



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中東欧諸国における福祉枠組みの再編：政党政治の視点から
Author(s)	仙石, 学
Description	ISBN: 9784938637569
Relation	体制転換研究の先端的議論. 仙石学, 林忠行編
Citation	スラブ・ユーラシア研究報告集, 2, 63-90
Issue Date	2010-04
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/47685
Type	departmental bulletin paper
File Information	SEP2_004.pdf



中東欧諸国における福祉枠組みの再編

—— 政党政治の視点から —— ⁽¹⁾

仙 石 学

1. ポスト社会主義の福祉再編を考えるー「多様化」をいかに説明するか？

本稿は、体制転換期に再編された中東欧諸国の福祉枠組みについて、同じような制度的遺産および外的環境を有していた諸国の間で新たに構築された制度に相違が生じた理由を、政党政治を軸に説明することを試みるものである⁽²⁾。

社会主義期における中東欧諸国の福祉枠組みは、社会主義期以前の制度から引き継いだビスマルク型の保険制度と、社会主義期に導入された普遍的な制度の組み合わせにより構築されたもので、その基本的な特質としては、(1)「勤労を義務」とすることで形式的には完全雇用を達成していた、(2) 完全雇用と就労を前提とする保険型の社会保障制度が結びつくことで、低水準ながら普遍的な福祉が一応は提供されていた（ただし貧困対策や失業時の支援など、就労から外れた場合の制度は整備されていなかった）、(3) 国による生活必需品の価格統制や現物支給、および企業や労働組合を通して提供される福祉サービスが、人々の日常生活の各種の需要を満たしていた、(4) 男女ともに労働が義務とされたことで、特に女性の就労を支援するための制度が整備されていた、ことなどがあげられている（Cook 2007, pp. 33–41; Inglot 2008, pp. 25–30; Szikra and Tomka 2009, pp. 21–27; Bafoil 2009, pp. 23–26）。この社会主義型の福祉には国ごとに異なる部分も存在していたものの⁽³⁾、その基本的な特質は社会主義体制の崩壊まで維持されていた。

当然ながら体制転換の後には、社会主義計画経済を前提とする福祉の枠組みは市場経済のシステムとは相容れないものとなるが、それでも体制転換の直後の時期においては、企業の

1 本稿は日本国際政治学会の2009年度研究大会（於：神戸国際会議場）の部会「20年後の『1989』：旧ソ連・東欧の政治変容」（2009年11月6日開催）における報告のために提出したペーパーを、本報告集への掲載のために改稿したものである。また本稿は、科学研究費補助金「中東欧諸国の福祉レジームの比較分析－比較政治経済論の視点から」（基盤研究(C)、課題番号21530141、2009年度～2011年度）の成果の一部である。なお本稿の一部、特に3章の制度の整理、および4章の政党政治の説明には、筆者の別稿（Sengoku 2009; 仙石 2010 予定）に依拠している部分がある。

2 「中東欧諸国」とは、広くは旧ソ連のうちバルト3国（ウクライナとベラルーシを加える場合もある）と、旧ソ連以外でかつて社会主義体制が存在していたヨーロッパの諸国を総称する表現であるが、本稿では2004年にEUに加盟した8カ国（チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア）を対象としている。

3 一例としてイングロットは、中東欧の社会主義国の福祉給付に関して、現物給付の比重が高い東ドイツ、ブルガリアと、保険制度に依拠する現金給付の比重が高いチェコスロヴァキア、ハンガリー、ポーランドという相違があったことを指摘している（Inglot 2003, p. 219）。

民営化や通貨の交換性回復など市場経済への転換に直接かかわる制度の変革が優先されたこと、および年金制度をはじめとする既存の社会保障の制度が体制転換に伴う混乱を緩和するために利用されたことから、福祉制度の改編は後回しにされた（仙石 2001, pp. 96–99; Bafoil 2009, pp. 68–69; Vanhuyse 2009, pp. 53–56）。そのような中で、経済構造の変革に伴う失業者や貧困世帯の増加に対処するために、社会主義期には存在しなかった失業保険および社会扶助の制度が各国において新たに導入されるが、危機的な経済状況の中でこれらの給付のための支出が増加し各国の財政状況に影響を与えたことを契機として、福祉の全体的な再編の必要性が提起されるようになり（Van Mechelen and De Maesschalck 2009, pp. 183–187）、そこから中東欧諸国の福祉枠組みが政治的課題として取り上げられるようになった。

この中東欧諸国の福祉枠組みの再編について、当初はグローバリゼーションの圧力や国際機関（特に IMF と世界銀行）による構造改革の要求に対応するために、福祉レジーム論というところのリベラル型もしくは残余型の枠組みへと改編される可能性が高いと考えられていた（いわゆる「ソーシャル・ダンピング (social dumping)」論ないし「底辺への競争 (race-to-the-bottom)」論、cf. Ferge 2001）。だがその後の経過について分析した近年の研究が、中東欧諸国の福祉枠組みは（一部の国を除いて）リベラル型ないし残余型とは異なるものとなっていること、およびこれらの諸国は同じような歴史的遺産や外部環境の影響を受けてきたにもかかわらず、現在の枠組みは国により異なっていることを明らかにしたことで（Manning 2004; Aidukaite 2003, 2006; Cook 2007; Ingrot 2008, 2009; Szelewa and Polakowski 2008; Potůček 2009; Sengoku 2004, 2009 など）、残余型への収斂という議論は影響力を失うこととなった（cf. Fuchs and Offe 2009, pp. 422–424）⁽⁴⁾。

だが中東欧諸国の福祉枠組みが多様化していることは認識されてきたものの、それがどのような形で多様化しているのか、あるいはなぜ多様化しているのかという問題は、これまでの研究では十分には明らかにされていない。これは国ごとの相違には各国の国内要因が作用しているという点については合意が存在しているものの、その国内要因の中でも社会主義期、あるいはそれ以前からの「経路依存性 (path-dependency)」の側面を重視するか、あるいは社会主義体制の崩壊や EU 加盟といった、従前とは異なる対応が必要とされる「経路離脱 (path-departure)」の側面を重視するかという点において、両方の立場からの議論が提起されてきたことによる（cf. 仙石 2008a, pp. 54–56）。だがこの点については、2009 年の末に出版された中東欧諸国の社会福祉の比較分析を試みた論文集『ポスト共産主義の福祉経路：中東欧の社会政策転換を理論化する』（Cerami and Vanhuyse, eds., 2009）における複数の論考の議論を通して、過去の制度遺産など歴史的要因は現在の視点から見た場合には国際的な

4 結局のところ、EU や IMF などの国際組織の作用を中心とする「外部要因」は変化をもたらす「触媒」としては作用しているものの、実際の制度変革は各国の国内要因に規定される部分が大きいと考えられる（cf. Sengoku 2004）。ただしこのことは、個別の制度の再編に際して国際的なアクターの意向が作用していることを否定するものではない。一つの例として、ポーランドやハンガリーの年金制度改革に際して、世界銀行の意向が三層制の年金制度の導入に作用したことを指摘する、オレンシュタインの議論を参照（Orenstein 2008）。

要因と同様に外生的な要因として作用しているもので、基本的には体制転換期における主要なアクター間の権力政治、および権力政治に影響を与える政治的アイデアおよび価値といった政治過程の作用が重要であること、そしてこの政治過程の相違が各国における経路依存ないし経路離脱の程度に違いをもたらし、そこから制度の相違が導かれていることが示されたことで、今後の議論は現在の政治過程を軸に行われる可能性が高くなったと考えられる (cf. Cerami and Vanhuysse 2009; Offe 2009) ⁽⁵⁾。

本稿はこの視点をより体系化して、中東欧諸国の体制転換期における福祉枠組みの再編と、体制転換期の福祉をめぐる政治過程とを、政党政治を軸に関連させることを試みるものである。政党政治と福祉の関連については、すでに西欧諸国を事例とした多数の研究が存在しているが、そこではいわゆる権力資源論と政党政治を結びつける形で、労働組合およびこれと結びついた左派政党が影響力を有する場合には普遍的な福祉が整備される可能性が高く、逆にこれらの勢力が弱い場合には残余的な福祉となる可能性が高いという議論が提起されることが多い (cf. Korpi and Palme 1998, 2003)。だが本論で検討するように、中東欧諸国においては福祉を求めるアクターは必ずしも左派政党とは限らず、また労働組合の求める福祉についても、その方向性は「どのような労働組合か」によって異なっているために、左派政党および労働組合の影響力と福祉制度とを直線的には関連させられない状況にある ⁽⁶⁾。この点を補うために、本稿では各政党、および必要な場合には労働組合が求める福祉の具体的な「中身」についても検討を行うという言説政治的な視点をも含めることで、中東欧諸国における政党政治と福祉枠組みの関連を、ある程度一貫したロジックで説明できるようにすることを目指すこととしたい。

以下まず2章では議論の前提として、これまで主に西欧諸国の事例を参照基準として構築されてきた福祉レジーム論では中東欧諸国の現状を説明できないことを示した上で、これに代わる手法として、先に個別の福祉制度の特質を検討しその後それらの制度が全体として提供する福祉の形を確認する「制度指向の福祉分析」という手法をとることを提起する。3章ではこの手法により、まず中東欧諸国の年金制度、医療保険制度、および家族支援制度の特質を整理し、そこからそれらの制度が全体として提供する福祉のパターンが、中東欧諸国においては大きく「包括的な保障を提供する枠組み」、「基礎的な保障を提供する枠組み」、「残余的な福祉の提供にとどまる枠組み」、そして「低所得者を福祉から排除する枠組み」の4つのパターンに分けられることを提示する。そして4章において、中東欧諸国においてこのように異なる福祉枠組みが構築された理由を、各国における福祉をめぐる政党政治の相違から説明していく。この過程において、各国間の制度の相違は福祉指向を有する政党の影響力の相違と関連していることを明らかにすると同時に、制度的には同じ類型に属する諸国の間でも、その制度の形成に影響力を有している政党（および事例によって政党と結びついた労

5 ただしこの論文集の中でも、どの程度現在の政治過程を重視し、またどの程度過去の制度遺産を考慮するかという点については、論者により相違が存在している（現状をより重視する議論として Vanhuysse 2009、過去の経緯を重視する議論として Inglot 2009 など）。

6 この点については、現在は西欧の福祉政治に関しても見直しの必要が提起されている（Carnes and Mares 2007, pp. 872–875）。

働組合)の福祉指向の違いにより、制度の効果は異なっていることを明らかにする。

2. 制度指向の福祉分析－福祉レジーム論からの脱却

これまで福祉の枠組みと福祉政治との連関を検討する場合には、その出発点として各国の福祉の総体を一定の基準に基づいて類型化すると同時に、その類型を所与のものとして、その形成過程を政治アクターとの連関から説明する「福祉レジーム論」に依拠するのが一般的であった (Schubert et al. 2009b, pp. 4-9)。

エスピン・アンデルセンにより提起された「3つの福祉レジーム」論に代表される類型化の議論は、各国の状況を比較の中で位置づけることを可能とするという意味では、一定の有効性を有してはいる。一つの試みとして、現在の EU 加盟 27 カ国のうち、2004 年以前から EU に加盟していた 15 カ国と、2004 年に EU に加盟した中東欧の 8 カ国の計 23 カ国に関して、福祉レジームと密接に関連するいくつかの指標を用いて因子分析を行ったところ、中東欧諸国の福祉枠組みについて、福祉の給付水準は高くはないものの一応は普遍的な福祉を提供しているという点で、これを他の福祉レジームと区分することが可能となるという結果を導くことができた (補論を参照のこと)。この「不十分ながら普遍的な福祉」という分析結果は、ハガードとカウフマンによるラテンアメリカおよび東アジアの福祉枠組みとの比較による中東欧の福祉枠組みの位置づけや (Haggard and Kaufman 2008, 2009)、バルト 3 国を中心に中東欧諸国の福祉枠組みの比較を行い、ポスト社会主義国の福祉枠組みについて、低水準だが普遍的な給付が行われている「ポスト共産主義福祉レジーム」と位置づけたアイドゥカイトの指摘とも一致していて (Aidukaite 2009a, 2009c)⁷⁾、ここを出発点とすれば福祉レジーム論に依拠した議論を行うことができるようにもみえる。

だが本稿では、以下の 2 つの理由から、福祉レジーム論に依拠した議論はとらないこととする。第 1 の理由としては、中東欧諸国の福祉枠組みの相違はそれまで考えられていたよりも大きく、これを同じ「レジーム」としてグループ化することは困難であるということがある。この点については、各国の福祉制度の比較 (Sengoku 2009)、あるいは福祉制度の効果の比較からも示されているが (Potůček 2009)、この相違をより明確にしたものとして、EU に現在加盟している 27 カ国の福祉枠組みの包括的な比較を行ったバザントらの論考がある (Bazant and Schubert 2009; Schubert et al. 2009b)。バザントらは社会支出の程度、福祉財政の枠組み、福祉に関与するアクター、および福祉の基本原則 (Leitmotif) という 4 項目それぞれを基準として 27 カ国について 4 パターンの類型化を行い、その結果として (1) 類型化を行う指標が異なると、それぞれの類型に分類される国は異なるものとなること、および (2) いずれの分類基準に従っても、類型化の結果はこれまで提起された福祉レジームと一致しないこと、(3) そしてその過程で、中東欧の 8 カ国はいかなる類型化によっても同じグループに属することはないことを明らかにした。EU 統合の拡大 (加盟国増加) と深化 (通貨統

7 ちなみにアイドゥカイトはポスト社会主義の福祉枠組みについて、「ミクロレベルでは東欧地域 (の制度) は多様だが、マクロレベルではポスト共産主義型としてグループ化できる」と指摘している (Aidukaite 2009a, p. 34)。

合など多面的統合の進展）が進んだ結果、限定的な特定国の事例と 2004 年以前のデータから導き出された福祉レジーム論では、「拡大 EU」における福祉枠組みの形成を理解することは難しいとするバザントらの指摘を踏まえるならば、古い枠組みに無理矢理現状をあてはめるのではなく、変化しつつある現状から新しい枠組みを構築していくというやり方をとる方が、望ましいと考えられる（cf. Schubert et al. 2009b, pp. 14–16）。

第 2 の理由として、仮に中東欧諸国を「ポスト社会主義レジーム」としてグループ化したとしても、その形成を既存の議論で説明することは困難であるということがある。福祉レジームの形成を説明するこれまでの主な議論としては、例えば左派政党およびこれと結びついた労働組合の影響力を重視する権力資源論や（Esping-Andersen and van Kersbergen 1992; Korpi 2006）、各国における優位な技術・産業と、技術習得のための労働者と使用者の連携の可能性を議論する階級連合論（あるいは「多様な資本主義論」）（Iversen 2007; Iversen and Soskice 2009）などがある⁸⁾。だが権力資源論に関しては中東欧諸国の場合、左派政党および労働組合の影響力には明確な相違があるし（cf. 仙石 2008a）、また左派政党や労働組合の影響力の弱いエストニアやラトヴィアで不完全ながら普遍的な福祉制度が整備されているというように、これらの勢力の影響力が必ずしも福祉のあり方と結びついているわけではないために、この議論をそのまま用いるのは、難しいと考えられる（仙石 2010 予定）。他方の階級連合論は技術の汎用性を軸に、産業ないし企業に特有の技術が優位な調整型市場経済の国では、特殊技能の修得に伴うリスクを低減するために、労使協調の元で普遍的な社会保護（特に労働者保護の制度）が整備されるのに対して、汎用性の高い技術が優位となるリベラル型市場経済の国では、労働市場の柔軟化が優先され社会保護が残余的になるという議論を提起しているが、こちらもやはり中東欧諸国の間では相対的に汎用性の高い技術が優位にあるバルト 3 国と特殊技能が優位なヴィシエグラード諸国およびスロヴェニアという相違がある上に、一般技能の方が優位なエストニアやラトヴィアで労働保護の程度がある程度高いのに対して、特殊技能が中心のハンガリーでは柔軟な労働市場の制度の導入が進んでいるというように、理論が想定する技術と福祉の連関が存在していないという問題がある（仙石 2010 予定）⁹⁾。各国の制度展開を同じロジックで説明することができないのであれば、同じレジームとして扱うことも難しいであろう。

以上の状況を踏まえるならば、現在では中東欧諸国の福祉枠組みをレジーム的な視点から分析することは、適切な戦略とはいえないと考えられる。これに対して本稿では、福祉の枠

8 福祉制度の展開に関する議論としては他に、ピアソンなどにより提起された、既存の福祉枠組みにおける受益層の改革への抵抗に注目する「新しい福祉政治」論もあるが（Pierson 1996）、これは既存の福祉枠組みの相違がその後の福祉改編の相違と連関することを提起する議論で、同じような状況におかれていた諸国の福祉枠組みの多様化を説明する議論ではないため、ここでは除外している。

9 さらに加えれば、最近の多様な資本主義論では、福祉と技術の連関に「選挙制度」を結びつけ、特殊技能と包括的な福祉は比例代表制の選挙によって（逆に一般的な技能と残余的な福祉は多数代表制の選挙によって）媒介されることを指摘しているが（Iversen 2007; Iversen and Soskice 2009 など）、中東欧諸国では小選挙区比例代表並立制を採用しているハンガリーとリトアニア、そして 2009 年以降のブルガリアを除いては比例代表制の制度を有しているため、そもそも前提となる連関が中東欧諸国の場合は成立していないという問題がある。

組みを個別の制度の組み合わせとしてとらえ、先に個別の制度の特質について整理した上で、その全体としての「組み合わせ」がいかなる福祉を提供しているかを検討していくという方法をとることとしたい。その理由としては、すでに多くの研究によって指摘されているように、現在の中東欧諸国の福祉枠組みは、領域ごとに異なる原理の制度が並存している「ハイブリッド」状態にあり、その特質を理解するためには、まずそれぞれの制度ごとの現状を把握することが必要であること、および福祉をめぐる政治過程においてアクターが実際に追求しているのは具体的な制度構築に関してであり、アクターが福祉レジームの総体を構築することを求めているわけではないことによる（cf. Cerami and Vanhaysee 2009, p. 5）⁽¹⁰⁾。

個別の制度の特質を把握するところからはじめて、それらの制度が全体として提供する福祉のあり方を検討する方法としては、コルピとパルメが提起した制度分析の手法がある。コルピとパルメは、福祉レジーム論は異なる政策の政治的起源を説明するためには有効であるものの、そのモデルの中に原因と中間変数、そして結果が混在しているために福祉国家がもたらす「効果」を説明することには限界があるとして（Korpi and Palme 2003, pp. 430–431）、各国における福祉制度の相違が貧困や不平等に影響を与えていること（Korpi and Palme 1998）、あるいはいわゆる「新しい福祉政治論」に対抗して労働運動や左派政党の影響力の違いと福祉の削減の程度とが連関していることを指摘するために（Korpi and Palme 2003）、福祉国家の個別の制度と福祉をめぐる政治とを連関させたモデルを提起した。このモデルの概要は、以下の通りである。

- 1) 各国の福祉制度の相違は、その国における利益勢力の配置の違いから導かれるが、同時に一度構築された福祉制度はその後の利益勢力の関係や福祉をめぐる政治に影響を与える。
- 2) 福祉制度は、以下の3つの基軸に基づいて分類される。
 - a) 受給資格の基盤：これは「所得調査により規定される必要性」、「保険料納付」、「特定の職業カテゴリーへの所属」、「市民（国民）であること」の4つのパターンがある。
 - b) 給付レベル：これは「所得調査に基づく最低給付」、「定額給付」、「報酬比例」の3つのパターンがある。
 - c) 社会保障プログラムの運営方式：これは「労使協力」の有無により分類される。
- 3) 上の基軸をもとにすると、福祉制度はそれぞれの制度が設定する社会保障の受給者の範囲の相違から、以下の4つのパターンに分類することが可能となる⁽¹¹⁾。
 - a) 選別型（Targeted）：所得調査により規定される「福祉が必要な人々」に、最低限の給付を行う制度
 - b) 国家コーポラティスト型（State corporatist）：特定の職業カテゴリーへの所属と保険制度への加入に応じて、福祉が提供される制度。一般にこの制度は、労使協力の下で運

10 より包括的な福祉レジーム論に対する批判と、個別制度への注目の必要性を提起した議論として、カシャの論考を参照（Kasza 2002）。

11 コルピとパルメは論文ではこの4つに加えて、任意加盟の互助組織などに国家が補助を行うタイプ（Voluntary state-subsidized）を含めた5つのパターンを提示しているが、現在主要国でこのパターンを採用している国は存在しないため、本稿ではこの枠組みは除外している。

営される。

- c) 基礎保障型 (Basic security)：市民であることもしくは保険制度に加入していることのいずれかを条件に、定額もしくは低いレベルの比例報酬の給付を行う制度
- d) 包括保障型 (Encompassing)：全市民への定額給付（最低保障）と職域を超えた比例報酬の給付を組み合わせ、低所得者層から中間層に至る広い範囲の層に給付を行う制度。

4) それぞれの制度は、各国の福祉政治と密接に関連している。一般に選別型や基礎保障型は、福祉の給付を受ける低所得者層と福祉の枠組みの外に私的に生活保障を求める中間層との間での利害対立を生じやすく、特に負担のみを求められる中間層の側は福祉削減を求める傾向が強くなるのに対して、コーポラティスト型や包括保障型の場合は中間層も含めて広く公的福祉の拡充を求める傾向がある。

コルピとパルメは、この制度を軸にしたモデルを通して、選別型や基礎保障型のように中間層を制度から排除する制度は結局のところ受益者と負担者の間の対立を招き、その結果として制度の十分な拡張が望めなくなること、そこから「必要なところに重点的に福祉を与える」制度は福祉削減の可能性がより高くなり、そのためにかえって所得の不平等や貧困を拡大させることを提示した。このように、個別の制度のあり方に着目することで、制度とアクターの関係を具体化することが可能になり、そこから制度の形成過程やその効果を具体的に分析できるようになることが、このモデルの大きな利点となっている。

ただコルピとパルメは、老齢年金や疾病休職時の所得補償、あるいは失業や労災時の所得補償など個別の制度のあり方を前提として全体としての福祉枠組みの特質を整理しているものの、対象事例が西欧諸国を中心とする先進国に限定されていたため、制度の組み合わせによる最終的な類型化は、実質的に福祉レジーム論が提起するレジーム類型と同一のものとなっている（「基礎保障型」もしくは「選別型」が「自由主義型」と、「国家コーポラティスト型」が「保守主義型」と、そして「包括保障型」が「社会民主主義型」とそれぞれ対応している）。これに対して本稿では、まず個別の制度の現況を整理し、それぞれの制度が上のコルピとパルメにより提起されたタイプのいずれに相当するかを個別に確認した上で、それらの制度が全体としてどのような形の福祉を提供しているかについて帰納的に検討していく、「制度指向の福祉分析」の手法をとることとする（cf. Sengoku 2009）。最初から特定の類型を前提とするのではなく、制度から帰納的に全体像を考えていくことで、特定の類型にとらわれない多様な制度の組み合わせを検討すること、およびさまざまな制度の組み合わせが形成された過程を具体的に検討することが可能となると考えられる¹²⁾。

次章では中東欧諸国の福祉制度の現状について、具体的な制度をもとにその特質を整理し、そこから全体として構築された福祉枠組みの形を確認していく。

12 なおこの個別の制度のあり方を積み重ねて全体の特質を考えるという方法で、類型化の基準をより厳格に規定したものとして「ファジーな理念型分析 (Fuzzy set ideal types analysis)」と称される手法がある。この手法で中東欧諸国の育児支援に関する類型化を行った研究として、Szelewa and Polakowski (2008) がある。

3. 中東欧諸国の福祉枠組み—個別の制度とその総体

本稿で分析の対象とする制度としては、ひとまずほとんどの住民が利害関係者となり、かつその形成や改編においてさまざまなグループが政治過程に関与する制度として、退職後の生活保障に対処する公的年金制度、疾病や事故に伴うリスクに対処する公的医療保険および病気・事故による休業の際の補償、そして子育てに伴う各種のリスクに対処する家族支援の制度を取り上げることとする⁽¹³⁾。また制度の類型化の手続はコルピとパルメに従い、以下の3段階の手順をとることとする（Korpi and Palme 1998, pp. 669–670）。

- 1) 資力調査の有無による分類（選別型が区別される）
- 2) 職種ごとに異なる複数のプログラムの並存（コーポラティズム型が区別される）
- 3) プログラムのカバーの範囲および給付の比例代表制の程度（基礎保障型と包括保障型が区別される）

以下この手続きに従って、それぞれの制度を分類していく。

3-1. 公的年金制度

まず最初に公的年金制度に関しては、年金の強制加入の範囲、および年金額の比例報酬度を元によると⁽¹⁴⁾、中東欧諸国の事例は次のパターンに分けることができる（表1および仙石 2007a も参照）。

- a) 包括保障型：エストニア、ラトヴィア、スロヴェニア
- b) 基礎保障型：チェコ、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア
- c) いずれにも該当しない：ハンガリー

年金制度に関しては、中東欧諸国の場合選別型およびコーポラティズム型に相当する制度は存在しない⁽¹⁵⁾。包括保障型の3カ国に関しては、年金制度の対象が全国民（エストニア）、もしくは広い範囲の国民を対象としていて（ラトヴィアとスロヴェニア）、かつ最低年金と

13 この3つの制度は、イングロットの歴史過程分析でも対象とされている（Inglot 2008, p. 10）。ここでこれらの制度のみを取り上げることが、教育や貧困、社会的包摂、あるいは障がいや介護の問題が福祉において重要ではないということを意味するものではないが、中東欧諸国におけるこれらの領域に関する研究はまだ十分ではなく、本稿では議論を十分に拡張することはできなかったため、これらの領域を含めたより包括的な福祉のあり方については、別に議論を行うことしたい（労働と福祉の連関については、仙石 2010 予定も参照）。なお現在の中東欧諸国の教育・労働・福祉制度について詳しくは、Kogan et al. eds. (2008) による整理を参照。本稿の制度面に関する記述は基本的に、同書と MISSOC のデータに依拠している。

14 年金の比例報酬度については、保険料の上限と年金の代替率により判定を行っている。保険料の上限が低い場合は年金支給の上限も低くなるため、また賃金代替率が低い場合は従来の賃金水準が保障されなくなるため、いずれの場合も中間層は別の制度を利用して所得を確保する可能性が高くなる。

15 ポーランドのみ、農民層に対する個別の年金制度（KRUS）が存在しているが、被用者はすべて全国一律の年金制度に統合されていて、かつ制度が労使協力により運営されているわけではないことから、原則は一元的年金制度と考えてよいであろう。

表 1 中東欧諸国の年金制度

	対象 (任意加入を除く)	年金額計算方式 d)	保険料上限 e)	平均賃金に対する代替率 f)	平均賃金 2 倍に対する代替率 f)
Czech Republic	ほぼ全住民 a)	最低保障＋報酬比例	なし	44.4	25.4
Estonia	全住民	最低保障＋報酬比例	なし	51.6	48.2
Hungary	ほぼ全住民 a)	報酬比例	225%	75.4	75.4
Latvia	ほぼ全住民 a)	基礎年金＋報酬比例	500%	58.2	58.2
Lithuania	被用者	基礎年金＋報酬比例	500%	53.4m g)	45.2m g)
Poland	被用者 b)	基礎年金＋報酬比例	300%	56.9m g)	56.9m g)
Slovakia	被用者	最低保障＋報酬比例	300%	48.6	48.6
Slovenia	広く被用者 c)	最低保障＋報酬比例	最低賃金 9 倍	68.7	n.a.

(出典) Sengoku (2009) および MISSOC

(注) a) 「ほぼ全住民」とは、被用者のみでなく自営業者や失業者、学生、育児期間など年金の強制加入の対象が広く認められている事例。

b) ポーランドにおいては、農民を対象とした別の年金制度が存在している。

c) 「広く被用者」には、自営業者と農民、失業者が含まれるが、(1) と異なり働いていない人（学生など）は対象に含まれない。

d) 年金額計算における「最低保障」は一定水準の生活を保障するため、計算された年金額が一定水準に達しない場合に一定額までの支給を補償する制度。「基礎年金」は報酬比例とは別に、全員に定額支給されるもの。

e) 平均賃金に対する保険料の比率による。これが高いほど、高所得層の所得補償も公的年金で行うこととなる。

f) いずれも税引き後のネットの所得の代替率。

g) リトアニアとポーランドにおいては、男女で支給基準が異なっている。ここは男性の場合をあげている。

高いレベルの比例報酬年金とが並存しているのに対して、基礎保障型の国は年金制度の対象となるのが原則として被用者に限られ、かつ比例報酬度も低いか（リトアニア、ポーランド、スロヴァキア）、もしくは対象となる範囲は広いが比例報酬度が低いか（チェコ）のいずれかの状態にある。なおハンガリーについては、年金の対象となる範囲が広くまた比例報酬度も高い（ただし上限は低い）点で包括保障型に近いが、最低保障年金がなく低所得者層については年金制度の対象から除外している（社会扶助による支援を前提としている）ことで基礎保障に当たる部分が欠落しているため、上の類型には当てはまらないものとなっている。

3-2. 公的医療保険制度

公的医療保険制度については、制度のカバーの範囲、および疾病による休業補償の程度を元によると⁽¹⁶⁾、次のようなパターンに分類することができる（表 2 参照）。

a) 包括保障型：エストニア、ラトヴィア、スロヴェニア

b) 基礎保障型：チェコ、リトアニア、スロヴァキア

c) いずれにも該当しない：ハンガリー、ポーランド

16 医療保険の比例報酬度については、給付の賃金代替率と給付上限により判定を行っている。給付上限が低い場合、および賃金代替率が低い場合は、疾病時に就労時の賃金からの減額が大きくなるため、中間層は民間の医療保険を利用する可能性が高くなると判断している。

表 2 中東欧諸国の医療保険および疾病休業補償

	主な対象	疾病給付の賃金代替率	給付上限
Czech Republic	全住民	最大 72%	1 日 606 コルナ
Estonia	保険料負担者 a)	80%	なし
Hungary	被用者とその扶養者	最大 70%	なし
Latvia	全住民	最大 80%	なし
Lithuania	保険料負担者 a)	最大 85%	平均賃金の 350%
Poland	被用者とその扶養者	原則 80%	平均給付の 200%
Slovakia	全住民	最大 80%	1 日 350 コルナ b)
Slovenia	保険料負担者 a)	最大 100%	被保険者の給与

(出典) Sengoku (2009) および MISSOC

(注) a) 子どもや年金受給者など他の制度の対象とならない住民に対して国が保険料を負担し、実質的に全国民を対象としている。

b) ユーロ導入 (2009 年 1 月) 以前の値。

表 3 中東欧諸国の育児支援制度

	乳児期の在宅育児支援		育児休暇制度		公的就学前教育カバー率		就学期の児童手当制度		育児期間の年金制度での考慮
	制度有無	手当額	制度有無	所得補償 a)	0-2 歳	3-5 歳	資産調査	手当額 b)	
Czech	○	定額 c)	×		2	70	あり	変動	○
Estonia	○	定額	○	100%	12	76	なし	定額	○
Hungary	○	定額	○	70%	7	79	なし	変動	○
Latvia	○	定額	○	70% d)	18	69	なし	変動	母親のみ○
Lithuania	×		○	100% e)	11	56	なし	変動	×
Poland	×		○	定額	2	30	あり	変動	○ f)
Slovakia	○	定額	○	定額	3	67	なし	定額	○
Slovenia	△ g)	定額	○	100%	24	77	あり	変動	×

(出典) 仙石 (2009)、ただし近年の変更は Schubert et al. eds.(2009) の関連する章で補足。

(注) a) おおむね過去 1 年の平均収入に対する代替率

b) 「変動」は子どもの数や年齢で支給額が変わるもの。なおエストニアは定額だが、子ども 3 人以上で増額される。

c) 期間と額の選択が可能で、短期(2 年)で月額を多くするか、減額した月額で長期(3 年ないし 4 年)受給するかを選択する。

d) 2 年目は定額

e) 2 年目は 85%

f) 就労者が育児休暇を取得した場合のみ。非就労者の在宅育児は対象外。

g) 社会保険制度でカバーされない層が対象となるが、実質的に国民皆保険に近い状態のため支給されるのは限定的な場合である。

エストニア、ラトヴィア、スロヴェニアの 3 カ国は、いずれも全住民ないしそれに近い範囲の住民を保険でカバーし、かつ疾病の際の休業補償が高めとなっていることで、中間層をも公的制度の対象とする包括保障型に分類している。これに対して、チェコ、リトアニア、スロヴァキアは広い範囲の国民を対象としているものの、休業補償の賃金代替率ないし給付

上限が低い場合、中間層は民間の医療保険などを利用する可能性が高くなることで基礎保障型となり、またハンガリーとポーランドは失業中の場合などはカバーされるものの制度的に無保険者が出る可能性がある点で、いずれにも該当しないものとして扱っている。

3-3. 家族・育児支援

最後に家族・育児支援については、乳幼児の育児を支援するための枠組みとして乳児期の在宅育児支援、育児休暇、公的就学前教育、および就学期の児童手当の制度を元にとすると、次のような分類が可能となる（表3 および仙石 2009 参照）。

- a) 包括保障型：エストニア、ラトヴィア、スロヴェニア
- b) 基礎保障型：ハンガリー、スロヴァキア
- c) 選別型：チェコ、ポーランド
- d) いずれにも該当しない：リトアニア

エストニアとラトヴィアに関しては、就労せず家庭で育児を行う場合、就労している人が一時的に育児休暇を取る場合、および就労している人が仕事をしながら育児を行う場合のいずれの場合にも対応可能な制度が整備されていて、かつ育児休暇時の高い所得補償（ラトヴィアはやや落ちるが）、および資産調査のない児童手当がある点で中間層をも対象に含む制度となっている。スロヴェニアについても、児童手当に資産調査があるもののその基準となる額が高く、子供がいる全世帯の 88 パーセントが受給対象となっていることから（Stanovnik and Čok 2009, pp. 239–240）、実質的には普遍的な包括保証型に近い制度とみなしてよいであろう。これに対してハンガリーとスロヴァキアでは、基本的にはエストニア、ラトヴィア同様の多様な対象を対象とする制度が導入されているものの、育児休業の所得補償が低く、また3歳未満の就学前教育の枠組みが十分に整備されていないため、ある程度所得のある層は公的制度以外の枠組みを利用する可能性が高くなっている点で、基礎保障型に近い制度となっている。そしてチェコとポーランドに関しては、チェコは在宅支援、ポーランドは育児休暇以外の制度が不十分で、その給付も少なく、さらに児童手当も資産調査ありという点で、公的枠組みによる家族支援は限定的な範囲にとどめられている¹⁷⁾。最後にリトアニアに関しては、在宅育児支援および育児期間の年金考慮が欠如していることで家庭で育児を行うことに対する配慮が不十分だが、高いレベルの所得補償を行う育児休暇制度とある程度の就学前教育制度が整備されていることで、働いている人に対する育児支援は手厚いという点で、いずれのタイプにも属さないものとなっている。

3-4. 福祉制度の組み合わせ—どの層を対象としているのか

以上の制度の現状から考えると、中東欧諸国の場合の福祉制度の組み合わせは、おおよそ以下のように分けることが可能となると考えられる。

17 ちなみにこのような制度は、女性の就労を阻害する可能性も高い。例えばチェコの制度では「働いていない層」に対する手当が手厚くなることから、児童手当制度や在宅育児支援制度が、相対的に賃金の低い低所得者層の女性の離職を促すことが指摘されている（Ripka and Mareš 2009, p. 112）。

- a) 包括保障型ないしそれに近い制度の組み合わせにより、相対的に普遍的な福祉が提供されている：エストニア、ラトヴィア、スロヴェニア
- b) 基礎保障型ないしそれに近い制度の組み合わせにより、低所得者層を優遇する福祉が提供されている：チェコ、リトアニア、スロヴァキア
- c) 福祉の対象が限定的もしくは給付水準が低く、全体として選別型に近い制度の組み合わせが存在する：ポーランド
- d) いずれのパターンにも当てはまらない（福祉の対象が所得のある中間層に厚く、所得の低い人が福祉から抜け落ちる可能性が存在する）：ハンガリー

中東欧諸国の場合、いくつかの制度において「働いて所得を得ている人はカバーされるが、働いていない人が制度から抜け落ちる」という、コルピとパルメが提起した制度類型では想定されていない制度が存在しているために、制度を明確に分類することは難しい状態にあるが、それでも制度が全体として対象とするグループを考えた場合、基礎的な保障と報酬比例的な要素の両方をおおむね有していて、中間層と労働者の両方をカバーすると考えられるエストニア、ラトヴィア、スロヴェニアの3カ国と、基礎的な保障が中心で中間層が公的福祉以外の制度を利用する可能性が高いチェコ、リトアニア、スロヴァキアの3カ国、基礎的なレベルにおいても保障レベルが不十分なポーランド、そしてある程度の所得がある層が優遇され、逆に低所得者層への配慮が少ないという、従来の福祉制度に関する議論では想定されていない逆進的な形の制度が構築されているハンガリーという形で、各国の福祉枠組みを分類することは可能であると考えられる。

ではこのような制度の相違はなぜ生じたのか。次章ではこの問題について、福祉制度をめぐる政治から議論していく。

4. 福祉枠組みと政党政治－誰のための「福祉」か

先に整理したように、コルピとパルメにより提起された制度と政治の連関に関する議論では、選別型や基礎保障型の制度が存在する場合には、制度に含まれる層と含まれない層の間の利害対立が政治過程の軸となるのに対して、包括保障型の制度が整備される場合には、中間層を含めた広範な社会層が福祉の拡充で合意する可能性が高いというように、福祉制度の相違は国ごとの利益勢力の配置と連関していることが想定されている。では中東欧諸国の事例においてはどうか。

この点を確認する上で参考となるのが、体制転換後の1991年から2004年の間に成立した政府の左右位置および福祉政策指向をスコア化した指標（表4）である⁽¹⁸⁾。左右位置のスコアは政権に参加した政党の政策位置を基準としていて、プラスの値は右派的な傾向、マイナスは左派的な傾向が強くなることを表している。福祉指向のスコアについては、値が大

18 このスコアは、主要国の政党・政府の政策指向をマニフェストなどをもとにスコア化した、クリングマンらのデータを利用して作成したものである（Klingemann et al. 2006）。

表 4 中東欧諸国の 1990 ～ 2004 年の間の政府の左右位置および福祉政策への態度

国名	政府 成立年	左右 位置	福祉 位置	国名	政府 成立年	左右 位置	福祉 位置	国名	政府 成立年	左右 位置	福祉 位置
Czech	1990	14.37	1.20	Latvia	2004	-2.48	17.02	Slovakia	2002	22.04	6.09
	1992	17.56	4.54		平均	4.26	13.23		平均	6.06	8.12
	1993	17.56	4.54		標準偏差	6.73	6.97		標準偏差	9.63	3.52
	1996	16.08	6.03	Lithuania	1992	28.81	5.93	Slovenia	1990	-12.02	13.31
	1998	0.26	8.02		1993	28.81	5.93		1992	18.24	6.35
	2002	-4.51	16.29		1996	28.81	5.93		1993	23.09	10.50
	2004	-4.51	16.29		1996	13.86	6.35		1994	29.65	10.57
	2005	-4.51	16.29		1999	16.91	6.19		1996	38.25	11.30
	平均	6.54	9.15		1999	15.70	6.35		1997	-1.67	14.76
	標準偏差	10.70	6.21		1999	15.70	6.35		2000	2.23	17.76
					2000	0.60	6.00		2002	2.24	17.19
					2001	-7.73	11.07		2004	2.00	17.70
					平均	15.72	6.68		平均	11.33	13.27
Estonia	1992	1.54	9.29		標準偏差	12.73	1.66		標準偏差	16.63	3.94
	1995	-0.16	15.66	Poland	1991	18.69	6.81				
	1995	7.95	12.96		1992	19.31	6.56				
	1996	5.74	13.64		1992	23.74	3.80				
	1997	-0.16	15.66		1993	25.76	3.66				
	1999	7.20	16.20		1993	-11.53	14.53				
	2003	0.53	17.99		1995	-9.43	12.40				
	2005	2.07	15.99		1996	-9.43	12.40				
	平均	3.09	14.67		1997	12.65	15.63				
	標準偏差	3.35	2.67		2000	17.02	14.36				
					2001	2.75	13.07				
Hungary	1990	4.59	3.83		2003	-3.70	14.78				
	1993	4.59	3.83		2004	2.75	13.07				
	1994	11.71	11.95		平均	7.38	10.92				
	1998	7.71	9.41		標準偏差	13.77	4.42				
	2002	-8.86	20.15								
	2004	-8.86	20.15								
	平均	1.81	11.55								
	標準偏差	8.67	7.37								
Latvia	1993	13.08	3.60	Slovakia	1990	-7.03	6.76				
	1994	16.96	4.06		1991	19.75	1.23				
	1995	2.89	21.63		1992	2.44	9.76				
	1997	2.89	21.63		1993	2.62	9.38				
	1999	3.67	9.12		1993	2.44	9.76				
	2000	3.67	9.12		1993	2.62	9.38				
	2002	-3.87	15.47		1994	10.96	6.68				
	2004	1.52	17.39		1998	-1.27	14.03				

[出典] Sengoku 2009, pp.170-171 (元のデータは Klingemann et al. (2006) による)。

きいほど福祉への指向が強いことを表している。このデータからは、包括的な福祉枠組みを有しているエストニア、ラトヴィア、スロヴェニアでは、これまでの政府の福祉指向は政府の左右位置とは関係なく高くなっているのに対して、福祉が基礎保障を中心とするチェコおよびスロヴァキア、および基礎保障は弱い福祉そのものはある程度整備されているハンガリーでは、政権ごとの福祉指向の変動が激しく、他方チェコなどと同じ基礎保障的な制度を有しているリトアニアは、政府の福祉指向は政権にかかわらず全体として低いことを確認することができる⁽¹⁹⁾。ここから現在の中東欧諸国の福祉枠組みの再編に際しては、福祉をめぐる政党政治のあり方―主要政党が全体として福祉を重視しているか、政党が福祉に関心を有していないか、もしくは福祉が政党システムにおける対立軸の一つとなっているか―が、影響を与えている可能性が高いと考えられる。

そこでひとまずここでは、前章で分類した福祉枠組みのパターンごとに制度の構築と政党政治の連関について検討することから、ポスト社会主義の中東欧諸国における福祉枠組みが多様化した理由を明らかにしていくこととしたい。

4-1. 包括的福祉を指向する国の事例―エストニア、ラトヴィア、スロヴェニア

この3カ国においては、中間層を含めた幅広い層を対象とする福祉枠組みが整備されているが、これの諸国では政党の左右位置とは別に福祉の整備で政党間に一定の合意があり、福祉のあり方そのものが政治的な対立軸とならなかったことが、福祉枠組みの拡充と連関していると考えられる。

ただし具体的な福祉のあり方を検討した場合、スロヴェニアとエストニア・ラトヴィアの間には相違が存在する。まずスロヴェニアに関しては、経済的左右軸における主要政党間の対立はあるものの、他方で福祉国家の形成や欧州統合など主要な政策目標に関して、左右の間では一応の合意が存在していた。加えてスロヴェニアの場合、女性を含めた幅広い層が加入する労働組合が、三者協議の枠組みなどを通して社会・経済政策にも影響を与えることが可能な状態にあり、この組合が福祉のリベラル化を抑止する勢力として作用している（以上詳しくは仙石 2008, pp. 56–57; Sengoku 2009, pp. 185–186 参照）。このような状況から、スロヴェニアでは低所得層からある程度の所得を得ている層まで、働いている人全般を広く対象とする制度が形成されることとなる⁽²⁰⁾。

これに対してエストニアとラトヴィアの場合、中道ないし右派政党が福祉制度を整備する主体となってきたことで、福祉枠組みがスロヴェニアとは異なる形で整備されることとなる。エストニア、ラトヴィアの両国とも、体制転換の初期に深刻な経済危機を経験したこ

19 なおポーランドについては、このデータの対象とする 2003 年から後の時期に政党システムに大きな変化があったことで、現在の福祉水準の低さとデータにおける政府の福祉指向の高さの間にはずれが生じている。この点については 4.3 で説明している。

20 ただし女性への就労支援が整備されていることは、必ずしも女性の地位が保障されていることと結びついているわけではない。一例として、スロヴェニアでは公的育児支援制度の整備や個人単位の税制の導入によって女性の就労は促進されているものの、他方で伝統的な家庭での女性としての役割も引き続き期待されているため、しばしば女性が社会主義期以来の「二重の負担」を強いられていることが指摘されている（Kolarič et al. 2009, pp. 449–450）。

とで、他の東欧諸国同様に左派政党への支持の揺り戻しが生じる可能性は存在していた。だがいずれの国においても、左派政党は内紛や組織運営のまずさのために、議会において議席を獲得できるほどの安定した支持を獲得できなかった (Aidukaite 2009c, pp. 102–107)。加えて両国では、主要な政党が反ロシア的な主張を強めることで、経済改革で影響を受ける社会的弱者層とロシア語系住民が提携して反改革的な政党が支持を集めることを抑制していた (Vanhuysse 2009, pp. 60–67)。そこからこの両国においては、中道・右派政党が一律税制の導入や規制緩和などのリベラル指向の経済政策を進めながら福祉の充実をも主張することが可能となり、そこから福祉は政党間の対立軸とはなくなっている。ただこのような事情から、両国においては基礎的な生活保障と中間層の所得補償の両方をカバーする普遍的な制度が導入されているものの、実際には労働組合や左派政党の影響が弱いことから再分配的な生活保障の側面は弱く、むしろリベラル的な「機会平等」が重視される制度となっている (Rajevska 2009, pp. 329–330) ⁽²¹⁾。加えてそのために、最後にみるように両国の福祉枠組みは低所得層の生活保障や格差の是正には有効に機能していないことも指摘されている (Masso and Paas 2007, p. 155; Trumm and Ainsaar 2009, pp. 166) ⁽²²⁾。

4-2. 基礎的な保障を指向する国の事例ーチェコ・リトアニア・スロヴァキア

このグループにおいては、チェコ・スロヴァキアとリトアニアとを区別する必要がある。まずチェコとスロヴァキアに関しては、先の表4のデータからも、政府の左右位置、および政府の福祉指向のいずれも政権ごとの差が大きく、政権によって政策指向にぶれがあることがわかる。この点について、現在のチェコおよびスロヴァキアでは、基本的に経済政策の違いに基づく左右軸が政党間の対立軸となっていることが指摘されているが (Hloušek and Kopeček 2008; 林 2009 など)、この経済政策の指向の相違は福祉への態度の相違とも連関していて、労働組合を支持基盤として福祉の拡充を求める左派系の (諸) 政党と、これに対抗し中間層の支持に依拠する福祉の整備には消極的なリベラル系の (諸) 政党という対立軸が、この両国では有効に機能している。そしてこのために両国においては、労働者を中心とする福祉の「インサイダー」と、公的福祉だけでは不十分な中間層などの「アウトサイダー」とが分かれる制度が導入されることとなる。他方でこのような状況の下では、政権の交代が従来の制度の改編と結びつくことも多く、そのために制度の頻繁な改編が行われてきたことか

21 そしてその結果として例えばエストニアでは、若年、大卒、既婚者、ネイティヴ・エストニアンなどの「勝ち組」と、高齢者、単身者、低学歴、ロシア語系住民などの「負け組」が分かれていると指摘されている (Aidukaite 2009b, p. 128)。

22 なおエストニアとラトヴィアを比較した場合、エストニアでは雇用者のみが (失業保険を除く) 社会保険料を負担する制度や包括的な女性労働支援など、より普遍的な制度が導入されているのに対して、ラトヴィアでは自己責任の程度が高い年金制度や医療保険を利用する際の窓口での医療費一部負担など、より市場要素の強い制度が導入されているが、これについては労働組合の活動の差が影響している可能性が高い。両国とも労働組合の影響力は限定的であるが、それでもエストニアの組合は労働者や女性の利益を重視する組合が自らの利益を主張してきたことで、その意向がある程度反映された制度が導入されたのに対して、ラトヴィアの組合はそのような主張をすることが少ないために、福祉再編でも専門家や外国機関の意向の方が反映されることが多くなっている (cf. Sengoku 2009, pp. 165–168)。

ら、この両国の状況は「改革の実験室」(Wientzek and Meyer 2009, p. 474) と称されることもある。他方で政権交代に伴う制度の変革は、必ずしも制度の全面的な変更を伴うものではなく、ほとんどの場合はその部分的な修正にとどまるために、結果として両国では異なる指向を有する制度が並存する状況が現れることとなる。

まずチェコについては、リベラル指向の市民民主党と労働者指向の社会民主党の関係を軸に考えることが可能である。1990年代中期の市民民主党のクラウス(Václav Klaus)政権の時期には、一方で家族政策など政治的抵抗の小さい領域で選別型の制度が導入され、他方で政治的抵抗が予想される年金制度などはこれを「放置」することで、その制度の実質的な機能を小さくする方針がとられていた。その後社会民主党が政権を取ると、社会民主党と密接に結びついた労働組合の意向から、他の中東欧諸国の大半において実施された、労働者の福祉に影響する年金制度の基金化や医療制度の民営化などは回避される反面、労働組合の関心の低い女性の就労支援や家族政策では、引き続き残余型の制度が存続することとなる(仙石 2009)。その後2006年に再び市民民主党を中心とする連立政権が成立すると、この政権は財政均衡の重視という視点から福祉の抑制を試みるが、他方でこの時期の与党は議会で絶対多数を有していなかったことで左派政党や労働組合との妥協も必要であったために、やはりロビーが存在する年金制度において支給水準を維持する反面で、他の社会支出を抑制して財政をコントロールするという戦略を採っていた(Ripka and Mareš 2009, pp. 103-4)。このような変遷の結果としてチェコでは、労働者に対しては普遍的だが、働いていない層や所得の高い層に対しては選別的な要素の強い制度が構築されることとなる。

他方のスロヴァキアにおいては、政党システムが確立していなかった時期には、影響力のある労働組合(スロヴァキア労働組合連合(KOZ SR))が福祉を重視する政党をアドホックに支援するという戦略をとっていた(仙石 2008a, p. 58)。組合は1990年代中期には、メチアル(Vladimír Mečiar)が率いるスロヴァキア民主運動(HZDS)との提携により福祉に関する要求を実現させていたが、スロヴァキア民主運動が労組から大企業を重視する政策に転換すると、1998年の選挙では反スロヴァキア民主運動のグループを支持し、このグループが選挙で勝利するための大きな力となった。だがこのとき首相となったズリンダ(Mikulas Dzurinda)が、次の2002年の選挙後に保守・リベラル政党を中心とした連立政権を形成すると、年金制度の多層化や医療費の一部窓口負担導入、あるいは最低生活保障の削減など、一連の福祉の市場化を推進したために労組が再度反発。その結果として2006年の選挙では、労働組合の支持を受けた左派の「方向(Smer)」を軸とするフィツォ(Robert Fico)政権が成立し、この政権の元で窓口一部負担の廃止など、福祉における市場化からの路線転換が進められることとなった。ただしフィツォ政権は、労働者の抵抗の強い給付削減の修正などは行ったものの、年金制度の三層制や一律税率の税制など、前政権が導入した市場的な経済・福祉の枠組みそのものの大枠は維持していること、およびチェコと同様に、労働組合が家族の問題に対する関心が低いことから、スロヴァキアの福祉枠組みもチェコと同様の、基礎保障型と残余型の制度が並存するものとして位置づけられることになる(Wientzek and Meyer 2009, pp. 470-475)。

このようにチェコとスロヴァキアの両国では、政権交代のたびに異なる思想の制度が導入され、またそれが次の政権交代後に一部は残され一部は改編されることで、この両国では基

礎保障とと残余的な側面の両方を含む福祉制度が構築されることとなる。またこの両国では労働組合の影響力が強いものの、この両国の労働組合は男性の現業労働者が主たる構成員となっていることから、福祉枠組みもその意向を反映して、中間層を排除した基礎保障的な制度で、かつ女性に対する福祉の整備が進まない、いわゆる「男性稼ぎ手モデル」的な性格の強い制度となっている（cf. 仙石 2009）。

これに対してリトアニアの場合、基礎保障的な福祉制度は政党政治の産物というより、むしろ福祉が政党政治の対象とならなかったことの結果、社会主義期の制度が残存しているとみなすのが適切であると考えられる。リトアニアでは政党の左右対立は存在するもののその対立軸は過去に対する評価や現在の文化などの価値にかかわる問題が中心で、左派が必ずしも福祉に関心を有しているわけではないという状況にあった（Aidukaite 2009c, p. 104）。この点については、旧共産党の実質的な後継政党となる民主労働党（LDLP）および社会民主党（LSDP）が、いわゆる「浄化政策（lustration）」を政策の対立軸としないように他の政党とできるだけ妥協する戦略をとり、そこから経済面においては市場化や民営化を支持してきたために、左派が福祉を推進する勢力とならなかったことが影響している（Clark and Pranevičiūtė 2008, p. 458）。この結果として、体制転換後のリトアニアでは福祉の問題が政治的な論点とならず、そのために福祉制度の整備は遅れることとなる。だが反面で、福祉への関心が低いことは先のチェコにおけるクラウス政権の事例と同様に、既存の制度の改編を遅らせる作用を果たし、結果としてリトアニアではソ連型福祉に近い、基礎保障に女性の就労を促進する育児支援を組み合わせた制度が、最近まで存続することとなる（Aidukaite 2003, pp. 415–417）。

4-3. 残余的な福祉枠組みが形成された事例ーポーランド

ポーランドの事例については、時間の経過に伴う政党の対抗関係の変化を考慮することが必要である。ポーランドにおいては、1993年の民主左派同盟政権の成立からしばらくの時期においては、社会民主主義的な福祉の整備を求める民主左派同盟（SLD）と、キリスト教的な福祉を追求する連帯選挙行動（AWS）とが、それぞれ支持基盤となる労働組合（旧官製労組および労働組合「連帯」）の意向を反映する形で、いずれも福祉にある程度配慮する姿勢を示していた。ただしこの時期は、社会政策に関する明確な方向性はどの政党も有していなかったため、福祉に関連する施設の拡充やサービスの提供は十分には進まず（Golinowska 2009, p. 241）、基本的には選挙で支持を獲得するためのアドホックな現金給付の方が優先されていた（Siemieńska and Domaradzka 2009, pp. 395–396）。

この状況は2000年以降、大きく変化する。まず労働組合はこの時期、産業構造の変化やそれに伴う加盟率の低下によりその政治的な影響力を低下させていった。さらに労働組合の支持に依拠していた連帯選挙行動および民主左派同盟は、それぞれ財政規律の回復やEU加盟を目的としていずれも福祉の切り下げと結びつく改革を行ったことで⁽²³⁾、もともと高く

23 例えば民主左派同盟と労働連合（UP）の左派連立政権により2003年に実施された家族手当法の改正では、主として財政支出の削減を目的として、子育て支援から困窮状態にある家族の支援へという政策の変化が打ち出された（仙石 2007b, 特に pp. 169–170 と pp. 174–177）。

はなかった福祉の提供レベルがさらに低下する事態が生じた。これに政治的なスキャンダルが加わり両党への支持が大きく失われると、2005 年以降はいずれも労働組合との結びつきが弱く、かつイデオロギー的にも福祉指向が弱いレベルの「市民プラットフォーム(PORP)」と保守系の「法と正義 (PiS)」が政党システムの中心となり⁽²⁴⁾、その結果として切り詰められた福祉制度がそのまま現在まで存続することとなる⁽²⁵⁾。

4.4. 例外としてのハンガリー

ハンガリーでは、政党間対立が保守と社会民主主義という軸にあり、この軸においては両者とも福祉の充実を主張している点では、上に整理した 1990 年代のポーランドと近い状況にあるが、福祉指向が社会的弱者に対する再配分と結びついておらず、労働をしていない層に対しては残余的な福祉しか提供されていない点で、他の国とは大きく異なっている。

現在の政党の対抗関係において 2 大政党の一つである保守系のフィデス (Fidesz) は、その主たる支持層である中間層への配慮および伝統的な家族を重視する政策指向から、所得制限のない児童手当や子育て家庭への税制優遇などある程度所得がある子育て家族への重点的な支援や、所得比例の程度の高い年金制度の導入を進めたが、同時にその他の福祉に関しては福祉と労働のリンク化や各種手当の支給削減(税制優遇重視)など、貧困層にはむしろ厳しい改革を進めてきた(Tausz 2009, pp. 246–247)。二大政党のもう一方の社会党(MSZP)は、社会民主主義的な福祉政策として障がい者の機会均等や児童保護に関する制度の整備を進めているものの、他方で経済危機への対処に伴う緊縮財政的な政策の実施にあわせて、年金制度の部分的民営化や失業給付の厳格化などを通して、やはり福祉による給付は抑制する政策を実施しているために、こちらも福祉による再配分指向は弱くなっている。

加えてハンガリーの場合、労働組合の政治への影響力が限られていることも、再配分的な福祉の実現を妨げる要因となっている。フィデスの側はもともと労働組合を敵視していて、特に 1998 年からの与党の時期には社会協議システムの弱体化や労働規制の緩和などを通して労働組合の影響力を削減する施策を実施したが、他方の社会党も労働組合との関係を維持することを追求しつつ、政策としては労働者支援に関しても広く若年層や失業者も含めた層への支援を行うことを追求しているため、現在の労働者の利益を重視する労働組合とは利害が必ずしも一致していないとされる (cf. 仙石 2008a, p. 59)⁽²⁶⁾。そのためハンガリーでは、労働組合がチェコやスロヴァキアのような政治的な影響力を行使することが難しい状況にある。

24 この間の経緯について、詳しくは仙石 (2008b, pp. 310–313) を参照。

25 なおポーランドの政府社会支出比は 19.2% で、これはバルト 3 国やチェコ、スロヴァキアより高い値となっているが(補論の表補 -1 を参照)、その支出の半分以上は年金関連の支出である。このように年金関連の支出が多くなっている理由としては、年金制度の改革が労組の影響力が強かった時期に行われたために、当時の高齢層に対して一定の所得を保障する施策がとられたこと、および労働者向けとは別の農民向けの年金制度に多額の国家補助を行っていることがある(仙石 2001; Siemienińska and Domaradzka 2009)。

26 林 (2009, pp. 5–6) はハンガリーの 2 大政党の対立軸に関して、両政党とも経済政策では経済保護的な立場をとっていると指摘しているが、ハンガリーの場合チェコやスロヴァキアとは異なり、経済保護的な立場をとることが再配分的な福祉拡充政策を支持することと結びついていないところに、その特殊性があると考えられる。

ハンガリーでも政党政治が福祉制度の展開と密接に関連しているが、福祉をめぐる 2 大政党の対立が「伝統的保守」と「リベラル社会民主主義」という特殊な対立軸に依拠しているために、結果として基礎的な部分の保障が弱く、所得が多い層に手厚い「特殊な（制度の）ハイブリッドと非効率的な公的資源の利用」という状況が現れることとなる（Tausz 2009, pp. 257–258）⁽²⁷⁾。

以上の事例分析から、中東欧諸国における福祉の整備に関しては、政党政治の作用が大きいことが確認できる。すなわち、主要政党が福祉を拡充することで一致している場合には「包括保障型」に制度が導入され、主要政党が福祉に関心が低ければ「選別型」となり、福祉が政党間の対立軸となっている場合には「基礎保障型」の制度となる可能性が高いと考えられる。

表 5 福祉の効果に関する指標

	ジニ係数 (2007)	所得上位 2 割 の下位 2 割に 対する所得格 差 (2007)	移転前貧 困危機率 (2007)	移転後貧 困危機率 (2007)	移転前女性 貧困危機率 (2007)	移転後女性 貧困危機率 (2007)	親のみが育児を行う 比率 (2006)	
							3 歳未満	3 歳～就学 まで
Czech	0.25	3.5	20	10	21	10	79	26
Estonia	0.33	5.5	25	19	27	22	57	11
Hungary	0.26	3.7	29	12	29	12	48	10
Latvia	0.35	6.3	27	21	29	23	70	30
Lithuania	0.34	5.9	26	19	27	21	75	33
Poland	0.32	5.3	27	17	26	17	61	46
Slovakia	0.24	3.5	18	11	19	11	74	20
Slovenia	0.23	3.3	23	12	25	13	28	5

〔出典〕Eurostat.

ただしこのことは、同じ類型に属する枠組みが同じような効果をもたらすことを意味するものではない。この点を明確に表しているのが、福祉制度の効果として考えられる格差や貧困などの指標をまとめたデータ（表 5）である。これによれば、残余的な福祉枠組みが存在するポーランドで格差や貧困、あるいは育児の家庭依存といった点で全体にスコアが低いのを別にすると、包括保障型に属する 3 カ国は、いずれも育児の家庭依存率は相対的には低いものの、格差や貧困の指標に関しては、比較的望ましいスコアとなっているスロヴェニアと、

27 ちなみにハンガリーは中東欧諸国の中で唯一、普遍的な生活保障（生活保護）制度を有していない。その代わりに高齢や障がいなど、事由に応じて個別に生活保障を行う、特定の層のみを対象とした選別型の生活保障システムが導入されているが（MISSOC）、このシステムでは若年層が貧困にさらされる可能性が高くなる。ただそれでも、表 5 に見るようにハンガリーでは社会移転後の貧困率は相対的に低くなっているが、これには 2002 年に政権に復帰した社会党による、低所得層向けの家族手当の増額が一定の効果を有していることが指摘されている（Molnár and Galla 2009, pp. 135–136）。

格差や貧困の程度が中東欧の中でもっとも大きいエストニアおよびラトヴィアという対比が存在しているし、また基礎保障型に属する諸国の間でも、格差や貧困の程度が相対的に低いチェコおよびスロヴァキアと、その程度が高いリトアニアという対比をみることができるといように、制度的には同じグループに属すると考えられる諸国の間で、福祉による社会状況の改善の程度に相違が存在していることが、明確に示されている。しかも包括保障型および基礎保障型のいずれの事例においても、格差や貧困などのスコアが比較的良好なのは、労働組合に一定の影響力があり、その結果として政党政治に労働組合の意向が反映されている国であることも、注目すべき点である。福祉の拡充を求める政党は左派政党には限定されないものの、労働組合の支持をうけた左派政党が福祉拡充の主体となっていない場合には再配分的な福祉が実施されるわけではないということも、ここで確認しておく必要があろう。

またこの点をふまえるならば、中東欧諸国の福祉政治を分析する際には、労働組合の動向についても考慮する必要がある。例えばポーランドでは、労働組合の衰退が福祉の残余化と密接に関連しているし、ハンガリーでも影響力のある左派政党と労働組合の連携が欠如していることが、再配分的な要素の少ない福祉制度の構築と結びついている。他方で影響力のある労働組合の間でも、女性比率の高いスロヴェニアの組合と男性の熟練労働者が中心のチェコやスロヴァキアの組合とでは制度に対する要求も異なるものとなっていて、これも国ごとの制度の違いをもたらす要因の一つとして作用している (cf. Carnes and Mres 2007, pp. 872-875)。労働組合についてはこれまでは、中東欧諸国の政治分析においてはその影響力は限定的であると考えられてきたが、近年では組織率が低下したことで逆にその組織としての一体性が強まり、影響力を行使できる可能性が高まっているという議論も提起されている (cf. Ost 2009)。このような状況から、現在の福祉をめぐる政党政治の分析においては、労働組合との関係についても考慮する必要がある。

5. 結論

以上の議論から、中東欧諸国における福祉枠組みについては、以下のことが確認できたと考えられる。

- 1) 中東欧諸国の福祉枠組みを主要な制度の組み合わせという視点で分類した場合、「包括保障型」、「基礎保障型」、「選別型」、そしてこの類型ではとらえられない、基礎的な保障が弱く所得のある層に手厚い特殊な組み合わせのハンガリーという区分が見いだされる。
- 2) 基本的には、主要政党の間で福祉を拡充する合意があれば「包括保障型」の制度が形成され、主要政党の福祉への関心が低ければ「残余型」、そして主要政党の間で対立があると福祉の内と外が分かれる「基礎保障型」の制度が形成される。ただしこの枠組みは必ずしも固定的なものではなく、ポーランドの例にみられるように政党や労働組合の影響力に変化があれば、その枠組みに変化が生じることもある。
- 3) ただ制度とその効果は分けて考える必要があり、同じ包括保障型、あるいは基礎保障型の類型に属する諸国の間でも、福祉を推進する政党が左派政党か否か、あるいは労働組合が福祉の整備に対して影響力を有しているか否かで、その制度の効果は異なるものとなる。

今後の課題としては、まずは政党政治と福祉枠組みの連関について、現在の枠組みを中東欧諸国の事例を超えて比較分析に適用できるようにしていくことが必要となる。東西比較に関しては最近になって、体系的ではないものの EU 加盟の 27 カ国の福祉制度を一定の基準で比較することを試みたシューベルトらの研究や (Schubert et al. eds., 2009a)、「生活の質 (Quality of life)」を軸に家族政策や労働政策などの比較を行ったアルバーらの研究のように (Alber et al. eds., 2008)、「拡大 EU」を軸として東西を超える比較を行う研究が現れてはいるが、これらの研究の多くは今のところ、複雑な現状を整理し、従来のレジーム論のような議論では拡大 EU の比較研究は難しいことを指摘する段階にとどまっている。今後は福祉レジーム論を超えて、より包括的に福祉制度を分析できるような、洗練された枠組みを構築していくことが必要となろう。

表 6 中東欧諸国の女性の就労率の変遷

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Czech Republic	58.7	57.4	56.9	56.9	57.0	56.3	56.0	56.3	56.8	57.3
Estonia	60.3	57.8	56.9	57.4	57.9	59.0	60.0	62.1	65.3	65.9
Hungary	55.1	53.9	53.8	55.7	56.8	57.9	58.5	59.3	62.4	64.4
Latvia	58.6	59.4	57.7	56.2	57.2	58.4	57.8	59.4	61.0	62.2
Lithuania	47.2	49.0	49.7	49.8	49.8	50.9	50.7	51.0	51.1	50.9
Poland	51.7	51.2	48.9	47.7	46.2	46.0	46.2	46.8	48.2	50.6
Slovakia	53.5	52.1	51.5	51.8	51.4	52.2	50.9	50.9	51.9	53.0
Slovenia	58.6	57.7	58.4	58.8	58.6	57.6	60.5	61.3	61.8	62.6

〔出典〕Eurostat

また別の課題として、「求める福祉の相違」を説明する重要な要因として、福祉における「ジェンダー」の作用についても今後は検討を行う必要があると考えられる。参考として、本稿で取り上げた中東欧 8 カ国の女性の就労率のデータをみると (表 6)、中東欧諸国の中で女性の就労率が高いのは包括保障型の福祉が導入されている 3 カ国と、ある程度所得がある層に有利な制度が導入されているハンガリーで、逆に女性の就労率が相対的に低いのは基礎保障型の 3 カ国と残余型のポーランドとなっている。しかもこの相違は、労働組合が女性の就労や機会均等を求めるエストニアやスロヴェニアと、組合が男性稼ぎ手モデルを前提として労働者の雇用や生活の保障を求めるチェコやスロヴァキアという対比とも連関している。この福祉とジェンダーの連関については、別稿において議論することを予定している。

< データベース (2010 年 1 月 10 日接続を確認) >

EUROSTAT:

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)

PORTAL>

LABORSTA: <<http://laborsta.ilo.org/>>

MISSOC: <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm>

< 文献 >

- Alber, Jens, Tony Fahey, and Chiara Saraceno, 2008, *Handbook of quality of life in the enlarged European Union*. London: Routledge.
- Aidukaite, Jolanta, 2003, "From universal system of social policy to particularistic?: the case of the Baltic states," *Communist and Post-Communist Studies*, 36:3, 405–426.
- , 2006, "Reforming family policy in the Baltic states: the views of the elites," *Communist and Post-Communist Studies*, 39:1, 1–23.
- , 2009a, "Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: challenges and implications," *Communist and Post-Communist Studies*, 42:1, 23–39.
- , 2009b, "The Estonian model of the welfare state: tradition and changes," in Stanisława Golinowska, Peter Hengstenberg, and Maciej Żukowski, eds., *Diversity and commonality in European social policies: the forging of a European social model*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 110–139.
- , 2009c, "The transformation of welfare systems in the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania," in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 96–111.
- Bafoil, François, 2009, *Central and Eastern Europe: Europeanization and social change*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bazant, Ursula, and Klaus Schubert, 2009, "European welfare systems: diversity beyond existing categories," in Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 513–534.
- Carnes, Matthew E., and Isabela Mares, 2007, "The welfare state in global perspective," in Carles Boix and Susan C. Stokes, eds., *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 868–885.
- Cerami, Alfio, and Pieter Vanhuysse, eds., 2009, *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- , 2009, "Introduction: social policy pathways, twenty years after the fall of the Berlin Wall," in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1–14.
- Clark, Terry D. and Jovita Pranevičiūtė, 2008 "Perspectives on communist successor parties: the case of Lithuania," *Communist and Post-Communist Studies*, 41:4, 443–464.
- Cook, Linda J., 2007, *Postcommunist welfare states: reform politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, and Kees van Kersbergen, 1992, "Contemporary research on social democracy," *Annual Review of Sociology*, 18, 187–208.
- Eurofound, 2007, *Industrial relations in EU member states 2000–2004*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Ferge, Zsuzsa, 2001, "Welfare and 'ill-fare' systems in Central-Eastern Europe," in Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline Prior, eds., *Globalization and European welfare states: challenges and change*. Basingstoke: Palgrave, 127–152.
- Fuchs, Susanne, and Claus Offe, 2009, "Welfare state formation in the enlarged European Union: patterns of reform in Postcommunist states," in Chris Rumford, ed., *The SAGE handbook of European studies*, Los Angeles: SAGE Publications, 420–441.

- Golinowska, Stanisława, 2009, "The national model of the welfare state in Poland: tradition and changes," in Stanisława Golinowska, Peter Hengstenberg, and Maciej Żukowski, eds., *Diversity and commonality in European social policies: the forging of a European social model*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 213–260.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman, 2008, *Development, democracy and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- , 2009, "The Eastern European welfare state in comparative perspective," in Alfio Cerami and Pieter Vanhuyse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 217–236.
- Hloušek, Vit, and Lubomír Kopeček, 2008, "Cleavages in the contemporary Czech and Slovak politics: between persistence and change," *East European Politics and Societies*. 22:3, 518–552.
- Inglot, Tomasz, 2003, "Historical legacies, institutions, and the politics of social policy in Hungary and Poland, 1989–1999," in Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson, eds., *Capitalism and democracy in Central and Eastern Europe: assessing the legacy of Communist role*. Cambridge: Cambridge University Press, 210–247.
- , 2008, *Welfare states in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2009, "Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: adaptation and reform of the post-Communist 'emergency welfare states'," in Alfio Cerami and Pieter Vanhuyse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 73–95.
- Iversen, Torben, 2007, "Economic shocks and varieties of government responses," in Bob Hancké, Martin Rhodes, and Mark Thatcher, eds., *Beyond varieties of capitalism: conflict, contradictions, and complementarities in the European economy*. Oxford: Oxford University Press, 278–304.
- Iversen, Torben, and David Soskice, 2009, "Distribution and redistribution: the shadow of the nineteenth century," *World Politics*. 61:3, 438–486.
- Jasiewicz, Krzysztof, 2008, "The (not always sweet) uses of opportunism: post-communist parties in Poland," *Communist and Post-Communist Studies*. 41:4, 421–442.
- Kasza, Gregory J., 2002, "The illusion of welfare 'regimes'," *Journal of Social Policy*. 31:2, 271–287.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge and Michael McDonald, 2006, *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kogan, Irena, Michael Gebel, and Clemens Noelke, eds., 2008, *Europe enlarged: a handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe*. Bristol: Polity Press.
- Kolarič, Zinka, Anja Kopač, and Tatjana Rakar, 2009, "The Slovene welfare system: gradual reform in stead of shock treatment," in Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 444–461.
- Korpi, Walter, 2006, "Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: protagonists, consenters, and antagonists," *World Politics*. 58:2, 167–206.
- Korpi, Walter and Joakim Palme, 1998, "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries," *American Sociological Review*. 63:5, 661–687.
- , 2003, "New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975–95," *American Political Science Review*. 97:3, 425–446.
- Manning, Nick, 2004, "Diversity and change in pre-accession Central and Eastern Europe since

- 1989,” *Journal of European Social Policy*. 14:3, 211–232.
- Masso, Jaan, and Tiit Paas, 2007, “Social protection systems and labour market policies in the Baltic states,” in Tiit Paas and Raul Eamets (eds.), *Labor market flexibility, flexicurity and employment: lessons of the Baltic states*. New York: Nova Scientific Publishers Inc., 143–181.
- Molnár, György, and Viktoria Galla, 2009, „Changes in income, income inequality and poverty: the case of Hungary,” in Manuela Sofia Stănculescu, and Tine Stanovnik, eds., *Activity, incomes and social welfare: a comparison across four new EU member states*. Surrey: Ashgate, 131–175.
- Offe, Claus, 2009, “Epilogue: lessons learnt and open questions,” in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 237–247.
- Orenstein, Mitchell A., 2000, *How politics and institutions affect pension reform in three post-communist countries*. Washington D.C.: World Bank.
- , 2008, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security*. Princeton: Princeton University Press.
- Ost, David, 2009, “The end of postcommunism: trade unions in Eastern Europe’s future,” *East European Politics and Society*. 23:1, 13–33.
- Potůček, Martin, 2009, “Welfare state transformations in Central and Eastern Europe,” in Hayashi Tadayuki and Ogushi Atsushi, eds., *Post-communist transformations: the countries of Central and Eastern Europe and Russia in comparative perspective*. Sapporo: Slavic Research Center (Hokkaido University), 99–144.
- Rajevska, Felician, 2009, “The welfare system in Latvia after renewing independence,” in Klaus Schubert, Simon Heglich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 328–343.
- Ripka, Vojtěch, and Miroslav Mareš, 2009, “The Czech welfare system,” in Klaus Schubert, Simon Heglich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 101–119.
- Schubert, Klaus, Simon Heglich, and Ursula Bazant eds. 2009a, *The handbook of European welfare system*. London: Routledge.
- , 2009b, “European welfare systems: current state of research and some theoretical considerations,” in Klaus Schubert, Simon Heglich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare systems*. London: Routledge, 3–28.
- Sengoku, Manabu, 2004, “Emerging Eastern European welfare states: a variant of the ‘European’ welfare model?” in Shinichiro Tabata and Akihiro Iwashita, eds., *Slavic Eurasia’s integration into the world economy and community*. Sapporo: Slavic Research Center (Hokkaido University), 229–255.
- , 2009, “Welfare state institutions and welfare politics in Central and Eastern Europe: the political background to institutional diversity,” in Tadayuki Hayashi and Atsushi Ogushi, eds., *Post-communist transformations: the countries of Central and Eastern Europe and Russia in comparative perspective*. Sapporo: Slavic Research Center (Hokkaido University), 145–178.
- Siemieńska, Renata, and Anna Domaradzka, 2009, “The welfare state in Poland: transformation with difficulties,” in Klaus Schubert, Simon Heglich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 378–397.
- Stanovnik, Tine, and Mitja Čok, 2009, “The transition process and change in income, income inequality and poverty: the case of Slovenia,” in Manuela Sofia Stănculescu, and Tine Stanovnik, eds., *Activity, incomes and social welfare: a comparison across four new EU member states*. Surrey: Ashgate, 231–267.
- Szelewa, Dorota, and Michal P. Polakowski, 2008, “Who cares?: changing patterns of childcare in

- Central and Eastern Europe,” *Journal of European Social Policy*. 18:2, 115–131.
- Szikra, Drotttya, and Béla Tomka, 2009, „Social policy in East Central Europe: major trends in the twentieth century,” in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 17–34.
- Tausz, Katalin, 2009, “From state socialism to a hybrid welfare state: Hungary,” in Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 244–259.
- Trumm, Avo, and Mare Ainsaar, 2009, “The welfare system of Estonia: past, present, and future,” in Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 153–170.
- Van Mechelen, Natascha and Veerle De Maesschalck, 2009, “Devolution of social protection arrangements,” in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 181–198.
- Vanhuysse, Pieter, 2009, “Power, order and the politics of social policy in Central and Eastern Europe,” in Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse, eds., *Post-Communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 53–70.
- Wientzek, Olaf, and Hendrik Meyer, 2009, “The Slovak welfare system: neo-liberal nightmare or welfare pioneer of middle-eastern Europe?” in Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant, eds., *The handbook of European welfare system*. London: Routledge, 462–477.
- 仙石学、2001、「ポーランドの年金制度改革－『体制転換』のもとでの『制度改革』の分析」佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所、91–128。
- 、2007a、「東欧諸国の年金制度－比較政治学の視点からの多様性の説明の試み」『西南学院大学法学論集』39巻4号、143–168。
- 、2007b、「ポーランド」萩原康生他編『世界の社会福祉年鑑2007』旬報社、163–181。
- 、2008a、「EU-8の社会協議システム－政党政治の視点からの分析」『大原社会問題研究所雑誌』595号、48–63。
- 、2008b、「体制転換期の中東欧における政治腐敗－ポーランドとスロヴァキアの事例から」河田潤一編『汚職・腐敗・クライエンテリズムの政治学』ミネルヴァ書房、300–325。
- 、2009、「中東欧諸国の家族政策－『新しい社会的リスク（NSRs）』の視点から」『西南学院大学法学論集』41巻3・4合併号、171–195。
- 、2010 予定、「ポスト社会主義の中東欧諸国における福祉制度の多様性－あるいは『福祉政治』研究と『体制転換』研究の架橋の試み」林忠行・仙石学編『ポスト社会主義時代のガバナンスとデモクラシー：旧ソ連・中東欧諸国の比較』北海道大学出版会。
- 林忠行、2009、「東中欧諸国における政党システム形成の比較：『基幹政党』の位置取りを中心にして」『比較経済研究』46巻1号、1–15。

補論 福祉レジームに関連するマクロな指標に基づく、EU 加盟 23 カ国の 位置づけの試み

ここでは以下の7つの、「福祉レジーム」と密接に関連する指標を元に、EU 加盟 23 カ国（現加盟国 27 カ国のうちブルガリア、キプロス、マルタ、ルーマニアを除く）について因子分析を行った（データは表補－1を参照）。

- 1) 政府支出における社会支出の比率
- 2) 社会支出費における資力調査（ミーンズテスト）付の給付の比率
- 3) 労働組合の組織率
- 4) 女性就労率
- 5) 社会保障費における国庫負担の比率
- 6) 積極的労働市場政策への支出の割合
- 7) 公的部門で雇用される労働者の比率

まず政府支出における社会支出の比率は、一般に社会民主主義レジームが高く、自由主義レジームが低くなり、そして保守主義レジームはその中間（ただしやや社会民主主義寄り）となることが想定される。資力調査付の給付比率と労働組合組織率は自由主義レジームと他のレジームを区別する指標で、必要な層への最低限の給付を中心とする自由主義レジームでは他のレジームに比べて資力調査付の給付の比率が高くなり、他方で労働市場の柔軟性が高いことから、集団として権利を守るための労働組合の組織率は低くなる傾向がある。次に女性就労率と社会保障費における国庫負担比率は、保守主義レジームと他のレジームを区別する指標である。男性稼ぎ手モデルを採用する保守主義レジームでは女性就労率は他のレジームに比べて低くなり、また労使負担を原則とする職域ごとの社会保障制度の存在を前提とする保守主義レジームでは、国家が最低限の給付を保障するために社会保障の国庫負担率が高くなる社会民主主義および自由主義レジームに比べて、国家による補助の比率が低くなる傾向にある。そして積極的労働政策支出と公的部門での雇用比率は社会民主主義レジームと他のレジームを区別する指標で、就労支援と公的部門での福祉提供が重視される社会民主主義レジームでは、いずれの割合も他のレジームに比べて高くなる傾向がある。

この7つの変数をもとに因子分析を行った結果が、表補－2、補－3、および図1である。共通性の推定には SMC 法を用い、バリマックス回転を行っている。因子の数については、第1因子が固有値 2.9、寄与率 41.4%、第2因子が固有値 1.04、寄与率 14.9%であるのに対して、第3因子は固有値 0.26、寄与率 3.65%、第4因子は固有値 0.19、寄与率 2.7%と明確な差があることから、ひとまず第2因子までを考慮している。第1因子に影響を与えている主な変数は、社会政策支出費、労組組織率、社会保障国庫負担、積極的労働政策支出、そしてやや値が低くなるが女性就労率である。この第1因子の値が高い国はいわゆる社会民主主義レジームに属する国で、以下保守主義レジーム、自由主義レジーム、南欧諸国と続いていることから、この第1因子は福祉レジームにおける位置づけを表していると考えられる。第2因子に属する変数は、社会給付における資力調査費の比率と公的部門の雇用で、両者の符号が逆向きであることから、国家による福祉の供給が普遍的か（公的部門での雇用比率が

高く、給付における資力調査の比率が低い)、あるいは限定的か(公的部門の雇用比率が低く、給付における資力調査比率が高い)を示すと考えられる。この第2因子については、社会民主主義レジームに属する国が高く、保守主義、自由主義、そして南欧諸国が低い値を示しているが、中東欧諸国については社会民主主義レジームと同じレベルの普遍性を示している。

結果をまとめたものが図1である。これに従えば、ルクセンブルク以外の22カ国はおおむねレジーム論に沿ったグループ分けが可能になり、中東欧諸国についても、その水準は総じて南欧諸国と同じレベルの低さながら、北欧諸国と同じ程度の普遍性を有しているという点で、他の「福祉レジーム」とは区別される別の「ポスト共産主義福祉レジーム」のようなものを構成している可能性が高いということになる。ただし本文での議論の通り、このような「レジーム」の存在は本稿では想定していない。

表 補－1 EU23カ国の福祉レジーム関連指標

	政府支出 における 社会支出 比率	社会支出 における 資力調査 比率	労働組合 組織率	女性の 就労率	社会補償 保険料 での国庫 負担率	積極的労 働政策 支出 GDP 比	公的部門 での雇用 比率
Austria	28.5	6.7	33.0	50.1	9.3	0.7	13.6
Belgium	30.1	3.7	49.0	41.6	9.2	1.2	31.2
Czech Republic	18.7	5.2	22.0	46.1	3.6	0.3	21.6
Denmark	29.1	3.0	80.0	58.2	20.6	1.4	33.8
Estonia	12.4	0.8	14.0	51.7	2.4	0.1	25.2
Finland	26.2	9.8	71.0	52.5	12.8	0.9	26.8
France	31.1	14.5	8.0	46.2	9.5	0.9	30.0
Germany	28.7	12.5	18.0	47.2	10.6	0.9	14.5
Greece	24.2	7.6	20.0	36.7	7.9	0.2	22.6
Hungary	22.3	4.6	17.0	40.0	9.6	0.3	31.4
Ireland	18.2	24.3	38.0	50.8	10.2	0.7	17.7
Italy	26.6	4.8	34.0	34.8	11.2	0.4	14.7
Latvia	12.2	1.4	16.0	49.2	4.9	0.2	33.9
Lithuania	13.2	1.8	14.0	48.1	5.7	0.3	36.3
Luxembourg	20.4	3.0	48.0	46.3	10.2	0.4	16.6
Netherlands	29.3	12.2	25.0	55.5	6.7	1.2	27.3
Poland	19.2	5.2	17.0	39.6	6.7	0.5	28.4
Portugal	25.4	11.5	17.0	50.8	11.7	0.6	14.3
Slovakia	15.9	5.9	30.0	43.2	4.5	0.3	24.1
Slovenia	22.8	9.1	44.0	49.4	6.9	0.3	29.4
Spain	20.9	12.9	16.0	41.9	7.6	0.7	14.6
Sweden	30.7	2.8	77.0	63.0	16.6	1.3	34.4
United Kingdom	26.4	15.4	29.0	53.1	13.1	0.3	20.2

〔出典〕労働組合組織率は2004年のデータでEurofound 2007、公的部門での雇用比率は2006年（一部2005年以前）のデータで、ILOのデータベースLaborsta (<http://laborsta.ilo.org/>)、他はEurostatによる2006年のデータ。

表 補－2 因子負荷量行列（因子抽出法：SMC 法、バリマックス回転後）

	第 1 因子	第 2 因子
社会政策支出費	0.74	-0.38
資力調査費	0.11	-0.61
労組組織率	0.76	0.29
女性就労率	0.55	0.23
社会保障国庫負担	0.84	-0.08
積極的労働政策	0.85	-0.06
公的部門雇用	0.15	0.62

[出典] 表 補－1 より筆者計算。

表 補－3 因子得点の推定値

	第 1 因子	第 2 因子		第 1 因子	第 2 因子
Austria	0.27	-0.74	Latvia	-1.09	1.34
Belgium	0.86	0.32	Lithuania	-1.01	1.30
Czech Republic	-1.00	0.20	Luxembourg	-0.05	0.29
Denmark	2.41	1.07	Netherlands	0.57	-0.43
Estonia	-1.44	0.99	Poland	-0.71	0.28
Finland	1.08	0.42	Portugal	0.08	-1.06
France	0.29	-1.04	Slovakia	-0.92	0.54
Germany	0.30	-1.31	Slovenia	-0.30	0.37
Greece	-0.75	-0.52	Spain	-0.38	-0.85
Hungary	-0.53	0.16	Sweden	2.15	1.08
Ireland	0.08	-0.77	United Kingdom	0.19	-0.93
Italy	-0.11	-0.71			

[出典] 表 補－1 より筆者計算

図1 第1因子と第2因子の関係

