

現代福祉国家研究における「政治」概念

— 1970年代以降の方法の変遷 —¹

田 中 拓 道

1. 問題の所在

1980年代半ば以降、新政治経済学による福祉国家の比較研究が隆盛を迎えてきた。その方法的特徴は、福祉国家を経済・社会「構造」に還元する議論を批判し、その形成・変容過程における「政治」的契機を強調することであった。

一方、1990年代から今日にかけて、グローバル化や産業構造の転換が進展すると、福祉国家は大幅な制度変容を迫られることになった。そこではあらためて「政治」の役割が強調されるが、その内実は、新たな経済環境への「調整＝適応 (adjustment)」へと制約されている。今日では、福祉国家変容の分析において「政治」がどの程度重要な位置を占めるのか、従

1 (1) 本稿は、第11回比較政治学会分科会「福祉国家・レジーム研究における政治学と社会学の対話可能性」(2008年6月22日、慶応大学)での報告と討議をもとに執筆されたものである。報告にたいするコメントや質疑をいただいた先生方に感謝申し上げる。

(2) 本稿は、「現代福祉国家理論の再検討」『思想』1012号、2008年8月、81-102頁の続編であり、現代福祉国家研究における「政治」概念に焦点を合わせてまとめなおしたものである。一部で内容上の重複があることをお断りしたい。

(3) 本稿は、平成19年度文部科学省科学研究費補助金(若手研究B)「フランス福祉レジームの形成と展開」(課題番号17730092)および平成20年度文部科学省科学研究費補助金(若手研究B)「連帯の将来像に関する思想的・比較政治経済学的研究」(課題番号20730094)による研究成果の一部である。

来の「政治」分析の枠組みがどの程度有意性を持つのかは、自明でなくなっている。

本稿は、「福祉国家の危機」が語られた1970年代以降の福祉国家論をふり返り、その「政治」概念の変遷をたどることで、今日の福祉国家研究の枠組みがいかなる前提の上に成り立ち、どのような困難に直面しているのか、今後どのような枠組みの再構築が必要なのかを考察しようとする試みである。

以下では二つの時期に分けて検討を進める。最初に1970-80年代の社会理論において、福祉国家の「危機」がどう分析され、「政治」概念がどう刷新されたのかを検討する（第2節）。次に、1980年代以降の新政治経済学による福祉国家研究において、「政治」概念がどのような枠組みを前提として成り立ち、その内実がどう変遷してきたのかを探る。さらに、こうした「政治」認識が今日いかなるパラドクスに直面しているのかを指摘する（第3節）。最後に、現在の福祉国家研究の問題点について要約したうえで、今後の展望を述べる（第4節）。

2. 批判的社会理論における「政治」

2.1. 理論的文脈 — 権力概念の刷新

戦後の社会科学では、福祉国家の発展は民主化や産業化に従属する変数ととらえられてきた。たとえばH. ウィレンスキーは、64カ国を対象とした比較研究において、国民一人当たりのGNPの増大が、人口の高齢化と官僚制の拡大を介して、社会保障支出の増大の要因となる、と結論づけた²。

2 Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures* (University of California Press) 1975
(下平好博訳『福祉国家と平等—公共支出の構造的・イデオロギー的起源』木

一方1960年代後半に入ると、経済成長の陰りや労使紛争・社会的紛争の増大を背景として、こうした単線的な発展論を批判するさまざまな理論が現れた。以下ではまず、権力論の刷新を中心に、この時期の理論的文脈を確認しておきたい。

戦後社会科学の主流であった多元主義によれば、「権力」は個人・集団に担われる。それは政治的意思決定過程への直接的・間接的な影響力の行使を意味し、紛争をつうじて観察される³。たとえばR. ダールは、アメリカのあるコミュニティの都市政策や教育政策において、民主化の進展とともに多様な個人・集団が意志決定過程に参加するようになってきていること、したがってエリート論の想定するような特定集団への権力集中が見られないことを明らかにした。しかし1960年代半ば以降、こうした権力概念の狭さを批判し、社会における支配構造を把握しなおそうとする議論が現れた⁴。たとえばP. バクラック、M. バラッツは、特定の政治的争点をあらかじめ排除する「非決定（nondecision-making）権力」の存在を指摘する⁵。彼らの議論を受けたS. ルークスは、争点設定をめぐる紛争を顕在化させず、人々の「選好」自体を形成するような権力に着目した⁶。たとえば、公害

鐸社、1984年）。

- 3 Robert A. Dahl, *Who Governs?: democracy and power in an Americal city* (Yale University Press) 1961, pp. 164-165 (川村望、高橋和宏訳『統治するのはだれか—アメリカの一都市における民主主義と権力』行人社、1988年、212-213頁)。
- 4 この時期の社会理論・哲学に発する「政治的なもの (the political)」の概念の再検討について、川崎修が優れた考察を行っている。川崎修「政治的なものの変容」日本法哲学会編『法的思考の現在』有斐閣、1991年、71-92頁；川崎修『『現代思想』と政治学』小野紀明編『モダンとポスト・モダン』木鐸社、1992年、9-40頁。
- 5 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions: an analytical framework", *American Political Science Review*, No. 57, 1963, pp. 632-642.
- 6 スティーヴン・ルークス（中島吉弘訳）『現代権力論批判』未来社、1995年。

問題の非争点化やカースト制に見られるように、人々の「真の利害」に反するにもかかわらず、争点として意識されることをあらかじめ防ぐような「社会的」権力こそが、今日の社会においてとりわけ重要である。

このように、1960年代後半以降において、単線的な発展論（民主化論、産業化論）を批判する社会理論が対象としたのは、個別アクター（個人や集団）に帰属する権力ではなく、アクターの行動を意識的・無意識的に規制する、制度や社会環境に埋め込まれた権力であった。こうした権力観は、ネオ・マルクス主義、ドイツ批判理論にも引き継がれ、福祉国家をめぐる「政治」を分析する際の重要な指標となる。以下ではこうした理論的文脈を共有しつつ、異なる「政治」観に基づいて福祉国家論を展開した諸潮流について検討する。

2.2. ネオ・マルクス主義と「政治」

ネオ・マルクス主義は、1970年前後の「政治」概念を拡張を受け⁷、資本主義下の階級構造と国家との相互の自律／規定関係を主題とした。たとえばN. プーランツァスは、「政治」と「政治的なもの」を次のように区分する。「我々は、『政治的なもの (le politique)』と称しうる国家という法的—政治的上部構造と、『政治 (la politique)』と称しうる階級の政治的諸実践——階級の政治闘争——との区別を導入するであろう」⁸。彼によれば、「政治」は資本主義的な生産関係に発する階級対立として、社会経済

7 マルクス主義による「政治」概念の再検討について、加藤哲郎『国家論のルネサンス』青木書店、1986年、20-41頁。ネオ・マルクス主義にかんする邦語での代表的研究として、田口富久治『マルクス主義国家論の新展開』青木書店、1979年、英語では Stanley Arnowitz and Peter Bratsis eds., *Paradigm Lost: state theory reconsidered* (University of Minnesota Press) 2002など。

8 Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales* (François Maspero) 1968, p. 39 (田口富久治、山岸紘一訳『資本主義国家の構造—政治権力と社会階級』第2巻、未来社、1981年、41頁)。

領域に遍在している。一方、国家に直接かかわる「政治的なもの」は、これらから相対的に区別された「社会構成体の諸矛盾を反映し、凝縮する決定的な水準」に位置づけられる。ここでは後の議論との関連から、「政治」概念にかかわる論点を三つに要約しておきたい。

①ネオ・マルクス主義によれば、国家はたんなる資本家階級の支配の道具ではない。それは階級「構造」から「相対的」に「自律」し、国民全体の普遍的な利益の代表という外形をまとう。こうした外形は、生産関係における階級対立を隠蔽し、秩序への正統性を調達するというイデオロギー的機能を果たす。「諸矛盾を…凝集する決定的な水準」とは、国家の持つ特殊な秩序統合機能のことを指している。

②一方で、資本主義の「矛盾を反映」する国家は、短期的に見れば、個別資本の利益に反するような政策を導入する。しかしこれらの政策は、労働者階級の一体性を掘り崩すことで、長期的には資本家階級の政治的支配、すなわち「ヘゲモニー」の維持・再生産に貢献する。以上の意味において、国家は資本主義に「構造的」に規定されている。

③プーランツァスによる国家の「相対的自律性」および「構造的規定性」論は、R. ミリバンドやE. ラクラウによって、現実の国家の多様性とかかわりを持たない「構造的（超）決定論」であるとの批判を受けた⁹。プーランツァスはその後、「構造的規定性」を強調しなくなり、国家を社会諸階級による闘争の「戦略的な場」と見なす立場を強調するようになった。彼の言葉では、「国家はひとつの関係として、より正確に言えば、諸階級および階級の諸分派間の力関係の物質的凝縮とみなされる」¹⁰。国家は諸階

9 ラルフ・ミリバンド（田口ほか訳）『階級権力と国家権力—政治論集』未来社、1986年、50頁；Ernesto Laclau, “The Specificity of the Political: the Poulantzas-Miliband debate”, *Economy and Society*, Vol. 5, No. 1, February 1975, p. 98.

10 ニコス・プーランツァス（田中正人訳）『資本の国家—現代資本主義国家の諸問題』ユニテ、1983年、182頁。Cf. Nicos Poulantzas, “The Capitalist State: a reply to Miliband and Laclau”, *New Left Review*, No. 95, 1976, pp. 63-83.

級間の「矛盾」を反映し、それらの権力闘争が行われる「場」を提供する。

以上のように、ネオ・マルクス主義の理論は、国家を社会階級の「戦略的な場」としたうえで、資本主義下の階級構造と国家との相互関係を考察するという視角をもたらした。ただし、そこでの「構造」が、あらゆる実践を規定する超越的な概念として用いられがちであったため、経験的な研究と結びついて十分な発展を遂げるには至らなかった¹¹。

11 オコンナー、イアン・ゴフなど他のネオ・マルクス主義は、現代国家の財政危機を、国家に要請される資本「蓄積」作用と「正統化」作用（労働力再生産のための社会支出）との矛盾に発するものと説明した（James O'Conner, *The Fiscal Crisis of the State* (St. Martin's Press) 1973 [池上惇, 横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』御茶の水書房, 1981年]; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State* (Macmillan Education) 1979 [小谷義次ほか訳, 『福祉国家の経済学』大月書店, 1992年])。これらの議論は、80年代以降、先進諸国のスタグフレーションが収束し、国家の社会支出が拡大し続けたことを受け、経験的な事実と反している、と批判されるようになる（Theda Skocpol and Edwin Amenta, "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, No. 12, 1986, p. 136; Clyde W. Barrow, *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist* (University of Wisconsin Press, Wisconsin) 1993, p. 120ff.)。

また「政治」をうまく位置づけられなかったという点では、ネオ・マルクス主義に発する以下の議論も同様であるように思われる。一つは、グラムシ、レギュラシオン学派、オッフエ、フーコーなど多様な方法論を摂取しながらも、近年の変化を、グローバル化と「知識基盤型経済」という経済環境への「適応」を目的とした「ケインズ主義的福祉国家」から「シュンペーター的勤労福祉・脱国家レジーム」への転換と捉えるB.ジェソップの研究である（Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Polity Press) 2002 [中谷義和監訳『資本主義国家の未来』御茶の水書房, 2005年])。もう一つは、言説によるヘゲモニー構築を「政治」ととらえるが、そこから制度・構造への視座を脱落させていくS.ムフなどポスト・マルクス主義の議論である（Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategie* (Verso and New Left Books) 1985 [山崎カヲル, 石澤武訳『ポスト・マルクス主義と政治—根源的民主主義のために』大村書店, 2000年])。

2.3. ドイツ批判理論における「政治」

一方、C. オッフエ、J. ハバーマスなどフランクフルト学派第二世代は、西ドイツの国家導出論争から距離をとり、資本主義の「構造的規定」論を次のような形で乗り越えようとした。

①ドイツ批判理論によれば、福祉国家の「危機（Krise）」は、人々の規範意識における「正統化の危機」として現れる。

オッフエやハバーマスによれば、経済不況や財政危機が、国家に規制された後期資本制システム全体の行き詰まりを表しているのかどうかを確認することはできない¹²。たとえば不況や失業が深刻化したとしても、国家による公共投資や再配分によって、それは解決されるかもしれない。財政赤字が深刻化するとしても、それは新たな租税負担や経済成長によって埋められるかもしれない。「危機」がどのような形で顕在化するのか、あるいは永久に先送りされるのかは、具体的な文脈の中で経験的に確認されるほかない¹³。この点で、彼らはN. ルーマンの提唱するシステム論を受容する。すなわち、システムが政治・経済・文化というサブ・システム間の機能的相互依存から成ること、「危機」はサブ・システムのレベルで現れるにとどまり、システム全体の「危機」を見通すなど不可能であることを認める¹⁴。

その一方で、ドイツ批判理論では、「システム統合」と「社会統合」が区別され、システムを支える個人の規範意識と意味世界に焦点が合わせら

12 Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State* (Hutchinson) 1984, p. 133.

13 ユルゲン・ハバーマス（細谷貞雄訳）『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店、1979年、96頁。

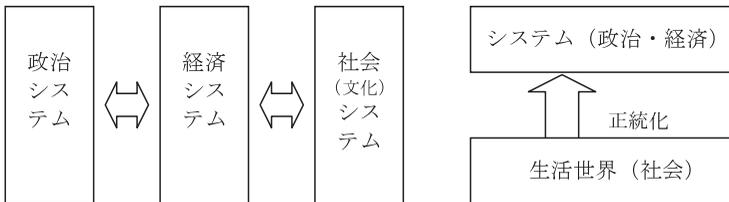
14 ルーマンによれば、システム「危機」は存在しない。「嘆き症候群（批判、危機、規制不能、機能不全）は、さしあたり、ある社会理論の失敗以上のことを示しているわけではない。ひとは理解するまえに騒ぎ立てるのである。」（ニクラス・ルーマン（徳安彰訳）『福祉国家における政治理論』勁草書房、2007年、61頁）

れる。社会国家的介入の拡大は、こうした意味世界を経済利益の対立や行政的管理へと従属させ、人びとを受動的で私生活中心の状態へと追いやる（生活世界の植民地化）。この過程はシステムを支える人びとの「動機づけ」を掘り崩し、規範的水準における「正統化（Legitimation）の危機」を生み出す¹⁵。

②このように、福祉国家の「危機」が、システム統合のレベルではなく社会統合のレベルで捉えられることにより、この理論において「政治」とは、政治・経済システム間の調整というよりも、次のような重層的なモデルによって把握されることになる。

通常、批判理論における「危機」論は、政治・経済・社会（文化）という並列する三つのサブ・システム間の矛盾として論じられる（図1左）¹⁶。しかし、システム統合と社会統合の区別を重視し、「危機」を社会統合における規範的「正統化」の水準で捉えんとするならば、むしろ政治・経済システムを支えるメタ・レベルに社会（生活世界）が位置づけられなければならない（図1右）。「新しい政治」は、この水準における「正統化」をめぐる闘争において見出される。

図1 ドイツ批判理論における「危機」の理解



15 ハバーマス『晩期資本主義における正統化の諸問題』前掲書、5-6頁。Cf. ユルゲン・ハーバーマス（清水多吉）『史的唯物論の再構成』法政大学出版局、2000年、382-385頁。

16 クリストファー・ピアソン（田中浩、神谷直樹訳）『曲がり角にきた福祉国家—福祉の新政治経済学』未来社、1996年、117頁。Cf. ハバーマス『晩期資本

たとえばハバーマスによれば、政治・経済システムの制御危機は、生活世界において「正統化」「動機づけ」の退行として現れ、ついで文化的・人格の同一性の不安定化として現れる。分配の問題を中心とした従来の「政治」にたいして、新たな生活様式(生活の質, 自己実現, 参加, 人権など)の実現をめぐる「新しい政治」が浮上する。これら二つの「政治」の抗争は、生産過程に直接参与する労働者・資本家と、その周縁部に位置する人びととの間で、「生産業績主義」をめぐる価値対立として現れる、という¹⁷。後者の「政治」とは、具体的には地域主義, フェミニズム, エコロジー運動, 反核・平和運動などを指す¹⁸。

オッフエは福祉国家の変革期における「政治」モデルを以下の三層に区分している¹⁹。(1) 国家内部における統治エリート間の競合と、社会・経済政策の決定過程。(2) 社会における階級・集団の権力分布。(3) 社会における権力分布を規定し、変化させる価値・構想・正統性のあり方。まず第一層の統治エリートに抱かれる現実認識や選択肢は、第二層における社会集団の権力分布, すなわち「ヘゲモニー」のあり方に規定されている。ただし第二層の社会的権力配置も、第三層の価値・構想・正統性のあり方に支えられ、それらが変化するときには組み替えを迫られる。こうして第三層こそが、「最も基礎的な政治的水準」となる。

たとえばオッフエによれば、後期資本制システムでは、社会の権力配置を規定するのはもはや労資の階級関係ではない。資本主義は労働力の「商品化 (commodification)」を押し進めるが、資本主義は (生きた人間の持

主義における正統化の諸問題』前掲書, 9頁。

17 ユルゲン・ハバーマス(河上倫逸, M. フーブリヒト, 平井俊彦ほか訳)『コミュニケーションの行為の理論(下)』未来社, 1987年, 412-413頁。

18 「福祉国家の危機とユートピア的エネルギーの枯渇」河上倫逸監訳『新たな不透明性』松籟社, 1995年, 216頁以下。

19 クラウス・オッフエ(寿福真美編訳)『後期資本制社会システム』法政大学出版会, 1988年, 327-330頁。

つ）労働力を自由に生産できないため、その発展過程は、国家の提供する社会政策や社会サービスに依存せざるをえない。こうして資本主義の発展は、「商品化」された賃労働に従事しない人口層（福祉受給者、学生など）、価値増殖過程に直接かかわらない労働や社会サービス従事者（官僚、サービス提供者など）を増大させる。このような「脱商品化」された人口層の拡大によって、資本主義システム（価値増殖過程）の中心に位置する労働者・資本家と、非資本主義的制度に依拠する人々との間に、将来の社会構想をめぐる新しい対立軸が形成される、という²⁰。

以上のように、ドイツ批判理論は、階級「構造」を所与とすることなく、(1) 国家にかかわる政治過程、(2) 社会における集団間の権力関係、(3) 規範・正統化・社会構想をめぐる闘争、という三層を区別し、第三の領域に最も基底な「政治」を見出した。こうした重層的な「政治」像は、1970年代以降の権力論・「政治」概念の刷新を経て現れた、最も洗練された理論モデルであったと評価することができる。

ただし、彼らの提起した「政治」像が、必ずしもその後の経験的研究に継承されたとは言いがたい。この系譜は、80年代の「新しい社会運動」や90年代の「市民社会」にたいする規範的コミットメントへと向かっていったが、それらと政治・経済制度にかんする経験的研究とはその後も十分交錯しないままにとどまった²¹。

20 オッフエ『後期資本制社会システム』前掲書、93-119頁；クラウス・オッフエ「福祉国家と社会主義の将来」『思想』743号、1986年5月、111-114頁。

21 たとえばハバーマスの理論を「市民社会」論として展開したJ. コーエンやA. アラトは「制度」論の重要性を唱えていたが(Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (MIT Press) 1992)、その後経験的な制度研究は進展しなかった。社会運動論と制度論を結びつける優れた成果として、Herbert Kitschelt, *The Transformation of the European Social Democracy* (Cambridge University Press) 1994、邦語では、桐谷仁『国家・コーポラティズム・社会運動—制度と集合行動の比較政治学』東信堂、2002年など。

3. 新政治経済学における「政治」

1980年代半ば以降、福祉国家研究に新たな展開をもたらしたのは新政治経済学であった。その背景として、オイル・ショック以降のスタグフレーションへの対応において、先進諸国の経済・社会政策が分岐していくことが挙げられる²²。たとえば、スウェーデン、ノルウェー、オーストリアなど、国家の下で労使協調が制度化されていた国では、労働賃金の上昇を抑えつつ手厚い社会保障を維持する「コーポラティズム」戦略が採用されたが、アメリカなど労働組合の影響力が小さく、保守系の政党が政権を獲得した国では、インフレを抑制するための緊縮財政が優先され、失業の増大や労働市場の二重化（非正規、移民労働の活用）が進むという「デュアリズム」（多元主義）戦略が採られた。このような政策分岐を前にして、社会科学の主たる研究対象は、現代資本主義に共通の「構造」から観察可能な「制度」へと移行し、各国の政策分岐をもたらした制度的要因を探求する中範囲（middle range）理論が主流となった。

3.1. 「政治」像の転換 — 「構造」から「制度」へ

新政治経済学に共通するのは「制度（institution）」への着目である。「制度」は、政治・経済において個々人の行動を規定するルール、手続き、明文化されない慣習などを含む²³。ただしこの潮流では観察可能性が重視されるため、初期の制度論を除けば社会規範や政治文化は考察対象から除外されることが多く、主な対象は政治制度（選挙制度、政党制、政官関係な

22 J. H. Goldthorp ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford University Press) 1984 (稲上毅ほか訳『収斂の終焉—現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム』有信堂, 1987年).

23 Peter Hall, *Governing the Economy: the politics of state intervention in Britain and France* (Oxford University Press) 1986, p. 19.

ど)、経済制度、社会政策などに限定される²⁴。

この研究潮流が「制度」を主題とすることには、以下の二点が含意されている。

①「制度」とは、個人・集団の選好や行動戦略を規定する「三次元的権力」(ルークス)のひとつである²⁵。行動論・合理的選択論のように、個人の「選好」「効用」を所与の前提とみなすことはできない。それらは個人と個人を取り巻く「制度」との相互作用によって形成される²⁶。

②「制度」は「構造」から自律する。この点を最も端的に指摘したのが、T.スコチポルの提唱する「国家論の復活(Bringing the State Back In)」であった。スコチポルは、利益集団の競合や資本主義「構造」など、社会の側の条件によって国家の政策を説明する「社会中心アプローチ」を批判する²⁷。たとえばネオ・マルクス主義の「構造的規定性」論には経験的証拠がない。むしろ具体的な政策は、官僚制、税制、政治制度など、国家にかかわる制度配置によって説明される(国家中心アプローチ)²⁸。たとえば

24 新制度論と、国民文化やイデオロギーなどを説明変数とする議論との区別について、以下を参照。André Lecours ed., *New Institutionalism: theory and analysis* (University of Toronto Press) 2005, p. 31.

25 Julia S. O'Connor and Gregg M. Olsen eds., *Power Resources Theory and the Welfare State: a critical approach* (University of Toronto Press) 1998, p. viii.

26 Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis* (Cambridge University Press) 1992, pp. 8-9. 合理的選択制度論と歴史的制度論の関係について、宮本太郎「比較政治学における新制度論の可能性」『政策科学』8巻3号、2001年、329-341頁；加藤淳子「新制度論をめぐる論点—歴史的アプローチと合理的選択理論」『リヴァイアサン』木鐸社、15号、1994年、176-182頁。

27 Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research", in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge University Press) 1985, pp. 3-43.

28 Theda Skocpol and Edwin Amenta, "States and Social Policies", *op. cit.*, pp. 131-157.

1935年のアメリカ社会保障法における国民健康保険の不在や公的扶助の水準の低さは、アメリカの政党制の伝統、官僚制のあり方など、国家にかかわる制度の特性によって説明される²⁹。

このように「制度」とアクター（社会集団）の関係を比較分析することが研究の主流となるにつれて、実証困難な「構造」への視点は背後に退いていく。以上の共通の特徴を踏まえたうえで、次に新政治経済学における権力資源動員論以下の展開を、「政治」概念を中心に検討する。

3. 2. 権力資源動員論における「政治」

W. コルピ、G. エスピン＝アンデルセンらによって提起された権力資源動員論（Power Resources Theory）は、福祉国家形成の分岐をもっとも包括的に説明する理論として広く受け入れられてきた。この理論についてはすでに数多くのレビューがなされているため³⁰、ここでは「政治」概念

29 Margaret Weir, Ann Shola Orloff, and Theda Skocpol, *The Politics of Social Policy in the United States* (Princeton University Press) 1988; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the United States* (Harvard University Press) 1992.

当初彼女の議論は、国家と社会集団の「接点」としての「制度」に着目するものであった。ところが後の議論では、「国家中心アプローチ」が前面に押し出され、もっぱら国家の「制度」によって個別政策が説明されることとなった。ホールはこうした議論を修正し、社会経済制度と国家の官僚制・政治制度の両方を政策の決定要因とみなすことで、よりバランスの取れた「制度」論を構築していった (Hall, *Governing the Economy*, *op. cit.*, p. 20)。

30 O'Connor and Olsen eds., *Power Resources Theory and the Welfare State*, *op. cit.*; Barrow, *Critical Theories of the State*, *op. cit.* など。代表的な邦語文献として、石田徹『自由民主主義体制分析—多元主義・コーポラティズム・デュアリズム』法律文化社、1992年；宮本太郎「福祉国家の世紀と政治学—『新しい福祉政治』へ」日本政治学会編『年報政治学20世紀の政治学』岩波書店、1999年、35-52頁；新川敏光『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房、2005年、第1章。

を中心に、方法的特徴を二点に絞って指摘しておきたい。

①権力資源動員論は、労使の階級対立をもっとも重要な政治的対立軸とみる点で、ネオ・マルクス主義の関心を引き継いでいる³¹。たとえばエスピング＝アンデルセンは、K. ボラニーの擬制商品論を引きながら、「労働力を商品化することによって、資本主義体制は自己解体を引き起こす種をまくことになる」と述べている³²。

その一方で、彼は資本主義「構造」の規定性を認めず、「構造」からの「制度」の自律性を、スコチポルなどと共有する。たとえばエスピング＝アンデルセンは、スコチポルの論文を参照しながら次のように言う。「議会政治はヘゲモニーを乗り越えることができるし、資本と対立する利益にも奉仕することができる」³³。議会を活用して社会政策を導入することで、資本主義の矛盾を解決することができる。コルピによれば、右派政権の下でも、労働組合の動員によって労働者の要求をある程度実現することは可能である³⁴。

②このように、権力資源動員論において、国家は資本主義「構造」から自律した階級間の「戦略の場」とみなされる。権力資源動員論における「政治」とは、社会階級の組織化と、議会での階級連合の形成によって、国家権力に影響力を行使するため戦略を指す。

31 Gøsta Esping-Andersen and Walter Korpi, "Social Policy as Class Politics in Post-War Communism: Scandinavia, Austria, and Germany", in Goldthorpe ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, op. cit., p. 182.

32 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Basil Blackwell) 1990, p. 37 (岡沢憲美, 宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001年, 41頁).

33 *Ibid.*, p. 16 (同上, 16頁).

34 Walter Korpi, "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930", *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 3, June 1989, p. 313.

たとえば、ドイツやオーストリアに比べ、スウェーデン労働運動は組織的な一体性が高く、戦前は農民党、戦後は中産階級と連合を組むことで政権を維持しつづけた。この運動の目的は、労賃引き上げや雇用保障といった階級利益の実現というよりも、市民全体の所得保障・社会サービス拡充であった。こうした初期の政策選択が、後の普遍主義的福祉国家の形成につながった、という³⁵。エスピン＝アンデルセンは、こうしたスウェーデン労働運動の目的を「脱商品化 (decommodification)」と称し、それを福祉国家一般の比較基準へと転用していった。

以上のように、権力資源動員論は、階級対立という「構造」から出発しつつも、「構造」からの「制度」(国家)の自律性を認めることで、国家を戦略的な場とするアクター(階級)同士の「政治」を析出することができた。こうした分析視角が福祉国家の比較政治研究に大きなインパクトを与え、その後の研究の隆盛を導いたことは周知のとおりである。

3.3. 新制度論における「政治」³⁶

産業構造の転換が進む1980-90年代にかけて、先進諸国では福祉縮減が政治課題となる。以下では、福祉縮減期の政治力学を「福祉国家の新しい政治 (new politics of the welfare state)」と称したP.ピアソンの分析を中心に、この時期の「政治」認識の特徴を要約しておきたい³⁷。

①この時期の福祉国家をめぐる問題設定は、アクター(階級)の意図実

35 Esping-Andersen and Korpi, "Social Polidy as Class Politics in Psot-War Communism", *op. cit.*, p. 182ff.

36 新制度論の有益なレビューとして, Steinmo et al ed., *Structuring Politics*, *op. cit.*, p. 9ff.; Ellen Immergut, "The Theoretical Core of Institutionalism", *Politics and Society*, No. 26, 1998, pp. 5-34; ガイ・ピーターズ (土屋光芳訳) 『新制度論』 芦書房, 2007年。

37 Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, No. 48, January 1996, pp. 143-179.

現から³⁸、環境変化への「調整＝適応 (adjustment)」へと移行する。「適応」という語が、この研究潮流に共通のキーワードとなる。ここで言う環境変化とは、(1) 経済成長の鈍化と、雇用維持のためのサービス・セクター拡大、(2) 人口構成の変化による公的医療・年金支出の増大、(3) 女性の社会進出による家族構成の変化、(4) グローバル化による政治的対立 (cleavages) の変化 (輸出産業/国内産業、公企業/民間企業など)、を指す³⁹。ただし、新制度論の主張のポイントは、これらの環境変化にもかかわらず、既存の制度のもたらす「経路依存性 (path dependency)」によって、各国の「適応」政策には一定の分岐が見いだされる、と指摘されることである。いわば「制度」は環境からの「相対的自律性」を持つ。

たとえばピアソンは、1980年代の英米の福祉縮減政治を比較した。彼によると、利益集団の組織化、政治制度における拒否点 (veto point) の多寡に応じて、政策領域ごと (年金、住居、公的扶助など) に福祉改革の進捗は異なっていた。とはいえ、既存の「制度」の粘着性により、全体として福祉縮減は進まなかった、という⁴⁰。G. ボノーリは、集権的な政治制度を持つイギリスにおいて1986年の大幅な年金改革が実現したが、分権的の制度を持つフランスでは、1995年ジュベ改革が大きな困難に直面したことを指摘した⁴¹。さらにE. ヒューバー、J. ステファン、B. アマーブルは、福祉レジーム・生産レジームなど制度間の相互「補完性」に着目することで、

38 Walter Korpi, "Power Resources Approach vs Action and Conflict: on causal and international explanations in the study of power", *Sociological Theory*, No. 3, 1985, p. 40.

39 Paul Pierson, "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State", in Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, op. cit., pp. 80-104.

40 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment* (Cambridge University Press) 1994.

41 Giuliano Bonoli, "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation", in Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, op. cit., pp. 238-264.

福祉制度改革のルートが各国で分岐することを指摘した⁴²。

②第二は「政治」を担うアクターの変化である。福祉国家形成期の主たるアクターは労働者階級であったが、福祉縮減期には、労働組合や左派政党の影響力が衰退し、代わって福祉受益層が縮減に抵抗する利益集団となる。

③以上から、この時期の「政治」とは、統治エリートが環境「適応」を目的として、既存の制度枠内において、利益集団の抵抗を回避し、福祉縮減を進めるための戦略として理解される。具体的には、統治エリートが意思決定過程を多層化し、制度の可視性を低め、受益層を分断し、拒否点を回避することなどによって、福祉縮減への批判・抵抗を最小化することなどが挙げられる（「非難回避（blame avoidance）戦略」）⁴³。

3.4. 言説政治論における「政治」

新制度論は、環境変化にたいする「制度」の「相対的自律性」を指摘することで、アクター（統治エリート）の実践に一定の選択の幅を想定することを可能にし、その戦略を「新しい政治」として抽出した。しかし1990年代に入ると、各国で福祉制度の大幅な改革が進展することで、「制度」の「自律性」という想定が掘り崩され、制度変容を説明する新しい「政治」モデルが要請されることになった。近年「言説（discourse）」「アイデア」という概念を軸とするさまざまな理論モデルが提案されている⁴⁴。た

42 Evelyne Huber and John D. Stephens, "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", in Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, op. cit., pp. 107-145; ブルーノ・アマール（山田鋭夫、原田裕治ほか訳）『五つの資本主義』藤原書店、2005年。

43 Pierson, *Dismantling the Welfare State*, op. cit.

44 近年の研究潮流にかんする邦語のまとめとして、以下が有益である。宮本太郎「福祉国家の再編と言説政治—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、2006年、68-88頁；近藤

だし、そこで語られる「政治」像は、従来の方法の持つ静態的な側面を克服する可能性を持つ一方で、今日の福祉国家研究が直面しているパラドクスをも示している。以下では代表的研究を例にとりながら、そこでの「政治」認識の特徴と、方法上の問題点について指摘する。

①この時期の制度変容が、グローバル化や産業構造の変化という新たな環境への「適応＝調整 (adjustment)」として考察される点は、新制度論と変わらない⁴⁵。ただしこの潮流では、環境変化そのものは議論の対象となるより所与とされ、後述するアクターの対応に焦点が合わせられる。さらに重要なことは、「制度」の自律性が掘り崩され、アクターの認識・行動にたいする「制度」の規定性が弱まることで、その理論的な位置づけが低下することである。

一例として、近年最も精力的に言説論を提起している V. シュミットの議論を採りあげておこう。彼女によれば、言説による制度変化を組み込んだ「言説制度論 (discursive institutionalism)」モデルは、従来の新制度論に比べて次のような特徴を持つ。それは「歴史的制度論」に比べて、「制度」をアクターとの相互作用による変化に開かれたものとみなし、「合理的選択制度論」に比べて、アクターの選好を主観的で不確実なものとし、「社会学的制度論」に比べて、「制度」を相互主観的で動的なものとし、という⁴⁶。要するに、この潮流において「制度」とは、アクターの働きかけによる変化の対象であり、アクターの実践への規定性は弱い。

②「制度」変容は、「経路依存性」に代わる「政策パラダイム (policy

康史『個人の連帯—「第三の道」以後の社会民主主義』勁草書房、2008年。

45 Cf. Vivien A. Schmidt, "Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment", in F. W. Scharpf and V. Schmidt eds., *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1 (Oxford University Press) 2000, pp. 229-309.

46 Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse", *Annual Review of Political Science*, No. 11, 2008, pp. 303-326.

paradigm)』および「社会的学習 (social learning)」というモデルによって説明される。P. ホールやR. コックスによれば、統治エリートは、政策決定にあたって外的環境を認知し、政策目標を定める一定のフレームワーク（パラダイム）を共有している。ある政策が意図した帰結をもたらさなかった場合、その結果が統治エリートにフィードバックされ、最終的には彼らの「パラダイム」を転換させる。こうして統治エリートは、環境認識と政策目的の両方を変化させる、という。その例として、1979年イギリスの統治エリートに起きた「ケインズ主義」から「マネタリズム」への転換⁴⁷、80年代デンマークとオランダにおける「連帯的福祉国家 (solidaristic welfare state)」から「業績志向的福祉国家 (achievement-oriented welfare state)」への転換⁴⁸、さらに90年代以降のイギリスやカナダの統治エリートにおける再配分から「若年層への投資 (investing in children)」パラダイムへの転換⁴⁹などを挙げることができる。

これらの枠組みの特徴は、アクターと環境との関係がインプット→アウトプット→フィードバック、というシステム論の用語によって把握され、(1) 外部環境は所与とされる一方、(2) それへのアクターの対応（適応）に焦点が合わせられる、という点である。繰り返すように、両者を媒介する「制度」や「パラダイム」は、アクターによる働きかけと変化の客体とみなされ、アクターの実践への規定力は弱まる。

③以上の枠組みから、「政治」とは、統治エリートの環境「適応」に向

47 Heter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, April 1993, pp. 275-296.

48 Robert Henry Cox, "The Social Construction of an Imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany", *World Politics*, No. 53, April 2001, pp. 463-498.

49 Denis Saint-Martin and Alexandra Dobrowolsky, "Social Learning, Third Way Politics, and Welfare State Redesign", in Lecours ed., *New Institutionalism*, op. cit., pp. 245-275.

けた制度変革を意味するが、特にそこで「言説」「アイデア」を用いた他の統治エリート・民衆への説得行為が重視される。

たとえばシュミットによれば、ある政策の帰結とそれを正当化する言説との間に乖離が積み重なった時、政策目的自体にたいする「正統性」の「危機」が生じ、統治エリートによる制度改革と「正統性」再調達の試みが開始される。改革への説得は、政治制度の相違に応じて、他の統治エリートへの働きかけ（調整的言説 (Coordinative Discourse)）と、一般民衆への働きかけ（コミュニケーション的言説 (Communicative Discourse)）に区別される。たとえば80年代から90年代にかけて、集権的体制を持つイギリスではサッチャーとブレアによる一般民衆への「コミュニケーション的言説」が成功し、ワークフェアの改革が進んだ。一方分権的体制を持つドイツでは「調整的言説」が行われるにとどまり、フランスでは「コミュニケーション的言説」が試みられたが失敗に終わった。こうして両国では、90年代末に至るまで福祉制度改革が進まなかった、という⁵⁰。

以上のように、言説政治論ではアクター（統治エリート）の言説戦略が「政治」として切り出されるが、その内容は以前の枠組みと比べると、いくつかの重要な制約をともなっている。

①外部の経済環境が所与とされ、それへの「適応」が目的と措定されることで、アクターの取りうる実質的な選択の幅は、あらかじめ大きく制約されている。システム論の比喩を用いるほど、それは機械的な説明に近づいていく。アクターと環境の間に「制度」や「パラダイム」が媒介されるとしても、これらは環境からの自律性を掘り崩され、むしろアクターの働きかけによる変化の対象と位置づけられている。したがって、アクターの実践に与える選択の幅は狭い。

50 Vivien A. Schmidt, "Discourse as Framework for Analysis: policy construction and legitimization for changing politics and practices", in *The Futures of European Capitalism* (Oxford University Press) 2002, pp. 209-256.

②こうした条件の下でなされる個別アクターの実践である「政治」への分析は、主意主義的なものに近づく⁵¹。たとえば、既存の「政策パラダイム」がいかなる条件のもとで「危機」に陥り、いつ転換するのか、統治エリートによる説得の言説が、いかなる条件のもとで「正統性」の調達に成功し、あるいは失敗するのかについて、これらの枠組みでは客観的な指標を提示することが困難である。したがって、「政治」の分析および評価は、しばしば統治エリートの視点に沿った主意主義的で事後的な説明にとどまることになる⁵²。

こうした問題点は、この潮流が前提としている「政治」概念の狭さに由来しているように思われる。そこで最後にこれまでの議論を要約し、それぞれの「政治」概念について検討を加える。

4. 結論

これまで1970年代以降の福祉国家論における「政治」概念の変遷を考察してきた。

①1970年以降、「政治」を特定のアクターに帰属させず、産業化・近代化という単線的なプロセスにも還元せず、制度や社会環境に埋め込まれた非人称的「権力」をめぐる闘争として概念化することが、共通の問題設定となった。

(1) ネオ・マルクス主義は、国家の「相対的自律性」を認め、国家内部

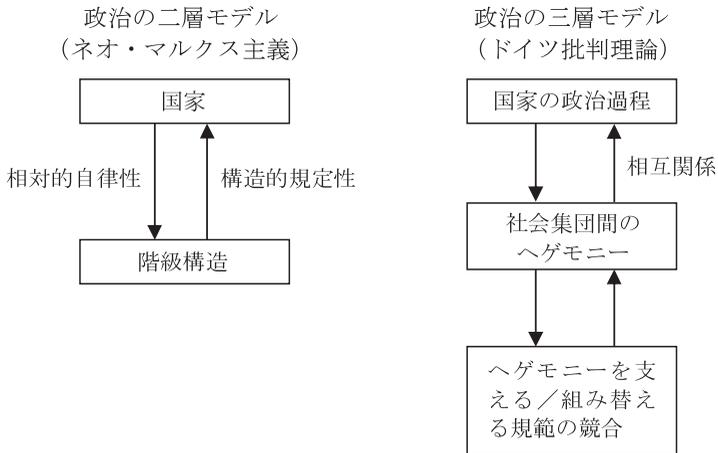
51 ここで用いる主意主義とは、T.パーソンズの用法と異なり、アクターを取り巻く権力関係よりも、アクター個人の意図によって統治行為を説明する方法を指している。

52 とはいえシュミットの説明では、政治制度の相違が重要な説明変数となっている。ただしこの点を強調するならば、その説明は新制度論と区別がつかなくなる。

の政治過程をより広い階級「構造」に発する権力関係と関連させて考察する枠組みを提供した。しかし国家—階級構造の相互関係よりも、「構造」の「規定性」が強調されることで、「政治」の自律性がうまく位置づけられなかった（図2左）。

(2) ドイツ批判理論は、階級「構造」を前提とせず、1) 国家内部の政治過程、2) 社会集団の権力関係（階級その他の運動体を含んだヘゲモニーのあり方）、3) ヘゲモニーを規定する（組み替える）社会の規範意識・構想、という三層の相互関係として「政治」をとらえようとした（図2右）。

図2 1970-80年代社会理論の「政治」モデル



これにたいして、1980年代以降の方法枠組みの変遷は、下図のように要約できる（表1および図3）。

②権力資源動員論では、(階級)「構造」からの「制度」の自律性が前提とされる。歴史的な制度遺制のもとでの福祉政策導入に向けた階級の権力動員、階級間の連合戦略が、「政治」の中核となる。

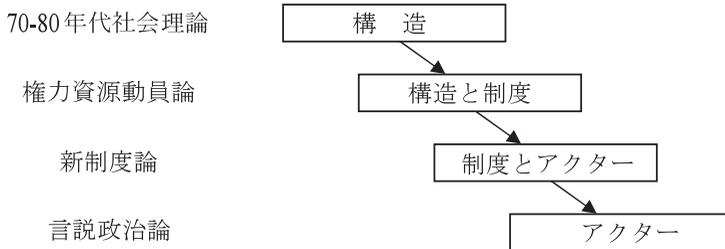
③新制度論では、「制度」によるアクターの制約が強調され、その枠内での環境「適応」戦略が「政治」とみなされる。「制度」は環境から「相対的自律性」を持つとされ、「制度」の持続性および多様性が発見される（経路依存性）。主なアクターは、もはや階級構造と直接のかかわりをもたない統治エリートと福祉の受益者集団となり、「構造」への視点は後景に退く。

④言説政治論では、「制度の自律性」という想定が掘り崩され、代わりに環境の規定性が強まる。アクターによる制度変革は、環境「適応」策の一環と理解される。「政治」とは、こうした文脈における制度変革への「正統性」調達に向けた「言説」戦略を指す。ただし、ここでのアクターは統治エリートに限定され、一般民衆（general public）は言説による働きかけの客体とみなされる。

表1 福祉国家論の方法まとめ

	構造	制度	アクター
ネオ・マルクス主義	階級構造	(なし)	構造に規定
批判的社会理論	システム権力	(なし)	システムへの批判・運動
権力資源動員論	制度による構造の「矛盾」乗り越え	アクターによる戦略的活用	制度の形成・活用
新制度論	(なし)	アクターを規定	福祉縮減戦略 制度により規定
言説政治論	(なし) (ただし経済環境が制度・アクターを規定)	(アクターを規定)	言説戦略による制度変革への支持調達

図3 福祉国家論における「政治」概念の変遷



以上を踏まえ、今日の福祉国家研究の課題と、今後の展望についてまとめておきたい。

①新政治経済学では、「構造」からの「制度」の自律性が与件とされることで、その枠内におけるアクターの制度利用が「政治」として切り出され、その後の研究の発展へとつながった。しかし90年代以降、環境変化によって「制度」の自律性が掘り崩されることで、「政治」の内実は新たな経済環境への「適応」へとますます縮減されている。それは次のような問題点を生んでいる。

(1)「政治」の内実が「経済」に従属した利益配分、産業振興策へと収斂し、議論が平板化する傾向が見られること。たとえばエスピン＝アンデルセンの福祉国家論が「脱商品化」から「生産主義的社会政策」へと移行したり⁵³、今日の福祉改革が「ワークフェア」論を中心に展開されていることは、その一つの現れと考えられる。

(2)「政治」が「構造」（環境）に規定された上での、個別アクターの実践へと帰属することで、その分析が主意主義的なものに陥りやすくなり、

53 Gøsta Esping-Andersen, "A Welfare State for the Twenty-First Century", in Christopher Pierson and Francis G. Castles eds., *The Welfare State Reader*, 2nd ed. (Polity Press) 2006, p. 446.

アクターの実践・目的を規定する権力関係や、アクターを取り巻く権力をめぐる対抗関係を概念化することが困難となっていること。

②以上を踏まえるならば、今後の福祉国家の政治学研究は、以下の点において枠組みを拡張していく必要があるように思われる。

(1) 「環境」から「構造的矛盾」へ

「政治」を社会・経済環境による決定論、あるいは個人の主意主義的行為論へと還元しないためには、矛盾を内在させたものとして「構造」をとらえなおし、そこから「政治」的対立を概念化しなおす必要がある。マルクス主義のように階級「構造」を前提にはできないが、経済環境を所与と想定としたり、「制度」の自律性を前提とすることもできない。

そこで重要となることは、従来の「制度」論の枠外に置かれがちであったアクターを考察対象として組み込むことである。すなわち統治エリート間のみならず、統治エリートと社会運動体の間で、「構造」認識をめぐる競争をとらえなおし、そこから狭義の「制度」を越えた権力関係を概念化することが必要である。

(2) 規範の挿入

ドイツ批判理論に提起されたように、1) 国家の政治過程、2) 社会集団のヘゲモニーの背後には、3) ヘゲモニーを支える／組み替える規範・社会構想の競争がある。こうした規範的言説の競争を、最も基層的な「政治」として考察に組み込み、制度論・アクターの戦略論と組み合わせる必要がある。

たとえば、オッフエやハバーマスにおいて、今日の社会における規範の競争は、「商品化」と「脱商品化」との対立として、あるいは「生産業績主義」とそれへの対抗として概念化されている⁵⁴。フランスでも、「賃労働の終焉」をめぐる言説の対抗が展開されている⁵⁵。近年の福祉国家論にお

54 ハバーマス『コミュニケーション的行為の理論(下)』前掲書、413頁。

55 田中拓道「労働の再定義—現代フランス福祉国家論における国家・市場・社会」『年報政治学』2008年度I号、木鐸社、2008年、11-36頁。

ける、貧困／再配分と区別された社会的排除／包摂という軸も、政策理念上の新しい対立を設定しようとする試みと捉えられる。さらに宮本は、「ワークフェア中心・市場優位型」と「アクティベーション中心・擬似市場型」という包括的な福祉ビジョンの対立軸を提案している⁵⁶。

どのような規範的対立軸が優位となるのかは、それぞれの社会で異なるであろう。したがって、こうした研究は、1) 今日の言説政治論にしばしば見られるように、統治エリートの言説を対象とするだけでなく、市民社会の言説の状況を幅広く跡づける調査によって補完され⁵⁷、2) さらにそれぞれの社会で形成された規範にかんする歴史的研究と組み合わせられる必要がある。今日の福祉国家研究は、このような形でさらに発展させることが可能であろう。

56 宮本太郎「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治的対抗」『思想』983号、2006年3月、27-47頁。

57 例として、武川正吾『福祉社会の価値意識—社会政策と社会意識の計量分析』東京大学出版会、2006年。