

社会保障政策論の問題意識

——拙著に対する二つの書評に答える——

山 田 雄 三

I 「科学的」な立場

1. 社会保障の政策を論ずる場合、必ず社会保障の在り方の理想もしくは願望が問題になるが、それらの取り上げ方についてはあまり細心の注意が払われていない。多くの場合、理想なり願望なりは単なる確信に基づくものとされ、自明の理として主張される。しかし、抽象的に公平とか正義とかを語るに過ぎないならばとにかく、具体的に政策を論ずる場合には必ず要求の対立が現われるから、自明の理という主張では済まされない。

たとえば、医療制度について「誰もがいつでも受けられる医療」といったり、年金制度について「老後生活を豊かに暮らせる年金」といったりするとき、具体的な内容を与えない場合は、それ自体ただちに誤っているわけではないが、しかしそういう要求を充たすためには、財源をどう調達するかが問題になるし、それによって保障の程度なり範囲なりについて種々意見が分かれるのである。医療も年金も、いずれもそれら制度の理想的な在り方が一義的に決められるわけではなく、異なる意見なり要求なりがどうしても争われることになる。

厄介なことに、医療も年金も、既存の制度には利害がからんでいるから、これらを改善しようとすると、既存の制度の変更に関して各グループ間に利・不利が現われ、そういう利害対立を調整しなければならなくなる。否、制度改善の意見なり要求なりは利害対立を反映して主張されることが多く、その場合は対立そのものが基本になる。実際にはこのような対立に対し妥協や抑圧やその他の力関係によって事が運ぶのであろうが、「科学的」立場に立つ政策論はいったい何をなし得るのであろうか。また何をなし得ないのであろうか。

いま、理想・要求・利害などを含めて一般に「価値」と呼ぶことにする。価値については、それを事実と無関係に主張する抽象論と、それを事実と関係づけて主張する具体論とが区別される。抽象論は、事実と無関係であるばかりでなく、しばしば事実を歪めることがあり、これをイデオロジカル・バイアスという。こういうバイアスを避け、忠実に事実認識を通じて、特定価値の必要(significance)と可能(feasibility)とを究明する具体論を私はとくに「科学論」と呼びたいのである。ただし、抽象論が間違っていて科学的具体論が正しいというのではない。イデオロジカル・バイアスは科学的には誤りであるが、価値の主張が「確信」という心理に基づいていることは誤りとはいえない。また抽象的なレベルでの価値対立は多く力関係によって收拾が図られるが、これも決して誤りではない。ただ、われわれの価値態度は事実認識によって影響される面があり、その限りにおいて、力関係によるのとは別に、事実認識を通じての一種の「治療」が考えられるのである。制度改善の必要と可能とを事実関係的に解明することによって、これまでの価値態度の混乱がある程度改められることは十分あり得るのであり、私はそこに科学の役割を認めるのであるが、もし事実問題に関心がないというならば、その場合には科学の介入する余地はない。

2. 私は、1昨年5月、『社会保障政策論』（東京大学出版会）なる一書を刊行した。ノート風に書き溜めた習作であって、自分でも決して満足していないが、ただ私の意図は社会保障政策論について上述の意味での「科学的」な立場を展開しようとしたのである。すなわち、それは「抽象論」

と区別して、一つには価値の絶対化を避け、もう一つには価値対立の力関係による処理を離れた視点から社会保障政策を論じたかったのである。これに対しては、二、三の方々から批判を受けたり、また批判のなかには私の意図への誤解も少くないので、いま本誌を借りて批判にお答えし、私の意図を再読したいと思うのである。

ところで、政策論としては具体的提言こそ大切であって、科学的とか非科学的とかいう区別にこだわる必要はないという抗議があるかも知れない。私も提言を不要というのではない。問題は提言の仕方であり、「科学的」といわないまでも、今日では「民主的」に議論が行なわれることが求められていると思う。カール・マンハイムによると、民主的であるためには、意見なり要求なりの主張にあたり、つねに「反対意見に対する寛大さ」と「経験の蓄積の尊重」という二つの態度を失わないことが必要なのである(前掲拙著、76-7, 152 ページ参照)。そういう二つの態度を欠くときは、議論は水掛け論に終り、力関係で收拾する他ない。ところで、科学の世界でも同様に、反対の批判を受け入れることと、経験的事実に関心をよせることとの二つの条件が不可欠なのである。否、理想的な民主主義では——現実には必ずしも然らず——、政治論にできるだけ科学的精神を導入することが求められ、したがって純粋の姿としては民主的すなわち科学的に他ならないといってよい。もし「科学的」という語が主知主義もしくはペダンティックという響きを与えるとすれば、それを「民主的」と言い直してもよい。要するに、われわれのここでの問題は、「価値」の相対主義と「事実」の客観主義をどのように結合するかにある。

II 真屋氏の批判

3. ここで拙著に対する書評の一つとして、真屋尚生氏の論文(日本大学商学研究会『商学集誌』、1978年2月号)を取り上げたい。同氏は拙著の意図するところをかなり適切に汲みとり、その概要を紹介されているのであるが、ここではもっぱら同氏の批判の主要論点のみを取り上げる。

4. 第1は、私が「科学的立場」と区別して「非科学的」として排すべしとする幾つかの立場の解釈について、真屋氏はそれらが必ずしも排除するには当たらないという。

○社会正義論について

山田の主張——「きわめて抽象的な形で」の社会正義論やヒューマニズムは排すべし。

真屋氏の主張——「現代的な」正義論やヒューマニズムは「歴史性・社会性」を持ち、その「具体化・実現化」に迫っている。

○利害論について

山田——「局所的な自分だけの利害にとらわれている」利害論は排すべし。

真屋氏——「特権的少数者」の利害論は排すべきも、「しからざる多数者〔大衆〕」の利害論は排すべきでない。

○イデオロギーについて

山田——「特定の階級意識に固執し、事実の動きを顧みない」イデオロギーの立場は排す。

真屋氏——「相反する」立場のイデオロギーからも「科学研究上の成果の多い」ことを認むべきである。

○専門主義について

山田——「細部の技術問題にとらわれる」専門主義は排すべし。

真屋氏——現状はむしろ「技術問題に関する理解の不足・誤解」が多い。

以上の対照表を見ると、読者もただちに気づくように、私の排すべしとするものと真屋氏の排すべからずとするものとは、それぞれ規定を異にしていることがわかる。同じ規定のものについて賛否が分かれるならば私への批判となろうが、ここではそうではない。私は真屋氏が排すべからずとする立場をほとんど否定せず、しかも私が排すべしとする立場を依然として排すべきものと考えている。

たとえば私は「極めて抽象的な形の」正義論を排したのであって、真屋氏のいうような「歴史性・社会性をもつ」正義論を排したのではない。ただ、歴史性・社会性を強調するとなると、同じ正義論といっても内容的に分裂が現われるから、

もし真屋氏がそこに何か一つの客観的な立場が成立するというならば、それには反対である。利害論に「特権的」と「大衆的」とを分けたり、イデオロギー論を支持体制によって分けたりする真屋氏の解釈を否定しないが、それらは分立によって問題が提起されるかぎり意義があるのであって、いずれかを客観的に正しいと見るべきではない。さらに専門的知識の必要の点も私は否定しない。しかしテクノクラシー的合理主義は一種のイデオロギーに他ならず、決して客観的な基準を意味しない。

5. 第2の真屋氏の批判は、私のいう「給付とニードとの交互作用」に向けられる。

○山田の主張——「社会保障の収支勘定という均衡を攪乱する要因は、社会保障の収支勘定それ自体にとってはある種の与件たるニードであり、ニードの変化によって社会保障の収支の現実のバランスが打ち破られるが、次の段階ではふたたび給付改善を伴うより高次の水準で均衡する。」(真屋氏による引用)

○真屋氏の主張——「著者(山田)の理論には、均衡と不均衡の二つのカテゴリーしかなく、矛盾という概念は含まれていないようである。」

拙著で明らかにしているように、私はここでシュムペーターの「発展理論」を念頭におき(拙著, 44, 73 ページのほか、「まえがき」参照), 社会保障の収支均衡がニードの出現によって打ち破られ、それがふたたび収支均衡を図っていく動的過程を考えようとしたのである。ところで、シュムペーターの発展理論は「均衡と不均衡の二つのカテゴリー」しか考えないのであろうか。企業者の「新結合」が発展の原動力であるというのは、単に均衡・不均衡の交替を説くだけではないし、また均衡を中心として攪乱要因が外在しているのでもない。発展の原動力が内在する動的過程が問題なのである。私もまた、生活要求としての諸ニードの出現(むしろ自覚)を社会保障発展の原動力と見たいのである。

さらに真屋氏は、私には「矛盾という考えがない」というけれども、シュムペーター流の発展理

論は動的な「創造」(creation)と「因襲」(tradition)との矛盾を考えるものと私は解している。また私がしばしば引用しているミュルダールに関していうと、彼には『アメリカのディレンマ』とか『アジアのドラマ』という主著があり、そこでは単なる公式論を超えて現実論的な「矛盾」の探求が考えられているのである。

ニードに関してもう一つ反論しなければならないのは、私が「ニードの数量的指標化を重視している」と真屋氏のいうのは誤解であって、私はただニードの問題を社会保障制度の給付や負担と関連づけるために、「間接的」に(もしくは「想定」的に)必要量とか標準量が考えられると述べたに過ぎない(拙著, 41-3 ページ参照)。絶えず変化するニードが直接に確定できないことは拙著で繰り返えし断っておいた通りである。

6. 第3の真屋氏の批判点は、私のいう「事実認識」、「問題意識」、「価値前提」など認識論的な考え方に対してである。

○山田の主張——「問題意識を離れた事実認識はありえないが、われわれが批判すべきは事実認識であって問題意識ではない。」……「価値前提は政策の方向づけを抽象的に論ずることを避け、むしろ社会現象の認識を通じて現実的ないし可能的な裏づけを求めるのであるから、価値前提が正しいかどうかを論ずるのではなく、価値実現についての現象的な条件を求めるのである。」(真屋氏による引用)

○真屋氏の主張——「問題意識と事実認識とは切り離すことはできない。」……「事実認識だけを重視すると現状肯定的問題意識になる。」……「〔山田は〕研究の範囲を可視的ないし可測的なものに限定し、感覚的に経験しうる現象をただちに究極的なものと看做すものである。」……「著者〔山田〕のような経験事実の絶対視からは、本質の把握は困難であるといわざるをえない。」

真屋氏の真意は、最後の句の「本質の把握が困難である」という言葉によく現われていると思う。ここでの本質とは、現象の奥にある「実体的」な

もの、経験を超えた「超越的」なものを指し、したがって経験主義もしくは実証主義に反対するという意味の Essentialism——ポPPERのいう「窮極の説明」(ultimate explanation)——を主張するのであろう。(本質という言葉が現象ないし経験のうちの「意義あるもの」(significant), もしくは「知るに値するもの」(wissenswert)を指す場合もあるが、真屋氏の用法はそれではなかろう。)ところで、拙著の立場は経験主義を基本とするものに違いないが、政策論として「価値」問題が念頭にあり、特定価値の必要と可能とを事実関係的に解明しようとするのである。それは実体的・自然法的な思考とは区別される。

私は価値問題の取り扱いについてグンナー・ミュルダールの諸著から多く学ぶものであるが、いま理解しやすくするため、ミュルダールの「黒人問題」の例をかりてその考え方を要約しよう。黒人問題に対して人々のいづく価値態度は様々であるが、アメリカの場合は「独立宣言」その他に現われている「人種平等」の理念を研究作業を進めるうえの前提として選んでよい。この「価値前提」は現実の「価値現象」のなかから選定されるのであり、現実を離れて空中に描かれるのではない。つまり「人種平等」という価値理念を抽象的に持ち出すのではなく、現実には黒人問題の解決に努めている特定の政治家や識者のいづく理念として確められるのである。さらにこの理念に基づく価値態度がそれと対立する他の価値態度(たとえば差別主義)をどこまで包摂できるか、どういう方策をとれば他の価値態度の変更が期待されるかというような、価値実現の可能・不可能が事実関係的に究明されなければならない。したがって研究作業の中心はあくまで事実の認識にあり、作業の結果は人々の批判を受けることによって、もし「人種平等」以外の別のより適切な価値前提があれば、それに代えなければならないのである。そこでは、価値前提は仮定的なものとして論理的に事実認識と切り離すことができるし、また事実認識を重んずるからといって現実肯定の価値前提をとるとは限らない。

7. 最後に第4の真屋氏の論点は、「保険と税」

とか、「私的保障と公的保障」とか、私が社会保障に関して取り上げた幾つかの制度上の問題点に対して感想を述べたものであって、とくに批判らしい指摘はない。ただここで一言しておきたいのは、真屋氏が私の「むしろ社会主義的改革のほうが日本では適しているとさえ思える」云々を引用して、「含蓄に富んでいる」と述べていることについてである。私はこの場合社会構造として三つのタイプ、すなわち(1)ミュルダールの infrastructure (諸利益集団が一国全体の計画を支える構造)、(2)ガルブレースの countervailing power (諸利益集団が相互に制御し合う構造)、および(3)国家の管理・統制を強める構造、を考えている。日本の年金や医療の推進についていずれの社会構造が適しているかは一概には決し難く、むしろ三つのタイプを念頭におきながら事態の推移を眺めるべきだというのがこの場合の私の趣旨である。

8. 以上が真屋氏の批判に対する答えである。やや冗長に過ぎたが、それは真屋氏の論文を直接読む機会の少ない読者のために反復の個所が多かったからである。私の解するところ、真屋氏の問題意識は「社会保障とは何ぞや」とか、「社会保険とは何ぞや」とかいう本質=実体を究明することから出発するにあると思われる。しかしそれは私のいう「定義争い」(拙著、95ページ以下)に墮する恐れはないだろうか。定義は問題を限定する場合には必要だが、それ以上に現象の奥なる「実体」をつかもうとすると、水掛け論に終る。たとえばある人は社会保障とはいっさい国が面倒を見る生活の保障であるといい、また他の人は社会保障とは社会保険と社会扶助とを混在している国民政策の体系であるという。これらを現象の奥なる実体として規定しようとしても、直観的独断の争いになる他ない。このような場合、恐らくわれわれのとるべき普通のやり方は、戦後各国に台頭してきた社会保障なる政策体系の発展をたどり、そこに幾つかの類型のそれぞれの変遷を通じて動向を探るというやり方であろう。各類型は国によって違うし、それぞれ一長一短あり、各国とも過去の経験を学び、新しい事態に直面しながら、工夫

を重ねてきたのである。われわれはこうして、日本ならば日本の望ましい在り方は何かを問うのであるが、それは「本質」の直観によって得られるのではなく、特定の方向づけを探りながら、イデオロジカル・バイアスに陥らないように事実の裏づけを求めることによるのである。

III 橋木氏の批判

9. 次に橋木俊詔氏の書評(『季刊理論経済学』1978年4月号)を取り上げたい。これは前の真屋論文と比較すると簡単なものであるが、やや極端な反対主張が含まれている。その主要論点は次の三つである。

10. 第1に、橋木氏は次の如くいう。

「山田のいう科学的立場なるものをまとめると、単純な社会正義やヒューマニズムに基づく法外の要求を排し、自己の立場だけを尊重して他者の利害を無視した考えを排し、特定のイデオロギーに偏した要求に迎合せず、いたずらな専門主義を避けるということである。」…「さらに要約するならば、科学的立場によって正しい事実を認識すれば、利害の対立する意見を持つ人の誤り、ないし独断をある程度緩和できる、ということになる。」(引用は原文のままではない。)

以上の橋木氏の批判は前の真屋氏の場合の第1と同じ点に向けられているが、真屋氏は私が排しようとした正義論・利害論・イデオロギー論・専門主義等々は規定の仕方によって必ずしも排するに当たらないという批判をされたのであり、私自身もこのことに反対しないし、政策論として取り上げる価値問題はこれらの立場と密接に関連していることを認める。このことを橋木氏がどう解しているかは明らかでないが、「正しい事実を認識すれば、利害対立を緩和できる」という表現を見ると、私の科学的政策論が事実認識を中心として価値問題を従属的に扱っていると解しているようであって、それは明らかに誤解である。正しい事実認識があるからといって、ただちに利害対立が緩和されるのではない。自分以外の他人の利害を考慮するには、自他を含む高次の価値理念(自由・

平等など)がなければならず、私の政策論ではこういう価値問題の必要と可能とを事実関係的に解明しようというのであり、解明の過程で利害論やイデオロギー論とも取り組まなければならないと見るのである。

これに関連して、さらに橋木氏はいう。

「一言で要約するならば、〔山田は〕知識と合理の優位性を強調し、感情と非合理を排除するものである」と。

遺憾ながら、これは拙著の第2部の最後の章「知識の限界」のうちに数ページを費やして論じたところと、真向から相反する説明である。私は「社会保障や社会福祉に関する諸要求は価値や利害にもとづくものであって、政策論はそういう諸要求と取り組まなければならない」(拙著、130ページ)と明言し、そこで「感情的・非合理的行為」と「知識的・合理的行為」とを分けた。この区別はパレートの社会学を念頭においたものだが、価値問題と取り組むわれわれの政策論は「感情的・非合理的なものを、知識的・合理的に把握しようとする」(131ページ)ものなのである。このことは、橋木氏のいうように、感情を排除して知識を優先させるものではない。パレートの社会学は、それ自体科学的知識の一つのタイプとして、もっぱら「感情的・非合理的な社会行為」を取り扱ったのであるが、橋木氏はこういう知識のタイプを理解しないようである。

政策論が価値現象を取り扱うかぎり、パレートを吸収する必要があると私は思っている。さらに進んで、(1)諸要求は感情だけでなく知識そのものにも(ある限度で)支配されること、(2)諸要求はそのいさく価値に合致するかぎり知識を採用するが、そうでない場合はむしろ抵抗すること、のみならず、(3)この場合の知識はそんなに確実・厳密でないこと、などを私は拙著で論じたつもりである。経済学における「パレート・オプティマム」とおよそ異なる知識のタイプとしてのパレート社会学は、政策論に多くの示唆を与えている。

11. 第2の批判として、橋木氏は次のようにいう。

「山田のウェーバーやミュルダールについての解釈は古い没価値論に終始しているが、彼らについての今日一般の解釈は著しく改められている。」……「ウェーバーは、一個の市民として存在するかぎり、科学の能力を超えたものとして価値判断を容認していた。」……また「ミュルダールについても、最近になって、彼は実践の重要性を説くと共に、政策の実行可能性が問われなければならないとしている」と。

これは価値問題の方法論に関するものであって、前の真屋氏の第3論点と重なる。しかし真屋氏は私が客観的な事実認識と主観的な価値前提との二元を考えているのに対して、むしろ両者は切り離し得ないと批判しているのであるが、こんどの橘木氏の場合は私の立場をまったく「没価値論」と決め込んでいるのである。政策論は、「価値現象」に取り組むと同時に、政策論自体として「価値前提」をもたなければならないことについては、前段でミュルダールの「黒人問題」の例をかりて説明したので、ここではふたたび繰り返さない。ただウェーバーやミュルダールの私の解釈が間違っているといわれると、それには大いに異存がある。

まず、ミュルダールが若い頃は価値判断の排除を主張していたが、最近はそうでないという橘木氏の解釈は半可通なのである。ミュルダールがカール・マンハイム流の「知識社会学」に従って事実認識にも「価値前提」が不可欠であることを認めたのは比較的後のことであるが、このことは、橘木氏のいうように、ミュルダールが実践的な価値判断の提唱を認めたことを意味しない。ミュルダールは古典派経済学が事実認識からただちに「自然調和」という自然法的な価値判断を導いたことを認識の歪みとして非難しているが、この点は依然として変更はないのである。事実認識にも価値前提が必要だというのは問題の qualification を指し、価値判断の justification を指すのではない。この区別を無視すると、ミュルダールが科学の役割とか科学のエトスとかをあれほど重視していることは理解されないだろう。彼は価値前提（問題設定）なき事実認識を「素朴な経験主義」と呼んだが、事実認識なき価値判断の提唱は「素朴

な理想主義」と呼んでよいだろう。因みに、ミュルダールの「価値前提」という語は、すでに『経済学説と政治的要素』の第八章に、戦前のドイツ語版からまったく変更なしに用いられている。

次にマックス・ウェーバーはどうか。上述のミュルダールによる自然法思想への反対は、まさにウェーバーの「没価値論」を継承するものである。しかしミュルダールは政策論に関心をもっていたので、たとえば黒人問題における「人種平等」とか、アジアの貧困問題における「近代化」とかいう価値前提を選定し、それらの現実的意義および実現的条件を究明しようとした。ウェーバーはどちらかという歴史的認識に関心をもっており、彼のいうところの「価値関係」(Wertbeziehung)の意味は、歴史的・文化的現象が様々な形態をとって現われるのに対して、研究者はそれらの「比較研究」を通じて、特定の価値意識にとらわれることなく、いわば「価値の感受性」を広く持つべきであるということなのである。そういう意味ではウェーバーも価値意識なり価値前提を認めたとは私は解する。橘木氏は、ウェーバーが個人の資格での価値判断を容認したというけれど、それは枝葉末節の問題である。ウェーバーもミュルダールも、「科学のエトス」を忠実に守りながら、社会科学の立場から価値問題に迫ろうとしているのである。(ウェーバーの「価値関係」とミュルダールの「事実関係」との比較に立ち入るだけの余裕はいらない。)

12. 最後に第3に、橘木氏の次の説明を取り上げたい。

「山田のいう科学的立場による社会保障政策論は、社会保障制度がまだ未熟な段階を脱却していない——たとえば財源を無視したり利害が鋭く対立したりする——日本においては、重要な警告になり得る。」……さらに結論の部分にも、「山田の政策論は、科学的立場が十分に理解されていない現代日本の社会保障において重要な貢献であるし、多くの示唆を与えていると思うが、〔望むらくは〕実践論や実行可能性を中心に置いた社会保障論を期待してやまない」と。

以上の橋木氏の説明を見ると、社会保障の制度が著しく利害対立を伴い、利害にとらわれた議論が行なわれるという意味で、それは「未熟な段階」にあるといっているようである。しからば経済問題はいっさい合理的に行なわれているというのであろうか。しかしインフレも公害も利害対立を離れては考えられず、とくに今日は経済問題と社会問題とは切り離せなくなっていると思う。拙著の「まえがき」に述べたように、私は社会保障論に託しながら、実は一般の経済政策や社会政策にも通ずる方法論を念頭に浮べていたのである。しかし、この点は暫くおくとして、橋木氏は「科学」の役割を利害論を抑えることにのみ認めているようであるが、これは私の意図ではない。利害にとらわれて事実認識を歪めることは排するが、利害対立そのものの価値的意義を探ることは政策論の重要な使命なのである。それに橋木氏は、前には私の「知識優先」を非難しながら、ここでは利害論を抑えるための「知識優先」を承認しているようである。この矛盾は、科学ないし知識のタイプ別についての橋木氏の曖昧さに基づくのであろう。政策論的科学は（事実問題以外の点で）利害論やイデオロギー論に君臨するようなものではない。

13. さて橋木氏自身が社会保障政策論についてどういう問題意識をもっているのかは、これだけでは推量できない。最後の引用個所で、「実行可能性を中心においた政策論を期待する」といっているのを見ると、具体的な政策提言を行なうべしというのかも知れない。氏が「没価値論」を非難したり、主知主義を攻撃したりするのはそのためかも知れない。私も政策提言の必要を否定しない。ただ安易な提言の横行にはかねがね疑問をもち、でき得ればミュルダールが『アジアのドラマ』で「近代化政策」を提言したような、基礎のしっかりした提言こそ望ましいと私は考えている。ただし拙著の意図は、直接提言を行なう前の、提言のための諸条件の考察に重点がおかれている。

ところで、それとは別に、橋木氏は経済学者として「効率化」というような基準による政策論を

考えているのかも知れない。これについては、拙著で批判したように、私には疑問がある。一つは、今日の経済問題は単に経済面からのみ考察すべきではないこと。もう一つは、たとえ経済上の原則を取り上げるとしても、それらが現実の人々にどのように受け入れられているかを検討しなければならないこと。したがって、結論をいえば、資源配分の効率化を基準とする政策論よりも、もっと広い視野で経済・社会両面から展望を探る政策論が望ましいと私は思っている。

IV 計画と予測との相互関連

14. 以上、真屋・橋木両氏の拙著に対する書評を取り上げ、それぞれの批判に答えたのであるが、私の解するところでは、両氏とも政策論における価値問題の事実関係的 (fact-relevant) な解明という点を理解されていないように思われる。価値は事実を離れてはなし、事実は価値を離れてはなしという一種の認識論の確立に私はいろいろ苦心しているのであるが、そういう立場について、真屋氏は「経験主義」に偏っているといい、橋木氏はもっと端的に「没価値論」だという。価値は事実を離れてはなしというのは、決して事実を偏重することでも、また価値を没することでもない。また事実は価値を離れてはなしというのは、事実の奥に神の秩序を認めることでも、また事実を超えて基準や原則を持ち出すことでもない。

しかし、価値と事実というような「哲学的」タームで考えるよりも、むしろ経済学としては「計画」と「予測」との相互関連を考えるほうが、納得されやすいかも知れない。われわれはいま国のレベルでの政策、たとえば経済企画庁の経済計画のようなものを考えるが、社会保障の場合も長期的ビジョンのもとに制度の改善をはかるような計画が問題になる。そしてこのような場合、計画は予測を離れてはなく、予測は計画を離れてはなしと私はいいたいのである。われわれの計画は単なる希望や予言と異なって、現実の可能的変化の予測によって裏づけられなければならないし、他方われわれの予測は単なる傾向や変化を追うのではなく、特定の方向のもとに政策介入を許した条件

付の予測でなければならない。こうして計画と予測とは相互にからみ合うのであるが、これは「没価値」でもなければ、さりとて「超経験的」でもない。残念ながら両氏の書評は、認識とか知識とかについて政策論・計画論に適するタイプ（価値の必要と可能の認識）があることを理解されないのである。

15. 経済企画庁の経済計画では、社会保障給付費をもっぱら移転所得としてとらえ、その国民総生産対比によって計画数字を示している。「昭和50年代前期経済計画」によると、移転所得対国民総生産比は昭和50年度の7.37%に対し55年度は8.5%弱（対国民所得比では10%弱）に伸びるものとされている。因みにその後の実績数字は昭和50年度が7.2%、52年度の見込みは8.6%（対国民所得比では10.1%）になっており、すでに計画目標を超えている。また移転所得とならべて社会保険負担の国民総生産対比の計画数字は、昭和50年度の6.05%に対し、55年度は約7%となっているが、このほうの実績数字は昭和50年度5.1%、52年度6%（対国民所得比では7%）となって、計画数字を下まわっている。

計画数字をはじき出すためには、国民総生産の実質ならびに名目成長率、物価変動率、雇用者所得の伸び率などについて推計しなければならず、さらに社会保障の問題に関しては、年金・医療・その他福祉を分けてそれぞれの給付の伸びや、保険料および国庫負担の伸びを推計するわけであり、これらの推計は多くの仮定のもとに行なわれる。一般にこの種の経済計画は、計画がはじまって2、3年すると、必ず実績との齟齬が現われ、計画改訂の必要に迫られる。それは推計方法にも弱点があるが、むしろ問題自体が複雑化していることに原因があるのであって、このような場合には、計画の樹立が実際にどう反応するかを見定めながら計画を改訂していく「ころがし方式」による他ないのである。現に、前掲の「昭和50年代前期経済計画」もその改訂に取り組んでいるようであるが、それはこの種の計画の性格として当然のことである。

ところで上述のようなマクロ的計画の他に、もしくはそれとならんで、社会保障については制度改革を目的とする具体的なサブ計画が問題になる。たとえば、年金について最近「基本年金」とか「基礎年金」とかを中心とする改革案が提唱されているのがそれである。周知のようにわが国の年金制度は厚生年金・国民年金の他に幾通りかの共済年金が分立し、給付や負担の条件がかなりバラバラである。こういう制度間の格差を是正しようという要求と、経過的な処置として設けられた低額の福祉年金を改善しようという要求とが重なって、いわゆる「二階建て」なる構想が考えられている。すなわち、各制度に通ずる共通なベースの給付を設け、その上に各制度毎に異なる拠出比例的な給付を上積みするというのである。しかし、こういう構想を認めるとしても、ベースの給付の水準をどの程度のものにするか、それらの財源について税と保険料とをどう組み合わせるか、給付を個人単位にするか世帯単位にするか、さらに拠出比例分についても給付開始年齢その他をどこまで揃えるか、これらの諸点についてはなお様々な意見の対立があり、いまのところまだまとまっていない。これをまとめるには、現行制度の改変をどのように運ぶか、改善による各制度の利害をどのように調整するかが十分に検討されねばならず、なお結論を得るまでには紆余曲折を経なければならぬであろう。年金のみならず、医療保障についても、社会福祉（狭義の）についても、絶えず改善計画に取り組まなければならなくなっている。こういうサブ計画が基礎になってマクロ的な経済計画のなかの社会保障問題も具体化されるのであるが、実際にはサブ計画とマクロ計画とはそれぞれ独立的に行なわれ、両者をつけ合わせるというやり方がとられる。これも問題が複雑化しているため止むを得ないやり方なのである。

16. 私はいまこのような社会保障の計画に関して詳論するつもりはない。というよりは、科学的立場からは計画の立案そのものよりも、計画のためにどんな価値前提が必要であり可能であるかの見通し（予測）が重視されてよいと私は考えて

いる。

今日のような国民政策としての社会保障の思想は西欧では1930年代の後半から40年代のはじめにかけて台頭し、戦後30年余著しく発達を見たのであるが、それにはベヴァリジの社会保障計画とケインズの完全雇傭政策との結びつきをとくに注目しなければならない。これらはいわゆる有効需要論の線に沿って高い経済成長をもたらしながら、一方では完全雇傭の状態に近づき、他方では社会保障が国民政策的規模で定着していったと見られる。とくに西欧ではこのことが「福祉国家」の要求と結びつき、国民大衆の生活充実が重視されると同時に、労働生産性を引き上げていったのである。社会保障計画は当初は困窮者を救済するための正義論によって支持され、またこれら計画が国の経済を破滅するという点で反対もされたが、やがて経済と福祉とは必ずしも相反するものでないことが理論的にも経験的にも理解され、これによって戦後の顕著な社会保障制度の発展がもたらされたのである。ただし日本の場合は、戦後むしろ生産第一主義で進み、昭和40年代になってこれに抵抗する形で福祉重視が唱えられ、社会保障制度の充実が進行していったのであり、西欧のような経済と福祉との結合は必ずしも明確ではなかった。

ところで、最近西欧でも日本でも、経済と福祉との関連について大きな変化が現われてきた。高福祉のためには高負担が必要であるが、費用増加がこのままで耐え得るかどうか論議されはじめた。このことはたとえば医療費増加の抑止とか、年金の過剰給付の制限とかいう点で現実の問題になっている。ただし、このことはただちに福祉とか社会保障とかの行過ぎを意味するものではなく、医療についても年金についても、まだまだ十分でない面が多々あることはいうまでもない。(とくに日本において然りである。)したがって問題は、過剰の面と不十分の面との細かい検討によって答えなければならない。それにもっと大切なことは経済そのものの大きな変化を注目することである。経済成長に対するケインズ的アプローチがやがてインフレーションまたはスタグフレーションを招

き、これに伴う成長減速が社会保障の費用問題に注意を向けさせたのである。スタグフレーションの原因は、資源や技術が壁にぶつかったのに、国内的・国際的な競争制限の体制がデフレを阻止しているからであろう。それに、戦後は個人消費を抑制せずに公共支出をふやそうとする傾向があり、この点では社会保障制度もインフレーション促進の一役を荷っているといえる。要するに、これまでの経済と福祉との結びつきが必ずしも樂觀でなくなったのが今日の事情である。経済と福祉との結びつきこそ、社会保障計画の価値前提に関する主要問題であって、われわれは過去の変遷をふまえ将来の展望を臨みながら、問題を解明しなければならないのである。

17. 社会保障の改革については、以上の経済と福祉との関係の他に、具体的には制度上ニードと財源、給付と負担との関係などが論ぜられるが、それらの背後には価値前提として、私の解するところ、さらに自由と平等との関連が問題になる。

社会保障の制度改善については財源の効率化が問われるかも知れない。しかしたとえば医療に関して死亡率や罹病率はほぼわかるとしても、一般の健康維持への効果となると測定はむずかしく、したがって医療費の増加を健康指標に依拠して評価するような効率化原則の適用は理論通りにはいかない。年金の場合にも、ミニマムの保障ということがよくいわれるが、何がミニマムかの確定はむずかしく、とくに稼得能力を欠く生活保護と稼得者の退職後の年金給付とは同列に論ずるわけにはいかない。社会調査によってその時々々のニードを確定することがよく見受けられるけれども、個人差も環境差も著しいので、だいたいの傾向はわかるとしても、これを利用して「費用・便益の分析」に役立たせるのは(限定された範囲外は)無理であろう。

費用・便益の分析とは別に、社会保障の改革にとって内容的に大切なのは、従来の保険原則が多分に動揺を来している現状をどのように受けとめるかということである。

従来といえども、社会保障は社会保険以外に生

活保護も保健サービスもあったし、医療や年金に関する社会保険も国の補助が加味されていた。しかし物価上昇・環境破壊・人口高齢化などの外圧によって生活擁護の要求が高まり、このため保険原則に対し扶助原則を重視すべしという世論が広がっている。しかし扶助原則の重視は、財源を保険料よりは税金に多く求めることになり、そのことはとかく給付水準を低く抑えがちであるし、また税金による公共支出と個人の消費支出との間には競合の関係が出てくる。およそこれら問題の背後には自由と平等との二つの価値理念のからみ合いがあることを見逃してはならない。

自由と平等とは古くから取り上げられている理念であるが、両者の間には一方で自由を望みながら差別に陥らず、他方で平等を欲しながら拘束を避けようとするからみ合いがある。これまで各国はそれぞれ異なる型の社会保障のやり方を採用してきたが、それらは基本的には自由と平等との価値理念をいかに制度化するかにあり、われわれは各国の経験に照らして、メリット・デメリットを評価しなければならないのである。たとえばベヴェリジは年金について、社会保険のもとで最低限の保障を認めることによって平等化を求めると同時に、最低限以上は私的保障の自由に委ねたと解される。これに対し、大陸型の年金は社会保険として拠出に比例して給付を高め、拠出に基づく年

金権の公的保障のなかに自由の要素を入れたものといえる。しかし最近の社会変化による生活圧迫に対して、何とか最低限の保障を取り入れようとするのは、平等ないし扶助の要素の強化に他ならないであろう。また、医療の場合には病状によって給付が行なわれ、最低限保障なるものはないが、保険方式にせよ、公共サービス方式にせよ、選別的なニード充足という形の平等的扱いを基本にしながら、財政コントロールによる採算とか、一部負担による受療のチェックとかが問題になる。また生活保護の場合にも、単なる慈善的救済を脱して自力更生の途を講ずるという問題がある。

全体として平等の理念が高まりつつあると見られるが、平等といっても画一的な均等ではなく、選別的なニードの充足という意味での処遇の平等が要求される。同時に平等もしくは扶助の増強に対しては、財政上の必要から、また理念そのものから、絶えず自由の要求の導入がはかられる。それら平等と自由の関係を——前の経済と福祉の関係とともに——制度の上にどのように具体化させ、これによって既存の利害対立をどこまで包摂し得るか、これらを検討することがわれわれの政策論の問題なのである。この種の問題は、価値選択を含むけれども、それと同時にイデオロジカル・バイアスを避けるという意味での客観的な事実認識が追求されるのである。