



| | |
|--------------|---|
| Title | 制度変化はいかに起こりうるか : 社会保険制度の発展構造分析に向けての試論 |
| Author(s) | 大久保, 将貴 |
| Citation | 年報人間科学. 2013, 34, p. 73-91 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://doi.org/10.18910/24969 |
| rights | |
| Note | |

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

〈研究ノート〉

制度変化はいかに起こりうるか

——社会保険制度の発展構造分析に向けての試論——

大久保 将貴

要約

本稿の目的は、社会科学における制度研究をサーベイするとともに、一連の制度研究が、日本の社会保険制度の発展構造分析にいかに応用できるのかを考察することである。「制度変化はいかにして起こりうるか」という問いは、現在、社会学者が直面している難問である。制度研究は「制度とはなにか」という問いに始まり、過去に多くの研究成果が提出されており、とりわけ、政治学、社会学、経済学において活発に議論されている。制度研究においては、各分野の固有の分析枠組みが相互対立的に捉えられがちであったが、近年では、各方法論は相互補完的であることが認識されるに至っている。本稿では第1に、社会科学における近年の制度研究をサーベイし、各分析枠組みの特徴と限界を整理する。第2に、「社会保険制度の発展構造はいかなるものか」という問いを軸に、制度変化の理論的枠組みを提示する。第3に、提出された制度変合理論の諸段階で生じている制度強化と意図せざる制度帰結に関するモデルを提示する。社会保険制度の発展構造分析における主要な問いは、「ある特定の社会保険制度が、歴史上のさまざまな場面で、なぜ、どのように出現し、何がその存続と衰退をもたらしたのか」というものである。この問いに応えるためには、各制度構造とその前史の成立過程を複眼的に分析し、各時代における制度をとりまくプレイヤーが直面する制約条件と選択肢を「追体験」することが不可欠である。

キーワード

制度、制度変化、社会保険、ゲーム理論、モメンタム定理

1. 序論

本稿の主眼は、従来の制度研究の蓄積を踏まえたうえで、社会保険制度の発展構造分析に向けた試論を提示することにある。すなわち、時間や歴史がもたらす影響を念頭に、「日本の社会保障を特徴付ける社会保険制度が、歴史上のさまざまな場面で、なぜ、どのように出現し、何がその存続と衰退をもたらしたのか」に関する試論である。日本の社会政策の政策決定に関する政治過程論的な研究は多く蓄積しているが、多くは静止画、スナップショットであり、時間や歴史がもたらす影響について論じる論考は少ない（北山2011）。制度や政策の分析においてはしばしば歴史の重要性が指摘されるが、「制度の理解には歴史が重要である」という指摘が意味を持つためには、歴史という時間の経緯においてどのようなメカニズムが生じているのかを明示する必要がある。本稿では第1に、社会科学における近年の制度研究をサーベイし、

各分析枠組みの特徴と限界を整理する。第2に、「日本の社会保障制度を特徴付ける社会保険制度の発展構造はいかなるものか」という問いを軸に、制度変化の理論的枠組みを提示する。第3に、提出された制度変化理論の諸段階で生じている、制度強化と意図せざる制度の帰結に関するモデルを提示する。ある特定の制度が、歴史上のさまざまな場面で、なぜ、どのように出現し、何がその存続と衰退をもたらしたのかを理解するためには、その制度的な基礎を分析しなければならない。

2. 先行研究—制度研究の発展と課題—

近年、社会科学者の中で国際的に「制度」への関心が高まっており、「制度が重要な意味をもつ (institutions matter)」ことがますます認識されるようになってきている (Aoki 2001)。制度は社会科学において古くから研究対象とされてきた。Durkheim (1895/1950) は社会学を「制度の科学」とし、経済学においては Coase (1937) が市場と企業を始点に経済システムにおける制度の役割を強調し、Peters (2005) は政治学のルーツは制度論研究であると指摘している。それでは、その制度とは一体何であろうか。社会は様々な要素で構成されているが、そのなかに、地理的条件、知識、資本蓄積などの「技術的」特徴と、法、所有権の分配と保障の様式、汚職や信頼の程度などの「非技術的」特徴がある。政治学、社会学、経済学を含め、通常はこの「非技術的」特徴を制度と呼ぶことが多い (Greif 2006)。例えば、制度の違いは労働、貯蓄、投資、技術革新、生産などに関する意思決定に影響を及ぼし、その結果として制度の違いが社会経済現象や結果に影響を与えることが知られている (Hall and Jones 1999; Acemoglu, Johnson and Robinson 2001)。計量分析は暫定的ではあるが、実際にそのような影響が存在することを裏付けている¹⁾。しかしながら、これらの研究成果は制度の理解を目的とした研究計画の始まりにすぎない。これらの研究成果の背後にある因果関係を含めた密接な関係を観察するためには、非技術的要素と現象の結果の間の相関関係を示すだけでは不十分だからである²⁾。真に必要なのは、どのように人々が相互に影響しあいながら、そうした相関をもたらす行動をとる動機が生じ、また実際にそうした行動をとることが可能となっていたのかを研究することである (Greif 2006)。同様に、過去の現象と、現在の様々な非技術的特徴の間に相関があることを確認するだけでは、どのようにして、なぜ、過去の制度が現在の制度に、現在の制度が未来の制度に影響をもたらすのかを理解することはできない。したがって、現象と制度の関係を丁寧に考察するのであれば、制度を支える個々人の行動をもたらす動機を詳しく考察することが不可欠となる。

しかしながら、社会科学における制度研究の主要な分析枠組みでは、長年この種の動機に焦点を当ててこなかった。制度研究の嚆矢ともされる North (1990) では、制度が経済パフォーマンスにとって重要な関係をもつのであれば、なぜそれぞれの経済はより高いパフォーマンスを示している他の経済から最善の制度を学習し、採用することができないのだろうか、という問題提起がなされている。さらにこの問題を扱うために、制度を「ゲームのルール」として概念化し、フォーマル・ルール (立憲的ルールや契約) とインフォーマル・ルール (規範や習慣) の2つに分類している。このとき、優れたフォーマル・ルールを海外から取り入れたとしても、各国固有のインフォーマル・ルールが慣性をもち、変化を困難にするため

に、両ルールの間には軋轢が生じ、うまく機能しないことがある。この「ルールとしての制度」の枠組みは、政治家が好むルールとは何か、市民が好むルールとは何かというように、異なる集団間でのルールの違いを議論する際には非常に有用である (Greif 2006)。しかし、「ルールとしての制度」の枠組みでは、それぞれの分析に目的に応じて、プレイヤーはルールに従うものであることが仮定されているため、プレイヤーがルールにしたがう動機についての考察に欠ける。

「ルールとしての制度」は動機を分析するうえで限界があるが、さらに制度の時間変化においても限界が生じる。制度が政治的につくられたルールや効率的な契約と同一視されるとき、制度変化は、ルールや効率的な契約を設計する政治関係者の利害関係や知識が外生的に変化する結果として解釈される (Williamson 1985; Weingast 1996)。すなわち、制度は、現行のルールや契約を支える利害関係や知識を変えることによってのみ、変化要因になると考えられているのである。制度変化に関する研究は、その多くが外生的なショックを強調してきたあまりに、内生的で漸進的な変化を見落としてきた (Mahoney and Thelen 2010)。

社会科学における制度の内生的な動機の研究には、しばしば古典的なゲーム理論が用いられてきた。古典的なゲーム理論ではすべての意思決定者が他者の行動を正しく予想し、それに対して自身の行動を最適に定めた状態である均衡状態を主要な分析対象としている。この枠組みは内生的に動機づけられた行動を考察することを可能にするが、古典的なゲーム理論は、制度を変化させる運動の源泉や、過去の制度が将来の制度にもたらす影響という制度の時間変化を加味した分析において不十分なものである。言い換えれば、古典的なゲーム理論では、プレイヤーの各時点の行動はあらかじめ決めておいた戦略が実行に移されたものにすぎず、したがって各時点の行動は、過去に起こった出来事によって条件づけることができる。とはいえ、基本的には過去に左右されるというよりも、もっぱら未来を考慮して決定されたものと言わざるを得ない。すなわち、ここでも過去の制度が未来の制度に与える影響を分析することが困難になっており、ゲーム理論は内生的な動機の分析を可能にするものの、制度の時間を通じた変化を分析するうえでは、単一の武器にはなりえない (Pierson 2004; Greif 2006)。

さらに、ゲームを固定して分析を行うことは、制度がどのように知識や共有や認識を生みだし、合理性を導き出すかという問題を棚上げしてしまう。しかしながら制度が果たし得るこうした重要な役割は、社会学や旧制度学派の分析では関心の中心であった。すなわち、制度の明白な存在理由は、個々人は完全に合理的でもなく、また状況についての完全な知識を周知の事実 (common knowledge) として共有することもできないことにあるという説得力のある議論を展開していたのである³⁾ (Veblen 1899; Commons 1924; Mitchell 1925; Hayek 1937)。限定合理性や認知の限界を制度の動学的分析に組み込むことは、進化ゲーム理論を応用した進化制度学の分野でなされている (Kandori 1997; Young 1998)。進化制度学の考え方は、動機の問題を棚上げにし、行動の変化は進化的な力に起因すると仮定することで、古典的なゲーム理論が抱えていた制度の時間を通じた変化の分析の限界をうまく緩和している。しかしながら、その分析手法は制度変化の原動力となる試行錯誤、突然変異、学習過程を外生的なものとして扱っている為、応用の範囲を狭く限定し、さらに、計算上の制約によってこれらの分析はしばしば人間性について極端な仮

定を用いざるをえない。すなわち、個々人は通常、近視眼的で過去に誰と交流したのか認識することができず、また自ら周囲の環境を整備する能力も一般にないと仮定されることが多いのである (Greif 2006)。以上のゲーム理論を用いた制度研究の特徴と限界に留意したうえで、以下では今日の制度研究における代表的な3つのアプローチを紹介する。

2.1. 歴史的制度論

現在、社会科学分野を中心に関心を集める新制度論とは、制度が政策決定のあり方に大きな影響力を有することを主張する諸理論の総称であり⁴⁾、新制度論で問われる主要な問いは、制度・政策の形成・決定は何によって規定されるのかというものである (荒井 2012)。Hall and Taylor (1996) は新制度論を歴史的制度論、社会学的制度論、合理的選択制度論の3つに大別する。以下では Hall and Taylor (1996)、Mahoney and Thelen (2010) の分類に沿いながら、制度変化の議論を軸に、各制度論の特徴について整理する。

政治学における最初の新制度論として登場し、現在でも主流な分析枠組みであるのが歴史的制度論である。歴史的制度論では、制度はどのような局面を経て形成され、また後の政策決定や制度形成にいかなる影響を与えているのかについて、歴史的要因や文脈に着目した分析が行われる傾向にある (秋吉・伊藤・北山 2010)。笠 (2002) は、歴史的制度論の特徴として以下の5点を挙げている。すなわち、①行動論批判として登場した点、②アクターに対する制度の拘束力を認める点、③比較研究を通じて共通性ではなく相違を、収斂ではなく多様性を説明する点、④制度を唯一の説明変数とせず、複数の説明変数のひとつとして位置付ける点、⑤経路依存性の概念を採用する点の5点である。また、Thelen and Steinmo (1992) は、歴史的制度論の特徴としてアクターの利益を内生的と捉える点を挙げ、アクターの利益を外生的と捉える合理的選択制度論と対比している。

2.2. 社会学的制度論

組織論を背景として登場した社会学的制度論では、アクターの利益を当該アクターが埋め込まれた文化的歴史的枠組みの中で理解することの必要性を主張し、特定の行動選択を行う際のアクターの「認識」に影響を与える機能のあり方が分析される (秋吉・伊藤・北山 2010)。すなわち、社会学的制度論では、「組織フィールド」という組織の集合体に存在する複数の組織が「制度的同型化」を通じて制度化⁵⁾される過程を理論的に論じる立場である (Powell and DiMaggio 1991)。そこでは、アクターが制度に疑問を抱かずに従い行動する側面が強調されるため、社会学的制度論では制度変化の説明よりは、制度がなぜ維持されるのかについて重点が置かれる (伊藤 2002; Mahoney and Thelen 2010)。したがって、社会学的制度論では、制度変化の要因を外生的ショックに求める場合が多い。社会学的制度論によれば、個人の目的や選好は社会を離れては存在せず、それらは何らかの社会的な共通了解や規範によっていわば外部から付与される。社会学的制度論は、このような社会的な共通了解や規範を制度と呼ぶ (建林・曾我・待鳥 2008)。

2.3. 合理的選択制度論

合理的制度論は、1980年以降、経済学を中心に発展した理論的枠組みである。合理的選択制度論の特徴は、アクターの選好は所与としたうえで、アクターの利害を反映し、かつアクターのインセンティブや戦略を形成する存在としての「制度」を強調する点である（戸矢 2003）。さらに、合理的選択制度論においては、大きく分けて3つの「制度」観がある。第1に、制度は「ゲームのプレイヤー（企業、政党、省庁）」あるいは個人の集合たる組織として定義されうる。第2に、North（1990）が指摘するように「ゲームのルール」、すなわち、不確実性を減少させることによって人間行動を制約したり、形成するようなフォーマルあるいはインフォーマルなルールとして定義されうる。第3に、制度は「ゲームのプレイヤーによる均衡戦略」として定義されうる。すなわち、制度とは戦略に基づいて活動するアクターの相互作用の結果として生じる均衡であり、それはいかなるアクターも戦略を変更する動機をもたないナッシュ均衡である（Greif, Milgrom and Weingast 1994; Aoki 2001）。さらに、建林・曾我・待鳥（2008）は合理的選択制度論の基本的な考え方として以下の3点を挙げる。すなわち、①個人が社会を形成する。社会は個人に分解して理解できる（方法論的個人主義）、②個人は行動に先立って目標をもち、その目標を可能なかぎり実現しようとして行動する（合理性の仮定）、③制度が個人の行動の選択肢や、行動の帰結がいかなるものになるかを規定するとともに、個人の行動の集積が制度を変化させる（制度と個人の相互作用）という3点である。

3. 制度変化の理論

以上の各制度論はそれぞれに利点があり、制度を捉えるうえでそれぞれが重要な視点を提供する道具となっている。重要なのはそれぞれの違いを認識したうえで、議論したいことに適した方法をとることである（建林・曾我・待鳥 2008）。すなわち、どのような制度の定義を採用するかは正誤の問題ではなく、分析目的に依存している（Aoki 2001）。共通しているのは、いずれも制度変化を説明するという問題に直面していることである（Okazaki 2004）。制度変化に関する研究は、その多くが外生的なショックを強調してきたあまりに、内生的で漸進的な変化を見落としてきた（Mahoney and Thelen 2010）。内生的な制度変化を考察するためには、環境に変化がないときに制度を存続させ、環境に変化が生じたときにも制度を安定させているメカニズムを知る必要がある（Greif 2006）。Berger and Luckmann（1967）、Searle（1995）、Giddens（1997）はいったん普及した内生的な制度が存続するメカニズムを研究することの重要性を指摘してきたが、すでに確立した制度が存続するという現象はほとんど研究されていない（Powell and DiMaggio 1991; Scott 1995）。制度は、内生的な変化によっても、外生的な変化によっても、また、その両者の組み合わせによっても変化するのである。

Hacker（2005）は制度変化を以下の4つに分類している（表1）。第1に、「制度の置換（Displacement）」である。これは、主要な位置にある制度に対して従属的な位置にあった制度が徐々に突出していくことである。第2に、「制度の併設（Layering）」である。これは、新しい要素が既存の制度に付着し、その制度

の位置や構造を徐々に変えていくことである。第3に、「制度の放置 (Drift)」である。これは、制度機能にずれを生じさせるような外生的変化にもかかわらず、制度の整備を放置することである。第4に、「制度の転用 (Conversion)」である。これは、既存の制度を新しい制度目的に転用すること、新しい目的を既存の構造に付着することである。また Mahoney and Thelen (2010) は権力分配アプローチ⁶⁾を軸に、Hacker (2005) に修正を加えた制度変化理論を提示している (表2)。ここでは、①アクターが制度を維持するか否か、②アクターが現行制度のルールに従うか否かの2点を加えて、エージェントが制度変化に及ぼす影響を関連づけている (表3)。すなわち、制度を維持しようとせずルールにも従わない「反乱者 (Insurrectionaries)」は制度置換を、制度は維持しようとするがルールには従わない「共生者 (Symbionts)」は制度放置を、制度は維持しようとせずルールには従う「破壊者 (Subversives)」は制度併設を、いずれに対しても態度が明らかでない「日和見主義者 (Opportunists)」は制度転用を引き起こす (Mahoney and Thelen 2010)。以上は制度を取り巻くプレイヤーによってなされるゲームであり駆け引きであるが、これらの制度変化理論は、清水 (2007) が指摘するように、なぜ制度が変化したのかを明らかにするよりも、制度変化の様々な状況と結果を記述する傾向にある。制度変化は意図的な制度設計 (制度の中核に位置するルールの立案者や立法者) によって起こるかもしれないし、あるいは周縁における実験 (制度の中核ではなく周縁に位置し、政策提言を行う人々によるもの) によって起こるかもしれない (戸矢 2003)。社会保険制度においては、社会環境の変化 (医療技術の進歩、女性の就業率上昇、少子高齢化、就業形態の変化等) が制度変化の引き金となる場合もあれば、政治的駆け引きが引き金となる場合もある。

表4は戸矢 (2003) の示す制度変化理論を、社会保険制度に応用し、修正したものである。制度変化は、制度的環境を含む環境の変化が速いペースで変化する一方、政治や各制度が時間的なラグをもって対応するために生じるギャップによって引き起こされる場合がある。ある種の環境の変化が客観的世界を劇的に変化させる場合には、「世の中の仕組みについての要約された具体像としての制度」の有効性に疑問が投げかけられるためである。今日の社会保険をめぐる状況は、旧国保法が成立した1938年当時とは異なり、さらに国民皆保険が導入された1961年当時とも大きく異なる。具体的には、①人口構造の変容 (人口 bonus 社会から人口 onus 社会への変容)、②二元体系 (被用者保険と地域保険) の基盤となる「カイシャ」と「ムラ」の変容、③経済成長率の相違 (毎年2桁成長時代と低成長時代)、④所得格差状況、⑤医療技術の進歩による高額医療費の増加等である。これらが制度変化の引き金の一因となったことは間違いないだろう。客観的な現実と主観的な具体化との間のギャップは、広く認知された場合に限って、「失敗」や「危機感」として現れ、現行制度への疑問を喚起する。そのような場合、多くのアクターがパフォーマンスを改善する必要を認識し、制度的対応として帰結するかもしれない。アクターが「現行の制度はもはや自明のものではない」と認識しはじめると、これまでとは異なる戦略を試みるようになり、新しい戦略が成功すると、代替する戦略が広まっていく。そしてクリティカル・マスのアクターが「世の中の仕組み」について見解を変化させるとき、新しい制度が現れる。それは集団的に共有され、自明のものとして捉えられ、期待される結果をもたらすものとして考えられるようになる。またこの過程では、制度変化支持派と不支持派の間で闘争・駆け引きが行われ、さらに制度変化がパレート改善ではない場合には、分配上の関心が

俎上に載る（表1、2、3）。社会保険における医療制度のファイナンスは「お金」の問題で利害が対立するが、①医療提供側と支払側の対立、②医療供給者間（例：病院と診療所間、診療科間、医科・歯科・調剤間）の配分の対立、③支払い側間（例：被用者保険と地域保険、保険者と公費負担者）の対立等（島崎 2011）はその例である。次節では表4の制度変化理論を補強するため、制度変化の諸段階で生じると考えられる、制度強化と意図されざる制度帰結に関するモデルを提示する。

表1 制度変化のマトリックス (Hacker 2005)

| | | 制度変化に対する抵抗 | |
|--------------|---|------------------------|----------------------|
| | | 高 | 低 |
| 政治における現状維持志向 | 高 | 制度併設 (layering) | 制度放置 (drift) |
| | 低 | 制度置換 (displacement) | 制度転用 (conversion) |

表2 制度変化のマトリックス (Mahoney and Thelen 2010)

| | | 対象となる制度の特徴 | |
|----------|------------|------------------------|----------------------|
| | | 解釈の余地が低い | 解釈の余地が高い |
| 政治的文脈の特徴 | 拒否権行使の可能性強 | 制度併設 (layering) | 制度放置 (drift) |
| | 拒否権行使の可能性弱 | 制度置換 (displacement) | 制度転用 (conversion) |

表3 制度変化におけるエージェント (Mahoney and Thelen 2010)

| | 制度を維持するか | 現行制度のルールに従うか |
|------------------------|----------|--------------|
| 反乱者(Insurrectionaries) | 維持しない | 従わない |
| 共生者(Symbionts) | 維持する | 従わない |
| 破壊者(Subversives) | 維持しない | 従う |
| 日和見者(Opportunists) | 維持する/しない | 従う/従わない |

表4 社会保険における制度変化の理論的枠組み

I 環境のより速い変化

- ① 環境の変化(医療技術の進歩, 女性の就業率の上昇, 少子高齢化, 就業形態の変化)
- ② 制度的環境の変化(国家財政状況, 政治的状況, 周縁の権力配分状況)
- ③ 危機(社会保険制度の管理・運営面スキャンダル, 政治家やマスコミによるネガティブキャンペーン)

↓

II より遅い認知や制度的な対応 ← 制度強化が生じている可能性(無限回繰り返し囚人のジレンマゲーム)

粘着的な国内政治経済の制度(惰性, 利害調整, 経路依存性)

制度的環境の変化等に対するプレイヤーの認知の遅れ(国民負担率以上の高パフォーマンス・国民皆保険がぎりぎりの制度的対応で成立してきたことへの無理解等)

↓

III ギャップ=失敗=政策の失敗やスキャンダル

I と II の配列に生じるギャップが「失敗」や「スキャンダル」を表出させる。これらは経済, 財政, 政治的成果のパフォーマンスが低いときに急速に拡散する。

↓

IV 衰退: 何か間違っているという認識が広まる

「制度」に疑問を持ち, 代替的もしくは補完的な戦略の試みが登場(立法と分権化した施行を通して)

↓

V 保守派と改革派の駆け引き ← Hacker(2005), Mahoney and Thelen(2010)の制度変化(表 1, 2, 3)

- ① 認識(「制度回復」か「制度変化」か)
- ② 分配上の選好(「現状維持」か「代替」か「補完」か)

↓

環境や制度的環境の変化に応じた制度的対応・戦略が決定される。アクターは, 客観的な現実と「世の中の仕組み」に対する主観的な認識(市民の選好等)の間のフィードバックのメカニズムを通して観察(区別し指し示すこと)を行い, それに従って戦略の改定を繰り返す。

↓

VI 制度変化(シナリオ 1) ← 意図されざる制度・政策が帰結する可能性(モメンタム定理)

「世の中の仕組み」に対する新たな主観的な認識から引き出された代替的な戦略を, 十分な客観的現実が支持する。「世の中の仕組み」に対するアクターの集団的な認識の変化が起こる。

「保守(制度支持)派」が置き換わる 2つのパターン

- ① 反対同盟(外部から: 「アウトサイダー」が「インサイダー」に置き換わる)
- ② 脱退行動(内部から: 方針を変更した「インサイダー」がその他の「インサイダー」に置き換わる)

VII 制度回復(シナリオ 2) ← 初期時点では生成し得なかった制度生成の可能性(モメンタム定理)

制度変化が実現するまでのいかなる段階においても, 制度回復が起こる可能性があり, 現行の制度からの逸脱に対して頑健性を示す。

3.1. 社会保険制度における制度強化

前節では制度変化の理論的枠組みの一例を提示したが、本節では制度変化の段階（表4のⅡ）において生じている制度強化を考察する。なお、本稿では制度を「世の中の仕組みやルール」に関する、「唯一ではないところの、共有され、安定した、要約された予想」と定義する⁷⁾ (Aoki 2001; 戸矢 2003)。さらに政策とは、「特定の価値観に基づきあるべき方向（目標）を目指し、現状の問題点を改善するための手段・方法」と定義する（島崎 2011）。また「社会保険」については、労災保険、雇用保険、年金保険、医療保険、介護保険と幾つかの種類があり、対象となるリスク特性や制度の目的等はそれぞれ大きく異なるが、本稿では特に断りがない限り医療保険を想定している。一般に、制度が均衡（安定）に達すると、その制度が生み出す行動から逸脱することの心理的、社会的コストを大きくすることによって、人びとが制度を強化するように彼ら自身を形作る。制度化された行動とその帰結は、規範、帰属意識、アイデンティティ、自己像、思考パターン、イデオロギーを強化する (Fudenberg and Levine 1993; Akerlof and Kranton 2000; Greif 2006)。そして、制度自体がもたらすこのような社会的、心理的強化が生じると、その制度を法や規制によって強化しようとする政治的活動が生じる傾向がある (Greif 2006)。既存の制度から経済的な利益を得ているものは、そのような政治的活動を追求するために必要な手段と影響力を持っている (Olson 1982; North 1990; Mahoney 2000; Pierson 2000)。さらに、制度は人びとに対して制度を強化する組織を設立し、制度を強化する補完的能力、知識、人的・物的資本を獲得する動機を与える (Nelson and Winter 1982; David 1994)。これらの報告は、制度の粘着性を説明するうえで納得のいくものである。そこで、以下では制度の粘着性が生じる過程を理解するために、Greif (2006) を修正した制度強化メカニズムの理論的枠組みを提示する。最初に、以下のような戦略と利得をもつ囚人のジレンマゲームを期間 $t=0, 1, \dots$ の各期でプレイする無限回くり返し囚人のジレンマゲームを想定する (表5)。

表5 制度強化モデルの無限回くり返し囚人のジレンマゲーム

| | | |
|-----|-------------|-------------|
| | c | d |
| c | b_t, b_t | $-k, b_t+e$ |
| d | $b_t+e, -k$ | $0, 0$ |

パラメータは、初期に協力することで得る利得 (b_0)、裏切られたときの利得 (k)、相手が協力した時にそれを裏切ることで得る追加的利得 (e)、時間割引因子 (δ) の4つを設定する。さらに、短期的には不変であるが長期的には内生的变化が生じ得るパラメータ⁸⁾である準パラメータ⁹⁾を(b_t)とする。ただし、 $b_0, k, e > 0, 0 < \delta < 1$ とする。実際に準パラメータを特定することは困難であるが、社会保険制度においては、被保険者の所得、保険者機能・権限、社会保険に対する意識・期待等が想定できる。さらに、過去にとった行動から準パラメータへの中立、正、負のフィードバックが、制度強化（弱体化）に対して中立、正、負の影響を与えると仮定する。すなわち、正のフィードバックの場合には、ゲーム均衡における戦略

(c, c) の結果後に利得 b は次の回に ε だけ増加し、結果的に協力するという制度を強化する。負のフィードバックの場合も同様に、(c, c) の結果後に利得 b は次の回に ε 減少し、制度は弱体化する。制度が強化される場合、時間 t の経過とともに (c, c) が均衡となる δ の値の範囲は大きくなる。一方、制度が弱体化する場合、(c, c) が均衡であるような δ の範囲は時間 t の経過とともに小さくなっていく。すなわち、将来のある t 期において協力は均衡でなくなり、(d, d) が新しい制度の下における均衡行動となる。以上の仮定を整理すると以下となる。

仮定 1 t 期での (c, c) が $b_{t+1} - b_t > (<, =) 0$ のとき、協力は正の (負の、中立の) 制度強化をもたらす。

仮定 2 正 (負、中立) の制度強化が生じる場合、 $b_{t+1} - b_t = \varepsilon > (<, =) 0$ が成立する。

そのうえで、

命題 1 協力という制度は正の強化が生じているとき、中立の強化が生じている場合よりも大きな時間割引因子の範囲内で自己実現的 (self-enforcing) ¹⁰⁾ である。

証明 1 期間を t 期に固定して、強化が中立的であるとき、

$$\delta \geq \frac{e}{b_t + e}$$

が満たされている場合、またその限りにおいて、制度が自己実現的となっている。一方強化が正であるとき、利得は每期 $b_{t+1} - b_t = \varepsilon > 0$ だけ増加する。この場合の利得は割引因子を考慮して、 $b_t + (b_t + \varepsilon) \frac{\delta}{1-\delta}$ よりも厳密に大きく、裏切れば利得は $b_t + \varepsilon$ となる。したがって $(b_t + \varepsilon) \frac{\delta}{1-\delta} \geq e$ であれば、プレイヤーは協力するインセンティブを持つ。すなわち、

$$\delta \geq \frac{e}{b_t + e + \varepsilon}$$

となり、 $\varepsilon > 0$ なので、

$$\frac{e}{b_t + e} \geq \frac{e}{b_t + e + \varepsilon}$$

となり、命題 1 が証明される。一方、負の強化が生じている場合であるが、ある期間より以前に協力していたとすると、さらに相互協力することで利得は每期 ε だけ減るので、自己実現的とはならないことは明らかである。以上から分かることは、協力という制度は、正または中立の強化が生じているときにのみ自己実現的となる。正の強化の下では、 $\frac{e}{b_t + e + \varepsilon}$ は時間 t の経過とともに b_t が大きくなるために値は小さくなる。その結果、より大きな範囲の δ において均衡が成立し、制度は強化される。日本の社会保険制度では、制度強化はとりわけ年金保険制度において生じやすい。理由としては、年金制度はファイナンスのみの制度であり、保険料の拠出時期と保険給付の時期に長期の時間間隔がある長期保険であることが挙げられる。現実には、ある特定の社会保険制度が制度強化の過程にある場合、そのゲームが 2 人 (組織) でプレイされていると想定するのは困難だろう。通常、社会保険制度は、ファイナンスとデリバリー双方において多数間の複雑な対立構造があるからだ。とはいえ、社会保険制度が変化する際には常に対立が生じており、このようなシンプルなゲーム構造は問題の本質を理解するうえで有用である。正のフィードバック

に基づく制度強化は、アメリカにおける皆保険構想の挫折の歴史（Hacker 1998）のように、ある特定の方向性を備えた制度・政策からの逸脱を困難にするという意味での緩やかなロック・インを招く。しかしながら、ロック・インを「過去に形成された制度や採択された政策が現在の制度選択や政策選択を強く拘束し、他の制度や政策の選択を、考えつくこともできないほど困難なものにするという現象」（秋吉・伊藤・北山 2010）と理解するのは不适当である。なぜなら、政策や制度の連鎖があるにしても、それほど単線的ではなく、次点の制度選択には制度の中核以外の部分では選択の幅があり、また実際に政策担当者の意思や意図が反映されていることは間違いないからである。過去の日本の政策担当者はたまたま社会保険方式を採用・継続したのではなく、健保法（1922年）にしても旧国保法（1938年）にしても社会保険の原理や思想的背景を理解した上で社会保険方式を選択したのである（島崎 2011）。「経路依存」や「ロック・イン」という概念は広範に応用されているが、それらは歴史の実証に堪えうるものでなければ説明力を持たない。留意すべきは、「歴史が重要である」という主張を緩やかに述べているだけでは何も役に立たないということである（Pierson 2004）。

3.2. 社会保険制度における意図されざる制度の帰結

政策や制度においては、当初の意図とは異なるものがしばしば帰結する。本節では、前節で確認した内生的な変化に加えて、制度がどのようなインパクトをうけて生成に結びつくかを考察する。Milgrom, Qian and Roberts（1991）は、ある制度を生成するにはそれをサポートする要因の蓄積レベルが低くても、それに補完的な制度が既に他のドメインに存在する場合には、新しい制度を導入しようという政策のインパクトが増幅するという、モメンタム定理（Momentum theorem）を明らかにしている。以下では Milgrom, Qian and Roberts（1991）、Aoki（2001）を修正したモデルを提示する。2つのドメイン D と g が存在し、経済主体の集合は同一の効用関数 u と v を持ち、各々 $(\Sigma^*; \Lambda^*)$ 、 $(\Sigma^{**}; \Lambda^{**})$ と表される制度に関する2つの可能な選択肢を保持し、スーパーモジュラー（補完）性¹¹⁾が成立すると仮定する。また、 D と g における制度ゲームの利得予測に影響を与えるパラメータ θ と η を仮定する。この2変数は \mathbb{R} 上で順序づけられ、各効用関数は、それ自身の変数と関連するパラメータに関して増大差異を持っているとする。すなわち、順に Λ 、 Σ を固定して、

$$u(\Sigma^*; \Lambda, \theta) - u(\Sigma^{**}; \Lambda, \theta) \text{ は } \theta \text{ の増加関数}$$

$$v(\Lambda^*; \Sigma, \eta) - v(\Lambda^{**}; \Sigma, \eta) \text{ は } \eta \text{ の増加関数}$$

これは θ と η のより大きな値が、 Σ^* の Σ^{**} に対する適合性を、 Λ^* の Λ^{**} に対する適合性を高めるように順序づけられていることを意味する。すなわち、 θ （または η ）の値の増加は Σ^* （または Λ^* ）に補完的パラメータの変化である。さらに、 Σ と Λ の値はドメインの変数を所与とした場合に、 t 期ごとに D と g でそれぞれの効用 u と v を最大化するよう選択されると仮定する。パラメータの値が時間軸でシフトする仕方は、

$$\begin{aligned}\theta(t+1) &= F(\theta(t), \eta(t), \Sigma(t), \Lambda(t)) \\ \eta(t+1) &= G(\theta(t), \eta(t), \Sigma(t), \Lambda(t))\end{aligned}$$

F と G は各パラメータと変数について非減少関数であり、それ自身のパラメータについては増加関数であるとする¹²⁾。以上の仮定の下で、制度的補完性が制度変化のメカニズムにたいしてどのような影響を与えるのかを検討する。

Case 1 $t=0$ の状態にてドメイン g で制度 Λ^* が存在し、ドメイン D では

$u(\Sigma^* : \Lambda^*, \theta(0)) < u(\Sigma^{**} : \Lambda^*, \theta(0))$ が成立している場合、すなわち、 g に Λ^* は存在するが、制度関連のパラメータ θ の値が低いために¹³⁾、補完的制度 Σ^* が D で確立していない状況である。ここで、 $\theta(1) > \theta(0) \cap \eta(1) > \eta(0)$ と仮定、すなわち Σ^* と Λ^* における補完的な制度関連のパラメータに初期的改善があるとする。したがって $\theta(t+1) > \theta(t)$ 、 $\eta(t+1) > \eta(t)$ を得る。この含意は、初期の Σ^* の Σ^{**} に対する相対的劣位は、効用関数 u が θ に関して増大差異であることによって徐々に縮められる。制度的補完性のより強い条件が成立し、差異

$$u(\Sigma^* : \Lambda^*, \theta(t)) - u(\Sigma^{**} : \Lambda^*, \theta(t))$$

が t にかんして増加関数であり、それが大きな $\theta(t)$ にかんして正になるならば、 D において制度 Σ^{**} が発生する。

命題 1 (Milgrom, Qian and Roberts 1991) 制度関連のパラメータの初期水準が低く、個々のドメインにおいては制度 Σ^* が生成不可能であったとしても、補完的制度 Λ^* の存在が、 Σ^* と補完的な制度関連のパラメータの初期改善のインパクトを増幅することによって、 Σ^* の制度化を誘導することがありうる。

Case 2 制度 Σ^{**} と Λ^{**} が $t=S$ 時点まで支配的である場合。そのうえで、 $t=S$ において外的なショックや政策変化が生じた結果、 Σ^* と Λ^* に補完的なパラメータ値に変化が生じたとする。 F と G は増加関数であるので、すべての $t > S+1$ について $\theta(t+1) > \theta(t)$ 、 $\eta(t+1) > \eta(t)$ が成立する。また十分な大きな $\eta(t)$ にたいして、増大差異のより強い

$$v(\Lambda^* : \Sigma^{**}, \eta(t)) - v(\Lambda^{**} : \Sigma^{**}, \eta(t)) > 0$$

が成立すると仮定する。この場合、 Λ^{**} が Λ^* へと変化する時期 $T > S+1$ があるだろう。前出のケースと同様の手続きにより、 Σ^{**} も Σ^* へと変化する。

命題 2 (Milgrom, Qian and Roberts 1991; Aoki 2001) 制度 Σ^{**} と Λ^{**} がある時点まで支配的であったとする。その時点で、代替的制度 Σ^* と Λ^* に補完的な政策変化あるいは能力の蓄積が各ドメインで発

生したとする。各ドメインに制度変化は短期間では発生しないかもしれないが、政策変化または能力蓄積が継続的に維持されるならば、累積的・補完的インパクトは、相互に補完的制度 (Σ^* , Λ^*) の新配置の生成を導くかもしれない。

これらのモメンタム定理の含意は、たとえある制度を生成するにはそれをサポートするような要因の蓄積のレベルが低くても、もしそれに補完的な制度が既に他のドメインに存在する場合には、新しい制度を導入しようという政策のインパクトが増幅するというものである。いったんはずみ (momentum) が生じると、新しい制度の形成が動因づけられるのである。その一例として後期高齢者医療制度の成立過程を概観しよう。後期高齢者医療制度は、2006年に公布され、2008年より実施されているが、現在では廃止法案をめぐる議論が進行中である。その後期高齢者医療制度について、政策当局である厚生労働省は、本来は後期高齢者医療制度の創設ではなく、老人保健制度の維持や部分的改革を目指していた (二木 2009)。当時の大臣官房審議官であった中村秀一氏は「現在の老人保健制度で不合理な点はあまりない」「老人医療制度改革の試案云々はさして重要ではない、本質には関係のないこと」(『週刊社会保障 2134号』2001年)と述べ、さらに「老人保健制度改革案は抜本改革ではないと批判されているが、財政効果をみても、2007年までは非常に安定しているし、その先の2025年においても、それなりの持続可能性を目標している」(『週刊社会保障 2183号』2002年)と主張している。それでは、厚生労働省も当初は懐疑的・消極的であった後期高齢者医療制度はなぜ生成したのだろうか。二木 (2009) は「後期高齢者制度ははずみでできた」と述べる。具体的には、後期高齢者医療制度を含む医療制度改革関連法は、2005年9月の郵政選挙の圧勝に依り、自民党内で権力を確立した小泉政権が、抵抗勢力や医師会・医療団体の抵抗を押し切って成立させたと指摘し、さらに「歴史にイフ if は許されないが、もし郵政選挙がなかったなら、後期高齢者医療制度は成立しなかった」と主張する¹⁴⁾ (二木 2009)。この主張の真偽は定かではなく、はずみによって生成したというよりは、堤 (2008) の指摘するように、「皆の意見を少しずつ取り入れたものの、結果は誰もが満足しないものになってしまった」という側面が強い可能性がある。制度変化の局面では政策立案・担当者の「当初の」意図とは異なる制度が帰結することが多々あり、後期高齢者医療制度はその一例だと理解でき、このことはモメンタム定理の含意でもある。

次に、モメンタム定理を日本型社会保険制度に置き換えて考えてみよう。モメンタム定理の主眼は、ある時期まで支配的であった制度 Σ^{**} と Λ^{**} が時間の経過を伴い、部分的に代替的な制度 Σ^* と Λ^* (Σ^* と Λ^* は補完的) が生じつつあるということだ。日本の社会保険制度を特徴付けるのは、堤 (2013) が提示するように、①極めて律儀に全国民をカバーする皆保険体制、②負担は被用者保険 (健康保険・共済組合) と地域保険の二元体系であるが、給付は事実上一本の統一体系であること、③実体面のみならず保険制度においても、基本的に医療機関の自由開業制を認めると同時に患者のフリーアクセスも保障していることの3点である (堤 2013)。これらの特徴を有するのが日本型社会保険制度と定義したうえで、近年では日本型社会保険制度に代替的な制度生成の兆しが現れ始めている。具体的には、①に代替する律儀な国民皆保険を放棄する制度案、②に代替する被用者保険と地域保険との一元化案、③に代替する開業制限 (ドイツ型) とフリーアクセスを制限する (プライマリ・ケア導入) 案等である。モメンタム定理によれば、

これらの代替的制度生成の兆しは、その代替的制度に補完的な政策変化や能力（要因）の蓄積が引き金となっている。

4. 結論と課題

本稿では、社会科学における制度研究をサーベイし、一連の制度研究が、日本の社会保険制度の発展構造分析にいかに応用できるのかを考察してきた。そのうえで、社会保険制度の制度変化理論を提示した。本稿で提示した理論は予想にも焦点を当て、制度強化における規範の重要性に注意を払ったが、実質的に多くの課題が残っている。すなわち、どのような条件下ならば、行動は道徳的に妥当なものとして内面化され、強化されるのか。また選好において、規範的な行動と物質的な利益を生む行動の間のウェイトは何によって決まるのか。これらの問題を考えることは、規範的には望ましいが物質的には利益を生まないような、制度化された行動を物質的な考慮がどのようなときに弱体化させるか、あるいはさせないかを理解するための核となる（Greif 2006）。

以上の点を踏まえたうえで、社会保険制度の発展構造分析はいかになされるべきなのか。社会保障史の分野では、日本の社会保障制度の発展段階を幾つかに区分する作業はなされている。藤澤（1997）は社会保障の長期発展構造について、形成（導入）期・成長（整備）期・展開（充実）期・安定（成熟）期の4段階に分けた成長曲線モデルを提示している。また横山・田多（1991）は、社会保障前史・制度確立期・制度拡充期・制度改革期に区分し、島崎（2011）は医療保障制度に限定しながら、制度基盤形成期、確立・拡張期、改革期の3段階に区分している。しかしながら、これらの区分においては「制度発展とは何か」という考察が明示されることは稀である。社会保険制度の発展構造分析においての主要な問いは「ある特定の社会保険制度が、歴史上のさまざまな場面で、なぜ、どのように出現し、何がその存続と衰退をもたらしたのか」というものであったが、この問いに対して具体的になされるべき分析は以下の3点に集約されるだろう。第1に、「社会保険制度の発展とは何か」を定義した上で、制度・政策の成立過程を包含した制度発展¹⁵⁾の軌跡を描くことである。社会保険制度の発展とは単なる給付費で捉えられるのだろうか。捉えられないとすれば他にどのような分析視座が必要なのか。第2に、制度発展の軌跡における詳細な静学分析を基にした動学分析である。例としては、社会保険制度のファイナンスにおける公費と保険料の財源構造がいかに変化し、またその変化はどのような思想や規範に裏付けられていたのかを記述すること等が挙げられる。この点に着目した先行研究は少ない。第3に、社会保険制度の変化とその変化がもたらしたインパクトを定量的に実証¹⁶⁾することである。具体的手法としては、制度変化を利用した差分の差（Differences-in-Differences）法等が挙げられる。以上の課題と論点を踏まえた分析については、稿を改めて論ずる。

注

1) 社会の非技術的特徴の違いがどのような歴史起源を持つのかについては、多くの研究がある。非技術的特徴の違い

をもたらす要因として、過去の文化、社会的・政治的構造、中世期の共和政の伝統とするもの (Greif 1994; Glaeser and Shleifer 2002)、発展途上国に限って植民地時代の環境とするもの (Acemoglu et al. 2001)、旧宗主国の影響とするもの (North 1981)、初期の富の分布がとするもの (Engerman and Sokoloff 1997) などがある。

- 2) 政治の腐敗が投資の減少をもたらすという発見は優れたものではあるが、この発見のみでは、何が人々の腐敗した行動を可能にし、動機づけているのかを理解することはできない (Greif 2006)。
- 3) 一方で、旧制度学派には統一的な制度に関する記述のあるものが少ない。Aoki (2001) は「旧制度派経済学とは違って、われわれは、単に豊富な制度のカタログを編修したり、あるいは制度にかんするアドホックな分類を示すのではなく、むしろ統一的なゲーム理論的枠組みを用いて制度的多様性の源泉や含意にかんする分析を試みる」と論じている。
- 4) 「新制度論」とは主に政治学において用いられる呼称である。なお、新制度論に対して旧制度論とは、新制度論と名乗る諸研究が登場する過程でかつての制度研究に旧制度論というラベルを貼り付けたにすぎないが、その特徴は端的に言えば、法律学的な研究に近く、制度の生態的な記述や紹介が中心であった (建林・曾我・待鳥 2008)。
- 5) 社会学的制度論では、インフォーマル要素 (規範、慣習、象徴) も制度として理解され (Hall and Taylor 1996)、習慣化された行為が社会集団の全成員に通用するようになることを「制度化 (institutionalization)」されたと考える (荒井 2012)。その点、制度の概念は、制度を「共有予想」と定義する比較制度分析の立場に似通っている。
- 6) Mahoney and Thelen (2010) によれば、このアプローチでは制度による権力分配の役割に焦点をあて、権力配分状況の緊張関係が制度変化の原動力になる。
- 7) 例えば、医療制度の大半は法令により規定されているが、医師の倫理規範や各種ガイドラインなど法令に基づかない規範 (いわゆる「ソフト・ロー」) も医療制度の一部をなす (島崎 2011)。また、社会科学における制度観を包括的にサーベイした Scott (1995) は、社会科学の諸分野や異なった学派は制度の規制的 (regulatory)、規範的 (normative)、認知的 (cognitive) のいずれかの側面に焦点をあてているが、実際にはこれらの諸側面はいずれの制度にも共存していると指摘する。そのうえで Aoki (2001) は「共有予想としての制度」が Scott (1995) の指摘する諸側面を包括する概念だと論じる。なぜなら、制度は個々の選択を制約するという意味で規制的であり、共有された予想を通じて主体に一定の行動や選択を処方するという意味で規範的であり、また共有された予想として構築されるという意味で認知的であるからである (Aoki 2001)。
- 8) ゲーム理論ではパラメータと変数は区別される。パラメータは対象のゲームにとって外生的であり、一方変数はゲームの中で内生的に決定される。
- 9) 準パラメータとは Greif (2006) が提起した概念であり、ゲームの結果の積み重ねによって長期的には内生的に変わらう変数であるが、短期的には不変で、パラメータと見なすことができるような値と定義される。
- 10) 自己実現的とは、他者が期待されている行動に従うという期待を各個人が持っている場合に、自らも期待されている行動に従うのが最適である状態をいう (Greif 2006)。
- 11) Topkis (1978; 1998) や Milgrom and Roberts (1990) により発展したスーパーモジュラー条件であるが、この場合は Σ^* と Λ^* 、また Σ^{**} と Λ^{**} が制度上に補完的であることを意味する。すなわち、

$$u(\Sigma^* : \Lambda^*) - u(\Sigma^{**} : \Lambda^*) \geq u(\Sigma^* : \Lambda^{**}) - u(\Sigma^{**} : \Lambda^{**})$$

$$v(\Lambda^{**} : \Sigma^{**}) - v(\Lambda^* : \Sigma^{**}) \geq v(\Lambda^{**} : \Sigma^*) - v(\Lambda^* : \Sigma^*)$$
 が成立する。第 1 不等式は、経済主体 D にとって Σ^{**} よりも Σ^* を選択した際の限界便益が、 g における制度環境が Λ^{**} よりも Λ^* のときのほうがより大きいことを示している。第 2 不等式は、経済主体 g にとって Λ^* よりも Λ^{**} を選択した際の限界便益が、 D における制度環境が Σ^* よりも Σ^{**} のときのほうがより大きいことを示している。
- 12) この条件は、パラメータが内生変数にたいして持つ影響が逆転 (政策や制度関連能力の継続的な蓄積の逆転など) しないことを意味する。
- 13) Σ^* に関連する能力 (要因) の蓄積水準が不十分であることや、法的整備が適していないことが挙げられる。
- 14) 主張の追加的な根拠として、「朝日新聞」(2008 年 4 月 24 日「後期高齢者医療制度ができるまで」) と「毎日新聞」(2008

年6月7日「一から分かる：後期高齢者医療制度（下）」の2つのレポートを挙げている。

- 15) 医療保険制度（1895~1954）の成立過程を論じた中静（1998）は「日本の医療保険制度の基本形態が定まる法の制定と運用方法設定時の立案・形成・決定過程を特に重視するが、制度のもたらす影響が制作過程にフィードバックして次の政策を規定する関係を検証するため、実施過程も検証の対象に取り上げる」と述べている。
- 16) 福祉国家の発展と消費税導入に着目した Kato（2003）は「消費税などの逆進的租税が早期に導入された国において、福祉国家が容易に拡大し、維持されている」ことを実証している。また Kondo and Shigeoka（2012）は日本の国民皆保険導入による医療費上昇効果を検証している。

文献

- Acemoglu, D., S. Johnson. and J. Robinson., 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" *American Economic Review* 91(5):1369-1401.
- Akerlof, G. and R. Kranton., 2000, "Economics and Identity" *Quarterly Journal of Economics* 115(3):715-53.
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉, 2010, 『公共政策学の基礎』有斐閣
- Aoki, M., 2001, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press.
- 荒井英治郎, 2012, 「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望：制度の形成・維持・変化をめぐって」『信州大学人文社会学研究』6:129-47.
- Bednar, J. et al., 2012, "Revised-Path Dependence" *Political Analysis* 20:146-56.
- Berger, P. and T. Luckmann, 1967, *The Social Construction of Reality*, New York: Anchor Books.
- Coase, R., 1937, "The Nature of the Firm" *Economica* 4(16):386-405.
- Commons, J., 1924, *Legal Foundations of Capitalism*, New York: Macmillan.
- David, P., 1994, "Why are Institutions the 'Carriers of History'? : Path-Dependence and the Evolution of Conventions, organizations and Institutions" *Structural Change and Economic Dynamics* 5(2):205-20.
- Durkheim, E., [1895]1950, *The Rules of Sociological Method*, New York: Free Press.
- Engerman, S. and K. Sokoloff, 1997, "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States" in S. Haber eds., *How Did Latin America Fall Behind?: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico*, 260-304, Stanford: Stanford University Press.
- 藤澤益夫, 1997, 『社会保障の発展構造』慶應義塾大学出版会
- Fudenberg, D. and D. Levine., 1993, "Self-Confirming Equilibrium" *Econometrica* 61(3):523-45.
- Giddens, A., 1997, *Sociology*, London: Polity Press.
- Glaeser, E. and A. Shleifer, 2002, "Legal Origin" *Quarterly Journal of Economics* 117(4):1193-230.
- Greif, A., 1994, "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies" *Journal of Political Economy* 102(5):912-50.
- , 2006, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , P. Milgrom. and B. Weingast., 1994, "Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of the Merchant Guild" *Journal of Political Economy* 102(4):745-76.
- Hacker, J., 1998, "The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy" *Studies in American Political Development* 12(1):57-130.
- , 2005, "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment" in W. Streeck and K. Thelen eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press
- Hall, P. and R. Taylor., 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies* 44(4):936-57.

- Hall,R. and C.Jones.,1999,"Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114:83-116.
- Hayek,F.,1937,"Economics and Knowledge" *Economica* 4:33-54.
- 伊藤修一郎,2002,「社会学的新制度論」河野勝他編『アクセス比較政治学』日本経済評論社
- Kandori,M.,1997,"Evolutionary Game Theory in Economics" in D.Kreps and K.Wallis eds.,*Advances in Economics and Econometrics:Theory and Applications:Seventh World Congress*,243-77.,Cambridge:Cambridge University Press.
- Kato,J.,2003,*Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 菊池馨美編,2012,『社会保険の法原理』法律文化社
- 北山俊哉,2011,『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣
- Kondo,A. and H.Shigeoka,2013,"Effects of Universal Health Insurance on Health Care Utilization, Supply-Side Responses and Mortality Rates: Evidence from Japan" *Journal of Public Economics*,forthcoming.
- Mahoney,J.,2000,"Path Dependence in Historical Sociology" *Theory and Society* 29(4):507-48.
- . and K.Thelen.,2010,*Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*,Cambridge, Cambridge University Press.
- Milgrom,P., Y. Qian. and J. Roberts.,1991,"Complementarities, Momentum, and the Evolution of Modern Manufacturing" *American Economic Review* 81:84-8.
- Mitchell,W.,1925,"Quantitative Analysis in Economic Theory" *American Economic Review* 15(1):1-12.
- 中静未知,1998,『医療保険の行政と政治 :1895~1954』吉川弘文館
- Nelson,R. and S. Winter.,1982,*An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge:Harvard University Press.
- 二木立,2009,『医療改革と財源選択』勁草書房
- North,D.,1981,*Structure and Change in Economic History*,New York:Norton.
- .,1990,*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*,Cambridge:Cambridge University Press.
- . and R. Thomas.,1973,*The Rise of the Western World: A New Economic History*,Cambridge: Cambridge University Press.
- Okazaki, T.,2004,"Selection and Imitation in Institutional Change: Analysis of Institutional Change in Japan, 1960-1999," *CIRJE Discussion Paper Series* 256, The University of Tokyo
- Olson,M.,1982,*The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation,and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press,
- Peters,G.,2005,*Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London: Continuum.
- Pierson,P.,2000,"Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" *American Political Science Review* 94(2):251-67.
- .,2004,*Politics in Time:History,Institutions,and Social Analysis*,Princeton:Princeton University Press.
- Powell,W. and P.DiMaggio,1991,*The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- 笠京子,2002,「歴史的新制度論と行政改革」『季刊行政管理研究』98:29-41.
- Scott,W.,1995,*Institutions and Organizations*, Thousand Oaks:SAGE Publications.
- Searle,J.,1995,*The Construction of Social Reality*, New York:Free Press
- 島崎謙治,2011,『日本の医療：制度と政策』東京大学出版会
- 清水直樹,2007,「金融制度の変化とバブルの発生：金融制度の変化をめぐる政治過程」『政策科学』14(2):75-101.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史,2008,『比較政治制度論』有斐閣
- Thelen,K. and S.Steinmo,1992,"Historical Institutionalism in Comparative Politics" in S.Steinmo.,K.Thelen. and F.Longstreth

- eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Topkis, D., 1978, "Minimizing a submodular function on a lattice" *Operations Research* 26:305-21.
- , 1998, *Supermodularity and Complementary*, Princeton: Princeton University Press.
- 戸矢哲朗, 2003, 『金融ビッグバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』 東洋経済新報社
- 堤修三, 2008, 「皆の意見を聞いたら、誰もが願わぬ仕儀になる」『シニアビジネスマーケット』 6:114-15.
- , 2013, 「国民皆保険の構成と機能」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』, forthcoming
- Veblen, T., 1899, *The Theory of the Leisure Class*, New York: Macmillan.
- Weingast, B., 1996, "Political Institutions: Rational Choice Perspective" in R. Goodin and H. Klingemann eds., *A New Handbook of Political Science*, 167-90., Oxford: Oxford University Press
- Williamson, O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press.
- 横山和彦・田多英範, 1991, 『日本社会保障の歴史』 学文社
- Young, P., 1998, *Individual Strategy and Social Structure: An Evolutionary Theory of Institutions*, Princeton: Princeton University Press.

How Does Institutional Change Occur? Towards the Structural Analysis of the Social Insurance Development in Japan

Shoki OKUBO

Abstract:

This paper asks why and how institutions change and proposes an analytical-cum-conceptual framework for understanding institutional change in social insurance in Japan. First, it surveys preceding studies on institutions and institutional change in the social sciences. Second, it proposes a theoretical framework for institutional change in social insurance in Japan. Third, it proposes models over institutional reinforcement and unintentional outcomes.

Key Words : institution, institutional change, social insurance, game theory, momentum theorem