

書評

埋橋孝文著

『福祉政策の国際動向と日本の選択—ポスト「三つの世界」論』

A5判/224頁/定価3,360円/法律文化社, 2011年

孫 良

関西学院大学人間福祉学部

本書は、福祉国家論の記念碑的名作とされているエスピン-アンデルセンの『福祉資本主義の三つの世界』(以下、『三つの世界』)が1990年代に出版されて約20年が経った現在、『三つの世界』論に様々な理論的限界と課題が見られてきたという認識を出発点としている。また、グローバリゼーションが進展すると同時に、「底辺への競争」が激化し、ワーキングプア問題、低所得層の所得保障など、新たな社会保障の課題が浮上してきた。そこで本書は、今日における『三つの世界』以降の理論的課題を整理し、新たな「労働と福祉」の問題と課題を掘り下げて検討することを目論む。

本書の主な目的は以下の三つである。第一に、国際比較の視点から、「日本モデル(ワークフェア体制としての日本モデル)の変容と揺らぎに応じた新しい社会保障・福祉政策論を提示することである」(p. ii)。第二に、エスピン-アンデルセンの『三つの世界』があまり考察してない福祉国家南欧モデルと東アジア(主には中国と韓国)の福祉政策を考察対象とし、日本の特徴を見つけ、今後の課題をめぐる新しい知見を得ることである。第三に、近年急速に進展してきた「雇用志向の社会政策」、「労働と福祉の関係の再編」について、欧米での経験を検討し、日本の今後に対して提言することである。

以上の目的を果たすために本書がどのような構成で議論を進めているか、章ごとに紹介する。

序章は『三つの世界』以降の研究動向を紹介し、

福祉政策の国際比較の到達点と未解決の課題・方向を提示し、著書全体の見取り図を示している。

本論部分は二部構成になっている。第I部「比較福祉「国家」論から「政策」論へ」は4章で構成されている。

第1章「日本モデルの変容—社会保障制度の再設計に向けて—」のねらいは、「これまでの比較福祉国家論においてあまり注目されてこなかったものの、しかし重要であるいくつかの戦略的概念を検討し、わが国の社会保障制度の再設計に向けたインプリケーションを得ることにある(p. 23)」。本章は特に「ワークフェア体制としての日本モデル」について議論する。近年、雇用情勢の悪化と中間層の分解が見られて、所得格差が拡大したことにより、旧来の日本モデルは大きな変容を迫られていることを示している。

第2章「福祉国家の南欧モデルと日本」においては、日本モデルと、1990年度以降に提唱されている福祉国家の「南欧-地中海モデル」との比較検討を通じて、GDPに占める社会保障の割合の低さや「リベラルタイプの要素を多分にもつ保守主義タイプ」等の共通点を確認した上で、両者には経済成長の違いが背景にあるにもかかわらずモデルが共通している点に、日本の特徴を見いだしている。

第3章「東アジアにおける社会政策の可能性」は、東アジアでの社会政策の展開がどのような理論的問題を提起しているのかを韓国、中国を中心

に検討し、東アジアの社会政策の今後の可能性や課題を明らかにすることを旨とする。特に「後発性」概念に注目して、社会的な意味での「後発性利益」の「享受」から「喪失」へという流れについて議論している。

第4章は「日本における高齢者「対策」を振り返って」という見出しの通り、現時点まで積み重ねられた高齢者対策の経験を振り返り、その特徴を整理し、教訓を得るのが目的である。また、韓国の状況と比較して、両国における状況と対応の違いを指摘し、今後東アジア諸国で高齢化政策を実施していく際の留意点を①高齢者像の明確化、②官僚のリーダーシップ、③財政問題の重要性、④介護に関わる人材の確保の4点にまとめた。

第Ⅱ部「ワークフェアからメイキング・ワーク・ペイへ」も4章構成で、ワークフェアに注目し、ワークフェアが機能するために必要不可欠なメイキング・ワーク・ペイの仕組みの重要性を論じている。

まず、第5章「公的扶助制度をめぐる国際動向が示唆するもの」では、OECD諸国の公的扶助制度が国民経済に占める比重を概観し、エスピンアンデルセンのレジームタイプとの関係を論じた。また、労働インセンティブと就労支援の視角から公的扶助制度の国際動向を検討し、日本の課題を三つ提示した。①失業保険受給期間の満了者および失業保険に未加入のため手当を受給できない者の生活保障、②シングルマザーの働く機会の確保、③低所得者層の所得・資産、生活実態に関する基礎的調査、である。

第6章は「ワークフェアの国際的席卷」で、1980年代以降、先進諸国が採用した「雇用志向社会政策」、「能動的な社会政策」であるワークフェアについて詳しく論じている。その施策がアメリカで登場してきた経緯や、ワークフェアの定義、特徴、タイプ、問題点を紹介してから、①税制を通してのメイキング・ワーク・ペイ政策、②ディーセントワーク論のそれぞれの特徴を検討し、日本へのインプリケーションを探っている。

第7章は「3層のセーフティネットから4層のセーフティネットへ」で、国際比較から日本のセーフティネットの特徴と改善すべき点を検討した。その特徴は「正規職労働者と生活保護者の『狭間』に多く存在するワーキングプア層への所得『保障』措置が取られていないのが現状」(p. 134)と指摘する。解決策として、雇用(労働)、社会保障、公的扶助(社会扶助)の3層から構成されている日本のセーフティネットが、広すぎる2層と3層の間の隙間を埋めるために新たなセーフティネットを導入すべきと提案する。

具体案については、第8章「給付つき税額控除制度の可能性と課題」で詳しく論じている。メイキング・ワーク・ペイ政策の代表である、低所得者への「給付つき税額控除制度」の概要やこの制度が注目された背景を説明し、具体的な提言と問題点をも示している。

最終章である結章「『三つの世界』後の20年」では、本書のまとめとして、「カタカナ表記の概念と政策が織りなす混沌とした状態のなか近い将来姿をみせるであろう『新しい福祉ガバナンス』を洞察するためには、〈労働〉、〈社会保障・福祉〉、〈税・財政〉への目配りが必要になっている」(p. 160)と指摘している。また、福祉政策の国際動向の検討から見られた日本の政策上の課題を8つにまとめた。

本書の内容を章ごとに、ごく簡潔に紹介してきた。以下では全体評を述べたい。

本書が取り扱っているテーマは、とてもタイムリーなものといえよう。増税法案や財政と社会保障制度の改革が議論されているなか、日本の今後の社会保障制度をどう構築していくかについて、研究者のみならず、国民が強い関心を持っている。グローバル化や少子高齢化が進んでいる日本社会においては、従来の社会保障・福祉政策は行き詰まりを見せており、今後の方向性を考える際に、本書は大変参考になると思われる。

本書の独自性の一つは、国際動向の検討を通して、日本の社会保障や社会政策の特徴と課題を鋭

く指摘し、将来に対する提案や方向性をも明確に提示していることである。また、著者の研究テーマである「福祉と労働の関係」の再編や連携が、日本の社会福祉学ではあまり研究されてきていないこともあって、社会政策や社会福祉学を研究している者に新しい示唆を与えてくれるだろう。

著者は90年代から社会保障や福祉政策の国際比較に関する研究に携わって、著書も多数執筆している。この分野の先駆者であり、エキスパートである。その長年の研究成果をまとめたのが本書なのである。

とはいえ、いくつか不明な点、疑問点がある。

- ① 既述のように、本書は第Ⅰ部と第Ⅱ部の二部構成になっているのであるが、第Ⅰ部と第Ⅱ部の関係やつながりが、やや分かりにくい。第Ⅰ部は南欧、東アジアとの国際比較研究をもとに日本の社会保障の特徴と課題を論じ、第Ⅱ部はワークフェアを論じているのであるが、両者にはどのような関連性があるのだろうか。
- ② エスピン-アンデルセンの『三つの世界』が執筆されてから20年が経ち、理論的枠組みの限界と問題点を本書は指摘するが、現代という時代においてこそ『三つの世界』から読みとれる意義はないのだろうか。あるとすれば、どのようなことが考えられるのだろうか。
- ③ 「ワークフェア」という言葉は、日本に紹介されて年数が経ったにもかかわらず、注目されてはいるものの、他国と比べてあまり受け入れられていないように評者は感じている。また、ワーキングプア問題についても、メディアで騒がれているほどには、一般的な関心は高くはないように思われる。本書のテーマを超える問題かもしれないが、「ワークフェア」という概念がなかなか日本に根づかない理由や背景があり、それを分析することも大切なのではないだろうか。

以上のような質問に対する著者の回答を知ること、読者はさらに本書の内容と意義を正確に読みとれるものと考えている。

リプライ

福祉政策の国際動向と日本の選択 —ポスト「三つの世界」論

同志社大学社会学部 埋橋 孝文

この度、孫 良関西学院大学教授が拙著『福祉政策の国際動向と日本の選択—ポスト「三つの世界」論』（法律文化社、2011年）の書評を執筆してくださいました。同時に、著者にリプライの機会を与えてくださいました。孫教授はじめ関係各位にお礼申し上げます。

孫教授による書評は拙著の目的および各章の内容を丁寧に読者に紹介するとともに、以下の点を強調している。

- ・タイムリーなテーマを扱っていること、
- ・国際動向の検討を通して日本の社会保障や社会政策の特徴と課題、および、将来に対する提案や方向性を指摘している点に第1の独自性がみられること、
- ・従来日本の社会福祉学ではあまり研究されていない「福祉と労働の関係」を検討していることが第2の独自性であること。

上の特徴づけは本書の意義を的確に言い当てている。まさしく、前著『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望』（日本評論社、1997年）の刊行以来の著者の関心は、これまでの研究の一つの隙間、谷間となっていた「福祉と労働の関係」に注目して、国際比較研究をベースにしながら現在進行形の日本の政策をめぐる議論を豊富化することにあった。

さて、その上で、孫教授は4点にわたり拙著への「不明な点」「疑問点」を提起されている。以下ではそれらに答えてリプライとしたい。

第1は、本書第Ⅰ部と第Ⅱ部の関係いかんという点である。ちなみに第Ⅰ部のタイトルは「比較福祉『国家』論から『政策』論へ」、第Ⅱ部のタイ

トルは「ワークフェアからメイキング・ワーク・ペイへ」である。不明な点があればそれは著者の責任であるが、次のように捉えてもらえれば幸いである。

第Ⅰ部では各章のタイトルからもわかるように日本と東アジア（韓国、中国）を取り上げている。東アジアに言及・分析していることが前著（1997年）との大きな違いである。1997年以來、著者は国際比較の射程を欧米から東アジアに拡張してきた。日本と欧米というある意味で単線的な比較の方法から、日本—東アジア—欧米という、（測量術でいう）「三角点観測」の考え方を入れ、地理的・歴史（発展段階）的特性を考慮した方法への移行を図ろうとしたのである。もちろんそれが成功しているか否かはまた別問題であり、方法論的に検討すべき課題は多いといわざるを得ない。さらに、第Ⅱ部のタイトルが示しているように、「政策論」への移行を図るためには、足元の日本および東アジアが直面している「今そこにある」問題を直視することから始めなければならないという問題意識があった。

これに対して第Ⅱ部では、先進諸国の政策的動向の重要な柱であったワークフェアに注目し、しかもそれが今日メイキング・ワーク・ペイによって補足されなければならないという事情を解明した。

第2は、エスピン-アンデルセンの『三つの世界』から読み取れる意義についてである。この点は、別の書評へのリプライ¹⁾でも補足したのであるが、それを敷衍すれば以下のとおりである。

いうまでもなくエスピン-アンデルセンの「三つの世界」論では脱商品化が分析のキーとなる概念である。これに対して本書では、1990年代以降に顕著となったワークフェアと給付つき税額控除制度を通してのメイキング・ワーク・ペイなどの動きを「援商品化」もしくは「助商品化」と名付けた（169頁）。

この「援商品化」もしくは「助商品化」の示しているところのものは、今日多くの福祉国家では

商品化⇔脱商品化という対立軸以外に、一種の賃金補助である「就労福祉給付」（in-work benefit, その代表が給付つき税額控除制度）により、経営側にとってはより安い賃金での雇用が可能になり、労働側にとっては低所得者の所得が下支えられるという新しい関係軸が生じている、ということである。著者はもちろん脱商品化指標の意義を認めているが、1990年代以降の新しい展開は、「脱商品化」だけで判断される性格のものではなく、こうした援商品化、助商品化という新しい関係軸を視野に入れて初めて理解可能になると考えている。比喩的に言えば、商品化⇔脱商品化という直球勝負の世界に変化球というクセ玉が出現してきたようなものである。それは、かつてのイギリスにおけるスピーナムランド制（旧救貧法）が、主として地主階層負担の税金を原資に賃金補助をおこない、結果的に、いまだヨチヨチ歩きの資本主義の勃興をもたらした史実を想起させる。今日の資本主義社会はグローバリゼーションという局面でかの往時と同じように「賃金補助」という一種の杖を必要とするようになってきたのかどうか、その杖は誰のために用立つものなのか、多くの利害関係者がその杖で便益をこうむるからこそ今後ますます普及していくものかどうか、興味は尽きない。

上に補足すれば、また、やや大胆に言えば、『三つの世界』で提起された「脱商品化」は、福祉国家が福祉国家である限り追求されるべき、あるいは追求されざるを得ない一つの重要な「目標」である。しかし、1990年以降の現実の福祉政策をめぐる動向のなかでは、それとは毛色を異にする「援商品化」「助商品化」がむしろ支配的な政策原理（基調）となってきた。本書第Ⅱ部はこの新しい動向の解明を大きな課題としていたといえる。

第3は、「ワークフェア」という言葉、概念が日本に根づかない理由や背景についてであるが、この点は孫教授と認識を異にする。つまり、この間の釧路や豊中、北九州市、横浜市などをはじめ全国各地で先進的に取り組まれている生活保護改革

やパーソナルサポート事業，若者自立支援の動きのなかでは，ワークフェアというカタカナ表示の言葉を用いる，用いないに関わりなく，「福祉と就労」の関係が鋭く問い直され，その関係の新しい再編ひいてはワーキングプア問題の解決に向けての努力が積み重ねられている。もちろん，こうした動きの意義とその特徴などについては本書では取り上げていない。著者にとってこれらの問題を考えることは現在から今後にかけての課題である²⁾。ワークフェアをめぐる重要な論点提起を含

む貴重な指摘をしてくださった孫教授にお礼申し上げます。

注

- 1) 埋橋孝文「書評りぶらい」『社会福祉学』53-1 (101), 2012年5月。
- 2) さしあたり，埋橋孝文編『生活保護』（「福祉 + a」第5号，ミネルヴァ書房），2013年春刊行予定，を参照。