

私の社会政策・社会保障研究を振り返って

同志社大学社会学部 教授 埋橋 孝文

私は2022年3月で同志社大学を定年退職します。大学院生のころから今日までのおよそ45年の研究歴の内、前半20年間は労働問題研究に従事し、後半の25年間は社会政策・社会

保障研究に携わってきました。以下では紙幅の関係上、後半にフォーカスして研究活動を振り返ります。

1. 福祉国家の国際比較研究

私の研究活動の柱は社会政策の中でも「福祉国家の国際比較研究」です。同学の多くの研究者もそのように私のことを認知しているかと思います。その関連アウトプットを挙げれば下記のようになります。年齢的には40歳から60歳にかけてのおよそ20年間の仕事であることがわかります。

- ①単著『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）
- ②編著『比較のなかの福祉国家』（ミネルヴァ書房、2003年）
- ③編著『ワークフェア－排除から包摂へ？』（法律文化社、2007年）
- ④埋橋孝文・木村清美・戸谷裕之共編著『東アジアの社会保障－日本・韓国・台湾の現状と課題』（ナカニシヤ出版、2009年）
- ⑤埋橋孝文・于洋・徐榮共編著『中国の弱者層と社会保障－「改革開放」の光と影』（明石書店、2012年）
- ⑥単著『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）
この分野での「戦友」には、宮本太郎（中央大学）、武川正吾（明治学院大学）、大沢真理（東京大学）のみなさんがいます。問題意識を共有

するところがありつつ、それぞれが独自に研究のフロンティア開拓に邁進していた頃が懐かしく思い出されます。

また、イギリス海外研修で滞在したヨーク大学のジョナサン・ブラッドショー教授には、「児童支援パッケージ（Child Support Package）の国際比較」「公的扶助の国際比較」という2つの大型研究プロジェクトに誘っていただき、新鮮な刺激を受けることができました。

福祉国家の国際比較研究における私の主張をどのようにお伝えしたらいいかを悩みましたが、当時の臨場感を伝えるのがいいということに思い当たり、肝となるいくつかの引用文を紹介し、それについて補足的な説明を加えていくことにします。

引用1「東大社研『福祉国家』をはじめとするわが国の研究、とりわけ複数の執筆者からなる共同研究でもっとも欠落しているのは、まさしく、視点や研究方法の統一、共通のデータの利用と分析フレームワークの適用、さらに、個々の国の分析結果を集めて総括し、一般化していく点であった」（D.ミッチェル著、埋橋ほか訳『福祉国家の国際比較研究』啓文社、1993、訳者解説）。

⇒ややテンションの高い「先行研究の批判的検討」であり、今からふり返ると面映ゆい気が若干しますが、当時の心意気を伝えています。

引用2「わが国では、これまでの福祉国家や社会保障の分野で一種の国際比較研究が広範におこなわれており、その研究蓄積には誇るべきものがある。しかし厳密に言えば、これらの研究は『比較研究 (comparative study)』ではなく、『外国研究 (foreign study)』あるいは『地域研究 (regional study)』と命名されるべきものである。……」(埋橋 1997、pp.7-8)。

⇒これも同じく先行研究の批判的研究であって、大げさに言うとパラダイム・シフトもしくは社会学でいうリフレーミングをめざしたものです。

引用3「Esping-Andersen の類型論を前提にした場合、わが国はどのレジーム・タイプに位置づけられるのであろうか。……その結果、日本は……リベラル・タイプの要素を多分にもつコーポラティスト・タイプに分類されることが明らかになった」(埋橋 1997、p.148、p.160)。

⇒ Esping-Andersen も 1997 年の論文でほぼ同じ内容のこと (=日本はハイブリッドモデル) を言っていることに少し感激しました。

引用4「ただし、Esping-Andersen の分析フレームワーク内で、日本の福祉国家レジームの性格を論じつくすことができないし、その位置を完全に確定できるわけではない。……わが国では、雇用・労働市場の良好なビヘイビアが社会保障 = 国家福祉の機能を代替しているという関係がみられ、……つまり、生活保障の方法として、ウェルフェアよりもワークフェアをより選択したシステムであり、この点が日本

モデルを他から区別する大きな特徴である」(埋橋 1997、p.165、p.190)。

⇒この主張は広範に受け入れられてある種の定説になりました。

引用5「一般にワークフェアそのものに内在する本来的な困難 (アポリア) が存在する。……就労の場が最低賃金制などの「事前的労働規制」を欠いたまま (ディーセントワークでないまま) 就労への移行がおこなわれた場合、それは新たなワーキングプアを生み出すことになる。また、給付つき税額控除などの「事後的所得補償」制度を欠いている場合も同じである。つまり、ワークフェアは「事前的労働規制」と「事後的所得補償」制度とセットになって初めて効力を発する。言い換えれば、その前後2つの制度がどれだけ充実しているかが、ワークフェアの効果を決定する」(埋橋 2011、p.165、pp.130-131)。

⇒3つのカタカナ概念 (ワークフェア、メイキング・ワークペイ、ディーセントワーク) の関係を検討したもので、今でも日本の労働 - 社会保障を診る場合の基本的視座になりうと思っています。

なお、私の国際比較研究では前半 (単著①が出版された1997年まで) はもっぱら OECD 先進諸国での日本の位置に関心が向いていましたが、後半 (1998年~2011年) には測量でいう「三角点観察」が必要と思い、アジアを視野に入れることにしました (OECD-日本-アジア)。ここで詳しくふれることはできませんが、2005年に始まった日中韓社会保障国際論壇を通して多くの知己を得ることができ¹、中国、韓国への訪問回数も増えました (中国訪問 35回<うち台湾6回、香港5回>、韓国訪問 24回、図1参照)。

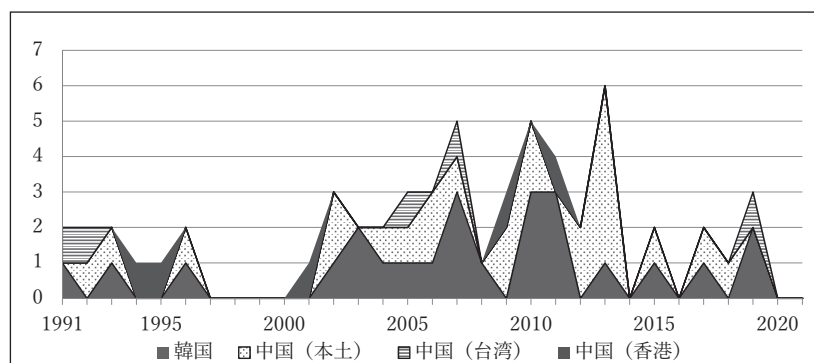


図1 訪問回数 (1991 ~ 2020年)

2. 子どもの貧困と生活困窮者自立支援

研究活動の第2の柱は「子どもの貧困」問題と生活困窮者自立支援です。この2つの問題は2010年前後から社会的に大きくクローズアップされてきたものです。それに刺激を受けて私もその研究を60歳ころから開始したのですが、もう一つの要因として2005年から同志社大学の社会福祉学科で教鞭をとり始めたことも関係しています。

先にふれた「福祉国家の国際比較研究」は理論的な抽象度が高く、研究方法的には「Bird's eye view（鳥の眼）」的に政治・経済体制（レジーム）を俯瞰する性格のもので、ところが、社会福祉学科に所属してもう少し直接的に世の中の社会問題、たとえば貧困や生活困窮の問題の解決に役立つ研究をしたく思いました。研究方法も「地を這うがごとく」といえば大袈裟ですが、「Insect's eye view（虫の眼）」的に、現場での聞き取りやフィールドワークをも採用することにしました。

<子どもの貧困>

①『子どもの貧困／不利／困難を考えるⅠ、Ⅱ、Ⅲ』（共編著、ミネルヴァ書房、2015、2015、2019年）

⇒これらは下記の2つの科学研究費プロジェクトをもとにした成果刊行で、高校の同級生でもある矢野裕俊（武庫川女子大学）、国際経済労働研究所以来の友人である三宅洋一（大阪経済大学）、このプロジェクトで初めてご一緒した田中聡子（県立広島大学）のお三人にはたいへんお世話になりました。

1) 科研費補助金基盤研究B「貧困に対する

子どものコンピテンシーをはぐくむ福祉・教育プログラム開発」（2011～2013年度）

2) 科研費補助金基盤研究C「自己肯定感に注目した子どもの『貧困に抗う力』育成のためのサポートシステムの構築」（2015～2017年度）

引用1「第1に「親の貧困」と区別される「子どもの貧困」の特性の解明はいまだ不十分であり、第2に、現場（学校、福祉施設、地域）でそれにミクロ的にどのように対応するべきかという問題についてはあまり深められていない」（埋橋編著2019、p4）

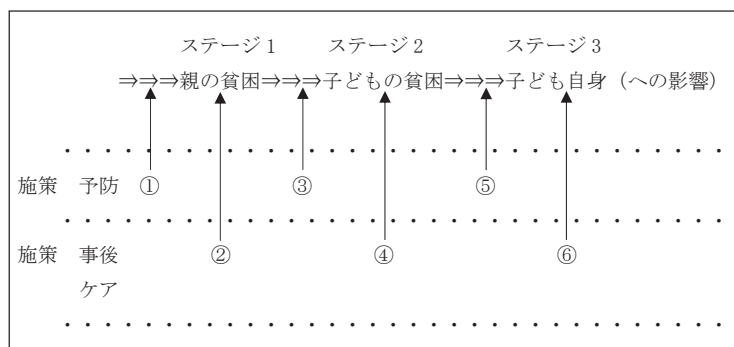
⇒これも例によって先行研究の批判的検討から導かれた言説です。

引用2「私たちは「親の貧困」と「子どもの貧困」を区別しているが、そのことは両者が無関係であることを意味するものではない。むしろ逆で、いったん両者を区別してこそ、2つの貧困の密接な関係に迫りうるのである。図2の整理によって、親の貧困と子どもの貧困の関係を明確にできる」（埋橋編著2019、pp.6-7）

⇒親の貧困が子どもの貧困の原因であるとし、両者を区別することに批判的な意見が多数派であるように思いますが、本書では、両者を区別しつつ、図2が示しているような子どもの貧困に対する「総合的アプローチ」を提唱するに至りました。

<生活困窮者自立支援>

生活困窮者自立支援法が2005年に施行されましたが、下記の文献②と③は、後でふれる同志社大学社会福祉教育・研究支援センターで



出所)埋橋編著(2019)、p.8

図2 子どもの貧困の経路・ステージと対応する施策

開催したセミナーの内容をもとに編集した本です。②では奥田知志、行岡みち子という全国的に著名な社会活動家、③では堅田香緒里、桜井啓太という新進気鋭の研究者からの寄稿が含まれています。また、②と③の両方で、優れた実践家である京都自立就労サポートセンターの高橋尚子主任相談支援員のお世話になりました。

②『貧困と生活困窮者支援－ソーシャルワークの新展開』（埋橋孝文＋同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編、法律文化社、2018年）

③『貧困と就労自立支援再考－経済給付とサービス給付』（埋橋孝文＋同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編、法律文化社、2019年）

⇒上の②の本は、生活困窮者自立支援法の施行にともなってソーシャルワーク＝相談援助の業務の拡大が見込まれること、就労支援や家計相談支援、子どもの貧困支援などの新しい支援領域が出現していること、これらの「ソーシャルワークの新展開」を見据えた理論・実践活動が必要なことを主張しています。

⇒上の③の本は、生活困窮者自立支援法がサービス給付の拡大をもたらしたものの金銭給付は手薄であること、そのため新たに「勤労（訓練）手当」あるいは「活動保障手当」などを設ける、他方、生活保護については生業扶助や医療扶助を単給化し「社会手当」として再編する、などの提言をおこないました。

3. 社会政策における「政策論」の緻密化をめざして

現在から今後に向けての問題意識は、一言でいえば、社会政策における「政策論」の緻密化が必要ではないかというものです。私は社会政策学会をメインの学会として研究活動を続けてきましたが、「社会政策」の「社会」の理解についてはここ20年ほどの間にそれまでの労働政策からいわゆる社会保障や社会福祉をも含むものに拡張され現在に至っています。そのことによって公共政策のアリーナに社会政策学者が登場する頻度も増してきました。ところが後半の「政策」理解についてはここ数十年間にわたってそれほど顕著な理論的、実証的進展がみられていないように思います。とくに、「政策評価」面での研究の遅れが際立っています。

一方で、この30年ほどの間に100もの（公共）政策学部もしくは（公共）政策学科が設立されて、公共政策学が一つのディシプリンとして確立されるようになりました。その中身も、政策規範、政策形成、政策過程、政策実施、政策ガバナンス、政策評価などの領域への広がりがみられ、それぞれの分野での深化も見て取れます。

つまり、現在の問題関心は、公共政策学の成果を摂取しながら、社会政策あるいは福祉政策の「政策研究（policy study）としての精緻化・

厳密化」を図りたいというものです。とりわけもっとも弱い環である「政策評価」を取り入れ、補強していくかに注力していきたく思っています。

①『どうする日本の福祉政策』（編著、ミネルヴァ書房、2020年）

⇒「政策」への関心から編まれた著作。年金、医療、介護、福祉サービス、生活保護などのセーフティネット全般を取り上げています。これは「いま社会政策に何ができるか」の第1巻です。ちなみに第2巻は櫻井純理編著『どうする日本の労働政策』、第3巻は落合恵美子編著『どうする日本の家族政策』。

②『福祉の政策分析入門Ⅰ、Ⅱ』（仮題、編著、明石書店、2022年春～夏、2巻本として刊行予定）

⇒大学院で主査として研究指導し学位を取得した12人を含む研究仲間20数人と現在おこなっている研究会（My塾）の成果をまとめたものになる予定です。政策評価は「結果や成果」を測定することだけでなく、政策の構造・理論（セオリー）や実施プロセス、実施の効率性も評価の視点に含む、とのことで、それを踏まえた内容になります。

4. 私の研究活動のまとめ

2021年8月末現在の私の研究アウトプットは、単著2冊、編著5冊、共編著14冊、監訳1冊、共監訳1冊、共訳7冊、分担執筆46、論文81、口頭発表67です。図3は論文、分担執筆、口頭発表の数を年ごとに示したものです。2007～2013年、つまり私が50歳代半ばから60歳代初めまでがいちばん「脂ののっていた時期」に相当するようです。

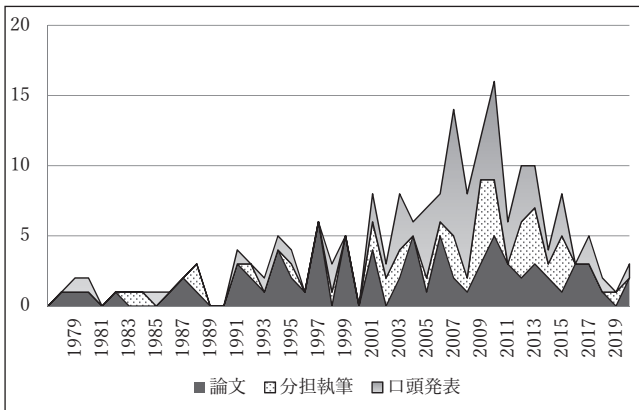


図3 論文・分担執筆・口頭発表

単著2冊はそれほど多いわけではなく、今ふり返るともう1冊くらいの単著の上梓があるべきだったとも思います。それに対して目立つのは共編著の数の多さです。いろいろな世代の研究者との共同研究を数多くおこなってきたことが示されています。その他では、翻訳書の数が多いことが特徴です。

私の研究上の基本的スタンスをこれまで明示的に説明したことはありません。というより、むしろそれを避けてきました。いま、基本的ス

タンスを2つのキーワードで表現すれば、

- ①労使の努力による「産業民主主義」の実現
 - ②労働組合に組織・包摂されない人々を対象とした「福祉国家」施策の充実
- といえます。

この立場はある意味ではオーソドックスなものです。しかし今日、①と②の両方ともが揺らいできています。目標としてはゆるぎのないものであってもその実現が難しくなっています。しかも、「産業民主主義」と「福祉国家」の対象は、これまで、それぞれ別個のものとして隙間なく接合されていましたが、近年その境界線が不明瞭になるとともに両者のいずれにも包摂されない層が拡大してきています。そうした層に対して公共政策としての福祉政策は何ができるのであるかを問うこと、このことが私の研究の過去と現在、将来をリンクさせるものであると思っています。

私が福祉国家や福祉政策の横断的な国際比較研究に関心をもち始めた1990年代初めころは、まだこの分野の研究蓄積もそれほどなく、いわば手探りの形で進まざるをえませんでした。当該研究対象国の内発的な歴史的展開を踏まえたオーソドックスな海外研究との大きな違いでした。当時、「色モノ・際モノ・光モノ」と称していた所以です。しかし、その後、内外で国際比較研究は著しく進展しました。こうしたオーソドキシへの発展という上げ潮の時期を共有でき、その発展にいくぶんか貢献できたことは研究者冥利にすぎるとしています。

脚注

¹ 田多英範（流通経済大学）、土田武史（早稲田大学）、野口定久（日本福祉大学）、阿部誠（大分大学）、沈潔（日本女子大学）、朴光駿（佛教大学）、王文亮（金城学院大学）の各先生、および、通訳・コーディネータとして大変お世話になった金成垣（東京大学）、于洋（城西大学）、李蓮花（東京経済大学）、朱珉（千葉商科大学）のみなさんです。また、韓国の金淵明（中央大学）、洪ぎょん駿（成均館大学）、崔ヨンジュン（延世大学）、中国の鄭功成（中国人民大学）、何文炯（浙江大学）、王海燕（瀋陽師範大学）の各氏にも大変お世話になりました。記してお礼申し上げます。