

⇒ 論 説 ⇐

福祉国家論の時代文脈

齋藤 忠雄

- 目次 -

はじめに

1. 平等の権利としてのシティズンシップ説：T.H.マーシャル

- (1) 3つの権利と3つの史的発展段階
- (2) 社会統合の理念と現実

2. 福祉国家の収斂説：H.L.ウィレンスキー

- (1) 産業主義から福祉国家を導出
- (2) 高度経済成長時代の産物，計量分析の限界

3. 多元的な福祉レジーム説：G.エスピン・アンデルセン

- (1) 3基準による3類型
- (2) 福祉の質による分類と類型化の限界

4. 就労支援の「第三の道」説：A.ギデンズ

- (1) 富の創造と機会の平等
- (2) ナロー・パス下のあいまいな社会編成原理

むすびにかえて：ポスト福祉国家論

はじめに

周知のように、福祉国家は社会主義を側圧としつつほぼ両大戦間期に誕生した。その主要なメルクマールは、男女普選・生存権の規定（法）および完全雇用・所得再分配政策（経済）にあった。その後、福祉国家による社会統合は諸々の変遷をへて、いま21世紀を迎えている。

およそ100年にわたり、福祉国家は社会一般に新時代を画する役割をはたしつづけてきた。であるが故に、福祉国家の現状分析はもちろんのこと、福祉国家に関する主張も活発に展開されてきたといつてよいであろう。福祉国家論の課題は、資本主義の世界史的展開をふまえて、その歴史的な性格、あるいは歴史的な位置を確定することにあると思われる。

小稿は、その辺を意識しながら、第2次大戦後における4つの代表的な福祉国家論を年代順にとりあげる。分析視角は、各学説の背景を押さえつつ、その史的意義と限界を示すことによって、福祉国家論の流れにひとつの整理を試みることにある¹⁾。

1. 平等の権利としてのシティズンシップ説：T.H. マーシャル

(1) 3つの権利と3つの史的発展段階

現代の体系的な社会保障制度の基本理念は『ベヴァリッジ報告』(*Social Insurance and Allied Services*, 1942) (および、イギリス政府白書『雇用政策』*Employment Policy*, 1944)²⁾ から始まる、といわれている。この報告書は、一方で大砲にかかわる第2次大戦と深い関連をもっていたが、他方でバターにかかわる「ゆりかごから墓場まで」全国民の一生涯にわたる社会保障であったがゆえに、大戦後各国に甚大な影響をおよぼしたと言ってよいであろう。

第1次大戦および第2次大戦は総力戦 (a total war) であった。局地戦と異なり全面戦争は、兵士だけでなく、一般人の生命をも危険にさらす。また、大恐慌は多くの国民を飢餓の恐怖に陥れた。それゆえ、現代国家は国民全員の生存権を担保に政策展開せざるをえない。これが私的所有権保護国家 (19世紀) をして、生存権規定を中心原理に組み込んだ福祉国家 (20世紀) に推転させた。

その辺をやや敷衍していえば、まずロシア革命 (1905~1917年) でソビエト連邦が誕生した。社会主義が現実のものとなったことにより、反資本主義的要素が政治に取り込まれてゆく。ドイツでは、ワイマール憲法 (1919年) が生存権を規定した。両大戦間期において、先進諸国に男女平等普選が実現し、大衆民主主義時代にすすんだ。個人主義と自助の伝統にたつアメリカのばあい、19世紀末のポピュリズム、20世紀初頭の革新主義をへてニューディール体制に至り、現代アメリカの原型を形成した。資本主義の自律性に深い懐疑の念を抱いたアメリカ国民は、経済的再編と政治的安定を国家権力の介入によって図ることに合意を与えたのであった。しかも、この民主主義的組織化にもとづく国民統合政策は世界に定着してゆく。(さしあたり、斎藤 [1980], [1992])。そして第2次大戦後、国際的には東西冷戦構造が敷かれる。イデオロギーそのものというよりは、左右どちらの体制・政党がより経済力を強め、国民全体の福祉を向上させるかが課題であり争点となった。イギリスでは、労働党も政権を担うようになる。いわゆるケインズ政策理念が定着し、ケインズ主義的福祉国家 (the Keynesian welfare state) の形成が始まる (さしあたり、斎藤 [1975])。国際金本位制から離脱した国家と政治が主役となり、国際経済体制は、ブレトンウッズ・レジームの下で「埋め込まれた自由主義」(embedded liberalism) となった (Ruggie [1983])。

そのような時代背景を受けて、主として1950~60年代に独特の福祉国家論を提示したのが(W.ベヴァリッジの思想を継承した) 社会学者 T.H.マーシャルであった (Marshall [1963], [1965], [1981])。

平等を重要な価値理念とするフェビアン主義者であったかれは、シティズンシップ

(citizenship) の制度化という観点から福祉国家論を説いた。具体的には、イギリス資本主義の発展と民主主義の発展との関連を歴史社会的に考察し、およそ次のように展開している。

シティズンシップは、「共同体の完全な成員に与えられる地位」・「共同体それ自体によって創り出され、その市民の地位に付いている諸権利」であり、市民は「権利と義務において平等」である (Marshall [1963] pp.81,87, [1981] p.88)。その意味を付度すれば、市民とは共同体の完全な構成員のことであろう。またシティズンシップとは、市民であることによって、その個人に賦与される資格・地位、そしてそれにかかわる権利・義務の総称とおもわれる。

さてかれによると、シティズンシップは、3つの史的発展段階をへて形成され、3つの要素で構成されているという (Marshall [1963] pp.70~74)。まず、① 市民的権利 (civil rights) は、所有権や身体・思想・言論・契約等の自由を内容とするものであって、17~18世紀に発展した。② 政治的権利 (political rights) は、選挙権・被選挙権など政治的参加にかかわるものであって、主に19世紀に発展した。そして、③ 社会的権利 (social rights) は、教育権、労働権、所得保障要求権、文化的な生活を営む権利などをさし、20世紀に発展した。

では、これら3つのシティズンシップの発展は、イギリス資本主義における経済的社会的な不平等とどのようにかかわっていたのであろうか。

元来、市民権は形式的平等を意味している。ゆえに、市場経済制度がもたらす経済的社会的な不平等と抵触するものではない。だから、封建的規制からの解放を意味する市民的権利は、資本主義の自由主義や個人主義を旨とする18~19世紀的位相と調和する。この段階は、市民的権利という形式的平等と経済社会における実質的不平等とを併存させながら進行した。だが、19世紀末を境として根本的な変化が生じた (*Ibid.*, p.87)。なぜなら、拡大した政治的権利は、資本主義制度に対する潜在的脅威になるのに十分であったからである (*Ibid.*, pp.96~97)。さらに、「実質的所得への普遍的権利」(*Ibid.*, p.100) を内容とする社会的権利の発展は、市場経済が生み出す不平等とまさに抵触した。すなわち、政治的権利に加えて、社会的権利を包摂したシティズンシップは、労働組合や各種利益集団等への影響が大きく、普遍主義的福祉国家構築の有力な理念的役割をはたした。

(2) 社会統合の理念と現実

T.H.マーシャルの福祉国家論の特徴は、ほぼ以下のように整理しうるであろう³⁾。

第1に、福祉国家の登場を、資本主義社会の長い歴史的発展過程のなかに位置づけた。

第2に、資本主義社会における平等の問題を、シティズンシップとの関連でとりあげ、社会的権利の制度化をもって福祉国家の核心とした。すなわち、「社会権の市民権的包摂」(毛利[1990] 49ページ) がキーワードであった。

第3に、平等としてのシティズンシップの拡大が、社会経済的不平等の拡大を内包する資本主義の発展にいかなる影響を及ぼすかを説いた。

そして第4に、実践上、戦後の福祉国家システムを支える基礎的理論として、現実の利害対

立を調和させ、紛争解決の機能をはたしてきた (Giddens [1985] pp.205~206)。つまり、政治的・市民運動的活動に対し、普遍主義的福祉国家構築の有力な理論となった。

マーシャル福祉国家論の意義は深い。なぜなら、シティズンシップは現代国家の統合理念となり、国家社会に対する理論的武器として広く活用されてきたからである。それは、21世紀初頭の現在においても基本的に通底している。だが、論理上の限界や時代的制約がなかったわけではない。次にその点を列挙してみよう。

内在的には、まず、シティズンシップを構成する3要素のとらえ方が、ややもすると自然発展史的である。しかも、普遍的なシティズンシップが拡大するにつれ、階層間の不平等が減少し、社会は安定すると考えていた。そのため、個別具体的な階級・階層間における対立や闘争の過程が希薄である。かれには、福祉国家が有する「妥協の機構が、経済成長の終焉とともに、あらたな葛藤 (conflict) の対象」(Offe [1984] p.149) となりうることへの配慮が希薄であった。

さらに、「国民国家がシティズンシップを付与する唯一の主体である」とみなし、ボランティアなど異なるセクターとの連携に対する論及もない。だが、その後の歴史が教えるところによれば、とくに1980年代以降、非営利・協同セクターの活動が急展開している (川口・富沢 [1999], 他)。さらに、グローバル化が国民国家という枠組に動揺をもたらしてゆく。彼の論理展開が国家に偏り過ぎていたことは否定しえないであろう。

かれの主張は、いわば資本主義の母国であって19世紀の世界を支配したイギリスにそくして論理が展開されている。それだけに、それ以外の国々に対する適用が難しい。じじつ、市民的・政治的・社会的権利が、一概にすべての国においてイギリスのような順序で実現したわけではない。

3要素間の関連では、市民的権利と社会的権利とのつながりが必ずしも明確でない。また、市民の概念もややあいまいであって、同質の立場の人を想定しているようにも読みとれる。もし、たとえばシティズンシップが労働者階級を想定して概念化されているとするならば、社会的差異から国籍やジェンダーなどとの関連で課題を残していると思われる。

上述といささか重複するが、その後の歴史という意味でも、限界を指摘しうる。マーシャルの論述は、あたかも福祉制度が拡充の一途をたどってゆくかのように読めるけれども、石油ショック以降の現実はその許していない。たとえばその例として、経済成長の停滞と失業率の上昇、少子高齢化や家族・男女関係の変化、環境問題の深化、国際関係・国際体制の転換、ライフ・スタイルや価値観の多様化、そして構造的財政赤字などをあげうるであろう。

また、シティズンシップの拡充にも楽観的過ぎる嫌いがあった。つまり、かれの主張は経済成長の明るい展望と豊かな福祉財源という前提に立っている。そのため、ともすれば福祉国家の発展が国家権力の強大化となり、政治行政の画一化や腐敗、投票率の低下傾向をもたらす可能性等に対する見通しに欠けていた。じじつ、その後の福祉国家の発展過程において、介入主義的行政国家の「頑強な政策によって、かえって〔市民生活の〕自律性を侵害する危険があきらかにもたらされている」(Habermas [1992] S.490) 側面のあることを、否定することはできないで

あろう。

かれの立論は政治・社会が軸になっている。そのため、おのずと経済に対する論及が少なかった。それだけではない。内容的には、社会福祉を主に消費と分配にそくしてとらえていたため、生産面にたいする言及が乏しかった。つまり、所得再分配に触れながら生産領域への踏み込みが弱い。

要するに、T.H.マーシャルの福祉国家論は、社会的シティズンシップへの希望に満ちた時代を前提とし、展開されたのであった。かれの論述に対しては、そういう時代制約のもとで誕生し世界に普及していることを理解しておかねばならない。

2. 福祉国家の収斂説：H.L.ウィレンスキー

(1) 産業主義から福祉国家を導出

周知のように、先進諸国の経済は1950年代中頃から第1次石油ショックの勃発した1970年代初頭まで、重化学工業を基軸として史上稀有な高度成長をとげた。この間、労働生産性の持続的な急上昇は、一方で高蓄積を実現させつつ、他方で第2次・3次産業における雇用と実質所得の増大をもたらした。打ちつづく高度経済成長は、都市過密・農村過疎問題や公害問題・自然破壊などを生じさせ、はては世界の南北問題を深刻にしたが、反面で租税・社会保障負担の豊富な自然増収も生み出した。そしてこれを財源として、産業・生活基盤整備や教育、そして医療福祉等の拡充が進められていった。

資本主義諸国は、相互に競争と強調のバランスをはかりながら、東西冷戦構造に対処した。そして、改良主義的要素を内に取り込んで自己改造する福祉国家が飛躍した。物的に「豊かな社会」の実現による社会統合の成功は、人々にバラ色の未来を予想させるに充分であった。じじつ、「イデオロギーの終焉」(the end of ideology) (Bell [1960]) が唱えられさえたのである。

およそこのような時代背景のもとで、有力な福祉国家論が新しく登場する。その代表的な例が、社会事業 (social work) の伝統を産業主義 (industrialism) と関連づける研究方法に立つアメリカの社会学者 H.L.ウィレンスキーの比較実証研究であった (Wilensky [1958], [1975a], [1975b], [1981])。

ウィレンスキーは福祉国家を次のように定義する。すなわち、政府が所得・栄養・健康・住宅・教育の最低水準を、あらゆる市民に対して、慈善としてではなく、ひとつの権利として、保障することであると。そのさいかれは、福祉国家の指標を社会保障支出の対GNP比に求めた。社会保障支出は数量的概念だから、計量分析が可能である。そこでかれは、1960年代中葉における64ヵ国を1人あたり所得水準によって4分類し、回帰分析をおこなった。具体的には、1人あたり国民総生産、自由主義から全体主義にわたる政治体制類型、エリート・イデオロギー類型、65歳以上高齢者の人口比率、社会保障制度の経過年数などを指標とし、これらの変数と社会保障支出の対GNP比 (従属変数) との相関関係を算出した。

その結論を要約すると、ほぼ以下ようになる。長期的にみると、福祉国家の発展をもたらす根本的要因は経済水準にある。すなわち、工業化が経済成長と所得水準の上昇を導出すると、それが社会的変動 (social changes: 都市化・家族解体・人口高齢化・多種の社会問題) を生み出し、社会秩序が崩れる。しかし反面で、財源も増大しているがゆえに、その対策として社会保障制度の導入・拡充が可能となり、やがて制度が成熟してゆく。そのさい、選挙を意識する政治家のバイアスと権限領域の拡充をはかりたい官僚の帰結として、社会保障支出はさらに増大する。かくしてかれによれば、福祉国家発展の根本的原因は、「長期間にわたり経済水準が上昇しつづけたこと」にあった。

換言すれば、社会保障支出の増大を規定する主要な変数は、経済の発展水準、人口の年齢構成、そして社会保障制度の経過年数である。それを裏返せば、政治的なイデオロギーや政治的な諸制度から説明することは見当違いなことになる (Wilensky [1975] pp.21~23)。

とはいえ、かれは用意周到であって、単純な結論を許していない。すなわち福祉国家に関し、一方で構造的同質性 (structural uniformities) や類似点 (similarities) を指摘しつつ、他方で多様性 (diversities) や相違 (differences) の指摘も怠ってはいなかった。しかしながら、力点は構造的同質性と収斂化傾向 (convergence) の強調に置かれていた。

(2) 高度経済成長時代の産物、計量分析の限界

1950~60年代における持続的高度経済成長は、物的生活水準の向上をもたらした。年々の高い労働生産性の上昇が、経済成長と所得再分配、労使の「幸福な結婚」を可能にし、招来した。このような時代背景が、大枠として科学技術と市場経済の合理性を前提に社会を分析する産業社会学に説得力を与えたとおもわれる。長期におよぶ急速な工業の発展という想定に立脚する収斂論 (convergence thesis) は、楽観的な社会の発展展望を内包していた。そういう意味で、収斂論は重化学工業化に基づく経済成長時代の産物であった。

機能主義的かつ進化論的な産業主義の理論は、計量分析手法をとる。それが、社会保障 (財政) の数量を研究対象に絞らせた。しかもその回答は、人口高齢化と社会保障制度の経過年数とを考慮すれば、経済水準が福祉達成水準 (welfare effort) の国際的相違の85%以上を説明できるという内容であった。福祉国家を経済・所得水準から説く一元論と言っている。特定の限られた数値に基づく分析結果は単純明快である。これが、ある種のアピール力を持つ所以となつたとおもわれる。

急速な工業化・高度経済成長が、福祉国家の発展に絶大な影響をおよぼしたことは間違いない。しかし、近代化・工業化にともなう社会変動がおのずと福祉国家を生み出し、そして規定するという断定的論理は一面的である。歴史を振り返ってみればわかるとおり、両者の関係は一義的ではない。国家の機能は、経済過程だけから要請されるものではないからである。

そもそも財政自体が複雑である。たとえば、福祉国家の範型とされる北欧諸国と自由主義の色濃いアメリカの財政に対し、C.ハワードはつぎのような特徴づけをおこなっている。すなわ

ち、給付支出型の北欧諸国が「見える福祉国家」(visible welfare state)であるのに対し、租税支出 (tax expenditures) 型のアメリカは「隠れた福祉国家」(hidden welfare state)であると (Howard [1997], pp. 3~5)。

じっさい、ウイレンスキーの依拠する福祉財政の構造や福祉水準自体が国により多様である。たとえば、福祉国家の典型と称されているスウェーデンのばあい、社会保障給付費 (対GDP比) は、若い世代に対する家族手当を含めあらゆる領域で手厚い。また、公教育費 (対GDP比) も大きい。したがって、国民負担率はかなり高い。それに対し、「土建国家」日本は一般政府の歳出規模 (対GDP比) が小さいだけではない。社会保障給付費の費目別では年金や医療に、世代別では高齢世代に偏っている (OECD [2010a], OECD [2010b])。

また、元より、広義の福祉は財政のみによって担われている訳ではない。他にも、家族・友人・隣人といった伝統的なインフォーマル部門、大小様々な各種ボランタリー (民間非営利) 部門、そして市場売買に基づく民間部門が存在する。しかも、国によって、各部門間における役割の差異が小さくない。たとえば、スウェーデンは労働組合組織率、女性就業率、そして選挙投票率が高い。すなわち、労使の力関係が拮抗し、男女の実質的平等がすすみ、住民と政治が近い関係を保っている。また、英米はボランタリー活動に長い歴史を持ち、日本は家族と公共事業のウェイトが重いという特色を有している (さしあたり、齋藤 [2005])。

つまり現実には、各国固有の歴史的社会的構造要因や政治的行為主体が、個性ある福祉国家を構築しているのである。所得水準の高い諸国間でみるかぎり、福祉の水準や構造における相違は、経済の論理そのものというより政治的意思の違いによるところが大きい。しかるに、量的分析に立つ収斂説では、変数への取り込みに制約があった。産業主義の論理にもとづく単線的アプローチ (a linear approach) に内在する限界といえよう。

じじつ、2度の石油ショックをへて80年代の行財政改革以降、福祉拡充路線にブレーキがかかり、対応の仕方に各国ごとの相違が顕著になった。「戦後和解」(postwar settlement)「戦後合意」(the post-war consensus) が崩れはじめると、一方にコーポラティズム (corporatism)、他方にネオ・リベラリズムが台頭する。それを受けて、先進各国の歴史・政治・社会・文化の意義が再検討されてゆく。そして、福祉国家の異質性や拡散化が着目され、はては「収斂の終焉」(the end of convergence) (Goldthorpe [1984]) が説かれることとなった。

3. 多面的な福祉レジーム説：G.エスピン・アンデルセン

(1) 3基準による3類型

2度の石油ショック (1970年代) を契機として、政治経済社会が構造的な転換を遂げてゆく。それは、第2次大戦後およそ20年におよぶ繁栄に終止符を打った、というだけではないであろう。20世紀末から21世紀初にかけての転換は、たとえば産業 (原燃料) のばあい、かつてその基軸を綿工業 (石炭) から重化学工業 (石油) へ転換移行させた、あの19世紀末~20世紀初の画期

に相当する意義を持っていた。1970年代以降における情報ハイテク・サービス経済への構造転換は、低経済成長率・高失業率の到来でもあった。それだけではない。世界規模で自然環境問題が深刻の度を増すなかで、少子高齢化、家族・地域社会・ジェンダー等のあり方が強く問われてゆく。また、国際的には、ポンド・ドル危機や変動相場制への移行、そして新興諸国の台頭をへて、ボーダレス化が急進展する時代への突入でもあった。

おのずと社会問題が大きくなった。しかるに、それに応えるべき財政は、二律背反構造に陥ってしまった。すなわち、一方で、社会保障制度の成熟や不況対策としてのスペンディング・ポリシーなどで経費が増大した。しかしその反面で、租税・社会保障負担収入は、実質経済成長率の低下や負担増に対する国民・企業の強い抵抗によって、かつてのような高い伸び率は望むべくもなかった。じじつ、経済成長率が高度成長期水準まで回復することはなく、公債が累積しつづけた。企業収益の沈滞と高失業率、そして構造的財政赤字の定着は、「政府の失敗」と見なされ、ケインズの経済政策に対する批判が高まってゆく（さしあたり、斎藤〔1977〕、〔1978〕、〔1982〕、〔1986〕、〔1988〕）。かくして、高度経済成長期をつうじて膨脹してきた OECD 諸国の一般政府総支出（対GDP/GNP比）は、1980年代にほぼ頭打ち傾向に転じてゆく（OECD〔1989〕p. 157、斎藤〔1994〕第1章）。

歴史の教えるところによれば、景気の長期低迷はナショナリズムの動きを強める。このようにして、新保守主義が台頭し、「福祉国家の危機」の声がよいよい喧しくなった。福祉国家は批判の十字砲火を浴びた。じっさい、1980年代は自己責任・「小さな政府」を求める行財政改革の時代といえる⁴⁾。

その声は、たとえば福祉国家の根付きが悪く比較的小さな政府である英米でこそ高かった。しかし、両国は掲げた共通のスローガンとは異なり、財政収支において、イギリスで黒字、アメリカで赤字という対照的な帰結をしめた。すなわち、同じ構造転換ではあっても、連帯の北欧諸国との相違はもちろんのこと、英米間でさえちがいが際立ってきた。ここからも窺えるように、各国間の個性が滲み出てゆく時代へと変換した。本来福祉国家のありようは、労使の緊張関係と生産力水準との組み合わせいかんで多種多様になるのである。

このような政治経済社会の構造転換過程のなかで、意欲的に福祉国家の再概念化、再理論化を試みたのがG.エスピン・アンデルセンであった（Esping-Andersen〔1985〕、〔1990〕、〔1999〕）。その軸芯は、福祉国家の多様性を解明することにあつたと言ってよいであろう。そのさいかれは、福祉国家の本質的基準（essential criteria for defining welfare state）として、公私ミックス（the public-private mix：国家・市場・家族）、社会権の性格（脱商品化）、そして社会的階層化の3点をあげている。

かれは、福祉（well-being）の概念を広義に解し、福祉国家を財政のみから捉えることは有効ではないと言う。そして、「公私関係にこそ福祉国家のもっとも重要な構造的特性が見出せる」と断定した。

また、脱商品化（de-commodification）については、T.H.マーシャルおよびK.ポラニー（Polanyi〔1957〕）の見解を踏襲している。すなわち、前者の“社会的権利は商品化の問題に対する根本的解決に

なりうる”という考え、および後者の“資本主義体制は、一方で労働力を商品化することによって初めて発展しうるが、反面で労働力を商品化することによって自己解体を引き起こす種をまくことになる”という考えを支持する。アンデルセンによれば、脱商品化とは、個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず、社会的に認められた生活をどれだけ維持できるかに関し、その程度を表す尺度である。社会権の強さや質は、市場原理からどのくらい免責されているかにかかっている。

一般に、福祉国家は平等な社会をつくりだすものとみなされ、所得の再分配や教育の社会的効果などに視角が限定されがちであった。アンデルセンは、これを偏った理解であると批判する。たとえばドイツでは、公務員に対し特権的な福祉供給を確立している。またイギリスのように、社会扶助とベヴァリッジ型の普遍主義的な制度とでスタートした国であっても、その後、最低限の福祉供給を国家に課しつつ、富裕層には市場の利用を促すべく減免税措置を講じている国もある。つまり福祉国家は、一面で社会関係をかたちづくる能動的な力、つまり階級と社会秩序を構造化する制度でもある。福祉国家自体が階層化（stratification）の制度なのである。

かれは、これら3つの基準にそくして、福祉国家を3つのレジーム類型（regime-types）に整理した。

① 自由主義的福祉（国家）レジーム（the liberal welfare regime）：このレジームのばあい、公私ミックスでは市場のウェイトが高い。また、脱商品化の程度は低く、社会的階層化の程度も低い。具体的には、自由主義の伝統が根付いているアメリカやカナダがそうであって、政策理念の核心は、自助と自己責任の競争的個人主義にある。福祉は、主な対象者を低所得者に絞り、厳格な資力調査を課する選別主義（selectivism）をとる。また、社会階層化については、それを個人の努力、意欲等の反映とみなし、肯定的である。

② 保守主義的福祉（国家）レジーム（the conservative welfare regime）：公私ミックス基準でみると、このレジームは、国家と家族の位置づけが高い。また脱商品化・社会的階層化の程度では、中位のレジームである。この類型の特色は、国家主義的で、地位職業上の格差や男性稼ぎ手（male-breadwinner）的伝統家族といった歴史的遺制を比較的強く帯びていることにあり、ドイツやフランスなどがこのクラスターに属している。財源的には、ベヴァリッジ報告にのっとりイギリスの税方式と異なり、社会保険方式をとっている。

③ 社会民主主義的福祉（国家）レジーム（the social democratic welfare regime）：公私ミックス面では、保守主義的福祉（国家）レジームと違ういみで、国家の役割が大きい。また、脱商品化の程度は高く、社会的階層化の程度は低い。この類型に属する国は、福祉国家としては後発の北欧諸国である。このレジームは、市場と伝統的家族からの解放、つまり個人の自律最大化を意図し、労働者階級と中産階級の間にも二重構造が生まれることを認めない。完全な普遍主義（universalism）の実現をめざす。そして、社会サービスに重い責任を負うこの福祉国家に対し、国民は社会連帯主義（solidarism）のもとで膨大なコストを公租公課で負担する。

(2) 福祉の質による分類と類型化の限界

G.エスピン・アンデルセン福祉レジーム論は、先行する福祉国家収斂説を批判した。その軸芯は、福祉国家の多様性を解き明かすことにあった、と言ってよいであろう。しかも、その意図はたんに財政の量的違いという狭い領域から解き明かすことにあるのではない。「階級的な力関係が再分配のあり方を決定する」という階級動員理論 (a class-mobilization thesis) (Esping-Andersen [1990] p.163) に立脚するかれにとって、福祉国家論は各国の歴史的特質から再構築されるべきものであった。かれをして、狭隘な国家制度論、経済や財政の一元史観から脱却し、福祉の質に着目した類型化を導き出させた要素が上記の3基準であった。このようなかれ特有の新しい説明基準の設定が、相互作用的アプローチ (an interactive approach) や福祉多元主義 (welfare pluralism) となって、政府・市場・家族の相互連関と役割分担のあり方を問う福祉レジーム説を誕生させたと思われる。

だが、モデル化には制約がともなう。アンデルセンの主張は明快でインパクトが強いだけに限界も避けがたい。

まず、3類型では納まりの悪い国が出てきてしまう。たしかに、類型化の評価や応用はむづかしい (新川 [2009] 61~62ページ)。しかし、たとえば、この分類は所得水準の高い欧米諸国を対象としているが、その範囲内ですら、かれ自身、イギリスの位置づけに苦慮している。まして、アジアの日本や韓国となれば、なお曖昧性は免れがたいであろう。その日本については、自由主義モデルと保守主義モデルの中間形態、として捉える説も登場している (宮本 [2003])。

また、分類の鍵を握る脱商品化概念に関しては、フェミニズムおよび反人種主義の観点から批判が提示されている。すなわちこの概念では、賃労働に対する女性のアクセスや移民労働者・家族の福祉受給権などを欠如させてしまう (Ginsburg [1992] p.23, Orloff [1993] pp.318~322)。このような批判を受けたかれは、新たに脱家族化 (de-familialization) という基準を導入することとなった。この概念の軸は、「女性に対して、『商品化される』ための、もしくは独立した世帯を営むための自律性を与える度合」(Esping-Andersen [1999] p.51) にあると言う。そのさいかれは、実証上の尺度として、「GDPに占める家族向けサービスに関する公的支出の割合」等をあげている (*Ibid.*, p.61)。

この脱商品化指標は、日本にそくしてみると、上記とは別の意味で座り心地があまりよくない。すなわち日本は、家族の役割だけでなく、労使関係・雇用慣行、そして財政のうえでは公共事業・各種補助金そして所得課税における多くの控除などにおいて、個性が強い。日本型福祉国家は、福祉国家の典型とされるスウェーデン等との違いがきわだっている。

1990年代以降のばあい、労働力の流動化を促進する政策の流れも看過しがたい。福祉国家と企業競争力強化との調整はコーポラティズムの国々でも重要な課題となっている。じっさい、脱商品化がすすんでいるとみなされているスウェーデンでさえ、ワークフェア的制度をとり込みつつある。かくして、ワークフェア改革とも関連する脱商品化概念の妥当性が改めて問われることとなった (Peck [2001] pp.73~77)。

さらに、公私ミックスに関しては、その重要性の強調にもかかわらず、ボランティア組織やインフォーマル・ネットワーク等への言及の弱さを指摘せざるをえない (Kuhnle.S.andP.Selle [1992] pp.12~13)。

とはいえ、いずれにしても、G.エスピン・アンデルセン福祉レジーム論が、収斂論から類型論へパラダイム・シフトをはかった意義は大きい。残された課題は、モデル研究の本来的理解と並んで、現状分析にいかに応用するかにあると思われる。

4. 就労支援の「第三の道」説：A.ギデンズ

(1) 富の創造と機会の平等

1980年代後半、先進諸国の景気はバブル気味であった。まさにそれがピークを迎えそして崩壊する1989~91年に、東欧革命がおこり、そしてソ連が消えた。アジアでは、世界人口のおよそ5分の1を占める中国が、すでに1978年以来改革開放 (reform and opening) を旗印とし、1992年からは社会主義市場経済 (socialist market economy) に転換した。かくして、マルクス主義の失墜は決定的であった。ポスト工業化の過程でポスト東西冷戦構造時代を迎えた、とっていい。これを契機として、グローバル化がはじまった。

1980年代から、自己責任を旨として、あらゆる領域で規制緩和・民営化が急進展してゆく。だが反面で、市場リベラリズムの限界も露呈していた。サッチャー政権 (英, 1979~1990年) は財政収支を黒字にしたが、まさにそうした理念と実行力ゆえに教育や医療を荒廃させたあげく、コミュニティー・チャージの導入を動因として退陣に追い込まれた (1990年)。レーガン政権 (米, 1981~1988年) は、歳出の増加と減税で有権者の支持をえたかにみえた。だが、アメリカ経済の国際競争力を強くすることはできず、さらなる貯蓄率の低下、経済格差拡大そして貿易収支赤字・財政赤字の拡大を招いてしまった (林・加藤 [1992])。そして90年代にすすむと、欧米諸国で保守党政権がなだれのように崩れ、中道左派政権が次々と誕生するようになった。すなわち、アメリカにおけるクリントン民主党政権の成立 (1993年) につづき、90年代中ごろにはEU加盟15カ国のうち12カ国で社会民主党ないし中道左派勢力が政権を担当するか、連立政権の一翼として参加するようになった (高橋 [2000])。ここから社会民主主義政党のリベラル化がはじまるのである。

このような時代背景のもとで有力視されたのが、イギリスの社会学者A.ギデンズが主張する「第三の道」(the third way) 説であった (Giddens [1985], [1994], [1998], [2000])。かれの活動は学会にとどまらない。現実政治の世界でも、トニー・ブレア率いる「新生」労働党 (New Labor) に第三の道という理論的支柱を提示し、世の耳目を集めた⁵⁾。

かれの発想の基点は、けっして第三の道を旧式の社会民主主義 (第一) と新自由主義 (第二) という2つの道の間位置づけることにあったのではない (Giddens [2000] p.163)。むしろより積極的に、両者を「超克する試み」(第三) (an attempt to transcend) (Giddens [1998] p.26)、または

「左派と右派〔の対立〕を超える」(beyond left and right) (Giddens [1994]) ことにあった。というのも、それはかれが現状をつぎのように理解していたからであった。「左派は、新時代に順応していないし、順応できない」(Giddens [2000] p.28)。のみならず、「政府と国家は市場と同じくらい社会的諸問題の原因になっている」(Ibid, pp.28~29)。既存の福祉構造は世界で生じている社会的・経済的変動に対応できず、「福祉国家体制は維持できなくなってしまった。」たとえば、年金危機や納税者の反乱等にうかがえるように、「福祉国家はそれ自体の限界と矛盾を持っている」(Ibid., pp.103~104)。

第三の道という用語には前史がある。比較的近い時点では、スウェーデンやクリントン政権(米)がこの語句を用いている。さて、ギデンズ概念規定は多岐に及ぶ。ゆえに、その整理は容易でない。それをあえてまとめると、およそ次のように整理しうるのであろう。① 環境を重視しつつ、規制と規制緩和をバランスさせた新しい混合経済 (a new mixed economy)。② 家族・共同体やジェンダー政治を重視し、すべての集団を包摂するアクティブな市民社会。③ 社会正義を守り階級をこえた支持基盤に立ち、民主主義を民主化した政治。④ 責任をとまなう権利を前提とする社会投資国家 (the social investment state)。そして、⑤ グローバル化を真摯にうけとめ、ナショナリズムを抑止するコスモポリタン国家 (the cosmopolitan nation)。

この広い範囲を支えるいわば国策の土台ともいうべきものが、“welfare to work” (就労のための福祉) であろう。なぜなら、かれによれば、「福祉国家は現行のかたちでは存続できず」(Giddens [1994] p.175), 「もはや市場経済に対する代替物を見出すことはできない」からである (Giddens [2000] p.164)。ゆえに、第三の道の政治は、富の創造と再分配の2つを重視しなければならない。つまり、産業と雇用の創出が先決事項であって、企業家精神を育むために必要な人的資源 (the human resources) とインフラへの投資が不可欠となる (Giddens [1998] p.99)。広範なサプライサイド政策の発展をめざす第三の道は、「経済成長メカニズムと福祉国家の構造改革とを調和させる (reconcile)」政治であった (Giddens [2000] p.52)。

かくしてかれは、平等の概念も修正 (revise) しなければならないと言う (Ibid., p.85)。具体的には、施し (hand-out) ではなく、自立のための支援 (hand-up) を重視する (Ibid. p.106)。個々人の潜在能力をできる限り研磨することが、「結果」の再分配に置き換えられなければならない (Giddens [1998] p.101)。めざすべき目標は、結果の平等ではなく、機会の平等 (equality of opportunity) の拡大である (Giddens [2000] p.53)。かれはこれを積極的福祉社会 (positive welfare society) と呼ぶ (Giddens [1998] p.128)。

(2) ナロー・パス下のあいまいな社会編成原理

第三の道の特色は、次のような強い社会認識にあった。すなわち、経済のサービス化、東西冷戦構造の溶解・グローバル化、少子高齢社会、共同体の変容・環境問題の深化等といった新たな社会的・政治的問題に対し、従来の社会民主主義や新保守主義では適応できない。そのさいかれは、左右両派の難点を克服する道として、旧来型福祉国家の財源と生産力との壁に着目

した。そして、政策理念のチェンジを訴えた。それは具体的には、福祉供給型から就労支援型・新産業創出主義へ、したがって教育・技術革新やコミュニティー重視への政策転換であった。

政治実践的には、保守系政党の戦略を奪い、社民系政党に市場の機能を改めて認識させる意図が込められていたであろう。それは、イギリスで試みられただけではない。90年代中頃から後半にかけて、他のEU諸国・アメリカでもそのような効能を果たしたように思われる。これが、ギデンズのめざした社会民主主義の現代化(modernization)の核心部分である。換言すれば、それは福祉国家の解体(dismantlement)ではなく(Giddens [1998] p.113)、再建・再構築(reconstruct, reform)であった。

先述のごとく、第三の道という用語には前史がある。ギデンズの貢献はそれを1つの学説としてまとめあげたことにある。しかも、その影響は学究の領域にとどまっていない。かれ自身の意図はともかく、実践の上でも、当時、イギリスのみならず多くの国々において、広く大きな影響力をもったのであった(近藤[2008])。

さて、第三の道は第一・第二の道の間ではなくその克服である、とかれは述べた。しかし、不透明性はぬぐいきれない。そもそも、可能な限り市場にまかせ必要な限りで規制する、と言うけれども、この発想に「克服」を見出すことは難しい。

welfare to work に関しては、手厚い教育費と積極的労働市場政策に力を注いでいるスウェーデン等のモデルが存在する。教育・職業再訓練の重要性は、この事例からも、産業構造の転換・知識社会の到来との関連で理解できる。だが、一方で質の良い労働力を市場に供給しつつ、他方で就職先を市場にまかすのであれば、それは第二の道の継承にすぎない。すなわち、労働集約的産業は新興諸国との競争で衰退しつつあるのであるから、専門的な知識や技術をえた人とそうでない人との間に所得格差が生じることになってしまう。これは、21世紀初頭のスウェーデンが直面している課題でもある(ヨナハン・ストリイアン[2005] 309~310ページ)。つまり、ここには、「競争から脱落するリスクが拡大するという逆説」が存在する(山口二郎[2005] 49ページ)。

ところで、現代の平等と貧困に関し、ヨーロッパ諸国では1980年代から「社会的包摂」(social inclusion)・「社会的排除」(social exclusion)というテクニカル・タームが使用されはじめていた(国立社会保障・人口問題研究所[2002])。そこで、第三の道における機会均等が詰まるところ能力主義に陥り、多くの敗残者を社会に排出することに気づいていたかれは、この用語を使って平等を包摂、不平等を排除と再定義した。そして、社会投資国家における社会的包摂という括りを提起する(Giddens [1998] pp.104~111)。だがその内容は、一義的には市民権の保証であり、これまでの機会均等原則の域を出ているようには解しがたい。たとえば、グローバル化のもとで労働市場がきわめて流動的な現状にあって、労働参加を促す政策だけでは解決にならないであろう。さらに、排除された人々が決定に参加できない場合には包摂の意味がない(Andersen and Siim [2004])。それは、外国人労働者の置かれている現実的立場を考えてみればよい。

かれは、グローバル化を容認し、科学技術の進歩に適応すべしと主張していた。だがそれに

対し、環境保護をやや併列的に説いている点も折衷的である。これでは、新たな不平等と並んで、新しい自然環境問題が発生しかねないであろう。

かれが、世界秩序 (the global order) の変化を重視する (Giddens [2001]) のは正鵠をえているとあってよい。先進諸国を取り巻く内外の環境は構造転換を遂げている。おのずと行財政も理念からして変わらざるをえない。しかし、この新しい経済社会を再編成してゆく基本的原理・規定が明示されているとは諒しがたい。

ギデنزの意図は、市場原理主義に対する1種の対抗軸を提示せんとしているものと解しうるであろう。かれによれば、福祉国家の目的は、受動的な所得再分配型から各人が富の形成に寄与できるような支援型の公共サービスに力点を置き換えることにある。福祉国家を巡る環境が一変したのであるから、構造改革は必然であり、そう意味では理解出来る。ただしそれが、代案を含めて、十分に打ち樹てられたものかどうか、検討の余地はまだ大きいようにおもわれる。

かれの主張は多様な領域に及んでいる。それを行財政に絞ってみれば、その特色は、財源が低迷する段階において、旧来型のたんなる投資減税論や「小さな政府」論とは異なる市場重視の政策理念に転換することを力説したことに見いだせる。たしかに、「福祉国家は、現行のかたちでは存続できない」(Giddens [1994] p.174)。

国により多様性とむとはいえ、所得再分配型から就労促進型への転換、貧困問題の社会的包摂・排除への読み替えは、多くの福祉国家に通底する新しい理念と実践である。かれの主張はその包括として意味があった。かれの主張の歴史的意義は、所得再分配ではなく自立支援の国家をいわば社会民主主義側からの刷新として登場させたことにある、といえるであろう。

むすびにかえて：ポスト福祉国家論

〔1〕石油ショック時から21世紀初頭までにおける欧米諸国の行財政過程をあえて整理してみれば、次の3期に区分しうるとおもわれる。

① 石油ショックを契機として、スタグフレーションが発生し、大規模な構造的財政赤字が定着した1970年代。この時期、福祉国家の経済基盤が根本から揺らぎだす。② 福祉国家批判の昂揚と行財政改革の1980年代。OECD 諸国の一般政府歳出規模(対GDP比)は1950年代中頃以来膨張をつづけてきたのであったが、この1980年代からほぼ頭打ちに転じる(OECD, [1989] p.157)。主導したのは、サッチャー政権(英)やレーガン政権(米)に代表される保守的政権であった。そして、③ 東西冷戦構造の溶解(1989~1991年)をへて登場する、福祉国家のあらたな解体・再編の1990年代から21世紀初。この時期には、年金制度の抜本的改定にみられるように、社会保障制度における本格的な給付水準の切り下げと負担水準の切り上げが積極化する。すなわち、生存権や「経済格差」云々よりも財政制度の持続可能性がより明確に優先されだした。それだけではない。福祉の受給にさいし、就労・自立が強制されてゆく。しかも政治上の主役は、1980

年代と異なり、いわゆる社会民主主義勢力側にあった。

これら3過程に通底しているのは、国家の「正統性の危機」(legitimacy crisis) (Rosenau, [1990]) であると言っていい。福祉国家の揺らぎは、その前提条件が崩れたことにあった。その基本的要因をあげてみると、大略次のようにまとめることができるとおもわれる。

第1に、石油ショックを契機として基軸産業が重化学工業から情報ハイテク・サービス産業に転換した。「知識社会」(knowledge-based society) へ向かって歴史が大きく動きはじめたのである(大内 [1999])。脱工業化・産業ソフト化の影響は多方面にわたっていた。たとえば、一方で男子製造業労働者の雇用が減少しつつ、他方で女性の雇用機会増大に道をひらいた。多くのばあい、この動向には労働組合の組織率低下傾向がともなっていた。そのため、労使の力関係に、したがって労働規制・福祉関係をめぐる政治力にも影響せずにはおかなかった。

第2に、少子高齢社会傾向がさらにすすみ、やがて勤労世代が絶対的に減少しはじめる国も登場し出した。また、男性稼得家族 (male bread-winner family) の色彩が薄れた。見方をかえれば、逆に、女性の高学歴傾向と改良された家電製品の普及が、女性を家事労働から解放し、社会進出を促したのであった。これは、核家族化の進行・単身世帯の増加とともに、養育・養老と女性の就労継続との両立をめくりジェンダー問題を生じさせてゆく。ひいては、地域共同体・家族の崩壊が指摘されはじめる。

第3に、資本主義史上稀有な高度経済成長時代の終焉による経済の停滞が、多方面にわたって大きな作用をおよぼした。たとえば、ドルと金とのリンクを切ったニクソン・ショック (1971年) 以降、投資先を失った過剰資金の世界的な蔓延を招いた。それは政府をして、投資機会の拡大を促す民営化・規制緩和と金融自由化政策に向かわせ、多国籍企業にビジネス・チャンスを広げた。その後、東欧革命・ソ連崩壊(1989~1991年)を序開きとして、いわゆる internationalization から globalization への転変がはじまる。そして、この地球大の自由化のもとで、より厳しい国際競争と大規模な投機・バブルが繰り返されるようになった(大内 [2005] 第Ⅲ部第2・3章)。金融が地球を1人歩きする時代の幕開きである。情報技術の進歩がそれを助長した。かくして、世界規模でバブルとその崩壊とが循環する構造となっていく。

第4に、低成長率時代の定着、および企業国際競争力強化優先観念の根付きが、労働法制の変更と並行して、労働力市場の流動化を促した。労働者の連帯が緩み労使の力関係が変われば、世論・政治事情も変わらざるをえない。たしかにそれが、財政において、絶対額はもちろんのこと、相対的規模を縮小しえたわけではなかった。だが、租税・社会保障負担収入の伸び率鈍化とあいまって、財政の理念と構造を変えていった(さしあたり、斎藤 [2002] [2010])。

以上とも関連するが、最後に、グローバル化の影響をあげなければならない。周知のように、20世紀型福祉国家は、市民革命以来の国民経済・国民国家という枠組を前提として発展してきた。グローバル化はその前提をなんらか掘り崩す。国家間の産業立地競争は、新興国がとる外国資本の導入政策や外国企業の誘致政策に対抗すべく、“国内資本・企業の海外流出を防ぐ政策を構ずべし”、との声を高めてやまない。たしかに、その辺に関する政治経済事情は国により

異なる。しかし一般に、社会保障制度の理念は生存権の保障から制度維持優先へと舵がきられつつある。少なくとも、外国人労働者の福祉をめぐる摩擦には、ヨーロッパ諸国においても厳しい現実が生じている(畑山[2006])。また、租税制度に関しては、「底辺への競争」(a race to bottom)説に異論がありうるであろう。だが、ここでも微妙な変化が生じている。OECD平均の租税負担率(対GDP比)のばあい、1965年から1990年にかけて20.9%から26.0%へと比較的はやい速度の伸び率(年平均0.2ポイント増)を示していたが、1990年から2006年にかけては26.0%から26.8%へと伸び率速度(同0.05ポイント増)にブレーキがかかっている。これと類似的な変化が、社会保障負担率にもうかがえる。この値は、1965年の4.6%から1995年の8.9%まで比較的はやい速度(同0.14ポイント増)で伸びつづけていた。以後それが抑制され、2006年では9.1%(同0.02ポイント増)にとどまっている(OECD [2010b], 斎藤 [2010])。もちろん、その要因は多様である。とはいえ、いろいろな意味でグローバル化との関連を否定することはできないであろう。グローバル化は福祉国家の前途に新しい難題をもたらしている。

〔2〕およそ以上のような構造転換は、おのずと新しい社会的課題を提示してゆくこととなった。

情報等の科学技術の急速な進歩と普及は、知識技能の陳腐化を促してやまない。そこに、ウェルフェア・ワーク(welfare work)からワークフェア(workfare)への政策転換が加わった。その結果、一方で失業率の上昇・非正規雇用の増加、そして裁量労働、ワーキング・プアを生み出しながら、他方で企業の内部情報を独占する最高経営責任者(CEO)や支配的株主等に多額の役員報酬・自社株購入権・配当が配分された。自由競争に敗れた者は、あらたな貧困層を形成せざるをえない。しかも彼らには自己責任が求められてゆく。だが、それだけではない。経済格差の拡大は社会的連帯を奪い、社会的病理を生み出している。

また、女性の社会進出はフェミニズム意識を高め、女性の家庭内無償労働による子供養育・高齢者扶養を前提とする社会保障制度と抵触しだす。高齢者の増加は、年金制度の成熟とあいまって、年金給付額を自動的に増大させる。その他に、高齢者の医療費や社会福祉関係の費用も必然的にふえてゆく。その反面でややもすれば、社会保障制度は公租公課を大きくする勤労世代に薄い嫌いがあった。かくして、高齢者福祉の財政問題は、おうおうにして「世代会計」(generational accounting)(Kotlikoff [1992])をつうじて世代間対立に作動してゆく。

グローバル化は、ビジネス・チャンスの拡大や投機拡大をもたらしただけではない。主として労働集約的産業の海外流出を招いた。また、それのかなわない企業の倒産にも連動した。いわゆる産業空洞化の発生である。しかも、旧型産業から新型産業への構造転換がスムーズに展開したわけではなかった。そのため、重化学工業時代をこえる新産業・新雇用の創出が不十分であって、若者の前途にはいぜん明るさが見えてこない。のみならず、国境を越えた(アウトソーシングや)働き手の移動は、外国人労働者に対する社会保障制度の不備を露呈させた(Taylor-Gooby, Peter, [2004] pp.2~5)。

石油ショック以降、先進諸国の財政は財源を公債に大きく依存するかたちで対応してきた。

だが、少子高齢化・勤労世代の絶対数が減少するもとの経済停滞であるから、税・社会保障負担の自然増収は期待できない。可処分所得が伸びない状況では増税政策も取りにくい。それだけではない。一般に、政治・行政の腐敗が後をたたず、統治能力や政府信頼の低下もいちじるしい。

20世紀型福祉国家は行き詰まっている、とみなさざるを得ない。

第1に、新しい社会問題がますます多様になった。新時代のニーズは個別の人的社会サービスを特色としているのであるから、年金や公共事業のような中央政府による財政資金散布方策では対応できない。画一的行政の限界が顕になってきたのである。第2に、規制緩和・ボーダレス化は国家による国境管理機能を脆弱にし、財政金融政策の有効性を低下させた。それどころか、赤字財政政策と金融緩和政策の繰り返しが投機資金の滞積を増幅させている。そういう意味でも、財政金融政策の有効性は低下した、と評さざるをえない。第3に、構造的財政赤字が、これまでのような所得再分配政策に制約を課している。財政硬直化が所得再分配政策の余地を狭めているのである。いやむしろ、行財政制度の持続困難をこえて、社会発展を妨げる作用をおよぼし始める面が出てきている、とみなされつつある。たとえば、ギリシアの国債問題(2010年)がソブリン・リスク (sovereign risk) を顕在化させた。従来、現代社会の枠組の中で、国家は国民経済の助け手として位置づけられてきた。それが今や、資金繰りに窮し、金融不安をかかえる国が登場し出した。グローバル時代は、その不安をはやく広く世界に及ぼす。財政が国民経済・国際経済の火薬庫になりかねない状況が生まれつつある。第4に、新しい産業・雇用創出が財政政策に求められだした。グローバル競争の現状は皮肉である。国家には、規制緩和や民営化とは逆に、むしろ市場の暴走を止め、ポスト工業時代に適合的な産業政策が要請されている。

[3] いずれにしても、東西冷戦構造時代に支配的だった所得再分配を拡充する方向での福祉国家体制では、もはや対応できない。さりとて、基調として農業をふくむ自営業・家族従業の衰退や市場経済化・国際化の波を止められない以上、旧来型の家族や地域共同体への役割回帰も期待できない。かくして、公共部門に市場あるいは準市場の論理を持ち込む主張が1980～90年代に隆生した。その呼称はさまざまであるが、代表例はつぎのとおりである。すなわち、「条件整備国家 (enabling state)」(Gilbert and Gilbert [1989]), 「企業家国家 (entrepreneurial state)」(Osborne and Gaebler [1992]), 「契約国家 (contract state)」(Hambleton [1994]), そして「経営管理国家 (managerial state)」(Clarke and Newman [1997]) がそれである⁶⁾。

かつて福祉国家は普遍主義を目指してきたはずである。だが、いまや機能不全に陥り、選別主義に進路を切り換えはじめている。かれらは、政府の役割をできるだけ限定するだけでなく、民間部門の精神と実践を公共部門にも導入すべきである、と主張する。ここでの「強調点は、政治への積極的な参加者としての市民におかれるよりも、むしろサービス受給における個人におかれている」(Ranson and Stewart [1994] p.19)。すなわち、私益の解放はあっても、社会的ニーズや公共の利益の意義のほうはいつそうあいまいにされだした。それにグローバル化がな

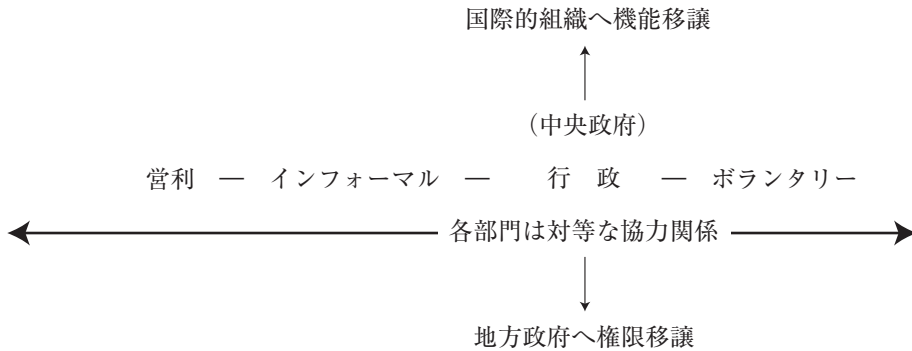


図 ソーシャル・ガバナンスの統治システム

資料：斎藤〔2007〕、96ページ、図4。

いあわさり、福祉国家の制度空間が国民国家を越えて広がりはじめている。

競争原理を基本とする市場経済が、ある種の合理性を有し、物的豊かさをもたらしたことは史的事実である。ところが他方で、形式上自由平等な競争が実質的不平等・不自由をもたらし格差を拡大させたことももう1つの事実である。それだけではない。市場経済の深化は共同体的人間関係を破壊し、家族や地域社会の機能を衰えさせてしまう。元来、福祉国家としての行財政機能の強大化は、その間隙を埋めるためであった。それゆえ、自己責任の名の下に再度市場原理を推し進めるならば、経済力の弱い地域・個人の生活が不安にさらされることになってしまう。これでは社会不安の醸成につながりかねない。

たしかに、政府に対する信頼が低下している⁷⁾。国家の正統性が揺らいでいるのである。「物質的に豊かな社会」が価値観の多様性を生み出しているのに、政治・行財政がそれに対応できていないのではないか。だとするならば、それは個性豊かな個人・地域の意志がよく反映される政治体制、そうした新時代に整合的な行財政システムの構築が必然的に迫られている、と解してよいであろう。B.ジェソップは、この動きを「ケインズ主義的福祉国家 (Keynesian Welfare National State : KWNS) の部分的解体 (a partial dismantling)」と表現している (Jessop [2002] p. 275)。要するに、B.ジェソップはこの構造転換を基本的に福祉国家の解体としてとらえている、とみてよいであろう。

あえて繰り返すと、重化学工業化の段階に構築された福祉国家システムが前提としていたのは、豊富で安価な天然資源、完全雇用・女性の家庭内無償労働、そして豊富な財政収入であった。それがこの20世紀から21世紀への歴史転換期に、消失してゆく。すなわち、地球環境の保全が世界共通の歴史課題である、との認識が高まってきた。また、かつてのような急速な労働生産性上昇・高度経済成長構造が崩れてしまった。のみならず、ポスト工業化社会の新しいり

スクやニーズに対応しきれなくなっている。福祉国家の再編や解体が指摘される所以である。

〔4〕そのような事情のもとにあって、1990年代以来、「大きな政府」対「小さな政府」といった二分法的統治システム論に対するオルターナティブとして、活発に論じられている主張が存在する。それがソーシャル・ガバナンス論である（Rosenau [1992], 日本における先駆的研究として、中邨 [1999], 戸政 [2000], 真山 [2002], 神野・澤井 [2004], 山口・宮本・坪郷 [2005] など）。大筋その主張は、行政国家・大きな政府・中央集権システムの限界を多元主義によって超克することにある。言い換えれば、〈営利・インフォーマル・行政・ボランタリー（民間非営利）の各部門を有機的に組み合わせ、新しい社会的ニーズや問題に適切に対処する〉ことにある、と解してよいであろう。この主張の中心軸は、自発的なインフォーマル（コミュニティ）・ボランタリー部門が外延的に拡大することによって、従来（中央）行財政部門が担ってきた社会統合機能を代替していくことにある。そういう意味で、このオルターナティブは、統治の主体が“自立した市民の積極的な参加システム”である点において、新保守主義と対峙している。

さて、その組み合わせは、水平軸と垂直軸から成っている（「図 ソーシャル・ガバナンスの統治システム」）。そのうち前者は、上記4部門の対等な協力関係を想定している。つまり、独立した各部門の長所を生かし短所をカバーし合うことを理想としている。後者は、行財政の動揺に対するものであって、中央政府の機能・権限を、一部はヨーロッパ共同体のような超国家機関・国際的組織へ、一部は地方政府へ移譲する。もちろん、地方政府もボランタリー等の各部門と対等な協力関係を築かなければならない。換言すれば、中央政府主導から、政府と多様な各種民間団体との協調関係への移行である。B.ジェソップの言にしたがえば、“福祉国家から福祉レジームへ”の変換である（Jessop [2002]）。

そのさい、注意を要するのは、この質的に変化した理念に基づく政策の柱が福祉にとどまりえないことである。社会統合の基底には、雇用の安定と財政の財源確保が欠かせない。やや繰り返しにはなるが、そういう意味で、雇用の増加につながる新産業創出政策を看過してはならない。そのような視点をこめて、研究教育・職業再訓練システムを再検討しなければならないであろう。また同時に、高度経済成長の負の遺産という反省を踏まえ、地球規模での自然環境保護政策が重要である。ポスト福祉国家の人権尊重にもとづく連帯は、産業・医療福祉・環境そして文化の上に展開されることになるであろう。

新しい社会連帯の動き、すなわち多様なガバナンスの模索はすでにはじまっている。

1つは、社会を構成する異質な複数の部門による協働（cooperation）である。国ごとの違いは小さくないが、たとえば行財政改革下にあった1980年代以降、非営利的な社会・地域セクター、ソーシャル・エンタープライズが台頭しつつある（Salamon [1997], 内閣府 [2004], 塚本・山岸 [2008], 他）。

もう1つは、政府間関係にかんする構造転換である。ヨーロッパでは同じく80年代に地方分権が試みられている。その象徴が、1985年に採択された、ヨーロッパ評議会（Council of Europe）の『ヨーロッパ地方自治憲章』および国際自治体連合（International Union of Local Authorities）の『世

界地方自治宣言』とってよいであろう⁸⁾。住民参画型地方分権の目的は、個々の住民に身近な地域や自治体という空間を、みずからの決定・実行と責任によってより豊かに創造してゆくことにある。これにより、競争という美名のもとに形成される敵対的人間関係ではなく、共同社会への自発的参加によって育成される人間関係を築くことも期待しうるであろう。また、これまで福祉国家に対して向けられてきた環境・ジェンダー・反人種差別等からの批判に答える道も拓けてくると思われる。さらに、仕組みの上で不可欠なのが、国際協力、国家によるナショナル・ミニマムの保障そして補完性原理 (principle of subsidiarity) の適用である。

残された課題は少なくない。しかし、動き出している新しい連帯による社会統合に留意したい。

【注】

- 1) 周知のように、多種多様な福祉国家論が存在する。そして、その学説をめぐる優れた先行研究がすでに豊富に蓄積されている。本稿は、そのうち中でも C.ピアソン [1991]・[2006] および加藤 [2004] に多くを負っている。
 なお、小稿は、「日本財政法学会 第21回大会」(2003年3月15日, 中央大学, 斎藤 [2004]) における拙い報告「福祉国家論の時代文脈」に基づいてまとめたものである。報告したさい、多くの先生方から貴重なコメントをいただいている。改めて、お礼申し上げるしだいである。
- 2) ベヴァリッジ・プランおよび『雇用政策』の基本理念・内容・政府との関係などに関し、詳しくは毛利 [1990] の第3章・第4章を参照されたい。
- 3) 星野 [1981] は、A.H.マーシャルの論理を「政策志向アプローチ」「社会民主主義」「市民権理論」というタームでまとめている。
- 4) 第2次大戦後、いわゆる右派勢力は福祉国家に対し基本的に合意してきたと言っている。しかし、1970年代後半から80年代にかけて、福祉国家を根本から否定する勢力が登場してくる。ニュー・ライトによる福祉国家批判は多岐にわたるが、その辺を C.ピアソンは次のように集約している。① 福祉国家による行政・官僚主導的な資源配分の方法は、市場にもとづく資源配分に劣る。② 福祉国家は道徳的に好ましくない。③ 福祉国家は、福祉サービスにおいて消費者の実質的な選択の余地を奪う。④ 福祉国家は、貧困を除去することにも、不公正な機会不均等を根絶することにも失敗している (Pierson [2006] p.42)。
- 5) A.ギデンズの社会理論については今枝法之 [1990] を、また第三の道に関する各種文献に関しては、A.ギデンズ [2000] の翻訳書 (今枝・他訳) に納められている「第三の道文献案内」、および生活経済政策研究所 [1999]・[2000]・[2001] 等を参照されたい。なお、ギデンズはクリントン政権 (米) も第三の道として受けとめている (Giddens [2000] chap.2)。また、ブレアと新生労働党については、舟場 [1998] を参照されたい。
- 6) 「福祉国家以後」における理念転換 (paradigm shift) の歴史的意味も含め、「福祉国家の形成から解体」に至る鋭い洞察については加藤 [2004] を参照されたい。また、とくに21世紀にすすんで以来、公的福祉の中核をなす年金をめぐる改革の現状は、各国ごとのバリエーションをおびながら、選別主義・市場経済化の方向に舵が切られつつある。この点を比較政治学の視角から論じた研究書として新川・他編 [2004] を参照されたい。

- 7) 政府に対する信頼低下傾向に関し、ジョセフ・ナイ他が優れた調査・研究 (Nye [1991]) を発表している。それによれば、アメリカのばあい、政府に対する信頼の低下は1960年代中頃から始まった。また、その点に関するアンケートに対し、アメリカ国民は次のように答えている。：まず、政府を信頼しない主な理由として、非能率と無駄、自己利益のみを追求する少数の利害関係者に支配されていること、そして政治家の高潔性欠如、をあげている。政府間関係では、自分が住んでいる州政府に対してもそれほど信頼していない。しかし、連邦政府より州政府のほうが信頼しうるとし、その理由を3点あげている。州政府のほうが、①一般市民のニーズに対応してくれる、②問題を早く解決できる、③正しいことに支出する可能性が高い。
- 8) 『ヨーロッパ地方自治憲章』と『世界地方自治宣言』の日本語訳、および意義に関しては、広田・糠塚 [1994] を参照されたい。
- なお、日本の現状に関しては、さしあたり齋藤 [2006]。

【参考文献】

- 今枝法之 [1990], 『ギデンスと社会理論』日本経済評論社。
- 大内秀明 [1999], 『知識社会の経済学』日本評論社。
- 大内秀明 [2005], 『恐慌論の形成』日本評論社。
- 加藤栄一 [2004], 「20世紀福祉国家の形成と解体」加藤栄一・馬場宏二・三和良一 編『資本主義はどこに行くのか - 二十世紀資本主義の終焉 - 』東京大学出版会。
- 川口清史・富沢賢治 編 [1999], 『福祉社会と非営利・協同セクター』日本経済評論社。
- 国立社会保障・人口問題研究所 編 [2002], 『海外社会保障研究』第141号。
- 近藤康史 [2008], 『個人の連帯 - 「第三の道」以後の社会民主主義 - 』勁草書房。
- 齋藤忠雄 [1975], 「ケインズ革命と混合経済論」大内秀明・鎌倉孝夫・新田俊三 編『現代資本主義論の方法』日本評論社。
- 齋藤忠雄 [1977], 「日本型スタグフレーションの特質」『国民の経済白書 (昭和52年度)』日本評論社。
- 齋藤忠雄 [1978], 「ケインズ理論とその政策的帰結」広島修道大学『修道商学』第19巻第1号。
- 齋藤忠雄 [1980], 「アメリカ連邦財政の相対的位置」広島修道大学『修道商学』第21巻第1号。
- 齋藤忠雄 [1982], 「ケインズの政策とマネタリズム」『経済学批判』第11号, 社会評論社。
- 齋藤忠雄 [1986], 「現代公債論の諸思潮」林健久・宮島洋・他 編『現代財政・税制論』税務経理協会。
- 齋藤忠雄 [1988], 「『小さな政府』と J.M.ブキャナン」吉田震太郎 編『80年代の国家と財政』同文館。
- 齋藤忠雄 [1992], 「アメリカ・ニューデール体制の形成」馬渡尚憲 編『現代の資本主義』御茶の水書房。
- 齋藤忠雄 [1994], 『現代財政の構造と運動 - 日本財政の国際的特質 - 』批評社。
- 齋藤忠雄 [2002], 「揺らぐ日本の財政システム - 複合不況, 公債累積 - 」小林正雄 編『日本経済の論点』学文社。
- 齋藤忠雄 [2004], 「福祉国家論の系譜 - 福祉レジーム論を中心として - 」日本財政学会編『地方税財源確保の法制度』龍星出版。
- 齋藤忠雄 [2005], 「日本型福祉国家の特質と限界」村上和光・半田正樹・平本厚 編『転換する資本主義』御茶の水書房。
- 齋藤忠雄 [2006], 「政府間財政関係の構造的転換 - 1970年代~21世紀初 - 」新潟大学『経済論集』第81号。

- 斎藤忠雄 [2007], 「自治体財政からみた住民参画型社会の必然性」羽貝正美 編『自治と参加・協働』学芸出版社。
- 斎藤忠雄 [2010], 「日本税制の特質と限界-20世紀末~21世紀初-」桃山学院大学『経済経営論集』第51巻第2号。
- 新川敏光/ジュリアーノ・ボノーリ 編著 [2004], 『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光 [2009], 「福祉レジーム分析の可能性」社会政策学会 編『社会政策』第1巻第2号。
- 神野直彦・澤井安勇 編 [2004], 『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社。
- 生活経済政策研究所 編 [2000]・[2001], 『ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集』・『ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集(II)』。
- 高橋進 [2000], 『ヨーロッパ新潮流』御茶の水書房。
- 塚本一郎・山岸秀雄 編 [2008], 『ソーシャル・エンタープライズ』丸善株式会社。
- 戸政佳昭 [2000], 「ガバナンス概念についての整理と検討」同志社大学『政策科学研究』第2巻第1号。
- 内閣府 [2004], 『国民生活白書』。
- 中邨章 [1999], 「行政学の新潮流 - 『ガバナンス』概念の台頭と『市民社会』」『季刊 行政管理研究』No.96。
- 畑山敏夫 [2006], 「フランスにおける新しい右翼 -ヨーロッパでの『新しい右翼』現象を考える-」宮本太郎 編『比較福祉政治-制度転換のアクターと戦略-』早稲田大学出版部。
- 林健久・加藤栄一 編 [1992], 『福祉国家財政の国際比較』東大出版会。
- 広田全男・糠塚康江 [1994], 「『ヨーロッパ地方自治憲章』『世界地方自治宣言』の意義」『法律時報』第66巻第12号。
- 舟場正富 [1998], 『ブレアのイギリス』PHP研究所。
- 星野信也 [1982], 「マーシャルの『福祉に対する権利』」『季刊 社会保障研究』第18巻第2号。
- 宮本太郎 [2003], 「福祉レジーム論の展開と課題」埋橋孝夫 編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房。
- 毛利健三 [1990], 『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会。
- 山口二郎 [2005], 「ニューレイバーはモデルたりうるか？」山口二郎・他 編『市民社会民主主義への挑戦』日本経済評論社。
- ヨハナン・ストロイヤン (中島晶子 訳) [2005], 山口二郎・宮本太郎・坪郷寶 編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房。
- Andersen, J. and B. Siim, *The Politics of Inclusion and Empowerment : Gender, Class and Citizenship*, Palgrave.
- Bell, D., [1960], *The End of Ideology : On the exhaustion of Political Ideas in the Fifties, with a New Afterword*, Harvard University press. (岡田直之 訳『イデオロギーの終焉』東京創元社, 1969年)
- Clarke, J. and Newman, J., [1997], *The Managerial State*, Sage.
- Esping-Andersen, G., [1985], *Politics against Markets*, Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (岡沢憲英・宮本太郎 監訳 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001年)
- Esping-Andersen, G., [1999], *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子 訳『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書房, 2000年)
- Giddens, A., [1985], *The Nation-State and Violence*, Polity Press.

- Giddens,A., [1994], *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, Polity Press. (松尾精文・立松隆介 訳『左派右派を超えて ラディカルな政治の未来像』而立書房, 2002年)
- Giddens,A., [1998], *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (佐和隆光 訳『第三の道 効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社, 1999年)
- Giddens,A., [2000], *The Third Way and its Critics*, Polity Press. (今枝法之・干川剛史 訳『第三の道とその批判』晃洋書房, 2003年)
- Giddens,A. ed., [2001], *The Global Third Way Debate*, Polity.
- Gilbert,N. and Gilbert,B., [1989], *The Enabling State*, New York : Oxford University Press. (伊部英男 監訳『福祉政策の未来』中央法規出版, 1999年)
- Ginsburg,N., [1992], *Divisions of Welfare : A Critical Introduction to Comparative Policy*. Sage.
- Goldthorpe,J.H.,ed., [1984], *Order and Conflict in Cotemporarycapitalism : Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Clarenton Press. (稲上毅・下平好博・武川正吾・平岡公一 訳『収斂の終焉』有信堂高文社, 1987年)
- Hambleton,R., [1994], *The Contract State and the Future of Pubic Management*, Cardiff.
- Habermas, J., [1992], *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag. (河上倫逸・耳野健二 訳『事実性と妥当性(下)』未来社, 2003年)
- Howard,C., [1997], *The Hidden Welfare State*, Princeton University Press.
- Jessop,B., [2002], *The Future of Capitalist State*, Polity Press. (中谷義和 監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房, 2005年)
- Kotlikoff, L. J.,[1992], *Generational Accounting : Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, The Free Press.
- Kuhnle,S. and P.Selle,eds., [1992], *Government and Voluntary Organizations : A Rerational Perspective*, Avebury.
- Marshall, T.H. [1963], "Citizenship and Social Class", in T.H.Marshall, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann.
- Marshall, T.H. [1965], *Social Policy in the Twentieth Century*, 4th edition 1975, Heinemann.
- Marshall,T.H. [1981], *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational Books Ltd. (岡田藤太郎 訳『福祉国家・福祉社会の基礎理論』相川書房, 1989年)
- Nye, J.S.Jr., Zelikow, P.D. and King, D. C., eds., [1997] *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press. (嶋本恵美 訳『なぜ政府は信頼されないのか』英治出版, 2002年)
- OECD, [1989.], *Economics in Transition*.
- OECD, [2010a], *Social Expenditure Statistics (database)*.
- OECD, [2010b], *Revenue Statistics 1965-2009*.
- Offe, C, [1984], *Contradictions of the Welfare State*, Hutchiton,
- Orloff, A., [1993], "Gender and the Social Rights of Citizenship : State Policies and Gender Relations in Comparative Research", *American Sociological Review*, 58(3).
- Osborne,D.and Gaebler,T., [1992], *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State house, City Hall to the Pentagon*, Addison -Wesley. (高知高司 訳『行政改革』日本能率協会マネジメントセンター, 1995年)
- Peck, J., [2001], *Workfare State*, The Guilford Press.
- Pierson, C., [1991], *Beyond the Welfare State?*, Polity Press. (田中浩・神谷直樹 訳『曲がり角にきた福祉国家』未来社, 1996年); [2006], *Ibid.*, 3rd ed., Polity Press.

- Polanyi, K., [1957], *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press. (野口建彦・栖原学 訳) [[新訳] 大転換] 東洋経済新報社, 2009年)
- Ranson, S. and Stewart, J., [1994], *Management for the Public Domain : Enabling the Leaning Society*, Macmillan.
- Rosenau, James N., [1990], *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press.
- Rosenau, James N., [1992], *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Ruggie, John G., [1983], International Regime, Transactions and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, Cornell University Press.
- Salamon, L. M., [1997], *Holding the Center : America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, The Nathan Cummings Foundation. (山内直人訳『NPO最前線』岩波書店, 1999年)
- Taylor-Gooby, P., [2004], "New Risk and Social Change," Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- Wilensky, H.L., Lebeaux, C.N., [1965], *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press.
- Wilensky, H.L., [1975a], *The Welfare State and Equality*, University of California Press. (下平好博 訳『福祉国家と平等』木鐸社, 1984年)
- Wilensky, H.L., [1975b], *The 'New Corporatism', Centralization and the Welfare State*, Sage, London.
- Wilensky, H.L., [1981], "Democratic Collaborationism, Consensus and Social Policy," in OECD, *The Welfare State in Crisis*. Paris. (厚生省・経済企画庁・労働省 訳『福祉国家の危機』ぎょうせい, 1983年)