

制度変動の過程（3）

村 上 直 樹

要旨：制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動に対して適切に対処することは、変革志向主体にとってもっとも重要な課題の一つである。ルールに定められた手続きに従って制度の変革を遂行しようとする場合にせよ、ルールに定められた手続きに従わないで制度の変革を遂行しようとする場合にせよ、変革志向主体は、変革支援主体及び変革容認主体を獲得するとともに、変革作業を阻止しようとする抵抗主体と闘ったり、交渉したりしなければならない。本稿の第一の目的は、この抵抗主体との闘いと交渉がどのようにして行われているのかを説明することである。また、これまでの制度変動論・社会変動論では、変革志向主体が立てられることはあっても、その能力や個性（気質とかパーソナリティ）が注目されることはほとんどなかった。しかし、実際の変革型制度変動においては、その成否が変革志向主体の能力や個性によって大きく左右されることがある。本稿の第二の目的は、変革志向主体の能力や個性が変革型制度変動の成否を大きく左右することがあることを具体例を挙げながら示し、制度変動論は変革志向主体の能力と個性を明示的に視野に入れる必要があることを指摘することである。

6. 抵抗主体との闘いと交渉

議論を始めるにあたって、まず、制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動が実質的にどのようなものであるのかを確認しておこう。制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動は、次の①～⑤のような形で遂行される。

①制度の変革作業の妨害。制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動としてまず考えられるのは、変革志向主体が推し進めようとしている変革作業に対する妨害である。この妨害は、それぞれケースに応じて様々な形態で行われる。いくつか例を挙げてみよう。一九九七年六月、外為法（外国為替及び外国貿易管理法）の改正案が国会を通過し、翌年四月から施行された。この外為法の改正において、もっとも中心的な役割を担った変革主体は、当時大蔵省の国際金融局長だった榊原英資である。榊原が目論んだのは、外国為替の完全自由化を実現するための外為法の改正であるが、この改正に対しては大蔵省内に強い反対の声があった。そして、もっとも強硬に反対したのは、榊原が局長を務めていた国際金融局である。なぜなら外為法の改正によって外国為替が完全に自由化されてしまえば、国際金融局の仕事が大幅になくなってしまうからである（榊原 2001：195-196）。外為法の改正は、国際金融局の全面的な権限放棄とほぼ同義であった（田原 1998：144）。榊原が推し進めようとする外為法の改正に対する最大の抵抗主体は、榊原が局長を務めていた国際金融局だった。そして、この国際金融局の官僚たちが、異議を唱え協力を拒むことによって、外為法改正に向けての検討を行い具体的な改正案の策定を進めることを妨害したのだった。榊原は、国際金融局の官僚たちの協力拒否によって、大蔵省内で外為法改正のための作業を推し進めることがいったんはできなくなったのである。

なお、協力拒否という形での変革作業の妨害は、二〇〇一年四月に本格的に始動した特殊法

人改革においても行われてきた。例えば、各省庁は、二〇〇一年九月三日に、廃止か民営化を原則とした所管の特殊法人の見直し案を行政改革推進事務局に提出することになっていたが、実際に出されてきたのは、（少数の例外を除けば）廃止も民営化も困難であるという回答だった（猪瀬 2001b：275-277）。廃止か民営化を原則とした見直し案を作成してほしいという変革志向主体（小泉首相や行政改革推進事務局）の要請を拒否することによって、抵抗主体（の一つ）である各省庁は、変革作業を遅らせようとしたのである。

また、変革作業の妨害は、さらに積極的な形で行われることもある。ここでは、二〇〇一年に行われた鳥取三洋電機の工場改革の例を挙げよう（この例については、主に山田・片岡 2001 を参照した）。鳥取三洋電機では、この年の一月から作りすぎの在庫圧縮を柱とする工場改革に着手した。この変革作業を推し進めたのは、工場内で結成された工場改革チームと外部から招かれた「工場再建屋」山田日登志である。彼らが行おうとしたのは、作りすぎの在庫を生み出さない生産方式の案出とその工場への導入である（これは制度体のデザインの変更という制度変動に該当する）。そして、彼らが具体的に目指したのは、多能工化及び一人生産方式の案出といういわばアンチ分業生産の道だった。しかし、これまで生産ラインを取り仕切ってきた製造課のメンバーたちは、彼らの変革作業に当初疑義を抱いていた。とりわけ「多能工の導入は部品や工具を取ったり置いたりする「取り置きが無駄」を増やし生産効率を下げる」という実践的社会理論を持っていた製造課の課長は、アンチ分業生産を志向する変革作業に強い異議を唱えていた（山田・片岡 2001：92）。鳥取三洋電機の工場改革の前には、製造課が抵抗主体として立ちはだかっていたのである。そして、製造課長の指示のもと、製造課は試行的に作られた新しい生産ラインを工場終業後に元に戻してしまうという挙に出たのだった。変革志向主体による新しい生産方式（＝工場のデザイン）案出の試みは、いわば実力行使によって妨害されたのである。このように変革志向主体による変革作業は、協力拒否よりもさらに積極的な形で妨害されることもあるのである。

②制度の変革作業の強圧的な封じ込め。前述のように、制度の変革作業は時に実力行使による妨害にさらされることがあるが、「革命」と呼ばれるような統治機構の廃置を目指す活動の場合には、妨害の域を超えるさらに強力な反撃を受けるのが通例である。「革命」に対抗する最大の抵抗主体は旧統治機構であり、それは、一般的に武力あるいは武力による威嚇を行使して、統治機構の廃置を目指す変革志向主体の活動を強圧的に封じ込めようとする。武力あるいは武力による威嚇を行使して、変革志向主体の身柄を確保してしまうか、変革志向主体の活動を暴力的に停止させてしまうことによって、「革命」を封じ込めようとするわけである。ロシア革命の例を挙げれば、二月革命では、「専制打倒」を唱える労働者の蜂起を武力鎮圧するために帝政軍が投入されたし、一〇月革命では、ケレンスキーを首班とする臨時政府が、士官学校生及び突撃隊からなる部隊を動員して、保釈中のボリシェヴィキのメンバーの身柄を確保しようとしたり、ボリシェヴィキの機関誌の印刷所を武力封鎖したりしたのだった（Medvedev 1998：26；Trotsky 2001：81-83）。

③変革志向主体の態度を変更させるための説得。抵抗主体は、変革志向主体による変革作業の遂行を妨害したり封じ込めようとするだけではなく、変革志向主体の制度を変革しようとする態度そのものを説得によって変更させようとする場合もある。つまり、変革志向主体を変革志向主体でなくしてしまう試みがなされる場合もあるのである。また、時には、制度の変革の内容を自らの望む方向に転換させるために説得が試みられることもある。具体例を挙げよう

(以下の例については、主に真淵 1997 及び田原 1998 を参照した)。一九九七年三月一日、政府は、旧大蔵省から金融検査・監督部門を分離するための金融監督庁設置法案を日銀法改正案とともに国会に提出した。この法案は、六月一六日に成立し、これによって、大蔵省は戦後初めての大改革を経験することになった。ただ、この大蔵省改革も何の支障もなく進行したわけではない。大蔵省改革に対する最大の抵抗主体は、当の大蔵省そのものであり、大蔵省は、省を挙げての一大反対運動を展開した。そして、「大蔵省改革の試みに対抗して大蔵省がしたことは、与党政治家に圧力をかけて、改革の意思をくじこうとすること」(真淵 1997: 34)であった。大蔵省の業務の見直しとその組織の分割・整理に向けての本格的な検討を始め、大蔵省改革の最初のプランを作成したのは、自民・社民・さきがけの与党三党の間で結成された大蔵省改革問題委員会の中のプロジェクトチームである。この与党プロジェクトチームが発足するやいなや、大蔵省は一丸となって、与党プロジェクトチームのメンバーたちに対していわゆる「御説明」攻勢をかけたのである。与党プロジェクトチームの座長は社民党の伊藤茂であったが、伊藤のもとには、大蔵省の官僚たちが次々と訪れ、「そんな大胆な改革をやったら、経済・社会が混乱する」、「検査・監督部門を分離するなんてことは世界に例がない」、「検査・監督部門の分離は感情的な大蔵いじめで筋が通っていない」といった内容の「説明」を行った。この「説明」は功を奏し、伊藤は、大蔵省からの検査・監督部門の分離に疑問が生じ、そこまでやる必要はないのではないか、と思い始めたという(田原 1998: 61)。与党プロジェクトチームが推し進めようとしている大蔵省改革の問題点や不当性を言い立てる大蔵省の「御説明」は、伊藤の大蔵省から検査・監督部門を剥ぎ取る変革を遂行しようとする態度をいったんはぐらかせたのである。また、大蔵省は、何も変えないでは済みそうにないと判断するようになった段階で、今度は、「住専問題をはじめ、金融機関の不良債権がこれほどまでに膨大な額になってしまったのは、検査部門と監督部門がナアナアの関係になっていたからだ。このなれあいの関係を清算するには、検査部門と監督部門を一体のまま大蔵省から引き離すのではなく、検査部門を大蔵省の中で独立させ、検査部門と監督部門を分離させた方が良い」という改革案を執拗に持ちかけるようになっていった。制度の変革の内容を自らの望む方向に転換させるための説得を行うようになっていったのである。そして、この説得によって、伊藤座長は、検査部門だけの分離というプランに傾いたこともあったのである(田原 1998: 76-77)。

④変革否認主体の獲得。変革志向主体による変革作業の遂行を妨げたり、変革志向主体の態度を変更させたりするだけではなく、変革否認主体を増やすことによっても抵抗主体は変革型制度変動にブレーキをかけることができる。変革否認主体を獲得することも抵抗主体が行っている代表的な活動の一つである。そして、この変革否認主体の獲得は、対抗クレームの申し立てを通して行われる。変革志向主体は、クレームの申し立てを通して、好ましくない制度が存在しているという「変革すべき現実」のプラクティカルな構成を企て、そのことによって変革支援主体及び変革容認主体を獲得しようとする(前号参照)。これに対して、抵抗主体は、現行の制度には不備がない、あるいは不備があるにしても変革志向主体が遂行しようとしている制度の変革は不適切であるという対抗クレームの申し立てを行い、それを端緒として「道理に合わない制度の変革が行われようとしているという現実」をプラクティカルに構成し、そのことによって変革否認主体を獲得しようとするわけである。

⑤審議の場における変革案への反対。制度の変革案がルールに定められた手続きによって作成され、それが変革承認主体に提起されるといったごく一般的なケースにおいては、審議とい

う制度的相互行為を通してその変更案を承認するのか棄却するのかを決定するのが通例である。そして、抵抗主体がその審議に加わっている場合には、反対票を投じることなどによって、当該の制度の変革を阻止しようとすることもできるだろう。

以上が、制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動の内訳である。では、変革志向主体はこれらの活動に対してどのように対処しているのだろうか。①の制度の変革作業の妨害に対する対抗措置としてまず挙げられるのは、妨害ができないような状況を作ってしまうということである。妨害ができないような状況を作ってしまう、抵抗主体によるさらなる妨害を封じ込めてしまえば、変革志向主体は、変革作業を進展させることができる。そして、妨害ができないような状況を作ってしまうための方策としては、まず、抵抗主体がその役割上逆らうことができないような方面から圧力をかけるというやり方が挙げられる。具体例を挙げよう（以下の例については、主に田原 1998 を参照した）。

先に言及した外為法の改正では、中心的な変革志向主体であった榊原英資は、国際金融局の協力拒否によって外為法の改正作業を進めることを妨害された。ただし、榊原はそのことによって外為法の改正を断念したわけではない。榊原は、国際金融局の官僚たちが妨害できないような状況を作ってさらなる妨害を封じ込め、結局は外為法の改正作業を軌道に乗せたのである。そして、榊原がそのような状況を作った経緯は次のようなものであった。まず、榊原は、当時与党行革プロジェクトチームの座長だった水野清に、外為法の抜本的見直しをプロジェクトチームで議論するように、さらに国会でのプロジェクトチームの会合に自分呼んで自分を徹底的にたたかように要請した。水野はこの要請を受けて、一九九六年の二月と三月の会合に榊原を呼び、その席で、前もって榊原及び彼が国際金融局長を務める大蔵省を責め立てる役割を引き受けていたメンバーが、榊原及び大蔵省を徹底的に論難した。外為法を含む国際金融事情に精通しているこのメンバーが、水野の依頼を受けて、「外為法が現状のままでは、日本の金融業界は世界から完全に取残されてしまう。外為法は見直さなければならない。それをやらない大蔵省は怠慢の限りだ」と榊原を論難したのである。そして、そのことによって追い込まれた形になった榊原は、「大蔵省に帰って、外為法の改正を積極的に検討します」と答弁した。つまり、大蔵省国際金融局長の榊原が与党行革プロジェクトチームに追いつめられ、やむなく外為法改正に取り組むことを約束させられるという芝居が榊原の主導で演じられたのである。もちろんこれが大蔵省に与党行革プロジェクトチームの政治的圧力をかけるための芝居であることは誰も知らなかった。この芝居の結果、国際金融局の官僚たちは、外為法改正のための検討作業を妨害することがむずかしくなった（田原 1998：141-149）。また、与党行革プロジェクトチームは、一九九六年三月に外為法の抜本的見直しを提言し、それを受けた外国為替等審議会が外為法改正に向けての議論を開始した。外国為替等審議会は議論を積み重ね、六月には大蔵大臣に報告書を提出している。そして、この外国為替等審議会の報告書に答える形で大蔵省国際金融局内に外為制度調査室が設置され、そこで、外為法改正のための作業が進められることになった（田原 1998：140-141）。この時点で、国際金融局は、外為法改正に異議を唱え協力を拒むことによって、榊原が進めようとしている外為法改正の作業を妨害することができなくなった。以上が、榊原の画策によって、抵抗主体が妨害できないような状況が作られていった経緯である。この抵抗主体との闘いでは、抵抗主体がその役割上逆らえない方面から圧力を加えるという方策が用いられている。ただ、抵抗主体が妨害できないような状況を作る方策は、このやり方に限られるわけではない。次に、別の方策が用いられた特殊法人改革のケースを見

てみることにしよう。

特殊法人改革では、廃止か民営化を原則とする特殊法人の組織見直し案を作成してほしいという変革志向主体の要請を各省庁が拒否するといった形で変革作業の妨害が行われた。協力を拒否し変革作業を遅らせれば、いずれ中心的な変革志向主体の一人である小泉首相が退陣するだろうと期待する省庁もあったと言われる。そして、こうした妨害に対しては、「既得権を守ろうとする守旧派・抵抗勢力が、改革派の足を引っ張っている」という現実をプラクティカルに構成して応戦するという方策が取られた。例えば、行革断行評議会のメンバーであった猪瀬直樹は、上記の組織見直し案を期日までに提出せず最終的には「ゼロ回答」を出した国土交通省に対するヒアリングの内容を公表することによって（猪瀬 2001a：79-96）、「省益を守ろうとする守旧派・抵抗勢力が、国民の利益のための変革を引き延ばし作戦によって妨害しようとしている」という現実を広く国民の間で構成しようとした。そうすることによって、さらなる妨害ができないような状況を作ろうとしたのである。このように、抵抗主体が不当な妨害行為を行っているという現実をプラクティカルに構成することによって、さらなる妨害ができないような状況を変革志向主体が作ろうとすることもあるのである。

さて、制度の変革作業の妨害に対しては、妨害ができないような状況を作ってしまうという対抗措置がまず考えられるわけだが、その他に、変革作業を妨害しようとする抵抗主体の態度そのものを変えてしまうという試みが企てられることもある。抵抗主体を抵抗主体でなくしてしまい、さらなる妨害を斥けるという対抗措置が取られることもあるわけである。鳥取三洋電機の工場改革の例を見てみよう。前述のように、アンチ分業生産を志向する変革作業は、実力行使に訴える製造課の妨害を受けた。工場改革チームによって試行的に作られた新しい生産ラインが、製造課によって工場終業後元に戻されてしまったのである。こうした妨害に対して、工場改革チームがまず行ったのは、製造課の課長と交渉することであった。課長は、工場改革チームが試行的に作った新しい生産ラインを受け入れることは拒否した。ただ、交渉の結果、工場改革チームが一人屋台生産方式の生産効率を確認するための実験を行うことには同意した。その後、工場改革チームは、一人生産のための試行的な屋台を一つ作り、そこであるベテラン従業員に携帯電話の組み立てに従事してもらい、一人屋台生産方式の生産効率を確認するという実験を始めた。この実験によって分業生産よりも一人生産の方が生産性が高いことを実証し、変革作業を妨害しようとする製造課の態度そのものを変えようとしたわけである。そして、試行錯誤によって携帯電話の一人屋台生産方式は練り上げられていき、結局、一人生産の方が分業生産よりも生産性が高いことが実証されたのである（山田・片岡 2001：91-100, 119-136）。「多能工の導入は部品や工具を取ったり置いたりする「取り置きが無駄」を増やし生産効率を下げる」という製造課長の実践的社会理論は修正を余儀なくされ、アンチ分業生産を志向する変革作業を妨害しようとする製造課の態度は一変した。変革作業に対するさらなる妨害はなくなり、二〇〇一年三月末には、一人屋台生産方式が鳥取三洋電機に本格的に導入されたのである。このように、抵抗主体による変革作業の妨害に対しては、妨害ができないような状況を作ってしまうという対処法だけではなく、変革作業を妨害しようとする抵抗主体の態度そのものを変えてしまうという対処法がとられることもあるのである。

次に、②の制度の変革作業の強圧的な封じ込めに対する対抗措置であるが、よく見られるのは、武力あるいは武力による威嚇を行使した応酬である。旧統治機構は、武力あるいは武力による威嚇を行使して、「革命」と呼ばれるような統治機構の廃置を目指す変革志向主体の活動

を強圧的に封じ込めようとする。この封じ込めに対しては、変革志向主体の側も武力あるいは武力による威嚇を行使して応酬するわけである。例えば、ロシア一〇月革命の時には、士官学校生及び突撃隊からなる部隊がポリシェヴィキの機関誌の印刷所を武力封鎖したが、これに対しては、軍事革命委員会が部隊を送り、直ちに原状を回復している（Trotsky 2001：83）。

なお、旧統治機構の強圧的な封じ込めに対処するに当たっては、武力あるいは武力による威嚇以外の方策が用いられることもある。ロシア二月革命の例を見てみよう。一九一七年二月、首都ペトログラードでパンの供給が途絶えたことをきっかけに始まった労働者のストとデモは、やがて帝政を廃絶するための運動に転化していったが、帝政側は、この運動を鎮圧するために、多数の警官と兵士を投入した。武力を行使して、「革命」を強圧的に封じ込めようとしたのである。そして、こうした封じ込めに対しては、労働者側も武力によって応酬している。労働者たちは、あちこちの警察分署を襲撃したり、発砲してきた警官を射殺したりしたのだった。しかし、労働者たちは、兵士たちに対しては敵対的行動をとることを極力回避した。労働者たちは、武力によって兵士たちを斥けるのではなく、「彼らの心を自分たちにひきつけ、説得し、ひきこみ、親しい仲間にし、自分たちに合流させる道をさがそう」（Trotsky 2000：214）としたのだった。「敵を撃て！」と、君主制は命じる。「兄弟姉妹を撃つな！」と、男女の労働者は叫ぶ。それだけではない——「われわれといっしょになれ！」こうして街頭や広場で、橋のそばや兵営の入口で、兵士の心をとらえようとする、たえまのない、あるいは劇的な、あるいは目立たない、しかし、つねに必死な努力がつづいた」（Trotsky 2000：223）。そして、このような戦術は、きわめて賢明な戦術だった。なぜなら、兵士たちは「いたるところに引っぱっていかれ、送りこまれ、民衆とまっこうから衝突させられ、神経をいらだたせられ、最初に訓練にさらされていた」（Trotsky 2000：209）からである。兵士たちは「そのすべてに嫌気がさして、家に帰りがっていた」（Trotsky 2000：209）。この「兵士の魂を獲得する」（Trotsky 2001：216）という戦術は、蜂起の四日目に大きな出来事をもたらす。二月二六日の夕刻、パーヴロフスキー精鋭連隊の予備役大隊第四中隊が労働者側に寝返って蜂起し、警官隊に向けて発砲したのである。さらに翌日になると、ヴォルィニ連隊予備役大隊、ついでプレオブラジェーンスキー、リトアニア、モスクワ各連隊の予備役大隊の兵士たちが次々と蜂起した。そして、蜂起した兵士たちは、労働者たちと共に、「武装した巡査がひそんでいる警察分署の占拠、すべての警察職員の武装解除、警察に拘留されている労働者と監獄の政治犯の解放、市内の政府軍部隊の殲滅、まだ決起していない軍隊やほかの地区の労働者との合流」（Trotsky 2000：240）といった行動計画を遂行していったのである。

帝政軍の兵士たちは、当初は、「革命」を強圧的に封じ込めようとする抵抗主体の一つであった。そして、「革命」を志向する労働者たちは、この兵士たちを武力によって斥けようとはしなかった。労働者たちがとった方策は、彼らに親しげに語りかけたり、友好的な態度を示したり、あるいは兵営のまわりで時間をかけて彼らを説得したりして、彼らの態度を変えさせることだった。「革命」の強圧的な封じ込めに対しても、抵抗主体の態度そのものを変えてしまうという対処法がとられることがあるのである。

③の変革志向主体の態度を変更させるための説得に対しては、とにかく受け流すという対応が考えられるだろう。制度を変革しようとする態度を変更させるべく抵抗主体がいかに説得しようとも、変革志向主体はそれを受け流せばよいわけである。さらに、抵抗主体との接触を拒絶するという対応もあるだろう。接触ができなければ、抵抗主体は、変革志向主体を説得する

ことができない。また、場合によっては、抵抗主体に説得されている変革志向主体を、別の変革志向主体が説得されないように説得するということもあり得るだろう。

④の変革否認主体の獲得に対しては、抵抗主体が申し立てた対抗クレームの内容を批判するという対応が行われることが多い。順序立てて説明すれば、まず、変革志向主体は、当該の制度が現状のままで存続していることがいかに倫理的、道義的、社会的に好ましくない事態をもたらしているのかを訴えることによって、すなわちクレームの申し立てを行うことによって、「変革すべき現実」をプラクティカルに構成し、変革支援主体及び変革容認主体を獲得しようとする。それに対して、抵抗主体は、現行の制度には不備がない、あるいは不備があるにしても変革志向主体が遂行しようとしている制度の変革は不適切であるという対抗クレームの申し立てを行い、それを端緒として「道理に合わない制度の変革が行われようとしているという現実」をプラクティカルに構成し、そのことによって変革否認主体を獲得しよう（あるいは変革支援主体や変革容認主体を変革否認主体に転向させよう）とする。そして、さらにそれに対して、変革志向主体は、抵抗主体が申し立てた対抗クレームの内容を批判することによって「道理に合わない制度の変革が行われようとしているという現実」を打ち消し、好ましくない制度が存在しているという「変革すべき現実」をあらためて再構成しようとするわけである。

特殊法人改革の例を挙げよう。二〇〇一年八月、行革断行評議会は、「住宅金融公庫の廃止・民間市場化」と題する住宅金融公庫の廃止案を公表した。そして、この廃止案を公表するにあたって、行革断行評議会は、「公的な使命を終えた住宅金融公庫をこのまま放置すれば道路公団に勝るとも劣らず、税金を喰い尽くし民業を圧迫する意味で国民の敵である」（猪瀬 2001 a : 108-109）と論難した。行革断行評議会は、もはや公的な存在意義を失った住宅金融公庫が民業を圧迫しつつ存在しているという現実＝「変革すべき現実」の構成を試み、その上で、その現実を変革するためのプラン＝住宅金融公庫の廃止案を公表したのである。それに対して、住宅金融公庫は、インターネットのホームページ上で国民に向けて対抗クレームの申し立てを行った。住宅金融公庫の廃止によって引き起こされる問題を列挙し、公庫廃止の理不尽さを指摘した。そのことによって、中堅サラリーマンのマイホーム取得という夢を奪うような道理に合わない制度の変革（＝住宅金融公庫の廃止）が行われようとしているという現実を構成し、変革否認主体を獲得しようとしたのである。そして、住宅金融公庫のこのような反撃に対して、行革断行評議会のメンバーであった猪瀬直樹は、住宅金融公庫が申し立てた対抗クレームの内容を批判するという対応を行った（猪瀬 2001 a : 119-127）。猪瀬は、住宅金融公庫が申し立てた対抗クレームの内容を逐一批判することによって「道理に合わない住宅金融公庫の廃止が行われようとしているという現実」を打ち消し、もはや公的な存在意義を失った住宅金融公庫が民業を圧迫しつつ存在しているという「変革すべき現実」を再構成しようとしたのだった。

なお、以上のような変革志向主体と抵抗主体の闘いにおいて、目指されているのは、「世界を固定させることによって、他人を支配しようと試みる」（山口 1970 : 130）ことである。山口昌男は、このような実践を「権力の意味論的儀式」と呼んでいる（山口 1970 : 130-131）。山口のこのネーミングを借用すれば、変革志向主体並びに抵抗主体は、「変革すべき現実」をプラクティカルに構成することによって、あるいは「道理に合わない変革が行われようとしているという現実」をプラクティカルに構成することによって相手を屈服させるという「権力の意味論的儀式」を遂行しようとしていることになる。また、「既得権を守ろうとする守旧派の抵抗主体が不当な妨害行為を行っているという現実」をプラクティカルに構成して、抵抗主体

によるさらなる妨害を封じ込めようとすることも「権力の意味論的儀式」とみなすことができるだろう。変革志向主体と抵抗主体の闘いにおいて、「権力の意味論的儀式」は欠くことのできない実践である。

⑤審議の場における変革案への反対に対しては、ほとんどの場合、有効な対応を行うことはむずかしい。制度の変更案を承認するのか棄却するのかを決定する審議において、抵抗主体（及び変革否認主体）が反対票を投じることを止めさせることは基本的にできない。また、審議の場において、抵抗主体（及び変革否認主体）の態度を変更させる機会はあるかもしれないが、実際に変更させることは困難だろう。変革志向主体が行使できる有効な対抗措置があるとすれば、それは、審議に先だって抵抗主体（及び変革否認主体）を説得してその態度を変更させておくことか、制度の変更案が承認されるのに必要な数の変革容認主体を獲得しておくことだろう。

では最後に、変革志向主体が、制度の変革を阻止しようとする抵抗主体の活動に対してどのように対処しているのかを手短かに要約しておこう。変革志向主体は、次のような実践を通して、抵抗主体の活動に対処している。抵抗主体が制度の変革作業を妨害できないような状況を作る、変革作業を妨害しようとしたり強圧的に封じこめようとしたりする抵抗主体の態度そのものを説得によって変えてしまう、武力あるいは武力による威嚇によって制度の変革作業の強圧的な封じ込めを排除する、変革志向主体の態度を変更させようとする抵抗主体の説得を受け流す、抵抗主体が申し立てた対抗クレイムの内容を批判する。なお、付言すれば、変革志向主体がこれらの実践を首尾よく遂行することができない場合には、変革型制度変動は途中で頓挫する可能性が高くなるだろう。

7. 変革志向主体の能力と個性

変革型制度変動は、変革志向主体が形成されれば、必然的に実現されるわけではない。変革志向主体が形成されても、変革型制度変動が実現しないこともある。変革志向主体は、常に制度の変革に成功するわけではないのだ。では、なぜ、変革志向主体は、制度の変革に失敗するのだろうか。その答は、ケースによって様々だろう。ただ、数多くのケースに共通する要因が、いくつか考えられる。そして、その一つとして挙げられるのが、変革志向主体の能力上の問題である。変革志向主体が十分な能力を持っていない時には、変革型制度変動は実現されない。逆に言えば、変革型制度変動が実現されるのは、変革志向主体が十分な能力を持っている場合である。（もちろん、変革志向主体が十分な能力を持っていても変革型制度変動が実現されない時もある。）

資源動員論は、社会運動の成否を、外部からの資源動員や支持獲得の成否によって説明しようとしている。資源動員論によれば、社会運動がその目標を達成しうるのは、「直接的な利害当事者や運動のメンバーをこえた、外部からの支持獲得、資源動員に成功するから」（長谷川 1985：128）である。言いかえると、運動主体が外部から資源を動員したり外部の支持を獲得する能力を十分に持っていれば、社会運動がその目標を達成する可能性は高まるし、そうした能力を十分に持っていなければ、社会運動がその目標を達成することはむずかしくなるのである。そして、同じようなことは、変革型制度変動の成否についても言えるだろう。変革型制度変動の成否は、変革志向主体の能力に大きく左右される。先に挙げた外為法改正の例で言えば、中心的な変革志向主体であった榎原英資が、与党行革プロジェクトチームの人員（＝変革支援

主体)を動員する能力を持っていたことが外為法改正の実現にとっては決定的であった。もし、榊原が、与党行革プロジェクトチームの人員を動員できず、大蔵省に政治的な圧力を加えることができなかったならば、外為法の改正は暗礁に乗り上げるか、先送りになっていただろう。一般的に言えば、変革志向主体が変革型制度変動を実現するのに必要とされる能力は、以下のようものである。①財、貨幣、武器などの資源を動員する能力、②変革支援主体のマン・パワーを動員する能力、及び変革支援主体を介して財、貨幣、武器などの資源を動員する能力、③説得力のあるクレイムの申し立てによって変革支援主体及び変革容認主体を獲得する能力、④抵抗主体の妨害を封じ込めたり、抵抗主体の態度を変更させたりするための適切な戦略を考え出す能力。変革志向主体がこうした能力を十分に備えていることが、変革型制度変動が実現されるにあたっての必要条件と言えるだろう。(ただし、必要十分条件ではない。)

なお、場合によっては、能力だけではなく、気質とかパーソナリティといった変革志向主体の個性も変革型制度変動の成否を大きく左右することがある。その代表的な例を以下に挙げよう(以下の例については、主に浅川 2000 及び水木 2000 を参照した)。

日本の電力供給体制は、第二次世界大戦後、大きな変革を経験する。その変革以前においては、日本の電力供給は、日本発送電株式会社と九つの配電会社によってまかなわれていた。発電と送電は、国営企業日本発送電が独占的にまかない、配電(電力の小売)は地区ごとに設けられた九つの国営配電会社が担当していたのである。こうした電力の供給体制は、一九三八年の電力国家管理法によって形成されたものであるが、戦後になると、深刻で恒常的な電力不足が起り、それを解決するために新しい供給体制の模索が始まった。そして、最終的には、日本発送電は分割民営化され、地区ごとに発送配電を一貫して担う九つの民間電力会社が設置された。国営の日本発送電と九つの配電会社が廃絶され、新たに九つの民間電力会社が設立されるという制度体の廃置が行われたのである。この廃置によって、日本の電力事業は民営化され、九つの電力会社が競い合いつつ消費者に電力を供給するという体制が確立されたのである。

そして、こうした制度変動に対しては、強い抵抗があった。日本発送電を温存したい様々な抵抗主体がこの制度変動を阻止しようとした。その結果、この制度変動は一時暗礁に乗り上げたこともあった。日本発送電を分割民営化するという制度変動はほとんど失敗しかけたのである。そして、そうした困難の中、今日の電力供給体制の骨格を形成することになる制度変動を実質的に推し進めていったのが、松永安左エ門である。

「電力王」と称された松永は、東邦電力社長並びに東京電灯取締役を務めた経営者であり、戦前の電力の国家管理の動きに対して強い異議を申し立てた論客の一人でもあった。松永は、一九三八年に電力国家管理法が制定され、翌年日本発送電が設立されると、すべての職を辞し、隠遁生活に入ったが、戦後、新しい電力の供給体制の模索が始まると、吉田茂首相に請われて電気事業再編成審議会委員長の任についた。一〇年間のブランクの後、松永は、電力供給体制の再編成に取り組むことになったのである。

一九四九年一二月に審議会が発足した時点で、松永はすでに再編成のプランを持っていた。それは、日本発送電を分割民営化し地区ごとに発送配電を一貫して担う九つの民間電力会社を設置するという先に述べた制度変革のプランである。松永はまず自らのプランを説明し、一方的に審議会をリードしようとした。しかし、審議会では、ある委員がこのプランに強硬に反対し、当の日本発送電もこのプランに対する反対運動を審議会の外部で展開した。その結果、審議会の答申案は、日本発送電を存続させる案でほとんどまとまりかけたのである。ただ、採決

前夜、松永が委員の一人を粘り強く説得したことにより、審議会の答申には、日本発送電を存続させる案の他に松永案も付録のような形で併記されることになった。

このように松永の変革プランはかろうじて生き残ったわけであるが、審議会が解散されると、松永は、通産大臣に就任したばかりの池田勇人を熱心に説得し、池田の支援を獲得することに成功する。その結果、国会には松永のプランをもとにした電気事業再編成法案が提出されることになった。審議会の答申のメインの案ではなく、松永案にもとづく法案が提出されたのである。

ただ、国会でも松永のプランには反対の声が強く、また、政府が審議会の答申のメインの案を尊重しなかったことも強い反感を買った。結局、電気事業再編成法案は審議未了で廃案となり、さらに、その後の閣議で国会に再提出しないことも決定された。ここで松永のプランはほとんど死に絶えたのである。

しかし、それでも松永はあきらめなかった。松永は、GHQの経済科学局電気課に対して、自らのプランの妥当性をくり返し説明し続けた。松永が審議会の委員長を務めていた時点においては、経済科学局は松永のプランに対して難色を示していたが、やがて、経済科学局長の顧問J・O・ケネディが松永に説得され、経済科学局は松永のプランを受け入れることになる。そして、一九五〇年一〇月、マッカーサー最高司令官の書簡をもって、GHQは、吉田首相に松永案にもとづく電力供給体制の再編成を実施せよとのポツダム政令を発令した。ポツダム政令とは、連合国最高司令官によって特別に出される命令であり、たとえ国会審議を経なくても、受け入れなければならない政令である。松永のプランは、このポツダム政令によって実現されることになったのである。なお、この制度変動における最終的な変革主体はGHQであるが、GHQはいわば変革承認主体であり、実質的な変革主体は松永と考えることができるだろう。

さて、以上のような経緯で、松永は、日本発送電と九つの配電会社を廃絶し、新たに九つの民間電力会社を設立するという制度体の廃置に成功したわけだが、その成功の要因は何だったのだろうか。松永は、東邦電力社長並びに東京電灯取締役を務めたことのある実力者であり、経済的資源を動員する能力や自らを支援してくれる人員を動員する能力を十分に持っていた。こうした能力を持っていたことが、松永の成功の背後にあったことは間違いない。ただ、このケースにおいて、決定的に重要だったのは、何度だめになりかけても自らのプランを実現しようとする松永の気質あるいはパーソナリティである。松永の評伝も「GHQの賛成を得ての最後の大逆転勝ちは、電力のプロとしての不屈な自負心、独りになっても自論を正解とする信念の堅さ、粘り強さなど、松永の性格によるところが大きい」（浅川 2000：114）、あるいは「九回裏逆転満塁本塁打を可能にしたのは、汲めどもつきぬ松永のエネルギーである。絶対に負けることはない信じ続けた超楽観主義と、叩かれれば叩かれるほど燃え上がる闘争心だ」（水木 2000：283）と記している。

また、松永のケースとは逆に、変革志向主体の気質あるいはパーソナリティが変革型制度変動の実現にとってのマイナス要因になることもある。ここでは徳川慶喜の例を挙げよう。一八六六年から一八六七年にかけて、慶応の幕政改革を遂行した慶喜は、さらに、ヨーロッパの近代国家のあり方や議院制を参考にした新たな統治機構と統治に関わる諸制度を設置するプランを持っていた。それは、「徳川絶対主義」と呼ぶべき国家構想」（野口 2002：173）、あるいは「新徳川国家ともいうべき「大君」制国家の構想」（田中 2000：69）であり、王政復古のクーデターの後も慶喜はこの国家構想の実現をあきらめてはいなかった。王政復古のクーデターの後大坂城に移った慶喜は、諸外国の公使に条約履行の責任は取ると通告し、政権の所在は依然

徳川氏にあることを国際社会にアピールした。田中彰によると「それは「大君」制国家への道を慶喜が歩もうとしていたことを意味する」(田中 2000: 73)。さらに、この時点では、「幕府から国庫を引き渡されていない新政府は、慶喜にカネを握られていた」(野口 2002: 185) 状態にあった。慶喜の国家構想はまだ実現の可能性を持っていたのである。

そこで、討幕派は、旧幕府側を挑発し、「軍勢力によって「大君」制国家への道を粉碎しようとした」(田中 2000: 73)。浪士集団の攪乱工作によって武力衝突を引き起こし、旧幕府側を打ち破って慶喜を排斥しようとしたのである。そして、この策略は成功し、一八六八年一月三日、鳥羽伏見の戦いが勃発する。勝ったのは言うまでもなく新政府軍である。ただ、旧幕府側にまったく勝ち目がなかったわけではない。旧幕府軍の兵士は一万五千人であったのに対し、新政府軍は五千人しかいなかった。また、新政府軍にはろくろく戦費がなかったのに対し、大坂城内には百二十万両の戦費があったと言われている(野口 2002: 199)。戦力的には旧幕府側が優勢だったのである。

問題は慶喜にあった。戦いが始まってわずか三日後の一月六日の深夜、慶喜は少数の供を連れて大坂城を脱出してしまふ。一月一日に「討薩の表」を発して薩摩藩に宣戦を布告した総大将の慶喜が、早々と遁走してしまったのである。慶喜がもう少し踏み止まっていれば勝機はあったかもしれない。しかし、「慶喜は、戦闘初日の一月三日から、前線の敗報がもたらされるや否や怖気づいてしまった」(野口 2002: 191)。慶喜には、苦境を前にしても絶対に負けることはない信じ続けるような強い楽観主義はなかった。怖気づき弱気になった慶喜は大坂城から遁走し、それによって慶喜の国家構想のプランは最終的に実現の可能性を失ってしまった。「頭脳も才気も豊富に恵まれ、時には過剰なまでに自信たっぷりになる」慶喜の心中には、「決定的な瞬間になると頭をもたげる厄介な弱気の虫が巢食っていた」(野口 2002: 183)。慶喜のこのような気質あるいはパーソナリティが、旧来の徳川幕府に代わる新たな「大君」制国家を建設するという変革型制度変動の実現にとっての大きなマイナス要因の一つとなったと言えるだろう。

以上の二つの例に見られるように、能力だけではなく、気質とかパーソナリティといった変革志向主体の個性も変革型制度変動の成否を大きく左右することがある。変革型制度変動の成功や失敗の原因を理解するには、(他の様々な要因とともに) 変革志向主体の能力に着目する必要があるが、場合によっては、気質とかパーソナリティといった変革志向主体の個性に着目する必要もあるのである。(なお、「気質」とか「パーソナリティ」とか「個性」といった曖昧な言葉を使用することに対しては、批判があるだろう。ただ、我々の言わんとすることは、これらの言葉によって十分に伝わると思われるので、ここではあえてこれらの言葉を使用することにした。)

ところで、変革志向主体の能力や個性が、変革型制度変動の成否を大きく左右することがあるということはいわば常識だろう。このような理解は、人々の間で広く共有されている実践的社会理論ではありふれたものである。しかし、これまでの社会変動論ではそうではない。これまでの社会変動論では変革志向主体が立てられることはあっても、その能力や個性への着目はあまりなかったように思われる。例えば、「機能的要件 A の達成水準を上昇させるために構造 a の変動を遂行しようとする主体が形成され、その主体の行動によって構造 a の変動が生じる」といった図式(問々田 1981: 68) が呈示される時でもその主体の能力や個性への言及はほとんどないのが通例であった。もちろん、変動を実現するのに変革志向主体はどれくらいの能力を持っていなければならないのかとか、変動を実現するのに適合的な主体の個性とはどのような

なものなのかといった問題への答を確定的に呈示することは不可能である。ただ、変革志向主体の能力と個性が変動の成否を左右することが事実である以上、制度変動論・社会変動論は、変革志向主体の能力と個性を視野に入れる必要があるだろう。

なお、本章の議論を展開するにあたって念頭に置いた変革志向主体は、基本的に個人である。具体例として呈示したのも榊原英資、松永安左エ門、徳川慶喜といった個人である。ただ、個人の能力と個性への着目が必要なのは、制度体が変革志向主体である場合も同様である。制度体が変革志向主体である場合には、特に制度体の活動方針を決定する指導的役割に充当される個人の能力と個性が、変革型制度変動の成否を左右することがあるだろう。

もう一つ付言すれば、抵抗主体の能力と個性も変革型制度変動の成否を左右することがある。ここでは詳論しないが、例えば、抵抗主体が、財、貨幣、武器などの資源を動員する能力を十分に持っていたり、説得力のある対抗クレイムの申し立てによって変革否認主体を獲得する能力を十分に持っていたり、あるいは、変革志向主体の変革作業を妨害したり強圧的に封じ込めたりするための適切な戦略を考え出す能力を十分に持っている場合には、変革型制度変動は失敗する可能性が高くなるだろう。さらに具体的な例を挙げれば、例えば、一九〇五年のロシア第一革命は、ツァー体制が抵抗主体としての能力を十分に持っていたために失敗している。スコッチポルによると、「一九〇五年の革命の失敗を説明するのは、民衆暴動の鎮圧を軍隊に任せることのできたツァー体制の絶対的能力である。そこには巧みな戦術があった。体制は一九〇五年の（後にかなりの部分撤回された）一〇月宣言に体现されている時宣を得た寛大な譲歩によって、鎮圧を組織する時間を稼ぎ、軍隊の忠誠を確保した」（Skocpol 1994=2001: 101）のだった。

〔文献〕

- 浅川博忠 2000『電力会社を九つに割った男』講談社
長谷川公一 1985「社会運動の政治社会学——資源動員論の意義と課題」『思想』11月号：126-157
猪瀬直樹 2001a『ラストチャンス』光文社
猪瀬直樹 2001b『猪瀬直樹著作集1 構造改革とは何か』小学館
真淵 勝 1997『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中央公論社
間々田孝夫 1981「社会変動のメカニズム」安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人編『基礎社会学 第V巻 社会変動』東洋経済新報社
Medvedev, R. A. 1998『1917年のロシア革命』（石井規衛・沼野充義・北川和美・横山陽子訳）現代思潮社
水木 楊 2000『爽やかなる熱情——電力王・松永安左エ門の生涯』日本経済新聞社
野口武彦 2002「徳川慶喜のブリュメール十八日」『幕末気分』講談社
榊原英資 2001「いま手術をすれば日本再生はまだできる」水野清編著『「官僚」と「権力」』小学館
Skocpol, T. 1994 *Social Revolutions in the Modern World*, Cambridge University Press. =2001 牟田和恵監訳『現代社会革命論——比較歴史社会学の理論と方法』岩波書店
田原総一郎 1998『巨大な落日——大蔵官僚、敗走の八百五十日』文藝春秋
田中 彰 2000『明治維新——日本の歴史7』岩波書店
Trotsky, L. 2000『ロシア革命史（一）』（藤井一行訳）岩波書店
Trotsky, L. 2001『ロシア革命史（五）』（藤井一行訳）岩波書店
山田日登志・片岡利文 2001『常識破りのものづくり』NHK出版
山口昌男 1970「権力の意味論的儀式について」『ユリイカ』8月号：120-131