

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 5月14日現在

機関番号：32689

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2010～2011

課題番号：22830098

研究課題名（和文） 普遍主義的社会政策の比較政治学：質的・量的アプローチによる
国際比較研究研究課題名（英文） Comparative politics of universalistic social policy: Cross-national
analysis through qualitative and quantitative approaches

研究代表者

稗田 健志 (TAKESHI HIEDA)

早稲田大学・高等研究所・助教

研究者番号：30582598

研究成果の概要（和文）：本研究課題の研究目的は、高齢者介護プログラムをはじめとした市民権をベースに普遍主義的に給付される公的社会サービスの編成が先進工業諸国間で異なっている政治的要因を探求することにあつた。研究成果としては、先進工業諸国の高齢者向け公的介護サービス支出の計量分析と、スウェーデン、日本、米国における政策展開を分析したケーススタディから、選挙制度と政党システムが高齢者介護政策を規定していることを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this research project is to explore what determines the variation of universalistic social welfare programs across advanced industrialized democracies. The quantitative study analyzing public expenditures for elderly care programs and the qualitative case studies of Sweden, Japan and the United States reveal that electoral rules and party systems influence the variation of public elderly care programs across advanced industrialized countries.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,240,000	372,000	1,612,000
2011年度	1,140,000	342,000	1,482,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,380,000	714,000	3,094,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政治学、比較政治学、比較政治経済学、比較福祉国家論、社会保障政策

1. 研究開始当初の背景

本研究課題の主眼は、ある福祉国家は勤労世代から高齢世代までバランスよく公的サービスの給付を行っているのに対し、他の福祉国家は社会保障給付を高齢世代向けの年金にのみ集中させているのは何故かという問いに答えることに置かれていた。

従来の福祉国家論はハロルド・ウィレンスキー、ジョン・スティーブンス、ウォルター・コルピといった研究者の研究に典型をみる

ように、社会保障支出全体の対GDP比を従属変数に取ることが多かった。また、福祉国家論に革新をもたらしたエスピン-アンデルセン『福祉資本主義の三つの世界』においても尚、年金、疾病給付、失業保険といった現金給付支出に焦点が当てられていた。これには幾つかの理由があり、理論的には福祉国家総体を社会変動や階級関係の関数とする見方が支配的であったこと、実際的には社会支出の細目の支出区分を示すデータの整備が

不十分であったことがあげられる。上述の理論状況については、ジェンダー福祉国家論者が既存の福祉国家論が社会保障の支出単位が世帯であることを自明視し、保育や介護といったケアサービスの種差によりジェンダー関係や就労行動に大きな違いがでることを見落としてきたことを説得的に示してきた。実際上の問題については、OECDが社会支出データベース(Social Expenditure Database: SOCX)の公開を始めており、社会保障支出の細目に踏み込んで福祉国家を分析する条件が整いつつある。

本研究課題はこうした研究の進展を踏まえ、これまで主流派福祉国家論およびジェンダー福祉国家論の両者が軽視してきた社会保障支出における現物サービス給付と現金給付の間の支出バランスの違いに因果的説明を与えようとするものであった。

2. 研究の目的

本研究課題の研究目的は、高齢者介護、児童保育、積極的労働市場政策といった市民権をベースに普遍主義的に給付される公的社会サービスの編成が先進工業諸国間で異なっている政治的要因を探求することにあった。先述の通り、北欧を代表とする一部の福祉国家は充実した保育サービス、高齢者介護サービス、積極的労働市場政策などを通じて社会保障支出の少なくない部分を公共サービスに向けている。一方、南欧や大陸欧州をはじめとした多くの福祉国家はその社会保障支出をもっぱら退職世代向けの現金給付支出(すなわち老齢年金)に集中させている。本研究課題はこのような福祉国家間のプログラム構成の差異を導いた政治的要因を探ろうと試みた。

3. 研究の方法

研究方法としては質的手法と量的手法の両者を組み合わせる方法を採用した。質的手法としては比較歴史分析の手法を用い、スウェーデン、日本、アメリカ合衆国の高齢者介護政策の政治過程をプロセストレーシング(過程追跡)した。各国研究者の著した書籍、博士論文、雑誌論文といった二次文献に基づき分析したほか、必要に応じて審議会報告書、議会報告書、新聞・業界紙といった一次資料を利用し、どのようなアクターがどのような意図で高齢者介護政策の形成に関わっていたのか叙述した。また、最近の政策展開については、政策形成に携わった官僚、政治家、利益団体代表といった政策担当者に聞き取り調査を行った。

量的手法としては、OECDが公開している社会支出データベース(Social Expenditure Database: SOCX)のデータを用い、先進工業諸国15~18ヶ国の1980

年から2007年までの公的高齢者介護サービス支出、公的児童保育支出、積極的労働市場政策向け支出の時系列国家間比較データのデータセットを構築し、重回帰分析を行った。説明要因となる政治変数としては、選挙制度が候補者それぞれに個人票の集票を志向させる程度をランキングした指標や、連立政権がどれだけ分極化しているかを測る指標などを用い、重回帰モデルに投入した。また、拒否権プレーヤー間の政策的距離や、再分配と社会的価値の二次元により構成される政策空間における政権の政策位置を測定し、そうした変数の効果も推定した。統制変数としては、人口の高齢化率、経済発展度、景気循環、女性の労働力率、議会における女性議員比率、左派勢力の強弱、労働組合組織率といった変数を回帰式に投入した。

4. 研究成果

本研究課題の遂行を通して、高齢者介護政策、児童保育政策、積極的労働市場政策のそれぞれにおいて以下のような研究成果を挙げることができた。

(1) 高齢者介護政策

本研究は、政治家が再選・昇進・政策を辞書の順序で選好し、前段の目的が達成されてはじめて次の目的を志向すると仮定し、演繹的な説明モデルを構築した。すなわち、議員は再選が保障されてはじめて政党や政府内での地位の上昇を求め、地位を得てはじめて求める政策の追求に従事すると想定するのである。次に、こうした選好構造を持つ政治家達がどのような手段でこうした目的を達成するかは選挙制度と政党システムに規定されるため、普遍主義的社会政策の発展可能性も選挙制度と政党システムに枠付けられると主張した。

図表 1

		受益者	
		一般公衆	特定グループ
負担者	一般公衆	普遍主義的社会政策 (保育サービス、高齢者介護サービス、国民健康保健サービス(NHS)、非拠出定額給付年金など)	特殊便益 (ポークバレル、公共事業、産業規制、租税控除など)
	特定グループ	—	職種別社会保険 (職域年金、職域健康保険、失業保険、疾病保険など)

図表 1 は国家の供給する社会的保護政策(social protection)を負担者と受益者の性質から分類したものである。ここでは納税者全体が負担し、(確率論的に)国民全体が利

益を得るプログラムを「普遍主義的社会政策」と呼び、国民のなかの一部の集団が負担をし、その便益をも受け取るプログラムを「職種別社会保険」とし、特定集団が利益を得るもののその負担は国民全体に及ぶプログラムを「特殊便益」と分類した。この表から明らかのように、「普遍主義的社会政策」は「集合行為問題」に直面せざるを得ない。なぜならば、個別の利益団体は、政府のプログラムの便益だけを享受し、その負担を国民全体に分散させるか（特殊便益）、あるいはよりリスクの低い集団だけでクリームスキミングする（職種別社会保険）ほうが利益を得られるからである。それゆえ、国家がフリーライドやクリームスキミングを妨げない限り普遍主義的社会政策は発展できないが、個々の利益集団が政治過程で影響力を行使する限り、そうした国家の強力な権力行使は期待できない。

では、逆に福祉国家が上述の「集合行為問題」を避けることのできる条件は何であろうか。まず、政党内競争の次元では、政党執行部が陣笠議員(rank and files)を統制し、政党執行部の方針に議員行動を沿わせることのできるような高い政党規律が必要とされよう。仮に単独政権を想定すれば、政党規律が高く政党が単一のアクターであるかのように行動する場合、政権の説明責任は政党執行部に集中し、執行部は政権を維持するためには国民全体の利害を考慮した政策を打たねばならず、個別の利益団体が利益誘導することは難しくなるからである。

こうした政党組織の特徴を決定づけるうえで重要となるのは、個人票(personal vote)と政党票(party vote)の区別である。個人票とは「候補者への支持のうち、候補者個人の資質や活動、経歴に起因する部分」を指し、政党票とは「候補者の政党所属、階級・宗教・民族といった固定的な有権者のプロフィール、景気動向といった国勢への反応、与党執行部への業績評価などに基づく候補者への支持」を指す。この個人票と政党票はゼロサムの関係にあり、個人票の比重が重くなれば政党票の比重は軽くなる。

この個人票の比重の重さは、国家の利益分配方式に重要な帰結をもたらさう。もし選挙の結果が主に候補者個人への名声によって決まる場合、政党の選挙キャンペーンに依存することができなくなり、個々の候補者は自分自身の支援団体を組織せねばならなくなる。こうした条件の下では、個々の議員にとって、政党の政策にただ従って一般向けの政策を唱えるのは再選に向けた最適な戦略とはいえない。そうした行動は所属政党の評価を高めるかもしれないが、個々の候補者には恩恵が向かないからである。個人票の比重が高い場合は、むしろ、当該候補者の有権

者や支援団体だけに便益をもたらす利益誘導を行うことが再選可能性を高めることとなり、最適な戦略となる。逆に候補者の当落が政党票に依存し、個々の候補者のリソースや業績に依存しない場合、常に政党執行部の方針に沿うことが最適な戦略となる。後援組織の構築はコストが掛かるので再選可能性に影響しないならば労力・資金の無駄となるうえ、政党組織内での昇進という観点からは執行部の意向に沿うほうが合理的だからである。

この個人票と政党票の比重は政党組織に応じて異なり、時系列でも変化しうるが、この比重を決める最も重要な要因は選挙制度である。例えば、予備選挙つき小選挙区制度や非拘束名簿式比例代表制といった同一政党内での競争を強いる選挙制度は個人票の比重を高める。そして、政党の綱領や一般的政策がもたらす政党票は同一政党内のライバルにも等しく恩恵をもたらすため、選挙で差別化を図って当選可能性を高めるには個別の支持者への利益誘導が必要となる。一方、拘束名簿式比例代表制や、小選挙区制でも政党執行部が候補者を選定する場合、政党票の比重が大きくなる。こうした選挙制度では、政党への貢献が再選と昇進の可能性を高めるため、個々の議員は政党執行部の意向に沿うよう行動することとなり、政党規律が高くなる。つまり、個人票主体の選挙制度では個々の議員の利益誘導を通じた利益団体の国家へのフリーライドが支配的となるため、政党票主体の選挙制度が普遍主義的社会政策発展の必要条件となるのである。

次に、政党間競争の次元では、政党システムが反映する「社会的亀裂」が重要となる。なかでも、普遍主義的ケア政策に対して重要な含意を持つのは「中央-周辺関係」である。中央-周辺関係の次元では、政党システムは民族、言語、宗教、地域の線に沿って分極化し得る。仮に選挙制度がこうした分断線で区切られた集団の勢力に比例した代表を許すか、小選挙区制の下でもそうした社会集団が地域的に凝集していれば、政党システムはこうした社会的亀裂に沿って編成される。そして、連立与党各党がこうした社会集団を代表するのならば、政権政党は公共政策を通じた利益分配を各々が代表する民族、言語、宗教を基盤とした集団に集中させる必要が生じる。こうした社会集団の支持が次の選挙の帰趨を決めるからである。一方、階級関係以外の社会的亀裂が少ないか、選挙制度が中央-周辺関係の社会的亀裂の政党システムへの変換を妨げる場合、与党はより幅広い有権者に支持を訴える必要が生まれる。

つまり、政党システムが民族、言語、宗教、地域といった社会的亀裂によって分極化するほど、国家の資源分配を巡る政党間競争は

特殊利益志向となるのである。一方、階級関係以外の社会的亀裂が少ないほど、政党の持つ少数社会集団への利益誘導のインセンティブは低くなる。とりわけ、単一政党が政権を握る場合、その政党そのものが議員個人の後援組織や各種利益団体によって断片化していない限り、より幅広い、過半数の有権者に向けて一般的な公共政策でアピールする必要が生じてくる。

以上の理由から、政党間競争のあり方は普遍主義的社会政策の発展に重要な含意をもつと考えられる。連立政権が民族・言語・宗教・地域といった社会的亀裂により分極化している場合、各連立与党にとっては職種別社会保険を拡充したり、利益誘導型の公共事業を分配したり、特定産業を補助や規制で保護することが最適な戦略となる。有権者全体へ便益をもたらす普遍主義的社会政策への評価は政権全体を利するかもしれないが、次の選挙でお互いにしのぎを削る連立与党各党にとっては自らの業績を誇示できる社会的保護策のほうがより望ましいからである。一方、優越政党が政権で支配的な場合、市民権に基づいた給付を行う普遍主義的社会政策は好ましい政策的選択肢となる。なぜならば、こうした政権はさまざまな利益団体の多様な政策選好を内生して平等な公共政策を立案せねばならず、有権者全体を等しく利することができる普遍主義的社会政策は幅広い支持を得るうえで便利な政策的選択肢だからである。

このように本研究の理論的主張は、政党内組織と政党間競争のあり方が普遍主義的社会政策の発展可能性を決めるということにある。まず、政党内競争の次元では、選挙制度が政党票中心の競争を促進し、政党規律が高く、議員個人の利益誘導インセンティブが低いことが条件となる。次に、政党間競争の次元では、連立与党が民族・言語・宗教・地域といった社会的亀裂によって断片化しておらず、特定社会集団への利益誘導のインセンティブが低い必要がある。とりわけ、優越政党が政権を支配しており、幅広い有権者に一般的な社会政策でアピールするとき、普遍主義的社会政策が発達する可能性は高まる。各国の高齢者介護政策が市民権とニーズに基づいた普遍主義的サービスとして発達するか否かは、このような政治制度的条件に依存すると考えられるのである。

このような理論の妥当性を検証するため、本研究は計量分析とスウェーデン、日本、アメリカ合衆国を対象とした質的ケーススタディを行った。計量分析では、OECD15カ国における1980年から2001年までの高齢者向け公的現物給付支出の対GDP比を従属変数として重回帰分析を行った。分析結果は、候補者の個人票への集票活動を動機付ける

選挙制度と、分極化した連立政権の存在が高齢者向け公的サービスの支出を抑制する方向に働くことを有意に示し、仮説の妥当性を示す結果となった。

スウェーデン、日本、アメリカ合衆国を対象としたケーススタディはそれぞれの国特有の政治制度が高齢者介護政策の歴史的展開に影響を与えてきたことを示した。スウェーデンでは拘束名簿式比例代表制により政党執行部に権限が集中し、長期の社会民主党一党優位もあいまって、有権者の過半に一元的にアピールする政策として高齢者介護サービスが発達した。日本では中選挙区制度が政権党の陣笠議員に特殊便益誘導のインセンティブを与え、野党に政党綱領・一般政策志向のインセンティブを与えるといった「非対称的效果」を持ったため、55年体制下の野党が政策過程に影響力を持ったときのみ高齢者福祉サービスが制度的に拡大するという間歇的發展をみせた。米国では、予備選付き小選挙区制度が連邦議会議員間の極めて個人主義的競争を生みだし、個々の議員に自らの選挙区と支援団体に利益誘導するインセンティブを形成した。その結果、有権者全体に応答責任を負う大統領府や政党執行部が普遍主義的社会政策を求めても、利益団体は分権的委員会制度の下で容易にそうした政策案を止めることができ、高齢者介護施策の選別主義的構造に手が加わることはなかったのである。

このような明確な理論的枠組みに基づいて高齢者介護政策の国際的多様性を分析した試みは、国内はもとより、国際的にもほとんどなかったため、本研究は学界に大きなインパクトを与えたといえよう。その証左として、本研究の計量分析は社会政策・社会行政の分野では国際的な有力誌である *Social Policy & Administration* に掲載されたうえ、計量分析とケーススタディを組み合わせたモノグラフがイギリスの学術出版社である Palgrave MacMillan から単著として出版されることが決まっている。

(2) 児童保育政策

公的児童保育政策は、高齢者介護政策と同様に北欧諸国がその普及度や充実度という点で先行したが、近年、大陸欧州諸国やその他の先進工業国においても急速な進展がみられる政策領域である。本研究はその変化に焦点を当て、政権の党派性が与える影響という点から分析を加えた。具体的には、サービス雇用の増大を伴う脱工業化が女性の就労を促進し、家庭内育児の外部化の需要を生み出したが、脱工業化は政党システムにも影響を与えた。すなわち、脱物質的価値の台頭により、それまで再分配の規模を巡って争われてきた一次元的政党競争空間から、再分配と

同時に環境・移民・フェミニズム・個人の自由といった社会的価値を巡っても争われる二次元的政党競争空間への政党システムの変容がそれである。本研究は、再分配軸上の闘争のみならず、社会的価値軸上の政党間競争もまた公的児童保育支出の変化に影響を与えると仮説し、計量分析を行っている。いまだワーキングペーパーの段階ではあるが、日本比較政治学会や American Political Science Association Annual Conference といった国際学会で発表し好評を得ているので、今後、国際学術誌への掲載に期待が持てる。

(3) 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策もまた、北欧諸国がその普及度や充実度という点で先行したが、近年、大陸欧州諸国やその他の先進工業国においても「フレキシキュリティ」や「アクティベーション」という観点から注目を集めている政策領域である。具体的には、脱工業化に伴う労働力の女性化や若年未熟年労働者の長期失業やワーキングプア化という問題から、長期不就労や出産・子育てから就労活動への移行を促す政策として重要性を増しているのである。本研究はその変化に焦点を当て、政権の党派性が与える影響という点から分析を加えた。積極的労働市場政策は、上述の通り、男性組織労働者といった左翼政党の既存の支持層ではなく、若者や女性といった未組織の有権者層に利益をもたらす政策である。そのため、既存の左派-右派といった再分配上の一次元的対立軸では説明できず、脱物質的価値の台頭により政党システムの中で顕在化してきた社会的価値をも考慮して考える必要がある。本研究は、再分配のみならず、社会的価値軸上の政党間競争もまた積極的労働市場政策向け公的支出の変化に影響を与えると仮説し、計量分析を行っている。いまだワーキングペーパーの段階ではあるが、日本政治学会や Council for European Studies といった国際学会で発表し好評を得ている。今後は説明理論をブラッシュアップし、国際学術誌への掲載を目指す。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 6 件)

- ① Hieda, Takeshi. (2012). "Comparative Political Economy of Long-Term Care for Elderly People: Political Logic of Universalistic Social Care Policy Development." *Social Policy & Administration*, 46(3), 258-279. (査読あり)

- ② Hieda, Takeshi. (2011). "The Politics of Active Labor Market Policy in Post-Industrial Democracies: Divergent Policy Responses to New Social Risks among Pro-Welfare Parties." *WIAS Discussion Paper Series*, No. 2011-003, Waseda Institute for Advanced Study, Tokyo. (査読なし)
- ③ 稗田健志 (2011) 「普遍主義的ケア政策の成立要因：高齢者介護政策の日米瑞比較」 *WIAS Discussion Paper Series*, No. 2011-002, 早稲田大学高等研究所。(査読なし)
- ④ 稗田健志 (2010) 「現代アメリカにおける高齢者介護政策の政治過程：『改革』なき漸進的制度変化の一事例として」『季刊家計経済研究』、第 88 号、pp. 72-80。(査読あり)
- ⑤ 稗田健志 (2010) 「新しい社会的リスクの比較政治経済学：拒否権プレーヤーを用いた計量分析」『レヴアイアサン』、木鐸社、第 47 号、pp. 107-127。(査読あり)
- ⑥ Hieda, Takeshi. (2010). "Politics of childcare policy beyond the left-right scale: What determines the state's responses to the emergence of new social risks?" *WIAS Discussion Paper Series*, No. 2010-002, Waseda Institute for Advanced Study, Tokyo. (査読なし)

[学会発表] (計 5 件)

- ① Hieda, Takeshi. "The Politics of Active Labor Market Policy in Post-Industrial Democracies: Divergent Policy Responses to New Social Risks among Pro-Welfare Parties." Paper presented at Council for European Studies 19th International Conference of Europeanists, Boston, Massachusetts, March 22-24, 2012.
- ② 稗田健志 「政党競争空間の再編成と保育政策—先進工業十八カ国における家族向け現物給付支出の計量分析—」、日本比較政治学会 2011 年度研究大会、於北海道大学、2011 年 6 月 18 日-19 日。
- ③ 稗田健志 「普遍主義的ケア政策の成立要因：高齢者介護政策の日米瑞比較」、日本政治学会 2010 年度研究大会、於中京大学、2010 年 10 月 9 日-11 日。
- ④ 稗田健志 「積極的労働市場政策の比較政治経済学：二次元政党間競争モデルの多変量解析による検証」、日本政治学会 2011 年度研究大会、於岡山大学、2011 年 10 月 8 日-9 日。
- ⑤ Hieda, Takeshi. "Politics of Childcare Policy beyond the Left-Right Scale: What Determines the State's Responses to the Emergence of New Social Risks?" Paper

presented at American Political Science
Association 2010 Annual Meeting,
Washington D.C., September 2-5, 2010.

〔図書〕（計 3件）

- ① Hieda, Takeshi. (2012). *Political Institutions and Elderly Care Policy: Comparative Politics of Long-Term Care in Advanced Democracies*. Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan. (240 ページ)
- ② 稗田健志 (2011) 「福祉国家の危機と持続性：『福祉国家の従属変数問題』を通して考える」井手英策・半田正樹・菊地登志子編『交響する社会—「自律と調和」の政治経済学—』、ナカニシヤ出版、pp. 227-250。
- ③ 稗田健志 (2010) 「越境するハウスホールド：大陸ヨーロッパにおける移民家庭内ケアワーカーから考える」加藤哲郎・小野一・田中ひかる・堀江孝司編『政治を問い直す 1：国民国家の境界』、日本経済評論社、pp.133-149。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稗田 健志 (HIEDA TAKESHI)

(早稲田大学・高等研究所・助教)

研究者番号：30582598