

## 第6章 中東欧諸国の現金給付制度 -- 子ども手当と最低生活保障給付を軸に

著者	仙石 学
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	618
雑誌名	新興諸国の現金給付政策：アイデア・言説の視点から
ページ	197-227
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011165">http://hdl.handle.net/2344/00011165</a>

## 第6章

# 中東欧諸国の現金給付制度

——子ども手当と最低生活保障給付を軸に——

仙石 学

### はじめに

本章は、社会主義体制が解体した後の中東欧諸国、とくにそのなかでも、歴史的な経緯や外部環境の制約などで共通する側面が多くみられるヴィシエグラード4カ国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、およびスロヴァキア）の現金給付制度に焦点を当てて<sup>(1)</sup>、同じ社会主義型の福祉枠組みを有していた諸国のあいだで<sup>(2)</sup>、体制転換の後に異なる制度が導入された理由を検討することを目的とする。ただその際に本章では、「言説」もしくは「アイディア」を軸とした分析を行う他の章とは異なり、先に中東欧諸国における現在の現金給付制度の相違は従来から福祉政治分析に用いられている「利益」の視点、とくに各国における政党政治のパターンの違いから説明することが可能であることを示したうえで、つぎに「言説」の視点からみるとどのような知見が得られるかを検討するという形をとることとする。ちなみに結論としては、言説に注目する視点は利益政治による分析を「補完」するものとはなるが、中東欧諸国の現金給付制度の分析に際してこれらの要因に注目する特段の必要性は認められない、ただし現金給付以外の、子育て支援や女性の就労促進などの新しい領域における制度の整備に関しては、言説や政策に関するアイディアによる説明が有効となる場合があるかもしれない、ということ

になる。

## 第1節 「利益」の視点と「言説」の視点

体制転換後に整備ないし再編された中東欧諸国の福祉枠組みに関して、比較政治ないし政治経済的な視点からの研究が本格的に行われるようになったのは21世紀に入ってからのことであるが、それでもこの10年ほどのあいだで、相応の研究が蓄積されてきた。ただ中東欧諸国における福祉枠組みに関するおもな研究は、国際金融組織（IMF や世界銀行など）や欧州連合などの国際機関の作用に注目する議論や（Müller 1999; Orenstein 2008; Pascall and Manning 2002; Sissenich 2002など）、社会主義体制もしくはそれ以前からの歴史的経緯が影響を与えていることを指摘する制度的な議論（Bohle and Greskovits 2012; Feldmann 2007; Inglot 2008など）、あるいは国内のアクターの利益や資源が制度構築に作用していることを指摘する利益政治的な議論（Müller 2004; Nelson 2001; Vanhuysse 2009など）が中心で、本書が注目する言説や政策アイデアの視点に依拠した研究は、これまでのところほとんど存在していなかった。ようやく近年になって、年金制度の民営化（と「フラット・タックス」制度の導入）に関して、政策アイデアの拡散が地域全体における制度の導入と関連していることを指摘するアペルとオレンシュタインの議論や（Appel and Orenstein 2013）、2000年代におけるポーランド、ハンガリー、およびルーマニアの家族政策の変化を市民組織など新しいアクターの登場と関連させて検討し、そのなかで新しいアイデアがアクター間の議論を通していかに政策に取り込まれたか（もしくは取り込まれなかったか）を比較したイングロットらの研究（Inglot, Szikra and Raț 2012）などが公刊されたにすぎない。

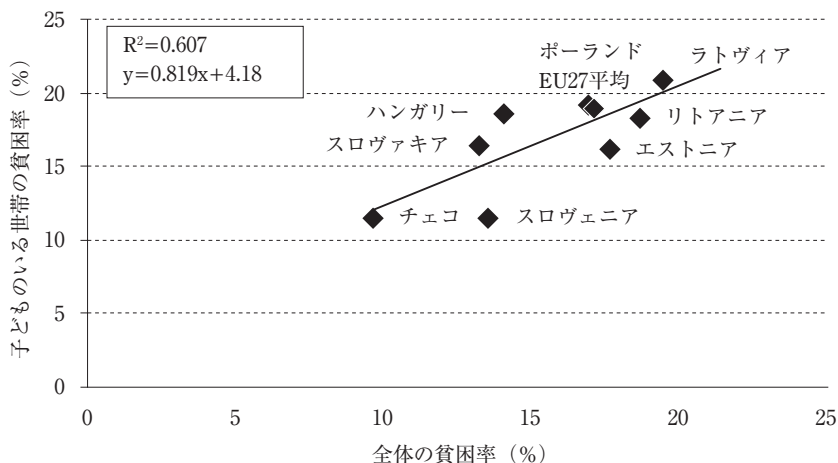
ではなぜ、中東欧の福祉枠組みは言説や政策アイデアの視点から検討されることが少ないのか。そのおもな理由としては、この諸国の福祉枠組みの構築に関しては、とくに言説やアイデアという新しい道具を用いなくとも、

過去の歴史的経緯の作用と現在のアクターの利益に基づく政治過程とを組み合わせることで、おおむね説明が可能であるということがある（仙石 2011a など）。そこで本章でも、今回取り上げる現金給付制度についても利益の視点で説明が可能であることをまず示したうえで、その後で政治の場における言説の使われ方に注目することで何らかの新たな知見を導くことができるかどうかについて検討していく、という形をとることとしたい。

なお対象とする現金給付制度であるが、本章では税金により拠出され対象となるすべての人に支給される、最低生活を保障するための給付制度（最低生活保障給付）と子どもの養育を支援するための給付（子ども手当）のふたつを取り上げることとする。ここでこれらの制度を取り上げる理由としては、中東欧諸国における主要な現金給付がこのふたつであることや、本書の（エチオピアをのぞく）他の章では最低生活保障給付もしくは子ども手当のいずれかが取り上げられていることで、これらのケースと比較を行うことが可能となるということももちろんあるが、より積極的な理由として、中東欧諸国ではこの2種類の現金給付には一定の結び付きがあるということがある。具体的には、現在の中東欧諸国における貧困世帯の多くは「多子世帯」もしくは「ひとり親世帯」であり、そのために一般的な貧困率と子どもがいる世帯の貧困率とのあいだには正の関係がある（図6-1）。そしてまたそれゆえに、家族に対する給付と貧困世帯に対する給付とは時として結び付けられ、そこから子ども手当が貧困対策として活用される、もしくは逆に、子どもがいる「健全な」家庭を支援するために現金給付を削減して税控除などを重視するといった施策がとられることもある<sup>(3)</sup>。このような理由から、本章では上の2種類の現金給付制度に注目することとしたい。

本章の議論は以下のとおりである。続く第2節においては、ホイザーマンがまとめた福祉における新しい政党政治の枠組みを整理した上で、これを基に政党の政策指向と現金給付（最低生活保障給付および子ども手当）に対する態度との連関を説明する枠組みを提起する。次いで第3節では、この政党政治の枠組みを利用することで、ヴィシエグラード4カ国における現金給付制

図6-1 各国の全体的な貧困率と子どもがいる世帯の貧困率の相関（2012年）



（出所） Eurostat より筆者作成。

（注） ここでの「貧困率」は、世帯所得が各国の可処分所得の中間値（メディアン）の60パーセント以下である世帯の比率を指す。

度の現状およびその国ごとのちがいをおおむね説明できること、つまり「利益」の視点で現在の制度のあり方を分析することが可能であることを示していく。そのうえで第4節において、ポーランドとチェコの事例を基に、人口危機という言葉が両国における家族関連の現金給付の拡充に際してどのように用いられたかを比較する。ここではこの2カ国において、十分な議席を有していない政党が言説を利用して広範な範囲の政党の支持を取り付け、自らの追求する政策を実現させたものの、この合意が政党政治において基軸となる対立を越えることはなく、いずれの事例においても政権が交代すると政策の方向性が大きく変更されたことで、言説が政党政治の枠を越えた動きに結び付くという事態はこれまでのところ生じていないということを明らかにする。この議論をふまえて最後に、言説の視点で中東欧諸国の既存の現金給付制度の展開を説明することには限界があるものの、それは言説や政策アイデアに依拠する視点がまったく利用できないということを意味するわけではないことをあわせて指摘しておく。

## 第2節 現金給付制度と政党政治

現金給付制度と政党政治との連関を検討するための枠組みについて、本章では「新しい福祉政治」の視点から現在の福祉国家の変容の方向性に関する類型を提起した、ホイザーマンの議論を利用することとしたい（Häusermann 2012）。ホイザーマンは現在の福祉国家の変容について、一般にいわれるような「産業化の時期の福祉国家」から「ポスト産業化の時期の福祉国家」への転換という包括的な議論ではその特質を把握することは困難であることを指摘したうえで、福祉国家の変容については抽象的な観念論ではなく、具体的な政策の変化の方向に注目した議論を行う必要があることを提起した。この点についてホイザーマンは、社会政策には正規雇用の労働者に対して所得および雇用を保障することを目的とする「古い社会政策」と、非正規雇用者やワーキングプア、ひとり親世帯や高齢者のみの世帯、あるいは労働市場に参加できない若年層や低学歴層など従来の「古い社会政策」ではカバーできない社会層に対して、労働市場への参入・復帰を支援したり、あるいは労働そのものが困難な場合に必要に応じた支援・保護を与えたりすることを目的とする「新しい社会政策」があるが、従来の福祉国家はその形式のちがいがいこそあれ基本的に「古い社会政策」に対応するための制度を整備していたのに対して、現在の福祉国家は、これまでの「古い社会政策」を維持するかそれとも縮小するか、および現在必要度が高まりつつある「新しい社会政策」を拡充するかないかというふたつの選択に直面していること、およびそこから現在の福祉国家の変化のパターンには（変化しないという場合も含めて）4つの方向性があることを整理した（Häusermann 2012, 113-118）。そのパターンは、表6-1に示したとおりである。

つぎにホイザーマンは、現在の主要な政党の指向性をこの政策変化のパターンと連携させて、以下の4つのグループに類型化した。

表6-1 現在の福祉国家改編の方向性

	古い社会政策の維持	古い社会政策の削減
新しい社会政策の拡充	「福祉拡充」 従来の福祉を維持しつつ、新しい社会政策も拡大	「フレキシキュリティ」 従来の福祉を削減し、その分雇用拡大や福祉のターゲット化を追求
新しい社会政策の軽視	「福祉保護主義」 従来の福祉の維持のみ追求し、新しい社会政策には取り組まず	「福祉削減」 従来の福祉を削減し、新しい政策も実施せず

(出所) Häusermann (2012, 117) の Figure 6.1をもとに筆者作成。

- (1) 中間層や女性、若年層、非正規雇用層、あるいは少数派を対象として、従来の労働者の保護以上に新しい社会政策を重視する「新左派」。
- (2) 従来の正規雇用されている労働者（特に「稼ぎ手」となる男性労働者）の権利保護を優先し、新しい社会政策には関心を有さない「旧左派」。
- (3) 基本的に福祉の拡充には反対だが、新しい社会政策のうち労働者の商品化を進めるアクティベーションは支持する「経営者・リベラル」。
- (4) 再配分には多少の関心を有するが、行き過ぎた格差の是正には反対する「保守」。

この4つのグループは、問題となるイシューによってそれぞれの政党の立ち位置が異なっている一方で、現在のヨーロッパではどの国でも連立政権が常態となっていることから、いずれのグループも単独で自らの政策を実現できる可能性は低くなっている。そのため自らの政策実現のためには、いずれの政党も政策の「パッケージ化」によって他の政党と妥協ないし協力をする必要がある。その結果として現在の福祉政党政治においては、単純な右派対左派という構図とは異なる、多次元的な構造がみられるようになっている。具体的には、新旧の左派であれば古い社会政策の維持ないし拡充で、新左派とリベラルはアクティベーションの促進で、リベラルと保守は福祉削減でそれぞれ連携する可能性がある。そのために何がイシューとなるかによって異なる形の連携が現れる可能性が高く、またそれゆえにイシューの変化にとも

ない、1度形成された連携が解消されることもおこりえる<sup>(4)</sup>。そしてイシューとなる事項は国により異なることから、政党の連携の形も国ごとに異なることとなり、それが最終的には国ごとの制度の相違として現れることとなる（Häusermann 2012, 121-122）。

このホイザーマンの視点を、今回対象とする最低生活保障給付および子ども手当に関して当てはめると、おおむね以下のような状況を考えることができる。

- (1) 「新左派」低所得層を支援する最低生活保障給付と次世代育成を支援する子ども手当のいずれも新しい社会政策の方向性に沿うもので、積極的に拡充を求める。
- (2) 「旧左派」最低生活保障給付は労働者が失業した際などのセーフティネットとしてその必要性は認めるものの、その拡張が現在の労働者の福祉削減を伴うものとなる場合には抵抗することがある。他方で子ども手当については、女性の就労を促進させるアクティベーション策とは異なり、世帯の収入を安定化させ女性を労働市場から家庭に戻す作用を有することから、その導入を支持する可能性が高い。
- (3) 「経営者・リベラル」最低生活保障給付および子ども手当のいずれも、給付の削減および対象の限定化を追求する。あわせて最低生活給付に関して、就労インセンティブを強める制度の導入を求める。
- (4) 「保守」宗教やナショナリズムの視点から「家族」を支援する子ども手当の拡充は支持する可能性が高いが、最低生活保障給付に関しては補完性原理や自助努力の視点から、リベラルと同様に給付削減や就労義務の強化を求める傾向がある。

この視点からみると、子ども手当に関しては新左派、旧左派に加えて保守もその導入および拡充を求める可能性があるのに対して、最低生活保障に関してはその拡充を追求するのが新左派のみであることから、子ども手当は何



らかの形での政党間の連携が成立すればその拡充が図られる可能性が高いのに対して、最低生活保障は新左派が多数派にならないかぎりこれが拡充される可能性は低いと想定することができる。次節ではこの視点を基に、ヴィシエグラード4カ国における主要政党の指向性および政党間の連携関係と現金給付制度との関係をみていくこととしたい。

### 第3節 中東欧4カ国における現金給付制度と政党政治との 連関

ヴィシエグラード諸国における政党の指向性および連携関係と、その結果として形成された現金給付制度との連関をみるためには、まず各国の主要な政党の福祉に対する指向および政党間の連携の形について、明確にしておく必要がある。ここで政党の方向性（旧左派・新左派・リベラル・保守）を確認する手段として本章では、ベルリンの社会科学研究所の「マニフェストプロジェクト」により作成された、主要な先進国およびポスト社会主義国における選挙の際のマニフェストをコード化し、それをもとに政党のさまざまな政策に関する指向および立ち位置を数値化した『マニフェストプロジェクトデータベース』（Volkens et al. 2013）のデータを利用することとしたい。ちなみにこのデータベースにおいては個別の政策に関する指向性の強さのほか、各政党の左右位置や福祉および市場経済への指向、あるいはヨーロッパ指向なども複数の数値を合計する形で数値が算出されているが、今回は単純な左右軸ではなく「新左派」、「旧左派」、「経営・リベラル」、「保守」という、このデータベースでは取り上げられていない新たなグループ化が必要となることから、政策としてあげられているもののなかでそれぞれのグループが重視する政策に注目し、その指標が高ければこの政策を重視している（=そのグループの政党に近くなる）という形でマニフェストに現れた各政党の特質を抜き出し、これを政党の方向性として近似的にとらえることとしたい。重視

する政策（データベースにおける指標）は、それぞれ以下のとおりである（以下の perXXX は、マニフェストデータベースにおける指標コードを示している。なお数値にばらつきが出ないように全グループ8項目で統一している）。

- (1) リベラル：企業の自由活動重視（per401）、企業インセンティブの強化重視（per402）、保護主義に反対（per407）、生産性重視（per410）、技術・インフラ整備重視（per411）、福祉制限指向（per505）、労働者と対抗（per702）、中間層・専門職指向（per704）
- (2) 保守：政治的権威重視（per305）、古典的経済指向（per414）、福祉制限指向（per505）、ナショナリズム重視（per601）、伝統的モラル重視（per603）、法と秩序重視（per605）、マルチカルチュラリズムに反対（per608）、農民重視（per703）
- (3) 古い左派：市場の規制を重視（per403）、計画経済指向（per404）、コーポラティズム重視（per405）、経済への国家介入（per412）、国有化指向（per413）、マルクス主義指向（per415）、福祉重視（per504）、労働者指向（per701）
- (4) 新しい左派：成長指向経済に反対（per416）、環境保護（per50）、社会的公正を重視（per503）、教育の拡充（per506）、ナショナリズムに反対（per602）、伝統的モラルに反対（per604）、マルチカルチュラリズム重視（per607）、少数派を重視（per705）

これらの指標を元にヴィシエグラード諸国において2000年代に実施された選挙における議席獲得政党の政策指向を検討し、これとそれぞれの選挙における得票率を合わせて示したのが表6-2a から6-2d である。以下これを基に、各国の主要政党の方向性、および各国における政党の連携関係・対抗軸を概観していくこととしたい。

現在のヴィシエグラード諸国における政党システムは、ハンガリーが実質的な二大政党制で、それ以外の国もおおむね3から5の主要政党が大まかな

2大ブロックに分かれているという点では近い状況にあるが<sup>5)</sup>、政党の政策指向および政党間の連携のあり方については、国ごとに明確な相違がある。

まずチェコに関しては、基本的には旧左派指向の社会民主党とリベラルおよび保守指向の市民民主党の対抗関係が軸となっている。ただしキリスト教系の政党はこの両者のいずれとも連携することが可能なことから、基本的に「リベラルと保守」か「旧左派と保守」という連携軸が形成されている。

ハンガリーに関しては、選挙制度が小選挙区比例代表並立制で、かつ全体の半数ほどの議席が小選挙区から選出されることもあり<sup>6)</sup>、社会主義期の支配政党の後継政党で新左派と旧左派の両方の指向性を有する社会党と、選挙のたびに保守・ナショナリズム指向を強めている「フィデス」による実質的

表6-2a チェコ主要政党の2000年代の選挙マニフェストにみる政党指向性およびでの得票率

		(%)				
		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率 <sup>2)</sup>
2002年 選挙	社会民主党 <sup>1)</sup>	16.4	12.8	26.1	11.1	30.2
	市民民主党	8.8	31.6	3.6	6.1	24.5
	共産党	10.3	15.0	20.6	12.1	18.5
	カトリック連合 <sup>1)</sup>	16.0	20.1	11.2	12.2	14.3
2006年 選挙	市民民主党 <sup>1)</sup>	18.4	20.1	5.3	11.2	35.4
	社会民主党	19.3	11.6	15.6	19.9	32.3
	共産党	8.6	14.5	26.8	16.4	12.8
	キリスト教民主同盟 <sup>1)</sup>	13.3	21.0	11.0	13.9	7.2
	緑の党 <sup>1)</sup>	14.1	13.6	12.0	23.7	6.3
2010年 選挙	社会民主党	8.7	16.4	16.0	15.3	22.1
	市民民主党 <sup>1)</sup>	13.9	17.7	6.9	9.0	20.2
	TOP09 <sup>1)</sup>	16.1	20.1	8.9	12.1	16.7
	共産党	5.1	16.0	26.5	12.4	11.3
	「公共」 <sup>1)</sup>	10.3	17.2	8.8	8.5	10.9

(出所) 各政党の政党指向性は本文を参照。選挙得票率はスラブ・ユーラシア研究センターの「中東欧・旧ソ連諸国の選挙データ」ウェブサイト ([http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/election\\_europe/index.html](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/election_europe/index.html)) より筆者作成。

(注) 1) は政権与党もしくは閣外協力政党（政権途中で離脱もしくは途中から参加の事例を含む）。

2) 下院での得票率を記載している。

表6-2b ハンガリー主要政党の2000年代の選挙マニフェストにみる政党指向性および選挙での得票率

		(%)				
		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率 <sup>2)</sup>
2002年 選挙	社会党 <sup>1)</sup>	18.2	18.2	30.3	7.1	42.1
	フィデス	20.2	16.1	9.0	10.0	41.1
	自由民主連盟 <sup>1)</sup>	9.8	16.2	8.3	20.0	5.6
2006年 選挙	社会党 <sup>1)</sup>	14.8	15.4	16.3	24.4	43.2
	フィデス	18.1	20.5	28.0	18.4	42.0
	自由民主連盟 <sup>1)</sup>	24.2	15.1	6.1	25.5	6.5
	民主フォーラム	21.1	20.3	14.4	11.7	5.0
2010年 選挙	フィデス <sup>1)</sup>	12.9	22.7	30.5	10.6	52.7
	社会党	21.0	14.1	25.1	16.9	19.3
	ヨピック	8.9	27.9	16.3	10.0	16.7

(出所) 表6-2a に同じ。

(注) 1) は政権与党もしくは閣外協力政党(政権途中で離脱もしくは途中から参加の事例を含む)。

2) ハンガリーは一院制だが、選挙制度は小選挙区比例代表並立制のため、ここでは比例区得票率を記載している。

表6-2c ポーランド主要政党の2000年代の選挙マニフェストにみる政党指向性および選挙での得票率

		(%)				
		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率 <sup>3)</sup>
2001年 選挙	民主左派同盟 <sup>1)</sup>	13.7	15.2	12.0	13.3	41.0
	市民プラットフォーム	16.6	19.6	16.8	17.3	12.7
	自衛	15.8	21.1	22.8	8.8	10.2
	法と正義	10.5	24.4	13.9	6.9	9.5
	農民党 <sup>1)</sup>	2.6	50.4	5.1	8.5	9.0
	家族連盟	16.0	36.0	2.7	4.0	7.9
2005年 選挙	法と正義 <sup>1)</sup>	10.9	25.2	17.9	12.1	27.0
	市民プラットフォーム	12.7	28.9	15.7	19.0	24.1
	自衛 <sup>1)</sup>	11.1	23.2	20.7	12.1	11.4
	民主左派同盟	12.4	19.4	15.3	20.6	11.3
	家族連盟 <sup>1)</sup>	19.6	31.5	11.3	7.7	8.0
	農民党	7.9	23.6	8.4	14.3	7.0

表6-2c つづき

		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率 <sup>3)</sup>
2007年 選挙	市民プラットフォーム <sup>1)</sup>	12.5	17.8	12.8	6.6	41.5
	法と正義	16.9	20.4	9.3	4.7	32.1
	左派と民主主義 <sup>2)</sup>	8.7	11.2	9.8	17.1	13.2
	農民党 <sup>1)</sup>	10.3	11.5	12.1	14.4	8.9
2011年 選挙	市民プラットフォーム <sup>1)</sup>	16.8	15.3	13.5	14.7	39.2
	法と正義	9.4	31.0	11.0	11.3	29.9
	パリコト運動	5.3	10.2	0.0	29.0	10.2
	農民党 <sup>1)</sup>	7.2	44.3	7.7	14.5	8.4
	民主左派同盟	14.4	14.2	10.6	21.2	8.2

(出所) 表6-2aに同じ。

(注) 1) は政権与党もしくは閣外協力政党(政権途中で離脱もしくは途中から参加の事例を含む)。

2) 2007年の選挙では民主左派同盟、民主党、労働連合、およびポーランド社会民主主義の4党が合同で選挙連合「左派と民主主義」を形成して選挙に参加した。

3) 下院での得票率を記載している。

表6-2d スロヴァキア主要政党の2000年代の選挙マニフェストにみる政党指向性および選挙での得票率

		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率
2002年 選挙	民主スロヴァキア運動	9.9	22.5	9.7	9.4	19.5
	民主・キリスト教連合 <sup>1)</sup>	15.8	31.9	4.8	6.5	15.1
	スメル	15.8	28.5	9.8	6.6	13.5
	ハンガリー人連立 <sup>1)</sup>	13.3	10.3	10.3	14.8	11.2
	キリスト教民主運動 <sup>1)</sup>	9.2	31.1	5.5	6.6	8.3
	新市民同盟 <sup>1)</sup>	13.4	16.3	5.3	6.5	8.0
	共産党	5.7	19.3	16.4	7.5	6.3
2006年 選挙	スメル = 社会民主 <sup>1)</sup>	13.2	11.0	30.6	22.4	29.1
	民主・キリスト教連合	12.4	19.9	7.9	20.6	18.4
	国民党 <sup>1)</sup>	10.3	23.9	14.4	13.4	11.7
	ハンガリー人連立	8.1	13.5	12.5	22.7	11.7
	人民党 = 民主スロヴァキア運動 <sup>1)</sup>	15.3	19.6	10.9	22.4	8.8
	キリスト教民主運動	9.0	40.5	11.8	9.8	8.3

(%)

表6-2d つづき

		リベラル	保守	旧左派	新左派	選挙得票率
2010年 選挙	スメル = 社会民主	14.7	15.7	28.0	16.9	34.8
	民主・キリスト教連合 <sup>1)</sup>	20.4	24.9	17.1	19.8	15.4
	「自由と連帯」 <sup>1)</sup>	26.1	29.4	2.9	15.6	12.2
	キリスト教民主運動 <sup>1)</sup>	14.3	27.0	8.0	25.8	8.5
	「橋」 <sup>1)</sup>	22.4	18.4	7.4	24.9	8.1
	国民党	25.9	27.9	5.4	20.0	5.1
2012年 選挙	スメル = 社会民主 <sup>1)</sup>	14.9	15.1	21.8	20.7	44.4
	キリスト教民主運動	20.9	26.7	9.9	20.4	8.8
	「普通の人々」	13.0	20.6	4.6	29.9	8.6
	「橋」	14.8	18.8	18.1	30.2	6.9
	民主・キリスト教連合	22.0	24.1	15.2	18.1	6.1
	「自由と連帯」	29.0	23.5	3.6	17.2	5.9

(出所) 表6-2aに同じ。

(注) 1) は政権与党もしくは閣外協力政党(政権途中で離脱もしくは途中から参加の事例を含む)。

な二大政党制が形成されているが、リベラル政党の自由民主同盟がフィデスを忌避し社会党と連携することが多いことから、ここでは「左派・リベラル」対「保守」という対抗軸が形成されてきた。

ポーランドにおいては、2000年代初頭までは共産党の後継政党でやや新左派的な民主左派同盟と、社会主義期に形成された自主管理労働組合「連帯」に出自を有する保守およびリベラル諸政党とが対抗していた。だが民主左派同盟は2001年から2005年の与党の時期に、ネオリベラル的な緊縮財政政策や福祉削減を実施したことに加えて大規模な汚職事件への関与が発覚したことで有権者の支持を喪失し、以後は政権獲得が困難となっている。その結果2005年の選挙以後は、保守でナショナリストおよびキリスト教指向の「法と正義」と、リベラル指向が相対的に強い「市民プラットフォーム」との対抗関係が政党政治の軸となっている。そして政党の連携としては、法と正義にはキリスト教系の政党やポピュリスト系の政党が、市民プラットフォームには中道保守の農民党が結び付いてきたことから、近年のポーランドでは、「ナ

シヨナリスト・キリスト教重視の保守」と「リベラルおよび穏健保守」という組みあわせが連携の中心となっている。

最後にスロヴァキアに関しては、他の諸国より政党のヴォラティリティ（変移性）が高く選挙ごとに異なる政党が現れることが多いものの、それでも2000年代に関しては労働組合と結びついた旧左派指向の「スメル」（2004年以降「スメル＝社会民主」、ただし以下、スメル）と、保守およびリベラルの傾向が強い「スロヴァキア民主・キリスト教連合＝民主党」（以下、民主・キリスト教連合）のいずれかを軸とした政権が形成されていること、ただしスロヴァキアの場合、保守のうち国家主義の指向が強い政党（国民党や人民党＝民主スロヴァキア運動など）は、経済や福祉の領域における国の関与を重視するという点で旧左派と連携する場合があることから（Wientzek and Meyer 2009, 471）、ここでは「旧左派（・ナシヨナリスト保守）」対「リベラル・保守」という対立軸が現れている。

ではこのような政党間の対抗関係と、各国における最低生活保障給付および子ども手当の制度との関係はどのようになっているのか。この点を見るために、まずは現在の制度の概要を整理しておく（表6-3aおよび6-3bを参照）。

表6-3aには各国の最低生活保障制度の概要をまとめている。ヴィシエグラード諸国の場合明確な「新左派」指向の政党が十分な力を有していないこともあり<sup>(7)</sup>、どの国の最低生活保障給付も限定的なものとなっているが、そのなかでもハンガリーの現役世代向けの制度はとくに条件が厳しいものとなっている<sup>(8)</sup>。表6-3bには子ども手当の概要を整理しているが、こちらについてはすべての子どもがいる世帯が対象となり、かつ支給水準の高いハンガリー、子どものいる世帯すべてが対象となるが支給水準の低いスロヴァキア、そして支給には所得制限があるチェコとポーランドという形の相違がみられる。ではこの相違は、各国の政党政治とどのように関連しているのか。以下それぞれの事例について、簡単に検討していくこととしたい。

まずチェコについてであるが、連邦解体後のチェコにおいては、リベラルと旧左派のあいだで政権交代が行われてきたこともあり、政権が交代すると

表6-3a ヴィシエグラード4カ国の最低生活保障給付

	チェコ	ハンガリー <sup>1)</sup>	ポーランド	スロヴァキア
支給条件 (1カ月当たり)	十分な所得がないと判断された場合(個別条件で決定)	月の世帯所得が最低年金額の90%(€86)を下回る場合	月の所得が単身者は€130、家族は一人当たり€109を下回る場合	月の所得が世帯1人目で€198.09、2人目以降は€138.19、子ども1人当たり€90.42で計算した所得を下回る場合
支給額 (1カ月当たり)	世帯1人目が€114、2人目から€103、子は年齢で99€63~€89	€77	最高給付額€127と、実際の所得の差(最低€7.2)	世帯構成と子の数により、€61.6~€216.1
就労要件	○ (指定された仕事を行わない場合支給額は大幅減額)	職業紹介機関との協力を1年以上継続した後初めて支給	△ (義務ではないが指導に従わないと支給取り消しの場合も)	○
他給付との重複	可、ただしそれらの給付も所得基準となる	家族給付のみ可	年金と失業給付は可	不可
支給水準 <sup>2)</sup> (%)	35.0	11.1	18.8	20.2
就労可能年齢層 受給率(%)	1.1	3.3	3.1	5.7

(出所) MISSOC データベースより筆者作成、ただし支給水準については Eurostat の値を基に筆者計算、就労可能年齢層の受給率については Bhale, Hubl and Pfeifer (2011, 218) の Table 4 より。

(注) 金額は比較のため、MISSOC によるユーロ相当額としている(ユーロを導入しているスロヴァキアは実際の支給額)。

- 1) ハンガリーは高齢者向けと就労可能年齢向けの制度が別個に存在する。ここに記載しているのは後者の制度。
- 2) 4人家族、稼ぎ手1人、子ども2人の場合の受給額の、全国平均の純可処分所得に対する比率(2013年)。

そのたびに福祉の方向性も変化してきた(Ripka and Mareš 2009, 103)。一般にリベラル系の政権は、現金給付を含む福祉についてはその削減を実施することが一般的で、これまでも1995年の子ども手当における所得制限の導入や、あるいは2006年の最低生活保障制度の改定などを実施してきた。とくに2006年の最低生活保障制度改革に際しては、「すべての働く人が、働いていない人、あるいは就労を回避する人より、よりよい生活ができるように」という



表6-3b ヴィシエグラード4カ国の子ども手当制度（子ども1人当たり）

	チェコ	ハンガリー	ポーランド	スロヴァキア
上限年齢 <sup>1)</sup>	15 (26)	18 (23)	18 (21)	16 (25)
所得制限 (世帯所得)	最低生活基準 <sup>2)</sup> の 2.4倍以下	なし	世帯1人当たり €124以下 <sup>3)</sup>	なし
支給額	€18 (6歳まで) €22 (6～14歳) €25 (15歳以上)	子の数、障害の有無、 1人親か否かで変動 (€41～€87)	€18 (4歳まで) €25 (5～17歳) €28 (18歳以上)	一律 €23.52
支給水準 <sup>4)</sup> (%)	2.4	6.5	4.2	3.0

(出所) MISSOC データベースより筆者作成、ただし支給水準については Eurostat の値を基に筆者計算。

(注) 金額は比較のためユーロ相当額としている（ユーロを導入しているスロヴァキアは実際の支給額）。

- 1) かつこ内は所定の年齢を超えて学業を継続した場合などに支給される場合の上限年齢。
- 2) 毎年計算されるが、2014年は単身者124ユーロ、家族は成年1人目114ユーロ、2人目から103ユーロ、子どもは年齢により63～89ユーロを合計した額。夫婦と6歳までの子ども2人の場合、343ユーロ相当（全国平均の純可処分所得の34パーセント程度）となる。
- 3) おおむね全国平均の純可処分所得の18.3パーセント（世帯人数が夫婦と子ども2人の場合この4倍となる）。
- 4) 1人当たりの手当（変動がある場合最高額）の、全国平均の純可処分所得に対する比率（2013年）。ハンガリーに関しては、両親と子ども2人の世帯の場合の1人分で計算。

スローガンのもと、本人が提供された職に就職もしくは指定された公共就労プログラムに参加しない場合、あるいは子どもを修学させる意思がない場合には支給額の大幅削減もしくは支給打ち切りが行われる制度が導入された。この時には同時に、全体的な給付額や給付水準の引下げも行われたために、最低生活保障給付の受給者および受給額は大幅に削減された（仙石 2011b, 181, Bahle, Hubland and Pfeifer 2011, 66-68）。他方で男性労働者の利益を追求する旧左派の社会民主党は伝統的家族を重視するキリスト教系の政党とも協力しつつ、両者の思惑が一致する労働者向けの社会保障制度の整備や子ども手当の拡充などを実施してきた（Kocourková 2011, 56-7）（第4節も参照）。ただし子ども手当の所得制限については、これが男性と比べて相対的に賃金の低い女性を家庭に回帰させる効果があることから（Ripka and Mareš 2009, 112; Szikra

and Tomka 2009, 30-31), 所得制限を廃止し手当を普遍化することは追求しなかった。このような状況から、チェコでは低水準の最低生活保障と所得制限のある子ども手当という組み合わせが現れることとなる。

ポーランドはチェコと同様の給付制度を有しているが、制度形成の背景にある政党の連携関係はチェコとは異なっている。体制転換の後に導入された子ども手当および最低生活保障給付は、もともといずれも高い水準のもではなかったが、2000年代の前半に政権を担当した民主左派同盟は、財政赤字の削減を目的としてこれらの制度をさらに選別的なものへと修正した。まず2003年には子ども手当制度を、従来の家族・子どもを広く支援するという制度から低所得層の家族を重点的に支援する制度へと変更し、所得制限の引き下げや支給額の引き下げを実施したほか、子ども手当を受給していること（つまり所得が一定額以下であること）をそれ以外のひとり親手当や育児休暇手当などの関連する付加手当を受けるための条件とすることとした（仙石 2007, 175-177, Inglot, Szikra and Rał 2012, 29）。次いで2004年には最低給付制度に関して、金銭的支援から自立支援のためのサービス提供という方向での制度改編が実施され、自立のためのソーシャルワーカーとの協力を拒否した場合には給付が削減されるという制度も導入された（Bahle, Hubland and Pfeifer 2011, 119-120）<sup>9)</sup>。民主左派同盟はもともとは新左派的な指向が強かったものの、先に述べたようにこの時期には財政危機問題やEU加盟への対応などからネオリベラル的な緊縮財政政策を実施していたためにこのような制度変革を行ったが、そのことが民主左派同盟への支持を弱める一因となった（仙石 2013, 185）。他方で左派政権が給付の大幅な削減を行った結果、2005年以降のリベラルと保守の対抗関係のなかでは、現金給付という 이슈が政治的な対抗軸とはならなくなっている。2006年に当時の与党であった保守系の法と正義が、政権のパートナーであるキリスト教原理主義的な政党の「家族同盟」の意向を受ける形で低所得者向けの家族手当の増額や出産一時金の導入などを実施したというようなケースはあるものの（第4節を参照）これは一時的な例外で、2007年以降現在まで続いている市民プラットフォームと

農民党の連立政権では、子ども手当と最低生活保障の拡充についてはほとんど議論されていない<sup>10)</sup>。

スロヴァキアにおいては、1998年まで政権の座にあった「民主スロヴァキア運動」は権威主義的・国家主義的指向が強い政党であったが、それゆえに経済における国家の役割を強調していて、福祉に関しても相対的に寛大な給付を行う仕組みを導入していた。だが1998年の政権交代により成立したズリンダ (Mikuláš Dzurinda) を首班とする連立政権は、福祉において市場の役割を強化するという観点から、各種の給付の削減を進めたが、2002年の選挙後に保守・リベラル系の政党主体の第2次ズリンダ政権が成立すると、制度そのものがよりネオリベラル的なものへと変革されることとなった (仙石 2013, 182-183; 林 2013)。最低生活保障給付に関しては、当初は世帯の所得のみを条件とする現金給付制度が存在していたが、1998年には給付事由が長期失業や理由なき離職の場合には支給比率が引き下げられる一方で、就労しているが収入が低い場合には支給比率が引き上げられるという形に制度が変更された。さらに2004年には、給付水準のさらなる引き下げと支給条件の厳格化が実施され、併せて就労インセンティブを強化する制度も導入された (Bahle, Hubland and Pfeifer 2011, 129-132)。他方の子ども手当に関しては、ズリンダ政権は支給額こそ削減したものの、国内の抵抗から所得制限の導入は実施することができず (Inglot 2009, 92)、そのために支給水準は高くはないがすべての世帯を対象とする子ども手当の制度が現在も存続している。なおスロヴァキアの場合、対抗勢力となるのは旧左派指向のスメルであるが、スメルは政権をとると医療保険や年金など労働者にかかわる社会保障制度のリベラル化に対してはこれを修正する動きをみせてきたものの、子ども手当や最低生活保障給付に関しては強い関心を有しておらず、そのためにポーランドとは異なる経緯ではあるが、水準が引き下げられた制度がそのまま存続している。

最後のハンガリーに関しては、二大政党の一方となる社会党は時期ごとに政策の指向性に変動があるのに対して、他方のフィデスは基本的に選挙ごと

に保守指向を強めているという状況にある。この点が反映されているのが、子ども手当の変遷である。当初子ども手当は普遍的な手当として導入されたが、社会党は経済危機への対処のために1996年から所得制限を導入した。次のフィデス政権は所得制限を廃止し再度子ども手当を普遍化したが、その後政権に復帰した社会党は、2000年代中期には格差や貧困の解消、あるいは女性の就労を重視する新左派的な傾向を示していたこともあり、今度は貧困対策および子育て支援のために子ども手当の普遍性を維持したのみならずこれを増額する施策を実施し (Tausz 2009, 252-253)、これは次のフィデス政権にも受け継がれている<sup>11)</sup>。このようにハンガリーでは、フィデスが一貫して家族手当を重視するという立場をとる一方で、社会党の側も家族手当そのものには反対しないことが通例であることから、他の諸国と異なり充実した子ども手当の制度が整備されることとなる (Goven 2000)。他方の最低生活保障に関して、フィデスは一貫して、手当を必要とする層は最もそれに値しない層であるという立場を明確にしていたことから (Goven 2000, 296-299)<sup>12)</sup>、貧困対策の整備は社会党の意向がポイントとなっていた。ここで社会党は、先に挙げた子ども手当の拡充を進めていたのと同じ時期に貧困対策にも取り組み、その過程で2006年には、それ以前は最低生活保障制度の対象外となっていた就労可能な現役世代に対して、アクティベーションの要素が非常に強くまた不十分な点が多いものではあるものの、新たな生活支援のための制度を導入した (Tausz 2009, 255; Bahle, Hubland and Pfeifer 2011, 98-99)。だがこちらについてもその後の社会党の政策変更、およびフィデスへの再度の政権交代もあり、これ以上の制度の整備が進められないままの状態にある。

ここまでの議論をまとめたものが表6-4である。これをみるとヴィシエグラード諸国の場合、現在の現金給付制度のあり方はおおむね、各国における政党政治の展開と結び付いているとみることができる。ではこのような利益・政党を軸とする見方に対して、言説を利用した見方を用いると新たな知見が得られるであろうか。次節ではポーランドとチェコにおける家族に対する現金給付を対象として、この点を検討していく。

表6-4 ヴィシェグラード4カ国の政党連携と現金給付制度

	政党連携の形	現金給付への指向性	結果としての政策
チェコ	「リベラル・保守」	基本的に給付削減指向	給付削減と厳格化
	「旧左派・保守」	子ども手当に一定の関心	子ども手当の給付増額
ハンガリー	「揺れのある左派リベラル」	新左派的なときは拡充指向 そうでないときは削減の場合も	一時期子ども手当拡充+最低 生活保障制度整備
	「保守」	子ども手当に強い関心 生活保障給付には否定的	子ども手当の拡充
ポーランド	「リベラル・保守」	いずれの給付にも関心なし	水準の低い制度の維持
	「保守・ナショナリスト」	子ども手当に多少の関心	子ども手当の増額
スロヴァキア	「リベラル・保守」	基本的に給付削減指向	給付削減と厳格化
	「旧左派（・ナショナリスト）」	いずれの給付にも関心なし	水準の低い制度の維持

(出所) 筆者作成。

#### 第4節 家族に対する現金給付をめぐる言説

本書の序章においても整理されているように、現在の福祉政治分析ではさまざまな形で、アクターの言説や政策アイデアに着目して、各国における制度の形成や転換を説明する試みが増えてきている<sup>13)</sup>。だが第1節でも述べたように、中東欧の福祉政治を言説やアイデアの視点から検討した研究はこれまでのところほとんど存在していない。そこで本章ではひとつの試みとして、議会で十分な議席を有していない政党が、言説を軸として指向性の異なる他の政党と提携し自ら追求する現金給付の拡充を実現したが、その言説が従来の政党の連携関係を越えて受け入れられることはなく、最終的に政権の交代で給付の拡充が抑制されることとなったという点で同じような経緯をたどった、ポーランドとチェコの家族に対する現金給付を事例として、言説に焦点を当ててこのプロセスを比較していくこととしたい。

まずポーランドの事例である。ポーランドでは2005年9月の選挙において、保守系の法と正義が勝利したが、選挙後にはこれとポピュリスト系の「自衛」および原理主義的なカトリック政党の「家族連盟」とが連携して広い範

囲の保守を取り込む政権が形成された<sup>14)</sup>。この政権が成立した理由のひとつには、2005年の選挙の時期に「人口問題」がメディアで大きくとりあげられたということがある (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 2005b)。ポーランドでは、体制転換の直後までは2以上を維持していた合計特殊出生率が1990年代に急激に低下し、2002年には1.22という世界的にも低い水準となっていた。そのため2005年の選挙の頃には人口が最も多かった頃と比べて50万人近く減少しており、そこから「人口問題」が選挙におけるイシューのひとつとして取り上げられていた。ここにおいて、マニフェストにおいて低所得の家族への支援を表明した法と正義や、多子家庭に対する給付などの拡大を唱えた家族連盟が一定の支持を集めたことから、選挙後にはこの2党に指向性の近いポピュリスト系政党の自衛を加える形で、ナショナリスト・ポピュリスト・カトリックの保守政権が形成されることとなった<sup>15)</sup>。

この連立政権は少数政党である家族連盟の意向を反映させる形で、前の左派政権により削減された子ども手当の再増額や扶養控除の引き上げ、あるいは出産一時金制度の拡充などを実施したが、このなかでもとくに出産一時金制度の拡充に際しては「人口危機」という言説が一定の作用を果たすこととなった。従前の子産一時金は、月額所得が504ズウォチ (2014年11月時点でおよそ1万7400円) 以下の世帯に対して、子どもが出生した際に500ズウォチを支給するという制度であった。だが家族連盟は、「人口危機」に対処するためには出生率を上げる必要があり、そのためには出産一時金を拡充させることが不可欠であるとして、出産一時金の所得制限廃止と金額の引上げ (一律1000ズウォチに増額) を行うという案を提示した (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 2005a)。これに対して法と正義は、手当額の引上げには同意しつつも所得制限は維持することを求めたが、家族連盟が同法の成立を政権信任の条件として議員立法により家族手当法の改正案を提出すると、少数与党であった法と正義は、政権維持のために同法案に賛成することを余儀なくされた。家族連盟はさらにこの改正に反対していた野党の市民プラットフォームの一部議員とも交渉を行い、低所得の世帯に対しては2000ズウォチの出産一時金



(所得制限のない新しい出産一時金1000ズウォチ+従前の所得制限に基づく出産一時金1000ズウォチ)を給付するという合意を取り付け (Inglot, Szikra and Rat 2012, 30), 最終的に与党に加えて野党の一部の支持を受けることで自らが求めた制度の導入を実現させた<sup>46)</sup>。このように「人口危機」という言説を活用する形で、小政党が大政党を巻き込みながら自らの追求する政策を実現したという事例は、政党の指向性だけでは説明できない政党の連携を言説による説明が補完する可能性を示しているとみることはできる。

同じような事例は、チェコでも確認することができる。チェコにおいても、1998年から政権を担当した社会民主党は出生率の低下に危惧を抱いていたが、社会民主党は当時少数与党であったために単独で政策を実施することが難しく、ほかの政党の協力を必要としていた。この際に社会民主党が提携を試みたのが、「キリスト教民主同盟 = チェコスロヴァキア人民党」(以下、キリスト教民主同盟)である。社会民主党は当初は、女性の社会進出や家庭におけるワーク・ライフ・バランスの追求などを通して出生率を上げることを追求していたが、キリスト教民主同盟は「伝統的な家族の支援」を求める一方で女性の就労支援に対しては消極的であるところから、社会民主党の側は「女性の就労」というイシューを表に出さず、「家族に対する支援」という言説を強調することで、キリスト教民主同盟の協力を取り付けることを試みた。そしてその結果として、2001年には育児休暇制度の拡充を実現したのみならず、2002年からはキリスト教民主同盟を連立与党に取り込むことで子ども手当に加えて育児手当や出産手当制度の拡充を実現し、さらに2005年にはよりいっそうの家族に対する支援策の基盤となる「国家家族政策コンセプト」を提起するまでに至る (Kocourková 2011, 53-57)。両者が「家族への支援」という言説を通して結び付くことができた背景には、チェコ社会民主党がジェンダー問題に関しては必ずしも関心が強いわけではなく、むしろ男性労働者の利益を重視し女性を家庭に回帰させることを追求していた点で、キリスト教系の政党と連携する余地が存在したことが作用している (仙石 2011a; 中田 2011)。だがそれでも、このふたつの政党を結び付ける際に「家族を支援

する」という言説が作用したことは、そのとらえ方が異なるとはいえ言説が政党の連携と政策の実施に影響を与えたとみることもできる。

ただし「人口危機」や「家族の支援」といった言説の影響は、いずれの事例においても既存の政党の対抗軸を越えて浸透するまでには至らなかった。ポーランドのケースであれば、2007年の選挙の後で政権の座についたりベラル系市民プラットフォームは、現金給付となる子ども手当などの削減とアクティベーション重視の視点からの女性の就労支援や子どもの就学前教育の整備というリベラル的な福祉政策をすすめているし、チェコでも2006年の選挙で政権に復帰した市民民主党は「国家家族政策コンセプト」には拘束されないとして、やはり子ども手当を含む家族向け給付の削減を実施している。このような状況から考えるならば、少なくともこの2カ国においては言説は政治を動かす場合があるものの、それが利益を越えて新しい政党の連携を形成するまでの有効性は有していなかったとみるのが妥当かもしれない。

このような結論となった理由としては、ふたつの要因が考えられる。まず中東欧諸国の多くは、ラテンアメリカやアフリカ諸国と比較して相対的に国内の「格差」が小さく、そのためにたとえば「貧困の解消が国全体のためになる」といった言説が、党派を超えて受け入れられる余地が小さいということがある。その一方で、中東欧諸国では社会主義体制の解体後に社会階層がある程度多様化し、そのなかで現金給付に関してその恩恵を受けられる層と負担を求められる層とが分かれていることから、政党の支持者層と給付に対する立場とがある程度結びつくようになり、その結果として違う立場の政党を言説で説得することが難しくなっているという状況にある。このふたつの要因のために、中東欧諸国では言説という視点により現状を説明することは難しくなっていると考えられる。



## おわりに―「言説」の視点の可能性―

以上の議論から、中東欧諸国における現金給付制度に関して、基本的に「利益」（政党政治）の視点から説明が可能であり、「言説」による分析は利益政治による議論を補完するものとはなるものの、これを用いたとしても政党政治で説明できない知見を獲得できたり、あるいは政党政治の視点から得られた見方を覆すような議論を提起したりする可能性は大きくはないということが、確認できたと考えられる。ラテンアメリカやアフリカ諸国の場合は国内格差が大きく、かつ貧困層が多数派であることが言説に影響力をもたせた可能性があるのに対して、相対的に格差が小さい一方で社会的な立場は多様化している中東欧では、やはり自分が利益を得られるか、もしくは負担を求められるかという直接的な動機の方が、人々を動かす力としてより大きな作用を果たしているということになるであろうか。

ただしここでの議論は、中東欧の福祉政治を分析する際に言説や政策アイデアという視点が有効ではないということまでも意味するものではない。中東欧諸国における現金給付制度は基本的に社会主義期ないしそれ以前から存在する「古典的な制度」で、制度による利益が明確にされていることで政党政治の視点による説明が有効なものとなっている。だがこの諸国においても、「新しい制度」の導入に関してはその制度がもたらす利益が確定していないことから、言説や政策アイデアが説明力を有する可能性はある。この点については第1節で挙げたアペルとオレンシュタインがそれまでの東欧諸国に存在しなかった新しい制度である「多層型年金制度」と「フラット・タックス」制度の例をあげて、「多層型年金制度」については「アイデア」がパワーを有する国際金融組織に支持されたことで中東欧全体に広がったのに対して、「フラット・タックス」制度は国際金融組織が積極的な支持を出さなかったにもかかわらず、右派系のシンクタンクを中心とした政策ネットワークにおけるアイデアの共有が「フラット・タックス」の広がり貢献

したことを示したうえで、資源があればアイデアの拡散は容易になるが、リソースが弱い場合でも政策アイデアが広がる可能性があることを指摘している (Appel and Orenstein 2013)。今後従来とは異なる「新しい形」の政策アイデアに基づく制度が形成され、それが党派もしくは国の相違を越えて広く受容されることがあれば、その時は言説や政策アイデアによる説明が有効となるケースもでてくるかもしれない。

この点でひとつのヒントになると考えられるのが、ポーランドにおいて先に挙げた法と正義を中心とする連立政権により、2007年3月に提起された「家族政策プログラム」(Rząd w trosce o polskie rodziny 2007: projekt polityki rodzinnej rządu Jarosława Kaczyńskiego) の事例である。これはこの連立政権が重視していた現金給付中心の古典的な施策とは異なり、母親の無給の育児休暇期間を社会保障の対象とする、子どもの税控除を引き上げる、幼稚園や保育園の規制を緩和するなど、家族政策におけるアクティベーション的な新しい方向性を示すものであった。このプログラムのとりまとめで中心となっていたのは、法と正義のクルジック = ロストコフスカ (Joanna Kluzik-Rostkowska) 労働副大臣であった。クルジック = ロストコフスカはポーランドにおける急進的なフェミニズムの広がりにも批判的な一方で、家族連盟が主張するようなカトリック的ポピュリズムにも抵抗を示していて、そこから女性の権利と家族の権利を結び付けるという新たな政策アイデアを追求していた。また彼女は過度の論争を回避し関係者と冷静に協議するという、「過剰な言説を抑える」戦略で、このプログラムを保守的な与党に認めさせることに成功した。しかもこのプログラムは市民プラットフォームの求める路線とも親和性があったことから、最終的な提言の内容は次の政権にも引き継がれることとなった (Inglot, Szikra and Rał 2012, 30-32)。このような形で、党派を超えて新しい政策アイデアが受け継がれ、それが広く受容されるようなことが増えてくれば、これらを言説や政策アイデアの拡散という視点で検討することが可能となるのかもしれない。

ただし言説や政策アイデアを通して新しい制度を導入するという試みは、

必ずしも成功するとは限らない。この点を顕著に示しているのが、チェコで当初は労働・社会相として、のちに首相としてチェコにおいてジェンダー支援策を追求しようとした社会民主党のシュピドラ (Vladimir Špidra) の事例である。シュピドラはジェンダー平等化の政策を推進する際に、政党のイデオロギーではなく、「EUの規則により男女の平等な取扱いが求められている」という形で、ジェンダー平等に関して広い範囲の合意を得ることを追求したが (Anderson 2013, 323)、これらの大半は連立パートナーであるキリスト教系の政党の抵抗で実現できなかったとされる (Kocourková 2011, 57)。なぜある言説や政策アイディアは利益の壁に阻まれ、別の言説や政策アイディアは利益を越えて受容されるのか。この問題について、言説や政策アイディアに依拠する視点をとる研究は、検討をしていく必要があるだろう。

< 付記 >

本章は「現金給付の政治経済学」研究会への参加、および科学研究費補助金・基盤研究C「中東欧諸国における福祉と経済との連関の比較分析」(2012~2014年度、課題番号24530163、研究代表者仙石学)の成果の一部である。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) ヴィシエグラード4カ国とは、1991年2月にポーランド、ハンガリー、および当時のチェコスロヴァキアの3カ国の首脳が、ハンガリーの都市ヴィシエグラードにおいて地域間協力を進めるための会合を行ったことに由来する、現在の4カ国の総称である。
- (2) 社会主義型の福祉枠組みについては、ひとまず仙石 (2012, 170-171) を参照。
- (3) 後者の一例として、ハンガリーの保守系政党の「フィデス」(FIDESZ)は、「正しい家族」に対する支援は必要だが、福祉を受けようとする層は最もそれに値しない層であるとして、低所得者に対する手当の重視には抵抗するという態度を示していた (Goven 2000)。なお「フィデス」は、2006年以降はキリスト教民主人民党と選挙連合および議会会派「フィデス-キリスト教民主人民党」を形成しているが、以下ではこの連合に触れる必要がないため、フィデスと表記する。

- (4) さらにホイザーマンは指摘していないが、男性労働者の福祉拡充および女性の家庭回帰の追求（＝反アクティベーション）という点では、旧左派と保守が連携することも可能である（旧左派のジェンダー性については仙石（2011a）も参照）。後述するように、チェコでは社会民主党とキリスト教政党の連携により、家族政策が拡充されたということもある。
- (5) なお2010年および2014年のハンガリーの選挙では、フィデスが全体の議席の3分の2を確保する一党優位制となっている。
- (6) 小選挙区からの選出比率は、2010年の選挙までは約45パーセント、2014年の選挙では約53パーセントとなっている。
- (7) 後述するように、ハンガリーの社会党は一時期新左派的な傾向を強め、貧困対策を積極的に実施していた。
- (8) この最低生活保障給付についてこれまでの研究では、基本的には普遍的な給付で所得および資産が不十分であれば資格が与えられる制度（チェコおよびポーランド）と、ほかの所得や給付を受けることができない場合の「最終手段」として給付が受けられる制度（ハンガリーおよびスロヴァキア）とを区別するものもあるが（Instituto per la Ricerca Sociale 2011, 21-23）、スロヴァキアは受給基準は厳格なものの受給水準および現役世代の受給率はほかの国より高いことから、ここは受給条件がとくに厳格なハンガリーとほかの3国とを分けることとしたい。
- (9) ただし現在のところ、ソーシャルワーカーとの協力は義務化されていない。また表6-3aにもあるように、就労は義務化されていない。
- (10) この点を示すひとつの例として、子ども手当では所得基準額が近年まで固定されていたことで、平均所得の上昇にともない支給対象となる世帯が550万世帯（2004年）から300万世帯（2009年）まで減少したということがある（Inglot, Szikra and Raţ 2012, 29）。
- (11) なお2008年の経済危機以降は、社会党は財政支出抑制のため再度子ども手当を削減している（Inglot, Szikra and Raţ 2012, 33-34; 仙石2012, 181-182）。
- (12) フィデスは2010年の政権復帰後は再度家族政策の拡充を進めているが、ここでは就労している世帯に対する税控除の拡大や、低所得世帯に対する家族手当の制限（子どもを一定日数学校に行かせない場合は給付を停止する）など、明確に「中間層の家族」を重視する方向性を示している（Inglot, Szikra and Raţ 2012, 35）。
- (13) この方向性の議論の簡単な紹介として、ほかに宮本（2012）や加藤（2013）なども参照のこと。
- (14) 選挙直後は法と正義の少数政権に自衛と家族連盟が閣外協力するという形をとり、2006年5月からは正式に両党も与党となる連立政権となった。
- (15) ポーランドの各政党のマニフェストに関しては、そのとりまとめ集である

Ślodkowska i Dołbakowska (2006) を参照。ちなみに法と正義および家族連盟は、それぞれマニフェストで「家族」という章を設けて具体的な政策を提起しているのに対して、「市民プラットフォーム」は「市民」という章のなかで義務教育前の保育および教育制度の拡充を提起しているにすぎず、また民主左派同盟はとくに家族や子どものことには言及していない。

- (16) 最終的には与党3党に加えて、野党の市民プラットフォームの132議員のうち76名および農民党25議員のうち16名の賛成を得て、出産一時金制度の増額は可決された（ポーランド下院ウェブサイト参照。<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&5&68>）。

### 〔参考文献〕

#### 〈日本語文献〉

- 加藤雅俊 2013. 「福祉政治の理論——多様性をめぐる権力・利益・言説分析——」 鎮目真人・近藤正基編『比較福祉国家——理論・計量・各国事例——』ミネルヴァ書房 38-59.
- 仙石 学 2007. 「ポーランド」萩原康生・松村祥子・宇佐見耕一・後藤玲子編『世界の社会福祉年鑑2007』旬報社 163-181.
- 2011a. 「中東欧諸国におけるケア枠組みのジェンダー的側面——女性に期待される役割が国により異なるのはなぜか——」日本比較政治学会編『ジェンダーと比較政治学』（日本比較政治学会年報13号）ミネルヴァ書房 1-32.
- 2011b. 「チェコ共和国」宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子・原島博編『世界の社会福祉年鑑2011』旬報社 167-186.
- 2012. 「ポスト社会主義国における福祉政治——『社会主義型福祉世界』から『多様な福祉世界の並存』へ——」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房 169-183.
- 2013. 「中東欧諸国における『ネオリベラリズム的改革』の実際——『さらなる改革』が求められるのはいかなる時か——」村上勇介・仙石学編『ネオリベラリズムの実践現場——中東欧・ロシアとラテンアメリカ——』京都大学学術出版会 163-197.
- 中田瑞穂 2011. 「EUのジェンダー平等政策と国内ジェンダー・パラダイム」日本比較政治学会編『ジェンダーと比較政治学』（日本比較政治学会年報13号）ミネルヴァ書房 101-133.
- 林 忠行 2013. 「スロヴァキア政党政治における『第二世代改革』——遅れてき

た新自由主義の『成功』と『定着』——」村上勇介・仙石学編『ネオリベラリズムの実践現場——中東欧・ロシアとラテンアメリカ——』京都大学学術出版会 137-162.

宮本太郎 2012. 「福祉政治の新展開——三つの言説の対抗——」宮本太郎編『福祉政治』ミネルヴァ書房 1-20.

〈外国語文献〉

- Anderson, Leah Seppanen. 2013. "EU Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process." In *Eastern Europe: Women in Transition*, edited by Irena Grudzińska-Gross and Andrzej Tymowski. Frankfurt am Main: Peter Lang, 307-327.
- Appel, Hilary, and Mitchell A. Orenstein. 2013. "Ideas versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union." *Comparative Political Studies* 46(2) February: 123-152.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubland, and Michaela Pfeifer. 2011. *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Polity Press.
- Bohle, Dorothee, and Bela Greskovits. 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- Feldmann, Magnus. 2007. "The Origins of Varieties of Capitalism: Lessons from Post-Socialist Transition in Estonia and Slovenia." In *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, edited by Bob Hancké, Martin Rhodes and Mark Thatcher. Oxford: Oxford University Press.
- Goven, Joanna. 2000. "New Parliament, Old Discourse? The Parental Leave Debate in Hungary." In *Reproducing Gender: Politics, Publics, and Everyday Life after Socialism*, edited by Susan Gal and Gail Kligman. Princeton: Princeton University Press, 286-306.
- Häusermann, Silja. 2012. "The Politics of Old and New Social Policies" In *The Politics of the New Welfare State*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press 111-132.
- Inglot, Tomasz. 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 *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, edited by Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 73-95.

- Inglot, Tomasz, Dorotya Szikra, and Cristina Raț. 2012. "Reforming Post-communist Welfare States: Family Policy in Poland, Hungary, and Romania since 2000." *Problems of Post-Communism* 59(6) November-December: 27-49.
- Instituto per la Ricerca Sociale (IRS). 2011. *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union 2007-2010*. Brussels: European Parliament.
- Kocourková, Jiřina. 2011. "Czech Republic: Normative or Choice-oriented System?" In *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*, edited by Sheila B. Kamenman and Peter Moss. Bristol: Polity Press, 51-67.
- Müller, Katharine. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- . 2004. "The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe." In *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*, Paris: OECD Publishing, 23-49.
- Nelson, Joan M. 2001. "The Politics of Pension and Health-care Reforms in Hungary and Poland." In *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, edited by J. Kornai, S. Haggard and R. R. Kaufman. Cambridge: Cambridge University Press, 235-266.
- Orenstein, Mitchell A. 2008. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security*. Princeton: Princeton University Press.
- Pascall, Gillian, and Nick Manning. 2002. "Social Europe East and West." In *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*, edited by Hilary Ingham and Mike Ingham. Cheltenham: Edward Elgar, 134-162.
- Ripka, Vojtěch, and Miroslav Mareš. 2009. "The Czech Welfare System." In *The Handbook of European Welfare Systems*, edited by Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant. London: Routledge, 101-119.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [ポーランド下院]. 2005a. "Propozycje rozwiązań prorodzinnych." [家族重視に結びついた提案] *Kronika Sejmowa* (596): 4.
- . 2005b. "Regulacje prorodzinne." [家族重視の規則] *Kronika Sejmowa* (598): 6.
- Sissenich, Beate 2002. "The Diffusion of EU Social and Employment Legislation in Poland and Hungary." In *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, edited by Ronald H. Linden. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 287-315.
- Słodkowska, Inka, i Magdalena Dołbakowska. 2006. *Wybory 2005: Partie i ich programy* [2005年選挙——政党とそのプログラム——] Warszawa: Instytut Studiów Politycznych.
- Straková, Jana. 2008. "Czech Republic." In *Europe Enlarged: A Handbook of Education*.



- Labour and Welfare Regimes in Central and Eastern Europe*, edited by Irena Kogan, Michael Gebel and Clemens Noelke. Bristol: Policy Press.
- Szikra, Dorottya, and Béla Tomka. 2009. "Social Policy in East Central Europe: Major Trends in the Twentieth Century." In *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, edited by Alfio Cerami and Pieter Vanhuyse. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 17–34.
- Tausz, Katalin. 2009. "From State Socialism to a Hybrid Welfare State: Hungary." In *The Handbook of European Welfare Systems*, edited by Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant. London: Routledge, 244–259.
- Vanhuyse, Pieter. 2009. "Power, Order and the Politics of Social Policy in Central and Eastern Europe." In *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, edited by Alfio Cerami and Pieter Vanhuyse. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 53–70.
- Volkens, Andrea et al. 2013. *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). (<https://manifesto-project.wzb.eu>)
- Wientzek, Olaf and Hendrik Meyer 2009. "The Slovak Welfare System: Neo-liberal Nightmare or Welfare Pioneer of Middle-eastern Europe?" In *The Handbook of European Welfare Systems*, edited by Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant. London: Routledge, 462–477.



