

Alternative Systems Study Bulletin

メール版 第23巻第5号 (2015年12月18日)

4回目のメール版を送ります。

ルネサンス研究所などの複数のメーリングリストに投稿しますので、これまで手に取っておられなかった方々にも届くことになります。配信停止の手続きは、メールで連絡して下さいればいいのですが、メーリングリストのばあいは配信停止ができません。お手数ですが届いたら削除して下さい。

この小冊子は、1993年から発行しています。最初は知的創造集団のネットワーク形成をめざし、数人の同人で始めました。しかし、私が阪神大震災以降多忙になったこともあり、第4巻(1996年)からは私の個人誌として再出発しています。そのころは協同組合のシンクタンクづくりをめざしていましたが、シンクタンクづくりは実現していませんが、以降隔月刊で発行し、主要な論文はHPに掲載しています。最近HPの更新もしていませんが、これを機会に努力してみます。

メール版は拡散自由です。またいろいろな意見や異論があれば、メールでお知らせください。

編集 境 毅(筆名:榎原 均)

連絡先 〒600-8691 京都市下京区東塩小路町 京都中郵私書箱 169号 貿易研究会

ホームページ <http://www.office-ebara.org/>

メール sakatake2000@yahoo.co.jp

購読料 無料 (カンパ歓迎)

カンパ振込先(郵便振替)

口座番号:01090-5-67283

口座名:資本論研究会

23巻第5号 目次

まえがき

ルネサンス研究所アンケート「左翼はなぜ影響力を失ったのか」

アンケートへの回答の参考資料

アンケート回答

日本官僚制研究ノート

はじめに

第1章 日本官僚制研究の視点

1. 日本官僚制の特質としての官制の形成 2. 戦後改革と官僚制 3. 戦前の官僚制の階級的構造 4. GHQの組織及び関連年表(読書ノート解説のために)

第2章 官僚制文献読書ノート

1. 秦郁彦編『日本官僚制総合辞典』(東京大学出版会、2001年) 2. 赤木須留喜『<官制>の形成』(日本評論社、1991年) 3. 長谷川幸洋『日本国の正体』、古賀茂明『日本中枢の崩壊』

『情況』寄稿論文 官僚支配を超える道——シンクタンク構想

『ASSB』20巻3号掲載論文 日本の支配階級構造の要 官僚身分の階級への転化

まえがき

前号で予告した、戦後の官僚支配の分析を戦前からの連続においてとらえる、という課題はまだ文章化できていませんが、とりあえず研究視点と読書ノートをまとめました。また既発表論文もつけています。詳しくは「日本官僚制研究ノート」の「はじめに」をお読みください。

今号はまずルネサンス研究所関西のアンケート調査から入ります。アンケートにはいろいろな方々から回答が寄せられていますが、本誌の読者の皆さんもぜひご参加ください。

この間シンクタンクの活動が流行しているようです。研究者中心の「リベラル懇談会」が、民主党幹部を交えた政策研究会を始めたようですし、シールズも「リデモス」を発足させ、「立憲市民連合」を設立するようです。私もシンクタンクの必要性を訴えて、『ASSB』誌の刊行を始めて23年になりますが、いま現在のシンクタンクの課題を次のようにまとめ、各方面に呼びかけたいと考えています。

シンクタンクの課題

最近の世界情勢の特徴を概括しよう。アメリカは空爆戦争（対テロ戦争）の行き詰まりにより、フロンティア主義の破産に直面し、建国以来のアイデンティティを崩壊させ、トランプを登場させた。ヨーロッパは植民地主義を引きずり、空爆戦争に加担し、難民を発生させ、国内秩序を動揺させ、ファシズムの右派を登場させている。日本は戦後復興の後、アジア諸国のキャッチアップに直面して低成長に陥り、安倍政権のもと、「国体」の戦前復帰が図られようとしている。世界は三度目の世界戦争状態にあり、両大戦間期が再来している。これを「二度目は茶番」にすることが課題である。支配階級の分裂にくさびを打ち、批判派の再結集が課題であり、そのためには、階級分析を新たに手掛けることが不可欠である。

貨幣市場を貨幣が資本として貸借される場と定義し、資本市場を株式等の架空資本が売買される場であると定義しよう。現在は、後者が支配的となった資本主義の発展段階であり、投機による資本蓄積が、生産や流通による資本蓄積を従属させている。投機による資本蓄積は、蓄積された富への寄生であり、この増大は安定した社会秩序を絶えず破壊し、こうして資本家階級は統治能力を失いつつある。ここから資本家階級の分裂が始まり、新たな階級闘争の陣形が形づくられてきている。その表現として、資本主義の危機が、左翼だけでなく、各方面から主張されていることにそれは表れている。しかし、さまざまな危機論は共通して階級分析を欠いており、たしかな実践的指針を導き出せるようなものではない。

資本家階級の統治の危機は、伝統的な政党政治の機能マヒとして現れており、とくに危機が顕在化しているヨーロッパでは、中道から左右両極化が進み、極右と新しい左派とが台頭している。日本では安倍政権が排外主義を組織する極右政権として出現しており、これに対する新しい反対派の結集が問われている。このような時代背景を踏まえて、階級分析を開始するためにあらゆる勢力を利用して、現代における支配と従属の具体的な階級配置を解明し、実践の指針として役立てることをめざしたい。

現代社会における階級分析は、従来の方法論では無理ではないかと考えています。特に支配階級の分析がそうで、官僚をとってみても、それを階級分析としてやろうとすれば、新しい方法論を立てることを迫られます。せっかくインターネットで意見交換できる条件がありながら、あまりにも情報が多すぎて、うまく使いこなせてはいませんが、アンケートの募集から始めてみます。

もう年末です。恒例のカンパ要請を別途着けておきます。従来から郵送してきた方々には振替用紙を送ります。

ルネサンス研究所アンケート「左翼はなぜ影響力を失ったのか」

境です 2015年11月28日

ルネサンス研究所では1月23日(土)に大田昌国さんをお招きして、「左翼はなぜ影響力を失ったのか」というテーマで公開講座を実施します。それを実りあるものにするために、以下の要綱でアンケートを募集しています。アンケートの回答例として、以前に榎原が書いたものをつけておきます。何か意見があればご自由にお寄せください。

<アンケート実施要領>

*氏名、年齢、所属。匿名希望の場合その旨記載。

*質問項目

①日本の左翼が影響力を失った原因は何か。
(若い人は「左翼をどう見ているか」でも可)

②左翼が影響力を持つために何から始めるべきか。

*上記項目をA4版一頁①②合わせて2000字以内でまとめてください。

MSワードないしテキストを使用してください。

*返信先：ルネ研関西事務局境宛 sakatake2000@yahoo.co.jp

*アンケート締め切り：2016年1月5日

左翼はなぜ終わったのか、遺産の引き継ぎのために アンケートへの回答の参考資料

2015年9月27日 榎原均

1. 総括でなく現状分析が問われる。あるいは現状分析に引き寄せて総括をする。

1) 現状分析の視点

①戦後日本の権力構造

日本帝国主義自立論はレーニン『帝国主義論』の引き写しで具体的な分析にとぼしかった。とりわけ日本の権力構造が見えてはいなかった。1950年代の国際反革命同盟の一員としての日本と、その同盟関係の中で経済成長し、憲法9条を盾にアメリカから譲歩を引き出す、という独特の日米関係を対米従属ではなく、日本の権力構造の問題としてとらえること。

②アメリカ資本主義

アメリカ資本主義はウォール街(資本市場)が作った資本主義という認識が必要。資本市場に比べ、アメリカの貨幣市場は相対的に劣位だった。アメリカの金融資本も銀行と産業との癒着ではなく、証券業界(投資銀行)と産業との癒着。そして現在は証券業界優位の時代へと推移し、信用資本主義段階に至っている。

③政党政治の終焉

官僚制が優位となった行政国家の分析が必要。あるいはサブ政治。SNSを利用したスペインのポデモスは従来の政党の組織論をとってははいない。

④グローバリズム

グローバルな資本は、多国籍企業及び国際的な資本市場および貨幣市場(金融市場という言葉は手垢にまみれているので、グローバルマネーマーケット)である。しかしそれらは法律を作れない。つまりTPPに典型的な条約で国家を縛ろうとしている。そこで出てくるのは、多国籍企業とグローバルマネーマーケットとの対抗という課題であり、これは陣

地戦の課題である。

⑤日本の反安倍闘争

3.11 以降繰り広げられた大衆的社会運動（陣地戦）を土台に、反安倍闘争が一気に爆発した。陣地戦を土台にした機動戦。この点が 60 年安保と異なる。さらに運動の組織化が SNS の利用によっている。スペインポデモスとの同等性。

2. 運動の組織論

①差異を力に

運動の力をベクトルに求めない。これは同一化を要求し差異を切り捨てる。

差異とは、ベクトルとしては向きがそれぞれ異なり、合力ゼロとなる。この状態での力は重力的なもの。その力が陣地戦では力として役立つ。

②基本的神権

現在人の自己神格化。神からの人間の解放を考えるとときに基本的人権にアナロジーして基本的神権を考えてみる。自由、平等、博愛に代わる権利とは何か。自由、唯一性、連合ではどうか。

③社会は日々更新されている

社会とは何かについてマルクス主義は定見がない。社会は対面関係で支配される側のヘゲモニーで都度更新されるもの。支配されている側のまなざしの能動性。これは官僚支配に対する対抗運動の根拠。

④感性的なものの分有（ランシェール）

支配は感性的に分有されている。感性的に分有されているものに亀裂を入れること。支配されている側のまなざしの変化はこれによる。

3. 主体

①現代人をどう捉えるか

人間とは何か、という問いに対する従来の回答が点検されるべき。社会関係のアンサンブルというマルクスの提起をどのように生かすか。社会関係＝資本主義批判、この軸を物象化に置くと、物象化＝意志支配であるから、現代人は日常的に貨幣に意志支配され、商品に対しては神としてある貨幣を、自己の意識に内面化させ、自己神格化する。現代の人間とは自己神格化した存在。

②自己神格化からの解放

根底的には無意識のうちでの本能的共同行為を不必要とする関係を迂回して作り出す。自己神格化した神としての現代人は孤立した存在であり、孤立から連合へ、日常生活でのつながりの形成。これが陣地戦の課題。

③プロレタリアートとは何だったのか

根底的な革命的存在であるという意味は、資本の支柱であり、立ち上がれば資本の廃絶が可能だということ。しかし、現実には資本の支配よりも商品・貨幣の支配が優先する時代（消費社会）が実現され、資本への対抗意識が薄れ、資本に対して立ち上がることがブルジョアジーの陣地戦によって骨抜きにされた。プロレタリアートは労働力商品所有者から株式等の金融資産の所有者として、資本をすら内面化している。

4. 社会とは何か

社会は日々更新されている。→拙論『いま』『ここ』からの社会変革論」参照

5. 左翼はなぜだめなのか

- ①好奇心がない。これが根本で次の項目以降はこれから派生している
- ②教条にとらわれている
- ③現実離れに気づかない
- ④人々に影響を与えられない

アンケート回答

2015年11月6日 榎原 均

1. 日本の左翼が影響力を失った原因は何か

① 直接の原因

新左翼は、60年安保闘争で台頭し、その後勢力を保存しつつ、70年には武装闘争に踏み込んだ。ロシア革命における、1905年と1917年のアナロジーで、次は権力奪取と考えたわけだ。60年安保闘争は大衆運動であったが、70年の運動は規模は大きかったとはいえ、組織された左翼の運動だった。武装闘争にしても、全共闘にしても、大学における左翼の知的道徳的ヘゲモニーを背景に登場しえた。

70年の武装闘争は、野次馬的支持者はいたが、上層の危機及び下層の危機が不在であり、挫折した。われわれのような小組織は捕らえられ、獄中で総括することを迫られた。ところが三里塚闘争のように、限定された地域ではそれが維持され、新左翼総体としては、かえって退却の機会を失うことになった。80年代～90年代にまで退却の方針が立てられなかったこと、これが影響力を失った直接の原因であろう。

なお、連合赤軍の壊滅以降、退却論が流行したが、しかしそのほとんどは、武将闘争が間違っていた、という退却論（プレハーノフ流の蜂起すべきではなかった論）で、敗北の具体的総括を欠いていたことを指摘しておきたい。

② 路線上の問題

60年の新左翼は、日帝自立論にもとづいて、安保粉碎を掲げ、反政府闘争を組織したが、この方針は日本の権力構造の分析を踏まえたものとはいいがたく、レーニン『帝国主義論』を下敷きにそれを日本に当てはめたというのが実態であったと思われる。

『昭和天皇実録』が刊行された現在の時点からすれば、占領下での天皇と官僚のヘゲモニーは議会や内閣を超えていた。講和と日米安保は天皇のヘゲモニーで、米国との国際反革命同盟による天皇制の護持という目的で進められ、基地の貸与、沖縄処分等、すべて天皇の安泰のためで、日本国の将来を見据えた外交としては展開されなかった。

今から思えば、日本の権力構造は、講和以降は「安保国体」（豊下）であり、対米従属でも日帝自立でもない、日米反革命同盟であり、このような権力構造との闘いは、今やっと安倍政権に対する闘争としてわれわれの前にある。

2. 左翼が影響力をもつために何から始めるべきか

① 80年代後半までに提起してきたこと

・貨幣生成論から、政治権力による商品・貨幣の廃絶の道が望めないことが明らかとなる。ここから、無意識のうちでの本能的共同行為を必要としないような交易関係を迂回して作り出すことが長期的な課題となっている。

・搾取、貧困、格差、差別、これらの根底に働く人たちの資本への経済的隷従があること、経済的隷従からの解放を掲げること。（「労働用具すなわち生活源泉の独占者へも働く人の経済的隷従が、あらゆる形の隷属、あらゆる社会的悲惨、精神的退化、政治的従属の

根底にあること。」第一インターナショナル一般規約)

- ・経済的隷従からの解放という目的で運動がつながること。
- ・陣地戦における知的道徳的ヘゲモニーの重要性。意志支配への理解がないと、ヘゲモニーは貫徹できない。
- ・意志支配の帰結としての、自己神格化した個人＝経済的隷従が自由と観念されている。個人化とサブ政治（ベック＝労働の流動化と消費社会化）への対抗の提起の上に、個人の自己神格化からの解放を構想すること。その場としての種々のアソシエーション。

② 物象化による意志支配は従来の革命戦術を失効させる

- ・物象化を意志支配とみると、革命の可能性が消失してしまう、という見解が表明されたことがある。権力奪取によって社会革命を遂行するという立場からすればそうなるだろう。しかし、もう一つの社会革命の道を構想できうるのではないか。
- ・物象化を意志支配ととらえると、「私たちはなぜ喜んで資本主義の奴隷となるのか」への回答が与えられる。喜んで資本主義の奴隷になっている現実の原因を理解したときに人に何ができるか。

③ アソシエーション運動の可能性 意志支配の下での闘い

- ・目標として、感性的なものの分有に亀裂を入れること（ランシェール）。
- ・運動論として、説得ではなく、感染によって広がる。文化的発信力。
- ・上層の危機、下層の危機が機動戦にならない状況で、これを陣地戦の存続条件として陣地戦を構想すること。
- ・意志支配以外の形での働き手の確保に向かう現代資本主義。賃労働者の厳密な規定からすれば、派遣や非正規はそれからはずれ身分制に近づく。現代における奴隷制として告発の対象とすべき。
- ・意志支配されているのが嫌だという感覚が蓄積すればどうなるか。抜け出すことを意図するようになる。その先は？このことを、解明するシンクタンクのネットワークをつくり出すことが当面の課題。

日本官僚制研究ノート

はじめに

今回は官僚制研究ノートです。戦前からの官僚制が戦後も継承されている、ということは一般的に言われていますが、そのどのような内実が引き継がれているかについての定説はないようです。メール版には、末尾に二つの既発表論文をつけておきますが、一つは雑誌『情況』新年号（2015年）に掲載した「官僚支配を超える道——シンクタンク構想」であり、もう一つはその素材となった論文で、『ASSB』20巻3号（2012年8月）に発表した「日本の支配階級構造の要 官僚身分の階級への転化」です。

私の官僚論は、NPO活動をやっていて感じた「どうもおかしい」という感覚から出発しています。行政は「市民との協働」というのですが、それは表向きのことで、内実は役所の独裁だったのです。さらにその上、2009年の政権交代時、民主党が掲げた政治主導が官僚の抵抗によって挫折したこともあり、2011年7月ころに、結成されたばかりのルネサンス研究所メンバーに、官僚制についての共同研究を呼びかけました。その時に作った読書ノートもつけておきます。

官僚論に手を付けてみて感じたのは、自民党自体も官僚批判をしていることもあり、批判論は多いのですが、納得できるものはありませんでした。唯一頼りになったのが、民主

党の石井紘基議員、の議員特権を利用した調査に基づく告発でしたが、彼は暗殺されていたのです。追悼集を読むと、彼はモスクワ留学組だとわかりました。官僚が階級に転化している、というのが私のソ連論でしたが、石井はソ連の官僚制の問題性に気づき、日本のそれが同じようなものであったことを知って、激しい告発を行ったのでしょう。私は「どうもおかしい」という感覚の根拠を「官僚身分が階級となっている」という事態に求め、これら二つの論文を書きました。『情況』論文だけだと、階級論が抜けるので、重複をいとわず、もう一つの論文も入れています。

戦前では階級は身分制が残存し、マルクスの三大階級以外に皇族・貴族や官僚が階級をなしていました。戦後も官僚自身が、身分を階級として維持しようとしてきた、というように理解すると、戦前と戦後の継承関係が見えてきます。官僚階級というと、佐藤優『官僚階級論』（モナド新書、2015年10月）が出たばかりですが、この本は、官僚階級論を、マルクスの三大階級論とは別の切り口で定義する必要があると述べている点で斬新であり、しかも読み物として面白く、彼がこのような本を出したことで、実践的官僚論が議論されることが期待されます。私が日本の官僚が階級となっているという認識に到達したのは、ソ連の官僚が階級になっているという自身の過去の分析（『赤報』連載論文「ソ連における階級の形成」1980年4月～11月）が助けになっています。ソ連の官僚支配は生産手段の占有によるものでしたが、日本の場合はこれと違ってサードセクターを官の植民地にしている、という石井の分析に基づいて、官僚の身分から階級への転化を論じました。今後は佐藤の提起と絡めて論じていく必要があると感じています。

さて、『情況』新年号、官僚特集を編集したときにも、戦前の官僚制についての研究者を探していましたが。しかし適当な書き手が見当たらず、空白となっていました。前号で要約した豊下楯彦『昭和天皇の戦後日本』（岩波書店）を読んだことで、仕方なく自分でやることにしました。もともと明治維新の知識は高校の歴史程度で、ロシア革命や中国革命の知識ばかりだったこと、さらに、同時代の学者の政治学研究には物足りないことを感じていたこともあり、まったく留学生気分ですら研究を始めました。そのせいもあって短時間で論文にすることは無理だと判断し、とりあえずは読書ノートを提供します。

忙しい皆さんに、本を読めというわけにはいかないので、抜粋ノートの提供も、官僚論の理解のためには必要かと考えています。

第1章 日本官僚制研究の視点

1. 日本官僚制の特質としての官制の形成

明治22年（1889年）に制定された明治憲法には内閣についても行政についても、また行政権に関する規定も見当たらない。憲法制定以前に太政官内閣制は整備され、天皇を頂点とする行政大権のしくみとして、内閣と各省庁がつかさどる行政権は法を超越していたからだ。

太政官内閣制度は明治4年（1871年）の廃藩置県にともなう中央政府としての太政官制の改革を受けて、明治6年に「内閣議官の制を設く」ことから始まり、目まぐるしい変遷の後、憲法制定以前の明治18年に定められた内閣職権にかんする「各省庁官制・各省官制通則」が勅令として公布されたことで一応の完成を見た。日本における内閣制度の起点であった。

明治維新の当初語られていた西欧並みの三権分立は、藩閥専制による上からの版籍奉還・廃藩置県、それに続く国民徴兵制・義務教育制度・地租改正、が封建制の基盤を打破し、行政権優位に改革が進められたことで、政府からは顧みられなくなり、明治憲法は議會を開設したものの、三権分立は規定されなかった。

赤木によれば、「太政官内閣制は、頂点に立つ三大臣は太政官制度のしくみであり、各省庁制度はほぼ近代的な省庁システムを採用し、それらを上下に連繫するために参議兼卿制

度を設けたために、肝心の『内閣』制度は、複雑微妙な構成物体となっていた。」(40頁)

つまり、これらの改革は近代的な官庁システムとしての各省庁が担当し、この省庁の権限が太政官内閣を経由して天皇の行政大権として構成されていた。この行政大権は憲法施行後は新しい環境にも適応していく。

このような経過をふまえると、官僚身分は、天皇の行政大権を遂行する直属の集団として、マルクスの三大階級とは別の規定による憲法上の保障があった。天皇制の階級的構造が解明されるべきであろう。

2. 戦後改革と官僚制

連合国による占領は、米軍による間接統治となった。それゆえに、憲法の制定、農地改革、労働三法等は、すべて、合法的に、旧帝国議会ならびに国会の立法過程を経由する、いわゆる立法改革であった。これは明治維新が、政治的には太政官制に復帰し、幕藩政府による上からの反封建制的改革としてなされた過程を想起させる。明治維新が封建制の基盤の解体と社会の近代化を図ると同時に、政治体制としては民主主義に向かわず、天皇制を新たに行政権力として組織したこと、その際の政治的主体の実体は官僚機構であり、その官僚制は天皇の大権による各種官制によって組織されていた。これが天皇制の階級的構造であった。

戦後改革においても、GHQによる軍隊の解体と政治の民主化は、旧帝国議会と政府、そして旧官僚機構の手によってなされたのだ。この時の主体も官僚機構であり、一見して旧官僚機構の温存を予想させる。戦後改革において旧官僚機構がどのように温存されたかについて、具体的に見てみる必要がある。これについては第2章の赤木の読書ノートを参照されたい。

3. 戦前の官僚制の階級的構造

戦前の官制についての勅令の数々は、赤木の著書に収録されている。各省庁の権限を並べ上げ、省庁の運営についての煩雑な諸規定を見ても、戦前の官僚制の階級的構造は見えてはこない。それで赤木の著書の戦前の官制についての部分からの引用は省略し、雨宮昭一の総力戦体制論の提起、(さしあたっては雨宮『占領と改革』岩波新書、を参照されたい)や、佐藤優の『官僚階級論』での提起を手掛かりに、戦前の官僚の階級的構造の素描を試みたい。

まず幕藩政府が天皇を担ぎ上げて、自らの権力の正当性を作り出す試みの法的成果が、明治憲法にまとめ上げられた点に注目しよう。明治維新の当初は、貴族階級、つまり、天皇の朝廷や、それに属する公卿は土地所有者ではあるが武力はなく、権力もなかった。他方の幕藩政府は、「明治の元勳」たちが各省庁に陣取り、これを権力の実体としていた。つまり幕藩政府の実体は各省庁独裁であり、官僚独裁であった。そしてそれは「開発独裁」の一種で、資本主義の発展の道であった。そしてこの各省庁独裁の、資本主義の原始的蓄積期における合法化が、天皇の行政大権であり、天皇制のもとに序列づけられることで、明治の幕藩官僚は階級としてのアイデンティティをもつことができ、階級としての再生産を可能にしたのである。その再生産構造は高等試験であった。

封建制においては身分が階級を形成していた。しかし、資本主義の発展は封建的身分を解体させる。明治維新においても、廃藩置県後の急進的な改革で、生産様式における封建制は解体され、自由な公民が形成され、以降は『資本論』で分析された三大階級が登場してくる。では一端権力を奪取した幕藩政府の官僚たちの身分はどうか。資本主義体制においては官僚は余計な身分とされかねない。しかし、三大階級の形成はこれからであり、官僚は支配階級として開発独裁を仕切る立場にあった。そして官僚身分を三大階級に対抗できる支配階級として組織したのが天皇制であった。この観点から明治憲法を読んで

みよう。

第1章 天皇

第1条 大日本帝国は万世一系の天皇これを統治す

第3条 天皇は神聖にして侵すべからず

第4条 天皇は国の元首にして統治権を総攬し此の憲法の条規に依り之を行う

第10条 天皇は行政各部の官制及び文官の俸給を定め及文官を任免す

第2章 臣民権利義務

第19条 日本臣民は法律の定むる所の資格に応じ均く文武官に任せられ及其他の公務に就くことを得

このように、明治憲法は天皇と臣民を区別している。天皇と臣民とは身分的区別であり、天皇は支配階級として、臣民は被支配階級として法的に区分されたのだ。これは封建制度における、生産様式における身分制が解体されたことの帰結として、封建的上部構造を法的に資本主義的土台と適合させたことを意味する。絶対王政として特徴づけられる王権神授説である。

臣民である官僚は、天皇に任免される天皇直属の官吏として、官吏の身分を獲得することで、階級としてまとめられている。官吏の身分制には天皇によって任命される「親任官」それ以外は「高等官」があり、そのうちには「勅任官」「奉任官」「判任官」の身分的区別があった。そしてこれらの身分は、官制によって組織されていた。

4. 戦後の官僚階級論（後掲2論文にて展開）

王権神授説による天皇との関係で、自らを支配階級に組織することができた官僚身分階級は、敗戦後、新憲法によって、王権神授説が破棄され、天皇は象徴となり、官僚身分を天皇の官吏として位置づける法的根拠はなくなったことで、官僚身分が階級として、三大階級に伍して独自の利害を追求することは非合法化された。

だから戦後の官僚は自らを階級に組織し、階級的利害を防衛する活動を非合法活動として行ってきた。これらについては、一部重複しているが、あとに掲載している二つの論文を参照してほしい。次には読書ノートの理解のために、GHQの概要と、戦後の行政関係の年表をあげて、研究視点の補足としておきたい。

5. GHQの組織及び関連年表（読書ノート解説のために）

1) GHQの組織

連合国最高司令官総司令部（GHQ）は、連合軍の進駐時には少なかったが、1946年以降急速に増員が進み、ピーク時の48年には文官3850人を含み、約6000人、民生、経済科学、外交、法務、民間情報教育、天然資源、公衆衛生福祉、賠償、民間通信、民間運輸、民間財産管理、翻訳部の12部局が設けられた政府機構であった。（竹前栄治『GHQ』岩波新書、95頁）今日の日本のキャリア官僚が、6000人であることと比較されたい。

GHQは日本での間接統治のために、最初は聞き取り調査から始め、次には日本の官庁の関連部署と交渉した。外務省及び法務局は交渉の中心となったが、法務局解体以降は、各省庁との交渉が増えた。たとえば、公務員制度調査のためのフーバー顧問団の派遣の直接のきっかけは、大蔵省からの専門家派遣の要請だった。各省庁は英語の達者な官僚をGHQ用に用意して交渉に当たった。

2) 関連年表

1945年（20年）

閣議での行政機構の戦時体制の解除、占領軍の受け入れなど、の決定と執行。8月21日～10月30日

10月9日 幣原内閣の発足

13日 松本委員長の、憲法問題調査会の設置、法制局からもメンバーに入る
27日から作業を開始し、翌年2月に案を提出。

11月13日 幣原内閣の閣議決定 法務局作成の官吏制度改革案

11月24日 法務局官制の改正、法務局はこれを待たずに調査活動を始めていた。

1946年(21年)

1月30日付「エスマンの報告」民生局長あて

2月11日 法制局は官吏制度改革案を民生局に提出。

2月13日 マッカーサーの憲法草案提示

3月4日 憲法改正要綱の作成

3月6日 **憲法改正草案要綱の発表**

3月14日 新憲法実施に伴い必要となる主要法律の制定、改廃について調査会を設置することを明らかにし、以下の13項目を例示した。」

17日 臨時法制調査会の設置を閣議決定 法制局長官が幹事長に

4月25日付民生局メモ「日本の封建的官吏制度の根本的全面的改革」

7月2日 **臨時法制調査会**官制の公布

10月26日付で皇室典範他21県の法案要綱の答申

法制局総がかりで憲法改正に伴う主要法制の立案作業を行う。(7頁)

法制局を内閣に置く、と内閣法に規定

10月28日 **行政調査部設置**の勅令 行政調査部の設置を定める。法務局と別途に新たな機関が設置された。(8頁) GHQの意向の反映、その要請に則した。

11月3日 日本国憲法公布

11月30日 フーバー来日

1947年(22年)

4月18日 **行政官庁法**(1年の時限立法、1年延期)

「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定等に関する法律」

5月3日 **日本国憲法施行**

「日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定の効力等に関する政令」

9月 GHQ警察制度の改変と司法省の廃止に付随させて**法制局の解体**を命じた

法制局主導の活動から、行政調査部の活動へと新憲法体制整備が移る。(9頁)

調査部は、行政機構と公務員制度の根本的改革に当たる。法制局が廃止されたことで各省庁の役割として民政部との交渉が始まった。

10月21日 **国家公務員法公布**

12月17日 法務庁設置法 法193号

1948年(23年)

7月3日 建設省設置法 法261号

7月10日 **国家行政組織法公布**、施行は1949年6月1日、それまで行政官庁法は有効だった。

12月15日 郵政省設置法 法244号

1949年(24年)

行政官庁法に代わる各省庁設置法

5月3日 大蔵省設置法 法144号

5月31日 文部省設置法 法146号、厚生省設置法 法151号、
農林水産省設置法 法153号、運輸省設置法 法157号、
労働省設置法 法162号、

1950年(25年)

9月 トルーマン、対日講和交渉開始を指令
1951年(26年)

9月8日 対日平和条約・日米安保条約調印

12月1日 外務省設置法 法283号

1952年(27年)

7月31日 自治省設置法 法261号、通商産業省設置法 法275号

3) 年表の注目点

赤木の著書の理解の前提として、公務員制度改革や各省庁設置法に関連する重要事項はゴシックにしてあるが、当初法制局中心に臨時法制調査局がおかれたが、これはGHQの意図するところとならずに、別途行政調査部が設置され、その後法務局が解体されることで、行政調査部が公務員制度改革に当たり、この部局は行政管理庁及び人事院の前身となった。

GHQ民生局は、日本の官僚制の改革を遂行しようとしたが、これが国家公務員法と国家行政組織法という形で成され、しかもこれらと関連しない形で各省庁設置法が公布され、戦前の官制を体現していた暫定法・行政官庁法の内容は、各省庁設置法に保存され、国家公務員法や国家行政組織法は単なるお飾りとなった。

第2章 官僚制文献読書ノート

1. 秦郁彦編『日本官僚制総合辞典』(東京大学出版会、2001年)

まず、明治維新から現代までの官僚制についての総合辞典から、基礎的知識を拾っておこう。

戦前の内閣制度について、本書は、太政官時代、内閣制時代の二つに区分している。以下は太政官時代の仕組みの概要である。

「内閣制度以前の職制である太政官制度は、大政奉還後の新政府機構として、明治1年1月三職(総裁・議定・参与)設置によって始まった。閏4月政体書が發布され欧米先進国にならって三権分立の原則に即し、立法権の機関としては議政官、司法権の機関として刑法官。行政権の機関としては行政官を置き、天皇を輔弼して大政を総括せしめることにした。なお、行政官のほか神祇官、会計官、軍務官、外国官の諸官を置き、これらの7官を総括して太政官と称した。国の行政は天皇の総攬するところであるが、天皇が親裁するのは勅令の制定、予算の裁可、文武官の任免、条約の締結等に限られ、その他は上記の行政諸機関に委任されていた。」(381頁)

この制度は改革、改革続きであったが、明治10年ころには、各省庁の覇権を握った藩閥勢力に権力が移行し、明治12年からは、左右両大臣・参議の合議体が、非公式に内閣と呼ばれた。この太政官制から内閣への移行は伊藤博文が主導した。伊藤は「明治17年3月制度取調局を設置して、その長官となり、憲法制定実施と国会開設に備えた行政組織の研究調査に当たった。創設時から、太政大臣の地位にあった三条実美は太政官制の継続を主張したが、結局伊藤の案により、明治18年12月22日太政官達69号により、内閣制に移行することになった。」(381頁)

新しく発足した内閣制度は次のような構成であった。

「明治18年12月22日、太政官制度が廃止され、内閣制度が発足した。これによって内閣総理大臣、宮内・外務・大蔵・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・通信の各大臣がおかれ、内閣総理大臣と(宮内大臣を除く)各省大臣とをもって内閣が組織された。」(381頁)

この内閣制と太政官制との違いについては次のようだった。

「(1) 太政官は太政大臣を長とする独任機関であるのに対し、内閣は国务大臣全員をもって組織する合議機関。(2) 太政官制度では、各省の長官(卿)は太政官に隷属する文官であったが、内閣制度では、各省大臣は内閣総理大臣とともに制度上当然に内閣の構成員

となる。(3) 太政大臣は各省の長官に対し制度上完全な指揮監督権を有していたが、内閣総理大臣にはこのような権限を有しない。(4) 従来は太政官に隷属していた宮内省が、内閣制度では、宮中・府中を区別する主旨から内閣の外に置かれた。」(381頁)

内閣制度の発足に当たり、各省庁運営規則である各省官制が定められ、官吏の任命方法についても身分制として定式化された。

「内閣制度の創設に伴い、明治19年2月27日に公布された各省官制(明治19年勅令第2号)のうち、『通則』の部が各省(当時は、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務および逓信の9省)に共通して置かれるものとして規定した官職は、次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補及び属である。」(382頁)

官吏の任命方法等については省くとして、項目だけを挙げておこう。官吏制度は、「官等制度」「任用制度」「試験制度」「服務、分限及び懲戒制度」「給与制度」「恩給制度」に分けて規定されている。内閣制度自体は、明治22年12月24日内閣官制(勅135号)が定められ、それは部分修正を施されはしたが、昭和22年の内閣法制定まで継続された。

この内閣制への移行は、大日本帝国憲法制定前になされ、そして憲法には内閣についての規定はなされてはいなかった。ここから次のような、内閣の脆弱性と呼ばれる事態が発生した。

「閣議の決定は全員一致によるものと解されていた。したがってもし一部閣僚が、総理大臣または内閣の方針に反対した場合、その閣僚が自発的に辞職しない限り、結局閣内不一致によって内閣は総辞職せざるをえなかった。」(382頁)

学会の議論はこの「内閣の脆弱性」を一つの論点としているが、しかしこれは天皇の行政大権との関連で把握すべき事柄であろう。この点については次の赤木の研究が解明している。

2. 赤木須留喜『<官制>の形成』(日本評論社、1991年)

1) 「内閣の脆弱性」に関して

従来、GHQによる戦後改革も、官僚に関しては手が付けられなかったといわれている。赤木は明治時代に形成された日本の官僚制について<官制>という名称の勅令を詳しく調べ上げ、戦前の天皇制官僚による支配の特質を描き出すとともに、戦後改革においても、この特質が継承されたことを具体的に明らかにしている。まずは赤木の問題意識を紹介しよう。はしがきでは次のように述べられている。

「『官制』は、戦時中の『官制新体制』期にあって、あの行政改革論議すらをも受けつけなかったものであるが、『戦後改革』期におけるGHQの行政改革にさいしてもしかり。ついに斧鉞を受けつけずに、その力をやんわりとうけとめて、チャッカリと凌ぎ切ったのであった。」(iii頁)

第1章 問題の提起、の1. はじめに、では赤木は、辻清明、山崎丹照らの「内閣制度の脆弱性」論を取り上げ、これを批判するのであるが、その際ウェーバーの官僚論の振り返りから始めて、ウェーバーが『支配の諸類型』で「支配は、必ずつねに行政としてあらわれる」(3頁)と述べていることを手掛かりに、その官僚論について次のように紹介している。

「行政官僚制が、支配諸関係の『合理的社会関係化』をもたらすゆえんは、なにか。行政官僚制をしてその永続的支配力を行使し、影響力を引き出す契機は三つある、とウェーバーはいつている。ひとつは、組織の長の地位・権限が、官僚制装置の拡大とともに拡張・拡大すること。もうひとつは、官僚制装置はまた、全職員の利益擁護・推進に向けて、しっかり結びつけられている存在であること、そして第三に、被支配者もまた、この官僚装置を必要とし、これを支持し、要求する傾向にあること、この三点である。官僚装置がこの社会関係の維持・培養・促進の作用を持つときは、『組織』は、組織化するにつれて、『制度』になりうるし、また、なりきることができるのである。」(3~4頁)

このようなウェーバーの官僚論に依拠する形で、「内閣の脆弱性」論に対して次のように批判している。

「内閣の脆弱性、そして各省庁各局課の割拠性・分立制という特性と、行政組織の制度化、組織の精神の形成とは、無関係どころか、まことに密接な関係があるのではないのか。むしろ、わが国の内閣制度に代表される統治構造の分立制・割拠性という構造的特質が、反面においては、かえって、各省庁中心主義の形成、その維持・温存、そして拡大の培養器の役割をもつこと、その契機を追及する必要があるのではないのか。」(4頁)

「内閣の脆弱性」それ自体を日本の官僚支配の特質から導こうとする赤木は、戦前の天皇制についてあらかじめ次のように規定している。

「天皇制行政官僚制は、まさに、その家産官僚制構造の概念に適合しており、天皇制の体制は、合法的支配の純粋型とはもとより、伝統的支配とも異なっていて、伝統的支配のなかのひとつの型、つまり家産官僚制の型に枠づけられよう。それがどのようにして形成され、変容・改造され、そして進歩の歴史過程に対応したのか。その構造面の分析を通して、その作用面が問われなければならないのではなかろうか。」(5～6頁)

このような問題意識にもとづいて、赤木は次に「官制モデル」として、昭和12年に制定された「内閣文書処分事項」「内務省分課規程」「審査委員」「内務省文書取扱規程」「内務省官制」の条文をあげている。そして、この戦前の「官制モデル」の形成過程が第2章、第3章で分析され、そして第4章では官制の構造が、第5章では行政権の構造が分析されている。その内容の紹介は後回しにして、補論として末尾に置かれている「戦後改革と行政官僚制」での分析を先回りして紹介しよう。

2) 戦後改革と行政官僚制

戦後改革の特徴はいうまでもなく間接統治であり、憲法の制定、農地改革、労働三法等は、「すべて、合法的に、旧帝国議会ならびに国会の立法過程を経由する、いわゆる立法改革であった。」(392頁)

まず、国家公務員法制定に始まる国家公務員の職階制に関する法律、に至る一連の分析がなされているが、それは要約にしておこう。

① 労働組合法、労働関係調整法、労働基準法、の三法を国家公務員法から除外し、2.1スト前後の前後労働運動のピーク時、総評の4分の3を占めた官公労勢力の影響力排除に成功した点は周知である。民主化推進期——>占領政策転換期。

② アメリカで発達した科学的人事行政の成果の日本への移植・導入はどうか。制定過程にあつては、この狙いは高く評価されていた。(394頁)それは職階法にまとめられた。アメリカでは労働組合も推進側、日本はそうではなかった。組織労働者は、労働基準法奪還の闘争へ。

③ 「三公社五現業、いわゆる現業部門が、国家公務員法の適用を免れ、それを回避した便法——公社制度——の下に置かれてきた……公共企業体等という現業部門に対して労働三法の適用を排除し、特別の立法措置をとり、国家公務員法体系とは別の、しかしそれに類似した特別の範疇をつくり出す新しい措置——妥協——であった。」(395頁)アメリカの職階制は、現業部門中心、日本はそれが排除されていた。

④ 人事院勧告により、人事院の職階制の推進機能が見失われ、給与のみに注目が集まり、組織労働は人事院の活動に否定的となった。

次いで戦後改革に関する三つの代表的論文、辻清明の「公務員制の意義と限界」論(『新版日本官僚制の研究』、東大出版会)、井出嘉憲の「破壊すべきものは破壊し、保存すべきものは保存し、建設すべきものを建設する」というマッカーサーの表現通りに事態が進んだと見る見方(『日本官僚制と行政文化』、東大出版会)、そして、竹前栄治の「占領政策転換期の労働政策」(『戦後労働政策』、東大出版会)、を取り上げてコメントしている。

いずれも戦後の公務員改革に一定の評価を与えるものであるが、これは実情に合致していないというのが赤木の評価であり、その点はむしろ、実務家の岡部史郎(『公務員制度の

研究』有信堂) や、林修三「国家公務員の官職制度の問題点とその対策について」(『ジュリスト』124号)の方が優れていると述べている。つまり、職階制は機能していないし、予算と人事に関して各省庁に機能が分散している実情があるのだ。

端的に言って、国家公務員法は行政官僚制の民主化・能率化を達成するという目的を実現するための武器となったのかどうか、が問題であり、赤木はそうではない、として以下にその根拠を事実をあげて示している。

『国家公務員法』ならびに『国家公務員の職階制に関する法律』には、影の形に随うが如く、大蔵省主導の『政府職員の給与と実施に関する法律』、『一般職の職員の給与に関する法律』が先行ないし並行して存在し、かつ、その効力が『国家公務員法』と『国家公務員の職階制に関する法律』に実質上優先する形が貫かれているのである。」(407頁)

GHQ 主導で制定された法律は、国家行政組織法と国家公務員法、国家公務員の職階制に関する法律、であるが、国家行政組織法は、日本側が作成した行政官庁法へのクレーム、その代案であり、あとの二つは戦前の<官制>の解体をめざしたものであった。各省庁の局に権力がある、という戦前の構造を、単一のシステムとして公務員制度を構築しようとしたのであった。この双方のせめぎあいについての分析が赤木の著書の白眉である。

3) 国家行政組織法と各省庁設置法

国家公務員制度と職階制について、職階制は実施されていない、国家公務員法では官僚制は一元化できていないということについての赤木の論証を見ていこう。

「国家公務員法体系の最も中心的な職階制の発動がその始動時点において凍結されたために、過去 45 年、法律上のたてまえは画餅化し、現実には給与法—給与行政のしくみが貫徹していくという矛盾点は、ついに解析されなかったのであった。」(409頁)

赤木によれば、国家公務員法体系の職階制と国家行政組織法による官僚制改革は、実は官僚制における官制の保存を隠ぺいする役割を果たしたということだ。

「戦前からの各省官制通則という官吏法の基本体系は、有効期間 1 ヶ年という時限立法の形で成立していた『行政官庁法』という名称をつけられた法律の形で継承されていたのであった。それだけではなく、旧来の法令の存在それ自体、GHQ のイニシアティブによるポツダム勅令でもって廃止されたものを除き、ほぼそのまま温存されていたのである。」(410～1頁)

後で見るように、GHQ からダメだしされて暫定法とせざるをえなかった行政官庁法の精神が、各省庁設置法に引き継がれている。さらに、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の効力に関する法律」(昭和 22 年 4 月 18 日法律第 72 号)によって、この引継ぎは保証されている。このあと、「臨時法制調査会」と「行政調査部」をめぐって、GHQ と日本の各省庁との法的関係についてのやりとりの詳しい記述があるが省略する。

「戦後改革のさ中であって、大蔵省とくに主計局の地位は、相対的に高まりつつあった。その理由は、軍閥、財閥、そして政党といった、戦前の官僚勢力に対する対抗勢力の存在が、敗戦によって、一挙に戦後日本の政治過程から退散せしめられていったこと、そのうえさらに、占領軍が間接統治体制をとったことが、消極的に行政官僚制組織を承認したことを意味したため、各省庁が、したがって大蔵省の比重が相対的に高まったのであった。」(413頁)

「法律ならびに政令に対する GHQ 側の監視—統制は、22 年と 1 年後の 23 年とを比較すると、大きく一変し、GHQ 側が譲歩し後退したことがわかるのである。

いずれにしても、ポツダム勅令それ自体が、各省庁へ各々の機能調整を新設し、あるいは否定する役割をもち、ときにはこれを篡奪していったのに対して、他方では、日本国憲法施行の際、現に効力を有する『命令』の効力、『勅令』の効力を、法律ないし政令でもって継承せしめ、温存せしめる側面もあった。その限りでは、当該省庁機能は、従来どおりに保証される側面すらもっていたのである。」(415頁)

「したがって、官制大権としての行政庁の権限の継承と継受の側面と、その切断の側面

とは、とうてい一義的・一元的に整序しうるものではなく、しかも、昭和 23 年すなわち占領 3 年目にして、GHQ・GS のオーソライゼーションに一本化しえない新しい立法過程がうまれようとしていたのである。その時点で、立法部すなわち旧帝国議会もそれなりの役割を果たした後に、新国会が国民主権の基点にすえられて合法的機能領域をもち、立法改革が推進されたのであるが、しかしそこでの立法部の存在や機能はもとより一元的ではなく、GHQ も各省庁も立法部も、それぞれ相互に相対的に相手を認識して機能することはまれではなく、当然であった。したがって、戦前の行政権優位・執行権の優位性をうみおとす官制大権の超越的独自性と比較すれば、占領期の立法過程は、まさしく複合的であり、多元的ですらあった。

天皇制統治構造は、マックス・ウェーバーのいう家産官僚制であって、官制大権なるものが、執行権優位の構造を保証していた。逆にいえば、この天皇制家産官僚制は、基本的には、立法部すなわち帝国議会ないしは政党勢力との切断ないしはその敵対によってなりたつ構造であった。この権力の構造を補完するものとして、かつては法制局官制によってその地位を保証された法制局と枢密院が存在した。それらの機能は、それらが立法部との関係を断たれた存在であったからその機能を発揮しえた、というべきであろう。」(416 頁)

ここに記述されている戦前の官制大権はもちろんそのまま存続したのではない。立法部から超越した行政大権は廃止されはしたが、しかし、官制大権としての行政権は、各省庁設置法によって継承されている、というのが赤木の見立てである。

「あたかも、23 年の法制局の解体から 27 年の内閣法制局の創設にいたるまでの期間が、まさに、各省庁設置法がそれぞれ結晶過程を経てしあがる段階であったのは、皮肉というべきであろうか。そしてこの経緯は、天皇制家産官僚制の構造が、かなりの程度において温存されえたことを裏づけるものではなかろうか。しかもこの経緯が、各省庁設置法の示すように、国会での立法過程、つまり政党勢力多数派のオーソライゼーションを経たものである限り、新しい制度は、より安定性ないしは継続性を与えられていることにはとくに注目すべきであろう。」(417 頁)

赤木によれば GHQ による法務局解体は、かえって各省庁設置法の内容を日本側のペースで決定していく要因となった。

「しかし、各省庁設置法は、国家行政組織法が国会審議を経て修正のうえ成立する見込みであること、GHQ 側も、そのなりゆきに賛成する態度である以上、時期的なズレは、かえって臨時行政機構改革審議会の審議とは別個に、行政調査部のイニシアティブではなく、各省庁と GHQ 側との折衝を最終的に承認するという、一種の授権状態をつくりだしてしまっただけではなく、各省庁側が GHQ との接触を通してそれぞれの設置法構想のとりまとめを急いだことからして、結果的には、大蔵省の予算編成権の認否問題が問題になるのではなく、各省庁設置法のみが個々別々に確定していったといえよう。行政調査部の立案権はこの審議会の経緯によって逆にふみにじられてしまったのであった。」(418 頁)

行政調査部は各省庁設置法に関しては立案権を発揮できないままであった。また、知事公選制に対する中央官庁の指揮監督権の確保もなされ、「各省庁設置法の制定過程は、一面では各省庁の共通の利益である中央統制を温存するしくみをつくったのではなかろうか。」(420 頁)と赤木は述べている。

では各省庁設置法と官制との関係はどうなのか。これに関して赤木は 23 年 5 月 12 日閣議決定を重視する。

「この閣議決定案の末尾に、『各省庁の所轄事務の範囲』は、『今後法令または閣議による特別の定めをしない限り』、『従前のそれぞれの官制に基づいて行われて来た範囲と同一とする。』ことと確認した意義は、一読して明瞭であり、重要である。すなわち、各省庁官制が戦前、すなわち従前から規定していたそれぞれの機能領域は、国家行政組織法に基づく各省庁設置法によって、今後も引き継がれるのである、と断定しているからだ。」(431 頁)

しかも新たに制定される国家行政組織法と各省庁設置法との関係については、基本法と個別法の関係ではなかった。

「その存続を否定された行政官庁法は、国家行政組織法と各省庁設置法という二つの国会制定法によってとってかわられたのであるが、そのさい、前者が母法ないし基本法であって、後者がその各論だという脈絡のもとに組み立てられたのではなかった。」(451頁)

『官制』は廃止されたが、こうしてここで、『官制』は再び、『再』形成・再生産の契機をつかみとったことになったのではなかろうか。国家行政組織法における二つの魂の併存を嗅ぎ分けた論述は、佐藤達夫関係文書ではこれ一点である。これは国家行政組織法自体の矛盾点を示唆しているのみならず、国家公務員法、国家公務員の職階制に関する法律に典型的な、アメリカ行政学の基礎概念とその内容が、各省庁設置法へと波及する力をもたなかったことを意味している。・・・『戦後改革』は、それゆえに『行政改革』としては、ほとんど有効性をもつことはなかったのである。」(453頁)

改革時に、総括的視点をもつ組織が欠落したがゆえに、各省庁がそれぞれ官制を復活させる各省庁設置法を国会議決で獲得した、という赤木の分析は説得力がある。

3. 長谷川幸洋『日本国の正体』、古賀茂明『日本中枢の崩壊』

(解題) このノートは、2011年7月にルネサンス研究所MLの流したものである。文献目録も当時のままにしてある。

日本の権力構造

2011年7月

1. 日本の支配階級

官僚という身分が階級に成り上がるシステム

天下り 省益しか考えない 地方公務員も含め天下り団体の経済的規模

資本家階級も官僚階級に従属する 自民党、業界団体にも官僚が支配

新自由主義は資本家階級の一部と官僚階級との間の闘争だった

2. 官僚支配の実相

法律の制定

内閣府の実情

閣議の実情

国会議員の実情

3. 官僚階級の解体

アメリカや韓国では官僚が階級になることを未然に防いでいる。高級官僚の入れ替え。

身分が階級に成り上がるシステムを打ち壊す

身分制の実際を人々があまねく知ること

人々の視線で官僚を追い込む

参考文献

学術書

1969年5月20日 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会

1980年10月30日 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会

1982年4月20日 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会

1991年2月25日 赤木須留喜『<官制>の形成』平文社

1994年12月9日 岡田彰『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局

1999年1月10日 城山英明『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版会

2001年10月10日 中邨章『官僚制と日本の政治』北樹出版

2007年2月28日 中道實『日本官僚制の連続と変化 ライフコース編』ナカニシヤ出版

一般書 ●官僚経験者、○報道関係者、×政治家

- 1998年5月1日 ○井上憲一『官僚支配の断末魔』KIBA BOOK
1998年10月16日 宝島408号『官僚が言えなかったホンネの話』宝島社
2000年9月1日 ○官僚研究会『キャリア官僚大研究』東邦出版
2001年4月20日 ○北沢栄『公益法人』岩波新書
2001年11月25日 ×石井紘基『日本を喰いつくす寄生虫』道出版
2002年10月22日 ○後藤英彦『日本をダメにした官僚の大罪』講談社
2002年11月25日 ○北沢栄『官僚社会主義』朝日新聞社
2003年5月25日 ●林雄介『霞ヶ関の掟 官僚の舞台裏』日本文芸社
2005年10月30日 ●稲葉清毅『霞ヶ関の正体』晶文社
2005年12月1日 菊池英博『増税が日本を破壊する』ダイヤモンド社
2005年12月8日 ●・・・若手の会『霞が関構造改革・プロジェクトK』東洋経済新報社
2006年9月26日 ●中野雅至『間違いだらけの公務員制度改革』日本経済新聞社
2006年12月6日 ×飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社
2006年12月20日 ×竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社
2007年4月10日 ○魚住昭『官僚とメディア』角川新書
2007年5月30日 ○木屋与左右『誰がために国はある』星雲社
2007年6月14日 菊池英博『実感なき景気回復に潜む金融恐慌の罟』ダイヤモンド社
2008年3月1日 ●高橋洋一『さらば財務省!』講談社
2008年4月26日 ○池上彰『政治のことがよくわからないまま・・・』海竜社
2008年5月30日 ×中川秀直『官僚国家の崩壊』講談社
2008年7月30日 ○長谷川幸洋『官僚との死闘700日』講談社
2008年9月25日 ●高橋洋一『霞が関をぶっ壊せ!』東洋経済新報社
2009年3月11日 ●高橋洋一・○長谷川幸洋『百年に一度の危機から日本経済を救う会議』PHP研究所
2009年5月1日 ×渡辺善美『絶対の決断』PHP研究所
2009年5月8日 ○北沢栄『亡国予算』実業之日本社
2009年6月30日 ○長谷川幸洋『日本国の正体』講談社
2008年7月14日 ○屋山太郎『天下りシステム崩壊』海竜社
2009年8月14日 ×渡辺善美『公務員制度改革が日本を変える』飛鳥新社
2009年9月20日 ○菅正治『霞が関埋蔵金』新潮社
2009年9月25日 ●中野雅至『天下りの研究』明石書店
2009年9月10日 ●・・・若手の会『霞ヶ関維新』英治出版社
2009年10月30日 ●中野雅至『公務員大崩落』朝日新書
2009年12月20日 ●中野雅至『天下りとは何か』講談社新書
2010年4月6日 ●高橋洋一・○須田慎一郎『偽りの政権交代』講談社
2010年4月30日 ×市村浩一郎『天下りの真実』PHP研究所
2010年5月15日 ●原英史『官僚のレトリック』新潮社
2010年5月20日 ○長谷川幸洋『官邸敗北』講談社
2010年6月17日 ●伊藤達也『総理官邸の真実』PHP研究所
2010年6月20日 ○横田由美子『官僚村生活白書』新潮社
2011年3月30日 ●高橋洋一『官愚の国』祥伝社
2011年5月23日 ●古賀茂明『日本中枢の崩壊』講談社

官僚と政治家

自民党時代

土光臨調

公務員改革

橋本

小泉

安倍

福田

麻生

1) 長谷川幸洋『日本国の正体』(2009年、講談社) 抜粋

「霞ヶ関にとって天下りは人事異動の一環であり、天下りがあって初めて省内秩序が保たれる。入省すれば『70歳までは面倒をみる』というのは、霞ヶ関の鉄の掟なのだ。」(23頁)
小泉の改革路線は、「09年3月に至って、全面的に敗北した形である。」(24頁) 高橋洋一、中川財務相の追放など

首相官邸

首相 官房長官 官房副長官 3名(衆参から各一名の議員と官僚一名) 官房副長官の下に官房副長官補が3人いて全員官僚。(29頁)

「官僚にとって、もっとも大事な既得権益は天下り構造である。たとえば、天下り構造が廃止されるようなら、倒閣さえも狙う。」(31頁)

「もともとの政策を作ったのが官僚であるだけでなく、与党内の政策審議プロセスでも、官僚が法案成立に向けて重要な役割を演じているのである。」(50頁)

「それは官僚が選択肢を示すのではなく、政策をあらかじめ選択していて、政治家を自分たちと同じ結論に導こうとしているからだ。」(52頁)

成長率・金利論争 中川・竹中 対 谷垣・与謝野 財務省は中川に擦り寄る(66頁)

「官僚にとって『権力の実体』は自分たち自身であって、政治家はその権力を行使するための『衣装』にすぎない。」(68頁)

埋蔵金問題

「各省庁は特別会計に余剰金や積立金を貯め込んで、総計すると50兆円前後にまで膨れ上がった」(69頁)

事務次官等会議 定例閣議前日の月曜日と木曜日

「閣議にかけられる案件は必ず事務次官等会議で承認された案件に限られているのだ。これまた法的根拠はないが、慣例でそうなっている。」(79頁)

ここにあげられる前に各省庁で協議されている。

「ところが、実質的に政策が議会どころか閣議ですらなく、事務次官等会議やさらに密室性が高い各省協議という官僚だけの場で決まってしまうと、国民は何が問題になっていて、どう改めようとしているのかすらわからなくなってしまう。」(80~1頁)

官房副長官が事務次官等会議の仕切り役。

閣議はお習字大会(86頁)

「つまり前夜の事務次官等会議で了承された案件しか閣議には上がってこないのです、閣僚間であらためて議論しなければならないような問題はない。残された仕事は閣議決定や閣議了承の内容を書いた紙に、毛筆で閣僚たちが花押(署名)を書くことだけになる。閣僚たちは次々に回ってくる紙に淡々と黙って花押を記していくのが閣議の実態なのである。」(86~7頁)

財務省 増税の本当の狙いは、既得権益の維持である。(100頁)

大臣に財務省から政務秘書官をつけて、政治家を政策通として売り込む。

ばらまき 長谷川の定義「国民の特定層や特定業界に恩恵を与える財政支出」(106頁)

「実はこの特定層への恩恵供与こそが、霞ヶ関官僚が政策を立案するうえで、最も基本的な発想の一つとなっている。」(112頁)

福田政権時の緊急経済対策はその典型

「霞ヶ関は個別業界への恩恵供与から一歩進んで、自分たち自身の利権拡大に全力で走り始めた。」(114 頁)

中身を見るとほとんどが「官への支出」(115 頁)

施設費、それも何に使われているのか分からない。

「財務省は毎年暮れに予算編成が終わった後、記者や論説委員たちに分厚い資料を配って、予算の内容を説明するが、独立行政法人など『官への支出』がどのくらいになるかといった情報は一切発表したことがない。

各省庁は民間企業に仕事を発注する前段階で、まず自分たちが所轄する独立行政法人や公益法人にカネを回し、さらに独法が子会社のようなファミリー企業に仕事を発注する仕組みが一般的になっているのだ。」(118 頁)

専務理事政策

「官僚はそうした産業の業界団体をつくる。・・・業界団体が出来ると、財団法人や社団法人化を目指す。・・・うまく成功すれば、天下りポストが一つ増える。」(126 頁)

「衆院調査局の調査では、07年度で独立行政法人や公益法人など約4500法人に約2万5000人の霞が関官僚が常務理事などの形で天下りし、その天下り先に12.1兆円が補助金や助成金などとして国庫から支出されていた。」(130～1 頁)

2) 古賀茂明『日本中枢の崩壊』(2011年、講談社) 抜粋

「日本再生に直接結びつく公務員制度改革の必要性を知っていただきたい」(2 頁)

「危機感」

「日本の国という列車を牽引している政治、行政システムがあまりにも古びていて、世界の変化に対応できないのだ。」(3 頁)

「その最大の原因が霞が関の内向きの、すなわち、省益にとらわれる論理である。そして、官僚がそうした内向き志向になっていく仕組みこそが問題の本質だ。その象徴として天下りがある。」(4 頁)

「そう、『日本中枢』のシステムそのものが、もはや崩壊しているのだ。」(5 頁)

「『日本中枢』で国を支えているはずの官僚は、実はかくも信頼できないものでありながら、しかし自己保身と利権維持のための強固な連携力だけは備えている。」(7 頁)

「私よりもっとも驚いたのは、震災が起きるやいなや、信じられないことに、これを増税のための千載一遇のチャンスととらえる一群の人たちが即座に動き始めたことだ。震災対応よりもはるかにスピーディな対応、驚くというより悲しかった。」(23 頁)

東電の序列は総理よりも上なのか

天下りを送る経産省よりも強い東電

電力の規制緩和が経産省で議論され始めると東電がぶち壊す。

2006年12月渡辺喜美が行政改革・規制改革担当大臣になる。

経済産業省から若手官僚を紹介。原英史と金指壽

「大きな改革を成し遂げるには、なによりも抵抗勢力の中心的存在である官僚システムを変えなければ、結局、改革は絵に描いた餅に終わる。」(47 頁)

渡辺の改革 天下り禁止、年功序列の廃止。

「国家公務員制度改革基本法は、抜本的な公務員制度改革の哲学を示すとともに、『国家戦略スタッフの創設』『内閣人事局の創設』『キャリア制度の廃止』『官民人材交流の促進』などを柱とし、実際に改革すべき項目そしてスケジュールを網羅的に盛り込んだものだ。」(53 頁)

2008年6月6日法案成立 古賀は7月に国家公務員制度改革推進本部事務局の審議官となる。8月1日内閣改造で福田首相は渡辺大臣を変える。改革派は少数派で意気あがらず。

人事院 「総裁は元官僚で、事務局は上から下まで全部国家公務員だ。つまり、第三者といいながら、実は公務員が公務員の給与などの待遇を決めているのである。」(71 頁)

甘利大臣「人事院の査定権限を内閣府人事局に移管しようとした。」(72頁)

「われわれは、政治主導を実現するには幹部職員を大臣が自由に任免できなければならないと考えた。」(74頁)

公務員制度改革推進の歯車の逆転

『政治主導』を掲げて船出した鳩山政権は、事務次官会議廃止、行政刷新会議・国家戦略室の設置など具体策を矢継ぎ早に打ち出していたが、2010年2月に出された国家公務員法改正に関する政府案の中身は、2009年の麻生政権下での改正案から大幅に後退し、われわれの作った改革案は完全に骨抜きにされていた。」(82頁)

幹部職員の人事での後退(内閣主導での人事の放棄)

幹部職員の入れ替えの断念

人件費の内閣での決定の放棄

天下りの容認

鳩山内閣では政府案は廃案に

「2010年6月国家公務員の『退職管理基本方針』(総務省案)なるものが発表された。」(89頁)菅政権がこれを閣議決定。

安倍内閣のときの天下り規制への対応

現役出向制度と民間企業への派遣

雑誌での意見表明

2010年6月29日号『エコノミスト』「現役官僚が斬る公務員改革」

2010年10月2日号『週刊東洋経済』「退職管理基本方針の問題点」

2008年7月、福田政権時に内閣に出向 国家公務員制度改革に取り組む

2009年末、国家公務員制度改革推進本部事務局審議官の任を解かれ、経済産業省の大臣官房付となる(つなぎの閑職)。1年数か月過ごす。

2010年10月2週間の出張へ 中小企業政策の問題点を書いている。

「現在の霞が関の最大の問題は、官僚が本当に国民のために働く仕組みになっていない点である。」(146頁)

第一の欠陥は縦割りの組織構成である。

第二の欠陥は、年功序列制と身分保障。

「課長職は毎年採用されるキャリア官僚の数にほぼ対応できるように設けられているが、審議官・部長、局長と、徐々にポストの数は減っていき、トップの事務次官にはたった一人しか入れない。しかも審議官・部長以上は、同期のものが出世すると、出世競争に敗れた人は、退職するという慣行になっていた。……」

すなわち、出世競争に負けた人のための受け皿が必要なので、無駄な独立行政法人、特殊法人、そして無数の公益法人を役所は作る。」(148～9頁)

「年功序列の弊害はまだある。この制度のせいで、官庁では先輩の意見は絶対という不文律ができあがっている。過去に上の者が推進した政策を非難することはご法度だし、悪しき習慣も改められない。」(149頁)

「先に触れたように、身分保障と年功制度をそのままにして、待遇もポストも保障するなどということは不可能だ。人員も給与もカットし、同時に、根底にある年功序列を廃止して、能力主義、実績主義に改めないと、改革にはならない。」(150頁)

国家公務員制度改革基本法

「基本法は、『国家戦略スタッフの創設』『内閣人事局の創設』『幹部職員に関する新制度の創出』『降格、降給などが柔軟に出来る新たな給与制度の創設』『キャリア制度の廃止』『外部人材の積極的登用』などを柱にしている。」(151～2頁)

霞が関にあまたある互助組織の解体

「部長以上の幹部人事は内閣人事局が一元的に管理する。このとき、幹部候補の名簿は各省庁が作るのではなく、内閣人事局が作る。」(154頁)

大臣、副大臣、政務官の政務三役を省庁の司令塔として機能させる。これと官僚トップの

事務次官との二本立て。

「自民党は、政策立案の場として、党内に『財務金融部会』『経済産業部会』『環境部会』といった専門の部会を設置している。内閣が提出する法案であっても、まず各部会の議論と了承手続を経て、自民党の政務調査会（政調）で調整され、さらに党総務会に回され、最後に閣議で正式決定されて国会に提出されるという仕組みになっていた。

この政策立案の場である各部会のブレーンは、対応する関係省庁の官僚が努めていた。」
(174 頁)

「自民党の議員は官僚に育てられて一人前の政治家になるという仕組みになっていたのだ。」(175 頁)

「つまり、単純な癒着というより、政官が一体となった『複合共同体』ができあがっていたのである。自民党政権時代、公務員制度改革が幾度も暗礁に乗り上げたのは、こうした構造的な関係が根を張っていたからだ。

利権は国政のあらゆる分野に及んでいた。公共事業、医療、農業、教育、運輸、通信……、数え上げたらきりが無い。そして電力もまた代表的な政官財の癒着構造を持っていた。電力の世界は、業界全体が、政にも官にも優越するという特殊な構造になっていた。」(176 頁)

民主党は財務省と手を結ぶために、公務員制度改革を後退させた。

長妻大臣の構想

「一時期、消えた年金問題に関連して歳入庁構想が浮上した。年金も国税も国民からおカネを徴収する点では同じ機能なので、社会保険庁と国税庁を統合し、歳入庁を新設して、国民から徴収する機能を一元管理しようという構想だ。」(196 頁)

小泉 官邸に、竹中チームと飯島チームがあった。

安倍 自前のチームなし

現行の政策立案組織 これに対抗する国家戦略スタッフ

官房長官、官房副長官の下にある、官房副長官補 この補の下に省庁から出向した審議官、参事官、参事官補、のスタッフがいて一つの組織になっている。(210 頁)

現行の人事システム これに対抗する内閣人事局

「事務次官が作成した推薦リストを人事検討会議がそのまま承認し、大臣が任命する。」
(216 頁)

「財務省の行動原理は、二つに分けられる。一つは財政破綻は絶対に避けたいという思い。もう一つは、自分たちの支配装置である予算の配分権をなるべく強化したいという願いだ。」
(222 頁)

「官邸を牛耳っているのも財務省だ。官房副長官補が財務省の牙城になっているだけでなく、総理や官房長官の秘書官にも、財務省出向者の指定席が用意されている。

総理や閣僚には、複数の省庁から出向した役人が、秘書官としてつく。」(224 頁)

「政治主導を目指す政権にとって、国家戦略スタッフ、内閣人事局、内閣予算局をすべてに先がけて創設することが必要なのだ。」(226 頁)

パリ OECD

1月4日朝刊 発電・送電の分離の記事

官僚支配を超える道——シンクタンク構想

『情況』2015年新年号寄稿論文（後掲『ASSB』21巻5号所収論文をもとに書き換え）

1. 私の官僚支配体験

私は2005年から、社会的経済、社会的企業促進の活動に参加しました。06年関西で結

成された共生型経済推進フォーラムで、政策提言のため社会的企業調査に取り組み、聞き取り記録を中心にまとめた共生型経済推進フォーラム編『誰も切らない、分けない経済—時代を変える社会的企業』（同時代社、2009年）を、政権交代のドラマを前にしながら発刊しました。引き続いてフォーラムは、韓国障害友権益研究所及び共同連と共催で、10年11月には第2回日韓社会的企業セミナー（於大阪市立大学）を開催、東京の企画では衆議院第一議員会館での研究会を開催し、厚生労働省からも参加がありました。その後社会的経済、社会的企業促進の政策提言をまとめ、フォーラムの自費出版でパンフ『緊急政策提言 社会的事業所法制化に向けて』（フォーラム編、2010年）を発行し、社会的企業法制化運動に取り組みました。

政権交代後、総合福祉法の法制化に向けて、障がい者制度改革推進会議が設けられましたが、これは従来の中央官庁が主催する会議とは違って、障害者の団体の代表が過半を占め、議長も障害者側から選ぶという画期的なメンバー構成となりました。また総合福祉部会には、フォーラムのメンバーも参加しました。しかし、その後の民主党政権の迷走と、障害者団体にまとまった政策提言をなす用意がなかったこともあり、結局は厚労省のヘゲモニーで法制化は進められ、社会的企業促進も一旦は文言として文書に登場しはしたが、最終的にはなかったことにされてしまいました。この経過の中で私は官僚支配の現実を身をもって体験したのです。

まず、社会的経済の領域は、ヨーロッパではサードセクターとして、公的セクター、私的セクター（株式会社など営利事業の領域）、に対抗する独自の非営利・協同セクターの中核をなしていますが、日本の場合、サードセクターの領域は経済的にも人口的にも巨大ですが、官の植民地で縦割りに分断され、セクターとしてのアイデンティティを持ちえていないことが判明しました。

次に、地方自治体も含め、官僚は住民との協働を掲げてはいますが、交付金などを通して天下り先の開拓に余念がなく、住民自治に対しては絶えず警戒し、横に繋がる自治の試みに水を注そうとしているように見受けられました。

さらに、官庁主催の研究会や委員会での意見は、聞き置くだけで、政策自体は官庁の当初の意図どおりに作成してしまいます。官僚は、政策作成上の独占的地位をしめているのです。

以上のような状態の中で、住民は官僚支配に抵抗する有力な手段をもてていないことが分かりました。署名活動、議会への請願、示威行進（デモ）、といったものがあるだけで、日常的な対抗手段をもてていません。グラムシ流に言えば、ヘゲモニー抗争の手段がないのです。サードセクターの諸団体はむしろ自民党サイドのプレッシャーグループとして政権にぶら下がっており、自治をめざしている住民に対しては、排除しようとしているのです。

2. 日本の官僚制支配の現実

1) 身分から階級へ

日本の官僚支配に対する批判は、ずっと以前からあり、自民党も何度か公務員制度改革という形で取り組んできました。マスコミも公務員バッシングを続けています。しかし、自民党時代の省庁再編などの改革に対しては、官僚は既得権を却って拡大するという焼け太りに対応してきました。小泉政権時の官邸主導は政と官との関係を変えたかに見えましたが、官僚はポピュリズム的政治に順応しただけで、関係の変革にはいたらなかったのです。

そもそも、日本の官僚制は戦前から継続され、変化はありません。GHQ（アメリカ占領軍）の民主化も、官僚制だけには手をつけられなかったのです。明治時代から延々とつづく日本の役人世界（官僚制）の不文律は、年功序列、身分保障（70歳まで）、天下り先の確保です。

具体的にキャリア官僚で見ると、毎年 600 人が採用され順次昇進して課長になると、それ以降のポストが足りなくなります。1 府 12 省の官僚のトップは事務次官でそれぞれ一人です。したがって課長以上の昇進期には競争に敗れた者を必ず肩たたきによって天下りさせ、渡りをさせていきます。その際待遇は現役同期官僚並みとすることで出世競争から脱落したという不平を封じ込めています。このような仕組みを維持していくためには天下り先の確保が死活問題となります。この仕組みはキャリア官僚だけではなく、ノンキャリアや地方自治体においても慣行化しています。

官僚は本来身分ですが、このような身分保障の体系はそれ自体を階級に形成していることを意味します。資本主義が発達した民主主義国である日本で、身分を階級に形成することは憲法に違反しています。具体的には第 14 条、法の下での平等及び、15 条、公務員の全体の奉仕者規定への違反です。

明治の官僚制は天皇の臣下であり、天皇の名において任命され、官僚が属する官位の位階制は貴族階級の序列でした。封建時代では身分が階級であり、それを天皇制に再組織したのです。

敗戦後は憲法によって天皇は象徴とされ、身分が階級となることは禁止されましたが、しかし官僚だけは戦前からの継続性を持っていました。最初は民衆に対する超越的権力行使といったことでしたが、やがて高度成長の時代に官僚身分を階級に形成していったのです。官僚は法律上は身分ですが、この身分を特権化し、自らを階級に形成したのです。

このような明らかな犯罪行為がこれまで見逃されてきました。まず官僚は自らの階級形成を極秘のうちにを行っています。2006～8 年の公務員制度改革が法制化されたときに多少は明るみに出ましたが、しかし官僚の行き過ぎくらいに捉えられていて、階級形成を問題視する見解は提起されていません。というのも日本の資本家政党である自民党自体が議員政党であり、多くの官僚出身者を抱えることで官僚階級に支配され、また資本家階級も業界団体などを通して官僚階級に従属しているからです。

2009 年の政権交代で鳩山内閣の政治主導がなぜうまく行かなかったか、ということについては既にいろいろな意見が表明されています。その中で、高級官僚 100 人の入れ替えをできなかったという説がありますが、それは正鵠をえています。官僚が階級として形成されていることはいわば非合法的な事態ですから、政治は真正面からこれと対抗できたはずでした。しかし民主党にはそのような決断も、人材の用意もしていなかったのです。政治主導は口先だけに終わり、官僚の統率が出来ずに歴代自民政権と同じように、逆に官僚に支配されていきました。こうなると、自民党以上に官僚べったりとなり、完全に官僚主導の政治運営になってしまったのです。

役人の行動原理に先輩批判はタブーというものがあり、前例踏襲、責任回避、が日常的に発生します。アメリカでは政権交代があると 3000 人のキャリア官僚が入替えられるから、彼らが日本のように階級に形成されることはありえません。(逆に、資本家の赤裸々な代弁者たちが、官僚になって自分たちの都合のいいように立法や行政を行う「回転ドア人事」が問題にされています。) 日本では政権交代があっても役人の首は飛ばず配置転換もなかったわけですから、官僚は階級としては無傷でいられました。官僚の形式上の長である大臣は長くても数年で交代しますが省庁はずっと継続しています。ここから、官僚が政治・行政・立法及び国会運営の実質的権力を握るという現状が維持され続けられているのです。

2) 官僚階級の経済的基礎

その上官僚階級が独自の経済圏を形成しているという問題があります。1955 年からの高度経済成長の過程で、以降 55 年の間に官僚の天下りは継続され、官庁も含めた官製企業の就業人口は市場経済のそれを上回るようになっていきます。民主党国会議員の故石井紘基が作成した統計では、サードセクター陣営も公的セクターに組み込まれていることがわかります。この現実慣らされているせいか、日本の市民はこの官僚支配の現状に不満は言えども変えようとはしていません。戦前から延々と続く官僚支配にまるで自然環境のように

なじみ、支配されたがっているように思われます。だから自民党員であれ民主党員であれ、官僚支配に対して闘おうとする人たちを孤立させてしまいます。

統計的には少し古いですが、石井紘基『日本を喰いつくす寄生虫』（道出版、2001年）より、官僚階級の経済的基礎について紹介しましょう。2010年に出版された北沢 栄『官僚利権』（実業之日本社）も参照してください。なお、石井は議員特権で官僚支配の実体を暴こうとしたために、2002年に暗殺されています。

① 日本経済の70%は国に支配されている

まず日本のGDPは、1999年に512兆円ですが、2000年の政府支出：一般会計（85兆円）と特別会計の純計が260兆円、地方公共団体の支出が90兆円、合計350兆円で、これはGDPの70%を占めていたこととなります。しかも政府支出の給与分は民間最終消費としてダブルカウントされていますから、残りの30%のなかにも政府支出がカウントされることとなります。（石井紘基『日本を喰いつくす寄生虫』、12頁）政府支出に限って国際比較すれば、アメリカ：194兆円／1059兆円、イギリス：45.6兆円／164兆円、フランス：31兆円／163兆円、ドイツ：30兆円／240兆円、日本：260兆円／512兆円です。（同書、13頁）

② 日本最大の貸金業、民間銀行を圧迫する政府系金融

公的金融機関（648.6兆円）：資金運用部（348.2兆円）政府系金融機関（185.8兆円）中央政府（13.3兆円）地方公共団体（10.8兆円）公的金融法人企業（9.1兆円）その他（81.5兆円）

民間金融機関（520.4兆円）：都市銀行（215.1兆円）地方銀行（134.1兆円）第二地方銀行（50.6兆円）信用金庫（68.7兆円）信用組合（14.2兆円）貸金業者（37.7兆円）

政府系金融機関は、金融事業は経済活動ではなく行政事務（行政権の作用に属する事務）ですので行政経費として処理され経営コスト面で民間より優位にあります。（同書、16頁）

③ 経済人口の4割が税金に依存している

被扶養者：6254万人（49%）

民間企業の雇用者：2781万人（22%）

税金部門の雇用者：3665万人（29%）

内訳：公務員、議会、政党など470万人（3.7%）福祉、医療、教育、文化、スポーツ、NGOなど1330万人（10.47%）行政企業、（特殊法人、公益法人、第三セクターなど）490万人（3.86%）官公需専門企業800万人（6.3%）農林水産系保護団体・個人545万人（4.29%）その他30万人（0.24%）（同書、18頁）

3. 政治主導の総括

2009年の政権交代で、民主党が公約に掲げた政治主導による官僚支配の解消に期待が寄せられました。一部では、アメリカや韓国のように政権交替による高級官僚の入れ替えが予想されましたが、鳩山政権は、従来の官僚制の人事における慣習を断ち切れず、この第一歩で挫折しました。鳩山辞任以降官僚支配は着実に復活し、民主党政府を取り込み、菅首相に公約にはなかった消費税増税を掲げさせて、民主党の弱体化と同時に消費税増税の道筋をつけるという官僚の政治的意図の実現をはかりました。その後、2012年末には野田首相に衆院解散に踏み切らせて、自民党支配の再来をもたらし、以降もねじれ解消というスローガンで参院選をも自民党の圧勝に持ち込ませて、この政治的意図を達成したのです。日本における官僚支配は完全に復活し、以前よりも力をつけるに至っています。

4. 政治主導の条件

官僚と政治家との関係という問題に限れば、日本の場合、政策及び法案作りが完全に官僚側に握られています。自民党支配の時代に野党であった民主党は、独自のシンクタンク

すら持ちえておらず、国会議員が片手間に政策作りをしていたに過ぎなかったのです。

ドイツでは、政党助成金が議員の数に応じて政党のシンクタンクに降り、シンクタンクが政策及び法案作りをしています。日本のように中央官庁の官僚が、学識経験者を招いて研究会や審議会を開いたり、民間大企業のシンクタンクに調査を発注したりして、政策立案をしているのとは大違いです。日本での政治主導は、政党が政策立案能力を官僚から奪い取ることなしには実現しえないでしょう。

5. シンクタンク構想

ここで提案するシンクタンクは、数あるシンクタンクが縦割りの活動し横のつながりが無いという現状を打破するための、メタシンクタンク構想です。

朴元淳現ソウル市長が以前に書いた『韓国市民運動家のまなざし』は、日本の市民団体100くらいを訪問し、聞き取り調査をした報告書ですが、このうちシンクタンク機能を持つ市民団体は相当数あります。この本で朴は、韓国と違って、日本の市民団体に横のつながりが無いことに驚いています。この調査と翻訳は生活クラブ神奈川の参加型システム研究所が手伝っています。

また、NIRAが日本の大規模シンクタンクの調査をしています。HP日本のシンクタンクにUPされている「シンクタンク情報2014」(PDF12頁)によれば、300の機関にアンケート調査をし、214機関が回答、そのうち研究成果情報の提供があったのは181機関でした。研究成果情報は2,726件で、研究成果については1982~2013年までで、約10万6千件の検索が可能です。また各団体の検索もできます。14年度の調査によれば、181機関のうち営利法人が82機関、財団法人が65機関(一般:32、公益:33)、社団法人が16機関(一般:13、公益:3)、その他(NPOや学校法人)が18機関でした。専門分野は、経済:34機関、総合:31機関、国土開発・利用:28機関、で、研究の形態は自主研究が1,067件、受託研究が1,610件、助成研究が49件です。成果は自主研究の場合、無償公開が648件、有償公開が332件ですが、受託研究の場合は非公開が676件に及びます。たぶん役人の天下り先が多いと推測されます。

このようにすでにある様々なシンクタンクをいわばインフラと位置づけて、その横つなぎによって、官僚から政策立案能力を奪えるシンクタンクを構想することがいま問われています。

6. 補足 特集号の編集に携わって

私は今回の特集を企画するに当たり、「全体のスケッチ」として次のような文章を作成し、執筆者に呼びかけました。

1) 本特集号の全体のスケッチ

経済では商品・貨幣、政治では官僚制、これほど身近な存在はないのだが、定見がない。特に日本の官僚制についての研究者による研究は、戦前期がほとんどであり、現在の官僚制についての文献は、ジャーナリストや脱藩官僚のものは数多いが、体系的な研究は見られない。

しかし、『世界』2014年5月号に掲載された汪暉「政治と社会の断裂」のポスト政党政治(=議会政治)の時代という提起を待つまでもなく、政党政治の機能マヒのなかで登場するのは官僚制支配である。この意味で官僚の研究は現代的意義があり、現代国家論研究の中心軸である。この点での立ち遅れは社会運動に禍根を残すことになる。

天皇制批判と天皇制の研究は蓄積としてあるが、その土台である官僚制については手づかずの状態である。また国家論研究についても国家の原理的把握についてはそこそこ議論がなされたとはいえ、官僚制については研究されていない。

日本では一部の自民党政治家による官僚批判は一貫してあり、とりわけ小泉改革に賛同する若手官僚たちが、従来の官僚支配のシステムに異を唱え、官庁内部から官僚制の改革を試みたことがあった。とりわけ経済産業省では電力の自由化を目指す勢力として形成されていたが、これは東電の政治力によって粉碎され、メンバーは脱藩官僚として、議員や民間のシンクタンクへの鞍替えを余儀なくされたようだ。

官僚の支配政党への支配力は、官僚が既得権益の占有者として、政策立案能力を独占し、許認可権をふるい、業界団体を統帥し、国会議員（過去官僚）を自民党に送り込み、税金を身内のファミリー企業に回して、官僚一族の雇用を営利事業である私的セクター以上に膨らませたという現実によって保障されている。そしてさらに独自の任命制と身分保障の体系を構築し、階級的身分として自己を形成している。

ところがこのような現実には、ほとんど明らかにされておらず、天下り批判とか公務員の高給批判といった枝葉末節の批判に終始し、官僚は安んじて支配を続けている。批判的官僚制研究が待たれるゆえんである。

まず、官僚制の分析を日本の支配階級の分析という枠組みで捉えることが必要だろう。その際に、日本の支配階級における官僚の地位を明らかにすることが必要であり、官僚身分の階級への転化、という観点を仮説として提案することも意義があろう。官僚は事務次官会議の他に、非合法の活動をするための秘密会議の場をもっている。彼らは国税、検察、警察を使って政敵への攻撃をたえず画策している。小沢事件はこうして仕掛けられた。

次に、自民党の活動を、大衆的政治運動という視点から、分析しておく必要がある。単に地方自治体財政を利用した利益誘導だけでなく、選挙の集票活動や後援会活動における日常活動を、市民社会における支配政党による陣地戦の展開と捉えることだ。共産党もほぼ同型の活動であり、これら対極にある二政党の活動が、政治から人々を遠ざけてきた。これら市民社会での陣地戦の両極端を批判的にとらえ、新たな陣地戦を構想し、人々に政治を身近にすることが問われている。

さらに、今日のグローバリゼーションの時代にあつて、ブルジョア階級の対米従属化 軍事外交問題について新たな切り口からの研究が必要であろう。日本におけるアメリカへの軍事的従属は明らかだが、新自由主義的経済政策もアメリカの年次改革要望書による要求の帰結であり、そもそも官僚への教育自体（官僚の出世の条件たるアメリカ留学）もアメリカの対日政策という枠組みでなされているのだ。

最後に官僚支配を超える試みについての提言が必要だろう。まずは、官僚の持つ政策立案能力の奪取のための諸策＝独自のシンクタンクの創立である。民主党にまだその気があるなら、ため込んだ政党助成金を独立したシンクタンク創立につぎ込むことが筋であろう。次にマスコミに頼らないコミュニケーションによる全面的政治暴露の試みがなされているが、それらのネットワークの形成が待たれる。

このようなスケッチで編集作業を進めるうちに、人々にとっては官僚という用語についての意味やニュアンスがそれぞれ異なるのではないかと、単なる学術的研究に留まらず、人々に訴えかけられるような特集として仕上げるのが問われているのではないかと、ということになりました。また、原稿も実際に官僚支配と対抗している人々の運動の、最前線にいる人たちからの寄稿も呼び掛ける必要があるのではないかと、ということで、次のような文章を作成しました。

2) 日本における官僚支配とは

官僚というと、研究者はマックス・ウェーバーの官僚論を念頭に置きます。人々の場合は、まず「お上」であり、「お役人」であつて、前者はトータルな日本の行政中枢である中央官庁、後者はたえず身近に接する自治体官僚を指すでしょう。ウェーバーの時代の官僚制は今日のそれからすれば未発達で、今日の官僚制を、その理論で解明しきることは不可能ですが、しかし代わりの理論は未形成です。

官僚の概念の対極は、自治でしょう。自治の概念もあいまいで、地方自治から自主管理まで幅があります。また、体制内自治か、コミュニケーション運動のような、体制へのオルタナティブか、という論点の相違もあるでしょう。しかし、自治についてとことん考え抜いた、カストリアディスの最後の結論は、「自治の観念は基礎づけることも証明されることもできず、あらゆる基礎とか証明はこれを前提とする。一度措定されると、これはその含意と結果をもとにして、合理的に議論される。」(『細分化された社会』、146頁)というものであり、「したがって、自治は、広義には、制度化する権力の出現とその内省的明白化(これは全く部分的でしかありえないが)を目指す企てである。」(同書、148頁)ということでした。つまり自治は民衆の企てからしか始まらず、どんないい制度があったとしても自治の企てがなければ何も始まらないのです。

官僚制の対極に自治を据えた政治家として日本では、後藤新平がいます。後藤の自治論は「国家の基礎は自治の健全な発達にある」(『自治 シリーズ後藤新平とは何か』、藤原書店、92頁)という観点からのものであるとはいえ、日本社会の特徴をよく捉え、その批判の要に自治をもってきている点で、今日でも意義を失っていない諸論点があります。例えば次のような批評がそれです。

「日本人の生活を一言でいえば『隣人のない生活』である。……平等観がないから日本には上下の関係はあるが隣人という平等の関係がないのである。……家族制度的な生活があって隣人関係の生活がないのである。国家的生活、国家に対する義務を遂行し、国家に頼る生活があって、社会的な生活がないのである。」(同書、74～5頁)

日本は100年近くたった今でも、官僚支配の国であり、資本主義は極限にまで発達し、家族制度は解体し、個人化は進んでいますが、それは孤立的生活を実現したに過ぎず、隣人関係にもとづく地域生活が実現されてはいません。それは中央官庁のみならず、地方自治体までにいたる官僚支配の継続の結果です。住民の自治による地域づくりが欠落しており、国に頼る生活があって、社会的な生活がないのです。

後藤は「自己の生活はただ隣人とともに団結してはじめて拡充させ向上することが可能であるのは説明するまでもないが、このことは平等観の生活がない日本では容易に実現できないのである。」(同書、75頁)と述べ、自治を実現していくためのさまざまな組織を構想していますが、それには主婦の不買運動も挙げられていて、不買運動とそれによる社会連帯の構想は、今日の生協の組合員活動のイメージを先取りして描き出していることができます。そして結論的に自らの自治論を次のようにまとめています。

「私のいわゆる自治第一義、自治中核主義は、国家的生活に直接関係し、かつ直接関係させねばならない種類以外の全ての国民生活を、一切、各生活団体自身の自治機関に委ねなければならないと主張するのである。すなわち、国家の総合的生活に直接関係しない、諸般の国民生活の在りようを治めるのに自治を中核とせよと提唱するのである。」(同書、94頁)

100年近く前に後藤が提起した自治の課題はいまだ実現されておらず、その限りで後藤の提起は現代性を失ってはいません。その際に考慮しておくべきことは、鳩山内閣の時に掲げられた「新しい公共」が、予算措置を伴って実施されていく過程に見られたのは、相も変らぬ上からの自治であり、自治体がリードする形での住民自治の育成であったことです。これは日本の住民に自治の経験がなく、自治の企てをもてていないことの裏返しなのですが、後藤の提起は、上からの自治ではなく、住民の運動による社会連帯の形成という視点があり、これこそが今日問われている課題なのです。

日本の戦後民主主義は、体制としては自治の仕組みを内包していました。しかし決定的なことは、戦後史において、民衆の自治の企てが弱く、それがまったく成功しなかったことによって、すべてを「お上」に依存するという、後藤が指摘していた日本人の弱点が何ら克服されてはいないことです。本特集はこの問題に焦点を当てることも一つの課題としています。

このような特集の趣旨が、シンクタンク構想の具体化に結びつくことを期待しています。

日本の支配階級構造の要 官僚身分の階級への転化（『ASSB』20巻3号）

1) はじめに

現代の日本では官僚だけが非合法の階級闘争をやっている。本来全体の奉仕者である官僚が独自の利害を持ち階級を形成することは、日本国ではそれ自体非合法的な事態である。それゆえ官僚が自らの階級的利害を守ろうとする闘争は非合法的な闘争にならざるをえない。官僚は日本の支配階級である、資本家階級とその政治的代表部（議会、政府、自民党、最近では民主党）を支配し束ねてきた。ところが1990年代に入って官僚支配にほころびが目立つようになり、支配階級内部での利害関係に基づく抗争がおき、それに対して官僚支配体制を防衛しようとする闘争が、その階級闘争の主要な内容であった。その際官僚階級は行政機構である、検察、税務署、公安警察を使ってその階級闘争を展開することができた。従来官僚階級の役割は支配階級を束ねてきたことだったので、被支配階級に対しては、直接の支配・隷属関係が見えてくることはなかった。しかし、民主党への政権交代によって、自民党を隠れ蓑にしてきた束ね方がやれなくなり、さらには3.11以降、日本の支配機構は打撃を受け、従来は黒子として裏に隠れていた官僚階級が、統治の前面に出てくるようになって、日本の権力構造における官僚階級の位置とその役割が目に見えるようになってきた。改めて官僚が階級となっていることについての認識を共有することで、今後の社会運動における敵は誰かという、日本の権力構造の認識を正確なものとしていきたい。

2) 階級とは何か レーニンの定義より

階級とは何かということについては色々な見解がある。しかし最も簡単でよくまとまっているのが次のレーニンの定義である。

「階級と呼ばれるのは、歴史的に規定された社会的生産の体制のなかで占めるその他位により、生産手段にたいするその関係により、社会的労働組織のなかでの役割により、したがってまた、彼らが処理する社会的富の分けまえを得る方法とその分量とによって、たがいに区別されている人間の大きな集団である。」（レーニン『偉大な創意』）

この定義に従って現在社会の階級についての素描を与えておこう。現代の資本主義社会では、資本家階級は生産手段を所有しているが、労働者は生産手段を所有してはいる。このことから労働者は資本家の下に雇われないと生活できない。そして雇われたときに、労働者は労働力の処分権を売り渡し、資本家の工場やその他の職場で労働するが、その際労働者が実現した価値を含む生産物やサービスは資本家の所有となり、労働者には労働力の価値が支払われるが、残りは剰余価値として資本家によって搾取される。現在の社会では資本家階級と労働者階級が二大階級をなしている。ところで最近顕著な事態は非正規雇用者と派遣労働者の増大である。これらの労働者たちは労働力の価値以下の支払いしか受けておらず、かつ労働者の諸権利からも排除されて、結婚も自己の再生産も不可能となっており、奴隷以下の経済状態にある。この大きな集団の階級性について、検討されるべきである。

土地所有者は大地の占有によってその借り手から地代を取得でき、資本主義社会においても独自の階級を形成している。また独立した小生産者は、自ら生産手段を持ち、自己労働による所有を実現できるので、農民や商店主などの自営業者は減少しているが、独自の階級をなしている。

日本では皇族も独特の経済的地位を占めているが、しかし、大きな集団ではないので階級とは認められない。これに対して官僚は大きな集団であるので、階級を形成しているかどうかは、具体的に検討されるべきである。

3) 日本の官僚支配の現状

日本の官僚制は戦前から継続され、変化はなかった。GHQ（アメリカ占領軍）の民主化も、官僚制にだけは手をつけられなかった。明治時代から延々とつづく日本の役人世界（官僚制）の不文律は、年功序列、身分保障（70歳まで）、天下り先の確保である。

具体的にキャリア官僚で見ると、毎年600人が採用され順次昇進して課長になると、それ以降のポストが足りなくなる。1府12省の官僚のトップは事務次官でそれぞれ一人である。したがって課長以上の昇進期には競争に敗れた者を必ず肩たたきによって天下りさせ、渡りをさせていく。その際待遇は現役同期官僚並みとすることで出世競争から脱落したという不平を封じ込めている。このような仕組みを維持していくためには天下り先の確保が死活問題となる。この仕組みはキャリア官僚だけではなく、ノンキャリアや地方自治体においても慣行化している。

（注）

長谷川幸洋『日本国の正体』（2009年、講談社）より

「霞ヶ関にとって天下りは人事異動の一環であり、天下りがあつて初めて省内秩序が保たれる。入省すれば『70歳までは面倒をみる』というのは、霞ヶ関の鉄の掟なのだ。」（23頁）

小泉の改革路線は、「09年3月に至って、全面的に敗北した形である。」（24頁）高橋洋一、中川財務相の追放など

首相官邸は官僚に占拠されている。官房長官に官房副長官3名（衆、参から各一名の議員と官僚一名）官房副長官の下に官房副長官補が3人いて全員官僚。（29頁）

「官僚にとって、もっとも大事な既得権益は天下り構造である。たとえば、天下り構造が廃止されるようなら、倒閣さえ狙う。」（31頁）

「もともとの政策を作ったのが官僚であるだけでなく、与党内の政策審議プロセスでも、官僚が法案成立に向けて重要な役割を演じているのである。」（50頁）

「それは官僚が選択肢を示すのではなく、政策をあらかじめ選択していて、政治家を自分たちと同じ結論に導こうとしているからだ。」（52頁）

成長率・金利論争 中川・竹中 対 谷垣・与謝野 財務省は中川に擦り寄る（66頁）

「官僚にとって『権力の実体』は自分たち自身であつて、政治家はその権力を行使するための『衣装』にすぎない。」（68頁）

官僚は本来身分であるが、このような身分保障の体系はそれ自体を階級に形成していることを意味する。資本主義が発達した民主主義国である日本で、身分を階級に形成することは憲法に違反している。このような明らかな犯罪行為がこれまで見逃されてきた。まず官僚は自らの階級形成を極秘のうちにやっている。2006～8年の公務員制度改革が法制化されたときに多少は明るみに出たが、しかし官僚の行き過ぎくらいに捉えられていて、階級形成を問題視する見解は提起されていない。というのも日本の資本家政党である自民党自体が官僚階級に支配され、また資本家階級もこれまで官僚階級に従属しているからだ。

2009年の政権交代で鳩山内閣の政治主導がなぜうまく行かなかったか、ということについては既にいろいろな意見が表明されている。その中で、高級官僚100人の入れ替えをできなかったという説があるが、それは正鵠をえている。官僚が階級として形成されていることはいわば非合法的な事態であるから、政治は真正面からこれと対抗できたはずだ。しかし民主党にはそのような決断も、人材の用意もしていなかった。政治主導は口先だけに終わり、官僚の統率が出来ずに歴代自民党政権と同じように、逆に官僚に支配されていった。こうなると、自民党以上に官僚べったりとなり、完全に官僚主導の政治運営になっている。

役人の行動原理に先輩批判はタブーというものがあり、前例踏襲、責任回避、が日常的に発生する。アメリカでは政権交代があると3000人のキャリア官僚が入れ替えられるから、彼らが日本のように階級に形成されることはありえない。（逆に、資本家の赤裸々な代弁者たちが、官僚になって自分たちの都合のいいように立法や行政を行う「回転ドア人事」が

問題にされている。)日本では政権交代があっても役人の首は飛ばず配置転換もなかったわけだから、官僚は階級としては無傷でいられた。官僚の形式上の長である大臣は長くても数年で交代するが省庁はずっと継続している。ここから、官僚が政治・行政・立法及び国会運営の実際の権力を握るという現状が維持され続けられている。

(注)長谷川、前掲書より

事務次官等会議 定例閣議前日の月曜日と木曜日

「閣議にかけられる案件は必ず事務次官等会議で承認された案件に限られているのだ。これまた法的根拠はないが、慣例でそうなっている。」(79頁)(政権交替直後、鳩山・小沢は、事務次官等会議を廃止したが、一時的措置にとどまった。)

案件はここにあげられる前に各省庁で協議されている。「ところが、実質的に政策が議会どころか閣議ですらなく、事務次官等会議やさらに密室性が高い各省協議という官僚だけの場で決まってしまうと、国民は何が問題になっていて、どう改めようとしているのかすらわからなくなってしまう。」(80～1頁)

官房副長官が事務次官等会議の仕切り役。閣議はお習字大会(86頁)

「つまり前夜の事務次官等会議で了承された案件しか閣議には上がってこないのだから、閣僚間であらためて議論しなければならないような問題はない。残された仕事は閣議決定や閣議了承の内容を書いた紙に、毛筆で閣僚たちが花押(署名)を書くことだけになる。閣僚たちは次々に回ってくる紙に淡々と黙って花押を記していくのが閣議の実態なのである。」(86～7頁)

財務省 増税の本当の狙いは、既得権益の維持である。(100頁)大臣に財務省から政務秘書官をつけて、政治家を政策通として売り込む。

ばらまき 長谷川の定義「国民の特定層や特定業界に恩恵を与える財政支出」(106頁)

「実はこの特定層への恩恵供与こそが、霞ヶ関官僚が政策を立案するうえで、最も基本的な発想の一つとなっている。」(112頁)福田政権時の緊急経済対策はその典型

その上官僚階級が独自の経済圏を形成しているという問題がある。1955年からの高度経済成長の過程で、以降55年間に官僚の天下りは継続され、官庁も含めた官製企業の就業人口は市場経済のそれを上回るようになっていく。石井紘基が作成した統計ではサードセクター陣営も公的セクターに組み込まれている。この現実には慣らされているせいだが、日本の市民はこの官僚支配の現状に不満は言えども変えようとはしない。戦前から延々と続く官僚支配にまるで自然環境のようになじみ、支配されたがっているように思われる。だから自民党員であれ民主党員であれ、官僚支配に対して闘おうとする人たちを孤立させてしまおう。

(注)

民主党の石井紘基は、議員特権で官僚支配についての徹底した調査を行い、2001年という早い時期に『日本を喰いつくす寄生虫』(道出版)を出版したが、その後自宅から出たところで暗殺されている。2006年小泉内閣時代に行政改革・規制改革担当大臣だった渡辺善美は離党を余儀なくされ、『官僚国家の崩壊』(講談社)という著書を出版した中川秀直は完全に干されてしまった。小沢一郎も官僚階級から階級闘争を仕掛けられている。橋下徹にも再稼働に反対したことで恫喝がなされた。

4) 官僚階級の経済的基礎

統計的には少し古いが、石井紘基『日本を喰いつくす寄生虫』より、官僚階級の経済的基礎について紹介しよう。なお、2010年に出版された北沢 栄『官僚利権』(実業之日本社)も参照されたい。

① 日本経済の70%は国に支配されている

まず日本の GDP は、1999 年に 512 兆円であるが、2000 年の政府支出：一般会計（85 兆円）と特別会計の純計が 260 兆円、地方公共団体の支出が 90 兆円、合計 350 兆円で、これは GDP の 70%を占めていたことになる。しかも政府支出の給与分は民間最終消費としてダブルカウントされているから、残りの 30%のなかにも政府支出がカウントされることになる。（石井鉦基『日本を喰いつくす寄生虫』、道出版、12 頁）政府支出に限って国際比較すれば、アメリカ：194 兆円／1059 兆円、イギリス：45.6 兆円／164 兆円、フランス：31 兆円／163 兆円、ドイツ：30 兆円／240 兆円、日本：260 兆円／512 兆円である。（同書、13 頁）

② 日本最大の貸金業、民間銀行を圧迫する政府系金融

公的金融機関（648.6 兆円）：資金運用部（348.2 兆円）政府系金融機関（185.8 兆円）中央政府（13.3 兆円）地方公共団体（10.8 兆円）公的金融法人企業（9.1 兆円）その他（81.5 兆円）

民間金融機関（520.4 兆円）：都市銀行（215.1 兆円）地方銀行（134.1 兆円）第二地方銀行（50.6 兆円）信用金庫（68.7 兆円）信用組合（14.2 兆円）貸金業者（37.7 兆円）

政府系金融機関は、金融事業は経済活動ではなく行政事務（行政権の作用に属する事務）であるので行政経費として処理され経営コスト面で民間より優位にある。（同書、16 頁）

③ 経済人口の 4 割が税金に依存している

被扶養者：6254 万人（49%）

民間企業の雇用者：2781 万人（22%）

税金部門の雇用者：3665 万人（29%）

内訳：公務員、議会、政党など 470 万人（3.7%）福祉、医療、教育、文化、スポーツ、NGO など 1330 万人（10.47%）行政企業、（特殊法人、公益法人、第三セクターなど）490 万人（3.86%）官公需専門企業 800 万人（6.3%）農林水産系保護団体・個人 545 万人（4.29%）その他 30 万人（0.24%）（同書、18 頁）

5) 官僚による支配の実体

国家の官僚制自体は国家の発生とともに形成されるものであるが、近代国家の官僚制は絶対王政をその起源とする。日本の場合、明治時代の官僚制がそのまま継続しているわけだから、ある意味では絶対王政を取り仕切ってきた官僚が、同じ精神構造で現在の民主主義国家と資本家階級を支配しているということになる。議会に対する支配の構造はすでに見たが、官僚の経済的基礎を踏まえるならば、資本家階級への支配も実現可能である。

また官僚階級はサードセクターを植民地にしており、このサードセクターの非営利・協同セクターとしての自律に絶えずブレーキをかけてきている。例えば特定非営利活動法人（NPO 法人）法制化にあたって、出資を認めようとはしなかった。これを認めれば生協法人のように、事業で自立でき、官僚の植民地とはならないので、経済的自立ができるような仕掛けを蹴飛ばしたわけだ。その代わりにボランティア団体である NPO 業界にも、天下りの仕掛けを作っている。国が中間支援組織に補助金を出して、それと引き換えに自治体職員を受け入れさせているのだ。これが官主導の公共を改めるという触れ込みの「新しい公共」の真実である。

（注）長谷川、前掲書より

「霞ヶ関は個別業界への恩恵供与から一歩進んで、自分たち自身の利権拡大に全力で走り始めた。」（114 頁）

中身を見るとほとんどが「官への支出」（115 頁）

施設費、それも何に使われているのか分からない。

「財務省は毎年暮れに予算編成が終わった後、記者や論説委員たちに分厚い資料を配って、予算の内容を説明するが、独立行政法人など『官への支出』がどのくらいになるかといった情報は一切発表したことがない。

各省庁は民間企業に仕事を発注する前段階で、まず自分たちが所轄する独立行政法人や公益法人にカネを回し、さらに独法が子会社のようなファミリー企業に仕事を発注する仕組みが一般的になっているのだ。」(118頁)

専務理事政策

「官僚はそうした産業の業界団体をつくる。……業界団体が出来ると、財団法人や社団法人化を目指す。……うまく成功すれば、天下りポストが一つ増える。」(126頁)

「衆院調査局の調査では、07年度で独立行政法人や公益法人など約4500法人に約2万5000人の霞が関官僚が常務理事などの形で天下りし、その天下り先に12.1兆円が補助金や助成金などとして国庫から支出されていた。」(130～1頁)

6) 官僚が階級となっている理由

以上の分析に基づきレーニンの定義と照らし合わせて日本の官僚の階級形成について証明していこう。

①「階級と呼ばれるのは、歴史的に規定された社会的生産の体制のなかで占めるその地位により、」→ 国有あるいは公有財産による生産様式を独占している。 ②「生産手段にたいするその関係により、」→ 生産手段の上位占有者である。 ③「社会的労働組織のなかでの役制により、」→ 労働者を指揮・管理する役員である。 ④「したがってまた、彼らが処理する社会的富の分けまえを得る方法とその分量とによって、」→ 12兆円の税金でファミリー企業が事業を行っている。 ⑤「たがいに区別されている人間の大きな集団である。」→ 資本家階級でも、労働者階級でも、土地所有者階級でも、自営業者でもない、国有財産と税金に寄生している階級であり、中央官庁と地方自治体、そしてそれぞれの天下りを合計すると、就業人口3665万人のうち50万人位を占めると思われる。

この階級のパワーは相当のものであり、野田をして官邸デモのシュプレヒコールを「大きい音」と表現させたことの基本的要因である。まさに古代ギリシャの奴隷が言葉はしゃべるがポリスの政治にとっては単なる音としかみなされなかったように、今日の日本の政治を取り仕切っているのは官僚階級であり、それ以外の人々の声は彼らにとっては雑音でしかない、という現実を明るみに出したのだ。