

書評

福祉国家再編期における政治理論の可能性 —書評：加藤雅俊著『福祉国家再編の政治学的分析』 (御茶の水書房, 2012年) —

近藤 康史*

「福祉国家の揺らぎ」が叫ばれるようになってから、既に半世紀近くになろうとしている。戦後の高度成長期に、先進各国において程度の差はあれ拡大した福祉国家は、1970年代の経済停滞の時代に入ると、一転してその「危機」を議論される対象となった。その傾向はとどまるどころを知らず、グローバリゼーションの加速や、近年の経済・金融危機に伴う緊縮財政の広まりなどによって、戦後福祉国家を支えた諸条件は掘り崩される一方である。

このような展開の中で、福祉国家にはどのような再編の展望があるだろうか。政治学においても、その変化を分析し、再編の展望を見通すために、様々な理論が提起されてきた。一方では、グローバリゼーションなどの進展の中で、福祉国家は「縮減」の方向を余儀なくされるという議論が存在する。B. ジェソップが提起した「ケインズ主義的福祉国民国家」から「シェンペーター主義的ワークフェアポスト国民レジメント」への移行論などは、その典型と言えよう¹⁾。他方で、戦後に形成された福祉国家は経路依存性や改革への弾性 (resilience) を有する

ため、その「縮減」は容易ではなく、概ね維持されているとする議論も、「新制度論」を主な理論的背景としながら、展開されている²⁾。

これらの議論は、単に通時的な変化の分析だけではなく、国家間における「比較」や「類型化」に関する理論の展開をも促している。福祉国家の拡大に関しても、G. エスピン・アンデルセンによる「福祉資本主義の三つの世界」³⁾に代表されるように、各国間の福祉国家の様態を類型化する試みは見られたが、特に近年においては、その類型がグローバリゼーションによって「縮減」の方向へと「収斂」しているのか、あるいは既存の類型を維持する形で再編の方向にも「分岐」が生じているのかを中心的な論点としながら、様々な議論が登場している。これらは、「比較福祉政治」という形で比較政治の下位分野の一つを形成する勢いでもあり、日本においても、様々な業績が発表されている⁴⁾。

このように「福祉国家の揺らぎ」の中で、それを分析するための政治理論・比較政治理論が多様な角度から提起され、福祉国家に関する研究成果も着実に蓄積されつつある。また、それらの諸理論の間での相互批判を軸としながら、分野全体の発展が促進されてきたと言えよ

* 筑波大学人文社会系准教授 (政治学)

う。しかし、こういった比較福祉政治という学問領域の隆盛・拡大とともに、それらの諸理論が、それぞれが依拠する理論枠組の中でその分析対象をミクロ化しながら知見を蓄積する傾向も見られるようになった。この傾向は、それぞれの理論の精緻化をもたらす一方で、福祉国家研究全体を見渡した場合には、いわば諸理論の分業・並存状態を招くことにもなっており、その結果、相互の連関を見出せなくなっているという問題点も生み出されている。

福祉国家理論の「百花繚乱」とも言うべき状況の下で、その状況が生み出す問題点もまた明らかになりつつある中、それらの諸理論を統合した新たな理論構築を目指すという壮大な試みを行っているのが、本書『福祉国家再編の政治学的分析』である。しかし、様々な理論の整理と統合が必要とはいえ、これほどまでに細分化し相互批判関係にある諸理論の安易な統合は、「各論点に関する知見を単純に並べただけに止まり、内部に矛盾を含んだ理論枠組に陥りかねない」（25頁）。この危険性をいかにして回避するか。そこで著者が統合のために必要な作業として強調するのが、政治現象に関する基本的視角にまで立ち返った「メタ理論的基盤」の構築である。

その結果本書においては、メタ理論的基盤として「構成主義的視角」が採用される。その特徴は、「構造と行為主体の相互作用に注目し、物質的な要因だけではなくアイデア的な要因を重視する点にある」（28頁）。この視角に基づき、まず「通時性」の観点からは、M. アーチャーによって提示されている「形態生成論アプローチ」を、また「共時性」の観点からはB. ジェソップやC. ハイによって展開されている「戦略・関係論アプローチ」をそれぞれ摂取した上

で、「通時的な動態性」と「共時的な類型化」との両者に同時にアプローチする「メタ理論」として、「構成・戦略論的アプローチ」を提示するのである。

この「構成・戦略論的アプローチ」において軸となる要素は、構造と行為主体との間の媒介として働く「アイデア」である。しかし著者は、この「アイデア」にも二つの機能があり、それらは分析的に区別されなければならないとする。一つは、「アイデアがアクターの利益や選好を特定する」側面に着目した「構成的役割」であり、もう一つは「アクターが目的を達成するため、既存のアイデアを主体的に利用する」場合の「因果的役割」である。この「構成的役割」と「因果的役割」とが順番に、つまり「通時的」に作用することにより、福祉国家を含む政治構造に「変化」がもたらされることになるが、その変化の方向性は「アイデア」の機能によって左右されるため、そこに様々な「類型」がもたらされるという論理となる。

「構成・戦略論的アプローチ」を採用した上で著者は、様々な福祉国家理論を包括的かつ批判的に検討しながら、福祉国家理論に一定の統合をもたらそうと試みる。その試みは主に、これまで通時的な動態に着目しながらも、その変化を一方向的なものとして捉えがちであった「段階論・動態論」に対しては、「アイデア」に基づく政治的戦略によってその変化の方向性は決して一定ではないという点で「類型論」を接合する。他方、福祉国家間の差異とその要因について着目しながらも、スタティックな図式化に陥りがちであった「類型論」に対しては、その類型へと至る政治的戦略の重要性という点で「動態論」を導入する。つまりそれは、福祉国家理論の中でも分離して展開してきた「段階

論・動態論」（通時的分析）と「類型論」（共時的分析）とを、「構成・戦略論的アプローチ」の下に統合し、福祉国家の制度変化を議論するための理論化の試みでもある。

その上で著者は、自ら構築したこの「構成・戦略論的アプローチ」を、単なる理論的提起にとどめず、実際の事例に適用することによってその理論的有効性の射程を測ろうとしている。その分析対象として主に取り上げられるのは、これまで比較福祉政治においてあまり取り上げられることのなかったオーストラリアである。著者は、1970年代以降のオーストラリア福祉国家の変化を、従来の「国家主導」メカニズムから、「協調モデル」を経由した上での「交換モデル」への接近と位置づけ、その制度変化の過程を分析する。そのことにより、本理論の有効性を確認して本書を締めくくっている。

さて、ここまでの紹介からも既に明らかな通り、本書は様々な特徴や意義を持つことができるが、本書評では特に四点に整理して確認しておきたい。第一に指摘されるべき本書の意義は、近年の福祉国家論・比較福祉政治論において生み出されている多種多様な理論を、極めて包括的に検討した上で、その統合・総合化を試みている点であろう。それは、単なる福祉国家論を超えて、政治学の「メタ理論」構築をも視野に入れた野心的な試みでもある。福祉国家論を含め、近年の政治学においては、理論的な洗練度が高まる一方で、その経験的な分析対象や理論の適用範囲は小さくなるという、ある種のトレード・オフが見られる傾向があるが、その中であって本書は、特筆すべき大きさを有する。しかしその作業は単なるメタ・レベルにとどまらず、「構成・戦略論的アプローチ」（メタ）－「福祉国家分析理論」（マクロ）－「オー

ストラリア経験分析」（ミクロ）という形で、いわばメタ・レベルからミクロ・レベルまでを同一論理内に貫通した試みとしても評価されうるだろう。

その理論的統合は、福祉国家分析理論のレベルにおいては、これまで分断して発展してきたように思われる「段階論・動態論（通時的）」と「類型論（共時的）」との間で試みられるとともに、相互に独立した形で発展してきた「利益中心アプローチ」「制度中心アプローチ」「アイデア・アプローチ」という各方法論の間での架橋をも視野に入れている。そのことによって、これまでの政治学においては十分に発展していなかった「制度変化」の理論を構築しようとするとともに、その変化の核なる論理として、「政治のダイナミズム」を見出そうとした点に、本書の第二の意義があると思われる。すなわち、様々な福祉国家論を包括的に検討しながら、それらの理論的統合の核に、「政治のダイナミズム」を置こうとしているのである。本書で行われている試みは、多種多様な理論を検討している点や、「メタ理論」を志向している点では大風呂敷に見えるが、実のところは、それらの理論の中からそれぞれ「政治のダイナミズム」につながる論理を丹念に抽出し、まさにその論理を軸としながら統合・再構成を試みるという、極めて精巧な作業に基づいている。この試みは、理論的意義のみならず、実践的意義をも有すると言えるだろう。つまり一方では、福祉国家理論が経済学や社会学の方法論との交錯の中で発展してきた反面として、見失われがちとなった「政治の役割」を問い直すという理論的次元において、他方では、経済的・社会的・国際的諸条件の変化に伴って逆風下にある福祉国家の再編展望を描く際における「政治の役割」を

見出すという実践的次元において、まさに政治学者が取り組むべきであり、また期待されている課題でもある。その意味で、本書はまさしく福祉国家再編の「政治学」的分析なのである。

本書において、この「政治のダイナミズム」の論理の核として設定されているのが「アイデア」の要素である。本書でも強調されているように、変化の契機としては既存の構造の「危機」があるとしても、状況を「危機」として解釈・意味づけるアイデアに依拠した政治的戦略がなければ、改革の必要性や方向性は定まらない。このような視点で「アイデア」に主要な変数として着目する研究は、近年の政治分析において発展しつつあるが、その中でも、「アイデア」における「構成的役割」と「因果的役割」とを分別し、それぞれの機能を「構造－行為者」関係の中に位置付けたうえで、通時的な観点から理論化した点に、本書の第三の特徴があると言えるだろう。この理論化は、これまで「構造」か「行為者」かのどちらかに重点を置きがちであった「アイデア・アプローチ」の潮流の中でも、やはり両者の統合を果たすという観点から、一定のオリジナリティを有すると言える。

これまで重点的に述べてきたとおり、その量の配分の面から言っても、本書は理論的貢献を目指した研究であると第一義的には言えるが、その理論化はあくまで、比較福祉政治という領域における経験的事例を分析するという目的に向けられている。その点において、オーストラリアという、これまで比較政治分析において取り上げられることの少なかった事例を分析している点もまた、特徴的であると言えよう。これは二つの意味、つまり、①これまでヨーロッパ中心であった比較福祉国家論にオセアニアを導

入した点と、②これまであまりされてこなかったオーストラリア分析を、比較福祉国家の文脈において行ったという両面において、第四の意義を形成していると考えられる。

本書は、これらの特徴や意義を有する極めて興味深い試みである。しかしながら、それらの特徴や意義は、本書においては依然として完成されたものとは言えず、それぞれの点において幾つかの問題点や疑問点を伴っているようにも思われる。

第一に、本書において最大の前提となっている理論的統合への強い志向に関しては、「なぜそのような理論的統合が必要なのか」という、素朴ではあるが根本的な疑問を招く可能性が高い。なぜなら、比較福祉国家論も含めて分析理論は、「〇〇では説明できない現象を、××から説明する」という形で、既存の理論との「対決」を通じて発展し、それが各研究のオリジナリティをも生み出してきたからである。確かにその副産物として、それぞれの研究は一面性を持ち、著者の言うように知見の蓄積というよりは散逸といったような状況を招いているのかもしれない。しかしながら、これらの理論を「統合」し、「構成・戦略論的アプローチ」へと昇華するという試みには、「対決」によって生み出されてきた各理論のオリジナリティや比較優位性を消してしまうという危険性も伴う。こういったマイナス面を目の前にしながらも、なぜ我々は理論的統合をしなければならないのか。本書を貫く前提が、強烈な統合への志向にあるにもかかわらず、そしてその統合が生み出すであろう副作用もまた想定されるにもかかわらず、その必要性への説明はやや希薄なままである印象は否めない。

また、この理論的統合によって得られたメ

タ・レベルでの「構成・戦略論的アプローチ」は、マクロ・レベルやミクロ・レベルにおける福祉国家分析と、どの程度かみ合っているのだろうかという疑問もある。この疑問が頂点に達するのは、その理論の特徴を「構造-行為者」問題の中に位置づけた場合である。確かに、「形態生成論」や「構成・戦略的アプローチ」といった理論を撰取する中で著者が生み出した「構成・戦略論的アプローチ」は、「構造-行為者」関係をメタ・レベルにおいて想定した場合には説得的な議論であるように思える。しかし、それが福祉国家分析、さらには経験的なオーストラリア分析に適用される場合には、それらの対象における「構造」とは何かという疑問を抱かざるを得ない。つまり、福祉国家分析において「構造」として位置づけられるものは既存の福祉国家制度なのだろうか。あるいは、そういった制度だけではなく、経済構造や社会構造、グローバル構造などを含むものなのだろうか。本書の福祉国家論においては、行為者やその戦略に関する観点は明確に提示されているものの、「構造」の位置づけについては、とりわけ「構成・戦略論的アプローチ」との関連において、より意識的な明確化が必要と思われる⁵⁾。

さて、本書の第二の特徴・意義は、「段階論・動態論」と「類型論」との統合の中で、「政治のダイナミズム」を取り戻した点にあった。その中で、ケインズ主義段階から競争主義段階への移行に伴って類型のありようは変化しているものの、その類型の中のどれに向かうかは各行為主体の戦略によるという形で、「段階」と「類型」とが統合され、行為主体の政治的戦略の重要性が救い出されている。ただここで疑問がわくのは、その類型の取り方である。著者によれば、ケインズ主義段階においても競争主義段階

においても、その類型の軸となるのは、調整における「国家」の役割の大小および、「社会的パートナー」の役割の大小である。しかし、とりわけ「国家」の役割の大小は、何を尺度としているのであろうか。それは、社会保障・福祉国家に対する財政支出や国家責任の大きさであろうか。あるいはフランスや日本に見られたような、政策決定メカニズムにおける官僚や行政の主導性なのであろうか。著者のこの類型が、シュミットらによる「アクターとしての国家」の議論に基づいて形成されている（96頁）ことを踏まえれば、後者であるように思えるが、エスピン・アンデルセンらの議論も踏まえてこの類型が形成されている（99頁）ことを考えると、前者の性格も含まれているように見える。各論者が「国家」の機能に込めた意味は異なるにもかかわらず、それらを「国家」という尺度の中に一括りにしたことで、この点がやや不鮮明になっている面は否めない。この点も、やはり様々な理論を統合することによって生じる一つの弊害と言えるが、その危険性を踏まえつつ、著者なりの「国家」の役割の定義をより明確化する必要があるだろう。

本書の第三の意義として先に提示した「アイデア・アプローチ」における「構成的役割」と「因果的役割」との区別は、著者の「構成・戦略的アプローチ」の核をなしている。この理論によれば、アイデアの「構成的役割」は構造による行為主体形成の際の媒介を果たし、「因果的役割」は行為主体が構造を形成する際の媒介となる。従来の「アイデア・アプローチ」においては「因果的役割」に重点が置かれてきたが、それだけではなく「構成的役割」にも焦点を当てたところに、著者のオリジナリティがある。

しかし、やや理解が難しいのは、「構造」と

「構成的役割」との関係である。つまり、アイデアが「構造」から登場するという場合、それはどのような論理をもってなのだろうか。この議論は、社会学における社会構築主義や、国際関係論においてウェントラによって提起されているコンストラクティヴィズム、あるいは新制度論においても社会学的制度論が提起するように、構造化された一定の文化や規範、慣習によって、行為者の利益や選好が「構成」されているという議論を想起させるが、もしそうであるならば、「変化」を説明することは困難となる。では、変化への志向を持つアイデアはどのように登場し、「行為主体」に働きかけるのだろうか。そこで、著者が言及するのが「ナイ的不確実性」の状況であり、そこでは構造規定的な主体形成は行われないとされる。しかし、構造がそのような不確実性の中にあるならば、どのように新たなアイデアは、構造から登場し、行為主体を構成するのであろうか。このような疑問は、さらに突き詰めるならば、「アイデアを行為主体から切り離すことは可能か」という問題とも重なる。著者の理論においては、構成的役割はあくまで構造から行為主体へ向けられたベクトルの中にあり、その役割を果たす中において行為主体の介在は想定されていない。しかしながら、原初的な主体形成の段階においても、そこに何らかの行為主体が介在しないということは、想定可能なのだろうか。

この問題は、著者が弁別した「構成的役割」と「因果的役割」とが切り離しうるものなのか、という論点にも結びついている。本書において、これらのアイデアの役割を政治過程に当てはめる際に、「構成的役割」は「目標設定機能」へと、「因果的役割」は「支持調達機能」へと置きかえられていく。しかし、実際の政治過

程においては、「漠然とした社会現象を解釈・意味づけることによって達成すべき政治目標を設定する」（169頁）ことは既に、ある行為主体による「支持調達」へと向けた一つの戦略としての性格を帯びる場合が多い。「グローバル化が進展しており、各国は「小さな政府」への改革を迫られる」といった現状の解釈・意味づけ自体が、「小さな政府」への支持調達を目指す行為主体による言説的戦略の一部でもあることなどは、よく言及される例である。このように考えると、政治の目標設定機能と支持調達機能とは、時間的にも機能的にも、かなり重なり合った形で展開されていることが想定されるとともに、どちらの機能においても、行為主体が一定の役割を有することになる。このような疑問は、本書に対してさらに二つの問題提起を呼び起こすことになるだろう。一つは、主に行為主体との関わりの中でも、アイデアの「構成的役割」と「因果的役割」はそれほどクリアカットに区別できるものなのだろうかという問題である。もう一つは、①構成的役割→②因果的役割という順序は、「構成・戦略論的アプローチ」における「通時性」の核なる論理とされているが、それは必ずしもその順序で機能するのではなく、より連鎖的・往復的な側面を帯びるのではないか、という問題である。

さて、この「アイデア・アプローチ」に関する疑問は、本書の第四の意義として提示したオーストラリア分析の中で、さらに大きくなっていく。つまり、そのオーストラリア分析において、アイデアの「因果的機能」に関しては、各政権が支持調達に為に主体的に正当化言説を駆使していたことが、やや不十分ながらも読みとることができる。しかし、「構成的役割」に関しては、「政策パラダイムの台頭」といった形

で片づけられ、その台頭プロセスが明確に描かれているとは言い難い。つまり、アイデアの二つの役割を区別することの意味が、経験的分析の部分においては十分には生かされていないのである。

これらの問題を考えると、本書においては、とりわけ「アイデア」という要素に注目した理論化という点では、「構成・戦略論的アプローチ」（メタ・レベル）→福祉国家分析のための理論形成（マクロ・レベル）→オーストラリアについての経験的分析（ミクロ・レベル）と研究レベルを転換する際に、それぞれ理論的なギャップが生まれていることが指摘できよう。「構成・戦略論的アプローチ」のレベルでは区別可能であったアイデアの「構成的役割」と「因果的役割」とが、福祉国家論の分析理論レベルにおいてはやや区別困難なものとして現れ、さらに事例分析においては、ほぼ「因果的役割」のみの提示になるという上述の点は、このような問題を示している。この問題は、前述したような「構造－行為者」の議論にも関連して表れている。メタ・レベルから経験分析までを貫通した理論化は本書の最も根幹となる課題であるだけに、この点についてはさらに突き詰められていくべきであろう。

しかし、ここまでの記述からもわかるとおり、これらの問題点の多くは、本書の課題が様々な理論を統合しているという意味でも、またメタ・レベルから経験分析までをトータルに扱っている点においても、他に類を見ない壮大さを持つからこそ、生じたものであると言える。また確かに、全体として見た場合には経験分析の部分を手薄であり、比較政治の観点からすると興味深い様々な論点が検討されないままにとどまっている傾向も指摘できるが⁶⁾、それ

は、自らの構築した理論の適用可能性を探ることに徹した結果でもあろう。これらの問題点を踏まえて今後求められることは、メタ理論、分析理論、経験分析という各レベルでの検討をさらに精緻化することであり、その結果として、各レベルの間での一貫性もまた修正されていくことが期待される。大きな視点からの壮大の試みであるからこそ、今後の可能性も大きく開けているとともに、本書において膨大な研究業績の検討を遂行した著者の力量からすれば、この可能性を現実のものとしていくことが、十分に期待できると思われる。

注

- 1) B. Jessop, *The Future of Capitalist State*, Polity Press, 2002.
- 2) 例えば、P. Pierson, *Dismantling the Welfare States?*, Cambridge University Press, 1994.
- 3) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Basil Blackwell, 1990. (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)。
- 4) 以下の業績などが代表的である。宮本太郎編『比較福祉政治』、法律文化社、2006年、新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐』、ミネルヴァ書房、2011年。
- 5) またこの「構造」把握の不明確さが、「構造」から「行為主体」が形成される際の「アイデア」の「構成的役割」の不明確さにも繋がっていると考えられるが、その点については後述する。
- 6) 例えば、なぜオーストラリアではイギリスなどとは逆に80年代に「第三の道」的な戦略が取られ、90年代に「ネオ・リベラル」戦略がとられるという順序になったのか、また、競争志向段階への移行の中で、イギリスにおいては国家－労働組合間の協調的な「社会契約」の形成が失敗したのと対照的に、なぜオーストラリアにおいては「協調モデル」の鍵となる政府－労組間の「アコード」が可能になったのかなどは、

イギリスとの比較において極めて興味深い論点である。さらに、労働組合をパートナーとして取り込んだ「協調モデル」においては、さらなる自由化改革に対してその労働組合が拒否権プレイヤーとして作用することも想定されるが、なぜオーストラリアではその「協調モデル」が形成された後に、市場化戦略が成功したのか

も、ドイツなどとの比較においては重要な論点となろう。またこういった「アコード」の形成や拒否権プレイヤーの反対の克服に際し、「アイデア」はいかなる作用をしたのだろうかもまた、本稿の理論枠組との関連から言っても、言及されるべき問題であろう。