

# 福祉国家論の現在

大 島 和 夫

はじめに

- 1 原理主義と現実
  - 2 初期の福祉政策とベヴァリッジ報告
  - 3 戦後のヨーロッパの福祉国家
  - 4 ミュルダール「福祉国家を越えて」
  - 5 ジョンソン大統領の貧困との戦い
  - 6 1970年代以降の新しい福祉国家
  - 7 福祉国家とマルクス
  - 8 アンデルセンの福祉国家レジームとそれ以降
  - 9 良い資本主義と福祉国家
  - 10 オランダの改革
  - 11 ドイツのシュレーダー改革
- まとめ

はじめに

現在の日本に福祉国家についての合意が存在しているだろうか。合意形成に向けての議論も始まっていないのではないか。社会のあり方をまじめに考えている人の中には「社会保障関連の予算は増やして欲しいが、増税には反対だ。」という意見がみられる。経済成長を願う人々の間にも「増税には反対だが、国債の発行による資金調達には賛成する」という意見がある。しかし、これらの考え方は矛盾している。私たちは、経済成長の是非またはその水準を議論するために、あるべき福祉国家の内容について合意を目指さなければならない。そこでは国民負担の水準をどこに置くのか、将来世代の負担をどこまでにするのかが問われる。重要なことは、「私たちの消費の限度がどこにあるのか」である。家計に例えれば、年収500万円しかない家庭が年間に1000万円を支出し続ければ、いつか不幸な破綻が訪れることは明白である。にもかかわらず、

現在の日本の「福祉国家」は、ほぼ同じことをしている。将来世代に際限のない負担を追わせようとしている。国民福祉の拡大は願わしいが、それを「際限のない借金によって」実現することは間違っている。しかし、政治家や経済学者たちは「それは素人の考え方だ」といってまじめに受け取らない。私たちは、このようなやり方で豊かな生活を続けることが、いつか大変な破綻を招くことを冷静に考える必要がある。本稿では、日本に可能な福祉国家について検討するために、福祉国家をめぐる合意が欧米でどのようにして形成されてきたのかを概観する。

## 1 原理主義と現実

### 1 福祉国家の理念

福祉国家における政治は、ミュルダールが指摘したように組織化された利害関係団体の要求によって影響されるため、原理主義や一般的利益によって導かれることはない。現実の社会は市場メカニズムだけで成り立つものではないし、反対に、政府がいくら有能でも、経済活動のすべてをコントロールすることも不可能である。このことを明確に述べたのはハイエクであるが、スミスもマルクスもシュムペーターも、そしてケインズでさえよく読めば同様である。アダム・スミスは見えざる手による調和を説いたが、それは重商主義者達による保護主義的な国家介入を批判するためであって、「国家が経済活動に全く関与してはならない」といっているわけではない。<sup>\*1</sup>

マルクスは、生産手段の社会化による「設計主義的な合理主義」に立つという意味で、スミスやハイエクとは反対側にある。しかし、彼の死後、発表された「ゴータ綱領批判」の中で、「平等な分配を目指す」といった分配論から、あるべき社会の姿を思い浮かべることが間違いだと言っている。<sup>\*2</sup> マルクスの社会改革論は、社会の生産のあり方から変革の可能性を探し出そうとするもので、シュムペーターが鋭く指摘したように、経済分析からは「労働者階級の手による革命」は導かれない。<sup>\*3</sup> また、未来社会についての青写真も描かなかった。結局、彼は人間の能力の限界を厳しく見つけ、「物質的な生産関係から独立した人間の叡知」による経済社会の運営といった考え方には立っていなかった。<sup>\*4</sup>

ケインズは、今まであげた学者の中では人間の叡知による経済社会の運営の可能性を最も信じた人物であり、残した影響も大きい。多くの政治家達は、ケインズの考え方が「自分たちにとっても都合の良い」ことを発見し、借金をして公共事業を行うことが強い感染力をもって世界中に広

\*1 『国富論』を見れば明らかである。国防、教育、公共事業等、国家の関与の必要性を認めている。特に植民地におけるイギリスの権益を守るために国家の役割が重要といているのが面白い。

\*2 このことを詳細に論じているものとして、不破哲三『マルクス未来社会論』新日本出版社(2004年)がある。同書64頁は「分配問題を主軸にして未来社会の発展を描き出すということは、マルクスがもっとも警戒した誤りの1つ」としている。

\*3 シュムペーター『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社93頁以下。「社会主義を生み出すものは革命か、それとも進化か。マルクスによれば答えは進化である。」

\*4 マルクスが社会変革の根本条件として掲げていたのは「労働日の短縮」であった。新日本出版社・新書版『資本論』13分冊435頁。

がった。

アダム・スミスを批判する側は、スミスから発展した考え方をひとまとめにして「市場原理主義」と呼ぶ。マルクスの主張に反感を覚える人々は、「歴史の発展法則などあるはずがない」と批判する。ケインズの考え方を批判する人々は「人間の叡知に対する過大な評価だ」と批判する。しかし、これらは必ずしも学問的な批判ではなく、危険なレッテル貼りの危険がある。スミスは市場原理主義ではない。マルクスは自由を否定する決定論者ではない。彼は、資本主義社会の歴史的な発展を分析し、資本論の中で見事に再現してみせたが、「生産力の発展が生産関係を規定し、それが社会の経済的土台となる」という結論自体は「法則」を意味しているものではない。政治的な立場がどうであれ、生産関係を分析するときに誰も否定のしようがない命題である。現実にマルクスの著作を読めば、特定の国が将来どのような方向に進むかは、きわめて複雑であって「予測することは難しい」と考えていたことが明確である。<sup>\*5</sup>

ケインズは確かに人間の叡知を高く評価した。しかし、すべての人間の叡知を評価したのではなく、特定の限られた範囲の人々の叡知を念頭に置いていた。<sup>\*6</sup>「叡知の不高くない人々」が政府を構成する危険は認めていたのであり、20世紀の歴史は、それを証明した。21世紀の今、クリミア半島を併合し、ウクライナの分割を狙うプーチンが、ロシア国内で圧倒的な支持を得ているのを見れば、政府を構成する人々に必要なものが叡知ではなく、有権者に受け入れられる能力であることが明白である。<sup>\*7</sup>

## 2 基本的な考え方

市場原理主義を唱える人はもちろんいる。1970年代以降、そのような考え方に立つ人々は登場している。ただし、マネタリスト達の主張を細かく検討すれば「原理主義」と決めつけることには疑問がある。彼らは政府による過剰な介入を批判する根拠として市場における価格メカニズムを高く評価しているのであって、「全てが価格メカニズムにまかせればよい」と言っている訳ではない。<sup>\*8</sup> 原理主義的な考え方は「市場における淘汰」を社会改革の基本的な原動力とみる。おそらく、淘汰によって早期に生産効率が上昇すれば、資源の無駄遣いは防げるだろう。しかし、現実には特定の企業や産業が淘汰されることを傍観することは困難で、必ず国家による救済措置が求められる。淘汰によって生産関係から除外される人間を見捨てることは無理である。これが理論と現実の違いである。

\*5 例えば、エンゲルス「コンラート・シュミットへの手紙 1891年7月1日」マルクス・エンゲルス全集 38巻 101頁。

\*6 いわゆる「ハーベイ・ロードの前提」である。知的に優れた人々による政府の能力を高く評価する。経済を管理する能力をもち、経済政策の意思決定者は私利私欲を離れて、この能力を賢明に行行使し、知的説得によって公衆を納得させることができるとした。

\*7 G. ミュルダール『福祉国家を越えて』245～250頁も同旨。フランス、イギリス、アメリカの例をあげている。

\*8 最も重要な論点はケインズ的な財政政策や金融政策を批判して、金融当局の介入を適切な通貨量の管理に限定すべきとしていることである。

一方で、社会の目標として「平等な分配」や「万人に保障された生活手段の実現」を説く人々もいる。しかし、平等な分配など理論的にあり得ないし、分配をコントロールするためには「人による支配」が不可欠である。スミスやマルクスが指摘するように分配的アプローチは間違っている。

おそらく人々の共感を得られる考え方は次のようなものであろう。人々が職業的能力を形成する機会の均等を政府が保障すべきであり、市場の淘汰によって損失を被った人々をセーフティネット等で救済すべきであると。これが、所得の再分配によって生活格差をある程度まで是正すべきとする生活保障の基本的な発想であろう。<sup>\*9</sup> 目指すべき福祉国家の基本的な考え方と言える。

しかし、国家が経済システムにみだりに介入すべきでないことも重要である。市場の価格メカニズムを歪めれば大きな非効率と不公平を生む。日本はそれを体験した。戦後の統制経済の下で、ヤミ市場を拒否して配給を守って暮らしていた裁判官が栄養失調で死亡した。一方でヤミ経済は多くの富裕者も生み出した。残念ながら日本の政府は現在まで過剰な介入を控えるつもりはなく、石油産業からタクシー業まで統制しようとしている。<sup>\*10</sup>

政府の過剰な介入が止まない原因は、事業者側と政府側の両方にある。1980年代後半のバブル経済以降、日本は大きな経済危機を3回も経験した。1回目はバブルが崩壊した直後の91年で、証券会社によるお得意客だけにしぼった損失補填が明るみに出た。2回目は97年、98年の金融機関の破綻のときで、拓銀、長銀、日債銀の破綻が有名である。3回目は2007年のサブプライム・ローン・ショック、2008年のリーマン・ショックのときで、金融デリバティブ商品に手を出していた多くの金融機関や投資ファンドが破綻した。つまり、7、8年ごとに危機がやって来る。破綻に瀕した事業者は政府に助けを求め、世論も公的資金の投入に同調する。これは日本だけでなく、EUや米国でも見られた。

### 3 武村元大蔵大臣の反省

政府側は「弱者切り捨て」という批判を恐れて、公共事業の拡大を続けてきた。大蔵大臣を務めたあと政府を離れた武村正義は、1999年3月3日の朝日新聞「どうするこうする日本の経済」という記事の中で次のように述べた。時は小淵内閣が公共事業の異常な拡大に走っているときだった。

村山政権時代の私は日本経済の深刻さについての認識が甘かった。金融破綻が始まり、急激な株安と円高に追われ、経済も低迷を続けていた。一般的な景気対策に取り組まざるを得なかった。ケインズの教科書でいう優等生的なことをやった。しかし、財政をいっそう赤字に追いこんだ責任を感じています。…構造改革を遅らせ、日本経済全体の活性化にならないという矛盾をもっと

\*9 宮本太郎『生活保障』岩波書店2009年他。

\*10 最近の状況は、拙稿「日本の産業統制と規制緩和」『京都府立大学学術報告 公共政策』6号、1頁以下(2014年)参照。2005年4月に入って、自民党は今度は酒の安売りを規制するために酒税法改正を提案した。このような発想はとぎれることがない。

真剣に詰めるべきだった。

米国や欧州の先進国は10数年来、景気対策のため公共事業を増すという政策はとっていない。もうケインズ政策に決別している。むしろ、過去の財政赤字をどう減らすかが主要なテーマになっている。(このことは現在ではより明瞭となっている－大島)。日本だけがいまだに景気対策は公共事業なんだ。そのはてに巨大な借金大国をつくってしまった。

政策の転換が遅かった。1997年4月の消費税2%アップの前の減税も失敗だった。当時は景気が悪かったので、5.5兆円の減税を3年間先行させたが、景気はちっともよくならなかった。ケインズ政策に決別すべきだったのが遅れた。

今は経済の構造改革に全精力を集中すべきだ。設備や投資、雇用が過剰な日本の全産業の体質をどう変えるかが問われている。ところが公共事業にかまけて、古い経済の構造を温存させることばかりやってきた。(記者が、サッチャーやレーガンの政策に対して弱者切り捨てという批判がでていと指摘すると)今、大事なのは経済の危機管理です。新保守主義とかりベラルという議論は、病気が治ったあとの平常時の議論です。(一般的には危機管理の場合には国家の財政出動を求める意見が大勢を占めるのに対し、武村は構造改革を主張する点で注目される。橋本龍太郎や小泉純一郎と同じ考え方に立っている－大島)小渕内閣の半年間の政治は歳入を考えないで歳出をどんどん拡大し、財政の底を抜いてしまった。将来に対して無責任としか言いようがない。

(財政健全化を追求することは景気の回復を遅らせるのではという、記者の質問に対して)むしろ財政を破綻させたのでは、経済の再生はないと思います。それに国民の意識が変わっています。消費をあおっても国民は反対にもったいないという気持ちが強くなっています。時代の変化に対する国民の意識と政治の意識のギャップを強く感じます。

(それではマイナス成長の可能性も出てくるという記者の意見に対して)すでにマイナス成長です。短期的な需要刺激策一点張りの景気論を早く卒業すべきだ。その結果、一時的にGDPが減ってもやむを得ないと思います。

武村の主張に重要な論点はほとんど含まれている。最大のポイントは「目先の景気対策としてケインズの政策を採ることは誤り」ということである。

## 2 初期の福祉政策とベヴァリッジ報告

### 1 第2次大戦までの福祉施策

19世紀の後半から第2次世界大戦期までの社会福祉施策は、一般に「資本主義社会の安定のために貧民を救済するための施策」ととらえられることが多かった。<sup>\*11</sup>この時期の社会福祉諸施策については、おおむね資本主義の発展段階に応じて変化してきたと理解されている。資本主義の成立期には旧救貧法、発展期には新救貧法、帝国主義の時代には社会事業、1930年以降の時

\*11 これを概観するものに、右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』有斐閣選書(1977年)がある。

期には社会福祉を対応させてきた。しかし、資本主義の発展段階とそれぞれの時期に対応させられた諸施策との内在的な結合のあり方は十分に解明されているとはいえない。<sup>\*12</sup>

福祉施策の始まりはイギリスの1601年の救貧法の制定に置くことができるが、この旧救貧法と労役場がはたして社会福祉に値していたかは疑問である。19世紀の末になると失業や貧困を中心とする社会問題の規模と深刻さが増し、社会主義の影響力が増大する。これに対して各国政府は、労働者の運動を押さえ込むだけでなく、社会事業や社会保険制度によって対応しようとした。社会事業政策は、産業資本主義期の救貧政策とは異なり、救済を積極的な課題として位置づけ、これを組織的、科学的、予防的に処理しようとするものであった。<sup>\*13</sup> この社会事業政策が1930年代以降、社会福祉政策とよばれるものに変容する。社会福祉政策は社会事業政策と異なり、受給者に権利性が認められる。そして普遍主義的な施策であることが大きな特徴である。

1929年からの世界恐慌は資本主義社会の中に大きな不安を生み出した。ケインズのマクロ政策によって乗り越えていくことになるが、当初、人々は資本主義の自律的な調整能力に多くの疑問を抱いていた。そこで、各国は国家による経済過程への積極的な介入を行った。管理通貨制度の導入、軍備の増強、植民地の拡大、経済ブロックの形成、そしてせまりくる戦争に備える総動員体制の準備などである。この中で、失業者や貧困者を産業に吸収しようとしたが、吸収仕切れない人々に対しては、直接救済の道を拡大させた。それが、戦後の世界において、福祉国家施策としてまとめられていく。

## 2 ベヴァリッジ報告

戦後の福祉国家施策を代表するのがベヴァリッジ報告である。第2次世界大戦下においてイギリスの連立政権は「社会保険と関連制度に関する委員会」を設置した。失業を経験した国民を戦争遂行に動員するためには、戦後到来する経済変動と社会不安に対して「国家が国民に何を約束できるか」が大きなポイントとなった。委員会は、1942年にベヴァリッジの個人名で報告書を提出した。その内容は以下のとおりである。

勧告の3つの指導原則として、第1に、将来に対する全ての提案は個別的な利害に対する配慮によって制約されてはならないということであり、継ぎはぎではなく革命を実行すべきである。第2に、社会保険の組織化は、社会進歩の総合的な政策の一部としてのみ取り扱われるべきということ、つまり、欠乏に対する解決策になっても、疾病、無知、不潔、無為の解決にはならないということ。第3は、社会保障は国家と個人の協力によって達成されるべきということ。国家は保障を組織化するに当たって、個人の意欲や責任感を萎縮させるようなことがあってはならない。ナショナル・ミニマムを確立するに当たっては、各個人が、最低限以上の備えをしようとする自発的な努力の余地を残し、これを奨励すべきである。この報告において展開する社会保障計画は、

---

\*12 前掲書4頁。

\*13 前掲書10頁。

これらの原則に基づいている。社会保障計画は、何よりもまず、社会保険の計画である。<sup>\*14</sup>

ベヴァリッジが言う「革命の実行」は、マルクスが言うような革命ではなく、徹底した社会保障施策の実行という意味である。当時としては画期的な社会保険の統合、包括的な医療サービス制度の創設、退職年金の拡充、公費による職業訓練の拡充、失業者や障害者に対する施策の拡充、各公的給付の間のバランスをとることなどである。これらは、その後、第3次労働党内閣によって次々に立法化されていく。ベヴァリッジ報告は、社会保障支出についても綿密な検討をしていた。

彼は、社会保障計画の財源調達方法として、1911年に設けられた3者拠出方式を基本に据えた。これはイギリスで最初に作られた社会保険である国民保険法によって採用されたもので、健康保険と失業保険から構成されていた。1938年、1945年そして1965年を見据えて、国庫、被保険者、使用者の負担を計算している。<sup>\*15</sup>

労働党政府は、1944年に国民保険省設置法、1945年に家族手当法、1946年に国民保険業務災害法、国民保険法、国民保健サービス法、1948年に国民扶助法など社会保障の法制度を整備し、戦後の数年間は国家財政の約2割を社会保障財政に充当した。<sup>\*16</sup>

ベヴァリッジ計画に基づく社会保障政策は、危機克服の課題として、政府、産業界、労働者層の合意に基づくものであった。第3次政権においては、完全雇用を主柱に、重要産業国有化と社会保障を両サイドに政策が進められ、第4次政権下では、所得政策を主柱に、鉄鋼の国有化と所得比例方式を両サイドに政策が進められた。<sup>\*17</sup>

ベヴァリッジ報告に基づく戦後のイギリスの福祉国家体制は、政府と産業界と労働組合が力を合わせて経済危機と社会不安を克服するための政策であったと言える。

### 3 戦後のヨーロッパの福祉国家

ケルブレは、1945～1989年のヨーロッパを分析して、福祉国家の登場は戦後復興の必要性からのみではなく、冷戦の存在とヨーロッパの没落が大きかったと述べている。<sup>\*18</sup>

第2次世界大戦の終焉とともにヨーロッパの危機が明らかになった。それは経済的な危機、社会的な危機、戦争による破壊、インフレ、失業など多岐にわたる危機であった。戦勝国においても政府が導入した消費財と住居の統制が人々の日常生活に影響を与えた。戦後、たいていの政府は可能な限りすぐに食料配給切符と住居の割り当てをやめた。しかし、インフレーションとの戦いは長く続いた。大企業の国有化と経済計画の導入が進められた。フランスでは、国家の計画庁が設立された。イタリアとドイツ西部地区では大企業の国有化はなされなかったが、すでに存在していた大きな国家コンツェルンはそのままであった。

\*14 ベヴァリッジ『ベヴァリッジ報告』一圓光弥監訳、法律文化社（2014年）5頁。

\*15 前掲書174頁。

\*16 前掲『社会福祉の歴史』74頁以下。

\*17 前掲書75頁以下。

\*18 ハルトムート・ケルブレ『冷戦と福祉国家』日本経済評論社2014年、原著は2011年。

## 1 国家の経済への介入

経済への国家のいっそう強い介入のこうした一般的な傾向には、さまざまな根源があった。1929年からの世界経済恐慌はヨーロッパで市場による経済の自己調整に対する信頼をうち砕き、経済への国家の干渉に対する信頼を著しく大きくした。そのうえ、第2次世界大戦中に戦争に巻き込まれたヨーロッパ諸国の人々は、原材料、食料、消費財の統制における国家の厳格な介入に慣れていった。<sup>\*19</sup>

経済に対する大々的な国家介入と密接に結びついて、ヨーロッパの社会に新しい始まりが、すなわち現代的な福祉国家の発達、教育改革、都市計画の新たな開始があった。とりわけ当時特に裕福なイギリスとスウェーデンは、福祉国家と文教政策の新しい始まりを構想した。この福祉国家と教育のモデルは、すべての市民のための社会保険や最低限の扶養保証、教育システムの近代化などの諸原則を戦後すぐに具体的な改革として開始した。それらは大きく3つのモデルに分けられる。イギリス型、スウェーデン型そしてソ連型である。これらのモデルによって国際的な改革圧力が形成されはじめ、残りのヨーロッパはその圧力を逃れることは長い間困難だった。<sup>\*20</sup>

ヨーロッパの政治は戦後2つの進路転換を決定する。民主主義への復帰とヨーロッパ統合である。イタリア、オーストリア、ドイツ西部で民主主義は定着した。ヨーロッパの統合も進み、1949年には欧州評議会が設立され、1952年には欧州石炭鉄鋼共同体が結成された。同時に海外の植民地への支配が崩れ始めた。

## 2 繁栄の時代と計画への陶醉

1950年代にヨーロッパでは新たな繁栄の時代が始まった。しかし、この時代は60年代後半から70年代前半に2つの深刻な大転換とともに終わる。1つは、メンタリティーの転換、未来楽観主義と計画への陶醉の終焉であり、もう1つは、73年のオイルショックであった。

ヨーロッパ各国の政府は、繁栄の時代に大きく拡大した財政余力に基づき、非常に広範囲に福祉国家を整備した。社会福祉支出が急速に増加した。西ヨーロッパ諸国においては国民総生産に占める割合で、平均して1950年頃の9%から73年頃には18%へと増加した。新たに失業保険も確立された。この急速な福祉国家の拡大の背景には、ヨーロッパ全体において、きわめて広範な政治的コンセンサスがほぼすべての政党間に形成されていた。<sup>\*21</sup>

社会的不平等もヨーロッパでは決定的に変化した。東西ヨーロッパ双方において所得と財産の不平等が緩和した。西ヨーロッパにおいては、労働への強い需要、資格能力の上昇、高い専門能力を持った大学卒業者の供給過剰、農業の大きく伸びた生産性と所得向上の結果としての農村の貧困の減少、労働組合の力と現代福祉国家の創設に基づいていた。

豊かさの時代は労働組合の黄金期であった。当時はヨーロッパの工業社会の絶頂期で、労働組

---

\*19 前掲書 19 頁。

\*20 前掲書 20 頁。

\*21 前掲書 70 頁。同じことは、ミュルダール『福祉国家を越えて』213 頁でも指摘されている。

合はどこでもなお工場労働者の中にその確固とした社会的基盤を持っていた。しかし、この時期にはストライキの頻度は低下した。決定的な理由は実質賃金の大幅な上昇であった。また、現代福祉国家の建設と経済成長局面における労働組合の強い交渉力もストライキを稀にした。最後にヨーロッパ諸社会間の結合が強化された。<sup>\*22</sup>

新たなヨーロッパ的な未来楽観主義は、すべてのヨーロッパ人に共有されたわけではないが、非常に大きな公的影響力をもっていた。ヨーロッパは伝統的に懐疑主義が強かったが、新しい未来楽観主義のなかには人類のより良い未来への信頼があり、単に技術的進歩の信仰だけでなく、福祉のさらにいっそうの向上の信頼もあった。当時のこの未来楽観主義は、社会変化の計画化や、自分たちの社会を創出していく人間の新しい能力の信仰と密接に結びついていた。この未来への楽観主義は、1950年代・1960年代の社会的・政治的価値観の変化と結びついていた。

1950年代・1960年代には計画への陶醉が支配的だった。ジョン・メイナード・ケインズは経済のコントロールを、シャルル＝エドゥアール・ル・コルビュジェは都市計画を、グンナー・ミュルダールは社会計画を支持した。

### 3 冷戦とヨーロッパ

1950年代から1970年代初頭にいたるまでヨーロッパは冷戦によって特徴づけられる。この中で統合への動きが加速する。1957年のローマ条約による高揚、69年と72年のハーグとパリの首脳会議による新たな飛躍があった。この時代は世界的に見るとヨーロッパ経済の国際的な地位が低下した。世界各地の植民地も独立に動き始めていた。ヨーロッパの社会も急激な変化を経験していた。その中で国ごとの発展の経路は大きく異なっていた。

ヨーロッパ諸国は自らに固有の国民的特徴をさらに発展させようとした。たとえば西ドイツは議会制民主主義国となり、他の西ヨーロッパ諸国に順応したが、同時に独自性も発展させた。連邦主義、憲法裁判所の大きな権限、中央銀行の独立性、賃金協約当事者の自立性、社会国家の法制化などである。

国ごとの相違の重要性は東と西において、それぞれの国の政治家と社会がヨーロッパの中で目指す社会モデルの論争を通じてさらに強められた。それはもっぱら国民国家のモデルであった。イギリスは民主主義と福祉国家のための特別なモデルと見なされ、スウェーデンはそれとは違う福祉国家のモデルと見なされた。それに対して、フランスはもっとも重要な文化モデルを提供した。アメリカ合衆国は安定した民主主義、経済的ダイナミズム、高い生活水準、科学技術力の模範であり、機会平等の模範でもあった。最後にソ連は、東ヨーロッパにおいてだけでなく、西ヨーロッパの左翼的環境においても社会的平等のモデルであり、工業的社会的近代化の模範であった。この5つの全く異なった国民国家的モデル（ソ連は例外）はヨーロッパの国ごとの相違の認識をいっそう固めた。<sup>\*23</sup>

---

\*22 前掲書 70～73頁。

\*23 前掲書 98頁以下。

ヨーロッパにおける諸生活空間の接近に関する重要な転換は、1950年代と60年代に西側で、それとは別個に東側で起こった。それらは国ごとに非常に異なったままであったが、その社会改革が成し遂げたものはますます接近していった。公的な社会保障、都市建設、住宅の質、教育の高度化、平均寿命、就業規則も接近した。各国の政府と専門家間の交流が、福祉国家に関する諸決定において緊密化していったからである。それでも、福祉国家は国の特徴を表すものとして国民的なものであり続けた。

冷戦はまず経済において深い溝を作った。ヨーロッパの東側において経済はどの国も中央において計画された。1950年代と60年代には東ヨーロッパにおける経済モデルは大きな成果を示すことができた。これに対して西ヨーロッパでは国家による計画は、はるかに弱いままであった。フランスにおいてすら国家の経済計画は投資計画に限定されていた。ケインズ的な「グローバル操作」の概念が西ヨーロッパ諸国において1960年代に強い影響力を持ち、反景気循環的な国家支出と社会・教育改革によって高い経済成長を追求した。それは大規模な国家介入を目指したが、国家的経済計画を目標にはしなかった。ほぼあらゆるところで企業の自立性が広範に保証されていた。その例外は終戦直後のイギリスとフランスにおける国有化企業だけであった。

冷戦によって東西ヨーロッパ間の社会的相違が強まった。1960年代に西ヨーロッパに大衆消費社会が浸透したが、東ヨーロッパでは到来していなかった。福祉国家も東ヨーロッパと西ヨーロッパは異なった様相を示していた。東側においては福祉国家は経済政策に従属しており、その結果、経済にとって重要でない年金受給者、障害者、主婦などの集団への保障はよくなかった。西側においては、福祉国家は資本主義経済の欠陥を補うものとして構想され、年金受給者、障害者、主婦は東側よりも良い状態にあった。

健康部門は、東ヨーロッパのほとんどの国において国有化されていたが、西ヨーロッパでは反対に圧倒的に民間にまかされていた。社会国家の市民の観念が基本的に違っていた。東側では市民は上から管理され、社会的諸給付を国家から配分されて手に入れた。西側においては、保険の所属について、公的な社会保険に対する民間の追加的保険について、社会的市民によって自己決定が行われるのが一般的であった。<sup>\*24</sup>

1950年代以降、ヨーロッパでは市場経済と国家が特別な共生関係に入った。西ヨーロッパ経済においては、1975年に国民総生産の約44%が国家によって使われた。これに対し、カナダでは38%、アメリカでは35%、日本では27%にすぎなかった。市場経済の誤った発展を国家の強力な干渉によって修正し、経済を近代化すること、しかし市場経済は放棄しないこと、これが独特の西ヨーロッパ方式であった。

西ヨーロッパでは西側のどこよりも強力に国民国家が経済に干渉した。その重要度は1950年代から60年代にかけては輸送や交通、メディア、情報伝達といった経済のダイナミックな領域において大きかった。航空交通はアメリカと異なって国家の航空路線、国有の空港会社によって完全に支配されていた。自動車産業においてはルノーとフォルクスワーゲンがほとんど国有下に

\*24 前掲書 106～109頁。

あったが、新しい高速道路網の建設も国家管理の下で促進された。鉄道制度でも国有企業が支配的であっただけでなく、大きなイノベーションが当時のフランスで、そして日本でも始まった。情報伝達部門においても、アメリカとは異なり国有企業が電話網を管理した。ヨーロッパでは国有企業が郵便業務を処理していたが、それは1950年代から70年にかけて急速に拡大した。もっとも急速に成長したテレビも西ヨーロッパのたいていの国においては、ほとんどあるいは完全に国家の手中にあった。

ヨーロッパでは近代的な福祉国家が、どこよりも急速に拡充強化された。福祉国家の支出は平均して他のどこよりも急速に増加した。1970年代半ばに平均でGDPの16%に達していた。GDPの8%から11%であったアメリカ、カナダ、日本と比べても抜きんでていた。ヨーロッパ、オーストラリア、カナダにおいてのみ、老齢、就業不能、疾病、失業に対する国家的な社会保険の完全なプログラムが構築された。それに対してアメリカや日本では不完全なものしか作られなかった。

国家の強力な役割は福祉部門に限定されなかった。その他の社会領域、保健サービス、教育、都市計画、インフラ整備などである。ハイカルチャーにおいても同じであった。

なぜヨーロッパでは国家が、アメリカ、カナダ、オーストラリア、日本におけるよりも大きな重みを持ったのか。長期的な理由は調整し干渉する君主制の伝統であった。さらに19世紀には近代化の要求から国家干渉が出現していた。そして20世紀の2つの大戦による国家総動員があった。GDPに占める国家支出の割合の拡大は1945年後にもすぐには元に戻らなかった。冷戦も国家干渉を刺激した。総じて、1950年代から70年代半ばまでの時期は、ヨーロッパの独自性が顕著に現れた時期であった。抜きん出て高い経済成長、強力な国家の活動、低い人口増加、これらの結合であった。<sup>\*25</sup>

ヨーロッパのイメージは1950年代と70年代の間に変化した。ヨーロッパの重要性は大きく減退した。ただし、2つの領域に限っては世界の公衆に対して指導的な役割を果たした。福祉国家についての議論と文化においてである。ラテンアメリカや日本、アフリカの一部などにおいて、さらにはアメリカにおける一定の政治環境にとってもヨーロッパは国家的な社会保障のモデルとなった。ヨーロッパ・モデルの主要な体现国と見なされたのは改良された福祉国家であるイギリスとスウェーデンであった。世界のもう一方の側ではソ連や東ヨーロッパの国家的な社会保障がモデルと見なされていた。

ヨーロッパの福祉モデルの影響力には2つの限界があった。まず、模倣されるべきモデルとはみなされなかった。さらにヨーロッパはアメリカ・モデルに対する包括的なオルターナティブではなく、アメリカ・モデルの補完と見なされるにすぎなかった。<sup>\*26</sup>

---

\*25 前掲書 120～123頁。

\*26 前掲書 139頁以下。

## 4 ミュルダール「福祉国家を越えて」

ミュルダールは1898年に生まれ1987年に亡くなっており、ハイエクとほぼ重なっている。ふたりはともに1974年にノーベル経済学賞を受賞した。しかし、その経済学はかなり異なっている。ミュルダールは多くの著作を発表したが、本稿では、1958年の講演をもとにして、1960年に公刊された『福祉国家を越えて』をとりあげる。<sup>\*27</sup>

ミュルダールによれば、西欧の福祉国家は、なんらかの計画に基づいて意図的に登場したのではなく、個々の危機対策を重ねているうちに生成してきた。その結果、組織化された利害団体の既得権益をますます確保するようになり、人々の依存心に結びついて、政府の介入がますます増大するようになった。西欧の福祉国家は国民に満足を与え、その一体感を生み出し、それが連帯感を強化して国民国家をますます強化した。福祉国家は組織された利害団体の間で協同と交渉が行われる過程を通じて、調和を実現している。しかし、その反面、国際的な福祉の発展や国際協力には関心をもたない。国民主義的な限界をもつ。ミュルダールはそれを乗り越えることが課題であるとした。彼の分析は経済にとどまらず、国民社会の全過程の動態を問題とし、新しい体制がヨーロッパにおいて、民主主義に支えられて可能であるという希望を持っていた。

『福祉国家を越えて』は、1960年に書かれたため、1971～73年の変動相場制への移行、1973年のスミソニアン体制の崩壊、70年代の植民地の独立やベトナム戦争の終結を知らない。さらに、1989年から91年の社会主義国の崩壊やソ連の消滅も知らない。にもかかわらず、この著作の内容は、福祉国家の国民国家的限界の指摘も含め、その後の歴史の変化の中で少しも色あせていない。

### 1 陳腐な論争

現在、市場原理主義かケインズの国家介入かという議論が行われているが、1960年当時も自由経済と計画経済の間でさかんに議論がなされた。ミュルダールは、このように2つを対立させて扱うことが妥当ではないとした。以下は彼の議論の要約である。

当時の経済計画はマルクス主義に結びつけられることが多かったが、それは完全な誤りである。マルクスの著作の中に経済計画という言葉はない。マルクスは経済分析の学者であって、計画者ではなかった。彼は予言者であって、革命の次に何が起こるかについてはきわめてあいまいなままであった。マルクスは計画に関連するような考え方をきわめて一般的で抽象的、またはあいまいな定式化以上には展開させなかった。マルクスの歴史観と同じく、彼の経験主義のために、未来の国家と国家政策については、それ以上具体的に述べるができなかった。

資本主義が自然的に発展を遂げて最後に到達する段階が現実にとどのような組織をもつかについては、マルクスの全著作を通じて考察はほとんどない。資本主義の社会が公共政策を漸次的に導

---

<sup>\*27</sup> G. ミュルダール『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社1970年。ミュルダール経済学の全体を紹介するものとして、藤田菜々子『ミュルダールの経済学』NTT出版2010年がある。

入するという着想はマルクスにとって異質のものであった。マルクスは資本主義は基本的には自己を改良する能力を持たないと考えていたので、計画などを考える気にはなれなかった。また、資本主義崩壊の後に現出する未来の社会のために青写真を描くことにも没頭しなかった。<sup>\*28</sup>

## 2 西欧諸国における計画化への道

経済生活での国家干渉の量的拡大は、第1次大戦とともに始まった国際関係の激変によって加速された。労働者の雇用、農民の福祉、経済の安定化のために、すべての国家は否応なしに新しい急進的な干渉を企てざるを得なかった。国際的な危機に対して保護政策の手段がひとたび採られると、それは簡単には撤回できなくなった。それは危機が永続的な変化を残しただけでなく、採られた手段の背後に既得権益が築きあげられ、そのすべてが政治的の圧力をもつことになったからである。

古い金本位制は普遍的なものではないが、主要な貿易国にとっては、ある程度の国際的安定を確保してきた。そのおかげで通貨政策は政治の枠外におかれていた。中央銀行は主として割引率によって信用調整をしてきた。しかし、金本位制による均衡の維持は、現在では全く適用不能である。このような自動的通貨体制が機能する国際的前提条件はもはや存在しない。国際貿易は混乱している。しかも長期的国際資本市場はもはや存在しない。短期国際資本市場は萎縮し浮動化して、国際収支の不均衡化傾向からくる影響を緩衝するという信頼もできなくなっている。国際資本市場は、細心の監視と意識的政策による中立化とを必要とする非合理的な力となっている。組織化された国際通貨体制を創造する可能性を排除しないが、金本位制の下での古い自動体制ではできないであろう。

今日ではどんな国も、国際収支の変化が銀行体系を通じて自動的に反作用を及ぼし、それが経済活動や雇用の水準を決定するというのを、もはや受け入れようとしない。「自由」経済への干渉を差し控える心構えのある国は一つもない。どんな国も現在では、通貨・金融上の諸問題を経済政策の枠外に放置することができない。今では誰でも通貨・金融の問題が国民的政策の諸方策で左右できるものであること、その方法も知っている。基本的な社会的戒律が壊れてしまった。一度うち破られたからには、戒律の再建は不可能である。このように、非常に多くの社会的変動は非可逆的である。<sup>\*29</sup>

## 3 福祉国家での計画

過去半世紀の間に、西欧的世界のすべての富国を通じて、国家は民主的な福祉国家となりすべての地域と人々に対して最低水準を与えるという目標を確約している。しかし、福祉国家はまだどこにも完成しておらず、生成過程にある。<sup>\*30</sup>

\*28 ミュルダール『福祉国家を越えて』6～10頁。

\*29 ミュルダール前掲書35～38頁。

\*30 この1960年当時には、民主的な富国の中に、東欧およびスペイン、ポルトガル、ギリシャは含ま

どの国でも福祉国家は前もって計画されたものではない。歴史的には、市場諸力の活動に対する干渉行為が最初に登場し、やがて計画化が必然的なものとなった。干渉の量的拡大に拍車をかけ続けたものは、第1次大戦以来の国際的危機、人々の態度の合理性の増大、政治権力の民主化、地方と都市における自治の成長、あらゆる市場での大企業や利害集団の成長である。その結果、状況は複雑化し矛盾と混乱が増大した。これらすべてを合理的に整合化する必要が国家の上におしつけられた。この整合化こそ計画化である。<sup>\*31</sup>

国家が国民経済の整合と規制にますます深入りするにつれて、国家は余儀なく短期と長期の予測をさせられ、社会改良を目指す国家政策の修正をしなければならなくなる。その中で計画化は包括的となり、社会保障も取り込むようになった(経済的根拠付け)。

現在の多大な出費を伴う社会保障計画も当初は困窮者の特殊グループのための議論によってだけ支持された。当初はこのような計画は国の経済を破滅させると反対された。ところが、結果として計画は国民大衆の生産性を引き上げる効果を生んだ。しかも、この計画は生産性を引き上げるという動機をもっていなかった。こうして、これらの諸政策は今日までに著しく多様で重要なものとなり、国民生活のきわめて大きな部分の再分配をおこなうことになったので、それらの相互間の整合および国民経済の発展との間の調整を必要とするようになった。これが福祉国家的計画化が登場した原因である(社会的根拠付け)。<sup>\*32</sup>

福祉国家において漸的に達成された利害の調和は創造された調和であり、市場の力によるものではない。では、どのような力が福祉国家の創造を推進したのか。実は、福祉国家はどんな個人、団体、政党によっても、一つの終局目標として意識的に展望されたことは一度もない。社会主義者もそうしなかった。ところが、この過程の終点では、徐々に達成された福祉国家が国民に広く歓迎されることになった。いまでは、それが利害と意見との創造された調和として出現しつつある。さらに、福祉国家が諸国民によって広く受け入れられるようになった現在でも、「福祉国家に関して積極的に現実的なイデオロギーの形成が遅れている」。<sup>\*33</sup>

アメリカについては、ジョンソン大統領の貧困との戦いが登場する前であったので、当時のアメリカの人々は、アメリカ社会の相対的な調和が、市場の力によって支配される自由経済から由来することを一生懸命信じようと努力していると述べている。

#### 4 福祉国家の3段階

ミュルダールは、福祉国家が成長していけば、やがて国民の活動が活発になって、国民自らが様々な調整を行うようになり、国家の直接干渉は漸次的に減少できると考えた。福祉国家は、第1段階では、大衆の貧困と、著しい社会的硬直性と、機会の不均等を伴う自由主義に準じる状態

れていない。

\*31 ミュルダール前掲書 83 頁以下。

\*32 前掲書 86 頁以下。ミュルダールは公的干渉の例として建築制限、都市計画、高等・専門教育、国民年金の例をあげている。

\*33 前掲書 108 頁。

から出発する。ここでは、国家の直接干渉が量的に拡大を続ける。

第2段階は、より完全な民主的福祉国家に向かう過渡的な段階で、整合と計画が漸次徹底していく。それは国家干渉と国家のレベル以下の当局や団体による干渉という2つの圧力に基づく。しかし、人々はしばしば計画を国家の細かい直接統制と混同する。

このような大量の干渉が存在するのは、諸方策の整合や計画が理想的には行われていないからである。正常な計画化は、単純化と合理化を意味すべきである。計画化が進むにつれて、福祉国家の理想に合致するには、細部にわたる公共統制を国家の直接干渉によるかわりに、地域別や部門別の集団当局に委譲するのがよい。<sup>\*34</sup>

第3段階は、国家干渉が現実的に減少することを想定する。ここでは、地方や都市の自治が引き続いて強化され、利害団体からなる下部構造が均整のとれた成長をする。市民の参加と統制がいちだんと強化されて、社会の調整局面で作用する。

ミュルダールは、民主的福祉国家の達成という点で進んでいる西歐的諸国では、この第3段階の前兆がみられるとする。そして、この第3段階がさらに進めば、国家の役割は2つのことに絞られるとする。第1は、国家の基本的な制度的枠組みの維持・強化であり、第2は、諸利益主体の行動に対して、基準や規則を設定し、利害対立を調整したり、裁判をおこなうことである。この国家政策が形成する一般的な枠の中で、もし不確定な出来事が生じれば、それは地域別、部門別の各社会の中で、組織的協力と団体交渉によって決定される。概して、国家そのものは、分散化した活動に対して一般的なルールは規定したのち、および第1類型の主要な政策計画によって行われるものが公衆の意思と合致していると理解されたのちには、局外にとどまることができるといえる。<sup>\*35</sup> 本来的には国家が一般的なルールの設定にとどまるべきであるという主張はハイエクに近いものがある。しかし、ミュルダールにあっては、それは福祉国家的な国家の介入が行われた後の話である。この後、冷戦と植民地主義の話となるが、本稿には関係がないので省略する。

## 5 福祉国家の反国際主義

ミュルダールは西歐の民主主義的福祉国家を高く評価するが、『福祉国家を越えて』という本の主眼は実はそこにあるのではなく、福祉国家が国民国家的な考え方に基づいており、反国際主義に陥っていることを批判するためであった。

近代的福祉国家が西歐の世界に発展してきたとき国際社会では分裂が進行していた。国民の福祉の増大のために築きあげられた複雑な公共政策の体系は国際的均衡を攪乱する傾向をもっていた。このような公共政策は海外への影響など考慮されたことがなかった。<sup>\*36</sup> しかし、現在では我々は国民経済政策の構造を国際的に調和させ、整合し、そして統一することを目指さなければなら

---

\*34 この部分は現在の地方分権や行政サービスの民営化に通じる議論である。

\*35 ミュルダール前掲書 121～125頁。

\*36 ミュルダール前掲書 207頁以下。

ない。<sup>\*37</sup>

ミュルダールは、この後、同書の3分の1以上を使って、福祉国家の豊かな人々に対して、国際主義への理解を訴えた。彼の主張は現在でも重要であるが、以下の3点で当時の状況と現在とは大きく異なっている。第1に社会主義陣営が崩壊して冷戦が終了し、東側への対抗の必要がなくなった。ただし、ロシアおよびイスラム過激派への対抗は残っている。第2に、1960年代から1975年にかけて植民地の大半が独立した。第3に、ミュルダールの憂慮した国際機関の状況が大きく変化した。

ミュルダールがこの本を公刊した1960年当時は冷戦下で国連はあまり機能していなかった。また、彼には戦後すぐの時期にアメリカの約束不履行によって国際貿易機構ITOが流れた記憶が強く残っていた。当時彼が評価した国際機関は国際復興開発銀行IBRDとバーゼルの国際決済銀行BISくらいであった。しかし、この点は現在大きく異なっている。1973年にスミソニアン体制が崩壊した後、IMFは債務国や途上国に対して資金援助を行う機関に変身する。また国境を越えた資本移動に対する基準を設定することにより、国際資本市場の動向に大きな影響をあたえる機関となる。ITOが流産した後、貿易の自由化を担ったのはGATTであった。しかし、これは常設の国際機関ではなかった。この状況は1995年にWTOが登場すると大きく変わった。また、毎年開催されるサミットや先進国中央銀行総裁・財務相会議が国際協調の一翼をになうようになった。この変化は1985年のプラザ合意以降のことである。さらに、気候変動枠組み条約が締結された1992年の国連環境会議は、国際的な運動のあり方を大きく変えた。気候変動枠組み条約は、各国政府やNGOを巻き込んで、地球環境に関する国際的な連携を生み出した。まだまだ不十分ではあるが、ミュルダールの希望は少しずつ実現しつつある。

それでも、民主的福祉国家に住む人々が、容易に侵略主義的な愛国者に変身する可能性があることに対するミュルダールの警告は生きている。<sup>\*38</sup>

ミュルダールは次のように述べる。国際的結合は、組織化を必要とする。西欧世界で福祉国家が誕生し、低開発国が独立し始めたからには、我々は福祉世界に向かって努力する以外に道はない。<sup>\*39</sup> ミュルダールは希望を捨てていない。もし大戦争が避けられるなら、趨勢は政府間経済組織の重要性が増大する方向にあると信じる。今後また15年たてば(1973年になれば)、我々は著しく異なった貸借対照表を提示できると信じている。この1973年は、奇しくもケルブレの描く1973年以降の「共通の新しい時代」と一致している。<sup>\*40</sup>

最後に、ミュルダールは1987年まで生きたので、その後の著作の中では、歴史的变化を取り込んでさらに議論を発展させている。

---

\*37 ミュルダール前掲書 220 頁。

\*38 ミュルダール前掲書 245～250 頁。

\*39 ミュルダール前掲書 343 頁以下。

\*40 ミュルダール前掲書 364 頁以下。

## 5 ジョンソン大統領の貧困との戦い

ヨーロッパで第1次大戦後から国家の介入が増加して福祉施策が登場しても、自由主義にこだわるアメリカでは、そのような動きは目立たなかった。第2次大戦後のアメリカは、危機の時代のヨーロッパとは異なり、繁栄の時代を迎える。特に、1950年代、1960年代のアメリカは「豊かな社会」を生み出した。このような経済を背景に1964年に就任したジョンソン大統領は「偉大な社会」の計画に乗りだし、豊かな社会の中にある貧困、すなわち老人と黒人問題を解決しようとした<sup>\*41</sup>。高齢者、障害者、貧困者を対象とした医療保険や、住宅、教育に対する支出など、福祉関係の支出は急増した。福祉関係の支出は1950年には国民所得の8.9%であったが、1970年には14.7%に拡大した。<sup>\*42</sup>これに対して、ミルトン・フリードマンがかみついた。

ミルトン・フリードマンは1962年に公刊した『資本主義と自由』の中で、当時のアメリカの社会福祉・保障制度に対して厳しい批判を行った。これは、ジョンソン大統領が「貧困との戦い」を開始する前であった。フリードマンは公営住宅や最低賃金制、農産物価格支持制度、老齢・遺族年金などの制度を分析し、これらの制度はアメリカ経済の活力を損ねるものであると批判した。その後、「貧困との戦い」は福祉の面では成果をあげたが、ベトナム戦争の戦費の負担もあり、アメリカ経済にインフレもたらした。フリードマンは、1980年に公刊された『選択の自由』において、このインフレを取り上げ、社会保障制度全体を批判し、次のように述べた。<sup>\*43</sup>

社会福祉の分野では、とりわけリンドン・ジョンソン大統領が1964年に「貧困への戦争」を宣言した後に、政策を爆発的に増加させた。社会保障制度、失業保険制度、政府による直接扶助制度が拡大され、金額も増額された。老人保険制度、食料援助スタンプ制度、そのほかにも無数の新しいプログラムが追加された。公共住宅計画や都市再開発プログラムも拡大された。社会福祉政策がかかげた諸目的はすべて高貴なものであったが、政策が実際にもたらしたものは人々を失望させるものでしかなかった。<sup>\*44</sup>

フリードマンの福祉国家に対する批判は、拡大する財政負担の問題よりも、むしろ、福祉国家に依存する官僚と国民のあり方・意識におかれている。それが、アメリカの慎み深い社会を統合している道徳的構造を破壊し、人々の自由な能力形成を阻害すると考えた。1929年の大恐慌後のアメリカ社会では避けられなかったとしても、その後も続けたことは有害であったとする。しかし、景気の循環的変動という運命から逃れられない資本主義経済において、現実の困難に直面した人々や利害団体からの要望に対して、何もしないことはきわめて難しい。ミュルダールの指摘によれば、西欧の富国の歴史は、利害団体の要求に応じて国家が介入を重ねてきたことを示し

\*41 エリック・フォナー『アメリカ自由の物語・下巻』岩波書店2008年、174頁以下。

\*42 岡田泰男『アメリカ経済史』慶應義塾大学出版会2000年、260頁。

\*43 詳しくは、拙稿「福祉国家をめぐる理論状況」『京都府立大学学術報告・公共政策』2号、2010年、11頁以下。

\*44 M & R・フリードマン『選択の自由』日本経済新聞社1980年、149頁以下。新装版は2012年、152頁以下。

ている。アメリカも例外ではない。はたして、国家の介入を控えることによって、それまでの慎み深い社会(仮にあったとして)を統合している道徳的構造を維持することが可能だろうか。フリードマンの指摘は傾聴に値するし、負の所得税も授業料クーポン制度も魅力的な提案である。しかし、国家の介入をフリードマンの提案するレベルまでに引き下げたときに、フリードマンが言及するような力強い社会が登場する保障があるだろうか。

2007年の株価の暴落に始まり、2008年9月のリーマンショックでピークを迎えた世界経済危機は、それまでの新自由主義者達の合唱を一時的に吹き飛ばした。フリードマンが力強いアメリカ企業の典型として取り上げたGMは連邦政府の全面的な支援によって倒産を免れた。最大の金融機関シティも実質的に国有化された。フリードマンが生きていて、この政府の過剰な支援を見たときにどんな思いを抱いただろうか。

アメリカではヨーロッパほど福祉国家への動きは明確でないが、ジョンソン大統領の時代に福祉国家化に向けて大きな一歩を踏み出し、もう逆戻りできないことは間違いがない。

## 6 1970年代以降の新しい福祉国家

1973年にブレトンウッズ通貨体制が終わり、第1次オイルショックが起こった。これらは新しい時代の始まりを示すものであった。同時に、5つの経済的な変化がゆっくりと進行した。①経済成長の緩慢化、②通貨・経済政策におけるマネタリズムの新たな強い影響、③公共部門の規制緩和と民営化、④新たなグローバル化、⑤工業社会からサービス社会への移行。こうして、新しい経済の時代となったとケルブレは指摘する。

### 1 5つの変化

ヨーロッパの長い繁栄期が1970年代の後半になぜ終わりを迎えたかについては、グローバル競争の進展による世界経済競争の激化とならんでヨーロッパ経済の内的な欠陥があげられる。あるものはイノベーション力の低下に原因をみる。それは、強力な福祉国家、労働組合の強い権限、時代遅れの教育システム、ヨーロッパの企業家の非効率性によってもたらされたとする。あるいは工業社会の終焉の中に原因をみる。

西側では支配的な経済政策の構想も根本的に変化した。70年代まではケインズ主義が主要な役割を担っていた。ケインズの反循環的景気政策構想は、福祉国家の建設にも国際的な経済政策にも大きな影響を及ぼした。しかし、ケインズ主義は1970年代以降、多くの批判をうけるようになった。ケインズ主義的な経済政策はインフレの決定的原因とみなされた。拡大された国家的補助金の決定的な原因ともみなされた。この補助金は利益享受グループの抵抗を抑えて再び削減することは政治的に非常に困難であった。さらに、柔軟性のない国家官僚機構の肥大化、国家の比重の継続的な増大の決定的原因とみなされた。

ケインズに反対するラディカルな立場であるマネタリズムの構想が政治的決定に最初に出現し

たのは、1973年のニクソン政権の固定為替相場制からの撤退においてであった。その後、1980年代になるとマネタリズムの政治的・経済的影響力は頂点に達した。西欧各国および欧州委員会でもマネタリストの構想は影響力を増大させた。彼らは次の3つの目標を掲げた。①国家財政の安定化と国家債務の削減、②通貨の安定とインフレの克服、③多くのサービスからの国家の撤退である。この主張は各国の政府に影響を与えただけでなく、ECにも、その後はEUにも影響を与え、90年代に共通通貨EMUが構想されたときに、EMU参加の条件として国家債務の制限と低いインフレ率が義務づけられた。

規制緩和と民営化は5つの分野で行われた。はっきりと年代を特定するのは難しいが、第1は、国有企業の再民営化で、この先頭に立ったのが1980年代のサッチャー政権であった。第2は、従来の公共サービス部門における民営化で、もっとゆっくり進行した。鉄道、港湾、空港、航空会社、郵便、電話、都市交通経営、電気・ガス・水道およびゴミ回収である。第3は、メディアである。戦間期からラジオとテレビでは国家の放送局が支配的で民営化されることは稀であった。1980年代以降の規制緩和は、民営放送局の認可として進められた。第4は、製造物の品質管理、製造工程や自動車の規格、建築物の基準、乗車券管理の技術的監督で、70年代以降に進められ、後には行政機関や大学・学校の評価も民営化された。

第5が、福祉国家、都市計画、健康と教育の分野における民営化である。この分野ではずっと以前から、社会保障や貧困者保護、病人看護のためのたくさんの民間施設が存在していた。教会が運営する学校や大学もたくさん存在していた。それでも、これらの領域においては、民営化と規制緩和は1970年代、80年代には周辺的な現象にとどまっていた。国家的な社会支出は長期的には増加した。

ケルブレは次のようにまとめている。規制緩和と民営化に対する国民の期待は、いつも実現されるとは限らない。規制緩和と民営化は通常、強力な政府によってのみ遂行されるものであり、国家はしばしば最後の統制手段を手元に残しておき、民営化された企業を国有企業よりも厳しく統制・規律することが稀ではなかった。<sup>\*45</sup>

## 2 ヨーロッパの社会政策に対する様々な批判

1970年代に入ると、ヨーロッパの人々の間で将来に対する見方が大きく変わった。まず市場自由主義者たちから福祉国家、保健政策、教育政策に対して限度を越えた国家的官僚主義との批判が高まった。この官僚主義はコストを高め、グローバルな競争力を損ない、個人のイニシアチブを制限し、それによってヨーロッパ社会のイノベーション能力を衰弱させるものだった。この見方によれば、福祉国家、保健制度、都市計画と教育の諸制度の周囲に利益団体やネットワークの環境が成長し、それがヨーロッパ社会の固定性をもたらし、社会政策の自由化を非常に困難にした。

ヨーロッパの社会政策に対する批判は、国家介入を支持する層からも高まった。福祉国家の機

---

\*45 ケルブレ前掲書 147～150頁。

能不全や誤った方向への発展が批判された。まず高齢者の介護に対する福祉国家の無能さが批判された。地域の隣人ネットワークの破壊、個人の社会的孤立、新たに建設された市区におけるサービスの不十分さといった問題をもたらす過激な都市改造も批判された。巨大な保健組織、大きな社会官僚機構と大病院では、個々のクライアントが見失われていた。超満員のマスプロ大学も問題であった。

最後に、新しい社会運動からも批判があった。国家的社会保障、保健制度、都市政策と教育の過度の官僚主義化、それらが市民と疎遠であること、個々のクライアントのニーズとの隔たり、さらには彼らの弱体な組織をも批判した。それゆえ、新しい社会運動は、比較的小規模な見通しのきく組織やクライアントに、より多くの参加を求めた。<sup>\*46</sup>

### 3 所得格差の拡大と新たな多様性、浮動層の拡大

1970年代以降は所得格差が再び拡大し新たな多様性が生まれた。一方で教育の向上や広範囲にわたる福祉国家の保障、新しいメディアへのアクセス、人々の空間移動の増加により、政治的諸環境は著しく結合力を喪失した。選挙の際には特に若い成年層が政治環境との結びつきを弱めていることがはっきりと確認できるようになった。浮動的な有権者が増大し、選挙闘争が激化した。票を獲得するために目標を掲げた選挙公約や知名度の高い候補者をたてるという傾向が強まった。結果として、政党システムや政治的世論の幅広い多様性をもたらした。繁栄期に専門家や学者が手にしていた政治的権威も低下した。<sup>\*47</sup>

### 4 冷戦による相違の深化

1970年代以降、冷戦の軍事的緊張は弱まったが、経済と社会における東西ヨーロッパ間の相違は拡大した。西ヨーロッパでは、成長の減退、ブレトンウッズ体制の崩壊、石油危機、インフレの激化、伝統的な工業の衰退、経済原理のケインズ主義からマネタリズムへの大転換、社会国家への批判の増大、失業率の持続的な増加、実質所得の停滞、公的予算の逼迫が、決定的な展開であった。

東ヨーロッパの経済的諸問題は全く異なっていた。供給不足、技術の後れ、外国への負債の増加、ソ連の石油価格の引き上げによる困窮であった。さらなる危機は、経済・社会政策において、西側のマネタリズムや福祉国家批判と完全に対立した傾向をつらぬいたことから生じた。社会保障および生活水準の向上が高い政策的優先順位を獲得し、逆に投資は優先順位を低下させた。こうして投資の空白が生じた。

東ヨーロッパの政策は社会保障や生活水準の向上への人々の期待を高めた。それゆえ、こうした政策が再び撤回されるやいなや、人々は抗議した。それに対して諸政府はまたもや抑圧の増大によって応えた。

---

\*46 前掲書 152～154頁。

\*47 前掲書 172頁。

この他にも、この期間、西ヨーロッパでは大学教育が急速に拡大した。人々の健康にも新たな相違が現れた。西ヨーロッパでは平均余命がどんどん伸び、1990年には70年よりも5年も長くなった。反対にソ連では男性の寿命が3年ほど短くなった。<sup>\*48</sup>

全体として1970年代と80年代にはヨーロッパの相違はいくらかは減退した。その中で、80年代の半ばから再びヨーロッパの統一についての議論が始まった。<sup>\*49</sup>

## 5 福祉国家への批判への対応と拡大される国家介入

1970年代以降の経済や社会への積極的な国家介入への批判は、単に新自由主義の学者や政治家たちだけから出たのではなかった。新しい社会運動もまた市民参加が不十分として批判した。東ヨーロッパの反体制の人々も激しく批判した。こうした批判の結果として西ヨーロッパにおいて民営化と規制緩和の波が始まった。

しかし、同時に国家介入は重要な分野においてはあっという間に拡大された。公的な社会支出が抑えられることがあっても一時的なものに過ぎなかった。ヨーロッパの社会保障への公的な支出は世界の中でもっとも高かった。密接に関連して国民総生産 GNP に対する租税公課の割合も増加し、世界の最高水準にあった。そのうえ EC は域内の通貨において規制路線を進めた。<sup>\*50</sup>

## 6 世界の中のヨーロッパ

植民地の独立や経済・社会のグローバル化は、世界の公衆の中のヨーロッパの役割を目立たなくさせてしまった。さらに冷戦の中でヨーロッパ・モデルはアメリカ・モデルやソ連モデルによって広範囲にわたって押しのけられた。例外はハイカルチャーと福祉国家であった。しかし、この残存モデルも1970年代から80年代にかけて再び勢いを失った。<sup>\*51</sup>

ケルブレの分析は1989年の大変革の前で終わっている。その時点でのヨーロッパに対するケルブレの評価は大変厳しく、「精神的なグローバル化がもたらされていない」と指摘している。<sup>\*52</sup>

## 7 福祉国家とマルクス

ミュルダールが指摘したような資本主義国家の調和的発展についてマルクスは当然考えてはいないし、福祉国家についても何も述べていない。しかし、資本主義社会の枠内での改良の可能性を否定しているわけではない。マルクスの社会分析については不破哲三のすぐれた業績があるので、それを紹介する。

---

\*48 2012年のドイツの平均寿命は81歳、日本は84歳、ロシアは69歳、ロシアの男性は63歳である。『世界国勢図会2014/15』矢野恒太郎記念会434頁以下。

\*49 ケルブレ前掲書195～200頁。

\*50 前掲書203、204頁。

\*51 前掲書219頁。

\*52 前掲書222頁。

マルクスは、民主主義の政治形態を資本家と労働者が対決する場とし、社会主義者は全面対決を避けてブルジョア政府に協力してはならないとした。労働者階級は長期の闘争を経過し、環境と人間を作り変える一連の歴史的過程を経過しなければならないとした。<sup>\*53</sup>

明らかにマルクスは福祉国家的な過程を念頭に置いていない。しかし、福祉国家に対してマルクスやエンゲルスが欺瞞としてとらえたというのは正しくない。彼らの面前にはまだ存在していなかったにすぎない。しかも、フランスの国会に社会主義者の議員が増えるにしたがって、エンゲルスは、議会を通じた改良の可能性を高く評価するようになる。そしてミルランやジョレスが率いる社会主義者たちに対して好意的な評価を送った。<sup>\*54</sup>

エンゲルスは社会改良の可能性について、労働者の自立した政党による活動が議会制の国においていかに重要かを述べた箇所で、「われわれの理論は教条ではなく、発展過程の提示です」と繰り返し強調している。<sup>\*55</sup>

また唯物論にたつマルクスとエンゲルスは、政治的な活動の自由についても重視していた。エンゲルスは、フランスの1885年の選挙の後でベルンシュタインに送った手紙の中で次のように述べた。「フランスのブルジョア共和派は1871～78年に君主制と聖職者の支配権を決定的に征服し、言論と結社と集会とに、…これまで聞いたことがない程度の自由を与え、義務教育制度を採用して…教育を普及させ向上させたが、…彼らは反動的な集団として行動したであろうか。これは起こりうる政治的展開の中で、政治的な自由が果たす役割がきわめて大きく、そのような場合にまでブルジョアを反動的な集団として対立することをいきましたものである。<sup>\*56</sup>

マルクスとエンゲルスは1840年代から人民主権の民主共和制、政治的民主主義の体制の実現を重視し、その政治体制の下で議会の多数の獲得を通じて労働者階級の政治権力の獲得という方向を追求していた。エンゲルスは1883年8月にベルンシュタインに手紙を送って、「封建制とブルジョアジーの党争が…立憲王政のもとで初めて決着がついたように、ブルジョアジーとプロレタリアートの闘争は共和制のもとでのみ、決着がつけられる。…フランス人が有利な点は、闘争がたたかい抜かれなければならない形式をすでにもっていることであり、ドイツではわれわれはその形式をこれからようやく勝ち取らなければならない」と書いている。<sup>\*57</sup>ここでは、資本主義の共和制国家を、プロレタリアートの社会改革の旗を掲げて、人々の支持を集めるための形態として描いている。

マルクスもエンゲルスも福祉国家という議論は知らない。にもかかわらず資本主義国家における社会改革の必要を否定しなかった。エンゲルスは1886年の北ドイツ国会の最初の選挙以来、普通選挙権を利用したドイツ社会民主党の活動を高く評価し、1985年にマルクスの著作『フランスにおける階級闘争』への「序文」の中で次のように述べた。

---

\*53 不破哲三『マルクス、エンゲルス革命論研究・下巻』新日本出版社2010年、282頁。

\*54 不破前掲書264～270頁。

\*55 不破前掲書230頁。

\*56 不破前掲書247頁。

\*57 不破前掲書167頁以下。

「ドイツの労働者は…普通選挙権はどう使われるものかを示して、一つの新しい武器を供給した。…社会組織の完全な改造ということになれば、大衆自身がそれに参加し、…なんのために肉体と生命をささげて行動するのかを理解していなければならない。…大衆がなにをなすべきかを理解するためには、長い間の根気強い仕事が必要である。<sup>\*58</sup>

しかし、資本主義社会の改良が果たして、新しい社会への転換につながるのだろうか。マルクスは1871年のパリ・コミューンの事件を見て、『フランスにおける内乱』を書き上げた。「コミューンのほんとうの秘密は、…本質的に労働者階級の政府であり、…労働の経済的解放をなしとげるための、ついに発見された政治形態であった」「労働者階級は…できあいのユートピアをなにももっていない。…彼らのなすべきことは、崩壊しつつある古いブルジョア社会そのものの胎内にはらまれている新しい社会の諸要素の解放することである。」<sup>\*59</sup> 資本主義社会が崩壊に向かうというマルクスの予言は的中しなかったが、彼の目指す社会変革が、ユートピア的な青写真にもとづくものではなく、社会の中にある改革の課題を、長期の闘争によって、環境と人間を作りかえる一連の歴史的過程を通じて実現されると考えていたことは見逃してはならない。

しかし、マルクスとエンゲルスはすでに、労働者のブルジョア化の危険に気がついていた。これは、ミュルダールが福祉国家の国民国家的限界として指摘したことと通じるものがある。マルクスが多数者革命の合法的な発展の可能性のある国としてイギリスとアメリカをあげたことは有名だが、この二つの国では労働者党を中心とした運動そのものが、なかなか発展しなかった。不破は、労働者階級の政治活動の立ち後れの原因として、エンゲルスが労働者階級のブルジョア化をあげたことに注目する。イギリスは世界市場での支配的な地位を独占しており、そこからくる超過利潤が、さまざまな形態で労働者階級の上層に流入していることにブルジョア化の物質的基礎を求めた。<sup>\*60</sup> これは成功している国民国家的福祉国家の労働者階級にもあてはまる指摘といえる。

マルクスやエンゲルスの分析と主張を、現在の資本主義的福祉国家に直ちに当てはめることは無理だが、彼らが、普通選挙の実施によって共和制の形態を目指し始めた西欧およびアメリカの資本主義国家に対して、労働者階級の政治的代表者たちが社会改革のために活動すべき場としてとらえたことは明らかであり、それは当然に社会改良をも含むものであった。当時はまだ現代的意味での公共政策は登場していなかったが、もし登場していたとしても、それらを軽視することはない。ただし、マルクスとエンゲルスにあっては、国民が社会改良に取り組むことは、来るべき社会変革に向けての訓練としてとらえられていた。さらに、その国民は階級的自覚をもった労働者からなるべきであって、ブルジョア化した労働者や、愛国心に満ちた排外的な人々であってはならなかった。

---

\*58 不破前掲書 144～150頁。

\*59 不破前掲書 279～282頁。

\*60 不破前掲書 221頁以下。

## 8 アンデルセンの福祉国家レジームとそれ以降

### 1 福祉国家の3つの類型

1990年に公刊されたG. エスピン-アンデルセンの『福祉資本主義の3つの世界』<sup>\*61</sup>は、ヨーロッパ、北米、日本の社会を、工業国家からポスト工業国家へ移行していると位置づけ、それぞれの福祉資本主義のあり方を比較分析した。<sup>\*62</sup> ポスト工業国家に移行したと判断する基準は、製造業が限界に達することと、雇用の減少、生産のサービス化、教育の拡大、福祉需要の拡大である。アンデルセンはそれらの国々を3つのモデルに分類した。

- ①社会民主主義モデル-高度に脱商品化した福祉国家。普遍主義的な連帯の原理をもつ。典型はスウェーデン。(以下ではA類型と呼ぶ)
- ②保守主義的なコーポラティズム型福祉社会。保険原理を基礎とし、カトリックの補完性がある。典型はドイツ。(以下ではB類型と呼ぶ)
- ③自由主義福祉国家レジーム。個人主義的で残余主義(真の困窮者に限定)に立つ。典型はアメリカ。(以下ではC類型と呼ぶ)<sup>\*63</sup>

これが福祉国家の3つのレジームである。詳細はすでに紹介したので、ここではポイントだけ述べる。<sup>\*64</sup> アンデルセンは、1990年代以降は経済や社会において根本的な再編が進行中であると、その変化を理解するうえで、福祉国家レジームの類型化こそ有益な出発点になるとする。ポスト工業化社会における雇用については、エンゲルの法則とバウモル・モデルが出発点となっていた。エンゲルの法則では、国民が豊になるにつれ、消費は基本的な必需品からレジャーやサービスのような奢侈財に移るとされ、基本的生活財の縮小によってあふれた雇用は、レジャーやサービスなどの産業に吸収される。バウモル・モデルでは、製造業の生産性が高まる結果、労働力の過剰が生じ、あふれた労働力をサービス部門が吸収するが限界があるとするもので、その理由はサービス部門の生産性の上昇率の低さに求められる。さらにサービス部門においても生産性の高い製造業の賃金に近づいていくことから「高コスト体質」が生じるとする。このように、ポスト工業化社会における雇用の問題については、「製造業からサービス業へ」という流れと「サービス部門の労働の高価格化」という流れが共通理解であった。<sup>\*65</sup>

これを体現しているのがアメリカだとされていたが、アンデルセンは、それは事実と異なるとし、アメリカにおいては多くの社会サービスが公共セクターによって推進されてきたこと、民間セクターにおいて、社会サービスや製造サービスにおいて、膨大な質の高い仕事が生み出されて

---

\*61 G. エスピン-アンデルセン『福祉資本主義の3つの世界』ミネルヴァ書房2001年。

\*62 アンデルセン前掲書232頁以下。

\*63 G. エスピン-アンデルセンは、その後、批判に答えて『ポスト工業経済の社会的基礎』2000年(原著は1999年)を公刊している。

\*64 アンデルセンの3類型の詳細については、拙稿「福祉国家をめぐる理論状況」『京都府立大学学術報告・公共政策』2号、2010年、18頁以下。

\*65 G. エスピン-アンデルセン『福祉資本主義の3つの世界』205頁。

きたことに注意を喚起した。

また、ポスト工業化社会における労働者の階層化についても重要な分析を行った。すなわち、現代の階層化を明らかにすることは、潜在的なコンフリクト構造を明らかにすることであるとし、特にドイツ型（B 類型）においては2面的なコンフリクトの危険があることを指摘した。<sup>\*66</sup>

## 2 福祉国家の見直し

アンデルセンは、1999年に公刊した『ポスト工業経済の社会的基礎』の中で、現代は数十年にわたる資本主義の黄金時代が過ぎ去り、福祉国家が困難に直面しているとし、それは、労働市場と家族が機能不全に陥っていることと密接に関連していると指摘した。

福祉国家の危機から私たちは3つの教訓を引き出した。<sup>\*67</sup> 第1の教訓は、福祉国家が抱える問題は常に変化しているということ。第2の教訓は、これまでの危機は時と共に消滅したということ。これは、各国の問題解決の努力が実を結んだためである。1960年代から70年代にかけて、給付の適正水準の確保と不平等の是正を行い、アフーマティブ・アクションの時代、貧困撲滅プログラムの時代、全般的な給付引き上げの時代、社会的シティズンシップ（citizenship）を強固にしていった時代を経験した。しかし、この時代の平等主義的な要求が第3の危機の引き金を引いた。公共支出の増大により政府の過重な負担が生じた。ただし、80年代以降は社会的支出の伸びは日本以外（これは大島の追加）は停滞している。最大の悩みは硬直性である。

第3の教訓は、現在の危機が今までのような福祉国家の内部の原因からではなく、外部からの衝撃によることを明らかにしたことである。新たなグローバル経済が、財政政策や金融政策の効果を阻害し、雇用と賃金の大きな柔軟性をもたらした。未熟練労働者に対して賃金と社会給付の引き下げを強制している。これに、人口の高齢化、家族の不安定化、世帯内の伝統的なケア能力の低下、貧困のリスク増大が拍車をかけている。

アンデルセンはこれまでの福祉国家をめぐる議論を総括して次のように述べた。

戦後のケインズ主義の受容と福祉国家の成立は社会問題を解決したようにみえた。社会的シティズンシップがかつての階級の団結に取って代わった。自由放任主義は脇に追われ、機会均等を求める闘いにおいて自由主義者は社会民主主義者と手を結んだ。

一方で、日本や殆どのヨーロッパ大陸諸国では、自由主義も社会主義も、その保守主義的な競争相手（コーポラティズム、儒教、カトリック）と比べて周辺的なものにとどまっていた。日本においては、ナショナリズム、集団主義、非宗教等、いずれにしても非個人主義が依然として大きな力をもっていた。<sup>\*68</sup>

このような中で、今までの政治経済学には弱点があった。まず、公正と平等の間の本質的な緊張関係を過小評価していた。そして、平等主義のアジェンダを書き換えるための公式を持ってい

\*66 詳しくは前掲拙稿 20 頁以下。

\*67 アンデルセン『ポスト工業経済の社会的基礎』22 頁の表参照。

\*68 前掲書 26～31 頁。

ない。こうして、福祉国家は3方から同時に攻撃されている。既得権の不可侵性を訴える人々から、経済的効率性を高めよと主張する人々から、最後に、福祉国家の解体を主張する人々からである。<sup>\*69</sup> アンデルセンの福祉国家の3類型は、その後の議論の共通のベースとなった。

### 3 マイルズとクワダグノの福祉国家理論<sup>\*70</sup>

マイルズとクワダグノも、福祉国家のあり方に大きな圧力を加えたものは、グローバル競争とポスト工業化であり、高度成長期に確立された福祉国家の基本的なレジームは、今大きな変革期にあるとする。

高く評価されてきた社会民主主義的な福祉国家は、私的な福祉提供の役割を低下させ、包括的で社会的な福祉モデル(A類型)を作り上げた。典型がスカンディナビアである。主張される権利は、各社会階層の既得権を保護するコーポラティスティックなものではなく普遍的な市民権であった。大陸とは異なり、再分配を強調し普遍的な所得保障を目指した。

女性の持ち場を労働市場の中におき、社会サービスは女性の雇用の確保と子どものケアの提供の両方を目指した。

社会民主主義的な福祉国家も保守的な大陸型の福祉国家(B類型)も、社会保障のために多大な支出を行っているが、その方法は根本的に違っている。

福祉国家のレジームは、市場が産み出す所得分配の不平等に対応する方法(方法1)だけでなく、雇用の不安定さや労働条件の格差に対する対応策(方法2)においても大きく異なっている。北欧でも大陸ヨーロッパでも、賃金格差を縮小するための労使の交渉システムを認めたり、解雇制限のルールを作ってきた(方法2)。

アンデルセンの類型論に対して過度の簡略がなされているという批判があるが、1970年代に成熟期を迎えた福祉国家が国家、市場、そして家族の中における福祉機能の配分において根本的な変化を受けたという洞察は重要であり、その価値はゆらいでいない。

経済的グローバリゼーションとポスト工業主義が福祉国家を再形成する新しい力と考えられている。今まで福祉国家の発展を要求し支えてきた政党や諸組織は、このような展開に対して比較的無力である。

以上のような分析を踏まえて、マイルズとクワダグノは次のように結論を導く。

- ① 豊かさを手に入れた資本主義社会は、これからは質素・節約の時代に向かうだろう。福祉国家の新しい政治はおおざっぱに言って耐乏の時代の社会的政治編成(formation)に関連する。
- ② 人口の高齢化は、福祉国家に対して今や別の問題(高齢者福祉の財源の確保)を提起している。
- ③ 豊かさをもとに、退職者や高齢者のための所得保障のスキームがドラマチックに発展した。今や国民は、より低い税とより低い公的支出という新しい経済的プログラムを採用する以外には

\*69 前掲書 32～33頁。

\*70 John Myles & Jill Quadagno, "Political Theories of Welfare State", *Social Service Review* (March 2002)

選択の余地はないと結論づける悲観論者もある。<sup>\*71</sup>

70年代、80年代の福祉国家の拡張期と最近の時期との間では、福祉国家の拡散（divergence）の政治的な説明に、顕著な違いが存在する。戦後の拡張初期の政治的な説明は、政治的な行動主体（政党、労働組合、社会運動）の役割を強調した。対照的に、過去四半世紀のグローバルイゼーションとポスト工業主義に対する対応のバラエティ、そしてそこに見られる屈折した拡散に対しては、政治的諸制度の役割が決定的であると強調している。<sup>\*72</sup>

ミュルダールがすでに強調していたが、マイルズとクワダグノもまた、政治的諸制度の果たす役割が決定的に重要であると指摘する。その意味は、1990年代の後半に予期せぬ成長の時期があり、国家の財政にも余裕が生まれた。この時期にはひとつのプログラム・デザインから別のものに移るときの高い移行コスト（ファンドへの2重の支出）も負担してきた。それ故に政治的指導者の政治選好や人々の運動も可能であった。しかし、現在の質素・儉約の時代に、すでに存在する諸制度は大きな財政制約（コストの壁）を持っており、それを克服するためには国民的合意が要求される。それを形成するための政治的諸制度が決定的に重要なのである。<sup>\*73</sup>

#### 4 リンドベック

アンデルセンの分析が比較政治経済学的であるのに対し、リンドベックの分析は、もっぱら経済学的な側面から行われる。<sup>\*74</sup> 彼は、アンデルセンのカテゴリーはイデオロジカルであって、現在はあまり用いられないと主張する。では、彼はどうやって分類するのかというと、地理的なクラスター、たとえばアングロ・サクソンとか、北欧諸国といったクラスターで分類する。しかし、アンデルセンの類型化もA類型は北欧であり、B類型は大陸ヨーロッパ（ただし地中海諸国は含まれない）であり、C類型はアメリカ合衆国（および日本）であるから、違いはせいぜい連合王国（イギリス）くらいである。

リンドベックは福祉国家の登場は市場の失敗に対する人々の対処行動から登場したと説明する。ただし、これは経済分析的説明であって、歴史的な説明ではない。次に世代間のリスク・シェアとしてとらえ、最後に人的資本に対する投資は政府の介入がなければ次善の結果にしかならないことをあげる。同時に、彼は、歴史的な背景的要因も理論的な基礎付けも、政治的なプロセスを説明しなければ不十分であることを指摘する。これは他の論者にも共通しているが、普通選挙制度の整備により、年齢的なコーホート間の力関係が強く働くことを指摘する。

ただし、彼は19世紀の終わりに登場した福祉国家が投票権を持たない人々のために制度を改革したことについて、利他主義と啓蒙的自己利益も初期の福祉国家の改革を説明する助けになる

\*71 Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Democracy*, Cambridge University Press 1994.

\*72 Alexander Hicks, *Social Democracy and Welfare Capitalism*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press 1999.

\*73 John Myles & Jill Quadagno, *ibid.* 52f.

\*74 Assar Lindbeck, "welfare state", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition 2008.

とするが疑問である。というのも、ビスマルクのドイツが行った社会改革は、利他主義と啓蒙的  
自己利益のためではなく、同時に行われた社会主義者の取り締まりと同じく、社会安定のための  
社会政策であったに過ぎない。福祉国家は、ミュルダールの述べたように、民主主義的政治体制  
を前提にするものでなければならない。

リンドベックは、福祉国家の支出の拡大は1970年代までは本格的には起こらなかったとし、  
その原因として、都市化と産業化が徐々に進んだこと、その結果、新しい社会的な制度変化に対  
する政治的な要求も徐々に現れてきたからではないかとする。しかし、この点はかなり雑な推測  
であって、ミュルダールやケレブレが説得的に説明していることはすでに述べた。

リンドベックの分析で注目されるのは、福祉国家の違いを分析するとき、国家の支出レベル  
の差だけでなく、財の移転と人的サービスの間の構成の違いにも着目している点である。まず、  
政府による財の移転(所得の再分配)が要素所得(利潤・利子、賃金、地代)の分配にどの程度  
の変化を引き起こすのか注意を喚起する。しかし、この点については十分なデータは存在しない。  
そこで可処分所得への影響について言及し、社会保険を含む政府による財の移転のシステムは、  
毎年の可処分所得の分配の拡散を減少させてきた(格差の拡大を防いだ)のではないかと推測し  
ている。

公共によるヒューマンサービスの提供については、サービスを直接提供するよりも、分配をコ  
ントロールする方が政府にとっては容易であろうとする。さらに、補助金は市場の価格メカニ  
ズムによって透明性が確保される(超過需要は生じない)が、ヒューマンサービスの消費における  
選択の自由は、特定のタイプの消費者たちが特定の供給者に群がる傾向(差別化)があり得ると  
指摘する。

次に公的な社会的消費は、世代間の資源の再分配と同じく、各個人のライフサイクルを越える  
個人の内部の再分配も引き起こすとする。つまり、社会保障制度は、人が25歳から65歳の間に  
資源を提供し、それを25歳までと65歳からの時期に消費する、国家によって強制された制度だ  
というわけである。

リンドベックは、Aタイプの国々では、目的が選別されたシステムの国々(B、Cタイプ)とは対  
照的に、個人を越えた再分配よりも個人の内部(ライフサイクル内)における再分配の中で巨大  
な社会的消費が行われているとする。そして、これらの国々では、この再分配が行われていても、  
公的社会的消費に残されている資源が十分に存在するとする。そして、スウェーデンのデータに  
基づくシミュレーションの結果から、Aタイプにおいては、生涯所得(富)が大規模に上層部分(上  
から2/5まで)から下位部分(下から3/5まで)に再分配されていると指摘する。

## 5 福祉国家の2つの制度的問題点

リンドベックは現代の福祉国家の制度配置には外因的障碍と内発的な問題があるとする。外因  
的要素は、人口の高齢化、生産性の低下傾向、経済のグローバル化をあげる。これに対する政策  
提言は、国内生産と要素市場の柔軟化を促進することであり、税制度などの国際的な調整を計る

ことである。法人税の平準化や会計規則の統一などは現在進められている。

ただし、リンドベック自身は、最近数十年間にわたる西ヨーロッパの深刻な失業問題、福祉国家の消費の拡大、税の基盤の損傷の主たる原因がグローバル化にあるのではないとする。ここでは主にB類型を念頭に置いているようであるが、コーポラティズムの確立した社会において、雇用などの固定化が主たる要因であり、したがって構造的な問題とみている。また、バウモルが言う「コスト病」も主たる原因のひとつであり、ヒューマンサービスの財源を税にしている国々では、いずれ受益者負担などの強制的な方法を導入しなければならないだろうと示唆する。

内発的要因とは、福祉国家に対して諸個人がとる態度から発生する。基本的には一定の条件下で働くよりも政府による給付金によって生活することを好む人々の存在を指している。その条件は、自分の能力を生かして労働することによって得られる利益の大きさと、社会の労働規範を破ったときに感じるスティグマの大きさに関係している。

リンドベックの分析視角は興味深い。基本的にはB類型よりもA類型を支持しているようであるが、C類型についても評価している。彼の結論は以下の通りである。

## 6 リンドベックのまとめ

現代の福祉国家は、一連の潜在的に深刻な社会問題を解決することに貢献してきたという意味で、成功している。しかし、それはいくつかの国々において財政上の困難にぶつかっている。いくつかの福祉国家のアレンジメントとその財政は、国からの利益分配に依存する傾向およびその他のインセンティブ効果を含む新しい問題群をも作り出している。これらの展開こそ、現在進行している改革および撤退の背景である。

いくつかの領域では、新しい社会的アレンジを求めて強力な政治的要求がわき上がってきた。例えば、女性の労働力の参加が増大することは、有給の育児休暇、補助金による子どものケア、家族によらない高齢者のケアを求める要求を生じさせた—これらは基本的に共稼ぎの家族が毎日の生活を容易にするためのものである。いくつかの国々では、そのようなアレンジは、急速に低下する出生率を回復させる重要な方法であるとも見なされている。家族の安定性が減少することは、さらに、夫婦の社会保険利益、特に年金における立法化された財産権を求める政治的要求を生み出している。

今日の福祉国家のアレンジがデザインされた何十年も前と比べると、先進国における価値とライフスタイルの個人主義化が進んでいることは間違いない。様々な利益のシステムを、この新しい諸価値に調整する明瞭な方法は、社会的諸権限がより個人的に差別化されポータブルになる(国内外で)ことであり、同様に、個人にとって(強制的な)所得保険のタイプと様々なタイプの(補助金の支給される)ヒューマンサービスの質の選択がより自由になることである。例えば、バウチャー・システム(言葉の広い意味で)を利用することなどである。

さらに、特定のマイノリティ・グループの中において経済的、社会的困窮が最近増加している—それは部分的には長期に渡る失業、貧困国からの低技能集団の移民、飲酒癖、薬物の濫用そし

て心の病の de-institutionalization の増加の結果である – 本当に不利益にさらされている諸個人がいる。これらの問題は労働市場における全般的に改善された状況以上のもの、特定のマイノリティ・グループを助けることを目標においた新しいタイプの社会政策を要求している。ソーシャル・ワーカーの中で一般的に受け入れられている見解は、社会保険、社会補助、労働市場の変更システム、ヘルスケア、リハビリ、労働市場の訓練その他の行政をより密接に統合することが同じく重要であるというものであろう。いくつかのケースにおいては、NPO が、そのような努力において政府組織よりも成功しているように見える。以上の観察は、政府と市場と家族とそして市民社会の中で仕事を改めて分担し直すことが有益ではないかという論点を提起する。

## 9 良い資本主義と福祉国家

### 1 資本主義の4類型

バウムホルは、80歳を過ぎた2005年に『良い資本主義 悪い資本主義』を執筆して、国家主導型の資本主義を厳しく批判し、アメリカ型の資本主義と大陸欧州および日本型の資本主義を比較して、アメリカ型の資本主義こそ、福祉国家の維持にもっとも適合的であると主張した。<sup>\*75</sup>これは、バウムホルがシュムペーターの分析を現代に当てはめて発展させたものである。

バウムホルは、社会主義体制が全体として崩壊した後に現存する資本主義のあり方を国家主導型資本主義、オリガルヒ的資本主義、大企業資本主義、起業家資本主義の4タイプに分けた。そして、創造的で革新的な起業家を育てることができる資本主義こそ、経済発展の道を進むことが可能な良い資本主義であると主張した。

国家主導型資本主義は東南アジア諸国、韓国（オリガルヒ的資本主義との両面をもつ）、ラテンアメリカの一部、1980年代までの日本（日本は大企業型との両面を持つ）である。オリガルヒ的資本主義は、政府の政策が非常に少数の裕福な人々や家族の利益を増やすことに的を絞って策定される国である<sup>\*76</sup> ラテンアメリカの多く、旧ソ連の多くの国々、アラビア系中東、アフリカの多くが、これに属する。これらの社会では経済成長よりも少数のオリガルヒ（新興財閥）の経済的地位を守り、向上させることが 中心的な目的である。国家主導型資本主義もオリガルヒ的資本主義も、創造的で革新的な起業家を育てることが難しいことは説明するまでもない。

大企業資本主義は大企業によって支配される経済体制で、大陸欧州および日本である。アメリカも1980年代までは、これに属していた。大企業資本主義の下では革新的な起業家は少ない。その理由は、産業構造が寡占的となり、ネットワーク効果が発生して、新規参入者が出現しにくくなるからである。<sup>\*77</sup>

---

\*75 ウィリアム・J. ボーホル『良い資本主義 悪い資本主義』書籍工房早山2014年、原著は2007年。なお、本文ではバウムホルと表現している。

\*76 前掲書98頁。

\*77 前掲書108頁以下。

バウモルの主張は、資本主義経済が発展すれば単一の経済体制に向かうというのではなく、複数の形をとることが前提とされている。それは各国がたどってきた歴史的、文化的な道筋が異なることと、青木昌彦の言う制度補完性があるためである。しかし、それにも関わらず、その資本主義の制度的あり方によって経済発展に優劣が生じ、その結果、経済発展に失敗した国においては、福祉国家の登場や維持は困難になるとするものである。

## 2 起業家資本主義と大企業資本主義

バウモルによれば、経済を本当に動かすのは革新的な企業と既存の大企業の組み合わせである。良い資本主義の最高の形とは「起業家資本主義」と「大企業資本主義」のブレンドであり、その混合比は国によって異なる。<sup>\*78</sup> この論理で行けば、アメリカも大陸欧州および日本も、それぞれ「良い資本主義」に当てはまる可能性がある。しかし、『良い資本主義 悪い資本主義』を読み通せば、バウモルの言う「良い資本主義」はアメリカ、イギリス、アイルランドであって、大陸欧州および日本ではない。その最大の論拠は、同書 230 頁にかかげられた表 12 の「一人当たり GDP の成長率」である。同表によれば、1990 年から 2004 年にかけての一人当たり GDP の成長率は、アイルランドが 7.68% でもっとも高く、次いでイギリスが 4.18%、アメリカが 3.96% である。これに対してフランスが 3.45%、ドイツが 3.31%、日本が 3.38% である。

バウモルは、これらの数字の比較から、1990 年代以降の大陸欧州および日本は経済成長に失敗して停滞し、アメリカ、イギリス、アイルランドは革新的な起業家の成長によって経済成長に成功したというのである。

バウモルは、そのほかにも慎重な分析を行っているし、大陸欧州および日本はそもそも生活水準がかなり高い時点での成長であることも認めている。しかし、アメリカの 3.96 という数字と日本の 3.38 という数字に、それほどまでの差があるのだろうか。また、革新的起業家の例としてアップル、グーグル、アマゾンなどがあげられているが、それなら良くない資本主義に登場するサムスン、ホンハイ、シャオメイは革新的起業家ではないのだろうか。

イギリスとアイルランドは本当に革新的起業家を生み出したのか。両国はともに法人税を下げ、タックスヘイブンを設けることによって外国の企業や資金を大量に呼び込んだことが、本当の原因ではないのか。その結果、2008 年 9 月以降の金融危機の中で、アイルランドではグリトニル銀行が政府の管理下におかれ、10 月には政府が非常事態を宣言し、同月中にすべての銀行が国有化されてしまったのではないか。

## 3 大企業資本主義の発生と限界

アメリカでは革新的起業家が次々と生み出されてきたというのは説得力がある。バウモルによれば、大陸欧州および日本で革新的起業家が現れにくいのは、構造的な原因と文化的な慣行に原因がある。しかも、その根底には政府が採る政策が大きく影響していた。

\*78 前掲書 12 頁。

起業家活動を生み出すものは起業家だけではなく、知的リーダーたちの応援や、政府の政策も大きい。大陸欧州および日本の資本主義はもともと大企業によって支配されていたわけではない。ベンツ、フィアット、トヨタや三菱などは、そもそも起業家が設立したものだ。ところが、欧州と日本は起業家的ルーツから離れて異なる種類の資本主義に向かった。国は大企業を守り、補助金をはじめ様々な援助を行った。20世紀初頭には大陸欧州にコーポラティズム経済モデルが登場し、企業、労働組合、銀行そして政府によって国家資金の配分が行われるようになった。このモデルは政労使の鉄のトライアングルによく似ている。この構造はアメリカにも20年間存在していた。

コーポラティズムは「共同決定」の生まれ故郷であるドイツで流行した。しかし、近年、労働側が企業経営に関与することは改革へのブレーキになることが多くなった。日本と大陸欧州が起業家のルーツから異なる方向に進んだ原因は、①大企業の登場に対して大衆からの反乱がなかったこと、②日本と欧州の金融制度が大企業資本主義の登場と成長に都合良くできていたこと、③それぞれの政府が、すでにグローバルになっていた米国企業と競合していくためには、大企業資本主義の方法しかないと考えたためである。

たしかに第2次大戦後の大陸欧州と日本の経済成長はめざましいものであった。しかし、それは模倣資本主義であった。20世紀の終わりに欧州と日本には模倣するべきものがなくなってしまった。欧州の低成長と高失業率は「欧州硬化症」と呼ばれるようになった。それは高い税金と社会福祉の支出、特に手厚い失業対策が原因である。また安定した雇用の中で労働者は転職して起業家になろうというリスクをとらなくなっている。その典型がフランスで、2006年の調査ではフランスの若者たちのほとんどが公務員への就職を希望していた。

日本の場合には明らかに経済の構造的なものが成長を阻んでいる。まず独特の金融構造が過剰融資を生み、間違った方向に投資する結果を生んだ。バブル崩壊後に金融機関は深刻な経営危機に陥ったが、その原因は間違った投資に起因するものであった。日本の当局は危機に陥った企業に対する銀行の貸出し継続を認め、これが10年以上も続いた。この失敗によって日本経済の回復は、おそらく数年も遅れ、本来なら融資されたはずの多くの新規事業を生み出すことができずに終わったという大きな損失を作る結果になった。

また、依然として強固な終身雇用制度の存在が、既存の従業員に対して、仮に素晴らしいアイデアを持っていたとしても、退職してベンチャーを立ち上げようとする意欲を強烈に縛り付けてきた。

もうひとつの文化的な態度で欧州と日本で共通するのが、極端な収入の不平等を強く拒否することである。起業に成功して途方もない利益をあげた起業家に対して労働者たちが抱く敵意によって革新的な起業がおこりにくくなっている。<sup>\*79</sup>

---

\*79 前掲書 235 頁以下。

#### 4 起業家資本主義と福祉国家

大陸欧州と日本はすでに技術的に最先端に近いところにいるため、これ以上早い成長を希望するならば、技術革新をさらに育てるしかない。欧州や日本の政策立案者がラディカルな革新を望んでいるのなら、最優先の課題は「革新的」企業の創出と成長を推進することである。

ここでいう革新的な企業とは中小企業と同義語ではない。革新的な企業が現れるためには、新規事業の登録コストと処理遅延時間をさらに縮小すること、合理化された破産手続きを採用すること、技術専門学校と大学で起業家精神の教育をさらに充実させることが必要である。起業家に対する高リスク融資も増やさなければならないが、政府によるベンチャーファンドは好ましくない。常に政治からの介入を受ける危険があるからである。

政府による政策の変更が長期的には潜在的な起業家の態度を変え、彼らを支える投資家の態度をも変えることができるだろう。欧州の場合には企業の労働の柔軟性を増すことであり、日本の場合には、社員がベンチャー起業することを許し、奨励するような優遇措置を企業に与えることがよい。<sup>\*80</sup>

革新的企業を創出するためのサイクルを具体的に作り出すためには、「周辺部での改革」が有効である。大陸欧州の場合には、すべての「新しい」企業に対して従来の企業に義務づけてきた労働保護をすべて免除すべきである。これに関してはデンマークに模範となる事例がある。<sup>\*81</sup>

日本で改革の起業家活動を活発化させるのはもっと難しいかもしれない。日本では正式な労働保護制度は主な問題ではなく、問題の根は終身雇用制にある。なお、欧州と日本の大学は起業家的な企業を起こすことにもっと大きな役割を担うべきである。

#### 5 バウモルの提案の評価

バウモルが、経済のグローバル化によって激化する資本主義諸国の経済成長競争が、必ずしも福祉国家と両立しないものではないことを論証していることは評価できる。つまり、安定的な経済成長をとげることができれば、福祉国家の成果を維持、拡大することは可能とする。しかし、そのためにはアメリカ型の革新的起業家的資本主義が必要であるとする議論には疑問がある。まず、成功した起業家に対して法外な報酬を保障しなければ本当に革新的起業家は現れないのだろうか。次に、1990年から2015年へと続いたアメリカの成功の時代は、それほどまでに革新的起業によるものと評価できるのだろうか。仮にそうだとすると、今後も継続するのだろうか。私は、この期間のアメリカの高い成長率は、革新的起業家の活躍もあったが、機動的な産業政策や金融政策にも原因があったのではないかと考える。<sup>\*82</sup> また、高い成功報酬につられて革新的起業家が現れるという文脈は大陸欧州や日本ではあまり説得力を持たないように思われる。

---

\*80 前掲書 262 頁以下。

\*81 前掲書 270 頁。

\*82 中央銀行によるゼロ金利や金融の量的緩和、リーマンショック時の政府による一般企業への公的資金の投入などである。

私は、アメリカほどには格差が広がらず、利潤だけでなく、雇用の安定をも重視する大陸欧州と日本の企業経営のスタイルに、十分な競争力と社会的安定性の能力を認める。社会的安定性が損なわれれば、経済成長を長期にわたって維持することはむずかしいからである。

## 10 オランダの試み

### 1 ワセナール協定

ワセナール(Wassenaar)協定と言えば、戦後の冷戦下で作られたココム<sup>\*83</sup>に代わるものとして1996年7月にオランダのハーグ市近郊ワッセナー市で合意された、冷戦終結後の貿易管理体制が有名であるが、それよりも10年以上前に、もうひとつの協定が締結された。

1982年当時のオランダは、石油危機後のインフレと失業の増加に悩まされていた。1982年11月、キリスト教民主アピールと自由民主人民党からなるルベルス中道右派政権が誕生した。ルベルス政権は、経済の建て直しを目標に掲げ、賃金抑制による雇用確保とインフレ抑止、公務員給与と社会保障給付の削減による財政支出の縮減を目指して労使に協調を訴えた。これに対して使用者団体会長のファン・フェーンとオランダ労働組合連合(FNV)委員長のコックが応え、二人を軸として交渉が重ねられ、11月24日、政府・使用者団体・労働組合の3者が包括的合意に達し、労働協会に委員を送る全団体のリーダーたちの署名を得て、労働時間の短縮と賃金抑制を柱とする包括的な合意であるワセナール協定を結んだ。<sup>\*84</sup>

この合意の最大の狙いは、賃金の抑制を労組が受容し、国際競争力の強化と企業収益の回復に協力する一方で、企業側は労働時間の短縮を進め、雇用の確保に努めることにあった。この合意によって、以後のオランダの労使関係の安定、経済的な回復への道が開かれたと評価されている。政府もこの労使合意を支援するため、インフレ抑制による実質賃金の維持、そして減税による企業負担の軽減を進めた。同時に公共セクター賃金の削減、社会保障給付の抑制により財政赤字の削減も進めた。1990年代に入ると財政の赤字幅はEU諸国でも低位に下がり、ユーロ導入の参加基準を容易に満たすことに成功した。

1990年代のオランダにおける経済成長や失業率の低下を「オランダの奇跡」と呼び、それがワセナール協定以後の労資協調によってもたらされたとする見解がある。水島はこのような解釈の妥当性については賛否両論があるとする。しかし、労働時間の短縮と賃金抑制という、労使それぞれに「痛み」を伴う合意が実現したのは、やはり政労使の3者協議が事実上制度化され、相互に妥協を促す仕組みができあがっていたことによるものであることは否定できない。<sup>\*85</sup>

アベノミクスと比較すると、痛みを伴いながらも財政の健全化を図り、インフレ抑制による実質賃金の維持を図るという点が大きく異なっている。

---

\*83 Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.

\*84 水島治郎『反転する福祉国家』岩波書店(2012年)50頁以下。

\*85 水島前掲書53頁。

## 2 福祉から就労へ

3次にわたるルベルス政権（1982～94年）は、水島によると福祉国家改革について、初めて以下の点について着手した。それは、受給者数の肥大化を抑え、過重な財政負担の解消を目指して、それまで拡大を続けてきたさまざまな福祉制度についてメスをいれたということである。ただし、ルベルス政権下では、制度自体の根本的な見直しはなされなかった。特に被用者保険の分権的な運営が温存されていたために、各産業の労使は依然として就労不能保険（失業保険）を労働市場からの手軽な退出方法として利用した。その受給者は人口1660万人のオランダで、一時100万人にせまるほどであった。

ここで重要な転機になったのが、1994年の総選挙であると水島は指摘する。76年間にわたって政権の中核を占めてきたキリスト教民主主義政党が大敗し、労働党のcockを主班とする連立政権が誕生した。連立政権は労働党、自由民主人民党、民主66の3党から構成され、労働党と自由民主人民党のシンボルカラーが赤と青であることから、「紫連合」と呼ばれている。この政権は「政治の優位」をかかげて改革を進めた。

cock政権は「第3の道」のもとで、「福祉から就労へ」を掲げて福祉改革を進めたイギリスのブレア労働党政権とも共鳴しつつ、従来のオランダで形成されてきたキリスト教民主主義の影響の強い「受動的」福祉国家の抜本的な改革に踏み出した。<sup>\*86</sup> 詳しくは水島『反転する福祉国家』を読んで欲しいが、要点は、雇用よりも所得保障を重視する20世紀オランダの福祉国家の伝統からの訣別をめざし、「給付所得よりも就労を」をスローガンに、福祉給付受給者の就労促進政策を進めたのである。このような動きは、1998年以降の第2次cock政権でも、2002年に政権に返り咲いたキリスト教民主アピールのバルケネンデ政権にも引き継がれている。

また、就労強化政策と合わせて、パートタイム社会化も進んだ。1996年には「労働時間差別禁止法」が労働時間の違いに基づく労働者間の差別を禁止した。2000年7月に施行された「労働時間調整法」は、ライフスタイルに応じた労働時間の選択を労働者の権利として認めた。派遣労働者に対しては1999年のフリシキキュリティ法などの保護措置が、正規労働者に準じる保護を与えた。こうして、オランダの就業率は高まり、特に女性の就業率は1985年から20年あまりで倍増した。<sup>\*87</sup>

## 11 ドイツのシュレーダー改革

### 1 アジェンダ2010

2003年3月14日に当時の首相であったゲアハルト・シュレーダー（ドイツ社会民主党SPD）は連邦議会において、アジェンダ2010という一連の社会保障・労働市場改革を提案した。<sup>\*88</sup> 当

\*86 水島前掲書54頁以下。

\*87 以上は水島前掲書73頁以下による。

\*88 詳しくは、田中信世「ドイツの経済構造改革」『季刊・国際貿易と投資』2004年春、No.55参照。

時のドイツは、「欧州の病人」と呼ばれ、失業率は11.6%、失業手当受給者は400万人を超えていた。しかし、当時のドイツで失業問題を解決できると考えていた者はほとんどおらず、野党のキリスト教民主同盟(CDU)のアンゲラ・メルケルもこの計画には新味がないと批判した。しかし、アジェンダ2010がドイツの労働市場に変化をもたらすことに時間はかからなかった。それから、10年経って、「ザ・エコノミスト」はアジェンダ2010の評価について、次のように述べている。<sup>\*89</sup>

金融危機にもかかわらず、ドイツは欧州経済を牽引している。失業率は史上最低で、若年層の失業率は欧州で最も低い。アジェンダ2010を手本として学ぼうとしている国もある。しかし、ドイツ人だけはアジェンダ2010の成功を確信できずにいるようだ。SPDおよび当時連立を組んだ緑の党Grüneは、この計画の評価について迷っている。

アジェンダ2010が目指したのは、ドイツの労働市場に柔軟性を取り戻すことだった。小規模企業が社員を容易に解雇できるようにして、雇用のリスクを軽減した。パート労働やアルバイトなどに対する規制なども緩和した。

シュレダー政権は失業者が職を求め、就職するよう促す措置も進めた。失業手当の給付は、55歳未満が1年、55歳以上は18ヶ月でうち切った。<sup>\*90</sup> 紹介された仕事の選り好みも認めなかった。シュレダーは、このやり方を「支援するが要求もする」(fördern und fordern)と呼んだ。

旧東ドイツの共産党と旧西ドイツの急進派(その多くはアジェンダ2010の後でSPDを離党した人々)とが結成した左翼党のディートマー・バルチェによれば、ドイツの雇用が堅調なのは、実は、国が主導する貧困対策計画のおかげであるという。現在のドイツの実態は、雇用されても十分な仕事を与えられない数多くの「就業者」たちが、将来性のない仕事をしながら、わずかな賃金で暮らしていると指摘する。

他方、ケルン・ドイツ経済研究所(IW)のミヒャエル・ヒューター所長は反論する。IWは経営側が出資するシンクタンクである。ヒューター所長によれば、低賃金の仕事は、主にアジェンダ2010開始以降に増加し、以後は一定している。パートの仕事は増えているが、パートで働く人の多くは、例えば子育てしながら働けるように望んでその仕事についているとする。

「ザ・エコノミスト」は、ドイツの成功は、アジェンダ2010だけによるものではないとする。小幅な賃金上昇や輸出製品への好調な需要も、少なくとも同程度に寄与している。しかし、ドイツがアジェンダ2010の現実的な成果と、そこから得た大切な教訓に目を向けないとしたら、それは愚かだとする。

## 2 現在のSPDの考え方

2014年3月17日の日経新聞の「グローバル・オピニオン」にSPDのトルステン・シェーフアー

---

\*89 『日経ビジネス』2013年3月22日。

\*90 日本の場合には、倒産・解雇による失業者は年齢および被保険者であった期間により90日から330日に過ぎない。

=ギュンベル Thorsten Schäfer-Gümbel の談話が掲載された。次のとおり。

ドイツ経済の好調さの原因は10年ほど前に当時のシュレーダー政権が構造改革「アジェンダ2010」を敢行した成果だと賞賛されている。しかし、単純化されていないか。

この政策集に盛り込まれたのは社会保障と労働市場の改革だけではない。大企業や銀行が株式を持ち合う「ドイツ株式会社」の構造を解体した効果を忘れてはならない。その結果、株式市場と企業に活力が生まれたのだ。

労働政策では、労働者の保護の見直しばかり注目されるが、改革はこれにとどまらない。連邦と地方による2重の支援を解消し、省庁再編で行政の非効率を見直した。

何よりも重要なのは、雇用政策の原則を確立した点である。困っている労働者を公的に「支援する」だけでなく、時代に合った能力を労働者に「要求する」という双方向の努力があって、はじめて健全な労働市場が成立する。

失業手当の期間短縮や生活保護の条件強化など福祉水準の切り下げは、現実には国内で評価が大きく分かれている。一部の労働者が深刻な打撃を受けたからだ。もし今なら別の方法をとるだろう。

ドイツの教訓は、国民を危機感であおって構造改革を進めるのではなく、労働市場を近代化するという目標をまず明確にすべきということである。

リーマン・ショック以前には未知だった要素もある。ドイツ人の暮らし、働き方、豊かさが、いかに世界に依存しているかを十分には理解していなかった。多くの国民が気づいたが、まだ国内で認識は共有されていない。

反省に学んで次の「アジェンダ2020」を作りたい。グローバル化が進む世界でドイツが競争力と繁栄を保つために7本の柱がある。

第1に、資源とエネルギーの効率が高い社会を築く。

第2に、教育と技術革新の力を強め、創造性に富む人材を育てる。

第3に、社会保障を充実し、安心感を高めることで、国民から意欲を引き出す。

第4は、少子高齢化への対策と移民政策である。人種は多様化する。

第5は、デジタル社会への対応に方向性がある。人格を持つ個人がインターネット上で企業のマーケティングの「対象物」になるのは好ましくない。

第6に、非民主主義的な国との競争がある。権威主義国家は意思決定が早く効率的だが、ドイツは民主主義の価値を主張する。

第7に、だれもが「公益」を意識する社会を築きたい。市場経済に競争は欠かせないが、公正と公益を忘れがちではないだろうか。

## まとめ

第2次世界大戦の後、国際政治に大きな影響を与える国々の間で、共通の認識が成立する。戦

後の国際社会が平和で安定したものになるためには、自由貿易を確保すること、ベルサイユ条約のような過酷な賠償は有害であること、である。同時に、戦時の国家総動員態勢の経験から、戦後復興や国民生活の安定のためには、国家が積極的にリーダーシップをとることが効果的であると考えた。その当時には福祉国家という考え方や、資本主義諸国における経済発展のパターンについてのまとまった考え方は存在していなかった。ミュルダールの指摘によれば、必要に迫られて実施された国家の諸介入が、やがて調整・整理されて福祉国家としてのイメージを形成していくのである。

戦後の出発点においては、ハイエクに代表される、全体主義国家に対する反省から自由を強調する考え方と、経済的排他主義が戦争を招いたことを批判して、国家のリーダーシップの発揮による新秩序の形成を主張するケインズの考え方がぶつかった。いわば自由か計画化かである。その後の動きについてはケルブレとミュルダールが詳しい。ミュルダールの「福祉国家を越えて」は戦後の資本主義諸国の福祉国家形成の動きを見事にとらえている。ただし、この本は1960年までに書かれたので、このときのミュルダールは、将来の変化について慎重に留保しているが、スミソニアン体制の崩壊も、社会主義国の崩壊やソ連の消滅も知らない。そのためミュルダールはソ連型計画経済に多くのページを割いている。それでも彼の著作から教えられることは大きい。西欧の福祉国家が、誰が設計図を書いたわけでもなく、現実の必要に迫られて行われた国家の度重なる介入の結果として形成されたことを指摘したことは重要である。

70年代にケインズのマクロ経済政策が見直される中で、福祉国家をめぐる議論が自覚的に行われるようになった。中でもアンデルセンの著作は大きな影響力を与えた。一方でアメリカではパウモルのような考え方も有力である。2010年代では、社会民主主義的な考え方を基礎とするEUと残余主義的な考え方をするアメリカ合衆国が大きく対立している。その中で、日本だけは古いケインズのマクロ経済政策を捨てきれないように見える。

アメリカは残余主義といってもジョンソン大統領のときに社会保障を充実させ、財政にしめる社会保障費の比率は日本と変わらない。政府の歳出にしめる社会保障給付費の割合は、日本が2014年度で31.70%、アメリカは2010年度で32.24%と、少し上回っているほどである。<sup>\*91</sup>

EUはみな同じではなく、北欧、イギリス、ドイツ、フランス、その他で大きく異なっている。しかし、福祉国家を発展させるために再分配政策が必要であり、そのためには国民が相応の負担をしなければならないという合意は存在している。それはアメリカにはなく、日本にも実質的には存在していない。

要するに福祉国家という存在は、戦後の西側世界が必要に迫られて行ってきた諸施策の結果である。類型化や理論化は、その後から行われた。当初の区分はミュルダールが行ったように、西欧、ソ連・東欧、アメリカの3区分が有力であったが、1990年以降はアンデルセンの影響の下に、北欧型、保守的コーポラティズム、残余主義の3レジームに区分するのが有力である。

残余主義といっても、日本の社会保障の費用は確実に増加している。しかし、費用負担につい

\*91 世界国勢図会 2014/15年版、372頁以下。

ては矛盾に満ちた世論の現状がある。増税に反対する世論と公的支援を要求する世論が併存している。真実は、併存しているのではなく、政権がうまく使い分けているのであろう。それにしても、国民の側が、「借金をして社会保障費を捻出する」ことに賛成しなければいつまでも続けられるはずはない。同じことは、苦境に陥った企業を公的資金で救済することにもあてはまる。このような考え方は日本の特殊性かと思っていたが、アメリカでも 2008 年のリーマンショックの後で同じことが行われた。

公的資金を投入することによってシステムリスクを防いだという意見があるし、一部は妥当するかもしれないが、AIG などでは役員たちへの高額ボーナスに充当された。公的資金の投入は必ずしも国民福祉につながらなかった。

日本では 2013 年 4 月から日銀による膨大な通貨供給の量的緩和が行われている。先に始めたアメリカは 2014 年の秋に終了させたが日本はやめていない。EU も 2015 年 3 月から量的緩和を始めた。しかし、通貨の量を人為的に操作したり拡大することは、依然として危険であり、株や不動産への投機に流れているとの指摘もある。

将来世代への借金の積み残しも、中央銀行による通貨供給の大規模な人為的操作も、間違っていることが分かっているにもかかわらずやめられないのはなぜだろうか。選挙の在り方と国民の政治的成熟に問題がありそうである。政府が国民の支持を集めるために、増税ではなく借金を提起し、破綻企業に公的資金を投入して救済することが、得票の増加につながっている。また、諸利益団体に既得権の保護を約束することが、構造改革を骨抜きにしている。

私たちは、今こそ公正な競争にもとづく経済成長のあり方と機会均等の原則から出発する教育の充実、雇用機会をすべての労働者に拡大する方策、社会参加型の福祉のあり方等について、議論を深めていかなければならない。

(2015 年 6 月 30 日受理)

(おおしま かずお 公共政策学部 名誉教授)