

「福祉レジーム論」再考 ～国際比較研究における意義と課題～

Reconsideration on welfare regime ~signification and problem in international comparative study~

伊 藤 新一郎

I はじめに

「福祉国家の危機」を境にして国際比較研究の枠組みは大きな変容を遂げた。それは、「収斂から拡散(多様化)へ」という福祉国家の新たな動きに合わせたものであり、「収斂理論から福祉レジーム論へ」と表現できる。1990年当時のエスピン-アンデルセン(Esping-Andersen)の「福祉国家レジーム論」は、国際比較研究における新たな地平を切り拓いたことは疑う余地がない。「危機」への適応戦略を3つのレジーム類型で示したことは研究上の大きな貢献である。さらに、1999年以降は、福祉を担うセクターとしての国家を強調しすぎないために、「福祉レジーム」という表現が使用されている。

しかしながら、「福祉レジーム」という概念が他の概念との関係において未だあいまいさを残している点や、第4のレジームの存在の是非について議論する際に分析枠組みとしての限界など、少なからず課題を抱えていることも事実である。

したがって、本稿では、近年の福祉国家あるいは社会政策の国際比較研究における主要な枠組みとなっているエスピン-アンデルセンの「福祉レジーム論」について、その意義と特徴を整理し、今後の課題を提示する。

II 「収斂理論」と「福祉国家」概念

福祉レジーム論が登場してきた研究上の背景に

は、福祉国家の発展を社会経済的要因から説明する「収斂理論」の限界があった。

さらに、国際比較研究において「福祉国家」を分析枠組みとすることの問題点を指摘できる。それは、「西欧型モデル」を前提とした研究アプローチや「福祉国家」の概念規定に関するものである。

(1)収斂理論の限界 ～福祉国家拡大期のパラダイム～

福祉国家研究、特にその国際比較研究において古典としての地位を確立したのは、ハロルド・L・ウィレンスキー(Harold L. Wilensky)の『福祉国家と平等』である。この著書の主たる仮説は、「都市型産業社会(Urban-industrial societies)に関する「収斂理論(convergence theory)」一すなわち、いかなる政治経済体制のもとであれ、また個性豊かな文化的・歴史的背景のもとであれ、「豊かな社会」はその社会構造とイデオロギーの両側面において類似したものになっていくという命題一を検証するため、先進国の間にみられる収斂化傾向と多様性を公共支出の視点から説明することであった⁽¹⁾。

ウィレンスキーの主張は、各国における福祉事業への公共支出の差を説明するのは、主として経済成長の程度である、というものであった。64ヶ国の福祉事業への公共支出について、長期にわたってみた場合、経済成長が福祉国家の発展をもたらす最も大きな根本的原因であるとしている[Wilensky, 1975=1984: 4]。その上で、この根本的原因が福祉国家の発展に直結するのではなく、

さらに2つの変数を加えてマクロな説明モデルを提供している。すなわち、経済成長が人口構造の変化(出生率の低下と高齢化)をもたらし、福祉ニーズを作り出し、こうしたニーズに対応して福祉プログラムが作り出されると、それはやがて成熟し、適用範囲を拡大し給付の増額を計る動きが始まる、という主張である⁽²⁾。

こうして経済成長を福祉国家発展の主因と位置づけ、それは長期的には人口構造変化の圧力と福祉事業を主管する官僚制の自己増殖を介して、福祉国家発展に結び付いている、と分析した [Wilensky, 1975=1984 : 4-5]。同時に、「社会主義」経済対「資本主義」経済、「集合主義的」イデオロギー対「個人主義的」イデオロギー、「民主的」政治体制対「全体主義的」政治体制、といったカテゴリー化は福祉国家の起源とその一般的発展を説明する上でほとんど役に立たないと指摘した [Wilensky, 1975=1984 : 18-19]。ウィレンスキーの研究は一般には「収斂理論」と呼ばれ、各国は産業化の帰結として必然的に福祉国家に向かい、そうした福祉国家をもたらす原動力は産業化そのものである、と結論づけた⁽³⁾。

以上、ウィレンスキーに代表されるように福祉国家の発展経過を社会経済的アプローチから説明する「収斂理論」は、1970代半ば以前、換言すれば福祉国家が良好なパフォーマンスをみせていた時期(福祉国家の整備・拡大の時期)に対応したパラダイムであったとすることができる。

しかしながら、1970年代半ば以降、「福祉国家の危機」に端を発する「収斂から拡散(多様化)へ」という状況に直面すると、各国の間に生じる理念・政策・制度構造の差異を経済成長の程度によって理論的に説明することが困難になった。

ここに、「福祉国家の収斂化」に対応したパラダイムに代わり、「収斂から拡散(多様化)へ」という動きに対応した国際比較研究における新たなパラダイムが必要とされたのである。

(2)分析対象として「福祉国家」概念が抱える問題

エスピン-アンデルセン(Esping-Andersen)は、福祉国家の研究はしばしば概念的混乱を引き起こ

していると指摘している [Esping-Andersen, 1999=2003 : 63]。例えば、「福祉国家」「福祉レジーム」「社会政策」などの研究、特にこれらの国際比較研究においては、そこに含まれる内容に大きな違いを見出すことは難しい。

「福祉国家」という概念は近年の社会(福祉)政策研究における枠組みの前提と認識されているが、それが指し示す内容を一般的あるいは抽象的に述べるならば、政府が国民の福祉の維持・向上に強い関心をもっている国家、と表現できる。また、「福祉国家」を「産業国での社会的発展の特定の段階にあること」と捉える立場もあり、その特徴として「国の公的機関が、市民のニーズに対して福祉を供給する公的な責任を担っている」としている [Alcock, 2001=2003 : 6]。

一方で、「福祉国家」という概念には多様な意味が含まれている。例えばそれは、ある時は国家体制をさすものであり、また国家政策や福祉システムをさすものでもある。このように、概念としての「福祉国家」にはある特定の統一された意味が付与されているわけではない。例えば研究上、「広義の福祉国家」や「狭義の福祉国家」という区別をして用いられることがあるが、この場合でもそれらが含む内容についての理解が共有されているわけではない。

さらに、福祉国家(あるいは社会政策)の国際比較研究においては、ある国について「福祉国家か否か」という問題を避けて通ることはできない。この場合、ある国を福祉国家とするか否かの判断基準が必要となるが、それに統一的な基準は存在しない。その意味で、判断基準はきわめて曖昧なものにならざるをえず、同時に政治的・経済的・社会的要因に影響されるものでもあり、その意味で可変的なものといえる。

「福祉国家」は、「西ヨーロッパもしくはより個別的にはイギリスでの展開と関連し、時期的にはすべての福祉ニーズを充足するためには福祉サービスの公的提供が可能で望ましい唯一の手立てであった20世紀中要の頃」を基盤としている [Alcock, 2001=2003 : 6]。

しかしながら、このモデルを前提とすることは、

このモデル類型には該当せず、異なる動きや構造をもった国々を研究の対象から除外するような状況を招く。「福祉国家」を国際比較研究の分析対象とすることは、福祉国家研究における「西欧型モデル中心主義」が暗黙の前提となり、南欧、オセアニア、北米、アジアといった地域の国々は「例外的モデル」あるいは「西欧型モデルの変形」という分析結果をもたらす⁽⁴⁾。

さらに、福祉国家が形成された頃の存立基盤（経済活動の拡大傾向・男性稼得者を中心とした制度設計・伝統的家族モデルなど）は今日揺らいでおり、これらの動きを視野に入れたアプローチが必要となる。加えて、1980年代以降にみられる福祉国家の「収斂から拡散（多様化）へ」という潮流が国際比較研究の前提となっていることは言うまでもない⁽⁵⁾。

以上のことから、国際比較研究において「福祉国家」とくに西欧型の福祉国家モデルを国際比較研究の分析対象の基本軸とすることは、西欧以外の地域の国々における福祉政策と制度構造の多様性や特徴、およびそれをもたらす規定要因を説明するには十分ではない、ということ指摘することができる。

III 「福祉レジーム」論の登場～福祉国家拡散期における新たなパラダイム～

「福祉国家の危機」以降、「収斂から拡散（多様化）へ」という動きが顕著となった。「危機」に対する適応のベクトルが複数現れ、その「多様性」を説明するパラダイムとして登場したのがエスピン-アンデルセンの「福祉国家レジーム論」であった。

「福祉国家レジーム」という新たな概念を提示し、三つの指標をもとに「自由主義」「保守主義」「社会民主主義」という三つのレジーム類型を導き出した。

(1)1980年代の動向～収斂から拡散（多様化）へ～
福祉国家は1970年代半ば以降、「福祉国家の危

機」という状況に直面した結果、「収斂から拡散（多様化）へ」という様相をみせはじめ、1980年代に入りその動向は顕著なものとなった。このことは、「危機」への処方箋として複数のベクトルが出現したことを意味する。そして、具体的には①新保守主義、②新ケインズ主義、③ネオ・コーポラティズムという3つの代替モデルが示された[武川, 1999: 86 - 99]。

新保守主義の戦略は、イギリスのサッチャー政権で追求され、しばしば「ニューライト」と呼ばれた戦略であった。そこでは、社会経済構造における「Privatisation(民営化)」が断行され、「市場の規律の復活」がはかられた。その結果、1980年代後半になるとイギリス経済は回復軌道を示した。

新ケインズ主義の戦略は、フランスのミッテラン政権の下で追及され、政府が積極的に経済に介入し、有効需要の創出をはかる政策を採った。しかし、結果的に数年でこの戦略は頓挫した。

ネオ・コーポラティズムの戦略は、スウェーデンをはじめとする北欧諸国で追求された。貿易依存度の高いこれらの国では、労働コストを引き下げて国際競争力を強化するため、政労使の下で所得政策を実施した。同時に、労働階級に対しては社会政策の充実を約束し、結果として1980年代のスウェーデン経済は、OECD諸国のなかで良好なパフォーマンスを達成した。

これら3つのモデルの出現とその政策的な実行は、それまでのいわゆる「ケインズ主義的福祉国家(KWS)」が、大幅な修正を施さない限り、そのままではもはや存続できないことを明らかにした。そして、1980年代においては「新保守主義」と「ネオ・コーポラティズム」という2つの戦略が一定の成功を収める結果となった。これら2つの戦略は、後にエスピン-アンデルセンによるレジーム類型にいう「自由主義レジーム」と「社会民主主義レジーム」にそれぞれ対応するものであった。

(2)エスピン-アンデルセンの「福祉レジーム」論
1980年代以降、「福祉国家の多様化」という現

象がみられるようになり、各福祉国家において同一の課題(福祉国家の危機・脱工業化とグローバル化)に対し、複数の適応ルートが出現した。このような新たな動きに合わせて登場し、国際比較研究の枠組みに大きな影響を与えたのがエスピン・アンデルセン(Esping-Andersen)の「福祉国家レジーム論」であったことは異論のないところである。

前述したように、福祉国家レジーム論以前における国際比較研究では、福祉国家の発展を、産業化や経済成長あるいは高齢化などの社会経済的要因から説明する方法をとっていた。各国は、社会経済の変容に伴い、必然的に福祉国家化という方向に収斂していくものと考えられていた。

こうした社会経済的要因が福祉国家の形成と発展に影響を与えたことは間違いない。しかし、現実には経済成長や高齢化の程度が同じ国においても、福祉国家のあり方は異なっていた。

そして、1970年代半ばになると、社会経済的要因に注目して単一の福祉国家体制への収斂傾向を導き出すよりも、政治的要因に着目しつつ各福祉国家の相違を分析することを目指す研究がなされるようになった[宮本, 1999: 8]。政治的要因説のなかでも、エスピン・アンデルセンに代表される権力資源論の立場は、多様な政治的要因のうち、労働運動のパワーが福祉国家の展開に及ぼした影響に注目した⁽⁶⁾。一般に権力資源論は、労働運動の動員しうる組合員の数、資金、議会における議席数を権力資源ととらえ、その福祉国家の制度形成への動員の仕方に注目する[宮本, 1999: 8]。

したがって、政治的にも影響力を有する強力な労働運動を擁した国と、労働運動が社会的勢力として弱体である国、あるいは政治的影響力行使できないような国では、福祉国家の制度に大きな相違が生まれるのである[新川, 1999: 8-49]。

権力資源論の立場から、福祉国家の多様性を把握する理論的枠組みとして発展させていくという意味で大きな役割を果たしたのは、1990年の著書である『福祉資本主義の3つの世界』であった。エスピン・アンデルセンは、福祉国家の多様性を捉えるための視点として、単に社会支出の規模に

注目するのではなく、「脱商品化指標」と「階層化指標」という2つの指標を構想した。

「脱商品化指標」とは、個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持できる程度をあらわす[Esping-Andersen, 1990=2001: 41]。言い換えれば、各種の社会的給付を受ける資格に関してその寛容度を測定するものである。

また、「階層化指標」とは、職種や階層に応じて給付やサービスを受ける資格やその内容にどの程度の格差がみられるかを測定するものである。公的福祉の拡大と脱商品化が進んでも、全ての人びとが等しくその恩恵に与えることはできるとはかぎらないからである。

『福祉資本主義の3つの世界』では、以上の2つを用いて福祉国家の多様性についての分析がなされたが、その結果として3つの類型を示した。それは、脱商品化が進み、階層性がフラットな社会民主主義レジーム(北欧)、脱商品化が低位で階層性において2重構造がみられる自由主義レジーム(アメリカ・カナダ)、脱商品化は中程度だが階層化が顕著な保守主義レジーム(ドイツ・フランス)の3つであった[Esping-Andersen, 1990=2001: 26-29]。そして、これら3つのレジームの特徴をあらわすキーワードとしては、社会民主主義が「政府」、自由主義が「市場」、保守主義が「家族」をそれぞれあげることができ、これらを典型的なレジーム類型とした。

以上のように、権力資源論に基づいて導き出された3つのレジーム類型は、主要には国家と市場という資本制社会の2つの制度間での機能分担のバリエーションに焦点を当てたものであった[宮本, 1997: 23]。

しかしながら、これらは資本制社会におけるもう1つの重要な制度、すなわち家族の役割という問題を十分に捉えていないという指摘がなされた。より具体的にいえば、ジェンダーの視点が欠如しているということであった。それは、女性の場合、有償労働において脱商品化されても、家庭内における無償の家事労働からは解放されていないという批判である⁽⁷⁾。

このような無償労働への従属という問題を考える場合、女性が直面する当面の問題は「労働力の商品化」であるといつてよい〔宮本, 1997: 23〕。先にあげた「脱商品化指標」が実質的に機能するには、市場からの自由のみならず、「家庭」をキーワードとして「無償労働からの自由」と「有償労働への自由」がどの程度確保されているかを測定する指標が必要となる。

エスピン・アンデルセンは以上のような指摘に応えるものとして、『三つの世界』以降の研究において、「脱家族（主義）化指標」を新たに提示した。

今日、エスピン・アンデルセンによる「福祉（国家）レジーム論」は、国際比較研究における枠組みの前提として広く認識されており、まさに「福祉国家の多様化」という1980年代以降の動きを反映したパラダイムといえる。

Ⅲ 国際比較研究における「福祉レジーム」のインパクト

エスピン・アンデルセンの「福祉レジーム論」は、1980年代以降の「多様化」に合わせたパラダイムとして登場した。「福祉レジーム」という新たな概念を提示し、国際比較研究に大きな変化をもたらした。その意義や特徴は、どのような点に求めることができるのか。

(1) 「福祉レジーム」の概念規定

1980年代以降の国際比較研究では、「公的福祉」と「民間福祉」の相互作用を検討することに焦点が当てられるようになった。ここで「福祉国家」という概念を用いて議論することは誤解を招く危険が生じた。なぜなら、「福祉国家」という場合、多くは公的福祉の規模やそのあり方に関心を寄せてきたからである。「福祉国家」という概念のみに注目していると、多くの「残余的福祉」について説明されない。1980年代以降、研究上の問題とされたのは、福祉の生産と分配に関する幅広い政策であった。〔Esping-Andersen, 1999=2000: 64〕。

このような研究上の問題関心に対応するものとして「福祉レジーム(welfare regime)」という概念が使われるようになった。エスピン・アンデルセンも当初、「福祉国家レジーム」という表現を使用していた。

しかし、1999年から「福祉レジーム」とは国家、市場、家族が構成するレジームであり、福祉供給における3つのセクターの比重のあり方が、レジームの制度構造を決定する、という立場を明確にした。近年、「福祉国家レジーム」という表現に代えて「福祉レジーム」という表現が使用されているのはそのためである。

「福祉レジーム」という概念について、エスピン・アンデルセンは「福祉が生産され、それが国家、市場、家族のあいだに配分される総合的なあり方であり、国家と市場と家族の内的因果関係に立つ三極構造という観点から、より体系的に理解されなければならない」と定義している〔Esping-Andersen, 1999=2000: 64-65〕。

「レジーム(regime)」という用語は元来「体制」と訳されるが、ここには「政策と制度構造」という内容が含まれる。これらを整理したうえで、「福祉レジーム」について概念規定をするならば、「国家、市場、家族という福祉を担うと考えられるセクター間における福祉の生産と分配のバランス、およびその結果をもたらす政策と制度構造のあり方」ということができる。この場合、「福祉」という言葉が指す内容には、「所得、保健医療、対人社会サービス、雇用、教育、住宅」といったものが含まれる。

各国において、福祉の生産は「国家・市場・家族」（さらには個人や非営利組織）というセクター間において「混合体制」がとられており、そのバランスのあり方は国ごとに異なっている⁽⁸⁾。大部分の国で、国家は福祉の生産を担う唯一のセクターではなく、必ずしも生産者として中心的な位置を占めているとはかぎらない。福祉国家パラダイムの代表例であるイギリスにあっても私的なサービスの提供は、福祉計画において重要な役割を果たしてきた〔Alcock, 2001=2003: 7〕。福祉の生産と分配は「国家」のみに依存しているものではない。

このことを明確にしなければ「国家」による福祉に偏った分析になり、全体を適切に把握し説明することはできない。「福祉レジーム」の概念はこの点に関心をよせている。

(2)「福祉レジーム」の意義と特徴

「福祉レジーム」という概念を分析枠組みに据えることの意義は、それぞれの国々の福祉について量的な側面に基づいて福祉国家としての是非を問ひ、その特徴を分析し国際的な位置づけを行うというこれまでの国際比較研究にあった弊害(西欧型を「是」とする暗黙の認識)を除去することができることにある。それぞれの国における福祉の量的な側面に焦点が当てられ、それを中心として国際比較研究がなされてきたこれまでの視点(=「福祉国家」を前面に据えた国際比較研究)とは異なる。量的なアプローチが全く軽視されるわけではないが、「質的な」側面や特徴の規定要因(特に政治的要因)に焦点を当て、西欧型モデルを前提とした「福祉国家」という枠にとらわれないアプローチは国際比較研究における新たな視界を開拓した。

ある国の福祉について「福祉レジーム」からアプローチすることは、福祉国家であるか否かを問うことなく、福祉の生産と分配における社会的な分業のあり方にどのような特徴を見出すことができるかを明らかにする。このことにより、西欧以外の地域の国々(福祉国家とはみなされない国々、もしくは例外とみなされてきた国々)についても同じ国際比較研究の枠組みのなかで扱うことができ、かつ福祉国家を枠組みとした場合の「西欧型モデル中心主義」を回避した国際比較研究を実践することができる。

そもそもエスピン・アンデルセンも『福祉資本主義の三つの世界』の段階においては、北米や西欧を分析の対象としていた。しかし、その後提示された3つのレジーム類型をもとに、東アジアや南欧などの国際比較研究における位置づけが活発に議論されている今日の状況をみれば、「福祉レジーム」が与えた影響は積極的に評価すべきであり、その意義は大きい。

つぎに、「福祉レジーム」がもっている特徴をあげるならば、以下の点をあげることができる。

第一に、「福祉レジーム」においては「国家、市場、家族」という福祉を担うと考えられる主要なセクター間の生産と分配バランス(いわゆる「福祉ミックス」)が軸となる要素として位置づけられることである。

福祉をめぐる複数の主体が果たす役割や機能について概念化されたものとして、「福祉ミックス(welfare mix)」があるが、それは「複数の部門(政府、市場、ボランティアセクター、インフォーマルセクター、その他複合的な性格を帯びた組織)が多様な福祉活動(サービス供給、サービスの管理・規制、財源調達等)を行っている状態、もしくはそうした多元的福祉活動を追認し促進しようとする概念」である。

この点について、新自由主義と結びついた福祉ミックスの論者であるリチャード・ローズ(Richard Rose)は、「国家」の果たす役割について、福祉を提供する国家の役割は重要ではあるが、国家だけがその提供を独占するものではないことを指摘する⁽¹⁰⁾。さらに国家・民間市場・家族は、いずれもすべての福祉を供給するには不完全な存在であり、各部門の強いところが、他の弱い部門を補完できること、あるいは市場と家族の果たす役割の重要性を強調する[Rose, 1986=1990: 19-21]。このような考え方に対し、「福祉レジーム」の要素としての福祉ミックスは、ある特定のイデオロギーに影響を受けないきわめて中立的な性格のものである。

第二に、国家、市場、家族がリスクを管理するうえでの三つの根本的に異なる原理を代表しているという認識である⁽⁹⁾。家族は「互恵性の原理」、市場は「金銭関係を通じた分配原理」、国家は「権威的な配分原理」にそれぞれ立脚しており、これらは機能的に等価であり相互に等価であって、代替可能とは考えられない[Esping-Andersen, 1999=2000: 65]。これは、福祉ミックスのあり方において、各セクターは機能的に等価とはみなさないということを意味する。

これに対し、ローズはセクターが複数存在する

場合、それらは補完的な関係にあり、一つのセクターにおける福祉供給の増加は、社会の福祉の総体を拡大させるというより、単純に他のセクターを代替するものとしている[Rose, 1986=1990: 30]。つまり、各セクターは機能的に等価とみなすことが可能であり、相互補完の関係にあることを指摘する。「福祉レジーム」は、このような考え方に立脚するものではない。

第三に、レジーム類型は決して「狭義の福祉国家の類型」ではないということである[宮本, 2001: 13]。国家・市場・家族の複合関係を捉えるという意図があり、市場や家族が国家と等価な機能を果たさなくとも、それを補完する福祉機能であること自体は特別なことではなく常態と考える。したがって、西欧以外の地域も国際比較研究の枠組みに取り込むことを可能にした。

第四に、「福祉レジーム」はそれぞれ独自の「雇用レジーム」に対応していることである[宮本, 2003: 15]言い換えれば、福祉レジームのあり方によって、それぞれの国における労働市場のあり方や雇用政策が決定されるということである。

逆に、労働市場や雇用政策の動向が、福祉レジーム規定することが想定でき、「労働と福祉」が密接に関連していることを指摘することができる。

IV 1990年代の再編と福祉レジームとの接点

1990年代以降、いずれの福祉レジームにおいても従来の政策と制度を見直し、再編がすすめられている⁽¹³⁾。今日、再編の方向性は必ずしも定まってはいるが、3つのレジーム類型においてそれぞれがレジームシフトの段階へと移りつつある。

自由主義レジームにおいては、ますます階層の二極化が進み、「市場中心」の構造の問題点が顕著になり、保守主義レジームは、硬直化した社会構造という環境変化への適応に苦しんでいる。社会民主主義レジームにおいても、いかに「平等」と「効率」を両立させるかに苦慮している。

「再編」とレジームシフトは、アメリカの存在

感の強まりや欧州モデルの登場という新たな状況なかで、より複雑化の様相をみせ、「多様化と収斂の同時進行」ともいえる状況に直面している。

このことは、これまでの「大きな政府を擁護する社会民主主義レジームと小さな政府を志向する自由主義レジーム」という二分法が難しくなってきたことを示すものである。

(1)自由主義レジームの台頭と社会民主主義レジームの危機

1990年代のイギリスにおける新保守主義戦略は、部分的な違いはあるものの基本的枠組みにおいてサッチャー政権の路線を踏襲したものであった。1997年、それまでの保守党に代わり、ブレア率いる労働政権(New Labour)が誕生した。ここでは「福祉国家の民営化」ではなく、「福祉国家の近代化」が目指された。いわゆる「第3の道」である。それは、KWSの伝統的な社会民主主義とも、市場原理主義に立脚するサッチャリズムとも異なる新しい道を進もうとするものである。

その結果はKWSのような伝統的な社会民主主義との訣別であり、一方では、サッチャリズムからの訣別とはいえないものであった。むしろ、1980年代から1990年代前半にかけて形成された政策の方向性の基本的枠組みは「第3の道」においても踏襲されている。そして、1990年代においても新保守主義の戦略は、大陸ヨーロッパ諸国と比較した場合、概してイギリス経済の良好なパフォーマンスを実現させることに成功した。1980年代に採られた新保守主義の戦略は、引き続き1990年代にも一定の成功を取めた。

このことは、自由主義レジームが「危機」以降のグローバル化・サービス経済化などの主に経済的な環境変化に一定程度適応することに成功したことを意味するものであった。

一方、1980年代に良好なパフォーマンスを達成したスウェーデン経済は、1990年代に入り、それまでの完全雇用に近い失業率が大陸ヨーロッパ諸国並みの水準にまで上昇した。政治的には長期間にわたって政権を担ってきた社会民主党が野党になるなど非常に不安的なものとなった。さら

に重要なことは、スウェーデンの社会経済政策が前提としていたネオ・コーポラティズムによる意思決定の構造が崩壊したことである。このことで1980年代のような政策を採ることができなくなり、社会保障給付水準の切り下げや各種補助金の削減などが行われた。社会政策の基調は明らかに抑制へと変化した。

ネオ・コーポラティズム戦略の可能性を閉ざした社会変動のひとつとして「経済のサービス化」をあげることができる。労使関係の安定性を確保することを可能にしていた背景には、産業構造の基幹部分を製造業部門の大企業が占めていたこと(重厚長大型の産業構造)と関係がある。スウェーデンにおいては、総資本と総労働との間の交渉とそこでの合意が社会全体を左右していたが、「経済のサービス化」はこうした前提を突き崩した[武川, 2003: 219]。

サービス業では各企業の規模は小さく、労働者は分散して存在しているため、一般的に組織化が困難とされている。このことは、ネオ・コーポラティズムが前提とする労働組合を弱体化させた。ネオ・コーポラティズム戦略の可能性を閉ざしたもうひとつの社会変動は、グローバル化(特に「経済のグローバル化」)である。グローバル化は、資本のネオ・コーポラティズムからの退出を容易にする。結果として、ネオ・コーポラティズム戦略1990年代以降、相当な苦境に追い込まれた。

ネオ・コーポラティズムは、レギュラシオン派というフォーディズムと親和的な体制である。大量生産大量消費の体制は、労働の組織化にとって機能的であった。ところが、20世紀後半は一般に、フォーディズムの終焉とポスト・フォーディズムへの移行によって特徴づけられる。こうした現象は、ネオ・コーポラティズムにとって逆機能的に作用した。

このように、レジーム類型でいう社会民主主義レジームは、1980年代の成功とは対照的に1990年代には厳しい状況に直面した。

(2)アメリカモデルと欧州モデルの登場

1990年代の国際比較研究を考える際、アメリカ

の存在を見逃すことはできない。1980年代以前の国際比較研究において、アメリカは日本とともに例外として位置づけられていた。西欧中心の国際比較研究のなかでは、アメリカが福祉国家として正面から取り上げられることは少なかった。GDPに対する社会支出の少なさから、「そもそもアメリカは福祉国家か」ということが議論された場合、結果として「福祉国家とはいえない」という分析が主流であった。

ところが、1990年代以降、国際比較研究におけるアメリカの意味が大きく変化した。その理由としては、①冷戦構造の終焉とソ連の崩壊により、国際政治における覇権国としてのアメリカの地位が著しく高まったこと、②世界経済に占めるアメリカ経済の地位が著しく上昇したこと(アメリカ経済の復活)、③規制国家としての福祉国家という視点から考えた場合のアメリカの位置、社会的規制という観点に立つとき、アメリカは年齢差別の禁止、男女の雇用機会の均等、障害者の平等雇用など、最も先進的な福祉国家という捉え方の可能性が出てきたことをあげることができる[武川, 2003: 216-217]。

このように、近年、社会支出の規模による国際比較から離れた新しいアプローチによる場合、アメリカを「アメリカ型福祉国家」と位置づける一定の根拠が明らかになったとする主張が出てきた。

また、アメリカを「市場主導型(福祉)レジーム」と表現し、議論することも活発化してきている⁽¹⁾。

1990年代以降、一定の成功を収めたのは自由主義レジーム(新保守主義戦略)であったが、このことは結果的に自由主義レジームの一人勝ちを意味するのであろうか。1990年代には、新保守主義に立脚する「英米モデル」と、地域統合による新たな道を模索する「欧州モデル(EUモデル)」という新たなモデルの対抗関係が浮かび上がってきた。

「欧州モデル」とは欧州統合によるEUの誕生を契機として「社会的ヨーロッパ(Social Europe)」の形成を追求した結果である。それは、地域内の労働移動の障壁を取り除き、労働市場の単一化をはかるものであり、経済統合の副産物といえる。「社会的ヨーロッパ」は、EU内における社会政策

や労働条件の共通化をもたらし、共通の社会政策の基準を下回っていた国の社会政策水準の向上に寄与した〔武川，2003：222〕。

EUや社会的ヨーロッパの発想の背景には、アメリカや日本に対する経済的な対抗の意図があった。さらにEUや社会的ヨーロッパは、中心国にはもちろん周辺国に相当な影響を与える。社会的ヨーロッパの内実は、大陸ヨーロッパの主要な国々、つまりフランスやドイツの社会政策モデルが強い影響力をもっている。1990年代のグローバル化において、ネオ・コーポラティズム戦略は凋落したが、欧州の地域統合のなかでフランスやドイツを中心として社会的ヨーロッパ戦略が新たなモデルとして英米モデルとの対抗関係を形成した。

このモデルの存続可能性については、楽観論と悲観論とがある。前者は、EUの市場規模の大きさに立脚している。後者は、グローバル化によって、またEUの成立によって資本の移動が容易になるために欧州がアメリカ化するかもしれないという捉え方である〔武川，2003：224〕。

(3)現代の収斂理論とグローバル化

国際比較研究の土壌には、福祉国家が「再び収斂していくのか、あるいは拡散(多様化)の様相を深めていくのか」ということが重要なテーマのひとつとされてきた。今日においては、今後、収斂の傾向が著しく顕著になっていくとすれば、英米モデルと欧州モデルのいずれかが優位にたつことになることが考えられる〔武川，2003：225〕。拡散の傾向が顕著になっていくとするならば、さまざまなモデルが出現してくるはずである。あるいは、収斂と拡散の傾向が均衡し、英米モデルと欧州モデルに二極化していくことも考えられる。

今日、各福祉レジームが抱えるさまざまな問題を解決するための処方箋は論理的には多様なため、拡散の可能性を否定することはできない。しかし、現実には個別に国内事情のみで問題解決のための行動をとることができるわけではない。このように選択肢を狭める要因として最大のものがグローバル化であると考えられる⁽¹²⁾。今日では各福祉レジームが「グローバル化への適応」を迫られてい

るために、国内政策といっても国内事情のみを考慮すればよいということにはならないのである〔武川，2003：226〕。

さらに「収斂か拡散か」という問題で重要なことは、どこまで収斂し、どこまで拡散するのか、ということと、収斂あるいは拡散と見なす基準をどのように設定するか、ということである。

かつての収斂理論は産業化の理論に基づいて提唱されたが、今日の収斂理論はグローバル化の論理に基づいて提唱されている。グローバル化(特に経済のグローバル化)は、カール・ポラニー(Karl Polanyi)がいう「市場は社会に埋め込まれるべきもの」という主張とは対照的に、今日というアメリカ型資本主義(市場原理主義)の世界的な伝播を意味するため、結果的に英米モデルへと収斂することになるという論理である⁽¹²⁾。その意味で、グローバル化は収斂圧力になりうる。

ただし、今のところグローバル化は「サブ・グローバル化」というレベルにとどまっていると考えられる。これはグローバル化が、ある特定の地域においては英米モデルあるいは欧州モデルへの収斂圧力として作用しているということの意味するものである。

グローバル化は、国際比較研究をとりまく国際的なシステムの変容である。この変容を促しているものとしては、貿易の拡大、海外直接投資の増大、短期資本移動の活性化である。これに加えて多国籍企業による企業内国際分業の拡大や国際コミュニケーションの拡大なども大きな要因である〔宮本，2002：6-7〕。

このような環境変化に対し、構造的に適応力を保持していると考えられるのは、3つのレジーム類型の中で自由主義レジームと社会民主主義レジームである。自由主義レジームは市場原理に立脚しているため、グローバル化に適応しやすいことは自明のことである、社会民主主義レジームは女性労働力の活用や積極的労働市場政策により適応してきた。一方、保守主義レジームは職域ごとの社会保険制度を基盤としているため、硬直化した労働市場により、適応力が弱い傾向にある。

しかし、グローバル化に直面した結果、自己変

革を迫られているのは保守主義レジームだけではない。自由主義レジームは不断に社会的格差を拡大し、社会民主主義レジームはその正統性を支えてきた社会的平等と経済効率のジレンマに直面している⁽¹³⁾。

V 福祉レジーム論の課題

エスピン-アンデルセンの福祉レジーム論における3つのレジーム類型は、脱工業化とグローバル化のもとでの先進工業国の適応力を分析する上で有効である。それは単なる制度構造の整理に止まらず、同一の課題に対する異なったアプローチを比較検討する枠組みという性格を兼ね備えている[宮本, 2003: 11]。

しかしながら、福祉レジーム論をさらに発展させ、国際比較研究がより深化していくためには、取り組むべきいくつかの課題を抱えていることも指摘できる。

第一に、レジーム類型に「後発性」という視点から時間軸を導入する必要性である。「福祉レジーム」概念は、必ずしも西欧型モデル(狭義の福祉国家)を想定したものではないが、エスピン-アンデルセンの議論では基本的に欧米を念頭においたレジーム類型になっている。

しかし、東アジア諸国に代表されるように、欧米より遅れて福祉国家化が目指された国がいずれかの福祉レジームに収斂していくのか、あるいは独自の軌跡を描くのか、という問題は大きい。これは、特に日本の位置づけについて議論する際には有効な視点となりうる可能性がある。

そして、この問題は第4のレジームの可能性についてどう扱うかという問題につながっていく。近年、日本・韓国・台湾などの東アジア諸国について、3つのレジーム類型では全てを説明することができないという認識から、「東アジア福祉レジーム」と位置づける立場が一定の認知を受けている。しかし、エスピン-アンデルセンはこれらの国についても当初の3つのレジームの組み合わせで分析可能であるという立場をとっている[Esping-Andersen, 1990=2001: i-xiv]。これは、

南欧やラテンアメリカについても同様である。

第二に、「福祉レジーム」のあり方に影響を与える「サブ・レジーム」の必要性である。「福祉レジーム」という概念は、ある国全体の福祉の生産と分業を捉える際には有効な手段として機能するが、「高齢者」「障害者」など分析対象を限定してその特徴を捉えるには限界がある。つまり、「福祉レジーム」全体の特徴は、必ずしも領域が限定された場合に全てが反映されているとはかぎらない。「福祉レジーム」の下位概念としての「サブ・レジーム」を設定することで「福祉レジーム」と「サブ・レジーム」間の相互関係の程度が明らかになる(レジームの重層構造化)。

第三に、「福祉レジーム」と他のレジームとの位置関係を明確にすることである。「福祉レジーム」にはそれに対応する「雇用レジーム」が存在するとされているが、それらの相互関係について、特に「雇用レジーム」が「福祉レジーム」をいかに方向づけるかという問題は不明瞭な点が残されている。これは、日本のように「企業主義」とそれに基づいた労働市場や労使関係が構築されてきたケースにおいては特に重要な問題である。

第四に、権力資源論の立場から説明することが難しいケースをどのように扱うかということである。これは特定の政治的勢力が主導的役割を果たしていない場合、あるいは支配的位置を占める政党の果たした役割を福祉国家発展に結びつけられない場合である。その例として、日本は政治的イニシアティブよりも官僚制が果たした役割が大きいとされている。このようなケースに対してどのような位置づけをすることができるのか。

第五に、実際の比較研究においては、「福祉レジーム」と「福祉国家」という概念は併用されている場合が多いが、その際の使われ方は必ずしも明確に区別されてはいないということである。「狭義の福祉国家」のみを分析対象とするならば、分析枠組みとしての「福祉レジーム」がもつ利点が損なわれる。したがって、「福祉レジーム」と「福祉国家」の関係をより明確に整理する必要性がある。

第六に、エスピン-アンデルセンは「福祉レジ-

ム」の概念を構成するセクターとして「国家・市場・家族」を設定し、それらがリスク管理上の三極構造形成しているとしている。

しかし、今日においてはNPOに代表されるようなボランティア(非営利)セクターも非常に大きな役割を果たしている⁽⁴⁾。現に、アメリカにおいてはボランティアセクターによる福祉の生産と分配が大きなウエイトを占めている。あるいは、西欧においてもキリスト教を背景として「教会」が慈善活動を行ってきたことは歴史的によく知られている。

したがって、今後「福祉レジーム」の概念にボランティアセクターを加え、拡張していく必要性について検討すべきである。

VI おわりに

以上、福祉レジーム論の国際比較研究における意義と特徴、およびそれが抱える課題について述べた。先にあげた課題を克服することにより、福祉レジーム論は分析枠組みとしてさらに精緻化され、国際比較研究に一層の活力を与えるものとなっていくことが期待される。

特に、グローバル化という国際環境の変化に対する複数の適応戦略の類型化と、東アジア・ラテンアメリカなどの新たな福祉レジームを形成する可能性をもった地域に対する研究は、国際比較研究における今後の主要なテーマとなっていくものである。

さらに、日本については、その国際的な位置づけについて、近年活発な議論が展開されている。エスピン・アンデルセンは日本について、「保守主義と自由主義のハイブリッド」と位置づけている [Esping-Andersen, 1990=2001 : i-xiv]。一方で、日本を東アジアモデルの一つとして独自の位置づけを与える立場も存在する [Goodman・Peng, 1996=2003 : 225-273]。

この立場は、東アジア諸国(日本・韓国・台湾)を「儒教的社会規範」に基づいた家族主義が顕著であるという点で「家族中心的福祉レジーム」として、その独自性を強調している。さらに、これ

らの国は西欧型モデルに対する「後発性」という点でも共通していると指摘する。

しかしながら、「儒教的社会規範」が日本においてどの程度の統合力を持っていたか、経済発展の速度や規模、企業主義的社会経済構造、など「東アジア」という枠組みで捉えきれない点があることは重要である。

東アジアの中で最も早く「西欧化」を達成した日本の軌跡と構造およびその規定要因について、その独自性に焦点を当てたアプローチは今後の国際比較研究における日本の位置づけに関する議論を活気あるものにするはずである。今後は、日本と東アジアモデルの関係の中で、相互の相違点、特に日本の国際比較における位置について詳細な分析がなされ、「日本型福祉レジーム」の可能性についても検討する必要がある。

さらに、エスピン・アンデルセンが主張する保守主義と自由主義のハイブリッドとしての日本の位置づけについて再検討することは有効である。その際には、西欧と日本の「違い」ではなく、「共通性」に焦点を当てたアプローチから日本を捉えなおすことを前提とする。

以上、エスピン・アンデルセンの福祉レジーム論が抱える課題は、日本の国際的な位置について検討することでさらに明確化されると思われる。それらを洗練し、精微拡張していくことにより、今後の国際比較研究に寄与するものであると考えられる。

(注)

- (1) ウィレンスキーは「先進国が豊かになるにつれて、各国の文化や社会構造がある点で類似した姿をとることは事実であるが、他方、多様性の側面も無視することはできない」と指摘しながら、「各国の政治・経済体制や支配的イデオロギーが何であれ、先進国はその保健・福祉プログラムの種類という点でも、しだいにその適用範囲を拡大しつつあるという点でも収斂化傾向をみせている」と述べている [Wilensky, 1975=1984 : 4]。詳細は [Wilensky, 1975=1984 : 55-72] を参照。
- (2) 各国で社会保障支出を増大させている原因として、①経済成長とそれに起因する人口構造の変化と官僚

- 制の膨張, ②社会保障制度の経過年数, をあげている。詳細は [Wilensky, 1975=1984 : 4-7] を参照。
- (3) ウィレンスキーは福祉国家が現代社会を運営する上でのコストの一部であり, それは社会的合意形成と政治的正当性を引き出す主要な源泉であるとする。多様な文化的伝統や政治制度をもつ数多くの国々で福祉国家が採用され, 右翼, 左翼, 中道と異なる各国の政治政党の違いにもかかわらず, 遅かれ早かれ, 福祉国家が提唱され受け入れられていく理由として, 産業化が①職業構造を変化させた, ②社会移動の機会を増加させた, ③女性の労働参加率を上昇させることで出生率の低下に影響を与えた, ④リスクに対する家族機能の低下をもたらした, ことを指摘する [Wilensky, 1975=1984 : 12]。一方で, 各国は福祉国家化することにより収斂化傾向をみせるものの, それらすべてが「同質性」を保持するものであるとは限らず, 「多様性」をも内包しているとしている。詳細は [Wilensky, 1975=1984 : 109-140] を参照。
- (4) 現在では公的もしくは国家による福祉制度が優勢な位置を占めるということは, イギリスやヨーロッパにおいてイデオロギー的にもまた経験的にも有力なものではなくなっている。福祉国家モデルは, 福祉支援をめぐって異なった軌道や構造をもつ国々にはあてはまらず, あまり用いられなくなっている [Alcock, 2001=2003 : 6]。
- (5) 国際比較研究に影響を与える, あるいは研究上の比較変数として①経済, ②政治, ③人口動向, ④イデオロギー, ⑤文化をあげている。詳細は [Alcock, 2001=2003 : 12-23] を参照。
- (6) 国際比較研究において, 権力資源論からの説明が多大な影響を与え, 新たな地平を切り拓いたことは間違いない。しかしながら, そこにはまたいくつかの問題点も指摘されている。権力資源論批判については, [宮本, 1999, 10-12] に簡潔に整理されているので参照されたい。
- (7) 家庭内における女性の無償労働への従属は労働市場への参加を妨げている要因であると考えられる [宮本, 1997 : 23]。
- (8) たとえば国家による公的な福祉の供給が広範囲にわたっていない南ヨーロッパのような国では, 福祉の供給は国からだけでなく拡大家族の支援や教会のような非営利組織からもおこなわれるという期待がある。そういった国で福祉サービスの混合を意味し, 好んで用いられる用語は「福祉社会」である [Alcock, 2001=2003 : 7]。
- (9) エスピン-アンデルセンは, 国家や家族が手を出さない部分を市場が引き受け, また, その逆もあるという発想を否定している。さらに, 「市場は失敗する可能性もあり, また現に失敗している」と指摘している。詳細は [Esping-Andersen, 1999=2000 : 66] を参照。
- (10) 「世論調査によって明示された家族の主たる関心事は, 雇用, 医療, 教育, 収入であるが, これらが公共政策の課題であるとしても, 多くの人びとにとって国家が福祉を提供する中心的な機関ではない」。「われわれは福祉を『混合福祉』という形で考えるべきなのである。つまり, 家族, 民間市場, 国家という三つの異なった社会組織がそれぞれに国家全体の福祉に貢献することを考えなければならない」 [Rose, 1986=1990 : 19-20]。
- (11) 詳細は, [渋谷 : 2003] を参照。
- (12) 「グローバル化」とは, 「ヒト, モノ, カネ, 情報などの流れが世界的に拡大し, その流動性も高まってきた状況」をさす。政治的には, 国際機関の存在感の増大やアメリカの国際的な地位の向上と捉えられる。文化的には, メディアが影響力を強めることや資本主義的・都市的な生活様式や消費者文化が世界的に広がることである。「経済のグローバル化」という場合, 「個人の選択の自由は国家的な規制や社会的な慣習よりも優先されなくてはならない, という考えのもとに, 自由な金融・財・労働市場が国境を越えて世界的に広がっていく現象」をさす。換言すれば, アメリカでみられるような非常に規制の少ない市場社会のあり方が, 世界的に伝播し, 拡大していく現象といえる。詳細は [河村, 2003 : 187-210] を参照。
- かつてポラニーは, 市場体制はなんらかのかたちで社会的な安定装置に埋め込まれる必要があると主張し, 福祉国家体制への移行を19世紀的な自由放任神話からの「大転換」と呼んだ。詳細は [Polanyi, 1957=1975] を参照。
- (13) 自由主義レジームの一角を占めると見なされてきたイギリスでは, サッチャリズムの反動としてブレア政権によって福祉のニューディールと呼ばれる改革がすすめられている。また, 社会民主主義レジームの北欧諸国でも, 特に年金制度や労働市場政策にかんして大きな改革が相次ぎ, 従来のレジームとの連続性が問われている [宮本, 2002 : 22]。
- (14) ノーマン・ジョンソン (Norman Johnson) は「福祉多元主義 (welfare pluralism)」における非営利

セクターの役割の重要性を指摘している。詳細は [Johnson, 1987=1993] を参照。

参考文献(アルファベット順)

- ・ Alcock, P. and Craig, G., 2001, *International social policy: welfare regimes in the developed world*, Basingstoke, Hampshire. (埋橋孝文・所道彦・清水弥生・三宅洋一・門林道子・久保田貴美・田宮遊子 共訳, 2003, 『社会政策の国際的展開』, 晃洋書房.)
- ・ Esping-Andersen, G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, UK. (岡沢憲美・宮本太郎 監訳, 2001, 『福祉資本主義の三つの世界: 比較福祉国家の理論と動態』, ミネルヴァ書房.)
- ・ Esping-Andersen, G., 1999, *Social foundations of post-industrial economies*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子 訳, 2000, 『ポスト工業経済の社会的基礎: 市場・福祉国家・家族の政治経済学』, 桜井書店.)
- ・ Johnson, N., 1987, *The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism*, Wheatsheaf Books. (青木郁夫・山本隆 共訳, 1993, 『福祉国家のゆくえ: 福祉多元主義の諸問題』, 法律文化社.)
- ・ 河村倫哉, 2003, 「経済グローバリズムの功罪」, 武川正吾・山田信行編, 『グローバル化の社会学: 現代社会学における歴史と批判～上巻』, 東信堂: 187-210.
- ・ 宮本太郎, 1997, 「序章 比較福祉国家論の理論と現実」, 岡沢憲美・宮本太郎編, 『比較福祉国家論: 揺らぎとオルタナティブ』, 法律文化社: 12-43.
- ・ 宮本太郎, 1999, 『福祉国家という戦略: スウェーデンモデルの政治経済学』, 法律文化社.
- ・ 宮本太郎, 2002, 「序章 グローバル化と福祉国家の政治」, 宮本太郎編, 『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房: 1-35.
- ・ 宮本太郎, 2003, 「第1章 福祉レジーム論の展開と課題」, 埋橋孝文編著, 『比較のなかの福祉国家』, ミネルヴァ書房: 11-41.
- ・ Polanyi, K., 1957, *The Great Transformation; the political and economic origins of our time*, Beacon Press. (吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美 訳, 1975, 『大転換: 市場社会の形成と崩壊』, 東洋経済新報社.)
- ・ ロジャー・グッドマン, イト・ペンク, 1996, 「東アジア福祉国家: 逍遙的学習, 適応性ある変化, 国家建設」, Esping-Andersen, G., *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*, Thousand Oaks, Calif. (埋橋孝文監訳, 2003, 『転換期の福祉国家: グローバル経済下の適応戦略』, 早稲田大学出版部: 225-273.)
- ・ Rose, R. and Rei Shiratori, 1986, *The Welfare state East and West*, Oxford University Press. (木島賢・川口洋子 訳, 1990, 『世界の福祉国家: 課題と将来』, 新評社.)
- ・ 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均, 2003, 『アメリカの福祉国家システム 市場主導型レジームの理念と構造』 東京大学出版会.
- ・ 新川敏光, 1999, 『戦後日本政治と社会民主主義: 社会党・総評ブロックの興亡』 法律文化社.
- ・ 武川正吾, 1999, 『社会政策のなかの現代: 福祉国家と福祉社会』, 東京大学出版会.
- ・ 武川正吾, 2003, 「第9章 福祉レジーム間のヘゲモニー競争」, 武川正吾・山田信行編, 『グローバル化の社会学: 現代社会学における歴史と批判～上巻』, 東信堂.
- ・ Wilensky, Harold L, 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press. (下平好博訳, 1984, 『福祉国家と平等』, 木鐸社.)