

ハロルド・L・ウィレンスキーのコーポラティズム論

下 平 好 博

(社会保障研究所研究員)

Harold L. Wilensky, *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*, Sage Publication, 1976, 73 pp.

I. オイル・ショック以降、先進国は経済パフォーマンスの悪化から「福祉国家の危機」に直面した。先進国ではいずれも人口の高齢化が進み、国民の福祉に対する期待は高い。しかしその一方で、これらの福祉ニーズに応えていく各国の財政能力には限界が現われている。また人々はこれまで公共福祉サービスを進んで消費してきたが、その対価を支払うことに対しては次第に強い不満を示すようになった。その結果、一部の先進国では、「納税者の反乱」という形をとって福祉国家への批判が強まっている。

いま、70年代に反税・反福祉運動が激しい形で現われたデンマーク、アメリカ、イギリスを例にとってその特徴を調べてみると、次のような共通点が見い出される。ひとつは、高率のインフレと失業が共存し、その中で公共部門の著しい拡大が生じたということである。またそれらの国々では、家計に課される所得税や財産税の比重が高いために、人々の実質可処分所得に大きな低下が生じている。そしてその一方で、インフレは名目所得を仮にも引き上げることにつながるので、所得テストつきの福祉給付を受ける権利を貧困層の

多くが失うという事態を招いた。つまり、経済パフォーマンスの悪化と福祉・租税制度との不幸な結びつきから納税者の反乱が惹き起こされたといえる。しかし、これらの国の中にアメリカのような「小さな政府」をもつ国も含まれていることからわかるように、この反税・反福祉運動は一国の福祉支出や租税負担の大きさと必ずしも直接関連しているわけではない。その証拠として、巨額の福祉支出を行い、かつ非常に重い租税負担をかかえるスウェーデン、オランダ、西ドイツといった国では、納税者の反乱は比較的穏やかで、また福祉国家に対する国民の支持も強力である。

II. では、この差はいかなる政治経済構造のちがいから生じたのであろうか。ここで取り上げるHarold L. Wilenskyの*The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State* (1976年)は、この問題にひとつの解答を与えようとする試みである。本書は、産業社会と福祉国家との関係を明らかにした彼の前作*The Welfare State and Equality*, 1975(下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社、1984年)に引き続いて公刊され、その続編として位置づけられる作品である。前著の序文でも触れられていたように、ウィレ

ンスキーは1970年代に入って福祉国家の国際比較研究に着手し、その成果をここ10年余りのあいだに次々と発表してきた。そして本書は、その第2報告にあたり、先進国が70年代に直面した「福祉国家の危機」という問題を上述の反税・反福祉運動との関連から取り上げている。本書の章別構成をあらかじめ示しておく、次のようになる。

第1章 福祉国家と福祉の後退——指針となる仮説。

第2章 反税・反福祉運動の位置づけ——いかにして福祉支出を行い、また冷静にそれに対処するか。

第3章 経験的実証研究——コーポラティズム、福祉支出、課税と納税者の反乱。

第4章 コーポラティズム型民主主義に対する反乱は生じうるか？——既成の政党制度の崩壊をめぐる新しい見解。

以下、各章の内容を簡単に紹介したい。

まず第1章では、前著の要約を兼ねて、福祉国家の発展を促す要因とそれを阻害する要因が「中範囲命題」としてそれぞれ整理されている。『福祉国家と平等』の中でウィレンスキーは、産業化を通じて福祉国家が登場することを明らかにした。つまり、産業化を経て各国の所得水準が向上し、またそれを通じて核家族化が進行すると、高齢化社会が出現する。そして、政治家や官僚が老人層を中心とする福祉ニーズの発生を認識し、社会保障の導入にいち早く踏み切れば、制度はやがて成熟していくので、社会保障費はおのずと上昇せざるをえない。しかし、先進国の場合、過

去の経済成長を通じてすでに人口の高齢化が進み、またその社会保障制度も成熟した段階に達しているため、これらの条件にほとんど大差はない。むしろ、各国の福祉努力に大きな格差をもたらす直接の原因は、①政治的集権度、②社会的異質性（宗教、言語、人種）③社会階層と社会移動、④労働者階級の組織状態、さらに⑤軍事の位置づけといった政治・経済・社会の各組織のちがいである。例えば、①中央集権的政治体制の下で強かに組織された労働者階級が存在し、彼らが福祉国家の運営に強い発言力をもつと、発達した福祉国家が登場する。また②これはしばしば欧米の先進国に共通する問題であるが、国内に宗教・言語・人種の対立があると、国民の社会的異質性はいやがうえにも高まるので、福祉国家の運営には複雑な影響が現われよう。そして③過大な軍事負担は福祉支出を圧迫するため、軍事に大きな投資を行っている国では、福祉国家の発展が阻害される。一方、④社会階層の性格とそれに関する移動率という点も重要である。先進国では、過去の経済成長を通じて、教育・職業機会の拡大がはかられてきた。その結果、労働者階級上層（熟練工、職長クラスの高給労働者）や中産階級下層（下級管理職、技術・専門職、事務職）を中心に「中流大衆」(middle mass) という新しい社会階層の形成が進んでいる。そして、彼らは「自由な社会移動」や「成功イデオロギー」に強く固執する傾向があるので、しばしば福祉国家の発展に敵対する勢力となる可能性をもっている。したがって、彼らの社会移動が私的福祉制度の普及や自営志向の高まりによってさらに拡大されるような状況の下

海外文献紹介

では、また彼らが、他の社会階層と比べて、福祉制度や租税制度に対して強い不満を抱くような場合には、中流大衆の福祉国家に対する抵抗は一段と強まることが予想される。

そこで第2章では、この④の問題との関連から、70年代に生じた「納税者の反乱」という動きに焦点が当てられている。冒頭でも述べたように、納税者の反乱が最も激しい形で現われた国は、デンマーク(グリストラップ)、イギリス(パウエル、サッチャー)、アメリカ

(ウォーレス、レーガン)、スイス(シュバレンバッハ)であった(表1. 参照)。これらの国々は、その経済パフォーマンスが悪化する中で、租税負担の急激な上昇がみられ、その結果中流大衆の実質所得に大きな低下が生じたという点で共通の特徴をもっている。しかし、それらの中には、福祉の先進国と並んでその後進国も含まれていることから、納税者の反乱を惹き起こした直接の原因は、福祉支出の大きさや租税負担の水準にあるわけではない。ここでウィレンスキーが特に注目する点は、「租税の可視性」という問題である。彼は租税の種類を国民の負担感という点から次のように分類している。まず負担感が最も大きい租税は、家計に課される所得税、財産税、相続税といった直接税である。これに対して、売上税、付加価値税、物品・サービス税などの間接税のもつ負担感は比較的小さい。また、社会保険料についても同様である。その理由は、たとえ被用者負担として賃金から差し引かれるものであっても、人々はそれをある種の貯蓄とみなすからである。そして最後に、法人所得税・財産税、およびペイロール・タックスといった租税は全く可視性のない租税として分類することができる(表2. 参照)。

ところで、いま納税者の反乱が比較的に穏やかで、かつ巨額の福祉支出を行っているフランス、オーストリア、西ドイツといった国々をみると、その社会保障費の財源に付加価値税や売上税などの間接税が大量に投入されていることがわかる。また、福祉の先進国として知られるスウェーデンでも、60年代までは個人所得税中心の税制が敷かれていたが70

表1 納税者の反乱

	指標(I)	指標(II)
オーストラリア	25	2
オーストリア	20	0
ベルギー	24	2
カナダ	36	3
デンマーク	55	5
フィンランド	32	3
フランス	33	3
西ドイツ	20	0
アイルランド	20	0
イスラエル	21	1
イタリア	21	1
日本	20	0
オランダ	27	2
ニュージーランド	21	1
ノルウェー	35	3
スウェーデン	27	2
スイス	43	4
イギリス	47	4
アメリカ	52	5

(注) 反税・反福祉・反官僚制運動を①選挙結果, ②政策, ③政治ストライキ, デモ, ④世論調査の4つの点から総合したスコアである。なお、指標(I)は、原スコアであり、指標(II)はそれを5段階評価に直したものである。また期間は1965~75年である。

(出所) H.L.Wilensky (1976) p64

表2 租税の種類別構成比(1971年)

	GNP比率の 総租税負担	総租税に占める割合			社会保険料		バランス係数
		可視性の高い租税	可視性の低い租税	可視性のない租税	被用者負担	使用者負担	
オーストラリア	26.8	42.5 ^(a)	31.6 ^(b)	25.9 ^(c)	0	0	976 ^(d)
オーストリア	43.5	23.2	36.7	13.9	8.9	17.3	265
ベルギー	39.7	26.5	34.4	9.2	9.6	20.3	364
カナダ	37.5	40.5	33.0	18.4	4.6	3.6	630
デンマーク	52.2	49.1	36.8	5.6	5.2	3.4	1365
フィンランド	39.7	37.8	41.2	7.3	3.3	10.3	870
フランス	41.7	10.8	35.5	11.8	9.6	32.3	772
西ドイツ	39.2	28.4	29.7	8.0	13.5	20.3	400
アイルランド	37.2	30.2	49.6	11.8	3.8	4.5	1085
イスラエル	40.3	26.1	41.7	12.1	7.2	12.9	471
イタリア	34.1	12.9	36.9	12.3	7.3	30.6	616
日本	21.2	27.8	22.3	29.9	9.7	10.3	64
オランダ	46.7	29.0	26.7	8.6	19.2	16.5	402
ニュージーランド	31.6	46.7	29.2	24.1	0	0	1115
ノルウェー	49.3	27.8	42.1	4.3	11.5	14.3	729
スウェーデン	48.4	44.0	31.7	6.2	5.1	12.9	808
スイス	25.9	38.5	26.2	11.5	15.4	8.3	368
イギリス	41.4	40.8	28.9	16.2	6.8	7.2	463
アメリカ	30.1	43.6	20.2	15.6	9.2	11.4	477

(注) (a) 可視性の高い租税とは、個人所得税・財産税・贈与税などである。

(b) 可視性の低い租税とは、売上税、付加価値税、物品・サービス税などの間接税である。

(c) 可視性のない租税とは、法人所得税・財産税、ペイロール・タックスなどである。

(d) バランス係数は、①可視性の高い租税、②可視性の低い租税、③可視性のない租税、④社会保険料の各構成比を T_i とし、 $\sum_i (T_i - 25)^2$ によって求めたものである。

(出所) H.L.Wilensky (1976). pp16~17

年代に入って法人税を中心とした租税への転換がはかられている。そして、これらの国々とは対照的に、納税者の反乱が最も激しい形で現われたデンマーク、アメリカ、イギリス、スイスでは、家計に課される直接税を中心とした租税制度が採用されている。

では、各国の租税政策に大きな差を生む政治経済構造のちがいは何か。この質問に対してウィレンスキーが用意したひとつの仮説は、「コーポラティズム・モデル」である。中央集権的政府の下で労働者が福祉国家の運営

に強い発言力をもつ場合、福祉国家が高度に発達することはすでに述べた。ここではその議論をさらに掘り下げて、「参加型民主主義」の重要性が指摘されている。まず、コーポラティズムとは、中央集権的政治体制の下で、労働者、使用者、および政府の各代表が公式・非公式のルートを通じて、重要な政策決定に関する協議を重ね、ひとつの合意に達する政策参加機構として位置づけられている。したがって、その前提としては、単に政府の集権化が進んでいるばかりでなく、労働者団体や

海外文献紹介

使用者団体についてもその組織の統合と意志の統一がはかられていることが必要である。そして、労使はお互いに「ソーシャル・パートナー」であるという立場から、重要な社会経済問題をめぐってひとつの「社会契約」を取り結ぶ関係を維持していかなければならない。この政策参加機構の具体例としてウィレンスキーがあげているものは、オランダの「労働財団」ならびに「社会経済審議会」、オーストリアの「賃金・物価問題に関する同権委員

会」、さらにスウェーデンにおける各種審議会などである。そこでは、労使が全国規模での団体交渉を進める際に、賃金・物価問題と並んで、社会保障や租税、また投資や生産性の向上といった問題が併せて話し合われている。つまり、コーポラティズムが定着している国々では、福祉政策は経済政策一般と統合され、経済成長と福祉の両立がはかられているので、反税・反福祉運動が深刻な社会問題に発展することはないというのが彼の見解で

表3 コーポラティズム指標

	中央政府の任命権				労働者団体の集権度					コーポラティズム指標
	県	郡	市町村	計	団体交渉への影響力	ストライキ資金の管理能力	専従スタッフ数	組合費	計	
オーストラリア	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1.00
オーストリア	0	0	0	0	2	2	1	2	7	7.00
ベルギー	1	1	1	3	1	2	1	2	6	12.75
カナダ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
デンマーク	0	1	0	1	1	0	0	2	3	5.25
フィンランド	1	0	0	1	1	1	2	1	5	7.25
フランス	1	1	1	3	0	0	1	0	1	7.75
西ドイツ	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1.00
アイルランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
イスラエル	0	0	0	0	2	2	1	2	7	7.00
イタリア	1	1	1	3	0	0	0	0	0	6.75
日本	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
オランダ	1	0	1	2	2	1	2	2	7	11.50
ニュージーランド	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ノルウェー	1	0	0	1	2	1	1	2	6	8.25
スウェーデン	1	0	0	1	2	1	1	2	6	8.25
スイス	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1.00
イギリス	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
アメリカ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(注) コーポラティズム指標は、①政府の集権度および②労働者団体の集権度の2つによって定義されている。①は県・郡・市町村の首長を中央政府が任命する権限を有しているか否かによって、政府の集権度をはかったものである。②は、労働組合のナショナル・センターが有する(i)団体交渉への影響力、(ii)ストライキ資金の管理能力、(iii)組合員10万人当りの専従スタッフ数、(iv)徴集される組合費の規模によって労働者団体の集権度をはかったものである。そして、①の得点×9/4プラス②の得点がコーポラティズム指標となる。

(出所) H.L.Wilensky (1976) pp 50~51

ある(表3.参照)。

第3章では、このコーポラティズム・モデルの有効性を確かめるために、それが福祉・租税政策に及ぼす影響、また反税・反福祉運動に及ぼす影響がそれぞれ経験データを使って実証されている。ここでウィレンスキーは17の先進資本主義国をその分析対象として選び、主に1965年から75年までのデータを利用して、国際比較を行っている。いま、ここでの主要な実証結果を整理しておく、

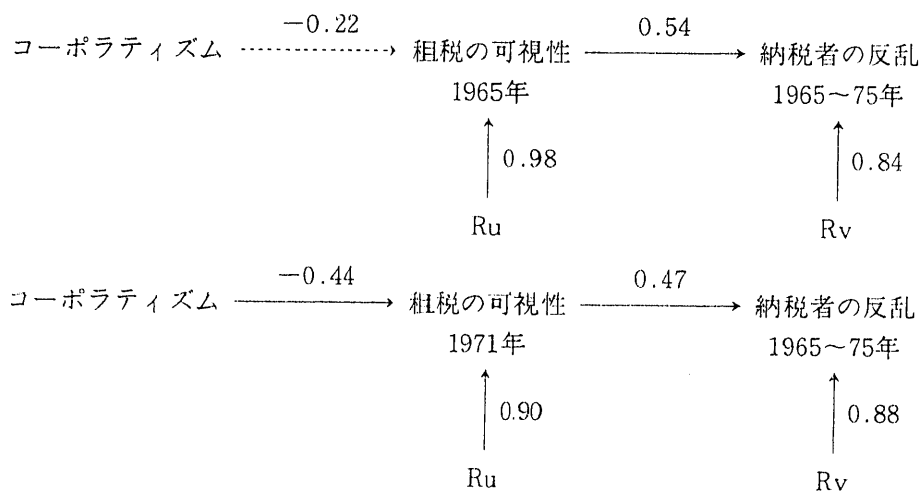
- ①コーポラティズムが定着している国々では、一般に福祉支出の水準が高く、また国民のかかえる租税負担も重い。
- ②しかし、それらの国々は、可視性の低い租税を採用する傾向があり、この動きは年を追うにしたがって強まっている。
- ③他方、納税者の反乱を惹き起こす直接の原因は、租税の可視性である。家計に直接課される所得税や財産税は人々の手取り収入に大きな影響を及ぼすので、これらの租税に強く依存した国において、反税・反福祉運動が激しい形で現われている。

④そして、コーポラティズムが強力な国は、租税負担の上昇とともに、租税構造のバランスを配慮した政策への転換をはかり、この納税者の反乱を抑えることに成功したというものである。(以上の結果をパス・モデルに要約したものが、図1である。また表2も参照)。

租税政策と納税者の反乱との間に直接の因果関係があることは証明されたが、これ以外の要因が反税・反福祉運動を惹き起こしている可能性は考えられないだろうか。第4章では、次の2つの点からこの問題が取り上げられている。ひとつは、国内に複雑な宗教・言語・人種の対立が存在する時、それらは納税者の反乱にどのような影響を及ぼすかという問題である。また第2は、納税者の反乱と政党制度との関連である。

まず第1の点について、ウィレンスキーは強力な中央政府の下で「多極共存型デモクラシー」(レイプハルト、ダルダー)を発展させてきたオランダやベルギーのケースに注目している。これらの国々では、宗教・言語ブロッ

図1 パス・モデル(1)



(出所) H.L.Wilensky (1976) p 28

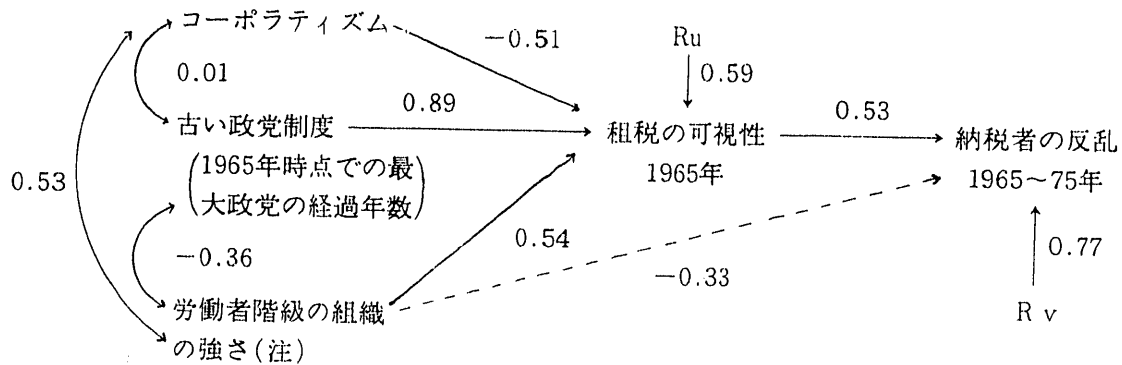
クごとに社会が分割され、各サブ・カルチャーの利害を調整するために、議員の選出から補助金の配分に至るまで広い範囲にわたって「比例代表制」が採用されている。また、政府は連合政権という形をとり、重要な社会経済問題はすべて中央の政治エリートによる頂上会談を通じて解決される点に特色がある。したがって、福祉国家の運営にも同様のルールが採用され、利害対立を表面化させることなく、ひとつの合意を引き出すことに成功している。一方、分権的政治体制の下で同じような問題をかかえるアメリカ、カナダ、スイス、オーストラリアの場合には、事情は複雑である。例えば、アメリカにおいて福祉国家が発展しない理由のひとつに、その複雑な人種問題があることはこれまでしばしば指摘されてきた(ミュルダール)。また、多民族・多言語国家として知られるスイスでも、州レベルの自治権は強力で、各サブ・カルチャーは独自の相互扶助組織を形成している。いま、分権的で社会的異質性の高いこれらの国々とそれ以外の国についてダミー変数を取り、その影響を調べてみると、福祉支出という点で高い逆相関の関係がみられ(社会保障比率, 1966年, $\gamma = -0.53$, 71年 $\gamma = -0.43$), また納税者の反乱という点では正の相関が認められる($\gamma = 0.43$)。つまり、社会的異質性の影響は政治的集権度に大きく依存し、納税者の反乱は特に分権的政治体制をとる国において生じているというのがここでの結論である。

ところで、政治学の伝統的理論によれば、少数の制度化された政党から成る政治システムはきわめて安定性が高いとされてきた。例

えば、アメリカやイギリスにおける二大政党体制がその典型例である。しかし、納税者の反乱が最も激しい形で現われた国は、他にもないこの両国であった。一方、多党制は小党に過分の影響力を与え、政治不安の種をつくり出すと考えられているが、コーポラティズムが進んだ国では多くの場合、比例代表制による連合政権が採用され($\gamma = 0.42$)、少数派の不満を汲み上げる政治システムが敷かれている。そこでウィレンスキーは最後に、この連合政権と二大政党体制のちがいが納税者の反乱にどのような影響を及ぼすかを調べている。彼がこの政党制度に関する指標としてここで使っているものは、1965年時点における各国の最大政党の経過年数である。その実証結果によると、古い政党制度をもつ国において納税者の反乱が生じ($\gamma = 0.74$)、またそれらの国々では可視性の高い租税制度が採用される傾向がある。そして、この政党制度の問題を先のコーポラティズム・モデルと結びつけてみると、以下のようなパス・モデルにその結果をまとめることができる(図2参照)。

このパス・モデルから明らかなことは、反税・反福祉運動につながるそれぞれ別のルートが存在するということである。ひとつは、コーポラティズムが弱く、可視性の高い租税制度を採用する国において、納税者の反乱が生じている。また第2に、古い政党制度をもち、同様に可視性の高い租税制度を採用する場合に、納税者の反乱が惹き起こされる。したがって、彼の結論は、①参加型民主主義を定着させ、租税構造のバランスを配慮した政策への転換をはかるか、あるいは②複数の政党との連合を保ち、政党制度の刷新をはかる

図2 パス・モデル(II)



(注) ウィレンスキーは「労働者階級の組織の強さ」を①革新政党の得票率、②投票率、③組合加入率の3つの点から定義している。しかし、その影響は社会保障比率に対しても、また納税者の反乱に対してもほとんど一貫性のないものであった。
 (出所) H.L.Wilensky (1976) p44

かのいずれかの方法を通じて、反税・反福祉運動を抑えることができるというものである。

III. 以上が本書の概要であるが、最後に二、三の感想を述べておきたい。

①冒頭でも述べたように、本書はウィレンスキーがこの間発表してきた一連の国際比較研究の中で、いわば「中間報告」として位置づけられる作品である。したがって、ここでの結論はあくまでも暫定的なものであり、本書の内容に多少の論理の混乱がみられることをまず指摘しておきたい(なお、本書の内容をさらに発展させた論文としては、Harold L. Wilensky "Lefism, Catholicism, and Democratic Corporatism" in *The Development of Welfare State in Europe and America*, P. Flora, A. J. Heidenheimer eds. Transaction Books. 1982. がある)。また彼がここで利用しているデータは主にオイル・ショック以前のものであることからわ

かるように、この実証結果が今日の先進国の実情とどの程度一致するかという疑問も残されている。

②しかし、本書の特質は、これまで等閑視されてきたヨーロッパの小国について豊富な情報を提供し、またそれについてユニークな理論化を試みている点に求められる。例えば、北欧や中欧の福祉先進国における「経済」と「福祉」との関連を明らかにする上で彼がここで用いた「コーポラティズム・モデル」は、それらの国々が「福祉国家の危機」にどのような方法で対処してきたかを知る上できわめて参考になるモデルである。また、ベルギーやオランダにおける「多極共存型デモクラシー」に関する議論は、比例代表制を通じた連合政権の可能性という問題をわれわれに提起している。したがって本書は、その実証手続その他に多少の難点はみられるが、政治学における新しい理論を福祉の分野に応用した数少ない研究として貴重な価値をもっていると考えられる。