

現代公共政策の担い手を 描写するための新たな 人間行動モデルについて

吉川英治

Eiji Yoshikawa

滋賀大学 経済学部 / 准教授

I 問題設定

現代経済社会の混沌とした状況の中で、公共政策のあり方を変容させていくことのできる市民—「担い手」を、経済学はどのようにモデル化して捉えることができるのか。これがこの小論のテーマである。

はじめに、滋賀県彦根市の出産環境に関わる共同研究を回想する。それは出産場所の喪失という危機に直面した人々が、出産環境の公共サービスのあり方を構想した興味深い事例である。こうした「担い手」の活動を考察していくと、現代経済学が苦手とする不都合な存在であることが分かる。その「担い手」を描写する新たな人間行動モデルはないのだろうか。この小論では、「モラルサイエンスとしての経済学」を先導するアマルティア・センの潜在能力アプローチに着目し、そこから抽出される行動モデルを検討してみる。最後に、この小論のテーマが、財政民主主義の旧くて新しい問題と関連していることを記す。

本論に先立ち、こうした問題を設定した動機について若干説明しておきたい。この小論は、北村裕明先生のご退職を記念する特集号のために構想された。先生の研究は、トマス・ペインの財政思想の研究に始まる財政民主主義論、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスにおける在外研究のテーマであったサッチャー政権下のイギリス地方財政改革、そしてそれをきっかけとする非営利組織論に及んでいる。非営利組織の研究は、サッチャー時代のプライバタイゼーションを、単なる新自由主義的な市場放任ではなく、市民セクターによる公共政策の新たな可能性として捉えたがゆえの道筋であった。したがって、この延長線上に、滋

賀県や市町村の行財政改革への先生の積極的な関与と、新たな公共政策の担い手としての市民や公務員の育成に関わる実践的な教育研究が位置づいていると言える。

しかし、先生の教育研究を語る場合に、私はもう一つの要素が欠かせないと思っている。それは、いわゆる「経済学批判」の精神である。しかも、それは陰鬱ではなく、むしろ期待に心躍らせるような積極性を秘めている。おそらく、先生の語り口からは、経済学や財政学をもっと「楽しい」「おもしろい」ものにできるという、明るいニュアンスを感じた方が多いのではなかろうか。

以上のことから、私は、「地方行財政」に関わる具体的事例を素材として、「経済学批判」の観点から、公共政策の「担い手」のモデル化を再検討し、「財政民主主義」をポジティブに再考する手がかりを探ってみようと考えたのである。

II 彦根市における出産環境の危機

2007年3月、彦根市立病院は、産婦人科の医師不足を理由に、分娩の取り扱いを中止した。同病院は、湖東保健医療圏¹⁾の中核病院であり、産婦人科も年間500以上の分娩を取り扱っていた。2005年の人口動態統計によると、彦根保健所管内の出生数は1,366人であったから、分娩中止の影響がいかにか大きかったかは容易に想像がつかだろう。また同病院は周産期協力病院²⁾に指定された第二次医療機関であったことから、出産場所の喪失というだけでなく、ハイリスク出産や異常分娩の緊急時に対応する医療機関が失われたということも、大きな衝撃と不安を与えた。

1) 県の機関である彦根保健所の管轄圏で、彦根市、犬上郡の豊郷町、甲良町、多賀町の3町、愛知郡愛荘町の1町を含む。

2) 厚生労働省の周産期医療対策の方針に従い、都道府県では、「総合周産期母子医療センター」、「地域周産期母子医療センター」、「周産期協力病院」からなる体制が整備されている。

この深刻な事態に対して、彦根市及び滋賀県は、彦根市立病院における産婦人科医師の確保や出産環境の改善に向けた取り組みを協議するため、「湖東地域医療対策協議会」を設置した。彦根市は、同協議会の議論を受けて、様々な施策を実施したが、その目玉は、産婦人科施設を開業する民間診療所に補助金を交付することであった。最終的に、彦根市内で唯一分娩可能な産婦人科クリニックを運営する医療法人に対して、およそ1億1,800万円の補助金が交付され、彦根市内に新たなクリニックが開業された。しかし、当初の目的であった彦根市立病院の産婦人科医師の確保は進まず、常勤医師1名のままであった³⁾。

金森ほか(2008)は、彦根市における産科医療の問題を子細に考察し、それは単なる医師不足の問題ではなく、お産をめぐる多様なニーズに対する供給システムの調整の失敗でもあると指摘している。すなわち、産婦人科医師と病院・診療所・クリニックを中心とする(「お産の医療化」による)サービスに対する顕在的需要でみれば、医師の偏在や不足による供給の乖離があるのは確かである。しかし、次の図⁴⁾が示すように、質的なギャップが調整の失敗を増幅している側面もある。

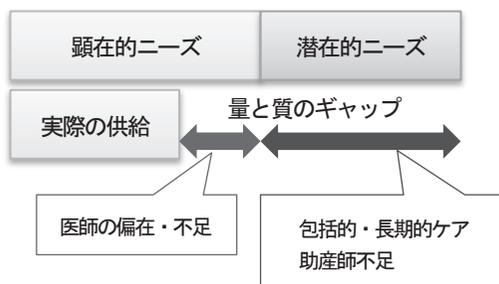


図 お産に関するニーズと供給システムのギャップ

3) ちなみに、分娩が再開されたのは、常勤の産婦人科医師2名が新たに確保された2016年4月である。同年9月にはさらに1名の常勤医師が加わった。2017年10月には、1名が退職し、3人体制に戻っている。

4) 金森ほか(2008)36頁の図をもとに作成。

例えば、出産に関わるニーズは、妊娠から出産に至る過程でのケアだけでなく、新生児の健康管理や育児の方法、産後の女性自身の体調管理などを含む、包括的かつ継続的なものであると考える女性も多い。さらに、こうしたニーズの特性は、そもそも潜在的で、最初から認識されている訳ではなく、妊娠・出産の経験を通じて次第に顕在化する場合が少なくない。したがって、出産に関わるサービス供給を、分娩場所の確保を中心に分断的に捉えると、質的なギャップが生じてしまう。

また、生理的な出産数は約8割と言われ、正常分娩なら病院・診療所・クリニックでの出産に拘らないという欲求は、出産経験と共に顕示されてくる割合が高まると言われている。この潜在的ニーズを考慮すると、病院・診療所・クリニックと産婦人科医師との連携のもとで、自宅、助産院、バースセンター、院内助産所など、助産師のケアを中心とする、代替的な分娩のシステムを整備するなど、病理的な出産と生理的な出産との住み分けを模索するのも一案である。しかし、実際には、安全・安心神話による「お産の医療化」がいっそう促進されると、こうしたニーズの質的な違いに配慮した供給システムの調整を進めるのは難しくなる。

Ⅲ 出産場所を構想する担い手

さて、前節の事例と考察を振り返り、ここで改めて注目したいのは、危機に瀕して出産場所を構想し続けた「担い手」たちの活動と、その意味である。

彦根市立病院において分娩の取り扱いが中止されることが分かると、直ちに「彦根市立病院での安心なお産を願う会」が発足し、5万筆を超える署名を集め、彦根市立病院が安心して通院・出産で

きる病院になるよう、彦根市と滋賀県に要望した。同会は、現に出産を控えた妊婦とその家族、出産を経験してきた女性とその家族を中心に組織され、講演会や学習会を主催し、医師、助産師、看護師、政策決定に関与する県や市の職員、議員、研究者など、多様な参加者を巻き込み、議論して経験を共有できる場を創りだし、学習機会を広げていった。この活動の含意として私が注目したいのは、次の三つの点である。

(1) 公的な関心の広がり

当初は彦根市立病院の問題、その病院で自分たちが安心して出産できるかどうかという問題から出発しているが、しだいに彦根市特有の問題ではなく、全国的な産科医不足、助産師不足という構造的な要因を背景にしていることが認識されていく。また、後述のとおり、助産師の活用という課題に至っては、視野がグローバルに広がっていく。

(2) ニーズや欲求の変化

出産に関わるケア・サービスの捉え方が変化していく。当初は「病院での安全・安心な分娩」というイメージが強かったが、前節で述べたように、分娩を中心として妊娠から出産に至る過程でのケアだけでなく、新生児の健康管理や育児の方法、産後の女性自身の体調管理などを含む、包括的で長期的・継続的な特性を持つことが認識されてゆき、そのニーズや欲求の変化が生じた。

なお、「彦根市立病院での安心なお産を願う会」は署名・嘆願活動の後、「安心なお産を願う会」と名前を改めている。これは、公的な関心の広がりとなニーズの認識の変容から生じていると考えられる⁵⁾。

5) これに関しては、特に同会と共に活動してきた金森と中野の考察による(金森ほか2008:35頁)。

(3) 代替的供給システムの構想と関与

上述のニーズや欲求の変化に対応して、出産に関わるケア・サービスについて、「代替的な供給システムを構想し、その実現にコミットしていく」意識が生まれてくる。具体的には、産婦人科の医師と病院・診療所・クリニックを中心に提供される出産環境に依存するばかりでなく、病理的リスクが低い自然分娩であれば、助産師のケアによる代替的な出産を可能とするシステムでもよいのではないか、というものである。このことは、助産師の積極的活用を意味することから、助産師の位置づけや教育システムなどについて、カナダ、イギリス、ニュージーランドなど、海外の仕組みにも関心が広がっていくこととなった。ここには、単なるサービスの消費者であることを越えて、自らが供給システムをデザインして整備していくことにコミットメントしていく側面がある。

なお、こうした市民活動が後押しとなり、また彦根市立病院の助産師たちの活動もあって、2008年2月には、彦根市立病院に院内助産院が開設され、助産師を中心とした代替的な出産環境の一つが整備された。

IV 現代経済学の盲点

前節で示した「担い手」というのは、出産環境の改善を求め、相互に学び合いながら、公的な関心を広げつつ、欲求を変化させ、代替的な供給システムを構想し、その整備に積極的に関与する。そのような経済主体というのは、現代経済学の標準的な枠組みでは捉えるのが難しい存在である。

そもそも合理的選択理論の枠組みで前提される経済人は、たえず私的利益の最大化を追求しているのであって、他者への共感、公的関心、道徳的配慮によって行動することは、合理性を損なうことになる(セン2016: 33-53頁)。

また、ニーズや欲求、つまりは選好を学習によって内省的に変化させてしまうことは、致命的である。なぜなら、選好は天賦のものとして生来的に備わり、人はそれを完全に認知しているばかりか、諸活動によって変化させることはない想定されているからである。そう仮定しないと、そもそも厚生定理において資源配分の効率性が担保できなくなり、政策の良し悪しを評価できなくなってしまう。

前節の例で言えば、妊娠した女性たちのこれまでの選択行動から、病院や診療所・クリニックでの産婦人科医師を中心とするケア・サービスへの欲求が顕示されていると考え、それを維持・充実させるための政策を立案し、資金や設備や人的資源を配置したとしよう。しかし、そのサービスを消費すると、もしくは消費し始めると、欲求が変化して、現状のサービスでは満足できないとなると、資源配分は非効率で失敗したことになる。

「もし選好が政策や制度的取決めによって影響を受けるとしたら、新たな政策や制度から起こりえる結果を正確に予測したり、整合的に評価したりするには、選好の内生性を考慮せざるを得なくなる」(Bowles 1998: p.75)。欲求や選好を所与とする仮定についての批判も、選好の変化に配慮した理論的拡張も、古くからある⁶⁾。しかし、その内生性を頑健にモデル化するのは厄介な作業なのである。

6) 批判的アイデアとしては、例えば、ヴェブレンの「衝動的消費」、ハリエクの「時と場所の特殊状況についての知識」、ガルブレイスの「依存効果」など。選好の変化を考慮した理論的修正については、詳細な文献紹介は省くが、1950年代から70年代にかけて、J. C. Harsanyi, C. C. von Weizsäcker, M. Yari等の著名な理論家によって展開された。

ここでは、現代経済学のなかで「モラルサイエンスとしての経済学」を先導するアマルティア・センの福祉と正義に関するアプローチに焦点を合わせ、そこから導かれる人間行動モデルを検討してみよう。

機能、潜在能力、自由

センは、人の福祉を評価する場合に、一般的な所得や富、効用や幸福という情報を不適切だとして、「機能」と「潜在能力」に注目する。「機能とは、ある人の状態の諸々の部分を示すものであり、特に人が生活をするにあたって、なすことができること、あるいは、なりえるもの」を意味する。また、「ある人の潜在能力とは、その人にとって達成可能な諸機能の代替的組合せを反映」する。センのアプローチは、「人のクオリティー・オブ・ライフ(生の質、生活の質)は、価値ある機能を達成する潜在能力という視点から評価される」というものである。

センによれば、栄養状態が良好であること、よい健康状態であること、識字能力を備えていることなどは、「非常に基本的で、当然のことながらすべての人間にとって極めて重要な価値がある」機能である。他方、自尊心を持って社会の一員として生きていくことなどは、「より複雑だがそれでも広く価値を認められる機能」である(セン2006: 60-61頁)。

センは、現代経済学の「効用」、ロールズの「基本財」の観念などに代わり、実際の境遇や生のあり様を直視し、人が価値を認める生き方を実現する機会が本当はどのくらい開けているか、ということに直接焦点を合わせようとしている。どのような機能を達成するか、またどのような実現機会が開

かれているかは、所得や富、またそれらによって獲得される財を、機能に変換できる諸個人の力量や、社会制度などによっても左右される。したがって、「潜在能力」とは、人がみずから価値を認める諸機能の達成を選ぶことができる力量という点で、「自由」の観念を反映してくるのである。

貧困の再定義

センは、このアプローチによって、貧困を定義し直している。それは、だれもが価値を認める人間にとって本質的な機能を充足する潜在能力が欠如していることを意味する。経済学で貧困というと、所得の欠如と理解されがちである。しかし、初等教育を受けることができなくて識字能力が低いとか、医療サービスにアクセスできなくて慢性的に健康状態が芳しくないとか、長期の失業により自尊心が傷ついているとかいう状態は、所得の欠如として捉えることはできない。したがって、それは単なる所得保障によっては改善しないし、基本的な機能の充足に向けた社会サービスの供給など、慎重な資源の再配分が必要になる(セン2011: 367-374頁)。

討議的民主主義、学習

それでは、だれもが価値を認める、人間にとって本質的な機能する潜在能力の基本的なリストは、どのように決定されるのか。

例えば、国連開発計画の人間開発指標(HDI)において、教育の達成度、特に基本的な識字能力が、人間生活にとって大切な機能として重視されているが、それはなぜだろうか。例えば、アリストテレスの思想のように、人間が理性を持つ存在であり、社会的・政治的存在であると考えれば、「先験

的に」説明できることになる。しかし、センは、こうした立場に批判的である。基本的な識字能力が大切かどうかは、その重要性をめぐる実証的調査研究の成果をふまえ、討議的民主主義による議論と学習を重ねた結果として決定される、と考えているからである。(セン2006:79-81頁)。

エンパワーメント、行為主体性

センによれば、基本的機能の充足と潜在能力の拡大は、福祉の改善を意味するだけではない。それは、個人の能動的な主体としての力量を高め、自らを助け、そして同時に世界に影響を与える能力を向上させることにもなる。センは、この力量の高まりを「エンパワーメント」と呼び、こうした人間の「能動的」な側面を「行為主体性(エージェンシー)」と呼んでいる。それは個人の福祉の向上をめざすだけでなく、もっと広範な目標と価値を実現しようとする人間の動機を含むという(セン2000:17-18頁)。

コミットメント、能動者

行為主体性との関連でセンが強調している行動動機が「コミットメント」である。それは、公的な関心、他者に対する関心、やむにやまれぬ義務感などから、たとえ自分の福祉水準が低下するとしても、行動を起こそうとすることを意味する。

この概念は、そもそも顕示選好理論を批判する文脈で登場したものである。顕示選好理論では、選択行動において矛盾を来さないという意味では合理的であるとしても、選択、選好、私益、厚生という概念を、理論の力で無理矢理に一致させてしまうため、純粋な経済人は「合理的な愚か者」であるというほかない。しかし、コミットメントを考慮す

ると、顕示選好理論の枠組みは崩壊してしまうのである(セン1989:145-146頁)。

センはまた、持続可能な発展と環境保全に関する実践的な文脈において、次のように述べている。つまり、人間はニーズを考慮してもら「受動者」であるだけでなく、「何に価値を認め」、「価値を認めるものをどのように追及するかを決める自由」が「自身の利益やニーズをはるかに越える」ことが可能な、理性的「能動者」でもあると(セン2011:362頁)。

有効な力

ロールズは、互恵性に基づく権利義務関係を前提に分配の正義を論じる。そこには対照的な関係性がある。これに対してセンは、互恵性を一切前提としていない。センは、不正義を除去する力量を持ち、それを実行できる立場にあるとしたら、それだけを理由に、たとえ非対称な関係性でも、義務や責任が生じると主張している。例えば、母親が赤ん坊の世話をするのは、「赤ん坊の生命に関わるが、赤ん坊自身ではできないことを母親はできる」という意味で、「有効な力」を現に有しているからであるという。

センによれば、不正義を除去できる力量を備えた能動的な行為主体は、たとえ自らの福祉水準が低下するとしても、他者のために「有効な力」を行使して、「コミットメント」することに期待できるという。(セン2011:279-287頁、301-306頁)。

以上、センの福祉と正義に関するアプローチを要約してみた。このことから、「討議的民主主義」、「学習」、「エンパワーメント」、「行為主体性」、「コミットメント」、「能動者」、「有効な力」というキー

ワードによって描写される人間行動モデルを抽出できるだろう。

「討議的民主主義」において互いに「学習」を重ねることで、公的な関心と欲求を育み、「エンパワーメント」した「能動者」が、「行為主体性」の観点から「有効な力」を発揮して、社会に積極的に「コミットメント」する、という人間行動モデルである。

それは、お産をめぐる出産環境の改善を求め、相互に学び合いながら、公的な関心を広げつつ、欲求を変化させ、代替的な供給システムを構想し、その整備に積極的に関与していった「担い手」を上手く描写してくれるのではないだろうか。

VI おわりに

この小論では、現代公共政策の具体的事例として、お産という人間の生存基盤に関わるサービス供給システムの危機について取り上げ、その改善に取り組む「担い手」の行動をどのようにモデル化できるのかについて検討してきた。現代経済学の標準的な枠組みではうまく捉えられないけれど、アマルティア・センの潜在能力アプローチから導かれる人間行動モデルなら、この「担い手」をより適切に表現できるのではないかと提案してみた。

このことは、いわゆる財政民主主義の旧くて新しい問題に関連しているのではないかと思われるので、その趣旨について述べておきたい。

財政活動において、市民の貴重な財産の一部が課税され、それが歳出される訳であるから、市民が財政活動をいかに制御しうるかは重要な問題である。現代経済社会では、民主主義的な予算制度は確立されているが、官僚制や複雑な政治過程によって、また専門知による行政過程の支配力

が高まることによって、市民は蚊帳の外に置かれ、財政活動をコントロールできなくなる場合もある⁷⁾。

北村(1996)は、財政学と民主主義の現代的関係性を論じるにあたって、民主主義的な制度の問題だけではなく、「民主主義を担う主体の発達をどのように社会が保障してゆくか」(316頁)ということが重要な課題であると指摘している⁸⁾。この小論で示した新たな人間行動モデルは、北村が指摘する「民主主義を担う主体の発達」の一つの具体例を示しているのではないだろうか。

最後に、私自身の今後の課題を一つ挙げ、この小論の締めくくりとする。

アマルティア・センは、アリストテレスに遡る「活動」の観念を復活させている。アリストテレスは、人々が理想とする人生の究極目的=最高善を「エウダイモニア」と呼ぶ。それは、生きがいのある人生を生きていることを意味する。この概念を明確にするためには、人間の「機能(エルゴン)」を把握しなければならない。例えば、大工には「家を建てる」という特定の「機能」や「役割」があり、それを「よくやれている」(=善)と評価することができる。これと同様に、人生のあり様について考える場合も、人間としての「機能」と「よくやれている」を定めることができる。アリストテレスは、人間としての「機能」を、「理性(ロゴス)による活動(エネルゲイア)としての生」として捉えている。したがって、「よくやれている」という観点も加えると、「エウダイモニア」とは、「理性による徳に基づく(最も優れた)活動としての生」と定義される(アリストテレス 2002:27-30)。

「よくやれている」人生とは、それ自体を目的とする価値のある活動を、理性を使って選択し、上手に実践することにかかっている。「理性」を用いて

7) 彦根市のお産環境の事例では、補助金の歳出をめぐる議論が過熱してくると、市民活動が行政や議会の議員と対立する場面も見られた。

8) この文脈における先駆的業績として、池上(1990)が高く評価されている。

「優れたやり方」で生きる（つまり、徳に基づいて生きる）には、どうすればよいのだろうか。『ニコマコス倫理学』の大部分は、賢明な活動の選択と実践の卓越のための諸要因の説明にあてられている。

「生の良さ」＝「エウダイモニア」の評価にあたって、「人間として価値ある機能」＝「目的としての活動」に焦点を合わせるという方法論は、アルフレッド・マーシャルにも共通しているし、セン以前にこれに注目したのは、ラディカル派の経済学者、ボウルズやギンタスたちである。彼らは、「活動」の概念と一緒に「活動場」の概念を導いている⁹⁾。彼らの理論において、それは選好や欲求の変化をもたらす舞台装置として機能する。

こうした「活動場」の概念は、経済学にどのような可能性をもたらすのだろうか。例えば、「お産の医療化」の影響が強い供給システムを単純に享受してサービスを消費する場合と、学習によってサービス特性を把握し、助産師による代替的な供給システムのデザインと整備にコミットしてサービスを享受する場合とを比べてみよう。これはある意味で「活動場」の比較ではないか。そうであれば、「活動場」は、基本的機能の充足と潜在能力の拡大という点で、またエンパワーメントの点で、違いをもたらすことになる。こうした「活動場」の検討は、経

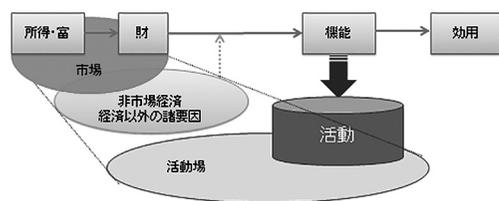


図 「活動場」の概念

9) Gintis(1972)、青木(1973)

済学における「活動」の概念の復活とともに、私の目下の関心事の一つである。

参考文献

- ◎青木昌彦(1973)「福祉の政治経済学：試論」、青木昌彦編著、『ラディカル・エコノミクス』、中央公論社。
- ◎アリストテレス(2002)『ニコマコス倫理学』、朴一功訳、京都大学学術出版会。
- ◎池上惇(1990)『財政学—現代財政システムの総合的解明』、岩波書店。
- ◎金森京子、只友景士、中野桂、吉川英治(2008)「彦根市における出産環境の現状と課題—地域共同需要の充足のための制度設計にむけて—」、『彦根論叢』、第370号、23-45頁。
- ◎北村裕明(1996)『財政学と民主主義』、池上惇・重森暁編著、『現代の財政』、有斐閣、第14章。
- ◎アマルティア・セン(1989)『合理的な愚か者』、大庭健、川本隆史訳、勁草書房。
- ◎アマルティア・セン(2000)『自由と経済開発』、石塚雅彦訳、日本経済新聞社。
- ◎アマルティア・セン(2006)「潜在能力と福祉」、マーサ・ヌสบaum、アマルティア・セン編著、竹友安彦、水谷めぐみ訳『クオリティ・オブ・ライフ—豊かさの本質とは—』、里文出版、59-96頁。
- ◎アマルティア・セン(2011)『正義のアイデア』、池本幸生訳、明石書店。
- ◎アマルティア・セン(2016)『経済学と倫理学』、徳永澄憲、松本保美、青山治城訳、ちくま学芸文庫、筑摩書房。
- ◎Gintis, Herbert (1972), A Radical Analysis of Welfare Economics and Individual Development, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 86, No. 4, pp. 572-599.
- ◎Bowles, Samuel (1998), Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, pp. 75-111.

On a New Behavioral Model for Citizens in Contemporary Public Policy

Eiji Yoshikawa

There has been a strong tension, in contemporary public policy, between the budget constraints and the public commitments. That conflict has often involved people into the political process of making public policy. People often organize a meeting to exchange some pieces of information about the policy, to study relevant things each other, and to refine their wants or preferences. They may go beyond pure consumers and commit to coordinate the arrangements for the supply of public services.

This essay is concerned with such “citizens”, whose behaviors cannot be fitted to the framework of modern economics. This Essay focuses on Amartya Sen’s Capability Approach to show a new behavioral model for the “citizens.” The following keywords are of particular importance; government by discussion, learning, empowerment, agency, commitment, and effective power. This essay may also have some implications to today’s debates on fiscal democracy.

