

## 福祉国家の危機と公共的理性

塩野谷 祐 一

### I 序

日本は今日、少子高齢化と人口減少という事態に直面し、これがわが国の社会保障制度の再構築を迫る基本的な要因と見なされている。経済成長率は低下し、増大する高齢者の社会保障費を、減少する若年者の経済力によって支えることは困難となるからである。事態はきわめて深刻であると受け止められている。しかし、こうした悲観的な見方は、人間や社会について局所的な観察しかしない経済学的思考から導かれるものにすぎないのではないだろうか。人間の良き生 (well-being) を全体としてとらえる視点に立って、新しい人口現象が一体何を意味するのかを適切に解釈し、その上でわれわれに何が求められているかを理解することが必要であろう。

私の考えでは、深刻な事態は社会保障財政の破綻であるよりも、むしろそれを解決する「公共的理性」(public reason) の欠如である。公共的理性とは、討議の場としての民主主義の仕組みを通じて社会の制度を決定する際、人々が私利の観点ではなく公正の観点をとるために必要な知性的・道徳的能力である<sup>1)</sup>。公共的理性は、まさに社会保障制度の再構築に当たって求められているものである。啓蒙の哲学者としてのカントは、理性の公共的使用によって、政治が道徳に従うべきであると論じたが<sup>2)</sup>、しかし、規範的な要請だけで問題が解決するわけではない。何が困難を引き起こしているかを制度そのものの中に見出すことによって、制度の再構築という課題を現実的に設定し

なければならない。

以下において、私はまず少子高齢化の本質は何かを考察した上で、この人口現象の挑戦に応えるべき社会哲学的視野を展望する(II)。そのような広い視野こそが、社会保障制度の再構築にとって不可欠なものである。次に、社会保障制度のあり方を問うという「公共的問題」の民主主義的討議に当たっては、一方で、「私的空間」と「公共的空間」という概念を導入し、両者の関連を明らかにすることが必要であり(III)、他方で、討議的民主主義の理念を実現する方法として「公共的理性」の概念を確立することが必要である(IV)。このような一般的な枠組みを確認した上で、現在のわが国における「公共的空間」の非啓蒙的な雰囲気と社会保障制度をめぐる偏見を明らかにしたい(VおよびVI)。これらは社会保障制度の改革に当たって克服されるべき事態である。

### II 少子高齢化の本質は何か

「人口の少子高齢化」は、「経済のグローバリゼーション」および「技術の情報通信革命」と並んで、今後の社会を特徴づける基礎的条件であると考えられている。しかし、後の2つの条件が外国からの外生的衝撃であるのに対して、少子高齢化はわれわれ自身の社会が内生的に生み出したものである。少子化も高齢化も、日本の経済発展の成果にほかならないからである。

経済発展は経済学的にいえば、1人当たり所得の上昇である。しかし、所得は人々の良き生を実現するための1つの手段にすぎない。経済発展は

むしろ人々の多様な領域における活動の可能性を拡大していく過程であって、これは経済的、政治的、社会的自由の保障によって初めて可能となる<sup>3)</sup>。価値理念の制度化という視野の下で先進諸国の資本主義的経済発展の過程を観察するならば、かつて T. H. マーシャルが論じたように、これらの国々の典型的な制度は、三重の権利を導入する試みとして歴史的に発展してきた。それは 18 世紀における市民的権利、19 世紀における政治的権利、20 世紀における社会的権利である<sup>4)</sup>。これらの権利の確立が、市場における工業化の進行と並行して、むしろ工業化の帰結を統御しつつ、人々の良き生の追求を可能にしてきたのである。市場の成果のみが人々の良き生を生み出してきたのではない。ポラニーに倣っていえば、市場は社会の中に埋め込まれたものであり、人間の社会はこれらの権利の制度的確立によって自己調整的な市場に対して自己防衛を果たしてきたのである<sup>5)</sup>。

三重の権利の導入によって、われわれはいま「民主主義・福祉国家・資本主義」という一組の制度を持つ。資本主義は民主主義および福祉国家と共棲するに至っている。しかしこの制度は、対立する価値の混合であるために、論理的にも規範的にも不安定である。本論文は、現代の制度形態としての福祉国家に焦点を置き、「公共的空間」における民主主義と、「私的空間」における資本主義との関係を考察し、その関連の中に福祉国家に関する経済と倫理と政治のインターフェイスをとらえようとするものである。

このような視野の下では、「少子化」は、経済発展の結果、主として女性の側における社会参加の機会の拡大によってもたらされたものと見ることができる。伝統的なジェンダー・システムの下で家庭における内助の功しか挙げられなかった女性が、自らの意思に基づき、男性と同じように学歴を高め、専門的能力を持って就業し、社会的に価値あるものの形成に参加することは素晴らしいことである。経済発展の過程の中で、家族という自給自足の生産・消費主体が次第に分解し、労働・教育・家事・保育・介護などの活動が家庭から市場へと外部化されてきた。今起こっているこ

とは、家事に局限されてきた女性の労働自体の外部化である。その反面、未婚化、晩婚化、非婚化の傾向が進み、出生率の低下を生み出した。女性労働の価値が上昇し、その結果、ライフ・コースにおける労働以外の選択肢の機会費用が増大するからである。このような傾向は、家族や結婚についての価値観の変化としてとらえられることがあるが、価値観の変化がいわば独立変数として作用したと見るべきではなかろう。なぜなら、価値観は経済的条件の変化と個人の意思決定とを媒介するものだからである。起こっていることは、あくまでも経済発展に伴う客観的な機会の拡大であり、しかもその重要性は、ジェンダーの側面についておそらく歴史上第 4 の権利の確立を意味するものとなるであろう。ここにはリプロダクティブ・ヘルスの権利も含まれる。出生率の低下は男女平等化のさし当たったの代償である。

次に、「高齢化」は、基本的には、経済発展そのものを構成する医療技術の進歩や医薬品の革新によってもたらされた。しかし、医療の進歩や寿命の伸長は所得水準の上昇とは別のことがらであり、増大する所得が医療に広く有効に使われるような非市場的仕組みがなければ実現しない。平均寿命が延び、人々が健康な姿で活動を続けることができるのは素晴らしいことである。人類はこれまで 80 歳や 90 歳の年齢の下でいかに生きるかを経験してこなかった。生命史への挑戦が始まったといえよう。その反面、多額の年金や医療・介護の費用が必要になるとしても、それは生活の質の向上と良き生の拡大という成果に伴うコストにほかならない。

日本における少子化および高齢化、そしてそれらの基礎にある出生率と死亡率の低下および平均寿命の延長は、西欧諸国に比べて著しく速いスピードで進行した。このこともわが国における経済発展の基本的性格と無縁ではない。日本は近代経済成長の過程に遅れて参入したために、先進諸国から最新鋭の技術と制度の知識を学ぶことによって、ガーシェンクロンの言う「経済的後進性の利益」を享受し、明治以降今日に至るまで驚異的な高さの経済成長率を達成してきた<sup>6)</sup>。出生率と

死亡率の異例の低下スピードは、圧縮された時間軸上の経済発展と対になるものである。

それでは、少子高齢化や人口減少について一体何が問題であるのか。社会保障財政の危機にいかに対処するかという問題は周知のものであるが、それ以外に、2つのいっそう基本的な問題がある。

第1は、経済発展のポジティブな成果を社会の中に取り入れるためには、どうすべきかということである。これは社会保障制度のみの問題として狭く考えるべきではない。人々の既成観念と現存制度の下では、少子高齢化が集中的に社会保障財政の危機という不都合な事態となって現われる。望ましいものが不都合な結果を生むのは、広範な社会的仕組みが望ましいものを受け入れるように適応していないからである。このように見るならば、第1の問題は、社会が生みの機会の拡大という可能性を積極的に受け止め、その果実を刈り取ることができるように、自らの仕組みを変えることである。そのためには、「男女共同参画」を支える雇用、保育サービス、育児休業の諸制度と並んで、「老若共同参画」を可能にするエイジレスの諸制度が必要である。定年退職制、老人弱者観、老人優遇制といったいっさいの老人エイジズムはもはや放棄すべきである。また、医学は人間の寿命を延ばしたけれども、健康寿命を延ばしたとはいえない。高齢者の良き生の拡大を実質的なものにするためには、老年医療についての科学技術の大規模な推進が必要である。現状の下で高齢化が問題であるのは、退職高齢者および病弱高齢者が生み出されているからである。

これらの新しい仕組みの整備は、主として生の機会の拡大を裏切るものにするためのものであって、単に社会保障財政の危機を救うためのものではない。いってみれば、人口現象の衝撃を社会全体として前向きに受け止めることが必要である。もちろん、このような対応によって、社会保障財政に対する一時的衝撃はかなり緩和されるであろう。しかし、依然として便益にはコストが伴うことは避けられない。このコストの分担を図ることが、狭い意味での社会保障制度の再構築の課題である。

第2に、いっそう基本的な問題がある。それは人口の減少そのものを社会的にどのように評価するかということである。上に述べた意味において、少子高齢化は生の機会の拡大という望ましいものさし当たりの帰結である。この帰結の中には、上述の社会保障の財政問題以外に、社会の安定的存立の基礎としての人口規模の問題がある。いうまでもなく、子供を持つかどうかは個人の私的な問題であって、産めよ増やせよの人口政策は自由社会では認められない。しかし、問題はそれで終わらない。人口減少の帰結については、単に社会保障財政を考えるだけで良いのだろうか。社会は、世代を通じて維持される公正な協同システムでなければならない。家族や人口の問題について、個人と社会との関係が問われなければならない。ここには個人を超える問題が存在する。

ロールズはこの問題を世代間の公正の問題と見なし、家族の機能は、親の世代から子の世代へと適切な人口規模を維持し、子供の教育を通じてその社会の文化や道徳を継承していくことにあるととらえている<sup>7)</sup>。家族は基本的な社会制度であって、正義の観念は制約条件として家族のあり方にまで及ぶ。現在、女性の解放ないし地位の向上と、家族の社会的機能の充足との間に対立が生まれている。両者はさし当たりトレードオフの関係にあるが、試行錯誤を通じて両立を可能にすることが求められている。ジェンダーの視点から福祉国家の比較をするならば、女性の労働条件の充実度と、家族政策の充実度との2つを基準と見なすことができよう<sup>8)</sup>。北欧諸国におけるように、この2つの基準の同時充足を図ることは可能である。就労と育児との両立を図ることは、少子化対策の現実的な焦点として知られているが、それらの背景には道徳哲学的な問題が存在する。明確な規範的根拠を欠く少子化対策は不十分である。

世代間公正の問題といえ、同一時点における高齢者と若年者との間の社会保障の負担と給付の関係としてのみとらえられがちであるが、時間的に先行するコーホートが後続のコーホートに対して何を残すかが重要である。それは富、人口、文化、環境、および制度(法律・道徳・慣習)の5

つである。これらはいずれもストック(資本)概念であり、そこからフローとしての人間活動とその価値評価としての「良き生」が生ずるのである。

この5つの要因の機能的関係は次のように考えられる。社会活動は、富(経済的資本)、環境(自然的資本)、および制度(社会的資本)の3つの与件の要因を前提として、人口ないし人間(人間的資本)が究極的に文化(文化的資本)を創造する過程である。個人および社会の活動はすべての価値あるものを追求することであって、これを新カント派に倣って包括的に文化価値と呼ぶことができる。この枠組みについて、若干の注釈をするならば、経済学が考える長期的視野は、資本蓄積を通ずる経済発展にすぎず、経済学は富から所得を生み、所得から効用を生む関連を経済的福祉の向上ととらえる。成長至上主義ないし経済至上主義は、この考え方に従って、社会の富に対して排他的な関心を払うのである。またわれわれは、この枠組みの中では、人口は単なる統計的な数量ではなく、一定の知性的・道徳的能力を持つ人間と見なさなければならない。そして、そのような人間の文化的遺産への貢献の卓越性が、効率的で公正な社会の彼方にあるべき目標である。若年層は親の世代に対してよりも、子の世代に対していかなるストックを残すかについて責任を持たなければならない。人口はその枠組みの中の1つの要素として重要である。

### III 「公・私」と「制度・個人」

一般論として、私的空間および公共的空間を次のように定義しよう。「私的空間」とは、一定の制度の下で、個々人が自由に自らの利益を追求し、自己完結的な意思決定を行うことのできる場である。新古典派経済学では、いわゆる経済人が自らの私的空間において欲求充足の活動に従事する姿が描かれる。経済的空間は人々の利己心に基づいて自由な選択が許される空間の典型である。「私的空間」は経済的空間に限られるわけではない。アラスデア・マッキンタイアが定義したさまざまな「実践」(practice)<sup>9)</sup>や、ピエール・ブルデュ

ーが定義したさまざまな「場」(field)<sup>10)</sup>はこの私的空間に属する。

個人は社会の中で生活する以上、私的空間において活動する個々人に対してさまざまな社会的ルールが課せられ、個人間にさまざまな関係が発生する。しかし、個々人がルールに従ったり、他の人々との間で社会関係や社交関係に入り込むことは、ただちに「公共的空間」に属するという意味するのではない。私的空間は無条件に存立するのではなく、必ず一定の制度を前提としている。いいかえれば、私的空間における個人の自由の内容は制度に依存している。その制度的ルールのあり方を問うことが「公共的問題」である。「公共的問題」は公共的利益の追求を前提として解決されなければならない。私的空間においては、社会のあり方をどうすべきかは問題とはならない。経済人は、一定のルールの下で私的利益に導かれて自分の仕事に従事するのみである。“Mind your own business”とは、私的空間のあり方を述べたものである。

それに対して、「公共的空間」とは、人々が公共の問題を問う場と定義される。通常、政治は公共的空間に属すると考えられるが、政治の私的利益説が論ずるように、現実の政治が私的利益の追求によって運営されている場合には、上の定義によれば、政治の世界は公共的空間であるとはいえない。公共的空間とは、人々が公共の問題について思考し、討議し、行動する場である。この場を政治的共同体とか政治的フォーラムと呼ぶことができる。さまざまな能力や資格を持った個々人が公共的空間に参加する。それはけっして政治家に限られない。官僚、裁判官、ジャーナリスト、学者、学生、企業者、労働者などを含むすべての市民は、公共的問題と関わりを持つ限りにおいて、公共的空間に参加する。政治を私的利益のための活動と見る政治の私的利益説は、政治の現実的側面を理解する上で重要な接近であるが、それに従えば、公共的空間という観念は消滅し、社会のすべての領域が私的空間になってしまう。

通常のエconomicモデルによれば、「公・私」は「政府と民間」を意味し、公的な領域でないものは私

的領域であり、私的領域でないものは公的領域であると見なされる。日常語における「官・民」の意味がこれに相当する。われわれはそれとは違って、「公」は「官」という主体の活動領域を表わすものではなく、あらゆる個人が公共的問題を議論し、その決定に参加する場であると考えている。また「公・私」は社会学における「個人と社会」という無定型の観念とも異なる。社会学では、社会は個人の集合である。われわれのいう「公」はそれとは違って、公共的問題について自由・平等で理性的な市民の討議と合意が行われる場である。

制度のあり方を問うことが「公共的問題」であり、「公共的問題」を社会的に論じ決定することが「公共的空間」の仕事であるとするれば、次に制度とは何かを問い、個人がそれとどのように関わるかを明らかにしなければならない。制度派経済学は制度の問題を自覚的に経済分析に導入しようとする立場であるが、それは制度から個人に対して「情報」が伝えられ、制度に対して個人の「行動」が反応するという単線のループを想定する<sup>11)</sup>。しかし、制度は「法律・道徳・慣習」の3つからなると思うべきであり<sup>12)</sup>、また個人は「私的空間」および「公共的空間」という2つの異なった場に置かれると考えるべきである。制度は強弱の程度を異にする三種の社会的規範からなっており、個々人は、一方で、これらの規範に従って「私的空間」において活動すると同時に、他方で、これらの規範を認識し、評価し、決定するための「公共的空間」に置かれる。制度と個人との関係は、三種の規範のどれを問題にするかに応じて異なるが、一般的な関係は次の図1のようである。私は、

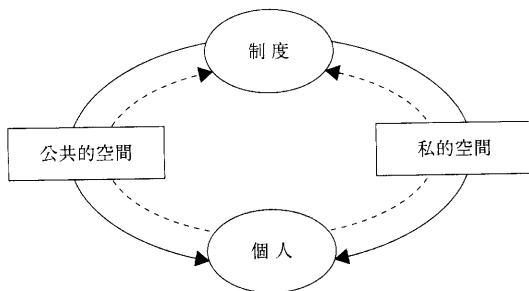


図1 公・私・制度・個人ループ

単線のループではなく、「私的空間」と「公共的空間」を導入することによって、複数のループを図1に描いた。

第1に、制度から個人に対してルールとしての「法律・道徳・慣習」に関する「情報」が伝達されるが、それは2つのチャンネルに分割される。1つは、私的空間を規制するルールに関するものであり、もう1つは、公共的空間に関するルールである(図1の2本の実線)。第2に、個々人の「行為」によって形成される制度ルールも、2つのチャンネルに依存する。1つは、私的空間から導かれ、もう1つは公共的空間から生ずる(図1の2本の点線)。典型的に言えば、前者はハイエクらが強調する自生的秩序の形成に相当し、後者は政治過程を通ずる立法を表わす。公・私・制度・個人を結ぶループの性質は、具体的にどのような制度が設定されているかに依存する。以下では、上述の「民主主義・福祉国家・資本主義」という三重の体制を問題とする。

今日の資本主義国においては、年金・医療・福祉・介護のための社会保障制度は、市場システムと並んで重要な社会経済制度を構成している。福祉国家は、公正な協同の仕組みとしての持続的な社会をつくるために、これらの制度によって市場のリスクと不確実性に対抗する防禦策(safety net)を提供する。福祉国家はこのことを正当化する一定の道徳原理に基礎を置かなければならない。福祉国家の道徳的基礎が確認され、人々によって共有されない限り、福祉国家の危機は単なる財政の危機として処理されてしまう。私は別の機会に、福祉国家を説明する上での現代道徳理論の適合性を検討したが、ロールズが確立した社会契約論的正義原理のパラダイムが最も適切であると考えている<sup>13)</sup>。ここでは、そのような道徳原理が立法を通じて制度の中に実現するための政治過程を問題とする。制度としての福祉国家のあり方を定めることは、上述の意味での「公共的問題」であり、それを処理する場が「公共的空間」である。市場システムおよびそれを補正する社会保障制度と並んで、現代社会を構成する第3の要素は民主主義であるが、これが「公共的空間」を支配する政治

原理である。

問題は、「民主主義・福祉国家・資本主義」という制度全体の病弊の克服である。この制度における3つの要素はそれぞれ望ましい理想を持つが、それらが連結することによって現実には複合的な欠陥を露呈している。一方で、社会保障のための公共的支出の増大は、政府部門を大きくするだけでなく、ミクロ的レベルにおける人々のモラル・ハザードと経済的不誘因をもたらし、マクロ経済的困難の原因になっているという批判がある。他方では、少子高齢化による人口構造の変化と経済成長の鈍化のために、福祉国家の財政的破綻が指摘されている。しかし、福祉国家をめぐる危機の原因は単にこのような経済的なものに尽きるのではない。政治的および道徳的な要因もまた重大な病弊を生んでいる。経済学的次元において、福祉国家の功罪をどちらかの方向に確定することは困難であることが指摘されている<sup>14)</sup>。このことは、経済モデルの特定化なしに、社会保障制度の効果を一般論として論ずることはできないということの意味するだけでなく、福祉国家のあり方を論ずるには、経済的次元だけでなく、政治的・道徳的次元をも考慮に入れなければならないことを示唆しているように思われる。

「私的空間」と「公共的空間」との性質の違いを反映して、市場経済システムは「私的所有」と「私的利益」を基礎とした交換の仕組みであり、民主政治システムは「私的判断」と「公共的利益」に基礎を置く統治の仕組みである。2つの仕組みは、共通する個人主義および自由主義の観点を通じて結びつけられると同時に、相反する私的利益と公共的利益の対立を通じて乖離する。このような「結合と乖離」が資本主義と民主主義との関係を構成する。その結果、資本主義は不平等のシステムであり、民主主義は平等のシステムである。両者を媒体する位置に福祉国家のシステムがあることに注目すべきである。「私的空間」における資本主義と「公共的空間」における民主主義との「結合と乖離」の関係を、道徳哲学、経済学、政治学の3つの観点から展開しよう。

第1に、アイザイア・バーリンの2つの自由概

念がわれわれの議論に関連する。彼のいう消極的自由は、他人によって妨げられないという意味での自由であり、積極的自由は、自分が選択の主体であるという意味での自由である<sup>15)</sup>。この解釈に当たって、「私的空間」および「公共的空間」の概念を用いることが有効である。消極的自由は「私的空間」における妨害や強制の欠如であるが、積極的自由は「公共的空間」における意思決定への参加を通じて、自己実現のための必要な手段への請求権を持つことであると解釈される。

第2に、資本主義の市場経済に注目すると、経済全体の調整は原則的に市場価格を通じて非人格的に行われる。すなわち、理念的な完全競争市場においては、消費者も企業者も市場価格を受動的に受け取らざるをえないという意味で、いわゆる市場支配力を持たず、非人格的な調整メカニズムを通じて公共的利益が確保される。もちろん、R. H. コースの理論に見られるように、任意の「組織体」(例えば、企業)は、それ自身の中においては市場の原理とは異なる組織原理を持つ。それは市場交換とは異なる「支配と統治」の原理、すなわち政治の原理である。ところが、ガルブレイスが『新産業国家』において論じたように、合理化の進展は、「組織体」としての大企業の事業計画が自らの枠を超えて、独占や寡占の形態を通じて市場を支配し、市場に取って代わる傾向を生み出す<sup>16)</sup>。経済全体が政治権力によって支配されている計画経済の場合には、市場がないために、経済と政治の双方が強制力による「支配と統治」の原理に基づくが、これと同じことが独占や寡占を含む自由市場経済においても生じ、硬直的な経済体制を形づくる。

第3に、民主主義は、政治制度でありながら、政治権力の源泉を国民に還元し、市場における消費者主権と類同的に政治における国民主権を主張する。しかし、投票に基づくいわゆる競争的政治市場においても、寡占的な経済市場と類同的に、現実には有権者の集団が党派的に編成され、「組織体」としての政党や利益集団や業界団体が活動する。これらが資金にものをいわせて政治権力の事実上の所有者である政治家や官僚と結合する。

ここに「政・官・財」の鉄の三角形が成立するといわれる。選挙の結果は固定化され、多数党が一方的にことを決めるというパラドックスが生まれる。これは市場過程の硬直化に比すべき政治過程の硬直化である。経済の世界では、市場支配力に基づく不公正取引をチェックする独占禁止法制があるが、政治の世界では、社会的決定における不公正をいかにして抑制すべきであろうか。

資本主義と民主主義との関係は、理念的には消極的自由と積極的自由との接合を意味するが、現実的に見ると、上述のループにそくしていえば、一方で、経済(私的空間)における活動が自生的に制度への経済的利益の浸透をもたらし、他方で、政治(公共的空間)における活動が政治的に制度のコントロールをもたらす。両方向の動きに共通するものは、市場競争および政治競争における競争の強調にもかかわらず、勝者の立場の硬直化と固定化が起こるということである。公共的理性が求められるのは、両空間の間の「結合と乖離」に関してである。

#### IV 討議的民主主義と公共的理性

以上のような現実を前にして、最近時の民主主義の理論は、単に規範的次元において人民の自己統治という民主主義の理念を建前として謳うことに終始するのではなく、またどんな結果であれ、投票競争と多数決によって社会的意思決定に到達することをもって十分と見るのでもなく、両者の中間にあつて、多元的な価値の対立を公正に調整し、合意に到達するプロセスこそが重要であると見なす第3の立場を取る。これが討議的民主主義(deliberative democracy)の主張であり、その根幹をなすものが「公共的理性」の概念である。

討議的民主主義についてのアンソロジーの編者は、討議的民主主義を次のように定義している。「広義に言えば、討議的民主主義は、立法の正統性が公共的討議から生ずるという考え方をさす。正統性の規範的説明として、討議的民主主義は合理的立法、参加民主主義、市民自治の諸観念を提起する。簡単に言えば、それは市民の実践的理性

に基礎を置く政治的自律の理想を表わす<sup>17)</sup>。」

討議的民主主義は、民主主義の価値を社会的決定に参加する人々の中の討議のプロセスに求める。いいかえれば、人々を拘束する社会的決定の正統性の根拠は、討議に参加する人々の合意の中に見出される。その考え方は、価値多元主義を前提とするけれども、人々の選好や理想や信条を所与として、それらの社会的集計を図るのではなく、それらが討議を通じて改訂され、合意に収斂することを予定している。そのような意味を担う討議には、当然に規範的な条件が課せられなければならない。それが公共的理性である。

ロールズは、公共的理性における「公共性」の概念が3つの意味を含むと述べている<sup>18)</sup>。第1に、公共的理性を持つ「主体」が自由かつ平等な市民(the public)であること、第2に、公共的理性の論ずべき「主題」は公共的善(the good of the public)ないし正義に関わるものであること、第3に、公共的理性の「内容」および「性質」は正義原理によって公共的(publicly)に正当化されること、すなわち市民相互間の立場の互換性(reciprocity)と相互承認(recognition)を通じて、正義原理と合致する形で正当化されるということである。いいかえれば、公共的理性という観念は、理性の主体(who)、理性の主題(what)、理性の内容および性質(how)がそれぞれ異なった意味の公共性を持つことによって構成されている。

民主主義における公共的理性の主体は自由かつ平等な市民であり、政治の世界において彼らが主題とする「公共的問題」は、ロールズの言葉でいえば、「立憲制度の基本と基礎的正義の問題」である<sup>19)</sup>。そして、人々が公共的問題を論ずる際の姿勢は、正義の二原理をいかにして制度の確立に向けて現実に適用するかということである。平等な基本的自由および権利に関わる第1原理から政府の立憲的構造や政治過程を導くこと、および分配的正義に関わる第2原理から社会的・経済的制度を導くこと、これらの2つの公共的問題を解く基盤が個々人の持つ「公共的理性」である。それは、市民が政治的役割を果たすための知性的・道

徳的能力であって、道徳理論における道徳的人格との対比でいえば、善の観念と正義の感覚に加えて、政治的徳の観念を含む。政治的徳とは、正義の政治機構を維持する上での協調の徳目、すなわち公正な協同のシステムとしての社会へのコミットメントをいう。「公共的理性」の形式的条件は、人々の立場の互換性とそれに基づく相互承認であり、その実体的内容は正義の原理である。

ここで、図2において、道徳と政治との関係をも「道徳理論における三面等価」という考え方によって説明しよう<sup>20)</sup>。ロールズはその道徳理論および政治理論を述べるに当たって、個人と社会についての三重の対概念を用いる。第1は、「秩序ある社会」において、善の観念と正義の感覚を持つ自由・平等な道徳的人格、第2は、「無知のヴェール」によって覆われたフィクションとしての「原初状態」において、善の観念によって導かれる合理的個人、第3は、現実の「民主主義社会」において、自由・平等でかつ公共的理性を持った市民である。第1のものは、すべての人々によって合意され、支持されている正義原理が支配する理想的社会の姿を示すためである。第2は、公正の条件が成立する「原初状態」において、合理的個人が「秩序ある社会」において行われている正義原理を導出する状態を表わすためである。第3は、「民主主義社会」のモデルであって、「公共的理性」を持つ市民が、正義原理に対応して、社会の基礎的ルールを現実に制定する政治過程を示すためである。政治の世界では、実体的な正義原理に加えて、市民は公共的問題を討議するための判断・推論・思考に関する基準やガイドラインを必要とする。これが公共的理性である。かくして、

ロールズは、リベラリズムの政治観念は、社会の基礎構造に関する正義の原理と、公共的理性のガイドラインとの2つからなると規定する<sup>21)</sup>。図2において、3つの状態を通じて等価なものは、公正な協同システムとしての社会を表現する理念的な諸条件である。

さて、ロールズは次のように述べる。市民は、他の人々もまた合理的に支持すると考える正義の政治的観念の枠組みの中で、公共的理性に従って公共的問題を討議すべきである、と<sup>22)</sup>。そして社会の基礎構造をめぐる公共的問題が立場の互換性と相互承認に基づいて決定されるとき、公共的理性が実現するという。政治過程を支配する公共的理性の程度は、民主主義における公共的空間の質を評価する上で決定的な基準である。公共的理性の遅れは、民主主義そのものの遅れを意味する。

互換性の意味をとらえるためには、次のエピソードが参考になろう。ロールズ正義原理は、彼自身の言葉によれば、「公正 (fairness) としての正義」と表現される。ブライアン・バリーはそれを評して、「公平性 (impartiality) としての正義」の考え方と「相互利益 (mutual advantage) としての正義」の考え方との間で不安定にさまよっていると述べたが、アラン・ギバードはそうではなく、ロールズの理論は、2つの考え方の中間の「互換性としての正義」の考え方の上にきちんととまっていると論じた。ロールズはギバードの解釈に賛成した<sup>23)</sup>。政治的討議における互換性の概念は、人格概念にさかのぼっていえば、合理性 (rational) と公正性 (reasonable) との両面を備えるという意味で、どちらか一方ではなく、両者の中間に来るといえるであろう。討議的民主主義

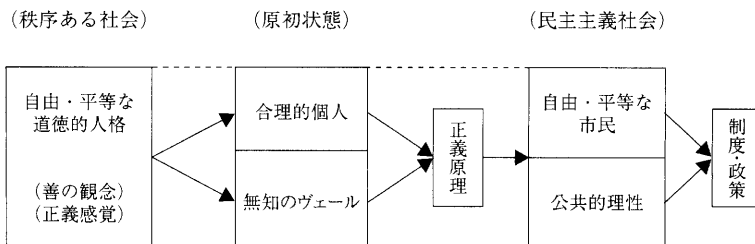


図2 道徳理論および政治理論における三面等価



は個々人が多様な価値を持つことを前提として、人々が互いに他の異なる立場を平等に認めながらも、不合理な言論を行うことを排除する。この意味で公正な多元主義 (reasonable pluralism) のみが許容される。

互換性と対になるもう1つの概念である相互承認は、道徳理論における相互尊敬と同じであろう。自尊 (self-respect) を備えた自律的人格が互換的關係に立つとき、相互承認となる。討議的民主主義が討議の結果について道徳的正統性を認めるのは、以上のような道徳理論における規範的条件に基礎を置くからである。

討議的民主主義の議論の中では、討議に賦課される規範的条件が単に手続的次元だけでなく、帰結の実体的次元を含むことが強調されている<sup>24)</sup>。ロールズが、上述のようにリベラルな政治観念としての討議的民主主義を、正義原理と公共的理性の2つからなると見なしたのはこの意味であるといえよう。正義原理は討議の帰結に関わり、公共的理性は討議の手続に関わるからである。

## V 日本の公共的空間

上で見たような資本主義 (経済) と民主主義 (政治) との間の「結合と乖離」が、とくに福祉国家という場を通じて成立しているというのが、「民主主義・福祉国家・資本主義」という三重の体制の特徴である。この体制の特徴は、福祉国家によって提供される社会サービスの基本的性質に由来する。これらのサービスは技術的には私的財であって、公共財ではない。それらは排除性と競争性を持ち、市場で有効に提供することができる。しかし、主として分配的正義の観点から、国家はそれらを必要とする人々にそれらが提供されるようにするため、社会保障という公的な仕組みをつくっているのである。それらは価値財とかメリット財と称される。私的財でありながらメリット財とすることによって、これらの財の便益と費用とが分断され、ここから公共財の場合と同じようなフリーライディング (ただ乗り) の現象が発生する。

公共財の場合には、便益を受ける人々は国民一般であり、限定されていないので、必ずしも強い要求は生まれえない。むしろ公共財については過少供給が問題になり易い。強い要求が生ずるのは公共事業であるが、それらは地域的な公共財であって、その便益は狭い範囲の人々に帰属する性質を持ち、ここに利益誘導政治の1つの型が成立する。それらに比して、社会保障が提供するサービスは本来私的財であるから、受益者負担原則に基づかない社会保障制度の仕組みは、民主主義の下では過大な要求を生み、不効率と無責任を生み易い。しかし、企業は負担の増大を嫌い、福祉国家の拡大を抑止しようとする。

日本の公共的空間の特徴を以上のような三重の体制の問題点に照らして要約しよう。道徳的、政治的、経済的側面に分けて述べる。

### (1) 道徳の未熟性

日本はしばしば企業中心の共同体社会であるといわれる。ピアジェ、コールバーグ、ロールズの道徳発達理論によれば、人々は認知および心理の発達に応じていくつかの道徳発達の段階を経過する。単純化していえば、次のような3段階がある。① 権威の道徳 (子供は親の命令に服従する)、② 集団の道徳 (構成員は集団の目的に照らして、同僚の期待、信頼、忠誠に答える)、③ 原理の道徳 (私的利益や他人の期待にかかわらず、普遍的原理の理解に基づく)。

周知のように、道徳は言明の普遍化可能性に基づいて定式化される。すなわち、社会の規範は構成員の立場の相互互換によって成立する。道徳の性質は、そのルールの妥当性が親と子供の間であるか、同僚の間であるか、それとも見知らぬ人々の間であるかに応じて異なる。とくに②と③の間の相違は重要である。②では、人々は肉親以外の他人の存在を知り、特定の集団における自己の役割を学ぶ。この段階における個人間の関係は愛情や信頼といった感情であり、特定の個人を対象にしたものであって、普遍的なものではない。それに対して、③では、人々は見知らぬ人々を含むすべての人々を対象にしており、これは普遍的な道徳原理に基づくことによって可能となる。特定の個

人に向けられた愛情や信頼が、非人稱的な全個人に向けて一般化される。

日本企業の共同体主義は、上述の②集団の道德である。もちろん、それは組織の目的の効率的な達成にとっては価値のあるものである。しかし、その道德的視界は限定されており、未成熟であり、社会的道德の段階に達していない。それはしばしば企業者と官僚との間の汚職の温床となり、会社の不祥事を生む。②と③の間のギャップは、組織が必要とする合理性と、社会が要求する正義との間の齟齬を表わしている。

日本における道德の未熟性は、戦後の学校における道德教育の欠落によっていっそう強められた。戦前の軍国主義や全体主義によって支配された教育への反動として、学校は道德教育を放棄してしまった。そして個人主義が利己主義の主張として誤って理解された。極端に言えば、生涯を通じて、人々はせいぜい②集団の道德を学ぶにすぎないのではないか。社会のあらゆる側面において、日本は今日、半世紀にわたる道德教育の欠如という壮大な実験の帰結に直面しつつある。もっと悪いことには、そうした実験の下で育った父親や母親は、①権威の道德によって子供を躾るすべすらを知らないのである。

このような道德状況の下で、福祉国家の基礎は揺らがざるをえない。人々が見知らぬ人々の困窮のニーズを自らの痛みとして共感しうるとき、福祉国家は財政的困難に対処できるであろう。たとえば、医療保険制度の改革の議論において、医療の提供側と支払側とはたえず対立し、しかも一方がより強い政治的立場を利用することによって、平等な人々との立場の互換という討議的民主主義の要請を踏みにじっている。

## (2) 公共的理性なき政治空間

日本における強力な政府の伝統は、過去1世紀以上にわたって国民の誘導に大きな役割を演じた。戦前においては、天皇とその臣下としての行政官の権力は、封建制度の残滓と結びついて大いに発展を遂げた。戦後においても、地方分権や規制撤廃は遅々として進まない。この状況の下では、「官・民」の観念が支配的である。規制撤廃や民

営化は「官から民へ」の仕事の移行であって、これはこれとして推進されなければならない。それに対して、道德哲学ないし政治哲学の観念としての「公・私」は思惟の構築物であって、上述のように、「公共的空間と私的空間」の関係を意味する。公共的空間における討議においては、「私から公へ」の関心の移行が最も求められることである。「官から民へ」と「私から公へ」とを同時に促進することが必要である。

日本においては、公共的理性は官僚が持つと長く信じられていた。彼らは誠実、公正、知性を備え、「官・民」の区別の上に立って、民間部門を温情主義的に指導した。しかし、たとえ温情主義がエリート官僚の叡智と善意に基づくものであるとしても、公共的理性とは異なるものである。なぜなら、公共的理性は討議的民主主義の手続の中で実現されなければならないからである。

現在行われつつある行政改革において、政治が行政をコントロールすることの必要性が強調されている。しかし、政治家は公共的理性を欠き、利益誘導政治に傾き易い。福祉国家の再構築に当たって、福祉サービスの削減や負担の増大が不可避であるにもかかわらず、政治家は票を失うことを恐れ、厳しい施策の提案を避け、公共的問題の真相をすら率直に語ろうとしない。

## (3) 極度の経済至上主義

民主主義の運営は、市場経済において起こっていることによって支配される。私的空間に属する個人が、同時に公共的空間に登場するからである。戦後、日本社会の運営における主導原理は、政府の経済計画の枠組みを伴った成長至上主義であった。日本の経済計画は強制的計画ではなく、いわゆる指示的計画であって、政府は向こう5年間の成長率と構造変化を主要産業の幹部との協議を通じて決定し、民間部門に提示した。このシステムの全体的性格は、「政・官・財」の鉄の三角形という言葉で表現できよう。政治は規制官庁と財界との間の媒介項であった。このシステムのもう1つの特徴は、労働界が事実上協議から排除され、労働なきコーポラティズムと呼ばれる。労働組合は個々の企業内部に形成され、いわば企業社会の

中に取り込まれている。

利益誘導型の政治は、経済問題の解決に関する限り、急速な経済成長の時代には作用することができた。拡大するパイの便益は、鉄の三角形の外にある地方、農民、中小企業などにも行き渡り、経済的、社会的不平等の拡大を抑えた。高度経済成長の中で社会保障サービスも拡大し、社会保障制度を国民的規模において整えることができた。社会保障の観念は、市民の社会的正義に基づく公共的討論や公共的理性の産物ではなく、官僚制度の中から温情主義に基づいて生み出された。これまではそれでも良かったかもしれない。しかし、経済が停滞し、福祉国家のあり方が問われるようになると、社会保障制度が確たる道徳的基礎を持っていないことが明らかとなった。そして、このことが社会保障制度改革にとっての最大の困難を引き起こしている。さらに経済のパイこそが重要であるという観念は、人々の良き生の実現にとって必要な他の諸条件を忘却させ、また社会が経済によって何を実現するのかという究極的な目的意識を失わせることとなった。

## VI 社会保障をめぐる偏見

社会保障制度改革という公共的問題においては、さらにいくつかの要素が絡み合っており、改革の問題点を不鮮明にしている。これらは公共的理性に背馳する具体的なものの考え方である。

### (1) 市場主義の偏見

わが国は世界で最高級の所得水準を達成した。成長過程の国際比較から明らかな事実は、1人当たり所得の高い先進国においても貯蓄率が高まらないということである。人間のニーズは飽和するものではなく、経済発展および所得の上昇とともに開発されていくが、良き生の実現に当たっては、私的消費の追求だけでなく、社会的消費が必要だということを忘れてはならないし、先進国であればそれを賄う余地は十分にある。社会的消費とは、人々が公共的仕組みを通じて、公共財やメリット財を集散的に消費することである。ところが人々はともすれば、市場で購入する私的消費財以外の

消費支出を不当な負担と考えている。たとえば、租税・社会保険料の対国民所得比を国民負担率と呼ぶ習慣があるが、これは支出の中の社会的消費の割合を示すものであって、国民にとって便益なき負担ではない。社会主義体制の崩壊後、世界を覆う市場主義のイデオロギーが、社会保障を含む社会的消費に対して反動的に激しい逆風を送っているが、いまだかつて社会の中に埋め込まれていない市場というものは存在しない。

### (2) フリーライディングの偏見

社会保障サービスはメリット財であるために、負担をせずに便益だけを得ようとするフリーライディングの考え方が、社会保障改革を妨げているし、負担のつけを他者に回そうという意識が利益団体の対立を生んでいる。またパイの増大を前提とした利益誘導政治がもはや限界に来たことを、当事者たちは理解していない。社会保障制度が経済的制約に直面した以上、コスト意識の向上が不可欠であり、そのためには自己負担の上昇は避けられないであろう。少子高齢化はそれ自身望ましい社会的、人間的変革に伴う付随現象であって、社会全体が便益に伴うコストを負担するのは当然である。制度進化の歴史が示すように、制度の革新はコスト意識から生まれる。

社会保障の道徳的基礎は、けっして自己犠牲に基づく利他心ではなく、契約主義的正義論によって最も良く説明される。すなわち、それは合理的利己心を互換性によって普遍化したものにほかならない。社会保障のない場合を考えてみれば、それがいかに利己心に適うものであるかは明らかである。

### (3) エイジズムの偏見

少子高齢化がもたらすコストの負担について、老人を別扱いするエイジズムの偏見の下では、さらに若年者と高齢者との対立が生まれている。医療制度の問題についていえば、両者の対立は保険支払側と医療提供側との対立によって代行されている。たしかに年金・医療・介護のどれをとってみても、若年者の拠出は高齢者への給付に当てられている。しかし、これは表面的なことであって、現在の若年者もやがて高齢者となり、将来の若年

者の支援を仰ぐことになる。従って、コーホートとしての世代が、それぞれ一生を通じて異なった経済的環境の中で、公正な負担と給付の関係を持つように社会的合意に達することが必要である。公正な世代間関係が何かは、哲学的にも困難な問題であるが、こうした問題についてこそ、討議的民主主義の場を通じて、人々が客観的なデータに基づいて合意しうる経験的な答えを出すべきである。

#### (4) 財源をめぐる偏見

社会保障の負担は結局のところ、保険料、租税、自己負担の三者による以外にはない。これらはすべて国民の負担である。社会保障の財源が三者の混合からなる限り、特定の社会サービスが特定の財源方式によらなければならないというアプリアリな理由はまったく存在しない。社会保険方式では給付と負担が見合っていて合理的であるという議論がよくなされるが、それは正しくない。また税金は扶助にしか使えないというのは絶対主義国家観に基づく偏見である。税金も社会契約論的な観念に基づかなければ、納税者の納得しうる民主主義的な財政運営とはいえない。世間では、社会保険の原理と社会扶助の原理とは相容れないものであり、両者はあくまでも峻別すべきであるという議論がかなり広く行われているが、正義原理の観点から社会保障を見る限り、通説は単なる偏見というべきである<sup>25)</sup>。

少子高齢化社会への対策として、社会保障制度の抜本改革が決まり文句のように叫ばれ、抜本改革が社会保障費を大幅に縮減できるかのように想定されている。しかし、そのようなことはありえない。幻想を捨て、問題と取り組むべきである。少子高齢化社会への真正の対応は、以上のような社会保障をめぐる混迷した事態を公共的理性によって整理していくことに求められなければならない。これは民主主義にとっての試練に他ならない。

## VII 結 語

経済と倫理は、人々の持つ多元的な善の観念をそれぞれの普遍化能力によって規制し統御する2

つの大規模な制度である<sup>26)</sup>。経済と倫理は、それぞれ私的空間と公共的空間とを代表する。しかし、政治はもう1つの重要な公共的空間であって、法律制度を通じて道徳原理を私的空間に対して賦課するという独特な役割を担う。政治の媒介がなければ、道徳を経済の領域の中に明示的に制度化することはできない。しかし、政治とくに民主主義政治は、逆に当事者の経済的利害によって影響され、経済的既得権益によって支配されることが多いために、道徳への共感と正義の貫徹が妨げられる。さらに、道徳自身が経済活動の慣行やしきたりによって変質していく場合、道徳・政治・経済の間に悪循環が発生する。

道徳の領域の外にある「政・財・官」(PIB—Politics, Industry, Bureaucracy)の鉄の三角形の代わりに、われわれは「政・経・倫」(PEM—Politics, Economy, Morality)という開かれた三角形を持たなければならない。このような開かれた場合は、代議制民主主義の代表者に加えて、政治学者・経済学者・哲学者らが公共的理性の形成という共同作業のために問題提起をするところである。公共的理性が集約的に展開される場合は世論であって、それを直接に担うマスコミの役割は大きい。マスコミは政治的決定における不公正取引の審判者でなければならない。

2つの三角形の違いは明瞭である。PIBの三角形は閉じた不透明な空間にあって、「官と民」の区別の上に成り立っている。他方、PEMの三角形は開かれた公共的空間にあり、「公と私」の関係を前提とする。PIBからPEMへの転換においては、経済社会の一部にすぎない財界の視点を国民全体が関わる経済社会の視点に拡大し(I→E)、行政的叡智の独占者である官僚の視点を国民全体が共有する道徳的叡智の視点に拡大しなければならない(B→M)。そして政治(P)はこのような経済(E)と道徳(M)とを媒介するものとなる。このような転換こそは、ハーバーマスが閉ざされた隠微な世界を公開するものとしての公共性概念の中核にあると考えたものに相当するであろう<sup>27)</sup>。福祉国家の政治的改革は、一方で、経済世界の回復のために「官から民へ」という規制・保護の緩

和および自己責任を強調する流れと、他方で、道徳世界の回復のために「私から公へ」という社会的コミットメントおよび公共的理性を強調する流れとの双方を含まなければならない。

福祉国家の危機という問題に立ち帰っていえば、それは「民主主義・福祉国家・資本主義」という全体的システムの危機である。福祉国家は、民主主義の平等性と資本主義の不平等性とをバランスさせる位置にあるのであって、福祉国家の諸制度の改革は民主主義と資本主義との関係を再構築することに他ならない。そしてこれが市場至上主義や社会民主主義に代わる第3の道といえるであろう。

#### 注

- 1) John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 212-54.
- 2) イマヌエル・カント, 宇都宮芳明訳『永遠平和のために』付録, 岩波書店, 1985年。
- 3) Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- 4) T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class," in *Class, Citizenship and Social Class*, Doubleday, 1963.
- 5) カール・ポラニー, 吉沢英成他訳『大転換——市場社会の形成と崩壊』, 東洋経済新報社, 1975年。
- 6) Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1962.
- 7) John Rawls, "The Idea of Public Reason Revisited," in *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999, pp. 156-64.
- 8) A. Siaroff, "Work, Welfare and Gender Equality," in D. Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage, 1994.
- 9) アラスデア・マッキンタイア, 篠崎栄訳『美徳なき時代』, みすず書房, 1993年。
- 10) ピエール・ブルデュー, 石井洋二郎訳『ディスタクシオン——社会的判断力批判』, 藤原書店, 1989-90年。
- 11) Geoffrey M. Hodgson, "The Approach of Institutional Economics," *Journal of Economic Literature*, March 1999.
- 12) 塩野谷祐一「経済と倫理」『経済学史学会年報』1995年10月。
- 13) 同「社会保障と道徳原理」『季刊社会保障研究』Spring, 1997。
- 14) A. B. Atkinson, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1999.
- 15) アイザイア・バーリン, 生松敬三他訳『自由論』2, みすず書房, 1971年。
- 16) ジョン・ガルブレイス, 都留重人監訳『新しい産業国家』, 河出書房, 1968年。
- 17) James Bohman and William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1997, p. ix.
- 18) John Rawls, *Political Liberalism*, p. 213.
- 19) *Ibid.*, p. 214.
- 20) 塩野谷祐一「価値理念の構造——効用対権利」, 東洋経済新報社, 1984, 266-68ページ。
- 21) John Rawls, *Political Liberalism*, pp. 223-24.
- 22) *Ibid.*, p. 226.
- 23) *Ibid.*, pp. 16-17.
- 24) Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1996. Joshua Cohen, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy," reprinted in James Bohman and William Rehg (eds.), *op. cit.*
- 25) 塩野谷祐一「社会保障と道徳原理」『季刊社会保障研究』Spring, 1997。
- 26) 同「経済と倫理」『経済学史学会年報』1995年10月。
- 27) ユルゲン・ハーバーマス, 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換』第2版, 未来社, 1994年。

(しおのや・ゆういち 一橋大学名誉教授)