

〈寄稿論文：特集コミュニティ〉

「国際社会に「公共政策」は成立するか」と問うことの 現代的意味について¹

武 貞 稔 彦

要旨

本小論では、「国際社会に「公共政策」は成立するか」と問うことの現代的意味について論じる。従来この問いかけは人類の生存を脅かす戦争という危機に対して、世界政府のような制度や価値観の同一化を通じた新しい国際社会を模索する意味を持っていた。それに対して、グローバル化が進む現代国際社会においては、この問いかけは社会に対する新しい認識の契機となるという意味を持っている。それは、国際社会も一国の中の社会と同様に人々の働きかけの対象や不断のプロセスとして存在するものであり、静態的な枠としてわれわれの差異を均一化するために存在するものではない、ということの認識の契機になるということである。同時に、国際社会とそこに暮らすわれわれの生や他者とのかかわり方を見直す契機となる問いであると言えよう。

1. 問いかけと世界の状況

本小論では、「国際社会に「公共政策」は成立するか」という問いをめぐる考察を紹介する。「問いをめぐる考察」とまわりくどい表現をしているのは、この問いかけに正しく厳密に答えることが本小論の目的ではないからである。この問いかけが現代の世界ではなぜ重要なのか、また問いかけ自体が持つ意味はかつての時代とどのように異なるのか、ということラフなスケッチを通じて伝える目的をもって筆をすすめていく。

「国際社会に「公共政策 (Public Policy)」は成立するか」という問いには、直感的に二つの簡単な答えが存在する。

ショートアンサー 1 : No なぜなら国際社会には強制力を持つような統一政府は存在しないから。

ショートアンサー 2 : Yes 国際機関や国際会合が定めるポリシーやさまざまな国際法上の条約など、実際に「公共的」なことに関する政策が存在す

るから。

これら2つの答えは、いずれも正しくまたいずれも違和感があるように思われる。しかしのちほど述べていくように、現代の国際社会においてはこれらの答えが「前提としていること」自体を見返す必要があると思われる。

1.1 世界政府運動と現実の壁

著名な国際法学者である田畑茂二郎が、『世界政府の思想』（岩波新書）を記したのは1950年であった。本書は当時の国際社会に存在していた「世界政府運動」を紹介したものである。

「一切の国家が主権と武器をすて、世界政府の下に結集すれば、戦争はなくなる」（田畑 1950:1）

この言明は、言うまでもなく第二次世界大戦という悲惨な戦争、とりわけ、原子爆弾の衝撃が人々の脳裏に焼き付いている時期に行われたものである。人々は戦争の終結と同時に、二度とこのような悲惨

な事態を起こしてはならない、という反省と願いを強く持った。一方で、戦争のない世界を実現するためには、国際連合のいわゆる集団的自衛権に基づく安全保障では不十分ではないか、という疑いがあったであろう。実際に現実の世界では、冷戦という第三次世界大戦の火種がくすぶり、多数の植民地の独立運動など大きな変化が世界を揺さぶり続け、たとえ小規模なものにせよ戦争がなくなる日はまだ遠く思われていた。

全く平和とは言えないまでも、1950年代の人々が抱いたような全体戦争への恐怖を抱かずに済むわれわれからすると、世界政府のような青臭いことを真面目に語ることさえもはやピンと来ないことだと言われる。そして、現実に今われわれが暮らしている世界には、そのようなもの、つまり「世界政府」は存在しておらず近いうちにそれが実現する気配もない。

その理由は、単に冷戦が終わり、第三次世界大戦の危機が遠ざかったからではないと思われる。私たちは、まだそこまで一つになっていないから、そして一つになれないからだと考えられる。別の言い方をすれば、それだけ多様性、複数性を持っているのがこの「世界」である、ということでもあろう。

先ほどの田畑の本には、1948年3月にアメリカで発表された「世界憲法予備草案」というものの翻訳が紹介されている。この草案は、1945年にシカゴ大学総長のハッチンスが委員長となって設立された、世界憲法審議委員会という団体によって作られた。そのためシカゴ草案と言われている。この草案の前文中に以下のような宣言がある。長いので途中略す部分があるが以下のような前文案である。

「全地球上の人民は 人間が精神的卓越と物質的福祉において向上することが、全人類の共同目標であり、この目標を追求するためには 普遍的平和の実現が先決条件であり.. (中略)..

従って、民族の時代は終わりを告げ人類の時代が始まらなければならないという点で意見の一致をみたので...」(結果として)世界連邦共和国の設立を決定した。(田畑 1950:222-223)

この表現を借りるならば、われわれはまだ「人類」として一つになっていない、ということになるだろう。現実には「○○人」、「△△△△人」といった形で、国家の名前や大陸の名前を冠した集団の一員としてわれわれは自分たちを特定している。けっして、「地球人」との自己認識を普段からしているわけではない。実際に世界政府がもしくはその萌芽が見られるような場面は、宇宙からの外敵に対してはじめて「人類」が一致団結することが示されるSF(サイエンスフィクション)の世界だけである。そうでなければわれわれは、常に内にある差異によって一つの「人類」になることを阻まれていと言えよう。

しかし、ここには当然の問いがあらわれる。すなわち、われわれ人類の内なる差異はわれわれの団結にとって「障害として捉えるべきこと」=「悪いこと」なのか。この点については、のちほどあらためて触れる。

1.2 国際社会に存する「公共的」なことと「公共政策」

次に冒頭のショートアンサー2に見られる「公共的」なことについて考えてみる。言うまでもなく国際社会にもさまざまなルールや制度が存在する。ここではルールも制度も同じようなものを指すと措定する。英語ではInstitutionという言葉で表されるものである。国際社会においては、さまざまな差異を抱えた集団(人)が同じ時間や空間を共有している。したがってそこには何らかのルールが存在しなければ、逆にどう行動したら良いか分からない=自由に行動できないという不自由が逆説的に生み出されてしまう。そこでわれわれは行動の目安や枠組みとしてルールや制度を設け、社会生活を営むことになる。

現代の国際社会における最も明確なルールは「国際法」と呼ばれる分野で議論され、かつ生み出されるさまざまな「条約」と言えるだろう。また、毎年実施されるサミット主要先進国首脳会議の場において、さまざまな国際問題が議論される。ここで議論される話題、たとえばアフリカの開発といった話題は、それ自体が公共的な意味を持つからこそサミットの場で議論されることになる。

これらの状況においては、ある種のルールや制度の存在や設定が、またある種の問題やその解決が、限定された当事者だけではなく他者にも影響があるという観点から「公共」もしくは「公的」(public) というものが考えられていることが分かる。

2. 「公共」と「新しい公共」とその先

2.1 「公共政策」における「公共」の意味

「公共政策」の定義にかかわる要素として宮川(2003年)は、以下の5点を挙げる(宮川 2003: 92-97)。

- (1) 「目的」
- (2) 「何を提供しようとするのか」
- (3) 「いかなる方法で」
- (4) 「誰の負担で」
- (5) 「時間」ないし「期間」

これをみたとき、われわれ(日本人)の「公共」理解は(3)に過度に重点をおいてきたのではないだろうかという疑問が生じる。たとえば、サービス提供者として公共部門と民間部門という分類をする思考や、「公」(おかみ)に対するわれわれの感覚を想像してみると良い。

近年、民主党政権下で提唱された「新しい公共」(new public commons)においても、実は「公共サービスの新たな担い手」という意識が強いように思われる。具体的に民主党「新しい公共」のホームページを見ると、以下のように記されている。

行政の一元的判断に基づく「上からの公益の実施では社会のニーズが満たされなくなってきました。そして現在、官民の役割分担の見直しが行われ、民間企業や個人と並んでNPOなどの民間セクターが重要な役割を担いつつあります。これまでの行政により独占的に担われてきた「公共」を、これからは市民・事業者・行政の協働によって「公共」を実現しなければなりません。これが「新しい公共」の考え方です。

[民主党「新しい公共」HPより抜粋。下線部は

筆者による強調]

担われてきた「公共」という表現や、「公共」の実現の主体として、市民・事業者・行政の協働といった新しい形を持ち込むことを提示していることが、「いかなる方法で」という手段的意味での「公共」を表している。

2010年に発表された「新しい公共」宣言では、「場」と定義することで、多少手段的意味が軽減されている。ただし、詳細をみると当事者として参加する複数の主体を提示しており、それらの協働によって実現されるという点が従来の「政府」が中心となって担っていた「公共」と異なるという理解が明確にされている。

「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」である。そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業者」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また、市場を通じて経済的に評価されることになる。その舞台を作るためのルールと役割を協働して定めることが「新しい公共」を作る事に他ならない。

[2010年(平成22年)6月「新しい公共」宣言より。下線部は筆者による強調]

しかし、現実にはさまざまなNPO団体の活動の増加や活性化は、単に「市民社会」による行政(公的)サービスの補完という意味を持つだけではない。むしろそれはより大きな変化の兆しと捉えることができよう。そのような新しい「公共」の意味合いを示す言葉に「公共圏」という考え方がある。ここではやや乱暴に、「公共圏」は人々のコミュニケーションが行われる場=他者とのかわりの場=私的領域と外の世界をつなぐ部分、と捉えておこう。従来の社会認識においては、人は「私的領域」での自らの生活と、「公的領域」での社会にかかわる生活を持つと考えられてきた。ところが、現代のわれわ

れは社会とのかかわりと言っても経済活動というより大きなまた主に利得目的の活動に自らの時間を費やすことが多くなり、「公的領域」という意味での社会との関わりは代議制民主主義のような仕組みを使うことで、自らの時間を費やすことを格段に減らしてきた。しかし、多くの市民社会活動、NPO団体の活動は、社会に存在する他者と（他者の生と）従来の経済活動の枠をはみ出た形で関わろうというものである²。これは、社会という言葉でわれわれが自明視してきた安定性—齋藤（2008年）によれば、「集合的アイデンティティ」や「集合的セキュリティ」が後退し社会が分断されはじめている（齋藤 2008：135）—が失われつつあり、それに人々が従来とは異なる形で対応しようとしているという意味でより大きな社会の変化を表しているといえよう。

実は、国際社会においては主権国家内でのそのような社会の分断に対する対応が、主権国家内に先行して実現しつつある—換言すると先行して「新しい公共」のその先が生まれつつある—と言える事例がある。それは、国際協力や途上国支援の世界におけるNGO活動である。国境を越えた支援活動である国際協力や途上国支援においては、主たるアクターは国家や国際機関である時代が長らく続いたが、特に1990年代以降はNGOの活動が非常になった。NGO団体は組織運営上いずれかの（複数の）国にその法的存在根拠を持つことが多いが、実際にそこで働く人々は多様であり、また団体同士の連携もきわめて柔軟におこなわれる。そして「草の根」と称されるような現地に入り込んだきめの細かい支援活動のみならず、個別の開発事業に対する環境保全を理由とする反対運動や、世界銀行のような国際機関の政策に変更を迫るような圧力団体としての活動など、さまざまな形で市民社会の力を発揮していると言われている。国際協力や途上国支援の性質が国際社会における富の再配分であるかどうかはここでは措くが、NGOの活動の活性化や表舞台への登場は、主権国家内のような強い確固たる「公」が国際社会には存在しないためにもたらされていると考えられる。

3. 国際社会とグローバリゼーション

3.1 「国際社会」とは？

国際社会とは通常、「対等（平等）な主権国家の集まり」と捉えられている。それはいわゆる「国民国家」を主体としたウェストファリアシステムとも呼ばれるものである。国際社会をinternational societyとみるかinternational communityとみるかでその意味合いは異なってくるであろうが、ここではその点には深く立ち入らない。一つだけ現代の国際社会の特徴であるグローバリゼーションと結びつけて述べておくと、従来コミュニティ（community）という言葉には、そこに何らかの「共同性」と「領域性」が含まれていた。しかし、現代は、その「領域性」がうすまり、脱領域化という状況—すなわちグローバリゼーション—が進んでいる。換言するとコミュニティは何らかの土地という枠がはめられているものではもはやなく、領域を越えた共同性を持つ集団や社会が成立しているということであり、同時にそれは領域（領土）に成立の基盤を持っている国民国家が主たるアクターである状況がゆらぎつつあることをも示す。そしてグローバリゼーションという、いわゆるヒト、モノ、カネの国境を越えた自由な（かつ加速される）移動がすすむ現象は、国際社会の在り方自体にも変化をもたらしつつあると言える。

3.2 国際社会にもたらされた変化

グローバリゼーションがすすむといわれる国民国家体制がゆらぐという言い方がされるが、この変化は国際社会というものの見方の転換をわれわれに迫っている。ここでは二つのそのような言説を簡単に紹介する。

一つは国際法学者大沼保昭の見方である。大沼は、国際社会はいわゆる主権国家の集合体であるという見方に対して、現代の国際社会にそのような見方が貫徹しうるかという点を問う（大沼2008）。貫徹しうるかという問いは、そのような見方が現在の現実に合致するかどうかという点と、理念としてそうあるべきかという双方の点を含むものとして問わ

れている。大沼は、以下の三つの観点からすると、いわゆるウェストファリア体制は決して自明のかつ不動の秩序ではないとする。それらの観点とは、(ア) 主体という点からみて、(イ) 歴史からみて、(ウ) 文明という観点からみて、の三つである。詳細には立ち入らないが、現在の国際秩序がゆらぎつつあることを、確立された秩序が崩壊するという既存の秩序を前提とした捉え方ではなく、そもそも国際社会を「不断の動的な過程」(大沼 2008:18)と捉えることを大沼はわれわれに提示している。

もう一つは、法哲学者の井上達夫の視点である。井上は、現代の国際社会を見る際に、かつてよく使用された「国際化」という言葉と、現代に多用される「グローバル化」という言葉の変化が、国際社会の実質的な変化を指し示すとする(井上2003 第3章)。具体的に現代国際社会と過去の国際社会の違いとして、以下の2点をあげる。一つは、国際社会を構成するものに二つの変化があったという点である。それは、超国家体(たとえば国際機関や地域統合体)や脱国家体(たとえば多国籍企業、国際NGO団体、テロリスト組織)などが国際社会における存在感を増しているという「主体の変化」と、国家間関係のありようが対等な国家間関係というある種お題目だけの関係では済まない「関係形成の作法と力学」の変化の二つの変化を指す。そしてもう一つの違いは、人類の生存と持続性を脅かす問題の存在(顕在化)である。これらは環境問題や、国際社会における格差(いわゆる貧困)の問題であり、2000年代に入って「人間の安全保障(human security)」という考え方で指し示されている問題である。特に後者の人類の生存と持続性を脅かす問題は、それ自体がいわゆる common bads と言え、その解決や対処は人類が共通して臨むべき課題となる。

これら二つの見方は正鵠を得ていると考えられる。現実の国際社会には、従来のような形で解決をもたらすことができない問題が実際に存在している。それは国際法に基づく解決や、主権国家の主体的行動による解決が容易に導きだせない状況として、人類の生存と持続性を脅かす問題が生じている

ということである。たとえば、気候変動問題への対処がそのような問題の代表例であろう。1992年に開催された地球サミットの成果物として、気候変動枠組条約があり、それに基づく締約国会議(COP)を通じて過去には京都議定書や現代はポスト京都議定書の国際的取り組みが議論されている。19回を重ねたCOPにおいて、徐々に地球温暖化への対策がとられつつあるが、そこでは途上国と先進国の立場の違い、途上国同士での立場の違いなど、いわゆる各国のエゴと利害が絡み合い、議論が順調に進み対策が講じられているかと言えばそうとは言えない状況が続いている。同時代を生きる同世代間の公平と同時に、将来世代と現世代間の公平という困難な課題を含んでいるとはいえ、人類の生存と持続性を脅かす問題を前にした状況としては、現代の国際社会を動かす仕組みに何らかの足りない部分があると思わざるを得ない。

では、そのようなある意味「公」の部分の欠落が、一足飛びに「地球市民(あるいはコスモポリタン)」の連携を生み出し、世界を劇的に変貌させるかというそれはまた容易には実現しないと思われる。もちろん、いわゆる市民社会の活動が主権国家を中心とした対応(もしくは対応の遅れ)に並行して進んでいることは明らかであるが、それが根本的な解決に結びつく機運はさほど高いとは言えないであろう。なぜなら、さまざまな主体による温室効果ガスの排出活動の規制や、削減の実現には、何らかの強制力を持った主体による行動が必要であり、現代国際社会においてはその担い手はやはり主権国家ということにならざるを得ないからである。また、同時に「地球市民」という生き方も決して容易なものではないという点もある。それは、仮に「地球市民」と自分を認識し行動し続けようとしても、従来の「主権国家」—「市民社会」という関係と同様の「地球社会(新しい形の国際社会)」—「地球市民」という関係は、自己の既存アイデンティティ(たとえば日本人)との間に齟齬を抱えるからである。さらに言えば、「主権国家」という社会の枠内で感じるほどの他者とのかかわりのリアリティを、地球社会という枠の中では感じられないからである。すなわ

ち日本人である自分が日本の別地域に暮らす人々とのかかわりはそれなりに感じられる（もちろんそれ自体も大震災と原発事故後の現代日本では疑問もあろうが）のに対して、自分とガボン人とのかかわりやツバル人とのかかわりは容易には体感できないということである。「地球市民」という生き方は不可能ではないにせよ、われわれの自己認識と同時に他者とのかかわりの在り方に深い自省を伴わなければ実現できないと考えるべきであろう。

では宇宙人のような外敵ではないにせよ、人類の生存と持続性を脅かす問題に直面しながら、なお一つになれないわれわれ人類には一体何が必要となるのだろうか。最後にその点について一つの見方を提示しておこう。

4. 「社会」を見直す

4.1 「社会」の来歴

現代のわれわれに必要なものは、「社会」というものへの新しい向き合い方だと考えられる。実はそれはかつての向き合い方でもあるが。「社会」とは人の集合体であるが、それは単なる「人（個人）」の総和以上のものと捉えられる。社会というものは自然に作られた人類が生存するうえで自明の仕組みではなく、われわれが歴史的に意図的に作り上げてきたものである。そのような見方として文化人類学者の竹沢尚一郎の視点を紹介しておこう。

竹沢は、社会を「システムではなくプロセス」と見ることを提示する（竹沢 2010：162）。竹沢によると、「社会」というものの来歴を振り返ってみると、以下のような変化があったとされる。まず「社会」というものは、17世紀以降、特に18、19世紀にあくまで認識の一形態として生まれた概念であるという。そこでは人は社会を「働きかけの対象として」捉えていた。それが、その後、「国家」と「社会」を重ね合わせるような考え方、言い換えると「社会」を閉じた均質的なシステムとみなす見方に変わってきたという。そこでの社会は、働きかけの対象ではなく、理論的な考察の対象としての社会となった。社会というものの認識が、「国家と社会を一对一の関係におき、その内部で意識と価値体系の同一性を

強調する現在の社会のあり方」（竹沢 2010：208）に縛られるようになってきた歴史があるというのである。

4.2 「枠」から「対象」へ

竹沢が見た社会の捉え方／在り方の変化は、「対象」としての社会 → 「枠」としての社会という変化と言い換えることができるだろう。「枠」としての社会という意味は、そこに価値体系の同一性を前提し、その社会に所属する自らの思想や行動が規定される（しばられる）という意味で、制約として働く社会ということである。

そこで本論の結びに近づいてきたところで提示することは、改めて社会を「枠」から「対象」に捉え直そうということである。それは竹沢が述べるように社会は「システムではなくプロセス」であると考え直すことであると同時に、暉峻が「社会人」を再定義するにあたって、他者とのかかわりを持って生きることが「社会」人であると言っていることと通底する（暉峻 2012：42, 147）。すなわち、他者との寄り合い所帯であるところの社会では、他者とかかわりを持つことが社会にかかわることであり、他者への働きかけを通じて社会にも働きかけていくことに、プロセスとしての社会の変化をもたらす動因があると考えべきであろう。

他者とのかかわりにおいては、他者との差異、そしてその差異から生じる摩擦が、比喩的ではあるがそれぞれを動かす契機になる。もし社会が価値の同一性に埋め尽くされているとすれば、他者への働きかけは大した意味を持たないであろう。むしろ「社会」の中にある複数性や多様性とそのせめぎ合いが社会の変革を生み出していくと考えるべきである。そうだとすると、われわれ人類が一つになれないことの理由に、その内なる差異や多様性をあげることは、あやまった前提に立つ考え方である。「他者の世界に対する想像力」の欠如や無関心こそがその理由ではないかと思われる。これからはむしろ複数性や多様性に積極的意味を見出す社会の在り方が求められると考える。最後のまとめに入る前に、竹沢が述べた「社会」の来歴と、大沼が述べた国際社会と

いうものへの認識に、いずれもが「プロセス」としての「社会」という見方を提示していることを改めて示しておく。

5. 最後に

「国際社会に「公共政策」は成立するか」という問いかけは、かつての意味とは異なる現代的意味をそこに宿す。すなわち、かつてのこの問いかけの意味は、「国際社会」においても主権国家内と同様の意味での「社会」、「国家」と重ね合わせられるような閉じた価値体系の同一性を強調するような「社会」と、主権国家における「国家（政府）」と同様の制度としての「世界政府」を実現することが可能かどうか、という意味の問いかけであった。そしてそれが戦争という人類を脅かす問題への対処として最善のものと考えられていたことの裏返しでもあった。

しかし、現代においてこの問いかけが持つ意味は、従来とは異なる認識の契機にあると言えよう。すなわち、国際社会も一国の中の社会と同様に人々の働きかけの対象や不断のプロセスとして存在するものであり、静態的な枠としてわれわれの差異を均一化するために存在するものではない、という認識の契機になるということである。換言すれば、国際社会とそこに暮らすわれわれの生や他者とのかかわり方を見直す契機となる問いであると言えよう。そしてそのような新たな認識と自省の先に、新しい公共の更にその先を伴った国際社会の姿があるのではないだろうか。

引用文献

- 井上達夫（2003年）『普遍の再生』岩波書店
大沼保昭（2008年）『国際法：はじめて学ぶ人のための』東信堂
竹沢尚一郎（2010年）『社会とは何か：システムからプロセスへ』中公新書
田畑茂二郎（1950年）『世界政府の思想』岩波新書
暉峻淑子（2012年）『社会人の生き方』岩波新書
内閣府（2010年）「新しい公共」宣言より <http://www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf>（2014年1月31日閲覧）
宮川公男（2003年）『政策科学入門（第2版）』東洋経済新

報社

民主党「新しい公共」HP <http://public.dpj.or.jp/about/>
（2014年1月31日閲覧）

山脇直司（2004年）『公共哲学とは何か』ちくま新書

注

- 1 本論文は、2013年6月29日に実施された法政大学大学院公共政策研究科公開講座の内容に加筆修正したものである。
- 2 山脇（2004）は同様の趣旨で「公共」を再定義するため、「政府の公」と「民の公共」と「私的領域」の三つ（の相関関係）を提唱している。