東京大学博士論文

総合文化研究科　相関社会科学専攻

政府介入の政治経済過程

－戦後日本の「調整」米価－

1994年　2月

辻　　琢　也

様式 B-42

氏名 辻 琢也

審査教官		審査期間	審査終了印
加藤淳子	教官	平成5年9月27日～平成6年2月10日	
	教官	平成 年 月 日～平成 年 月 日	
	教官	平成 年 月 日～平成 年 月 日	
	教官	平成 年 月 日～平成 年 月 日	
	教官	平成 年 月 日～平成 年 月 日	

審査期間	平成5年9月27日～平成6年2月10日
審査終了予定日	平成 年 月 日

修士 (博士) 学位論文

論文冊数	1冊 (400×)	提出年月日	平成5年7月29日

論文題目 (外国文の場合は活字体で明瞭に記入し、その訳文を書きそえること)

政府介入の政治経済過程
—戦後日本の調整米価

(昭和)平成62年4月1日 入学		学生証番号	
(昭和)平成2年7月31日 第1種(博士課程)修了		ふりがな	つじ たくや
相関社会科学 専攻		氏名	辻 琢也

東京大学大学院 総合文化 研究科

論文の内容の要旨

論文題目　政府介入の政治経済過程／戦後日本の「調整」米価

氏名　辻　琢也

高度成長を達成した戦後日本の軌跡は、同時に農業保護"大国"へとつらなる道程でもある。日本が"経済大国"として認知された今日、"高い"農業保護率を容認する日本の"過保護"農政に対しては、内外を問わず厳しい批判が寄せられている。そして、この"過保護"農政批判の矢面に立たされているのが、日本の"高い"コメである。本論文は、これほどまでにコメを"高く"してきた政治経済メカニズムを、戦後米価の決定過程に遡って明かにしようというものである。米価を"高く"つり上げてきたメカニズムを実証的に解明することによって、ひいては、戦後日本を支えた政治経済システムの一面を明確にしようというのが、本論文のねらいである。

これまでも、戦後日本の米価政策について論じた経済学的研究は数多いが、その大半は、あるべき算定方式や価格水準を論じるものであって、米価決定が実際にどのように行われてきたかを実証分析するものではない。これに対して戦後米価の決定経緯を政治学的に分析した研究は少なく、かつ、これら研究は、時期を限定した断片的な研究であると同時に、価格決定に至るまでの政治的経緯を、政策主体の行為を中心に分析した「政治(政策)過程」論であり、政治経済連動のメカニズムである戦後米価の決定構造(本研究でいう「政治"経済"過程」)を体系的に実証分析するものではない。ちなみに、戦後日本の米価決定のように、

半世紀近くもの間、民主的な手続きに従って、価格が公定されてきた事例は他の資本主義国にはない。戦後日本の米価決定は、市場機構に対する政府活動のメカニズムを実証分析する上で、貴重な事例を提供しているのである。

本論文の構成は次の通りである。既存研究に基づきながら、戦後日本の米価決定に関して予備的考察を加えた序論に続いて、第一章において、戦前日本の米価政策に言及しつつ、国際比較を前提に戦後日本の米価決定を巨視的(数量的)に概観している。次いで、「第二章:戦後混乱期」(1945年－1951年)、「第三章:食糧増産期」(1952年－1960年)、「第四章:基本農政期」(1961年－1967年)、「第五章:総合農政期」(1968年－1985年)と、四つの時期に分けて米価決定の歴史を各年毎に分析した上で、第六章において、1986年産米価の決定経緯を、その子細にわたって改めて微視的(質的)に分析している。以上、巨視的(第一章)、歴史的(第二、三、四、五章)、微視的(第六章)な観点からの実証分析をそれぞれ受けて、「調整米価の決定構造」を体系的に定式化すると同時に、その理論的含意を検討したのが、結章である。

ところで、こうした本論文に対しては、「系統農協の陳情要請を受けて政府・自民党が"政治的に"米価を高く決めているというのは自明だ」という反発が寄せられるかもしれない。確かに、毎年のように繰り返されてきた米価決定"劇"ほど、政党や圧力団体の"政治力"を常に強烈に印象づけてきた政策領域は少ない。さらに、近年、提起されている多元主義モデルも、「所管官庁関係部局」、「族議員」に「業界団体」を加えた三者(三角同盟)によって、個別利益媒介(利益誘導)型の政策決定が行われ、この個別利益媒介型の政策決定が、産業構造や国際環境への柔軟な対応を阻害していると指摘している。

実際、戦後日本の米価決定にも「三角同盟」を形式的に指摘することはできる(表－1)。主権回復以来、食糧庁長官を実質的な責任者とし、食糧庁企画課が事務局となって米価算定を進めるタテ割型の意思決定が続いている。終戦直後、多数誕生した農業団体はその後、漸次統合化が進み、1960年前後には全国農協中央会を頂点とする系統農協が、事実上、独占的に農家利益を代弁した。全国農協中央会が米価の引き上げ要求に重点を置いて、大衆動員方式の要求運動を展開するのは、農業基本法が制定された1961年以降である。これに対して、米価抑制を求める消費者団体の活動が活発に行われたのは1960年代末までである。

一方、米価審議会を舞台に与野党間で米価の最終調整を行った主権回復後の保守分裂期を経て、保守合同以後は与党・自民党が、米価調整の場を米価審議会から自民党政調会関係委員会に移行させて、野党を排除した米価調整の体制を完成した。議員連盟(有志議員団／米価対策協議会)が活発に活動し出すのは、系統農協が大衆動員方式に転じた1961年からで、

ベトコンがその名を高めるのは、米価抑制が政治課題となった1965年以後である。さらに、農林族議員が台頭し、党農林幹部が党内審議で重要な役割を担い出すのは、据え置き米価が達成される1970年前後からであり、党農林幹部(党農林族)を中心とした党内審議が定着したのは1975年からである。

併せて、この1975年から複数の議員連盟が登場し、系統農協の主張を強く代弁する農林議員、系統農協の要求と政府の主張の調整役を務める党農林幹部、自民党と政府の見解が対立した場合の調停役を務める党幹部、という自民党内の役柄分化が明確になった。多元主義モデルに即して解釈すれば、農林族による党内審議が定着し出した1975年前後が、モデルの形式的要件が整った時期の一つの目安となる。最終的に党農林幹部が党幹部の支援によらずに、政治折衝を完遂するようになるのは、1983年からである。

これに対して、米価推移や財政支出は、こうした"三角同盟"の成立から期待される動きを示していない。国内市場価格を基準に言えば、終戦直後に極端に抑制されていた米価は、1955年から1960年までほぼ据え置きで推移している間に、均衡価格に達した。その後、ベトコンや大衆動員の要求運動が登場する1961年から、年率10%近い水準で米価が引き上げられるが、それは主に生産性格差インフレの影響である。高度成長期の米価上昇率は、労働生産性が著しく改善された施設利用型作物価格のそれに比べれば確かに高かったが、耕地制約によって労働生産性がさほど改善されなかった他の土地利用型作物価格のそれと同程度である(図－1)。ただし、この引き上げを受けて1970年前後には均衡価格からもっとも乖離した供給過剰の価格水準に達し、年間消費量の半分を超える在庫古米のために、食糧管理費の農林水産歳出や一般歳出の占有率がピークに達したのも事実である。

それ以後は、米価は据え置きを下限に、原則として抑制的に決定されている(ただし、現在でも供給過剰の価格水準にある)。他の農産物の市場価格と米価の分散値をT値検定してみると、市場価格と米価の間には確かに有意差があらわれる。戦後日本の米価推移の最大の特徴は、"高い"支持米価であった点もさることながら、緩やかに市場原則を反映させた安定的な「調整」米価であった点に求められるのである。そして、こうした「調整」米価が二兼滞留現象を促進した。調整米価は、競争力のある大規模農家に土地を集約するという農業内調整には失敗したが、他の先進諸国のいずれよりも急速かつ円滑に農業を相対的に縮小させることには成功した。調整米価は、産業構造の急速な転換と衰退産業からの政治的支持という両立しがたい二つを、戦後日本において同時に成り立たせたのである。需給均衡水準を上回る"高い"米価には、コメ農家や系統農協に配慮する自民党や農水省による「個

別利益媒介」や「既得権益維持」といった側面があることは確かに事実であるが、その程度は"多元的"停滞が懸念されるほどではない。ちなみに、日本のコメが飛躍的に国際価格と比べて"割高"な農産物となるのは、変動相場制に移行した後に急速に円高が進んでからである。

そして、本論文によれば、この調整米価こそが、政治的演出を伴いながら制度化していった米価決定"劇"なのである。米価抑制が模索され始める1965年後半から、事前協議、前年度準拠ルールが確立すると、1970年代に入ってからは丸一日を要しないで、しかも夜半・未明に終了する政治折衝が多くなる。1975年以後は自民党要求の満額回答が原則であり、また1980年からは具体的な要求額を要求項目に盛り込まないのが通例である。事前協議による政治折衝(米価審議)の制度化は、それを劇的にみせる政治的演出を伴いながら進行していたのである(表－2)(図－2)(図－3)。

制度化の進んだ米価決定"劇"の表舞台において、米価引き上げの主役を演じたのが、農林族と言われる党農林幹部、ベトコン・アパッチといわれる農林議員、全国農協中央会によって動員された上京代表者である。農民組合による過激な米価運動や、難航する米審審議、政治米価を執拗に批判するマスコミも、間接的に米価引き上げを目指した自民党の"努力"を印象づける。一方、こうした表舞台の裏側で、米価決定劇の時間と場を操作して、農業保護の自民党の姿勢をできる限り崩すことなく、米価水準を実質的に調整してきたのが、事前協議に従事してきた農水省幹部、大蔵省幹部、党農林幹部である。政治的に"支持"されてきたという強烈な政治米価のイメージにもかかわらず、実際の決定米価がたかだか"調整米価"にとどまっていたのは、事前協議に従事していた裏の主役が存在していたからなのである。

この場合、舞台の表裏で主役を務める党農林幹部が調整役の中心である。支持米価のイメージを強く持つ調整米価は、「農林議員－党農林幹部(農林族議員)－党幹部」という自民党議員の役柄分化があってはじめて可能なのである。事前協議に従事するこれら三つの政策主体を中心に、前年度準拠ルールに基づく米価決定が共通理解となって、系統農協や農林議員を含めた米価決定"劇"の舞台全体が、決定米価を調整米価に収斂させる機能を持つ。従って、調整米価の米価決定において、政策主体の個性や信条が米価決定に反映されることは原則としてなくなり、米価決定の没個性化や脱派閥化が進んだのである。

こうした米価決定"劇"の成立要因を、本論文は次の四点にまとめている。第一は、決定権限の分散化である。米価決定に何等かの形で携わる関係者は戦後一貫して増加してきた。

制度化(硬直化)の進んだ政府機構において、既得権益削減的かつ市場志向的な政策決定を達成するためには、その決定権限の分散化(権限移譲や直接参加)を図るというのが、基本的な戦略である。第二は、独占的な圧力団体(全国農協中央会)の存在である。ともすれば、威勢のよい米価引き上げ要求だけが目だつ系統農協の要求運動であるが、その威勢の良さの陰で一部農家の"理想的"な要求を現実化させる役割を果たしてきたことを忘れてはならない。

第三は自民党長期政権である。抑制米価を達成するための鍵は、自民党内の意思統一という、いわば党内カルテルの成否にあり、1965年から1968年にかけての試行錯誤を経て、このカルテルの担い手として登場したのが、入閣前の党内中堅議員である党農林幹部(党農林族)であった。この意味において、自民党長期政権や族議員の存在(三角同盟の存在)は、米価引き上げ(個別利益媒介)を強化したのではなく、実態はむしろその逆である。自民党の農林族議員を排除するのではなく、"利用"することこそが、既得権益削減への近道なのである。

第四は経済成長である。下方硬直的な米価推移によって米価調整が可能だったのは、経済成長に伴ってインフレ基調で物価が推移していたからである。また、経済成長には、米価支持に必要な財政コストを相対的に低下させたという面もあった。米価を調整できる財政的余裕があってはじめて、劇的な調整米価が可能である。以上、これら四つの要因のもとで調整米価ははじめて可能になった。逆に言えば、これら条件下においては、政府の介入政策(価格政策)も一定の政治経済効果をあげることがありうるのである。

(表－1)戦後日本の米価決定

時期	1945-1951年	1952-1960年	1961-1967年	1968-1986年
米価推移	抑制米価 乱高下	均衡米価 据え置き	支持米価 10%前後	支持米価 据え置き
財政支出	負の支出	小	拡大	削減
価格決定の中心	総司令部 物価庁	農林省 大蔵省	農林省・大蔵省・自民党 政府自民党対立	政府自民党協調
政治介入	無介入	米審決定前後 与野党協議	原案作成段階からの参画 議員連盟の台頭	党農林族の台頭
農業団体	農業団体再編		系統農協による要求運動	
特徴	総司令部の絶対的権限に基づく	政治米価イメージの定着	農協・自民党による積み上げ	政官相互浸透 政治の微調整

(表－2)米価審議と決定米価

年度	① 政府原案	② 与党原案	③ 正式米価	④ 政府譲歩	⑤ 与党譲歩	⑥ 政治折衝期間	⑦ 全審議期間
1961年度	2.9		6.2	3.3		前 2日間夜半	1 4 39
1962年度	8.6	11.3	10.2	1.6	1.1	後 4日間	4 8 22
1963年度	4.2	11.4	9.0	4.8	2.4	後 2日間	1 4 21
1964年度	5.9	18.3	13.6	7.7	4.7	後 1日間未明	0 3 15
1965年度	7.4	(12.6)	9.2	1.8	3.4	後 1日間未明	0 1 4
1966年度	6.8	13.3	9.2	2.4	4.1	後 5日間未明	4 5 29
1967年度	5.6	9.3	9.2	3.6	0.1	後 1日間未明	0 2 59
1968年度	4.7	7.6	5.8	1.1	1.8	後17日間夜半	17 19 68
1969年度	0.0	2.2	0.0	0.0	2.2	後 1日間夜半	0 3 5
1970年度	0.2	4.4	0.2	0.2	4.2	後 1日間夜半	0 3 26
1971年度	3.0	6.3	3.0	3.0	3.3	後 1日間	0 2 17
1972年度	3.0	5.5	5.1	2.1	0.4	後 1日間	0 3 10
1973年度	9.1	15.0	15.0	5.9	0.0	後 1日間	1 5 9
1974年度	25.5	37.3	32.2	6.7	5.1	後 3日間	2 3 70
1975年度	13.1	14.4	14.4	1.3	0.0	後 1日間夜半	0 1 31
1976年度	5.2	6.4	6.4	1.2	0.0	後 1日間夜半	0 1 25
1977年度	2.5	4.0	4.0	1.5	0.0	後 1日間夜半	0 1 8
1978年度	0.1	0.3	0.1	0.0	0.2	後 1日間	0 1 33
1979年度	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	後 1日間夜半	0 1 19
1980年度	(1.5)	(3.0)	2.3	(0.8)	(0.7)	前 1日間未明	0 1 20

1981年度	0.1	(0.5)	0.5	0.4	(0.0)	後 3日間夜半	2	3	30
1982年度	0.0	(1.1)	1.1	1.1	(0.0)	後 6日間夜半	5	6	22
1983年度	1.1	(1.8)	1.8	0.7	(0.0)	前 2日間夜半	1	2	15
1984年度	1.5	(2.2)	2.2	0.7	(0.0)	後 1日間未明	0	1	22
1985年度	0.0	(0.0)	0.0	0.0	(0.0)	後 1日間未明	0	1	22
1986年度	-3.8	0.0	0.0	3.8	0.0	後 1日間未明	0	1	19

①から⑤までの各数値はいずれも、基本米価(1-4等うるち米平均・包装代込みの政府買入平均価格)の前年度正式米価を基準とした上昇率(パーセント)。①「政府原案」とは、原則として政府が米価審議会に提出した諮問案に含まれる試算参考値のこと。ただし、政府が複数の試算値を提出している場合は、その中でもとりわけ重視された試算値を政府原案とみなしている。また、政治折衝が米価審議会に先だって行われた1958-1961/1980/1983の各年度は、事前折衝で政府が原案として用いたもの。

②「与党原案」は、自民党の要求案である。括弧つきの年度は、党要求米価が具体的な数字で決定されていない年度、もしくは公表されていない年度である。括弧のなかの数字は交渉の際に目安とされた数字を示している。③「正式米価」は閣議決定米価であり、④「政府譲歩」は③から①を引いた「政治加算」相当分、⑤「与党譲歩」は、②から③を引いた党要求未達成相当分を、それぞれ示している。

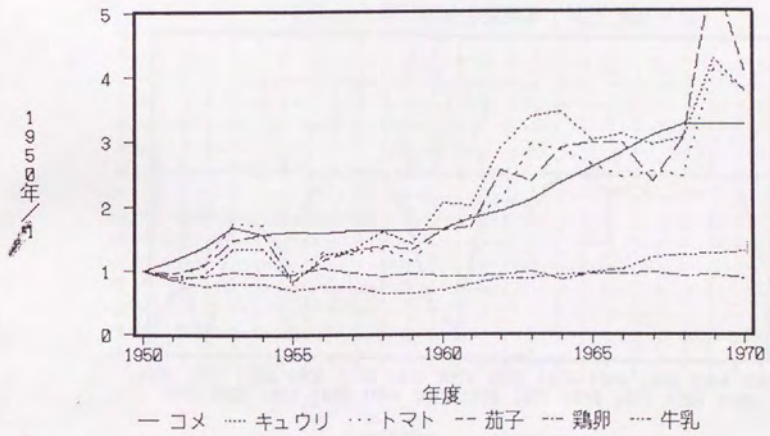
⑥「政治折衝」とは、政府と与党がそれぞれの要求案を持ち寄って、閣議決定米価を詰める最終折衝のことである。本表では、政治折衝が米価審議会に先だって行われた場合には「前」、米価審議会の後に行われた場合には「後」と記している。「前後」表示の後の数字は、政治折衝に要した延べ日数(一日未満はすべて一日とみなす)であり、政治折衝での最終決着が「夜半」もしくは「未明」にまで至った場合には、そのことを記している。

⑦「審議期間」における三つの数字は左から順に (1)予定されていた

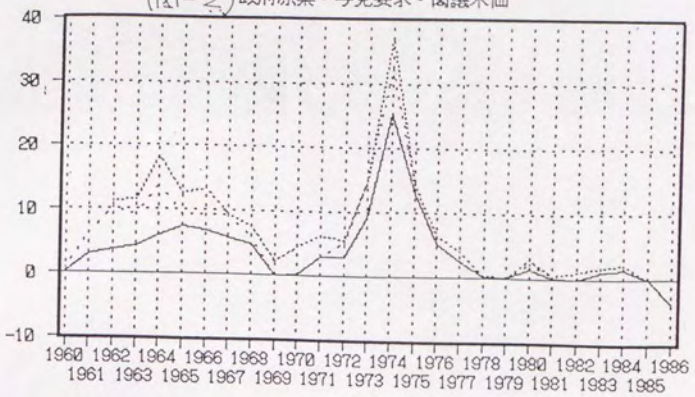
閣議決定日からズレ込んだ日数(米価最終調整段階で"予定外"の混乱があったかどうかをあらわす)、(2)米審答申の翌日から閣議決定されるまでの日数(その時の米価の最終調整がどれだけ難航したかをあらわす)(3)与党が審議を開始してから 米価が閣議決定されるまでの日数(おおよそ米価審議に要した延べ日数をあらわす)、をそれぞれ示している。

基本米価の動向だけでは、政治折衝の過程を完全に把握するこはできない。折衝過程で「政治加算」が、基本米価の引き上げという形をとらず、その他補助金の増額ないし維持という形で行われることがあるからである。特に抑制米価が続く69年度以後には、この形が取られることが多い。けれども、これら政治加算はいずれも基本米価換算で2%上昇を越えることはなく、基本米価推移だけでもその趨勢は充分に理解することができる。

(図-1) 農産物価格推移

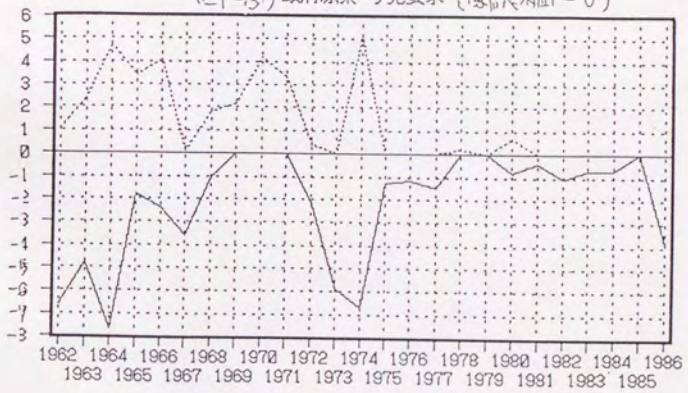


(図-2) 政府原案・与党要求・閣議米価



— 政府原案 ····· 与党要求 ··· 閣議米価

(図-3) 政府原案/与党要求 (閣議米価 = 0)



— 政府原案 ····· 与党要求

政府介入の政治経済過程

／戦後日本の「調整」米価

目　次

序、政府介入の政治経済過程
Ⅰ、戦後日本の「調整」米価
Ⅱ、戦後混乱期／1945-1951年
Ⅲ、食糧増産期／1952-1960年
Ⅳ、基本農政期／1961-1967年
Ⅴ、総合農政期／1968-1985年
Ⅵ、1986年産米価の決定過程
結、「調整」米価の決定構造

埼玉大学大学院　政策科学研究科
辻　琢也

博士論文／1993年 7月

＊ 目次 ＊

序、政府介入の政治経済過程
(0-1)本研究の目的と構成
(0-2)政府介入の政治経済過程
(補注)

Ⅰ、戦後日本の「調整」米価
(2-1)戦後日本の農業変貌
(2-2)食糧管理制度の形成過程
(2-3)戦後日本の「調整」米価
(補注)

Ⅱ、戦後混乱期/1945年-1951年
(補注)

Ⅲ、食糧増産期/1952年-1960年
(3-1)保守分裂期/1952年-1955年
(3-2)自民党政権初期/1956年-1960年
(補注)

Ⅳ、基本農政期/1961年-1967年
(4-1)基本農政
(4-2)積み上げ方式/1961年-1964年
(4-3)指数化方式/1965年-1967年
(補注)

Ⅴ、総合農政期/1968年-1985年
(5-1)総合農政
(5-2)1968年産米の価格決定
(5-3)高度成長と据置米価/1969年-1971年
(5-4)石油危機と穀物危機/1972年-1974年
(5-5)安定成長と赤字公債/1975年-1985年
(補注)

Ⅵ、86年産米価の決定過程
(補注)

結、調整米価の決定構造
(7-1)米価決定劇の舞台・道具・背景
(7-2)米価決定劇の筋書・役柄・演技
(7-3)米価決定劇の過去・現在・未来
(補注)

文献リスト
附属統計表

序）政府介入の政治経済過程

「過去20年間にわたる農業の歴史は大体において農産物の価格を引き上げ、あるいはその下落を防止し、また下落に対して農業者に保証を与え、しかも、それをなるべく消費者としてあるいは納税者として金を払う人々の注意をひかずしてするように、才能ある政治家や官吏たちによって企てられた種々様々な試みの歴史である」

(H.E.Dale)(注 1)

(0－1)本研究の目的と構成

今日、日本は国民総生産で世界第二位の経済大国であると同時に、農業総合名目保護率が100%を超える世界有数の農業保護大国である(注 2)。終戦直後から第一次石油危機(1973年)までの間、日本経済は年率約10%(実質)の高度成長を記録し、石油危機以後も年率約5%の安定成長を続けた。戦後四十年余り(1945-1987年)の間に、日本の経済規模は三十倍強に拡大した。他方、こうした経済成長と並行して、日本の農産物価格の国際価格とのかい離も進んだ。1955年の時点において日本の農業総合名目保護率はわずか18%にすぎず、日本の農産物価格は国際価格とほぼ均衡していた。ところが、その後、日本の農業保護率は年率平均約2.4%のペースで成長し続け、1987年には151%にまで達した。151%という日本の農業保護率の水準は、米国(23%)・ＥＣ(84%)・台湾(74%)を優に上回り、韓国(161%)に相当する高い水準である。史上かつてない高度成長を達成した戦後日本の輝かしい軌跡は、農業保護大国へとつらなる道程でもあったのである。日本の経済的成功に対する国際的名声が不動のものとなった現在、高い農業保護率を容認する日本の"過保護"農政に対しては、内外を問わず厳しい批判が寄せられている。

そして、この"過保護"農政批判の矢面に立たされているのが、日本の"高い"コメである。日本のコメの名目保護率は、農業総合名目保護率の約二倍のハイペースで上昇してきた。1955年にはわずか24%にすぎなかったコメの保護率は1970年には135%を越えて、1980年には

and Citrus"(1982)、E.N.Castle and K.Hemmi(eds.), *U.S.-Japanese Agricultural Trade Relations*(1982)、草野厚『日米オレンジ交渉』(1982)らがある(注 5)。

さらに、部分的にせよ、戦後米価の決定経緯について直接論じたものには、高度成長期を中心に包括的にまとめたM.Donnelly,"Setting the Price of Rice"(1977)、石油危機以後を中心に取り扱った阪野亘・山口裕司・早川純貴「現代日本における政治過程へのアプローチー米価決定に関する事例研究」(1984)、1968年産米の価格決定について論じた真淵勝「財政危機のなかの大蔵省(六)」(1988)があり、その焦点はやはり、自民党や系統農協の影響力の強さを検証する点に置かれている(注 6)。ただし、これら研究はいずれも、ある特定の時期に限定した断片的な研究であると同時に、価格決定に至るまでの政治的経緯を、主に政策主体の行為を中心に分析した「政治(政策)過程」論であり、政治経済連動のメカニズムである戦後米価の決定構造(本研究でいう「政治"経済"過程」)を体系的に実証分析するものではない。つまり、戦後日本におけるコメの政治的、経済的な重要性にもかかわらず(今日において、その重要性が富みに減少しつつあることは否定すべくもないが)、戦後米価の決定構造はいまだに実証的に解明されていないのである。

"政治"米価

さて、政治経済双方の観点から戦後米価の決定構造を体系的に実証分析しようという本研究の目的と方法に対しては、早速、「系統農協の陳情要請を受けて政府・自民党が"政治的に"米価を高く決めたり、農業を手厚く保護しているというのは自明のことであり、そのこと自体敢えて実証研究するにはおよばない」という反発が寄せられるかもしれない。歴史的変遷はあるにせよ、系統農協や自民党(農林族)の"政治力"が強いということは、これまでの政治過程分析が示すところであり、また、大半の経済学的研究も決定米価が"政治"米価であることを自明の前提に、その政治的な歪みを弾劾しようというものにほかならない。実際、相馬野馬追い出陣のほら貝、「選挙公約実行を」と乱暴に書付けられたムシロ旗、白いジャンパーに緑色の法被・ゼッケン・帽子で統一した陳情団、「引き下げは絶対認めないぞ」のシュプレヒコール、鉢巻姿で農民と一緒になってこぶしを突き上げる政治家・・・・など、戦後日本にあって米価決定ほど、政党や圧力団体の「政治力」を強烈に印象づけてきた政策領域は存在しない。毎年のように繰り返されてきた自民党や系統農協による米価決定"劇"を考えた場合、こうした反発が寄せられることも無理からぬところである。

ここ数年来において、この"政治力"が最も極まったと思われるのは、1986年(昭和61年)産米の価格決定である(そして、おそらくはこれほど"政治力"が極まるのは、これが最後なのである)。以下は、その時の米価決定を論評した各紙新聞社説である。

「衆参同日選挙での候補者の公約がしっかりと守られ、長く苦しかった農協代表の運動が実った。‥‥特に終盤での自民党の頑張りはすごかった。‥‥たとえ引き下げ阻止・据え置き確保の要求にしても容易には実現できる状況になかった。それは大詰めで政府から据え置き要求を拒否され、引き下げ幅圧縮についての協議があったときも、なおかつ自民党側はこれを断固拒否し、据え置き要求を貫いた。この自民党の毅然とした態度が、据え置きに結び付いた。まさに、久々に政党政治を見る思いがした」『日本農業新聞・論説』「据え置きを確保した米価」1986年8月10日。

「自民党と農業団体のゴリ押しで生産者米価の据え置きが決まった。許すことのできない政治の暴力である。‥‥自民党が 7月の同日選挙で獲得した圧倒的な議席は、このような無法なやり口のためにつかわれていいのか。‥‥目先の利害だけを迫った自民党と農業団体の責任は重い」『日本経済新聞・社説』「生産者米価据え置きのツケは重い」1986年 8月10日。

「生産者米価は中曽根首相の裁断で据え置きに決まった。票と金を武器に、議員一人ひとりから引き下げないという確約をとりつけた農業団体の作戦勝ちである。その一連の経過は自民党圧勝の裏の構造を、国民にまざまざと見せつける結果となった。‥‥政治加算をなんの見通しもなく安易に続けていけるような生やさしいものではない‥‥」『朝日新聞・社説』「これで日本農業を守れるか」1986年8月10日。

このほか、「納得できぬ米価の据え置き」『毎日新聞』(1986年 8月10日・社説)、「稲作展望なき米価据え置き」『東京新聞』(1986年 8月11日・社説)、「コメの自給原則を見直せ」『サンケイ新聞』(1986年 8月10日・社説)など、一般新聞はいずれも農業団体と自民党による据え置き米価を厳しく批判した。これら社説・論説において、農業新聞と一般新聞では据え置きという価格水準に対して全く異なる価値評価を下しているが、「据え置きという米価決定が選挙公約をたてにした系統農協の要求運動を背景に、自民党の強力な"政治力"によってもたらされた」という事実認識に関しては、完全に一致しているのである。

しかも、こうした米価決定"劇"の反響はここれ社説にとどまらず、大前研一「第三次農地解放のすすめ」、竹村健一「農業聖域化をやめよ」、屋山太郎「税金を食いつぶす高いコメ」、加藤寛「農協にブン殴られた私」など農政・農協批判の雑誌論文が相次ぎ(注 7)、さらには米国精米業者協会が食管制度廃止を提訴する事態に至った(注 8)。今日にまで至るコメ自由化の動きは、この1986年産米の価格決定の直後から始まったのであり、また、玉置和郎総務庁長官が農協に対する行政監察を指示したのも、この米価決定を受けてのことである。今や、系統農協や自民党の強力な"政治力"という事実認識に基づいて、この政治的な"歪み"を正そうという方向に、現実の政治が実際に大きく動こうとしているのである。

本研究の構成

これに対して、政治米価とは言えども、「米価支持を意図した自民党や系統農協の"政治力"は、一般に想定されているほど"強く"ない。自民党農林族、系統農協の強い"政治力"によって、"高い"米価水準を、単純に説明することはできない」と主張するのが本研究の骨子である。「自民党農林族、系統農協の強い"政治力"によって、"高い"米価水準を、単純に説明することはできない」からこそ、本研究は、「政治経済過程」なる視点から改めて、戦後米価の決定構造を解明するのである。そして、最強の一つに想定される農業保護の"政治力"ですら単純に"強い"と考えることができないと結論する本研究は、「族議員の台頭」から「自民党や圧力団体の影響力の増大や多元化」を主張する「党高政低」論や「多元主義」論に、異なる視点を新たに提供することになるのである。

本研究の構成は次の通りである。以下の序論においては、既存研究に基づきながら、「政府介入の政治経済過程」という視点から、戦後日本の米価決定に関して予備的考察を加えている。既存研究と比較対比しながら、①戦後日本の米価決定を分析対象に設定した選択理由と、②本研究の耳慣れない分析視点(「政治過程」論ならぬ「政治"経済"過程」論)を、改めて説明しているのである。続く第一章から第六章までが戦後日本の米価決定を実証分析した本研究の本論である。このうち、分析にさしあたって、戦前日本の米価政策に言及しつつ、国際比較を前提に戦後日本の米価決定を巨視的(数量的)に概観したのが、「第一章:戦後日本の調整米価」である。第一章を通じて本研究は、戦後日本の"高い"米価の実態が、たかだか安定的かつ下方硬直的な「調整」米価にすぎないことを明かにする。ただし、この「調整」米価こそが、急速な比較劣位の進展に合わせて、衰退産業からの政治的支持を獲得し続けながら、産業内調整を犠牲にしつつも、産業間「調整」を図るという政治的な"妙技"を可

能にしたのである。

そして、この「調整」米価の決定構造を解明すべく、本研究は、以下、第二、三、四、五章と、四つの時期に分けて、各年毎に1945年から1985年までの米価決定を歴史的に論じている。「第二章:戦後混乱期」は1945年から1951年まで、「第三章:食糧増産期」は1952年から1960年まで、「第四章:基本農政期」は1961年から1967年まで、「第五章:総合農政期」は1968年から1985年までの米価決定を、それぞれ分析している。目まぐるしく変わるコメの需給事情や政治、経済状況のなかで、「調整」米価を維持し続けるために、戦後日本の米価決定は、こうしておよそ四つに分類できる形態変化を要したのである。同時に、こうした形態変化を通じて戦後日本の米価決定は、「調整」米価の決定構造をより安定的なモノへと変化させていった。

こうした"歴史の流れ"を踏まえて、1986年産米価の決定経緯を、その子細にわたって改めて微視的(質的)に分析したのが、「第六章:1986年産米価の決定過程」である。すでに言及した通り、ここ数年来においては自民党や系統農協の"政治力"が最も極まったと思われる1986年産米価の決定過程には、戦後を通じて徐々に制度化されていった「調整」米価の決定構造が集約的に現れている。従って、「調整」米価の決定構造を微視的に解明するためには、「1986年産米価の決定過程」を子細に吟味するのが、もっとも好都合なのである。以上、巨視的(第一章)、歴史的(第二、三、四、五章)、微視的(第六章)な観点からの実証分析をそれぞれ受けて、「調整米価の決定構造」を体系的に定式化すると同時に、その理論的含意を検討したのが「結、『調整』米価の決定構造」である。

(0－2)政府介入の政治経済過程

さて、最初に、政府介入の政治経済過程という視点から、戦後日本の米価決定に関して予備的に考察しておこう。既存研究のなかで、市場機構に対する政府介入のあり方を一般的に論じてきたのが公共経済学(ミクロ)であるならば、部分的にせよ、戦後日本の政府活動を実証分析してきたのは、一連の多元主義モデルに象徴される、ここ十数年来の日本政治研究である。そこで、まずは公共経済学に依拠しつつ、市場機構に対する政府介入のあり方を一般的に検討した上で、次いで日本政治研究から政府活動を実証分析する際の具体的な論点を読み取り、合わせて、戦後日本の米価決定を分析対象に設定した選択理由と、

本研究の耳慣れない分析視点(「政治過程」論ならぬ「政治"経済"過程」論)を、説明することとしよう。

政府活動と市場機構

一般に、意思決定システムとして市場経済と政府活動は全く対照的な機能を持っている。市場経済は家計や企業という経済主体を基本単位に構成され、各経済主体は個々の特殊利害に従って財やサービスの取引を行う(注 9)。その取引は、価格という共通の価値尺度に拘束されなければならないものの、この交換取引には常に反対給付が伴っており、取引はその発意に基づいて自由である。反対給付を伴わない一方的な取引は存在しない。各経済主体はあくまでも自分の利害に基づいて行動しながら、価格機構という神の見えざる手によって、最適資源配分を達成する。

一方、政府活動は選挙によって選出された政治家を中心に構成され、その政治家は民主的な手続きを経た上で、あらかじめ望ましいと想定される経済全体の最適資源配分を決定しておかなければならない。また、国民の意思として一度決定されたことに対して、各経済主体の個別的な選択は許されない。サービスや財の給付は一方的であり、その反対給付は存在しない。価格機構に基づく市場経済が特殊利害の自由取引による事後的な最適資源配分の達成であるならば、民主原理に基づく政府活動はあらかじめ規定した最適資源配分"表"による強制取引なのである。

そして、この両者に対して近代経済学が与えてきたもっとも標準的な見解は、価格機構による市場経済を軸に経済活動を組み立て、"ある一定の条件"のもとでこの市場経済が失敗する時に限り、これを補完するものとして政府活動によるというものであった。伝統的なミクロ経済学によれば、政府介入が認められるのは、①公共財の供給、②市場の失敗への対処、③経済安定化、④所得再分配の四つの場合である。このうち①「公共財」とは、受益者から対価(使用料)の徴収が困難な(いわゆる「排除不能」な)財やサービスである。具体的には、街路・公園・堤防・橋・下水道等の社会資本から、その便益が国民全体に及んでしまう国防や外交、さらには立法・司法・警察・貨幣の運用や一般行政事務など、社会生活の円滑な運用のための一般的なルールの設定までが含まれる。これら公共財の供給は、夜警国家時代から備わった根源的な政府活動である。

②「市場の失敗」には、(1)外部効果、(2)不完全競争、(3)費用逓減産業(独占企業)の各場合

が考えられる。(1)外部効果は排ガス・排熱・騒音・汚水などの外部不経済と、教育などの外部経済とに分類できる。③「経済安定化」とは、市場経済を補正する補正的財政政策(Compensatory Fiscal Policy)や総需要管理政策(Demand Management Policy)などのマクロ経済政策である。このマクロ経済政策には、特に途上国においては、経済成長の促進を意図した国内貯蓄増進・外貨制約といった一連の工業化・近代化政策が含められることも多い。

④「所得再配分」には、生活保護制度や累進課税などの社会保障施策、農業補助金等個別産業への助成、農産物価格支持・家賃統制・最低賃金制等の各種価格政策、社会資本整備、公的住宅等の現物給付、さらには地方交付税による地域間再配分や職業訓練計画等が含まれる。現代国家が「福祉国家」と言われるように、現代先進国において所得再配分政策が政府活動に占める財政的比重は大きい。現在の日本において所得再分配は国家予算の約四割を占めている。

ちなみに、いくつかの例外ケースを除いて、市場機構に対する政府介入を否定的に評価しようという、こうした主張は、財政赤字や財政膨張が続く中で近年、一層強くなっている。1970年代に入ると政府活動は社会生活の運用のためのルール設定という公共財供給機能に限定されるべきだという「小さな政府論」(M.Friedmanら)が説得力を持った。小さな政府論は、社会保険や価格政策といった所得再配分、公園や道路の運営といった公共財の提供、さらには経済安定化といった機能を否定し、郵便事業のように不完全競争や外部効果が存在する市場の失敗の場合にも、政府活動の必要性を限定的にしか認めなかった。

こうした議論の根底にあるのは、「政府活動がつねに望ましい結果をもたらすとは限らない」という政府の"Governability"(統治能力)(注 10)に対する疑問であり、それは市場が失敗するのと同様に「政府も失敗」するという認識である。財政政策に関しては、①総需要政策が産出高に与える影響はより限定的であること、②経済の短期的な変動に応じた微調整的な安定化政策はあまり有効ではないことが、定説となった。米国、英国をはじめとする各国が各産業領域で規制緩和を試みた背後には、こうした「小さな政府論」「規制緩和論」があった。

しかし、「小さな政府論」「規制緩和論」には、すでにいくつかの反動・弊害が現れているのも事実である(注 11)。農業・運輸・金融・エネルギー等、劇的に規制緩和が進んだ米国においては、寡占化が進行した産業において価格が反騰したり(運輸)、急激な規制緩和についていけない中小業者救済のために多額の財政出動が要請される事態が発生した(金融・農業)。社会保障政策に対する国民の要求も根強く、財政支出は依然増加基調にある。しかも、スーパー301条など国内産業の保護要求を求める要求はますます強くなっているのである。これら反動・弊害は、「市場の失敗」論や「政府の失敗」論を棚上げにして、ともかくも緊急の次善策を政府に求めるものであり、同時にそれは、政党政治や政府組織の特性を敢えて捨象して、"勇敢"に規制緩和や小さな政府に取り組んで来たツケでもあった。

小さな政府論の是非はともかくとして、いずれにしても、現実的かつ実効的な次善策の検討には、長期的な市場動向・政党政治・政府活動の特性を理解することが、必要不可欠である。「‥‥いずれにせよ政府がどのような誘因に従ってどう行動するかを実証的に分析せずに、政府に最適な政策を提示しても無駄であろう。それはあたかも利潤最大化行動をする独占的私企業に、経済厚生を最大化するために限界費用に等しい価格で販売せよと勧告するようなものである。厚生経済学の成果が実際に経済政策に生かされるためには、さまざまな政治過程において政府を構成している人々がどのように行動するかを実証的に分析することが必要」なのである(注 12)。

ところが、如何に政府活動があるべきかについて論じてきた経済学は、基本的には政府がどのように活動するかについては分析しない。それは戦後日本の米価政策について論じてきた経済学的研究が、米価決定のメカニズムについて全く実証分析してこなかったのと同様である。政府組織や政党政治に関するいまだ証明されざる常識的な見解に従って、次善策を検討しているというのが、大半の経済学的研究の実情なのである。これに対して、改めて政府活動の特性を実証分析しようというのが、「政府介入の政治経済過程」と題した本研究を支える根底の問題意識である。実際、「戦後日本の米価決定」は、市場機構に対する政府介入のメカニズムを検討する上で、類まれな貴重な対象事例を提供している。

1942年に食糧管理法が制定されて以来、半世紀あまりの間、日本のコメの価格と数量は食糧管理制度によって、生産・集荷・卸売・小売のあらゆる段階において政府が全面的に統制してきた。現在、食糧管理制度のような全面的な管理制度を有する先進諸国は存在しない。価格管理制度の下で、半世紀以上の間、資本主義国家が価格を公定し続けてきた例はほかには存在しない。しかも、戦後日本の米価決定に際しては、利害関係者で構成される米価審議会が開催され、価格決定に政党が参与してきた。つまり、半世紀近くもの間、"民主的手続き"に従って米価は公定され続けてきたのである。そして、そこに最大の圧力団体として登場してくる系統農協もまた、農協法によって"民主的な"経営運営を定められた協同組合である［第一章第三項及び結章第二項参照］。

これほどまでの長い間、市場原理と民主原理がまがりなりにも同居してきた政策決定は、

ほかには存在しない。少数の専門家や官僚以外にいわゆる政治家が実質的に経済価格の決定に参与するケースは珍しい。①長期にわたって、②"民主的"な政府介入が行われた戦後日本の米価決定は、政府介入のメカニズム(政治経済過程)についてこれまでにない体系的な分析を可能にしてくれるのである。

農産物価格政策

さて、ここで話をもう一度、市場機構に対して政府介入が認められる四つの場合に戻そう。これら四つの場合のうち、一般に農産物価格政策は、「市場の失敗」「近代化政策」から「所得再分配」へという政府活動の転換を一つの公共政策において体現していると考えられる。農産物価格政策については、国内価格を国際価格より低位に設定する農業搾取政策を途上国が採用し、逆に国内価格を国際価格より高位に設定する農業保護政策を先進国が採用することが知られている(注 13)。経済の発展段階に応じて、農産物価格政策は価格抑制による「工業化政策」から、価格支持による「農家所得補償政策」へと転換するのである。

一般に輸入代替工業化を目指す途上国は、輸入制限、為替レートの過小評価によって輸入産業である工業を保護し、工業化推進のために財政支出する。しかし、工業製品の輸入制限は化学肥料などの農業の生産要素価格を引き上げ、為替レートの過小評価は輸出農産物価格を低位に抑制し、輸出農産物への輸出課税もしくは輸出マージンによる租税・外貨獲得から、工業化推進のための必要財源が得られる。また、労働集約的な初期工業に安価な賃金財を供給するために、食料輸入(食料援助)をはかって国内農産物価格を抑制する。工業化の初期段階においては、人口及び所得の上昇につれて生産を上回って食料需要が増加するために、輸入農産物なしには農産物価格が高騰してしまうからである。エンゲル係数が高い途上国において食料価格の上昇は、政権を揺るがす食料暴動に発展しかねない都市労働者の生活難か、利潤率低下によって国際競争力に深刻な影響を与える大幅賃上げかという、苦汁の選択を意味した。工業化の初期段階において生産に追い付かない食料需要が経済発展を制約するという「食料問題」は、古くはD.Ricardoが産業革命期の英国に指摘した現象である。これはまた、途上国において政治的安定と経済成長が両立しがたいされる所以でもある。

これに対して先進国は一転して農産物価格を支持する。先進国においては所得の上昇に伴ってエンゲル係数が低下し、工業も労働集約型から資本集約型に転換し、途上国を悩ま

せた食料問題はもはや存在しない。代わって先進国を悩ませるのは、農工間所得格差や過疎過密問題といった「農業調整問題」である。一般に農業・非農業間の生産要素(資本・労働)の短期的移動は難しい。農業労働力移動は世代内移動ではなく、新規学卒者などを対象とした世代間移動としてスムーズに実現することが経験的に知られている(注 14)。農作業の熟練という人的資本が組み込まれた中高年者の労働には、その資本価値がゼロになることを意味する離農・他産業への就業を嫌うからである。このために、市場機構による産業間利益率の均等化には長期間を要し、農工間生産性格差は農工間所得格差として顕在化する。しかも、よほど大きな所得格差が発生するまでは労働力移動が促進されないために、逆にそれほどの所得格差が存在すれば、農家の不満はもとより、都市・農村間の人口分布の急速な変化が、農村の過疎・都市の過密を引き起こし、社会的・政治的不満を巻き起こしかねない事態が発生する。先進国の価格支持政策をはじめとする農業保護政策は、この農業調整問題への対応なのである(注 15)。

こうして、経済の発展段階に応じて食料問題に直面する途上国は、農産物価格を抑制して近代化を図り、農業調整問題に直面する先進国は農産物価格を支持して所得再分配を行うのである。そして、この価格抑制から価格支持へという政策転換を戦後日本において体現したのが、ほかならぬ食管制度に基づく米価政策なのである。続く第一章で詳しく論じる通り、1942年に制定された食糧管理法によって、生産者米価は、当初、国内均衡価格を大幅に下回る点に設定されていた。抑制米価による労賃コスト削減と資本蓄積の促進を意図した戦前の工業化政策を、食糧の安定供給を意図した戦時経済体制がそのまま継承したものだった。ところが、高度成長の過程で工業所得に比べた農業所得の相対的劣化が進み、農村の過疎化が進行するなかで、米価政策は抑制政策から支持政策に転じた。米価政策は、近代化政策から所得再分配政策へと転換した戦後日本を代表する政策領域なのである。

ところで、政策手段によれば、市場機構に対する政府介入は、一般に(ｱ)直接的移転(補助金)と(ｲ)価格政策に大別できる。この場合、直接的移転に比べて価格政策は、(A)資源配分の攪乱、(B)垂直的非効率、(C)水平的非効率という三点において市場機構に与える歪みがより大きい。また、価格政策は、①管理価格制度、②価格安定帯制度、③最低価格保証制度、④不足払い制度、⑤安定基金制度の五つに分類できる(注 16)。これら五つは番号が大きくなるに従って、統制原理から市場原理に近付く。つまり、理論的に考えた場合、もっとも市場原理から乖離した保護制度は、価格政策のなかの管理価格制度なのである。食管制度は、まさにこの(ｲ-①)管理価格制度に相当する。実際、米価決定のメカニズムは、日本の

農産物の価格決定のなかで、もっとも市場原理から乖離している。

現代日本の農産物の価格決定機構は、およそ、①分散的地方市場、②統一的中央市場(卸売市場)、③団体交渉による協定価格、④国家的統制市場という、四つのタイプに分類することができる(注 17)。①分散的地方市場は、農産物の集散地などに形成される自然発生的な市場である。市場という明確な組織形態をとらずに、需要を代表する問屋資本と供給を代表する農家、農協などの個別相対取引によって価格決定がなされる。かつては農産物の大部分が分散的地方市場によっていたが、現在では茶、コンニャク、原料甘藷などのごく一部の自主流通の農産物にすぎない。

②統一的中央市場は、自然発生的な市場に一定の公的規制を加えて、市場組織として制度化したものである。市場の構成員、取引方法などについて厳しい制限を課し、社会的に公正な価格形成を義務づけている。ただし、政府の価格政策が決定価格に実質的に影響を与えることはほとんどない。この卸売市場による価格決定は、いわゆる「自由競争」による価格決定にほかならず、青果、食肉、水産物の生鮮三品と呼ばれる直接消費型の農水産物のほとんどが、この自由競争によって価格決定されている。

③団体交渉による協定価格は、需要者の団体と供給者の団体が交渉して価格を決定する。多くの場合、決定された価格は年間を通じて固定価格となる。加工青果物、まゆ、ビール麦、飲用乳業など大資本によって需要独占が成立している加工原料農産物の価格決定に多く、自主流通米の価格決定もこれに近い。④国家的統制市場は当該農産物価格を政府が上から一方的に決定する。

日本においては現在、農産物総生産額の約八割が価格政策の対象となっているが、その統制形態は②ないし③程度のものが多く、政府が直接統制によって価格を決定している④は、コメと葉たばこだけである。ただし、これに準ずるものとして、加工原料乳と麦など政府が間接統制している農産物がある。つまり、食管制度によって管理されているコメは、現代日本においてもっとも強力な統制原理に置かれているのである。ちなみに、第一章第二項で論じるように、この四つのタイプは、現在の農産物別のタイプの違いを示すと同時に、戦前日本における米価政策の展開過程と、ある程度まで相即的である。また、このような統制原理は、他の先進資本主義国にもほとんどみられない。食管制度は、世界的にも類例をみない強力な統制原理なのである(注 18)。

ただし、もっとも完全な統制原理が、常にもっとも強い農業保護を意味するわけではない。完成された統制原理は、需給均衡値と大きく離れた支持米価を可能にするのと同様に、

市場均衡値と大きく離れた抑制米価も可能にするからである。つまり、食管制度は"高いコメ"の必要条件ではあっても、それだけで必要十分条件とはならないのである。食管制度の存在を指摘しただけでは、農業保護を主張したことにはならない。そこで、さらにその実相に迫るために、次に多元主義モデルを中心とした最近の日本政治研究(政治過程論)を検討することとしよう。

多元主義モデル(注 19)

ここ十数年、戦後日本の政治過程の特質を定式化しようとする試みが盛んに行われてきた。C.Johnson "MITI and the Japanese Miracle"(1982)(注 20)、森田朗『許認可行政と官僚制』(1988)(注 21)といった官僚制論をはじめ、T.J.Pempel and k.Tsunekawa,`Corporatism without Labour ?'(1979)(注 22)や辻中豊「労働界の再編と86年体制の意味」(1987)のコーポラティズム論(注 23)、山口定「戦後日本の政治過程と政治体制」(1985)(注 24)や高畠敏通『地方の王国』(1985)(注 25)のクライエンティズム論、「政治的意味空間」を分析基準とする佐々木毅『いま政治に何が可能か』(1986)(注 26)、日本の政治に繰り返されるパターンを指摘する京極純一『日本の政治』(1983)(注 27)など、その分析視角はまさに種々雑多を極めている。

こうした混沌とした状況の中でにわかに出現したのが、一連の条件付き多元主義モデル(日本型多元主義モデル(以下、「日本型モデル」)と略称)である。日本政治の"多元性"が意識されだしたのは、さほど昔のことではない。1977年の時点で福井治弘は、これまでの文献を、`Elitist Perspective'と`Pluralistic Perspective'とに整理した上で、当時を`Elitist Model'に代わる`Pluralistic Model'の模索期と位置づけた(注 28)。おそらくはこれが日本政治を対象とした多元主義分析のはしりであろう。続いて『戦後日本の政治権力経済権力』(1979)(注 29)において大嶽秀夫はM.Weberの権力概念を根底に、R.Dahlの地域権力論を日本の巨視的な体制分析(日米繊維交渉)に適用した。また、村松岐夫は『戦後日本の官僚制』(1981)(注 30)において、役割認知行為論を論拠に面接調査に基づいて、戦後日本の政策過程における"多元化"を示し、「官僚優位(戦前戦後連続説)」に対して「政党優位(戦前戦後断絶説)」を提示した。

かくして多元主義モデルが相次いで提起される理論的土壌が形成され、1983年に発表された猪口孝の「官僚包括型多元主義」に始まり、中邨章「分散型多元主義」(1984)、村上泰亮

「仕切られた競争」(1984)、青木昌彦「官僚制多元主義」(1988)、村松岐夫・クラウス「定式化された多元主義」(1987)、佐藤誠三郎・松崎哲久「自民党＝官庁混合体によって枠づけられ、仕切られた多元主義」(1986)、中野実「コーポリット・プルーラリズム」(1986)、曽根泰教「一党優位型多元主義」(1986)、蒲島郁夫「マスメディア多元主義」(1986)など、多元主義と称するモデルが矢継ぎ早に提起されたのである(注 31)。今や、多元主義モデルは日本の政治過程を説明するもっとも有力なモデルとなった。異なる方法と対象が雑居しながら、ズルズルと分析が重ねられてきた日本の政治分析にあって、これだけの方法的な収れんと業績の蓄積がみられたことは画期的なこととすべきであろう(注 32)。

ただし、これらモデルは同じ多元主義を標ぼうしていても、その意味する詳細は各人各様であって必ずしも同一ではない。また、これら日本型モデルにつきまとう曖昧さも手伝ってか、日本型モデルに対する批判も根強い。石田徹「現代日本の政治過程・政治体制の分析方法をめぐって」(1987)(注 33)に端を発し、広瀬道貞・石川真澄『自民党』(1989)(注 34)、山口定『政治体制』(1989)(注 35)、山口二郎『一党支配体制の崩壊』(1989)(注 36)、樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』(注 37)など、1989年になって多元主義批判が相次いだ。多元主義モデルが相次いで提起されているとはいえ、日本政治の特質をめぐる論議が、多元主義モデルという方向で収束しつつあるとはいまだ言えないのである(注 38)。

こうした日本型モデルを中心とした論争のなかで主な論点となっているのは、(1)「決定権限の分散性」、(2)「政策主体の固定性」、(3)「個別利益媒介」、(4)「日本型システムの功罪」という四つである。以下、順次、検討を進めよう。

〔(1) 決定権限の分散性〕日本型モデルによれば、戦後日本において政策の決定権限は分散している。決定権限の国家(さらにはその国家の中枢を構成する"Elite")への集中を説く国家主義(もしくは"Elitism")に対して、19C後半に起源を発する欧米の政治的多元主義(Politcal Pluralism)の原点は決定権限の分散性を主張する点にあった(注 39)。決定権限の分散性という命題こそが日本型モデルの多元主義モデルたる所以でもある。この場合、決定権限の分散を主張する論拠は、おおまかに、①官僚機構の分立性、②圧力団体の分化、③政党組織の分散性、の三点に求めることができる(注 40)。

①官僚機構の分立性とは、所管官庁関係部局課(原局原課)を単位としたタテ割型の意思決定のことである。日本の官僚組織における意思決定は所管官庁の関係部局課を単位としたタテ割型で行われるのであり、各省官房・会計による省内調整や、大蔵省・総務庁・内閣官房による総合調整といったヨコ型の調整作用は限定されているという認識である。産業政策に即して具体的に言えば、「‥‥もっとも重要な役割を果たしているのが、『原局』と呼ばれる政府の事務当局である。この原局はさらに『原局課』あるいは『原課』に分かれるタテ割組織であり、この原局が当該産業を監督し、関連政策の企画立案に全般的な責任を負う。‥‥原局である局・課あるいは省が決定的な発言権を持っている。個々の原局の局・課が作成した原案は、さらに各省のレベルで検討され、必要な場合には、大臣官房等の『横割』局が、時には省内部での調整、さらには原局相互間の仲裁の役割を果たし、政策決定のリーダーシップを発揮する。各省レベルでの検討の後は、共管官庁との折衝となり、特に大蔵省や内閣法制局との調整にあたる。けれども、個々の省が決定し、要求していることを大蔵省や内閣のレベルで変更することは非常に難しい」という状況のことである(注 41)。

官僚機構における意思決定がタテ割型であるという認識は、戦後日本の官僚制論の通説といってよい。これは、日本の官僚制の"割拠性"を指摘した辻清明ら伝統的な日本官僚制論とほぼ合致している(注 42)。また、「発達した官僚機構において、各部局が独自の利害と主張を持ち、セクショナリズムが見られる」という事象や、「組織が拡大すると同時にその分化が進行する」という現象は、組織一般にみられることであって、日本の官僚制にのみ限定されることではない。M.Weber、C.I.Barnard、A.Wildavsky、J.K.Galbraithら組織の拡大と分化を主張する欧米の官僚制(組織)論と、タテ割型意思決定の主張は相通じている(注 43)。官僚組織の分立性(タテ割型の意思決定)という"一般法則"に照らして、戦後日本において決定権限が分散的であるというのは、けだし当然である。これが戦後日本の米価決定にも妥当であるとすれば、その担当部局である農林水産省の外局・食糧庁管理部企画課(以下、農水省事務当局と略称)が決定的な発言権を持ち、省内の大臣官房・農蚕園芸局や、共管官庁である大蔵省主計局(以下、大蔵省事務当局と略称)・経済企画庁物価局(以下、経企庁事務当局と略称)、内閣官房等の調整力は限定的なはずである。

ところが、官僚組織の分立性(タテ割型の意思決定)という一般法則に対しては日本異質論の立場から執拗に異議が提起されてきたのも事実である。官民一体の日本株式会社論を唱えたJ.C.Abegglenらの一連の主張に始まり(注 44)、最近では前述のC.Johnson(1982)が官僚のマクロ政策運営能力を強調し、T.J.Pempel(1982)(注 45)は "Creative Conservatism"という名の下に日本の同質性・凝集性・集権性を肯定的に評価した。予算優位が確立されている日本の予算編成の安定性とバランスの良さを主張したJ.C.Campbell, *Comtempo-*

rary Japanese Budget Politics(1977)も、単純なタテ割型意思決定論には包摂できない含意を持っている(注 46)。

今日の日本研究においては、日本の官僚組織が分立的(割拠的)であるとする常識と、集権的(同質的)であるとする常識という、相対立する二つの常識がいまだ混在したままなのである。果たせるかな、戦後日本の米価決定においても、その担当部局である食糧庁企画課は、一方では過保護農政の張本人として弾劾されながら、またその一方では、大蔵省の言うことばかりをよく聞く、「腰ギンチャクどころか、大蔵省のコシマキだ」として厳しく批判されたこともあった(注 47)。相対立する二つの常識は、形を変えて戦後日本の米価決定にも存在してきたのである。

②日本型モデルによれば、戦後日本において圧力団体の分化が進んでいる。各企業別組合を単位に形成された産業別労働組合連合(単産)をさらに集合させた「連合」や、各有力企業の親睦と情報交換の場で実質的な影響力に乏しい「業界団体」、その各業界・地域・企業グループがゆるやかに結合した経団連・日経連・同友会・商工会の財界四団体など、戦後日本においては有力な優越団体(Peak Organization。特定の階層や職業分野を独占的に代表する集権的な巨大組織)が存在しないというのである(注 48)。この場合においては、「産業側の観点」とは「その社長や会長が業界団体の会長の職に交替で就任する業界の有力企業の観点」であるという認識であり、さらには「業界団体の中には主として親睦と情報交換のための機関にすぎないというのも少なくなく、多少のlobbying活動は行うにしても、外(官庁・政治家)に対しても内(各企業)に対しても、実質的影響力の乏しいものがむしろ多いのではないか」という見解すら存在している(注 49)。圧力団体の分化を主張する日本型モデルは、優越団体の存在を前提とするコーポラティズム論の可能性を否定している。

A.Bentley(1907), D.Truman(1951)らの古典的な多元主義モデル(集合行動論)は、政策決定の中心に利益集団間の圧力均衡を設定し、その利益集団に関して(イ)重複メンバーシップ、(ロ)自発参加、(ハ)複数集団、(ニ)イシュー毎の集団形成を主張した(注 50)。圧力団体の分化を主張する日本型モデルは、確かにこれら集合行動論の系譜に位置することには違いない。しかし、日本型モデルの主張する分化した圧力団体の構成要件は、A.Bentley,D.Trumanらに比べればはるかに緩く、かつ圧力団体は政策決定に対する影響力が低い。A.Bentley,D.Trumanの圧力均衡モデルをそのまま戦後日本に適用することができないという認識に関して、日本型モデルは、石田雄(1961)、篠原一(1962)、田口富久治(1969)ら戦後日本の圧力団体論の通説とほぼ一致している(注 51)。

一方、古典的な圧力均衡モデルが戦後日本に適用できないという現実に始まった戦後日本の圧力団体論は、翻って(ア)本系列と別系列の存在、(イ)政党機能の代替、(ウ)丸抱え構造と統制団体化の危険、(エ)行政官僚制志向と政治家の隷属性、(オ)三者(自民党・財界・官界)の三角同盟(ないし三すくみ)を指摘してきた(注 52)。三角同盟の存在や企業別組合など、これら伝統的な圧力団体論と日本型モデルは、部分的に同じ事実認識を示す点がないわけではない。しかし、基本的には日本型モデルは、石田、篠原、田口ら従来の圧力団体論の「民主化論」的な視点には基づいていない。

また、冒頭で指摘した通り、最近においては、労働組合以外の中央団体や支配的な企業団体の役割を強調するT.J.Pempel and K.Tsunekawa,"Corporatism Without Labor"(1979)、さらには優越団体としての「連合」の可能性を論じる辻中(1987)など、優越団体の存在可能性を探るコーポラティズム論も提起され出している。「圧力団体の分化」に関して全く異なる認識を示す多元主義論とコーポラテイズム論が並立しているなど、「圧力団体の分化」という命題に関しても、戦後日本の団体研究のなかで意見が一致しているわけではないのである。戦後日本の圧力団体に関して評価が定まらない理由の一端は、圧力団体に関する実証研究の決定的な不足に起因している。政策決定に与える圧力団体の影響力に関しては、役割認知論に基づく面接調査を行った『戦後日本の圧力団体』(1987)のほかは、新川敏光「1975年春闘と経済危機管理」(1984)など限られた個別研究しか存在しない(注 53)。この実証研究不足が、多様な圧力団体解釈を可能にしているのである。

農業団体に関しても同様である。すべての農家世帯を地域単位に束ねる全国農業協同組合の系統組織を重視する論者は、その系統組織を統括する全国農業協同組合中央会(以下、全国農協中央会と略称)の存在に着目して、「圧力団体の分化」が進んでいない例外領域として農業領域を考えることができる。実際、系統農協は、古くは「町に総評、村に農協」と言われ、日本医師会・遺族会にならぶ"三大"圧力団体に称せられきた。これに対して、(ア)もともと全国農業協同組合のほか、全国農業会議所をはじめ農業団体は数多いこと、(イ)全国農業協同組合もその収益構造が、各都道府県の経済連や末端の総合農協単位で多様化してきたことなどから、やはり農業領域でも「圧力団体の分化」が進んでいるとする見解も可能である。ちなみに『戦後日本の圧力団体』(1987)によれば、農業団体の影響力は中程度とされている(注 54)

③日本型モデルによれば、日本の政党組織は分散的である。はかどらない圧力団体分析とは対照的に、ここ十数年間にもっとも精力的に実証研究が進められてきたのは、国会研

究、自民党研究だった。ともすれば権力の伏魔殿のようにみられがちだった自民党は批判の対象でこそあれ、久しく実証分析の対象にはされてこなかった。先駆的な自民党研究は、自民党内の形式的な手続きの紹介と、それと異なる実際上の運営を文化要因に基づいて説明した福井治弘『自由民主党と政策決定』(1969)(注 55)や、N.Thayer, *Liberal Democratic Party*(1969)(注 56)など、限られていた。これに対して自民党を新たに実証分析した日本型モデルは、(a)派閥の組織化とキャリア・パスの制度化、(b)陳情活動の担い手としての議員連盟の増加、(c)政策決定の基礎単位としての"族"議員、(d)その結果としてのセクショナリズムの高まりを指摘した(注 57)。

これによれば、「自民党内の政策決定の基礎単位は、官庁組織や各部会・審議会に即応した中堅議員(当選四、五回)"族議員"であり、初期段階から各省庁担当部局と政調会の関係部会等とが密接に協議し、重要事項は担当官僚と族議員のインフォーマルな会合で決定される。"族"議員は圧力団体の利益代弁人であると同時に、各省庁の利益代弁人である」。また、「多くの場合、党主導の実態とは、『党』が『官』に、政策立案の目標を提示しそのための調整の場として調査会等を設定し、具体案の作成は各省庁に委ね、最終的な決定は自ら行うというものであり、それまでの省庁間の要求を『足して二で割る』結果に終わってしまうことが多い」。その結果、族議員の台頭によって各省庁間のセクショナリズムが一段と高まり、権限の分散化が一段と進んだというのである(注 58)。

このうち、戦後日本の米価決定に登場する"農林族"は、一般にはもっとも先駆的でかつ、最強の"族"の一つに考えられる。1986年の時点においても、自民党政調会農林部会・総合農政調査会はいまだもっとも多い国会議員が所属する最大の部会である［第七章第二項参照］。「誰よりも農民を愛する自民党」(福田元首相)の看板は健在である。しかも、これだけ大勢の農林議員が勢ぞろいするのは、生産者米価の決定の時だけなのである。橋本信之(1984)によれば、農地政策・土地改良事業と比較して米価政策の決定過程の特徴は、参加主体が多様であると同時にその関心が強く、自民党内においても対抗関係がもっとも鋭く現れる点に求められる(注 59)。

実証分析の結果として提起された「政党組織の分散性」命題は、既に指摘した「官僚機構の分立性」「圧力団体の分化」という二つの論拠に比べて、もっとも異論が少ない。ただし、「政党組織の分散性」自体は事実としても、それに付随する「自民党の政策決定に対する影響力の増加」という副命題に関しては、日本型モデル内部にも疑問が提起されている。「恒常的多数党である自民党から政策決定の大部分を委任された行政官庁が、担当分野の利益団体と非公式な共生関係を作り、それを通じて利害の調整を行う。‥‥(その場における自民党の役割は)官僚の活動を野党の批判と介入から守り超然とさせる」(村上)(注 60)点にあるという従来通りの「官僚優位」(もしくは「官僚委任」)型の政策決定であるという認識である。経済学者という立場から産業政策にかかわってきた小宮隆太郎も、「‥‥(1970年以後の変化として)与党である自民党および同党に所属する議員の産業政策に対する発言権が若干増大してきた」(注 61)と、自民党の影響力の増大という点に関しては、留保的である。

さらに、政党組織の分散性の主張が官僚機構の分立性を前提とした議論になっている点に留意しなければならない。自民党の影響力が増大しているにせよ、さほど増大していないにせよ、官庁機構の分立性という論点が瓦解すれば、政党組織の分散性に基づく決定権限の分散性もまた、難しくなってしまうからである。

［(2) 政策主体の固定性］日本型モデルによれば、現代日本において「所管官庁関係部局課(官庁)」・「族議員(政治家)」・「利益団体(業界団体)」という形で政策領域毎に政策主体が固定化(安定化)している。決定権限が分散していると同時に、その分散した決定権限が固定化しているというのである。これによれば、現代日本の政策決定は"固定的な(安定した)"政策主体によるタテ割型の意思決定である。政策課題によって流動的に生成変動する利益集団間の圧力均衡を想定したA.Bentley(1907), D.B.Truman(1951)らの古典的な多元主義モデルに対して、日本型モデルの日本型なる所以は、何よりもこの固定性(安定性)の主張に求めることができる。実際、毎年のように繰り返されてきた米価決定"劇"においても、食糧庁企画課・自民党農林族・全国農協中央会は、常に密接に連絡を取りながら、米価決定に臨んできた。

ところで、政策主体の固定化といっても日本型モデルは、政策決定に支配的な影響力を与える単独の政策主体を想定しているわけではない。この点は、政策領域毎に決定的な支配者(ボス)を容認して、ボス間の相互均衡から全体としての"多元性"を論じたR.A.Dahl(1961)の多元的権力論とは異なっている(注 62)。日本型モデルにおいては、政治家(族)・官庁(部局(原局))・業界団体いずれも支配的な決定者ではありえない。政策決定はこれら三者間の相互説得・調整・脅迫を通じて行われる、筋書きのないゲームとみなされるのである。言い方をかえれば、かつて田口富久治(1969)が指摘した自民党・官僚・財界の三すくみ関係を、政策領域ごとに細分化したのが、日本型モデルの固定的な三つの政策主体なのである。

以上を整理して言えば日本型モデルは、一つの政策領域に複数の政策主体を想定してい

る点ではBentley,Trumanモデルと同じであるが、その政策主体を固定的に捉えている点では異なっている。また、Dahlモデルとは政策主体を政策領域毎に固定的に捉えている点では同じであるが、特定の支配者(ボス)を想定していない点では異なるのである。こうした日本型モデルは、A.Bentley,D.B.Trumanらの圧力均衡モデルと、R.A.Dahl(1961)の多元的権力モデルの中間点に位置づけられよう。そして、支配者なき政策主体の固定化と決定権限の分散化を提起することによって日本型モデルは、従来までの日本研究における「官僚優位」か「政党優位」か、もしくは「競争的」か「統制的」かといったゼロサム的な二者択一論の克服を意図しているのである(注 63)。

ちなみに、日本型モデルは一致して社会党など野党を固定的な政策主体のなかに含めない。とはいっても、日本型モデルは自民党長期政権のなかで野党や国会の役割を"Rubber Stamp"(ﾗﾊﾞｰｽﾀﾝﾌﾟ)(注 64)とみなしているのではない。日本型モデルの多くは、M.Mochizuki, "Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet"(1982)(注 65)などの国会研究を受けて、"Viscosity"(粘着性)という形で日本の国会(野党)が一定の役割を果たしていることを認めている。野党や国会が役割を果たしていることを認めながらも、「国会は産業政策の意思決定上その本来の機能をほとんど果たしていない。野党側は、政府が国民の福祉を無視して生産第一主義を強行しているとか、独占資本・大企業に有利な政策を行っているとかと非難してはきたが、産業政策に関する法案の具体的な内容にはほとんど関心を示さなかった。産業政策にかんする法案はほとんどすべて政府によって準備され、政府が成立させようと意図したものは大体において修正なしに国会で可決された」(注 66)というように、修正という限定的な形でしか役割を果たさなかったことを日本型モデルは重視しているのである。戦後日本の米価決定においても、昭和20年代の一時期を除けば、社会党を野党は周辺的な役割しか果たしていない。

さて、決定的な支配者(ボス)の存在を想定しない日本型モデルも、個々の政策決定においてそれぞれ相対的に強いイニシアティブを持った政策主体が存在することを無視することはできない。政策決定の相対的なイニシアティブを誰に帰属させるかという点に関して、日本型モデルはこれまでのところ、合計およそ五つの仮説モデルを提起している。(ｱ)官僚委任説(政策形成の大部分はやはり官庁に委任されたままであるとして官庁のイニシアティブを強調する)、(ｲ)政治家主導説(族議員、議員連盟の役割を重視する)、(ｳ)政官相互浸透説(あくまで官僚と政治家の役割の混合化を指摘する)(注 67)、(ｴ)圧力団体主導説(圧力団体の生成変動を中枢に据える)、(ｵ)市場追認説(業界団体の影響力さえ限定的に考えて各企業単位の経済行動を重視する)、の五つである。

このうちもっとも典型的なものは、官僚委任説から政治家主導説への歴史的変遷を主張するものと、政策類型に従ってこれら五つを分類しようというものである。このほか官僚委任説と政治家主導説のサイクルを指摘する猪口や、官僚委任説と政治家主導説の同時進行を提起する中野も存在する。いずれにしても、これら統合的解釈はいまだ仮説の域を出ていない。全く異なる含意を持つこれら五つのパターンが、日本型モデルにおいては、野放しにされたままであるというのが現状なのである。

また、政策主体の固定性に関して、(A)官僚機構と相即的な族議員の役割を重視して、その固定性が自民党長期政権を通じて強化されたとみるか、(B)逆に議員連盟など流動的な政治家や圧力団体の活動を重視して、自民党長期政権とともにその固定性が弛緩してきたとみるかについて、見解は真っ向から対立している。つまり、日本型モデルの日本型なる所以の固定性を、(A)自民党長期政権の賜物とみるべきか、または(B)明治以来の追い付き型近代化の遺物とみるべきか、日本型モデルの見解は一致していないのである。しかし、このいずれの立場にたつかによって、戦後日本の政治発展の評価は大きく変わる。通俗的な「官僚優位」や「政治家優位」を否定するところまでは進んだ日本型モデルも、戦後日本の政治発展に関して、それにとってかわる一つの統合的なイメージを構成するには至ってないのである。ここに、戦後日本の米価決定を通時的に分析する所以が求められよう。

[(3) 個別利益媒介] 日本型モデルによれば、現代日本の政策決定は個別利益媒介である。固定的なタテ割型の意思決定が「鉄の三角同盟」と化して個別利益媒介をもたらしているというのである。具体的に平易に言えば、「日本の政治の政策決定の特徴はタテ割型の官僚機構への依存度が高く、‥‥政策作りは下からの積み上げ方式で行われ、政権党の政調部会が応援団として加わる。この場合、圧力団体をバックにしたり、票田や特定業界と結び付いた、いわば声の大きさがものを言う。関係省庁や業界の利益代弁者としの性格を持つ族議員が活躍し、政策決定を左右するようになる」という認識である。言い換えれば、「戦後四十数年、政権交代がなく、一つの政党が政権を担い続けた結果、政治と行政の一体化が進み、重要行政のほとんどは与党・省庁間の密室の協議で決っていく」ために、「生産者行政の性格が強く、消費者の立場より業界の秩序維持・権益保護行政に力点を置きがちである」という見解である(注 68)。戦後日本の米価決定が"政治米価"であると批判される所以

である。

日本型モデルは、個別利益媒介型の意思決定が積み重ねられた結果、政策決定がバラマキ型の総花主義であると同時に、既得権益維持の漸変主義(Incrementalism)になっていると主張する。個別利益媒介によるバラマキ型の総花主義や既得権益維持の漸変主義を主張する点で、日本型モデルはほぼ一致している。かつてA.WildavskyやC.E.Lindblomは、合理的－包括的方法(Rational-comprehensive Approach)ないし総覧的(Synoptic)方法と対比させて、多元的漸変主義(Disjointed Incrementalism)の核心に継続的限定比較法(Successive-limited-comparison method)を据えた(注 69)。同じく日本型モデルも、「多元主義－利益代弁－漸変主義」という因果関係を前提としている。日本型モデルにおいても、総花主義や漸変主義は、決定権限の分散性がもたらす当然の帰結なのである。

個別利益媒介型の政策決定による総花主義や漸変主義は、日本研究においても既成事実であるといってよい。古くは升味準之助が新産業都市建設法が制定された1962年を前後して総花主義的な個別利害媒介の傾向が強まったことを指摘した(注 70)。バラマキ型の総花主義を「親心の政治」として定式化したのは京極純一(1983)である。さらに、野口悠紀雄は実際に日本政府の一般予算を分析することによってIncremetalismモデルの説明能力が高いことを計量的に実証した(注 71)。また、田中善一郎が保守政治の支配過程として指摘した争点を個別的・具体的に解決する羅列的視座構造とは、この個別利益媒介型の政策決定のことにほかならないであろう(注 72)。個別利益媒介型の政策決定と自民党長期政権を結び付ける見解は全く新しくない。日本型モデルの新しい視点は、おそらく次に述べる個別利益媒介の財政的(経済的)影響を射程に入れている点に求めなければならない。

ところで、個別利益媒介を主張する点では一致している日本型モデルも、(2)「政策主体の固定性」が(3)「個別利益媒介」に与える影響に関しては、見解が対立している。固定的な政策主体が個別利益媒介の程度を強くしているという通説と、逆に固定的な政策主体が個別利益媒介の程度を弱くしているという少数説がある。通説の見解は、以下の引用で端的に示される。「‥‥米国などに比べて、わが国ではとりわけ既得権益が重視される傾向が強い。農業団体、中小商工業者、銀行、建設業界などいくつもの少数グループが、確保した既得権益にしがみつき、利権を排除したり、既得権益に反した政策を実行することを阻止している。中小小売業者の反対によって廃案に追い込まれた売上税や、牛肉・オレンジの自由化に最後まで抵抗し、現在もコメの自由化にあくまで反対している農業団体の動きなどが、このことの例証である。‥‥これほどまでに少数グループの既得権益がまかり通り、消費

者や勤労者にとって当り前の主張が通らない‥‥。自民党の長期一党支配、族議員・担当官庁・業界団体という政・官・民を貫く縄張り構造、そして情報の非公開に基づく密室政治の三点が、大きな問題だと思われる」(注 73)。固定的な政策主体が強力な個別利益媒介を可能にしているという主張に、日本型多元主義モデルの日本型多元主義モデルたる所以がある。

この点をもっとも説得的に説明しているのが、佐藤・松崎である。彼らによれば、「日本の省庁は権限の範囲が比較的明確で、特定の政策問題がどの省庁のなわばりに属するかは、多くの場合容易に決められる。‥‥そのうえ日本の官僚(とくにキャリア組)は通常二年程度の短期間でさまざまなポストを渡り歩くが、出向の場合を除けば転任は所属官庁ないしその『植民地』に限られており、アメリカのように幹部官僚が政権交代とともに一変するようなことはない。自民党政調会のほうも、各政策分野に強い影響力を持つ議員は永年にわたってその分野の政策立案に関与しており、関係官庁との結び付きは長期安定的である。したがって政治家と官庁と利益団体との『鉄の三角同盟』は、日本の場合のほうがおそらくより強力であろう」というのである(注 74)。

これに対して別の可能性を示唆しているのが曽根である。彼によれば、「利益表出と媒介のメカニズムは、自民党の長期政権とともに構造化してきた‥‥。このような結び付きは、‥‥『既得権』の擁護に傾きやすい。‥‥ただし、‥‥自民党の中の『族』議員すべて、高度成長型の利益分配の拡大型ばかりでなく、低成長、財政危機を前提とした時期に政策の専門家となり、国鉄や医療・年金等で、政策の縮小の方向への指向が強い者がいることも、認めておくべきであろう。‥‥臨調のある程度の成功と各省庁の内部の調整は、自民党優位、『族』議員優位の指摘がなされた時期に行われた」(注 75)。族議員の台頭はいつも、個別利益媒介を強めるだけではないというのである。こうした指摘は、伊藤光利報告(1991)(注 76)にも共通している。

かつてJ.C.Campbell(1977)は、編成機能の大蔵省集中による予算優位を指摘した。彼によれば、日本における大蔵省への機能集中は、英国よりもさらに自立化・官僚化が進んでおり、米国とは全く対照的である。そして、この編成機能の大蔵省集中によって、予算編成の継起的・反復的性質が強まっているとする(注 77)。予算優位を可能にする大蔵省への機能集中は、強力な個別利益媒介の主張と根本的に矛盾する。また、樋渡展洋(1991)は日本政府の財政規模がＧＤＰ比率で相対的に小さいことを、「組織された市場」における党派的動員の抑制によって説明した(注 78)。Campbellと樋渡の見解は、いずれも戦後日本におけ

別利益媒介の程度がさほど強くないことを示している。「自民党長期政権という政権交代が存在しない一種の独占状態が、『政策主体の固定性』を経て個別利益媒介を強化しているのか、弱化させているのか」、これまでの所は、明かではないのである。この点に関しても、戦後日本の米価決定は、貴重な事例を提供してくれる。

［(4) 戦後政治の功罪］そして第四の論点は、こうした日本政治に対する価値評価である。「決定権限の分散性」、「政策主体の固定性」、「個別利益媒介」というこれまでの三つの論点は、いずれも日本型モデルの事実認識の妥当性を問うものであった。これに対してこの四番目の論点は、日本型モデルの事実認識が妥当であるという前提にたって、その是非・功罪を論じようという当為問題であって、前者三つの論点とは根本的に性格を異にしている。科学的には当為問題に決定的な判断を下すことはできないが、日本型モデルを論じる最終目標がこの当為問題にあることは間違いない。現在までの所、日本型モデルの自己判断は現行システムを非とするものが多数説であり、これを是とするのが少数説である。

日本型モデルの現在と将来に悲観的な見解は、次の現代経済研究グループの認識に端的に表れている。「‥‥『永田町政治』という言葉に代弁されるような、国民の目から覆い隠されたいんびで不透明なプロセスを通じて、既得権益を保護する政治的・行政的決定システムである。既得権益を持つグループは、自民党の長期一党支配、政・官・民を貫く縄張り構造、そして情報の非公開にもとづく密室政治の下で、政治・行政の『インサイダー』となり、アウトサイダーを排除した政治的決定構造を作りだしてきた」(注 79)。

また、佐藤・松崎は、制度化の進んだ日本型多元主義が、技術革新と国際化という「仕切り」の曖昧化に対応できない事態を懸念している。「第一は技術革新と豊富化によって従来の『仕切り』が曖昧となり始めた‥‥。第二に、国際化の進展が『仕切り』の曖昧化を一層促進する‥‥『鉄の三角同盟』が非関税障壁としてしばしば国際的批判にさらされている‥‥。このような巨大な社会変動が生じようとしている時、自民党は個人後援会から派閥そして党機構にいたるまで、制度化が著しく進行し、人事における年功序列主義と派閥均衡の原則の確立、後援会組織の世襲化による『二世議員』の増加、政策決定権限の分散化による調整能力の衰微等の現象が生じている」(注 80)というのである。

こうした論調は新聞世論とも共通している。「外圧がなければほおかぶりを決め込み、解決を先送りする」とか、「政治に期待される全体の利益や長期的・総合的視野に立っての国益や地球益が見失われる」、「票や利益に結び付かない外交問題や省庁間にまたがる横断的

で総合調整を必要とするテーマ、例えば環境問題、都市政策、地価対策などは放置され、なかなか政策決定のルートにのらない」とかいった指摘は、いずれも短期的・場当り的な個別利益媒介型の政策決定を批判したものである。そして、「政治が本来の総合調整機能を取り戻し、リーダーシップを発揮するには、民意の総合調整の場としての国会の復権が図られなければなるまい。公開の討論・審議を通じ国民合意の形成を目指し、政権交代によって民意の実現を図るという議会本来の姿に立ち返ることを意味する」と論断するのが、今日の「正論」といってよいだろう(注 81)。

さらに、こうした正論を支持しているのは、新聞社説や経済学者ばかりではない。首相の諮問機関である臨時行政改革推進審議会は最終答申(1990年 4月20日)で次のように論じている。「‥‥未達成の課題はなお多い。当面の懸案処理は別として、土地対策、地方分権、規制緩和、省庁再編、行政運営の透明性・公正の確保などはいまだ不十分である。‥‥このような状況の中で、国内では一部に既得権益が固定化し、利害調整が困難になるなど内外の要請にこたえた柔軟な対応と改革への取り組みは決して十分なものではない。このままでは、日本は、変化する世界の情勢に有効に対処できず、経済発展の行き詰まりと国際社会での孤立化を招きかねない」。「当審議会は、改革の実現に向けて、強い政治のリーダーシップとこれを支える信頼される政治の実現、セクショナリズムにとらわれない公務員意識の確立、そして何にもまして改革への国民の理解と支援の必要性を、強く訴えたい」(注 82)。本音レベルではともかく、少なくとも理想理念としては、この「正論」が政府関係者の間でも一定の理解を得ているのである。戦後日本の米価決定も、まさにこの点から厳しく批判されてきた。

けれども、こうした否定的評価ばかりがすべてではない。戦後日本の新聞社説や学会に支配的だった論調は、欧米先進諸国を規範モデルに日本政治の「遅れ」や「歪み」を批判するものだった(ちなみに、個別利益媒介を批判して政権交代・国会復権を求める上記の新聞引用は、明らかにこの系譜にある)。日本政治の「遅れ」や「歪み」を批判する論調にとっては、日本政治を"多元主義"と称するモデルで分析すること自体に、現状肯定的な含意があった。冒頭に列挙した日本型多元主義モデル批判のなかには、こうした肯定的含意に感情的に反発しているものも少なくない。実際、現行システムの将来に否定的評価を下した佐藤・松崎も、過去三十年間の自民党政権に対しては明らかに肯定的である。

彼らによれば、「第二次世界大戦後、先進民主主義国では高度経済成長にともなって産業構造の変化(とくに第一次産業従事者の減少と第三次産業の発展)、都市化の進展、所得の

一般的向上と福祉の充実、家庭やコミュニティにおける人間関係の結び付きの弛緩、そして世俗化の進行等の巨大な社会変動が生じた。この過程で欧米の優越政党がいずれも停滞ないし後退し、さらに石油危機を契機とする長期不況に遭遇して、相次いで政権を失っていった‥‥。この変化の中で自民党は優越政党としての地位を守り抜き、政権を保持し続け、さらに一時下降した支持率の回復・上昇に成功してきた。それは‥‥自民党政権に変化への対応能力があったことを示す」のである(注 83)。

補助金給付による危機回避という視点から自民党長期政権を説明したK.E.Calderも、これまでの個別利益媒介型の政策決定に肯定的である。彼によれば、戦後日本の広範な利益分配政策は、戦後保守政権の危機回避の努力の末に生まれて、拡大・定着した。「戦後日本の保守政治の特徴の一つは、他のいかなる先進諸国にも優る強力な利益配分志向である」「‥‥1949-1954,1958-1960,1971-1974年という、国内危機と対外危機が重なった三つの時期に、保守政権は最も規模の大きい、様々な利益分配政策を生みだした。戦後日本の保守政権は危機に極めて敏感に反応したが、その背景には、政治の安定を必要とする経済事情があった」のである(注 84)。

さらに、「政治参加」という視点から現行システムを肯定的に評価したのは蒲島郁夫である。一般に、持たざる者の政治参加が経済発展の阻害要因となることが多く、政治参加と経済発展の両立は難しい。これに対して戦後日本においては支持的『政治参加』が政府の安定を補強し、ひいては高度成長を可能にした。その結果、持てる者から持たざる者への所得再分配が進み、さらに支持参加が進んだのである。彼によれば、戦後日本は政治参加と経済発展が両立しえた貴重な事例であり、その支持的参加を担ったのが他ならぬ農業領域なのである(注 85)。「定型的」多元主義から定型的「多元主義」へと多元化(流動化)傾向を指摘する村松も、政治家の役割の増大に留意しながら、政治的安定と経済成長の両立のメカニズムを説明した(注 86)。

確かに資源配分の効率性という市場原則の立場に固執すれば、個別利益媒介型の政策決定を全く容認することはできない。しかし、一度、「社会的総余剰を犠牲にして少数生産者の利益を守る政策」をしりぞける厚生経済学の立場から、所得分配問題に踏み込んで「最大の被害者の被害を最小限にする」という保守的評価基準にたつと、個別利益媒介(補助金給付)が正当化されないわけではない(注 87)。この分配問題という経済問題に、さらに政治的安定と経済成長の相互関係を考慮すれば、これまでの個別利益媒介型の政策決定は肯定的に評価できるというのである。こうして、日本型モデルが適用される現行システムに対

しては、その将来に対する不安感と過去・現在に対する肯定とが混在するなかで、いまだその評価が定まっていないのである。

ちなみに、こうした多元主義システムへの相対する価値評価は、米国における多元主義モデル変遷の縮図でもある。多元概念は微妙に異なるとは言え、A.Bentley, D.Truman, R.Dahl, A.Wildavsky, C.E.Lindblomらにおいては、およそ「多元化」は民主的成熟度を示す一つの指標であり、多元主義モデルは政治的安定が想定される規範モデルでもあった。しかし、1970年代を前後して先進各国が政府支出の膨張、財政赤字の拡大、スタグフレーションなどに苦しむようになると、むしろ、圧力団体の過剰参加を招きかねない"多元的"システムに対しては、厳しい批判が向けられるようになった。T.Lowiの「利益集団自由主義(Group Interests Liberalism)」(注 88)、S.Beerの「多元的停滞(Pluralistic Stagnation)」(注 89)、「鉄の三角同盟(Iron Triangle)」(注 90)ら一連の概念は、こうした多元的システムに対する幻滅を象徴的にあらわしている。新自由主義の時代を迎えて、規範的含意を疑われた多元主義モデルは急激にその発展の原動力を失い、A.Downs,J.Buchanan,G.Tullock,A.Bretonらの公共選択理論(注 91)、C.Schmitter,G.Lehmbruchのコーポラティズム論(1979)、経済成長と政治参加の均衡発展を説くS.P.Huntington(注 92)等が台頭した。ここ十数年余りのうちににわかに登場した日本型モデルにおいては、この肯定と否定という二つの相対する評価が未解明のままに混在しているのである。

方法論的限界

このように、日本型モデルを中心としたこれまでの日本政治研究は、本研究に対して多くの論点(手がかり)を提供してくれるのであるが、同時にそこから提供される論点の大半が、いまだ完全には実証されざる仮説群にとどまっているということも、また事実なのである。日本型モデルを実証的に検証しようという事例研究が、これまでにも種々存在していたにもかかわらずである。これまで論じてきたところによれば、研究が進めば進むほど、それだけ多くの異説が誕生する感すらある。「官僚機構の分立性」「族議員の台頭と政党組織の分散性」といった我々の常識にかなった指摘には、「予算優位の政策決定」、「官僚委任型の産業政策」など同じく我々の常識にかなった反論が提出されている。つまり、これまでの実証研究は、常識にかなったこれら仮説群を"科学的"に検証する形で蓄積されているとは、必ずしも言えないのである。そこで、折角の実証研究が有効に蓄積されない理由を指摘し

つつ、「政治"経済"過程」と題した本研究の分析手法を紹介しよう。日本型モデルの検証しようという事例研究が有効に蓄積されない理由としては、おおよそ(1)[複雑な問題関心]、(2)[方法論的な混乱]、(3)[政治過程論の方法論的限界]、(4)[政治過程の多面的な構造]という四点を、指摘することができる。

(1)[複雑な問題関心] 第一は、日本政治研究を支える複雑な問題関心である。モデルの客観性は左右されないにしても、いかなる普遍的な一般モデル(認識)であれ、問題関心(利害関心)に主導されないモデルはありえない。特殊な問題関心こそが、モデル分析の方向を決定する(注 93)。日本型モデルを支える問題関心として、およそ次の四つをあげることができる。①自民党長期政権の下で出現してきた、いわゆる"党高政低"現象(注 94)の実態を解明しようという問題関心、②石油危機を前後して政権交代が相次いだ他国と対照的に、1955年以来自民党がすべての国政選挙で過半数を占めて、ほぼ一貫して単独政権を構成してきた(稀にみる一党優位制における優越政党であった)要因を分析しようという問題関心、③高度成長とそれに続く安定成長を可能にした政治経済メカニズムを理解しようという問題関心、そして④国際相互依存の高まり、保護貿易主義の台頭、三次産業の拡大、労働人口比率の減少等、これからの国際環境や産業構造にふさわしい政治体制を検討しようという問題関心である。

これら四つの問題関心は相互に密接に関係しながら、厳密にはそれぞれ異なる視点をもっている。自民党長期政権下での政治的変化を問う第一の問題関心は、自民党長期政権を可能にした要因を分析しようという第二の問題関心と方向が明かに異なる。自民党長期政権を可能にした要因を分析しようという第二の問題関心と、高度成長のメカニズムを解明しようという第三の問題関心は、戦後日本をサクセス・ストーリーと位置づけている点では共通であるが、自民党長期政権と高度成長が必ずしも相補的な関係にあるとは限らない。現在日本を否定的評価する第四の問題関心は、これら第二と第三の問題関心の方向と根本的に異なっている。こうした異なる視点に基づく問題関心が、その違いが意識化されることなく並存されているところに、様々な事実認識や価値評価が混在する遠因が存するのである。

(2)[方法論的な混乱] 第二は、日本政治研究の方法論的な多様性である。現在提起されている日本型モデルは、およそ異なる四つの方法論に依拠している。①「モデル・制度分析」

(Bentley, Truman, Dahlなどに基づいて、規範的な多元状況を想定して求められた圧力団体間の均衡条件や、多元的政治体制に至るまでの発展段階(言論の自由、自由選挙、政権交代、直接参加などの客観的指標)に従って、日本政治を評価分析しようというもの)、②「面接調査法」(J. Aberbach(1981)や村松岐夫(1981)など。政策主体に直接に面接調査して、各政策主体の影響力を判定しようというもの)、③「国内通時比較」(日本の政治過程の過去と現在を比較することによって、多元化の進行状況を判定しようというもの。官僚と政治家の役割関係に焦点を置いた歴史記述の中心は、これに相当する)、④「国際比較」(A. Lijphart(1977), J. Aberbach(1981), J. B. Powell(1982), P. Self(1985)らの既存研究に従って、日本政治の多元性を規定しようというもの)(注 95)の、四つである。近年、展開をみせた「比較政治論」を取り込んだ上で、戦後政治を通時分析をしようとするところに、今日の政治研究のの特徴がある。

しかし、この方法論的な混合のために各モデルの正当性が、①客観的な分析基準(何等かの分析指標に基づいて絶対的に多元的なのか)、②役割認知(実際の政策主体が主観的に多元的と認識しているのか)、③日本の政治過程の事実検証(過去と比較してより多元化が進んだのか)、④他国との巨視的な政治体制比較(他国と比較して相対的に「多元的」なのか)、のいずれによって保証されているのか、必ずしも明らかではない場合が多い。多くのモデルにおいてはこれら四つの方法が、判別不可能な形で文字どおり混合しているのである。特に、マクロ的な体制比較に基づく仮説提起と、官僚と政治家の役割関係に関するミクロの事実検証との間には、如何ともしがたい"スレ違い"が存在する場合も少なくない。異なる方法からなる混合であることは、現在の段階においては、日本型モデルの魅力であると同時に、また弱点なのである。

(3)[政治過程論の方法論的限界] しかも、これら四つの方法は単に混合しているところに弱点があるばかりではない。第三の問題点は、それぞれ四つの方法がそれ自体に欠陥を抱えていることである。②面接調査法、③国内比較、④国際比較の三つの方法は、それぞれ比較対象は異なっているが、主観的認知を前提とした相対比較である点は共通している。日本型モデルにおいては、「官僚に比べて政治家の影響力は小さくない」という当人証言や、「高度成長を経て政策決定における政治家の影響力は大きくなった」という歴史記述、「政治家と官庁と利益団体の『鉄の三角同盟』は、米国より日本の方が強力である」という比較類推が、"証拠に"採用されてきた。しかし、そうした質的変化を指摘する当人証言・歴史記述

・比較類推の妥当性を保証する客観的根拠が、数量的もしくは体系的に示されることは少なかった。②面接調査法であれ、③国内比較であれ、④国際比較であれ、基本的には、大言壮語や自己誤解を回避できない主観的認知以外の何物でもないのである。

一方、①モデル・制度分析の多くは、暗黙のうちにBentley,Truman,Dahlらの古典的モデルの定義を部分的に借用して、日本政治を論定してきた。国家主義・全体主義・エリーティズムをアンチテーゼに決定権限の分散を主唱した古典的モデルにおいて、多元主義は民主主義と同義の規範概念であり、政治体制が「多元的要件」を充足しているか否かが、政治評価のポイントであった。今日においても、審議拙速や密室審議といった「民主的」手続きの欠落から、政策批判がなされる所以はここにある。しかし、この「多元的要件」や「民主的」手続きを現代日本の政治に焦点を合わせて的確に再定義することは難しい。

「多様な社会集団が存在し、その主要なものが政府から比較的自律的であるような自由民主主義体制」(Dahl)と多元主義をゆるやかに定義すれば、ほぼすべての民主主義国に多元主義モデルは該当してしまう。それを逆に「(圧力団体の)単位構成は、複数性、自発的加入、競争性、非階統的秩序そして自己決定といった属性をもつ、不特定多数のカテゴリーに組織されており、特に国家から許可や承認、そして補助をうけたりもしないし、さらに創設されたり、指導者の選出や利益表明上の統制を受けることもない。さらに、個々のカテゴリー内で代表活動の独占を果たすこともない」(Schmitter)と厳しく定義すれば、文字通り該当する民主主義国がなくなってしまう(注 96)。この中庸を狙う定義は、言うにやすく、実行するのにはきわめて難しいというのが実情なのである。

この事情は「民主的」手続きの要件に関しても同様である。民主的手続きを形式的な法制度に即して解釈すれば、法治体制が確立された民主主義国におけるすべての法案は、ほぼすべて形式的要件を満たしており、「民主的」に是認されることになる。だが、逆に理想的発話状況(J.Habermass)を想定して民主的要件を解釈すれば、ほとんどすべての成立法案が審議不十分を理由に棄却されてしまう(注 97)。万年与党が審議満了を常套句に法案成立を図り、万年野党が審議拙速を常套句に法案成立阻止を図るのは偶然ではない。日本型モデルの多くが「暗黙のうちに」古典的定義を「借用」しているのは、おそらくはこうした概念規定の難しさに直面したためである。

ところで、「モデル・制度分析」、「面接調査法」、「国内通時比較」、「国際比較」という四つの方法論を依拠する日本型モデルが、結局は主観的認知に基づかざるをえなかったり、概念規定の難しさに直面していることには、日本型モデルの分析記述の対象がいずれも狭義の

政治過程に集中していることが密接に関係している。すでに論じた通り、日本型モデルの主張は決定権限の分散性や政策主体の固定性といった政策決定の形式形態にかかわる案件が大半を占めている。政治不安定な発展途上国から、民主的制度が整う先進国へ移行する長期的な大きな政治変動を分析するには、おそらく政治体制のあり方をもっぱら分析する狭義の政治過程論も有効であろう。

しかし、今日においては赤字財政の体系的分析なしに先進民主国の"政治的成熟度"を評価できないように、ひとたび民主的制度が確立した後の民主国の"政治的成熟度"を評価するためには、大きな変動を示さなくなった政治体制の分析に代わって、政治過程とそこから生み出される「公共政策(政策結果)」や、政治過程をとりまく「経済状況」との相互関係をそれぞれ丹念に分析せざるをえないのである。それは、狭義の政治過程を分析しようとした日本型モデルが、期せずして「公共政策(政策内容)」と「経済状況」のあり方にかかわる論点を提起していたことに象徴的に表れている。ところが、これまでの日本型モデルをはじめとする政治過程論は、公共政策と経済状況の分析を背景説明やエピローグに回し、これをないがしろにしてきたのであった。本研究がこれまでの「政治過程」論とは敢えて一線を画して、「政治"経済"過程」論と称したのは、狭義の政治過程の分析のなかに、公共政策と経済状況の分析を体系的に抱摂しようという意図に基づいている。

なお、この「政治経済過程」論を「政治経済学」と称することも可能であろう。本研究が「政治経済学」という名称を避けて「政治経済過程論」としたのは、「政治経済学」という呼称がこれまで余りにも多義的に用いられてきたからである。マルクス経済学も政治経済学であれば、公共選択理論も政治経済学であり、石油危機直後の危機管理を説明するコーポラティズム論も、政治的景気循環論も政治経済学である。しかも、これら政治経済学はいずれも巨視的な政治体制分析である場合が多い(注 98)。これに対して本研究は、政治過程・公共政策・経済状況の相互関係を微視的に検討した過程分析であることを強調して「政治経済過程論」と題した次第である。

(4)[政治過程の多面的な構造] 日本政治の実証研究が有効に蓄積されない理由の一つには、戦後日本の政治過程の多様性も関連している。戦後日本の政治過程はまさに多種多様であった。古くは小林直樹(1953)が戦後重要立法の過程を独禁法・労働法・電開法・農地法・家族法の五つに分けて分析し(注 99)、篠原一(1962)は「政治政策型」「資本経営関連型」「階級闘争型」「圧力団体型」「福祉関連型」「農業連関型」という六つを列挙した(注 100)。最近では、

山口二郎(1987)が、「政争過程」(多様な政治勢力による競争)・「利益過程」(政党・官僚・利益団体による多元的相互調整)・「戦略過程」(官僚による一元的決定)の三つの類型を提起し(注 101)、行政管理研究センター調査部編『政策研究のフロンティア』(1988)は行政分類による政策類型を試みた(注 102)。

一方、升味準之助(1985)は「安保騒動型」「地域開発型」「公害立法型」「日中国交回復型」「傍流首班型」の五つを提起しているが、同じくかつて升味(1969)が提起した「正常形態」と「異常形態」、福井治弘(1974)(注 103)の「非常時型」(政治家優位)と「日常型」(官僚優位)、村松岐夫(1981)の「イデオロギー過程」と「政策過程」といった二元論も根強い。また、橋本信之は、農業政策の政治過程の特徴を、①与野党間に厳しい争点となる性格がないこと、②自民党内にある二つの志向の相互作用によって政策が形成されること、という二点に求めた上で、さらに農地政策・土地改良事業・米価政策の三つに分類して農業政策の政治過程を説明した(注 104)。これに対して、小宮(1984)は産業政策の決定過程において、①政策官庁化、②官庁の仲介機関化、③情報機関化、という歴史的変化が生じていることを指摘した(注 105)。つまり、戦後日本の政治過程は何等かの基準に従っていくつかの局面を合わせもつ多面的な構造をなしているのである。ちなみに、この政治過程のもつ多面的な構造を、もっとも体系的に整理したのは、T.Lowiである(注 106)。

これに対して日本型モデルの多くは、こうした政治過程の多面的な構造を捨象して、戦後日本の政治変化を論じてきた。しかし、多面的構造を無視して事例研究を重ねて政治発展を特定化したのでは、たまたま分析対象に設定した政治過程の特性が変化しただけなのか、全体として「政治変化」した結果なのか、容易に判定できないたとえば、1950年代に関しては、警職法改正や安保改定など「逆コース政策」、1960年代に関しては構造改善事業や新産都市法などを事例研究したのでは、圧力団体が台頭してくるように映じるのは当然のことである。次いで1970年代に環境保護法を事例研究すれば、流動生成する圧力団体がさらにクローズアップされ、1980年代に行財政改革を事例研究すれば、"多元化"の進んできた政治過程に"異変"が発生したようにあらわれてくる"はず"である。しかし、こうした事例選択の正当性を担保するものは、その時の話題性以外には存在しない。任意の事例選択のうちに、論者のしい的な読み込みが入り込む余地は十分に存在しているのである。

政治過程の多面的な構造が存在する限りにおいて、そこには常に事例選択の如何によって同様に確からしい複数の政治発展の図式が成立可能である。「官僚委任」、「政治家主導」、「政官相互浸透」、「圧力団体主導」、「市場追認」など五つの仮説モデルが乱立しているのは、

この多面的な構造を意識せずに戦後日本の政治変化を論じたことに由来している。つまり、戦後日本の政治変化(発展)の総括には、それにふさわしい特定の政策領域の選択が不可欠なのである。そして、すでに論じてきた通り、戦後日本の政治変化を総括するのにふさわしい特定の政策領域の一つとして本研究が判断した分析対象が、戦後日本の米価決定にほかならないのである。

（注 1）農業調査委員会『米価・米価審議会の記録』（以下、『米価審議』と略称）農政調査委員会・1979, P.M。H.E.Daleはイギリスの農相。この言葉は戦後日本の幾人かの農業行政官によって好んで引用されてきたものである。

（注 2）総合農業名目保護率とは主要農産物12品目の国内生産者価格が平均して国際価格よりどれだけ割高になったかを示したもの。国際価格より低ければマイナスとなる。名目保護率＝(国内価格評価農業産出額－国際価格評価農業産出額)／国際価格評価農業産出額。Anderson, Kym and Hayami, Yujiro(eds.), *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspectives*, Sidney:George Allen & Unwin, 1986／速水祐次郎『農業経済論』岩波書店・1986。なお、農業総合名目保護率の動向等については第一章第三項で検討している。

（注 3）栗原百寿『農業問題の基礎理論』時潮社・1956、石渡貞雄『農産物価格論』東京大学出版会・1958、白川清『農産物価格政策の展開』お茶の水書房・1976、常磐政治『農産物価格政策』家の光協会・1978、梶井功「農業再編成と農産物価格政策の転換」『80年代日本農業の諸問題と農協の課題』全国農業協同組合中央会・1979、北出俊昭『農畜産物の価格』富民協会・1980、大塚昭治『農産物の価格と政策』農文協・1987。

なお、農林水産関係文献解題としてもっとも網羅的なのは、農林水産省図書室編集協力・農林統計協会編集発行の『農林水産文献解題シリーズ』。第一巻の『米価編』(1955)から、前掲の第二十六巻『現代日本農業論』(1989)に至るまで計26巻刊行されている。代表的な論文を集めたものとしは、近藤康男責任編集『昭和後期農業問題論集・全二十四巻』(農山漁村文化協会・1982-)。特に米価関連では、近藤康男編『食糧管理制度論』(第十巻・1982)、大塚昭治編『農産物価格論』(第十一巻・1982)。

（注 4）岡義武編『現代日本の政治過程』岩波書店・1958(P.383-410)／石田雄「農政をめぐる利益諸集団」加藤・阪本編『日本農政の展開過程』東京大学出版会・1965／田口富久治「戦後農政の決定過程」加藤・坂本編『日本農政の展開過程』(1965・前掲)／綿貫譲治「第二部第三章：農政活動組織としての農業協同組合」『日本の政治社会』東京大学出版会・1967。石田論文と田口論文を含む『日本農政の展開過程』は、当時の農政過程をもっとも集約的にまとめている。付録として加えられている年表は有用である。今村奈良臣『補助金と農業・農村』家の光協会・1978／立花隆『農協』朝日新聞社・1980／広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社・1982。

（注 5）Sato, Hideo and Curran, Thomas J., "Agricultural Trade: The Case of Beef and Citrus," in Sato, Hideo and Destler, I.M.(eds.), *Coping with U.S.-Japanese Economic Conflict*, Lexington:Lexington Books, 1982.（丸茂明則監訳『日米経済紛争の解明』日本経済新聞社・1982。）／Castle, Emery N. and Hemmi, Kenzo (eds.), *U.S.-Japanese Agricultural Trade Relations*, Washington, D.C.:Resources for the Future, 1982.（この中でも特に、K.Hemmi, "Agriculture and Politics in Japan"と、R.B.Talbot and Y.W.Kihl, "The Politics of Domestic and Foreign Policy Linkages in U.S.-Japanese Agricultural Policy Making"）／草野厚『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社・1982。なお、新しいものとしては Tweeten, Luther, Dishon, Cynthia L., Chern, Wen S., Imamura, Naomi and Morishima, Masaru(eds.), *Japanese & American Agriculture*, Boulder: Westview Press, 1991.

（注 6）Donnelly, Michael W., "Setting the Price of Rice:A Study in Political Decision," in Pempel, T.J.(ed.), *Policymaking in Contemporary Japan*, Ithaca:Cornell University Press, 1977.／阪野亘・山口裕司・早川純貴「現代日本における政治過程へのアプローチ／米価決定に関する事例研究」『阪大法学・131』1984年4月／真淵勝「財政危機のなかの大蔵省」『阪大法学・148』1988年12月。

（注 7）大前研一「第三次農地解放のすすめ」『月刊・文芸春秋』1986年 8月号／竹村健一「農業聖域化をやめよ」『週刊・ポスト』1986年 8月15日号／屋山太郎「税金を食いつぶす高いコメ」『月刊・諸君』／加藤寛「農協にブン殴られた私」『中央公論』1986年 9月号。このほかも、日本の農業政策を批判する論文は、枚挙に暇がない。詳しくは、『現代日本農業論』梶井功監修・農林統計協会・1989。これは1975年以後の農業関連文献を網羅した文献目録であり、これによれば雑誌記事だけで農業・農政批判は、1986年 8月以降半年間に17件にまで及んでいる。

（注 8）1986年 9月10日、米国の精米業者協会(Rice Millers Association／RMA)が日本の食管制度の廃止を求める提訴をアメリカ通商代表部に行った。これ以来、聖域とれたコメの市場開放が日米協議の対象となった。この時のRMAの申

し立て書の全文は、全国農協中央会農産物輸入自由化・枠拡大阻止対策中央本部「全米精米業者協会(RMA)の米国通商法第 301条申し立てから却下までの経緯」(1986年11月)。なお、RMAについては服部信司・小沢健二『アメリカ農業団体の政治力』全国農協中央会編・富民協会・1986。

(注 9) 政府活動と市場機構の特性、及び、経済学の近況については野口悠紀雄『公共政策』岩波書店・1985、Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance: The Study in Public Economy*, New York: Mcgraw-Hill, 1959.(木下和夫監訳『財政理論－公共経済の研究』有斐閣・1961年。)

(注 10) Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. and Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy: Report of Democracies to the Trialteral Commission*, New York: New York University Press, 1976.(日米欧委員会編・綿貫譲治監訳『民主主義の統治能力』サイマル出版・1976年)。なお、「政府の失敗」について述べた最新のものとしては、Jänicke, Martin, *State Failure: The Impotence of Politics in industrial Societies*, Cambridge: Polity Press, 1990.

(注 11) 規制政策の動向・是非を政治経済学的に分析したものとしては、Noll, Richard G.(ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, 1985. ／Majone, Giandomenico(ed.), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Printer Publishers, 1990. ／High, Jack(ed.), *Regulation: Economic Theory and Histoy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

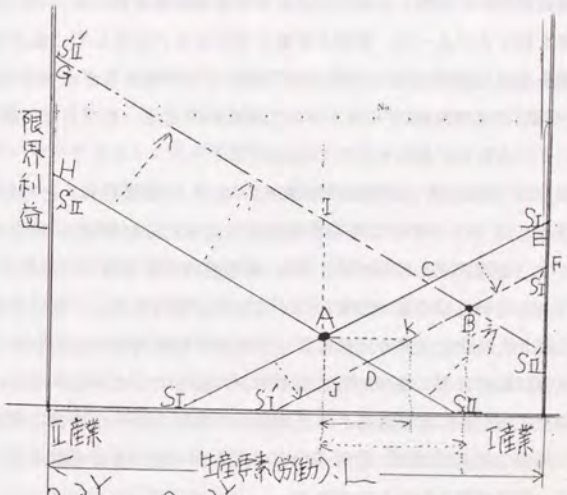
(注 12) 今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸毅・村上泰亮『価格理論Ⅱ』岩波書店・1971、p. 262。

(注 13) 以下の途上国の農業搾取政策、先進国の農業保護政策については速水祐次郎『農業経済論』岩波書店・1986(pp. 17-21)によっている。この他にもStreeten, Paul, *What Price Food? Agricultural Price Polices in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1987。また、特に農産物価格政策の現状について詳しいのはA World Bank Comparative Studyの *The Political Economy of AgriculturalPricing Policy*, volume 1-5, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991-1992。日本の米価政策を考察する上では、この五巻本のなかでも、A. O. Krueger, M. Schiff, A. Valdésのvolume 2 ASIAと、M. Schiff, A. Valdésによるvolume 4 A Synthesis of the Economics in Developing countries。

(注 14) この点については第一章第一項参照。また、直井優・原純輔他編『社会移動と社会階層』東京大学出版会・1986。

(注 15) 戦後日本の米価決定が直面した農業調整問題とは、さらに一般的には産業調整問題と言われている。産業調整問題については、関口末央・堀内俊洋「貿易と調整援助」『日本の産業政策』東京大学出版会・1984、伊藤元重・大山道広『国際貿易』岩波書店・1985、伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴村興太郎「産業調整政策にかかわる諸問題」『産業政策の経済分析』東京大学出版会・1988。以下、産業調整問題について理論的に若干述べておこう。産業調整とは、資本・労働をはじめとする生産要素の部門間移動にほかならない。ここでもっとも単純な二産業部分均衡モデルを想定しよう。

図において、縦軸は各産業の限界利益、横軸は生産要素を示し、S1S1曲線・S2S2曲線は、Ⅰ・Ⅱ産業それぞれの限界利益曲線である。現在は、初期均衡点Aによって最適な労働分配が行われている。ところで、いま、長期的な経済変動によ



$$P_1\frac{\partial Y_1}{\partial L} = P_2\frac{\partial Y_2}{\partial L} = W$$

$$P_1\frac{\partial Y_1}{\partial L} = W_1 < P_2\frac{\partial Y_2}{\partial L} = W_2$$

って、それぞれの限界利益曲線がS1'S1'・S2'S2'に移動し、Ⅰが衰退産業、Ⅱが成長産業となったとする。この時、生産要素の移動が瞬時に行われるとすれば、均衡点はBへと移動し、ACGHがCBEFを上回っている限り、社会的厚生は改善される。しかし、この経済変動に労働力移動が全く伴わないと仮定すると、両産業間の限界労働力においてIJ相当の所得格差が生じてしまう。

もし、あらかじめI産業の最低賃金が初期均衡価格Aの水準に設定されていると、逆にAK相当の失業者が発生してしまうことになる。この時、政府は、新たにAJK相当分の雇用補助金を給付しない限り、失業者の発生もしくは所得格差の増大を防ぐことはできない。

つまり、生産要素の短期的固定性と価格硬直性は市場の失敗を意味し、価格理論によって、社会的厚生の最大化を図ることはできない。そこで政府は、①経済的効率性を重視して、産業間所得不均衡を放置するか、②所得再配分を重視して、補助金給付その他の方法によって、衰退産業の所得維持を試みるか、の選択を迫られることになる。ただし、所得格差の増大ないし失業率の増加は、政治的不安を生み出しかねないのに対し、必要以上の補助金給付は、保護政策の慢性化に伴う経済的停滞を帰結しかねない。政府の産業調整政策には、「縮小部門への補助は失業を減少させる一方、資源の移動を遅らせるのに対して、拡大部門への補助は調整を速めるが(特に生産要素の部門特殊性が存在するため資源移動が不完全な場合)短期的な失業の減少にはそれほど効果的ではない」(『日本の産業政策』p.330)という二律背反が存在するのである。

(注 16) 佐伯尚美『農業経済学講義』(以下、『農業経済』と略称)東京大学出版会・1989(pp.184-187)。①管理価格制度は全面的な価格統制・流通統制であるのに対して、②価格安定帯制度は、最高・最低価格制度であり、市場価格が最低価格を割り込んだ場合には買い出動によって政府が価格支持し、逆に市場価格が最高価格を越えた場合には売り出動によって政府が価格抑制を図るものである。③最低価格保証制度は②の場合の最低価格のみの場合である。④不足払い制度は、交付金制度に基づいて市場価格と保証価格との差額を政府が直接に財政支出するもので、⑤安定基金制度は、政府・府県・生産者が一定の基金を積み立て、価格低下の際に一定の補償を行うものである。

(注 17) 佐伯『農業経済』pp.158-160。

(注 18) 日本のコメに関してこのような強力な統制制度が作られた経過については第一章第二項で論じている。

(注 19) 多元主義モデルのまとめに関しては、辻琢也「多元主義モデルと日本政治」『相関社会科学・第一号』東京大学教養学部教養学科第三・相関社会科学・1990。

(注 20) Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford:Stanford University Press, 1982.(矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ・1982年)。高度成長期を中心とした通産官僚の行動に関する歴史分析。

(注 21) 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店・1988。運輸省に関する事例研究。政策決定に続く政策実施の過程分析に焦点を当てた先駆的分析。

(注 22) Pempel, T. J. and Tsunekawa, Kenichi, "Corporatism without Labour? The Japanese Anomaly", in Schmitter, Philippe C. and Lehmbruch, Gerhard(eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, London:Sage, 1979.(山口定監訳「労働なきコーポラティズムか」『現代コーポラテイズム(I)』木鐸社・1984年)。マクロレベルのコーポラティズム論を日本に適用した先駆的業績。労働組合の弱さを指摘しながら、農業領域をはじめ日本におけるコーポラティズム理論の可能性を探った。

(注 23) 辻中豊「労働界の再編と 86年体制の意味－労働・自民・政府三者関係／1975-87年」『リバイアサン』木鐸社・1987。連合の成立に焦点をあてて日本におけるコーポラテイズムの発展を展望したもの。

(注 24) 山口定「戦後日本の政治過程と政治体制」『日本政治の座標』有斐閣・1985。戦後日本の政治史をクライエンテイズムの展開という形で抽出したもの。

(注 25) 高畠通敏『地方の王国』潮出出版・1984。各地方政治のトピックを追ったルポルタージュ。最後の総括で戦後政治をクライエンテイズムで総括した。

(注 26) 佐々木毅『いま政治に何が可能か』中央公論社・1986。政治評論風の分析。自民党政権批判の根拠を政治的意味空間論として明示的に述べたもの。「理解と説得による政治的意味空間の形成」という近代西欧の民主主義の原点に立ち戻って、日本の現状を政治的意味空間の破壊・分断・閉塞と厳しく批判した。多元主義モデルととりわけ対照的である。

(注 27) 京極純一『日本の政治』東京大学出版会・1983。独特の語用法や分析形

態を用いながら、日本の政治において繰り返されるパターンを抽出したもの。このほか新しいものとしては、政策変革という点から日本政治の特質に迫った J.C. Campbellの *How Policies change:The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton: Princeton University Press, 1992。

(注 28) Fukui, Haruhiro, "Studies in Policymaking:A Review of the Literature", in Pempel, T. J. (ed.), *Policy making in Contemporary Japan*, Ithaca: Cornell University Press, 1977.

(注 29) 大嶽秀夫『戦後日本の政治権力経済権力』三一書房・1979。

(注 30) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社・1981。政策主体の役割行為を、政策主体の認知に基づいてある程度正確に分析できるとするのが、ここでいう役割認知行為論である。

(注 31) このほか、日本の圧力政治を説明するという前提つきで、伊藤光利「民間大企業労使連合優位の多元主義モデル」が提起されている。村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社・1986。なお、以下は、現在提起されている主な九つの日本型多元主義モデルの内容を[要旨][根拠][時期][備考]の項目に分けて整理・記述したものである。

①「官僚主導大衆包括型多元主義」"Bureacracy-led Mass-inclusionary Pluralism" ー猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社・1983/岩井奉信共著『「族議員」の研究』日本経済新聞社・1987。
[要旨]「国家と社会の関係を組織する仕方が官僚制を一つの大きな柱とし」(=官僚主導)、「市民と官庁の管轄下に入れようとする傾向、私的利益を官僚制の中に代表させようとする傾向、そして、より広く市民をできるだけ『大連合』の中にいれようとする傾向」(=大衆包括型)を持つ。また、「固定的なすみわけであるよりは、イシュー毎に形成される部分連合の集まり、固定的な階層的な秩序であるよりは、水平的な流動性が相当に強い社会関係の集まり」(=多元主義)である。
[根拠] (1)大衆の参加と政党競争の自由、(2)近代国家の形成と自由、(3)資本主義の後発性、(4)戦争と占領の経験、という四つが主な基準。国際比較を前提に、さらに「官僚的ー非官僚的」「包括的ー非包括的」「多元主義ー権威主義」という対概念を、それぞれ構成している。
[時期] 明治以来の変動を通時的に「官僚主導大衆包括型多元主義」の進行過程としてとらえる。「官僚主導(←大衆包括)」と「政治家主導(←多元主義)」という二つからなるサイクルを想定。「官僚主導」は、1890年代・1900年代・1930-1960年代・1980年代後半「政治家主導」は、1910年代・1920年代・1970年代・1980年代とした。
[備考] 仮説の提起であり、その主張は必ずしも実証されていない。官僚優位論と多元主義の融和を理論的に試みたもの。
②「分散型多元主義」"Fragmented Pluralism"ー中邨章・竹下譲編著『日本の政策過程』梓出版・1984。
[要旨]「政務調査会等の自民党内各機関を中心に、三者の複層する連合形成が進み」「これが"族"議員による圧力政治の原型を提供し」、「族の政治故に、低成長期における政策転換が阻害された」。
[根拠] 官僚と政治家との役割関係を基準に、日本の政策過程を通時比較したもの。第一に、政策形成の中心が自民党に移ったこと。第二に、政策形成の機軸機関が自民党の政務調査会に移行したこと。
[時期] 1973年以後、行政改革が必要となった政治的背景に注目(ただし、行政改革を可能にした政治過程自体ではない)。高度成長期の「獲得型政治」(政治ブローカーとして自民党議員は官僚が管理する"パイ"をできる限り、関係グループのために引き出す)と対比している。
[備考]「獲得政治」を前提とした「エリート支配論」(Elitist Model)・「限定つき多元論」(Limited Pluralism)・「官僚政治論」に対する批判。

③「仕切られた競争」及び「行政主導」仮説 "Compartmentalised Competition and Para-Political nexus Hypothesis"－村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論・1984／Murakami, Yasusuke, "The Japanese Model of Political Economy," in Yamamura, Kozo and Yasuba, Yasukichi, *The Political Economy of Japan: Vol. 1 The Domestic Transformation*, Stanford: Stanford University Press, 1987.

［要旨］恒常的多数党である自民党から政策決定の大部分を委任された行政官庁が、担当分野の利益団体と非公式な共生関係を作り、それを通して利害の調整を行う。自民党の役割は、官僚の活動を野党の批判と介入から守り超然化させること。

［根拠］「特殊的、固定ルール的、指示的な（普遍的、裁量的、強制的ではない）産業政策が、日本経済の主要部分を産業毎に分離されたサブシステムに仕切る。その仕切りの中で、不況期にはカルテルが結ばれ、好況期には激しい競争が行われる」という「仕切られた競争」モデルから、政治システムへの応用。

［時期］高度成長期の政治経済システム。第一次石油危機以来、そのシステムが揺らいできている。

［備考］高度成長を可能にした日本の経済システムが、政府の「統制」と市場の「競争」とを巧みに結合した「仕切られた競争」であったことに留意。その経済システムを基準に政治の役割を演繹したもの。

④「官僚制多元主義」"Administered Pluralism"－Aoki, Masahiko, *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.（永易浩一訳『日本経済の制度分析』筑摩書房・1992）。

［要旨］社会集団間に潜在的に可能な紛争が、与党と連合した官僚制内部の調整によって調停されること。(1)官僚としてのアイデンティティーと、(2)情報と財の共有をより所に、(3)既得権益の要求に合わせて、(4)疑似社会的交換において、(5)調整される。

［根拠］産業組織（日本的経営）と官僚制機構（管理された多元主義）の同型性を前提。日本的経営の特質は、(1)会社人間と株の持ち合いというアイデンティティーと、(2)情報と結果の共有をよりどころに、(3)疑似自動的な問題解決に合わせて、(3)疑似水平的協同において、(5)調整されること。

［時期］1960年代に原型が整い、1970年代半ばから"Administered Pluralism"が変貌を迫られる。その要因は、第一に自民党の影響力の増大、第二に内閣調整機能の強化第三に政策志向・ルール固定的な行政の一部採用。さらに、それぞれの要因を重視する立場から、将来に向けて三つの理念型を提起。第一に"LDP Mediated Pluralism"（族による原局の統制・与党による調整）、第二に"Ideal Rincho Model"（原局の弱体と内閣機能への集権化）、第三に"Neo-neo-Classical Administration"（政策志向・固定的ルール・調整部局の特定機能）。

［備考］アリソン・モデルを前提に官僚制に関して、(1)Rationality Paradigm（官僚制が成長適合的に経済を主導）、(2)Adversary Paradigm（官僚制が成長阻害的に市場介入）、(3)Quasi Social Bargaining Game（与党と連合を形成した官僚制が社会集団の利益媒介）、という三つのパラダイムを提起。自らを(3)に位置づけている。

⑤「定型的な多元主義」"Patterned Pluralism"－ Muramatsu, Michio and Krauss, Ellis S., "The Conservative Policy Line and The Development of Patterned Pluralism," in Yamamura, Kozo and Yasuba, Yasukichi, *The Political Economy of Japan: Vol. 1 The Domestic Transformation*, Stanford: Stanford University Press, 1987.

［要旨］権力は広く分散し集中していない。政策決定に影響力を持つ様々な競争的アクターが存在し、利益集団は政策過程へ様々な経路を通じて参加できる。政府に対しては競争性と自律性がある。しかし、政権党は固定的でその制度化が進んでいる。このため、官僚組織を土台に政策決定がパターン化（定型化）されている。政府・自民党は定型化されたパターンにおいて、様々な社会利害を反映する。

［根拠］古典的な"多元主義"とは異なる点を明示することによって日本の"多元主義"

を定式化しようとする。彼らによればそのポイントは、(1)政府は弱くないが、その政府のあり方には利益集団や政党の利害が反映されている。(2)自民党長期政権のなかで国家と社会との統合が進んでいる。(3)イデオロギー的な対立がない。

［時期］戦後を通じて徐々に整い、1980年代には完成。"定型的な"多元主義から、定型的な"多元主義"へと政治過程の多元化がさらに進んでいる。

［備考］日本の政策過程にアメリカと同様の「多元性」を想定。この想定を崩すことなく、アメリカと対照的な「協調性」のメカニズムの説明を意図。社会集団の利益を反映させる場が、相互浸透の関係にある自民党の政調部会と担当官庁という形で特定されていることに留意。そのために、政治家・官僚・社会集団の間に安定的な関係(協調関係)が形成されるとしたもの。ただし、「定型化」に関しては詳しい記述なし。

⑥「自民党＝官庁混合体によって枠づけられ、仕切られた多元主義」"Pluralism Canalised and Compartmentalized by the LDP-Bureaucracy Compound"－佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社・1986。

［要旨］「与党政治家と官僚の役割が混合化し、権力中枢は統合の度合が低く、利益団体と官庁及び自民党との関係は安定性が高い」。いわゆる「党主導」の実態とは「『党』が『官』に、政策立案の目標を提示しそのための調整の場として調査会等を設定し、具体案の作成は各省庁に委ね、最終的な決定は自らが行う」ということ。

［根拠］「政府における政治家と官僚の関係」(「混合的」か「分離的」か、という役割分化の程度と、「曖昧」か「明瞭」かという政治家優位の度合)と「利益集団と政府の関係」(分立的(非統合的・定型的)、分散的(非統合的・非定型的)、集権的(統合的・優越団体)分権的(統合的・優越団体なし)という四類型)という、二つの基準に沿った先進諸国の国際比較。日本は混合的・曖昧・分立的、アメリカは混合的・明瞭・分散的、イギリスは分離的・明瞭・分権的、フランスは分離的・曖昧・分権的。

［時期］保守合同以来、1960年代後半(佐藤内閣期)を境界に、1970年代(前半)までに

は完成した。第一に、「政策決定の権限を自民党が官庁に大幅に委任していた状態から、自民党と官庁の相互依存＝相互浸透の深まりによって生じた『政官混合体』が政策を形成し、決定を主導するシステムへ」という変化と、第二に「自民党内における主要な政策決定単位が、派閥から政務調査会の部会や調査会に、そしてさらには各行政分野に通暁した実務的な中堅議員の集団である『族』へと、移行したこと」。しかしこのシステムは完成した直後から危機に直面している(技術革新と豊富化、また国際化の進展による従来の仕切りの曖昧化)。

［備考］国際比較を前提とした先行仮説の絞り込み。特に、村上「仕切られた競争」の論理をそのまま政治に適用することを試みたもの。Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D. and Rockman, Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democraces*, Cambridge:Harverd University Press, 1981／Self, Peter, *Political Theories of modern Government*, London:George Allen & Urwin, 1985を援用。ゼロサム的な「政治家優位論」「官僚優位論」の批判を意図している。

⑦「コーポリット・プルーラリズム」"Corporate Pluralism"－中野実「高度成長以後の政策過程」『日本型政策決定過程の変容』東洋経済新報社・1986。

［要旨］「高度成長期以来の多元的な個別利害対応型利益政治と、他方ではよりコーポラティズム的な国家指導政治とが同時進行している過程」。すなわち、「一方で限定された部門や場での各アクター内、アクター間相互の競争性を維持しつつ(Pluralism)、しかも同時にこの過程を枠づける形で国民再統合の線に沿った政治的リーダーシップの強化、政策決定の主要アクター内部の決定メカニズムの寡頭制化、各アクター間の協調化が進んでいる(Corporatism)過程」。

［根拠］日本の政策過程の通時比較を前提。直接の根拠は、(1)自民党、財界・企業、官界という主要アクター(特に前者二つのアクター)内部の組織統合と、意思決定メカニズムの管理化、寡頭制化、(2)労働側と保守党の協調化、(3)野党勢力の保守党基本政策への「すり寄り」、という三点である。

［時期］第二次石油危機(1978年)以後。なお、戦後初期が「(イデオロギーを軸とした対立型政治」、その後が「(個別的利害に対応する)利益政治」。そして、1978年以後の"Corpoate Pluralism"期は「個別的利害対応政治」を前提とした「イデオロギー的国家指導政治」の再強化期間。

［備考］「官僚優位」モデルや「族議員優位」モデルの批判を意図。Corporate Pluralismは、Kelso, Williams A., *American Democratic Theory:Pluralism and its critics*, Westport:Greenwood, 1978を援用。プルーラリズム、コーポラティズムの概念が日本では曖昧に使われていることを指摘している。ただし、この仮説は示唆程度。強くは提起されていない。

⑧「一党優位型多元主義」"Predominant Party Pluralism"－曽根泰教「日本の政策形成論の変化」中野実編『日本型政策決定過程の変容』東洋経済新報社・1986。

［要旨］自民党の一党優位体制(Predominant Party)のもとで、①本来の政党間政治を政党内政治に移行したこと、②実質的審議が国会から自民党内に移行したことから、利益表出の構造化が進んだことを主張する。ただし、米国に比べて行政の果たす役割が大きいところから、アメリカと比較して自民党が利益集団自由主義にはならなかったと結論する。

［根拠］基本的には自民党長期政権における通時的な変化を何よりも重視する。この場合、低成長と財政危機がそのまま党の役割の増大を意味しないことに留意。その上で、国際比較によって欧州のコーポラティズムより競争的であり、米国の多元主義の枠組みより協調的であると示唆する。

［時期］1955年以来の自民党長期政権のもとで政治システムが大きく変化。1950年代の枠組みで今日の政治は説明できない。特に臨調期における政治変動が焦点。併わせて、市場内における競争と協調の程度によって自民党や各省庁の対応がかなり異なることも指摘している。

［備考］自民党長期政権下での「遅れてきた多元主義」に注目。一党優位体制と多元主義の奇妙な結合を分析すべく、そのまま一党優位型多元主義と命名している。官僚優位と政治家優位の統一的説明を意図。

⑨「メディア多元主義」"Referent Pluralism"－蒲島郁夫「マスメディアと政治」『レヴァィアサン・7』木鐸社・1990／Kabashima, Ikuo and Broadbent, Jeffley, "Referent Pluralism," *Journal of Japanese Studies*, 12:2(1986).

［要旨］これまでの多元主義モデルにマスメディアに関する分析が欠如していることを指摘。マスメディアは権力の核外に位置していることから、マスメディアが支配層の意向に沿った世論形成をすることを指摘しつつも、権力から排除されている集団の選好を政治システムに吸入する機能を果たしていることを主張する。

［根拠］猪口などの従来の多元主義モデルがあくまでも土台。そのうえに1981年の聞き取り調査(Reputational Method)によりながら、①マスメディアの影響力が極めて高いこと、②マスメデイアの政治的中立性が高いこと、③マスメデイアは社会集団の政治的イデオロギー、集団の大小、新旧の違いを超えてそれらを包括していることを主張する。

［時期］1980年代の面接調査に基づく分析であるために、Referent Pluralismの歴史的な形成過程については詳しくは論じていない。伝統的な社会的ネットワークから、マスメディアが大きな力を持つ情報ネットワークに組み込まれたと認識する。

［備考］1986年のモデルでは、マスメディアが権力集団から完全に独立していると仮定。これに対して1990年の修正モデルは、マスコミの影響力が官僚と自民党に向けられていると同時に、官僚と自民党の影響力がマスコミに向けられていることを認知。ただし、「マスメディア全体に権力よりのバイアスがある」とする石川真澄らの主張(石真澄「メディア」『レヴァィアサン・7』(木鐸社・1990)はあくまで否定。

(注 32) こうした「日本の思想」の特徴を指摘したのは丸山真男である。丸山真男

『日本の思想』岩波書店・1961。特にpp.11-13。

（注 33）石田徹「現代日本の政治過程・政治体制の分析方法をめぐって－"日本型多元主義"の議論を中心に」『社会科学研究年報・第17号』龍谷大学・1987。pp.149-76。本稿同様、彼なりの視点からこれまでの議論を総括したもの。多元主義モデルがもつ規範的含意を批判している。

（注 34）広瀬道貞・石川真澄『自民党』岩波書店・1989。野党の視点から自民党長期政権を解剖し、多元主義モデルに対する批判をいくつか列挙したもの。

（注 35）山口定『政治体制』東京大学出版会・1989。前掲の石田論文に近い批判を、政治体制論の一貫で述べたもの。特に pp.66-72。

（注 36）山口二郎『一党支配体制の崩壊』岩波書店・1989。全編を通じて多元主義モデルを批判したもの。

（注 37）樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会・1991。

（注 38）多元主義モデル批判の動向に関しては、曽根泰教「多元民主主義論と現代国家」日本政治学会編『年報政治学・現代国家の位相と理論』岩波書店・1981も参照。

（注 39）欧米の多元主義モデルに関しては、Breitling, Rupert, "The Concept of Pluralism," in Ehrlich, Stanislaw and Wootton, Graham(eds.), *Three Faces of Pluralism: Political, Ethnic and Religious*, London: Gower, 1980, pp.4-8／Latham, Earl, *The Group Basis of Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1953／Nicholls, David, *Three Varieties of Pluralism*, London: Macmillan, 1967（日下喜一・鈴木光重・尾藤孝一訳『政治的多元主義の諸相』お茶の水書房・1981年。）／W. Kelso, 1978, pp.12-17／中野実『国家と集団の理論』早稲田大学出版・1984。また、U. Bogdanon(ed.), *The Backwell Encyclopedia of Political Institutions*, *Blackwell Reference*, 1987.

「多元主義（または多元論）」(Pluralism)は、もっとも広義には「相互に独立な多くの根本的な原理や要素を認める考え方」を意味する（『広辞苑』）。「世界が相互に独立な原理や要素から成り立っている」と考える「多元的世界観」は、近代においてはいわば「自明の理」の一つであり、この多元的世界観を根底にこれまで実に様々な多元主義モデルが提起されてきた。R. Breitling(1980)は、これまでの多元主義モデルを、①存在の単一性を主張する一元論（連続説）に対する存在論的多元主義、②先験的超越論に対する認識論的多元主義（＝経験主義）、③一元的な汎神論に対する宗教的多元主義（＝多神教）、④国家一元論に対する政治的多元主義の四つに分類している。また、E. Latham(1962), D. Nicholls(1974)らによれば、これまでの④政治的多元主義モデルは、A. Bentley以前の哲学的多元主義と、A. Bentley以後の科学的多元主義、多極共存デモクラシー論とに大別することができる。さらにW. Kelso(1978)は、後者の科学的多元主義を、①Laissez-faire Pluralism, ②Corporate Pluralism, ③Public Pluralimの三つに整理している。

（注 40）「おおまかに求めることができる」と遠回しの表現で指摘するのは、これら三点を論拠に決定権限の分散性を主張するといっても、各モデルにおいては決定権限の分散性という命題が明示的に証明されないままに、なかば自明の理として扱われていることも多いからである。いずれにしても、官庁・圧力団体・政党という決定主体を分析対象とする日本型モデルの方法（ただし、マスメデイアをも分析対象に設定している蒲島モデルは例外）は、言語・民族・宗教といった政治文化を射程にしていたかつての多元主義モデル（多極共存デモクラシー論／ Wiards, Howard J.(ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder: Westview Press（大木啓介・大石裕・佐治孝夫・桐谷仁訳『比較政治の新動向』東信堂・1985年）や、投資・市場モデルを原型に日本の文化的特質（中根千枝の「イエ社会論」等）を加えることで日本の特質を示そうとした Ike, Nobutaka, *A Theory of Japanese Democracy*, Boulder: Westview Press, 1978、社会全体の"多元性"を対象とした村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎『文明としてのイエ社会』（中央公論社・1979）と対照的である。

（注 41）小宮隆太郎「産業政策の意思決定プロセス」『日本の産業政策』小宮編・東京大学出版会・1984。なお、以下、現代日本における政策決定の実相を説明するためにこの論文をしばしば援用するが、小宮自身が多元主義モデルを提起しているわけではない。

（注 42）辻清明『新版・日本官僚制の研究』東京大学出版会・1969／村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社・1981。

（注 43）Weber, Max, "Kapitell X: Soziologie der Hernschaft," *Wirtschaft and Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie, vierte, neu heraus gegebene Auflage, Besorgt von Johannes Winckelmann, Tünbingen（世良晃志郎訳

『支配の社会学Ⅰ・Ⅱ』創文社・1965年)／Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive*, Cambridge:Harvard UniversityPress, 1968.(山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳・経営者の役割』ダイヤモンド社・1956年)／Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston:Little Brown and Company, 1964(小島昭訳『予算編成の政治学』剄草書房・1972年)／Galbraith, John K., *The New Industrial State*, Harmondsworth:Penguim, 1969(都留重人監訳『新しい産業国家』TBSﾌﾞﾘﾀﾆｶ・1980年)>

(注 44) Abegglen, James C., *The Japanese Factory-Aspects of its Social Organization*, Glencoe:Free Press, 1958(占部都美監訳『日本の経営』ダイヤモンド社・1960年)／Kaplan, Eugene J., *Japan:the Government-Business Relationship*, Washington D.C.:U.S.Department of Commerce, 1972(大原進・吉田豊明訳『株式会社日本』サイマル出版会・1972年)。

(注 45) Pempel, T.J., *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*, Philadelphia:Temple University Press, 1982.

(注 46) Campbell, John C., *Comtemporary Japanese Budget Politics*, Berkley:University of California Press, 1977(小島昭・佐藤和義訳『予算ぶんどり』サイマル出版・1984年)。

(注 47) 林信彰『コメは証言する』(以下、『コメ証言』と略称)家の光協会・1980、pp.86。

(注 48) 優越団体の存在に関しても、日本型モデルは明示的に述べないことが多い。日本型モデルで優越団体の存在をもっともはっきりと否定しているのが佐藤・松崎(1986)であり、猪口(1983)・中邨(1984)・村上(1984)・青木(1986)・村松(1986)・曽根(1986)も明らかに同旨である。おそらくは蒲島(1990)もそうであり、やや微妙なのは中野(1986)である。

(注 49) 小宮『日本の産業政策』p.19。

(注 50) Bentley, Arthur f., *The Process of Government*, Cambridge:The Belknap Press of Harvard University, 1967／Truman, David B., *The Governmental Process:Political Interests and Public Opinion*, New York:Alfled A Knopf, 1951. なお、(注 39)参照。

(注 51) 石田雄『現代組織論』岩波書店・1961／篠原一『現代の政治力学』みすず書房・1962／田口富久治『社会集団の政治的機能』未来社・1969。

(注 52) 日本政治学会編『年報政治学・日本の圧力団体』岩波書店・1960／村松岐夫・伊藤利光・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社・1986／辻中豊『利益団体』東京大学出版会・1988。

(注 53) 新川敏光「1975年春闘と経済危機管理」大嶽秀夫編『日本政治の争点』三一書房・1984。

(注 54) 村松らの『戦後日本の圧力団体』(1986)は、圧力団体の影響力を、①教育団体・専門家団体・行政関係団体など、非常に大きいと考えているグループ、②農業団体・経済団体・労働団体・福祉団体など、中位にある考えているグループ、③市民団体など、大きくないと考えているグループの、三つに分類している。

(注 55) 福井治弘『自由民主党と政策決定』福村出版・1969。

(注 56) Thayer, Nathaniel B., *Liberal Democratic Party*, Priceton:Princeton University Press, 1969(小林克己訳『自民党』雪華社・1969年)。

(注 57) この点をもっとも的確に説明しているが、佐藤・松崎『自民党政権』である。これに基づいて以上の四つの点を具体的に説明しておこう。

(a)政権担当期間が長期化するのにつれて、派閥は、領袖を中心とした個人的な集まりから、政治家認知・資金配分・陳情処理・役職配分の四つの機能を持つ"組織"へと変化した。また、当選二回で国会常任委員会理事・政務次官・政務調査会副部会長、当選三回で政務調査会部会長、当選四回で副幹事長・局長(幹事長直属)など実質的責任を分掌する党務執行役職、当選五回で入閣資格、初入閣後に"有力議員"(再入閣を果たし閣僚や党の主要ポストを歴任する)と、特定の分野に特化する政治家との分離する、というキャリア・パスの制度化が進んだ。

(b)当選回数が比較的少ない若手議員を中心に形成される議員連盟は、1970年代を前後して増加し、現在では一予算一項目につき議員連盟が存在している。加盟議員は各部会審議において特定の利益団体や特定部局の要望を反映した個別事項の要求の実現を求める陳情活動を繰り返し、時には省庁レベルの調整さえ困難を極める。

(c)しかし、自民党内の政策決定の基礎単位は、議員連盟や派閥ではなく、官庁組織や各部会・審議会に即応した中堅議員(当選四、五回)"族議員"である。初期段階から各省庁担当部局と政調会の関係部会等とが密接に協議し、重要事項は担当

官僚と族議員のインフォーマルな会合で決定される。久しく親密な関係にある族議員とその担当官庁との間では合意する点が少なくなく、その決定方向に従って、"族"議員がこの政調部会・調査会等の審議をリードする。"族"議員は、圧力団体の利益代弁人であると同時に、各省庁の利益代弁人である。

(d)族議員による部会審議に対しては、調査会・特別委員会・三役裁定等の"場"が党内に設定されることによって、省庁間の自主的調整が促進される場合がある。ただし、多くの場合、党主導の実態とは、「党」が「官」に、政策立案の目標を提示しそのための調整の場として調査会等を設定し、具体案の作成は各省庁に委ね、最終的な決定は自ら行うというものであり、それまでの省庁間の要求を「足して二で割る」結果に終わってしまうことが多い。つまり、族議員の台頭によって、各省庁間のセクショナリズムが一段と高まるという形で、権限の分散化が一段と進んでいる。

(注 58) 佐藤・松崎『自民党政権』pp.94,160。

(注 59) 橋本信之「戦後日本の農業政策とその形成過程」『政策科学と政治学・年報政治学 1982』1984年。

(注 60) 村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論・1984、pp.220。

(注 61) 小宮『日本の産業政策』p.21。さらに引用すれば、「‥‥このような変化と財政再建の要請とから、大蔵省の調整能力は低下気味であり‥‥」とも指摘している(p.21)。

(注 62) Dahl,Robert A.*Who governs ?: Democracy and Power in an American City,New Haven,* New Haven:Yale University Press,1961／Dahl,Robert A.,*Polyarchy:Participation and Opposition,* New Haven:Yale University Press,1971.(高畠通敏・前田脩訳『ポリアーキー』三一書房・1981年。)

(注 63)「官僚優位」論の代表と良くみなされているのは、辻清明『新版・日本官僚制の研究』(1969)、「政党優位」は村松岐夫『戦後日本の官僚制』(1981)。また、外国研究には「統制」的な立場(C.Johnson,MITI and the Japanese Miracle,1982)から日本を分析したものが多かったが、Krauss,Ellis S.,Rohlen Thomas P.and Steinhoff,Patrica G.(eds.),*Conflict in Japan,* Honolulu: University of Hawaii Press,1984 のように競争"Conflict"という視点から日本を分析したものもある。

(注 64) Bearward,Hans, *Japan's Parliament: An Introduction,* Cambridge: Cambridge University Press,1974.

(注 65) Mochizuki,Mike M.,"Managing and Influencing the Japanese Legislative Process:The Role of Parties and the National Diet,"Dissertation at Harvard University,1982.

(注 66) 小宮『日本の産業政策』P.17。

(注 67) 官僚委任や政治家主導という二つのイメードに対して、いずれでもない政官相互浸透という理念型を最初に提起したのは、Aberbach et al,"Bureaucrats and Politicians,"1981。

(注 68)『日本経済新聞』(1991.5.26)。

(注 69) Dahl,Robert A.and Lindblom,Charles E.,*Politics,Economics &Welfare,*New Brunswick:Transaction Publishers,1992／Lindblom,Charles E.,"The Science of Muddling Through,"*Public Administration Review,*Vol.19,1959,pp.79-88／Lindblom,Charles E.,*The Intelligence of Democracy,* New York: Free Press,1965／Lindblom,Charles E.,*Politics and Markets:The World's Political-Economic system,*New York:Basic Books,1977。なお、「多元主義ー利益代弁ー取り引きー漸変主義」という多元主義パラダイムに関しては、大森弥「現代行政学の展開」辻清明編『行政学講座Ⅰ』東京大学出版会・1976、pp.65-70。

(注 70) 升味準之助『現代日本の政治体制』岩波書店・1969、pp.400-414／『現代政治(上)』東京大学出版会・1985、pp.122-116。

(注 71) 野口悠紀雄他共著『予算編成における公共的意思決定過程の研究』経済企画庁経済研究所研究シリーズ第33号・1979。

(注 72) 田中善一郎『自民党体制の政治指導』第一法規・1981。

(注 73) 現代経済研究グループ編「序章 日本の政治経済システムを問い直す」『日本の政治経済システム』日本経済新聞社・1990、pp.17-18。現代経済研究グループを構成しているのは、伊藤隆敏・伊藤元重・植田和男・奥野正寛・野口悠紀雄・八田達夫・深尾光洋の七名である。

(注 74) 佐藤・松崎『自民党政権』p.84。

(注 75) 曽根泰教「日本の政策形成論の変化」中野編『日本型政策決定過程の変容』、pp.315-316。

(注 76) 伊藤光利「1991年度日本行政学会報告」(1991年5月18年/東北学院大学)。

(注 77) J.C.Campbell,"Comtemporary Japanese Budget Politics"のなかで、特に第八章を参照。

(注 78) 樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』のうち、「第五章 『組織された市場』・『小さな政府』と保守優位」を参照。

(注 79) 現代経済研究グループ編「序章 日本の政治経済システムを問い直す」『日本の政治経済システム』pp.3-4。

(注 80) 佐藤・松崎『自民党政権』pp.171-172。

(注 81)『日本経済新聞』(1991.5.26)。参考にやや長めに引用すると、「昨今の日本の政治には、内外の課題を解決する能力が次第に失われつつあるように見える。外圧頼みの政治や行政が何よりの印だ。‥‥外圧がなければほおかぶりを決め込み、解決を先送りする。‥‥一方、外圧がにしきの御旗となって、国内論議が不十分なまま対外配慮を優先させるケースも目立つ。いずれにも共通しているのは、日本の政治や行政の対応の遅れ、受身の姿である」「政策決定が個別利益追求型となると、政治に期待される全体の利益や長期的・総合的視野に立っての国益や地球益が見失われる。‥‥票や利益に結び付かない外交問題や省庁間にまたがる横断的で総合調整を必要とするテーマ、例えば環境問題、都市政策、地価対策などは放置され、なかなか政策決定のルートにのらない」「縦割の省庁主義が行き詰まりを見せ、政治の指導性と総合調整機能への期待が高まっているのは、ボーダーレス時代を迎えている時代の要請でもある」「政治が本来の総合調整機能を取り戻し、リーダーシップを発揮するには、民意の総合調整の場としての国会の復権が図られなければなるまい。公開の討論・審議を通じ国民合意の形成を目指し、政権交代によって民意の実現を図るという議会本来の姿に立ち返ることを意味する」。

(注 82) 臨時行政改革推進審議会『最終答申』(1990.4.20)。

(注 83) 佐藤・松崎『自民党政権』pp.106-107。

(注 84) Calder,Kent E.,*Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan 1944-1986*, Princeton:Princeton University Press, 1988(淑子・カルダー訳『自　民党長期政権の研究ー危機と補助金』文芸春秋社・1989年),pp.12-13,15-16,13)。引用訳文は改訳してある。なお、Calderの言う補助金給付(個別利害媒介)は、必ずしも日本型多元主義モデルのいうタテ割型政策決定を前提としない。補助金給付の量や対象の変化を強調するCalderにとって、バラマキは総花主義的とは限らない。

(注 85) Kabashima,Ikuo,"Supportive Participation with Economic Growth: The Case of Japan,"*World Politics* 36, no.3,1984,pp.309-338／蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会・1988。

(注 86) M.Muramatsu and E.Krauss,`The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism',1987.

(注 87) Deadroff,A.V.," Safeguards Policy and the Conservative Social Welfare Function,"in Kierzkowski,H.(ed.), *Protection and Competition in international Trade*, Oxford:Basil Blackwell,1987.

(注 88) Lowi,Theodore J.,Jr.,*The End of Liberalism:The Second Republic of the United States*,New York: W.W.Norton,1969.(村松岐夫監訳『自由主義の終焉』木鐸社・1981年)。

(注 89) Beer,Samuel H.,"Political Overload and Federalism," *Policy*, No.10(Fall,1977).

(注 90) "Iron Triangle"を"New Right Model"として理論的に定式化したのは、Dunleavy,Patrick and O'Leary,Brenddan, *Theories of the States: The Politics of Liberal Democracy*, Houndmills: Macmillan,1987.

(注 91) Downs,Anthony,An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Row,1957／Buchanan,James and Tullock,Gordon,*The Calculus of Consent*, Anne Arbor: Michigan University Press,1962.

(注 92) Huntington,Samuel P.and Nelson,Joan M.,*No Easy Choice:Political Participation in Developing Countries*,Cambridge:Harverd University Press, 1976.

(注 93) この点をもっとも明確に述べているのは、Habermas,Jürgen,*Erkenntnis Und Interesse*,Frankfurt am Main:Suhrkamp,1968.(奥山次良・八木橋貫・渡辺祐邦訳『認識と関心』未来社・1981年)。

(注 94) "党高政低"現象と多元主義モデルの出現はほぼ軌を一にしている。政党政治の建前に立てば、政党や圧力団体が政策決定を左右することは、全く特筆す

べきことではない。だが、それまで政党や圧力団体の影響力は限定的に考えられていただけに、党高政低現象は、期待と不安が入り交じった複雑な心境の中で、より一層注目を浴びた。党高政低現象の実態を実証的に解明しようというのが日本型多元主義モデルの原点であったといてよい。「政高党低」や「党高政低」に明確な定義はない。党高政低という概念がどれだけ正鵠を射ていたか、という点については、検討の余地がある。なお、「政高党低」とは、官僚委任(優位)で進む政策決定(村松岐夫のいう「戦前戦後連続説」)であり、「党高政低」はその逆である。党高政低現象に記述したものとして、木代泰之『自民党税制調査会』東洋経済新報社・1985、日本経済新聞社編『自民党政調会』日本経済新聞社・1983、村川一郎『日本の政策決定過程』ぎょうせい・1985など。

(注 95) Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977／Powell, G. Bingham, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

(注 96) 最初のゆるやかな多元主義の定義は、Dahl, Robert A., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*, New Haven :Yale University Press, 1981。後の厳しい定義は、コーポラティズムと対照させてSchmitterが行ったもので、出所は P. C. Schmitter and G. Lehmbruch(eds.)の前掲書。

(注 97)「理想的発話状況」については Habermas, Jürgen, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Bd. I-II, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981(平井俊彦・ﾌｰﾌﾞﾘﾋﾄ・川上倫逸・徳永恂・脇圭平他訳『コミュニケイション　的行為の理論／上・中・下』未来社・1986年)。

(注 98) これまでの政治経済学研究をまとめたものとしは、Alt, James E. and Chrystal, Alec, *Political Economics*, Berkley: University of California Press, 1983(深谷庄一訳『政治経済学入門』多賀出版・1990年)／Caporaso, James A. and Levine, David P., *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992。政治経済学分析でもっとも筆者の主張に近いのは、コーポラティズム論であろう。しかし、コーポラティズム分析は、巨視的な体制分析に終始してしまうことが少なくない。多元主義に関連するものではSchumaker, Paul, *Critical Pluralism, Democratic Preformance, and Community Power*, Lawrence,

Kansas: University Press of Kansas, 1991が比較的近い。

その他、政治経済学関連のものを最近のものに限って列挙しても、Audretsch, David B., *The Market and The State*, New York: Harvester Wheatshesf, 1989／／Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante, *Comparative Political Economy*, London: Printer Publishers, 1990／Moran, Michael and Wright, Maurice(eds.), *The Market and the State*, Houndmills: Macmillan, 1991／VanDoren, Peter, *Politics, Markets and Congressional Policy Choices*, Ann Arbor: Michigan University Press, 1991／Norpoth, Helmut, Lewis-Beck, Michael S. and Lafay, Jean-Dominique (eds.), *Economics and Politics: The Calculus of Support*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991／Anderson, Jeffrey J., *The Territorial Imperative*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992／Haggard, Stephan and Kaufman, Robert R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992／Brace, Paul, *State Government & Economic Performance*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993／Fukui, Haruhiro, Merkl, Peter H., Müller-Groeling, Hubertus and Watanabe, Akio(eds.), *The Politics of Economic Change in Postwar Japan and Germany*, Houndmills: St. Martin Press, 1993／Wolf, Charles, Jr., *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge: MIT Press, 1993など枚挙に暇がない。

(注 99) 小林直樹「戦後重要立法の立法過程研究」東京大学教養学部社会科学科編『社会科学紀要』東京大学出版会・1953。

(注 100) 篠原一「政治過程の類型化・上下」『思想』岩波書店・1962年3-4月号。

(注 101) 山口二郎『大蔵官僚支配の終えん』岩波書店・1987。1965年の特例公債発行と、その後の財政硬直化キャンペーンに関する事例研究。大蔵官僚の分析を中心に据えながら、序論では政策類型論に基づく政策過程論を展開した。

(注 102) 行政管理研究センター調査部編『政策研究のフロンティア』行政管理研究センター・1988。

(注 103) 福井治弘「沖縄返還交渉－日本政府における決定過程」日本国際政治学会編『沖縄返還交渉の政治過程』有斐閣・1974。

(注 104) 橋本「戦後日本の農業政策とその形成過程」『政策科学と政治学』。

(注 105) ただし、小宮によればこれら変化は"若干"のものでしかなかった。す

なわち、「戦後初期には官庁の側が主導権をもって自ら望ましいと考える政策を提案して業界を引っ張っていくという傾向が強かったと思われるが、年とともに力のバランスが変化して業界の方が強くなり、次第に原局官庁の側は仲介機関という性格が強まるようになった」(p.19)、「‥‥1970年頃以後では若干の変化が生じたとみられる。‥‥『政策官庁化』という変化の点で通産省は他の経済官庁に一歩先んじてきた」(pp.20-21)、「与党である自民党および同党に所属する議員の産業政策に対する発言権が若干増大してきた」(p.21)、「‥‥このような変化と財政再建の要請とから、大蔵省の調整能力は低下気味であり‥‥」(p.21)等である。

(注 106) Lowi, Theodore J., Jr., " American Business, Public Policy, Case Studies, and PoliticalTheory," *World Politics*, Vol 16(July, 1964), pp.677-715 ／Lowi, Theodore J., Jr., " Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, No.4(July/August 1972), pp.298-310。なお、構成的政策に関しては強制という観点から演繹されており、政治過程の実態的なパターンに関しては詳しく述べていない。

米国議会の事例研究に基づいてT.Lowi(1972)は、提案された法案の内容が政治過程のパターンを規定することを指摘し、四つの政策類型－政治過程のパターンを提起した。①分配的(Distributive／公共事業箇所付け、特税措置等の分割可能な個別決定。特権的な取り扱いを求める個別団体がエリート(ボス)を中心とした安定的支配構造を形成。利益の細分化による対抗エリートは登場しない)、②規制的(Regulative／損失のトレードオフ関係にある業界団体が対立する過程。登場する政策争点によって多数派がその都度形成され、安定的な支配グループは存在しない)、③再分配的(Redistributive／社会保障政策等、頂上団体や行政内部間の政策対立。中央レベルで比較的安定した対立関係が繰り返される)、④構成的(Constituent／ 選挙改革・組織改変等、政治制度自体を改変する政策)の四つである。

なお、Lowiの政策類型論を紹介した邦文献は多いが、なかでは大河原伸夫「政策と政策類型－T.Lowiの政策類型論を手がかりとして」『九州大学教養学部社会科学科論集』第26巻・1986、大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会・1990、pp.21-27がわかりやすい。

Ⅰ)戦後日本の『調整』米価

「第一章:戦後日本の『調整』米価」は、第二章(1945年-1951年)、第三章(1952年-1960年)、第四章(1961年-1967年)、第五章(1968年-1985年)、第六章(1986年)と続く歴史的(微視的)分析に先だって、戦後日本の米価決定を比較の視座に基づきつつ、巨視的に分析したものである。第二章以下の微視的分析が、戦後米価の決定経緯を各年毎に解明することに主たる関心を置いているのに対して、この第一章の巨視的分析は、「決定過程」をブラックボックスに入れたまま、「経済状況」と「米価推移」の各観点から、戦後日本の米価決定の特色を通時的に把握することを目的としており、そのために、適宜、戦前日本の状況や他の農産物価格(政策)に言及し、また、国際比較を行っている。この意味において第一章は、第二章以下の「決定過程」にかかる微視的分析に対して、序論で展開された分析視角(「政府介入の政治経済過程」)に基づく、具体的な概況説明と問題提起という重要な役割を果たしているのである。

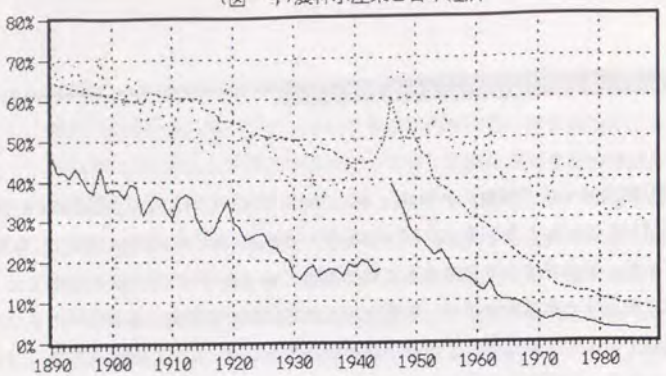
第一章は、「第一項:戦後日本の農業変貌」、「第二項:食糧管理制度の形成過程」、「第三項:戦後日本の『調整』米価」(第一章と同名の表題)という三つの項から構成されている。戦後日本のコメ農業を中心とした「経済状況」を論じたのが第一項、戦後の米価政策の根幹を規定してきた食糧管理制度の仕組みを、その形成過程に遡って解明したのが第二項、戦後米価の推移という観点から、戦後日本の米価決定の特色を端的に把握したのが第三項である。まずは、戦後米価を取り巻く「経済状況」を明確にし、次いで米価政策の根幹を規定する食管制度の仕組みを解明し、さらにはその戦後米価の特色をあらかじめ、端的に把握しておこうというのである。そして、その際、提起されるのが、「『調整』米価」という、三重の含意を持つ概念なのである。

(Ⅰ－1)戦後日本の農業変貌

農業部門の相対的縮小

最初に、ここ一世紀余りの日本経済の発展を概観しよう。(図－1)は国民生産に占める農林水産業の割合と、総就業者に占める農林水産業者の割合の推移を示している。また、(図－2)は、総就業者数、農林水産業就業者数、農業就業者数及び農家戸数の推移を示して

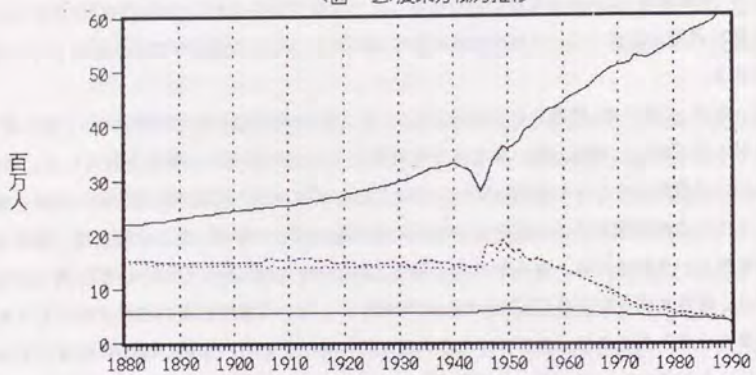
(図－1)農林水産業と日本経済



年度

— 国内生産比率 ····· 労働力比率 ··· 生産比率／労働比率

(図－2)農業労働力推移



年度

— 総就業者数 ····· 農林水産業就業者数 ··· 農業就業者数 -- 農家戸数

いる(注 1)。今から約百年前の明治時代のはじめにおいて農林水産業は国民粗生産の約四割を占めていた。農林水産業のうち、とりわけ農業に関してのみ言えば、国民粗生産の三割強、農林水産業の約八割を占めている。産業化の始点において日本は、生産の半分弱を一次産業に依存する農業国家だったのである。

その後、産業化につれて日本は農林水産業の比率を低減させ、第二次世界大戦直前の19

40年の時点において農林水産業はすでに国民粗生産の二割弱にまで縮小している。二割弱という水準は、1960年の時点における中所得国の平均を優に上回っている［(表－5)参照］。つまり、生産に即して判断する限り、戦前の段階で日本はすでに農業国家を脱する水準に達していたのである。この点は、戦後日本の米価決定を考察する上で、重要である。1890年から1940年まで戦前日本は、産業化とともに平均年率約0.5%というペースで、農林水産業を「相対的」に縮小させてきた。ただし、この場合の縮小とは、あくまでも他産業のと比較を前提とした「相対的」なものであり、戦前を通じて日本の農業総生産高は、絶対的には拡大し続けていたことに留意されたい。

ところで、こうした産業化と農林水産業の相対的縮小という戦前日本の経済発展のメカニズムは、第二次世界大戦によって一時的に攪乱されている。1945年を境にグラフに大きな断絶があるのは、調査資料の制約ばかりではなく、第二次大戦の戦災によるところが大きい。空襲、供出などの戦災は二次産業、三次産業が集積されていた都市や工業地帯に集中し、各農村に分散していた農林水産業の損害は、二次産業、三次産業に比べて相対的に少なかった。このために、国民生産に占める農林水産業の割合は、終戦直後、再び四割近い水準に回復したのである。第二次大戦が日本経済を明治維新の経済段階に押し戻した形である。なお、四割という水準は、1960年の時点における低所得国の平均に近い［(表－5)参照］。

そして、この再び四割近くにまで達していた農林水産業の割合を、戦前を上回る急激なペースで低下させていったのが、戦後日本の高度成長なのである。1945年から1970年までの二十五年間に、国民生産に占める農林水産業の割合は、戦前を二倍以上上回る年率平均1.3%のペースで減少している。この結果、1951年に国民純生産4.5兆円(旧ＳＮＡ)の25%を占めていた農林水産業(1.1兆円／うち農業だけでは約7,400億円の16%)は、1986年の時点において国内純生産282.4兆円(新ＳＮＡ)でわずか2.6%(7.2兆円／うち農業だけでは 6兆円の2.1%)にまで減少した。これほど急激な農林水産業の相対的縮小を経験した先進国は、他には存在しない［(表－5)参照］。ちなみに、第二次大戦前後の約二十年間(1935-1955)を除けば、戦前、戦後ともに年率平均0.5%というイーブンペースで一次産業の相対的縮小が進んでいることには相違ない。戦前を上回る戦後の急激な農林水産業の相対的縮小には、第二次大戦という人災が密接に関係しているのである。

一方、こうした生産所得の点からみた農林水産業の相対的縮小に対して、労働力の点からみた農林水産業の相対的縮小はやや異なった様相を呈している。そして、この所得と労

働のギャップこそが、日本政府にとっての悩みの種なのである。明治時代のはじめにおいて農林水産業就業者は総有業者の七割弱を占めていた。七割弱という農林水産業の労働力の水準は、四割にすぎなかった生産所得の水準に比べて、産業化の出発時点ですでに高い。その後、産業化が進行するにつれて総有業者に占める一次産業就業者の割合は漸次減少したが、戦前においては四割の大台を割ることは一度もなく、常に農林水産業就業者数が二次、三次産業就業者数を上回っている。重工業を中心とした経済成長の段階を迎えていた1930年代の日本も、就業者構成から判断すれば、依然、農業国にすぎなかったのである。

(図－２)によれば、戦前日本において農業就業者数と農家戸数は、それぞれ1,400万人と550万戸でほぼ一定である(注 2)。つまり、戦前の農村においては、産業化の進展にもかかわらず、退出農家は基本的には存在しなかったばかりか、平均三名(長男と夫婦)の農業従事者を抱えるという農家構成も不変だったのである。これは、戦前の農業労働力の農外移動が、「長男が農家を継ぎ、次男以下の子供が農業外に流出していく」という農業内部からのプッシュ要因に基づいてしか行われなかったことを示している。このために、産業化という農外要因の変化に農村はついていくことができず、農業労働力の移動は、農業所得の移動に大幅に遅れることとなったのである。

なお、戦前日本の耕地面積も、また550万ﾍｸﾀｰﾙでほぼ一定であり、従って農家一戸当たりの平均耕地面積も約 1ﾍｸﾀｰﾙで変わらなかった。零細小規模の農家経営も、戦前を通じて固定的だったのである。また、農業総生産額に占めるコメ麦生産額も、69.3%(1880年)、63.9%(1890年)、62.7%(1920年)、57.2%(1940年)と常に半分を超えている(注 3)。後の(表－12)が示す通り、戦前ほどではないものの、戦後もコメ麦の生産額は第一を記録し続けており、日本の農政が常にコメを重視してきたのは、農業に占めるコメのこの圧倒的な比重の大きさに裏打ちされている。戦前日本の農家経営において作物別、地域別分化は貧弱であり、コメ、麦を中心に畜産、野菜、果樹を副業的に組み合わせる複合経営が全国的にみられたのである。

以上をまとめて言えば、1880年から1940年までの間、農業就業者数1,400万人、農家戸数550万人、耕地面積550万ﾍｸﾀｰﾙ、一戸当たり平均耕作面積1ﾍｸﾀｰﾙ、コメ麦中心の複合経営という日本農業の構造的枠組みは固定的だったのである。日本経済が大きく変貌するなかで維持され続けたこの零細小規模の農家経営は、当時「百年不変」とまで言われた。

そして、こうした「百年不変」の構造に基づく農村における過剰人口の"滞積"が、戦前日本において都市と農村の間に大きな所得格差を生みだしたのである。(表－１)は、農家と

都市世帯の一人当たり家計費を、1932年-1937年間と1952年-1958年間において比較したものである。これによれば、農村の貧困問題が最大の社会問題になっていた1932年の「救農議会」当時［第一章第二項参照］、農家一人当たり平均家計費は都市世帯の四割にも達していない。

しかも、これはあくまでも、農村内部に所得配分の大きな不平等を生み出していた「地主－小作関係」を無視した上での、「平均」での話にすぎない。同じく(表－１)によれば、自作農だけを対象にした家計費は都市世帯の四割強の水準にあり、ここから、収穫の半分以上を地主に収奪されていた小作農の家計費は、都市世帯の三割以下の水準にあったと推測されている。さらに、この三割以下という生活水準もまた小作農の「平均」にすぎず、そのなかでも最底辺の小作農の生活の悲惨さは、まさに想像を絶するほどだったのである。

(表－１)によれば、「救農国会」以後、こうした大きな生活水準の格差は若干縮小される傾向がみられるが、それでも全農家平均の家計費は都市世帯の五割前後にすぎない。零細小規模という日本農村に固定的な構造に支えられて、農村の貧困問題は容易に克服されることはなかったのである。第一章第二項でも論じる通り、「なんとか『百年不変』の構造を

(表－１)都市と農村の家計費比較

年度	農家一人当たり家計費①	都市一人当たり家計費②	格差①／②%	自作農格差%	年度	農家一人当たり家計費①	都市一人当たり家計費②	格差①／②%
1932	89.9	226.5	36.6	41.4	1952	39,458	45,688	86.4
1933	88.0	230.9	38.1	42.7	1953	44,809	54,431	82.3
1934	96.8	234.3	41.3	46.8	1954	48,466	57,668	84.0
1935	108.7	234.5	46.4	55.9	1955	50,282	59,906	83.9
1936	121.0	234.5	50.3	62.4	1956	52,433	65,050	80.6
1937	122.2	240.7	49.8	62.7	1957	54,137	70,519	76.8
					1958	55,529	74,796	74.2

出所：農林水産省『農家経済調査』，総理府『家計調査』

打破し、『貧農』(小作農)を救済して、相対的に恵まれた家族経営の自作農を育成していこう」という「農本主義」が、日本農政の「悲願」として戦前農政の大きな柱となり、また、久しく戦後農政を拘束し続ける背景には、こうした絶望的にさえ思われた農村の貧困問題があったのである。

ところが、この「百年不変」の構造は、戦後において意外にあっさりと瓦解した。1945-1950年の戦後混乱期に帰郷者の増加によって1,700-1,800万人まで膨張した農業就業者は、1955年の1,536万人(38%)を境に、その後急速なスピードで減少している。特に農外流出が一番激しかった1960-70年の十年間には、総農業就業者の約三分の一に相当する大量の農業労働力が地滑り的に農外部門へ流出した。これは、高度成長に伴う大量の労働力需要が農業外部からのプル要因として農家労働力を流出させたためであり、この過程において各農家の長男を含む若年労働者の大半が農業を離れた。この結果、農業内部のプッシュ要因に基づく戦前の農業労働力の流出メカニズムはにわかに崩れ、農業就業者は戦前水準の1,400万人でとどまるどころか、1970年には823万人、1986年には436万人にまで劇的に減少した。1955年から1985年までの約三十年間に、農業就業者は三分の一以下に減少したなった計算である。

ただし、(図－2)が示すとおり、農業就業者こそ急激に減少したものの、農家戸数はさほど減少していない。農業就業者数とともに総農家戸数も減少してはいたが、1974年までは500万戸を超えている。つまり、戦後もしばらくの間は、急激な農業集業者の減少にもかかわらず、戦前からの農家500万戸一定の"法則"は健在だったのである。これは、大量の農業労働力の移動といえども、現実には若年労働者の他産業就業という世代"間"移動に限られ、離農、離村という形態を伴う既存の中高年の農家の世代"内"移動が少なかったことを示唆している。実際、この農業労働力の大量移動とともに跡取りのいない農家が増加し、こうした農家の高齢化に伴う自然退出が本格的に始まった近年には、農家戸数の減少が目立ち、1990年に農家戸数がついに400万戸を割っている(注 4)。

いずれにしても、若年労働者の他産業就業や高齢農家の自然退出といった世代交代を要した農業労働力の移動が、生産所得の移動に比べるとはるかに緩慢だったのは事実である。(図－1)において「国民生産に対する農林水産業の割合」を「総就業者に対する農林水産業就業者の割合」で除したグラフは、戦前、戦後を通じてゆるやかな右下がりとなっている。このことは、農業就業者が1,400万人で一定だった戦前も、急激に農業集業者が減少している戦後のいずれにおいても、農業労働力の移動が生産所得の移動に遅れをとってきたことを、

改めて示している。

所得均衡のメカニズム

今、もし仮に、農家世帯が農業所得に専ら依存していたとすれば、生産所得に対する農業労働力の移動の遅れは、戦前同様、戦後においても、農家世帯と勤労世帯の所得格差の拡大となって現れていたはずである。ところが、実際には戦後日本においては、これと全く逆の現象が生じた。戦後日本において農家世帯は勤労世帯の所得水準にはじめて達し、戦前の農村に根強くはびこっていた貧困問題が一掃されたのである。次の(表－2)は、(表－1)に続いて1960年以降の勤労世帯と農家世帯の家計費を比較したものである。

農地改革や戦災によって貧農と都市世帯の生活水準の格差は終戦直後に大幅に解消されたが、(表－1)によれば、高度成長が始まって以来、再び農家と都市世帯の家計費格差は拡大している。(表－2)は、1960年の農家一人当たり家計費が、勤労世帯の75.9%にすぎなかったことを示している。ところが、その後、この家計費格差は着実に縮まり始め、1972年において農家の一人当たり家計費ははじめて勤労世帯を上回っている。さらに、1970年代後半から現在に至るまでは、農家一人当たりの家計費が勤労世帯のそれを約一割ほど上回る状態が続いている。一人当たり家計費で判断する限り、農家と勤労世帯の間にはもはや大きな生活格差は存在しないのである。戦前の農村における貧困問題の根強さを考えた場合、この農家と勤労世帯の所得均衡こそ、「日本の奇跡」という名にふさわしい戦後日本の偉大な成功と言ってよいだろう。

総就業者に占める農林水産業就業者の割合が、国民生産に占める農林水産業の割合を大幅に上回っているのに、農家の家計費が勤労世帯の家計費を上回るようになったのは、農家所得に占める農外所得が増加したからにほかならない(注 5)。(表－3)は、戦後日本における農家の農業依存度と農業所得による家計費充足率の推移を示している。(表－3)によれば、高度成長は、農業所得によって家計費を充足できなくなる過程であり、同時にそれは農外所得が増加の一途を辿る過程でもある。農業依存度86.2%、家計充足率180.0%と一時的に極めて高い水準にあった1945年をふりだしに、高度成長が始まりだした1955年には農業依存度 70.7%、家計充足率 81.2%、いざなぎ景気終わりの1970年には農業依存度 35.0%、家計充足率 39.8%であり、それから15年後の1985年においては農業依存度、家計充足率ともに二割前後にすぎない。農業所得は農家所得のわずか二割にも満たず、家計費の八割

(表－２)農家勤労世帯の一人当たり家計費

年度	農家一人当たり家計費（千円）	勤労者世帯一人当たり=100	年度	農家一人当たり家計費（千円）	勤労者世帯一人当たり=100
1960	60.7	75.9	----	---------	----
1961	68.9	75.9	1976	600.3	107.6
1962	78.1	76.0	1977	667.1	110.3
1963	88.8	76.6	1978	709.8	112.1
1964	101.2	79.2	1979	767.4	112.7
1965	115.5	82.7	1980	822.7	113.4
1966	130.8	84.9	1981	855.8	111.4
1967	156.0	91.4	1982	891.6	110.6
1968	177.4	91.3	1983	916.6	110.6
1969	207.6	94.9	1984	957.7	111.4
1970	236.8	95.3	1985	980.6	112.2
1971	267.9	97.9	1986	986.1	110.7
1972	311.5	102.5			
1973	380.5	105.8	専業農家(1985)	767.4	87.8
1974	467.6	105.1	一種兼業(1985)	763.2	87.3
1975	546.4	107.1	二種兼業(1985)	1,017.0	116.3

出所:農林水産省『農家経済調査』、総務庁『家計調査』

注）（表－１）と（表－２）の比較対象が、「都市世帯」と「全国勤労世帯」で若干異なっていることに留意。

(表－３)農業依存度と農業所得の家計充足率

	①	②
1945	86.2	180.0
1950	67.5	83.1
1955	70.7	81.2
1960	52.2	58.1
1965	46.8	54.6
1970	35.0	39.8
1975	32.2	41.4
1980	21.1	24.4
1985	19.4	22.7

①農業依存度＝農業所得÷農家所得

②農業所得による家計費充足率＝農業所得÷家族家計費

出所:加用信文監修

『改定日本農業基礎統計』農林統計協会・1964

農林水産省『農林水産統計』(1989)及び

近くは農外所得によって賄われているのが、現状なのである。

つまり、所得均衡の立て役者は、あくまでも農外市場の経済恩恵を通じた農家の脱農家化なのであり、政府の価格政策など農業保護施策が密接に関係している農業所得の向上によるものではないのである。第四章で詳しく論じる通り、農家と勤労世帯の所得格差が縮小し始める1961年に、政府は農業基本法を制定し、米価を年率10%近い水準で引き上げ始める。この"偶然の一致"のために("偶然"とは言っても、第一章第三項で論じるとおり、政府の米価引き上げと所得均衡には、高度成長に伴う完全就業雇用状態の達成という市場機構が、両者に必然的に作用しているのであるが)、蒲島郁夫『政治参加』(1988)などのように、農家と勤労世帯の所得均衡が、あたかも政府の価格支持政策などの農業保護施策によって、はじめて達成されたかのようにうけとられていることが少なくない。もちろん、価格政策などの農業保護施策が所得均衡に全く寄与しなかったわけではないが、しかし、少なくとも、米価支持による農業所得の増加が農家世帯と勤労世帯の所得均衡をもたらした主因ではないのである(注 6)。この点は、戦後日本の米価決定を評価する上で極めて重要であるから、以下、視角を変えてやや詳しく説明しよう。

高度成長期において日本の農家の兼業比率は著しく高まった。(表－４)は、専業農家、第一種兼業農家、第二種兼業農家の三つに分類した農家戸数の変遷を示している(注 7)。(表－４)によれば、日本農家の専業比率は1960年の34.3%から1980年の13.4%へと著しく減少し、逆に、二兼農家は32.1%(1960年)から65.1%(1980年)に激増している。しかも、この場合の二兼農家とは、(表－３)が示すように、家計費の大半を農外所得で賄う事実上の「離農農家＝土地持ち労働者」にすぎない。農林水産省『農業センサス』(1985年)によれば、農産物を

(表－４)専兼別農家数の推移(千戸、%)

	専業農家	一種兼業	二種兼業	計
1960	2,078(34.3)	2,036(33.6)	1,942(32.1)	6,057(100)
1965	1,219(21.5)	2,081(36.7)	2,365(41.8)	5,665(100)
1970	845(15.6)	1,814(33.6)	2,743(50.5)	5,402(100)
1975	616(12.5)	1,259(25.4)	3,078(62.1)	4,953(100)
1980	623(13.4)	1,002(21.5)	3,036(65.1)	4,661(100)
1985	626(14.3)	775(17.7)	2,975(68.0)	4,376(100)

出所:農林水産省『農業センサス』

販売しない農家(自給農家)は農家全体の19%の84万戸存在し、これに農産物販売額10万円以下の農家(準自給農家)37万戸(9%)を加えれば、総農家の三割近くに達する。また、二兼農家の七割強、一兼農家の六割強は安定的な恒常勤務であり、これら農家にとっては兼業が、「本業」なのである。

さらに、(表－２)によれば、1985年において勤労世帯の家計費を上回っているのは、農外所得の多い二兼農家のみである。所得均衡の立て役者は専業農家や農業所得ではなく、あくまでも二兼農家や農外所得なのである。ちなみに、今、かりに二兼農家を離農農家とみなし、二兼農家を農家の範疇から除けば農業就業者の総就業者に占める割合は1985年において2.5%程度となり、農業生産の国内生産に占める比率とほぼ等しくなる。つまり、離農、離村といった形態ばかりでなく、出稼ぎや通勤兼業といった不完全離農の形態をとりながら、難しいとされる農業労働力の短期的移動を図ってきたところに、戦後日本の農業変貌の特徴を求めることができるのである。

不完全離農の増大(もしくは、二兼農家の滞留)という形で、事実上の農業労働力の移動が行われてきたことには、短期間のうちに円滑に産業間調整を図ることができたというプラスの側面と、土地集約による中核農家の育成という産業(農業)内調整に失敗したというマイナスの側面とが考えられる。まず、プラスの側面について検討しよう。(表－５)は、1960年から1980年までの農林業の労働力と生産所得の比率を国際比較したものである。戦

後日本の農林業の急激な相対的縮小は、所得移動、労働力移動双方の点において、国際的にみても著しく速い。

(表－５)によれば、1960年における日本の一人当たり国民所得における農業所得の割合は13%であり、中所得国の24%と先進国 6%のちょうど中間水準に位置した。しかし、この比較的高かった日本の農業所得比率は、その二十年後の1980年には、4%まで激減する。10%近い日本の農業所得の割合の低下は、1960年の 6%から1980年の 4%へと 2%しか低下させなかった先進国平均と全く対照的である。つまり、この二十年間に国民所得に占める農業所得の割合を急激に減少させることによってはじめて、日本は他の先進諸国なみの農業所得の割合に到達したのである。

一方、同じく1960年から1980年の二十年間に日本の総労働力に対する農業労働力の割合も、33%から12%へと激減している。この労働力移動のスピードは、同じ期間に18%から 6%

(表－５)農林業比率の国際比較

(%)

	農業労働力比率		農業所得比率	
	1960	1980	1960	1980
低所得国	77	71	50	36
中所得国	61	44	24	15
先 進 国	18	6	6	4
米	7	2	4	3
英	4	2	4	2
仏	22	8	10	4
独	14	4	6	2
日	33	12	13	4

出所:速水『農業経済論』(1986年)

注) 国際比較のために労働力については男子のみを対象にまた水産業については含まれていない。

(表－６)兼業経営率の国際比較

(1975／%)

日本	64.5
米国	54.9
西独	41.6
伊国	29.0
ﾍﾞﾙｷ	23.3
ﾙｸｾﾝ	22.9
英国	21.5
ﾃﾞﾝﾏ	20.1
仏国	19.6
ｵﾗﾝﾀ	18.5

出所:松浦、是永編『先進国農業の兼業問題』(1984)(注 8)

にまで減少させた先進諸国平均の二倍以上である。しかし、1980年における日本の農業労働力比率の12%は、同じ1980年における先進諸国平均の 6%に比べて、依然、約二倍の高水準にある。

そこで、欧米の基準に従って各国の兼業農家の比率を比較した(表－6)を見てみよう(注9)。(表－6)によれば、日本農家の兼業比率は先進国のなかでもっとも高い。米国、西独を除けば日本の64.5%は、他の諸国の二倍以上の水準にある。日本の農業労働力の比率を先進国平均の二倍以上の水準に高めているのは、この兼業農家の存在なのである。逆に言えば、戦後日本は、兼業農家の増大という形態によってはじめて、先進国なみの水準にまで農業労働力を事実上、縮小させたのである。いずれにしても、戦後日本ほどの急激な農業部門の相対的縮小を他の先進諸国は経験していない。ちなみに、これほど急激な農業部門の相対的縮小を経験するのは、やはり、日本と同様に高度成長を達成しつつある韓国・台湾・香港といったＮＩＥＳ諸国である(注 10)。

戦後日本において急速に農業部門が縮小したのは、製造業を中心とした工業部門の生産性が農業部門の生産性を大きく上回ったからにほかならない。ただし、日本農業の生産性成長率が低かったというのは、同じ時期の日本の製造業の生産性成長率と相対比較した場合のことであり、絶対的に日本農業の生産性成長率が低かったことを意味するわけではない。この点も、日本の農業保護施策を評価する場合に十分に留意しなければならない。(表－7)は、主要各国別(1960-80年平均)に農業と製造業の実質労働生産性成長率の格差を比較している(注 11)。

(表－7)によれば、ここ二十年間において、韓国、フイリピン、インドの途上国においては製造業が農業の生産性成長率を上回っている。これは、これら途上国がほぼ共通に採用した工業化推進のための農業収奪の結果であると考えられる。これに対して米国、英国、仏国、西独の先進諸国は、いずれも農業が製造業の生産性成長率を上回っている。「農業は先進国型産業である」といわれるように、バイオテクノロジーをはじめ農業技術の集積が進んでいる先進諸国においては、一般に製造業よりも農業の労働生産性成長率が高い。すぐ後で論じるように、日本のコメや米国、ＥＣの小麦など先進各国がほぼ共通に余剰農産物を抱えて、その処理に苦慮している理由の一つは、この労働生産性成長の高さにある。

先進国のなかでは製造業の労働生産性成長率が農業のそれを上回っているのは、わずかに日本だけである。しかし、日本農業の労働生産性成長率5.3%は、かつて日本が範とした西独の7.7%にこそ見劣りするが、なべて5%-6%台にある米国、英国、仏国ら先進諸国には遜色

ない。1%-3%台を記録した途上国に比べれば、日本農業は明らかに良好である。つまり、戦後日本において農業の相対的縮小が急速に進んだのは、あくまでも製造業の高い労働生産性成長率(6.4%)によるのであり、日本農業が先進国並に労働生産性の向上を記録してきたことには相違ないのである。

コメ農業に関しても、戦後における技術進歩には目ざましいものがある。たとえば、10a当たりのコメ平均反収は、凶作豊作の変動を繰り返しながら、1960年前後の400kgから二十四年後の1984年には500kg前後にまで改善された。この反収の増加には、政府が鳴り物入りで推進した構造改善事業も寄与していなくはないが、基本的には化学肥料、品種改良等、現場農家や農業試験場の地道な努力・創意工夫によっている(注 12)。

(表－7)農業と製造業の実質労働生産性成長率

(1960-80平均／%)

		農業 ①	製造業 ②	変化率 ①－②
先進国	ｱﾒﾘｶ	6.3	3.2	3.1
	ｲｷﾞﾘｽ	5.5	2.6	2.9
	ﾌﾗﾝｽ	6.4	4.2	2.2
	西ﾄﾞｲﾂ	7.7	4.1	3.6
	日本	5.3	6.7	-1.4
途上国	韓国	4.0	7.5	-3.5
	ﾌｨﾘﾋﾟﾝ	3.2	3.5	-0.3
	ｲﾝﾄﾞ	1.3	2.1	-0.8

出所:速水『農業経済論』(1986)

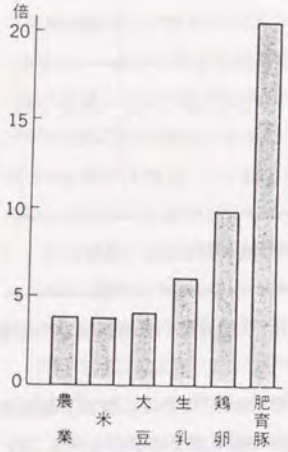
また、(表－8)は稲作労働時間の推移を示している。(表－8)によれば、直接労働時間は1956年の184.7時間から確実に減少し続け、1980年では64.4時間まで減少している。約二十五年間で労働時間は約三分の一になった計算である。この間、田植機、トラクター、コンバイン等の農業機械の普及や農薬の発達によって、過酷とされた稲作労働の省力化が画期的に進んだのである。

こうした機械化に伴って、第六章で詳しく論じる通り、近年になってコメ農業にも規模の経済性が発生している［第六章(表－1)参照］。大型機械の導入が始まった1970年代前後から規模別収益格差が拡大し、1984年度においては、全コメ農家平均の10a当たりの費用141,722円、所得88,595円に対して、3ha以上の農家層では費用109,002円(全農家平均の77%)、所得103,226円(全農家平均の117%)、0.3ha未満の農家層では費用198,535円(130%)、所得

(表－8)稲作労働時間の推移（単位／時間）

	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985
直接労働時間	184.7	174.0	141.2	117.8	81.5	64.4	55.1
間接労働時間	36.6	21.9	11.6	6.8	3.5	2.8	-

出所：農林水産省『生産費調査』



(図-3) 作目別労働生産性の上昇率（昭和59年の35年に対する倍率）

資料：農水省「米生産費調査」,「大豆生産費調査」,「畜産物生産費調査」.

注：労働生産性とは時間当りの生産量である.

(1989) 作目別農業講義

52,694円(59%)である。3ha以上農家層と0.3ha未満農家層の間には、10a当たりの費用、所得で約二倍の格差があり、時間当たりの所得格差は四倍近い。

そして、この規模の経済性に基づく経営規模の拡大を阻んでいるのも、ほかならぬ二兼滞留現象なのである。すでに論じた通り、農業就業者数は減少しても、農家戸数はさほど減少しなかったために、戦後においても一戸当たり平均耕地面積はほとんど増加しなかった。1985年においても、一戸当たり経営耕地面積は1.1haにすぎない(注 13)。特にコメ農家に関して言えば、さらに狭く全コメ農家平均で0.6ﾍｸﾀｰﾙ弱、うち専業農家だけでも約0.8ﾍｸﾀｰﾙにすぎない。このため、生産技術の発展は農作業の簡略化を進めて、かつては重労働を要したコメ農業を、片手間で農業を行う兼業農家にも可能なものに変えたが、生産コストの削減には結び付かなかったのである。

このことを間接的に証明するのが、(図－3)と(表－9)である。(図－3)は、1960年から1984年までの各農産物の労働生産性成長率を比較している。これによれば、生乳、鶏卵、肥育豚といった耕地制約のない施設利用型作物の労働生産性成長率は、いずれも 5倍を超え、特に鶏卵は約10倍、肥育豚は約20倍と飛躍的な進歩をみせているが、コメ、大豆といった土地制約のある土地利用型作物の労働生産性成長率は 5倍に達していない。土地利用型作物の労働生産性成長率が施設利用型作物のそれを大きく下回っているのは、明らかに零細小規模の土地制約が労働生産性改善のための足かせとなっているからであろう。つまり、二兼滞留現象によって戦後日本は、競争力のある農家に土地を集約し、労働生産性の高い農業を実現するという農業(産業)内調整には決定的に失敗しているのである。

そして、皮肉にも、日本の農家においては、本来は規模の経済が存在しているはずのコメ農家に、二兼滞留現象がもっとも顕著にみられるのである。(表－9)は、主要農産品別に販売農家の専兼別比率を販売総額によって示している。(表－9)によれば、コメ農家の専業農家比率は15%と極端に低く、逆に二兼農家の比率は53%と高い。これに対して、第六章で詳しく論じる通り、1984年度においてコメ農家の農家所得に占める稲作所得の割合(稲作主業農家を対象にした平均)は10%弱にすぎない。1.5ha以上の耕作面積を有するコメ農家でも稲作所得の比率は10%程度にすぎず、残りの約90%のコメ農家は、家計費を農外所得で賄う二兼農家である。つまり、二兼農家が多いという日本農家の特色は、コメ農家の特色なのである。

(表－9)農業生産類別の専兼農家比率(1982年：単位／%)

	戸数	面積	総額	稲作	養鶏	養豚	酪農	野菜
専業	13	25	28	15	32	36	40	36
一兼	16	30	41	32	49	55	49	54
二兼	71	45	31	53	19	9	11	10
合計	100	100	100	100	100	100	100	100
中核	21	46	60	31	72	79	90	89

出所：農水省『農家経済調査』『農業調査』

(表－10)農地流動の国際比較

		日本 都府県	日本 北海道	西独	仏国	英国
農家一戸	1960	0.77	3.5	9.3	17.0	32.0
当り面積(ha)	1982	0.85	8.9	15.8	27.1	69.4
戸数変化率		0.76	0.50	0.55	0.61	0.55
借入地	1970	6.4	2.9	22.3	48.0	42.6
面積(%)	1982	7.5	6.0	30.2	47.6	42.4

出所:農林水産省『農業白書』(1984年)

二兼滞留現象は土地の借入比率の低さと表裏一体の関係にある。(表－10)は主要各国の経営規模と農地流動化を比較している。1960年から1982年にかけて西独、仏国、英国は二倍前後の規模拡大を記録しているが、いずれも借入地面積比率も高い。これに対して、日本の場合は都府県レベルで0.77ヘクタールから0.85ヘクタールへとわずか一割程度しか規模拡大していない。しかも、日本の都府県においては借入地面積比率も一割に満たない。農地所有権の移動はもちろんのこと、借入までもが難しいという現状が、日本の零細的土地所有を温存させている元凶なのである。

これまでのところ、土地の流動化が進まない(規模拡大を求める競争原理が作用しない)背景には、①農地価格の高騰(土地神話)を見込んだ資産保有欲、②「農本主義」を受け継ぐ農地法による厳しい規制や価格支持政策、③先祖伝来の土地を守ろうという心理的制約や、「離農はムラからの落ちこぼれである」という郷土意識などが、考えられてきた。①は経済学の立場から、②は政治学の立場から、③は社会学の立場から、二兼滞留現象を説明したものである。これら三つの要因が複雑に関連して二兼滞留現象が生じていることには、間違いないであろう(注 14)。特に政府がもっとも手厚く保護してきたコメ農業に二兼滞留現象が顕著だったことを考慮すれば、②の政治的制約の重要性を軽視することはできない。

だが、同時に、第六章においても論じる通り、土地の流動化が進まない直接の理由に、兼業農家の農家所得に占める農業所得の低さを指摘できる点にも、留意しなければならない。すでに述べてきた通り、二兼農家の大半はすでに農業費用が農業所得を上回る赤字経営であり、農外所得で家計支出を賄っている。従って、彼らの行動はもはや米価以外の要因に規定され、多少の米価水準の変化に影響されることはない。これに対して稲作所得依存度が50%を超える3ha以上の上層農家の方が、米価支持の恩恵をうけ、低米価に傷つきやすい。

つまり、価格政策によって退出を図りたい小規模農家ほど、価格政策の影響の及ばない所に位置しているのである。価格支持によって二兼滞留が生じているというよりは、二兼滞留によって価格政策が有効に作用していないという点に、今日の米価政策の難しさが存在している。逆に言えば、二兼滞留現象の主因を、もっぱら、政府の価格支持政策に求めることはできないのである。

いずれにしても、以上の議論から、戦後日本が二兼滞留という形で農業内調整を犠牲にしながら、産業間調整に成功してきたことを確認しておこう。農家と勤労世帯の所得格差が縮小し始めた1960年前後は、日本経済において高度成長に伴う旺盛な労働需要によって完全就業がほぼ達成された時期である。完全就業の達成によってそれまでの日本に支配的だった「二重構造」(大企業と中小企業の格差)は、事実上消滅した(注 15)。農家と勤労世帯の所得均衡をもたらした農外所得の増加は、この完全就業の達成に伴う労働力評価の高まりという市場機構の変化があってはじめて可能となった。

農家と勤労世帯の所得均衡は、農外所得の増加という市場機構を通じて達成されたのであり、政府の農業保護施策が農業所得を高めた結果ではない。もちろん、政府の価格政策が二兼滞留に寄与し、その二兼農家の農外所得が農家所得を引き上げたという意味において、政府施策が間接的に所得均衡に結び付いた面もある。だが、少なくとも「価格政策や構造改善施策が農業所得を高めた結果、農家世帯と勤労世帯の所得均衡が達成された」というのは、全くの誤解なのである。

かつて占領期に農相として農地改革に携わった和田博雄は、「日本のいわば宿命ともいうべき過小農については、他の産業にその労働力を按配する機会を与えるような方法を講ずるか、それらのものだけの協同の力によって農業自体をもっと合理的に労働組織によってやっていくか、どちらかの方法しかない」と述べた(注 16)。この場合、和田をはじめとする日本の農政官僚の描いた夢が後者の合理的な労働組織による過小農克服であるならば、

(表－11)戦後日本と農業基本指標

		1960	1970	1980	1985
耕地	総国土面積(千ha)	37,007	37,746	37,771	37,771
	耕地面積(千ha)	6,071	5,796	5,461	5,379
	農産物作付面積(千ha)	8,129	6,311	5,639	5,580
	耕地率(%)	16.4	15.7	14.7	14.2
	耕地利用率(%)	134	109	103	104
経営	総世帯数(千戸)	20,860	27,870	35,977	38,988
	農家世帯(千戸)	5,985	5,261	4,614	4,331
	農家率(%)	28.7	18.9	12.8	11.2
	総就業人口(万人)	4,463	5,109	5,552	5,817
	農業就業人口(万人)	1,196	811	506	444
	農業就業人口率(%)	28.6	15.9	9.1	7.6
生産	国民総生産(10億円)	16,207	73,248	240,847	321,158
	農業総生産(10億円)	2,063	5,047	11,092	13,177
	農業純生産(10億円)	1,268	2,850	4,804	5,320
	農業生産率(%)	12.7	6.9	4.6	4.1
	農業付加価値率(%)	61.5	56.5	43.3	40.2

出所：農水省「農業白書附属統計表」(1991)

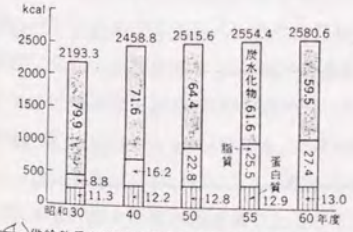
現場農家が実際に選択したのは安定兼業という前者なのである。なお、(表－11)は、戦後日本における農業関連の基本指標をまとめたものである。

コメ需給構造の変化

次に、コメを含めた農産物需給構造の変化をまとめておこう。これまで論じてきたコメ農業を中心とした経済事情もさることながら、米価決定に直接に大きな影響を与えるのは、何よりも、コメの需給関係である。まずは、戦後日本の食料需給一般の変化を論じた上で、改めてここ一世紀余りのコメ需給推移を位置づけることとしよう(注 17)。最初は、戦後日本における食料需要の推移である。(図－4)と(図－5)は、供給熱量、栄養構成比の推移と、食物摂取量推移をそれぞれ示している。

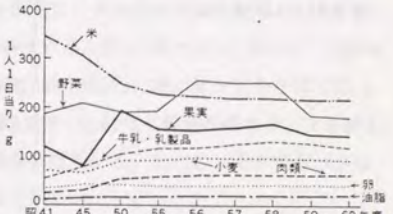
戦後日本において食料需要の構造は、食生活の洋風化によって一変している。1955-1975年間の食物摂取量比率は、炭水化物が80%→64%と減少し、タンパク質と脂質がそれぞれ11%→13%、9%→23%へと増加した。つまり、日本人の食生活は、従来のコメ、魚を主体とした和食生活から、ﾊﾟﾝ、肉、牛乳、油脂を取り入れた"近代的な"洋食生活へと大きく転換しているのである。一般的に、各国の文化に根ざした食生活は短期間に大きく変化することはない。従って、戦後日本におけるこうした需要変動は、世界に例をみない"革命"なのである。

同時に、1960年から1978年までの間、人口拡大や所得水準の上昇、食品の高付加価値化などによって日本の実質食料支出は平均4.9%という高率で上昇している。ただし、1975年以後は摂取熱量2,500ｶﾛﾘｰでほぼ一定の飽食状態に達し、食料消費の伸びは主に高付加価化



(図－4)供給熱量と栄養構成比の推移（1人1日当たり，キロカロリー）

資料：農水省「食料需給表」。 佐伯『農業講義』p.83



(図－5)食物摂取量の推移（1人1日当たり，g） p.84

資料：厚生省「国民栄養調査」。 佐伯『農業講義』

(表－12)農業産出額の推移(%、億円)

	1960	1975	1985
コメ	47.4	38.1	33.1
麦類	5.5	0.1	1.9
代豆	5.5	3.3	2.6
野菜	9.1	16.4	18.4
果実	6.0	4.4	8.0
養蚕	3.0	1.4	0.7
畜産	16.5	26.1	27.6
総額	19,148	90,514	116,25

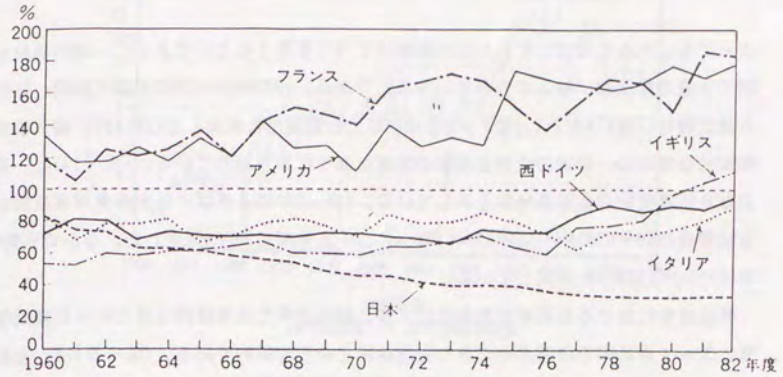
農林水産省『生産農業所得統計』

(表－13)食用農産物等の自給率の推移(%)

	960	1970	1975	1980	1985
米	102	106	110	87	107
小麦	39	9	4	10	14
豆類	44	13	9	7	8
ｳﾁ大豆	28	4	4	4	5
野菜	100	99	99	97	95
果実	100	84	84	81	77
鶏卵	101	97	97	98	98
乳製品	89	89	82	86	89
肉類	91	89	77	81	81
ｳﾁ牛肉	96	90	81	72	72
ｳﾁ豚肉	96	98	86	87	86
砂糖	18	23	16	29	33
総合自給率	91	79	76	70	73
穀物自給率	83	48	44	29	33
飼料自給率	63	55	34	28	28

出所:農水省「農業白書付属統計表」

食用農産物総合自給率、穀物自給率はいずれも米の各年度の需給実勢を基礎とした数字。



(図－6)主要国の穀物自給率の推移

資料：農水省「食糧需給表」，OECD, *Food Consumption Statistics*.

による年率2.0%(1975-1985年)に鈍化し、コメをはじめ小麦、野菜、果実、砂糖などの消費は軒並減少している。ちなみに、こうした食料需要の伸び悩みは、程度の差こそあれ先進諸国共通にみられる。先に述べた先進諸国共通の農業の労働生産性成長率の高さを、余剰農産物を生み出す表の主役とすれば、この需要の伸び悩みが余剰農産物を際だたせる陰の主役なのである。

一方、こうした食料需要の構造変化に対して、日本の食料の供給構造は、①国内農業の量的拡大と質的多様化、②農産物輸入の増加と食料自給率の低下という、二つの点において大きく変化している。(表－12)は、1960年から1985年にかけての農業産出額の推移を示したものである。戦後日本において国内農業産出額は、1960年の1兆9,148億円から1985年には約6倍の11兆6,259億円にまで達した。特に1960-1970年の十年間には農業生産は実質年率2.3%というかつてないペースで上昇している。同時に、食生活の洋風化に対応して、供給面においても伝統的なコメ、麦中心農業からの脱皮が進んだ。(表－12)によれば、1960年において農業産出額の47.4%を占めていたコメは、1985年には14.3%ポイントを下げて33.1%まで減少している。コメのほか、麦類(-3.6)、代類豆類(-2.9)など穀種が軒並シェアを減らし、逆に畜産(11.1)、野菜(9.3)、果実(2.0)が比重をあげている。ただし、それでもコメは1991年まで最大の国内農産品であることには相違ない。

そして、さらに重要なことは、これほどの量的拡大と質的多様化を記録した国内農業に

よっても、さらに増加していた国内需要のすべてを賄うことができずに、国内供給を補う形で大量の農産物が輸入されたということである。1960年から1987年までの間、日本の輸入農産物は17億ﾄﾞﾙから211億ﾄﾞﾙへと10倍以上に飛躍的に拡大した(注 18)。輸入農産物の飛躍的な増加は、日本の食料自給率の急速な低下にあらわれている。(表－13)は、日本の主な食用農産物の自給率推移を示している。(表－13)によれば、日本の食用農産物の総合自給率は1960年の91%から1985年の73%へと二十五年間に約20%減少した。なかでも穀物自給率は83%から33%へと激減している。

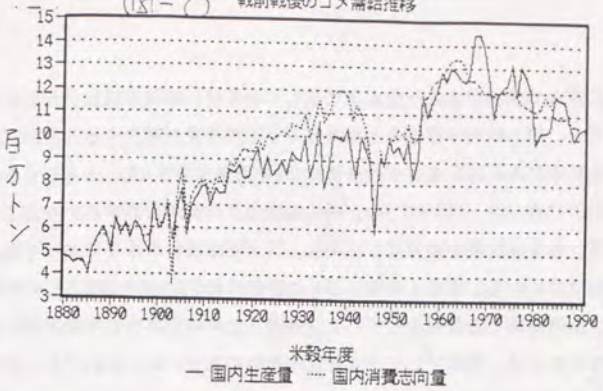
戦後日本における自給率の急激な低下は、価格政策や国境維持政策といった農業保護施策によって自給率を改善させてきた先進諸国と全く対照的である。(図－6)は、主要国の穀物自給率の推移を示している。(図－6)によれば、1960年以来、穀物自給率が低下傾向にあるのは日本だけである。第一次大戦時には30%を切っていた英国の穀物自給率がついに100%を超えている点がとりわけ目を引く(注 19)。

日本といえば、農業保護施策の手厚さばかりが、ともすれば注目を集めがちであるが、他の先進国にみられないほど急激に輸入農産物を増加させてきたというのも、また事実なのである。国内供給能力が改善されると同時に、輸入農産物が増加する状態が両立したのは、もっぱら戦後日本の食料需要の拡大と多様化によっている。そして、高度成長期に大量に国内市場に登場した輸入農産物は、需要が飽和状態に達した1970年代後半以後も増加し続け、いつのまにか、国内農業を補完するものから、脅かすものへと成長していたのである。

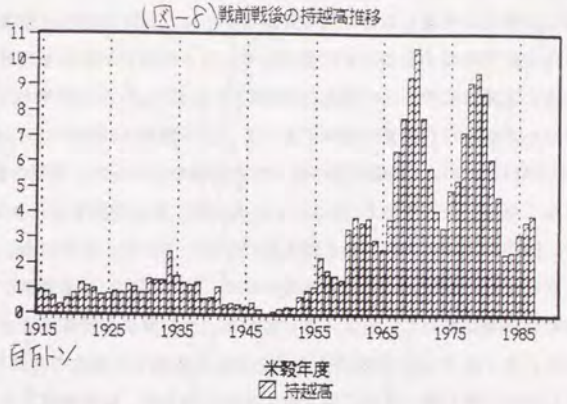
軒並、自給率を低下させる戦後日本の穀物類にあって唯一例外なのが、食管制度に保護されたコメである。この意味においてコメは、いわば日本の穀物のなかで唯一先進国なみに保護されてきた農産物なのである。(図－7)と(図－8)は、この日本のコメのここ一世紀余りの需給推移を示している。国内生産と国内消費の推移を記したのが(図－7)、米穀年度末(10月末)の持ち越し高の総供給量に占める比率の推移を示したものが(図－8)である。

(図－7)によれば、戦争時の極端な落ち込みや豊凶作による変動を除けば、日本のコメ需給は1960年代を境に、それまでの国内需要が国内供給を上回っていた時期と、1960年代以後の国内供給が国内消費を上回った時期に大別することができる。一般に、コメ、小麦といった穀物はギッフェン財(下等財)と言われ、経済発展の初期段階においては、所得効果による一人当たり消費量の増加や、産業化に伴う人口増加によって総消費量が増大するが、

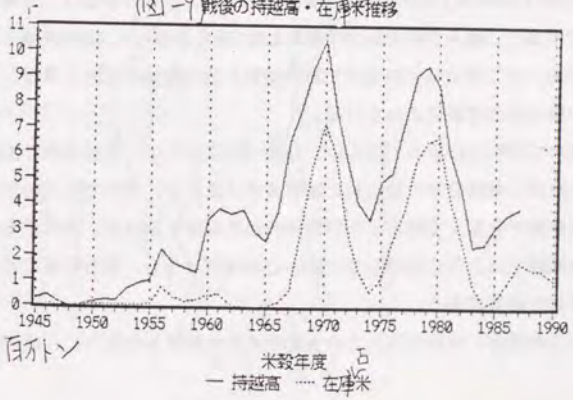
(図－7) 戦前戦後のコメ需給推移



(図－8) 戦前戦後の持越高推移



(図－9) 戦後の持越高・在庫米推移



経済成長に伴って所得がある一定水準に達してからは、所得の増加とともに一人当たり消費量が低下し、総人口の伸び悩みと相舞って、総消費量が減少することが、広く知られている。戦後日本にみられた食生活の多様化(穀物消費の低下)は、まさしくこの一般法則を裏付けるものであるが、(図－7)は、その転換点が1960年代前半にあったことを示唆している。以下、巻末統計表を参考にしながら、コメ需給推移をさらに追ってみよう。

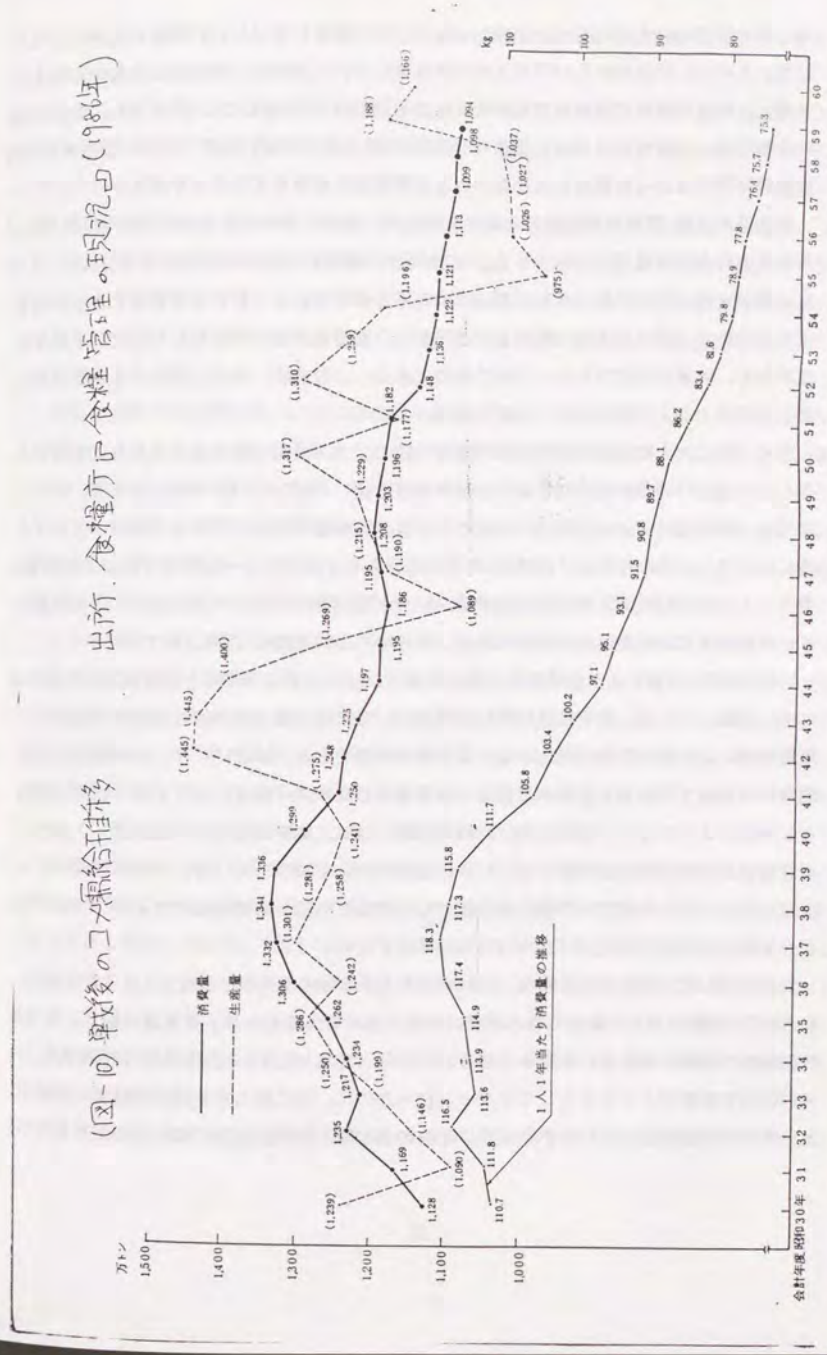
明治時代はじめからしばらくの間、コメの需給は400万トンから600万トンの水準で上下動しながらも、上昇基調でほぼ均衡している。実際、江戸時代以来の米穀市場において扱われていた当時のコメは、原則として自給自足の状態にあり、時にはわずかながら輸出されることもあった(最大輸出量は1889年の24万トン)(注 20)。

ところが、工業化が浸透し始めた1910年前後からは、コメの国内生産量は国内消費量を充分に賄うことができなくなることが多くなり、コメの需要が供給を恒常的に上回るようになっている。工業化に伴う人口増加(1880年の3,616万人から1910年の5,489万人)と、所得効果に伴う一人当たり消費量の増加によって、コメ需要は1880年の521万トンから1910年の804万トンへと大幅に増加し、耕地面積の拡大や収量増加といった、堅調な国内増産努力では対応しきれなくなったからである(注 21)。以後、第二次大戦期をピークに、1950年代後半に至るまで、国内需要が国内供給を上回る時代が続いている。明治以来、日本でコメが自給できるようになったのは、ここ三十年ばかりの、つい「最近」の出来事にすぎない。

工業化の初期段階において、生産に追い付かない食料需要が経済発展を制約するという「食料問題」は、古くは Ricardが産業革命期の英国に指摘した現象であり、一般に広く知られている。しかし、続く第一章第二項で詳しく論じる通り、経済発展とともに普遍的に出現する、この「食料問題」への対応は各国様々であり、日本の場合は、日清、日露戦争を契機に大量に日本国内に輸入された外米や植民地米(朝鮮米等)が、国内供給の不足分を補った。1910年代以後、第二次大戦に至るまで国内消費と国内供給が大きく乖離しているのは、これら大量の輸入米の存在によっている。

ここで改めて(図－8)をみてほしい。(図－8)によれば、供給過剰で推移した1960年代以後に比べれば、戦前日本の持ち越し高の水準は低いが、それでも、凶作や戦況の悪化のなかで食料事情が目立って悪かった1930年代後半以後を除けば、戦前日本は一定水準の持ち越し高を維持することに成功している。これは何よりも、国内市場に外米や朝鮮米が大量に輸入された結果である。

しかも、この場合、実際には、この多量の外米や朝鮮米のために、国内市場では、内地



米と併せて在庫米を抱え込む方が多かったことに、留意してほしい。戦後の水準に比べれば低いものの、1928年から1935年までの八年間において政府は、慢性的に多量の在庫古米を抱え、特に1935年には戦前で最高の在庫古米245万トンを記録している(注 22)。245万トンという数字は、1935年の国内総生産量778万トンの三割を超える高い水準である。国内供給が国内消費に満たなかった戦前日本にも、コメ過剰問題は存在していたのである。

供給過剰基調、需要過剰基調の各局面を問わず、国内に食料不安を生じさせないためには、常に多少の食料供給(国産、輸入を含む)の余裕が、政策的に必要であると考えられる。しかし、この余裕こそが予期できない豊凶作の収穫変動のために、常に在庫古米と化す危険をはらんでいる。逆に言えば、在庫古米の発生は、農産物の政府統制にとっては、予想されながらも、容易に回避できない"失政"なのである。この点は、戦後に発生する在庫古米の発生を考察する上でもきわめて重要である。

さて、第二次大戦前後の食料不足の時代を経て、コメ消費は経済成長とともに着実に上昇している。1955年から1985年までの需給推移を詳しく記した(図－10)によれば、1962年までは、所得効果によって国民一人当たりのコメ消費量が増加している。1962年のピーク時において一人当たりのコメ消費量は118.3kgである。ただし、一人当たりのコメ消費量の減少を人口増が打ち消す形で、総消費量がピークを迎えたのが、一人当たりコメ消費量がピークを迎えた1962年の翌1963年である。その時の総消費量は1,341万トンである。

1962/1963年の両年は、岩戸景気末期からオリンピック景気の狭間という高度成長期のまん中に位置している。農家経済に即して言えば、それは、農工間所得格差が再び拡大し、価格支持による農業所得の向上が強く望まれた時期である。まさにこうした時期に、生産刺激的な価格支持政策を政策的に難しくする需要の飽和点に到達したことは、歴史の皮肉としか言いようがない。実際の所、1962年以後、コメは劣等財と化し、コメの一人当たり消費量は1975年の88.0kgを経て、1984年には75.3kgまで減少している。20年余り前のピーク時からすれば、わずか六割強にまで減少した計算である。総需要量で言えば、1984年は、ピーク時より300万トン以上少ない1,094万トンにすぎない。

これに対してコメの総供給量は、1920年代から30年余りもの間、900万トンを目安に800－1,000万トンの範囲で上下動する時代が続いた後、1950年代後半から上昇基調に転じ、1970年代初頭まで需要の増加を、かなり上回るハイペースで増加している。1920－1950年間にコメの国内生産量がトレンドとしてフラットだったのは、主に輸入米の国内市場参入や戦災という外部要因によっているが、30年以上もの長い間、コメ生産量が傾向的に上昇しなかったために、当時は、1,000万トン程度が日本の国土制約による限界生産量であると、考えられることもあった。

このために、第二次大戦後の食料不足を経て、食糧増産に一層の力点が置かれるようになり、その結果が1950年代後半から一斉に開花したのであった。消費者、生産者を問わず、全国民が毎年のコメの収穫量に強い関心を寄せ、毎年のように更新されていく史上最高の豊作に日本国中が沸いたのは、このころである。1950年代後半からの生産量の拡大は、主に、既に論じた単位収量の増加と耕地面積の増加によっている。予期できない豊凶作の変動によって年毎の生産高には、相変わらず、大きな波があったが、単位収量と耕地面積の増加という堅調な増産要因に支えられて、潜在的なコメの国内生産力は着実に改善されていたのである。

実際、食糧庁も比較的早くから、潜在的な生産力の著しい改善傾向に気がつき、1960年前後にはすでに、コメ需給がそれまでの供給不足から需給均衡に転じ、このままでは、遠くない将来に、供給過剰の時代がくることを、推測している［第四章第一項参照］。ところが、この直後、1963年から1966年にかけて、これまた歴史の皮肉としか言いようのない凶作ないし不作が続き、このために、需給均衡を推定していた1960年からしばらく、増産努力は続けられ、潜在的にコメ供給能力が改善される状態が続くのである。

この成果が一挙に顕在化するのが、1967年とその翌1968年である。1967,1968両年は、それまでの史上最高を100万トン以上上回る1,445万トンという二年連続の大豊作であり、この両年の収穫高が日本有史以来、現在に至るまでの史上最高である。しかし、この時、すでに劣等財であるコメの総需要量は、1967,1968年ともに1,250万トンを切っており、両年ともに単年度需給で200万トン以上の余剰米を抱える深刻な事態である。この結果、1970年に720万トンという史上最高の在庫古米を、政府は抱え込むのである。

戦後の持ち越し高と在庫古米の比率の推移を記した(図－９)は、1970年の720万トンという在庫古米量が、それ以前の在庫古米量に比べて、如何に突出して大きいものであったかを、まざまざと物語っている。720万トンという在庫古米の水準は、1970年の総需要量の三分の二にも相当し、もっぱら古米のみ消費しても年の三分の二は暮らせる異常な事態であった。多額の財源を要する在庫古米の、これ以上の増加を嫌い、心の中では不作を願う"バチ"あたりの農林官僚が登場するのは、このころからである。終戦直後の食料危機からわずか20年余りの出来事だった。

1969年以後、総供給量は総需要量の減少を後追いする形で減少基調に転じ、1971年には