

現代イギリス福祉国家の変容に関する研究・序説（一）

——ブレア労働党政権についての比較政治学的分析

近藤 康史

【目次】

はじめに

第1章 イギリス福祉国家を見る視角

第1節 収斂・分岐・維持——福祉国家は変化しているのか？

第2節 アイデア・理念と構築主義

（以上本号）

第2章 イギリス福祉国家の文脈

第3章 イギリス福祉国家の変容

おわりに

現代イギリス福祉国家の変容に関する研究・序説（一）（近藤）

はじめに

西欧を中心とした先進諸国の政治が、転換期にあると言われて久しい。一九七〇年代から、福祉国家の危機は声高に叫ばれてきたし、八〇年代を象徴したネオ・リベラルが、どの程度その転換を方向付け、動揺に終止符を打つ可能性を持つものであるかについても、幾多の議論がなされてきた。とりわけこのネオ・リベラルは、現在の経済グローバルゼーションの傾向に適應するシステムとして評価され、先進諸国の政治を収斂させ転換期に終止符を打つかに見えた。しかし、九〇年代も後半に入ると、これらのネオ・リベラルを標榜した右派政党が支持を失う事例も増え、イギリスやドイツなど、西欧諸国において「左派政党の復権」が共通の動向として生じた。この現実には、先進諸国の政治が未だ転換期の途上にあることを認識させたと見えよう。

このような現実を踏まえ、現代政治学・比較政治学は、福祉国家の危機の端緒としての七〇年代分析、その危機に對する一つの処方箋としてのネオ・リベラルを中心とする八〇年代の分析の時代を経て、九〇年代から現在に至る時期の政治分析をその中心的課題とする段階に入っている。とりわけ、近年西欧を中心として生じている左派政党の復権によって、先進諸国の福祉国家システムがどのような変容を見せているかについての研究は、政治学において先端的かつ重要な課題となりつつある。本稿は、ブレア労働党政権期のイギリス福祉国家の変容に焦点を当て、この課題に取り組むものである。

この課題に對して、イギリスは格好の検討材料となる。「左派政党の復権」を象徴したブレア労働党政権も、二〇〇一年六月の総選挙での勝利を持って二期目に入っている。その間、様々な政策的提言が実行に移され、その政策的

転換の実像が明らかになりつつあるからである。

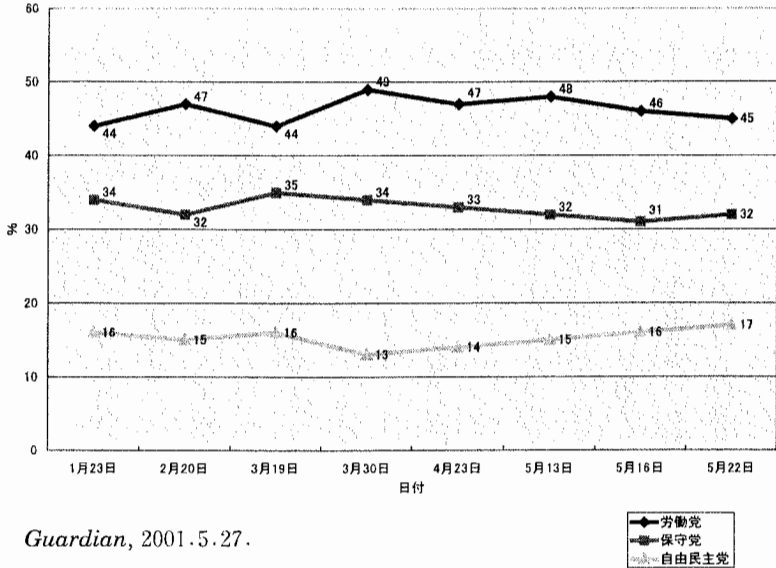
二〇〇一年六月の総選挙において、T・ブレアを党首とする労働党は得票率四一%、獲得議席四一二という圧倒的勝利を収めた(表1)。この結果は、「地滑り landslide」と名づけられ世界に衝撃を与えた前回(一九九七年五月)の数値とほぼ変わらないものであり、このような二回連続の大勝は、労働党の歴史上はおろか、イギリスの議会政治上でも初めてのことであった。ただし、勝利の質は、前回とは異なっていたとも言える。前回選挙が保守党への不満も含めた労働党への期待値を中心としたものであったのに対して、今回は、ブレア政権一期目の実績を踏まえた評価もその中に含まれていただろうからである。

ブレア自身も、二〇〇一年の総選挙に際して、一期目の実績を強調し、それとの連続性を選挙戦略の中心に据えていた。「仕事は続けられなければなりません」「我々はいまや、仕事に取り掛かり、終わらせ、完成させるときにきたのです」というブレアの発言に見られるように、一期目からの方針を継続し、仕事を完成させるために二期目を目指すという姿勢は終始一貫していた。また、選挙用のマニフェストには、一期目の実績を強調する言葉が並び、その成果を一步進めることが公約として並んだ。こういった戦略の成果として今回の結果があるならば、二〇〇一年選挙での勝利は、労働党が着手した政治的転換の流れが支持された結果として見る事ができる。したがって、その転換への試みは、これまでの流れを踏襲しつつ今後も続けられていくであろう。

表1 2001年イギリス総選挙結果

	得票率(%)	議席数
労働党	41	412
保守党	32	166
自由民主党	18	52
その他	10	29

Guardian, 2001.6.11.



Guardian, 2001.5.27.

図1 選挙前支持率の推移 (ガーディアン紙)

さて、二〇〇一年の選挙では何が争われていたのか。一ヶ月に及ぶ選挙戦は、終始労働党絶対有利のまま進み(図1)、最も選挙民の意見が分かれるであろうと予想されたユーロ参加問題も含めて、争点は総じて盛り上がりに欠けたと言える。そのことは、前回から一〇パーセント以上も下がった五九パーセントという低投票率にも表れている。しかしその中においても、比較的メディア等の注目を集め、議論された争点の一つ存在した。それは、公共サービスの充実をめぐる争点である。

今回の選挙での労働党の公約の中で、医療や教育といった公共サービスにおける人材や設備の充実が注目を集めた。選挙用のマニフェストの中には、「公共サービスの刷新は、ニュー・レイバーのマニフェストの中心に位置する」と掲げられ、減税を行うよりも公共サービスにより投資することを目指す」と明記されたのである。とりわけそのことは、「医療と教育において強調さ

れ、看護士を二万人、医師を一万人、教師を一万人増やすという具体的な数値がマニフェストに掲げられた。¹⁾

この点をどのように解釈するか、という問題は、選挙戦中の中心的トピックの一つとなった。政府機能の縮小をその政策理念の核とするという労働党への一般的評価からすれば、やや意表をついた公約でもあったからである。一方ではこの公約を「大きな政府」への回帰と捉える向きもあり、保守党は、「労働党は増税するに違いない」として格好の攻撃材料とした。²⁾また、「大きな政府」への回帰を唱え、着実に支持を伸ばしていた自由民主党への危機感を示しているとも捉えられた。

しかし他方で、より大きな政策提起全般から見ると、労働党の政策を単に「大きな政府」への回帰として評価することもできない。労働党が「政府機能の限定」の方向へと一貫して向かっている側面もまた明らかである。選挙中、ブレアは次のように発言した。

「我々は、投資なくしては学校や病院や公共サービスを刷新することはできません。しかし、金さえ出せば十分というものではない。そういうわけで、我々は鍵となる公共サービスにおける根本的改革にコミットするのです」。³⁾

その根本的改革としては、公私のパートナーシップ、市場原理、ボランティアの活用など、政府機能の限定を伴う改革が挙げられるのであり、マニフェスト全般からすればむしろこちらの方に重点が置かれていると言えよう。しかもそれは、ブレア労働党政権の一期目から一貫してとられている政策理念である。

全体としての「政府機能の限定」、そしてそこに登場した公共サービスの充実という「大きな政府」的公約——こ

の両者にどう整合性をつけて労働党の進む道を評価するかは、二〇〇一年選挙における中心的論点の一つとなった。そして、このような論点を中心となったことは、公共サービスを中心とする福祉国家システムをどのような方向へ向かわせるのかという問題が、転換期にあるイギリス政治を見る上での鍵的な論点であり続けていることを示している。労働党政権が取っている道は、福祉国家の維持（またはそれへの回帰）か、「政府機能の限定」によるその縮小か、あるいはそのような二項対立では捉えられない新たなオルタナティブなのか。

この問題は、現代政治上のより大きな問題と連関している。つまり、九〇年代に実現した「左派政党の復権」は、七〇年代以降転換期にある先進諸国の政治を、どのような方向へ導こうとしているのか、という問いである。その中で、福祉国家システムはどのように変容しているのか。

本稿は、主にブレア労働党政権における福祉政策の展開を検討することによって、この問題を考えていく。ブレア労働党政権によって、イギリス福祉国家はどのように変容しつつあるのか。この論点を主題とすることによって、本稿は、イギリス分析としてはもちろん、「左派政党の復権」を中心とした九〇年代から現在にいたる時期において、西欧先進諸国の政治はどのような転換を遂げているのかといった、より広い現代政治学・比較政治学上の論点への一つの問題提起を旨指している。

以下では、次のような順序で検討が進められる。まず第一章では、現代先進国政治に関する比較研究の諸潮流を検討しながら、イギリス福祉国家分析の前提として、どのような政治学的視角が採られるべきかという点について議論する。これまで述べてきたように、本稿は単なるイギリス政治分析のみならず、福祉国家分析を中心として九〇年代以降の先進各国の転換を読み解くという、より大きな政治学・比較政治学的課題をも射程としている。それらの中に

本稿を位置付けるため、分析の第一段階として、理論的検討もまた重要な課題となる。そこでの方法論的問題提起を踏まえて、第二章以下では、具体的なイギリス福祉国家の分析に入る。まず第二章では、イギリス福祉国家の変容の歴史的文脈を整理したい。戦後のイギリス福祉国家の特徴と、八〇年代以降の動向に触れた上で、ブレア労働党政権への文脈を整理し、論点を析出する。そして第三章では、一九九七年から現在にいたるブレア労働党政権の福祉政策を見つつ、イギリス福祉国家の変容はどのような形で生じているのか、またそれはどのような意味を持つものであるかについて検討する。最後に、本稿の分析が現代の政治学の中で持つ含意について整理した上で、ブレア政権が採っている福祉国家政策の可能性について考える。

注

- (1) 一九九七年総選挙における労働党の得票率は四三%、獲得議席は四一八であった。
- (2) 二〇〇一年五月八日、総選挙を宣言するスピーチでのブレアの発言。
- (3) *Guardian*, 2001.5.13.
- (4) *Labour Party, Ambitions for Britain*, Labour Party, 2001, p.6.
- (5) *Guardian*, 2001.5.21.
- (6) *Guardian*, 2001.5.16.

第1章 イギリス福祉国家を見る視角

第1節 収斂・分岐・維持——福祉国家は変化しているのか？

現代先進諸国の政治が転換期に入ったと言われ、政治学でもその転換に対して様々な研究がなされてきているが、現在その道筋、あるいは展望に関して、大まかに分けてまず二つの潮流が認められる。一つは、「新しい収斂」説であり、これに従った場合、現代の福祉国家は総じて解体あるいは縮小の道を歩んでいると結論付けられる。この収斂説に対抗したもう一つの潮流は、「分岐」説として括られるものである。すなわち、現代福祉国家論に関して言えば、転換期に入ったとはいえ、その道筋が再び収斂へと向かっているとは言えず、福祉国家の解体に向かう国もあれば、維持される国もあり、あるいは新たな方向への変容を目指す国もあるなど、分岐しているという議論である。まずこの二つの潮流を出発点として、現代福祉国家を巡る議論の状況を検討しておきたい。

まず、「新しい収斂」説について。主に現代先進諸国に関する政治経済体制をめぐる議論の中に顕著に表れている潮流で、それが最も重視する要因は、経済を中心としたグローバルイゼーションである。つまり、多国籍企業に象徴される資本や財の国際化、さらに金融市場の自由化、またそれらを推進するGATTやWTO、IMFなどの展開もあり、一国単位での政治経済体制は、国際的競争力確保のためには規制緩和などの形で自由化されざるをえない。その結果、各国の政治経済体制は「ネオ・リベラル」型のシステムへと収斂していくとされるのである。それは、ケイン

ズ主義的福祉国家への収斂の終焉の結果転換期に入った現代の先進諸国の政治経済システムが、ネオ・リベラル型システムへの「新しい収斂」という形で、転換期に終止符を打ちつつあるとする。H・キツチェルトらは、ネオ・リベラル・モデルに基づく「新しい収斂」説について、次のように整理している。

「全ての型の資本主義は、以前には非市場的諸制度によって支配されていた領域にも、市場関係を再び導入しようとするような強い力に、いまや従属させられている。」

このモデルに従えば、福祉国家においては非市場的領域にあった福祉の領域もまた市場化されることになり、福祉国家は解体へと向かうであろう。したがって、ネオ・リベラル・モデルへの収斂説によれば、福祉国家は総じて解体の道へと収斂していくという論理になる。

福祉国家論に依拠しつつ、このネオ・リベラル・モデルへの収斂を最も明確に定式化した論者として、B・ジェソツプが挙げられる。彼は、グローバルゼーションもその原因とするフォーダイズムからポスト・フォーダイズムへの経済的移行の中で、国家システムもまたより適合的なシステムへの転換を迫られるとし、その結果、現代先進諸国はケインズ主義的福祉国家(KWS)からシユンペーター主義的ワークフェア国家(SWS)へと転換しつつあるとするのである。

それでは、SWSの特徴はどのようなものであろうか。ジェソツプによればそれは二点にまとめられる。まず第一に、国民経済の構造的競争力をできるかぎり強化するために、サブライ・サイドに介入し、開かれた経済において生

産、過程、組織、そして市場の革新を促進することである。そしてその結果、第二点として、社会政策を、労働市場のフレキシビリティのニーズに、そして国際的な競争に從属させることを目指す。したがって、社会福祉は、単に削減されると言うよりも、市場の力に從属させるべく再構築されることになり、それはケインズ主義的な福祉国家からの明確な脱皮——つまりケインズ主義的福祉からシユンペーター主義的ワークフェアへ——を意味するのである。

ジェソップは、SWSへの転換の中で、福祉国家は解体される方向へと収斂する、という議論を行っているのであるが、彼がその典型としているのがイギリスである。イギリスの八〇年代を象徴するサッチャリズムこそ、「効果的なポスト・フォーディズム体制とSWSのネオ・リベラルの変種へのラディカルな移行」を⁵⁾目指したものであり、その中において福祉政策はやはり「経済的諸課題に從属」する形で解体されることになる。⁶⁾

このように、グローバリゼーションやポスト・フォーディズム化といった経済的变化を軸として組み立てられた「新しい収斂」説は、主にその方向性をネオ・リベラルに向けている。したがって、これに基づいた場合、サッチャリズムというネオ・リベラル的試みを経験しているイギリスは、そのシステムの典型として評価されるが、その評価はサッチャリズム期のみならず、それを契機として、現代イギリスに貫通する。つまり、ブレア労働党政権以後も、このネオ・リベラル的傾向は継続しており、福祉国家は一貫して「解体」へ向かっていると解釈されることになるのである。

これらの「新しい収斂」説に対し、グローバリゼーションという前提を共有しつつも、それによって全ての国家が同様の政策変更へと至っているわけではないと批判する潮流も出てきている。キツチェルトらは、前掲のネオ・リベラル・モデルへの「新しい収斂」説に対し、そのような収斂は生じていないし、存在しそうなところもない、として「分岐」が続く、と結論づける。⁷⁾

「分岐」説をとる論者は他にも多く存在するが、彼らの論拠の基盤は、多くの場合、新制度論のモデルである。つまり、同様の外部的インプット（ここでは、経済的グローバリゼーション）を受けたとしても、各国に固有の制度や歴史的背景がそれに対する対応に制約を加えるため、必ずしも同じ政治経済体制へと収斂するわけではない。その結果、「収斂」は批判され「分岐」が根拠づけられるのである。例えば、その国における過去の経験や既存の問題解決テクニクは、アクターの問題解決能力を規定しているため、たとえ同様な経済的インパクトを外部から受けたとしても、それらの政治的アクターの役割によって、対応は様々な形へと分岐していく。また、政党の配置や選挙ルール、行政と立法の関係、官僚制の能力といった一国的な制度の規定力のために、各国は外部的なインパクトを屈折させて受け取るため、その対応は同一にはならない。これらの「既存の政治的条件とアクターの志向との相互作用」ゆえに、「同様の挑戦への反応の中ですら、政治経済政策や制度の分岐は再生産されつづける」ことになる。¹⁰

このように「分岐」説は、既存の制度や歴史的背景からの制約を強調する新制度論の潮流と理論的には極めて密接に結びついて展開されている。これらの新制度論的潮流は、福祉国家論においても、ネオ・リベラル型福祉国家の解体への収斂を批判し、福祉国家の「維持」を含めた「分岐」を説明する議論を理論的に支えていると言ってもよいが、¹²とりわけ福祉国家の「維持」を主張する際の強力な理論的論拠となっている。

例えば、新制度論の代表的論者の一人であるB・ロススタインは、その制度論を理論的背景としつつ、スウェーデンにおける福祉国家の維持について検討している。彼が強調する流れは、制度がある規範を生み出し、その規範に従った行動をアクターがとる結果、その行動は結果的に制度を再生産していくことになり、制度は「維持」されるというものである。¹³ スウェーデンにおいては、その普遍主義的な福祉国家の制度が、利他主義を促進する社会的公正の道德

表1-1 スウェーデンにおける公的支出への態度

	1981	1986	1992
医療・保健	+42	+44	+48
高齢者援助	+29	+33	+58
児童のいる家庭への援助	+19	+35	+17
住居手当	-23	-23	-25
社会扶助	-5	-5	-13
初等・中等教育	+20	+30	+49
雇用政策	+63	+46	+55
国家・都市政策	-54	-53	-68

注：この表の素材は次の質問に対する答えからなっている。

「税は様々な目的のために使われます。あなたは以下に示した目的に支出される歳出が、増やされるべきか、現状維持されるべきか減らされるべきか、いずれだと考えますか。」

この表の数値は、支出を増やすことを願う人々の割合から、減らすことを願う人々の割合を減じたものである。

出所：B.Rothstein, *Just Institution Matter*, p.167.

的規範¹⁵⁾や、高負担高福祉を可能とする再分配への支持と国家への信頼性の高さを生み出している。したがって、その道徳的規範によって選好を形成された国民は、普遍主義的な福祉国家の諸制度をより志向することとなり(表1-1)、その結果、スウェーデンの福祉国家は維持されることとなるのである。

これは、制度をデザインするアクターの選好や合理性、意見や利害、価値、イデオロギーが、以前の制度によって規定されているという形で、制度的規定性や歴史的パスを重視した議論であり、それを論拠として、なぜスウェーデンでは福祉国家が維持されているのかを説明している。新制度論は、このような形で、福祉国家の維持の理論的バックボーンとなつていと言えよう。

新制度論に基づいたイギリス福祉国家分析としては、P・ピアソンのものが代表的であり、彼はイギリス福祉国家が一貫して「維持」されていると分析する。彼は、表1-2のような統計的データを示した上で、多くの国において福祉政策への支出はそれほど減少しておらず、ネオ・リベラル勢力が目指した福

社国家の「縮小」は成功していないと結論づける。もちろん表に示されているようにイギリスも例外ではなく、福祉国家はサッチャー政権下においても一貫して維持されているのである。

表1-2 先進各国における国家支出の割合 (GDP比)
1979—90

	イギリス		(西) ドイツ			スウェーデン			合衆国			
	1979	1990	1979—90	1979	1990	1979—90	1979	1990	1979—90	1979	1990	1979—90
全体	44.9	43.2	-1.7	49.9	45.8	-4.1	63.2	61.4	-1.8	33.2	36.9	+3.6
公共財	9.5	9.7	+0.1	10.0	9.2	-0.8	10.5	8.8	-1.7	8.2	9.3	+1.1
価値財	13.6	12.2	-1.4	12.3	10.9	-1.4	15.9	13.4	-2.6	6.1	6.0	-0.1
教育	5.5	5.0	-0.5	5.2	4.2	-1.0	6.6	5.6	-1.0	4.7	4.7	-0.0
保健	4.8	5.1	+0.3	6.3	6.0	-0.3	8.1	6.9	-1.1	0.9	0.9	-0.0
住宅その他	3.4	2.1	-1.2	0.8	0.7	-0.1	1.1	0.8	-0.4	0.5	0.4	-0.1
所得移転	12.5	13.4	+0.9	20.2	18.5	-1.7	24.6	26.8	+2.2	11.2	11.9	+0.7
年金	6.7	6.5	-0.2	12.7	11.2	-1.5	11.0	11.5	+0.4	6.9	7.0	+0.1
疾病	0.4	0.3	-0.1	0.8	0.7	-0.1	3.4	4.5	+1.2	0.1	0.2	+0.1
家族手当	1.7	1.6	+0.0	1.2	0.8	-0.4	1.6	1.3	-0.3	0.4	0.4	-0.0
失業	0.7	0.6	-0.1	0.9	1.3	+0.4	0.4	0.5	+0.1	0.4	0.3	-0.1
その他の所得保障	0.1	0.8	+0.7	1.3	1.6	+0.3	0.1	0.2	+0.1	0.0	0.0	0.0
行政的その他支出	1.4	1.6	+0.3	2.6	2.4	-0.2	4.9	5.2	+0.3	0.6	0.6	-0.0
付加移転	1.4	1.8	+0.5	0.5	0.4	-0.1	3.2	3.7	+0.6	2.7	3.5	+0.8

出所: P. Pierson, "The New Politics of the Welfare State", p.161.

それはなぜか。彼によれば、福祉国家の発展に伴い、福祉予算は肥大化し、その受給者は増加の一途をたどった。その結果、福祉政策によって利益を得る利益集団のネットワークが生まれ、また大衆レベルにおいても福祉政策に対する強力な執着が生まれる。これらは、福祉国家の縮小を中心とする改革に対して大きな障害となり、結局改革は進展しない結果となった。¹⁶⁾ 例えば、福祉国家の縮小は、福祉受給がカットされる大衆にとっては「不人気政策」となるために、それを実行しようとする政治勢力は支持率減という政治的コストを負うことになる。したがって、選挙での多数派獲得を第一目標とする政党の利益に反することになり、福祉国家の縮小は実現しないのである。サッチャー政権も、社会的給付の維持や拡大を志向するイギリスの世論を前にして、福祉国家縮小が「不人気政策」であり、それを実行することは多大な政治的リスクを伴うことを発見したため、結局、福祉国家を維持することとなったとされる。¹⁷⁾ 彼が、イギリスにおいて福祉国家は維持されていると論ずるその理論的論拠もまた、制度論的である。福祉国家という制度と、それによって生み出された政策フィードバックは、利益集団や受給者の「利益」を規定し、縮小の試みに対して障害を与え、その機会を閉じてしまう。つまり、福祉国家の成熟に伴って形成された利益集団や大衆的支持、決定ルールなどが歴史的パスとなって、福祉国家縮小に対して制約として働くのである。したがってピアソンにとっては、福祉国家という制度を縮小という方向へと変化させる展望は極めて困難なものであり、部分的に達成されこそはするものの、ネオ・リベラル的な収斂など実際は起こっていないという結論へと至る。

ここに見たように、ロスタインにしろピアソンにしろ、新制度論に基づき、国内的制度や歴史的パスによる制約を強調しつつ、福祉国家の維持を導き出す。その議論は、グローバリゼーションやポスト・フォーダイズムへの移行といった経済的論理に規定された形で各国政治の展望を描く「新しい収斂」論に対して、政治制度や政治的アクター

などを強調し、政治的論理を復活させつつ、「分岐」の一形態としての「福祉国家の維持」を示したという点で、一定の寄与をなしたものと言えるだろう。しかしながら、制度論に依拠したこれらの議論には、理論的・現実的の両面から批判が提起しうる。

まず第一に理論的批判として挙げられることは、これらの議論が、既存の制度や政策フィードバックなどの歴史的パスによる規定性と制約を強調するあまり、制度や政策の形成・変化の説明可能性という点で、弱点を抱えているというものである。ピアソンの場合は、制度や政策フィードバックによって形成された利益集団や受益者の利益・選好が固定的なものに捉えられ、もっぱら制度変化の障害となるという点で、この問題が孕まれている。また、ロススタインの場合も、上で述べたように、制度を形成するアクターの規範が既存の制度によって規定されているために、そのような制度形成は制度の「再生産」¹⁸へと向かう。その結果、制度の維持はよく説明できるけれども、制度の変容や新しい政策・制度の形成の説明に関しては問題を抱えているように思われるのである。

これらの問題点は、福祉国家の現状が、必ずしもピアソンやロススタインの分析どおりには必ずしもない、つまり、制度・政策の変化は現実には起こりつつあるという事実には照らした場合、より明確なものとして現われる。

例えば、イギリスにおいてはサッチャリズム期に、統計上・数字上では福祉国家の「縮小」は達成されなかったかもしれない。しかし、ピアソンが「縮小」に成功したと認める住宅政策や失業給付¹⁹以外にも、年金制度における民間年金の導入、国民保健サービス（NHS）における内部市場の導入など、制度や政策の変化が現実には生じ、福祉国家の性格の変化を導いている側面がある。またそれらの変化を支えたものとして、とりわけ年金や失業などの社会保障政策に関して必ずしもその削減が「不人気政策」には当てはまらなくなっているという世論の変化もある（いずれ

も詳しくは後の章において述べる)。これらの変容は、サッチャリズム期においては、ピアソンの言うような制度的制約のために完全には達成されなかつた側面はあるものの、福祉国家変容への契機をなし、それらが現在のブレア政権に対して、一定の影響を及ぼしているとも言えよう。少なくとも、イギリス福祉国家が変容していない、とは言えない現実がある。スウェーデンに関しても、その普遍主義的福祉国家としての性格を維持しつつも、NPOや社会的企業などの第三セクターが福祉供給において大きな役割を担いつつあるという点から、福祉国家から多元的福祉社会への変容の契機を見出す見解も存在している²⁰⁾。

したがって、新制度論に基づく福祉国家の維持論に対しては、理論的・現実的の両面から批判が登場しているが、とりわけ問題は、どのように現実に生じている制度や政策の変化を捉え、そこに生じる制度的差異を踏まえた「分岐」を説明するかという点にある。

ここで、収斂論と制度論に基づく維持論との両者に共通する方法的問題を指摘する必要がある。つまり、両者とも構造主義的な傾向が強く、変化や形成を主導する政治的主体が、従属的に扱われる傾向が強いという点である。「収斂」論においては、グローバルゼーションであれポスト・フォーダイズム化であれ、経済的变化に伴って、政治経済体制はネオ・リベラルへと向かうという議論となっており、各国の政治的・制度的変化は、経済という構造的土台の変化に規定されて進むことになる。それに対し、制度論に基づいた維持論の多くは、政治的アクターの役割に一定の焦点を当てることによって政治的論理を救い出したものの、制度や歴史的パスによるそのアクターの行動への規定・制約を強調することによって、やはり主体の役割を従属変数とし、構造主義の色が濃厚な議論を組み立てることとなっていると言えよう。

これらの問題点は、収斂論や福祉国家の維持論だけではなく、新制度論に基づく「分岐」説にも当てはまると思われる。なぜなら、それらの議論の中でも、アクターは主に制度からの制約を受ける「客体」として描かれ、各国の制度の配置に従ってその分岐の道筋が決定されるという論理がとられることが多いからである。²¹⁾

まさにロススタイン自身が新制度論の代表的論者であることからわかるように、この問題点は、制度的制約や政策決定におけるパス依存性を強調する新制度論、およびそれに基づいた福祉国家分析が陥りがちなものであったとも言える。したがって、これらの議論が理論的に抱える問題点の一つとして、主体の意図や理念、戦略といった論理をいかに説明の中に盛り込むかという点が挙げられよう。

しかしながら、まさしくピアソンが見たように、主体の意図のみで制度形成や変化が可能になるわけではないこともまた確かである。²²⁾これらの状況の下、どのようにして制度や政策の形成・変化、そしてそこから生じる「分岐」を説明しうる理論的装置は可能だろうか。

現在の政治分析において、この問題は重要な課題の一つとなっているが、まさに新制度論内部からも、新たな方向性を見出そうという動きが見られる。例えば、K・セレン／S・スタインモは、自身らが編集に携わった新制度論に関する論文集の冒頭で、上述のような制度論批判を踏まえつつ、次のように今後の制度論の課題について述べている。

「見逃されているのは、制度的制約と政治戦略との相互的影響、より広くは、理念、利益、制度との相互作用について、より明確な理論化である。」²³⁾

セレンらは、このような理論化によって、まさに制度論の弱点とされてきた制度的ダイナミズムの問題を検討する可能性が開けるとし、その中でも、「制度的変数」と「理念的変数」との相互作用に焦点を当てることが重要だとするのである。²⁴政治学・比較政治学は現在、主体の意図や理念と、制度や構造のもつ制約との間の相互作用を検討しつつ、制度の形成や変化をも説明しうる理論装置を求めめる段階に入っているとさえ言えよう。²⁵

では、制度・政策の形成・変化を射程に入れつつ福祉国家の現代的変容を見るために、どのような形でこの相互作用を考察することが可能であろうか。次節では、イギリス福祉国家の変容を読み解く視角についての検討の第二段階として、アイデア・理念の要素に焦点を絞りつつ、制度・政策の形成・変化の問題について考えてみたい。

第2節 アイデア・理念と構築主義

現代の福祉国家の変容を見る際に、理論的には、いかに制度・政策の形成・変化を説明するかという問題が論点となり、最近の新制度論の展開の中では、その際の媒介変数として規範やアイデア・理念の要素を重視しようとするものが出始めている。つまり、アイデア・理念の要素に沿って制度・政策の形成・変化が生じ、それらの違いが制度の差異を生み出す、という議論である。

もともと、アイデア・理念²⁶の要素は、比較政治研究においては利益や制度と並んで重要な要素の一つとして注目され、それらの要素に重点をおいた政治分析も行われてきているが、²⁷制度形成・変容といった構築主義的論点においてとりわけ重要視される要素である。

そもそも前節で取り上げたロススタインにしても、アイデア・理念の要素によって制度が構築されるという議論を行っていたと言える。つまり、あるアイデア・理念がアクターの選好を構築したためにスウェーデン型福祉国家は可能になったという点で、その議論のポイントは、アイデア・理念の要素による制度の構築だったのである。ただし彼の議論においては、そのアイデア・理念の要素が過去の制度に規定されているために、制度の新たな構築というよりも「再」生産の根拠となり、結局それらは制度規定的な福祉国家維持論の媒介変数としての位置にとどまった。その結果、アイデア・理念の要素のもつ構築主義的な可能性を十分には利用できなかったと言える。では、これらの要素の持つ構築主義的な可能性をより發揮させるためにはいかなる理論化が求められているのだろうか。

このような可能性を持った議論の中でまず最初に注目すべきは、R・H・コックスの福祉国家分析である。彼は、制度・政策の形成・変容に際しては、政治的リーダーなどの主体が持つ理念やアイデアの影響力が大きく、その結果、各国の福祉改革における分岐が生じているとする。

具体的に見よう。彼の問題関心は「なぜ福祉改革は生じたのか」という点にあり、デンマーク、オランダ、ドイツの三国を取り上げている。なぜなら、この三国においては、もともとの制度的差異が大きくないにも関わらず現在の福祉制度改革には大きな差が生じており、制度や歴史的パスの差異によってのみその分岐の要因を説明することはできないからである。²⁹⁾このように彼は、前節でも取り上げたP・ピアソンを始めとする「制度的差異モデル」の説明に対する批判も込めつつ、「福祉改革は、公的予算の大きさよりも社会のアイデンティティを巡る闘争」であり、福祉改革のアイデア・理念がいかに社会内での正統性を獲得し、改革の「社会的構築」に成功するかがポイントであると見て、アイデア・理念の要素の持つ構築主義的な役割に着目する。³⁰⁾

アイデア・理念による社会的構築として彼が特に重視するものは、「イシュー・フレーミング」と呼ばれる過程である。ここには、福祉改革の必要性の社会的構築、つまり、福祉改革が重要であるということに関して広範な支持を獲得することによって、それを「イシュー」として構築していくことの重要性が込められている³¹⁾。彼はこの過程を、ピアソンらの「パス依存性」に對置する形で「パス形成」と呼び、過去のパスの規定力よりも、改革への新たなパスをいかに「作り出す」かが改革の成否を分けるものであり、そこから差異を含んだ諸制度への分岐は説明されるとする。そして、この「パス形成」の鍵こそが、社会内で正統性を得られるようなアイデア・理念の戦略的な提起であり、ここに、「アイデア・理念」が、福祉改革のための重要な要素となる。この議論は、利益集団や受益者という形で固定的な「利益」を考察の前提としていたピアソンを批判し、それを克服しようとする試みと言える。「パス依存性」によって生まれた「利益」が改革の障害になったと論じるピアソンに対して、コックスは「アイデア・理念」による「パス形成」を重視することにより、福祉改革による制度変化の可能性を論じるのである。コックスは、以上のような方法を次のようにまとめている。

「アクターが、ある政策エリアにおける概念的言説を変化させ、政策提案の正統性を評価するための新しい基盤を設定する際に、パス形成は政策改革の一つの原因としての役割を持つ。新たな社会的構築は、政策改革を可能とするため、制度の変化をより容易にする。それゆえ、政策を正当化するための新たな概念として表出されたアイデア・理念は、改革の独立的な要因として機能するのである。」³²⁾

コックスはこのような方法に基づき、デンマークとオランダではこの「パス形成」に成功したために福祉改革が達成され、ドイツにおいては失敗したために福祉改革は挫折したと分析し、もともと同類の制度下にあった三国の分岐を説明している。

コックスの議論の持つ理論的意義は、その「社会的構築」の理論にあり、それによって制度変化や制度形成の説明を可能にし、単に制度に規定された形ではない分岐の発生を説明している点にある。政治的主体(コックスの場合は、政治的リーダー)が、戦略的に人々の認知構造や選好を変化させ正統性を獲得していくことを通じて、積極的に制度を形成していくという点において構築主義的であり、その社会的構築の鍵的要素として、アイデア・理念が強調されるのである。

コックスは、アイデア・理念によってストレートに制度が形成されるのではなく、その前提として、それらが人々の認知構造や選好を変化・構築し、新たな制度形成に対して正統性を獲得することを議論している点で、社会運動論において展開されているフレイミング論の政治学への導入とも言える重要な意義をもっていると思われるが、この点については本章の中で後述する。ひとまずここで注目したいのは、アイデア・理念の要素に注目することで、制度の規定性や制約性を超えた政策変化や制度変容を分析することが可能になり、そこから制度的差異を導き出すことで福祉国家の「分岐」を説明する道が開けるということである。

アイデア・理念の要素が、制度・政策の形成・変化を分析する際の鍵的な概念であるとする考え方は、このような形成・変化の説明に取り組んだ論者の多くが提起するものである。例えば、P・A・ホールもまた、制度論にとって重要な課題は、変化をいかに説明するかということであるとし、サッチャー期におけるイギリスの経済政策が、ケイ

ンズ主義からマネタリズムへと変化したそのメカニズムを解明しようとしている。

ホールの議論は、このケインズ主義からマネタリズムへの変化が、制度的規定性やパス依存性による連続性では説明がつかない点を契機とする³⁵⁾。そこで彼が強調したのは、アイデア・理念の要素であり、それが利益や制度との間で持つ相互作用であった。ホールは、そのアイデア・理念の要素を「政策パラダイム」として概念化し、この政策パラダイムの変化に従いイギリスの政策変化も展開したと論ずる³⁶⁾。彼は、これらのマクロ経済政策の変化と政策パラダイムとの関係について、次のように述べる。

「マクロ経済政策形成のような技術的に複雑な政策領域において、政策決定者は、彼らが直面する諸問題がどのように認識され、政策を通じてどの目標が達成され、これらの目標に到達するためにどの技術が用いられるかについて具体化する、包括的なアイデア・理念のセットによって、しばしば導かれる。(強調引用者)」³⁷⁾

ここに表されているように、「政策パラダイム」は、問題の認識構造³⁸⁾、政策の目標そのものやそのための道具、政治的言説までをも変化させる包括的な概念であり、それゆえ「解釈フレームワーク」と言い換えることもできる³⁹⁾。この解釈フレームワークを変化させることによって、サッチャー政権はケインズ主義からマネタリズムへの政策変化に成功したとされるのである。

このように、ホールは「政策パラダイム」という形でアイデア・理念の役割を具体化しつつ、それを基点として政策変化の説明を行っているが、そこには、上で取り上げたコックス同様、そのアイデア・理念による正統性の獲得と

この点の強調が見られる。この点について、ホールは以下のように述べている。

「マネタリストのアイデア・理念の単なる存在のみでは、それらが政策決定者に受け入れられることは保証されない。問題は、それらのアイデア・理念が、なぜキー・アクターによって他のもの以上に採用され、そしてそれらのアクターが、他のもの以上に、政策に対する影響力をもちえたかを説明することである。」⁴⁰

ケインズ主義からマネタリズムへの政策変化の中でも、このような過程が重要であった。七〇年代のイギリスにおいて、それまでマクロ経済に関する「政策パラダイム」の座にあったケインズ主義が信頼性を失い、それは同時に経済政策におけるキー・アクターであった財務省の権威を掘り崩した。他方、主にメディアや様々な財政サークルといつた市民社会内での討議において、マネタリズムという新たなアイデア・理念が醸成し始め、メディア等を通じて次第に権威をもつようになる。そしてそのアイデア・理念は、市民社会から政治的アリーナへとスピル・オーバーした結果、経済における国家の役割を減少させるべきとするサッチャー保守党と共鳴し、経済政策に関する新たな「政策パラダイム」として転換を主導したのである。⁴²

この過程においては、マネタリズムの政策パラダイムが、政治家を中心とした政策決定アクターの共鳴を獲得する過程が重視されている。つまり、そのパラダイムによって、国家内において政策決定に対し影響力を及ぼす主体（とその連合）もまた構築されたという点で、コックス同様、アイデア・理念による新たな「パス形成」という側面を持っており、構築主義的な説明によってイギリスの経済政策の変化を説明したと言えるだろう。

しかしながら、この点に関して、ホールの議論には一定の限界も存在すると思われる。一言で言えばそれは、コックスが論じた「社会的」構築という側面に関わる問題である。つまり、政策形成に関わる国家内の主体の構築は論じられているが、それに正統性を付与する社会的基盤の構築はどのように行われたのかという問題である。

ホールにおいて、市民社会から国家へ向けたベクトルは明確である。つまり、メディアや財政サークルといった市民社会内で醸成されたアイデア・理念と共鳴することによって、次第に国家内の主体やその連合が構築されていく点⁴³が描き出されている。この点において、構築主義的な説明に成功するとともに、ホール自らも強調するように、国家中心的な政策過程分析に対してオルタナティブを提起している⁴⁴と言えるだろう。

しかしながらその変化の過程においては、国家内部のアクターの間で正統性を獲得したアイデア・理念が、今度は市民社会内の認識構造や選好を変化させつつ、正統性を獲得するという、「社会的構築」の側面もまた重要である。市民社会内にある言説状況をいかにして共鳴盤として構成し、支持調達を実現するか、この問題は、政策形成を考える際の不可欠な政治的論理であろう。この点の考察がなければ、歴史的パスや制度によって規定された社会的諸基盤からの制約のためにこれらの政策アイデアが頓挫するというピアソンの議論に対する批判力も、半減してしまうと思われる。つまり、国家から市民社会へと向けたベクトルの分析もまた重要なのである。

J・S・ドライゼックは、その制度デザインに関する論文の中で、次のように述べている。

「制度デザインは、その大部分において、社会における言説配置の再形成の問題である。」⁴⁴

つまり、あるフォーマルな制度を形成しようとする際には、単に国家内だけではなく、社会内にある人々の言説配置・認識構造を把握し、それらの共鳴を獲得する形で再構成する必要がある。例えばドライゼックは、ある民主主義制度を形成する際にも、「満足した共和主義」、「忠誠的な保守主義」、「不満を抱いたポピュリズム」、「私的な自由主義」といった様々な社会内の言説配置を把握し、どの言説の共鳴を獲得するかがポイントであるとするのである。

ドライゼックの議論は、制度・政策の形成・変化の際に、国家内だけでなく市民社会内での共鳴を獲得することを強調していると言える。したがって、それらの問題を考えるためには、市民社会内の諸言説を共鳴盤としていかに構築すべきかという、(国家内にある)主体の戦略的行為に関する議論をより明確に打ち出すことが、必要となるであろう。

ここで注目したいのが、主には社会運動論の文脈で展開されてきているフレーミング論である。それは、社会運動の発生や成否が、単なる客観的・構造的変化に規定されるのではなく、社会内における参加者を運動へと駆り立て動員を促進するような認知的過程を経て初めて、社会運動が構成されたり、多くの支持者を獲得し運動が成功したりすると論じ、その認知的過程を「フレーミング過程」と呼ぶ。

「諸個人が、自身の生活や世界一般の出来事を、『位置付け、認識し、同一化し、分類する』ことを可能にする『解釈の図式』という「フレーム」の定義や、「集合行為を正当化し動機付けるような、世界や自己に関する共有理解を形成する、人間集団による意識的な戦略的努力」という「フレーミング」の定義にも表れているように、フレーミング論は、アイデア・理念の要素による社会的構築の側面を強調するものである。つまり、ある主体によるアイデア・理念をもった戦略的行為により、いかに社会的諸基盤を自らの主張への共鳴盤として構成していくかという、「文化

構築と運動構築の積極的過程」⁴⁹を焦点としているのである。

これらの議論は、主体の戦略的行為による社会的構築という点を強調したものであり、市民社会の言説構築を構築し共鳴を獲得する過程の重要性を論じた点で、重要な意義を持つている。しかしながら、フレーミング論の重要性は、その点にとどまるものでもない。フレーミング論は、主体↓構築という一方のベクトルを強調するだけではなく、主体と構築との相互作用という論点にも示唆を与えるものとなっているのである。

この点については、やはりフレーミング論の論者であるW・A・ギヤムソン/D・S・メイヤーの次のような二つの著述を見よう。

「機会は、運動を形成し制約するかもしれないが、運動は同時に機会を生み出すことができる。」⁵⁰

「フレームは、一方では世界の一部であり、受動的で構造化されている。他方で人々は、それらを積極的に構築することもできる。」⁵¹

つまり、フレーミング論においては、社会的諸基盤の言説構築が、社会運動(主体)の成否を左右する「機会構築」として重視される。それらの言説構築から乖離したアイデア・理念によっては共鳴を獲得することは困難であろうし、それらの言説構築が、社会運動(主体)に近いものであれば、成功の可能性は高まるであろう。つまり、構築↓主体のベクトルもその中においては重視されているのである。

しかしながら、フレーミング論において、それらは単に主体に対する固定的な制約条件として働くものではない。

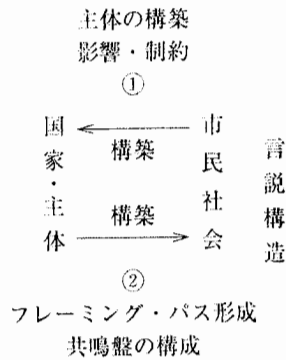
なぜなら、その機会構造そのものが主体の戦略的行為によって構築される（された）ものだからである。社会運動の発生や成功のためには、それらの主体の側が、あるアイデア・理念をもって、社会的諸基盤の認知構造や解釈フレームワーク、嗜好を積極的に構築することによって、つまり共鳴盤として構成することによって、自らに有利な機会構造へと作り変えることが可能であり、また必要となってくるのである。

このようにフレイミング論において、構造と主体の関係は、どちらか一方のベクトルからではなく、相互的な構築の連鎖として捉えられる。ここに、構造と主体との間の相互作用を可能にする理論化を見ることができ、その相互作用の媒介変数として、アイデア・理念の要素が重要な役割を担うことになる。

先にも限定を付したように、これらのフレイミング論は社会運動論の領域で展開されたものであり、フレイミングの主体としても社会運動やマス・メディア⁵⁹が取り上げられることが多く、ストレートに政治分析に利用することには留保も必要である。しかしながら、フレイミング主体として政治的リーダーや政党など国家内で政策形成を主導するアクターを考えることによって、主体と構造との間の相互作用による構築主義的議論を、国家的アクターと市民社会の基盤との間の相互作用による制度・政策の形成・変化の問題として理論化することも可能であろう。ここまで取り上げてきた議論を踏まえ、主体として国家内で政策形成を主導するアクターを考え、主体・構造の、そして国家・市民社会の相互作用を、図1-1-1のようにまとめることによって、制度・政策の形成・変化に関する理論について、一応の整理をしておきたい。

図1-1-1のように、一方で国家内のアクターを主体として、他方に市民社会には、ドライゼックが言うような言説構造を機会構造として設定し、その相互作用を考える。

図1-1 アイデア・理念による構築の連鎖



まず①のベクトルについて。国家内の政治的アクターは、市民社会における言説構造に影響を受け、それらに対応しうるアイデア・理念を作り出すことにより、制度・政策の形成・変化を目指す主体(やその連合)として構築される。このベクトルにおいては、市民社会の言説構造の影響により、主体が構築される側面を持つのである。ホールの議論で見たように、市民社会内で発生したマネタリズム的な言説が、国家にスピル・オーバーすることにより、それに基づいた政策パラダイムを持ったアクターが、国家内で影響力を持つものとして構築されたことがその例である。

しかし、国家内のアクターは、単に市民社会の言説構造から影響を受けるだけではなく、主体的にその言説構造を作り出すことによって、自らに有利な機会構造を構築することが可能である。また、自らの作り出したアイデア・理念をもって、市民社会の言説構造においても共鳴を獲得しなければ、社会内での正統性を獲得できない点で、これらの過程は必要不可欠なものでもある。そこで、フレーミング論が顕著に示したように、国家的アクターが市民社会へ向けてフレーミング戦略を行うことにより②、市民社会の言説を共鳴盤として構築することが、制度・政策の形成・変化の過程においては不可欠の過程となる。

この過程は、政策そのものの正統性を得る段階とともに、政策の変容・形成の必要性を正統化する課題設定の段階

においても重要である。この過程に成功した場合、コックスが言うような「パス形成」が行われ、市民社会の言説構造や人々の認知構造、選好の、より改革に有利な形への形成・変化が可能となろう。

このような主体から構造への積極的働きかけによる「社会的構築」の側面が存在するために、もともと少数であったり潜在的なものであったりしたアイデア・理念が、フレーミング戦略による社会的構築の結果、正統性を持つものとして多数の共鳴を獲得し、有利な機会構造を構築することがありうる。それゆえ、国家内の主体は、単に市民社会の言説構造によって規定されるのではなく、自らのアイデア・理念への共鳴を獲得することによって、制度・政策の形成・変化への機会構造を主体的に構築するのである。

その結果、「パス形成」を受けた市民社会の言説状況は、再び国家内の主体に影響力を及ぼす①。そのことにより、国家内の主体がより正統性をもって、自らの目指すアイデア・理念の実現へと向かい、その結果、制度・政策の形成・変化が生じることになる。あるいは、「パス形成」に失敗した場合には、言説構造とより共鳴する新たな主体が構築される場合もある。これらの相互的な構築の連鎖・競合の中で、制度・政策の形成・変化は達成／阻害され、制度や政策の分岐が生じていくであろう。

この枠組においては、制度や構造の持つ規定力は相対化される。市民社会の言説構造は、単に国家内の主体を構築・制約するのではなく、主体の側からのフレーミング戦略によって構築されるものである。それゆえ、ピアソンやロススタインのように、制度によって規定された「利益」や「規範」が常にそのまま国家内の主体を制約することにはならない。市民社会の言説構造は固定的なものではなく、それ自体以前の「パス形成」やフレーミングによって構築されたものへと相対化され、主体からの働きかけによって変化するものとなるからである。逆に、主体のアイデアによつ

てどのような変化も可能とする議論も批判される。それらの点で、一方で国家―市民社会の、他方で主体―構造の相互作用によって、政策・制度の変化の可能性は導かれると言えよう。したがって、制度や政策の「分岐」や差異の発生を検討するためには、単に制度的差異による規定・制約だけではなく、主体の持つアイデア・理念の要素を分析し、それらのフレーミング戦略に着目する必要がある。

以上のように、現代先進諸国に関する二つの潮流——「収斂」と「分岐」——から出発した本章の議論は、それらの理論的前提を批判しつつ、アイデア・理念の要素とそれによる「社会的構築」という方法の導入の観点から、先進諸国の「分岐」を説明する枠組についての議論へと到達した。本章でこのような議論を行ってきたのは、本稿が課題とするブレア労働党政権の政策形成とそれに伴うイギリス福祉国家の変容が、アイデア・理念の要素によって導かれている部分が大きく、またそれゆえにその変容は、グローバリズムのインパクトを受けたネオ・リベラリズムへの単なる収斂や、制度に規定・制約された福祉国家の維持でもない、新たな道筋をたどっていると思われるからである。次章以下では、本章での方法論的議論を踏まえつつ、イギリス福祉国家そのものの分析へと進んでいきたい。

注

- (1) 戦後のケインズ主義的福祉国家の成立、およびその危機と再編をめぐる比較研究として田口富久治編『ケインズ主義的福祉国家』、青木書店、一九八九年を参照。また、「収斂の終焉」は、次の文献で提起されたものである。J.H. Goldthorpe ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, 1984. (稲上毅他訳『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、一九八七年)。

- (2) H.Kitschelt, P.Lange, G.Marks, and J.D.Stephens, "Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies", in H.Kitschelt, P.Lange, G.Marks, and J.D.Stephens eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, 1999, pp.443f. 引出は一部省略している。
- (3) B.Jessop, "The Transition to Post-Fordism and Schumpeterian Welfare State", in R.Burrows and B.Loader eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Routledge, 1994, p.24.
- (4) *Ibid.*, p.28.
- (5) *Ibid.*, p.29.
- (6) B.Jessop, "Thatcherism and Flexibility: The White Heart of a Post-Fordist Revolution", in B.Jessop, H.Kastendiek, K.Nielsen, and O.K.Redersen eds., *The Politics of Flexibility*, Edward Elgar, 1991, p.150.
- (7) Kitschelt/Lange/Marks/Stephens, *op.cit.*, pp.459f.
- (8) 西沢博之, F.W.Scharpf, "The Viability of Welfare States in International Economy: Vulnerabilities and Options", *European Review*, Vol.8, No.3, 2000.
- (9) Kitschelt/Lange/Marks/Stephens, *op.cit.*, pp.440-442.
- (10) *Ibid.*, p.448.
- (11) 新制度論にも様々な潮流が存在し、その理論自体に関しても様々な論点が提起されているが、本稿はこの点には多く立ち入ることはできない。また、新制度論の方法に関する論文(集)も数多く存在し、そのいくつかについては本文中で取り上げるが、なしあたり、その理論が概観できかつ内包される論点を考察しているものとして主に以下のものを参照のこと。B.Rothstein, "Political Institutions: An Overview", in R.E.Goodin and H.Klingeman eds., *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996.
- (12) 福祉国家の「分岐」を主張する研究の多くにおいて、新制度論は強力な理論的前提となっている。例えば、以下の論文

集や雑誌の特集を参照のこと。European Review, Vol.8, No.3, 2000; M.Ferrera and M.Rhodes eds., *Recasting European Welfare States*, Frank Cass, 2000; P.Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, 2001。これらの論文集に所収の論文については、本稿の中で適宜取り上げていることに注意。

- (13) B.Rothstein, *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press, p.134.
- (14) *Ibid.*, pp.156f.
- (15) *Ibid.*, pp.163-170.
- (16) P.Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48, 1996, p.146.
- (17) *Ibid.*, p.161.
- (18) ここでロスタインの議論を「再生産」と呼ぶのは、構造によって形成された「ハビトゥス」が、個人の戦略的選択を媒介することによって、構造を「再生産」しているというP・ブルデューの議論との近接性が認められるからである。したがって、ロスタインの制度論は、単純に制度規定的というより、主体の概念を導入しつつ制度が再生産されるメカニズムを明らかにしたという点で、「主体」構造「問題」に対してブルデュー同様の意義と限界を有していると考えられるが、この点について本稿で深く立ち入ることはできない。ブルデューの議論に関しては次のものを参照。P.Bourdieu, *Le Sens Pratique*, Les Editions de Minuit, 1980 (今村仁司・港道隆訳『実践感覚1・2』、みすず書房、一九八八・一九九〇年)。
- (19) P.Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1995, p.5.
- (20) V.A.Pestoff, *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate Publishing Limited, 1998。藤田暁男・川口清史他訳『福祉社会と市民民主主義』、日本経済評論社、二〇〇二年)。
- (21) 例えば、前出の次のような論文集に所収の諸論文を参照のこと。Kitschelt/Lange/Stephens eds., *European Review*, Vol.8, No.3; Pierson ed., *op. cit.*
- (22) P.Pierson, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance*, Vol.13, No.4, 2000.

(23) K.Thelen and S.Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in S.Steinmo, K.Thelen, and F. Longstreth eds., *Structuring Politics-Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, p.13.

(24) *Ibid.*, p.1.

(25) E・イマーガットもまた、歴史的制度論の近年の展開をフォローする中で、それが「理念」や「解釈」を強調することによって、構造的規定性という従来の欠点を修正しつつ、「構築主義的」側面を強めていることに注目している。彼女は、セレンらの議論と同様、現在の制度論の目標が、制度形成や制度変容に向けられていることを示し、そしてその際に注目すべき要素の一つとして「理念」の重要性を提起している。本稿も、制度論自体の理論的到達点自体を論ずることが目的ではないが、イギリス福祉国家の変容の分析と言う本稿の課題上不可欠の論点として、いかに制度が変容し形成されるかという問題には注目しているので、そのような業績のいくつか(例えば、P・A・ホール)については、本稿でも言及しようとする。E.M.Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, Vol.26, 1998, p.17.また、これらの制度論の展開については、小野耕二『比較政治』、東京大学出版会、二〇〇一年、主に第四章をも参照のこと。

(26) 本稿で「アイデア・理念」と表現するものは、英語における Idea である。このタームを「アイデア」とのみ訳した場合、そこには単なる「構想」や「政策案」といったやや狭い意味にとられ、理念や規範、解釈図式など人々の認知構造に関わる大きな枠組が伝わらなくなる恐れがある。逆に「理念」とのみ訳した場合には、抽象的なイメージが強くなり、それが具体的な政策案や制度構想にまで繋がるものであることが伝わらなくなる恐れがある。本文で取り上げたような論者が Idea という場合、その両者の意味がこめられていると考えられ、本稿もそういう広い意味で Idea という概念を捉えているので、(26)では両方の意味が伝わるように、「アイデア・理念」と統一して用いる。

(27) 例えば、以下のものを参照。P.A.Hall, "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political

- Economy of Industrialised Nations”, in M.Lichbach and A.S.Zuckerman eds., *Comparative Politics-Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, 1997; J.Kopstein and M.Lichbach, “A Changing Global Order”, in J.Kopstein and M.Lichbach eds., *Comparative Politics-Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order*, Cambridge University Press, 2000.
- (28) マイテア・理念の要素を重視した最近の政治分析で、とりわけ日本における業績としては次のものが挙げられる。内山融『現代日本の国家と市場』、東京大学出版会、一九九八年、宮本太郎『福祉国家という戦略』、法律文化社、一九九九年。
- (29) R.H.Cox, “The Social Construction of an Imperative-Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherland but Not in Germany”, *World Politics* 53, 2001, p.470.
- (30) *Ibid.*, p.498.
- (31) *Ibid.*, p.464.
- (32) *Ibid.*, p.474.
- (33) *Ibid.*, pp.477-496.
- (34) P.A.Hall, “The Movement from Keynesianism to Manetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970’s”, in Steinmo/Helen/Longstreth eds., *op.cit.*, p.90. 本論文を以下に「Hall, 1992」と略す。
- (35) P.A.Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State-The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 1993, p.287. 本論文を以下に「Hall, 1993」と略す。
- (36) *Ibid.*, p.279.
- (37) Hall, 1992, p.91.
- (38) Hall, 1993, p.289.
- (39) *Ibid.*, p.279.

- (40) Hall, 1992, p.95.
- (41) その例として、ロンドン・ビジネススクールの経済予測センターや、ケンブリッジの経済政策グループなどが挙げられ
ている。 *Ibid.*, p.104.
- (42) Hall, 1993, p.285.
- (43) *Ibid.*, p.288.
- (44) J.S.Dryzek, "The Informal Logic of Institutional Design", in R.E.Goodin ed., *The Theory of Institutional Design*,
Cambridge University Press, 1996, p.104.
- (45) *Ibid.*, p.118.
- (46) *Ibid.*, p.116.
- (47) D.A.Snow, E.B.Rochford, S.K.Worden, and R.D.Benford, "Frame Alignment Process, Micromobilization, and Move-
ment Participation", *American Sociological Review*, Vol.51, 1986, p.464.
- (48) D.McAdam, J.D.McCarthy, and M.N.Zald, "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing
Processes-Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements", in D.McAdam, J.D.McCarthy, and
M.N.Zald eds., *Comparative Perspective on Social Movements*, Cambridge University Press, 1998, p.6.
- (49) M.N.Zald, "Culture, Ideology, and Strategic Framing", in McAdam/McCarthy/Zald eds., *op.cit.*, p.268.
- (50) W.A.Garnson and D.S.Meyer, "Framing Political Opportunity", in McAdam/McCarthy/Zald eds., *op.cit.*, p.275.
- (51) *Ibid.*
- (52) W.A.Garnson, "Social Movements and Cultural Change", in M.G.Giugni, D.McAdam, and C.Tilly, eds., *From Con-
tention to Democracy*, Rowman&Littlefield, 1998.