

ジュリアン・ルグラン著，郡司篤晃監訳

## 『公共政策と人間——社会保障制度の準市場改革——』

(聖学院大学出版会，2008年8月)

京 極 高 宣

本書は、「準市場 (quasi-market)」の提唱者の一人であるイギリスのLSE教授，ジュリアン・ルグラン (Julian Le Grand,) の新著 “Motivation, Agency, and Public Policy of Knight & Knaves, Pawns & Queens” 2003, Oxford University Press の翻訳書である。原題のとおり書名としては，監訳者の郡司篤晃氏 (聖学院大学教授) が「訳者あとがき」で述べているように，『動機と行為主体と公共政策』となるが，本書の内容に即して，やや社会哲学的な趣きの表題『公共政策と人間』としたようだ。

ただ，原典表題にみる「行為主体 (agency)」は，例えば医療の世界ではGP (general practitioner 一般医)，病院その他の医療サービスの担い手を示す概念で，社会サービスの担当機関といった意味内容である。「行為主体」という訳を付けた監訳者のご苦勞は十分わかるが，ややニュアンスは異なるように思われる。また隠喩としてチェスの駒名が用いられ，消費者 (ないし利用者) に大きな権限を与える場合にはQueen (女王) が，認めない場合はPawn (歩) が，また社会正義に基づく行動をとる専門職ないし機関管理者はKnight (騎士) が，強欲で行動するのはKnave (悪党) が用いられている。なお厳密にはKnaveはチェスの駒名ではなく，後にふれるようにルグランがKnightとの対比で語呂合わせて発案した概念で，通常は「悪漢」と訳される。

さて本書は，まさに現代フェビアン主義にふさわしい新しい社会哲学を背景とした公共経済学の啓蒙書である。その内容はイギリスの社会保障改革に実際にかかわってきたルグランの貴重な経験を踏まえての大変に幅広く奥深いもので，大変読みごたえのある面白いものだが，アメリカの公共経済学に親しんできた私ども日本の読者にとっては，ある意味ではきわめて難解な書物でもある。したがって郡司篤晃氏のように長

年，厚生行政 (とくに医療行政) にかかわり，社会科学にも造詣が深いソフィストケイテッドな学者が監訳したのは，まさにうってつけの適材適所だったといえよう。

さて本書は，「前書き」に続いて三部構成，すなわち第I部 ナイトと悪党の理論，第II部 歩とクイーンの理論，第III部 政策から成り立っており，どちらかといえば第I部と第II部は理論編で，第III部が応用編となっている。そこで，第III部には，人間の動機に関する社会哲学的考察を行いながらも，イギリスの社会保障改革の生きた実践を踏まえて，医療，学校教育，デモグラント，パートナーシップ貯蓄，目的税が政策科学的に各々詳しく語られている。

個々の具体的内容を語る前に，筆者の率直で鮮烈な印象は，私も尊敬するR. テイトマスの古典的見解 (いわゆる社会市場 (social market) 論) に対するルグランの徹底的に厳しい批判であった。周知の通り，ルグラン氏はLSEにおいてテイトマス名誉教授の称号をもつ，ある意味で現代のテイトマスというべき人物であるにも関わらず，本書の中では市場の活用を否定するフェビアン主義のテイトマスを，イギリス労働党に強い影響力を持ち過ぎて，逆にそのことで公共政策に市場の活力を吹き込もうとしたサッチャーイズムに労働党が敗北するきっかけを作った人物として，その思想的限界を厳しく批判しているのである。しかも，それを乗り越える新たな社会政策の考え方 (ルグランの表現では市場社会主義 market socialism) と方法を提示している。もちろんルグランはテイトマスの功績を認めた上での批判で，いわば「その人の罪を憎んで人を憎まず」のスタンスを取っているにしても厳しすぎる批判といえる。

さて私ども国立社会保障・人口問題研究所では，こうしたルグランの準市場論などの新しい社会保障政策

のパラダイムを、いくつか啓蒙普及してきた。例えば昨年夏（2008年8月22日、国連大学）の第13回厚生政策セミナーでルグラン氏らを招聘して「新しい社会保障の考え方を求めて—医療・介護等の分野へ、準市場・社会市場からのアプローチと検証」（本誌『季刊社会保障研究』Vol. 44, No. 4 Spring, 2009はその特集）を行っている。また『季刊社会保障研究』（Vol. 44, No. 1 Summer 2008）では、特集テーマとして「『準市場』と社会保障」を扱ってきた。特に上記『季刊社会保障研究』の駒村論文〔駒村康平（2008）「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」〕と坏論文〔坏洋一（2008）「福祉国家における“社会市場”と“準市場”』はルグラン準市場論をその社会哲学的な思想的背景も含めて、かなり掘り下げた本邦最初の労作となっている。

そこでまず駒村論文と坏論文を下敷きとして、以下、本書の骨格的内容について掘り下げてみることにしたい。

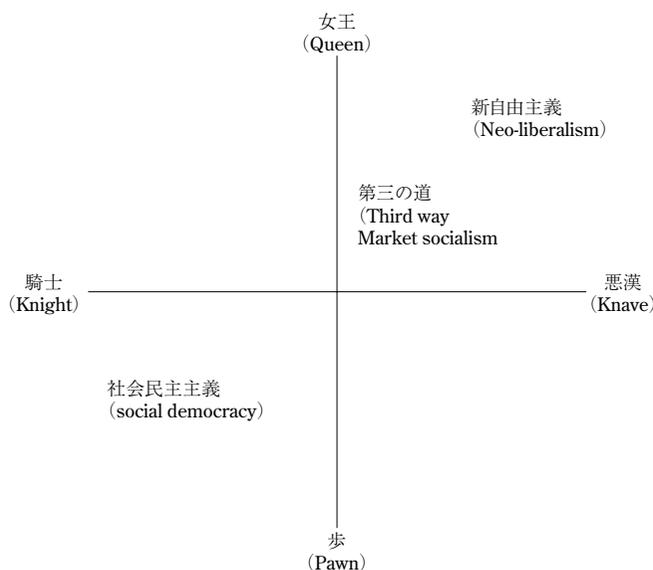
ルグランの議論は、駒村論文が指摘しているように、従来の伝統的の社会民主主義思想が想定する社会サービスは、利他性の高いKnightのような供給者とPawnのような受け身の利用者で構成されていたが、「第3の道」や新自由主義のもとでは、利己性が強いKnaveと利用者として積極的に主張するQueenのよ

うな利用者によって構成されるようになる、というものである。（駒村論文、図1参照）

またルグラン準市場論の下敷きとなっている「基礎理論のポイント」は坏論文では次のように整理されている。

ルグランは「動機 motivation」を、行為を誘発する内的欲望や選好と定義し、「行為主体性 agency」をそうした行為をなすための適切な能力と定義し、そしていかなる公共政策が形成されるかは政策策定者がステークホルダー（提供者と利用者）の動機と行為主体性をどうとらえるかに左右されるとみる。そうした政策策定者の想定を、すでに触れたようにルグランはチェス駒にたとえて類型化して論じるが、いずれにしても公共サービス提供の「準市場革命」は動機と行為主体性に関する政策策定者たちの想定の変換として解釈できる。ちなみにティトマスの社会市場論は、提供者をKnight、利用者をPawnとみなす想定の下で形成されてきたが、サッチャー政権やブレア政権の「第3の道」での準市場革命では提供者をKnave、利用者をQueenとみなす想定のもとで生じたといえる、としている。

ここで筆者がルグランの根本思想（ないし基礎理論）をやや機能主義的になるのを覚悟の上で、分かりやすく図示すれば次の図2（次々頁）ように言えるだ



出典） 本書、36頁の図1-1を基に Le Grand (2003) の Figure 1.1 から筆者が翻訳。

図1 Knight-Knave, Queen-Pawn アプローチ

ろう。

すなわち従来、ティトマスによる社会政策においては、公共政策の領域（いわゆる社会市場）と市場（経済市場）とに峻別され、公共政策の領域に市場的要素が入り込むのを極度に恐れ、嫌ったりしたが、ルグランの考えでは公共政策の領域に市場的要素が入り、準市場化することは、一方で利用する人々には社会サービスの選択性などを拡大することで、他方で社会サービス提供者にも競争と効率のメリットを提供することで、政策的に有効かつ効率的だからである。周知のように、それはイギリスの「第3の道」とったブレア政権下で実際的にも大いに成功を収めたのである。ルグランは総括的にも次のように述べている。

「市場は利己心を機に入れて公共善 [common goods 公共性一筆者] に奉仕させる典型的な仕組みであるので、今度は政策立案者が公共サービスを分配する仕組みとして準市場を活用するようになった。この仕組みは、当該サービスの財源は税とかその他の収入によるのだが、サービスは最も効率的で反応を高めるように、市場のインセンティブを用いるものである。」〔本書、67頁〕

以上みてきたルグランの準市場論の思想的背景は、しばしば誤解を受けるように、手放しで市場メカニズム万能を信ずる新自由主義を擁護していることではないことには注意を必要とする。というのは、坏論文の指摘のように、「ルグランは経済的利益による飼い慣らしの手綱を逃れた『情念』が（ネイブのみならずナイト的復讐を含む）名誉や威信へとなだれ込み、他者支配や権利行使といった野蛮なかたちをとって『社会』に破壊的な影響を及ぼし始めることへの警戒がみとれる。」〔坏洋一（2008）〕からである。その証拠にルグランは市場社会の商業的平和と「穏やかな商取引」（*doux commerce publique*）への期待を最後に表明しているのである。

すなわちルグランはこう結論する。「要するに、歩がクイーンになることは必ずしもナイトを悪党に変えるわけではない。必要なことは、よく設計された公共政策であり、それは市場的な機構を用いるけれども、利他的な動機を支配下に置いてしまうような羽目の外れた利己心は許さないような仕組み、すなわち“穏やかな商取引”（*doux commere plublique*）なのである。」〔本書、246頁〕

この点で、西欧経済思想史を振り返ると、ルグラン

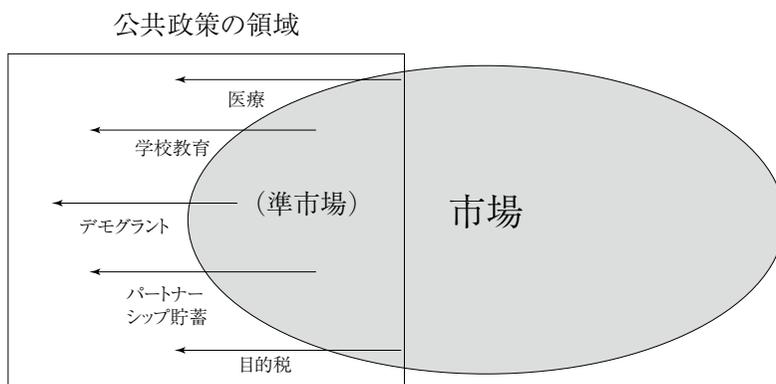
と新自由主義との関係は、比喩的にはアダム・スミスとマンドビルの関係に酷似している。知る人が知るように、マンドビル（Bernard de Mandeville 1870 - 1733）は18世紀初めに「個人の悪徳は公益と一致する」という主旨のパンフレット『蜂の寓話』〔*The Fable of the Bees: or, Private Vices, Publick Benefits. 1705, London*〕を著し、ベストセラーとなった風刺家である。原典の旧題は“*The Grumbling Hive: or, Knaves Turn'd Honest*” 1705, Londonで、直訳は「ブンブン不平を鳴らす蜂の巣、悪漢転じて正直者となる」というものである。

ここで、あくまで筆者の推察だが、ルグランの隠喩語の「*Knave*」は明らかにマンドビルの *Knaves*（悪漢）から採用していると思われる。

周知のようにスミスは人間の「利己心」を重視しているが、マンドビルのいう「悪徳」を決して肯定することもなく、「共感 *sympathy*」の原理で、利己心を持つ各人が他人の立場を思いやることで共感が生まれ、そこに公共性の根源の一つをみた。スミスは次のように述べている。少し長いが、重要なところなので引用する。

「通例かれ（各個人一筆者）は、公共の利益を促進しようと意図してもいないし、自分がそれをどれだけ促進しつつあるのかを知ってもいない。（略）かれはただ自分の利益だけを意図するにすぎぬのであるが、しかもかれは、このばあいでも、その他の多くのばあいと同じように、見えざる手に導かれて（傍点一筆者）、自分が全然意図してもみなかった目的を促進するようになるのである。かれがこの目的を全然意図してもみなかったということは、必ずしもつねにその社会にとってこれを意図するよりも悪いことではない。かれは、自分自身の利益を追求することによって、実際に社会の利益を促進しようと意図するばあいよりも、より有効にそれを促進するばあいがしばしばある。わたしは、公共の幸福のために商売しているというふりをする人々が幸福を大いに増進させたなどという話を聞いたことがない。」〔アダム・スミス『諸国民の富』I, 大内兵衛・松川七郎訳, 1969年, 岩波書店, 第4編第2条, 679~680頁〕この考えは、おそらくルグランの思想と共通しているに違いない。

以上、スミスに遡りつつルグランの根本思想を概観して来たが、本書の第III部では、準市場化の政策手段と応用分析（図2参照）がかなり詳しく紹介されて



出典) 本書第 III 部より筆者作成。

図2 ルグランの準市場 (概念図)

いるが、その解説を具体的に論じるにはかなりのスペースを必要とし、もはや紙幅の関係で割愛せざるを得ない。

最後に、本書の原典(2003)が刊行されて以来、関係者が待ち望んでいたペーパーバックが2006年にオックスフォード大学出版から刊行されている。ペーパーバック版の序文でルグランはハードカバー版の出版以来、本書に寄せられた論文や批評などにこたえるように増補加筆し、より一層内容豊富となった旨を述べている。

いずれにしても、新旧版ともに私ども社会保障関係者にとって、次のようなルグランの根本的問いかけは避けられないだろう。

われわれは、良質な社会サービス(医療、教育、福祉など)を提供するために、専門職のナイ的な利他主義に依存することができるのか、あるいは公共サービスのエトスに依存することができるのか?(KnightかKnaveか?)

社会サービスの利用者(患者や生徒やクライアントなど)は感謝するだけの受給者として、あるいは積極的な消費者としていかに行動するべきなのか?(PawnかQueenか?)

こうした問いかけに、ルグランの本書は公共部門で働いている専門職その他の「動機」と利用者の「能力」を分析することの重要性を強調し、公共政策の新たな構想化への地平を切り拓いている。特に本書第III部は、以下に公共政策が動機と行為主体(agency)の適切なバランスを与えるために工夫されることができると論証的かつ実証的に例証している。もちろんルグランの準市場論はまだまだ発展途上にある。本書においては過去の準市場の公共経済学的枠組みを超えた社会哲学的な思想的背景を詳しく解明した点で、明らかにこれまで以上にルグランが思想的かつ理論的に進化していることがうかがわれる。ティトマスの制約を乗り越えたと自負している筆者なりの社会市場(social market)に対する考え方も、ルグランと若干異なるところがあるものの、相互に共通面が非常に大きい。いずれにしても本書において、イギリス社会政策分野(とくに社会保障部門)で指導的な思想家ルグランから、私どもは社会保障政策を分析展開するための思想的な栄養素を十二分もらえると確信している。

(きょうごく・たかのぶ 国立社会保障・人口問題研究所所長)