

令和 5 年 6 月 1 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2022

課題番号：18K01406

研究課題名(和文) 福祉国家が造形する政党政治：20世紀日欧におけるフィードバック効果の比較分析

研究課題名(英文) Welfare states that shaped European party politics: A comparative analysis of the feedback effects in 20th-Century 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)：本研究ではまず、日欧諸国の社会保障の諸制度における管理機構の実態把握と類型化を行った。鍵は官僚制と労使や共済組合等の間の権限配分である。その上で、フランスでは20世紀を通じて、様々な社会保険の制度に官僚制の統制力が徐々に浸透し、福祉国家全体が官僚統制の下に置かれて、労使などの組織やこれを基盤とする主要政党に官僚制が進展していく過程を史料に基づいて明らかにした。最後に、仏英日以外の国々では、管理権限の配分が異なる社会保障制度が併存し、ベクトルの異なるフィードバック効果が交叉する状態が20世紀を通じて続いたことを指摘し、管理機構の均質化が起こるか否かの分岐がなぜ起こるのか、理論的な考察を行った。

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に生み出され、グローバル化の下の福祉改革が多様性を示すのはなぜか、といった問いに関心を集中させてきた。しかし政党や官僚制、職能団体などの綱引きの末に導入された社会保障制度が、ひとたび作動を始めると、逆にこうしたアクターの組織や行動に影響を与え、政党政治を造形するに至る。本研究は、こうした社会保障制度のフィードバック効果に関する政治史研究の知見を体系化することで、今日、喫緊の課題となっている社会保障改革が、政党を始めとする政治のあり方に大きなインパクトを持つことに注意を促し、両者間の強力な相互作用の歴史的事例を意識した上で政策決定に臨むよう導く。

研究成果の概要(英文)：First, we have systematically collected detailed information on the management system of the different Social Security schemes for each country surveyed in this project, including not only its legal aspect but also the political one. The crucial variable is the balance of power between the bureaucracy and the social actors (trade unions, business associations and mutual aid societies), which allows us to propose a typology for Social Security administration. Then, using extensive archival materials, we have conducted a historical analysis of bureaucratization (state penetration) process in 20th-Century France's Social Insurance schemes, where the government exerts more and more rigid control over mutual aid societies and trade unions. To complete the project, we have formulated a theoretical hypothesis exploring why some countries experienced the bureaucratization prevailing in each of their Social Security schemes, while in others, different administration models continue to coexist.

研究分野：ヨーロッパ政治史・比較政治

キーワード：福祉国家 政党政治 フィードバック 西ヨーロッパ 日本 近接比較 政治史 比較政治

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

福祉国家が直接/間接的に政党政治を「造形」する作用を持つことを指摘する比較政治史的分析は少なくなく、比較政治学全体に影響力を持った著作も含まれる。例えば、**George Steinmetz** や **Philip Manow** は、ビスマルク型の社会保険制度が 20 世紀前半のドイツの労働運動の(従って社会民主党の)発展を「安定化」する効果を持ったことを改めて確認した。**APD**(アメリカ政治発展論)の分野でも、**Paul Pierson** や **Suzanne Mettler** 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ぎ、政党政治史の理解に新たな視点を切り開いた。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発見したものであり、画期的な意味を持つ。しかし、これまでのところ、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なかったため、こうした分析は互いに接合されず、その国・事例にしか通用しない、いわば **ad hoc** な歴史解釈に留まり、一般化の契機を欠いていた。

2. 研究の目的

従来の比較福祉国家論は、様々な福祉国家の類型がいかにかに生み出され、グローバル化の下の福祉改革が多様性を示すのはなぜか、といった問いに分析を集中させてきた。しかし政党や官僚制、職能団体などの綱引きの末に導入されたはずの社会保障制度が、ひとたび作動を始めると、逆にこうしたアクターの組織や行動に影響を与え、政党政治を造形するに至る。そうした事例は歴史上、数多く観察されてきた。しかもその影響は社会保障の制度設計次第で、多様なベクトルを持つ。失業保険の**Ghent**システムやビスマルクの労働者保険は、労組の強化を通じて社会主義政党の組織的発展を支えた。逆にイギリスの友愛組合は、**1911**年の国民保険法による強制保険に統合された結果、官僚制化し、労働党の組織が脆弱なものに留まる一因となった。本研究は、こうした社会保障制度のフィードバック効果に関する政治史研究の知見を体系化することで、**20**世紀の西欧や日本の政党政治の歴史的展開に新たな比較分析の地平を切り開くことを目指す。

3. 研究の方法

本研究は主に比較政治史の手法を採り、主たる分析対象となるフランスと日本、ドイツとオーストリアの二組 4 カ国の対比較を通じて、社会保障の各分野の特定の制度構造がいかなるインパクトを政党組織や有権者との結合関係に齎したか、に関する仮説的な図式を定立する。これら 4 カ国については、社会保障の各分野の制度発展に関する文献や資料、政党に加えて職能団体、自治体などの諸アクターに関する文献や資料を網羅的に収集・解析した上で、できる限り、現地文書館で幅広く史料調査を行い、仮説の定立のために必要な政治過程に関する精密な記述を構築する。以上の作業については中山が日仏独を、古賀が英を担当する。

こうした作業に基づいて定立された一連の作業仮説が、先進諸国全体について、**20**世紀の政党政治の歴史的展開(党組織の対有権者密度などの指標を用いる)をどの程度、説明しうるか、事例を拡大するだけでなく、計量的な手法も用いて検証を行う。

4. 研究成果

(1) コロナの感染拡大による研究計画の変更とその影響

本研究は、主たる対象となる 4 カ国に関しては、いずれも、多かれ少なかれ史料収集を伴う実証分析を行う予定だったが、新型コロナウイルスの感染拡大によって大きな影響を受けることになった。**2018**年度から**19**年度前半にかけて、研究文献や刊行資料の収集と解析を進め、いよいよ史料収集を開始しようとした**2019**年度後半、折悪しく新型コロナウイルスの感染拡大が始まった。渡航制限や水際措置のため、西欧各国での史料収集が事実上、実施できなくなり、**2**年間にわたって研究期間を延長したものの、感染はなかなか終息しなかった。結局、我が国の渡航制限や帰国時の水際措置が緩和される**2023**年度後半になって、ようやくフランスについて 1 回だけ現地での史料収集を実施できたに留まった。フランスについては、過去の研究成果の蓄積を利用することができるため、最低限必要な史料を収集できたが、ドイツやオーストリアについては、研究文献や刊行資料を予定より幅広く行なって埋め合わせる対応を取らざるを得なかった。

このように、史料調査が著しく制約され、フランス以外については分析の実証性を大きく下げざるを得なかった反面、研究期間が延長されたことも手伝い、全体として、予定したよりも幅広い事例(社会保障の様々な制度)について文献・資料調査と比較分析を行うことができた。これによって、一国の中でも制度毎に、正と負など、ベクトルの異なるフィードバック効果が混在している事例が想定よりも多いことを発見し、こうした交叉圧力をどのように分析枠組に取り込むかについて、探求を深められたのは怪我の功名だった。

本研究の成果は、大きく 3 つに分けることができる。

(2) 日欧諸国における社会保障の諸制度における管理機構の実態把握と類型化

社会保障の諸制度における管理機構の制度と運営実態を把握し類型化することは、本研究の基礎になる作業である。コロナ期間中に調査対象を主要な社会保険以外にも拡大し、対象国も、

当初予定した四カ国から他の西欧諸国にも拡大して調査と分析を行った。制度設計は法文と実務家により制度解説などで比較的容易に把握することができるが、管理運営の実態に関しては、社会保障史の業績や同時代の実務家による報告など、数少ない資料を探索して確定する必要があり、多大な時間と労力を要した。その成果は時期や社会保障の制度別に多岐にわたるが、例えば、西欧諸国の第二次大戦前の主要 3 保険については、下記のような暫定的な結論を得ている。

	イギリス	フランス	オランダ	ベルギー	ドイツ	オーストリア	スウェーデン
失業	c + [b 1/2] (1911)	[a (1905)]	c (1914-7)	A(1920)	b1/2 (1927)	B1/2 (1920)	A (1934)
疾病	C (1911)	c + b (1928-30)	C+ b1/2-1/3 (1930: 疾病 給付のみ)	A (1894)	B2/3 +c (1883)	B2/3 (1888)	A (1891,1931)
年金	D (1908)	c (1910) → c + b (1928-30)	b1/2-1/3 (1913: 労働 者のみ・強制 加入なし)	[A (1900: カトリッ ク共済のみ)] → D (労働者: 1924) b1/2 (ホワイトカラ ー: 1925)	b 1/2 (1889)	B2/3 (1927)	D (1913)

*年号は制度が導入された年 / []付きは制度として不完全なもの

A型はいわゆる「補助金付きの自由」モデルであり、民間の共済組合などに対して殆ど国家統制を掛けることなく公的補助金を投入するもの。B型はいわゆるビスマルク・モデルであり、労組や共済組合と、政府、経営側の代表からなる理事会が管理権を握る。そのうち、労組や共済組合などの実質的な発言権が小さいものは**b**と表示した。B/bの横の数字は理事会における労組や共済組合などの議席割合を示す。C型は、イギリスの「国民保険」のように、共済組合などが国家（官僚制）管理のスキームに保険料徴収と給付を担う窓口として組み込まれたケースであり、このうち、共済組合に残された裁量が小さいものは**c**と表示した。D型では、政府（官僚制）が管理権を独占し、共済組合や労組などは管理から完全に排除される。税財源で全国民を一律に対象とする制度では一般的な管理体制である。A型では、労組や共済組合（そしてその背後の社会主義や宗派系の政党）の組織を増強する効果が最も大きくなるのに対して、C型は共済組合などが労組や政党から切り離されて官僚制化するため、逆に政党などのサブカルチャー組織を弱める効果を発揮すると考えられる。B型の場合、サブカルチャー組織に対して正負どちらのフィードバック効果が生じるかは、理事会を制御する労使や共済などの団体側と、これに監督権を行使する官僚制との間の力関係次第となる。最後にD型は、ほぼ年金に限られること、年金は先行する民間のスキームの事例が稀であることを考えれば、サブカルチャー組織に対する効果は中立的であると想定される。

(3) 20世紀フランスにおける社会保障システムの整備と「官僚制化」の進展

フランスについては過去の史料調査の蓄積に加えて、今回、農業部門のいわゆる社会共済や、炭鉱・鉄道など、基幹産業部門の医療・老齢年金保険制度（第二次大戦後に「特別制度」となる）について、追加の史料調査を行った。その結果、20世紀初頭以降のフランスの福祉国家の発展を通じて、共済組合などに対して「官僚制化」の効果が及び、ほぼ全ての制度において政党組織の発展を抑制する強いフィードバック効果を生み出したことが高い実証性をもって跡付けられた。最も先行したのは、炭鉱・鉄道などの労働者に対して個別立法で付与された医療・老齢年金保険制度である。これらの部門の労組は、第一次大戦前後から既に戦闘的労働運動の中核となっていたが、ドイツの例と同じように、こうした社会保険制度が労組組織を強化する効果を齎した訳ではない。むしろ逆に、これらの部門別保険制度は、20世紀初頭の立法の段階で強制化された段階で既に完全に官僚制（大蔵省 = CDC など）の管理下に置かれていた。労組側は会社管理の時代にはなお残っていた社会保険管理への参加の姿勢を失い、国家官僚制に依存しつつ、これに要求を突き付けるというフランス特有の労働運動のパターンを強めていくことになった。こうした労組は共産党の最大の組織基盤となり、第二次大戦直後、政権参加した共産党は戦後の社会保障制度の再構築に際して、社会保険金庫理事会で労働者代表に 2/3 もの議席を与えた。しかし、社会保険制度管理の経験も意志も持てこなかった労組は、解放期の金庫管理を主導することはできず、共産党の下野と同時に理事会での影響力をほぼ失うことになった。冷戦期に最盛期を迎えたフランス共産党が、職場に労組組織を持ちつつも、サブカルチャー組織の中核が常に大都市郊外などの居住区にあったこともこの点と無関係ではないと考えられる。

フランスの福祉国家形成の第二の分水嶺となったのは、1928 / 30 年の労働者を対象とする

強制加入の社会保険（年金・疾病）の制度化である。国家統制の下に社会保険の制度化を進めようとする官僚制と、共済組合運動の間で激しい綱引きが行われ、**28**年法の成立後、施行されないまま、**30**年法で官僚管理が弱められて初めて両者間に妥協が成立した。しかし、実際の管理運営では、**30**年代を通して、共済側の裁量が狭められ、保険管理は政府の資金運用に従属させられていった。その結果、労組が新たに立ち上げた共済はもちろん、中産層を基盤に一定のネットワークを持っていた従来の左右の共済組合運動も急速な官僚制化と周縁化の圧力を受けた。急進社会党の都市における党派ネットワークの衰退、純粋な議員政党化の傾向（戦間期を通じて徐々に進行していた）が**30**年代に亢進したことの背景には、こうした官僚管理の社会保険制度からのフィードバック効果が作用していたと考えられる。

社会保障の他の制度についても、官僚制は時間を掛けて管理機構に浸透していった。フランスでは元々、疾病保険や家族手当の分野で企業独自の私的保険（「会社金庫」）が大きな比重を持ち、戦間期に入ると管理権を維持すべく、政府の介入に警戒を強めた。これに対して政府は、労働側を巻き込んで三者管理 **tripartisme** 方式を導入することで金庫管理への影響力を強め、徐々に管理権を「乗っ取る」パターンを繰り返すことになる。

このような官僚制化は第二次大戦後、労働者以外への制度の拡張が進むにつれて社会の隅々にまで浸透していく。その最大の標的となったのが、戦間期まで左右の農民組合の組織基盤となり、急進党など中道左派や中道右派の諸党派・議員集団の選挙動員を支えていた農業社会共済である。強制化などの制度化が官僚統制の強化、管理の自律性の喪失を齎すことは戦後、周知のこととなっていたため、第四共和制下では、農民組合は議会に対する強力な影響力を駆使して社会保険への組み込みに抵抗を続けていた。しかし、第五共和制への移行に伴って議会の地位が低下すると、大統領権限を笠に着た官僚制の攻勢に屈し、**1961**年に強制化などが実現することになる。以後、給付の強化や国からの補助金の積み増しなどを通じて、農民社会共済（**MSA**）の管理の主導権は急速に官僚制に移行していく。この過程は、当初、ド・ゴール政権の急進的な農業「近代化」路線に抵抗していた農民組合 **FNSEA** が、世代交代を通じて「近代化」路線支持へと急速に転換していくのと軌をほぼ一にしている。**1960**～**70**年代のフランスの農民組合が、政府の政策執行のパートナーの地位と引換えに、急速に官僚制に依存し自律性を失っていく姿は、後に「部門別コーポラティズム」の典型例とされたが、こうした農民組合の変貌には、農業社会共済の国家管理化を通じた、官僚制化のフィードバック効果が加功していたことを確認できた。

結論として、特に**1930**年代以降の社会保険制度の整備を通じて、**20**世紀半ばまでのフランス政党は、社会的なネットワークや党組織の基盤が衰退して社会から干上がり、後に「政党の国家化」と（**1990**年代以降）呼ばれるようになる現象を、先取りの経験していたことになる。

（４）日欧諸国における社会保障制度のフィードバック効果：比較分析

以上のような**20**世紀フランスの事例を、日本や他の西欧諸国の経験と比較した場合、まず浮かび上がるのは、①ドイツやベルギーのように、社会保険や扶助の制度毎に異なるベクトルのフィードバック効果が交叉し続けている国と、フランスのように、時代を下るにつれ官僚管理が他の制度にも波及し、管理体制が均質化されていった国とに分かれていることだ。後者には日本やイギリスが当てはまる。イギリスの友愛組合は、第二次大戦後のベヴァリッジ・プランで完全に社会保険の枠組から排除され、同時期のフランスの共済組合と同じ運命を辿った。戦後のイギリスにおいて労組組織の集権化が進まず、所得政策のようなネオ・コーポラティズム的なマクロ経済管理を行ってこなかったことは、西欧の社会民主主義陣営の中で、イギリス労働党がフランスの社会党に次ぐ脆弱さに甘んじる大きな要因となった。これに対して、ドイツのように交叉するフィードバック効果が生じている国では、制度毎の管理の多様性は存続・強化される傾向が強い。

なぜこのような異なるダイナミズムが生まれるのか。まず、②社会保険・扶助の制度と、立法を通じてこれを生み出す主要政党の間には、互いに強化し合うメカニズムを通じて、強力な経路依存が発生していると理解できる。一旦、社会保障制度のフィードバック効果を通じて、政権党に強固なサブカルチャ構造が構築されると、その政党は長期にわたって権力を維持し、自らを支える社会保障制度を維持・再生産していくというループが埋め込まれる。他の政党や官僚制も同じような自己強化のメカニズムを社会保障制度の中に埋め込むため、互いの勢力は拮抗し、交叉するフィードバック効果を生む社会保障制度が長期間にわたって存続していくと考えられる。仏英の場合は、第一次大戦前から戦間期にかけて、社会保障の管理機構において官僚制の優位が確立され、共済や友愛組合、これと結び付いた政党を駆逐していく趨勢が社会保障制度の中に埋め込まれたと言えよう。

そのように考えると、今後の検討課題として、③いつ、どのような契機によって、以後の社会保障制度の管理体制を固定化し再生産する経路 **path** に入っていくのか、つまり、いわゆる「決定的転機」(**critical juncture**) がどの時点で求められるか、更には、一旦作動し始めた政党と社会保障制度の間の相互強化のループを断ち切るような歴史的な大変動は起こりうるのか、といった一連の問いに突き当たる。前者については、第一次大戦前後の大衆組織政党の確立過程における社会保障制度の役割を、よりミクロな政治過程の実証分析で明らかにする必要がある。後者については、**1960**年代以降の主要政党の衰退（特にサブカルチャ構造の崩壊）と、**1980**年代

以降の社会保障制度の管理機構の転換（1980年代のオランダでは、労使当事者管理が打ち破られ、政府管理へと移行した）がどのような関係にあるか、が重要な論点となる。他方、大衆組織政党が殆ど形成されなかったフランスでは、第二次大戦後の解放期は、官僚統制の趨勢を覆し、社会保険理事会の労組支配が（左翼）政党の強化を生み出す新たなループへと移行する、一大転機となる可能性があった。なぜそれが失敗に終わったのか、同じように史料実証的に分析することで、歴史的経路からの離脱・新たな経路への転轍という理論的テーマに貢献し得るであろう。これらの重要な研究課題を発見したことも、本研究の重要な成果に数えることができる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 古賀光生	4. 巻 106
2. 論文標題 西欧の急進右派政党の支持拡大は、世論の右傾化を反映しているのか？ - オーストリア自由党の『再急進化』と支持者の政治的な態度の関係	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 立教法学	6. 最初と最後の頁 108-125
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 古賀光生	4. 巻 127巻5・6号
2. 論文標題 自由党は、なぜ、再び急進化したのか？ - 議員候補者のリクルーティングが及ぼす影響 -	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学新報	6. 最初と最後の頁 241-271
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 古賀光生	4. 巻 70巻2号
2. 論文標題 西欧における右翼ポピュリスト政党の台頭は、「文化的な反動」によるものであるのか？	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 年報政治学	6. 最初と最後の頁 84-108
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 中山洋平	4. 巻 1032
2. 論文標題 『革命』第二幕 2017・22年フランス選挙の歴史的位置	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 歴史学研究	6. 最初と最後の頁 14-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中山洋平	4. 巻 955
2. 論文標題 二〇二二年大統領選挙後のフランス政治 「ポピュリズム」から分極化へ?	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 學士會會報	6. 最初と最後の頁 21-27
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 Yohei NAKAYAMA
2. 発表標題 Decentralizing Postwar France from Below: How Urban Communes Acquired Autonomy
3. 学会等名 American Political Science Association, Boston, August 30th-September 2nd, 2018 (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 古賀光生
2. 発表標題 西欧の右翼ポピュリストにおける反EU争点の意義
3. 学会等名 日本比較政治学会、2018年6月23日、東北大学
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 A. Aglan, E. Bellanger, R. Boyce, F. Cardoni, G. Conti, O. Dard, O. Feiertag, D. Fraboulet, A. Giaccone, S. Godard, Y. Gonjo, S. Guex, A. Kaspereit, K. Mamehara, A. Manas, J.-L. Mastin, K. Moure, Y. Nakayama, M. Perrenoud, A. Philippe, R. Scatamacchia, J.M. Schaufelbuehl, D. Tartakowsky, B. Touchelay, F. Tristram, P. Verheyde, K. Yago	4. 発行年 2020年
2. 出版社 Editions de la Sorbonne	5. 総ページ数 550
3. 書名 Pour une histoire sociale et politique de l'economie : Hommages a Michel Margairaz	

1. 著者名 水島治郎、古賀光生、今井貴子、野田昌吾、土倉莞爾、伊藤武、作内由子、田口晃、中山洋平、西山隆行、中北浩爾	4. 発行年 2020年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 336
3. 書名 ポピュリズムという挑戦 岐路に立つ現代デモクラシー	

1. 著者名 中山洋平、水島治郎	4. 発行年 2020年
2. 出版社 放送大学教育振興会	5. 総ページ数 308
3. 書名 ヨーロッパ政治史	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	古賀 光生 (Koga Mitsuo) (50645752)	中央大学・法学部・准教授 (32641)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------