

総 論

山 田 雄 三

ま え が き

当研究所では、共同研究として2年前に『戦後の社会保障』（昭和43年2月）を刊行し、わが国戦後の社会保障制度の推移およびその経済的・社会的背景の変化を考察したことがある。このたびの『季刊社会保障研究』の特集は、「1960年代の社会保障」と題し、前掲書とほぼ同じ課題について、とくに1960年代を反省し、あわせて1970年代を展望しようとするものである。前掲書『戦後の社会保障』の続巻を企画するには、まだ時期も浅いし、機も熟していないが、この特集は多少ともその準備という意味を含んでいる。私自身は、総論として、ここで一般的に1960年代の経済社会の特色について、若干の考察を企てたいと思う。（以下本文は健保連『健康保険』1月号所載の拙文に多少加筆したものであり、同誌編集部のご了解のもとにここに再録させていただいた。）

I 経済先行・社会追従

私はいま、1960年代を「経済先行・社会追従」の時期と名づけたと思う。すなわち、日本において、昭和30年代の後半から経済面と社会面との対立が激しくなり、その調整に苦悩しはじめて、それが昭和40年代の前半にも続いたのであるが、この10年間の全体としての特色は、高度の経済成長が依然として先行し、これに対して社会面や生活面の充実が遅れながら追従していったと見られる。私は、前掲書『戦後の社会保障』のなかで、昭和30年代後半を「成長・動揺期」と名づけたが、それは昭和40年代前半に及ぶのであり、ここでいう「経済先行・社会追従」というのもまさにその時期をカバーするものに他ならない。

日本では、戦後昭和20年代において、戦争で受けた痛手から立ちあがるために、何よりもまず生産の復興に取り組まなければならず、昭和25年の朝鮮事変をきっかけに、その復興は着々成功していった。1人当り実質国民所得からいうと、戦前昭和10年を100として、昭和21年にはその約半分であったのが、昭和29年には早くも基準にもどり、その生産の復興にともなって、耐乏生活も次第に回復を見た。昭和20年代の所得成長率は年10%を越え、1人当りでは年率9%に近かった。復興期のこの高度の成長率は、次の昭和30年代にはいっても依然衰えなかった。復興期には、およそ技術知識はそのまま受けつがれ、生産設備の補修を急げばよいのであって、所得成長率もそれだけ高めになると考えられるが、日本では復興期の終った30年代になっても依然高度の成長率が続き、この時期において改めて新しい技術知識の導入に成功し、また他の好条件にも恵まれて、内面的に発展力が備えられていったのである。とくに注目すべきは、合成繊維、合成ゴム、プラスチックなどの合成化学工業の勃興であり、その背景としてアメリカにおいて戦時中急速に発達した石油化学工業の日本への導入であって、それは昭和30年ころから実現していった。今日、日本の合成化学製品の生産額はアメリカにつぐものといわれている。こういう技術革新に基づく日本の経済発展は、昭和40年にはいっても、内外の需要の好条件に恵まれて、一段と好調を続けて今日にいたっているのである。

ところで昭和30年代の後半、これまでの高度経済成長に対するいわば反動という形で、社会面ないし生活面の充実という要求が起ってきた。すでに池田内閣当時の「国民所得倍增計画」（35年1月）も、一見考えられているほど、経済成長だ

けを謳歌しているものではなかった。そこでも、人的能力の向上、二重構造の緩和、地域格差の縮小などの諸問題に取り組もうとしていたのである。やがて公害や物価の問題も強く取り上げられてきた。40年代にはいと、佐藤内閣のもとに、「社会開発懇談会」が発足し、秋にはその懇談会の中間報告が出た。そこでの問題は、健康、教育、生活の場、生産の場、社会保障、消費者保護など6項目であったが、概してこれもあれも必要というような羅列に終わったように思われる。これと前後して、国民生活審議会の答申(41年11月)もあったし、経済審議会の「経済社会発展計画」(42年3月)なども策定された。後者で、計画のタイトルにとくに社会という語が用いられたことは注目してよく、そこでは三つの重点政策として、経済の効率化、物価の安定、社会開発の促進が取り上げられたが、そのうちの社会開発についてはなお計量的な計画が十分に行われたとはいえないようである。この「経済社会発展計画」は、目下かなり大規模な改訂作業が行われており、近いうちに正式に発表を見ることになっている。いずれにせよ、30年代後半から40年代にかけて、西暦で1960年代において、日本では経済成長とならんで社会面ないし生活面の問題が次第に強調されたことは、たしかである。

いま私は、1960年代を「経済先行・社会追従」の時期と名づけようと思う。そこでは経済社会の大きな地盤変動が見られるのであるが、この場合の経済社会(エコノミック・ソサイエティ)の問題は、経済(エコノミック)と社会(ソーシャル)との対立の問題として現れ、しかも日本では、経済成長があまりに急激に伸びたために、社会面はとかく遅れがちとなり、したがって経済に対しいわば対抗的に社会が強調されるという形をとった。このことは西欧諸国の1930年代と比較するときわめて興味がある。西欧では経済の大不況に見舞われ、その克服策として有効需要促進の立場から大衆の生活向上ということが要求され、それに基いて福祉国家とか社会保障とかが唱道されはじめたのである。つまり、日本では経済が伸び過ぎたところに問題があるのに、西欧ではむしろ経済が不

況に陥ったところに問題があったのであり、そのことから日本では「経済先行」的であるのに、西欧ではむしろ「社会先行」的であって、そういう性格の差は今日も見られるのである。問題は、日本の「経済先行」の根拠ともいふべきものを掘り下げることにあるが、そのまえに、日本の1960年代における社会保障の状況を一応考えておきたいと思う。

II 社会保障の低水準

経済先行・社会追従という傾向は、社会保障の水準にいろいろ影響を与えている。一国の社会保障水準を示すのに、国民所得に対する社会保障給付費比率、もしくは振替所得比率を用いることがある。日本の最近の給付比率はだいたい6.5% (これは振替所得比率より2割方高い) となっており、西欧諸国では低いところで10%、高いところで20%といわれているのとくらべて、いかにも日本の水準は低い。たとえば、所得水準において日本を100、フランスを200だとすると、社会保障給付費は日本は6.5、フランスは40と計算されるから、日本のそれはフランスの6分の1ということになる。いま所得成長率が日本は10%、フランスは5%と仮定すると、両国の所得水準は15年後にはほぼ等しくなるであろうが、給付費の水準については、その増加率が所得成長率とほぼ等しいか、もしくは多少上回った程度だとすると、15年後になっても日本はフランスのせいぜい3分の1程度に縮まるだけで、なお依然として両国の開きは大きいといわざるを得ないのである。

以上の日本とフランスとの比較は、きわめて概括的な見通しを示したものに過ぎないが、とにかく日本の社会保障の水準が所得成長率をやや上回る程度で伸びるとしても、西欧なみに近づくことはなかなか容易でないことだけは明らかである。こういう計算をするについて、年金の成熟度、部門別・制度別給付水準の改善、児童手当のような新制度の創設など、さらに立ち入って論じなければならぬわけであるが、マクロ的にはだいたい以上のように考えてよいと思う。

他方、経済成長が高度化するにともなって、い

ろいろな意味でますます生活不安が増大し、そこに社会保障の必要が広く意識されるようになったことも、たしかである。もともと社会保障の必要は、一般的には生産と生活との分離ということにあり、このことは経済発展にともないますます助長される傾向にある。もちろん、建て前としては一般に生産は生活のためのものであるはずであり、両者が分離していいわけではない。また実際には、個人的措置とか家族的扶養とかによって、生産と生活とは多く直結されていたのであるが、近代的な生産能力主義が行きわたるにつれて、そういう直結が崩れていったのである。きわめて一般的な関係からいうと、生産に適する年齢は 15 歳から 65 歳までであるが、生活そのものは年齢にかかわらず一生続けなければならないし、また病気とか失業とかのために働けない場合も、生活を中断するわけにはいかない。これまでのように、個人的措置や家族的扶養によるだけでは間に合わなくなると、国家の介入による共同的な制度が工夫されなければならない、社会保障はまさにそのための制度なのである。なお、このことは、単に経済面の変動から起るだけではなく、むしろ具体的には社会面の変動が経済面の変動とからんで起るものであることを、注意しなければならない。

たとえば、年齢の老齢化とか世帯の核家族化とかいわれる現象は、その最も顕著な例である。日本の総人口に占める 65 歳以上の人口の割合は、人口問題研究所の推計によると、昭和 40 年に 6.3% であったのが、50 年には 8.1%、60 年には 9.9% というふうに、かなり急速に大きくなっていく。高齢者は、自分が所得を得ていた時の蓄えを別とすれば、他人の所得からの負担によって生活しなければならないが、高齢人口の増加はそういう負担の増加を意味するのである。この場合、家族関係からいうと、子が働いて親を養うというようなことが考えられるが、世帯構造において核家族化が進むと、扶養関係にも変化が起り、そこに社会保障としての年金とか福祉政策とかの必要が生ずるのである。個人的に対処しきれない生活不安の諸問題は、その他にも数多く現れてくる。都市化、交通事故、公害などがそれである。

また、経済上の諸変動も、たとえば農業とか中小企業とかの構造変化に見られるように、それ自体が社会上の変動に他ならず、それらに対しても社会保障的施策が必要になる。さらに今日の物価問題は、経済変動の結果であると同時に、ただちに生活問題であるし、間接には年金や生活保護の給付水準に影響する問題でもある。結局、経済変動も社会変動も決してバラバラに現れるものではなく、ともに重なり合って種々の形で生活不安を招き、社会保障のような共同的措置を必要ならしめているのである。

ところで、社会保障の必要が認められながら、その伸展が妨げられている原因は何かということが問題であり、それが実は今日の経済社会の変動のなかに見られなければならない。つまり、経済活動そのものに異常の活力を与えながら、とかく社会面の充実を遅らせる傾向が、国民なり国家なりの現実の態度のうちに存在するのである。経済社会変動の表面的な諸現象はとにかくとして、われわれはその奥にこの基本的な問題を見定めなければならない。1960 年代の変動が今後どのような方向をたどるかは、ひとえにこのような人々の態度がどうなるか、とくにその変化が近いうちに起り得るかどうかに依存していると、私には思われるのである。

III 民主主義の変態

経済面に活力を与え、社会面を立ち遅らせる原因は、経済上の「自由主義」と呼ばれるもののあり方、さらにその奥に一般に「民主主義」と呼ばれるもののあり方にあると私には思われるが、日本の経済社会激動期において、それはどのように理解されるのであろうか。

私の見るところでは、日本の民主主義はかなり変態的な現れ方をしていると思う。もともと、社会面や生活面の充実が民主主義の立場から要求されるはずであるが、それは変態的に現れて、いわば絶叫という形で局部的な自己主張が行われているところに問題がある。1960 年代の最後の 1 年に突如激化した学生運動の暴力化は、民主主義の変態的な現れである。彼らは、焦燥感にかられ

て、自己主張のため手段も選ばずに行動する。しかもこのようなことはひとり学生運動に限らない。民主主義の名のもとに、はったりや圧力や強要が横行していることは、むしろ世の風潮であり、学生運動の激化はそれを見習ったものとさえいえるのである。民主主義のもとでは、あくまで暴力を避ける方法で、各自の利益の調整をはかるのを建て前とする。このことは、暴力がいけないとか、不要であるとかいうのではない。一般に暴力に訴えるかどうかは、周囲の条件いかんによることであり、今日といえどもそれを必要とする場合は少くない。民主主義のもとに暴力をできるだけ避けようというのは、国民の態度についての一つの要請に他ならない。そこでは、各自の利益を調整するために、できるかぎり共通の判断資料を集め、自他の影響を究明し、相互の知識交流を通じて、ある程度共通の判断を導こうということが要請されるのである。民主主義のもとでは、知識が尊重される。知識なき民主主義は分裂に導かれる他ない。もちろん、知識は決して万能ではないし、また知識を身につけるには訓練もいる。そのため、とかく人々は知識のまだるさを感じ、その代りに感情に訴え、暴力もしくは暴力に近いものを用い、これによって自他の対立をますます深めてしまうのである。

少しむずかしくいえば、民主主義を支えるものは経験主義もしくは実験主義ともいうべき精神なのである。われわれは経験を積み、実験を重ねることによって行動を合理化しようとする。この場合、われわれは仮説をいだくかも知れないけれど、信念を絶対化することは避ける。科学の世界ではこうして知識の交流と研究の前進が行われることになっている。政治の世界では事態はさほど単純ではないであろうが、しかし各自が徒に自己の信念に閉じこもらずに、相互に開放的に経験を交流することによって利害の調整をはかろうというのが、まさに民主主義なのである。日本の民主主義は西欧のそれにはるかに遅れているばかりでなく、変態の様相さえ呈しており、社会面や生活面の充実の必要を認めながら、とかく絶叫するだけで、経験主義的に制度を工夫し改善する努力が

弱い。きわめて近視眼的な立場から、局部的にあれも必要、これも必要と叫ぶことが多く、全体的な関連を見定めない。そのために、かえって社会面や生活面の充実が立ち遅れ、あるいは不毛に終ることになるのである。

民主主義と表裏一体をなすものとして、経済上の自由主義についてもわれわれは考えてみなければならないが、これまた日本ではかなり変態的な姿を呈しているといつてよい。もともと、古典派的な自由主義は個人の自由活動に委せておいて自然に社会的調和が生ずると信じていた。しかし実際には、そういう自由主義は一度も実現されたことがなく、むしろ個人の自由活動は利害対立を生み、関係者の団結を促し、それによってますます対立を激化するのが現実の動きであった。初期の段階では、開拓者のいわば野性的な自由活動に対抗するだけのグループが現れないままに、利害対立は表面に出なかったが、しかしやがて利害群の団結が一般化され、労使の団体交渉や市場の独占・寡占が普及していった。利害群の団結は自由競争から必然に出てきたものであるが、最初の自由主義が少くとも観念的には調和観を信じていたのに対し、いまや不調和のなかで各自がそれぞれの利益擁護を主張するような自由主義の変態が生れていったのである。国家もまた、しばしば圧力団体に動かされ、過度の保護政策をとることによって、自由主義を歪めていった。

このような自由主義の変態化に対して、われわれは古典派的自由主義にもどるのが正しいとは考えていない。われわれは、むしろ利害調整について国家が積極的に役割を演ずべきであること、また国民各自も単なる自己主張に執着せず、全体の発展がなければ各自の利益も阻害されることを自覚すべきなのである。こういう国家の介入や国民の自覚は決して自由主義と矛盾するものではなく、それはむしろ高次の自由主義ともいうべきものにつながるのである。西欧の自由主義はたしかにそういう方向に進んでいるのに、日本ではそこまで達していない。日本の場合には、自由主義といえば国家の介入を排することと考えられ、国家といえば特権階級と結託することと見られ、これ

が民主主義の未熟と結びついて、民主化と独裁化の区別さえもはっきりせず、変態的様相を呈しているのである。

IV 1970 年代へ

以上の説明で、私は基本的な問題にややこだわりの過ぎたかも知れないが、今日の日本の経済社会の動きを正確にとらえるには、このような基本的な問題から出発しなければならないと私は思っている。社会保障の一層の前進をはかろうとする場合にも、その大きな障害は結局は民主主義ないし自由主義の変態にあるように私には思われるのである。医療保障の問題一つとって見ても、関係者の利害固執があまりに強過ぎるようである。また、社会保障の各制度についても、万能薬のようなものではなく、みんなが知恵をしぼりながら、一步一步改善をはかっていく他はないのに、とかく万能薬でないものを万能薬のごとく宣伝し、徒に意見対立を助長し、互いに足を引っ張り合う。

西欧の社会保障制度は自由主義もしくは民主主義を地盤として形成され、いわゆる「天は自ら助くるものを助く」という原則のもとに育成されてきたと見られるが、日本の社会保障はいまのところ外見だけを整え、その方向づけの確立についてなお混沌としている。民主主義の変態は徒に世論の分裂を招き、局部的な要求の叫びに終っており、基本的な方向づけを議論する態度そのものが洗練されていない。われわれは徒に最善を求めるべきではなく、われわれの知識は最善を探りあてるほど完全なものではない。むしろ過去の経験を反省し、内外の諸制度の功罪を究め、実験的な意味で解決を求めていく値はない。そのために、社会保障の問題ををできるだけ計量化し、広く経済や社会の諸変数との整合性を求め、計画的視点を導入することが必要になる。もちろん実際にはこれも多くの制約を受け、相当広い幅のなかで適用する他はないであろうが、ただ局部的利害に囚われないためには、こういう全体の関連を注目することが必要なのである。これによってただちに合意に達しないまでも、みんながそういうことに注目するところに民主化のプロセスがあるのである。

要するに、社会保障問題の一層の前進をはかするためには、今日の経済社会の基礎に横たわる民主主義を正しい姿に立ち直らせることこそ肝要なのである。

さて、いまやわれわれは昭和 40 年代後半、西暦でいえば 1970 年代に足をふみ入れることになった。1970 年代の展望については、今日評論界でいろいろなことがいわれており、またたしかに経済社会の上はかなり著しい諸変化が起るであろう。国民所得水準はいよいよ西欧なみに達するであろうし、労働力の不足も現れるであろうし、レイジューという問題は産業の上にも家計のなかにも重要な役割を演ずることになるろう。

また、経済面では、とくに国際化とか情報化とかが促進されることも、たしかであろう。ところで、前に述べたような、日本における経済先行・社会追従の傾向はいったいどうなるであろうか。1960 年代に顕著に見られるこの傾向は果して 70 年代にいたって逆転するであろうか。これを予測することははなはだむずかしいことである。しかしあえて私の感じをいうならば、この傾向は変るとしても 70 年代の末か 80 年代にはいつてからではないだろうか。

西欧では、前述のごとく、逆に社会先行・経済追従ともいうべき傾向が現れて、すでに 30 年間を過ぎている。日本も、今後次第に経済成長がダウンして、もっと切実に大衆の生活に関心をよせ、もっと正しく国家の役割を認めるようになると思われるし、またそのきざしは徐々に現れていくと思われるが、経済成長の潜在力の旺盛なかがり、恐らく変化はそんなに急に起らないであろう。とくに大切な点は、国民や国家の態度が変化することであり、これも今日すでにいろいろなきざしが見られることはたしかであるが、私にはまだその急速な変化は期待できないように思われるのである。日本の国民所得水準はかなり西欧なみに近づいたとしても、こういう国民や国家の基本的態度はいまのところ西欧のそれとはほど遠い感じがする。日常生活における公共心のようなものを例にとってみても、かなり隔りがある。もちろん、日本の場合、西欧とは違った途をたどりなが

ら、今日の変態的民主主義を脱する可能性がないわけではなかろう。しかし、いずれにせよ、民主化と独裁化との区別もつかず、とかく世論の無益な分裂を現し、地道な研究や制度づくりが重視されないかぎり、経済先行・社会追従の傾向は、そ

んなに急に改まらないであろう。われわれに残された途は、消極的には社会面の遅れがあまりひどくならないように努力することであり、積極的には民主主義の正常化に向って努力することであろう。