

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 v+264 ページ

李 蓮 花

I 本書のねらい

かなり前から「21 世紀はアジアの世紀」と言われてきた。多くの場合、それはアジアの経済的側面、すなわち世界経済におけるアジアの比重と影響力の増大を意味している。一方、アジアの社会的側面に目を向けると、近年、高齢化および高齢者の貧困、出生率の低下、格差の拡大などさまざまな社会問題が山積している。経済と政治・社会の跛行的発展が戦後アジア（とくに東アジア）の主要な特徴のひとつであったとすれば、そのようなアンバランスの是正なしに 21 世紀のアジアの明るい未来を想像することは難しい。その中心的課題のひとつに本書が取り上げる「福祉」がある。

本書は、アジア通貨危機前からいち早くこの問題を意識し、パイオニアとして日本の東アジア福祉研究を先導してきた著者による初の単行本である。本書ではここ 10 年近くの間に発表された論文がひとつの枠組みのなかで立体的に再構成され、アジアとりわけ東アジアの福祉の実態と限界、そしてその多様性がさまざまな角度・次元から分析されている。

東アジアの福祉に対する著者の基本的な問題意識は本書の冒頭で明確に述べられている。「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だろうか。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だろうか。……（東アジアの）多様性をどう理解したらよいか。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だろうか」（1 ページ）。これらの問いは、評者を含め東アジアの福

祉・社会政策に関心のあるすべての研究者に共通する問題であろう。では、本書はこれらの問いに対しどのような回答を提供したのか。以下では、まず本書の内容を簡潔に紹介したうえで（Ⅱ）、方法論からみた本書の特徴を指摘し（Ⅲ）、最後に評者の疑問点または今後の研究課題について述べたい（Ⅳ）。

Ⅱ 本書の主な内容

本書は、総論－各論－比較－総論、という構造を採っている。まず「序章」および第Ⅰ部「対象と方法」では、研究対象である東アジアの全体像、および本書の研究視点が提示されている。第Ⅰ章は、アジア通貨危機以後一時期盛んに議論された「東アジア福祉モデル」について批判的に検討し、「コーポラティズム」をキーワードに台湾、シンガポール、韓国、香港の福祉レジームの多様性を解釈した。第Ⅱ章は、福祉国家と企業・家族・NPO から構成される「福祉レジーム」の概念に基づき、福祉国家とその他 3 つの供給主体の関係を順に考察することで東アジアの福祉レジームの特徴を描いた。第Ⅲ章は、東アジアの特徴をより「科学的」に捉えるために大陸間比較という比較方法を採用し、豊富な国際統計を通して、福祉国家化の波が東アジアにも到達したものの、まだ勢いが足りず壁にぶつかっていると結論づけた。

第Ⅱ部「典型としての台湾」は東アジアのなかから台湾という個別事例にフォーカスを当て、その政労使関係（第Ⅳ章）、高齢者福祉（第Ⅴ章）、企業福祉（第Ⅵ章）を具体的に分析した。ここでの主な問題意識は、東アジアの後発民主主義国が経済のグローバル化と民主主義の矛盾をいかに調停するか、後発福祉国家特有の条件と困難は何か、である。3 つの章からは以下のような台湾の特徴が浮かび上がる。

①後発民主主義国・後発福祉国家である台湾では、民主化以前の権威主義時代の制度遺産（たとえば国家コーポラティズム）が現代の福祉政策をいまだ規定しつづけている。②台湾では福祉の拡大局面においても社会保障制度の財政規律が重視され、「控えめ」な制度しか導入できなかった。この点は、議論の本格化から制度導入まで 13 年もかかった国民年金に典型的に表れている。公的な年金制度の整備が遅れたため、高齢化、少子化が急速に進んだ 2000

年以降、台湾では生命保険を中心とする市場セクターが膨張し、福祉の「市場化」が深化した。③台湾の福祉レジームの多くの特徴は柔軟な労働市場によるものが多い。日本や韓国と違って台湾は以前から労働市場の流動性が高く、正規／非正規の壁も低い。とくに1990年代以降は外国人労働者の急増や女性の就業率の著しい向上により労働市場の柔軟性が一層強化された。

第Ⅲ部「複数の東アジア」は東アジア地域内の比較を通して東アジアの多様性を描いた。まずは、社会福祉における社会と国家の関係について台湾とシンガポールの比較（第7章）、その後、雇用構造と若者の就業について日韓台の比較（第8章）が行われている。台湾とシンガポールは同じ中華圏で家族規範が強い社会であるが、1990年代以降政治的民主化を経験したか否かによって大きな分岐が現れた。福祉NPOと国家との関係において、台湾は「事業提携モデルの協働型」、シンガポールは「販売店モデルの協働型」といえる。なお国家福祉に関しては、福祉国家化した台湾と対照的に、シンガポールはいまだに残余主義的な福祉政策を堅持している。若者の雇用問題に関する日韓台比較からも多くの興味深い事実が発見された。本書によると、日本の若年雇用の主な問題は非正規雇用の拡大とそれの男女間での不平等な配分であり、韓国の主な問題は急速な脱工業化による男性ニートの増加であるという。一方、台湾はもともと労働市場の流動性が高く独立志向が強いので、日本や韓国のような非正規化は起きていない。若年雇用における台湾の特徴は高学歴化が韓国以上に進んでいること、学卒未就職が失業の主な理由になっていることである。

第Ⅳ部「比較から構想へ」は視点を再び東アジア全域に戻すとともに、東アジアの福祉の拡充のために必要な政策を提案し、さらに地域レベルでの社会政策を構想した。著者は東アジア内部の多様性を認めつつ、被用者のための失業保険の必要性を主張し（第9章）、先進国・途上国ともに近年増加傾向にあるインフォーマルな働き方に対応した社会保障制度（たとえば地域保険）の可能性を提案する（第10章）。「終章」では冒頭の問いに対する本書の答えをまとめ、「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」という著者の研究スタンスを再確認した。

Ⅲ 本書の方法論的特徴

約10年前、著者は当時の東アジア福祉研究について、「天下りの画一アプローチの総論と場あたりの国別アプローチの各論の組み合わせ」と批判し、真の比較研究はこの両者を乗り越えなければならないと主張したが〔上村 2004〕、その指摘は評者にも大きな刺激を与えた。本書でも著者はこの点を非常に強く意識しており、本書の内容構成にもその問題意識が顕著に表れている。本書を通じて読者は、きわめてグローバルな視点からみたときの東アジアの福祉の位置づけや特徴を理解できると同時に、きわめてナショナルな文脈（本書では台湾）のなかで福祉政策がいかに変遷してきたかを知ることができる。さらに、グローバルとナショナルの間に地域内比較も行っているため（第Ⅲ部）、東アジアの多様性も具体的にイメージすることができる。このように分析の視点を自由自在に操作できる能力、およびそれぞれの次元の分析を可能にする幅広い知識と情報収集能力は著者ならではのものであり、本書の第1の特徴をなす。

第2に、本書は東アジアの福祉の特徴や多様性を解釈するにあたり、それを当該地域の文化的特殊性に帰結させず、可能なかぎり普遍的な、社会科学的なタームで解釈しようとした。たとえば、分析対象としての「福祉レジーム」という捉え方、分析道具としての「コーポラティズム」がそうである。著者はエスピン＝アンデルセンの「3つの世界」論をそのまま東アジアに適用することは「荒唐無稽」であると批判するが、福祉国家だけでなく企業、家族、NPOなどをも分析の射程に入れて相互の関係を考察する「福祉レジーム」の概念には賛成している。むしろその捉え方は本書を貫く基本的なスタンスであり、企業福祉や家族福祉による国家福祉の代替、国家と福祉NPOなど社会組織の関係に多くの紙幅を割いている。この点については評者も強く共感している。国家福祉が相対的に小さい東アジアにおいては、企業や家族、そして社会団体などを分析しないと福祉レジームの特徴を正しく捉えることができないのである。「コーポラティズム」は東アジア内部（主に台湾、韓国、香港、シンガポール）の多様性、または個別国における福祉政治を説明する道具

として著者が10数年前から採用してきた概念である。著者は、シュミッターたちにならって「国家コーポラティズム」と「社会コーポラティズム」を区別し、韓国、台湾、シンガポールは国家コーポラティズムの特徴を有するとする（香港は多元主義）。さらに、コーポラティズムが「包摂的」（台湾、シンガポール）か「排他的」（韓国）かによって社会保障制度の質的違いを説明する解釈は大変興味深い指摘である（第1章）。

本書の第3の方法論的特徴は、比較分析を机上の議論に留めるのではなく、積極的に政策に反映させようとする政策志向である。実際、本書は「福祉のアジアを描く」（序章）から始まり、「福祉のアジアを築く」（終章）で終了する。第I部から第III部までの主な課題が東アジアの福祉をいかに「認識」するかであるとするれば、第IV部では国際比較からどのような政策的含意を導き出せるのか、どうすればアジアの福祉拡充に役立てるかを目的としている。政策提案の具体的内容については納得できない部分もあるが、学問を政策に反映させることに禁欲的な研究者が多い日本のアカデミズムのなかでは非常に貴重な態度であり、勇気のあることであると思う。

IV いくつかの疑問

上述のように、東アジアの福祉に対する問題意識や分析方法について評者は本書に共感する部分が多い。著者が切り開いた東アジア福祉研究の成果はこれまでも多くの人に影響を与えてきたし、本書の刊行によってさらに多くの人に知的刺激を与えるに違いない。本稿の最後に、評者が必ずしも納得できなかったいくつかの点について見解を述べ、今後の議論と交流のための材料にしたい。

まず「福祉国家」という概念の理解についてである。本書は「福祉レジーム」の概念のほかに随所で「福祉国家」という言葉を使用している。たとえば、第1章のタイトルは「東アジアの福祉国家」であり、第3章では福祉国家の波は東アジアまで到達しているか否かを問題視している。さらに、台湾とシンガポールの社会福祉を比較した第7章でも福祉国家の相違が国家－社会関係を規定しているとした。もちろん、多くの研究者は特別に福祉国家を定義することなく、比較的緩やかな捉え方に基づいて福祉国家

の諸問題を議論する。そのことは、福祉国家という概念が登場する前にすでに多くの社会保障制度が導入され、福祉国家が実態として存在した国や地域においてはとくに問題にならない。しかし、著者も指摘したように、日本を除く東アジアで社会保障が本格的に実施され、経済、政治および人々の生活のなかに定着してきたのは1990年代以降のことである。福祉国家をどんなに広い意味で定義しても、1980年代以前のアジアに福祉国家が存在したとはいえないのではなかろうか。本書のなかで著者は、福祉国家は資本主義（市場経済）と民主主義の葛藤を調和するためのものであると繰り返し主張している。もしそのような捉え方をするなら、民主化以前の台湾や韓国についてはやはり「前福祉国家」の段階と位置づけるべきであろう。また、民主主義が大きく制限されているだけでなく、主要な社会保障制度も欠いているシンガポールを福祉国家とするには、特別な説明が必要であるように思われる。

概念を明確にすることは比較対象の範囲をどこまでにするかの問題に直結する。本書の冒頭において著者は「東北アジアと東南アジアを包括する地域概念として東アジアという言葉を用いる」（8ページ）とした。このような使い方は国際政治や国際経済の場ではよくみられるものでそれ自体問題があるわけではないが、「福祉」とかかわってくると慎重になる必要がある。もし、資本主義が未発達で農業がまだ主要産業である国や、政治体制が民主主義とは程遠い国を比較分析の対象に入れるなら、資本主義と民主主義の調整装置としての「福祉国家」概念はもはや意味を失う。その場合は、I. ゴフたちが使用した（インフォーマル・レジームやインセキュリティ・レジームを含んだ）広義の「福祉レジーム」の概念の方が適切かもしれない〔Gough and Wood 2004〕。「前福祉国家」を含め発展段階の異なる国々を比較するにあたり、著者は社会保険（たとえば年金や失業保険）の導入時期とカバレッジを重視する。また、失業保険に関し著者は、制度の導入を決めるのは経済社会的要因ではなく政治的リーダーシップであるという（202ページ）。しかし、一国の政治体制はその国の経済社会構造によって強く規定される。経済社会条件を無視した「導入のための導入」はどのような意味があるだろうか。

次に、東アジアの多様性について。本書の主な結

論のひとつは、東アジアは多様である、ということである（228 ページ）。著者は、天下りのなアプローチや外部からの思い込みで一枚岩的な「東アジア型福祉」を語ることを強く警戒し、「単一の『東アジア型』福祉のようなものは、事実として存在しないし、探求すべき規範としても幻想に過ぎない」（8 ページ）と一蹴する。上で述べたように東アジアの概念を広く捉え、さまざまな発展段階の国・地域を含めるなら、この結論は至極当然であろう。それはアフリカから北欧までをひとつのグループにするのと同じことである。もし東アジアの福祉が多様であると主張するなら、その多様性が発展水準によるものなのか、それともそれぞれの社会固有の経済政治社会的要因によるものなのかを区別する必要がある。評者は、東アジアの福祉を比較するうえで最も留意しなければいけないのは発展段階の違いであり、もしその条件をコントロールしなければ有意義な結論を引き出すことは困難である主張してきた〔李 2013〕。その意味においては、現時点で日本と比較が可能なのは韓国、台湾、香港、シンガポールであり、福祉国家という条件までクリアできるのは日韓台だけかもしれない。本書の第 8 章が興味深かったのはそのためである。このように比較対象を少し厳格に限定すると、東アジアの福祉の発展における共通の部分（たとえば、72～73 ページで指摘した徴税能力の限界、福祉国家の拡充が家族の変化に追いつかないことによる少子化など）がよりクリアに見

えるのではなかろうか。

最後に、本書は 2000 年以降を主な対象時期としているにもかかわらず、21 世紀の東アジアの福祉と関連して最大の問題ともいえる人口・家族の変化（超低出生率、晩婚・未婚の急増など）、およびそれと関連するケアの問題を正面から取り上げなかったのは遺憾である。これらの 이슈について著者がどのような知見を持っているかも知りたい。

文献リスト

〈日本語文献〉

上村泰裕 2004. 「東アジアの福祉国家——その比較研究に向けて——」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。

李蓮花 2013. 「東アジア社会政策の比較方法論と課題——日中韓を中心に——」『社会政策』5(2) 34-45.

〈英語文献〉

Gough, Ian and Geofeds Wood eds. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

（静岡大学人文社会科学部准教授）