

# 東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか 国民国家の観点から考える

大泉 啓一郎

Why is the development of a welfare state lagging in Southeast Asia?  
A nation-state perspective.

Keiichiro OIZUMI

はしがき

本稿は、東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのかを、国民国家の観点から西欧との比較を通じて考察することを目的とする。

比較福祉国家をめぐる議論は西欧諸国からスタートし、21世紀に入ってアジアへと対象を広めてきた。その過程で日本や韓国、中国、台湾などの北東アジアを対象とした比較研究は進展したものの、そこに東南アジア諸国が含まれることはほとんどなかった。東南アジアの社会保障制度は総じて未整備であり、かつ労働市場は完全雇用からほど遠い状況にあることから、比較対象とするのは時期尚早と判断されたからである。

もっとも東南アジア諸国でも、通貨危機以降、経済のグローバル化の負の影響を軽減するために社会保障制度の拡充の必要性が認識され、加えて、政治民主化や国際機関の支援もあり、整備されてきた。しかし、国民カバー率はまだ低く、その現金・サービス給付の水準も低い。このことから、東南アジアの社会保障制度についての議論は、もっぱら先発福祉国家の社会保障制度と比較して足りないものは何か、それをいかに補うかという、西欧先発福祉国家を追従する観点に立った研究が中心となった。

東南アジアの福祉国家化はなぜ進まないのか。これについて本稿では、福祉国家の前提となる国民国家のあり方が西欧とでは大きく異なる点に着目する。この視点に立ち発展経路を検討することで、東南アジア諸国の社会保障制度の整備は「遅れている」のではなく、先発福祉国家とは異なる発展経路をたどっていると捉えることができる。そのことは、東南アジアだけではなく、その他の新興国・途上国にも対象を広げ、比較福祉国家の議論

を拡大することに寄与するとも考えた。

本章の構成は以下の通りである。

第1節では、比較福祉国家論のなかでの東南アジアの位置を確認する。第2節では、東南アジアの国民国家が植民地の遺産の上に形成されてきたことを述べる。第3節では、独立後の開発主義が国民統合と福祉政策に与えた影響を検討する。第4節では、新自由主義的グローバル化が東南アジアの社会保障制度の整備の阻害要因になっていることを指摘する。その上で第5節では、東南アジアの福祉国家化が「遅れている」のではなく、異なった発展経路をたどっているとの見方を提示する。

## 第1節 比較福祉国家論と東南アジア

### 1. 比較福祉国家論と東南アジア

福祉国家に関する比較研究は、エスピン・アンデルセンの3つの福祉レジーム論（(1)自由主義レジーム、(2)保守主義レジーム、(3)社会民主主義レジーム）の提示を契機に大きく展開した（アンデルセン 2001）。その指標として、脱商品化、脱階層化、脱家族化が重視された。このレジーム論の出現により比較福祉国家論は、支出規模の量的比較に加えて、制度の質的特徴の比較へとその領域を広げた。

この福祉レジーム論は欧米を対象として始まり、後に東アジアへと拡大した。北東アジアで最も早く福祉国家化した日本については、上記のレジームの複合型であるとか、第4のレジーム（生産主義・家族主義）として考えるべきなどとの見解が提示された。さらに、1990年代後半の通貨危機を経て急速に社会保障制度の整備に乗り出した韓国と台湾、計画経済から市場経済への移行の

際に社会保障制度を必要とした中国が、その対象に含まれるようになった。

他方、東南アジアについては、医療サービスの拡充や貧困対策の実施については着実な成果がみられたものの、社会保障制度の低い国民加入率、脆弱な財政基盤、巨大なインフォーマル部門の存在などを理由に比較福祉国家の対象としては周辺の存在でありつづけた。

第1表は、社会保障制度の老齢年金と医療サービスのカバー率をみたものである。

老齢年金のカバー率では北東アジアは98.6%とはほぼ皆年金を実現しているが、東南アジアは45.6%と低い。カンボジアやラオスでは10%にも満たない。ブルネイや東ティモール、タイでは高い水準にあるが。その財源をみると保険ではなく、税負担のことが多い。これらは生活保護的な意味合いが高く、給付水準は低い。

現在、東南アジア諸国は将来の高齢社会を見据えて、保険による年金制度への移行を進めているが、15歳以上のカバー率は東アジアが93.5%であるのに対して、東南アジアは27.4%にすぎない。シンガポールを除き50%を下回っているのが現状である。

他方、医療サービスのカバー率は老齢年金に比べて高いものの、北東アジアの81.2%に対して東南アジアは61.4%と低く、そのサービスの水準も低い。このようなカバー率の低さと完全雇用からほど遠い農業・インフォーマル就労の大きさが、東南アジアを福祉国家の比較対象とすることを妨げた。

第1表 社会保障制度のカバレッジ

国・地域名	老齢年金						医療サービス	
	老齢年金			保険加入率		医療サービス	%	
	保険	税負担	15歳以上	労働力人口				
北東アジア	98.6	56.8	52.9	93.5	61.5	81.2		
中国	100.0	51.1	62.9	93.3	61.8	81.0		
香港	82.5	-	82.5	83.4	58.6	-		
日本	100.0	100.0	-	99.1	62.5	83.5		
韓国	100.0	50.4	48.3	82.3	51.8	89.1		
台湾	99.3	85.1	17.7	100.0	66.4	-		
東南アジア	45.6	15.2	30.5	27.4	18.2	61.4		
ブルネイ	100.0	14.6	87.3	45.6	29.3	78.3		
カンボジア	8.1	8.1	0.0	32.1	24.2	58.0		
インドネシア	31.2	8.0	23.2	13.5	9.0	54.8		
ラオス	7.0	7.0	0.0	10.0	6.1	51.8		
マレーシア	18.5	16.1	2.5	46.1	30.4	76.0		
ミャンマー	-	-	-	8.4	4.7	52.5		
フィリピン	65.6	25.5	40.1	33.4	19.6	58.2		
シンガポール	37.3	37.3	0.0	88.1	61.0	88.5		
タイ	82.6	9.3	73.3	49.3	32.4	82.0		
東チモール	92.7	0.3	92.3	14.8	10.0	52.3		
ベトナム	40.9	-	12.8	31.5	23.2	68.1		

(資料) ILO (2024) より筆者作成。

## 2. 後発福祉国家という視点

東アジアの福祉レジームを西欧のものとは区別して捉えようとする見方もあった。ただし、当初のものは、東

アジアに共通する文化的側面を極度に一般化した「福祉オリエンタリズム」と呼ぶべき内容のものが多く、これは同地域に含まれる国々の歴史や政治・社会・文化の多様性を見過ごす危険性をはらんでいた(武川 2007)<sup>1</sup>。

これに対してアジアの研究者は、詳細な観察と議論を通じて西欧との違いを説明する新しい比較軸を提示し、加えて、日本と韓国、中国というように北東アジアのなかでの違いに注目するようになった。

その一つとして提示された枠組みとして「後発福祉国家論」がある。これは、先発福祉国家である西欧を、福祉国家を目指す国である後発福祉国家が単に追従(キャッチアップ)する過程にあると捉えるのではなく、初期条件の違いとそれに伴う国際環境への対応の違いに着目して、異なった経路をたどっていることを指摘するものである。

たとえば、武川(2007)は、福祉国家の離陸時期(福祉国家の形成時期)の違いに着目した。離陸の時期そのものは経済発展や高齢化などの国内要因によるところが大きいが、離陸時点の国際環境(初期条件)が、その後の発展経路に強く影響すると論じた。たとえば、イギリスは、ケインズ経済が主流となる「埋め込まれた自由主義」の時代に離陸し、日本は国際社会が新自由主義へと舵を切る「福祉国家の危機」の時代に離陸した。韓国は、冷戦終焉後に「新自由主義が加速的に広まる」時代のなかで離陸した。そして、その違いが福祉国家の質の違いになったと指摘している。

また「後発福祉国家」として韓国を対象に論じた金成垣(2008)は、「遅滞」と「後発」という2つの側面とその連続性を重視した。ここでいう「遅滞」とは、1990年代まで社会保障制度を充実させてこなかった韓国の社会的文脈のことであり、「後発」とは社会保障制度を拡充する際に韓国が直面した国際環境のことである。

このように後発福祉国家論は、各国の初期条件や経路依存性を基盤とし、その時々国際環境の変化を取り入れることで、北東アジアの福祉国家化は独自の過程をたどっていると論じた。

本稿では、この後発福祉国家という視点に立ち東南アジアにおける社会保障制度の整備の特徴を検討する。そ

<sup>1</sup> 福祉オリエンタリズムの問題としては、1) スウェーデンなどの北欧諸国を典型モデルとしてその差異に着目すること、2) ヨーロッパ諸国間の際については詳細に検討するものの、アジアについては類似性に注目すること、3) アジア諸国の福祉国家をモデルから逸脱したものと捉えることを挙げている(武川 2007)。

の際には、その出発点となる初期条件をどのように設定するかが重要になる。東南アジア各国を個別に議論すれば、初期条件も多様なものになるが、本稿では、19世紀から20世紀前半にかけての国民国家のあり方を初期条件とする<sup>2</sup>。なぜなら、東南アジアにおいてタイ以外の国々は欧米の植民地となり、その領域を国境として戦後独立するという西欧の国民国家の形成とは異なる経路を経てきたからである。その国民国家のあり方が、独立後の開発戦略・社会保障制度整備に影響を及ぼした。さらには国際環境の変化による影響も異なった形で現れた。

次節以降、初期条件としての国民国家の形成、経路依存性としての戦後の国民経済の発展戦略、新自由主義的グローバル化への対応という3つの視点に立ち、西欧との違いを観察する（第2表）。

第2表 西欧と東南アジアの国民国家の比較

	西欧	東南アジア
19世紀～ 20世紀半ば (国民国家の形成)	国民国家の基盤形成 ・労働者保護のための福祉政策の導入	欧米の植民地化 ・人為的領域における統治 ・移民による複合社会の形成 ・統治のための福祉（教育）
～1970年代 (国民経済の発展戦略)	国民国家の強化 ・福祉国家の黄金期 ・ケインズ政策+フォード主義 ・完全雇用と普遍的社会保障制度の拡充	国民統合の強化 ・強権的政治（開発独裁） ・貧困からの脱却という福祉 ・民族的選別福祉政策
1980年代～ (新自由主義的グローバル化への対応)	国民国家の再編 ・小さな政府の志向 ・福祉国家の危機（再編）	大都市中心の成長 ・規制緩和による高成長 ・所得格差・地域格差拡大へのミニマムな対応

（資料）筆者作成。

## 第2節 福祉国家の前提としての国民国家～東南アジアの植民地化の遺産

### 1. 西欧の国民国家と福祉政策

西欧における国民国家は、中世の王権と中央集権的な制度を下敷きに、さまざまな改革を経てほぼ自立的に形

<sup>2</sup> 東南アジアの福祉国家を考察する際に国民国家に着目すべきという指摘は広井が早い段階で次のように指摘している。「東南アジアの場合、もともと西欧的な意味での「国家」は存在しなかったところに、植民地支配とそれからの「独立」という歴史的過程の中で「国家」が成立していったという経緯があり—しかも「国境」の画定自体が植民地時代の宗主国の分割線という人為的な境界を踏まえたものであった—少なくとも西欧的な意味での「国家」という概念そのものを括弧に入れて考える必要がある」（広井・沈 2007：. 21）。

成されたものである。とくにフランス革命以降、国民国家の土台が形成されると、19世紀から20世紀半ばにかけて、福祉政策が国民国家を強化するよう機能した。

たとえば、国民国家の構成員に対して福祉を提供することで、国家統治の正当性を確保したこと、徴兵制度と引き換えに、兵士やその家族に対する年金・医療サービスを提供したこと、産業革命以降の急激な工業化・都市化に伴って拡大した労働階級に対する保護政策を講じたことなどが、国民国家における国民の連帯を強化したと指摘されている。

具体的な政策をいえば、ドイツでは1883年に疾病保険法、1884年に災害保険法、1889年に老齢・障害保険法が制定された。これらは労働者保護を通じて国民の国家への忠誠心を高めることに効果があったとされている。イギリスでも、1906年に労働者補償法、1911年に国民保健法が導入された。

このような福祉政策は、国民意識を形成し、普遍主義的社会保障制度導入への理解を促し、その財源としての徴税・保険料徴収を可能にした。加えて、その後起こった第1次世界大戦、第2次世界大戦の中で国民と国家の関係が強化されたことは、戦後の国民経済の発展戦略と足並みを揃え「福祉国家の黄金期」を築く基礎となった。

### 2. 植民地化と東南アジアの国民国家

東南アジアには、植民地時代以前に、西欧の国家に相当するような枠組みはなかった。植民地化以前の東南アジアの国家は「王権の執り行う儀礼によってその統合性が象徴的に表現される国家（劇場国家論）や、厳密な国境線をもたず、王の資質によって支配の領域が伸縮する国家（マンダラ国家論）など…中心点とその影響圏からなる」ものであり、国境の概念がほとんどなかった（長田 2024：66）

このような東南アジアに国民国家の領域概念を持ち込んだのは欧米列強の植民地化であった。タイを除いた東南アジア諸国は19世紀から20世紀前半までの間、欧米列強の植民地支配を経験することになる。現在の国名でいえば、ブルネイ、ミャンマー、マレーシア、シンガポールはイギリスの、カンボジア、ラオス、ベトナムはフランスの、インドネシアはオランダの、フィリピンはアメリカの、東ティモールはポルトガルの植民地となった。その後の日本の統治下でも植民地の領域が採用された。

20世紀後半に東南アジア諸国は独立を果たすが、その際に国境の根拠となったのは植民地の領域であり、それはそこに住む人々の合意に基づくものではなかった。

また、独立時点において、国家と国民との関係は脆弱で、領域内を管理する中央集権化された制度もなかった。

東南アジアの国民国家の過程については、ベネディクト・アンダーソンの『想像の共同体』による説明が有名であり、とくにインドネシアの国民国家形成の過程を、印刷資本主義（国勢調査、地図、博物館など）という視点から詳細に描いている（アンダーソン 2007）。しかし、ここに描かれているのはナショナリズムの形成過程であり、西欧のような国民国家を強化するような福祉政策については対象となっていない。たしかに、オランダやフランスはインフラ整備や教育面での生活水準の向上を目指した政策を講じたが、それは西欧の福祉政策のように国民国家を強化するようなものではなく、宗主国の植民地経営を効果的なものにするを目的としたものであった。このように福祉国家の前提となる国民国家の初期条件が、東南アジアと西欧では大きく異なっていたことが、その後の福祉国家化の道筋に重要な影響を及ぼすことになった。

### 第3節 福祉国家の黄金時代と開発主義的国民統合

#### 1. 福祉国家の黄金時代

戦後、西欧では経済成長の中で「福祉国家の黄金時代」を迎えることとなった。

イギリスでは1942年の「ベヴァリッジ報告」に基づき、「揺りかごから墓場まで」と言われる普遍的な社会保障制度が構築された。ドイツでは1961年に連邦社会扶助法が制定され、その後、社会保険、失業保険、公的扶助などの広範囲での制度構築が進んだ。

加えて、戦後のケインズ政策とフォーディズム主義はその推進力となった。ケインズ政策は、戦後復興を国土全体を対象として均一な経済政策を実施するもので、国民国家の強化に寄与した。一方、フォーディズム主義は、大量生産された商品を自国民に消費させることを目的とするもので、国民国家の強化だけでなく、国民の生活向上という福祉的な側面も持っていた。

このように戦前の国民国家を初期条件として、西欧の国民国家と福祉国家はともに発展するという「福祉国家の黄金期」を迎えたのである。

#### 2. 国民統合と開発主義

他方、第2次大戦後に独立を勝ち得た東南アジアにおいて、中心的課題は国家統合を通じて国民国家をいかに強化するかであり、実際に、東南アジア各国は強権的な

政権の下で国家統合策を模索した。岩崎（2001）は、この強権的な国民統合の必要性を以下のように記している。

「独立国家の領域が、伝統的社会の境界線とは無関係に植民地宗主国が勝手に線引きした領域を継承したこと、その社会が植民地時代にアジア各地からの様々な移民集団を受け入れたものである…独立志向の強い地方分離運動、民族や宗教の違いを原因にする紛争…から、なんとかして国家体制を維持する国民統合と、意識がバラバラな多民族集団に新生国家への政治的忠誠心を持たせる国民統合が、なによりも重要になったのである。」（岩崎 2001：2）

この強権的な国民統合の施策として講じられたのは、政治機能の中央集権化であり、政治活動や労働運動の抑制という力による政治政策であった。その性格は、西欧のような民主化と福祉政策とはほど遠い位置にあるものだった。もっとも、政治だけで国民統合が図られるわけではない。東南アジア政府が選択したのは福祉ではなく、成長であった。そのため政治的には独裁的な体制を維持しつつも、経済政策は開発主義を志向した。

開発主義とは、末廣の整理によれば「工業化の推進を軸に、個人や家族や地域社会でなく、国家や民族などの利害を優先させ、そのために物的人的資源の集中的動員と管理を図ろうとするイデオロギー」である（末廣 1998：2）。

実際に、インドネシアでは、スハルト政権下ではパークレー・マフィア、フィリピンではマルコス政権下でハーバード・マフィアと呼ばれるような米国主導のテクノクラートによる開発戦略が実施された。このような政策が福祉よりも成長を優先したことは、貧困削減に効果をもたらした。ただし、東南アジアの開発戦略が、韓国や台湾などと同様に生産主義レジームとして捉えることができるかは留保しておきたい。なぜなら、東南アジアの開発主義における工業部門の雇用拡大は限定的で、多く労働者は労働契約などないインフォーマル就労と農業部門にとどまったからである。

開発主義を生産主義レジームとして捉えたとしても、それは全国民に公平になされたわけではない点にも注意したい。先に述べたように植民地領域を国境として独立した東南アジアは、多様な民族・宗教を含むものであり、マレーシアやインドネシアのように現地住民を優先するような福祉政策がとられることもあった。

たとえば、マレーシアが採用したブミプトラ政策は、マレー人の生活を底上げすることを目的に、所有地の保護、中級行政官への優先任用、稲作への優先従事などが

盛り込まれた。これは、民族的選別な福祉政策であったということができよう。現在でもプミトラ政策は継続しており、それが社会保障制度の公平な統合・拡充を阻害要因になっていると考えられる。これは福祉国家の前提となる国民国家が、複合国家からスタートしたことに起因する。

#### 第4節 新自由主義的グローバル化と国民国家

##### 1. 西欧の国民国家の再編と福祉国家の危機

西欧では、1970年の石油ショックによるインフレーションと景気後退（スタグフレーション）のなかで、それまでのケインズの政策やフォーディズム政策が見直されるようになった。また戦後続いたブレトンウッズ体制が崩壊したことで、国際的な資金移動の制限が大幅に緩和されたことは、全国に均一的な成果をもたらすケインズの政策の効果を薄め、都市間の国際競争力を強化するという地域選別的な政策への傾斜を加速させた。

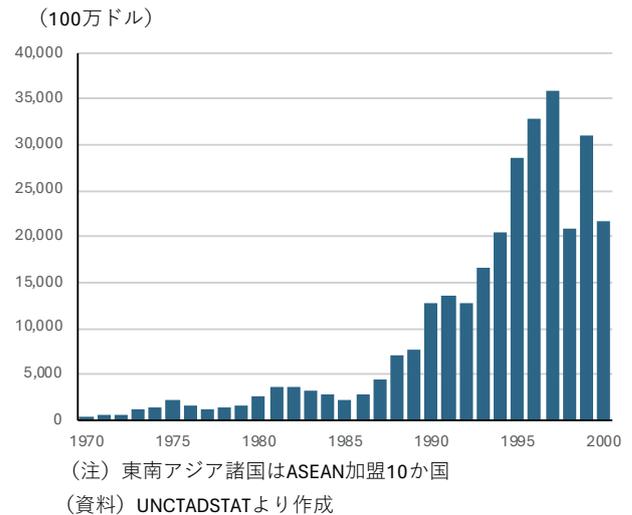
そのなかで多くの国では小さな政府を志向する、いわゆる「新自由主義政策」が採用され、社会保障の縮小が政策課題となり、西欧は「福祉国家の危機」に陥ることになった。ガーランド（2021）はこれを「福祉国家2.0」と名付けた。また、ニール・ブレナーの整理によれば、国家が中心となった統治制度は、新自由主義のなかでローカル、ナショナル、リージョナル、グローバルと多様化・分散化していくことになる（Niel Braner 2007）。

##### 2. 新自由主義と東南アジアの奇跡

これに対して東南アジアでは、新自由主義は経済成長の起爆剤になった。IMFや世界銀行の指導もあり、国際資金移動の自由化を加速させた東南アジア諸国は、それまでの輸入代替工業化から輸出志向型工業化へと成長戦略を転換させた。政府は、外資企業の進出に対して大胆な規制緩和を実施した。それは、奇しくも日米貿易摩擦に端を発したプラザ合意（1985年）によって加速した。各国政府は、韓国や台湾などのNIEsの経験を下に、輸出加工区・工業団地を首都圏に形成し、関税や法人所得税の減免などを誘致政策とし、外国資本の誘致を急いだ。他方、外国企業は東南アジアを労働集約的な生産拠点として活用した。

東南アジア諸国政府は、外資企業による工業化と雇用創出を優先し、賃金上げなどの労働運動は極力抑えようとした。このような規制緩和と誘致策を背景に、東南アジアへの外国直接投資額は、1986年の29億ドルから

1997年は359億ドルへと飛躍的に増加した（第1図）。



第1図 東南アジア諸国の直接投資受入額の推移

この直接投資の急増は東南アジア諸国の経済成長を押し上げた。タイを例にとれば、1986～1995年の年平均実質GDP成長率は9.5%と高水準になった。世界銀行は1993年に『東アジアの奇跡』という報告書を作成するが、これは日本やNIEsだけでなく、東南アジアが成長路線を歩み始めたことに注目したものである。同書には、東南アジアからシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアがHPAEs（High Performing Asian Economies：高成長アジア経済群）として分析対象に含まれた（世界銀行1994）。

もともと、新自由主義的グローバル化は、東南アジアにとってプラスの効果ばかりではなかった。あまりに行き過ぎた規制緩和（とくに金融面）は、通貨危機を引き起こす原因となった。1997年にタイを起点として始まった通貨の暴落は、東南アジア全域に拡大し、それは経済危機、金融危機へと発展した。

通貨危機以降、国際機関の支援もあり、社会保障制度は、新自由主義的グローバル化からの脱落者を事後的に保護するソーシャル・セーフティネットに加えて、事前に保護策を講じるソーシャル・プロテクションへと舵を切るなど質的变化があった。

東南アジアだけでなく、新興国・途上国で福祉国家形成の要請が高まっている（恒川2023）。しかし、現在もまだ東南アジアは比較福祉国家論の対象とはなっていない。前述したように社会保障制度の国民加入率が低く、現金・サービスの給付水準が低いことに加えて、経済成長に伴い今後制度整備が進むことを期待し、現時点を過渡期として捉えているからかもしれない。

しかしながら、現実をみると、国民加入率の引き上げ

も給付・サービス水準の引き上げも容易ではない。それは、東南アジアが巨大なインフォーマル部門を抱えるからである。

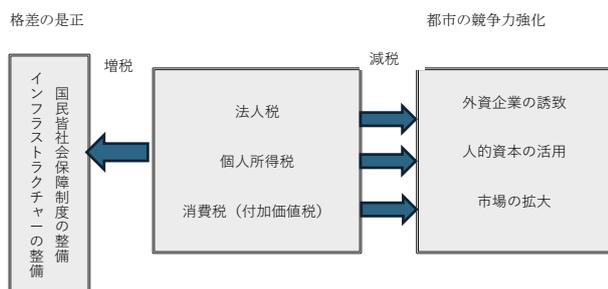
このことは、西欧と東南アジアとの社会保障制度拡充の方向の違いにも表れている。西欧諸国では、国によって若干の違いはあるものの、福祉国家化は労働者保護の観点からスタートし、国民皆制度を完成させた。これに対して東南アジアでは、まず公務員・軍人に社会保障制度が形成され、続いて民間企業の被用者に拡大し、最後にインフォーマル就労者（自営業や農業従事者）を含めることで国民皆制度が完成する。

新自由主義下での資金移動が高成長の起爆剤になった点では東南アジアは韓国・台湾と同様であるが、韓国と台湾は完全雇用を実現したのに対して、東南アジアは巨大なインフォーマル部門を残存したままである点で大きく異なる。

これは経済が離陸した時代（韓国・台湾は1970年代、東南アジアは1980年代）の違いのほかにも外資企業への規制緩和の度合い、受け入れ国の人口規模や人口動態の違いなどが影響している<sup>3</sup>。そしてインフォーマル就労者が高齢化していることは、東南アジアが中国と同様に「未富先老（豊かになる前に老いる）」や「中所得国の罠」に陥る原因となる。

### 3. 東南アジアの政策のジレンマ

さらに現在も加速的に展開する新自由主義の波は、東南アジアの福祉国家の財源確保を困難にしている。これを「政策のジレンマ」として、筆者は図のように表現したことがある（遠藤・大泉 2018）。



（出所）遠藤・大泉（2018）p. 178

第2図 政策のジレンマ

新自由主義時代において、成長の源泉は都市部の競争力である。そのため政府は都市部の競争力を強化するために減税政策を志向しやすい。低い法人税は外資誘致に

必要であるし、低い個人所得税は人的資本の活用にも有効であろう。また市場拡大には消費税（付加価値税）は低い方がよい。

他方、所得格差是正を考えると、社会保障制度の拡充が必要となる。すでにみたように東南アジアでの格差是正には保険制度の効果は限定的であり、税を財源とする社会保障制度の拡充が中心となる。地域格差の是正には地方・農村へのインフラ整備も必要である。これらの施策は増税を志向する。このようなジレンマのなかで、現在も東南アジアは都市競争力の向上を優先策とせざるをえない状況にある。

ここまでみてきたように、東南アジアでは福祉国家の前提となる国民国家の形成過程（初期条件と経路依存性）、新自由主義的グローバル化（国際環境の影響）は、西欧先発福祉国のそれとは大きく異なっている。このことを勘案すれば、東南アジアが西欧先発福祉国家をキャッチアップするのではなく、異なる発展経路をたどっていると考えることができるだろう。

新自由主義的グローバル化のなかで西欧は「福祉国家の再編」が求められているのに対して、多くの東南アジア諸国では「福祉国家化（福祉国家の形成）」を進めるというまったく異なる位相にある。もちろん、多様な東南アジア諸国の福祉国家化をひとまとめとして論じるとは、「福祉のオリエンタリズム」と同じように、各国の違いを軽視した視点となる危険性を有していることには注意したい。各国の考察は今後の課題である。

### 第5節 東南アジアの福祉国家化

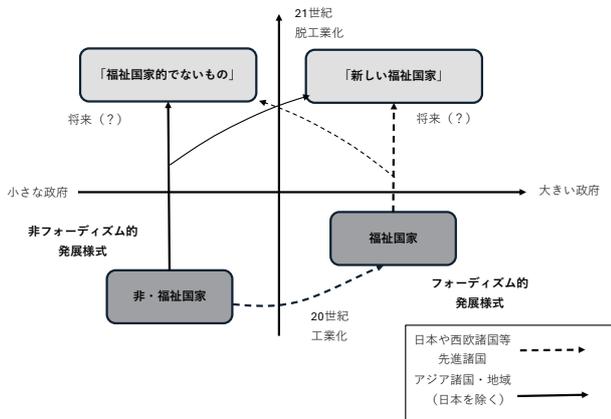
最後に東南アジアの福祉国家化の現在位置を、東南アジアの課題をエスピン・アンデルセンの3分類と対応させて確認しておきたい。

第1に国民全体を対象とした社会保険を構築するという保守レジームは、巨大なインフォーマル就労者の存在を考えると相当困難である。第2に、市場制度で国民の福祉をカバーする自由主義レジームは、インフォーマル就労者の所得水準が十分ではないことを考えると、これも効果が期待できない。その結果、税を財源とした社会保障制度、社会民主主義レジームが最後の砦となるが、前述した政策のジレンマを考えると、極端な増税は難しい。このようななかでは税負担の社会保障制度は、国民全体を対象としたミニマムな制度にとどまると考えるのが現実的であろう。

金（2022）は、フォーディズム的發展を経験した西欧

<sup>3</sup> 韓国・台湾と東南アジアの人口ボーナスの違いは大泉（2007）を参照。

の「福祉国家」に対して、それを経験しなかった韓国を例にあげ、「福祉国家的でない」という発展経路を示した（第3図・金 2022 p.203）。



(資料) 金成垣 (2022) 『韓国福祉国家の挑戦』 p.203

第3図 福祉国家の展開図

これにならえば、本稿で見てきた東南アジアは、韓国と同様に「フォーディズムの発展様式」を経験しなかった点で「福祉国家的でない」発展経路をたどっているといえる。さらにいえば、韓国のように完全雇用を実現できず、巨大なインフォーマル就労者を抱える東南アジアは、韓国以上に「福祉国家的でないもの」になるかもしれない。なお、韓国との国民国家のあり方の比較は今後の課題としたい。

また、上記の点を勘案すると、保険、市場、政府ができる限りの役割を果たしたとしても、国民のニーズを補うには不十分であり、今後も家族・地域コミュニティに頼る部分は依然大きいものになるだろう。この点において、家族や地域コミュニティの調整役としての政府の役割が重要になるかもしれない。

さらに、家族や地域コミュニティのあり方も今後変化していくであろう。金 (2022) は韓国での観察から「福祉国家的でないもの」を支える家族・コミュニティの仕組みを次の4つのカテゴリーに整理している。これまでの伝統的な支え合い (I) と市場における民間保険など (II) に加え、民間非営利組織の役割 (III)、デジタル技術の活用 (IV) である<sup>4</sup>。これらの観察は東南アジアにおいても重要なものに違いない。この動向分析は今後の課題としたい。

<sup>4</sup> 東南アジアの携帯電話の契約件数は、ラオスを除いてすべての国で人口数を上回っている (World Development Indicators)。

## 参考文献

- 岩崎育夫 (2001) 『アジア政治を見る眼—開発独裁から市民社会へ』 (中公新書)
- 遠藤環・大泉啓一郎 (2018) 「都市化するアジア」遠藤環・伊藤亜聖・大泉啓一郎・後藤健太編 『現代アジア経済論』 有斐閣
- 大泉啓一郎 (2007) 『老いてゆくアジア』 中央公論新社
- 長田紀之 (2024) 「歴史からみる東南アジアの国家とリスクレーティング」玉野和志・船津鶴代・齋藤麻人編 『東南アジアにおける国家リスクレーティング』 ミネルヴァ書房
- 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
- 金成垣 (2016) 『福祉国家の日韓比較 「後発国」における雇用保障・社会保障』 明石書店
- 金成垣 (2022) 『韓国福祉国家の挑戦』 明石書店
- 末廣昭 (1998) 「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所編 『20世紀システム 4 開発主義』 東京大学出版会
- 世界銀行 (1994) 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』 (白鳥正喜監訳) 東洋経済新報社
- 武川正吾 (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
- 玉野和志・船津鶴代・齋藤麻人編 『東南アジアにおける国家リスクレーティング』 ミネルヴァ書房
- 恒川恵市 (2023) 『新興国は世界を変えるか』 中央公論新社
- 広井良典・駒村康平編 (2003) 『アジアの社会保障』 東京大学出版会
- 広井良典・沈潔編 (2007) 『中国と社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』 ミネルヴァ書房
- エスピン・アンデルセン (2001) 『福祉資本主義の三つの世界：比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房
- デイヴィッド・ガーランド (2021) 『福祉国家 救貧時代の時代からポスト工業社会へ』 (小田透訳) 白水社
- デイヴィッド・ハーヴェイ (2007) 『新自由主義 その歴史的展開と現在』 (渡辺治監訳、森田成也、木下ちがや、大屋定晴、中村好孝翻訳) 作品社
- ベネディクト・アンダーソン (2007) 『定本 想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行』 (白石隆・白石さや訳) 書籍工房早山
- ILO (2024) *World Protection Report 2024-26, Regional companion report for Asia and the Pacific.*
- Neil Brenner (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press