



## 東アジアの都市における貧困と排除に立ち向かうア セット形成型社会開発

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪公立大学都市科学・防災研究センター『都市と社会』編集委員会 公開日: 2024-04-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 全, 泓奎 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24729/0002000551">https://doi.org/10.24729/0002000551</a>

(特集：都市研究の最前線)

# 東アジアの都市における貧困と排除に立ち向かう アセット形成型社会開発

全泓奎 (都市科学・防災研究センター/現代システム科学研究科社会福祉学分野教授)

## 1. 都市問題とプロセス・アプローチ

かつてウェーバーは『都市の類型学』の中で、「都市」が単なる人や家の集まりではなく、市場における交換によって需要をまかなっていく、市場都市となっていたことを指摘し、さらに生産者都市と消費者都市とに分けて都市の概念と類型を論じた(ウェーバー、1985:3-14)。都市とは、このような形で市場を媒介し交換と成長を繰り返してきた歴史の産物の一つである。20世紀に入ると経済や資本の動きが国境を越えた形で自由さや柔軟性を増し、それが都市的な暮らしに影響を及ぼしてきたことは世界史の教科書をめくるとすぐにわかることである。とりわけ1970年代以降、オイルショックをきっかけとした経済成長の停滞と財政危機の到来によって、多くの先進資本主義諸国において「福祉国家」という制度を維持していくことが非常に難しくなった。80年代以降、これらによる影響を表す用語として、「社会的排除」が市民権を得るようになった。

この対概念である「社会的包摂」は、特定の人口を統合する方法の一つとしてメインストリーム社会への参加を重要視している。また、貨幣中心的な貧困概念に代わり、多角的な貧困化という「プロセス」に着目しており、さまざまな社会の制度や組織の機能不全による関係性に焦点を当て、それに立ち向かうために「われわれ」の社会からの変化(inclusive society)を導き出すことに矢を向けている。しかし一方では、排除に向けた戦略が人を対象とした施策に偏りがちで、その受け皿となるメゾの領域からの視点が次落している。それは、いわゆる「地域」や「住まい」による排除につながり得る。例えば「地域効果」とも言う、あ

る特定の地域に生活することによって、その個人や集団に対する社会的・経済的機会に影響を及ぼす効果が挙げられ、そのような地域に対する対応が急がれている。

## 2. 東アジアの都市から包摂型アジア都市論を展望する

近年、西欧型福祉モデルに対する東アジアの福祉モデルについて、とりわけ生産主義的かつ投資志向的なモデルの観点からその有用性について関心が高まっている。アジア地域の場合、租税による再分配に大きなウェイトを置く欧米の福祉国家とは軌を逸する福祉モデルで、東アジアの国や地域が辿ってきた開発主義のシステムと社会福祉領域の統合モデルとも言われており、これらの議論の柱となっているのが政府主導による開発主義戦略である。これは、戦後期の東アジア地域の目覚ましい経済的進歩が、古典的なりべラリズムに近似したものの産物ではなく、統治された市場を生み出す国家主義的要素によるものであったということに着目した概念である。この概念はアジア通貨危機後に再評価され、再び強調されるようになった。東アジアの国々は、西欧福祉国家から区別される共通の特徴を持っている。例えば、儒教という共通の文化や規範、個よりも集団の重視、経済的配慮の優先、公的福祉への拒否感、家族主義、西欧的アプローチへの嫌悪感等である。このような共通の特徴を持つ東アジア諸国の社会政策を包括する概念として、とりわけ日本をはじめ香港、シンガポール、韓国、台湾に対し、「生産主義的福祉資本主義モデル」として論じている研究も注目し値する(Holliday,2000)。これらの国々は、社会政策

が経済成長に圧倒的にまた明示的に従属しており、福祉を向上させる最善のルートとして、「経済第一主義」(economic first)と成長および完全雇用に力点がおかれている。福祉は経済的目標に従属し、よりいっその経済発展を達成するために利用される。つまり、福祉は経済発展を支援するものであって、阻害するものとはみなされない(メイソン・キム、2019、ホリデイ・ワルディング、2007)。

### 3. 東アジアにおける貧困の都市化 (Urbanization of Poverty) とアセット形成型社会開発の実践

2020年から続く新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの影響で全世界的に20年ぶりの貧困層の増加が予想されており、日本でも女性や子ども、不安定雇用層へのしわ寄せが懸念されている(『令和3年版厚生労働白書：新型コロナウイルス感染症と社会保障』)。

安定した仕事に就けず福祉の受給条件にも合致しない、制度の狭間に置かれた「新しい生活困難層」(非正規雇用、不安定就労、ひとり親世帯、低年金高齢者、ひきこもり、軽度の知的障がい者、外国籍住民等)が増大している。これはポスト工業社会への移行に伴う経済社会的な変化の結果として直面することになった、「新たな社会的リスク」(ジェンダー役割への変化、労働市場の変化に関連したニーズの増大と機会の制約、福祉国家の変化に関連したニーズ)の増大とも関連が深い。

そうした状況を踏まえると、社会的投資アプローチに基づいた「アセット形成型社会開発アプローチ」の有効性を検討し、人びとの潜在能力を最大化するための政策課題や実践戦略を模索していく努力が必要と思われる。

社会的投資とは、困窮に陥ってからの救済より、予防やエンパワーメントに力を入れるもので、問題が生じてからの消極的な所得維持による「補償 (repair)」よりはむしろ世代間の貧困の再生産を断ち切るための、雇用条件や家族形態の変化に伴う社会的・経済的リスクを予防する「備え (prepare)」に重点を置く社会政

策を目指すべきとする考え方である。韓国では盧武鉉政権時代に中核的政策論として採用されており、日本でも「安心社会実現会議」、「社会保障と税の一体改革」、「社会保障改革に関する有識者検討会」、「社会保障制度国民会議」等に取り上げられ全世代型社会保障への転換を目指してきた。

ところが、第二次安倍内閣成立後には新自由主義に近い流れに転じてしまった(宮本、2021)。

#### 1) 社会開発論の展開

社会的投資に関連した概念として社会開発論について検討してみよう。社会開発の要素に五つあるとされている。第一の要素は経済開発ではない開発で、第二の要素は個人よりも社会全体を対象とすること、第三の要素は潜在能力の発揮を目指すこと、第四の要素は当事者の主体性、そして第五の要素は外部者による意図的な働きかけであると述べられている(佐藤寛+アジア経済研究所開発スクール、2007)。

他方、ミッドレイは社会福祉と経済開発の二分化を終息させ、再分配的で消費志向的であるよりは生産主義的で投資志向的なものとしての社会政策概念を再構築しようとした(Midgley, 1995)。

こうした意味合いから見ると社会開発論は社会的投資概念と親和性が高く、社会的目的のために経済成長の力を利用しようとする広範囲な試みとリンクしていることが推察できよう。

それを実現させる戦略として、個人のレベルでは人的資本の構築を促進し労働市場への参加を促進させることや、アセット (assets)、つまり経済的資産のみならずコミュニティやソーシャルキャピタルのような社会的資産をも蓄積すること、そして大掛かりな企業活動への参加よりは誰もが参加しやすい小規模の企業活動 (micro enterprises, small business) を発展させること等が提示される。

#### 2) アセット形成型社会開発の実践

ここで重要な点として、これらによって蓄積された資源やアセットは、結果的に「コミュニティ」に蓄積

していくということが挙げられる。つまり個人ではなくコミュニティ（地域）にターゲットを当てている点が特徴的といえるだろう。

例えばOECDの報告書でも取り上げられた、韓国・ソウル市の「インクルーシブグロース」では、社会的弱者や中小企業への集中的な投資がソウル市の包摂型成長の中心軸となったとしている（OECD, 2018, 2021）。

もう一つの事例としては、韓国保健福祉部が実施している「青年ネイル（未来）貯蓄口座」というのがある。これは若年層の資産形成を支援するための制度として運用が始まっている。

#### 4. おわりに

以上、本稿では東アジアの大都市における都市の変容と共にとりわけ近年のコロナ禍の中で増え続ける新しい生活困窮問題に対応するための概念的なアプローチとして社会的投資論を紹介するとともに、その実践形としての「アセット形成型社会開発」について紹介した。

筆者の所属する「都市科学・防災研究センター」は、東アジアの大都市を中心とする包摂都市(Inclusive City)ネットワークのプラットフォーム形成を進めており、2011年に開催した台北での第1回ワークショップを皮切りに、各都市が持ち回りでワークショップを開催して来た（第11回は、2022年8月に大阪府下各地においてハイブリッド形式で開催した。また、第12回は2023年に台北での開催を予定している）。回を重ねるごとに参加者が増えており、研究者をはじめ、地域の活動家、自治体の職員など参加者の幅も広がっている。このような理論と実践における各分野の学知と実践知の交流機会を拡大していくことを通じて、大都市に潜む最先端の都市問題を解決するとともに、「包摂都市」モデルの方向性を検討する都市間の往還的なプラットフォームの構築を進めていきたい<sup>1)</sup>。

#### 【注】

- 1) 包摂都市の形成に向けた東アジア都市間の交流の嚆矢となった「東アジアホームレス交流」（全、2022、24～29；39～43）及び交流による研究成果の軌跡（前掲書、179～204）については拙著（全、2022）を参照。

#### 【関連文献】

- 佐藤寛+アジア経済研究所開発スクール編（2007）『テキスト 社会開発：貧困削減への新たな道筋』、日本評論社
- 全泓奎（2022）『貧困と排除に立ち向かうアクションリサーチ：韓国・日本・台湾・香港の経験を研究につなぐ』、明石書店
- メイソン・キム（2019）『東アジア福祉資本主義の比較政治経済学：社会政策の生産主義モデル』（共訳、東信堂
- ホリデイ・ワルディング編（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
- マックス・ウェーバー（1985）、『都市の類型学』、創文社
- 宮本太郎（2021）『貧困・介護・育児の政治：ベーシックアセットの福祉国家』、朝日新聞出版
- Holiday Ian（2000）Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia, POLITICAL STUDIES VOL. 48, pp.706-723
- Midgley, J.（1995）*Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London: SAGE.（萩原康生訳（2003）『社会開発の福祉学』、旬報社）
- OECD（2018）*Inclusive Growth in Seoul Korea*
- OECD（2021）*Inclusive Growth Review of Korea: Creating Opportunities for All*