

## 福祉国家とコーポラティズム

——ミシュラ『福祉国家の危機』について——

武川正吾

(社会保障研究所研究員)

Ramesh Mishra. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Harvester Press, 1984, xiv, 208pp.

「福祉国家の危機」をめぐる議論が、先進資本主義社会における社会政策研究の現時点での最大の焦点の1つとなっている。本書は、主として英語圏から素材をとりながら、こうした「福祉国家の危機」に対する左右両陣営の反応を展望・整理し、それぞれの主張の妥当性を吟味し、かつ「福祉国家の危機」からの脱出路をネオ・コーポラティズムに求めたテキストである。

著者ミシュラは、イギリスのマクマスター(McMaster)大学社会事業学部の助教授で、本書の以前に『社会と社会政策』(1977年)を発表し、社会政策に関するマクロ社会学的分析でその名を知られた。前著『社会と社会政策』は、社会政策と社会構造に関する諸学派の理論を要領よく整理しており、イギリスの社会政策学界を一望するのに便利な書物であったが、本書もまた英語圏における「福祉国家の危機」をめぐる理論を比較的公平な立場から取り上げて整理している、この問題に関する議論の広がりを知

るうえで非常に役に立つ。

著者は、福祉国家が現在直面している問題を①スタグフレーションと経済成長の終焉、②完全雇用の終焉と大量失業の存在、③財政危機、④社会サービスの切り下げ、⑤信頼の失墜と考えている。本書は、これらの問題に対する知的反応を取り上げることが目的としている。ということは、本書は、「福祉国家の危機」に対する政治・経済的分析というよりは、むしろこの問題のイデオロギー的側面、あるいは社会思想的側面に主たる関心を抱いている。

本書の構成をあらかじめ示しておく、次のようになっている。

- 1 失われた正統性
- 2 自由放任へ——<sup>ニュー・ライト</sup>新右翼
- 3 マルクス主義者の代案——それほど新しくない左翼
- 4 コーポラティズムの福祉国家へ——前進か？
- 5 社会改良と福祉——社会民主主義者の反応
- 6 福祉国家に未来はあるか？

以下順に内容紹介をしていこう。

## 失われた正統性

著者によれば、福祉国家の正統性は「ゆたかな社会」のなかで1950年代60年代に最高潮にたった。もちろん福祉国家の存在理由に疑問を投げかける動きもあるにはあったが（ハイエク・フリードマンら）、それらはそれほど一般的ではなかった。そして、60年代半ばから60年代末期は福祉国家に対する礼讃が相次いだ。

著者のみるところ、このような福祉国家の正統性を支えるものとして次のような4つの要因があった。1つは、ケインズ主義とベヴァリジ主義によって資本主義が非常に安定したことである。これによって戦後社会は統合を保つことができた。また社会理論の果たした役割も見逃せない。機能主義的社会理論は福祉国家は社会進化の結果であり、不可逆的であるとみなした。第3は「社会『科学』の前途有望さ」である。アメリカの「偉大な社会」や「貧困との戦い」におけるように、数々の社会工学的技術は福祉国家に科学的装いをもたらした。第4に「福祉を通じての社会主義」という観念も社会主義者を福祉国家支持に向かわせるうえで役に立った。

ところが1970年代の末期までに、福祉国家の正統性は凋落してしまった。スタグフレーションが生じ、ケインズ主義とベヴァリジ主義の蜜月時代は終わりを告げた。機能主義理論も70年代初頭以降衰退した。社会科学の信用も失墜した。「反貧困プログラムは、社会工学の貧困を暴露した」(p.21)のである。また、「貧困の再発見」は「福祉国家を通じて社会主義へ」という社会民主

主義的信念に打撃を与えた。こうしたことがすべて相俟って、福祉国家はいまや正統性の危機に瀕しているのである。

自由放任へ——<sup>ニュー・ライト</sup>新右翼

福祉国家の正統性喪失にとって重要な出来事は、1970年代後半に始まる新保守主義者たちの活発な福祉国家批判である。彼らの論点は、著者によれば、次の4つに集約される。第1は「政府の成長」である。彼らのみるところ、戦後の福祉国家は政府の非合理で無原則な拡大をもたらした。「政治的市場」は経済市場と異なり、資源の制約が緩やかなために、政府に無際限な責任を押しつけるのである。第2は「政府の失敗」である。社会政策は意図せざる結果として、伝統的紐帯を解体し、期待を上昇させ、新しい需要を創出した。市場の失敗を政府によって矯正することはできない、というのが彼らの立場である。第3は「政府の過重負担」である。利益集団の増加、期待上昇革命、伝統の解体、社会的知識の不足などのために、政府に過重な負担がかかり、民主主義は統治能力を喪失した。第4は「福祉国家と経済危機」である。現在の経済危機をもたらしたのは福祉国家という大き過ぎる政府であり、経済を活性化させるためには政府を縮小する必要がある、と彼らは主張する。

70年代末期から80年代初頭にかけて、イギリスとアメリカで新保守主義者の政権が相次いで成立した。このことによって何が生じたのだろうか。サッチャー政権は、減税とマネタリズムを経済政策の基本に据えた。

しかし、所得減税はたしかにおこなったが、同時に付加価値税を導入した。マネーサプライの調整は倒産と失業を増加させている。さらに重要なことは、サッチャー政権も急激な社会政策支出の削減をおこないえないでいるということである。労働党政権末期から社会政策支出の減少は続いており、サッチャー政権はその傾向を強めたというよりは、その延長上にあるという程度の削減しかおこなっていないのである。これに反してレーガン政権は、短期間のうちに社会政策の切り下げに成功した。しかし、アメリカの選挙民は教育、保健、年金のような基本的サービスの削減を望んでおらず、納税者の反乱も普及しなかった。

著者は、新保守主義者の理論に対しては批判的である。それは5つの理由による。第1に彼らが不十分な証拠に基づいた一般化をおこなっているからである。例えば、彼らは福祉費増大の原因を好んで政治家や官僚の既得権益に求めているが、真の原因は人口の高齢化や年金制度の成熟にある。第2に彼らは自分に都合の悪い証拠は無視するからである。例えばイギリスは、福祉国家成立以前よりも福祉国家の存在していた50年代60年代の方が成長率は高かった。第3に政府の機能を一面的にしか捉えていないからである。政府には成功した面もあり、何よりも彼らは政府が政治体(polity)の一部であるということを忘れている。第4に彼らは民主主義と政治の役割を誤解しているからである。新保守主義者は民主主義と自由市場の矛盾を前者を弱めることによって解決しようとしている。第5に彼ら

は市場社会における社会統合の問題を認識していないからである。彼らは市場がもたらす社会的帰結や社会的公正の問題を見失っている。要するに彼らは「没社会的かつ没歴史的」な思考法を取っているのである。

#### マルクス主義者の代案——それほど新しい左翼

著者はマルクス主義の福祉国家論を主としてゴフとオコナーに依拠しながら次のように整理している。福祉国家は資本主義に内在する矛盾を解決するために生じた国家介入のメカニズムであり、「資本のニード+階級闘争=福祉国家」(p.71)と規定される。そしてこの矛盾解決のメカニズムは一時的には成功したが長期的にみると新たな危機を産出している。新たな危機の1つが有名な「蓄積と正統化の矛盾」であり、他の1つは「財政危機」である。さらに利益集団政治のために政策決定の合理性が阻害されるという点も見逃せない。著者はそれぞれの論点に批判的コメントをおこなっている。

マルクス主義者の福祉国家に対する態度はアンビヴァレントである。1960年代社会政策支出は不可逆だと一般に思われたとき、彼らは福祉国家に対する批判的姿勢を保つことができた。ところが新保守主義が政治的に勝利するに及んで、彼らは福祉国家の擁護をするようになった。彼ら(主としてゴフ)にとって真の福祉は社会主義にならないかぎり不可能である。したがって福祉国家の危機の下での政治戦略は、資本主義社会における福祉政策の積極的側面の擁護

と否定的側面の攻撃ということになる。著者は、こうした考え方には同意していない。

著者のマルクス主義に対する批判の論点は他にも2つある。第1は「階級闘争」の概念についてである。マルクス主義は男子肉体労働者の利害に限定しており、フェミニズムの問題や他の被抑圧集団の問題を射程に入れていない。また労働者階級内部で分裂する利害と全般的な階級関係との関係が理論的に未解決な問題として残されている。さらに専門職や官僚の位置づけが曖昧である。第2は「矛盾」概念についてである。矛盾や紛争のない社会はいったい可能なのか、もし可能だとしてそれが望ましいのか、という疑問を著者は呈しており、著者の回答はそれぞれに対して否定的である。

コーポラティズムの福祉国家へ——前進か？

新保守主義もマルクス主義も混合経済および福祉国家を拒絶しているが、そうではない第3の道は可能ではないだろうか。福祉国家の危機に対する第3の立場として著者が提唱するのがネオ・コーポラティズムである。著者は従来福祉国家を「分化した福祉国家」(Differentiated welfare state; DWS)と呼び、ネオ・コーポラティズムを「統合され福祉国家」(Integrated welfare state; IWS)と呼んで両者を区別している

(表1参照)。両者の主要な相違の第1点は、DWSが市場の矯正を主眼としているのに対してIWSは経済と社会の調和を主眼としている点である。第2点は、IWSにおいてはとりわけシステム統合——経済と社会政策の関係——と社会統合——経済

集団間の関係——が結びつけて考えられているという点である。すなわち総資本と総労働の協力なしには福祉国家は維持できないというわけである。このような相違にもかかわらず国家福祉の性質は両者のあいだでは変わらない。IWSにおいてもDWSと同様、福祉は残余的ではなく制度的であるし、また、完全雇用と包括的社会サービスは維持される。

著者の描くネオ・コーポラティズムは理念型であるが、現実にもその先駆を見出すこともできる。著者はオーストリアおよびスウェーデンの例を、イギリスにおける「社会契約」の失敗との対比のもとに論じている。両国とも比較的順調な経済成長率と低い失業率を保持しており、IWSの有効性の例証となりうると著者は考えている。もちろん世界的な経済危機はこれらの国にも影響を及ぼしている。しかし、これはコーポラティズムが福祉資本主義がもたらす一連の問題に対する国民的な対応であるのに対して、経済危機が国際的現象だからである。その意味でトランスナショナルな方策がさらに必要になるだろう。とはいえ、少なくとも国民国家という限界のなかではコーポラティズムは依然として有効だということのが、著者の考えである。

社会改良と福祉——社会民主主義者の反応

それではこれまで福祉国家を思想的に擁護してきた社会民主主義者(イギリスの場合はフェビアン)たちは「福祉国家の危機」にどのような対応をしているだろうか。著者によれば彼らは概して無反応である。彼

表1 分化した福祉国家と統合された福祉国家

| 分化した福祉国家 (DWS)<br>(ケインズ-ベヴァリッジ)  | 統合された福祉国家 (IWS)<br>(ポスト-ケインジアン)   |
|--|---|
| <p>経済——需要側からの経済の規制。需要を刺激しないし抑制するための「誘い水式経済政策 (pump priming)」、赤字財政、財政・金融政策といった政府の施策。</p>  | <p>経済——需要および供給の双方の側，例えば利潤，投資，賃金水準，インフレーション，労働市場の条件からの規制。広範な経済問題に対する規制および合意形成（法的手段の有無は問わず）。</p>  |
| <p>社会福祉——経済とは別個のものと見なされる，相対的に自立した領域。経済との明瞭な関連はほとんどなしに「社会的に」志向したと見なされる，広範なサービスの国家による提供。</p>   | <p>社会福祉——経済および経済政策から自立した領域とは見なされない。社会的・経済的と認知され制度化されたもののあいだの相互依存・相互連関。経済的なものと社会的なものあいだの機能的関係およびトレードオフが政策形成の特徴をなす。</p>                           |
| <p>政治——利益集団多元主義的特徴。政治および社会全体の意思決定過程の全員無料モデルないし市場モデル。産業の領域における自由な団体交渉。組織的集団・政党・議会を通じての部分的利益の追求。社会的責任なしの経済権力行使。統治の議会主義的形態。十分な市民的政治的自由。</p> | <p>政治——集権的多元主義的特徴。広範な経済政策・社会政策に関する頂上組織/主要な経済利益の代表のあいだの交渉。認知され制度化された経済集団の，階級協調および社会的合意という形態での相互依存。主要な経済権力集団は社会的責任を負う。統治の議会主義的形態。十分な市民的政治的自由。</p> |

出典：R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester, 1984, pp.102-3.

らは貧困やスティグマをはじめとする個別  
 的で経験的な理論は生み出したが、福祉国  
 家全体を把握する理論を持たなかった。し  
 かし、そうしたなかでも検討に値する諸説  
 がいくつか中道左派の立場から提出されて  
 いる。著者はロブソン（福祉社会論）、ダ  
 ニエル・ベル（公共家族論）、ハーシュ  
 （成長の社会的限界論）、ティトマス、マー  
 シャルなどの議論を取り上げているが、そ  
 れらも必ずしも十分に満足のいくものでは

ないと評価する。

危機に直面した社会民主主義者たちの知  
 的反応は十分なものとはいえなかったが、  
 福祉国家の危機は社会民主主義者たちの思  
 考に影響を及ぼした。そして、これまでの  
 社会民主主義（あるいはフェビアン）のな  
 かに4つの潮流を生みだした。第1は「フェ  
 ビアン社会主義」であり、タウンゼント、  
 ルグラン、フィールド（「社会主義のフリー  
 ドマン」）などが該当する。彼らは福祉国

家による平等化の失敗や官僚主義・専門主義の増大に直面して、社会政策を通じての間接的平等化というクロスラングの社会主義の戦略から逸脱し、所得再分配を通じて直接的に平等化するという戦略を採用するようになった。しかし彼らは社会と経済の相互依存を無視するなどの欠陥がある。第2は「穏健派集合主義」であり、マーシャル、ロブソン、ピンカーなどがこれに該当する。彼らは福祉国家の目標を平等の追求ではなくミニマムの保障というもっと控え目なものにして、福祉国家を維持していこうとする。しかし彼らは自分たちの考える福祉国家を支える政治制度の構築という点に弱点を持っている。第3は「新ケインズ主義」であり、拡大均衡を唱える『労働党綱領1982』がこれに当たるが、著者のみるところその実現可能性は少ない。より洗練された形態ではレスター・サローの「ゼロサム社会」論があり、これは傾聴に値するが彼がめざす政策を実現するための政治制度に関して彼は楽観的すぎる。第4は「福祉国家の理論的擁護」であり、ルーム、ファーンステイルトンの仕事がこれにあてはまる。しかし、彼らも混合経済の失敗を十分考慮していない。

#### 福祉国家に未来はあるか？

1980年代半ば以降の福祉国家の将来について著者は実践的・理論的の二面から考察している。

実践的考察。著者によれば、自由放任への回帰は、弱者を生み権利の廃止にも繋がるので規範的にみて支持しえないし、技術

的にみても失業の増大を導き1930年代へ逆戻りするにすぎず支持することができない。また、マルクス主義者の代案も、民主主義の問題を解決しておらず規範的に支持しえないし、技術的にみても効率的な経済運営が可能とは思えず支持することができない。

これらに対してネオ・コーポラティズムは、少なくとも試みしてみる価値はある。というのは次のような理由からである。先進資本主義社会では依然として国家の提供するサービスに対する世論の支持は大きいし、福祉国家の危機によって保障と繁栄という2つが同時に満たされなければならないことが明らかとなっている。したがって混合経済と福祉国家の維持は避けがたい。しかし、これまでのティトマス流の「『社会的』なるもの（福祉）と『経済的』なるもの（市場経済）を制度的に分離」（p.168）したアプローチ（DWS）ではそうした課題に答えるに不十分である。そこで、経済と社会を統合したネオ・コーポラティズム（IWS）が必要となるのである。

理論的考察。新保守主義にも実現の見込がないとすると、いわゆる「民主的・福祉・資本主義」を理解することが社会科学の課題として重要性を増す。しかし、既存の近代化論、産業主義論、収斂理論、漸次的社会工学はそのためには不適切であり、新たに福祉国家の構造分析を確立することが必要となる。そのために必要なことは第1に西側経済の性質を特定化することであり、そのことによって生産と分配を分離する傾向を克服しなければならない。第2に福祉国家の分析にシステムの分析を採用するこ

## 海外文献紹介

とであり、そのことによって福祉諸制度を福祉資本主義という社会構造の「部分」として理解しなければならない。第3に社会政策研究において制度分析と集団分析を統合することであり、そのことによって福祉制度はニードの充足やサービスの提供という観点のみではなく、集団の利害や紛争という観点からも分析されるようになる。そして最後に社会学者はこれまで以上にスウェーデンやオーストリアのような国々を研究する必要がある、という。

最後に著者の立場について一言。著者は基本的にはフェビアン主義の伝統に立っている。それだけに、福祉国家の危機に対す

る社会民主主義者たちの無反応（第4章）に対しては、新保守主義者やマルクス主義者たちに対する批判よりも手厳しいように感じられる。しかし、著者のそうした立場選択は必ずしも直線的ではない。それは著者が次のように述べていることからもうかがえる。「ケインズは死んだ。われわれはポスト・ケインジアン時代に生きている。マルクスはなるほど現役であるが、役立たないように思われる——少なくともそれほどは」（p.178）。著者の立場は基本的には楽観的だが、そこにはどこかしら翳がある。