

公共哲学としての「補完性原理」

千葉大学大学院人文社会科学研究所 21COE フェロー

宮崎 文彦

はじめに——NPM・ガバナンス・公共性

近年、行政をめぐる現実面においても理論面においても「ガバナンス」という言葉が使われるようになって久しい。それは特に公共研究・公共哲学においては、「公共性」というものが、国家（中央政府）のみによって担われるものではなく、地方政府はもちろん、市民社会やNGO・NPOといった中間団体もまたその担い手であるという点において、大いに共通点を持つものである。行政学においては、このような流れは「ガバメントからガバナンスへ」として表現されている。西尾勝はこの流れを「地域社会（community）の自治＝地方自治を共感・連帯・協働システムや交換・競争・取引システムと有効に関連づけようとする努力の一環」であり、「公共サービスのすべてが行政サービスになるものではないということを再確認し、行政サービス以外の公共サービスの担い手を多元化させ、多様な公共サービスの充実発展を図ろうとするもの」と説明している¹。

しかしながら、一方で、1980年代の財政危機を背景として日・英・米を中心に進められた「小さな政府」の動き、さらにそれを受け継ぐような形により多くの先進各国で進められているNPM（New Public Management）の動向にも注意が必要である。各国で進められているNPM改革には多様性があり、

¹ 西尾（2004）140頁。強調は引用者による。

一概にその問題性を指摘することはできないが、「民営化」や「アウトソーシング」によって、それまで行政が責任を担ってきた公共サービスを放棄してしまうような面も見ることができるのである。二宮（2005）では、住民団体をはじめ NPO や企業等の「多様な主体」が提供する「多元的な仕組み」を整えていくことが「行政の守備範囲におかれてきた公共サービスを企業や NPO 等の民間組織に委ねること、つまりアウトソーシングを大規模に進める」につながり、結局のところ「公共サービスの大規模な民間委託・委任のもとで進行するのは、公的行政の守備範囲の縮小または公的空間のスリム化にほかならない」との指摘がなされている²。

現在進行している NPM 改革やガバナンス論に関して、結局は公共サービスの低下を招くだけであると結論づけるような早急な判断は避けるべきであるが、このような危険性が存在することは確かであろう。

それではいかにして「ガバナンス」、それも公共サービスを十分に確保しつつ、それを活かすような「良きガバナンス good governance」は成立しうるのだろうか。遠藤（2003b）では、事実としてはグローバルな機関やローカルな主体によって「全体として多層にまたがる統治構造（ガバナンス）を構築している可能性が高い」としながらも、一方でそのような「重層のガバナンスを表現・表象し、そのことで支持する政治的な概念が見あたらない」³として、「政治的な概念」としての補完性原理の検討が行なわれている。

本稿ではこの問題認識を受け継ぎつつ、政治哲学・政治思想の伝統から国家政府の役割を問い直す作業を促し、補完性原理が単に、「行政サービス」を「公共サービス」に「希釈する」意味あいでも使われることを回避する方途を探っていきたい。本稿の目的は、このようにして、補完性原理というものを政治哲学・政治思想の伝統から問い直し、公共哲学として定式化することにある。

² 二宮（2005）63頁。

³ 遠藤（2003b）252頁。

1. 補完性原理をめぐる4つの源流

補完性原理は、現代においてはヨーロッパ統合の流れにおいてたびたび言及され、わが国においても、地方分権の論調において言及されることが増えている。しかし一方で、原理と言いながらもその曖昧さや両義性が指摘されることも多く、とりわけ、ヨーロッパ統合という現実の政治的動向において用いられた過程において、その党派性を懸念されることが度々見られた⁴。

わが国における補完性原理への言及としても知られている『地方自治の保障のグランドデザイン』（全国知事会、平成16年2月）では、その曖昧性ととも、単に地方分権の根拠付けとしてではなく、上位政府による介入の可能性への注意喚起があり、否定的な評価がなされている。この報告書で「補完性原理」を扱った第4章の結びでは、次のように指摘がなされている。

「この『補完性の原理』は、地方自治の保障の指導原理となりうるのか。まず、『補完性の原理』はヨーロッパ産（その中心は、ドイツであろうが）の考え方であり、それが文化的歴史的背景の異同を乗り越えて、普遍的な地方自治の指導原理となりうるのかという問題がある。また、政治的な指導原理となりうるとしても、その曖昧性ゆえに、法的な指導原理とすることができるかという問題がある。さらに、法的な指導原理とするとしても、やはりその曖昧性のゆえに、その具体的運用はどうするのかという問題が出てくる」⁵

それでは「補完性原理」は、単なる政治的「空話 empty word」なのであろうか。以下、本稿では、4つの観点からこの補完性原理の潮流を検討してみることと

⁴ 「しかしながら、同時にこの原理は、おおいに誤解され、通常では考えられないような広範な支持を得た」という、補完性原理に対するEUにおける様々な反応に関して、遠藤（2003a）208～209頁を参照。

⁵ 引用は『自治研究』に掲載された全国知事会（2004）154頁より行なった。

したい。

①ローマ教皇ピオ（ピウス）11世による社会回勅

補完性原理を説明する際に必ず言及されるのが、この1931年に当時のローマ教皇ピオ（ピウス）11世によって発せられた社会回勅『社会秩序の再建』言及である。まずはその内容を確認しておきたい。補完性原理に関しての言及があるのは、この社会回勅の79項であり、以下のような記述を見ることができる。

「個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられることを彼らから奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正であると同時に、正しい社会秩序に対する重大損害かつ混乱行為である」⁶

問題は、このような「補完性原理」がカトリック教理かどうかという点である。すなわち、この原理はあくまでカトリック教会の中で通用するものであり、一般的な適用は難しいかどうかという問題である。この点に関しては、ローマ教皇による「社会回勅」というものの「性格」を検討することによって、答えを出すことが可能である。

そもそも「社会回勅」と呼ばれるものは、「社会秩序の基本問題に関しローマ教皇が世界に向かって公表する回覧文書」であるという⁷。そのはじめとされるのが1891年、レオ13世による「労働者の境遇について」であり、産業

⁶ 引用は澤田（1992）37～38頁より。

⁷ ラウシャー（2001）161頁。なおこの原典は、1876年に設立されたカトリック学者団体であるゲレス協会による『国家事典——法、経済、社会』である（『社会と倫理』5号1998年、90頁を参照）。

社会の登場による労働者問題の発生と、それに対する公正な労使関係の樹立の重要性を説いたものであるという。

この社会回勅から40年が経ち、その記念として出されたのがこのピオ（ピウス）11世による社会回勅である。「クアドラジェシモ・アンノ」とたびたび呼ばれるが、これは「40周年」を意味している。

先のレオ13世による社会回勅が、産業社会の登場と労働者問題という社会的背景を持ったものであるのに対して、この1931年の社会回勅は、世界的な大恐慌の後の全体主義の台頭を社会的背景としている。

そのような社会的背景によって発せられたものとして、その影響力はカトリック教会内部にとどまるものではないであろう。また逆にいえば、カトリック教会内部においても、社会回勅は「啓示された信仰の真理や、それと不可分に結びついた認識（例えば、人間の自由と倫理的責任）とは異なる」ものであり、「教義としての性格はない」ものである⁸。

それではいかなる点において、この社会回勅は思想的意義を有しているのだろうか。この社会回勅の作成に際し、その草案を作成したひとりとされるネルプロイニング⁹は、カトリック社会原理としての「補完性原理」に関して、次のように述べている。

「補完性原理によれば、上位から下位まで社会の序列のなか、必要以上に権限を上位に上げてはならない。むしろ可能な限り当事者や関係者の自由に任せるべきである。その理由は、第一に、自助、個人の自立のための援助がもっとも実り多いという点にある。第二に、単なる援助される客体となってしまうと人間は墮落する、そういった事態を最大限回避できる、という点にある。この

⁸ ラウシャー（2001）163頁。

⁹ 桜井（1998）265頁を参照。また澤田（1992）34頁も参照。

点で、補完性原理は人間の尊厳にもっともふさわしい」¹⁰

カトリック社会論において「人間の尊厳」が重視され、その点で補完性原理の価値が語られるのであるが、このような「人間の尊厳」はカトリック社会原理に限定されたものではないのではないだろうか。その源流を私たちは探っていくこととしよう。

②補完性原理の源流としてのアリストテレス

澤田（1992）によれば、ローマ教皇ピオ（ピウス）11世による社会回勅は、「人間存在基礎論に根差す社会哲学のひとつの表現」としてみることができるといふ。この原理は、「不可侵の価値を持った人格 person としての人間認識から出発する」ものであるが、この人格としての人間は、「社会の中で発展、完成する存在、人格社会に対して開かれ、全体の『共通善』 bonum commune 促進のために貢献する責任」を持っている「社会的な存在」である。社会的な存在である人格と（全体的な）社会とは「連带的相互責任関係で結ばれている」おり、「人格共同体としての社会は独立した、自己目的存在ではなく、人格の完成を助け、個々人のできないことの実現を援助する存在」なのであるという¹¹。

このような個人と社会の関係、ならびに社会における「人格の完成」といった思想は、アリストテレスにさかのぼることができるであろう。有名な「人間はポリス的動物である」（『政治学』1253a）である。

このアリストテレスの中でも名高い一説は、人間が他の何ものにも依存することなく自律した個人であるのではなく、ポリスという「共同体」に生きる存在であることを示している。ポリスという共同体は、単なる実体としての共同体を意味するだけではなく、人間はポリスに生きてこそ、初めて徳性を発揮して「善く生きる」ことができるのである。

¹⁰ ネルプロイグ（1998）131頁。

¹¹ 澤田（1992）39～40頁。

「かくしてポリスというものは、人びとが住む場所をともにしつつ、たがいに対する不正を禁じ、物の交換を行なうこと目的とするような共同体ではないことは明らかである。たしかに、それらのことは、ポリスが成立するためには、そなわっていなければならない。しかし、それらのすべてがそなわったからといって、ただちにポリスになるわけではない。ポリスは、家族であれ、同族の者であれ、よく生きることをともにしつつ、完全で自足的な生を目的とする共同体である」¹²

このようにして人間は、ポリスという共同体において初めて、その本性を実現することが出来、善く生きることが出来るのである。そして、人間存在というものが、このように「個的な存在であると同時に社会的存在であること」(片岡寛光)によって、公共性という問題も議論されるべき話題として浮上してくることとなる。

補完性原理は、このような個々の人格と社会との関係性を反映した意味をもつものである。個々人の人格が重視されつつ、その人格は共同体に生きる存在であるということは、両者の相補関係を意味し、補完性原理というものの、一方で個人では達成できないものを実現するために積極的に社会や共同体(さらに大きくなれば国家、国際社会等々)が手助けをするという形で「介入」をするが、その介入は決して「不可侵な人格」を脅かすものであってはならないという、介入限定の側面をもつことになるのである。このような補完性原理の二面性については、後の節において積極的な意義として展開していきたい。

③「補完性原理」の源流としてのアルトゥジウス

補完性原理の思想的源流に関しては、そもそも補完性原理をどのような政治

¹² 引用はアリストテレス『政治学』(牛田徳子訳) 京都大学学術出版会、2001年、140頁より行なった。なお、一部表記を変更した。

思想（連邦主義、自由主義等々）と結びつけるかという問題があり、評者によってその系譜理解には差異が存在する¹³。しかしそのような中で、このアルトウジウス（Johannes Althusius、1557-1638）は注目されるべき政治思想家といえることができるようである¹⁴。

アルトウジウスは、政治理論家・カルヴァン派教会の長老・地方政治家であり、『政治学』を1603年に公刊している（のちに大幅な改訂）。30年戦争を初めとする「宗教と領土をめぐる戦争の時代」に、中央集権国家の勃興に対抗して、都市、宗教的少数派など、小規模な共同体の自治を擁護し、「連邦主義についての近代最初の理論家」と評されている¹⁵。

アルトウジウスの政治理論における大きな特徴は、ボダンの『国家論』における有名な主権の定義「絶対的で永続的な権力」に異を唱え、人民主権を主張したことにあるが、その主権論は分権的・多元的な政治システムを構想するものである。

ボダンの主権論に対抗したアルトウジウスの主権論は、ヒューグリンによれば「政治」というものに関して、異なった視点を提供してくれるものである。ボダンは「政治を公的権力の階層的システムを中心に定義する伝統」に属しており、「全ての社会的権利・義務は、単一の権威から発する」ものと考えられている。それに対して、「政治をより広い意味に定義する伝統を代表する」アルトウジウスによる政治は「第一義的には、固有の権利と義務を持つ多数の集団や共同体間の、水平的コミュニケーションのプロセスである」と捉えられている¹⁶。

¹³ 柴田（2004）108～109頁の注（5）を参照。

¹⁴ アルトウジウスの理論・思想に関しては、ヒューグリン（2003）、遠藤（2003a）（2003b）、柴田（2004）などを参照。

¹⁵ ヒューグリン（2003）235頁、また彼の著作『政治学』の改訂と、東フリースラントの商業都市エムデンにおける法律顧問職（Syndikus）との関連などについては、オットー・ギールケによる研究を参考（ギールケ（2003）41～44頁）。

¹⁶ ヒューグリン（2003）239頁。

このような政治の捉え方は、諸集団や共同体を平等・対等に扱うことによって、逆にそれらの間の対立を調停する支配的な権力の不在を意味することとなり、対立の激化や一層の分裂を生み出す危険性も有する。

そのために、国家の構成員は「一般規範や行動基準をめぐる永続的な交渉を強いられることとなる」のである¹⁷。

しかしこの点こそ、現代のガバナンス時代における補完性原理にとって、有力な具体化の指針を与えてくれるものとも言えるだろう。このような「持続的討議」によって「市民たちは、中小共同体の自律が、他者との建設的な関係を通じてのみ、実行可能であることを理解する」のである。

また「政策領域を分割しない」という点も着目されるべきであろう。防衛、貨幣製造などの少数の例外を除き「すべてのレベルに自治体は、いずれの政策領域においても活動しうる」という¹⁸。現代における補完性原理は、権限配分をめぐるものとして議論される場合が多いが（後述）、どのレベル・主体においてどのような業務を担当すべきかということを決定することが補完性原理の求めるものではなく、どのような分担が適切であるかの討議・検討を促すものが補完性原理であるといえるのである。

そのような分担の討議・検討は、中央・地方という政府レベルに留まるものではなく、脱国家的志向性も見ることができよう。柴田（2004）において、アルトゥジウスは「法（＝権利義務関係）を市民の所属する生活圏、結社、国、国家連合などさまざまなレベルにおける具体的ニーズ・労働・流通に応じた重層的なもの」と考えており、「市民権を脱領域的なあるいはポスト国民国家的でグローバルなレベルで考えている」点が指摘されており¹⁹、ガバナンス時代を考えたときやはり興味深いものである。

¹⁷ ヒューグリン（2003）243頁。

¹⁸ 以上、ヒューグリン（2003）246頁。

¹⁹ 柴田（2004）93頁。

④ EU ならびにわが国における「補完性原理」

さてそれでは現代に戻り、EU ならびにわが国における補完性原理の使われ方について概観しておきたい。もちろん、名辞的な源流は 1975 年に EC 委員会がまとめた『欧州同盟に関する報告』までさかのぼり、その後、さまざまな形で現れてくることになるが²⁰、本稿においては、その含意という点に対象を限って言及することとしたい。

EU における補完性原理への言及としては、1992 年のマーストリヒト条約における第 3 条 b 項が有名である。この条項では「共同体は、この条約により附与された権限ならびに規定の目的の範囲内で活動を行う」ことが規定され、補完性原理に従いあくまで構成各国においてその活動案の目的が十分に達成されない場合にのみ、共同体が活動する旨が記されている。このようにマーストリヒト条約における「補完性条項」は権限配分をめぐるものとして扱われており、この規定によって「加盟国国家主権が過度に委譲されることはなく、加盟国と統合体行政府（欧州委員会）との権限範囲がルール化された」のである²¹。この意味において、補完性原理は介入限定の原理としてのみ用いられているが、私たちはさらに同条約の冒頭に「決定はできるかぎり市民に身近なところで行なわれる decisions are taken as closely as possible to the citizen」という記述、すなわち「近接性」を見ることができる。

この「近接性」に関しては、すでにヨーロッパ地方自治憲章にみることができ、その第 4 条第 3 項において「公的な責務は、通常、市民にとって最も近接した諸当局によって優先的に果たされるべきである Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen」とされている。このような「近接性」はほぼ「補完性」を意味していることが、ヨーロッパ評議会の補完性原理に関する専門委員会の報告書

²⁰ 澤田（1992）31 頁を参照。

²¹ 島野（2003）8 頁。

において指摘されていることには留意が必要であろう²²。EUにおける補完性原理は、特にこのような近接性に力点が置かれたものであるという点をここで押えておきたい。

一方のわが国における「補完性原理」への言及であるが、まずは地方分権推進委員会最終報告における最終章「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」において課題として、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性 (subsidiarity) の原理』を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進すること」として言及されている。

この言及における補完性原理はしかしながら、「事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲」という「近接性」よりは、「事務事業の分担関係を適正化すること」に主眼をおくものであるとみることができよう。

また前述委員会を引き継ぐ形で組織された地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」(平成14年10月30日)では、次のような言及を見ることができる。

「先進諸国へのキャッチ・アップを目指していた時代はともかく、その段階に到達した今日の我が国にあっては、このような考え方(ナショナル・ミニマム：引用者注)自体を改め、その仕組みを廃止すべきである。そして、それぞれの事務の性質に応じて担い手として最もふさわしいレベルの地方公共団体や国に事務権限を配分するという原則、すなわち『補完性の原理』に基づいて役割分担を適正化することによって、地方の役割とされた事務については、地方が自主的・自立的に最適の形態でそれを実施できるようにすべきである」

²² ヨーロッパ評議会編 (2004) 119頁。

このように、わが国における「補完性原理」は EU における「近接性」という要素はあまり省みられず、むしろ権限配分の問題として理解されている。

また、それとともに「ナショナル・ミニマム」ではなく、「ローカル・オプティマム」の提唱に関しても留意が必要である。確かに「ローカル・オプティマム」においては、何より地方の側の「自主・自立」性が謳われ、ナショナル・ミニマムによって画一化された地方ではなく、多様性・多元性が目指されていることが伺える点は評価されるべきであろう。しかしながら、補完性原理の「近接性」の側面は切り捨てられてしまっているため、より小規模な自治体への権限委譲は不十分な形でのみ実現されることとなり、より大きく豊かな自治体はより豊かに、より小さい自治体は十分なサービスを提供することができず、より大きな自治体もしくは国に依存せざるを得ない状況につながる危険性をはらんでいるのである。

またこのような問題性は、「中央 - 地方」の関係のみならず、地方自治体と市民社会、NGO・NPO などの組織との関係においても存在するだろう。

わが国における自治体においてこの補完性原理を取り入れた例として、京都市の例が注目される。京都市は、2001(平成 13)年に「京都新世紀市政改革大綱」を発表し、その第二章「改革の理念」において『『補完性の原理』に基づく『市民と行政の役割分担』の改革』という節を設けている。そこでの「補完性の原理」の説明は次のようなものである。

「自立した市民を基本に、市民の自助・共助で解決できる問題は市民の自主的・自発的活動で解決し、それが不可能な場合に民間非営利団体（NPO）や企業が行う。それでも困難な場合のみ公助として自治体、国が順に補完・支援を行っていくという考え方」²³

²³ 「京都新世紀市政改革大綱」（<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/kaikaku/taikou.pdf>）より引用。

このように様々な自治体において、「補完性原理」の名の下に、住民参加などの行政への参画が促されているが、それが財源や人材といった資源面での枯渇を背景とした行政による責任転嫁として用いられる危険性も考えられないではない。京都市のこの説明も、基本は「自助」であって、介入限定の原理の色彩が強く、これまで行政が責任をもって遂行してきた業務を市民に委ねてしまっていると解釈されても致し方ないであろう。もちろん、行政国家の問題性を考えれば²⁴、あらゆる社会問題＝公共問題の解決に行政が寄与しなければならないという幻想は解消されるべきものではあるが、単なる責任転嫁に終わってしまっただけの公共サービスも提供されえない状況に陥る危険性があるのではないだろうか。

それでは以上のようにして、補完性原理をめぐるその思想的源流と、現代における使われ方を見てきたわけであるが、これらからどのような意義を引き出すことができるのであろうか。その点を次節の課題としたい。

2. 補完性原理——その意義と現実への適用可能性

さて、これまで4つの潮流から補完性原理に関して概観してくることによって、いくつかの知見を得ることができたわけであるが、まず思想的源流として、もともと人間の尊厳に関わるものであり、その人間は社会に生きる存在であるからこそ両者の相補関係があることを確認した。また、アルトゥジウスの議論からは、「持続的討議」や政策領域の非分割などの実践的知見も得ることができた。

一方、現代におけるヨーロッパとわが国における補完性原理の使われ方を確認する中で、「補完性」と共に「近接性」が重視されていること、またわが国における使われ方における問題性も明らかになった。

²⁴ 行政国家に関する議論に関しては、拙稿「『行政国家』から考える公共性論」『公共研究』2(1):152-191を参照。

その行政による「責任転嫁」の問題性に関してであるが、これは補完性原理が「権限」（分権）と共に「責任」が求められることを指摘しておきたい。

ヨーロッパにおいても補完性原理に関して先導的な役割を果たしているドイツの行政においては、AKV原則と呼ばれるものが存在している。これは任務（Aufgabe）と権限（Kompetenz）と責任（Verantwortung）の頭文字をとったものであり、1960年代から70年代にかけて「市民近接」（Bürgernähe）の行政が唱えられた際に言われたもので、委任による管理の原則は、この三つを一貫して下に降ろしていくことが求められたという²⁵。また、その具体的な方策としては、「連結性の原理」をあげることができるだろう。これは「国（連邦・州）の立法者が、州・都市・都道府県・市町村に対して、費用負担を伴う事務の移譲を行う場合には、財政的保障をしなければならない」というものであるという²⁶。

補完性原理と共に、「近接性」が求められることは既に見てきたとおりであるが、このようにして、他の原則や施策とともに用いられることで、補完性原理の内実は現実に活かされることとなるのである。

またヨーロッパ評議会編による『補完性の原理の定義と限界』では、このような「責任転嫁」に関して、具体的な言及を見ることができる。ここでは、「原理原則に関する限り、補完性は、例えば社会的保護のレベルを減らしつつ、より多くの責任を（家族のような）『自然共同体』に与える口実として使われてはならない」としたうえで、次のように述べられている。

「補完性の原理は、中央と周縁の権限関係に関する常に必要な討論を活発化させる性質をもっている。それは同時に、上級レベルの方がより効率的でより満足のいくやり方で実現しうる場合を除き、いかなる責務も個々の市民や社会

²⁵ 片岡（2002）201頁。

²⁶ 白藤（2002）19～20頁。

集団から奪ってはならないとする社会の組織原理である。それは、地方、地域および国家の当局間の権限配分に関する技術的な原理でもある。それはまた、自発性を助長する方向に国家の介入形態を転換する一種の誘導の原理であり、中央当局に対して、ある任務を国家自身の手で行うよりも、もっと適切なレベルで行われるよう支援することを奨励する」²⁷

ここから指摘できることは、まず「討論の活発化」であろう。すでにアルトジウスの思想においてみてきたように、補完性原理は単に「権限配分」を決定することに意義があるのではなく、その権限配分についての討論・検討を活発化させることにあった。補完性原理によって自然と権限配分が決まるものではない。むしろ、その権限配分を常に再考に付すための原理として捉えられるべきであろう。そのような討論・検討のための「誘導原理」であり、それをまさに「補完」する政策等により、その意義を生かすことが可能なものである。

では、より現実の政策への適応を積極的に行うための「憲法原理」として採用することはできるのであろうか。

残念ながらこの点に関しては、ヨーロッパ各国では否定的見解が多い。まず、フランスでは「補完性原理は…国家の権限と自治体の権限を明確に区別する役割を果たすものではなく、『改革、政策の方向づけ』をするもの、つまり『地方分権の哲学に発想を与えるもの』に留まっているとされる」という²⁸。

一方、先導的役割を果たしているドイツではどうかというと、確かに1949年のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）72条における「個々のラント（州）によっては有効に調整し得ない場合」にかぎり「連邦は、…当面する事柄に対

²⁷ ヨーロッパ評議会編（2004）134頁。

²⁸ 大津（2002）28頁。さらに大津はフランス単一国家主義との関係を指摘している。

し立法権を行使できる」という記述が同意の表現であるという解釈も存在するが²⁹、ドイツ行政法の世界においては「補完性原理の憲法規範性に関しては、今なお支配学説というものが形成されていない」という³⁰。そのほか、イタリアにおける導入例なども見る事ができるようだが³¹、憲法原理として定式化されるべきものというよりは、政策の哲学的基礎公共哲学としての意義を、むしろ積極的に考えることができるのではないだろうか。

3. 公共哲学としての「補完性原理」

さて、公共哲学としての補完性原理の定式化の議論に入る前に、改めてこの補完性そのものが意味するところを確認しておきたい。

そもそも遠藤（2003a）によれば、この語源はラテン語の「*subsidium*」ということばにあるといい、元来「予備」（とくに「予備軍」）を意味していたという。のちに広く「補助」の意味で用いられることとなったそうだが、この原義において意味するところは「なにか正規なものがあり、それが本来的には課題にあたるものの、正規のものが困難に陥ったときには、補助的なものが介入する」ことにあるという。

この語源から明らかのように、補完性というものはそもそも両義的な概念であるという。すなわち消極的「補完性」と積極的「補完性」という側面である。

消極的補完性とは「より大きな集団は、より小さな集団（究極的には個人も含む）が自ら目的を達成できるときには、介入してはならない」という「介入

²⁹ 以上基本法条文の引用も含めて、神奈川県自治総合研究センター編（1994）39～40頁を参照。

³⁰ 廣田（2002）21頁。

³¹ 田中・山岡（2006）103頁によれば、「1997年の法律第59号により、すでに多くの行政事務が地方自治体に委譲され、同法第4条第3項に補完性の原理が規定されていた。2001年の憲法改正は、これを追認する形で、第118条第1項において、行政権限は上位の自治体に委譲されている場合を除き、原則として基礎自治体である市町村に属すると規定するとともに、補完性の原理という用語も憲法上明記されることになった」という。

「限定の原理」であり、一方の積極的補完性は「大きい集団は、小さな集団が自ら目的を達成できないときには、介入しなければならない」という「介入肯定の原理」である³²。

ではこのような両義性は、どのような意義を持つことになるのであろうか。目的を達成できるか出来ないかという判断は、恣意的な判断に委ねられてしまい、より大きな集団による無制限な介入を認めてしまう危険性があるのではないだろうか。

このような疑問に対して遠藤(2003b)では、むしろ補完性原理の核心は「どの単位も絶対化せず、それぞれの存在事由を全うしながら、役割分担をするという問題構成にある」と指摘されている。つまり、補完性原理は、介入の程度やその中身・方法などを決定するために存在する原理なのではなく、常に介入のあり方について、「問いを突きつけられた諸集団・組織が対話を通じて見つける性質のものであり、補完性は、介入を問題化し続ける分、その対話を永続化させる志向性をもっている」ものであるというのである³³。

アルトゥジウスにおける議論でも確認できたように、補完性原理は継続的な議論を要求するものである。確かにその二重性ゆえに曖昧なものであり、憲法原理として採用することが適切であるかどうかは疑問が残る。しかしながらそれは、決して補完性原理が中身の無い、採用する価値のないものであることを意味するわけではない。むしろ、曖昧さがあるゆえに、党派的な利用をされがちではある。現在のヨーロッパを取り巻く状況のなかで広範な支持を得ているというのも、そのような利用しやすさからであろう。しかし見方を変えれば、そのような調停を可能にする政治原理ということもできるであろう。

公共哲学としての補完性原理は、このようなかたちで党派的ではない、様々な主体による利害調整の場における、一つの「参照規準」としての定式化をは

³² 以上、遠藤(2003a) 210頁。

³³ 遠藤(2003b) 262頁。

かることを求めるのである。

今日のわが国における公共哲学の議論からすれば、公共性に対する国家の独占的な解釈に対する批判があり、公共的問題の解決にNPOやNGOを始めとする多元的な主体が関わってくるガバナンスの時代は歓迎されるべきものであろう³⁴。しかしながら、一方で国民国家を中心とした秩序形成が崩れた現代は、「新しい中世」とも評されるような流動的な世界になっている³⁵。そのようななかで、国民国家は有効な政策を打ち出すことができず、むしろ、多国籍企業や国際カルテル、さらにはマフィアなどの犯罪組織といった国家に代わる「新しい権威」が台頭しているという状態も、たびたび指摘される場所である³⁶。

ガバナンスは、ガバメント（政府）としばしば対比されて用いられるように、垂直的統治から水平的統治への移行を指し示しており、前者に対する批判を含むものである。その点では、縦の関係に主眼をおく補完性原理は一見、この時代にはそぐわないもののように思われる。しかしながら、水平的な統治が行なわれているように見えながら、その実、新しい権威が台頭する世界は、決して垂直的統治が消えた時代ではない。補完性原理でいう「より大きい、より高次の」主体と「より小さく、より下位の」主体の区別がなくなったことを意味するわけではなく、その力関係が流動化した時代と行うことができるであろう。場合によっては、企業の方がより影響力を有する場合もあれば、国家の方が影響力

³⁴ 公共哲学におけるガバナンスに関する議論としては、西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学』第11巻（東京大学出版会、2004年）、特に99～114頁を参照。

³⁵ Hedley Bull “The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics” (Macmillan, 1977, 2nd ed., 1995, 3rd ed., 2002). (白杵英一訳『国際社会論——アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店、2000年)、田中明彦『新しい「中世」——21世紀の世界システム』日本経済新聞社、1996年などを参照。

³⁶ 代表的なものとして、Susan Strange “The retreat of the state : the diffusion of power in the world economy”, Cambridge University Press, 1996（櫻井公人訳『国家の退場——グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、1998年）。また、Andrew Gamble “Politics and fate”, Polity Press, 2000（内山秀夫訳『政治が終わるとき？——グローバル化と国民国家の運命』（新曜社、2002年）も参照。

を有する場合もありうる。あるいはNGOの方が影響力を有する場面もありうるのである。

それらを調整するための「参照原理」が、この補完性原理なのである。補完性原理は確かに垂直的な調整原理ではあるが、権限配分の決定原理ではない。よりよく解決しうる主体があるのであれば、その主体に権限を委ねること、解決し得ないのであれば介入を認めることが補完性原理の求める「持続的討議」である。たとえば、市場が適正な所得分配を達成できないのであれば、中央政府の介入は認められるべきである。逆に政府による市場への介入が、公正な競争を妨げ、適正な所得分配を妨げているのであれば、その政府による介入は撤回されるべきであろう。すなわち「政府対市場」といった図式によってどちらがより公共善に貢献するかといった議論をするのではなく、共に「政府の失敗」「市場の失敗」がありうる以上、それぞれの場面・状況に応じて、どちらがより貢献しうるかを考慮しなければならないのである。

とはいえ、常に討議を続けなくてはならない状態では、何も解決に向かわず、ただ討議のみが持続する状態が続いてしまう危険性があるであろう。

そこで改めて着目すべきは、「個人の尊厳」と中央政府の役割である。補完性原理は個人を基点とするものであり、「個人の尊厳」が介入限定の最後の砦であった。また一方で、ガバナンス時代において影響力を弱めているとはいえ、依然として中央政府は、唯一の正当な強制権力の発動主体としての位置を占めている。この両者の関係を考えることで、さらに補完性原理の内容を豊かに活かすことができるはずである。

確かに今日のわが国における公共性をめぐる議論、公共哲学の議論において、国家・中央政府は、その独占的な解釈に対する批判的となっているが、そもそも中央政府は様々な公共空間を取りまとめ、バランスのある配慮を行い、根源財が滞りなく供給され、それに不足する人がいないように取り図るのがその役割であり、ガバナンスが進展するなかでも政府は依然としてその独自の役割

を果たしていくべき主体である³⁷。それは唯一の合法的な権力主体であり、そうであるがゆえに責任を有する主体であるからこそである³⁸。

補完性原理は、一方で介入限定の原理であり、一方で介入肯定の原理であった。中央政府による介入ということになれば、それは権力性を伴い、パターンナリスティックなものになりがちである点が問題となるであろう。しかしながら、では中央政府による介入はすべて権力的なものであり、そのような介入は排除すべきであるといえるであろうか。むしろ、中央政府による介入が、様々な対立や問題を調停する可能性もあるであろうし、その積極的な責任を有するということもできるであろう。

その介入をパターンナリスティックなものにしないようにするためには、「個人の尊厳」という点がキー・ポイントとなろう。先に補完性の語源的由来として、ラテン語の *subsidium* の意味に関する議論があったが、これを「支援」「救援」と解して、ラウシャーは次のように述べている。

「連帯的結合と義務によって社会がその成員に与えるべきものは支援であって、それ以上ではない。それは、人間人格の自発性や自主的取組みや自己責任を制限したり剥奪してはならず、却って補助すべきである」³⁹

パターンナリスティックであるとは、下位のものを従属させることであり、自立／自律を妨げることにあるとすれば、分権によって業務は移管したとしても、それにとまなう財政・権限等の移譲がないことは、自立／自律を妨げるパ

³⁷ 片岡（2000）20頁。

³⁸ カトリック社会理論においても、私的自発性を重視しつつもそれを助成、保護するための「国家の補完的使命の強調」はたびたびなされているということに関して、ラウシャー（2000）152-154頁を参照。またガバナンス論一般における、中央政府の役割に関しての議論を展開している論者に関しては、西岡晋「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』（東海大学出版会、2006年）とくに8～9頁を参照。

³⁹ ラウシャー（2000）150頁。

ターナリスティックな介入を行なっているということになるだろう。補完性原理を「権限配分」を決定する原理として捉えてしまうと、かつての「受け皿論」のように、下位のレベルでは実施することができないことを理由に分権を妨げようとする動きが出てくる危険性がある。「近接性」という性質も考え合わせ、現時点での能力如何で判断するのではなく、できる限り小さい（個人に近い）レベルで「できるように」支援をしていくことが求められるといえるのではないだろうか。「パターンリズムに対する警戒は怠るべきではないが、個人にしても自治体にしても、『支援』抜きの自治はありえない」⁴⁰ のであり、個人は社会（共同体）に生きる存在あり、孤立無援の疎外状態で生きているわけではない。個人は主体的な参画を行い、社会（共同体）の側はそれを支援するという補完性が成り立つことによって、人びとの公共意識も芽生えてくるはずである。

「介入肯定」という表現は、パターンリスティックな権力介入を認めるというニュアンスを感じさせる面を否定できないが、これを積極的な「支援」と考えるべきである。その支援は財政、人材、権限等の多面にわたるものとなるであろう。そしてその支援のあり方は、自立／自律を促すための支援であって、依存を生み出すようなものであってはならない。これまでの行政が福祉国家における「給付行政」であるとしたら、このような行政のあり方は「支援行政」として表現することができる。

そしてその支援は、個人の尊厳を護るためのものとして、積極的な形で中央政府によって果たされるべきものである。その意味では、中央政府による介入は個人の尊厳を損なうものであってはならないというよりは、個人の尊厳を護るために積極的に介入・支援をしなければならないというべきであろう。

もちろん「個人の尊厳」が具体的に国民の権利のどれほどを保障するものであるのかは議論が必要であり、一概に中央政府が個人の尊厳を護るためにはこれこれのことをすべきであると断言することは困難であるが、その議論を促す

⁴⁰ 鈴木（2004）4頁。

ものが補完性原理であるということが出来る。三権分立によって本来はこのような議論が促されるべきであり、憲法原理は常に議会（立法府）によって法律・政策として具現化され、行政により実施が為され、司法によって判断・調整されるというプロセスが存在するのだが、行政国家によってそのバランスが崩れた現代国家においては、新たな政治理論が求められるということもできるのではないだろうか⁴¹。

補完性原理は、多様な主体による公共的な問題解決への寄与や利害調整にあたり、その多様な主体間の調整や調停を促す「参照原理」であり、個人の尊厳を規準として、より規模においても影響力においても小さい、個人に近いレベルにおいて問題の解決が可能となるように支援することを求めるものである。

多様な主体間の調整や調停により、多元的な相互依存・相互補完・相互抑制の世界を補完性は創出するという意味では、画一性ではなく多元的な公共性の実現を目指すものとしては「公私」「官民」二元論からの脱却として捉えることができるだろう。また、一方で個人では達成できないものを実現するために積極的に社会や共同体（さらに大きくなれば国家、国際社会等々）が手助けをするという形で介入をするが、その介入は決して「個人の尊厳」を脅かすものであってはならないという「介入限定」の側面をもつという点は、公と私を対立項として捉えるのではなく、私を活かしつつ公を開いていく「活私開公」の発想⁴²に沿ったものと言うことができる。その意味において、補完性原理は

⁴¹ またこのような議論を求める政治理論として、いわゆるデリバレイティブ・デモクラシー（熟議民主主義）の議論などが参考となるが、行政による決定が強い影響力をもつ現代においては、その決定を再考へと促す「異議申し立て」を重視したデモクラシーの再考が必要ではないかと考えられる。そのようなデモクラシー論として、ペティット（Philip Pettit）による異議申し立てのデモクラシー（contestatory democracy）など。

⁴² 公共哲学における議論において、「公」と「私」を媒介する「公共」というものは「何（誰）かのためになることではなくて、国家と個人、国家と国家、個人と個人、そして人間と自然など、すべての関係し合う相互のために、直接・間接、関係のある人間

公共哲学として定式化することが可能であろう。

〔文献〕

- 遠藤乾 (2003a) 「ポスト主権の政治思想——ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性」『思想』945:207-228
- (2003b) 「日本における補完性原理の可能性——重層的なガバナンスの概念化をめぐる」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、251-274
- ヨーロッパ評議会編 (2004) 「補完性の原理の定義と限界」『経済と貿易』188: 113-148
- ギールケ、オットー・フォン (2003) 「共生と人民主権——オットー・フォン・ギールケ著『ヨハネス・アルトジウス—自然法的国家論の展開並びに法体系学説史』国際基督教大学社会科学研究所
- 廣田全男「ドイツにおける補完性原理の展開」三重県政策開発研修センター編『地域政策 あすの三重』6: 21-26
- ヒューグリン、トマス・O (2003) 「下からの連邦主義——初期近代の政治理論からの示唆」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、235-250
- 神奈川県自治総合研究センター編 (1994) 『補完性の原則と政府に関する調査研究』神奈川県自治総合研究センター
- 片岡寛光 (2000) 「公共の哲学」『早稲田政治経済学雑誌』344: 1-27
- (2002) 『公共の哲学』早稲田大学出版部
- ネルブロイニング、オスヴァルト・フォン (1998) 「カトリック社会論」『社会と倫理』5: 123-139
- 二宮厚美 (2005) 「自治体再編の新展開と日本のNPM」岡田章宏・自治体問題研究所編『NPMの検証——日本とヨーロッパ』自治体研究社、38-65
- 西尾勝 (2004) 「分権改革による自治世界の形成」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公

同士が共に考え、話し合い、解決を探り、練り、対応していくこと」という意味として捉えられるべきものであるという金泰昌氏の提唱によることば。金泰昌「おわりに」佐々木毅、金泰昌編『公共哲学』第10巻425頁(東京大学出版会、2002年)などを参照。

- 共哲学』11巻、東京大学出版会、131-140
- ラウシャー、アントン（2000）「人格性、連帯、補完性（社会倫理の基礎）」『社会と倫理』9:126-156
- （2001）「社会回勅」『社会と倫理』11・12: 161-170
- 桜井健吾「補完性原理の萌芽:ケテラーとテューリングンの論争（1848年）」水波朗・稲垣良典・阿南成一編『自然法と宗教I』創文社、259-303
- 澤田昭夫（1992）「補完性原理 The principle of subsidiarity ——分権主義的原理か集権主義的原理か？」日本EC学会編『EC統合の深化と拡大』有斐閣、31-61
- 柴田寿子（2004）「ヨーロッパにおける社会的連帯と補完性原理——EU時代における公共性の再構築と多元的福祉社会の思想」齋藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房、87-117
- 島野卓爾（2003）「二つの資本主義と補完性原理」『Eco-forum』21（4）: 4-11
- 白藤博行（2002）「『補完性原理』の理論と実際」三重県政策開発研修センター編『地域政策 あすの三重』6: 14-20
- 鈴木庸夫（2004）「政策法務と自治体改革の法原理——補完性の原則によせて」『自治体学研究』89: 2-7
- 田中嘉彦・山岡規雄（2006）「諸外国における地方分権改革——欧州主要国の憲法改正事例」『地方再生——分権と自立による個性豊かな社会の創造——総合調査報告書』国立国会図書館、81-105
- 全国知事会（2004）「地方自治の保障のグランドデザイン（5）自治制度研究会報告書」『自治研究』80（9）: 144-162

（みやざき・ふみひこ）