

福祉国家の危機と非営利経済

向井清史

I はじめに

OECD (2003) によれば¹⁾, 1970年代に始まり, 80年代以降急速に高まった非営利経済への注目, 70年代までの非営利経済がいずれかというボランティアな性格の強い活動の域を出なかったのに対して, 80年代以降は政府との協働関係の下でその社会的役割を著しく拡大していることを反映するものである. 1995年のヨーロッパ主要国における非農業雇用に占める非営利経済部門割合(ボランティア労働のフルタイム労働力への換算値を含む)は5~6%にまでなっている. しかも, 1990年以降に限れば, 雇用増加率は24%にのぼり, それ以外の分野平均の6%を大きく凌駕した. 今や非営利経済部門は最も高い成長部門となっているのである²⁾.

量的成長に加えて, 80年代以降の非営利経済活動はその性質も大きく変貌させている³⁾. その第1は, リスクテイクも含めた企業性格および自律性格の強化である. 新規事業分野の開拓に非常に熱心で, 教育や医療といった伝統的分野だけではなく, 社会的ケアサービス供給, 雇用創出⁴⁾分野での発展が著しい. EUで見ると, 活動分野に占める社会サービスの割合は27%を占め, 第1位である教育分野とほぼ比肩するまでになっている. 財務的にも寄付のみに依存する構造から, 政府からの委託契約料金や利用者からの料金収入など複数基盤から成り立

1) 以下の非営利経済活動に関する数値も同書による. なお, 非営利という概念には政府も含まれることになるが, 今日, 非営利経済という場合は, 非政府性, 独立性が当然の前提として使用されている.

2) 当然のことながら, 非営利経済の発展は各国において一様ではない. 一般的には, 北欧のように文化的均質性を持つ国家において非営利経済の発展が弱く, 宗教的背景や移民などの問題から文化的均質性の低い国においてセグメント化された集団を対象とした非営利経済の多様性が見られると理解されているが (James, E. ed.: 1989), 多様性を論じることは本稿の範囲を超える.

3) 変貌に合わせて, 多くの国で社団制度改革, 協同組合法改正といった法的整備が行われてきた. 社会的企業という概念は, これら新法に基づく非営利経済組織を旧来の社団, 協同組合法に則った組織と区別するために生まれてきたと言える.

4) work integration: integration という言葉には, 市場から排除されていたものを市場化するという意味が含意されており, 障害者など何らかの不利な条件を有する人々への職業訓練, リサイクルなど社会的に有用でありながら低い利益率のために企業の参入が期待できない分野の事業化, マーケティング不足によって埋もれていた地域資源の発掘事業化などが主たる活動領域とされている. 後述のように, 従来公的機関によって実施されてきた再雇用のための職業訓練とは異なる意味を持つ.

つ構造に脱皮しつつあり、サラモンらによる8カ国調査によれば、90年から95年に至る非営利部門経済における収入の伸びの58%が料金収入によるものであり、政府補助金の34%と合わせて、寄付以外の収入が9割以上を占めている。

非営利経済の組織区分としては、通常、慈善型(Charity NPO)と事業型(Enterprising NPOあるいはSocial Enterprise)が使われる⁵⁾。前者は専ら寄附や補助を原資にボランティア労働に頼って無償サービス提供する伝統的な非営利経済のタイプを指し、後者は、営利企業に匹敵するビジネス・スキルを有し、有給スタッフを抱え、社会的サービス供給を有償で行うタイプを言う。近年の非営利経済の発展は後者のタイプによって支えられているということである。これらは、利潤最大化以外の社会的目的、あるいは株主以外のステークホルダーの満足最大化を追求している事業体である。ただし、実際には一方に純化しているというよりは、両方の要素を採り入れた中間的形態をとる非営利団体が多いと考えてよい。

第2に、社会的使命の明確化や民主的ガバナンス(直接民主主義に基礎をおく人的結合組織にふさわしい運営)さえ確立されるならば、必ずしも剰余の非配分制約に固執しない組織の増加である。アメリカのように非営利経済概念の境界として剰余配分制約を重視する国もある。これに対してヨーロッパでは、協同組合のような制限付き剰余配分を持つ組織を排除することは非営利経済の社会的役割をとらえる上で狭小であるとする考え方が一般的である。この点について議論する余裕はないが、少なくともヨーロッパにおいては制限付きで剰余を配分するタイプの非営利事業体が近年の発展を担っている。それ故に民主的ガバナンスが重視され、執行組織がボランティア、組織に雇用された労働者、事業利用者、場合によっては公的機関も加えて形成されるという、いわゆるマルチ・ステークホルダー型構造を持つ組織が多くなる傾向にある。

第3に、今やコミュニティー問題を企業的手法で解決することを目指すコミュニティー・ビジネスという言葉が広く普及するようになったことからわかるように、主義主張の普及や啓蒙(advocacy)ではなく、事業を目的としているため、地域的で小規模な組織が増えていることである。

本稿の目的は、上に見たような世界的な非営利経済の著しい発展が何によるものであり、それらはいかに評価されるべきかを議論することである。OECD(2003)もそうであるように、一般に非営利経済の発展はいわゆる福祉国家⁶⁾の「危機」(crisis)への対応として説明されることが多い。しかし、「危機」とはいかなる意味なのか、それが明らかにならなければ、それに

5) Hansmann, H (1987) は更に意志決定における企業型、会員型という要素を加えて、資金調達方法による商業型、寄附型と合わせた2要素4分類を提唱している。なお、国民経済計算(SNA)のサテライト勘定では、費用の過半を収益事業で賄っているものを市場非営利団体、賄えないものを非市場非営利団体とする区分を使用している。

6) 福祉国家は様々な定義されているが、それについては岡本(2007)第1章参照。

対応する動きとされる非営利経済の意味も明らかにすることはできないし、当然のことながらそれを評価することもできない。従って、我々の考察は、そもそも福祉国家とはどのような体制を意味するものであり、それが何故に「危機」に直面せざるを得なかったのかを明らかにすることから始めなければならない。ただし、本稿は実証的な分析に裏付けられた論考ではなく、歴史的な見通しを、しかもラフなかたちで得ようとするものであることを断っておく。

以下、本稿の目的をより明確にするために、本題に入る前に、まず非営利経済に対する新古典派経済学による説明を概観しておこう。

II 新古典派経済学のフレームと非営利経済

非営利経済の発展に最初の説明を与えようとしたのがいわゆる「政府の失敗」論であった。福祉国家の下で肥大化した社会保障財政の拡大は、当然、膨大な官僚機構を生み出さざるをえなかったからである。しかし、官僚制を前提とした行政サービスには平等性、画一性が求められる。ところが多様な要求を平均化したサービスというものは一種の虚構に過ぎず、結局個々のサービス受給者にとっては常に満たされない部分が残ることになる。こうした空隙を埋めるべく社会的要求を背景に非営利経済が生まれてくるという説明である⁷⁾。

しかし今日では、非営利経済は医療や福祉サービス市場に特有の情報の非対称性に基づく「市場の失敗」を補うものとして説明されることの方がむしろ通説となっている。医療サービス等については、もとより完全情報の想定には無理があり、供給者側に利己的、機会主義的行動への誘因が生じ、資源を合理的に配分するという市場メカニズムが正常に機能し得なくなる。それに対して、剰余配分制約を持つ非営利経済の場合にはそのような誘因から自由であり、消費者の合理的選択を支え、市場機能を復元させるので社会から広く受け容れられるというのである⁸⁾。また、こうした理論の前提には、医療や福祉サービスは伝統的に公共部門から提供されてきたとは言え、財の特性から言えば、非排除性、非競合性という公共財の定義を満たすのではなく、公共部門から独占的に供給されなければならないという理由がないという理解がある。

このような理解は我々の関心に十分な回答を与えるものではない。政府の失敗論、あるいは情報の非対称性論では、なぜ特定の時期以降に画一的需要では満足できない需要が顕在化したのか、情報の非対称性が問題とされるようになったのかが説明できないからである⁹⁾。市場メカニズムの有効性は全市場における需給均衡を達成する一般均衡価格の存在証明によって支えられており、市場とは一定の方向への収束性を内包した、一種の無矛盾的体系として想定されている。経済のどこにも矛盾が存在しなければ、経済構造を変化させていく動因も存在しないはずであり、新古典派経済理論はもとより歴史理論としての視点を持っていない。あえて説明

7) 典型的なものとして Weisbrod, B. A. (1974)

8) 例えば、Hansmann, H. (1980)

しようとするれば、その原因を市場外に求めるほかない。人口や技術、嗜好の変化といった外部与件の変化がそれである。

本稿の課題との関連で言えば、まず何よりも注目すべき与件変化として、少子高齢化社会の到来¹⁰⁾と女性の労働参加の進展が挙げられる。高齢者の増加は当然、医療、介護サービス需要を増大させる。従来、福祉国家は社会保障を所得再配分という手段によって行ってきた。しかし介護の担い手として想定されてきた女性の家庭からの解放は、政府による移転給付を具体的サービスに転換するシステムの機能不全を引き起こす¹¹⁾。ここには、福祉政策は単なる所得移転に留まらず現物給付面における配慮を欠いては成り立たなくなったという認識がある。福祉は、それに見合う対人社会サービスの供給に裏付けられなければ画餅に過ぎないのである。

しかし、与件変化に言及したところで我々の問題への十分な回答となっていないことは明らかであろう。何故なら、そもそも社会福祉が社会・政府の責任であるということとは自明ではないからである。もう少し敷衍すれば、先進諸国における福祉国家と言われる体制が1930年代ないしは第2次世界大戦後という特定の時期に一般化するようになったのは何故かという問いに全く答えていないからである。今日の社会において、社会保障とは国家による弱者の救済（傍点筆者）ではなく、国民の権利（傍点筆者）として実施されるべきものと位置づけられている（柴垣：1997）。法に基づく普遍的保護の確立である。周知のように日本国憲法でも第25条に生存権（社会権）を規定しているが、生存権から社会保障を構成した法の嚆矢は1919年のドイツ、ワイマール憲法である。そして、1948年の世界人権宣言は、このような理念を高らかに謳っている。福祉国家を支えている社会観は、何より戦間期以降の現代資本主義の歴史的性格に根ざした根柢を持つものとして説明されねばならないのである。本来、社会保障の存在に対するミクロ経済学的基盤は脆弱である。社会保障を所得保障保険と位置づけるなら、逆選択

9) 宗教的起源や文化的背景に基づく非営利団体の活動が近代以前から存在することを以て新古典派経済学的説明を退ける見解もあるが、これも非営利経済の動態的变化を説明できない点では同じである。なお、非営利経済が、パットナムの指摘以来注目を集めるようになった信頼などの「社会資本」形成という外部効果を持っていることに言及している研究論文も多い。ちなみに、ここで言う社会資本という概念は通常の経済学的意味でのそれとは異なっている。貨幣的交換の対象とならないが、経済的効率に影響を与える。例えば信頼、規範といった資源を指している（宮川公男、大守隆編：2004）。この点は、より効率的な社会的サービス供給を議論する場合の重要な論点でもあり、非営利経済を論じる場合に逸することのできないところであるが、本稿では目的に照らして扱わない。

10) もっとも、少子化の原因は福祉国家との関係で説明することも可能である。福祉の充実が自らの老後保障としての出産育児の意義を希薄化させるからである。実際、近年の、拠出水準と子供の数を連動させようとする年金改革の考え方は、このような関係を前提にしている。

11) 家族機能の衰退を基軸に福祉国家を論じたものとして富永健一（2001）がある。氏は、家族機能を補完できるのは国家を措いてなく、家族への市場システムの介入は家族を解体させるだけと主張している。氏によれば、市場における交換は基本的に繰り返しを想定していないものであり、信頼関係（社会的交換）等に基盤を置くべき介護などパーソナルな社会サービス提供には向かないとされる。従って、氏が非営利組織への期待に言及するとき、いわゆる事業型NPOは想定されていないことになる。

メカニズムによって保険料負担が出来ない層が排除されざるを得なくなる。だからこそ国庫負担が必要になり、所得再配分政策の色彩を帯びる。また、社会秩序安定化機能として説明すれば、それは、パターンリスティックな論理にならざるを得ないからである（金子勝編：1996）。

かくて、福祉国家とはどのような国家であり、非営利経済発展の背景と言われるその危機が何故に生じたのかを明らかにすることが次の作業となる。

Ⅲ 資本主義の変容と福祉国家

福祉国家を理解する上で、導きの糸となるのは「十九世紀自由主義国家システムと二十世紀福祉国家システムとの違いは、とりわけ救貧制度と社会保障制度の歴史的 성격の違いによってほとんど決定されている」¹²⁾ という考え方である。自由主義段階の典型をなす 1834 年新救貧法を貫く理念は、施設内での陶冶が可能な労働能力者と、欠如者すなわち救済に値する貧民 (the deserving poor) を明確に峻別し、前者を保護の対象から除外 (施設外救済禁止の原則) し、救済の対象を後者に限定するものであった。しかも、その処遇は劣等処遇原則により労働者を上回ってはならないというものであった。生活防衛の基本規範は自助もしくは相互扶助に置かれ、政府義務としての社会保障は労働能力を欠いた人々に例外的に適用される温情的政策として位置づけられていたのである。ここに自由主義的論理の貫徹を見ることが出来る。リカードによれば、中長期的に見れば労働市場で形成される賃金 (労働の自然価格) は労働力の再生産を破壊するものであり得ないとすれば、貧困は自己責任に由来するものであり、低賃金者に対する社会扶助は賃金補助に他ならず、それは市場を歪めるだけであるとされた (加藤：2006)。政府の役割は産業革命後の急速な工業化がもたらした極限的悲惨を救済することのみ限定されるべきと考えられたのである。

もっとも、こうした労働能力保持者の施設外救済が排斥される反面で、彼らの救済のための慈善団体によるボランティアな活動が推奨された事実も忘れられてはならない。1869 年イギリスにおいて各種慈善団体を糾合した COS (the Charity Organization Society) が組織されている。救済に関する公私分担論的考え方は既にこの時代から存在していたのである¹³⁾。またこの過程で、協同組合や労働者の相互保険組合も、相互扶助を促進するという意味で政策的に推奨されたのである。

それに対して、19 世紀末に始まり最終的に 1911 年成立の帝国保険法として結実するビスマルクによるドイツ社会政策の特徴は、疾病や業務災害に対する保険給付、70 歳以上高齢者に対する年金給付等から構成されていることに示されているように、現に就業している労働能力保有者を含む労働者一般を対象とするところにあった¹⁴⁾。保障レベルが今日から見れば不十分な

12) 加藤 (2006) p. 280. なお、ここで社会保障制度とはいわゆるビスマルク改革のことである。

ものだったにせよ、ここで強調されるべきは社会保険が職域レベルで労使が負担し管理するものとして成立したことである。それは、急速に成長する重化学工業において、多数の熟練基幹労働者を企業につなぎ止めるために積極的に導入され、国家によって保護育成された企業内共済金庫の発展を背景としたものであり、一定の独占の形成と労使協調からなる組織化された資本主義としての性格を持つものだった¹³⁾。また、帝国主義段階のドイツ重化学工業では、自由主義段階の支配的産業であったイギリス綿工業とは異なり男子労働力が支配的存在となったことにより家庭(male bread-winner family)を場とする性的分業が産業的基盤を持って形成され、新たな社会スタイルを招来するものともなった(加藤：2006)。

それはともかく、自由主義国家と20世紀国家を決定的に分けるものは、失業を本人の怠惰の結果と見るか、総需要管理の失敗による社会的問題と見るかの社会的認識の差異である。もちろん、後者にあっても職業訓練などの就労促進政策は展開された。しかし、少なくとも失業者は不本意な求人に応じることを強制されることはなかったのである。

このような理念に基礎を置く国民国家のあり様をここでは福祉国家と理解する。そしてそれは、第1次大戦における国家総動員態勢の要請を直接的契機としてワイマール憲法として具現化された。全国民を戦争に動員する総力戦の遂行は、反射的に国家機能に対して全国民の生存権保証を要求することになったからである。加藤(2006)によれば、ワイマール体制の要点は4つに集約される。第1は、自由主義段階の選挙制度であった制限選挙と著しい対比をなす普通選挙制に見られる政治的同権化である。普通選挙制は多様な階層の諸要求を政治的過程の中

13) ただし、N. ジョンソン(1989)によれば、政府と民間福祉の役割分担についての考え方は、この時代のように保護対象を分けて分担する考え方から、後に保護手段、手法の差異に配慮した協働の関係を重視するようにならなくなっていったとされる。つまり、それぞれが相手にはない長所を持つことの認識が一般化するようになっていったということである。そして、第2次大戦後制定された社会保障関係の立法においては、意識的に民間組織が政府と提携して仕事をする余地を残すような配慮がなされたという。彼は、民間組織の利点として需要把握の柔軟性などを挙げているが、欠点としては①退出の自由があり、行政のように責任を負っているわけではない上に議会による統制などが無いのでガバナンス上の問題が生じやすいこと、②サービスが専門家でなくボランティアによる場合には技能的力量から結果的にサービス低下を生む可能性があること、③ボランティア提供者の多くが中流階級に集中しており、クライアントとの間に意思疎通上の乖離(意識差)を生む可能性があることなどを挙げている。

14) もっとも、この年イギリスでは被保険者が建設、造船など熟練・組織労働者に限られたとはいえドイツに先立つこと16年にして失業保険(労使折半拠出に加えて政府が総額の1/3を拠出)がいち早く導入されている。それは、加藤(2006)が指摘しているように、イギリスにあっては、純化傾向によって偽装的失業の温床となり得る中間層の分解が徹底していた分、失業問題の社会問題化がドイツより早く顕在化したことに理由がある。段階論というフレームは、各国資本主義の多様な発展を理論化し得ない硬直的なものではない。なお、イギリスでは1908年に無拠出老齢年金法も成立している。今日、社会保障制度がイギリス・北欧型と大陸型に大きく分類されることが多いが、それは偶然の産物ではない。

15) もっとも帝国保険法における雇用者負担の考え方は、むしろ労働に対するマイスターのパターナリスティックなギルド的責任の伝統によるものであったとする見解もある(足立：2003)。なお、労働者以外の自営業者なども対象とした年金保険の創設は戦後のことである。

に包摂することを意味するから、それらは必然的に財政の肥大化をもたらすことになる。第2は労働基本権の承認と8時間労働日制、及びそれらを前提とした労働協約制度と調停制度、すなわち労働同権化¹⁶⁾である。第3は、失業に対する国家責任の明確化であり、第4は以上に見合った行財政制度の再編成、すなわち所得税の中央政府への集中である。

しかしながら、ワイマール体制はナチスによって解体され、結局、福祉国家と呼ぶにふさわしい体制はアメリカのニューディール政策の中で確立されることになった。その象徴が、1935年の世界に先駆けた社会保障法の成立であり、ワグナー法の成立であった。前者には健康保険が含まれていないうえ、年金保険の適用範囲も狭く所得代替率も低いという限界が存在したが、所得保障が社会保険としてデザインされたという点、また後者は労働者の団結権、団体交渉権がそれを担保する不当労働行為に対する社会的排除制度と一体的に法認されていた点で画期的であった。

福祉国家がアメリカにおいて基本的に確立を見たことにはそれなりの意味がある。それは、福祉国家が本質的に国民国家的性格をもつことを示すものと見て良いからである¹⁷⁾。管理通貨制に基づく財政政策は、閉鎖的で貿易依存度が低い経済ほどより有効に機能し得る。戦間期アメリカこそまさにそのような地位を謳歌し得た存在だったのである。そして、皮肉にもアメリカにおける福祉国家の成立を促迫した要因は、ヨーロッパにおける福祉国家の成立をも必然化するものとなった。アメリカ資本主義の台頭を背景に、第1次世界大戦後ヨーロッパは恒常的で大量の構造的失業を抱えることになった。相対的安定期と言われた20年代でも、ヨーロッパにおける失業率は、戦前の不況期におけるそれを遙かに上回っていたのである(榎本:1984)。金融資本的蓄積自身が生み出した構造的失業を受け止められるのは国家を措いてはなかった。実際、イギリスでもドイツでも、財政は移転的経費を中心に急膨張し、一般政府支出の対GDP比は第1次世界大戦以降の30年間に、10数%から30数%へと飛躍的に上昇していったのである(加藤:2007)。

以上、福祉国家成立過程を社会保障政策の確立過程を通して見てきたが、本来的に福祉国家とは完全雇用の実現を最重要課題とする国家のことである。雇用の確保こそ生存権にとって最大のキーファクターであり、社会保障はむしろその消極的保障に過ぎないからである。そして、そのためには市場の制御が不可欠となるが、団体交渉に基づく労働協約に定められた労働条件が労使双方を拘束するという体制の確立こそがその基盤となったのである。労働組合は、もともとイギリスの機械工、ドイツの印刷工に典型的に見られるように特殊技能に守られた職能別組合として生まれたものであるが、総力戦となった第1次世界大戦の過程で組合に糾合される

16) ただしこれには、1870年代イギリス労使関係の再版にすぎず、ワイマール体制の新しさは団結権にとどまらず従業員代表と経営代表からなる経営評議会の設置が一体的になされたことにあるとする批判がある(戸塚、徳永:1977)。

17) 別の視点からこの点に注意を喚起していたのがミュルダール(1963)である。

労働者が増加するとともに、労働者利益代表者としての地位も認知されるようになった。労働組合の地位は、大恐慌の失業圧力によって一時空洞化を余儀なくされたが、ニューディール政策によって景気政策と労使協調の重要性が改めて認識され、戦後、テーラー・システムの普及による熟練の解体にともなう均質的労働者集団としての特質の強まりを背景に¹⁸⁾、一層代表性を高めていった。他方、金融資本的蓄積は垂直統合型巨大企業を出現させたが、巨大統合はミドルマネージメントの領域形成を不可避とすると同時に、近代的企業管理のプロフェッションの独立をもたらすことになった¹⁹⁾。官僚制的経営組織の成立による資本に対する私的所有からの一定の制約緩和と労働組合の普遍化こそが福祉国家の成立の基盤となったのである。

福祉国家すなわち現代資本主義論は、ビスマルクによる「飴と鞭」政策に始まる革命エネルギー吸収の代価としての労働宥和策を分析基軸に説明されることが多い。労働宥和策が賃金の下方硬直性を不可避とし、当然それは金融資本にとっての利潤圧迫要因となるから、資本から相対的に独立した位置にある国家がその調整を担う以外にないという論理である。この矛盾を解決するには「設備投資がいわば随時可能になり、……利潤率圧迫を生産性向上によって回避……緩和」²⁰⁾ できることが必要である。この場合、前段の条件、すなわち未償却既存固定資本や多額の投資資金調達問題の解決はさしあたり加速度償却制度や株式会社の発達と普及によって可能となる。しかし、後段の条件を担保するにはマイルド・インフレーションが必要であり、それを可能にしたのは資本主義を金本位制が持つ信用規制力の呪縛から解放した管理通貨制度であったと説明される。インフレーション下ではマークアップ方式の価格設定による賃金コストの一時的転嫁が社会的に受容され、新規投資による生産性上昇効果がコストを吸収できるようになるまでの時間的余裕が与えられるというのがその理由である²¹⁾。しかし、インフレーション政策は資本過剰を完全に回避し続けられるものではない。賃金が物価を上回って上昇すれば、あるいは、実質賃金の上昇が生産性の上昇を上回るならば利潤率を安定的に維持させることはできないのである。そして、強権でも発しない限り、賃金をコントロールすることは無理であり、それは前述したように労使協調の上に成立している福祉国家の論理に背馳することになる。加えて、インフレーション効果の国外漏出についても考慮されねばならない。従って、インフレーション政策が福祉国家の本質的規定をなすとは言えない。ただ、組織された資本主義がインフレ的体質を内在しがちになることは否定できない。それは、労働者が生産主体たる

18) ただし、イギリスでは職業別組合となっているのに対してドイツでは産業別組合となっているというような国による差異は残った。

19) こうした側面を所有と経営の分離として理論化したのがチャンドラー（1979）であった。

20) 加藤（2006）、p. 257

21) こうした立論に大きな影響を与えたのが大内力（1970）である。通貨管理を通して権力が価格関係に内在化しているという関係を中心に据えて現代資本主義の特性解明を試みたのは大内氏の卓見ではあるが、方法的に欠陥を内包するものであったことについては、榎本（1977）を参照されたい。なお、大内の見解は後に馬場（1986）第5章でかなり整理された。

位置を失い単なる労働力商品所有者として行動している以上、賃金水準を市場経済的に規律するメカニズムが存在しないからである²²⁾。

それはともかくとして、周知のように現代資本主義の福祉国家的展開は第2次世界大戦後本格的に開花した。財政・金融政策による需要創出政策は戦後資本主義の「黄金期」を演出することとなったのである。1950年から73年にかけての先進資本主義7カ国の年平均実質経済成長率は、高い労働生産性の伸びに支えられて4.9%にも達している(伊藤:1990)。主要16カ国の戦後1973年に至る労働生産性平均成長率は年率4.5%にのほり、それは、1870年から1913年に至る1.6%は言うまでもなく、低成長期に移行した1973年から79年に至る2.7%を遙かに凌駕するものだったのである(加藤:2006)。

IV 危機の発生と「生存権保障」の空洞化

「黄金期」を謳歌した戦後資本主義は、60年代後半から70年代にかけてのスタグフレーションを契機として、長期不況過程へと入っていく。オイルショックに象徴される一次産品価格の上昇と実質賃金の上昇、利潤シェアの低下は明らかに資本蓄積の過剰を意味するものであった。戦後ピーク期に比べて、主要諸国の1973年の利潤率は20—40%もの大幅な低下を示し、その3/4は利潤シェアの圧縮によるものであり、1/4は産出・資本比率の低下によるものであったと推計されている(伊藤:1990)。それは、ケインズ政策の誤り²³⁾云々と言うよりも「黄金期」を支えていた実体的条件および有利な国際的環境の消滅に端を発するものであったと言ふべきである²⁴⁾。

実体的条件としては、まず継続的技術革新を背景としたレギュレーション派の言うフォード的蓄積体制の行き詰まりがある。耐久消費財の大量生産と大量消費のスパイラル的拡大に基礎をおいた蓄積を可能とした、労使間におけるテーラー主義的労務管理の受容と生産性上昇に比例した実質賃金の上昇保障、つまり労使が一体となって企業を成長させ、その成果を分かち合うという独占的調整様式の成果が、耐久消費財需要の一巡によってその機能基盤を喪失し、労働生産性の停滞に逢着せざるを得なくなった。けだし、研究開発過程(構想)と生産工程(実行)を分離した硬直的労働編成では、需要の多様化に伴って求められる生産工程の柔軟化にうまく対応できないからである(リピエッツ:1990)。とりわけ、医療や介護といった対人社会サービスは本来多品種少量生産的に供給されるべき特質を持つが故に、フォード的蓄積体制下ではその供給コストは逆に高くなり、結局、財政負担というかたちで経済成長の抑圧要因となるとい

22) この点は馬場(1981)がつとに指摘しているところである。

23) もっとも、公共投資の乗数効果についてケインズ自身に混乱があったことは、小野善康の日本経済新聞2007年4月11日付け解説の中でも指摘されている。

24) 以下のデータも含め詳しくは、伊藤(1990)第2章を参照されたい。

う指摘は本稿の目的から重要であろう（山田：1988）。また、「物的富裕化がもたらす、人間関係の商品経済的過剰分解」（馬場：1986, p. 30）が労働規律も含めた社会的規律の弛緩、利害集団の階級的レベルを離れた多様化、小規模化というかたちで社会統合コストを上昇させる点も看過できない。

第2に、戦争からの復員労働力や農村に存在した潜在的過剰労働力プールからの労働力流入の枯渇が挙げられる。1950年から70年にかけて先進7カ国の賃金労働者は1.6倍も増加しているが、名目賃金をGDPデフレーターで調整した生産物賃金上昇率は3.5%を超えることはなかった²⁵⁾。

国際環境の変化としては、第1に、相対的に有利な交易条件での1次産品輸入の継続が困難となったことがある。この点は、オイルショックが低成長への移行を決定づけたことから見ても、改めて説明を要しないであろう。実際、1951年から70年にかけて工業製品に対する1次産品交易条件は32%も不利になっていたのである。

第2は、IMF体制の崩壊である。IMF体制の下で、加盟国は自国通貨価値をIMF平価の1%以内に抑えることを義務づけられていたにもかかわらず、アメリカのドル散布のおかげで対外収支不均衡による成長の行き詰まりを経験せずに済んだ。固定相場制の維持は「外貨の天井」とおして結果的にインフレ高進を押さえるように作用したからである。しかし、スミソニアン合意崩壊による変動相場制への移行は、資本主義にとって「黄金期」の条件消滅以上の変容をもたらすことになった。いわゆるグローバリゼーションである²⁶⁾。もちろん国境を越えて資本の経済活動が展開されるという現象は20世紀後半の世界に固有の現象ではない。ここでは、国際化を輸送や通信コストの低下を背景とした金融市場の国際的統合、製造業における多国籍企業のウエイト上昇、海外直接投資（とりわけ短期資金）の増加といった一連の現象として理解しておくことにするが、重要な点は、これらが上記の条件と連動していることである。企業の多国籍化については労働力問題が大きい。ケインズ政策は労働市場の下方硬直性を前提としているが、この硬直性が過度になったときケインズ政策は破綻する。労働市場の硬直性を支えるのは国境障壁に他ならないから、これを乗り越えるにはグローバルな展開しかあり得ない。当然のことながら、労働者の政治的、経済的、社会的同権化は本質的に国民経済という枠内でしか可能となり得ないのである。金融市場統合にしても、国際競争力を喪失したにもかかわらず基軸通貨国としてのアメリカが世界貿易の拡大に伴う流動性を供給し続けたことにその背景がある。かかる無理は、当然、基軸国通貨の偏在をもたらし、それを是正するには金融自由化が必要となるからである。

25) なお、過剰労働力問題を移民動向にまで拡張して国際的視点から論じたものとして伊豫谷（2001）がある。

26) ただし、グローバリゼーションが福祉国家による経済政策の裁量可能性を封じ込めたと理解してよいかどうかについては異論も多い。これに関するレビューについては Whyman, Ph. B. (2006) 参照。

それはともかくとして、スタグフレーション²⁷⁾自体は80年代の引き締め政策によって終息していったものの、その後の世界資本主義は長期不況過程に入っていかなるをえなくなった。1973年に790万人であったOECD諸国の総失業者数は、1988年になっても2800万を下回ることはなかったのである。低成長への移行に伴う耐え難いまでの財政硬直化は、福祉国家の維持を困難にし、小さな政府論の再台頭への途を開くものとなった。

そして財政硬直化は「生存権保障」を空洞化させることになる。ここでは、歴史的スパンで見たときに社会保障制度の特徴を最も端的に示す年金制度に焦点を当て、イギリスとドイツを事例に社会保障の変容を確認しておこう。実際の社会保障は国によって多様であるが、足立(2003)によれば、おおきくはイギリス・北欧型と大陸型に類型化することができる。

まず、イギリスについてであるが²⁸⁾「ゆりかごから墓場まで」と言われたイギリス社会保障の起点は、1942年のベヴァリッジ報告にある。それは、大部分の市民に対しては「権利として」の国民保険によって生活を保障し、例外的にこれから漏れた少数者に限って資力調査(ミーンズ・テスト)を前提とする社会扶助によって支えるとする構想であった。具体的には、従前所得保障ではなく、貧困防止に重点を置いた、均一拠出、均一給付型の老齢年金制度である。全ての国民を対象としたものであった点でそれは画期的であったが、拠出額を最低所得者層の拠出力に配慮して決めざるを得ないので、給付水準が低くなることを免れない。実際、大陸諸国に比べてイギリスの所得代替率はかなり低い。その結果、大量の生活困窮者が生まれ、皮肉にも、大陸型以上に補足給付としての社会扶助受給者率が高まらざるを得なかったのである。後に賃金比例の付加給付部分の導入(1975年社会保障年金法)などの修正が加えられたが、防貧型とも言うべきイギリス型年金制度の特徴は現在でも失われていない。元々ベヴァリッジ・デザインは、国による完全雇用の保証(1944年『完全雇用白書』)、保険によらない国営医療保障制度や手厚い児童手当など、窮乏の原因を除去することと一体的に構想されていた。従って、完全雇用や財政基盤が揺るげば、イギリス型年金は崩壊せざるを得ないし、その影響はさらなる国家財政の圧迫として表れる。

年金水準の減額と付加給付率を引き下げる代わりに、民間保険の規制緩和と税制優遇を組み合わせ付加給付部分の民営化を推進する(1986年社会保障法)ことでのかかる事態に対処しようとしたのがサッチャー政権であった。しかし、民間保険中心の年金への移行は、公的年金の地位を民営化に対応し得ないのみを対象とした補完的なもの(residualization)へと逆転させてしまっただけでなく、同時に給付率も大幅に削減したため、却って公的年金に頼らざるを得ない人々の社会扶助依存を一層強める結果となった²⁹⁾。また社会扶助給付についても、稼得

27) スタグフレーション理解については諸説あるが、伊藤(1990)、S. ボールズ他(1986)やリビエツ(1987)などを参照されたい。

28) 以下、制度に関する記述は、特に断りがない限り、武川、塩野谷(1999)によっている。

29) 資力調査を要件とする選別主義的給付が拡大した福祉国家を残余化福祉国家と呼ぶ場合がある。

所得が上がる分だけ給付額が削減されるので、却って就労意欲を削ぐ（貧困の罠）という批判を浴びることになった。とりわけ「貧困の罠」という理解は、社会保障における所得移転にも増した現物社会給付の重要性の根拠とされ、後述のように今日の政策デザインに強い影響を与えている。そして、現金給付からサービス給付に転換することは、失業改善にも資するという点からも今日ではより望ましい政策手法として支持されている（OECD:2003）。いずれにせよ、ベヴァリッジ型年金構想は危機にある福祉国家の下では十分役割を果たし得ない。

他方、ドイツ年金制度の特徴³⁰⁾は、労使折半負担および被保険者の標準報酬を基準とする保険料徴収（但し、性差による不当な差別も含め低賃金にあった人々を救済するための下限年金が設定されている）、すなわち従前所得保障を原則とする比例拠出・傾斜給付型年金保険方式にある。その意味で、成果型福祉国家と特徴付けることができる。加えて賃金スライド方式が導入されているので、年金の所得代替率も相対的に高く維持されている。

ドイツ型年金制度について注目されるべきは、積立方式の破綻を背景とした1957年西ドイツ年金大改革におけるマクロ経済成長とスライドした賦課方式への転換という事実である。インフレーションを伴いがちな持続的経済成長の下では、積立方式で従前所得を保障することは困難となる。かくて賦課方式への転換が必然化されるのであるが、賦課方式には年金財政と景気循環が連動してしまう欠点がある。失業の増加は直ちに年金財政収入低下に直結するからである³¹⁾。高齢化現象はかかる賦課方式と景気変動の矛盾をより強く発現させるだけに過ぎないのであって、高齢化を過度に強調することは福祉国家の歴史的 성격や国民国家的制約を看過することに他ならない。また比例拠出方式は、産業構造の変換に対しても適格的ではない。付加価値生産性の低いサービス産業が増加していけば、それだけ企業にとっての労働付随コスト負担感は重くなるからである。

根拠こそイギリスとは違い、ドイツ年金制度もスペンディングポリシーによる持続的経済成長がなければ困難に逢着せざるを得なかった点では変わらないのである。1996年の政労使三者による「労働と立地確保のための同盟」における国際的競争力の回復を強烈に意識したアジェンダの合意は、この間の事情を何よりも物語っている。

しかし年金制度の変容以上に我々が注目しておかなければならないのは、スタグフレーションの水面下で確実に進行していった労使関係の弛緩である。戸塚、徳永（1977）によれば、労働争議件数および総損失日数は1960年代後半から多くの先進国で顕著な増加を示すようになり、しかもそれは、山猫ストやアブセンティズムというかたちで労働組合の統制外のところでしばしば起こった。団体交渉、協約制度という労使合意の下で賃金、労働条件を調整（ただし、

30) イギリス同様、特に断りのない限り古瀬、塩野谷（1999）による。

31) T. フィッツパトリック（2005）によれば、ケインズは社会保障が完全雇用によって支えられるとともに、それがビルトインスタビライザーとして完全雇用を守ると考えたからこそ社会保障を熱狂的に支持したのである。

技術導入や労働編成については経営側の専権事項として残された) し、それを前提に企業レベルで協約の具体化を従業員代表との協議で実質化していくという福祉国家型労働問題解決システムも機能不全に陥っていったのである。労使の中央団体が政府を含めて恒常的な交渉関係を確立し、国民経済のパフォーマンスを傷つけないかたちで両者の間に生じ得る紛争を処理するというコーポラティズムの調整システムも機能しなくなったのである³²⁾。

コーポラティズムの崩壊は2つの側面から理解されねばならない。ひとつは、恒常的な大量失業の存在に見られるごとく、そもそも完全雇用の保障自体が空文化してしまったことである。とりわけグローバリゼーション下において、社員への雇用保障の弱体化、成果給の増加、非正規社員割合増加などの現象が世界共通で見られ、間接金融から直接金融への移行という資金調達方法における変化もコーポレート・ガバナンスの変化を通して雇用調整を早めている事実が確認されている(樋口:2001)。ストルパー・サミエルソン定理が示すように、熟練労働力が豊富な先進国と不熟練労働力が豊富な発展途上国とが自由貿易を行えば、先進国での不熟練労働力への雇用は縮小せざるをえない。また、一般に貿易の拡大は雇用の縮小を伴いやすい。通常、輸出産業の労働生産性は輸入産業のそれより高いので、輸出拡大による雇用創出効果は輸入拡大による雇用縮小効果を相殺できない。もちろん、我が国のように輸出産業の産業構造に占めるウエイトが大きくなれば輸出産業の雇用拡大効果がトータルとして上回る可能性まで否定できない。しかし、それはそれで労働市場が輸出市場の動向からの影響を受け、不安定化するという代償を払わなければならない。

今ひとつの側面はコーポラティズムの担い手たる労働者組織基盤の溶解である³³⁾。新自由主義の台頭は多くの国で労働組合組織率の経年的低下をもたらした³⁴⁾。それは、1980年代における公企業の分割民営化等を通じた公共部門労働運動に対する政治的攻撃³⁵⁾を以て注目を集めるようになったが、本質的には生産力的要因を背景とするものであった。生産過程へのIT技

32) コーポラティズムについてはJ.H. ゴールドソープ編(1987)第1章参照。彼は、経済が抱える問題に対しては「異物内包的」対応策と「異物排斥的」対応策がありえるが、福祉国家とは前者であるとしている。

33) ただし、金子(1997)は、労使関係の始原に遡するならば本来的に矛盾的關係が内包されていることを指摘している。労働組合のバーゲイニングパワーは熟練や技能を自己所有の対象とみなす擬制的關係が労働組合という社会的制度化によって担保されるという關係によって可能となるが、所有の所有たるゆえんが排他的權利にあることからすれば、それは特權化することから無縁ではあり得ない。従って、外縁からの労働力編入は2極分解のルートを形成しつつなされざるを得ず、それは我が国の場合2重経済と言われた状況の一面を構成したわけであるが、いずれにせよ排除される者とそうではない者への分化を内包せざるを得ないということになる。福祉はこのような意味で社会的に排除された集団を手当てする必要から生まれたとされる。かかる見地に立てば、福祉国家システムの核心を所得再配分政策と見なすならば、国家論的に見て福祉国家は近代国家の延長線上に措定されるものではない。所得再配分が私有財産の犠牲を伴わざるを得ないとすれば、生存權保証と所有權保証は論理的に両立し得ないからである。

34) 日本については内閣府(2007)参照

35) なお、ゴールドソープ(1987)はそれに伴って公共部門の対極にあるスモールビジネスの役割が強調されるようになった、と指摘していることはここでの論点から興味深い。

術の広範な導入は労働作業の多くを単純化、低質化させ、資本にとって非正規労働者をはじめとする多様な労働者を弾力的に組み合わせることを可能とし³⁶⁾、継続的に雇用される成年男子労働力を中心とした均質的労働力構成を大きく変貌させたからである。要するに、総需要管理を通じた国家による雇用の安定だけでなく、企業システムに内在する雇用安定化モーメントも溶解したのである³⁷⁾。製造業以上に非正規雇用への代替を進めている（内閣府：2007）非製造業が産業構造上のウエイトを高めつつあることも労働者の等質性喪失を促進している。基幹労働者と非基幹労働者の利害はむしろ対立さえ孕むに至っていることは周知の通りである。

また、均質性の喪失は賃金格差の発生と表裏一体の関係となって進行する。実際、多くの実証的研究は財や資本の自由な国際移動が賃金格差を拡大させていることを明らかにしている（樋口：2001）。しかもより重要な点は、労働市場に対する規制緩和が労働を標準給与表や交渉を通して包括的に管理するシステムをも不全化させるから、賃金格差を生むだけでなく、失業問題を景気循環以上に個人レベルの問題（資質や離婚等による就業継続の困難）として顕在化させることになる点である。換言すると、景気循環にかかわらず、高報酬を謳歌する特権的労働者とワーキングプワールと言われるような労働者が併存するようになる。「同一価値労働、同一賃金」といった理念は過去のものとなる。かくて、労働問題は失業だけではなく社会的「排除」問題³⁸⁾の様相を帯びて発現するようになる。社会的「排除」とは、社会的諸関係や権利から排除されているために福祉制度も利用できず、労働能力を持ちながら不就業もしくは不完全就業状態に置かれることを指す。例えば、ホームレスはロビー活動等を通じて自己利益を反映させる組織を有しているわけではないし、現住所を持たないが故にハローワークを利用することすらできない。岩田（2007）によれば、「排除」問題が貧困問題と決定的に異なっているのは、それが単なる失業のような循環的、経過的なものという含意を含み得ないことである。

以上のように労働問題が個別化された社会において、標準化された措置を機械的に適用する福祉国家的政策が有効性を持ち得なくなるのは当然であり、彼らの問題に対処するには非営利団体の方が相対的に優位性を持つであろうことは容易に想像がつく。しかしながら、社会的なものに個人化された観点から対処することは、新たな不平等を持ち込む逆説的危険をはらんでいるし、政策が個人化されたものに基盤を置くようになればなるほど、パターナリスティックな国家、あるいは「監視民主主義」（Mead：1986）とも言うべき社会に迷い込むリスクがあることも忘れてはならない。

また、福祉国家論において労使関係が重要な意味を持つのは、雇用の保障はいうまでもない

36) 今日では雇用ポートフォリオという言葉さえ公然と語られている。

37) ただし、これは企業にとって良質な労働力を安定的に確保することの必要性がなくなったことを意味するものではない。宮本（2002）は、その代償として企業はストック・オプションや401kのような労働力の流動化を前提とした制度の充実によって労働力を確保せざるを得ない自己矛盾的労務政策を採用せざるを得なくなるとしている。

38) 社会的「排除」という言葉は移民問題を背景に1974年のフランスで生まれた。

が、公的社会保障費負担であれ付加給付のかたちをとるものであれ、政府だけではなく企業も社会保障負担において大きな役割を果たしているからである。高度経済成長期の完全雇用的状況がいわゆる賃金のドリフト現象を伴ったことは周知の通りであるが、今日でも、先進諸国ではおしなべて企業の社会保障費負担としての間接コストが総労働コストの大きな比率を占めている。福祉国家の対極と見なされているアメリカにおいてさえ、2000年におけるそれは18%にも及んでいる(宮本:2002)。企業は福祉の担い手でもあるからこそグローバル化のなかで負担軽減目的で非正規雇用を拡大しようとするのである。また、メガコンペティションを背景として年功序列に代わって導入された成果型賃金が、それまで年功序列賃金によって企業内に埋め込まれていた再分配システムを結果的に外化させ、社会的問題に対する財政負担をより一層大きくさせる点でも福祉国家への抑圧を強める。宮本(2002)は、欧米における近年のNPOの隆盛は福祉国家、企業の負担軽減を補完するものとしての役割を負っていることを指摘している。

確かに総体としてみた先進諸国の財政、徴税構造は大きく変化していない。公的社會支出の対GDP比率は、新加盟国を除くOECD 21カ国平均では、1989年の17.7%から2001年にかけて21.9%へと増加している。また、税および社会保険料収入の対GDP比率も、OECD諸国平均で1987年の37.4%から2004年の37.5%へとほとんど変化していない(岡本:2007)。しかし、高齢化要因による影響を除去した比率こそが問題とされるべきであるし、決して財政構造のみが福祉国家の特徴を表すものではないのである。

V 福祉国家の危機と非営利経済

福祉国家の危機と非営利経済の関係については既に折に触れ関説してきたが、改めてここで整理しておこう。周知のようにケインズ経済学の影響力が後退する中で、マクロ経済政策の優先的課題は安定的投資を持続的に保証する物価＝利子率の安定に置かれるようになった。フリードマン(1978)が言うようにスタグフレーションが自然失業率への回帰に過ぎないとすれば、実体経済に基づく労働需要を高める作用を持つ政策こそが重視されるべきだからである。また、内生的成長理論が重視する人的資本形成(教育投資)や労働市場の調整メカニズムを阻害している制度要因に対する規制緩和なども重要な政策事項と位置づけられるようになった。実際、樋口(2001)によれば70年代後半から失業対策の重点も公共事業中心から、個人の能力向上と労働資源の適正配置による社会全体の効率性向上を目的とした教育訓練や失業給付を重視する雇用政策に重点が移されていった。この点は、日本を例外として³⁹⁾、70年以降の先進諸

39) 日本の場合、社会全体の雇用確保は労働移動の促進＝労働市場の柔軟化を通してよりは企業の雇用維持責任によって行われてきた面が強い。それ故に、公共事業等を通して企業倒産を回避する政策が重視されてきた。

国における対 GDP に占める公共事業費比率の低下と雇用政策費比率の上昇の中に明確に表れている。とりわけこうした傾向はヨーロッパ大陸諸国で顕著に見られた。

しかし同時に、90年代に入ると失業給付置き換え率（就業時給与に対する失業給付額比率）の引き上げや給付期間の延長が、逆にモラルハザードを引き起こし失業率を高止まり⁴⁰⁾させているという研究結果が多く発表されるようになった。かくて、各国は労働政策の重点を失業者の事後的所得保障政策から、失業を未然に防ぐ職業紹介、能力開発、雇用創出政策など「積極的労働市場政策」へと移行させた。就業を保障するのは国家ではなく流入する資本であるとすれば、政策目的は、完全雇用ではなく雇用可能性の追求に置かれるべきであり、内生的成長理論が言うように国家の役割は雇用を保証する（welfare）ことから、資本が求める労働力としての陶冶（employability）機会を整備する（workfare：勤労福祉）ことに移行すべきということになる。勤労福祉という考え方は1980年代初頭アメリカの保守主義者の間から生まれたものであるが、そこにおける理念は福祉国家における古典的生存権とも、近年ヨーロッパにおいて主流となっている「社会参入」権とも似て非なるものである。P. ロザンヴァロン（2006）によれば、「社会参入」権とは単なる古典的意味での生存権ではなく、「社会的有用性への権利」、また、受動的、依存的権利から「社会において生存する権利」へと拡張されたものとされる。換言すれば、社会と個人の間の、手段を提供する義務者と自らの固有の未来に責任を持つ当事者としての義務という契約関係で定義された権利概念である⁴¹⁾。

このような労働政策の変更の中で、これら分野における民間との連携や役割分担について社会的関心が高まるのは自然な流れである。樋口（2001）によれば、訓練内容の変更にかかる公的機関にすべてを委ねるより、民間機関を活用して多様なメニューを提供した上で、各自に、職業カウンセラーに相談しつつ自らの選択に基づいて必要と考えるプログラムを受講させる仕組みの方がより有効であることを示すいくつかの知見が得られている。つまり、必ずしもカウンターパートとして非営利事業体のみが想定されているわけではないが、官民の連携がより有効であるとみなされているのである。職業訓練分野における非営利経済の拡大は、以上のような政策動向との関連抜きに理解することはできないであろう。

それでは、社会福祉における非営利経済の位置づけについてはどうか⁴²⁾。まずイギリス社会

40) ただし、このことが雇用条件の悪化を防ぎ、賃金の低下が逆に労働供給を増加させ、結果的に失業者を増やすという労働市場の負のスパイラルを回避させる作用を持っていることも忘れてはならない。

41) 周知のように A. セン（1988）は、福祉の評価を再配分された所得の大きさではなく、それが再配分を受けた者に何を実現したかで測るべきとしている。同じ所得を与えられても、それを活用してなしえることに、健常者とそうではない人々の間に差異が存在する可能性を直視すべきだからである。快樂のような捉えようのない指標で説明しようとする功利主義的経済厚生観に対して、厚生は健康などの身体的能力、識字率などの社会的能力などで測られるべきであるとするセンの立場は、福祉国家のあり方に対するいまひとつの批判である。

42) ここでも、事例はイギリスとドイツである。

保障について言えば、その特徴の一つは、所得保障的社会政策は国の、そして医療など対人社会サービス (Personal Social Service)⁴³⁾ は自治体によるというように、役割分担が明確化されているところにある。サッチャー政権による対人社会サービス改革は、内部市場化と表現されている⁴⁴⁾ が、具体的には地方自治体をサービスの一元的供給者から、人口等を考慮して配分される国庫からの交付金を予算制約として持つ購入者に立場転換させることである。自治体の役割は、予算制約の中で営利、非営利を含む多様な提供者と委託契約し住民がニーズに応じて (自治体にはニーズアセスメントが義務づけられている) サービスを享受できる条件を整える⁴⁵⁾ ことにとどまる。このように多様な供給主体に支えられた社会保障体制は多元的福祉国家と呼ばれることもある。予算制約を超えたサービスを期待するなら、住民は税負担増あるいは民間医療保険への加入などで対応しなければならない。これに対応して、国の役割は、優遇税制などを通して多様なサービス提供者の育成に専念することと位置づけられたのである。

このような中で非営利経済が事業体的性格を強めていったのは自然なことである (右田他：1993)。従来、組織そのものに対して交付されてきた一括補助金が、行政サービスを代位する特定のサービスや活動に対する委託契約金に切り替えられていったからである。イギリスは元来慈善活動の活発な国であり、1960年チャリティー法制定によって非営利経済は社会の構成要素として制度的にも認知されるようになった。そして、非営利経済活動への関心を更に高める契機となったのが、1978年のイギリス労働党政権下のウルフェンデン委員会報告『民間非営利団体の将来』だった (足立：2003)。しかしこの報告では、非営利経済の果たすべき機能についての期待とともに、それに伴う行政への依存と自律性喪失の危惧も語られていた。事態の推移はまさにその通りに進行しつつあるとあってよい。加えて契約関係への移行は、会計制度の導入と年次報告の義務づけを伴ったから (92/93チャリティー法改正)、企画力やプレゼンテーション技術といった組織としての事業遂行的能力が力量を規定するようになった。別言すれば、事業型NPOでなければ政府のパートナーたり得なくなったということであり、要求されるアカウンタビリティ水準が高い以上、アメリカのように剰余配分制約に必ずしもこだわる必要がないと理解されても不思議ではない (OECD：2003)。ただし、対人社会サービス提供者としては、非営利事業体より営利事業体の増加の方が遙かに大きかった⁴⁶⁾。

43) Personal には一身上の、あるいは個別的という意味があり、定型化されたそれではなく個別的事情に依じたはサービス提供が必要という含意がある。

44) それは、いわゆる NPM : New Public Management と呼ばれる一連の行政改革の核心的手法である。契約化することで行政サービスの範囲と費用を明確化し、垂直的官僚機構の非効率性を正を狙いとするものとされる。

45) このように役割転換された自治体を条件整備型自治体 (Enabling Authority) と名付けたのはサッチャーから最も厚い信頼を得て環境大臣を務めた Ridely, N (1988) である。

46) 営利事業者も含む行政サービスの代替的供給者を一括する概念としては、非政府という意味を表すインディペンデント・セクターという言葉が使われる。

ドイツについて重要な意味を持つのは補完性原理と呼ばれる理念である。補完性原理とは、社会問題への対処においては、より下位レベルでの取り組みが優先されるべきであり、上位レベルの介入はそれを必要とする範囲に限られるべきであるという考え方である(遠藤他:2003)。家族や地域共同体といった中間組織の役割を重視するこの理念は、近代化に対する抵抗的秩序観として1880年代に定着したと言われる。そしてそれは、近代化の成果としての市場秩序を独占資本による破壊的作用から守るべく中産階層を育成すべきであるという思想へと転轍され、今日でも影響力を保持し続けているのである。

これを受けて、連邦社会扶助法は社会福祉サービス提供における民間福祉団体の優先を規定し、地方公共団体等社会扶助運営主体はかかる団体を援助する義務を負い、競合するようなサービス提供を行ってはならないと規定している。社会保障におけるこの理念の持つ意味を理解するには介護保険制度を見るのが最も便利である。介護保険の設計においては、家族介護、在宅介護、施設介護の順に選択されるように給付水準が設定されている。つまり、より下位レベルでの解決が収支計算上有利になるような給付設計になっているのである。もちろん、こうしたデザインが可能となるには十分な民間福祉団体の存在が前提となる。ドイツには、労働組合、宗派等をバックとした福祉団体の全国的連合体として1880年に設立された公私福祉連盟があり、活発な活動を行っている。近年、社会扶助受給者は増加の一途をたどっている(介護保険法の施行に伴って、その一部は介護保険に移管される予定)ので、民間福祉団体の活動も拡大されている。また、公的介護保険の導入によって、在宅サービスを中心に、民間セクターからの参入も多くなっている。

以上のように、イギリス、ドイツともに、福祉分野においても非営利経済、とりわけ事業型NPOの発展は政策転換との関連を無視して理解し得ないのである⁴⁷⁾。加藤(2006)によれば、福祉国家の解体によって市場主義が台頭しても社会保障の制度変更は容易なことではないので、市場と国家の間にグレイ・ゾーン(いわゆるサード・セクター)が拡大するかたちにならざるを得ない。けだし、先述したように対人社会サービス需要は増加する一方なので、福祉国家に代わるイデオロギーが確立されていない以上、その制御には市場的補完を必要とするからである。OECD(1987)は、需要の多様化、経済の低成長、技術革新という条件の下で地域サービスの中央集権的供給は非効率を生み、政府支出の効率性と有効性を高めるために非営利経済を育成することが必要であると述べている。ホームオフィスの発展や移動能性の低い高齢化社会は近隣中心の安定した生活スタイルの確立に向かうと予想されるからである。そして、中央政府の役割はサービス提供水準の決定と規模の経済性を有するサービスとそうでないサービスの峻別、モニタリングと規制、および動機付けであるとしている。非営利経済の発展は、よく

47) もっとも、岡本(2007)によれば、福祉国家における福祉政策は、地方自治体、慈善組織、互惠的組織等と相互補完的かつ一体的に行われてきたのであって、本来、福祉国家は中間組織も含むひとつのシステムとして理解されなければならないとされる。

言えば中央集権的、画一的な社会保障から分権的で多面的なそれへの変化を反映するものと言えるが、危機に瀕した福祉国家の補完セクターとして台頭していると考えた方がより実態に即していると言えよう。福祉という側面に限って言うならば、それは、「基礎的ニーズ」については政府が、特殊で非定型的な「拡張的ニーズ」については非営利経済が、さらに個々人の嗜好を反映する「選択的ニーズ」については営利企業で分担するという福祉ミックス論ということになる（古川：1991）。

Ⅶ おわりに

ここまで、今日における非営利経済が福祉国家の「危機」を補完する役割を期待されて発展してきたことを見てきた。しかし、これらが単なる効率化やコスト節減を目的とするものであるならば、非営利経済が低成長とグローバリゼーションという条件下における、新たなイデオロギーの正当性基盤を持った所得再分配の再建をもたらすことは期待できないであろう。資本主義とは、本来、資本の生産物ではない労働力を市場メカニズムに統合することによって存立し得ている社会である。その意味は、岩井（1987）が言うように、一見市場効率性の阻害要因であるかに見なされている貨幣賃金の下方硬直性が、実はスパイラル的恐慌やハイパー・インフレーションの最後の防波堤となっているという逆説が存在しているからというだけの理由に留まらない。超長期的には労働力の物質的再生産と就労を通じた社会への統合意識の保全というふたつの不可欠の社会的基盤を、資本主義は市場メカニズムを通して再生産していかなければならないことを意味しているのである。

しかし、労働力の再生産を保証する「労働力価値」（岩井の賃金調整の〈回帰点〉⁴⁸⁾）はワルラス的均衡を想定しない限り市場内生的に決定できない。市場経済的には、景気循環という特有の調整機構を通して決定される以外にないのである。国際協調と管理通貨制度を通して市場内生的に決定される賃金が「労働力価値」を担保するものではないことは、先進国おしなべて存在する潜在的失業一つとってもそれは明らかである。例えばアメリカでは、年間27週以上就業しているにもかかわらず所得が公式に定められた貧困レベル以下のものをワーキングプワースと定義しているが、2004年における該当者は5.6%に上る（堀内：2007）。また、少子高齢化の背景にある社会の晩婚化、非婚化という事実が所得と関係しており、結婚したくてもできない人々が増加していることは統計的にも確認されている（岩田：2007）。今日の少子高齢化は功利主義的主体均衡論で説明できる範囲を超えていると言わなければならないのである。更に、1人あたりGDPが一定の水準を超えともはや平均寿命と所得水準の間に相関が見られなくな

48) 労働市場を通して均衡論的に決定される賃金そのものではないという意味でここではこの言葉を使っておくが、マルクス経済学のミクロ的基礎たる労働価値説に限界があり、労働に基礎を置くロック的所有論に基づいた搾取説が成立しないことについては、高増・松井（1999）参照。

り、むしろ所得分配の不平等との間に強い相関を示すようになる事実もよく知られている。つまり先進諸国では、所得水準が絶対的に低い故にではなく、相対的に低いことによって人は寿命を縮めているのである。また、長時間労働などによる社会的活動への参加の希薄化が、うつ病をはじめとして様々に健康状態を蝕んでいることも統計的に明らかにされている。(カワチ他：2004)。つまり、現代資本主義の下で、完全雇用はおろか労働力の再生産基盤そのものの崩落が潜在的に進行しているのである。

社会統合という面に目を向けても、先進諸国労働者が「働き方の多様化」に伴って凝集性を失っているだけでなく、彼らの関心も定年後の長い生活設計、子孫に残すべき環境、不安定性を強めつつある社会規範など、生産過程外へと拡散しつつあることは周知の通りである。地域に根ざしていることに効率的サービス供給者たり得る基盤を持つ非営利経済に、直接的に社会統合機能を期待するにはかなりの無理がある。分権と自治は本質的に内向的性格を持つからである。フランス社会に大きな影響力を持つキャストルも、対人社会サービス市場の拡大が単なる社会的統合なき雇用の拡大に終わる危険性を指摘している⁴⁹⁾。そこに福祉国家に代わる国民国家の正当性を担保するイデオロギー基盤が存在していない、というのがその理由である。

福祉国家をして自発性を阻害するばらまき機構と定義するリピエッツ(1990)は、ワークシェアリングによる完全雇用の追求と保険としての社会保障に代わる非営利経済による自立と連帯の再生によって、低成長下の資本主義における福祉を維持するという考え方を提起している。政府や民間と競合することがなく社会的有用性を有するサービス生産に特化した非営利経済を通して失業者の社会参加を確保していく福祉共同体構想である。リピエッツによれば、現代人にとって大切なのは単なる労働ではなく、親密な人間関係に包まれながら働く権利である。つまり、問われているのは「いかに雇用を生み出すか」よりも「いかなる雇用を生み出すか」である。たとえば、公害産業を誘致して働こうとは誰も思わない。かくて、雇用の保障は企業と労働者の問題というよりは社会の問題であり、社会全体で保障すべきものということになる。そして、ここで言う社会とは民主主義の有効性と連帯の組織化という要因に規定されて地域社会以外にあり得ないのである。何故なら、社会的有用性を発見し定義し得るのは、各人の幸福が周囲の人の成功や幸福の拡大に依存することを認識し得る空間的範囲(相識空間)、すなわち地域でしかあり得ないからである。地域に根ざした非営利経済の発展が国民国家の有り様を規定(福祉国家は逆)していく以外にないのである。

しかし、福祉共同体への経済的道筋は必ずしも明確には示されていない⁵⁰⁾。福祉国家(市場と国家の2元論)から福祉社会(社会的企業と共同生産者として参加することによってエンパワーメントされた対人社会サービス需要者による市民民主主義)への転換を構想しているベストフ(2000)も同様である。

49) 水町(2001), p179 参照

また、「自由」、「平等」の分権的主体均衡の上に成立する市場基盤としての市民社会と、自律した市民による市民社会を区別する、近代批判の根幹として長い研究の歴史を持つ視点から、非営利経済論の基礎としてのボランティアな連帯に対して改めて光を当てようとしている研究もある。現代におけるその代表的論者であるハーバーマス (1985-1987)⁵¹⁾ は、市場による市民社会への浸潤による文化的自己了解コンテクスト (文化システム) の破壊、逆に市民社会から市場社会への制御可能性を論じる。彼は福祉国家 (後期資本主義と呼ぶ) を、管理通貨制と官僚制によって制御された経済と政治システムとしてとらえ、その危機とは、経済、政治システムが生活世界 (文化システム) を浸潤していることに淵源していると理解する。経済、政治が一種の力学的な機能的調整メカニズムであるのに対して、後者は文化的自己了解コンテクストとしての制度、文化を指す。より具体的には、道具的理性に基づく目的合理性を基準とする政治と経済のシステムが、大衆民主主義によって正当化された社会保障と完全雇用を通して公的領域、私的生活領域を浸潤することによって、行為者としての生活主体が単なる行政サービスの受益者、消費者として絡め取られ、アイデンティティーの確立 (集团的価値を内面化しつつ行われる自己形成) から絶えず疎外されていく関係として危機が捉えられているのである。例えば社会保障給付を受けるには、個々の生活が一定の形式要件を満たすか否かの審査が要件とされ、生活が貨幣額に換算される。つまり、貨幣や司法、行政による抽象化、基準化作用があらゆる生活世界を規律するようになる。このような疎外関係の絶えざる再生産は、社会的統合に必要な動機付け = 正当化基盤を空洞化させ、その結果、正当化基盤を喪失した国家は危機に陥ることになるが、福祉国家の危機とはまさにそのようにして生じたというのが彼の見立てである。ハーバーマスは福祉国家の正当化基盤を、産出を技術的生産性と収益性等の基準で測ることを可能にするフォーディズム型社会の労働が有する特徴である成果指向的行為としての一義的性質であったとする。従って、共感能力などがより適切な成果尺度となるはずの対人社会サービス労働 (了解達成指向的行為) の拡大、生涯時間に占める労働時間割合の低下といった事実によって、基準化された尺度による制御基盤が意味を失っていくならば福祉国家が危機を迎えるのは当然と了解されるのである。

50) いうまでもなくリビエツはレギラシオン学派の重鎮の一人である。この学派の特徴の一つは、価格の本質的機能をシグナルではなく「一定の購買者と販売者とのあいだで一定時点にうちたてられる力関係を承認することにある」(アグリエッタ・ブレンデル:1990, p. 56) と捉える、事後的修正よりは事前的調整過程を過度に重視する独特の市場メカニズム観にある。それはワルラス的模索過程の観念性を衝くものとは言えるが、その結果、商品形態を以って経済原則を満たすという資本主義の特殊歴史的性質、より具体的には価値の実現にまつわる不確実性を逆に軽視することになってしまっていると言えよう。模索過程の観念性に関する簡潔にして要を得た解説として塩沢 (1990) がある。

51) なお、解釈に当たっては豊泉 (2000) を参考にした。ちなみに、近年、グラムシのヘゲモニー論が再評価されているのも同じ脈絡で理解できる。グラムシの言うヘゲモニーとは、まさに支配されることへの自己了解を被支配者側に絶えず再生産させる力能に他ならない。グラムシの再評価については、S. ギル (1996) 参照。

危機の本質が以上のように理解されるなら、危機からの脱出は、生活世界の側に正当性の根拠を有する、制御された政治、経済システムに対するカウンターパワーを形成することによってのみ可能となる。ハーバーマスは、自由で対等な対話と討議＝相互了解のためのコミュニケーション的行為から生まれる、制御されたシステムから自立した市民の結合関係にその可能性を見いだしている（コミュニケーション的行為による目的合理的行為の言語論的転回）のである。そして、ここで生産される「コミュニケーション権力」によって行政権力を制御する「ラディカル・デモクラシー」の確立を通して、資本主義経済システムを社会的かつエコロジ的に馴化することを提唱するのである。経済的に言えば、市場を媒介とした間接的社会関係を、言語を介した直接的人間関係に転換していくことが目指されていると理解される。

リベッツやハーバーマスの福祉国家批判はそれなりに説得的であるが、その危機克服の途は必ずしも明確に示されていない。しかし、両者に共通している問題意識を経済的に解釈するならば、それを明らかにするためには対人社会サービス労働の正当な価値評価問題こそが重要な論点とならざるを得ないであろうことが浮かび上がってくる。これまで、賃金問題は暗黙のうちに「賃金財バスケット」の問題として論じられてきたと言ってよい。しかしポスト福祉国家においては、経済厚生に占めるサービス、とりわけ対人社会サービスのウエイトは圧倒的に高まっている。情報の節約という面で市場が持つ効率性を最大限活かしつつ、パターナリティックな政策を前提とせずとも多様なサービスに支えられて労働力の安定的再生産が保障される賃金水準を社会的に見出していく意識的努力こそが求められているのである。

この課題に答えることは言い得て容易ではない。しかし、情報の非対称性など消費者選択論的アプローチがそれに応える実りある途とは言えないであろう。けだし、そこには対人社会サービス労働評価の根幹となるべき共感という要素が入り得ないからである。今日多くの国で対人社会サービスは準市場（quasi-market）⁵²⁾を通して供給されている。それは、一般的に政府による一方的措置行為としての福祉より望ましいとされているが、その一方で福祉に携わる労働力の毀損を伴いがちであることは周知の通りである。ベストフ（2000：日本語版への序文）は、スウェーデンにおいても「公的サービスのゲッター化」が危惧されると指摘している。福祉国家の危機を背景とする非営利経済論の最も重要な課題は、そのミッションや単なる機能面での公、協、私セクターの連携のあり方を議論することではない。非営利組織体にふさわしい組織デザインを社会科学的に基礎づけることである。例えば、対人社会サービス労働の正当な評価を担保しようとするならば、非営利組織体としてマルチステークホルダー型が望ましい⁵³⁾

52) 例えば日本の保健医療制度のように、競争的關係にあるサービス提供者に対する消費者の自由な選択を保障するが、政府によって提供されるサービスの種類（場合によっては品質）や価格が決められているような交換の状態をいう。

53) 組織のマルチステークホルダー的性格がもたらす意思決定のための取引費用増加が、企業への忠誠心の強化などによって相殺され得るのかどうかという事業組織の効率性にかかわる所有論問題についてベストフ（2000：p. 140 以下）は楽観的である。

ということになるが、この様な組織体における労働を市場的に如何に規律できるのかという問題が残っている。サービス享受者が経営に関与することは提供者の機会主義的行動に対する一つの統制要因となるであろうが、彼らの利害は one of them でしかない⁵⁴⁾。経済的誘因以外の要因に期待しているという違いはあっても、営利経済も非営利経済もプリンシパル・エージェンシー問題から自由ではあり得ないことでは代わりはないのである。この点から言えば、非営利経済論から対局的立場にあると考えられる方法論的個人主義に立ちつつも、より平等主義的経済への道筋を模索しているローマー的アプローチ（ローマー：1997）を非営利経済論に接合していくことは今後不可欠の作業となって行くであろう。

また、この様な組織体に近隣に根ざすという空間的限界が孕まれるとすれば、それらをカウンターパワーの中核として成長させていくための相互連携のあり方が、社会科学的に解明されなければならない重要な問題として残されていることになる。

引用文献

- Hansmann, H. (1987) "Economic Theories of Non-profit Organization" in Powell, w. ed. *The Non-profit Sector*, Yale Univ. Press
- Hansmann, H. (1980) "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*
- James, E. ed. (1989) "The Nonprofit Sector in International Perspective", Oxford Univ. Press
- Mead, L. M. (1986) "Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship", Free Press
- Ridely, N. (1988) "The Local Right: Enabling Not Providing", Centre for Policy Studies
- OECD (1987) "Managing and financing urban services"
- OECD (2003) "The Non-profit Sector in a Changing Economy"
- Powell, W. ed. (1987) "The Nonprofit Sector", Yale Univ. Press
- Weisbrod, B. A. (1974) "Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three Sector Economy" in Edmund S. P. ed. *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russel Sage Foundation
- Whyman, Ph. B. (2006) "Third Way Economics", Palgrave
- M. アグリエッタ・A. プレンデール (1990) 『勤労者社会の転換』日本評論社
- 足立正樹編著 (2003) 『各国の社会保障』法律文化社
- 伊藤誠 (1990), 『逆流する資本主義』東洋経済新報社
- 伊豫谷登士翁 (2001) 『グローバリゼーションと移民』有信堂
- 岩井克人 (1987) 『不均衡動学の理論』岩波書店
- 岩田正美 (2007) 『現代の貧困』ちくま新書
- 石田紀久恵, 吉原雅昭, 君村昌, 北村裕明 (1993) 『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社
- 榎本正敏 (1977) 『現代資本主義論の方法』『経済学批判』第2号
- 榎本正敏編著 (1984) 『現代資本主義の基軸』雄松堂出版
- 遠藤乾, 山口二郎他編 (2003) 『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店
- 大内力 (1970) 『国家独占資本主義』東京大学出版会
- 岡本英男 (2007) 『福祉国家の可能性』東大出版会
- 加藤榮一 (2006) 『現代資本主義と福祉国家』, ミネルヴァ書房
- 加藤榮一 (2007) 『福祉国家システム』, ミネルヴァ書房

54) ペストフ (2000) 第6章は、アカウントビリティーという視点に立って、非営利経済にふさわしい社会会計手法の開発や社会監査のあり方研究の重要性を提起している。

- 金子勝編 (1996) 『現代資本主義とセイフティ・ネット』法政大学出版会
- 金子勝 (1997) 『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会
- I. カワチ, B.P. ケネディ著 (2004) 『不平等が健康を損なう』日本評論社
- S. ギル (1996) 『地球政治の再構築』朝日新聞社.
- J.H. ゴールドソープ編 (1987) 『収斂の終焉』有信堂
- 塩沢由典 (1990) 『市場の秩序学』筑摩書房,
- 柴垣和夫 (1997) 『現代資本主義の論理』日本経済評論社
- N. ジョンソン (1989) 『イギリスの民間社会福祉活動』社会福祉協議会
- A. セン (1988) 『福祉と経済学』岩波書店
- 高増明, 松井暁 (1999) 『アナリティカル・マルキシズム』ナカニシヤ出版
- 武川正吾, 塩野谷祐一 (1999) 『先進諸国の社会保障イギリス』東京大学出版会
- チャンドラー (1979) 『経営者の時代』東洋経済新報社
- 戸塚秀夫, 徳永重良 (1977) 『現代労働問題』有斐閣
- トニー・フィッツパトリック (2005) 『自由と保障』勁草書房
- 富永健一 (2001) 『社会変動の中の福祉国家』中公新書
- 豊泉周治 (2000) 『ハーバーマスの社会理論』世界思想社
- 内閣府 (2007) 『平成 19 年版 経済財政白書』
- 馬場宏二 (1981) 『現代資本主義の透視』東大出版会
- 馬場宏二 (1986) 『富裕化と金融資本』ミネルヴァ書房
- J. ハーバーマス (1985-1987) 『コミュニケーション的行為の理論 (上) (中) (下)』未来社
- 樋口美雄 (2001) 『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社
- フリードマン (1978) 『インフレーションと失業』マクローヒル好學社
- 古川孝順 (1991) 『児童福祉改革—その方向と課題—』誠信書房
- 古瀬徹, 塩野谷祐一編 (1999) 『先進諸国の社会保障ドイツ』東大出版会
- ペストフ (2001) 『福祉社会と市民民主主義』, 日本経済評論社
- 堀内光子 (2007) 「ワーキング・プアとディーセント・ワーク」『協同の発見』179号
- S. ボールズ他 (1986) 『アメリカ衰退の経済学』東洋経済新報社
- 山田鋭夫 (1988) 「訳者あとがき」R. ボワイエ『世紀末資本主義』日本評論社
- 水町勇一郎 (2001) 『労働社会の変容と再生』有斐閣
- 宮川公男, 大守隆編 (2004) 『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社
- 宮本光晴 (2002) 「セーフティネットの罨」佐伯, 松原編著, 『新しい市場社会の構想』, 新世社
- ミュルダール (1963) 『福祉国家を超えて』ダイヤモンド社
- リビエツ (1990) 『勇気ある選択』藤原書店
- リビエツ (1987) 『奇跡と幻影』新評論
- ピエール・ロザンヴァロン (2006) 『連帯の新たななる哲学』勁草書房
- J. E. ローマー (1997) 『これからの社会主義—市場社会主義の可能性』青木書店

(2007年12月17日受領)