

覚書 : 松下政治学研究に向けて

SUGITA, Atsushi / 杉田, 敦

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

114

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

181

(終了ページ / End Page)

189

(発行年 / Year)

2017-03-07

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014671>

覚書——松下政治学研究に向けて

杉田 敦

松下圭一は、「シビル・ミニマム」、「分節政治」、「官治から自治へ」、「政策型思考」、「官僚内閣制から国会内閣制へ」などさまざまな独自のコンセプトを世に放ち、日本政治学史上、特筆すべき業績を残した。しかし、その一方で、彼の理論は現代日本政治分析として、あるいは日本政治への実践的な提案に堪えて、多くの問題を残したと私は考える。本来であれば、彼の仕事に逐一引照しつつ論ずべき事柄であるが、ここでは、いくつかのトピックを列挙することしかできなかった。すべては今後の課題としたい。

*

松下は主権を標榜する国家の独善性を批判し、それに対抗すべく、自治体のもつ意義を強調した。彼はハロルド・ラスキ、あるいはそれに先駆けるギールケやメイトランドらの理論に深く学び、フランスのベルトラン・ジュヴネルのような、忘れられかけた思想家にも言及しつつ多元主義理論を展開した。

ヨーロッパ中世において、貴族や教会のような中間的な存在が君主権力を制約したことに注目する、中世立憲主義

的な多元主義的自由主義論は、モンテスキューやトクヴィルを経て、二〇世紀にまで流れ込んできたものである。こうした理論は、主権の相対化において一定の強みを發揮するが、その一方で、主権に対抗する中間団体そのものが、個人に対して抑圧的にはたらきうることを軽視する傾向がある。

松下理論に即していえば、国家が、そしてその実体的なあらわれである官僚制が、個人の自主性を奪うものとして徹底して批判される一方で、自治体という権力機構に対してはあまりにも無批判であったという印象がぬぐいがたい。松下の国家批判は、国家の意義を強調するドイツ国法学と、それをいびつな形で導入した日本の行政法学、そしてもっぱらそれに基づいて運営されている（と松下が見なす）霞が関の官僚制に対する違和感に根ざしている。しかしながら、あるイデオロギーを転倒させたものも一つのイデオロギーに過ぎないことは自明であり、国家と官僚制の全面擁護と同様に、その全面否定にも問題がある。

そして、何かと戦うために確実な拠点が必要であるという認識は、その拠点と見なされるものに対する反省を鈍らせる。ヘーゲル国法学が、何ら実証的な検討なしに、無根拠に国家を賞揚しているという初期マルクスの批判は鋭かったが、それではプロレタリアートへのマルクスの期待に実証的な根拠はあったのか。同様に、無根拠に国家官僚制を賞揚する法学への松下の批判は鋭いとしても、彼の自治体政府への期待が、自治体の現状をふまえたものであったかは疑問である。

*

松下は国家主義に対抗して、市民政治理論を樹立しようとした。これは、市民社会論の系譜に属するといえる。

しかるに、市民社会論をめぐっては、次のような問題がある。一八世紀のスコットランド啓蒙思想において、国家と市民社会との二元的な対立が言われた時には、市民社会には市場的な領域と、それ以外のいわば道徳感情の領域、すなわち人々の連帯の領域とが共に含まれるとされた。こうしたあいまいさは、ヘーゲルの法哲学でも継承されていたが、今日では維持されえない。

現代の市民社会論では、市民社会と市場と国家との三者の関係（トリアーデ）が問題とされる。そして、国家が警察や徴税権力によって支えられる強制的な領域であり、市場もまた賃労働に人々を動員する領域であるのに対して、市民社会はいずれの領域とも異なり、個人の自発性に基づくこととされることが多い。

このような三角関係が存在すると仮定すると、市民社会の敵としては、国家と市場とのどちらがより主要なものであるかが、本来、問われざるをえない。実際、市民社会は市場と親和的であり、国家による規制に対して協同して対抗しようという立場と、市民社会の敵は市場であり、市民社会は福祉や連帯を重視する国家と連携しようという立場は鋭く対立する。

しかるに松下はどうであったか。彼がつねに国家を敵としたのは明確であるが、その半面、市場への批判は鈍かった。この結果、彼のいわゆる市民は、市民社会の構成員なのか、それとも市場の構成員なのかはあいまいとなった。現代社会において、グローバル化する市場の猛威が最大の問題であるという立場からすると、これは重大な欠陥といえる。

松下理論は、近年、民主党の政治家の多くに対して影響力をもった。民主党は市民政治を標榜し、その趣旨は反国家・反官僚制にあったが、市場に対していかなる態度をとるかはいまのままであった。民主党の政治家とその支持団体の中には、狭義の市民社会にコミットする部分もあったが、市場を重視する部分もあった。同床異夢のまま、

国家が担って来た事業を市場化する「事業仕分け」のような政策を実施し、結果的には新自由主義的な市場主義を強化することに終わったのである。

松下が、マルクス主義の強い影響の下に知的な活動を開始し、その後、その影響を脱したことで、この経緯とはどう関係するのか。彼は市民を論じるにあたって、なぜ、市場との関係を述べなかったのか。元マルクス主義者であるがゆえに、反市場的な議論ができなかったということが考えられる。少しでも市場批判をすれば、マルクス主義の尻尾が残っていると見なされかねなかったからではないか。

市民政治理論は本来、国家と市場との両者を批判する形で構築されるべきであったが、松下は、元マルクス主義者であるがゆえに、市場批判を封印した。そのことが、現代日本の市民社会論に市場批判の契機を見失わせ、民主党政権の蹉跌にもつながったと言えば厳しすぎるであろうか。

*

民主党政権混迷のもう一つの要因は、「政治主導」へのこだわりにあったが、この概念も政治家たちが松下から受け継いだものであった。政治主導の意味は多様でありうるが、松下は、行政権に対する立法権の優位という文脈で考え、国民を代表する政治家が政策的な決定をし、行政府はそれを粛々と執行すべきであるという考え方を示していた。民主党政権は政策決定の場から行政官を排除し、情報から遮断された環境で、政治家が政策を一から決定することを試み、挫折した。

松下の議論が、立法権を重視するジョン・ロックの議論と深くかかわっていることは、本人も認めており、間違い

のないところである。ロックは自然状態においてすでに自然法が機能しているとしつつも、個人のプロパティ（生命・身体・および労働が生み出す財産）が安定的に維持されるためには、自然法では足りず、実定法が必要と考えた。ここから、実定法の制定を主たる目的として社会契約が構想されることになった。

松下は、日本国憲法第四一条（国会の最高機関性）が、こうしたロックの思想に根差すことを正しく指摘した上で、戦後日本が戦前と連続的に行政権中心主義的であることは、憲法の精神に背くものであると主張した。日本において多くの法が内閣法制局の審査の上で内閣によって提出された閣法であることも問題であり、本来、法律は議員立法を中心とすべきであるとした。

こうした主張は、現状への鋭い批判であり、しかも立法権を中心とする政治秩序という確固たる構想を伴っていたと評価できる。しかし、その一方で、一七世紀を生きたロックにとってはともかく、現代世界において、立法権中心主義が文字通りの形で実現しうるものなのかについては、さらなる検討が必要ではないか。ますます複雑化する社会では、それぞれの専門領域に狭く精通した、官僚的な存在が有利なノウハウを持たざるをえない。それに対して、いかに民主的な正統性を背負っていても、情報のない政治家が対抗できるというのは、ナイーブと言わざるを得ない。

松下の政治主導論が、歴史的にも、現状においても、官僚が独善的に国家主権を担っており、これに対抗する必要があるという発想からきていたことは間違いない。その動機づけにおいて、松下は純粹であった。しかし、先に示した点と同様に、ここでも彼の議論は、何かに対抗するために別の選択肢を要請するあまり、その別の選択肢が実現可能であるかの分析を欠いたまま、突き進む傾向を示している。現状にいかにも不満であっても、それに代わる選択肢がないなら、現状の延長上で改良主義的に対応するしかないとも考えられるが、松下は違う発想の持ち主であった。

政治主導概念は、レーニンの「四月テーゼ」（「すべての権力をソヴェエトへ」）を想起させる。敵を専制的な存在

と定義した時点で、對抗する側にとって自らの権力の集中は当然の前提となる。敵とも交渉しながら、何かを獲得するといった戦術は排除される。政治主導論に堪んして言えば、官僚を排除せず、巧みに使いながら自らの側の政治的意思を実現するという方策は不能になった。きわめて皮肉なことに、民主党政権崩壊後に成立した安倍政権こそが、そうした戦術において一定の成功を収めているようにも見える。

*

おそらく松下は、内閣法制局を立法過程から排除すべきと主張した最初の論者であろう。彼は、日本の立法過程の特質を根底から考察したがゆえに、その結論に達した。

しかしながら、人事に介入することによって、実際に内閣法制局を骨抜きにし、長年積み重ねてきた解釈を放棄させ、政治主導さながらに、内閣の意思にかなう法律案をフリーパスさせるようになったのは、松下が支持するとは思われない安倍政権であった。このことをどう考えればいいのか。

松下は、日本の憲法学に対してきわめて批判的であり、それを「官僚法学」と切り捨てた。彼からすれば、憲法学を含む公法学は、ドイツ国法学以来の行政権中心主義の立場に立ち、東大法学部出身者を中心とする官僚主義的統治（官治）を再生産する機能を果たしているにすぎない。官僚が集まって、政治家の揚げ足取りをし、既存の法との整合性を強調するあまり、大胆な政策変更を不可能にする法制局こそは、そうした体制を象徴するものであった。そして、政治的な正統性をもたない法律専門家による支配は、政治主導とは相いれない。

しかしながら、こうした議論に危険性が伴うことは、近年の日本政治の中で明らかとなった。松下の理論体系では、

国政レベルで、いかに民主的に形成された権力であっても暴走することがあるので、何らかの機関によってブレーキをかける必要があるという論点はほぼ見当たらない。たしかに、彼は自治分権を主張し、すでに述べたように、その意味では多元主義的であった。

しかし、議院内閣制である日本では、政治主導は、議会の強化を通じて、結局は内閣、さらには首相の権力の絶対化につながりかねない。最高裁判所が、違憲立法審査の機能をほとんど果たさない中で、行政機関とはいえ、機能を代替してきた内閣法制局を排除することは、権力を抑制的に運用するという立憲主義の根幹を揺るがしかねない。こうした危険性に、松下はどこまで自覚的であったのであろうか。

*

国家への対抗上、松下が十分な根拠なく自治体に期待しているのではないかという批判はすでに行ったが、さらに言えば、松下が自治体のどこに期待しているのかが興味深い。彼は、自治体公務員に多くを期待したが、自治体の議会には冷淡であった。これは、国の官僚と議会に対する彼の評価とは完全にねじれている。

なぜそうなったかについては、私はまだ確たる答を見つけかねている。仄聞するところで、彼が都道府県や市町村の議会の実態や、議員らの行動様式について、深く憂慮していたことは確かである。また、一部の有力な自治体に限られるとはいえ、その公務員に接し、高い能力をもつ人々が多いと評価していたこともほぼ間違いない。

しかしながら、政治主導、立法権中心主義という彼の主張からすれば、議員より公務員に期待することには矛盾があり、彼が自らの中でそれをどう処理していたのかが気にかかる。

*

松下は日本政治が往々にしてイデオロギー対立に陥り、具体的な政策問題がないがしろにされることを深く憂い、「政策型思考」の必要性を訴え続けた。「民主的計画」を重視したカール・マンハイムに対して、若き日の松下が強い関心を抱いたことも、こうした文脈で理解できる。

松下は、論争が自己目的化したり、政治家の虚栄心によって政治的資源が空費されたりすることを恐れた。政治の目的は、社会を改善することであり、人々の生活をよくすることであると信じていた。そうした松下の問題意識は、きわめてまっとうなものであった。

しかし、あえて問えば、政治を政策形成に還元することは、それ自体として、何かを切り捨てることにつながっていないだろうか。主権の絶対性や国家理性にこだわる政治を批判する文脈であれ、政治を政策のレベルだけでとらえると、政治を「ガバナンス」に解消することにならないか。ここでは人々の価値観の違いからくる、容易に解消できない対立というものは、その存在を否定されることになるのではないか。

松下がたびたび用いる「世界共通文化」という言葉は、価値観をめぐる対立をあまり深刻に受け止めず、人々が追求する価値は収れんしつつあるという印象を与える。松下は近代と異なる時代として現代をとらえたが、そこにおいて、文化や行動様式がそれまで以上に深く共有されるようになると考えていた。

ここで改めて、マルクス主義的な文脈を探れば、一九三〇年代の日本資本主義論争において、日本社会は依然として封建的であり、西洋とは共通項をもたないとする「講座派」と、日本社会はすでに西洋と問題を共有しているとす

る「労農派」とが対立したことが思い起こされる。松下は明らかに「労農派」の系統に属する。彼の師である丸山眞男や、彼の同僚の藤田省三が、「講座派」的であるがゆえに、高度成長を経た日本をいかに論ずるべきかをめぐって懊悩したのに対し、松下がそうした悩みをもたなかったことは、彼が「労農派」的であったからと考えられる。

そしてそのことは、彼に一定の有利さをもたらす一方で、彼から何かを奪ったに違いない。

*

最後に、芥川龍之介がレーニンに向けたとされる以下の章句を、松下圭一に捧げることとしたい。

誰よりも民衆を愛した君は

誰よりも民衆を軽蔑した君だ。

誰よりも理想に燃え上った君は

誰よりも現実を知つてゐた君だ。

(「或阿呆の一生」より)