

厚生科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築

平成 12 年度 統括研究報告書

主任研究者 鈴木 興太郎

平成 13 年 (2001 年) 4 月

目次

I	総括研究報告書	1
	「厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築」	
	鈴木興太郎・塩野谷祐一・後藤玲子	
II	分担研究報告書	8
	社会保障の倫理学	
	塩野谷祐一	
III	分担研究報告書	25
	序数的個人間比較可能性に基づく分配的正義に関する一考察	
	——規範理論の一つの分析手法としての社会的選択アプローチ——	
	後藤玲子	
IV	研究成果の刊行に関する一覧表	33
V	研究成果の刊行物・別刷	添付
VI	社会的選択理論から見た《公》《私》問題	
	鈴木興太郎	

厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築

研究期間=1999-2001年

研究年度=2000年

主任研究者 鈴木興太郎（一橋大学経済研究所教授）

【研究要旨】

個人の自律的な意思決定は社会が等しく配慮すべき公共的価値の一つであり、他の諸価値との関係で正しく位置づけられなければならないというのが政治的リベラリズムの基本的立場である。福祉国家の新しいシステム像の構築をめざしてより総合的な規範的アプローチを構成しようとする際に、われわれが依拠すべき政治哲学はこのような政治的リベラリズムである。ところで、社会的に尊重すべき個人の自律的な意思決定には、2つの異なる局面があり、各々の性質と役割は、目的を異にする2つのシステム、【福祉（well-being）の実現システム】と【社会保障ルールの制定システム】との関係で理解されなければならない。本年度の課題は、2つのシステムの相違性と関係性に留意しながら、それらを統合するより包括的な枠組みを構想することに置かれた。

分担研究者 塩野谷祐一（国際医療福祉総合研究所副所長）

分担研究者 後藤玲子（国立社会保障・人口問題研究室長）

A. 研究目的

本研究は、福祉国家システム像の再構築をめざして厚生経済学のパラダイムを再構成することを目的とする。従来、厚生経済学では自己利益の最大化を目的とする諸個人の相互連関的行為の均衡としてもたらされる帰結に主たる関心が向けられてきた。だが、そのような枠組みは、既存のシステムのもたらす効果や影響を分析し記述するうえでは有効であるとしても、システムのあり方を規範的に検討し、新しいシステム像を構想するには明らかに限界がある。このような関心に基づいて、昨年度の課題は、システムを規定する公共的ルールの形成プロセスを分析するための理論的枠組みを解明することに置かれた。そして、公共的ルールの形成に主体的に参加する個人の「公共的判断」とそれらを集計して社会的な「公共的判断」を導出する手続きが満たすべき規範的性質が分析された。そのような成果を踏まえて、本年度の課題は、システムやルールの形成に関するより総合的な枠組みを構成すること、具体的には2つの対立的なアプローチ、進化論的アプローチと構成主義的アプローチとを統合するより包括的な枠組みを構想することに置かれた。

B. 研究方法

進化論的アプローチはゲーム理論を下敷きにその精緻化が進められてきた。他方、構成的アプローチは社会的選択理論の基本的な立脚点として受容されてきた。したがって2つのアプローチを統合し、より包括的な枠組みを構想する鍵は、これら2つの理論の基本的構造と哲学的前提を解明し、両者を関連づける方法を解明することにあると考えられる。このような関心から、本研究は以下のような手順で進められた。

1) 個人間の利益調整問題に関するゲーム理論的アプローチと公共的ルールの形成に関する社会選択論的アプローチの基本的構造を数学的に定式化する。

2) 経済哲学に関連する文献を広く参照しながら、ゲーム理論的アプローチと社会選択論的アプローチ各々の哲学的前提を明らかにする。

3) 社会的選択理論の枠組みを公共的ルールの制定プロセスを記述するに相応しい形で再構成する。

4) ゲーム理論の枠組みならびに拡張された社会的選択理論の枠組みを用いて、所与のルール下でのゲーム的相互依存的行動とルールそれ自体の制定プロセスへの参加行動を数学的に定式化する。

さらに、分析にあたっては次のような予備的考察がなされた。進化論的アプローチと構成的アプローチという2つのアプローチを総合するとき、規範が生成し構成され浸透していくプロセスは次のように整理される。

1) 私的関心に基づいて多様な目的を追求する諸個人間の相互連関的行動の均衡において事実的・歴史的な規範が生成され変容される。

2) 事実的・歴史的に生成された諸規範を、熟慮的・討議的に反省することによって、理念的・構成的な規範が形成され改訂される。

3) 理念的に構成された規範のあるものが事実的・歴史的に人々の中に浸透し、あるものが排除されていく。

権利の章典や人権規約、憲法その他の実定法、そして社会規範として確立された道徳や正義原理などは理念的構成のプロセスを経て確立されたものであるが、それらの背後には、私的関心に基づいて多様な目的を追求する諸個人間の相互連関的行動の均衡として自生的に生成した諸規範が存在し、理念的・構成的な規範の形成を支えるとともに、理念的・構成的な規範のさらなる浸透を促進している。進化論的アプローチは主として1)のプロセスに分析の主眼を置くものとして、構成主義的アプローチは主として2)のプロセスに分析の主眼を置くものとして位置づけられる。

C. 結果

n 人の個人から構成される社会 $N = \{1, \dots, i, \dots, n\}$ ($2 \leq n < +\infty$)を想定する。いま、環境 $e \in E$ のもとで実行可能な資源配分の集合を $Z(e)$ 、ありとあらゆる環境のもとで実行可能な資源配分の集合を $Z(E) = \bigcup_{e \in E} Z(e)$ で表す。また、この経済を構成する諸個人に許容される戦

略集合として、各個人 $i \in N$ が提供できる労働時間の集合、すなわち閉区間 $M_i = [0, \bar{x}]$ を指定する。そして、人々の戦略プロファイル $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ と特定の経済環境 $e \in E$ に対して一つの実行可能な資源配分 $g(e, x) \in Z(e)$ を対応させる関数として、結果関数 $g: E \times M \rightarrow Z(E)$ を定義する (ただし、 $M := M_1 \times M_2 \times \dots \times M_n$ である)。このとき、 $\gamma := (M, g)$ は自己の目的に基づいて自律的に労働時間を選択し資源を獲得しようとする各個人の権利の範囲を規定するようなルール (ゲーム形式) を表す。各人はこのようなルールを所与とし、人々の自律的選択の均衡として実現する戦略プロファイルを予測しながら自己の最適な戦略を選択すると考えられる。ところで、そのような戦略を予測するためには、人々の主観的な選好順序のプロファイルとこの社会で受容されている均衡戦略を知る必要がある。いま、前者を $R = (R_1, R_2, \dots, R_n)$ 、後者を σ とし、ゲーム (γ, R) はユニークな均衡 $\sigma(\gamma, R) \in M$ をもつと仮定しよう。このとき、経済環境 $e \in E$ のもとで、ゲーム (γ, R) がプレーされた結果として実現される均衡配分は、 $g(e, \sigma(\gamma, R)) \in Z(e)$ で与えられることになる。ところで、経済環境 e 、均衡概念 σ 、ルール γ —のうちの、ひとりルール γ だけは人間の設計の対象となる制度的な仕組みである。次には、ルール γ の社会的決定プロセスを定式化する方法を考察しよう。

D. 考察

いま、あるルールを θ 、想定しうるありとあらゆるルールの集合を Θ と記述する。このとき、個人 $i \in N$ の公共的判断は、直積集合 $E \times R^n$ を定義域とし、 $Z(E) \times \Theta$ を値域とする対応 $Q_i: E \times R^n \rightarrow (Z(E) \times \Theta)^2$ として表現される。したがって、ある経済環境 $e \in E$ 、私的選好のプロファイル $R = (R_1, R_2, \dots, R_n) \in R^n$ が与えられるとき、個人 $i \in N$ が表明する公共的判断順序 $Q_i(e, R^n)$ は、集合 $Z(e) \times \Theta$ の上で定義される。任意の2つの実行可能配分 $z^1, z^2 \in Z(e)$ と、任意の2つのルール $\theta^1, \theta^2 \in \Theta$ に対して、 $(z^1, \theta^1) Q_i(e, R^n) (z^2, \theta^2)$ は、ルール θ^1 によって配分 z^1 が実現されることは、ルール θ^2 によって配分 z^2 が実現されることと比較して、個人 $i \in N$ の公共的判断によれば少なくとも同程度に望ましいことを意味している。続いて、社会的な公共的判断を形成する集計ルール——社会的決定手続き (social decision procedure) ——は、諸個人の公共的判断順序の任意のプロファイル $Q = (Q_i)_{i \in N}$ に対して、それに対応する社会的な公共的判断 Q を指定する関数 Ψ によって定義される。また、我々が社会的な公共的判断に要請する性質は、形式的には集計ルール Ψ に課される公理によって捕捉されることになる。

E. 結論

個人の自律的な意思決定はひとにとって最も優先されるべき内在的価値をもつというの

が包括的リベラリズムの考え方である。それに対して、個人の自律的な意思決定は少なくとも社会が等しく配慮すべき公共的価値の一つであり、他の諸価値との関係で正しく位置づけられなければならないというのが政治的リベラリズムの考え方である。福祉国家の新しいシステム像の構築をめざしてより総合的な規範的アプローチを構成しようとする際に、われわれが依拠すべき政治哲学はこのような政治的リベラリズムである。ところで、社会的に尊重すべき個人の自律的な意思決定には、2つの異なる局面があり、各々の性質と役割は、目的を異にする2つのシステム、【福祉 (well-being) の実現システム】と【社会保障ルールの制定システム】との関係で理解されなければならない。すなわち、

①所与の社会保障ルール（公共的ルール）のもとでの相互依存的活動（福祉の実現システムへの参加）においては、多様な目的を追求する各個人の私的選好に基づく自律的選択が尊重されなければならない。ハイエクが言うように、諸個人はきわめて多様な目的との関連で多様な諸善に対する多様な欲求を有する。それらの中には本人の自律性と個人間あるいは組織間の個別的交渉にその達成を委ねることが事実的にも可能であり、規範的にも許容されるような善や必要が存在すると考えられるからである。そして諸個人の私的選好に基づく自律的選択を通して実現される帰結（福祉の達成あるいは個人間や福祉に付随して受容される社会規範や慣習）は、社会保障政策（公共的ルール）の制定に先立って予測され、政策を評価する観点の一つとして検討されなければならない。

②社会保障ルール（公共的ルール）の制定システムへの参加においては、善き公共的ルールの制定を目的とする個人の公共的判断に基づく自律的選択が尊重されなければならない。センが言うように、諸個人はかならずしも自己の必要を真正に認識しえるわけではない。各人は他者との公共的討議や理性的な反省を経て、社会を構成するすべての個人に等しく保証すべきであるような、そしてある場合にはその達成手段を社会的に保障すべきであるようなくわれわれの善（必要）>を発見し選択していくと考えられるからである。さらに、いかに緊急の必要性があろうとも、ルールは、同様のケースは同様に扱われるべきであるという普遍性の要求から逃れることはできない。その一方で、いかに悲惨な境遇にあろうとも、ひとは、私的関心から離れた公共的観点から自己の問題を捉え返すことが不可能ではない。そうだとしたら、ルールの制定にあたって問われるべきは、各人の選好の強度、あるいは客観的境遇の相違そのものではなく、各人の判断の形成方法や拠って立つ観点の有りようであろう。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 書籍刊行

鈴木興太郎・後藤玲子『アマルティア・セン：経済学と倫理学』実教出版，8月刊行予定

2. 論文発表

Suzumura, K., "Pareto Principles from Inch to Ell," *Economics Letters*, Vol.70, 2001, pp.95-98.

Suzumura, K., "Axiomatization of Consequentialism and Non-consequentialism," *Journal of Economic Theory*, next issue, 2001.(Joint paper with Yongsheng Xu).

Suzumura, K., "Welfarist-Consequentialism, Similarity of Attitudes, and Arrow's General Impossibility Theorem," forthcoming in *Social Choice and Welfare*. (Joint paper with Yongsheng Xu).

Suzumura, K., "An Interview with Miyoshi Shinohara: Nonconformist in Japanese Economic Thought," *Journal of the Japanese and International Economies*, next issue, 2001..(joint paper with Alice Amsden).

鈴木興太郎「厚生経済学の情動的基礎：厚生主義的帰結主義・機会の内在的価値・手続き的公平性」『経済学の潮流』東洋経済新報社（2000.8）

鈴木興太郎「現代経済学の中での福祉：一橋大学教授・鈴木興太郎氏に聞く」『NFU:日本福祉大学評論誌』, 54（2000.8）.

鈴木興太郎「厚生経済学の非帰結主義的基礎」『学術月報』, 543,11（2000.11）

鈴木興太郎「【血の通った厚生経済学】の復権と拡充を期待する」『学術月報』, 54,1（2001.1）

鈴木興太郎・後藤玲子「アマルティア・センの経済学と倫理学」『経済研究』Vol.52, No.3, July 2001, pp.220-230.

塩野谷祐一「社会保障の効果をどのようにとらえるか」『季刊社会保障研究』2000年 Spring, vol.35, No.4.

塩野谷祐一「少子高齢化の本質は何か」『ESP』2000年4月, No. 336.

塩野谷祐一「社会科学の総合とアルキメデスの点」『エコノミックス・2』2000年4月。

塩野谷祐一「法学的思考と経済学的思考」『日本経済研究センター会報』2000年4月, No. 843.

塩野谷祐一「市場主義と民主主義」『WAM』2000年5月。

塩野谷祐一「福祉国家の危機と公共的理性」『季刊社会保障研究』2000年 Summer, vol.36, No.1.

塩野谷祐一「現実からのメッセージ——社会保障制度をめぐる」『ECO-FORUM』2000年 Summer, vol. 20, No. 2.

塩野谷祐一「Special Interview: 高齢者医療制度のあり方」『けんぽ』2000年8月, No. 484.

塩野谷祐一「哲学なき経済学史研究を超えて」『経済学史学会年報』第38号, 2000年11月。

塩野谷祐一「危機に立つ社会保障——総論」『一橋フォーラム21』2000年12月。

塩野谷祐一「経済の此岸と彼岸——福祉国家の役割」『NIRA 政策研究』2001年, vol. 14, No.1.

塩野谷祐一「新春医療保険座談会：待ったなしの14年抜本改革——高齢者医療制度四案の関係者で
意見交換」『週刊社会保障』2001年1月1/8日。

塩野谷祐一「シュンペーターの成功と挫折」『ECO-FORUM』2001年 Summer, vol.20, No.2.

“Trust as Virtue,” in Y. Shionoya and K. Yagi (eds), *Competition, Trust, and Cooperation: A Comparative Study*, Berlin: Springer, 2001.

Shionoya, Y. “Rational Reconstruction of the German Historical School: An Overview,” in Y. Shionoya (ed), *The German Historical School: The Historical and Ethical Approach to Economics*, London: Routledge, 2001.

Shionoya, Y. “Joseph Schumpeter on the Relationship between Economics and Sociology from the Perspective of Doctrinal History,” in Y. Shionoya (ed), *op. cit.*

後藤玲子(2000)「自由と必要—「必要に応ずる分配」の規範経済学的分析」『季刊社会保障

研究』Vol.36,No.1, pp.38-55.

Gotoh, R.(2001) "The Capability Theory and Welfare Reform," *Pacific Economic Review*, 6:2,pp.211-222.

「アマルティア・センの潜在能力アプローチと社会保障」『連合総研レポート』第 149 号、pp. 18-25 (1999. 2)

3. 学会発表

Suzumura K. "Welfare Economics and Welfare State," 「社会保障国際セミナー」社会保障研究会主催、京都第一ホテル(2000.8.28/29)

鈴木興太郎「社会的選択の理論からみた<公><私>問題：第28回公共哲学共同研究会——日本経済と公私問題——」未来世代関連財団主催、リーガロイヤルホテル京都 (2000. 12. 16/17)

Suzumura K. and R. Gotoh, "Constitutional Democracy and Public Judgements," paper presented at the Conference in Honour of Amartya Sen held at the CInterdisciplinary Research, University of Bielefeld, Germany, June 21-23, 2001.

後藤玲子「自由と必要：必要原理の規範経済学的分析」日本経済学会、大阪府立大学 (2000. 9. 16/17)

後藤玲子「個人の公共的判断と社会的決定手続き」筑波大学ファカルティ・セミナー、筑波大学社会工学系主催 (2001. 2. 22)

後藤玲子「潜在能力理論と社会保障」、「所得分配・格差」研究委員会主催、連合総研事務局 (2001. 3. 5)

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
（分担）研究報告書

厚生経済学の新パラダイムに基づく福祉国家システム像の再構築

研究期間＝1999-2001年

研究年度＝2000年

分担研究者 塩野谷祐一（国際医療福祉総合研究所副所長）

【研究要旨】

本研究の目的は、現代福祉国家において着手されている様々な社会保障改革について、それらを通底する最も基本的な理念ならびに構造を明らかにすることにある。研究の全体像は、『経済と倫理：福祉国家の哲学』としてまとめられる予定であるが、本年度は特に、厚生経済学・政治哲学・法哲学など社会保障に関連する分野において注目されている現代の主要な諸規範理論を哲学的・規範経済学的・実践的に解説する作業を行った。本報告はその序説に相当するものである。

主任研究者 鈴木興太郎（一橋大学経済研究所）

「社会保障の倫理学」

一 社会保障制度の体制的位置

問題の設定

本章は、第三の制度である社会保障に焦点を置くが、それを孤立的に扱うのではなく、三つの制度を総合的に取り上げる。その理由は、社会保障制度は資本主義経済機構と民主主義政治機構とに本質的に依存し、三者が全体として福祉国家の体制を形成しているからである。

歴史的視角から概念化して考えると、T. H. マーシャルが論じたように、この体制は市民権 (citizenship) の三段階にわたる発展の結果と見ることができる。¹ すなわち、市場機構に参加する個人の「市民的権利」は十八世紀に、公共的意思決定に参加する個人の「政

1 T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class," 1949, in *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London: Heinemann, 1963. (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社、1993年。)

治的権利」は十九世紀に、そして共同体に生きる個人の福祉と生活の保障への「社会的権利」は二十世紀において発展した。このような発展は、さまざまな社会階級の政治的抗争を通じて実現されてきた。ヨーロッパにおいて一連の革命によって絶対主義王制に取って代わった市民社会は、資本主義の市場経済の枠組みを通じて、富めるもの、すなわちブルジョワの優位する不平等な社会となった。知識人、労働者および一般大衆の闘争・革命の運動は参政権の確立によって、この趨勢に対して歯止めを掛けようとした。さらに社会保障制度の導入は、一般大衆の政治的自由を梃子にして、貧困への配慮を公共的問題と見なし、経済的自由の原則にいつそうの修正を要請するものとなった。こうして資本主義の作用様式に対して、民主主義および社会保障という二つの制度的枠組みが制約として賦課され、マーシャルの言う「民主的・福祉的・資本主義」(Democratic-Welfare-Capitalism)という三層の体制が成立したのである。² このような歴史的経過を辿らなかった後続の国々は、経済発展の過程の中で三層の体制をいわば一つのセットとして導入することができた。

このような歴史的流れの解釈について、二つのことが指摘されよう。第一に、この一連の流れは、「公共的空間」と「私的空間」とを結ぶ環である「制度」(前章の第5-2図および第5-3図を参照)を支配する観念の変遷を意味するものであって、これらの諸権利の確立によって、人々の生活の諸側面における実質的な自由と平等の拡大を伴った「良き生」(well-being)の拡充がもたらされてきたのである。もちろん、この過程は先進国についてすら完了していないけれども、マーシャルが言おうとしたことは、ロールズ流に言えば、これらの三重の権利が保障される条件の下では、人々の中の経済的・社会的格差は容認され、人々は共同体の完全な成員として自由・平等な地位、すなわちシティズンシップを獲得するということである。

十八世紀半ば以降の近代経済成長の過程において、経済発展は、経済学の観点から見れば、一人当たり所得の恒常的な上昇を生み出してきた。しかし、所得は人々の「良き生」を実現するための一つ的手段にすぎない。経済発展はむしろ人々の多様な領域における不自由を除去し、活動の可能性を拡大していく過程であって、経済的・政治的・社会的自由の拡大は経済発展の主要な目的であると同時に、経済発展を可能にする手段であった。³ 諸自由の拡大と経済発展とは単純に相互促進的ではない。諸権利の確立は、市場における産業化の進行と並行しつつ、むしろ産業化の帰結を統御することによって、人々に「良き生」の追求を可能にしてきた。市場の成果のみが「良き生」をつくり出したのではない。ポラーニに倣って言えば、市場は社会の中に埋め込まれた (embedded)ものであり、人間の社会は

² Marshall, "Value Problems of Welfare-Capitalism," 1972, in *The Right to Welfare and Other Essays*, London: Heinemann, 1981. (岡田藤太郎訳『福祉国家・福祉社会の基礎理論』相川書房、1989年。)

³ Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf, 1999. (石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞社、2000年。)

これらの権利の制度的確立によって自己調整的な市場に対して自己防衛を果たしてきたのである。⁴

第二に、それにもかかわらず、上述のような重層的な権利概念の累積は、必ずしも現実との関連において全体としての価値理念の整合性を保障するものではない。三つの市民権の組み合わせは、論理的に構築されたものではなく、歴史的に、いわば contingent に形成されたものだからである。政治哲学において、現実からの絶えざる挑戦に対応して、自由や平等や福祉をめぐる依然として原理的論争が絶えないのは、このことの証左である。マーシャルが「民主的・福祉的・資本主義」をハイフンで連結された三つの体制と呼んだのも、三者の不安定な結合状態を強調するためであった。「市民的権利」「政治的権利」「社会的権利」の間の整合化といっそうの拡充を図ることは、福祉国家の哲学の最も基本的な課題である。もちろん、このことは福祉国家の一元像がえられることを意味するものではない。実証的観点から見て、福祉国家にさまざまな類型があるという事実は、国々の歴史的・文化的・社会的背景の違いに加えて、福祉国家に関する積極的ないし消極的価値理念の多元性を示しているからである。

福祉国家をめぐる今日の問題は単に理論的な思索の次元にとどまらない。今日、先進諸国においては福祉国家の危機が叫ばれ、社会保障制度の持続可能性について重大な疑問が提起されている。一方で、経済の成熟と停滞、人口の少子化と高齢化、家族を含む社会構造の変化とニーズの拡大などのために、ますます増大する社会保障サービスへの需要を経済的に賄うことが困難になっている。他方で、共産主義体制の崩壊を契機として、政治的イデオロギーは市場主義の方向に大きくシフトし、国家による社会保障政策に対して強い批判が投げ掛けられている。グローバル化する世界経済の中で、増大する社会保障支出が経済成長を妨げ、統制経済的な社会保障の運営が非効率な資源配分をもたらし、安易な社会保障サービスの給付が個々人のモラル・ハザードを招いていると批判されている。資本主義と民主主義が称えられる中で、福祉国家はどこへ行くのであろうか。福祉国家の再構築は単に社会保障の財政問題としてでなく、その基礎にある資本主義および民主主義のあり方との整合性を求める問題として検討されなければならない。本章の社会保障の倫理学はこのような現代的論争を俯瞰しながら、「資本主義・民主主義・社会保障」の総体のあり方を考えることを課題とする。⁵

⁴ Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York: Rinehart, 1944. (吉沢英成他訳『大転換——市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社、1975年。)

⁵ 福祉国家論のアンソロジーとして、次の大小二種類のものを挙げておく。Robert E. Goodin and Deborah Mitchell (eds), *The Foundations of the Welfare State*, 3 vols, Cheltenham: Edward Elgar, 2000. Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds), *The Welfare State: A Reader*, Cambridge: Polity Press, 2000.

社会保障とは何か

社会保障を定義することから出発しよう。上述の議論との関連で言えば、社会保障は「市民的権利」と「政治的権利」の保障を基礎にして、「社会的権利」を充足するための諸資源および諸制度を公共的に提供することである。資源および制度の具体的な種類は、年金・医療・福祉・介護などの社会サービス(現金または現物の)である。社会保障は、公正な協同の仕組みとしての持続的社會をつくるという観点から、市場経済制度の帰結に対して国家が補正および補完を行なう制度であり、生活上の予期しがたいリスクに対応するために、生活の基礎的ニーズについての保障すなわちセーフティー・ネット(安全網)を公共的に用意するものである。問題は、ここで「社会的権利」と一括して呼んだものの性格と根拠を明らかにすることである。

あらかじめ社会保障の性格について二つの制約条件を述べておこう。第一。社会保障は人々に対して生活の全般にわたって積極的な善を提供するものではない。社会保障は固定的な最低生活水準のみを保障するというものではないが、市場経済制度を前提としている限り、社会保障給付は限定的なものである。社会保障は人々に「シビル・ミニマム」を保障するものであると言われてきたのは正しい。このような「限定性」は、以下で述べるように、社会保障制度のマクロ的な財政的実行可能性とミクロ的な個人責任・誘因に関する倫理性とに由来する。

第二。社会保障は、全体としての経済社会制度の中で「限定性」を持った存在であると同時に、他の経済社会制度との間で緊密な「連携性」を持たなければならない。社会保障が資本主義および民主主義という大きな経済・政治制度と連携を持つべきことはすでに述べた。ここで付加したいことは、社会保障がその機能を十分に発揮するためには、国の政策体系の中で孤立的かつ消極的に弱者に向けられた制度として存在するのではなく、他の経済政策・社会政策・文化政策などと意味のある連携を保ち、総体としての社会の望ましいあり方に向けて積極的に位置づけられなければならないということである。具体的に言えば、社会保障の前提として競争政策・雇用政策・財政政策が必要であり、社会保障に隣接する社会政策として家族政策・住宅政策・教育政策があり、社会保障によって安全を保障された個々人の積極的生き方を促進するものとして文化価値のための諸政策がある。国の政策体系における社会保障の位置づけを「連携性」の観点から再考することが、実は社会保障制度の再構築を考える際の重要な視点を与えるのである。

それでは、以上のような社会サービスについて、市場とは異なる公共的仕組みが用意される理由は何か。通常、社会保障の対象とされているサービスは技術的な性質としては私的財であって、公共財ではない。私的財でありながら、政府が財源調達または直接生産という形で提供する財はメリット財と呼ばれる。社会保障サービスがメリット財と見なされる理由は何か。以上の叙述の中に、生活の「基礎的ニーズ」および「リスクへの対応」という二つの概念が含まれていた。この二つは社会保障概念のコアをなす。

基礎的ニーズの充足——社会保障の目的

経済学では財・サービスへの欲求 (want) について語られ、欲求の充足のために資源配分を行なうことが経済システムの中心課題であると考えられている。欲求は人々の主観的な選好の表現であり、人々の間で異なる。それに対して、必要 (need) は客観的で普遍化可能な対象を指す。それが満たされないことは、人間の利益ないし善にとって死活的な損害を発生させるという意味で、ニーズは客観性と普遍性を持つといわれる。⁶ ロールズの正義原理の基礎にある「基本財」の理論は、実はシティズンのニーズの理論であると解釈されている。⁷ 彼が論ずるのは「社会的な基本財」であるが、それと並んで「自然的な基本財」がある。後者は健康と体力、知性と想像力などを含む。⁸ ここにセンの能力概念との接点がある。ニーズの概念は両者を含む。

ロールズの基本財の概念は、正義の感覚と善の観念の二つの「能力」を持つ道徳的人格という「存在」を可能にするためのものであって、「市民的・政治的・社会的」権利の全体を含む意味で包括的・抽象的であるが、福祉国家論や社会政策論において論じられている「基礎的ニーズ」は、具体的な対象に限定されている。たとえば、健康な人間の生存にとって不可欠な衣食住のニーズ、病気や障害のある人間にとって不可欠な医療や介護のニーズなどが挙げられる。しかし、ニーズの概念は、具体的な種類の財・サービスへの欲求を超えて、その背後に人間としての「存在」に関する認識を前提としなければならない。ニーズの目的・手段関係にはヒエラルキーが存在するから、すべてのニーズを金額に還元し、一定金額の貧困線という概念を持つこともできる。生活が一定の水準以下に下がることは、人間としての生存を不可能にするというのである。しかし、医療の場合に見られるように、生命の保障はこのような金額概念によってとらえることはできない。基礎的ニーズをとらえるためには、逆にヒエラルキーを上昇して、漠然としているとはいえ、人間「存在」の基礎的条件を尋ねることが不可欠である。そのような究極的観念として挙げられるのは、「健康（生存）と自律」である。すなわち、「基礎的ニーズ」とは、人間としての身体的・精神的・情緒的能力を正常に維持することである。⁹

社会保障制度は「基礎的ニーズ」に関する公的な資源配分機構である。「基礎的ニーズ」

⁶ Len Doyal and Ian Gough, *A Theory of Human Need*, London: Macmillan, 1991, pp. 39-45.

⁷ John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 187-190.

⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971, p. 62.

⁹ Len Doyal and Ian Gough, *op. cit.*, pp. 49-75. また第三章の注 52 にあるナスバウムの文献を参照。

の観念は人間「存在」の基礎的条件についての理解と合意を前提としており、社会保障制度はその根底において「存在」の倫理学を持たなければならない。第一章で論じたように、「存在」の倫理学は「徳」ないし「卓越」の倫理学であって、第三章第六節で述べた卓越主義が社会保障の観念の中に導入されなければならない。卓越主義によれば、「良き生」は人間本性を構成するさまざまな特性を発展させ、社会的実践において優れた成果を生むことであり、このことによって個人的自律、人間的卓越、人間的繁栄、自己実現が可能となる。「制度」の理論としてのロールズの正義論における価値前提は、「存在」としてのカント的道徳的人格であった。卓越主義はこの「存在」そのものの発展を求めるものであって、その発展のための基礎的条件を「基礎的ニーズ」の概念によってとらえようとするのである。

社会保障が基礎的ニーズの充足という観念から出発するものであるとすれば、社会保障の第一の倫理的基礎は、人間の「存在」に関する「卓越」の理念であるということができる。社会保障における常套語である「基礎的ニーズ」は、人間の生物的生存のためのミニマムな条件としてではなく、人間の卓越・向上・自己実現のためのミニマムな条件として考えるべきである。なぜ人間の生存が必要であるかといえば、人間は単に生きていれば良いというのではなく、自由に生きることが重要であり、そしてそのことは人間の卓越のための条件に他ならないのである。そうであるならば、人間「存在」の尊厳性・卓越性を目指して、ニーズ概念の再評価と再定位が必要であろう。通常、具体的な社会保障サービスとして年金・医療・介護などの狭い範囲のものが挙げられるが、少くとも雇用・教育・住宅などの関連した社会政策は、連携性の観点から社会保障の視野の中に入れて考えなければならない。以下で述べるように、社会保障については「リスクへの対処」が強調されるが、その対処の仕方は、人々の社会保障への依存の文化を生むのではなく、機会の創出と再生を保障する機能を持つようなポジティブなものとして設計されなければならない。

通常、人々は生活に当って、自分の生産活動や家族の援助に依拠している。もし人々が貧困・失業・疾病・障害・老齢などのリスクに遭遇し、「市場」と「家族」に依存することができないときには、人々は生存のための「基礎的ニーズ」すらを充たしえないことになる。豊かで平安な生活を送ることができる人々がいる反面、死活に関わる窮状にある人々を放置することは社会的罪悪感を呼び、倫理的観点から見て看過しえない事態であって、これについて昔からどのような社会においても個人や共同体が慈善活動を行ってきた。現代の福祉国家は社会保障という形で公共的にこの問題に対処している。道徳哲学はこれらの事実を理論化しなければならない。正義の理論は、不平等を是正するために、公正な協同システムとしての社会をつくるという観点から、「基礎的ニーズ」の充足のための財貨・サービスを社会的再分配の仕組みを通じて公共的に提供すべきであると考え。「正義」は社会保障の第二の倫理的根拠である。

ロールズの理論構成が示すように、「制度」を主導する「正義」の観念は、「基礎的ニーズ」の概念に基づく人間「存在」に関する「卓越」の観念から区別されつつ、しかもそれを基礎とする。「正義」は個人間比較の視野における平等ないし不平等に関わる観念であるが、

「卓越」は個人に関する絶対的観念である。社会政策の課題として貧困の除去は必要だが、不平等の除去は必要ではないという立場に照らして言えば、¹⁰ 「基礎的ニーズ」に基づく「卓越」の理念は、「正義」の理念に先行する社会保障の第一次的根拠であると言わなければならない。

この考え方は、法律学において生存権あるいはその基礎にある人間の尊厳という観念によって社会保障を基礎づける考え方と対象をほぼ等しくしている。すなわち、生存権の議論は、分配関係の平等・不平等を視野に入れることなく、人間「存在」の生存性そのものを対象としているからである。しかし、われわれは単に人間の生存権ないし尊厳性の観念に言及して終るのではなく、全倫理学体系の三分の一を占める「存在」の倫理学をその基礎づけとして考えている。法律学では、社会保障の基礎づけとして生存権ではあき足らず、社会連帯や自由や正義に関心が移行しつつあるように見える。¹¹ しかし、生存権の「存在」的価値特性を掘り下げるべきではないか。

リスクの集団的管理——社会保障の仕組み

「基礎的ニーズ」を充たしえない状態が発生しかねないとしても、そのような「リスクへの対応」の手段として保険という予防サービスが存在する。これも私的財であり、私的保険として市場において取引の対象となる。保険とは、多数の同様な危険に曝されている個人が集団を形成し、比較的わずかな保険料を拠出し合い、偶発的な大事故が発生したとき、その拠出金のプールから損害の補填をするという仕組みである。私的保険の場合、大数法則として特定の個人に特有の事故発生確率が分かっているならば、潜在的損害額 Z に確率 α を掛けたものは、事故に対するその個人の数学的期待値である。これを賄うように、個人が支払う特定の保険料 P を定めれば、 $P = \alpha Z$ となる。(保険会社の管理費および利潤が右辺に加わるべきであるが、簡単化のために省略する。)こうして事故のリスクが集団的にプールされる。事故が発生した人は、損害額を保険金として受け取り、事故の起きなかった人から事故が起きた人へ金額の移転が起る。もしこれによってリスクに有効に対処できるならば、人々は政府の介入なしに基礎的ニーズを充たすことができるはずである。

ところが、リスクの把握に関しては需要者と供給者との間に大きな情報の非対称性が存在する。効率の観点から言えば、高リスクの個人は高い保険料を払い、低リスクの個人は低い保険料を払わなければならない。保険の供給者は個々の需要者に特有のリスクの程度に応じた保険料を設定しようとするが、需要者は自分のリスクの程度を隠そうとする。これが経済学において「レモンの市場」すなわち粗悪品の市場と呼ばれる問題である。¹² 市

¹⁰ Martin Feldstein, "Reducing Poverty, not Inequality," *Public Interest*, Fall 1999.

¹¹ 菊池馨実『社会保障の法理念』有斐閣、2000年、第3章。

¹² George A. Akerlof, "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics*, 1970.

場における保険供給者は、全加入者集団に対して何らかの平均的保険料率を適用せざるをえないが、その場合には、健康な人にとっては保険加入は不利な取引であり、他方、保険に入る人はそれよりもリスク確率が高いと自らを考える人たちばかりになるという逆選択(adverse selection)が発生する。保険加入者は契約前に自分の健康について保険供給者よりも詳しい情報を持つが、供給者はこの情報を知りえない。その結果、集団全体の保険金の支払いは保険料収入を上回ることとなり、保険供給者は平均保険料率をさらに引き上げなければならず、結局市場が成立しないことになる。これは情報問題に基づく「市場の失敗」の一ケースである。これに対して、政府による社会保障の仕組みは強制加入制度を採用し、個々人のリスク確率から独立した平均料率を適用する。社会全体の保険金の支払を賄えるように、加入者に対する平均料率を定めればよい。このように社会保障の第三の根拠として、リスク対応における保険市場の失敗を是正して「効率」を実現するという理由が成立する。¹³

もちろん、私的保険の場合には、保険供給者はある程度需要者のリスクの程度を識別し、需要者を選別することができる。所得の少ない人は保険を買うことができないし、医療保険について言えば、たとえば重度の既往症を持つ人は排除される。これが「クリーム・スキミング」であって、社会集団のうちリスクの少ない上澄み部分のみが保険の対象として受け入れられる。これは私的保険にとっては当然のことである。病気を持つ人にとっては、病気は起りうる潜在的リスクではなく、確実な事実であり、上述の確率は1であるから、リスクのプーリングは成立しない。したがって保険サービスの需給を市場のみに委ねることについて、再び社会的「正義」の見地からも反対すべき理由が成立する。社会保障は私的保険が扱えない広範なリスクや不確実性への防衛を図る。

私的保険にせよ社会保険にせよ、保険制度は、人々のリスクを集团的にプールし、集められた保険料の全体から、実際にリスクが発生した人々に補償としての保険金を支払うというものである。社会保障は、この原理を政府の強制力に基づきすべての人々に広く適用したものであって、人々がプールに払い込む掛け金は、社会保険料であれ税金であれ、原理的には同じものである。¹⁴

¹³ Nicholas Barr, "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," *Journal of Economic Literature*, June 1992. ニコラス・バーは福祉国家の機能として、貧困の救済、所得・富の再分配、社会的疎外の抑止を行なう制度(ロビンフッド機能)と、保険の提供、ライフサイクルにおける所得の再分配メカニズムを行なう制度(子豚貯金箱機能)の二つを挙げる。後者は効率性の議論であり、リスク・不確実性・情報の問題への対処として福祉国家を位置づける。 Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

¹⁴ これは論争的な問題提起であって、第七章第五節において取り上げることにする。

市場における情報の不完全性が効率の観点から政府の介入を正当化するのには、保険の逆選択の場合だけではない。リスクから区別される不確実性は保険数理的確率計算の成立しないものであり、全般的なインフレや失業や自然災害などを私的保険はカバーしない。また市場が効率的に作用するためには、情報が存在するだけでなく、消費者によってそれが有効に理解され処理され利用されることが必要である。複雑な財・サービスの質についての情報を処理するための膨大な費用を減らすために、消費者保護の政府規制が有効とされるのである。医療サービスが社会保障に含まれているのは、情報の不完全性、非対称性に関する効率性問題のためである。基礎的ニーズという点から見れば、食品は不可欠であるにもかかわらず、食品をめぐる情報コストはそれほど高いものではないために、公共的提供の対象とはならない。

かくして、非市場的機構としての社会保障は、第一に「卓越」、第二に「正義」、第三に「効率」の理念に基づき、「リスクへの対応」という仕組みを通じて「基礎的ニーズ」の充足を図ることを本来の目的とする。これら三つの理念は相互に重複しながら、社会保障を根拠づける。社会保障は、このような本来の目的以外に、結果的にはさらに次のような目的にも奉仕する。貧困の除去、所得の不平等の緩和、ライフ・サイクルにおける収支の異時点間再配分、家族機能の補完、社会的結合・連帯の強化、社会的安定の確保、個人の自尊・自律の確立などである。これらは社会保障の固有の理念的目的と見なしてよいものである。

これに対して、社会保障が有効需要や雇用や生産を増大させる望ましい効果を持つという議論があるが、このような効果は社会保障サービスが提供されることに伴う当然の経済的結果であって、このことのために社会保障が行われるのではない。カネを使えばそれだけで経済効果があると言うのであれば、資源配分について望ましさを問うことは無意味になるであろう。また政府が行なう社会保障と公共事業とを比較し、どちらが生産誘発の乗数効果が大きいかによって選択をしたり弁護をしようとする議論があるが、正しい議論ではない。社会保障は上述のような本来の、固有の社会的目的のために行われるものである。社会保障と公共事業とを比較しようとするならば、両者の効果を比較するのではなく、両者の目的自身の優先度を判断すべきである。

能力対必要、モラル・ハザード対モラル・ディレンマ——社会保障の内在的矛盾

社会保障の歴史に時代を画した一九四二年の『ビヴァリッジ報告』は、社会保障は五人の悪の巨人に対する戦いであると宣言した。¹⁵ 五人の巨人とは、窮乏(Want)、疾病(Disease)、無知(Ignorance)、ホームレス(Squalor)、失業(Idleness)であった。イギリスの社会保障制度は、年金、医療、教育、住宅、雇用の五つの社会政策の分野を覆うものとされたからである。十六世紀フランスの作家、フランソワ・ラブレーの『ガルガンチュワとパンタグリユエルの物語』は空想的巨人の物語であるが、この物語を想起してのことであろう、当時のイギ

¹⁵ William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London: HMSO, 1942.
(山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告——社会保険および関連サービス』至誠堂、1969年。)

リスの新聞漫画には、小さなビヴァリッジが見上げるような五人の巨人と戦っている姿が描かれている。¹⁶ たしかに、ビヴァリッジの構想は五人の巨人を相手とするほどのガルガンチュワ的巨大事業であった。しかし、皮肉なことに、この比喩は別の意味で現実となった。ガルガンチュワとその息子のパンタグリユエルは鯨飲馬食し、周囲の人々を飢えさせる巨人であったが、社会保障制度は今やそのとおりに膨大な財源を呑み込む八岐大蛇のような存在となったからである。それに加えて、今日では要介護高齢者の大群が第六の巨人として登場した。このような給付と財源のアンバランスが生ずる理由は単純明瞭である。

マルクスは共産主義の理想として、「各人はその能力に応じて生産し、各人にはその必要に応じて分配する」という正義の原則を掲げた。¹⁷ 彼によれば、共産主義の高度の段階では、生産力は極度に発展し、そこでは社会の所得や富は泉からこんこんと湧き出る水のように尽きることがない。人々が必要に応じて財を消費しても、不足することはないというのである。これはすべての財が自由財になり、経済から稀少性が消滅する状態を意味する。その結果、ここでは分配的正義を論ずる必要はなく、また稀少性を持たない財・サービスしか生産しない物的資本について、私有所有権を割り当てる必要もない。もちろん、これは現実の共産主義の姿ではない。共産主義においても資本主義においても、このような桃源郷の原則が当てはまることはない。社会保障は、あらゆる財・サービスの生産と消費についてではなく、一定範囲の社会保障サービスについてのみ共産主義の原則を適用しようとする。事実、多くの福祉国家は、社会の「必要に基づく給付」が社会の「能力に基づく負担」を超えかねないという危機的状況に直面している。その理由は、稀少性の支配する世界でありながら、非市場的機構が「能力」と「必要」とを自動的に調整するメカニズムを欠いていることにある。

それだけではない。本来私的財であるものが社会保障制度の下でメリット財として公共的に提供されることになると、その便益と費用とが分離し、便益を受ける人々はそれに相応する費用を負担しなくても済むことになる。個々人にとってある程度の保険料や自己負担はあるものの、自分にかかった全額の費用を負担することはない。ここからモラル・ハザード（道徳的危険）と呼ばれる現象が起こる。社会保障に限らず、一般に保険制度の下では、需要者は予算制約下におけるような正常な経済行動をとらず、より多くのサービスを求めることが合理的となる。その結果、出来高払い方式の医療保険制度に典型的に見られるように、保険によってカバーされるべき損害補填額が増大する。また、人々は労働・貯蓄・健康などに対して正常な予防ないし防御の対応をする誘因を減ずる。一般に慎慮

¹⁶ Nicholas Timmins, *Five Giants: A Biography of the Welfare State*, London: Fontana Press, 1995.

¹⁷ Karl Marx, *Kritik des Gothaer Programms*, 1875. (望月清司訳『ゴータ綱領批判』岩波書店、1975年。)

(prudence) と呼ばれる性向は、リスクの発生確率を減らす役割をするが、保険の下ではそのインセンティブが失われる。モラル・ハザードは、取引主体の行動が相手に対して取引金額上の影響を及ぼす際、相手は契約後にその行動を完全に監視しチェックすることができないために生ずる損失である。モラル・ハザードは、上述の逆選択とともに非対称情報の問題を形成する。¹⁸ したがって、社会保障の下では、リスクの社会的管理をめぐって「必要」と「能力」との間のアンバランスが生ずることに加えて、その制度があるために、個々人の行動や誘因に変化が生じ、その結果アンバランスがさらに拡大する。これらは社会保障に内在する誘因不両立性に基づく「経済的矛盾」であって、改革は「効率」の観点から当然にこの事実を直視しなければならない。

しかし、社会保障にはいつそう基本的な矛盾がある。それは道徳的次元の矛盾であって、「ヘーゲルのディレンマ」とも呼びうるものである。¹⁹ ヘーゲルは市場経済が生み出す豊富と貧困の中で、国家が貧窮者に対して社会的扶助を行なうことは、市民社会の根底にある自由・自助・自己責任の原理に矛盾するのではないかと問うた。かりに能力に応じて拠出し、必要に応じて受け取るという経済的関係が均衡したとしても、自助によって生計を立てえない人々が見知らぬ他人から援助を受けることには道徳的抵抗があり、自尊心を傷つけるものである。

これをモラル・ディレンマと呼ぶならば、これは上述のモラル・ハザードと興味深い対照をなす。モラル・ハザードは、社会保障制度に便乗して、それを経済的に利用する行為であるが、モラル・ディレンマは、たとえ社会保障が経済的に便益を与えるとしても、それが道徳的に個人の尊厳を損ずることを問題とする。モラル・ハザードの方が支配的となり、モラル・ディレンマは問題にならないのであろうか。給付の資格者は当然の権利としてモラル・ディレンマを感じることなく給付を受け取り、さらにモラル・ハザードを犯すのであろうか。

社会保障制度の評価に当っては、「経済的矛盾」だけではなく、「道徳的矛盾」にも配慮しなければならない。なぜなら、個々人の意識と行動が経済現象を生むという意味で、両者は結びついているからである。問題は次の点にある。一方で、社会全体が市場原理を当然視すれば、社会保障の提供は受給者にスティグマ(恥辱)の刻印を押す形で行なわれがちであり、周りの人々も受給者を侮辱の目をもって見る。ここにモラル・ディレンマが生まれる。他方で、社会権の原理を当然視すれば、社会保障の提供は普遍主義的に行なわれ、受給者

¹⁸ David M. Kreps, *A Course in Microeconomic Theory*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1990, Chapters 16 and 17.

¹⁹ J. Donald Moon, "The Moral Basis of the Democratic Welfare State," in Amy Gutmann (ed.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 1988.