

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

東アジア社会政策の比較方法論と課題

——日中韓を中心に——

李 蓮花

福祉レジーム論の全盛期に登場した東アジア社会政策研究ではその初期から「比較」が非常に強く意識されていた。ある意味では比較のなから東アジア社会政策論が登場したともいえる。本稿は、この比較方法論という視点から1990年代半ば以降の東アジア社会政策研究の系譜を整理するとともに、発展段階の違いから生じる同時点比較の限界を克服するための1つの試みとして、日中韓の医療保障の異時点比較を紹介する。一方、圧縮的發展によるギャップの縮小と少子高齢化のもとで、同時点比較の有効性も高まりつつあることを述べ、最後にケア・レジームを事例に新しい比較研究の方向性と今後の課題を指摘する。

キーワード 東アジア 国際比較 医療保険 少子化 ケア・レジーム

1 はじめに：東アジア社会政策と比較分析

東アジアが社会政策研究のメイン・アリーナに登場してから早くも10年以上時が経った。その間に、アジア通貨危機の克服、少子高齢化の顕在化、リーマン・ショックと中国の経済大国化などを経ながら、東アジアの社会政策は他のどの地域よりもダイナミックに変化してきた。社会政策分野におけるキャッチアップのスピードは、「奇跡」といわれた経済成長に比べて勝っても劣らないものであった。先進国とのギャップが急速に縮小し比較可能性が高まるにともない、社会科学のあらゆる分野において東アジアの本格的な登場が観察されるようになった。内発的な視点から制度の歴史を考察する一国分析から2カ国または多国横断的な国際比較まで、この間の東アジア社会政策研究の蓄積は刮目に値する。東アジア社会政策研究が

問いかける問題は多岐にわたるが、本稿は比較の方法論に着目し、この20年弱の研究の進展を整理するとともに、今後の可能性と課題を検討する。

比較福祉国家レジーム論の全盛時代に生まれてきた東アジア社会政策研究は、登場早々から「比較」の特徴を強く帯びていた。ある意味では、比較のなから東アジア社会政策研究が生まれたといっても過言ではない。それは、第一に、「東アジア社会政策」(East Asian Social Policy)という研究テーマが当初この地域の外部(主にヨーロッパ)から提起されてきたこと、第二に、グローバル化という時代背景のもとで、課題の発見、政策の選択などにおいて国際比較や他国の事例が非常に強く意識されるようになったことの結果ともいえる。いずれにしても、国際比較のなかで東アジア地域あるいは特定の国・社会の社会政策の特徴が発見され、今後の進むべき方向性が議論されているのである。

実験ができない社会科学において、比較分析は、

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

ある仮説を証明したり新しい概念を開発・提示したりするうえで重要な分析道具である [Ragin, 1989]。また、比較を通じてある分析対象の特徴をより明確に認識できるという意味では、自分の姿を照らす「鏡」でもある。どのような鏡を選択するかによって映し出される自己像が異なる可能性があり、複数の「鏡」を持つことはより完全な自己認識の形成につながるのである。例えば、日本の場合、欧米福祉国家との比較から浮かび上がってくるのは低位の社会支出や弱い労働運動、企業福祉や家族福祉への依存といった特徴であるが、東アジアとの比較からは早い制度導入、(階層間ではなく)職種間・地域間の再分配といった特徴が見られる。日本における東アジア社会政策研究は、東アジアを単なる他者として捉える欧米とはまた違う重要な意味を持っているといえる。⁽¹⁾

1990年代半ば以降、東アジア諸国・地域で社会保障制度の急速な整備ないし福祉国家化が起きた時期は、世界史的に見れば20世紀型福祉国家がすでに黄金期と危機を経て再編期に突入した時期であった。また、フォーディズムに基づいた完全雇用、「男性稼ぎ主」型家族に代表される近代家族、そして国際経済金融システムなど、20世紀型福祉国家を支えていた諸前提がことごとくその有効性を失いつつある時期でもあった。そのような時期に社会保障制度を整備する、ひいては福祉国家を目指すとはどういうことで、どこまで可能なのか。また、こうした全く新しい環境のもとで形成される社会保障制度や福祉国家はどのような時代的特徴を持つのか。これらの問題は東アジア社会政策研究に与えられた大きな理論的課題である。

以上のような問題意識に基づき、本稿では以下の構成で東アジア社会政策研究の比較方法論を検討する。まず第2節では、ここ20年間の東アジア比較社会政策研究の流れを簡単に整理したあと、これらの研究を通じて浮かび上がった比較研究の方法論的課題を明らかにする。第3節では、東アジアの比較研究にとって最大のネックである発展段階の違いを乗り越える1つの試みとして、日中韓3カ国の医療保障の異時点比較を取り上げる。第4節では、東アジアにおける新しい社会的リス

クの登場と新たな比較の可能性を考察する。最後に第5節で、本稿の論点をまとめ、今後の研究課題を提示する。

2 東アジア社会政策研究における比較方法論の進化

(1) 東アジア社会政策研究の黎明期 (1990年代半ばまで)

東アジアの社会政策が初めて社会科学の研究対象になったのは1980年代半ばごろである。当時は、アジア NIEs (韓国, 台湾, 香港, シンガポール) に代表される東アジアの経済奇跡が世界中の注目を集めていた時期で、そのメカニズムを解き明かそうと様々な角度から解釈が試みられた。そのため、当初は社会政策研究者よりは開発経済学や労働経済学の研究者の方が、(労働政策との関連で)福祉政策を論じることが多かった(例えば, Deyo [1992])。なお、当時一世を風靡した儒教主義論の影響を受け、東アジアに見られる家族主義や反福祉主義を「儒教」という文化歴史的要素から説明しようとする動きも現れた [Jones, 1993]。このようなアプローチに対し、そうした文化的要素の影響は当然否定できないものの、儒教主義解釈は文化決定論に陥りやすく、東アジア社会政策ないし社会政策一般の理論的發展につながりにくいという批判が提起された。

一方、1990年代半ばには、韓国や台湾における医療保険の全国民適用、公的年金制度をめぐる議論の活発化などを背景に、政策決定のプロセスや社会保障制度の発展要因に焦点をおいた研究が一気に増えた。その背後には、80年代半ば以降の政治的民主化にともなう政策決定のフレームワークの変化、および社会保障をめぐるイデオロギーの変化があった。海外の研究者ではなく、国内の最新の情報を入手できる東アジア出身の若手研究者によって行われたこれらの研究は、政治学、行政学、社会政策学などの既存の分析枠組みに依拠しながら、それぞれのディシプリンのなかで東アジアの経験を説明しようとした。

このような助走段階にあった東アジア社会政策

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

研究に本格的テイクオフへのきっかけを与えたのが、1997年に勃発したアジア通貨危機であった。この危機は、①東アジアにおける社会的セーフティネットという問題を広く国際的に認知させた点、②従来の開発体制（政治家—官僚—企業家による鉄のトライアングル）に深刻な正統性危機が発生したのを機に、福祉政策が「超高速発展」を遂げた点において、東アジア社会政策のクリティカル・ポイントとなった。なかでも、通貨危機から深刻な打撃を受けた韓国の急速かつ明示的な福祉国家化は、韓国国内外で熱い論争を引き起こしただけでなく、日本をはじめとする福祉国家との比較可能性を著しく増大させ、東アジア社会政策研究の起爆剤となった。

(2) 「東アジア福祉モデル」と「第四のレジーム」

アジア通貨危機を前後に、個別の国や制度を超えて東アジア社会政策を総体として、または一種の福祉モデルとして論じる動きが出てきた。それにはいくつかの要因が考えられるが、上述した制度自体の発展による比較可能性の増大、および1990年代以降比較福祉レジーム論の興隆という2つの要因が特に重要であった。例えば、東アジア比較社会政策研究の火付け役ともいえる R. Goodman と I. Peng の96年の論文は、まさにエスピン—アンデルセンの福祉レジーム論の延長線上で東アジアを検討したものである。この論文のなかで2人は東アジア（ここでは日本、韓国、台湾）の社会政策を特殊な文化的要因で説明するアプローチを退き、それぞれの政治、経済および社会的構造のなかで総合的、歴史的に捉えようとした。その結果、国家福祉へのニーズを緩和させる家族福祉、職域別で残余的な社会保険中心の制度システム、大企業の中核労働者を中心とした企業福祉という共通の特徴を抽出し、それを「日本に視線を向けた東アジア社会福祉モデル」(Japan-focused East Asian Welfare Model) と称した [Goodman and Peng, 1996]。

この後、1990年代末から2000年代半ばまでの数年間、社会政策において東アジア特有のモデル、

すなわち「東アジア福祉モデル」(East Asian Welfare Model) が存在するか否かをめぐり議論が活発に行われた。例えば、日本および韓国、台湾、香港、シンガポールの5つの社会を比較した Goodman and White and Kwon [1998] は、福祉オリエンタリズムの危険性に警鐘を鳴らしながらも、社会政策における権利性の欠如や社会保険への偏り、福祉の供給より規制の重視など一定の共通性が存在するとし、特に日本、韓国と台湾のあいだに共通性が顕著であると指摘した。

また、このテーマに真っ向から、最も意欲的に取り組んだ Wilding と Holliday は、韓国、台湾、香港、シンガポールを念頭に、個々の政策に違いは存在するものの、これらの社会の社会政策は1つのキーワードによって貫かれており、したがって1つのモデルが存在すると主張した。そのキーワードはすなわち「生産主義」(Productivism) で、経済政策に対する社会政策の従属を最たる特徴とする。彼らは、福祉レジーム論のなかに東アジアを正しく位置づけるためには、脱商品化や階層化のほかに「経済政策と社会政策の関係」という指標を取り入れる必要があり、東アジアは3つのレジームとは別の第四の福祉レジーム——「生産主義福祉資本主義」——を構成すると主張した。ただ、東アジアのなかでも開発志向の強い日本、韓国、台湾と個別主義・支援主義的性格の強いシンガポール・香港のあいだに政策面では大きな違いが存在することも認めた (Holiday [2000]; Wilding [2000]; Holliday and Wilding [2003])。その後、東アジア社会政策に関する総体的分析は、1980～90年代において東アジア研究のキー概念であった「開発主義」を吸収し「開発主義福祉国家」あるいは「福祉開発主義」という形に発展した (鄭 [2006]; Kwon [2005])。開発主義アプローチは、経済成長への従属といったイデオロギー的側面だけでなく、工業化戦略、産業構造、労働市場および政治構造などから社会政策を解釈しようとしたが、具体的な実証分析までには至らなかった。

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

表1 福祉国家形成における3つの世界

	欧州 E-type	日本 J-type	韓国 K-type
時期	1946～	1973～	1998～
国内要因	経済成長・社会変動		
国際環境	埋め込まれた資本主義	福祉国家の危機	グローバル資本主義
イデオロギー	福祉国家	日本型福祉社会	生産的福祉
特徴	黄金時代における福祉国家形成	福祉国家危機と福祉国家形成の同時進行	福祉とワークフェアの同時出現

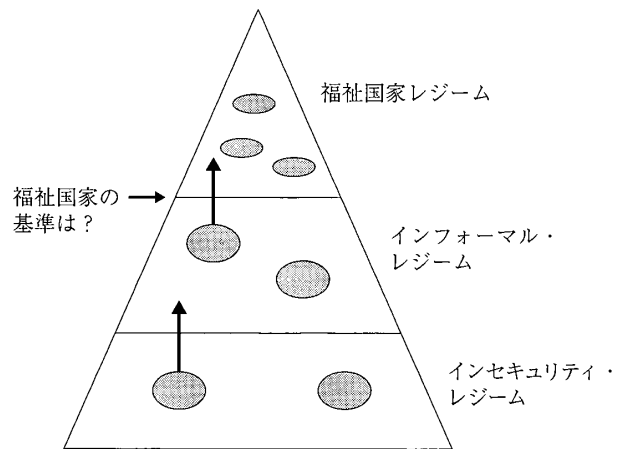
(出所) 武川 [2005, 298]。

(3) 「後発」・「動態」・「段階」

社会政策や福祉国家に関する多くの理論は、福祉国家体制が資本主義諸国で確立した後に発展したものである。例えば福祉レジーム論の場合、「3つの世界」が当初比較分析の対象としたのは1970年代末の状況であるが、この時期は欧米では福祉国家が戦後の黄金期を経て十分な発展を遂げた後である。一方、日本を除く東アジアで体系的な社会保障制度が整備され始めたのはようやく1990年代以降であり、福祉国家への移行(?)はもっと最近のことである。したがって、福祉国家の成熟期の理論を以ってまだ形成途中にある東アジアを分析すること、ひいては3つの成熟したレジームのなかに東アジアを当てはめようとするのは、いずれも望ましい研究方法とはいえない。言い換えれば、東アジアの社会政策を正しく理解するためには、まずは福祉レジーム論を超克しなければならないのである。

実は2000年代初めから比較研究における発展段階の違い、「時間軸」の問題が徐々に多くの研究者によって意識されるようになった。例えば、宮本太郎は時間軸の視点から見れば日本は「3つの世界」と東アジアのあいだに位置すると指摘し[宮本, 2003]、埋橋孝文は「家族中心主義、あるいは雇用による社会保障の代替」はアジアに特有なものではなく、「後発福祉国家のひとつのタイプとして、アジアモデルを考えることができる」と提案した[大沢ほか, 2004]。さらに、武川正吾は福祉国家形成時の国際環境の違いに着目し、表1のような新しい「3つの世界」を提示した。いわば福祉国家の形成時期による「縦」の類型化

図1 Goughによる福祉レジームの分類



(出所) Gough [2004] に筆者加筆。

(2) の試みである。また、福祉レジームをグローバルな文脈に広げようとしたGoughらは、「福祉国家レジーム」の他に、福祉が非公式的なルートを通じて提供される「インフォーマル・レジーム」(informal regime)、および基本的な安全・ニーズさえ保障されていない「インセキュリティ・レジーム」(insecurity regime)を付け加え、図1のような三段階図式を提示した[Gough, 2004]。この図のなかで近年の東アジアを考えた場合、真ん中のインフォーマル・レジームから福祉国家レジームへのシフトとして捉えることができる。これは社会政策や福祉国家の発展を動的に把握しようとしたアプローチといえる。

2000年代半ば以降はこうした「後発性」や「動的発展」を分析のキーワードに据え、グローバル化と「圧縮的」な近代化のもとで、社会保障制度の整備ないし福祉国家化を行った事例を具体的

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

表2 医療保険制度の発展における日中韓の「時差」

	被用者保険の導入	地域保険の導入	皆保険の実現	皆保険までの 所要期間	皆保険の「時差」
日本	1927年	1938年	1961年	34年	} 日韓 28年 } 韓中 21年
韓国	1977年	1988年	1989年	22年	
中国	1998年	2003年	2010年	12年	

(出所) 筆者作成。

に検証した個別研究が現れてきた(金[2008]; 李[2011a]など)。このように、社会政策における東アジアの後発性が浮き彫りになるにつれ、(先発組の遅れ者ではなく)後発組のフロントランナーとしての日本の特徴も明らかになってきた[金, 2012]。と同時に、比較研究の条件が整備されるにつれ、個別のテーマから社会保障制度全体・福祉レジームまで様々な比較研究が数多く行われるようになった⁽³⁾。

3 「異時点比較」：日中韓の医療保障を事例に

発展段階の違い、または地域内の「時差」が東アジアの基本的な特徴であるとすれば、どのような社会政策の比較が可能だろうか。この難題に対し、武川はかつて「発展段階をコントロールした比較」を提案し、「発展段階の異なる国同士の場合は、同一時点ではなく、同一の発展段階において比較すべきだ」と提案したことがある[武川, 2007, 150]。異なる発展段階では社会問題のあり方や選択可能な政策はおのずと異なる。したがって、同じような発展段階でどのような対策が採られ、どのような制度が成立したかを比較することは、1つの有効なアプローチといえる。ここでは筆者が行った日中韓の医療保障比較を例に、こうした異時点比較の可能性およびその発見を紹介する⁽⁴⁾。

(1) 日中韓の皆保険政策：その背景と方法

世界各国の医療保障制度は大きく、社会保険方式、税方式および民間医療保険方式に分けることができる。そのなかで、日本、韓国、台湾、中国

など東アジアの主な国・地域は医療費の保障に関して社会保険方式を主たる制度として採用した。一般的にある社会に住んでいるすべての住民を対象とする税方式と違って、保険料を納めないと医療保障を受けられない社会保険方式では制度の適用範囲の拡大が重大な政策課題となる。したがって、すべての人々が公的医療保険に加入できる、すなわち皆保険の達成は医療保障政策の1つのメルクマールである。周知のように、日本では1961年に「国民皆保険・皆年金体制」が確立し、半世紀以上が経った現在でもその枠組みが維持されている。日本と非常に似た医療保険制度を導入した韓国が皆保険を達成したのはソウル五輪の翌年、89年のことである。つまり、皆保険において日韓両国のあいだには28年の時差があった。一方、中国で皆保険＝「全民医保」が社会政策上の最優先課題となったのは胡錦濤政権期(2003～2012年)であった。98年に導入された「都市労働者基本医療保険」に加えて、2003年に「新型農村合作医療」制度、2007年には「都市住民基本医療保険」が新設され、少なくとも制度上はすべての住民をカバーできるようになった。実際、政府の強力な支援のもと、2010年には加入率が95%を超え、適用対象の普遍化という目標はほぼ達成された[王, 2011; 李, 2013]。韓国に比べると21年の時差である(表2)。

ここで重要なのは皆保険化という結果ではなく、それをもたらした政治経済社会的状況である。なぜこれらの時期に医療保障において画期的な政策が採られたのか。そこでは何が問題視され、どのような対策が講じられたのか。1950年代後半の日本、80年代後半の韓国、そして2000年代の中国とえば、急速な経済成長とともにそれぞれ前工業

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

表3 地域医療保険の財政に占める政府補助の割合

国	年	制度名	割合 (%)
日本	1961	国民健康保険	44.66
韓国	1990	地域医療保険	37.67
中国	2006	新型農村合作医療制度	61.41
	2007	都市部住民基本医療保険	成人36, こども56

(注) 1: 政府補助の割合 = 政府補助 (中央政府 + 地方政府) / 財源総額 × 100%。

2: 中国の統計は政府の公式統計ではなく、研究者による試算である。

(出所) 李 [2011b]。

社会から工業社会へと大きく様変わりする時代であった。例えば、都市化率が50%を超えたのは、日本が50年前後、韓国が70年代後半、そして中国が2011年である⁽⁵⁾。工業化、都市化にともない、多くの人々が従来の共同体を離れ、都市で被用者として働くようになる。人口構成が若く、失業率も高くない時期には病気とそれによる医療費負担は生活の最大のリスクである。こうした誰でも直面しうるリスクに対し、公務員や大企業の被用者など恵まれた人々には医療保険制度が存在するのに対し、中小企業、自営業、農民などの経済的弱者はほとんど何の保障もなかった。工業化初期における所得格差の拡大にこうした社会保障格差が加わり、経済成長の恵みを十分に享受できない階層の相対的剥奪感や不満がさらに鬱積する。「二重経済の解消」(日本)、「経済と社会の均衡的発展」(韓国)、「調和のとれた社会の構築」(中国)などのスローガンが問題視しているのはまさにこのような問題である。そこで「医療保障の均霑化」が社会政策のトップイシューとなり、医療保険未加入者に対する制度拡大が急ピッチに進められるようになったのである。

具体的には、それ以前から存在する被用者保険とは別に、そこに入れない中小零細企業労働者や自営業者、農民などを対象に地域単位の住民保険を創設し、「その他」住民をすべて住民保険に加入させる。日本は、1938年に導入されたが戦後瀕死状態に陥っていた国民健康保険を公営化したうえで、すべての自治体に強制的に設立させ、被用者保険に加入していない人々の受け皿とした(1958年)。韓国は88年に農漁村地域医療保険、89年に都市地域医療保険を導入し、それぞれ農村と

都市の未加入者に対応した。中国は、上述のように2003年に農村、2007年に都市の地域保険をそれぞれ新設した。ところが、地域保険が対象とするのは相対的に所得が低くかつ不安定な階層で、すべての保険料を自ら負担することは困難であった。そこで、各国政府はやむをえず地域保険に多額の財政補助を投入することでようやく地域保険の正常な運営を保証することができた。表3を見ると、皆保険当時の日本と韓国の地域保険の国庫負担・補助割合は、それぞれ44.66%と37.67%となっている。中国の新型農村合作医療の場合、近年の制度の充実化と財政支援の強化にともない、多くの地域で財政補助の割合が8割を超えている。

(2) 社会政策における「東アジア的な道」

日本、韓国、中国の医療保障政策に関する異時点比較からは大きく3つの共通点を発見することができる。

① これら3カ国は職域保険と地域保険の2つのタイプを混合することによって、医療保険の普遍的適用を実現した。日本では1961年体制によって「職域保険と地域保険の『棲分け』が確定」したのであるが[玉井, 2012, 45]、同じことは韓国と中国についても当てはまる。

② 3カ国の医療保障を特徴づけるのは(職域保険ではなく)日本の国民健康保険に代表される地域保険である。社会政策が経済変化に比べ事後的に発達した欧米諸国に比べ、「後発」の優位を持つ東アジアではインフォーマル・セクターがまだ非常に大きい時期に皆保険が目指された。その結果、地域保険は人口の大半を抱える最大の制度となり、そのあり方が社会保険全体のあり方を大

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

大きく影響する。皆保険時の人口比率でみると、日本の国保が51.50%、韓国の地域保険が42.88%、中国の新農合と都市住民保険を合わせると81.25%も占める。

③ 巨大な地域保険を支えたのは国庫負担または財政補助という形で投入された税であり、東アジアの医療保険制度は「保険と税が渾然一体」を特徴とする〔広井, 1999, 47〕。社会保険方式を採用しながらもその内実は加入者間のリスク・シェアリングというよりは、税を通じた所得再分配であった。その所得再分配の性格も、西欧福祉国家は「階級間・階層間の格差是正」に重点がおかれていたのに対し、東アジアでは「職種間・地域間の格差是正」の色彩が強い〔金子, 1997, 151-152〕。

以上のような特徴は、これらの国が工業化ないし近代化を後発的、キャッチアップ的に進める過程で発生した具体的な社会問題に対処するために形成されたものである。これは特定のイデオロギーから決定論的に導入されたのではなく、現実との葛藤のなかで試行錯誤を経て辿りついた対策である。工業化初期における、農民や非被用者に重点をおいた社会政策を筆者は社会政策における「東アジア的な道」(East Asian Path) と称した〔李, 2011b〕。

4 新しい社会的リスクと同時点比較の可能性

ところで、「後発」と並んで東アジアの社会変化を端的に表すもう1つのキーワードがある。すなわち、「圧縮」である。後発国は、先発国が数十年、数百年をかけて辿ってきた道を短時間に駆け足で辿りながら、同時に最新の生産様式、思想、行動、政策をも吸収する。その結果、後発国における社会変化は先発諸国に比べ何倍にも圧縮された形で進行し、古い問題と新しい問題がほとんど時間的間隔をおかずほぼ同時に噴出して来る。社会保障制度の発展や福祉国家化も比較的短期間に⁽⁶⁾行われ、あっというまに先発国に追いついてくる。第3節では、公的医療保障制度の全民適用という

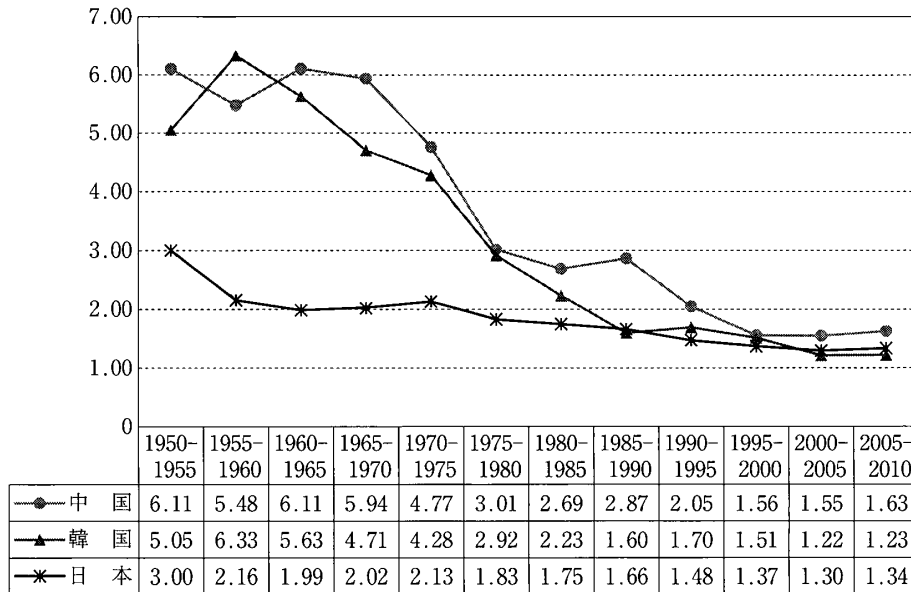
イシューにおいて、日本と韓国、中国のあいだにそれぞれおよそ20~30年の時間差があることを確認した。雇用構造の変化や都市化などの面においても同じようなタイム・ラグが観察される。他方で、「新しい社会的リスク」といわれている雇用の柔軟化や人口の少子高齢化にともなう諸問題に関しては時間差が非常に短く、同時点比較の有効性も高まっている。ここでは現在東アジア共通の社会問題となっている少子化・子どものケアを事例に、新たな比較研究の可能性と課題を試論的に論じてみたい。

(1) 東アジアにおける少子化と再生産問題

20世紀後半の「圧縮的な経済成長」の後に東アジアは現在、「圧縮的な少子高齢化」を経験している。とりわけ少子化においては、東欧や南欧と並んで世界で最も出生率の低い地域の1つとなっており、それが高齢化を一層加速させている。合計特殊出生率に関しては、先進国の場合、(1950年代に急激に低下を見せた日本を除き)ほとんどの国では戦後資本主義の黄金期である1950~60年代に大きく上昇し、人口置換水準を上回る2.0~3.0で推移していた(アメリカは3.5以上)。「第二の人口転換」といわれる出生率の再低下が始まったのは70年代半ば以降である。言い換えれば、(アメリカ以外の)欧米諸国では「豊かな社会」の実現の結果として少子化が発生したのである。日本でも、1950年代から70年代半ばまでには出生率が2.0前後で安定し、「サラリーマンの夫+専業主婦+2人の子ども」からなる戦後の近代家族がほぼ完全な形を遂げることができた。一方、図2が示すように、韓国と中国は50年代半ばから60年代後まで非常に高い出生率を記録した後、70年代半ばからドラスティックな低下を見せている。21世紀に入ると韓国の出生率は日本をも下回るようになり、医療、年金など従来の社会的リスクに対する社会保障制度が十分に展開する前に、「低出産」という新しい問題への対応を迫られている。中国の出生率の低下は国家による強制の側面があるので直接の比較はできないが、近年の出産構造は急速に東アジアパターンに近づいている。2010

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

図2 日中韓の合計特殊出生率の推移



(出所) UN, *World Population Prospects, the 2012 Revision*. (<http://esa.un.org/wpp> 2013年6月10日アクセス)

年の国勢調査によると、全国の合計特殊出生率は1.18、北京や上海などは0.7台という低水準である。⁽⁷⁾

このように、同じ少子化といってもそのスピードや政策的背景はそれぞれ異なる。しかし、ポスト工業化やサービス化、そして高等教育の普及などによる女性の労働力率の上昇、教育の競争激化、生産領域と再生産領域の矛盾・葛藤の増幅などの点において、日本、中国、韓国のあいだには、特に都市部に関しては共通点も多い。したがって、これらの社会において出産・育児などの再生産が如何に行われているのか、人々が与えられた条件のもとでどのような選択を行っているのか、再生産をとりまく社会的構造は如何に形成されたのかなどを比較分析することは、ケアの問題がますます重要性を増す21世紀において重要な研究テーマの1つである。実際、東アジアの少子化やケアを題材とした国際比較研究が2000年以降数多く行われ（落合・山根・宮坂 [2007]；落合 [2013]；Soma et al [2011] など）、再生産領域における各国・地域の実態が少しずつ明らかになってきた。

表4はベネッセ次世代育成研究所が行った、日中韓の就学前の子どもを持つ大都市母親の就業状況に関する調査結果である。この表からは小さな

子どもを持つ女性の働き方が、日韓と中国のあいだで著しく異なることが分かる。東京とソウルでは半分以上の女性が専業主婦として育児を担っているのに対し、中国では7～8割の育児期の女性がフルタイム労働者として働いている。また、働いている女性の中身を見ると、ソウルの方が常勤者の割合が東京より2倍ほど多く、日本はパートタイムがフルタイムより多い。他に、中国では産休・育休中の人の割合が日韓に比べ非常に少ないことも観察できる。

中国女性の高い労働力率は社会主義時代の男女平等政策による影響も大きいだが、それがすべてではない。台湾、香港、シンガポールなど社会主義を経験しなかった国・地域でも育児期の女性の労働力率は概して高く、祖父母や家事労働者など母親以外のアクターが育児を担っていることが多い。子どもや高齢者のケアに関して、東アジアの内部には日韓 vs. 中華圏という2つのサブグループが存在するという事は、近年の比較研究の重要な発見の1つである。落合恵美子らの研究によれば、日本と韓国ではケアの負担が母親に集中しているのに対し、中華圏では父親、祖父母、家政婦、保育所など複数のケアラーが存在し、母親たちはこれらのネットワークのなかで資源を調達しながら、

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

表4 日中韓の大都市母親の就業状況（就学前の子どものいる場合）

(単位：%)

	東京	ソウル	北京	上海
常勤者（フルタイム）	14.7	26.1	72.9	79.9
パートタイム	18.7	5.3	1.7	0.9
フリー（在宅ワーク含む）	4.5	8.2	10.3	5.7
専業主婦	58.0	54.1	10.0	9.9
産休・育休や休養中	2.9	2.5	0.1	0.3
その他	1.3	3.8	5.0	3.3

(出所) ベネッセ次世代育成研究所「幼児の生活・東アジア5都市アンケート調査(2010)」2010年。

表5 子どものケアをめぐる社会的ネットワーク

	母親	父親	親戚	コミュニティ	家事労働者	施設（3歳未満児対象）
日本	A+	C（共働き：B）	C（共働き：B）	B	D	C（共働き：B）
韓国	A+	C	B	B	C	C
中国	A-	A	A	B	C（大都市：B）	A
シンガポール	A-	B	A	C	A	A
台湾	A	B	A	?	B	C

(注) A：非常に効果的, B：ある程度効果的, C：存在するがあまり効果的でない, D：ほとんど効果的でない。

(出所) 落合 [2013b]。

自分は収入稼得者および教育マネジャーの役割を果たすことが多い（表5）。

(2) ケア・レジームの比較方法

では、このような違いはどこから生じたのか。

福祉政策のなかでも、子どもや高齢者のケアに関する分野において、東アジアは特に「家族主義」が強いと言われてきた。社会政策全体の特徴を現す用語として2000年前後には生産主義や開発主義など新しいタームに優位を譲っていたが、新川 [2009] や辻 [2012] のように、近年の動向を分析する際に改めて「家族主義」をキーワードに採用する研究も少なくない。一方で、近年の比較研究が明らかにしたように、東アジア各国・地域における「家族主義」および「家族」の実態は社会によってかなり異なる。シンガポールでは家族主義が堅持される一方で、外国人家事労働者という市場セクターを通じた「親孝行のアウトソーシング／下請け」「ケアの家庭内外部化」が進んでおり、「自由主義的な家族主義」とも言える [安里, 2013]。最も似ているといわれる日本と韓国

のあいだでも、詳細に分析すると大きな質的違いが発見される。

こうした違いに対する1つの解釈は人口転換における時間差からである。例えば、落合らは第1次人口転換と第2次人口転換のあいだの期間の長さにおける欧米、日本および他の東アジア社会の違いに注目し、その期間がほとんど存在しない完全に「圧縮的な」東アジアと、「反圧縮的な」日本の違いを見いだす [落合, 2013a]。その結果、日本以外の東アジア社会では近代家族が完全に成立する（すなわち女性の主婦化）前にグローバル化と少子化に遭遇し、女性は引き続き外で働きながら、外部からケア提供者を調達するようになった。

しかし、時間差だけでは同じ後発組のなか（例えば韓国と中華圏）の違いを説明することができない。また、同じ儒教圏という文化的な要因だけでも説明が困難である。一国のケア・レジームのあり方はその社会における家族構造や家族規範だけでなく、産業政策と労働市場（とりわけ女性の労働市場）のあり方、国家の家族政策の指向性な

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

どの影響を受けながら、政治・経済・社会（ここでは家族）というシステム間の総合的な関係のなかで形作られる。福祉レジーム論の方法論的貢献の1つは、福祉国家や福祉レジームを国家による排他的領域と見なさず、国家、市場および家族の有機的な関係のなかに位置づけ、その組み合わせが個々の社会において異なることを明示的に示したことである。ケアに関しても、社会政策学界には政府の政策だけでなく労働市場におけるジェンダー構造、家族の変容など多様なアプローチによる研究蓄積が多数存在する。これらの既存研究の成果と方法論を踏まえながら、東アジアのケア・レジームに対し国家、市場、家族というビッグ・トライアングルのなかで各国の特徴とその形成過程、今後の行方を捉える必要がある。

5 おわりに：比較のための比較を超えて

本稿では、比較分析という視点から1990年代以降の東アジア社会政策研究の主な論点と研究方法を振り返り、発展段階の違いによる共時的比較の困難を克服するための試み、および21世紀における新しい比較研究の可能性や課題を検討した。東アジア社会政策研究はわずか十数年の歴史しかない新しい分野で、取り組まなければならない課題、乗り越えなければならない困難がまだ数多く残されている。ここで検証した比較の方法論も他の分野の研究蓄積に比べればきわめて初歩的で未熟なものなのかもしれない。しかし、いままで欧米諸国にほぼ独占されていた社会政策研究に東アジアが群像として登場した意味は大きく、その経験を正しく理解・解釈するためには、既存の理論・研究方法の東アジアへの応用と同時に、方法論的革新も必要不可欠である。

ところで、比較研究において注意しなければならないのは、比較はあくまでも研究のツールであって目的ではないということである。社会科学における比較分析の目的はおおむね2つにまとめることができよう。1つは冒頭で述べた「鏡」としての機能であり、他者との比較を通じてそれぞれ

の個別事例をより客観的に理解することである。政策提案を目的とする場合は、他国の経験・教訓から必要な部分を吸収・移植することも可能であろう。一方、研究・分析の方に重点をおいた場合は単なる比較を超えていく必要がある。比較を通じた共通性と相違性の確認、あるいは研究対象のカテゴリズは比較研究の第一段階にすぎない。第二段階は現象次元の異同に対し、説明変数を立て、現象間の因果関係を論理的に説明することである。定量分析の場合も同じである。そして最後（または最高）の段階は、これらの現象や因果関係から新しい核心概念——コンセプト——を抽出あるいは発明することである。そのような核心概念は、個々の事例を超えて一定の普遍性を持つものでなければならないし、そのためにはある程度抽象化された概念でなければならない。福祉レジーム論が比較福祉国家研究のパラダイムとしての地位を獲得できたのは、「3つの世界」を発見したからではなく、「脱商品化」という抽象度の高い概念を分析の中軸に据えたうえで、それを操作可能なものにしたからである。東アジア比較社会政策研究からもそのような新しい概念が出現した時、この研究分野は本当に成熟したといえるだろう。しかし、そのためにはまずそれぞれの国・地域、それぞれのテーマに関する地道かつ詳細な実証分析が必要である。

注

- (1) 玉井金五は1990年代初頭という早い時期に、東アジアとの比較の重要性を次のように指摘した。「社会政策の真の国際比較は、わが国に限っていえばようやくその出発点に立つことができるようになったといえるだろう。つまり、欧米のみならずアジア等も比較研究の対象に入れることが現在最も強いニーズとなっており、そのこと自体が新しい形の“国際比較”の時代の到来を告げているように思われてならない」[玉井, 1993]。
- (2) 日本と韓国の福祉国家化の時期をめぐる武川一田多論争については、金 [2010] が詳しい。そのなかで、筆者は日本の福祉国家化を1961年とする田多説を支持したうえで、「3つの世界」ではなく「2つの世界」ではないかと武川説に疑問を呈した。
- (3) 例えば、日本語による研究成果だけでも武川・イ

特集◆東アジア社会政策研究が問いかけるもの——理論的枠組みと実証分析

- [2006], 野口 [2006], 広井・沈 [2007], 後藤・小松・野口 [2011] など多数ある。
- (4) この部分は李 [2011b] の内容を要約したものである。
- (5) United Nations, *World Urbanization Prospects*. (<http://esa.un.org/unpd/wup> 2013年6月7日アクセス)
- (6) それを端的に示したのが韓国の金大中政権が提起した「生産的福祉」の概念であろう。つまり、当時(アジア通貨危機直後)の韓国は、現代的な公的扶助制度の確立や社会保険の拡大といった20世紀前半型課題の解決が喫緊であったが、それだけでは時代遅れの感が強いので、「福祉」の前に「生産的」という修飾語を付け加え、福祉の効率性にも配慮していることをアピールした(中身は20世紀型福祉国家へのキャッチアップが中心であったが)。
- (7) 国務院人口普查弁公室, 2012, 『中国2010年人口普查資料』より。規定外の出産のために戸籍に乗せていない、または海外出産など調査漏れも相当あるといわれているが、仮にそれらを考慮しても低水準であることは変わらないだろう。
- 参考文献
- 安里和晃, 2013, 「家族家の担い手として組み込まれる外国人家事労働者——香港・台湾・シンガポールの事例として」落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成——アジア近代からの問い』京都大学学術出版会。
- Deyo, Frederic, 1992, "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries," in Appelbaum, Richard and Henderson, Jeffrey (eds.), *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Sage, London.
- Goodman, Roger and Peng, Ito, 1996, "The East Asian Welfare State: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building," in Esping-Andersen, Gøsta (ed.), *Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies*, London, Sage. (=埋橋孝文監訳, 2003, 『転換期の福祉国家——グローバル経済化の適用戦略』早稲田大学出版会)
- Goodman, Roger, White, Gordon, and Kwon, Huck-ju (eds.), 1998, *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London, Routledge.
- 後藤澄江・小松理佐子・野口定久編, 2010, 『家族／コミュニティの変貌と福祉社会の開発』(『日本・韓国——福祉国家の再編と福祉社会の開発』[第2巻])中央法規出版。
- Gough, Ian, 2004, "Welfare Regime in Development Context: A Global and Regional Analysis," in Gough, I. et al (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, African and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 広井良典, 1999, 『日本の社会保障』岩波書店。
- 広井良典・沈潔編, 2007, 『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房。
- Holliday, Ian, 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 48: 706-723.
- , 2005, "East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?," *Policy and Politics*, 33 (1): 145-162.
- Holliday, Ian and Wilding, Paul (eds.), 2003, *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, New York: Palgrave Macmillan. (=埋橋孝文ほか訳, 2007, 『東アジアの福祉資本主義——教育, 保健医療, 住宅, 社会保障の動き』法律文化社)
- Jones, Catherine, 1993, "The Pacific Challenge: Confucian Welfare State," in Catherine, Jones (ed.), *New Perspective on the Welfare State in Europe*, London, Routledge.
- 金子勝, 1997, 『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会。
- 金成垣, 2008, 『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。
- , 2012, 「後発福祉国家としての日本——全部雇用と国民皆保険・皆年金の結合」『週刊社会保障』No. 2667: 44-49.
- 金成垣編, 2010, 『現代の比較福祉国家論——東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房。
- Kwon, Huck-ju (ed.), 2005, *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, New York, Palgrave Macmillan.
- 宮本太郎, 2003, 「福祉国家論の展開と課題——エスピング-アンデルセンを超えて?」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房。
- 野口定久編, 2006, 『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規出版。
- 落合恵美子, 2013a, 「アジアにおける親密圏と公共圏の再編成」落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成——アジア近代からの問い』京都大学学術出版会。
- , 2013b, 「ケアダイヤモンドと福祉レジーム」

論文 東アジア社会政策の比較方法論と課題

- 落合恵美子編『親密圏と公共圏の再編成——アジア近代からの問い』京都大学出版会。
- 落合恵美子編, 2013, 『親密圏と公共圏の再編成——アジア近代からの問い』京都大学出版会。
- 落合恵美子・山根真理・宮坂靖子編, 2007, 『アジアの家族とジェンダー』勁草書房。
- 大沢真理・上村泰裕・宮本太郎・澤田ゆかり・埋橋孝文, 2004, 「アジア諸国の福祉戦略をめぐって」(座談会記録) 大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。
- 王文亮, 2011, 「中国版『国民皆保険・皆年金』——胡錦濤政権が成し遂げた最後の偉業」『東亜』No. 533: 22-32。
- Ragin, Charles, C., 1989, *Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press. (鹿又伸夫監訳, 1993, 『社会科学における比較研究——質的分析と計量的分析の統合にむけて』ミネルヴァ書房)
- 李蓮花, 2011a, 『東アジアの後発近代化と社会政策——韓国と台湾の医療保険政策』ミネルヴァ書房。
- , 2011b, 「社会政策における『東アジア的な道』」社会政策学会編『社会政策』3(2): 110-120。
- , 2013, 「『適度普惠型』福祉としての全民医療保障」『東亜』No. 553: 90-99。
- 新川敏光, 2009, 「福祉レジームの変容の比較と日本の軌跡」宮島洋・西村周三・京極高宣編『社会保障と経済 企業と労働 [第1巻]』東京大学出版会。
- Soma, Naoko, Yamashita, Junko and K. Raymond, Chan, H., 2011, "Comparative Framework for Care Regime Analysis in East Asia," *Journal of Comparative Social Welfare*, 27(2).
- 武川正吾, 2005, 「福祉オリエンタリズムの終焉——韓国福祉国家性格論争からの教訓」武川正吾・キム・ヨンミョン編『韓国の福祉国家, 日本の福祉国家』東信堂。
- , 2007, 『連帯と承認——グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会。
- 武川正吾・イ・ヘギョン編, 2006, 『福祉レジームの日韓比較——社会保障・ジェンダー・労働市場』東京大学出版会。
- 玉井金五, 1993, 「社会政策のアジア間比較」竹中恵美子編『グローバル時代の労働と生活』ミネルヴァ書房。
- , 2012, 『共助の稜線——近現代日本社会政策論研究』法律文化社。
- 鄭武權, 2006, 「韓国の開発主義福祉レジーム——新しい東アジア福祉レジームを求めて」社会政策学会編『東アジアにおける社会政策の展開』法律文化社。
- 辻由希, 2012, 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房。
- Wilding, Paul, 2000, "Exploring the East Asian Welfare Model," *Public Administration and Policy*, 9(2): 71-82.

(り れんか: 滋賀大学)