

経済開発と社会保障

——経済、社会、政治の接点を探る——

平 恒 次

はじめに

ILO と NORAD の共同主催で 1974 年 10 月前半期にマニラで開かれた社会保障セミナーに、「部外協力者」（関係諸機関のどれにも属していない第三者）として参加し、多くの教訓を得た。年初、ILO の樋口富男氏から「社会保障と国民経済」という題で、2 時間宛の四回分に相当する講義と討論を担当してほしいと誘われた時は、正直に言ってこれは難題だと思ったものである。というのは、経済学者の間では、開発途上国の経済段階では社会保障は無用であるという考え方が支配的であったからである。社会保障セミナーに参加して、社会保障無用論について講義することは場違いのそしりを免れないことは明らかである。

開発途上国に対する社会保障無用論は、もっともらしい「社会保障上級財説」の下方延長としての、低所得社会における「社会保障贅沢品説」に支えられている。私はこういう諸説を信用しないのであるが、私的なサークルならいざ知らず、ILO の国際セミナーで通説に抗して自説を披露することが果して正しいサービスになるかどうか戸惑ったのである。それで、特に私的試論に過ぎないと断って文献〔19〕を得たのである。ここでは、この試論的方法的土台について、要点の弁護をしながら議論を進めて見たいと思う。

当然、社会保障とは何かということから始まるわけであるが、これについては、ISSA（国際社会保障協会）の事務局長リース氏と同調することにする。氏によれば、社会保障とは、「自己の過失によらない社会的事故の被害者や、自己の過失によらず社会的に著しく不利益な立場にある者に、一定の社会正義理念に基いて、一定の生活水準を

保障する国家の施策である」ということである（文献〔17〕）。この定義を、社会科学的に、時には必要に応じて経済学をも援用しながら、説明することが、本稿の課題である。リース定義に含まれる諸要因を差当り三項目にまとめたいと思う。（1）自己過失と社会的事故、（2）国家の性質と役割、（3）社会正義と最低生活水準、がそれである。

以下、議論が錯綜するおそれがあるが、中心課題はむしろ単純な定量的なもので、社会保障費と国民総生産（GNP）との比率が国ごとに異なるのは何故かということである。本稿には一本の回帰方程式も登場しないけれども、この定量的課題をいわば提燈のように前にかざせば、本稿の混沌とした暗愚な議論もいく分か明るみになるかも知れないと思う。結局は、社会保障制度の必然性、形態、規模、及び効率等を、経済的・社会的・政治的諸要素の絡み合いの所産として描き出すことが、本稿の試みである。

I 自己過失と社会的事故

過失は損害をひきおこし過失責任者は損害賠償の責めを負う。過失責任と損害賠償について一定のルールをもたない社会はおよそ存在しない。こうしたルールが、表現様式こそ異なれ、いかなる社会にもあるということは、過失責任と損害賠償とのつながりが極めて原初的・本源的なものであることを物語るものであろう。

もう少し注意して見ると、過失と損害賠償との対応は、人間社会におけるもっと恒常的・普遍的な社会関係である交換という行為に附随するものようである。エンゲルスが『空想より科学へ』で唯物史観の第一命題として「生産、それについて生産物の交換が一切の社会制度の基礎である」

とのべていることは、唯物史観をもつ・もたぬに拘わらず全く正しいと言わなければならない。交換の枠組の中で、時折発生する偶発事象として過失があるということになる。過失は、正常な交換関係の一時的攪乱であり、そのために普通以上の支払い—賠償—が要求されるのであるとも言える。

(社会保障を論ずるに当って、交換という原初的な社会関係にまでさかのぼるのは、現代民主主義国家の憲法などに宣言される生存権の理念や、資本主義市場経済にありそうもない社会連帯の思想などを援用すれば、理想主義的な社会保障肯定論だと一笑に付されるのが普通だからである。つまり、倫理や理想に訴えることなく、人間の社会的存在の冷厳な現実には社会保障の源泉を探りあて、それがいかなる環境のいかなる過程をへて、政治国家の反応としての社会保障「制度」へと上昇結実していくかを理解したいからである。)

正常な交換は、当事者の納得と合意を基礎にする限り公正な取引であるが、人間の判断や行動に常時完璧を期しえない限り、あえて悪意によらないとしても、種々の誤りや見落しのために取引が公正のルールからはずれる場合があることは十分に予想される。そこに過失責任と損害賠償という補完的な交換関係の必然性があるわけである。(いふならば損害と賠償との「交換」である。)これらの社会関係は、カール・ポラニーの語法を借りれば「相互性」(reciprocity)として一括することが出来る。社会構造、経済機構、政治様式の如何を問わず、社会全体の安定と均衡は一にかかって社会成員間の「相互性」にあるということは、ポラニーが力説する人類の基本的社会法則である(文献[16])。この均衡が攪乱されるとき、均衡回復装置の一部として過失責任と損害賠償のルールが機能し出すのである。

リース氏が「自己の過失によらない……被害者」と言うのは結局、損害賠償請求権が誰にあるかを明示した表現である。こう見れば社会保障制度とは、自己の過失によらずに所得と経済活動との均衡を攪乱された被害者の損害賠償を処理する制度であるということができる。ここに到って、「社会保障上級財説」や「社会保障贅沢品説」が

如何に人間社会の現実に悖る非科学的観念にすぎないかがわかる。ある社会成員が「自己の過失によらない」損害を蒙ったというのに、社会総生産が増強されるまでは損害賠償おことわりなどと言っているのは、社会そのものの安定の基礎が動揺することになるだけである。「相互性」充足に不注意な統治体制には、治安コストが高くつくものであることは、史書に明らかなところである。

ここでいよいよ、被害者を過失責任から解放する「社会的事故」とは何かという問いに移ることになる。「事故」とは字引的な表現をすれば「ふだんとちがった不幸な出来ごと」である。「事故」が「社会的」であって、被害者の過失責任が問われないためには、客観的現実として、事故回避のための個人的自由乃至戦略が著しく制限されており、事故回避の行動を取ろうとすれば、その結果は事故に会うのと同じ程の苦痛を代償とするという、個人と社会との特殊な関係が成立していなければならない。そのために、「ふだんとちがった不幸な出来ごと」にあうかも知れないのに、人は日常の生活にいそしむのである。その典型的な事例が、市場経済における労働市場参加という経済活動である。いかなる特定の個人も責任のもてない総需要の不安定によって、労働需要が時々減退し、幾人かの労働者が失業によって所得喪失という損害を蒙ることになる。失業という「社会的事故」を完全に回避しようと思えば、労働市場参加を拒否する外はない。多くの労働者にとって、こういう事故回避方法は、坐して死を待つという、失業時の所得喪失以上の苦痛を伴うものである。したがって、死が生と同じく自由選択の対象であるという生物の基本的本能に悖る仮定でもおかしい限り、労働市場への参加・不参加は完全に労働者の自由であるとは言えないわけである。

それでは、労働者が失業という社会的事故に対して、損害賠償を請求する相手の責任者である「社会」とは具体的にはどこにあるのであろうか。いずれは、社会保障制度がこの損害賠償業務に当るわけであるが、社会的事故に対する「社会」の責任が、社会保障制度という「国家」の反応として具体化する過程は極めて複雑である。それは当

然、経済、社会、国家の絡み合いを考察しないで
は解明できない課題である。

社会的事故による損害賠償業務を制度化する過程
においての不可欠な条件は、事故の被害者又は
そのおそれのある人々の長期間に亘る執拗な要求
運動である。社会的事故ではなく、事業所内の事
故に関してさえ、被害者である労働者を過失責任
から解放し、使用者責任を確立するのに、如何に
多大の時間と闘争が必要であったかを想起するの
もよい。労災補償が社会保障制度の起点となった
ことは、過失責任と損害賠償という考え方を社会
的事故にも適用する機縁を作ったといってもよい。

不幸にして、社会的事故の場合には、被害者を
過失責任から解放し賠償請求権の行使主体たらし
めるには、更に多くの時間と努力が必要であった。
たとえば、近代国家であり経済大国である日本で
さえ、20年前は、事故の社会性の識別さえ一般的
でなかったことを坂寄俊雄氏の指摘で知ることが
できる。「特にわが国のように、病氣や失業、そ
の他の生活上にひきおこされる事故や起伏を『社
会的なもの』として承認する歴史が弱く、主とし
て『慈恵と家族制度』で解決してきたところでは、
社会保障制度を確立しようとする運動は非常に困
難である」と(文献〔6〕9 ページ)。

しかし最近も状況は大同小異であることを小宮
隆太郎氏が指摘される。「福祉の理念は、『老後に
困窮するのは、若いときの心掛けが悪かったから
だ』とか、『子供が親の面倒をみるのは日本古来
の家族主義の美風であり、国が面倒をみる必要は
ない』とか、『病氣になってもタダで直してもら
えるようになり、その間の給料もすべて支払われ
るようになれば、勤儉貯蓄の美風がすたれ、日本
人がすべて怠け者になってしまう』といった、あ
る種の伝統主義、自己責任主義の観念とは相容れ
ない。しかもそのような観念は、かなり広く牢固
として存在していることを忘れてはならない」(文
献〔8〕38 ページ)。

社会的事故か自己過失かについて、いかなる社
会にも適用できるような一般的な判定基準を設定
することは困難である。一つの社会においても歴
史的に、社会的事故の形態及び認識が変化して行

くことは、日本の経験が示すところである。行政
上の整合性を促進するために、ILO では社会保障
の国際的最低基準を設定したり、統計資料の国際
比較の便宜のために一定の定式化を試みたりして
いるが、社会的事故のすべてが網羅されているわ
けではないようである。社会保障制度は本質的に
は社会的事故に事後的に対処するものであるかぎ
り、この制度だけでは社会の事故率は減少しない
わけである。社会的事故防止対策をも社会保障制
度に組入れることは望ましいことであるが、歴史
的事情によって、これらの対策は、他の国家又は
公共機関に先どりされている傾向がある。たと
えば、業務災害防止のための事業所安全監督、失
業防止のための完全雇用及び労働市場政策、健
康の維持促進に役立つ住宅政策、環境改善、等々、
その好例である。

しかし、保障と防止のコストとしての代替関係
(トレード・オフ)を通じて、社会保障費の増加が
防止のための努力を刺戟するということもありう
るであろう。異なる機関に執行される業務ではあ
っても、同一国家業務の異なる部門にすぎないわ
けで、国費極少化の経営理性が財源の制約などで
触発されるはずである。したがって、社会保障が
高価なものになればなる程、その原因である社会
的事故の防止はますます必要になってくるわけだ
る。次節で考察する国家の行動様式に関する論
理からしても、保障の要求に防止措置をもって応
ずるということがあっても決して不思議ではない。

ここで「事故」という語の効用と限界について
も一応ふれておく必要があると思う。本稿の姿勢
は、社会保障の正当性を、人間社会における最も
基本的な社会関係としての交換の場における、過
失責任と損害賠償という、現代社会保障理念に先
行する原理に求めようというのであるが、もし人
間社会の道德水準が非常に高く、まさに現代理念
が唱導する如く愛と連帯性に満ちているものであ
れば、何も賠償請求などという冷酷な武器を振回
さなくてもよい。惜しいことには、多くの国国に
おいて、社会保障制度の背後にある道義的必然性
はそれ程高くはないと思う。愛に欠け連帯性も薄
いことが社会の偽らざる現実であるならば、恰も

愛と連帯性が十分にあるかの様に仮定して、社会保障の望ましさを説くことは、社会科学的方法とは言えないのではないかと思うのである。

凡そ社会保障を考える者は誰でも、同一の考察対象が、異なる社会においては慶凶の明暗を截然と分けるに到ることを、社会科学的勇気をもって直視すべきであろう。子供と老人の社会的地位がその好例である。ある社会では年をとることは慶祝に値することである。しかし現代社会においては、年をとることは生活水準の低下、個人的尊厳の喪失、生命の無意味さを伴う社会的事故・不幸を伴いがちな現象である。又、児童にして見ても、自由平等な個人として此の世に生を享けながら、自ら何の過失もなく、ただ生命搬入の使者である鶴のきまぐれによって、低所得家庭にはこびこまれたために、社会的不利益の下に人間形成期をすごさなければならない場合がある。これこそ社会的事故でなくて何であろうか。この為に現代社会にあっては、老齢年金や児童などの社会保障上の措置があるけれども、これが愛と連帯性の所産であるなどとは到底言えたものではないであろう。

こうして社会的事故とは何かという問いに対する答えは、社会の歴史的段階と関連づけられなければならない。経済的既開発国（所謂「先進国」）はとりもなおさず、社会的事故が多様で頻度の高い国である。たしかに、事故対処の準備もかなり整備され、そのための資源調達も相当な分量になってはいようが、だからといってそれだけで特に望ましい福祉国家になったのではない。山田雄三教授の表現を借用すれば（文献〔9〕）、「ニード」に対して「給付」がどの程度に追いついているかによって社会保障の充実度を見ることができはずである。とすれば、「先進国」の「ニード」が相当なものである以上、社会保障の相対的不足が事実であるかも知れないとも言える。従って、社会保障制度の「先進」「後進」の度合を国際比較で判定するためには、社会的事故が同種、同頻度、同強度であって（すなわち「ニード」そのものが等量等質であって）、これに対処する仕方が、経済資源の投入量（給付）などで計って、一方が高く他方が低いというのでなければならな

い。最近社会保障制度の進歩や充実の指標として、社会保障費対 GNP 比率などを使用する傾向があるが、この数字が果して意図される目的に妥当するかどうか問題であろう。（但し、江見教授の国際比較にはこういう方法的危険が十分に避けられていて甚だ示唆に富む。文献〔1〕〔2〕。）

社会的事故の頻度や強度の高い社会と低い社会とでは、前者が相対的により多くの資源を社会保障に投入しているとしても、それだけでその社会保障が後者に較べて進歩又は充実していることにはならないのである。開発途上国の社会保障の実態を考えるに当ってはこの点が極めて重要なのである。社会保障費対 GNP 比率では、途上国が「おくらしている」ように見えよう。しかしそこには、老齢も若年も社会的事故とはなっていないし、その他の事故（例えば、労災や失業）も近代部門に限られていて、社会全体との対比においては極めて低位にあることを想起する必要がある。従って、経済発展と共に社会保障費対 GNP 比率が上昇するといっても、社会保障が社会的事故にどう対応しているかを独立に識別することができなければ、社会保障の進歩や充実を語ることはできないわけである。（リース氏の指摘によれば、社会保障が社会的事故の後遺症をどの程度に克服しているかについての追跡調査が、西欧諸国ではじめられたということである。文献〔17〕。社会保障の充実度測定にとっては不可欠の調査であろう。）

II 国家の性質と役割

社会保障制度は社会的事故に対する国家の反応から生れる。それはある場合には（例えばビスマルクのドイツのように）、社会的事故が誘発する政治的不安定に対する、政權担当者の自衛的反應を慈惠的姿勢で表現したものであるかも知れない。それは他の場合には、（例えば労働組合運動におけるように）、事故の被害者となりやすい人々が、事故防止及び損害賠償請求のために立ち上がり、国家に過失責任を認めさせた結果であるかも知れない。後者の場合でも国家は常に道義的な立場に立って威信を極大化しようとして表面をとりつこう傾向があることは警戒を要する点である。憲

法においてさえ人民の請求は請願にすりかえられ、憲法が国家の責任を宣言すれば法律で骨抜きにする（例えば日本国の憲法第25条と生活保護法のように）政治過程の奇妙な「鬼ごっこ」があることは、忘れてはならない現代国家の性格であろう。

威信を目的変数とする権力機構である現代国家はどうして成立したのであろうか。マキーヴァー（文献〔13〕）の説を借りて分析的に見れば、近代市場経済が社会の慣習、価値、社会関係などの伝統的桎梏から解放され、自律性の高い部門として成立することと平行して、近代国家も法による統治機構として同様に自律性の高い政治部門となり、経済と社会に対峙するようになったとされる。社会保障制度のような国家の装置を考える場合には、広義の社会を少なくとも三部門（政治、経済、社会）よりなるシステムとして考える必要がある。三部門の一つとしての「社会」はいわば「狭義の社会」で、法と権力のある政治、財の生産と分配の機構である経済、という二部門を、従来の包括的な社会から選別抽出したあとに残るすべての社会的なものである。それはたとえば、家、親族、地域社会、宗教集団、慈善団体、クラブ、種々の運動や協同など、国家統治のための政治過程とも、市場の経済関係とも異なる人間関係の形態を含み、同時に、慣習、価値、動機、評判、信用、友情、などのような国家とも市場とも関係の薄い人間存在の心理的枠組をも含む。

国家・社会・経済の三部門関係は必ずしも安定した鼎立関係だけではないということが、社会保障制度を国家の装置として理解する第一歩である。経済部門が非常に強く、「国家の威信は丸つぶれ」という状況もあれば、何ごとも慣習に支配され、社会部門が圧倒的な伝統社会もある。国家が社会と経済を廃止し改造する程の権力と威信をもった事例が、スターリン時代のソ連邦である。面白いことには社会的事故も同時に撤廃された筈で、完全な社会保障体制が成立したわけである。ヒトラーでさえ、ドイツ経済及び社会の自律性をそれ程破壊しえなかったことを想起すれば、ナチズムが西欧的社会システムの病理的偏倚に過ぎなかったのに対して、ソ連邦共産主義は全く異なった文

明そのものであったとも言える。ソ連邦の成立は、全く掛値ない「革命」であったわけである。

西欧的社会システムの歴史的推移過程においては三部門関係は、特に取返しのつかないような極端な状況を生み出すことなく、拮抗と協調を重ねながら現在に到ったように見える。発生史的に見れば、近代以前の社会システムは未分化の状態にあり、国家も経済も狭義の社会も渾然として伝統と慣習の中にあったのが、市場経済が生成発達して独自の部門を形成し、伝統や慣習を無視して自らの法則（市場メカニズムの内部における利潤追求と資本蓄積という行動様式）に従って運動するようになった。この経済が生み出した新しい勢力——中産階級——はやがて前近代的社会システムの一部であった伝統的国家を近代国家に改造し、所謂「市民社会」を新しい社会システムとして実現した。この古典的市民社会システムで最も威力があったのは経済部門であった。国家の機能は警察と防衛に圧縮され市場メカニズムの「夜警」を勤めるにすぎなくなる一方、狭義の社会部門は、市場メカニズムが放出し放題にした外部不経済と社会的事故を吸収する立場に追込まれ荒廃を重ねた。こうして、経済の繁栄と共に、国家の矮小化と社会の窮乏化が発生したわけである。

上記のような三部門間の不均衡は遂に社会の反乱をひき起し、一方では市場メカニズムの修正が要求され、他方では政治過程の中産階級独占からの解放が促進された。こうして社会は、外部不経済と社会的事故の後始末を経済に返上し、国家に転嫁する動きを始めた。この動きが修正資本主義となり、更に福祉国家となるのである。

しかしいかなるモデルもその構造変数の値に多少の国際差があるものである。上記の社会システムのモデルが最も典型的に現われたのはイギリスであった（ポラニー、文献〔16〕参照）。欧州大陸の指導者たちは、イギリスにおける社会システムの動態を注意深く観察して、経済の繁栄を羨みながらも社会の窮乏化による治安の低下をおそれたであろう。ここから、欧州大陸諸国の経済発展促進のための新しい方式が編み出されることにな

るのである。つまりそれは、経済的先進国イギリスが示した経済メカニズムの論理を応用して、伝統的エリート自身が企業家となり、経済近代化に伴う伝統社会の転覆又は荒廃を避けることであった。そして伝統的エリートの慈恵的世界観と自己保存本能とによって、資本主義市場経済の社会的コストを和らげる努力をもちた。そこに、旧エリート指導下の半近代国家による社会保障制度の誕生が見られることになるのである。ドイツ、オーストリア、フランス等の社会保障における「先進性」は工業化始発期における経済的「後進性」から生れたことになる。(そして今や、世界中で経済開発が主要課題となって見れば、イギリス資本主義に対する欧州諸国の初期の反応の仕方は極めて示唆に富むわけで、そこからゲルシェンクロン・モデルが生れたのは故なしとしない(文献〔11〕)。

こうして、現時点における社会保障の規模という量的側面だけにおける国家間の異同を考えるに当たっても、政治、経済、社会三部門の拮抗と調整という関係について、各国の歴史的特殊性に注意を払う必要があるわけである。一定の段階におけるこれら三部門の関係から社会保障制度が発生し、時を追って拡充整備されるのであるが、その過程で社会的事故も多様化し、各事故の頻度や強度も変化し、また事故の被害者に対する社会の関心も高まるものであろう。同時に、国家の介入を待つまでもなく、「社会」そのものが、家族、親族、地域社会、又は諸種の組合団体等を通じて社会的事故に対処しようともすることであろう。又、市場経済の発展と精緻化に伴って私的保険事業が発達し、社会的事故の市場経済部門における処理も進むことであろう。同時に、事故防止のための個人的知恵も国家の施策も発達することであろう。要するに、経済発展過程における、国家業務としての社会保障の規模と内容に影響する要因は、このように複雑多岐に亘り、これらを複数の独立変数とし、社会保障の規模や構造を従属変数として、体裁のよい函数にまとめあげることが困難であるにちがいない。

社会保障費対 GNP 比率の国際比較において最も有意度の高い説明変数は、各国の社会保障経験

年数である。これは、社会保障の相対規模を政治部門の反応によって説明しようとした上掲の分析手法によって裏づけることができるものである。(この点の極めて詳しい分析は文献〔5〕第六章に見られる。)

同様に、社会部門の反応、又は反応の欠如、に説明要因が潜んでいるかも知れない。例えば社会システムの近代化過程において、狭義の社会部門が社会的事故を吸収する能力を相対的に失うであろうということに注目することができる。家族は核家族化への過程で扶養能力を失い、同族集団は解体し、地域社会は市場化して共同体的連帯性を失い、宗教団体はクラブ化して娯楽機関となる。こうして、少くとも伝統的社会にありえたような方式では、増大する市場経済参加人口の労災、失業、疾病、老齢、多子等の社会的事故の被害を吸収することはできなくなる。この点、深谷昌弘氏が、家族規模の縮小や都市化(いわば共同体崩壊の指標)等によって、社会保障費対 GNP 比率の極めて有意度の高い説明をえられたことは全く適切である(文献〔3〕)。

伝統的社会の事故被害吸収能力が低下する反面、新しい社会的集団(例えば労働組合、福祉団体等)が発生し発展するとしても、社会的事故の多様化に追いつけず、勢い政治部門に入りこみ国家へ働きかけるようになるのが通例である。しかし、これらの新しい近代的社会集団が政治過程に参加することによって社会保障運動が発生することになるのである。現代社会保障制度の拡充と充実にとってこの社会保障運動はなくてはならないものである。(この点は次節の議論でますます明らかになるはずである。)

にもかかわらず、社会部門の無力さは単線的に社会保障運動へつながるわけではないことを戦前の日本の経験が示している。戦前の日本の都市労働者にとっては、社会そのものが解体して個々の労働者は個人として市場経済とのつながりしかもたなかったこと、しかもそれでいて、自己の社会からの疎外を克服する努力もしなかったことを下田平裕身氏が指摘される。「労働者は、早くから巨大な都市社会のなかで、あらゆる絆から切り離

された孤立的な存在として生活せざるをえなかった。この場合において労働者の生活上の努力は、自主的な「社会保障」運動への方向性をもたず、個人的な努力として拡散する傾向をもつ……郵便貯金、簡易保険、銀行預金などの……個人的な小額貯蓄の著しい普及は、生活における個人主義的な処理の性向がきわめて高いことを物語っている」(文献〔7〕20ページ)。戦後日本の貯蓄率の異常な高さの一端も社会保障の不備に帰せられることが出来るとされるが、これも裏返せば日本人の「個人主義的な性向」の故ではないかとも考えられる。経済部門や社会部門が十分に対応できない程に社会的事故が発生するときには、普通の状況では社会不安や秩序紊乱のおそれがあるために、国家は社会保障などの施策で治安維持をはかろうとするのである。ところが日本におけるように、経済も社会も十分に対応できないのに個人が各個に可能な範囲で社会的事故に対処する傾向がある国では、その分だけ国家の社会保障責任も軽減されることになり、それでいて治安状況も決して悪くはないという、国権担当者にとって極めて都合のよい状態が作り出されるわけである。1973年夏のシアトルでの日本経済研究会で、渡部経彦氏が日本を「静かな社会」と称し、大方の啓蒙に大いに貢献されたことは全くもっともであった。(この研究会の成果は、カリフォルニア大学出版部で出版準備中であるとき。)

期せずして個人の耐乏能力の発見によって、社会システム三部門間の拮抗の調整という過程における国家の役割が割引きされることになったが、大筋としては、社会保障費対 GNP 比率の国際比較に必要な枠組は浮彫りにされたことと思う。いずれはこの枠組から資料処理に役立つ仮説などを整合的に引き出したいと願うものである。

III 社会正義と最低生活水準

リースの定義は、社会的事故の被害者以外に「社会的に著しく不利益な立場」にある者をも含み、社会保障はこれに「一定の社会正義理念」に基づき「一定の生活水準」を保障するとする。ここにいう「一定の」(a certain concept of social justice)

という不定冠詞に注意すれば、社会正義理念にも色々あって社会はそれぞれ一定の時期毎に最適な理念をもつものであることを意味しているようである。「社会的事故」の場合にそうであったように、社会正義についても恒常不変の定義をあらかじめ設定することはできないわけである。もし社会正義理念が社会的事故のように社会システムの変化と共に変化するものであれば、一体「正義」とは何か、その変化の原動力は何か、などという疑問が当然わくことであろう。

まず第一に、「正義」という語は道義的に解釈さるべきではなく、英語のジャスチスのように、法概念的に解釈さるべきである点に注目したい。ジャスチスとは、事の当・不当の判断であって善悪正邪の判断ではないという点が大事であるように思う。

字引にさからうようであるが、日本語の「正義」も「正しい義」として道徳的基準の意とせず、「義を正す」行いとして能動的に読めば英語のジャスチスの含みと似たものになると思う。「義」とは、人と人との関係(君臣、父子、長幼等)や社会と人との関係(公私)を表わす語であり、「義を正す」とは不当な、又は不当になる恐れのある、関係を正常化し常軌にもどすことである。こう考えれば、「正義」という語は justice の語感を正直に伝えている名訳であると言える。「社会正義」とは、能動的に考えれば、社会成員間の社会関係を不当ならざるものにする、つまり社会的現状の当・不当を判断し、不当ならざるものに手直しして行くという含みがあるように思う。ヨーロッパ人は「社会正義」という表現を好むが、アメリカでは、少くとも経済学者の間では「(社会的)公平」(equity)という表現が好まれるようである。

(語法論議のついでにつけ加えれば、アメリカと違ってヨーロッパの social は society (社会)の形容詞ではなく、労働又は労働者階級の形容詞であることが多い。従って social justice とは「社会のための正義」ではなく「労働者階級のための正義」であるところが重要である。社会学では、混乱を避けるために社会システムの形容詞としては

social ではなく societal という語を使用するようになっている。social security (社会保障) という表現は、ほとんどのものはずみでアメリカから始まったのであるが、ヨーロッパではすでに social に特殊な意味があったために、アメリカにない「社会正義」理念と融合した「社会保障」となり、ヨーロッパ的首尾一貫性を達成したわけである。日本でも「社会政策」においてヨーロッパ的 social が生きているが、日本の「社会保障」の「社会」は果して同義であろうか、概念の首尾一貫性の見地から大方の御教示をえたい課題である。しかし、諸学派の聖域に必要以上に接近しすぎたかも知れないので、何卒御寛容いただきたい。)

アメリカ的「正義」=「公平」の規範を分析する方法としては厚生経済学がある。最近「経済正義」(文献〔14〕) という語も出回るようになったことから見れば、アメリカとヨーロッパとの概念的等質化は、「社会正義」をめぐる違和感を克服しはじめたかも知れない。厚生経済学は経済活動の大義名分を社会総厚生に増加にありとして、経済的変化が社会総厚生に貢献する条件を探究しようとするのである。(厚生原語は welfare で福祉としてもよいが、ここでは日本の近代経済学の語法に従うことにする。) そのため、誰でも異論なく、社会総厚生が増加したと思うはずの状態を厳密に規定して、その他の状況については、この基本的規定に転化しうるか否かによって、社会総厚生の増減を判断しようとするのである。

その基本的規定というのは、一定の事情の変更に応じて、社会の誰かがとくをし、誰も損をしないような結果になれば、社会総厚生は増加したと判断する、ということである。この場合のそんなとくの判断は、各社会成員の自主的判断によるものとする。当然のことながら、一定の事情の変更の下で一人でも損をする者が居れば、他のすべての人々がとくをしたとしても、果して社会総厚生が増加したかどうかかわからないわけである。それでいて、事情変更を強行すれば、それは不当であり不公平であるということになる。

不特定の一人が驚くばかりの拒否権をもっているようであるが、解決方法は自ずから明らかであ

る。つまり皆でその一人に損をさせないようにすることである。すなわち、補助的命題として、一定の事情変更の下で、とくをする人々が、損をする人々に原状復帰の線まで損失補償をして、自らもなおいく分かの純利得をえているならば、社会総厚生は増加したものと認める、という命題がひき出されるわけである。損失補償のあとで、とくをしたはずの人々に純利得が何も残らなくなれば、社会総厚生は増加しなかっただけでなく、事情変更とその事後処理の分だけ不愉快さを経験したということになる。

これだけでも、厚生経済学は極めて有力な政策批判の武器となることができる。一定の政策導入によって事情変更が起った場合、誰がとくをし誰が損をしたかは、注意深く研究すればわかることである。又、厚生経済学のいわば「自己申告制」ともいえる各個人の自主的判断を集計し確認する調査研究の方法を案出することもできる筈である。歴史的には損失補償などに構わず数々の政策が、実に多くの国々で強行されてきた。厚生経済学の光をあてれば、各国で果して如何程の社会総厚生の増加がありえたであろうか、疑う余地は十分にあるわけである。(いわば応用厚生経済学の見事な労作とも言えるものが文献〔10〕である。)

しかし上記の伝統的(パレート)厚生経済学にはアキレス腱がある。それは事情変更前後の所得分布構造及び社会的階層構造について何も言っていないということである。損失補償がその都度完全に行われるとしても、事情変更前の所得分布にもどすだけのことであって、もし初期の所得分布が不当なものであったとすればいつまでも「正義」は行われぬということになる。こういう論難に対して伝統的厚生経済学は次のように言いのがれをすることもできる。すなわち、長期的に見れば一連の事情変更が一定の偏向をもち、一定の階層を常に損失を蒙る立場におくものであるかどうかは即断できないということ、そして市場経済が能率的であれば、所得分布は公平の基準を満足させる位に平準化するものであろうということ、などである。これらの諸点は歴史的制度的考察を必要とするもので、結果が厚生経済学の期待に反

するものであっても、とくに厚生経済学の規範を
寄り去ることにはならないであろう。事実、市場
経済の現実的効率はずしも所得平準化傾向を内
包しているのではなく、更に資本主義経済と並存
する国家の施策は、長期的には資本の利益と整合
的になるのが普通であるとしても、前記厚生経済
学の方法を不利益な立場にある人々の利益増進の
ために利用することは可能であろう。

個人が自己の厚生増減を判断する基礎となる厚
生函数はおそらく各人独自のもので、社会総厚生
の増減を判断するための資料としては、各人の
「自己申告」だけでよいとは言うものの、各自の
厚生函数の中に入っている変数が大体どういう種
類のものであるかを推測することは或る程度可能
である。恐らくどの個人の厚生函数にも入ってい
ると思われる変数が差当り二つある。すなわち、
実質所得の絶対的水準と自己の社会的立場に関す
る何等かの指標である。後者は、第1節でのべた
人間の原初的要求としての自己と社会との「相互
性」にその基礎を置くもので、社会参加資格の自
己認識、従って自己と社会との間の取引条件の個
人的当・不当の判断に役立つ指標である。手取り
早い一つの指標は、世間一般の平均所得に対す
る自己所得の位置であろう。愛憎、羨望、反感、
恐怖などの相互性指標の分析的活用も可能である
が(例えば文献〔12〕) 先ず最も普遍的と思われる
(私個人だけがそう思うのではなく、恐らく誰でも
そう思うであろう筈の) 前記の二変数について考
えてみよう。

世間一般の平均所得に対する自己所得の下方偏
倚は、能力、資格、趣味、性格等の自己認識によ
って正当である部分と「世間が悪い」とでも言う
外はない不当な部分を含むものと考えられる。平
均所得以下の所得階層はこうして二つの集団から
成るということもできる。すなわち、事情変更が
自己に不利に行われない限り、自己の所得水準を
或る程度正当なものと思う集団と現状のままで自
己の所得が不当に低いと強く感じている集団とが
あると考えられる。事情変更で個人的厚生水準が
低下したのを、厚生経済学の補償原理の適用で
「社会正義」が或る程度貫かれるのは第一の集団

である。この集団にとって、個人的厚生水準不変
という最低限の「正義」は、その所得が世間一般
の平均所得と同率で変化することである。

第二の集団の場合には、事情変更後の補償原理
の適用だけでは「不当に低い」厚生水準を固定す
ることになるだけである。社会の平均所得からど
の位下方偏倚すれば、この「不当に低い」所得の
臨界線に到達するのかは、「相対的貧困論」(例え
ば文献〔18〕)の難問の一つであるが、低所得者
に「不当」感をもたせるためには一般社会の蔑視、
敬遠、排除などの「相互性」の拒絶がなければなら
ないとされる。又、社会が特定の個人又は集団
に不利益処遇をもつてのぞむのは、その個人や集
団が主として低所得の故に目に見えて異質異様な
生活様式を余儀なくされているという場合が多い。
明らかに、いわゆる「貧困層」と一般社会との間
にはある特殊な相互関係(広い意味での交換関係)
が存在するものと見られ、その交換条件が貧困層
にとって「著しく不利益」なものになっていると
見ることも出来る。

貧困集団のこの「不当」感は、単に心のもち方
であって、よって立つべき義をもたないといえる
のであろうか。貧困集団の人的構成や「転落」過
程の履歴などを見ると、もし本稿におけるような
社会的事故に対する賠(補)償や厚生経済学の補償
原理が貫徹されるような社会であれば、困窮しな
くてもすんだはずだと思われるケースが非常に多
い。つまり一定の時点で発見される貧困は、その
時点に先行する期間における公共政策の誤りや社
会保障の不備に、その大方の原因をもつというこ
とができる。この意味において貧困はその分だけ
政治過程の偏向と不義を反映しているということ
ができる。従って「義を正す」意味において、貧
困者が、社会と国家に対して賠償乃至補償を請求
する権利は十分にあるということもできる。

余りにも長い間この請求権を無視し続けると、
1960年代のアメリカ合衆国のように、「都市の反
乱」などの治安紊乱を見るようになる。貧困解消
の費用を惜しんだ為に、治安維持及び回復の費用
が嵩むというトレード・オフになるわけである。
このために、国権担当者の中でも賢明とされる権

力者達は、本音は統治機構の安全保障でありながらも表向きは慈恵の姿勢をとって、公的扶助のような方式で貧困層の生活を少なくとも一定の水準に維持しようとするのである。しかしそれが治安維持費の変形である以上、扶助基準や扶助給付の難易高低は、貧困層の暴動能力の高低と世間にひきおこす恐怖効果の強弱に依存するということもできる。まさにボールディング（文献〔10〕）が指摘する如く、愛も脅迫も本来の交換行為と並んで相当の資源配分効果をもつと言えるわけである。戦闘的な貧困層はこうして貧困の政治的・社会的費用を高からしめ、トレード・オフの論理によって、貧困防止のための国家の努力を刺戟することにもなるわけである。（文献〔15〕参照。）

些細なことであるが、上記のような理由からして、公的扶助基準のような貧困の価格、貧困層の「不当」感が暴動にまで燃え上がらないように、適度の高さにきめられ、調整されなければならないということになる。「一定の社会正義理念に基づく一定の生活水準」とは、このように、社会成員の一部である貧困層が騒擾罪の危険を冒してまで「義を正す」ために勝ちとらねばならないと決意する悲壮な最低限度の水準のことである。国がちがえば、貧困層の闘争意欲も運動の好拙も異なることであろう。従順善良な貧困層をもつ国では、社会正義の価格としての最低限度の生活水準もけだし低かろうと思う。力こそまさに正義である。こういう意味で、下層社会の戦闘性も国際比較の対象にならなければならない、と思う。

おわりに

本稿は、国家の施策としての社会保障を、経済的、社会的、政治的諸要因の拮抗と調整に求めようとした。結局は、社会保障制度が調達し配分する資源が、国民総生産に対して如何なる水準にあるかを、国際比較する場合に役だつ方法を模索しての試論であった。主要視点は、社会システムを政治、経済及び狭義の社会の三部門からなるものとし、社会保障の必要性は経済部門で発生するが、その必要をみたすことが出来ない社会部門で社会保障運動が起り、やがて政治過程に合流して国家

の反応として社会保障制度が結実拡充されるということである。システムの諸部門および各部門の要所要所に社会保障費対 GNP 比率の説明変数がひそんでおり、これらの諸変数を引き出して数量化する必要があるというのが本稿の示唆である。

もし本稿に行動帰結があるとすれば、社会保障の成立と発展を、人間愛や社会連帯などという道義的理念に求めるのでなく、冷酷非情な社会システムの力学の中で、所得の中断、喪失、不足という損害（または被害）をもたらす種々の社会的事故に対する賠償（または補償）請求権の主張、さらに治安攪乱を潜在的（時には顕在化する）武器として国家の譲歩を迫る社会運動に求めようということぐらいであろう。社会保障運動も、他のすべての社会運動と同様に、「もっと、もっと、さらにもっと」資源を獲得することを行動目標とするはずであるが、社会システムの中には資源の分け前を要求する運動はいくらでもあるわけで、これらの諸運動がぶつかり合い、打ち合い、又は協調しあったりして国策の緩急順序に影響を与え、市場外的資源配分（ボールディングのいわゆるグラント・エコノミー）を決定するわけであろう。

文 献

- 〔1〕 江見康一「社会保障の長期的動向と国際比較」『経済研究』第24巻、第2号（1973年4月）。
- 〔2〕 江見康一「社会保障における資源配分と所得再配分視点」『経済研究』第25巻、第2号（1974年5月）。
- 〔3〕 深谷昌弘「社会保障と家族規模（Ⅰ）」『季刊社会保障研究』第10巻第2号、（1974年10月）。
- 〔4〕 現代総合研究集団（主査 長洲一二）「緊急提言 国民福祉基金を創設せよ」『中央公論』（1974年5月）。
- 〔5〕 小山路男、藤沢益夫編著『経済発展と福祉社会』（社会保険法規研究会刊、1972）。
- 〔6〕 坂寄俊雄『社会保障』（岩波新書、1958）。
- 〔7〕 下田平裕身「社会保障運動に関する若干の問題」『季刊社会保障研究』第4巻第2号（1968）。
- 〔8〕 宇沢弘文、小宮隆太郎「福祉の理念を探る（上）」『日本経済研究センター会報』第199号（1973年5月1日）。
- 〔9〕 山田雄三「社会保障政策論ニード」『別冊社会保障研究』（1973）。
- 〔10〕 Boulding, K. E. *The Economy of Love and Fear* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1973).

- (11) Gerschenkron, A. *Economic Development in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962).
- (12) Hayashi, Toshihiko. *On a Positive Theory of Fair Allocation* (Working Paper No. 17, Institute of Economic Research, Kobe University of Commerce, 1974).
- (13) MacIver, R. M. *The Modern State* (London: Oxford University Press, 1926).
- (14) Phelps, E. S. (editor). *Economic Justice* (Penguin Education, 1973).
- (15) Piven, Frances F. and Richard A. Cloward. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Random House, 1971).
- (16) Polanyi, Karl. *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1957).
- (17) Rys, Vladimir. *Problems of Social Security Planning with Particular Reference to Developing Countries* (EASSS/13/1973) (Geneva: International Labour Office, 1973).
- (18) Taira, Koji. "Consumer Preferences, Poverty Norms, and Extent of Poverty." *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 9, No. 2 (July 1969).
- (19) Taira, Koji. *Social Security and National Economy* (ASS/IV/1/1974) Geneva: International Labour Office, 1974).