

金成垣著

『韓国福祉国家の挑戦』

明石書店 2022年 237ページ

いのうえ まこと
井上 陸

はじめに

本書は、20世紀末の韓国の福祉改革を分析した前著『後発福祉国家論——比較のなかの韓国と東アジア——』[金 2008]の続編に位置づけられる。韓国では、1997年のアジア通貨危機後、生存権の確立や社会保障制度の体系化を伴う大規模な福祉改革が行われた。一連の改革は「福祉国家化」とも評され、民主化後初の政権交代によって誕生した金大中政権(1998～2003年)下で推進されたことと相まって多くの研究者の耳目を集めた。他方、この時期活性化した韓国福祉国家研究では西欧福祉国家の経験にもとづく既存理論への適用の可否が主流となり、韓国はそこで常に「座りの悪さ」が指摘されてきた。前著はこうした研究動向に対し、「グローバル化のなかの福祉国家化」という韓国の歴史的特殊性に着目すべきとし、福祉国家形成時期の環境的諸条件からその特徴を導出する「後発福祉国家論」を提起した。韓国のみならず、共通の条件をもつ新興国を射程に収める理論化への試みであった。

この視点を発展させ、「福祉国家化」後の20年、すなわち21世紀初頭から今日に至る韓国を分析したのが本書である。2019年の韓国映画『パラサイト 半地下の家族』にみられるように、2000年代以降の韓国では貧困・格差の急激な拡大や少子高齢化の進展が深刻な社会問題となってきた。こうした現状は、「福祉国家化」してもなお「遅れた」韓国の諸政策・制度的な課題として、あるいは左右の激しい政治的対立による「委縮した社会民主主義」の結

果として捉えられてきた。本書は、こうした評価を、先進諸国の福祉国家を基準とした、あるいは先進国へのキャッチアップを前提とした議論として退け、21世紀の韓国において先進諸国とは異質な「脱キャッチアップ」への挑戦がなされてきたと主張する。本書を通じ、著者は「後発福祉国家」である21世紀の韓国が特有の道なりに至った理由とその具体的な特徴、さらにはその含意を解き明かすことを試みる。

I 本書の概要

本書の構成と概要は以下のとおりである。

- 序章 キャッチアップか、新しい挑戦か
第1章 「福祉国家化なき時代」の条件——20世紀の韓国——
第2章 アジア通貨危機における福祉国家化——20世紀から21世紀へ——
第3章 足踏みする社会保障制度と新しい挑戦——「準普遍主義」と「補完型給付」の可能性——
第4章 韓国型完全雇用政策の展開——社会的企業への期待——
第5章 社会的投資戦略の韓国的文脈——所得保障とサービス保障のせめぎ合い——
第6章 広がるベーシックインカム導入論——「破壊的イノベーション」は起きるか——
終章 キャッチアップを超えて

本書の問いは第1に、先進諸国の福祉国家と異なる韓国特有の政策的文脈とは何か、第2にその政策的文脈のなかで韓国が試みる新しい挑戦とその特徴は何か、第3にそのような韓国の経験のもつ普遍的な意味は何か、である。序章では、韓国社会の現状をめぐる先行研究が概観された上で、これらの問いに答え、韓国の経験を積極的に評価するための分析視角として「後発福祉国家論」が提示される。

序論にあたる第1～2章では20世紀の韓国がとりあげられ、韓国特有の政策的文脈をめぐる第1の問いへの回答が模索される。第1章では、20世紀後半の韓国で福祉国家が発展しなかった要因が、第2章ではアジア通貨危機後、20世紀末の「福祉国家化」の過程が検討される。ここで著者は労働運動の

弾圧や民主化といった政治的要因を慎重に退け、経済的要因に注目する。とりわけ重視するのは、福祉国家形成の契機としての大量失業・貧困問題であり、さらに福祉国家発展の歴史的条件としてのフォーディズムである。著者によれば、先進諸国の福祉国家形成は、20世紀前半の大恐慌や戦争による大量失業・貧困への対応を契機とし、「大量生産・大量消費」による経済成長をめざすフォーディズムのもとで発展した。これに対し、韓国では輸出志向型工業化のもとでの「技能・技術節約的發展」によって安価な労働力市場が形成され、それが失業・貧困問題のバッファ機能を果たしたために福祉国家が発展しなかった。他方、アジア通貨危機によって大量失業・貧困に直面し、韓国が「福祉国家化」に乗り出した時期には、フォーディズムはすでにその有効性を失っていた。著者は、こうした韓国特有の政策的文脈を「フォーディズムなき福祉国家」と呼び、その後の韓国の道すじを説明する一貫した視点として提示する。

では、「福祉国家化」後の20年超にわたり、韓国特有の政策的文脈のなかで試みられてきた新しい挑戦とは何か。第3～6章では、21世紀初頭以降の韓国の社会保障制度、雇用保障政策、社会的投資戦略、ベーシックインカム論を順にとりあげ、冒頭で提示した第2の問いを紐解いていく。社会保障制度を対象とする第3章では、「準普遍主義」と「補完型給付」という韓国独特の制度運営戦略が示される。ここで「準普遍主義」とは貧困層を対象とする選別主義ではなく富裕層のみを給付対象から外す選別主義を取る給付方式を、「補完型給付」とは最低限の現金給付を補完する形でケア関係のサービス給付を組み合わせる給付内容を指す。著者によれば、これらは財政的な制約ゆえに社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が困難であった韓国が取らざるを得なかった選択であると同時に、先進諸国の福祉国家とは異なって経路依存的な制約が弱かったために可能となった新たな挑戦でもある。

第4章では雇用保障政策に焦点を当て、社会サービス分野における「社会的（経済）企業」を主たる担い手とした雇用創出・拡大政策の展開を論じる。アジア通貨危機後の雇用政策は臨時的・応急的な失業対策にとどまったが、2000年代以降にはこれまでにない完全雇用政策が展開した。その特徴は第1

に、製造業ではなくサービス産業、なかでも社会サービス分野における雇用創出・拡大、第2に民間営利企業ではなく社会的（経済）企業という担い手、第3に経済成長を目的としない雇用創出・拡大という理念である。こうした新たな雇用政策は、日本や西欧先進諸国におけるフォーディズム時代の「20世紀型完全雇用政策」と対比され、フォーディズムの終焉後、脱工業化時代に福祉国家化に乗り出した「後発福祉国家」ならではの「21世紀型完全雇用政策」とされる。

続く第5章では、近年新しい福祉国家ビジョンとして注目される「社会的投資戦略」を取りあげ、「後発福祉国家」である韓国ならではの意味や課題を検討する。著者によれば、そもそも社会的投資戦略は、産業構造や人口構造の変化に伴う先進諸国の福祉国家の再編過程で登場した。それゆえ不安定雇用の増加や少子高齢化の進展といった「新しい社会的リスク」に対応し、就労支援や育児・介護支援などのサービス給付を中心とする。しかし、韓国では既存の所得保障制度の不十分さゆえに社会的投資戦略の必要性や有用性に疑義が呈されることとなった。他方で、サービス給付を前提として、あるいはそれとあわせて、現金給付拡充を中心とした所得保障制度の拡大が求められている。

第6章では、従来の福祉国家に代わる変革的な政策構想として、近年韓国で広がるベーシックインカム導入論が検討される。ベーシックインカムとは、「政府がすべての国民に対して個人を単位として、最低限の生活を送るのに必要とされる額の現金を無条件で支給する制度」である。ここで、その本質的な特徴は「労働と所得の切り離し」や「労働と福祉の完全な切断」とされる。つまり、ベーシックインカムは「労働力の商品化」を前提とする資本主義社会の社会保障制度とは原理的に異なるという。著者によれば、先進国が既存の社会保障制度をよりよくする「持続的な技術進歩」を図るのに対し、韓国のような後発福祉国家は「破壊的イノベーション」としてまったく新しい制度であるベーシックインカムを導入し、それを軸に据えた新しい社会へと一気に飛躍する可能性をもつ。「労働力の商品化」を前提としないベーシックインカムを導入した社会はもはや資本主義社会ではなく、新しい社会編成原理の認識が必要となるという。

以上の議論をふまえ、序章で提示した第3の問いに答えるべく韓国の新たな挑戦がもつ含意を検討するのが終章である。著者は、韓国の挑戦の多くが先諸国発の理論や経験にもとづくようにみえるとしつつも、それらが先進国へのキャッチアップではなくむしろ「飛び越えの過程」であり、『脱キャッチアップ』的挑戦であると論じる。先進諸国では、かつて福祉国家を支えたフォーディズムという歴史的條件が崩れるなかで「新しい福祉国家」への改革が求められてきた。他方、韓国を含むアジアの国・地域では先進諸国における福祉国家の歩みからは大きく離れ、国家が介入しない人々の支え合いのしくみとして「福祉国家的ではないもの」への方向性が強くあらわれている。先進諸国の福祉国家も含めた今後の展開を展望し、本書は締めくくられる。

II 論 評

本書は、前著『後発福祉国家論——比較のなかの韓国と東アジア——』からの一貫した問題意識のもと、その分析視点を「フォーディズムなき福祉国家」として新たに定位することで、韓国の特徴をより精緻にかつ積極的に理解することを試みる。その最大の魅力は、韓国固有の経験に立ち入りその政策的文脈を丁寧に解きほぐしながら、それを通じて福祉国家をめぐる理論的地平を切り拓こうとする点にある。国際比較に際して韓国独自の文脈が十分に考慮されてきたとは言い難い現状において地域研究と理論研究を架橋する試みといえよう。

21世紀の韓国の経験を読み解く鍵となるのは前著同様「後発性」という視点だが、今回著者がとくに重視するのは福祉国家を資本主義の一形態として分析しようとする視点である。本書は「福祉国家化」までを対象とした前著から21世紀の20年超にまで時間軸を拡大し、社会保障制度に加えて雇用保障政策も射程に収めることで韓国の経験をより総合的に捉えようとする。

一般に、射程の拡大は議論を拡散させうるが、著者は政治的要因をあえて排し、経済成長のパターンや産業構造の変容といった経済的側面に視点を限定することで、これまで「断絶」として捉えられてきた民主化以前からの連続性を鮮やかに描き出す。こうした本書の理論枠組みは、韓国をはじめとした東

アジアの国・地域にとどまらず、後発福祉国家として共通条件をもつ新興諸国の経験を理解する上でも多くの示唆に富む。

以下、本書の意義と表裏一体ではあるが、評者が専門とする政治学の観点から論点を提示したい。それは韓国特有の政策的文脈として著者が提示する「フォーディズムなき福祉国家」の概念規定、すなわち経済的側面への視点の限定にある。これは、権威主義政権下における「排除の政治」や民主化といった政治的側面にも注目した前著との大きな違いである。本書では、民主化後の金泳三政権期ではなくアジア通貨危機後の金大中政権期に「福祉国家化」の起点を、さらに党派性の異なる政権のもとで引き継がれた21世紀の「新しい挑戦」に分析の主軸をおく。経済的側面に焦点を絞ることで、民主化や政権交代といった政治的变化からは説明が困難な制度・政策の連続性を説明しようと試みたと推察される。

しかしながら、民主化前後の連続性や近年の政策の継続性は、政治的要因からも説明可能であり、むしろそれを加味することでより説得的になるように思われる。たとえば序章では、韓国で福祉国家が発展しなかった要因として左右の激しい政治的対立が言及され、韓国におけるフォーディズムの不在と、その結果として「超党派の合意」や「歴史的妥協」の不在が示唆される。他方、本論においてフォーディズムは「『大量生産・大量消費』の持続的な拡大を通じて未曾有の高度経済成長をもたらした戦後の経済体制」(83-84ページ)と定義され、韓国におけるフォーディズムの不在は経済成長のパターンの違いや産業構造の変容といった経済的変数から分析される。序章の文脈に従えば、フォーディズムは経済体制というよりも労使の妥協を伴う政治経済体制といえ、そうであれば「フォーディズムなき福祉国家」に政治的変数を組み込むことでより豊かな分析が可能となったのではないだろうか。

さらに、こうした超党派の合意や労使妥協の不在の背景は、左右の激しい政治的対立だけではなく政治的対立軸の特殊性といった、まったく別の政治的変数にも求めうる。たとえば磯崎は、反共国家の韓国では非常に狭いスペクトルに政党が位置し、民主化前は「民主／反民主」を軸に、民主化後は「旧体制の与／野党」を軸に政党が対立したと述べる[磯崎 2015, 407-408]。保守／進歩の対立軸は、金大中

政権下の「太陽政策」を契機に外交安保での親米・反北／反米・親北として浮上したが、「成長か分配か」といった社会経済問題は政党間対立の重要争点となつてこなかったという。同様に、都市部や若年層で増加する無党派層の支持獲得競争から、近年の超党派的な政策目標の共通性を指摘する議論もある [Fleckenstein and Lee 2017]。

何より政治的要因を捨象できない最大の理由は、福祉国家が資本主義だけではなく民主主義を前提とする点にある。新川によれば、資本主義経済が発展し、寛大な福祉が実現していたとしても、民主主義のもとでそれが権利として確立していなければ福祉国家とは呼べない [新川 2015, 2]。こうした知見にかんがみれば、20 世紀後半の韓国が「福祉国家化」しなかった最大の要因は、福祉の受給を権利ではなく恩恵にとどめた権威主義政権に求められるのではないだろうか。民主化という政治的「断絶」に着目することは必ずしも民主化前後の連続性を等閑視することにはならない。「フォーディズムなき福祉国家」を政治経済体制として位置づけることで、東アジアの固有性を「生産主義／開発主義」 [Holliday 2000; Holliday and Wilding 2003; Kwon 2005] として捉える議論や、そこにおける特徴を「機能的代替」、「雇用保障」、「生活保障」 [Estevez-Abe 2008; 宮本 2008; 洪 2016] として捉える議論との対話の可能性もさらに拓かれるのではないだろうか。

Ⅲ おわりに

本書は、膨大な資料にもとづいて最新の韓国の状況を分析しつつ、その歴史的な特殊性を普遍的な問いのなかに位置づけることで国際比較の可能性を切り拓く優れた成果であり、韓国や東アジアの国・地域はもとより、共通条件をもつ後発福祉国家研究において避けては通れない一冊といえる。さらに「福祉国家的ではないもの」をめぐる終章の考察は、先進諸国も含めた「フォーディズムなき福祉国家」の今後を展望するものとして、地域や分野を超えて多くの読み手に刺激を与えうる。こうした本書の射程の広さは、ひるがえって福祉レジーム論をはじめとした既存の理論に立ち返る意義を示してもいる。というのも、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論が福祉の生産・供給主体として国家・市場・家族

を想定することからもわかるように [Esping-Andersen 1990]、福祉レジームという概念は福祉国家を超える射程をもつ [新川 2015, 2]。とりわけ、著者が「福祉国家的ではないもの」として挙げる伝統的コミュニティや社会的（経済）企業といった支え合いのしくみは、国家・市場・家族に共同体を加えたケアダイヤモンド論 [Ochiai 2009] と接続しうるようにも思われる。今後の議論のさらなる発展を期待したい。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 磯崎典世 2015. 「グローバル化時代の成長と福祉をめぐる韓国政治」『東洋文化研究』(17): 391-426.
- 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.
- 新川敏光編著 2015. 「福祉レジーム論の視角」橋本俊詔・宮本太郎監修『福祉レジーム』ミネルヴァ書房.
- 洪駒駿（李宜英訳）2016. 「韓国における生活保障システムの展開過程と改革の方向性」『季刊社会保障研究』51(3・4): 337-354.
- 宮本太郎 2008. 『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー——』有斐閣.

〈英語文献〉

- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Estevez-Abe, M. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fleckenstein and Lee 2017. "Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan." *Journal of International and Comparative Social Policy* 33(1): 36-54.
- Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48(4): 706-723.

Holliday, I. and Wilding, P. eds. 2003. *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kwon, H.-j. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change* 36(3): 477-497.

Ochiai, Emiko 2009. "Care Diamonds and Welfare

Regimes in East and South-East Asian Societies: Bridging Family and Welfare Sociology." *International Journal of Japanese Sociology* 18(1): 60-78.

(北海学園大学法学部政治学科准教授)