

新興諸国の現金給付政策

序 章

新興諸国の現金給付政策

——分析の課題と視点——

宇佐見 耕一・牧野 久美子

はじめに

西欧諸国において福祉国家の変容に関する議論が始まって久しいが、東アジアや東欧、ラテンアメリカや南アフリカなどの新興国、アフリカやアジアの開発途上国においても社会保障制度の変容が注目されるようになってきている。そのひとつが貧困緩和を目的とした現金給付政策の重要性の増大である。新興国や開発途上国の多くで、経済のグローバル化や新自由主義政策の採用を起因とする経済・社会の変容、また政治の民主化を背景に、貧困緩和政策のあり方が変容している。貧困緩和の手段として、現金給付政策が1990年代頃から地域を越えて重要性をもつようになってきた。

本書の目的は、貧困緩和政策の中心を占めるようになった各国における現金給付の性格と、それがなぜどのように形成されたのかという点を検討することにある。現金給付政策にはさまざまなタイプがあり、そのなかにはさまざまな理念や目的がこめられている。本書でとりあげる諸国は、一人当たり国内総生産が1万ドル前後の新興国であり現金給付政策が一定程度普及している事例としてアルゼンチン、ブラジルと南アフリカ、貧困緩和政策の財源の主要部分を海外からの援助に依存する開発途上国の事例としてエチオピア、一人当たり国内総生産が2万ドルに達し急速に社会保障制度が整備されつつ

ある新興国の先行事例として韓国、共産主義政権時代に労働と結び付いた社会保障制度が整備され、民主化以降制度改革がなされた事例として中東欧のヴィシエグラード諸国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア）からなる。これらの事例研究をとおして非西欧圏の新興諸国等における現金給付政策の性格とその政策制定の経緯を確認することができる。序論では、まず貧困緩和政策において現金給付が重視されるようになった背景に触れ、現在行われている現金給付を類型化する。つづいて、そうしたさまざまな現金給付政策がいかにして制定されたのかという点を政治学視点から分析するために本書で用いる方法に関して検討し、最後に本書の構成を示す。

第1節 なぜ現金給付に注目するのか

西欧諸国ではケインズ型福祉国家の限界、それに替わる新自由主義のアイディアの浸透とその政策導入等による福祉国家の変容、またポスト新自由主義期の新たな福祉国家の出現が語られている。イギリスでは、ビバレッジ・システムの社会保険が貧困を除去し得ないことが明らかになると、救貧を目的とした資力調査つきの現金給付が重要性を増した。サッチャー政権の登場とともに現金給付の支給条件が厳格化され、資力調査や裁量に基づく給付、労働倫理の強化が強調されるようになった（フィッツパトリック 2005, 26-27）。

クレイトンらは、イギリスとスウェーデンの社会支出の推移分析から、1980年代と1990年代ではサービスの提供から所得移転へ、また所得移転では社会保険から社会扶助への移行がみられるとしている（Clayton and Pontusson 1998, 90）。同様にドイツは、1980～1990年代の欧米諸国政府や国際機関における社会保障費の高騰等をめぐる議論から、社会保険を縮小して社会扶助に換えるべきであるという議論と、社会扶助のなかでもより厳格な適格性を求めるもの、より就労を求めるもの、また予算の支出を制約する傾向があることを見出ししている。そうした背景には、失業、不安定雇用や女性労働の増

加、また新しい貧困の登場などの要因があるとする (Ditch 1999, 119)。1990年代になると、社会保障制度全体として、社会保険から社会扶助へ重点が移行していることが指摘されている。他方、ジェンソンによると、1990代中頃以降の福祉国家の変容は、社会的投資という言葉で括られるとする。社会的投資とは、社会政策への支出をコストではなく人的資本形成のための投資とみるもので、この視点に立った政策の内容は、子どもに焦点を当てつつ就労にも配慮するもの、また人的資本への投資に焦点を当てつつ世代間の負の連鎖を断ち切ることに配慮する (Jenson 2012, 38-39) というものである。

こうした、従来型の福祉国家の限界と新たな社会政策の模索は、西欧とほぼ同時並行的にラテンアメリカや中東欧諸国、韓国でもみられた。ラテンアメリカではインフォーマル労働者を対象とした社会保険中心の社会保障制度の限界が1980年代経済危機を経て明らかになった (Usami 2004, 137-141)。中東欧諸国では国家が雇用を保障し、就労と結び付いた社会保障制度は社会主義崩壊とともに変容を迫られた (仙石 2010)。ラテンアメリカの場合、1980年代経済危機と1990年代の新自由主義経済政策導入により雇用がいっそう不安定化し、また貧困の解消が進まなかったことから、インフォーマルセクターを対象とした直接的支援が実施されるようになり、その中心に条件付現金給付政策が位置している。条件付現金給付とは、貧困の連鎖を断ち切るために若年層を対象とし、人的資本の蓄積を目的とした新たな世代の開発プログラムであり、子どもを学校に通わせるとか、定期的に保健所に連れて行くなどの人的資本への投資を条件として貧困家庭に現金を給付するものである (Rawling and Rubio 2003, 3)。人的資本への投資をとおして長期的に貧困問題へ対処しようとする条件付現金給付 (de la Brière and Rawling 2006, 6) は、上述の社会的投資の視点をもつものであるといえよう。中東欧諸国でも、社会主義福祉国家では想定されていなかった貧困や失業等へのリスクに対応する制度が構築されていった。韓国でも、IMF危機以降の新自由主義政策のもとで雇用の非正規化が一段と進んだことを背景に、最低生活保障制度が整備されてきた。

また、社会的保護というアイデアも、貧困削減と関連して注目されるようになった。スレイターは近年、開発途上国や先進国の援助機関にとってもさまざまな種類の現金給付が貧困削減のための社会的保護の主要手段となってきたと指摘している。そこでは人的資本と物的資本の同時構築がめざされ、階層と世代間の平等がめざされているとしている (Slater 2011, 250)。また、社会的保護の概念は、世界銀行のような国際機関にも注目され、その政策のなかに取り入れられている。それにより、社会保障制度がもともと整備されてこなかった開発途上国でも、新たな社会政策の考え方を取り入れたプログラムが策定されることが増えた。世界銀行にとって社会的保護の概念が重要性をもつに至ったのは、1980年代以降の共産主義陣営の崩壊、永続する経済危機、また開発途上国における人口高齢化の現象がみられる状況においてであった (World Bank 2001, ix)。そこでは社会的保護に関して、単なる貧困救済策にとどまらず、貧困者が生産活動を向上できるようにするための投資とみなすべきであるとしているが、同時に財政からの移転により世界の広範な貧困問題を解決するには財政的制約があると指摘し (World Bank 2001, 9)、支援の効率性も求めている。

このように世界的に現金給付政策が注目されるようになった背景として以下の点が指摘できる。第1に、先進国や新興国では第2次世界大戦後に成立した福祉国家が想定していた正規雇用を対象とした社会保障制度が、失業の長期化や雇用の非正規化のいっそうの拡大により限界に達し、社会扶助、とくに現金給付のニーズが拡大した点である。第2に中東欧では共産主義体制が崩壊し、労働と結び付かない現金給付策のような新たな制度を制定する必要性が発生した点である。第3に、新興国や開発途上国では、先進国や国際機関における貧困政策の転換があり、単なる救貧から貧困の原因を除去し貧困の世代間連鎖を阻止するという社会的投資・人的資本への投資というアイデアが現金給付に関連して影響力をもつに至ったという点である。第4に、1980～1990年代の構造調整が成長の促進と貧困削減に寄与しなかったことが明らかになったのち、世界的に社会的保護の概念が注目されるようになった

こととも関連している。こうした社会的保護というアイデアは、その意味合いが異なるものの世界銀行、国際労働機構および国際連合により用いられ、各機関の政策に反映され、世界的に影響をもつに至ったことが考えられる (Barrientos and Hulme 2009, 441-442)。

第2節 現金給付の位置づけと種類

本節では、社会保障政策のなかの現金給付政策の位置づけを明らかにしたうえで、現金給付政策のデザインや目的には、さまざまなものがあることを述べる。

社会保障には、社会保険と社会扶助の大きくふたつのアプローチがある。失業保険や拠出型年金制度に代表される社会保険は、加入者が支払う保険料(拠出金)をおもな財源とし、給付は基本的に加入実績に基づき行われる。それに対して、社会扶助はおもに税金を財源とした給付であり、本書のテーマである現金給付はその一部である。日本では、生活保護のような、資力調査に基づく給付を公的扶助と呼び、社会扶助という用語は、税金を財源として資力調査を伴わない給付を指すものであると説明されることが多い(隅谷 1992, 28)。しかし、国際労働機関(International Labor Organization: ILO)などでは、資力調査のあるものを含め、貧困軽減目的で行われる現金・現物給付一般を社会扶助と呼んでおり(ILO n.d.)、また本書が事例として扱う国々においても、多くの場合、資力調査付きのスキームが社会扶助と呼ばれていることから、本書においては公的扶助ではなく社会扶助という用語を使用する。

現金給付政策は通常、受益者を限定するための何らかのターゲティングを伴う。ターゲットの絞り方としては、大きく、資力調査、カテゴリーによる限定、自己選択の3種類が想定される。資力調査とは、一定の生活水準以下の人々(個人または世帯)に給付対象を絞るために、所得や資産を調べるこ

とである。カテゴリーによる限定とは、社会的に脆弱とみなされる集団、たとえば子ども、高齢者、障害者などに給付対象を限定することである。カテゴリーによる給付には、資力調査を伴うことが多いが、特定カテゴリーのなかでは資力調査なしに普遍的に（＝全員に）給付を行う場合もある。こうした普遍的給付の例としては、本書がとりあげるなかでは、東欧のハンガリーとスロヴァキアの子ども手当、また（社会保険制度との組合せという変則的な形であるが）アルゼンチンの「普遍の子ども手当」がこれに相当する。最後に、自己選択とは、労働を提供しなければ給付を受けられないワークフェアのように、真に支援を必要とする人だけがプログラムに参加するよう仕向けることをいう。

なお、ターゲティングを伴わず、誰もが支給対象となるような現金給付はベーシックインカムと呼ばれる。ベーシックインカムが制度化された国はまだないが、政策アイデアとしては近年かなり普及してきており、新興国の現金給付をめぐる議論においてベーシックインカムのアイデアはしばしば参照されるようになってきている（宇佐見・牧野 2013）。ベーシックインカムは、国家がすべての市民に対して必要最低限のサービスや給付を保障する、という普遍主義の考え方を究極まで突き詰めたものといえるが、ベーシックインカムまで行かなくとも、従来の社会保障制度から排除されてきた層にカバレッジを広げていくという意味での普遍主義的な方向性は、本書がとりあげる国々において明確に見て取ることができる。新興国や開発途上国において、社会扶助、なかでも現金給付政策の拡大が目立つのは、それが社会保険中心の従来の社会保障制度から排除されてきた貧困層や周辺化された層への社会的保護を強化する手段として、有効な手段とみなされるようになったからである。カテゴリーによる限定も選別の一種であるが、上述の普遍主義の考え方に照らして、特定の年齢層に限定されていても、そのなかでは資力調査なしに全員に給付を行うプログラムについては、本書では、（特定のカテゴリーが対象であることを明らかにした上で）普遍的な給付としてとらえる。

こうした現金給付は、何を目的として行われているのだろうか。スレイ

ターは、現金給付を、目的あるいはその機能を基準として、次の4つに分類している。すなわち、①消費の増加と平準化を目的とした、ターゲットを絞るが無条件の給付、②消費の増加と平準化、および人的資本の形成を目的とした、ターゲットを絞りかつ条件付の給付、③自己選択 (self-targeting) による就労と結び付いた給付、④海外送金等に公的資金を投入しニーズのある地域のインフラ・生産活動の開発を目的とする移転、である (Slater 2011, 251)。このうち、本書で取り扱う現金給付の事例は、①から③のいずれかに相当する。非西欧諸国であるが先進国型の制度をもつ中東欧、韓国の最低生活保障型の現金給付、中東欧諸国と南アフリカの子ども手当制度は上記①に当たる。ラテンアメリカ諸国では、人的資本形成に重点をおき、子どもの教育や保健にかかわる条件 (学校での出席率、保健プログラムへの参加など) を満たす場合に給付を行う条件付きの子ども手当 (②) が普及している (うち本書ではアルゼンチン、ブラジルの例をとりあげる)。海外からの援助に依存しているエチオピアでは、③のキャッシュ・フォー・ワーク (Cash for Work: CFW) およびフード・フォー・ワーク (Food for Work: FFW) が、緊急支援的性格の援助から恒常的なプログラムへと転換した。

第3節 現金給付、とくに条件付現金給付に関する先行研究 と本書の課題

ここでは現金給付に関する先行研究の事例として条件付現金給付に関する先行研究を概観し、その成果と限界に関して指摘したい。現在新興諸国を中心に広く行われている条件付現金給付は、主として教育と健康への投資をとおして短期的かつ長期的貧困を削減することを目的としており、貧困世帯に対する現金給付に際して、子どもや青年の人的資本の蓄積を促し、貧困の世代間連鎖を断ち切り、家族が教育、栄養や健康に投資することを促す条件が付される (Villatoro 2005, 98)。教育に関しては、初等教育あるいは中等教育

の生徒をベースに支給され、支給の条件は授業への出席率がたとえば80～85パーセント以上であることである。支給額は、学用品や交通費などの直接経費に加えて、児童労働を行った場合の機会費用相当である。医療と栄養に関しては、就学前の幼児、妊婦、授乳中の母親が対象である。この場合、個人に対してではなく家族に対して食料購入のために現金が支給される。その条件は、法定予防接種や出産に関するチェックを受けることである（World Bank 2006, 8-9）。

2009年時点で条件付現金給付プログラムは、ラテンアメリカのほぼすべての国において実施されていた。またバングラデシュ、インドネシアおよびトルコでも大規模に実施され、パイロット・プログラムを含めればより広範囲の国々で実施されるようになったが（Banco Mundial 2009, 1）、世界的にみて条件付現金給付プログラムは、依然としてラテンアメリカを中心として行われていると見てよい。2010年において条件付現金給付プログラムの受給世帯はラテンアメリカ域内で2500万世帯に達し、これは域内人口の19パーセントに相当する。そのうち最大規模のブラジルにおけるボルサ・ファミリア（Bolsa Família）の受給者は5200万人、次いでメキシコのオポルトゥニダデス（Oportunidades）で2700万人、3番目はコロンビアの行動する家族プログラム（Familias en Acción）の1200万人である。また、カバー率が高いのはエクアドルの人間開発債権（Bono de Desarrollo Humano）で、人口の44%がカバーされている（Cechini and Madariga 2011, 107）。

このような世界的な広まりをみせる条件付現金給付プログラムは、人的資本に投資することを目的としたプログラムであり、それは社会的保護政策が短期的な貧困削減から長期的なリスク低減へ転換するなかで生み出されたものと理解すべき（Villatoro 2005, 88）のものであるとされる。

ラテンアメリカの条件付現金給付プログラムの効果、効率、問題に関しては国連ラテンアメリカカリブ経済委員会や世界銀行の報告書等によりきわめて多くの研究がなされてきた。セチーニとマダリガによるラテンアメリカでの経験を俯瞰した研究によると、条件付現金給付プログラムによる子どもの

就学率向上、健康と栄養の向上や児童労働削減の効果は、それが認められる場合とそうでない場合があることを示している。また彼らは、最近の傾向として以下の点を指摘している。第1に、条件付現金給付プログラムは、当初受給者を労働市場へ参入させることはあまり想定していなかったが、次第に職業訓練や雇用拡大・自営業者への支援等のプログラムとの結び付きが図られるようになった。第2に、あまりに厳密な給付の条件は、普遍的権利に抵触し、基本的人権を侵害する恐れがある。そして従来の方針の効果に関する研究は、その条件がどこから来たのかという視点を欠いていると批判し、条件の効果は、条件がどのように設計され、実施されたのかに依存しているとする (Cechini and Madariga 2011, 93-150)。

プログラムの効果に関する研究とともに、対象をいかに選定するかというターゲットングやスクリーニングに関する研究も多くみられる。たとえば、ダスらは、自己選択を働かせるスクリーニング・メカニズムに関しては、資力調査が運用上また政治的に不可能な場合に有効であり、プログラムの機会費用が対象とするグループにはプラスとなり、そのほかにはマイナスとなるようにしなければならないとされる。さらに条件付現金給付の効果についても、効率的ではあるが公正性に問題があるプログラム、公正性の向上に資したが効率に問題があるプログラム、そして公正性と効率が両立するプログラムが考えられるとする (Das et al. 2004)。

このように条件付現金給付プログラムに関してはプログラムの効果や効率、あるいはターゲットングに関する先行研究が多く、それに反していかに政策が策定されたのかという政策制定過程に関する分析は少ない。条件付現金給付プログラムの効果や効率についての研究が蓄積されてきたのは、多くのプログラムにおいて、その実施の一環として、実験経済学的手法による厳密な効果測定が行われてきた事情によるが、ローリングとルビオは、そうした効果測定がプログラムのあり方に与える影響として、以下の点を挙げている。まず、効果測定の結果に基づきプログラムが修正される。つぎに、プラスの効果が見い出されたときに効果の測定がプログラム拡大を決定させるように

導き、さらに正確に効果測定が行われることにより政権交代に際してもプログラムの継続を可能とさせる点を指摘している (Rawling and Rubio 2003, 11-13)。彼らの主張に従えば、プログラムの効果測定によりその有効性が確認されれば、そのこと自身によりプログラムが継続しかつ拡大するというものであり、こうした見方は方法論的に歴史的制度論に分類されよう。また、現金給付プログラムの政治学的研究は、選挙の際の支持と選挙への参加についての議論がなされている。とくに、特定のグループへのプログラムの適用をとおして政治家が支持を獲得しようとする事例が多く報告されている (Baez et al. 2012, 2)。このように条件付現金給付プログラムについての政治学的分析は、制度の継続性やクライアンティリズムに関する研究は存在するものの、現金給付プログラムがなぜ、あるいはいかに制定され・拡大されたのかという論点に関してはあまり多くの研究がみられない。そのため、本書の課題であるどのような性格の現金給付政策がどのように形成されたのかという問題を分析することは、研究史上の空隙を埋めることに資することになる。条件付現金給付以外の現金給付に関する先行研究も、本書の各章の先行研究の紹介で記してあるように、その効果測定と効率性等に関する研究が中心であり、どのようにそうした政策が制定されたのかという課題を設定した研究はきわめて少ない状況にある。

第4節 本書の分析の視点

本節では、各国における現金給付政策の形成を説明するうえで有効と思われる以下の分析視点、すなわちアイデアと言説、政策の国際伝播および利益政治を提示し、その有効な点と限界を検討したい。

1. アイディアと言説

まず本書においては、各種の現金給付政策がいかに制定されたのかという課題に対して、アイディアが政策形成に際してもつ重要性に着目した。その理由として広く利益政治、あるいは政権のイデオロギーのみでは現金給付政策の形成を説明することが必ずしも十分でない状況が出現しているからである。前述したように21世紀になってからのほとんどのラテンアメリカ諸国において貧困緩和策の中心として条件付現金給付策が採用された。そこでは、右派政権から左派政権まで支持層の異なる政権、イデオロギーの異なる政権、さらに経済発展水準の異なる国の政権において同じ骨格の政策が採用されている。このことはラテンアメリカにおける現金給付政策の制定に関して、利益政治やイデオロギーとは異なる分析視点の必要性を示していることになる。また、1994年の民主化以降アフリカ民族会議による政権が継続している南アフリカにおいても、政党と社会アクター間の利益政治からの視点による分析では現金給付政策の変容を説明しがたく、むしろ政権内部における政策アイディアの政策化過程を分析することが本書の課題に沿っていると考えられる。他方、福祉国家の再編期において注目されたピアソンらの歴史的制度論は、制度の経路依存性に注目し制度の継続を主として説明しており (Pierson 1994)、制度形成の説明には有効といえない。また、歴史的制度論の延長線上にあるマホーニーとセレーンの研究は、構築されている既存の制度の複雑性やアクターの対応等により制度に漸進的変化が起こるとしている (Mahoney and Thelen 2010)。この理論は、すでに制度が形成されている場合にはその変容を説明するのに適しているが、新たな制度が形成される場合には必ずしも十分な理論とはいえない。

そこで、本書ではアイディアや言説が政策形成において果たした役割に注目する。バーマンは、政策形成過程の説明にアイディアを用いる場合、アイディアを固定的にとらえ、政策結果を説明する独立変数として扱うだけでな

く、そうしたアイデアがどのように形成されたか、あるいは変容したのかを説明する（従属変数としてのアイデア）ことも視野に入れるべきであるとする（Berman 2001, 233-234）。しかし、本書では問題の拡散を防ぐために、アイデア自体の形成にまで分析対象を広げることは避け、アイデアを独立変数としてとらえ、それが政策策定に及ぼす影響を考察することとする。シュミットによるとアイデアの定義は多岐にわたっているが、政治学においてそれは次の3段階の要素から構成されるとみなす傾向があるとする。すなわち、(1)個別の政策、(2)政策を策定するための青写真となる一般のプログラム、(3)価値や原則を体系づけ、政策とプログラムを補強する公共哲学である。(1)の個別具体的プログラムから(2)、そして(3)になるにつれて抽象度が上がり、それぞれ討議される場も異なってくる。このうち、(1)個別の政策と(2)一般のプログラムは日常のさまざまな場で見出さる前線に位置し、それらが討議されるのに対し、(3)の公共哲学は、危機時を除きあまり関心を集めない後背に位置するとみなされている（Schmidt 2008, 305-306）。アイデアを政策策定上の有力な要因とみなす論者にブライスはいる。1930年代と1970年代の米国とスウェーデンを事例として危機を分析したブライスは、アイデアを政治資源とみなし、制度形成で重要な役割を果たすとする。そこでは、深刻な危機的な状況のとき、アイデアは危機の実態や原因を特定し、それを克服するための同盟形成を可能とさせ、また既存の制度を非正統化し、新たな制度の青写真を提供するとされる（Blyth 2002, 37-42）。

しかし、本論で扱う現金給付政策に関するアイデアは、シュミットの示す政治学におけるアイデアの主として第1段階や第2段階に相当するものである。とはいえ、本書で言及されるベーシックインカムや人的資本への投資のなかの基礎となるアイデアのなかには第3段階の公共哲学に属するものがあり、それが具体化したプログラムになると第2段階とみなすことができる。いずれにせよ、本書で扱うベーシックインカムや人的資本への投資といったアイデアは、経済・社会構造を根本的に転換させるようなブライスの想定するレベルには達していない。すなわち本書では、特定の政治経済的な

状況のなかで、アイデアが特定の政策を形成するうえでもひとつの要因として機能している場合があることを明らかにする必要がある。

現金給付政策に関してアイデアを重視する理由として、福祉政治の分野で比較的多用されている分析手法である歴史的制度論では必ずしも十分に説明できないからであると述べた。とはいえ、制度論の枠内でシュミットはアイデアや言説を制度論のなかに組み込み、言説的制度論を提唱している。彼女によるとアイデアは言説のなかに表現され、両者は相互に影響しあう存在であると規定する。そして特定の言説のあり方が、特定の政治制度のなかで政策形成において影響をもつとする。その意味で、言説的制度論は、アイデアや言説と制度を組み合わせることにより、新たな政策の形成を説明することができる。また、彼女は、言説的制度論が他の新制度論等の方法論と相互補完的である点も強調している (Schmidt 2008)。シュミットの手法も、アイデアと言説を分析するという意味で広く社会構築主義的領域に属する手法といえる。他方、ラテンアメリカにおける現金給付政策のように実質的にコーポラティズムがある国家とそれが存在しない国家においても同様の政策が導入されているのはなぜかという問いに答えるには、シュミットの手法でも限界がある。

2. 政策の国際的伝播

アルゼンチンやブラジルのような新興国においても、またエチオピアのような後発開発途上国においても国際機関、外国政府や海外援助機関で採用されている政策が当該国において採用される場合が多い。とくに、本書でとりあげるエチオピアのような最貧国の事例では、財政的あるいは官僚機構の未整備等の理由から現金給付政策等の社会扶助政策は、外国政府や援助機関の政策枠組みを国内に移転したことが多い。そこで注目されるのが政策の国際伝播の研究である。現金給付政策に関するアイデアは、本研究会で分析対象とする国の外からもたらされたものが多い。ドビンらは、政策の国際伝播

研究には、社会構成主義、強制理論、競争理論および学習理論の4つの潮流があると整理している (Dobbin, Simmons and Garrett 2007)。これらの4つの潮流も相互に排他的とみるよりも補完的であるとみるべきであろう。

政策、あるいはそこに内在するアイデアの国際的伝播をトレースするうえで、ドロウイツとマーシュによる政策の海外からの移転に関するモデルは、便利なフレームワークを提供してくれている。そこでは、(1)なぜアクターが移転に関与するのか、(2)誰が政策移転に関与しているのか、(3)何が移転されるのか、(4)どこから政策が導き出されるのか、(5)政策移転の程度はどのくらいか、(6)政策移転にはどのような促進要因あるいは阻害要因があるのかという6つの問いが出されている (Dolowitz and Marsh 2000, 8)。彼ら自身も述べているように、これらの問いに答えることは、いかに政策が制定されたのかという過程を追うことの本質になる。さらにフィネモアとシキンクは、規範の国際的伝播とその国内への定着の分析枠組みを提示しており、ドロウイツとマーシュ・モデルを補完する分析枠組みといえる (Finnemore and Sikkink 1998, 896-905)。これらの、政策の国際的伝播の研究は、主として海外で生まれた政策アイデアがどのように一国内に定着するのかを分析するための明確な分析枠組みを提供してくれている。しかし、政策の国際的伝播では政策アイデアのたどる道筋は明らかになるものの、なぜそれが特定の国で政策として定着したのかを説明することはできないという欠点ももっている点に留意する必要がある。

3. 利益政治

アイデアや言説が有効な分析手段となるのは、利益政治等の手法では十分な説明ができない諸国の政策制定過程の場合であることはすでに述べた。このことは逆に、特定のイデオロギーをもった政党とその政策、あるいは政党とその支持層の関係が明白な場合、政党と主要な社会のアクターによる利益政治の視点が政策策定を説明するうえで有力な手法であることを示してい

る。本書における中東欧諸国の事例では、こうした政党や主要社会アクターのイデオロギーと利害関係がかなりの程度明らかであり、アイデアや言説を分析の視点に取り入れなくても、利益政治の視点から現金給付政策の変容を説明することは可能である。

それでは、利益とアイデアはどのような関係にあるのであろうか。アイデアと利益に関してブライスは、対象が高度に特殊性を帯びた不確実な状況では、エージェントの利益は推測や構造的な位置では示されず、エージェント自身が不確実性の原因に関して抱くアイデアとの関連においてのみ確定すると論じている。彼は不確実性のある状況では、利益を必要なアイデアと関係したものとみなすべきであると主張している (Blyth 2002, 26-34)。ブライスは危機的な状況における利益とアイデアの関係を示しているが、危機的な状況ではない場合に両者の関係はどのようにみらるべきであろうか。

言説的制度論を提唱するシュミットによると、合理的制度論ではいかに選好が形成され、それが変化したのかという問題が未解決であり、その解決手法としてアイデアに回帰することがあるとする。その場合、アイデアは客観的・物質的利益で説明できないときのみ利用されるとみている。しかし、これに対して彼女はヘイを引用して、アイデアと利益の不可分性を主張している (Hay 2006)。そのうえで、利益に基づく行為は確かに存在しているが、その利益にはアイデアが含まれていると考えている (Schmidt 2008, 317-128)。

言説的制度論を提唱するシュミットが繰り返し指摘しているように、アイデアや言説は特定の政策形成を説明する唯一の方法ではなく、他の方法論と補完関係にあることを最後に指摘しておきたい。この補完関係にはつぎに述べる二通りの補完関係がある。そのひとつは、アイデアや言説のなかに利益が含まれ、それが制度と影響しながら政策形成に至るという補完関係である。2番目は、利益政治、あるいは歴史的制度論で説明可能な部分がすでに存在し、両者では説明できない部分をアイデアや言説が説明するという補完関係である。本書での中東欧の事例は後者の立場に該当し、当該地域の

現金給付政策に関しては利益政治で説明が可能であるとするものである。

おわりに

上記の課題を明らかにするために、本書は以下のような構成をとる。第2章から第4章ではアルゼンチン、ブラジル、および南アフリカといった中所得国で、一定規模の現金給付制度が制定されている新興国を、第5章ではエチオピアという最貧国で社会扶助の多くを外国政府、国際機関や海外援助機関に依存している事例を、そして第6章と第7章では韓国や東欧といった前記新興諸国や最貧国と比べて経済が発展し、社会保障の整備が比較的進み現金給付政策が広く実施されている事例を分析する。

第1章のアルゼンチンの事例では、インフォーマルセクターを対象とした「普遍的子ども手当」の制定に際し、海外から導入されたベーシックインカムと人的資本への投資というアイデアがいかに定着し、それがどのように政治的資源として制度形成を促したかに関し検討を行っている。第2章のブラジルの事例では、ボルサ・ファミリアに代表される条件付現金給付政策拡大の過程を言説的制度論の視点から分析している。第3章の南アフリカの事例では、子どものいる世帯を対象とした社会手当の拡大に関して、専門家間におけるいくつかのアイデアが相互に影響しあいながら制度が形成される過程を分析している。第4章のエチオピアの事例では、外国援助によるワークフェア的な食料給付あるいは現金給付プログラムに関して、海外における援助についてのアイデアの国際的伝播を強制的概念と構築主義的メカニズムを軸に分析している。第5章の韓国では、現金給付政策が急速に整備され改革されている。そこでは、非正規労働者が拡大するなどの条件のもとで海外からのアイデアが国内に導入され、より幅広い層へ現金給付が拡大されている過程を分析している。第6章の中東欧のヴィシエグラード諸国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア）の事例では、最低生活保障給付

と子ども手当に関する分析をまず利益政治の視点から分析し、その後にはアイデア的要素での説明の可能性を探っている。最後の終章では、本書で得られた知見と残された課題を示す。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一・牧野久美子 2013. 「新興国における年金改革に関するアイデアと言説の政治——南アフリカとアルゼンチンの事例——」日本比較政治学会編『事例比較からみる福祉政治』ミネルヴァ書房 33-68.
- 隅谷三喜男 1992. 「社会保障の理論形成」社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障』有斐閣 21-43.
- 仙石 学 2010. 「中東欧における福祉枠組みの再編——政党政治の視点から——」上野俊彦・平田武・仙石学『体制転換研究の先端的議論』北海道大学スラブ研究センター 63-90.
- フィッツパトリック, トニー 2005. 武川正吾・菊池英明訳『自由と保障——ベーシック・インカム論争——』勁草書房 (Tony Fitzpatrick, *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Basingstoke: Macmillan, 1999).

〈外国語文献〉

- Baez, Javier E. et al. 2012. *Conditional Cash Transfer, Political Participation, and Voting Behavior*, WPS6215. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. 2009. *Transferencias de monetaria condicionadas, Reducción de la pobreza actual y futuro*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barrientos, Armando and David Hulme. 2009. "Social Protection for the Poor and Poor-est in the Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution." *Oxford Development Studies* 37(4) November: 439-456.
- Berman, Sheri. 2001. "Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis." *Comparative Politics* 33(2) January: 231-249.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations, Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cechini, Simone y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de transferencias condicionadas, balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL and ASDI.

- Clayton, Richard and Jonas Pontusson. 1998. "Welfare-State Retrenchment Revisited, Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies." *World Politics* 51(1) October: 67-98.
- Das, Jishnu, Quy-Toan Do, and Berk Özler. 2004. *Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate*, WPS3280. Washington, D.C.: The World Bank.
- de la Brière, Bénédicte and Laura B. Rawlings. 2006. *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* Washington, D.C.: The World Bank.
- Ditch, John. 1999. "Full Circle: A Second Coming for Social Assistance?" In *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, edited by Jochen Clasen. Oxford: Blackwell, 114-135.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons and Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* (33) August: 449-472.
- Dolowitz, David P. and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1) January: 5-24.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52(4) Autumn: 887-917.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3) April: 275-296.
- Hay, Colin. 2006 "Constructivist Institutionalism" *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, 56-74.
- ILO (International Labor Organization) n.d. "Glossary." (<http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?>)
- Jenson, Jane. 2012. "A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes." In *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press, 21-44.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawling, Laura B. and Gloria M. Rubio. 2003. *Evaluating the Impact of Conditional Cash*

- Transfer Programs*. WPS3119. Washington, D.C.: The World Bank.
- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* (11): 303-326.
- Slater, Rachel. 2011. "Cash Transfers, Social Protection and Poverty Reduction." *International Journal of Social Welfare* 20(3) July: 250-269.
- Usami, Koichi. 2004. "Comparative Study of Social Security Systems in Asia and Latin America: A Contribution to the Study of Emerging Welfare States." *The Developing Economies* 42(2) June: 125-145.
- Villatoro, Pablo. 2005. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina." *Revista de la CEPAL* (86) Agost: 87-101.
- World Bank. 2001. *Social Protection Sector Strategy, From Safety Net to Springboard*. Washington, D.C.: The World Bank. (<http://www-wds.worldbank.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ABGn7ZARKn>).

