

〈書評論文〉

福祉国家が存続する理由

—— 民主国家における世論の重要性 ——

Clem Brooks and Jeff Manza,
*Why Welfare States Persist:
 The Importance of Public Opinion in Democracies*
 (University of Chicago Press, 2007)

池 田 裕

1 本書の概要

本稿は、アメリカの社会学者であるクレム・ブルックスとジェフ・マンザが、2007年に発表した共著についての書評論文である。本書が出版された時点から現在に至るまで、ブルックスはインディアナ大学ブルーミントン校、マンザはニューヨーク大学で、それぞれ教授の地位にある。二人はともに1990年代中葉にカリフォルニア大学バークレー校で博士号を取得し、共同研究を精力的に発表している。本書は、そうした彼らの2冊目の共著である。

計量分析を駆使する本書は、序論とそれに続く七つの章で構成される。それぞれの見出しは、序論が「福祉国家・世論・埋め込まれた選好」、第1章が「世論の捕捉」、第2章が「政策選好は福祉国家の差異を説明するのか」、第3章が「縮減・再編・存続」、第4章が「収斂の問題」、第5章が「福祉国家への選好はどこから来るのか」、第6章が「社会政策の応答性の作用」、第7章が「埋め込まれた選好と福祉国家の軌道」となっている。

本書は、現代福祉国家を支えているのは世論だという、単純かつ強力な主張を展開する。そこで用いられるのは、国際社会調査プログラム（ISSP）と経済協力開発機構（OECD）が公開しているデータセットから作成された、「横断時系列データ」である。ここには

1980年代と1990年代の国レベルの情報が1年刻みで収集されており、対象は16か国である。このうち、オーストラリア・カナダ・アイルランド・ニュージーランド・イギリス・アメリカ・日本が自由主義的レジームに分類され、オーストリア・フランス・ドイツ・イタリア・オランダ・スペイン・スイスが保守主義的レジーム、ノルウェー・スウェーデンが社会民主主義的レジームを、それぞれ代表するとされる。

こうした福祉国家類型論が、イエスタ・エスピン＝アンデルセンの比較福祉国家研究に依拠していることは言を俟たない（Esping-Andersen 1990=2001）。エスピン＝アンデルセンの有名な研究は18か国を対象としていたが、これを本書と比較すると、前述の16か国のうち、スペインを除く15か国が両者に共通している。ブルックスとマンザは、「福祉国家が存続する理由」としての「世論の重要性」を強調する点を本書の独自性として前面に押し出すが、本書がエスピン＝アンデルセンに由来する福祉レジームの概念を積極的に動員し、結果としてその有効性を改めて実証するような研究になっていることも事実である。以下ではその内容を、本稿の関心に即して紹介していくことにする。

2 世論と政策の結びつき

ブルックスとマンザは、比較福祉国家研究において世論がどのような位置を占めてきたかを描き出すことで、本書の意義を明らかにしようとする。第1章で最初に取り上げられるのは、初期の研究を方向づけた近代化論とネオマルクス主義、およびグローバル化論である。進化論的前提を共有し、福祉国家の単線的な発展や縮減を予測する三つの理論は、現実に存在する福祉国家の多様性や頑健性を説明できない経済還元主義として批判される。

こうした「福祉国家の経済理論」を乗り越える「福祉国家の政治理論」として位置づけられるのが、権力資源論と新制度論である。権力資源論によれば、福祉国家の発展は労働者の階級動員の状況に規定されている。政治勢力としての労働組合と左翼政党の影響力が強いほど、彼らの要求が議会を通じて実現され、労働力の脱商品化が亢進する。ただし労働者は歴史上、単独で有権者の過半数を占めることはなく、農民階級や新中間階級との政治的連合を形成する必要があった。福祉国家の発展はこうした階級連合の実現にかかっており、寛大な福祉国家は、新中間階級を満足させるような高水準の社会給付を行うことで、彼らの支持を取り付けるのである（Esping-Andersen 1990=2001）。

新制度論の唱導者の一人であるポー・ロートシュタインによれば、選別的福祉国家においては社会給付の対象が貧困層に限定されるため、再分配の規模は非常に小さくなる。また富裕層は福祉国家の恩恵を受けず、もっぱら拠出を求められるため、再分配への抵抗を

強める。さらに選別的プログラムは国家が市民を差別的に取り扱うことを含意しており、正義の理念に反する。他方で普遍的福祉国家においては、受給者の大部分が労働を通じて拠出しており、社会政策の正統性は高まる。制度への信頼を前提とする普遍的プログラムは、社会政策への支持を失った選別的福祉国家の市民には受け入れられない。このようにして、福祉国家の差異は維持される (Rothstein 2002)。

ブルックスとマンザは、こうした先行研究の知見を概観したうえで、次のような問題を提起する。すなわち、権力資源論と新制度論は社会政策の形成において世論が果たす役割を認識していながら、そうした世論の影響力を測定しようとはしなかった。そして本書は、政策の応答性に関する研究を比較福祉国家研究に接続することで、この課題に挑戦するとされる。ここでいう政策の応答性とは、世論が政策に反映されるという現象を意味する。

ブルックスとマンザによれば、世論と政策の結びつきには間接的な経路と直接的な経路が存在する。前者は、投票行動を通じて有権者が政権担当者を決定することで、世論が選挙を経由して政策に反映されることを指している。他方で後者は、政治家が実際の選挙に先立って世論を推し量ることで、政策が世論に規定されることを指している。再選可能性を重視する政治家は、世論を社会政策の形成に取り入れるインセンティブを持つのである。

こうした政策の応答性を検証するのが第2章である。ここでの分析は、社会支出を従属変数とし、政策選好を独立変数としている。社会支出の測度としては、現金給付と現物給付の両方に関して、医療や年金といった九つのカテゴリーの支出を合計したものが用いられる。政策選好の測度としては、雇用機会の提供と所得の不平等の縮小という二つの社会政策について、政府が担うべき責任だと思うかどうかを尋ねた質問への回答が用いられる。

福祉国家を支出の規模に還元することで生じる問題はよく知られているが、ブルックスとマンザによれば、社会支出の対 GDP 比を福祉国家の測度として用いることには、次のような三つの理由がある。第一に、多くの実証研究によって社会支出が貧困や不平等の水準に影響を及ぼすことが明らかになっている。第二に、この測度を用いている先行研究との比較が容易になる。第三に、所得保障のみならず社会サービスも考慮に入れることができる。

横断時系列データの予備的分析によると、政策選好が強いほど寛大な福祉国家が発達しているという傾向が確認される。そして、社会支出に対する効果がすでに実証されているほかの要因を統制した回帰分析の結果、政策選好が正の有意な効果を持っており、世論と政策が強く結びついていることが示される。また一人当たり GDP と移民率は弱い負の効果、女性労働力率は正の有意な効果をそれぞれ有しており、先行研究の知見が再現されている。

左翼政党権力といった政府の党派構成が政策選好の効果がある程度は媒介するものの、政策選好は社会支出に独立した影響を及ぼす。すなわち、政策の応答性は間接的な経路と直接的な経路の両方において作用している。統計モデルからの予測によると、かりにノルウェーの政策選好の水準を代入すれば、1997年のアメリカの社会支出は6%ポイントも増加する。このように政策選好は、社会政策の展開の方向を変える可能性を秘めているのである。

3 福祉国家の存続と差異

政策選好が社会支出を強く規定しているという事実は、二つの可能性を含意する。第一に、かりに政策選好が安定していれば、福祉国家の規模も維持される。第二に、かりに国ごとの政策選好に差異が存在するならば、福祉国家の多様性も維持される。こうした仮説を検証することが次の課題となる。まず第3章では、福祉国家の存続という現象の背後にある機制が検討される。経済のグローバル化が高水準の社会給付の持続を困難にし、「底辺への競争」を惹起するという主張はかつて一定の支持を得ていたが、最近では、福祉国家の普遍的な衰退というシナリオは現実のものではなく、海外直接投資の負の効果はとくに誇張されていたことが明らかになってきた。

ブルックスとマンザが指摘するように、福祉国家の全面的な縮減というのはまれな事象であって、実際には多くの福祉国家の規模は拡大してきている。たしかに失業給付や疾病給付のような特定のプログラムが削減されるのはよくあることだが、こうした縮減がほかのプログラムの拡大によってしばしば相殺されるという点については、研究者のあいだで合意が得られている。ブルックスとマンザは、社会支出に加えて、社会保障移転、給付の寛大さ、疾病給付、一人当たり公的医療支出という四つの追加的な測度を従属変数とすることで、支出全体の趨勢と特定分野の趨勢の両方を分析し、安定した政策選好に裏打ちされた福祉国家の存続傾向を明らかにしていく。

ここでもやはり普遍的な縮減の趨勢は認められず、先行研究の結論が支持されている。前述の16か国にデンマークとフィンランドを加えた18か国のうち、1980年代から1990年代にかけて社会支出の純減を経験したのはオランダとアイルランドの2か国のみであり、13か国で生じた社会支出の増加はとりわけ保守主義的レジームで顕著だった。他方で、給付の寛大さについては7か国で純減が確認され、疾病給付も半数の国で削減されている。こうした特定分野における縮減は、現代福祉国家が現金給付を抑制する一方で、社会サービスを重視することを反映している。公的医療支出に占める現金給付の割合が減少してい

ることも、サービスの重要性の高まりを示している。

こうした趨勢分析に続いて、第2章で推定された統計モデルによって社会支出が予測される。たとえば、ノルウェーの政策選好をアメリカの水準に設定すると、1997年のノルウェーの社会支出には7%ポイントの減少という劇的な変化が生じる。すなわち、かりにノルウェー人がアメリカ人と同様の政策選好を発達させたとしたら、縮減は現実のものとなる可能性がある。またドイツの場合、ノルウェーの政策選好の水準を代入すると1%ポイントの社会支出の増加、アメリカの政策選好の水準を代入すると5%ポイントの社会支出の減少が、それぞれ予測される。裏を返せば、政策選好は福祉国家の変化を抑制する効果を持ち、福祉国家の存続傾向に寄与しているのである。

次に第4章では、縮減に代わって研究者の注目を集めるようになった、国家間の収斂の問題が検討される。福祉国家の収斂傾向の存在は、主として二つの立場から主張されてきた。第一に、収斂理論の復権をめざす「新しい近代化論」によれば、経済発展や人口学的変化といった国内の要因こそが収斂傾向の背後にある中心的機制であり、豊かな福祉国家は必然的に類似性を高める。第二に、国家間の機制としての欧州連合（EU）を重視する論者によれば、EUは各国の財政規律を強化し、高水準の社会給付の持続を困難にしてきた。EUは政府による規制や支出に関して、市場志向のアプローチを採用することで、ヨーロッパの福祉国家の収斂を促進してきたのである。

こうした収斂傾向の検証は、次のような三つの次元で構成される。一つ目は国家間の差異であり、これは新しい近代化論の焦点である。二つ目はレジーム間の差異であり、これは権力資源論の焦点である。三つ目はレジーム内の差異であり、これは特定のレジームに属する福祉国家のあいだの変動を意味する。分析的に区別された三つの水準について、それぞれ社会支出の標準偏差が算出され、1980年代と1990年代における通時的変化が検討される。

趨勢分析の結果、国家間の差異はやや縮小しているものの、レジーム間の差異はほとんど縮小していないとされる。他方で、レジーム内の収斂は三つのレジームのすべてにおいて確認される。すなわち、福祉国家の控えめな収斂傾向は、主としてレジーム内の収斂の産物だったのである。そして、レジーム間の分岐は基本的に維持されており、その差異の大部分は政策選好によって説明される。それぞれのレジーム内の類似性は高まっているものの、各国が低水準の社会給付を採用することで単一のレジームが出現しつつある、というような兆候は認められない。ブルックスとマンザが指摘するように、EUの発展と寛大な福祉国家の維持は十分に両立可能なのである。

4 政策選好の規定要因

本書の大部分が政策選好の効果の分析に充てられているのに対して、第5章は政策選好の起源に焦点を絞り、その安定性の原因を探っている。先行研究において、政策選好は自己利益の計算の結果であり、個人はたえずみずからの選好を更新すると主張する立場が存在した。こうした「経済学的アプローチ」への対抗仮説として、ブルックスとマンザは「埋め込まれた選好アプローチ」を提出する。これによると、経済的要因は政策選好にある程度は関連しているが、唯一の規定要因ではない。ここでは、政策選好の三つの主要な源泉として、個人の社会的位置に対応した利害、言説的コミュニティへの参加、福祉国家の建設にかかわる集合的記憶が挙げられている。

経済学的アプローチが政策選好の周期的趨勢と短期的変動を期待するのに対して、埋め込まれた選好アプローチは要因の複数性と非経済的要因の相対的重要性を強調し、政策選好の長期的安定性を予測する。両者を検証するために、ここでの分析は個人レベルの政策選好を従属変数としている。対象は、総合的社会調査（GSS）のような一国単位の反復調査のデータが利用可能な、アメリカ、スウェーデン、ノルウェー、オランダの4か国である。

結論としては、経済学的アプローチは棄却され、埋め込まれた選好アプローチが支持される。少なくともここでの分析によると、政策選好を特徴づけるのは周期的変化ではなく、高い安定性である。また国民経済や家計状況に対する個人の評価は、政策選好にまったく影響しないわけではないが、その効果はかなり小さい。アメリカでは人種と教育制度、スウェーデンでは階級と教育制度が、それぞれ政策選好を強く規定していることが示されており、短期的には変化に乏しいこの種の要因こそが、国レベルの世論の慣性傾向に寄与している。政策選好は社会的に埋め込まれており、こうした政策選好の安定性こそが、福祉国家の縮減圧力に対する防波堤なのである。

5 考察と課題

本書の序論において、2001年の時点で社会民主主義的レジームではGDPの27%が社会支出に充てられており、この数字は自由主義的レジームでは17%、保守主義的レジームでは26%になるという統計が紹介されている。この点は第7章でも詳説されており、現金給付と現物給付の合計を具体的に示すと、保守主義的レジームでは一人当たり7,805ドル、社会民主主義的レジームでは一人当たり8,716ドル、自由主義的レジームでも一人当たり5,260ドルに上るとされる。

福祉国家はさまざまな圧力にさらされながらも、こうした莫大な社会支出を遂行してきた。他方で、福祉国家のあいだに大きな差異が存在するというのも事実である。本書の意義は、世論という変数によってこの差異を説明し、先行研究が迂回してきた世論の効果の実証に取り組んだことにある。以下では本書で展開された分析の特徴や魅力について論じるとともに、本書を契機として新たに浮上してきた課題を挙げることで、総括を試みる。

第一に、本書の主要な関心が、国レベルの政策選好の差異によって社会支出の規模の差異を説明することにあるという前提を、改めて確認しておきたい。というのは、ヨーロッパの社会学でも福祉国家への支持や再分配に対する態度は非常に人気のある主題であり、個人レベルの政策選好を従属変数とする計量分析が蓄積されているのに対して、本書の大部分は国レベルの分析を展開するもので、あくまでも独立変数としての政策選好の効果に焦点を合わせているからである。政策選好の規定要因に関する先行研究があまり参照されていないことも、本書が権力資源論や新制度論といった、福祉国家の差異を説明する研究の系譜に連なっていることの証左だといえる。

第二に、本稿でも紹介したように、本書は統計モデルを用いた事後シミュレーションを活用しており、やや冗長とも思われるほど、多くの図を駆使して予測の結果を示している。計量分析を正確に理解するうえで、その方法についての知識が重要であることは言を俟たない。他方で計量分析に携わる側としては、読者の理解に支障を来すことのないよう、可能な限り丁寧な記述に努める必要がある。統計モデルがどのように挙動するのかを図示することは、分析結果に基づく議論の説得力を増すことにもつながる。紙幅に制約のある論文で図を羅列することは必ずしも容易でないと思われるが、本書は分析結果を視覚化することの重要性に改めて気づかせてくれる。

第三に、本書では政策選好が社会的に埋め込まれたものであり、通時的変化に乏しいということが、福祉国家の存続を説明する際の鍵になっている。しかし、政策選好の安定性が示されたのは1980年代と1990年代という限定された期間についてのみである。すなわち、本書で展開されているのは先進国がすでに制度を確立した時代の分析なのであって、政策選好の安定性がどこまで一般化できるものなのかは予断を許さない。比較可能なデータの不足については本書でもたびたび言及されているものの、本書で用いられたデータは対象となっている期間が短く、しかも調査が実施された特定の時点の情報に依拠しているため、今後も継続的な検証や追試が必要だといえる。

最後に、今後の福祉国家の展望について言及しておく。本書で得られた知見を是とするならば、世論の基盤となっている社会的要因に変更を加えることで、政策選好に影響を及ぼし、福祉国家の軌道を修正することができるかもしれない。実際、第7章で展開される

本書の結論は、政策選好の変化が将来の福祉国家にもたらす効果の予測で締めくくられている。ただし本書では、この種の変化が実際に起こる可能性はあまり高くないとも指摘されている。政策選好が社会的に埋め込まれたものである以上、それを変化させることは容易でない。政策選好が安定しているという事実は、福祉国家の頑健性を担保すると同時に、現状を変えることの難しさを示してもいる。

本書では、なぜ国ごとに政策選好の水準が異なるのかという根本的な問題については、十分に論じられていない。福祉国家への支持の強弱が社会支出の規模の大小に対応しているという点については繰り返し強調されるが、そうした国レベルの政策選好の差異をもたらす要因は明らかでない。本書でその重要性が指摘されていながら、実際には検証されることのなかった集合的記憶という概念を、どのように操作化するのかという問題も残されている。本書が大きく発展させた政策選好の効果の研究は、政策選好の規定要因の研究と対をなしている。それぞれの研究を深化させながら、福祉国家と政策選好の因果モデルを精緻化していくことが今後の課題だといえる。

参考文献

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity. (= 2001, 岡沢憲美・宮本太郎監訳『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.)
- Rothstein, Bo, 2002, "The Universal Welfare State as a Social Dilemma," Bo Rothstein and Sven Steinmo eds., *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Basingstoke: Palgrave, 206-22.

(いけだ ゆう・修士課程)