

# 福祉国家レジームと労働戦略

## —3つの軌跡—

宮本太郎

### はじめに

80年代以降、新保守主義体制の出現とも関連して、先進資本主義諸国の政治経済体制は必ずしも同一の軌跡を辿っていないという認識が広がってきた。福祉国家に関するもの、その歴史や可能性を一般的に論じる議論は説得力をもたなくなっている。階層的基盤や政策主体の如何によって、福祉国家の構造とパフォーマンスにいかなる相違がうまれたのか、そのことが、当該福祉国家の階層構造にどのようにフィードバックをしていくのか、このような問題設定が不可避となっているのである。

本稿は、G・エスピノン・アンデルセンの福祉国家レジーム論をひとつの手がかりとしながら、このような問題設定を共有するいくつかの議論をクロスさせつつ、福祉国家の比較分析にささやかなアプローチを試みようとするものである。考察は以下のような順序でなされる。

まず、第Ⅰ節において、福祉国家レジーム論の背景となった福祉国家形成要因論争を簡単にレビューしつつ、福祉国家レジーム論の基本的な意図を浮き彫りにする。ついで第Ⅱ節において、イギリス、ドイツ、スウェーデンの三国の事例に基づいて福祉国家レジーム論の骨格を明らかにする。第Ⅲ節では、それまでの議論にコーポラティズムと労働戦略をめぐる考察をおこなながら、福祉国家レジーム論の深化を目指す。そして最後に、今日的な社会変容に伴う福祉国家レジームの変化について若干の展望を示す。

### I 福祉国家形成要因論争

そもそも福祉国家のあり方を方向づける主要な要因は何なのか。こうした問いをめぐって70年代前半より福祉国家形成要因論争とでもいうべき論争が展開され、福祉国家レジーム論が結実していく前提となった。詳しくは別稿を参照願うとして、ここでごく単純化して紹介するなら、この論争は、福祉国家形成をめぐる2つの要因群の影響力をめぐるものであった<sup>1)</sup>。2つの要因群とは、機能主義的な潮流によって重視された社会経済的要因と非機能主義的な潮流によって問題とされた政治的要因である。

社会経済的要因とは、具体的には、国民1人あたりのGDPやエネルギー消費量でとらえられる経済発展水準、あるいは国民の人口構成などのデモグラフィックな要因を指す。福祉国家の形成は、こうした社会経済的要因群に直接対応しているとされるのである。この立場をとる論者には、初期のH・ウィレンスキー、P・カットライト、R・ジャックマン、G・ハニップらがいた。彼らは、経済発展のなかで各国の社会保障水準は接近し、基本的には福祉国家は収斂傾向を辿るという考えであった。こうした考え方は従来の通説といつてよく、福祉国家形成要因論争は、この通説に対し、福祉国家の多様性について関心を強める論者たちが、政治的要因の重要性を主張しながら挑戦するというかたちをとったのである。

論争で主張された政治的要因とは、論者によってその内容が異なっている。強調される政治的要

因は大きく3つに区分することができるが、それは個々の論者が福祉国家形成の主体をどこにみるかを反映している。

第一に、議会や内閣における左派政党、労働者政党の勢力や政党間の力関係という次元である。かかる要因を重視したのは、J・ステファン、C・ヘヴィット、D・ヒップス、F・キャッスルスらであった。第二に、公的な権力のあり方や政府の構成より、議会外の労働運動の組織力、政策過程への影響力を強調する潮流である。G・エスピノン・アンデルセン、W・コルピ、M・シュミット、M・シャリフ、P・フローラの研究がこの系統に属する。第三に、政策過程における官僚の判断や選択、そして官僚たちの選択肢を規定する既存の政策体系や国家の組織構造である。T・スコッチポルやH・ヘクロを挙げることができる。

こうした諸変数と従属変数としての福祉国家の発展水準の関係をめぐって、多くの計量的テストがおこなわれ、論争が進行した。ここでは直ちに、この論争をとおして福祉国家研究に新たにどのような発見がもたらされたかをみておこう。大きく二点のみを指摘しよう。

第一に、中範囲研究における政治的要因の有効性が明らかになった。社会経済要因の重要さを発見した研究のいずれもが、先進工業国、途上国、あるいは政治体制を問わず、60カ国から120カ国あまりの国家を対象としていたのに対し、政治的要因の影響力を強調する研究はいずれもOECDに属する先進工業国を対象としていた。社会経済要因を重視するウィレンスキーの場合も、先進工業国22カ国を対象とした研究では、政治的要因の規定力をみいだした<sup>2)</sup>。つまり、先進工業国に対する限定した比較研究という文脈では、政治的要因の規定力と社会政策の水準の多様性が浮き彫りになるのである。

第二に、政治的要因の有効性は、従属変数としての福祉国家についていかなる指標を探るかによって変化していくことが明らかになった。社会経済要因論者の多くは、基本的には国家の社会保障支出の量的水準を福祉国家の指標としていた。これに対し、福祉国家の内容をより立ち入ってみて

いくならば、政治的要因の有効性や先進工業国間の差異が浮上してくるのである。たとえば、個別の政策領域ごとの形成要因との関連である。A・ハイデンハイマー/H・ヘクロ/C・アダムスらの研究によれば、諸変数の有効性は、福祉国家のいかなる政策領域と関連させるかで異なってくる。社会保険等の所得維持政策の領域よりも医療や社会資本の領域において政治的変数の有効性は高い<sup>3)</sup>。また、社会保険の分野であっても、単にその量的側面ではなく、いかなる社会保険政策が採られているかというその質的側面をみると、政治的変数の説明力は高い。エスピノン・アンデルセンによれば、民間保険に対する公的年金の割合、公的年金のカヴァリッジの範囲、ミーンズテストの役割など、福祉国家の質的構造にかかわる変数に注目すると、労働者政党の議席および内閣ポストの占有率が高い国ほどこうした側面で福祉国家が充実しており、政治的変数の影響力がみいだされる<sup>4)</sup>。

つまり、先進工業国に对象を限定し、とくに福祉国家の質的構成に注目するならば、多様な政治的力関係に対応した多様な福祉国家を発見することができるるのである。こうしたなかで、主要には先進工業国を対象として、福祉国家の多様性をとらえる類型論が展開されていったことは不思議ではない。W・コルピ、N・ファーニス/T・ティルトン、M・シュミットらによって多様な類型論が展開された<sup>5)</sup>。本稿が注目するエスピノン・アンデルセンの福祉国家レジーム論も、こうした文脈において形成してきたものである。

一連の類型論において共通して意識されていたのが、R・ティトマスの社会政策類型であった。ティトマスはかなり早い段階において、残余的福祉モデル residual welfare model、産業的業績達成モデル industrial achievement-performance model、制度的再分配モデル institutional redistributive model という3つの社会政策類型を提示し、社会政策の質的な相違をとらえる道具立てを提起していた。残余的福祉モデルとは、もっとも消極的な社会政策モデルであって、社会政策が、社会的価値配分のメカニズムとしては、市場と家族のミニ

マムな補完物と位置づけられるというものである。これに対して、制度的再分配モデルとは、社会政策を社会統合と社会的価値配分の中心とするという点で、その対極に位置づけられるモデルである。そして、産業的業績達成モデルとは、いわば両者の中間に位置し、社会政策と市場の相乗効果をねらうモデルである<sup>6)</sup>。

エスピノン・アンデルセンの福祉国家レジーム論の特質は、福祉国家や社会政策の一般的類型であるにとどまらず、こうした類型を、福祉国家形成要因論争の成果をふまえて、福祉国家の政策主体の問題とむすびつけようとしたところにある。福祉国家の政策主体の階層的基盤によって、福祉国家の基本的性格が規定され、そしてそれぞれの福祉国家で固有の政策的アウトプットは、今度は当該社会の階層構造にフィードバックしていく。この回路の中核に位置づけられるのが福祉国家レジーム welfare-state regime という概念なのである<sup>7)</sup>。

## II 3つの福祉国家レジーム

ここで福祉国家レジーム論の骨格をみておこう。エスピノン・アンデルセンが福祉国家レジームの類型として挙げるのは、自由主義レジーム、保守主義レジーム、社会民主主義レジームの3つである。自由主義レジームとは、基本的には自由主義的なブルジョアジーの影響力のもとで形成された福祉国家であり、社会政策の質としては、ティトマスのいう残余的福祉モデル、あるいはやや広く解釈して産業的業績達成モデルに相当する。具体的にはアメリカやイギリスが念頭におかれている。

これに対して、社会民主主義レジームとは、労働運動の強力なコミットメントによってうみだされた福祉国家のことで、社会政策のタイプとしては、ティトマスのいう制度的再分配モデルに近い。想定されているのはスカンディナビア諸国である。

そして、保守主義レジームとは、資本主義的近代化の過程において伝統的支配層やカトリック勢力のイニシアティヴでつくりだされた福祉国家であり、ティトマスの社会政策類型に直接対応する

ものはないが、その社会政策の質は、既存の地位ハイラーキーの維持という伝統的支配層の関心を反映して、職域的な格差がある。ドイツやオーストリアがこのレジームに属する。

さて、福祉国家レジームの形成要因は、いうまでもなく単一ではなく、複数の要因が作用しあった結果であるが、エスピノン・アンデルセンによれば、次の3つがとくに重要である。第一に、労働者階級を中心とした階級動員の実態、第二に、諸階級・階層間の政治的同盟のあり方、そして第三に、政治的同盟のあり方と関連した初期の福祉国家制度の歴史的遺制 legacy である<sup>8)</sup>。

社会民主主義モデルに属するスカンディナビア諸国、とくにスウェーデンやノルウェーでは、労働運動はいちはやく階級閉鎖的な運動形態（ゲットーモデル）から脱して、農民勢力との階級同盟に踏み切った。スウェーデンの場合は農民勢力が強力であり、これとの同盟ぬきに労働運動の単独のヘゲモニーが困難であったからもあるが、封建制がきわめて弱く農村における伝統的支配層が弱体であったこと、また、労働運動の側にすぐれたリーダーシップが存在したこと等が積極的な条件となった。1932年に社会民主党がいちはやくケインズ主義的な介入政策を導入した背景には、カウ・ディールと呼ばれる社民党と農民党の同盟関係があったことはよく知られている。エスピノン・アンデルセンによれば、こうした基盤のうえでこそ、初期の一連の年金立法に代表される、普遍主義的な社会政策の形成が可能であったのである。ただし、スカンディナビア諸国の中でも、デンマークの場合は農民層が強力かつ自律的であったがゆえに、赤緑同盟が成立せず、自由主義勢力の主導で初期社会政策が推進され、その後の福祉国家形成に自由主義的なバイアスをもたらすことになった<sup>9)</sup>。

これに対して自由主義レジーム、保守主義レジームに属する諸国では、赤緑同盟形成の条件を欠いていた。

自由主義レジームに属するアメリカとイギリスについていえば、アメリカでもニューディール期に民主党を介して労働勢力と農民層の連合が試み

られたが、労働運動勢力の未成熟に加えて、南部の農民勢力が普遍主義的な社会政策に反対したこともあり、この試みは頓挫した。またイギリスでは、狭義の農民層は独自の政治勢力としては世紀の変わり目にはその役割を終えていた。したがって労働運動は、1911年の国民年金法にみられたように、自由党やその周辺の知識人をとおして初期の社会政策にかかわった。いずれの場合でも、自由主義勢力に先導された社会政策は、市場原理を補足する周辺的な社会保障という考え方方が基本になる。その結果、自由主義レジームの諸国では、経済発展のなかで、民間保険や労使のバーゲニングに基づく企業内福祉と、ステイグマ性の高い公的扶助とのデュアリズムをうみださざるをえないものである<sup>10)</sup>。

保守主義レジームに属する諸国も、基本的にはスカンディナビア諸国のような赤緑同盟をうみだすことができなかった。たとえばドイツにおいては、農村部は保守勢力の牙城であり、労働運動は長い間ゲットーモデルを克服できなかった。労働者階級に代わって、福祉国家の政策主体となったのは、ビスマルクに代表される保守主義勢力やカトリック勢力であり、彼らの政策意図は、既存の階層ハイラーキーの維持および労働者の分断、統合であった。その年金制度は、各種職域年金のモザイク構造であり、職業的な格差がそのまま年金制度にもち込まれることになった。そのような構造は今日まで続いているおり、まず国家公務員の特権性が顕著であるほか、労働者内部でもブルーカラー層とホワイトカラー層の年金格差がはっきりしているのである<sup>11)</sup>。

このように、初期社会政策の形成にあたっての、労働者階級、自由主義勢力、農民層、保守主義勢力の政治的同盟の帰趣が、その後の福祉国家形成の方向性を規定することになる。興味深いのは、第二次大戦後の新中間層ないしホワイトカラー層の台頭に対しても、各福祉国家レジームで異なる対応がなされてきたという指摘である。エスピン・アンデルセンの議論を参考にして、われわれなりに議論をふくらませながら、その経緯をふりかえってみよう。以下、われわれの考察は、スウェーデン、イギリス、ドイツの三国に限定される。

社会民主主義レジームのスウェーデンにおいては、戦後1946年に国民年金法が改正され、フラットレートの普遍主義的な年金制度が確立した。これは、1913年にいちはやく所得比例拠出、全国民型の老齢年金を確立していたスウェーデンが、その方向を徹底するかたちで導入したもので、給付は拠出とは無関係に一律とされ、また拠出はこの時点では依然として所得比例型であったが、その水準は低位で象徴的な意味を出るものではなく、事実上租税によって運営される制度となっていた。しかし、産業構造が変容しホワイトカラーが台頭すると、こうしたミニマムな年金水準でその要求を満たすことは困難になる。ここでスウェーデンは、公的年金の大幅拡大か民間保険の台頭かという岐路に立ったが、結局、社民政権のイニシアティヴで1959年にホワイトカラーを包括する付加年金制度 ATP が導入された。ATP は、強制加入型の所得比例年金で、従来の年金制度の二階部分として導入された。スウェーデンにおいては、こうしてホワイトカラー層をターゲットにした民間保険の拡大が公的年金の普遍主義原理を形骸化していくことを防いだのである<sup>12)</sup>。

イギリスにおける事態の展開はこれと対照的であった。イギリスでは、フラットレートでカヴァリッジの広いベヴァリッジ年金体制を実現しながらも、インフレの亢進により、その給付水準は、現実生活を支えるうえでは問題外のものに落ち込んでいった。こうしたなかで、公共部門の職域年金や民間大企業でフリンジベネフィットとして提供される私的年金保障の領域が広がっていく。イギリスにおいても、ここで所得比例型の制度への転換によって、こうした私的年金の拡大を防ぎ、公的年金制度の基盤を拡充する方向が検討されたが、結局61年に保守党政権がおこなったのは、適用除外制度を前提にした所得比例年金の部分的な導入であった。適用除外制度により、好条件の民間職域年金への加入者は、公的年金への加入を免除される。この結果、公的年金制度自体はミニマムな周辺的制度という色彩を強めていったのである。これは年金制度におけるデュアリ

ズムの出現であった。補足給付制度のような、ミーンズテストを伴った公的扶助制度もかなりの比重を占めていくことになる<sup>13)</sup>。

保守主義レジームのハイラーキー的な社会保障システムは、こうした階層分化に対応するうえではもっとも適した存在であった。ホワイトカラーの台頭に際して、ドイツの場合は、年金制度の職域的な格差を維持し部分的には拡大する方向でこれに対処したのである。アデナウアー政権のもとでの1957年の年金改革は、基礎年金部分を廃止する一方で拠出比例から所得比例的な年金体系へと移行したという点で、階層分化に対する保守主義的な対応を象徴するものであった。これに先だって、占領軍によってより普遍主義的な年金改革の試みがなされたが、この試みは既得権を失うことを探るホワイトカラー組合の反対もあって実現するにいたらなかった。さらに70年代にも、社民政権下で基礎年金の復活など保守主義的なレガシーの克服が試みられるが、それも不十分なものにとどまつたまま再び保守主義政権の時代へと突入するのである<sup>14)</sup>。

以上のような経緯をふりかえってみると、社会民主主義的レジームの社会保障システムが国家主導の普遍主義的な制度体系に、自由主義レジームが民間主導のデュアリズム的な制度体系に、そして、保守主義レジームが国家主導で職域的なハイラーキーをはらんだ制度体系に到達していくというエスピノン・アンデルセンの主張はおおよそ理解できる。そしてこうした制度体系を総括し、各福祉国家レジームを判定するキータームとして、エスピノン・アンデルセンが提起するのが、脱商品化 de-commodification という概念である。

脱商品化という概念は、かつてC・オッフェが、資本制社会の構造的ディレンマ、すなわち資本制社会がその維持のために公的セクターを拡大し、非価値増殖的な部門を肥大化させていく傾向を指

すために用いたことがあった<sup>15)</sup>。エスピノン・アンデルセンの場合は、公的セクターに限らず、あらゆる諸個人と家族が、市場への参加の有無を問わず、社会的に承認されている生活水準を享受できる程度を指す。それは、資本制社会の構造的ディレンマというよりも、一步踏み入って、資本制社会システムの漸進的な変容=社会主義化をとらえる指標として構成されたものである<sup>16)</sup>。今日の福祉国家がかかる多様な課題のなかで、脱商品化がそのパフォーマンスをとらえる指標として唯一のものか、あるいはエスピノン・アンデルセン自身が操作化した指標が、どこまで脱商品化の実態をとらえているかとなると問題も残るが、システム変容をとらえる指標として枢要なものであることはたしかである。

エスピノン・アンデルセンの具体的な作業としては、平均的賃金水準に対する公的年金給付の最低水準の比率、平均的な所得に対する年金給付の割合、年金受給資格を得るために必要な拠出期間、個人によって負担される年金財政部分の比率、年金受給可能人口に対する実際の年金受給人口の割合の5つの指標から、各国の脱商品化度を測定している。そして、スカンディナビア諸国において脱商品化度が高く、英語圏諸国において低位、そして大陸諸国において脱商品化度は中位になるという3つのクラスターを発見し、脱商品化度が基本的に3つの福祉国家レジームに対応しているという結論を得ている<sup>17)</sup>。以上の議論をまとめると表1のようになろう。

### III 労働戦略とコーポラティズム

さて、以上のような骨格をもった福祉国家レジーム論は、福祉国家形成要因論争における一連の計量テストの結果をふまえ、ティトマス以来の社会政策ないし福祉国家類型論を数量的データと歴

表1 年金体制からみた福祉国家レジーム

福祉国家レジーム(例)	年金体制	階層化の方向	脱商品化度
社会民主主義レジーム（スウェーデン）	国家主導的（普遍主義）	普遍主義的	高
保守主義レジーム（ドイツ）	国家主導的（ハイラーキー）	ハイラーキー的	中
自由主義レジーム（イギリス）	民間年金の比重高い	デュアリズム的	低

史的考察によって発展させたものとして、大きな意義をもっている。ただ、その問題点としてここでとりあえず指摘できるのは、エスピノ・アンデルセンの議論が、福祉国家レジームの決定要因として、労働者階級を中心とした階級動員、諸階級・階層間での政治的同盟、制度的な遺制の3つを挙げながらも、議論の構成としては初期の階級同盟に規定された制度的遺制の問題をもっとも重視し、3つの福祉国家レジームのその後の軌跡を、この時点で方向づけられたかに論じていることである。

各福祉国家レジームの展開は、各レジームの命名からもうかがえるように、その形成期に埋め込まれたバイアスの拡大再生産過程であるかに描き出される。部分的には言及されるにせよ、全体としては後景に退かされることになったのは、各国における労働戦略とコーポラティズムの問題である。つまり、労働者階級の動員が、いかなる戦略的展望のもとに、いかなる制度的機制をとおしておこなわれたのか、とくに経済成長と福祉の関連をめぐって、どのような政策リンクエージが追求されたのかという問題である。

福祉国家レジーム論のこのような問題点を補おうとする際に、有益な示唆を与えるのは、R・ミシュラの福祉国家類型論であり、H・ウィレンスキーとL・ターナーによる比較コーポラティズム論である。

たとえば、ミシュラが福祉国家を類型化する場合に注目するのは、福祉国家の制度的構成そのもののよりも、それを支える政策過程の特質と政策リンクエージのあり方である。かかる観点からミシュラが提起するのは、統合的福祉国家 Integrated Welfare State と分散的福祉国家 Differentiated Welfare State という類型である。統合的福祉国家とはスウェーデンやオーストリア等を指し、その特質は、労働側の強いコミットメントのもと、コーポラティズム的に編成された政策過程において、社会政策が経済政策との密接な連携のもとに展開されるということにある。これに対して分散的福祉国家においては、政策過程が多元主義的であるために、政策体系も各集団の部分的利益をバ

ラバラに反映したものとなって一貫性がない。また、経済政策は、ケインズ主義的需要管理を出るものではなく、社会政策とのリンクエージを欠き、福祉国家を下支えできない。ベヴァリッジ体制の凋落は、ミシュラによれば、イギリスが結局は分散的福祉国家=ケインズ-ベヴァリッジ・モデルの枠を出なかったからである<sup>18)</sup>。

コーポラティズム論の視角からほぼ同様の議論を展開しているのが、ウィレンスキーとターナーである。彼らの先進工業国8カ国を対象にした比較研究によれば、スウェーデン等の「民主的コーポラティズム」諸国、つまり労働運動の組織化がすすみその政策過程への参加が構造化されている諸国においては、社会政策、所得政策、産業政策、労働市場政策のリンクエージが密であり、その結果、マクロな経済実績においても良好なパフォーマンスをみせてきた。逆にいえば、こうした経済実績が社会政策の財政基盤を確保したのである。ところが、イギリスのような「限定されたコーポラティズム」(多元主義と読みよう) 諸国においては、そのような政策リンクエージが実現していない。その結果、マクロ経済の指標を見る限り、パフォーマンスは劣っており、社会政策の展開も妨げられているのである<sup>19)</sup>。

こうした議論をも念頭に置きつつ、社会民主主義レジームとしてのスウェーデンにおける労働戦略とコーポラティズムを、自由主義レジームとしてのイギリス、保守主義レジームとしてのドイツと対比させつつみていこう。

スウェーデン福祉国家をコーポラティズムが支えたという見方は、とくに新しいものではない。ただし、その具体的な連関については、必ずしも明らかにされてきたとはいえない。ここでとりあげたいのは、コーポラティズムの枠組みに依拠した労働戦略と政策リンクエージの内容であり、その福祉国家との連関である。

スウェーデン社会民主党政権下で主導的なブルーカラー労組 LO を中心に構築された労働戦略はレーン・モデルとして知られるもので、その特徴は、産業構造の高度化および経済成長と労働運動の基盤拡充を同時実現することを目指した点に

あった。それは、抑制的な需要管理政策、積極的な労働市場政策、そして労働側による連帯主義的賃金政策によって構成される政策リンクエージに基づくものであった。その具体的な内容は以下のとおりである<sup>20)</sup>。

まず、ケインズ主義的な需要管理と、産業分野を問わず同一労働同一賃金の原則を貫く連帯主義的賃金政策を組み合わせて、後進的な産業部門や非効率的な企業にとって厳しい環境がつくりださる。公共投資等の需要管理策は規模の点で抑制され、必ずしも後進的な部門にまで恩恵がゆきわたらないようにされる。さらに後進的な部門は、連帯主義的賃金政策により先進的なセクターと一緒にレベルの賃金水準を強いられるために、生産性を上げないかぎり衰退を余儀なくされる。結果的に産業構造の高度化が市場における競争を前提として進行することになるが、ここでスクラップ・アンド・ビルトのダメージを労働側が被ることを最小限にするため、積極的労働市場政策により、衰退部門から排出される労働者の先進部門への移行を、職業教育や職業紹介等の活動をとおして国が責任をもって保障する。このようななかたちで、福祉国家形成の経済的基盤を強化しつつ、同時に労働側の連帯を強化することが目指されたのである。

レーン・モデルが現実に作動し、これがスウェーデン福祉国家の発展へと連動していくためには、スウェーデンの集権的なコーポラティズムに支えられることが不可欠であった。スウェーデンのコーポラティズムについて、ここでは次の2つを区別しておくことにしたい。

それは第一に、賃金や労働条件の決定にかかわる労使の中央交渉システムである<sup>21)</sup>。レーン・モデルが同一労働同一賃金の連帯主義的賃金政策を前提にしていたことは既述のとおりであるが、このような職務評価体系表を作成することは、集権的なスウェーデン労組にとってもきわめて困難な課題であった。実は、こうした職務評価体系表に代わって、連帯主義的賃金政策を支えたのが、53年から導入された労使の中央交渉システムだったのである。労使中央交渉においては各セクターご

とに集権的な賃金決定がおこなわれることにより、同一労働同一賃金に近い賃金体系がつくりだされていった。労使中央交渉システムは、当初経営サイド(SAF)からの呼びかけで開始され、労働側はさほど乗り気ではなかったが、これがレーン・モデルの執行に不可欠であることが認識されてからは、労働側はむしろ積極的に中央交渉システムを支持するようになる。こうして労使の中央交渉システムは、ある意味で所得政策に代替する機能を果たすことによって経済成長を支え、間接的に福祉国家形成の土台となった。その意味でこれは所得政策(代替)型のコーポラティズムとみることができる。

第二には、政策過程の各所に組み込まれた、行政委員会 *styrelse* や調査委員会 *kommittéer* 等の機関への労働側の参加である<sup>22)</sup>。こちらは一般政策過程型のコーポラティズムであり、福祉国家形成にあたって、より直接的に労働側の利益を表出する回路となつた。行政委員会は、各省のもとで実際の政策形成と執行に携わる80近い庁の中核に位置する機関である。各庁の長官はこの行政委員会に服属するかたちになっている。たとえば積極的労働市場政策を担当するのは労働市場庁であるが、ここでの行政委員会は労働代表優位で構成され、こうした勢力関係が積極的労働市場政策の遂行に伴う労働者の負担を最小限にするうえで重要な意味をもっていた。また、調査委員会は、個別の政策課題に対応して隨時設置されるもので、通常300から350の調査委員会が活動をしているといわれる。いずれも、かなりの比率で労働代表が参加しており、こうした機関が政策過程においてもつ重要性は、わが国の審議会や私的諮問機関の比ではない。実際に、46年の国民年金法改正に関する政治過程においても、また、59年の付加年金制度の形成過程においても、調査委員会における労働側のイニシアティヴが重要な役割を果たした。

自由主義レジームに属するとされたイギリスの場合でも、保守主義レジームに分類されたドイツの場合でも、その福祉国家としての発展に限界があった背景には、ミシュラやウィレンスキー／ターナーが強調するように、政策過程のコーポラテ

イズム化が不十分で、社会政策が経済政策としっかりしたリンクを実現しえなかつた事実がある。

両国にスウェーデンのコーポラティズムに対応するものが存在しなかつたわけではない。政策過程への労働参加を媒介するコーポラティズムとしては、イギリスの全国経済発展委員会(NEDC)や労働力サービス委員会(MSC)、保健・安全委員会(HSC)等、政・労・使の三者協議機関がある。また、より所得政策にシフトしたコーポラティズムとしては、イギリスの場合は64年以降の全国物価所得委員会(NBPI)、74年から三次にわたって試みられた「社会契約」(Social Contract)が、ドイツの場合は66年から77年までの「協調行動」(Konzertierte Aktion)がしばしば挙げられる。しかし、スウェーデンの場合と比べて指摘できるのは、ドイツとイギリスにおいては、こうしたコーポラティズム的試みがしばしば場当たり的で相対的に短命であり、相互の連携と持続性を欠いていたこと、しかもこうした機関を舞台として労働側が一貫した労働戦略を追求することができなかつたことである。その意味で、山口定がイギリスやドイツのコーポラティズムを「危機管理型」としてスウェーデンの「成長促進型」と対比するのは、首肯しうる類型化である<sup>23)</sup>。

イギリスの場合、決して労働側が弱体であったわけではない。しかし、そのパワーは主要には職場集団レベルでの戦闘性として發揮され、労働側が経済総体にイニシアティヴ行使することはなかつた。労使関係におけるいわゆるウォランタリズムである。60年代に入ってから、ドノヴァン委員会報告をはじめとしてこのウォランタリズムを修正しようとする提案がいくつかなされ、また所得政策も何度も試みられてきた。しかし、そのいずれもが実現せずに終わるか、あるいは第一次ウィルソン政権やヒース政権におけるように、上からの強権的な所得政策となって失敗していった<sup>24)</sup>。

シティの金融資本が、産業構造を転換させる経済政策に無関心であったこともあり、ミシュラやウィレンスキー／ターナーの指摘にあったように、イギリスの政策過程は統合性を欠き、諸政策のリ

ンケージは実現されなかつた。ビジネスサイクルに受動的に対応するトップ・アンド・ゴー政策が繰り返され、イギリス経済の構造改革はなされないまま、その地盤沈下は深刻化した。こうして、少なくとも当時としては先進的な社会政策モデルであったベヴァリッジ体制は、経済政策面での下支えを欠くなかで、実質的な給付水準を低下させ、その意義を減じていったのである<sup>25)</sup>。

そして、福祉国家が未成熟であるという事実は、労働者にとって所得政策に協力するインセンティヴの低下を意味し、今度は逆にコーポラティズムの成立条件を弱めていく。第二次ウィルソン政権およびキャラハン政権における一連の「社会契約」は、74年の第一段階においてこそバーゲニングの素材として、老齢年金、児童手当の改善や住宅政策の強化など、従来の所得政策に比べればはるかに具体的な政策パッケージが用意された。しかし、それはイギリス福祉国家の再編にむすびつくものではなく、キャラハン政権に移ってからの「社会契約」第二段階、第三段階においては、政府からの提案の中身は小規模の減税に絞られていって、労働側のインセンティヴをそいだ。山猫ストライキが頻発し、77年の夏に「社会契約」は事実上終焉した<sup>26)</sup>。

イギリスに比べると、ドイツのケースはその評価が分かれてくる。ドイツは戦後経済においてスウェーデン以上の実績をあげたが、論者によつてはこれをドイツにおけるコーポラティズムの成熟から説明しようとするのである。産別の交渉を軸とするドイツの労使関係は、スウェーデン的な中央交渉を欠いている。通常ドイツにおけるコーポラティズムの事例とみなされるのは、60年代の後半、大連合政権下で社会民主党の蔵相シラーのイニシアティヴによって導入された政・労・使を中心とした協議機関、すなわち「協調行動」である。

「協調行動」は、イギリスの事例に比べるとある程度の内実を伴っていたといえるかもしれない。労組リーダーは、ランクアンドファイルの激しい反発のなかで、一定の賃金抑制や社民党への選挙協力をおこなつた。その代償として、たとえば69

表2 3カ国の経済実績と社会支出

	1950~74			1975~79			1980~84			SS/GNP	SS/GNP
	失業率	成長率	インフレ率	失業率	成長率	インフレ率	失業率	成長率	インフレ率	1954~74	1977~79
スウェーデン	1.7	3.2	5.1	1.9	0.2	13.3	2.8	1.4	9.5	15.5	30.6
(西)ドイツ	2.6	4.7	3.8	3.6	2.6	4.4	6.3	1.0	3.7	18.9	26.2
イギリス	2.7	2.3	5.0	4.5	1.9	16.4	9.5	0.5	9.6	12.7	15.8

注：数字は%。SS/GNPはGNPに対する社会支出の期間平均。

出典：H. Wilensky & L. Turner, *Democratic Corporatism and Policy Linkages*, Univ. of California Press, 1987. 各指標については、同書のAppendix B 参照。

年には加療中の所得保障が実現され、72年には年金制度の部分的改革と基礎年金の再導入がおこなわれた。しかし、「協調行動」の影響力については、これを過大視するわけにはいかない。

第一に、「協調行動」は、労組、雇用者団体、政府当局、連邦銀行等の参加団体にとって、あくまで情報交換の場であり、そこでのコミュニケーションや賃金ガイドラインはなんら拘束力をもつものではなかった。ドイツにおいては連邦銀行の強い自律性がしばしば政府にとって整合的な政策リンクージの実現を妨げるが、この点でも「協調行動」が事態を開拓することはできなかった。とくに参加メンバーが拡大し、50前後の団体が連邦経済省に集まるようになると、逆にその実質的な機能は後退していった。労働側の賃金要求が、ガイドラインの範囲内に収まったのは、67, 68, 72年のラウンドに限られていた<sup>27)</sup>。

第二に、「協調行動」のなかで、労働運動内部の分権的構造は克服されなかった。DGBは傘下の組合の責任ある代表としてふるまうことはできず、加盟労組はおのれの独自の立場で発言した<sup>28)</sup>。スウェーデンの金属労組とは異なり、ドイツの金属労組は、労働運動の内部で安定したリーダーシップを發揮する立場になかった。相対的に恵まれた賃金条件を維持したまま、運動方針においてはむしろ急進的であるドイツ金属労組に反発し、建設や化学、鉱山・エネルギー労組は、より稳健な路線で賃金条件の底上げを目指した。こうした対立をはらみながら、DGB内部でのイニシアティヴは、少なくとも80年代に入るまでは、後者の路線によって担われていったのである<sup>29)</sup>。

結局のところ「協調行動」は、ドイツ福祉国家のハイラーキー的性格を変えたり、その持続的拡

大の基盤となることはできなかったのである。その成果のひとつとして鉄鋼・石炭に限定されていた共同決定法の拡大が実現されたが、皮肉なことにこの共同決定制度の拡大自体が、労働側の企業経営に対するコミットメント強化を強める結果となり、労働運動の遠心化をひきだした。こうしてドイツにおいても、中央レベルでのコーポラティズムは持続せず、他方で労働運動の遠心力が強まるなか、保守政権の時代に突入していく。

イギリスの場合も、ドイツの場合も、戦後福祉国家レジームの展開は、形成期に刻印された遺制に拘束され続けただけでなく、労働戦略やその基盤としてのコーポラティズムにおける限界が大きな意味をもっていたのである。

### むすびにかえて：社会民主主義レジームの揺らぎ

先進資本主義体制についての「収斂説」が主張するところとは異なり、福祉国家レジームは、それぞれに異なった軌跡を描いてきた。それでは、今日の資本制社会が経験しているドラスティックな変容は、それぞれの軌跡にどのような影響を与えていくのであろうか。3つの軌跡はいっそその懸隔を広げていくのだろうか。それとも、新たな収束点をみいだしていくのだろうか。最後に若干の展望を示して本稿を締めくくろう。

資本制社会のドラスティックな変容とは、いうまでもなくグローバリゼーション、サービス化、ソフト化、高度情報化等を契機とするものである。重厚長大型の大量生産社会、あるいはフォーディズム社会は、高度ME化をテコとするフレキシブルな生産の社会、ポスト・フォーディズム的社

会へ転化していく<sup>30)</sup>。

福祉国家形成の政治的要因に注目してきた本稿の観点からすれば、こうした社会変容がコーポラティズムや労働戦略の基盤にどのような変化をもたらすかが大きな関心事となる。自由主義レジームや保守主義レジームについていえば、ポスト・フォーディズム的な社会変容は、もともと強固ではなかったコーポラティズムや労働戦略の基盤をいっそう侵食していったという見方が強い。フレキシブルな生産への志向は、不安定雇用層の拡大をとおして労働市場のデュアリズムをうみだす。産業構造の変化は労働側のインタレストをいっそう錯綜したものとしていく。こうして労働戦略の基盤が弱まるなか、こうした傾向を人為的に拡大する保守派の労働立法改革もあって、福祉国家レジームの政治的基盤は揺らいでいく。サッチャー政権における社会保障制度改革（ファウラー改革）やコール政権下での医療・年金改革はこうした流れのなかに位置づけることができる<sup>31)</sup>。

これに対して、福祉国家の社会構造への浸透が進んでいる社会民主主義レジーム、とくにスウェーデンでは、ポスト・フォーディズム化がそのまま福祉国家の解体を招くことはなく、むしろ自由主義レジームや保守主義レジームとの距離が拡大していくという見方がある。たしかに、スウェーデンでは労働市場の積極的活動や普遍主義的な社会政策をとおして、労働市場のデュアリズムは最小限に抑えられているし、福祉国家に関しても、社会民主主義レジームの骨格は維持されている。しかしながら、福祉国家の政治的・社会的基盤に目を向けるならば、ポスト・フォーディズム化の趨勢は、スウェーデンにおいてもコーポラティズムの解体をすすめ、従来の労働戦略を機能麻痺に陥れている事実を看過することはできない<sup>32)</sup>。

スウェーデンのコーポラティズムの危機は、ポスト・フォーディズム化に伴う産業構造および生産過程の変容のなかで、労働側のインタレストが複雑に分化したことによる。国際競争力を備えた競争的セクターと非競争的セクター、ブルーカラーとホワイトカラー、民間セクターと公的セクターで利益分化がすすみ、全体として遠心

力が増しているのである。こうしたなか、労使中央交渉システムについては解体傾向が強まり、また一般政策過程型のコーポラティズムである調査委員会も整理される傾向にあるという。中央交渉システムについてのみ簡単にみよう。

競争的セクターと非競争的セクターの連携は、スウェーデンのコーポラティズムと労働戦略の重要な前提であったが、1983年は、競争的セクターが集結する金属労組が中央交渉を離脱し、独自交渉をおこなうなど、この前提が揺らいでいる。さらに、同年、3つのホワイトカラー労組も中央交渉カルテルであるPTKを離れたが、こちらは中央交渉にブルーカラーの賃金上昇水準への追随傾向があることを嫌ってのことであった。さらに、1986年には金属労組の幹部が公的セクターの労組を民間セクターの成果に寄生する「カッコーの雛」に警えた発言をおこない、大きな波紋を投げかけた。90年代半ばに予想されるスウェーデンの統合EC加盟は、コーポラティズムの諸アクターの利害関係をいっそう複雑にするといわれている。

こうしたなかでスウェーデンの労使中央交渉は、分権化の道を辿る。84年には、56年以来初めてSAFとLOの中央交渉がおこなわれず、86年、87年には社民党政府の強いイニシアティヴと所得政策的介入で中央交渉が復活したものの、88年には再び分権化が強まり、とくにPTKの構成労組はすべて独自交渉をおこなった。また、個別の企業レベルにおける賃金ドリフトも拡大し、賃金上昇分のほぼ6割が賃金ドリフト分が占めるにいたっている。

中央交渉の解体傾向のなかでスウェーデンの労働戦略は機能不全に陥る。完全雇用とインフレ抑制が両立しなくなり、80年代に入って深刻化したインフレ体質は、スウェーデンの経済成長率を押し下げている。積極的労働市場政策と産業構造の高度化多くの困難を抱え込み、とくに生産過程の高度情報化のなかで、先端部門へスマートに労働力を送り込むことが難しくなっている。他方で、後進部門のスクラップ化も支障をきたし、保守政権が82年までにここに多額の産業補助金をつぎこんだ結果、財政赤字が深刻化し、福祉財政を圧迫

することになった。

現在のところ、社会民主主義レジームとしてのスウェーデン福祉国家が危殆に瀕しているとはいえない。76年から82年までの保守政権期をふくめて、住宅利子補給金や食料補助金、あるいは年金の物価指数連動率など、どちらかといえば周辺的な領域について、若干の抑制があったほかは、社会民主主義レジームとしての水準は維持されている。そればかりか、80年代の後半においては、88年の医療保険改革、89年から91年にかけての育児休暇における所得保障期間の延長、児童ケアプログラムの拡充など、部分的には社会保障プログラムの拡大もおこなわれてきた。安易な福祉国家破綻論に同調することはできない。しかし、福祉国家の基盤としてのコーポラティズムと労働戦略について、先にみたような解体傾向が進行していることも事実なのである。ポスト・フォーディズム的社会変容のなかで、自由主義レジーム、保守主義レジームのみならず、社会民主主義レジームもまた揺らいでいるのである<sup>33)</sup>。

#### 注

- 1) 抽稿「福祉国家の形成と類型——比較福祉国家研究序説——」(『法学新報』第95巻第11・12号、1989年)を参照のこと。その他論争のサーベイとして、E. Trousdell et al., "Bibliographical Essay: Organizing Principles and Issues in the Welfare State Literature," in N. Furniss (ed.), *Future for the Welfare State*, Indiana Univ. Press, 1986. M. Shalev, "Class Politics and Western Welfare State," in S. E. Spiro/E. Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State*, Academic Press, 1983. H. Uusitalo, "Comparative Research on the Determinants of the Welfare State," *European Journal of Political Research*, Vol. 12, 1984.
- 2) H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Univ. of California Press, 1975 (下平好博訳『福祉国家と平等』、木鐸社、1984年), 109頁以下参照。なお、ウィレンスキーは、その後、先進工業国に対象を限定し、コーポラティズムの成立と福祉国家の関連に研究の焦点を移していく。
- 3) A. J. Heidenheimer/H. Heclo/C. T. Adams, *Comparative Public Policy*, St. Martin's Press, 1975, pp. 257-258.
- 4) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, pp. 118-120.
- 5) 福祉国家の類型モデルとしては、以下のものを参照。W. Korpi, "Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?" *European Sociological Review*, Vol. 1, No. 2, 1985, p. 112. N. Furniss/T. Tilton, *The Case for the Welfare State*, Indiana Univ. Press, 1977, pp. 14-17. M. G. Schmidt, *Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, Campus, 1982, s. 219. C. Jones, "Types of Welfare Capitalism," *Government and Opposition*, Vol. 20, No. 3, 1985, p. 335. D. Sainsbury, "Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 14, No. 1, 1991.
- 6) R. M. Titmuss, *Social Policy*, George Allen & Unwin, 1974 (三浦雅夫監訳『社会福祉政策』、厚生閣、1981年), 訳書27-29頁。
- 7) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, pp. 26-33. 以下同書をTWWCと略記する。同じく"Power and Distributional Regimes," *Politics & Society*, Vol. 14, No. 2, 1985, pp. 231-234. G. Esping-Andersen and W. Korpi, "Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism," in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford Univ. Press, pp. 185-199.
- 8) TWWC, p. 29.
- 9) G. Esping-Andersen, *Politics against Market*, Princeton Univ. Press, 1985, pp. 149-155.
- 10) TWWC, pp. 30-31.
- 11) TWWC, p. 24.
- 12) TWWC, p. 26 の他、46年の国民年金法については S. E. Olsson, *Social Policy and Welfare-State in Sweden*, Arkiv. 1990, pp. 90-107. 59年の付加年金については、S. Hadenius/B. Molin/H. Wieslander, *Sverige efter 1990: En Modern Politisk Historia*, Bonniers, s 202 ff. H. Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale Univ. Press, 1974, pp. 228-253.
- 13) TWWC, p. 25. ベヴァリッジ体制の変容については、山崎泰彦「ベヴァリッジ体制と年金政策の転換」(小山路男編著『福祉国家の生成と変容』、同文館、1983年所収)が有益である。
- 14) TWWC, p. 25. 戸原四郎「西ドイツにおける社会保障の展開」(東京大学社会科学研究所編『福祉国家2 福祉国家の展開(1)』、東京大学出版会、1985年)をあわせて参照のこと。
- 15) C. Offe, *Contradictions of Welfare State*, Hutchinson, 1984, pp. 14-19.
- 16) TWWC, p. 37. G. Esping-Andersen, "Citizenship and Socialism: Decommodification and Solidarity in Welfare State," in G. Esping-Andersen,

- sen et al. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy*, M. E. Sharpe, 1987, p. 86.
- 17) *TWWC*, pp. 47-54.
- 18) R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester Press, 1984, pp. 101-120. 新保守主義の出現以降の動きをふまえたミシュラの類型論の展開は, R. Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester Press, 1990 をみられたい。
- 19) H. Wilensky/L. Turner, *Democratic Corporatism and Policy Linkages*, Univ. of California Press, 1987.
- 20) レーン・モデルについては、A. Martin の次の二論文がすぐれている。“The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy : The Swedish Case and Its Implications,” in C. Crouch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, Croom Helm, 1979. “Trade Unions in Sweden : Strategic Responses to Change and Crisis,” in P. Gourevitch et al., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany, and Sweden*, George Allen & Unwin, 1984.
- 21) 概要については、L. Forsebäck, *Industrial Relations and Employment in Sweden*, Swedish Institute, 1980.
- 22) 行政委員会については、P. Vinde/G. Petri, *Den Svenska Statsförvaltningen*, Prisma, 1976. B. Rothstein, “State and Capital in Sweden : The Importance of Corporatist Arrangements,” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No. 3, 1988. 調査委員会については、H. Heclö/H. Madsen, *Policy and Politics in Sweden*, Temple Univ. Press, pp. 12-15.
- 23) 山口 定「ネオ・コーポラティズムと政策形成」(『日本政治学会年報』1983年度, 岩波書店, 1984年)を参照。
- 24) イギリスにおける所得政策の展開に関しては、高橋克嘉『イギリス労使関係の変貌』, 日本評論社, 1987年が包括的である。
- 25) A・ギャンブル(都築忠七／小笠原欣幸訳)『イギリス衰退100年史』, みすず書房, 1987年, 149頁以下参照。
- 26) 菊地光造「社会契約とイギリス労働運動」(『月刊労働問題』1978年2月)および川上忠雄「社会契約の崩壊」(『月刊労働問題』1979年8月)。
- 27) M. Hudson, “Concerted Action : Wage Policy in West Germany, 1967-1977,” *Industrial Relations Journal*, Vol. 11, 1980.
- 28) F. W. Scharpf, *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Cornell Univ. Press, 1991, p. 121.
- 29) P. Swenson, “Labor and Limits of the Welfare State : The Politics of Intra-class Conflict and Cross-Class Alliances in Sweden and West Germany,” *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 4, 1991, pp. 388-392.
- 30) とりあえず拙稿「ポスト・フォーディズムにおける社会と国家」(『経済評論』第38巻, 第5号, 1989年)を参照。
- 31) フォーディズム以後の社会における労使関係と福祉国家の変容について概観したものとして, S. Lash/P. Baggaley, “Arbeitsbeziehungen im disorganisierten Kapitalismus : Ein Vergleich von fünf Nationen,” *Sozial Welt*, Jahrgang 39, Heft 3, 1988. B. Jessop, “Der Wohlfahrtstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus,” *Prokla*, Heft 65, 1986.
- 32) 以下, 80年代以降のスウェーデンにおける労使関係の変容については, 主要には以下の文献による。 N. Elvander, *Den Svenska Modellen : Löneförhandlingar och Inkombtpolitik 1982-86*, 1989, s 78 ff. K. Ahlén, “Swedish Collective Bargaining under Pressure : Inter-Union Rivalry and Incomes Policies,” *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 27, No. 3, 1989.
- 33) 80年代におけるスウェーデン福祉国家の動向はたとえば次のものが有益。S. E. Olsson, *Social Policy and Welfare State in Sweden*, pp. 245ff. 戸原四郎「スウェーデン経済と福祉国家の現状」(東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家』, 東京大学出版会, 1988年)。

(みやもと・たろう 立命館大学助教授)