

社会政策の政治学的分析のための公益アプローチ再考

高橋 聡

“Public Interest Approach” Reexamined —For Social Policy Studies with Political Scientific Way—

Satoshi TAKAHASHI

This Paper will discuss the structural issues of social protection in context of governance system and orientation to universal values.

We suggest a strategy for reviving public interest, as a concept of institutional analysis for this purpose.

The important findings in this study are;

- 1) Public interests belong to political sequences. Governance process of various social risk shape them.
- 2) Governance structure model should have double stages, similar to institutional law/politics governance.
- 3) “What is the fundamental unit” problem is critical in this area.

1 社会政策・社会保護の評価理論に不足しているもの

連帯は社会保護(Social Protection)にとって最も重要なキー概念である。そして、「再分配は連帯にとって本質的である」といわれることがある(スピッカー2004)。なぜなら、連帯の義務に基づく集合行為が、相互扶助や社会組織の形をとりながら、資源を共有化することを通じて、リスクの共同化を可能にするからである。

社会政策を社会保護(リスク管理)と社会・人間開発(およびそれによる福祉の増進)によって説明する論理は一般的なものである。しかし、資源の共有化が、集合行為とそれによるリスク管理を可能にする前提条件である(ヘクター2003)にもかかわらず、その成立条件の整備如何が、政策評価の基準に明示的に含まれないことは正当化されるだろうか。

社会政策や社会サービスは、まず第一に個人(およびその延長としての基礎集団)の人生の改善を目的にするものであり、当人の主観を含めて個別に評価されるべきである。第二に、それを支えることによって正当化される国家および各種の機能集団が、集合的な

基準によって評価される。これは社会制度評価の論理としては二次的な位置づけとなるが、個別評価同様に本質的なものである。

以上は社会科学方法論の性格としては、それぞれマイクロ理論とマクロ理論に相当する。しかし、一部の論者は、二つの論理を共に含みつつ両者の関連を内在する必要がある説明、マイクロ・マクロ・リンク問題を扱う必要性を指摘してきた¹⁾。前述の社会保護—連帯問題は、明らかにこの性格を持つ問題である。個人の生活にかかるリスクの共同化、社会化。各種社会的資源の個人化・私有化/社会化・共有化。これらの状況評価は、個人、たとえば利用者の効用によっても、アグリゲートな社会指標によっても表現できない。

いわゆる合理的選択論者は、方法論的個人主義に基づきつつ個人の合理的選択の集積によって集合行為を説明する必要上、両レベルをリンクさせた説明を発達させてきた。

ただ、そのような説明においては、評価において守られるべき利益は、最終的に個人のレベル、私益に還元されることになる。これは、集合行為や社会秩序の基礎付けという文脈では、個人主義的根拠を一貫させ

るという意味で意義があり、批判されるべきことではない。

ただ、より実践的な社会プロセス解釈学としての社会制度論においては、私益還元論の持つ限界も否定できない。共通の拘束力を持つルールや決定を扱うこの領域において、それが各人にとってよい、利益になるという正当化の成否。もちろん現実には、全員が共通にそれを実感できることに、控えめに言っても保証はない（あてはまらない者が多数であろう）。いま実感できなくとも、いつかは、めぐりめぐって、あるいはその機会が存在していることをもって人々を説得する主要な論拠が、私益還元論と、それをソフィスティケートする市場原理主義的経済理論である。ビジネスの論理が行政をも支配しつつある状況下で、政策評価やアカウンタビリティの名の下に当該領域の実質に反する「成果」を要求される例は、社会保護の各領域に弊害と不満とをもたらしており、にもかかわらずこれに対置できる枠組みがないことに、学問の責任が問われる現状といえよう。

しかし、社会諸学の伝統が、このような要求にいままで対応してこなかったわけではない。政治学における「公益」(Public Interest) と、法律学における「条理」を、伝統的概念装置としてあげることができる。

公益概念は、集団の共通の利益を想定するものだが、政治および政策は種々の領域・次元が交錯して機能し、決してわかりやすく整理できるものではない。しかし、あえて諸次元を統合し、全体としての妥当性が構成員全体に共通し、それゆえに全員への拘束力が正当化されるとする。公益を国家単位で設定する「国益」(National Interest) は、政府の行動指針として実践的にも非常な重要性を持っていた。

条理概念は、法解釈に実質的妥当性の基準を導入しようとするものである。権利関係の処理を、一般法からの展開のみによって行うことは、当該領域の特殊な価値構造を扱う意味では不十分であるとすれば、一般的な法原理を補完し具体的な意味を付加する必要がある。「労働法」「教育法」「社会保障法」等が研究領域として扱われるのは、単に関係法令の集約に留まらず、条理体系の存在を想定しているとも考えられる。ドイツのように、関連する訴訟をそれぞれの専門裁判所で扱う事例も同じ趣旨である。

二つの概念装置は、いずれも複合的な利益を、価値

秩序に統合することを志向するものであり、個々人の私益に分割・還元するアプローチの対極にある。政治学や法律学がこのアプローチをとる理由は、集合的決定の正当性を問題にするからである。私益還元アプローチはこの問題を回避しているが、集合的価値を直接扱うべき社会保護の領域で回避することは、前述のような事態を招いているのである。伝統的な概念装置を、①現代の社会背景に即して、②社会保護の政策領域に適合的に再構成することは重要な課題と考える。本文の目的は、公益概念についてその方向を考察することにある。

II 公益アプローチの基本と展開

(1) 伝統的国益/公益論

国益という語を用いる場合は、自分と区別された利益主体としての外国を想定している。政府と国民の関係において公益（「公共の利益」）という言葉を使う際は、国益とは言わないものの、公益を代表する主体としての国家が想定されているから、いずれも国家の利益が公益を実体的に代表することが期待されているといえる。

この用法においては、国家が他の国家に対して利益を主張する図式であるから、国際政治のリアリズム理論に親和的であり、勢力均衡を基本概念とするパワーポリティクス思考で用いられる概念として、国益は一般に認識されている。ただし、利益を判断する基準となる時間・空間のとり方によって意味づけは異なってくる。たとえば、交易相手としての外国が豊かになることは、自国にとっても有利になるという前提は、時間的に長期的視野、空間的に多領域の相互交換を展望することで、利益主張のゼロサム関係を回避しようとするものである。ジョセフ=ナイカロバート=コヘインによる相互依存理論は、国際政治のリアリズムとリベラリズムを両立させようとするものであり、ここでは国益概念が、パワーポリティクスを批判し国際協調主義を主張するために使われる (Lappe1982)。

同様に国益概念は、政府—国民間関係においても機能する。それぞれの自由な思想や利益認識に基づく個々の国民に、「国益に沿って行動すること」を要求し、場合によっては権力でそれを強いるとき、国益は統制の根拠となる。一方、決して一枚岩ではない国民間の利益主張に対し、たとえば経済的強者に対して国家全体（この場合は「国民全体」ということが普通である

が)の利益を根拠に拠出を求めるとすれば、社会政策と社会サービス供給の国家責任の根拠にもなりうる。

(2) 公益概念の機能的両面性

公益概念の持つこのような両面性は、国益ばかりではなく公益概念全般に共通するものである。一般に公益概念は、集団の内部に対しては包摂機能、外部に対しては排除機能を果たす、といわれる。

公益を根拠にあるべき行為を示されたとき、疎外感を感じるとすれば、その人は集団の外部にいることを自覚するであろう。公益は、集団全体の利益に基づいて価値判断を行うから、利益算定の内部に含まれば、たとえ他の構成員を助けるために負担を求められたとしても、長期的に、または広く見れば、少なくとも損にはならないものだという理由づけが保証されるはずである。集団の外にいて「公益」を持ち出されることは、自分が手段として使われる懸念を感じさせられることである。

この観点からみると、前項で述べた相互依存レベル理論は、公益の判断において集団外を考慮しているというよりも、集団の範囲を拡大して考えているという方が妥当であろう。集団が具体的な存在とは限らず、多分に相対的な性格を持つことを考えれば、集団の範囲が拡大するように、相互依存関係を設計しようとしている方が正確であろうか。

社会保護を国家的に展開する根拠が、「国民連帯」であることは、以上の文脈で理解されることである。その場合集団が明確な実体を持っていないために容易に危機に陥りうるものであり、その制御が政治の課題であること。また、外国人の社会的基権保障の議論にみられる、「集団外の間人を守る必要があるかどうか」の議論がクローズアップされていることは、公益の機能的両面性の帰結といえよう。

(3) 個人主義的方法論による操作化

現代社会科学の認識論的前提とさえ言ってよい「方法論的個人主義」は、公益概念にも影響を与えた。特に経済学的アプローチは、マイクロ・レベルの合理的選択の集積→集合的選択の合理性という図式を普及させた。

前述の通り、本論文の関心からすれば、価値秩序の統合を志向しない点で、このアプローチは公益論とは対照的であるが、正当化のための基準は用意されている。そこでは操作性が重視され、定量的な導出を可能にする点で方法的な優位性を主張する。

古くから用いられている代表的基準は「パレート最適」(全構成員について、誰かの状態を悪化させることなしに誰かの状態を改善できない点を最適解とする)である。均衡モデルにおける効用関数の極大値という形で定量化が可能になったわけだが、そこでは諸価値の、貨幣的効用という次元の統一が前提になっており、政治学的な公益論の前提にあった、討議・交渉・交換などの政治的プロセスによる統合は不要のものとされた。現代社会の多元化の進行は政治的プロセスによる統合を次第に困難なものとし、政治を不要にする統合回避の手段として、数量的方法論が説得力をもつことになったといえよう。

経済学的アプローチの操作性を維持しつつ、政治プロセスによる共同決定の側面をも導入しようとする議論として、「社会的共通資本論」(宇沢弘文)や、合理的選択理論を基盤とした「共同財の生産」の議論があり、これらについては後でとりあげる。

(4) 国家自律性論とガバナンス論

国家利益の統一性が神話とみなされるようになり、公益概念は政治学の第一線から後退した。しかし、「国家論の復活」「新制度論」の傾向の上に、実証研究上の概念として公益概念を位置づける議論が登場してきた。

スティープン・クラズナーはその主著で、分析的概念として国益を使用する。資源政策の分析を通じて、国家のトップエリートの行動が、その背景にある圧力団体・企業など社会の部分的利益には還元できず、自律的な「国益」というべき行動基準が看取され、その追求によってアクターの行動を説明できることを論証した(Krasner1978)。

アメリカ政治学の主流である多元主義政治学が、部分的利益の反映・競争・バーゲニングによって政策決定を説明しようとすることへの問題提起として、クラズナーの議論は「国家の自律性」を主張するものとして一般には捉えられる。加えて本論文の観点では、「公益の自律性、還元不能性」を提示するものとも捉えられよう。すなわち、政治的統合メカニズムの自律性を認識できるという主張である。

両者の微妙な違いは、近年の「ガバナンス論」、その中のネットワーク・ガバナンス論との関係で公益論を見るときにはっきりしてくる。ガバナンス・システムはハブ・モデルとネットワーク・モデルに分類される。前者は国家が中核にあって全体を制御し、後者は

非国家的領域に主として看取されるもので、各アクターが等距離にあって交渉に参加し、社会を動かすという議論である²⁾。R.A.W.ローズは、イギリスの行政改革について、エージェンシー化やNPM改革の進行によって、政府中心の政治からネットワーク・ガバナンスに移行しつつあると論じる (Rhodes1997)。

この状況において、政府の縮小は確かとしても、機能が低下しているかどうかは別問題である。むしろ、これらの改革を推進するネオリベリズム系の政治は、「小さく強い国家」を理想としているといわれる。「評価国家」(アンディ・グリーン)は、評価権限のみを確保してvulnerableな要素を手放し、むしろ社会への統制力を強化する。ここには、公益統合という政治的機能の強さと、政府活動自体の程度とは別であることが示唆されている。

ガイ・ピーターズが、ネットワーク・ガバナンスにおいても、「その方向性ないし中心的な支持」において政府が重要な役割を果たしていると指摘する(Peters 2000)のは、将来予測や規範的な主張というより、転換した政治システムにおいては政府の把握方法を変える必要があることの指摘と考えられる。転換しているのはかつて公益と呼ばれて対象化されてきた項目の形成メカニズムであり、それが対象化されないことにより、行政改革などの現象の把握力が弱くなっている。自動制御としてブラックボックス化されている公益的統合が、分散したシステムにおいてどのようになされるか、再び対象化される必要があるといえよう。

(5) 公益と公共性

近年の社会科学で公益という用語が用いられることは少ない。公益法人の認定要件としての公益性のような、制度実践の場に限定されている。代わって頻繁に用いられている用語は「公共性」である。元来両者の語義は異なっているが、近年は公共性の語で表現される範囲が拡大し、公益のそれを内部に吸収しているかに見える。

公共性の強調は、戦後社会の個人主義化、私化状況と裏腹の関係にある。実際は、民主主義政治社会に対する批判は、1930年代から既に高まりを見せていた。「個人主義から団体主義へ」というスローガンは、個人主義によるモラルの低下、社会的凝集力の低下に、集团的利益を個人の自由よりも優先させることによって対処する方針を示すものだが、それがファシズムに進展し、その失敗が個人主義的民主主義の「勝利」を

意味することになったのは周知の通りである。

集団利益優先を正面から主張しにくくなったために、社会に対する国家の優越性を含意する、国益概念の色彩が濃い公益概念は存在しにくくなった。公益を直接主張するのではなく、個人主義を前提とし、その主体的な自己組織によって社会秩序を形成する構成として、公共性が主張されるようになった。

その一例として、「地域民主主義」と密接に関係した公共性が主張された時期があった。革新自治体の全盛期、地域において生活を実践する住民の自己決定が、地域エゴを超越して公共性を創造する、それを可能にする学習過程を援助する専門家との協力関係、という図式が、期待を集めた時期でもあった。(現在でも、地域福祉、地域医療などに対する期待を支えている図式は基本的に同じである)

このような実践における難問は、「地域」と「公共性」の両立の困難さを、なかなか克服できないことにあった。専門スタッフの判断する(政治的決定全体を視野に置いた)公共性と、その土地の生活の脅威除去に関心を集中させる住民との不一致である(道場2002)。政治的決定全体の中で、各種の利益をつりあわせて全体としての改善を実現するには、戦略的な譲歩や交換が必要であるが、シングル・イシューの住民運動の発達は、それとは別次元の公共性を主張した。公共性の枠組みでどちらが否定すべきとはいえないところがあり、現代の政治システムにおける合理的決定を導き出せる足場として公共性を用いることには楽観を許さない状況が明らかとなった。

社会科学理論の次元でも、個人主義的前提を維持しつつ公益を決定に反映させる構成は精力的に追求された。特に公共選択論という研究領域は、この問題を領域全体のメインテーマに据えているといつてよい。

公共選択論の扱う問題の出発点は、「議論と多数決」という民主主義的政治システムの基本的な決定方法が、実践的に困難であるばかりか理論的にも不可能性を含んでいることの発見にある。数学的な道具立てを用いたその証明は、経済学者たちによって精緻に展開されたが、公益的パースペクティブを理論枠組みに含めようという議論としてもっとも影響力を持つことになったのは、公共財の理論である。

公共財の形式的な基準として、非排除性と集団性(共同消費)が知られているが、この概念の基本的な意義は、選択の自由に基つき市場システムを用いた財

とサービスの交換を推進しつつ（私的財の扱い）、なお何らかの共通利益＝公共性が存在することを指摘することによって、その場合は付加的な補正措置が必要なことを論証することにある。非排除性や集団性は、漠然とした共通利益を操作化するための構成なのである。

社会サービスに関わる領域、医療・福祉・教育などは、いずれも準公共財に分類されている。私的利益と公共的利益の交差する領域にあること、それに適合した扱いが要求されることになるが、それは具体的にどのような扱いなのだろうか。ありうる多様な可能性のうちの一つを特定する構成はない。政策実践では、「公共性の担保は必要だが公営でなくてもよい」ことの論拠に使われていることが多いが、公営/私営や税金による支出/私的支出、担い手としての公務員/企業人という分岐点と、公共財理論で言う社会的利益/私的利益の分岐点に対応する保証はない。

この理論を、あるべき制度形態を導く論拠として用いる際の問題点は、操作化のための形式的基準を用いることによって、逆に「公共的」と認められるべき範囲を、形式的基準に合致するものに限定するインプリケーションにある。特に近年の行政実践では、政策評価の必要とあいまって、具体的な社会的利益が一元的な数値目標で表現できるような期待を、これらの公共選択的議論が裏付けている。そこでは、前述したシングル・イシューの住民運動と公共性とに距離があるどころかまったく別次元のものとなる。地域における政策立案、計画策定に住民を参加させることで民主性を確保しようとする動きは医療・福祉・教育等でいずれも盛んであるが、結局は操作化された公共性基準に合致したもののみが「公共的」と認められるとすれば、大半を行政が設計した上で、細かい点では住民の希望を聞くという程度にとどまる。これで「公共性」に対する応答義務を果たしたと見て、あとは私的財の交換に全面的に委ねる、という実践が正当化されている。

「社会的共通資本」の議論は、交換過程の社会科学の把握と、議論を通じた自己決定という要素を接合しようとする試みである。生産・管理されるべき共通の財が何であるかは、自治的討論によって決定される。形式的要件によって「公的なもの」を決定したいとする経済学の現在の主流動向からすれば、この議論はあいまいさを含み科学性の不足を意味するとも見られるが、公益の実質を含めた理論構成のためには不可避

の帰結であるとも考えられる。

(6) 分析概念としての「公益」後退の理由

以上論じてきたように、公益概念は、少なくとも社会科学の分析概念としては（政治的・社会運動的概念としては別として）あまり重視されなくなっている。公共性概念がかなりの程度それにとってかわる注目を集めているものの、私見では、公益概念の機能を全面的に代替することは難しいであろう。なぜなら、公益概念の持っている、ガバナンスの方向を判断し社会的コントロールを正統化する機能が（すなわち、政治的な側面での判断機能が）、人間存在や生活へのより包括的な概念である公共性概念においては、相対的に弱くなっているためである。

そう考える立場からすると、公益概念はいまなお分析的重要性を持つと考えられるが、にもかかわらず後退している原因を、次のように総括したい。

①政治的インプリケーション（権力性、実体性）

あくまで政治的なイメージであって学問的な要素ではない。にもかかわらず、公益概念後退の第一の要因はこれであろう。前述した、集団の外部に対する排除機能のイメージが、公益概念を権力的な性格のものと感じさせる。現実には、「公益」を主張する政治団体、政治運動の多くが、国家に貢献する道徳的責務を強調するような文脈でこの後を使っている³⁾。

また、「性質」の表現である「公共性」に比べて、「存在」を指し示す「公益」は、その実体性を前提にしているように受け取られやすい。具体的に特定できる形で「何が公益であるか」を示さなければならないとすれば、種々の利益と価値が錯綜する現実社会・現実政治の中で、統制的・抑圧的な意味合いをもって受けとられる可能性は高いのである。

②決定手続きの不明確さ

前項後者は、学問的方法論の観点でも、もっとも困難な点である。構成員に共通の利益を、どのように発見するのか。あるいは、それが共通の利益性を持つことを、どのように証明するのか。

共通性が厳格なそれを意味するならば、価値相対主義の時代に生きる私たちにとって、それはほぼ不可能な要求であろう。またその条件を緩和したとしても、誰が提起するのか、適切な内容への調整をどのように担保するのか、という課題は途方もない負担を論者に課するものであり、前時代的で非分析的な印象を与えることになってしまう。

③普遍的価値、権利志向とのつながりの弱さ

近代国家における政治的解決法は、いうまでもなく「代議制民主主義—多数決による決定」である。「功利主義—最大多数の最大幸福」という哲学的基礎付けもある。この基礎づけは一般に思われているような底の浅いものではないが⁴⁾、にもかかわらずこの議論が批判される主因の一つに、価値志向、特に普遍的なそれとのつながりの薄さがある。特に社会保護の領域では、社会的基本権の根拠に価値志向があるために、これは決定的な問題点となる。

単純化して言えば、多数決は多数者の好みであって価値とは関係ない。また、その共同体のローカルな好みによって、世界規模では公認されている価値観を抑圧したとしても、抗する手段がない。経済システムが、価値に対して無色に、好みに基づく手続き的結論を受け入れる世界だとすれば、それを必ずしも受け入れないところに社会保護の存在意義がある。公益もその文脈で定義されなければ、少なくともこの領域では実効性がない。

III 公益概念の活性化のための手がかり

公益概念を分析概念として活性化させる方法はあるか。一足飛びに「公益とは何か」の議論を進めても、分析的に意味のある展開に至るのは難しい。現実に「公益」が機能している社会的場面から、その条件を考察する方が生産的ではないだろうか。

実は、公益概念が指す実質を、現実的なガバナンスの中で実現しようとしている実例は存在する。本章ではそれを指摘しつつ、本論の目的とする概念再構成への発展可能性について考察する。

(1) 法人法制における公益概念

民法三十四条は、法人認定の要件として、「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他」公益を目的にするものとしている。これは例示であり、「特定の個人または集団に帰属しない複数人の利益であること」と解釈するのが通説である（星野1987）。

注目すべき点は、公益を「全員」ではなく「複数」の利益としてとらえていること。（「不特定多数人の利益」）さらに、特定の人々に帰する利益であるとする挙証責任を反証側に負わせている点である。

不特定多数人の利益は、それぞれ無関係な、あるいは相対立した形で多数存在しうるから、この項目は公益の存在形態における多元性を前提にしていることに

なる。ここで主張したいのは、この条文が公益多元主義の価値観を前提にしているということではなく、多元的な公益管理という形ならば実現可能であり、また意味があると想定されている点である。そこで主張される公益が唯一排他性を持つことが求められるなら、社会の支配的価値の存在を前提にしない限りそれは不可能であろう。「独立性と自律性を持つユニットが複数存在し、しかしそれぞれのセットは共通の価値を持つものとは限らない」ことが、この類の制度を成り立つ前提になっている。

(2) 国際法・国際政治における公益概念

国際法学には「国際的公共事務」という概念が存在する。国際的公共事務は、国際社会の一般利益実現のための事務であり、複数国が普遍的義務を履行すべきものとされ、国際行政法の基本概念である。

これについての標準的説明の一つを挙げるならば、「交通・通信・経済・社会・技術など人間の生活関係のうち、とくに多数国にまたがって保障し実現される必要のあるものについては、これを国際社会の公共利益とみなし、多数国間条約に基づく国際制度による行政作用を通じて、事前に一元的な処理を確保する（後略）」（山本1985）。

法が有効であることは、強制力に担保された履行の確実性をもって判断されるという一般的なイメージからすれば、国内法に比べて国際法は著しく要件に欠けるものである。その国際法において、つまり普遍的価値の実現についてより不利な条件であるはずの所で、このような概念が、しかも講学上ではなく法実践において実効していることは、奇異の念を抱かされるかもしれない。

いま紹介した概念定義には、二つの方法的条件を見出すことができる。第一に公共利益の定義方法、第二に国家間の条約という決定手続きである。

「多数間にまたがって保障される必要のあるもの」という、いわば現実政治上の必要によって公共利益を定義する方法は、事柄に内在した価値志向の内容によって定義する方法とは対照的である。この点は法人公益性の条件と共通するところであり、個人なり国家なりの独立した存在をまず前提とし、それでは解決できずかつ解決不能な事項を公共的と定義するのである。連邦制国家における連邦と州の管轄の分担法と同様の論理構造である。（一州だけでできないこと、複数州にまたがることを連邦が担当する）

では具体的に誰がどのように両者を振り分けるのか
 といえば、方法論的に個別の個人や国家が先行するから、あくまでそれらの合意である（国際法学のもっとも基本的な原則は「合意は拘束する」である）。決して全体ではない。ただし、したがうべき基準、ルールの提示は全体（連邦なり国際組織なり）から示されるわけで、全体はそのための機能を担わなければならない（連邦と国際組織では、イニシアティブの性格に明らか違いがあるが、その問題は後述する。ここでは正当化の論理構造の類似性のみを確認しておきたい）。

さて、決定権は究極的には個別単位—内政における個人、国際政治における国家—に帰するものとすれば、それらの「合意」が決定手段になる。しかし国家は内部に多数の個人を内包し、本来はそれらの多様性や対立が問題となるが、国際政治においては国家の決定により、それは解決したものとみなされる（近年、個人の資格による国際司法手続きへの関与可能性が提起されているが、全く違った法原理を必要とするものである）。

総括すれば、多様で各々独立性を持った世界の内部統治は、それぞれの単位が内部の多様性を解決した前提での合意によって行われるといえる。

同様の図式は、超国家的ガバナンスの最重要な実例であるEUにも見出せる。遠藤乾によれば、EU権力の特徴は次のように総括できる（遠藤2001）。

- ①政策領域ごとに異なる権限、過程、アクターを有すること。
- ②もっとも支配的な政策手法は「規制」(Regulation)であること。
- ③権限行使の限界線が固定されていないこと。

①の帰結として、政策領域ごとにEUによる関与の度合いが異なっており、それはマーストリヒト条約によって規定されている。広範で強力な関与が定められているのは、経済や競争政策の分野である。中程度の関与は環境政策や社会政策であり、教育・公衆衛生・職業訓練については関与が著しく制限されている。

それ自体の分析は本稿の目的とするところではないが、分野により、共通ルールにしたがうことの妥当性が（裏返せば、個別単位に自治を委ねることの妥当性が）異なって定められ、すなわち領域により公共利益の必要な範囲は異なると見られているのである。

以上のように、公共利益によるガバナンスは内部統治を原則にするので、構成員個々の権利問題を直接制

御するのではなく、基準による規制という方法をとることになるから、②の形態を帰結することになる。

以上簡単な概観にとどまらざるをえないが、国際的ガバナンスにおける公益の扱いは、それがまさに多元性を前提とせざるをえない状況下であるそれゆえに、多元的状况を増した国内のガバナンスにも応用できる要素を含んでいるのではなからうか。

(3) 公益をどう扱うべきか

足立幸男は、公益の理論的研究に関する先駆的業績の一つ（足立1991）は、いくぶん違った角度からこの問題を考察し、「公衆が共通して望むこと」として公益を定義している。積極的には価値の実質を追求し、消極的には害悪の防止を図る包括的な概念として、自由・平等のような他の実質的な価値とは区別されている。

その理由としては、他を含めると、無数の価値観のどれが公益として優先されるべきか規定が不可能だから、そして明らかに公益とみなされているものが存在すると思われるから、という。後半部分はわかりにくい点もあるが、要するに、公共善一般と公益とは区別される必要があるということ。そして、共通性と、その前提としての「公衆」の成立に条件を求めているということである。

確かに、すべての人の利益を一概に決定する手段はないし、共同性や公共財性のような制約条件も、著しく幅のある概念であって、特定の制度的パフォーマンスを評価する基準としての精度は望めない。

反面、共通性だけだと、複数の人間が同意すると何でも認められることになり、内容的な歯止めがなくなる（前述した「普遍的価値の観点が薄れる」）ことになる。これを制御するために「公衆」を主語にしたのは、一見古い解決策のようであるが、公衆を実体概念ではなく、制度的に構成される概念として考えるならば、「公衆とみなされる制度参加主体をどのように生じさせるか」を制度論の課題として再定位するという発想が生じる。

国際社会の場合、内部統治によってその点がクリアされているという前提がある。国家をアクターにしない場合でも、その点で類似の環境をいかに用意するかという設定次第で、公益が分析概念として有効になる可能性がある。

IV 「社会政策・社会保護」と「政治」の結節点としての公益

本章は全体の結語として、社会保護の分析に公益概念の活用を主とするアプローチが有効であるためには、公益概念をどう扱うべきであるか、その際「政治」との関係づけが重要であることを整理する。

考察の帰結として、分析概念としての公益を以下のように定義する。

「公益は、価値や利害の多様性を前提に、その対立を包含する共同利益性の創出のあり方を、政治的に決定するプロセスの帰結を示す」

公益論議が必要となる状況は、主体单位の多様性を議論の前提にすることが特に必要な状況である。これは、方法論的個人主義を徹底し、個々のアクターが、実際のあり方は多様であろうけれども、対制度的にはメンバーシップの均等性が強調される場合（経済的市場や政治参加など）とは対照をなす。当初から利益状況に（単なる「選好」ではなく）差異があり、その集約や調整が制度の主要課題になる場合に、それをどのように実現するかという意味でのガバナンスである。

社会保護は、リスクの共同化（本来それぞれに帰属するリスクは非常に異なっていることを前提に）による管理を、社会的資産の共同化によって行うことを意味する。基本的には、古典的な共有地問題の図式が該当するものの、決定的に異なるのは、共有地問題ではリスクの性格と利益の内容は共通であり、その分布状況が違うのに対し、社会保護においてはリスクの性格と利益の内容にかなり幅があり、しかもそれはリスク領域によって（たとえば健康、コミュニケーション、雇用……）定義のされ方が異なり、それぞれの制度自らが定義しなければならないことである。

リスク状況、それに起因する利益状況の差異は、制度、特に個人個人に近接したローカルな制度によらなければ規定されえない。しかし、それらを価値的に普遍化した状況の評価を行うためには、それぞれの社会保護・社会政策領域に適した制御の基準設定が、社会全体として供給される必要である。後者は、リスク状況の認識自体が、実感レベルでは不可能であり、社会共通で供給された情報に基かざるをえない状況（U. Beckのリスク社会論）に起因している⁵¹。

このような、社会保護に必要なガバナンス構造を、国際政治における国際機関／超国家的ガバメントと、

国民国家の対応関係に類似したものと指摘することが可能であろう。つまり、社会保護を問題とする私たちは、統一的な権力的担保が存在しない状況下のガバナンス問題に直面しているのだという自覚を持つべきなのである。

それぞれの決定単位が内部統治によって一定の共同利益性を創出している前提の上で、リスク制御を表現する規制基準によって「公益」を定義する。アクターとリスク状況の多様性に出発するガバナンスには、このようなスタイルの目標設定が適切であると主張する。

その際、決定単位を「個人」ないし「地域」と一概に前提できない。リスクを構成する情報状況とその制御によって、共同利益性の制御に適した単位は異なるだろう。

「民主的なプロセスは適切な単位を前提にしている。民主的なプロセスは、単位自体の正しさを前提にしているのだ」（Dahl1989）

註

- 1) 現代の論者、たとえばJ.C.アレクザンダーやJ.S. コールマンの議論をあげるまでもなく、個人的合理性と社会的合理性の原理的な食い違いは、伝統的な「秩序問題」以来社会理論の基本的前提の一つであった。しかし、昨今の「市場道具主義的」なガバナンス論において、その取り扱いがきわめて楽観的になされ、しかもそれが政策実践の現場を支配しているのは驚くべきことである。
- 2) ただ、理論的にはネットワーク性は構成要素間の対等性を必ずしも含意しない。「資源の相互依存関係による相対的独立性」（今里2005によるRhodesとMarshの議論の紹介）は、階層的あるいは非対称的なガバナンス秩序と矛盾しない。
- 3) たとえば日本の法人法制、あるいはいわゆるNP O法制定時における「公益」要件の扱いに関する議論を想起されたい。
- 4) ロバート・グッディンの「ガバメントハウス功利主義」の主張を参照。ここでは、個人にとっての対社会的倫理としての功利主義と、社会におけるマクロ・レベルの判断基準としての功利主義を区別する。前者として底の浅いものであったとしても、後者として適切な判断基準（たとえば専門職の無私の倫理）を導くこともありうる。
- 5) ベックのリスク社会論は、直接的には自然科学的

な知識の扱いに起因するリスク（たとえば有害物質の危険性）を主な対象とするものであるが、同時に、多くの政策領域における「サブ政治」化（全体政治に対して相対的な独立性を有する専門的政治ユニットの増加と優位）傾向を主張する。社会保護領域も、個々の場面における全体的波及の妥当性が著しく不可知的なものであるゆえに、サブ政治化が進行しているともいえる。その現状認識に立って、それに対する制御と適切な制御単位を考える必要がある。

文献

- 足立幸男、1991『政策と価値—現代の政治哲学』ミネルヴァ書房
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*, Yale Univ. Press.
- 遠藤乾、2001、「ポスト・ナショナリズムにおける正統化の諸問題」（日本政治学会『年報政治学2001』岩波書店）
- Finnemore, M. 1996. *National Interest in Institutional Society*, Cornell Univ. Press.
- Hechter, M. 1987. *Principles of Group Solidarity*. California Univ. Press. (小林・木村・平田訳『連帯の条件』ミネルヴァ社会学叢書21、2003)
- 星野英一、1987『民法概論 I 新版』良書普及会
- 今里佳奈子、2005、「社会福祉におけるガバナンス」（『季刊社会保障研究 41巻3号』）
- Krasner, S. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*. Princeton Univ. Press.
- Lappe, F. M., R. Shuman, K. Danaher, 1982. *Betraying the National Interest*. The Institute for Food and Development Policy.
- 道場親信、2002「1960年代における「地域」の発見と「公共性」の再定義—未決のアポリアをめぐる」（『現代思想』31巻6号）
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge Univ. Press.)
- Peters, B. G. 2000, "Glovalization, Institutions, and Governance in Governance in the Twenty-first Century: Revisiting the Public Service. McGill-Queen Univ. Press.
- Rhodes, R. A. M. 1997. *Understanding Governance*. Open Univ. Press.
- Rhodes, R. A. M. 2000, "Governance and Public Administration" Pierre, J. (ed). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford Univ. Press.
- 佐藤哲夫、1993「国際社会の共通利益と国際機構」（大谷良雄編著『共通利益概念と国際法』国際書院）
- Spicker, P. 2000. *The Welfare State, A General Theory*. (阿部實、坏洋一、金子充訳『福祉国家の一般理論—福祉哲学論考』2004、勁草書房)
- 篠原梓、1993「国際法定立の新動向と共通利益概念」（大谷上掲書）