

社会体制と社会保障

——とくにナショナル・システムとしての社会保障——

山 田 雄 三

I 問 題

一国の社会保障制度の現状を批判し、将来の見通しをつけようとする場合、その基礎に特定の社会体制なるものを考える必要があると思う。現実に近い社会体制にせよ、または現実から離れた社会体制にせよ、何らか特定の社会体制を想定して、それに沿って社会保障のあり方を明確にしなければならないのである。最近、社会計画とか「コスト・ベネフィット分析」とかということがいわれているが、社会保障についてどういう状態になるのがベネフィットをもたらすのであるかは、私の考えでは、社会体制との関連で規定されなければならないように思う。

ところで、この問題はしばしば曖昧にされている。つまり、多くの場合社会保障だけに議論を集中し、それが可能であるための経済的・社会的諸条件についての議論をおろそかにしがちなのである。たとえば、社会保障といえば、何もかも国の負担でやるべきものと考え、それが可能となるためにはどういう社会体制を前提にしなければならないかを考えないし、また相当の自己負担を認めるとすれば、それに応ずる社会体制が想定されるはずなのに、それも深く考えないのである。もう一つ、社会体制の問題が曖昧にされる理由は、社会体制をとりあげながらも、ただ独断的に特定の社会体制を望ましいものと決めこみ、したがって社会体制に関して明確にすべき諸点を深く考えないからである。

社会体制をとりあげる場合、観念的もしくはイデオロギー的に、特定の社会体制を最善のものと独断することは、排さなければならない。そういう体制論にとどまるかぎり、とかく議論が水掛け論に終り、他の立場からの批判に耳を傾けること

がない。社会体制論がしばしば無意義だといわれるのは、そういう独断的社会体制論である。それは価値判断なるものをどう受け入れるかという問題につながるが、私の考えでは、価値判断は主観的なものであるけれども、絶対化すべきものではない。事実認識をより正確にし、より拡大することによって、われわれの価値判断は変化していくのであって、われわれは事実認識を媒介として価値判断を高次化していくことを努めなければならない。事実認識を軽視し、知識交流を無視して、それぞれの各自の価値判断に固執するのが観念論であり、イデオロギー論であるが、われわれは価値判断についてむしろ経験主義的立場が大切であることを主張したい。近代社会の諸問題は複雑化していて、単純に正邪が決められない場合が多く、社会体制という問題についても、長い間にわたっていろいろの討議があり、また実際上もいろいろの変化や工夫があって、そういう経験のあとをふり返ることが大切なのである。現実の社会体制の正しい発展方向を見定めるには、周到の調査も必要だし、鋭い分析も必要なのである。そういう調査や分析をいい加減にして、単純に正邪を決めこみ、独断的に信念に固執することにはわれわれは反対しなければならない。もちろん、経験主義のもとで価値判断がすべて解決されるわけではないが、ただ経験主義が大きな役割を演ずることだけは、十分承認しなければならない。圧力や暴力が横行するのは、経験主義を無視するからに他ならないが、そういう極端な形をとらないまでも、独断的価値判断は学問的研究の上でもしばしば行われ、議論の水準を低めているのである。

私はいまここで、この問題にまつわるむずかしい方法論に触れようとは思わない。この点について、マックス・ヴェーバーや、とくにグンナー・

ミュルダールに論及しなければならないが、私自身他の機会にしばしばこれら問題をとりあげたので、関心をよせられる方はそれを見ていただきたい(たとえば山田・佐藤訳『ミュルダール、経済学説と政治的要素』, 春秋社, 昭和42年刊の「訳者解題」を参照されたい)。ただ、ここでは最近読んだ文献を一つだけ指摘しておきたい。それは、ハンブルグ大学の紀要 (*Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 10. Jahr, 1965) のなかに収められた若い経済学者 Peter Meyer-Dohm という人の論文 “Wirtschaftsordnungsmodelle und Wirklichkeit” である。そのなかで、「開放モデル」offenes Modell という考え方が主張されていて、私は大いに共鳴を覚えた。すなわち、次のように説明されている。

「経験に依拠するモデルを“開放モデル”と名づける。それは開放モデルという名のものとまさにわれわれの開放的な社会に対応するものであって、それは事実認識や経験の発展とともに、新しい諸問題を発見し解決していく科学の進歩とともに、また諸目標の組み合わせにおける再編成とともに、当然変化するのである。こうして、現実的な経済秩序モデルとの間には絶えず連繫をつけていく必要があり、われわれの求めたものが現実ともはや関係がなくなったり、モデルが現実を不手際に模倣したりすることを避けなければならないのである。」(前掲書, S. 153)

この用語を借りていえば、われわれは社会体制についての「開放モデル」をとりあげたいのである。観念論もしくはイデオロギー論は、むしろ「封鎖モデル」のなかに閉じこもるものといってよく、前掲の論文は、表題から推察できるように、オイケン一派の「オルドー概念」がとかく観念論に墮しやすいのを批判したものなのである。封鎖モデルでは、社会体制について真の本当のものがあると信じやすいが、そういう信念では論証も弱く、事実変化の認識も浅い。残念ながら、社会秩序の論議において、こういう封鎖的な独善論はかなり多いように私には思われる。真の姿とか真の本体とかは、われわれの研究によってつかめるも

のではない。われわれは、もっと開放的に、経験を積み、工夫を重ね、互いに批判し合いながら、一歩ずつ前進していくべきなのである。私はいまこういう経験主義的立場から現実の社会体制を方向づけ、社会保障のあり方を探ってみたいのである。

II 自由主義・社会主義

社会体制というと、古くから自由主義とか社会主義とかいう問題がとりあげられてきた。自由主義の代りに資本主義という語もしきりに用いられ、また社会主義の代りに全体主義という語もしばしば用いられるが、私は非難向けの命名をできるだけ避けたいと思う。資本主義というと、資本による労働の搾取が行われる社会体制という意味に解されることが多く、それは資本主義ははじめから悪いものという意味を含んでおり、この場合に、社会主義は搾取のない社会として、はじめからよいものということになる。悪いものとよいものとを対立させ、正邪の意識をかりたてるのがイデオロギー的といわれるものである。同様に、全体主義というと、個人を全体のために奉仕させる独裁体制を含意しており、したがって全体主義は悪いもの、自由主義はよいものというような対立が考えられることになる。われわれは、特定のある体制を悪いものの扱いにする命名はできるだけとらないことにしたいのであって、自由主義および社会主義という語はその点まず無難であろう。

ここで注意しておかなければならないのは、自由主義も、社会主義も、現実には様々な内容のものと語られているということである。自由諸国という自由もあれば、社会主義国という自由もある。とくに社会主義という語については、イギリス流、ソ連流、中国流にそれぞれ異なる内容が考えられる。社会主義といえば、もともとは私有財産を撤廃するという前提に立つものであろうが、どういう範囲で、またどういう形で財産を共有するのかはいろいろなやり方があるし、さらに財産は私有のままにしておいて、国営事業を拡大することを社会主義と考える場合もある。時には、まったく政治的対立から言葉の対立が強調される。われわれは

事実上使われている語義を一々詮索することには関心を持たないのであって、その時々が必要に応じて多少異った内容のものを同じ言葉で示すことはある程度許す他はない。ここでは自由主義なり社会主義なりについて、主として原則上の区別をとりあげるだけであり、しかも実際にはそういう原則が純粹に現われず、いろいろと変形されていることを認めなければならないのである。

しかしいずれにせよ、自由主義なり社会主義なりを論ずる場合、それらをイデオロギー的に絶対化することは避けなければならない。たとえば個人の自由を認めることが自然の理に適っているとか、全体の発展のために個人の自利心を抑えることが正義の道に合っているとか、そういう説明を与えることによって、人々は自由主義なり社会主義なりを絶対に正しいものと説こうとする。しかし、個人の自由を認めることはよいとして、それで万事が解決されるわけではない。伸ばすべき自由もあれば、抑制すべき自由もあるはずである。また全体の発展を目指すことはよいとして、個人の意見がただちに一致するわけではなく、全体のために個人を抑えなければならないこともあるし、個人のかくれた声を聞くことによって全体を方向づけなければならないこともある。自由主義とか社会主義とかいっても、それぞれの運営の仕方をもっと深く吟味して考えなければならないのである。

今日、社会体制に関するわれわれの知識の水準はかなり高められてきていると私は思っている。単純に自由主義が正しいとか、社会主義が正しいとかいう議論は、一部の人々を除いて、だいたい姿を消し、むしろ詳しい運営論ないし組織論に関心をよせている。すでに1930年代に、オスカー・ランゲ Oskar Lange の有名な論文「社会主義の経済理論」On the Economic Theory of Socialism (*Review of Economic Studies*, Oct. 1936 and Feb. 1937) が書かれたが、それは社会主義経済の運営論をきわめて明快に展開したはじまりといってよい。それまでは、社会主義といえば、土地・資本を国有とし、生産を国营とする体制であると想定され、そうすれば万事うまくいくと考えられていた。私

有財産制度は悪いものであるから、それを撤廃することが望ましいということだけが論じられ、したがってそこでは私有か国有かという前提論はあったが、運営論ないし組織論はなかったのである。マルクスは、私有財産制度を廃すれば、「万人が万人のために働く自由な社会」が成立するといいい、そういう社会がどういうふうに組織されるかは深く考えなかったのである。今日、ソ連や東欧において、現実に社会主義国家が建設されるに及んで、国家の運営なり計画なりが具体的な課題としてとりあげられていることはいうまでもないが、それは理論的には前記のランゲの論文で問題提起があったといえる。ランゲは、国有・国营の前提のもとに、生産や消費はどのように決められるか、価格は必要かどうか、価格が必要ならばそれはどういう形態の価格か、というような運営論を展開したのである。こうして、いわゆる資本主義もしくは自由主義が自由な需要供給による市場価格のメカニズムに基づくのに対応して、社会主義は別に生産計画による公定価格のメカニズムに基づくことが明らかにされたのである。今日、われわれはそういう運営論をとまなう社会体制について比較検討しようとしており、単に私有財産制度がいいか悪いかという社会体制の前提論を争うものではない。

いま文献としてランゲだけを指摘したが、詳しくいうと、ランゲ以前にバローネ (E. Barone) やミーゼスがあり、さらにランゲに対してはハイエクの批判があった。(日本でも戦前から戦後にかけてこの問題に関する幾つかの論文や著書があった。ここで、比較的新しい文献として、北野熊喜男『社会主義と近代経済理論』、昭和36年、ミネルヴァ書房、をあげたい。) ここ数年来は、ソ連やポーランドにおいて、社会主義建設論が盛んにとりあげられ、そのことはたとえばソ連の『経済学教科書』を見ても明らかだし、また社会主義経済における利潤の導入とか投入産出表の利用とかが問題になっていることも日本で紹介されてきたところである。また社会主義体制についてもすでに早くからソ連方式とランゲ方式との対立が問題になっていたことも (John Michael Montias, "Price-setting Problems in the Polish,

Economy," *The Journal of Political Economy*, Dec. 1957), われわれの関心をひく問題である。

ところで、社会体制について運営論をつきつめていくと、自由主義も社会主義もそれぞれ特色をもっていて、単純にいずれがよいかを決められないことがわかってくる。一口でいうと、自由主義は強制的でないかわりに不安定であり、社会主義は安定であるかわりに強制はいりこむ、ということになる。安定をとるか、それとも自由をとるかは、簡単に二者択一というわけにもいかない。しかも、自由主義の自由といっても完全のものではないし、社会主義の安定といっても絶対のものではない。こうして、自由主義も社会主義も、かつてのイデオロギー論から離れ、それぞれ適当な変形を考えざるを得なくなって、多種多様のニュアンスで自由主義が語られ、社会主義が語られることになり、さらにそれら変形についても、それぞれ長所・短所があるし、また共通の難点もあって、単純にいずれがよいというわけにはいかない。性急に解決を求める人には、そういう答は不満足かも知れないが、解決の前にわれわれは事実を究めなければならないのである。

III 自由主義の変形—「民主的国民国家」

われわれは以下の論議でとくに自由主義の社会体制をとりあげることにしたい。もちろん、自由主義といっても、単純に個人の自由放任を認めるわけではない。今日では自由主義の変形を考え、国家の役割も相当とりいれた体制を考えなければならず、私はこれを一応「民主的国民国家」と呼びたいと思う。

一般に「国民国家」national state というと、領土と住民に対する主権をもつ政治的な団結を指すものであり、その起源は古く、また共産圏諸国も低開発諸国もやはり国民国家をなすものであろう。しかしここでは民主的に国民全体の発展方向を定め、民主的に目標の実現をはかる国民国家をとりあげたいのであり、これは比較的新しいものである。西欧で「福祉国家」と呼ばれるものがそれである。かつての自由主義経済の考え方と違って、そこでは完全雇用とか経済成長とかいう発展方向

をとりいれ、財政政策を中心とする国家活動の余地を承認する。それは国民全体の発展とか、国民各層の利害調整とかいうように国民に力点をおくのであるが、もし国民という言葉を単に国民という団結を指すのではなく、国民のまとまりを民主的に考えるという意味に解するならば、とくに民主的という形容詞をつけないでもよいかも知れない。とにかく、古典派的な自由主義の考えには、個人、市場、階級などの概念はあったが、国民全体の発展とか、国民のための国家活動とかいう概念はなかったのである。

ところで、国民国家といい、また福祉国家といい、われわれはそこでどういうことが問題になっているかをとりあげるけれども、それがうまく実現されたとか、実現されつつあるとかいうのではない。西欧諸国ではたしかに着々成功を収めているといえるが、また多くの困難に逢着していることも事実である。ミュルダールは福祉国家について『福祉国家を越えて』*Beyond the Welfare State*, 1960 (北川一雄監訳, ダイヤモンド社, 昭和38年) という書物を書いた。彼は福祉国家がいずれかという国民主義に墮して国際協調を軽視しやすいという欠陥を指摘し、民主化の理念そのものは国民主義の狭い枠を脱け出さなければならず、その途は容易ではないが、福祉国家から福祉世界に進むべきであるという。さらにミュルダールは国内での福祉政策も決してうまくいっていないことも指摘して次のようにいう。

「福祉国家は、いまのところ、まだどこにも完成してはおらず、それは引続き生成過程にある。すべての国で、またたとえ福祉国家の建設がもっと進んだ諸国でも、その建築家たちは、単純化、整合化、合理化、およびもっと能率達成といった課題に、休みなく苦勞して取組み続けている。」(訳63ページ)

これは一般的な観点から福祉国家が未完成であることの指摘であるが、ミュルダールはとくに所得分配という特殊問題について、同じ書物の別の箇所で次のように述べている。

「民主主義の完成度を増大するためには、人々をいちだん啓蒙し同時に不断に油断させ

ない必要がある。われわれの膨大な所得再分配政策においてさえも、いまなお多くの見せかけが存するのである。われわれの課税は、急傾斜をもって累進的であると一般に信じられているのであるが、各種の抜け道があって、富者は「所得」の大部分を税として支払いながらも裕福な生活を送りつつ、ますます富裕になるに任せている。」(前掲書、訳109ページ)

これらの指摘は深く味わうべきものがある。ミュルダールはこれによって福祉国家の課題が無意義だということではない。むしろその課題の意義を認めるからこそ、実現上の諸困難を直視しようとしているのである。

日本で福祉国家を論評する一部の人々は、福祉国家が実際にうまく実現されていないことを指摘し、それは単なるイリュージョンであり、ごまかしに過ぎないという。一例として孝橋正一「福祉国家、社会福祉と資本の論理」(『季刊社会保障研究』Vol. 4, No. 1, 昭和43年6月所載)を見られよ。しかし私はいま孝橋論文を直接とりあげようとは思わない。私には、福祉国家の課題をイリュージョンときめつける議論よりも、ミュルダールのようにそれを内在的に批判する議論のほうが一段高次のものと考えているのであるが、そのことを論ずるには方法論的に詳しい議論が必要であり、私にはいまその余裕はない。ただここでは、かつてピグーが資本主義と社会主義との比較を論じた書物でいった言葉をもじって、福祉国家の「現実」と社会主義(共産主義)の「夢」とを比較すべきではなく、現実が現実と、夢は夢と比較すべきであることを力説したい。社会主義(共産主義)にならないかぎり何をやってもうまくいかないというのは、共産主義国家を夢として描いているだけである。福祉国家と共産主義国家とはどこに課題の差があり、どこに方法や運営の差があるかを明確にしないのは、研究の回避という他はない。

ここで断わっておかなければならないが、われわれは民主的国民国家の体制が社会主義の体制よりも優れているとか、また社会主義の体制を論ずることは無意義であるとかを、少しも主張しようとはしていない。社会主義は独裁制だと決めこむ

ことも正しくないと思っている。そこにはいろいろ新しい工夫も行われ、自由主義が変形しているように、社会主義も変形していることは疑いない。われわれのいう民主的国民国家は、建て前としては強制を極力排そうとしているが、それを真面目にやろうとすればするほど、不安定をまぬかれない。実際問題としては、時に独裁もしくは独裁に近いやり方のほうがよい場合もあり得る。しかし、それよりも大切なことは、自由主義も社会主義もむしろ共通な欠点があるということである。福祉国家についていわれるインフレ、官僚主義、非国際主義などの欠点は、社会主義体制にもあると思う。だから、国民国家と社会主義といずれが優れているかというような議論は実は無意義であって、いずれも現実にはいろいろ難問をかかえているのである。ここでわれわれが民主的国民国家について認めたいと思う特色は何かというと、国民各層の利害をできるだけチェック・アンド・バランスさせるように努めること、さらに国民各層の判断を公開された資料に基いて客観化するように努めること、の2点にあるということが出来る。ここでは詳しく立ち入る余裕はないが、これらの特色がうまく実現されないとなると、人々は独裁制に誘われていく可能性がある。

さて、われわれがいまとくに自由主義の変形としての民主的国民国家の体制をとりあげるのはなぜかという、日本の実情から見てそれが現実的意義があるからであるが、そういう考えに対してはそれが多分に保守的な態度に基くという異論があるであろう。この種の異論については私は次の2点をあげて答えたい。第1に、われわれは保守的な漸進的改善策と革新的な急進的改善策とを比較検討すべきであって、はじめからそのうちのいずれか一つに固執するような考え方をとりたくない。民主的国民国家は恐らく現実社会の大枠についてはそのまま承認し、一定の限度で内面的な改善を考えようとするものであるが、そういう問題をはじめから無視して、社会制度の大枠を改革しなければ話にならぬと決め込むのは、独断であろう。保守対革新の争点は結局そういうところにあるのであろうが、ただわれわれはいずれにせよ独

断を避けたいのであって、ここでは国民国家のなかで改善がどのように行われ得るかをとりあげると同時に、その限度をも明らかにするのであり、したがって民主的国民国家のもとに何もかも解決できると考えているのではない。第2に、われわれのとりあげる民主化の課題が、実は社会主義体制でも潜在的に重要な課題となるのであり、したがってそこには二つの体制の表面的な対立を超えたものがある、ということをも主張したいのである。国民国家は民主化をめざし、社会主義国家は独裁制をとるというのは、表面的な対立であって、いずれも個人と全体との関係をどのように調整するかが問題であり、しかもそれがなかなか簡単にはいかず、民主的・独裁的といっても程度の差に過ぎないともいえるのである。自由主義と社会主義との対立はいろいろな面で明らかに存在するのであるが、われわれはその対立の奥に案外共通の課題が潜在することを看取したいのである。私がここで自由主義の変形という体制論を考えるのは以上のような意図を含んでいることを、理解していただきたい。

IV ナショナル・システムとしての社会保障

民主的な国民国家という体制を背景として、ナショナル・システムとしての社会保障というものが考えられる。正確にいうと、古典派的自由主義を脱皮して民主的な国民国家という考え方が形成されたのは、今世紀にはいつから、とくに第1次大戦後であり、社会保障という言葉もちょうどそのころから用いられはじめたのであるから、その意味では社会保障自体が、はじめからナショナル・システムとして要求されたというべきかも知れない。それまでの救貧とか社会保険とかは、部分的に特殊の階層や特殊のグループを対象にしたものであって、必ずしも明確にナショナルというベースで考えられたものでもなく、国民国家的な国家の役割と結びつくものでもなかった。社会体制が単純な自由主義を離れ、国民全体の発展のための国家の果たすべきいろいろな機能の必要が認められ、その一環として社会保障もとりあげられたのであるから、それはすでに発端からナショナル・システムとして考えられたものであった。

ル・システムとして考えられたものであった。

社会保障 social security という言葉はそんなに古いものではない。よくいわれるように、アメリカの1935年の Social Security Act が最初に公けに用いられたものであるといえるが、そこでも従来の social insurance とどのように区別するかは必ずしも明確だったわけではない。ただその後この言葉がニュージーランドで採用されたり、I.L.O. でとりあげられたりして、次第に新しい意味が付与されるようになったのである。ベヴァリッジ W. Beveridge の有名な報告書は "*Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*" (November 1942) と名づけられたものだが、そこでは「社会保障計画」という言葉がしきりに用いられ、その意味は社会保険と社会扶助とを包摂したものと解されているようである。ベヴァリッジ報告における最低限の保障という考え方については後に述べよう。ここではこの報告における重要な特色として民主的な意味で国民的な統一という視点が強調されていることを指摘したい。報告書の最後の部分には次のような説明がある。

「窮乏からの自由は、民主主義に基いて強制されることもできないし、また民主主義に委ねることもできない。それは人々によって勝ちとられなければならない。それを勝ちとるには、勇気と信念と国民統一感情が必要である。すなわち勇気とは、現実と諸困難に直面し、それに打ち勝つためである。信念とは、われわれの将来に対し、またわれわれの祖先が何世紀もの間そのために死を賭して守ってきたフェア・プレーと自由に対してである。国民的統一感情とは、どのような階級または派閥の利害関係を超えたものである。」(前掲書、461節、172ページ)

いうまでもなく、この報告書はこんどの戦争の終結直前に書かれ、イギリスおよび同盟諸国の危機を克服するという気概にあふれたものであるが、しかし民主的国民的統一という考え方はすでに第1次戦争や世界恐慌をきっかけに拍車をかけられたものであることを忘れてはならない。

もう一つここで引用したいのは、I. L. O. (国際労働機構) がまとめた論文 “*Approaches to Social Security, An International Survey*”, I. L. O., *Studies and Reports*, Geneva, March 1942 である。ここでも社会保障という言葉によって社会保険と社会扶助との結合を考えているのであるが、諸国の傾向を展望して後、次のごとくいっている。

「今日の発展を正しく見るならば、社会扶助と社会保険とは互いに接近しつつあるといえる。長い発展のあと、結局のところ両者は合流し結合する。ニュージーランドやデンマークにおけるように、われわれはもはや社会扶助と社会保険とどちらが重要かということとはできず、ただ両者は社会保障のナショナル・システムのなかに包含されるといえるのである。」(前掲書、86 ページ)

また、結論の部分には次のような説明も見出される。

「自由の擁護のため結合した国民の運命と、人間性の尊重に基く文明の運命とに対して責任のある政治家たちは、すでに戦後政策の第 1 目的の一つとして社会保障を指定した。われわれの展望は、諸国が社会的ニードに応ずる責任を多くの機関に分散させてしまっ、統一的な計画や秩序にそれほど注意を払っていないことを示したし、また保障を必要とするすべての人々に相当の保障を提供するシステムを打ち立てるためにはどんな方策がなおなされねばならないかということを示した。」(前掲書、96-7 ページ)

私がナショナル・システムとしての社会保障という表現を用いたのは、以上のような文献に依拠してである。その後 20 年、西欧諸国ではナショナル・システムとしての社会保障の充実にいろいろ苦心を払って今日にいたっている。日本ではそういう問題意識は戦後のことに属し、しかも昭和 20 年代は一般の生活困窮の克服に追われていたから、実際には昭和 30 年代にはいって、漸くナショナル・システムとしての社会保障という問題意識が明らかになったといつてよいであろう。(なお拙著『社会保障研究序説』、昭和 43 年 10 月、東京大学出

版会刊、第 1 章「社会保障と国民的立場」には、国民的という考え方と労働階級的という考え方との対比を述べておいたので、この点はここでは繰り返さない。)

われわれのここでとりあげるナショナル・システムとしての社会保障が、民主的な国民国家を背景として考えられるかぎり、自由主義を受けついでいることはたしかであるが、同時にその自由主義は大幅に変形されていることを注意しなければならない。すでに社会保障そのものが社会化による生活不安の克服を目指し、すべてを個人責任に帰し得ないことから出発している。単純な自由主義からいうと、一切の生活不安は自己の責任で処置すべき建て前となるであろうが、社会保障の必要を認めるかぎり、自己負担で処置し得ない、もしくはそうするのが得策でないような事態の発生を認めているのである。しかも、根底には自由活動なり自己責任なりをできるだけ活かそうとするところに、社会主義もしくは共産主義と違った民主的国民国家の考え方があるのである。ところで、どこまで個人の自由を尊び、どこに国家の干渉を許すかは、いろいろの組み合わせがあり得る。ただ自由主義を原則的に認めるかぎり、単なる慈善とか救済とかいうのとは違って、また単なる社会正義をもち出すのとも違って、個人の自由活動を正しく促進助長することが強く要求されていると考えなければならないのである。

一般に社会保障については、生活なりニードなりの最低限の保障にかぎるか、それとも最低限以上の保障に拡げるか、また社会扶助と社会保険とをどのように結びつけるか、さらに個人負担と国庫負担とをどのように按配するか、などが問題になる。しかし民主的な国民国家の立場からいって、それらの一義的な組み合わせが規定されるわけではない。ただ、社会保障のあり方を考える場合に、幾つかの原則があって、それらを自由主義もしくは自由主義の変形としてどのように解釈するかは一応明確にする必要がある。いまここでは次の三つの主要な原則をとりあげ、それらの自由主義的解釈を探ることにしたい。

第 1、最低限の保障。これは最低生活費なり最低ニードなりの保障が社会保障として必要と見る

のであり、最低限以上については個人の自由な事前処置に委ねるべしと考えるものである。公的扶助なり強制保険なりの形で国家の干渉をミニマムにとどめたいという意味で、この原則は自由主義的である。ベヴァリジ報告の立場はこれに近い。この場合、公的扶助については救済とか慈善とかいう解釈が考えられるが、自由主義的には、困窮者に対する稼働力の更生とか、またその係累者の自由活動の擁護とかいう解釈が与えられるべきであろう。ところでこの最低限の保障の原則だけが自由主義と相容れるというのではない。今日ではむしろ最低限そのものが上昇するし、さらに最低限以上の保障も自由主義的に承認しようという傾向が著しく、それは次の二つの原則の解釈にかがわれるのである。

第2、所得比例の保障。これは個人の稼働力に応じて拠出を高くし、それに応じて給付を高くしようとするものであり、とくに老齢年金について定額分と所得比例とを分ける場合に明確に見られる。この場合定額分はだいたい最低限の保障と解され、所得比例は最低限以上の保障を求めるものといえるのであって、第1の原則と第2の原則とが併用される。そのうち所得比例は、個人の稼働力が現実の自由市場において格差があり、それを社会保障にも反映させるという意味で、まさに自由主義的なものである。それは給付額の上昇という目的と結びつき、給付額の均等を求めるものではない。ただし、社会保険であるためには、任意に拠出さえ高ければ給付が高いというのではなく、いろいろの制限があると同時に、国庫補助もあるのである。そういうなかで被保険者の稼働力の格差に応じて負担と給付を高めようというのが所得比例の原則である。この考え方は医療保険の場合にもある程度採用される。

第3、再分配的保障。再分配という言葉はかなり多義的であるが、普通にはまず高所得層から低所得層への所得移転を意味する。したがって、すでに最低限の保障について、国税による公的扶助が考えられた場合、それはまさしく再分配を狙ったものであるといえる。再分配というのは、また別に、たとえば時間的に稼働時の拠出によって、

失業または老齢の場合の給付にあてることだとすると、それは保険制度そのものの根底にある原則であろう。ベヴァリジ報告のいう再分配はこれに近いが、ただそこでは最低限の給付の保険を考えていた。ところで再分配原則をここで第3の原則として考えるためには、それは高所得層から低所得層への所得移転について、しかも最低限以上の社会保障を考えるという問題でなければならない。第2原則が格差を伴うに對し、第3原則は格差是正を狙うといってもよい。この場合、その解釈について社会正義という理想をもち出すことも可能であろうが、自由主義の立場からは別の解釈が要求され、すなわちこの再分配が経済発展に相応したものであり、しかも将来の経済発展にプラスの効果をもたらすものであることが納得されねばならず、このことは恐らくケインズの有効需要論やポスト・ケインジアン論の分配論にその理論的根拠が見出されるであろう。

V 現実への適用

以上は社会保障における三つの原則の自由主義的解釈の大要であり、しかも社会化なり国家干渉なりを許容しているかぎり、正確にいうと自由主義の変形の立場に立つ解釈である。しかし、それらが実際にどう現われるかは、決して簡単ではない。三つの原則のうち第1原則は最低限の保障であり、第2・第3原則は最低限以上の保障であるから、互いに競合的とも考えられるが、部門によって違った適用も可能であるから、その意味では併存することもある。また、第2原則は所得補足の水準を高めると同時に格差をある程度許すものであり、第3原則は所得再配分による格差縮小を目指すものであるが、これまた部門によっていろいろに適用されるのである。これらの組み合わせは、その国の世論の動きや時代の変化により、様々に現われるという他はない。ここではいわゆる民主的国民国家という体制を念頭において、そこでのだいたいの傾向を考えて見たいのである。いま日本を含めて民主的国民国家と呼ばれる諸国の社会保障の事情を検討するだけの余裕も準備もないので、細かい点には触れず、ごく大ざっぱに

これら諸国の最近の傾向を考えるにとどめる。

まず、困窮者に対する生活保護が第1の最低限の保障という原則によって解釈されることはいうまでもないが、解釈の仕方が最近多少変わりつつあることを注意したい。つまり、最低限といっても決して固定したものではなく、ダイナミックに経済発展とか労働力確保とかいうものと関連して理解されるし、また貧困そのものの意義も変わってきたことが強調される。したがって生活保護基準を引上げる理由は、直接には低所得層をどれだけ救済するかにあるであろうが、間接には経済成長との関係が明らかにされなければならないのである。ここでは依然として第1原則が根底にあるといえるが、今日では、生活保護はたしかに雇用政策そのものではないが雇用政策の地ならしの役目をもつことが認められつつあるといえる。

老齢年金の社会保険については広く第2の所得比例の原則が導入されている。しかし年金給付にフラットの部分と所得比例の部分に分けるとすると、フラット部分はむしろ第1の最低限保障の原則(ここでも固定的に解してはならないが)に基くと考えられる。ベヴァリジ報告の年金保険は最低限保障を中心とするものであったが、最近イギリスや北欧でも多分に所得比例が強化され出したようである。これに対し、フランスや西ドイツなどのいわゆる大陸型の年金保険は早くから所得比例を中心としており、それによってより高い給付水準を確保してきた。しかしこれら大陸諸国では、所得比例によって保険料、とくにその事業主負担が高まるのに対し、抵抗が示されているといわれている。つまり、西欧諸国のいずれにおいても、所得比例とフラット部分、保険料負担と国庫負担、これらがいろいろに組み合わせられ、その意味で第1原則(解釈によってはむしろ第3原則)と第2原則とが混在しているのである。そうして所得比例はだいたい給付水準を高めるという結果をもたらすが、それが稼働力の格差を基準とするかぎり、給付額にはかなりの格差をとまなうことになる。フラット部分とか国庫負担とかを認めるのは、このような格差を緩和する意味をもっており、これらを適当に混在させようというのは、まさに自由主義の

変形という体制観のためなのである。しかも、混在の仕方について大陸型と北欧型との差がありながら、同時に両者が歩み寄っているのであり、そのことはいずれの国もいまなお適当な組み合わせを探索しつつあるといえるのである。日本では、国民年金という制度について最低限保障の原則が考えられてきたが、最近はこれに厚生年金なみに所得比例をとりいれようという動きがある。それはとにかく、年金保険の制度が多様に分かれていることは、それが必要に応じてバラバラにつくられたからであり、さらに現実に所得構造の上に格差があるからである。その格差をなくすには直接には所得構造の格差をなくすことが必要であって、それをそのままにして強いて社会保険制度の画一化をはかっても、恐らく抵抗がひどいであろう。

医療についても、医療費の保障に関するかぎり、年金保険と同じく、第2の所得比例に相当するやり方が採用され、所得の高低に応じた保険料が徴収されることが多い。しかし医療の給付は所得に比例するわけではなく、ただ差額負担とか自由診療とかについて、保険制度外で高い給付が認められる。したがって保険による給付はいわば年金のフラット分に相当して均一的であるが、それが最低限であるかどうかは必ずしもはっきりしたものであるであろう。医療保険についても制度は幾つかに分かれ、また保険財政は幾つかのグループによって行われ、グループ毎にかなり格差を免れない。格差をなくすためにはいわゆるプール制のようなものが考えられるが、グループによって赤字もしくは黒字の偏向があるかぎり、プール制に対して抵抗がまねがれないであろう。医療の供給たる医療サービスについては、これを国の負担によって提供するという要求がある。全部を国の負担とするのは恐らく自由主義国には見られないが、これに多少とも力点をおいているのはイギリスおよび北欧諸国である。大陸諸国ではむしろ社会保険に力点をおいている。医療サービスを国庫によって提供するかぎり、これは私のいう第3の再分配原則に基くわけであり、公衆衛生になると多くはこの方式に従っているが、イギリスや北欧諸国でも案外医療保険や自由診療の部分が多いことを注

意しなければならない。

最後に、社会福祉と呼ばれる部門、すなわち老人福祉、児童福祉、心身障害者福祉とか呼ばれる部門は、おおかた私のいう第3の再分配の原則によるものであり、国の負担や補助を通じて施設やサービスが提供されている。これとても全部がそういう形をとるのではなく、家族の負担や民間有志による負担も多いであろうから、そのかぎり再分配原則の範囲にも程度の差がある。

いまここではこれ以上詳しく論ずる余裕はない。もともと民主的国民国家という体制は個人の自由と国家の干渉との混合を目指しているものであるから、そこでの社会保障の体系もやはり混合的であって、個人負担と国庫負担、所得比例と再分配、水準上昇と格差縮小などの適度の混合が問題になるという他はない。また日本のように、社会体制についても世論がかなり分裂しているところでは、

社会保障の体系もそんなにすっきりまとまるものではないであろう。ただ大切なことは、社会保障の各部門・各制度についてバラバラにこれもあれも充実すべしというような安易な考え方から脱して、困難ではあろうが、社会体制とか社会計画とかいうような全体の枠を考えるように努めることである。とくに社会計画ということになると、どういう状態になるのがベネフィットを生ずるのかを確定しなければならず、それについて意見の幅を縮めるように努めなければならない。それには社会体制について意見を歩みよらせる必要があり、同時にまた観念的に意見の分裂が強調されていることを避けなければならないと私は思う。日本の社会保障について計画的な立場から問題を再考していくことは、他日を期して改めてとりあげたいと考えている。