

官治・ネオリベ・危機

—「リベラル」の苦境—

野口 雅弘

成蹊大学法学部教授

はじめに

官僚制の歴史は官僚制批判の歴史である。

18世紀中頃のフランスで、bureaucratieという語が使われるようになったとき、それはすでに「呪いの言葉」であった。絶対王政のピラミッド型の権力構造の様態を指すこの言葉は、成立の時点から否定的な意味を帯びていた。官僚たちのエリート臭さや杓子定規を、「庶民」が好きになる理由はない。官僚制への負の情念は、絶対王政の時代から今日のブリュッセルのEU官僚への不満に至るまで連続している。

さまざまな立場の政治理論家が官僚制批判の理論を発展させてきた。そしてさまざまな党派の政治家が公務員組織に「闘い」を挑んできた。しかしそれでも20世紀を通じて、官僚制は基本的に「強固」な存在だった。「鉄の檻」というマックス・ウェーバーのメタファーはとりわけ有名である¹。ところ

が、近年、この前提自体が揺らぎ始めている。それにもなって官僚制の論じ方にも、再検討が求められている。

本稿では、官治、ネオリベリズム、危機という3つのキーワードから官僚制と官僚制批判の現在について考察する。参照するのは、松下圭一、ミシェル・フーコー、そしてカール・シュミットの3人である。

官 治

官僚制は多義的である。公行政だけでなく民間企業でも、大規模組織にはこの用語が使われてきた。ただ、日本で官僚制というときには、霞が関の中央官庁を指すことが多い。

市民の自治や参加を重視する理論家は、特定領域の専門知識に基づく中央官庁主導の統治を批判してきた。松下圭一はその代表的な論者である。「国会イメージの転換を」(1977年)で、彼は当時、大蔵官僚だった柿沢弘治の文章を引用して批評を加えている²。柿沢は官僚が「気ばかり遣うがあまり生産的でない国会答弁作業」に時間を取られて、「本来の行政事務が著しく停滞し、それが政策決定の遅滞、行政サービスの低下という形で、結果的に国民の負担になっていく」と述べる。

近年、国会会期中の官僚の長時間労働があらためて注目されるようになってきている。野党の質問通告が遅いせいで、官僚たちの深夜労働が常態化し

のぐち まさひろ

早稲田大学大学院政治学研究科博士課程単位取得退学。哲学博士(ボン大学)。専門は政治学・政治思想史。岐阜大学教育学部准教授、立命館大学法学部教授などを経て、現職。

著書に『官僚制批判の論理と心理—デモクラシーの友と敵』(中公新書、2011年)、『村度と官僚制の政治学』(青土社、2018年)、『マックス・ウェーバー—近代と格闘した思想家』(中公新書、2020年)など。

ているとして、野党議員が批判を受けることも少なくない。また、内閣が回答する義務を負い、閣議決定も必要な「質問趣意書」の負担が問題にされることもある(細野 2020)。

しかし松下圭一は、官僚の長時間労働には言及しない。批判の矛先を野党議員に向けることもない。彼が問題にするのは「肥大した官治的体質」である(松下 1977)。城山三郎の『官僚たちの夏』の単行本が出たのが1975年、そして1976年にロッキード事件が発覚した。こうした時代にあつて、国会が行政のレジティマシー調達機関に成り下がっているとし、松下は「官治」的体質を批判する。

国会は政治決定のための公開の広場なのである。上級官僚は、国会に出席してはじめてひろく国民間の政治争点にふれ、独善をまねがれるのである。それゆえ、国会は、上級官僚に対する「教育効果」をもつ。そのうえ、国会答弁準備作業の負担は、大臣の発言責任の強化をはじめ日常的に政策情報が文書として整理されて公開されるならば軽減できるのである(松下 1994: 325-326)。

議会における野党議員や地域の住民の声を、行政的な合理性を損なう「ノイズ」としてしか理解しようとしぬテクノクラシーの論理を、松下圭一は厳しく問いただした。日本で官僚制批判を論じるうえで、まず確認すべきはこの視点である。

ネオリベラリズム

1979年5月、マーガレット・サッチャーが英国首相になった。オイルショック以後の経済の低成長のなかで、社会保障費が増大し、財政赤字が膨らむ状況にあつて、彼女はそれまで経済的なカテゴリーで論じられることがなかった領域にも、積極的に市場原理を導入した。民営化により行政機関は削減され、「ムダ」とされる経費は削られ、公務員の数も当然、縮減された。ネオリベラリズムの攻撃の対象は、官僚制であつた。

サッチャーの登場はネオリベラリズムにとってももちろん大きな区切りとなつた。しかし、彼女の政策を形成する理論的な準備はすでに前から、しかも公務員組織を削減するという文脈ではないところで始まっていた、という点には注意が必要である。

1970年代の中頃から、「ガバナビリティ」(統治能力/統治可能性)の危機が論じられていた。戦後の豊かな民主国家において、市民のニーズの高度化と多様化が政府への要求水準を高めていた。この結果、政府はもはやそれらすべてに対応できず、こうした過剰な要求が権威の低下と政治不信につながっている、とハンチントンらは論じた(ハンチントンほか 1976)。

経済危機のなかで政府は何かをしなければならぬ。しかし「お肉券」も「お魚券」も「GO TOキャンペーン」も、特定の利益団体へのバラマキという非難を受ける。そしてその恩恵を受けられないその他大勢の人たちの不満を生む。こうした非難や不満を抑えるには、なんらかの権威が必要だ、というわけである。

ガバナビリティ論は国家の権威の喪失に危機感をもつ保守系の議論である³。前節で言及した松下圭一が、公害や反戦、そしてそれぞれの地域の諸問題に対する住民の声を、中央の官僚が軽視しているという点を強調したとすれば、こうした下からの声を、政府がもはや処理できない点に、ガバナビリティ論は注目する。

サッチャーが首相になろうとするとき、彼女の前にあつた課題は、財政赤字であり、政府の権威の喪失であり、労働者の「勤労意欲」の減退であつた。市場原理を政治に導入することで、彼女はこれらを一挙に解決しようとした。政府の不採算部門を「民営化」すれば、財政赤字は解消する。人びとに競争を強いることでモラルの低下には歯止めがかかる。そして市場競争を基本原理にすることで、政府の恣意や無作為への批判を回避でき、権威を回復することができる、というわけである。

ミシェル・フーコーはとりわけ最後の点、つまりガバナビリティの問題に注目する。サッチャーが勝利を収めた選挙の3ヶ月ほど前、1979年2月7

日のコレージュ・ド・フランスでの講義で、彼はドイツにおけるネオリベラリズム（オールド自由主義）を主題とし、リベラリズムからネオリベラリズムへの転換は「国家の監視下にある市場」から「市場の監視下にある国家」への転換であると論じた。そして市場原理は「国家を基礎づけると同時に、国家を管理しつつ、その国家に対して何らかの理由によって猜疑心を抱くすべての人々にとっての保証を与えてもくれる」と述べる（フーコー 2008: 144）。政府に猜疑心をもつすべての人を黙らせるには、つまりガバナビリティの危機を回避するためには、他に選択の余地がないような原理が必要であり、市場原理はその正当化の論理を提供するというのである。フーコーにとってネオリベラリズムは経済思想である以上に、統治の思想であった。

サッチャーがなぜ「鉄」の女でありえたのか。それは彼女の「人柄」だけの問題ではない。ブレないでいられる原理を掲げたからである。その原理で闘えば闘うほど、民営化により公務員の数は減り、経費削減を競わせることで、「ムダ」は切り捨てられていった。

競争原理は、大学の研究費の配分にも適用される。なぜこの研究者にこの予算を配分するのか。この不満は予算配分にはつねにつきまとう。しかしフェアな形式で競争し、そこでのセレクションを経ることで、少数の研究プロジェクトに予算を集中し、その他の予算配分を少なくし、全体として研究費を削減する⁴。こうした手法は、今日、さまざまな領域で適用されている（野口 2018: 10, 11 章）。

危機

サッチャーのネオリベラリズムは、「イギリス病」と呼ばれた経済の停滞への処方箋であった。しかし同時に、あるいはそれ以上に、福祉国家において国民のさまざまなニーズが噴出するなかで、政府の権威を再構築する政治思想でもあった。この点は、とりわけ危機の局面で重要な意味をもつ。

1932年11月23日、友と敵の思想家カール・シュミットは、「強い国家と健康な経済」（Starker

Staat und gesunde Wirtschaft）と題する講演を、デュッセルドルフの経済団体で行った（Schmitt 1932）。ヒトラーが首相に就任する2ヶ月前のことである。シュミットはここで競争原理を強調するネオリベラリズムの立場を鮮明にした。しかし、彼の関心はもちろん経済政策にはない。彼の意図は、多元的国家論に対抗して強い国家を復権することであった。こうした「権威的リベラリズム」（Heller 1933 = 1990）によって、シュミットは機能不全の議会を回避し、行政権力の自律性を確保しようとする。

ここで私たちが気づかされるのは、ネオリベラリズムは官僚制の「敵」である、という理解の浅薄さである。ネオリベラリズム的な政策を掲げる政治家は、しばしば公務員組織をバッシングの対象にしてきたし、それは今日でも基本的に変わらない。しかし同時に、多元的な社会における「権威」復権のプロジェクトであるネオリベラリズムは、政治的な「横槍」をしりぞけ、議会を空洞化し、結果として行政権力を強化する。『合法性とレジティマシー』を書いた1932年に、シュミットはまさにこうした方向で思考し発言していた。

ネオリベラリズムは官僚制の論理ときわめて親和性が高い。恣意性と党派性を回避して、「怒りも興奮もなく」職務を遂行することが官僚の理想であるとすれば（ウェーバー 2018: 133）、ネオリベラリズムが強調する市場原理の「中立性」は、官僚にとって魅力的でないはずはない。ネオリベラリズムは官僚制の「敵」であるようにみえて「友」でもある。ネオリベラリズムに傾斜するほど、官僚組織は小さくはなっても、むしろ「官治」は強化される（グレーバー 2017）。そしてこうした傾向は、「危機」のなかで加速しやすい。

むすびにかえて

「危機」は社会の弱いところを明るみに出す。「医療崩壊」は、病院の統廃合、保健所の削減、病床数の縮減など、医療の「ムダ」を削ってきた結果である。

20世紀の政治学は、官僚制を「鉄の檻」だと考えてきた。いくら叩いても壊れない、という認識がそこにはあった。松下圭一もこの前提で「官治」を批判している。繰り返されてきた「天下り」批判でも、問題にされてきたのは、利権の構造とともに、「強者」であるエリート官僚の既得権益であった。しかし今日、官僚制は「鉄の檻」ではなく、むしろ「脆弱な殻」になっている。人員は不足し、予算は欠乏し、そして働き方も「ブラック」というところも少なくな。国家公務員採用総合職試験の受験者数は減少し、転職を考えている若手キャリアもかなりの率で存在するといわれている。

こうした状況で、2つのことを述べてむすびとしたい。

1つは、ガバナビリティにかかわる問題である。「主婦目線で国に節約させる」というようなネオリベラリズム的な政策が行き詰まっていることはたしかである。しかし、市場原理や節約というボキャブラリーを使わないで、どこに、どれくらい予算をつけるかを議論しようとする、かつてのガバナビリティの問題が再燃する。さまざまな要求を調整し、決定を下し、その決定を説明するという「決定の負荷」を軽視すべきではない(野口 2018: 2章)。これは「決められない政治」と揶揄された、かつての民主党政権が抱え込んだ問題でもあった。ポスト・コロナの状況で、財政危機がより深刻になることは避けられない。この局面で、ネオリベラリズムは見直されるどころか、さらに強く、さらに権威主義的に復活する可能性がある。

2つ目は、オポジション(対抗性、野党)にかかわる問題である。官僚制が「脆弱」になり、むしろ「リベラル」側が官僚制を守らなければならなくなっている。そうすると、テクノクラシーに対する市民自治、あるいはシステムに対する生活世界というような対抗図式が成り立ちにくくなる。「脆弱」な公務労働者を支えることはテクノクラシー的な論理の片棒を担ぐことにもなりかねない。官僚が深夜にサービス残業することは「当たり前」に行われてきたが、これは決して「当たり前」ではない。彼らの「働き方」は見直されるべきときにきている。しかし、こうした議

論は容易に、答弁書の作成などで官僚を疲弊させている「野党が悪い」という話にすり替わる。かつて松下圭一は役人の過酷な労働環境には目を向けなかった。これに対して、いま見えなくなりつつあるのは、松下による「官治」批判の意味である。

この2点において、「リベラル」は苦境に立たされている。■

《注》

- 1 Iron Cageというタルコット・パーソンズによる英訳については(野口 2020: 225-231)を参照。
- 2 柿沢弘治はその後、大蔵省を辞め、1977年の参議院議員選挙で新自由クラブから出馬し当選した。松下が引用したのは『ファイナンス』1976年7月号からであるが、このエッセーは翌年、大幅に加筆されて(柿沢 1977)として刊行された。
- 3 より高い行政サービスをめぐる政党間の競争が有権者の要求を螺旋状に高め、彼らを福祉サービスの受益者に変えてしまう傾向を問題視するのは、もちろん保守ばかりではなかった。クラウス・オッフエなど、フランクフルト学派の理論家たちも、この傾向に強い関心を示した(Offe 1973)。サービスの受給者という観点で「合理性」を論じるのであれば、デモクラシーを支えるコストを担うよりも、ある種の権威主義的な体制の方が都合がよいということにもなりかねない(玉川 2020)。
- 4 「数値化」し「客観化」することで、教育現場に競争原理を導入するとはいっても、それは本当に「競争」と呼べるのだろうか。重田園江は「大学改革における統治性」についての論文で「そこには市場システムは存在せず、公募と審査のプロセスを経てプロジェクトが選定採択されることを、競争という比喩で呼んでいるだけ」(重田 2018: 128)と述べている。

《参考文献》

- Heller, Hermann (1933) Autoritärer Liberalismus? in: *Die Neue Rundschau*, 44. Jg., H. 1, S. 289-298 (= (1990) 今井弘道、大野達司訳「H・ヘラー『権威的自由主義?』」『北大法学論集』40巻4号、259-270頁)。
- Offe, Claus (1973) Krisen des Krisenmanagement. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Martin Jänicke (Hg.), *Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197-223.
- Schmitt, Carl (1932) Starker Staat und gesunde Wirtschaft, in: *Mitteilung des Vereins zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen in Rheinland u. Westfalen*, Jg. 1932, Nr. 1, NF, 21. Heft, S. 13-32.

- ウェーバー、マックス (2018) 『仕事としての学問 仕事としての政治』野口雅弘訳、講談社学術文庫。
- 重田園江 (2018) 『隔たりと政治』青土社。
- 柿沢こうじ (1977) 『霞ヶ関3丁目の大蔵官僚は、メガネをかけたドブネズミといわれる挫折感に悩む凄惨なエリートたちから』学陽書房。
- グレーバー、デヴィッド (2017) 『官僚制のユートピア—テクノロジー、構造的愚かさ、リベラリズムの鉄則』酒井隆史訳、以文社。
- 玉川徹 (2020) 『強権に「いいね!」を押す若者たち』青灯社。
- ハンチントン、サミュエルほか (1976) 『民主主義の統治能力—その危機の検討』綿貫譲治訳、サイマル出版会。
- フーコー、ミシェル (2008) 『生政治の誕生—コレージュ・ド・フランス講義 1978-1979 年度』慎改康之訳、筑摩書房。
- 細野豪志 (2020) 「霞が関中が深夜まで「質問」を待っている」『毎日新聞』2020年2月20日 <https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20200219-pol/00m/010/002000c> (2020年5月18日閲覧)
- 野口雅弘 (2018) 『忖度と官僚制の政治学』青土社— (2020) 『マックス・ウェーバー—近代と格闘した思想家』中公新書。
- 松下圭一 (1977) 「肥大した官治的体質」『朝日新聞』1977年1月14日朝刊。
- (1994) 『戦後政治の歴史と思想』ちくま学芸文庫。

