

大正四年六月二十一日第三種郵便物認可 (毎月一回一日發行)

京都市帝國大學經濟學會 經濟叢論

第十四卷 第一號

昭和十一年一月一日發行

新年特別號

免稅點以下の小所得者への地方課税	法學博士 神戸正雄
勢力關係の性質	文學博士 高田保馬
ブラジルに於ける移民制限問題	法學博士 山本美越乃
政策研究に就て	經濟學博士 作田莊一
農業政策の擔當者としての産業組合	經濟學博士 八木芳之助
漁村經濟調査論	經濟學士 蜷川虎三
私經濟との比較による財政の本質	經濟學士 中川與之助
自由主義の論據	經濟學士 柴田敬
フランス・フランスに就いて	經濟學士 松岡孝兒
山口藩に於ける幕末の洋式工業	經濟學士 堀江保藏
支拂準備の法定に就て	經濟學士 中谷實
獨乙の漁場入會制度に就いて	經濟學士 岡本清造
積荷單獨海損補方法の吟味	經濟學士 佐波宣平
ロッシャーの歴史的方法	經濟學士 白杉庄一郎
經營信任會の效果に就いて	經濟學士 大塚一朗
貿易統制の制限性と促進性	經濟學博士 谷口吉彦
酒税の改正	經濟學博士 汐見三郎
現金の流通と預金の増減	經濟學博士 小島昌太郎
國益主法掛について	經濟學博士 本庄榮治郎
新着外國經濟雜誌主要論題	

(葉轉載)

政策研究に就て

作田 莊 一

一

政策と言ふは、國民生活又は世界生活に於てそれその總體生活目的を實現するに當り、國家又は國際團體が行ふ所の實現方策を指す。それは政治的方策であり、目的を實現する當爲の示命である。この示命は政策を行ふ者が自ら引受ける示命であり、同時に政策を差向けられる人々に對する示命である。政策研究と言ふときは、この示命をそのまゝにして、専ら當爲如何を判定することを指す。國家又は國際團體が執る所の一定の行動が、國民生活又は世界生活の目的實現につて、當爲として肯定せらるゝや否やを判斷すること、これが政策研究である。廣く政策の研究と言ふときは、現實態としての政策に對して認識を求める場合と實現せらるべき政策の當否を判定する場合との二つの任務があるが、こゝに政策研究と言ふは通説の如く後者に限られる。また政策には國家が行ふ國民政策と國際團體が行ふ世界政策との別があるが、後者は紙幅の都合にてこれを省き、以下に政策と言ふは國民政策を指すのである。更にまた政策研究に就ては主として經濟政策が問題とされるが、國民生活に於ける保安政策・社會政策・人口政策・衛生政策・教育

政策なども等しく問題となり得る。

政策は當爲の示命としての國家の行動である。従つて西洋學者が好んで説明するやうな、政策を以て目的を達する方法又は手段となす見解をこゝに正して置きたい。目的に伴ふものは實現の活動とその成績とであつて、方法は實現活動が如何に行はれるかの仕方であり、手段は活動の過程に取入れられる有形無形の物件である。政策は國民生活の目的を實現する國家の活動であり、その主たる規定内容は何を爲すかの事行、そのものであり、如何になすかの仕方と何を用ゐて爲すかの物件とは事行に隨伴するものであり、方法や手段、殊に手段は目的と相對するものではない。目的及び成績の系列を見ず、目的及び手段の概念に囚へられてゐるのが、多くの西洋學者の通弊である。従つて例へばマックス・ウェーバーの如きも政策を手段と見るから、手段は目的實現の可能性を持つが行動としての必定性を持たない、必定性を持たない手段の取調べだけでは獨立の科學は成立しない、故に彼にとつては政策學の自立性が否定されなければならぬ。政策學の成否如何は後に述べるとして、先づこゝでは政策を手段と見る誤謬を明かして置きたい。政策は目的實現の行動であるから、目的實現が必定である限りは行動も亦必定である。例へば現時の東北農村救済の政策の如きも、國民經濟目的を實現する過程の一つであつて、これは目的實現の手段として行はるべきや否やが決せられるものではなく、目的實現の方向に於て行はなければならぬ意志必定的な國家行動である。この政策の規定内容たる事行は、この農村の特殊の生産力に對應し

て、飢餓に瀕する農民の生活を安定せしめる行動を執ることにある。それには様々の方法もあらう、種々の手段もあらうから、それらを選択することは勿論大切であり、極端に言へば、手段の適否が事行の成否を決するとまで言へるとしても、手段や方法だけでは政策の意味が全く脱落してふことになる。政策は如何に爲すかと言ふよりも、寧ろ何を爲すかと言ふことに重點を置く。

概して言へば近代西洋の學者は生活の相を功利主義的に考へようとする。例へば多くの人は、經濟生活は一段高き諸生活の手段であると言ひ、生産は消費の手段であると言ふ。甚しきは國家をば個人生活の手段とさへ考へるものもある。尤もこれは個人主義と功利主義との結合であるが、シュパンのやうに個人主義を彈劾し全體主義を高調する人であつても、尙ほ經濟生活を手段と見る手段病が抜けない。人々は哲學や科學の成立根據を考へる場合でも方法論の語を用ゐる。方法によつて哲學や科學が出來得るものと考へてゐるだらうか。若しも經濟生活を手段生活と見るならば、經濟政策は手段の手段となる。手段は道具のやうに選擇され取替へられる。我等が經濟國策を確立すると言ふとき、道具を選び出すやうな軽い意味で考へてゐるのではない。國策は國是の實現如何を決定する必定性を持つ。彼の生産を消費の手段となす見解は無産者をして勞役に服せしめる有産階級思想である。經濟生活を他の生活の手段となす見解はギリシャ・ローマから流れ來つた所の奴隸を持つ自由民の思想である。マルクスは生産を手段と見ず消費をも一種

の生産と考へ、經濟生活を手段と見ず他の諸生活の基礎と見た。これが正しい。マルクスの唯物觀は近代西洋の物質文明に對する逆說的批判として急所を突いてゐる。但し我等はマルクスに學ばないでも、古から生産第一主義を執り、經國濟世の政策論に親んでゐる。日本人の中でも西洋の個人主義や功利主義を奉ずる人々は、經濟國策と言ふ語が何を意味するかを了解し得ないであらう。時代變轉の秋に當り、經濟國策が何と決まるかによつて國民經濟が行詰まるか立直るかが決まることとなり、それはまた國民生活一般の安危を基礎的に決定する。政策はただの方法や手段のやうにあれかこれかとよりどりにされるやうな陳列品ではない。その點は經濟政策でも社會政策でもその他の政策でも皆な同様である。

二

政策の研究は多くの人々によつて絶えず行はれてゐるが、それにも拘らず絶えず問題となつてゐることは、政策研究が果して學問的に可能なるや否やの點である。學問的研究と言ふは、精確にして體系ある智識を求めることであるから、これを政策研究に就て言へば、それは一々の政策が總ての人々によつて確定せるものと思はれる目的を實現する必定の行動であることが證明せられ、又同一目的の下に立つ多くの政策論が一組織の中に關聯を保つて一體を成すやうに研究することである。

政策研究が學問的に可能なるや否やに就ては、曾てドイツの學界に於て「價值判定論争」と呼ば

れて烈しい討論が行はれたことは周知の通りである。吾人は今、その論争に因みて批判的に積極的見解を述べて見たい。ドイツの學者の中にて政策研究を否定する論者は、政策の内容たる價值判定は主觀に止まり客觀性を缺くが故に、政策研究は客觀性を具ふべき學問的研究に堪えないと言ふ。これに對し肯定論者は價值判定にも客觀性があると言ふ。かくて一は主觀派と呼ばれ、他は客觀派と呼ばれ、二者は價值判定の基準たる目的又は理想が客觀的に存立するや否やに就て争ふのである。然るにこの場合に主觀に止まるか客觀性を持つかと言ふことは、一定の價值判定が同じ價值問題を取扱ふ人々の間に必定的、一致が期し得られるや否やと言ふことである。例へばズンバルトが金色髪と黒色髪と孰れが美しいかに就ては、決して人々の判斷が一致しないと言つたのは、價值判定に**必定的**の一致が成立たないことを指したのである。しかし人々の間に**必定的**の一致が成立たないことを主觀的と呼ぶのは、各個主觀には一致がないと言ふだけのことである。その意味の不一致ならば解り切つたことである。個人は自己目的の實現者であるから、それらの間には共通又は妥協があつても普遍又は一致は成立たない。京都驛に集まる幾千の人々が同じ時間に同じ場所に居りながら、或は東に或は西に、東に向つても或は東京に或は北陸に、人様々の方向に往きつゝある。どの列車が旅行者にとつて價值あるかに就ては人々の間に**必定的**の一致がない。されど修學旅行に出かける爲に京都驛に集つた教師及び學生達にあつては、一定の列車に價值を付することに就て必ず一致するのである。そこには同一目的を實現する人々にとつて**總體主觀**が

存する。價值判定に就て人々の間に必定的の一致が成立つや否やは、主觀たると客觀たるとの相違から來るのではなく、各個主觀なるか總體主觀なるかによつて岐れるのである。總體主觀と客觀とを混同してはならぬ。主觀とは我れが排列せるものを我れが見ることであり、客觀とは彼れが排列せるものを我れが見ることである。而してその主觀に各個主義と總體主觀との別がある。

價值判定は飽くまでも主觀的判斷であつて客觀的たることを得ない。蓋し價值判定は目的實現の過程に生ずる知的作用であり、目的は意志が懷く所であり、實踐的態度に於て意志が意志活動の當否を知ることが價值判定なるからである。哲學や科學やの學問的智識は主觀性を超え客觀性を有しなければならぬと言ふことは、大抵の學者が唱ふる所であるが、この意味は、學問的智識が同じ問題を取扱ふ人々の間に必定的の一致を見なければならぬと言ふことでなければならぬ。地物自然を觀察する場合には、我等は自然性のものに對して客觀する。その客觀は單に人間意志の立場から行はれるから、人間である以上は何人の所見も必定的に一致すべき保障が與へられてゐる。これは客觀の必定的の一致である。然るに世間生活を見る場合には、見る者が見られる世間の中に立つてゐるから、これは客觀されず主觀される。但し社會自然現象のみは自然であるが故に客觀されなければならぬ。しかしこの場合にも個人意志の立場から見るときは、社會は超個人的自然であるから、それは地物自然とは異なる存在として見られるけれど、自然に對する客觀たることだけは同様である。階級意志の立場から見ると場合もまた同様である。こゝに地物自然科學の研

究法が個人主義又は階級主義の社會科學に援用される理由がある。また以上の場合には個人意志の立場から見るとしても、平等の地位に立つ者の社會自然への客觀なる點に於て、やゝ高度の必定的一致性が恵まれる。階級意志の立場から見るときにも、自然への客觀なる點に於ては一致を見る筈であるが、こゝには對立的なる階級的主觀が強く働くから、この點に於て所見が反對となる傾向がある。進んで總體意志の立場に立つときは、社會自然は依然として客觀されるが、總體意志の下に立つ自然であるから、結局は總體主觀に包攝される中間の客觀となる。この場合には總體主觀を執る人々の間には所見の必定的一致が保障される。斯の如く世間現象を観察する場合にも、已に世間の何處から見ることによつて所見は必しも歸一しない。轉じて價值判定となれば、こゝには主觀のみが要請されて客觀を試みることは出来ない。問題は主觀に於ける必定的一致の成立如何にある。

三

價值判定に於て、各個主觀は必然に一致を缺き、總體主觀は必定的一致を保障される。これが吾人の結論である。これまで價值判定は人々によつて相違すると考へたのは、實踐的研究に於て個人主義の立場を執るからである。我等が一たび總體主義——國民政策に就ては國民主義——の立場を執るときは、同じ立場を執る同志の間に於ては、方法や手段に於てはともかく、政策としての價值判定は總て必定的に一致すべき基礎の上に立つてゐる。萬人心を一にすることの必要は必しも

行動に限らないで、思想の上に於ても同様である。カール・ライルは、一人と一人とが完全に一致することは不可能であるが、彼等が同一の神を仰ぐとき始めて一致し得ると言つてゐる。人々が銘々の自己目的を實現してゐる限りは、我は我、彼は彼であつて、終に一致する所に出會はない。人々が總體の中に生き、總體の心を以て心とするときは、たとへ研究の未熟なる所に意見の對立を生ずるとしても、結局に於ては價值判定の一致に到達する。立場の相違は觀照的研究に於ても必定的一致を期し難い。ましてや實踐的研究たる當爲の判定となれば、それは直ちに實踐行動に續くものであるから、立場の相違は所見の相違を一層甚しからしめる。彼の個人主義又は階級主義の上に立つ政黨の對立鬭争を見よ。反對黨の政策は反對黨のものなるが故に否定されて、必然的に不一致のものとなつてゐる。

これまで價值判定の必定的一致を否定する人々を見ると、それは皆な總體意志の立場に立つことを知らない個人主義者である。價值判定そのことに必定的一致がないのではなく、個人主義に立つから必然的に不一致とならざるを得ないのである。個人主義と言ふは、個性の完成とか人格の完成とかを目的とする生活主義である。それも限界を守る限りは許容されるが、個人目的を超へて總體の同一目的が人々の間に存することを知らない個人主義者にとつては、同一目的の下に立つ總ての人々の間に價值判定の必定的一致が成立することが知り得られない筈である。個人主義者が集まつて議會を構成し共同の行動を執るとすれば、多數決より外には方法がない。しかし

この多數決でさへも、多數決には服従すると言ふ總員一致の前提の下に成立する。そこに議會が政策を論議する資格を與へられ、個人主義的議會が止揚される。

個人主義者は價值判定が經驗科學的に必定的一致を期し得ないことに見切を付ける。かくてその科學的研究を拋棄する。しかしそれでも尙ほ政策研究に未練を残す人々は、去つて哲學に於て普遍妥當的な理想を求めようとする。この見解は、科學は事實を研究し哲學は理想を研究すると言ふ獨斷的見解に應援を求めたものに過ぎない。我等が一たび自然科學の外に理想を説き得る意志科學を立てるならば、政策の科學的研究も決して困難でない。同時にまた個人主義を固執する限りは、たとへ哲學に救を求めた所が何の効驗もあるべき筈はない。哲學と言へども個人主義者の間に價值判定の必定的一致を命令する權威を有しない。この一致不一致の岐るゝ所は、科學か哲學かの相違ではなく、研究者の世間的性格の差異に存する。

階級主義者の價值判定は、同一階級に立つ人々の間には一致點を見出し、對立する人々の間には必ず異つた當爲の判定となつて來る。蓋し階級は超個人的なると同時に總體意志を否定するからである。尙ほまた階級主義に立脚しなくても國民生活に於ける階級對立の意識が激化して來れば、政策論は據つて立つべき地盤を荒らされて、政策飢饉の有様に置かれる。支配階級は階級保存に苦心して國民政策の名の下に階級政策を強る、反抗階級は階級政策を憎む餘りに國民政策を一概に否定する。かくて階級問題を取扱ふ社會政策論の如きは、一方からは忌避され他方か

らは排撃され、氣息奄々の状態にある。この窮境から社會政策研究を救ふ途は唯一つある。それは超階級的なる國民總體意志に即くことである。國民社會生活に於て正義の實現を考へ得るものは唯一の國民意志のみである。

四

國民政策の研究は國民主義者がこれに當るとき、始めてそれらの人々の間に必定的一致が保障される。國民主義の政策研究と言ふは、研究者が國民意志に即して、第一に國民生活目的の何たるかを自覺的に認定し、第二にその目的の正當なることを判定し、こゝに價值判定の基準を打建てるのである。この目的は研究者が各個主觀的に構想したものでもなく、また各人にとつて望ましい理想でもない。それは個人が好むと否とに拘らず個人を超越して實在するものであり、人々は自覺によつてこの實在の中に進み入るのである。また人々がこの實在に即するときは、恰も個人が自己の生を肯定する如く、國民として生きんとする生活目的を肯定する。人若し斯の如きを超經驗的と考ふるならば、それは個人にとつて超經驗的となるのみにて、超個人的境涯に住むものにとつては何の疑も存しない體驗である。國民生活目的は決して政策の爲の獨斷でもなく、假定でもない。また價值判定の基準たる目的又は理想は、シュモラーが主張したやうに、對立鬭爭から發展して終には萬人に欲求されるに至るであらう所の正善の統一的判斷から來るものでもない。かゝる微溫的な主張では政策學を否定する論者を退却せしめることは出來ない。價值判定の基準は

現實の總體生活目的に存する。この目的は總體主觀によつて知られる。

智識論に於て個人主義を執る者は、頻りに學問的智識の客觀性——人々の間の必定的的一致性——を要求する。地物自然科學の如き眞の客觀によつて成立する學問的智識の研究には、個人主義や總體主義やの差別は存しない。こゝでは個人主義者も個人主義を執るに及ばないで、唯だ人間意志の立場を執るだけに人々の間に必定的一致を見出し得る。然るに世間科學となれば、個人主義が階級主義か國民主義か世界主義か、それぞれの立場の相違によつて學問的性格が違つて來る。この科學の領域に於て個人主義を執るならば、總體目的は決して體驗し得られない。このとき世間生活——特に國民生活——に關する價值判定が人々の間に必定的一致を見ない——謂ゆる客觀性を持たない——と言ふことは、餘りにも當然のことではないか。また個人主義者は、生活の目的や理想は個人的世界觀によつて定まるから、それは人々の間に必定的一致に達し得ないと言ふ。個人的世界觀と言ふ言葉が已に世界觀の何たるかを知らぬことを表明する。個人の眼力にてどうして世界觀が求め得られよう。世界觀は人生の境涯たる世間生活に拘束されないで、人生の通相たる汎人生活に於て求め得られる。世間生活の中に於て最も局限されたる個人によつて懷かれる世界觀は小兒の世界觀に外ならない。耶蘇の世界觀が耶蘇個人のものであるとしたならば、どうして耶蘇に従つて同じ世界觀を懷くものが輩出したのであらうか。世間を分析して不可分態にまで達した個人が懷く世界觀が、世間生活を導く政策の判定に就て必定的一致の基礎となり得な

いと言ふとは、これまた餘りにも當然のこと、言はなければならぬ。人々の價值判定に必定的一致を見得ないとすれば、それは價值判定の性質から來るのではなく、個人主義の立場から來るのである。この見解は對立階級たる二大個人の間にも準用せられ得る。

中心を離れて八方に別れ往く人々の間には一同に會合する機會が來ない。中心に向つて會合し來る人々の間には必定的一致が約束される。個人主義者の間には國民政策に就て一致する必然の基礎がない。國民主義者の間では、方法や手段に就て所見が分れようと、政策の事行に就ては一致の可能性が確認される。國民政策の科學的研究に就ては國民主義者の間に於てのみ必定的一致が成立すると言ふことだけにて必要且つ充分である。吉良邸討入の計略は四十七士の間に一致してゐたが、それは他の舊赤穂藩士の上に於て一致する筈もないが、また一致せずとも一向差支ない。日本の經濟政策に關しては、日本國民の一致さへあれば充分であり、イギリス・ドイツの國民まで一致して來なくとも、政策研究は立派に行はれる。また日本國民の中でも總ての國民主義者の間に於て必定的一致が可能であるならば、それだけにて學問的研究を可能ならしめる。この場合に個人主義者や階級主義者が一致の圈内に入らないと言ふことは、少しも政策學の成立にとつて瑕疵とはならない。このことは一見すれば學問の黨派性のやうに見え、またマルキシストは學問の黨派性を唱へるであらうが、政策研究は決して黨派的ではない。非國民主義者に對しては決して政策論への一致を求め得られるものでなく、彼等を無視しても政策の科學的研究は可能

であると言ふことは、世間科學の一たる國民科學の特徴とする所である。それは決して排他的ではなく、自立自衛の主張である。

五

政策研究に於て國民意志の自覺を前提とすると聞く者は、或は學問研究に特にかゝる要請が擧げられることを怪むかも知れない。この疑は、學問研究にあつては研究主體と研究客體とがそれその學科に於て正しく適應しなければならぬと言ふことを了解するならば、自ら解消されるであらう。更にまたその點に疑ある者は一たび政策の實施に想到せよ。政策施行の局に當る者は必ず國民意志——適切には國家意志——の立場に居らなければならぬことが要請せられる。事實上個人意志や階級意志の立場から司法や行政や立法の局に當る者もあるだらう。しかしそれらは政策の謬つた施行者として早晚その地位から追はれるであらう。この國家意志の立場は最下級の公務員にまで要請されて一の除外例もない。政策を行ふ者が然りとせば、政策を思ふ者もまた同一の立場に立たなければなるまい。個人意志や階級意志の立場から考へた政策論は何の權威も持たず、能く己を知る者は初から政策の科學的研究を不可能と見てゐる。個人意志や階級意志の立場に在つて國民政策を研究するならば、それは意志生活の軌道を異にするが故に決して實施さるべき政策とはなり得ない。實施不可能の政策論を試みると言ふことは、實は眞の政策論を考へてゐないこととなる。國家意志に即して政策を行ふことが當然であるとすれば、同じく國家意志に即して政策を思ふこともまた當然である。

政策研究に於て特に強調したいことは思想と行動との主體的^{イデオロギカル}一致である。知るものと爲すものと或は思ふものと行ふものとが一致しなければ、知つて爲し思つて行ふことゝはならぬ。知れども爲さず爲せども知らずと言ふことは、人の人たる所以の意志が未熟又は不具なることを語るものである。思ひ知れば直ちに行ひ爲すやうに二者が一貫する生活を營むと言ふことは、古から心ある者の念願とする所である。この點に於て吾人の見解は極めて簡單明瞭である。即ち知るものと爲すものとが同一の主體であるときは、知ることは爲すことであり、爲すことは知ることゝなる。同一の主體であれば、已に一致すると言ふにも及ばない。勿論思想が熟しない間とか意志の決執力が弱いときは決斷が鈍り、また行動に對する外部の抵抗が強いときは進出に臨んで躊躇するだらう。しかしそれらは政策研究にとつては第二義的のものであり、その點は智者は惑はず勇者は恐れずと言ふ一句を念すれば足る。

陽明學では良知を致して知行合一に達すと説き、マルキシズムでは理論と實踐との辨證法的統一を唱へる。吾人は迂路を避けて我が古代思想が「言は事なり」と見た直路を執る。これは言説即ち事行と見るのであつて、吾人は政策研究の根據をこの表現に求める。我等が他人に向つて話しかけるときには、我が懷く思想を表示して相手方に同じ思想を懷かしめようとする言説と我が情意を表示して相手方の行動を喚び起こそうとする要請との二つの場合がある。言葉であつても要請は已に一種の行動であり、行動と並ぶ思想は言説の中に存する。言説と事行との一致が謂ゆる言行一致であるが、その基礎は知るものと爲すものとが同一主體たる所にある。「言は事なり」と

言ふ表現は、總體主義を持せる古代日本人の率直なる思想表現である。

政策の研究は國民意志に即して行はれ得るとせば、この仕事は國家機關に於て行はれることが最も效果的であらう。現に政黨政治の本場と謂はれたイギリスに於てさへ、重要な國策に就ては特に研究機關としての政策調査委員會が設けられ、委員會の研究の成果は國策決定の重點となつてゐる。國策研究機關をも持たないで徒らに政權の爭奪を事とする政黨政治が果して範をイギリスに採ると言へるだらうか。今の日本がイギリスに倣ふべき點は、政黨政治ではなくて、この國の權威ある國策研究機關であらう。今日國策研究機關の最も整つてゐる國はロシアであらう。その他の歐米の諸國と言へども、國策の研究を忽かにして國民生活の立直しを企圖してゐる國は恐らくないであらう。久しく歐米模倣を喜んだ日本が何故にこの意義ある模倣を敢てしないのであるか。

學者に政策を論ずる權威ありや否やは久しく學者間に問題とされて來た。學者は學問研究を任務とするものであり、政策論が一の學問であるとすれば、學者がこれを論じ得ない筈はない。故にこの問題は畢竟政策論は學問なりやと言ふことゝ同意義となり、價值判定論爭のやうな討議となる。唯だこの場合に烈しい論爭が起つたことは、人々が徒らに方法論爭に耽り、研究方法を選定する研究主義が先づ確立してゐなければならぬと言ふ肝心の點に氣付かなかつたからである。

學者に政策を論ずる權威ありや否やは問題でなく、問題は學者が如何なる見地に立つとき權威ある政策論を試み得るやにある。非國民主義の學者ならば、如何に研究方法に通じ研究能力に秀で居るとしても、それは始めから政策研究の據つて立つべき地盤を持たないのである。