

「分配」と「再分配」

——「公正」とは何を意味するか——

正 村 公 宏

(要旨) 「分配の公正とは何か」という質問に答えることは実はきわめてむずかしい。さしあたり、以下のような難点を数えあげができる。

(1) 「公正」の判断が主観的なものであって客観的な基準をもちにくいこと。

(2) どのような分配の状態を「公正」とみなすかについては、少なくとも尺度が二元化しており、他の諸価値との関連をも考慮すると、システムの評価の尺度は多元化せざるをえないこと。

(3) 直接の給付だけでなく、「現物給付」あるいはいわゆる「公共財」の供給にともなう実質上の再分配を考え、さらに「外部効果」まで考えると、分配と再分配の現状は、きわめて複雑なものとなっていること。

(4) 所得の分配と権力の分配とのあいだの関係を考慮にいれなければならず、とくに権力の分配の「公正」という問題を考える必要がますます増大しているのだが、この問題は、所得の分配の問題よりもはるかに複雑であること。

以上のような難問に精密な解決を用意することは不可能であるが、それは、実際上、打つべき手がわからないということを意味しない。ただ、再分配政策の意味を、経済体制全体の理論的・歴史的評価や展望との関連で考えておくことが重要であろう。

I はじめに

最近の日本では「公正」とか「福祉」とかいう問題が議論されることがひじょうに多い。経済学者のあいだでも、「福祉の経済学」(これは古い訳語に帰れば「厚生経済学」にほかならないのだが)

とか「所得分配の公正」とかいったテーマにたいする関心が復活している。それは一種の流行のようなものにさえなっている。

しかし、よく考えてみると、これらのテーマほど、理論的に取り扱いにくいものはないともいえそうである。実は、そうであるからこそ、周知のように、いわゆる新厚生経済学の登場以来、価値判断のはいりこんでくる「分配の公正」をめぐる議論は注意深く取り除かれてしまったのである。したがってまた、かつて A. C. ピグーが挑戦したような、「所得の再分配」の正当性を理論的に裏付けるといったテーマは、いわゆる新古典派の正統的な経済学のテキストブックにおいては、正面から取り扱われることがなくなってしまったのである。

このことを想起するならば、「福祉」とか「公正」とかいった主題への関心の復活は、経済学者にとっては、経済学の体系そのものをつくりかえるというやっかいな仕事のはじまりを意味するものとならざるをえないことが理解されるであろう。それは、ただ経済学の分析的な手続きをもっと精密なものにするという方向に沿った仕事ではありえないのではないか、と私は予想する。現実の人間の社会生活の複雑さと困難さにもういちど目を見開き、私たちがつきつけられている諸問題を解決していく現実的な筋道を発見していくねばりづよい努力からはじめる以外にはないだろう。これまでの狭い意味の理論経済学のあれこれの概念をつなぎあわせていくといった方法では、到底、いま経済学者に向けられている不信を払拭することはむずかしい。私たちは、既存の理論の体系にあわせて現実にたいする私たちの視野を限定してしまうのではなく、現実が私たちに要求している

思考の包括性と視野のひろがりとを取り戻したうえで、経済学の位置づけと構成を再検討し、再評価しなければならないと思う。

私は、上記のような立場から、以下において、さしあたり、「分配の公正とは何か」という問題を考え、さらに「所得再分配政策はどのような意味をもっているか」という問題を考える手がかりをさぐってみたいと思う。

II 「公正」の主觀性

さて、私たちが「分配の公正とは何か」という問題を設定したとき、ただちに直面するいくつかの理論上・実践上の困難がある。

第1は、「公正」ということについての絶対的かつ客観的な規準が存在しないということである。どのような状態を公正なものと考えるかは、人々の主觀的な評価の問題であり、したがってまた、時代とともに変化する。したがって、「公正とは何か」ということを論理的に説明しようとするすべての試みは、実は、主觀あるいは感性の問題を客觀あるいは理性の問題に移し植えようとする無理を多少とも含まざるをえないのである。

もっとも、「何を公正と考えるか」は人々の主觀の問題であっても、ある時代のある社会の構成員が、何を公正と考える傾向をもっているかは、客觀的な現象である。「何を公正と見るべきか」という主張と、「何が公正と見られているか」という観察とは、区別されなければならない。

もちろん、「公正」観が人々の主觀の問題である以上、人々の意見は多様であって、「何が公正と見られているか」を観察すること自体が容易でないということも否定できない。しかし、世論調査とか投票とかいった平凡な手続きで表明される人々の現実の「公正」観は、抽象論を好む理論家が仮定しがちであるほどには多様ではないようと思われる。むしろ、かえってそれがあまりにも一様であることのほうが問題であるとさえいえるだろう。こういう主題について自分の意見をはっきりもつていて、他人の意見によってあまり影響されないというような人は、実は少ないと考えられる。多くの人は、新聞・テレビなどの論調や身近

な有力者、権威があるとされている人の意見などによって、自分の意見をきめる。もちろん、そこに何か自分の感性と共に鳴るもののがなければ同意は示さないであろうが、「公正」感に明確な意見の姿をとらせるのは、しばしば、上記のような指導的勢力の見解の作用である。このようにして、「公正」観はただ表示されるのではなくて、形成されたり操作されたりもするのである。

以上のように考えると、ある時代のある社会の多数者がどのような「公正」観をもっているかを観察し、それをもとに議論を組み立てることが可能であるとしても、そうやって組み立てた議論が、普遍的なものでありうるという保証は何もないということがあきらかである。議論の前提となっている「公正」観そのものが変化しうるのである。他方、こうした「時代とともにうつろいやすい」社会の多数意見に左右されないで何らかの議論を組み立てようとすれば、論者自身の価値判断にもとづいて、特定の「公正」観を前提にしなければならない。私は、そういう議論の組み立て方が無意味だと主張しているのではない。反対に、そういう議論の組み立て方が重要だということを私は強調したい。しかし、その場合には、その議論が特定の価値判断を前提しているということを明示する必要がある。一般に、「公正」をめぐる諸問題が論じられるとき、それは世論の多数意見についての観察にもとづいて組み立てられた議論なのか、それともそれとは関係なしに、論者自身のもつ特定の価値判断にもとづいているのか、不明確な場合が少なくないのは一つの問題であると私は思う。

III 「公正」の尺度の二元化

第2の難問は、人間の現実の存在態様そのものの複雑さと、現代産業社会が選択している価値あるいは目標およびそのための手段体系の全体がそうした複雑な存在態様をもった人間に与えている影響とから発生するものである。それは、「公正」と「平等」とかいった価値に沿って現実の分配の状態を秤量する場合の尺度が二元化しているという問題である。

ここであらためて詳説する必要のないことであるが、人間の「平等」とか「公平」あるいは「公正」という問題の取り扱いには二つの接近方法があるといつてよい。

その一つは、いわば機会均等主義的な「平等」観である。すなわち、すべての人々にたいして、機会が平等に提供されるというものである。しかし、機会が平等に提供されるといつても、産業社会は、高度に発達した分業と、管理のためのピラミッド型の位階層制をもった社会であり、人々が望む職業や地位の分布と、現実に提供される職業や地位の分布とは、一致しないのが普通である。そこで当然、ある職業あるいはある地位をめぐる競争がおこり、勝者と敗者が生ずる。機会均等主義とは、競争に参加する権利の平等の保証にはかならない。それは、獲得物の平等を保証するものではない。

資本主義的産業社会は、資源配分のために基本的に市場機構を用いる社会である。市場機構は、個人（より一般的には個別主体）の自由な選択を土台にして社会全体の資源配分を最も効率的に実現するための、現実的な唯一の制度的枠組みである。ここには、「自由」という価値と「効率」という価値とがかかわりをもっている。この二つの価値との関連で、市場機構の推持が肯定されなければならない、その市場機構を前提するかぎり、「平等」あるいは「公正」は機会均等主義に限定される。市場経済においては、人間はただ資源として扱われ、職業や地位にたいする人間の配置は、資源配分として扱われる。職業や地位をめぐる人の競争は、こうした資源配分を最適化するプロセスを構成する。そして、資源としての人間の利用価値（有用性）にたいする評価が報酬の分配を決定する。

現実の存在としての人々の能力や資源が多様であるため、産業社会は、人間という多様性をもった資源にたいして、市場機構を通じて具体的に表示される価格体系、すなわち所得分配の体系をもつ。いうまでもなく、このような所得分配の体系の背景をなしている人間の能力や資源にたいする評価づけの体系は、その産業社会の生産力体系あ

るいは産業構造から生まれてくるものであって、人間についての他のいろいろな評価づけの尺度がありうるということはあきらかである。しかし、現実には、そのときの生産力体系を前提として、人々の資源としての価格づけがおこなわれ、それによって分配がきまる以上、機会均等が実現されても分配は平等になりえない。

身分制を前提する前近代社会と異なり、近代社会の建て前は、万人のための機会均等であり、それは、身分制の撤廃によってばかりでなく、相続財産にたいする重税など、個体としての人間の出発点をより平等なものにしようとするより新しい諸制度や、所得水準の上昇による教育機会への接近可能階層の増加などによっても、促進されている。しかし、それが促進されればされるほど、私たちの産業社会は、激しい競争社会となり、人間の能力や資源にたいする割り切った価格づけのおこなわれる社会となる。戦後の日本の社会が、激しい受験競争によって教育を破壊するという経験をもったのは、すくなくとも会社の門のまえまでは、または大学の門のまえまでは、機会均等主義が徹底されたためにほかならない。

しかし、ことのついでに指摘しておかなければならぬのは、指令型の集権的管理体制をもつ一党独裁の「社会主义」的産業社会においても、職業や地位をめぐる競争や、分配の不平等はなくなるまいということである。この社会でも、分業やピラミッド型の管理機構は存在しており、とくに後者（ピラミッド型の管理機構）は、集権管理であるだけに、よりつよいであろう。そして、人々は、この分業と位階層制のなかのより好ましい職業と地位を求めて競争するであろう。他方、所得の分配については、国家目標に沿った統制的な差別化（特定の職業についている特定の能力を有する人々の優遇）がおこなわれうるし、位階層制の上層に位置する人々にたいしては、公的な施設・用役の利用という特権によって、実質上の分配の追加がおこなわれうるのである。

ともかく、「平等」を機会均等として保証するだけでは、結果としての分配の平等は保証されない。そこで、もう一つの接近方法として、結果を

平等化しようという「平等」観が生まれる。しかし、このような「平等」観を徹底して、人々の所得を完全に平等にするような分配を実現することは、もし可能であるとしても、多くの点で問題がある。

その一つは、「自由」と「効率」という価値が密接に関連している市場機構を作動できなくしてしまう可能性があるという問題である。これについては多くの説明を必要としないであろう。しかし、つぎのことは付言しておきたい。それは、全体としての所得の水準が上昇するにつれて、人々にとってのいわば所得の限界効用は低下し、所得の格差が人々の職業や地位にたいする選好におよぼす影響は低下する可能性があるということである。ただし、所得が上昇するにつれて、欲求がふくれあがり、かえって金銭的誘因がつよく働くという局面もあるかも知れない。そのことをしばらくおくとすれば、所得がより平等になるかならないかは市場の働きに大きく響かなくなっていくかも知れない。そうなったとき、職業や地位にたいする人々の選好により強い影響を与えるのは、決定と実行のプロセスにおける権限の自律性の程度とか、その権限の行使の影響の及ぶ範囲とかいったものであろう。簡単にいえば、「所得(income)」よりも「権力(power)」がますます重視されるようになるだろうということである。「所得」も、それが大きければより多くの物財やサービスにたいする購買力をもち、ときには人間にたいする支配力をもつという点で歓迎されるのであるが、ある地位そのものが直接に大きな支配力を与えてくれるということが、人々を動かす誘因としてますます重要になると考えられる。この点については、もう一度、あとで論ずることにしたい。

もう一つの問題点は、結果としての所得の分配を平等にすることは、ある面では、新たな不公正を生みだすということである。たとえば、能力・資質の同等の2人の人間のうちのAは密度の高い労働をすすんでおこなっているのにたいし、Bはそれをしていないというとき、分配を平等にすることは公正とはいえないだろう。面倒なのは、市場における人間の評価とか、組織のなかでの人間

の評定とか、入学試験の評点とかは、すべて人間の能力・資質の差異と、努力や犠牲の程度の差異とを、ともに含んでいるということである。だから、生まれながらの能力・資質の差異によって分配の格差を生むことを不公正とみなす立場だけからは、分配の格差を完全になくしてしまうことを正当化できない。

これは、さらに「自由」の問題に関連する。Aは、刻苦勉励し、創意工夫をして社会に貢献し、その貢献度に応じてより高い報酬を得てゆたかな生活をおこなうことを選択し、Bは、より低い密度の労働とより低い報酬によって「のんびり」と暮すことを選択している。結果としての分配を平等化すれば、こうした選択は不可能になる。ただし、ここでもさきに述べたと類似の考察が付加されてよい。すなわち、人々の勤勉・非勤勉の選択における所得の誘因は低下する可能性があるし、連帯感とか支配力とかがそれにかわってより重要なことと考えてよい兆候があるということである。しかし、私たちがいま議論の対象としている現在と近い将来の社会に関しては、諸個人にとって、所得の差異のもつ意味はなお重要でありつづけると考えられるし、また、結果を完全に平等化するような「再分配」政策は、かえって公正に反するという評価が生きつづけるであろうと予想される。

現実の先進産業社会において採用されている「再分配」政策は、ほとんどすべて、上記の二元的な「公正」の尺度の妥協あるいは折衷である。すなわち、市場機構と競争を通じて資源としての人間を価格づけするという方法によって決定される（現実には「独占」の発生による市場機構の変形が一つの問題になるが、ここではそれによる不平等を含めてもよい）第一次的な所得の分配にたいして、極端な不平等を是正するとともに、人間らしい生活のミニマムをすべての人間に保障するために、再分配をおこなうというものである。どの程度までの不平等なら容認できるかとか、どの程度の生活をミニマムと考えるかとかいう点は、論理的に確定できるものではない。今日の「福祉国家」は、基本的には、平等主義の貫徹をあきらめて、「ミニマムの保障」という原理によってそれ

を置き換えているといつてもよい。しかし、そうした原理が妥協であったり置き換えであったりするということは、決して、それが誤りであるとか不十分であるとかいうことを意味しない。結果の完全な平等を求める平等主義を貫徹しようとする非妥協の態度こそ、「公正」の視点から見ても、他の視点から見ても誤りなのである。

逆説的に響くかも知れないが、一元的な原理の貫徹をあきらめて妥協的な解決策を得ることこそが原理的に正しい。なぜなら、「公正」の尺度そのものが原理上二元的にならざるをえないし、その他の価値を考慮すれば、私たちの現実的な対応はもっと多元的にならざるをえないからである。しかし、現実の解決策が折衷であるということ自体は、明確に認識しておかなければならないだろう。

IV 間接の「再分配」

さて、第3の難問は、「分配」と「再分配」という問題を考えるとき、直接の貨幣的所得のほかに、いわば間接の、あるいは実質的な所得を考慮にいれる必要があるということである。現代の生活は複雑であり、公共政策の規模も大きく、内容も多岐にわたっているから、公共政策による所得再分配的な効果は、直接の貨幣的所得以外の部分に及んでいるものと見なければならない。

ここでは、直接・間接の貨幣的給付をおこなうだけの政策を、「社会保障」(狭義の社会保障)と呼ぶことにしよう。直接の貨幣的給付の典型例は、年金とか生活扶助であろう。間接的な貨幣的給付は、日本の医療保険制度とか、老人医療無料化、アメリカの貧者のための食糧クーポンなどに見られる。ここで間接の貨幣的給付と呼んだものの一つの特徴は、財またはサービスの供給の体制そのものには政策当局が直接関与しないことである。もちろん、それに関与する場合もあるし、公営部門が含まれる場合もあるが、それらがどうなっているかにかかわりなく給付がおこなわれることに意味があると考えられている。

これにたいし、公共機関が財またはサービスを供給することに力をいれ、しかも無料で人々に利用させるという方法がとられる場合がある。その

典型は「社会福祉」(狭義の社会福祉)「教育」およびその他の「社会資本」の主要なもの(たとえば、道路とか、砂防ダムとか、橋とか)である。いわば公設あるいは公営の施設やサービスである。これらのサービスや財が無料で人々の利用に供されているとすれば、そこに実質的な再分配がおこなわれていることはあきらかであろう。もちろん、これらのサービスや財を供給するために必要とされる費用よりもはるかに安い価格づけがおこなわれ、差額を一般公共財政からの持ち出しで穴埋めしているというような場合(公営住宅とか公営保育所など)にも、程度のちがいはある、再分配がおこなわれている。

一般に、いわゆる「公共財」のなかには、「排除の原理」の適用が困難なため、財の性質上、公共財とならざるをえないもの(これをR.マスグレイブに従って「社会財」と呼ぼう)と、「排除の原理」を適用して価格づけをおこなうことが可能であるにもかかわらず、何らかの利点を考慮して「公共財」としているもの(これを「メリット財」と呼ぶ)がある。「社会財」については、再分配の効果を推計することがむずかしい場合が多いが、「メリット財」は、誰が受益者であるかを確定でき、再分配の効果を推計することが可能な場合が多いと考えられる。しかし、のちにあらためてふれるような「外部効果」の問題にまで再分配の効果の考察をひろげることになると、そうした推計については飛躍的に困難が増大することになる。

前述の「間接の貨幣的給付」と、上記の「公営・公設」型で無料化もしくは低料金化がはかられているものは「メリット財」である。これらは、諸個人にとってはともにいわば無料の(あるいはときには割引料金による)「現物給付」である。それらはともに、現物給付であるということによる利点とともに欠点をもっている。一方では、いちいち個々の受益者と公共機関とのあいだの現金の受け渡しをしなくてすむとか、貧しい人だけがおカネをもらうということによって体面を傷つけられるということがなく、すべての人によって無料で利用されているというものを自分も無料で利用するにすぎないというかたちをとれること、

したがってまた所得や財産の調査の必要もないことなどは利点である。しかし他方では、提供されている財やサービスのコストがどのくらいの大きさに達するかを受益者が知らないし、資源の乱用がおこりやすいとか、富者と貧者のあいだの再分配の効果が弱められる（一般公共財政の資金調達が累進所得税に依存しているかぎりは再分配の効果があるが、支出の段階ではそれがない）とか、全員に無料（または安価）で提供するために一般公共財政からの持ち出しがひじょうに大きくなるとか、また、利用者と非利用者のあいだの不公正が生ずるとかいうような欠陥がある。

一般に、同じく「現物給付」型の施策であっても、「間接の貨幣的給付」型のものは、基本的には、所得の再分配または保障を主眼としているといってよいだろう。いいかえれば、人々が現金を支出しなくてもすむようにという点に主眼があり、供給体制を変えるということは問題にされていない。他方、「公営・公設」型のものは、公共機関が、資源の部門別の配分に介入することをはっきり意図しているところに特徴がある。たとえば、公営住宅とか公団住宅とかいうものの場合には、住宅の供給をふやすために公共機関が供給の主体を買って出ているのである。道路投資とか学校建設とかいったものについても同じことがいえる。

ところが、直接には所得の再分配とか保障とかを目的とする「間接の貨幣的給付」型のものでも、しばしば資源配分に大きな影響を与える。たとえば、老人医療を無料化すれば、医療需要は急増する。もし医療の供給に十分の弾力性があれば、医療部門に人や物が流れ、病院が膨張するはずである。しかし現実には、医療の供給はあまり弾力性をもたない（とくに医師や看護婦の供給は簡単には増大しない）から、「混雑」がひどくなり、老人以外の人々を含めて一部の患者が犠牲になる。このように考えると、所得分配や保障の面の改善をつよく意図した施策でも、資源配分の面の効果をよく考慮して実施することがひじょうに重要だということになるのである。

他方、資源配分の面をつよく意識している「公設・公営」型のものでも、所得分配の面に大きな

影響があるということを考えなければならない。そして、とくに、無料化や割引料金制が所得再分配政策として最適なものであるかどうか、十分に検討する必要がある。もちろん、無料化や低料金政策は、前述のように、資源の乱用（資源の過剰投入）を招くという欠陥があるが、同時に、所得の再分配もしくは保障という観点から見ても問題のある場合が多い。たとえば、公営住宅や公団住宅の低家賃政策とか、国鉄、公営水道、大学、高校その他さまざまの国公営企業体の低料金政策が、所得再分配政策上、最適なものといえるのかどうか、はたして「公正」と評価しうるものなのかどうか、根本的に再検討する必要があるだろう。議論の過程を省略して結論だけをいえば、私自身は、ミニマムの保障のための基礎的な給付の拡充と、費用のかかる難病の治療・手術の費用のように、個人の負担にあるものについての現物給付の充実をはかるとともに、多くの分野で受益者負担の原則をもつとつよく貫徹することが良いのではないかという考え方をもっている。

ただし、以上に述べたような「現物給付」の施策のもつ実質的な再分配の効果は、「外部効果」を考慮にいれると、実はきわめて複雑なものになるということを考慮にいれておかなければならない。たとえば、学校教育の費用は、社会の全構成員がより良い教育を受けられるという状態をつくることによってすべての人が間接的に恩恵をこうむると考えれば、子どもをもたない人々も、少なくとも一部分、負担すべきである。また、たとえば、1本の鉄道を建設することによって得られる利益が、新しい駅の周辺に住んでいる人やそこに土地をもっている人に及ぶことを考えれば、たとえば土地の値上がり分に課税をして得た収入を鉄道建設に投入することも正当であるということになるであろう。受益と負担の関係を、このように、せまい料金制度の枠をこえて考えれば、より公正な状態をつくりだすことになるだろうが、その反面、私たちの社会は、より複雑な（しかもいろいろな仮定を置いているために、必ずしも十分に説得力をもたないかも知れない）計算式をもたなければならない。

それでもかかわらず、私たちがますます過密化する社会に住んでいるかぎり、「外部効果」にもっと大きな関心を払うことが必要である。この観点に立てば、実質的な所得再分配の効果をもつものが、「現物給付」型の公共政策だけではないということに注意する必要があることはあきらかだろう。さらに、金銭の計算であらわせない「外部効果」が重大な意味をもつことも当然である。公害規制をきびしくすることは、これまで被害者であった人々の「福祉」を確実に高めるし、自治体の都市計画の機能を強化することは、「公正」をつよめるための重要なカギになりうるだろう。しばしば、貨幣的給付や現物給付をふやすことよりも、こうした施策を強化することのほうが「公正」のためにはより重要だということも生ずると思われる。それにしても、「分配」と「再分配」という問題をここまでひろげると、私たちにとっては、どのような状態を「公正」な「分配」と考えるかをきめることができようむずかしくなることは否定できない。

V 「所得の分配」と「権力の分配」

第4の難問は、「公正」という観点から所得の分配と権力の分配とをどう関連づけるかという問題である。この問題については、まえにもふれたが、一般に、所得の水準が全体として高くなり、また、ミニマムの保障が確立し、極端な不平等を是正するための諸制度が整備されていくにつれて、「公正」をめぐる人々の関心は、ますます、所得そのものよりも、所得以外の諸要素、とくに余暇(自由時間)の大きさとか、さらには、職業と地位に結びついている権力(これも、自由という問題に深くかかわっている)の大きさとかに向けられるようになるであろう。この点だけを考えれば、私たちの社会は、まず所得の分配についての公正をおおむね実現し、ついで権力の分配についての公正化へとむかうだろうというように予想すれば足りることであろう。しかし、現実に私たちが直面しつつある状況はそれほど簡単ではないようと思われる。少なくとも、以下に述べるような困難については十分に理解しておくことが必要である。

その1は、所得と、余暇時間と、権力とは、人の生活のなかでは、多少とも相互に代替性をもった報酬あるいは誘因として意識されているということである。たとえば、権力をあまりもちえない職業や地位についている人々は、そのかわりに、より多くの所得をもつことによって不満を解消するか、またはより多くの余暇時間をもつことによって不満を解消するか、いずれかの方法をとろうとするであろう。より多くの所得を得るということは、考えてみれば、より多くの物財やサービスにたいする購買力を入手し、それらを自由にすることができるということであるから、これも一種の権力である。また、より多くの余暇をもつということは稀少性のつよい時間という要素をより多く自由にし、自分のやりたいことをするということにほかならないから、これも、少なくとも組織と権力への従属というネガティブな権力保有を解消し、反対に時間とか自然とか家族とかを統制する権力をより多く獲得するということである。

そこで、人々の「公正」に関する要求を満足させるためには、より高い地位にいて、物事を企画したり、人を動かしたりして職業上の楽しみを味わうことのできる人々の所得があまり高くならないようにし、単調な仕事に従事している人々には高い所得を与えるか、あるいは、単位労働時間あたりの所得率を上記の上位の人々よりも高くしたまま、余暇を大きくすること(同じ総所得額であっても労働時間はより短くすること)によって埋めあわせをする必要があるだろう。もちろん、そのさい、権力にともなう責任の重さや危険があるとされれば、それを考慮にいれなければならない。

上記の調整は、現実には二つの方法のいずれかまたは両方の組み合わせによっておこなわれうる。その一つは、所得の全般的上昇、完全雇用の実現、社会保障の整備などを背景として、単調で権力のより小さい職業や地位につこうとする人が少なくなり、市場機構の働きそのものによって、調整がおこなわれることである。もう一つは、人々の不満を緩和するために、団体交渉の力によってか、公的な保障の確立によって、いわば政治的過程を

たどって、所得の第1次的分配そのものが変形されるか、または所得の再分配がおこなわれることである。

私のいちおうの予想では、前者の市場機構による調整は、現実にかなり進行するであろうと考えられる。しかし、それは、人々の不公正感を緩和するのには不十分であり、調整のテンポは、人々の関心と要求の成熟のテンポにくらべておそくなりがちであると考えられる。したがって、何らかの政治的調整は不可避になると見えられる。しかし、そのとき、たとえば、所得と権力との限界代替率をどの程度のものとみなしたらよいか、などということは、まったく明確でないし、政治過程が運動のゆきすぎを生まないという保証はない。また、権力分配の不平等にたいする代償として多くの人々が所得の引き上げをひきつづき強く望むとすれば、それは先進産業社会の難病の一つであるインフレーションの基盤ともなるであろう。

ところが、権力の分配の不平等を是正することは、所得の分配の不平等を是正することよりも、はるかに困難である。これが、ここで扱っている問題にまつわる困難のその2である。

権力の分配の不平等の是正が困難であるのは、まさにそうした不平等を生んでいる原因そのものが根の深いものだからである。権力の分配の不平等が生ずる一つの原因是、産業社会の基幹的な経済活動が分業と管理の位階層制によって成立しているからである。そして、もう一つの原因是、人の能力や資質がいろいろあって、決して平等でないということである。前者はいわば歴史的に形成された一つの社会関係であるにはちがいないが、私たちがいま多少ともまともに予想を立てることを問題にできる近い未来において、この社会をすっかりつくりかえてしまうことが可能であるとは思えないし、人々がそれを望んでいるとも考えられない。少なくとも自由と効率は、まさにこの社会関係によって保証されているという面があるからである。

他方、後者は、生物としての人間の存在の姿である。もちろん、どのような能力・資質が珍重されるかは社会関係の特質によって決定される。し

かし、一般的にいっても、人を指導することができる人間とそれができない人間、大きな集団をうまく統率・調整できる人間とそれができない人間のちがいは、現実に存在する。この事実まで否定することは、いわば18世紀の水準に私たちの社会認識をあともどりさせることでしかないだろう。そのようにあともどりした認識で民主主義とか参加とかを語ればキレイゴトになりすぎるし、キレイゴトとして語られた民主主義は、社会のために落とし穴を用意するものにしかならないだろう。

ここでも、私たちが見出すことのできる現実的な処方箋は、一種の妥協である。一般的にいえば、この処方箋は、二つの側面をもつものとして書かれなければならないだろう。

その一つは、権力の少数者への集中を排除し、自律的な権力をもった活動単位を多くし、人々をいろいろに種類の異なる組織に多元的に関係させるという方法である。これを権力の分散化と、権力への人間の関与の多元化と呼んでおくことにしよう。

もう一つは、権力をもった地位につく人々の選任や、彼らの業績の監査を民主化することである。これを参加の問題と呼んでおこう。参加は、実は、さまざまな意見の対立の表出を含みうるような真的民主的手続きをやって実現されなければならないし、そうである以上、効率は犠牲にされる部分が生じよう。しかし、それが実現されていないために人々の不満が高まり、社会が混乱してしまったり、危機を背景として全体主義が生まれてしまったりすることによってもたらされる危険性のある犠牲の大きさにくらべれば、それは、十分に許容しうるものかも知れないである。

権力の分配の不平等という問題にたいして、私たちはいちおう上記のような処方箋を書くことができるが、それにしても、この問題について実践的に有意義な最適解を論理的に導き出すことはおそらく不可能であろう。しかし、ここでも、現実に求められているものは解答の精密さではなくて、方向感覚のたしかさと、改革のテンポの適切さであると考えられる。

VI 「メリトクラシー」と再分配

以上において、私は、「分配の公正」をめぐる四つの難問を列挙した。これらは、いずれも、論理的に精密な解決を見出すことはむずかしいし、まして、定量的に分析することは不可能な場合がほとんどである。たとえば、「外部効果」を含めた再分配の効果とか、権力の分配と所得の分配との関係とかいったものは、数理的に表現することができたとしても、実用価値があまりあるとは思われない。

しかし、論理的に精密な解決が得られないということは、実践上、打つべき手をきめることができないということを意味するわけではない。すでにそれ必要な部分において指摘したように、目立った不公正・不合理を是正するような現実的な処方を示すことは、いろいろな場合に可能であると思われる。同時に、私たちは、つぎのようなことを考えなければならない。

すなわち、その一つは、「目立った不公正・不合理を是正する」というような一見無原則でゆきあたりばったりに見える対応であっても、相當に「ゆきとどいた施策となれば大きな効果をもたらす」ということである。中途半端な解決は困難を大きくする。たとえば、所得のミニマムを保障するゆきとどいた社会保険制度の整備が人々の関心にくらべておくれてしまったという状況のなかで、「福祉優先」の掛け声のもとに、バラバラな私たちで「現物給付」型の施策が進んできたために、いま「先取り福祉」とか「バラマキ福祉」とかにたいする批判や反省の声が生じている。たしかにこういうかたちは、眞の「公正」感を得るものではなく、不合理と不公正を生んでいる。しかし、その根底にあるものは、基礎的な再分配政策そのものにおける制度と人々の要求・関心とのあいだに、あまりにも大きなギャップが存在しつづけたという事実である。

もう一つの問題は、「目立った不公正・不合理を是正する」という一見無原則な対応が、ほんとうの無原則におちいらないためには、いわば、全体としての経済体制の発展傾向にたいする理論的

および歴史的考察による裏付けが必要であるという点である。

たとえば、私たちがいま生活している社会の経済体制の基幹のメカニズムにとって、「再分配」政策は、結局、どういう意味をもつのだろうか。

すでに述べたように、市場機構を意識的に活用している社会であろうと、指令的統制の資源配分機構をもっている社会であろうと、産業社会の高い効率を維持する分業と位階層的な管理秩序からなる職業と地位の体系に、人間という資源を選別してはりつけていく過程が必要である。この過程は、人々の職業上の要求あるいは希望と現実の体系とのあいだにズレが存在している以上、人々のあいだの職業選択もしくは地位獲得の競争を含むものとならざるをえない。この競争への参加が、何らかの理由で（たとえば、身分性とか、教育などへの機会の平等を阻害する所得格差とかによって）制限されている場合には、競争は弱いものとなる。戦前の日本の大学への入学は、競争が激しくなかったが、それは一般民衆にとって大学がはるかに遠い存在であったからである。広く門戸が開放されれば、競争は激化する。分業と位階層制があり、権力のピラミッドがあるいっぽうで、門戸をせばめる要因が取り除かれれば、競争は激烈になる。その結果、ますます、能力あるいは成績だけによって人々を選別する「メリトクラシー」が完成する。所得の再分配は、直接の貨幣的給付によって人々の所得を全体として平準化させるにせよ、また教育サービスの無料化などの「現物給付」型を拡張するにせよ、上述のような意味の門戸の拡大につながるかぎりにおいては、「メリトクラシー」の完成を促進するのである。

「メリトクラシー」型の人間選別のメカニズムは、人々のあいだの激しい競争を含むから、勝者と敗者、賞と罰を含んでいる。勝者には賞が、敗者には罰が、それぞれ用意されている。この賞と罰の体系は、この社会が人々に強制しているルールであり、人々の個人的動機（賞を得、罰を回避したいという動機）を社会的なエネルギー源（勤労と創意工夫にむかうエネルギー源）として利用する方法となっている。しかし、この賞と罰があ

まりにもきわだったものとなるのは不公正であり、非人間的であるという考え方が、現代ではつよまっている。そのために、賞としての追加的所得にはより高い課税をおこない、罰としての低所得あるいは無所得には何らかの最低所得の保障をおこなうという「再分配」によって、ルールを修正しつつあるのが現代である。この考え方を徹底すれば、人間らしい標準的な生活水準は、人間的連帯の立場から、すべての人々に保障し、賞と罰の体系は、それを上回る付加的な部分の所得に関してのみ適用するということが適当であろう。その場合の標準的な生活水準の保障ということのなかには、低所得あるいは無所得をなくすための給付のほかに、災害や難病などの犠牲から人々を救うためのサービス・システムや給付の体系が含まれることが望ましい。

上記のように、所得の水準が上昇し、また再分配によってその格差が是正されること、「メリトクラシー」の完成を促進するが、同時に、所得水準の全般的上昇と再分配は、その「メリトクラシー」のもとにおける賞罰の体系を、すくなくとも所得の面に関して、ゆるやかなものにする作用をもつ。わかりやすくいえば、所得再分配政策の徹底は、分業と職業上の地位の位階層制を変えるものでない以上、競争を通じて人間を選別するメカニズムは、生きつづけるが、それは、競争に敗れた人々もなんとか生活できるように保障するという意味をもっている。これまでの日本では、いろいろな理由から機会均等主義がつよく貫徹して競争が激烈なものになったのにたいし、保障のほうの水準があまりにも低く、またデコボコで不公正感がつよく、さらに、アドホックな対応の積み重ねのために不合理なものとなっていた。これを是正することはもちろん急務である。

所得再分配政策が整備されれば、人々が争っている職業上の地位のちがいによる所得の格差が縮小するかぎりにおいては、より高い地位に殺到する誘因は緩和されるが、そこにむかって殺到する

行動をとる機会が与えられていると感ずる人々の数はふえるから、「競争率」は、前述のように高くなる可能性がある。所得の上昇、その平準化、その保障は、人々をより自由にするが、より自由になった人々はより激しく競争し、その結果、所得は保障されているとしても挫折感をもつ人々が多くなる可能性がある。賞と罰の主要な方法が「所得」以外のもの、とくに「権力」に移っていくのである。結局、私たちは、前述のように、「所得」から「権力」へと関心の中心を移さざるをえないところにきているのだといってよいだろう。それは、分業と位階層制の管理の機構そのもののゆきすぎについての反省が必要になっているということである(注)。

(注) 上述の点に関連して、つぎのことを行言しておきたい。それは、ダニエル・ベルが、脱工業化社会(post-industrial society)はメリトクラシーにならざるをえないと述べている(『脱工業化社会の到来』邦訳、ダイヤモンド社)ことにたいする疑問である。ダニエル・ベルの脱工業化社会論にたいする私のかねてからの批判は、たとえ物的生産からサービス生産へと産業の重点が移っても、それは、近代産業発展の延長(産業化=industrialization のサービス部門や情報、知識活動への波及)にすぎないのであって、それ自体としては脱工業化とは呼べないものである、という点にあった(拙著『現代日本の経済政策』筑摩書房、序を参照されたい)。私の理解では、現代は、上記の意味の産業化のかつてない進行と、文字通りの脱工業化(脱産業化)の兆候の発展とが、共存し、拮抗し、相互浸透を生じている時代である。所得再分配の政策は、本質的には、私のいうような意味における脱産業化への意識的な努力の一つの手がかりであるが、それ自体が産業化の新しい波の基礎にもなっている。私は、脱産業化社会はメリトクラシー社会ではなく、メリトクラシーの解体のはじまる社会であると考えているが、そこにいたる階梯はなお長い。再分配政策とメリトクラシーとのあいだの上述のような複雑な相互作用は、そのことに深く関連していると思われる。