

Title	社会保障の思想と政策 (最終講義) (藤澤益雄教授退任記念号)
Sub Title	Doctrine and Policy of Social Security (In Honour of Professor Masuo Fujisawa)
Author	藤澤, 益夫(Fujisawa, Masuo)
Publisher	
Publication year	1996
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.39, No.3 (1996. 8) ,p.1-
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19960800-00685724

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

最終講義

社会保障の思想と政策

藤澤益夫

<要約>

社会保障が目的概念として提唱されていた導入段階から実体概念に結実発展している現在までの展開プロセスにつき、たまたま時期が重なり合っている自己の研究歴を回顧することを通じて具体的に展望し、現代福祉社会の性格と位置を社会経済学的に考察した。産業社会の高度化にともなう市場のつまづきは、公共介入の積極化と恒常化を経済循環の安定性維持のための制度的条件とするようになっていく。このなかで、生活過程に対する政府介入を代表する社会保障政策は、まず、産業社会が構造的に派生する生活不安に対処して、ミニマムベースのうえに基底的家計消費の公共化を社会全域に浸透させてきた。さらに近年では、所得水準の一般上昇のなかで進んだ家計機能の市場化を受けて、オプティマムベースを基調にする社会資本・社会サービスの供給システム整備にまで政策領域を拡げていることを示した。このような社会保障の役割の実質化と広範化は、巨大な費用負担を国民に求めるが、共通ニーズの画一処理の低位を脱して、いまでは個別ニーズへの対応を用意する以上、その負担原則は、応能のみに頼れず、受益格差を相応に反映した応益に傾いてくることをみた。

<キーワード>

価値観の転換、社会保障政策、市場の原理と介入の原理、市場のつまづき、ナショナル・ミニマム、公正基準、生活の都市化、家計機能の市場化、オプティマムベースの社会保障、家計消費の誘導、家計貯蓄の集約、応能原則と応益原則、福祉社会と国際関係

I

このように大勢のかたがたがわざわざお集まりくださり、まことに申し訳なく存じます。また、ただいま黒田学部長より大変温かく心のこもった紹介と望外の評価をいただきましたが、過褒とはまさにこのことであります。顔に汗しております。ありがとうございます。さて、本日これからお話しする「社会保障の思想と政策」——テーマは物々しいのですが、わたくしが半世紀近く慶應義塾に籍を置いて、たどってきた研究の筋道の回顧と展望とでもいいでしょうか、大雑把な中身を気楽に申し述べたいと思います。いま、この壇に立ちますと、さまざまな感慨がわたくしの脳裡を去来

します。商学部では本年3人の定年者が出ましたけれど、順当なればもう1名、50代なかばで研究の中道に倒れた塾入学以来の同年の知友小島三郎君がいたはずであります、惜しい男でした。こうしたひとびとと一緒になんとかここまで歩いてきましたが、かつて福澤先生が波瀾の生涯を顧みられまして、『文明論之概略』の緒言において「恰も一身にして二生を経るが如く、一人にして両身あるが如し」と、深い感慨を洩らされています。先生の響みに倣って、わたくしの生きてきた時代環境の激変ぶりを眺めてみますと、一身にして二生といわず、三生を経た感があります。

わたくしは昭和5年、1930年の生まれであります。翌年には満州事変が始まり、そのまま第2次世界大戦に拡がってゆきました。したがって、わたくしの成長期、15の歳まではウォーフエアの連続、戦争のただなかに育ったわけで、人の生命がいたって軽くあつかわれ、たれしもおのれの生と死を見つめざるをえない、狂おしく激しい閉塞の時代でした。ところが御存じのように昭和20年の夏、それこそ一日で状況は急転して、きのうまでの価値観は全否定されてしまいました。たまたまものを考え、社会を考えはじめた頃であったわたくしにとって、揺らぐことはないと思っていた足場の崩壊は大変なショックで、まだ未熟ながら、人の世に絶対なものはないとつくづく悟られました。いづどこでも国民全員が口を揃えて同じことを声高に唱える社会は、信用し難いと知りました。先ほど黒田さんが複眼的な思考をすると評されましたけれど、一つの立場に固定せずに、動きのなかで考えていこうとする癖は、なによりも、このときの痛切な体験が強く響いています。さて、この価値観の一変した戦後世界、それは麗々しく民主主義と平和主義の名をもって語られました。ところが、この平和の枠組みは、けっして単純無垢な平和ではありませんでした。冷戦構造のもとで、非常にアンビヴァレントな対立する社会が生まれました。同じことがらに対してまったく相対する見方・考え方、それが並行して存在するだけでなく、剥き出しの対蹠的な歴史観・社会観をぶつけ合う敵対の時代でありました。以来半世紀が経ち、ようやくこの二極対立は、一方が自滅する形で解消されました。しかし、落ち着いて安定した社会ができたのではなくて、社会が、経済が、もっと激しい勢いで組み替えられようとしています。かえって価値観の動揺は深刻で、激動の時代に入った感じがいたします。冒頭わたくしが、福澤先生の表現を藉りて、一身で三生を経たようだと申しましたのも、こういう意味からであります。

そうしますと、世の姿は一般に連続してるようだけれども、実は非連続なことが多く、ときにぶつ切り断絶するのではなからうか、という思いが早くよりありました。現在ではパラダイムの転換として整理されていますが、変化の連続と非連続、変わるものと変わらないものを考えるときに、いつもわたくしが想起し心象風景というのは、古代ギリシャの〈テセウスの船〉であります。昔の賢人たちはよほど暇をもてあましていたとみえて、ありとあらゆることを取り上げて、哲学問題に仕立てて議論に耽っています。そのテーマの一つに、テセウスの船の真贋問題がありました。つまり、テセウスという伝説上のアテナイ建国の英雄は、クレタのラビュリントスに住む怪物

ミノタウロスを退治したことになっています。そのとき遣った三十丁櫓の大きな軍船を、なんとアテナイの市民たちが大切に保存して、アレクサンドロスの時代のあとまで残していたそうです。ちょうど日本の三笠、イギリスでいえばネルソンの乗艦ヴィクトリーに当たります。こうしたモニュメントの保存につきまとう問題は、かならず補修の問題です。テセウスの船は木造なので朽ちてくるわけです。その部分、部分を取り替えていって時代を重ねますと、最後には本来の素材は無くなるのですから、形は保たれていても果たして元のテセウスの船とってよいのか、これが古代ギリシャの哲学者たちを悩ました疑問でした。問題を、時間の流れが起こす形式と実質のずれにかぎらず、ちょっと拡張して条件や環境の変化と制度や政策の対応の関係というふうに読み替えますと、大昔の暇に任せての議論が、にわかに生き活きと生彩を帯びてきて鋭い批判を含んでくるようです。むしろ仕組みが複雑になり、激しく変化して、多種多様な要求がせめぎ合っている、こういう現代の社会にこそ、役割が減ったり意義の移った何隻ものテセウスの船があちこちに横たわってはいないでしょうか。

II

わたくしが専攻してきた社会保障の現状も、まさにテセウスの船に似た状況にあるといえます。わたくしがこの分野に入りましたころは、ともあれ制度を導入し、定着させる、このことが第一の課題でありました。ところがいまでは、ときどきの要請に応じて再三手が増えられた結果、構成が変わり費用が膨らんでしまって、政策効果がしっかり上がっているのか、このまま制度を直線的に伸ばしていったらいいのか、こういう問題を抱え込んでいます。社会保障は、テセウスの船のようにパーツを交換し追加しているうちに、当初のシステムとは隔たったものになり、また、それを求めた社会環境の方も変質したのだから、この時点で一度その位置と比重を考え直すべきであろうという議論の出ることは、もっともなところですが。まして今後の時代動向は、人口構造といい、社会構造、経済構造といい、急速な変容がはっきり予測されているのですから、社会保障の方向や速度について、賛否にかかわらず真剣な点検を余儀なくされて当然でしょう。

そこで、社会保障のもつ座標を見定めるために、それを必要とした社会経済的条件を確かめると、もちろん現代社会、われわれの住んでいる市場システムの不完全性のなかにあります。しかも市場社会は、高度化し巨大化して競争構造から寡占構造へ移行すればするほど歪みは増大して機能不全を来しますので、それを補整し誘導するための市場の外部よりする政策措置、公共介入が不可欠となります。釈迦に説法ですが、現代社会は、市場の原理と、時代が進むほど新手が加わり、強くなってきた介入の原理との併行ないし混合のうえにあります。そのなかで社会保障は、公共介入のうちでも、消費のプロセスに対する政府の干渉を代表していますし、所得再分配を政策手段とし

ています。要するに、働きが再分配である以上は、負担と受益について階層によって大小軽重の差が設けられているわけで、その程度が小さかった時代はともかく、再分配がときとともに大きくなり質量を増してくると、それぞれの利害がはっきりしてきて、賛成する側と反撥する側の溝が広がり対立が深まるのは当たり前です。いまにぎわっている議論——「大きな政府批判」の起こってくるかなりの理由は、こうしたところに求められるのだと思います。確かに市場はつまづきました。しかし、そのつまづきを補い弊害を除くために導入された公共介入としての社会保障も、今度は規模がややとめどなく膨張をつづけていることをみれば、これもまたよろめいているわけで、無条件には支持できないというのが現状であろうと思います。無条件には支持できないことは、わたくしも同意します。なるほど社会保障政策は、立場や意見の違いにかかわらず、大事な節目にさしかかっていますし、再検討しなければならないでしょう。

ここで気を付けなければならないことがあります。なにしろ政治にしる経済にしる改革ばやり、転換ばやりの御時世です。そのなかでものを考えるとき、時流に乗った、そのときどきの世のなかの流れに沿った俗受けのする議論ほど、実は警戒すべき議論はないのではないかと思います。時流に乗ることは思考の手抜きができるだけでなく、意外に効き目があります。「赤信号みんなで渡れば怖くない」と、赤信号ですら軽く無視できるんですから。こうして、昨日までは「福祉、福祉」とお題目に謳って無原則なばらまきを推進してきた人が、今日は掌を返して、闇雲に市場原理の復活を説き、介入を非難します。そういう変わり身の非常に速い人たちがまた大勢いて、オポチュニストというには切り替えがまったくあざやかなので、どうも現実認識について鋭敏で的確な賢い方たちなのかとさえ思いたくなります。ただ、激しく変動する社会のなかで、つねに刻々の状況にぴったり正対し、問題を身近に置き過ぎた議論というのは、しばしば状況判断が浅くなり、現実的なようでいて、かえって空疎になりがちです。まるで、ぐるぐる輪乗りをかけている自転車を、輪の内側にいる犬が追いかけるとそっくりです。犬は瞬間ごとに最短距離を真っ直ぐ走ろうとしますが、自転車は先へ進んでいますから後手後手になって、犬の軌跡は緩やかなカーブを描いて、結局は遠回りになってしまいます。科学の、とりわけ経済学の使命の大事な一つは、傾向を捉えることにあるはずですが、傾向をつかもうとすれば、対象とのあいだに空間的にも利害・好悪のうえでも隔たりをとり視野を拡げなければ、見えるものも見えなくなる道理です。テセウスの船も、時間軸のなかに置きますと、実体を問われねばなりません。なににつけても、時代に即応し過ぎた、あまりにも直線的な判断を下すまえに、確かめるべきいくつかのことがあると思います。同様に、社会保障の行く末を性急に断定する以前に、それがどこからきたのかを振り返ってみることは、社会保障の冷静な評価にとってけっして無駄なことではないはずですが。

Social Security 社会保障というタームそのものがニューディール政策のなかで生まれたのは、1933年、昭和8年、エプスタインの命名だそうですから、まだ60余年しか経っていません。偶然わた

くしの年齢にほぼ等しいわけです。日本で社会保障の導入が採り上げられはじめたのは、いろいろな既存諸制度の長い前史はあるにしても、敗戦直後の昭和22～23年、1947～48年ごろ、わたくしが大学に入る少しまえのことでした。したがって、この方面の制度と学問分野が日本で成立してゆく時期にさほど後れずに、誇張していえばほとんど同時に、それを自分の研究対象に択んだことになります。そこで、視点がきわめて主観的になって、社会保障発展の、またその研究史の展望としては大抵意味を失うことを承知のうえで、しばらく、わたくし個人の歩んできた細い道を中心にして回顧してみたいと存じます。断片的なエピソードを並べることにはなりますが、もう歴史のなかに繰り込まれた戦後過程の雰囲気伝える効果くらいはあるでしょう。

戦後の混乱がようやく治まりかけた時分に塾に入って、みんな腹を空かせながら戦災の跡だらけのキャンパスで経済学を学ぶことになったとき、ぼんやりした形でしたけれど、人間が生きていくことの土台にある労働とか生活とかを直接考えてみたいと思いました。やがて藤林敬三先生の社会政策——先生は社会政策を労働者政策と定義されていましたが——先生のゼミナールに入れていただき、少しずつ国民生活を検討しはじめました。とはいっても、理論や政策に立ち向かう力はまだありませんので、事実の確認に向かいました。そうしますと現状を本当に知るには、どうも戦前の状態がわからなければ話にならないというのでそこに遡り、勢いで大正から明治へ、さらには近代化の原点である明治維新を調べるという具合で、つぎつぎ元へ元へと手繰っていきました。4年生の初夏でしたか、とうとう先生に叱られて「いまどこをやってる」「天保の改革です」「君は、そのままでは太閤検地までいってしまう。それ以上遡ることはならん」と停止命令がでました。わたくしが先生から研究のテーマや角度についての制限というか拘束を受けた最初で最後でした。考えるまでもなくそれは当たり前で、天保の改革で折り返して現代へと大急ぎで走ったのですが、卒論はやっと明治前期で時間切れという情けない結果になりました。どうにも中途半端で不完全燃焼の感じばかり残りました。

そのまま政策対象である労働者状態を調べていても、それを改善する経済理論や経済政策はよくわからない。かといって当時たけなわだった社会政策本質論争、社会政策は改良か欺瞞か、政治か経済かといった本質論争は虚しくて、いまさら加わる気は起こらない。このなかでなんとか興味を惹く問題がありました。それは資本主義体制論でした。一方で、戦後の社会主義運動の盛り上がりを受けて鋭い体制批判が盛んに行われ、しきりに革命の必要が熱っぽく強調されていました。他方では、それに対抗して、資本主義でもなければ社会主義でもない第3の途として福祉国家が語られ、イギリスや北欧の社会保障がクローズアップされていました。それなら、これが本当に新しい途かどうか正体をしばらく考えてみよう、まさか生涯続けるとは思いもせず決めました。このときにわたくしは、社会制度に注目して、その相互関連と累積的發展の一環として経済現象を捉え、経済学が一般福祉の増進に役立つことを期待する、いわゆる〈制度学派〉の門をくぐったよう

です。藤林先生に、大学院ではテーマを一転して社会保障を研究したい、その経済理論を研究したいと申しあげましたら、大事な注意をいただきました。まだその学問領域は、日本といわず世界で充分には確立していない。したがって外国の本を10冊ばかり、日本の本を数冊読めば読む本がなくなる。そのうえ、いま大学にはどこにも社会保障の講座はない。こうしたことも考慮したかとおっしゃいました。わたくしは根がのんきで怠け者なんですね、困ったなと思いつつも、半面では内心喜んだんです。経済学の勉強には、アダム・スミス以来の本が山ほどある。それなのに内外の本を数冊読めば済むとは結構ではないかと浅はかにも思いました。

いざ取り掛かってみると、先生のお言葉どおり大変でした。簡略で断片的な紹介や制度の解説は沢山ありました。そこでは多くが福祉国家の、社会保障の理念を手放しで褒めたたえていました。あるいは反対に、それは幻想だ、まやかしだとやたらにけなしてありました。言い換えると、目的概念としての社会保障は提示されていても、かならずしも実体ははっきりしていませんでした。イメージだけが先行していたのです。たとえば「ゆりかごから墓場まで」の標語、戦時下のイギリスで制度を提案したときのスローガンに掲げられて以来、社会保障のイメージの表現としてはそれなりに訴えるものがありました。しかし、人の感情に訴えてもそれだけのことで、中身ははなはだ曖昧です。——脇道に逸れますが、このゆりかごから墓場までという言葉は、ベヴェリッジやチャーチルが造った新しい標語ではありません。ヨーロッパに古くからある成語のようです。一つの証拠に、前世紀の作曲家リストの最後の作品は交響詩『ゆりかごから墓場まで』です。聴くとわかりませんが、晩年の衰えが歴然としていて、リストですらこんな音楽を書いたのかと嘆かせるような作品です。大勢この場にいるゼミOBの諸君が、かつてはもう少々ちゃんとしていた藤澤がいまなんと締まりのない話をしているんだろうと感じているのとまさに同じで、人は幕の降ろしどき、リタイアの時期を間違えてはいけません、そろそろ潮時というものであります。

本筋に戻ります。当時は一般に社会保障が非常に情緒的に捉えられていた時代でした。そのことの別の例を挙げます。ベヴェリッジは、社会保障や関連政策によって戦後社会の再建途上に立ち上がった「5匹の巨人」を打倒するのだ、その5匹とは窮乏、疾病、無知、不潔、怠惰だと並べていましたし、どの本にも仰々しく引用されていました。いちいちもったもですが、それ以上は読み取れず、すっきりしたストレートな経済理論の解明は見あたりません。仕方なしに、模範と見做されていたイギリス制度研究に当面の根拠を置きながら、しぶしぶ歴史、財政、政治、社会、思想などの本を手当たり次第につながりを求めて齧らざるを得ませんでした。十数冊で済むはずが、図書館並みの量に膨れ上がったのですから、とんでもないことになったと後悔したものです。

こうしてもがいているうちに、段々筋がついてきて、事情の平板な説明と細かな提案の羅列としかみえなかった資料の背景と意味を汲み取れるようになりました。余談に余談を重ねますが、初歩のわたくしが大きな教訓を得たいいくつかのエピソードを話したいと思います。ようやく入手できた

『ベヴァリッジ・リポート』について、一人前のつもりで得々と「煩雑なばかりで退屈です」と生意気な批評をしたとき、先生は「そうかな」と首をかしげられて「戦時中に読んで感心したよ」とつぶやかれました。驚いて聞き直しました。リポートの公表は、まだイギリスが苦境にあった1942年の11月末です。戦争の最中に大蔵省に1部、海軍省に1部、外交ルートを通じて入ってきたそうです。その海軍省の本がひそかに学者のあいだで回し読みされ、大河内一男先生から藤林先生へ渡り、わたくしの記憶に間違いなければ、つぎに早稲田の平田富太郎先生に回ったと伺いました。学者というのは大変なものだと実感しました。

もっと気になったのは「感心したよ」の一言でした。それで『ベヴァリッジ報告』の要点を丁寧に読み返しましたところ、幼稚な譬え話だと馬鹿にしていた巻頭の<巨人>の箇所ですぐに引っかかりました。先頭は窮乏で所得保障が立ち向かいます。それはいいとして、問題は4匹目の「不潔 Squalor」でした。すでに2匹目に疾病がいて医療サービスで対応する計画なのに、なぜまた不潔が出てくるのだと思い、よく読みましたら、これには後段で住宅政策・都市計画が対置されていて、要するに居住条件の劣悪なこと、「陋隘」を指していたのです。これが引き金になって、多くの人が怠惰と直訳していた5匹目の「Idleness」についても、怠惰とは誤訳に近いと知りました。なぜなら、怠惰を雇用政策で迎え撃ってもさほど効果的とは思えません。これは idle capacity とか、idle money のように「遊休」とすべきだ、日本語の制約で人の問題に限られてしまう失業でも不十分で、ヒトとモノの両方を含む遊休、経済学でいうアンエンプロイメントのことだとわかりました。5匹とも経済学、経済政策とつながりました。

小さなことが弾みになるものです。ようやくベヴァリッジによる社会保障の包括化、さらに関連政策のインテグレーションの主張は、現代産業社会のもたらすもろもろの社会経済問題の構造性と相関性を明瞭に認識した結果だと感得できました。どうやら開けた視野の先に、ベヴァリッジが生活のナショナル・ミニマムを設けようとした歴史的な思想的な意味が浮かんできました。手短かにいうと、ナショナル・ミニマムは、単に行政上の保障レベルを定義しているばかりではなく、それは、ウェッブ夫妻以来の社会改革思想の系統を継いで、市場の独走を抑える政策原理であり、政策総合を実現する横断的な連結基準なのだと悟りました。単調でくだくだしいベヴァリッジ・プランが、西側世界を再編成する重要な柱として、戦後社会のシンボルの一つとして、各国で大きな反響を喚び起こした理由がわかってきました。また、『ベヴァリッジ報告』の正式のタイトルは『社会保険および関連諸サービス』といい、社会保険を全体のコアに置いていますけれど、こんななんの変哲もないと思えることが、特殊な政治状況では特殊な役割を果たすことも知りました。占領下日本での社会保障立案にあたって、絶大な力をもっていたGHQが押しつけてきたアメリカ流の扶助原則、生活保護を中心にしようとする考え方に対して、すでに社会保険の長い実績をもつ日本側は、ベヴァリッジ構想を有力な盾に利用して保険原則による方向を護ったと聞きました。

わたくしの研究の振り出しは、こうしてベヴァリッジのドクトリンを、そしてまたそれを生み出した条件というか必然性を、縦には産業社会の歴史のなかに、横には経済理論のなかに還元して考えていくことであります。その後の比較研究、機能研究等々もこの延長線のうえにあって、なんとか社会保障一般の社会経済学 Socioeconomics をまとめようとする作業であったといえます。ただ情けないことに、努力のミニマイゼーションに熱心な怠け者のせいで、長いこと手掛けている割に成果が上がっていません。さらにこの間、経済発展にともなう社会構造の急速な変化は、社会保障の形と位置づけをいちじるしく動かしてきました。観察者にとって困ったことには、各国の、また日本の社会保障がじっとしてくれていないのです。逃げ道は、変化に目をつぶって超越的な規範論、あるべき姿を抽象的に説くことでしょうし、あるいは制度に埋没して解説や時評を並べることでしょう。どちらも御免でした。そうなると、社会保障をベクトルで捉え、制度のダイナミックスを測らざるを得ません。そのことが取りも直さず社会保障の経済理論構築に直結していると信じてきました。

III

ここで社会保障の経済理論が経済理論であるためには、むしろ分析の手法もプロセスも経済学一般と整合的でなければなりません。その意味するところは、経済学のなかでの社会保障の場所をできるだけ根深く定めることです。あえていえば、社会保障に経済学の衣をかぶせることではまったく足りず、基礎的なレベルからの結びつきを求めなければならないと思いました。はっきりしていることは、社会保障は経済社会政策の一環であって、国民の生活過程への政府の干渉・誘導であるという事実です。それならば、すでに経済学の歴史を通じて大量に蓄積されている経済政策の理論を援用し、公共介入の論理を追えばよいわけです。

公共介入の論理と申しましたけれど、それは、産業社会を動かしている自律的な市場の働きに絡み合い、それを牽制している意識的な行動という性格よりして、通常は一般的な原則論と具体的な政策論とが仕切りなく一体になって論じられています。そのためか、ときの勢いに任せた放漫な議論が多くなります。たとえば、社会保障の過不足を論点にしていたはずなのに、いつのまにか社会保障の是非にすり替わっていることなどは、たびたびみられます。またたとえば、成長路線が行き詰まり、バブル経済の破綻したのちの目下の状況では、公共介入に秋風が立っていますが、その立ち方にはいささか問題があります。いたるところで無差別に民間活力を投入せよ、競争条件を強化せよと、市場原理は万能薬のようです。市場の原理を礼讃するのは結構なんですが、いうまでもなく、過去に市場を失敗させ、つまづかせてきた諸要因が除かれていなければ、その無原則で軽々しい復活強化は、かつての誤りを再生産しかねません。とりわけ、最近まで宿敵社会主義の側より厳

しい批判を浴びせられてきた資本主義の欠陥は、ライヴァルが自壊してすっかり尾羽うち枯らしても、けっしてひとりでに解消されてはいません。要は市場の原理と介入の原理のポリシーミックスの度合いでしょう。ミックスの節度は、問題状況の性格と程度によります。ミックスを必要とする状況の一つは、市場システムに固有の、いわば先天的限界に由来し、もう一つは、市場の高度化が結果した機能の後天的歪みや衰えに由来することも、みなさん先刻御承知です。

教科書的な再確認をします。市場システムの偉大さは、単一の明示的な原理のもとで自律的に資源の効率配分が決まってゆくことにあります。具体的には、自由競争がもたらす均衡価格を尺度にして、これを受け入れる意思と能力をもたない人は売り手も買い手も市場の外へ排除される、それだけのことで、きわめて単純明快です。よくいわれているように、このフィールドの内側で、個々の経済主体が自己の利益の極大化を目指して行動すれば、それが総体の厚生 of 極大化をも自然にもたらす、つまり、この簡単な原理によって、個別の利益と全体の利益とが苦もなく統一されていますから、他の社会システムに優るとして支持されているわけです。したがって、効率基準に載ったわれわれの競争社会は、ヴァイタリティーとダイナミズムにあふれ、成長を約束された社会ではありませんけれど、その半面、富と所得にしか社会の資源に対する請求権を認めない社会です。

しかし、社会の求める価値は効率のみではありません。社会を統合している大事な基準には、ほかに公正があります。公正は多義、ポレミックですが、とにかく世にいう公正の実現を、富と所得しか基準をもたない市場に期待することは元来無理な注文です。また、価格メカニズムにゆだねられない財やカバーできない財、個人需要の総和を同時供給、同時消費した方が良い非排除性の公共財のあること、さらに、各経済主体が市場を経由せずに直接影響し合う正負の外部効果の出ることは、いわずと知れたことです。それゆえ、市場システムは成立の当初から、多かれ少なかれその配分結果に公共の手が加えられてきました。公正基準を加味して、公共サービスを提供し、外部効果を調節すれば、その分、パレート効率は損なわれます。

まして完全競争均衡は理論モデルです。市場競争には、独占への傾斜が必然的に内在していて、競争の帰結は加速度的な市場の変質を招き、価格のパラメータ機能は落ち込み、経済の自動回復力は次第に失われます。こうした市場のつまづきにもとづく厚生損失をカバーし、枠組みの破れを繕うモーメントは、市場の内部にはむろん存在せず、広範な外からの介入、政府の干渉に俟つことになります。国民経済循環の順調な運営をはっきり目指した、意識的な公共介入の積極化と恒常化は、現代の寡占的な高度産業社会を競争段階と分かつメルクマールに違いありません。けれども、社会保障の展開を含めて政府の役割を増大させた論理は、いま申しましたように、もともと市場機能の補完、市場システムの維持にあって、そのかぎり市場原理と対立的ではありません。「そのかぎり」と、限定をつけました。理由は、ものごとの説明にあたって、その由来を尋ねる発生論的方法は、それだけでは充分でなく、発生と機能が別のことがよくあるからです。周知のことの駄目

押しになりますが、現代の公共介入の性格と機能をもう少し整理しなければなりません。

公共介入の本質的な弱点は、市場の場合とは裏返しに、適正レベルを内部的・自動的に調整するパラメータをもっていないことです。したがって、しばしばみられるように自己肥大し、安易な持続膨張の悪循環に嵌まり込んで、市場の意思決定メカニズムを過度に掻き乱してしまいます。市場の作用には含まれていず、市場の感応しない公正の要素を加えるために、政府が、特定の財やサービスの供給価格を統制して、医療サービスとか住宅についてみられるように均衡価格以下に定めたり、逆に、農産物のように均衡価格以上で買い支えると、それがなければ市場より退去しているはずの層が居残って、需給はバランスしません。そこで人為的に市場を拡げた分を処理しようとして、さらなる介入を呼び込むスパイラルを生みます。その揚句、多少の公正性は添加できたものの、市場の弾力性をあちこち衰弱させるという結末になりかねません。この局面では、はじめは修整・補完の関係にあった市場と介入のあいだが、対立関係に転化してしまいます。経費を払って必要以上に市場機能を傷めることになります。いうまでもなく、ここでのメインシステムは市場であり、公共介入は、市場を支え補うサブシステムです。犬が尻尾を振るべきで、尻尾が犬を振ってはいけません。介入の数と量をなるべく少なくすることです。ことさら変化の激しい当節です、過去の行き掛かりや惰性を捨てて、個々の介入の妥当性、過不足をいつも厳しく糺す目を欠かせないことは、はやりの小さな政府支持論者の強調するところでしょう。

とはいえ、公共介入の適不適を識別することは、社会集団ごとの利害・思惑が絡んでけっして易しくはありません。なぜなら、介入を促した所以である公正がそもそも論争的なのですから、当否の解釈は立場によっていちじるしく変わります。ある「公正」の主張が社会的に公正か否かの判定をする能力は、経済にはありません。せいぜい経済が下せる公正の判定は、分配が限界生産力に見合っているかどうかでしょう。そこで、公正を整理調整する場は政治過程に移され、民主主義の手続きにしたがうことになっていますけれども、その土台にある主権在民の理念は、わたくしには、消費者主権と同様にテキストブック的な仮設だとしか思えません。よしんば、おっしゃるとおりに作動したところで、もっぱら数の論理によって動くメカニズムのなかで、比較的多くの人が合意したということは、責任を拡散させはするでしょうが、ことの正当性・合理性を保証しません。こうして、発言力の大きな経済的強者が、効率化圧力を逸らし競争を免れる戦略に規制を逆用することすら、社会的責任とか公正の名のもとに強弁可能です。産業界のそこかしこに横行している護送船団方式などは、その例です。あれやこれやで、一般には、力のある組織を作れないところへの介入の程度は、必要度の最低限ではなくて、それ以下の、たれしも拒めない、反対者も認めざるをえない最低限、ミニマムラインに留められ、不足がちになる傾向をもちます。

とりわけ、社会的発言力の小さな弱者を主対象にする社会保障は、自己主張するのにさえナショナル「ミニマム」確保を掲げ、その水準は、社会の統合を保つマージナルな線、生活最低限の範囲

内に甘んじさせられてきたといえます。これまで社会保障が低位であったればこそ、逆説的に無償であることが妥当自明であるかのようにはしばしば語られ、また、そう誤解されてきたようです。

しかし、経済発展にともなう社会経済構造の転換は、当然、生活過程にもおよびます。形のみでは、家族の地理的・職業的分散と核家族化が進み、家族の性格と役割を変えました。また、所得水準・生活水準の一般上昇は、家計を安定させて合理化のきっかけを与え、生活パターンと生活意識を全社会的に都市化し均質化しました。地域、職業、所得階層ごとの生活・消費の差は薄れてしまいました。国中の街並みも暮らしぶりも一色です。わたくしは九州の小都市に育ちましたが、幼かったころ、周辺農村のしかるべき家では味噌醤油も自分のところで作っていたものですし、町でも着物は手縫いが当たり前でした。いまでは大量生産の帰結として大量消費が進んで、消費構造は非常に類似し一様になりました。消費の欲望と充足の手段も標準化され規格化されました。かなりの家庭で台所に万能包丁1本しかなく、ファーストフードに頼り、スーパーに詰めかける世の流れです。以前、家計が果たしていた機能は、基本的な家事の機能までも、市場化され外部化されたこととなります。通常的生活過程をたどるのに、家計の内側で処理しなくなった部分が大幅に増えたといえるでしょう。ことばを換えれば、市場により深く広く取り込まれ、富と所得の支配する世界に入ったのです。

このことは、大多数の普通の家計が、所得を高めながらも、行動の自律性をそれだけ制限されて支出が硬直化し、変動を吸収する余力を減らしていることを意味します。どの家族も逢着する老人の扶養などはその典型ですし、介護をとらねば、たちまち私的に対処の可能な範囲を越えるのが通例です。こうなると、家計に対する社会的支えとしての社会保障への期待は、明らかに上方に拡がります。つい先ごろまでの社会保障は、生活のミニマムを確保すべく万人共通のサービスを供与し、それでもって、ミクロにはソーシャルリスクの発生による家計の動揺を抑え、マクロには社会的消費にフロアを設けて経済循環を安定化することに主眼がありました。近ごろは、それでは時代の状況に間に合わず、一般家計機能の市場析出、あえていえば機能の減退に対応した拡がりや厚みのあるオプティマムなサービスと施設を、公共が組織しなくてはならなくなっています。万人共通の基礎ニーズの線を一步も二歩も脱け出して、一定の個別ニーズに応え、それゆえ、多様なニーズに対応できる社会サービスと社会資本の用意を求められているのです。

IV

このミニマムベースからオプティマムベースへの展開、一律から多様への社会保障の拡張は、市場の領域との境界を不明確にして、市場の原理との摩擦を増幅します。これまでの社会保障は、発展の活力を体現している市場の作用にはなるべく中立であろうとして、分配結果の部分修整に重点

を置いてきました。だが、社会保障による消費の共同化・社会化が、相当の実質的な質量をもって普遍化されてくると、先に触れましたように、貧富間ばかりか老若間を含めて、もろもろの社会集団のあいだの受益と負担の格差が際立ち、無視できない重みをもって響いてきますから、利害の対立が深刻になって、サービスの効率性や規模の適否の論議がにわかに白熱します。なかには、賛否ともかなり一面的な議論がみられます。いまだに福祉は多いほど良く、なんでも無償が良い式の主張をする人を、わたくしは「福祉屋さん」とあだ名しています。あべこべに、生産性を民間部門と公共部門で直線的に比較して、非効率だと社会保障などを非難する主張も強引に過ぎます。一体に公共部門は、効率性を第一義にしてはならない領域を受け持って、ダイレクトな市場の作用からは隔ててあるはずで

もちろん、このことは、社会保障が合理化・効率化の要求に対して全面的に免責であることを意味しません。効率一辺倒の世界を脱けて形成されたフレームワークの内部では、社会保障は、強い自覚をもって合理化・効率化を実行しなければなりません。ことに、ミニマムベースの段階ではやむを得なかった機械的な画一処理の無理と無駄は払拭すべきです。無理と無駄は、個々の制度内にあるだけでなく、それぞれ独立した経緯を経てきた制度間の関係にもみられます。長期入院給付の老齢受給者が、最低ながら自立生活を前提にした年金の全額支給を同時に受けつづけているケースなどは、小さいけれど、よくある例でしょう。ファイナンスの考え方も同断です。制度が、ミニマムな代わりに無償とされた低い平等レベルを越えて、すでに個別ニーズへのそれなりの対応を包摂するようになってきたとなると、その負担は応能にこだわってられなくなり、それだけ応益に傾くのが自然です。

いわば社会保障と市場の機能分担の境目に、かなりの幅の重なりというか、グレイゾーンが生じているのです。このグレイゾーンでは、いかにもグレイな、その癖もっともらしい動きが盛んで、事態を混み入らせています。たとえば、そこにはいま、リストラクチャリングに懸命な大小の企業がなだれ込んで、いわゆる福祉ビジネス、シルヴァービジネスに群がり、社会保障の代役を務めているかのように称えています。しかし、これらは福祉を看板にしても、「社会のためにやるのだ」と称して商売をしている徒輩が、社会の福祉を真に増進したというような話は、いまだかつて聞いたことがない」と、アダム・スミスが鋭く指摘していますように、算盤に合う部分、利潤の見込める圏内の選り喰いであって、きちんと役目を仕分けたサービスの民間委譲とか、民間活力の注入とかいえないものが多いようです。あるいはまた、最近の市民の社会的関心の高まりに寄り掛かって、慢性的な不足状態にある福祉要員をボランティアで埋めようとする手軽な発想があります。この場合の供給過少は、資金難を理由にして、報酬が限界価値生産力を下回っていることに原因がありますから、ボランティアは貴くても、弱点を覆いません。ボランティアの奨励では本当の問題解決には遠く、せいぜい一時凌ぎに過ぎません。社会保障の現状認識を曖昧にしたまま議論すれ

ば、すれ違いが酷くなるだけです。

もう一度まとめますと、これまでの社会保障は、産業社会が構造的に派生する生活不安に対処して、個人消費のベーシックな予備の公共化を社会全域にわたって浸透させてきました。こうして、家計支出を<フローについて誘導補完>することによって、家計の継続性と国民経済の均衡の維持に貢献してきました。これが原点でした。いまの問題状況を尋ねますと、社会構造の変化と所得の伸びにともない、生活構造の形も質も一変して、家計機能の市場析出はいちじるしいのに、それを受け止める社会資本・社会サービスの公的供給システムが未熟なため、ひずみと不調和が誘発されています。この谷間にあって、家計が老後準備などの自衛的な貯蓄に追われ、支出は硬直して、ゆとりをなくしています。それなら、個々の家計がめいめいに用意を迫られている貯蓄、金融資産のうち、少なくとも基底的部分を公共化して、集積効果を上げ効率を高めながら、家計機能を<ストックについて集約代替>して、家計の緊張を解き弾力性を回復させることが「経済的・合理的」というものです。わたくしは、これが社会保障の現在の座標であり、これからの方向だと考えています。

社会経済の構造が変わり、社会保障の役割がフローとストックにまたがるスケールを備えねばならなくなると、経費は大いに異なってきます。それに見合った巨額の費用負担の社会的合意を急いで取り付けねばなりません。よほどの覚悟が要りますが、ここでも不可欠なことは、費用の性格と規模に対する見極めです。今後の社会保障のように、一本調子で膨らみそうなコストを制御するとき、しばしば遣われる便法は、GNPや政府予算に対しての比率を定めてシーリングを掛けるやり方です。けれども、これは急角度の上昇を和らげて、事態をなし崩しにする点で実効的で現実的ではあっても、実はあまり論理的な意味をもちません。同類がいます。国際情勢の緊迫度、とりわけ仮想敵国の戦力との対比で決められるべき国防費を、対GNP比の枠内に押し込んで妥協するのと同じ手法です。正道は、政策の目的に合った給付と負担の筋を通すことでしょう。社会保障による生活基盤の国民的形成は、家計の手にある所得と貯蓄の一部を公共の管理に移し補強することなので、こうした社会化を実行する意味からすれば、格差縮小による厚生増大をねらった再分配を加味したり、負担と受益に制度的なタイムラグをはさんだりしながらも、無料であって良いことにはなりません。また、当然予想される多様な個別ニーズに効果的に対応するためには、応益負担を明確にした各種各レベルのオプティマムなサービス・施設の提供が条件になります。

総じて日本の社会保障は、将来費用の課題などを抱えながらも、国民生活と国民経済の安定に寄与し、社会的統合を強化する役割を有意に果たせるところまでできました。そしていま、社会保障は転換期にあって、ミニマムベースからオプティマムベースへ、一律から多様へと要約しましたような新しい次元に移ってきています。これを可能とした条件は、日本経済の発展ですし、とくに国際競争力の強さでした。率直に言えば、そこに近隣窮乏の色合いがないわけではありません。将来も

この社会保障ないし福祉社会の方向を持続できるかとみずからに問いますと、多少気懸かりなことがあります。社会保障を考えると、わたくしを含めて、たれしも国民経済の枠のなか、封鎖体系を前提にしてきました。経済関係も政治関係も、国境によって外からの影響が切り離された壁のなかでの合意形成であり、社会保障の拡充でした。しかし、ますます緊密化し、それゆえ対立もはっきりしてきている国際関係の深まりに振り回されて、一国のなかの事情だけでは、なににつけても経済政策の意思ひとつ決められない環境になってきました。今日までの日本の福祉を載せてきた経済のパフォーマンスが調子を変えますと、社会保障の行方にどんな変化が起こるのでしょうか。せっかくのオプティマムな水準への勢いを保てるのでしょうか。さらにまた、国内の豊かさの達成に集中してきた社会保障政策の考え方は、国境を越えた開放体系のなかでも成立し得て、グローバルな貧富格差の解消に有意性をもつのでしょうか。既存の発展途上国援助とは異なる、国際的に拡張された社会保障システムは現実性があるのでしょうか。これらのことについては、いまのわたくしには感想めいたものすら申し上げる用意がありません。それでもときに、胸のうちにこうした疑問が点滅します。

とにもかくにも、わたくしは、社会保障や福祉社会が目的概念であった初期から実体概念に発展してきた現在まで、そのプロセスに、小さな参加でありましたけれども終始かわることができました。社会保障の制度と理論が表裏をなして形をみせ定着していった道筋を、他人事でなく歩くことができました。こうした行き方を認めてくれた慶應義塾に深く感謝しなければなりません。わたくしの踏んできた小道に少しでも意味があって、たれかがこの道を拓けてくれば、幸せです。いまになって思うことは、たまたま前方には大きな道はついてなかったけれども、好きな方向へ勝手にぶらぶら進んで苦勞らしい苦勞はしなかったということです。飽きもせず長く歩いてきたものだと感じていましたら、実際は出発点からほとんど離れていませんでした。身のほど知らずにも、歴史に残る大学者を引き合いにして恐縮ですが、あのニュートンでさえ、わが身を振り返って「真理の大海の渚に遊ぶ子供」にたとえています。ましてや、わたくしごときは、はるか遠くの潮騒を聞きとれたかどうか危ないものです。だがまた、孟子は「水を観るに術有り、必ず其の瀾を観よ」といっています。いろいろな解釈があるようですが、ここでは、水を広く見渡さなくとも、その末である波をみれば全体像が類推できると受け取って置きます。わたくしの場合、さざ波ですらない飛沫のひとしづくに触れたに過ぎません。それでも、海の一部には違いないとばかりに、その一滴を相手にして、ああでもない、こうでもないと楽しんできたわけです。その間、みなさんにおよぼしたさまざまな迷惑をお許しいただきたいと存じます。ありがとうございました。

(本稿は、1996年1月19日金曜日の退職記念講演を加筆補訂したものである)。