

A. コーソン著『コーポラティズムと福祉—— 英国における社会政策と国家介入』

Alan Cawson, *Corporatism & Welfare: Social Policy and State Intervention in Britain* (Studies in Social Policy and Welfare XVII),
London: Heinemann Educational Books, 1982, 145 pp.

武 川 正 吾

本書は、サセックス大学の政治学講師アラン・コーソンによって書かれた、社会政策の政治的経済的環境を扱った書物である。政治学の最新の成果の社会政策研究に対する応用のひとつであり、社会政策の研究者、政治学の研究者の双方にとって興味深い内容を含んでいるように思われる。

現在の政治学における話題の中心のひとつはネオ・コーポラティズムである¹⁾。北欧諸国やオーストリアなどで典型的にみられる事態、すなわち、議会制民主主義の枠外にある巨大な利益集団——資本金団体や労働組合のナショナル・センターなど——のトップ同士の交渉によって国家政策がある程度決定されるような事態をさす言葉として、また、そこから引き出されるような理論的モデルをさす言葉として、コーポラティズムという言葉が「再発見」されるようになったのは、1970年代の半ば以降のことであった。以来コーポラティズムに関する多数の文献が蓄積された。

それとほぼ同じ時期、社会政策論における話題の中心は、蓄積の危機に随伴して生じた「福祉国家の危機」であった。OECDの同名のレポート²⁾はもちろんのこと、「福祉に対する巻き返し」(Welfare backlash)、「福祉国家の再私営化」(reprivatization of Welfare State)、新しい公私関係の追求など、いずれもこの「福祉国家の危機」をめぐって生じた論議である。

そして、この二つの現象は、おそらくは、まったく無縁のものではありえないだろう。先進資本主義国のあいだで長く続いてきた社会経済体制——それは「社会民主主義的合意」と呼ばれたり、

「ケインズ主義の時代」「ケインズ＝ベヴァリッジ合意」と呼ばれたりする——が、現在、転換しつつあり、そのことの一環として、こうした二つの現象が生じてきているからである。

本書は、こうした背景のもとに、イギリスにおけるコーポラティズムの議論を「福祉国家の危機」の議論に繋げようとしたものと考えることができる。

そして最後に最小ではなく、本書が書かれた背景として、やはり同じ時期におけるマルクス主義国家論の展開を指摘しなければならない³⁾。本書の中で、著者は、マルクス主義を評して、「錠は与えてくれたが、錠は与えてくれない」といい、マルクス主義にもっぱら多元主義に対する露払いの意義しか認めていない〔そして、このことを高く評価する書評子もある⁴⁾〕。しかし、本書を注意深く読んでみればわかるように、本書のなかにジェームズ・オコナーの影響を見出すことは容易であり、また、ハバーマスやクラウス・オッフエの理論に対しては、明示的にそれを取り入れているのである。

著者もまた、現在のいわゆる「福祉国家の危機」のなかで、本書を書いている。われわれの世代は、第2次世界大戦後の福祉国家を自明視しながら育ってきたけれども、われわれの子供たちは、すでに学校給食の縮小や教育支出の切り下げのなかで生きている。戦後の福祉国家は、資本主義の歴史の中では、単なるひとつの幕間にすぎなかったのだろうか。このような疑問が、著者の意識の

底にある。

著者によれば、本書は、この問題に直接答えることはないが、しかし、この問題に対する答えがいかにして求められなければならないかを示唆している。すなわち、これまで福祉国家の中で政治や経済がどのように作動してきたか、それは福祉国家以前における作動の仕方とどのように異なっているか、また、現在それはどのように変わりつつあるのか、といった点に答えることが本書の課題である。そして、これらは、現在のイギリスの社会政策研究が十分には把握していない点でもある。

著者は、まず、イギリスの社会政策・社会行政 (social policy and administration) 研究者たちが安易に前提としている政治理論・経済理論を批判することから始める。彼らは、経済理論において市場メカニズムに全幅の信頼をおく新古典派経済学を採用し、政治理論において投票を価格になぞらえる多元主義の理論を採用している。しかし、これらの理論は、これまで福祉国家内部で作動してきた政治・経済のメカニズムを十分には説明しない。市場は大企業によって支配され、政治の場には、議会制民主主義の枠外にあって影響力を行使する大規模な組織（大企業や労働組合）が存在するからである。しかし、それだけのことならば、それほど目新しい主張ではない。著者の新しさは、すでに指摘されてきた経済における二重構造——コーポリット・セクター〔大企業部門〕と競争部門——の考え方を政治の領域にまで拡張して、政治の領域をコーポリット・セクターと多元主義部門に分割した点にある。

以上のような問題意識からすると、戦後のイギリス経済はまさしく「二重経済」の成立・発展の過程にあった。新古典派が前提としていた競争的資本主義は大企業部門の拡大によって次第に衰退する。大企業は市場への受動的適応ではなく意識的計画化を行なうようになる。そして、計画実現の保障を得るために、経済への国家介入を求めるようになる。その結果、経済はますます政治化されるようになる。1945年から61年までのケインズ主義的経済運営、61年以降の歴代政府の経済計画と所得政策がその例である。

また他方、経済の領域において生じたのと並行的な現象が、政治の領域においても生じた。大企業の出現によって消費者主権が衰退したように、巨大な利益集団の出現によって有権者主権もまた衰退した。しかし、自由民主主義的政治理論は生き残った。各利益集団の活動を多元主義的な競争と理解することによって、民主主義の体裁を保つことができたからである。

政策形成への影響力を議会外において行使する集団は、通常、圧力集団と呼ばれている。しかし、著者によれば、そこには性質のまったく異なる2種類の集団が一括されている。著者は、自発的相互行為によって形成される『競争的集団』と、「社会の社会的経済的構造における共通の位置」にある諸個人から成る『コーポリット・グループ』とを区別することを提案する。前者は、政党や公務員に影響力を及ぼすことによって、その目標を達成しようとするのに対して、後者は、たんに要求を政府に突き付けるだけでなく、政府の政策の遂行の代理機関の役割も果たす。そこでは、利益代表と政策遂行が融合しているのである。前者に関しては、旧来の多元主義的圧力集団論が成り立つが、後者に対しては、それが成り立たない。後期資本主義社会における政策形成は、このような2種類の集団がそれぞれ活動する2つの領域から成り立っているのである。

経済の二重化と政治の二重化は、国家の構造にどのような変化をもたらしたであろうか。ミリバント、プーラツァスに始まるマルクス主義国家論は、後期資本主義社会における国家権力の肥大化を説いているが、著者によれば、コーポラティズム成立の結果、国家権力はむしろ断片化されている。したがって、国家の統一性を安易に仮定することはできず、社会政策の形成の分析にさいしても、国家内部の多元性に十分考慮を払わなければならない。

さて、以上のような政治・経済に対する現状認識を下に、著者は、いよいよ社会政策の形成に関する理論の構築へと進む。

まず、著者は、政策分析のための枠組を呈示する。そこで定義される概念は、「諸個人の結合」

「階級関係」「職能的関係」という社会関係であり、「私的市場部門」「公共部門」「コーポリット・セクター」という経済部門であり、「地方水準」「広域水準」「中央水準」という国家の水準であり、「生産機能」「消費機能」「正統化機能」という国家の三大機能である。また、利益代表のなされる領域として「コーポラティズムの領域」と「競争的領域」を区別しており、国家介入の様式として「市場様式」「官僚的様式」「コーポラティズムの様式」を区別している。

次に、著者は、これらの諸概念を用いながら、いくつかの理論的な仮説命題を引き出す。いわく、競争的領域は、諸個人の自発的結合、地方水準に親近性があり、コーポラティズムの領域は中央水準・広域水準に親近性がある。生産機能に結びついた国家政策は、コーポラティズムの領域における集団によって、中央水準で決定される傾向があるのに対して、消費機能に結びついた国家政策は、競争的領域における集団によって、地方水準で決定される傾向がある。

また、社会政策の形成に関しては、次のように述べる。すなわち、社会政策は、主として、消費の機能を果たしている。経済政策においてその極限にまで達したコーポラティズム的政策形成は、社会政策の領域にも徐々に浸透してきている。生産を基盤にした国家政策は議会外のコーポラティズム的機関において形成されるのに対して、消費を基盤にした国家政策は、法制上は議会の統制を受ける機関の内部でなされる取引によって形成される。しかし、いずれの場合にも、議会の統制は事実上不可能である。いまのところコーポラティズムを正統化するイデオロギーは存在しておらず、後期資本主義における国家政策は正統性の危機を生み出している、等々。

そして、このような枠組からすると、戦後の社会政策の変遷もまたコーポラティズムへの動きとして理解されることになる。1960年代から70年代中頃にかけて行なわれた諸改革、すなわち、国民保健サービスの再編成、シーボーム改革、土地利用計画法の改正、中等教育の改革等々は、コーポラティズム的意思決定の領域を意識的に作り上

げるための改革であり、また、こうした改革の結果、国家組織内部にコーポラティズム的意思決定に参加する専門職集団が発達してきたのである。

したがって社会政策は、自由主義的政治理論が主張する「過重負担説」——社会的支出の増大は選挙民に阿諛してその過大な要求を受け入れた結果だとする学説——が典型的に主張するように、消費者〔社会政策の受益者〕の利害が反映して決定されるのではなく、むしろ生産者〔社会政策の提供に携わる者〕の職能的利害が反映されるのである。保健政策の領域では医師をはじめとする諸専門職集団が政策決定に大きくかわかり、教育政策の領域でも、保健政策に比べればコーポラティズムよりも官僚的介入様式や競争的領域が支配的であるが、それでも教員の発言力が増しつつある。対人社会サービスの領域ではまだコーポラティズムが成立しているとはいいがたいが、ここでも生産者によって政策が決定される。

最後に、著者は、現在曲がり角にある社会政策の行方を占っている。現在の危機に対するサッチャー流の解決策は失敗に終わる、というのが著者の予想である。彼女は徐々に成立するコーポラティズムを理解しないがゆえに、彼女の政策は実現できないというわけである。さらにまた、最近成立した社会民主党の戦略も失敗に終わるとみている。逆説的なことに、社会民主主義が成立するための政治的経済的要件が消失しつつある、まさにそのときに、この政党が結成されたからである。

著者によれば、コーポラティズムへの長期的な趨勢は今後とも変わらない。したがって必要なことは、コーポラティズムの現状に適合した民主主義の理論と実践を構築することである。さもなければ、サラザール、ムッソリーニ、フランコのコーポラティズムと同様、ネオ・コーポラティズムもまた権威主義的政治体制へと向かうことになるだろう。

著者は、現在のイギリスの社会経済体制を完全なコーポラティズムと見なしている。コーポラティズムの成立には、おそらく、交渉の結果決まったことを断固として実行しうるほどに強力な経営

者団体と強力な労働組合の存在が必要であろう。しかし、最近のイギリスの労働運動に関しては、山猫ストの続発やショップ・スチュアード運動など、以前と違って、もはや組合幹部が末端を統制する能力を失ってきているという報告がなされている。この点を著者はどう評価するのか、ぜひとも訊きたいところである。

本書は、政治学における近年のコーポラティズム論を社会政策に応用したものである。そのことの利点のひとつは、これまでの社会政策論において論じられてきた事実を、これまでとは異なった相貌のもとに浮かび上がらせたことであろう。それが顕著に現われるのは国民保健サービス(NHS)の領域においてである。すなわち、NHS内部におけるプロフェッショナリズムの問題として通常論じられてきた専門職と官僚の対立、専門職のクライアントに対する権威の問題などが、コーポラティズム現象の一環として論じられるのである。これはおそらく新しい視点であろう。医師を通常の産業における生産者と等置し、医師会を産業界における経営者団体と単純に等置することができるかという疑問は残るものの、これらをNHSのみの問題として片づけないで、経済政策における問題や経済社会体制の問題にまで繋がる普遍的なものとして理解しようとする視点は、少なくとも社会政策の研究者にとっては新鮮である。さらに、コーポラティズム論を導入することによって、プロフェッショナリズム論だけでは解けない問題、すなわち、保健政策形成における医師以外の専門職集団や医療従事者の労働組合の発言力の増大などにも眼が向くようになる。

本書は、また、社会政策における政策形成を体系的に扱った理論書である。このような主題の書物は、わたくし自身の乏しい知識から判断すると、イギリスの社会政策研究の中では、1975年に出版されたホール、ランド、パーカー、ウェッブらの『社会政策における変動・選択・紛争』⁵⁾以来のものである。この7年間の歳月は意外に大きく、両著はかなり色彩を異にする。ホールらの著書で問題となっていたのは、政策形成に関する「多元主

義的モデル」と「階級モデル」の有効性如何ということであったのに対し、本書ではもはや両モデルとも過去のものとして斥けられている。本書には、この間のマルクス主義国家論の理論的成果や政治学におけるコーポラティズム論の成果が積極的に取り入れられているのである。また、ホールらの著書は、500ページ余りの大著で豊富な事例研究を含んでいたものの、その理論的内容はいささか拍子抜けするものであった。「多元主義的モデル」と「階級モデル」の有効性を問うたあと、その解決策はといえば、日々の政策は多元主義的過程の中で決定されるが、それが階級モデルによって与えられるような制約を受けるという折衷主義的なものにすぎなかったのである。それに対して本書は、小著ながら、理論的に首尾一貫した説明を求めようとしている。また、ホールらの著書は社会政策の発展に関してかなり楽観的で、政策変動の類型としては「創設」「発展」「改革」の三つが設定されるのみであったのに対し、本書には「福祉国家の全般的危機」が色濃く影を落としているのである。おそらく、これらのことがらには、この7年間におけるイギリスの社会政策研究の水準の飛躍的上昇、政治学の進展、そして、なによりも社会政策を取り巻く社会経済的背景の変化などが反映しているのであろう。

(注)

- 1) コーポラティズム論に関する展望論文としては、山口定「ネオ・コーポラティズム論における“コーポラティズム”の概念」『思想』No. 692(1982年2月): 113-133 および篠原一「団体の新しい政治機能」『岩波講座 基本法学 2——団体』岩波書店、1983年を参照。
- 2) *The Welfare State in Crisis*, OECD, 1981, 厚生省政策課他監訳『福祉国家の危機』ぎょうせい、1983年。
- 3) マルクス主義国家論に関する展望論文としては、田口富久治「最近の国家論の動向」『思想』No. 622(1976年4月): 126-143, および、加藤哲郎「西欧マルクス主義の国家論と政治学」日本政治学会編『現代国家の位相と理論』(年報政治学 1981), 岩波書店、1982年, 151-180頁を参照。
- 4) *Journal of Social Policy*, Vol. 12 Part 2におけるR. Kleinの書評。
- 5) P. Hall, H. Land, R. Parker, and A. Webb, *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, London: Heinemann, 1975.

(たけがわ・しょうご 社会保障研究所研究員)