

埋橋孝文 『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)

坏 洋一

国際比較という「鏡」に照らして明らかになった日本の「姿」からは、今後の政策的な「選択」として、「給付つき税額控除制度」の導入をはじめとしたセーフティネットの再編という方向性が浮上する。これが本書の中心的な主張であり、福祉政策の国際動向や日本の現状を読み解きながら、この主張の背景と意義が示されていく。本書の目的は、①「日本モデル」の変容とゆらぎに応じた新しい福祉政策論の提示、②南欧や東アジアの福祉政策と照らした日本の「姿」の把握、③90年代以降の欧米の経験（「雇用志向の社会政策」「労働と福祉の再編」）の検討にある。本書は二部構成となっており、第Ⅰ部（第1～4章）は「比較福祉『国家』論から『政策』論へ」、第Ⅱ部（第5～8章）は「ワークフェアからメイキング・ワーク・ペイへ」と題されている。巻末には、福祉政策の国際動向にかんする本誌所収論文のレビューが「資料」として掲載されている。

本書は、比較福祉国家論の一時代を築いたG. エスピン-アンデルセンの議論がはらむ理論的限界とその時代的制約をふまえて、分析対象および時空間的視野の拡充要請に応えつつ、新たな政策課題の解明にとりくんでいる。以下、本書全体の見取り図と問題関心が示されている「序章」を詳しく検討したあと、各章の内容を確認していく。

(1) 序章の概要

序章「福祉政策における国際比較研究」では、福祉政策の国際比較研究の到達点と未決の課題が示される。まず1990年出版（邦訳2001年）の『福祉資本主義の三つの世界』が「記念碑的著作」とされる所以が確認される。周知の通りG. エスピン-アンデルセンは、同書において「脱商品化」と「階層化」という指標に基づき、編成原理を異にする3タイプの福祉国家類型の同時並存を明らかにした。埋橋によれば、それは、社会保障支出の対GDP比（資源のインプット）をもとに「福祉先進国」と「福祉後進国」の分岐を説明しようとしたウィレンスキーらの旧パラダイムと異なり、インプットのみならず福祉の「生産」から「アウトプット」（成果）までを射程に入れた包括的な研究であったとされる。だが、「三つの世界」に対しては、刊行後20年を経過するなかで、様々な課題が指摘されてきた。埋橋はそうした課題として、①「男性稼得者モデル」を前提とした脱商品化指標のジェンダー・バイアス、②3類型に「座りの悪い」国の存在、③類型論の静態的な性質（時間軸の軽視）、④所得保障制度への偏向の4点をあげ、これらを自らの議論の出発点にすえていく。

序章の最後では、「曲がり角」にさしかかったわが国の比較福祉国家論について、反省と展望が示される。まず、ターニングポイントとなった武

川の議論がとりあげられる。武川は、「3つの世界」は「理念型」というよりも、アメリカ・ドイツ・スウェーデンの「経験的一般化」とみるべきだと喝破し、東アジア諸国が3類型のどれに当てはまるかといった「パズル解き」に没頭するような研究の終結を唱えている（武川正吾『連帯と承認』pp.175-6）。武川によれば「福祉レジーム論の正しい使い方」は、「福祉国家をそれが置かれる社会の構造や歴史のなかで分析すること」であり、日本が三つのレジームのどれに属するかという問いは「虚偽問題」だとされる。この指摘に対し埋橋は、これまでの試みはそうした「パズル解き」に終始してきたわけではなく、また武川のいう内在的（構造的・歴史的）研究は国際比較の視点と矛盾しないがゆえに、虚偽問題というのは「言い過ぎ」だとしている。いずれにせよ武川の批判は、埋橋をして国際比較研究の「段階論」的な認識をうながせしめた点で、結果的に有益な効果をもたらしたといえる。

埋橋が示す段階論は、1) 特定先進国の制度・事例の移植・導入の段階→2) 多国間比較や類型論を「鏡」にして自国の特徴や位置づけを明らかにする「自省」の段階→3) 今後の進路に関する政策論の展開に寄与する段階、といったものである。埋橋は、現在の研究状況はこの3段階目にあるとし、「今後の国際比較研究は、豊富な海外の事例、動向やその長所、短所を認識しながら、また、国際比較という鏡に映る自国の姿を見ながら、今後の進路に関する政策論議に貢献するという役割をこれまで以上に期待されることであろう」との展望を示している。そして第I部ではこの政策論へのシフトが打ち出されていく。

(2) 第I部の概要

第1章「日本モデルの変容」では、グローバル化への各国の対応を把握することに先立ち、十分に掘り下げられていない論点や概念（普遍主義と

選別主義など）を検討し、日本の社会保障制度再設計に向けた示唆を得ることがめざされる。埋橋は日本モデルを二つの観点から性格づける。一つは、エスピン-アンデルセンの分析枠組に依拠した性格づけであり、①「リベラルタイプの要素を多分にもつ保守主義タイプ」という性格である。もう一つは、その枠組から「はみ出す」部分に着目した性格づけであり、②「ワークフェア体制としての日本モデル」という性格である。①については第2章で検討される。②の「ワークフェア体制」とは、90年代以降の英米で展開された「福祉から就労へ」タイプのそれではなく、スウェーデンを一貫して特徴づける「就労にともなう福祉」タイプと、後発資本主義国や途上国に見いだされる「はじめに就労ありき」タイプの両方の性格をもった社会経済体制であるとされる。埋橋は、この②の性格がどう変化し、そこからいかなる政策課題を得られるかを検討し、90年代に②の独自性（経済成長が支えた低失業・低保障）が失われた日本では「選別主義の拡充」が急務となると結論づけている。

第2章「福祉国家の南欧モデルと日本」では、南欧との異同から日本の特徴が再確認されるとともに、上記①の形成メカニズムについて後発福祉国家論的な解釈が示される。南欧モデル（イタリア、ギリシャ、スペイン、ポルトガル）の特徴の一つは、「制度化された」労働市場内の中核労働者への手厚い保護と非制度的労働市場内の労働者への不十分な保護にあり、この特徴は、システムの「内部」とその「外部」からなる戦後日本の分断的二重構造に酷似しているとされる。その他の共通点としては、低水準の家族手当と児童ケア、社会保険中心主義と低規模の公的扶助、給付期間の短い失業保険、家族・ジェンダー・人口構造の急変（出生率低下、女性労働力率の急上昇）があげられている。こうした「基礎的セーフティネット」（公的扶助と失業保険）の脆弱さが、日本と

南欧の顕著な共通点なのだが、両者には一人あたりGDPの格差という相違がある。埋橋はこの何の変哲もない相違から、いくつかの示唆を引き出している。それは、経済成長のスピードに社会保障支出拡大のテンポが追いつかない場合がありうることと、経済発展と社会制度の展開は必ずしもパラレルに推移せず、両者の組み合わせは多様でありうることである。以上の考察から埋橋は、南欧や日本のような「後発福祉国家」においては、家族による福祉国家機能の代替という「後発性利益」の「享受」から、その「喪失」へといたるプロセスが看取され、後発各国のポジションはこの動的プロセスのどこに位置するかによって、というテーゼを導き出している。この「後発性」という観点については次章で詳述される。

第3章「東アジアにおける社会政策の可能性」では、東アジア諸国（韓国、中国、台湾、シンガポール）の社会政策が提起する理論的問題の検討、その動態把握のための分析枠組の提示がめざされる。その理論的問題とは、「後発性」概念にどう磨きをかけていくかという問題である。この後発性概念の登場は、「三つの世界」論で軽視されていた「時間軸」を導入し、「静態的類型論から動態論へと踏み出す試みの一環」であったとされる。後発性概念をめぐる議論のポイントは、東アジアは後発であるがゆえにどのような「利益」を享受したのか、ということにある。後発であることの利益は、「経済的」なものとして「社会的」なものとして区別される。前者は、先発国からの技術移転や資本を利用して急速に経済発展できることを意味し、後者は、人口構造が若く豊富な若年労働力が存在すること、家族内部での扶養やケアが期待できること（人口学でいう「人口ボーナス」）を意味する。後発国は、社会的な後発性利益による社会政策の財政コスト節約分を投資（社会資本整備や公共事業）に振り向けることができる。だが、そうした利益を享受できる期間には限りがある。

以上をふまえ、後発性がもたらす利益の「享受」がいつからどの程度続いたのか、そしてそれがいつ「喪失」したのかという視角が、東アジア社会政策の動態把握の分析枠組として定式化される。

第4章「日本における高齢化「対策」を振り返って」では、20年以上の高齢化対策の歴史をもつ日本の経験から、東アジアにとっての教訓が引き出される。まず日本では「人口ボーナス」が90年代半ばに消失し、従属人口比率が上昇する「人口オナーズ」期に入ったが、この時期に高齢化対策が本格化したことが確認される。日本にとっての「不幸な出来事」は、人口オナーズ期の入り口で「失われた10年」に陥り、財政制約下の社会保障予算縮減基調のもとで高齢化対策を進めざるを得なかったことであるとされる。日本の失策としては年金の「逃げ水」現象があげられている。これは、度重なる「保険料引き上げ、給付水準引き下げ、支給開始年齢の引き上げ」により、国民の目に年金が「逃げ水」のように映り、年金制度への不信感が高まったことをいう。ここから埋橋は、もっと早期に負担と給付を「確約」し、国民に将来見通しを明示すべきであったという教訓を引き出している。こうした日本の経験を教訓に、東アジア諸国で高齢化政策を企画・実施する際の留意点として、高齢者像の明確化（高齢者の所得・資産は多様である）や、財政問題の重要性（人口ボーナス期からオナーズ期への入り口期には、高齢化政策のための財政上の余力を残しておくことが必要不可欠である）を含む4点が示されている。

(3) 第二部の概要

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、公的扶助制度に「労働インセンティブ」と「就労支援」を組み込もうとする欧米の政策展開をふまえ、そうした国際動向が日本にとってどのような示唆を与えるのかが探られる。今日の欧米諸国では、公的扶助制度に対する旧来

からの要請（「最後の拠り所」として安全装置の役割を果たすこと）と、新たな要請（「貧困の罨」や「福祉依存」を回避し労働インセンティブを高め財政負担を軽減する）との狭間での模索が続けられている。そうした試みには、間接的な方法と直接的な方法があるという。前者は、公的扶助の給付（削減）率を勤労収入額に連動させることで、労働供給の増加を図ろうとするものであり、後者は次章でみるワークフェアである。埋橋はこの間接的方法について経済学的分析を行った上で、給付率の操作による労働インセンティブの高まりが、公的扶助支出額の削減につながる保証はないと指摘する。最後に、日本における公的扶助政策論議への示唆が述べられる。埋橋は、公的扶助を受給する長期失業者の就労自立が課題とされた欧米と、失業者への生活保護の適用が制限され、主たる保護稼働層であるシングルマザーの就労率が国際的に最高水準にある日本との「ズレ」を踏まえるべきだとし、問題はむしろ、生活保護の適用から漏れているワーキングプアへの対応にあるとしている。

第6章「ワークフェアの国際的席卷」では、「雇用志向」の「能動的」な社会政策であるワークフェア（以下WFと表記）について、登場の背景、特徴、問題点が論じられる。埋橋は、WFが多義的な概念であることや、特殊アメリカ的な理解が脱中心化されてきたことなどを確認しつつ、WFを「何らかの方法を通して各種社会保障・福祉給付（失業給付や公的扶助、あるいは障害給付、老齢給付、ひとり親手当など）を受ける人々の労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」と広く定義している。そのタイプについては、ソフトなWFとハードなWFとが区別される。前者は「教育訓練によってエンployability（雇用可能性・雇用力）を高めて、労働市場への参加を促進していくもの」（＝アクティベーション）とされ、後者はまったく/あまり働いていない受給

者に「労働時間を増やそうとする強力なインセンティブを与える政策」とされる。だが、ハードであれソフトであれ、WFは福祉から労働へと問題を「投げ返す」ものであるというアポリアを抱えているという。そもそもWFは、投げ返される側の雇用情勢の悪化を背景に要請されたのであって、「投げ返す」だけで問題が解決するわけではない、ということである。それゆえ、WFの焦点は、①投げ返した後のフォローのあり方や、②就労そのものの位置づけにシフトしているという。埋橋は、①の代表が「メイキング・ワーク・ペイ政策」（以下MWPと表記）であり、②の典型がILOの「ディーセントワーク論」であるとし、両者のあいだにWFをめぐる「基本的な対立軸」を見いだしている。その対立軸は、一言でいえば労働を「ブラックボックス化」するかどうか（労働の性質・内容、労働環境を配慮するかどうか）にあるとされる。このMWP政策とは、WFによって働き出した人々を含むワーキングプアに対して、その仕事が「報われる（ペイする）ようにする」ための取り組みであり、就労福祉給付によって所得を補う政策である。具体的には「給付つき税額控除」のようなかたちで、税制や助成金によって賃金を補うことで、労働インセンティブを高め「貧困の罨」に陥らないようにする政策をさす。だがそれはあくまでワーキングプアを容認ないし温存したうえでの「事後的所得補償」となっている。これに対して、ILO（ISSA）が提唱するディーセントワーク論は、労働の中身に配慮した「事前的労働規制」ないし「選択的な再規制」をめざす議論であり、具体的には、社会保険の適用範囲を広げたり最低賃金を設定したりすることで、ワーキングプアの発生を予防しようとする議論であるとされる。最後に、以上のような国際動向からは期せずして日本の「姿」が浮き彫りになることが強調される。それは、短時間労働者が社会保険に包摂されておらず、労働能力のある者に生活保護が適用

されにくく、保護人員は国際的にみて著しく低く、ワーキングプア層への所得保障措置がとられていない、といった「姿」である。

第7章「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」では、国際動向から浮き彫りになった日本の「姿」が、セーフティネットの国際比較を通してとらえなおされ、その特徴や改善点が実証的に明らかにされる。検討から明らかになったのは、「安全ストッパーのない滑り台社会」のごとき日本の姿であり、具体的には「第2層の社会保険と第3層の社会扶助の間において生活保障機能を担う各種社会手当」を欠いたセーフティネットである。そこから埋橋は、第2層と第3層の広すぎる隙間を埋め、「正規職労働者と生活保護受給者の『狭間』に多数存在するワーキングプア」に代表される低所得者層の生活保障に資するために、社会手当（医療扶助、家賃補助、失業扶助など）、社会サービス（医療、介護、保育、住宅、職業紹介・職業訓練、相談など）、給付つき税額控除からなる「新たなセーフティネット」の導入を提案している。

第8章「給付つき税額控除制度の可能性と課題」では、ここまでの流れをうけ、同制度の概要、注目を集める背景、その意義と問題点が明らかにされる。給付つき税額控除とは、「税の金額よりも税額控除の金額の方が多い場合にその差額を支給＝『給付』するもの」であり、その制度設計は多様でありうるが、ワーキングプアの所得保障をねらいとした「政策税制」である点で共通するという。OECD諸国の多くが何らかのかたちで同制度を導入しており、未導入は日本を含む4カ国だけだとされる。その長所は、低所得層の所得保障を図るうえで、最低賃金制に比べてターゲット効率性に優れていることと、フレキシブルな特徴を活かして、労働インセンティブ問題を回避しながら、個別の政策課題（低所得世帯への支援や就労促進など）を実現できることにあるとしている。その導

入にあたって多くの課題が指摘されているが、なかでも「低賃金雇用への実質的な助成であり、雇い主の人的資本への投資を抑制し、低賃金雇用を温存することになる」という問題は深刻であるという。埋橋は、同制度は労働力の「脱商品化」を促進するものではなく、むしろ商品化に親和的であり、「援商品化」や「助商品化」とでもいべき性格をもつとしているが、この点については論点のところで言及する。最後に埋橋は、給付つき税額控除制度は「万能薬」ではなく、実施に向けてインフラ整備（社会保障番号制の導入、確定申告の支援体制の充実など）の余地が大きいとしながら、500万人を超えるワーキングプアに対するセーフティネットの再構築が急務であることを再度強調して本章を結んでいる。

(4) 論点

以上のように、日本モデルは、脱工業社会を背景とする新しい社会的リスクに対処し損ねているというのが本書の診断である。こうした状況に対する本書の処方箋は、「選別主義の拡充」である。字面だけを見ると、普遍的な生活保障を否定し最小限の扶助だけで済まそうとする残余主義的で夜警国家的な提案と思われるかもしれないが、それは誤解である。働くことができ保険料を納められる人々とその家族を包摂しつつ、そうでない人々を他者化・排除し制限的な生活保護だけで対応してきた日本的「普遍主義」はもうやめて、支援の《重点化》をはかることが望ましい、というのがその趣旨である。働いているのに暮らせない人々や、働けるのに職がない人々が増加する現在、「社会的底辺に手厚い制度の拡充」が急を要する課題であることを否定する者は少ないであろう。その提言の柱は給付つき税額控除制度の導入であるが、これは「働くこと」の自明性からそう簡単には自由になれそうにない日本社会において、現実味のある提言といえるだろう。

この給付つき税額控除制度を主題とする第8章では、同制度が労働力の「脱商品化」を促進するものではなく、「援商品化」とでもいうべき性格をもつと指摘されている。この指摘は、現代シティズンシップ論におけるホットな論点とむすびつく。「援商品化」という表現は、アクティベーションや給付つき税額控除を含む広義のWFが、労働力の「再商品化」とも「脱商品化」ともつかない両義性をはらんでいることを暗示する。この両義性は、「脱商品化」を志向する社会的シティズンシップの観点からは、ネガティブな評価をうけやすい。だが、本書が強調するディーセントワークとも親和的な「経済的シティズンシップ」の観点からは、そうした両義性に対し、よりポジティブな評価が下されることになるだろう。この経済的シティズンシップとは、脱工業社会の現実をふまえ、「完全雇用政策が破綻した時代の経済的な安全保障」をめざそうとするシティズンシップの新構想をい

う（福士正博『完全従事社会の可能性』p.157）。その経済的な安全保障ないし経済的福祉は、無償労働を含む「労働の権利」と就労を条件としない「所得の権利」の双方から構成される（石井健司「シティズンシップと福祉国家」藤原・山田編『シティズンシップ論の射程』）。つまりそれは（再）商品化と脱商品化のどちらとも親和的であり、埋橋のいう「援商品化」ともなじみやすいだろう。経済的シティズンシップ概念は、構想次第で、ベーシックインカムvs. ワークフェア、あるいはディーセントワークvs. MWPといった対立軸を無効にするかもしれない。埋橋はあとがきで「産業民主主義」への支持を表明しているが、脱工業社会における産業民主制と福祉国家の同時追求にとって、経済的シティズンシップの考え方は重要な手がかりとなるように思われる。

（あくつ・よういち 日本女子大学准教授）