

2000.9.29.福祉国家形成史研究会（第8回）

上村泰裕（社会学D3）

Fritz W. Scharpf, The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, Journal of European Public Policy 7(2) June 2000

1. 資本主義福祉国家の興隆 p190

- ・第二次大戦後の一国経済の確立によって福祉国家の発展が可能になった（固定相場制・資本移動規制）。「大転換」の達成。恐慌なき経済発展。「黄金時代」の到来。

2. 1970年代から80年代前半における挑戦と対応 p193

- ・ブレトンウッズ体制の崩壊と石油危機。変動相場制が「オフショア」資本市場の成長をもたらす。石油危機によるstagflation。インフレと失業のジレンマ。これを解決する方法として、コーポラティズムによるケインズ主義的協調政策、賃金抑制と雇用安定。資本市場の国際化にともなう各國金利の上昇が、賃金低下と失業増大を生む。

3. 1990年代の挑戦 p195

- ・1980年代半ば以降、石油価格は低下し、金利も上げどまつた。雇用は拡大し、財政赤字は縮小した。しかし同時に、財・サービス・資本の国際化が第一次大戦前の水準を超えて進展した。
- ・1990年代初頭、国際資本取引規制が事実上消失。また、ECの金融サービス自由化決定。金融資本は再び国際移動が可能になり、中央銀行が決める金利に関わりなく、世界中の投資機会を活用できるようになった。
- ・GATT WTO が関税や数量規制の撤廃を推進。ヨーロッパの市場統合はサービスや公益事業にまで及び、通貨統合により通貨・為替政策の自律性が失われたばかりか、財政政策にも厳しい制約が課された。企業は、非関税障壁や為替変動を心配せずに最低コストの場所を選択できる。
- ・資本市場の国際化は、ケインズ主義完全雇用政策の効果を低下させ、その財政コストを上昇させた。投資家・納税者・消費者の退出オプションは、政府や労組が生産過程を規制し収益に課税する能力を制約している。その意味で、「ポランニの大転換は終焉した」（Cerny）

- ・ 1970 年代から 80 年代初頭にかけて有効だったコーポラティズム的調整は、もはや十分ではなくなつた。しかし、各国が福祉目標を追求する能力を全く失つてしまつたわけではない。経済の国際化によって雇用・社会保障・社会的平等といった目標の追求が制約される、そのメカニズムをより正確に特定しておく必要がある。

3.1 民間部門の雇用 p196

- ・ 過去 20 年間ににおける国際製品市場の変化。 新興工業国や東欧諸国の参入による低コスト競争。先進諸国は自動化と高級化で対応。その結果、非熟練労働者の需要は縮小。先進諸国間の競争は「多角的品質生産」(Streeck)を促進し、市場の移り気を高める。絶えざる革新と柔軟化が求められる結果、競争力の高い国でも雇用は縮小。

* 表 1 : 競争部門雇用の推移 p197

各国とも減少。

* 表 2 : 保護部門雇用の推移 p198

各国とも増加。

参考・ISIC (International Standard Industrial Classification, 国際産業分類標準)

- 1 : 農業・狩猟・林業・漁業
- 2 : 鉱業・採石
- 3 : 製造
- 4 : 電気・ガス・水道
- 5 : 建設
- 6 : 卸売・小売・レストラン・ホテル
- 7 : 運輸・倉庫・通信
- 8 : 金融・保険・不動産・ビジネスサービス
- 9 : コミュニティサービス・社会サービス・個人サービス

競争部門 (ISIC1 ~ 5,7,8)

保護部門 (ISIC6,9)

- ・ 国際化した資本市場が要求する高資本収益は雇用縮小効果を強めるが、これは競争部門ばかりか、保護部門のうち資本集約的な部分にも及ぶ。これらの結果、民間部門の雇用関係を平等主義的な福祉目標を達成する手段に用いることは難しくなってきた。

3.2 福祉国家の歳入 p199

* 表 3 : 税・社会保障負担の推移 p199

1980 年代半ばまでは急上昇、それ以降は停滞。

ただし、イタリア・スイス・デンマークは上昇が続く。イギリスはやや低下。

各国間の差異は大きく、収斂は見られない。しかし、税収の停滞は各国とも同じ。

日本（1995 年）は 28.5%。OECD in Figures 1998 による。

- ・ 歳入の上昇圧力と低下圧力。 上昇圧力。以前に要求され正当化されたサービスが増税を必要とする。 低下圧力。国際移動する課税ベース・投資・生産を国内に留めるために、資本収入への名目税率を引き下げたこと。ただし、資本課税の税率引き下げ競争が一般的に生じているわけではない。各国とも、最高税率の引き下げと同時に課税ベースの拡大を図っている。
- ・ しかし、国債増発も歳出削減も難しい。国債増発については、金利上昇やマーストリヒト条約の問題。歳出削減については、政治的コストの問題（Pierson）。というわけで、消費税や社会保険料、勤労所得への増税が選択されるが、労働コストや雇用への間接的影響の問題は残る。

* 図 1 : 税・社会保障負担 × 総雇用 p201

俗説に反して、ほとんど相関は見られない。

税金の高いデンマークも税金の安い日本も雇用は多い。

大陸ヨーロッパ諸国で雇用が少ない。

* 表 4 : 総雇用・政府雇用・民間雇用・ISIC3 雇用・ISIC6 雇用 p202

スカンディナヴィア諸国では政府雇用が比較的多く、民間雇用は少ない。

イスとアングロサクソン諸国ではその逆。

大陸ヨーロッパ諸国ではどちらも少ない。サービス雇用が少ないのが原因。

（ISIC6 は民間サービス雇用の代理指標）

日本（1998 年）は、総雇用 74.9%、ISIC3 雇用 15.9%、ISIC6 雇用 17.1%。

日本統計年鑑による。ただし、ISIC6 はホテル業を除く。

- ・ 総税負担と総雇用の間には相関が見られなくても、租税構造と雇用構造の間には関連があるかも知れない。

* 図 2 : 税・社会保障負担 × 政府雇用 p203

それほど相関は強くない。スカンディナヴィア諸国のみ。

* 図 3 : 税・社会保障負担 × 民間雇用 p204

かなり強い負の相関。しかし、デンマークとスウェーデンは悪くない。

* 図 4 : 税・社会保障負担 × 競争部門雇用 p205

通説に反して、相関は見られない。

労働生産性が高ければ税負担を労働者に転嫁できるからだろう。

図 3 とあわせて考えると、税負担は民間サービス雇用に影響を及ぼすらしい。

* 図 5 : 税・社会保障負担 × ISIC6 雇用 p206

民間サービス雇用の代理指標として ISIC6 をとる (ISIC9 は公共部門を含むため)

かなり強い相関。

* 表 5 : 税・社会保障負担・消費税・個人および法人税 p207

日本 (1995 年) は、それぞれ 28.5%、9.3%、4.3%、10.4%。

OECD in Figures 1998 による。

スカンディナヴィアとアングロサクソンでは個人および法人税が大きい。

一方、大陸ヨーロッパでは社会保険料が重要な部分を占める。

消費税については、それほど明確なパターンは見られない。

* 図 6 : 個人および法人税 × 民間雇用 p208

俗説に反して、相関は見られない。

* 図 7 : 社会保障負担・消費税 × 民間雇用 p209

* 図 8 : 社会保障負担・消費税 × ISIC6 雇用 p210

むしろ、国際的減税競争の影響を比較的受けないとされる社会保障負担や消費税のほうが雇用に与える影響が大きい。

個人および法人税は生産性の高い労働者に転嫁できるのに対して、生産性の低いサービス労働者の社会保障負担は雇用主の負担になるから雇用縮小につながりやすい。

また、消費税はすべての需要を縮小させるが、とりわけ生産性の低いサービスが影響をこうむりやすく、サービス雇用の縮小につながりやすい。

(* 表 6 : 女子労働力率・GDP 比社会支出・家族と高齢者に対するサービス・失業給付の代替率・雇用保護立法のランク・賃金格差 p211)

* 図 9 : 賃金格差 × ISIC6 雇用 p212

賃金格差が許容されているほど、民間サービス雇用は伸びる。オーストリアなど。

* 図 10 : 雇用保護立法の厳格さ × ISIC6 雇用 p213

解雇が容易であるほど、民間サービス雇用は伸びる。

- 税制は民間雇用に大きな影響を与えている。しかし、競争部門の雇用はあまり税制の影響を受けていない。影響を受けているのは、むしろローカルに生産・消費されるサービス部門である。一方、税制のほうから見ると、個人および法人所得税よりも社会保障負担や消費税のほうが、民間雇用に負の影響を与えていている。前者から後者に税源をシフトする政策は、雇用を縮小するものであり間違っている。資本減税が勤労高所得増税で埋め合わされればよいのだが、熟練労働者の実質賃金が低下傾向にあり、新自由主義のイデオロギーが高所得専門職の反税気分を強めているなかでは、増税は政治的に難しい。要約すれば、国際減税・投資誘致競争のなかでは資本減税せざるを得ず、雇用のことを考えれば社会保障・消費減税せざるを得ず、国際金融市场の制約を考えれば国債増発は難しく、個人所得増税か歳出削減しか道は残っていないが、そのどちらも政治的に困難である。八方ふさがり。

4 . 特徴的な危機と選択肢 p213

- 競争部門の雇用は概して停滞・縮小しており、高い生産性とその上昇なしには維持できない。
- 競争部門における雇用減は、保護されたサービス部門における雇用増によって埋め合わすことができる。
- 歳入を増やす機会は非常に限られている。
- 保護された民間サービス部門における雇用は、社会保障負担や消費税のマイナス効果に特に弱い。
- 連帯主義的賃金政策や留保賃金引き上げによって民間部門の雇用関係のなかで平等主義的相互補助を行なう機会は、概して限られている。
- しかし、これらの制約は、異なるタイプの福祉国家、雇用構造、歳入構造、政策伝統に對して課される。Esping-Andersen(1990)の3つのレジーム。

4.1 スカンディナヴィア福祉国家 p214

(スウェーデン、デンマーク)

- ・ 社会サービスと女性雇用の好循環。OECD 平均の 2 倍の公共雇用（表 4）。民間雇用は平均をわずかに下回る。競争部門雇用は平均以上（表 1）。1990 年代のスウェーデンの後退は不運な政策選択と国際情勢によるもの。
- ・ 民間サービス部門の雇用の弱さは、労組の連帯主義的賃金政策による。賃金格差は OECD 諸国で最小（図 6・表 9）。非熟練労働者も比較的高賃金。そのため生産性の低い民間サービスは育たないはずだが、ISIC6 を見ると意外に多い（表 5・図 8）。特にデンマーク。スウェーデンと異なる理由。雇用フレンドリーな税制（高い個人所得税、低い社会保障負担、輸入奢侈品への消費税）。雇用保障の弱さ（寛大な失業給付と組み合わせ。表 6・図 10）。分権的な団体交渉。
- ・ 1990 年代初頭の財政制約と社会支出削減。スウェーデン：GDP 比 37.4%（1993 年）33.4%（1995 年）。デンマーク：33%（1994 年）31.9%（1996 年）。スウェーデンでは公共雇用の削減。デンマークでは社会サービスにおけるミーンズテストの導入。
- ・ 両国とも、雇用・社会保障・社会的平等の面でよくやっている。問題は、資本移動と反税運動のなかで高価な福祉国家の資金調達をどうするか、公共雇用の停滞のなかでいかに民間雇用を拡大していくか。いずれの点でもデンマークが先行しているが、スウェーデンも十分やっていける。

4.2 アングロサクソン福祉国家 p216

(オーストラリア、ニュージーランド、イギリス、スイス)

- ・ 少ない公共雇用、平均以上の民間雇用。スイスのみ例外的に競争部門雇用が高い（表 1）むしろ保護されたサービス部門が成功のもと。
- ・ オーストラリアとニュージーランドでは、失業保険の代替率が非常に低く、公的扶助は 1980 年代に「負の所得税」方式に改革された。イギリスでも失業給付は所得比例ではなく均一額であり、公的扶助もワークフェア方式に改革された。ニュージーランドとイギリスでは、労組が団体交渉で賃金や労働条件を決める力を失った。オーストラリアとスイスでは、労組は今でも力をもっているが分権化している。賃金格差拡大と雇用条件の柔軟化、および雇用フレンドリーな税制（表 5・図 8）によって、民間サービス雇用が拡大（表 6・図 9・図 10）。

- ・ 類型のなかの多様性。スイス：訓練された労働力、協調的労使関係、化学・機械産業における輸出指向の高品質生産。金融・ビジネスサービス・観光。公的助成を受けた民間保険。高水準の雇用によって不平等・貧困問題を解決。オーストラリアとニュージーランド：競争力ある農業・鉱業が、保護された工業・サービス部門を助成。低額均一給付の福祉国家に、規制的雇用システムと「家族賃金」の法的保証を組み合わせる。ニュージーランドでは1984年以後、労働党による自由化政策と労組の分権化したストライキ継続で雇用減。1990年代に保守党が賃金交渉を個別化して終息。オーストラリアでは1983年以後、労働党政権のもとでコーポラティズム的「協定」。漸進的自由化で雇用増。イギリス：サッチャー政権のマネタリズムにより雇用急減。労組を弱体化させ、雇用条件の規制を緩和し、団体交渉を分権化。製造業の雇用減とサービス業の雇用増。熟練や労使協調への投資が行なわれず、高品質生産を達成できない。一方、ハイテク産業や金融サービスなどでは成功も。
- ・ 各国とも、高技能・低技能それぞれの民間サービス雇用を生み出した。税負担は比較的低く抑えられ、福祉国家は瘦せ型である。イギリスとニュージーランドの問題は、不平等と貧困である。所得補助と教育訓練が重要である。オーストラリアとスイスは、経済効率を損なうことなく古典的アングロサクソン自由主義の社会分裂的傾向を修正した。

4.3 大陸福祉国家 p219

(オーストリア、フランス、ドイツ、ベルギー、イタリア、オランダ)

- ・ オーストリアとフランス以外は、社会支出が公共雇用につながっていない(図2)。各国とも、税負担が中位であるのに民間雇用が少ない(図3)。オーストリアとドイツでは競争部門の雇用がOECD平均より上であるのに対して、オランダでは低いながら上昇しつづけている(表1)。ベルギー・イタリア・フランスは、OECD平均をかなり下回っている。この対照は、労使関係システムの違いによる。
- ・ オーストリア・ドイツ・オランダ：強力な産業別労組をもち、部門ごとの「調整された」賃金交渉が行なわれてきた。また、職業訓練や労使協議の制度化が高品質生産を可能にしてきた。ただし、雇用があまりにも硬直的になっているという問題もある。これはドイツで著しい。ベルギー・フランス・イタリア：労組は政治的に分裂しており、敵対的。賃金決定過程に国家が介入。ベルギーでは、1980年代初頭から政府主導の賃金抑制。フランスでは、分権化と賃金格差拡大。イタリアでは、1990年代になってから遅れてきたコーポラティズム。

- ・ 保護部門の雇用 (ISIC6+9) については、すべての国で OECD 平均以下 (表 2)。これは公共雇用が少ない事にもよるが、社会保障負担に重点がおかれている事にもよる (図 8)。また、比較的寛大な公的扶助が失業者の求職活動を抑制している。オーストラリアは賃金格差により、オランダは社会保障負担の所得税への統合 (1990 年) により、それぞれやや民間サービス雇用が増加した。
- ・ 社会保障負担に重点がおかれていることは、財政にも困難をもたらす。雇用縮小が保険料収入を減らす一方、保険制度をとっていることから給付削減への抵抗が大きい。結果として、雇用縮小にともない保険料を引き上げざるを得ず、雇用不足と負担増大が悪循環に陥る。
- ・ スカンディナヴィア・オランダ・スイスの年金制度は、3 階ないし 4 階建。上階部分の受給権は保護しつつ、1 階部分にミーンズテストを導入して再分配効果を高めることも可能。一方、典型的な大陸型年金制度は、再分配と拠出関連が結合しており、部分に分かれていなければ、ミーンズテストを導入することもできず、男性稼得者モデルを強化し、パート労働を不利にする。大陸福祉国家において民間サービス雇用を増やすためには、社会保障負担を所得税に統合する、公的扶助をワークフェア方式に改革する、製品市場や労使関係の若干の規制緩和を行なう、などの改革が必要である。

5 . 結論 p223

- ・ 福祉国家への挑戦は、1970 年代には効果的なマクロ経済調整で乗り切ることができたが、1980 年代以降、国際化は各国の雇用・社会政策システムに直接影響を与えるようになった。あらゆる国が、民間雇用の拡大、福祉国家支出の効率化、福祉国家の雇用阻害効果の縮小をせまられている。しかし、各国情ごとに改革の条件は異なる。デンマーク・スイス・オーストラリア・オランダなどの成功例は、経済的目標と社会的目標の両立が不可能ではないことを示している。

【コメント抄】

- ・ 租税構造と雇用構造の関係。税率はほんとうにサービス雇用を規定しているのか。擬似相関ではないのか。
- ・ 雇用の量的側面だけを問題にしているが、質的側面 (賃金水準、競争力など) にも注目する必要はないか。
- ・ 日本は、数字だけ見ると、低い税負担・高い雇用で何の問題もないようだが....。