

2004.9.25. アジアの社会保障と企業内福祉研究会

上村泰裕 (法政大学社会学部)

Ian Holliday and Paul Wilding (eds.),  
*Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy  
in the Tiger Economies*, Palgrave, 2003

## 第1章 「東アジアの福祉資本主義」(Ian Holliday and Paul Wilding)

・「四小龍」が注目された理由はその経済発展にあった。1960年代初頭には、韓国はガーナと同じ経済水準だった。1970年代以降は、西洋諸国の停滞と比べて発展著しい東アジアが注目された。ヴォーゲル『ジャパン・アズ・ナンバーワン』(1979年)から世界銀行『東アジアの奇跡』(1993年)まで。

・アジア金融危機。「ウォールストリート＝アメリカ財務省＝IMF複合体」が地域に押しつけたネオリベラル政策が原因だとする説。国内のガバナンス不足や「クローニー資本主義」が原因だとする説。いずれにしても、東アジアの経済発展モデルは最早かつてのような賞賛は受けていない。

・東アジアの社会的側面については、1980年代後半になって賞賛されるようになった。社会的凝集性の強さが、経済発展を支えるとともに良好な社会指標をもたらした。低い税金と公共支出、社会的安定、良好な生活指標。

・本書の直接の先行研究：

The East Asian Welfare Model (Goodman et al. 1998)

Confucian Welfare Cluster (Lin 1999)

Social Welfare Development in East Asia (Tang 2000)

Welfare Capitalism in Southeast Asia (Ramesh 2000)

東・東南アジアの福祉資本主義が興味深い理由(略)

社会政策分析と東アジア福祉モデル(5頁)

・Midgley(1986)：「東アジア福祉レジーム」について示唆したが、共通点の分析を発展するまでには至らなかった。

・Jones(1990, 1993)：香港・台湾・シンガポール・韓国をまとめて「家産制福祉国家」「儒教主義福祉国家」と呼んだ。Lin 1999も、中国・香港・日本・シンガポールの「儒教主義

福祉クラスター」について分析している。

・ Goodman and Peng(1996) : 日本・韓国・台湾の社会政策について、儒教主義、個人より集団の優先、経済の優位、政府の福祉供給への反感、家族の強調、西洋のアプローチへの敵意などで共通するという。

・ White and Goodman(1998) : 『東アジア福祉モデル』と題した本ながら、著者たちはその序章でその存在を否定している。日本・韓国・台湾・香港・シンガポールは、それらを包含するモデルを考えられるほど同質的ではないという。

・ Tang(2000) : 「韓国・台湾・香港・シンガポールの福祉はなぜ西洋諸国と比べて遅れているか」という問いから出発。比較研究というよりも各国研究の寄せ集めである。

・ Ramesh(2002) : 東南アジア諸国の社会政策について、共通性よりも違いのほうが多いと結論している。教育重視では共通するが、社会保障については違いが大きいという。

東アジア福祉モデルを超えて (10 頁)

・ 東アジア福祉モデルの妥当性については、先行研究の多くが疑問を呈している。東アジアのなかから NIEs のみを取り上げるのは、地理的概念よりも経済発展経路の類似性に基づいている。しかし東アジア福祉モデルは、一般論としては言えても、詳細な実証研究には基づいていない。

・ Esping-Andersen が示したように、西洋諸国も多様である。東アジア諸国は「遅れている」とか「西洋と違っている」とか前提することなく、各国の福祉システムのあるがままを分析することから始めるべきである。

分析アプローチ (略)

本書の構成 (15 頁)

・ 「本書は、これら 4 つの社会の社会政策に関する正真正銘の比較研究としては最初のものである」(16 頁)。

・ 比較のポイント。 政策の展開、 規制、 供給、 財源。

・ 結論 : 6 つの共通点。 政治的目的の重視、 経済発展と完全雇用が手段、 生産主義的福祉、 福祉国家主義の敬遠、 家族の役割重視、 強力かつ限定された国家。 4 つの社会にはかなりの違いもあるが、それは二義的である。「経済第一、生産主義的福祉、限定された国家」といった中心原則に違いはない。

## 第2章 「東アジア社会政策の文脈」( Ian Holliday and Paul Wilding )

基礎的データ (略)

香港 (略)

シンガポール (略)

韓国 (略)

台湾 (略)

社会政策過程 (31頁)

- ・西洋諸国と比較したとき、これらの国々の社会政策形成過程には4つの特徴がある。

1980年代末まで、政治における競争が存在しなかったこと。その後、韓国や台湾では民主化が進んだが、競争なき政治の遺産が残っているので、社会政策はかなりの程度まで非政治化したままである(!?)。過去15年間の次第に高まる競争的政治空間のなかにあっても、社会政策への圧力の高まりや改革主義的施策に見られる非政治性は明らかであった(!?)。上村：民主化以後の福祉公約合戦や社会福祉運動の高まりは「非政治的」なのか??

官僚的政策形成の優位、強力なテクノクラートによる政策過程コントロールの優位。香港政庁の「隔離された」官僚制(Lau 1982)。政治と無縁な社会を支配するシンガポールの温情的権威主義の官僚制(Rodan 1996)。韓国と台湾については、Johnson(1982)に続く研究者が日本について指摘したことが、少なくとも1980年代末までは応用できる。民主化が官僚制の権力を掘り崩し、市民社会の役割が大きくなりつつあるとはいえ、社会政策形成における官僚の役割は依然として重要である(Joo 1999)。上村：社会政策分野における官僚制の役割について調べたわけではなく、文献からの類推にとどまる。

各国とも強力な経済産業政策形成機関をもっているが、それに比べて社会政策形成機関は弱体である。積極的不介入主義をとった香港以外の3か国は、日本に倣って強力で優秀な経済貿易官庁を発達させた(シンガポールのEDB、韓国のEPB、台湾のCEPD)。一方、社会政策官庁は、韓国のKDIや台湾のCLAなどはあるにせよ、経済官庁に匹敵するものではなかった。その結果、優秀な人材は経済分野に集中することになった。

反福祉主義の公約によって社会政策過程が歪められてきたこと。これは西洋諸国の反福祉主義とは比べものにならない。これらの国々が豊かになりつつあったころ、アメリカからネオリベリズムが伝わり、ヨーロッパからは福祉国家の財政危機が報じられた。その

結果、彼らは日本と同じく、西洋諸国のように福祉に強くコミットすることには慎重になった。

共通点と相違点を評価する（34頁）

- ・経済の共通点：輸出指向の経済成長。
- ・政治の共通点：行政による政治の吸収。
- ・しかし、相違点も多い。開発国家／促進国家、国有企業の有無、製造業／金融、アメリカの軍事援助／イギリスとのつながり、など。

## 第7章 「結論」(Ian Holliday and Paul Wilding)

### 【共通点と相違点】(161頁)

#### 1 政治的目的がつねに最も重要だった(162頁)

・主要な関心事は、福祉ニーズを満たすよりも、社会の安定、政治体制の正統化、国民国家の建設であった。政治体制の正統化の例として、朴政権の福祉導入〔?〕や国民党政権の社会政策改革。一方、香港政庁や人民行動党以前のシンガポールの関心事は、社会の安定。人民行動党のC P Fや住宅政策は、社会の安定と政治体制の正統化に関わる。

・福祉制度の発展は、政府と反対勢力の間に交わされた暗黙の合意の結果である。いずれの国でも、主要な集団を取り込んで体制に縛りつけるために社会福祉給付が用いられた。その例として、1963年の韓国公務員保険。1990年代初頭に、台湾の福祉支出の75%が公務員と軍人のためのものだった。

・東アジア諸国で福祉が政治化された要因。

いずれの国も闘争のなかから生まれた。そのため福祉も、社会の安定化と政治体制の正統化の手段の一つとされた。

いずれの国でも、権威主義的政治エリートたちはトップダウン方式で社会政策の発展をコントロールし、彼らの政治目的や戦略が貫徹されるようにした(1980年代以降の香港・韓国・台湾では変化)。

各国は福祉政策を、社会不安に対応するための危機管理手段として用いた(1960年代の香港・シンガポール、1980年代の韓国・台湾)。

いずれの政権も、危機管理手段としての社会政策を実行しうる高い能力をもった官僚制を備えていた。

#### 2 経済成長と完全雇用が福祉の主な手段だった(164頁)

・経済成長は、直面する経済的・社会的・政治的問題を解決するための唯一可能な選択肢だと考えられるようになった。

・完全雇用は、福祉を促進する最善の手段だと考えられるようになった。

・仕事は、収入を与える点だけでなく、社会保険やプロヴィデントファンドへのアクセスを左右する点でも福祉の中心だった。

・経済成長のおかげで社会政策の大部分が不必要ないし最小限で済むようになった、と信じられるようになった。

### 3 生産主義的福祉が目標だった (165 頁)

・「開発支援的社会政策」(Deyo 1992)、「社会よりも経済ばかり考慮した福祉政策」(Goodman and Peng 1998)、「開発的福祉システム」(White and Goodman)、「資本制経済の付属物にすぎない社会福祉制度」(Tang 2000)、つまり「生産主義的福祉資本主義」(Holiday 2000)。

・その結果、社会政策が経済的目的を担わされるようになった。例えばシンガポールの CPF は、労働コストを上昇させることによって生産性向上と高付加価値生産を促すと同時に、外資導入の障害になっていた労働争議を廃絶することに目的があった。

### 4 福祉国家主義は敬遠されてきた (166 頁)

・福祉責任はコミュニティ・企業・家族などの間で分担すべきだとする暗黙の共通理解がある。例えば、香港の雇用主責任制度、韓国の疾病手当、退職金、児童手当。韓国・台湾における健康保険の労使折半負担。

・その結果、市民権に基づく福祉という考え方が育たない。「政府が保証する社会福祉供給に対する反感」(Goodman and Peng 1996) 上村：誰の「反感」か?! 「社会正義や再分配に対する民衆の要求がどこにも見られない」(Jones 1990) 上村：謬説の合成はやはり謬説では。香港やシンガポールの話韓国・台湾にまで類推適用している。

### 5 家族が重要な福祉役割を担わされてきた (168 頁)

・いずれの国でも、儒教の伝統によって家族の義務が強調されている。その例として、リー・クアンユーの自伝!

・近年では、儒教の伝統を現代に存続させるための法律が制定されている。シンガポールの老親扶養義務法 (1996 年)。台湾や韓国にも家族扶養を義務づける法律がある。

### 6 国家は強力だったが限定されていた

・低支出だが活動的な国家。国家の役割は財源や供給ではなく、規制・権能賦与・組織化といった方法に限定されていた。ヨーロッパの国々なら財源や供給についても担当しがちな分野でも、東アジアでは国家はそこまでしなかった。

・これはイデオロギーの産物である。少なくとも理論的には、いずれの国も小さな政府を信奉している。それに反して、香港やシンガポールが大規模な住宅政策に乗り出したのは、それが政治経済社会的に不可欠と見るプラグマティズムによる??

・国家の役割が限定されていたのは、イデオロギーのせいもあるが、彼らが未来に対するヴィジョンをもっていなかったことにもよる。福祉制度の発展は、つぎはぎ式であり、その場しのぎで、大きなヴィジョンを欠いていた (Tang 2000 や Goodman and Peng 1996 の所説を引いて)。

#### 7 共通点と相違点を評価する (略)

~~~~~

#### 【東アジア福祉モデルを論じる】(172頁)

#### 東アジア福祉モデルは存在するか?

・われわれの判断では、ここに福祉資本主義の4番目の世界が存在する。それを特徴づけるのは生産主義である。

#### その東アジア福祉モデルは存続可能か? (173頁)

・生産主義的福祉資本主義は5つの柱に支えられていた。かなりの経済成長、若い人口、強力な家族、社会的抗議や圧力が限られていたこと、西洋福祉国家に対する政府の批判の成功。

・しかし、これらの条件は次第に不安定になりつつある。

#### 【21世紀におけるタイガー社会政策と福祉資本主義】(180頁)

#### グローバル化の衝撃

・グローバル化 グローバル資本の誘致競争により福祉国家が制約されるとの説(大前、Cerny)、 グローバル競争にさらされた小国は、むしろ国民を保護し教育訓練するシステムを発達させるとの説 (Rodrik)。

・東アジアでは、グローバル化は社会政策の発展にプラスに作用している (Ramesh2003)。

OECD加盟後の韓国や国際的に孤立する台湾にとって、社会政策を発展させることが必須の課題になっている。

・グローバル化とは、理念や正統説の普及も意味している。これには正負両面の効果がある。1980年代のニューライトによる福祉国家批判の流布。一方、女性・子ども・障害者などの権利もグローバル化している。

福祉資本主義の未来（181頁）

・経済成長戦略が成功していたうちは各国間の違いが目立たなかったが、アジア金融危機後は違いが出てくるかもしれない。その際、社会保険制度を導入している2か国のほうが福祉削減に対する抵抗力が強いかもしれない。