

福祉国家と市場経済

——再市場化と国家福祉の諸問題——

伊 藤 周 平

I はじめに

1970年代後半以降、多くの先進資本主義諸国では、経済成長の停滞を背景として、社会保障支出の抑制を求める論調が高まり、それに対応する形で、福祉国家をめぐる理論的状況も福祉国家を擁護する議論に代わって、いわゆる「福祉国家の危機」論や福祉国家への批判論が優勢となっていった。ここで、「福祉国家の危機」とは、J. オコンナーによれば、国家の「財政危機」¹⁾を意味し、R. ミシュラによれば、福祉国家の「信頼の喪失」と「正当性の危機」を意味するものにほかならない²⁾。一方で、そうした危機論やさまざまな批判にもかかわらず、社会保障制度を機軸とする福祉国家体制は、先進資本主義諸国にとって不可欠の制度として定着していることも事実である。そのため、現在では、批判論、擁護論を含めて、福祉国家論はきわめて複雑な様相を帯びてきている。

ところで、福祉国家への理論的な批判には、幾つかの共通点を見出すことができる。中でも、国家による福祉サービスの供給、いわゆる国家福祉の失敗を指摘する議論は、ニューライトの論者やマルクス主義の論者を通じてみられる福祉国家批判の重要な論点といえよう。そして、1989年から1990年代初めにかけてのソ連、東欧の社会主義諸国の崩壊と計画経済の失敗という状況の中で、かつての「市場の失敗」に代わる「国家の失敗」が強調され、市場経済に対する評価が再び高まっている。多くの国々では、国家福祉の代替案として、民間委託、民営化、さらには、家族などのインフ

ォーマル部門やボランティア部門の活用が提唱され、政策的に実行に移されつつある。しかし、例えば、日本でのそうした議論や政策提言をみるかぎり、市場経済の機能や役割にあまりに楽観的であり、福祉国家と市場経済との関係を十分に考察したものとはいえない。

歴史的にみるならば、福祉国家は、資本主義的な市場経済システムの失敗を背景として、資本主義社会における個々人の生活保障と実質的平等の確保を理念として登場してきた。その意味で、福祉国家と市場経済との関係、特に、両者の理念的な衝突の問題は、福祉国家の本質にかかわる問題といえる。本稿では、こうした問題関心から、まず、市場経済の論理と福祉国家の論理とを整理し、主としてイギリスでの議論を中心に、福祉国家の論理の特徴を明らかにする。ついで、市場経済の論理を福祉国家の論理に優先させようとするニューライトの論者の議論を再市場化の戦略と規定し、その問題点を指摘する。その上で、脱商品化の理論や福祉多元主義の議論などを手がかりとして、福祉国家と市場経済の関係を再検討し、国家福祉のかかえている諸問題の克服という観点から、福祉国家論の今後の課題を展望してみたい。

II 市場経済の論理と福祉国家の論理

(1) 市場経済システムの特徴

まず、市場経済とは、どのような特徴をもつシステムなのかを、経済人類学者 K. ポランニーの議論を参考に整理しておこう。

ポランニーによれば、市場経済とは「諸々の市

場からなるひとつの自己調整的システム³⁾である。ここで「自己調整」とは「すべての生産が市場での販売のために行なわれ、すべての所得がそのような販売から生まれること⁴⁾」を意味している。ポランニーは、市場経済の確立以前には、経済は一般に人間の社会諸関係の中に埋め込まれていたが、いったん、市場経済システムが独立した諸制度に組織され、特別な地位を獲得しはじめると、今度は、社会が経済の付属物として、市場経済システムの中に埋め込まれることとなったとしている⁵⁾。ポランニーの主張のポイントは、こうした市場経済システムが有効に機能するためには、その法則に従って社会が組織化されること、すなわち、市場社会という基盤が必要であるとする点にある。市場経済の確立は、独自の論理に基づく社会の再組織化をもたらしたという意味で、歴史的な「大転換」だったのである。もっとも、市場経済と市場社会との関係については、例えば、P. ロザンヴァロンのように、市場社会や市場思想が市場経済に先行するのであって、その逆ではないとする論者もある⁶⁾。社会全体を市場社会とみる見解は、ロザンヴァロンによれば、18世紀の政治的自由主義にまで遡る。そこでは、市場は個人が自律的存在として理解されるような細分化された社会の枠内で捉えられており、市場経済は市場社会の枠の中ではじめて意味をもつものとされた⁷⁾。つまり、個人が中間集団から分離され、アトム化された社会の出現を前提として、市場が新たな社会関係＝商品関係を形成することが可能になったというのである。この点については、歴史的な検証が必要であるし、ここで詳しい考察を加える余裕はないが、いずれにせよ、市場経済と市場社会とが密接な関連をもっていることは確かであろう。

さて、市場経済のもとでは、さまざまな財やサービスは、市場で販売されることを目的とした商品として組織化されていくこととなる。I. ウォーラスティンは、これを「万物の商品化」⁸⁾と呼んでいるが、そこでは、労働、土地、貨幣といったものも生産の進行を維持するために、商品化されていった。しかし、これらが本来、商品でないことは明らかで、その商品化は、あくまでもフィク

ション(擬制)にすぎない⁹⁾。特に、労働については、労働市場で売買されるのは、個人の「労働」そのものではなく、「労働力」であり、それは、市場で販売されることを目的として生産されたものではないこと、労働力自体が顕著な多様性をもっていることなどの理由から本来的な商品形態とは大きく異なっている。一方で、労働の商品化は、個々の社会関係の商品関係への転換をもたらした。K. マルクスにとって、こうした商品関係への転換は、人間の疎外状況を意味するものにほかならなかったが、ポランニーにとっては、擬制的な商品形態の出現は、その主体である人間に破滅的な効果をもたらすものであった。もし、市場経済の自己破壊的なメカニズムの作用を和らげるための社会の防衛行動がとられなかったら、人間社会は滅亡していただろうとまで述べられている¹⁰⁾。

(2) 市場経済の論理

以上のような市場経済システムの確立は、同時に、市場経済の論理が社会全体に浸透していくことをも意味していた。商品価値を生み出す生産的労働と非生産的労働の区別が押しつけられ、前者が優越したものと考えられるようになったのが、その典型的な例であろう。ウォーラスティンの指摘するように、多くの場合、「生産的労働は、世帯の外にある『職場』で行なわれたが、非生産的労働は世帯内でなされた」ため、前者を担う成人男子の労働に対する評価は上がっていく一方で、後者を担う女性労働の評価はどんどん下がっていった。「性差別は、こうして制度化」され、さらに「修業的な意味をもつ子供の活動や引退した老人の雑労働は、『趣味』のようなものだみなされ、馬鹿にされる」ようになった¹¹⁾。つまり、商品化された市場経済の領域と商品化されない社会の一領域との間に価値序列がもち込まれたのである。

ここでは、市場経済のもとでの個々人の生活保障という観点から市場経済の論理なるものをもう少し詳しく検討してみたい。市場経済の論理では、個々人の生活保障は基本的に個人の自助に委ねられている。そこでは、自らの労働力を商品化することによって得た対価で、生活必需品を購入して、

自らの生活を支えていくことが基本的な生活形態となっている。ポランニーの言葉を借りれば、市場経済は、歴史的に「個人が餓死することを許しておかない有機的社会を解体する」¹²⁾ことで、労働の商品化を強制していったと考えられる。ここで、「有機的社会」とは、機能主義的な言い方をすれば、家族や親族、地域共同体などの基礎集団・基礎社会を意味するが、イギリスでは、18世紀後半からの産業革命の進展に伴い、こうした基礎集団・基礎社会の解体が進んでいった。ポランニーは、イギリスにおける市場経済の確立を1834年のスピーナムランド制の廃止と新救貧法の成立に見出している¹³⁾。それは、労働力の再生産が労働力の対価＝賃金によってのみなされるようなシステム、さらに、封建的、慈善的な救済から個人主義に基づいて個人に自助を強制するようなシステムの確立を意味していた。労働能力をもたない人や労働力を商品化することに失敗した人は、救貧法の屈辱的な「劣等処遇の原則」のもとで、その生活や生存が保障されたにすぎなかったのである。

しかし、こうした抑圧的な救貧法制度は、19世紀後半からの資本主義化の進展の中で、しだいに機能不全に陥る。資本主義的な市場経済システムを通じては十分に供給されない財やサービスが存在すると同時に、経済恐慌やそれに伴う大量失業など、市場経済システムの中だけでは解決が困難な社会問題が発生し、多くの人々が生活に困窮することとなったからである。ここに至って、市場経済システムの修正と国家介入の必要が要請され、新しい生活保障の制度として、救貧法に代わって社会保険と国家扶助が登場してくる。そして、第2次大戦後、イギリスでは『ベヴァリッジ報告』の構想をもとに包括的な社会保障制度が樹立され、福祉国家と呼ばれる政治社会体制が確立するのである¹⁴⁾。福祉国家体制は、イギリスのみならず、多くの先進資本主義国で受容され、包括的、体系的な社会保障制度が意識的に追求され、確立していくが、次に、こうした福祉国家の特徴と論理について考察していくこととしたい。

(3) 福祉国家の特徴

福祉国家の本質をめぐっては、これまでに多くの議論がなされてきているが、福祉国家に関する幾つかの定義をサーベイしてみると、福祉国家の重要な特徴として資本主義的な市場経済システムへの国家介入を挙げるものが多いことに気づく。

例えば、福祉国家に関する古典的定義ともいうべきA.ブリッグズの定義によれば、福祉国家とは「市場の働きを修正しようとして、少なくとも3つの方向にそって組織的権力が目的意識的に(政治と行政を通じて)行使されている国家」であるとされる。ここで、その方向とは「第1に、個人とその家族にその仕事や資産の市場的価値とは無関係に最低所得を保障することであり、第2に、放置すれば、個人と家族を危機に陥れることになる一定の『社会的事故』に個人と家族が対処できるように、危機の幅を縮小することであり、第3に、すべての市民が、地位や階級の違いにかかわらず、合意されたある一定範囲の社会サービスを利用しうる最良の基準を提供されること」である¹⁵⁾。これに対して、D.ウェッダーバーンは、ブリッグズの提起している第3の特徴を福祉国家の本質とするかどうかについては、イギリスにおいてさえ、十分な合意が形成されているとはいえないが、「福祉国家は、すべての人に最低限度の実質所得を保障するために、市場の諸力を修正しようとする一定限度の国家関与を意味している」という中核部分については、一般的な意見の一致がみられるとしている¹⁶⁾。

資本主義的な市場経済システムへの国家介入によって、それを制御、管理できるという考えは、経済学者J.ケインズの思想に由来し、その意味で、戦後の福祉国家は「ケインズ主義的福祉国家」とも呼ばれる。ケインズは、すでに「自由放任主義の終焉」という論文の中で、自由放任主義が富の不平等や失業、貧困などの経済悪を生み出してきたと批判し、古典的自由主義との明確な断絶を宣言していたが、『雇用・利子および貨幣の一般理論』の中では、市場の失敗による大量失業の発生を有効需要の創出などの国家の需要管理によって防止しようといった経済理論を展開した。ケインズ自

身は、国家介入の領域は、明確に限定されるべきものとしていたが、その理論は国家が社会的経済的不平等を是正するために合理的裁量政策を発動する能力をもちうるとした点に大きな特徴があった¹⁷⁾。

一方、包括的な社会保障計画を提案した W. ベヴァリッジの構想も、市場経済の欠陥を認識した上で、失業、病気といった社会的事故に対して個人の最低水準の生活を国家的制度によって保障しようとするものであった。しかし、ここでも、その社会保障計画の目標とされたものは、あくまでも必要最低限のナショナル・ミニマムの保障であり、それを上回る生活水準は個々人の「自助」に委ねられていたことは注意しておく必要がある¹⁸⁾。

いずれにせよ、戦後体制としての福祉国家は、資本主義的な市場経済システムを前提としつつも、それへの国家介入によって、経済的社会的平等を実現することを「自明のこととする政治的・社会的コンセンサスを獲得」¹⁹⁾してきた国家と特徴づけることができよう。そして、その背景には、労働組合の法的承認、権利としての福祉の制度化などに象徴される民主主義的基盤があった。

(4) 福祉国家の論理

さて、W. A. ロブソンの指摘するように、福祉国家の存立にとっては、社会における人々の合意と連帯、つまり、福祉社会の存立が必要であることは、ほぼ自明のこととあってよい²⁰⁾。しかし、資本主義体制をとる福祉国家は市場経済の論理を構造的に包含せざるをえず、福祉国家体制を正当化し、福祉国家化を推進していくためには、そうした市場経済の論理に対抗し、それを克服するための福祉国家の論理が必要となる。そして、前述のように、福祉国家は自由放任主義に反論を加え、市場経済のもとでは、所得は不平等にしか分配されず、社会的正義や社会的平等は達成されないという基本的認識を背景に登場してきたといえ、そこに国家の市場経済システムへの介入が要請される必然性があり、その正当性の根拠があった。こうした論拠から福祉国家の論理と福祉国家への社会的コンセンサスをつくりだすのに大きな役割を果たし

たのが、社会民主主義の論者であり、イギリスでは、フェビアン主義と呼ばれる論者であった。もっとも、ケインズやベヴァリッジの議論では、国民の最低生活を保障する限度内で国家介入の正当性が認められていたが、そこで正当化された市場経済システムへの国家介入の理論は、フェビアン主義の論者らによって、より社会主義的な目標を含む福祉国家の論理へと発展させられた。そこでは、福祉国家の目標が単なるナショナル・ミニマムの保障という範囲を超え、国家介入による所得の再分配、それを通じての社会的経済的平等の達成という社会主義的目標にまで高められた。つまり、福祉国家は資本主義的な市場経済システムを克服し、社会主義化の過程を表現するものと捉えられたのである。その背景には、1950～60年代の経済成長のもとでの社会保障の拡大＝福祉国家化の進展があったといえる。

V. ジョージと P. ワルディングによれば、フェビアン主義の論者は「不平等の減少を社会的統合と社会的調和の、十分条件ではないとしても必要条件」²¹⁾とみており、平等に大きな価値を与えているとされる。このように、経済的社会的平等は、公的な社会サービスの提供を通じて達成されるという考え方、いわゆる、「平等の戦略」は、イギリスの福祉国家の発展に決定的な役割を果たしてきたといわれている²²⁾。フェビアン主義の論者にとっては、平等の達成という観点から市場経済をコントロールする国家介入と福祉政策の拡大が無条件に支持されることとなる。さらに、福祉国家化の推進は、社会的平等のみならず、自由を拡大し、経済的な効率性と成長をも促進するという議論が展開された。

平等という価値理念とともに、福祉国家の理念として用いられたのが、T. H. マーシャルの提起した市民権の理念である。マーシャルは、イギリスを事例として、18世紀には、思想・信条の自由、身体の自由などの市民的権利が、19世紀には、参政権などの政治的権利が、選挙権などの拡大によって普遍化され、さらに、20世紀になると、生存権を含む社会的権利が市民権の構成要素となったとする市民権理論を展開した²³⁾。そして、福祉国家

の本質をこうした社会的権利を包摂した市民権、すなわち社会的市民権の制度化に求めている。この議論に従えば、少なくとも、理念的には、労働能力をもたない人も、社会的市民権を有しているということを根拠に、最低限の生活に必要な資源の分配を国家に権利として要求していくことがスティグマを負うことなく可能となる。言い換えれば、市場経済システムへの国家介入は、個人が社会的市民権を有していることによって、正当化されうるのである。

一方、R. M. ティトマスは「経済的市場」と「社会的市場」とを区別し、前者の依拠する原理が、交換、相互移転といった利己主義的、非道德的なものであるのに対して、後者の依拠する原理は、贈与、一方的移転といったような利他主義的、道德的なものであると主張する²⁴⁾。こうした文脈から、ティトマスは福祉国家の価値基盤を経済的市場の原理ではなく、社会的市場のそれに置いている。ティトマスの議論の特徴は、福祉国家の論理と市場経済の論理との間の価値衝突を前提にしつつも、利他主義的、道德的観点から前者に優越性を与えている点にある。同時に、福祉国家的な政策の展開は、社会における連帯と統合を促進するとしており、平等の達成とともに、社会連帯と社会的統合の促進という観点からも福祉国家が正当化されている。

市場経済の論理からすれば、等価交換の原則に基づかない国家による給付やサービスの一方的付与は、そもそも正当化の根拠をもちえない。社会的市民権や利他主義といった福祉国家の理念は、等価交換の理念に反するものであり、その意味で、市場経済の論理と真っ向から対立することとなる。福祉国家を理論的に擁護したフェビアン主義の論者は、市場経済の論理に、社会的平等、社会連帯、社会的市民権、利他主義といった根拠理念を掲げて対抗しようとしたといえる。

III 福祉国家への批判と再市場化の戦略

(1) 福祉国家コンセンサスの解体

以上のような福祉国家とそれを支えていたコン

センサスは、しかし、1970年代後半以降、イギリスをはじめとして多くの先進資本主義諸国が経済成長の停滞と失業率の上昇という状況に見舞われるに至って、大きく崩れることとなる。そうした状況に対応する形で前述したような「福祉国家の危機」論や福祉国家に対する批判が噴出する。イギリスでは、すでに、1960年代中ごろから「貧困の再発見」の議論に象徴されるように、福祉国家が、その主要な目標である貧困の廃絶や平等の達成に必ずしも成功してこなかったという指摘がなされていたが、1980年代になって、福祉国家の所得再分配的な政策が効果を上げていないという国家福祉に対する平等主義的観点からの強力な批判が展開された²⁵⁾。

前述したように、福祉国家の存立を支えている福祉国家の論理は、平等の達成を目標とするなど社会主義的な要素を含んでおり、等価交換の原則に立脚する市場経済システムにとっては異質なものである。一方で、資本主義的市場経済システムを前提としている福祉国家は、市場における利己主義を構造的に内包しており、市場経済の論理を全面的には排除しえない。ティトマスらのフェビアン主義の論者は、これを否定すべきもの、克服すべきものとみなしていたが、福祉国家の論理そのものは、本来、市場経済の論理には同質化しえないものである。経済成長の時代には、国家財政の拡大と生活水準の上昇の中で、市場経済の論理にとっての福祉国家の論理の異質性があまり重大なものと認識されてこなかったが、資本主義経済の成長力の低下とともに、その異質性、対立性が改めて強く意識されるようになったと考えられる。実際、フェビアン主義的な福祉国家論において、福祉国家の論理が市場経済の論理に優越する根拠は、ティトマスにみられるように、理論的なものというよりは、道德的、信条的なものであった。そして、現実には経済成長が停滞し、社会保障支出が財政上の負担と思われるようになってくると、道德的な根拠づけのみでは、福祉国家とその論理に対する批判に十分説得的な形で対応していくことは困難だったといえよう。その点に、フェビアン主義的な福祉国家論の弱点があった。

(2) ニューライトの福祉国家批判

フェビアン主義的な福祉国家の論理と国家による福祉供給に最も激しい批判を投げかけたのが、ニューライトと呼ばれる論者である。その思想的潮流は必ずしも同一ではなく、新自由主義、新保守主義の名で呼ばれることもあるが、ここでは、ニューライトの名称で統一することとしたい²⁶⁾。

現代の福祉国家に対するニューライトの批判は多様だが、その基本的な論点は、福祉国家体制は非効率的、官僚主義的で、経済成長を阻害し、個人の労働意欲を減退させ、個人の自由を侵害するという点にある²⁷⁾。

例えば、M. フリードマンは、市場経済を「強制なしで相互調整を実現させること」ができ、「自発的交換を通じて組織されている社会の実際のモデル」²⁸⁾とし、個人の自由を保障する最も望ましい社会形態であると位置づけている。国家の本来的役割は「ある個人に対する他の個人の強制を排除するための法と秩序の維持、自発的にとりかわされる契約の履行の確保」²⁹⁾といった自発的交換を基礎とする市場経済の場を確保することに限定されるべきで、それ以上の国家の役割の拡大は明確に否定されている。こうした文脈から、フリードマンは「政府は経済的かつ私的な事柄においても、より大きな役割を果たすべきだ」とする「福祉国家の哲学」³⁰⁾を批判し、フェビアン主義的な福祉国家の論理が志向しているような「所得の平等を1つの社会的目標として」信じ、「それを促進するために、国家の力をあえて用いようとする」³¹⁾平等化の戦略に強く反対している。フリードマンにとっては、現代の肥大化し、官僚制化した福祉国家システムは、個人の自由を侵害し、個人の選択の自由を否定しているものにほかならず、その福祉国家に対する対案は、年金契約の自由化に代表されるような公的社会保障制度の全廃、ナショナル・ミニマムを保障し、私的インセンティブを害さない程度の負の所得税の導入に要約される。

(3) 再市場化の戦略とプライバタイゼーション

以上のように、ニューライトの論者は、社会保障支出をはじめとする公的支出の増大が、経済成

長を阻害し、経済的効率性を妨げているとし、福祉国家の役割の後退と、市場経済や家族、ボランティア部門の役割の強化を主張している。それは、市場経済の論理をフェビアン主義的な福祉国家の論理に優越させようとするものであり、また、国家福祉を市場経済システムによって置き換えることで福祉国家を再編、もしくは解体していこうとする「再市場化の戦略」といってもよい。

こうした戦略は具体的な政策場面では、プライバタイゼーション(民営化)と呼ばれる形態をとって現れることとなる。加藤榮一の定義によれば、プライバタイゼーションとは「福祉国家システムに市場原理を導入することによって、公共部門の相対的規模と役割を再定義しようとする試み」³²⁾とされるが、イギリスでは、1980年代に、サッチャー政権のもとで、住宅政策、教育政策などの分野でこうしたプライバタイゼーションの政策が推進された。もともと、現実の政策場面におけるプライバタイゼーションは、国家の活動を単に市場の活動に置き換えようとする単純なものではないことには注意しておく必要がある。この点について、例えば、J. ルグランとR. ロビンソンは、国家介入の3つの形態に対応させながら、プライバタイゼーションの形態を国家によるサービス供給の削減、国家による補助の削減、国家による規制の削減の3つに区分して考察している³³⁾。

しかし、多くの論者が指摘するように、プライバタイゼーションの戦略には幾つかの欠点が存在する。ルグランは、その問題点として、第1に、福祉サービスのようなサービスは、完全に民営化された市場においては十分に供給されないこと、第2に、福祉サービスの利用者は、市場で適切な決定を下す情報を十分に与えられていないこと、第3に、福祉の特定の領域には特有の技術的問題が伴うこと、第4に、プライバタイゼーションの結果は、現存の福祉国家における供給よりは、より不平等な結果をもたらす危険があることなどを挙げている³⁴⁾。また、M. オヒギンズは、市場による所得分配は、所得の不平等を増大させることを検証し、福祉のプライバタイゼーションは、国家の役割を削減する意図でなされており、いかなる

形態であれ、明らかに不平等を増大すると批判している。そして、国家サービスの方が市場による分配よりも平等主義的であり、国家による現金給付は、より低い所得の人にとって再分配的であるとし、市場の役割の削減と市場内における不平等の減少の必要性を強調している³⁵⁾。さらに、A. ウォーカーは、プライバタイゼーションによる解決は、社会的につくりだされた諸問題や産業や経済上の変動から生ずる社会的費用を無視しており、稀少な資源の全体的使用という観点からみれば、必ずしも効率的とはいえないとする。その上で、国家によるサービスの提供も社会統制の手段として利用されたり、クライアントにスティグマを付与したりする点で大きな欠点をもっているが、プライバタイゼーションは、そうした国家福祉よりも、結果として、資源の分配上の不平等を増大し、社会的分裂を拡大すると批判している³⁶⁾。

プライバタイゼーションに限らず、ニューライトの再市場化の戦略には問題点が多い。フリードマンらが主張するような社会保障制度の全廃に象徴される福祉国家の全面的な解体は、先進資本主義国において社会保障が不可欠の制度として定着してきている現状では、非現実的ですらある。D. ワインズは、ニューライトの議論に象徴される市場至上主義のイデオロギーは、経済的衰退が存在するという教条主義的な信念の存在、反政府的経済理論の確立を背景に出現してきたが、合理的根拠から構築されたものではなく、理論的基礎はもろいと指摘している³⁷⁾。しかし、それが人々の間で一定の共鳴を呼び、ある程度の影響力を行使してきたことは事実であり、福祉国家の理念的な側面で、1970年代後半以降、集権的な国家福祉の役割、社会連帯や利他主義を強調するフェビアン主義的な福祉国家の論理から、市場的利己主義や市場経済の役割、個人の自由を強調するニューライト的な市場経済の論理への一定の転換がみられたと考えられる。

IV 福祉国家と脱商品化の理論

(1) マルクス主義の福祉国家批判

福祉国家と市場経済の関係を考察する上で、もうひとつ注目される議論が、ニューライトとは別の文脈で、福祉国家に対する批判を展開しているマルクス主義の論者の議論である。福祉国家に対するマルクス主義の立場からの批判の要点は、福祉国家が資本の要求に従うものであり、資本主義体制そのものを維持する役割を担っているという点にある。例えば、I. ゴフは、福祉国家を「国家権力を資本主義諸国における労働力再生産の修正、および非労働力の維持のために利用する」³⁸⁾国家と定義している。一方で、福祉国家を社会的制御の手段とみなす議論や福祉の強制的な国家管理は、労働者階級自らの手による自己管理の道を奪うものとする議論も展開されている³⁹⁾。その根底には、福祉国家は労働者の急進化や社会主義化を防ぎ、資本主義体制、つまり、市場経済システムを維持するためのものであるという考え方がある。事実、福祉国家体制の中核をなす社会保険制度の先駆的形態は、19世紀末のドイツのビスマルク政権下で形成されたが、それは、社会主義運動を抑圧し、労働運動の急進化を阻止するために構想されたものであった。

マルクス主義の論者は、福祉国家を否定的に評価する点では、ニューライトと共通性をもっているが、福祉国家を市場経済システムを修正しつつも、それを維持していく役割を果たしているとする点、つまり、福祉国家と市場経済を対立的なものではなく、相互補完的に捉える点では、ニューライトの考えとは大きく異なっているといえよう。1960年代以降、福祉国家に対するマルクス主義的観点からの研究が盛んになるが、そこでは、「福祉国家の矛盾」ということが議論されるようになってきた。

(2) 福祉国家の矛盾と脱商品化

福祉国家の矛盾に関する最も代表的な議論は、C. オッフエによってなされている。オッフエは、

先のポランニーの議論を援用して、資本主義的市場経済システムのように擬制的な商品形態に基づく社会は、必然的に商品化されない補助システムに依存していると看做す。これらの補助システムは、それが労働市場で交換されない場合でも、労働力を保持し、高めるという機能を果たしており、その意味で、福祉制度は労働力の商品化の前提条件といえる⁴⁰⁾。オッフエによれば、擬制的な商品形態を維持するための資本主義の戦略は、商品形態をとらない政策や制度の増大に至り、こうした状態は、社会政策的給付が国家に独占されることによって、ますます深化するとされる⁴¹⁾。つまり、福祉国家的介入による脱商品化された領域の拡大は、必然的に市場経済の合理性を弱め、麻痺させるというのである。もともと、資本主義的な市場経済システムは「商品化された」労働のための「市場」の制度化によって、労働力の分配と労働の果実の分配という2つの課題を解決してきた。しかし、後期資本主義社会においては、価値増殖過程から切り離された労働形態の量的増大などのように、商品化された労働形態に基づく「労働中心社会」を揺るがすような脱商品化が進行しているとオッフエは指摘する⁴²⁾。いずれにせよ、労働力の商品化を有効に機能させるために必要であった補助システムの拡大が、非市場的な形態の増大をもたらし、市場合理性に基づく市場経済システム、さらには、その調整機関である福祉国家を自己麻痺的傾向に陥れているというのが、オッフエの主要命題である。

オッフエが福祉国家の矛盾を分析するに際して用いた脱商品化の概念をG. エスピング-アンデルセンは、市場社会における個人の地位という観点から再規定している。エスピング-アンデルセンは、マーシャルの提起した社会的市民権の理念を脱商品化のための能力という観点から捉え、社会的市民権は、市民の「商品」としての地位を減じる役割を果たしているとする⁴³⁾。その上で、脱商品化を「サービスが権利として与えられ、人々が市場に依存することなく、生活を維持しうること」⁴⁴⁾、つまり、あらゆる諸個人が市場への参加の有無によらず、社会的に承認されている生活水準を享受でき

る程度を指す概念として用いている⁴⁵⁾。

(3) 市場経済と脱商品化

以上のような脱商品化の議論に従えば、福祉国家のもとでみられるような脱商品化の進展は、市場経済の論理に依拠しない生活形態を拡大することで、市場経済の論理を侵食しているかにみえる。確かに、ますます多くの人々が、市場志向性を離脱するようなことになれば、市場経済の論理に危険信号が点滅するともいえなくもない。しかし、市場経済の論理を脱商品化の進展がどこまで克服しうるかについては、ニューライト的な市場経済の論理が優勢な現状の中では疑問が残る。この点については、福祉国家の論理が市場経済の論理を克服しうるとしたフェビアン主義の議論と同様に、オッフエにおいても十分な考察がなされていない。さらに、脱商品的な論理と福祉国家の論理はどのような関係にあるのかも必ずしも明確ではない。もともと、オッフエらが依拠するマルクス主義の理論では、福祉国家は市場経済システムを維持する装置であるという認識が根強く、福祉国家の論理そのものの関心は希薄である。ある意味で、マルクス主義による福祉国家分析は、一種のジレンマを内包しているといえよう。福祉国家の矛盾や失敗を指摘しつつ、ニューライトの攻撃から福祉国家やその論理を擁護することには、かなりの困難を伴うからである。にもかかわらず、福祉国家の削減は、労働者階級の生活水準の低下を導き、労働者階級が勝ちとってきた成果を縮減することになるという理由で、マルクス主義の論者が、福祉国家擁護の前線に立ってきたことも、また事実である。

とはいえ、脱商品化の理論が示唆しているように、市場経済システムそのものが、脱商品化された領域に依拠せざるをえないとすれば、福祉供給を完全に民間市場に委ねてしまうことは、市場経済そのものを機能麻痺に陥れてしまうことになる。現在の資本主義的市場経済システムそのものが、もはや国家による代行機能なくしては、存立が不可能と考えられ、その意味で、市場経済の論理を優越させ、市場経済への回帰をはかろうとするニ

ューライトの再市場化の戦略は、自己矛盾を抱えており、成功の可能性はきわめて少ないといえよう。同時に、そのことは、市場経済システムが市場経済の論理だけでは、十分に機能しないということをも意味している。この点については、例えば、ドイツなどでは、市場経済システム自体が自由放任主義的なものから社会的なものを内部に組み込むことで、発展してきたという「社会的市場経済」の概念が提唱されているし、フランスのM. アルベールも資本主義自体が一枚岩的なものではなく、ネオ・アメリカ型資本主義とライン型資本主義の対抗関係が存在するという議論を展開している⁴⁶⁾。

V 新しい福祉国家論と福祉多元主義

(1) 国家福祉の諸問題と新しい福祉国家論の模索

では、以上のようなニューライトやマルクス主義の福祉国家批判に対して、戦後の福祉国家体制を擁護し、その正当化を試みてきた中道左派と呼ばれるフェビアン主義の論者は、どのような対応を示してきたのであろうか。結論からいえば、経済成長の停滞という状況下で、1980年代中ごろまで、フェビアン主義の論者は無応答、守勢に終始したといえる。その原因について、R. ミシュラは、フェビアン主義が福祉国家の発展にとって経済成長を与件としていたこと、福祉資本主義の生産的側面に関心を払わなかったことなどを挙げている⁴⁷⁾。もともと、フェビアン主義の論者は、福祉供給の面での市場経済に対する集権化された国家福祉の優越性、あるいは、市場経済の論理に対する福祉国家の論理の優越性について楽観的な信頼を置きすぎていた感がある。一方で、1970年代後半以降の経済成長の停滞の中で、肥大化し、集権化した福祉国家システムや高い税負担への反感は、フェビアン主義が前提としていたような社会的市民権や社会連帯の意識をしだいに後退させてしまった。つまり、そこには、そうした現実をティトマスの道徳的根拠づけによってどこまで克服するかという課題があったが、この点について、

フェビアン主義の論者は十分な検討をしてこなかったのである。

しかし、1980年代中ごろから、フェビアン主義の論者は、ニューライトやマルクス主義の側からの福祉国家批判を受けとめつつ、福祉国家に対する自らの立場を再検討し、新たな福祉国家論を模索しはじめている。特に、福祉国家システムの肥大化と官僚制化の進展が個人の自由や自発性の発揮を抑圧するというニューライトを中心に提起された福祉国家批判の論点は、フェビアン主義の論者にも認識されており、主として、集権化された福祉国家システムの分権化と福祉クライアントを含む個々人の参加の拡大という側面からその問題の解決をはかろうとする議論が展開されている。例えば、R. プラントは「福祉国家の擁護は、ニューライトの提起する幾つかの論点を考慮しなければならない」⁴⁸⁾とした上で、今後の福祉国家は「より少ない官僚主義」と「個々人の生活へのより直接的でない介入」が必要であると強調している⁴⁹⁾。また、J. フェリスは、従来のケインズ主義的福祉国家が公的空間を分配の道具的政策の闘争の場にかえてしまっていると批判し、公的空間の復興を保障する理念として、市民権の拡大された概念と参加的民主主義を挙げ、実質的参加を保障した分権化された社会を構想している⁵⁰⁾。さらに、ウォーカーは「構造的社会計画」もしくは「社会主義的社会計画」の戦略を提唱している。それは、平等という社会主義的目標を民主主義的＝分権的に追求するもので、その計画は、中央集権的な計画ではなく、分権化され、民主的なものであるべきで、福祉のクライアントその他の市民が計画過程の中心に置かれるべきだとされている⁵¹⁾。

以上のように、近年の新しい福祉国家論は、国家福祉に対する不信と個人の自由の保障という観点から分権化と参加を志向している点において、従来のフェビアン主義的な福祉国家論を大きく修正するものになっている。とはいえ、市場経済システムへの不信は根強く、プラントやフェリス、ウォーカーらの議論も、市場経済における所得分配の不平等を国家介入によって是正しようとするフェビアン主義の基本的立場を崩していない。つ

まり、ニューライトのように、国家福祉を市場経済に置き換えるのではなく、分権化であれ、参加的民主主義の強調であれ、国家福祉を前提としつつも、その諸問題の克服の道が模索されているのである。議論の争点は、国家の介入形態をいかに抑圧的でない形に再編するかに置かれており、集権化された国家福祉を分権化し、個人の参加を制度的に保障した福祉システムの構築がめざされているといえよう。

(2) 福祉多元主義論の展開

同様の文脈から、国家福祉か市場経済かという二分法的思考を退け、福祉サービスの供給主体を国家、市場経済、ボランティア部門や家族などのインフォーマル部門にバランスよく配分しようとする福祉多元主義の議論も展開されている。

市場経済システムの失敗を背景として福祉国家が確立してきたという歴史的背景もあり、従来の福祉国家論では国家福祉が考察の中心にすえられていたが、家族や民間市場による福祉供給が消滅してしまったわけではなく、それらは国家による福祉供給と併存してきたと考えられる。特に、在宅の高齢者や障害者に対するケアのほとんどは、家族などのインフォーマル部門によって担われてきたとされている⁵²⁾。福祉多元主義の論者は、その上で、福祉国家があまりに集権的、官僚的、権威主義的であると批判している。こうした国家福祉の問題点の解決方法として、福祉多元主義の論者も、フェビアン主義の論者と同様、分権化と参加を志向しており、分権化と参加が福祉多元主義戦略の中心の特徴とまでいわれている⁵³⁾。しかし、福祉多元主義の論者は、ニューライトのように、市場経済の論理を福祉国家の論理に優越させようとしているわけではなく、民間市場の支持には躊躇を示している。例えば、R. ハドリーと S. ハッチは、福祉国家システムが、非効率性と非効果性、官僚的硬直性、公衆の支持と参加の欠如という点で批判されうるとし、民間市場とインフォーマル部門による供給に多くの信頼を寄せているが、公的サービスに向けられた批判を民間市場が優越であるという議論に結びつけることはできず、国家福祉

が他の部門を規制し、調整する上で、重要な役割を担っていることを強調している⁵⁴⁾。

近年の日本での福祉ミックス論なども、こうした福祉多元主義論の延長線上にあるものと考えられるが、民間市場や家族などのインフォーマル部門が、どこまで有効に福祉ニーズを充足していけるかという問題は十分検討されていない。イギリスでも日本でも、インフォーマル部門の強調は、公的サービスの削減の正当化のために用いられたふしがあり、その意味で、福祉多元主義の議論が、公的サービスの削減の正当化に使われ、ニューライトの主張にとりこまれてしまう危険性は常に存在しているといえる。福祉多元主義の代表的な主張者である N. ジョソン自身が、ボランティア部門やインフォーマルな部門が、福祉多元主義者によって期待されているような方法や範囲で、国家を代替することに対応できないとすれば、福祉多元主義は、公共支出の削減や市場によるサービス供給の展開を正当化することに資してしまうと述べている⁵⁵⁾。

VI 結び——福祉国家論の課題

以上、福祉国家と市場経済との関連をその理念的側面を中心に検討してきたが、最後に、これまでの議論を整理し、福祉国家論の今後の課題を展望しておこう。

前述のように、1970年代後半から、福祉国家をめぐる理論的状况に大きな変化が生じてきた。それは、社会的市民権、社会連帯、利他主義を根拠理念とするフェビアン主義的な福祉国家の論理から市場的利己主義に基づくニューライト的な市場経済の論理への転換と要約することができる。福祉国家的政策の展開が、家族、近隣社会、地域社会における社会的連帯の絆、社会的市民権の共同体的基盤をほりくずしたとも考えられ、福祉国家化の推進が福祉国家の論理の基盤を衰退させるという、フェビアン主義の論者にとっては、実に皮肉な結果がもたらされたといえよう。それに伴って、制度的、政策的な面でも、現在、多くの国々で、公的サービスの削減と民間市場や家族などの

インフォーマル部門の役割の拡大が志向されつつある。その意味で、ジョンソンの指摘するように、短期的、もしくは中期的には、福祉国家の将来は福祉多元主義の方向に向かっているといえるのかもしれない⁵⁶⁾。しかし、公的サービスの削減によっても、医療費の増大にみられるように、社会的コスト自体は減少せず、一方で、家族、特に女性の負担が増大していることも否定できない。市場経済や家族などのインフォーマル部門による福祉供給に大きな限界があることは明らかで、その危機が叫ばれてはきたが、現在の福祉国家体制を完全に解体してしまうことは、もはや不可能であろう。

しかし、そのことは、既存の福祉国家体制をそのまま是認することを意味しない。先に述べたように、国家福祉にも多くの諸問題が存在しており、近年のフェビアン主義の論者や福祉多元主義の論者は、分権化と参加という観点から、そうした諸問題の克服を試みている。それは、マルクス主義の論者においても同様で、特に、オッフェは、新しい社会運動の中に「非官僚的で、分権化され、平等主義的で自律的な〔福祉社会〕モデル」⁵⁷⁾の建設の可能性を見出そうとしている。もっとも、この運動も一時ほどの勢いはなくなってきており、新しい福祉国家・福祉社会像は、いまだ模索の段階にある。ただ、近年の分権化と参加の議論をみるかぎり、そこには、より抑圧的でない国家の介入形態、より民主的な形での福祉国家の再編が必要であるという共通認識がある。もっと根源的にいえば、社会的市民権という形での生活保障のあり方、つまり、権利化と法化を通じた国家福祉のあり方が問題とされているのである。そうした観点からマルクス主義とフェビアン主義との接近と融合の可能性を探究することもできよう⁵⁸⁾。

いずれにせよ、市場的利己主義が優勢であるかにみえる現状で、今後の福祉国家論は、国家福祉の諸問題の有効な解決策の提示と同時に、ニューライト的な市場経済の論理に対抗できるだけの福祉国家の論理をより理論的な形で再生していく課題を負っており、その意味でも、市場経済と福祉国家の関係のこれまで以上の緻密な検討が求められているといえよう。

注

- 1) J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, 1973. (池上 淳・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』, 御茶の水書房, 1981年) 序論参照。
- 2) R. Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf, 1984, p. 1.
- 3) K. Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1957. (吉沢英成・野口健彦・長尾史郎・杉村芳美訳『大転換——市場社会の形成と崩壊』, 東洋経済新報社, 1975年) 訳書, 57頁。
- 4) 同訳書, 92頁。
- 5) 同訳書, 76頁。
- 6) P. Rosanvallon, *Le Libéralisme économique*, Seuil, 1989. (長谷俊雄訳『ユートピア的資本主義』, 国文社, 1990年) 訳書, 81頁。
- 7) 同訳書, 150頁。
- 8) I. Wallerstein, *Historical Capitalism*, Verso, 1983. (川北 稔訳『史的システムとしての資本主義』, 岩波書店, 1985年) 訳書, 7頁。
- 9) K. Polanyi, 前掲訳書, 96-97頁参照。
- 10) K. Polanyi, 同訳書, 101頁。
- 11) I. Wallerstein, 前掲訳書, 22-25頁。
- 12) K. Polanyi, 前掲訳書, 225頁。
- 13) イギリスでは、産業革命の結果、多くの生活困窮者が出現したが、18世紀末に確立したスピーナムランド制と呼ばれる賃金補助制度が、そうした人々の生活保障にある程度の成果を上げたといわれている。この点については、K. Polanyi, 同訳書, 第7章参照。
- 14) この歴史的経緯については、拙著『社会保障史・恩恵から権利へ——イギリスと日本の比較研究』, 青木書店, 1994年, 第3章参照。
- 15) A. Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," *Archives européennes de sociologie*, Vol. II, No. 2, 1961, p. 228.
- 16) D. Wedderburn, "Facts and Theories of the Welfare State" in R. Milliband and J. Saville (ed.), *The Socialist Register*, Monthly Review Press, 1965, p. 128.
- 17) ケインズ思想については、宮崎義一・伊東光晴編『世界の名著 69 ケインズ, ハロッド』, 中央公論社, 1980年を参照。もっとも、資本主義的な市場経済システムへの国家介入を通じての社会的正義や社会的平等の実現という考え方自体は、ケインズというよりもむしろ社会主義思想にその源があると考えられ、その意味で、福祉国家の論理は社会主義的要素を含んでいるともいえる。これについては、加藤榮一「福祉国家と社会主義」『社会科学研究』(第38巻第5号, 1987年)が詳しい。
- 18) この点について、1980年代にイギリスのサッチャー政権のもとで行われた社会保障改革において、政府録書が、ベヴァリッジの考え方への回帰

- を提唱しているのは示唆的である。Secretary of State for Social Services, *Reform of Social Security*, Vol. I, 1985. (Cmnd. 9517) para. 1.7-1.8. 参照。ベヴァリッジの思想については、W. Beveridge (Reported), *Social Insurance and Allied Services*, 1942. (Cmnd. 6404). (山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告・社会保険および関連サービス』, 至誠堂, 1969年) 参照。
- 19) 田端博邦「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家〔上〕』, 東京大学出版会, 1988年, 22頁。
 - 20) W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, Allen and Unwin, 1976. (辻 清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会』, 東京大学出版会, 1980年) 訳書, 215頁。
 - 21) V. George and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, 1985. (美馬孝人・白沢久一訳『イデオロギーと社会福祉』, 勁草書房, 1989年) 訳書, 102頁。
 - 22) J. Le Grand, *The Strategy of Equality*, Allen and Unwin, 1982, p. 9.
 - 23) T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class," 1950, in T. H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992. (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』, 法律文化社, 1993年) 第I部参照。
 - 24) R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, 1968. (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』, 東京大学出版会, 1971年) 第1部第1章参照。
 - 25) 国家福祉に対する平等主義的観点からの批判については、Le Grand, *op. cit.*, 参照。
 - 26) ニューライトの思想については、Mishra, *op. cit.*, chapter 2. が詳しい。
 - 27) C. Pierson, *Beyond the Welfare State*, Polity Press, 1991, pp. 47-48.
 - 28) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962. (熊谷尚夫・西山千明・内井孝昌訳『資本主義と自由』, マグロウヒル, 1975年) 訳書, 14頁。
 - 29) 同訳書, 31頁。
 - 30) 同訳書, 87-88頁。
 - 31) 同訳書, 181頁。
 - 32) 加藤榮一「福祉国家システムの再編——ブライヴァタイゼーションの歴史的意味」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会1・課題と視覚』, 東京大学出版会, 1991年, 116頁。
 - 33) J. Le Grand and R. Robinson, "Privatisation and the Welfare State: An Introduction" in J. Le Grand and R. Robinson (eds.), *Privatisation and the Welfare State*, Allen and Unwin, 1984, p. 6.
 - 34) J. Le Grand, "Markets, Welfare, and Equality" in J. Le Grand and S. Estrin (eds.), *Market Socialism*, Clarendon Press, 1989, p. 196.
 - 35) M. O' Higgins, "Welfare redistribution, and inequality: disillusion, illusion, and reality" in P. Bean, J. Ferris and D. Whynes (eds.), *In Defence of Welfare*, Tavistock, 1985, pp. 174-178.
 - 36) A. Walker, "The Political Economy of Privatisation" in *Privatisation and the Welfare State*, pp. 36-37.
 - 37) D. Whynes, "Markets and neo-liberal political economy" in *In Defence of Welfare*, pp. 116-118.
 - 38) I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, 1979, pp. 44-45. (小谷義次他訳『福祉国家の経済学』, 大月書店, 1992年, 79頁)。
 - 39) Pierson, *op. cit.*, pp. 52-53.
 - 40) C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, 1984, pp. 262-263.
 - 41) *Ibid.*, p. 263.
 - 42) C. Offe, *Disorganized Capitalism*, Polity Press, 1985, pp. 52-56.
 - 43) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, p. 3.
 - 44) *Ibid.*, pp. 21-22.
 - 45) こうした脱商品化の概念に依拠しつつ、エスピング-アンデルセンは、給付へのアクセスを決めているルール、提供されている資格付与の範囲などを社会政策の脱商品化の基準として、福祉国家を「自由主義型」レジーム、「コーポラティズム型」レジーム、「社会民主主義的」レジームの3つに類型化している。エスピング-アンデルセンの福祉国家レジーム論については、宮本太郎「福祉国家レジームと労働戦略——3つの軌跡」『季刊・社会保障研究』(第27巻第4号, 1992年) 参照。
 - 46) M. Albert, *Capitalisme contre Capitalisme*, Seuil, 1991 (小池はるひ・久永宏之訳『資本主義対資本主義』, 竹内書店新社, 1992年) 第5章参照。
 - 47) Mishra, *op. cit.*, pp. 122-123.
 - 48) R. Plant, "The very idea of a welfare state" in *In Defence of Welfare*, p. 13.
 - 49) *Ibid.*, p. 24.
 - 50) J. Ferris, "Citizenship and the crisis of the welfare state" in *In Defence of Welfare*, pp. 63-69.
 - 51) A. Walker, *Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare*, Blackwell, 1984, pp. 219-222.
 - 52) R. Hadley and S. Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State*, Allen and Unwin, 1981, p. 87.

- 53) N. Johnson, *The Welfare State in Transition*, Wheatsheaf Books, 1987, p. 182. (青木郁夫・山本 隆訳『福祉国家のゆくえ——福祉多元主義の諸問題』, 法律文化社, 1993 年, 189 頁)。
- 54) Hadley and Hatch, *op. cit.*, pp. 100-101.
- 55) N. Johnson, *op. cit.*, pp. 199-200. (前掲訳書, 209 頁)。
- 56) N. Johnson, *op. cit.*, p. 199. (前掲訳書, 209 頁)。
- 57) C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, p. 159.
- 58) フェビアン主義の批判的要素をマルクス主義の現実的解釈と融合させようとする近年の試みとして, P. Lee and C. Raban, *Welfare Theory and Social Policy*, Sage, 1988 (向井喜典・藤井 透訳『福祉理論と社会政策』, 昭和堂, 1991 年) 参照。
(いとう・しゅうへい 法政大学専任講師)