

経済学からみた社会福祉

丸 尾 直 美

I 社会福祉の二つの意味

社会福祉という言葉は、経済学者に少なくとも二つのことを思い起させる。

一つは厚生経済学 (Economics of Welfare) という社会福祉 (Social Welfare) であり、もう一つは社会保障などの社会事業や社会政策である。

日常の用語では後者の意味で社会福祉という言葉が用いられることが多い。したがって厚生経済学は社会保障や社会事業を研究する経済学であると思われがちである。そう思う人が、社会福祉の最新の経済理論を研究しようとして厚生経済学の新しい文献を開けば、その多くが数学と論理学を応用したまったくの抽象論であることを知って当惑し失望するに違いない。そこで思いなおして今度は社会福祉という題名の著書や論文をみると、そこには社会福祉事業の具体的紹介や解説のみで、社会福祉についての経済理論をほとんど欠いていることを知ってふたたび失望するであろう。

しかし、残念ながら、これが社会福祉の経済学の実状であり、社会福祉の経済学といえるほどのものは今のところないというのが真実に近い。

これと似たことは福祉国家論についてもいえる。経済学者の中には、福祉国家という言葉で、後にみる広義の社会福祉を高度に実現している経済社会体制の意味で用いる場合があるが、経済学において研究対象とされる福祉の問題は非常に狭いので、福祉の経済学 (= 厚生経済学) と福祉国家とはほとんど無縁になっている。一般にも福祉国家とは社会保障をはじめとするいわゆる社会福祉事業の発達している国とみられることが多く、厚生経済学は社会福祉の問題にほとんど貢献してきていない。

このように社会福祉や福祉国家についての経済

学者の解釈と一般の見方とが大きく乖離してしまっていて、社会福祉の増進を目的としていたはずの福祉 (= 厚生) 経済学がいわゆる社会福祉政策と無縁になってしまったのは、一つには経済学者の責任である。経済学者は、元来は社会福祉全般の問題を経済的側面から追求することをその仕事と考えていたが、次第にその研究領域を限定し、今日では広義の社会福祉のうちのほんの一部分だけを「科学的」研究の対象にしようとしているからである。厚生経済学の「科学的」研究の領域がこのように限定された理由はいくつか考えられる。一つは、経済学者が経済学の規範的研究と実証研究の区分を明確にするだけに満足しないで、規範そのものを経済学から追放することが「科学者」としての経済学者のあり方であるかのごとく信じたからであり、もう一つは、近代経済学者の多くが、計測可能な問題とメカニカルな関係の分析のみが「科学的」研究の対象となりうると信じて、市場機構における物財の生産および交換のメカニズムの分析を偏重し、市場機構外の経済問題をほとんど無視してきたからである。

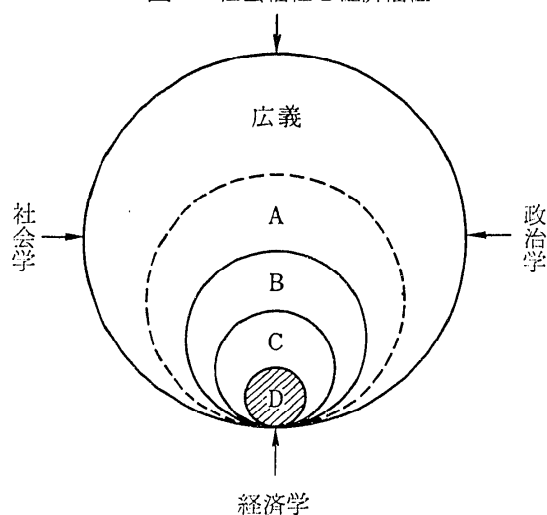
本稿では、経済学がこうして市場機構外の社会福祉の問題の研究をほとんど無視してきたことに反省を加え、市場機構の達成しえない福祉をも含めた広義の社会福祉増進のための福祉経済学の方角を示すことを主たる目的とするものである。

広義の社会福祉 社会福祉という言葉は広い意味では、社会のすべての人々の福祉という意味で用いられる。したがって、その場合の社会福祉には、経済的福祉や経済的福祉以外の福祉も含まれている。社会福祉という言葉が狭い意味で使われる場合には、この広い意味の社会福祉の中の経済的福祉の一部と経済的福祉以外の福祉の一部を指しているものと考えてよい。いずれにしても福

祉という概念は倫理的価値判断を含む規範的概念である。

それでは広い意味の社会福祉とは何かといえ、つまるところそれは、社会の人々の幸福を指していると考えてよい。したがって、この意味での社会福祉を高めるとは、社会のすべての人々の福祉を高めるということであり、ジェレミー・ベンサムという「最大多数の最大幸福」とかエッジワースのいう「あらゆる時間およびあらゆる感覚を通じて累計された最大可能の快樂の総額」とかあるいは厚生経済学者のいう社会的効用の極大化という考えがこれに当る。人間はだれもが幸福を求めて生きており、社会の諸活動は社会福祉の増進を目的として行われているといっても過言ではない。経済学はこれを経済的側面から追求し、いわゆる経済的福祉の追求を主たる関心事とするものである。

図1 社会福祉と経済福祉



- A: 狭義の社会福祉
B: 経済的福祉
C: 国民所得の増大
D: 経済資源の最適配分基準（パレート最適）によって評価できる領域

II 経済的福祉と社会福祉

それでは、経済学の追求する経済的福祉とは何かというと、A・マーシャルやA・C・ピグーによ

れば、それは社会福祉のうち「直接または間接に貨幣の尺度と関係をつけることのできる部分¹⁾」である。ピグーはこの経済的福祉の客観的対応物として国民所得を考え、国民所得の動きによって経済的福祉の大小を判定できるようにしようと試みた。すなわち、今日の言葉でいえば、実質国民所得の増大・安定化・平等化が経済的福祉の増進に役立つとみなし、特に反証のない限り、広義の社会福祉は、その一部をなす経済的福祉に比例しないまでもその方向において同じように動くと思定することによって経済的福祉の問題に考察を集中したのであった。つまりわかりやすく図であらわせば図1のAの部分に考察を限定しこの部分が大きくなれば、全体も大きくなると考えたといつてよい²⁾。

経済学者がこのように社会福祉の一面の研究に問題を集中することは止むをえないことである。しかし、その後のいわゆる新厚生経済学においては、個人間および異時点間の効用比較の問題を避けるために、国民所得分配の平等化および変動の安定化の問題は、科学としての経済学の扱うべき領域でないとみなされるにいたり、研究対象の領域はいつそう狭められ、経済的福祉の中でも、国民所得の増大の問題（図1のC）だけが残された。しかも、国民所得の増大の問題の中でも、静態的狀態（すなわち、生産要素および技術の一定という想定下）での資源の配分の問題が厚生経済学の主たる関心事となった。つまり、図1でいえば、経済的福祉の問題が既に広義の社会福祉の一部分の問題にすぎないのに、その中のさらに一部の問題の国民所得の増大の問題にさらに限定され、しかもそのうちのさらに一部の資源配分の問題（図1のD、斜線の部分）についてのみ、経済学者は科学者として確かなことをいえるようになるようになった。「経済理論は、資源の節約の法則だけでなく、社会的目標の節約の法則によって課せられる制限

1) A. C. Pigou, *Economics of Welfare*, 1952, p.11. 気賀健三・千種義人他訳『厚生経済学』, 東洋経済新報社, 1953年, 12頁。

2) 都留重人教授は、広義の社会福祉と経済福祉の関係をこの図のようにあらわしていられるので、私もそれに倣った。ただし、本稿では経済的福祉の内容をさらに細分して考える。都留重人『日本の設計』, 文芸春秋社, 1964年, 第1章「経済的福祉とは何か?」

3) J. Viner, *Economics and Public Policy*, Brookings Lectures, 1954, 1955, p. 121.

を受け入れる傾向がある³⁾」との J・ヴァイナーのシニカルな評言はまさに厚生経済学の発展(?)の歴史に当はまる。

厚生経済学を実施科学として徹底させようとするれば、こうなる以外に道はないと考えられるかもしれない。しかし、厚生経済学は本来、社会福祉の増進という規範的目的に経済学を役立たせようとの考えから出発したものであり⁴⁾、社会福祉増進政策の基準を検討することをその主たる課題としていたはずである。その厚生経済学が社会福祉のうちのほんの一部分しか研究しないとしたら、その意義は失われる。というのは、静態的資源の配分の効率ということは社会福祉全体のほんの一部であるから、その点からみていかに良い政策であってもそれが社会福祉全体にとって好ましいかどうかまったくわからないからである。経済学者は往々にしてこのことを忘れ、国民所得の増大——ことに資源の配分の効率性——という点だけから政策を評価しようとするし、人々の中にも一般的にそういう風潮が支配してきた。そのために、経済的福祉の中でも経済安定や分配の平等の問題は軽視されがちであったし、経済外的な社会福祉の問題はなおさらのこと軽視されてきた。経済学で扱う社会福祉の問題と普通にいわれる社会福祉の問題がこれほどにまで乖離した理由はここにある。そして厚生経済学がこうした風潮をうながす一因となったことは否定できないであろう。

これまでの厚生経済学がこのように資源配分の問題を中心としてきたのは、市場機構のメカニカルな働きによって達成できる福祉の問題のみが科学的分析の対象になりうると暗に考えていたからであろう。しかし、今日では市場機構の達成しうる福祉は広義の福祉のうち的一部分でしかないことが認識されてきており、市場の達成しうるいわば「市場的福祉」以外の「市場外的福祉」ともいふべきものを達成することによって広義の社会的福祉を最大限に増進させることこそ政府の経済・社会政策の課題であると、次第に認識されはじめている。

通常、狭義に社会福祉政策といわれていることは、市場の達成しえない経済的福祉および経済・社会政策によって大きな影響を受ける経済外的福祉であると考えてよい。図 1 A の部分と B の部分の一部がそれに当る。本来ならば、これも厚生経済学あるいは経済政策論の研究領域であるが、この種の狭義の社会福祉ないし市場外的福祉の増進を主として研究する経済学を社会経済学と呼ぶ論者もある⁵⁾。

以下、本稿では、広い意味の社会福祉を達成する上で、市場機構がどのようなことをすることができるかを明らかにした後、市場機構が不十分にしか達成しえない社会福祉の領域を明らかにし、最後に、広義の社会福祉をできる限り増進させるに必要とされる経済・社会政策を明らかにすると同時に、狭義の社会福祉政策や社会保障政策の果すべき役割を示唆することにしよう。

III 市場機構の福祉機能

民主主義機能 市場機構は二つの点で社会福祉の増進にとって好ましい機能を果すといわれる。一つはそれが民主主義の機能を果す——あるいはその機能に役立つ——ことによってである。民主主義の機能とは、社会の問題の決定と処理が少数者によって専制的に行われるのではなく、その社会のすべての人々の意見や欲求をできる限り反映させるかたちで行われることであり、それがよく機能するほど経済・社会政策が社会の多数の人々をより満足させるように行われるので、それだけ広義の社会福祉は高まるといってよい。市場機構は、中央機構に比べて、次の点でこの機能を果すのに適した機構であるといえる(表 1 II 参照)。

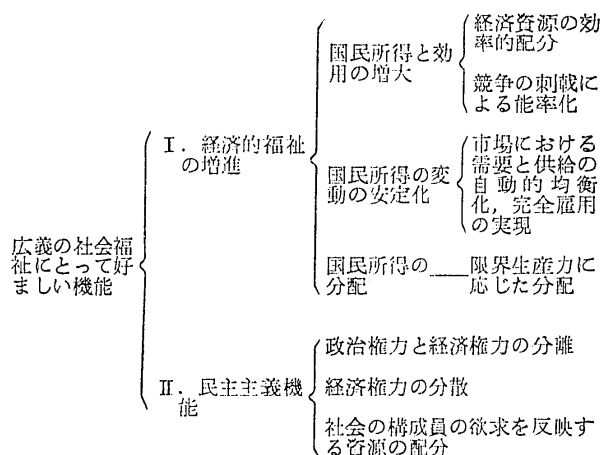
第 1 に、中央計画機構は必然的に中央集権的な組織を必要とし、経済決定の大部分が中央の政治権力機構によってなされることになるので、政治権力と経済権力が同一組織と同一者あるいは同一グループに集中して専制的な支配が行われやすい

4) Cf. A.C. Pigou, *op cit.*, Part I, chap. Ditto, *Economics in Practice*, 1935.

5) Cf. Walter Hagenbuch, *Social Economics*, Cambridge Economic Handbooks, 1958.

S.G. Strmeyer, *Income and Economic Welfare*, London, 1959.

表1 市場機構に期待される機能



が、これにたいして、市場機構では経済上の諸決定が分権的になされ、政治的決定とは別の面でなされるので、権力を分散させ、専制を防ぐのに有益である。アドルフ・バーリは経済決定の権限が政治権力と分離することによって、三権分立（行政、司法、立法への権力の分散）でなくて四権分立が行われることの必要を強調している⁶⁾が、確かに、経済権力が政治権力と分離され、市場機構という非人格的（impersonal）組織によって経済決定が行われるということは、たしかに権力を分散させ専制を排するという点で有益であるといえる。

市場機構はこのような意味で民主主義の基礎となるだけではない。第2に、それ自体が民主主義の機能を果す。すなわち、市場機構はそれ自体が社会の人々の経済的欲求を反映しながら経済を運営していく組織であるといえる。すなわち、市場機構の下では、消費者は各人の購買力の限度内において、各人の欲するものを自由に購入し、消費する自由を有する。これが消費者主権あるいは消費選択の自由と呼ばれるものである。社会の成人人口の大半は消費者であると同時に何らかの職に従事して生産・分配・交換の経済活動を行っているが、市場機構の下では人々に職業選択の自由もあり、また、自ら事業を起し企業活動する企業活動の自由も与えられているといわれる。

このように、市場機構の下で人々は、商品市場、

労働市場、資本市場において自由な売買あるいは取引活動を行うと期待されるが、市場——ことに商品市場——における売買は、「もっとも徹底した民主主義」であり、「1年中朝から晩までつづく人民投票であり」、「それ自身が民主的過程そのもの」である（フランツ・ベーム）といわれる。市場機構はそれが十分機能する場合には、こうして社会の人々の個人的自由な決定を基礎として社会的意見ないし社会的欲求を形成するという点で、議会民主主義が政治の面で行うのと同様の機能を経済面で果すものと指適される。

以上は市場機構の果す非経済面での福祉機能であるが、市場機構は、第2に国民所得（あるいは効用）の増大・平等化・安定化に役立つことによって経済的福祉を増進させる機能をも果す（表1のA参照）。

資源の最適配分と市場機構 自由市場機構が経済福祉の増進にとって有益なことを証明しようとする精緻な理論は、パレート、ワルラス、マーシャル、ヒックス等の経済学者によって次第に発展させられ体系化されている。新古典派（Neo-classical）の理論と呼ばれるものがそれである。

自由市場機構が国民所得および効用の増大にとって好ましい働きをすることは1870年代から発達した限界分析によって示される。いま所与の生産要素の下での静態的狀態を想定すれば、(1)それらの生産要素がもっとも合理的に用いられて極大の生産がなされること、(2)生産された生産物（財貨およびサービス）が、所与の所得分配状態の下で、消費者をもっとも満足させる（すなわち効用を極大化する）ことができるとき、経済はもっとも効率的（efficient）に編成されているといえる。このような意味での経済的最適編成状態がいわゆるパレート最適であるが、市場機構はそれが十分に機能するならば——「若干の例外」はあるが——、パレート最適を実現できることが理論的に証明されている。近年の「厚生経済学者」が市場機構の重要性を強調するのは主としてこのためである。

競争による刺激の利益 市場機構はこうして経済資源の合理的配分を達成するのに役立つだけでなく、市場における競争に必然的にとまなう競

6) Adolf. A. Berle, *Power without Property*, 1959. 加藤・関口・丸尾訳『財産なき支配』, 論争社, 1960年, 130-131頁, 参照。

争の刺激によって企業家の^{イニシヤティブ}創意や合理化への努力を促進し、労働者にたいしては労働を促すことによっても経済能率の向上と、ひいては国民所得の増大にとっては好ましい機能を果すといわれた。古典派経済学者が市場機構の長所と考えたのは、むしろこの点であった。

経済安定と市場機構 第2に、市場機構は国民所得の変動の安定に好ましい機能を果すことによって社会福祉の増進に役立つと期待された。経済変動を安定化する基本的な条件は、商品市場、労働市場、資本市場において、需要と供給が等しくなることであるが、市場機構はそれが十分に機能する限り、需要と供給を自動的に等しくする働きがある。「供給はそれ自らの需要をつくり出す」というジャン・バチスト・セイの有名な言葉は市場機能の需給均等化機能の古典的な表明である。

市場機構の需給均等化機能については、その後、やはり新古典派の経済学者によって精緻な説明がなされてきている。これらの論者が明らかにしたように市場において完全競争が行われ、それゆえ、各市場における広義の価格（労働市場では賃金、資本市場では利子率）が十分伸縮的であるならば、各市場における需要と供給は自動的に等しくなる。たとえば商品が供給不足ならばその価格は高くなり、逆に供給過剰なら価格は下がり、結局、需給を等しくさせる価格に落ち着く。

同様に労働市場では賃金率（労働単位当りの賃金）が、資本市場では利子率が需給を均等させる役割を果すと考えられた。価格、賃金率、利子率のこのような働きを価格のパラメーター機能という。市場機構下では、完全競争が行われる限り、結局、価格のパラメーター機能によって経済の安定が維持されるから、商品の売れ残りが累積したり、大量失業や遊休資本設備が長期的に生ずることもないはずであるといわれた。

市場機構と所得分配 最後に市場機構は、ある意味では所得分配の平等ないし公正にとっても好ましい機能を果す。すなわち、完全競争が行われる場合には、社会の純生産物としての所得は、それぞれの生産要素（資本、労働、土地）の提供者に、その生産要素の限界生産力（厳密には純限界生

産物価値額）に応じてなされる。

限界生産力に応じた分配はある意味ではその生産要素の生産への貢献度に応じた分配であるから、市場機構は、それが十分に機能する場合には、貢献度に応じた所得分配を行うことになるという意味において、分配の平等ないし公正の要請に適用面を有する。少くとも、この意味において、非人格的な市場機構には、人間の権力によって恣意的に歪められる所得分配にはみられない非人格的な「……原則的公正さが存在する⁷⁾」といわれる。

中央集権的計画機構との対比 市場機構はそれが十分に機能する場合には以上のような機能を果すが、このような多面にわたるすぐれた機能を果す経済機構が多くの経済学者を魅了したのは当然であったといえる。分権的な自由市場機構の対照的な代替物とみなされるのは、中央集権的な経済計画機構であるが、先述のように、この機構には第1に、政治権力と経済権力を統合して同一主体の掌中に置くことになりやすいという致命的な欠点がある。

第2に中央集権的経済計画機構では、全知全能の「超人」でも想定しない限り、個々の消費者の欲求に応じた供給を行うことが困難である。ことに消費の多様化が進んだ社会では市場機構によらずしてこの機能を果すことは不可能であろう。

第3に生産活動が多様化せる社会では生産資源を合理的に配分するのも困難になるし、競争による刺激がないので、創意の発揮やコスト節約への努力が低下しやすい。

ソ連や東欧の共産圏諸国で厳格な中央集権的経済計画機構が修正され、市場機構的要素が漸次導入されてきたのは、中央計画機構の上のような欠点を前述のような市場機構の長所によって補おうとしているからにはほかならない。

かくしてわれわれは次のようにいうことができる。自由市場機構は、第1に民主主義機能を果すという点で、第2に経済的福祉の増進に役立つ面を有するという点において他の経済機構にみられない独自の利点を有する。したがって市場機構のこの利点を十分に生かすことは、社会福祉の増進

7) ロバート・ドーフマン著、根岸隆訳『価格の理論』、216頁。

市場機構の本来の機能を制約する理由は 2 種類ある。一つは市場組織が未発達のために生ずるものであり、もう一つは資本主義がむしろ十分に発達してから一般化する独占および制限的慣行のために生ずる。

市場組織の育成 経済発展段階の低い国では、政治面において議会民主主義が未発達であると同様に、経済面では市場機構が未発達である。この種の社会では市場機構を発達させることによって、経済資源配分の合理性を高める必要があるが、市場機構を早急に発達させることはできない。

第 1 に、市場機構の働きを制約するものがある

(1) 市場機構を機能させるための政府介入

- 市場組織の育成のための介入
- 競争完全化のための介入
 - 独占および制限慣行の是正
 - 経済資源の移動の助成
 - 政府による一元的社会保障
 - 労働市場政策
 - 市場および商品についての知識の完全化

(2) 市場機構を補完するための政府介入

- 国民所得および効用増大のための補完
 - 現存資源と技術のもとでの極大化のための補完
 - 外部経済と外部不経済の調整
 - 共同サービスの供給
 - (イ) 軍事・治安・司法・行政立法関係支出
 - (ロ) 社会共通資本の供給
 - (ハ) 社会サービスの供与
 - 公益事業型産業の公有または統制
 - 経済発展のための補完
 - 技術革新の助成
 - 不確実性の減少
 - 最適成長のための資本蓄積
- 所得分配の平等化のための補完
 - 財産および教育機会の平等化
 - 所得再分配
- 経済安定のための補完
 - 社会保障による最低生活の保障
 - 貨幣価値安定化のための金融政策
 - 国際収支安定のための介入（他国の市場機構および国際市場機構が不完全なため）

(3) 市場機構機能の不完全性による弊害を是正するための政府介入

- 市場における需給等の計画的調整
- 有効競争化のための介入
- 市場機構の不完全機能にともなう摩擦や犠牲を除去するための改革
- 国際収支安定のための介入

(4) 経済民主主義機能補完のための政府介入——経済民主主義化政策

- 独占および制限慣行の規制
- 経済組織の民主主義的運営
- 財産と機会の平等化

(注) アンダーラインしたものは、狭義の社会福祉政策。

営事業など)によって資源配分や幼稚産業の保護のための経済活動を行うことが必要になる。工業化の初期段階(テイク・オフ期)に混合経済化あるいは場合によって社会主義化する国が多いことを説明する経済面の理由はここにある(政治面の理由は、いうまでもなく議会民主主義機構が未発達のためである)。明治時代の日本や今日のインドで政府の経済介入が大きかったのもそのためである。

独占規制と完全競争化対策 市場組織が一応成立してから後にみられる市場機構の不完全性は、一つは生産物および生産要素(資本や労働力)の移動や相互の代替を妨げる制度あるいは技術的な要因から生ずる独占および制限慣行がその主たる要因である。それゆえ独占行為や制限慣行を排除すると同時に、労働力や資本の移動を助成したり、市場について知識を高めることによって市場機構本来の福祉機能を発揮させるためにこそ政府の経済介入が必要になる。社会保障の統合やある種の社会サービス供給が労働力や資本の可能性を高めることによって市場機構の働きを円滑する場合もある。

(2) 市場機構の機能を補完するための政府介入

外部経済と外部不経済の調整 以上は市場機構の本来の機能を発揮させるための経済介入である。しかし、市場機構がたとえその本来の機能を十分発揮して完全競争が行われるものと想定してもやはり政府の経済介入を必要ならしめる理由がある。それは市場の欠陥(market failure)と呼ばれる市場機構自体の内在的欠陥のためである。

まず第1に、完全競争はかりにそれが十分に行われると想定しても、次のようないくつかの理由のため、最適配分(パレート最適)を達成できない。したがって最適配分状態に、より接近するため政府の経済介入あるいは混合経済化が必要とされる。

その一つは、外部経済または外部不経済がある場合である。別の言葉でいえば、A・C・ピグーのいう私的限界生産物(または限界費用)と社会的限界生産物が乖離する場合である。最近、わが国でよく問題とされる公害は外部不経済の著しい例である。たとえばある工場の排出する汚水が下流の

川をよごして魚介類の収獲を少くしたり、工場の煤煙による空気の汚染によってクリーニング代が大きくなったりする場合、その工場の負担する私的限界費用はその工場の生産に必要な社会的限界費用よりも小さい。あるいはその企業の生み出した私的純限界生産物と社会的純限界生産物とを比べると後者のほうが少くなるといってもよい。

逆にある企業の生産活動が外部経済効果を有することもあり、その場合には社会的純限界生産物が私的純限界生産物を上回る。

以上のような意味での外部経済または外部不経済がみられる場合には、完全競争が資源の最適配分を保障しない。消費者の欲求もそれだけ歪んだ形で社会的評価に反映されることになる。そのような場合、外部不経済を生む企業に補助金を与えることによって、その歪みを是正する方法も考えられるが、外部経済または外部不経済がはなはだしく生ずる経済活動を政府自身または公企業が行うのも一つの方法である。最近、わが国でも重視されるにいたった社会開発は市場機構のこの面での欠陥を補完する役割をも持つと期待させる。いずれにしても社会的福祉の増進のための公的介入が必要とされる。

共同サービスの供給 第2に、この問題と関係深い問題として、公共財(public goods)と呼ばれる社会の共同サービスの供給とその消費ないし利用の場合がある。経済学でいう公共財あるいは共同サービスとは社会のすべての、あるいは多くの人々によって共同的に利用、または消費されるようなサービスや施設のことである。

それは大別して三つの範疇に分けられる。

第1は国の内外の治安および司法、行政、立法など社会秩序維持のための不可欠の仕事への資源の配分である。

第2は、道路、港湾、公園、住宅環境などいわゆる社会共通資本(Social Overhead Cost)と呼ばれるものへの資源配分である。現実の資本主義経済においてその種の施設やサービスへの資源配分が市場機構を通じて私企業によってなされる私的財貨の供給に比べてはなはだしく不十分であることは、ケネス・ガルブレイスやアルビン・ハンセン

によって雄弁に語られているが⁸⁾、理論的反省によってもその理由は容易に理解できる。社会開発政策が大切なのは、この面でのアンバランスを是正するためである。

第3は、社会保障、福祉施設、教育・衛生・文化施設などいわゆる社会サービス (Social Service) と呼ばれるものへの経済資源の配分である。普通、社会福祉政策と呼ばれるものは、この面における市場機構の欠陥を補う役割を持っているといえよう。

このうちの第2、第3の領域(表2の(2)の(ロ)と(イ))への経済資源の配分の問題は明らかに経済問題であるが、市場機構がこの領域へ最適の資源配分を行うことは期待できない。その上、この方面への資源の投入 (input) によって得られる産出 (output) は必ずしも経済的福祉を直接には高めない。それがために、これらの方面への経済資源の配分は、純粋な市場機構経済 (現実にはないが) においてはもとより、市場機構を基礎とせる現実の経済体制のもとにおいてもとかく軽視され、過小になりがちである。

しかし、生活水準が高度化するにつれて、経済外的福祉にたいする人々の選好度は相対的に高まるであろう。それゆえ、これらの分野 (表2の(2)の(ロ)と(イ))へ配分する経済資源を漸次高めていくことが広義の社会的福祉増進にとって必要であろうが、この種の公共財ないし共同サービスの供給の多くの部分を受け持つのはやはり中央・地方政府および公企業などの公的当局であろう。その場合、公共財への資源配分量の決定は、最終的には、政治および経済両面の民主主義組織においてなされるほかないであろうが、この分野についての経済学が発達すれば、市場機構の機能の及ばない範囲をも含めた全経済分野において経済資源のよりよい配分が助成されることになるだろう。

公益事業の運営または規制 第3は、生産量と平均コストとの間の技術的関係を示す平均費用曲線 (生産物単位当りの費用) がU字型でなく広傾

域にわたって右下りの形をとるいわゆる費用逓減型産業の場合である。具体的には、電力、水道、ガス、鉄道など公益事業型の産業がその典型である。この種の産業では、利潤を極大化する点 (すなわち限界費用と限界収入が等しくなる点) か、あるいは生産に要する平均費用 (正常利潤を含む) の水準に価格を定めると、設備の多くの部分が利用されないで残される。かといって、設備が十分利用されることを可能ならしめるような価格 (それは限界費用に等しい価格であり、パレート最適の条件に適う価格である) で供給すれば大きな赤字が生ずる。したがって自由市場機構の機能に任せればパレート最適の条件を満足できない。結局、パレート最適の条件を満足させるためには、その種の産業を公有下、あるいは公的統制下において、限界費用に等しい価格をつけたことによって生じた赤字を政府補助金などでもって補うことが必要になるだろう。

経済発展の助成 所与の生産要素と所与の技術という条件のもとで、資源の最適配分を行う問題は、これまでの厚生経済学の中心テーマであり、市場機構がその長所をもっともよく発揮する分野であると考えられてきたが、その分野においてすらも、市場機構には以上のような不備な点があり、その不備を補完するために政府の経済介入が必要とされる。ところが、経済資源が増加し、技術が進歩していく動態経済における効率 (すなわち、実質国民所得あるいは社会の効用の成長率のできる限りの向上) を高めるためにはさらにいっそうの政府介入が必要とされる。なぜかという、技術や資源が変動する巨視動態的の観点からみると、市場機構によって行われると期待される「……完全競争はただに不可能であるばかりでなく劣等なものであり、理想的能率のモデルとして設定さるべき何らの資格をも有しない……」とのヨゼフ・シュムペーターの言葉⁹⁾がいっそう妥当するからである。市場機構は利子率の変動によって経済資源を時間的にも合理的に配分する機能を果すといわれ

8) ケネス・ガルブレイス著、鈴木啓太郎訳『ゆたかな社会』、アルビン・ハンセン著、小原敬士訳『1960年代の経済問題』、参照。

9) ヨゼフ・シュムペーター著、中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義 (上)』、東洋経済新報社、1951年、187頁。

るが、経済発展の原動力となる技術進歩にとって最適の条件をそなえるとは必ずしもいえない。その上、将来についての不確実性というものが不可避である限り、政府による経済の計画化によってこれを小さくすれば、資源の時間的配分をより合理的に行うことが可能になる。

所得分配平等化のための介入 自由市場機構の機能のおよばない第2の領域は所得分配の面である。完全競争が先に挙げた但し書き付きの下でたとえ資源の最適配分（パレート最適）を達成できるとしても、それはあくまで所与の所得および財産分配の下でなされる最適配分であり、所得が「最適」に分配されるとの保証はまったくない。ただいえることは、所与の所得と財産分配の下で完全競争が行われるとすれば、それぞれの生産要素はその純限界生産物に等しい報酬を得るであろうということだけである。それゆえ、社会的な価値判断によって所与の所得および財産の分配の平等化が必要とみなされる場合には、分配平等化のための政府介入が必要となる。累進課税と結びついた社会保障計画、最低賃金制等がその手段である。場合によっては私有財産にたいする大規模な課税やその部分的な公有化が社会的価値判断によって要請される場合もあるだろう。分配の平等化は市場機構の民主主義機能をよりよく果させるためにも大切であるから、この面での政府介入は社会福祉増進のために不可欠であるといえる。

社会保障による生活安定 自由市場機構には経済安定という点でもその機能が及ばない領域がある。その一つは病気、災害、老齢、身体障害等によって稼得能力を失う者（あるいははなはだしく減ずる者）の生活を保障するという役割である。もっとも市場機構の下でもこの種の生活不安のかなりの部分が私的保険によって保険化されうるが、将来にたいする不確実性というものを完全に保険化することは困難なので、やはりこの分野では政府が社会保障計画でもって、自由市場機構の機能を補完することが必要である。社会保障をはじめとするいわゆる社会福祉政策は、分配の平等および国民生活の保障ないし安定という面で、市場機構のなしえない機能を補完するという点で重

要な役割を果たすと期待される。

貨幣価値の安定化のための介入 経済安定化のための補完が必要とされるもう一つの大切な分野は、貨幣価値の安定政策の領域である。貨幣の価値は他の商品の場合と異り、必ずしも需給調整作用によって説明できない。それに貨幣の供給量の発行量によって決定的に影響されるので、貨幣発行量を規制して貨幣価値の安定をはかるための政府介入が必要であることは、古典派および新古典派の経済学者によっても認識されていた。

(3) 市場機構機能の不完全性による弊害を是正するための政府介入

需給の計画的調整 これまで、(1)市場機構を機能させるための政府介入と、(2)市場機構の内在的欠陥を補完するための政府介入の必要性を説明した。自由主義経済の信奉者達は、政府の経済介入を極力排そうとするが、新自由主義者(Neo-liberalist)と呼ばれる人々とかあるいは新古典派(Neo-classical School)と呼ばれる今日の自由主義的経済論者は、以上の二つの理由に基く政府の経済介入に関する限り、程度の差こそあれ、その必要性を認めるのが普通になっている。しかし次に述べる第3の理由による政府の経済介入あるいは混合経済化が必要か、広義の社会福祉の増進にとって必要かどうかについては論が分かれる。

第3の理由を認めるか否かは、現実の市場機構の機能にたいする多分に価値判断を含む判断によって異なる。市場機構を働かせる政策((1)の政策)が十分行われて完全競争に近い競争が行われうるものと想定すれば、第3の理由は必要でない。しかし、E. H. チェンバレンがその著『独占的競争の理論』の中で指摘したように、現実の経済が不可避免的に不完全競争あるいは独占的競争であり、不完全競争が「常態」(normal)である¹⁰⁾とすれば、不完全競争を前提とした経済政策を行わなければならない。たとえばかりに、市場機構が十分に機能して、商品市場、労働市場、資本市場の価格がパラメーター機能を十分に果し、資源の移動や資本と労働の代替が自由に敏速に行われるものとする

10) Edward Hastings Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, 7th ed., 1956.

ば、たしかに資本も労働も完全に雇用され、商品市場における需給も自動的に完全雇用点で均衡するはずであるが、実際にはたとえ独占対策や資源の移動政策を積極的に行っても、市場機構の十分な機能を期待しえない。したがって、完全雇用は偶然であり、むしろ不完全雇用を常態とみなし、これを前提とした政策を行うことが現実的である。J・M・ケインズの雇用理論はこのような現実的判断に基いているといえる。この種の判断に立つ場合には各市場における需要と供給の関係を計画的に調整するための政府介入が必要とみなされる。しかも、先進国型の成熟段階に達した経済では、商品市場において需要が供給能力に比べて相対的に不足するとともに、労働力が資本ストックにたいして相対的に不足する傾向が生ずる。それゆえ商品市場における総需要を喚起させるための政策（ことに公的支出の増大）と、労働力を資本（機械・設備等）に代替させる政策が必要とされる。それゆえ、社会共通資本や社会保障および社会サービスへの公的支出は、有効需要を増大させることによって広義の社会福祉を極大化させる点で需給を均衡させるという重要な役割を果たすことが期待される。

有効競争化のための介入 現実の経済が不可避的不完全競争であり、しかも完全競争が経済状態の十分な規範（norm）にならないとすれば、独占対策としても完全競争化を目標とする政策よりも、経済的福祉の増進にもっとも役立つような形で競争を実質的に行わせることを目標とする政策のほうが現実的であり、好ましい。これが有効競争（workable competition or effective competition）化政策である。ことに既にみたように大規模化の利益が顕著にみられるいわゆる平均費用逓減型産業では多数の小規模企業による競争秩序を再現することは経済効率の見地からみても好ましくないが、この種の産業は、古典派や新古典派の経済学者が考えたほど「例外」ではなく、大産業の大部分はこの型かあるいはそれに近い産業であることが明らかになってきている。その種の産業では企業の大規模化やある程度の集中化を阻止するやり方の独占対策をとることは能率上好ましくない。しか

し、他方、集中化を認めておいてこれを単に規制する方法では独占の弊害ないし独占力の乱用を十分に阻止することは期待できない。それに、その種の政策では、競争による刺激という市場機構の長所をも生かすことができない。したがって、残された方法は——公有化を別とすれば——独占的競争を有効競争化するしかないが、オリゴポリ（寡占）型産業において有効競争を行わせるためには、独占力にたいする対抗力（平衡力ともいう）を利用する以外に効果的な方法は期待できない。対抗力の中にはケネス・ガルブレイスがその著『アメリカの資本主義』の中で指摘したように自ずと生じてくるものもあるが、有効な対抗力が生じない場合や対抗力が独占力によって抑圧されてしまう場合が少くない。そのような場合に対抗力は政府あるいはその他の公的な機関によって作られることが必要である。たとえば、オリゴポリ的産業の中の一つかあるいはいくつかのかなり有力な企業を公的所有あるいは公的規制下におけば、その産業の私的大企業が結束して独占力を行行使することは困難になる。あるいは、その種の産業で協同組合企業がかなりの力を持っていればやはり、私的大企業の独占力の行使は阻止される。

このように、公的経済部門は有効競争化のための対抗力として大きな役割を果たす。対抗力は分配の平等にとっても、経済権力の分散化にとっても不可欠である。対抗力としての公的経済部門の役割は、経済のオリゴポリ化が進む成熟経済段階でいっそう重要になる。成熟経済段階において、政府の経済介入ないし混合経済化が要請される理由がここにもある。

第3の理由に基く政策としてもう一つ忘れてならないのは、市場機構の不完全機能にともなう摩擦や犠牲を除去ないし緩和させるための政策である。たとえば摩擦的失業にたいする対策とか、賃金格差や労働条件格差の是正とか、その他、狭義の社会福祉政策はこの点でも果たすべき役割が多い。

市場機構が十分機能しない場合には、一方において市場をよりよく機能させるための政策（すなわち(1)で説明した政府介入）をとりつつも、第3の理由による以上のような政府介入をはじめ、その

他、国際収支安定化のための介入、物価安定のための介入、所得分配の是正のための介入等々によって社会的福祉を増進させる積極的措置が必要になる。現実の先進資本主義諸国において行われている政府の経済介入はむしろこの第3の理由に基づくものが多いといつてよい。

(4) 経済民主主義化のための政府介入

最後に、市場機構は経済面での民主主義機能を果たすとはいえず、それは十分なものではないので、これを補完することによって経済面における民主主義を十分機能させるための経済介入も必要とされる。

市場機構が経済面における民主主義機能を果たすことのできない理由は、以上に明らかにした市場機構の不完全性から派生する。その一つは市場に独占的要素があると、独占力の行使者が経済権力を専制的に行使できるようになるという点であり、もう一つは所得および財産の分配の不平等が大きいことである。

所得分配がはなはだしく不平等であるということとは、購買力に大きな差があるということであり、それはあたかも政治面において各人が一票ずつの投票権を持つのでなく、ある者には一票だけ他の者には何十票、何千票の投票権を与えるようなものであり、民主主義の本質に反する。また、財産所有がはなはだしく不平等であると、巨大な財産の所有者はそれを利用して大きな経済権力や政治権力を持つにいたるのでやはり民主主義の要請に反する。

したがって経済面における民主主義を機能させるためには、独占の規制と所得および財産分配の平等化が必要である。

経済面での民主主義を進めるもう一つの方法は、経済政策機関、産業組織、企業、職場等の経済組織を、その組織の構成者および関係者の参加によって民主主義的に運営することである。いわゆる産業民主主義化を進めることである。A・C・ピグーは労働者の産業組織への参加は、「……たとえ経済的福祉を変化せしめず、または実際にこれを毀損することとなっても、全体としての福祉を増大せしめるであろう¹¹⁾」と述べているが、確

かに労働者や消費者の経済組織への参加を進めることは、民主主義機能を高めることによって間接に広義の社会福祉を高めるだけではない。産業民主主義は、労働階級等の社会的地位と責任を高めることによって、マルクスのいう疎外感を除去するという点で、社会福祉の増進に大きな寄与をする。

経済面における民主主義が社会福祉の増大にとって必要なのは以上のような理由のためである。

V む す び

以上の考察によって、広義の社会福祉増進のためにどのような政府介入が必要であるかが明らかになった。広義の社会福祉と狭義の社会福祉の関係も明らかになり、狭義の社会福祉政策に期待される政策領域も明確になった(表2のアンダーラインしてある部分がそれに当る)。

これからの経済学および経済政策は、広義の社会福祉のほんの一部分のみを偏重することを改めて、社会の人々の福祉を真に増進させる問題の研究に、経済学研究上の資源(研究者や研究施設等)をもっと配分すべきである。経済資源の効率的配分や限界効用の均等の問題にそれほど敏感な経済学者が「不毛な空箱」(empty box)ともいえる問題に経済研究上の資源の大部分を投入し、社会の人人の福祉を真に増進させるに役立つという意味で真に生産と考えられる領域の研究にほんのわずかの研究資源しか配分してこなかったのは何といっても不可解である。数学的あるいは論理的興味によってでなく、経済社会の矛盾に対する社会的義務や社会のすべての人々の幸福の増進を願う社会的情熱に動かされて経済学を研究する者ならば、今日の社会において、どのような分野の研究が真の社会福祉を増進させる「限界生産力」が高いかがわかるはずである。狭義の社会福祉の研究は、明らかにその種の「限界生産力」がもっとも高い領域であるといえるであろう。

11) A・C・ピグー著、邦訳『厚生経済学』、第1分冊、19頁。