

令和元年5月31日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03266

研究課題名(和文) 福祉国家は政治をどう変えたか? : 日欧比較による「フィードバック」効果の体系的分析

研究課題名(英文) How did welfare states change politics? The structured analysis of feedback effects based on the comparison of Europe and Japan

研究代表者

中山 洋平 (Nakayama, Yohei)

東京大学・大学院法学政治学研究科(法学部)・教授

研究者番号：90242065

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：まず19世紀末以降の福祉国家の構築期については、共済組合など民間のスキームを公的枠組に取り込む際のパターンがその後の福祉国家のあり方を規定し、それが更に20世紀の政党政治の発展を大きく左右したことを明らかにする比較の枠組を構築した。次いで、現代の福祉改革については、新急進右翼政党の伸張に対するインパクトに焦点を当て、躍進を支える「福祉排外主義」の国毎の水準には、ワークフェアなどの改革のあり方も大きな影響を与えていることを示した。最後に、中心的事例であるフランスについては、戦後の広義の「福祉国家」の膨張が中央地方関係を分権化するという現象が最も顕著なフィードバック効果であることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の比較福祉国家論は、様々な福祉国家の類型がいかんして生み出されたか、現代の福祉改革が多様性を示すのはなぜかといった点に注目してきた。これに対して本研究は、そのようにして選択された福祉国家の制度や改革がいかんして政治のあり方を変えるかという逆の視点を提示した。同じ視角の既存研究が個別の事例にしか通用しない歴史解釈を示すだけだったのとは異なり、西欧諸国の体系的比較を通じて、戦後高度成長期の大衆組織の盛衰や、現代の新急進右翼政党の伸張に対して、社会保障の制度設計や市場化改革などが大きなインパクトを持つことを示した。のみならず、いかなる要因がインパクトの分岐を齎すかについても説得的な仮説を提示した。

研究成果の概要(英文)：As to the founding period of welfare states in the late 19th century, we have built up a theoretical framework for comparative analysis on the patterns of incorporation of mutuals and other private insurance schemes into public social security systems, which in turn defined the structures of welfare states and then impacted the development of party politics in each country.

With regard to contemporary welfare reforms, we have focused on their impacts on the burgeoning new radical right parties. A hypothesis has been advanced to link the patterns of recent "workfare" reforms to each country's "welfare chauvinist" potential, which explains the character of each new radical right party and its development.

Finally, as to France, our main research object, we have found the most important feedback effects of welfare institutions are to be found in the decentralizing effects of the expanding "service public on the postwar center-local relations, which used to be known as the most centralized.

研究分野：ヨーロッパ(比較)政治史

キーワード：福祉国家 フィードバック 西ヨーロッパ 日本 近接比較 政治史 社会保険 共済組合

## 1. 研究開始当初の背景

今日の比較福祉国家論は、様々な福祉国家の類型がいかんして生み出されたか、グローバル化の下で進められる福祉改革が多様性を示すのはなぜか、という点に分析を集中させてきた。しかし、そのようにして選択され構築された福祉国家や福祉改革がいかん政治のあり方を変えるか、という視点からも、重要な知見が説得的に示されてきたことを忘れてはならない。近年に限っても、例えば、ドイツに関するGeorge SteinmetzやPhilip Manowの研究や、エスピン・アナセン Gøsta Esping-Andersenの北欧福祉国家に関する古典的比較研究、更にAPD (アメリカ政治発展論) に属するSuzanne Mettlerの「GI 立法」(帰還兵向け給付) に関する著作など、社会集団や社会運動に対する福祉国家のフィードバック効果を跡付ける研究が相次いだ。

こうした知見は、一国の政治構造の歴史的な成り立ちを説明する上で決定的に重要なメカニズムを新たに提起したものだと言える。にも拘らず、体系的な比較を通じて相互の検証・摺り合わせを行なう機会がこれまでなかったため、互いに接合され体系化されることはなかった。その国・事例にしか通用しない、いわば単なる歴史解釈のレベルに留まり、一般化の契機を殆ど欠いていた。そこで、こうした知見を検証し体系化し、以て福祉国家の比較研究に新たな地平を開くべく本研究が構想された。

## 2. 研究の目的

本研究は、個別の事例分析が提起してきた福祉国家のフィードバック効果に関する解釈を日欧の他の事例に幅広く適用することで、一般化可能な仮説や命題に引き上げることを目指していた。福祉国家の諸制度を独立変数として政治構造の変化を説明する、いわばもう一つの比較福祉国家論の構築こそが本研究の目的であった。

具体的には、日欧各国において、①19世紀末から1970年代にかけて、福祉国家の構築過程が政党・職能団体・自治体などにどのような作用を齎したかを比較政治史的に分析する、②1980年代以降の福祉国家の削減・市場化改革が有権者の政治的態度・行動に対していかなるインパクトを与えたかを明らかにする、という2つの問いに答えようとした。

## 3. 研究の方法

時期的には19世紀末から現代までを対象とするが、I・20世紀の福祉国家構築、II・80年代以降の現代の福祉改革、という2つの段階に大きく分け、それぞれについて上記の問いを立てた。

Iについては更に、①自治体などが担っていた救貧・扶助機能の統合と拡張、②共済など民間の組織・機関の公的枠組への取り込み(補助金などの交付と統制の強化、強制加入化など)、③旧中間層など残余的カテゴリー・リスクへの保険・扶助の拡張、の3つの段階を設定し、合計4つの段階毎に福祉国家の変動が政治構造に与えたインパクトを国毎に明らかにしようとした。

多くの先進国の間で共通のパターンを見出そうとする一般的な比較分析の手法に加えて、本研究では、社会保障の分野毎に基本的な制度構造を共有する国を選び出し、一部の制度構造における差異がフィードバック効果にいかなる違いを生むか検証する、といった近接比較の手法を採用した。中でも、2つの国における展開を綿密に突き合わせる比較政治史の手法を採り、①フランスと日本、②ドイツとオーストリアの二組を主要な比較分析の対象とした。

主たる分析作業は、比較政治史的な手法で行われた。社会保障の各分野について、基本的に近接しつつも少しずつ異なる制度構造を持つ2つの国(主として日・仏と独・澳の二組)の間で、

福祉国家建設から影響を受ける諸アクター（政党、職能団体、自治体など）の組織や行動の変化を出来る限り精緻に比較し、そこに見られる差異を生んだ社会保障の制度構造の要素を特定することによって、福祉国家のフィードバック効果に関する仮説・命題を定立しようと試みた。

#### 4. 研究成果

研究成果のうち、本体となるべき部分、つまり、日仏、独墺の対比較の政治史的分析を通じて、社会保障の制度発展のフィードバック効果を描き出す作業に関しては、現在、中山が邦語論文に取りまとめる作業を継続しており、できるだけ早い公表を目指している。

刊行済み、ないし、概ねまとまった成果は、対比較の前提になる、より幅広い西ヨーロッパ大での比較の枠組みに関するものが殆どであり、その概要は以下の通りである。

まず上記の ①の課題については、②の段階に精力を傾注した。ハーヴァード大学ヨーロッパ研究所に滞在中にアメリカ合衆国の事例との比較に触発され、共済組合などの民間のスキームを公的枠組みに取り込む際のパターンがその後の福祉国家のあり方を規定し、それが更に20世紀を通じて政党政治のあり方を大きく左右したことを明らかにする比較の枠組みの構築に努めた。その成果をまとめたのが、下記「学会発表」のワーキング・ペーパーである。

共済組合など民間の保険スキームを助成しつつ取り込んだ点では、例えば、19世紀末から20世紀初に制度化されたドイツやベルギー、オランダの社会保険制度は共通しているが、社会保障制度が社会主義系やキリスト教各宗派系の共済組合やその背後の大衆組織を増幅する効果は、ベルギーで最大、オランダで最小になった。この相違は、共済組合などが公的枠組みに取り込まれる際の制度構造の細部が少しずつ違うものになった結果ではないか、という仮説を立て、英仏や北欧諸国も含めた比較の枠組を構築した。

焦点になるのは、①公的枠組みに取り込まれた後、共済組合などの指導部がどの程度の決定権や自律性を維持できたか、あるいは官僚制などの指揮統制下におかれたか、②公的枠組みに取り込まれる見返りとして政府からどの程度の資金などの公的支援を受け取ることになったか、の2点である。失業保険のいわゆる「ヘント・システム」や、「補助金付きの自由」と呼ばれたベルギーの医療保険制度のように、政府官僚制からの統制を殆ど受けないまま、潤沢な公的資金や政府公認の恩恵に与れる制度になった場合、共済を運営する宗派系の信徒団体や社会主義系の労組の組織を増幅する効果は最大となる。逆に、イギリスの「友愛組合」やフランスの共済組合のように、官僚制の統制の下で給付や徴収を担う下請け機関になってしまった場合は、共済は自律性を失って官僚制化し、背後の大衆組織の成長は抑制される。中間的なのが、政府が設置した政労使ないし労使の管理機関（金庫理事会などと呼ばれる）に代表を送り込む形になったドイツなどのケースであり、理事会に占める共済の議席数や権限の大きさによっては、ドイツの社会民主主義系労組のように、大きな組織増幅効果を発揮することになる。

こうした視点に基づいて、各国毎に、老齢年金、医療保険などの社会保障の分野毎に、どのような制度構造（租税か保険料か、補助金投入の有無や形態、加入強制の有無・実効性、国家管理か労使など当事者管理か、地域・職能別の制度の分立性など）が構築されたかを調査し、全体として、どの勢力の大衆組織がどのような影響を受けたかを評価し、現実の主要政党の大衆組織の歴史的展開を概ね平仄が合っていることを確認した。

次に、課題II、つまり現代の福祉改革については、当面、最も耳目を集めている新急進右翼政党の伸張にワークフェアなどの改革がどのようなインパクトを与えているかに焦点を当てて研究を進めた。下記「図書」欄のうち、中山が執筆した「福祉国家と西ヨーロッパ政党制の「凍結」—新急進右翼政党は固定化されるのか？」(25-56頁)では、新急進右翼政党の急成長を支え

様々な要因のうち、「福祉排外主義」と呼ばれるモメントに注目した。福祉排外主義は、移民ないし移民系住民の増加が非移民系たる我々の経済的な配分、とりわけ社会保障給付を圧迫している、という感覚に基盤をおく排外主義である。この論文は、福祉排外主義は、アイデンティティや宗教など文化的側面に基づく排外主義と区別することができ、両者の構成比によって新急進右翼政党の性格や路線が変わってくる、という仮説に基づいている。その上で、各国・地域における福祉排外主義の水準は、非移民系住民の移民（系住民）に対する認識、とりわけ、移民系を「われわれ」とは別の団体と考える度合い（他者性）と、移民系が社会保障給付を受給するのを正当なことと考える度合い（受給妥当性）の2つの変数によって規定されると仮定した。この水準を左右する要因として、失業率などの他に、最近のワークフェアなどの給付削減や給付基準の厳格化の度合いが大きいと考え、他の要因も勘案した上で、各国・地域の福祉排外主義の推定される水準を割り出し、この水準によって、各国・地域の新急進右翼政党の過去の軌跡や今後の展望を説明できることを確認した。

最後に、準備中の対比較（日仏、独墺）分析においては、課題Iの段階が中核を占めることになるが、その作業を進める中で、中心的事例であるフランスについては、戦後の広義の「福祉国家」の膨張が中央地方関係を分権化するという現象がフィードバック効果として最も顕著であることが明らかになった。この現象はこれまでの行政学の通説を覆すもので、言い換えれば、他の国には見られない独自のパターンであるため、この部分に関する研究成果は一旦、比較の枠から外し、単著（下記「図書」欄）として公表する道を選択した。

フランスにおいては、社会保障は「公共サービス」と呼ばれる国家の給付機能の一翼を担うと位置付けられている。戦後、ラロック・プランに基づいて構築された社会保障制度も、ピスマルク型の労使自治の外観を取りながら、実際には、漸進的な制度改革によって、官僚制の統制が貫徹していく傾向が60年代以降、顕著になった。「公共サービス」全体に視野を拡大してもこの図式は妥当し、水道・電力から住宅に至るまで、「公共サービス」の給付実務を担う地方自治体に対して、財政資金と専門能力を独占する中央政府（国家）は戦後、統制を強化していった。この「公共サービス」を巡る統制力こそが、戦後60年代にピークを迎えるフランス型の中央集権国家の基盤となっていた。実は、この構造は戦後の日本にもほぼ同じように当てはまるのであり、戦後日仏の中央集権国家は双子のような存在であった。ところが、70年代以降、石油危機の中で日仏の中央地方関係は大きく分岐する。フランスでは大都市を中心に地方自治体が、資金配分でも専門能力でも中央政府に対して地歩を回復し、自律性を強めて80年代以降の分権改革を準備したのに対して、日本においては石油危機後の財政危機の中で自治省は都市自治体に対する統制力を更に強化した。日仏の運命が分岐したのは、フランスでは、「公共サービス」の膨張が招く慢性的なインフレに悩まされた大蔵省が、60年代末に銀行・金融市場改革に踏み切り、公的金融の縮小に舵を切ったため、財政資源の配分による地方統制が効かなくなったこと、同時期の日本では地方自治体が人員削減を強いられたのに対して、フランスでは自治体間協力の発展で広域化が進み、専門人材の蓄積を増したこと、という2つの要因による。結局、フランスにおいては、広義の「福祉国家」の膨張が中央統制の衰退を招き、分権化への途を開く結果になったということができる。

## 5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 3 件)

Yohei Nakayama, "Decentralizing Postwar France from Below: How Urban Communes Acquired Autonomy", Prepared for delivery at the 2018 Annual Meeting of the American Political Science Association (Boston), August 30th-September 2nd, 2018.

② 古賀光生「西欧の右翼ポピュリストにおける反 EU 争点の意義」日本比較政治学会、2018年6月23日、東北大学。

Yohei Nakayama, "Welfare States that Shaped European Party Politics: A Comparative Historical Perspective", Presentation at Center for European Studies, Visiting Scholars Seminar, Harvard University, March 28th, 2018.

〔図書〕(計 3 件)

中山洋平『戦後フランス中央集権国家の変容 下からの分権化への道』東京大学出版会、2017年、全362頁。

② 井手英策、松沢裕作、井手英策、禿あや美、祐成保志、吉田徹、古賀光生、津田大介『分断社会・日本』2016年、岩波書店、63-74頁(全86頁)。

水島治郎(編者) 古賀光生 中山洋平 作内由子 田口晃 土倉莞爾 今井貴子 野田昌吾 伊藤武 中北浩爾『保守の比較政治学』岩波書店、2016年、岩波書店、3-56頁(全278頁)。

〔産業財産権〕

○出願状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

○取得状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等      なし

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：古賀 光生

ローマ字氏名：KOGA, Mitsuo

所属研究機関名：中央大学

部局名：法学部

職名：准教授

研究者番号(8桁): 50645752

(2)研究協力者

研究協力者氏名:

ローマ字氏名:

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。