

公共性と自由

——「公共の福祉」をどうとらえるか

齋藤純一 早稲田大学政治経済学術院教授

この小論では、公共性と自由との関係について、「公共の福祉」という概念を手がかりにして少し考えてみることにしたい。「公共の福祉」をもし人々の「幸福の実現」として理解するなら、公共性と自由とのあいだの緊張は高まる。しかし、それを——カントの議論に沿って——人々の相互の「自由の両立」をはかる規範としてとらえるなら、「公共の福祉」はむしろ、幸福の実現のためにある人々の自由を犠牲にするような政策を批判する根拠を与えてくれるはずである。

◆ 公共の福祉と自由との緊張

「公共的なもの」は、私たちの社会において個人の自由を規制する規範として妥当してきた。日本国憲法第13条「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」を見ても、「公共の福祉」は個人の自由に対して

制約を課すものとして位置づけられている（後で触れるように、個人の自由に一定の制約を課すことが必要になる場合がたしかにあるとして、それが何のためになされるかが重要である）。

実際、「公共の福祉」は、戦後の多くの裁判において、個人による権利の主張を遮るために引き合いに出されてきた。「公共の福祉」は、英訳では "the public welfare" とされているが、この言葉は、狭い意味での「福祉」、つまり社会保障の意味合いだけをもつわけでない。戦後、ハンセン病（元）患者に対する（優生思想にもとづく）隔離政策を正当化してきたのも「公共の福祉」であり、電源の開発や鉄道の敷設も「公共の福祉」の名のもとに推し進められてきた。それは、端的に言えば、国家や自治体などが推進しようとする政策や事業を正当化する根拠として引き合いに出されてきたのである。

ところで、「公共の福祉」(salus publica) は、西洋の思想史において古くから用いられてきた概念であり、その起源は古代ローマにまで遡る。たとえばキケロは、良き統

治を悪しき統治から区別するために、「公共の福祉は最高の法である」(salus publica suprema lex) という規準を掲げたが、この規準は、統治者に、自分の利益ではなく「人民の福祉」を追求することを要求するものとして長く受け入れられてきた。日本国憲法のいう「公共の福祉」もこの伝統を踏まえたものである。

このように「最高の法」としての「公共の福祉」は、基本的には、為政者が自らの利益をはかる統治を抑制する規範として妥当してきた。悪しき統治は「暴政」(tyranny) と呼ばれ、多数者が自分たちの利益をはかるために少数者の自由を抑圧するような統治もやがて「多数者の暴政」(tyranny of the majority) という名で呼ばれることになった(こう呼んだのは、19世紀のフランスの思想家アレクシ・ド・トクヴィルである)。

しかし、「公共の福祉」はきわめて曖昧な言葉でもある。国民の幸福を願い、その生命や財産の安全をはかろうとする——そのように見える——統治者は賞賛されこそすれ、批判の対象となることはまずない。実際、「公共の福祉」や「人民の安寧」、「人民の幸福」といったそれに類する言葉は、人々の生活の安全を守り、それを豊かにするために、一部の自由や権利を制限することを正当化する根拠を統治者に与えてもきた。「公共の

福祉」がこのように「人民の幸福」としてとらえられるかぎり、それによる自由の制限に異をとる者は私利に執着するエゴイストとみなされることになる。「公共の福祉」は、全体の(実質的には多数者の)「幸福」と解するほかないのだろうか。



カントにおける公共の福祉

18世紀後半に生きたドイツの哲学者、イマヌエル・カントの同時代にも、「公共の福祉」を人民の幸福としてとらえる考え方が主流であった。当時「ポリツァイ」(Polizei) と呼ばれた内政(福祉行政)に携わる官僚たちは、市民の自由、とりわけその政治的自由を抑制しつづけることを「公共の福祉」によって正当化していた。人々は何が自分たちを幸福にするかを正しく認識することはできないという考えに立ってのことである。カントは、こうした見方に徹底的な批判を加えた。「理論と実践」(1793年)という論考の一節を引用しよう。

公共の福祉は最上位の国法である(Salus publica suprema civitatis lex est) という命題は、たしかに、いささかも価値と威信とを減らすことなく、いまでも存立する。しか

し、何よりもまず考慮に入れなければならない公共の福祉とは、法によって一人ひとりすべての人に対して自由を保障するような法的体制である。その場合、普遍的法則にかなった自由を侵害することさえなければ、したがってともに同じ臣民である他の人たちの権利を侵害することさえなければ、自分にとって最善と思われるそれぞれの仕方での自分の幸福を追求することは、各人の自由裁量に任されているのである。（「理論と実践」、『カント全集』14、岩波書店、2000年、199-200頁）

この議論は「公共の福祉」とは何かをあらためて考えるうえで示唆に富む。まず、彼の批判は、人民の幸福の実現を統治の任務と考える国家パターンリズムに向けられている。幸福は、各人によって各人それぞれの仕方での追求されるべきものであり、統治者が各人に代わって幸福を定義し、それを上から強制的に実現しようとするのは、各人における「人間としての自由」を損なう。「いかなる人といえども、私に対して強制的に（その人が他の人の幸福をどのようなものと考えるかという）その人のやり方で幸福にすることなどできない。各人は、自分がよいと思うやり方で幸福を追求してよい」（「理論と実践」、187頁）。

第二に、カントの議論においては、「公共の福祉」は、人民の幸福から明確に切り離され、諸個人の自由を互いに両立させるような法制度を確立し、維持することを指す。「公共の福祉が最高の法」という古来の規範は、カントによれば、臣民の幸福の実現をはかることではなく、法によって市民が平等に自由を享受できるようにすることを求めるのである。

第三に、国家の活動それ自体も、この「最高の法」によって制約されるのであり、各人による幸福の追求に介入することは、正統な活動とはみなされない。その役割は、個人による幸福の追求が他者の自由を侵害しないようにすることにある。言い換えれば、国家の役割は、善（幸福）の実現をはかることではなく、人々が他者に加える不正（自由の侵害）を阻止することにある。自由に対する制約が正当化されるのは、あくまでも、自由と自由とを両立させるためである。

このようにカントは、国家が人々に特定の——「公共的」と称される——価値観を強要することを批判し、その活動を、市民相互の自由の両立をはかる法規範によって制約する。こうしたカントの考え方は、「善の構想」（幸福）の追求を各人の自由に委ね、国家の制度には何よりもまず基本的諸自由の平等な享受の保障を求めるジョン・ロールズにも引

き継がれている（ロールズ『正義論 改訂版』、紀伊國屋書店、2000年）。



「非支配」としての自由の構想

カントは、幸福の実現ではなく自由の両立の保障を「公共の福祉」としてとらえ直した。この観点からみれば、誰かが誰かのいいなりになる——カント流に言えば「目的」としてではなくもっぱら「手段」としてのみ扱われる——ような関係にあることは、自由の両立が損なわれた、「公共の福祉」にもとる状態とみなされることになる。アメリカの政治思想家フィリップ・ペティットは、キケロ以来の共和主義の伝統を踏まえるなら、自由は「非支配」（non-domination）として定義されるべきだと、主張している。支配されているとは、自分がコントロールできない他者の意思によってコントロールされる状態にあることを意味する。ペティットによれば、自由をもっぱら「干渉の不在」（non-interference）としてとらえる近代の自由主義の考え方では、たとえ現実の干渉は受けないとしても他者の意思の下に置かれることを不自由としてとらえることができない。

この「非支配」としての自由観に照らす

なら、つねに他者の好意を得ようと努めなければならないような関係にある場合、人は自由を享受しているとは言えない。だが、そのような不自由はごくありふれてもいる。たとえば、離婚すれば生活が苦しくなるという見通しからパートナーの意を迎える主婦、ほかに職が見つかる見込みもなく、上司の意向に逆らうことをひたすら避けつづける社員、家族による介護への不満を抱きながらもそれをもらせずにいる被介護者など。他者の意向を忖度して、それに背かないように振る舞わざるをえない状態にあることは、現実には干渉や介入がないとしても、やはり自由であるとは言えない。

このような支配 - 被支配の問題を考えると、カントが、「公共の福祉」を「法によって一人ひとりすべての人に対して自由を保障するような法的体制」として定義したことの意義は大きいように思われる。法によって一人ひとりに自由を保障するということは、支配に抗する保障（security against domination）を公的な制度を通じて各人に与えることを意味するからである。離婚しても極度の貧困に陥らなくても済むなら、求職活動に対して十分な公的支援を受けられるなら、あるいは介護の施設やサービスが整備されているなら、いま挙げた人たちは他者の意を迎えざるをえないよ

うな関係から離れることができるだろう。



「支配」に抗する政治的自由

カントのいう「人間としての自由」は、各人がそれぞれのやり方で幸福を追求する自由であり、それ自体としては非政治的な自由である。しかし、人々が享受する自由が非政治的なものにとどまるなら、つまり、統治者を制御できる権限を何らもたないものにとどまるなら、人々は国家との関係において公的な支配の可能性にさらされることになるだろう。

カントは、人民による抵抗権を否定したことで知られるが、統治者（君主や官僚）の側の徳性や自制に期待を託したわけではなかった。彼は、統治に対して異議をとねえる自由を核心とする言論の自由を奪うことのできない権利として全面的に擁護した。カントは市民による異議申し立てを「抗議」（Beschwerde）と呼んだが、抗議に曝されることがなければ、統治は腐敗するだけではなく、公的な支配へと転じ、人々が自分自身のやり方で幸福を追求する自由を保持することはかなわなくなる。

共和主義の伝統は、このような公的支配を避けるために、さまざまな制度的工夫を

こらしてきたし、それらは、現代の制度にもしっかりと引き継がれている。たとえば、法の支配、権力分立、二院制、公職者の交替といった諸制度である。しかし、共和主義の思想は、それにとどまらず、各人が市民として政治的な自由を行使しなければ、各人が個人として享受する自由も脅威に曝されると強調することを怠らなかった。先に触れたペティットも、政府の活動に対する「異議申し立て」（contestation）を市民が果たすべき政治的役割として重視している。

とはいえ、市民が提起する異議や抗議が政治的な実効性をもつためには、つまり、何らかの政策が誤りであることを政府に認めさせ、その撤回や修正を迫るためには、他の市民もまたその抗議に応答、共鳴して行動することが必要になる。しかし、そうした応答や共鳴は、何らかの政策が自分たちの「幸福」に資するものとして多数者によって受容されるときには困難になるだろう。特定の他者に課される自由の制約は、それが自分には及ばないと考えられるかぎり、重大な関心事とはなりにくいからである。しかし、法や政策がかりに多数者の「幸福」に資するとしても、少数者の「自由」を損なうならば、カントのいう「公共の福祉」には適っていない。「幸福」の実現と「自由」の毀損との関係について考えてみたい。

◆

多数者の「幸福」と少数者の「自由」

いまヨーロッパでもアジアでもテロが頻発している。実際、日本だけは安全だと信じ込むのは根拠のない願望思考だろう。かりに日本でもテロが起これば、間違いなく治安強化の政策がとられるだろうし、そうした政策は市民の自由に大幅な制限を加えるものになるかもしれない（安部内閣は、「共謀罪」法案を組みかえた「テロ等組織犯罪準備罪」法案の国会提出を準備している）。

重要なのは、治安強化による自由の制限はいちじるしく非対称的なものになる、ということである。すべての市民に対して移動の自由や通信の自由、あるいは財産処分の自由等が一律に制約されるわけではなく、そうした自由の制限には明らかな濃淡の違いがでてくるはずである。アメリカ合衆国では、9.11のテロ後にいわゆる「愛国者法」が制定され、テロ対策が強化されたが、少なくとも、この法の運用においては、イスラーム系の住民が実質的な適用対象としてマークされてきた（法律が、実際の適用においてはターゲットを絞りながらも、すべての市民を名宛人とすることはしばしばある）。

この場合、多数者にとっては、テロの脅威にさらされるリスクが低下するのであれ

ば治安強化をはかる立法はむしろ歓迎すべきものであり、その法によって、ある人々の自由が侵害されるとしても、それは「我が事」としては受けとめられにくい。それによる自由の制約に対して異議をとなえる政治的な行動も多数者の理解と支持を得ることは決して容易ではない。

テロについては措くとして、一般に、「負の財」(negative goods)の分配は非対称的な仕方で行われる。原子力発電所や軍事基地が交渉力(抵抗力)が弱いとみなされるところに作られてきたことは明らかだし、それが引き起こすさまざまなリスクにさらされやすいのは多数者の側ではない。このような場合、基本的な自由がただちに侵害されることがないとしても、幸福追求のための生活条件は事故や犯罪への不安、あるいは騒音等によって大きく損なわれることになる。そのことに対する抗議の意思表示は幾度となく繰り返されているが、それに対する多数者側の応答は依然として十分なものとはなっていない。

◆

制約を被る側の視点

このように、他者の被る自由の侵害や生活条件の毀損に多数を構成する他の市民が

反応しない——見て見ぬ振りをする、あるいはそもそも問題として受けとめない——傾向を、アメリカの政治学者、ジュディス・シュクラーは「受動的不正義」(passive injustice)と呼んだ(これは、自分自身の行動によって不正義を引き起こす「能動的不正義」から区別される)。彼女によれば、このような日々の不作為を通じて、市民の多くは、不正義(自由の毀損)の存続に手を貸してしまっている。

抗議や異議申し立てが政治的に見て実効性あるものとなるためには、このような「受動的不正義」への傾きに対して、なんとかして抗する必要がある。理論的に言えば、自由の制約やリスクの負荷を被る側の立場にたったなら、はたして自分はそれらを受け入れることができるか、というテストを自分に課すことがその一つの手立てである。自分がどうして受け入れられないと判断する事柄を他者に課すべきではないというのが、自由の両立をはかる「公共の福祉」からは求められるだろう。自分がそうした事柄を拒絶するのが理にかなっていると判断するのであれば、同じ理由にもとづく他者による拒絶も承認しなければならない。

とはいえ、シュクラーのいう「受動的不正義」は、そうしたヴァーチャルな立場交換の回避ないしはそれへの躊躇も含んで

いる、と考えられる。とすれば、何らかの「負の財」について、まず、ランダムにそれを受け取る者を決めてみるという手立ても考えられる。放射性廃棄物をどこで保管するかを決めることがいま喫緊の政策課題になっているが、それをまずくじ引きで決めてみるというケースを考えてみよう。

この決定をすすんで受け入れる者はまずいないだろう。この場合、自分の拒絶が理に適っていると考えるのであれば、同じ理由から拒絶しようとする他者の判断も尊重しなければならなくなる。少なくとも、他者による拒絶を——自らを顧みずに——公共性のない「エゴ」と非難することはできなくなるはずである。「負の財」は、現実には、ほとんどの場合「補償」(compensation)と抱き合わせにして、交渉力の弱いところに押し付けられてきた。しかしながら、そうした補償がもたらす若干の(持続性のない)利益にしても、自由の制約やリスクの負荷という点で不利な立場におかれつづけるという事態を埋め合わせることはできない。

カントのいう「公共の福祉」は、立法や政策立案の妥当性を判断するための規準を私たちに与えてくれる。それらはさまざまな理由によって正当化されるが、「自由の両

立」を損なうような法や政策はこの規準に照らせば妥当であるとはみなされない。推進されようとしている何らかの政策が多数者の安全性や便益を向上させ、彼らに「安寧」「幸福」を実現するという理由によって正当化されるとしても、それが誰かの基本的な自由や権利を損なうようなものであるとしたら、そうした政策は、「公共の福祉」に適う社会を導くことはできない。法や政策がこの意味での「公共の福祉」に適っているかどうかは、それらによって負の影響を被る側の立場にたった場合に自分が受け

入れることができるかどうか、あるいはそれを拒む他者の理由を自分が退けることができるかどうかによって判断されるだろう。

私たちの社会は、利益（正の財）というよりも負担（負の財）を誰にどう分配するかが問われる局面にすでに入っている。そうしたなかで、「公共の福祉」を「幸福の実現」というよりもむしろ「自由の両立」という観点からとらえ直してみることが、不正義をできるだけ縮減しながら、豊かな社会を築いてくためには必要ではないかと思う。

プロフィール.....
さいとう・じゅんいち 早稲田大学政治経済学術院教授。1958年福島県生まれ。1989年早稲田大学大学院政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜国立大学教授などを経て現職。専攻は政治理論。著書に『公共性』（岩波書店、2000年）、『政治と複数性——民主的な公共性にむけて』（岩波書店、2008年）、訳書（共訳）に、ロールズ『政治哲学史講義』（岩波書店、2011年）、アーレント『アイヒマン論争』（みすず書房、2013年）などがある。