

上村泰裕著

『福祉のアジア』

——国際比較から政策構想へ』



評者：相馬 直子

本書全体を読んだ後、私たちの前には、「福祉のアジア」という広大な「世界」⁽¹⁾が広がる。それは、各社会が相互作用しながら、多様性と共通性がある世界である。

アジア全体の福祉を底上げしていくための、比較研究にもとづいた政策論の重要性。本書を読み進めていくと、「政策処方箋」「政策提言」というキーワードが幾度となく登場することに気づく。

第28回アジア・太平洋賞特別賞を受賞した本書。著者は受賞に際し、本書の意図を次のように語っている。

アジアといえば「経済のアジア」や「安全保障のアジア」を思い浮かべる人が多い。しかし、欧州では「社会的ヨーロッパ」という概念があるように、アジアでも「福祉のアジア」という概念を掲げることが日本の東アジア政策の基本になるべきだ。(2016年11月9日毎日新聞朝刊、下線は筆者)

「本書の仮説は、『国家』が重要だ」(22頁)

と冒頭で明言され、本書の最後で、「東アジア社会政策」という東アジア地域単位の政策構想の提案があざやかに示される。

では、本書ではどのような問いを、どう解いていきながら、東アジア社会政策の構想、そして、「福祉のアジア」という地平をきり拓いていくのだろうか。以下で簡潔に考えてみたい。

本書の問いと構成

序章の冒頭でははっきりと示されるのは、以下の4つの問いである。

- ①東アジア諸国の福祉には、何か先進福祉国家のそれとは異なる特徴があるのか？
- ②あるとしたら、いかなる歴史的ないし構造的要因がその特徴を生み出したのか？
- ③しかし、東アジアの多様性をどう理解したらよいか？
- ④東アジアの福祉を拡充するという実践的課題に比較研究を活かすことは可能か？

この4つの問いを、以下の4部構成・12章構成(序章・終章込み)で解明していく流れになっている。

序章 福祉のアジアを描く

第I部 対象と方法

- 第1章 東アジアの福祉国家——研究対象の生成
- 第2章 東アジアの福祉レジームとガバナンス
- 第3章 大陸間比較から見た東アジアの福祉

第II部 典型としての台湾

- 第4章 台湾の政労使関係と社会政策
- 第5章 台湾の高齢者福祉政治
- 第6章 台湾の社会保障と企業福祉

第III部 複数の東アジア

(1) 本書の編集担当である橘宗吾氏が「学術書は一冊全体として体系的ないし『世界』をもつことを強く志向し、より広い読者へと開かれたものであるべき」(橘2016:21)と論じている。

第7章 社会福祉のなかの社会と国家——台湾・シンガポールの比較

第8章 雇用構造と若者の就業——日本・韓国・台湾の比較

第IV部 比較から構想へ

第9章 東アジア社会政策を構想する——失業保険制度を例に

第10章 インフォーマル雇用の壁を越える——社会保障拡充の前提

終章 福祉のアジアを築く

2つの理論的補助線

本書では、「国際的視野の回復」「歴史的視野の拡張」という2本の「理論的補助線」(2頁)を引きながら、この4つの問いにこたえようとする。

前者については、エスピン・アンデルセンの議論を批判的に検討し、ポランニーの視点に立脚している。すなわち、エスピン・アンデルセンの研究対象は相対的に均質な先進福祉国家に限定され、各国の国内要因を並列的に比較した国際比較であった。

しかし、多様な東アジア諸国を研究対象とするからには、福祉国家存立の成否を決める国際政治経済学的环境の違いを考慮すべきである。そこで、ポランニーの国際的視野——国内政治と国際政治の相克——の視点をもつことが重要である。社会保護なしの労働市場は「人間破壊」をもたらすという命題について、ポランニーは国際政治経済の視野のなかで各国社会の問題を捉える重要性が強調される。

第二次世界大戦後、福祉国家存立には、ブレトンウッズ体制という国際経済体制があった。ブレトンウッズ体制は、国際経済と国内政治の要請を両立させ「節度あるグローバル化」の実現が目標とされた。すなわち、国内政治の必要に応じて社会政策や産業政策を行う余地を各国

政府に与えることが重視され、貿易の自由化はそれが可能な範囲に限定された。その結果、欧州では経済成長と社会政策の両方を追究することが可能となり、国民に社会保護を提供する先進福祉国家が形成された。一方で、東アジア諸国ではこの時期、国家コーポラティズムという権威主義体制下にあった。国民の権利要求を抑圧したり(排他的コーポラティズム)、一部の団体の権利のみを選択的に認めたり(包摂的コーポラティズム)することで、社会政策よりも産業政策に力を入れる事が可能だった。同じ国際経済体制下でも、権威主義体制をとる国では、先進国と異なる政策が選択され、先進福祉国家とは異なるタイプの福祉国家が形成された。東アジアの国家は、国民全対象の社会保護の機能を備えていなかった。

後者の「歴史的視野の拡張」についてだが、第二次世界大戦後の東アジア諸国では、公的な社会保護の整備が先進福祉国家に及ばなかったが、人間破壊が全面化することがなかったのはなぜか。持続的な経済成長で失業率が低く抑えられたことや、高齢化が進んでいなかったからというだけではなく、福祉供給における親族集団の役割が大きかったからである。歴史的にみると、欧米と東アジアの間には根本的な差異がある。欧米では宗教改革以前には福祉は教会の仕事であり、救貧法はそれを世俗化し合理化した。しかし、貧民救済が公共の仕事とされていた点が、そもそも東アジアと大きく異なる。6世紀に欧州では親族集団が縮小し、親族集団の財産が教会へと移転され、教会が弱者保護の役割を拡大していく。この時期に成立した基本形態が、宗教改革と産業革命を経て、その後の福祉における家族と国家の役割分担に受け継がれた。

東アジアの親族集団ないし家族の国家の役割分担に関して、欧米と東アジアではそもそもそ

の歴史的経緯が異なる。親族集団の相互扶助の仕組み（5頁・註1）が存在した東アジアと、親族集団の機能が縮小し教会の役割が拡大した欧州。必然と、福祉における親族集団（ないし家族）・国家との役割分担も異なってくる。

本書の重要な鍵概念と展開

体制形成期のアジア NIEs の政治構造は、エスピン・アンデルセンの3つのモデル（自由主義レジーム・保守主義レジーム・社会民主主義レジーム）のいずれにもあてはまらない。つまり、香港やシンガポールでは農業部門が存在せず労農同盟は成立せず、韓国・台湾では共産主義の影響を排除しようとする国家エリートが農民層を取り込んで保守化させたことからわかるように、労働者政党が体制形成を主導することはなかったからである。アジア NIEs では、国家こそが資本家を育て、地主を退場させ、労働者の要求を抑制し、急速な経済発展とともに社会保障を整備し、国家と労働団体との関係が決定的だった。

国家と労働団体の関係を深く考察するため、本書の鍵概念として「コーポラティズム」が詳しく定義されている。先行研究としてシュミッターの概念定義を援用し、香港は多元主義、台湾・韓国・シンガポールはコーポラティズムという特徴が見られる。加えてシュミッターは、「社会コーポラティズム」と「国家コーポラティズム」に区分しているが、台湾・シンガポール・韓国は「国家コーポラティズム」に該当する。

さらに、「国家コーポラティズム」の多様性の分析のため、同概念を「排除」と「包摂」から再検討し、「包摂的コーポラティズム」への移行があったかどうかという具体的な論点に進んでいく。つまり、台湾とシンガポール政府は、敵対的な労働団体を「排除」することに成

功し、国家エリートは不可避免的に「包摂」の方向に移行せざるを得ず、本格的な工業化の前に広範な労働者を対象とする社会保障制度が導入された。

一方、韓国は独特である。労働団体に抑圧的な政策をとったが、アメリカ軍政下で急進的な左派労働運動が一扫されたため、朴政権が既存の労働団体を弾圧して自作の団体に置き換えることはできなかった。つまり、韓国政府は「排除」に成功しなかったので、「包摂」の方向に移行することもなかった。

2つの理論的補助線と、「包摂的コーポラティズム」の議論は大変示唆に富み、体制形成期の分析は大変読み応えがある。そして第Ⅱ部で「国際的視野」「歴史的視野」という2つの「理論的補助線」が具体の台湾のケーススタディでどう入ってくるのか考えながら、読み進めた。

第Ⅱ部では台湾が「後発福祉国家における特有の条件と困難」の典型例として取り上げられている。各章は国際経済的視点や歴史的視点での考察よりはむしろ、現代の国内状況に焦点がおかれていたように思う。具体的には、1980年代以降の台湾における政労使関係の変容（4章）、1990年代以降の高齢者福祉改革家庭における社会運動団体の役割（5章）、企業福祉と社会保障の関係（6章）と、現代の重要イシューについて丹念に分析される。台湾の政労使関係が、国家コーポラティズムの遺産と多元主義の要素をもちながら、社会コーポラティズムへの歩みを進めている（4章）。そして高齢者福祉をめぐる政治の言説空間の分析からは、専門家の調整的言説が社会運動団体まで浸透し、超党派の合意形成が可能になって、財政制約をふまえた制度導入がなされた。某国のように、コミュニケーション的言説で安易なポピュリズムに流されることもなかった（5章）。国民皆保険・皆年金の実現によって社会保障が実質化

し、企業福祉の役割は低下したものの、年金制度の導入が遅れたため民間保険の膨張も生じた。現在、国家福祉・企業福祉・家族福祉の役割分担の再編が進み、台湾の福祉レジームが一つの岐路に立たされている。

また、第Ⅲ部では、各国の国家福祉のあり方にボランティア福祉も規定されて多様であること(7章)、若者の労働市場分析を通じて、日韓台の若者の就業を規定するのは、学校から仕事への移行を支える制度と企業の雇用慣行であること(8章)が示される。台湾では国家福祉とボランティア福祉の相互強化が生じているが、シンガポールではボランティア福祉が国家福祉を代替している。台湾は日韓と比べて雇用慣行が柔軟で、社会経済的な構造変化が緩やかであり若者問題も顕在化していない。また非正規雇用の割合も小さい。

第Ⅳ部では比較から構想へと、著者の研究から「福祉のアジア」という大きな地平が拓かれていく。東アジア社会政策構想にあたって、共通政策の導入をいきなり考えることは早計であり、2つの手段が提案される(9章)。一つは「開かれた政策調整方法(Open Method of Coordination)」であり、加盟国が比較研究と相互学習を通じて自国の社会政策を自発的に改善していくものである。社会保険制度の比較検討を例に、その重要性が示唆される。もう一つの手段は、東アジア共通の社会基金である。欧州でも欧州社会基金があるように、東アジアでも、社会基金の設立と支援を通じて新たな政策アイデアや、社会政策の構想をめぐる公共的討議が生まれることが期待される。そして実証分析の最後は、インフォーマル雇用の発生メカニズムの解明と、インフォーマル雇用類型ごと

のフォーマル化の戦略の検討、それを通じた各国政府の政策能力の向上を支援することの有効性が示される(10章)。

論 点

なぜ東アジアの比較福祉研究なのか。著者は、実践的かつ政策的な意義に言及する。すなわち、東アジアでは各国経済の相互依存が深まり、一国の社会不安が地域全体に影響を及ぼすようになった状況下で、自国の福祉水準を維持するためにも、域内の新興国や途上国の福祉の底上げを図ることが求められる。新興国や途上国の福祉を拡充するには、先進国の事例を学ぶだけでは不十分であり、東アジアの福祉を比較視点から研究することは実践的・政策的な意義があると強調する。

評者も同感である。実際、男女共同参画分野では、東アジアレベルでも政策論が存在し、「東アジア男女共同参画担当大臣会合」というのが2006年から開催されてきた⁽³⁾⁽⁴⁾。こうした事実自体はどう分析できるのか。評者が専門とする保育政策や家族政策分野では政策論も存在するように思われる。逆に、本書で扱われている失業・労働政策、年金、企業福祉を扱う研究分野では、政策論があまりなかったがために、著者が本書で政策論の必要性を強調しているのだろうか。あとがきで著者の政策論を強調するエピソードを読んで「なるほど」と思う一方で、政策分野ごとの政策論の現況やその差異についても考えさせられ、著者はこの点についてどう考えているかと思いをはせた。

くわえて、終章での著者の「課題の二重性」に関する提言についても同感である。第一に、「行き過ぎたグローバル化を押し戻すことで、

(3) 内閣府ホームページ(http://www.gender.go.jp/international/int_kaigi/eastasia.html) 2016年11月9日アクセス。

(4) しかしながら、2014年の第6回以降、開催情報が公開されていない。

福祉拡充を可能にするだけの政策選択の余地を、各国政府に与え」(234頁)ること。第二に、「東アジアの比較福祉研究を盛んにすることで、福祉拡充に向けた各国政府の政策能力の向上を支援すること」(同頁)である。

では、この二重性をどう解きほぐし、そして、前進していくには何が求められるのか。この点について、著者はどう洞察しているのかと考えさせられた。

前者の課題については、アメリカというアクターについて比較研究において分析を深めていくことが必要ではないだろうか。著者が指摘するように、「自由貿易協定や経済連携協定を中心としてきた東アジアの地域協力の交渉に、社会政策の次元を追加することがその第一歩」(同頁)だと思うが、その交渉はアメリカの動向に大きく影響されている。実際、著者が強調する歴史分析(28頁)でも、韓国の軍政下におけるアメリカの役割が指摘されている。理論的にもこの点はどう考えていけばよいだろうか。

後者の課題については、比較福祉研究を盛んにしていくための、共通データプラットフォーム構築の重要性、OECDとの連携についての必要性についてどう考えればよいだろうか。著者も East Asian Database Project (EADP) において、有益なデータや分析を提供している。「福祉のアジア」の地平には、共通データプラットフォーム構築という、東アジアの比較社会政策研究者が共通して口にする大きな課題へのさらなる挑戦が求められると深く考えさせられた。

(上村泰裕著『福祉のアジア——国際比較から政策構想へ』名古屋大学出版会、2015年9月、v+264頁、定価4,500円+税)

(そうま・なおこ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授)

【参考文献】

橋宗吾(2016)『学術書の編集者』慶應大学出版会。毎日新聞2016年11月9日、東京朝刊。

「法政大学大原社会問題研究所叢書」

法政大学大原社会問題研究所／榎一江 編著

戦時期の労働と生活

戦時統制下の日本において戦争遂行のために推進された政策や運動はいかなる論理をもって展開され、人々の日々の営みと労働のありかたをいかに変えたのか。経済史・労働史・政治史・法制史・女性史・思想史の専門家らが、多様な文脈をふまえて総力戦体制を論じ、社会の構造的変化を明らかにする。 ■ A5判・上製・348頁/5184円

■ 主要目次 ■

第一部 変容する国際環境と戦時日本	第五章 戦時期の労働科学
第一章 戦前期日本における「防共」概念の社会的意義と後景思潮	第六章 戦時期の医師会関係議員と厚生行政
第二章 産業報国運動は手段か目的か	第七章 戦時期における女性労働政策の展開
第三章 産業報国会とドイツ労働戦線 (DAF)	第八章 戦時期の生活と「遵法運動」
第二部 変容する社会と戦時政策	第三部 変容する社会と戦時生活
第四章 戦時「人口政策」の水脈	第九章 昭和戦時期日本の国家財政と家計
	第十章 パーマネント報国と木炭パーマ

法政大学出版局 〒102-0073 東京都千代田区九段北 3-2-3 <http://www.h-up.com/>
TEL 03-5214-5540/FAX 03-5214-5542 ※表示価格は税込みです