

Title	Productivist Welfare Capitalism in East Asia : Patterns and Prospects
Author	Kim, Mason M. S. / 綱島, 洋之[翻訳]
Citation	journal of urban society. 3 卷, p.4-17.
Issue Date	2019-03
ISSN	2432-7239
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学都市研究プラザ
Description	
DOI	10.24544/ocu.20190509-009

Placed on: Osaka City University

〔招待論文〕

Productivist Welfare Capitalism in East Asia: Patterns and Prospects

Mason M.S. Kim, Ph.D.

Assistant Professor

Department of International Studies

Spelman College, USA

〔Keywords〕 productivist welfare capitalism, economic openness, political pressure,
demographic changes, multiculturalism

〔Abstract〕 This article introduces the concept of productivist welfare capitalism (PWC) and examines three types of institutional arrangements of PWC in East Asia. Among others, economic openness and political pressure are analyzed as two key drivers behind the institutional continuities and changes of PWC. In addition, this article asks if the PWC thesis, which has dominated the scholarship on East Asian social welfare, is still relevant and valid as an analytical platform to explore the trajectory of welfare development. In particular, this article questions the impact of demographic changes, derived from low fertility rates and increasing foreign-born settlers, on the future development of PWC.

1. Introduction

What is the nature of East Asian welfare capitalism? What theoretical framework and empirical evidence can be used to analyze the establishment and development of welfare institutions in East Asia? The surge of research interests in East Asia, which has grown over the last two decades started with attempts to explain how newly industrialized economies could manage to combine remarkable economic dynamism with low rates of taxation and welfare spending. Furthermore, the exhibition of impressive achievements on key quality-of-life indicators, such as infant mortality, life expectancy, and education, has attracted the attention of many researchers. To be sure, most East Asian states have heavily invested in human capital formation as part of

their economic development strategy. With this tendency in mind, Holliday (2000) proposed the concept of “productivist welfare capitalism” (PWC) to characterize the nature of East Asian welfare states. Interestingly, however, the institutional design and implementation of PWC are not identical in the region. Despite the continuity and steadiness of the productivist credentials, some countries have expanded social insurance programs whereas others have promoted individual savings programs.

This article aims to address the question of how welfare capitalism has experienced both continuity and change in East Asia. In the second part of the article, the prospects of PWC in the 21st century are examined as well. This discussion is important and timely because

today's rapidly changing demographic structures and the increasing number of foreign-born settlers are shaking the socioeconomic foundation that has shaped the key features of PWC in East Asia.

2. Productivist Welfare Capitalism: Patterns

Since the publication of Esping-Andersen's (1990) tripartite framework of liberal, conservative, and social democratic models that analyzes the types of welfare states in the West, there has been a growing interest in defining and characterizing the nature of welfare arrangements of East Asian societies (Abrahamson, 1999; Mok et al., 2017). Today, many scholars agree that social policy in East Asia has been primarily subordinate to the overarching objective of economic development, thus forming a productivist welfare regime (Holliday, 2000; Kim, 2016; Wilding, 2008). The approach is predicated on the assumption that social welfare provision is by and large confined to productive—rather than protective—areas such as education and healthcare for industrial workers. Put differently, social welfare benefits are basically considered an institutional tool to promote labor productivity and sustainable economic growth. Thus, the 'economy-first' mindset has led East Asian states to spend more on human capital formation while being reluctant to expand public income-transfers and social services. This is why, in the productivist world, social security benefits tend to be provided selectively to government employees and industrial workers who are considered critical for economic growth. Undoubtedly, the productivist welfare thesis offers a compelling account of East Asia's

welfare state development as an exercise in East Asian "exceptionalism."

However, despite its significant contribution to the welfare state debate, the "one-size-fits-all" approach is not comprehensive enough to account for the dynamism of East Asian welfare states, because East Asia has developed an institutional divergence within the productivist framework (Kwon & Holliday, 2007; Peng & Wong, 2008). For example, Japan, South Korea, and Taiwan have expanded compulsory social insurance schemes and public assistance programs focusing on 'risk-pooling' to cope with challenges arising from economic globalization. By contrast, compulsory individual savings schemes that foster 'self-help' effects play a leading role in Singapore, Malaysia, and Hong Kong. In addition, China and Thailand are deliberately pursuing a mixed system, combining social insurance and individual savings schemes.

Given this institutional variation, the current single-lensed productivist perspective does not fully address the question of whether and why East Asian welfare states have cultivated different patterns of social policy development in spite of their productivist credentials. It is, therefore, necessary to tailor the existing theory to the dynamism of East Asia by scrutinizing whether the variation is systematic and, if so, what factors have driven the pathway to the risk-pooling system embedded in social insurance schemes on the one hand and the self-help doctrine entrenched in individual savings schemes on the other hand.

Then, how can we categorize the possible

variation of productivist welfare? Based on the institutional platforms and characteristics, it would be possible to think of three subtypes of the productivist welfare state (Kim, 2016). The first model is “inclusive productivist welfare” (IPW). It highlights the characteristics of risk-pooling embedded in social insurance schemes and public assistance programs. Initially, the lion’s share of inclusive welfare benefits was provided to state employees and industrial workers who were considered productive and central to the national economy. This approach caused a great portion of the vulnerable population, who truly needed social protection, to be left outside of the social security benefits. However, since the financial crisis in the late 1990s and 2000s, the IPW countries, including Japan, South Korea, and Taiwan, have been extending insurance coverage to a majority of the population to offset any possible negative effects of economic liberalization.

The second model, “market productivist welfare” (MPW), aims to construct a social security system based on the self-help principle by the means of individual savings arrangements. MPW countries believe that any redistributive effects, derived from risk-pooling social insurance, will impose financial burdens on the government and therefore hurt market efficiency. Instead, they intend to promote a self-reliance system in which benefits are linked entirely to individual contributions to one’s own savings account. In doing so, governmental financial responsibilities are minimized. The highly open economies of Singapore, Hong Kong, and Malaysia have made use of this model of welfare for their

socioeconomic stability.

The last model is “dualist productivist welfare” (DPW). This type pursues both IPW and MPW strategies simultaneously, thus leading to an institutional fragmentation of social protection. This model is believed to be an optimal strategy for economic growth, particularly in countries where socioeconomic gaps between formal and informal sectors or urban and rural areas are remarkable. In general, this approach develops a range of market-oriented social policy measures for less productive rural residents on the one hand and inclusive social insurance benefits for more productive urban workers on the other hand. As such, one of the prominent features of dualist welfarism is the sector-specific or region-specific fragmentation of social security programs. At present, China and Thailand exemplify the DPW pattern.

In terms of the causal mechanism driving the institutional divergence of East Asian productivist welfare states, two factors—i.e., the level of economic openness and the degree of political pressure—deserve our attention. Although most East Asian economies were industrialized under the flagship of a strong state and export-led strategies, they have actually shown significant differences in the extent and form of exposure to the global economy. Indeed, the extent to which they were exposed to foreign investment and trade was one of the main factors lying behind the *birth* of variation. For example, Singapore and Hong Kong have been engaged in ‘market-conforming’ developmental strategies such as open financial markets to attract more foreign investment. These market-conforming

economies had an overwhelming need to maintain global market competitiveness which made self-help measures (i.e., individual saving programs) of social security a more viable option. By contrast, Japan, South Korea, and Taiwan pursued ‘market-distorting’ development strategies through foreign loan and closed financial markets, which was important for state-led industrialization. Due to the nature of this type of capital formulation, the market-distorting economies were more or less immune from market fluctuations and thus only concerned with the protection of industrial workers that was critical for economic growth. As a result, they adopted social insurance programs through which industrial workers would be protected from social risks. As such, the level of economic openness has influenced East Asian countries to adoption either IPW or MPW, depending on their economic development strategies.

While economic conditions affected the initial divergence of institutional patterns of productivist welfare, the subsequent expansion of the gap between IPW and MPW has been largely driven by the democratic transaction and the concomitant bottom-up political pressure, because democracy gives more agency to citizens in policy processes and changes the nature of governance from control to accountability. Due to the need to secure a broad electoral base, politicians in democratic regimes are more responsive to bottom-up political pressures, resulting in the expansion of inclusive and redistributive social welfare programs as a way to garner political support from the people. For example, the introduction of democratic electoral competition in South

Korea, Taiwan, and the Philippines has led the ruling parties to adopt and expand social insurance programs. In South Korea, the ruling party introduced the National Pension Plan in 1988 and extended health insurance to farmers and workers in 1989 because these measures were important as a method to earn votes in presidential and legislative elections. Similarly, the ruling party in Taiwan initiated reform discussions during the late 1980s when the democratization movement was under way and, eventually, the government legislated a comprehensive national health insurance system in 1994 prior to the 1996 presidential election. Thus, democratic transition and political pressure generally bring about changes in citizens’ expectation of government, resulting in a marked increase in the number of the so-called “critical citizens” who tend to show a higher level of dissatisfaction with their government.

3. Productivist Welfare Capitalism: Prospects

As described above, the theoretical strength and empirical robustness of the productivist welfare discourse is fairly high enough to explain the establishment and evolution of welfare institutions in East Asia (Kim, 2016). Then, can we claim that productivist welfare and three subtypes will continue to be a principal model to analyze the future development of social policy in East Asia? Scholars may be cautiously optimistic as to the validity of the productivist thesis, because IPW countries (i.e., Japan, South Korea, and Taiwan) continue to expand social insurance and public assistance programs in order to alleviate rising inequality and chronic

poverty among the disadvantaged population (Kim, 2008). MPW countries also further strengthen their individual savings-based programs to deal with any possible social contingencies such as pension, health care, and unemployment. China's dualist approach is still noteworthy as well (Ngok & Chan, 2017).

However, a substantial challenge to the productivist practices is coming from rapid changes in demographic structure across the region. Indeed, population aging has been rapidly rising as a hot-button issue, thus threatening the socioeconomic foundation of East Asian welfare states because most public policies were established based on the implicit presumption of a constant supply of young, healthy, and educated labor force during the industrialization period. In developed countries in East Asia, the share of the young people in the working ages (aged 25-49) to the total population has significantly declined from 41% to 37% between 2005 and 2015 and is projected to continue to decrease to 30% by 2030 and 27% by 2040 (United Nations, 2017). As widely known today, East Asia encompasses countries with the lowest fertility rates in the world. Also, Japan and South Korea are the most aged country and the fastest aging country, respectively. Certainly, the theoretical focus of East Asian social policy analysis has been swiftly changing as policymakers in the region seek solutions to persistently low rates of fertility and increasing demand for elderly care—all of which have put substantial pressures on social budgets and economic growth. The question, accordingly, is whether productivist welfare states will be evolving once again into another type with systematic

variations under rapidly changing demographic conditions.

It is somewhat early to answer this question. However, it is clear that population aging—a factor that was not seriously taken into account in the welfare modeling business—brings to policymakers in East Asia a set of unprecedented challenges, including but not limited to (a) labor shortage, (b) increasing old-age dependency ratio, (c) lack of long-term care (both community-based and home-based) for older people, (d) increased health care cost, and (e) poverty in old age due to insufficient social insurance benefits and/or individual savings (UNESCAP, 2017). To address these problems, IPW countries progressively increase their commitment to universalism in social policy coverage (Peng, 2015).

More importantly, however, they also turn eyes to the expansion of migratory inflows to address the problems of labor shortage and need for care services (UNESCAP, 2015). Japan, for example, revised the immigration control law in December 2018 to let in foreign nationals with certain job skills, including blue-collar workers, under two new visa categories. The government estimates that Japanese employers will hire up to 345,000 foreign workers in 14 undermanned sectors over the next five years. However, the proposed number of foreign workers is still not even close to the amount the Japanese economy needs (Nakamura, 2019). According to government estimates, the country's labor market is short of 586,400 people and will face a shortage of about 1.45 million in five years (South China Morning Post, 2018). Facing a labor shortage that will be

a drag on the economy, South Korea has also brought in a growing number of foreign workers, mostly from China, Vietnam, and the Philippines. Other MPW and DPW countries like Hong Kong, Singapore, and Malaysia are mostly in the same situation.

Although these advanced economies have long acknowledged the need to bolster their shrinking workforce, the acceptance of foreign workers cannot be a fundamental solution if the policy is implemented under the assumption that migrant workers would be needed only on a temporary basis. Indeed, various types of guest worker programs have already shown their limits, thus demonstrating that the schemes not only fail to meet the demand for labor but also are likely to violate labor standards such as equal remuneration, safety, and health at the workplace (Asian Development Bank Institute, 2017). In addition, the growing phenomenon of bringing in foreign spouses is ushering in a new chapter of social welfare needs for East Asian societies because foreign spouses who are permanent settlers are essentially different from temporary migrant workers (Piper & Lee, 2016).

Certainly, foreigners' presence in East Asia has increased consistently in the past few years, amounting to 3.1% in Korea, 2% in Taiwan, and 1.8% in Japan of the total population in 2014 (Hong, 2018). Because the scale of foreign residents is still relatively small, East Asian countries are not yet fully attentive to issues of labor rights and multiculturalism. This attitude is of course associated with the repertoires of productivist welfare capitalism, where social values can be sacrificed for economic goals if necessary. Indeed, recent polls

conducted in Japan demonstrate that migrant inflows remain a worry for many Japanese because of socioeconomic reasons. More than 50% of respondents supported the revision of the old immigration control law in order to attract more foreign workers for Japanese economy; however, the positive response fell down to about 40% when they were asked about allowing foreign workers to permanently settle in Japan (AFP, 2018). Despite rapid demographic changes and increasing demand for foreign workers, the magnitude and speed of policy provisions for social integration and multiculturalism are very limited or moderate at best in Japan and other East Asian societies (Seol & Skrentny, 2009). Thus, an analysis of the trajectory of social policy development in productivist welfare states will require the consideration of not only economic factors but also multiculturalism and social integration of migrant workers and foreign-born settlers. In other words, the future discourse of productivist welfare capitalism in East Asia will be largely influenced by how to balance between the need for sustainable economic growth and the demand for demographic management.

4. Conclusion

During the industrialization period, policymakers in East Asia intervened actively in the economic development process with a priority on the exports of labor-intensive manufacturers. This approach led governments to use social policy not for general social protection of the poor but for the promotion of economic productivity by providing welfare benefits to industrial workers and government

employees. This pattern was theorized as productivist welfare capitalism (PWC), predicated on the claim that East Asia's social policy is not independent but rather strictly subordinate to the overriding policy objective of economic growth. However, it is also quite evident that some states entered a more inclusive mode of productivist welfare whereas others followed a more market-oriented pathway. This article explicates that the degree of exposure to and reliance on international markets influenced the formation of different economic structures as well as social welfare institutions. At the same time, it is analyzed that the impact of bottom-up political pressure was another causal factor that drove the widening divergence between IPW and MPW. Thus, this article highlights that the productivist framework has been widely used to explain both continuities and differences in welfare institutions in East Asia.

In fact, the PWC perspective has rested on a few unique experiences of East Asian economies—that is, state-led economic development, a young population, and the initial condition of limited social protest and pressure. However, today's critical challenges East Asian countries are facing are also related to these factors. It is, therefore, increasingly important to answer how the three models of productivist welfarism will be able to cope with the problems caused by economic liberalization, inequality, unemployment, social instability, and demographic changes. Particularly, the demographic factor is rising as one of the most significant challenges. Assuming that the fertility rate keeps decreasing and the import of foreign-born migrants continues for coming

years, East Asian states should take it as an urgent and important task to promote social integration through multicultural policies and institutions, because it will shape socioeconomic foundations for long-term development and subsequently determine the pattern of 'post-productivist' welfare capitalism in East Asia.

〔和訳〕

東アジアにおける生産主義的福祉資本主義
—類型と展望—

1. はじめに

東アジアの福祉資本主義は何を特徴としているか。どのような論理的枠組みと経験的論拠が、東アジアの福祉制度の成立と展開を分析するために使えるか。過去20年間で東アジアにおける研究者の関心が増大してきたが、このうねりの出発点は、新興工業国が突出した経済のダイナミズムを低い税率や福祉支出とどのように両立してきたかというところにある。さらに、幼児死亡率や余命、教育など命の質に関して鍵となる指標に印象的な成果が認められたことが、多くの研究者の注目を集めた。確かに、大半の東アジア諸国は経済成長戦略の一環として人的資本形成に重点的に投資してきた。この傾向を踏まえ、Holliday (2000) は東アジアの福祉国家を特徴づけようと「生産主義的福祉資本主義 (PWC)」という概念を提唱した。しかし、興味深いことに、PWCの制度設計と実施状況は東アジアの中でも一様ではない。生産主義という御墨付きは地続きで安定しているにも拘わらず、社会保険の適用範囲を拡大してきた国もあれば、個人貯蓄を促進してきた国もある。

本稿の目的は、福祉資本主義が東アジアで連続性と変化をどのように経験してきたかを問うことである。後半では21世紀のPWCを展望する。これは時宜に適う重要な議論である。今日の急激な人口構成の変化や国外出身者の増加は、東アジアのPWCを特徴づけてきた社会経済的基盤を揺るがしているからである。

2. 生産主義的福祉資本主義の類型

エスピ＝アンデルセン（1990）が西洋の福祉国家を類型化するために「リベラル」「保守」「社会民主」の三者からなる枠組みのモデルを発表してから、東アジア社会における福祉の仕組みの性質を定義したり特徴付けたりすることへの関心が高まりつつある（Abrahamson, 1999; Mok et al., 2017）。今日、多くの研究者が同意するところでは、東アジアの社会政策は第一義的には経済発展という大枠に収まるものであり、それゆえ「生産主義的」福祉レジームを成している（Holliday, 2000; Kim, 2016; Wilding, 2008）。このアプローチは、産業労働者のための教育や医療のような、基本的に保護的でなく生産的な領域に、社会福祉の供給が制限されるという前提に基づいている。換言すれば、社会福祉による便益は基本的に、労働生産や持続的な経済成長を促進する制度的なツールと見なされる。このような「経済第一」の発想ゆえに、東アジア諸国は公共の所得移転や社会サービスに尻込みしつつ、人的資本形成に注力してきた。だからこそ、生産主義的な世界では、社会保障の便益が向かうところは、経済成長に重要な役割を果たすと見なされて選ばれた公務員や産業労働者になる。疑いなく、生産主義的福祉の理論は、東アジアの「例外主義」内の実践として、東アジアの福祉国家の発展について目を引く説明を与えようとする。

この「フリーサイズ」アプローチは福祉国家に関する議論に大きく貢献したとは言え、東ア

ジアの福祉国家のダイナミズムを説明するに足るほど包括的であるとは言えない。東アジア諸国が作り上げてきた制度は、生産主義という枠組みの中で多様化してきたからである（Kwon & Holliday, 2007; Peng & Wong, 2008）。例えば、日本や韓国、台湾では、経済のグローバル化に起因する困難に対処するための「リスクプール」に焦点を当て、強制加入の社会保険と公的扶助施策を拡大してきた。対照的に、シンガポールやマレーシア、香港では、「自助」による効果を期待する強制的個人貯蓄施策が主導的な役割を果たしている。また、中国とタイでは意図的に社会保険と個人貯蓄施策を混合したシステムを追求している。

これだけ制度が多様であれば、現在の単眼的な生産主義的の視点は、なぜ東アジアの福祉国家が生産主義というお墨付きを得ているにも関わらず社会政策を相異なる様式で作り上げてきたのか、あるいは本当にそうなのかという疑問に答えるには不十分である。だからこそ、既存の理論を東アジアのダイナミズムに合わせて仕立て直す必要がある。吟味すべきは、その変異が系統的なものであるか、もしそうであるならば、どのような要素が、あるときは社会保険施策に内蔵されたリスクプーリングの思考へ、またあるときは個人貯蓄の枠組みで固められた自助原則へというように、進路を決めたのかである。

では、私たちは生産主義的福祉の多様な在り方の可能性をどのように分類できるだろうか。制度の基盤部分と特徴的なところを手掛かりにすると、3つの類型に分けられるはずだ（Kim, 2016）。第一のモデルは「包摂型生産主義福祉」（IPW）である。社会保険や公的扶助と一体化したリスクプーリング的な特徴が強調されている。まず、包摂的な福祉の最も美味しいところは、生産的で国民経済の中心をなすとみなされている国家公務員や産業界の労働者に供給され

る。このアプローチは、本当に社会的保護を必要としているはずの社会的弱者の大部分を、社会保障から締め出した。しかし、1990年代と2000年代の金融危機を経て、日本や韓国、台湾のようなIPW諸国は社会的弱者の大部分を新たに社会保険の対象として、経済の自由化が起こし得るあらゆる負の影響を相殺してきた。

第二のモデル「市場型生産主義福祉」(MPW)は、自助の原則に基づき、個人貯蓄を準備するという手段で社会保障制度を構築することを目指している。MPW諸国は、リスクプーリング型社会保険から生じる再分配効果は、政府に財政的負担を押し付け、それゆえ市場の効率を犠牲にしてしまうと信じている。代わりに、これらの国々が意図しているのは、個人の口座に自分で貯蓄した分に応じて便益が得られる自立システムを強化することである。すると政府の財政的責任は最小化される。高度に開放的なシンガポールや香港、マレーシアは社会経済の安定のために、この福祉モデルを活用してきた。

最後のモデルは「二元的生産主義福祉」(DPW)である。この類型はIPWとMPWの両方を同時に追求するため、社会的保護を制度的に細分化してしまう。社会経済的格差が正規と非正規あるいは都市と郊外の間で顕著な国々では特に、経済成長のために最適な戦略と信じられている。一般的に、このアプローチは、一方で生産性が比較的低い郊外のためには市場志向の社会政策手段を、他方、より生産性が高い都市の労働者のためには包摂的な社会保険による援助を、それぞれ幅広く展開する。そのような二元的生産福祉主義の大きな特徴は、ある特定の分野や地域にのみ適用される細分化された社会保障施策がみられることである。現在では中国とタイが好例である。

東アジアの生産主義福祉国家における制度の多様化を駆動するメカニズムに関して、二つの要素が注目に値する。第一に経済の開放度、第

二に政治的圧力の強さである。東アジアの国々はほとんど強力な国家の旗振りと外需主導の戦略のもと工業化を進めてきたが、実際には相異なる強度と形でグローバル経済に曝されてきた。外資や貿易に曝される程度の違いが多様化の主要因のひとつであることは確かである。例えば、シンガポールと香港では、外資を引き付けるために、開放的な金融市場など「市場順応型」開発戦略が採られてきた。これらの「市場順応型」経済は、グローバル市場における競争力を維持する圧倒的な必要に迫られていた。そこでは、個人貯蓄施策という社会保障の自助手段がより堅実な選択肢となる。対照的に、日本や韓国、台湾では、対外債権と閉鎖的な金融市場による「市場矯正型」開発戦略が追求された。国家主導の工業化には重要だった。この手の資本形成の性質上、市場矯正型経済は多かれ少なかれ市場の浮沈に耐性があり、それゆえ産業労働者を保護することだけに主眼が置かれていた。経済成長に決定的な存在だからである。その結果これらの国々では、産業労働者を社会的リスクから守る社会保険施策が採用された。結局、東アジアの国々は、経済の開放度の違いに応じてIPWかMPWのいずれかを採用したわけである。その違いは、それぞれの経済成長戦略に基づいていた。

生産主義福祉の最初の制度的な枝分かれは経済状況の影響によるが、その後は民主主義的な駆け引きとそれに伴うボトムアップの政治的圧力がIPWとMPWの差異を拡大した。民主主義は市民の政治的過程における行為性を高め、権力の本質を支配から説明責任へと変えるからである。例えば、韓国や台湾、フィリピンで競合による民主的な選挙が導入されると、政体が大衆の支持を得るための手段として、与党は社会保険施策を採用したり拡充したりした。選挙の地盤を確保する必要から、民主主義体制下で政治家はボトムアップの政治的圧力に感度が比較

的高く、その結果、人びとから政治的支持を得るための方策として、包括的かつ再分配重視の社会福祉施策を充実させることになる。例えば、韓国や台湾、フィリピンで協働による民主的な選挙が導入されると、政体が大衆の支持を得るための手段として、与党は社会保険施策を採用したり拡充したりした。韓国では、与党は「国民年金計画」を1988年に開始し、1989年には健康保険を農民と労働者に拡大適用した。大統領選や議員選で票を稼ぐために重要な手段だからである。同様に、台湾の与党は改革に関する議論を1980年代後半に開始した。そのとき民主化運動は下火になっていた。そして、ついに政府は1996年の総統選に先立ち、1994年に包括的国民健康保険を法制化した。ゆえに、一般的に民主主義的の変遷や政治的圧力は市民の政府に対する期待を変化させ、政府に対して強い不満を表明する傾向にある、いわゆる「批判的市民」の著しい増加を招いた。

3. 生産主義的福祉資本主義：展望

上述のとおり、生産主義的福祉言説の理論的説得力と経験的頑健性は、東アジアにおける福祉制度の創設と進化を説明するうえで十分に高い(Kim, 2016)。では、生産主義的福祉とその下位類型3個は、東アジアの社会政策の今後の展開を分析するための、主要モデルであり続けると私たちは主張できるだろうか。生産主義の命題の有効性について、研究者たちは慎重であれば楽観的でいられるかも知れない。なぜなら、IPW 諸国(日本、韓国、台湾など)は、増大する不平等や不利な人々が被っている慢性的貧困を緩和するために、社会保険や公的扶助を拡張し続けているからである(Kim, 2008)。MPW 諸国もそれぞれにおいて、あらゆる不測の事態に対処するために、年金や医療、失業対策のような施策を、個人貯蓄に基づく形で一層強化している。そして中国の二元的アプローチも特筆

に値する(Ngok & Chan, 2017)。

しかし、既存の生産主義的実践に関する最大の課題は、当該地域の人口構成の急速な変化がもたらしている。事実、人口の高齢化はますますホットな話題になりつつある。これは東アジア福祉国家の社会経済的基盤を脅かす。なぜなら、大抵の公共政策は、工業化の時代のように若く健康で教育のある労働力が安定的に供給されることを暗黙の前提としていたからである。東アジアの先進国では、若い稼働年齢層(25～49歳)の全人口に対する割合は2005年から2015年までの間に41%から37%へと明らかに減少した。さらに2030年までに30%、2014年までに27%になると見積もられている(United Nations, 2017)。今日では広く知られたことだが、東アジアには、世界で出生率が最も低い国々が揃っている。また日本と韓国は、それぞれ高齢化が最も進んだ国と、最も高齢化が早く進んでいる国である。確かに、地域の政策立案者が、長期的な低出生率や老人介護の需要増大という、いずれも社会的財源と経済成長を実質的に圧迫してきた問題の解決策を求めるにつれて、東アジアの社会政策分析の理論上の焦点は急速に変化しつつある。すると問うべきは、東アジアの生産主義的福祉国家が、人口動態が急激に変化する状況下で、別のタイプの福祉国家に系統的な変異を保ちつつ進化し直すのか否かである。

この問いに答えるのは幾分時期尚早である。しかし、これだけは明らかである。人口の高齢化は、福祉モデルを作成する業界では真剣に考慮されてこなかった要素であり、東アジアの政策立案者に先例のない次のような課題を突き付ける。例えば、これらに限られるわけではないが、(a) 労働力不足、(b) 高齢被扶養率の上昇、(c) 長期的な(地域や家庭を基盤とする)老人介護の欠如、(d) 医療費の増大、そして(e) 社会保険給付や個人貯蓄が不十分なことによる老後の貧困(UNESCAP, 2017)。これらの問題に

対処するために、IPW 諸国は社会政策の適用範囲内で次第に普遍主義に傾倒しつつある (Peng, 2015)。

しかし、さらに重要なことに、それらの国々は労働力不足やケアサービス需要などの問題に対処するために、外国人の受け入れを増やすことにも目を向けてきた (UNESCAP, 2015)。例えば日本は2018年、ブルーカラー労働差を含む、何らかの仕事に熟練している外国人を受け入れられるよう、入国管理法を改訂した。政府の推計によれば、日本の雇用主は今後5年間にわたり人手不足の14業種で345,000人に上る外国人労働者を雇用するという。それでも、この外国人労働者の人数は日本経済のニーズには遠く及ばない (Nakamura, 2019)。この国の労働市場は、政府の推計によると、現在586,400人分が不足していて、5年後には145万人の不足に直面する (South China Morning Post, 2018)。経済の足枷となる労働力不足に直面し、韓国も外国人労働者を主に中国やベトナム、フィリピンから迎え入れ、その人数は増え続けている。香港やシンガポール、マレーシアなど他のMPWはいしDPW諸国も同じ状況にある。

これらの進んだ経済では、規模が縮小している労働力を再活性化する必要が認められてきた。しかし、一時的に滞在する外国人労働者だけが求められるという前提で政策を実行するのであれば、外国人労働者の受け入れは根本的な解決策にはなり得ない。事実、さまざまに講じられてきた短期滞在施策は既に限界を迎えていて、それらの枠組みが労働力の需要に見合わないどころか、報酬が平等であることや職場における安全と健康などの労働基準を侵犯しかねないことが露呈している (Asian Development Bank Institute, 2017)。加えて、外国人配偶者を迎えるという、増えつつある現象は、社会福祉ニーズの新しい局面へと東アジア社会を先導している。外国人配偶者は永住者であり、短期

滞在労働者とは本質的に異なるからである (Piper & Lee, 2016)。

間違いなく、東アジアで外国人の存在感は過去数年間で一貫して増大した。総人口比は韓国では3.1%、台湾では2%、日本では1.8%に達した (Hong, 2018)。外国人居住者は総人口比で見れば未だ少数なので、東アジア諸国は労働者の権利や多文化主義という課題に未だ十分な関心を払っていない。このような態度は当然ながら生産主義的福祉資本主義のレパトリーと関連付けられる。つまり社会的価値は経済的な目標のために必要とならば犠牲にしても良いということである。実際、日本で最近なされた世論調査によると、外国人の移入は社会経済的な理由で多くの日本人の悩みであり続けている。回答者の半数以上が、より多くの外国人労働者を日本経済のために惹きつける目的で従来の入国管理法を改訂することを支持した。しかし、外国人労働者が日本に永住して良いと思うかと尋ねられると、受け入れに前向きな回答は40%に落ち込んだ (AFP, 2018)。日本をはじめとした東アジア社会において、急激な人口構成の変化と外国人に対する需要の増加に拘わらず、社会的統合と多文化主義に向けた政治的な準備は、強さと速さの面において極めて鈍いか、せいぜい中途半端である (Seol & Skrentny, 2009)。それゆえ、生産主義的福祉国家における社会政策の発展経路を分析するためには、経済的な効果のみならず、多文化主義そして外国出身者と移入労働者の社会的統合を考慮に入れる必要がある。換言すれば、東アジア生産主義的福祉資本主義に関する今後の議論は、持続的な経済成長と人口構成を管理する必要性のバランスを、いかにして取るかに大きく左右されるであろう。

4. 結論

工業化が進んでいたとき、東アジアの政策立案者は、労働集約的製品の輸出を優先する形で

積極的に経済成長過程に介入した。このような方法がとられた結果、貧者を遍く保護するためではなく、産業労働者と公務員に福祉の利益を供給することを通して経済的な意味での生産性を向上するために、政府は社会政策を講じた。この類型が生産主義的福祉資本主義（PWC）として理論化された。東アジアの社会政策は独立ではなく、むしろ経済成長を目的とした上位の政策に厳格に従属するという説に基づいている。しかし、より包摂的な生産主義的福祉を標榜する国家があると同時に、より市場志向の経路をたどる国家もあることもまた相当程度に明らかである。本稿は、国際市場に曝されたり依存したりする程度が、経済構造や社会福祉制度の形成に同じように差異をもたらしたことを詳説した。同時に、IPW と MPW の差を上げたもうひとつの要因としてボトムアップの政治的圧力が影響していたことが判明した。強調すべきは、生産主義的枠組みが、東アジア福祉国家の連続性と差異を説明するために幅広く利用されてきたということである。

実際、PWC の視座は東アジア経済の数少ない特殊な経験、すなわち国家主導の経済成長や若い人口構成、社会的な抵抗と圧力が限定的であるという初期条件に基づいていた。しかし、今日東アジア諸国が直面している致命的な困難もまた、これらの要素に関連している。だからこそ、いかにしてそれら生産主義的福祉の 3 類型が経済の自由化や不平等、失業、社会的不安、人口構成の変化に起因する問題群に取り組むことができるかという問いに答えることが、ますます重要になりつつある。とりわけ、人口の要素は最重要課題のひとつになりつつある。出生率が低下し続け、外国出身者の移入が数年は続くことを考えれば、東アジア諸国は多文化主義的政策と制度による社会的統合を進めることを喫緊かつ重要な課題として捉えるべきである。そうすることで長期的な発展の社会経済的基盤

が形成され、それに続いて東アジア版「ポスト生産主義的」福祉資本主義の在り方が決定されるであろう。

〔要旨〕

本論は生産主義的福祉資本主義（PWC）という概念を導入するとともに、その東アジアにおける制度的な再構成の三類型について検討する。特に PWC の制度的な連続性と変容の背景にある二つの主要因、すなわち経済開放度と政治的圧力を分析する。加えて本稿は、東アジア社会福祉学において優位に立ってきた PWC 論が、福祉の展開の軌跡をたどるための分析的足場として、現在も適切かつ有効であるかを問う。とりわけ、低出生率と国外出身者の増加による人口構成の変化が PWC の今後に与える影響について、問題提起を行う。

〔キーワード〕

生産主義的福祉資本主義, 経済開放度, 政治的圧力, 人口構成変動, 多文化主義

(翻訳：綱島洋之)

Bibliography

- Abrahamson, P. (1999). The Welfare Modeling Business. *Social Policy & Administration*, 33(4), 394-415.
- AFP. (2018, November 14). Labor shortage woes force Japan to pry open door to migrant workers. Retrieved from <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/216722-labor-shortage-force-japan-to-open-door-to-migrant-workers>
- Asian Development Bank Institute. (2017). *Safeguarding the Rights of Asian Migrant*

- Workers from Home to the Workplace. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4), 706–723.
- Hong, I. (2018). Immigration and the Boundaries of Social Citizenship in East Asia: Theoretical Considerations in a Comparative Perspective. *The Journal of Multicultural Society*, 8(2), 37–66.
- Kim, M. M. (2016). *Comparative Welfare Capitalism in East Asia: Productivist Models of Social Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Kim, Y. (2008). Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea. *Policy & Politics*, 36(1), 109–125.
- Kwon, S., & Holliday, I. (2007). The Korean Welfare State: A Paradox of Expansion in an Era of Globalization and Economic Crisis. *International Journal of Social Welfare*, 16(3), 242–248.
- Mok, K. H., Kuhner, S., & Yeates, N. (2017). Managing Welfare Expectations and Social Change: Policy Responses in Asia. *Social Policy & Administration*, 51(6), 845–856.
- Nakamura, M. (2019, January 25). Why Japan's New Immigration Law Could Cause Public Backlash. Retrieved from *The Globe Post*: <https://theglobepost.com/2019/01/25/japan-foreign-workers/>
- Ngok, K., & Chan, C. (2017) *China's Social Policy: Transformation and Challenges*. New York: Routledge.
- Peng, I. (2015). The 'New' Social Investment Policies in Japan and South Korea. In R. Hasmath (Ed.), *Inclusive Growth, Development and Welfare Policy: A Critical Assessment* (142–160). New York: Routledge.
- Peng, I., & Wong, J. (2008). Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy. *Politics & Society*, 36(1), 61–88.
- Piper, N., & Lee, S. (2016). Marriage migration, migrant precarity, and social reproduction in Asia: an overview. *Critical Asian Studies*, 48(4), 473–493.
- Seol, D.-H., & Skrentny, J. D. (2009). Why Is There So Little Migrant Settlement in East Asia? *The International Migration Review*, 43(3), 578–620.
- South China Morning Post. (2018, November 15). Battling serious labour shortages, ageing Japan announces the sectors where it needs tens of thousands of foreign workers. Retrieved from *South China Morning Post*: <https://www.scmp.com/news/asia/east-asia/article/2173271/battling-serious-labour-shortages-ageing-japan-announces-sectors>
- UNESCAP. (2015). *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrants' Contributions to Development*.
- UNESCAP. (2017). *Population Ageing in East and Northeast Asia and Its Implications for Sustainable Development*. Policy Brief, No.5.
- United Nations. (2017). *World Population Prospects 2017*.
- Wilding, P. (2008). Is the East Asian Welfare Model still productive? *Journal of Asian Public Policy*, 1(1), 18–31.

