

政策研究の基本的態度について

山田雄三

まえがき

昭和41年度から、われわれは研究会の一つに「政策研究会」なるものを発足させた。その趣旨については、すでに本誌第2巻第1号(昭和41年6月刊)の「昭和41年度研究プロジェクトの概要」のうちに、次のように述べられている。

「政策研究会では、トピック的な問題を取りあげることが、提案や答申を行なうのとは違って、あくまで問題整理を主眼とし、資料を確定することによって、どこまで意見の対立が調整できるか、どこから政治決定に委ねなければならないか、というような解明をやりたいのである。この場合、政策問題を真に科学的に論議するための方法論が明確にされなければならないが、そのこともこの研究会でときどき取りあげたい。」(前掲箇処, p. 27)

この政策研究会は昭和41年4月以降数回開かれ、児童手当制度、経済計画における社会保障、高齢年金などを取りあげてきたし、最近では医療問題を取りあげている。趣旨説明に述べられているように、われわれはここで提案や答申を行うのではなく、あくまで研究的立場を堅持しながら、問題の整理や資料の吟味にあたるつもりであるが、もともと政策とか行政とかに密接に触れるものであり、率直に言って政策研究がどういう態度で進めらるべきかは、研究会参加者の間でもまだ十分に意見が固まっているわけではない。趣旨説明のなかでも述べられているように、「政策問題を真に科学的に認識するための方法論」も取りあげたいという目的から、去る11月24日の研究会において、「政策研究の基本的態度について」と題し私が報告を担当し、それを中心に活発に討論を行った。本文はその時の報告および討論を土台とし、かなり補筆を加えて、一文にまとめたものである。そのとき出席された小山路男氏にはとくにコメントをお願いすることにした。

いうまでもなく、この問題はなかなか厄介なもので、ここで何らかの結論に達したというものではない。あく

まで報告者個人の意見として発表した報告が中心であるし、報告の背景になっている多くの学説とか文献とかについてもここでは詳しくとりあげられていない。ただこの種の問題を真剣に反省することは、われわれの研究のレヴェルを高めるうえにきわめて重要であると思う。社会保障にかぎるわけではなく、一般に政策論ではとかく理念論や利害論がはびこっており、そのことが事実認識を歪め、問題設定をかたよらせている。政策研究を正しく伸ばすために、これらの点は十分警戒しなければならない。この一文がこの種の問題の反省のための一資料となれば幸いである。

予め、当日研究会で配布した「報告の概要」を再録することにしたい。それは17カ条の基本命題を列挙したものであって、当日はそれにしたがって報告を運んだ。いま考えると、やや形式論に堕し過ぎた嫌いもあり、したがって本文では、そのうちⅠとⅡの価値問題を扱った部分を簡単にし、Ⅲ以下の利害対立、社会体制、社会計画をやや詳しく論じたいと思うのであるが、それにしても一応研究会の議事録を残すという意味もあるので、予め報告概要を再録することにした。ただし表現の仕方不明瞭のところもあったから、ここでは若干変更したことを了承していただきたい。

政策研究の基本的態度について(概要)

Ⅰ 価値と事実との関係

- Ⅰ・1 価値は主観的要求であって、形而上学的な実体とか自然とかいうものに価値の根拠を求めてはならない。(実体論または自然論への反対)
- Ⅰ・2 価値の実現はどのようにして事実が変更できるかという一種の事実分析によって答えなければならない。(事実分析または効果分析の必要)
- Ⅰ・3 事実の認識を、ある価値を固執することによって歪めてはならない。(イデオロジカル・

バイアスへの反対)

I・4 事実の認識のためには問題設定が必要であり、問題設定のためには価値前提が必要である。

II 研究のための価値前提の立て方

II・1 研究のための価値前提は選択的・仮説的であって、決して先験的・自明的なものではない。(仮説的対自明的)

II・2 価値前提は、研究者が現実の発展方向を能動的に探求して立てられるのであって、現実支配的なある政治的要求を単に受動的に承認するのではない。(能動的対受動的)

II・3 価値前提は、自由とか平等とかいう抽象的な理念の形をとるよりも、個人の自由と国家の干渉との組み合わせによってある種の社会体制への方向という形をとるのが望ましい。(社会体制の問題)

III 利害対立

III・1 各社会群はそれぞれの利害を表明しているが、そういう各群の現実の表明に囚われず、真に利と害とがどこにあるかを明確にしなければならない。

III・2 ある種の社会群は組織力が弱いためにその発言が尊重されないことがあるが、研究者としてはその利害を明確にしなければならない。

III・3 各社会群の利害対立の調整はむずかしい問題であるが、一國全体の社会計画を考えると、全体の発展がうまくいかなければ、各自の利害のうえにも悪影響があることを覚らなければならない。(社会計画の問題)

IV 社会体制

IV・1 資本主義・社会主義という区別を固定化して考え、それぞれの最近の変化を軽視するのはよくない。

IV・2 われわれの社会体制は、個人と全体、自由と干渉、分権と集権との組織化の進展であり、現実ではいろいろな工夫が試行的に現れていると見るべきである。

IV・3 社会体制の決定は歴史的運命に依存することが大きい、各体制はそれぞれの経験と相互の交流を通じて、改善を図ることができるし、またその必要がある。

V 社会計画

V・1 社会計画においては諸目的または諸要求

が競合し、それらの優先順位は結局政治的に決定される他はないが、その決定のために、民意を確かめたり、国際比較をやったりして、できるだけ判断資料を集めることが大切である。

V・2 計画については最大の目的を最小の費用で達成するという効率の原則が強調されるが、基礎的ニードと呼ばれるものの大部分はむしろ社会的な標準値を定め、それらを充足することが要求される。

V・3 経済的諸要因と社会的諸要因とを合せ考慮し、経済的諸要因の発展による福祉効果と、社会的諸要因の発展による生産性効果とをできるだけ確めることが望ましい。

V・4 財源の制約を十分に考慮し、種々の前提のもとに短期的ならびに長期的な計画を立案することが望ましい。

I 価値問題

まえがきで引用した概要のうち、IとIIとはいわゆる価値問題もしくは価値判断問題を取りあげたものであり、およそ政策研究の基礎をなすものなのである。しかし、そういう基礎問題をあげつろうよりも、実際にわれわれの研究を前進させるためには、むしろIII以下の利害対立、社会体制、社会計画の三つの問題にとり組むことがよいのではないかと思う。ここでも、紙数の制限もあるし、また形式論に陥ることを避けたいということもあるので、価値問題についてはごく簡単に私見を要約するにとどめたい。

価値問題に関して私のいいたいのは、ある意味ではマックス・ヴェーバーの没価値論の線に沿うものであるが、またある意味では没価値論に賛成しかねる、ということである。たとえば「自由」とか「正義」とかいう抽象的理念をもち出すことによって、ある理想状態を絶対的に正当なものと思ったり、信じさせようというような考え方をわれわれは排斥する。社会保障の改善を語る場合、何か絶対に正しい社会保障の体系があると考え、そのために公平とかヒューマンイズムをもち出すことがある。それはまた「実体的」に、ある状態を「真の実体」とか、「事物の自然」とかといって説明し、そういう実体を認識することができる、というのである。それは認識という作用にあまりに過大の期待をよせるものといってよく、われわれの認識の作用は、「本当の」理想的状态などをつかむことはできないのである。また理想状態といっても、

それは必ず特定の内容をもつのであるが、それを正当化するために人は「正義」に適合していると説明し、したがって特定内容のものを無内容な正義という言葉に結びつける。つまり、内容の違った状態がそれぞれ等しく正義に適合しているというのであるから、水掛け論になってしまう。ヴェーバーが排したのは、こういう価値判断の絶対化なのである。さらにこの絶対化はしばしばイデオロギーという形をとる。イデオロギーというのは現実の階級対立にもとづく価値要求をいうのであるが、それに正しいものと正しくないものとが区別される場合、やはり正義とかヒューマンイズムとか、歴史の正しい歯車とかいう理念がもち出される。しかもイデオロギーさえ正しければ、その認識もまた正しいものと決めこまれ、認識の歪みも是認されてしまう。これをイデオロジカル・ヴィアスといい、理念の絶対化にともなう非科学的な考え方である。われわれはヴェーバーとともにこの種の考え方を排斥しなければならない。

しかし、上述の意味での没価値ということはあらゆる意味で価値判断に触れないという意味ではない。もしおおよそ価値判断に触れないことが没価値論だというならば、われわれはそういう没価値論には反対しなければならない。何よりもまず政策研究にとっては政策要求、したがってそれに伴う価値要求がとりあげられなければならない。ただ、とりあげるといっても、ある価値要求を絶対化するのではなく、政策研究をやる場合は、ある政策要求なり価値要求なりの実現条件をさぐらなければならないので、そのために事実変化の可能やその結果の吟味に重点がある。そこではやはり事実認識が問題であり、ただ政策要求に応じて事実がどのように変化し得るか、また変化すべきかが問われるのである。しかも、そこで政策要求というのは、単に現実に支配的なものに限らず、潜在的なものもとりあげられ、現実の諸要求の分裂・対立を超えて、必要な発展方向が探り出されなければならないのである。ヴェーバーではそういう点がやや曖昧である。さらに進んで、ヴェーバーで力説が足りなかったのは、問題設定や概念構成に伴う価値意識である。社会科学では事実認識においても、必ず価値意識が伴うのであり、そのためには前提となる価値意識を明確に示すことが大切なのである。ミュルダールのいう価値前提が社会科学的研究にとっては不可欠なのであり、たとえば西歐的近代化を是認するのか否認するのかという価値前提がなければ、問題も浮ばなければ、研究も進められない。しかしそういう価値前提はあくまで仮説的・選択的なものとして研究作業のためのものであり、決して先験的・自明的

なものとして価値そのものを絶対化するのではない。

さて、価値問題についてこれ以上立ち入らない。価値を絶対化せずに、しかも価値を前提とするというとき、われわれは「正義」とか「自由」とか「ヒューマンイズム」とかいう抽象的理念を考へることからできるだけ脱却する必要がある。そういう抽象的理念も時に必要であることは否定しないが、むしろ利害対立とか社会体制とか社会計画とかをどう考へるかという形で問題を具体化させることが望ましいように私には思われる。以下これらの問題を中心に、できるだけ社会保障の例を念頭において、政策研究の基本的態度を考へてみたいと思う。

II 利害対立

政策論では、理念と同時に利害ということがしばしば主張される。政策的要求の背後には各社会群の利害対立があるから、利害関係をとりあげることはきわめて現実的である。時には利害を露骨に出さないで、それを理念論で装うことがあるが、そういう場合にはむしろ理念論をはぎとって、利害関係を明るみに出した方がよい。ただ、各社会群が銘々自分の利益を主張して譲らないとすると、収拾の途がなくなることは必定である。利害関係は結局は力の強弱に依存する他ないこともあるが、できれば利害を超えて全体の発展を意図することが望ましく、個人なり社会なりの利害と全体の発展との関係をどう考へるか、そこに政策研究にとってむずかしい問題が横たわっている。

人々とはかく近視眼的に目先の利害に囚れやすい。たとえば社会保障についていうと、負担は少いほどよいし、給付は多いほどよいといわれる。そのためか、何もかも国におんぶすることが社会保障の建て前であるというようにも考へられている。しかし国の負担ということは結局税金で賄うことであり、人によって軽重はあろうけれども、税金も国民の負担であることには変りはない。したがって保険料でやるのと税金でやるのと、どういう階層にどういう負担の軽重が生ずるか、さらに進んでそれについてどういう状態が一国の発展にとって望ましいか、ということが争われなければならない。自分の、もしくは自分の階層とかグループとかの負担が軽ければよいと普通には考へられやすいが、それだけではどうともならない。児童手当制についても、事業主負担というやり方をとれば、すぐに企業側から反対があるけれど、検討しなければならないのは、一国全体として労働力の涵養をどのように考へるか、また企業間の賃銀格差による労働力の非流動化をどう打破すべきかということである。つま

り、もっと全体的に考えて、児童手当制が企業にとってもプラスの効果がありはしないかという分析が大切である。利害関係というのは単に目先だけのものではなく、もっと広範に利害の関係を明確にすることが政策研究の第1の課題である。

しかし、局部的な利害だけに囚れるなどといっても、それはたしかにむずかしい。長い目で見ると、目先の一時的利益も結局は損を招くといわれても、人は目先の利益を容易に断念しないであろう。物価抑制策がなかなかうまくいかないのもそういうことのためである。一般に、買うものはできるだけ安く、売るものはできるだけ高いことを人々は望んでいる。全体としては物の値段が安い方がくらしよいには違いないが、他の品物が高くなるのに自分の品物だけ安く売るということは承知できない。局部的な利害に囚れず、長期的・全体的に考えなければならぬといっても、単に道徳論的な説教で人は動くものではない。何かのきっかけがあって、どうしても視野を拡げなければならないのでなければ、問題は解決されない。

一つの方法は、幾つかの集団が互いに利害を主張し合い、互いにチェックし合うことであろう。これは現に今日の社会のなかにいろいろな形で現れていることである。かつて個人主義的な自由競争が理想とされたが、実際にはそういうものは実現せず、むしろ独占とか組合とかが結成されて、互いに自分たちの利益を守ろうとしてきた。もちろん、団結が容易にできるグループもあれば、容易にできないグループもある。容易にできないグループは、他が団結すれば、それだけ不利を受ける。未組織労働とか消費者とかいうグループがそれであり、こういう場合には、政府とか第三者とかがバックになって、これらグループの利益を代弁したり、団結を促進したりする他はないのである。今日はこういう動きも次第に顕著になってきて、欧米の例でいうと1930年代ごろからその転期が現れているように思われる。つまりそれまでの社会運動は組織労働者が中心であったが、その頃から国民大衆を含む社会運動が出てきて、社会保障もそういう線に沿っているのである。こうして利害集団は国民大衆に拡大され、できるだけ広く国民の各層が相互にチェック・アンド・バランスすることを考えざるを得なくなっているのである。ギャルプレースのいう“countervailing powers”（対抗力）というのはそれであろう。しかし、その場合、各グループが自分だけの利益を主張して譲らないのでは、うまくいくはずがない。大切なことは、各グループが何らかの程度で全体の発展に関心をもち、そこに

自分たちを位置づけることであろう。たとえば労使の対立にしても、何らかの共通の資料のもとで銘々の利益を考えるとこのようにしなければ、単に力の関係になってしまう。こうして各利益集団が銘々の利益を主張しながらも、それぞれが全体の発展を担当するというのが、ミュルダールの“infra-structure”（下部機構）であり、そうならばそれはもはや力の対抗というのではない。

以上で明らかなように、利益集団の対立がうまく運ばれていくには、各グループにあまり力の強弱がなく、できるだけ国民各層をカバーすることが大切であるが、それと同時に各人の態度が単なる利己的なものから脱却するのでなければならないのである。すでにマーシャルが前世紀の終りに指摘しているように、目先の利益で動く利己的な人間から、全体の発展なり長期の利害なりを考慮する“deliberate”な人間にいたらなければならないのである。それは、しかし、決して道徳論ではない。そこにはいわば「民度」の発達というような歴史的なものがあり、これは一部には所得水準の上昇による余裕にもとづくといえるし、また一部には経験を積んでの反省の結果ともいえるのであろう。たとえば脱税とか公害とかいう問題が、国によって頻度が違うのは、ここにいう「民度」の差によるのであって、たとえ罰則の軽重があるとしても、民度が低いと罰則もとかく骨抜きにされてしまうのである。残念ながら日本は欧米に比較して民度が低く、それだけいろいろな点で利害対立の摩擦はなかなか解消しそうもないのである。

こうして利害の問題は非常に複雑している。政策研究の立場からは、特定のグループの利害に囚れることなく、広い視野から諸グループの利害関係を明確にすることが必要であるとともに、利害対立を調整する方途をできるだけ探ることも必要である。そのためには、対抗力の援助、下部機構の育成、個人や政府の態度の変化などについて、将来の可能性をさぐらなければならないのである。しかしそうはいっても、問題によっては妥協も調整もできない場合も十分あり得るわけであって、そういう場合われわれの研究はそれ以上に進んでいくわけにはいかない。そのときは、ミュルダールがある箇処でいっているように、何らかの「事件」が起ることによって人々の態度は変化するであろうという期待をかける他はない。

ここで二つの問題に進みたい。一つは理念とか利害とかいうことが、多くの場合社会体制という問題とからんで主張され、むしろその方が単なる理念論や利害論よりも具体的になるので、われわれも政策研究の立場から社会体制論なり社会秩序論なりをとりあげるべきであると

思う。それが第1の問題である。第2の問題は社会計画を政策研究の立場から考えるということである。つまり、利益集団のそれぞれの要求を評価し、財源という制約条件のもとにそれら要求の実現を計ることが、ここでいう社会計画に他ならないが、各利益集団がそういう共通の計画立案について関心を寄せることは、たしかに問題を一歩前進させるゆえんである。もちろん、そこにも政策研究として踏み越えられない限界はあろうが、われわれもまた利害対立の調整のためにこういう社会計画をとりあげるべきであると思う。

III 社会体制

理念とか利害とかをもち出す場合、何らかの意味において事実変化の認識が含まれている。つまりある事実の変化が特定の理念に適用とか、自分たちの利益になるとか考えられ、そういう事実の変化が望ましいとか望ましくないとか主張される。そういう事実の認識を離れると、理念も利害も抽象的になってしまう。たとえば近代化とかいうような経済・社会の発展方向がとりあげられるのはそのためであり、それに沿って理念や利害が主張されるのである。単に正義とか自由とかをもち出すよりも、近代化の方向をうち出す方が、はるかに具体性を帯びてくるといえる。そういう近代化によって、産業革命以後個人の自由とか合理性とかが著しく発達してきたこと、利害対立やその調整がいろいろの形で現れてきたことが、考えられる。そこに特定の社会体制が形成され、個人の自由と国家の干渉とがいろいろの仕方に関係づけられるようになった。しかし、社会秩序といっても、決して固定した理想状態が描かれるわけではなく、絶えず矛盾をはらみ、その克服に苦心しつつ、秩序化に向かって動いているものなのである。

たとえば社会保障について、保険原理と扶助原理との関係がしばしば論議されるが、私の考えでは、これは社会体制論として展開されるべきものと思う。生活保護が扶助原理によるべきことは疑いない。しかしいわゆる社会保険と呼ばれるものも、私保険と違って保険原理と扶助原理との混合なのである。社会保険は保険の形をとっているが、強制的なものであるし、国家負担も加味されていて、それは生活保護の扶助とは違うが、ベーシックな部分は社会全体が扶助するという建て前なのである。他方において、保険の形がとられているかぎり、個人もまた自己責任をとることが加味されているが、それと扶助原理が混合されているのである。国によってその混合の仕方に強弱があるし、また時間的にいろいろ変化もして

いる。イギリスは扶助原則が強く、年金ではフラット部分が重視されると同時に、医療では公共サービスの範囲がきわめて広い。フランスやドイツでは年金の比例部分が重視され、医療も保険制度による部分が多い。いずれが自由主義的か統制主義的かは解釈の仕方によっていろいろ考えられるが、要するにこれまでの歴史的発展を背負い、実際上の経験を積んで、その国々の特色が築きあげられてきたのである。しかもイギリスはイギリスで、フランスはフランスで決して固定したものではなく、それぞれ問題をかかえ、改善に工夫をこらしている。ここではあまり詳しくこの問題に立ち入る余裕はないが、いずれにせよ、個人責任と国家責任とをどのように配合すべきかという体制の問題に関し、大ざっぱには「混合」体制をめざしているといえるが、そこにいろいろな変形が現れているのである。日本の社会保障についても、所得保障的なものが医療保障的なものよりも弱いのが、それが将来どうなるか、さらにそれをどうすべきか、要するに社会体制の方向づけが問題になるはずである。ところが、多くは理念論や利害論がはびこっていて、社会全体の秩序化については世論もきわめて不統一である。

社会体制というと、人はすぐに資本主義対社会主義という対立を思い浮かべやすい。それは間違いではない。そういう体制論は今日もお十分に考えていかなければならない。しかし資本主義とか社会主義とかいうとき、これまでしばしば概念的に固定したものが考えられ、もしくは極度に固定した視角から問題がとりあげられてきたが、それには私は反対である。たとえば搾取の社会、社会主義といえば搾取なき社会というように規定することがあり、それでは明らかに一方が悪く、一方がよいことになり、はじめから善悪を分けて概念を規定しているに過ぎない。これこそまさにイデオロギー的である。そこでは、単純に、私有・私営は悪く、国有・国営はよいという議論しかなされず、現実の変化の認識に迫ろうとしない。財産の私有を認めても、所得を規制することはできないか、国営の場合に生産や経営を合理化するにはどうしたらよいか、およそそういう運営問題に神経を使わないところにイデオロギー的議論が出てくる。残念ながら、日本の社会政策論や社会保障論にはそれに似た議論がこれまで幅を利かしていたし、今日もおその系統が残っている。そういう社会体制論は棄てなければならない。

断っておくが、資本主義対社会主義の体制論が不用だということではない。私有・私営を原則とする体制と、国有・国営を原則とする体制とは、今日依然として区別さ

れる。しかしこれらの体制はそれぞれ内面的に変化にさらされ、資本主義体制でも国家の干渉とか計画とかが問題になっているとともに、社会主義体制でも企業利潤とか自由消費とかがとりあげられているのである。その意味で今日日本にとってとくに注目したいのは、西ヨーロッパの「福祉国家」と呼ばれる体制であろう。福祉国家という、単に資本主義の温存をはかるものと考えたり、また生気のない老化現象と考えたりする向きがあるが、それは現実の欠陥だけを見て、目標の意味するところを汲みとろうとしない見方である。この数十年、西ヨーロッパ諸国が苦心しているのは個人の自由と国家の干渉との混合体制であって、それはかなり成功しているのである。もちろん多くの欠点はある。しかし、どのようにして個人が無軌道に陥ることを制するか、利害対立を調整するか、独裁に墮することを避けるかなど、いろいろ現実の諸問題に真剣にとり組んでいることはたしかである。

以上によって、資本主義対社会主義というようなイデオロジカルな体制論を離れ、個人と全体、分権と集権というような関係を機能的につかむ体制論の必要を述べたわけであるが、これに関連して研究の立場から、まず何よりも明らかにしたいのは、望ましい社会体制を語るといっても、あくまで仮説として考えるべきで、独断的にそれが望ましいものと決め込んでほならない。仮説として考えるというのはある緊急必要な現実問題がこれによって十分解明されなければ、その仮説を棄てるということであり、したがって仮説がよいかどうかは、どういう問題がいま必要なものとしてとりあげられるかにかかっている。イデオロギー的に社会体制を論ずる人はそういう仮説的な考え方をとらない。ある社会体制が絶対に正しいと信ずるから、そのかぎり研究の必要はないはずである。われわれの場合は、あくまで社会体制を仮説としてとりあげ、いろいろな現実の複雑な問題がこれによって解決できるかどうかを尋ねるのであり、そういう研究作業を離れて単に社会体制を主張するのではない。

同時に、望ましい社会体制といっても、独断に陥らないためには、幾つかの型を比較することが大切である。もちろん、現実の発展方向はかなり歴史的に制約されていて、ある種の型は日本の現状から見てほとんど問題としてとりあげるに足らないと見られるかも知れないが、しかし他山の石ということもあるから、できるだけ別の社会体制の長短も考えることが大切である。いわんや同じ系統のなかにもさらにいろいろな種別があるから、これを比較することが大切である。ところで比較するといっても、そこからただちにもっともよいものがわかるの

ではない。恐らく、ある面では長短がはっきりしても、他の面ではそれがはっきりせず、したがって全体としてただちにいずれがよいかは軍配をあげることはできない場合が多いであろう。政策研究としては問題の論点を明確にすればよい。政治的・行政的にはいずれかに踏み切らなければならない、その場合には必ずしもよいからといってそれに踏み切るとは限らないことを注意したい。

IV 社会計画

利害対立を伴う諸要求に優先順位をつけるには二つのやり方がある。一つは独裁的に政策者が優先順位をきめる場合であり、もう一つは民主的に多数決によって優先順位をきめる場合である。いずれにせよ、これによって利害対立を全体としてまとめ、財源という制約条件のもとに、その実現の可能性をさぐるのが計画である。この場合、健康、住宅、教育、社会保障など、社会的諸要求を対象とするのが「社会」計画である。経済計画がもっぱら国民所得なり国民総生産なりについての計画であるならば、社会的諸要求をとりあげる計画をとくに社会計画といつてよい。もちろん経済計画を広義に解して社会計画を含めるというならば、それでもよい。あるいは、こんどの日本の場合のように「経済社会計画」という用語を使ってもよい。とにかくこういう一国民全体の計画を考えることによって、各社会群の諸要求を全体として調整する手がかりが得られ、それが大切な点なのである。また、社会保障というような制度は、各社会群の要求に押され、必要に応じて、かなり断片的に生成されてくるものだが、ある時期になるとそれらの整備が要求され、そういう場合にも将来の見通しによる計画が必要になるのである。

日本の場合、これまで幾度かの経済計画のなかに社会保障や社会開発の問題がとりあげられてきた。社会保障の計画についていうと、まず社会保障費なり振替所得なりの枠を決めなければならない、たとえば国民所得に対してそれを7%とか8%とかに見込む。他方では、年金・医療・生活保護などの諸制度をどのように考えるかが問題となり、一つには自然増としてたとえば年金の受給者や給付水準の将来の増加、生活保護基準の引上げなどを見込まなければならないし、同時に諸制度について改善の要求もあり、たとえば医療について赤字財政を解消するにはどうすべきかというような計画も考えられなければならない。こうした個々の制度の見通しの積上げと、前の全体の枠とをチェックするのである。ところで、自然増とか改善とかいっても、すでにいろいろ意見がわか

れ、振替所得についてもその財源をどうするかが、これまた意見のわかれるところである。しかし、意見がわかれるからこそ、そういう計画を立てて、意見をまとめる工夫が必要になることも忘れてはならない。

もちろん実際には意見の調整は容易でない。審議会のような機関を通じて諸方面の意見を聴くとしても、そう簡単に意見一致が見られるわけではない。また最近の経済審議会では各省の発言と接衝がなかなか活発で、予算分取りのような形になっている。各省の予算分取りならば、民間の知識を集めて独立の審議会を開くのは変だと思ふ。とくに長期について予算に影響することを決定するのは無理である。本當をいうと、予算権を握ってはじめて計画立案ができるのかも知れず、もしそれがなければ、計画といってもごく大ざっぱな方針だけを定める他ないであろう。もっと厄介なことは、社会主義体制でないかぎり、計画によって直接支配できる領域はかなり狭く、大部分はただ間接に影響を及ぼすことのできる民間の領域なのである。計画を立案しても、民間の反応については予想外のことも起こるし、また1,2年で情勢の変ることがほとんど常である。とくに経済的・社会的構造の不安定な日本においてはそうであり、計画が行われるためには実は構造そのものが安定化することが必要であるというべきなのである。いずれにせよ、計画と一口にいても、実際では容易でない。ただここでわれわれがいたいのは、個々の利害関係者ができるだけこぞって全体の計画に関心を向けるようになることが大切であり、このことが個人の利害を何らかの程度で調整する手掛かりにもなり、また安定化に近づくことにもなるということである。実際の計画立案がすぐにも利害を調整するものとは考えられないが、少くとも共通の問題を意識する気運は助長されるのである。

政策研究の立場からいっても、大切な点は国民各層が計画という共通問題に関心をもつことなのである。計画そのものは、たとえ研究の立場をとるにせよ、決して客観的な意味で可能になるわけのものではない。計画自体はやはり行政的に決められることであって、科学的とか客観的とかいう決定はない。計量経済学的手法を過信するのも危険である。要するに、政策研究の立場からは、計画立案そのものより、立案のための諸資料を提供するという役割を果たすべきで、次の諸点を注意したい。

第1に計画においては諸目標の優先順位を決める必要があるが、それについて最後の決定は政治的立場からであり、研究の立場からは優先順位を判断するための諸資料を提供することに重点がおかれるべきである。たとえ

ば国際比較によって日本の社会保障につき、何を伸ばすべきか、何を制限すべきかを判断する資料が得られる。もちろん、国によって特殊な事情のあることはたしかであるが、しかし同時に長短を判断できる面もあるのである。社会保障というような問題は、各国ともそれぞれの経験について互いに学ぼうとしており、そういう知識交流はますます必要になっているのである。政策研究にとって、国際比較は、あまり機械的に考ええしななければ、大切な課題なのである。また優先順位については民意とか世論とかを調べることも大切であり、これまた政策研究にとっての課題であろう。ただしここでも民意とか世論とかを機械的に解釈することは警戒を要するものであり、声の大きなものが必ずしもニードが大であるとはかぎらない。アンケートの仕方を十分に工夫し、適当な指導を与えることによって、真のニードをつかむことを心掛ければならぬ。

第2に、社会保障とか社会開発とかいうものにとっては、ベーシックなニードについて社会的な標準値を確定することが大切である。たとえば栄養などについては、カロリーとか蛋白とか必要摂取量が多分に科学的に確定できるのであって、それと実際摂取量の比較を行うことは、政策判断の不可欠の材料であろう。同時に義務教育の程度や住宅の量的、質的な程度も問題になる。これらの標準値は決して固定したものではなく、所得水準の発展にも依存するが、われわれはそういう変化の過程を分析する必要がある。もちろん問題は案外複雑していて、一義的な答えが求められるとは考えないが、少くとも時系列的に、国際比較的に、統計資料を整備することは大切である。そうして、これまで経済問題が個人的な効用というようなものを中心に論じられていたのに対し、社会問題の場合は社会的・ベーシックな標準値というようなものが大きな役割を演じてきたことを注意しなければならない。

第3に、社会計画を考える場合も、何か一義的な解答が得られると考えることは危険であって、むしろ将来の状態に関して幾つかの仮説を設け、いろいろに考案して見ることが大切である。計量経済学的手法を用いても、決して一義的な方向づけが出てくるわけのものではなく、われわれはベストの一つの状態よりも、ベターの幾つかの状態を測定することを試みなければならない。政策研究にとって大切なことは、結論ではなく、仮説とか前提とかを広い視野からとりあげることである。計画を考える場合に、よく効率とか最小費用・最大効果だとかいう原則がもち出されるが、こういう原則もあくまで

一つの仮説であり、たとえ効率が劣っても充足されねばならぬ必要もあるのであって、あまり形式的に処理すべきではない。社会面の諸問題にはむしろ効率だけでは押せない点が多い。

山田論文へのコメント (小山路男)

この論文は社会保障の研究を進めるにあたっての学問的立場のあり方、あるいは方法論について問題を提起している。政策論一般に共通のことではあるが、とくに社会保障研究にあたって、私たちは大きな困難に直面している。それは一つには社会保障自体がまだ新しい経験であって、その概念や範囲についても明確な見解の統一もみられていないことによるのであろう。また保険、年金、扶助のどれをとっていても、制度の仕組みがきわめて複雑である。このために、実態や制度の面から接近して全体像をつかもうとしても、なかなか容易でないこともある。さらにまた、この論文で論じられているように、社会保障研究は一方では行政に密接に関連するとともに、他方では関係者のすさまじいまでの利害対立に巻き込まれやすい。研究者が個人としては客観的立場を維持しているつもりでも、それが真の意味での客観性にまで高められるのが困難である事情もある。社会保障研究の前進のためには、これらの悪条件の存在をよく確認し、研究の方向や内容を決定して行かねばならない。さもないと、空虚なイデオロギー論に落ちこんだり、素朴な制度解説に終わってしまう危険がある。この意味で、方法論的基礎の確立が今日ほど重要なときはないといってよいであろう。

山田論文の目ざしているのはまさにこの点にあるのであって、私自身にとってきわめて興味深かった。主要な論点は、みられる通り、利害対立、社会体制、社会計画の三者からなっている。いわれていることの一部は、ある意味では、研究者に当然要求されるべき筋合いのものであり、常識ともいえるものもある。けれども、この程度の常識すらも守られず、研究に混乱が生じているのが現状なのも事実である。ここで提起されている三つの論点は相互に関連しあっていて、切り離すべきではないけれども、私はその一つに問題を絞って考えてみたい。それは社会体制についてである。

およそすべての関係者が自己の利害を主張する場合、例外なく持ち出されるのが社会保障の理念である。自己の主張の具体的根拠を明示するかわりに、国民福祉の向上とか社会的正義とかという抽象的で無内容な価値基準

に依存することでこれを客観化しようとするのが現実の姿である。たとえば医療保険の赤字問題を取りあげても、関係者のすべてが社会保障の理念の名の下に、実は自己の利害の主張に終始している。このような状態では、客観的事実認識そのものすら、きわめて困難といわねばならないであろう。

それゆえに、このような困難を乗り切るためには、社会体制の概念を導入することが有効であろうというのが、まさに山田論文の主張である。ここで社会体制といわれるのは、社会の仕組みが個人責任を基調としているのか、国家干渉に重点がおかれているのかという組合せについての考え方をさす。ただし、この主張を行う場合、資本主義対社会主義というような観点に立つのか、近代化とか福祉国家という観点に立つかは必ずしも明らかではない。主張されているのは、社会保障の変化や発展の方向を解析するにあたっては、個人と国家の関係をどう考えるかが基本となることのみである。

一読して私がすぐに想起したのは、かつてのヴェディゲンの主張である。彼は社会政策の型を経済秩序に関連させて理解すべきことを主張し、個人主義と集産主義を極限概念として導入する。個人主義の極限はアナーキズムであり、集産主義のそれは共産主義である。現実の社会体制はこの両者の中間にあり、その位置を決定するのは個人の経済能力(Einzelwirtschaftskönnen)と社会欲求(Gemeinschaftswollen)との関係であるというのである(Walter Weddigen, *Die Sozialpolitik*, Jena, 1933, S. 58. および最近のものでは Derselbe, *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*, Stuttgart, 1957, S. 50 ff.). いまここでヴェディゲンの特異な理論構成を吟味する必要もないし、またその余裕もない。ただ、私の言いたいのは、個人責任と国家干渉との関係という山田論文の言葉を、個人主義と集産主義に読みかえうならば、両者の考え方はきわめて類似することである。

けれども、この考え方で社会保障の動きを解析するためには、さらに第2次接近としての理論的武器を必要とするであろう。つまり提示されているのは政策論一般に共通する認識手段であって、これを社会保障研究に適用するためには、いまひとつ具体的指標を用意する必要があるというのが私の感想である。山田論文では、社会保障における保険原理と扶助原理についての最近の論争も、むしろ社会体制論の形をとるべきだと述べられているが、私は逆に社会保障そのものの諸原則に降りてこなければならぬと思っている。たとえば、社会保障を社会体制論の立場から、それが資本主義と社会主義の両面をもつ

という主張(佐口卓教授)もあるが、そういうだけでは常識論に止まらざるをえないであろう。あるいは山田論文のように福祉国家とか近代化の概念をもってきても、これらの言葉はすでにわが国では価値に規定されたものとして理解され、用いられてもいることを忘れてはなるまい。

私は社会保障の国際比較にあたって、平等主義原則と能力主義原則の概念を用いることを提唱している。平等主義とは国民の最低限確保を社会保障の目的とするものであり、能力主義とは社会保障の中核に社会保険をおき、高い賃金、したがって高い拠出に高い給付を対応せしめる原則である。この概念は幸いにして学界の共通用語として、いまや定着しつつあるようである(最近の文献としては、近藤文二「社会保障における自由と平等」『日本労働協会雑誌』96号、42年3月)。私はイギリスおよび英法系諸国と北欧諸国では平等主義の考え方が強く、西ヨーロッパ諸国では能力主義の立場が支配的であるとみるのであるが、中鉢教授が私の説を引用しながらかつて規定した平等型と能力型という型理論には賛成できないでいる。それというのも、これら諸国における社会保障の実態はなお流動的であり、固定したタイプが確立されているわけではないからである。私の考え方については他の文献にゆずり(拙稿「平等主義原則と能力主義原則」『週刊社会保障』、42年1月30日号)、ここでは個人責任と国家干渉という観点とどう交渉しあうかを考えてみたい。

イギリスの社会保障が最低限の確保を全国民に平等に確保することによって、実は自由主義社会の安定をはかるものであることは一般に承認されている。けれども、同じく平等主義の立場といっても、北欧諸国の福祉国家の場合には、地域主義の立場が強く、イギリスとひとしくみることとはできない。いえることは、最低限の確保が個人責任の余地を大きく残していることである。また、西ヨーロッパ諸国の能力主義の場合には国家干渉が強いのかというと、これまた明らかに否である。社会保険が

強固な組合主義を土台としている場合には、民主的ルールによる運営が自主的に行われているのである。要するに、先進諸国では社会保障のフレーム・ワークを法的に規制するにあたっては国家干渉は当然に必至とされるが、その規制の仕方なり運営方法にあたっては個人責任の確保が十分に配慮されているのである。イギリスの場合、最低限確保を強制するという意味では、ある種の国家社会主義といえないわけでもない。だが、国家干渉は個人責任を生かすために行われたことの意味を考えなければならぬであろう。

このように考えると、国家干渉と個人責任というシェーマをいまひとつ社会保障に接近させる理論構成には、まだ検討を要する問題が多く残されている。財源や社会保障水準のあり方、さらには所得再配分効果の測定という定量分析のなかから何らかの手段をさぐってみることも重要であろう。あるいはまた、各国の諸制度の背後にある歴史的社会的事情を検討して、定性的判断を求めるとも同様に必要とされよう。私自身としては後者の比較制度論的研究により多くの関心をもつのではあるが、これのみが正しいとする独断の立場をよしとするのではない。ただ、同じく社会保障が展開しても、各国の独自の事情によってその具体的姿が異なることに歴史の重みを感じざるをえないのである。

結論を急ぎたい。理念と社会体制に関する山田提案はそれ自体きわめて重要ではあるが、社会保障研究の独自の理論的操作としてはまだ弱いというのが私の感想である。ただし、この種の考え方を導入することによって、社会保障の発展を弾力的に、また機能的に把握することのメリットは大であると考えられる。私自身の問題でいえば、ここで提起された論点を平等主義と能力主義という原則論の立場とどうからませるか、あるいは山田提案で各国の社会保障の比較研究がどこまで整理できるかが、興味があると考えている。コメントらしからぬものになってしまったが、問題の重要性にかんがみて多くの人々からご教示を戴ければ幸いである。