

福祉システムの日中韓比較のための予備的考察 ―「東アジアレジーム」論は有効か―

後 房 雄

- 一 福祉国家レジーム論と東アジア諸国
- 二 東アジアレジームの特徴
- 三 「後発福祉国家」論
- 四 東アジア福祉システムの再編成

一 福祉国家レジーム論と東アジア諸国

日本、中国、韓国の福祉システムを比較研究するうえでは、それぞれの違いを比較可能にするような共通点を確認することが必要である。その点で、エスピン・アンデルセンが1990年の著作『福祉資本主義の3つの世界』で提起した「福祉国家レジーム」の3つの類型（社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、自由主義レジーム）が最初の大きな手がかりを提供してくれる。やや逆説的になるが、その手がかりとは、日本、中国、韓国が、主に欧米諸国を対象として構成されたエスピン・アンデルセンの3つの福祉国家レジームのどれにもうまく分類できないという共通性である。そして、3国の福祉システムがどのような点において3つのレジームと異なるかという点でもかなりの共通性が指摘されている。

それでは、このことは、3国がともに福祉国家の「東アジアレジーム」ともいべき同一のモデルに分類できるということを意味するのだろうか。

問題はそれほど簡単ではない。実際、これまで提案されてきた第4のレジームのなかで、日中韓の3国すべてを包括するものはほとんどない。そして、それは、3国の経済の発展水準の顕著な違いからみても当然と

いうべきであろう¹⁾。

これまで東アジア諸国に関して提案されてきた福祉レジームの名称としては、次のようなものが挙げられる²⁾。

- 「家産的福祉国家 (oikonomic welfare states)」「儒教主義的福祉国家」(Jones, 1990, 1993) — 香港、台湾、シンガポール、韓国
- 「東アジア社会福祉レジーム」(Goodman and Peng, 1996) — 日本、韓国、台湾
- 「タイガー地域アプローチ」「生産的福祉資本主義」(Holliday and Wilding, 2003) — 香港、韓国、シンガポール、台湾。さらに、1980年代後半までの日本、1960年代半ばからのインドネシア、マレーシア、1970年代後半からの中国などもタイガー的性格を示しているとされる。

また、経済発展ないし産業化の水準を基礎にしてアジア諸国を社会保障をめぐる状況という観点から4グループに分類した広井良典の試みも参考になる³⁾。

- 第1グループ＝経済発展の度合いが日本を含む先進諸国に匹敵するかそれに準ずるレベルに達し、社会保障の面においても普遍的な給付ないしそれに近い制度が整備されつつあると同時に、とくに近年では人口高齢化への対応や制度の効率化といった新たな課題に直面している国家群—シンガポール、台湾、韓国
- 第2グループ＝産業化の途上にあり、被雇用者（サラリーマン、公務員）グループについては一定の社会保障制度が整備される反面、なお人口の相当部分を占める農業従事者や自営業者等のインフォーマル・セクターについてはその大半について制度が未普及にとどまり、いわば「皆保険前夜」ともいうべき状況（かそれに近い状況）にある国家群—マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア

1) 2000年における国民一人当たりGDPの額は次の通りである。日本35620ドル、韓国8960ドル、中国840ドル。広井良典・駒村康平『アジアの社会保障』東京大学出版会、2003年、364ページ。

2) これについての研究史の整理は次のものによった。Ian Holliday and Paul Wilding, *Welfare Capitalism in east Asia*, Palgrave Macmillan, 2003. イアン・ホリデイ、ポール・ワイルディング編『東アジアの福祉資本主義』法律文化社、2007年、第1章。

3) 広井良典・駒村康平『アジアの社会保障』、前掲、第1章。

- 第3グループ＝産業化の初期段階にあり、社会保障制度は主として一部の公務員・軍人等を対象とするものに限られ、医療保障の面では（感染症に対する）公衆衛生施策がなお中心を占めるような国家群―ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマーなど
- 第4グループ＝いわば「超大国」として、以上の分類に収まらない国家群 ―中国、インド

広井は、こうした分類をしたうえで、これらの諸国にとって日本の経験は、「成功と失敗ないし長所・短所の両面を含めて、『欧米モデル』にはない独自の、かつ途上国にとってより共通性の高いモデルとしての意味をもつ」と指摘している。

具体的には、①後発国家における社会保障制度設計のあり方、②ある段階からの急速な高齢化およびそれへの対応、の2点が途上国にとって意味をもつのではないかという⁴⁾。

第1については、「農業、自営業等のインフォーマル・セクターが非常に大きな比重を占めるなかでの社会保障づくり」という問題に最初に直面し、対応を行った国であったという点と、サラリーマングループについても「国自らが保険者」となり、国家主導型の社会保険システムを整備していった点を挙げている。さらに、「後発国家の経済政策においては、経済成長ということに圧倒的なプライオリティが置かれ、かつ『生産中心的』な志向が前面に出る」という特徴も指摘している。

第2点については、日本も含めた後発国の場合、急速な高齢化の段階に至るまでは高齢化の問題のもつインパクトが十分自覚されないおそれが大きく、ある種の「財政錯覚」に基づく年金給付の大幅拡大（基本的に積立金の取り崩しによる）に流れてしまう傾向が強くなるので、その後の「改革」が後追いの小刻みな修正作業の繰り返しになってしまうおそれがあることを警告している。

さらに、広井も、「アジア型福祉国家」の特徴として、①「家族」が実質的な生活保障や相互扶助の担い手として大きな役割を果たしていること（この点に関連して、ジェンダー関係が「家父長制」的な構造を含め一定の特徴をもっていること）、②「個人」の権利・義務といった観

4) 同上。

念が希薄で、共同体的ないし集団主義的な相互扶助が基調をなしていること、などを認めているようである。しかし、彼はそうした特徴は「アジア型」の特質というより後発国家の特徴であると述べ、「アジア型福祉国家」を強調することには慎重な立場を示している。

以上で紹介したような研究を踏まえて、私自身は、タイガー諸国（韓国を含む）を中心にした福祉システムの「東アジアレジーム」を仮説的に想定したうえで、1970年代までの日本や、改革開放以後の中国に関して東アジアレジームとどの程度の共通性が指摘できるか、という点の研究を行うことが日中韓の福祉システムの比較研究の枠組みとしては有効なのではないかと考える。そのような形で3国の福祉システムの共通性（およびそのうえでの相違点）が明らかになるならば、「東アジアレジーム」という理論枠組みはその限りで有効だといえるのではないか。

ただし、後で述べる理由から、あえて「福祉国家」の東アジアレジームとせず、「福祉システム」の東アジアレジームとしたことに留意されたい。

二 東アジアレジームの特徴

1 エスピン・アンデルセンの「日本型福祉国家」論

福祉システムの東アジアレジームを仮説的に想定するとして、それはどのような特徴をもつもののだろうか。これまでの研究のなかから、いくつかの議論を紹介しておきたい。

まず、手始めに、3つのレジーム論を提起したエスピン・アンデルセン自身が、『福祉資本主義の三つの世界』の日本語版への序文のなかで、「日本型レジーム」は存在するのか、という問題を詳細に議論しているので、それをみておきたい。

彼が提示する3つのレジームの特徴を簡単に再確認しておこう⁵⁾。

第1に「社会民主主義レジーム」（北欧諸国）は、強力な労働運動や

5) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Blackwell, 1990. エスピン・アンデルセン（岡沢憲英・宮本太郎監訳）『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年、宮本太郎『福祉政治』有斐閣、2008年、第1章。

社会民主主義政党のイニシアティブの下で形成された体制で、公的な福祉を中心にしたレジームである。社会的支出（社会保障・福祉関連の支出）の規模が大きく、社会保障が一般の市民がライフサイクルで直面するリスクについて幅広く対応するものと考えられている。つまり、社会保障や福祉は、一部の困窮した人々のための特別なものとはされず、すべての市民が人生の折々で当然に利用するものと位置づけられる（普遍主義）。したがって、困窮層のみを対象として受給に所得制限を課したり、資力調査を行ったりするプログラムの比率は低い。その一方で、ジニ係数や相対的貧困率は抑制されている。

第2に、「自由主義レジーム」（アングロ＝サクソン諸国）は、労働運動やキリスト教民主主義あるいは保守主義の影響が弱い中で形成された体制で、市場原理の影響が強いレジームである。社会保障制度全体の間で、企業福祉や民間企業による社会サービスなど民間の制度の比重が高い。公的な社会保障の規模は限定され、その中では困窮層救済のために所得制限付きで給付される公的扶助などの比重が高い。にもかかわらず、社会保障全体の規模が抑制されているために、ジニ係数などで見ると格差は大きい。

第3に、「保守主義レジーム」（大陸ヨーロッパ諸国）は、キリスト教民主主義勢力の影響の強い制度体系で、職域や家族を基軸にしたレジームである。つまり、社会保険については、国家公務員の共済や産業分野ごとに労使が協約でとりむすぶ年金、医療保険など、職域ごとに複数の制度が運用されている。そこに加入した男性稼ぎ主の所得を安定させたうえで、家族主義を通して家族構成員にもその収入を行き渡らせる仕組みである。平均して、女性労働力率が低い。

1990年の著書においては、日本がこうした3つのレジームと異なった独自のレジームを構成するかどうかについては否定的な立場だったが、2001年の「日本語版への序文」では、かなり慎重ながらも、日本は「自由主義と保守主義との独特な合成型」として定義される「第4のレジーム」を示しているという結論を示唆している⁶⁾。

多少具体的にいえば、日本では社会保険制度が職域的に細分化され、

6) エスピン・アンデルセン『福祉資本主義の三つの世界』、前掲、「日本語版への序文」。

給付条件などの差が相対的に明確である。このことは、保守主義レジームの特徴とされている階層化指標において日本が高位にあるという結果と符合している。また、家族主義の強さという点でも、日本は保守主義的である。他方、脱商品化指標においては中位であるが、市場・民間部門の大きさ、社会保障支出そのものの少なさなどの点では、福祉国家の規模が小さく、自由主義レジームの特徴も備えている。

「独特な」合成型という点では、終身的に雇用される大企業の被用者など特権的なインサイダーと、零細企業従業員、非正規の雇用関係にある労働者などのアウトサイダーとの間の二重構造が日本独特の特徴として強調されている。

2 東アジアモデルの先頭走者

こうしたエスピン・アンデルセンの議論をさらに進めて、宮本、ペング、埋橋の共同論文は、日本型福祉国家は、ある程度までは3つのレジーム論をとおして説明できるが、そこからはみ出してしまいういくつかの特性については、「3つのレジーム論とは時間軸において位相を異にした東アジアモデルの先頭走者としての位置」から説明するしかないと主張している⁷⁾。

彼らが特に強調するのは、「後発資本主義国の開発政治という文脈」である。

エスピン・アンデルセンのレジーム論の特徴は、政治的リーダーシップと福祉国家特性の対応関係を重視する点である。彼によれば、欧米の社会政策の発展は保守主義体制に対する自由主義の挑戦、さらにそれに対する社会民主主義の攻勢という形をとって展開した。すなわち、一方では自由主義の挑戦に対する保守主義の「防衛」が、また他方では自由主義に対する社会民主主義の「攻勢」が、社会政策発展の発条となったというのである。

しかしながら、東アジアにおいては、政治的リーダーシップの配置は

7) 宮本太郎、イト・ペング、埋橋孝文「日本型福祉国家の位置と動態」、エスピン・アンデルセン編（埋橋孝文監訳）『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部、2003年、所収、297ページ。

欧米と大きく異なっていたと宮本らは指摘する。

「東アジアの文脈で考えるならば、保守主義と自由主義は、少なくとも政治的党派としては、欧州のように明確な組織的輪郭をもたず、したがって正面から対決することもなかった。加えて、国家官僚制との関係が緊密で、両勢力はしばしば後発資本主義国として『上からの』開発政治のなかで一体化した。」⁸⁾

こうした理解を前提として、日本の特徴として、大企業の福利厚生と家族賃金、地方の公共事業と保護・規制政策、それに家族主義が連動し、あるいは三位一体となった「擬似福祉システム」が福祉国家に代替したという点、あるいは、雇用・労働市場の良好なビヘイビアが福祉国家施策を代替したという点が指摘されている。

そして、東アジアモデルの特徴は次のように要約されている。

「通常、東アジア福祉国家あるいは福祉国家の東アジアモデルには、日本、韓国、台湾を中心に、香港やシンガポールが加えられる。経済政策による福祉政策の代替あるいは経済政策の福祉政策に対する優位がその特質とされる。狭義の社会保障制度については、社会保険の原理が優先されるが、制度は細分化され、階層化される。結果として、狭義の福祉に対する政府支出は抑制されるが、政府の規制は強化される。そのもとで、狭義の福祉国家的な所得保障や社会サービスに代えて、企業、家族、コミュニティなどの非政府機関が福祉供給の主体となる。」

なお、家族やコミュニティへの依存については、「しばしば儒教文化などに還元される東アジアモデルだけの特質というより、後発的な福祉国家に共通する問題である」と述べ、この点は「地中海－南欧モデル」の特質でもあると指摘している⁹⁾。

3 タイガー地域の「生産主義的」福祉資本主義

続いて、香港、シンガポール、韓国、台湾のタイガー地域を検討して、「生産主義的」と特徴付けられる第4の福祉資本主義が存在するという

8) 同上、299ページ。

9) 同上、300ページ。

結論を引き出したホリデイとワイルディングの議論を紹介しよう。

基本的な主張は次の通りである。

「これらの4つの国・地域には、エスピン・アンデルセンが提起した3つの世界でとられているアプローチとは根本的に異なるアプローチが存在することを、私たちは見出している。本質的に異なるのは、4つの国・地域はその根本に生産主義的本質を備えているという点である。また、これらの4つの国・地域の間にも相違点は存在しており、これらは見逃されたり、過小評価されてはならない。しかし、これらの相違点は事実でありながら、二次的なものでもある。つまり、どうすれば経済成長がもっとも効率的に促進できるかという似たような信念と、過保護な公的福祉に陥るのではないかという似通った不安をもち、また、福祉における国家の適切な役割に関する考え方を共有することで、これら各地域・国の政策策定者は同一の目標をもちながらも、異なる道を選択したに過ぎないのである。」¹⁰⁾

ホリデイとワイルディングは、4つの国・地域の福祉国家の共通の特色を6つの次元に沿って指摘している¹¹⁾。

① 政治的目的が常に優先されてきた

単に福祉の必要性というよりはむしろ、社会の安定、政治体制の正統化、国家の建設などの政治的な理由による必要性から社会政策を発展させた。第1に、これらの諸国は戦争から出現したという共通の経験をもっている。第2に、政治権力者は社会政策を上意下達式の官僚主義的な方法で管理し、政治的目標と戦略を徹底させてきた。第3に、福祉政策を社会不安に対する危機管理の手段として使ってきた。第4に、政策実行力を誇り、それを理由に社会政策のコントロールを維持しようとしてきた。官僚的な管理能力が高く、また市民社会と対話するための有効な経路をもつ。

② 経済成長と完全雇用が福祉増進の主な原動力である

経済成長と完全雇用が福祉実現の王道と考えられてきた。経済が成長し、公的福祉の必要性和国民からの圧力がなくなった場合には、開発主義的アプローチは自己正当化でき、また国家の制限された支出が将来に

10) ホリデイ、ワイルディング『東アジアの福祉資本主義』、前掲、195ページ。

11) 同上、182－191ページ。

わたっても最善の方法であるという証拠を示すことになる。

③ 生産主義的福祉が目標である

社会政策は独立した位置を占めず、中心課題である経済発展を推進し支えるという従属的な立場にある。政府が社会政策に力を入れるのは、経済発展に役立つという仮説にもとづく。

④ 福祉主義は避けられてきた

個人が責任を果たすことが経済発展の鍵であり、国の過剰な福祉政策によって個人の責任制が弱体化するのを防止する必要があった。そして、国家福祉主義が衰退していく時期に、タイガー地域の福祉制度が発展し始めたこともあり、ヨーロッパ福祉国家に対する反感が共通に存在した。

⑤ 家族に福祉機能の重要な役割が与えられてきた

家族が福祉給付の中心的な担い手となっており、儒教社会における社会的安定や福祉に対する家族の重要性が強調される。ヨーロッパ型の福祉国家に対する東アジアの国・地域の反感を構成する主な要素は、国による福祉サービス供給が家族によるサービス供給や絆を弱め、社会の安定を危うくするという考え方である。

⑥ 国家の権限は強大であると同時に制約もされている

これらの国・地域はすべて小さな政府の哲学を主張しているが、同時に、現実の問題に対しては非常に実用主義的であり、原理原則だけで決定されない。行動的でありながらも財政規模が小さく、また公的支出が小さい政府である。これらの政府は、社会福祉に関して非常に行動的であるという意味で強大である。国のもつ役割はサービス供給や財政ではなく、規制や授権、組織化の範囲にとどめられる傾向があり、その意味で制約されている。

福祉システムの東アジアレジームの特徴を以上のように想定したとして、日本、韓国、中国の福祉システムが以上の特徴をどれほど共有しているかについては今後の検討に委ねざるを得ないが、韓国や1970年代までの日本に関して言う限り、ほとんどの特徴が見られるといってよいと思われる。改革解放後の中国についても、かなりの特徴が当てはまると思われる。

三 「後発福祉国家」論

1 「遅れてきた福祉国家」としての韓国

冒頭でも述べたように、小論では、福祉国家ではなく「福祉システム」の東アジアレジームという言葉を使っているが、その理由は、エスピン・アンデルセンが欧米諸国について、福祉国家の三つのレジームを指摘したのと同じような意味で福祉国家の東アジアレジームを語ることに大きな違和感を感じるからである。

それは、欧米の福祉国家を、「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制」¹²⁾として定義するだけでは不十分だという点と関連する。私自身は、かつて日本の福祉国家化の過程を検討した論文において、「権利としての社会保障の確立」¹³⁾というもう一つの指標が必要であると主張した。

こうした指標を重視するならば、以上で紹介してきた福祉システムの東アジアレジームに関して、福祉国家以前の福祉システムだという側面が浮かび上がらざるをえない。

欧米の福祉国家ないし福祉国家論において、「権利としての社会保障の確立」という指標が決定的に重要であることは否定できないと思われる。だとすれば、仮に東アジア諸国の福祉システムが福祉国家へと展開する見通しが疑わしいとしても、福祉国家的な福祉システムと福祉国家以前の（あるいは価値中立的な用語では非福祉国家的）な福祉システムとの区別は捨てるべきではない。

この点で非常に示唆的な研究としてここで紹介しておきたいのは、韓国と日本（および東アジア諸国）を比較した金成垣の『後発福祉国家論』である。

金の研究で興味深いのは、「遅れてきた福祉国家」としての韓国について、福祉国家化のスタートが遅れていた1990年代半ばまでの状況を示す「遅滞」の局面と、遅れて福祉国家化をスタートした1990年代後半以

12) 戸原四郎「序論 福祉国家をどう捉えるか」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第一巻、東京大学出版会、1984年。

13) 後房雄『グラムシと現代日本政治』世界書院、1990年、255ページ。

後の状況を示す「後発」の局面を区別している点である¹⁴⁾。

そうした議論の前提として金は、「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制」という福祉国家の定義に対して、「市場経済の安定装置としての福祉国家」と「民衆の政治的組織化の産物としての福祉国家」という二つの論点を付け加える。そして、この二つの論点は社会保障制度の「権利性」という論点で交差する。

「労働能力の有無に関係なく、国家が国民一般に対して最低生活を保障する生存権が承認されることによって、社会保障制度は、個人（と家族）が市場に依存することなく所得を確保しその生活を維持できるようにする、いわば脱商品化機能をもつようになったのである。これが、以前の類似の制度と区別される社会保障制度の新しさである。そして、制度の単なる寄せ集めとしてではなく、『市場経済の安定装置としての福祉国家』の核心要素である社会保障制度の内実がここにある。」¹⁵⁾

さらに金は、労働者・社会主義運動や普通選挙が果たした役割を強調する。

「こうした状況から、公的扶助制度の給付を受けてもかつてのように市民権が奪われることがなくなり、公的福祉を受給することが市民権と両立するようになったし、社会保障制度も抛出に対応した給付という権利性を明確にし、その対象を農民や自営業者をはじめ一般国民に拡大するという変化をみせた。政治的民主化の進展は、歴史的な必然ではないにせよ、1つの当然の帰結として福祉国家の形成を促進したのである。これが上述の『民衆の政治的組織化の産物としての福祉国家』の論点につながるが、そうした政治的民主化の進展を指標としつつ、労働力の保全策が弾圧・統制といった形態から脱皮し、社会保障制度が普遍化される時点を、われわれは福祉国家化と捉えることができよう。」¹⁶⁾

14) 金成垣『後発福祉国家論 比較のなかの韓国と東アジア』東京大学出版会、2008年、68ページ。

15) 同上、65ページ。

16) 同上、66ページ。

2 韓国における「遅滞」局面から「後発」局面への転換

さて、金によれば、韓国においては1960年代初頭から社会保障制度の導入が始まり、特に1980年代後半以降は国民年金法（86年）、母子福祉法（89年）、嬰幼兒保育法（91年）など福祉政策の全般的な発展がみられたという。

しかし、金の評価では、「市場経済の安定装置としての福祉国家」、「民衆の政治的組織化の産物としての福祉国家」という二つの基準に照らしてみる限り、「1990年代半ばまでの韓国は福祉国家の形成を示すような状況ではない」という。

「前者に関しては、社会保障制度は存在していたが脱商品化機能を持っていなかったし、後者に関しては、権威主義的な開発主義によって下からの福祉要求は強く抑圧され、全体的な制度導入・拡大過程は上からの制度化過程であったと言えるからである。」¹⁷⁾

しかし、1990年代後半以降に関しては、金は二つの基準を満たす形での福祉国家化過程とみることができると評価する。

「1990年代後半以降、韓国では『遅れてきた福祉国家』の『遅滞』の状況で、経済危機と政権交代（金大中政権）をきっかけとして福祉国家の超高速拡大が見られた。経済危機後による大量失業や貧困層の拡大が従前の公式的・非公式的制度の機能不全をもたらし、またそれが、政権交代という政治的状況の変化のなかで下からの福祉運動を活発化させ、福祉国家の圧縮的成長につながった。」¹⁸⁾

金はさらに、こうした韓国の福祉国家形成過程の特殊性が、「後発」という特徴をもたらしたことを指摘している。

第一は、「脱工業化との同時性」であり、低成長時代への突入やサービス産業の拡大による雇用構造の変化などによって、製造業中心の高度成長による完全雇用を背景として戦後西欧諸国が経験した「福祉国家の黄金時代」を困難にさせているという点である。

第二は、「脱階級化との同時性」であり、脱冷戦時代における労働組織の弱体化や多様な利害関係のあいだにおける合意形成の困難などによ

17) 同上、93ページ。

18) 同上、153ページ。

て「福祉国家の黄金時代」を支えていた「埋め込まれた自由主義」の経験を困難にさせているという点である。

これに加えて、韓国の福祉国家化においては、国民国家という一国の枠内でケインズ主義福祉国家（KWS）をめざす動きと、労働市場のフレキシブル化や国際競争力の強化などを目的とするシュンペーター主義ワークフェア国家（SWS）をめざす動きが同時並行し、「国民国家モデルとグローバル・モデルの錯綜」の状況がみられることを指摘している。

金によれば、金大中大統領が掲げた「生産的福祉」という政策理念はそうした状況の産物だという。つまり、「福祉」という言葉には、福祉国家化の「遅滞」の状況に対する認識とそれへの対処方向＝KWSへの志向性が示されており、「生産的」という言葉には、「後発」の状況に伴うグローバル・モデルの追求による福祉国家の再編＝SWSへの志向性が示されているというのである¹⁹⁾。

金が引用している上村泰裕の表現によれば、「韓国は、先進諸国がすでに実現し持て余している従来型福祉国家の理念を遅ればせながら確固たるものにしつつ、同時にそれをポスト・サッチャー流に改革しなければならない」²⁰⁾ 状況に置かれているというわけである。

こうした金成垣の後発福祉国家論は、第一に、「権利性」を中心にあって福祉国家の質的特徴を重視することによって、福祉国家以前の側面、福祉国家化の「遅滞」の側面を軽視しがちな東アジアレジーム論の問題点を突くものとして意義がある。欧米福祉国家と東アジア諸国の福祉システムを同じ土俵で比較することは意味があることではあるが、福祉国家化の「遅滞」（福祉国家以前）という側面を軽視することはそれ自体として問題であるだけでなく、今後の福祉国家化の可能性や見通しを視野から外すことになるという点でも問題である。実際に、日本、韓国、台湾などの後発的な福祉国家化の事例が生まれていることは、福祉国家の質的指標という論点の重要性をあらためて再確認させるものといえる。

第二に、後発福祉国家という新たな「類型」を提示することによって、1980年代以降の日本や1990年代後半以降の韓国の福祉国家について、エ

19) 同上、166ページ。

20) 同上、167ページ。

スピン・アンデルセンのレジーム論では十分明らかにできない特徴を指摘した点に意義がある。

「先発国に単に追いつこうとする過程ではなく、時間軸での遅れた経験が、先発国とは異なる『経路』を生み出し、それが新しいパターンとして変換されうることである。とすれば、それは、先進と後進といった価値判断的な状況認識、あるいは東アジアといった地域的特殊性には還元されず、また先発国の経験からの類型論に依るかぎり、座りの悪さとしかいいよいのない、いわば独自の『類型』として現われてくるはずである。」²¹⁾

特に、グローバル化、新自由主義などの動向が展開するなかで形成される福祉国家の類型的特点という論点は、日本研究にとってもきわめて有効なものであり、日本と韓国（および現在福祉国家化を進めつつある諸国）の比較研究のための実り多い土俵を設定するものでもある。

最後に付言すれば、金の言う後発福祉国家の「遅滞」の局面と「後発」の局面の両方について、東アジアレジーム論が指摘するような東アジア的特点を論じる意味は依然として残ると思われる。つまり、金の後発福祉国家論は、東アジアレジーム論の論点のすべてを吸収しているわけではないのではないかということである。しかし、この点は、東アジア諸国以外の諸国の福祉システムとの比較という困難な作業を経ないと明確な結論は出ないであろう。

四 東アジア福祉システムの再編成

以上で、日中韓の福祉システムに関する比較研究を行ううえでの予備的な作業を「東アジアレジーム」論を軸に行ってきたわけだが、最後に、東アジア諸国がともに、1980年代後半からの民主化の潮流と、グローバル化や新自由主義の展開を背景にした1990年代後半のアジア経済危機の衝撃によって従来の福祉システムの再編成を迫られているという点に触れておきたい²²⁾。

21) 同上、176ページ。

22) 上村泰裕「東アジアの福祉国家」、大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、2004年、45ページ。

日本もまた、1990年代以降、政権交代が構造的に機能不全であった1955年体制から「政権交代のある民主主義」²³⁾への移行を開始しつつあるし（2009年8月30日の総選挙と民主党政権の誕生がその分水嶺となった）、そのなかで、福祉国家も質的な転換を迫られている。宮本らはそうした動態を次のように描いている。

「日本型福祉国家の近年の動態は、家族と企業への過度の依存（東アジアモデルの経済政策依存の限界）から脱却を迫られている事態と、先進工業国に共通するグローバル化とポスト工業化への対応が求められている事態（保守主義モデルの場合はとくに）とが、折り重なって現われていることに由来する。」²⁴⁾

宮本は近著『福祉政治』において、バブル崩壊を契機に日本的経営の神話が崩れ、2001年以後の小泉構造改革のもとで、雇用レジームを支えてきた公共事業が大幅に削減されたことによって、「生活保障の主軸であった雇用レジームが揺らぎ、家族への依拠も限界に達する中で、頼るべきセーフティーネットがないままに失業や貧困に陥る人々が増大」している」と指摘している。

「ゆえに、雇用レジームに代わるセーフティーネットが求められ、福祉レジームの再編と部分的な拡張も試みられた。しかしながら、雇用の不安定化や非正規化は、保険料や税の担い手を減らし、福祉レジームの持続可能性を脅かす。福祉レジームについても、その給付抑制をさらに進めようとする流れが強まった。」²⁵⁾

宮本は、1990年代後半以降、「財政の逼迫を強調し、給付水準の抑制と自己負担の拡大を進める」「抑制と削減」の流れと、「より普遍主義的な制度への転換をめざす流れ」の二つが相互に浸透し合い絡み合いながら展開しているという²⁶⁾。

前者の例としては、年金給付の抑制、医療保険制度における自己負担の引き上げ、就労自立や自助を求める方向での公的扶助、障害者福祉、母子家庭支援、ホームレス支援などのワークフェアの改革が挙げられて

23) 後房雄『政権交代のある民主主義』窓社、1994年、同『政権交代への軌跡』花伝社、2009年。

24) 宮本ほか「日本型福祉国家の位置と動態」、前掲、310ページ。

25) 宮本『福祉政治』、前掲、128ページ。

26) 同上、第5章。

いる。

また、後者の例としては、介護保険法（1997年、2000年施行）、男女共同参画社会基本法（1999年）、障害者自立支援法（2006年）などが挙げられている。この流れのなかでは、従来型の措置制度を改革し、社会福祉事業へバウチャー制度を導入することにより利用者の選択権を強化し、企業やNPOなどの多様な供給者の間の競争を促進することでサービスの効率性と質を向上させようとする方向性が顕著である²⁷⁾。

ここで、宮本の議論に対して、一点だけ私からの異論を提示しておきたい。それは、グローバル化や新自由主義の展開に伴う福祉国家の再編成の動向について、宮本が「抑制と削減」の流れと呼んで、ほぼ否定的な評価を示しているという点である。

私自身は、新自由主義は福祉国家に対する単なる「反動」ではなく、「進歩的な新しい国家類型（ないし福祉レジーム）をもたらす可能性も孕むもの」として理解すべきだと考えている。

「政治的な対立軸の文脈でいえば、八〇年代に右の側が新自由主義を先行して乱暴な形で実践し始めたことは事実であるにしても、現在の段階では、新自由主義は基本的には右にとっても左にとっても自らの新しいアイデンティティを再構築するうえでの共通の時代の条件ないし課題として理解されるようになっていく。」²⁸⁾

これに関連して、渡辺聡子が、最近の日本において「格差社会論」が流行し、「市場主義改革が日本を格差社会にしつつある。だから市場主義改革にストップをかけなければならない」という議論がなされていることを批判して、日本における「第3の道」においては、「市場主義改革と福祉改革の同時推進」が必要だと主張しているのは的確だと考える。

「今後日本は、市場主義改革と福祉改革のいずれの面においても強力に改革を推進する必要がある。日本においては、市場主義改革の必要性も福祉改革の必要性も、欧米におけるよりもずっと大きい。

27) Fusao Ushiro, "The third sector and public service reform in Japan," in Filippo Addarii, Catherine Deakin, and Seb Elsworth (ed.), *Lessons From Abroad: the third sector's role in public service transformation*, Association of Chief Executives of Voluntary Organizations, UK, 2008. 後房雄『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社、2009年、第4章。

28) 後房雄「福祉国家の再編成と新自由主義——ワークフェアと準市場」、日本行政学会編『変貌する行政（年報行政研究44）』ぎょうせい、2009年、68ページ。

つまり、『第3の道』は、欧米とは異なる、日本独自の文脈において、重要な意味を持つといえる。」²⁹⁾

このような日本における福祉国家の再編成にみられるワークフェア（社会保障への依存を解消することを掲げて福祉給付の見返りに就労を求める考え方）や、市民社会（NPOなど）の重視については、すでに紹介したように韓国の金大中元大統領の「生産的福祉」の特徴でもあったという指摘がある³⁰⁾。

市民社会について付言すれば、韓国における市民運動の傑出したリーダーとされる朴元淳が、90年代以降、次々に新しい組織を立ち上げてきた過程は、日本における過去40年ほどの市民運動の展開過程を圧縮しているかのようであり、「福祉国家の圧縮的成長」との符合を感じさせて興味深い。朴の最近のインタビューからその経過を紹介しておこう³¹⁾。

「一九八七年に軍事独裁が崩壊し、少なくとも手続き的民主主義が可能になる時代となりました。（中略）この移行期の市民運動は、かつての民主主義運動とは異ならざるを得ません。かつてはデモを行って、反対して、抵抗すれば十分にその役割を果たしましたが、一九八七年以後の移行期ではそういう反対を越えて、とても多様な制度的システムづくりが求められます。」

「より詳しくいうと、まず、法治主義の延長線上でかつての非民主主義的で現実に合わない法律を新しい法律に変える。次の段階では、新しい時代に見合った法律づくりのための立法運動、法改正運動を行う。さらにその次の段階として、新たにつくられた法を正しく適用するようにさせる、そのための告発運動、訴訟運動を公益法運動として展開する・・・というふうに私たちは段階を踏んですめました。（中略）」

29) アンソニー・ギデンス、渡辺聡子『日本の新たな「第三の道」 市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社、2009年、112ページ。

30) 上村泰裕「東アジアの福祉国家」、前掲、46ページ、50ページ。

31) 川瀬俊治・文京朱編『ろうそくデモを越えて 韓国社会はどこに行くのか』東方出版、2009年、第1部第1章。

参与連帯は、第15代国会（1996年～2000年）の4年の間に78の法律案を請願しましたが、そのうち半分以上が通過したという統計資料があるのを私は確認しています。腐敗防止法運動とか国民基礎生活保障法運動などを繰り広げて、結果的にそれらはすべて通過しました。」

「民主化以後、民主化運動勢力が非常に多様な形態で多様に布陣することになりました。かつては民主主義回復というものに運動が集中していましたが、民主化以後は、主題別に女性運動、環境運動、または福祉運動、地域運動、さらに何らかの政治的運動と、実に多様化しました。

在野運動は相変わらず基層民衆、たとえば労働権や農民らの運動として続けられ、これらは下火になって行きます。やがて専門性を備えた様々な分野の運動が派生し、その次には総合的市民運動としての経実連（経済正義実践市民連合）が誕生しました。経実連の運動は主に経済正義、つまり土地問題などを中心に、もちろん後には総合的になりましたが、しかしそこは既存の在野運動との差別性を強調しながら、中産層をターゲットにする市民運動を繰り広げたわけです。指向性という点ではやや保守的でした。

経実連は89年に生まれ、参与連帯は94年につくられました。経実連と双璧をなす運動団体として出発しましたが、経実連よりはさらに進歩的で、在野運動とも密な関係を保ちました。」

「参与連帯の事務局長を辞めて外に出て、まずこう考えました。参与連帯は基本的には強力なアドボカシー運動の団体じゃないですか。ですからこれとは違う運動をしなければならないとね。人の考えと意識を変えながら、韓国社会の外縁、市民社会、市民運動の外縁を拡張する、こういう運動も必要だ、と。それで思い至ったのが「分かち合い運動」、「寄付運動」でした。それが市民社会のためにも重要だと思いました。なぜなら市民団体が持続可能に運動をしようとするなら寄付する人が多くなくてはなりません。私が参与連帯の運動をしてきた経験からもそのような募金というのがとても重要

だと考えて「美しい財団」をつくりました。(中略)

こういう観点から始めたのが1%分かち合い運動です。(中略)
(収入の)10のうち1は少し厳しいですが、それが100のうちの1なら出しやすいですね。そんなふうに始めてみたらそれが成功して、昨年場合は125億ウォンの募金を集めました。リサイクル・ショップの「美しい店」も110億ウォンの売り上げをあげています。」

「金大中政府(国民の政府)と盧武鉉政府(参与政府)の10年を経て市民社会が一方では発言権がかなり強くなり、さらに参与政府の下では市民団体に所属した人々が政府にたくさん入りました。(中略)市民団体が持っていたアジェンダの多くが国家に受け入れられるようになってすばらしい発展を成し遂げたといえます。

ところが、その一方で、市民団体のすることが減ったといえます。(中略)市民団体は自身の主張とスローガンが政府でたくさん受け入れられるように努力するわけですが、実際には、政府がその主張を受け入れてしまえばしまうほど、自身の位置づけが弱まっていくわけですね。そうすると市民団体は自ら自身のアジェンダというか、社会的実践課題をさらに多くつくり出して、非常にディテールに徹したことまでつくり出して、運動を持続させなければならないわけですが、市民社会団体がそのような専門的で洞察力に富むことが出来ない部分もあるのが事実ですね。それで危機が生じて、いまだにその危機は続いていると思います。(中略)新しいアジェンダの産出、創り出す能力がなければならない。それでシンクタンクが必要だということにいきついたわけです。これが、私が「希望製作所」をつくるようになった背景です。」

「いまやNPOも企業的要素や公共的要素をすべて持つようになりました。それで伝統的には厳格に区別される政府という公共領域と市場という企業領域、自発的な市民の結社体である市民社会領域との境界がますます崩れていくと思います。もちろん牽制と均衡という本来の役割が明確にあるわけですが、自身のセクターを越える相互協力的なパートナーシップやネットワークがますます必要な時代

になります。それで「希望製作所」は今まで政府や企業、既存の市民団体が軽視したり、まともにはやってこなかった部分を、一つの社会的デザイン、社会的プロジェクトとして推進することを目的に誕生したわけです。それで大企業中心の韓国で、郷土に根ざす社会的な小企業を育てようとコミュニティ・ビジネスセンターとか、小企業発電所をつくって、引退するシニアを市民社会の奉仕者に転換させるためのハッピーシニア・プロジェクトなどを推進しているわけです。」

中国についてもまた、国内での市場経済化だけでなく、グローバル化や新自由主義の展開に伴う再編成が進行中である。ワークフェアの観点からのある研究では、「計画経済体制下の『統包統配』の完全雇用体制と『公就業・低賃金・高福祉』の一体化した体制を打破し、相互に独立した『福祉レジーム』と『労働雇用レジーム』を構築し、『福祉的』努力と『就労的』努力を連携的に行うことを通じて、労働可能者の生産的な可能性および自立可能性を引き上げようとしている」という現状分析がなされている³²⁾。

また、中国でも、社会サービス領域で活躍しているNPOセクターは200万組織を越えて急増しているという報告がある³³⁾。

グローバル化や新自由主義の展開という共通の背景、さらには急速な少子高齢化への対応という共通の課題を考慮すれば、日中韓の福祉システムの再編成に関する比較研究がきわめて興味深い現代的課題だということは明らかである。その際、「権利性」という福祉国家の質的指標を意識することが重要だというのが私の主張だが、70年代後半からの改革开放以後、急速に市場化を進めている中国が、かつて社会主義体制のもとで確立されていたはずの福祉の「権利性」をどのように再編成しつつあるのかはきわめて興味深い論点である。

32) 孫曉冬『中国型ワークフェアの形成と展開——福祉資本主義と市場社会主義における福祉レジームの可能性』昭和堂、2006年、295ページ。

33) 沈潔「中国の社会サービス供給におけるNPOの展開と日本」、広井良典・沈潔編著『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房、2007年、156ページ。