

# 福祉国家とその限界

——福祉国家における官僚制

ニクラス・ルーマン

訳 土方 昭

〔解題〕 このたび創価大学比較文化研究所長新明政道教授の肝入りで来日した西ドイツ・ビーレフェルト大学社会学正

教授ニクラス・ルーマンは、去る九月二一日より一〇月一〇日までの間、「政治システムと法システム」(東京大学法学部)「現代社会論——機能的分化の諸構造」(創価大学)「コンフリクトと法規範」(中央大学)「パラダイム・チェンジ」(高崎経済大学)「社会・宗教・神学——現代社会における宗教システムの課題」(関西学院大学)等でそれぞれ彼の社会システム論上関連している講演を精力的にこなし、さらに(財)本田宗一郎財団・国際交通安全学会・行革フォーラムの三者共催による講演「福祉国家とその限界——福祉国家におけ

る官僚制」をさる九月二二日パレス・ホテルで行なった。本論文はその際のマニエスクリプトの翻訳である。

そもそも本講演は一九八一年西ドイツCDU(キリスト教民主同盟)の依頼による講演を底本にし、さらに来日当初とくに「官僚制」の問題に焦点をしぼり、N・ルーマン一流の社会システム論を駆使して、M・ヴェーバーの「官僚制論」や組織社会学でのシステム論を相互批判しながら、それを今日先進社会の共通の問題点である「福祉国家とその限界」にあてたものである。

一九二七年北ドイツのリューネベルクに生まれたN・ルーマンは一七歳で二年間軍役に服し、戦後ただちにフライブル

グ大学で法律学を学び、ニーダーザクセンの行政実務家として豊饒な現実経験を積み、一九五五～六二年ハノーファーの文化省に勤務するかたわら、ハノーファー大学で社会学を学び、シュバイエル行政大学研究所での専門担当官、ドルトムントの社会研究機関の部長を経て、その間おそらくは「法」と「行政」と「社会システム」の問題に何とか社会学的透視性を求めるべくハーバード大学のT・パーソンズのもとに学び、一九六八年ミュンスター大学で教授資格取得後、以来ビーレフェルト大学社会学正教授、一九七四年ライン・ヴェストファーレン学術アカデミー会員として今日に至っている。

その間公刊された論文は一二〇数篇、著書二五冊におよび一九八一年秋に来日したフランクフルト学派——ネオ・マルキシズム——を代表するJ・ハーバマスの最大の論敵として一九六八年の社会学会を契機に、戦後第二次社会学理論闘争を展開したことはあまりにも有名である。

日本でもここ二、三年を期してN・ルーマンの翻訳計画が目下六冊進行している状態であり、筆者はこのように一人の著者をめぐり、同時平行的に六冊もの翻訳計画など絶えて経験したことがないとルーマン教授に告げたところ、イタリアでも今同じような現象が起きているとのことである。

さて本論文にかい間みられるようにN・ルーマンの社会システム論は、巷間に紹介されるT・パーソンズの「構造主義」を逆転した「機能主義」であるという理解をはるかに越えるものである。とくに機能的分化を司る機能性、システムとその周界領域との落差を意味論的射程におさめる社会学理論は独自のものであり、戦後長く支配的であったアメリカ社会学に対し、ヨーロッパ的思惟の伝統にたつ「現象学」「構造の哲学——構造存在論」「アンティ・ディアレクティーク」「意味の社会学」さらには「サイバネティクス理論」等々と多くの評価を巻き起こしている現代第一級の社会学者である。

したがってその学的パースペクティブはかなり広く、法学、政治学、経済学、経営組織論さらには宗教社会学におよび、その上それらを学際的に処理する社会システム論を展開しているのである。日本での講演は、まさにそうしたN・ルーマンの学際的諸領域にそれぞれアスペクトをあて、N・ルーマン自身も語るようにメタ理論から宗教社会学に至る相互に連動した講演シリーズであった。

さらにここでの小論の作成については、訪日当初まさしく西ドイツの政情がSPD（ドイツ社会民主党）からCDU（キリスト教民主同盟）に転換した日にあたった。さまざま

な意味でCDUに関与してきたであろうルーマンは、この政局の事態を遠く日本から想起しながら東京のホテルでここにみる講演の原稿をあわただしくタイプに打ったのである。

数日後水上温泉に行く車中、イデオロギー的過剰を背景とする社会理論家を社会的リアリティーのない机上のスタント・マンといい、政権担当能力もない反対屋の「緑の党」を表

皆様の友情あるお招きに感謝致します。また皆様に講演を許されることは、私にとり大きな名譽であります。お国と皆様御自身の状況についての私の知識は、私からは期待できないでしょう。それにもかかわらず初めにはつきりと強調しておきたいことは、この講演を目下西ドイツで流布している見解と論議から始めるといことです。たしかにこの見解と論議を無造作に他国へ移行することはできません。

ドイツでは最近官僚制についてのいろいろな苦情が滞積しています。官僚制の問題は今日ただたんに世論だけではなく、学問の課題ともなり始めました。官僚制が問題となるのは、それがどんな場合でも思わしくない機構とつながっているからではないのです。それにはほかの理由があるからに違いないからです。なぜならこの官僚機構は国家の領域においても経済の領域におけると同様、相変わらず有効であるからなのです。この機

面は緑色で中味は赤色の西瓜などと談笑しているなかに、ルーマンのシステム理論のもつ高度の抽象性のため日本の一部でルーマンを「机上のシステム理論家」ときめつける批判に筆者は逆にいい知れない違和感をもったのである。いずれにせよこれほどまで本質的な「行革理論」は目下ほかに見当たらないだろう。(ひじかた あきら／高崎経済大学教授〔哲学〕)

構がなければ全社会の生活は崩壊するでしょう。ではなぜ批判があるのでしょうか。それは、官僚機構の領域でも私たちにままでより一層の節約を強制する当面の財政危機のせいなのでしょう。それとも多分うまくやっというとする住民の不満のためなのでしょう。

私が確信するところによれば、この問題には根深い原因があります。それはつぎのことと関連しているのです。現代社会はその独自の構造から分離するツケに気付くことができまたそれを調べ始めたということです。問題はただ一時的な障害ではないのです。だから「危機」について語るといことは正しくはないのです。問題なのはきわめて深い意識の変化であり、またい私たちが単純に極端から極端に走ろうとしないならば、たとえ障害を知らない進歩信仰や生産意欲から近代社会の成果を荷なう全構造をほぼ根本的に拒否しようとするようなことが



Niklas Luhmann

なければ、そのためには、私たちはひとつの適切な理論を発見しなければならぬのです。

—

世界いたるところで官僚制についての苦情が呈されている。

しかし人々が官僚制の何について文句をいい、どこを廃棄しさらにまたどこを整理するのかはつきりしないままに。

組織社会学は長い間このテーマをさげ、また組織のどっちつかずの概念を研究することに専念してきた。

だからその分析は内的構造とそのプロセスに向けられ、構造の周界領域が観察されることで新しい局面での分析成果がふえることが確実であるにもかかわらず、組織社会学の分析はシステム内部の領域にとどまっていたのである。人々がもうこれ以上無視しえないのは、まさにこの組織の周界領域にほかならない。

しかしながら最近再び官僚制の問題が登場した。この課題はもちろん政治家の議事日程にものぼった。たとえばドイツでは二大政党のCDU（キリスト教民主同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）が官僚制のテーマについて学者と実務家との大討論会を催した。だが結果はたいしたことはなかった。だがが官僚制の縮小を提案するやいなや、別の人間が演壇に現われ官僚制の不可欠性をぶち上げ、縮小した場合の結末をほのめかした。

人々が官僚制にたいし何かをしようとすれば、あきらかに官僚制の助けを借りなければならぬ。いわば合法的な規則の数を減少させようとすれば、このことを官僚制に付託しなければならぬ、まさにそれらが不必要であることを証明しまた対応した計画を実行するために。

官僚制の費用が耐えがたいほど重荷である現在、この状態はますます不満足を助長している。けれど人々には一体何ができ

るのであろうか。

私は二つの措置を提案したい。第一は紋切型の表現とは違ってこの現象を描写しなければならぬ。第二には人々が官僚制をチェックする規準、つまり簡単な証明規準を説明したい。この目標は全く実務的なものだが、それにもかかわらず、実務家はそれを実行に移すことには協力しないということを経験上私はよく知っている。この実施は実務家をとおしては規則として制定することはできない。

## 二

1 私の官僚制に関する論述はマックス・ヴェーバーの考えにたいしても、組織社会学にたいすると同様反対の立場にある。というの私は以上二つの学説からはつねに一方では他方を代弁できないそうした局面を抽出して論じているからである。

(a) マックス・ヴェーバーは官僚制を西欧合理主義の観点で理解した、つまり社会現象としさらに組織的現象として。また彼はそれに帰属する安全性を合理主義によるものであり、支配の機構として代替不可能な資格に起因するに違いないと信じた。その結果彼は西欧合理主義全体を懐疑的に判断せざるをえなく

なってしまう。ここに修正が迫られる。つまり官僚制は疑わしい合理主義の社会現象である。

(b) 組織社会学は逆に現象の評価をさしひかえた。しかし組織社会学は組織の非機能性、副次的帰結とくに非公式な側面を明らかにした。けれどもその社会学は組織というものをある周界領域に位置するシステムとして論じてはいるが、組織という事象の社会的ひろがりをもつ重要性を周界領域として特色づけることを考慮しようとしていない。

その都度問題となっている観点をとりだしまとめてみると、官僚制は問題をはらんだ合理性の社会現象ということになる。つまり官僚制とは肥大した非機能性、結晶化されざる慣習、疑わしい価値の誤った使用等々と。けれどもこのことはさしあたってひとつの形式的な性格づけにすぎない。ではどのようにこの性格づけの内容が満たされるのか。

2 官僚制に関する安定性、代替不可能性および成長力の根拠はシステムの内的理論にあるのではなく、むしろ対利用者の関係にある。形式的な組織の長所についていえることはすべて正しい。しかし官僚制としての性格づけは付加的には外部にある。

だからひと目で官僚制と受益者との関係、あるいは支配と大

衆との関係が問題となる。もし人々が官僚制を拒否するならば、官僚機構の行政決定から具体的に利益を得ていた者たちは悲鳴をあげるだろう。なぜなら彼らはその利益を失うからだ。しかしながらこのことは説明として十分ではない。というのはこの悲鳴は結局は次第に消えていき、そして新しい状態が慣習となるだろうから。

官僚制の安定性は究極的には二次的利用、つまり利用の利用、いわば寄生的利用に依拠している。このことは一見まったく利他主義的に見える。すなわち受益者は自分に役立つものを他人（役人）に役立つものから引きだすのである。そのように行政は官僚制を法令の施行と恩恵に関する分配の機構として利用し、さらにその利益を行政が他者に何かを提供することが可能であるということから引きだしてくる。しかし官僚制それ自体にも二次的寄生的利益がある。すなわちひとつのサービス給付部門はほかの給与については何か別のところで調達されるといふことから利益を得る。以上のことが各論の前提である。

さらに一次的利用者（役人）はすべて二次的利用者（行政受益者）でもある。なぜなら二次的利用者がある一次的利益が提供されるといふことに自分の利益をみるという関係を、一次的利用者は十二分に利用しているのである。両者はすべて寄生虫なのだ。しかしもしすべての人がそのような二重の相互関係か

ら受益しているとするとするならば、この現象を論難することはできない。それは隣人愛のシステムとして、他人の喜びを喜びとするシステムとして、寄生的受益のシステムとして現われる。

3 以上の説明からただちに次の問題が生ずる。すなわちもしすべての制御そのものが寄生的受益であるならば、つまり利益対象から生きているのなら、だれがこの官僚制をコントロールし適切なものとすることができるのか。たしかに有効な合理的コントロールがある。それはいわば自分自身の費用を全然問題にしない会計監査院によるコントロールである。けれどもこのようなコントロールは、それがその目的を達成する経費を計算に入れえないがゆえに、官僚制の増殖を有効に抑制することはいえぬ。そのようなコントロールは普遍的寄生化を合理化するだけなのだ。

この問題提起は機能により分化されたシステムとしての現代社会の性格付けに適應する。このシステムにはたしかに相互依存性があり、それは関係自体に關係するといふ依存性であり、しかもそのことによつて安定性をうるのである。しかしながらそこにはそこから独立した上級審がない。つまり頂点も中心もない社会なのだ。

それゆえ人々は次のようにいわざるをえないだろう。すなわ

ち官僚制とはひとつの「経済上の関係」であると。人間と自然との関係にはもはや上級の規制能力のあるシステムはなく、まさに相互依存性があるにすぎない。そのように一次的もしくは二次的受益者それ自身にたいする官僚制の関係も、もはや組織化する能力をもたないのである。官僚制とはただひとつの社会的事態にすぎない。

### 三

1 以上の分析による結論は、すべてのコントロール、調整、システム自体における制御というものは、ただ自己抑制としてのみ可能であるということなのだ。このようなシステムのなかでは、人々は一定の利益の正統性を争うことはできない。というのはまさにこの利益が利用されるからである。けれども利用しようと考える利益がそもそも期待どおり生ずるかどうかという問題をたてることでもって、おそらくは検討基準を導入することが可能となるだろう。

二次的寄生的利用のシステムにはいわば特有な幻想主義が呼応する（人間はすべて寄生的存在であり、しかもそこに安定性があるということを思いだしてもらいたい）。一次的利益が期待どおり生ずるといふ帰属感覚が寄生者を満足させる。寄生者

はあまりに多忙であり、したがって彼らの想定が適切であるかどうかを検査するには時間もなければ手だてもないのだ。現実にたいする彼らのへだたりが彼らに幻想的な利益をもまた利用可能にさせるのである。あるいは一層正確に言えば寄生者は利益が実際に期待どおり生ずるかどうかということを未決定のままにしておくのかもしれない（もちろん寄生者はまったく夢のような世界に漂流することはできないから、現実的な成り行きにたいする指示器を尊重しなければならないとしても）。

2 官僚制に関する現実的な効力を分析する場合、人々は組織に関する特殊なタイプを論ずることから始めなければならぬ。問題となるのは商品の生産や人間の変革、工場、学校や病院ではなく、むしろ行政決定の創設である。

この特殊性からつぎの問題が生ずる。商品の直接的生産もしくは人の変革とくらべて、行政決定はどのような効果をもつかということである。

行政決定は続く諸行為の前提として引き受けられることで有効となる。だから官僚制はこの行為そのものを産出せず、行為の作業空間を狭めるかもしれないが結果的に作業空間に重荷を課す前提を固定することにより、多かれ努めてもっともらしく行動するのである。

少なり

3 もちろん官僚制はそれが正しいとみなすことを単純にのべるだけでは十分ではない。官僚制はその拘束作用を伝達する特別なメディアを要求しなければならない。そしてそのためには相互に補充し合う二つの可能性、つまり法と貨幣が必要である。

官僚制には一般的規則を具体的な場面に適用することができ、許可を与えまた禁止、そしてさらにこの装置を検査する権能がある。結論は業務を行なうにせよ中止するにせよ、ある一定の行為が合法的であるか否かということである。しかしこのことがすぐさま官僚制の行動がそのとおりに行なわれるかどうかということにはならない。

さらに官僚制は一定の目標にたいし財源を自由に処理することができ、このことは目標が達成されるということを意味してはいない。否、この目標のために貨幣が交付されるということは決して確定的なことではない。なぜなら貨幣はそれ自身他の目的に使われることにも適しているからだ。

法や貨幣を駆使する方法でどんな効果が達成されるのかという問題にたいしては、つぎの答でとりつくりうることができる。つまり人々はもとも法規の制定の結果として貨幣を自由に処理させるといふことを考えに入れていゝる。あるいは役所の設置

したがって官僚制の拡大を目的に叶ったものであると考えているということである。ある一定範囲の人々（たとえば老人、寡婦、身障者等）の社会施設のための場所が設置され、しかもこの業績が行政成果の貸借対照表のなかに記入される。このことは官僚制のメンタリティーに一致はするが、このことは実は擬制の結果で満足する以外の何ものでもない。役所が担当する一定の範囲の人々が今後以前とは違うということがはっきりし、この違いがそうでない場合を考慮に入れて支出を正当化するとき、外部の結果（官僚制の単なる自己満足とは違って）が話題となるのである。

私はつぎのことを確信している。つまり人々がこの（出資すればそれだけよくなるという）原因結果の教育学に挑戦し、ただ（官僚制の）外部の正当性を認めるならば（したがって自己満足が無視される）、そのことにより多くの領域で伐採して露出した林地にも似た姿が露呈される。もちろんこの批判は処方され緩和されるかもしれない。けれども官僚制はその寄生的構造や自己満足、その機構の複雑性や幻想性をおして、そうしたすべての事実を即した批判にたいし自己を守ろうとすべきではない。



## 四

この勧告は政治上中立的には作用せず、しかも政治的責任を引き受けなければ執行されないということを徹底して力説しなければならぬ。それゆえ推奨すべきは現実化を押し進めることではなく、現実化を政治上の選択とすることである。

現代社会は数多くの継続問題をひきずり、その問題について何らはっきりした解決の処方箋もなく、そうした問題の根本原因を排除することで解決されるわけでもないということが、今世紀にはいりますます明らかとなった。人々はエコロジ的問題もしくは青年の教育問題あるいは労働と余暇の明確な分離がもたらす諸問題について考えている。しかしこのような多くの問題には何らしかるべき資格をもった振出人はいないのである。いずれにせよ官僚制が行政の原因と結果に責任をもって自己を定立させようとするなら、官僚制というものは官僚機構とおして過大な要求をするものなのである。

この状況に関しては政治的ジレンマが明確に表現される。ひとつの判断は、政治は決して何かほかの振出人が見付からないというそうしたすべての問題を引き受けなければならないというものである。それは一種の残りものの管轄である（あるいは

さらにドラスティックに表現すれば、一種のゴミバケツの機能である）、そしてつぎに政治はそれが何かを実行できるか否かという問題とかわりあわなければならない。まさにこのことが因果律（官僚機構の行政のしくみである行政理由と行政結果）というはっきりした限界を無視することを可能にする働きを生じさせる法廷である。ヨーロッパでは社会を政治的社会と考え、社会を目的論的に方向づけるアリストテレスの伝統がこの選択を助長してきた。この伝統が私たちを福祉国家への途へと導いたのである。

そのほか同じくおぼつかない選択はつぎのことである。すなわち法あるいは貨幣が直接介入することで効果を発揮する際、この手だてから離れて、まさにそこでのみ責任を負うことである。その場合政策綱領については理由となる予備審査を行ない、またそれ自身の効果を保証しなければならないであろう。結果が期待通り現われなければそれ自体実施可能な課題の処理のなかで指摘されなければならない。そうすれば少なくとも官僚制の現存を確認する努力に弁解の余地はないであろう。すべてこのように解決しない諸問題は社会の進化にまかせてしまわなければならない。しかし進化それ自体は政治的手段の賭けにたいする条件を絶えず変えているのである。

この対比のなかで社会政党と自由政党の相違をもう一度認識

するということはさしてむずかしいことではなくなる。とはいえここではこの相違が生ずるのは経済にたいする関係からではなく、むしろ官僚制にたいする関係からである。

経済関係から導びかれた政党の政策綱領の対立はでつくしてしまつたかのようにみえる。いづれにせよその対立は選挙民に示されるもっとも望ましいものと評価との継続する一致に帰着するのである。どんなに人々がコンセンサスを望み基本的価値の一致が歓迎されようとも、選挙民にはもはや選択の可能性が提案されていないので、ここでは憤懣が生ずる。官僚制の問題は一九世紀のイデオロギーとは独立に、政党間の対立というものを新しく定式化するきっかけなのである。

もし人々が社会の上昇を期待させ俗受けする願望やもはやだれもその実現を信じない価値によらず、諸問題の不十分ながらの解決の可能性を出発点とするならば、むしろ今日の拡大せる危機意識には一層びつたりしているであろう。その際人々には不可能なことを望んだり、望まなかったりする二者択一がある。二つの選択は極端な形では受け入れられないものである。だがどの選択からよりよい政策が引き出されるのかということが選挙民の関心をそることができらるであろう、したがって期間があまりにも長かつたり制限されたりしたのならば、政権の交替を考えることはむしろ有意義なことであろう。