

福祉社会の新しい段階へ

—経済学的アプローチ—

丸尾 直美 莊 発盛

Towards a New Welfare Society :

An Economic Approach

Naomi, Maruo
Fatt Seng Chong

Abstract

The name of the welfare state was born at the end of the World War II in UK. The welfare state was assumed as a mixed society composed of capitalist society and socialist society. However, since then the concept of welfare state has been changed.

The proponents of the welfare state assumed that the government would work to remedy the market failures. However, since the 1960s, the proponents of neo-liberalism and public choice school pointed out that the defects of the government were more serious than those of the market. The theory and actual welfare state, however, have changed since then. The proponents of welfare state now insist that if both market and government “fail”, the third sector or system, that is, the so-called informal sector or community sector is required to cope with the failures of both market and government.

The present economic theory for the welfare society is different from that of the traditional neo-classical theory in two points. Firstly, while the neo-classical theory is active to show the necessary policies to cope with government defects and market failures, while the Keynesian economists and proponents of welfare state not only point out the market failures and government failures but also other defects of market system such as the inequality of income and property ownership and over-shooting of economic fluctuations such as depression and inflation.

Secondly, the present theory of welfare society assumes that the informal sector or community sector as the third sector is required when both market and government “fail”. They assume that in order to achieve the three main policy objects of economic system at the same time, three subsystems are required as chart 1 suggests.

Chart 1 Objects and Means of Economic System

Policy means \ Policy objects	Efficiency	(Equality, equity and fairness)	Reciprocity, solidarity and sympathy
Market system	Optimum allocation of resource		
Political system		Justice	
Informal system			Humanity

要 約

福祉国家は第二次世界大戦後にイギリスで誕生した。社会主義と資本主義の混合体と言われ、特に政府は市場の失敗を修正する役割を果たすと考えられていたが、その後、市場の失敗よりも、政府の失敗の方が深刻であるとしばしば指摘されるようになった。その後、政府の失敗を解決するために、インフォーマル部門の重要性が強調されるようになり、新しい福祉社会の発展につながった。新しい福祉社会は、市場のシステム、政府の役割及びインフォーマル部門という三つのシステムから構成されているが、本稿ではこの三つのシステムがどのような形で複合化して、より新しい形の福祉社会になっていくかを展望する。最後に、福祉社会と福祉社会論はどのような方向に進み、新しい問題にどう答えるのか。本稿はこうした問いに答える試みでもある。

キーワード

市場システム (Market System)

政治体制 (Political System)

インフォーマル・システム (Informal System)

市場の失敗 (Market Failure)

政府の失敗 (Government Defect)

共有地の悲劇 (The Tragedy of the Commons)

合成の誤謬 (Fallacy of Composition)

はじめに—変わりゆく福祉国家—

福祉国家は資本主義の市場経済と社会主義の計画経済の混合体制と言われた。しかし、実際の福祉国家が誕生したと言われる第2次大戦後から、福祉国家の概念も実態も大きく変化してきた。1960年には早くも『福祉国家を超えて』(K.G. ミュルダール) という題名の著書が出版されている。福祉国家という名称も適切でなくなり、福祉社会と呼ばれることが多くなった。2000年代になるとさらに『なぜ新しい福祉社会が必要か』と題するエ

スピン—アンデルセンの本が出版された。福祉社会はさらなる発展が要請されており、期待されているのである。

経済学の分野では1960年代に政府の欠陥をあらわにした公共選択論や新自由主義が有力になると、政府の役割に期待した福祉国家論の人气が落ちた。しかし、福祉国家も福祉国家論もその後、変化して、市場の長所を活かすことと政府の欠陥を是正する上に、市場も政府もうまく機能しない場合にも対応できる体制づくりを構想するようになった。

本書ではまず第1に、福祉国家が実際にどのような歴史的プロセスで生まれ、発展し

て、福祉社会という新しい形に変身してきたかの歴史的背景を説明する。その上で、現在の福祉社会が更なる変容を要請される理由を明らかにする。同時に福祉国家発展の各段階を代表する文献を取り上げ、その文献のその時代における画期的意義を確認する。そして第3に福祉社会の未解決の問題や新しい問題は何かを示し、新しい福祉社会が求められている理由を説明する。とくに、市場の欠陥と政治の失敗という問題をともに解決する道を示唆する。それは、より新しい福祉社会への道でもある。特に市場、政府と並んでその役割が、近年、注目されている福祉社会のインフォーマル部門（コミュニティ部門、社会部門、互助部門あるいは共助部門とも呼ばれる）の福祉社会における意義と役割に注目し、新しい福祉社会において、この三つのシステムがどのような形で複合化して、より新しい形の福祉社会になっていくかを展望する。

福祉国家論では当初の1950～70年代には、市場の欠陥が盛んに指摘され、その欠陥を是正する政府の役割が期待され注目された。その後、政府の欠陥を指摘した新自由主義や公共選択論が有力になると、こうした批判に応じて、福祉国家も福祉社会論も変化してきた。福祉社会と福祉社会論はどのような方向に進み、新しい問題にどう答えるのか。本稿はこうした問いに答える試みでもある。

1. 福祉国家の理論的問題 —新しい福祉社会の要請—

市場の失敗と公共財供給の増加に伴う問題

経済学の役割の一つは（というよりもととはそうであった）、人間社会発展のために、道徳に頼るのではなく、むしろ人々の合理性をうまく利用し、ゲームルール（制度的枠組）を設け、あるいは自然メカニズムを活用（例

えば市場メカニズム）して、より理想的な社会の実現に貢献する手段を経済学的観点から研究することである。福祉国家の経済学的研究が必要とされる一つの理由もこれであった。

福祉国家で重要な役割を果たす福祉サービスは、普通の財と異なり、公共財的性格が強い財（財という用語には普通でいうサービスも含む）であり、「市場の失敗（market failure）」を補う財である。公共財によくある共通問題の一つは、フリーライダー、あるいは制度の悪用などである。しかし、経済学でいう純粋の公共財は、「同時消費」が可能なこと、例えば大きな公園の場合のように、複数の人が同時に消費しても（用いても）各人の効用が変わらないこと、「排除不可能性（その財を他の人が同時に利用することを排除できない）」という性格を持つ。福祉サービスの多くは、公共財的性格を持つが、その他の市場の欠陥への対応をも含んでいる。

経済学が扱っている政府の役割は、公共財（福祉）を供給することかのように思われているが、というよりも問題となるのは、人々の合理性がゆえに、公共財の供給など市場では「失敗する」財を、いかに政府の手によって適切に供給するかである。その後、市場の欠陥を補うはずの政府が市場とは異なる欠陥を数々持つことが明らかになり、福祉社会論の課題は市場の欠陥と同時に政府の欠陥を補うことであると期待されるようになった。

市場の失敗と公的関与

市場の失敗（market failure）とは通常、経済学では、①市場が機能してもその本来の機能の特に資源の最適配分機能を果たせない場合をいう。しかし、②一般にはもっと拡大解釈され、市場の需給調整機能（経済安定機能）の失敗（例えば不況や恐慌の発生）をはじめ、③最低生活を保障できないことや分配

の顕著な不正のような広義の市場の欠陥までも市場の失敗と見做す場合もある。経済学では狭義の（資源配分上の）市場の失敗①を中心に扱うが、福祉国家論では②と③をも市場の欠陥として重視する。福祉国家や福祉社会の提唱者が新古典派の経済学者よりも市場への政府介入をより多く求める一つの理由はここにもある。本稿では広義の市場の欠陥をも考察して福祉国家がその欠陥にどう対処してきたか、そして今後いかに対処すべきかを明らかにする。

市場の失敗と政府の失敗

市場の失敗を補うために、公的介入が増え、公共財等の供給が増えることは「資源の最適配分」と「分配の公正」にとって好ましい面も勿論あるが、同時に公共財など「市場の失敗」に対処する政策に内在する弊害（例えばフリーライダーまたは制度悪用などの問題）が生ずる。例えば不正に生活保護制度を悪用し、本当に必要とする人々への迷惑をかける。こうして政府の介入が増加して、「政府の失敗」が目に見えるようになると、J.M.ブキャナン、ゴードン・タロック、日本では日本の公共選択学会の創設者加藤寛教授など日本の公共選択学会の会員等から政府の恣意的介入等ともなう政府の失敗が次々と指摘されるようになった（加藤寛編『公共選択入門』三嶺書房1983年及び川野辺裕幸、中村まづる編著『公共選択』勁草書房2013年）。このようにして市場の失敗を補うためにと政府介入の拡大を主張してきた福祉国家と福祉国家論の人気は低落した。

市場と政府がともに失敗する場合

こうして市場と政府がともに失敗することが明らかになったので、これを補う第三の社会システムが必要であるとの論が登場してきた。

福祉国家は当初は「市場の失敗」を補う政府あるいは計画部門という2部門の混合経済社会であると考えていたが、「市場と政府がともに失敗する」場合には、これを補うもう一つのシステムが必要だとの論が生じた。それが第三の社会システムとしてのインフォーマル部門あるいはコミュニティである。

市場、政府以外にインフォーマル部門などをも考慮に入れた複合社会を表すために「福祉社会」(welfare society) という用語が用いられることが多くなった。リチャード・ロウズ、白鳥令編の『福祉国家：東と西』などの問題提起をきっかけとして、第三のシステムともいえるインフォーマル部門（コミュニティとか市民部門とか共助部門と呼ぶ人もある）の役割が注目されてきた。筆者の一人の丸尾も1984年に出版した『日本型福祉社会』（NHKブック）で福祉社会には福祉国家の二つのシステムにインフォーマル部門を加えた三つの社会システムが必要だと指摘した。福祉ミックス論はポリシー・ミックス論の社会経済システムへの準用でもある。ポリシー・ミックス論とは、複数の政策目的を同時に効果的に実現するには、政策目的と同数の政策手段が必要」であるとのJ・ティンバーゲンの指摘に沿う論であるが、同じことは社会経済システムについても言える。すなわち複数の社会経済システムの複数の目的を同時に効果的に実現するためには複数のシステムと同じ数の目的実現の手段が必要である。すなわち福祉社会の目的現実には、「経済的には効率的な、政治的には民主的な、インフォーマル・システムには人間味のある相互性や思いやりが要請されるが、効率目的には主として市場が、公正目的には主として政治システムが、そして人間味のある互助や連帯にはインフォーマル・システムがその手段になる」（図表1参照）と考える。1980年刊のW.A.ロ

図表1 福祉社会の目的と手段

システムの主目的 システムの主要手段	効率	公正	人間的価値
市場システム	資源の最適配分		
民主主義		分配の公正	
相互扶助、連帯			友愛、信頼、連帯などの人間的価値

(資料出所) 筆者作成

ブソンの(著)の『福祉国家と福祉社会—幻想と現実』の出版とその後の1984年刊行のリチャード・ローズ、白鳥令等編の『福祉国家東と西』出版以降、インフォーマル部門を含む三つの社会経済システムの社会は、福祉社会とか福祉ミックス社会とか新しい第三の道と呼ばれるようになり、注目を浴びた。それ以前には第三の道と言えば、資本主義と社会主義の中道を行く福祉国家のことであったが、労働党党首でイギリス首相にもなったトニー・ブレアが「第三の道」を提唱して従来型とは異なる第三の道を提唱した(第三の道への過程については、丸尾稿2011年2月)。

2. 福祉国家への実際の要請

福祉国家の到来

—ウエップ夫妻からW.ベバリッジへ—

福祉国家がどのような論理的要請から生じたかを知ると同時に、福祉国家と呼ばれる国々がどの時代に実際にどのような人々によって提唱され実現されてきたかを知ることが大切である。そこで主にイギリスと北欧等の社会民主主義系あるいはその思想に同調的な国や論者や運動家によって提唱され、発展してきた福祉国家の発展過程を概観しよう。

福祉国家の重要な構成要素であるナショナル・ミニマムの社会保障や労働条件を要請する運動は20世紀初頭からイギリスのフェビアン協会のウエップ夫妻などによって提唱され

た。イギリス以外ではドイツの修正社会主義者と呼ばれたエドアルト・ベルンシュタインやスウェーデンの社会民主主義者によって提唱され、その実現のための運動がみられた。

福祉国家という言葉自体は第2次大戦直後、warfare(戦争状態)という言葉との対比から生まれたと言われる。福祉国家の発展に特に貢献したのは、「揺りかごから墓場まで」の普遍的社会保障や「自由社会の完全雇用」を提唱したウイリアム・ベバリッジの二つの報告である。この二つの報告は福祉国家の二つの柱ともいえる普遍的社会保障と完全雇用を示唆した。実際の普遍的社会保障と完全雇用は、第二次大戦後、イギリスのアトリー労働党政権の下で実現されたかのように見えた。

社会保障の転換

—選別主義から普遍主義へ—

イギリス労働党政権下では、福祉政策の提唱者の期待に沿って選別主義から普遍主義的社会保障の方向へ大きく前進した。選別主義の時代には社会保障を受ける人は、身寄りのない人や傷病や貧困に苦しむ一部の人が対象であり、何らかのstigma(恥辱)を感じさせるものであったが、イギリス労働党政権下の社会保障導入後、社会保障は国民の権利としてだれもが対象とされるようになってきた。完全雇用の主張はJ.M.ケインズ理論の影響を強く受けた。完全雇用論はウイリアム・ベヴァリッジ著の『自由社会の完全雇用』(1944

年)の刊行以来、社会保障と並び福祉国家の柱とみなされるようになった。

ノーマライゼーションの時代

1960～70年代になり、イギリスに代わって福祉国家の代表国とみられるようになったのは北欧諸国中でもスウェーデンとデンマークであった。1970年代には福祉国家の高齢者や障害者に対する理念と政策に革新が生じた。それはノーマライゼーションという理念の登場とその理念に基づく福祉政策の革新であった。ノーマライゼーションの理念は1977年に日本にも伝わり、当時の神奈川県長洲一二知事などがこの理念の普及に貢献した。その後、1985年には、道具や建造物や環境などができるだけ多くの人が利用可能であるようなデザインにすることを提唱するユニバーサル・デザインが、アメリカで提唱され普及した。

3. 市場の失敗と福祉国家の対応

以上は福祉国家論の理念と理論面での発展の経過であるが、福祉国家の必要性が理論的に認識されたのは、普遍主義、ノーマライゼーション等の理念の登場によるところも大きい。経済学的には、第1に、市場の失敗に対応するための政府介入の必要性が指摘されたためであった。

市場の失敗とは

市場の失敗とは market failure のことであり、経済学者は特に資源配分 (resource allocation) において、市場が機能してもその本来の機能である「資源の最適配分 (optimum allocation)」ができない場合を市場の失敗と呼ぶことが多い。その主なものとしては、次のような場合がある。このうち①～④は特に市場の失敗と呼ばれる市場の内在的欠陥であ

り、その他も市場の欠陥と言える現象である。

①外部性が大きい財の場合 (正の外部性のある財の過少供給、負の外部性のある財の過大供給)。

負の外部性とは公害の場合のようにある企業から排出した公害物質が他の企業に又は人々に経済的損失を与える場合である。その負の外部性を生む企業には自社のコストとしてあらわれないので、コストが過少評価されることから、公害発生源の企業の生産物は過大に生産される。他方、福祉関係では適切な公衆衛生サービスや傷病予防サービスは大きな正の外部性を持つが、正の外部性を持つ生産物やサービスは、好ましい量よりも過少に生産される。公園、海浜、大きな川の河川敷、等が公的資金で維持されるのは、それらの建造物の外部性が特に大きいためである。

詳しくは、補論Iを参照。

②公共財の場合 (フリーライダーによる過少供給)

公共財と呼ばれる財やサービスの特徴としては、排除不可能性と同時消費が可能なが挙げられている。自然公園や大公園や自然の浜辺がその代表であるが、それに近い財としては基幹道路、大きな河川と橋などの公共建造物がある。外部経済性が広範にわたる財のような場合は公共財的性格を持つと言える。

③情報の非対称性が顕著な場合

市場は財の供給者と需要者のいずれかの情報や権力が大きすぎたり、少なすぎるとうまく機能しない。福祉政策の特に医療と介護サービスの場合で、医療や介護の供給者と医療や介護の受給者 (患者や要介護者) との関係がその代表例である。福祉分野で医療や介護の主要部分が公的な社会保障で行われる一つの理由はここにある。

④費用逓減型産業の場合

ある設備での財の生産費用はその財の生産

量が増えるにつれて逡減するが、ある段階に達すると、費用が逡増するという形でU字型の費用曲線を取る。その場合、その設備でのその生産物の限界費用は平均費用よりも早い段階で上昇して平均費用の最低点で平均費用曲線に交わり、限界費用と平均費用が一致する点での生産量が最適点になる。つまり自ずと効率が達成される。ところが、費用逡減型の超大規模設備の場合、需要される生産量はその設備がフル操業されて平均費用が最低になる点よりは少ないので、設備は効率的に最少費用点まで利用されない。公益事業型の産業がその典型であるが、その他にも例えば福祉面では、規模の小さい病院や診療所におけるMRIなどの高額設備は十分に利用されないの、この意味で非効率なケースである。このような産業の事業も公的にあるいは共同で運営される場合が多い。

以上は市場の内在的あるいは固有の(inherent)な欠陥とも呼ぶべき市場の欠陥であるが、その他、市場が十分機能しないがために生ずる次のような市場の欠陥がある。

⑤独占・寡占の場合

市場の失敗は広く解すれば、独占、寡占などで市場が機能しないため、資源の最適配分が行われない上に、分配上の不平等を生む場合がある。このような場合に、政府が市場に介入して、公的に経営するか、独占を排除するか、独占企業と競争する対抗力企業を育成すること等が要求される。

⑥不確実性の高い大規模事業—リスク回避的な供給者による過少供給—

新技術による大規模事業などの場合(例えば宇宙開発等)、民間企業は企業化を躊躇するが、これも市場に任せれば開発が遅れるので、公的事業として行う場合がある。

⑦深刻な不況やバブルの場合

さらに不況が深刻化したり、景気が過熱す

ると、市場に委ねると自動的に回復しないので、市場には委ねられない場合がある。そのような場合も政府介入が要求される。1930年代初頭の世界的不況は、ケインズ理論を生み、不況回復への介入がなされたが、それと同時にそれより早くスウェーデンでは、ゲンナー・ミュルダール等の影響で「ケインズ以前のケインズ政策」と呼ばれた不況対策を政府が導入して、ある程度の成果を収めた。

以上のような場合が政府の経済介入が必要な場合と言われるが、先進工業国ではこのような根拠に基づいて、政府の経済介入は増加して国民所得の50~60%が政府支出に用いられる国も出てきた。公的支出の拡大は政治家・官僚や公共事業を請け負う業者の利益になるので、必要以上に拡大した。政府の失敗論が浮上したのは、こうして政府介入が多くなり、公的部門が大きくなってきたことにも原因がある。

4. 政府の失敗論と福祉国家への影響

政府の失敗とは

こうした事実と論理が認識されるにつれて、安易な政府介入の結果としての「政府の失敗」論が市場の失敗論以上に議論されるようになった。このことが政府の役割に大きな期待をしていた福祉国家論には、厳しい逆風となった。

政府介入にもともと批判的であったのは、フリードリッヒ・フォン・ハイエク、L.H.E.フォン・ミーゼス等の新自由主義者と呼ばれる学者であったがその後、J・M・ブキャナン、ゴードン・タロック等の公共選択論者が政府の欠陥を次々と指摘して、安易な政府介入を批判した。

こうして1980年代には市場の失敗よりも政

府の失敗を指摘する論のほうが多くなり、政府の役割に大きな期待を抱かせていた福祉国家への期待と人気は衰えた。

政府失敗の内在的原因

政府の失敗論にも、政府の失敗の内在的ともいえる失敗と、民主主義が機能しなかったことによる欠陥があるが、そうした政府の失敗や欠陥は日本では加藤寛編『入門公共選択』（勁草書房1999年、改訂版）や川野辺佑幸、中村まづる編著『テキストブック公共選択』（勁草書房2013年刊）によって紹介されている。その主なものには次のようなものがある。

①投票の逆理

政府の失敗の内在的欠陥ともいえるものの一つが、ケネス・アローによって指摘された「投票の逆理」という現象である。複数の政策の選択肢がある場合、その優先順位が投票のやり方で変わる場合があり、投票者の選好が必ずしも投票結果に反映されないことを示したものである。

②政府を中心とする公的部門膨張と政府予算拡大のメカニズム

先進工業国で広く見られたが、近年では、日本の場合のように、高齢化による社会保障費拡大など、必ずしも政府の失敗と言えない原因で公的部門が拡大している場合が多い。

③囚人のジレンマ

自己の利益のみを追求する限り、互いの裏切りにより、状態を悪化させることを二人の囚人の例を挙げて説明した論であり、政治抗争にも良く見られる現象である。

詳しくは、補論Ⅱを参照。

④レント・シーキング

企業が政府官庁に働きかけて法制度や政策を変更させ、人為的に超過利益（レント）を得ようという活動のこと。

⑤政府の財政赤字の慢性化と政府負債の累積

実際の政府は政府の人気を高めるために、将来世代の負債（国債権残高）を増大させることが多い。日本の場合はその典型であるが、北欧諸国など、この欠陥を克服しつつある国もある。

⑥投票者の知的・道徳的水準に問題がある場合

投票者の知的・道徳的レベルが低い場合、民主主義は機能しないということは、公共選択論が登場する以前から指摘されていることである。

立憲的社会契約と福祉社会

公共選択論によれば、政治的決定には立憲的（constitutional）な決定とそうでない決定があるが、福祉社会を選ぶか新自由主義的な国の体制制度を決めるかの決定は立憲的決定である。この決定はジョン・ロールズのいう無知のヴェールの下での社会契約的決定として行われると想定すると、次の二つの原理が導かれるという。

すなわち第一に、基本的諸自由を全員に平等に配分することと、第二に、社会的、経済的な不平等を機会の均等を図りながら（機会均等原理）、最も不遇な人々の利益を最大化する（the greatest benefit of the least advantaged members of society）ことである。

第一の原理は、福祉国家論者がナショナル・ミニマムの保障として主張してきた原理であり、第2の格差原理も福祉国家論者は勿論のこと、自由主義者も原理的には認めざるを得ない原理である。

財産所有民主主義はなぜ必要か

各人が市場で自由競争を行う場合、出発点での経済条件が同じなら、資源の最適分配に加えて以上二つの意味での公正をそれぞれの政策手段で維持すれば、分配の公正は維持で

きる。ところが実際には出発点ですでに分配は公正でない。出発点で公正であるためには出発点で既得の資産に大きな差があっては分配の公正とは言えない。自分の経済状態がどうであるか「無知のヴェール」の状態の想定と、整合的であるためには、既存の資産（物的、金融、教育資産）がある程度、均等でなければならない。この条件を充たすには、資産の平等化政策を行う財産所有民主主義が要請される。

J.E. ミードの財産所有民主主義（property-owning democracy）論の影響で、J. ロールズは『正義論』（A Theory of Justice、1969、Justiceは公正とも訳される）の1999年の改定版で、財産所有民主主義を分配公正の条件に加えた。財産所有民主主義は「（機能する）競争市場と相まって富と資本を分散させ、社会の少数者が経済をそして間接的に政治生活を支配することを防ぐ」、そして「財産所有民主主義は、所得再分配によるよりも広範な生産資産と人的資本（教育能力と熟練）の所有を分散させる」（Rawls、1999）」と述べている。ロールズのいう財産は、物的金銭的な財産以外に教育という資産をも含んでいる。市場経済による経済の効率化と分配の公正を両立させるには、公平な競争の前提である物的資産および人的資産の初期における平等化が必要だということである。ミードは新古典派的な自由市場重視の経済学者であるが、同時にすべての国民が資産を持つべきだという点では穏健な社会民主主義的な財産所有民主主義論者である。ミードによれば、すべての人々が資産を持つ社会（property-owning democracy）でこそ効率的な自由市場経済と分配の公正を両立できる。筆者達も、ミードやロールズ同様、「資産分配の平等化は市場重視の政策の基礎であり、前提条件」（丸尾、1996年および2012年5月）と考える。

資産分配問題は、経済学の主流で大きく取り上げられることは少ないが、ピケティの『21世紀の資本』の翻訳（2014年）が出たことと、所得と資産分配の不平等が拡大したため、日本でも資産分配問題への国民や学者の関心が高くなっている。福祉社会論者もミード以外には資産分配問題の理論的研究にはそれほど関心がなかったが、ピケティの問題提起で福祉社会論としても資産分配が重視されるようになることが期待される。

5. 福祉国家発展の実際の経過

以上は、福祉国家論の発展の、主として経済学的な理論的背景の要点であるが、次に福祉国家を発展させてきた実際の運動と政策の発展段階を振り返り、福祉国家はどのような方向に向かいつつあるかを示唆することしよう。

ナショナル・ミニマムの実現

資本主義ともマルクス主義の考える社会主義とも異なる第三の体制の構想は、マルクス主義に異議を唱えたエンドワルド・ベルンシュタインの修正主義に始まり、20世紀初めにイギリス労働党の当時の思想を形成したフェビアン主義者の漸進的社会主義の構想に見られる。特に社会保障、賃金などのナショナル・ミニマムの実現を提唱したウェッブ夫妻（シドニーウェッブとベアトリス・ウェッブ）やフェビアン論集（Fabian Essays on Socialism、）の考えは、「揺りかごから墓場まで」の普遍的社会保障を提唱したベバリッジ報告「社会保障と関連サービス」（1942年）に受け継がれ、1945～51年にイギリスの労働党政権によって、ある程度、実現された。ベバリッジは1947年には『自由社会の完全雇用』という著書を出し、さらに1954年には、後のイン

フォーマル部門やボランティアの基礎となる数々の研究を発表している。まさに福祉国家の柱ともいえる社会保障と完全雇用とインフォーマル・セクター論を著している。

第3の道である福祉国家論が出るまでは体制論は「資本主義体制か社会主義体制か」の二者択一だったが、その後、第三の道として期待されたのが福祉国家だった。スウェーデンも1930年代の世界的大恐慌に際して、政府介入による不況対策を行い、経済体制論でもアメリカのジャーナリストのマーキス・チャイルドが『スウェーデン—中道—』（1936年刊）で資本主義とも社会主義とも異なる中道の第三の道があることをスウェーデンを例に挙げて示した。これが第3の道論の先駆になった。

ナショナル・ミニマムからナショナル・ミニマム+所得比例保障へ

1960年代になると、社会保障はナショナル・ミニマムの保障からさらに進み、退職後、傷病、失業、出産などで雇用所得が失われた時、従前所得の6割くらいを保障する社会保障が北欧やヨーロッパの先進工業国で支配的になった。そのきっかけは、1960年にイギリスとスウェーデンで導入された最低生活保障の基礎年金+報酬比例の二階建て年金制度だった。基礎的保障+従前報酬保障という形の社会保障がこうして先進工業国で普遍化した。

福祉国家を超えて

1960年代には、スウェーデンの著名な経済学者で社会民主労働党政権の商務大臣にもなったグンナー・ミュルダールが『福祉国家を超えて』（Beyond the Welfare State、1960）という本を出して、福祉国家が次の段階で目指すべき目標を示唆した。その超えるべき点の

第一は、福祉国家では政府だけでなく政府のインフラストラクチャーとも呼ぶべき労組、経営者団体、協同組合などの組織が発達して、経済社会の主体として大きな役割を果たすだろうという点である。事実、ミュルダールのその頃の母国スウェーデンでは労使、協同組合などの中央組織が政治を動かす力を持ち始めていた。もう一つは先進諸国では国内での福祉国家を超えて。世界的規模での福祉社会を追求する方向に向かうであろうというビジョンであった。

ノーマライゼーションの理念による介護とまちづくり

1970年代には高齢者福祉やサービス障害者に対する福祉サービス（personal social services）の面でも、ノーマライゼーションの理念による福祉サービスが普遍化した。まちづくり、住宅、日常的器具などが、ノーマライゼーションの理念の物的環境への適応ともいえるユニバーサリズムの理念でつくられ、普及するようになった。

社会保障から社会体制改革へ

社会保障を上記のような方向に改革せよとの要求は社会保障の改革だけではなく、経済政策、環境政策をも果ては体制そのものを改革すべきだという体制改革論にまで発達した。

6. なぜ新しい福祉国家が必要か

21世紀になると、より新しい福祉社会が必要であるとの声が聞かれるようになった。G.エスピン＝アンデルセンが『なぜ新しい福祉国家が必要か』（2002年）と『不完全革命』（2009年）という本を出して、福祉国家の問題点を指摘し、これからの新しい福祉国家実現の方向を示唆した。（筆者の一人の丸

尾も参加したN. Maruo、Andre Björklund and C. le Grand eds. *Welfare Policy and Labour Markets* (2004) とレグラン・塚口俊子編『スウェーデン・モデルは有効か』(2012年)も新しい福祉国家の姿をスウェーデンの福祉国家を主要例証として検討している。

それでは今、「なぜ新しい福祉国家が必要か?」。それにはいくつかの理由がある。

社会保障財政からの要請とインフォーマル部門の役割

第1に、特に日本の場合、人口の少子高齢化と経済成長率の低下によって、福祉財政が逼迫したからであり、社会保障を効率的に運営するために、また極度の少子高齢化を避けるために、社会保障部門での市場活用と効率化が必要だからである。加えて少子高齢化に伴う社会保障の依存率 dependency ratio を緩和するため、出生率回復と女性就業率及び高齢者就業率の向上が必要だからである。

第2に、市場の失敗に加えて、公共選択論者が指摘するような政府の失敗が顕著にみられるようになったから、市場の失敗と政府の失敗の両方の対策が必要だからである。その対策の一つとして市場でも政府でもない第三のシステムの家族・近隣・ボランティアなどのインフォーマル部門が福祉サービスの補完として再重視されるようになった。この点はそれほどには認識されていないので、説明しよう。

社会経済システムにおけるインフォーマル部門の重要性と重要性を再評価した先駆者は、カール・ポラニーであろう。彼は、「経済システムは、社会組織の一機能にすぎないのである」(『大転換』1944、吉沢ほか訳1975年)として、互惠によって動く社会組織が社会の組織の基礎であるとした。1960年代になると、福祉の分野でイギリスで、政府、市場に加えて、そのどちらにも含まれない家族や

近隣コミュニティのようなインフォーマル部門という3つの社会組織への分類が普及した。W・ベバリッジも公的な社会保障を補完する役割りを果たす「ボランタリー行動」に関しても報告書を出したが(Beveridge, 1948)。1968年にはシーボーム委員会の『地方政府と関連対人社会サービスに関する報告』が、対人ソーシャル・サービスの主体として、①政府と、②コマーシャル部門と③インフォーマル部門を挙げて、ソーシャル・サービスにおけるボランティアとインフォーマル部門の役割を強調した。ロジャー・ハドレーとステファン・ハッチの『社会福祉と政府の失敗』(Hadley and Hatch, 1981)も、シーボーム報告同様、に福祉供給における(商業部門(市場)とボランタリーとインフォーマル部門の役割を重視した。さらにボランタリー組織に関するウルフェンデン報告1977年)も、ボランタリー組織の果たす役割を強調した。

現代社会におけるインフォーマルな部門であるコミュニティの喪失を憂う声は近年、アメリカでもP.ドラッカーの現代資本主義(P・ドラッカー著、上田淳生、佐々木美智雄訳、1993)『ポスト資本主義社会』)やR.パットナム(『孤独なボーリング—米国におけるコミュニティの喪失と再興—』2000年)などで広まった。

日本でもコミュニティ再興論が新たに起こっても良い段階だと考えていた矢先、東日本大災害が発生し、被災地の人々の共助や多くのボランティアの活躍で、インフォーマル部門の「絆」や共助の意義が再認識されるようになった。

7. 福祉ミックス論の発展—インフォーマル部門の再評価—

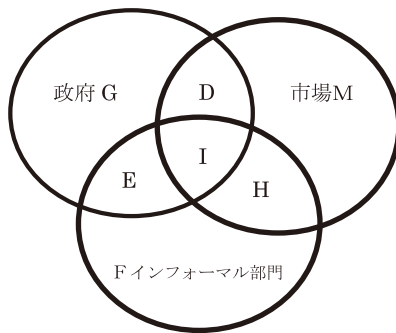
市場と政府に加えてインフォーマル部門あ

るいはコミュニティ部門を想定するのは、イギリスの伝統だが、この三つのシステムの組み合わせを福祉ミックス (welfare mix) と名付けたのは、リチャード・ロウズと白鳥令編『福祉国家：東と西』(1986年) であろう。R・ロウズは、福祉ミックスを政府+市場+インフォーマル部門という形で表した。筆者の一人はこの著で「日本の福祉ミックス」について書かせていただいたが、その2年前に出版した『日本型福祉社会』(丸尾、NHK 1984年) では図表1のAのような三つの円のベン図で政府、市場、インフォーマル部門の複合社会が必要だと述べた。その後、1990年代になってV.A. ベストフが政府と市場との最適混合システムとして福祉ミックスのイメージを政府、市場、市民社会を頂点とする図表1のBのような三角形で表現した。彼の考えでは、協同組合はそのような混合組織である。図表1のIの部分がベストフのいう協同組合的組織に当たるであろう。近年、スウェーデンでも「市場と家族が1990年代以前に比べると、福祉供給の補完として一層、普通にみられるようになった」として政府と市場に家族などのインフォーマル部門を加えた福祉の三角形で示している者がいる (T・Bengtson, 2010, P.113)。

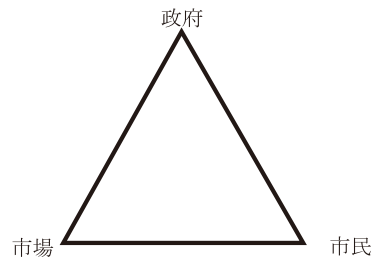
筆者達の提唱する福祉ミックス論は、経済学でいう経済政策のポリシー・ミックス論の社会経済システムへのアナロジカルな適用でもある。ポリシー・ミックス論は最初のノーベル経済学賞受賞者J・ティンバーゲンが提唱した「複数の未知数を解くには未知数と同数の方程式が必要のように、複数の経済政策目的を効果的に実現するには政策目的と同数の政策手段が必要だ」というポリシー・ミックスの考え方をシステムに準用したものである。

レーガノミックスも「税と社会保障の一体改革」もアベノミックスも一種のポリシー・ミックスである。

社会システムとしてのインフォーマル部門の認識は古くは社会学者フェルディナント・テンニースの『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト』(1887) という著書においてであった。この中で、テンニースは社会の形態をゲマインシャフト (Gemeinschaft) (地縁、血縁、友情などにより自然発生した有機的な社会集団のこと) とゲゼルシャフト (Gesellschaft) に分けた。代表的なゲゼルシャフトは利害関係でつながる営利法人つまり通常の企業等であり、ゲマインシャフトは情によってつながる英語でいうコミュニティに通ずる。



A、福祉のベン図



B、ベストフの三角形

図表1

D = $G \cap M$: 政府と市場の混合部門、E = $G \cap F$: 政府とインフォーマル部門の混合部門、H = $M \cap F$: 市場とインフォーマル部門の混合部門、I = $G \cap M \cap F$: 政府と市場とインフォーマル部門の混合部門

図表Aは筆者作成、元は丸尾著『日本型福祉国家』NHKブック1984年。図表1のBはベストフ (Pestoff, Victor A. 1988)。

イギリスでのコミュニティ論

また1950年代に、カール・ポラニーは『大転換』（1953年）のなかで、より根本的な社会のシステムとして、政府の計画部門と民間の市場部門に加えて第三のシステムとしてのインフォーマル部門の役割りを再発見した。ポラニーは、互恵（あるいは互酬 reciprocity）と地縁の再分配によって成り立つ共同体のような社会が経済や政治に先立って存在したと主張する。当時の経済社会の体制論では、市場原理によって動く経済と計画原理によって動く政府が対象とされ、それ以前から存在した互恵とインフォーマルな再分配によって成立している社会の存在が軽視されていたが、ポラニーは、互恵とインフォーマルな再分配によって成立している社会こそがそれ以前から存在していた基本の社会システムであることを強調した。（K.ポラニー『大転換』（1950）。ポラニーの政府、市場、社会の組合せのイメージは図3のようになるであろう。

1960年代後半のイギリスでは社会福祉政策の分野で政府と市場に加えてインフォーマル部門が重視されるようになった。社会福祉サービスに関する政府のシーボーム委員会報告書（1968年）で公的な福祉サービスと市場に加えてインフォーマル部門の役割について述べられている。経済社会システムを、市場、政府、インフォーマル部門の三つに分ける福

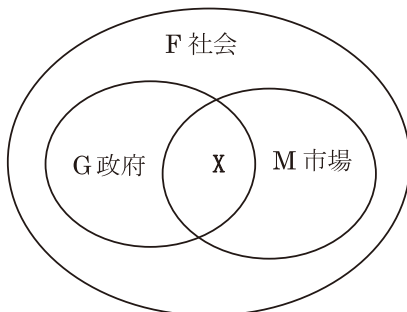


図3 ポラニーの描く社会のシステムのイメージ図

祉ミックス論よりも早く、市場あるいは商業部門、政府に加え、インフォーマル部門を家族・親族などと、ボランティア部門の二つに分けて、4つの部門に表わす複合福祉社会論とも呼ぶべき論を提唱した文書がイギリスでは、1960年代後半にいくつか現われた。1940年代にボランティア部門に注目した論を発表したのは、w.ベバリッジであったが、1968年のシーボーム委員会とその報告、さらに1976年のイギリスのウルフエンデン報告『ボランティアな社会サービスの人的資源』などがこの時代に出版された。これらの報告書でいうインフォーマル部門はコミュニティ部門であり、日本でいう互助部門に通ずる概念である。

R. Hadley と Stephen Hatch (1981) は、これらの報告を含む当時のイギリスのコミュニティ論をよく伝えている。

R・ロウズとエスピノーアンデルセンの福祉国家の類型化とインフォーマル部門の位置づけ

福祉国家から福祉社会への動きは先に紹介したW.A.ロブソンの著にも表れていたし、福祉社会の構成システムとしてのインフォーマル部門重視論は福祉サービスの分野から始まったが1980年代には福祉国家体制論にも現れた。福祉ミックス論を最初に提唱したりチャード・ロウズ・白鳥令編著の『福祉国家：東と西』（1986年）は、世界の福祉国家を①社会保障など政府部門の比重が高い北欧型と②市場重視のアメリカ型と③家族などインフォーマル部門の役割が大きく残っている日本などのアジア型の三つに分けた。エスピノーアンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』（1990年）も同様に、世界の先進資本主義国は①、社会民主主義で政府の比重に大きい北欧型福祉資本主義と、②自由主義的なア

メロカ型福祉資本主義と、③保守的要因の大きく残るドイツなどの三つの福祉資本主義群に分けられるという。

リチャード・ロウズなどは、福祉国家と呼び、エスピン＝アンデルセンは福祉資本主義と呼ぶが、この二つの著書は、①政府、②市場、③家族・近隣などのインフォーマル部門という三つの部門のウエイトとその組み合わせによって今日の最先進工業国は三つの型の福祉社会に分けられるとみる点で共通する。筆者の一人が1984年に著した『日本型福祉社会』（丸尾、1964年）でも政府、市場、インフォーマル部門（互助部門）の組み合わせが、福祉社会の性格を決めるとして、日本型福祉社会の特徴は伝統的インフォーマル部門が多く残っていることであるとした。

今後の福祉国家あるいは福祉社会の方向は、この三つの部門をどう組み合わせる社会を選ぶかで決まる。また、超高齢化と長期経済停滞で財政難に苦しむ日本の福祉政策の行方は、社会保障を財政的に持続可能に維持できるかどうかにかかっている。市場と政府部門をどう組み合わせるかに関してはスウェーデン等ヨーロッパで興味ある試みが多くみられる。インフォーマル部門を重視するコミュニティ論もアメリカや日本でも関心が高まっている。

アメリカでのコミュニティ論

アメリカではピーター・ドラツカーが『現代ポスト資本主義社会』（1993年）中で、かつてのコミュニティが失われていることを嘆きコミュニティの復活を提唱した。コミュニティとは、ゲマインシャフトと同様に利害関係で結ばれるアソシエーションと異なり、情によって結ばれ、共感とか相互性の動機で動く共助社会のことである。

さらに1990年代にはアメリカでロバート・D.パットナムの『孤独なボウリング：アメ

リカにおけるコミュニティの崩壊と再生』（2000年）が出版されて、ベスト・セラーになり、コミュニティ再生の必要性を自覚させるのに役立った。かつての日本ではサラリーマンにとって会社が一種の「コミュニティ」の性格を持っていたが、日本的経営の衰退とともに多くのサラリーマンはコミュニティを喪失した。

このように欧米では、日本で言う共助に見合う社会のシステムがインフォーマル部門とかコミュニティという名で重視されるようになっていたが、少し遅れて日本では東日本の大災害が、人々が絆で結ばれるコミュニティの重要性を想起させることになったのである。経済発展段階からして、日本もそういう段階にあったのである。

各社会システムの統合原理は何か

インフォーマル部門には、家族、近隣、コミュニティなどが含まれているので、インフォーマル部門を家族とコミュニティを分けて4つの社会システムに分ける論もある。1960年代のシーボーム委員会報告とウルフェンデン報告でもみられる。政府と市場に加えて、第3のシステムを家族といっは狭すぎるので、インフォーマル部門という表現を用いるが、そう呼ぶためには、そこに共通する統合原理がなくてはならない。政治システムでは人々の意思を統合する原理と方法は政治的民主主義である。民主主義によって異なる人々の意思が統合され、秩序が保たれる。市場システムの場合には、政治における投票に代わるものは市場における消費者の財やサービスの購入と交換であり、市場原理の需給と市場メカニズムによる配分（allocation）と分配（distribution）によって、秩序が維持される。インフォーマル部門でのこれに見合う統合原理は、相互性（reciprocity）と連帯である。

公助、自助、共助と福祉ミックス

この頃から日本では絆という言葉と「公助、自助、共助」という言葉がよく用いられるようになり、特に人間行動の中での共助あるいは互助の役割が見直されているが、それは一つには政府が民主党政権の時からこの用語を使い始め、自由民主党も政策の一つの方針として重視し始めたからであろう。特に社会保障改革推進法で日本の社会保障改革の理念として掲げられ、社会保障制度改革国民会議の報告書で社会改革推進法の基本的考えとして取り上げられたからでもある。日本の社会保障は、「自助を基本としつつ、自助の共同化としての共助（＝社会保障制度）が自助・共助で対応できない場合に公的扶助等の公助が補完する仕組み」（「社会保障制度改革国民会議報告書」（2013年））であると述べられている。ただし、日本では社会保障の費用の大半が公費でなく、社会保険で賄われているためか、この報告では社会保障が公助でなく共助に分類されているが、本稿では、国家予算と社会保険で大部分の費用が賄われる社会保障は公助部門と見做す。

公助、自助、共助のうち、最近、特に注目されるのは共助という概念である。この公助、自助、共助に似た概念は古くから日本にあった概念で、江戸時代の米沢藩主上杉鷹山が、政治の基本として自助、近隣社会が助け合う互助、藩の行政が支援する扶助の三助を制定していたという。最近、非常に用いられるようになったのは、第1に、2011年の東日本大災害の後に市場も機能せず、政府の支援（公助）も届かない時、近隣の人々の助け合いやボランティアの重要性が自覚され、これが「絆」の意義が自覚されるきっかけになったが、絆は利己心で動く市場とも民主主義で決定する政治とも異なる人間行動の動機である「思いやり」とか「共感」とか、市場の利

己心とは逆ともいえる行動の動機で動く。岸真清教授等は近著『自助・共助・公助』（東海大学出版会2011年）と『共助社会の金融システム—生活者と投資家の視点—』（2013年）で、特に共助の役割を重視するユニークな論を出版された。福祉や環境の分野では共助の役割が指摘されるが、経済の金融部門でも共助の役割が強調されたことは注目される。おそらく岸教授は地域の金融の役割に注目されたので、そこに共助の役割を見出されたのであろう。地域には「コミュニティ」（共同体）の要素が残っているからである。

第2に、日本の経済社会が、この概念が再登場する発展段階にあったためである。共助はどんな社会にもみられる相互の助け合いであったが、産業革命後、市場と政治が発達すると、その役割は忘れ去られた感があった。政治とも市場とも異なる共助に注目したのは、先述の社会学者フェルディナント・テンニースの『ゲメインシャフトとゲゼルシャフト』（1887）という著書においてであった。

イギリスでのコミュニティ論

1950年代には、カール・ポラニーは『大転換』（1953年）のなかで、政府の計画部門と民間の市場部門に加えてより根本的な第三のシステムとしてのインフォーマル部門の役割を再発見した。ポラニーは、互惠（あるいは互酬reciprocity）と地縁的再分配によって成り立つ共同体のような社会が経済や政治のシステムに先立って存在したと主張する。当時の経済社会の体制論では、市場原理によって動く経済と計画原理によって動く政府が対象とされ、それ以前から存在した互惠とインフォーマルな再分配によって成立している社会の存在が軽視されていたが、ポラニーは、互惠とインフォーマルな再分配によって成立している社会こそがそれ以前から存在してい

た基本の社会システムであることを強調した。

1960年代後半のイギリスでは社会福祉政策の分野で政府と市場に加えてインフォーマル部門が重視されるようになった。社会福祉サービスに関する政府のシーボーム委員会報告書で公的な福祉サービスと市場に加えてインフォーマル部門の役割について述べられた。経済社会システムを市場、政府、インフォーマル部門の三つに分ける福祉ミックス論よりも早く、市場あるいは商業部門、政府に加え、インフォーマル部門を家族・親族などと、ボランティア部門の二つに分けて、4つの部門に表わす複合福祉社会論とも呼ぶべき論を提唱した文書がイギリスでは、1960年代後半にいくつか現われた。1940年代にボランティア部門に注目した論を発表したのは、w. ベバリッジであったが、1968年にはシーボーム委員会とその報告が、さらに1976年のイギリスのウルフェンデン報告『ボランティアな社会サービスの人的資源』がこの時代に出版された。これらの報告書でいうインフォーマル部門はコミュニティ部門であり、日本でいう互助社会に通じる社会システムである。

アメリカにおけるコミュニティの消失と再生—パットマンの問題提起—

アメリカでは、イギリスに少し遅れて、2000年に『アメリカの資本主義』でコミュニティの復活を指摘し、2000年にはアメリカのロバート・D. パットナムが『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』を出版して、アメリカや日本のコミュニティ論に影響を与えた。パットナムはコミュニティをソーシャル・キャピタル（社会資本）であり、個人間のつながり、「すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生ずる互酬性と信頼性の規範」と見做している。

結び

望ましい経済社会体制として、市場メカニズムを信望する新古典派系の経済学者は、市場経済が機能する制度的枠組み作りと、明らかな市場の失敗による問題への政策的介入は必要とみるが、分配の不正に関しては限界生産額に見合わない分配以外には、分配不正の是正には積極的でない。不完全競争や独占の弊害と景気変動のオーバー・シューティングに対しての介入にも消極的である。

これに対して福祉社会論者は、市場の失敗以外にも、その他の市場の欠陥から生ずる深刻な不況や失業などをもたらす景気変動や所得及び資産の分配の不正に対しても、政策介入が必要であるとみる。この点ではケインジアンと共通するところがある。体制間の違いはその国の発展段階とイデオロギーによって異なるのは不可避であろうし、相違があるからこそ競争があり、批判があり、進歩もある。

もう一つ福祉社会論の特徴は、市場も政治も失敗する場合を重視し、その失敗を防除する経済社会体制のもう一つのシステムとして、インフォーマルな部門コミュニティ部門の役割を重視することである。

資本主義体制も社会主義体制も変わっていく。中道に行く福祉国家あるいは福祉社会も時代とともに変化していく。今後も変わっていくだろう。その国の発展段階によって福祉社会の経済体制は同じではない。また同じ発展段階でも①市場部門、②政府などの公的部門、③インフォーマル部門の混合の仕方も程度も異なるであろうが、それぞれの部門の長所を活かす道を追求するであろう。市場原理は民間企業だけでなく、公的部門にも活かされていくだろう。近年の北欧にはそうした傾向がみられる。政府部門には民主主義が機能

する領域が増えるであろう。さらに最近になってその重要性が再認識された新たな形でのインフォーマル部門のコミュニティが新しい形のコミュニティを生み出していくことが予想される。

補論Ⅰ 市場の失敗の例

グラフ1のケースを考えてみよう。例えば、自動車を生産している工場がある地域にあるとしよう。本質的な結論を変えることなく、話を簡単にするために、自動車の生産量に関係なく、この企業の利潤はゼロであるとしよう（例えば、自動車の平均費用と限界費用は、ともに市場価格に等しい状態）。

市場価格は P としよう。グラフ1の右下がりの曲線は市場の需要曲線とすると、需要量は D になるが、その時の消費者余剰の大きさは $(a + b + c)$ の面積である。生産者の利潤はゼロであるから、生産者余剰はゼロと考えてかまわない。地域全体の総余剰は消費者余剰と考えるだけでよい。

しかし、仮に自動車の生産に伴い、ゴミが排出されるとしよう。その工場から排出されたゴミは、特に地域の規制がない限り、どこに捨てられてもよいわけであるが、地域の住民にとっては、環境が悪くなり、いやな気持ちになる。そのいやな気持ちを経済的に評価してみよう。仮に、その地域全体のいやな気持ちを取り除くために、住民たちは、一定の金額までなら出してもいいから、何とかゴミをなくし、元の状態にしてほしいと考えているとしよう。

グラフ1で言うと、仮に一台あたりの車が生産される際、一単位のゴミが地域に捨てられ、捨てられた一単位のゴミからもたらされたいやな気持ちは、住民たちは E までの金額を払ってもいいからゴミをなくしてほしいと言

ってきた場合、その一単位のゴミからもたらされたいやな気持ちは $-E$ であると言えよう。

自動車の需要量は D だったので、地域全体におけるいやな気持ちの合計は、 $-(b + c + d)$ という面積で表すことができる。

結局、自動車の生産は、この地域に $(a + b + c)$ という消費者余剰をもたらしただけではなくて、環境面を考えると、地域に $-(b + c + d)$ というマイナスの経済効果ももたらしている。両者合わせると、地域全体の総余剰は、実は $(a - d)$ になっている。

この状態は外部不経済から発生した企業の私的費用と社会的費用の不一致によるものである。市場に任せると地域全体の総余剰は $(a - d)$ になっているが、総余剰が実は最大になっていない（改善できる）という意味で、市場の失敗と言える。例えば政府の介入により、一台あたりの自動車の生産に対して E という環境税を課すと、最終的に自動車の価格は $P + E$ になり、需要が D' まで減少するが、消費者余剰の大きさは $(a + b + c)$ から a に縮小する。このとき、地域全体におけるいやな気持ちを表すマイナスの大きさは b になるが、ちょうど環境税による税収の大きさ b でゴミを処理できるから、いやな気持ちを完全に取り除くことができ、最終的に地域全体における総余剰の大きさは a になる。 a は $(a - d)$ より大きいから、総余剰の面積は d だけ大きくなり、地域全体の総余剰が拡大し、市場の失敗は政府の介入により改善された。この環境税は、イギリスの有名な経済学者アーサー・セシル・ピグー（Arthur Cecil Pigou）の著作Pigou (1920)のなかで、はじめて考案されたもので、ピグー税と呼ばれるが、Pigou (1920)によれば、環境税はちょうど自動車一台あたりの生産から生じたいやな気持ち E と同じ大きさの環境税を課せば、地域全体における総余剰は最大になっている

ので、aは実は政府の介入によって地域における最大な厚生が実現されることになる。このケースは、もし政府の介入がなく、市場に任せれば、消費や生産が過剰に行われるから、市場の失敗が言えるわけである。

一方、Pigou (1920) が考案したものには、環境税のみならず、市場の失敗を改善するような補助金もある。グラフ2のケースを考えよう。ある地域において、環境をきれいにする例えば空気洗浄機の商品を考えよう。自動車産業のケースと同じように、話を簡単にするために、空気洗浄機の生産量に関係なく、空気洗浄機を生産している企業の利潤はゼロであるとしよう（例えば、空気洗浄機の平均費用と限界費用は、ともに市場価格に等しい状態）。

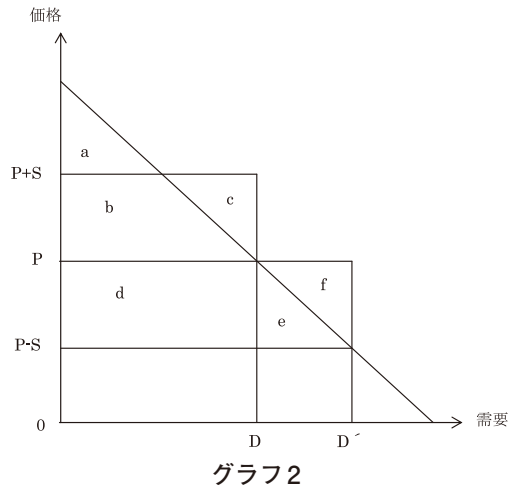
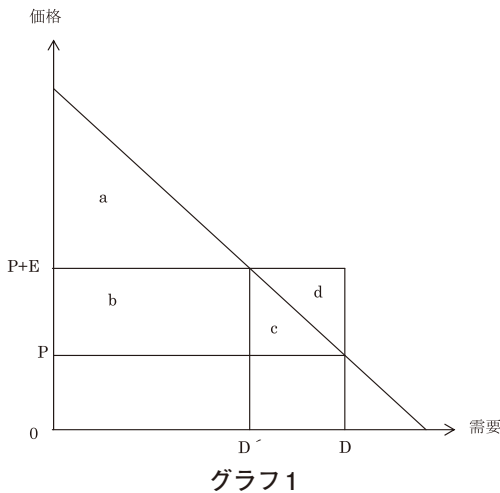
地域の誰かが、一台の空気洗浄機を購入すると、自分の家の空気がきれいになるだけではなくて、実は地域全体の空気の洗浄効果をもたらしているとしよう。このケースは、先の自動車のケースで言われていた外部不経済とちょうど逆で、正の外部効果をもたらし、外部経済が発生すると言えよう。別の誰かが、一台の空気洗浄機を導入し、自分が住んでいる地域の空気にとって一定の洗浄効果があるから、うれしくなるが、そのうれしさの大きさを表現するために、例えばSという金額を払ってもいいから、ぜひ導入してほしいと考えてみよう。そうすると、一台あたりの空気洗浄機がもたらした正の外部効果はSという金額に相当すると言えよう。

空気洗浄機の市場価格がPのときの需要量はDなので、消費者余剰の大きさは $(a + b)$ である。地域全体においてD台の空気洗浄機が購入されている場、地域全体にもたらされた追加的な正の外部効果は $(b + c)$ である。企業の利潤はゼロなので生産者余剰は無視できるから、地域全体の総余剰は $(a + 2b + c)$

になる。

さて、この $(a + 2b + c)$ という総余剰をさらに大きくすることができるかどうかによって、市場は失敗しているかどうかが決まってくるが、実は政府の介入によって、地域の総余剰を改善することができるのである。例えば、先ほどPigou (1920) が考案したピグー税とちょうど逆に、ピグー補助金を考えよう。つまり、政府が一台あたりの空気洗浄機の生産または購入に対し、先ほど言及した一台あたりの空気洗浄機がもたらした正の外部効果の大きさであるSの補助金を出すとしよう。そうすると、空気洗浄機の購入価格は $P - S$ になり、需要量がDからD'に増え、消費者余剰の大きさは $(a + b)$ から $(a + b + d + e)$ に拡大する。それだけではなくて、正の外部効果の大きさは $(b + c)$ から $(d + e + f)$ へと拡大する。しかし、正の外部効果をもたらすためには、補助金を出しているわけであるから、この補助金はいずれ地域の住民の税金で賄われなければならないことを考えると、マイナスと考えなければならない。このマイナスの大きさは、ちょうど正の外部効果の大きさである $(d + e + f)$ と同じなので、この $(d + e + f)$ の部分はちょうど相殺されてしまい、ゼロになる。結局、一台あたりの空気洗浄機の生産又は購入に対して、Sの補助金を出した時の地域全体の総余剰の大きさは $(a + 2b + c)$ から $(a + b + d + e)$ に変化するが、両者はどちらの方が大きいであろうか。

又、グラフ2を見ると、dの面積の大きさは $(b + c)$ の面積の大きさと同じで、eの面積の大きさはcの面積の大きさと同じであることは容易に確認されよう。両者の大小関係を比較するためには、 $(a + b + d + e)$ を $(a + 2b + 2c)$ に書き換えるとわかりやすい。明らかに $(a + 2b + c)$ と $(a + b + d + e)$ と比



較するのは、 $(a + 2b + c)$ と $(a + 2b + 2c)$ と比較するのと同じであるから、後者の方が c だけ大きいことがわかる。

結局、空気洗浄機に補助金を出せば、地域全体の総余剰は $(a + 2b + c)$ から $(a + 2b + 2c)$ に拡大し、総余剰の面積は c だけ増え、政府の介入によって、地域の厚生が改善されたと言えよう。さらに言うと、Pigou (1920) によれば、一台あたりの空気洗浄機がもたらした正の外部効果の大きさである S と同じ大きさの補助金を出すと、地域全体の総余剰が最大になるのである。

グラフ1の自動車のケースとちょうど逆に、もし政府の介入がなく、市場に任せると、空気洗浄機は過少に生産又は消費され、市場の失敗と言えるわけである。

市場の失敗は実はほかにもたくさんあるが、政府はその市場の失敗を解決するように期待されるのが本来である。しかし、後述のように、政府も実は市場の失敗を招く例も多くあり、しかもその失敗は市場の失敗より深刻という場合もある。

補論II 囚人のジレンマ

本来なら、フリーライダー問題のように、

政府がコーディネータの役割を果たし、囚人のジレンマの状況を取り除くはずであるが、場合によって、逆に囚人のジレンマの状況を作り出してしまふこともある。

囚人のジレンマ及び投票者の知的・道徳的水準についてももう少し詳しく見てみよう。

フリーライダー問題のように、人々はできるだけ他人に負担をかける形で供給された公共財、例えば公園の恩恵をただで享受しようとし、結局囚人のジレンマのように、せっかくの公園が作られなくなる。政府がここでうまくコーディネータの役割を果たせば、例えば公共財を税金で供給することによって問題が解決になる場合が多い。しかし、現実的に税金で供給された公共施設は、実際利用されることが少ない例が多くある。代表的なものは例えば過疎地域において、高速道路が作られても実際走っている自動車が少ないような、公共財が過剰に供給される場合もある。そうすると政府の失敗ということが言えよう。

もう一つ囚人のジレンマの社会問題について見てみよう。通常、市場原理が教えてくれるのは、超過需要が発生すると、価格が上昇し、供給が増えれば、超過需要が解消される。逆に超過供給が発生すると、価格が下落し、需要が増え、超過供給が解消される。し

かし、日本では待機児童問題のように、市場原理では解決できていない。保育所の参入は規制が多すぎるから、保育所の需要がたくさんあっても、保育所の参入が簡単にできないから保育所の供給が増えないという主張がある。しかし、参入を完全に自由にしたとしても、保育所の供給が増えない可能性が高いと考えられる。その理由としては、保育所の市場は、囚人のジレンマのように、一種のチキンゲーム又はチキンレースに陥っている可能性が高いからである。日本は現在、合計特殊出生率はU字型回復しているように見えるが、まだまだ1.4前後の低い水準で推移している。待機児童問題が発生しているのは、保育所の市場において超過需要が発生している状況にあり、通常なら参入の規制又は障壁がなければ、市場に任せると解消できるはずである。しかし、今後の日本の出生率が低い状態が続くであろうと見た企業は、子供の生まれてくる数はあまり期待できないと予測すると、今保育所産業に参入しても、将来にわたってその収益がますます確保が難しいと考える。初期費用の回収を考慮に入れると、企業は参入についてさらに躊躇することになる。このままだと待機児童問題は解決されず、子供が生まれても預かってくれる保育所が見つからないから、子供の出産又は出生率の上昇は相対的に期待できない状況にあることが容易に想像できるであろう。この状況を見た企業は、保育所産業への参入はさらに消極的になることにつながり、待機児童問題はもはや保育所不足の問題にとどまらず、ますます出生率の低下を招いてしまい、人口はますます減少になり、少子高齢化問題はさらに拍車がかかることが考えられる。このように、待機児童問題は、保育所への参入を考えている企業と子供の出産との間に、チキンレースをしているように、問題をさらに悪化させていく

ような囚人のジレンマに陥っている可能性が高いと考えられる。

政府は単なる参入の規制の緩和又は撤廃をしても、チキンレースに陥っている囚人のジレンマ問題を認識し、その解消をしない限り、根本的な問題の解決ができない。規制緩和のことで以外に、政府はより積極的な役割を果たさなければならない。例えば税金を使って、保育所の供給を率先して増やしたり、あるいは補助金を出して企業の参入を促すなどすれば、将来にわたり、必ず待機児童問題のないような状況を保証すると政策的にアナウンスすれば、相対的に子供の出産の数が増え、又は出生率が上昇することが予想されるから、企業は保育所の将来性は明るいとして、より積極的に保育所産業への参入を考えるようになるであろう。企業の参入がより積極的になれば、保育所の供給が増え、待機児童問題がますます改善され、さらに子供の出産を呼ぶことになり、政府は途中で補助金をやめても、保育所と子供の出産はチキンレースから脱出し、逆の好循環の軌道に乗れば、やがて待機児童問題は自動的に完全な解消につながるであろう。

以上のように、政府は仮に単なる規制の緩和などに手がけても、より厳密な経済原理に基づいて市場の好循環を導くことが期待されるが、現実的にさまざまな原因で、政府の失敗をを招くことが多く見られる。

政府の介入によって厚生が改善されるはずなのに、政府の失敗によって厚生が改善されないどころか、逆に悪化する例は他にもたくさんある。例えば共有地の悲劇の問題と合成の誤謬の問題などである。共有地の悲劇は、もともとゲーム理論の囚人のジレンマのように、皆が誰よりも早くそのオープンアクセス可能になっている再生可能であるが希少な資源のために、過当な獲得競争が起きるので、

最後にその再生可能な資源が枯渇してしまう。本来なら、政府が政策で何らかな形で利害関係者の所有権を与えて管理させれば、この問題が解決されるが、透明性や癒着などの問題でうまく調整できない場合が多い。もっとひどいのは、政府自身が、共有地の悲劇を引き起こしてしまう場合もある。もっとも代表的な例は、生活保護の制度である。生活保護そのものが、政府によって供給された公共財と考えることもできる。生活保護制度の利用は、あたかもオープンアクセス可能な共有資源のように、一定の条件がそろえば、基本的に誰でもそれを利用してしまふ。自分が利用しないと、他人が利用してしまうから、希少資源の獲得競争が起きるように、やがて生活保護の制度が崩壊してしまう可能性が十分ある。そうなると、たとえ本当に生活保護が必要な人たちであっても、救済されなくなってしまふ。他にも、例えば日本の医療制度もこのような状況に陥る可能性が十分あると考えられている。結局、前述のように、政府が自ら囚人のジレンマを作り出すことによって生れる、政府の失敗と言えよう。

もう一つの例で言うと、合成の誤謬である。投票者の知的・道徳的水準とは関係ないが、自分のことのためにある正しい行動を取ったが、全員が自分と同じように考えて行動すると、意図しない又は想定とは逆の結果を招いてしまうことがある。例えば、自分が節約すれば貯蓄が増えるはずであるが、全員が自分と同じように考えて行動すると、社会全体の消費が冷え込み、マクロ経済学的に考えると、全員の所得の減少を招いてしまい、貯蓄率が増えても貯蓄自体が増えないことがある。政府の役割は本来、そういう社会的な合成の誤謬が起きないように、例えば何らかの政策的な誘導をし、又はシグナルを発信しなければならない。しかし、現実的に場合によ

っては、過剰なシグナル又は政策誘導によって、逆の結果を招いてしまうこともある。例えば、米政策はその一つの代表的な例である。政府の政策誘導によって米の生産が過剰になり、米価が下落し、収入の減った農家の所得を保証するために、政府が農家から米を全部買い上げるため、農家は所得を増やすために、米の生産量は減るところか、逆にどんどん増えていった結果を招き、ますます深刻な状態になっていった。結局農家の救済のためにやったことは、逆に農家をより深刻な状態に陥れてしまった。これも政府の失敗の一つの例と言えよう。

参考文献

- ドラッカー、ピーター著、上田淳生、佐々木美智雄訳（1993年）『ポスト資本主義社会』ダイヤモンド社。
- 川野辺裕幸・中村まづる編著（2013年）『テキストブック公共選択』勁草書房。
- 加藤寛編（1983年）『入門公共選択』勁草書房。
- ギデンス、アンソニー著、佐和隆光訳（1999年）『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社。
- レグランド塚口淑子編（2012年）『スウェーデン—デン・モデルは有効か』ノルディック出版。
- 落合恵美子（2010年）「日本における福祉ダイヤモンドの再編成——新しい福祉国家論からのアプローチ——」『海外社会保障研究』No.170。
- 丸尾直美（1984年）『日本型福祉社会』NHKブックス・日本放送協会。
- 丸尾直美（1964年）『福祉国家の話』日経新書・日本経済新聞社。
- 丸尾直美（1965年）『福祉国家の経済政策』中央経済社。
- 丸尾直美（1975年）『福祉の経済政策』日本経済新聞社。
- 丸尾直美（1984年）『日本型福祉社会』NHKブックス・日本放送協会。
- 丸尾直美（1992年、増補版1993年）『スウェーデンの経済と福祉』中央経済社。
- 丸尾直美（1995年）「福祉国家のリストラクチャリ

- ング」中央大学経済研究所年報第25号 I。
丸尾直美（1996年）『市場指向の福祉改革』日本経済新聞社。
加藤寛・丸尾直美編著（2002年）『福祉ミックスの設計』有斐閣。
丸尾直美・三橋博美・廣野桂子・矢口和宏（2010年）『Eco シティ』中央経済社。
丸尾直美（2011年）「第三の道と福祉ミックス論」『週刊社会保障』2619号。
丸尾直美・荘発盛（2012年）「市場メカニズムと最適資源配分・所得分配機能」尚美学園大学『総合政策論集』第14号。
丸尾直美・荘発盛（2013年）「労働の所得・資産分配率に関する仮説」日本経済政策学会『経済政策ジャーナル』第10巻第2号
野尻武敏（1997年）『第三の道：経済社会体制の方位』晃洋書房。
ポラニー、カール著、野口建彦・栖原学訳（2009年）『大転換——市場社会の形成と崩壊——』東洋経済新報社。
パトナム、ロバート。D. 著、柴内康文訳（原著2000年、翻訳2006年）『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房。
ピケティ、トマ著、山形浩生・守岡桜・森本正史訳（2014年）『21世紀の資本』ミミズ書房。
ポラニー、カール著、吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳（原著1944年、翻訳1975年）、『大転換』、東洋経済新報社。
ロブソン、W. A. 著、辻清明・星野信也訳（1980年）『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。
吉原雅昭（1991年）「Welfare Pluralism と福祉ミックス論——英国と日本における社会福祉改革『論』についての一考察——」『社会問題研究』第40巻第1・2合併号。
ロブソン、W. A.、辻清明・星野信也訳（1980年）『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。
ウッツ、アルツール著、野尻武敏訳（1979年）『第三の道の哲学』新評論。

英文文献

- Anthony, Crosland (1956), *The Future of Socialism*, Jonathan Cape reissued 1980.
Child, Markis (1936), *Sweden——Middle Way——*,
Dean, H. (2004), “The Implication of the Third Way Social Policy for Inequality, Social Cohesion, and Citizenship” Lewis, Jane and Rebecca Surender eds., *Welfare State Change : Towards a Third Way?*, Oxford University Press.
Esping-Andersen, Gøsta (2002), *Why We Need a New Welfare State?* Oxford University Press.
Esping-Andersen (2009), Gøsta *Incomplete Revolution*, Polity.
Evers, Adalbert, Ivan Svetlik (1993) eds., *Balancing Pluralism——New Welfare Mixs in Care for the Elderly——*, Abebury.
Freeman, Richard B. and Birgitta Swedenborg and Robert H. Topel (2010), *Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden*, , NBER.
Hadley, Rodger and Stephen Hatch (1981), *Social Welfare and the Failure of State : Centralized Social Social Services and Participatory Alternatives*, George Allen and Unwin.
Lindbeck, Assar (1993), *The Welfare State, Edward Elgar*.
Pestoff, Victor A. (1988), *Cooperatives, Markets and Politics in Sweden*, University of Stockholm.
Pigou, Arthur C. (1920), *The Economics of Welfare*, London: Macmillan and Co.
Polanyi, K. (2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Foreword by Joseph Stiglitz and Introduction by Fred Block, Boston: Beacon Press
Rose, Richard and Rei Shiratori (1986), *Welfare State: East and West*, Oxford University Press.
Seebohm, Frederic (1968), *Report of the Committee on Local Government and Allied Personal Social Services*, Cmnd 4040.
Wilensky, Harold L. Wilensky (1975), *The Welfare State and Equality*, University of California.