

研究

「福祉国家」の危機と社会保障政策の転換

横山 寿一

- I 課 題
- II 「福祉国家」における社会保障政策の位置と役割
 - (1) 「福祉国家」の政策課題
 - (2) 社会保障政策の位置と役割
- III 社会保障制度の「経済的效果」とその限界
 - (1) 社会保障制度が経済成長へ及ぼす「経済的效果」の諸側面
 - (2) 所得再分配の内実と「経済的效果」の限界
- IV 「福祉国家」の危機と社会保障政策の転換
 - (1) 経済危機と「完全雇用」の見直し
 - (2) 社会保障政策の再編・転換

I 課 題

1980年10月、OECDは、福祉国家の危機の基本的性格を明らかにすることを課題として、「1980年代の社会政策に関する会議」を開催した。¹⁾ 挨拶に立ったレネップ事務局長は、1950・60年代には経済政策と社会政策の連携によって完全雇用と福祉国家が実現されたが、1970年代の経済停滞によって、この二大目標に「衝突」が生じたとして、「経済成長と社会政策との関連のよりシステムティックな見直し」の必要性を指摘した。²⁾ 同事務局長は、それに続けて、「社会進歩は経済資源による制約をうけることは明白であり、社会的目標を達成する手段がその資源を産みだす経済システム自身を阻害することは許されません³⁾」と述べ、この「見直し」作業に経済成長優先という鉄棒をはめ込むことも忘れなかった。

「完全雇用」と「福祉国家」との「衝突」とは、やや耳慣れない表現であるが、要は、かかる表現によって、社会政策・社会保障と「完全雇用」とがいまや両立しがたい状態に陥っているとの理解が率直に表明されていることである。しかし、ここで提起されているのは単純な社会政策・社会保障と「完全雇用」との二者択一ではない。今日の

事態が経済成長と社会政策とのよりシステムティックな見直しを求めているとの指摘からも知られるように、実際には、経済成長の維持と「完全雇用」・社会政策・社会保障との両立不能を前提としたうえで、後者を前者の阻害要因にならないような中味に再編していく、それかぎりでは、「完全雇用」も社会政策・社会保障も制約を加えざるをえないというのが内容である。この点は、OECDが、さきの会議と相前後して取り組んできた産業構造調整にかんする政策（「積極的調整政策」⁴⁾）のなかで、市場機能の回復のためには社会的諸制度を再編する必要があると指摘していることから明らかであろう。

周知のように、先進諸国は、1970年代の経済危機を契機に、相次いで社会保障制度の見直し・再編を国家政策の主要な課題として打ち出してきたが、その内容は、基本的にはこうした方向と同一のものであったと言ってよい。経済成長と「完全雇用」・社会政策・社会保障を全体として達成しうることを実証してみせることが「福祉国家」の存立条件であったとすれば、その見通しさえすんで取り下げざるをえないという事態は、まさしく「福祉国家の危機」を物語るものと言えよう。

以上の諸点からもわかるように、今日の社会保障制度の再編は、単なる部分的な手直しを課題としたものではなく、「福祉国家」の政策的枠組みそれ自体の再編と結びついた構造的な性格を持っている。したがって、今日の社会保障政策の転換を問題にする際には、社会保障政策のみならず、これと一体となって「福祉国家」の政策的枠組みを構成してきた経済成長政策や「完全雇用」政策とその転換の内容を、相互に関連付けながら取り上げて検討することが必要となる。

そこで小論では、この課題に接近していく手始めとして、まず、経済成長政策、「完全雇用」政策、そして社会保障政策の三つの政策的連関を検討することによって、「福祉国家」における社会保障政策の位置と役割を明らかにし、そのうえで、「福祉国家」の危機がこれらの連関にいかなる変化をもたらしているか、そしてその変化は社会保障政策の転換をどのように規定づけているのかを、OECDの議論を検討しつつみていくことにしたい。⁵⁾

II 「福祉国家」における社会保障政策の位置と役割

(1) 「福祉国家」の政策課題

「福祉国家」の出現をどの時期に求めるかは、議論が分れるところだが、⁶⁾先進諸国が

共通して「福祉国家」を意識的に追及し始めるのは、第二次大戦後のことである。戦争経済と反ファシズムの国際的経験を抜きに、ともかくも社会改良政策を全面におしたてた「福祉国家」の建設が世界的な潮流となるという事態は起こり得なかったといつてよい。このことは、「福祉国家」は、なによりも、戦争経済によって市場機能の麻痺と生産力の減退に直面した資本主義が、かかる国民経済の危機を克服し、その再建を図るために取り組んだいわば「危機克服」策として持ち出してきたものであることを示している。しかし、戦後の国際的・国内的な階級対抗の鋭先化と国民生活の疲弊による市場の縮小という事態は、この「危機克服」策をあからさまな資本の擁護策として打ち出すことを許さなかった。かくして、この「危機克服」策は、ともかくも国民生活の向上を図りつつ、同時にそれを通じて、資本の蓄積を軌道にのせるという方向にむかわざるをえなかった。⁷⁾

「福祉国家」の政策は、かかる事情に規定されて、その初発から経済成長と福祉の向上とを調和的に遂行しうる枠組みを持つことを求められた。しかしそれだけではなかった。この政策は、他方で、戦後の大量失業にたいしても、正面から答えるものでなければならなかった。しかも、この大量失業の解決は、経済成長政策にとってもまた福祉政策の主軸となる社会保障政策にとっても不可欠であった。というのは、大量失業の存在は、一方では、収入の中断をもたらすことによって消費需要を減退せしめ経済成長を押しとどめるとともに、他方では、社会保障制度に過大な負担を持ち込むことによってこの制度の維持・確立を脅かすからである。⁸⁾ こうして、「福祉国家」の政策は、その枠組みのうちに、経済成長政策、社会保障政策と並んで、大量失業の解決と雇用の安定を図る政策を組み込むかたちで編成されることになる。この第三の政策が、他ならぬ「完全雇用」政策である。

（２） 社会保障政策の位置と役割

「完全雇用」の実現が緊急の課題として提起されていながら、他方では経済成長が減退しており、しかも失業が未解決であるが故に消費需要も多くは望めないという戦後の状況に解決の手がかりを与えたのは、国家が財政政策を通じて有効需要を創出し、そのことによって経済成長を促進して労働力需要を増大させ、それを通じて「完全雇用」をめざすという、いわゆるケインズの拡大政策であった。ひとたびかかる政策が導入されるや、「完全雇用」政策は、失業対策という性格にとどまらず、投資、雇用、国民所得

などの調整をそのうちに含む、いわば国民経済管理とでもいうべき内容と性格を持つにいたる。

こうした「完全雇用」を全面におしたてて経済成長政策を、戦後再建のプランとしていち早くまとめあげたのは、W. H. ベバリッジであった。ベバリッジは、社会保障に関する報告書（『ベバリッジ報告』⁹⁾）を書きあげた後、若き経済学者を結集して雇用問題に取り組み、2年後の1944年に『自由社会における完全雇用』としてそれを公表した。¹⁰⁾ 彼は、「完全雇用」の三つの条件として「充分な総支出」「産業配置の統制」「労働移動の組織化」を挙げたうえで、そのうちの「主要なもの」は第一の総支出の維持であり、しかもそのことに対する究極の責任は国家によってとられるべきであるとした。¹¹⁾ そして、そのための具体的方策として、ベバリッジは、「新しい型の予算」の必要性を説いた。それでは、この「新しい型の予算」とはなにか。ベバリッジによれば、それは「利用可能な人力に関連して再編され、貨幣に関して編成されるものではない」、つまり「人力が基準である」ことを最大の特徴としている。したがって、その編成にあたっては、「完全雇用を仮定し、またかれ（国家財政大臣—引用者）が計算している課税のもとで、私人がその年にどれだけ消費や私的投資に費やすと予想されるかを推計して後に、かれはこの推計された私的支出と合わせて、その国の全人力を雇用するために充分な、すなわち完全雇用の仮定を実現させるに充分な公的支出をその年に計算しなければならない。」¹²⁾

ベバリッジが示した「新しい型の予算」は、上述の指摘からも明らかなように、単に政府の収入・支出だけではなく国民全体の所得と支出を問題としており、その意味で国民経済管理の手段として位置づけられている。こうした国家財政による国民経済管理を媒介とした経済成長政策と「完全雇用」政策との一体化は、同時に、社会保障政策にこれまでの貧困対策にはみられなかった新たな役割を要求することになる。

上述したように、ベバリッジは、「完全雇用」の必須の条件として総支出、すなわち総需要の維持・管理を挙げたが、ひとたびかかる内容が政策の基本に据えられるや、今度は、すべての支出が総需要の維持・管理の点から見直され、位置づけ直されてこざるをえない。社会保障政策の新たな役割も、これから生じる。この点を、いま一度、ベバリッジの指摘に触れつつ見ていくことにしよう。

ベバリッジは、支出を消費支出（私的消費支出、合同消費支出）、事業投資（私的事業投資、公的事業投資）、公共支出の三つに分類し、そのうえで、さきにもたように、公共支出がそのうちでも決定的な役割を担うべきものであることを強調した。そして、この公共支

出は、その計画化に際しては、私的消費支出、私的投資支出のいずれにも影響するよう目論まれるであろうと述べ、「国民所得の増加の自動的な結果としての、またそれとともに『社会保障』や累進課税を通じての所得の再分配による私的消費支出の増加」をそのうちの一つとして挙げた。¹⁴⁾そして、「計画的な支出の長期計画」の冒頭で「社会保障」にふれ、『ベバリッジ報告』に示された「社会保障計画」が採用されるならば、それは、「私的消費支出を拡大しました維持することによって雇用の維持に著しく役立つであろう」¹⁵⁾と指摘し、あらためて社会保障支出のもつ所得再分配効果が私的消費支出に及ぼす積極的役割を強調した。

ベバリッジの指摘は、経済成長政策と「完全雇用」政策の一体化が図られるもてでは、社会保障政策は、たんに貧困対策にとどまらず、総需要の維持・管理策の構成要素として位置づけられ、そのことによって、経済成長政策の一環に組み入れられていくことをしめしている。

社会保障政策にこうした位置づけが与えられることによって、「福祉国家」に課せられた経済成長・「完全雇用」・社会保障という政策課題は、経済成長政策を軸として結合され、体系づけられる。そして、同時に、この三者が相互にその効果を促進しあう関係が生みだされることになる。経済成長が維持されるかぎり、この相互促進的な関係は、「円滑」に保たれる。

ところで、かかる枠組みのもとにおかれた社会保障政策は、経済成長政策の本格的な展開につれ、この政策に対するインパクト、直接には社会保障制度が経済成長へ及ぼすインパクトがより具体的に問題にされるようになってくる。社会保障制度の整備をともなう財政支出の増大とそのもての所得再分配の規模の拡大は、一段とこうした傾向を強める。社会保障政策の位置と役割をより具体的に検討するためにも、次に、この点に関わって取り上げられてきた論点をみておく必要がある。

Ⅲ 社会保障制度の「経済的效果」とその限界

(1) 社会保障制度が経済成長へ及ぼす「経済的效果」の諸側面

社会保障政策は、既に触れたように、その所得再分配効果を通じて、消費需要に直接のインパクトを及ぼす。しかし、この所得再分配は、その規模が拡大するにつれて景気変動や労働市場などに対しても様々なインパクトを及ぼすようになる。経済成長政策が

「経済計画」という形をとり、そこにより詳細な諸目標が掲げられるようになれば、いずれの国においても、社会保障政策のこうした政策的効果、とりわけその経済的効果の評価と測定に特別な目が向けられてくる。

戦後日本においても、1955年に「経済自立5ヶ年計画」が策定され経済成長政策が本格化してくると、厚生行政のサイドから、社会保障制度と経済政策との関連が意識的に問題にされるようになった。こうしたなかで、厚生省創立20周年にあたる1958年に出された『厚生白書』は、「総説」のなかでこの問題を正面から取り上げ、厚生行政をすすめる立場からの見解を示した。そこでまず、この『厚生白書』の議論を取り上げ、それを素材としながら、社会保障制度がもつ「経済的効果」について検討しよう。

『厚生白書』は、「社会保障制度全体を経済的に見れば、所得の流れの方向に変化させる一つの再分配機構¹⁶⁾と考えることができる」として、まず、その再分配効果について以下のように指摘している。

再分配効果は、「(1)費用者負担(拠出者)と受益者(給付受給者)の間の消費・貯蓄の性向の一般的な相違から導かれる総消費・総貯蓄の変化としてとらえることもできるし、あるいは(2)所得階層別に観察した場合に、可処分所得の純減を生ずる階層と純増を生ずる階層が区分できるとすれば、貯蓄の性向の所得階層別の相違から導かれる総消費・総貯蓄の変化としてとらえることができる。(1)給付受給者(り病者、高齢者、廃疾者・遺族など)が拠出者(就業者)よりも消費性向が高く、また(2)再分配によって低位の所得階層に可処分所得の純増を生じ、かつ、低位の所得階層の方が消費性向が高いという条件が一般に予想されるから、結局、社会保障制度による所得再分配は、消費需要の拡大¹⁷⁾という方向に作用することにならう。」

この点については、既に触れてきた内容だが、注目すべきは、かかる作用が「(1)貯蓄過剰、(2)消費財産業の供給が弾力的という条件のもとの不況局面においては、インフレに陥ることなしに、直接の所得増大効果と、さらに誘発的な投資増大効果をももたらし、健全な景気対策としての有用さを発揮し得るであろう¹⁸⁾」として、この所得再分配効果を景気対策の見地からも積極的に位置づけていることである。

次いで、『厚生白書』は、「最近において一般に承認されている社会保障の経済効果」として「景気調節の機能」を取り上げている。

「社会保障の基金と国民の家計は、基金の側から見て直接の拠出金の収納と一般税収を通ずる国庫金の受入からなる受取(イン・ペイメント)と、給付のための支払(アウ

ト・ペイメント)の二本のパイプによってつながっている。景気下降期においては支払(アウト・ペイメント)は比較的に安定するかあるいは増加傾向を示し、逆に受取(イン・ペイメント)は収縮する。景気上昇期においては、その反対の働きをする。これは、景気変動の過程において、家計における可処分所得の増減のカーブを緩和するもので、したがって景気の加熱や急激な低下に対する緩衝装置(バッファー)として有効である。しかも、その機能は自動的に発揮される。これがいわゆる経済の自動安定装置(オートマチック・スタビライザー)としての社会保障制度の¹⁹⁾効果である。」

この「景気調整機能」は、いわば、資金の流れに対する効果であるが、社会保障制度はまた、雇用に対しても直接的効果をもつ。この点について『厚生白書』は、次のように述べている。

「社会保障による生活の安定が、水準の低い労働力を労働市場から引き上げることによって、雇用面に対する人口圧力を緩和し、労働市場を合理化することは、これまで²⁰⁾広く承認されている事実である。」

以上の諸点に加えて、『厚生白書』は、「国民の消費生活を合理化し、資源の浪費を排除し、²¹⁾効率的に消費内容の向上を図る制度としての社会保障への期待」を挙げている。ここで注目しておいてよいのは、この国民生活の合理化が、「高い蓄積率」の裏付けとなるという指摘である。

社会保障制度の経済的効果に関する以上の指摘は、この点に関わって出されてきた主要な論点をほぼ含んでいる。この『厚生白書』とほぼ同じ時期に出された山中篤太郎編『社会保障の経済理論』は、「社会保障の国民経済論」を意図したもので、そこには社会保障が国民経済と関わりをもつ多くの領域が²²⁾取り上げられているが、上記の論点は、そこで出されているものとほぼ重なりあっている。

しかし、『厚生白書』が示したような社会保障制度の経済的効果に対する肯定的評価については、異論がないわけではない。例えば、大熊一郎氏は、財政政策的見地からみた社会保障のマクロ的経済効果を強調することは当たらないとする。氏はその理由として以下の諸点を挙げた。

「(1)社会保障制度それ自体所得の再分配を目的とするものではなく、再分配効果があるとしてもわずかであること、(2)社会保障給付が経済に占める量的比重はそれほど大きいものではなく、したがって不況期に社会全体としての消費支出を支えるに足るものとは認めがたいこと、(3)しばしば景気補整のための自動安定装置が社会保障とく

に失業保障について論じられるが、景気後退期においても失業率がそれほど大きくな
らないような経済構造では、自動安定効果もほとんどとるに足りないものであること、
等による。²³⁾

そして、社会保障制度の経済効果は、むしろ「保障という経済行動原理そのもの」に
求めるべきであるとして、とくに、社会保障による個人の所得あるいは消費の持続性の
保障、つまり「所得の恒常性」の保障と、それがもたらす成長の安定性を主要な経済的
効果として指摘した。²⁴⁾

大熊氏の異論は、一見すると『厚生白書』の見解と全く相対立しているように見える
が、注意深く読めば、社会保障制度がもつ経済成長へのプラスのインパクトを評価する
点で基本的に一致しており、その相違は、力点の置きかたの違いでしかない。

ところで、大熊氏の指摘からわかるように、氏が、「社会保障のマクロ的経済効果」
の肯定的評価に異論を唱えた主要な理由は、社会保障制度が実際には言われるほど大き
な所得再分配効果を有していない点にあった。しかし、氏は、このことを事実の問題と
して扱い、その原因については言及していない。だが、氏の指摘する社会保障の所得再
分配機能の限界が、社会保障制度それ自体のうちに根拠をもっているとすれば、氏のい
う「所得の恒常性」の保障による成長の安定性という経済的效果にも、再検討の余地が
生まれる。したがって、我々は、社会保障制度を通じた所得再分配そのものにいま一度
立ち戻り、その意義と限界を問い、そのうえであらためて、社会保障制度のもつ「経済
的效果」の基本的性格を明らかにしなければならない。

（2）所得再分配の内実と「経済的效果」の限界

社会保障制度を通じた所得再分配の基本的性格については、これまでもしばしば問題
にされてきたが、その際、議論の出発点におかれたのは、戦後の社会保障制度に大きな
影響を及ぼした『ベバリッジ報告』における、以下の指摘であった。すなわち、

「窮乏の解消はたんに生産の増大によってだけでなく、生産物の正しい分配に意
をもちることがなければ達成できない。しかし、正しい分配というのは、過去にお
いてしばしば意味すると考えられた分配—生産における異なった要素、すなわち土
地、資本、経営、労働の間における分配—を意味するのではない。購買力のよりよい
分配が、賃金労働者自身の間で、就業しているときとそうでないときの間、また家
族扶養の責任の重いとときとそれが軽いか全くないときとの間に、行われることが要求

されているの²⁵⁾にある。」

ペバリッジのこの指摘は、繰り返し論じられてきたように、社会保障制度を通じた所得再分配は、階級間の垂直的再分配としてではなく、労働者階級内部の水平的再分配を基本としていることを示している。しかし、社会保険の²⁶⁾労資共同負担にみられるように、実際には、そのうちに一定の資本家負担が含まれている。ペバリッジの指摘とこの点をどのように関連づけて捉えるかが、所得再分配の評価と関わって議論の焦点となってきたところであるが、この問題の基本的な整理は、資本主義社会における社会的共同消費元本の性格に関する成瀬龍夫氏の、次のような見解でほぼ解決されていると思われる。成瀬氏は、資本主義社会における社会的共同消費元本の主要な源泉はV部分から構成されているが、部分的には資本の実質的負担も含まれている、この負担はその大部分が製品価格への織り込みなどによって他へ転嫁され労働組合などの要求が強力であったり社会的圧力が大きい場合は完全に転嫁してしまうことはできず、利潤からの控除となる、したがって、資本主義社会における社会的共同消費元本の形成は、主要な源泉はV部分であるが、M部分からの再分配も一定の割合を占める、とした。そのうえで、社会保障制度が成立する国家独占資本主義の段階では、V→Mの傾向も強められることを考慮すべきであると指摘した。²⁷⁾

社会保障制度を通じた所得再分配は、かかる分析からも明らかのように、そのうちに一定の垂直的再分配を含み、しかもそれまでの救貧制度に比べてこの垂直的再分配の比重が高められた内容をもっている。そのかぎりでは、この所得再分配が消費需要の拡大に寄与するという捉えかたにも一定の現実的根拠がある。しかし、同時に、この所得再分配が基本的には水平的再分配を中心としている以上、消費需要の拡大に対しても自ずから限界が画されている、とみるのが自然であろう。しかも、かかる限界は、垂直的再分配の比重の高まりを抑制し、水平的再分配の枠内に絶えず押しとどめようとする圧力が社会保障制度の内部から繰り返し生じてくることによって、強まっていかなるをえない。この点をもう少し具体的にみておこう。

社会保障制度は、その初発の歴史的諸条件から、国民の最低生活の確保を通じて生存権を保障するという課題を担って出発したが、ひとたびかかる課題が掲げられると、その方向に沿った制度の拡大・充実が、いわばひとつの内的な発展の論理となって展開していかなるをえない。そうなれば、当然、費用負担も増大していかなるをえない。その場合、社会保障制度の元本の形成がV部分を基本としているとしても、労資負担の原則

がともかくも確立されているもとは、この増大部分の負担は、労働者のみならず資本の側にも負担の増大をもたらすことになる。しかも、V部分には基本的な限界があるため、「元本の大幅な拡充はM部分からの積極的な再分配によらざるをえない²⁸⁾」。だが、「資本主義のもとでは、M部分からの再分配もそれが一定の度合いに達すると資本の蓄積元本の形成や拡大との摩擦、衝突という限界にぶつかるをえなくなる²⁹⁾。」そこで、資本は、この費用負担を労働者の側に転嫁したり、国家に働きかけて負担を軽減する特別措置をとらせるなど、様々な手段を通じて負担の増大を回避しようとする。こうして、社会保障制度は、そのうちに垂直的再分配を含むとはいえ、その比重は限られたものにならざるをえない。そしてそのことが、所得再分配の機能を制約し、結果的に、それがもつ消費需要の拡大効果にも限界をもたらすことになる。

社会保障制度の「経済的効果」の基本となる所得再分配が、こうした限界をもつものであれば、それは、消費需要の拡大に限界をもたらすだけでなく、他の「経済的効果」にも同様の問題を持ち込むことになる。『厚生白書』は、先にみたように、所得再分配効果を景気対策の見地からも位置づけたが、この効果にも、同様の理由から限界を指摘せざるをえない。それでは、その次に挙げられていた「景気調節的機能」は、どうであろうか。

『厚生白書』は、この「景気調節的機能」を、景気の「自動安定装置」としての役割に注目して積極的に位置づけたが、この点については、既に財政学の立場から理論的、実証的な検討が行われてきているので、ここでは、そのうちの加藤睦夫氏の分析を手掛かりにしなが、基本的な点のみ指摘しておくことにしよう。

加藤氏は、まず、「景気循環、なかならず恐慌の原因が資本主義の基本矛盾に存する以上、それに手のふれることのできない社会保障財政が、本質のないみで景気変動にたいして有効な役割を演ずると考えることはむろんできない」と指摘し、さらに「むしろ社会保障が逆再分配の役割を通じて資本蓄積の要具であるというみでは、資本主義の矛盾を促進するという形で、それは反安定装置でさえある」と規定した。そのうえで、「社会保障費のなかで比較的景気感能的といわれる失業保険と公的扶助支出」を例に、社会保障制度と景気変動との関係を検討している。その要点は、次のとおりである。不況局面では、たしかに失業手当が増え抛出が減少して失業保険基金の支払い超過が起こるが、失業手当は通例就業時の収入を割り込む低水準で、しかも短期で打ち切られる。したがって救済的扶助支出が増加せざるをえないが、それは動物的水準に圧縮さ

れる。また好況局面では、たしかに失業手当の支払いは減少し拠出が増え保険基金の積立増を通じて引上げ超過は拡大するが、積立金の放出によって基金の引上げ効果が減殺されるだけでなく、反対に景気の加熱さえよびおこす。また余裕資金の存在が失業給付率の引き上げ要求を刺激しないように、一定限度に達するとまず一般財源からの拠出分が削減されるから、景気調節機能はそれだけ減退せざるをえない。好況期の失業保険機能についていえば、それは累進構造によって、大衆購買力を削減し恐慌の促進要因となる。³⁰⁾

以上の分析は、『厚生白書』で述べられていたイン・ペイメントとアウト・ペイメントの二本のパイプが、給付の低位性や基金の国家独占資本主義的運用によって、いずれも、不十分な機能しかもたず、それどころか反対の機能にさえ転化することを示している。社会保障制度の「景気調節機能」で指摘された点は、そのまま「雇用」や「消費生活」について『厚生白書』が評価した積極的機能についても当てはまる。「雇用」に対する効果についてだけ簡単に触れると、社会保障給付の低位性は、「水準の低い労働力を労働市場から引き上げる」どころか、かえって労働市場へ押しもどし、「人口圧力」を強める。そして、そのことを通じて、賃金・労働条件の低下をもたらす。このこと自体は、資本の労務費用を軽減することによって蓄積を促進するが、他面で、消費需要を低迷させることによって経済成長の拡大を制約する。

これまでみてきたように、社会保障制度のもつ「経済的效果」は、その基本となる所得再分配自体の限界ゆえに、必ずしも意図された内容をもつものではなく、時として、反対の効果さえもたらす。それでも、社会保障制度が「福祉国家」の不可欠の支柱であるかぎりその維持に努めなければならず、そしてまた経済成長政策と一体的に取り組まれなければならないかぎり、この「経済的效果」が追及されざるをえない。というのは、そのことが社会保障制度の費用負担を軽減し、制度拡充の圧力に対応しうる基盤を維持することになるからである。しかし、社会保障制度の維持を図りながら経済成長の拡大をも同時に達成するためには、なによりも国家財政の規模を不断に拡大していくことが必要となる。ところが、この国家財政の拡大は、不換紙幣の増発を通じてインフレを昂進させるとともに、やがて国家財政それ自体の危機をも招来せしめる。このインフレは、さしあたりは経済成長に対して促進的な役割を果たすが、それが国内では過剰需要や賃金上昇圧力を強め、国際的にはドルの減価を通じて通貨制度を動揺させるようになると、逆に経済成長の制約要因に転化する。しかも、それは、過剰資本の廃棄を弱

め、温存し、累積させることによって成長率を鈍化させる。そこで今度は、このインフレを鎮静化することが重要な政策課題となる。しかし、この課題は経済成長政策との間に矛盾をもっているがゆえに、やがて、「福祉国家」の政策枠組みそのもの、とりわけ社会保障政策に動揺と再編をもたらさずにはいなかった。次にこの点について検討しなければならない。

Ⅳ 「福祉国家」の危機と社会保障政策の転換

（1）経済危機と「完全雇用」の見直し

経済成長・「完全雇用」・社会保障という政策課題を課せられた「福祉国家」は、この課題を、経済成長政策を軸に結合し、体系化することによって、一体化し、それらの「調和的」な遂行をめざしてきた。社会保障政策は、こうして、経済成長政策によって外枠がはめられるとともに、同時に、この経済成長政策を促進する役割を担われ、「経済的効果」を不断に期待されることとなった。しかし、この「経済的効果」が、必ずしも意図され期待された内容を持つものではなかったことは、既にみた。それでも、「福祉国家」の諸課題を遂行するためには、その軸となる経済成長政策を不断に追及することをやめてしまうわけにはいかない。というのは、経済成長の維持こそ、社会保障と「完全雇用」を両立せしめる唯一の方策だからである。

しかし、上述したように、この経済成長政策の展開は、その過程で、不可避免的にインフレの昂進を呼び起こしてこざるをえない構造をもっていた。こうして、「福祉国家」は、三つの政策課題の調整に加えて、これらとインフレとをどう調整するかという課題をも課せられることとなった。それでも、まだ経済成長がそれなりに維持されているかぎりには、この調整は部分的な対応にとどめられることもできた。だが、1970年代半ばからの経済危機は、「福祉国家」に、経済成長・「完全雇用」・社会保障とインフレとの調整をもはや部分的なものにとどめることを許さないような事態を押し付けた。それでは、かかる事態とはいかなるものであったか、そしてそのもて「福祉国家」の政策諸課題の「調和的」関係は、いかなる再編を余儀なくされていったのであろうか。

1970年代半ばからの経済危機は、まず、「石油危機」に端を発した世界同時不況として顕現化した。その背後には、既に臨界状況まで累積された過剰資本の存在があった。既に指摘したように、ケインズの拡大政策に基づく経済成長政策のもとで昂進しはじめ

たインフレが、経済成長自体に様々な負の作用を及ぼしてくるなかで、60年代には、いずれの国においても、インフレ対策が、主要な課題となってきた。しかし、73年の変動相場制への移行は、このインフレ対策に対する国際収支の面からの制約を取りのぞくこととなった。そこで各国は、一斉に積極的な景気政策へと走った。こうしてインフレが一段と昂進したところで「石油危機」が生じ、インフレが加速された。これに対処すべく、今度は一転して総需要抑制策がとられたため、過剰資本が一挙に表面化し、過剰生産恐慌とインフレとの同時発現に見舞われ、一斉にスタグフレーションへと突入した。³¹⁾

ここに至って、経済成長の維持のために国家財政の拡大を基調としたケインズ政策は、重大な転機にたたされることとなった。国家の財政支出を通じて有効需要の拡大を図り、「完全雇用」を達成するという選択は、一方では、経済危機のもとで顕在化した財政危機によって、他方では、それが不可避的にインフレに拍車をかけるということによって閉ざされた。こうして、経済成長の低下と失業者の増大という、「福祉国家」の初発の状況に見舞われながら、「福祉国家」は、それを「解決」するために創りあげてきた政策をもはや採用できないという事態に直面するに至った。こうして、その「解決」のためには、「福祉国家」の政策的枠組みそれ自体の再編、したがって、経済成長・「完全雇用」・社会保障の三者の「調和的」関連そのものの見直しが最大の課題として登場してこざるをえない。

かかる課題に沿って、その突破口として打ち出されてきたのが、「完全雇用」政策の転換であった。ここでは、現下の失業情勢に対する新たな視角のうえにたってその転換が提起される。即ち、現下の失業は、経済の構造変化によって生じた労働力需給のミス・マッチがもたらした構造失業であるとして、循環的な失業対策に代わって、構造的な雇用対策が全面に押し出される。この構造的な雇用対策の提起によって、経済成長率の鈍化とインフレが併存するもとの、修正された経済成長率の目標設定にてらして、即ち、国民経済的な観点からみて「合理的」な、失業率とインフレ率の新たな関係の創出がめざされる。ここではもはや、失業率の低下は第一義とはされていない。³²⁾ こうして、まず、インフレ抑制の必要から、「完全雇用」政策が放棄されてくる。

構造的な雇用対策があえて、「合理的」な失業率とインフレ率の新たな関係を問題にしたのは、インフレ抑制のためには経済成長の下方修正が必要で、そうであれば失業率の上方修正も避けられないという判断によるが、同時に、インフレを回避しつつ同時に

経済成長率を一定の水準を維持するためには、失業率を市場の実勢にできるだけ委ね、市場機能を通じて失業率の「調整」を行ない、労働コストの増大を避けなければならないという判断も介在していた。

しかし、市場が、しかるべき失業率の「調整」機能を発揮するには、この市場をできるだけ実勢を反映しうる状態にしておくことが必要となる。そうなれば、例えば、失業補償の存在が、賃金の下方硬直性をもたらし失業率の低下を妨げる要因としてみなされ、市場機能の回復と称してその見直しが提起される、といった動きが当然のように生じてこざるをえない。ひとたびかかる見方が打ち出されてくると、こうした見直しは失業補償にとどまらず、社会保障制度全体に押し広げられてくる。

小論の冒頭で取り上げたOECDは、そこで簡単に触れておいたように、経済危機が進行していくもとの、その打開のための政策転換の方向を、精力的に検討し提起してきたが、そのOECDがまとめた『積極的調整政策』は、上述した市場機能の回復について、つぎのような提起を行っている。

「雇用の安定性の増加、所得の再分配及び労働危険の軽減のための社会的手段は、しばしば労働市場の有効な機能に意図しない副作用を生じ、要素市場を固定化し、それが後に生産市場の硬直性につながる。ある場合にはそれらは人的資源の有効な割当に悪影響を及ぼすばかりでなく、またそれらは労働と資本の総体的費用をゆがめ雇用を傷つける。生産はしばしば総体的に高い労務費を避けるため一層資本集約的となる。したがって、適当な雇用と所得の安定を備え一方労働市場の能率的な機能に対する悪影響を最も少なくするように社会手段を模様替え³³⁾する必要がある。」

こうして、「福祉国家」の政策的枠組みの再編に際して、その突破口に位置づけられた「完全雇用」政策の転換は、労働市場調整をステップとして、社会保障政策全体の再編を呼び起こしていくこととなる。次に、社会保障政策それ自体の再編・転換についてみていくことにしよう。

（２） 社会保障政策の再編・転換

社会保障制度を、労働市場機能を妨げない方向に再編するとしても、既に、国民生活のうちに広く定着しているもとのでは、その再編の提起にあたってそれ相当の論拠が求められる。しかも、その再編が、社会保障政策を後退させるものではなく、かえって前進させるために必要とされるということが示されなければ説得力を持ち得ない。そこで、

まず、現状の社会保障制度が、いかに改革を必要としているかが説かれることになる。「経済成長と社会政策との関連のよりシステムティックな見直し」を提起したかのレネップ事務局長は、冒頭で紹介した挨拶のなかで、この点について次のように述べていた。

すなわち、

「政府予算に対する集団的な要求は徐々に生活の全般をカバーするようになってきており、妊娠・出産から始まり教育・職業・所得保障、退職から死に至るまでを含んでいます。こうした要求は、農民、若者、労働組合、就業未就労の女性、大小企業など社会のすべての集団にとって身近なものとなりました。ある特定集団の利益が危機にさらされたりする時には、いついかなる場合も政府の介入を求める声が上がります。その結果、最も援助を必要とする人々を越えて対象を広げることになり、これが³⁴⁾各国においては不必要にコスト増を招き再分配効果を減殺してきました。」

社会保障制度の再分配効果を回復するためには、広がりすぎた対象を見直し、「最も援助を必要とする人々」に限定すべきである、という提起は、単に対象の問題ではなく、国民全体に対して最低生活を保障するものとしてきた社会保障制度の目的・役割そのものの再検討を意味するものとみなければならぬ。かかる対象の限定を糸口とした社会保障制度全体の再編が、その先で「福祉国家」の役割の見直しを持ち出してきたとしても、もはや驚くに値しない。引き続きレネップ事務局長の言うところを聞いてみよう。

「福祉国家は、もともとは貧困や社会的保護を取り扱うために生まれたものであるが、社会的ニーズや個人の選好は、もはや福祉国家のみが福祉を担う唯一の主体ではないという形に変化しつつある。³⁵⁾」

それでは福祉の主体はどのように展望されるか。

「脱工業化社会では、国家と民間活動の新たな関係が追及されねばならず、そこで福祉の新たな担い手が育てられ、かつ、個々人の自己及び他者に対する責任が強化されることが図られなければなりません。『福祉社会』の登場が必然かつ望ましいというのは、このような意味においてであります。³⁶⁾」

「福祉国家」に代わる「福祉社会」の提起が、国家責任を限定し、その責任を個人や社会の中間集団（家族、企業、地域）に委ね、同時に、その過程で福祉の市場化を推し進めるものであるとの指摘は、既に、多くの論者によって行われてきたが、ここでも、その指摘が基本的に妥当することを確認できる。³⁷⁾そのうえで、我々が注目したいのは、か

かる自己責任の強化という提起が、さきに取り上げた「完全雇用」政策の転換と表裏の関係におかれることによって、失業の増大が社会保障制度に対するあらたな要求をもちこまない構造が創り出されつつある、という点である。

社会保障制度の見直しが労働市場機能の回復をもたらすという提起が、決して社会保障の見直しと引き換えに失業問題の解決をもたらすものではないということは、これまでの検討で既にあきらかであるが、それではかかる提起は、この労働市場機能の回復を通じて、いかなる雇用を創り出そうとしているのであろうか。

この問題の検討に際して、注目すべきは、労働市場機能の回復が取り上げられる時には、いつでも、賃金の水準と雇用がバランスにかけられてくる、という点である。再び、OECD『積極的調整政策』から、かかる提起の内容を確認しておこう。

「もし基礎となっている生産力及び雇用条件が1970年代のように劇的に変化するならば、高く硬直性のある賃金水準が高い失業の一因となることに注目することは重要である。主要な変化が生じるときは、市場経済における多くの仕事は、再建の維持及び雇用創出投資のために適度の利潤率が可能になるような実質賃金水準の弾力的な対応によって保持される³⁸⁾。」

「高く硬直性のある」賃金が是正され「弾力化」されるというのが、労働力の需給関係を反映するかたちで賃金変動しうる状態をつくりだすことであるとすれば、そこで「保障」される雇用が、賃金格差の拡大を伴っていたとしても、それは二義的な問題にすぎないものとされる。さきの『積極的調整政策』は、「労働市場調整の選択的なモデル」として、労働移動に重点を置くモデル—この場合には、産業間の賃金格差が維持・縮小されるが、労働移動によって変化に対応する賃金政策と調和するとされる—と並んで、この賃金格差の拡大を伴う次のようなモデルを上げている。

「もう一つの選択は要素の移動性に期待するよりは、職業的生産性ばかりでなく特定部門の相対的生産性の格差及び需要と供給の関係を厳密に反映する賃金を認めることによって一層大きな所得弾力性を期待する。この場合には賃金の格差は拡大されるが、構造変化は適度の物となり、特定部門の雇用は比較的容易に維持される³⁹⁾。」

こうした賃金格差拡大の容認が、そのまま最低賃金制の事実上の否定を導きだしてくるのは、当然、予想されることである。したがって、「最低賃金は所得の配分に介入し、能率的な要素の配分をゆがめる⁴⁰⁾」との主張が、『積極的調整政策』に見い出されてもなんの不思議もない。

ここまでみてくれば、労働市場の回復を通じて創り出される雇用がいかなるものか、おおよそ見当がつく。即ち、そこでの雇用とは、賃金の格差が「弾力性」の名のもとに積極的に容認され、その低下に対しても社会的歯止めを外された、事実上の「強制就労」に他ならない。あえて「強制就労」と呼ぶのは、賃金上昇への期待を放棄すれば雇用は「保障」されるという、「二者択一」が実質的な提起となっているからである。したがって、そこでは、失業手当に依存して労働力の販売を控えることは「硬直化」とみなされ、事実上否定される。『積極的調整政策』曰く、「失業手当は社会的に承認できる水準の所得を与えなければならないことは認められるが、気前のよい失業保険の権利はしばしば賃金への期待を高め、積極的に仕事を探す意欲をそぐ硬直化要素と見られる。⁴¹⁾」

こうした「強制就労」が増大していくと、就労者と失業者の区別が曖昧になり、「完全雇用」政策が放棄されながら失業者は実態より小さい規模でしか現れない。他方、厚生行政との関係では、それがたとえ「強制就労」であれ、「就業者」として立ち現れてくるものでは、行政の対象からは外されることになる。こうして、失業が実質的には増大していながら、社会保障政策の対象は必ずしも増大しないという構造が創り出されていく。

しかし、かかる構造は、単に社会保障政策への圧力が減殺されるという消極的なものにとどまらない。「福祉社会」の提起が示していたように、そこには、労働者を絶えず労働市場へ投げ返すことによって、社会保障制度への依存の道を断ち切り、自立・自助の徹底を図る内容が込められている。この内容が、そのまま社会保障制度の目的・役割の転換のテコとなり、社会保障政策の再編を推し進めていくことは、もはや明確であろう。

「福祉国家」は、このように、過剰生産恐慌とインフレとの同時発現に直面するなかで、政策的枠組みそれ自体の再編を通じて、経済成長・「完全雇用」・社会保障という政策諸課題の「調和的」関係を見直し、その転換を推し進めてきた。この転換に際して、「福祉国家」は、これまでみてきたように、そのつど制度の「硬直化」や「不効率さ」を取り上げ、「弾力化」を図ることによってそれを「効率的」なものにすることを掲げた。それは、たしかに諸課題の「衝突」を取りのぞき、新たな「調和的」関係を創り出すものではあるが、もはや「相互促進的」な関係をめざすものではなく、専ら、経済成長にとってのみ「効率的」な関係をめざすものにすぎない。これこそ「経済成長と社会

政策とのよりシステマティック見直し」によって意図された内容に他ならないが、既に検討してきたように、政策諸課題の「調和的」関係も、社会保障政策がその制約によってさしたる「経済的効果」をもちえない以上、それは必ずしも「相互促進的」な関係ではなかったわけで、その点からすれば、この「見直し」は、その芽を初発のうちに有していたと言うことができよう。

- 1) この会議の内容はOECD（経済協力開発機構）編、厚生省政策課調査室・経済企画庁国民生活政策課・労働省国際労働課監訳『福祉国家の危機』ぎょうせい、1983年、にまとめられている。
- 2) 同上、7ページ。
- 3) 同上、8ページ。
- 4) この政策に関する経済政策委員会特別グループの報告、閣僚理事会コミュニケなどは、経済協力開発機構（OECD）編、日本経済調査協議会訳『積極的調整政策—先進国における産業構造調整への提言—』金融財政事情研究会、1984年、に収められている。
- 5) こうした課題設定をした問題意識の一つには、「福祉国家」を専ら社会保障との関連でのみ特徴づけ、分析する傾向の克服が必要であるという筆者なりの従来の研究に対する受けとめがある。最近の戸原四郎氏の論稿（「マルクス経済学と福祉国家論」根岸隆・山口重克編『二つの経済学』東大出版会、1984、及びこれとほぼ同じ内容の「福祉国家をどう捉えるか」東大社会科学研究所編『福祉国家1』1984、序論）などが、さしづめそうした傾向の代表であるが、そこに示されたような理解（「福祉国家とは、さしあたり社会保障制度の不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制を指すもの」「福祉国家をどう捉えるか」3ページ）では、既に荒又重雄氏が指摘しているように「福祉国家の必然性や内包する矛盾や展望をみるさいに弱点となる。」（「福祉国家論と社会政策学」北大『経済学研究』34—4、90ページ。）また、政策論との関連では、「社会保障の固有の政策目的として、国民の最低生活の保障とか生活権の実現とかがいわれながら、それらの上位目的と政策目的との関係は充分明らかにはされていない」と指摘する吉村朔夫氏と、問題意識を同じくしている（「社会保障論への視角」吉村朔夫・井上吉男・清山卓郎編著『現代の社会保障』ミネルヴァ書房、1986、第1章、所収、8ページ）。OECDを取り上げるのもかかる問題意識に因る。ちなみに、『福祉国家の危機』に、失業政策との関連で言及したものに、相沢与一『危機における福祉国家』と労働問題』『現代の福祉政策と労働問題』（社会政策叢書第V集）啓文社、1983年、所収、がある。
- 6) 「福祉国家」の起源をめぐる論争については、木村正身「福祉国家の起源と社会政策」西村轄通・松井栄一編『福祉国家体制と社会政策』（社会政策学会、研究大会叢書第II集）御茶の水書房、1981年、所収、参照。
- 7) 拙稿『「福祉国家の危機」と労働者福祉』三好正己編著『現代日本の労働政策』青木書店、1985年4月、所収、188ページ。
- 8) 「完全雇用」の達成が社会保障制度の前提条件として明確に位置づけられ、両者の政策的連関が正面から問題にされたのは、すぐあとに紹介するいわゆる「ベバリッジ報告」が最初

であった。戦後の日本で、この点も含めて社会保障制度の条件を、早い時期に、比較的まとまった形で問題にしたのは大河内一男氏であった。氏は、「社会保障制度の条件」（厚生省『社会保険時報』第24巻12号、1950年12月）で、「完全雇用」、最低賃金制とともに重要産業の社会化を通じた国家による国民経済管理をその条件に挙げ、それぞれ検討した。第三の点は、ここでのテーマとも関わる重要な指摘だが、氏は、1979年にだされた『社会保障入門』（青林書院新社）では、この点を社会保障の条件から外し、その代わりに「生活における自己責任の原則」を挙げるという大転換を示した。

- 9) SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES Reported by William Beveridge, November 1942. 山田雄三監訳『ベバリッジ報告社会保険および関連サービス』至誠堂、1969年、(以下、『ベバリッジ報告』と略す)
- 10) FULL EMPLOYMENT IN A FREE SOCIETY A Report by William H. Beveridge 1944. 井出生訳『自由社会における完全雇用』日本大学経済科学研究所、1953年、(以下、ベバリッジ『完全雇用』と略す) 本書と『ベバリッジ報告』との関係を、彼は、『ベバリッジ報告』で挙げた「社会保障計画」の三つの前提の一つを取り上げたという点ではその「続編」だが、「無為よりの開放を目的」としている点で、「続編以上のもの」と述べている（第一編「序論と要約」1 para.）。尚、本書は、ベバリッジ失業論の新たな展開を示すものだが、この展開に関しては、ケインズ理論を重視してそれを「失業論から雇用論への転回」と評価するもの（例えば、中山伊知郎「完全雇用の理論」『経済評論』昭和21年8月）と、彼の従来の理論の発展に力点を置いて「摩擦的失業論から構造的失業論への発展」とみるもの（例えば武田文祥「自由社会と社会保障」『社会科学研究』第34巻第5号、1983）とがある。
- 11) ベバリッジ『完全雇用』165, 180 para.
- 12) ベバリッジ『完全雇用』182 para.
- 13) ベバリッジ『完全雇用』179 para.
- 14) ベバリッジ『完全雇用』209 para.
- 15) ベバリッジ『完全雇用』213 para. ベバリッジは、これ以外にも断片的ながら社会保障政策と「完全雇用」政策との機能上の連関に触れている。それらの正確な評価はまだ出来ていないが、いずれにしても、「完全雇用」理論に示されたベバリッジの国民経済管理政策を踏まえて、彼の社会保障理論を再検討する作業が必要であろう。筆者自身の今後の課題とした。
- 16) 厚生省『厚生白書』（昭和33年度版、厚生省創立20周年記念号）34ページ。
- 17) 同上、34～35ページ。
- 18) 同上、35ページ。
- 19) 同上、35ページ。
- 20) 同上、36ページ。
- 21) 同上、36ページ。
- 22) 山中篤太郎編『社会保障の経済理論』東洋経済新報社、1956年、山中氏は、その序章において「社会保障の国民経済論」が取り扱うべき主要な分野として次の三つを挙げている。即ち、第一に、社会保障が国民経済的規模をもった一つの循環構造であることに関わって社会

保障と財政，社会保障の所得再分配，第二に，社会保障と資本形成蓄積，第三に，労働の諸側面を通じた国民経済との関わり，具体的には，生産の要素としての人口，労働とその諸条件，第四に，貧困という生活現象と関わった社会保障と生活構造との関連，がそれである。「序章―課題の意義と前提」，9～10ページ。

- 23) 大熊一郎「経済成長と社会保障」『講座社会保障 2 日本経済と社会保障』至誠堂，1960年，所収，151ページ。
- 24) 同上，121，142～144ページ。
- 25) 『ベバリッジ報告』449 para.
- 26) およそベバリッジの所得再分配に触れたものは，ほぼ例外なくこのことを指摘しているが，ここでは，戦後日本における社会保障論を代表する次の二つだけ挙げておく。近藤文二『社会保障』東洋書館，1952年，第一章，第四節，坂寄俊雄『社会保障』（第二版），岩波新書，1974年，Ⅱ・F。
- 27) 成瀬龍夫「社会的共同消費と所得再分配」『彦根論叢』第228，229号，1984年11月，282～283ページ。
- 28) 同上，283ページ。
- 29) 同上，283ページ。
- 30) 加藤睦夫「社会保障の財政論」角田豊・小倉襄二編『現代の社会保障』法律文化社，1968年，第5章・1，所収，192～194ページ。
- 31) 拙稿「現代の経済危機とME『合理化』」戸木田嘉久編『ME「合理化」と労働組合』大月書店，1986年，第2章，所収，30～31ページ。
- 32) 三好正己「現代資本主義と労働政策」三好正己編，前掲書，序論，所収，参照。
- 33) OECD『積極的調整政策』159～160ページ。
- 34) OECD『福祉国家の危機』9ページ。
- 35) 同上，10～11ページ。
- 36) 同上，12ページ。
- 37) 例えば，西村轄通編『現代の労働福祉―新しい福祉社会への模索―』有斐閣，1980年，序章，相沢与一「社会保障の内在矛盾と危機における福祉政策」（5・完）『賃金と社会保障』第886号，1984年3月，二宮厚美「現代の福祉政策と有償福祉」前掲，『現代の福祉政策と労働問題』所収，三好正己「現代の福祉問題と社会保障」西村轄通編『現代のなかの社会政策』ミネルヴァ書房，1985年，第五章，などで，こうした指摘が行われている。
- 38) OECD『積極的調整政策』144ページ。
- 39) 同上，147ページ。
- 40) 同上，163ページ。
- 41) 同上，164ページ。