

書 評

OECD, *the Welfare State in Crisis*, Paris 1981.

—An Account of the Conference on Social Policies in the 1980's.—

山 田 雄 三

1 本書『福祉国家の危機』は、1980年10月にパリで開催された OECD の会議、すなわち「1980年代における社会政策をさぐる会議」の報告書である。タイトルに危機という語を使っているが、福祉の志向そのものを否認しているわけではない。ここ数年来経済困難期に直面して、福祉のエスカレーションを抑えざるを得なくなっているのは事実であるが、要は経済とのかかわりを考えて福祉政策（英語ではむしろ社会政策）を見直すにあり、この点について意見を交換しようというのが会議の目的である。

日本でもしきりに福祉見直しが叫ばれている。さまざまな意見があって、人々は福祉政策の将来に不安を感じている。この際、福祉の先輩国たる西欧諸国での問題の取り組み方を知ることは有意義であろう。西欧では戦後1950年代と60年代とは、経済も福祉も比較的順調に進んできたが、やがて70年代になるとインフレと失業に悩まされ、その経済困難は今日までつづいている。これを背景として福祉国家の「危機」が問題になる。日本はいまのところそれほどひどい経済困難に直面していないが、経済と福祉との調整はいまのうちに真剣に考えておく必要がある。

2 まず本書冒頭の B. V. レネップ Lennep 氏 (Secretary-General of the OECD) の「開会の辞」を注目しなければならない。それは会議全体の総括的な発言とみてよい。福祉国家における政策は民主的討議によって決められるべきものであり、国が恩恵や保護を上から与えるようなものではない。もし福祉国家という概念が官僚主義への偏向を含むおそれがあるならば、むしろ福祉社会という概念に置き換えたほうがよい。民主主義社会に

おいて人々の態度が「草の根」的になることが、福祉国家の打開のために必要なのである。ただし、民主主義を地盤としながらも、なお福祉に関して国の果たすべき役割は認められなければならない、それには次の4項があげられる。第1は雇用政策による労働報酬の確保、第2は市場システムを超えて分配の公平、第3は個人的処置のむずかしい社会的リスクへの対策、第4は貧困層への所得移転、これである。

福祉国家よりもむしろ福祉社会、官僚主義よりもむしろ民主主義という発想は、会議における他の討論者の発言のなかにもみられ、おそらくレネップ氏は会議での討論の基調をとらえて、以上のように要約したのであろう。見出しは「開会の辞」となっているが、むしろ討論を聞いたうえでの「緒言」というべきものであろう。

福祉に関する国の役割については、別の箇所に J. R. ガッス Gass 氏 (OECD Secretariat) の類似の発言 (p. 74) があることを注意したい。ガッス氏は、(i) 社会的リスク防止の社会保障、(ii) 教育・住宅などのサービス提供、(iii) 個人的福利の増進、(iv) 救貧以上の再分配、をあげている。前述のレネップ説は(iii)と(iv)とを除いているとみられるが、それは経済困難に直面している今日の場合、国の役割として、できるだけ低い段階の福祉対策に限定しようとしているためであろう。

3 以上のレネップ氏の発言につづいて、社会学者 A. H. ハスリー Hasley 教授 (オックスフォード) と経済学者 V. ハルベルスタット Halberstadt 教授 (オランダのライデン) の2報告が収録されている。つまり社会学者と経済学者との2人

の代表が、それぞれ社会学および経済学の側から、総括的報告を行ったものであって、会議では一番最後の第7セッションで、それまでの討議をふまえて報告したものを、書物としては順序を変えて先に出したのである。

福祉政策の問題はまさに経済と社会とのからみ合いである。とくに今日の問題は、成長に関する経済政策と福祉に関する社会政策との再調整が考えられなければならないので、2人の代表学者の総括的発言は注目してよい。経済と社会とを関係づける場合、戦後社会学も経済学も専門化されて、両者の縄張りは強調されすぎている。たとえば経済学者は経済効率という視点のみを重視し、これにかかわりのない問題はとりあげようとしない。社会的ニードそのものの必要や実現については、経済外の問題とされる。他方、社会学者は経済効率にかかわろうとせず、財政とか財源といえば、福祉のニードを圧迫するものとしかみない。こういう専門化の弊は日本などでも一般にみられるところであるが、ここでの2報告は、それぞれの立場に立ちながら、相互の関連を意識的にとりあげようとしている。

しからば経済と福祉（社会）とはどのように関連づけるべきか。経済成長が鈍化すれば福祉要求は圧迫されざるを得ないことはたしかであるが、さりとて必要な福祉要求は簡単に抑制してはならない。経済と福祉との間には一種のディレンマがある。ハスリーによれば、失業やインフレの経済不安が増せば、そのことからむしろ福祉政策が必要になるのだが、同時に経済不安は再分配政策をむずかしくするのであり、このディレンマこそ福祉国家の危機の意識につながるのである。ハルベルスタットによれば、経済そのもののなかにも、成長のための投資と生活のための消費との間にはディレンマの関係があり、それが経済と福祉との間のディレンマに結びつくのである。しかも、そういう事態の認識から直ちに合意が導かれないところに、ディレンマのディレンマたる所以があるのである。

経済と社会とは対立しながら連繫を必要とし、連繫しながら対立に走るのである。成長なければ

福祉は実現せず、福祉なければ成長は名目に終わるほかないが、いずれかが行き過ぎれば他方の反駁を招く。今日の福祉国家の危機はこういうディレンマにもとづくのである。ここでの2報告から、われわれは何よりもまず以上のディレンマ意識を学ぶのであり、経済と社会との関連といっても、単に学際的にみるというような生ぬるいものでないことを知るのである。

4 いま本書の順序にしたがって、レネップ氏の「開会の辞」と2人の代表学者の報告とを簡単に紹介したが、前に述べたように、これらは会議での討論をふまえて総括を試みたものである。会議での討論は、もっと多様なトピックスをとりあげているし、意見もさまざまに分かれていること、いうまでもない。こういう会議では、意見の一致した結論を打ち出すというよりは、問題の所在を明らかにすることが大切であり、前述の総括報告もそういう意味で読むべきであろう。本書では、さらに続いて、7つのセッションの討論の要約が述べられている。詳しいことは省くが、ここで7つのセッションの各トピックスと報告者・討論参加者の人数を示すと、次の如くである。

第1セッション——「1980年代の社会政策への挑戦」。OECD事務局（ガッス氏）による問題提起と企業側・労働側の2報告があり、報告者を含んで討論者は8名。

第2セッション——「経済政策と社会政策との関係」。最近の低成長による両者のギャップと今後の再調整の必要。3報告を含んで討論者は6名。

第3セッション——「平等と効率」。経済と社会のギャップの反映、再分配の意義と限界、メリトクラシーの普及。1報告を含んで討論者は5名。

第4セッション——「価値観の変化と1980年代政策との関係」。民主化、住民運動、脱工業社会。4報告を含んで討論者は5名。

第5セッション——「仕事、余暇、雇用」。時間短縮、労働の配置、完全雇用は国家政策だけではできない。2報告を含んで討論者は5名。

第6セッション——「役割と責任に対する新しい展望」。国だけではできない、福祉国家から福祉社会へ。4報告を含んで討論者は6名。

第7セッション——「1980年代の社会政策の策定」。A.H. ハスリー教授および V. ハルベルスタット教授の総括的報告を含んで討論者は9名（日本から経企庁の小金氏参加）。別に OECD 側および座長による結論的意見あり。

これら各セッションの討議の要約は p. 33 から p. 70 にわたってきわめて要領よくまとめられている。つまり会議に提出された諸報告（本書の p. 71以下に第2部として収録）とは別に、各セッションの討議の要約は、本書の第1部に収められている。したがって、この第1部は前述の「開会の辞」や社会学者および経済学者の総括的発言とともに、第2部の諸報告を「濾過」したものといえる。これは簡単に行われるものではない。かなりの時間をかけて報告の検討が行われ、やりとりが行われた結果なのである。とにかく言い放しの報告集や議事録の多い日本の場合、大いに学ぶべき点であろう。

5 ここで最後の第7セッションをとりあげ、討議がどのように行われ、問題探求がどのように進められたかをみよう。このセッションは F. ホルムズ Holmes 氏（ニュージーランド）の司会のもとに運ばれ、まず例の2人の代表学者の総括的報告が行われたあと、6人の討論者によってパネル・ディスカッションがなされ、ついでガッス氏（OECD）と座長ホルムズ氏との2人が結論的な意見を述べたのである。このセッションはいわば最後の総括として1980年代の社会政策と経済政策とをどのように再調整すべきかを探ろうとするものである。

社会政策と経済政策との再調整といっても、その重点をいずれにおくかによって意見が分かれる。パネル討論での多数は、どちらかというとな経済政策を重視し、社会（福祉）政策を抑えるという意見に傾いている。それは、西欧諸国が日本などと比べて一段と深刻な経済困難に悩まされており、雇用とインフレとの克服を焦眉の急としていることからみても、納得がいく。再分配よりも雇用が大切であり、平等よりも稼得（earning）が大切であるといい、また消費よりも投資が必要であるともいう。しかしこれに対しては、社会（福祉）政

策を重視すべしという反対もあり、少なくとも反対側の合意をとりつけることはむずかしいというのが多数意見である（第1セッションでの労働側の報告はいうまでもなく福祉重視である）。

ところで建前としては、社会政策は経済制約を考慮しなければならず、経済政策は社会的意義を考慮しなければならないのであって、そのために両者を結びつける制度なり計画なりを確立すべきであるという意見も、数人から発言された。

こういうパネル討論のあとを受けて、ガッス氏（OECD）は社会政策の意味解釈に注意を喚起している。すなわち、雇用政策は重視しなければならないが、これまでのようにプロテクション（保護）という観点からではなく、積極的に経済成長と結びつける観点から行うべきであるという。同氏の言葉によると、「医療は直ちに保健ではなく、学校は直ちに教育ではなく、年金は直ちに老後生活ではなく、所得は直ちに福利ではない」ことを力説すべきであるという。その意味は、財源が余裕があるからといって、医療費や年金額をふやせばよいとする考えを誠めたものであろう。ただし、財源が逼迫している今日では、むしろやり方によっては真の保健や老後生活を損なうおそれがあるということも考えられる。

座長ホルムズ氏は、今回の会議は社会政策に関する情報交換をはじめて行ったものであるが、今後さらに情報交換を組織的に進める必要があると力説する。さらに雇用政策や福祉政策は救済よりは予防を主眼としなければならないという。また、これらの政策について国の役割は依然として重要だが、国だけで果たすことはできなくなっている。経済困難はオイル・ショックに起因するというよりも、インフレなき完全雇用が不可能となり、税収が限界に達した事態そのものにもとづくのである。国以外に企業や労働の協力が必要であり、そこにこれまでわれわれが目指していた福祉国家から転じて、むしろ福祉社会にいたるという発想が必要であって、このことは本会議でかなり一致した考えといってよい、とホルムズ氏は指摘している。おそらく労使の間に完全な合意を得ることはむずかしいが、交渉の間にそういう方向づけを育

てることが大切だというのが、氏の結論である。

6 以上によって経済政策と社会政策との関連づけという本会議での基調的な論点はほぼ明らかになったであろう。その他に、責任問題とか価値問題とかいうトピックスについても興味ある討議が行われたのであるが、多岐にわたるので、ここではそこまで立ち入らない。私はいま以上のような経済政策と社会政策との関連づけという問題がわれわれ日本にとってどういう意味をもつかを付言するにとどめたい。

日本の場合は、いまのところ経済困難は西欧ほど悪化はしていない。低成長とはいっても5%前後を維持しているし、インフレも失業もそれほどひどくない。にもかかわらず、福祉についての危機意識は日本の場合もかなり強い。それは高齢化の進行が速やかなことから、近い将来において西欧以上に悪化が予想されるからであろう。しかし、問題は経済と福祉との調整であって、福祉の抑制ではない。ただこの場合、厳しい経済制約のもとで、国の役割をどのように考えるべきか。この会議の討論のなかでも、福祉を保護中心に考えるべきではないとか、個人の処理しにくい社会的リス

クへの保障をとりあげなければならないとかいう論点は、とくに注目してよい。しかも国だけで福祉政策を担うのは無理であって、民主的な地盤のもとに福祉社会への転換が必要だとする論点も深く味わうべきであろう。

それにしても、経済政策と社会政策とは相反する面があり、一般の合意を得ることは決して容易ではない。このことは厳しい経済困難のもとにある西欧ではとくに問題になる。日本では成長と所得分布とはそんなに乖離はなく（本書 p. 138の統計表参照）、労使関係も比較的モダレートに推移している。もちろん、このことは労使間に合意があったわけではない。ただ当事者が容易ならざる事態を見通し、このことがそれぞれの態度をモダレートにしたのであろう。合意よりも事態の認識が大切であることは、本会議でも多数の意見であった。しかし事態が深刻になれば、合意を得ることは容易でないであろう。そこに経済と社会、効率と平等の調整のむずかしさがあり、われわれはこの点を本書から汲みとる必要がある。

（やまだ ゆうぞう・一橋大学名誉教授）