

# 家族および地域共同体の機能と政府の役割

——日本型福祉社会の経済学的分析——

山 重 慎 二

## 1 はじめに

1990年の国連の報告（Human Development Report）において、日本の社会発展は第1位にランクされた（UNDP（1990））。これは、表1の最初の3つの指標、すなわち [1] 平均寿命、[2] 識字率、[3] 1人当り実質国内総生産という3つの指標に基づいて計算された結果である。（表1は、上位19国のデータを順に記載したものである。）言うまでもなく、これら3つの指標で、各国の社会発展の程度が完全に把握されるはずもないが、表1の最後に取り上げた [5] 殺人率の指標（人口10万人当り；Castello-Cortes（1994））などを見ても、日本が安全で、高い教育水準と健康水準を享受する豊かな国となったと言っても良いであろう。

このことは、戦後日本の高い経済成長の結果であり、それほど驚くべきことではないように思われるかもしれない。しかし、日本の社会発展が、数ある先進国の中で第1位にランクされたこと、また、石油産出国のように、豊かであっても平均寿命や識字率などは決して高くない国も多いという事実注目するならば、社会発展は経済発展に伴って自然に達成されるものでは決してなく、各国の何らかの努力によって初めて達成されるものであることがわかる。

社会発展がもたらされる要因としては、しばしば政府の『社会支出』が指摘される。『社会支出』とは、一般に、年金・医療・教育等に対する政府支出の合計として定義されるが、表1の [4] 1人当り社会支出の額を見る限

表 1 各国の社会経済指標(1987)

国	(1) 平均 寿命	(2) 識字率	(3) 1人当り 実質 GDP	(4) 1人当り 社会支出	(5) 殺人率
日 本	78	99%	\$13135	\$2230	1
スウェーデン	77	99%	\$13780	\$5797	7
ス イ ス	77	99%	\$15403	\$3907	3
オ ラ ン ダ	77	99%	\$12661	\$4870	15
カ ナ ダ	77	99%	\$16375	\$3979	6
ノルウェー	77	99%	\$15940	\$4560	3
オーストラリア	76	99%	\$11782	\$2360	2
フ ラ ン ス	76	99%	\$13961	\$4559	4
デンマーク	76	99%	\$15119	\$4583	5
イ ギ リ ス	76	99%	\$3673	\$3344	3
フィンランド	75	99%	\$12795	\$4298	0.6
ド イ ツ	75	99%	\$14730	\$4313	4
ニュージーランド	75	99%	\$10541	\$2614	2
イ タ リ ア	76	97%	\$10682	\$3676	6
ベルギー	75	99%	\$13140	\$4118	2
ス ペ イ ン	77	95%	\$8989	\$2028	2
アイルランド	74	99%	\$8566	\$2227	-
オーストリア	74	99%	\$12386	\$4220	2
アメリカ合衆国	76	96%	\$17615	\$3533	9
世 界 平 均	65	-	\$3100	-	-

り、日本は『社会支出』が最も低い国のひとつであることがわかる<sup>1)</sup>。この事実は、社会支出の額に大きな影響を与える高齢者割合で調整してみてもあまり変わらない<sup>2)</sup>。日本の社会的パフォーマンスの良さが、政府の社会支出の結果でないとするれば、何故、日本では高度の社会的発展が実現されたのだろうか。

その理由について、これまで私は「日本においては、他の先進諸国では政

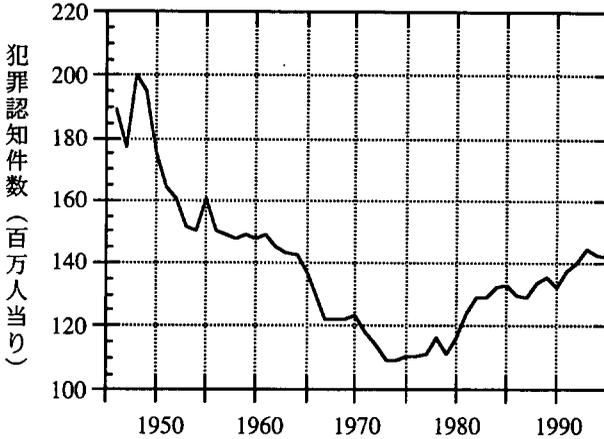
府の役割と考えられている仕事を、家族や地域共同体が行ってきたからである」という仮説を立て、理論・実証の両面から経済学的に分析することを一つの重要なテーマとして選んで研究してきた(家族や地域共同体を「企業」のような経済主体として認識し経済学的に分析するということ)。そして、これまでの研究において、市場経済では次のようなプロセスが進行する可能性があることを、理論的に明らかにしてきた(Yamashige (1995))。

- (1) 歴史的に見れば、長い間、基本的な社会環境は、家族や地域共同体の協力や助け合いを通じて整備・維持されてきた(治安、衛生、教育、弱者保護など)。
- (2) しかし、市場経済の発達に伴い、人々は家族や地域共同体を離れ、その絆は弱まり、家族や共同体による社会環境の整備・維持は困難となり、政府が様々な社会・福祉政策を行うようになってきた。
- (3) そして、そのような政府の役割の拡大は、さらに家族や地域共同体の絆を弱めることとなり、雪だるま式に政府が拡大してきた。

日本は、現在このようなプロセスの過渡期にあると考えられる。戦後日本の家族や地域共同体(町内会・自治会など)の機能に関する研究が明らかにしているように、日本においては、政府ではなく、これらの社会組織が、極めて良好な社会環境を整備・維持することに貢献してきた。そして、この点に注目して戦後日本の政策を見直してみるならば、行政側もまた様々な控除や補助金の制度を設けて、社会環境の整備・維持のために家族や地域共同体を利用してきたと思われる形跡がある(日本型福祉政策)。この結果、日本では、低い社会支出にもかかわらず、高い社会発展が実現されたと考えられるのである。

しかし、近年の少子化問題や高齢者介護の問題、あるいは青少年犯罪や無差別的殺人事件の増加などが示唆するように、日本の社会構造は急速に変化しつつある。例えば、図1において、戦後日本の犯罪認知件数(人口百万人当たり；交通違反等を除く)の推移を見ると、戦後、減少してきた犯罪率が、実は1970年代半ばから徐々に増加傾向を示していることがわかる(法務省

図1 犯罪率の推移



(1997))。

このような社会構造の変化の中で、最近の公的介護保険制度の導入などは、日本政府が、この過渡期にあって、ヨーロッパ諸国の轍を踏みつつあることを示しているようにも思われる。このような方向性について、私たちはどのように考えたら良いのだろうか。本稿の目的は、戦後日本において家族や地域共同体が果たしてきた機能と政府の役割について分析しながら、これまで経済学的に分析されることの少なかった『日本型福祉社会』の考え方について経済学的に明らかにすることである<sup>3)</sup>。

本稿の構成は次の通り。まず第2節では、市場・共同体・政府の相互関連についての上記(1) - (3)の議論を、出来るだけわかりやすく整理する<sup>4)</sup>。続く第3節では、第2節で提示された考え方を基本的枠組みとして、日本における家族や地域共同体の変遷と政府の役割について、データを用いながら歴史的に振り返ってみる。そして、第4節では、前節での考察で明らかになる日本政府の政策(日本型福祉政策)を、欧米の他の福祉政策のモデルと比較しながら特徴づけ、今後の日本の社会経済の歩みと政府の役割について考える。第5節は、本稿のまとめである。

## 2 市場・共同体・政府の相互関連

本稿の議論においては、市場・共同体(家族、地域共同体)・政府の相互関連についての理解が決定的に重要である。特に、市場経済の浸透がなぜ共同体内での相互扶助機能を弱め、社会の効率性を低める可能性があるのかについて理解することが重要となる。

私たちの生活は、決して独立したものではなく、お互いに影響を及ぼしあうものであるが、この時、お互いの満足度を高めるためには、お互いの協力が必要となる(例えば、2人の個人が一緒に暮らす場合を考えてみよう)。しかし、協力しあうことが、お互いにとって最善であることはわかっている。自分だけは、協力のための犠牲を払わないですめばいいなあという『ただ乗り』の欲求にかられることも少なくない。このような場合、協力しあうことが最善であるにもかかわらず、お互いにただ乗りしようとする結果、非効率的な状態に陥ってしまう可能性がある。ゲームの理論では、この問題は『囚人のジレンマ』として良く知られており、我々の生活の中で頻繁に発生する問題であると考えられている<sup>5)</sup>。

例えば、家族や地域共同体の伝統的な機能を考えてみれば、清掃、治安維持、防火、子育て、病人や老人の世話、不遇な人々の援助などといったものであり、それらは、ひと言で言えば『相互扶助による生活・社会環境の維持・改善』である。しかし、ここで重要なことは、これらが、いずれも家族や地域共同体の構成員の協力によって可能となるものであり、かつ、個人的には「ただ乗り」したい活動であるということである。このような「ただ乗り」の誘因を抑え、人々の協力を引き出すことに成功した家族や地域共同体は豊かさを享受できる。問題は、どのようにして人々の協力を引き出すことが可能かということである。

多くの社会において、道徳心・利他心を喚起することで人々の協力を引き出すことが試みられる。しかし、これは解決策としては、かなり弱いことは明らかである。人々の協力が決定的に重要である伝統的な家族や地域共同体

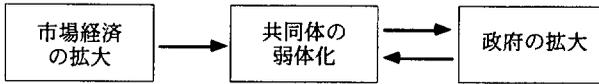
について調べてみると、一般に、この問題は、協力しない者に対する社会的制裁という形で解決されてきたという姿が見えてくる。例えば、日本の社会で伝統的に取られてきたのは、非協力者に対する『村八分』や『勘当』といった制裁である。このような制裁が存在する場合、ただ乗りすれば、将来にわたって制裁を受けることになり、特に家族や地域共同体のように人間関係が長期間にわたる場合には、ただ乗りは得策でなくなる。従って、そのような制裁を予想する限り、人々は協力しあうことを選ぶのである<sup>6)</sup>。

しかしながら、このような制裁が人々の協力を引き出すのは、その家族や地域共同体から排除された時の損失が大きい場合のみであることに注意が必要である。そして、まさに、この点において、人々の間で相互扶助が行われるか否かに関して、市場経済の浸透が大きな影響を与える余地が発生するのである。

すなわち、市場の発達により、様々な財・サービスが(匿名的に)購入できるようになると、家族や地域共同体から排除されても、さほど生活に困らなくなる。この結果、個人は家族や地域共同体による協力の要請を聞かなくなり(市場の発達に伴う個人主義化)、家族や地域共同体は崩壊していくと考えられるのである。例えば、子供の問題行動の増加といった現象は、子供が協力的な態度をとらない場合に、家庭内で親が課しうる制裁の有効性が、市場経済の下では低下してきているからだと考えられるし、幼児虐待や親の扶養の放棄といった行動も、そのような行動を取る個人に対して地域社会などで取られていた制裁の有効性が、市場経済の下では低下してきているからだと考えられるのである。これが、図2において『市場経済の拡大→共同体の弱体化』として表現された因果関係の意味である。

そして、家族や地域共同体が弱体化すると、そこでは相互扶助が行われなくなり、生活・社会環境の悪化が発生する。この問題を解決する方法として政府が要請されると考えられる。例えば、これまでは、家族や地域共同体の中で行われてきた高齢者の介護や育児は、市場経済の下での相互扶助機能の弱体化のために、十分に行われなくなり、子供や高齢者を放っておくわけに

図2 市場・共同体・政府の相互関連の概念図



もいかないので、政府が援助することが社会的に要請されるようになるということである。これが、図2で『共同体の弱体化→政府の拡大』と書かれた因果関係である。

ところが、人々の福祉のために政府が実際に手を差し伸べ始めると、それは、最初は善かれと思って始めたことであっても、重大な「派生効果」をもってしまふ。すなわち、政府の援助がない場合には助け合っていた家族や地域共同体まで、その必要性を感じなくなり、人々は、ますます家族や地域共同体を離れ、家族や地域共同体の弱体化が加速するという、図2の中の『政府の拡大→共同体の弱体化』という因果関係が発生することである。例えば、少子化や子供の問題行動の増加は、子供に頼らなくても老後は政府が面倒を見てくれるからという人々の意識の反映であるとも考えられるし、同居率の低下などは、親に頼らなくても育児は政府が面倒を見てくれるからという人々の意識の反映であるとも考えられるのである。

また、特に興味深いのは、最後の2つの因果関係の間の循環の存在によって、政府の雪だるま式拡大が起こる可能性があるということである。市場経済の発達にともなって、政府支出の拡大傾向（いわゆるワグナーの法則）が見られるのは、このような循環現象の存在によって説明される可能性があるのである。

### 3 日本における家族と地域共同体の変遷と政策

本節では、前節での理論的な枠組みを念頭において、日本における家族と地域共同体の変遷を見ていくことにする。その中で、日本の家族および地域共同体の特徴と、それらの社会組織と政府の関係が浮かび上がってくるだろう。

### 3.1 日本の家族

本節では、まず「日本では生活・社会環境の維持を家族や地域共同体が行なってきた」という視点から、他の先進国では政府の供給している財・サービスが、日本では家族における相互扶助の中で供給されてきたことを見たい。さらに我々の仮説に基づけば、市場の拡大が家族の相互扶助を弱め、その結果として政府の拡大が要請され、またそれはさらに家族の相互扶助を弱めることにつながるといった現象が観察されることになると考えられるが、それらが実際に日本において起こりつつあることも見てみたい。

ただ、残念ながら相互扶助の程度を示すデータは極めて少ない。そこで、ここでは高齢者介護という問題を中心に、家族内での相互扶助について考察することにする。

#### 3.1.1 日本における家族の機能

家族内での高齢者介護の一つの在り方としては、親との同居が考えられる。日本においてもこの方法が最もよく取られてきた。実際、日本における3世代世帯の比率の高さは、家族問題の研究者の間では良く知られている。今、65歳以上の高齢者で子供と同居している割合を各国について時系列的にとってみれば、日本の高齢者の同居率は、ほかの国々と比べて極めて高いことがわかる(図3; Sundström (1994))。

このデータは、これまで日本においては、高齢者介護が同居という形で行われてきたということを強く示唆する。それによって、政府の歳出が抑制されていたと考えられるのであるが、低い税で高齢者の生活環境が保たれているとすれば、その費用は誰かが支払っているはずである。家族内での扶助に関して言えば、それは家族の献身という形で行われていたと考えられる。そして、この点に関する日本の家族の一つの特徴(問題)は、その献身が主として女性によって行われてきたことである(表2, 表3; 湯沢 (1995))。

言うまでもなく、このことは男性が献身を行わなかったということではな

図3 65歳以上の高齢者の子供との同居率の推移

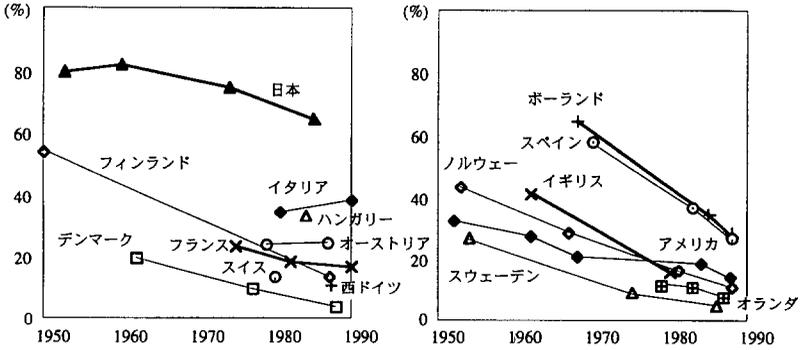


表2 介護が必要となった場合に誰に頼むか？

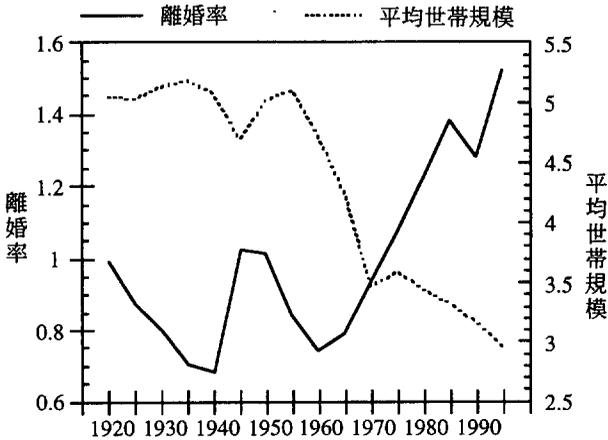
	配偶者	息子	嫁	娘	子供たち	他の家族	その他の人	わからない
1981	36.7	4.0	27.7	11.4	3.6	1.4	8.5	7.6
1994	44.0	3.3	17.1	10.4	2.6	1.4	15.5	6.0

表3 家事の分担

仕事	夫	妻	子供	家族全員	その他	わからない
掃除	2.0%	84.5%	1.2%	9.6%	2.5%	0.1%
洗濯	1.4%	90.2%	1.3%	4.6%	2.4%	0.1%
買い物	2.5%	81.3%	2.1%	11.4%	2.4%	0.2%
炊事	0.9%	90.0%	1.5%	4.2%	3.1%	0.4%
後片付け	1.7%	83.0%	3.2%	8.6%	2.8%	0.7%
子供の世話	8.0%	48.7%	4.0%	16.7%	4.7%	17.9%
幼児の世話	0.7%	63.4%	1.5%	17.2%	6.4%	10.8%
親の世話	2.6%	64.2%	2.0%	21.8%	4.5%	4.9%

い。ポイントは、男性の献身が間接的(金銭的)であったことに対して、女性は直接的な献身(サービスの供給)を社会的に要求されていることであり、女性が間接的な献身を選びたいと思っても、おそらく社会的に認められにく

図4 離婚率と平均世帯規模の推移



い環境にあったという点である。

ただし、このような不平等の問題を別にすれば、収入を得る仕事と家事の分業は、それぞれの仕事の効率化をもたらすばかりでなく、責任の所在が明確になること通じて、それぞれの仕事がきちんと行われるという効果をもたらすと考えられる。従って、政府は、専業主婦に対する税・保険料等の優遇措置などの政策を通して、そのような制度と家族内の献身を通ずる生活・社会環境の維持を促してきたと考えられる。

### 3.1.2 家族の変遷

日本においては、親と同居するという形で、家族内で主として女性が介護を行うというパターンが存在してきたことを見た。しかし、すでに見た図3は、近年、そのパターンに変化が見られることを示している。また、図4に示されているように（厚生省人口問題研究所（1994））、このような同居率の低下を一つの要因として、そして、少子化を別の要因として、平均世帯規模は減少傾向を示している。

同居率の低下と少子化、この2つの傾向は、実は本稿における仮説と整合的である。例えば、ある個人と高齢者の親の間の介護と子守という相互扶助

を考えてみる。これらのサービスが市場で供給されていない場合、ある個人が親の面倒をみないならば、高齢者の親は全く子守をしない(またはその逆)といったことが可能である。従って、これらの制裁を予想して、お互いに協力し、家族内で介護と子守という相互扶助が行われてきたと考えられる。しかし、いずれかのサービスが市場で供給されるようになると、どちらかが相手に依存する必要がなくなり、介護または子守が家族内では提供されなくなる可能性がある。その結果、同居率の低下あるいは少子化といった現象が発生すると考えられる。

そして、家族内では供給されなくなったサービス水準を補ってもらうために、人々は政府にこれらのサービスを供給することを求め始める。そして、政府はその要望に答え始め支出を拡大させていくと考えられるが(例えば高齢者福祉の拡大や保育所の充実など)、その結果、これまで介護や子守を家族内で行っていた人達まで、それを行わなくなり(派生効果)、政府支出は雪だるま式に拡大していくと考えられる。

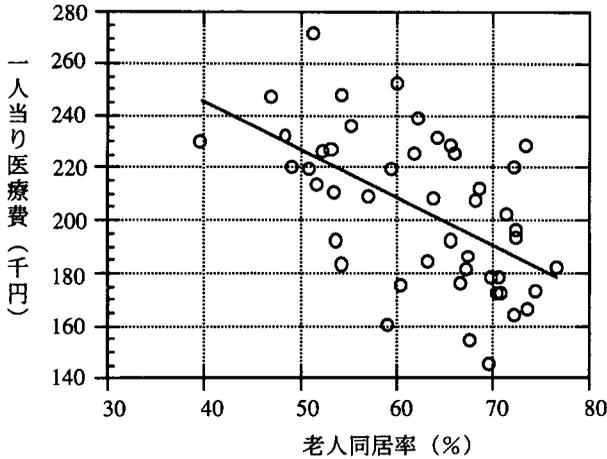
ここで、そのような政府支出の拡大を予想させるような一つの実証結果を紹介したい。ここでは1992年および1993年の都道府県データを用いて<sup>7)</sup>、国民医療費を社会構造の差異によって説明することを試みた。各都道府県の1人当たりの国民医療費(NHE)は、高齢化率(ER)と正の関係があると同時に老人同居率(RLC)と負の関係があることに注目したい(図5も参照のこと)<sup>8)</sup>。

$$\text{NHE} = 210.87 - 1.67 \text{RLC} + 6.41 \text{ER}, \bar{R}^2 = 0.63$$

(8.49) (-5.72) (6.44)

この結果は、老人同居率が高い県ほど国民医療費が低くなる傾向があることを示したものであり、老人同居率が高かった日本においては、かなりの政府支出が節約された可能性があることを示唆するものである。しかし、すでに見たように、日本の老人同居率は低下傾向にあり、今後、この要因によって、医療費の増加に伴う政府支出の拡大が発生する可能性があると考えられるのである。

図5 国民医療費と老人同居率の関係



### 3.2 日本の地域共同体

次に、日本の地域共同体に目を向けてみよう。日本における町内会（ここでは部落会や自治会なども含めて町内会と呼ぶことにする）は、世界的に見ても極めてユニークな地域共同体である。その歴史を簡単に振り返り、戦後日本における変遷について見る。その考察は、前節の議論がかなり現実の社会経済の変遷のプロセスを説明していることを示唆する。

#### 3.2.1 日本における地域共同体の歴史

地域共同体というものが、ほとんどの社会で、特に経済発展の前段階においては、普遍的に存在し、様々な機能を果たしてきたことは、多くの社会学者の研究が明らかにするところである。日本の町内会がユニークなのは、それが時には自主的に機能したり（惣・郷）、時には政治的に利用されたりしながら（隣組・五人組）、長い歴史をもって極めて安定的な組織として、近代社会に移行した後も存続していることである (c. f. 中川 (1980))。

現代日本における町内会の役割を考える上で重要な変遷は次の3点である。

(1) 第2次世界大戦中、戦時経済体制を効率的に運営するために、国家は

町内会を中央集権体制の末端組織として利用した。

- (2) 戦後、民主化政策の一貫として、町内会の民主化(首長の公選)もしくは町内会組織の解体がGHQによって要求され、後者が選択された。
- (3) 町内会の解体命令後も、町内会はインフォーマルな地下的組織として存続し、GHQの命令が効力を失ったサンフランシスコ講和条約後は、再びフォーマルな組織として活動するようになった。

町内会が、現代日本において極めて微妙な組織である理由は、この3点に集約される歴史にある。戦時経済体制で悪用されたという歴史があるが故に、町内会に対して人々は必ずしも良いイメージを持たない。そして、町内会は禁じられた組織ではないが、かといって、ほとんどの場合、それは法的根拠を持つ組織でもない。にもかかわらず、半強制的な加入によって町内会費を収めることが要求されている。このような性格もまた、町内会に対して人々

表4 住民自治組織の行っている事務事業(1980)

事務・事業	市区町村数	比率(%)
市区町村との連絡	3095	94.8
市区町村に対する要望・陳情	2919	89.4
集会所の維持管理	2919	89.4
清掃・美化	2782	85.2
盆踊・お祭り・運動会・旅行等の各種行事	2687	82.3
文化・スポーツ活動	2687	82.3
募金・献血(への協力)	2683	82.2
街路灯・防犯灯の設置	2157	66.1
防災・防火	2073	63.5
敬老会・成人式・子供会	2004	61.4
交通安全	1684	51.6
道路の維持修繕	1642	50.3
慶 弔	1588	48.6
会報の発行	525	16.1

が必ずしも良いイメージを持たない理由の一つであろう。今後の町内会の経済的役割を考えていく上でこの点は重要となってくる。

### 3.2.2 戦後日本における地域共同体の変遷

1980年の自治省の研究によれば(磯村・星野(1990)), 全国に274,738の町内会があり, 3,278の市町村の87%においてすべての地域をカバーする町内会の制度があり, 9.1%においてほとんどすべての(9割以上)地域をカバーする町内会制度があるという。つまり, 現代においてもなお町内会は現実的な組織として機能していると考えられる。同じ研究によれば, 町内会の機能として表4のようなものが挙げられている。

また, 86.2%の町内会が住民から会費を集め, また政策的視点から重要なことであるが, 70.3%の町内会が地方政府から事務事業の委託を受け, 35.5%がなんらかの委託金を受けている(平均的な自治会収入の6.8%を占める)。これは, 地方自治体が, 町内会を政策的に有用なものとして利用しているということを示唆する。

実際, 上記の事務事業のリストを見るならば, それらの多くが, 地域の生活の質を引き上げていることに貢献しているだろうことは想像できるが, それらは主として, 住民の間の相互扶助という形で供給されている。もし, 町内会の事務事業がすべて政府によって供給されなければならないとすれば, おそらく住民は, かなりの税負担の増加を強いられるであろう。良好な社会環境が保たれるためには, なんらかの費用が必要とされることは間違いない。これまでの日本においては, それが税ではなく, 町内会という非営利組織(NPO)における住民の献身によって行われてきた。

あるアンケート調査によれば(岩崎, 他(1989)), 人々は町内会に関しては必ずしも否定的ではない(表5)。

このように, 現在でも活動を続ける町内会ではあるが, その活動の範囲は過去のそれと比べると極めて限られたものとなってきていると考えられる。戦後日本の地方自治について研究したSteiner(1965)は, 市場の発達が地

表5 “町内会はあったほうがよいか”

市区(回答者数)	なくてはならない	あった方がよい	ない方がよい	わからない	無答
釜石市(173)	17%	65%	5%	6%	6%
東京都港区(129)	12%	64%	7%	14%	3%
上田市(193)	21%	66%	4%	4%	3%
豊田市(161)	20%	69%	4%	4%	3%
京都市(151)	12%	78%	2%	5%	3%
寝屋川市(149)	15%	65%	7%	10%	2%
津山市(183)	16%	72%	6%	4%	1%
山口市(180)	15%	69%	7%	7%	2%
鹿児島市(142)	12%	76%	6%	6%	0%
計(1461)	16%	69%	6%	7%	3%

域共同体の弱体化をもたらすという我々の仮説を支持するような次のような記述を残している。

『工業化は、部落の人々にとっては、可動性が大きくなることを意味した。部落で暮らし続ける者であっても、近くの村や町で働くようになり、農業が副業となってくると、以前ほど部落のことには関わらないようになってきた。農業の機械化により、農民は隣人の協力を依存しなくなったし、かつては燃料の源泉であった共有林も、その他の燃料が手に入り、電気の調理機具や暖房機が農家の中に入ってくるようになると、それほど重要ではなくなった。(中略)多くの研究者が、部落の社会的機能と人々の参加の程度は低下してきたことに同意していることは、すでに記した。部落に住む多くの住民も、かつてのような結束力がなくなってきていることを認めると同時に、年配者は、若い人々の未熟で、不従順で、反抗的な考え方や行動に対する不満をしばしば口にする。明らかに、時代の波は部落にとっては心地良いものではない。(p. 224)』

近年、地方自治法の改正によって、町内会が法人化することができるようになった。しかしながら、町内会が供給するのは、主として公共財であり、

それらの最適供給が行われるためには、ただ乗り問題を防ぐなんらかの強制性が必要である。そのような強制性を持つ法人組織として町内会は機能しうるのであろうか。

理論的には、町内会長の公選制導入によって町内会を正式な政府組織の一部とし、徴税権を持つ最も小さな自治組織として再編することを考えることは可能である。ただ乗り問題を防ぐという効率性の視点からは言うまでもなく、住民の全員参加を前提とできる究極の地方自治の在り方として、民主主義の視点からも望ましい一つの在り方と考えられるかもしれない。

最後に、地域共同体が社会環境を整備・維持し、政府支出を抑制してきたことを示唆する実証研究を紹介したい。残念ながら、町内会などの地域共同体に関するデータは少なく、以下に紹介する結果も、不満足なものであるが、ここでは、地域共同体の絆の強さを示す代理変数として、各都道府県の都市化率 (Urb) を用いて、人口千人あたり犯罪認知件数 (Cr) を説明させることを試みた (図6も参照のこと)<sup>9)</sup>。

$$Cr = 4.66 + 0.140 \text{ Urb}, \bar{R}^2 = 0.45$$

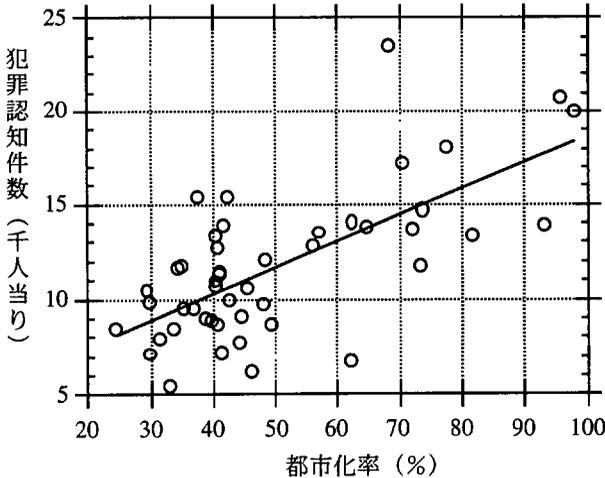
$$(3.84) \quad (6.16)$$

言うまでもなく、都市化率は地域共同体の絆の強さを示す変数とは必ずしも言えないが、一般に、都市ほど町内会などを通じた住民の繋がりが弱くなりがちであることに注目すれば、都市化率の高い都道府県ほど、住民同士の相互監視や防犯活動が行われなくなるため、犯罪率は高くなると考えられる。上の結果には、そのような正の関係が現われており、地域共同体の絆が弱くなるに従って、今後、日本でも、犯罪の発生が増加し、治安の維持のための政府支出も増やさなければならなくなる可能性がある。

#### 4 日本型福祉政策と今後の日本の社会経済政策

これまでの議論において、市場経済の浸透が共同体内での相互扶助機能を低下させ、政府による福祉政策が要求されるようになり、それに政府が答えていくことによって、さらに共同体の絆は弱まり、政府支出が雪だるま式に

図6 犯罪率と都市化率の関係

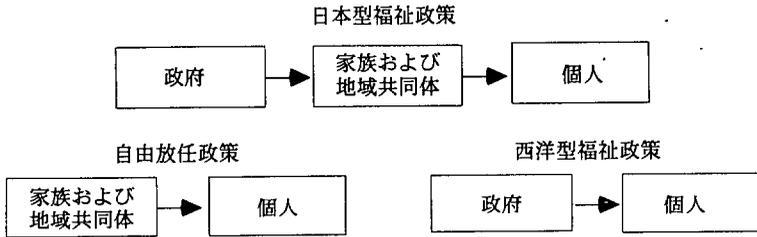


拡大していくというプロセスについて、日本の家族と地域共同体の変遷を振り返ってみることによって考察してきた。

ここで明らかになったことは、市場経済における政府の在り方は、良い意味でも悪い意味でも社会構造に影響を与えるということである。Esping-Andersen (1990) は、政府を含む社会の構造の差異に注目して市場社会を3つの類型に分類したが、ここでは、むしろ政策という視点から3つの類型に分類することを試みる<sup>10)</sup>。

図7が、その概念図である。まず『日本型福祉政策』とは、前節の分析で見え隠れしていたように、政府が、個人の福祉を保障・向上させるために、個人ではなく、個人を内包する家族や地域社会に対して補助や助成を行うというタイプの政策である。これに対して、『西洋型福祉政策』とは、個人の福祉を保障・向上させるために、直接、個人に対して助成を行うタイプの政策である。最後に、『自由放任政策』とは、個人の福祉の保障・向上は、民間における自助努力や相互扶助によって実現されるべきであって、政府は手を出さないというタイプの政策である。

図7 福祉政策の3類型



ここで、第1のタイプの福祉政策を日本型福祉政策と呼ぶのは、これまで日本において、それが1つの理想形として追及されてきたという経緯があるからである。Garon (1997)によれば、ある明治政府の政府高官は、日本では非常に小さな政府支出しか行われていないにもかかわらず、貧困に陥っているものが少ない理由について、「家」の重要性を指摘し、明治政府の基本的な考え方に関して次のように述べているという。『日本においては、家が社会の単位である。親は子供を育て、子供は親の面倒を見なければならない。兄弟はお互いに親切にしなければならない。(中略)これが、昔からのわが国における社会組織なのである。(p. 41-42)』

またGaron (1997)は、日本政府の目指したものは、決して「自由放任」というものではなかったことも指摘している。『輸入された自由放任主義の考え方は、貧困対策のために多大な支出を行うべきではないという明治政府の決意を強めるものではあったが、同時に、日本政府の高官は、国家が国民の福祉を管理することに消極的であるべきであるという自由主義の考え方について、全面的に否定した。自由主義者は、道徳心から国民が不遇な隣人を助けるだろうということを望んだだけであったが、政府は、人々の間の相互扶助が実現するように、各地域に対して最大限の助成を行ったのである。(中略)「自由放任」という言葉は、家族や地域共同体に貧困者を助けるように仕向けるために国家が介入した多くの事例を記述するには、最もふさわしくない言葉であっただろう。(p. 38)』

戦後の日本政府の政策の変遷についても、Garon (1997)は次のように記

している。『その時期 [1950年代と60年代], (中略) 日本政府は, 西洋諸国よりもはるかに少ない割合の国内総生産を社会保障のために支出した。(中略) 1970年代の始めには, 政府は, 医療, 年金, および様々な高齢者のための政策の顕著な拡大を行った。それらを成し遂げるや否や, 日本経済は1973年—74年の石油ショックを経験し, 保守的エリートたちは, すでに約束した福祉の拡大を抑制する必要性を主張した。1979年までには, 自由民主党は, 家制度と伝統的な地域の団結力が日本では強いので政府はヨーロッパ水準の助成を行う必要はないという「日本型福祉社会」の考え方を, はっきりと打ち出すようになった。(p. 215)』

『1977年の経済企画庁の報告では, 将来, 個人の独立心と自主性が育まれる必要性があることを指摘すると同時に, 「我が国が西洋型の個人主義的社会になることは望ましくない。家族や地域社会のような中間団体を最大限利用することが重要であり, 今後も, 個人主義と集団主義の最適な組み合わせを見出ししていくことが必要である」と述べられている。(中略) 1978年の厚生省の白書は, 3世代世帯を日本の「福祉における隠れた資産」であると宣言した。(p. 224-226)』

このように, Garon (1997) が指摘するのは, 明治以降, 日本政府は明らかに, 家族や地域共同体を通じて国民の福祉を維持・向上させるという日本型福祉政策をひとつの理想として, (西洋型とは異なる) 政策を立案しようとしてきたと考えられることである。そして, このような政策の方向性が, 実は日本の法律に織り込まれてきたものであるということは注目に値する。

日本国憲法25条において, すべての国民は, 健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有し, 国は福祉の向上および増進に努めなければならないとされている。しかし, その一方で, 民法877条では, 『直系血族及び兄弟姉妹は, お互いに扶養する義務がある』とされ, しかも, 『家庭裁判所は, 特別の事情があるときは, 前項に規定する場合の外, 三親等内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる』と規定するのである。さらに, 生活保護法4条は, 上記の民法に定める扶養義務者の扶養および他の法律に

定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるとし、同10条では、原則として保護は世帯を単位として、その要否および程度が定められるとされるのである。

言うまでもなく、このような日本の法体系が意味する福祉政策とは、国は国民の最低限度の生活を保障する義務があるが、扶助は（原則として）個人に対して直接行われるのではなく、「家族」内での相互扶助を前提として、世帯に対して行われるというものである。そのような福祉政策は、まさにここで日本型福祉政策と呼んだものであり、日本の福祉政策を考える上で重要であると思われる。

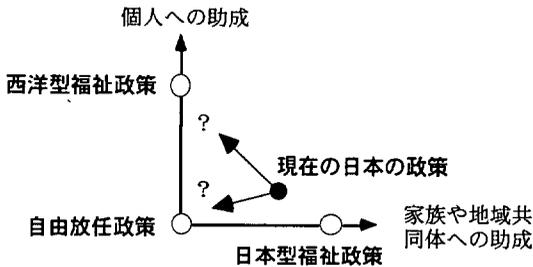
さて、ここで、福祉を保障・向上させるための政府の助成が、誰に対して行われるのかという点で分類が行われていることに注目するならば、上記の3つの概念的な類型は、図8のようなグラフ上の点で表現される。そして、各国の実際の福祉政策は、一般にはグラフ上の内点で表現することができると考えられる。また、各国の福祉政策の変遷は、グラフ上の点の動きとして表現されるだろう。

前節での分析を踏まえるならば、現在の日本の政策は、図8の中の黒点で表現されるという印象である。日本型福祉政策をひとつの理想としながらも、実際には、年金・医療保険の拡充などによって、直接、個人へ助成を行うような政策が取られるようになってきたと考えられるからである。

すでに議論したように、このような政策の転換が行われるようになった背景には、日本経済の市場化によって、家族や地域社会の相互扶助能力が低下し、これまでのような政策では、十分に個人の福祉を保障できなくなったことがあると考えられる。そして、この傾向は今後も続くと考えられると同時に、政府が直接、個人に助成を行うようになったことによって、さらに家族や地域社会の相互扶助能力が低下するという派生効果によって、日本の社会構造は、今後、急速に変貌を遂げていく可能性がある。

このようなプロセスの中であって、その社会構造の変貌にも影響を与えると考えられる政策の在り方に関して、日本政府が選択できる方向性は大きく

図8 福祉政策の位置付け



分けて3つあると思う。(1) 西洋型福祉政策への転換を進める、(2) 自由放任政策への転換を進める、そして(3) 日本型福祉政策を仕立て直しながらも維持する、という3つである。

第1の方向性に関しては、税負担の上昇を覚悟しなければならないだろう。また、第2の選択においては、市場化に伴い家族や共同体の相互扶助機能が低下していることを踏まえれば、ある程度の社会環境の悪化を覚悟しなければならないと考えられる。

第3の道に関しては、市場経済の浸透に伴いその維持がかなり困難となってきたようにも思われるが、日本の文化・宗教・法律・価値観などの歴史を踏まえれば、日本においては望ましい在り方であるかもしれない。

さらに、この第3の方向性は、経済学的にも、すなわち効率性の視点からも、望ましい側面を持っているように思われる。まず第1に、外部性の問題を解決する上では、共同体内での自然な関係によって発生する豊かな情報によって、情報不足のために発生する非効率性を回避することができる。また、保険の視点からは、(いわゆる逆選択の問題を解決するために) 政府が一括してすべての個人に保険を供給するという考え方もあるが、日本型福祉政策においては、様々な家族福祉政策(児童福祉、障害者福祉、母子福祉、老人福祉、生活保護、公的年金)は、家族内では完全にはカバーしきないリスクの再保険であると考えることができる。この方式では、保険料(税)が比較的安く抑えられ、情報偏在のために発生する非効率性の問題をある程度回避することが出来ると考えられるのである。

経済政策の在り方は、望むと望まざるとに関わらず、社会構造に様々な影響を与える。家族形態への影響もその一つである。例えば、相続税の在り方は、家族形態に影響を与える。明治時代の相続税制は、長男への相続を優遇することによって、家制度の保護を意図していたと言われる。おそらく家制度の保護は、家族内の相互扶助を促すことを目的としていただろう。また、相続税の税率も家族の絆に影響を与えるであろうし、すでに指摘したが、専業主婦に対する優遇措置なども家族の形態に影響を与えて来たに違いない。

それらは、例えば少子化問題などを解決していく手段として用いることができるかもしれないし、逆に、例えば女性の社会進出を阻むことになるかもしれない。いずれにしても、様々な経済政策が直接的にあるいは間接的に家族形態に影響を与えることを正しく認識し、その効果を分析していくことは重要な研究であると考えられる。

## 5 おわりに

日本の社会構造は、市場経済の浸透にともない、大きな変化を遂げてきた。様々な社会変数の時系列的変化を眺めてみると、社会構造の一つの大きな転換点がある。1960年代から1970年代に発生したように思われる(図2—図4)。それは、まず、市場経済の浸透にとまなう家族や地域社会の変化という現象として現われ、その後、家族や地域社会の変化を原因とする様々な社会問題の発生という形で現在に至っているように思われる。

現在、メディアに取り上げられる様々な社会問題の一つの特徴は、それが、都市部というより、むしろ小さな町や村で発生しているということである。これは、われわれの理論的枠組みに従えば、都市部では市場経済化に伴う家族や地域社会の変化が、ある程度「完了」し、その変化への社会的適応が行われ、一種の定常状態に入ったと考えられるのに対し、都市周辺部の町や村では、市場経済の浸透に伴い、家族や地域社会の変化が進行中の状態であり、その変化への社会的適応が未だ行われていないために、これまで考えられなかったような社会問題が発生していると考えられる。

繰り返しになるが、市場経済の浸透に伴い、各個人にとって『相互扶助』を行うインセンティブは小さくなってきた。従って、人々の間の『相互扶助』を促すためには、そのような場や機会を政策的に提供していくことも重要になってくる。具体的にどのような政策が有効な政策となりうるかについては、今後の研究の余地があるが、これまでの日本の経験を踏まえるならば、そのための支出は、長期的には、良好な社会環境を保つための様々な社会支出の節約を産み、価値あるものとなる可能性は十分ある。

経済学では、市場は財やサービスの配分を効率的に行う制度であり、市場だけでは解決できない問題(いわゆる「市場の失敗」)もあるにせよ、社会の効率性を損なうものであるとは、あまり考えられてこなかった。本稿が明らかにしようとしたことの一つは、市場は、家族や地域共同体といった伝統的な社会組織における協力関係を弱体化させ、囚人のジレンマの状態のような非効率性を産み出す可能性を持っていることである。この点に注目した経済分析は、私の知る限りほとんどなく、今後、ひとつの重要な経済学の問題として認識され、研究が進められることを期待したい。

- 1) 1人あたり実質 GDP および社会支出は、購買力平価による米ドル換算である。データは、OECD (1994; Table 1b-1c), OECD (1992; Table 1), および OECD (1993) を用いた。なお、スイスのデータは OECD (1994) では得られなかったため、OECD (1996; Table 1.1) の1985年のデータを用いた。
- 2) Yamashige (1998) を参照のこと。
- 3) 日本型福祉社会に関する文献は比較的多いが、例えば、Rose = Shiratori (1986) などを参照のこと。
- 4) 詳しくは Yamashige (1995) を参照のこと。
- 5) 経済学では、このような問題は『外部性の問題』として良く知られている。これは、市場が解決できない問題という意味で『市場の失敗』と呼ばれ、政府が介入して解決すべき問題のひとつであると考えられてきた。しかし、『外部性の問題』は我々の生活に満ちあふれており、それらをすべて、政府が解決しなければならぬとすると巨大な政府が必要となるだろう。この点を一般の経済学者はあまり認識していない。
- 6) この点に関連して、R. コースは、『外部性の問題』は(政府の介入がなくと

も) 当事者の交渉によって解決される可能性が十分あることを指摘した。しかし、法律に基づく正式な契約には様々な取引費用が必要であり、例えば2人の個人が一緒に暮らすといった最も単純なケースにおいてさえ、すべての外部性の問題に関して正式な契約を結ぶことは不可能である。従って、実際には、人々は非協力者に対する何らかのインフォーマルな制裁によって、様々な外部性の問題を解決してきたと考えられるのである。

- 7) データは、国民医療費が厚生省(1995)、高齢化率および老人同居率が厚生省人口問題研究所(1994)による。
- 8) 式中の括弧内の数字は $t$ 値、 $R^2$ は修正済み決定係数である。
- 9) 犯罪率および都市化率のデータはいずれも、総務庁(1998)による。
- 10) Esping-Andersen(1997)は、最近、日本の福祉国家は、類型としてはユニークなものではなく、欧米型の福祉国家を混合したものとして理解できると議論した。確かに政府を含む社会構造の差という視点からは、日本の社会構造は欧米型のその混合であるとも考えられるが、本節における議論は、福祉政策という視点からは、日本が目指しているものは、極めてユニークなものであるということである。社会構造というものが変遷していくことを踏まえれば、Esping-Andersen流の分類は、あまり有用でないように思われる。むしろ、ある社会が理想とする社会形態に関しての分類を試みる方が有用であろう。

#### 参考文献

- [1] Castello-Cortes, I. [ed.] (1994) *World Reference Atlas*, Dorling Kindersley Limited: London.
- [2] Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press: Cambridge.
- [3] ——— (1997) "Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America," *Journal of European Social Policy*, 179-189.
- [4] Garon, S. (1997) *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*, Princeton University Press: Princeton.
- [5] 法務省総合研究所編(1997)『犯罪白書 平成8年版』大蔵省出版局
- [6] 磯村英一・星野光男編(1990)『地方自治読本』東洋経済
- [7] 岩崎恒彦・植田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編(1989)『町内会の研究』お茶の水書房
- [8] 厚生省(1995)『国民医療費』厚生省
- [9] 厚生省人口問題研究所編(1994)『人口の動向：日本と世界—人口統計資料

集 1994—』厚生統計協会

- [10] 中川剛 (1980) 『町内会』中央新書
- [11] OECD (1985) *Social Expenditure, 1960-1990*, OECD: Paris.
- [12] ——— (1993) *National Accounts : Main Aggregates, Vol. I (1960-1991)*, OECD: Paris.
- [13] ——— (1994) *New Orientations for Social Policy*, OECD: Paris.
- [14] ——— (1996) *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries (Provisional Version)*, OECD: Paris.
- [15] Rose, R. and R. Shiratori (1986) *The Welfare State East and West*, Oxford University Press: New York.
- [16] 総務庁統計局 (1998) 『社会生活統計指標—都道府県の指標—』総務庁統計局
- [17] Steiner, K. (1965) *Local Government in Japan*, Stanford University Press: Stanford, California.
- [18] Sundström, G. (1994) "Care by Families: An Overview of Trends," in OECD, *Caring for Frail Elderly People: New Directions in Care*, OECD: Paris.
- [19] United Nations Development Programme [UNDP] (1990) *Human Development Report 1990*, Oxford University Press: New York.
- [20] United Nations (1995), *World Population Prospects: The 1994 Revision*, United Nations: New York
- [21] 湯沢雍彦 (1995) 『図説 家族問題の現在』NHK ブックス
- [22] Yamashige, S. (1995) "Externalities Reconsidered: Communities, Markets, and Governments", University of Toronto Working Paper (UT-ECIPA-YAMASHIGE-95-04)
- [23] Yamashige, S. (1998) "Families, Communities, and Government in Improving Socio-Economic Performances: Japanese Experiences", Hitotsubashi University Working Paper (RUEE Working Paper #98-77)
- [24] 山重慎二 (1997) 「現代社会における政府の役割」一橋論叢第 117 巻第 4 号 pp. 21-36

本研究を進めるにあたって、財団法人清明会および日本経済研究奨励財団から助成金を受けた。感謝の意を表したい。

(一橋大学助教授)