

東アジアのなかの日本 — 普遍主義の可能性

武川 正吾

(東京大学大学院人文社会系研究科教授)

1 東アジアの福祉国家

福祉国家は国民の福祉に対して責任をもつ国家だと考えられている。雇用が保障され社会保障¹が充実しているというのが、福祉国家に関する一般のイメージであろう。スウェーデンをはじめとする北欧諸国がそうした福祉国家の典型であると日本では長らく考えられてきた。

とはいえ国民経済や市民生活に対する国家介入が一定の水準に達した国家が福祉国家であるとも考えることもできる。一定の水準というのが具体的にどれくらいの数値であると断定することは難しいが、現代国家の多くは19世紀とは比べものにならない程度の社会支出を用い、労働条件や生活環境の改善のための社会規制に乗り出している。

以前、福祉国家は、西欧諸国の問題であると考えられがちであったが—というのは、最初の福祉国家が遅くとも20世紀半ばころまでのヨーロッパで生まれ、その後、欧州諸国が相次いで福祉国家化していったという歴史的事実があるからであるが—、西欧諸国以外でも福祉国家について考えることができる。

実際、日本以外の東アジア諸国でも、近年、福祉国家について語られるようになってきた。福祉国家が成立するための条件—社会支出や社会規制が拡充するための条件—は、以下に述べるような経済の「生産」と人間の「再生産」の双方から考えることができるが、これら双方の条件が2000年前後の東アジア

諸国においても整ってきたからである。

福祉国家成立の一つの条件は、経済構造(生産システム)の変化である。工業化によって、人々の生活に「(当時としては)新しい社会リスク」(いまでは「古い社会リスク」)が生まれた。農業社会では飢饉があっても、失業はなかった。そもそも雇用が例外的にしか存在していなかったからである。また、農作業の途中でケガをするということはあるが、高度に機械化された工場のなかで遭遇するような労災事故もなかった。さらに、年をとるにつれて労働から緩やかに撤退していくということはあるが、一定の年齢で強制的に退職させられるという現在のようなりタイアメント(定年退職)の制度もなかった。こうした新しい産業社会の新しい社会リスクに対応するために、各種の社会政策が実施され、それらが拡充して出来上がったのが現在の福祉国家である。

福祉国家が成立するためのもう一つの条件は、人間の再生産システムの変化である。工業化や民主化を含む近代化の過程で、医療技術が進歩し公衆衛生が改善されたことによって死亡率の低下が始まり、各国で人口爆発が起こった。やがて過剰人口が意識されるようになり、出生率の低下が始まる。いちど始まった出生率の低下は、とどまるところを知らずに続く。その結果、人口の高齢化が始まる。と同時に、さらなる生活水準の上昇、医療技術の進歩、公衆衛生の改善などによって平均余命が伸び長寿化が進む。そ

して高齢化に拍車がかかる。こうした一連のプロセスの結果、人類はケア（家事・育児・介助・介護など）を必要とするようになる。そうした役割の一部を福祉国家の社会政策が引き受けるようになった。

2 経済発展と高齢化

以上で述べた生産と再生産の条件の変化は、20世紀から21世紀の転換期において、東アジア諸国でも観察することができる。その結果、東アジア諸国でも福祉国家が議論の対象となってきたのである（韓国の大統領選挙では福祉国家が争点となった。台湾でも福祉は主要な政治的争点となった）。しかし東アジア諸国と欧州諸国との間には、そして日本との間にも違いがあった。

それぞれの社会が農業社会（牧畜社会を含む）から工業社会へ、さらに工業社会からポスト工業社会へと変化していくという生産の変化の過程は、抽象的な水準では共通する。また産業化による生産の変化と人口転換による再生産の変化とのあいだには通常タイムラグが存在するという点も、共通である。経済発展し、その後、高齢化するというのが通常の順序である。

しかし、それぞれの国で生産の変化が始まる時期（工業化）は異なる。また再生産の変化が始まる時期（人口転換）も異なっている。

欧州諸国が工業化の先発国群であり、産業革命以降（あるいはそれ以前から）先進国として君臨し続けてきたのに対し、日本のGDPがドイツを抜いて世界第二位となったのは1968年であり、先進国クラブであるOECDに加盟することができたのは1964年であった。これに対して、韓国や台湾が（先進国化の指標となりうる）一人当たりGDPが10,000ドルを超えたのは1990年代に入ってからのものである。また韓国がOECDに加盟したのも1996年である。

再生産の変化について言えば、西欧諸国は第二次世界大戦後すでに高齢化社会の段階に達していたのに対し、敗戦直後の日本はまだ生産年齢人口の割合が大きく、65歳以上人口比率が7%を超えて高齢化社会となるのはようやく1970年のことである。台湾や韓国の場合はさらに遅く、台湾が1995年、韓国が2000年である。西欧、日本、韓国・台

湾の間には、四半世紀から30年程度の時間差があることになる。

さらに、それぞれの国が福祉国家を形成し発展させる際の国際環境も大きく異なっている。

西欧諸国が福祉国家を拡大したのは、第二次世界大戦後のブレトンウッズ体制下の世界経済が高成長の時代である。社会支出拡大にとって好条件のなかでのできごとであった。

これに対し、日本の福祉国家形成が本格化するのには、世界経済のそうした体制が崩れ、スタグフレーション（経済停滞と物価上昇の併存）の時代であった。社会支出にとって逆風のなかでの拡大であり、70年代以降、急速に増加したものの西欧諸国の水準に追いつくのが難しかった。

韓国や台湾の場合は経済のグローバル化が進み、ネオリベリズムが席捲している時代のなかでの福祉国家形成である。社会政策の国内的必要はあるものの、その形態はグローバル化された世界経済のなかでの国際競争に耐えうるものでなければならなかった。

韓国・台湾、日本、西欧諸国は、時間差はあるものの、経済発展があって、その後、人口が高齢化し、社会支出を増大させたという点では共通する。ところが東アジア諸国で福祉国家を考える場合には、もう一つの新しい論点が登場する。「未富先老」の中国の登場である。「未富先老」というのは、経済発展を経験する前に高齢化社会に突入することを意味する。

中国は出生率の抑制が相対的に早く始まったため、経済が十分に発展する前に高齢化社会に突入した。中国で65歳以上人口が7%を超えるのは韓国と同じ2000年である。工業化は農業人口の減少を意味するが、中国の場合は農業人口がそれほど減少する前に高齢化社会となった。逆説的なことだが、これによって扶養介護の問題の深刻化を回避することができた。しかし産業化がさらに進展し、人口が都市に流出したため、こうした逆説が成り立ちにくくなっている。このため21世紀に入ってから農業人口を対象とした「新型農村合作医療保険」や「新型農村社会養老保険」などの新しい社会保障制度が導入された。とはいえ、社会政策の急速

な拡充がむずかしいため、1970年代末以降の日本で日本型福祉社会論が唱えられたように、中国では「適度普惠型」社会福祉論が唱えられるようになっていく。

3 社会政策における普遍主義

このように多様な東アジア諸国において、普遍主義的な社会政策は可能なのだろうか。この点について考える前に、社会政策における普遍主義をめぐる議論を整理しておこう。

社会政策をめぐる議論のなかでは、普遍主義が選別主義の反対概念として用いられる。社会政策の給付をあるカテゴリーに当てはまるひと全員に支給するのが普遍主義の方法であり、当該カテゴリー以外の基準、例えば、所得や年齢などの基準を持ち出し、これによって受給者を選別するのが選別主義の方法である。

普遍主義と選別主義をめぐる論争が元々所得保障の分野で始まったこともあって、端的に、資力調査（所得調査や資産調査）なしの給付を普遍主義的給付、資力調査付きの給付を選別主義的給付と呼ぶことが多い。親の収入とは無関係に（すなわち資力調査なしで）児童手当を給付するのが普遍主義の方法であり、親の収入が一定水準以下の場合に限って（すなわち資力調査付きで）児童手当を給付するのが選別主義の方法である。

普遍主義と選別主義は、再分配の方法としてどちらの方が優れているか、という点についての論争は古くからあった。その結果、論点は出尽くした感がある。

選別主義を擁護する論拠は主として2つである。

第一は選別主義の方が普遍主義より効率的であるというものである。限られた資源の下では、普遍主義の方法を用いると一人当たりの受給額は低くならざるをえない。それよりは、資力調査によって受給可能な者を選び出し、そこに資源を集中する方が、費用対効果が大いという主張である。

第二は、選別主義の方が普遍主義よりも公正な方法であるというものである。資力調査なしに給付を行うと、給付が少額となるだけでなく、必ずしも給付を必要としない人のところにまで給付が及ぶことになり、社

会的な不公正が生じるという主張である。

これに対して、普遍主義を支持する人々の間からは、選別主義の見かけ上の長所の裏に潜む問題点がいくつか指摘されてきた。

第一は、選別主義にはスティグマ（負の烙印、恥辱感）が伴うという点である。資力調査によって受給者の数が限られてくると、社会給付の受給が逸脱行動と見なされ、スティグマが発生する。生活の必要は満たされるかもしれないが、そのために屈辱感という心理的コストを負担しなければならない。

第二に、選別主義は言われるほど効率的でなく政策目的に対して効果的でもないとの批判もある。スティグマを理由に有資格者が受給の申請を行わないこともあるからである。生活保護基準以下の生活をしていながら生活保護を申請していない人がたくさんいるとの調査結果は少なくない。

第三は、選別主義は「貧困の罌」や「失業の罌」を生むというものである。選別主義は有資格者と無資格者との間に境界線を引く。このためボーダーラインの近辺で、勤労所得が増えても総所得が増えないか、場合によっては減少するといった現象が生じる。これでは勤労意欲が削がれる。

第四に、選別主義は、サービスの質の低下を招きがちである。受給者が社会全体からみて少数の場合、給付水準の上下に一般有権者の関心が集まらないからである。財政的な理由による生活保護の切り下げが比較的容易に行えるのは、こうした理由のためである。

第五に、選別主義は、二流の市民を生むといった論点もある。公共サービスが選別主義的に提供される場合、公的サービスを利用する人と私的サービスを利用する人との間に階層分化が生じる。私的サービスを利用するのが一流の市民であり、公的サービスを利用するのは二流の市民だということになってしまう。

普遍主義を支持する人々の間では、選別主義にはこういった問題点があるため、総じて言えば、普遍主義の方が選別主義よりもすぐれた再分配の方法ということになる。

もちろん普遍主義を支持する積極的な理由もある。例えば、政治哲学者のサンデルは「富者も貧者も同じように子供を通わせたく

なる公立学校、富裕層の通勤者にとっても魅力的な信頼性ある交通手段、公立の病院、運動場、公園、レクリエーション・センター、図書館、博物館や美術館」が「公民的生活基盤」であると主張する²。連帯（再分配）が承認の犠牲になってはならないということであろう。

4 日本における普遍主義への道

西欧諸国では、福祉国家を推進する論者の間では普遍主義に対する支持が強く、福祉国家に対して消極的な保守派の間では選別主義に対する支持が強い。日本でも同様の傾向はあると思われる。しかし、資力調査の有無のみで定義される、強い意味での普遍主義に対する支持はそれほど強くないかもしれない。

ある意識調査（2010年に実施）の結果によれば、日本人の間では、普遍主義に対する支持と選別主義に対する支持はおおよそ半々である。「社会保障の給付は、所得や財産などの少ない人に限定すべきだ」という意見と、「社会保障の給付は、所得や財産に関係なく同じ条件ですべての人が受け取れるようにすべきだ」という意見のいずれに賛成かと尋ねたところ、前者に賛成が48%、後者に賛成が52%だった³。2005年に実施された同様の調査でも、普遍主義支持が45%、選別主義が48%であった。

民主党政権が2010（平成22）年度に所得制限なしの「子ども手当」を導入したときも不評で「バラマキ」との批判が絶えず、翌年の3党合意によって、2012年度から所得制限付きの児童手当が復活した。普遍主義は2年間で頓挫したことになる。同じ時に導入された高校授業料の無償化も、自公政権によって2014年度から所得制限が導入された。

このような事実を前にするとき、西欧で主流の「資力調査なしの普遍主義」—あるいは「強い意味での普遍主義」—という考え方が、日本では一般の支持を集めにくいのではないかと思われてくる。しかし前節で述べたような選別主義のパラドクスの存在に国民はもっと自覚的となるべきであろう。

普遍主義の基準を資力調査の有無のみに求めると、日本や他の東アジア諸国では、普遍主義的な給付が例外的な存在となってしまい、社会政策における普遍主義の議論が

空回りしかねない。そこで資力調査の有無というよりは、社会サービスの受給要件を拡大の方向で考える「弱い意味での普遍主義」を主軸として普遍主義の議論をした方が生産的かもしれない。

仮に何らかの資力調査があったとしても、結果としてどれくらいの人口が給付の対象者となるかによって、選別主義の弊害の程度は異なってくるからである。人口の数パーセントの高所得層を適用除外とするための所得制限と、低所得層を選別するための所得制限とは意味合いが異なる。前者は強い意味での普遍主義に近く、後者は遠い。

日本では強い意味での普遍主義は現実的ではないかもしれないと示唆したが、希望がないわけではない。高額療養費の自己負担限度額や在職老齢年金の支給停止制度に所得制限の考え方が取り入れられているが、いまのところ高所得者を公的医療保険や公的年金の適用除外にしようとの主張は聞かない。また普遍主義が自明視されている政策領域もある。初等中等教育が親の所得とは無関係に授業料無料で供給されるのを皆当然のことだと思っている。建築や都市計画の分野ではユニバーサル・デザインが主流の考え方となっている。

豪州は当初所得の分配が平等なので、西欧と異なり普遍主義へのコミットが小さいという⁴。日本も一時は平等な社会であると考えられていたので、選別主義に対するアレルギーが少なかったとも言える。しかし21世紀に入って、人びとの間で日本も格差社会であるとの認識が広まりつつあるなか、社会政策における普遍主義の強化が望まれているように思われる。

- 1 本稿では、社会保障を年金、医療、介護・福祉の範囲で用い、これら社会保障に雇用、住宅、場合によっては教育を加えた範囲の公共政策を社会政策とし、社会政策における給付を社会給付、規制を社会規制と呼んでいる。
- 2 マイケル・サンデル（鬼澤忍訳）『これからの「正義」の話しよう』早川書房、2010年、343頁。
- 3 武川正吾・白波瀬佐和子編『格差社会の福祉と意識』東京大学出版会、2012年、20頁。
- 4 キャッスルズ（岩本敏夫他訳）『オーストラリア・ニュージーランド福祉国家論』啓文社、1991年。