

2001.11.28.アジア経済研究所「新興福祉国家・社会研究会」

上村泰裕（東京大学社会科学研究所・社会学）

kamimura@iss.u-tokyo.ac.jp

東アジア福祉国家論の視角 今なぜ、何を、どのように研究するのか

研究の文脈と戦略

1. 今なぜ研究するのか（関心）

- ・ 世界銀行：1990年代に「社会保護」の重要性を認識。貧困削減を主題とする『世界開発報告 1990』。旧社会主義国における社会保障財政の危機 支出削減と対象選定（targeting）の強化を勧告。1997-98年の金融危機 東アジア諸国に対して社会的保護のための融資。融資のための分析枠組みが必要になる。世銀内に「社会保護」部門設立（1996年） 同・東アジア太平洋部門設立（1999年）。*Towards an East Asian Social Protection Strategy*（1999年）などの報告書。
- ・ バース大学：1999年から2001年にかけて「開発の文脈における社会政策」研究プロジェクト。社会政策（先進国の福祉研究）と開発研究（途上国の福祉研究）の分業打破をめざす。Esping-Andersenの「福祉レジーム」論の先進国以外への応用（ほかにJacobs[1998], Holliday[2000], Hort&Kuhnle[2000], Ramesh&Asher[2000]など）、Ian Gough教授はA S E M（アジア欧州会合）・世銀のセミナー「新しい社会政策課題への教訓 東アジアの社会経済危機を超えて」（2000-01年）にも参加。
- ・ コメント：
世銀やA S E Mといった国際機関・国際会議の関与によって、東アジアを範囲とする社会政策を議論する根拠が生じた（cf. E U社会政策）。
社会政策学の立場からは、先進福祉国家の比較研究の蓄積を生かすべきである。
社会学の立場からは、世銀やA S E Mの関与そのものも研究対象にする必要がある（方針の変化、各国の政策への影響、国際社会政策の正統性の問題など）。
日本のアジア政策という観点からは、世銀やE Uとならんで（とは別に？）どのような関与が可能か（cf.井口[2000]）。

2. 何を対象とするか (概念)

- ・ 世界銀行：「社会保護 (social protection)」： 社会的セイフティネット、 労働市場政策、 年金、を含む概念 (保健・教育は他の部門が担当)。これを「社会的リスク管理 (social risk management)」という観点から位置づける。社会的リスク管理は、社会保護だけでなく、市場・世帯・共同体などによっても担われる。リスク対策・リスク緩和だけでなく、リスク予防にも取り組む。
- ・ パース大学：「脱商品化 (de-commodification)」?、「人間の基本的必要 (basic human needs, BHN)」? Wood[2001]は「脱商品化」概念を批判 (脱商品化概念は、 合法政府の存在と 労働市場の浸透を前提している。つまり、民主主義と資本主義が不完全な国では脱商品化概念は有効ではない)。しかし、Esping-Andersen の「福祉レジーム」論は依然として有効であるとする。
- ・ コメント：
社会保護 脱商品化、社会的リスク管理 福祉レジーム?
社会保護・脱商品化・BHNのいずれも、何が適切な水準かという問いには答えない。
脱商品化概念を除いた福祉レジーム論は、たんなる福祉ミックス論ではないのか。
脱商品化だけが福祉の唯一可能な定義というわけではない。しかし、資本主義と民主主義に関連づけて定義する必要はあるのではないか。社会政策に関するポランニ 大河内一男的理解とT.H.マーシャル 高田保馬的理解の接合?

3. どのように説明するか (命題)

- ・ 世界銀行：東アジア太平洋部門の対象国は、新興市場諸国 (韓国・タイ・インドネシア・マレーシア・フィリピン)・移行経済諸国 (中国・ベトナム・モンゴル・ラオス・カンボジア)・太平洋島嶼諸国 (バプアニューギニア・フィジー・サモア・ソロモン諸島...)。経済危機以前は 急速な経済成長と 家族の紐帯がセイフティネットの役割を果たしていたので、政府は公的な社会保護制度を導入する動機をもたなかった。しかし、高齢化・都市化・グローバル化・民主化などの構造変化によって、社会的リスク管理の再設計が必要になっている、という説明。
- ・ パース大学：Gough[2000c,d]の対象国は、韓国・マレーシア・タイ・フィリピン、インドネシア。Holliday[2000]の「生産主義 (productivist)」モデル説 (日本・韓国・台湾・香港・シンガポール)を拡大適用。生産主義モデルにおいては、社会政策は経済成長という至上命題に従属しており、社会支出は国家建設・正統化・生産的投資の戦略の一部

として初等教育と保健医療に集中されてきたという。さらに、東南アジアの福祉レジームを規定する変数として、企業（多国籍企業・華人系企業が多い）、市民社会（権威主義体制）、労働組合（弱体・分断・従順、抑圧から規制緩和への飛躍）、農業部門（その比重が大きい）、国家の正統化（特定階層の優遇）、経路依存性（植民地時代の遺産）などを指摘している。

- ・ コメント：
世銀の機能主義的説明と Gough の政治経済学的説明、いずれも東アジア内部の多様性について説明する命題にはなっていない。Esping-Andersen との違い。
社会的リスク管理論 福祉ミックス論をとっているため、どのような再設計がどのくらい必要なのか明示できない（cf.日本型福祉社会論）。

4. どのような処方箋が導かれるのか（政策）

- ・ 世界銀行：実際に進行しているのは、中国・ベトナムにおける労働市場改革、韓国における社会的セーフティネット改革、中国・マレーシアにおける年金制度改革など。
- ・ パース大学：「東アジア諸国は、この〔初等教育や保健医療への投資という生産主義モデルの〕伝統の上に、市民権に基づく普遍的給付を、中等教育や医療や一定の現金給付にまで拡張すべきである。社会保険や選別主義的給付は、部分的な手段として活用するのはよいとしても、なるべく避けるべきである。……資源が限られている現状では、現金給付よりも現物給付（保健・教育・家族支援・住宅）を優先すべきである。都市化と核家族化が進むなかでは現金給付も拡大しなければならないだろうが、中期的に見れば現物給付のほうが、経済競争力と、必要充足や社会正義との双方に寄与するところが大いだろう。」（Gough[2000c:19]）
- ・ コメント：
多様性を説明する命題（3）が欠けているため、政策処方箋の総論は天下りの的になり、各論は場あたりの的になってしまう。
「画一アプローチ」（one-size-fits-all approach）でも「国別アプローチ」（country-specific approach）でもない処方箋を比較研究から導くことはいかにして可能か。
あるいは、天下りの画一アプローチと場あたりの国別アプローチの組み合わせが、今のところ最も現実的な処方箋なのかも知れないが。

台湾の国民年金論議・素描

1. 問題意識

- ・ 福祉国家理念の輸出。国家を単位とせざるをえない。
- ・ 後発民主主義国の福祉国家形成。
- ・ グローバル化のなかでの福祉国家形成。
- ・ 試金石としての台湾。

2. 権威主義体制の遺産

- ・ マクロに見た台湾の福祉国家。
図1 (p.8, 一人あたり GDP × GDP 比社会保障支出): 「経済発展に比べて社会保障は未発達」。しかし、高齢化が進んでいないことである程度まで説明がつく。
図2 (p.8, 高齢化率 × GDP 比社会保障支出): 離陸寸前か? しかし、社会保障支出の増加は自然現象ではない。
図3 (p.9, 社会福祉支出の推移): 1988年から増加。1997年以降は停滞。
- ・ 徐立德・行政院副院長(1993年当時)の言葉。「われわれの福祉政策は外国の発展過程と同じではない。《無から有へ》ではなく《有から変へ》である」[林彦伶 1998:125]
- ・ 国家コーポラティズムによる社会集団の包摂 工業化に先立って社会保険制度を導入(上村 1999)。「軍公教福利」(盧政春 1995)。しかし、労工保険もしだいに拡大。図4 (p.9, 就業人口に占める被保険者の割合)。

3. 民主化と国民年金

- ・ 民主化 老人年金が選挙の争点となる(1992年から)。表1 (p.10, 選挙と老人年金) しかし、地方レベルの老人年金は長続きせず。
- ・ 全国レベルでは、「中低収入戸老人生活手当」(1993年7月実施。受給者19万人)と「老年農民福利手当」(1995年6月実施。受給者59万人)。表2 (p.11, 現在の高齢者所得保障制度)。権威主義体制の遺産としての社会保険の分立と、公約合戦の遺産としての各種手当の乱立。対象外の68万人(65歳以上の高齢者のうち) 400万人(現役世代のうち)。

- ・ 行政院經濟建設委員会による国民年金制度の立案。 1993 年 11 月、検討開始 1995 年 5 月、第一草案 同年 3 月の全民健康保険の実施と重なり延期。 1996 年 11 月、検討再開 1998 年 6 月、第二草案 1999 年 9 月 21 日大地震発生のため、震災復興を優先して延期。

4 . 政権交代と国民年金

- ・ 2000 年 3 月の総統選挙で政権交代が実現。陳水扁総統（民進党）の公約「三三三安家福利方案」。 65 歳以上の高齢者に毎月「3」000 元の老人手当、「3」歳以下の幼児に無料医療、 青年層（20～40 歳）に「3」%の低利住宅ローン。
- ・ 行政院經濟建設委員会による二つの案（2000 年 8 月）。 甲案（儲蓄保険案。個人口座方式 8 割と保険方式 2 割） 乙案（平衡基金案。税方式）。激しい議論、官僚の辞任騒動（旧官僚対新政府、専門家対政治家？）。陳水扁総統の「經濟發展優先、社会福祉延期」宣言（2000 年 9 月 16 日）。
- ・ 現在は「社会保険制」（国民党版）「平衡基金制」（民進党沈富雄立法委員版）「儲蓄保険制」（個人口座版）の三つの案がある。いずれにしても、2001 年 12 月の第 5 回立法委員選挙に向けて政治經濟は不安定。

5 . 困難の理由 遺産と環境

- ・ 内的要因：「制度進化の経路依存性」問題。権威主義体制の遺産としての社会保険の分立と、民主化の遺産としての各種手当の乱立が、統一的な国民年金制度の実施を難しくしている。「遺産」への着目。
- ・ 外的要因：「グローバル化と福祉国家」問題。先進諸国やラテンアメリカ諸国が福祉国家形成を進めた時期と現在とでは、国際政治經濟の環境が全く異なる。「環境」への着目。

文献（ の文献は上村[2002]参照 ）

【世界銀行関連】

<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/SP>

World Bank, 1998, *East Asia: The Road to Recovery*, The World Bank. 世界銀行（柳原透監訳）, 2000, 『東アジア再生への途』東洋経済新報社.

World Bank, 1999, *Towards an East Asian Social Protection Strategy*, Human Development Unit, East Asia and Pacific Region, The World Bank, Draft.

World Bank, 2001, *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, The World Bank.

Holzmann, Robert & Jorgensen, Steen, 1999, "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper", *Journal of International Development* No.11, pp.1005-1027.

Holzmann, Robert & Jorgensen, Steen, 2001, "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond", *International Tax and Public Finance* No.8, pp.529-556.

Holzmann, Robert, MacArthur, Ian W. & Sin, Yvonne, 2000, *Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, Social Protection Unit, The World Bank.

ピオサット, ルイス・チャールズ, 2000, 「世界銀行の東アジア・太平洋地域における「社会保護」への取り組み」DIO（連合総研レポート）No.143, pp.6-12.

【バース大学関連】

<http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/papers.html>

Gough, Ian, 2000a, "Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries", SPDC(Social Policy in Development Contexts) Working Paper.

Gough, Ian, 2000b, "Welfare Regime in East Asia", SPDC(Social Policy in Development Contexts) Working Paper.

Gough, Ian, 2000c, "Welfare Regimes in East Asia and Europe", presented at Towards the new social policy agenda in East Asia, Parallel session to the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000, Paris, 27 June 2000.

Gough, Ian, 2000d, "Globalisation and Regional Welfare Regimes: the East Asian Case", SPDC(Social Policy in Development Contexts) Working Paper.

Wood, Geof, 2001, "Governance and the Common Man: Embedding Social Policy in the Search for Security", SPDC(Social Policy in Development Contexts) Working Paper.

【その他】

- 井口泰, 2000, 「東アジアにおける経済発展の社会的側面 1997年アジア通貨危機の教訓」
『経済学論究』(関西学院大学経済学研究会)第54巻第2号, pp.35-69.
- 上村泰裕, 1997, 「アジア NIEs の福祉国家形成」修士論文.
- 上村泰裕, 1999, 「福祉国家形成理論のアジア NIEs への拡張」『ソシオロゴス』第23号.
- 上村泰裕, 2001, 「アジア諸国の社会政策 論点と研究課題」末廣昭・小森田秋夫編『自由化・経済危機・社会再構築の国際比較 アジア・ラテンアメリカ・ロシア東欧』東京大学社会科学研究所(2001年12月刊行予定).
- 上村泰裕, 2002, 「台湾の国民年金論議・素描 グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」
『社会政策学会誌』第7号(2002年3月刊行予定).
- Holliday, Ian, 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia", *Political Studies*(Journal of the Political Studies Association UK), Vol.48 No.4, pp.706-723.
- Hort, Sven E.O. & Kuhnle, Stein, 2000, "The Coming of East and South-east Asian Welfare States", *Journal of European Social Policy*, Vol.10 No.2, pp.162-184.
- Jacobs, Didier, 1998, "Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare", CASE Paper No.10, Centre for the Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Ramesh, Mishra & Asher, Mukul, 2000, *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*, Basingstoke: Macmillan.