

The Politics of Welfare Regime Restructuring : Beyond the Path Dependency Model

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/11996

福祉レジーム再編の政治学

——経路依存性モデルを超えて——

西岡 晋

序 論

本稿は、とくに近年の福祉国家研究において主流となってきた歴史的制度論の経路依存性モデルの特徴と限界を明らかにし、それとの対質を通じて、先進諸国での福祉レジーム再編の政策過程をとらえるための分析視角を構築しようとするものである。福祉国家研究では、一九九〇年代以後、それまでの通説であった権力資源論を批判する形で登場した、歴史的制度論が分析アプローチとして有力視されるようになった。それは福祉国家の固着性を重視するものだが、制度持続のメカニズムを説明するなかで、とくに「経路依存性」を鍵概念としてきた。しかし今日、福祉国家では、公的年金制度や医療制度などで縮減が進められる一方、育児や高齢者介護、就労促進に関する新たな政策が創設されるなど、大きな変革期にある。さらに、「福祉レジーム」の観点から見ても、既存の福祉レジームからの転換や逸脱が生じているとの指摘がなされる。すなわち「福祉レジーム再編の政治」が展開されているのである。この段階では、福祉国家の持続を経路依存性からのみ説明するこれまでのアプローチは、有効期限が迫っているか、すでにそれが切れているのではないか。

このような問題認識のもとに、本稿は以下のように論を進める。まず第1章で経路依存性モデルの理論的系譜をたどりながら、その特徴と課題を明らかにする。第2章では、経路依存性モデルに対して、福祉国家の変化と経路形成に着目する最近の諸論考を検討する。そして第3章で、福祉レジーム再編政治を理論的にとらえるためには「経路依存性モデル」から「経路変化モデル」への視座転換が必要であることを指摘するとともに、そのツールとして、「経路調整」、「経路転換」、「経路離脱」という三つの分析概念を新たに提起して、今後の研究の方向性を示唆する。最後に、今後の課題を記して、論を閉じる。

第1章 福祉国家研究と経路依存性モデル

第1節 経路依存性モデルの形成と発展

福祉国家研究においては、一九九〇年代以後、それまで通説的な位置を占めてきた権力資源論に代わり、歴史的制度論が説得力あるアプローチとして受容されてきた。権力資源論は、政治アリーナでの、労働運動を基盤とする社会民主主義政党的成否が福祉国家発展の大きな要因であると主張した(eg. Korpi 1983, 1985; 新川 一九九三)。それに対して歴史的制度論は、とくに八〇年代以後の福祉国家縮減期では、制度そのものの固着性が福祉国家の持続力を支えており、左派勢力の権力資源の多寡は福祉国家にとって相対的に重要でなくなっていると、権力資源論を批判した(Pierson 1994)。代表的な歴史的制度論者であるピアソンは、それを「福祉国家の新しい政治 (the new politics of the welfare state)」と呼ぶ(Pierson 1996, 2001c)。この「新しい政治」論に対しては、政党政治や階級政治を重要視する「古い政治」論者からの反論も提出されている上に(西岡 二〇〇五a・二〇〇五bを参照)、「古い政治」と「新しい政治」という対立的な区分はあまりに単純すぎるという批判もある(Starke 2006)。また、この歴史的制度論が現在の政策を制約するという歴史的制度論の見解は、福祉国家間の分岐の持続や

政策展開の相違を理論的に説明する有力なアプローチとして支持を受けている。福祉国家縮減期のみならず形成・発展期にも適用されるなど、「制度が重要である」という認識は福祉国家研究者のあいだで広まり、権力資源論に代わる新たな理論的潮流を生み出してきた(eg. Bonoli 2000; Skocpol 1992; Swank 2002; Rothstein 1998; Immergut 1992)。

歴史的制度論のなかで、制度の持続性を説明するロジックとして鍵を握る概念が「経路依存性 (path dependency)」(もしくは「経路依存 (path dependence)」)である。その経路依存性モデルの理論的系譜をたどると、デーヴィッド (David 1985)、アーサー (二〇〇三)、ノース (一九九四)ら、理論経済学や経済史学の知見に遡りてくる。アーサーは、伝統的な経済理論では収穫逓減法則を仮定して市場メカニズムを考察していたが、現代のIT産業や特定のテクノロジー分野においては、むしろ正のフィードバックによる「収穫逓増」といえる現象が存在することを明らかにした。そして収穫逓増を可能にさせる仕組みとして、自己強化メカニズムに着目した。これは、(1) 固定費用、(2) 学習効果、(3) 調整効果、(4) 自己強化期待、の四つの源泉から成り立っている。第一に、固定費用や開設費用の巨額化は新規参入者を抑制する一方、生産の増加にともなう既存事業者の単位生産費用を低下させる。第二に、ある生産物の普及はその改良や費用削減を導く学習効果を生み出し、それが当該生産物の継続的な使用を促進する。第三の調整効果とは、他者同士が同じ技術を使うことから生じるメリットを指す。これは、たとえばパソコンOSのウィンドウズのように、ある技術や製品がネットワーク外部性をもつようになった場合、それと同じ製品を使うこと自体が便益をもたらすために起こる。多くの人が使えば使うほど、利便性もますます高まり、特定技術の利用が広範に普及するのである。そして第四に、このようにして市場で特定のオプションが広く浸透すると、人びとは「勝ち馬に乗る」必要性を感じるようになる。そのことは結果として、普及した商品のさらなる普及を予測させるといって、自己強化期待の心理を働かせることにつながる(アーサー 二〇〇三: 一五八)。

Pierson 2004: 24)。

こうした収穫逡増メカニズムを備えた市場は、(1) 複数均衡、(2) 非効率の発生可能性、(3) ロック・イン、(4) 経路依存性、という四つの特徴をもつ。第一に均衡は複数存在しうる。ビデオ機器市場におけるVHS対ベータの競争を例にとれば、どちらの製品が市場で勝利するかは一義的には決められず、唯一解を事前に予測することは不可能である。第二に、伝統的経済学の考えに立てば、経済効率性や技術優位性が市場での勝利を約束するものと想定されるが、必然的にそうなるとは限らない。実際にVHSは必ずしもベータよりも技術的に優れていたわけではないにもかかわらず、消費者からの支持を受け市場で成功した。第三に、「ロック・イン」と呼ばれる状況が生まれることも指摘される。一度ある特定の解に到達してそれが確立されると、そこから離脱することはきわめて難しくなってしまう。ある種の閉塞状況ができることによって、新たな製品の参入や敗者復活戦は困難になる。最後に挙げられる特質は経路依存性である。市場の力学系は非エルゴード的であり、初期段階での些細な出来事や偶然、「運の良さ」がその後の市場の趨勢を左右する(アーサー二〇〇三: 一五九)。VHSもベータもほぼ同時期に発売されたが、外的環境、「運」、そして各社の販売戦略を通じて初期段階で市場シェアが変動し、早期における収穫逡増がVHS側に働いたことで、その後の市場占有につながったとされる(アーサー二〇〇三: 四)。

非効率性や偶然性の強調は、換言すれば、経路依存性モデルは機能主義的見解とは対立をなすことを意味する。機能主義は「結果X(たとえば制度、政策、組織)は機能Yを果たすがゆえに存在する」という言明様式をとる。それに対して経路依存性モデルは、結果Xは本来の機能Yを果たしていない、あるいはすでに機能Yが消失しているにもかかわらず持続的に存在しうることを指摘する。この点からすれば、経路依存性モデルは機能主義に対しては批判的であるということをも含意しているといえるだろう(Pierson 2004: 46)。

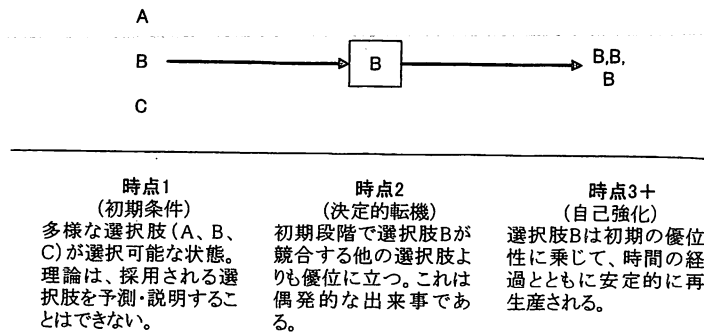
経路依存性モデルで言及される事例として、パソコンのキーボードの〈QWERTY〉配列があげられることが多く、デーウィッドの「ChioとQWERTYの経済学」は経路依存性の考え方を経済学に広める端緒となった論文として位置づけられる(David 1986)。そこで彼は、パソコンのキーボードが〈QWERTY〉の順序で配列され、それが標準化された理由を、タイプライターの技術発展史をたどりつつ、経路依存性の観点から、つぎのように説明した(河野二〇〇二a: 二二―二二頁も参照)。

パソコンの左上のキーボード配列を見ると〈QWERTY〉の順番で並んでいるが、これは人びとが文章を打つ際にもっとも効率的な並び順を考慮した結果そうになっているわけではない。もともと英文タイプライター用と考えられたものがそのままパソコンにも適用されただけであり、タイプライターの配列としても必ずしも合理的なものではなかった。隣接する印字用バーがからまないために、むしろ打ちにくくした結果、このような配列になったのである。タイプライターからパソコンへとハードが変わったので〈QWERTY〉配列にしておく技術的な理由は特段なく、より効率的な配列に変えることもできたが、しかし現在までのところ、依然として〈QWERTY〉配列が残っている。人びとがこの配列に慣れてしまうと、むしろそれを変えることのほうが大きなコストになってしまったため、経路依存性が働いているのである。

またノースは、従来の経済学で軽視されてきた制度の重要性をあらためて指摘し、法律などの制度すなわちゲームのルールの存在が、いかに人びとの政治的、社会的、経済的活動を規定するかを論じた。それと同時に、制度の発展史を探索するなかで、過去の歴史、経路依存性が制度変化に大きく影響することをも解明した。ノースは、経済史において経路依存性という概念がもつ含意をつぎのように語っている。「経路依存は歴史が重要であることを意味する。われわれは、制度の漸進的な生成発展をたどることなしに、現在の選択を理解することはできない」と(ノース一九九四: 一三三)。

経路依存性モデルは、制度、歴史、偶然性といった、それまでの経済学理論のなかでは考慮されてこなかった諸

図1 自己強化シーケンスにおける偶発性の図解



出典：Mahoney 2000: 514, Figure 1.

要素に目を向け、経済学の発展に寄与しようとするものであった。しかし経路依存性という魅力的な着想は、経済学のディシプリンにおさまりきらずに、その後、政治学や社会学など他の社会科学分野にも応用されていくことになる。

第2節 経路依存性モデルの特徴と限界

経路依存性モデルは経済学を出自として、他の社会科学に援用されていくが、ただし概念の普及はむしろその曖昧化につながりがちであり、「経路依存性」という言葉を限定的に用いる場合もあれば、単に歴史の重要性を強調するために参照される場合もある (see Phelen 1999, 2003; Mahoney 2000)。経路依存性について、河野勝は「過去のある時点で行われた選択が、その選択にいたった当初の諸条件が後に変更されたにもかかわらずそのまま続いている現象を指す」と定義づけている (河野二〇〇二b: 五六)。他方、マホーニーは「経路依存はとりわけ、決定論的な特性をもつ制度パターンや出来事の連鎖を偶然の出来事が始動させるような、歴史的シーケンスを特徴づける」と指摘する (Mahoney 2000: 507)。前者は歴史の重要性を指摘しつつ、現存の制度が必ずしも効率的でない点を強調する。これに対して後者は、制度発展に見られる偶然性や歴史性を強調しながら、因果的連鎖にも焦点をあて、限定的にこの概念を用いている。

こうした相違はあるにせよ、いずれの経路依存性モデルにおいても重視される点は、おおよそ以下の三つに集約できよう。第一に「制度の持続性」の重視である。言い換えれば制度がいかに変化しないか、または漸進的变化にとどまるかを説明することが、経路依存性モデルの最大の目的である。革命などによって大きな断続が起きた場合においてさえ、過去からの遺産が制約となつて制度は執拗に持続性を保っているという指摘は、そうした知見の例の一つである (ノース一九九四: 一二三)。ただし議論の身を正確にたどれば、必ずしも制度の「絶対的不変性」

を主張しているわけではなく、変化全般を否定しているのではない (Green-Pedersen and Lindbom 2006: 247)。しかしながら、経路依存性モデルではあくまで、既存制度を再生産するような形での変化、漸進的な制度発展、変化の困難性に関心が向けられる。

第二には「過去」の重視である。経路依存性モデルに依拠した歴史的制度論はしばしば、「歴史を重要せよ」という言明以上のものではないと批判されるが (河野二〇〇二b: 五五)、過去や歴史の重視とは単に現在が過去に制約されるという指摘にとどまっているわけではない。初期段階の小さな事象や過去の「決定的転機 (critical juncture)」における出来事が、時間経過とともに、結果的に大きな効果を生み出すという知見がむしろ意味をもつ。言い換えれば、経路依存性モデルのいう過去とは直近の過去というよりは、一見したところ因果関係としては結びつきにくい遠い過去を指している点で、長期的な視野を有する。その上で、過去から現在にいたる連鎖を因果構造のなかで跡づける点も特徴としてあげられよう (Mahoney 2000, 2001)。マホーニーの議論に依拠すれば、これらの長期的な制度発展メカニズムを図示すると図1のようになる。「時点1」の段階では選択肢は複数存在しているが、「時点2」の決定的転機において特定の選択肢が他のものよりも有利な状況におかれる。そして、勝利した選択肢Bは時間経過とともに自己強化メカニズム

が働くことで、地位はますます安定的になり経路依存性が生まれる。その結果として、選択肢Bを変更することは困難になる。

現存制度の「非効率性」や制度発展の「偶然性」の重視が経路依存性モデルの第三の特質である。図1に示されているように、初期段階では選択肢は複数あるが、それらのなかからどの選択肢が実際に選ばれ、その後も残っているかは事前に予測することができない。Bが選択されたのは偶然性によるところが大きい、というのが、経路依存性モデルの指摘するところである。

従来の経済学では、現にある制度や技術は、経済的・技術的に効率性をもつがゆえに存在しているという説明が主流であった。これに対して経路依存性モデルでは、むしろ効率的でないにもかかわらず存在している制度に着目し、その要因を解明していく。その例証としては、既述したように、ビデオ機器でのVHS対ベータの市場競争で技術的な優劣にかかわらず前者が勝利したこと、タイプライターの〈QWERTY〉の配列が必ずしも効率的なものではないにもかかわらず、今日のパソコンのキーボードにいたるまで採用され続けていることなどがあげられる(アーサー 二〇〇三: David 1985)。

加えて、そうした技術や産業などの発展がかなりの程度偶然性に依拠していることが強調される。アーサーは、「現実の世界では、いくつかの似たようなサイズの企業が同時に市場に参入しても、予期せぬ注文、買手とうまく出会うこと、経営上の酔狂などの思いもかけない小さな事象が、どの企業がうまく販売で成功し、その後ずっと市場支配するのかの決定を助長しているのである」と述べている(アーサー 二〇〇三: 七七八)。たとえばシリコンバレーがエレクトロニクス産業の一大拠点として成長したのは、一九四〇年代、五〇年代初期に、ウィリアム・ヒューレットやデビッド・パッカードといった、後のアメリカのエレクトロニクス産業を支える人材が、カリフォルニアのサンタクララ郡(シリコンバレー)のスタンフォード大学周辺に工房を構えたことに由来する。これらの工房の

存在が関連企業の立地を招き産業集積の礎となったからである。もし彼らが別の場所を選択していたら、シリコンバレーは生まれなかったであろう(アーサー 二〇〇三: 一一一二)。複数の解がありうるなかで、唯一解に収斂していくのは、初期段階における偶然的要素が大きく作用しているのである。

以上のような特徴をもつ経路依存性モデルを、ピアソンは政治学に援用した(Pierson 2000, 2004)。経済現象のみならず政治現象においても、こうした経路依存性は観察される上に、政治がもつ固有成性、すなわち効率改善的な学習効果の弱さや不在、政治アクターの短期的視野、政治制度がもつ現状維持傾向といった点から、経済領域よりもむしろ政治領域において収獲増進メカニズムが強く働くことを指摘した。権力の非対称性によって、制度の経路依存性がいっそう高まることも重要である。そうした政治特有の諸要素が正のフィードバック過程を可能にし、結果的に「アクターがとりはじめたコースの逆転をますます困難にする」のである(Pierson 2004: 31)。

キャンベルはピアソンの議論を受け、政治制度が経路依存性をもつ要因について、(1)コストの大きさ、(2)権力闘争の存在、(3)規範の定着、(4)受益者ネットワークの形成、の四つの点を指摘する。第一に、政治制度の創設には大きなコストがかかるために、何らかの問題や機能不全が生じたとしても制度の再建や新設をアクターは躊躇しがちである。第二に、政治家は対立する政治勢力が権力を握った場合に備えて、制度を変えにくいような装置をあらかじめ組み込んでおく。硬性憲法はそうした例の一つである。第三に、特定の政策や制度が整備されて人びとのあいだに定着すると、それに基づく行動規範が慣行となるために、そこからの離脱が難しくなる。そして第四に、ピアソンも指摘するように、ある政策の導入はそれから便益を受ける受益者層を生み出す結果、当該政策の縮減は受益者である有権者からの非難を招く恐れがあるため起きにくい(Campbell 2004: 67)。

かくして、福祉国家の持続性も経路依存性から説明される。たとえば公的年金制度が必ずしも経済合理的ではなくなっているにもかかわらず抜本的改革が行われずにいるのは、過去からの制度が収獲増進過程を経て経路依存性

を生み出し、旧経路から離脱することが困難になっているためである (Myles and Pierson 2001)。制度の成熟化により制度そのものが肥大化してロック・イン状態となり、制度再編を進めるには大きなコストがかかることなどが、福祉国家改革を阻害する一つの要因となっていると論ずることができる。

経済学において発展してきた経路依存性モデルは政治学にも輸入され、とくにピアソンはそれを福祉国家縮減政治の理論的な説明枠組みとして用いた。ピアソンをはじめとする福祉国家研究における歴史的制度論者の問いは「なぜ福祉国家は変わらないのか」である。そして「福祉国家の持続性」を従属変数とする一方、それを説明する独立変数として「歴史的な制度」を設定する。その上で、両者間の因果メカニズムを「経路依存性」という概念を用いて理論的な説明を加えるという議論の構造をなしている。その理論的系譜に連なる諸論考で、七〇年代後半から八〇年代にかけて喧伝された「福祉国家の危機」論者が主張するような、福祉国家の「解体」という事態にはいたっておらず、むしろその持続性が確認されたことは大きな意味のある貢献であった。しかしながら、経路依存性モデルに基づく歴史的制度論には限界があることもまた認識されなくてはならない。とりわけ問題になるのが、制度の持続性に焦点をあてたアプローチであるために、その変化を説明するには十分ではないという点である。歴史的制度論者は福祉国家の持続性を強調するが、今日の状況に照らし合わせてみた場合、そうした前提は依然として適切なのだろうか。その疑問に答えるべく、つぎの第2章では福祉国家の変化に着目した諸論考を検討する。

第2章 変容期の福祉国家における経路形成

第1節 「シルバー時代」の福祉国家

一九八〇年代、あるいは九〇年代前半までは、確かにピアソンらが指摘するように、福祉国家は「意外なほどの」持続性を示したと指摘しうるかもしれない。しかしながら、九〇年代後半以後、福祉国家の持続性を従属変数とし

て、経路依存性の視点からそのメカニズムを説明することは適切ではなくなりつつある。それは経路依存性モデルそのものの理論内在的な問題というよりは、むしろ説明すべき従属変数たる福祉国家自体が変わりつつあることによる。テイラー・グッピーは現在の福祉国家がおかれている状況を、七〇年代までの「黄金時代」と対比させて、「シルバー時代 (Silver Age)」と表現している。「シルバー時代」の福祉国家は、黄金時代の条件となってきた安定成長、完全雇用、中程度の福祉需要、国家の政治経済的自律性といったものが崩れ、労働市場の再編成、少子高齢化、経済のグローバル化などによって特徴づけられる (Taylor-Gooby 2002)。

福祉国家の「シルバー時代」への転換は福祉国家研究の視座転換をも促す。歴史的制度論とは異なり、福祉国家における変化に着目する論考、一九八〇年代までの福祉国家と九〇年代以降のそれとの差異を重視する研究も近年では増えている。それらによれば、八〇年代までは、各国は危機に対して主としてマクロ経済政策によって対応しようとしていたのに対して、九〇年代以後「福祉」そのものが本格的に政治争点化し改革対象となったのだという (田村二〇〇四：四一)。

福祉国家の変化を主張する代表的な研究として、ジェソップのそれがあげられる。福祉資本主義国家の動向を、経済政策や社会政策の目的、政策形成・実施のガバナンス空間といった側面に焦点をあて、「ケインズ主義的福祉国民国家 (KWNS: Keynesian Welfare National State)」から「シュンペーター主義的ワークフェア脱国民レジーム (SWPR: Schumpeterian Welfare Postnational Regime)」への構造的な転換としてとらえている (Jessop 2002)。他方、エスピン・アンデルセンは、ポスト工業経済化とグローバル化のなかで、福祉国家がどのような変化を遂げつつあるのかを、自身が定式化した社会民主主義・保守主義・自由主義の各レジームに即して論じている。それによると、第一に社会民主主義レジームであるスカンジナビア諸国は積極的労働市場政策やジェンダー平等化などを通じた雇用拡大戦略をとる「スカンジナビア・ルート」を、第二にドイツやフランスなどの保守主義レジ-

ム諸国は所得移転中心の社会保障制度を維持しようとする一方で労働市場が硬直化し労働供給が抑制される「労働削減ルート」を、そして第三に自由主義レジームに入るアメリカやイギリスなどのアングロサクソン諸国は福祉国家の縮減を進めつつ、労働市場の規制緩和によって景気後退や失業の克服を目指す「新自由主義ルート」をたどっているという (Esping-Andersen 1996)。

具体的な制度の次元に焦点をあてたものとしては、たとえばテイラー・グッビーはフランス、ドイツ、イタリア、イギリスの年金制度改革をとりあげ、それが単なる縮減かそれとも適切な改革かは国によって異なるものの、福祉国家持統論とは反対に、制度変化が起きていることも明らかにしている (Taylor-Goooby 1999)。クレイトンとボンツソンは、賃金格差の拡大、貧困層の増加、失業率の悪化といった問題に焦点をあて、近年の福祉国家縮減を指摘し、ピアソンの「新しい福祉政治」論に疑問を投げかける (Clayton and Pontusson 1998)。

一方、近年における福祉国家の環境変化、とりわけ脱工業化社会の進展と家族形態の変容は、ケインズ型福祉国家が想定してきたリスク構造とは異なる「新しい社会的リスク (NSR: New Social Risks)」すなわち「脱工業化社会への転換にともなう経済的・社会的変化の結果として、人びとがそのライフコースで今日直面しているリスク」を生み出している (Taylor-Goooby 2004: 2)。その結果として、女性の労働参加率の上昇にともなうワークライフバランスの達成、高齢者の増加による社会的ケアサービスの充実、労働市場の変化に付随する労働者の技能向上、社会サービスの市場化に対する適切な規制の実施などが、新たな政策課題として浮上してきた (Taylor-Goooby 2004: 3-5)。NSRの顕在化は福祉政治の質的变化や従来とは異なる新しい政治空間の創出にもつながり、そこでは女性、若年層、移民といった新たなアクターの台頭によって特徴づけられる、「ポスト福祉国家の政治」が展開される (Armington and Bonoli 2006; Bonoli 2005; Häusermann 2006)。

シルバー時代にある福祉国家では何らかの変化は不可避であり、それが消極的な「後退」を意味するのか積極的な「改革」を意味するのとは別として、実際にさまざまな政策変化が見られること自体は疑いえないであろう。環境の変化が社会政策の改革を推進する要因となり福祉国家の変容を招いていることは、ピアソン自身も認めることである (Pierson 2001a)。近年の論者では、大きな環境変化と福祉制度の成熟化がもたらす「恒常的緊縮財政 (permanent austerity)」のもつての、福祉国家の「改革の政治 (reform politics)」の諸相を論じている (Pierson 2001b)。確かに福祉国家では「解体」への収斂は必ずしも見られないにせよ、いずれの諸国でも「改革」や「再建」は不可避となっているためである。ボノリーとパリエは「福祉国家編成の弾力性は変化の不在を意味するのではない。逆に、一九八〇年代、そして九〇年代はいっそう当てはまるが、この時期はほとんどのシステムにとって激しい『刷新 (renovation)』の時代であった」と総括している (Bonoli and Palier 2001: 334)。

第2節 経路依存性から経路形成への視座転換

近年の福祉国家の変容をふまえた歴史的制度論者の研究も表れているとはいえ、その主題は変化のメカニズムそのものではない。福祉国家の変化や再編についても、変化自体の存在はある程度認めるものの、変化の程度やスピードは各国によって異なる上に、リニアな軌跡をたどる収斂傾向は見られない、というのが歴史的制度論者の主張である。それゆえ、分析の焦点は高齢化や経済のグローバル化といった同様の圧力がかかり問題が顕在化しているなかで、各国間、各レジーム間の政策対応や改革速度になぜ違いが生じるのかというところに向けられ、その相違要因を制度の経路依存性から説明するのである (Pierson 2001c)。したがって、諸国家間の差異や分岐の持続性を重視するあまり、なぜ、どのように福祉改革が行われたのか、ということについては深くは論究されず、制度変化への言及は少ない。

すなわち、経路依存性モデルやそれに依拠した歴史的制度論の最大の問題点は、そのあまりに決定論的な見方で

あり、制度変化の軽視である (Thelen 1999, 2003, 2004; Streeck and Thelen 2005; Palier and Bonoli 1999; 阪野二〇〇六)。その上、経路依存性モデルでは制度生成段階での些細な変化がその後に及ぼす意外なほどの影響の大きさを重視し、それが議論の特徴の一つをなしているにもかかわらず、今日における小さな制度変化を積極的に論じることなく、福祉国家の根本的変化の不在を強調するという問題も見られる。経路依存性モデルが正しいとすれば、些細な制度の変化が将来にもちうる意味の重大性を考慮しつつ、その過程とメカニズムを明らかにする試みが必要となるはずであろう。このことから帰結されるのは、福祉国家の変化そのものに分析の焦点をあてることの重要性である。

こうした経路依存性モデルがもつ課題への認識が広まりつつあるなか、経路依存性との対比から「経路形成 (path-shaping)」という概念を用いながら、福祉国家の変化過程を説明する試みも現れてきている。コックスによる、デンマーク、オランダ、ドイツでの近年の福祉改革過程をめぐる比較研究はその代表例の一つである (Cox 2001)。

コックスによれば、デンマークとオランダは社会支出の抑制の一方で労働市場改革によって雇用の改善にも成功し、福祉改革のモデル国として知られる。一方ドイツでも同様の改革を行おうとしたにもかかわらず、結果として成功にはいたらなかった。福祉改革とは、歴史的制度論の想定する経路依存状態から脱却して従来からの制度を刷新する過程にはかならない。すなわち、デンマークとオランダでは経路形成に成功したのに対して、ドイツではそれに失敗したととらえられる。

福祉改革政治の局面では経路依存よりも経路形成に着目することが重要であり、新しい経路をいかに形成しているのか、逆になぜ経路形成に失敗したのか、両者の相違要因は何か、そうした一連の経路形成過程が解明されなければならないとされる。その上、理論的な点でも経路形成モデルには意義が認められる。政治アクターがどのような

にして制度的障害を克服して経路を作り上げようとしているのか、その点に着目することによって、経路依存性モデルの制度決定主義を乗り越えることができるためである (Cox 2001: 474)。

第3節 経路依存性と経路形成の交錯

前節では経路依存性モデルに対する批判として、コックスの論考を手がかりに福祉改革における経路形成の重要性を検討した。しかしながら、単純に経路依存と経路形成を対立的に論じることが、福祉国家再編政治の複雑性を見失う結果につながりかねない。先の例で言えば、ドイツでは経路依存性が強く働いたために、大規模な福祉改革につながらなかったととらえることもでき、その過程を説明する論理として経路依存性に訴えることはむしろ適切であろう。また、経路形成に成功した場合にも、制度的な真空状態でそれが行われるわけではない。制度や構造からの何らかの制約のもとで経路は作られていくのだとすれば、経路形成においても経路依存的な要素は含まれている。

そもそも「経路形成」の概念は、ニールセンやジェソップらが旧東欧諸国の民主化や市場化の過程を分析した論考で用いているものである (Nielsen, et al. 1995)。彼らによると、制度のイノベーションを論じる際に二つの対立する見方があるという。一方では、制度発展は、制度の真空状況における自発的な行為の結果としてであると主張する「主意思義的」な見方がある。他方においては、従来からの制度が自律性をもち、その遺産によって制度発展は限定されるという「歴史決定論的」な見方も存在する。経路形成モデルは前者に属し、経路依存性モデルは後者の範疇に入れられる。経路形成モデルは「現在」を重視し、社会的諸力が現状に介入して新しい経路を構築できることを示唆する。これに対して経路依存性モデルは、従来からつくづく制度によってロック・イン状態にあるために、制度を変えようにもそれがかなりの程度制約されることを強調する点で、「過去」に力点が置かれる (Nielsen, et

al. 1995: 6)。

しかし、実際の制度変化はそれら両極のいずれかというよりも、両者の相互関係のなかで展開される。ある面からとすれば、過去からの遺産が現在を制約しつつも、単に過去の反復や回帰にとどまらずに、既存経路からの逸脱、新たな経路の形成も見られる。また、それを逆側から照らせば、そのような経路形成は制度的真空状態のなかにおいてではなく、何らかの制約条件の下で進められるということになる。すなわち制度変化をとらえるにあたって重要なのは、過去か現在か、経路依存か経路形成かという二項対立図式ではなく、「経路依存の経路形成 (path-dependent path-shaping)」や「経路依存状況下の経路形成戦略 (path-shaping strategies in a path-dependent context)」という、経路依存と経路形成の交錯をふまえた観点からの分析なのである (Nielsen, et al. 1995: 8)。

トフィーングは、この「経路依存状況下の経路形成戦略」という着想を引きながら、一九八〇年代から九〇年代にかけてのデンマークにおける福祉国家改革を「ケインズ主義的福祉国民国家」から「シュンペーター主義的ワークフェア脱国民レジーム」への転換としてとらえて、以下のように分析している (Torring 1999, 2001)。

デンマークでは、他の諸国と同様に八〇年代以後、経済的・社会的な環境の変化が福祉国家の危機を生み出し、福祉国家の経路が「脱臼 (dislocation)」された。それを契機にデンマーク福祉国家は転換過程に入るが、そこには、新たな構造を構築しようとする経路形成の側面と旧来の経路がそれらの新展開を阻害するという経路依存の側面との双方が伏在する。

一九八〇年代に福祉国家批判の機運が高まった結果、社会民主主義政権が選挙で敗れ保守連立政権が誕生した。新自由主義的な保守政権下で需要サイドから供給サイドへのマクロ経済政策の転換や欧州市場統合への適応が進められた一方、従来の普遍主義的で寛容なデンマーク福祉国家の基本構造は弾力性を保った。結果的に九〇年代に入り社会民主主義政権が再び咲いたが、福祉国家見直しの声もまた依然として強かった。したがって、保守政権のよ

うな福祉国家の「縮減」ではなく、その「再建」がキーワードになったのである (Torrington 2001: 302)。そのためにとられた改革政策の一つがワークフェアの導入であった。しかし、社会手当受給者への就労義務を重視し公的支出の抑制を第一義的な目的とするアメリカ型の「ワークファースト・アプローチ」ではなく、社会給付の削減はできる限り避けながら、教育や職業訓練などを通じて失業者の技能向上を図ることで就労を促進する「人的資本アプローチ」がとられた。

このような、デンマークで「アクティベーション」と呼ばれる、独自の福祉・労働政策は、旧来の受動的な福祉政策からの離脱という意味では新たな経路の形成といえる。他方で、新自由主義改革は完全には実行されず、デンマーク福祉国家の社会民主主義的特徴は維持されたという意味では、経路依存性も観察される。すなわち、福祉改革政治は経路形成と経路依存の相互作用のなかで展開し、両者の交錯の結果、新旧の両側面を兼ね備えた政策経路が創出されるのである。

第3章 福祉レジーム再編と経路変化

第1節 既存モデルの限界と福祉レジーム論の視角

経路依存性を重視する歴史的制度論は福祉国家の不変性や持続性を説明するアプローチとしては説得力があるが、その変化をとらえるには限界がある。最近では福祉国家の変化が認識されるようになり、歴史的制度論における過度な静態的視角を批判する形で、経路依存ではなく「経路形成」が議論されるようになった。経路形成への着目とおして、福祉国家の変化を理論的に分析するためのフレームワークを構築しようとするものである。

しかしながら、実際の福祉国家の制度再編過程は複雑なため、経路依存と経路形成の二項対立図式を前提とすることはあまりに単純であり、前者から後者への転換としてのみとらえることはできない。前節で概観したように、

旧来からの経路に依存する部分とそこから離脱して新たな経路を形成するという、二つの位相が結びついている。トーフティングらは、そのような「経路依存的経路形成」という状況をむしろ強調し、制度変化の複雑さをとらえようとする。

以上のように、「経路依存性」、「経路形成」、そして「経路依存的経路形成」という形で、福祉政治の分析アプローチが発展してきた。近年における福祉国家の変化を念頭におくならば、経路依存性に依拠したアプローチは決定論的であるがゆえに、説明能力は低下していると指摘しうる。他方、経路形成アプローチは、制度変化をとらえる概念として開発されたものの、今度は経路依存的な要素を捨象してしまい、あまりに単純な見方となってしまうことが問題である。したがって、福祉レジーム再編政治をとらえるためには、経路依存と経路形成の交錯状況をふまえた「経路依存的経路形成」の視座からの分析が、前二者と比較すれば有効性は高いといえるだろう。しかしながら、このフレームワークは理論的あるいは方法論的に不完全な部分も残されている。課題の一つは、福祉国家の変化を分析する際の従属変数の設定についてである (cf. Green-Pedersen 2004)。本稿では主として定性的な先行研究を検討しているが、それらは多くの場合、年金政策や労働市場政策といった単一もしくは複数の社会政策における政策手段や目的の変更、あるいは新たな制度の創設を事例としている。しかし、それらに見られる福祉国家の「変化」が質的にどのような意味をもっているのかは明らかにされていない。すなわち、そのような社会政策上の変化が福祉国家全体や福祉レジームというコンテクストのなかに理論的に位置づけられることなく、制度変化の一事例として分析されるだけで終わっているのである。

それに対して、先に言及したトーフティングは、九〇年代におけるデンマークの福祉改革を「ケインズ主義的福祉国民国家」から「シュンペーター主義的ワークフェア脱国民レジーム」への転換というコンテクストにひきつけながら、労働市場政策を中心に分析している。しかしながら、個別の制度変化を理論的視角からとらえようとしてい

る点は評価できるものの、シェソップが提起したそれらの概念は、そもそも精緻な実証分析を念頭において考案されたものではなく、変数としては曖昧であると同時に単純に過ぎるという問題点がある。ケインズ主義やシュンペーター主義といった概念は操作化されておらず、何をもって前者から後者へ移行したといえるのかは明確になっていない。またKWNsからSWPRへの転換という視点から福祉国家の変化を「一挙に」把握しようにも、それに該当する国は依然として少ないように思われる。実際の制度変化を分析するには、より具体性をもった概念や視角が必要である。

これらの点をふまえると、エスピン・アンデルセンが精緻化してきた福祉レジーム論の知見を援用することが、福祉国家の質的变化を的確にとらえる方途となりうる。福祉レジーム論は、脱商品化、階層化、脱家族化の三つの指標によって福祉国家を質的に分析するとともに、国家・市場・家族のうち、どのセクターが福祉供給の中心を担っているかという視点を加味した上で、福祉国家を社会民主主義・保守主義・自由主義の三つの「レジーム」に類型化したものである (Esping-Andersen 1980, 1989)。福祉国家研究に対して、福祉レジーム論がきわめて大きなインパクトをもたらしたことは、その意義の大きさを物語っているといえるだろう。

福祉国家の変化を分析する際にも、それが福祉レジーム論にとってどのような含意をもっているのかを考慮し検討しておく必要がある。たとえば、「福祉国家の変化」といった場合、それはレジームそのものの転換をも意味するものなのか、それとも単に一つの社会保障制度における変化なのだろうか。従来のレジームを維持するものなのか、それとも既存レジームからの離脱や転換を目指したものなのか。これらの点を考察することが求められる。言い換えれば、単なる「福祉国家」ではなく「福祉レジーム」に焦点をあてて、その変化の諸相を分析することが重要なのである。

第2節 福祉レジーム再編の比較研究

本稿では、上で述べてきた問題意識のもとに、福祉レジームの再編過程をとらえるための分析視角を構築することを目的としているが、その手がかりとするために、福祉レジーム再編を主題とした論考をまず検討してみたい。たとえば、渡辺博明(二〇〇六)は、社会民主主義、保守主義、自由主義の各レジームをそれぞれ代表する、スウェーデン、ドイツ、アメリカにおける社会サービス、所得保障、雇用促進の政策動向を概観しつつ、近年の「三つの世界」の軌跡を以下のように明らかにしている。

社会民主主義レジームであるスウェーデンでは、年金制度改革や雇用政策における就労と福祉の連携強化など、制度再編が進められてきたとはいえ、基本的には寛容で普遍主義的なレジーム特性を維持しており、それらの制度変化も過去からの連続線上に位置づけられる。自由主義レジームのアメリカでもやはり、シングルマザー世帯に対する社会扶助制度の改革や雇用政策のワークフェア化など、いくつかの制度変化が見られるが、それらは既存レジームからの離脱や転換を意味するものではなく、自由主義レジームの構造を維持・強化する性格のものであった。

それとは対照的に、保守主義レジームにおいて、比較的大きな福祉レジーム再編の諸相が観察される。ドイツでは、九〇年代以後、男女平等化、女性の就労促進が政策課題として認識されにいたり、育児支援政策の拡充や長期介護保険制度の創設などをおして、脱家族化が促進された。男性稼得者の経済的地位の高さを支えてきた、所得比例型の公的年金制度も改革の最中にある。雇用政策においては、失業手当の縮減や若年層への職業訓練強化といった新自由主義的な改革が行われている。育児支援政策では社会民主主義的な政策展開が見られ、一方、労働市場政策は自由主義的な性格を強めつつあるなど、福祉レジーム再編が進行している。結果的に、「保守主義レジームとしての位置づけが揺らぐに至っている面」が生じてきた、と渡辺は指摘する(渡辺二〇〇六：一六七)。

「保守主義」という名称は「変化しないこと」を想起させるものであるが、「三つの世界」のなかで、変化がもつ

とも著しい世界が保守主義レジームであることは興味深いパズルを提供する。仮にそうした傾向が認められるとするならば、なぜ保守主義レジームのみが、近年にいたって、構造的特性をも変容させうるような再編の過程を経験するようになったのか、一つの研究課題として浮上してこよう。

他方、フィスは、定量的方法を通じて、一九八〇年代から二〇〇〇年代初期までの福祉レジームの変化の様相を分析している(Vis 2007)。第一章で論じたように、主流派の福祉国家研究は福祉国家の持続性を強調してきた。それに対して、ジェソップやトーフイングラ、フィスが「レギュラシオン・アプローチ」と総称する論者たちは、むしろ近年における福祉国家の変化を重視して、とくにそれをウェルフェア(welfare)からワークフェア(workfare)への構造的転換としてとらえた。フィスは、「ファジィ集合論(fuzzy-set theory)」を分析手法として取り入れながら、対立する二者の見解を検証している。

レギュラシオン・アプローチの代表的論者であるジェソップの所説によれば、すでに触れたように、戦後福祉国家は、第一にケインズ主義的経済政策、第二にフォードイズム体制を支え経済成長の果実を市民に配分する福祉権の確立と拡張、第三に一国民国家の範域での政策形成・実施、そして第四に政府による「市場の失敗」の補正、この四点を特質とする「ケインズ主義的福祉国民国家」であった。しかしながら、近年、KWN Sは構造的転換を余儀なくされ、「シュンペーター主義的ワークフェア脱国民レジーム」へと移行した。SWPRは、第一に国際的開放経済への適応戦略として、革新的で柔軟な競争重視型市場経済の確立・活性化を企図するサプライサイド経済政策、第二に「権利としての福祉」から、積極的労働市場政策を中核とする「労働のための福祉」政策への転換、換言すれば社会政策の経済政策への従属化、第三には、国民国家の枠を超えた地域組織や国際機関、あるいは地方自治体などの権限拡大に起因する、国民国家の相対化、そして第四に「政府の失敗」の顕在化やNPO/NGOの活性化を背景とする、市場・政府・市民社会間の「ガバナンス」の重要化、これら四つの特性を表す概念とし

表1 各レジームの特性

理念型	アクティベーション	福祉寛容度	雇用保護
寛容なワークフェア	高	高	弱
厳格なワークフェア	高	低	弱
自由主義福祉	低	低	弱
保守主義福祉	低	高	高
社会民主主義福祉	高	高	高

出典：Vis 2007: 110, Table 1を一部修正。

て用いられている。K W N Sという意味での福祉国家は衰退し、S W P Rがこれに取って代わるというのが、ジェソップの主張である (Jessop 2002)。

S W P Rにおいて核となる理念と政策はワークフェアである。ベックはワークフェアの基本的理念を、「福祉を残余化する」一方で労働を促進することを目的として、福祉受給者に対する強制的なプログラムや義務的な受給条件を課すことにあると指摘する。すなわち、「ワークフェア・システムは福祉から労働へのダイナミックな転換を特権化する」のである (Beck 2001: 10 (傍点は原文イタリック))。ワークフェアは福祉よりも就労を重視し、「権利としての福祉」から「労働のための福祉」に転換させ、労働市場への参加を促進することによって福祉国家が理念的目標としてきた脱商品化を弱める一方で、労働力としての商品化を推し進める。福祉レジームからワークフェア・レジームへの移行は、既存の福祉国家システムの枠内での変化ではなく、その枠を解体し、そこから離脱するような、より構造的な転換を意味する (Vis 2007: 106)。

前節で触れたように、ワークフェアの概念には曖昧な部分が残っているが、フィスは福祉レジームとワークフェア・レジームの概念を精緻化するため、それぞれの制度的特徴を計量可能な形で操作化を行い、(1) アクティベーションの高低 (アクティベーションへの公的支出)、(2) 福祉寛容度 (失業および疾病手当の所得代替率)、(3) 雇用保護の強弱 (雇用保護法制指標)、という三つの観点から、福祉レジームとワークフェア・レジームをモデル化している³⁾。表1にまとめられているように、ワ

ークフェア・レジームはアクティベーション支出が高く雇用保護が弱いのが特徴であるが、福祉寛容度の高低によって「寛容なワークフェア (generous welfare)」と「厳格なワークフェア (lean welfare)」の二類型に区分される。他方、福祉レジームの類型はエスピノ・アンデルセンの議論を土台にしているが、第一にアクティベーション支出、福祉寛容度、雇用保護のすべての面で低いのが自由主義福祉レジーム、第二にアクティベーション支出は低い福祉寛容度と雇用保護の面では高い水準にあるのが保守主義福祉レジームとして類型化される。そして第三に社会民主主義福祉レジームは、アクティベーション支出が高いという点ではワークフェアと類似しているものの、福祉寛容度が高く雇用の保護も強いレジームである。

フィスは、上記の指標についてのデータをファジイ集合論の手法によって分析して、一九八〇年、九五年、二〇〇二年の各時点での、計一六カ国 (イギリス、アイルランド、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、オランダ、スイス、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン) のレジーム帰属度を解明した。具体的には、それぞれの年において、先述の、(1) 厳格なワークフェア、(2) 寛容なワークフェア、(3) 社会民主主義、(4) 保守主義、(5) 自由主義、の各レジームに各国がどの程度帰属しているかを、1 (完全に帰属している) ～0 (完全に帰属していない) の値をとるメンバーシップ・スコアによって表している (Vis 2007: 114-115, Table 2)。また各国のレジーム帰属度を経年的にたどることによって、その推移、変化も明らかにされる⁴⁾。

それによれば、八〇年代から二〇〇〇年代のあいだに、いずれの国においても何らかのスコア上の変化がみられたことがわかる。そして、変化には三つの次元があり、第一に同一の福祉レジームの枠内での帰属度の変化である「レジーム内変化 (regime-specific change)」第二にはある福祉レジームから別の福祉レジームへの移行を伴う「質的变化 (qualitative change)」そして第三に福祉レジーム (もしくはレジーム帰属が曖昧な状態) からワー

クフェア・レジームへの移行、あるいはその逆の移行となる「抜本的变化 (radical change)」¹⁶ (Table 3)。

このうち、レギュラシニストが主張するような、九〇年代以後に福祉レジームから(厳格な)ワークフェア・レジームへの「抜本的变化」がみられたのは、一六カ国のうち、アイルランドの一国のみにとどまっている。アイルランドは八五年と九五年の時点では自由主義福祉レジームの特徴をもっていたが、二〇〇二年には「厳格なワークフェア」の特徴が強く見られた。それはどこまでに急激ではないが、デンマークもまたワークフェアへと緩やかに移行している。¹⁷八〇年代は保守主義と社会民主主義の両レジームの特徴をあわせもつ国であったが、九〇年代以後は「寛容なワークフェア」の特性にもっともよく当てはまる。¹⁸

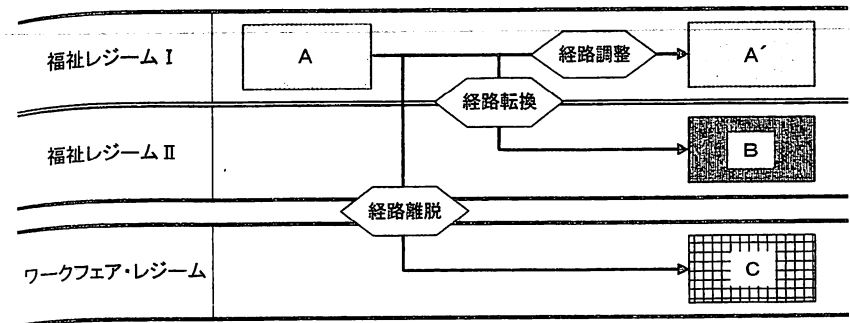
ワークフェアからワークフェアへの転換が一六カ国中、デンマークを含めても二カ国にとどまったことは、福祉国家の持続性を強調する、歴史的制度論に依拠した主流派福祉国家研究の主張の方が、レギュラシオン・アプローチよりも適切であるように、一見すると思われる。しかしながら、八〇年代から二〇〇〇年代にかけて、いずれの時期においてもまったく変化のなかった国はこのなかには存在しなかった。ワークフェアへの転換は生じなかったものの、ある福祉レジームから別の福祉レジームへの転換、つまり「質的变化」が起きた国はベルギー、ドイツ、オランダ、フィンランドの四カ国に及ぶ。ベルギーは、従来の保守主義レジームが二〇〇二年には社会民主主義レジームへと変化し、ドイツは九〇年代に一度保守主義から社会主義になったものの、再び保守主義に回帰した。他方、オランダは漸進的な変化が観察され、保守主義レジームであったものが九〇年代に保守主義と社会主義の二つの特性がともに前面に表れ、結果的に現在では社会主義レジームとしての特徴が強い国になっている。フィンランドは八〇年代から九〇年代にかけて、社会主義レジームから保守主義レジームへの変化が見られ、それ以後は保守主義レジームの特性を持続させている。

その他の国では、八五年と二〇〇二年を比較すると、同レジーム内ではあるが帰属度の変化が例外なく見られた。これらの国では、レジームの基本的構造は維持しつつも、既存レジームの枠内で多少の変化が生じていることを意味する。このなかでアメリカは自由主義レジームへの帰属度を増しているが、それ以外の国は、たいていの場合、当該レジームの帰属度が低下している。社会民主主義レジームの代表国であるスウェーデンも、近年になって社会主義レジームのメンバーシップ・スコアの低下が観察される。すなわち、これらの「レジーム内変化」にとどまった国でも、現時点ではレジーム構造が維持されているものの、今後は他のレジームに移行する可能性も考えられる。その点からも、経路依存性モデルによる説明は限界があるといえるだろう。

第3節 「経路変化モデル」の構築

以上の、福祉レジーム論をふまえた諸研究の結果から、九〇年代以後、各福祉国家では何らかの変化が生じていることはほぼ間違いない、といえるだろう。この結論からすれば、福祉国家の不変性をとらえるためのフレームワークであった経路依存性モデルは修正をする必要がある。そのこと自体はすでに、経路依存性モデルを批判して登場した経路形成モデルにおいて指摘されている。しかし、すでに提起されている経路依存と経路形成という二つの概念では、分析の視角としてはあまりに単純に過ぎ、福祉レジームの再編経路をとらえるには不十分である。フィスの分析によれば、(1) 同一福祉レジーム内での変化、(2) 福祉レジーム間の転換、(3) 福祉レジームからワークフェア・レジームへの移行、という三つの次元での変化が見出される。他の研究でも、経路依存性が比較強く働いている変化と、それを克服するような形での構造的変化の、少なくとも二つの形態が指摘される。このような状況をとらえるには、経路依存性や経路形成ではなく、むしろ経路自体の変化を意味する「経路変化 (path changing)」という視角から分析することが有用と思われる。ただし、変化の中身はレジーム内の調整からレジ-

図2 経路変化の三形態



出典：筆者作成。

ム間の転換と、多様であり、変化の各段階に区分した概念が必要である。そこで本稿では、福祉レジーム再編政治の理論的考察を目的とした「経路変化モデル」の装置として、「経路調整」、「経路転換」、「経路離脱」という三つの概念を新たに提案する⁽³⁾。これは、(1) 政策手段、(2) 政策目的、(3) レジーム構造、の三つの観点から、福祉レジームの経路変化を分類するものである(図2)。

第一に「経路調整(path adjustment)」とは、社会政策の手段は変更されるものの、その目的は変わらずに、したがって既存の福祉レジーム構造が持続するパターンを表す(図2のA→A')。フィスの研究でいえば、イギリス、アメリカ、カナダ、オーストラリア、オーストリア、フランス、スイス、ノルウェー、スウェーデンの各国がほぼこれに該当し、これらの国では八〇年代のレジーム構造が基本的にはその後も継続している。他方、既述したように、渡辺の指摘によれば、自由主義レジームと社会民主主義レジームの諸国では、近年においてもレジーム構造は比較的安定性を保っているという。しかしながら、大多数の国において多少ともメンバーシップ・スコアには変化あり、既存レジームへの帰属度の低下傾向もみられるとともに、渡辺の事例研究の結果からも政策の変化は生じていることは明らかである。経路依存性モデルが想定するような、従来から存在する制度がそのままの形で持続するというものでは

なく、同一レジームの枠内でありながらも、政策刷新、制度調整を通じて環境変化に適応しようとしてきた結果、変化それ自体は生じているという点から、経路依存よりも経路調整という概念を用いるほうが、よりいっそう適切であろう。

第二に「経路転換(path shifting)」は、政策の目的と手段の両面において変化が見られ、ベルギーがそうであるように保守主義レジームから社会民主主義レジームへ、あるいはフィンランドのように逆に社会民主主義レジームから保守主義レジームへ、いずれにしろ既存の福祉レジームから別の福祉レジーム類型へと変化した場合の経路を指す概念である。また渡辺が言及しているように、保守主義レジームであるドイツでの所得保障政策の見直し、積極的労働市場政策や育児・介護政策の推進は就労促進や脱家族化を意図したものであり、それが他の、自由主義あるいは社会民主主義レジームへの移行を示すものであるならば、既存レジームからの経路転換の事例としてあげることができる。レジーム構造の揺らぎ、既存レジームからの転換を意図する政策変化は、歴史的制度論の想定する経路依存性から説明しえない。

経路転換はレジーム構造それ自体が変化して別のレジームへ転換するという点で、経路調整よりもはるかに大きな変化を意味する。しかしながら、保守主義であれ社会民主主義、あるいは自由主義であれ、それが「福祉レジーム」であることには違いがない。図2(A→B)に模式化したように、いわば車線は変更されているが、同じ道路を走っているわけである。ウェルフェアからワークフェアへの転換は見られないという意味では、福祉レジームとしての構造は維持されている。

そして最後に、以上二つの経路変化と比較しても、さらにラディカルな構造的変容が「経路離脱(path departure)」である(図2のA→C)。これは、福祉レジームからワークフェア・レジームへの移行を分析の射程におさめた概念である⁽⁴⁾。政策の目的は脱商品化から商品化へと大きく変化し、その手段も福祉受給に就労義務を結びつけ

た福祉・労働政策が中心となる。レジーム構造に焦点をあてると、保守主義レジームから社会民主主義レジームへの移行のように、ある福祉レジームから別の福祉レジームへの移行は、レジーム構造が変化しているという点で、大きな制度再編が進行していることを示唆する。とはいえ、二つのレジームは双方ともに「福祉レジーム」の枠内にはとどまっている。これに対して、福祉レジームからワークフェア・レジームへの移行は、後者が「福祉レジーム」としての理念、制度編成をもっていないことから、まったく別の経路へ離脱したという。この構造的変化を、単なる経路形成としてとらえることは、すでに述べたように、既存経路からの制約条件をあまりにも軽視した議論であり十分ではない。すなわち、ワークフェアへの移行という形で生じている現象は「経路離脱」という概念によって、よりの確に把握しうる。「経路形成」は経路が敷かれていない状況から新たな経路を作り上げていくイメージであるのに対して、「経路離脱」は既存の経路が定着している状況下であって、そこからの離脱を含めて新しい経路が生み出される状況を、より強調した概念である。ジェソップやフィスらが指摘するように、実際に福祉レジームからワークフェア・レジームへの転換が見られるのであれば、それは「経路離脱」という観点から分析することによって、その質的变化の意味をくみとることができるだろう。

結 論

福祉国家研究において広範な支持を集めてきた経路依存性モデルは制度の持続性に焦点をあてたものであり、近年の福祉国家の変化、福祉レジームの再編という、制度変化をともなう事象に対する説明能力は限られている。それに対して、経路形成モデル、もしくは経路依存的経路形成モデルが提起されているが、福祉レジームの質的变化をとらえるには、十分でない点がある。本稿では、福祉レジーム再編政治への分析視角として、「経路依存性モデル」から「経路変化モデル」への転換の必要性を指摘した。そして先行研究の成果をふまえながら、近年の福祉レ

ジーム再編の動向を把握した上で、経路変化には二つの形態がありうることを導き出している。すなわち、既存福祉レジーム内での「経路調整」、別の福祉レジームへの移行をともなう「経路転換」、福祉レジームからワークフェア・レジームへのラディカルな変化による「経路離脱」、以上の三形態である。

最後に、今後の研究の課題をいくつかあげ、論を閉じよう。第一の課題は、経路調整、経路転換、経路離脱、という三つの経路変化のメカニズムを解明することである。それらの、本稿で抽出した概念は、試論的なものにとどまっている。事例研究などをとおして、具体的な形で経路変化の過程を明らかにするとともに、そこに何らかの因果的メカニズムを発見することによって、一般的な理論へと結びつけていく作業が求められる。

第二に、それとも関連するが、福祉レジームの再編は、既存の政策や制度の改革をともなうものであるため、人びとに共有されている規範構造それ自体の転換を促し、新しい価値観や規範を受容させることが必要になる。人びとの価値観や思考は主として言葉や理念によって支えられており、その点から、福祉再編政治において政策アイデアや言説といった観念的・言語的要素がもつ役割がきわめて大きくなってきた。実際に、最近の福祉国家研究では言説政治論が新たなアプローチとして注目を集めつつある(宮本二〇〇六・西岡二〇〇六a)。言説政治に焦点をあてながら、経路変化の政策過程を分析することが、今後の具体的な課題として指摘しうる。

第三の課題は、福祉レジーム再編と経路変化というパースペクティブのもとに、近年における日本の福祉再編政治を論究することである。第3章でとりあげた先行研究では、いずれも日本への言及は含まれておらず、福祉レジーム再編の観点から、日本の動向がどのようにとらえられるかは明らかにしていない。日本でも一九九〇年代以後、医療保険制度、公的年金制度などで縮減的な改革が進められるという制度変化がみられた。また、日本型福祉レジームの一つの特徴をなしてきた企業福祉は、バブル経済崩壊以後の企業経営環境の大きな変化のなかで、縮小傾向にある。もう一方の特色としてあげられる家族主義についても、少なくとも政策の次元においては介護や育児の社会

化が進められており、変化の途上にあるといつてよい。それらの動向が、本稿で示した経路調整、経路転換、経路離脱のうち、どの形態にあてはまるのか、そのことの考察がまずは必要である。それとともに、経路変化の過程を、日本の福祉政策の事例に即して説明する作業が重要な研究課題となろう。

- 注(1) これは別に、近年では、権力資源論では軽視されてきた企業や資本勢力の役割を評価する「資本権力論」や「資本主義多様性論」が、有力なアプローチとして発展しつつある (Svensson 2002, Mares 2003, Iversen 2005, Hall and Soskice 2001)。それに対する権力資源論側からの反論については、コルビの論考 (Korpi 2006) を参照されたい。
- (2) フィスはワークフェアの特徴として、(1) 労働への義務、(2) 労働参加最大化の方針、(3) 所得保護最小化の方針、の三つの点をあげている (Vis 2007: 109)。
- (3) 以下の記述はフィスの論考に依拠している。
- (4) ただしデンマークでは、第2章で取り上げたように、アクティベーションという独自の理念と政策による福祉改革が行われている。それを「ワークフェア」としてとらえることができるのかは、別に検討を要する課題である。
- (5) もう一つの「抜本的变化」が生じた国としてニュージーランドがあげられるが、これは「厳格なワークフェア・レジーム」(八五年)から自由主義福祉レジーム(九五年以後)への転換という、逆向きの変化である。
- (6) 類似の議論として、エビングハウスは、制度変化における三つのシナリオをつぎのように提示している。第一に、中核的な原則の変化を経ずして環境変化に最低限度適する「経路安定化 (path stabilization)」第二に、制度の部分的改正や中核的な原則の限定的な方向転換をおとして段階的に適応をおこなう「経路離脱 (path departure)」第三に、既存制度の自己強化を終了させ、新しい制度への道筋を与える介入を意味する「経路中断 (path cessation)」もしくは「経路切換 (path switching)」である (Ebbinghaus 2005: 17)。
- (7) 注記5にあげたニュージーランドのように、ワークフェア・レジームから福祉レジームへの経路離脱やワークフェア内の経路調整もありうるが、本稿は「福祉レジーム」の変化に焦点をあてているので、そうした事例は含めていない。
- (8) その一部として、一九九〇年代初頭の育児支援政策のアジェンダ・セッティングを対象とした研究を、すでに別の機会に発表した(西岡 二〇〇六a)。

(付記) 本稿は、第一三回社会政策学会(二〇〇六年一〇月二二日: 大分大学)での報告ペーパーの一部を再構成・加筆修正したものである。当日、コメントや質問を寄せていただいた先生方にこの場を借りて御礼申し上げる。また研究を進めるに際して、二〇〇六年度早稲田大学二一世紀COE「開かれた政治経済制度の構築」奨励研究費の助成を受けた。

参考文献

- アーサー, W・フライング (1997) 「収益増進と経路依存——複体系的経済学」(有賀裕二訳) 多賀出版。
- 河野勝 (二〇〇二a) 「新しい比較政治学への序奏」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社、二二—二七頁。
- 河野勝 (二〇〇二b) 「制度」東京大学出版会。
- 阪野智一 (二〇〇六) 「比較歴史分析の可能性——経路依存性と制度変化」日本比較政治学会年報第8号 比較政治学の将来」早稲田大学出版部、六三—九一頁。
- 新川敏光 (一九九三) 『日本型福祉の政治経済学』三書房。
- 田村哲樹 (二〇〇四) 「熟議民主主義とベシシク・インカム——福祉国家「以後」における「公共性」という観点から」『早稲田政治経済学雑誌』第三五七号、二八—六二頁。
- 西岡晋 (二〇〇五a) 「福祉国家縮減期における福祉政治とその分析視角」『公共研究』(千葉大学) 第二巻第二号、二八—三三頁。
- 西岡晋 (二〇〇五b) 「福祉国家研究の『栄光の三〇年』」『早稲田政治学公法研究』第八〇号、一七一—二〇六頁。
- 西岡晋 (二〇〇六a) 「福祉改革政治の分析枠組みの検討——経路依存と経路形成」第二三回社会政策学会報告ペーパー、二〇〇六年一〇月二二日(於: 大分大学)。
- 西岡晋 (二〇〇六b) 「育児支援政策のアジェンダ・セッティング——『一・五七ショック』のフレーミング分析」第七回早稲田政治学報告ペーパー、二〇〇六年十一月一八日(於: 早稲田大学)。
- ノース, ダグラス・C (一九九四) 『制度・制度変化・経済成果』(竹下公視訳) 晃洋書房。
- 宮本太郎 (二〇〇六) 「福祉国家の再編と『説政治——新しい分析枠組み』」宮本太郎編『比較福祉政治——制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部、六八—八八頁。
- 渡辺博明 (二〇〇六) 「福祉国家レジームの変容——『三つの世界』のその後」宮本太郎編『比較福祉政治——制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部、一五七—一七四頁。
- Arningeon, Klaus, and Giuliano Bonoli (2006) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge.
- Bonoli, Giuliano (2000) *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano (2005) 'The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States', *Policy and Politics*, 33(3): 431-449.
- Bonoli, Giuliano, and Bruno Palier (2001) 'How Do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform in Western Europe', in Stephan Leibfried (ed.) *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 57-76.
- Campbell, John L. (2004) *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.

- Clayton, Richard, and Jonas Pontusson (1998) 'Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlements Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies', *World Politics*, 51(1): 67-98.
- Cox, Robert Henry (2001) 'The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany', *World Politics*, 53(3): 463-496.
- David, Paul A. (1985) 'Chio and the Economics of QWERTY', *American Economic Review*, 75(2): 332-337.
- Ebbinghaus, Bernhard (2005) *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, MPIfG Discussion Paper 05/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press. [国々比較・国家大図説 第11001] 『福祉国家の三つの世界——社会政策国家の理論と分類』『社会と文化』
- Esping-Andersen, Gøsta (1996) 'After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy', in Gøsta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications, pp. 1-31. [国々比較第110011] 『福祉国家の移行——グローバル化と福祉国家の適応』『社会と文化』
- 磯田大祐(2006) 『一冊一問』
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press. [国々比較・国々大図説 第110000] 『社会と文化の発展——社会政策国家の理論と分類』『社会と文化』
- Green-Pedersen, Christoffer (2004) 'The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6(1): 3-14.
- Green-Pedersen, Christoffer, and Anders Lindbom (2006) 'Politics within Paths: Trajectories of Danish and Swedish Earnings-Related Pensions', *Journal of European Social Policy*, 16(3): 245-258.
- Hacker, Jacob S. (2002) *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., and David Soskice (eds.) (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja (2006) 'Changing Coalitions in Social Policy Reforms: The Politics of New Social Needs and Demands', *Journal of European Social Policy*, 16(1): 5-21.
- Immergut, Ellen M. (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben (2005) *Capitalism, Democracy, and Welfare*, New York: Cambridge University Press.
- Jessop, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press. [社会政策第110014] 『福祉国家の未来』『社会と文化』
- Korpi, Walter (1988) *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter (1988) 'Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power', *Sociological Theory*, 3(2): 31-45.
- Korpi, Walter (2006) 'Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters and Antagonists', *World Politics*, 58(2): 167-206.
- Mahoney, James (2000) 'Path Dependence in Historical Sociology', *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- Mahoney, James (2001) *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mares, Isabella (2003) *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, John, and Paul Pierson (2001) 'The Comparative Political Economy of Pension Reform', in Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 305-333.
- Nielsen, Klaus, Bob Jessop, and Jerry Hausner (1995) 'Institutional Change in Post-Socialism', in Jerry Hausner, Bob Jessop, and Klaus Nielsen (eds.) *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Aldershot: Edward Elgar, pp. 3-44.
- Palier, Bruno, and Giuliano Bonoli (1999) 'Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale', *Revue française de science politique*, 49(3): 399-420.
- Peck, Jamie (2001) *Workfare States*, New York: The Guilford Press.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996) 'The New Politics of the Welfare State', *World Politics*, 48(2): 143-179.
- Pierson, Paul (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *American Political Science Review*, 94(2): 251-267. [国々比較第110010] 『国々比較 社会政策国家の理論と分類』『社会と文化』
- Pierson, Paul (2001a) 'Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States', in Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 80-104.
- Pierson, Paul (2001b) 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies', in Paul Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 410-456.
- Pierson, Paul (ed.) (2001c) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge

- University Press.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Starke, Peter (2006) 'The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review', *Social Policy and Administration*, 40(1): 104-120.
- Streek, Wolfgang, and Kathleen Thelen (eds.) (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane (2002) *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, Peter A. (2002) *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (1999) 'Policy Change at a Time of Retrenchment: Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK', *Social Policy and Administration*, 33(1): 1-19.
- Taylor-Gooby, Peter (2002) 'The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience', *Journal of Social Policy*, 31(4): 597-621.
- Taylor-Gooby, Peter (2004) 'New Risks and Social Change', in Peter Taylor-Gooby (ed.) *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28.
- Thelen, Kathleen (1999) 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Thelen, Kathleen (2003) 'How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis', in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-240.
- Thelen, Kathleen (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Torring, Jacob (1999) 'Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform', *Economy and Society*, 28(3): 369-402.
- Torring, Jacob (2001) 'Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change', *Scandinavian Political Studies*, 24(4): 277-309.
- Vis, Barbara (2007) 'States of Welfare or States of Workfare? Welfare State Restructuring in 16 Capitalist Democracies, 1985-2002', *Policy and Politics*, 35(1): 105-122.

西岡 晋（にしおか すすむ、一九七二年生）

所

属

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程・聖学院大学政治経済学部非常勤講師

最終学歴

早稲田大学大学院政治学研究科修士課程

所属学会

日本政治学会、日本比較政治学会、日本行政学会、日本公共政策学会、社会政策学会

研究分野

行政学、政策研究、比較福祉国家論

主要著作

『ガバナンスの課題』（共著）東海大学出版会（二〇〇五年）
『公私領域のガバナンス』（共著）東海大学出版会（二〇〇六年）

『政策研究の理論とアプローチ』（共著）成文堂（近刊）