

特集 4/ウェルビーイングとシステム論——地域統合に対する日米政治の動向分析 動態的な恩顧主義的政治体制論

——戦後日本における内外二重恩顧主義の変容

駿河台大学法学部助教

大澤 傑

千葉大学大学院社会科学研究院教授

小林 正弥¹

0. はじめに

近年、民主主義の後退と権威主義の台頭が叫ばれている。グローバリズムの失敗を批判するかたちで世界中に広がったポピュリズムは、権威主義的で内向きのリーダーを登場させている。そしてそれは、新型コロナウイルスの感染拡大を受けてより加速しているようにも思われる。このような傾向から、比較政治学においても、民主主義や権威主義といった政治体制に関する研究への注目が高まっている。

しかし、比較政治学では個々の研究者がテーマに即した理論を用いることが一般的であり、政治体制論に関しても諸理論が併存するのが実態である。その結果、政治学者間の議論においても政治体制に関する共通認識が担保されているとは言い難く、このことが各国を比較し、理論化を図る際の妨げにもなっている。

本稿は、このような比較政治学における課題に対し、日本政治の動向分析から理論化を試みるものである。従来、戦後日本の政治体制は民主主義とされているが、いわゆる 55 年体制は自由民主党（以下、自民党）の一党優位体制が

¹ 大澤がまず原稿を執筆し、小林が政治的恩顧主義や恩顧主義的政治体制の概念などを中心にして加筆修正を行い、さらに緊密に議論しつつ相互に加筆修正を重ねて完成させた。

続いた特異な体制でもあり、一時的な中断を経て、第2次安倍政権以来、復活している。2020年9月に持病の悪化によって突然辞任するまで、度々「独裁」とも批判されるほど、安倍首相個人を中心とした、いわゆる安倍一強体制が構築されたからである。このような近年における国内政治の変化によって、民主主義に分類されていた政治体制内においてもその統治形態に変化が生じている。このような政治変動を詳細に読み解くためには、「独裁⇔民主主義」というような2元論的かつ静態的な政治体制論だけではなく、変化を読み解くことができる動態的な分析枠組みが必要であろう。そこで、本稿ではこのような近年の政治変動に注目しながら、日本から新たな動態的政治体制論を提起することを目指す。その際に、動態的公共システム論（小林正弥）の分析枠組み²を念頭に置いて、その観点から政治システムを動態的に論じる。政治体制は政治システム論においても、巨視的な政治的構造の中心的な概念であり、その重要性は言うまでもない。

先行研究を踏まえ、政治的恩顧主義（クライエントリズム）の概念を中心に、民主主義・権威主義というような様々な政治の様式にいわば「横串」を刺すような政治体制論を構想する。政治的恩顧主義とは、パトロン（庇護者）とクライアント（随従者）との間における垂直的な互酬関係に基づく政治的な人間関係を指す。この概念の定義についてはより詳しく後述するが、本稿は政治的恩顧主義の変動を捉えることで、日本政治の変化を読み解き、そこから政治体制論の新たな分析枠組みを構築しようとするのである。

政治体制論の主たる関心は内政であり、国内における統治システムからそれを類型化することが一般的である。しかし、日本のように内政が国際関係の影響を強く受ける事例も少なくない。戦後における強固な日米関係の持続は、アメリカの世界的覇権と日本における自民党一党優位体制と不可分である。事実、この後見ていくように、戦後日本の政治体制は自民党による国内恩顧主義に支えられつつ、国際関係の変化に対応して、アメリカとの間の国家間恩顧主義の

² 小林正弥「ポジティブな動態的公共システム論——多水準・次元・領域の分析枠組み」『公共研究』2020年3月、第16巻第1号、72-106頁

内実を刷新させながら維持することによって、持続してきた。執筆者の一人である小林は、このような内政と日米関係との双方における恩顧主義に支えられた政治体制を「内外二重恩顧主義政治体制」と特徴づけてきた³。

しかし、2017年にアメリカでトランプ政権が誕生したことによって、大きな変動要因が生じた。この政権の「アメリカ第一主義」は、アメリカが覇権国の座から退く可能性も暗示していた。アメリカの国力の衰えは、日米安保条約の破棄や改定などの可能性を匂わせつつ日本に対して在日米軍基地駐留経費などの負担増を求めたことにも現われている。このようにトランプ政権では、庇護者（パトロン）たるアメリカが、良き庇護者らしくない振る舞いをし始めたようにも見える。これは、今後の日米恩顧主義に変化をもたらす可能性のある要因である。他方で、内政においては安倍政権下における恩顧主義とネポティズム（縁故主義）の繁茂が指摘されるようになってきている。このような内政と国際関係の変化はいかに説明できるのか、明らかにしたい。

本稿の構成は以下の通りである。まずは、第1節では政治的恩顧主義の概念を確認し、そのうえでこの概念に基づいて既存の政治体制論の類型を整理し、新たな分析枠組みを提示する。続く第2節では、戦後からこれまでにいたる日本の恩顧主義的政治体制の変動を時系列で考察する。第3節では、前節を踏まえ、2012年12月26日から2020年9月16日まで約8年間にわたって続いた第2次安倍政権における日本政治の変動を政治的恩顧主義から説明する。第4節では、これを日米関係における政治的恩顧主義から分析し、第2節、第3節の分析結果から内政と国際関係の相互関係を分析する。そして第5節では国内・国際双方の恩顧主義を内外二重恩顧主義政治体制として総括し、第6節でこれまでの議論を踏まえて日本の政治体制を再考したうえで、最後に第7節では日本政治分析を通じて政治的恩顧主義から新たな政治体制論を提起する可能性を検

³ 小林正弥「日本政治の公共学」（山脇直司・押村高『アクセス公共学』日本経済評論社、2010年、1-20頁）。小林正弥「ポジティブ公共システム理論と地域統合——日本内外の関係論的な多層的・多次元的分析」（石戸光・鈴木絢女『グローバル関係学3 多元化する地域統合』岩波書店、2021年、第11章）、特に242-246頁。

討する。

1. 動態的な恩顧主義的政治体制論

(1) 政治体制論再考

政治体制論は比較政治学の分析領域として重要な地位を占めてきた。特に、民主化の第3の波が発生した1970年代から冷戦崩壊に伴って旧共産主義国家が民主化し始めた頃に、その隆盛期を迎えた。当時、動員・イデオロギー・多元主義などといった項目において自由民主主義と全体主義の中間に位置する権威主義においてもいくつかの類型が見られるという議論が提起された。多くの研究者は各国の統治のスタイルに着目し、様々な政治体制の類型を開発してきた。例えば、軍によって統治される軍事支配体制、党によって統治される1党支配体制、支配者個人とその取り巻きによって統治される個人支配体制などである。以上のような政治体制における類型論争は現在までも続き、比較政治学者はその類型をベースとして各国の政治分析に務めている⁴。しかし、社会とは読み解く者によって見え方が異なるように、類型化には、その手続きによって当該政治体制が重視する要素以外をそぎ落とすとともに、特定の変数を過大評価し、本来は重視すべき変数を見落としてしまう可能性がある。

それを踏まえ、政治体制の類型論争に対しては、多くの事例がその理念型にはびったりとあてはまらず、ハイブリッド（混成的）なものが多いのではないかという議論もなされてきた。その中で近年注目されているのが「競争的権威主義」の概念である⁵。この概念は、従来の民主主義の判定要素とされてきた複数政党制による競争的選挙を定期的に実施し、外形上は民主主義を装いなが

⁴ たとえばエリカ・フランツ『権威主義——独裁政治の歴史と変貌』（白水社、2021年）参照。

⁵ 競争的権威主義については近年多くの研究の蓄積がなされている。例えば、Ottaway, Marina, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003); Schedler, Andreas, ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2006) など。

らも実際には権威主義的な統治が行われている政治体制を説明するためのものである。アジアではシンガポールやマレーシアがそれにあたるとされる。多くの権威主義国家では選挙が実施されており、野党の参加が認められているものの、特定の政党が権力を握り続け、それをもとに強権的な統治を行うことがよくある。競争的権威主義体制は、このような状況を説明するうえで有用な概念であった。

小林は2016年に、世界的に広範な右翼的・極右的ポピュリズムの勃興を「混成的ネオ・ファシズム」の台頭と捉えるとともに、第2次安倍政権下の政治変動を理論的に説明するために「競争的権威主義」という「混成政体論」を紹介した。さらに戦前から今に至る民主政の盛衰を「戦前戦後循環論」という視座から整理して、安倍政権が平和安全法制を2015年に「成立」させてから「上からの準極右的体制変革」の試みにより、「権威主義的民主制」への変化が生じたと論じた。この時点では、権威主義化がどこまで進むかは、その後の政治的展開にかかっており、選挙・立法・司法・メディアなどの抵抗で体制移行が挫折する可能性も、逆に競争的権威主義へという移行が完成する可能性もあると論じた。本稿ではその後の展開も踏まえて再論したい⁶。

しかし、ハイブリッドな政治体制を認めることは、キャッチオールな分析枠組みを認めることにつながりかねない。政治体制を類型化して各国を比較することで理論化しようとする比較政治学の目的からすると、その安易な議論や用法には警戒すべき面もある。自由民主主義の理想から外れた現象が存在すると、すぐに非民主主義的・権威主義的なハイブリッド体制ということになりかねないからである。

⁶ 小林正弥「今なおファシズムの世紀なのか？——日本における政治循環と新権威主義」『公共研究』第12巻第1号、2016年3月、264-304頁。その後、日本でも競争的権威主義の概念は注目され、日本比較政治学会編で比較政治学会年報第19号『競争的権威主義の安定性と不安定性』、(2017年)と第22号『民主主義の脆弱性と権威主義の強靱』(2020年)が刊行されたが、今日の日本について適用した論文は収録されていない。戦前日本については竹中治堅「戦前日本における民主化途上体制の崩壊——競争的権威主義体制論への意味」が前者の第8章(191-225頁)に収録されている。

権威主義体制の類型化に関する研究蓄積は豊富になされる一方、いわば「不純」な民主主義体制についての議論が不十分だとも言えるかもしれない。特に、ポピュリズムが顕著な現在においては、民主主義と権威主義の境目が判定しづらくなっているため、これまでの政治体制の類型化論争を再考し、単に「民主主義か権威主義か、あるいはその混合か」という議論を超えて、これらの間の移行の動態や、それをもたらす要因を明らかにして、従来の政治体制類型論を超えた説明力の高い政治体制論を新たに開発することも必要になっているともいえるのではないだろうか。

そこで、本研究では従来の類型化論争とは一線を画し、多くの政治体制に利用可能なマクロな分析枠組みを提起し、動態的な政治体制論を発展させることを目指す。その際に、焦点を当てるのが政治的恩顧主義である。なぜならば、政治的恩顧主義は「民主主義／権威主義」といった様々な政治体制において存在し⁷、分析対象の統治のメカニズムやその動態を分析するうえで重要な概念であると考えられるからである。

(2) 内外二重恩顧主義政治体制

政治的恩顧主義は、政治的領域におけるパトロン（庇護者）－クライアント（随従者）関係であり、垂直的な関係性にあるアクター間において、上位者が下位者に政治的見返りを期待して便宜供与を図り、下位者がそれに応じて支持や行動をするという互酬の関係をいう⁸。政治的恩顧主義は、いわば個人間の「義理人情」に基づく関係性を指し、世界各地に普遍的に見られて、理論的には「垂直的限定交換」によって説明されうる⁹。これは、民主主義の「質」に関わる

⁷ この点は既存の研究で確認されている。Allen Hicken, "Clientelism," *The Annual Review of Political Science*, 2011, 14:289-310 (online), <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>, p.297.

⁸ James Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, 1972, 91-113; Susan Stokes, "Political Clientelism," in Charles Boix, Susan Stokes, and Robert Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (Oxford; The Oxford University Press, 2009).

要素のひとつであり¹⁰、特に市民共同体が発達していない地域において表われやすい¹¹。市場経済が未発達な地域において政治的恩顧主義が一種の社会保障としての役割を担うからである¹²。

政治的恩顧主義の理論は人類学や社会学の影響を受けて1960年代から70年代にかけて成立し、政治的恩顧主義は発展途上地域における前期代的な現象で近代化とともに衰退すると考えられていた(第1期)。しかし比較研究が広範に行われ、1980年代には、巨視的社会学者S・N・アイゼンシュタットとラテンアメリカ研究者のL・ロニガーによる巨視的理論も加わって、日本やイタリアのように経済的に発展しても恩顧主義は持続することが認識されるようになった(第2期)。この2つの時期では文化的・社会的要因が重視されていたので、「政治人類学・社会学的(ないし文化社会的)恩顧主義論」と特徴付けることができよう。

その後に恩顧主義研究は「沈滞期」(小林)に入った¹³が、2000年代に入って新しい恩顧主義の研究や理論が現れた(第3期)。ロニガーはこの3期を3つの「研究の波」として整理し、第3期の代表者のひとりであるS・ストークスは初めの2期をまとめて第1波として、3つの論文集が刊行された2007年頃に新しい波が明確に現れたとして、「恩顧主義研究の2波」と呼んでいる¹⁴。

⁹ 小林正弥『政治的恩顧主義論——日本政治研究序説』(東京大学出版会、2009年)、59頁。

¹⁰ 河田潤一編『汚職・腐敗・クライアンテリズムの政治学』(ミネルヴァ書房、2008年)、vi頁。

¹¹ ロバート・パットナム『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳、(NTT出版、2001年)。

¹² ゆえにクライアンテリズムは「二重契約」と呼ばれている。George Foster, "The Dyadic Contract: A Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village," *American Anthropologist*, Vol. 63, 1961, pp.745-763.

¹³ 小林、前掲書、232-233頁。

¹⁴ Luis Roniger, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy," *Comparative Politics*, 2004, Vol.36, No.3, 2004, pp.353-375; Susan C. Stokes, "Political Clientelism," Robert E. Goodin, ed., *The Oxford Handbook of Political Science*, (Oxford, Oxford University Press, 2011, 2013 (online publication)), pp.1-27. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0031

第3期においては恩顧主義が経済発展とともに消滅するのではなく、持続したり再編されたりするという第2期の認識は引き継がれているが、人類学や社会学の影響が大きかった第1波（第1・2期）と違って、この第2波（第3期）は政治経済学における制度論や経済的・物質的利害の観点が強い。たとえばF・C・シェーファアの『販売（セール）のための選挙——票の原因と結果』（2007年）という書名が象徴しているように、選挙での支持を調達するためにどのような誘因を政党が用いるかという点に着目している。恩顧主義やパトロネージは「戦略」（S・ピアットニ）とみなされ、パトロンの側の目的は政治的権力の獲得・維持・増強であり、クライアントの側の目的は利益の防衛・促進ということになる。こういった観点から、ストークスは端的に「選挙の支持の見返りに物質的財を与えること」と政治的恩顧主義を定義している¹⁵。第1・2期に対比させれば、これらは「政治経済（学）的な恩顧主義論」と言えよう。これらの現象は政治文化と関わりなく遍在的に見られるから、政治的恩顧主義は経済発展にもかかわらず存在するという第2期の発見が維持されることになる。

第2波の議論では、様々な変数を想定することによって恩顧主義を実証的・経験的に調べようという試みがなされている¹⁶。ただ、これらの議論では「票を買う」といった経済的・物質的側面に焦点が置かれる反面として、第1波で重視されていた文化的観点は後退している。さらにミクロないしメソレベルの研究が中心になっていてマクロな政治体制論へと展開するものは見当たらない。そして最近は新しい理論的展開や論文集の刊行も少ないように思われる¹⁷。

確かに第2波（第3期）の議論は恩顧主義の政治的動態を説明するためには

¹⁵ Frederic Charles Schaffer, *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (Lynne Rienner, 2007); Simona Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001); Stokes, *ibid*.

¹⁶ Hicken, *op. cit*.

¹⁷ 比較的最近のものとしては、Diego Abente Brun, Larry Diamond, eds., *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (Johns Hopkins University Press, 2014). ダイアモンドはハイブリッド体制論の主唱者で、同書の視角は本稿の恩顧主義論に近い。

有意義である。たとえば恩顧主義は公的領域と私的領域との間での資源の再分配が生じる体制変動期の局面に最も先鋭化する¹⁸。このような政治的恩顧主義は、パトロンがクライアントをつなぎとめるために必要な「懐柔資源¹⁹」の変化を規定する経済状況や政治状況といった外部環境に影響を受ける。外部環境の変化は、クライアントの要求にこたえるため、パトロンに公的資源を引き出す戦略を切り替え、新たなパイプを築くことを要請する。その結果、「上部」におけるゲームのルールが変更され、体制側も外部環境の変化に影響を受ける²⁰。つまり、パトロンとクライアントの関係性は垂直的ではあるが、片務的ではなく双務的であり、懐柔資源の状況に依存して変動するのである。

他方で、文化的・社会的なマクロな構造の理論化という点では第1波の理論の意義は大きく、政治体制論を考える際にはその視点も不可欠だろう。第1波の頂点（第2期）と考えられるアイゼンシュタット＝ロニガーの社会学的理論は資源交換として恩顧主義を説明しているので、第2波の視角とも大きな矛盾はなく、むしろ双方の視角を統合することによって恩顧主義論を進展させることが可能になると思われる。そこで本稿では、政治体制論としての展開を行うために第1波の文化的・社会的な政治的恩顧主義論を基礎としつつ、第2波の政治経済的恩顧主義論の視角も取り入れて、統合的な恩顧主義的政治体制論を提起したい。

アイゼンシュタットの巨視的社会学は、社会学者T・パーソンズの社会システム論を起点としつつ、人間行動の象徴的次元（意味の次元）や動態的側面を導入・強化することによって成立した²¹。小林のポジティブ公共システム論も同様であり、アイゼンシュタットの理論を発展させているとみなせよう。この

¹⁸ 横田正顕「体制移行と政治的クライエントリズム南欧諸国の経験」河田編、前掲書、271頁。

¹⁹ 佐藤章「コートディボワールにおける新家産制の変化・変質——1990年以後期の政分析に向けて」津田みわ編『アフリカ諸国の「民主化」再考——共同研究会中間報告』アジア経済研究所、2004年、75頁。

²⁰ 中山洋平「中央からの財政資源配分と地方政治構造の変容——20世紀南フランスの事例」河田編、前掲書、245頁。

²¹ 小林、前掲書、145-151頁。

観点からすると、政治システムに対し、国内では経済システムや文化システムとの相互作用があり、それら3システムと人間システム（心身）とが相互作用する。恩顧主義に対してもこれらが影響するわけであり、政治システム内部の制度・状況と同時に、経済や文化の影響も大きい。上記のような統合的理論によって、これらを包括的に扱うことができるだろう。

さらにそれらのシステムを取り巻いて、他の国家や国境を越えた地域（リージョン）や地球などの国際的システムが存在する²²。第1波でも第2波でも通常は政治的恩顧主義が国内政治について議論されるが、国家間でパトロン－クライアント関係が成立しているとみなされる場合があるので、恩顧主義の概念は国際的關係でも適用可能だろう。これは、「国家間恩顧主義」であり、小林は日本の政治体制を、日米安保を制度的な軸にした「内外二重恩顧主義政治体制」と規定している²³。

本稿では、恩顧主義に対する外部からの影響として、上記のような多様な要因の中で、日米関係およびそれを構成する「国際環境」と、国内においてパトロン－クライアント関係を規定するゲームのルールたる「政治制度」に注目する。そして以下では、55年体制から現代までの日本の政治的恩顧主義はどのように変動してきたか、日米関係の変遷と国内政治改革に注目しながら考察する。

（3）政治的恩顧主義と混成体制・政治的習合主義

分析にあたっては、国内における恩顧主義は厳密には何層にも重なっていることに留意が必要である。例えば、首相を頂点のパトロンとする場合、その後、官僚組織や政党へとそのパトロン－クライアント関係は枝分かれする。そして官僚組織の場合はその組織内で、政党では党内で派閥などを通じたネットワークが形成される。政党の場合、派閥の長から末端の議員個人間で幾重ものパトロン－クライアント関係が構成され、地域においては、選出議員がパトロン（あ

²² 小林、前掲「ポジティブな動態的公共システム論」および小林、前掲「ポジティブ公共システム理論と地域統合」。

²³ 小林、前掲「日本政治の公共学」、9-10頁。

るいはブローカー)となり、選挙区における地方議員や利益団体などをクライアントとして存在することとなる。これらの何重にも連なる恩顧主義を完全に実証的に調査することは困難であるが、マクロにこれらの構造を捉えるために、本稿では政治システム内部と社会共同体(社会コミュニティ)²⁴との関係における恩顧主義を区別する。政治システム内部における恩顧主義とは、首相と閣僚、与党議員、官僚などを含む政治エリートを対象としたものであり、特に首相の周辺において意思決定を担うものを権力中枢、その他を政治社会と区別する。社会共同体との間における恩顧主義とは、与党議員などのブローカーやパトロンと地域住民や利益団体との間のものである。

最も強固な恩顧主義体制のイメージは、政治指導者から一元的なパトロン-クライアント・ネットワークが社会共同体の末端まで全面的に広がっているというものだろう²⁵。前近代社会にはこれと似た政治体制が広く存在していたが、今日においては民主主義をはじめとする他の様式の制度と共存していることが多い。

しかも、政治指導者が政治システム内部のみで恩顧主義的關係を形成していることもありうるし、社会共同体においてはそのネットワークが枝分かれしていたりする場合も少なくない。これらのパトロン-クライアント・ネットワークの形状の違いは、首相の統治手法や政治体制の危機における脆弱性に影響を与えることとなる²⁶。

アイゼンシュタットとL・ロニガーは、一般交換の概念を独自に発展させつ

²⁴ これらの概念については、小林、前掲「ポジティブな動態的公共システム論」、特に88頁。コミュニティには様々な性格や類型が存在するので一般的理論においては「社会コミュニティ」という概念を用いるが、恩顧主義との関係では「共同体」という日本語が整合的なので本稿では主として「社会共同体」という語を用いる。

²⁵ 筆者の一人である大澤は、権威主義体制の下位類型の中で最も政治指導者個人に権力が集中する個人支配体制は、指導者による一元的なパトロン-クライアント・ネットワークによって完成すると論ずる。大澤傑『独裁が揺らぐとき——個人支配体制の比較政治』(ミネルヴァ書房、2020年)。

²⁶ 個人支配体制に注目したものとして、大澤、前掲書。または、大澤傑「いかにしてクライアントリズムは個人支配体制の脆弱性を規定するのか——ニカラグアとパラグアイの比較分析」『ラテン・アメリカ論集』第53号、2019年、29-56頁。

つ、「社会の中心が恩顧主義的な一般交換によって成立している場合、他の様式の制度的構造の認識しうる部分に恩顧主義が存在する場合、他の様式の制度の付加物に恩顧主義がなっている場合」という3類型に区別した。小林は、第1の類型を「典型的」庇護－随従関係、後の2類型を「付加型」庇護－随従関係と呼んでいる。

アイゼンシュタット＝ロニガーによれば、日本は「帰属主義的位階制（ハイエラーキカル）システムにおける付加型庇護－随従関係」という特質を持ち、現代日本は「普遍主義的モデルにおける付加型庇護－随従関係」でもある。小林は、丸山眞男の洞察（古層論）とあわせて考察し、日本政治の深層の構造を「政治的重層主義」と捉えて、その表層の表れを「政治的習合主義（シンクレティズム）」と概念化した²⁷。

この観点から見れば、日本政治には他の幾つかの政治体制と恩顧主義とが重層的に存在するがゆえに、政治的習合主義のシステムをなしている。古代国家以来の家産制および封建制に由来する政治の様式（アイゼンシュタットらのいう帰属主義的位階制）、近代になってからの近代官僚制や民主主義の制度（アイゼンシュタットらのいう普遍主義的モデル）が重層的に存在していて、それらに恩顧主義が付加されている。今日においては封建制的な恩顧主義や家産制的官僚制と、近代政治との政治的習合主義が存在しているわけである。これらを「新封建制」とか「新家産制」と呼ぶことも可能だろう²⁸。

この見方には、前述のハイブリッド的体制（混成体制）という政治体制論と共通性があるが、民主主義と権威主義とのハイブリッドというだけではなく、恩顧主義という政治現象に注目することによって、日本における民主主義的政治と権威主義的政治の双方（およびそのハイブリッド）に通底している側面に焦点を当てている点で独自の意味があるだろう。

²⁷ 小林、前掲書、第3・4章、特に325-329頁。

²⁸ 小林、前掲「いまなおファシズムの世紀なのか?」、267-268頁。家産制および新家産制については、小林正弥「新家産制論とASEAN諸国——ウェーバー・モデルの意義と限界」（岩崎育男・萩原宜之編『ASEAN諸国の官僚制』アジア経済研究所、1996年、225-268頁）。

筆者のひとり（小林）から見れば、日本政治は習合主義的政治体制であるがゆえに、民主制と恩顧主義との習合主義的体制から、家産制的な権威主義と恩顧主義との習合主義的体制への変容も、非習合的政治体制と比して相対的に生じやすい。この双方の習合的体制に恩顧主義が共通して存在しているので、それに注目して政治体制の動態的变化を論じることができるのである。

上記のような恩顧主義の見方は、制度的な枠組みによって恩顧主義の分類を行おうとする考え方に類似しており、「封建制的クリエンテージ・システム、家産制的クリエンテージ・システム、工業的クリエンテージ・システム」（R・ルマルシャンとK・レグ）や「家産制的恩顧主義、封建制的恩顧主義、商業的恩顧主義、『聖人的』恩顧主義」（R・ルマルシャン）という類型化²⁹に近い。恩顧主義が構成要素となっている各種の政治的習合主義を、恩顧主義という観点から概念化すればこのような類型になるわけである。

そこで以下では、習合主義的で混成的な政治体制という全体的パースペクティブの中で、「民主主義／権威主義」の双方の様式に通底する現象として恩顧主義に注目して恩顧主義的政治体制という概念を用い、必要に応じて、封建制的・家産制的・議会制的恩顧主義といった表現も用いることにしたい。この観点からは、恩顧主義論においても、議会や政党との関係はもとより³⁰、官僚制や司法、さらには軍といった他の機構や政治主体との関係にも注目することになる³¹。

また恩顧主義と民主主義的な政治様式を区別して議論することが必要になる。後述するようにこれは方法論的な難問だが、本稿では政党と人々との間の政治的連係（リンケージ）という観点から、参加的・自律的で政策（応答）的でプログラムの政治様式と恩顧主義的政治様式を理念型として区別する（235頁参照）。そして、政治的恩顧主義の概念やその類型を説明しつつ、戦後日本政治の展開を説明する。この観点からの政治体制論については本稿の最後で改め

²⁹ 小林、前掲書、98-99頁、注20参照。

³⁰ 個人政党との関係について、金丸祐志「開発途上国における個人政党とその問題——途上国の政党政治と民主主義の定着への示唆」『和洋女子大学紀要』2014年、第54集、63-74頁。

³¹ 大澤、前掲書。

て定義を含めて理論的に検討することにしよう。

2. 内外二重恩顧主義政治体制の変容

(1) 55年体制——分散的恩顧主義の成立と終焉

55年体制下において、自民党の一強体制を支えてきたものの一要素として重要なのが恩顧主義であった。当時、ひとつの選挙区から概ね3～5人が当選する中選挙区制を採っていたわが国では、議会内での単独過半数を獲得するためには同一政党内から同一選挙区に複数の候補者を擁立しなければならず、その帰結として与党たる自民党内部での競争が存在した。そのため、自民党内では派閥が存在し、派閥が候補者を独自に支援することで党内権力闘争が規定されてきた。派閥は、自民党という政治社会内の恩顧主義であり、「派閥領袖—派閥国家議員—都道府県議会議員—市町村議会議員」というように系列的な重層的恩顧主義のネットワークが存在した。これは議会制的恩顧主義と言えよう。このような恩顧主義的政治を象徴したのが田中角栄であり、田中首相がロッキード事件で辞職し（1974年）逮捕された後も、田中派やその系列派閥（経世会）は政界に大きな影響力を陰に陽に行使した³²。

中選挙区制は派閥の勢力にも影響し、派閥は党内幹部や閣僚ポストを巡って対立し、党内から選出される自民党総裁たる首相はその意思決定において各派閥からの影響を受けざるを得なかった。このことは、自民党議員が党総裁からの影響を大きく受けずに政治活動を行えることを意味していた。それゆえに、当選した議員は省庁との連携を独自に高め、族議員化することによって政策決定にも影響を行使できた。また、選挙においては政策競争よりも党内における競争が優先され、同じ所属政党であるがゆえに政策的な差異が小さい自民党の候補者が地元有権者や支持団体向けのサービスを競い合う結果、サービスのための政治資金需要の増大や特定の政治家と地域や業界の癒着が生み出された³³。

³² 派閥については、西川知一・河田潤一編著『政党派閥——比較政治学的研究』（ミネルヴァ書房、1996年）。

³³ 待鳥聡史『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡』（新潮社、2020年）、54-55頁。

また自民党と省庁は密着し、それらと業界団体との間には「鉄のトライアングル」と言われる利益共同体が存在した。「自民党—官庁、自民党—業界団体、官庁—業界団体」のそれぞれに恩顧主義的な絆が存在していた。地域では自民党の議員と後援会・有権者の間で、地元への利益誘導を核心として、やはり恩顧主義的ネットワークが存在していた。世襲議員も存在したから、封建時代の恩顧主義を想起させるところがあり、習合的議会政治であり、議会制的恩顧主義が強力だった。

第1期の恩顧主義論では、政治発展に伴い、中央政府の確立や選挙政治の登場とともに「伝統的庇護—随従紐帯から現代的庇護—随従紐帯へ」(J・スコット)という歴史的变化が現れると論じられた。後者は政党嚮導パトロネージ(A・ウィングロッド)に相当する。アイゼンシュタットらは、これらを「(地方に限定された)地方型恩顧主義⇔(広い制度的枠組みへの)連結型恩顧主義」(および連結型恩顧主義における「庇護者(パトロン)型仲介と組織型仲介」と類型化した³⁴)。小林は、この2類型を「(地方的な)伝統的恩顧主義⇔(組織との連結による)新恩顧主義」と呼び、政治的近代化によって前者が消滅するわけでは必ずしもなく、両者が共存することもあると考えている。戦後日本の議会制的恩顧主義はその典型であり、地域においては伝統的恩顧主義が持続しており、それが中央から政党や官僚制と連結する新恩顧主義と接続していると考えられるのである。

また官庁も、業界団体との間に恩顧主義的な関係を形成し、行政指導などの形で法によらない影響力を行使した。戦前の特権的で家産制的な前近代的官僚制の伝統との間に断然面とともに連続面も存在したのである。よって、これは近代的官僚制と家産官僚制との習合的官僚制であり、近代官僚制の制度の中で家産制的恩顧主義が存在していたことになる³⁵。この恩顧主義は連結型恩顧主義であり、近代官僚制における新恩顧主義ということになる。新封建制や新家

³⁴ 小林、前掲書、88-91頁、194-195頁。

³⁵ 小林正弥「官僚制」(森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、1998年)、2、19-35頁、日本の官僚制については32-33頁。

産制という表現は、近代的制度の中に封建制的恩顧主義や家産制的恩顧主義に類似した現象が復活ないし再生したことに注目するものである。

55年体制下の日本は高度経済成長とバブル経済を受け、安定的な経済成長を享受してきた。それゆえに、度々汚職が批判されながらも自民党の長期政権が維持されてきた。このような55年体制下における自民党の傾向は、首相は強力なパトロンではなくとも、その下にいる派閥の領袖が強力なパトロンとして複数君臨し、各派閥が社会共同体にまで連なる独自のパトロン・クライアント・ネットワークを構築しているといえた。いわば権力中枢の恩顧主義は弱くとも政治社会内においては緊密な恩顧主義が築かれる一方、社会共同体においても様々なセクションにおいて、分散的にして強力な恩顧主義が存在していた。これを以下では「分散的（政治的）恩顧主義」と呼ぶことにしよう³⁶。封建制も分散的システムだから、この点でも封建制的恩顧主義と類似していると言える。

他方、日米関係もこのような内政における恩顧主義の安定を下支えしていた。戦後の日米関係における恩顧主義は、日米安全保障条約を基軸とした「日米安保体制」と呼ばれるような、アメリカに安全保障を依存し、日本は経済に注力するという政策によって確立された。このような恩顧主義の確立は、日本を再び軍国主義化させたくないアメリカと、経済に傾注したい日本にとって都合がよい仕組みであった。

日米関係を恩顧主義の視点から考察するうえで象徴的なのは在日米軍基地の存在であろう。日本は基地を負担することによりアメリカからの庇護を得て、アメリカも日本への安全を保障することによって軍事基地と（それを拠点とする）

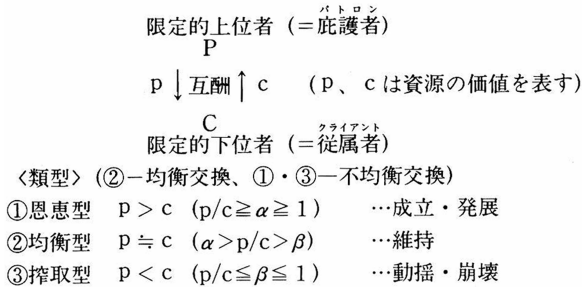
³⁶ なお、サウジアラビアでは、国王によって権力中枢に配置された王族が各省庁や自治体において他の王族からの監視をほとんど受けることなく統治を行っている。その結果、王族間で垂直的な恩顧主義が形成され、各ネットワークの水平的つながりが予防され、体制が維持されるという。これをハートグは「分節化された恩顧主義（segmented clientelism）」と呼ぶ。Steffen Hertog, *Prince, Broker, and Bureaucrats: Oil and State in Saudi Arabia*, (Ithaca: Cornell University Press, 2010.) 日本の場合でも同様の形態が現れる時期があることは想定されるが、集権的との対比として本稿では分散的と呼ぶこととする。

極東における国際的影響力を維持する——このような互酬性が存在することによって、2 国間関係が構築されてきた。また、覇権国たるアメリカへの依存は、日本が国際社会での地位を確立するうえでも理にかなっていた。このような関係は、パトロンが安全保障を中心とした政治的な庇護をクライアントに提供し、クライアントも外交をはじめとする各種の資源を使ってパトロンを支持する構図として考えられる。

とはいえ、日米関係は常に安泰であったわけではない。古くは、1960 年頃に実施された安保改定を巡って安保闘争が勃発しており、このときはパトロンたるアメリカがクライアントたる日本との恩顧主義関係の放棄を真剣に懸念していた。他方で、1970 年代の日米貿易摩擦においては当時の佐藤栄作政権に対してニクソン政権がパトロンの地位を利用して圧力をかけることにより、クライアントの行動を規定してきた。このように日米間における恩顧主義は時に緊張関係をはらんできた。しかし、冷戦の文脈において日米関係は強固に維持されてきた。55 年体制における二重恩顧主義政治体制は、長期単独政権下での経済成長と、冷戦・アメリカ覇権という国際環境によって維持されてきたのである。

小林はアイゼンシュタット＝ロニガーの理論を発展させて、恩顧主義を「垂直的限定交換」と規定するとともにその交換関係の力型（ダイナミズム）について、パトロン（庇護者）と随従者（クライアント）との間の互酬性における「①恩恵型、②均衡型、③搾取型」という類型を提起している。パトロンとクライアントとの間の資源の交換内容について、「①クライアントの方の便益が大きい場合、②両者に均衡が取れている場合、③パトロンの方の便益が大きい場合」である。それぞれの場合に、この恩顧主義は「①成立・発展、②維持、③動揺・崩壊」に向かう傾向があると想定されている（第1図）。上位者（パトロン）から下位者（クライアント）への資源の流れの価値を p 、逆に下位者から上位者への資源の流れの価値を大まかに c で表せば、 p/c の大小（1 より相当大きければ恩恵型、1 より相当小さければ搾取型、その中間が均衡型）でこの類型を表せることになる³⁷。この p/c を以下では（垂直的限定交換における）「資源提供比」ないし「（互酬のないし限定）交換比率」と呼び、互酬性の上記類型を「互

ダイナミズム
第1図 垂直的限定交換の力学



*ただし、例外として、①の場合でも $p-c$ が P の能力を超えた場合には衰退に、また③の場合でも C が p なしには生存不可能な場合には生成に向かうことがある。(p/c は資源提供比 (交換バランス)。 $\alpha \cdot \beta$ は定数を表す)

酬的 (限定的) 交換類型」と呼ぶことにしよう。

この類型論を適用すると、55 年体制の前期においては、アメリカの覇権を背景にして、日本にとっては「恩恵型」の国際恩顧主義であり、それに伴ってこの恩顧主義は「成立・発展」していったと考えられよう。当初は占領下にあったから、そもそも日本はアメリカと法的にも対等な立場ではなかったが、サンフランシスコ平和条約が成立して国家主権を回復した日に安保条約も署名されて (1951 年) 庇護 - 随従関係が成立した。当時はアメリカの国力が圧倒的であり、日本は経済的・国際的に純然たる随従国となった。体制選択に大きな論争があったが、自由民主主義陣営に属することを前提とすると、その中ではアメリカの庇護のもとの受益者となり、日本の再建や経済成長が達成された。それとともに、安保改定 (1960 年) によって、形式的には米日の対等性と双務性が法文化されたものの、日米地位協定においては不平等性があり、日本はアメリカの庇護のもとでアメリカに基地を提供して支持するという実態は維持された。アメリカの要請もあって自衛隊を創設・拡大していったものの、日本はいわゆる吉田ドクトリンによって安全保障の費用を相対的には小さくとどめ、その分、

³⁷ 小林正弥「新構造主義的恩顧主義論」『千葉大学法学論集』第 9 巻第 3 号、1995 年、25-74 頁、特に 39 頁参照。

経済発展に傾注したのである。

しかし政治学者の待鳥聡史によればこの傾向は自民党と官僚から長期的な国家をどうするかという長期的ヴィジョンを生み出す能力を失わせ、短期的な利益配分政治に専念させた³⁸。国際環境と国内の経済成長が55年体制における恩顧主義の形状を固定化させたのである。周知の通り国際関係はその後、大きな変動を迎えた。冷戦の終結は日米関係における安全保障を見直すきっかけとなり、続く湾岸戦争では、同戦争に対する日本政府の消極的な態度のためか、クウェートが謝意を表明した国の中に日本は含まれず、これは日本政府に外交的敗北感を与えることとなった。クウェートの行動が意図的かどうかにかかわらず、この経験が積極的国際貢献を志向する日本政府の現在の方針の下地を作った。それゆえに、1992年の宮澤政権では国際平和協力法が国内の強い反発を受けながらも成立し、日米関係の強固な恩顧主義が維持されてきた。こうして国際環境の変化にもかかわらず、冷戦後においても一貫して、クライアント国・日本はパトロン国・アメリカに積極的な追従を続けた。

この過程は、国際関係の変化とアメリカの国力の相対的後退に伴って、日本への負担要求が増大し、日本はそれに応えることによって米日恩顧主義を維持したと言えよう。アメリカは日米安保に基づいて日本を防衛するという約束を維持する反面で、それと引き換えに、在日米軍駐留経費負担の増大をはじめ日本がアメリカの要請に応じて支出する費用は増大していった。たとえば、日本が軍事的な負担をしないことに対してアメリカが不満を持つようになり、その要請によって、時の福田赳夫政権における防衛庁長官・金丸信が1978年に日米地位協定の枠を超えて、在日米軍基地で働く日本人従業員に対する負担（いわゆる「思いやり予算」）を導入した。金丸は田中後に竹下登とともに経世会を牽引した存在だから、経世会が象徴する恩顧主義的政治手法を米日恩顧主義の維持のために活用したとも言えよう。

これからの時期を55年体制の後期と呼べば、資源の交換内容においてはア

³⁸ 待鳥、前掲書、83頁。

メリカからの提供は大きくは変わらないのに対し、日本からの提供の比重が高まっていったから、資源提供比 (p/c) が低下して、交換類型は「恩恵型」から「均衡型」へと変化し始めた。もっとも、それでも安全保障における日本の受益はなお大きいと考えられていたから、日本はあえて「思いやり予算」を作って増大させていくという方法を用いて、米日恩顧主義は「維持」されたと言えよう。

しかし、内政における恩顧主義にはほころびが見え始めた。高度経済成長下においてはパトロン・クライアント・ネットワークを維持するための懐柔資源が豊富に存在したが、1970年代における石油ショックに端を発する経済成長の終焉は、懐柔資源の縮小を意味していたからである³⁹。また、前述の通り、中選挙区制は少数政党の議席の奪い合いを促すとともに、同じ政党同士で競い合うために政策論争が展開されにくく、同時に汚職が蔓延しやすい制度であった。

1989年にリクルート事件で竹下内閣が総辞職に追い込まれ、不況下において、政界のドンと呼ばれた金丸が東京佐川急便事件で1993年に逮捕された。これらの政治スキャンダルは、政治改革が急務であるという認識を広めることとなった。また、議院内閣制をとる日本では政党が主たる役割を担うはずであるのに、前近代的な体質を色濃く残す自民党と、政権獲得の意思を失った社会党その他の野党が、応答能力に欠ける政治を行ってきたという認識が広がっていた⁴⁰。

このような恩顧主義的政治への批判は、政界に激動をもたらした。政治改革を求める小沢・羽田グループは、1993年に宮澤内閣に対する内閣不信任案に賛成して自民党を脱党して、自民党は衆議院議員総選挙で敗れ、55年体制が終結した。新たに誕生した細川連立政権が衆議院議員選挙に小選挙区比例代表並立制を導入した。

(2) 政治行政制度改革と政治的恩顧主義打破への動き

当時の政治改革の中心的課題は小選挙区制導入であり、これによって恩顧主

³⁹ 小林、前掲書、11頁。

⁴⁰ 待鳥、前掲書、103頁。

義的政治体制の打破が期待された。そのモデルは英米のような2大政党制であり、選挙制度改革が政治体制の変革につながると目されていたのである。改革派と言われた政治学者たちまでもこのような主張を行っていたが、英米モデルに囚われ、比例代表制が中心のヨーロッパの様々な政治体制を十分に検討していなかったと言わざるを得ない。その代表的政治学者だった佐々木毅が近年に首相の解散権については「思いが至らなかった」と語っているように、結果的に恩顧主義を維持・肥大化させる権限には改革がなされなかったのである⁴¹。

しかも戦前日本の政党政治が崩壊してファシズムに陥ったという歴史から見ても、日本の文化や社会を考慮すると、小選挙区制は利益誘導の効果をさらに大きくし、競合政党間の政策距離を小さくすることによって、政党政治の信頼を低下させ民主主義の危機をもたらす危険が考えられた。小林は当時から選挙制度改革にそのような危惧を抱いて、「戦前戦後循環論」を提起した⁴²。顧みると、その後の政治はこの危惧が現実のものになっていったと言わざるを得ない。

たしかに、小選挙区制は1選挙区で1人の当選者しか出ないため、政策論争が期待され、実際に小選挙区導入後は2003年に入ってマニフェストなどの具体的な政策に関する争点が選挙のたびに提示されるようになった。しかし、比例代表制を並立させたために少数政党間には遠心力が働き、理論的に期待されたような2大政党制が成立することは難しかった。1999年には党首討論も導入され、政策論争が促進されたことは事実であるが、結果として実現可能性が低い政策が唱えられるようになったりした⁴³。

このような小選挙区制導入に関する議論は、細川政権以前からなされていた。この背景には、政策論争の促進や政治腐敗の抑制といった理由に加えて、「強い政治」と言われたような、政治のリーダーシップの強化への期待も含まれていた。「根回し」に象徴されるような集団主義的政治や、業界団体の利害に影響さ

⁴¹ 朝日新聞「解散権の肥大化、見通せず 小選挙区推進した学者の悔恨」2017年9月26日。

⁴² 小林正弥「恩顧主義の政党と選挙制度改革——日本政治『成功』の要件」『千葉大学法学論集』第18巻第1号、2003年7月、195-285頁。

⁴³ 待鳥、前掲書、121-122頁。

れる恩顧主義的政治が、政治的変革を妨げ、政治や社会の停滞を生むと考えられたからである。

小選挙区制になれば、1つの政党から1人しか同一選挙区内には候補者が擁立されないことが予測される。加えて、政党助成金制度が導入されれば、大政党に所属しなければ当選が難しくなるため、候補者選定の公認権や政治資金の配分権限を持つ政党執行部のリーダーシップが高まることが期待された⁴⁴。また、これにともない派閥も弱体化し、首相の権限も高まると考えられた。

事実、1996年から始まる橋本龍太郎内閣は行政改革を掲げて、肥大化する官僚機構を問題視し、小さく強力な政府の構築に着手した。中央省庁の統合、内閣機能の強化、行政機構のスリム化が柱である。機関委任事務の廃止などの地方分権改革や、行政手続法（1993年）による恩顧主義的な行政指導の規制のように、家産官僚制的恩顧主義の性格を改めて近代的行政制度の確立を目指すものが含まれていた。

政治的リーダーシップ強化への動きは後の内閣にも引き継がれ、1998年の中央省庁等改革基本法をはじめとし、2000年代に入ると、2001年の内閣府の設置を含む省庁再編や首相補佐官の増員など、選挙制度以外においても首相のリーダーシップを高めるような政策が採られた。これによって首相は自身が重視する政策に対して省庁横断的に強い権限を発揮することが可能となった。

他方で、1993年の非自民政権（細川政権）の誕生は地方分権改革を推進することとなった。この動きは自民党が長期政権で維持してきた中央－地方における恩顧主義を解体して地方自治の進展を目指すものであった。このような地方分権改革は、戦前以来の集権的官僚制を打破して、市民自治を進展させようとするものであり、後にみられるように原発や米軍基地の駐留を巡って地方が中央に対して挑戦する可能性を創出することにつながった。

もっとも、地方自治体の行財政面における自律性の拡大は一部の地方自治体の無能力問題を白日下にさらすことともなった。また、行財政のみに焦点が当

⁴⁴ 同上、57頁。

たられた改革は政治とのミスマッチを引き起こした。例えば、地方議会では単一の大選挙区で選挙が実施されるため、候補者は数パーセントの得票で当選できることになり、自治体全体の利益よりも特定の地域や支持団体の利益を追求する傾向がある。このような制度構造を変えないままの財政的な自律性の向上は、議会がまとまって首長に対抗できずに、首長の独断的な政策選択や、過剰な利益配分による放漫財政を導く可能性を生んだ⁴⁵。石原慎太郎、橋下徹、小池百合子などといったポピュリストと呼ばれる首長の登場には上記の制度改革も影響しよう。

首相のリーダーシップの強化は、もともと「鉄の三角形」と言われた「族議員—官庁—業界団体」の恩顧主義的な利益共同体を打破するためのものだった。ところが1996年（橋本内閣）から再び政権を獲得した自民党は、従来の派閥政治を再び持ち込むことによって前近代的な恩顧主義型の政治を実施しようとして、国民からの反発を招いた。そのため、「自民党をぶっ壊す」と掲げた小泉純一郎政権（2001年～2006年）が恩顧主義的な政治体制を打破することを期待されて人気を博したのである⁴⁶。この政権は、典型的なネオ・リベラリズム（政治哲学ではリバタリアニズム）の理念を掲げており、郵政民営化を行った。この思想は、市場の効率化のために、国家の最小化や規制緩和・民営化、福祉の縮小を主張するものであり、恩顧主義的政治とは衝突してその打破を唱えるのである。また、小泉の政治手法はポピュリズム的であったことも指摘されている⁴⁷。「ワンフレーズ政治」や「劇場型政治」とも呼ばれ、わかりやすい言葉で政治家や官僚を悪玉とする政治手法は支持率拡大に寄与した。

しかし、今から考えると、一連の強力な政治への制度改革は、後に、首相に

⁴⁵ 同上、255-258頁。以上のような政治行政改革の背景には、国民が主権者として自らの選択に責任を持つという政治的「近代化」の要素も含まれていた。

⁴⁶ 小林、前掲書、13頁。

⁴⁷ 大嶽秀夫は田中角栄のような「利益誘導型ポピュリズム」と、「善悪二元論的、劇場型政治」というポピュリズムと対比して小泉を後者の典型としている。もっとも、本稿の観点からは田中は典型的な恩顧主義的政治家である。大嶽秀夫『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、2013年）、4頁。

よる新たな恩顧主義の構築を可能とすることにもつながった。つまりこの時期の政治改革は、逆説的ながら、指導者に一元的な恩顧主義を進める権限を与える下地も作ってしまったのであり、いわば今日における集権的な恩顧主義の制度的伏線ともなった。

日米関係においては、55年体制から続く強固な国際的恩顧主義がなお維持された。1995年には沖縄少女暴行事件という基地を巡る重大事件が発生し、大規模な抗議行動につながったが、日本政府はそれを沖縄に関する特別委員会(SACO)を設置するなどして対応した。折しも、この時期は1996年の台湾海峡危機や1998年の北朝鮮の弾道ミサイル発射、2001年の同時多発テロなどといった日本の安全保障を巡る課題が次々と現れ、日本はアメリカにさらに依存することによって自らの安全保障を高めようとした。その方針は、1999年の周辺事態安全確保法およびガイドライン関連法、2001年テロ等特措法と同年から始まる自衛隊のインド洋での給油活動、2003年のイラク特措法と自衛隊のイラク派遣などに表れていた。また、2007年には防衛庁が省に昇格した。このような日本の安全保障における自衛隊の役割の拡大は湾岸戦争での外交的敗北を「教訓」として、国際環境の変化に伴い、アメリカの要請に応じて、従来は憲法によって制限されていた国外での活動を一步一步拡大していくものだった。クライアント国家がパトロン国家に対して安全保障を依存し続けるとともに、その関係を持続するために、パトロン国家の意向に基づいて憲法の制約に対する従来の解釈を変更させていくプロセスであったといえよう。

これは、アメリカからの「庇護」には大きな変化がないのに対して日本の負担をさらに増大させるものであり、資源提供比 (p/c) がさらに小さくなり、米日恩顧主義における「均衡型」の類型への変化をさらに進ませるものだった。それは同時に平和主義という憲法上の理念までも実質的に変容させることを迫るものになったのである。

もちろんこの動きは社民党・共産党のような左翼の野党から違憲として激しい批判を招き、第1次安倍政権(2006年～2007年)は「戦後レジームの打破」という標語のもとで改憲や教育基本法改正を目指したので、対立は先鋭化した。

他方で、1990年代に自民党から有力政治家たちが脱党して以来、新進党や民主党といった中道ないし中道左派の野党も誕生ないし伸長した。体調を理由として安倍首相が辞任し、福田政権（2007～2008年）と麻生政権（2008年～2009年）が成立したが、当時の自民党はリーマン・ショックに伴う景気後退などの外的な問題のみならず、閣僚の度重なるスキャンダルなどの内的な問題を抱えており、2009年には民主党が政権を獲得することとなる。

(3) 民主党政権における内外二重恩顧主義打破の試みと挫折

民主党政権は、55年体制から構築されてきた自民党による官僚主導型の政治を政治主導型に転換させることを掲げた。このような試みは内政における自民党と官庁との政治的恩顧主義体制の打破を目指すものだった。

例えば、大きく注目された「事業仕分け」は、自民党政権において構築されてきた政治と省庁・業界団体の間の恩顧主義に依拠する無用ないし不効率な組織を整理することを目的としており、「地域主権」への改革は中央集権的で恩顧主義的な政治を打破するための鳩山政権の「1丁目1番地」とされた。しかし、これらの政策は、当初は国民の熱い支持を集めたものの、既存の恩顧主義的政治構造の抵抗にあった。加えて民主党の党内外における統治能力の不足や、度重なる閣僚の辞任などによって期待されたほどの成果を上げることができなかった。

民主党政権は、政治的恩顧主義を打破するために「政治主導」を主張し、そのために国家戦略局設置や事務次官会議廃止、政務3役・大臣補佐官の設置といった改革を行った。これは自民党政権時代から続いてきた首相のリーダーシップの強化と一致するところも多かった。この点では、民主党政権下での内政における恩顧主義打破策はかねてから進められてきた小選挙区制の導入と行政改革の延長線上にあったといえよう。もっとも、鳩山政権は党内リーダーシップをも強化するために党内の事前審査を担う政策調査会を廃止し、議員立法や質問主意書の提出も原則禁止したため、与党議員は政策形成過程から締め出され、党内からの反発を高めてしまった。

民主党に自民党よりも恩顧主義的政治の度合いが弱く、既存の恩顧主義的政治

治を減少ないし廃絶しようという志向があったのは、民主党の中心人物に、自民党の利益誘導政治の打破を唱えて脱党した政治家たちが多く、野党時代には官僚や利益団体とのネットワークを強く保持していなかったためであった。もっとも政権についた後では、労働組合との関係や、小沢一郎などの政治資金問題が問題となり、自民党とは別系列の恩顧主義的關係を批判された面も存在する。

外交に関しては、鳩山政権（2009 年～2010 年）が追求した「米軍普天間基地の県外移設」は、日米関係における米日恩顧主義を組み替えようとするものであった。一時の例外を除いて長期政権を築いてきた自民党は日米同盟を強固にする方向性を掲げてきたが、政権交代によって米日恩顧主義による外交方針を改革しようという志向が顕在化したのである。これまでの自民党政権はいわば日米関係における国際的恩顧主義を維持することによって外交・安全保障を安定させ、それをもとにして内政に取り組んできた。しかし、鳩山政権は外交・安全保障において、これまで国内における左派やリベラル派などの「日米関係はアメリカに譲り過ぎでないか」という声を受けて、普天間基地の移設問題を公約に掲げたのである。さらに鳩山政権はアジア外交に注力し、アメリカを含まない「東アジア共同体構想」を掲げ、同国との関係の見直しを示唆した。同政権期に行われた小沢一郎幹事長ら数百人規模での訪中団派遣もその姿勢の表れと受け止められた⁴⁸。

米日恩顧主義は左翼陣営や野党から一貫して「対米従属」という批判を浴び続けてきたが、その見直しの方向性が政権レベルにおいて現れたのは戦後初めてだった。もちろんこれは政権交代の結果だが、民主党政権の中枢には鳩山・小沢のようにもともと自民党政権政治家だった人物が多かったから、この変化には国際環境や米日恩顧主義の内実の変化も関係しているだろう。この国家間恩顧主義が恩恵型である間は保守党政権政治家にはその変更を主張する声は少なかったのに対し、資源提供比（p/c）がますます低下して均衡型に変化したために日本の負担増に対する抵抗感が高まった。左派ないしリベラルな政治家において

⁴⁸ 佐橋亮「対外政策——安全保障重視のアジア外交へ」竹中治堅編『二つの政権交代——政策は変わったのか』（勁草書房、2017 年）、180-214 頁、193 頁。

は、日本にとって受益より提供の方が大きくなり始めているという認識が生じ始めたと考えられるが、これは資源提供比が1を下回って搾取型に変化し始めているという認識と言えよう。そこで、唯々諸々とアメリカの要求に従うのではなく、外交上の自主性・自律性を回復するとともに、沖縄の米軍基地の負担を軽減しようという動きが顕在したわけである。

しかし鳩山政権の県外移設方針は、アメリカの難色やこれまでの積み上げを無視するものであるとして外務省をはじめとする官庁の抵抗に合い、後退を余儀なくされた。アメリカのオバマ政権は「核なき世界」の理想を掲げて日本国内でも共感を呼び、鳩山首相は柔軟性を感じたというが、それを生かす政治手腕が不十分だった。アメリカ側が難色を示すとともに、一部の民主党政政治家・外務省・防衛省をはじめ国内親米派は抵抗して陰に陽に政権の企図を阻もうとした⁴⁹。鳩山首相はついに県外移設を断念するに至り、支持率が大幅に下落して、約1年で退陣に追い込まれたのである。つまり鳩山政権の改革の試みは、米日恩顧主義を維持しようという政治勢力の厚い壁に阻まれて挫折したと言えよう。

もっとも、鳩山首相やその周辺の理想は別にして、政権奪取前の民主党には明確に統一された外交・安全保障政策がなかったとされる⁵⁰。そこで民主党政権でも、国際関係におけるパワーバランスへの配慮に基づく防衛政策が練られてきた⁵¹。そのため、鳩山政権が普天間基地問題をはじめ様々な政治課題に直面して退陣した後の菅政権、野田政権では再び対米協力志向が高まった。2010年、菅政権下で発表された防衛大綱は、アメリカをアジアの秩序形成に取り込むため、同国とのネットワーク強化を訴え得るものであった。2011年の外務・

⁴⁹ 佐藤章「鳩山由紀夫『普天間基地は国外に移転できた』」『論座』2020年1月13日。
<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2020010300001.html?page=3>、「辺野古回帰『外務省の虚偽文書に引きずられた』鳩山首相が説明」『沖縄タイムス』2018年11月23日。

⁵⁰ 葉師寺克行『証言 民主党政権』（講談社、2012年）、77-78頁。

⁵¹ 政権交代に伴う防衛政策の継続性については、細谷雄一「防衛大綱改定」竹中治堅編、前掲書、215-244頁に詳しい。細谷によれば、日本国内における安全保障コミュニティの小ささが、政権交代前後でも防衛政策に一定の持続性を持たせたという。

防衛閣僚会談（日米 2+2）でも、共通の戦略目標としてオーストラリア、韓国とそれぞれにアメリカを含んだ 3 国協力の強化、ASEAN との安全保障協力、インドとの対話の促進も挙げた⁵²。続く野田政権も、アジア重視の姿勢を見せたものの度重なる防衛大臣の交代などの閣僚人事の失策によって支持を失った。

菅政権、野田政権においては鳩山政権で見られたようなアジア重視の傾向は維持されるも、2010 年の尖閣諸島沖での中国漁船衝突事件や、2011 年の東日本大震災での「トモダチ作戦」や、2012 年の尖閣諸島国有化を通じた日中関係の悪化などを背景として、鳩山政権で距離が少し広がった日米関係の揺り戻しが見られるようになった。折しも、同時期、中国の野心的な行動を受けてオバマ政権はアジアへのリバランス戦略を打ち出していた。これらの国際環境の変化や国内における安全保障上の懸念は、日本が国内外における安全保障をアメリカに依存している以上、大規模災害や地域秩序形成に関してパトロンの能力に再び依存せざるを得ない状況を再確認させた。

民主党政権は内政と外交の両面において政治的恩顧主義を改革しようと企て、少なくとも当初の鳩山政権は内外二重恩顧主義を変革しようと試みたが、内外における恩顧主義的政治構造の壁に阻まれてその改革は挫折したと言わざるを得ない。

しかも、菅政権と野田政権は、鳩山政権に比して現実主義的路線を志向し、国内恩顧主義の改革という意欲も減退し、野田政権下における「社会保障の税の一体化改革」（消費税増税など）に関する 3 党合意（2012 年）に見られるように、自民党・公明党との間の政策距離も小さくなった。そして 2012 年 12 月の総選挙で民主党は大敗を喫して安倍政権が成立した。

3. 集権的恩顧主義の成立

——第 2 次安倍政権における競争的権威主義への接近と蹉跌？

第 2 次安倍政権は、野に下った経験を活かし、官邸主導のリーダーシップ強

⁵² 佐橋、前掲書、194-195 頁。

化に努めた。例えば、2014年には内閣人事局の設置により、官僚を政治が統制することが容易になる仕組みを作った。また、同年に国家安全保障局を創設し、外交・安全保障政策に対しては首相の直属とする方向が明確になった⁵³。

国政選挙で勝利を重ねて安倍一強といわれるほどに権力を強化した結果、55年体制下に構築されてきた「分散的パトロン-クライアント・ネットワーク」は首相を中心とする「集権的なパトロン-クライアント・ネットワーク」に変化していった。官邸の力が強まってその周辺に恩顧主義的政治が繁茂する反面で、派閥の力は弱体化して、派閥領袖を中心とする恩顧主義的政治は弱体化したのである。これは、55年体制下の分散的恩顧主義とは異なるものなので、新たに「集権的（政治的）恩顧主義」が成立したと言えよう。

この結果として、首相に対する取り巻きの「忖度」などの現象が現れた⁵⁴。森友学園や加計学園、桜を見る会などの問題において、度々政治の私物化や、官僚の忖度が指摘されたのは、この表れである。すなわち、日本政治における恩顧主義は同じ自民党の一強体制であっても55年体制と現在では性質が異なり、その変化は小選挙区制の導入や首相のリーダーシップ強化の過程の中で進んできた。特に、しばしば指摘される第2次安倍政権のナショナリスト的な傾向は、首相自身のイデオロギーに起因するとともに、政権交代に伴う業界団体の弱体化と小選挙区制の導入による政策面での差別化の一環でもある⁵⁵。第2次安倍政権がイデオロギーに訴えかけることによって支持を得ようとする傾向はこれまでの自民党と比して強かったが、従来、社会共同体にまで伸びていたパトロン-クライアント・ネットワークが不況や制度改革によって弱体化した結果、ナショナリズムという国民横断的な感情に訴えるという戦略に基づくものでもあった。

その結果、55年体制下における分散的恩顧主義とは異なって、ナショナリストイックな理念を掲げる首相のもとに集権的恩顧主義が成立したと言えよう。政

⁵³ 待鳥、前掲書、154頁。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ ヒジノケン・ビクター・レオナード「日本型ポピュリズム——フワッとした民意、突風と熱狂」船橋洋一、ジョン・アイケンベリー編『自由主義の危機——国際秩序と日本』（東洋経済新報社、2020年）、209-241頁、232頁。

政治的恩顧主義を打破しようという政治改革論は、細川連立政権・民主党政権と2度にわたって政権移行をもたらしたものの、結果的には政治的恩顧主義の解体や消滅という目的を達成できず、政治的リーダーシップを強化したために、権力中枢における恩顧主義が強化され、集権的恩顧主義という別形態の恩顧主義を生み出してしまったことになる。皮肉ながら、政治改革論における選挙制度改革は、恩顧主義をなくすためには機能せず、それによる政治的リーダーシップ強化は、別の恩顧主義を生み出すことに寄与してしまったのである。

「分散的恩顧主義→集権的恩顧主義」という形態移行による再編は、「封建制的恩顧主義→家産制的恩顧主義」という移行に似ている。一般的にアイゼンシュタット＝ロニガーや小林は、家産制や封建制などの文化的要因によって恩顧主義が強い地域は、大規模な文化的・社会的変革が伴わない限り、恩顧主義は歴史的・社会的変動による状況変化にあわせて形を変えて再生する傾向があるとしている⁵⁶。戦後日本政治における恩顧主義のこの形態変化は、この一例と考えられよう。

日米関係においても、第2次安倍政権は地域情勢の変化に対応するためにアジア諸国との連携を高めながらも再びアメリカとの協力関係を確認し、より強化しようとした。第2安倍政権誕生後には2013年に中国が防空識別圏を設定し、南シナ海でも強硬な態度を見せるようになっていく。これに対して、安倍政権は外交においてはASEANやインドとの連携を強化しつつも、内政においては2013年に靖国参拝を実施し、国内右派をなだめようとした。このような外交に対するアジアの安全保障化⁵⁷ともいえる日本の姿勢はアメリカに歓迎されたが、他方で靖国参拝は日韓中とのバランスを考慮するアメリカからの批判を浴びることとなった。

外交・安全保障における積極的な姿勢は国内においても大きな議論を巻き起こすこととなった。特に象徴的なのは2014年の集団的自衛権についての閣議決定による憲法解釈の変更、そして2015年に成立した平和安全法制までの過

⁵⁶ 小林、前掲書、193-194頁。

⁵⁷ 佐橋、前掲書、202頁。

程であった。それ以前からも、2013年の特定秘密保護法の成立、2014年の防衛装備移転三原則の閣議決定というように積極的に国際協調を図る姿勢が見られた。このような方向は、パトロン国たるアメリカの要請に基づく部分もあり、同国からは歓迎されたが、平和憲法の理念とは緊張がますます深まり、野党からの批判は激烈になった。

しかも集団的自衛権の行使容認は、従来の自民党政権における憲法解釈と背反するために、内閣法制局をはじめ統治機構内部においても深刻な論点をはらむものだった。このため、安保法制の成立過程には、野党時代に自民党・公明党が保持してきた「国会審議における内閣法制局長官の答弁が必要である」という認識も自己否定するリスクが伴っていた。このとき重要な役割を果たしたのが、首相のリーダーシップ拡大のための一連の改革であり、さらに民主党政権期に進められた脱官僚依存・政治主導改革の延長線上で、これまで憲法解釈を担当してきた内閣法制局の人事権行使による政策変更にも自民党が着手したことである。

元来、自衛隊の合憲性については裁判所が判断しないという「統治行為論」によって自衛隊の違憲判断を回避してきたこともあって、高度に政治的な外交・安全保障に関する憲法判断は事実上、内閣法制局が担ってきた。集団的自衛権の行使容認は内閣法制局の従来の解釈とは異なったため、安倍政権では平和安全法制に批判的な局長が実質的に「左遷」され⁵⁸、新たな人材を登用して集団的自衛権の解釈変更が行われ、それに続いて同法が成立した。このような人事権を駆使した政策形成は、野党はもとより歴代長官や大多数の憲法学者をはじめ、市民社会からの広範な反対を招いた⁵⁹。

同法の成立過程においてはアメリカの対日態度も影響を与えていたとされる。当時のワシントンはジャパン・パッシング（日本飛ばし）状態にあり、アメリ

⁵⁸ 待鳥は、当時の山本庸幸局長がこのときに左遷とされたポストが最高裁判事であり、このことは最高裁よりも内閣法制局の方が憲法解釈を変更するうえで制約となると政権が認識されていたことを表していると述べる。待鳥、前掲書、228頁。

⁵⁹ 平和安全法制を巡る政治過程に関しては、牧原出「憲法解釈の変更——法制実務の転換」竹中治堅編、前掲書、245-272頁、に詳しい。

カ国内の親日派は2012年8月に第3次アーミテージ報告を公表し、その中で日本が一級国家となるために「相当の経済力、有能な軍事力そしてグローバルな視点を持ち、国際問題で指導力を発揮する」必要があるとした。これを受けて、安倍首相は2015年にアメリカ議会での平和安全法制の成立を約束した。このような経緯を、政治学者の加藤朗は日本の「従属主義」であると指摘する⁶⁰。実際にアメリカがどの程度政策決定に影響を与えたかはわからないものの、国際環境を踏まえたうえでも日本がアメリカにおもねるかたちで法制化を進めたのであれば、それは米日恩顧主義における随従の表出に他ならない。

これは、鳩山政権下に顕在化した「米日恩顧主義の見直し」という方向とは逆に、アメリカの相対的な国力低下に伴う日本への要求増を受け入れ、日本の負担を相対的にさらに大きくすることによってアメリカを満足させて米日恩顧主義を強化しようとするものだったと言えよう。資源提供比(p/c)がますます低下することになるから、互酬的交換類型は均衡型か、それを超えて搾取型へという変化が始まることになる。平和安全法制の成立は、日米関係のみならず国内における大きな政治的変化や恩顧主義の変動をもたらした。それは日本国憲法の平和主義を実質的に形骸化させるものだったので、政治体制の実質的な変容をもたらしたのである。上記の憲法解釈変更は、法曹界から解釈改憲という厳しい批判を浴び、代表的憲法学者のひとり(石川健治)から法学的な「クーデター」という表現すら用いられたほどだった⁶¹。同法成立以来、第2次安倍政権の権力行使は、メディアへの圧力や選挙時期の操作、国会や憲法規範・法的規範の軽視などさらに強権的姿勢を強めたので、小林はここから「権威主義的民主制」へという変化が生じ、「競争的権威主義」への接近が始まったとみなしている。

前述のように、政治の私物化という批判を招いた森友学園事件の国有地売却が平和安全法制成立の翌年(2016年)に起こっているのは、この変化を象徴し

⁶⁰ 加藤朗『日本の安全保障』(筑摩書房、2016年)。

⁶¹ 石川健治「集団的自衛権というホトトギスの卵——『非立憲』政権によるクーデターが起きた」『世界』2015年8月号、岩波書店。

ていよう。これは官僚制が家産官僚制へと変化した結果、公私の混同が激しくなったことを表している。さらに財務省官僚の「付度」や、官庁の度重なる公文書改ざんや隠蔽、首相など要人の虚偽答弁、首相夫人の政策決定への影響などが批判された。これらは権威主義化や家産官僚制化に伴う病理現象である。近代官僚制の論理からすれば、これらの公私混同や違法行為、不正行為は処罰されるべきことだが、家産官僚制の論理からすれば容認される。野党や市民社会からの批判にもかかわらず、関係閣僚の辞任などの形で責任を取らずに政権が持続したことは、国家自体の家産国家化が始まっていたと解釈することができよう。

前述のような集権的恩顧主義は、競争的権威主義への移行過程の開始に基づく家産国家化・家産官僚制化の現象でもあるから、新家産制的恩顧主義ともみなすことができる。これは、権威主義的体制で見られる恩顧主義と類似しており、いわば権威主義的恩顧主義の一種である。55年体制下の恩顧主義は封建制的恩顧主義と同様の分散的恩顧主義だったのに対し、2015年以降の恩顧主義は家産制的恩顧主義と同様に集権的恩顧主義となり始めたわけである。

安倍政権の経済政策は、当初は「アベノミクス」と言われ、その「3本の矢」は「①大胆な金融政策（超金融緩和）、②機動的財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略」を意味していた。これは、「①国家介入主義的金融政策、②ケインズ主義、③ネオ・リベラリズム（政治哲学ではリバタリアニズム）」にほぼ相当する。これらの政策は相互に異なるものだから、この点でも混成的（ハイブリッド）な経済政策であり、これを経済思想と見るならば混成的経済哲学（公共哲学）だったということになる。特に超金融緩和政策は、日銀の自律性を削いで、その路線を政権の方針に従わせることを必要とした。その点で国家介入主義が要請されることになる。

そこで、政権は平和安全法制における内閣法制局人事と同じように、日銀総裁にも人事権を行使して、自律性の強かった従来の日銀総裁に代えて、アベノミクスに即した人選を行って金融超緩和政策を継続させた。「三本の柱」の中で、「③ネオ・リベラリズム」は小泉政権以来の潮流であり、水道民営化を可能にし

た水道法改正や、いわゆるカジノ法案（統合型リゾート整備推進法）はその例である。「②ケインズ主義」は、戦後の利益誘導政治を伴った功利主義的経済政策や福祉国家とも共通する施策である。よってこれらは必ずしも権威主義的ではなく、民主主義的政権でもこのような政策を実施することはありうる。とはいえ安倍政権の経済政策の支柱は権威主義的な「①国家介入主義」であり、これとともに他の２本柱の政策が行われるところに、混成的政治体制、特に競争的権威主義の特色が現れているとみなせよう。

たとえば、政治学者の中北浩爾は、アベノミクスが農業や医療などの規制分野の構造改革と伝統的な公共事業支出の拡大を組み合わせることによって自由主義的改革と利益誘導政治の矛盾を止揚したと論ずる⁶²。これにより自民党は、過去 20 年間にわたる構造改革で不満を抱えてきた都市部や農村部の有権者をもプラグマティックに取り込んだ⁶³。これは、「②ケインズ主義」と「③ネオ・リベラリズム」との混成に注目した分析である。

また経済界にも賃金上昇への圧力をかけるなどして、金融・経済にも圧力をかけ強権を行使した。労働界を服従させることまではできなかったものの、ここに、国家コーポラティズムへの方向もうかがうことができよう⁶⁴。野党陣営や民主主義的論者からは、安倍政権が政治的・経済的に競争的権威主義に接近していったことは、深刻な民主主義の危機として捉えられた。その傾向がさらに進んでいけば、真正の競争的権威主義的体制へと移行してしまうことが危惧されたからである。

実際に、第 2 次安倍政権は憲法の明文改憲を具体的目標に掲げており、自民党改憲案の中には緊急事態条項や人権制限に関する改定が含まれていたから、この可能性は過小評価されるべきではなかったと今でも思われる。現実には新型コロナウイルスへの緊急事態宣言の最中に、検事長任期延長のための検察庁法改正案の審議を強行した（2020 年 5 月）ことは、この証左である。これは三権分

⁶² 中北浩爾『自民党―「一強」の実像』（中央公論新社、2017 年）、202 頁。

⁶³ レオナード、前掲書、231 頁。

⁶⁴ 小林、前掲「いまなおファシズムの世紀なのか?」、299-300 頁。

立の形骸化を招くという強い批判を識者や国民から招いて、政権支持率が低下して政権は断念に追い込まれた。次いで安倍首相が辞任した（2020年8月28日に辞意表明）ため、明文改憲による政治体制変革は実現できなかった。この政権下では競争的権威主義への変化が始まったが、権威主義化を完遂するには至らなかったと総括できるだろう。安倍政権の官房長官だった菅義偉が、安倍氏に批判的な首相候補（石破茂）を抑えて後継首相になった点には、競争的権威主義と似た特質が窺われる。

そして2021年2月には、菅首相の長男と総務省幹部との「接待問題」が浮上し、関与した官僚が処罰を受けた。菅首相が主張するとおり、近親者が別人格であったとしても、本件は縁故主義（ネポティズム）に該当する。そこには首相の意図にかかわらず、近親者を通じた官僚の「忖度」が見られるからである。一般的に縁故主義や政治的腐敗の出現が恩顧主義の高まりと相関を持つことは言うまでもない⁶⁵。縁故主義と恩顧主義を明確に区別して論ずる研究は管見の限り存在せず、稿を譲って議論すべき重要な論点でもあるが、いずれにしてもこの傾向は日本国内における恩顧主義の高まりの証左であるといえよう。

とはいえ、執筆時点では、コロナ対応を巡って支持率が低下しておりメディアの批判も厳しくなっているから、菅政権で権威主義化がさらに進むかどうかはわからない。競争的権威主義への移行が進む可能性とともに、それが破綻して民主主義的政治体制が復元する可能性も存在すると思われる。

以上のように、平和安保法制の制定以降、内政においては競争的権威主義への政治体制移行を開始するとともに集権的恩顧主義が強化され、新家産制的恩顧主義が目立つようになった。同時に、日米関係においてはアメリカとの友好関係の持続を目的として、国際的な米日恩顧主義を維持・強化することによって自国の国際的な保全と、国内政治における体制強化を図ったと言えるだろう。

⁶⁵ 政治的腐敗と恩顧主義との関係については、小林正弥「公共主義的政治的腐敗論——新構造主義的政治的恩顧主義論の観点から」河田編、前掲書、第1章。Brun and Diamond, *op.cit.* も参照。

4. 米日恩顧主義における均衡の動揺——トランプ政権による圧力

2017年にはアメリカでトランプ政権が誕生した。事業家だったトランプには損得勘定で政策を行う傾向が強く、同政権は「アメリカ第一主義」を掲げて、自国の（とりわけ経済的）利益の最大化を目指した。よって、この政権の政治哲学には「一国功利主義」が強かったと言えよう。

トランプ政権の対日姿勢は、従来の米日関係に代えて、日本に譲歩を迫ってアメリカの経済的利益の最大化を目指すものであった。パトロン－クライアント関係は互酬性によって特徴付けられ、パトロンにもクライアントを慮って庇護する姿勢が求められる。クライアントから自身に対する支持・貢献を得なければならないからである。

しかし、トランプ政権は在日米軍基地の負担増など、クライアントたる日本に対してもビジネスライクなディール（経済的な関係）を持ちかけた。国家安全保障担当大統領補佐官だったジョン・ボルトンによると、そもそもトランプは米軍駐留経費について一般的に、米国による防衛に対して相手国は対価を払うべきであり、さらに米国は「儲けを得る必要がある」から「コストプラスXパーセント」を相手国が支払うべきだと考えていた。外交的にはこれを「正当な分担」とか「我々の費用の十分かつ正当な補償」と表現したが、トランプが適切とみなす額を支払わない同盟国からは撤退すると警告していたという⁶⁶。

この方式をトランプはまず韓国に、次いで日本に適用した。日米安保は、日本が攻撃された場合アメリカは戦う義務があるのに対し、アメリカが攻撃された場合に日本には戦う必要がないという点で不公平な取引だと主張し、さらに「こんな条約は破棄してもいい」と側近に発言したという報道がなされた（2019年6月）⁶⁷。実際、ボルトンによると、2019年7月にアメリカ側は日本側に年80億ドル（約8600億円）の支払いを1年以内に開始するように求め、トランプは「日韓にそれぞれ年間80億ドルと50億ドルを支払わせるには、駐留米軍

⁶⁶ ジョン・ボルトン『ジョン・ボルトン回顧録——トランプ大統領との453日』（朝日新聞出版、2020年）、371-372頁。

を全面撤退させると脅すことだ」というように、彼にこの手法を何回も述べていた。この在日米軍駐留経費負担要求は、現行（約1993億円）の約4.3倍にもなる金額と報道されている⁶⁸。

この要求が報道されると日米安保破棄は考えていないとアメリカ政府は公式には否定したものの、片務的だからといって米軍駐留費を大幅に増額するように要求していたことは疑いがない。日米安保条約改定の必要性を安倍首相に直接伝え、「友人の安倍晋三首相に『君たちは我々を助けないといけない。我々は多くのカネを払っている。君たちは裕福な国だろ』と言ったんだ」と述べた（2019年12月）と報道された⁶⁹。威嚇的な姿勢で日本の負担増や日米安保の「片務性」ないし「非対称性」の解消を求め、具体的には米軍駐留経費の大幅増額や米国製防衛装備品の購入を迫ったのである。

このような巨額な負担増要求は、国内の親米派や従来の日米外交関係者にすら法外と思われるものであり、日本にとって極めて不利なものであった。駐留国が金銭的な費用の対価を払うべきだというトランプの発想は、まさに（彼の算定による）金銭的な資源提供比を均等にしようとするものであった。さらに彼はこの点で取引をして米国が駐留国から利益も得ようとしているのだから、その通りになれば、米日恩顧主義における資源提供比（p/c）はこの点ではさらに一気に低下する。実際には金銭以外の点（日本側の得る安全やアメリカ側の得る基地使用の便益や日本からの支持）も互酬関係の資源提供比では考慮されるものの、金銭だけで考えればこの比は1よりも小さくなり、均衡型から搾取型へ

⁶⁷ Jennifer Jacobs「トランプ大統領、日米安保破棄の考え側近に漏らしていた一関係者」Blomberg通信、2019年6月25日、<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2019-06-25/PTMUOE6TTDS801>「日米安保条約めぐるトランプ発言 米国内にも衝撃」産経新聞、2019年7月13日。

⁶⁸ ボルトン、前掲書、391-394頁。「トランプ氏、日本に米軍の駐留経費負担4倍増を要求」Reuters、2019年11月18日。<https://jp.reuters.com/article/japan-usa-idJPKBN1XS021>、

⁶⁹ 「日米安保『改定必要』トランプ氏、選挙にらみ 米の負担減、狙いか」『毎日新聞』2019年6月30日。「トランプ氏、日本にも強硬 安倍首相に『君たちは裕福な国』」『朝日新聞』2020年3月2日。

と変化することになるのである。

これに対して安倍政権は良好な社会的関係（親分－子分関係）を維持することに注力した。要求通りの負担増に同意することはせずに先送りしたものの、トランプ大統領の要求に従った戦闘機など米国製兵器を大量に購入して、米軍基地の辺野古移設を進めようとしてその経費も負担している。この経費をめぐる特別協定（5年ごと）は2021年3月に期限を迎えるが、大統領選の結果を見るために日本政府は2020年内の妥結を回避したものの、このようにアメリカに対して従来以上に便益を提供することになった。もしトランプが再選していたら、増額要求を受け入れざるをえなくなり、そのまま搾取型に移行していったかもしれない⁷⁰。

このため、親米派も含めて、日米間には溝が生まれることとなった。その結果として、保守政権である安倍政権は、国内右翼からも「国益」を損なうという批判を受けることとなった。パトロン国だったアメリカは、その地位を根柢にして、資源提供を大幅に増大させなければ、日米安保を軸にする庇護－随従関係を解消するという威嚇を行ったと言えよう。大統領としての初来日の際に、大統領専用機「エアフォース・ワン」で米軍横田基地に降り立って軍服を着て演説した（2017年11月5日）姿に、日本占領下のマッカーサー元帥を想起して宗主国の如き振る舞いという違和感を抱いた人もいた。

クライアント国たる日本は、それに屈して、恩顧主義を維持するために随従の度合いを高める路線を取った。しかしそれは、国内に不満を高めて恩顧主義の持続に不安定要因を増大させる側面を持っていた。前述のような振る舞いは、沖縄問題に関しても、米軍基地協定に関する注目を高めて、アメリカと他国との地位協定に比較しても、不平等性が高いと人々が自覚する契機にもなったのである。よって、搾取型の「動揺・崩壊」という局面が現出し始めたとみなすことができるだろう。

⁷⁰ バイデン政権が成立したので、発足後すぐに日米は現行水準に即して特別協定を一年延長することに合意したと発表された（2021年2月17日）。それ以後については改めて交渉して2021年中の合意を目指すという。

このようなトランプ政権の姿勢は、外交や安全保障においても、日米間の恩顧主義を不安定にするものだった。例えばトランプ政権が進めた米朝交渉は日本の安全保障の安定に資するかに思われたが、他方で北朝鮮のミサイル問題が日本抜きで議論される可能性を生み出した。そしてこのことは安定＝不安定の逆説からも議論されるように、米朝間での核管理が日本抜きで進んだ結果として、日本が北朝鮮のミサイル問題に対処できなくなるという安全保障上のリスクとして顕在化することになった。

このように自ら「良きパトロン」の座から降りて「高圧的なパトロン」となったトランプ政権の動向は、日本国内における恩顧主義とも連動したようにも思われる。安倍元首相とトランプ元大統領は個人的には友好関係にあったとされるが、その理由の一端は両者のリーダーシップの類似性にもあるだろう。双方とも、右派のイデオロギーが濃厚であり、既存の政治体制を打破しようとする点で「革新的」だった。2010年代には世界的な「新極右」や「混成的ネオ・ファシズム」の勃興が見られ⁷¹、安倍政権やトランプ政権もその特質を一定程度まで共有していた。またトランプ大統領は親族を重用したり側近との個人的関係による縁故主義的政治をあからさまに行ったりしているので、トランプ大統領の歓心を買う振る舞いをすることによって両国首脳同士の個人的な関係（「ドナルド・シンゾー」関係）を形成してアピールすることが容易だった。つまり両国とも縁故主義や恩顧主義が政権中枢に横行しており、その類似性が友好関係の形成に寄与したのかもしれない。

※もっとも政治的リーダーシップの相違もある。「混成的ネオ・ファシズム」という視点から見れば、トランプ大統領は既存の政治エリートのアウトサイダーとしてエスタブリッシュメントに挑戦したのに対し、安倍首相は祖父が首相・父も外相だったという点で政治的エスタブリッシュメントの出身である。この差違は、ナチズムと日本ファシズムとの政治的指導者の相違に類比できる

⁷¹ 小林、前掲「今なおファシズムの世紀なのか?」、270-277頁。

だろう。丸山眞男が双方を「本来の無法者」と「矮小」な軍国主義指導者というように対比し、戦前日本ファシズムにおける「無責任の体系」を剔抉した⁷²ように、トランプ大統領と安倍首相の個性の相違を描き分けることが可能だろう。

アメリカは従来日本を独立国として遇して庇護－随従関係の実態を多くの日本人に意識させずに、民主国同士の連帯という外観を作るように振る舞ってきたが、トランプ大統領は国内でも自ら非民主主義的な政策や言動を行っているので日本側も民主主義の規範を意識して守る必要性が減少した。それゆえに、安倍政権はかねてから制度的に強まってきた首相権限を利用し、国内における自らの集権的庇護－随従関係を強化し、国内の批判にもかかわらず、それを改めずに政権を維持することができたと思われる。この結果として、競争的権威主義における統治者の行動様式に接近し、公私混同問題が肥大化した結果として、森友・加計学園問題や桜を見る会問題など縁故主義として批判されるような問題が表出するようになった。

つまり、国内では首相を中心に新家産制的恩顧主義が形成されて、アメリカ首脳の縁故主義的統治スタイルと呼応して、両首脳間で国際的恩顧主義が維持・強化されたのである。この結果として、安倍首相のリーダーシップにより日米関係が維持されているという評価論が喧伝されて安倍一強体制の持続に寄与したが、その実態は、高圧的な威嚇を行うパトロンに対してクライアント側がいわば貢ぎ物のように従来以上の資源の提供を行うことによって恩顧主義的關係を維持したということだった。よって、もしこの関係がさらに搾取型へと進めば、日本側ではこのような動向に対する反発が高まって恩顧主義的關係の存続を揺るがせる危険性が生じていたと考えられる。

日米関係におけるこのような不確実性が沈静化したのは、皮肉にも中国の台頭であった。国際政治学者のウォマックが提唱した非対称理論に基づけば、非

⁷² 丸山眞男「軍国支配者の精神形態」（1949年）（同『増補版 現代政治の思想と行動』未来社、1964年、88-130頁）。

対称な同盟関係は利益の共有によって成り立つ⁷³。利益が共有されなくなれば、両者の関係は希薄になっていくが、新たな脅威の台頭は同盟の存在意義を疑問視するポピュリストの意思を変更させた。トランプ政権のビジネスライクな外交姿勢は中国の台頭によって抑制され、アメリカは自国の安全保障戦略から再び日本との恩顧主義へも配慮するようになったのである。そしてそれはバイデン政権の誕生によって一層加速するかもしれない。今後、日米関係における恩顧主義は再び安定期に戻る可能性があるが、パトロンとクライアント双方の国力が相対的に衰退し始め、周辺大国の力が増大する今、日米両国は恩顧主義を従来通りに維持できるかどうかの岐路に立っている。

5. 内政と国際関係の相互作用による恩顧主義的体制の動態的变化

歴史家のティモシー・スナイダーは、「忖度」が権威主義化を招くと主張する⁷⁴。2020年12月24日安倍元首相は「桜を見る会」の前日に行われた夕食会を巡って、自身の公設第一秘書が政治資金規正法の罪で罰金100万円を言い渡されたことに對し、秘書が飲食費の補填を行ったことは知らなかったが、道義的責任があるとして陳謝した⁷⁵。仮に秘書や周辺関係者が当時の首相に忖度していたとすれば、これは権威主義化の高まりを示す重要な論拠となろう。これは前述した菅首相の息子の接待問題も同様である。忖度は、強い恩顧主義の存在を表す指標のひとつであるともいえる。では、このような恩顧主義はどのように形成されてきたのだろうか。

ここまで見てきた通り、日本政治における恩顧主義の変化は一連の制度改革と国際環境の組み合わせによって生じてきた。イギリスの歴史家ジョン・アク

⁷³ Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, (New York: Cambridge University Press., 2015)

⁷⁴ ティモシー・スナイダー『暴政——20世紀の歴史に学ぶ20のレッスン』（慶応義塾大学出版会、2017年）。

⁷⁵ 「安倍氏『深く深く反省』再調査は明言避ける」『朝日新聞』2020年12月24日、<https://www.asahi.com/articles/ASNDS5VDTNDSUTFK00G.html> (2021年1月11日最終アクセス)

トン卿が「権力は腐敗する傾向にある。絶対的権力は絶対に腐敗する」と述べたように、権力の集権化が恩顧主義の高揚を招くのは構造的な問題でもある。政治現象はアクターと構造のいずれが主導するかという議論は古くからある政治学上の課題であるが、アクターの意図を実証することが困難である以上、以下では構造的変化に注目して、内政と国際関係が戦後日本の二重恩顧主義的政治体制をいかに変動させてきたのか、5つの時期に分けて整理してみよう（第1表）。横の列は時期的変遷、縦の行は国内恩顧主義（政治システムと社会共同体）・国家間恩顧主義の強さを示している。政治システムにおいては、首相や官邸を中心にする権力中枢（権力核）とそれ以外の政治社会（各派閥など）との間で、恩顧主義の強さが異なる場合があるので、分けて示した。またそれぞれの時期的な特徴を示すとともに、権力中枢（首相など）のポピュリズムの強さも付記した⁷⁶。なおこれは、既存の研究や政治評論に基づく大まかな試論であり、緻密な実証的分析は今後の課題である。

まず、第1期の「55年体制」下では内政においては、中選挙区制に伴う強力な派閥の存在から、政治システムにおいては首相や官邸の権力中枢が弱かった。他方で、それ以外の政治社会においては分散的ではあるが社会共同体において自民党と有権者の間には高度な恩顧主義が形成されていた。日米関係においても冷戦の文脈の中で強固な関係が築かれた。そこで第1表の55年体制の列では内外恩顧主義がいずれも「強」と示されている。米日恩顧主義における互酬的交換類型は明らかに恩恵型だったが、その後期（1978年以降）では「思いやり予算」のように、アメリカの不満に対応して、資源提供比を低めることによって恩顧主義の関係を維持しようとした。

しかし、内政においては政治システムと社会共同体との双方に関して恩顧主義にともなう政治腐敗が指摘され、その問題は経済停滞とともに争点化され、細川政権の誕生とそれに伴う小選挙区制の導入によって55年体制が終焉し、改革が期待された。小選挙区制導入というこの「政治改革」は、学者も含めて当

⁷⁶ ポピュリズムに関しては、恩顧主義と関連する概念として重要な概念であると考えられるため、以下で議論する。

時の改革派が主張していたのだから、当時の「改革派」を単なるポピュリズムとは言い難いだろう。しかし、当初の細川ブームには、既存の政治エリートへの批判と大衆の人気という点で、ポピュリズムを想起させるものもあった⁷⁷。それ以降の第2期の「非自民連立政権」（細川政権・羽田政権・村山政権）では連立政権ゆえに官邸の力やそれをめぐる恩顧主義は弱く、自民党派閥や後援会などの政治社会の恩顧主義も弱体化して、社会共同体の恩顧主義もやや弱まって中程度になった。日米の恩顧主義的関係は強度という点で変化がなかったが、互酬的交換類型に関しては、自民党政権末期（宮澤内閣など）から恩恵型から均衡型へと向かい始まる変化が生じた。

これ以降、行政改革も行われて首相のリーダーシップの増大や地方分権が目指されていた。第3期の「自民主導の連立政権（他党の閣外協力期も含む）」（橋本政権～麻生政権）になると、自民党が政権に戻って、内政においては政治的恩顧主義が復活し始めた。国内恩顧主義は権力中枢においては首相のリーダーシップ強化の過渡期でもあったため「中」程度へとやや強まり、自民党の力が回復するとともに政治社会においても社会共同体においても「中～強」へと変化したと考えられる。連立政権が終了して自民党政権に戻るにつれてこの時期の恩顧主義は55年体制下の恩顧主義が復活する方向に向かっていった。

ただし、この中で小泉政権は従来の派閥に配慮しない官邸主導の閣僚人事を実行しつつも、郵政民営化に焦点を当ててこの領域の恩顧主義を攻撃したから、この政権下では特に郵政領域を中心にして政治社会と社会共同体における恩顧

⁷⁷ 大嶽秀夫は2003年時点で、田中真紀子を「戦略なきポピュリスト政治家」と呼び、その前に細川の「テレビ向けパフォーマンス」を指摘しているが、細川自身についてはポピュリストとは明言していない。同時に、小泉純一郎の他、土井たか子、菅直人、田中康夫、石原慎太郎をポピュリズムの例として挙げている。大嶽によれば、小泉は「ネオ・リベラル型ポピュリズム」であり、土井や菅らは政策内容なき市民参加を主張する「現代版ポピュリズム」であり、石原は「ナショナリスト型」のポピュリズムである。それぞれが本当にポピュリズムに当たるかどうかは、ポピュリズムの定義とともに改めて検討が必要だろうが、こういった政治的現象はその後繰り返し現れている。大嶽秀夫『日本型ポピュリズム——政治への期待と幻滅』（中公新書、2003年）、121-123、136-139頁。

第1表 日本政治における内外二重恩顧主義政治体制の変化

期 別		第1期	第2期	第3期	第4期	第5期
国内恩顧主義	政 権	55年体制 (1978年を境に 前期・後期)	非自民連立政権 (細川～村山)	①～③：自民主導 の連立政権 (橋本～麻生)	民主党政権	自公政権 (第2次安倍政権 以降)
	政治 シス テム	権力中枢	弱	中	弱～中	強
	社会共同体	強	弱～中	弱 ②小泉政権 中～強 ①・③	弱	中
国家間 恩顧主義	特 徴	社会共同体	中	弱 ②小泉政権 中～強 ①・③	弱	中
		日米恩顧主義	強 (恩恵型～均衡型)	強 (恩恵型～均衡型)	中～強 (均衡型)	強 (均衡型～搾取型)
国内 (権力中枢) の ポピュリズム	特 徴	分散的恩顧主義 と対米依存	国内恩顧主義に 対する改革	国内恩顧主義の再 編と改革 (小泉政権)	内外恩顧主義に 対する改革と揺らぎ	集権的恩顧主義の 成立と対米依存の 確認
		弱	強 (細川政権成立 時) ～弱	強 (小泉政権時) ～弱	強 (政権交代時) ～弱	中 (政権盛期) ～ 弱

注：表における強・中・弱は恩顧主義の強さや繁茂の度合いを示す
出典：筆者作成

主義は弱体化したと言えよう。この点で小泉政権はこの時期では際だった特色を持っており、細かく考えれば第3期は「①橋本政権・小渕政権・森政権、②小泉政権、③第1次安倍政権・福田政権・麻生政権」と3つに細分化することができよう。

小泉のリーダーシップは既存の自民党の政治的エリートと支配構造を挑発的に攻撃して大衆の人気を得たという点で、政治学者の大嶽秀夫や山口二郎は一致してポピュリズムとみなしている。細川人気には中道左派的・進歩的で改革志向のポピュリズムの要素も見受けられたのに対し、小泉政治は保守政治の現状打破を訴える「ネオ・リベラリズム型ポピュリズム」(大嶽秀夫)とみなせよう⁷⁸。

他方で、日米関係においては冷戦終結や、湾岸戦争などへの対応を巡って、希薄化する可能性もあったものの、中国の台頭や北朝鮮のミサイル問題など、国際関係の変化において日本がアメリカへの依存を高めることによってその関係は強度のままで維持され、互酬的交換類型は均衡型の方へとさらに一歩進んだと言えよう。

続く第4期の民主党政権では、内政における政治的恩顧主義の、特に政治と行政とが関わる連結型恩顧主義が問題視され、「政治主導」の名のもとにそれへのメスが入れられ、政官関係への見直しがなされた。これは2大政党政治への変化が期待された政治変動であり、民主党が強調していたマニフェスト選挙や責任政党などは、政策志向の応答型政党政治を意味するから、細川政権の場合以上に、単なるポピュリズムとはみなせない。ただ当初の民主党政権は自民党の55年体制打破を訴えるという点で、既存の政治エリートを批判して大衆の人気を得たという点で進歩的なポピュリズム(人民主義)を想起させる側面もあったと言えよう。

政権および与党内の失敗が相次ぎ、それらが当初に期待された通りの結果をもたらしたとは言い難いが、政治社会における恩顧主義は弱体化した。しかし、

⁷⁸ 大嶽、前掲『小泉純一郎 ポピュリズムの研究』。山口二郎『ポピュリズムへの反撃——現代民主主義復活の条件』(角川書店、2010年)。

自民政権時から続く首相のリーダーシップ強化と政治主導は親和性が高く、権力中枢の強化という一連の改革は継続され、後の集権的な政治的恩顧主義への伏線となった。もっとも、鳩山政権時代には首相や官邸の力はどちらかという
と恩顧主義よりもポピュリズム的な側面が顕著だったので、民主党政権期における権力中枢の恩顧主義は弱～中だったと思われる。リーマン・ショックや地方分権改革、小選挙区制導入などの効果もあって、利益団体の政治社会への影響力は縮小し、社会共同体における恩顧主義も弱体化し始めた。

他方で日米関係においては、鳩山政権が一時パトロンから距離を置こうとして恩顧主義を中程度に弱める方向を追求したものの、続く菅・野田両政権では周辺環境の悪化に伴いアメリカへの随従路線を復活させ、米日恩顧主義は強度に戻り、アメリカの要求に即して資源提供比がさらに低下し、互酬的交換類型はさらに均衡型に接近していったと言えよう。民主党政権下では東アジア共同体など、アメリカ以外の周辺諸国との連携も重視されたが、これらはパトロンに対しての離反のためというよりも、周辺事態への対処の一環とされていた。それゆえに、同時期は政権交代によって内外恩顧主義が揺らいだ時期であると言えるが、民主党政権が短期間で終了したためもあって、結果的には内外の二重恩顧主義に劇的な変化をもたらしたものとは言い難く、国内恩顧主義は一時的に弱まったものの、国際的恩顧主義は維持された。

その後が始まる第5期の「自公政権（第2次安倍政権以降）」では、民主党政権から自公政権へという変化に伴って国内恩顧主義が復活するとともに、安保法制以降は特に政治体制の権威主義的变化が生じ、集権的な政治的恩顧主義が成立するとともに、日米関係をより強化した。民主党政権期に揺らいだ政治的恩顧主義体制が、90年代から続く政治的リーダーシップの強化によって、集権的恩顧主義として再編・強化されたのである。日米関係においてはアメリカの要請に即して安保法制を「成立」させて均衡型へと移行させた。さらにトランプ政権が誕生した後は同大統領のビジネスライクにして高圧的な姿勢から国際的恩顧主義の動揺や弱体化の可能性が現れたが、日米首脳のリーダーシップの親近性に加えて中国の台頭とアメリカの弱体化が重なり合うことによって強

固な米日恩顧主義が維持され、日本はアメリカの要請を受け入れることによってさらに資源提供比率は不利になり、互酬の交換類型は搾取型に変化する可能性すら現れた。

このような日本の対米政策と内政の動向について政治学者の加藤朗は過剰なまでの対米信頼と過剰なまでの大国心理が矛盾していると指摘する⁷⁹。すなわち、冷戦の終結により、日本の外交・安全保障における平和主義的なアイデンティティが弱体化し、それを埋めたのは自由民主主義という制度を共有してきたアメリカとの関係強化と内政におけるナショナリズムの高揚であった。その結果、今の内外二重恩顧主義政治体制は、対米依存を維持しつつも、国内で政治社会においてかつてないほど強固で集権的である一方、市民社会の多くの人々を包摂できないものとなっている。恩顧主義は権力中枢において強力になった。官邸に比して派閥の力は弱まったので、政治社会や社会共同体の恩顧主義は民主党政権時代よりは強まった一方で55年体制ほどではなく、中程度になったといえよう。ただし、官民ネットワークや市場メカニズムの導入は、社会共同体を包摂する効果を持ち得るため、より一元的な恩顧主義が構築されやすくなったとも考えられる。対米関係においては国家間恩顧主義が再び強力になった。そして安倍政権の後を受けた菅政権では、官邸の力は安倍政権時代ほどではないので集権的恩顧主義には変化が生じる可能性があるものの、全体的な傾向は基本的に続いているとみなせよう。

ここで留意すべきは、第1期と第5期の政治社会における恩顧主義の強さの要因が異なることである。繰り返しになるが、第1期では派閥が認められることによって分散的にしてそれぞれが自立的な恩顧主義が政治社会内に成立していた。しかし、第5期では派閥が強力なのではなく、権力中枢が強まったがゆえに政治社会に対しても一元的な恩顧主義のネットワークが構築された。その意味で第5期是集権的なのである。

以上のように、国内における恩顧主義は、政権交代が一度生じたにも関わら

⁷⁹ 加藤、前掲書、59頁。

ず、形を変えて復活・維持されている。恩顧主義に伴う政治スキャンダル等が批判されたために、政治改革によって形は変わり、今では集権的恩顧主義へと変化している。他方、日米関係においては政権交代に伴う一時的な揺らぎがあったものの一貫して米日恩顧主義が維持されている。以上から、日本における政治的恩顧主義は、55年体制から今に至るまで、国際環境と国内における政治制度の変化に影響を受けて、国内においては形を変化させて再編されつつ存続し、対米関係においては一貫して維持されつつも、その内実は恩恵型から均衡型、さらには搾取型というように変化してきていると結論付けることができよう。

6. 内外二重恩顧主義政治体制再考

——恩顧主義の国内集権化と国際的受益度低下

本節では、ここまでの議論を踏まえて日本の政治体制を再考する。古くから、日本政治を分析するうえで恩顧主義的現象は常に重要な役割を果たしていたから、政治的恩顧主義は政治体制を考える際のキーワードとなる。一般には「従属関係」というような表現が国内政治についても対米関係に関しても多用されているが、パトロン側の庇護という側面もあるから「庇護－随従関係」と呼んだ方が学問的には、より緻密だろう。55年体制以来今に至るまでこの関係は日本政治の国内・国際的関係の特質をなしているから、日本政治を「内外二重恩顧主義政治体制」と呼ぶのは適切である。

しかし、実のところその恩顧主義にも変化があったことを本稿では指摘した。特にしばしばネポティズムが批判のやり玉にあがる第2次安倍政権は、55年体制時の自民政権とは質的に異なるものであった。どちらも1党優位体制であるが、55年体制時は日米関係における安定と、中選挙区制に基づく自民党内における派閥政治が存在するがゆえに、党内恩顧主義のネットワークが分散的で多様化していた。それゆえに、首相のリーダーシップは小さく、抑制的な権力構造が築かれていた。

しかし、第2次安倍政権は、民主党政権で悪化した日米関係を安定化させるためにパトロン国たるアメリカに配慮する一方で、国内においては党内外の人

事権を握って党内恩顧主義のネットワークが官邸から垂直的に一元化された。そして、ジャパン・パッシングによるアメリカの日本離れと周辺国との関係悪化に伴う国際関係における不確実性の高まりを受けて、米日恩顧主義は再び強化された。いわば、国際関係における不安定化をアメリカへの依存を確認しつつも、同時に国内権力基盤を権威主義的に固めることによって乗り切ろうとしたのである。

ただし、この恩顧主義は市民社会を包摂できていないがゆえに、アイデンティティなどに訴えかけることによって有権者をつなぎ留めなければならないのが55年体制との大きな違いであろう。しかも第2期以来、米日恩顧主義は恩恵型から均衡型へと徐々に変化を続け、この第5期における安保法制によって均衡型へと到達するとともに、トランプ政権が誕生すると搾取型にすら移行する可能性が生じてきた。互酬の交換比が低下して、日本側の受益度が低下したわけである。

つまり、日本の内外二重恩顧主義政治体制は、55年体制以降今に至るまで存続しつつも、第5期の現在は国内において集権的恩顧主義へと変化し、対米関係においては均衡型・搾取型へとという変化が生まれて受益度が低下している。トランプ政権誕生による米日恩顧主義の動揺は中国の台頭に伴うアメリカのアジア回帰と、2021年に誕生したバイデン政権が国際協調への回帰を謳っていることから解消されそうな気配もあるが、国内における恩顧主義の動向は今後も注視が必要である。

特に2020年に誕生した菅政権は安倍政権の方向性を踏襲するかに思われ、人事権を左遷も含めて強権的に行使し官僚を操作する方法には安倍政権の手法との継続性があり、権威主義的民主制ないし競争的権威主義への方向を感じさせる。携帯電話料金の値下げや不妊治療の補助など次々に菅カラーを出しているが、現在までのところ恩顧主義的政治構造自体に大きな影響を及ぼしそうな政策はない。コロナ渦の中、批判を受けながらGO TOトラベルキャンペーンなどの経済再生策を推進したのは与党幹部の利権が関係しているという評もあり、もしそうだとすると官邸だけではなく、与党幹部も中心にした集権的恩顧

主義が成立しているのかもしれない、集権化・権威主義化がさらに進展することもあると考えられる。他方で、コロナ対策を巡って支持率が低迷していることから、権威主義化や集権的恩顧主義への批判が高まり、方向を逆転させるような大きな政治変動が今後生じる可能性もあるだろう。

以上のように本稿では日本を事例としながら恩顧主義の概念を中軸にした新たな政治体制論として恩顧主義的政治体制の動態的モデルを提起することで、政治体制論を発展させることを試みてきた。本稿で提示された分析枠組みは、恩顧主義以外の政治現象を説明する際にも有用であると思われる。例えば、近年の国際社会を理解するうえで重要な概念としてポピュリズムがある。この概念は様々な説明がなされているが、体系的な思想やイデオロギーではなく「その時の政治的なエリートやエスタブリッシュメント、つまり権力層に対して抗議・反対するという点で、一般大衆に訴える思想や運動」である。それには民主的・進歩的な運動と右派的・権威主義的な運動がある⁸⁰。日本の右派的ポピュリズムには、他国のそれが反グローバリズムであることが多いのに対し、プラグマティックでグローバル化を支持するものが多い⁸¹。総じていえば、ヨーロッパにおける右派的ポピュリズムも南米における左派的ポピュリズムもグローバリズムによる格差拡大などの負の側面に対抗するものであった。このように諸外国におけるポピュリズムは左右の違いがあっても反グローバリズムで一致しているのである。とすれば、この日本におけるポピュリズムの特性は、ここまで見てきた日米関係が恩顧主義に基づいていたことから説明可能であろう。すなわち、日本においては国内の恩顧主義が日米関係における恩顧主義とも連動するがゆえに、右派的ポピュリズムには反グローバリズムという選択が難しいのである。

また、ポピュリズムの概念は内政における政治変動の原動力としても注目に

⁸⁰ 小林正弥『武器になる思想——知の退行に抗う』（光文社新書、2018年）、129-131頁。この概念の両義性について詳しくは、水島治郎『ポピュリズムとは何か——民主主義の敵か、改革の希望か』（中公新書、2016年）。

⁸¹ レオナード、前掲書。

値する。しばしば日本のポピュリズムの議論は、2元代表制を採る地方政治の文脈において登場することが多いが、上述のように、国政においては小泉純一郎が典型的なポピュリストとして説明されている。注目すべきは恩顧主義の打破を目指した小泉政権の一連の政治改革が、その後の転変を経て、結果的には安倍政権において異なる恩顧主義に帰結したという点である。このことはポピュリズムが日本政治における恩顧主義の衰退と再編という変動をもたらしたとも言い換えることができよう。

さらに、恩顧主義の様態の違いから政権による民意獲得戦略の違いも読み解くことができるであろう。「日本維新の会」を作って一時大人気を博した橋下徹を政治学者・山口二郎がポピュリストとみなしている⁸²のに対し、第2次安倍政権についてはポピュリズムかどうか明確な学問的議論が十分にはなされていない。しかし、リオデジャネイロ五輪の閉会式で、コスプレ（スーパー・マリオの衣装）をして登場した姿は、大衆迎合的という意味で典型的なポピュリズムのスタイルと言える。ナショナリズムに訴え在留外国人に厳しく接する点では、石原慎太郎と同様に右派的ポピュリズムという側面も看取できるだろう。

もっとも、安倍政権は小泉政権とは違って、過去の自民政権における政治的エリートを批判するよりも、戦後憲法下の政治体制を批判しその変革を企てていた。ここには、投票率の低さの恩恵を活かしてコアの支持層である保守派の支持が離れないようにしている姿勢も見取れた。その意味で小泉政権が恩顧主義的政治体制を批判するネオ・リベラル的ポピュリズムだったが、権威主義化はさほど目立たなかったのに対して、第2次安倍政権の場合は戦後政治体制を批判して権威主義化を進めたので、右派的であるとともに権威主義的ポピュリズムの側面があったと言えよう。その背景には上述の恩顧主義の変化が影響を与えており、権威主義化の結果として集権的恩顧主義を生み出したといえよう。

対米依存を深めつつも、市民社会を恩顧主義に包摂できないという現状は、保守政権に二律背反する悩みを突き付けていると思われる。対米追従を志向しな

⁸² 山口、前掲『ポピュリズムへの反撃』。

がらも、周辺国との関係が悪化する中、ナショナリズムに訴えて支持を獲得しようとする、度が過ぎれば日米関係を損ねることにつながってしまうからである。

以上のように、日本政治の諸側面も本稿で考察してきた恩顧主義によって読み解くことができる。それゆえに、内外二重恩顧主義に基づく政治体制の類型化は対象国の政治現象を分析する際に有用な分析枠組みであるといえよう。

7. 恩顧主義的政治体制の理論

(1) 日本政治研究からの政治体制論

本稿では戦後の日本政治を振り返りながら、政治的恩顧主義に注目して、新たな政治体制論の可能性を追究した。その結果、戦後日本は一般的には自由民主主義体制と考えられてきたが、一時的な中断を除いて自民党による長期政権が続き、内外二重恩顧主義が維持されていると考えられるゆえに、恩顧主義的政治体制と規定することが可能だと考えられる。本稿では戦後政治に限定して論じたが、戦前から現在に至る政党政治の動態についても恩顧主義的政治という観点は有意義であり、戦前戦後の議会政治（における政治循環）を恩顧主義的政治構造および習合主義的政治構造として一貫して説明できると小林は考えている⁸³。

しかも、その恩顧主義の様態は変化しているということがわかった。55年体制が終了しても、再び集権的恩顧主義として再生したからである。このような変化は、国内における政治・社会と国際環境の変化によってもたらされていた。

政治的恩顧主義の様態が変化すれば、それに伴う政治現象も変化するが、新たな形態変化を遂げたとしても、政治的恩顧主義自体が持続ないし再生すれば、民主政治の質的發展は困難である。それゆえに、今日の日本における政治社会と市民社会との乖離や政治に対する「あきらめ」は内政における恩顧主義の強さと様々な変化にもかかわらず形態変化を伴いつつ再編される持続力によるも

⁸³ 小林、前掲「恩顧主義的政党と選挙制度改革」195-285頁。

のであるともいえよう。本研究に基づけば、このような日本社会における閉塞感を打破するために政治改革を断行する際には、恩顧主義をどう定義して捉え、精神構造や制度・政策などにおける改革の方策をどのように提起するかという視点が不可欠であるといえる⁸⁴。

また、政治恩顧主義は通常は国内政治について議論されているが、本稿では外交における適用可能性を追究した。クライアント国たる日本は、戦後に自由民主主義的な制度を占領下において導入したパトロン国たるアメリカとの共存を一貫して追求してきた。時に恩顧主義的關係が損なわれそうになった時、それを維持させたのは、かつてのソ連をはじめパトロン－クライアント關係の外側に位置する勢力の脅威であった。パトロン・クライアント關係が終焉するシナリオは、パトロンがその關係を終わらせようとする時や、クライアントがパトロンを必要としなくなる時、より良いパトロンを見つけられたときに考えられる。そうであるならば、トランプ政権以降のアメリカの動向や、国内における安全保障に関する議論、中国の台頭や日中關係の展開などは、この種の日米關係を変化させる可能性を秘めている。

(2) 恩顧主義的政治体制の定義

よって、戦後の日本政治は国内・国際的關係の双方において恩顧主義的政治体制と規定することができる。管見の限りでは恩顧主義的政治体制の概念はこれまで政治体制論としてはほとんど用いられていないので、以上の議論を踏まえて定義を行っておこう。

恩顧主義の概念は当初は微視的（ミクロ）な人間關係について提起されたので、巨視的（マクロ）な政治的体制の概念としてこれを用いる際の問題や理論が議論された。R・カウフマンによって、微視的分析の概念である庇護－随従關係をどのようにして巨視的分析の概念に移行させることができるのか、という方法論的論点が提起されたのである。以下で必要な際には、この双方の分析

⁸⁴ 小林、前掲「恩顧主義的政党と選挙制度改革」、270頁以下。

水準に即して、「微視的（ミクロ）恩顧主義」「巨視的（マクロ）恩顧主義」という概念を用い、その中間水準を「中間的（メソ）恩顧主義」と呼ぶことにしよう。

カウフマンは、巨視的恩顧主義について3つの接近法（アプローチ）を検討し、次のように論じた。第1は「変数としての接近法」であり、恩顧主義を巨視的システムの変数となる属性と考えて、恩顧主義的な対交換の頻度によって恩顧主義の度合いが考えられるとする。しかし実際には経験的な測定は困難だし、恩顧主義内部の類型の相違を捉えることが難しい。第2は「範型（パラダイム）としての接近法」で、恩顧主義を縦の権力関係一般のひとつの範型と考えるものである。上記のような封建制・家産制などの制度的枠組みに基づく恩顧主義の類型化はこのような方向に近いが、恩顧主義自体の概念が曖昧になり、カリスマ・強制力などの非恩顧主義的な政治的様式も存在するから、権力関係一般の範型にはなりえない。第3は、「庇護－随従の概念から関係が大規模なシステムへの派生・展開」を考える接近法である。たとえば「恩顧主義的国家（clientelist state）」（J・D・パウエル）という概念がその例である。しかし実際には大きな単位になるほど、非恩顧主義的要素が増大してくるから、ある水準以上では、恩顧主義的システムと呼ぶよりも、システムの多くの要素の内のひとつとして恩顧主義を位置づけた方がよい、ということになる。

カウフマンは第3の方法を主張したが、それには恩顧主義と他の政治的類型とどう区別するかという問題が現れる。当初は、利益集団やイデオロギー集団などの「特性集団」や「集合体」と恩顧主義的な「網状体」を区別して恩顧主義的政治（対政治）を「集団の政治」を区別しようという議論（カール・ランド）がなされた。しかしその境目は曖昧であり、通常の集団や官僚制などの公式の組織にも恩顧主義的な人間関係がしばしば現れるから区別は実際には難しいというのである⁸⁵。

この論点は前述のように近年の第2波でも引き継がれ、キッチェルトは「市民－政治家連係（リンケージ）」という観点から、「責任政党モデル」と区別して

⁸⁵ 小林、前掲書、第2章の2「分析水準」と3「他の類型との区別」（示差性）、117-126頁。

恩顧主義を「パトロネージに基礎を置く、政党—有権者連係」と特徴付けた⁸⁶。ストークスらは分配的政治におけるプログラムの政治（公式的・公共的で、便益・資源の現実の分配を形成する）と区別して恩顧主義を非プログラムの政治の2類型のひとつとした⁸⁷。筆者のひとり（小林）自身は、恩顧主義を社会共同体と政治（社会）を結びつける連係（リンケージ）という観点から捉え、K・ローソン（Kay Lawson）の政党連係（リンケージ）論に基づいて恩顧主義を「報酬による連係」の一種とみなし、「参加的連係・政策応答的連係」と区別している⁸⁸。そこで後述のムーゼリスの議論とあわせて、本稿では上述のように参加的・自律的で政策（応答）的・プログラムの連係と恩顧主義的連係を区別したのである。

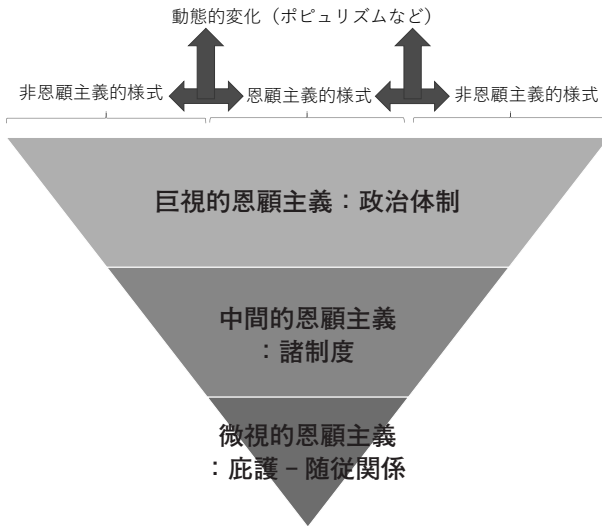
また確かに、カウフマンが論じたように、第1の接近法のように、恩顧主義の度合いを統計的・実証的に測定することは難しい。そもそも公式の組織が非恩顧主義的な理念に基づいている場合には非公式の人間関係を隠そうとする心理があるから、正確な実態を把握することが困難なのである。そこで、恩顧主義研究の第1波では、政治的恩顧主義を実証的に明らかにする場合には事例研究が中心だった。第2波では、前述のようにアンケート調査などによる実証的・統計的手法も導入された。日本でも恩顧主義的政治の影響（補助金の増大など）が統計的に明らかになっており、政治的恩顧主義の存在が間接的に実証された⁸⁹。これらは重要な進展だが、政治体制全体における恩顧主義の度合いを直接的に

⁸⁶ H.Kitschelt and S.Wilkinson, "Citizen-politician linkage: an introduction," Kitschelt and Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Politicians: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), p.6-7.

⁸⁷ Susan C; Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno; Valeria Brusco,., *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, (Cambridge, Cambridge University Press, 2013). 彼女は、恩顧主義をさらにパトロネージと選挙買収（票や投票の買収）に分けている。もう一つの類型は「党派的バイアス」であり、個人への無条件の便益とポーク・バレル政治に分けられている。

⁸⁸ 篠原一『ヨーロッパの政治』（東京大学出版会、1986年）、12頁、小林正弥「現代政党理論再考——ダウンズ＝サルトルーモデルの限界」（村嶋英治・萩原宜之・岩崎育男編『ASEAN 諸国の政党政治』アジア経済研究所、1993年、第6章）、192-193頁。

第2図 政治的動態の力学



正確に測定することは原理的に困難である。

「恩顧主義的政治体制」は巨視的恩顧主義の概念であり、カウフマン自身が支持する第3の接近方法に相当する。確かにカウフマンが指摘するように、国家の政治体制全体を「恩顧主義的」と巨視的に形容することは、それ以外の政治的様式との関係を浮上させる。つまり、微視的恩顧主義においては庇護－随従関係だけに注目するのに対し、中間水準（メソレベル）の中間的恩顧主義や、巨視的水準における巨視的恩顧主義においては、恩顧主義的様式と非恩顧主義的様式の双方が存在する（第2図）。

これに対して、制度的枠組みとの関係における類型論はこの問題を解決する鍵を提供していると思われる。カウフマンはこの種の類型論（ルマルシャン＝レッグラ）について、第2の接近方法とみなしているようだが、これは必ずし

⁸⁹ 小林正弥「恩顧主義的リーダーシップと公共主義的リーダーシップ」（小林良彰・金泰昌編『公共哲学14 リーダーシップから考える公共性』東京大学出版会、2004年）に対する小林良彰のコメントを参照。同書、111-116頁。

も恩顧主義を唯一の政治的様式とみなしているのではない。実際には複数の非恩顧主義的な政治的様式を想定して、それとの関係における恩顧主義を考え、恩顧主義の中でも類型を設ける場合が多いのである。アイゼンシュタット＝ロニガーや小林の議論は明らかにこの例であり、上記の政治的習合主義の概念もこの一つである。

しかしこれだけでは確かに、巨視的な政治体制全体においては非恩顧主義的要素が存在することが多いから、ほとんどが混合的なし習合的政治体制ということになってしまいかねない。よって、どこまでを恩顧主義的政治体制と呼ぶのかという論点に関しては、明確な解決にならない。付加型恩顧主義でも政治体制全体に大きな影響を与える場合がありうるからである。

そこで以下では、本稿の重視する動態的な観点から、「政治的恩顧主義が政治体制全体の構造や維持・動態に影響を与えるかどうか」という基準を提起したい。たとえば戦後のフィリピン政治（特に1986年2月のマルコス政権崩壊まで）は典型的庇護－随従関係が中心の恩顧主義的国家と考えられるので恩顧主義的政治体制とみなせる。日本の場合はこれよりも、55年体制においても近代的議会制や官僚制の比重は大きいから、アイゼンシュタット＝ロニガーのように付加型とみなすこともできる。とはいえ、自民党の派閥や後援会などは明らかに政治的恩顧主義なので、一党優位体制の中でこの政治的様式が重要な役割を果たしているということは、政治体制全体の中でも顕著ないし相当な比重を占めている。そして55年体制の構造や維持に多大な影響を及ぼしているし、さらに前述のようにこの弊害が55年体制の崩壊にも大きな契機となった。よって、上記の基準から見ると、日本は恩顧主義的政治体制とみなせるだろう。

そこで、カウフマンの指摘した巨視的概念としての論点を念頭に置きつつ、本稿の関心に即して、次のような恩顧主義的政治体制の定義を提起したい。

「恩顧主義政治体制とは、微視的な政治的恩顧主義の人間関係が、一定の期間において巨視的な政治体制全体で顕著ないし相当な比重を占めていて、その度合いに時期的な変動があっても、政治体制の構造やその維持・動態にかなりの

影響を及ぼす政治体制である。この政治体制は他の政治体制と共存ないし両立しうるので、混成的ないし習合的でありうる。」

ここには、以下のような意味が含まれている。

1. ここでいう「顕著」ないし「相当な」というのは、典型的庇護-随従関係と付加型庇護-随従関係の双方の場合が含まれている。
2. そのような政治的恩顧主義が見られる政治体制の中で、恩顧主義的政治体制と分類されるのは、「政治体制の構造やその維持・動態にかなりの影響を及ぼす」場合である。日本政治の場合は55年体制の構造・維持やその崩壊に明らかに大きな影響を及ぼしている。逆に言えば、付加型庇護-随従関係などが見られても、政治体制全体の動態に大きな影響が見られない場合は、この政治体制には分類されない。
3. 「一定の期間」というのは、政治的恩顧主義が存在し、政治体制と分類するためには一定の時間的な継続性が必要だからである。「度合いに時期的な変動が見られても」というのは、一時的に弱体化してもそれが再び強くなることもありうるので、その総体を含めて恩顧主義的政治体制と見ることができる。たとえば55年体制の終焉とともに政治的恩顧主義は一時的に弱体化したが、その後にも復活したので、この総体を恩顧主義的政治体制の動態と考えることができる。
4. 「この政治体制は他の政治体制と共存ないし両立しうる」というのは、恩顧主義的政治体制が同時に民主主義体制や権威主義体制でもありうるからである。戦後日本の政治体制は制度的には自由民主主義と考えられてきたし、近年は権威主義的民主制ないし競争の権威主義に接近する権威主義化が進んでいるという見解もある。よって、自由民主主義体制であると同時に恩顧主義的政治体制でもありうるし、仮に権威主義体制でも恩顧主義的政治体制でもありうるのである。
5. 封建制のように純然たる恩顧主義的政治体制もある。「混成的ないし習合的でありうる」というのは、巨視的な政治体制概念においては、政治的恩顧

主義は他の政治的様式と共存している場合が多いからである。

(3) 関係的・実態的・動態的政治体制論——ポピュリズムや権威主義との相互移行による循環と共存

これらの点についてさらに、既存の政治体制論と比べながら恩顧主義的政治体制論の特徴を考察しておこう。

既存の政治体制論の代表は、前述したように「民主主義／独裁・権威主義」であり、これは統治・権力や政治的決定・実施の主体の数や範囲に注目している。ギリシャ以来の古典的政治哲学では6政体論のように統治者の数に注目して分類がなされており、今日の政治体制論もその系譜に属するものが多い。しかも、それは憲法体制などのような法制度と密接不可分であり、制度に中心を置いた類型化も多い。また「民主主義⇄権威主義」というような体制の移行が論じられるが、一つの政治体制については静態的な理論が多い。

このような「主體的・制度的・静態的」な政治体制論に対して上記の議論は、以下のような特色を持つ。

1. 関係的：「民主主義／権威主義」のような権力主体の数・範囲ではなく、政治的領域における人間関係に焦点を当てているという点で関係的である。
2. 実態的：制度における民主主義や権威主義ではなく、実態としての人間関係に焦点を当てているという点で実態的である。
3. 動態的：同じ政治体制における動態的变化を扱っており、「政治的恩顧主義の隆盛→弱体化→再編・再生」というような周期的・循環的变化をすることが少なくない。

このように恩顧主義的政治体制論は、関係的・実態的・動態的な政治体制論ということができよう。(2)の第4点において述べたようにこの政治体制論が他の政治体制論と両立可能なのは、「関係的・実態的」という性質を持っているからである。政治領域における恩顧主義の人間関係は、権力主体の数や範囲に

かわらず存在しうるから、たとえば民主主義的政治体制とも権威主義的政治体制とも両立しうる。また政治的恩顧主義は制度ではなく実態だから、制度における「民主主義／権威主義」というような類型と両立しうるのである。

また動態的政治体制論という特質は、(2) の第 5 点と関係している。(2) で述べたように、政治的恩顧主義が繁茂している政治体制では、非恩顧主義の様式も存在していることが多いから、恩顧主義的政治と民主的な理念や制度との間に緊張関係が存在する。戦後日本の例から仮説的に述べると、これが一定以上に高まると、恩顧主義的政治体制への批判となったりその変動を促したりすることが多いだろう。55 年体制の崩壊が、二大政党制を模範とする政治改革の波によってもたらされたのは、恩顧主義的政治と英米型モデルに依拠する近代的政治的理念とが衝突したからである。

しかし家産制のない恩顧主義的な文化が強い地域では、政治的恩顧主義が弱体化しても再生することが少なくない。近年の日本政治における集権的恩顧主義の成立はこの例である。恩顧主義的政治体制においては、恩顧主義的政治様式と非恩顧主義的政治様式との摩擦から生じるこのような動力学の結果、「政治的恩顧主義の隆盛→民主的な政治の様式との緊張関係の激化→政治的恩顧主義の弱体化と権威主義化→(状況変化による)政治的恩顧主義の再編・再生」という周期や循環が生じやすいのである (第 2 図)。

この過程で、ポピュリズムや(家産制化などの)権威主義化が出現することがしばしばある。政治社会学者ニコス・P・ムーゼリスは『準周辺の政治——バルカンとラテンアメリカにおける初期議会主義と後期産業化』(1986 年)において、ギリシャやアルゼンチン・チリなどの政治的展開を比較した。それによれば、これらの準周辺地域においては権威主義的な家産制が独立後に寡頭的議会政に移行した。その初期ないし疑似的な議会政が、20 世紀の初めの 60 年間に政治参加が下層や労働者階級に拡大されていく過程において、「①都市ポピュリズム(ラテンアメリカ南端のパターン)、②農民ポピュリズム(北バルカン社会のパターン)、③既存の政治的パトロネージ・ネットワークを拡張ないし変容させる政治的参加の拡大(ギリシャのパターン)」という 3 類型があっ

た。

これらは、西欧の民主主義先進国のような統合的 (integrative) で自律的な政治参加の拡大ではなく、「包摂的 (incorporative)」な縦の政治的編入 (inclusion) という政治的支配 (political domination) の様式であり、これが後のチリやブラジルにおける軍事的独裁へとつながった。しかも恩顧主義とポピュリズムは静態的に国ごとにどちらかだけがあるというわけではなく、双方が混同している場合が多く、恩顧主義がより集権的になることもある。産業化や有権者数の増加などとともに恩顧主義的政治がポピュリズム的なカリスマ的・人民投票的 (プレビスタリアン) な政治に移行した場合もあり、この2つの類型は、マックス・ウェーバーの封建制と家産制という区別とも似ている。そして、産業化・都市化の進行による政治化や急進化の高揚とこれらの包摂的で排除的 (exclusive) な政治的包摂との間の矛盾が、軍隊にとって脅威と感じられ、上記3国における軍隊の介入と、それによる官僚主義的権威主義 (bureaucratic authoritarianism) を引き起こした⁹⁰。

この比較研究は、恩顧主義の変容や集権化、恩顧主義からポピュリズムへの変化、これらからの権威主義化というような点で、上記の日本政治の展開と類似するところが大きい。この議論とあわせて考えれば、非自律的・政策的・プログラム的な政治の様式という点で恩顧主義的政治はポピュリズムと共通性があり、この2つは共存したり、「恩顧主義→ポピュリズム」ないし「ポピュリズム→恩顧主義」と変化したりしやすいのではないだろうか。上記の政治的動態も、これらの変動を加えると、「政治的恩顧主義の隆盛→民主的な政治の様式との緊張関係の激化→政治的恩顧主義の弱体化やポピュリズム→権威主義化→(状況変化による) 政治的恩顧主義の再編・再生」ということになる。これらのポピュリズム的側面と現在の権威主義化や恩顧主義の再編は、このような移行

⁹⁰ Nicos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, (Houndmills, and London, Macmillan Publishers Ltd., 1986). 横田正顕「ヨーロッパの『ペリフェリー』における寡頭的議会政——19世紀ポルトガル政治に関する考察」『思想』1997年、873号。

や循環として捉えることが可能だろう。ムーゼリスは「恩顧主義ないしポピュリズム→権威主義」という移行を説明したが、日本政治における戦前の政治循環から戦後への変化、そして現在の集権的恩顧主義の成立は、「権威主義→恩顧主義」という展開も存在していることを示唆しているように思える。ここからは、恩顧主義とポピュリズムとが循環的に生起する政治的動態のモデルが成立することになる。

細川政権や小泉政権、民主党政権、安倍政権ではいずれも政策的・プログラムの側面にポピュリズム的側面が多かれ少なかれ混成しており、「政治改革（選挙制度改革）＋（中道左派的）ポピュリズム」（細川政権）、「ネオ・リベラリズム＋ポピュリズム」（小泉政権）、「マニフェスト政治＋（中道左派的）ポピュリズム」（民主党政権）、「権威主義化＋（右派的）ポピュリズム」（第2次安倍政権）というような混成的政治と見ることも可能だろう。よって、恩顧主義とポピュリズムに焦点を絞り簡略化して示せば、近年の日本における政治的動態には「恩顧主義的政治体制（第1期：55年体制）→中道左派的ポピュリズム（第2期：非自民連立政権）→恩顧主義の復元（第3期①：自民主導連立政権）→ネオ・リベラリズム的ポピュリズム（第3期②：小泉政権）→恩顧主義の復元（第3期③：自民主導連立政権）→中道左派的ポピュリズム（第4期：民主党政権）→ナショナリズム的（右派的）ポピュリズムと集権的恩顧主義（第5期：第2次安倍政権）」というように、恩顧主義とポピュリズムとの相互移行や循環・共存を看取することができよう。この中には、第2期の細川政権や第4期の民主党政権のように、恩顧主義的政治構造を打破して、理念においては自律的・参加的・プログラムの政治への移行を目指した局面も含まれているが、ポピュリズムの人気に基づく脆弱さや政治的・政策的失敗によって、その企図は挫折し、現在までのところ、この循環の打破は実現していないと言わざるを得ないだろう。

この原因としては、上述してきたような政治的・経済的要因とともに、恩顧主義の繁茂してきた政治文化という文化的要因も働いていると思われる。もちろんこの文化的要因にもかかわらず、この政治的循環を突破して自律的・参加

的・プログラムの政治に移行する可能性も決してなくはないだろう。ただ、それには歴史的な大変革が必要であり、まして欧米ですらトランプ政権のようなポピュリズムが席捲している今日では、その突破にはさらに大きな負荷がかかっているのである。ここには第1波の恩顧主義論の洞察が生きているのであり、恩顧主義的政治体制の変動を十全に説明するためには、第1波の重視した文化的・社会的要因と、第2波で注目された政治経済的要因という双方を考慮することが必要になる。このように動態的な恩顧主義的政治体制論は、双方の潮流を踏まえた統合的恩顧主義論として成立すると言えよう。

以上のような恩顧主義的政治体制論は、日本政治の動態分析を基礎にして提起されたものであるが、他国でも一定の説明力を持つと思われる。ムーゼリスは国内の恩顧主義を論じているが、国家間恩顧主義についても、たとえば近年の南シナ海をめぐるマレーシアやフィリピンの政策転換においては、中国やそれらの国々ないしその政治指導者（ナジブ首相、ドゥテルテ大統領）との間の国家間恩顧主義の影響を看取することができる⁹¹。

比較政治学では、民主主義体制や権威主義体制の概念とともに、幾つかの重要な政治体制論がある。オランダ・ベルギーなどの政治研究から多極共存型政治体制、北欧諸国やオーストリアなどからネオ・コーポラティズムというように、ある地域の研究から新しい政治体制論が展開してきたのである。同様に日本政治の研究から提起できるのが恩顧主義的政治体制論ではないだろうか⁹²。もとより上記の理論は日本政治を準拠点にしているから、他国との比較研究を進めることが今後の大きな課題であり、それによってこの理論が修正ないし彫琢されて発展することは疑いない。そのような展開を促すことができれば幸いである。

(おおさわ　すぐる)

(こばやし　まさや)

⁹¹ 鈴木絢女（2021）『「主権国家」の合理性と政治統合——ASEANと南シナ海問題』（石戸光・鈴木絢女『グローバル関係学3 多元化する地域統合』岩波書店、第8章）、特に179-181頁。

⁹² これと共通する問題意識については、小林、前掲書、327-329頁。