

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 20 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23730134

研究課題名(和文)福祉国家の制度変化に関する政治的メカニズムの解明

研究課題名(英文)A Study on the Political Mechanism of Institutional Change in the Welfare State

研究代表者

西岡 晋(Nishioka, Susumu)

金沢大学・法学系・教授

研究者番号：20506919

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円、(間接経費) 450,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は福祉国家の制度変化に関する政治的メカニズムの解明を目的に行ったものである。1980年代以降の日本の福祉政策(生活保護政策および医師数政策)の転換を事例として、分析を進め、以下のような知見を得ることができた。

変容期の福祉国家の政策変化は人気政策と不人気政策とは異なる。人気政策では功績顯示が行われるが、不人気政策では非難回避政治が展開される。しかし双方の政策においても、政策変化をもたらすには認識的基盤の変化が不可欠であり、したがって認識操作を伴う言説動員が鍵を握ることになる。それと同時に、言説動員を可能にする条件として唱導アクターの物質的基盤も重要な要素となりうることも分かった。

研究成果の概要(英文)：The object of this study is to examine the political mechanism of institutional change in the welfare state. Focusing institutional changes of the public assistance policy and the number of doctors policy in Japan since the 1980s, this study obtains the following findings.

The policy change of the welfare state is different from the popular policy in the unpopular policy. On the one hand, credit-claiming is sought in the popular policy, on the other hand, blame-avoidance strategy is important in the unpopular policy in order to achieve the policy transformation. However, in both policies, the change of the cognitive foundation is inevitable, therefore the discursive mobilization strategy is important in the policy process. At the same time, the study finds that the material basis of the advocates is an important factor as the conditions that allow the discursive mobilization.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：福祉国家 制度変化 言説政治

1. 研究開始当初の背景

1990年代の福祉国家研究で有力視された理論的アプローチは歴史的制度論であった。歴史的制度論は制度の持続性を解明するための枠組みであるが、現実の福祉国家では90年代後半、2000年代以降、多くの制度改革が実施された。そのため、歴史的制度論では福祉国家の制度変化を説明できず、近年の福祉国家の動向をうまくとらえられない。制度変化を見据えた新たな理論的アプローチの構築が必要であることがいわれる。そこで注目されているのが「構成主義」と「制度発展論」である。

既存制度を変え、新たな制度を構築するためには、政策アイデアが必要であり、また、そのアイデアを他のアクターに対して言説を通じて説得する必要もある。構成主義者は、制度変化においては、そうした観念的要素が決定的な役割を果たすと主張する。近年の福祉国家研究では、構成主義の視座を踏まえた言説的制度論が、これまでの歴史的制度論の課題を克服し、制度変化を説明するための新たな分析枠組みとして有力視されている。

これと同時に、歴史的制度論の理論系譜においてもまた、制度変化を分析の射程に収めた、制度発展論への展開がみられる。制度発展論は従来の歴史的制度論が軽視してきた制度の変化を詳細に分析し、その結果、制度変化について、以下の4つの類型を導き出している。すなわち、制度併設（従来制度を置いたまま新規制度を併設する）、制度転換（制度を抜本的に改正する）、制度放置（新たな政策課題に対応せず制度を放置する）、制度転用（従来制度を新たな政策課題に適用する）である。

構成主義・言説的制度論と制度発展論はいずれも制度変化をとらえるための分析枠組みだが、構成主義は制度変化の要因を解明する一方、制度発展論は制度変化の整理・類型化に貢献している。しかし、両者は理論的系譜を異にしており、主唱者も違うため、それらの理論的結合の可能性については論じられてこなかった。その結果、先行研究では制度変化を説明するのに十分な理論枠組みの構築には至っていない。

本研究は、このような先行研究上の問題点を踏まえ、理論的課題を克服する形で、福祉国家の制度変化に関する理論構築への貢献を目指している。諸外国の研究においても、制度変化に関する研究は緒についたばかりでもあり、その意味で、学術的な意義も高いといえる。

2. 研究の目的

本研究の目的は、1で述べた学術的背景のもと、福祉国家の制度変化の政治的メカニズム（制度変化の過程と要因）について、日本の生活保護政策と医師数政策の政策変化を

事例として、明らかにすることにある。

より具体的な目的は三つある。第一に、福祉国家研究において通説的理解を提供してきた歴史的制度論に対して、言説政治論や制度発展論など、それに代わる理論枠組みを用いることによって、当該研究分野での理論的發展に貢献し、新たな知見を得ることである。本研究は、経路依存性が働いてきた政策制度であっても、言説戦略を通じた認識転換や非難回避戦略によって、政策転換が可能であることを立証する。

第二に、第一の点とも関係するが、理念主義と物質主義とを架橋する形で分析を行うことで、理論的な貢献を行うことである。理念的側面である言説政治に着目するとともに、物質的な側面としての政治的リソースにも分析の射程を広げる。言説戦略の展開に不可欠な物質的基盤を明らかにすることによって、構成主義に内包される理論的課題を克服することができるだろう。

第三には経験的な知見を得ることである。実証分析の観点からすると、生活保護政策や医師数政策（医療供給政策）はこれまで政治学的な分析があまり行われてこなかった政策分野である。したがって、当該政策分野の政策過程を明らかにして経験的な知見を得ること、それ自体も本研究の目的の一つである。

3. 研究の方法

本研究は、先行研究の渉猟を通じた理論的検討を行った上で、主として定性的な手法に基づく事例研究法を用いて分析を進めた。

第一に、福祉国家研究に関する諸理論を幅広く渉猟しつつ、近年の有力な理論枠組みである言説的制度論や制度発展論、非難回避政治論などにとくに焦点を当てて、それらの理論的可能性を探った。

第二に、生活保護政策と医師数政策の制度変化に焦点を当てて事例研究を行った。新聞、専門誌等の文書資料を中心として諸資料を幅広く渉猟し、主に定性的な手法を用いて実証研究を進めた。具体的には、1980年代の福祉国家縮減期における生活保護政策、2000年代の再編期における生活保護政策、2000年代の医師数政策の制度転換過程の三つの事例に主たる焦点を絞り、それらの政策過程における言説政治やアクターの言説戦略を支える権力資源などに着目して分析を行った。

4. 研究成果

本研究は福祉国家の制度変化に関する政治的メカニズムの解明を目的に行ったものである。1980年代以降の日本の福祉政策（生活保護政策および医師数政策）の転換を事例として分析を進めた結果、以下のような知見を得ることができた。

より具体的には、理論面での知見と事例研究に基づく経験的分析における知見とを整理して記述する。

第一に行ったのは、先行研究を中心とする理論面での検討である。まず制度発展・変化論におけるハッカー（Jacob S. Hacker）らの議論を参照し、制度変化を制度放置、制度転換、制度併設、制度転用の4類型に整理する彼らの議論の有効性を確認するとともに、それらの課題、すなわち制度変化の類型論の提示にとどまっている点を明らかにした。

つぎに、比較政治学者シュミット（Vivien A. Schmidt）が主唱する言説的制度論をはじめとする構成主義・言説政治論の議論を涉猟し、制度変化における言説やアイデアの重要性を検討した。政策転換に際しては、従来の規範や価値観からの離脱や根本的な転換が必要となるため、認識操作にかかわる言説戦略が不可欠となる。したがって、制度変化の分析には構成主義的な視角はきわめて重要である。とはいえ、各アクターにおいて言説戦略を可能ならしめる条件として物質的な基盤、政治的リソースもまた必要であり、これらの点への配慮が構成主義政治理論には欠けているといわざるを得ない。

さらに、縮減期以降の福祉国家政治の特徴をとらえるため、ウィーバー（R. Kent Weaver）やフィス（Barbara Vis）らが展開している非難回避政治論も理論的検討に加えた。非難回避政治論はこれまで理論的な体系化が十分には図られていなかったが、近年ではフィスらが行動経済学の知見を援用しながら、分析枠組みとしての精緻化を図っている。権力過程の内実を理論的にとらえることを可能にするこれらのアプローチは、今後の福祉国家研究においても大いに活用されるべきであろう。

これらの先行研究の検討を踏まえた上で、制度発展論と言説政治論との架橋を試み、言説資源動員という観点を組み込む形で分析枠組みの構築を図った。すなわちこれは、変化の類型論にとどまっていた従来の制度発展論に、言説政治論の観点を組み込み、制度変化と言説・アイデアの照応関係から変化のメカニズムを探ろうとするものである。とはいえ、より精緻な分析枠組みの構築、新たな理論展開については、今後の課題として残されている。

第二の事例研究に関しては、まず日本の生活保護制度改革の政策過程を事例として分析を行った。1980年代、生活保護制度では国庫補助負担率の引き下げなどを通じて、脱商品化抑制を企図した制度縮減が実施された。この際、中央政府は集権・融合型という中央地方関係の制度的仕組みのもとで地方自治体への責任転嫁といった形で縮減を進めた。

地方自治体は拒否権プレイヤーとして反発の姿勢を示すものの、国は地方交付税や補助金などによる補償アプローチを展開して非難の抑制に成功した。

2000年代にも同様に国庫負担削減による責任転嫁策が試みられたが、地方団体側からの激しい抵抗にあい、これに対して中央政府側が資源不足によって補償アプローチを通じた利益操作を行えず、結果として失敗に終わった。80年代とは異なり中央政府の財政逼迫状況が政治的リソースの不足を招き、非難回避戦略の失敗につながったと考えられる。

同時期には、稼働能力のある被保護者の就労促進、再商品化を主目的とする自立支援プログラムが創設され、実施に移された。再商品化政策の導入は、国庫補助率引き下げとは異なる別ルートによる地方自治体への責任転嫁アプローチとしてとらえることができる。その成功の背景には認識操作、言説戦略が存在する。すなわち、当時、社会保障制度改革に向けた議論において「自立」をキーワードとする政策言説が広まり、生活保護制度改革は「人気政策」化されていった。自立支援事業の実施自体に対する国民からの批判も皆無に等しく、自治体が事業の実施を強硬に拒絶する可能性は低い。フレーミング・アプローチを通じた認識操作によって自立支援事業は人気政策化し、「改革政治」の状況が生まれたと指摘できる。

しかしながら、実際には生活保護受給者の過半数が高齢者や傷病者であり、稼働能力を有する者は限られていること、すなわち「自立」可能な受給者は全体の割合からすると少数であることを考え合わせると、近年の再商品化施策の導入や高齢加算制度の廃止などは、現実の社会的リスクに生活保護制度が的確に対応していないことを示している。したがって、その意味で、近年の生活保護政策においては制度放置が生じていると考えられる。

以上の事例研究の結果、日本の生活保護制度は中央地方の融合的關係が埋め込まれていることに特徴があり、その特性が制度変化にも何らかの影響を及ぼしている可能性が判明した。中央地方関係を踏まえた福祉国家研究はこれまであまり行われていなかった。その意味で、今後の研究上の発展可能性を考えた場合、意義のある発見、仮説であるといえるだろう。

つぎに行った事例研究が医師数政策の政策転換に関する政策過程の分析である。2000年代に医師数政策は医師の抑制を基調とするものからその増加へと明確に舵を切り、政策転換を達成した。本研究では、こうした政策転換がなぜ可能だったのを明らかにした。

2000年代に入り、医療過誤や医療事故等を契機とする医師・医療界への社会的圧力や専門家不信の高まりに対抗して、現役の医師などから反論が行われるようになり、医療界が置かれている深刻な現状に対して「医療崩壊」というフレーミングがなされるようになる。医療崩壊言説が形成・構造化され、徐々に政策アクターに医療問題の深刻さが認識されるようになっていく。

他方、この時期には、いわゆる「医師の名義貸し」問題が全国の大学病院等で発覚し、その根本的原因として医師不足の問題も社会的に注目されるようになった。このことに加えて、当時、奈良県や東京都などで救急患者の病院たらい回し事件が発生したことや、地方の自治体立病院の閉鎖や一部診療科の休診といった事態が発生したことも、医師不足問題に対する社会的な耳目を集めることに寄与した。

政府は1980年代以降、社会保障財政の逼迫状況などを受けて、医師数の抑制、より具体的には大学医学部定員数の削減・抑制を進めてきた。97年には当時の橋本内閣が医学部定員の削減に取り組む旨を閣議決定した。80年代以降の政府は医師数の抑制を政策の基本方針としてきたのである。そのため、政府は一貫して医師不足を公式には認めてこなかった。

ところが、上述したような医療崩壊言説と医師不足言説が接合されて、医療崩壊と医師不足とが等置されるなかで、医師数問題が政治的アジェンダへと転化する。医師数拡大政策は人気政策として認識されたのである。

厚労省も医師不足の現状を認めざるを得ず、2005年に「医師の需給に関する検討会」は地域や診療科目によっては医師不足の状況が見られることを指摘する。その結果、医師数の増加に対しては、既得権益を毀損する恐れがあることなどから、終始反対の姿勢を示してきた、日本医師会も、この頃から態度を変化させ始める。

そして、2008年6月、当時の舛添厚生労働大臣が、医師養成数の政策方針を抑制から増加へと転換させる意向を表明し、医学部入学定員の増員が図られた。人気政策である医師数拡大政策では政治家の功績顯示が行われ、非難回避戦略を駆使する必要性は低かったといえる。

医師数政策の転換が起きたのは、現役医師の告発やそれを受けたマスメディアなどによる言説動員戦略が成功したためである。医師は社会的ステータスも高いうえに、高度な学術的な議論を理解したり、論理的な文章を執筆できる能力ももっている。自らの意見を社会に向けて発信できるリソースを備えている。言説戦略を可能にする物質的基盤が存在しているのである。

これとは対照的に、生活保護制度改革の場合には、支援団体やマスメディアなどによる言説動員はあるものの、受給者自身による言説動員は皆無に等しい。医師のように自らの置かれている状況や苦境を、社会や政策アクターに向けて的確に伝達するためのリソースをほとんどもっていないのである。現状を政策アクターに伝達する回路が乏しい場合、当該政策の制度設計に支障をきたす恐れがある。そのために、生活保護制度では現実の社会的リスクに的確に対応できずに制度放置が生じていると考えられる。すなわち、両

者の差異は、問題解決に資する制度変化を導くための言説動員能力の差異によって説明できる。

以上の研究から、つぎのような一般化可能な知見を得ることができた。変容期の福祉国家における政策変化の政治過程は医師数拡大政策のような人気政策と生活保護縮減政策のような不人気政策とは異なる。人気政策では政策アクターによる功績顯示が行われるが、不人気政策では非難回避政治が展開される。後者においては、世論の反対や拒否権プレイヤーからの反発や非難を回避すべく、諸種の政治的戦略・手法が動員されるわけである。

しかしながら、双方の政策においても、政策変化をもたらすには認識的基盤の変化が不可避であり、したがって認識操作を伴う言説戦略、言説資源動員が鍵を握ることになる。それと同時に、言説動員を可能にする条件として唱導アクターの物質的基盤も重要な要素となりうることも分かった。

本研究は、福祉国家の制度変化に関する政治的メカニズムの解明という目的を達成し、学術的に理論的な貢献を成し得たものと考えられる。それに加えて、社会保障制度改革は社会的にも非常に関心が高いことから、それらを対象とした本研究は社会的にも一定の意義をもつものといえる。とはいえ、より精緻な理論の構築、福祉国家政治の理解の深化のためには、さらなる研究が必要であることはいうまでもない。

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 1 件)

西岡晋「福祉国家改革の非難回避政治 日英公的扶助制度改革の比較事例分析」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報』第15号、2013年、69-105頁(査読付)

[学会発表](計 1 件)

西岡晋「中央地方関係と福祉国家」日本比較政治学会、2012年6月24日(於：東京都・日本大学)

[図書](計 1 件)

西岡晋「第8章シュミットの言説的制度論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年、133-148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：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西岡 晋 (NISHIOKA, Susumu)
金沢大学・法学系・教授
研究者番号：20506919

(2) 研究分担者

該当なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者

該当なし ()

研究者番号：