

[書評]

Julian L. Garritzmann, Silja Häusermann, and Bruno Palier eds., *The World Politics of Social Investment*, vol. 1, *Welfare States in the Knowledge Economy*, vol. 2, *The Politics of Varying Social Investment Strategies*, Oxford: Oxford University Press, 2022.

田中 拓道

1. 導入

2000年前後から「社会的投資」と呼ばれる政策が先進諸国をはじめ世界中で広がってきた。従来の福祉国家で重視されてきた基礎的な生活保障ではなく、「人的資本」への「投資」をつうじて社会政策を経済成長と結びつけるという考え方は、社会政策の新たな「パラダイム」をもたらしたとも称される。

社会的投資に関する代表的研究としては、N. モレルや A. ヘメリックの編著がある (Morel et al. eds. 2012; Hemerijck ed. 2017)。しかし、これらは主に西欧を対象としたものであった。ここで取り上げる『社会的投資の世界政治』は、2015年に始まった共同研究の成果であり、世界中の研究者50名以上が寄稿し、西欧のみならず東中欧、北米、南米、アジア諸国をカバーしている。全33章、1000頁を超える大著であり、現時点でもっとも包括的な社会的投資の研究書と言える。

以下では本書の概要を示したうえで、社会的投資研究の到達点と課題について指摘する (以下、括弧内のローマ数字は巻数、数字はページ数を表す)。

2. 本書の概要

本書は第1巻と第2巻から構成される。第1巻は社会的投資政策を分類し、それを促進する要因やアクターを検討する。第2巻は地域ごとの社会的投資政策の進展を比較する。

第1巻の要点は以下の四点にまとめられる。第一は、社会的投資の定義と分析枠組みである (第1～2章)。本書によれば、グローバル化、知識経済化、女性の就労によって、男性稼ぎ主への所得保障を中心とした伝統的な社会政策は、新たな状況に適合しなくなった。社会的投資とは、社会政策を「生産的要素」と見なし、女性の就労支援、人的資本や技能の発展を目指す政策 (幼児教育・ケア、教育、就労支援、生涯を通じた技能訓練など) を総称する。その最大の特徴は、社会政策を経済発展や就業率向上という目的と結びつけることである。本書は、社会的投資を機能、分配の範囲という二つの軸を用いて9つの類型に分類する (図表)。本書の目的は、各国の社会的投資政策の多様性を明らかにし、その分岐をもたらした要因を解明することである (I 26)。

図表 社会的投資の分類

機能 \ 分配の範囲	普遍的 inclusive	階層的 stratified	選別的 targeted
人的資本の形成	普遍的な公的幼児教育・ケア	私的教育	ミーンズテスト付き教育費給付
人的資本の動員	普遍的な公的ケアサービス	働く親のための育児ケア	ニートへの若年層就労支援
人的資本の維持	失業層への公的職業訓練	拠出制の疾病給付・育児休業	長期失業者向け職業訓練

出典：Garritzmman et al., *The World Politics of Social Investment*, vol. 1, p. 23より作成。

第二に、社会的投資の拡大は世界的に共通の傾向と指摘される。国際機関（OECD、世界銀行、欧州連合）はいずれも1990年代後半から社会的投資を推奨するようになった（第3～4章）。初等・中等・高等教育への公的支出は世界の100カ国以上で拡大を続けている（第8章）。

第三に、社会的投資を支持する社会層は、教育水準の高い新中産階級、若年層、女性、新左派支持層、特に社会文化専門職である。一方、低所得層、製造業労働者層、事務職労働者層、右派支持層において社会的投資への支持は弱い（第12章、I 460）。ただし、こうした態度の違いは社会的補償（受動的な所得保障）と社会的投資の間に財政的なトレードオフが生じやすい西欧諸国で顕著で、他の地域では明確ではない（I 461）。

第四に、社会的投資政策を促進する要因は地域によって異なる。西欧では労働組合の組織率が高く、労使関係が集権的であるほど、普遍的な社会的投資が行われやすい（第9～10章、第15章）。南米や東南アジアでは、職業訓練と結びついた条件付き現金給付が拡大してきたが、クライエントリズムが強い地域ほど現金給付が中心となり、国家能力が高いほど教育や技能への投資が行われる（第5～7章、I 477-478）。また南米では、新自由主義的な政策遺制の強い国ほど社会的投資が抑制される（第13章）。南欧と東アジアでは政治制度が分岐をもたらした。与党が立法のアジェンダ設定権限を持つスペイン、韓国では育児支援政策の拡大が起こり、与党がそうした権限を持たないイタリア、日本では育児支援政策の拡大が遅れた（第14章、I 415）。

第2巻では世界の諸地域ごとの違いがより詳細に比較される。各国の社会的投資政策の分岐をもたらす要因として、（1）国家能力と民主主義の発展度、（2）社会経済状況（産業構造、人口構成など）、（3）制度的遺制の三つが挙げられる。このうち最も重要なのは（3）制度的遺制である。以下主要な要点を四点にまとめる。

第一に、西欧と北米では既存の福祉レジームの経路依存が見られる。北欧では普遍的な社会的投資が行われ（第2章）、北米では階層的、選別的な社会的投資（育児政策）が行われる（第6章）。第1巻の知見と同様に、高い教育を受けた新中産階級、若年層、新左派支持層が社会的投資を支持し、左派が強い国ほど社会的投資が行われやすい（第4～5章）。

第二に、東中欧では旧ソ連の影響の強弱がその後の経路に影響を及ぼした（第7～9章）。バルチック諸国（エストニア、ラトビア、リトアニア）は旧ソ連の強い影響下にあったが、ソ連崩壊後はアングロサクソン型の自由主義に接近し、近年では社会的投資へと移行しつつある（II 178）。一方、ヴィシエグラード諸国（チェコ共和国、ハンガリー、ポーランド、スロバキア）は、旧ソ連の影響力が弱かったため、ソ連崩壊後も統治エリートの連続性があり、製造業中心の輸出主導戦略を取ったため、知識経済化への対応が遅れ、社会的投資は停滞した（II 233）。

第三に、東アジア（日本、韓国、台湾）では政党競争が分岐をもたらした（第10～13章）。三か国は開発主義・生産主義レジームという点で共通し、1990年代以降はグローバル化と少子化によって古い社会的リスクと新しい社会的リスクの両方に直面した（Ⅱ234）。台湾は、古いリスクに対応する政策が未発達であったため、社会的投資よりも医療・年金の拡充が優先された（第11章）。日本では、自民・公明という保守政党の支持層に対応して、新しい社会的リスク、幼児教育、児童の貧困などは問題化せず、人口減少が主たる問題となった。その結果、階層的な社会的投資が行われた（第12章）。韓国は、2000年代以降に政党競争を通じて育児政策が政治問題化し、階層的投資から普遍的投資への転換が進んだ（第13章）。

第四に、南米では福祉国家の発達度、新自由主義改革の制度的遺制が分岐をもたらした（第14～16章）。すでに発達した福祉国家を持つウルグアイ、コスタリカでは、社会的補償と社会的投資のトレードオフが生じる一方、福祉国家が未発達であるコロンビアでは、社会的投資が導入されやすかった（第14章）。国際機関の提唱する新自由主義改革を受容したブラジルとペルーでは、その後の社会的投資も選別的となったが、新自由主義的改革を拒否したボリビアは、その後普遍的な社会的投資へと向かった（第15章）。

以上のように、地域ごとに問題状況や制度的遺制は異なる。西欧では新しい社会的リスクへの対応が問題となったが、東アジアでは低出生率が、ラテンアメリカでは貧困が主たる問題となった。西欧・北米では福祉レジームの制度的遺制が、東中欧では旧ソ連支配の遺制が、東アジアでは政党競争や政治制度が、南米では新自由主義的改革の遺制が、社会的投資の違いをもたらした。それぞれの地域ごとに異なるメカニズムによって、社会的投資の多様性がもたらされたと結論づけられる（第17章）。

3. 意義と課題

本書の意義を確認する。第一に、本書の最大の貢献は、西欧・北米という先進工業国のみならず、南欧、南米、東中欧、東アジア、東南アジアなど、従来研究が乏しかった地域をカバーし、共通の枠組みによって社会的投資政策の進展を実証的に示したことである。社会的投資が地域を超えた普遍的な傾向となっていることが明らかとなった。

第二に、本書の内容は「福祉国家」のとらえ方自体にも再考を迫っている。第二次世界大戦後に西欧・北米・日本などで広がった福祉国家は、国際的なブレトンウッズ体制、製造業を中心とした産業構造、男性稼ぎ主型の家族などを前提としていた。福祉国家のあり方は労使関係や左右の政党競争によって分岐し、グローバル化、ポスト工業化のもとで再編を迫られていると理解されてきた（権力資源論、新制度論、資本主義の多様性論など）。

しかし、上記の理解は他の地域には当てはまらない。他の地域はグローバル化、ポスト工業化という環境のもとで福祉制度の整備を開始したからである。本書は、グローバル化、知識経済化、女性の就労が世界的に共通する条件として設定される。こうした社会経済環境に「適応」するためには、受動的な所得保障よりも、社会的投資を発展させる必要がある。つまり社会的投資こそ、福祉国家に代わる社会政策のパラダイムとなるのである。

こうした見方を取ることで、西欧・北米とそれ以外の地域を共通の土俵の上で比較し、改革の進展や分岐をもたらした要因を探ることが可能となった。特に重要な知見は、地域ごとの制度的

遺制が現在の改革に影響を及ぼしていること、福祉国家が発達した国ほど社会的補償と社会的投資のトレードオフが生じやすいこと、西欧以外では社会的投資にかんする支持層・不支持層の明確な分裂が見当たらないことであろう。

以上が本書の大きな学術的貢献であることは疑いをえない。本書は理論的にも実証的にも社会的投資の研究者が最初に参照すべき基本書となるであろう。他方、本書の理論枠組みには危惧を感じざるをえない点もある。以下三点を挙げる。

第一に、本書は社会的投資の機能として、人的資本の形成 (formation)、動員 (mobilization)、維持 (preservation) の三つを区分している (I 21-23)。「形成」は教育を、「動員」は人的資本の効率の活用のための就労支援を、「維持」は人的資本の維持のための失業者・休業者に対する職業訓練や現金給付を主に指している。これらは一見したところ、ヘメリックが分類した「ストック」「フロー」「バッファ」に対応するように見える (Hemerijck ed. 2017)。ところが、ヘメリックの言う「バッファ」が失業者への生活保障や所得保障を指すのに対して、本書の「維持」は主に職業訓練を指している。むしろ、社会的補償 (受動的な生活保障や所得保障) と社会的投資が対比され、前者から後者への移行によって改革の進展が測られている (I 16章など)。

さらに本書では、第三の「維持」に相当する社会的投資の例がほとんど挙げられていない。わずかに北欧の事例が当てはまるのみである (II 2章)。それ以外の地域、たとえば東アジア、ラテンアメリカでは、社会的投資の例はもっぱら人的資本の形成と動員に偏っている。OECD、世界銀行、欧州連合など国際機関の主張する社会的投資も人的資本の形成と動員に偏っている (I466)。要するに、社会的投資とは、受動的な生活保障や所得保障を削減し、代わりに教育、職業訓練、就労支援によって人々を労働市場へと向かわせる政策を総称するものとして用いられている。

しかし、最低生活保障や所得保障の機能を低下させ、人びとを労働市場へと向かわせることを社会政策の中核的な機能ととらえることは、福祉・社会的権利などの概念の根本的な転換である。人が病気、失業、怪我、障害、老齢などによって就労できなくなるリスクを抱えた存在であることが軽視されているように見える。はたしてこうした政策は、社会的包摂や格差縮小につながるのであろうか。本書は、政策の中身を検討するのみで、その社会的帰結を問うていないため (II 4)、これらの疑問に応えられていない。(もちろん、社会的投資の効果は長期にわたる多次元的な測定を必要とするため、本書で検討対象とされていないのはやむをえない面もある。)

第二に、本書は確立した福祉国家を持つ西欧・北米・日本などと、福祉国家が未発達な東中欧・東南アジア・ラテンアメリカを同じ枠組みで比較している。これは本書の長所でもある一方、一面的な比較となっている可能性も否定できない。社会的補償と社会的投資の対比が有効であるのは、すでに伝統的な福祉政策が確立し、所得保障や再分配が一定規模で行われてきた前者の国々であろう。一方、基礎的な生活保障や所得保障が不十分な国々で、社会的補償から社会的投資への移行が進められると、貧困層の生活がさらに悪化したり、低所得層と中間層との格差が拡大したりする可能性がある (次に述べるマタイ効果のため)。西欧や北米の経験を前提とした枠組みを、そのまま他の地域に当てはめることが妥当かどうかは疑問が残る。

第三に、これまで指摘した問題点は、欧州で展開されてきたリスボン戦略以降の社会的投資について、すでに指摘されてきた点でもある。たとえば B. ノーランは社会的補償と社会的投資という区分の曖昧さを批判し (Nolan 2013)、B. カンティオンは社会的投資の拡大による失業層の

生活水準の悪化を指摘し（Cantillon 2011）、G. ボノーリは社会的投資が低所得層よりも中間層により多くの利益をもたらすという「マタイ効果」を指摘した（Hemerijck ed. 2017: ch. 5）。本書はこれらの批判に触れつつも、社会的投資の「多様性」を指摘するにとどめ、それ以上の踏み込んだ検討を行っていない（I 2）。

社会的投資が新たな社会経済環境への「適応」策として一定の有効性を持つことは確かである。しかし、それが基礎的な生活保障、所得の再分配に代わるべきものか、それとも両者の組み合わせによって初めて機能するものなのかは明らかではない。この問いに答えるためには、さらなる長期的な社会的帰結に関する検討が必要であろう。また西欧や北米とそれ以外の諸地域を比較する枠組みについても、本書の議論はやや一面的である。「福祉国家」が第二次世界大戦後の特有の文脈で成立したものであり、西欧や北米以外にそのまま当てはめることは困難であるとしても、社会的投資がそれに代わる枠組みとなるかどうかは不確かである。社会的補償と社会的投資を対比するという本書の枠組みもまた、西欧や北米の経験を基準としているからである。「福祉国家」を相対化するための比較の枠組みは、世界の諸地域の社会政策に関するより詳細な検討を踏まえたうえで、さらに探究される必要がある。

文献

- Cantillon, Bea (2011) "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era," *Journal of European Social Policy*, 21 (5): 432-449.
- Hemerijck, Anton ed. (2017) *The Use of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme eds. (2012) *Towards A Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Polity Press.
- Nolan, Brian (2013) "What use is 'social investment'?", *Journal of European Social Policy*, 23 (5): 459-468.

（一橋大学大学院社会学研究科教授）