

社会をとりもどすガバナンス選択の政治

小川 有美

立教大学法学部教授

「それにしても、政府サイドからアベノミクスの第一の矢は「壮大な社会実験」だという発言がなされることには驚かされる。国民をなんだと思っているのだろうか。」(水野和夫(高橋・水野 2013: 166))

ガバナンスが政治にとって代わってよいか？

グローバル化し、さまざまなリスクにさらされる現代社会の中で、伝統的な意味の政府、「公共の政治」だけで社会を運営することはできず、私企業や専門家集団のように非政治的で、国境さえ超えるガバナンス(共治、管理運営)が重要であるといわれるようになった。

政治からガバナンスへの移行がいわゆる文脈の裏面では、社会に対する慢性的な危機と予測不能な危機がもつれ合っている。社会の危機の中で、マネジメントや専門家によるガバナンスを常に正しいとする

こと(非政治主義)も、逆に国制(憲法や統治機構)の変更やトップダウンの政治主導によって一夜にして社会・経済の問題が解決すると主張すること(過政治主義)も、無責任な認識といわざるをえない。そのかわり、こう考えていくべきではないだろうか。リスク社会におけるガバナンスは(ときには見えない効果によって)社会を壊す危険をもはらんでいる。その重大な意味を引き受け、ガバナンスの選択肢を可視化し、危機から社会を再生する選択を可能にすることこそが、政治なのだ、と。

ベックが『リスク社会』(邦訳題『危険社会』)(Bech 1986)で予測したのは、政治的なものが非政治的になり、非政治的なものが政治的となる状況であった。そのような状況をベックは「サブ政治」と呼ぶ。その典型として災害を引き起こす新しいテクノロジーが挙げられていたが、その潜在的リスクは、チェルノブイリや福島原発事故として現実となった。

ベックがもう一つ挙げているものとして、企業と資本の合理化が社会をつくり変えてしまう、という経済の波及効果がある。生産と所在地のつながりは薄れ、従来の企業組織や業界や労使関係は解消され、情報と資本の管理集中が進む。このように社会そのものまで変えてしまうような変更は、それが倫理的に正当化されるかどうか問われざるをえない。しかし、非政治的な専門性やグローバル化の下での合理化を盾にされるとき、その倫理性を実効的に問うことができるかどうかはたしかではない。

おがわ ありよし

1964年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専門はヨーロッパ政治論。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て、2003年より現職。日本比較政治学会副会長。

著書に、『ポスト代表制の比較政治—熟議と参加のデモクラシー』(編著、早稲田大学出版部、2007年)、『模索する政治—代表制民主主義と福祉国家のゆくえ』(共著、ナカニシヤ出版、2011年)など。

さらに、プライバシーの領域も、「私的なもの」と「公的なもの」が密接にかかわりあう状況になっている。この変化はとりわけ女性の生の個人化と結びついているが、出生率、雇用、失業率、社会権などにも深く波及し、政策論争のみならず現代のイデオロギーのたかひの場にもなっている。

出口なき社会？

ショッパの『退出への競争』(Schoppa 2005)は、「護送船団方式」の崩れていく日本の危機が、社会からの退出——人口減少！——による衰退という形であらわれている姿をとらえる。かつてハーシュマンは、企業、組織、国家において、現状への不満が「発言」(voice)もしくは「退出」(exit)としてあらわれる、と整理した。しかし、個人が逃げ出す「退出」は、問題を抱える組織や国家自体を変える力にならないおそれがある。日本の現状では「発言」が過小であり、「退出」が過大となっている。その結果が、経済における「空洞化」であり、人口における「少子化」であり、女性のキャリアの断念である (Schoppa 2006: 95-96)。

自発的というよりは強いられた「退出」に対し、日本の政治が行ってきたことは、あまりに少なかった。ショッパは、小泉改革が経団連から女性有権者まで幅広い期待を受けたにもかかわらず、実際には手段にすぎない「改革」しか語らず、「護送船団方式」に代わる——それゆえ国民の負担と新たな保護・雇用機会の両方を具体化する——選択肢を示さずに終わったという。それに対抗する民主党は、旧社会党メンバーと、腐敗した自民党を割って出たネオリベラル達のぎこちない同盟であり、サッチャーの党となるのか、ブレアの党になるのか、軸足が定まっていなかった。

ショッパは、「退出」の危機もまた改革の契機となる、という可能性をゼロとは考えていない。その典型的なケースが、資本の逃避を恐れたことによる金融の自由化であった。また逆の意味で、もはや女性や家族にとって「出口なし」という限界状況にいたったために改革が実現した例が、介護保険の導入であっ

た。しかし全体としては、日本社会のシステムにとって不完全な改革、「限られた出口」ばかりである。政府は十分に意味のある改革に着手せず、他方で人々には変化を起こすだけの政治的な動員圧力を失ってしまうのである。

グローバル経済危機の中の選択の喪失

政治経済学の現代的古典ともいえるゴアヴィッチの『困難な時代の政治』(Gourevitch 1986)は、グローバル経済危機の中で再び注目されている。ゴアヴィッチは、歴史的な世界経済危機の下でどのような政策転換が起こったか、その前提として社会的な連合がいかに再編されたか、各国の選択を比較した。1873年からの大不況期には新大陸産の穀物輸入が市場価格を激変させ、保護貿易と自由貿易維持が対立争点となった。ドイツでは、地主貴族層ユンカーと重工業者の連合（「鉄とライ麦の結婚」）が成立し、政策は保護主義化した。1930年代には、スウェーデンやアメリカで労働者と農民と産業界の連携が成立し、福祉国家やニューディールへの道筋が開かれた。1970年代にはニューディールの連合関係が崩れ、アメリカやイギリスにおいて労働者は同盟者を失い、政治は分極化した。レーガノミクス、サッチャリズムの時代である。このように、世界的な経済危機は各国の政治的、政策的な転機をもたらしてきた。

しかし、2008年のリーマン・ショック以来の世界大不況には、これまでの危機と異なり、危機が選択と転機をもたらさない特異性がみられる。経済危機に対する種々の政策的対応はあるものの、新しい社会的・政治的な連合の再編、抜本的な政策や制度のイノベーションが欠如しているのである。たしかに旧来の連合は崩れている（その典型が古い戦後自民党レジームだった）が、その欠如は（日本では民主党への政権交代にもかかわらず）新しい連合によって満たされないままである (Bermeo and Pontusson 2012: 27-28)。

企業ガバナンスと資本主義の変化

ゴアヴィッチ自身は、現代の危機を規定する要因を、別の視角から見なければならぬことに気づいていた。それは、金融・銀行制度、企業（コーポレート）ガバナンス、労働市場、教育といったマイクロな諸制度の要因である。資本主義の多様性は、マクロ政策よりもむしろこれらのマイクロな制度の違いの組合せにあらわれる。

日本やドイツのような調整的な市場経済は、資本、企業、労使関係が長期的に統合されたシステムであるがゆえに成功を収めたと考えられた。しかしその後むしろアメリカ型の分散した株主優位のモデルが優位を占めるようになった。「自由化」と称されるその原理は、実際には経済や政治における金融部門の地位の上昇と製造業の地位低下、雇用の海外移転、そして労働組合の弱体化を招いた。金融業界のパワーの拡大は、アメリカ資本主義の根幹的制度であった反トラスト規制をも緩めさせるほどであった（グラス＝ステイーガル法の1999年廃止）。金融界のスキャンダルと危機の中で、2010年のドッド＝フランク（ウォール街改革・消費者保護）法のような規制強化の機会がなかったわけではない。しかし、金融と投資資本の優位を覆すほどの「対抗パワー」はいまだにつくり出されていない。一方、異なる資本主義モデルであった日本は、中核的な企業と高技能労働者を優先しながらグローバル化を押し進め、海外市場への適応の負担を下請け企業に回した。このグローバル化と日本的な「ジャストインタイム生産」の維持の二兎を追う資本主義は、2011年の大震災で脆弱性を露呈した。（Gourevitch 2012）。

このような資本主義の多様性と変化は、企業ガバナンスというマイクロな構造を基盤としている。ゴアヴィッチはシンとの共同研究で、企業ガバナンスの内部における社会的な関係の変化が起こっていることを示そうとした。

戦後階級対立を安定に導いた企業ガバナンスと

は、①コーポラティズム的妥協（労使協調）であった。この労働者と経営者の同盟は、今日多くの先進国でゆらいでいる。コーポラティズムは経営や労使関係の不透明性を温存すると批判され、基盤である国内労使団体の組織力も低下した。その代わりに前面に登場したのは、②投資家モデルである。この投資家優位の企業ガバナンスにおいては、大株主が外部投資家の高い評価を追い求め、政治家は大株主、投資家の要望に応じて、規制（緩和）のダーウィンの生存競争を繰り広げる。これらに対するもう一つの組合せが、③透明性連合と呼ばれるモデルである。このモデルでは、意外なことに、株主と労働者が同盟を結び、経営者を監視しようとする。そのような連合がなりたつのは、労働者が経営の意思決定に参画して、企業価値と雇用を守ろうとする場合、また労働者自身の持ち株や年金が重要な投資資金となっている場合である。たとえばドイツの労働と社会民主主義はこの透明性同盟に舵を切った、とゴアヴィッチとシンはいう（Gourevitch and Shinn 2005）¹。

たしかに、透明性の確保によって、労働者の人権や環境の保護を含む企業の社会的責任（CSR）への圧力が一定程度はたらく。クラウドもかつての組織多元主義のデモクラシーの衰退（「ポスト・デモクラシー」）を憂慮する一方、消費者が企業を選択しうるCSRの監視力への期待を表している（Crouch 2004;2011; 小川 2012）。それでは、コーポラティズム衰退の世紀において、期待しうる変革の契機はこの透明性だけののだろうか。

マイクロとマクロを結ぶ政治へ

これまでみてきたいずれの領域でも、「対抗パワー」の形成（権力資源動員）が期待されながら不可能な状況に陥っているように見える。社会各層の利益をマクロに集約する代表組織とそれらの新しい連合による危機克服の選択というモデルは、現在の民主主義の可能性から失われてしまったのだろうか。その結果、社会にとって異なる選択を競う「公共の政治」

は無力となっているのだろうか。

ガバナンスという言葉が用いられるようになった一方で、責任の主体があいまいになり、真に解決すべき問題が放置されるおそれも指摘されている。だがゴアヴィッチ自身も、ミクロなガバナンス（そのグロテスクなものの一つは、日本の「追い出し部屋」であろう）へ強調点を移しながらも、マクロな国際制度、イデオロギー、国内政治などの諸要素が重なって、変化を阻む／起こすという見方を変えてはいない。いわばマクロな政治とミクロなガバナンスの関係は、複雑系となったといえよう。

尾内隆之は、社会にとって重要な決定が政治ではなく研究所や病院の中で行われる「サブ政治」化が日本の地域社会をも覆いつつある、と論じる。しかし遺伝子組換え作物の問題をめぐる尾内の得た重要な結論とは、「実はガバメントの役割の重さ」であったという。北海道という地方政府（ローカル・ガバメント）が取り組んだことは、「公共の政治」不在で決定されかねないリスク問題に対して、ルール形成のためのしくみを創出すること（リスク・ガバナンス）であった。それは完全な合意決定にいたらなかったとしても、「どこに社会的対立があるのかを明らかにする『社会的可視化』」の意義をもったのである（尾内 2011）²。

ストーカーやヘイは、政治への不信、公的領域の縮小が、グローバル化の中でなされた選択／ありえた選択を見えなくしており、シニズムに抗して民主主義をとりもどさなければならない、と訴えている（Stoker 2006; Hay 2007）。そのためには「サブ政治」を隠然と支配するパワーを可視化し、あるいは「サブ政治」に立ち現れる新しい選択肢を「公共の政治」の場に結び付けて、選択し直すためのチャンネルをつくる必要がある。それが社会を再生させる民主主義のイノベーションのための真の「出口」ではないだろうか。■

《注》

- 1 イタリアでは日本と同じように一党優位政権が解体し、以後政党システムの混乱が続くが、その水面下

では企業ガバナンス改革をめぐる争いが存在した。それは巨大な国有部門、少数家族による株式・企業網支配、インサイダー取引などの伝統的な体質を変更するための改革であったが、ベルルスコーニを中心とする右派連合と中道左派の政治的対立の中で改革は紆余曲折し、十分な成果を得られなかった。他方、中道右派も中道左派もともに労働市場改革を企図していたが、派遣労働の自由化や解雇規制の緩和をめぐる共産党再建派や労働組合CGILの強い反発を受けた。ベルルスコーニ退陣後のモンティ政権が、労働憲章第18条をめぐる激しい抗議に対処しなければならなかったのは、そのような経緯からの必然であった。よって、イタリアでは企業ガバナンスが「政治化」しながらも、それをマクロな政治が十分な民主的正統性をもって解決することができなかったといえる（井戸 2011）。

- 2 「ガバメントの役割の重さ」が示された別の具体例としては、京都議定書を批准せず温暖化対策に後ろ向きな姿勢とみられるアメリカにおいて、証券取引委員会SEC（つまりガバメントの一部）が2009-10年に気候変動に関する株主提案や情報開示を促すよう、「企業ガバナンス」の規範の方向転換を行った例がある（梅村 2011）。

《参考文献》

- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp [東廉・伊藤美登里訳。1998. 『危険社会—新しい近代への道—』法政大学出版局]。
- Bermeo, Nancy and Jonas Pontusson (eds.). 2012. *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russell Sage Foundation.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-democracy*. Cambridge: Polity [山口二郎監訳・近藤隆文訳。2007. 『ポスト・デモクラシー—格差拡大の政策を生む政治構造』青灯社]。
- 2011. *The Strange Non-death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Gourevitch, Peter A. 1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- 2012. “Yet More Hard Times?: Reflections on the Great Recession in the Frame of Earlier Hard Times.” In Miles Kahler and David A. Lake (eds.), *Politics in the New Hard Times: The Great Recessions in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- and James Shinn. 2005. *Political Power and*

- Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton: Princeton U.P. [林良造監訳. 2008. 『コーポレート・ガバナンスの政治経済学』中央経済社].
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity [吉田徹訳. 2012. 『政治はなぜ嫌われるのか—民主主義の取り戻し方—』岩波書店].
- Schoppa, Leonard J. 2006. *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*. Ithaca: Cornell University Press [野中邦子訳. 2007. 『「最後の社会主義国」日本の苦闘』毎日新聞社].
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan [山口二郎訳. 2013. 『政治をあきらめない理由—民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』岩波書店].
- 井戸正伸. 2011. 「イタリア—政党支配体制から左右対決型政治へ—」. 津田由美子・吉武信彦編 『北欧・南欧・ベネルクス』ミネルヴァ書房.
- 梅村悠. 2011. 「気候変動とコーポレート・ガバナンス」. 村田彰・上村秀樹編 『現代日本のガバナンス』流通経済大学出版社.
- 小川有美. 2012. 「デモクラシーは新自由主義から抜け出せないのか」. 『生活経済政策』2012-01.
- 尾内隆之. 2011. 「リスク・ガバナンスに挑む地方自治—北海道の遺伝子組換え作物規制をめぐって」. 村田・上村編前掲書.
- 高橋伸彰・水野和夫. 2013. 『アベノミクスは何をもたらすか』岩波書店.

