

ポスト共産主義転換期社会政策論：
いくつかの所説紹介を中心に

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 堀林, 巧 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/18292

ポスト共産主義転換期社会政策論

—いくつかの所説紹介を中心に—

堀 林 巧

目 次

- I. はじめに
- II. 共産主義社会政策の評価
- III. コルナイの改革提案
- IV. フェルゲの福祉国家擁護論
- V. 社会政策変容の諸傾向と国際諸機関の役割
- VI. 小括—及び残された研究課題について

I. はじめに

ポスト共産主義経済転換政策をめぐる研究は「移行経済学」としてこれまで相当蓄積されてきているが、社会政策に関する研究は（少なくともわが国においては）手薄である。しかし、ハンガリーの若手エコノミストのチャバが「転換の第一段階では経済における政府の再分配が全くラディカルに減少したので、改革の第二段階では国家の社会的役割の見直し、福祉国家の改革が重要な論点となってきている」（Csaba, 1996, p. 47）と（彼自身の転換論の文脈において）強調しているような状況においては、社会政策もポスト共産主義転換研究の重要分野となるであろう。周知のように、1995年に社会党主導政権の下で実施されたハンガリーの緊縮政策（いわゆるボクロシュ・パッケージ）は、直接には財政・対外均衡回復をめざすものであったが、同時にそれは共産主義社会政策原理からの離脱の画期をなすものであった。そして、1998年5月のハンガリー総選挙結果（社会党・自由民主連合連立政権崩壊）は、そうした離脱に対する現段階での国民の評価と見なして差し支えなからう。

ところで、ポスト共産主義社会政策転換の背景として、相互に関連しあう次の4つの要因を指摘することが可能であろう。第一は、経済政策と合わせて社会政策の転換を迫る国際諸機関、とりわけ「ブレトン・ウッズ」のそれ(IMF, 世界銀行)の存在である。第二は、経済転換によって進行する貧困化、失業、医療条件悪化、「過剰死」など「社会的コスト」増大である。第三は、共産主義社会政策にあった問題性である。これに、第四の要因として転換過程で進行する社会構造変化(階級再編成)をつけ加えることも可能であろう。

そうした中でポスト共産主義諸国で社会政策をめぐる議論が展開され、また実際に社会政策の変容が進行している。変容の方向・実態において当該諸国に一定の共通性が見られるとともに、差異も存在する。小稿において、そうした社会政策変容の背景、方向、各国別差異と共通性など全てを網羅することは不可能である。そこで、以下では国際的に著名なハンガリーの二人の学者、エコノミストのコルナイと社会政策専門家フェルゲの見解(両者の間に論争も展開されている)を紹介し、ポスト共産主義社会政策転換をめぐる諸論点を明らかにすることにしたい。また、実際に進行している社会政策変容の主要な傾向や国際諸機関の役割について、主としてハンガリーに焦点をあてながら見てみたい。

II. 共産主義社会政策の評価

ポスト共産主義の社会政策(あるいはその転換)の方向を規定する重要な要因の一つが、共産主義社会政策の評価にあることは論を要しないであろう。即ち、評価における差異が転換の方向づけの差異を生む。後に検討するコルナイ及びフェルゲのポスト共産主義社会政策転換における方向づけ(提言)の差異や、脱共産主義過程で進行している実際の変容に関する両者の評価の差異もこれと関連している。二人のポスト共産主義社会政策論の詳細は章を改めて検討することとし、ここでは彼らの共産主義時代の社会政策の評価について簡単に触れておきたい。

また、前述のように、ポスト共産主義社会政策は国際的「圧力」(改革提言など)に強く規定されている。そして、その「圧力」において最も強力な

のはIMF及び世界銀行であるが、その他の国際諸機関・組織（ILO, OECD, EU, 欧州会議, UNICEF等々）も一定の影響力を保持している。国際諸機関・組織の提言は多様であり、その背景には、多様な社会政策（福祉国家）諸モデルがある。つまり、国際諸機関のポスト共産主義社会政策形成への「関与」は、現存諸福祉国家の国際的多様性を反映している。そのことはコルナイ、フェルゲ両者の異なった見解にも反映されている。したがって、共産主義時代の社会政策を社会政策（福祉国家）比較類型論の枠組みの中に位置づけておくことも、ポスト共産主義社会政策転換論争と実際の社会政策変容の意味を理解するうえで有益である。以下ではそうした試みを行っているデーコンらの「比較福祉国家論」にも言及しておきたい。

コルナイは1989年の冊子において、国有資産の私有化においては漸進主義、反インフレ・マクロ安定化については「外科手術」という経済転換路線を提唱し（コルナイ、訳書、1992年）、その後ポスト共産主義地域が「転換リセッション」に直面するにつれて、以前の立場を軌道修正し「成長へのハーフ・ターン」を主張（Kornai, 1993及び1994）、さらにハンガリーにおいて対外不均衡が大きくなると再度緊縮政策（マクロ安定化政策。ボクロシュ・パッケージ）支持（例えば、Kornai, 1995及び1997a）に転換するなど「柔軟性」を示してきた。社会政策転換方向についても、論争の中で若干の軌道修正を行ってきている。とは言え、共産主義社会政策についての評価、ポスト共産主義期におけるその転換方向の基本原理に関する彼の立場は初期のものからそう大きく変化していない。そして、彼の共産主義社会政策の特徴づけは「早産の福祉国家」（ハンガリーに限定して使用されているが）という概念に集約される。その概念の原型は、既に1992年のハンガリー財政問題を取り扱った論稿において次のような形で現れている。

「ハンガリーの福祉国家は『未熟』なまま（prematurely）誕生した。一般に一国の経済の発展水準とその福祉サービスの規模には緊密な正の相関がある。発展は唯一の要因ではないが、それは疑いもなく決定的な要因である。ハンガリーは、この点で『自分自身（の経済能力—堀林）の先を行っている』（is ahead of itself）」（Kornai, 1992, p. 15-16）。

こうしてコルナイによれば、経済能力を上回る社会支出を行っている国家

が「早産の福祉国家」ということになるが、この概念はコルナイのその後の諸論稿で、より詳細に説明されている。即ち、ハンガリーにおいて「早産の福祉国家」の傾向が明確になるのはカーダールの改革時代の70年代であり、56年のような事件を再現させないための譲歩として寛大な社会政策が実施された。そして、その後経済が停滞し、対外債務が累積した80年代にも、それが引き継がれた。彼によれば、この代償は、投資（成長）課題の延期であり、また所得における労働報酬部分の比率低下という意味での労働の尊厳の軽視であった（Kornai, 1995, p. 19）。

また、コルナイによれば、共産主義社会政策のもう一つの特徴は「福祉セクター」における排他的国家独占であり、その代償としての福祉サービスに関わる個人の選択の自由の欠如である（Kornai, 1995, p. 17）。

したがって、コルナイの（立論の多くはハンガリーに即してなされているので、厳密に言えばハンガリーにおける）ポスト共産主義社会政策転換（の提言内容）は社会支出のスケール・ダウンと「福祉セクター」多様化（＝国家の役割の縮小）として示されることになる。

他方フェルゲは、そうした「早産の福祉国家」論に批判的であり、一方で共産主義社会政策が不平等是正に果たした役割を肯定的に評価しながら、他方でその欠陥を民主性の欠如の中に見るという立場を示している。

「国家社会主義（共産主義－堀林）は、非人間的性格や悲劇的失敗の全てにもかかわらず無条件の悪魔というわけではなかった…。その社会政策は大衆的規模での保健（医療－堀林）システム、教育と安定した所得へのアクセスを保障・発展させることを通して、実質的には封建的であった社会的位階制の一扫、極度な貧困の大幅な緩和、人的資本の開発に貢献した…。現在『早産の福祉国家』に言及している人々は次の問いを發すべきである。（旧共産主義諸国で－堀林）戦前の著しい貧困水準や大きな社会的分断と取り組むための、ほとんど普遍的な人的・社会的サービスがなかったとしたら一体何が起きていただろうか」と（Ferge, 1997a, p. 108）。

「以前の福祉システムの最も基本的な欠陥は、いく人かが指摘しているような、それがいくらか早産であったとか過度に寛大であったとかという点にあるのではない。…（以前の）社会政策の主要な欠陥は、そこに旧政治シス

テムの全体主義の論理が浸透していたという点にある…法体系が政治によって人為的に支配されたため、(1)諸権利が幻想となり、(2)他のものと同様に社会政策もイデオロギーで装備され、(3)全ての施策が市民の参加やコントロールや、さらにはコンセンサス形成のどんな試みもなしに展開された。一例だけ挙げれば、貧困や失業のような公式イデオロギーと一致しない不都合な事実は無視された…」(Ferge, 1997b, p. 301)。

なお、フェルゲは、コルナイ「早産の福祉国家論」の前提となっている経済力と国家の社会支出の水準の関係(正の相関関係)については、次のような事実を指摘し、黙示的な方法で反論している。

「ヨーロッパの福祉国家の目的の一つは、より統合された社会を作ることであった…このプロジェクトが相対的に貧しい諸国(1930年代のスウェーデンや第2次大戦後のイギリス)で始まったということは強調するに値する」(Ferge, 1997b, p. 306-7)。

以上のような共産主義社会政策の認識に基づくならば、当然のこととしてフェルゲのポスト共産主義的転換の方向づけは、国家の縮小ではなく、社会政策形成・実施過程における市民の参加・統制の拡大ということになる。

次に、ポスト共産主義諸国の社会政策変容と国際諸機関の影響との関連、及びポスト共産主義社会政策の「型」の問題等を研究しているデーコンらは、「共産主義福祉国家」の類型にも言及し、その型をアンゼルセンやシーロフの比較福祉国家類型論の中に位置付ける試みを実施し、それは資本主義諸福祉国家のどの類型にも属さない独自のタイプ(国家官僚主義的集団主義)をなすものであったとしている。

デーコンらがアンゼルセンとシーロフの比較類型論に依拠しながら、それに共産主義タイプもつけ加えて分類した福祉国家(OECD諸国、欧州共産主義国など)は次の5つとなる。①自由主義(プロテスタント・リベラル)。典型国はアメリカとオーストラリアであり、民間の福祉活動と貧者へのミーンズ・テストを伴う給付に依存するところが大きく、不平等の度合いが高い。しかし女性の要求充足度は社会民主主義モデルより劣るにしても「女性動員が遅れている」日本やスペインよりは高い。②保守主義モデル(先進国キリスト教民主主義)。典型国はドイツ、フランスであり、労働ベースの社会保

険に依拠するところが大きく、再分配によっても「ステータス」の差異は残る。女性の要求充足度は社会民主主義モデルより劣るが、日本やスペインよりも高い。③社会民主主義（プロテスタント社会民主主義）。スウェーデン、デンマークが典型国であり、給付は市民権（citizenship）に基づき、再分配効果は大きく、女性の要求充足度は最も高い。④「遅れた女性動員（モデル）」日本、スペインが典型国であり、給付は社会保険型であり、再分配によっても「ステータス」の差異は残り、女性の要求充足度は5つのモデルの中でも最も低い。⑤国家官僚主義的集団主義。典型国はロシアとブルガリアであり、給付は「労働忠誠（work loyalty）」に基づいており、再分配によっても「プロレタリア的特権」は残る。女性の要求充足度は保守主義、自由主義と同レベル（か、あるいは社会民主主義モデルと同レベル）である（Deacon, et al, 1997, pp. 39-42の叙述を筆者＝堀林の読解で要約した）。

共産主義時代の給付ベースが労働であったところから、ポスト共産主義諸国は保守主義モデルに移行する潜在的可能性を持つものであったが、後に見るように、アメリカ主導の国際機関の影響や、社会政策転換に対するインサイダー（特権層、経営者、労働者）の強い抵抗などを背景にして、現在までのところポスト共産主義的転換過程の福祉国家は各国別に多様化し、また既存の資本主義諸福祉国家モデルのどれかに収斂しつつあるわけではないというのがデーコンらの評価である（後述。Deacon, et al, 1997, p. 50, 及びp. 91）。

Ⅲ. コルナイの改革提案

ハンガリーで緊縮政策（ボクロシュ・パッケージ）が導入された頃のインタビューにおいて、コルナイは政治転換以降も同国においては「早産の福祉国家」が継承されてきたと述べている（Kornai, 1995, p. 17）。即ち、1990年以降、緊縮政策導入までの時期にも経済能力を超える社会支出が行われてきたというのである。また、1989年以後、社会保険基金が国家予算から分離されるようになり、その後保険基金は労組代表や使用者代表によって運営されるようになったが（後述）、コルナイによれば、それもまた国家を後見とする集権的独占であり、福祉セクターの複数化につながるものでない

(Kornai, ibid., p. 18)。

そして、コルナイは後の論稿で、①高等教育授業料導入、②歯科医療無料制廃止、薬価補助減額と選抜的補助への転換、③家族手当の選抜支給への転換、④退職年齢引き上げに向けたステップ、のような社会支出削減と給付原則転換を含む95年の社会党主導政権下の緊縮政策が、それまでタブー視されてきた(が必要な)「福祉改革」をめざす構想であったと肯定的に評価している(Kornai, 1997a, pp. 136-137)。

「福祉セクター改革」に対するコルナイの関与は近年精力的であり、最新のものとして医療改革を取り扱った著書もある(Kornai, 1998。なお、筆者=堀林は本稿執筆後に入手したため、当著書の内容は本稿には反映されていない)。以下では、福祉セクター改革原理を主題とする論稿(Kornai, 1997b。なお、その内容とほぼ同主旨の論稿のKornai, 1997c, も参照)を要約し、コルナイが示すポスト共産主義社会政策転換方向を明らかにしてみたい。なお、筆者(堀林)の読解で要約しコメントも付す叙述の方法をとるので、より客観性を求める場合は当該論文を直接参照されたい(Kornai, 1997b, pp. 272-295)。

その論稿でコルナイは9つの改革原理を提起している。最初の2つは改革の「倫理的前提」であり、次の5つが福祉セクターの制度と調整にかかわる原理、残り2つが福祉サービスへの資源配分に関する原理である。また、それぞれの原理の解説文のなかで、年金、医療、教育制度改革の方向の提言もなされている。

まず、改革の倫理的前提となる原理とは次の2つである。

- ① 個人主権。個人の決定領域最大化と国家の決定領域の削減。
- ② 連帯。援助は、被害に遭い、困難に遭遇し、不利な条件にある人に与えられる。

この「自立」と「連帯」の2つについて、コルナイはどちらを優先するとも明言していないが、筆者(堀林)の読解では強調点は①にある。そのことは、コルナイにおいては、前述のように共産主義福祉システムが、個人主権、自己決定、自己実現という基本的人権を侵害したものと見なされており、また9つの改革原理のなかで個人主権が第一原理に据えられていることから

読み取れる。その際、コルナイは自己決定は自己責任も要求することを強調している。さらに、国家を否定するわけではないが、その福祉セクターへの関与は最小限（国家の最小限の役割の内容については原理⑤で規定）であるべきとしている。そして、これとの関連でコルナイは、現在「ポスト共産主義地域一帯で個人主権と責任の考えが、国民のかなりの部分の価値体系において重要」なものになってきているとし、ポーランド、ブルガリアを除く一連のポスト共産主義諸国で（チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア、ベラルーシなど）「個人主義」志向が「集団主義」志向を上回るに至っていることを示す世論調査結果を引用している（p. 281）。

次に連帯の原理において注目すべきは、コルナイによって強調されているのは、連帯一般よりも「援助を必要としている人々」に対する連帯であり、公的サービスの普遍的給付は、道徳律と対立しないが、経済的現実（福祉サービスへの資源配分比重と関連する原理⑧、⑨）と対立するとしていることである。したがって、連帯の原理の具体的適用の中心はハンディキャップを持つ人々に対する公的扶助ということになる。また、これとの関連でコルナイは「施し」は誰しもいやなものなので援助を必要とする人々には労働機会や、有益な活動機会など自立への道が用意さるべきだとしている。それは「ワークフェア」（失業者に公的扶助を与える代わりに、労働遂行を条件として給付を与える制度）適用の示唆とも解釈可能である。なお、国家は公的扶助の他、（自己実現のために）基礎教育に関しては全市民に対してアクセスを保障すべきであり、それも連帯原理の適用例であるとされている（公的基礎教育）。

原理①と②と年金、医療の関連についてのコルナイの見解は、ここで要約している論文（Kornai, 1997b）に即して言えば多様な解釈の余地を残している。彼は、老後や病気といった「リスク」に責任を負うのは基本的には個人である（原理①）とするが、他方で原理⑤の国家の役割を説明している箇所では、全市民の医療へのアクセスの国家による保障を主張しており、また、市民が要求するならば公的年金も許容するとしている。即ち、ミニマム年金・医療保障への国家の関与を許容している。しかし、コルナイの「倫理的原理」においては老後、医療についても自己決定権が重視されていると解釈してよ

いであろう。即ち、彼は、温情主義に基づくものでなく「集団的自己利益」の原則に基づく年金制度を提案している。こうして、個人が老後に備えて個人勘定をベースに年金基金に積立て（使用者も一定支払い。別の論文で、コルナイは年金積立のミニマムは個人に義務づけられるとしている。それを越える部分の積立は任意である。Kornai, 1997c, p. 250）、貯蓄性向に応じて老齢年金を受け取るというような年金制度を提案しているのである。ここで、連帯の原理は何らかの事情で積立不可能な人々への公的救済（国家による支払い代行）という形で適用される。また、年金と関連する世代間連帯原理について、コルナイはそれを否定しないが、後続世代に負債を残すことを許す道徳律はないと述べている（筆者＝堀林の読解では、年金財政が逼迫している時の賦課方式存続反対と解釈可能である）。コルナイの年金制度に関する叙述は多様に解釈可能であるが、（前述のように義務的積立制度と特定の人々に対する公的扶助を伴うとは言え）自己責任を原則とする年金制度が彼の基礎的構想であるように思われる。なお、コルナイは過渡的措置として、現在就労中の世代のための旧制度（賦課方式）存続を許容している（後述）。なおここで紹介している論文において、医療改革に関するコルナイの言及は原理的主張にとどまり、具体的詳細の提案には至っていない。

次に、福祉セクターの制度と調整に関する改革原理は以下のものである。

- ③ 多様な所有形態と競争の原理。国家独占廃止。
- ④ 効率化を促す刺激。
- ⑤ 国家の新たな役割。法的枠組み整備、非国家セクター監視、及び「最後の頼り」としての役割（公的扶助と、保険会社が破綻した場合の保証）、基礎教育と医療へのアクセス保障。
- ⑥ 透明性。福祉サービスと負担の関連の明示、改革に関する情報提供と公的議論、諸政党の福祉政策明示など。
- ⑦ 福祉改革に市民が適応できるための十分な時間の保障。

福祉セクターにおける国家独占廃止、多様な所有形態（国家、非国家営利・非営利組織）による競争は、個人の選択の自由原理実現のために必要であるとされる。福祉サービスを供給する民間セクター（営利・非営利双方）の病院、保育所、老人ホームの他に、民間保険会社が必要であり、これによって

福祉支出向け資源配分決定における国家独占廃止（個人あるいは家計の関与）が実現される。つまり、民間セクター創設によって、個人あるいは家計が直接に（国家を経ないで）市場や非営利団体からサービスを受ける道が開け、福祉への資源配分比率決定主体が複数化するのである。また、効率化を促す刺激もそこから生じるとされる。「福祉リザーブ」の蓄積と利用がもたらす国家による「賦課方式」を通じて行われる場合、競争欠如のため福祉供給の質は低下し、中央集権的投資が低効率をもたらすが、「リザーブ」の蓄積が銀行預金、相互ファンド、民間保険などを通じて個人あるいは家計に任されるなら、金融セクター（信用・資本市場）が関与する分権的投資が可能になり、投資効率が改善され、また多様な供給セクター間の競争はサービスの質を改善するとされている。また、効率化を刺激するため、たとえ（公的・民間）保険で賄われるサービスであっても、受益者負担を導入し国民の間にコスト感覚を醸成することが重要であるとコルナイは主張している。

新しい国家の役割については、「最後の頼り」としての役割の他、福祉供給者が市民の権利を侵害した時の司法手続きなど法制化における役割、福祉供給者の活動基準の設定とそれに基づく監視組織の育成という役割、基礎教育と医療への全市民のアクセス保障の役割などが列挙されている。基礎教育と医療のアクセスの公的保障については、それ自体として国有機関によるサービス供給を前提とするわけではない（排除もしないが）というのがコルナイの見解である。「最後の頼り」としての国家の役割とは、具体的には「援助を必要としている人々」に対する扶助と、保険会社・年金基金が破綻した場合の国民の貯蓄分を保証する国家の役割である。ここで、コルナイは、国民が望むなら旧方式の老齢年金（公的年金）制度や国立病院を一部残して良いが、その際にはサービスとコストの関連が透明にさるべきであるとする。また、一般に共産主義時代の医療・教育無償制度のせいで古い世代にはサービスが納税者によって賄われているという意識や、自己決定の意識が弱いので、福祉に関する情報提示、また改革に関する公の議論が必要であるとされ、このこともまたコルナイによる福祉セクター改革原理の一つとなっている。さらに、改革がめざすのは財政危機に対応するための福祉削減に還元されるものではなく、国家と個人間の関係再編なので、その実現には時間が必要で

ある。経過措置も必要で、例えば、若い世代に個人積立(貯蓄)に基づく年金基金制度を導入、既に長らく就労している世代には公的年金(賦課方式)存続、それらの中間世代には両者からの自由選択を許すといった新旧制度の併存期間も必要となってくるとコルナイは述べている。

最後に、福祉セクター向け資源配分比率に関する原理は次のものである。

⑧ 調和的成長。成長のために振り向けられる投資と福祉支出の間の調和的バランス。

⑨ 維持可能な財源調達。

コルナイは「強制的成長」を主張はしないとしているが、前述のような「早産の福祉国家」論を考慮に入れば、原理⑧の具体的適用は現在のところ社会支出抑制となると解釈して差し支えないであろう。原理⑨の「維持可能な財源調達」に関しても同様の解釈が可能である。

さて、以上がコルナイの福祉セクター改革原理である。結論として、彼は自らの立場を古典的社会民主主義者の福祉国家論ではないが、同時に急進的福祉国家解体論(超保守主義)でもない「中道」と規定している。即ち、個人的責任、市場、私的所有、利潤動機に基づく制度を選好するが、市場幻想を持っているわけではなく、「人間の心をもった資本主義」を求めており、そこから国家の再分配、連帯の原理も認めているとしている。確かに、国家の役割や連帯の原理を改革原理の中に含める点で、コルナイの立場は極端な新保守主義(=新自由主義)の立場とは言えないであろうが、前述のデーコンらの福祉国家の比較類型論の枠組みの中に位置づけるならば、やはりそれは「自由主義」モデルの一変種であると言ってよいであろう。コルナイは自らの改革提案が「資本主義が人間の顔以上のもの、即ち人間のハートとマインドをも有する」ことを示す構想であり「まだ世界で適切な名称」を持っていない「世界観」(モデル)を示すものであるとしているが(Kornai, 1998 b, p. 296)、「最後の頼り」としての公的扶助や、ミニマム年金と医療の保障、私的保険破綻の際の国家補償、基礎教育の公的責任を有する資本主義を「人間のハートとマインドを持つ資本主義」とまで規定して良いのかどうか筆者(=堀林)には疑問である。

むしろコルナイの主張の眼目は、共産主義的福祉国家から欧州型(前述の

デーコンの使用法では「保守主義」ないしは「社会民主主義」福祉レジームへの移行の否定にこそあるというのが筆者（＝堀林）の理解である。

IV. フェルゲの福祉国家擁護論

フェルゲは前述のようなコルナイの「改革提案」の代表的批判者である。二人の間に論争もあるが筆者が目を通した刊行物に限って言えば、名指しの批判は抑制されている。また、その際の論点も限定されている。即ち、直接の論争点は「早産の福祉国家」をめぐる評価や、それと関連してポスト共産主義における国家の役割をめぐる国民世論動向の評価などに限定されている。しかし、その背後にはポスト共産主義社会政策の方向づけ（ミニマム国家か国家責任の拡大か。自由市場か市場の規制か。福祉の個人化か社会的連帯強化かなど）をめぐる大きな対立が横たわっている。以下では、コルナイとフェルゲの間でやりとりされている直接的論点を簡潔に示した後、フェルゲのポスト共産主義社会政策論の要点を紹介することにする。

既に紹介したようにフェルゲは、コルナイの「早産の福祉国家」の前提となっている経済成長と福祉の関連づけ（高い生産水準が達成された後において十分な福祉が可能となるとする段階論）に懐疑的である。彼女は「コルナイからカムドシュ（Camdessus）に至るまで国の内外で唱えられてきたのは、国（ハンガリー＝堀林）が供給できる以上のものを消費しており、それが債務の理由になっているという診断である。そして過剰消費の主要原因の一つは社会政策への相対的に多い支出にある」とする議論（Ferge, 1995, p. 151）に対して、次のような懐疑論を提起している。

「国内消費の制限（とりわけ福祉再分配の縮小）が経済発展への唯一の道であると想定し、この想定に沿って、権力の座にある全ての政府が政策を実施している…経済発展は投資を必要とし、投資の資金は消費削減でのみ保証されると。…しかし一連の事実が無視さるべきではない。世界で高い経済水準と相対的に優れた社会福祉システム（の双方）を持つ国は限られている。…経済成長も、述べるに値する社会政策も持たず、深い社会的分断と貧困…に大きく近づいている国ははるかに多い。問題は、緊縮的マネタリズムでもって我々が不幸な多くの例ではなく、少数の幸運の例に加わることの見込み

(があるかどうか—堀林)の問題である」(Ferge, 1997a, p. 118)。

ここで、成長が福祉の源泉であることの否定がなされているわけではないが、少なくとも福祉削減が成長をもたらすという論理に対する疑問が提示されている。

しかし、そのような疑問の提示は、コルナイからすれば「貧困と不利な条件を持つ人々を劇的な表現で叙述しながら、調和的経済成長(成長=投資と福祉支出の調和のこと—堀林)についての要請への言及を忘れる『福祉国家擁護者』」(Kornai, 1997b., p. 294)の取る態度ということになるであろう(この引用文でコルナイがフェルゲを名指して批判しているというわけではないが、彼女のような主張を意識していることは確かである)。コルナイが名を挙げつつフェルゲを批判しているのは、彼女が「自由と安全」と題した論稿(Ferge, 1996)の中で、世論調査結果を用いながら、転換過程においてハンガリー国民が、金銭面での安全や、職(雇用)の安全、健康面での安全などに対して、種々の自由の権利よりも高い価値を置き、安全の保障のための公的関与を求めるようになったきっていると、ハンガリー人意識動向を把握していることに関してである。コルナイの批判の要点は、(世論調査の時)「もし国家がこれらの安全の課題を遂行すべきであるとした場合、調査対象者がそのためにどれだけのものを支払う用意があるのかという質問がなされていない」という点にある(Kornai, 1997c, pp. 239-240)。即ち、コルナイは、前述のように、ポスト共産主義諸国においては、まだ納税と提供されるサービスの関連について国民意識が低いと見ており、この関連を国民が認識すれば意識変化が生まれるであろうと考えているのである。

二人の間で直接にやりとりされているこれらの論点は、両者の立場の大きな相違から見れば副次的なものである。両者の立場の相違が明白なのは、ポスト共産主義社会政策の方向づけに関してである。コルナイが「福祉セクター」における国家の役割の縮小を主張するのに対して、フェルゲはポスト共産主義期において社会政策の重要性、国家の責任は増大していると見ており、それが満たされない場合の帰結(転換の社会的コスト増大)について警告を発している。一言で言えば、フェルゲが示すポスト共産主義社会政策の方向は以前の「共産主義福祉国家」の民主化、即ちその西欧型福祉国家への移行に

ある。

以下では、フェルゲの多くの論稿のうちで、主として、先に紹介したコルナイ論文が収録されているのと同書に掲載されている彼女の論稿 (Ferge, 1997b) に依拠しながら、その主張のエッセンスを要約してみる。

フェルゲによれば、現在の社会政策変容を促している条件には世界共通のものと特殊ポスト共産主義的なものがある。共通の条件は、①グローバリゼーション、②人口学的傾向、③個人主義化傾向などである。グローバリゼーションは労働コスト削減圧力、長期失業の原因となっている。人口学的傾向とは世界的には長命化、出生率低下、シングル・マザーの増加などであるが、ポスト共産主義地域では死亡率増大 (健康悪化) など特殊な問題が発生している。個人主義化傾向とは相対的富裕者が個人向けサービスを求め、集団のための負担を嫌う傾向として現れるが、ポスト共産主義諸国ではこの傾向は以前の体制の反動としてより強く現れている (なお、別の論文でフェルゲはポスト共産主義で出現した富裕者は旧体制で支配的地位にあった者であり、また彼らの富の起源は戦前における祖先の地位にまでさかのぼることができる。そして、現在彼らは旧体制で抑圧されていた富への欲望を満たすことを熱望していると述べている。Ferge, 1997a, p. 107, p. 113)。

これらの変化を背景にして西欧先進資本主義諸国 (豊かな社会) にも分裂、排除 (福祉削減と「下層階級」の出現) が生じている。それは (生産低下に伴う) 不可避的なものではない。発展した諸国は資源を持っている。分配が不平等になったのである (別の論文でフェルゲは先進国は、まだ成長を続けており、したがって生産の低下に社会保障削減の原因を求めるのは正しくないとしている。戦後「福祉コンセンサス」の崩壊こそが社会的分裂の真の原因である。Ferge, 1997a, p. 104)。しかし、西欧には福祉削減の拒絶を求める運動もまた存在する (社会権強化めざす欧州会議の社会憲章改定など)。

他方で、ポスト共産主義諸国に特有な社会政策変容の条件は、旧体制の問題点と転換過程の外的環境にある。既に紹介したように、フェルゲにおいては旧体制の社会政策の主たる問題点は民主性欠如にあった。即ち、政治優位の下で他のサブシステムは自律性を喪失していた。転換以後、経済の論理は自律性を回復したが、社会過程はそうでない。社会政策は、今や「市場と経

済の論理」に従属させられている。さらに、転換過程の外的環境を形成する重要なものは多国籍企業や超国家機関であるが、それらは転換諸国の「有機的傾向」や国民の期待に反するようなルールや制度（形成）に柔順であれと要求している。

このような条件の下で、社会政策は従来のそれから変容を遂げてきているが、その傾向は、フェルゲの指摘によれば、次のようなものからなる（フェルゲは、ポスト共産主義初発民主フォーラム主導政権下のハンガリーでは社会支出は急激には減少しなかったと述べている。以下で紹介する社会政策の諸傾向は、社会党主導政権誕生以後の時期も含むポスト共産主義期全体に関する彼女の評価である。また、以下の記述には、ここで要約的に紹介している論文—Ferge, 1997b—だけでなく、別の草稿—Ferge, “The Perils of the Welfare State’s Withdrawal”. 近刊とされており、1997年に筆者＝堀林が彼女から直接入手—で示されている内容も含まれている）。

第一の傾向は、大部分の普遍的支給・公的サービスが廃止され、支給がミーンズ・テストを伴う方式（家族手当など）か、あるいは保険方式（医療サービスなど）へと切り替えられたことである。

第二に、社会保険基金からの給付水準は傾向的に低下しており、給付へのアクセス条件もより厳しくなる傾向にある（伝統的年金給付だけでなく、雇用保険給付のような新規のものの場合でもそうである）。従来、国家予算に統合されていた保険基金が分離され、相対的に自律的な自主管理機関が形成されたのは民主化の一例であるが（年金基金など）、その権限は縮小されつつある。また、社会保険のプライヴァタイゼーション（年金における強制加入及び任意加入の民間年金基金の提唱・奨励、自己責任の強調など）が進行中である。

第三に、「真に必要とする人々」に限定するミーンズ・テスト付きの社会扶助が、普遍的あるいは保険ベースの給付にとって代わり、また新しい必要の増大（住宅費高騰への対処の必要）などを背景に普及する過程で、それが社会政策において優勢なものになりつつあることである。

第四に、所有者、財源提供者、サービス給付者としての国家が、「福祉セクター」から撤退しつつあることである。他方で市民社会（NPOなど）に

は、サービス提供と、参加・批判・監視という二重の機能があるが、後者の機能（民主化機能）は現在の政治エリートによって正しく認識されず、発展していない。福祉セクターの複数主義化（中央国家機関の他に、地方当局、市民社会、家族、市場などが福祉セクターに関与）が生じているが、それは現在の主要な経済・道徳的風潮の中では必ずしも国民にとって有益となるものではない（その詳細は後述）。

以上のフェルゲの叙述を筆者（堀林）なりにまとめてみれば、本来ポスト共産主義の社会政策改革の方向は民主化と、対外環境や体制転換に規定されて生じている「新しい必要」への対応としての公的（国家）役割強化でなければならないが、実際に進行している事態はそれとは逆の方向、即ちコルナイが推奨するような「ミニマム国家」（「真に援助を必要とする」人々に限定した給付）への移行であるということである。

次いで、フェルゲは現実に実施されている社会扶助（生活保護）やワークフェアの問題性を突いている。生活保護行政は地方当局によって担われているが、彼らは専門的能力と必要な財源を欠いている。そのため、受給資格認定は恣意的、抑制的であり（受給資格のある人々の50～60%にしか実際の支給は行われていない）、受給者の生活監視のための密告奨励など人権侵害も生じている。ワークフェア（失業手当で失効後、提供される労働遂行を条件に最低賃金水準かそれ以下の給付金が支払われる）も、長期失業者の実態を十分に考慮したものとなっていない。例えば、現行のワークフェアは、長期失業者がそれで生を繋いでいる非公式経済活動の機会を失うリスクを伴うことなしに利用できない制度となっている。こうして、（社会的援助の）必要が増加しているに対して、社会政策がそれに充分応えていないために、貧困、社会的排除（特にロマ民族に関して）や「下層階級出現」など「社会的分断」が生じている。そして、旧体制下で貧困の問題は政治的にタブーであったのに対して、現在ではそれがかなりの規模で存在することによって、人々が関心を払うことが少ない主題となってきたとフェルゲは指摘している。

社会政策は欧州ではそうした「社会的分断」を緩和し、社会的統合・連帯を推進する手段として考案され、実施されてきた。世代間の「慣習的（書かれていない）」契約もそうした社会的統合の手段であった。しかし、ポスト

共産主義で進む「改革」はそうした契約をも掘り崩す傾向にある。家族手当の選別支給への転換は、子供の間には差別を持ち込むものであり、社会が全ての子供を平等なアクターとして取り扱うという連帯の原則を犯すものである。また、年金支給水準の削減や、公的賦課方式縮小と個人勘定をベースとした積立方式導入もまた、高齢者の生活悪化、社会保険の包括分野縮小、長期失業者や非定型労働者の年金へのアクセス困難を助長し、社会的連帯や世代間契約を弱めるものである。

以上のような論旨を展開することによって、フェルゲはポスト共産主義で進行している社会政策「改革」が、世界で進行している「社会の個人化」の趨勢を反映し、それを促進する方向に働いていることを指摘している。

さらに、人的資源開発分野の政策・制度変容にも問題が多いとフェルゲは述べている。人的開発において教育の果たす役割は大きい。旧体制は就学前教育、基礎教育で質の高いサービスを供給していた。しかし、問題はここでも民主性の欠如にあった。転換過程でそれはどのように変化しているだろうか。(絶対額は別として)対GDP比教育支出は減少していない。しかし、就学前教育ネットワーク(保育所、幼稚園)の弱体化が女性の労働力率低下や、貧困家庭の児童の将来の可能性の芽を摘む傾向を生み出している。教育費の家計負担増大(授業料、施設使用料導入など)、公立・私立学校の二重セクターに向かう傾向(及び2つのセクター間の差異。例えば私立に比して公立学校の教員の賃金は低いなど)は教育の機会均等を侵害する危険を孕んでいる。ミーンズ・テストによる公的扶助が教育面でも実施されているが、それはスティグマ(誇りを傷つけること)の危険を伴う。教育と並んで、医療も、健康な人的資源保障という点で重要であるが、ここでも教育分野と同様に二重セクター化に伴う問題が生じている。

以上のように政治転換後の社会政策が孕む問題性を指摘した後、フェルゲは究極のところ問われているのは、生存保障のための国家の役割であるとしている。そして、以下のような社会保障に関する彼女の歴史認識を提示している。

「(資本主義の到来とともに)リスクが増した時、そして以前の生存保障の組織(家族、村落共同体などのことであろう—堀林)が弱体化した時、

(表1) 安全(保障) 感覚に関する5カ国世論調査結果

(安全の必要=100とした場合、実際に保障されていると感じられる度合い)

安全(保障)の領域	ハンガリー	スロヴァキア	チェコ	ポーランド	旧東独	5カ国
家族	90	88	81	88	82	87
住宅	86	84	75	79	71	78
健康	81	75	70	70	78	75
政治	62	68	80	65	58	64
職(Job)	72	73	64	70	54	67
所得	51	54	63	53	63	58
子供の将来	56	59	60	56	58	57
治安(public safety)	44	50	41	51	42	45
国の平均	69	69	66	66	64	67

(注) 調査時点は明示されていないが、こうした世論調査を含むプロジェクト(「中欧経済転換の社会的コスト」, 略称SOCO。ウィーン人間科学研究所)が開始されたのは1992年であり、本表の出所である論文の発表が1997年なので、調査時点はその間のいずれかの年あるいは期間と推定される—筆者=堀林。

(出所) Ferge, 1997b, p. 314.

新しい組織が出現した。その最も重要なものが保険会社であった。個人と小さな協同体の財政的能力の弱さと結びつく保険市場における市場の失敗が、より大きな組織の創造を不可避にした。そこで国家はリスク負担において役割を果たすことが想定されてきた。実際のところ、工業化や市場の支配と関係する問題(悩み)に対する適切な社会の反応が社会保険であった」(Ferge, 1997b, p. 313)。

さらに、フェルゲは(ウィーン人間科学研究所の「中欧の転換の社会的コストに関連するプロジェクト」—略称SOCO—が実施している)各種世論調査結果を示しながら、当該諸国の国民は転換過程において基本的な生存保障(existential securities)が脅かされていると感じており(表1)、党=国家レジームにおける圧政の後、現在当該諸国民が求めているのは、基本的生存の民主的国家による保障であるとしている(表2)。そのような要求は、中東欧のみならず欧州全体で見られることである。人々の大多数は生存の保障を個人任せにすることを望んではいない。中東欧の政府がこのことを無視すれば左右のポピュリズムが台頭するであろう。そして、ポピュリズムは民主

(表2) 国家責任と考えられている項目に関する世論調査結果

(回答の平均。5段階。1が低い責任。5が高い責任)

国	健康	保育 (child care)	初等教育	第二次教育	高等教育
チェコ	4.49	3.29	4.52	3.70	3.04
ポーランド	4.38	3.34	4.67	4.24	3.70
ハンガリー	4.41	3.55	4.30	4.15	4.03
旧東独 ^a	4.61	3.65	4.50	4.41	4.22
スロヴァキア	4.58	3.57	4.50	3.89	3.27
5カ国	4.50	3.48	4.50	4.09	3.66

国	養育費用 (Costs of children)	暮らせる年金 (Decent pension)	最初の家	職の入手	ハンディキャップ のある人々
チェコ	3.16	4.52	3.68	3.85	4.71
ポーランド	2.82	4.59	3.53	4.34	4.69
ハンガリー	3.68	4.64	4.21	4.49	4.43
旧東独 ^a	3.81	4.72	3.24	4.57	4.55
スロヴァキア	3.33	4.70	4.03	4.37	4.65
5カ国	3.36	4.63	3.72	4.33	4.61

(注) 調査時点については表1と同じであると推測し得る。

a = 出所にはGermanyと記されているが、調査目的からして旧東独と考えて間違いないであろうと考え、そのように表記した。筆者=堀林

(出所) Ferge, 1997a, p. 117.

主義や市民性の強化をもたらさないとフェルゲは述べている。

こうして、コルナイのミニマム国家と個人責任の強調とは対照的に、フェルゲは社会権保障のための公的(国家)責任強化と国家の民主化をポスト共産主義社会政策の基本的目標に据えるのである。そして、経済の稀少性を公的責任回避の理由とすべきではないとして次のように述べている。

「経済の稀少性によって政府の行動の自由が制限されるかもしれない。しかし、常に必要なカットを行うための代替的な場所があるものである。移行を経験している社会の団結を守るために、社会政策は積極的な役割を果し、また(社会政策は)…否定的な帰結を避けるか、もしくは最小化し、長期的経済成長のためのより堅固な基礎を提供し得るということを想起すべきである。…有効な社会政策の形成と実施は、国家とますます強くなる市民社会の

間の協力を伴うものでなければならない」と (Ferge, 1997b, p. 318)。

1997年に、筆者がフェルゲの研究室を訪問した時、彼女はコルナイとの相違点が、社会政策をめぐる歴史認識、国家の役割認識にあると述べたが、それはこれまでの叙述 (紹介) の中で十分に明らかにされているであろう (なお、当時彼女から入手した未発表稿、Ferge, Comments on the views of János Kornai, は「コルナイと私の論争は数年前からにさかのぼる。本質的な相違 (disagreement) は近代社会における国家の役割と関係している」という叙述で始まっている)。

V. 社会政策変容の諸傾向と国際諸機関の役割

既にフェルゲの見解紹介の中で指摘したように、ポスト共産主義地域の社会政策の方向づけにおいて国際諸機関の果たしている役割は大きい。以下では、先にも触れたこの分野でのデーコンらの研究を紹介したい。彼らは、ハンガリー、ブルガリア、ウクライナでのケース・スタディに基づいて、国際諸機関が推奨する (各機関によって異なる) 「社会政策モデル」の性格を明らかにしている。

これまでの叙述で紹介した二人の論者 (コルナイとフェルゲ) が、いずれもハンガリーの学者であることから、それに対応させて、以下ではハンガリーの社会政策変容と、そこにおいて国際諸機関が果たした役割に関するデーコンらの研究の紹介を行い、また国際諸機関がポスト共産主義地域で進言している「社会政策モデル」に関する彼らの見解紹介を行う。

ハンガリー社会政策変容における国際諸機関の役割に関するデーコンらの研究紹介に入る前に、再度フェルゲの2つの論稿 (Ferge, 1995。及びFerge, *typescript*, “The actors of the Hungarian pension reform—1998年5月の彼女との対談の際、筆者=堀林が彼女から入手したもの。以下 *typescript* と略称) に即して、ハンガリーで進行した社会政策変容の基礎的事実をまず明らかにしておきたい。

(1) ハンガリーにおける社会政策の変容—フェルゲの見解

前述のように、フェルゲはポスト共産主義における社会政策変容の傾向の

一つとして、ミーンズ・テストを伴う社会扶助が社会保障体系において比重を高めている事実を指摘しているが、ハンガリーでこの基礎となる法制化がなされたのは1993年の「社会法」制定によってである (Ferge, 1995, p.156)。前述のように、1995年のボクロシュ計画においてはミーンズ・テストに基づく家族手当選抜支給が一つの重要構成要素であったが、正確に言えば、受給資格基準に基づく家族手当選抜支給の試みの第一歩は、既に94年に開始されている (Ferge, *ibid.*, p. 156)。

次に、社会保険基金の国家財政からの分離について言えば、ハンガリーでは1989年に実施され、次いで92年に社会保険基金が年金基金と健康保険基金に分離された。そして、それぞれの運営機関が創設され、運営代表選出のため93年に市民の40%が参加した選挙が実施されている (基金運営の労組代表選出。旧共産党系労組が勝利。また使用者代表もこの運営機関に参加している。Ferge, 1995, p. 156, 及び*typescript*)。任意の民間保険導入のための法制化も93年になされている (*ibid.*, p. 156, 及び*typescript*)。なお、家族手当については社会保険ベースから国家財政へと逆の変化を辿っており、1990年に従来の社会保険基金から国家財政に移管され、ここで初めて普遍支給になっている (前述のように、その後選抜支給に後退)。

社会保険からの給付水準の後退や「社会保障のプライヴァタイゼーション」が、94年の社会党主導政権誕生以降の主な傾向であるが、この点について言えば、まず1996年に年金支給年齢引上げのための法律が国会を通過している (従来の男性60才、女性55才から男女とも62才へ。2009年より完全実施)。「社会保障のプライヴァタイゼーション」の代表的な例は「年金改革」であり、92年頃より世界銀行による「改革」のための強力なキャンペーンが開始され、94年の社会党主導政権誕生以後、世界銀行と大蔵省の協力で「改革」ペースが加速化し、97年7月に年金改革に関する諸法案が国会を通過している。その結果、年金制度は4層から構成されるものとなり、新規労働市場参入者 (及び現役被雇用者でもそれを望む者) には定められたスキームに基づく義務的 (私的) 積立方式も適用されるようになった (ここで、他の3つは①従来のような賦課方式、②任意加入の私的年金、③十分な年金受給権をこれまで持たなかった人々に対するミーンズ・テストを伴う公的扶助、である。

Ferge, *typescript*。筆者はまだ「改革後」の年金制度の詳細を正確に把握するに至っていないが、部分的民営化であり、既に紹介したコルナイの改革案よりもモデレートであると思われる)。以上が、ハンガリーにおけるポスト共産主義期の社会政策変容の主な傾向である。

(2) ハンガリーの社会政策変容と国際諸機関の役割—デーコンらの見解

前述のような社会政策変容に国際諸機関が果たした役割をデーコンらの叙述に即して見てみると次のようである。

まず指摘すべき重要な事実は、ハンガリーは、政府の社会政策形成に際して、IMFと世界銀行が大きな役割を果たした国であること、それに加えてIMF・世銀が「大衆や憲法裁判所に反対してもブレトン・ウッズ機関と協力しようとする政府、あるいは少なくとも大蔵省を見い出すためには1994年の旧共産党の政権復帰を待たねばならなかった」(Deacon, et al, 1997, p.194)ということである。つまり、脱共産主義初発政権(90～94年春の民主フォーラム主導政権)よりも、むしろ1994年以後の旧共産党継承政党=社会党主導政権の方が、ブレトン・ウッズ機関に協力的であったということである。

民主フォーラム主導政権時代の社会政策と国際機関の関係は以下のようである。

民主フォーラム主導政権はIMF・世銀と交渉し、燃料、食品などの補助金削減という「コンディショナリティー」を受容し、スタンドバイ・クレジットを獲得する。しかし、燃料価格引上げは1990年秋のタクシー・トラック・ドライバーによる大規模ストライキを引き起こす。世銀との間では構造調整融資(SAL)に関して合意が得られた(90年, SAL1)。その条件は社会給付の受給資格制限, 補助金削減, 失業保険導入, 社会扶助システム導入などであった(このため、先にフェルゲに即して述べたように、93年に「社会法」によって社会扶助のための法制化がなされたのである—堀林)。ここで、1993年時点での世銀のハンガリーの社会政策についての評価は、失業給付・社会扶助システムが存在するが、社会支出削減がなされていないのは不満であるとするものであり、給付を「真にそれを必要とする者」に絞るべきというものであった。

1992年に、年金支給年齢引上げ、家族手当の選抜支給、療養手当における使用者負担導入などを条件に、再度世銀による構造調整融資がなされた(SAL2)。しかし、民主フォーラム政権が実施したのは勧告された条件の一部のみであった(Deacon, et al, *ibid.*, pp. 104-105)。以上のようなデーコンらの観察は、民主フォーラム政権において急激な社会支出削減はなかったとする前述のフェルゲの指摘と一致するものである。

次いで、社会党主導政権時代の社会政策と国際機関の関係は以下のようである。

社会党主導政権誕生後の94年10月にIMF総裁がブダペストを訪問し、翌年3月にボクロシュ計画(前述。緊縮政策)が発表された。ここにおいては、既に見たようにミーンズテストを伴う家族手当、大学授業料導入、医療無料制廃止などブレトン・ウッズ機関が要請していた「社会的コンディショナリティ」の多くが満たされており、このこともあって1995年5年に緊縮予算が国会を通過すると、IMFはハンガリーへの新規スタンバイ・クレジット供与に合意した。まだ満たされていない条件は、年金・医療の「改革」であった。したがってこれ以降、社会党主導政権は年金受給年齢引上げ、また世銀の構想(機関内部に異なる見解があるが—後述)に近い線での年金制度「改革」(賦課制度の削減、積立方式の私的年金—その際民間年金基金は積立金を投資運用—導入)に力を注ぐところとなる(*Ibid.*, pp. 105-107)。

以上のように、デーコンらの観察において、ハンガリーのポスト共産主義期の社会政策変容に果たしたIMF・世銀の役割は大きい。その他の国際機関の役割はどうであったであろうか。後述のようにILOの社会政策はブレトン・ウッズ機関とは対立する。ILOの中東欧チームの事務所がブダペストに置かれた(92年)が、ハンガリーの社会政策形成にこの機関が果たした役割はブルガリアなどで果たした役割と比べて小さかった。

UNICEFは1991年の刊行物で、ハンガリーの社会政策に言及し、児童手当のミーンズ・テスト化に反対、また健全な社会扶助体系を主張するなど、「リベラル」(新自由主義。IMF・世銀)とは異なるアプローチを示した。社会権擁護に最も忠実な欧州会議もハンガリーでセミナーを開いたが、ハンガリーの社会政策形成に対する影響はOECDやEUの場合と同様間接的であっ

た。

OECDは、1995年に『ハンガリーの社会・労働市場政策』を刊行したが、そこでは財政的制約の中でも社会的苦痛の少ない移行の方法を探究すべきであるという立場が示されている。家族手当支給の際のミーンズ・テスト実施を拒否しないが、突然の実施には反対し、またそこに基礎的手当部分を設定し、それについては普遍的給付を行うことを提案している。さらに、「積立方式の私的年金」については消極的立場を示すなど、ブレトン・ウッズ機関の社会政策とは距離を置いている。EUの援助はPHARE計画（元来ポーランド、ハンガリー経済再建援助から出発した中東欧援助計画の一環）を通じてのものであり、社会政策面では、92年の地方当局の社会計画改革に対する援助に限定されている（Ibid., pp. 107-109）。

以上がハンガリーのポスト共産主義社会政策形成と国際諸機関の役割に関するデーコンらの指摘である。

(3)国際諸機関のポスト共産主義地域における社会政策スタンス—デーコンらの見解

ハンガリーのみならず、ブルガリア、ウクライナなどでのケース・スタディを踏まえて、デーコンらはポスト共産主義地域全体に対する国際諸機関の社会政策面での方向づけのスタンスを以下のように整理している。

IMFは緊縮的マクロ安定策を要求する代表的国際機関であるが、アフリカやラテンアメリカに対する構造調整計画とは異なって、ポスト共産主義地域ではマクロ安定化と貧困の緩和を結びつけようとする志向も示してきた。また、この機関では公的扶助に代わってワークフェアを推奨する動きも顕著である。

注目すべきは世銀であり、この機関内部では中東欧の社会政策の方向づけをめぐって対立が存在するということである。一方でヨーロッパ出身のバール（Nicolas Barr）のような「保守主義コーポラティズム」を代表する考えがあり（そこにおいては転換の社会的コストを軽減する社会政策が主張される）、他方でアメリカ出身のフォックス（Louise Fox）に代表される「米国自由主義残余モデル」主唱者の間に対立があり、進言される政策内容が揺れ

動いている。そして、1996年に出版された世銀報告書(『計画から市場へ』)の第4章「人々と移行」においては「欧州保守モデル」と「社会的リベラリズム」の間にある「熟考された進路」への方向づけを示す記述が見られる。それは、デーコンらの観察によれば、世銀が「共産主義の遺産」に直面して、その経済・社会政策面で大きな影響を受けたことを示すものである(Ibid., pp. 137-138)。しかし、ハンガリーで示された世銀の社会政策の方向づけは従来からの伝統的アプローチであった(自由主義モデル)。

ILO内部も揺れている。多数派は、伝統的欧州モデル(保守主義モデル)の支持者であるが、中東欧チームのスタンディング(Guy Standing)のように、所得支持を労働ベースから市民ベースに重点移動させようとする志向が存在する。しかしそれよりも、ブルガリアで顕著に示されているように「三者協議制」(政府、労働組合、使用者団体)を機能させ、IMFに影響を受ける政府に圧力をかけるという戦略採用などによって、ILOはポスト共産主義地域の多くでブレトン・ウッズ機関と対立してきた事実の方が重要である。欧州会議においてもILOと同様に労働(雇用)ベースから市民ベースへ社会政策の重心を移動させることが議論になっているが、中東欧地域においては、当該地域諸政府の極端な新自由主義志向をチェックするため、社会憲章調印を奨励することが、現在のところ、この組織の重要な課題となっている。

OECDは、90年に「移行経済協力センター」を創設してポスト共産主義地域に関与してきた。当初、そのヘッドにIMFからゼッチイーニ(Salvatore Zecchini)を就任させることによってアメリカは影響力を確保しようとしたが、ハンガリーの例にも見られるように、OECDは「アメリカ型自由主義」から「社会的に規制された資本主義」へとその志向をシフトさせてきている。すなわち、経済均衡の要請と社会的要請をバランスさせる社会政策をというものがOECDの立場である。OECDはリストラクチャリングと社会問題の関連を主題とする会議を共催する(93年)などILOとのコンタクトを保持している。

UNICEFは、ハンガリーでの場合と同様、ポスト共産主義地域全体に関して、マネタリズム的構造調整の持つ最悪の側面—貧困化問題—を告発する立場をとっている。EUのポスト共産主義地域へのアドバイスについては、欧州議会は「ヨーロッパ・モデル」を推奨しているが、PHAREプログラム

を通じての援助は、必ずしも欧州「保守主義コーポラティズム」推奨と結びついているものではない。それは、PHAREのポーランド援助プログラムが世銀やブリティッシュ・カウンシルとの契約でなされたのに対し、チェコではILOとの契約でなされたという差異とも関連している。

以上が、ポスト共産主義地域における社会政策（形成と変容）と国際機関の影響に関するデーコンらの観察の要約であるが（Ibid., pp. 128-152）、国際諸機関の福祉思想、社会政策タイプを集約的に示せば表3のようになる。

また、デーコンらは国際諸機関の影響のあり方や国内諸条件の差異と関連してポスト共産主義諸国の社会政策は異なる軌道を進んでいるとしている。大別すれば2つである。一つは、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア、

(表3) 東欧（中東欧）と旧ソ連で示された（将来を占う）
グローバルな社会政策に関する言説

福祉イデオロギー	社会政策処方箋のタイプ	時々その方向を示している機関 (Agency sometimes promulgating)
負担としての福祉	リベラリズム (USA, 歴史的)	IMF (歴史的), OECD (歴史的)
社会的団結としての福祉 (social cohesion)	保守的コーポラティズム	EU, 世界銀行, ILO, OECD, UNICEF
再分配的関与としての福祉	社会民主主義 (スウェーデン, 歴史的)	UNICEF ?
投資としての福祉	投資インフラストラクチャー (東南アジア)	OECD, 世界銀行
セーフティネットとしての福祉	普遍的ミーンズ・テスト 付きのセーフティネット のバージョン(a)	EU, 世界銀行
ワークフェアとしての福祉	普遍的ミーンズ・テスト 付きのセーフティネット のバージョン(b)	IMF
資格 (権利) としての福祉 (entitlement)	市民所得	ILO内個人, 欧州会議

(出所) Deacon, et al., 1997, p. 150.

リトアニアなどのようなケースであり、ここでは社会保険と社会扶助を組み合わせた「保守的コーポラティズム」への形態変化が見られるものの、実際には「保障されるのはミニマム年金だけであったり、保障体系がますますミーンズ・テスト化されつつあったりする」ので、保守的コーポラティズムというよりもむしろリベラリズムの変種—人間の顔をしたりベラリズム、社会的リベラリズム—への移行と見られる。しかし、そこではまだ「保守的コーポラティズム」志向と「社会的リベラリズム」志向の間に緊張関係が存在するとされている。もう一つは、ロシア、ウクライナ、ルーマニアなどに見られるもので、そこでは国家財政と社会保険がまだ明確に分離されておらず、適切な失業給付が設定されず、ノーメンクラトゥラと、経営者、労働者のいずれもが企業を保守することに努めている（他方で、その周辺には「規制されない資本主義」が存在する）というような「ポスト共産主義的保守主義」の様相を呈している。そして、そこでは、ポスト共産主義的保守主義と「規制されないリベラリズム」の間の緊張関係が存在するとされている（Deacon, et al, 1997, pp. 51-52, p. 151）。

VI. 小括—及び残された研究課題について

ポスト共産主義社会政策の方向づけをめぐるハンガリー国内での議論と、それとも関連する国際諸機関の立場の相違を紹介してきた。本稿は、ポスト共産主義社会政策の方向づけに関する諸説の紹介を主たる目的としており、諸説についての筆者の見解提示や、社会政策の個別分野の詳細な検討は直接の目的としていない。ここでは、諸説の紹介から明らかになっている事柄と、今後検討すべき課題を指摘することで小括としたい。

明らかになっている第一の点は、ポスト共産主義社会政策の方向づけをめぐる対立は、端的に言えば（新）自由主義と民主主義の対立であるということである。コルナイの「福祉セクター改革」論は前者の立場を、フェルゲの立場は後者を代表する。コルナイは「国家からの自由」を（社会政策においても）重視するのに対して、フェルゲは「民主的国家」が生存保障と人間能力発展において果たすべき役割を重視する。両者の対立の根本には国家観の相違があり、また市場観の相違も存在する。

第二に明らかなことは、ポスト共産主義社会政策論争は既存資本主義諸類型・福祉国家諸類型間競争とも関連しているということである。さらに、その競争は国際諸機関の立場の相違としても表現されているということである。単純化して言えば、フェルゲの立論の背後には西欧型福祉国家（社会民主主義モデルないしは保守主義コーポラティズム）があり、また欧州会議、ILO、UNICEFなどの立場がある。コルナイの立論の背後にはアメリカ型自由主義モデルがあり、IMF・世界銀行などの立場がある。なお、興味深いことは「ミニマム国家」を主張するが「セーフティ・ネット」も重視する「マイルド」な新自由主義（新保守主義）の主張が世界銀行に生まれてきており（デコンらはそれを「人間の顔をした自由主義」、「社会的リベラリズム」と形容している）、それはコルナイが提唱している福祉改革原理（モデル）に近いということである。

第三に、ポスト共産主義社会政策論争はそこで進行する「階級形成過程」とも関連を持つということである。前述のように、フェルゲが「新エリート」（継承されたエリート）の蓄積意欲と社会保障削減政策の関連について述べている。この論点について本稿では詳細に検討しなかったが、フェルゲの主張を裏付ける研究が、既にセレーニ、コロシ、ローナ・タシュなどの「エリート研究」を通じて蓄積されてきている（Szelényi, et al, 1997, Kolosi, 1997, Róna-Tas, 1997）。新自由主義的「福祉セクター改革論」は（主唱者コルナイの主観的意図はともかくとして）、転換過程における階級配置に照らし合わせた場合、物質的基盤を持っているということである。

第四に、西欧型福祉国家変容と同じく、ポスト共産主義諸国の社会政策変容の背景にも多国籍企業主導で進行するグローバリゼーションという背景があるということである。本稿では、詳細に検討しなかったが、ハンガリーで社会党主導政権の下で新自由主義に基づく社会保障削減が進行した時期が、公益企業・銀行部門の外資への売却と民営化が進行し、それに伴い外資主導の輸出志向型経済成長が始まった時期と重なっているのは偶然ではない。

とは言え、第五に明らかなことは、ハンガリーの1998年5月総選挙結果に明らかなように（社会党主導政権崩壊）、新自由主義的イデオロギーに基づく社会保障削減は広範な国民の抵抗に遭っているということである。

最後に、筆者(堀林)の立場はコルナイよりはフェルゲに近いが(諸説の紹介・整理の中でそのことは既に明らかになっているであろう)、他方で、筆者はコルナイの立論には、共産主義崩壊に至る論理も反映されているので、それを「非歴史的」として一蹴することはできないと考えているということである。筆者は、ポスト共産主義社会政策の転換方向が(国家の)民主化であるとするフェルゲに賛成であり、社会政策は市場(経済)の論理に全面的に従属すべきでないとする立場、また社会政策(国家による人間の生存保障)は「市場の欠陥」に対応して出現したものであり、社会政策を「市場適合的」にするという構想(福祉の民营化)は、この文脈において「非歴史的見地」に他ならぬという主張に大筋のところでは同意する。しかし、他方で、共産主義崩壊が「国家管理から市場」へという経済の論理から生じたということもまた歴史的事実であり、コルナイの立論にも、この文脈における「歴史性」が存在する。ポスト共産主義地域の国民が国家による生存(活)保障を求めながら、個人主義的価値観に傾くということはこうした双方の文脈から理解可能である。しかし、その個人主義的価値観にも以下のような「二重の論理」が反映している。

共産主義の崩壊は、国家に対する市場の自立と、国家に対する市民社会の自律という二つの相補う論理から生じた。しかし、現在の問題性はグローバル化する市場の論理に対して市民社会の成長とグローバル化が遅れているということにある(こうした理解は、坂本、1998年やFerge, 1998aにおいて提示されている。なお、ハンガリー出身の国際投資家、ジョロシュエーソロスと表記されることが多いが、現在の市場至上主義の風潮を憂慮しているのは興味深い、Soros, 1997)。ポスト共産主義において進行している国家の撤退—転換の社会的コストの増大—はこの文脈において理解されるべきであろう。

坂本が指摘するように、これに対抗し得るのは、単なる国家の役割強化ではなく市民社会と提携する国家の出現であり、そうした提携のグローバルなネットワーク創出であろう(坂本、1998年、72~74頁)。そして、その展望を占うためにはポスト共産主義地域において市場の論理とは別に「市民社会」がいかにか形成されつつあるかの実態の考察が必要である。即ち、地方自治体、労働組合、協同組合、諸市民団体などが社会政策(サービス)において果た

している役割と、それらの市場、国家との関係の分析が必要となる。その分析は他日の課題としたい。

(1998年8月15日脱稿)

参考文献

- Csaba., L.(1996), "The Second Round : Transformation and Enlargement of the EU", *The Hungarian Quarterly*, vol. 37, No 144.
- Deacon, B., et al(1997), *Global Social Policy*, SAGE Publications.
- Ferge, Z.(1995), "Challenges and Constraints in Social Policy", in (eds) Gombár, C., et al, *Question Marks : The Hungarian Government 1994-1995*, Center for Political Research.
- Ferge, Z.(1996), "Freedom and Security", *International Comparative Public Policy*, Vol. 7.
- Ferge, Z.(1997a), "Is the World Falling Apart? ", in (eds) Berend, I. T., *Long-Term Structural Changes in Transforming Central & Eastern Europe(The 1990s)*, Südosteuropa-Gesellschaft.
- Ferge, Z. (1997b), "Social Policy Challenges and Dilemmas in Ex-Socialist Systems" in(eds) Nelson, J.M., et al, *Transforming Post-communist Political Economies*, National Academy Press.
- Kolosi, T., et al (1997), "Social Changes in Postcommunist Societies", *The Hungarian Quarterly*, Vol. 38, No 146.
- Kornai, J.(1992), "The Postsocialist Transition and State : Reflections in the light of Hungarian Fiscal Problems", *The American Economic Review*, Vol. 82, No 2.
- Kornai, J.(1993), "The Macroeconomic Dilemmas of Transition", *Transit Club Series 3*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences.
- Kornai, J.(1994), "Transformational Recession : the Main Causes", *Journal of Comparative Economics*, 19.
- Kornai, J.(1995), "A Steep Road-János Kornai on the Economy. An Interview", by Szabó, Z. L., *The Hungarian Quarterly*. Vol. 36, No 138.
- Kornai, J.(1997a), "Adjustment without Recession : A Case Study of Hungarian Stabilization", in(eds) Zecchini, S., *Lesson from the Economic Transition*, Kluwer Academic Publisher.
- Kornai, J.(1997b), "Reform of the Welfare Sector in the Post-communist Countries : A Normative Approach", in(eds) Nelson, J. M., op. cit.
- Kornai, J.(1997c), "The Citizen and State : Reform of the Welfare system",

- in Kornai, J., *Struggle and Hope*, Edward Elgar.
- Kornai, J. (1998), *Az egészségügy reformjáról*, Közgazdsági és Jogi Könyvkiadó.
- Róna-Tas, A (1997), *The Great Surprise of the Small Transformation*, The University of Michigan Press.
- Soros, G. (1997), "The Open Society Reconsidered", *EMERGO*, Vol. 4, No. 2, Cracow University of Economics.
- Szelényi, I., et. al (1997), "The Theory of Post-Communist Managerialism", *New Left Review*, 222.
- 岡沢・宮本編『比較福祉国家論』法律文化社, 1997年。
- コルナイ『資本主義への大転換—市場経済へのハンガリーの道』日本経済新聞社, 1992年。
- 坂本義和「世界市場化への対抗戦略」『世界』, 岩波書店, 1998年9月号。
- ミシュラー『福祉国家と資本主義』晃洋書房, 1995年。

付 記

- 脱稿後入手した（または出版された）ため言及できなかったが本稿と関連する以下の労作3点を付加しておきたい（1998年11月30日）。
- Ferge, Z., (1998), "Basic Income for Poorer Part of Europe?", Paper prepared for the 7th BIEN International Congress, 10-12 September 1998 Amsterdam. (Fergeから堀林が直接入手)
- Simonovits, A., (1998) "The New Hungarian Pension System and its Problems" *typescript*. (Simonovitsから堀林が直接入手)
- 羽場久泥子「ハンガリーの総選挙と社会分析」『ロシア研究』第27号, 日本国際問題研究所, 1998年10月。