

東アジアの福祉の現在

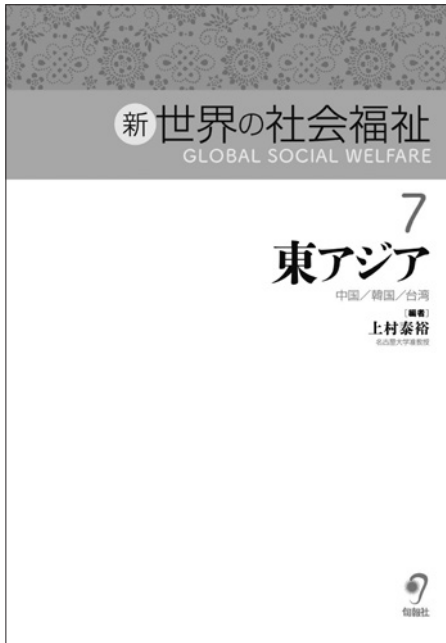
かみむら
上村 泰裕
やすひろ

(名古屋大学院環境学研究所准教授)

東アジアに暗雲が垂れ込めている。歴史と地理に禍されていると言ってもよい。日中には尖閣諸島をめぐる衝突があり、日韓には戦時期の個人補償請求が基本条約を揺るがすほどに高まり、中台には「一つの中国」をめぐる存立を賭けた争いがある。中韓は接近してきているが、米軍のミサイル迎撃システムの韓国配備をめぐる緊張が走った。日台や韓台の関係は比較的良好に見えるが、それでも複雑な歴史の綾がある。さらに深刻な北朝鮮の問題もある。地域内の亀裂は、中国の台頭と米中の対立というグローバルな地殻変動によって促されている。そうした相互対立をふまえると、『世界の社会福祉・東アジア』（拙編著、

2020年3月刊、旬報社）などという本を世に出すのはあまりにのきな企てではないか、と訝る声も聞こえてきそうである。

一方、こうした外交・安全保障上の問題とは対照的に、東アジアにおけるヒト・モノ・カネの往来は以前にも増して活発化している。日本の貿易額に占める韓国・台湾の割合は輸出入とも5%前後であるが、特に中国については、輸入は1990年代から急増して2018年には19.5%、輸出も2000年代から急増して2018年には23.2%にのぼっている (IMF, *Direction of Trade Statistics*)。ただし、中国のほうから見ると、2018年の日本への輸出



は5・9%、日本からの輸入は8・5%に過ぎないことにも注意が必要である。また、旅行で日本を訪れる中国人は、1992年にはわずか3万人に過ぎなかったが、2018年には何と743万人にのぼった。同じく、韓国人は50万人から698万人に、台湾人は62万人から454万人に増加した（日本政府観光局「訪日外客統計」）。新型コロナウイルスの流行が東アジアにおけるヒトやモノの流れに衝撃を与えているが、そのこと自体が相互依存の深まりの証左となっている。そうした相互依存をふまえると、近隣諸国へのさまざまな関心から拙編著を手にとって下さる方もい

るかもしれない。

専門家のなかには、この20年間の東アジアの福祉研究がようやく現在の水準に達したことに感慨を覚える人も多いだろう。この間、中国・韓国・台湾から日本に留学して福祉研究者になった人は数多く、日本から中国・韓国・台湾の福祉に興味を持った研究者も少なくない。さらに、東アジアの福祉をテーマとした国際学会も設立された。日韓市民間社会福祉代表者会議（1996年設立）や日中韓社会保障国際論壇（2005年設立）のほか、日中韓台その他の研究者が一堂に会する東アジア社会政策会議（2005年設立）などである。例えば、2017年に名古屋大学豊田講堂で開催された第14回東アジア社会政策会議には、14カ国から192名の研究者が集まった。こうしたなかで、福祉に関する東アジアの相互理解は長足の進歩を遂げてきたと言える。

東アジアにおける相互対立と相互依存の同時進行という状況のなかで、福祉に関する相互理解を深めることの利点は何だろうか。

それは第一に、日本にとって重要な隣国である中国・韓国・台湾の社会への理解を深めるための手がかりとして役立つ。貿易・投資、外交・安全保障の問題を考えるうえで、相手国の人々の生活をふまえて考えることが重要だろう。人々はいかに働き、いかに暮らしているのか。何に不

満を持ち、政治にどんな期待を託しているのか。人々の生活は一見どの国でも似ているが、違って見える部分を文化の違いと取り違えることも多い。人々の生活はそれ自体を見ているだけでは理解できず、生活を取り巻く社会の外枠をふまえないとわからない。社会の外枠にもいろいろあるが、福祉制度はその重要な構成要素である。福祉制度は、各国の人々の生活を理解するための外枠として研究に値するのだ。

第二に、諸外国の制度や政策を研究することは、日本の福祉政策の位置を知るための参照軸として役立つ。参照軸は必ずしも近隣の国でなくてもよいが、遠方の国よりイメージしやすい近隣国を参照軸として活用すべきである。特に韓国や台湾は、30年前なら日本と条件が違いすぎて参照軸になりにくかったが、現在では多くの社会的課題を共有しており、互いの政策イノベーションから学ぶ意義は以前よりも大きくなっている。例えば、両国の少子化は日本より一層深刻だが、近年では日本より抜本的な対策に乗り出しつつあり、その内容と成果は注目に値する。細かな制度の違いがどのような効果の違いとなつて表われるのか、政策分野ごとに検証すべきテーマは多い。

歴史の違いと共通性

日本・中国・韓国・台湾の福祉は似ていない。「東アジア

ア型」福祉の存在を自明の前提とした議論は見当外れなことが多い。各国は政治史と経済史を異にしており、福祉制度の歴史と内容も異なっている。地理的・文化的に近いから似ているはず、というのは思い込みである。

ところで、各国の福祉制度の骨格を捉えるには、エスピノーアンデルセンの福祉国家論を参照することが常道になつている。とはいえ、彼の議論を東アジア諸国へ適用するにあたっては注意すべき点もある。そこで、福祉国家の捉え方について少しだけ検討しておこう。

エスピノーアンデルセンによれば、福祉国家の核心は「労働の脱商品化」にある。人々は労働力という商品として労働市場に登場するが、人間はほんらい売買の対象ではない。働けないときに労働市場から降りられるようにする脱商品化の仕組みが必要であり、現代ではそれを提供するのには福祉国家の役割である。

しかし、脱商品化の仕組みなら19世紀にもあった。西洋諸国の救貧法は、市民権剥奪と引き換えに貧困者に衣食を提供する仕組みだった。また、労働者が自主的に助け合う共済組合もあった。困ったときに家族や親戚で助け合うのも脱商品化である。脱商品化の仕組みは、自由な労働市場の成立（労働の商品化）と同時に必要となつた。脱商品化は権利に基づいてなされるとは限らず、救貧法や家族福祉も脱商品化を担いうる。したがって、たんに脱商品化と言



上村 泰裕（かみむら・やすひろ）氏

1972年1月、名古屋市生まれ。95年東京大学文学部卒。98年同大学院人文社会系研究科修士課程修了。2001年同博士課程満期退学。東京大学社会科学研究所助手、法政大学社会学部専任講師、准教授を経て、08年より現職。12年8月から一年間、ハーバード・イェンチン研究所客員研究員。16年東京大学から博士（社会学）の学位授与。『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、15年）で第28回アジア・太平洋賞特別賞を受賞。

そのほか、「国際比較から見た日本の子どもの貧困と社会的養護」（『世界の児童と母性』第79号、15年）、「台湾の年金改革—後発福祉国家その後」（『DIO』第319号、16年）、「東アジアの福祉ギャップ—少子高齢化のなかの家族と国家」（『家族研究年報』第43号、18年）、「福祉から見た台湾の国家形成」（田中明彦・川島真編『20世紀の東アジア史』東京大学出版会、20年）などがある。20年3月に編著『新・世界の社会福祉7—東アジア』（旬報社）を刊行。

うだけでは、20世紀半ばに誕生した福祉国家の特徴を捉えたことにはならない。

福祉国家の核心は、脱商品化を権利に基づくものに変え、全国民に行き渡らせようとするところにある。これを脱階層化（平等化）と呼ぶ。脱階層化は、民主主義の進展にもなつて要請される。福祉国家は、脱商品化（市場経済に対応）と脱階層化（民主主義に対応）が掛け合わされたものだと言える。だからこそ、自由な労働市場が成立した19世紀ではなく、普通選挙によって民主主義が進展した20世紀半ばになつてようやく誕生したのである。

以上のような補助線を引いてみると、日本・中国・韓国・台湾の歴史の違いと共通性が浮かび上がってくる。

第一に、西洋諸国と比べた場合の歴史的共通性である。西洋諸国には福祉国家の基礎となつた救貧法の伝統があり、救貧法は宗教改革以前の教会による貧民救済を受け継いだものであり、その教会による貧民救済は6世紀にまでさかのぼる。東アジア諸国にはこの伝統がないので、国家による脱商品化がもともと弱い。この点は日中韓台に共通している。

第二に、先進福祉国家は、第二次世界大戦後のブレトンウッズ体制下の安定的な国際経済環境のもとで拡大を遂げることができた。日本もその利益を享受した。一方、韓国や台湾は、同じ時期を権威主義体制のもとで過ごした。権

威主義体制の政府は、国民の権利要求を抑圧したり、一部の体制支持層の権利だけを認めたりすることで、社会政策よりも産業政策に力を入れることが可能だった。これらの国では、民主主義なき自由労働市場を、家族福祉による商品化が下支えしていた。社会主義の中国は、日本とも韓国・台湾とも異なる道を歩んだ。

第三に、韓国や台湾が民主化を遂げた1980年代後半には、経済のグローバル化の進展によって、福祉国家が安定的に拡大を遂げる環境はすでに失われていた。この点で福祉国家拡大のタイミングが重要であり、日本、韓国・台湾、中国の福祉国家はそれぞれ異なる時代の刻印を帯びている。

こうして見ると、第一点は日中韓台に共通するが、第二点と第三点については日本／韓国・台湾／中国の間に違いがある。ちなみに、民主化を経っていない中国において脱階層化がどこまで進むか、現時点では見通すことができない。

経済発展による収斂

ところが近年、こうした歴史の違いを超え、東アジアにおいて意外な収斂現象が見られるのも事実である。

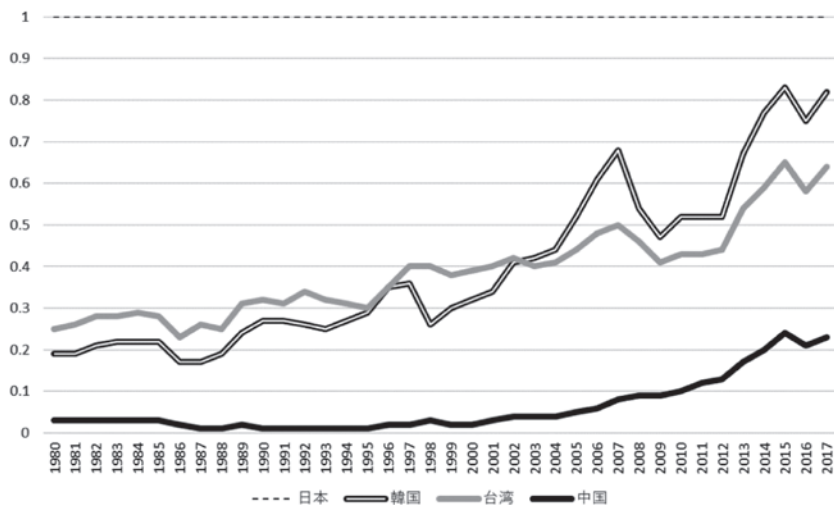
図1は、日中韓台の1人あたり名目GDPの推移を示したものである。以前は日本の豊かさが圧倒的だったのに対して、近年では韓国と台湾が日本の水準に近づいている。

中国とはまだ相当の格差があるが、北京や上海の中産階層の生活ぶりは日韓台と大差ないものとなっている。このような経済の同質化は、一方では過剰生産と国際紛争の原因になりうるが、他方ではさまざまな福祉課題の共有にもつながる。

図2は、日中韓台の生産年齢人口割合を比較したものである。韓国・台湾・中国は現在、ほぼ同時に生産年齢人口のピークを迎えている。東アジアにおいて、人口ボーナスの時代は急速に過ぎ去ろうとしているのである。その意味でも、韓国・台湾・中国は日本と同じ福祉課題を共有しつつある。

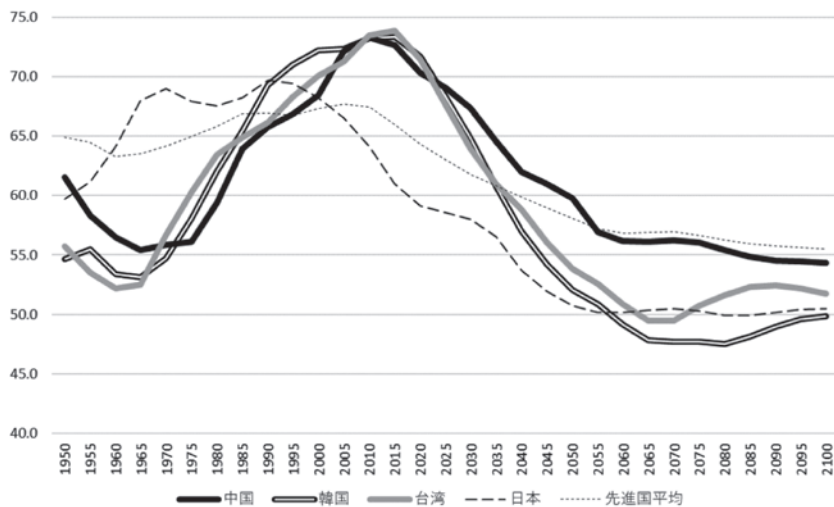
図3〜4は、日中韓台における国民皆保険・皆年金の達成過程を示している。韓国の年金加入率は70%に留まっているが、2008年に導入された無拠出の基礎老齢年金（2014年からは基礎年金）によって皆年金はほぼ実現している。日本・韓国・台湾に加えて今や中国も、住民基本医療保険と住民基本養老保険によって皆保険・皆年金を実現した。その給付水準には問題も残されているが、少なくとも外形的には日韓台と同じ土俵に乗ったのである。時々刻々のニュースの背景に、各国社会のこうした長期的な変動があることを知っていただければ幸いである。

図1 1人あたり名目GDP（米ドル。日本を1とした場合の比率）



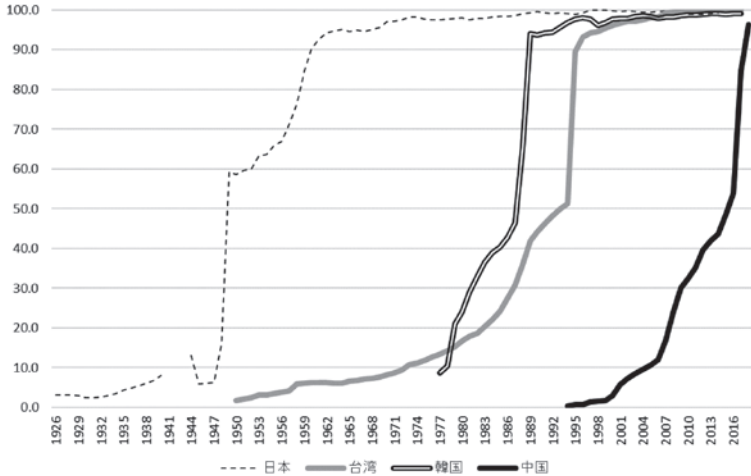
データ出所) IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2019.

図2 生産年齢人口 (%)



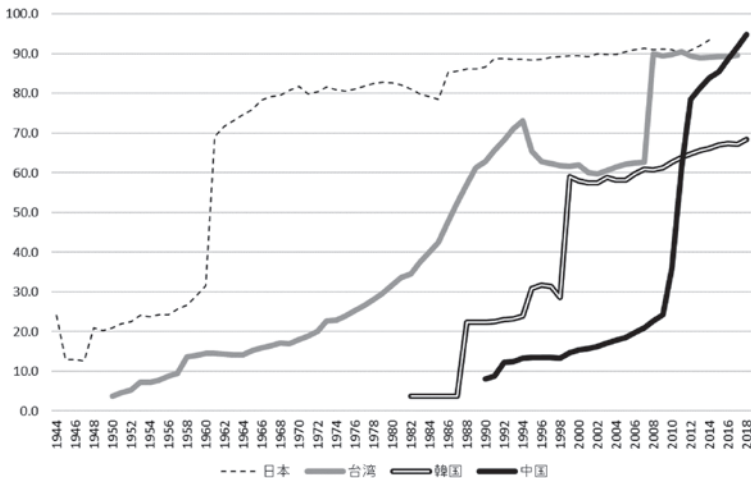
データ出所) UN, *World Population Prospects* 2019.

図3 健康保険加入率 (%)



註) 全人口のうち公的医療保険でカバーされる人(被扶養者も含む)の割合。
 データ出所) 日本…総務省統計局「日本の長期統計系列」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報』。台湾…行政院主計総処「社会保険統計」、労働部勞工保險局「開辦起勞工保險納保歴年資料」。韓国…健康保険審査評価院・国民健康保険公団「健康保険統計年報」。中国…国家統計局編『中国統計年鑑』。

図4 年金加入率 (%)



註) 20～64歳の現役世代のうち公的年金加入者の割合。
 データ出所) 日本…総務省統計局「日本の長期統計系列」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報』。台湾…行政院主計総処「社会保険統計」、労働部勞工保險局「開辦起勞工保險納保歴年資料」。韓国…国民年金公団『国民年金統計年報』、公務員年金公団『公務員年金統計』、私立学校教職員年金公団『私学年金統計年報』。中国…国家統計局編『中国統計年鑑』。