

大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』（講座・福祉国家のゆくえ 4）

（ミネルヴァ書房、2004年）

河野 真

I 本書の構成と概要

本書の構成は、次のとおりである。

序章：東アジア諸国の福祉戦略と開発戦略（大沢真理）

第1章：東アジアの福祉国家（上村泰裕）

第2章：台湾と韓国における社会保障制度改革の政治過程（林成蔚）

第3章：アジアの外国人労働者（井口泰）

第4章：中国の社会保障（王文亮）

第5章：東南アジアの社会保障（菅谷広宣）

第6章：世界銀行の福祉政策（山本克也）

第7章：ILOのアジア戦略（岡伸一）

座談会：アジア諸国の福祉戦略をめぐる

本書は、先進工業国を対象とした従来の比較福祉国家論を踏まえつつ、アジア諸国の社会政策に焦点を当て、比較福祉国家分析の理論的射程を拓げることを狙いとしている。これまでの比較論では、ウイレンスキーに代表される産業化理論からエスピノーアンデルセン等の類型論へ進化しても分析対象は限定され、ヨーロッパの社会形成をモデルに、社会保険制度を軸とした福祉国家システムに焦点が当てられてきた。しかしながら、ユーロセントリックな接近方法のみでは、権威主義体制の経験を経て、国家主導の圧縮された工業化が推進されてきたアジアの福祉システムの本質に迫ることはできない。序章ではこうした問題意識のもと、本書を構成する各章の論点が整理され、開発にか

かわる政治経済システムの比較研究や類型論に関するレビューが展開されている。

第1章は、社会保障制度の多国間比較を行い、東アジアの比較福祉国家研究が取り組むべき課題を示し、それに対する暫定的な見通しを提供しようとする。一つ目の課題は、社会支出の低さとその規定要因である。本章は、比較的若い人口構成に根拠を求め、福祉システムの構築そのものが未整備であったからではないと見る。二つ目は、福祉国家の「第四」類型としての東アジアモデルの妥当性に関してである。東アジアの福祉国家形成を主導したのは国家であり、そこではステパンのいう包摂的コーポラティズムの存在が認められる。ただし、このシステムの形成のタイミングによって、アジアNIEsの福祉国家にバリエーションが作られており、これらを東アジアモデルとして一括りににはできない。第三は東アジア福祉システムの方向性についてである。東アジア諸国の経済危機後の展開は、収斂化ではなく二つのパターンへの分化傾向が見られるという。韓国や台湾は制度モデルと民主社会の要素を合わせた連帯主義的な方向へ進み、香港やシンガポールでは残余主義と民主化により特徴付けられる友愛型の方向へ進もうとしていることが説かれる。

第2章は、台湾と韓国における公的年金制度導入をめぐる政治過程を扱っている。台湾と韓国では権威主義体制が経済発展を優先させ、社会保障制度の発達も遅れたが、今日公的年金制度の適用

拡大と統合が進んでいる。それを促したのは労働勢力ではなく民主化によるプレッシャーであったが、民主化の開始から定着に至るいずれの段階で皆年金化が開始されたのかによって、両者には異なる結果をもたらされた。アジアNIEsにおける福祉システム改革を、権威主義と開発国家の変容というマクロ的観点から説明する試みは増えてきたが、個別施策の形成プロセスに焦点を当てた先行研究はまだ少ない。本章では、皆年金化について台湾ではその試みが失敗し、韓国では実現したことをミクロの政治過程に焦点を当て説明しようとする。

第3章は、アジアでは高度人材の国際移動の円滑化が課題となっているが、通貨危機以降の域内の経済格差によって、非合法を含む不熟練労働者の国際移動のポテンシャルがむしろ高まっていることを指摘する。高度人材については欧米への流出が続いているが、人口増加率は減少局面に入っており、「アジアの人材を、アジアの開発のために」活用するためには地域としての協力や連携に踏み出さなければならない。

第4章は、人口高齢化や大家族システムの崩壊、市場経済の導入に伴う混乱に直面する中国で、改革が急がれている三つの制度を扱う。一つ目の老齢年金については、適用範囲の拡大を含む抜本的な改革が必要なのだが、農村老齢年金保険の展開作業にはかなりの遅れが見られることが報告されている。絶対的貧困の減少とは裏腹に急増する相対的貧困層対策として、都市住民に対する公的扶助制度も整備の急がれる施策であるが、ここでは当面の課題が示されている。市場経済の導入はまた、都市生活者の生活を支えてきた職場福祉の存立基盤をも大きく掘り崩しつつある。それに代わるものとして期待される地域福祉サービスは、90年代以降主としてボランティアを動員することで整備が進められてきたが、サービス供給面、財政面ともに公の関与はまだ手控えられているという。なお中国の社会保障改革は巻末の座談会で

も取り上げられており、市場化に対応するための社会保障改革と計画経済の負の遺産を払拭するための改革が同時進行していることが指摘されている。移行期には労働者へ二重負担を負わせることになり、負担と便益の地域間格差が生じている。国有企業改革を緩やかに安定的に行おうとした代償が、社会保障改革へ回ったのだ。

第5章では、東南アジア諸国の社会保障制度の共通性と多様性、分野別の整備状況、社会保障の規模、制度に対する通貨危機の影響が整理されている。制度の共通性としては、公務員等エリート層に対する制度の整備が優先して進められてきたこと、社会基盤整備のための資本蓄積が重視されたために、医療保険より年金制度の導入が優先して進められた国が多いことが挙げられる。また、家族手当については人口抑制の観点から、失業保険については、失業が人口増加や国際的な景気変動によって生み出され、大きな農業部門が余剰労働力を吸収する機能を持つこと等さまざまな構造的要因から、ほとんどの国で整備が進んでいない。本章ではまた、東南アジア諸国の社会保障支出水準の低さを、ラテンアメリカとの対比において分析している。ここでは、両地域の社会保障発展の差異はアジアの開発独裁体制とラテンアメリカのポピュリスト・コーポラティズムの差によって生じたのではなく、都市化の進行度合と農業人口比率の差異によってもたらされたと見るべきではないか。また市民の不平等度の差異が両地域の社会保障拡充要求のトーンに違いを生じさせたとの仮説が示されている。

第6章はアジア通貨危機の影響を大きく受けた国に焦点を当て、そこでの年金改革プログラムを世界銀行の年金政策の観点から評価しようとする。自由市場の調整・成長機能を信奉する新古典派経済学に依拠する世銀にとって、年金基金を途上国の経済的インフラ整備に用いることは魅力的な政策オプションである。また、人口構成がまだ若く経

済が成長過程にあるアジア諸国は、世銀の年金政策を実施するうえでこの上ない条件を備えているといえる。ただし年金制度は、長期的な視野に立って当該国が主体的にそのあり方について検討しなければ健全な制度とはならないため、実際には、アジア各国の年金設計に対する世銀の介入は手控えられているという。

第7章ではまず、人口集中、貧困、階級社会、農村社会といったアジアを特徴づけるいくつかのキーワードに触れ、教育水準や労働者の組織率の低さ、地方制度や行政組織の未発達が社会保障の発達を遅らせ、それがアジア経済危機の打撃をより一層深刻なものにしたことを説明する。ILOはビスマルク型社会保障制度の普及に努めてきたが、賃金労働者が多数を占める先進諸国にはこのモデルが適格的ではあっても、工業化の遅れたアジア発展途上国ではそうとはいえない。ここにILO社会保障政策のジレンマがある。ILOは労働条件の整備と並び、各国の社会保障の発展に関与できる唯一の国際機関であるにもかかわらず、アジアに対しては活動の成果を十分にあげていない。

II 考察

本書は、欧米をモデルに組み立てられたアプローチや、状況説明・制度紹介に終始しがちな国別研究では、アジアの福祉システムの本質やメカニズムを解明できないとの認識のもと、各章とも検討対象を広くとり、新しい分析視点を提供しようとしている。ただし、先行研究の中であまり取り上げてこれなかった国や制度を扱った章では事情説明に紙幅が割かれ、章間の議論にもそれほど連携がとられているようには見えない。本書巻末では、大沢、上村に加えて澤田ゆかり、宮本太郎、埋橋孝文の参加を得て、座談会形式で、アジア福祉国家研究に求められる視座やアジア諸国の福祉戦略の課題と展望が示される。そこでは本論で

の議論を踏まえた上で、今後の研究課題を抽出することが試みられ、上で示した本書の限界を補う役割を果たしている。以下では座談会での論点のいくつかを取り上げ、議論を整理するとともに、アジア福祉国家アプローチを深化させるために若干の考察を行いたい。

第一の論点は、従来のアプローチが見落としがちであった「時間」概念についてである。アジア地域における経済発展のテンポの速さ、圧縮された工業化が社会政策にもたらすインパクトの大きさ、それが前近代的要素を残した社会で進行したことを考慮する必要がある。

経済発展はアジア諸国にも福祉国家制度の基盤整備に必要な財源を提供し、就業構造の変化や都市化・核家族化は、公的福祉制度を改善する圧力を形成しつつある。こうした状況は先進福祉国家の形成期にも見られたわけであるが、アジア地域、とりわけ東アジア諸国では、前近代的な特徴を残した社会(共同体としての機能や家父長制の特質が残存し、高齢化が進んでいない)で産業化が急速に進んだ結果、経済システムと社会システムの間大きな発展ギャップが生じた。これは、政策当局に伝統的価値や文化的遺制を政治利用する余地(後発性利益、擬似福祉システムによる公的福祉の代替・補完)を与えたのだ(Kono, 2005)。これまで福祉国家分析が依拠してきた産業化理論や類型論は、経済発展のベースに関する視点を欠いている。家族中心主義や雇用による社会保障の代替等アジアにおける福祉国家の特質を説明するには、急速な産業化が前近代的な社会に及ぼす影響という見地からの分析が併せて必要になる。

こうした「時間」概念を導入することは、先進国との福祉システム形成の差異を把握するためだけでなく、アジア域内での比較制度分析にも求められている。例えば福祉国家化が進んでいる日本と韓国・台湾の間にも制度形成の速度に相当のズレがある。韓国や台湾では日本の70年代的な状

況(開発主義の限界が露呈すること等)と90年代の状況(グローバル化が福祉国家の存立条件を掘り崩すと同時に、福祉国家への推進圧力を生み出していく)が一挙に現れていると本書は見ている。さらに日本では、70年代の状況が直接福祉国家形成に結び付かず、擬似福祉的/代替メカニズム的な構造(企業福祉、公共事業、各種保護・規制、家族福祉)によって福祉圧力が吸収され、その構造が強固であったため福祉国家化が停滞したと考えている。

武川(1998)によって指摘されてきたように、日本では福祉国家の形成と削減が同時並行で進んでいる。後発性利益が薄まり公的福祉の拡充を余儀なくされているが、同時に財政逼迫による公的サービスの削減圧力も存在する。日本ではこうした拡充と削減の両方のベクトルが存在するが、例えば韓国では圧縮された福祉の発展が見られ、社会保障改革が急速に推し進められている。これは、公的福祉を擬似福祉システムが代替していた韓国と、早期に導入した公的制度へそれを組み込む必要があった日本の違いを反映しているのではない。言い換えれば、韓国、日本とも急速な産業化による経済と社会の発展ギャップが福祉国家制度を補完することに利用されたが、前者は擬似福祉システムが福祉国家制度の「不在」を埋め、後者はその「不足」を補った。90年代以降のグローバルイゼーションと福祉圧力の高まりのもと、韓国ではよりストレートに急速な福祉サービスの発展が見られ、日本は複雑に絡み合った福祉国家システムと擬似福祉システムを今日まで引きずっている。

このように座談会の議論を読み解けば、経済発展のテンポとそれが進行した社会の発展レベルを視野に収め、福祉国家制度の代替物もしくは補完物としての擬似福祉システムに光を当て検討を深めていくことが、アジアにおける福祉国家の形成メカニズムと福祉戦略を考察する上で必要になることがわかる。そのためには、公的福祉とイン

フォーマルセクター、民間の営利・非営利部門の相互関係と組み合わせを、福祉多元主義アプローチを用いて分析することが有益である。これはまた、アジア福祉国家の形成プロセスを探るための研究対象として重視されているワークフェアを観察することにも役立つ。

第二に、東アジア福祉国家の形成要因を分析する枠組について触れておこう。本書では、東アジアの福祉国家形成は産業化仮説や資源動員論では説明できず、とりわけ拡大・再編過程を説明するには、先進福祉国家分析に用いられる諸概念も動員しなければならないことが示された。評者はかつて日本型福祉国家制度の政治的規定要因を分析する枠組を作り上げるため、複数の政治理論と福祉国家理論を検討し、ミクロレベルの政策過程に大きな影響力を行使する新自由主義アクターの行動様式を把握するためには、エリート理論と新多元主義理論を組み合わせ用いることが有益であることを示した。さらに福祉国家戦略は、新自由主義のヘゲモニーを脅かす社会・政治的圧力を排除するための戦略と抱き合わせて構成される危機管理アプローチの一部であり、その内容と目的は圧力の大きさによって変化することを明らかにしようとした(河野, 2000)。

日本の経験やそれに対する分析ツールを、他のアジア諸国の福祉国家制度を検討するためにそのまま用いることはできない。しかしながら、当該地域の福祉国家制度の形成・再編過程を把握するためには、従来の先行研究が用いてきた理論的枠組を広げる必要がある。本書第4章では韓国と台湾の公的年金制度形成をめぐる政治過程に焦点をあて、韓国の場合、経済官僚を中心とした政策エリートが大きな影響力を行使したこと、台湾ではエスニック集団の亀裂と一致した社会集団からの要求が、与野党の選挙戦略も相まって政策過程に大きなインパクトを与えたことに言及している。こうした政策プロセスの分析には政治理論が役立つ

ものと思われる。

第三の論点は、東アジアモデルとしての位置付けの可否についてである。本書では先行研究の中でもしばしば採り入れられてきた「開発主義」という括りが可能ではないかという主張と、福祉国家モデルとしての「開発主義」の機能と戦略性については未検証であり、説得力が乏しいとの両論があり、結論は導き出されていない。また本書では、欧米の研究者の間で用いられている儒教福祉国家アプローチにも触れ、宗教を形成要因として考慮する必要はあるが、それだけでアジアモデルを説明することはできないと否定する。確かに文化・宗教的要因が、福祉政策のあり方を完全に規定することはない。しかしそれは時として、特定のイデオロギー的志向の下で恣意的に維持再生産され、福祉システム形成に大きな影響を及ぼしうる。例えば日本では、開発政策によって急速に進んだ産業化の進展そのものは福祉制度の発展を促した

が、そのもとで可能になった文化的遺制の再生産はむしろ、擬似福祉システムを組み込んだ残余的制度の形成要因の一つとなった(Kono, 2005)。政治イデオロギーの影響や文化的背景を過小評価せず、急速な産業化が及ぼす影響と文化の政治的利用という二つの観点から分析の視野に入れることで、アジアの福祉国家の形成メカニズムをより明瞭に描き出すことができるのではないだろうか。

参考文献

- 河野真 2000「日本型福祉国家へのアプローチ—政治的規定要因分析の理論的枠組み」『社会政策研究』第1号 pp.51-73
- Kono, Makoto 2005. "The Welfare Regime in Japan." In *East Asian Welfare Regimes in Transition: from Confucianism to Globalisation*, edited by A. Walker and C. Wong. The Policy Press.
- 武川正吾 1998「転換期の社会政策学」『社会政策叢書』編集委員会編『社会政策学会100年—百年の歩みと来世紀に向かって』啓文社

(この・まこと 兵庫大学教授)