

イアン・ホリディ、ポール・ワイルディング編 埋橋孝文ほか訳
『東アジアの福祉資本主義 ―教育, 保健医療, 住宅, 社会保障の動き―』

(法律文化社、2007年)

竹沢 純子

はじめに

これまで社会政策の国際比較として日本で取り上げられてきたのは欧米先進諸国がほとんどであった。ところが近年、東アジアへの関心が高まり、比較対象として取り上げられる機会が増えている。その理由として、東アジアの国々において、近年急速に制度導入、改革が進められていることがある。一例として、韓国では、1997年アジア金融危機が失業や貧困問題を顕在化させ、所得保障の拡充が進み、また日本に続き介護保険制度が導入されるなど、急速にセイフティーネットが整備されつつある。

セイフティーネットを提供する政府・市場・家族のあり方が国によってどのように、またなぜ異なるか、について国際比較を行う研究領域として、比較福祉国家研究(比較福祉レジーム研究ともよばれる)がある。この研究領域では、欧米とは異なる、特有の「東アジアモデル」といえるものが存在するのかどうか、が議論的となってきた。そして本書第1章のサーベイにあるように、さまざまなアプローチによる研究が積み重ねられてきた。しかし今のところ本書を含めて決定打といえるものがなく、モデル論争の決着がつかない状況にあるという(Ku and Jones-Finer, 2007)。

本書は福祉資本主義¹⁾体制にある東アジアのタイガー地域4カ国(韓国・台湾・香港・シンガポ-

ル)を比較対象国とする。そして教育、保健医療、住宅、社会保障(所得保障)の政策領域を取り上げ、これらの国が社会政策の本質として生産主義―経済成長および完全雇用が最優先で、福祉が経済的目標に従属し、経済成長こそが最大の福祉であるとする考え方を共有することを主たる根拠として、東アジアモデルが存在することを主張する。以下では本書の内容を紹介し、課題について検討する。

本書の概要

本書は、導入の1、2章、分析の3～6章、結論の7章の3部から構成される。第1章「東・東南アジアのタイガー経済地域における福祉資本主義」は、本書の背景と先行研究をふまえて、分析視角および方法を述べた章である。読者の多くが最初に持つ疑問は、なぜ東アジアのうちこの4カ国、そして4政策を対象とするのか、という点であろう。著者は、まず4カ国を選択した理由として、植民地支配の経験などの歴史面、戦後の経済成長と現段階の経済水準、および人口構造の面で類似性が高いことを挙げる。これらの点で日本は異なるため対象から除かれているのである。次に4つの政策領域を選んだ理由としては、これらが社会政策の中核を成し、かつこれらのサービス領域では、規制・供給・財政などの広がりのある活動がみられ、

豊富なデータもあるためであると説明している。つぎに、分析視点として、国際比較で表れる類似点と相違点の扱いは、政策の目的や志向といった本質的な部分で共通性があるかどうかという視点を重視し、制度の子細を比較した場合に表れる相違点は副次的なものとして扱うという立場を明確にする。

第2章「タイガー地域における社会政策の背景」は、社会政策が展開されてきた社会・経済・政治の各国の特質の検討、および国家が福祉において果たす役割を概観し、続く3～6章の理解の助けとなる章である。まず経済、社会の基礎的データを比較してみると4カ国にかなりの相違がみられる。しかしこうした相違はほかの国・地域と比較すると目立たなくなる程度のものであるとし、それよりも類似に目を向けていく。そして4カ国の共通点として歴史的にみた場合、経済面では戦後同時期に爆発的な経済成長を経験したこと、文化面では程度の差はあれ儒教の影響を受けている点を指摘する。つぎに、社会政策形成のプロセスの類似点として4点挙げている。第一に政治的競争が1980年代末までなかったこと、第二にその結果として政策決定における官僚優位、第三に強力な経済・産業政策の策定機関を持つのに対して社会政策についての機関は比較的弱体であること、第四につねに反福祉主義者の主張によって社会政策が抑制されることである。

第3～6章「教育」「保健医療」「住宅」「社会保障(所得保障)」では、①政策の展開、②サービスの規制、③サービスの供給、④サービスの財政、の4つの側面から、類似性の高い2グループ(香港・シンガポール/台湾・韓国)を対比させて特徴をとらえている。第一グループの香港とシンガポールでは、政府が主なサービス提供主体であり、高等教育は国立が大多数、医療では二次医療は国が主に提供し、公共住宅が多い。両国の重要な特徴は、被雇用者と雇用主が拋出する強制積立基金制度で

あるが、その位置付け、機能は両国で同じではない。シンガポールでは積立基金が住宅、保健医療、教育、所得保障にわたる総合的なセイフティーネットであるのに対し、香港では年金に限定される。また、シンガポールでは政府が積立口座を管理するのに対し、香港は民間企業が管理している。そのほか両国は失業保険制度がない点においても共通している。第二グループの台湾と韓国では、民間が主なサービス提供主体で、政府は規制や助成を行う。高等教育は私立がほとんど、医療機関も民間が主であり、公共住宅も少ない。また両国は基本的に社会保険制度の整備によって所得保障を行う方針であり、失業保険制度がある。

3～6章では、各国の各政策領域について詳細に記述しているために、類似よりも相違のほうが多い印象を受ける。とはいえ、いずれの章においても、各国の根底に共通して生産主義が存在する、という結論へと導いている。ここで、各政策のいかなる点を4カ国に共通する生産主義的特徴として抽出したのか、という点を中心にまとめておこう。まず、第3章「教育」は財政・規制・供給への政府の関与は程度の差はあれ限定的であるが、4カ国ともに最大の公的支出の領域である。最大の領域たるゆえんは、教育が高い国際競争力と経済成長の実現、すなわち生産主義に寄与すると考えられていることによる。つぎに第4章「保健医療」では、生産主義の根拠として、4カ国すべてで保健医療サービス部門に対する政府の負担の最小限化、また健康保持は第一義的に個人と家族に責任があるという確固たる価値観が存在するという点を挙げている。続く第5章「住宅」では、生産主義的共通点として、中間層向けの持ち家取得政策を基本とし、持ち家に手の届かない低所得層への補助は手薄い点を挙げる。いずれの国でも政府は中間層の持ち家取得を進めることで、彼らの労働や貯蓄意欲を高めるという生産主義的思惑と、富へのアクセス機会を与えることで政治的、社会的安定をめざす

政治的思惑を持つ。第6章「社会保障(所得保障)」は、高齢、遺族、障害、失業、労働災害による所得減少リスクに対する保障、および公的扶助を含む広範な社会的セーフティーネットを分析対象とする。生産主義的特質として、これらの国では最低限の所得保障は家族が主な担い手であり、社会保障(所得保障)支出が低く、社会的ニーズを満たす公的責任よりも経済的関心すなわち生産主義が優位に置かれてきたことを指摘する。

以上第3～6章の分析をもとに、最後の第7章「結論」では、4カ国の社会政策の類似点と相違点、および東アジアモデルの維持可能性、の2点について議論し総括を行っている。第一の点については、4カ国の相違点よりも類似点を強調する。相違点は哲学や戦略の根本的な違いではなく、共通の目標、すなわち経済成長とそれを支える生産的福祉の実現を達成するための異なった方法なのであり、4カ国の個別的な状況の違いによる、と説明する。他方、類似点は、経済成長と完全雇用が最優先目標であり、生産主義的な福祉がみられ、また福祉における国家の役割が限定的で、福祉における家族役割が強調されること一家族主義一である。これらの類似点をもって、第四のモデルとして「東アジア福祉資本主義」が存在すると結論づける。第二の点については、経済的、政治的变化から生じる圧力に直面して、このモデルが維持可能であるかを検討し、結びとしている。このなかで興味深い議論はグローバリゼーションの影響に関するものである。すでに福祉国家に到達した国にとって、グローバリゼーションは福祉の発展を抑制するように作用する。しかし、タイガー諸国(とくに韓国や台湾の例)のような福祉国家への離陸が遅かった国にとっては、グローバリゼーションによって引き起こされるリスクから国民を守るために社会的保護制度の発展を促すように作用するという。また、本書がカバーする1990年代までは、タイガー地域は生産主義という共通項でとらえることが可能であ

る。しかし、将来もこうした共通性を持ち続けるとは断定できないとしている。すでに1997年アジア金融危機以降、社会保険制度を拡充し福祉国家化をめざす韓国・台湾と、基金制度を基本として残余的な保障にとどまり続ける香港・シンガポールという二分化がより明確に進んでいるという。

本書の課題

最後に、本書の課題について検討する。第一の課題は、東アジアのみを対象とし、生産主義を共有することを根拠として、東アジアモデルの存在を主張することの是非についてである。新川(2005)は、経済に従属しない福祉国家は存在せず、生産性向上、完全雇用、経済発展を追求しない福祉国家など存在しない、ゆえに生産主義が東アジアに特有のものといえるのかどうか疑わしいと批判する。この批判はまさに本書に向けられる批判である。こうした批判に応えるには、他地域と東アジア地域の生産主義がどう異なるのか、東アジア以外の国々との比較により実証する作業が必要となる。しかし、これは東アジアとそれ以外の国々を比較可能なデータの不足、という大きな問題が解決されない限り実現困難である。Ku and Jones-Finer(2007)は東アジアモデル論争の決着がつかない理由をデータ不足に求めており、解決が待たれる。最近アジア開発銀行がアジアの社会保護指標(Social Protection Index)の国際比較を公表した²⁾。こうした取り組みが、今後、社会的保護の国際比較データ蓄積のあるILO、OECD、Eurostatと連携し、共通の基準のもと、アジア内外の国々について比較可能なデータの整備へと発展することを期待したい。

第二に、本書で扱う4つの政策領域「教育」「保健医療」「住宅」「社会保障(所得保障)」についてである。狭義の社会保障のうち「保健医療」「社会保障(所得保障)」が含まれるが、「社会福祉(児童、高齢者、

障害者福祉)は含まれない。その一方、狭義・広義の社会保障には含まれない関連・隣接領域である「住宅」「教育」を取り上げている。同じく隣接領域である「労働/雇用政策」「環境政策」も対象外であるが、これらについて本書は、取り上げたかったが、先行研究やデータが少なすぎるため取り上げられなかった、と説明している。香港・シンガポールは失業保険制度がないという事実のとおり、「労働/雇用政策」の規模が小さすぎるために、先行研究、データともに少ないのであろう。このように、本書で対象外の政策のうち「労働/雇用政策」「環境政策」については理由が述べられているが、肝心の「社会福祉」については取り上げない理由が何も説明されていない。この領域は家族が多くを担っているために、政策としては取り上げるほどの規模ではないと判断したためなのかもしれない。あるいは、生産主義という特徴をよりはっきりと示すために「社会福祉」は除き、「住宅」「教育」のほうを意図的に選択したとも考えられよう。本書は東アジアの特徴のひとつとして家族主義を挙げているが、その扱いは生産主義に比べればかなり小さい。もし、家族が主な担い手である介護や保育を含む「社会福祉」が取り上げられたならば、生産主義と同等かそれ以上に家族主義が東アジアの特質として強調される結論になるかもしれない。以上、理由の説明なく家族主義にかかわる政策領域を捨棄していることは、本書の問題点であり、今後の課題として挙げておく。ちなみに、家族主義は東アジアだけの特質ではなく、南欧諸国にも存在することがすでに多くの研究で指摘されている。生産主義に加えて家族主義についても、東アジア以外の国と東アジアとでは何が異なるのか、を明確にすることによって、東アジアモデルの論拠が強化されよう。

東アジアモデル論争の一書として本書をみる場合には、課題がいくつか残されている。とはいえ、モデル論争とは別に、本書はタイガー地域4カ国の共通点と相違点を分かりやすく描き出したという

点では高く評価できる。これらの国々の制度に関する情報源としての利用価値は高い。近年、東アジアの国々の社会政策に関する研究書が相次いで出版され、日本語で得られる情報も増えてきたが、詳細な情報は得られにくい。本書は、こうした利用目的への配慮であろうか、原著にはない訳者の工夫として、各国の年表を巻末に付録として載せており、有用な資料である。タイガー諸国について初めて本書で接した読者も、こうした各国の基本情報がまとめられた年表をガイドに読み進めれば理解しやすい。加えて第3～6章の分析編は、各章の最後に国ごとの特徴の要約がついている点も親切な配慮である。東アジアの社会政策にこれまでに関心がなかった読者にも、ぜひ一読をお勧めしたい。

謝辞

本稿の作成にあたって、米山正敏氏(国立社会保障・人口問題研究所企画部第一室長)より貴重なコメントをいただいた。記して感謝申し上げる。

注

- 1) 福祉資本主義(Welfare Capitalism)という語は本書でとくに説明はなされていない。参考までに The Blackwell Dictionary of Social Policy の定義を挙げておく。「福祉資本主義とは、歴史的に労働力を商品化し市場を拡大させてきた資本主義に、社会権に基づいた給付やサービスを供給する機能が加わったものである」。
- 2) Asia Development Bank (ADB), 2008, *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction Vol.2 Asia* (<http://www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/> よりダウンロード可)

参考文献

- 堀橋孝文 2006「東アジア社会政策の新時代」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社 終章, 237-258 頁
 エスピン・アンデルセン著, 岡沢憲夫・宮本太郎監訳

- 2001『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房
(Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity)
- 新川敏光 2005「福祉国家の重層的分析」『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房 第2篇第1章, 247-280 頁
- Ku, Y. and Jones-Finer, C., 2007, "Developments in East Asian Welfare Studies.", *Social Policy & Administration*, 41 (2), pp.115-131
(たけざわ・じゅんこ
国立社会保障・人口問題研究所企画部研究員)