

Jennifer Pribble,

*Welfare and Party Politics
in Latin America.*

New York: Cambridge University Press,
2013, xv+214pp.

ば ば か おり
馬 場 香 織

I

21世紀初頭に強まるラテンアメリカの「左傾化」現象は、これまで多くの研究者の関心を集めてきた。一連の左傾化研究によって、より現実に適合した左派政権の類型論が近年提出されてきているだけでなく、その政策やパフォーマンスの差異の実態および要因についても、すでにある程度の研究の蓄積がある。本書もまた、ラテンアメリカの複数の左派政権下で、社会政策分野における異なる政策的帰結がなぜ生じたのかを解明しようとするものである。しかし本書の場合、「普遍主義」(universalism)という観点から各国の差異への接近を試みている点で、従来の議論にはなかった新しさを指摘することができる。

1990年代後半から2000年代初頭にかけて、ラテンアメリカの国々はおおむね社会支出を拡大させてきた。つまり、社会支出の額や規模にのみ着目していたのでは、近年の社会政策における各国間の差異を捉えることはできない。同じように社会支出を拡大させてきた国々で、社会政策の受益者やサービスの層化、あるいは所得移転の程度などに、さまざまな質的な違いがみられるからである。加えて、社会政策実施のための持続可能な財政メカニズムがどの程度存在するかという点に関しても、各国間の差異は大きい。

そこで著者は、普遍主義という新しい従属変数を用いた分析の有用性を主張する。ここでの普遍主義とは、生活に必需の社会サービス(教育・医療保

険)へのアクセス、および老齢・障害年金や失業保険を通じた最低所得を保証するような社会政策を指し、具体的に4つの基準(加入率、運用の透明性、サービスの質、財政の持続可能性)から類型化がなされる。本書がおもな事例考察の対象とするチリ、ウルグアイ、アルゼンチン、ベネズエラの左派政権下でみられた社会政策改革(医療保険改革、社会扶助改革[非拠出型年金含む]、教育改革)も、政策分野別にこの基準に照らして、「純普遍主義」、「進歩的普遍主義」、「穏健な普遍主義」、「弱い普遍主義」、「中立的」、「退行改革」、および「改革の失敗」の7類型に分類される。異なる類型への分岐はなぜ生じたのか。以下ではまず、本書の構成を述べる中でその中心的な議論を概観し、続いて議論の根幹にかかわるいくつかの論点について掘り下げて考えてみたい。

II

本書の構成および要約は次のとおりである。第1章ではまず導入として、普遍主義を軸としたときに見える、ラテンアメリカ左派政権間の社会政策改革の違いが紹介される。諸概念の定義や普遍主義をめぐる改革の類型もここで提示される。

第2章が本書の核となる理論枠組みについて論じた部分である。普遍主義をめぐる各国の社会政策改革の差異は、次の3つの変数によって規定される。(1)過去の政策の刻印、(2)選挙の競争性、(3)政党の特性である。順に因果メカニズムをみていく。

過去の政策の刻印が改革プロセスに与える影響には2つの様式がある。第1に、過去の政策のデザインは、その後政策立案者などによって認識される政策的課題を形成する。第2に、過去の政策は、その政策領域内のアクター間のパワー・バランスに影響を与える。民営化が進められた国・政策領域では、民間の福祉サービス業者という新しいアクターが政策決定過程で力をもつようになる。この民間セクターは、社会保障における国家の役割の拡大や、民間セクターへの規制の強化といった改革に対する強力な抵抗勢力となる。一方、民営化が部分的なものにとどまるか、あるいは存在しなかった国・政策領域では、民間セクターはそれほど強化されず、したがって彼らの改革に対する抵抗力も弱い。しかし、

これらの国では、控えめな民営化によって力を保持したコーポラティスト的な利益団体（労組を含む）が、普遍主義化を企図する改革への抵抗勢力となり、「ボトムアップ」の改革交渉が行われる。これに対して民営化の進んだ国では、利益団体の動員は弱く、「トップダウン」の改革が可能となる。

第2の要因である選挙の競争性が社会政策改革に影響を与えるメカニズムにも、2通りがある。第1に、競争性が高い場合、政党は有権者の支持を得るために、競合がなければあるいは無視していたかもしれない改革案件であっても熱心に推し進めようとする。第2に、どのような政党システムにおいてどこで競合が起こっているかという点も、改革への影響にとって重要となる。イデオロギー的に左寄りの政党がより右に位置する政党と激しく競合している場合、穏健な有権者を取り込むために社会政策は中道的な性格のものとなる。同様に、右寄りの政党が左からの挑戦を受けている場合、実施する改革はより革新的な要素をもつものとなる。

普遍主義をめぐる改革の類型に影響を与える第3の変数は、政党の特性である。政党の特性は、イデオロギー、組織構造、コア支持層との紐帯戦略という3つの側面からなる。考えられる組み合わせとして第1に、左派／中道左派で、かつ「選挙－プロフェッショナル」型（政党エリートと一般党員の紐帯が弱く、コア支持層との紐帯が政策内容に依存する）政党の場合、国家の財政状況を悪化させない範囲で普遍主義が目指されるが、完全な普遍主義には至らない。第2に、左派／中道左派で、かつ「支持者－調整」型（政党エリートと一般党員の紐帯が強く、コア支持層との紐帯が政策内容に依存する）政党の場合、さまざまな利害の調整が必要であるため改革が頓挫する場合もあるが、普遍主義に向かう場合には、「選挙－プロフェッショナル」型よりも徹底した改革となる。第3に、左派／中道左派で、かつ「カリスマ－運動」型（政党エリートと一般党員の紐帯が強く、コア支持層との紐帯が党リーダーのカリスマに依存する）政党の場合、ある程度普遍主義が目指されるが、実質的なサービスの向上よりも、新しいプログラムの設立などリーダーの功績として目立つ政策が好まれるため、普遍主義への前進は限定的となる。第4に、左派／中道左派で、かつ「非政策－選挙」型（政党エリートと一般党員

の紐帯が弱く、コア支持層との紐帯がカリスマ、コーポラティズム、クライエントリズムのいずれかに依存する）政党の場合、従来の制度を刷新するような党リーダーの記念碑的改革が好まれたり（カリスマ）、票との交換に特定の個人に対する物質的便益をもたらす社会政策が模索されたり（クライエントリズム）、労組の意向を反映した改革が行われたりするため（コーポラティズム）、普遍主義に向かう見込みは最も小さくなる。

以上の3変数はすべて、普遍主義の類型を説明する「必要条件」とされる。この枠組みをもとに、第3～5章ではそれぞれチリとウルグアイの社会政策改革が検討され、両国の政党の特性を論じる第6章を挟んで、第7章で残り2つの事例であるアルゼンチンとベネズエラの社会政策改革が扱われる。紙幅の制約上、チリとウルグアイの①医療保険、②社会扶助、③教育改革の結果のみを記すと、チリでは順に①進歩的普遍主義、②弱い普遍主義（現金給付）、進歩的普遍主義（非拠出型年金）、③弱い普遍主義がみられた。ウルグアイでは①進歩的普遍主義、②進歩的普遍主義（現金給付）、③進歩的普遍主義（1995年）、中立的（2004～09年）、という結果となった。

最後に第8章で、ラテンアメリカの左傾化の文脈に本研究を位置づける形で、議論の総括が述べられる。

III

以上、本書の中心的な議論について確認し、大まかな構成をみたところで、本書の評価に移ってきたい。何よりもまず本研究は、総計100人を超える関係者へのインタビューを重視した詳細な事例研究と、比較政治の諸理論を用いた比較・理論化を特長とする、ラテンアメリカ地域研究、並びに、比較福祉政治の両分野における重要な研究であると評することができる。特にチリとウルグアイの事例に関しては、医療保険、社会扶助、教育の3分野での改革プロセスについて、与党連合内の意見対立の様相や中心的役割を果たしたアクターの認識など、本研究によって初めて明らかにされた事実が多く存在し、実証面での貢献はきわめて大きい。

しかしながら、いくつかの問題点も指摘できる。

本書の枠組みにかかわるひとつの大きな問題は、おもにチリとウルグアイの事例の詳細な考察を反映して構築された理論枠組みであるがゆえに、この2カ国にはある程度当てはまるものの論理的に必然でないものが、一般命題かのように述べられている箇所が散見されることである。たとえば、枠組みが提示する3つの説明変数のうち「過去の政策の刻印」については、この要因がアクター間のパワー・バランスに影響を与える点については説得的であるものの、トップダウンかボトムアップかという政策決定過程の特徴に影響を与える側面については、因果関係が不明である。例をあげれば、第3章で論じられているチリの医療保険改革の事例では、過去に民間の医療保険会社（ISAPRE）の導入による部分的な民営化を特徴とする政策が採られたのに、政策決定過程の特徴は（枠組みから導かれるべきボトムアップではなく）トップダウンであったと描写されており、矛盾する^(註1)。第3の説明要因である「政党の特性」に関しても、たとえば、左派／中道左派の「選挙－プロフェッショナル」型政党がすべて国家財源の確保を社会政策改革に優先させる必然性はない。比較的多くの要因からなり、因果関係の議論が緻密に細分化された理論枠組みゆえに、2カ国の事例をそのまま「理論」としているのであればトートロジーではないかとの批判も免れない。批判を回避するためには、関連する先行研究の援用によって理論面を補強し、より多くのケースへの適用可能性を模索していく必要がある^(註2)。

関連して第2に、理論枠組みに含まれる因果関係の経路が非常に多いのに、第2章ではそれらが羅列されるにとどまっておき、結局どの変数の組み合わせの場合に普遍主義の7類型のうちのどれになるのか、明示的に示されていない。その弊害の一例として、医療保険政策の分野では、チリとウルグアイとでは諸変数が異なるにもかかわらず、いずれも結果は「進歩的普遍主義」であるという不思議な現象が生じているが、なぜ違う説明変数から同じ従属変数が導かれるのかは説明されず、解釈が恣意的となる議論となってしまっている^(註3)。

さらに重要な点として第3に、「普遍主義」を従属変数、あるいは対立軸とすることの難しさを指摘できる。たとえば、年金や医療保険が「公的制度であるべきか、民営制度であるべきか」という問題を

めぐっては、主要アクターの明確な（相反する）立場を、イデオロギー的にも合理的選択に基づく説明からも論理的に想定しうる。これに対して普遍主義については、理論上、あるいは経験上普遍主義に反対しうるのは、改革による特権剥奪を危惧するフォーマルセクター労働者であるが、彼らにしてもサービスの質と量の保持が担保されるのであれば、被保険者の拡大や財政的持続可能性の向上に反対するインセンティブは小さい。つまり普遍主義は、それ自体によって損害を被る（と認識する）アクターが想定しにくく、アクター間のパワー争いが生じる対立軸となりにくいイシューなのである^(註4)。実際事例の章で明らかにされているように、社会政策改革への反対の理由はさまざま、その多くは「普遍主義に反対しているわけではない」タイプの「反対」である（たとえば、民間保険会社への規制強化への「反対」や、むしろ普遍主義をより徹底すべきとの「反対」）。普遍主義が確固たる対立軸となりにくいため、本書の事例考察は、改革のさまざまな側面をめぐるアクターの多様な立場と政府への圧力の叙述に終始している印象があり、それ自体に興味深い事実を含んではいるものの、理論的インパクトは弱い^(註5)。

もちろん、本書のように少数の国の質的比較を行うタイプの研究では、理論的な示唆と各事例の文脈に沿った詳細な描写のバランスは、常に緊張関係にあるといってよい。実際の改革プロセス（政府による改革の動機形成を含む）を綿密に追った本書の事例研究が、それ自体非常に大きな実証的意義をもつことは既述のとおりだが、ここにとどまらず現象の比較・理論化を目指した著者の試みを評価したい。加えて、著者の枠組みの内包する限界が、普遍主義という見地からみえてくる各国間の社会政策改革の差異の重要性や、そうした差異が形成された要因解明の必要性を否定するものではないさかもないという点は、より強調されるべきであろう。一方、本書の考察が明らかにしている重要な点は、実施される改革の特徴の違いは、歴史的経緯が政策の制約条件を設定する中で、政策決定過程に「誰が」、「どのように」参与するかに大きく拠っているという発見であったように思われる。この議論が左派政権や社会政策改革・普遍主義を超えて、どこまで理論的示唆をもちうるかを検討していくことにも意味がある

う。

(注1) 過去の政策が社会政策決定過程の特徴を規定するとの議論は、本書には言及がないものの、すでにオニールの研究でも展開されている [O'Neil 2006]。しかし、政策決定過程の特徴は、過去の政策の刻印だけでなく、政府の戦略など短期的な要因によっても大きく影響を受ける。一方で著者は、「選挙—プロフェッショナル」型の政党では政策決定過程がトップダウン型になることも、枠組みの中で述べている。この場合、医療保険改革におけるチリのトップダウン型は、与党連合コンサルタシオンの特性が示す政策決定過程の特徴に合致するが、ウルグアイの場合になぜ与党連合である拡大戦線の支持基盤ではない医師組合を巻き込むボトムアップ型となったのか、少なくとも政党の特性からのみでは説明できない。

(注2) なお、事例解釈にも疑問が残る点がある。これまでの支配的な解釈では、2008年のチリ年金改革の政策決定過程は、幅広いセクターが参与する社会ダイアログをその特徴とするものとされてきたが（たとえば Mesa-Lago [2009]）、本書ではこれをトップダウン型と評価している。たしかにパチェレが創設した年金制度改革大統領諮問委員会では、諸セクターの代表よりも専門家の割合が高かったことも報告されており、ウルグアイに比べると相対的にトップダウンといえるかもしれない。しかし、本書にも言及があるとおり、実際に同委員会が複数のセクター（特に民間の年金基金運用会社）との合意形成を目的として作られたものであることは、トップダウン型という評価の再考を促すものではないだろうか。また、仮にトップダウン型であるならば、同じくトップダウン型であったとされる現金給付政策（SUF）でそうであったように、加入率は限定的なものにとどまるはずだが、実際にはそうになっていないという整合性の問題も生じる。

(注3) この点に関連して、たとえば加入率は向上したが、財政の持続可能性が低いタイプの「弱い普遍

主義」と、加入率が低いことによる「弱い普遍主義」は、同じカテゴリーでもかなり性格の異なるものである。ゆえに、両者を導く説明要因も異なるものであろうことが予想される。

(注4) 財政規律の面から改革に反対する財務省官僚などは想定しうる。しかし、これも著者の事例考察自体が明らかにしているように、財務省が改革に反対するか否か、および反対する場合の理由は、イシューによってさまざまであり、また、たとえば政権の当該政策へのコミットメントによって大きく変わりうる。よって、財務省を普遍主義に対する抵抗勢力として一般化することはできない。

(注5) 注3で述べたこととも関連するが、そもそも、本書の枠組みの従属変数である「普遍主義」が、実に多様な要素を内包している点にも問題があろう。ここから生じる問題の一例をあげれば、分類基準のうち「運用の透明性」に関しては、アルゼンチンの「失業世帯主プログラム」や「家族プログラム」といった現金給付政策の事例にみられるように、制度のデザインだけでなく政策の実施段階におけるイレギュラリティに左右されるところも大きく、ゆえに本枠組みの説明変数からは理論的に予測が難しい。第2の論点で述べた、因果メカニズムの曖昧さにも通じる問題である。

文献リスト

- Mesa-Lago, Carmelo 2009. "Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons." *Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 34(4): 602-617.
- O'Neil, Shannon Kathleen 2006. "Political Participation after Reform: Pensions Politics in Latin America." Ph.D. diss., Harvard University.

(日本学術振興会特別研究員PD)