

アジア社会の市民化による 社会的協力の新しい展望

初岡 昌一郎

姫路獨協大学外国語学部教授

1997年夏以降のアジア金融経済危機は経済的にみる限り小康状態にあり、緩やかな回復への軌道に乗りつつあるとみえるが、楽観視できるような状況にはない。しかし、政治的社会的には不可逆的な変化があったし、その今後にとって意味するところ（インプリケーション）は大きい。それを端的に言うならば、アジア社会における市民化のプロセスの発展といえるだろう。

市民化という言葉に含めようとしているのは、広い層の社会的意識と自立が高まる、少なくともその条件が拡大したことである。政治的民主主義と市民的自由の発展、社会的意識と行動の顕在化、そして既存の経済的社会的構造の民主化を求める声の高まりが、アジア社会の最近の諸変化によって生まれてきているのを目撃することができる。ハーバマス流に表現すれば、「自らに直接関わらない物事に、権限は少なくとも責任を負う」市民の層が厚くなっていくことが、今後のアジアにおいて多重的な社会協力の可能性を生んでいる。

政治的民主主義と市民的自由

この面での変化は、危機の影響が最も深刻で、国際通貨基金（IMF）の管理下に入った三カ国、すなわち韓国、タイ、インドネシアにおいて非常に顕著であった。

最もドラマティックな革命的变化が政治において生じたのがインドネシアである。30年以上にわたるスハ

ルト独裁と事実上の軍事支配体制が短時間に崩壊し、民主化が基本的に達成された。民主的選挙による統治が実現しただけではなく、人権と市民的権利の大幅な保障が少なくとも法制化されつつある。そのことを示す典型的な例は、結社の自由を保障するILO 087号条約だけでなく、強制労働や雇用上の差別を禁止する諸条約を相次いでこれまでに批准した。インドネシアは今や、ILOが基本的人権条約として最も重要視している七つの条約すべてを批准したアジアで唯一の国となっている。これによって問題が一挙に解決されるわけではないが、人間の顔をした経済と社会を目指す心意気を内外に向けて示した。

この点でみると、域内最先進国と自他ともに認められている日本ですら、同7条約のうち四つを批准しているにすぎないし、韓国や中国は批准が真剣に検討されているとはいえ、これまでの実績はゼロであった。

韓国ではより民主的な改革の徹底を公約した金大中政権が危機の真っ最中に登場し、従来とは全く異なるタイプの改革とそれへの取り組みが行われている。もっとも注目されたのは、社会労働問題にかかわる改革を、政府の主要な閣僚と使用者側および労働者側の三者構成による政労使委員会に託したことである。しかも、従来非合法とされていた民主労連を労働側代表に加えた。それだけではなく、政府は結社の自由に関するILO 087号条約を批准することを公約し、結社の自由を事実上大幅に認めている。

タイでも金権的とみられていた政権が危機に直撃されて倒れ、より穏やかで民主的なチュアン民主党政権（連立）が誕生した。この政府は、98年1月に労

働保護法を制定し、はじめて最低労働基準を法制化した。また長年の懸案であった国営企業労働関係法が今年2月に成立し、官公現業部門での労働組合が正式に再承認されることになった。韓国とインドネシアにおいても労働組合は官公部門において過去には禁止されていたが、タイと同じような措置が事実上とられつつある。民間部門の組織が脆弱な開発途上国においては、官公部門の潜在的ウェイトが特に高いだけに、これらは労働運動の活性化に直結する。また、昨年地方分権法が制定され、地方自治が確立の途についたことは、タイの民主主義にとって新しい展望を与えている。

危機との影響はそれほど直接的ではないが、台湾において本年3月に歴史上初めての民主的政権交替が平和裡に行われた。これによって成立した陳水扁民主進歩党政権（実態的には連立的）は、多くの障害（その最たるものは国会内での野党議席が圧倒的多数であること）にもかかわらず、労働時間の短縮（週48時間から42時間へ）を最初の政策の一つとして早くも実現した。また、労働運動にたいする規制がほとんどなくなり、自由な市民社会が独裁とその後の国民党政権下でも登場しつつあったが、それが開花しようとしている。

● 政治腐敗に対する闘い

民主化という一般的課題と共に、政治の前面に押し出されてきているのが、構造的な政治腐敗にたいする闘いである。民主化が過去においては政治的権力的に隠べいされていた腐敗を暴く契機となったし、また過渡期の混乱に乗じて新たな腐敗が発生する危険を生む。

政治腐敗は洋の東西を問わず存在するが、特にアジアにおいてははなはだしい弊害を生んでいる。インドネシア、フィリピン、韓国などの諸国において、これまで枚挙にいとまがないほどの事例が伝えられてい

るが、それらも恐らくは氷山の一角にすぎない。汚職の構造は、独裁、政官財癒着、産軍複合体など、法の支配が欠如した政治経済体制の中から生まれてきた。腐敗の四大温床は、開発、対外援助、軍事、民営化による国家資産の売却であった。もちろん、汚職や贈収賄などが広くはびこる風土が、腐敗構造の底辺をなしているが、巨悪は機密ペールで包まれて情報が公開されず、しかも庶民感覚で理解できないケタ数の金額が動く、前記の分野に集中している。

その結果、政治腐敗のコストが公共支出に上乗せされ（30%増になっている国があると推定されている）、反面では巨額な裏取引は徴税できないので、国家の財政と国民経済にダブルの損害を与えている。

政治的には、少数のエリートによる不法不当な蓄財が彼らの権力支配維持のためにも用いられ、民衆の政治参加が妨げられるだけではなく、彼らにたいする政治支配が強化された。こうした政治支配を維持するためには、言論や結社の自由を制限して批判を封じるだけではなく、マスコミにたいする支配や操作が常套手段となっている。

政治腐敗の根絶のためには選挙を通じて政治に参加するだけでは不十分である。政党、労働組合、NGOなどを通じての日常的な政治活動の推進、情報公開と行政プロセスの透明化、分権と公的なアカウントビリティの確立など、政治の市民社会化が不可欠である。また、司法の独立と警察の民主化、軍にたいするシビリアン・コントロールも政治腐敗を追放し、民主的な市民社会を発展させる上で重要な課題である。

● ソーシャル・セーフティネット

アジアの最近の危機は、社会的セーフティネットがこれまでの開発の中で無視されてきたことをドラマティックに認識させる契機となった。伝統的には家族や、地域共同体の中での相互扶助が一定の役割を果

たしてきたところでも、近代産業の発達につれて都市部に大きく労働力と人口が移動したことによって、こうしたネットワークは次第に機能を失っていた。そして、大規模な経済変動による失業や所得喪失に無力であることが明らかになった。都市におけるインフォーマル・セクターに大量の失業者が流入することになったが、経済が縮小する状況ではこのセクターの雇用吸収力も著しく低下せざるを得なかった。

各国とも濃淡の差はあっても、社会的保護に関心と熱意を示しはじめている。中国の場合は、アジア危機が直接的契機ではないが、経済改革と市場化の結果として、従来、企業内で提供されていた社会的保障やサービスを公的に提供する課題が浮上している。

第一は、失業、医療、年金など、社会保険制度である。これは基本的には、加入者（企業や労働者、あるいは両者）の掛金によるので、国家（政府）の財政難は主要な反対論にはなりえないが、立法と行政の両面での枠組み作りとサポートという政治的決定が不可欠である。労働組合運動が弱く、社会的公正を要求する政治勢力が組織されていない国では、この課題に高い政治的優先順位をつけさせることが難しい。

保険制度の欠陥は、制度が成熟して、所定の給付が行いうるまでにある程度の時間を要することである。したがって、急場には間に合わない。

第二の領域は、最低の所得を所得を失っている人に保障することである。これには、国家財政による直接的給付と、雇用創出と所得保障を目的として公共事業が主たる政策手段として考えられる。しかし、いずれも財源問題にかかわるので、国家の資源配分と財源確保という政治的決定の問題に直面せざるをえない。現在の枠組みで考えられることは、巨大な支出がアジア各国で行われている軍事費を削減し、社会保障費に向けて「平和の配当」を行うことであろう。もう一つは、公正税制の確立によって、現在は極めて低い国家の所得再分配機能を高めることである。

第三は、労働基準の確立と労働市場政策の展開である。これは限られた資源の中でも可能性は高く、すぐ着手しうるもので、危機中から韓国、インドネシ

ア、タイなどが採用しつつある。

以上の分野は、これまで国際協力の対象とされてこなかったが、国連諸機関、特にILOとUNDPはこの領域で協力を重点的に拡充することを提唱している。また、世界銀行も社会的開発と開発の社会的側面を重視しようとし始めている。このような方向は歓迎されるべきであり、今後の多国間および二国間の協力と援助にも反映していくことになるだろう。

特に、アジアにおいてずば抜けて大きな援助供与国である日本の援助の質と内容が、人間安全保障という視点から検証、再検討されなければならない。これまで日本のODAは、政府援助と訳されているように、政府（供与国エリート）と政府（開発途上国エリート）の間で受け渡しされ、両側、特に受け手の側における政治腐敗の温床となってきた。これを改革するために、目的と方法の根本的再検討を必要とする。改革方向は、大型プロジェクト中心から人間開発と社会保護支援への転換、密室の交渉の排除と決定プロセスの透明化、労働組合や民間社会団体（NGO、NPOなど）のノンエリート間の援助チャンネルの拡充などがその出発点とされるべきであろう。

国際協力のさらなる体系化のためには、国連レベルでの社会安全保障理事会（既存の安保理事会に対応するものとして）や国際的地域的な社会ファンドの創設など、広範囲な課題が既に指摘されている。

しかしながら、現実には社会的保護は現存の国家の枠内で提供されうるので、各国レベルでの民主的改革とより公正な訓練再分配機能の確立の努力が基本的課題である。このような改革を支援することにより、内発的努力を高めるためのインパクトを国際的に与えることが国際協力の大きな課題となっている。

● 社会協力の展望

社会協力については、二つの面から論ずることができる。その一つは社会的領域における国家間協力

であり、二つ目は市民社会間の協力である。

アジアにおける地域協力は、社会的領域においては教育を除きみるべきものが少ない。教育の分野においても高等教育や職業教育の分野に特化しがちであり、しかも規模は欧米に比較して非常に劣るものである。基礎教育や社会教育にいたっては皆無に等しい。たとえば、世界で最も多くの子どもが働いているアジアで児童労働の廃絶と義務教育の拡充のために行われている協力や援助にたいする日本の貢献はほとんどない。社会的諸問題を深刻化させるファクターとなっている環境破壊についても、本格的な協力は今後の課題にとどまっている。

これまでの地域協力機関の関心は安全保障と経済問題に集中しており、社会問題が共通課題としてとりあげられることはなかった。たとえば、地域協力機関として30年以上の歴史を持つ東南アジア諸国連合（ASEAN）も“内政不干涉”という19世紀の原則を掲げていたことが、社会問題を内政上の問題として、共通課題とすることを妨げてきた。そのため、スマトラの山火事によってマレー半島などインドネシア近隣諸国が煙害を受けた時も、共通のアクションをとることが阻害された。

グローバル化の基本的特徴の一つは、国内問題と国際問題という区別を不可能にしていることである。こうした状況において、“内政不干涉”論は、自らの欠陥や国際基準違反をかくす“悪者の最後のよりのところ”となっていることがしばしばある。

今年7月のASEAN外相会議（バンコック）は、タイのイニシアティブによってはじめて社会問題を論議の対象とした。その実質的成果は不明だが、従来タブー化していた壁を破ったことは今後の注目に値するだろう。これは、アジア危機の社会的インパクトを考慮せざるをえなかったことによるものだ。同じような動きが、アジア太平洋経済協力会議（APEC）にでてきても不思議ではない。国際自由労連アジア太平洋地域組織（ICFTU-APRP）を通じ、アジアの労働組合運動はAPECに労働団体が正式に参加しうるフォーラムを設けること、社会的諸問題をと

りあげることが要求してきたが、これを前向きに受けとめる政府が増加している。日本政府も従来の消極的姿勢から脱却すべきであろう。

こうした政府間の社会領域での協力は、それに先行しうる市民社会間の協力が拡がることによって始めて前進させよう。アジア、特に東アジアにおいては、政治体制や歴史的経過によって国家間の関係がギクシャクし、地域的協力の障害となってきた。しかし、大学などの教育団体、労働組合、NPOやNGO、さまざまな社会団体、また市民社会の一員としての企業など、市民社会の諸ファクターが協力を発展させ、アジアにおけるコモン・ソーシャル・スペース（共通の社会的領域）を創出、拡大する好機は既に到来している。市民社会は国家と異なる“非領土的”アクターとして、国家間の関係とは相対的に独立して、独自のコモン・スペースを作り、それによって将来の協力、そして究極的には共同体への道を構築する主体とみなされるべきである。市民社会は市民的自由と政治的民主主義が確保された条件で全面的に開花しうるが、あらゆる政治体制と発展段階において存在しうるものとして私はとらえている。政治的不自由も自立した自由かつ個人的な思考や行動の私的空間を完全に封殺することは不可能だからである。

ここではとりあげることができなかったが、市民社会に密着した公共団体としての地方自治体が、地方自治の拡大傾向が生まれているアジアにおいて、地域協力、特に環境と社会的領域における極めて重要なアクターとして評価されるべきことを付言しておきたい。

はつおか しょういちろう

1935年生。国際郵便電信電話労連東京事務所長を経て、89年より現職。国際労働問題、国際労働論。著書に『社会的公正のアジアをめざして』（日本評論社）、『アジアの経済と社会』（共著 明石書店）など。