

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380150

研究課題名(和文)福祉国家再編の政治的対立軸 社会的投資戦略とそのオルタナティブ

研究課題名(英文)New conflict in the reform of the welfare states: the social investment strategy and its alternatives

研究代表者

田中 拓道(Tanaka, Takuji)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：20333586

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、おもに日本、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンの福祉国家再編を検討し、その方向性の分岐と政治的要因を検討した。今日の先進国では、福祉政策は「社会的投資戦略」へと向かっていると言われる。しかし本研究では、次の二つの方向性の分岐を明らかにした。一つは、福祉支出を削減し、失業層や低所得層に就労を強制する「ワークフェア」政策である。もう一つは、ライフスタイルや働き方の多様な選択肢を保障する「自由選択」政策である。こうした分岐をもたらす要因は、トップダウン型の意思決定か、ボトムアップ型の意思決定かというデモクラシーの形の違いにある。

研究成果の概要(英文)：The present study compares contemporary reforms of the welfare states in the UK, France, Germany, and Sweden, by examining the political cause behind the divergence among them. Some researchers insist that the welfare policies in the developed countries turn into social investment strategies. In contrast, this study reveals that there are two different reform directions. The first is workfare policies, which imply a reduction of the social expenditure and enforce job activities on the unemployed. The other is free choice policies, which assure citizens with opportunities for choosing their own way of life and work. This divergence arises from different forms of democracy: top-down and bottom-up styles. The UK and Germany chose a top-down style, which corresponded to workfare policies. Sweden and France chose a bottom-up style, which corresponded to free choice policies.

研究分野：政治学

キーワード：福祉国家 比較政治経済学 新しい社会的リスク ワークフェア 自由選択 社会運動 政治的機会構造

1. 研究開始当初の背景

グローバル化と産業構造の変化の下で、先進国の福祉国家は変革のただ中にある。1990年代までの研究では、支出の「縮減 (retrenchment)」が論点となり、その進展の遅速を政治制度・福祉制度の違いによって説明しようとする「新制度論」が主流のアプローチとなった (P. Pierson)。しかし 2000年代以降、主たる論点は福祉の中身の「再編 (recalibration)」へと移行しつつある。高齢者向け医療・年金支出を抑制し、公的扶助・失業給付を厳格化する一方、若年層・女性・低所得層への教育や職業訓練を強化し、福祉を就労活動と結びつける政策が、OECD、EUによって提唱され、各国へと広がってきた。福祉は労働市場から排除された人々の就労能力を高めるための「投資」と見なされ、「福祉から就労へ (welfare to work)」という流れが一般化している。

これまで研究代表者は、フランス福祉国家の形成・再編過程を「連帯」という理念を軸に検討してきた。さらに先進国の福祉国家再編における政治的対立軸を、「再商品化」と「脱商品化」と概念を軸に捉えようと試みてきた。「再商品化」とは、公的福祉水準を抑制し、労働市場への包摂を最優先する政策群を指す。一方「脱商品化」とは、賃労働時間を短縮し、賃労働以外の社会活動への参加を重視し、個人の生き方の選択肢を拡大させようとする政策群を指す。本研究は、これらの研究を踏まえ、2000年代以降ヨーロッパで展開されてきた社会的投資戦略を思想・政策の両面から検討し、その限界を明らかにし、さらに今日の福祉国家再編における政治的対立の所在を、福祉政策・統治構造の両面から明らかにしようとするものである。

2. 研究の目的

研究目的は以下の三点である。

(1) 社会的投資戦略の限界

第一の目的は、2000年代からヨーロッパで進められてきた社会的投資戦略の成否を、「再商品化」と「脱商品化」という概念を用いて総括することである。人的資本への投資は 1990年代からギデンス、エスピン＝アンデルセンらによって唱えられ、1997年欧州雇用戦略、2000年リスボン戦略によってEUの共通目標となった。今日まで雇用など個別分野で各国の比較が進められているが、いまだ評価は定まっていない。

本研究では保守主義レジームのフランス、2000年代に保守主義レジームから自由主義への転換が進んだドイツ、90年代にいち早く社会的投資戦略を取り入れた自由主義レジームのイギリスという三国を主な比較対象とする。これらの国で受動的給付 (年金、失業保険、公的扶助) の抑制、就労支援、教育・

家族政策がどう行われたかを検討し、「再商品化」へと傾斜した政策が、社会的包摂に失敗してきたことを明らかにする。

社会的投資戦略の限界は、「再商品化」そのものの困難によって説明できる。すなわち就労能力に応じた選別性、劣悪な労働の許容、参加意欲をもたらすことの困難さは、いずれも労働力「商品化」の限界と関連している。こうした考察を踏まえ、「再商品化」に対抗する新たな「脱商品化」がどのような形で要求され、浮上してきたのかを検討する。

(2) デモクラシーの変容

第二の目的は、2000年代の福祉政策をめぐる政治過程の変化を「デモクラシーの変容」という観点から考察することである。1990年代までの「新制度論」アプローチに対して、2000年代以降の福祉国家研究では、制度のもたらす経路依存を乗り越える「経路破壊」メカニズムが探求されてきた。すなわち、統治リーダーが拒否点を回避し、「トップダウン」式的意思決定を強めることで、福祉縮減への抵抗を排し、社会的投資戦略を進めたことが強調されてきた (B. Palier など)。

本研究では、社会的投資戦略が政治過程の集権化・閉鎖化と並行して進められたことで、その目的が「再商品化」へと傾斜し、限界に直面したことを明らかにする。本来排除された人々を含む多様な人々の利害を包摂することを目指していたこの政策は、2000年代のデモクラシーの変容とともに、市場の効率性を重視する政策へと変質することになった。政治過程の集権化は、次の二つの水準から捉える必要がある。国内の政治過程。フランス、イギリス、ドイツのいずれでも、労使協調のメカニズムが解体されたり、労働組合が意思決定から排除され、使用者団体の影響力が強まったりした。福祉政策の意思決定は利害関係者ではなく、少数の専門家から成る執政府直属の委員会でなされる傾向が強まった。EU統合の影響。1990年代以降市場統合を進めてきたEUは、2000年代に入ると「開かれた政策協調 (Open Method of Coordination)」と呼ばれる手法に基づき、市場統合に適合する福祉政策を各国に指示してきた。以上の二つの政治過程から、社会的投資戦略がグローバルな市場への「適応」という目的を最優先したものへと変質していったことを明らかにする。

(3) 新しい政治的対立軸

2008年ユーロ危機を契機として、「再商品化」に傾斜した福祉政策、デモクラシーの変容に対する不満や批判が、社会運動やデモという形で現れている。本研究の第三の目的は、以上の研究を踏まえて今日の政治的対立軸を、福祉政策、統治構造の両面から構築することである。すなわち、グローバル化に適合する「再商品化」と、迅速な意思決定を重視する集権化という組み合わせと、個々人

のライフスタイルの多様化と選択肢の拡大を目指す「脱商品化」と、排除された人々(「商品化」の困難な人々)を含めたコンセンサス型デモクラシーの探求、という組み合わせとの対抗である。政党、労使関係、社会運動の動向を踏まえ、これらがいかなるアクターに担われているのかを検討する。

3. 研究の方法

(1)再商品化と脱商品化の理論的・政策的検討

「再商品化」と「脱商品化」の理論的検討を踏まえ、社会的投資の分析に合わせて政策的に彫琢する。既存の社会的投資戦略に関する研究では、ワークフェア/アクティベーション、ワークファースト/サービスインセンティブなどの類型化が行われてきた(cf. J. Barbier, V. Berkel, H. Moller など)。本研究では「各人の生き方の選択肢をどれだけ拡大させたか」という観点から新たな類型化を行う。その際、C. オッフエ、J. ハバーマスの批判理論、A. ホネット、P. リクールの承認論など新たな理論動向を参考にすることで、就労以外の多様な生き方、社会参画のあり方に関わった「脱商品化」概念を定義し、各国の政策と照らし合わせつつ、具体的な政策類型を構築する。

(2)政治過程の検討

1990年代後半からの政治過程の変容については、行政権力の多元化と執政中枢への集権化を指摘する「中核的執政」論(R. Elgie)、議院内閣制における首相権力の増大を指摘する「大統領化」論(T. Poguntke)などが提起され、比較研究が進展してきた。これらの成果を参照しつつ、イギリス、フランス、ドイツにおいて福祉政策が利害当事者から切り離され、首相直属の会議体や委員会、少数の専門家により決定されていく経緯について検討する。特にフランス、ドイツに関しては、「保守主義レジーム」変容に関する比較研究がB. パリエ、S. ハウザーマンらによって進められている。これらの動向を踏まえ、フランス、ドイツの労使関係と意思決定過程の変容を一次資料に基づいて明らかにする。

(3)新しい政治的対立軸に関する検討

今日の政治的対立の検討にあたっては、イギリス、ドイツ、フランスの政党、社会運動、排除に関わる非営利援助団体において、社会的投資戦略への批判や抵抗がどのように現れているのかを検討する。そのうえで研究全体を総括し、福祉政策・統治構造を結びつけた政治的対立軸の所在を明らかにする。

4. 研究成果

(1)ワークフェアと自由選択

「再商品化」と「脱商品化」の理論的・政

策的検討に関しては以下の成果を得た。

福祉政策の新たな理論的基礎

古代ギリシアから現代のロールズ、ハバーマス、ギデンスまで、労働と福祉の関係がどう考えられてきたのかを振り返り、同時に「脱商品化」という概念を今日の文脈にあわせて再検討した。A. ホネット、P. リクールの相互承認論を参照し、各人が「自尊」と「相互承認」を保障され、自らの生き方を自由に選択できる機会を保障するという点に、新たな福祉政策の根拠を置く理論を構築し、単著『よい社会の探求』として公刊した(図書)

ワークフェアと自由選択の対抗

EUレベルでの「社会的投資」というアイディアの影響にかんしては、このアイディアにもとづく2000年代の社会政策が、「投資と再分配のトレードオフ」を引き起こし、ワークフェアへと向かうことで、教育やスキルの乏しい者の排除を強めていることを指摘する論文を公刊した(図書)

さらにワークフェアに対抗する政策群を、上記の理論的検討を踏まえて「脱商品化」ではなく「自由選択」としてまとめ、フランスを事例として、多様な保育のあり方を保障する家族政策・就学前ケア、労働時間の短縮・調整、非営利団体などを活用した包摂政策を組み合わせた具体的なパッケージを提示した(雑誌論文、学会発表、図書)。また研究代表者が主催した共同研究の成果として、「承認」をキーワードとした社会政策の類型(雇用政策、最低所得保障、教育政策、社会的包摂政策、障害者政策、多文化主義政策)をまとめた編著『承認』を公刊した。

(2)デモクラシーの変容

デモクラシーの変容に関しては、上記のEU社会政策の各国への影響を考察するとともに、ドイツ、フランスに日本を加えた三か国を比較した。これらの国は保守主義レジームに近い性質を持ち、1990年代までに「インサイダー/アウトサイダー」の分断を抱え込んだ点で共通していたからである。この研究では、ドイツが2000年代にトップダウン式的意思決定へと変容しワークフェアを選択する一方、フランスは社会運動との連携を強化し「自由選択」(家族政策、反貧困政策)へと向かったこと、日本はどちらの改革も進まなかったことを明らかにした(図書)

以上の研究を踏まえ、さらに研究対象を広げ、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデン、日本の6カ国の福祉国家再編において、トップダウン型的意思決定と、社会運動との連携を含むボトムアップ型的意思決定のどちらが選択されたのかを、「政治的機会構造」という概念を用いて比較検討した。アメリカは政治的機会構造の極端な閉鎖化(労働組合と中産階級の政治的影響力の低下、金融業・大企業経営者への権力集中)が起こったが、イギリスはトップダウンを強め

る保守党に対し、労働党は一部で支持層の再編を試みていた。ドイツはトップダウン型へと変容する一方、フランスは家族政策・反貧困政策において社会運動との連携が強化された。スウェーデンでは、トップダウンを志向する穏健党と、支持層（女性、障害者、若年層など）の再編を進める社民党との対抗が見られる。日本では、2000年代に自民党・民主党がトップダウンへの改革を試みたが、属人的な要素が強いままである。

(3)今日の政治的対立

以上の考察を踏まえ、上記の6カ国を対象として、福祉政策・統治構造を統合した新たな対立軸の所在をまとめる単著『福祉政治史』を公刊した（図書）。主に明らかにしたのは以下の点である。

アメリカが極端な政治的機会構造の閉鎖化にともなって「金融主導型レジーム」へと向かったのに対して、イギリスはワークフェアへと向かい、労働党・保守党の間に女性政策や子どもの貧困への対応をめぐる一定の対抗が生まれている。

ドイツが全体としてトップダウン型意思決定のもとでワークフェアへと向かっているのに対して、フランスは各政策に社会運動が関与する回路が作られ、自由選択型の政策が採られており、社会支出の削減は乏しい。

スウェーデンはトップダウン型を取りワークフェアを志向する穏健党と、支持層再編を進め自由選択を志向する社民党との間で新たな政党間の競争が生まれている。

日本は1994年の政治改革以降、自民党と民主党の二大政党を軸とする競争が生まれてきたが、自民党内ではワークフェアへの合意が形成されず、トップダウン型の意思決定は属人的なものにとどまり、むしろ党内融和が優先されている。民主党は「人への投資」を掲げたものの、その政策の実現に必要な支持層再編や社会運動との連携を行わなかったため、「バラマキ」との批判を受けて挫折した。こうして日本では、どちらの方向の改革も進まないまま現在に至っている。

(4)残された課題

本研究によって、先進国の福祉改革がワークフェアへと収斂しているわけではないこと、「上から」と「下から」というデモクラシーの形の違いに応じて、ワークフェアと自由選択という新たな政治的・政策的対抗が生まれていることは明らかにしえたと考えられる。ただし本研究は、次の二点において課題を残している。

第一は、「自由選択」と称した政策群が家族政策、包摂政策など部分的なものにとどまっていることである。とりわけ、「古いリスク」への対応である年金・医療政策との関係を含めた全体像は、さらに検討が必要と思われる。

第二に、最も大きな問題は、EU統合を脅か

している移民問題を取り込んだ分析が十分に行えなかった点である。本研究ではフランスについて福祉レジームと移民政策の関連を論文にまとめたばかりにとどまり（学会発表、図書）、各国の移民政策と福祉政策との関係、極右政党や排外主義の動向については扱っていない。「ワークフェア」と「自由選択」という政策パッケージが、移民統合や排外主義にどのような影響を与えるのかも検討されていない。

以上の点は次回の研究プロジェクトにおいてさらに検討を進める必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

田中拓道、「フランスの社会政策思想と現代」(特集：社会改革思想と現代 - 社会政策の思想的基盤を問う)『社会政策』第6巻第3号、2015年、16-27頁(査読有)

その他書評4件

〔学会発表〕(計3件)

田中拓道、「フランス福祉史における公・民・私」、名古屋近代フランス史研究会、2016年3月13日、愛知県立大学サテライトキャンパス、愛知

田中拓道「フランス共和国モデルの二重性 福祉レジームと移民レジーム」、移民の参加と排除を考える日仏研究会、2015年4月18日、一橋大学、東京

田中拓道「フランス社会政策思想における社会的なものと経済的なもの」(共通論題「社会改革思想と現代 社会政策の思想的基盤を問う」)、社会政策学会、2014年5月31日、中央大学、東京(招待講演)

〔図書〕(計7件)

田中拓道、『福祉政治史 格差に抗するデモクラシー』勁草書房、2017年、326頁

田中拓道、序章「承認論の射程 社会政策の新たなパラダイム」、田中拓道編『承認 社会哲学と社会政策の対話』法政大学出版局、2016年、5-35頁

田中拓道、第10章「福祉政策における承認 フランスの最低所得保障改革を事例として」、田中拓道編『承認 社会哲学と社会政策の対話』法政大学出版局、2016年、320-351頁(433頁)

田中拓道、第9章「保守主義レジームの多様性 日独仏福祉国家再編の分岐」、宮本

太郎、山口二郎編『リアル・デモクラシ
ポスト「日本型利益政治」の構想』岩波書
店、2016年、281-308頁(320頁)

田中拓道、第3章「フランスの福祉レジ
ームと移民レジーム」、中野裕二ほか編『排
外主義を問いなおす フランスにおける
排除・差別・参加』勁草書房、2015年、41-59
頁(252頁)

田中拓道、『よい社会の探求 労働・自己・
相互性』風行社、2014年、225頁

田中拓道、第9章「連帯の思想 福祉国家
の哲学的基礎」、宇野重規編『岩波講座政
治哲学第6巻 近代の変容』岩波書店、2014
年、201-222頁(256頁)

〔その他〕

研究代表者のウェブサイト

<http://www.soc.hit-u.ac.jp/~takujit/>

研究機関による研究代表者の研究紹介ペ
ージ

[https://hri.ad.hit-u.ac.jp/html/380_research_activi
ty_ja.html](https://hri.ad.hit-u.ac.jp/html/380_research_activity_ja.html)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 拓道 (TANAKA TAKUJI)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：20333586