉え返しながら受容しようとする傾向がみられる。とりわけ、わが国の文化意識の基底に潜む「遅れ」に対する忌避感情から、「バスに乗り遅れまい」とする余り、前のめりの過剰なほどの適応機制が働く。「グローバル・スタンダード」というキー・ワードが、実は、日本で創られた所謂和製英語であるが、「グローバル・スタンダード」こそ、過剰適応を悠然に物語っているといえるだろう。

但し、こうした文脈の中で、「単一の支配論理のもとに統合された一連の国家的かつ超国家的な組織体」としての「新しいグローバルな主権形態」を、「帝国 (empire)」と看做すアントニオ・ネグリとマイケル・ハートの所論を改めて読み合わせると、あながち過剰適応ともいえない (ネグリ・ハート 2003)。いずれにしても、グローバリゼーションには、「統一性」や「均一性」を迫る衝撃力 (impulse) が備わっていることは見過ごしてはならないだろう。

第2に、グローバリゼーションは米国が主導する世界秩序すなわち「アメリカン・スタンダード (American standard)」として理解される。「冷戦の勝者」となった米国は、冷戦後の世界経済の在り方をデザインするにあたり、「ワシントン・コンセンサス (Washington consensus)」と呼ばれる米国流の新自由主義に基づく自由市場経済を地球的な規模において確立することを試みた (スティグリッツ 2002: ハーヴェイ 2007b)。ヘルドによれば、「ワシントン・コンセンサス」は次のような経済政策からなる。自由貿易、資本市場の自由化、変動為替相場、市場が決定する金利水準、市場の規制撤廃、公的部門から民間部門への資産の移転、社会的対象を絞り込んだ厳格な歳出管理、均衡予算、税制改革、財産権の保護および知的財産権の保護である (ヘルド 2007)。それ故に、グローバリゼーションに対応する側は、こうした「ワシントン・コンセンサス」からなる「アメリカン・スタンダード」を念頭に置くようになる。

しかしながら、第3に、グローバリゼーションは米国が主導したものの、今日では、決して「アメリカン・スタンダード」といえるものではなくなってきた。むしろ、グローバリゼーションにうまく適応しながら台頭してきた BRICs などの「新興経済大国」が自由市場経済から経済的利益を得るようになり、EU と並んで米国を経済的に脅かす存在になってきた (門倉 2006a)。米国は自国に有利な世界経済の在り方、つまり「アメリカン・スタンダード」を、それこそ字義通り、世界標準の「グローバル・スタンダード」として流布してきたものの、それが反転して必ずしも米国に有利とはいえない状況が現れつつある。特に、地球的な規模における自由市場経済に立脚した多国籍企業の世界戦略である「世界最適地研究開発-生産-販売戦略」は、「世界の頭脳インド」と「世界の工場中国」の急速な抬頭を促した。興味深いのは、デヴィット・ハーヴェイが中国を、「中国的特色のある」新自由主義と看做していることである (ハーヴェイ 2007a)。周知の通り、中国は、過剰労働力を背景にした安価な労働力の存在のみならず、今日では高度な技術力、そして国内の広大な市場を利点にしながら、海外からの直接投資による資本蓄積により急速な経済成長を遂げつつあるが、その中国の政治的アイデアは、ハーヴェイによると、新自由主義の範疇にある。

第4に、グローバリゼーションの進展は、グローバル・ガバナンスに基づき一定の国際レジームの形成を促す。決して、グローバリゼーションは、グローバルな無秩序状態をもたらしているわけではない。この点に関連して、先のヘルドは、「ワシントン・コンセンサス」が修正されつつあることを指摘し、農業・

繊維・鉄鋼などの特定産業の保護を求める国内のロビイング活動、反グローバリゼーションや環境保護、社会的正義を求める運動を受け、行政能力の向上や貧困削減、社会的セーフティネットの必要性など、市場が有効に機能するための制度に配慮する姿勢へ徐々に転換しているという（ヘルド 2007）。また、ニコラ・イエーツは、グローバリゼーションと相即的に形成された国際レジームとして、「国際金融・為替レジーム」、「多角的通商レジーム」、「国際労働権・人権レジーム」、および「開発援助レジーム」を指摘し、こうした国際レジームが各国の政策に大きく影響することを指摘する（Yeates 2001）。これに、地球温暖化対策などをテーマとする地球環境レジームを加えてもよいだろう。そうすると、グローバリゼーションは一定の国際レジームにより秩序づけられる方向にあり、その意味では、グローバリゼーションの進展に対して、ストレンジが指摘するように、国際レジームの形成を左右する「構造的権力（structural power）」をめぐる国際政治過程を伴うものと理解されるべきである（ストレンジ 1994）。

## 2. 新自由主義的改革と福祉国家

さて、グローバリゼーションを国内に受け入れるに際して、グローバリゼーションに最も適合的な政治的アイデア（political idea）は、市場原理主義や競争原理主義、さらに成果主義に基づき、規制緩和（deregulation）や民営化（privatization）、歳出削減、および大企業・富裕者減税などを政策の基軸に据え、「小さな政府（small government）」を指向する新自由主義と考えられている。しかしながら、新自由主義的改革は、新たに生じた行政需要を既存の行政需要体系の中にプラス・アルファとして組み入れるインクレメンタリズム（incrementalism：増分主義／漸増主義）というスタンス、つまり微調整的な対応では全うできない。グローバリゼーションに適合するために新自由主義的改革を行うことの意味は、従来の政策あるいはまたレジームからの転換（transformation）を必要とするほどの大きい政治変動（political change）を伴うものなのである。

とりわけ、福祉国家（welfare state）に立脚する OECD 諸国にとって、新自由主義的改革は、従来の政策のみならずレジームの根本的な転換が迫られている。しかしながら、そう言うものの、グローバリゼーションの国内的対応にあたり、福祉国家レジームを新自由主義レジームへと、そう簡単に転換できるわけではない。レジーム転換どころか、新自由主義的政策への政策転換ですら相当な政治的困難を伴う。

高度経済成長が終息した 1970 年代中葉以降、OECD 諸国、とりわけ欧州の福祉国家は、長期失業者が福祉国家にパラサイトする状態が続き、そこから福祉バックラッシュという福祉国家に対する反発が広がり、「ポスト福祉国家（post welfare state）」が政治課題となった。福祉バックラッシュは、英国にサッチャー政権を誕生させるに至り、冷戦終結後の 1990 年代以降、グローバリゼーションの進展と相俟って、「ポスト福祉国家」は一層の政治課題となった。

しかし、それにもかかわらず、福祉国家の持続性と粘着力もしくは適応力に改めて着目しなければならない（Iverson 2005）。単純にも、グローバリゼーションの進展が直ちに福祉国家を解体し、OECD 諸国が一律に新自由主義レジームへ転換し、かつまた収斂するわけではない。宮本太郎が「福祉国家の形成を支えた諸条件の解体は否定しようがないが、今日の福祉政治の構造は『福祉国家形成の政治』と大きく異なっていること、したがって、この新しい福祉政治の可能性をこそ検討しなければならない」（宮本 1999：44）と指摘するように、われわれは、グローバリゼーションへの国内的適応、就中、新自由主義的改革を組み込んだ福祉国家から「ポスト福祉国家」をめぐる「新しい政治」に着目し、また「新しい政治」の展開により引き裂かれた新たな政治的クリーヴッジにも着目した上で、政策／レジーム転換の行方を展望する必要がある。

それでは、日本の場合どうなのか。1980 年代以降、今日に至るまで、四半世紀にわたり、新自由主義的

改革が進められてきた。但し、日本の場合、新自由主義的改革が本格化するののは、1980年代の中曽根政権ではなく、1993年の細川連立政権以降である。そして、新自由主義的改革が一層本格化するののは、2001年に成立し5年5ヶ月に及んだ小泉政権であった（渡辺 2002）。

日本の場合においても新自由主義的改革は決して容易な政治的作業ではない。事実、小泉構造改革の「本丸」と位置付けられた郵政民営化をはじめ、道路公団民営化をめぐる激しい政治的攻防がその証左となるであろう。その容易ならざる政治的作業について詳細な研究を行ったのがスティーブン・ヴォーゲルの *Japan Remodeled*（翻訳題名『新・日本の時代』）である。ヴォーゲルは、まず、日本型モデルを、米国のような「自由市場調経済（Liberal Market Economies）」と大きく異なり、ドイツのような「調整型市場経済（Coordinated Market Economies）」により相似していると認識した上で、新自由主義的改革に対する既存の制度の強みと弱みについて、マクロ・レベルの政策変更とミクロ・レベルの企業改革とをダイナミックスに関連させながら所論を展開している（ヴォーゲル 2006）。

そうすると、新自由主義という政治的アイデアを受け入れるホスト側のわが国における「日本型福祉国家」というべきレジームの特性、そしてそのレジームの持続性と粘着力もしくは適応力に対して、改めて着目しなければならない。そこで、次項では、「日本型福祉国家」レジーム、そのレジームに埋め込まれている「公共事業社会」の特性について押さえておくことにしよう。

### 3. 「日本型福祉国家」および「公共事業社会」

よく知られているように、エスピノーアンデルセンは、福祉国家の3類型として、ドイツ・フランスなどの大陸欧州諸国による「保守主義レジーム」、英米などの「自由主義レジーム」、およびスウェーデンやデンマークなどの「社会民主主義レジーム」を提示した。そのエスピノーアンデルセンが「日本型福祉国家」をどのように理解するかという課題に対して、「最終的な判定にはもうしばらく猶予が必要」と結論しながらも、「社会的支出が驚くほど低く、社会的給付の水準も比較的 low、セーフティネットが未発達」であり、「自由主義-残余主義モデルと保守主義-コーポラティズム双方の主要要素を均等に組み合わせている」ところの「自由主義と保守主義との独特な合成型として定義される『第4のレジーム』」という見解を示した。なお、エスピノーアンデルセンは、「公的部門の外部における社会福祉の保証が大変強固で包括的である」「日本『固有の』福祉ミックスの要素」として、強い家族主義と終身雇用関係をあげている（エスピノーアンデルセン 2001）。

エスピノーアンデルセンの見解を踏まえつつ、「日本型福祉国家」の概要を描くと次のようになるであろう。日本政府による健康保険や年金、介護福祉サービス、および児童手当や障害者年金、生活保護、並びに失業保険や職業訓練など、低い水準の社会福祉を補完するために、完全雇用政策および企業内福祉と家族福祉が機能した。完全雇用政策により「男性稼ぎ主（male breadwinner）」に雇用と所得を保障するとともに、その十分な所得により家計および家族の生活が保障された。家庭では妻が「専業主婦」として家事や育児、並びに介護を担うことによって家族福祉（児童福祉と介護福祉）が補完された（大沢 2007）。他方、「男性稼ぎ主」が雇用される企業や行政機関では、医療保険、企業年金、社宅、持ち家支援、財形貯蓄、保養所などの企業内福祉が上乘せされるかたちで社会福祉を補完した。特に、大企業従業員や公務員の企業内福祉は選別主義的に優遇されてきた。さらに、年功序列賃金や終身雇用制、企業内組合という「日本的経営」が連動して雇用と所得は一層強固に保障された。企業内組合の関心は、春闘において企業業績に応じたベース・アップが中心となり、また企業もこれに応えることによって従業員を大切に、企業ごとの協調的なコーポラティズムの関係をつくった。

このように、「日本型福祉国家」は、「男は仕事／女は家庭」という固定的性別役割分業というジェンダ

一関係の基盤の上に、「男性稼ぎ主」への雇用・所得保障を基軸にして確立されたレジームであることがわかる。したがって、「男性稼ぎ主」の長期失業や無業および非正規雇用あるいは離婚による生活の困窮、並びに疾病・障害による雇用からの離脱は、いわば「日本型福祉国家」の規格から外れた事態であり、それに対して残余主義的（＝慈悲主義的）な公的給付が支給された。

他方、地方の農村地域や中山間地域に対しては、都市との格差を是正すべきという政治的アイデアが強い正当性をもちつつ、かつまた農家（その多くは兼業農家）の所得を補完するために、高速道路や国道、県道、農道、スーパー林道、農地整理、新幹線、空港、港湾、漁港、ダム、河川改修、工業用地、上下水道、電気、ガス、住宅団地、公園、ホールなどの公共事業投資が機能した。公共事業は、地方において、建設・土木関連の産業を主要産業に押し上げるとともに、その建設・土木関連企業に農家の家族の中から誰かが雇用されたり、もしくは日雇い労働者として雇用されたりしながら、一軒ありたの農家所得を補填してきた。こうして「公共事業による生活維持機能」が根付いた（保母 2001）。さらに、政府による各種農業補助金が農家の経営を支援した。これに農家の妻＝嫁が家事・育児・介護を担当するという家族福祉が連動した（宮本 1997）。このように、地方では、公共事業が基軸となり、経済開発に相当する産業政策や農業政策、社会開発に相当する雇用・労働政策や福祉政策、並びに所得再配分政策が見事なまでに関連付けられ、それこそ地域社会そのものの「持続性（sustainability）」を確保するほど、地域社会に深く根付いたのである。これに利益誘導／配分の「利権政治」という政治文化が重なった。こうして、「日本型福祉国家」は、「土建国家（construction state）」とも揶揄される側面を含め、「公共事業社会」をビルトインするレジームとして編成されていたのである。

かくして、「日本型福祉国家」レジームは、雇用・所得保障が十全に作用することによって、その正当性を調達してきた。しかしながら、今日、その正当性の調達に相当な不具合が生じ、「日本型福祉国家」レジームは大きな揺らぎに襲われている。しかも、その揺らぎの振幅を拡大するかのようになり、日本的経営の失墜や公共事業費の削減のみならず、脱工業化という産業構造の転換、女性の社会進出、少子化・高齢化そして人口減少、2000余りの限界集落の自然消滅という予測、国債と地方債とを合わせ800兆円を超す累積債務、地域間格差是正に対する悪平等感の高まりを受け、さらに、リストラや倒産、敵対的買収、ワーキング・プア（working poor：働く貧困）、社会的ひきこもりやニート、独居老人や母子家庭そして若者の貧困化、児童虐待や高齢者虐待などの「新しい社会的リスク（new social risks）」の対応をも迫られ、「日本型福祉国家」レジームの揺らぎは一層拡幅された。

尚、「新しい社会的リスク」の大半は、これまでの新自由主義的改革によってもたらされた側面もある。新自由主義的改革によって生じた「新しい社会的リスク」に対して、従来の「日本型福祉国家」レジームが対応するというのも少々複雑な話ではある。しかし、それにしても、もともと、従来の「日本型福祉国家」レジームにおいては、典型的なライフ・コース／スタイル、すなわち新卒一括採用／終身雇用、適齢期結婚／標準家族形成、貯蓄／年金による退職後の生活保障が一種の社会的規格となり、この規格から外れるような、例えば、失業と転職を繰り返す人、仕事と育児との両立を願うキャリア女性などは、基本的に制度設計上、想定外の出来事とされてきた。そうすると、従来からの想定外の出来事はもちろんのこと、「新しい社会的リスク」に対応するにしても、柔軟性を欠いた「日本型福祉国家」レジームの硬直性が見えてくる。したがって、基本的に、新自由主義的改革との流れとは別に、「日本型福祉国家」の政策／レジーム転換が求められてくるわけである。

#### 4. ポスト「日本型福祉国家」／ポスト「公共事業社会」の「新しい政治」

大きく揺らいでいるとはいえ、「日本型福祉国家」というレジームは、いままでの政治過程の積み重ねを

通じ、強固な制度（インフォーマルな制度を含めて）と頑強な既得権益体系を創り上げてきた。併せて、政策形成過程や政治的意思決定における手順を確立し、政治の世界で活動する政治的プレイヤーや「拒否権プレイヤー（veto player）」、さらには受益者層を育成してきた。また、そのようなレジームの在り方に適応する政治文化も培われてきた。しかし、こうしたレジームに大胆なメスを入れない限り、本格的かつ抜本的な新自由主義的改革は推進できないとして、新自由主義への政策転換のみならずレジーム転換をめざしたのが小泉構造改革であった。

英国のサッチャー政権と同様、日本にとっても、新自由主義政策／レジームへの転換のためには、小泉純一郎という極めて個性が強く、しかも強い政治的リーダーシップを発揮し、場合によっては「妥協の政治」に替わり「権力政治（power politics）」をも辞さない「強力な政治（strong politics）」が必要とされた。通常、政治変動を引き起こす契機として、外圧や重大事件あるいは政治的不祥事などの外生的ショック（exogenous shock）が必要とされるが、「おそれず、ひるまず、とらわれず」を自らの政治信条に掲げ、大胆なリーダーシップを発揮した小泉純一郎なる政治現象そのものが、日本の政治に与えた強制的圧力（coercive pressure）という一種の外生的ショックであった。

しかし、そればかりで政治変動は起こるものではない。それには、小泉首相の強制的圧力が政治変動の契機となり、その契機を受け継ぐかたちで、従来の政治を打ち破る「新しい政治（new politics）」の登場とその展開が相乗したのである。

#### 4. 1 制度変更および「場の変更」による政策転換

小泉は新しい政治制度に立脚することにより、既得権益体系の解体を進め、構造改革を推し進めた。しかも、制度変更や「場の変更」によって、従来の政策形成過程や政治的意思決定過程に「新しい政治」をもたらされた。

従来の政治学は、意外にも、制度（institution）もしくは政治制度（political institution）を軽視してきた。その経緯について詳論は割愛するが、制度の重要性に再認識を促したのは、1990年代に登場した新制度論（new institutionalism）である（Peters 2005；岩崎 2006）。しかしながら、日本においては、制度やその制度変更（institutional change）がもつ重みに改めて認識を求められる契機となったのは、やはり小泉構造改革のウォッチングを通じてである。

「自民党をぶっ壊す」と声高らかに叫んだ小泉にとって、その真意は、自民党政治なるもの、とりわけ、既定の政策形成過程と政治的意思決定過程、並びに「拒否権プレイヤー」の活動を「ぶっ壊す」ことにあると思える。その小泉が「ぶっ壊す」ために、僥倖だったのは、細川連立政権以降の政治改革や橋本行政改革による制度改革の「政治遺産（political legacies）」を継承できたという点である。その意味で、小泉は、ゼロベースからスタートしたわけではない。換言すれば、わが国における90年代の制度改革という「経路依存性（path dependence）」の上に、小泉の立ち位置があった。とは言うものの、その改革された新しい制度の使い方如何にこそ小泉のオリジナリティがあった点は明記されるべきである。小泉は、行政改革による首相官邸機能の強化や内閣官房の権限強化および内閣府の新設、そして中選挙区制から小選挙区制に変更された選挙制度、政治資金規制法の改正による政党資金制度を梃子にしながら、構造改革を推し進めるとともに、同時に並行して自民党という政党の在り方そのものの改革をも進めた。

自民党政治の核心は、族議員（Diet cliques）－官僚－利益集団という「鉄のトライアングル（iron of triangle）」による政策形成と政治的意思決定、およびそれに基づく利益配分政治といえる。しかも、自民党には多種多様な利益に応じて族議員集団が形成されたため、自民党はその多種多様な利益を政治的に集約・実現する包括政党（catch-all party）として成長してきた。尚、自民党政治の基本的な政治的アイデア

は、生産者重視／消費者軽視、地方重視／都市軽視、そして地域間格差の是正のための公共事業、および公共事業を通じた利益配分政治である。かつて、竹下登首相が「道路 is 政治／政治 is 道路」と表現したが、このフレーズこそ自民党政治の政治的アイデアを見事なまでに集約しているものはない。

族議員－官僚－利益集団を構成メンバーとする「鉄のトライアングル」は、政策分野ごとに「政策コミュニティ (policy community)」を形成しているが、その政策形成と政治的意思決定の場を、自民党政務調査会における族議員集団（「郵政族」や「道路族」など）ごとの部会と、自民党としての「事前認証」を付与する場である総務会に置いた。これは、国会におけるフォーマルな審議とは別に、その前段階におけるインフォーマルな制度であり、通称、与党審査と呼ばれ、これが実質的な政策形成と政治的意思決定を担ってきた。また、与党審査は個別利益をボトム・アップするとともに、既得権益や受益者を再生産する機能も担ってきた。しかし、橋本行革による首相官邸機能の強化や内閣官房の権限強化および内閣府の新設という制度改革は、政策形成過程における官僚の影響力を相対的に弱めるとともに、それ以上に、族議員の「相対的地盤沈下」をもたらしていたことに注意する必要がある（樋渡 2006）。内閣法の改正により、首相は「内閣の重要政策に関する基本的な方針」を発議することができ、また内閣官房が重要政策に関する企画立案と総合調整を行うことができ、さらに他省よりも格上に位置づけられた新設の内閣府が重要政策に関する企画立案と総合調整を行うことができ、かつまたその内閣府に経済財政諮問会議などの会議を設置して重要政策について調査審議できるようになっていた。

新自由主義の政治的アイデアを政策として具現化するためには、既定の与党審査に付すると、所期の成果があげられないと判断した小泉は、政策形成および政治的意思決定の「場の変更」を考え、これを内閣府の経済財政諮問会議に据え、自らは議長に就任した。このような「場の変更」は、「鉄のトライアングル」や「政策コミュニティ」による圧力を予め遮断することを意味した。そして、経済財政諮問会議は、新しい政治的アイデアを政策として立案・形成するための注入経路という制度的装置の役割を果たしたのである（内山 2007）。新しい政治的アイデアの注入経路を与党審査に据えれば、「鉄のトライアングル」なり「政策コミュニティ」なりが、「拒否権プレイヤー」として立ち現れ、そのアイデアは拒絶されたであろうことは十分に予期された。尚、政治的アイデアに関連するが、ブライスは、経済的危機を迎えた時期に、新しい経済的アイデアが既存の制度変更と新しい制度の安定化に寄与することを指摘している（Blyth 2002）。

さらに、小泉は、竹中平蔵という新自由主義経済観に立脚する学者を「政策起業家 (policy entrepreneur)」として重用し、改革の「司令塔」に位置付けた経済財政諮問会議の運営を、その竹中に任せた。小泉より全幅の信頼を受けた竹中は、経済財政諮問会議の3点セットとして、「裏会議での戦略作成」、「民間4議員共通の主張」、および「総理の一言」をあげている。フォーマルな事務局をもたない経済財政諮問会議を成功裡に導くため、竹中は実質上の事務局機能を担うインフォーマルな組織として、竹中の腹心によってメンバー構成された「チーム竹中」による「裏会議」を設けた。通常の審議会においても、事務局の果たす役割は大きいといわれる。この「裏会議」で実質的な政策論議が交わされ、その議論から生まれた政策原案が経済財政諮問会議において民間4議員の合意とされ、かつまた小泉総理の一言としてアースライズされるという手順が経済財政諮問会議の3点セットであった（竹中平蔵 2006）。竹中は、「権威 (authority) は原作者 (author) につながっている」が故に、政策原案を誰が起草するかによって、その政策の方向性が左右されると判断した（清水 2006：曾根 2006）。

そもそも、政策形成において、その起点となる意見／利益表出を踏まえた議題設定 (agenda setting) は、選別というべきスクリーニング (screening) の機能を果たす故に、極めて重要である。換言すれば、スクリーニングは、様々な公共的課題の中から政治的課題を絞り込む作業であるが、具体的には、利害関係を

もつ集団や個人の意見／利益表出と、それに基づく議題設定として行われる (Kingdon 2003)。したがって、政策形成および政治的意思決定の場を経済財政諮問会議に移し替えたことの意義は、予め「拒否権プレイヤー」による意見／利益表出の機会を奪うとともに、「裏会議」を通じて経済財政諮問会議によるオリジナルな議題設定を可能にさせたことにある。こうして竹中主導により、構造改革のシナリオ・プランニングがはかられた。

しかも、竹中は、「戦略は細部に宿る」という信念の下に、郵政民営化法案の作成などの細かい作業に直接かつ詳細に関わり、官僚による法案の「骨抜き」を防いだ (内山 2007)。政策は、基本的に、基本方針 (policy) - 施策 (program) - 事務事業 (project) という政策ツリーによって成り立ち、基本方針から施策、施策から事務事業へブレイク・ダウンされるにしたがい、政策は具体化される。そして、政策を実施するにあたり、これを担保する法律の制定改廃が行われる。竹中はこうした政策の本質をよく洞察していた。「戦略は細部に宿る」とは、「政策は細部に宿る」のである。故に、新自由主義という新しい政治的アイデアを如何にして政策として具現化するかという課題、換言すれば、政治的アイデアを制度へ埋め込む「制度化 (institutionalization)」という課題に竹中はこだわった。「政策起業家」としての竹中平蔵の面目躍如である。

こうして、経済財政諮問会議は、ボトム・アップではなく、首相のトップ・ダウンとして、次年度の政策の方向性を確定する「骨太の方針」を示し、これが各省庁の政策や財務省の予算編成を拘束した。首相のリーダーシップを実現するために内閣府と内閣官房による重要政策の形成を担保させた橋本行政改革による制度変更は、小泉によってその潜在的な権力作用をいかに発揮したのである。

しかし、与党審査から経済財政諮問会議へ、政策形成や政治的意思決定の「場の変更」が進むと、族議員や官僚などの政治的プレイヤーは、この「場の変更」に関する「学習 (learning)」を深めつつ、戦術を変更して経済財政諮問会議にコミットメントし、意見／利益の表出をするようになった。しかし、それにもかかわらず、従来のような財務省が主導する予算見積→概算要求→査定→編成大綱→財務省原案という手順と異なり、経済財政諮問会議のイニシアティブによる「改革と展望」(1月)→「骨太の方針」(6月)→「予算の全体像」(7月)→予算編成の基本方針(11月)が定着した (曾根 2006)。

その意味で、制度は他の政治現象を従属させる独立変数とは言い切れない。制度は政治過程との相互規定関係にある。制度は政治過程を規定するとともに、その政治過程によって制度は創り・創り変えられるものである。事実、小泉から安倍へ政権が交替するとともに議員の職をも辞した竹中なきあとの経済財政諮問会議は、官僚の「巻き返し」をも受け、その権限を実質的に縮小した。政策形成過程や政治的意思決定過程における「新しい政治」はなおも流動的であるといえる。

#### 4. 2 アイデアの政治／言説政治

また、小泉が導き出した「新しい政治」の一つに、アイデアの政治もしくは言説政治を挙げることができる。ここでは、アイデアの政治 (politics of idea) は、拒否権プレイヤーに対抗しつつ、政治的アイデアを政策として制度化するとともに、併せて政治的アイデアや政策の正当性 (legitimacy) を獲得するたために、世論の支持を調達しようと目指す政治と定義しよう。そのようなアイデアの政治は、小泉による「ワンフレーズ・ポリティクス」や「テレポリティクス」に象徴されるが、そこには周到な政治的マーケティングが用意されている。

前節で見たように、竹中の言う「総理の一言」が、世論の支持を調達する文字通りのキー・フレーズもしくはキー・ワードとなった。「聖域なき構造改革」、「改革なくして成長なし」、「抵抗勢力」、「三方一両損」等々の表現がそれに当たる。アイデアの政治の要点の一つは、政治的アイデアや政策のコンセプトを国民

にわかりやすく表現するところにある。

わかりやすい表現によって世論を動員する小泉の政治的手法は、「ポピュリズム (populism : 大衆迎合政治)」もしくは「ポピュリズム的手法」と指摘される。大嶽秀夫は、小泉政治を「ポピュリズム政治」あるいは「劇場型政治」と規定した上で、その「特徴は、善玉悪玉二元論を基礎にして、政治を道徳的次元の争いに還元する。その際、プロフェッショナルな政治家や官僚を政治・行政から『甘い汁』を吸う『悪玉』として、自らを一般国民を代表する『善玉』として描き、その両者の間を勧善懲悪的ドラマとして演出する」と指摘している (大嶽 2006:2)。但し、注意すべきは、小泉はイデオロギッシュなデマゴーキーに類する悪しきポピュリストとはいえない点である。なるほど小泉の政治的手法は「ポピュリスト的政治」といえる。しかし、小泉のポピュリスト的手法は、巧みにも、アイデアの政治の一環として用いられ、また経済財政諮問会議の政策審議ともリンケージしていた。

「密室政治」とも批判される与党審査と違い、経済財政諮問会議の会議内容は、直ぐさま議事録が公開されることにより、政策審議の透明性 (transparency) を確保した。こうして、経済財政諮問会議における政策審議内容が明らかにされると、その政策は公共性や公益性という評価項目によって政策評価されることはもちろん、広く一般からも、必要性 (relevance) や経済性 (economy)、並びに効率性 (efficiency) などの観点から事前の政策評価に付された。その点、利害関係者だけが「密室」に集まり、個別利益や特殊利益を公益として作文変換した上で利益配分することに執着する利益政治とは異なる次元が現れた。これまで利益政治が慣行としてきた政策形成過程や政治的意思決定過程が通用しなくなったのである。

小泉が発する「総理の一言」は、確かに小泉の天才的才能にもよるが、周到な政治的マーケティング (political marketing) による裏付けを見逃してはならない (谷藤 2005a ; b)。「総理の一言」すなわち政治的プレゼンテーション (political presentation) をより効果的に行うには、いつ・どこで・誰に・どのように行えばよいのか、そのような政治的マーケティングが周到に用意されていた。政治的マーケティングの指導を行う者は、通称、スピン・ドクター (spin doctor) と呼ばれる。要するに、政治的プレゼンテーションの指南役 (コンサルタント) である。小泉の場合、スピン・ドクターは小泉の側近として首席総理秘書官の飯島勲が努めた。テレビ・カメラが入る「ぶら下がり取材」のやり方を変えたこと、スポーツ新聞の記者を内閣記者会へ加盟させたこと、メールマガジンによる情報発信などは極めて効果的な政治的プレゼンテーションとなった (飯島 2006)。

尚、小泉の「総理の一言」は「ワンフレーズ・ポリティクス」とも形容されたが、改めて、「ワンフレーズ・ポリティクス」は実に効果的な政治的フレーミングであるといえる。政治的フレーミング (political flaming) とは、複雑な政治状況を、最も適切に、わかりやすく、かつまた興味を起し共感を得る言葉で切り取った上で、これをより効果的に伝える政治的プレゼンテーションのスキルとテクニックである。そのようスキルとテクニックを天才的才能として具有する小泉は、したたかに「ワンフレーズ・ポリティクス」を展開した。しかも、メディア、なかでも、テレビを通じて、同じ映像の「総理の一言」が繰り返し放映・再現することによって、オーディエンスの国民に、「総理の一言」による政治的フレーミングが刷り込まれる (飯島 2006)。こうした政治的言説は、ジョセフ・ナイがいうところの、ハード・パワーに対するソフト・パワー (soft power) の絶大なる威力にほかならない (ナイ 2006)。

ところで、これまで、首相としても、また同時に自民党総裁としても、然るべき権力基盤を持つには、議員数 (カズ) と政治資金 (カネ) という2つの権力資源を動員しえる派閥からの支持を、自派閥のみならず他派閥からも受け、自民党内にマジョリティを確立できるかどうかにかかっていた。小泉は、自民党内において、そのような総理総裁としての確固たる権力基盤を持たなかったし、また持とうとしなかった。しかも、小泉は派閥政治そのものや、とりわけ、派閥政治の中心である橋本派をターゲットに「ぶつ

壊す」戦術を選んだ。小泉が構造改革を推し進めるにあたり、派閥は、むしろ無用の長物でさえあった。

そこで、小泉は世論の高い支持率と新しい政治制度を権力基盤に据え、その結果、5年5ヶ月の長期政権を担当した。小泉の前任者である森喜朗首相に対する極めて低い支持率は、政権を維持し続けたい自民党にとって、選挙で致命傷になりかねない、それこそ深刻な外生的ショックであった。小選挙区制という選挙制度の下では、国民的に人気の高い党首を必要とし、極端に支持率の低い森では選挙の当落を左右する無党派層の浮動票の多くを獲得できないと判断された。反対に、高い国民的人気を博し、併せて極めて高い内閣支持率を得た小泉は、派閥政治の桎梏から解放され、世論の高い支持率を背景に構造改革を推し進めた。

それにしても、何故に、小泉は自民党の派閥政治をコントロールできたのだろうか。それには、小選挙区制と政治資金規正法／政党資金助成法という2つの制度変更、およびその制度変更に伴う自民党総裁の党内権限の強化が起因した（竹中治堅 2006）。小泉が構造改革の本丸と位置づけた郵政民営化法案が郵政族などの厳しい反対に合い、参議院で否決されたのを受け、小泉は衆議院を解散し、郵政民営化を単一争点にしたかたちで国民投票的な「郵政民営化選挙」に打って出た。周知の通り、郵政民営化に反対する「抵抗勢力」の議員、例えば堀内派の領袖である堀内光雄や小林興起などの大物議員などに対しても自民党の選挙公認を与えず、かつまた自民党からの選挙資金も拠出せず、しかも反対に自民党から公認された「刺客候補」を「抵抗勢力」の選挙区に擁立した。結果は、小林のように落選する議員も出る中、小泉自民党の大勝となり、自民党総裁の権限が再認識されるとともに、改めて派閥権力の衰退が確認された。「郵政民営化選挙」は「拒否権プレイヤーの自覚的排除」という戦略の成功事例ともいえる（小野 2007）。小選挙区制は、各政党が中道化する傾向の中で微妙な民意の違いで地滑り的な政権交代をもたらす一方、多様な意見や利益を反映しづらい面が指摘されてきたが、意外にも、「郵政民営化選挙」を通じ自民党政治を大きく変える契機となったのである。こうした政治プロセスは、以前の自民党政治は全く予期できなかったのである。

#### 4. 3 小泉構造改革と郵政民営化

翻って、小泉構造改革とは一体何だったのだろうか？ 端的に言えば、小泉構造改革は、政治改革という側面と新自由主義的改革という側面が合体した改革であり、日本の政治の世界の中に、本格的な「新しい政治」を展開する契機となったと総括できる。

日本において、本格的な新自由主義的改革を一層推し進めるには、既にインストールされていた政治改革プログラムを“解凍”する必要であったのである。コンピュータに喩えるならば、OS（operation soft：基本ソフト）は政治改革に相当し、新自由主義的改革はアプリケーション・ソフトに相当する。小泉は、インストール済みのバージョン・アップされた政治改革という OS を解凍するとともに、その OS の基盤の上に、新自由主義的改革という新しいアプリケーション・ソフトの導入を試みたのである。小泉構造改革によって、日本の政治はバージョン・アップされた OS を起動させることができるようになった。問題は、新自由主義的改革という新しいアプリケーション・ソフトが作り出す、政策コンテンツとその政策成果（policy outcome）である。

小泉は、公共事業費の歳出削減に成果を上げるとともに、「聖域なき構造改革」の下に、その公共事業の中心をなす高速道路計画の凍結に挑戦した。高速道路計画は、総延長 9,432km のうち約 2,400km が未整備であったが、その約 2,400km の建設中止と特殊法人道路公団の民営化を目指したが、「道路族」という拒否権プレイヤーの激しい反対により、結果として、未整備の約 2,400km は着工できるかたちで落ち着いた。

一方、郵政民営化については、上記の政治過程を学習し、そこから教訓導出（lesson-drawing）を行い、

政策形成過程と政治的意思決定の「場の変更」を試みた。小泉は、郵政民営化を「構造改革の本丸」と位置づけ、まず内閣官房に郵政民営化準備室を設けるとともに、竹中が実質的に主催する経済財政諮問会議において郵政民営化法案を確定した。先に見たように、郵政民営化は「郵政族」という拒否権プレイヤーによる激しい反対に合いながらも、拒否権プレイヤーを自覚的に排除した「郵政民営化選挙」の勝利によって国会の承認を得た。

ところで、郵政民営化の真の狙いは、一体何なのだろうか？ 現行の郵政公社における郵政事業のうち金融業務は、破綻リスクのない郵貯・簡保を金融商品とするため人気があり、しかも郵政公社には法人税が課せられないことから、民間の金融機関＝銀行を圧迫し、公正な競争を阻害している。したがって、郵政民営化の目的は、郵政公社と銀行との間に公正な競争を実現するところにある説明されてきた。ところが、こうした説明に対し、野口悠紀雄は「アナクロニズム」と批判する。野口は、郵政民営化により、大量の国債の引き受け先が郵政公社から銀行に移った場合、むしろ銀行の収益を圧迫しかねないことに懸念を表明する。今後、金利の低い長期国債が金融商品としての魅力を失った場合、これを保有する銀行は一種の不良債権を抱え込むことになり、却って銀行の収益を圧迫しかねないリスクをもつ（野口 2005）。

こうした野口の指摘は、金融政策とリンケージさせて考えると理解できる。新自由主義的改革を進め 15 年間もの経済成長を続ける英国の立役者は、英国の中央銀行「イングランド銀行 (BOE)」といわれる。その BOE は、政治的介入を排除させるため政府から独立した上で、金融グローバリゼーションの動向にリアル・タイムに対応する機動的な金融政策を実施できる。もし、今後、日本が英国のような金融政策のスタンスへ変位した場合、相対的に金利が低くなった長期国債は金融商品としての魅力を失い、これを大量せざるを得ない銀行は、その経営を圧迫される。現在、相対的に安定したゼロ金利・円安基調を継続している日本は、ヘッジ・ファンドの「円キャリー・トレード」を含め、海外の機関投資家のために、低金利で、しかも円安基調の為替レートで、円資金の供給を行う役割を金融グローバリゼーション下において期せずして担うかたちとなっている（野口 2007）。そうすると、日本の場合、金融グローバリゼーションに適応するため、資産を如何にファイナンスするか、そうした点に主眼を置いた金融政策の政策転換が求められているのではないだろうか。

また、郵政民営化の真の狙いは、国債の引き受けや第二の予算とされる財政投融资による出資を断ち切り、公共事業費の削減をはかることであるといわれる。2004 年度の郵便貯金の運用額は 214 兆円であったが、そのうち 48.8%は国債の引き受けに当てられ、37%が財政投融资の資金となり、財政投融资機関に対する財投債の引き受けに当てられた。郵政民営化関連法は、郵政公社が民営化された後の金融業務には、「安全資産」による運用しか認めていないので、結局のところ、ほぼ全額が国債や財投債による運用となる（新藤 2006）。

こうして見ると、小泉構造改革の本質は、一方において、従来の政策形成過程および政治的意思決定過程に対する政治改革には一定の成果を収めたものの、他方において、新自由主義的改革については、道路公団民営化はもちろん郵政民営化にしても民営化には成功したが、その改革は徹底したものとはいえない。また、何よりも、郵政民営化が金融グローバリゼーションに対して戦略的に適応するための金融政策の一環とはいえない。

尚、公共事業費については、2000 年度予算で 9 兆 3580 億円が計上されたのが、2006 年度予算では 7 兆 2000 億円まで削減された。この数字を見る限り、なるほど確かに公共事業費の歳出削減は進んだといえるが、郵政民営化に連動する財政投融资改革が不徹底なため、ポスト「公共事業社会」という政治課題は、ようやくその緒に付いたばかりと総括せざるをえないだろう。また、「公共事業社会」を持続させるために発行した国債の累積債務を償還するため、毎年、新たに赤字国債を発行しなければならない財政状況は変

ならず、このため戦略的な財政政策を行うことを困難にしている点に対して、決して度外視されてはならないのである。

## 5. 新自由主義レジームの正当性に対する懐疑

ところで、新自由主義的改革が一段と迫られるにもかかわらず、何故に、新自由主義的改革の正当性に対して強い懐疑が生じるのだろうか？ それは、これまでの新自由主義的改革による政策成果や波及効果 (impact) が疑わしいからである。その点、かつて池田勇人政権が行った所得倍増計画に対する高揚感や期待感はない。

第1に、新自由主義には多くの国民や市民を魅了してやまない中長期的な将来像や希望が見えてこないのである。

繰り返される言説は、グローバリゼーションに伴う地球的規模の厳しい競争に勝ち抜くために、あらゆる面で国際競争力を阻害するような規制なり税制を緩和もしくは撤廃すべし、というものである。しかし、労働規制を含めた規制緩和や大企業・富裕者減税を進めたところで、果たして企業の国際競争力が維持できるかどうかの保証はない。事実、規制緩和や企業減税に関係なく、企業は工場移転や海外進出を行い、また海外アウトソーシング／オフショアリングを進める。残された地域は産業の空洞化を憂き目にあう。そうであるならば、「小さな政府」であるよりも、国家には戦略的な役割が期待される。国家は、脱工業化社会という産業構造の転換をむしろ逆手にとり、国際分業上、比較優位とされる環境テクノロジーや再生可能エネルギー、バイオ・テクノロジー、遺伝子治療、再生医療、ロボット工学、ナノテクノロジーなどの諸産業へ産業構造の大胆な転換を促すための戦略的な産業・労働および教育政策を選択し、これを実施すべきではないだろうか。グローバリゼーションに適応するためにも、国家にはいわば「戦略的投資国家」としての新たな役割が期待される。こうした文脈からすると、新自由主義的な規制緩和や大企業・富裕者減税、そして「小さな政府」をステレオタイプ的に唱道していると、かえってそれにアナクロニズムを感じざるをえない。

第2に、新自由主義が、労働市場の自由化を押し進めると、「賃金破壊」や「雇用破壊」を生み、雇用・所得保障を喪失させてしまう懸念がある。

なるほど確かに、産業転換のためにも労働のフレキシビリティは必要とされる。また、「退出 (exit)」すべき産業やそれに従事する従業員が、古いレジームにパラサイトしていたのでは経済は沈滞し財政は悪化する。しかし、産業・労働転換のために政策的な道筋を付けず、かつまた再教育のための政策的な道筋を付けずに、この転換を市場原理に委ねると、少なからずの人々が雇用や所得を失い路頭に迷うことになる。この場合、一定の所得保障とミックスさせながら、比較優位の産業とその雇用への転換を促す「積極的労働政策」に基づく社会民主主義的な政策スキームの方が、労働のフレキシビリティを担保しながら、産業と雇用の新陳代謝を可能にさせる。ここでも国家の戦略性が問われるのである。

そうすると、上記の第1・第2の点についてみると、新自由主義レジームより社会民主主義福祉国家レジームの方が、グローバリゼーションに対する適応力もしくはその潜在的可能性を有しているともいえる。ここに福祉国家の「適応力」が見出されるのである。

第3に、新自由主義の要であるトリクルダウン (trickledown) 仮説の成果が現れない。

トリクルダウン仮説とは、規制を緩和された大企業の企業活動や減税の恩恵を受けた富裕者の上質な消費活動が、トリクルダウンすなわち水が上から下へ滴り落ちるかのように、中小企業や中低所得者にも経済的福利が巡ってくるであろうとする仮説である。要するに、大企業や富裕者に牽引車的役割が期待される。ところが、今日では、たとえ景気や企業業績が回復しても、それが雇用や所得の増加に連動しない。

仮に、雇用を増やさなければならぬにしても、企業は非正規雇用者の増加によって労働コストの縮減をはかる。また、富裕者がマネー・ゲームや敵対的買収の連続により、さらなる投資を続け、利殖や蓄財それ自体が自己目的化するとなれば、トリクルダウン効果は限りなく薄いといえる。

ハーヴェイは、端的に、新自由主義国家の基本的使命とは「ビジネスに好適な環境」を創り出すことであると指摘しているが（ハーヴェイ 2007b）、そのビジネスによりトリクルダウンが機能しないと、新自由主義レジームは正当性に疑いをもたれ、かつまた併せて格差の拡大と貧困の増加をもたらす。

第4に、新自由主義は、所得格差を広げ、それが教育格差と連動しつつ階層の固定化を惹起しつつある。

要するに、「勝ち組」／「負け組」という流行語が象徴するかのようにより、一方における富裕者による「勝者総取り（Winner takes all）」と、他方におけるワーキング・プアのような「新しい貧困（new poor）」が同時に存在する極端な経済的帰結をもたらし、「自分さえよければ社会」を出現させる（ソロス 2006）。

政治は、「勝ち組」や富裕者のために行われるわけではない。そもそも、政治は多くの人々の幸福（well-being）を実現するために行われるものであり、それが実際できない場合、新自由主義という政治的アイデアはその正当性を失墜する。コリン・クラウチは、民主主義が放物線を描き、現在、その上昇局面を過ぎ下降局面に入り、「ポスト・デモクラシー」という事態が進行していると指摘する（クラウチ 2007）。新自由主義が民主主義を衰退させるとしたら、その先、「新しい政治」は民主主義の衰退と連動するのであろうか。しかし、それにしても、グローバリゼーションへの適応が求められる。新自由主義がグローバリゼーションに対する最も適合的な政治的アイデアであると依然として思われるところに、それこそ新自由主義の意外な持続性や粘着力が垣間見られるのである。

## 6. 「新しい政治」の政治的クリーヴッジ

21世紀初頭の小泉政権による「新しい政治」の展開は、そのマイナス面として所得格差の拡大や「格差社会の到来」、また新しい貧困層の増加となって現れたが、決してそれに尽きるわけではない。以下に見る新しい政治的クリーヴッジをもたらしたのである。

政治的クリーヴッジ（political cleavage）は、政治的・経済的・社会的および文化的な亀裂を深め、そこから政治的対抗軸が創られる状況をもたらすとともに、いずれかの政治的対抗軸にシフトすること自体とても難しい状況となり、むしろその亀裂によって生じた深い谷間に陥り、そこで“もがき”ながら戦略的な思考に苦慮する事態が相俟って現れる。

以下の新しい政治的クリーヴッジは、規制緩和や民営化、歳出削減、および大企業・富裕者減税などの新自由主義的政策を推し進めれば、「神の見えざる手」によって「予定調和」され、最適解に達する保証などどこにもない。ましてや、財政規模の縮小を進め、また行政部門の解体を進め、これ以上の「小さな政府」を目指せばクリーヴッジが埋まるというものでもない。むしろ、改めて、国家の規模や役割が問われ、政策やレジームの転換が求められる。しかし、その行方は極めて不透明であり不確定である。

第1の政治的クリーヴッジは、社会的排除（social exclusion）／社会的包摂（social inclusion）である。

社会的排除／社会的包摂についてはジャック・ヤングの議論が参考になる。ヤングは、「安定的で同質的な包摂型社会」から「変動と分断を推し進める排除型社会」へ移行しつつある中において、①労働市場からの経済的排除、②市民社会のあいだにおける社会的排除、そして③刑事司法制度と個人プライバシー保護の領域における排除的活動という3つの社会的排除が進行していることを指摘している。そのうち①の労働市場からの経済的排除に関し、排除を推し進める根本的な原動力として、正規雇用市場から多くの人々を排除する「市場の力」と、個人主義を助長する「市場の価値観」とをヤングは指摘している（ヤング 2007）。

今日、全ての従業員に正規雇用を確保する完全雇用政策を実現しようというのは、非現実的であろう。

しかしながら、「市場の力」によって正規雇用市場から排除された人々に対して、優勝劣敗や自己責任、あるいはまた自業自得や無能力のスティグマを刻印することによって、人間としての尊厳を貶めるような社会の在り方には疑問である。また、正規雇用市場から排除された人々を、非正規雇用形態によって仕事とわずかばかりの所得を与え、ワーキング・プアとして包摂しても、それは「望ましくない包摂 (unfavorable inclusion)」といえる。

福祉国家は、労働に基づく所得—生活保障と福祉による生活保障の補完を両輪に、生産レジームと福祉レジームとの連携によって編成されてきた。しかしながら、生産レジームにあたる労働に基づく所得—生活保障が縮減すれば、福祉国家の存立のみならず、人間としての生活はもちろんのこと、その存在すら危機にさらされ、社会的排除／社会的包摂という政治的クリーヴッジに挟まれる。

第2に、高齢者／女性・若者・子どもという福祉ターゲットに関する政治的クリーヴッジである。

日本の社会福祉政策は、その内実を見ると、相対的に高齢者に厚く、女性・若者・子どもに薄かった。要するに、女性・若者・子どもは、「票田」との関係もあり、主な福祉ターゲットではなかった。ところが、フリーターに代表されるように、若者の非正規雇用／低所得状況が広がり、それ故に若者の貧困化が深刻化している。そうした貧困者としての若者を救済しているのは、実は、家族福祉である。低所得により自立した生活ができない若者に対して、家族が住居や食費・光熱費などの生活費を提供している。ここには、国家が支出すべき社会福祉給付金分、および企業が支給すべき生活保障としての賃金分を、家族が負担している構造が隠されているといえる。いわば国家や企業が家族のパラサイトしているのである。これに関連して山田昌弘は、日本の少子化の特徴として、若者の貧困化をベースに晩婚化・非婚化そして少子化がもたらされていること、またそれ故に若者が家族にパラサイトせざるをえない状況によって却って晩婚化・非婚化・非婚化を促進していること、この2点が関連し合っていることを指摘している(山田 2007)。同時代、欧米においては、同様の貧しい若者どうしが結婚し、共働きによって生活を支え、公的福祉の支援も相俟って、少子化に歯止め掛かっている。これに対し日本の場合は、「男は仕事／女は家庭」というジェンダー・バイアスが災いし、未だに伝統的な観念に基づき「男性稼ぎ主」の所得によって生活を設計しようとする傾向がある。

小泉政権に至り、ようやく女性が仕事と育児とを両立しえる「両立支援 (work/life balance)」型の政策転換が現れた。ジェンダー・バイアスの是正とともに、女性・若者・子どもを福祉ターゲットにした抜本的な政策転換が期待されるが、そうすると、増加する高齢者を福祉ターゲットとしている高齢者福祉との兼ね合いの中で政治的クリーヴッジにはまり込む。

第3に、製造業中心／金融業中心という政治的クリーヴッジである。

かつて、ダニエル・ベルが予期した脱工業化社会とは、先進国が、以前の農業中心の社会から工業中心の社会へ、そしていまや工業中心の社会から非農工業のサービス業中心の社会へ移行しつつあることであった (Bell 1973)。しかし、グローバリゼーションの進展により、この脱工業化社会の論点は、なおも製造業中心とするか、それとも金融業中心にするか、という選択肢に絞られてきた。この対応如何では、所謂ものづくりを得意とする日本の製造業に死活問題となってくることが予期される。

詳論は割愛するが、90年代の「金融ビッグバン」における金融の規制緩和や制度改革、小泉政権による銀行の不良債権処理、並びに都市銀行の合併では、金融グローバリゼーションの進展に追いつけない。まず、資本市場のグローバリゼーションが進展する今日、海外からの直接投資を阻害する要因として、他国に比べて高い法人税率のほか、キャピタルゲインに対する課税、日本企業の株の持ち合い、敵対的買収に対するポインズピルや黄金株などの防衛策が指摘されている(野口 2007)。こうした阻害要因や資本取引に対する課税や金融商品に対する取扱い規制などが災いして、ニューヨークやロンドンと並ぶ国際金融セ

ンターと看做されているグローバル都市 (global city) 東京の相対的な地位が低下した。こうした中で、東京都は、東京を国際金融センターにシフトさせるか、それとも地場産業を含めた製造業を保護していくのか、そのクリーヴッジの中で戦略的にゆらいできた (加茂 2005)。

東京における製造業中心か金融業中心か、というクリーヴッジは、実は、日本の国家戦略もしくは都市戦略としての政治的クリーヴッジである。2006年、外国株・債権などの対外資産の運用益による所得収支の黒字額 (13兆7449億円) が、モノの取引による貿易収支の黒字額 (9兆4596億円) の約1.45倍となった。その貿易収支の黒字は東京本社に集められ「東京マネー」として、国際金融市場に流れる。かつて、「グローバル経済を動かすものは、財・サービスの貿易ではない。それは、主として資本の移動である」というピーター・ドラッカーの指摘は、いまなお重みをもつ (ドラッカー 1989: 164)。いずれにしても、対外資産の運用の仕方如何が、さらなる所得収支の膨大な黒字をもたらすわけである。

第4に、「資本の本性」に対する社会制御をめぐる政治的クリーヴッジである。

EU諸国では、不安定な所得—生活に揺らいでいる人々が、フラストレーションの捌け口を移民労働者やその家族にぶつける中、「新しい右翼」が急速に抬頭してきた (畑山 2007)。日本では、EU諸国のような「新しい右翼」の抬頭は認められないものの、若者の貧困を背景に、「若者の右傾化」が確認できる。「若者の右傾化」を注意深く分析すると、新自由主義的改革による「負け組」を自認する若者が、自己のアイデンティティを補完するために、自己のアイデンティティに「強い国家」というナショナル・アイデンティティを重ね合わせている点が明らかになる。競争に切り裂かれた精神状況を癒すのは、「強い国家」のナショナル・アイデンティティに一時の快哉をあげ、ナショナリズムの一体感に陶醉することである。

そもそも、新自由主義の政治的アイデアの基本は「小さな政府」である。しかし、格差や貧困を背景にした不満、犯罪、あるいは国際テロリズムに対し、社会秩序を維持する「強い国家」が期待される。しかし、「強い国家」には権力コストがかかる。その場合、権力コストの経済性を求めると、安価なナショナリズム (cheap nationalism) が用いられ、これによって社会制御を試みようとする誘惑に駆られる。ここに、新自由主義と新保守主義 (neo-conservatism) とが接合する。

「郵政民営化選挙」で小泉自民党に投票した中に、少なからず、新自由主義的改革による「負け組」を自認する若者が存在する。本来、新自由主義的改革による「負け組」であるのならば、新自由主義的改革を推し進める小泉自民党には投票しないというのが合理的選択に基づく投票行動である。しかし、そうしなかったことに奇妙なネジレがある。そのネジレは、自民党というよりも小泉を支持し、その支持された小泉がさらにラディカルに改革を推し進めれば社会的シャッフルが起こり、併せて「負け組」の社会的条件もシャッフルされ、その延長で「負け組」の境遇から脱することもできるかも知れないという、全くの何の根拠もない思い込みである。それは「追い詰められた若者」による自分本位のネジレとも表現できるが、またそこにはポール・ヴィリリオの言う「感情民主主義」の無節操さが垣間見られる (ヴィリリオ 2007)。

「竹中チーム」の一員でもあったことがある木村剛は、「資本の本性」に対する制御を説いた (木村 2002)。本来、新自由主義的改革は「資本の本性」を引き出すものであるが故に、むしろ適切な社会制御が必要となる。また、ウルリッヒ・ベックは、危機の時代において、新自由主義はいかなる政治的答えも明らかに持ち合わせていないとし、「自由な世界経済における危機とコンフリクトの可能性を適切に制御できる政治概念を、わたしたちは必要」としていると指摘する (ベック 2003)。

そうすると、新自由主義的改革によって経済の活性化のために引き出された「資本の本性」を適切に社会制御する政治と民主主義が求められるが、その制御を安価なナショナリズムに頼ると、現実はさらに悪化し「最底辺への競争」を招く恐れすらある。既に、生活保護世帯よりも所得の低い状態に陥っているワーキング・プアの増加は、「最底辺への競争」の一端を見るようである (門倉 2006)。

## 7. ポスト「日本型福祉国家」／ポスト「公共事業社会」の行方

以上の省察からも理解できるように、グローバリゼーションに適応するために選択された新自由主義という政治的アイデアに基づき、粛々と、新自由主義的な政策転換を積み重ねながら、ポスト「日本型福祉国家」／ポスト「公共事業社会」という政治課題をクリアした上で、新自由主義レジームへ移行できるわけではない。最後に、以上の省察から教訓導出による展望を試みてみよう。

まず、グローバリゼーションという趨勢、とりわけ金融グローバリゼーションの進行は不可避であるとともに、またグローバル・ガバナンスの進展により国際レジームがグローバリゼーションを制御する可能性も高い。そのような認識の上で、グローバリゼーションに適応するための最適解は、必ずしも、新自由主義レジームではないといえる。社会民主主義福祉国家レジームの再構築、社会民主主義福祉国家レジームと新自由主義レジームを折衷させる「第三の道」、さらには「第三の道」をバージョン・アップした「第四の道」も、その選択肢に数えられるだろう。

何よりも、グローバリゼーションへの適応は、社会的基盤の再構築が必要とされるのである。日本型福祉国家が完全雇用政策により所得保障を確立し、また併せて公共事業により地域の所得保障を補完していたが、この所得保障こそが強固な社会的基盤であった。雇用に基づく所得保障は、生活保障となり、人生設計を可能にした。しかし、グローバリゼーションに対して新自由主義的に適応すると、この雇用に基づく所得保障が崩れ、併せて社会的基盤が大きく揺らぐ。そしてまた、先に見たような政治的クリーヴジの谷間に喘ぐ。

そこで、労働と切り離れたかたちで、国家が国民に対して一律無条件に基礎所得を保障するベーシック・インカム (basic income: 基礎所得) 政策によって社会的基盤を再構築する選択肢が考えられる (山森 2007)。さらに、ベーシック・インカムと併せて、ドメスティックな社会的企業 (social enterprise) もしくは市民事業の起業化 (五十嵐 2005)、および市民社会の強化により社会的基盤を再構築することも考えられる (新田 2006: 2007)。このような社会的基盤に立脚することにより、失業保険給付や年金給付、生活保護給付、並びに児童手当等各種給付に関する問題や奨学金給付の問題を基本的に解決し、またフリーターやパートなどの非正規雇用問題、ワーキング・プア、ホームレス問題をも解決し、低所得で働かざるをえない NGO・NPO のスタッフの問題、さらには地域社会の存立問題の解決にも資するだろう。こうした社会的基盤の上に、生涯学習・再教育とフレキシブルな雇用、金融グローバリゼーションへのしたたかな対応や、比較優位の産業に対する戦略的投資という可能性も垣間見られてくるといえるだろう。

そうすると、われわれは、ポスト「日本型福祉国家」／ポスト「公共事業社会」の行方を展望するとき、政策／レジーム転換を何も新自由主義のみと捉えることなく、むしろその政策的有効性を吟味しながら政策オプションとして受け入れつつも、ポスト「新自由主義」をも射程に入れ、大胆なレジーム転換を展望する必要があるのだろう。時代は、それぐらいの大きい政治変動の時期を迎えたのであると、認識せざるをえないのではないか。

## 参考文献

Bell, Daniel (1973) *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books Incorporated Publishers.

Blyth, Mark (2002) *Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge Univ. Press.

Iversen, Torben (2005) *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge Univ. Press.

Kingdon, John (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, second edition, Longman.

Peters, B. Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, second edition, Continuum.

Yeates, Nicola (2001) *Globalization & Social Policy*, SAGE Publications.

秋吉貴雄 (2007) 『公共政策の変容と政策科学—日米航空輸送産業における2つの規制改革—』有斐閣。

飯島勲 (2006) 『小泉官邸秘録』日本経済新聞社。

五十嵐敬喜・萩原淳司・勝田美穂 (2007) 『ポスト公共事業社会の形成—市民事業への道—』法政大学出版局。

岩崎正洋 (2006) 『政治発展と民主化の比較政治学』東海大学出版会。

ヴィリリオ、ポール (2007) 『パニック都市—メトロポリティクスとテロリズム—』平凡社。

ヴォーゲル、スティーブン (2006) 『新・日本の時代』日本経済新聞社。

内山融 (2007) 『小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか—』中公新書。

大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム—座標とゆくえ—』岩波書店。

大嶽秀夫 (2006) 『小泉純一郎ポピュリズムの研究—その戦略と手法—』東洋経済新報社。

小野耕二 (2007) 「拒否権プレイヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における『政策転換』のメカニズム分析—」、眞柄秀子・井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版会、165-185。

門倉貴史 (2006a) 『BRICs 富裕層』東洋経済新報社。

門倉貴史 (2006b) 『ワーキングプア—いくら働いても報われない時代が来る—』宝島新書。

加毛利男 (2005) 『世界都市—「都市再生」の時代の中で—』有斐閣。

クラウチ、コリン (2007) 『ポスト・デモクラシー—格差拡大の政策を生む政治構造—』青灯社。

木村剛 (2002) 『日本資本主義の哲学』PHP 研究所。

清水真人 (2005) 『官邸主導—小泉純一郎の革命—』日本経済新聞社。

新藤宗幸 (2006) 『財政投融资』東京大学出版会。

スティグリッツ、ジョセフ (2002) 『世界に格差をバラ撒いたグローバリズムを正す』徳間書店。

曾根泰教 (2006) 「政治過程改革」、上村敏之・田中宏樹編『「小泉改革」とは何だったのか』日本評論社、3-26。

ストレンジ、スーザン (1994) 『国際政治経済学入門—国家と市場—』東洋経済新報社。

ソロス、ジョージ (2006) 『世界秩序の崩壊—「自分さえよければ社会」への警鐘—』ランダムハウス講談社。

竹中治堅 (2006) 『首相支配—日本政治の変貌—』中公新書。

竹中平蔵 (2006) 『構造改革の真実』日本経済新聞社。

谷藤悦史 (2005) 『現代メディアと政治—劇場社会のジャーナリズムと政治—』一藝社。

谷藤悦史 (2005) 「衆院選の結果を見て・上・前面に出た首相の『私』」、『朝日新聞』2005年9月12日。

ドラッカー、ピーター (1989) 『新しい現実』ダイヤモンド社。

ナイ、ジョセフ (2006) 『ソフト・パワー』日本経済新聞社。

新田和宏 (2006) 「市民社会を強化するガバナンスとパブリック・マネジメントおよびデモクラシー—サステイナブル・ポリティクスという新しい政治学—」、『近畿大学生物理工学部紀要』第18号、43-56。

新田和宏 (2007) 「NGO・NPOにおけるアカウントビリティ/アドボカシーという戦略」、『近畿大学生物理工学部紀要』第19号、67-80。

ネグリ、アントニオ・ハート、マイケル (2003) 『帝国』以文社。

- 野口悠紀雄 (2005) 『日本経済改革論—いかにして未来を切り開くか—』 東洋経済新報社。
- 野口悠紀雄 (2007) 『資本開国論—新たなグローバル化時代の経済戦略—』 ダイアモンド社。
- ハーヴェイ、デヴィット (2007a) 『新自由主義—その歴史的展開と現在—』 作品社。
- ハーヴェイ、デヴィット (2007b) 『ネオ・リベラリズムとは何か』 青土社。
- 畑山敏夫 (2007) 『現代フランスの新しい右翼—ルペンの見果てぬ夢—』 法律文化社。
- 樋渡展洋 (2006) 「小泉政権の位相—先進諸国の中の日本の政治変化と政策対応—」、東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を越えてII小泉改革への時代』 東京大学出版社、18-63。
- ベック、ウルリッヒ (2003) 『世界リスク論』 平凡社。
- ヘルド、デヴィット (2006) 『グローバル・トランスフォーメーションズ』 中央大学出版部。
- ヘルド、デヴィット (2007) 「グローバリゼーション—危険と対処法—」、デヴィット・ヘルド編『論争グローバリゼーション—新自由主義対社会民主主義—』 岩波書店、1-40。
- 保母武彦 (2001) 『公共事業をどう変えるか』 岩波書店。
- 宮本太郎 (1997) 「比較福祉国家の理論と現実」、岡沢憲英・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』 法律文化社、12-43。
- 宮本太郎 (1999) 「福祉国家の世紀と政治学—『新しい福祉政治』—」、日本政治学会編『20世紀の政治学』 (年報政治学 1999年) 岩波書店、35-52。
- 山田昌弘 (2007) 『少子化社会』 岩波新書。
- 山森亮他 (2007) 「ベーシック・インカムとは何か」、『VOL 02』、以文社、4-19。
- ヤング、ジャック (2007) 『排除型社会—後期近代における犯罪・雇用・差異—』 洛北出版。
- 渡辺治 (2005) 『構造改革政治の時代—小泉政権論—』 花伝社。

## 英文抄録

### Globalization and New Liberalism : political cleavage of 'new politics' in transformation of policy and regime.

Kazuhiro Nitta<sup>1</sup>

After end of the cold war, globalization is developing rapidly. In Japan, a series of reform based on political idea of new-liberalism was guided the development of 'new politics', with placing post 'Japan modeled welfare state' and post 'public enterprise society', especially, transformation from the usual policy and regime in the political issue. Then, it happened to the new political cleavage by development of 'new politics'. Therefore, the purpose of this paper is to considerate to direction of development of 'new politics' and new political cleavage through Koizumi Structural Reform, and the whereabouts of post 'Japan modeled welfare state' and post 'public enterprise society'.

1. Course of Study for Teaching Profession, Kinki University, Kinokawa, Wakayama 649-6493, Japan.