

Historische und konzeptionelle Grundlagen japanischer Sozialpolitik

von

Anna Maria Thränhardt (Münster)

„Social welfare will neither
be heaven-sent nor be given
as a gift from the outside.“

Ministerpräsident Tanaka Kakuei*

Die modernen Industrieländer weisen in der Ausgestaltung ihrer Sozialleistungssysteme erstaunliche Unterschiede auf. Unterschiedlich sind die Staatsquoten, die Anteile staatlicher Steuern und Pflichtversicherungen an den Einkommen, unterschiedlich sind die Anteile ausgegrenzter und verelendeter Minderheiten, unterschiedlich sind die Schwerpunkte der staatlichen Sozialpolitik.

Japan stellt in solchen Vergleichen wegen seiner wirtschaftlichen Effektivität einen viel diskutierten und in Argumentationen immer wieder als Beweis verwendeten Fall dar. Seit es sich zur No. 1, zum dominierenden und reichsten großen Industrieland der Welt zu entwickeln scheint, werden zudem bereichsweise japanische Einrichtungen und Modelle in anderen Ländern kopiert, bisher hauptsächlich kooperative Formen der Zusammenarbeit innerhalb von Betrieben. Wenn in vergangenen Jahrzehnten europäisch-amerikanische Modelle in Japan eingepflanzt wurden, so scheinen nun im Gegenzug im wirtschaftlichen Bereich japanische Vorbilder wirksam zu werden. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, daß vielfach isolierte und zusammenhanglose Einzelfakten berichtet werden und Mißverständnisse entstehen. Ich verweise etwa auf die Tatsache, daß die vielgerühmte Beschäftigungssicherheit japanischer Beschäftigter sich nur auf die Stammebelegschaften bezieht, die nur etwa ein Drittel der Arbeitskräfte ausmachen. Um so notwendiger ist es von daher, das System der sozialen Sicherheit, seine Leistungen und Motivationen systematisch und vergleichend darzustellen.

In Anlehnung an die komparative Literatur¹ scheinen mir als Bestimmungsfaktoren vor allem folgende Kriterien relevant zu sein:

* *Building a New Japan: A Plan for Remodeling the Japanese Archipelago*. Tôkyô: Simul Press 1972, S.61.

¹ Vgl. z.B. Hugh HECLIO: *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven / London 1974, Peter FLORA / Arnold HEIDENHEIMER (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick / London 1981

1. Die wirtschaftliche Entwicklung von Industrieländern. Eine gewisse wirtschaftliche Entwicklung ist Voraussetzung zentraler Versorgungssysteme. Man könnte hier in Analogie zu Rostows Systematik von „*take off*“ sprechen. Zugleich ist Reichtum ein Anreiz, mit staatlichen Eingriffen Politik zu machen, Konflikte zu entschärfen, Wahlkämpfe zu gewinnen.
2. Deutlich werden trotzdem Differenzen in der Entwicklung zwischen den verschiedenen Ländern, die Wagners Gesetz von den wachsenden Staatsausgaben² relativieren und dazu führen, daß es Länder mit geringem und Länder mit hohem Staatsanteil und Umverteilungsgrad gibt. Die klassische Diskrepanz bestand in dieser Richtung zwischen England, dem Ursprungsland der industriellen Revolution mit lange Zeit zurückhaltenden Staatseingriffen in die Wirtschaft, und Deutschland, dem industriellen „*late developer*“, das gleichwohl der Pionier aktiver staatlicher Sozialpolitik wurde.
3. Wichtig ist darüber hinaus die geistige Tradition, die hinter dem Sozialstaat steht. In der Literatur ist dazu bisher vor allem das gemeinsame westliche Erbe erwähnt worden, das sich in Schlüsselbegriffen wie „*bonum commune*“, „*bene vivere*“ (Thomas von Aquino) und „*felicitas*“ für die Bürger durch die abendländische Philosophie verfolgen läßt und im 18. Jahrhundert in den älteren „Wohlfahrtsstaat“ mündet – in Deutschland besonders ausgeprägt. Im 19. Jahrhundert wird daran angeknüpft und mit dem Ausbau zentraler Sicherungssysteme begonnen – Arbeitsschutz, Rentenversicherung, Krankenversicherung. In Japan ist hier neben den in der Meijizeit hereinströmenden westlichen Einflüssen auf folgende einheimische Traditionstränge zu verweisen:

Die zentrale Stellung der Familie, die durch ein Erbrecht, das auf die Unteilbarkeit des Familienbesitzes ausgerichtet war, sowie die Verpflichtung der Familie, für den Lebensunterhalt aller Familienmitglieder zu sorgen, gekennzeichnet war. Dieses System der Verantwortlichkeit der Familie (repräsentiert durch das Familienoberhaupt) wurde in Japan im Zuge der Industrialisierung nicht geschwächt, sondern – im Gegenteil – im Bürgerlichen Gesetzbuch von 1898 kodifiziert und für ganz Japan als Rechtsnorm verbindlich gemacht (während es vorher teils regional abweichende Familien- und Erbstrukturen gegeben hatte).³

Den religiös-kulturellen Hintergrund für das Funktionieren dieses Familiensystems (*ie-seido*) und seiner ideologischen Festigung während einer Zeit rascher Industrialisierung und zentralstaatlicher Modernisierung bil-

sowie Gerhard A. RITTER: *Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München 1989.

2 Vgl. dazu RITTER, a. a. O., S. 75/76.

3 Zur Rolle des Familiensystems in Japan existiert eine reichhaltige japanische sowie auch europäisch-sprachige Literatur. Vgl. z. B. Tadashi FUKUTAKE: *The Japanese Social Structure*. Tôkyô 1986: Univ. of Tôkyô Press, S. 17–32.

den shintoistische und konfuzianistische Elemente der Ahnenverehrung und hierarchischer Ordnungsprinzipien.⁴

4. Die internationalen Tendenzen von Jahrzehnt zu Jahrzehnt, die zwischen wohlfahrtlichem Interventionsstaat und *laissez-faire*-Haltung schwanken und sich über die internationale Diskussion, die dominierenden wissenschaftlichen Strömungen vor allem in der Ökonomie und über Konkurrenzängste weltweit verbreiten. Sie beeinflussen trotz des Festhaltens an nationalen Traditionen fast alle Länder. Dabei scheint es eine Art Langzeit-Zyklus von mehr oder weniger Wohlfahrtsstaat zu geben. Während etwa in der Zeit bis 1973 international eine gewisse Euphorie in bezug auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates herrschte, ist die Stimmung in den achtziger Jahren umgeschlagen, und nur wenige Länder wie Schweden halten an den Ausbau-Konzepten fest. Auch in Japan vollzieht sich in dieser Zeit – wie ich nachher noch im einzelnen darstellen werde – eine Wende, die unter dem Schlagwort des „japanischen Modells der Wohlfahrtsgesellschaft“ (*Nihongata fukushi shakai*), die gerade erst eingeläutete „Ära der Wohlfahrt“ (*fukushi gannen*) abrupt zugunsten eines Spar-Modells zu Ende bringt.⁵
5. Ein fünfter Gesichtspunkt ist schließlich die Beharrungskraft der Institutionen einschließlich der mit ihnen verbundenen Interessen. Was einmal eingerichtet ist, ist schwer wieder zu beseitigen. Es bilden sich politische Entscheidungssituationen in sozialen Sicherungssystemen ab und prägen sie.

Ein Beispiel hierfür ist in Japan die vielfach beklagte Segmentierung durch eine Vielzahl betrieblicher und berufsgruppenspezifischer Einzelversicherungen mit sehr verschiedenem Leistungsniveau.

Sozialpolitik in Japan

Die Entwicklung der japanischen Sozialpolitik läßt sich in 3 große Phasen gliedern:

- I. Eine erste, frühe Phase, beginnend mit der Meijizeit bis zum II. Weltkrieg. Sie ist gekennzeichnet durch selektive Einzelmaßnahmen, die sich auf Bereiche beziehen, die von der Regierung als besonders dringlich angesehen werden. Dabei stehen ordnungspolitische Überlegungen im Vordergrund.

4 Vgl. zu dem gesamten Komplex Ezra F. VOGEL: „Kinship Structure, Migration to the City, and Modernization“, in: R.P. DORE (ed.): *Aspects of Social Change in Modern Japan*. Princeton N.J.: Princeton Univ. Press, 1967, S.91–111.

5 Vgl. dazu DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR NATUR- UND VÖLKERKUNDE OSTASIENS (Hrsg.): „Alterssicherung in Japan – Japan ein Wohlfahrtsstaat?“, in: *Japan direkt*, Nr.6 (Februar 1986), Tôkyô, sowie Anna Maria THRÄNHARDT: „Sozialpolitik in Japan (Teil II) – Das japanische Modell der Wohlfahrtsgesellschaft“, in: *Japaninfo* 11, August 1988.

- II. Die zweite Phase (Periode der Besatzungszeit bis in die frühen siebziger Jahre) bringt den systematischen Aufbau eines Sozialsystems, das alle Bevölkerungsgruppen umfaßt. Sie ist vor allem in der Besatzungszeit stark von amerikanischen Einflüssen bestimmt.
- III. Die dritte Phase reicht von der Mitte der siebziger Jahre bis heute. Sie ist gekennzeichnet durch ein grundsätzliches Überdenken (*minaoshi*) der wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere unter dem Aspekt ihrer Finanzierbarkeit. Dies führt zu einer Politik der Kostendämpfung. Die staatlichen Zuschüsse werden verringert und seit Anfang der achtziger Jahre wird in einigen Bereichen eine verstärkte Selbstbeteiligung der Leistungsempfänger eingeführt. Diese Politik wird insbesondere in Kreisen der konservativen Regierungspartei mit Strömungen des neu aufkeimenden Nationalismus verbunden und als spezifisch „japanisches Modell einer Wohlfahrtsgesellschaft“ propagiert.

I. Meijizeit bis zum Zweiten Weltkrieg

Im Jahr 1871 erließ die Meiji-Regierung zwar ein Unterstützungsprogramm für verlassene Kinder, aber es fehlten die nötigen administrativen Einrichtungen, um das Programm Wirklichkeit werden zu lassen.

Die erste gesetzliche Maßnahme zur Armenhilfe war die 1874 verkündete „Armenverordnung“ (*Jukkyū kisoku*). Es ist im Grunde eine Zusammenfassung und Systematisierung der in der Tokugawazeit schon bestehenden feudalen Armengesetze. Das Gesetz blieb in dieser Form während der nächsten 50 Jahre gültig, obwohl es nur einen sehr geringen Beitrag des Staates vorsah und dementsprechend nur sehr unzulänglich Hilfe leistete. Es beschränkte den Kreis der Empfänger von Armenhilfe auf alleinstehende Kinder und alte Leute über 70, die keine Angehörigen hatten und auch im Rahmen der dörflichen Gemeinschaft nicht versorgt werden konnten.⁶ Deutlich spiegelt sich hier der soziokulturelle Hintergrund wieder, der dem japanischen *ie* und nachbarschaftlichen Strukturen, wie sie in den *chōnaikai* (Nachbarschaftsvereinigungen) ausgeprägt sind, primäre Bedeutung als soziale Absicherungssysteme noch weit ins 20. Jahrhundert hinein einräumt.

Die Ausführung des Armengesetzes und die Überprüfung der Berechtigung zum Bezug der Unterstützung lag in den Händen des Innenministeriums (*naimusho*) und war an den Nachweis eines festen Wohnsitzes (*koseki*) (seit mindestens 90 Tagen vor Antragstellung) gebunden. Ähnlich wie im Bismarckreich diente die Überprüfungspraxis dem Innenministerium gleichzeitig als Instrument der politischen Disziplinierung.

6 Vgl. dazu Takeshi TAKAHASHI / Yoshiko SOMEYA: Japan, in: John DIXON / Hyung Shig KIM (eds.): *Social Welfare in Asia*. London / Sydney / Dover / New Hampshire 1985 sowie CHUBACHI / TAIRA: „Poverty in Modern Japan“, in: Hugh PATRICK (ed.): *Japanese Industrialization and its Social Consequences*. Univ. of California Press 1976.

Die Gründung verschiedener Ausschüsse, beispielsweise des „Komitees zur Untersuchung der Armenarbeit“ (*Kyûsai jigyô chôsakai*) innerhalb des Referats für Hilfsmaßnahmen, das 1917 als zuständige Abteilung im Innenministerium eingerichtet worden war, ist in diesem Sinn auch weniger als Reaktion auf die Bedürfnisse der Armen zu sehen, als vielmehr aus der Besorgnis über das Anwachsen sozialistischer Gedankengutes entsprungen. Folglich entwickeln diese Gremien auch keine Verbesserungsvorschläge zur Reform der vollkommen unzureichenden Armengesetze.⁷

Konkrete Anregungen in dieser Richtung kamen von einer Gruppe von Leuten, die als Ehrenamtliche in einer gewissen Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen arbeiteten, den *minsei-iin* (ehrenamtliche Bezirkswohlfahrtspfleger), die damals als *hōmen-iin* (*saisei-iin*) bezeichnet wurden. Dieses System ehrenamtlicher Wohlfahrtspflege ist in der Literatur verhältnismäßig wenig beachtet worden.⁸ Da es bis heute existiert und eine wesentliche Rolle im Rahmen des japanischen Sozialsystems spielt, möchte ich etwas genauer darauf eingehen.

Minsei-iin

Die Entstehungsgeschichte des Systems der *minsei-iin* geht auf das Jahr 1916 zurück, als bei der jährlichen Konferenz der Präfekturgouverneure Taishō-Tennō den Gouverneur von Okayama nach der Situation der Armen in seiner Präfektur fragte. Das Problem der Armut war seit dem Ende des 19. Jahrhunderts insbesondere durch journalistische Arbeiten ins allgemeine Bewußtsein gerückt worden.⁹

Berichte in der *Mainichi*-Zeitung über die Gründe für einen Streik in der Seidenspinnerei in der Präfektur Gumma lösten eine ganze Reihe von weiteren Artikeln in verschiedenen Zeitungen aus, und 1898 war ein vielbeachtetes Buch über die Unterschichten Japans (*Nihon no kasō shakai*) von dem Journalisten Yokoyama Gennosuke erschienen. Eine Reihe von wissenschaftlichen Vereinigungen hatte sich – zumeist in Anlehnung an ausländische Vorbilder – etabliert. Am bekanntesten ist bei uns der „Verein für Sozialpolitik“ (*Shakai seisaku gakkai*), der nach deutschem Muster gegründet wurde, und v. a. die Bedeutung der Rolle des Staates in der Sozialpolitik betonte.

7 Eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Maßnahmen und Gremien in dieser frühen Periode findet sich bei Toshio TATARA: *1400 Years of Japanese Social Work – From its Origins through the Allied Occupation*. Diss. (micr.) Bryn Mawr, Pennsylvania 1975.

8 Bei TAIRA Koji: „Public Assistance in Japan. Development and Trends“, in: *Journal of Asian Studies* 27, November 1967, 97–102 wird es beispielsweise nur am Rande genannt. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Anna Maria THRÄNHARDT: Ehrenamtlichkeit als tragende Struktur des japanischen Sozialwesens, in: Rudolph BAUER / Anna Maria THRÄNHARDT (Hrsg.): *Verbandliche Wohlfahrtspflege im internationalen Vergleich*. Opladen 1987.

9 Vgl. dazu Georg Kintomo LÖER: *Entstehung und Entwicklung der betrieblichen Sozialpolitik im frühindustriellen Japan*. M.A.-Arbeit an der FU Berlin 1986 (unveröffentlichtes Manuskript).

Andere Vereinigungen beschäftigten sich mit britischen und amerikanischen Modellen. Ihre Aktivitäten waren allerdings meistens mehr theoretisch als praktisch orientiert. Man kann also feststellen, daß um diese Zeit die Problematik der „sozialen Frage“ (*shakai mondai* – wie sie in Anlehnung an ähnliche Erscheinungen im Westen bezeichnet wurde) schon ein gewisses Maß an Aufmerksamkeit erlangt hatte.

Wie oben schon erwähnt, kam der Anstoß, ein System der Armenpflege zu entwickeln, vom Kaiser selber. Nach einer Zeit intensiver Studien der Systeme zur Armenpflege in Deutschland, England, den USA sowie dem chinesischen Nachbarschaftssystem wurde das seit der Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland praktizierte „Elberfelder System“ übernommen. Ein wichtiger – und für Japan neuer – Aspekt war es, Sozialarbeit unter dem Blickwinkel der Vorsorge zu betreiben. Die Prinzipien, die in Elberfeld gültig waren, „Unterstützung der Armen ohne Almosen“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ galten auch für das Programm in Okayama. Im Mittelpunkt der Arbeit der ehrenamtlichen Wohlfahrtspfleger standen Hausbesuche und Beratung von Familien in Not. Die direkte Unterstützung mit Geldmitteln im Rahmen des Armengesetzes wurde nur in den krassesten Fällen als vorübergehende Maßnahme in Betracht gezogen.¹⁰

Im Jahr 1917 führte die Provinz Osaka ein ähnliches System (*saisei-iin*) ein, das jedoch auf größere Effizienz ausgerichtet war. Es legte großen Wert auf die Auswahl und Schulung der Wohlfahrtspfleger und die Einteilung ihrer Bezirke, die an den Schulbezirken orientiert waren. Dieses System wurde bald auch in anderen Präfekturen übernommen und hatte sich 12 Jahre nach seiner Einführung in ganz Japan durchgesetzt, sodaß es 1929 15.000 Wohlfahrtspfleger im ganzen Land gab.¹¹

Diese landesweit ausgebaute Struktur ermöglichte es den *minsei-iin*, als politische *lobby-group* zu agieren. Es ist ihr Verdienst, nach mehrjährigen Bemühungen und politischen Demarchen durch das dramatische Mittel einer direkten Eingabe an den Kaiser (*jikiso*) im Jahr 1929 ein wesentlich verbessertes „Gesetz zum Schutz und zur Hilfe für die Armen“ (*Kyûgohô*) durchgesetzt zu haben, das differenzierter war als viele westliche Sozialhilfegesetze der damaligen Zeit. Nur am Rande sei angemerkt, daß die Hälfte der Mittel zur Finanzierung dieser gesetzlichen Maßnahme aus den Erträgen der Wetteinnahmen bei Pferderennen finanziert werden sollten.

Während es im Wohlfahrtsbereich vor allem nicht-staatliche Initiativen sind, die die Entwicklung in dieser ersten Phase vorangetrieben haben, konzentriert sich das Augenmerk der Regierung auf den Ausbau des Versicherungssystems. Hier wird der Einfluß spürbar, den das Gedankengut des Vereins für Sozialpoli-

10 Vgl. TATARA 1977, 160.

11 Meine Darstellung der „*minsei-iin*“ stützt sich v.a. auf die Selbstdarstellung der Vereinigung der Wohlfahrtspfleger, der auch die Bezeichnung „Wohlfahrtspfleger“ für „*minsei-iin*“ entstammt. JAPANESE NATIONAL COMMITTEE OF SOCIAL WELFARE (Hrsg.): „*Minsei-iin*“ – *The System of Community Volunteers in Japan*. Tôkyô 1979 (enthält auch eine deutsche und eine japanische Version, die in Nuancen voneinander abweichen.)

tik hatte, der die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens betonte, um die Auswüchse des Kapitalismus zu entschärfen.

Das von ihm vertretene Konzept der „sozialen Harmonie“ fand insbesondere in Ministerial- und regierungsnahen Akademikerkreisen eine breite Anhängerschaft.¹²

Arbeitsschutzgesetzgebung

Schon in den siebziger Jahren wurden verschiedene Schutzbestimmungen für die Arbeiter in den regierungseigenen Betrieben erlassen.¹³ Auch für den besonderen unfallträchtigen Bereich des Bergbaus wurde nach dem Skandal in der Takashima-Grube 1890 eine Unternehmerhaftung bei Unfällen eingeführt. Allerdings ließ diese Verordnung den Unternehmern noch die Möglichkeit offen, die Schuld an Arbeitsunfällen der Fahrlässigkeit des Arbeiters zuzuschieben. Erst im Bergbaugesetz von 1905 (*Kôgyôhō*) wird die Verantwortung bei arbeitsbedingten Unfällen eindeutig dem Unternehmer zugewiesen.

Um die Jahrhundertwende entstanden auf Firmenebene die ersten „Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit“ (*kyôsai kumiai*), die in den staatlichen Betrieben als Pflichtorganisationen eingeführt wurden. Dies galt insbesondere für den Bereich der Rüstungsindustrie, die infolge der Kriege mit China und Rußland stark expandierte. Die auf privater Ebene, v.a. in der Textilindustrie eingerichteten „Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit“ (*minkan kyôsai kumiai*) konnten an Traditionen der Vor-Meijizeit, die „*tomoko kumiai*“ anknüpfen. Andererseits dienten auch deutsche Modelle, beispielsweise das System der Firma Krupp, als Vorbild.

Diese privaten Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit können sowohl als Prototyp für die heute noch existierenden „Versicherungssysteme auf Gegenseitigkeit“ angesehen werden, denen die Mehrheit der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes angehören, als auch für die von den großen Firmen betriebenen privaten Wohlfahrtssysteme. Neben medizinischer Versicherung, Pensions- und Abfindungszahlungen, Betriebsküchen und Freizeiteinrichtungen, sind es heute insbesondere die Beihilfen zum Erwerb eines Eigenheims (*mochiie seido*), die mit einem Anteil von 40% den Hauptposten bei den freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen ausmachen (*hôteigai fukurihi* = nicht-gesetzliche Sozialleistungen). Diese betrieblichen Sozialleistungen, die mit zunehmender Betriebsgröße steigende Bedeutung haben, wurden seit den zwanziger Jahren ein wichtiges Instrument in den Händen der Unternehmer für die Rekrutierung und Langzeitbindung qualifizierter Arbeitskräfte.¹⁴

12 TATARA 1977, S.216.

13 Näheres dazu siehe bei LÖER 1986, 41ff.

14 Vgl. dazu Institut für JAPANOLOGIE AN DER UNIVERSITÄT WIEN (Hrsg.): *Sachlexikon: Das japanische Unternehmen*. Wien: Literas Univ. Verlag, 1987, S.364–379.

In den Jahren nach dem russisch-japanischen Krieg (1904/5) folgten sozialpolitische Einzelmaßnahmen, die sich auf die Unfallversicherung von Fabrikarbeitern und die soziale Absicherung der Familien von Soldaten bezogen.

Der I. Weltkrieg brachte für Japan vor allem schnelles wirtschaftliches Wachstum und damit auch eine Verschärfung der sozialen Probleme, die in den „Reisauflständen“ gipfelten. Diese innenpolitische Bedrohung, kombiniert mit Druck von außen nach der Errichtung des Internationalen Arbeitsamtes in Genf, veranlaßte die Regierung dazu, 1922 ein Krankenversicherungsgesetz nach dem Vorbild des deutschen im Parlament einzubringen, das den Versicherungsschutz für Arbeiter in allen Betrieben auf eine gesetzliche Basis stellte und als Meilenstein in der Sozialgesetzgebung Japans galt. Ausgenommen von dem Gesetzeschutz waren jedoch Land- und Heimarbeiter sowie kleinere Industriebetriebe. Wegen der Folgen des großen Erdbebens im Bereich Tôkyô/Yokohama („Kantobeben“) 1923, das in seinen ungeheuren Ausmaßen ca. 70% des Stadtgebietes von Tôkyô in Schutt und Asche legte, wurde das Gesetz erst 1927 in Kraft gesetzt.

Kennzeichnend für diese Periode ist das Nebeneinander von ersten gesetzgeberischen Aktivitäten im Sozialbereich und repressiven Maßnahmen wie dem Erlaß des berüchtigten Gesetzes zur „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ von 1925, das die Grundlage bildete für das spätere Verbot linker Parteien und Organisationen. In dieser Hinsicht ist die Situation der zwanziger Jahre in Japan mit der Zeit der Bismarckschen Sozialgesetze in Deutschland zu vergleichen.¹⁵

Sozialpolitik in Kriegszeiten

Mit dem Eintritt in den chinesisch-japanischen Krieg 1937 wurde die weitere Sozialgesetzgebung unter den Oberbegriff „Sozialpolitik in Kriegszeiten“ gestellt. So förderte das „Nationale Krankenversicherungsgesetz“, das 1938 erlassen wurde und den Versicherungsschutz auf die von dem Gesetz von 1922 nicht erfaßten Berufsgruppen ausdehnte, insbesondere die Hebung des gesundheitlichen Standards der Landbevölkerung, die sowohl als Arbeitskräftereservoir für die expandierende Kriegsindustrie diente als auch den Nachschub für die Rekrutierung von Soldaten bereitstellte.

Andererseits läßt sich in dieser Zeit jedoch auch ein wachsendes Bewußtsein für soziale Probleme feststellen, das in der Errichtung eines eigenen Wohlfahrtsministeriums (*Kôseisho*) 1938 seinen Niederschlag fand und soziale Arbeit als gesellschaftliche Verpflichtung anerkannte. Ausdruck dieses gewandelten Verständnisses ist neben der Kampagne für das Fürsorgegesetz von 1932, die von den *minsei-iin* angeführt wurde, eine Reihe von Einzelgesetzen, die verschiedene Wohlfahrtsprogramme regelten:

15 Kazuo OKOCHI: *Workers and Employers in Japan*. Tôkyô: Princeton Univ. Press / Univ. of Tôkyô Press, 1973.

- das „Gesetz gegen Kindesmißhandlungen“ (1933),
- das „Gesetz zum Schutz von Müttern“ (1937),
- das „Gesetz zur Sozialarbeit“ von 1938.

Auf diesen Grundlagen konnte die Politik der Nachkriegszeit aufbauen.

II. Aufbau eines modernen Sozialsystems: Besatzungszeit bis Anfang der siebziger Jahre

Die zweite Phase in der Entwicklung der japanischen Sozialpolitik ist gekennzeichnet durch den systematischen Ausbau des sozialen Systems, der in den Besatzungsjahren insbesondere durch starken amerikanischen Einfluß geprägt wird. So wird z. B. die Professionalisierung der Sozialarbeit mit in den USA entwickelten Methoden vorangetrieben. Interessant ist jedoch in diesem Zusammenhang, daß – entgegen den Vorstellungen der Besatzungsautoritäten – das System der *minsei-iin*, also der nicht-professionellen Wohlfahrtspfleger beibehalten wird – ein Beispiel für die eingangs angeführte Beharrungskraft vorhandener Institutionen. Zwar definierten die *minsei-iin* ihre Aufgabenfelder neu, da sie nun in Konkurrenz zu den bei den Kommunen angestellten professionellen Sozialarbeitern stehen. Dennoch ergibt sich ein Nebeneinander der zwei verschiedenen Funktionsgruppen, das sich kaum aus der Logik des nach dem Zweiten Weltkrieg ausgebauten Sozialsystems erklären läßt, sondern vielmehr aus der historischen Entwicklung.

In Artikel 25 der Nachkriegsverfassung wird die Verantwortung des Staates für das soziale Wohl seiner Bürger verankert:

- Jeder Bürger hat das Recht auf ein Mindestmaß an gesundem und kultiviertem Leben.
- Auf allen Gebieten des Lebens hat der Staat sich um die Entwicklung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der allgemeinen Gesundheit zu bemühen.

Es ist jedoch umstritten, ob diese Bestimmung eine unmittelbar bindende Rechtsnorm beinhaltet, oder ob sie nur programmatischen Charakter hat.¹⁶

In den unmittelbaren Nachkriegsjahren, die durch große ökonomische Schwierigkeiten, Hunger und steigende Inflation gekennzeichnet sind, wird als erstes das „Sozialhilfegesetz“ (*Seikatsu hogohō*) neu gefaßt: Jeder, dessen Lebensstandard unter einem bestimmten Minimum liegt, ist nun berechtigt, Sozialhilfe zu beziehen. In diesem Konzept der „equal eligibility without discrimination“, das eine Überprüfung der Gründe für die Armut verbietet, ist der Einfluß der amerikanischen Besatzungsmacht deutlich zu spüren.¹⁷ Neben der Sozialhilfe, die in der Nachkriegszeit das wichtigste Instrument staatlicher Sozialpolitik ist, werden in den späten vierziger Jahren v. a. die Gesetze zum Schutz

16 Vgl. Kenichiro NISHIMURA: „Das Recht der sozialen Sicherheit“, in: Paul EUBEL (Hrsg.): *Das japanische Rechtssystem*. Frankfurt a.M. 1979, S.375–384.

17 Vgl. TAIRA Koji, a.a.O., S.103.

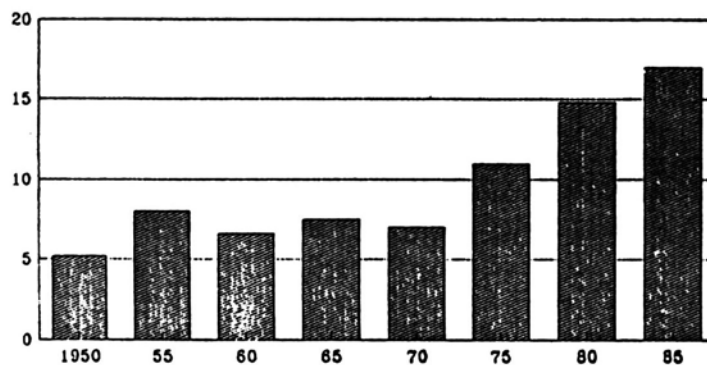
der Arbeitnehmer, wie Unfallschutz und Arbeitslosenversicherung (beides 1947), reformiert.

Die Phase des Wirtschaftsaufschwungs seit Mitte der fünfziger Jahre ermöglicht den Ausbau und die Ausweitung der Sozialversicherungssysteme, wobei der Schwerpunkt anfangs auf den Leistungen der medizinischen Versorgung liegt, da das Rentensystem erst eine Vorlaufzeit benötigt, um sein volles Leistungsniveau zu erreichen.

Die Grundkonzeption der Sozialpolitik in diesen Jahren ist dadurch charakterisiert, daß die Regierung bis Ende der sechziger Jahre davon ausgeht, Verbesserungen in der sozialen Wohlfahrt nur durch eine Steigerung des Bruttosozialprodukts erreichen zu können. Das Problem der Umverteilung wird erst im 5. Gesamtwirtschaftsplan mit dem Titel „Wirtschafts- und Sozialentwicklungsplan“ (*Keizai shakai hatten keikaku*) thematisiert.

Schaubild 1:

Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt



Quellen: *Nihon tôkei nenkan*, 1985, S.579 und *Statistical Handbook of Japan*, 1987, S.121

1972 werden ein staatliches Kindergeld (ab dem dritten Kind, seit 1986 schon ab dem zweiten Kind) sowie die kostenlose medizinische Versorgung für alte Menschen eingeführt – letzteres eine Maßnahme, bei der die progressiven Lokalparlamente eine Vorreiterrolle spielten.¹⁸ Mit der Verbesserung der Bedingungen für die Krankenversicherung von Familienangehörigen 1973 sowie der Einführung einer Modellrente wird nach Meinung japanischer Sachverständiger das System der sozialen Sicherheit auf ein vergleichbares Niveau mit den westlichen Industrienationen gebracht.¹⁹ Die diachronische Darstellung zeigt den großen Sprung, den die Sozialausgaben in dieser Zeit machen.

18 John Creighton CAMPBELL: „The Old People Boom and Japanese Policy Making“, in: *The Journal of Japanese Studies*, Vol.5, No.2 (summer 1979), bes. S.330ff.

19 Vgl. dazu beispielsweise die einer Fernsehserie des NHK zugrunde liegende Darstellung von ICHIBANGASE Yasuko: *Shakai fukushi to wa nani ka?* Tôkyô, Minerva shobô 1983 sowie

III. Die Phase des Überdenkens und der Rückkehr zu neuen Ansätzen der Sparpolitik im „japanischen Modell der Wohlfahrtsgesellschaft“

Die Regierung Tanaka erklärt das Jahr 1973 zum Beginn einer Ära der Wohlfahrt (*fukushi gannen*) und erhöht den staatlichen Anteil an der Finanzierung der Sozialausgaben beträchtlich. Das Jahr 1973 bringt jedoch auch den Ausbruch der ersten Ölkrise, die die japanische Wirtschaft aufgrund ihrer Rohstoffarmut und ihrer Exportabhängigkeit besonders stark trifft. Deswegen sucht die Regierung vor dem Hintergrund der ökonomischen Stagflation, die der Ölkrise folgt, nach einer Möglichkeit, die stark ansteigenden Sozialkosten, die einer der entscheidenden Faktoren für das Anwachsen des staatlichen Defizits sind, zu verringern. Die gerade erst zu wohlfahrtsstaatlichem Bewußtsein erwachte Nation gerät so in eine Krise, die zu einem Überdenken der Grundlagen des Wohlfahrtsstaates zwingt.

Das „japanische Modell der Wohlfahrtsgesellschaft“ (Nihongata fukushi shakai)

Die Entwicklung des „japanischen Modells der Wohlfahrtsgesellschaft“ muß einerseits vor dem oben beschriebenen fiskalischen Hintergrund gesehen werden. Andererseits führen die wachsenden wirtschaftlichen Erfolge des Landes, das mit den Folgen der Ölkrise verhältnismäßig gut fertig wird, aber auch zu einem gesteigerten Selbstwertgefühl, das sich in der Diskussion um das „*Nihon-jin-ron*“, den angeblich besonderen Charakter der Japaner, ihrer Gesellschaft und der japanischen Kultur niederschlägt.²⁰ Darüber hinaus wird die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in den westlichen Ländern kritisch verfolgt. Das Anwachsen der öffentlichen Ausgaben, insbesondere im Sozialbereich, wird als Ursache der „englischen Krankheit“ angesehen, die Effizienz der japanischen Wirtschaft ihr gegenübergestellt.

Im „Neuen Sieben-Jahresplan für die Wirtschaft und Gesellschaft“ von 1979 heißt es:

„Die japanische Wirtschaft und Gesellschaft, die mit den Ländern Europas und Amerikas gleichgezogen hat, kann sich die fortgeschrittenen Industrieländer nicht weiter zum Vorbild nehmen. Mit Blick auf solch eine neue Nation und Gesellschaft müssen wir auf die Verwirklichung einer gewissermaßen als japanisches Modell zu bezeichnenden neuen Wohlfahrtsgesellschaft abzielen, die einen spezifisch japanischen Weg geht, der durch die Dynamik der freien Wirtschaftsgesellschaft bestimmt wird. Die Selbsthilfe des Individuums und die Solidarität der Familie, Nachbar-

kritisch SHAKAI HOSHŌ KENKYŪSHO (ed.): *Shakai fukushi kaikakuron I*. Tōkyō daigaku shupansha²1986.

20 Eine Interpretation in diesem Sinn gibt z.B. NAKAGAWA Yatsuhiko: „Nihon koso sekai-ichi no fukushi chōdaikoku“, in: *Chūō kōron* 98, August 1978, S. 86, S. 86–103. Eine Übersetzung ins Englische durch Roy Andrew MILLER findet sich in *Journal of Japanese Studies*, Vol. 5, No. 1, S. 5–51, unter dem Titel: „Japan, The Welfare Super-Power“.

schaft und örtlicher Gemeinschaft sollen die Basis für die Wohlfahrtsge-
sellschaft bilden, und eine effiziente Regierung soll schwerpunktmäßig
angemessene öffentliche Wohlfahrtsleistungen bieten.“²¹

Die Vorstellungen vom „japanischen Modell einer Wohlfahrtsge-
sellschaft“ haben insbesondere auf Betreiben von Premierminister Ohira Eingang in das
politische Programm der regierenden Liberaldemokratischen Partei gefunden.
Neben der Förderung des Konzeptes „in die Natur eingebetteter dynamischer
Gartenstädte“ propagiert er die Stärkung der Funktion der Familie als Faktor in
der Sozialpolitik. Über die Familie hinaus sollen Formen gegenseitiger Unter-
stützung, wie sie beispielsweise in den Nachbarschaftsvereinigungen gepflegt
werden, und die betrieblichen Versicherungssysteme, die aus den „typisch japa-
nischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen“ erwachsen seien, besonders
gefördert werden.²²

Die Hinwendung zu diesen Formen der Sozialpolitik, die insbesondere die
„Aktivierung der primären Netze“ bedeutet, läuft unter dem Etikett der „Hilfe
durch Selbsthilfe“. Gewisse Parallelen zum Modell der „neuen Selbsthilfebewe-
gung“ bei uns sind nicht zu verkennen, allerdings mit dem deutlichen Unter-
schied, daß in Japan die Rückbesinnung auf eigene Traditionen nach einer lan-
gen Phase der Orientierung an ausländischen Vorbildern eine zentrale Rolle
spielt.

Nach diesem diachronischen Entwicklungsbild der japanischen Sozialpolitik
möchte ich nun die Grundzüge des japanischen Sozialsystems in der Gegenwart
charakterisieren.

Charakteristika des japanischen Sozialsystems heute

Im statistischen Vergleich liegen die staatlichen Sozialausgaben in Japan für das
Jahr 1987 auf einem Niveau mit den Aufwendungen der USA, jedoch um mehr
als 10 % unter denen der BRD und Großbritanniens, um mehr als 20 % unter
denen der „klassischen“ Sozialstaaten Dänemark und Schweden.

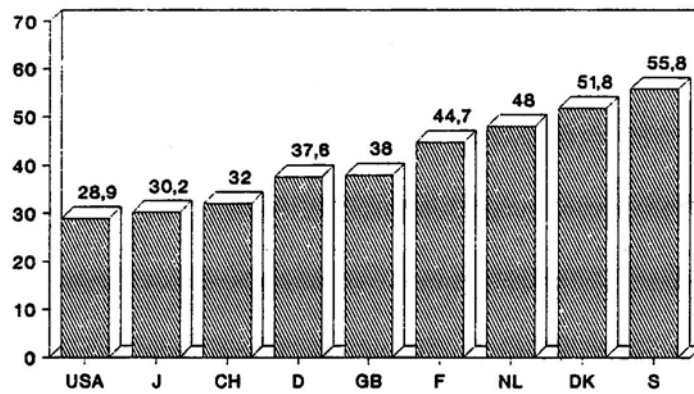
Diese Zahlen für Japan sind im internationalen Vergleich jedoch nur sehr be-
grenzt aussagekräftig, und es müssen folgende Punkte dabei berücksichtigt wer-
den:

21 Zitiert nach DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR NATUR- UND VÖLKERKUNDE, a. a. O., S. 13.

22 Vgl. dazu auch T. C. PEMPEL: *Policy and Politics in Japan – Creative Conservatism*. Phila-
delphia: Temple Univ. Press, 1982, bes. S. 164ff., 125.

Schaubild 2:

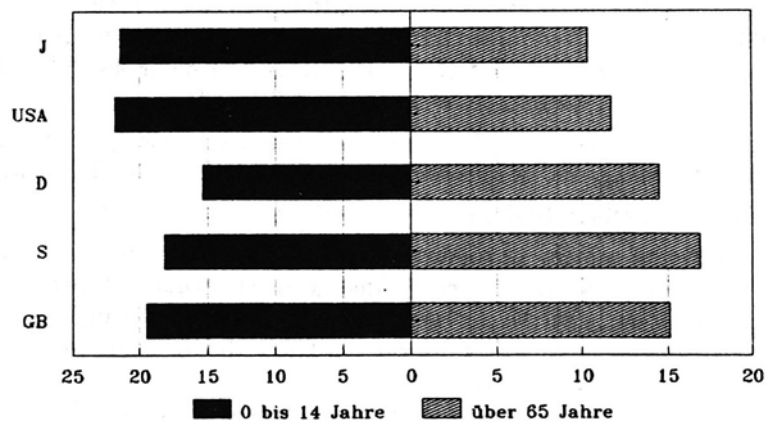
Steuern und Sozialabgaben in Prozent des BIP 1987



Quellen: INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (Hg.): *Internationale Wirtschaftszahlen 1889/1990*

Schaubild 3:

Altersstrukturen 1985



Quelle: Kôseisho, UN; Werte in Prozent

1. Demographische Situation

Japan gilt von seinem Bevölkerungsaufbau her ebenso wie die USA als vergleichsweise „junge“ Nation, die eine günstige Altersstruktur aufweist. Diese Tatsache hat zur Folge, daß die Aufwendungen für Alterssicherungssysteme ebenso wie die mit zunehmendem Alter steigenden Gesundheitskosten niedriger sind als in den westeuropäischen Ländern. Allerdings ist damit zu rechnen, daß Japan um die Jahrhundertwende einen Anteil der über 64-jährigen von 16,2 % und im Jahr 2020 einen Anteil von 23,5 % haben wird, falls sich keine grundlegenden Veränderungen in den momentanen demographischen Mustern (niedrige Geburtenrate, hohe Lebenserwartung) ergeben. Diese im internationalen Vergleich einmalig schnellen Verschiebungen in der Altersstruktur der japanischen Bevölkerung haben dazu geführt, daß das Problem der alternden Gesellschaft zur treibenden Kraft für Reformansätze in der japanischen Sozialpolitik wurden.

2. „Balkanisierung“ des Sozialsystems

Am Beispiel der Krankenversicherungssysteme möchte ich Ihnen ein Hauptproblem des japanischen Sozialsystems demonstrieren, das in seiner Zersplitterung liegt. Ich möchte es als „Balkanisierung“ des Sozialsystems bezeichnen.

Die Spalte „*Employees' Insurance*“ umfaßt alle Systeme, die mit der Arbeitsstelle gekoppelt sind, also die „betrieblichen Versicherungssysteme“, während die untere Spalte „*National Health Insurance*“, also das nationale Gesundheitsversicherungssystem, regional gegliedert ist, und für alle diejenigen zuständig ist, die von keinem der anderen Systeme erfaßt sind. Historisch gesehen entstand es als letztes erst 1961, während die betrieblichen Versicherungssysteme auf das oben schon erwähnte Gesundheitsversicherungsgesetz von 1922 zurückgehen.²³

Diese betrieblichen Versicherungen umfassen jedoch fast ausschließlich die (männlichen) Stammarbeiter der großen Betriebe, nach Schätzungen also ungefähr ein Drittel der abhängig Beschäftigten (und ihre Familien).

Die große Gruppe der Frauen, die in Japan inzwischen einen höheren Anteil an der erwerbstätigen Bevölkerung ausmachen als in der Bundesrepublik, haben bisher beispielsweise kaum Zugang zu diesen gut ausgestatteten betrieblichen Systemen – bei denen in der Regel die Arbeitgeber einen über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehenden Beitrag leisten.

23 Vgl. Yoshitaka FUJITA (Verf.); THE JAPAN INSTITUTE OF LABOUR (Hrsg.): *Employee Benefits and Industrial Relations* (Japanese Industrial Relations Series, No. 12). Tôkyô 1984.

Schaubild 4:

Krankenversicherungssysteme

(1st April, 1987)

Present Status of the Medical Insurance Schemes

Scheme	Insurer (as of March 31, 1987)	Number of Insured Persons (as of March 31, 1987) Unit: 10,000 persons	Insurance benefits		Cash benefits	Financial resources Insurance Contribution	National government subsidy for medical care benefits costs	Percentage receiving health and medical services for the aged (%) (as of March 31, 1986)
			Medical benefits	Medical care benefits				
Employee's Health Insurance	Government-Managed Health Insurance	3,252 (1,541)	80% from day following Diet approval	Dependents' medical expenses	8.3% Special insurance contribution 1% (Since March, 1986)	16.4% of benefit costs	4.2	
				High-cost medical expenses				
	Society-Managed Health Insurance	3,005 (1,302)	80% from day following Diet approval	Dependents' medical expenses	8.103% (Average for all societies, as of March 31, 1987)	Y 6,700 million as benefit cost assistance (Fiscal 1987)	2.8	
				High-cost medical expenses				
	Day Laborers Health Insurance	23 (9)	80% from day following Diet approval	Dependents' medical expenses	Grade 1: Y 140 per day (As of April, 1986) Grade 2: Y 100 per day (Since April, 1986)	16.4% of benefit costs	14.3	
				High-cost medical expenses				
	Seamen's Insurance	54 (31)	80% from day following Diet approval	Dependents' medical expenses	8.2% (Since April, 1982)	None	5.4	
				High-cost medical expenses				
	Mutual Aid Assoc-	27 MAAs	1,235 (310)	80% from day following Diet approval	Dependents' medical expenses	6.50 - 11.914% (As of March 31, 1987)	None	3.8
					High-cost medical expenses			
Medical benefits								
National Health Insurance	Cities, towns, villages National Health Insurance Associations 167	4,279	70%	Dependents' medical expenses	Contribution based on individual income, assets etc.	50% of benefit costs 33% - 53% of benefit costs	12.4	
				High-cost medical expenses				
National Health Insurance	Cities, towns, villages National Health Insurance Associations 297	National Health Insurance Associations 297	Insured persons: 80% Dependents: inpatient 80% outpatient 70%	Medical benefits	Midwifery expenses Paternal expenses Additional benefits (Optional)	None		
				Medical care benefits				

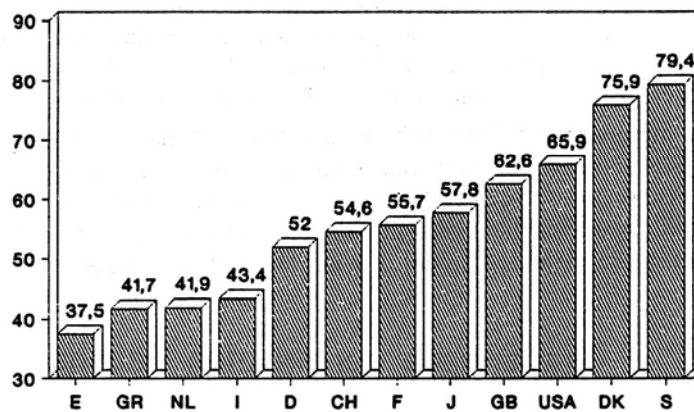
* Health and Medical Services for the Aged (End of fiscal 1987)

(Operating entity) Head of city, town, or village	5,312	Employers Insurance 1,883 National Health Insurance 3,429	Provided by each insurer of health insurance	(Share of costs) - National government 2/10 - Local governments 0.5/10 - Insurers of each health insurance 7/10
--	-------	--	--	--

Quelle: KÔSEI-SHÔ: *Health and Welfare Services in Japan*, 1988, S. 45.

Schaubild 5:

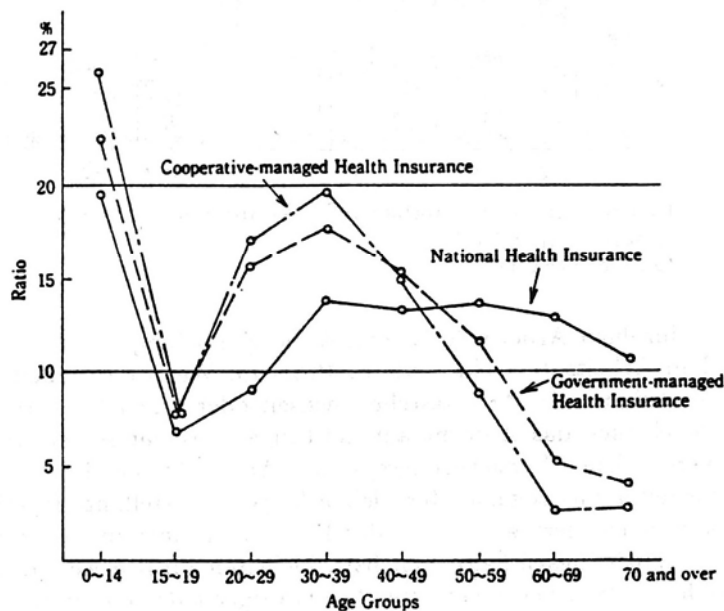
**Anteil weiblicher Erwerbspersonen
in Prozent der Frauen im Alter von 15-64**



Referenz: 1987, Quelle: OECD

Schaubild 6:

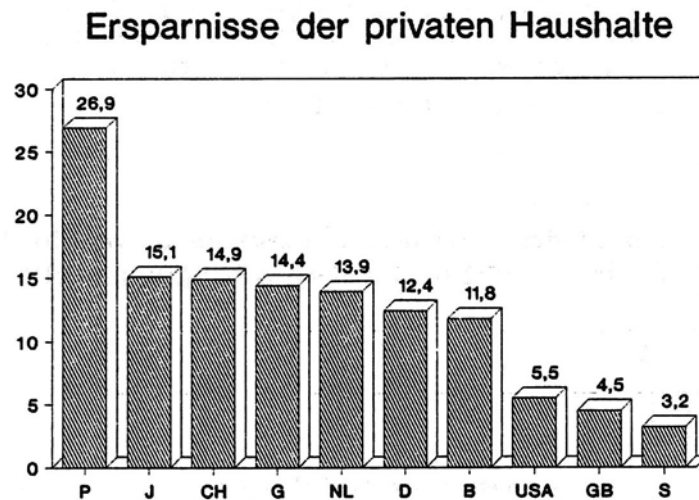
**Anzahl der versicherten Personen in verschiedenen
Versicherungssystemen nach Altersgruppen (1983)**



Quelle: JAPANESE NATIONAL COMMITTEE: INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE (Hrsg.):
Social Welfare Services in Japan, 1986, S. 104

3. Im Zusammenhang mit einem an den staatlichen Aufwendungen orientierten Ländervergleich, wie das vorhin gezeigte Schaubild darstellte, muß natürlich beachtet werden, daß die „privat“ von den Firmen aufgebrachten Summen hierin nicht enthalten sind. Ein Argument übrigens, das von japanischer Seite auch immer wieder ins Feld geführt wird. Der Rückgriff auf die Initiative der Unternehmer bedeutet zwar eine Entlastung des Staatshaushalts, ermöglicht es den Betrieben andererseits aber, Sozialpolitik als Instrument der Personalpolitik einzusetzen.²⁴ Durch die Koppelung der Versicherungsleistungen mit Firmenzugehörigkeit ergeben sich für das System insgesamt große Probleme der Ungleichverteilung des Risikos:

Schaubild 7:



In Prozent des verfügbaren Einkommens. Referenzjahr: 1987, Quelle: OECD

Die Kurven zeigen deutlich, daß die betrieblichen Versicherungssysteme vor allem die weniger kostenträchtigen mittleren Altersgruppen umfassen, während die „Nationale Gesundheitsversicherung“ bei den Altersgruppen ab Mitte 40 die größere Rolle spielt. Dies spiegelt die Tatsache wider, daß der Anteil älterer Arbeitnehmer desto größer ist, je kleiner die Firma.²⁵ Diese kleinen, oft sehr kurzlebigen und finanziell schlecht ausgestatteten Familienbetriebe können sich naturgemäß keine eigenen Versicherungssysteme leisten. Da die Leistungen der Nationalen Gesundheitsversicherung schlechter sind als die der betrieblichen Systeme, führt das hier praktizierte System zu beträchtlichen Ungleichheiten.

Die im japanischen Wirtschaftssystem tief verankerte duale Struktur wird durch das Sozialversicherungssystem nicht kompensiert, sondern noch ver-

24 So z.B. Takeshi TAKAHASHI: „Social Security for Workers“, in: OKOCHI et al., a.a.O., S.441–484.

25 Vgl. Angelika ERNST: „A Segmented Welfare State: The Japanese Approach“, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 138 (1982), S.548.

stärkt. Durch die Fragmentierung in viele kleine Systeme werden die Risiken nicht auf die gesamte Solidargemeinschaft verteilt, sondern häufen sich in dem System, das als Auffangbecken für diejenigen dient, die zu den anderen keinen Zugang haben.

Für den einzelnen Arbeitnehmer ergibt die Koppelung von Versicherungssystem mit dem Arbeitsplatz ein weiteres Problem: Wenn ein Arbeitnehmer aus persönlichen Gründen die Arbeitsstelle wechselt oder arbeitslos wird, so verliert er in der Regel auch das Anrecht auf Leistungen des mit seinem früheren Arbeitsplatz verbundenen Versicherungssystems. Angesichts der Realität, daß auch die Stammarbeiter mit sogenannter „lebenslanger“ Anstellung ungefähr mit 57 Jahren zwangspensioniert werden, in der Regel dann aber in weniger gut abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen bzw. kleineren Firmen weiterarbeiten, hat diese Tatsache beträchtliches Gewicht. Die Gültigkeit der kostenfreien bzw. fast kostenfreien medizinischen Versorgung beginnt im Regelfall erst mit 70 Jahren.²⁶ In diesem Zusammenhang werden oft die im internationalen Vergleich überaus hohen privaten Sparquoten in Japan angeführt, als deren Motive Krankheit und andere Notsituationen genannt werden.²⁷

4. Gewerkschaften

Rolle und Funktion der Gewerkschaften im sozialpolitischen Prozeß sind durch ihre Struktur²⁸ stark eingengt: Nur Seeleute und Tagelöhner besitzen eine Organisationsstruktur, die Kollektivverhandlungen ermöglichen. Die übrigen Gewerkschaften der Privatwirtschaft sind betrieblich organisiert und besitzen keine kollektive Verhandlungsautonomie. Je kleiner die Betriebe, desto niedriger ist der Organisationsgrad. In diesen Fällen hängen die über die niedrigen gesetzlichen Mindestleistungen hinausgehenden Sozialleistungen vom Wohlwollen der Unternehmer ab.

Zusammenfassung

1. Die Struktur des japanischen Sozialsystems ist aus seiner langen und komplexen Entstehungsgeschichte zu erklären.
2. Die Orientierung am deutschen Modell hat auch für Japan eine Ausrichtung des Sozialversicherungssystems an der Arbeitsrolle mit sich gebracht. Ein solches System benachteiligt Gruppen, die unbezahlte oder

26 Vgl. Christie W. KIEFER: „Care of the Aged in Japan“, in: Edward NORBECK / Margaret LOCK: *Health, Illness, and Medical Care in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1987, S.89–109.

27 ERNST, a. a. O., S.549.

28 Zur Struktur der Gewerkschaften vgl. Wolfgang LECHER: „Ohne Illusionen: Stand und Perspektive der Arbeitsbeziehungen in Japan“, in: Ulrich MENZEL (Hrsg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*, Bd.3: Ökonomie und Politik. S.191–226. Zur Entstehung der Seeleute-Gewerkschaft aus historischer Sicht vgl. KAWANISHI Hiroshi (Hrsg.): *Japan im Umbruch*.

weniger gut bezahlte Arbeit leisten, beispielsweise Frauen, unstabil Beschäftigte und Behinderte.

3. Die japanische Sozialpolitik der Gegenwart basiert in beträchtlichem Maße auf dem Prinzip der Selbsthilfe. Der Einzelne genießt dabei die Unterstützung und den Schutz bestimmter Gruppen, wie Familie, Betrieb, Nachbarschaft, oder in Einzelfällen auch religiöse Gruppierungen wie die neuen Sekten.
4. Durch die Beibehaltung des *minsei-iin*-Systems nach dem Zweiten Weltkrieg kommt nicht-professioneller Sozialarbeit auch heute noch eine beträchtliche Bedeutung zu.
5. Dieses System funktioniert mit verhältnismäßig niedrigen Kosten für die Allgemeinheit, gleichzeitig ist ihm ein großes Maß an Ungleichheit immanent.
6. Aufgrund ihres Organisationsprinzips auf der betrieblichen Ebene konnten die Gewerkschaften nur eine sehr begrenzte Rolle als ausgleichende Kraft den Disparitäten des fragmentierten Sozialsystems gegenüber spielen.
7. Die Verwirklichung des Prinzips einer Orientierung an der Bürgerrolle (unabhängig vom beruflichen Status) in dem 1986 in Kraft getretenen Gesetz über die „Basisrente“ (*kiso nenkin*) hat ein großes Plus an sozialer Gerechtigkeit für die benachteiligten Gruppen gebracht.