

アジアの社会保障とアジア福祉ネットワーク

千葉大学法経学部教授

広井 良典

「アジアの社会保障」は新しいテーマ

お二人の非常に充実した発表の後になりますが、私の発表はそれを午後のセッションに多少つないでいくような点を意識してお話をさせていただければと思います。今まで、中国、韓国の社会保障が話題になってきたわけですが、でも、「アジアの社会保障」というテーマは、端的に言えばかなり新しいものであると思います。これまではこのテーマは日本において概して関心が薄かったと言えます。その理由といたしましては、社会保障政策という文脈では基本的に日本が関心を向けてきたのは先進諸国、言い換えると欧米諸国の社会保障です。いかに欧米諸国の進んだ社会保障を取り入れていくかという問題意識であったため、アジアは主たる関心の対象から外れていったわけです。もう一つ、アジア経済論的な文脈の中では、概して市場メカニズムをいかに導入して経済発展を図るかという話を中心であったかと言えます。そうなると、社会保障システムへの関心がそれほど大きなものはこれまでなかったかと思います。

しかし、最近ではアジアの社会保障というテーマ、あるいは視点が非常に重要になってきています。いくつかの点でそれが言えるかと思いますが、第一に、後でも話題にしたいと思う点ですが、社会保障の国際協力が重要になってきている。これまでの日本の国際協力は概してハード面中心であったかと思いますが、知的援助という言葉もありますが、今後は社会保障や環境を含むソフト面が課題であると言えます。

二番目に、改めて確認するまでもないことかと思いますが、国境を越えた交

図1 「高齢化の地球的進行」とアジア

- 2030年までに世界で増加する高齢者(60歳以上)の地域別割合
- ・ 中国 29%
 - ・ 中国以外のアジア 29%
 - ・ OECD加盟国(含日本) 14%
 - ・ 他の地域(発展途上国) 28%

(出所)World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, 1994

- ・ 21世紀の“地球高齢化問題”は中国・アジアを中心に展開する。
- ・ 「高齢化社会」とは本来「環境親和型社会」となりうるものである

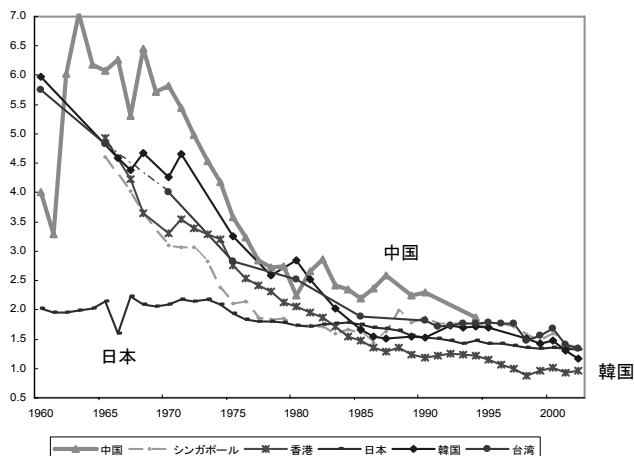
流が地域の中で非常に高まっております。例えば、日本と中国との貿易額が去年 22 兆円ということでアメリカを抜いて一位になったなどといった話題があります。そういう中で、後で触れます、社会保障の相互調整や共通化、ひいては一国レベルを超えた社会保障が重要になってきております。

三番目に日本の社会保障自体を評価する自己認識のためにも、アジアの社会保障を見ていくことが日本の社会保障を捉えていく一つの新しい重要な視点になっていきます。これは後で述べますが、「アジア型福祉国家」と呼べるようなものが果たしてあるのかという話題にもつながってくると思います。

アジア各国の社会保障の類型化

アジアの社会保障を、今まで出てきました中国、韓国も視野に入れて大まかな概観をしてみたいと思います。最初に前提といたしまして、お二人の話にもありました高齢化という点が一つの座標軸になります。高齢化の地球的進行という事態が進んでいます。図1は私が時々引用するデータですが、2030年までに世界で増える高齢者の地域別割合を見ると、3割が中国の高齢者で、中国以外のアジアもほぼ同じく約3割。これから地球上で増える高齢者の約6割がアジアということになります。日本は以上の中に含まれていませんので、日本を加えるとさらに高くなります。高齢化問題という先進国特有の問題として論じられることが多いかと思いますが、いわば21世紀の地球高齢化問題は、中国、アジアを中心に展開しています。さらに、高齢化は環境親和型社

図2 アジアにおける少子化の急速な進展
—東アジア諸国の合計特殊出生率の推移—



Source: United Nations Population Division (2000). Database on Fertility Patterns、阿部誠氏資料。

会となりうるものではないかという点も、後でまた触れたいと思います。

一方、少子化について見ましても、最近、日本は出生率が1.29まで下がって大変だという議論があるわけです。その評価はいろいろ分かれるところですが、中国・シンガポール・香港・日本・韓国・台湾のデータを見ますと（図2）、事実関係としてはこういった国々も、日本と同じかむしろ日本以上に出生率が下がっているという状況です。こういった面でも共通している。通常想定する常識とはある意味で少し異なる事態が進んでいるということが言えるわけです。

社会保障の制度面に着目しますと、非常に大まかにアジア各国の社会保障をグループ分けして見ますと、4つぐらいに便宜上分けられるかと思います。第一グループは、先ほど韓国の話が出ましたが、経済発展もかなり進んでいて社会保障も国民皆保険かそれに近い制度で、むしろ高齢化への対応やあるいはその制度をいかに効率化するかといった課題に直面している国々です。シンガポール、韓国、台湾をひとまず挙げておきます。

第二グループは、産業化の途上にあり、社会保障面ではサラリーマングルー

プについてはある程度整備されつつある反面、人口のかなりの部分を占める農業や自営業層については制度が未普及で、言うなれば皆保険前夜というような状況の国々です。マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシアをとりあえず例として挙げてみます。

第三グループといたしまして、産業化のさらに初期段階あるいは、手前にあって、社会保障制度と言えるのはごく限られたものにとどまり、医療面では感染症対策が中心であるような国々で、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマーなどが挙げられます。

最後に、ここでは便宜上、中国やインドのような国は以上のような分類には、おさまりにくいということで第四グループとしております。なお、別の観点からのグルーピングとして、後でも論じますが、社会主義ないし市場移行経済の国々を別個取り出して考えることもできると思います。

「アジア型福祉国家」はあるか？

以上は非常に形式的な分類ですが、そもそもアジアの社会保障を理解するにあたり、どういう視点で見ていったら良いのか。ひとまず、縦軸、横軸ということが言えるかと思います。ここで言う縦軸とは一種の直線的な発展段階論みたいなものです。要するに経済が発展していく中で都市化や高齢化が進んでいき、家族構造も変化し、それに応じていわゆる地域共同体や大家族が崩れていって、それを補完する形で社会保障が整備されていく。

しかし、そういう単線的なモデルで全て理解できるかというとなかなかそう単純ではありません。ひとまず、横軸ということで挙げておりますが、多様性の要素が存在します。その第一は、国民的統合の要素です。社会保障という制度は概して国民国家と言いますか、一定以上の国家的統合が前提となるわけですから、なかなかそういうものが存在しない場合がアジアにはしばしば見られる。これは歴史的な背景も大きいわけですが、たとえばインドネシア、マレーシアそれぞれに民族的な多様性が大きいですし、インドネシアとマレーシ

アの間の境界自体が、植民地時代の人為的なところに由来するということもあります。第二の多様性の要素として、制度自体が旧宗主国の影響を受けている場合もあります。第三に、個別的、宗教的、文化的とまで言えるような要因があると思います。先ほど、角田さんのお話で韓国においてお寺や教会が果たす共助的役割がありましたけれども、例えばタイの社会保障においては仏教寺院が大きな役割を果たしています。国家の社会保障だけを見て評価するわけにはいけないというところがあると思います。

そのような点も含めた上で、「アジア型福祉国家」あるいは「社会保障のアジア型モデル」と呼びうるものは果たしてあるのだろうかという問いがあるわけですが。前提として、これまでの社会保障とか福祉国家という議論、あるいはコンセプト自体が、大きく見ればヨーロッパ中心的な側面をもち、少なくともヨーロッパを中心に展開してきた。そういうことになると、アジアの風土的・社会的特性を踏まえた目で再吟味することも必要ではないか。また、アジア型福祉と言うと、しばしば挙げられる要素としては、例えば家族が非常に大きな役割を果たしているとか、あるいは個人の権利義務という観点が希薄で共同体的あるいは集団的な相互扶助が基調をなしている等、いくつかあると思います。

そういったテーマに関してここで結論めいたことは到底出すことができないわけですが、私見としては、あまり当初からこのアジア型福祉を強調すること、あるいはそれを固定的・画一的なものとして捉えることには慎重であるべきだと思います。有名な経済学者のアマルティア・センの言葉に、「アジアを一つの集合体として把握したいという誘惑に駆られるのは、極めてヨーロッパ中心主義的な眼差しでアジアを見つめることになる」というものがあります。

しかし、その一方で、私自身まだ非常に評価が確たるものがない状況ですが、この福祉というものの意味は地球上ですべて同じかということ、当然、多様性の要素を含むわけで、アジア各地における、伝統的なもの、あるいはコミュニティのあり方に対する積極的な評価も一方で重要であるだろうと思います。また、アジア内部の多様性ということも十分目を向けるべきです。そういっ

た点から、今日のシンポジウムのテーマでありますけれども、こういったアジアの福祉についての比較研究を、さらに進めていくことが重要になっていると思います。

例えば、ジェンダーの役割分担を見ましても、劉先生に伺ったり、あるいはそれ以外の経験からすると、例えば中国の男性は料理を含めて非常に家事を積極的に分担するというのが感じられますし、ジェンダーの役割分担といった点も含めた比較が重要になるということでもあります。

社会主義市場経済と福祉国家

次に、社会主義市場経済と福祉国家というテーマ少し触れさせていただければと思います。先ほど劉先生のお話にもありましたように、中国は社会主義市場経済という体制をとっているわけですが、この社会主義市場経済と福祉国家は果たしてどのような関係にあるのか。と言いますのが、もともと福祉国家は、資本主義と社会主義の「中間の道」という性格をもったシステムです。戦後ヨーロッパを中心に展開していった純粋な資本主義と社会主義とのいずれとも異なる社会モデルであると。

これに対し、中国が、いま、志向している社会主義市場経済は、逆に社会主義の側からの、資本主義への接近形態であるわけです。そういう意味では、両者は非常に共通した点が多く見られるはずの二つの体制と言えます。

もう少し細かく見ますと表1を見てください。一番右が純粋な資本主義で、一番左が純粋な社会主義です。資源配分、生産段階、それから消費段階＝所得再分配としておりますけれども、生産段階から公的にコントロールするのが社会主義で、資本主義はいずれともプライベートなわけです。福祉国家は、資源配分はプライベートつまり市場経済で行いつつ、消費段階あるいは所得再分配で是正するというシステムです。社会主義市場経済も大きく言えばそれに近い。ただし、生産段階での土地などの公的所有が一部残されているということで、しかし大枠としては似ている。そして、社会主義市場経済システムの中で

表1 4つのシステム比較

	A. (純粋な) 社会主義	B. 社会主義市 場経済システム	C. 福祉国家	D. (純粋な) 資本主義
資源配分 【生産段階】	公的コントロール (計画経済)	私的 (市場経済) [ただし土地等 の所有をめぐる 公的関与]	私的 (市場経済)	私的 (市場経済)
所得再分配 【消費段階】	—— (上記により達 成;失業や所得 格差は存在しな いとのドグマ)	模索中 ＝社会主義市 場経済におけ る社会保障制 度のあり方	強 ＝積極的な社 会保障制度(国 による多様性あ り)	弱

の社会保障をどうするか模索が続いている状況にあるかと思います。

ここで、新しく興味深い話題ではないかと私自身は思っているんですが、福祉国家の新しい方向ないしポスト福祉国家と、社会主義市場経済が意外な親近性を持っているのではないかと。どういうことかと言いますと、日本は福祉国家と言えるのかということがそもそも問題になりますけれども、福祉国家をめぐる新たな課題として、所得格差が拡大して、特に資産面でも格差が大きくなって事後的な所得再分配だけでは不十分ではないかという問題があります。日本でもこの議論は非常に活発になっているわけなんです。そうすると、個人のチャンスの平等が阻害されているということで、いわばより上流に遡った再分配が重要になってくる。相続とか土地、住宅とか教育とか、ストックの再分配が重要になってくる。それはある意味では社会主義市場経済の方向と部分的に重なってくる側面があるわけです。そういうことを考えますと、中国などとの比較研究、相互交流が、新しい角度から重要になってきている時代ではないかと思いますし、また、アジアを舞台に、韓国も含めて様々な新しい社会モデルの模索が行われていくのが21世紀を通じた課題とも言えるだろうと思います。

アジア福祉・環境ネットワーク構想

時間も差し迫ってきましたが、最後にアジア福祉・環境ネットワークについて

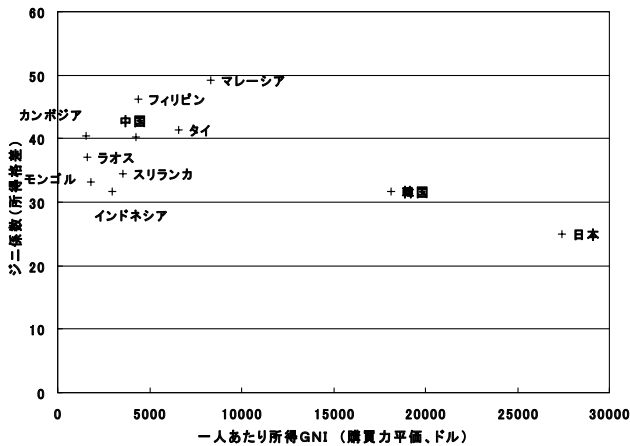
て触れたいと思います。内実はまだスローガンの要素が多分にあるんですが、東アジア共同体という議論も急速に今進む中で求められているのではないかと思います。

アジア福祉・環境ネットワークの一つの重要な視点としては、福祉という問題と環境の問題をセットに考える。福祉は、この COE の趣旨ともつながってきますけれども、いわば富の分配やその公正に関する問題です。これに対し、環境は富の総量やその持続可能性であると。これに関しては開発経済学等の分野でよく引き合いに出される「クズネッツの逆U字カーブ」があるわけです。つまり横軸に一人当たり GDP あるいは経済発展の度合いをとって、縦軸に所得格差ないしジニ係数を示す。単純に言えば、経済発展に応じていったん格差が広がって、また縮小していくという仮説で、これは戦後のヨーロッパの経験データから出されたものです。これを形式的にアジアに当てはめて見ると図3のようになりますが、さっき言ったクズネッツカーブが大きく言えば当てはまると見ることもできるかもしれません。しかしジニ係数の把握は非情に難しいので、そういった解釈をするのは慎重であるべきではないかと思います。一方、経済発展と環境汚染の関係については、環境クズネッツ曲線ということで経済発展の過程で環境汚染が深刻化してまた是正されるということが言われることがあります（図4）。

いずれにしても、こういった逆U字カーブ、つまり所得の格差の改善や環境汚染の改善がなされていくということは自然に実現するものではなくて、重要なのは様々な政策的、あるいは制度的対応であると言えます。そういった意味で、発展の早い段階から福祉政策と環境政策を統合して考えていくことが重要であると少なくとも言えるのではないかと思います。アメリカなどの発展を見ると、むしろ経済格差の拡大と環境の悪化が進んでいます。こういった意味での福祉と環境を統合した比較が課題になってくると思います。

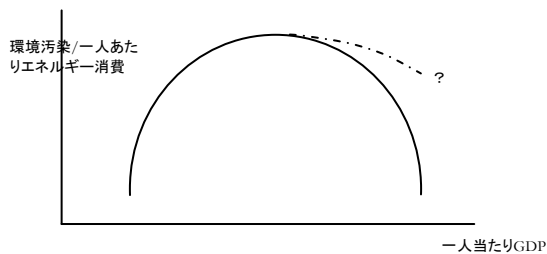
同時に、より根本的には、そもそもこのクズネッツ的なものを含めて、単線的な発展モデルと言うのが果たして妥当なのかという、より根本的な議論があ

図3 アジアにおける経済発展と所得格差（2001年）



（出典）World Development Report 2003 データより、筆者作成。

図4 経済発展と環境汚染（一人当たりエネルギー消費）：
環境クズネッツ曲線



と思います。

アジア福祉ネットワークの3つの提案

アジア福祉ネットワークということで福祉に限定してより具体的に考えられることを三つ示します。まずは、研究者ないし研究機関、関係諸機関レベルのネットワーク。これは比較的容易に作っていけるといいます。とりあえずは千葉大学、東北財経大学としておりますけれども、各大学ともネットワー

クを構築していきます。それから午後お話いただきますけども、国際協力機構 (JICA)、またアジア経済研究所といった関係機関や NGO、NPO 等とこういったテーマについてのネットワークを強化していく。

次に、社会保障の国際協力。この社会保障の国際協力は具体的に午後、JICA の渡辺さんからよりビビッドな話があるかと思いますので、触れるだけに留めさせていただきます。日本の経験と評価の発信が求められています。私などの限られた経験から申しますと、社会保障関係のアジアの国際会議みたいなものに出たことが何回かありますけれども、例えばシンガポール、韓国などが割と積極的に自国の経験を評価してそれを議論の俎上に載せているのに対して、日本はそういう発信はあまりこれまでやってきて来なかった。日本がもう少し自らの経験を積極的に発信して、肯定面、否定面を含めた、コミュニケーションが重要ではないかと思います。それから社会保障の国際協力のレベルでは、マクロレベル (制度の基本的設計や政策立案)、メゾレベル (統計整備や年金数理システム等様々な運用システムなど)、ミクロレベル (医療、福祉、介護等のサービス提供レベル) など、様々な協力のあり方があると思います。

第三に、社会保障の共通基準作り。これは 50 年とかそれ以上の単位の話になるかとも思いますが、ヨーロッパなどでは共通基準作りが行われて、さらにそれが国を超えた所得再分配や統合にまで迎えつつあります。アジアにおける展開が果たしてヨーロッパと同じような展開になるのかどうか、これは大いに議論の余地がありますけれども、いずれにしても、究極的にはグローバルレベルの福祉国家といったことを視野に入れた議論や現実的な政策が今後展開していくべきものと思っています。

アジアにおける「持続可能な福祉社会」の可能性

最後に、アジアにおける持続可能な福祉社会の可能性についてお話させていただきます。大きく言えば、中国などの急速な経済発展や消費の大規模な拡大の中で、アジアにおいてそもそも持続可能な福祉社会が果たして可能だろ

うかという問いがあるわけです。冒頭でも触れましたように、他方で高齢化や少子化、人口減少が進行していくことになり、21世紀後半ないし21世紀末には、人口定常化も予測されているわけです。さらに、大きな歴史の時間軸の中でアジアの諸社会というのは非拡大型と言いますか、定常型と言いますか、そういうものでありました。それについては、アジアの停滞ということが言われてきたこともあったわけですが、つまり拡大を続けていくのが望ましいという視点からすると停滞ということになるわけですが、果たして、そういった価値判断が妥当なのかということもあるわけです。そういう意味では、少し大きな視点でこのアジアにおける持続可能な福祉社会というものを考えていく必要があると思います。

「横に並ぶ多様性」の実現を

最後に一言。最近よく思うことなので補足させていただきますと、これからアジアにおける、横に並ぶ多様性が重要なのではと思います。ヨーロッパには各国の国民性や文化の違いを表すいろいろなジョークみたいなものがあります。例を挙げると、「イギリス人は歩きながら考える、ドイツ人は考えてから走り出す、スペイン人は走った後で考える」といった類のものです。ここで重要なのは、どの国が進んでいるとか、正しいといった上下関係ではなく、いわば水平的な相違として描かれているということです。しかも、その違いを楽しむゆとりがあると言えます。アジアの国々についても、そういった横に並ぶ多様性が、ユーモアとともに語られるようになれば、アジアは平和で成熟した時代を迎えると言えるのではないかと思います。