

社会的災害対策の実効性と当事者行動の 制度経済学的分析（上）

－リベタリアン・パターナリズムと社会的秩序－

南 慎二郎

Institutional Economics Examination as to Effective Social Disaster Measure and Behavior of Parties Concerned Its Problem (volume one): Libertarian Paternalism and Social Order

Shinjiro MINAMI

Abstract

This study aims to clarify the theoretical implication of policy and institution against social disaster related to occupational diseases, environmental pollution and public hygiene. I treat asbestos disaster as this typical example.

First, I show the characteristics of asbestos disaster as complex-stock disaster. Asbestos is toxic carcinogenic substance with long incubation period and uncertainty of incidence. Therefore, many people underestimate asbestos risk and ignore the importance of asbestos regulation according to own feeling and preference. However, if individual person underestimated asbestos risk, outbreak of asbestos disaster will not be changed and will be worse. Complex character of asbestos disaster means almost all economic situations of asbestos production, transport, use, removal and disposal cause asbestos dust exposure to workers and residents. Stock character means this problem continue until all the asbestos is eliminated from our society because its chemical stability (as toxicant) and long incubation period. Asbestos disaster is defined “social common subject” and “infinite term possibility” from complex-stock disaster.

Second, I consider and survey individualism and behavioral economics achievement for asbestos disaster study. Especially, libertarian paternalism of Cass R. Sunstein is pursued in this part. Main issues are inevitable default rules from paternalism, free to choose and transaction costs, and bounded rationality of individuals and policy planners.

Third, I examine institutional economics achievement by John R. Commons in addition to implications of libertarian paternalism. The essential points are collective action, rights and obligations, social order, and obstruction to individuals free will by the third parties. I am going to develop asbestos disaster case studies in next research utilizing analytical viewpoint of this article.

はじめに

本論文は、労働災害や環境汚染・公害健康被害等の社会的災害の予防対策の徹底という政策目標において、制度経済学的視点に着目しつつ当事者行動を規定する心理

的・社会経済的要素について理論的整理・検討を行い、環境・公衆衛生の分野における実効性の高い政策対応・制度構築を追求することが目的である。そのため、不確実性の特徴から予防対策が不徹底となりやすいが多大な損失・費用を発生させている社会的災害の典型例である

アスベスト災害を対象事例とし、その事例の検討を通じて政策研究としての災害予防対策への含意を明らかとする。

アスベスト（石綿）は天然の鉱物繊維の総称であり、和名の「石綿」が表す通り、石が綿状の繊維形態にあるというのが概ねのイメージである。産出地域は偏在的（ロシア、中国、ブラジル等の限られた国に集中）であるが埋蔵量は豊富であるため、その岩石系の性質と形状の特性（紡織加工性や様々な素材への混和性）を活かして、断熱・耐火・防音・絶縁・耐腐食・柔軟性・耐久性等の強化を目的として様々な製品に使用された。日本の場合、過去のアスベスト消費量約1,000万トンの内、糸や布に紡織加工した製品として2～3割、セメントに混和したボード等の建材として7～8割が使用されたと考えられている。

アスベストは有用な資源である一方で人体にとって有害物質であり、粉じん化したそれに曝露することで呼吸器系に重篤な疾患（特有疾患である中皮腫、肺がん等）を引き起こす。ただし、長期の潜伏期間（10年以上、中皮腫の場合は20～40年後の発症が多いとされる）の後に発症するため、アスベスト製品の生産・加工・使用の時にすぐには被害発生しない。さらに、曝露量と発症リスクには一定の相関関係があることは認められているが、各個人によっていつ発症するかは全く分からず、一生発症しない（他の死因によって先に死亡する）可能性もある。つまり、個人単位ではアスベスト健康被害の将来発生予測は難しく、不確実性が常に伴う。このような不確実な将来健康被害リスクである上、被害が明確に現れていない、あるいは限定的にしか現れていない状態では、人々は「被害者となる自分」をイメージしにくく、意図的に無視しやすい。人々が意識しなければ社会でもアスベスト災害を問題として扱われにくく、災害に対する注意喚起の教育効果も作用しにくい。そして、アスベストの有害性そのものが認識されたとしても、アスベスト使用を所与とする社会経済となってしまうのは現状維持を志向する経済主体も多いため、防じん対策を徹底することで継続的な使用が可能とする「管理使用」を前提として、アスベストの大量消費が継続しやすい。その状態を体現するのが過去の日本であり、現在の主要アスベスト消費国である多くのアジア諸国である。

しかし、当事者の各個人が被害イメージを持たずとも、アスベスト消費量の多さに比例して、アスベスト取

扱の労働者やその作業現場の周辺住民等の曝露機会が増え、建材等の製品として一般に広く普及することで、身近な生活環境でのアスベスト粉じんの飛散リスクは増え、その結果として大量の健康被害が発生する。日本の場合は100年以上のアスベスト産業・消費の歴史を経て、2004年に原則使用禁止に至るが、明確に認定されているだけで2015年度までのアスベスト関連の労災認定累計13,590件、アスベスト救済法による認定累計10,986人に上る。またアスベスト特有疾患である中皮腫による死亡者数は2006年以降毎年千人を超え、増加傾向で推移している（直近の2015年死亡者数は1,504人）のが現状である。さらに、特に建材として一般的に使用されたことから現存建築物の多くにアスベストが存在していることになり、その解体改修工事や廃棄物処理の際に粉じん化して飛散すると新たな健康被害を引き起こすことになる。このような過去の行動の結果として人為的に現出する災害被害に対して最善の社会対応を追求すると共に、現前の災害現象を受け止めてどのように今後の教訓とすべきか、それが本研究における大枠での目標である。

本論文ではまずアスベスト災害の複合型ストック災害としての特徴に着目し、それに対する予防政策の追求を行う。ここでは行動経済学と制度経済学に依拠する形で、経済学における個人論的アプローチと組織論的アプローチを整理し、前者の先進的政策含意である（一般的にナッジの名称で知られる）リバタリアン・パターンリズムでの検証と後者の視点をベースにしての社会的秩序の理論的追求を通じて、複合型ストック災害に対しての個人論的アプローチのみでの限界と両者からの政策的含意について明確とする。リバタリアン・パターンリズムについては主な提唱者であるキャス・サンスティーン（Cass. R. Sunstein）の業績を、組織論や集団的行動については制度経済学におけるジョン・ロジャーズ・コモンス（J. R. Commons）の業績を中心に議論を行う。ここで焦点となるのは、災害を引き起こす直接的行動である有害物質の取扱作業・管理の当事者の行動判断を規定する動機・規範・制度であり、議論の対象となるのは社会および地域・企業等の集団組織の中の個人である。そして、ここで明確とした政策的含意について、過去の複合型ストック災害事例（大阪泉南地域でのアスベスト災害等）において実証的に検証を行う。ただし、分量の関係もあり、事例検証については今後の続編論文にて展開する予定である。

1. 複合型ストック災害の分析視角

最初に、社会的災害としてのアスベスト災害を対象化する上で、複合型ストック災害の側面に注目する¹。アスベスト災害は資源としてのアスベスト利用という行為により、アスベストの生産・流通・消費・廃棄の全ての経済過程において労働災害・環境汚染・周辺住民や労働者家族らの公害・商品公害・廃棄物公害といった様々な形態で被害が発生すること（複合性）、アスベストによる健康被害の潜伏期間の長さや長期にわたって建築物等に保存されてしまうことから対策が遅れやすく短くとも数十年単位で問題が継続すること（長期ストック性）、が確認できる。これらの特徴を総じて複合型ストック災害と呼ぶ。複合型ストック災害の特徴から演繹的に捉えると、次の2点の政策的課題が導かれる。

第一に複合性から、個人単位では立場の違いによる責任や関与の強弱はあるものの、当事者は生産・流通・消費・廃棄の各過程において災害に関与する経済主体（家庭・企業・地域等）の構成員が該当するので、この問題は社会全体にまたがる形で非常に広範となることである。現在の日本において、当然ながら直接的なアスベスト災害対策の責任を持つのはアスベスト取扱作業管理者・従事者（建築物解体業や廃棄物処理業等）やアスベスト含有の対象物の所有者や管理者（プラント・建造物の所有者や不動産業等）、環境・労働衛生の規制権限を有する行政機関であるが、そのアスベストの存在や取扱作業の周辺での間接的な粉じん曝露の可能性を完全に除去することはできないので、その場面に非当事者は存在しないといっても過言ではない。ごく狭い地域や組織内での個別の案件であったとしても、当事者間における共有課題であることを意味する。アスベスト災害の特徴そのものはアスベストの存在とその取り扱いがあるのなら普遍的なものであり、当事者間の共有課題は社会における共有課題と同義となる。そして、社会における共有課題の解決は社会的便益を、課題への対策失敗は社会的費用を発生させることも意味し、この課題に対する政策や法規制は社会において（当事者としての直接・間接等の関連性の強弱はあるが）平等に適用されることとなる。この社会共有課題において、個別案件ごとに求められる対策や起こりうる被害に違いはないので、災害に関連する情報を共通認識とした社会状態へと移行することがまず求められる。そして、社会共有課題は一般性があるため社会・

集団・組織の構成員全てにまたがる責任となり、利己的な各個人の判断や自己責任による自由選択の余地のない問題となるので、次に社会共有課題を解決すること、あるいは実害を発生させないことを目的としての社会的秩序（社会通底的な組織・集団・個人の行動規範や法規制）の構築が求められる。

第二に長期ストック性から、それに即した期間を想定して政策設計や社会的秩序が追求される必要があるが、全当事者の一生涯に期間がまたがる可能性が存在し、それが各当事者間でどこまで連続するのか不明である。この各当事者期間の関係性から、厳密に明確な期間単位設定ができないという意味での時間の無限可能性を前提とせざるを得ない。ある一時点での刹那的な費用計算や効用基準による個人の行動選択は厳重に回避しなければならないのは当然であるが、社会共有課題であることから関連する集団組織の範囲で考える必要があるため、個人の行動選択基準に長期の期間設定を組み入れればよいという考えや、一定期間の対策をもって問題解決が可能という考えも不適合である。

2点の政策的課題の中ですでに論じているが、複合型ストック災害は社会共有課題であり、時間の無限可能性の伴う長期的な期間設定において対応する必要があるため、対策実施には社会的秩序の構築とその維持継続が不可欠であるというのが筆者の考えである。複合型ストック災害への対策を考える上では、経済学での分析対象・行動主体としての個人も集団・組織の構成員としての個人として取り扱う必要がある。教育や経済的インセンティブ（取引費用の強弱）による後述のナッジ的政策誘導の有効性を最大化する上でも、社会的秩序等の制度的条件を見据える必要がある。そこで本論文では行動経済学的分析にも依拠しつつ、社会的秩序のあり方について、当事者の心理的要素や社会経済要素、そして集団・組織の中の個人の行動を考察することで求めていくものである。

2. 経済学における選択・行動とアスベスト災害

2.1. 個人論的アプローチ

複合型ストック災害の場合、その特徴から集団行動や組織の中での個人を対象として検討する必要性を先に明示したが、そのことを考慮せずとも、合理性を旨とする個人の自由意志に基づく行動をベースにすることで問題解決を達成しうるかの検証は必要である。リバタリアン・

パターンリズムに関連して、規制や罰則を伴わずに、情報提供や教育活動等での介入によって誘導することで、社会厚生や生活の質を向上させる方向に個人の価値判断や選択・行動を自発的に変化させる政策手法であるナッジ（肘で突く行為を表す言葉だが、横に来てお節介に注意を行うニュアンスから来ている）についてもこの範疇でのアプローチに含まれるだろう²。ここではアスベスト災害対策を物理的に実行する企業活動の最小単位としての労働者、生活環境におけるアスベスト汚染に対峙する最も一般的な立場である住民に絞っての考察を行う。

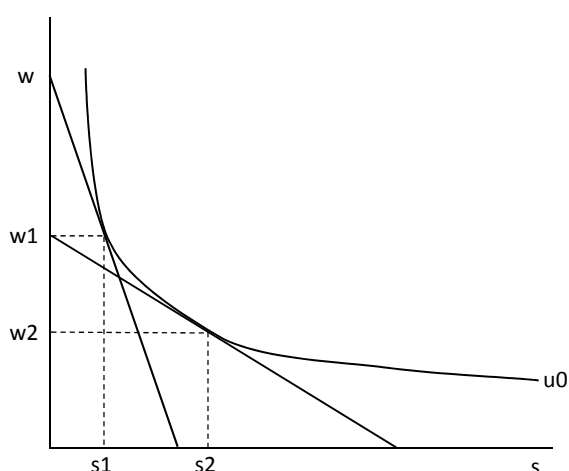


図1：補償原理に基づく賃金と安全対策費用の関係。
出所：Dorman (1996, p. 37) を元に作成。

個人単位での労働者の場合、危険作業と賃金の補償原理モデルをベースとするのが明快であろう。本論では危険作業が有害化学物質取扱作業であるので、それへの安全対策は労働安全衛生と環境汚染防止の両方が一体となっているものとして扱う。労働者が就労形態や労働時間を選択する場合、その時間単位での賃金収入、労働条件、余暇とのバランス等の要素から総合的に判断するとされ、家族の扶養や貯蓄重視等で高賃金を選好する場合は労働条件や余暇を低く取り扱うことになる。労働条件には労働安全衛生（危険作業か否か）の要素も含み、他の職業に比べて危険性が高い労働条件の場合は、それに見合うだけの高賃金が供されなければ就労先として選択されないことになる。逆に言えば危険作業に従事する労働者はその危険手当としての補償が上乗せされた高賃金を選好して受け入れたことになる。その関係を示したのがドーマン（P. Dorman）の補償原理賃金モデルの批

判的議論に依拠しての図1である³。横軸の s が安全対策、縦軸の w が賃金の水準であり、低水準の安全対策費用（ s_1 ）の場合は高水準の賃金（ w_1 ）、高水準の安全対策費用（ s_2 ）の場合は低水準の賃金（ w_2 ）となる関係が示されている。災害予防のためには s_2 の均衡点に定まるのが望ましいが、補償原理に則れば s_1 、 w_1 状態でも個人の効用は最大化されていると判断される。 s_1 、 w_1 の均衡点を認める社会状態には倫理的問題があり、ドーマンの議論でも労働者個人の利益よりも社会的な安全向上が重視されるべきことなどが述べられているが、ストックされたアスベスト対策に関する本論ではむしろ個人の効用の点に注目する必要がある。それはアスベスト災害が将来健康被害リスクであるため、アスベスト取扱作業が危険作業として体感されにくく、安全対策の効果を直接的・即時的に評価できず（一生を通じてアスベスト疾患を発症しなかったことでようやく評価が確定する）、労働者がリスク回避的でアスベストの危険性についての認識があったとしても作業従事時点の本人の効用に寄与しにくいことである。さらに安全対策を進める場合は基本的に防じん対策であるが、保護具の使用や作業工程の増加によって企業における金銭的成本だけでなく労働者本人の作業量・注意義務の増加といった肉体的・精神的負担が生じることになる。短期的な判断を行う場合、労働者本人にとって図1の安全対策水準が s_1 より s_2 に向上することによる効用が評価できずにデメリットのみが目立つ状態となってしまう。そのため、安全対策遵守は負担増加となる上、補償原理の逆作用によって低賃金となると判断される。このような限定合理性の状態では、賃金収入が優先的な行動原理である労働者の自由意志に委ねた場合に安全対策水準 s_1 に留まる状態のインセンティブが強く、こちらが選好される可能性が極めて高いことが導き出される。これは規制導入や教育的介入によって安全対策を s_2 に引き上げようとする場合にも同様に、先行的に存在している賃金低下可能性と物理的負担増加の認識（安全対策を実行することは労働者本人にとって効用や所得の減少というフレームとして設定される状態）により対策不遵守を選択・行動しやすいうことを意味している。

次に住民の場合であるが、こちらは直接作業に従事する立場ではないので、災害対策の遵守を求める意志を表明して労働作業・企業・行政を直接的に観察し交渉するかどうか、その活動を同じ住民の立場として支持する

かどうかの選択となる。こういった疾病予防・環境汚染防止の活動のように、公共性や本質的価値はあるものの市場取引がなされないものを評価しようとする場合、経済学では補償原理の応用で、仮想評価法を用いてその対象を保持することに対する支払意志額（WTP）やその対象が劣化損失した場合及びその対象を保持する場合に自己の努力が求められる際の補償としての受取意志額（WTA）を顕示させ、その総計にその価値を代替させる方法が一般的である。その災害予防対策およびそれへの活動が社会的に重要で、価値が高く評価されるのなら、WTPは少なくとも対策遵守に係る追加費用を補填する水準まで到達し、対策費用は経済活動に内部化され、法規制がなくても社会的秩序としてアスベスト対策遵守が定着する（対策不遵守の企業、労働者は信用を失い市場から淘汰される）ものと仮定できる。しかし、アスベスト対策の重要性を評価しない住民が多い場合はWTPが低くなり、対策遵守の不徹底が常態化することとなる。加えて、アスベスト対策によって回避されるのは将来健

康被害リスクであるので、そのリスク評価基準に関しては不確実性や限定合理性が伴い個人差が大きいものであり、WTPを問われた際のアスベスト災害に関する認識やアスベストの有害性に関する知識、これまでの経験の状態によっても左右されるものと考えられる。その観点からの限界を示すものとして、表1と図2を示す。表1は1995年阪神・淡路大震災被災地における当時の住民等生活者を対象として2014年に実施したアンケート調査結果から、アスベストの危険性認識と被災地（アスベスト粉じんが通常より高い濃度にあった生活環境）で過ごしたことによる将来健康不安の回答結果をクロスしたものであり、図2は同アンケートで生活環境での粉じん印象と将来健康不安をクロスしたものである⁴。このアンケートでは直接アスベスト災害対策の価値や重要性を問うたものではないのだが、ここでは将来健康不安を感じている人はアスベストの健康被害リスクを認識して対策の重要性を高く評価するものと仮定する。また、一般的な人間集団においても、アスベスト災害対策やアスベ

表1：阪神・淡路大震災当時の被災地での危険性認識と将来健康不安のクロス集計

将来健康不安 危険性認識	全くない	ほとんどない	少し不安	強く不安	合計
全く知らなかった	58	186	249	67	560
聞いたことはあるが	45	306	327	79	757
まあまあ知っていた	29	278	247	44	598
よく知っていた	27	96	111	55	289
合計	159	866	934	245	2,204

出所：2014年度実施の筆者らによる阪神・淡路大震災当時の住民らへのアンケート調査結果より作成。

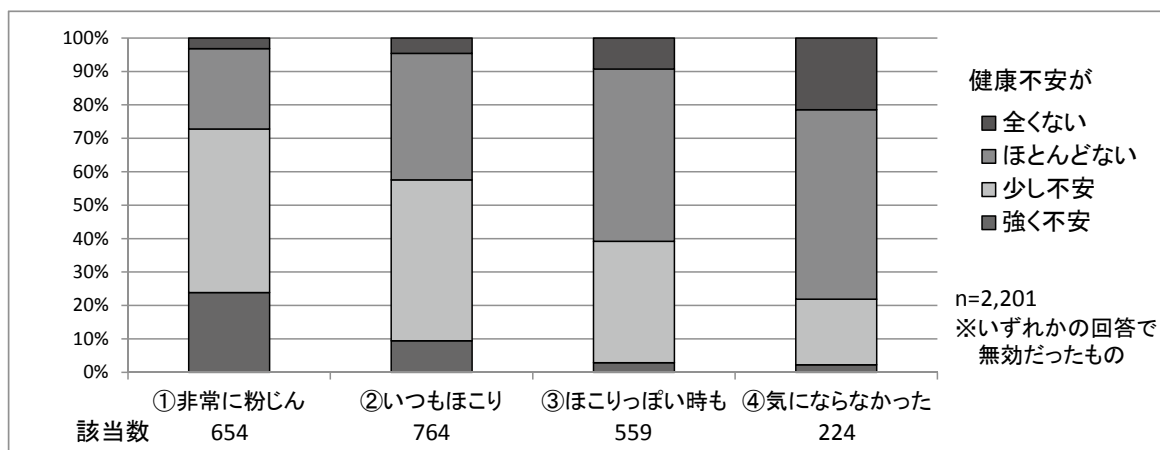


図2：阪神・淡路大震災当時の被災地での空気の印象と将来の健康不安への回答のクロス集計比率

出所：2014年度実施の筆者らによる阪神・淡路大震災当時の住民らへのアンケート調査結果より作成。

トの危険性についてのナッジ的な情報周知・教育活動によって危険性認識が向上するものと仮定する。そうした上でこの図表の結果を見た場合、次の特徴が挙げられる。第一にこのアスベスト曝露経験の可能性のある母集団においても健康不安を感じるグループと感じないグループがおおよそ半分に分かれていることである。第二に表1の危険性認識の違いにおいては、グループ毎の詳細な傾向の違いはあるものの、将来健康不安の感じ方の分布は中間的な回答に集中していることに違いはない。確かに危険性認識の最も高いグループの将来健康不安を抱く割合は高くなっているが、危険性認識の度合による単純な相関関係ではない。第三に生活環境での粉じん曝露経験の違いにおいては将来健康不安の感じ方に明確な相関関係があり、実体験としてアスベスト災害に関与することでようやく自分自身の問題として取り扱う傾向を示している。これらの結果を鑑みると、一般的にアスベスト災害対策へのWTP総計は低くなることが予想され、さらにナッジ的教育政策の効果もそれだけでは限定的であることが危惧される。

労働者でも住民でも、個人単位で考えた場合、結局のところアスベストによる将来健康被害リスクを自分自身の問題としてどう認識・評価するか、アスベスト取扱作業への従事や環境曝露の体験をしてなおかつそれを明確に把握しているかどうか、に大きく影響されるものであり、自発的行動において問題解決を期待するとすれば、被害関係者・高リスク保有者が多数派となるまで待たなければならない。むしろここでの考察は、実際の公共政策上の意義と個人の価値判断の乖離状況や、災害対策回避の誘因について明示するものである。社会共有課題や時間の無限可能性といった個人単位を超えた論点を入れる以前の独立した個人では、限定合理性によって災害対策の最適状態から離れてしまうことが導出される。

2.2. リバタリアン・パターナリズムの含意

リバタリアン・パターナリズムの政策手法であるナッジについて、アスベスト災害の対策推進においては効果が限定的であるという推論について前節で触れたが、リバタリアン・パターナリズムの主な提唱者であるサンステューアの議論は単に政策ツールとしてのナッジを掲げたものではなく、制度と個人の関係性や社会的秩序を考える上でも、複合型ストック災害を検討する上でも、注目すべき示唆が含まれている。その業績として著書

Laws of Fear の Chapter 8, “Libertarian Paternalism” を中心に検討を行う⁵。

2.2.1. リバタリアン・パターナリズムとナッジ

サンステューアらが研究成果からリバタリアン・パターナリズムを提唱したことについて先に整理しておく、語義的には個人の自由と絶対的価値を置くリバタリアニズムと指導的立場から個人の行動・選択を強要するパターナリズムの両者が合成しており、サンステューア自身も一見矛盾した言葉であるとする。ただし、行動経済学によって開拓された知見（アンカー効果やフレーミング効果等）を踏まえた場合は当然の帰結と捉えることができ、「リバタリアンの精神を備えた、パターナリズムの一つの形態を提案することができる」のである⁶。なぜなら法律にしても組織にしてもそれを設計する上で（選択の自由をいくら組み込んでも）具体的なルールや体制が構成され、それがデフォルト・ルールとして「その設計上の特徴が、人々の選択に対して驚くほど強い影響を与える」ためであり、そのことを認識し選択の自由を強く求めた上で、「それらのルールは、影響を受ける人々の厚生を改善するという明確な目標を持って選択されるべき」と主張するのがリバタリアン・パターナリストであるとされる⁷。そして、このような前提条件における具体的・実践的な政策ツールを象徴する概念としてナッジが導き出されたと考えられる⁸。

ナッジの前提にあるリバタリアン・パターナリズムであるが、サンステューアは純粋なリバタリアンというよりも、個人の権利と共に平等や正義といった要素を重視するリベラリズムの立場であり、多様性のある人々の間でも合意に至ることが可能となる熟議民主主義（deliberative democracies）を目標とすることや、公衆衛生や環境問題の改善のための政府規制は完全に否定されるべきものでないとする考えを明確にしている⁹。そのため、行動経済学の知見に基づく社会的公正や改善を目的としたリベラリズムの発展形態として捉えられ、パターナリズム的要素のデフォルト・ルールと、リベラル的要素の個人の選択の自由の両者とも重要な論点となっている。

2.2.2. パターナリズムの不可避性

本論では複合型ストック災害が主題であるので、サンステューアの議論において特にアスベスト災害の予防対

策を考える上で重要と考えられる含意に焦点を絞る。それを整理すると次の三点が挙げられる。

第一はパターナリズムの不可避性であり、これはサンステーションらの議論の中核でもある。政府にしても民間企業にしても、何らかの制度やシステムの設計者がどれほどパターナリズムを拒絶したとしても、デフォルト・ルールの人々の行動・選択への影響は避けられないのであるから、何らかのパターナリズムの代替案は存在しないことになる¹⁰。それと同時に、個人の選択の自由を重視した政策やシステムも何らかのパターナリズムであるのだから、パターナリズムは必ずしも強制力を伴うものではないことになる¹¹。そのパターナリズムの不可避性を理解すれば、「[パターナリスティックであるべきかどうか]といったつまらない質問を捨て去ることができ」、より建設的な議論へと進むことができる¹²。これを政府による公衆衛生や環境問題に関連する災害対策の文脈に当てはめた場合、法制度や政策は個人の観念に直接的な影響を必然的にもつことになるのであるから、そのパターナリズムの側面を踏まえた上での合意を得られやすい対策推進・改善の方向性を見いだすことができる。ただし、ここではむしろその逆の現象に注意を払うべきであり、それはパターナリズム的側面を無視した政策設計を行った場合、その設定次第で災害の進行・助長や違反の横行につながるような行動・選択に誘導してしまい、事態の悪化を招く可能性を含んでいることである。このことは次の点と合わせて検討を進めていく。

2.2.3. 選択の自由と取引費用

第二にリベラリズム的な個人の自由や権利をパターナリズムの不可避性への対抗軸として重視する点である。これは熟議民主主義に直結する議論のように思うが、政策の客体となる個人の選択の自由により拒否する余地を残すことで、未熟議で不適切な政策の運用に矯正をかけ、修正・改善の機能を社会に組み込むことになる。この点について、政府の立案者への根深い不信感に基づくリバタリアン・パターナリズムへの反論に答えるという主旨での次の一節に明確に表現されている。

「人間である立案者は、時には選択を行わざるを得ない。それなら人々の厚生を増大させるように試みさせる方が、その逆よりもよいことは確かであろう。悪い計画に対してもリバタリアン的なチェックがかかることで、規制主体は、熟慮されていない、あるいは悪い動機に基

づく政策に対する強力なセーフガードを設けることができる。個人の利己心が立案者に対する健全な抑制となる限りにおいて、選択の自由は重要な矯正策である」¹³

このようにリバタリアン・パターナリズムの論理を把握していくと、政策と個人の関係は相互連関的に影響しあうものであり、たえず政策は評価されアップデートしていく進化論的な考え方にあることがわかる。では、リバタリアン・パターナリズムが社会を改善の方向にのみ向かわせる完成した思想であるかといえば、そうは言い切れない。上の一節で「個人の利己心が立案者に対する健全な抑制となる限りにおいて」と但し書きがされているように、ここでの個人は他者の権利を侵害せずに自由意志を行使して自己の効用を最大化するような理想的な存在である。もちろんサンステーションらの行動経済学においては様々な要素による限定合理性に縛られる存在として人間を捉えており、個人の自由意志が政策改善に寄与するための要素として、熟議民主主義を議論や主張の中に組み込んでいると解釈しうるものであるが、限定合理性に縛られた個人である場合は自由意志による選択の余地があるために本来行われるべき対策が実施されない、あるいは規制逃れの手段となりうる可能性がある。その点に関して、行動・選択の行使にかかる取引費用に関する議論に注目する。

そもそもリバタリアン・パターナリズムにも多様な形態¹⁴があり、その基本的な違いは取引費用の差異にあるとあって良く、その度合いでその政策立案者がリバタリアン寄りかパターナリスト寄りかも区別されうる。ここでの取引費用は、決められたルールに違反した場合の罰金や、選択・行動する場合に求められる手続きに係る時間や作業が該当する。罰金の場合を取り上げると、サンステーションは自動車ドライバーにシートベルト義務付けを課す法律を例にとりて次のように説明する。

「多額の罰金が科される場合、決意の固い違反者が選択の自由を行使して罰金を負担することが可能だとしても、やはりその法律は非リバタリアン的である。しかし罰金の予定額がゼロに近づけば近づくほど、その法律はリバタリアン寄りになっていくと言える」¹⁵

基本的に誤った政策の修正のため個人の行動・選択の自由を重視する点から、リバタリアン・パターナリズムはパターナリストが提唱する選択を簡単に避けることができる最小限パターナリズムの形態を擁護するものとされる。しかし、強いパターナリスト側からの批判

への想定問答として、立案者の限定合理性や誤った政策への予防手段は不可欠であることを反論として示した上で「提案された行動指針から人々が離れようとする場合、時には重大なコストを課す可能性、さらには時には選択の自由を完全に否定すべきだという可能性も、本書は否定しない」とも明言する¹⁶。それが適用される唯一の条件は「第三者への影響が存在していない場合には、普遍的な（その個人の）推定（presumption）は選択の自由を好み、さらにこの推定は個人の選択が明らかに自身の厚生と矛盾する場合にのみ覆されるべきである」とされる¹⁷。要するにその個人が自由な選択を行使する中で無意識に自分の厚生を減退させてしまう選択をしてしまうのであればその改善を目的とした高い取引費用の伴う強制的な規制も容認されうるということである。あえて付け加えるなら第三者への影響が存在しているのなら選択の自由そのものが制約されるのは自明である。ここでは消極的な表現となっているが、リバタリアン・パターナリズムの適用されるべき範囲や条件も読み取ることができる。

このことも踏まえた上で取引費用の議論に戻ると、サンスティーンはデフォルト・ルールの議論において「多くの場合、仮に取引費用がゼロだったとしても、背景としての法は重要である。なぜならそれが選択と選好とに影響するからである」とも述べており、そのことを私も否定するつもりはない¹⁸。だが、2.1.で検討を行ったように、法やその法に基づく対策実施の意義や重要性が認識されにくい場合はデフォルト・ルールとしての影響力は極めて低いことになる。そこでの取引費用が極めて低く設定された最小限パターナリズムの状態であれば、規制が存在せず各自の自由判断に委ねる状態に限りなく近づくことになり、短期的な効用基準ならば図1での $s1$ 、 $w1$ の状態に均衡することになる。それが認められる条件として、その選択・行動によって第三者への影響が存在しないことが求められるものだが、アスベスト災害のような社会共有課題の場合にはその条件は満たせない。なぜなら、アスベスト災害対策において、個人の遵法意識に全面的に依拠した性善説を前提として、取引費用の要素を組み込まず法規制の強制力・罰則を最小限にしてしまうことは、防じん対策の不徹底を誘発して健康被害の連鎖拡散をもたらしてしまい、社会厚生を高めることを目的とする理念に反することになるためである。日本のアスベスト対策規制の現状のように、アスベスト除去

作業や解体工事にて対策の失敗や法令不遵守をしてしまったとしてもほとんどがその場での指導に留まって摘発されることはなく、もし摘発されたとしても罰金の規定が50万円以下といった低い水準に留まっていることは、リバタリアン・パターナリズムの観点からも誤った不合理な制度設計の状態にあるといえ、現状のデフォルト・ルールが社会厚生悪化（アスベスト災害の深刻化）へと人々を誘導してしまっていると判断しうる。

2.2.4. アスベスト災害と想起可能性ヒューリスティック

第三にはリバタリアン・パターナリズムの議論としてアスベスト災害のテーマは明確に直結している点である。著書 *Laws of Fear* の全体の議論に視野を広げると、アスベスト災害は想起可能性ヒューリスティック（ヒューリスティックは直感的に適切と思われる答えを導き出す行為）における確率無視等の理由によって、過度な予防原則の適用による失敗事例の典型や人々に関心がもたれない典型として取り上げられており、本研究の主題と行動経済学の知見との親和性が高いことがわかるのと同時に、これらの議論をフォローすることは対策の改善を考察する上で有意義である。想起可能性ヒューリスティックの点を取り上げると、何らかの災害についてすぐにその現象のイメージが思い浮かぶ（想起可能）ならば人々は必要以上に心配してしまい過剰な予防措置をとろうとし、逆にその災害のイメージを鮮烈に連想させるような例がない（想起困難）ならばリスクも認識しない傾向がある。この際にはその災害リスクの確率に関係なく、自身のイメージに依存して判断してしまっているため、確率無視の状態となる。アスベスト災害の場合、日本での1987年の学校パニック（公立の学校校舎の多くに吹付等の飛散性アスベストが使用されていることが認識され、生徒への健康影響が危惧された）の事例では社会問題としてクローズアップされることで一斉に対策（飛散性アスベストの除去や封じ込め工事）が行われたが、一気に進められたため不十分な調査やずさんな工事も多く、現在に至るその後の対策徹底にも混乱をもたらしている（過去に対策を行ったということで見落とされる等）ことは前者による失敗現象に該当する¹⁹。逆に社会問題として注目されていない状況ではアスベスト災害への無関心が一般的となるのが後者である。無関心に留まらずその対策の喚起・要望への反作用も起こりうるものであり、サンスティーン議論を引くと「恐怖を感

じていない人々が、温暖化やアスベストや職業病を心配している人々の不当な狂信について互いに語り合うことで、そこに潜んでいる危険が深刻な場合であっても、彼らはますます恐怖を感じなくなる」という形で社会的影響が問題をさらに増幅してしまう²⁰。本論のアスベスト災害／複合型ストック災害で考えた場合、社会共有課題の特徴から自身も当事者であるにも関わらず、確率無視で自分とは関係のない問題として客観視してしまうと同時に、被害者団体等の災害対策の重要性を主張する集団と社会一般の住民との間に断絶が生じるということになる。一般の住民（国民）がアスベスト対策について無関心であることを選択するのに取引費用がゼロに近い制度設計をしたのなら、対策の必要性・重要性を認識しにくくなると同時に対策を否定的に捉える状態を助長するデフォルト・ルールを（意図的か否かに関わらず）敷いていることとなる。デフォルト・ルールによる影響を慎重に精査し、課題解決への誘導効果を重視する必要がここでは挙げられる。

以上のように、パターナリズムの不可避性とデフォルト・ルールや取引費用の取扱いと個人・政策設計者の限定合理性が主要論点となる形で、法制度の設定と政策実施を進めていく上での評価・検証と手法を講じることにリバタリアン・パターナリズムの基本的な含意があると考えられる。このテーマはそのものを主題として検討すべきことなので本論では十分に触れることはできないが、社会厚生を改善する政策実行のためにサンスティーンは限界や問題を認めた上で費用便益分析の重要性を強調しており、*Laws of Fear* でもその議論の比重は大きい。費用便益分析を重視する理由は恐怖等の人間の感情的心理による世論や私的利益集団の権力などによって影響された何らかの政策を実行した場合に生じる社会的費用を明確にして、首尾一貫した評価基準を求めるためである²¹。このような捉え方は社会的費用の発生を回避して社会厚生（社会的便益）を純粋に高める方向に社会的評価を導くものであり、個人の心理的要素と制度と経済の関係を重視する点でも制度経済学に近い性質を有する²²。

ただし、基本的に個人と政府の関係を中心に議論が組み立てられているリバタリアン・パターナリズムでは、複合型ストック災害のような社会共有課題への対策として依拠するには不十分である。その背景としては先に触れたようにサンスティーンらガリベラリズム的思想に立脚していることがある²³。その点は熟議民主主義を目標

とすることの理由に明確に現れている。その箇所を引くと「社会的紛争は、何が正しくか、何が良いかについての高いレベルの理論に基づく合意によっては解決されない。多様性を有する人々の間においても意見が収斂するような、実践に関する合意、あるいは低いレベルの原則についての合意によって解決される」と定義しているように、社会規範や社会的秩序に関する議論は避けられているといえる²⁴。これはリベラリズム的な個人の権利を不可侵のものと規定していることの帰結でもある。それ故に必要な災害対策を取り扱う場合には、社会的秩序の考察に直結する組織論によって補完しなければ政策的含意の有効性は低い。そこで、ここから制度経済学の方に視点を移すこととし、伝統的な人間の心理や観念に関する研究の系譜の中で方法論を求め、集団的行動の分析を行ったコモンズに注目しつつ、社会共有課題への対策の側面での分析を補完していく。

2.3. 組織論的アプローチと社会的秩序

ここでいう組織論的アプローチは、独立した個人を最小単位として扱う個人論的アプローチに対して、どのような個人的行動・選択であっても経済活動や社会関係の中で必ず自分の所属する組織（家族、就労企業、地域のコミュニティや経済等）内外での他者と影響しあうことを前提として、そこでの人間関係や組織活動を分析対象として扱うものといえる。コモンズはその組織論的アプローチの先駆的な研究として、取引をその基本単位として捉えたことでも知られる²⁵。コモンズに依拠すれば取引が成立するためには権利義務が確定する必要がある、それが取引での自由意志（free will）を創り出す。取引の当事者は最小で5者が存在しており、それは①権利の主張者、②取引の相手、③①の競争相手、④②の競争相手、そして⑤他の4者よりも力を有して権利義務を規定する規制を制定するもの（現代社会で一般的に考えれば政府や司法機関）、である。最小単位で想定すれば5人の存在によって取引が成立することになるが、ここでの③と④はいわゆる第三者に該当するものであり、①と②にとっては第三者に干渉されないことが権利として認められている必要（同時に取引可能な内容は権利の範囲内となる）があり、第三者は「全世界」と同義のものとされる²⁶。この取引を基本単位として集団的行動を捉えた場合、第三者や法制度との関係性が個人や個別組織の選択・行動の本質的な規定要因となる。

集团的行動と社会的秩序について、コモンズの名著に触れつつ簡単に整理すると、集团的行動には個人の行動を強制ないし抑制するという側面もあるが、過去の最高裁判所等の判決の帰納的分析からも各自の利害対立の相互依存関係から新たな秩序を引き出す努力が行われてきていることが導き出せる。集团的行動が成立するためには制定法や慣習法に適法する形で自らが調和もしくは秩序を生み出すことが必要となる²⁷。この集团的行動と社会的秩序の進展の中において、個人の自由や権利が実質的に規定され、行動・選択に直接的に影響することとなる。この要素は「所属集団による行動・選択基準の規定」といえよう。

アスベスト災害対策の文脈で考えると、この集团的行動の議論で最も重視すべきは、社会共有課題の解決に寄与する行動への動機付けと同時に、その解決の行動を選択する個人の自由をこそ尊重することである。例えばアスベスト対策が求められる労働現場において、限定合理性によって図1での s_1 、 w_1 状態を選好する労働者が一般的な状態の中で、将来健康被害リスクを明確に認識してなおかつ社会厚生を高める意義を強く選好している理由により、所得が w_2 状態に下がったとしても対策を実行したい労働者がいたとする（対策の重要性が公的に認識されているならばその費用負担を労働者にのみ求めるのは公平性の点から非合理であるので均衡点も変化するはず (s_2 、 w_1 状態も仮定しよう) だが、ここでは対策非実施であれば経費節約 = 給与所得増加の現象が常に生じるものと仮定する)。アスベスト対策の実施の必要性や義務は法制度上でも規定され、費用便益分析上でも非合理的なものではないことも確認されているとすれば、リバタリアン・パターナリズムでも社会的秩序でも対策遵守の労働者の行動がそれに合致することを目標とした制度設定となるはずである。しかし第三者である他の労働者集団が対策をとらないことを選好しているため、その一労働者の対策遵守の行動は無意味となり、その労働現場ならびに周辺環境のアスベスト汚染や粉じん曝露者が発生してしまうことには影響しない。この場合、社会的秩序において権利が保障されるべきはずの選択行動を第三者の存在によって行使できないということになる。言い換えれば、個人の自由意志として災害予防対策の徹底を選択するためには、道徳的規範や社会的秩序やそれに適う規制強化といった、一見個人の自由や権利を阻害するように作用すると扱われる制度的条件が必要であること

を意味している。この「第三者による権利義務遂行の阻害」の要素は、個人の権利の尊重を前提とした公共政策実行の際の評価・判断基準として不可欠であるのは間違いなく、組織論的アプローチや集团的行動の視点から追加できる有意義な含意であるといえる。

2.4. 小括

本論文ではアスベスト災害の複合型ストック災害としての特徴（社会共有課題と時間の無限可能性）を整理した上で、将来健康被害リスクとしての特殊性のある社会的災害に対する政策的含意について、行動経済学（リバタリアン・パターナリズム）と制度経済学（取引単位と社会的秩序）からの検討と明確化を行ったものである。ここで論じることができた範囲で明記できる要点として、前者からはデフォルト・ルールの存在とパターナリズムの不可避性、政策設計における取引費用の取扱い、ヒューリスティックによって影響される個人・政策設計者の限定合理性、後者からは所属集団による行動・選択基準の規定、第三者による権利義務遂行の阻害可能性、が挙げられる。

ここで明確とした政策的含意の要点に基づいて事例検証へと進んでいきたいが、ここでの検討に多くの分量を使用したため、本論文を上（前編）とし、事例検証を中心とした下（後編）を直接の続編論文として改めたい（同『政策科学』次号を予定）。また、同じ理由でリバタリアン・パターナリズムの議論での費用便益分析（これは対策を巡る社会的費用・社会的便益と社会的評価の議論に関連する）や、特に制度経済学でのコモンズの議論については十分に取り扱うことができなかつた。これらは事例検証の中で関連させつつ補充していく。

付記

本研究は JSPS 科研費 JP16K16242 の助成を受けたものです。

注

- ¹ この特徴は2006年のクボタショックによるアスベスト災害の社会問題化の当初より、宮本憲一によって提起された。宮本憲一「複合型ストック公害の責任」宮本憲一、川口清史、小幡範雄編『アスベスト問題 何が問われ、どう解決するのか』岩波ブックレット、2006年、23～24ページ。
- ² 後節2.2. および次を参照。Thaler, Richard H., and Sunstein, Cass R., *Nudge*, Yale University Press, 2008 (Revised and Expanded Edition, Penguin Books, 2009). (遠藤真美訳『実践行動経済学』日経BP社、2009年)
- ³ Dorman, Peter, *Markets and Mortality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 35-37.
- ⁴ このアンケート調査の結果と考察については以下の別の論文にてまとめており、特に震災アスベスト問題に対する心理的側面や表1の詳細および注意すべき点についてはこちらで論じている。
南慎二郎「阪神・淡路大震災でのアスベスト環境汚染と総合的防災対策－住民アンケート調査に基づく統計的検討」『別冊政策科学 アスベスト問題特集号』2017年度版、2017年。
- ⁵ サンスティーンがこの書籍に依拠する理由と関連して、リバタリアン・パターナリズムとナッジの提唱の流れについて触れておく。サンスティーンと共同研究者のリチャード・セイラー (Thaler, 2015, pp. 322-325) によると、最初に言葉とアイデアを出したのはセイラーであり、それをサンスティーンと共有化したことをきっかけに、サンスティーン主導で2003年の共同論文 (Sunstein and Thaler, 2003) の執筆・公表へと至る。Sunstein (2005) のChapter 8はこの2003年の共同論文をベース (ほぼ同様の構成・内容である) としてリライトしたものといえる。そのため、書籍自体はサンスティーン単著であるが、Chapter 8のみセイラーとの共著となっている。その後、この思想を政策実践例にて展開し一般化することになる (Thaler and Sunstein, 2008)。なお、Thaler (2015, pp. 322-325) によると、2008年の書籍出版に至るまでの暫定のタイトル案は *Libertarian Paternalism* だったが紆余曲折の後に *Nudge* となった様子である。また、セイラーとの共著の形をとっているが、リバタリアン・パターナリズムの論理的検討についてはサンスティーンが筆頭の業績で行われている。
Sunstein, Cass R. and Thaler, Richard H., "Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron", *The University of Chicago Law Review*, Vol.70, No.4, 2003, pp. 1159-1202.
Sunstein, Cass R., *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005. (角松生史・内野美穂監訳、神戸大学ELSプログラム訳『恐怖の法則 予防原則を超えて』勁草書房、2015年)
Thaler and Sunstein, *op. cit.*, 2008, 2009. (遠藤真美訳、前掲書、2009年)
Thaler, Richard H., *Misbehaving*, Norton & Company, New

York, 2015.

- ⁶ Sunstein, *op. cit.*, 2005, p. 176. (角松ら監訳、前掲書、244ページ)
- ⁷ *Ibid*, p.177. (同上、246ページ)
- ⁸ 本論ではリバタリアン・パターナリズムを巡る詳細な論争について本筋との関連性からほとんど触れることはできないが、法哲学の分野ではこれを主題とした一貫的な議論 (那須、2016など) が見受けられる。ナッジを冠した書籍 (Thaler & Sunstein, 2008) がこの概念を一般的に広めたこともあり、行動経済学のテキストでもリバタリアン・パターナリズムの内容は同書に依拠する傾向にある (例えば、(大垣・田中、2014, 234～236ページ) (筒井他、2017, 186～188ページ)) と思えるが、そこではIntroductionの「リバタリアン・パターナリズム」の項目において、選択の自由を確保した上で人々を厚生改善に導く考えというような2ページ程度のごく簡単な説明となっている。
また、ここで後述の議論に関連するパターナリズムについての誤解にも触れているが、Sunstein (2005) に比べると簡素化されている。そして、終盤の章で「異論に答えよう」として、これだけを独立した議論として行うという体裁となっているため、一貫的に把握しにくくなっている。
Thaler & Sunstein, *op. cit.*, 2008, 2009, pp. 4-6, 9-11 and 239-254. (遠藤真美訳、前掲書、15～18, 22～26, 343～368ページ)
大垣昌夫・田中沙織『行動経済学』有斐閣、2014年。
筒井義郎他『行動経済学入門』東洋経済新報社、2017年。
那須耕介「リバタリアン・パターナリズムとその10年」『社会システム研究 (京都大学)』19巻、2016年、1～35ページ。
- ⁹ Sunstein, *op. cit.*, 2005, pp. 1-2 and 9. (角松ら監訳、前掲書、2～3, 13ページ)
- ¹⁰ *Ibid*, p. 178. (同上、248ページ)
- ¹¹ *Ibid*, p. 180. (同上、251ページ)
- ¹² *Ibid*, p. 181. (同上、252ページ)
- ¹³ *Ibid*, p. 202. (同上、281ページ)
- ¹⁴ サンスティーンのカテゴリでは最小限パターナリズム (minimal paternalism)、選択強制 (coerced choice)、手続的制約 (procedural constraints)、実体的制約 (substantive constraints) の4つである。*Ibid*, pp. 199-201. (同上、277～279ページ)
- ¹⁵ *Ibid*, p. 197. (同上、273ページ)
- ¹⁶ *Ibid*, p.202. (同上、282ページ)
- ¹⁷ Sunstein (2005) からの引用でこれのみ原著から直接訳出している。和訳本は概ね良好な訳出ではあるのだが、この一文に関しては「第三者に対する影響が示されていない (are not present)」としているのは「存在していない」とする方が適していると判断したことと、和訳本では原文が一文であるのに対して二文に分割してしまっており、文脈上の意味内容が読み取りにくくなってしまっているためである。*Ibid*, pp. 202-203. (同上、282ページ)
- ¹⁸ *Ibid*, p. 188. (同上、261ページ)

- ¹⁹ サンスティーンでもアメリカ版の学校パニックともいえる話で、保護者は校舎のアスベスト除去を優先するように当初は求めたが、不利益（除去期間中の学校閉鎖）が明らかになってきたことでアスベストのリスクは受忍しうるレベルであると認識を改めた事例が紹介されている。サンスティーンはこれを費用便益分析が有効に機能したことによって事態が改善されたといった文脈で語っている（なお、本文で後述するがサンスティーンは費用便益分析の有効性は限定的に取り扱っている）が、そのリスクを受忍すべきとすることには将来的な健康影響というアスベスト災害の特徴から問題があるものと考えられる。*Ibid.*, pp. 47-48. (同上、62～63ページ)
- ²⁰ *Ibid.*, p. 225. (同上、316ページ)
- ²¹ Chapter 6 および 7 が費用便益に関する議論に該当するが、特にこの点に触れている箇所として Chapter 7 の冒頭を示しておく。*Ibid.*, p. 149. (同上、205～206ページ) また、分量とのバランスの関係で本文にて結びつけた議論は行っていないが、費用便益分析の際の評価指数としての WTP（支払意志額）も論点となっている。そこで、非常に低確率だが国民が全滅するような大惨事の発生リスクに対する個人の評価という特殊な事例での文脈だが、このようリスクに対して「人々が示す WTP がゼロに近いとしても、それを防止するために国家がほとんど何も支出すべきではないと考えることは正しくない」との考えを示しているように、2.1. で論じた低確率や不確実な将来リスクに対して（求められる社会的便益から乖離して）WTP が低く評価されるという推論に近い扱ひも確認できる。*Ibid.*, p. 161. (同上、223ページ)
- ²² サンスティーンは金銭的評価による統一的基準を志向している点で相違はあるが、社会的費用の明確化および社会的費用と社会的便益の総合的把握から社会的評価を求めていくのは制度経済学でのカップ（K. W. Kapp）が一貫して追求していた議論である。カップの社会的費用と社会的便益の議論については別稿にて取り扱っており、本論文で提起しているアスベスト災害の社会共有課題の発想はこのカップの議論における要点である集合的要求、共通の関心・重要性、そして社会的最低限を踏まえたものでもある。南慎二郎「ロシアのアスベスト産業の実態・特徴と地域経済を巡る課題－社会的費用と社会的便益の検討を軸としたアスベスト災害予防の公共政策－」『別冊政策科学 アスベスト特集号』2017年度版、2017年。
- ²³ ただし、サンスティーンはテキスト上ではリベラリズムの姿勢を常に見せているが、那須の議論によれば、実際のところリバタリアン・パターナリズムは堅固なパターナリスト志向にあり、「選択当事者の利益の保護促進のためのパターナリストティックな干渉の余地を広げるだけでなく、…モラリストティックな関心に立つ社会規範の可能性を幅広く認める可能性を持つ」ことを指摘している。那須、前掲論文、2016年、23ページ。
- ²⁴ Sunstein, *op. cit.*, 2005, p. 2. (角松ら監訳、前掲書、3ページ)
- ²⁵ ポール・ミルグロム、ジョン・ロバーツ（奥野正寛他訳）『組織の経済学』NTT出版、1997年、54ページ。
- ²⁶ Commons, John R., *Legal Foundations of Capitalism*, The Macmillan Company, New York, 1924, pp. 88-89. (新田隆信他訳『資本主義の法律的基础（上巻）』コロナ社、1964年、114～115ページ)
- ²⁷ Commons, John R., *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, The Macmillan Company, New York, 1934 (Transaction edition, Transaction Publishers, 1990), pp. 4-7. (中原隆幸訳『制度経済学 上』ナカニシヤ出版、2015年、9～14ページ)