

〈書評論文〉

右派と福祉国家

—— 医療と失業保護の比較研究 ——

Carsten Jensen,
The Right and the Welfare State
 (Oxford University Press, 2014)

池 田 裕

1 本書の概要

本稿は、デンマークのオーフス大学の准教授であるカルステン・イエンセンが、2014年に発表した単著についての書評論文である。従来の福祉国家研究は、福祉国家に対する左派政党の影響に注目し、その影響が国によってどのように異なり、緊縮財政・経済のサービス化・グローバル化を背景として、経時的にどのように変化したかを明らかにしてきた。そこでは、右派政党の役割はほとんど無視されてきた。この問題に取り組むために書かれたのが、『右派と福祉国家』と題する本書である。

イエンセンによれば、右派と福祉国家の理論が必要な理由は二つある。第一に、右派は多くの国で長期にわたって政権を担当しており、その期間の出来事に関する理論がないことは明らかに問題である。第二に、戦後間もない時期には左派が変化の原動力であり、それゆえに興味深い研究対象であったとはいえ、これはもはや過去のことである。左派が大規模な福祉国家の建設に成功したからこそ、現在では右派が現状変更勢力であり、それゆえに興味深い研究対象なのである。

イエンセンは、右派政権は福祉削減にしか関心がないとか、右派政権を止められるのは現行制度の受益者の権力資源しかないといった考えを捨てる必要があると主張する。右派政権を正確に理解するためには、右派の有権者の選好を重視する必要がある。この視点に

立って、右派と福祉国家の理論を、右派を政権に就かせる有権者の選好から展開するのが、本書の第一の特徴である。加えて、右派と福祉国家の理論を展開する際に、失業保護に代表される労働市場プログラムと、医療に代表されるライフコース・プログラムを区別するのが、本書の第二の特徴である。医療と失業保護の比較研究を通じて、イェンセンは福祉国家に対する右派政党の影響が政策分野によって異なることを明らかにする。

本書の主要な関心は「主流の右派 (mainstream Right)」であり、中高所得者を代表する政党が右派だと考えられている。前述のとおり、ほとんどの先行研究は左派に焦点を合わせているが、最近ではキリスト教民主主義政党や反移民政党も注目を集めている。キリスト教民主主義政党は、左派と同様に大規模な公的支出を受け入れやすいが、伝統的家族価値と社会的地位の保護を強調するという点で左派と異なる。それゆえに、キリスト教民主主義政党が優勢な大陸ヨーロッパ諸国では、福祉国家は大きい、再分配の水準が低い。他方で、反移民政党は再分配を熱心に支持するが、それを内国人に限定しようとする。これは福祉ショービニズムとして知られている。イェンセンによれば、キリスト教民主主義や福祉ショービニズムの研究は、これらが主流の右派に属さないことを強調する。しかし、それでは右派とは何かということは、めったに議論されない。これが先行研究の第一のバイアスである。

先行研究の第二のバイアスは、労働市場への過度の注目である。労働市場における地位は、個人が寛大な福祉国家を支持するかどうかを決めると考えられてきた。労働者は所得が低いだけでなく、失業のリスクにもさらされており、それゆえに福祉国家に好意的である。雇用主は裕福で、失業のリスクにさらされておらず、それゆえに福祉国家に好意的でない。このように、選好の源泉としての労働市場を強調することは理解しやすく、多くの有益な知見を生み出してきた。しかし、人びとのライフコースに由来するリスクのようなほかの源泉については、必ずしも明らかになっていない。

ライフコース・リスクは、あらゆる人間が生物学的存在であるがゆえに疾病や老化を経験するという、根本的状況に起因する。富裕層は貧困層よりも健康な傾向があるとはいえ、誰もがライフコースのどこかの時点で病気になることを覚悟しなければならないという事実には変わりはない。こうしたライフコース・リスクからの保護に関する政策選好にとって、労働市場における地位は重要でなく、公的医療や老齢年金は超党派の支持を得る傾向があるというのが、本書の主張である。

イェンセンによれば、ライフコース・プログラムに関する公的支出の点で、左派と右派のあいだに目に見える差異は存在しない。左派も右派も、投票の見返りを要求する有権者に寛大な保護を提供しようとする。しかし、これは党派的差異がまったく存在しないとい

う意味ではない。党派的差異は、より見えにくい形を取るのである。右派政権は、できるだけ寛大なライフコース・プログラムを有権者に提供することを望む。そのために、右派政権は大きな公的セクターを維持しながら、それを民間医療保険や年金貯蓄勘定のような補助金付きの民間オプションで補完する。そのような民間オプションは、中高所得者である右派の有権者にとって大きな価値があり、ライフコース・リスクからの保護の水準を維持する一方で、富裕層から貧困層への再分配を制限するのに役立つ。これが「制度併設による市場化 (marketization via layering)」の戦略である。

他方で、右派政権は失業保護に関するプログラムを進んで削減する。加えて、右派による攻撃には順序があり、最初の標的は社会プログラムそのものではなく、組合の制度的権力基盤である。組合の権力が低下して初めて、社会的権利が縮小される。これが「侵食と攻撃 (erode and attack)」の戦略である。以上が本書の主張の要約である。

本書は七つの章で構成される。第1章の序論に続いて、第2章で理論的枠組みが提示される。第3章では、労働市場プログラムとライフコース・プログラムへの市民の選好が分析される。イエンセンが用いるのは、欧州社会調査 (ESS) の2008年のデータである。ヨーロッパの27か国を対象とした分析によれば、医療における政府介入への支持は所得に依存しないが、失業保護における政府介入への支持は所得に依存する。第4章では、政府の党派性と公的支出の関連性が分析される。23か国を対象とした分析によれば、右派政権は失業保護と負に関連するが、医療とは負に関連しない。右派政党は政権に就くと、左派と同様に、医療に関する公的支出を増加させるのである。

続く二つの章は、オーストラリア・デンマーク・イギリスを対象とした事例研究に充てられている。第5章は医療、第6章は失業保護に焦点を合わせて、政策遺産や政治システムの点で明確に異なる三つの国において、右派政権がかなりの類似性を示すことを明らかにする。最後に、第7章では、保育や早期退職制度のようなほかのプログラムについての考察、例外的事例とされるアメリカの再解釈、および2008年の大不況の長期的効果に関する議論が展開される。

イエンセンも認めるように、本書は右派の有権者の選好が公共政策にどのように影響するかについて、かなり強い仮定を置いている。しかし、評者はこうした明確な理論的主張こそが本書の最大の魅力であると考ええる。以下では、本書の理論的枠組みについて、さらに詳しく紹介する。

2 有権者の理論

前述のとおり、本書の分析の出発点是有権者である。有権者は、富の再分配と社会的リスクからの保護を同時に考慮する。低所得者にとって、この二つの動機は相互に強化する傾向がある。なぜなら、公的資金によるリスク保護は、自動的に富裕層から貧困層への再分配をもたらすからである。それに対して、中高所得者はリスク保護の便益と再分配の費用を天秤にかける必要がある。それゆえに、中高所得者にとってはリスクの分布と水準がきわめて重要になる。

こうした社会的リスクの理念型として挙げられるのが、労働市場リスクとライフコース・リスクである。この二つは、それらが人びとのあいだでどのように分布し、どのように感じられているかという点で異なる。一つ目の労働市場リスクは、労働市場における個人の地位に由来し、所得と負に相関する。典型例は失業である。二つ目のライフコース・リスクは、労働市場とは無関係に、人間が生物であることに由来する。典型例は老齢と疾病である。貧困層のほうが平均的には健康状態が悪いものの、疾病と老齢の脅威は、あらゆる人間の尊厳や身体的健康や生存にかかわる。こうした階級を横断するライフコース・リスクからの保護に関しては、極端な富裕層以外の誰もが政府介入を支持する。他方で、労働市場リスクからの保護に関しては、政府介入を支持するのは低所得者に限られる。

2-1 所得・政策選好・投票選択

福祉国家研究において、投票行動は所得の関数とみなされることが多い。福祉国家は、富裕層から貧困層への再分配の手段であると同時に、社会的リスクからの保護の手段でもある。いずれにせよ、市民の物質的生活条件が政策選好の源泉になるので、有権者の物質的状況が重要だと仮定することは不自然ではない。具体的には、低所得者は左派に投票し、高所得者は右派に投票するというのが、基本的期待である。多くの先行研究も、所得が選好形成や投票選択にとって重要であることを示している。しかし、イェンセンが指摘するように、所得の効果はあらゆる社会政策分野で同じとは限らない。

2-2 再分配かリスク保護か

福祉国家研究には、有権者は再分配によって動機づけられるとする立場と、有権者は保険によって動機づけられるとする立場が存在する。再分配への関心を重視する立場にとって、福祉国家の政治とは持てる者と持たざる者のあいだの権力闘争であり、一方では労働運動が低所得者（「労働者」）を代表し、他方では右派政党と経営者団体が高所得者（「資

本家」)を代表する。

それに対して、保険への関心を重視する立場は、リスク保護を有権者の主要な動機的要因とみなす。これによれば、有権者としての労働者は、主として労働市場所得の喪失からの保護に関心がある。所得喪失のリスクは、専門的スキルが必要な産業で雇用される労働者のあいだで顕著である。彼らの専門的スキルは、景気後退や技術革新が企業を廃業に追い込んでしまえば、容易に価値を失う。こうした状況では、労働者は雇用主から求められる専門的スキルへの投資を控えてしまう。それゆえに、雇用主は所得喪失からの保護を進んで受け入れる。

イェンセンによれば、リスク保護への選好と再分配への選好は、二つの独立した動機的要因として理解する必要がある。人びとは、未来の否定的な出来事から自身を保護し、かつ自身の物質的な豊かさを最大化したいという願望を持つと考えられる。加えて、若干の例外を除いて、先行研究は右派の有権者の存在を無視してきた。政治的世界は、労働者と雇用主とレーガンやサッチャーのような政治家だけで構成されるのではない。有権者の多くを占める中高所得者は、雇用主とは区別されるが、右派に投票する。彼らにとって、再分配とリスク保護は両立しない。中位以下の投票者 (below-the-median voters) が自身の豊かさとリスク保護を同時に最大化することができるのに対して、中位以上の投票者 (above-the-median voters) は二つのうちから一つを選ぶ必要がある。

2-3 リスクのタイプと政府介入への選好

リスクとは、有害事象の確率と、結果として生じる効用喪失の関数であるとされる。所得喪失の確率は、中高所得者よりも低所得者のあいだではるかに高いので、労働市場リスクは所得と負に相関する。したがって、貧困層は再分配によって自身の所得を増やそうとするか、保険に関心を持つと考えられてきた。

他方で、ライフコース・リスクの領域では、効用の測度は何よりも人間の尊厳や身体的健康や生存である。先行研究は、ほとんどの場合、リスクとは本質的に貨幣的なものだと仮定する。しかし、これでは、ほとんどの人間が年を取ったり病気になったりすることを感じる恐怖をとらえることができない。こうした恐怖は、所得喪失と違って、所得移転によって取り除くことができない。老齢は孤独と知的能力や身体能力の低下をもたらし、疾病は痛みと死をもたらす。死に直面した人を、所得移転によって補償することはできないのである。

こうしたライフコース・リスクは、所得にかかわらず均等に分布しており、労働市場リスクよりも痛切に感じられる。それゆえに、ライフコース・リスクの領域では、政府介入

への選好に所得による差異は存在せず、あらゆる市民が政府介入を望む。加えて、こうした政府介入への支持の水準は、労働市場リスクの領域よりも高くなる。最貧困層のあいだでさえ、ライフコース・リスクからの保護は、労働市場リスクからの保護よりも多くの支持を得ると考えられる。以上が本書のミクロレベルの理論的期待である。

3 政府の理論

そもそも、本書が有権者を重視するのは、再選を望む政治家が有権者の政策選好を取り入れる必要があるからである。右派の政党指導者は、ほかのあらゆる政党の指導者と同様に、公職がもたらす私的財によって動機づけられる。有権者は投票の際に政策選好によって動機づけられるので、政党指導者にとって政権を獲得する最も確実な方法は、得票率を最大化する政策を追求することである。それゆえに、右派の有権者の政策選好は、医療や失業保護に関する右派政権の行為を方向づけると考えられる。新しい政策が自身にとって不利益になると考える有権者は、次の選挙で政府に背を向けることになる。こうした有権者の反動の規模は、右派政権が議会の内外で直面する抵抗に依存する。ここで右派政権の主要な敵対者とされているのは、左派政党と労働組合である。

3-1 労働市場プログラムの縮減

右派政権にとって、労働市場プログラムの実質的縮減は実際には難しい仕事である。というのは、左派政党があらゆる機会を利用して、右派の提案は中間層にとって不利益になると宣伝するからである。中間層は、選挙で過半数を獲得するうえできわめて重要であるのみならず、投票先を変える傾向が強い。彼らは高所得者よりも労働市場リスクにさらされているので、特定の提案が自身のリスク暴露を高めるという宣伝に敏感なのである。

組合も、右派の政策提案に逆らって行動する傾向がある。組合は、政労使会議を通じて不都合な政策提案を阻止することもあれば、政府との全面対決に乗り出すこともある。大きな組合は、経済全体に悲惨な結果をもたらすストライキを起こすことができるし、政府を攻撃する広告に必要な財源も持っている。そのような抵抗に直面すると、熱心な右派政権も撤退を余儀なくされるかもしれない。

結社の自由を保障する民主国家において、政府は左派政党と組合の活動を禁止することができない。それゆえに、厳しい抵抗に直面した右派政権は、敵対者の権力資源の制度的基盤を侵食しようとする。左派政党が選挙に参加したり、政権を形成したりする権利は憲法などに定められているので、標的になるのはより脆弱な組合である。

政府は、労働争議の実施をより困難にすることができる。組合が多く組合員を擁するとしても、雇用主との対立に動員できなければ、組合員の政治的価値は低下する。それゆえに、政府はストライキの禁止のような強硬な手段を取るのではなく、穏健な「サイレント・マジョリティ」の組合員を保護する規則を設ける。たとえば、労働争議に先立って、組合員の秘密投票を義務づけるという方法がある。こうすることで、マイノリティの強硬派は労働争議を起こすのが困難になる。

右派政権の手口は組合の資源を削減することであり、右派政権が失業保護の削減を提案するまえに、反撃する能力を組合から奪うことである。こうした制度的削減は市民に直接には影響しないので、組合が現状を維持するために組合員を動員するのは困難である。こうした理由で、右派は社会的権利への攻撃を開始するまえに、組合の権力資源を侵食するのである。

3-2 ライフコース・プログラムの改革

政治家は政権を獲得する手段として、彼らが自身の支持者の政策選好と信じるものを追求する。中高所得者にとって、これは未来の出来事に対するリスク保護を最大化し、現在および未来の再分配を最小化することである。失業のリスクは右派の有権者にとっては相対的に低いと知覚されるので、ほとんどの場合、再分配は受け入れられず、削減が支持される。他方で、ライフコース・プログラムに関しては、右派の有権者はリスクを痛切に感じ、それに対する保険を政府に望む。したがって、改革はより漸進的で、右派の有権者の利益にかなうものになる。

イエンセンは、中高所得者が享受する便益を高めるために民営化が用いられる可能性に注目する。大規模な民営化は不可能だとしても、ある種の公私ミックスによって、再分配を最小化する一方で、右派の有権者のリスク保護を最大化することができるのである。

最も効果的な公私ミックスは、民間保険や貯蓄への公的補助金であり、免税やさまざまな控除の形式を取る。補助金を出すことによって、国家は民間制度への参加に関する費用を削減することができる。これは、二つの理由で、中高所得者が特別待遇を受けることを意味する。第一に、民間制度は一種の賃金補償として高給の労働者に提供される傾向がある。第二に、税金の控除や還付は、そもそも保険に加入したり、年金勘定にお金を貯めたりすることができる人にしか利用できない。

個人負担への補助金は、いわゆる制度併設（layering）の過程で、既存のプログラムを補完するものとして導入されるのが常である。制度併設は、意思決定者が法案を通過させる公式権力を持っているが、既存のプログラムの強い支持基盤のためにそれを行行使するの

が困難な状況で生じる。そこでは、新しい制度的規則が既存の規則に付け加えられる。新しい制度が古い制度を徐々に侵食するので、制度併設はプログラム全体を経時的に変化させる。こうした制度併設の具体的な現れが、個人負担に補助金を出すことなのである。このように、ライフコース・プログラムに関して、右派政権は縮減ではなく拡大を図るが、お金の流れを自身の支持者に向けようとする。最終的に、右派は公的医療保険と民間医療保険の両方の費用を負担する必要があるので、左派よりも多くのお金を費やすことになる。

4 結びに代えて

イエンセンの主張は、各章の経験的証拠によって強力に支持されている。福祉国家における右派の役割を、医療と失業保護の比較研究を通じて明らかにする本書は、福祉国家研究への理論的貢献として高く評価される。それゆえに、評者は経験的分析の結果を詳細に検討するよりも、理論的枠組みの紹介に紙幅を割くことで、本書の魅力を説明することに専念した。従来の福祉国家研究は国家間の差異に注目してきたが、本書はそれに加えて、医療と失業保護に代表される分野間の差異に注目することで、右派と福祉国家の関係に関する理解を発展させることに成功している。

本書は、先行研究が「右派とは何か」について議論してこなかったことを批判する。それにもかかわらず、本書もこの問いに対する答えを明示していない。実際、「右派は中高所得者を代表する」という記述のほかに、本書に右派の定義は示されていない。事例研究の対象がデンマーク自由党・イギリス保守党・オーストラリア自由党であることを考慮すると、イエンセンがこうした保守政党や自由主義政党を「主流の右派」とみなしているのは間違いなさそうである。他方で、政治的対立が必ずしも階級対立と一致しない日本のような国では、福祉国家における右派の役割はヨーロッパの場合と同じとは限らない。本書の知見の一般化可能性を検証する作業を通じて、「右派とは何か」という問いに対する答えに接近することが、今後の研究の課題である。

(いけだ ゆう・博士後期課程)