

金成垣著

『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 2008年 x+254ページ

きむ ちよ そる
金 早 雪

I

韓国で、「生産的福祉宣言」（金大中大統領，1999年6月）以降，急速かつ抜本的な福祉制度改革が進んだことについては，欧米も含めて多くの関心を集めてきた。本書は，この韓国の変容を「後発福祉国家」あるいは「遅れてきた福祉国家」と位置付けて，「遅滞」と「後発」という特徴を明らかにするとともに，「福祉国家論」の比較視座を確立しようとするものである。出版社（東京大学出版会）のホームページでは，次のように紹介されている^(註1)。

——日本が福祉国家となったひとつの画期は，1973年の「福祉元年」と言われています。いっぽう，韓国が福祉国家化したと言われているのは1990年代後半のこと。そこには20年以上のタイムラグがあるのですが，それでもヨーロッパの「福祉先進国」に比べれば，どちらも「遅れてきた福祉国家」となります。「福祉国家化」した時点での経済状況，国際環境，それまでの政治的経緯など，福祉国家形成のあり方はいろいろです。本書ではこの問題について主に韓国を事例に探究しているのですが，いろいろな点を日本と比べて読んでみるのも興味深いと思います。

II

本書について論じる視点を明らかにするためにも，1990年代後半以降の韓国の福祉政策・制度の一大転換について，その特徴と研究状況を簡単に整理しておく。

まず福祉政策転換の特徴としては，第1に全国民に年齢を問わず所得ベースで，普遍的に最低生活水準を保障するという公的扶助改革が中核であったこと，第2に従来の「自活支援」をワークフェアに改編するなど，自助自立を前提としていること，第3に若手研究者や弁護士らを中心とする市民運動団体が改革に深く関与し，司法闘争やとりわけ国会請願・法案作成を通じて議会活性化と相乗しあうものであったこと，第4に公的扶助（朝鮮救護令1944年，生活保護法61年，国民基礎生活保障法99年）をはじめとして，社会福祉事業法（70年），老人福祉法（81年）など，既存の福祉法令すべての改正に及んだこと，第5に他方ではIMF通貨危機（97年）への対応とあいまって労働市場の柔軟化が同時進行したことがあげられる^(註2)。

以上の特徴は本書でもおおむね共有されているが，その他に，ポスト冷戦下の民主化に関連して，植民地支配（旧日本軍慰安婦），分断（北韓離脱住民），ベトナム戦争（枯葉剤後遺症者），軍事政権の蛮行（1948年4・3 済州島蜂起，80年5月の光州民主化事態）に対する国家補償（個人と国民国家の関係性の見直し）が同時並行したことも注目に値する。

さて，こうした史上稀有な福祉改革について，新たな福祉モデル論 [Mishra et al. 2004]，アジアまたは新興諸国の比較 [宇佐見 2003；2005；2007；広井・駒村 2003]，福祉国家と市民社会 [上村・末廣 2003]，セーフティネット論 [一橋大学経済研究所経済制度研究センター 2003]，福祉戦略 [大沢 2004]，開発型 [白鳥／サングカワン／オルソン＝ホート 2006] などの視点から研究成果が出された。

韓国では，福祉改革の当事者らがその過程を整理しているほか [イ・ヨンファン 2005]，エスピノーアンデルセンのレジーム論との整合性を視野に入れた「福祉国家性格論争」[金淵明 2006] が展開され，国家責任強化か，（新）自由主義か，それとも普遍主義かなどに関心が寄せられた。

日韓共同研究でも，両国がエスピノーアンデルセンの3つのレジームに収まらないことを共通理解として，比較分析の方法が模索されるようになった[社会政策学会 2006；武川・キム 2005；武川・イ

2006；野口 2007]。本書はこうした成果を踏まえて、「後発福祉国家」をキー概念として、新たな分析手法を提示した点に最大の功績がある。

Ⅲ

本書は次のように、3部9章からなる。

序章 韓国の経験からの問い

I 福祉国家論のなかの韓国と東アジア

1章 韓国福祉国家性格論争

2章 比較福祉国家論のなかの東アジア

II 「遅れてきた福祉国家」としての韓国

3章 「遅滞」の局面——「前-福祉国家」の時代——

4章 経済危機と政権交代——「遅れてきた福祉国家」の形成過程——

5章 「後発」の局面——「遅れてきた福祉国家」の再編圧力——

III 比較のなかの「遅れてきた福祉国家」とその未来

6章 後発福祉国家論

7章 「遅れてきた福祉国家」のゆくえ

終章 後発福祉国家論の社会学的課題

1章と2章からなるIでは、福祉国家性格論争の発展的総括がなされている。まず論争が「性格」を中心に展開された背景として、福祉研究の系譜から説き起こされている。独立後に導入されたアメリカ社会事業学は、1970年代末に社会福祉学へと改称されたが、自国の実態分析としての「福祉国家」や「社会政策」という領域は未成熟で^(註3)、西欧諸国の紹介が中心であった。そこへ金大中政権下で普遍主義的な福祉改革と新自由主義的な経済・雇用改革が急速に同時進行し、福祉改革に関わった立場からもトータルな理解への足がかりとされたのがエスピン・アンデルセンのレジーム論であった。

著者は、この論争の成果は、「従来の福祉国家論を機械的に適用することでは説明しつくせない、いわば『韓国的』な特徴を持っているということ」を明らかにしたことだが、議論を深めるには、「市場

／政府」、「大きな政府／小さな政府」の枠組みを脱して、「グローバル化のなかの福祉国家化」という歴史的特殊性に着目すべきであるとした(37ページ)。

第2章では、エスピン・アンデルセンの福祉レジーム論は、本来は「経路」分析ツールであって福祉国家の類型論ではないこと、日本や韓国は、欧米諸国とは出発点(時代)の様相が異なっていたためにその後の経路も異なり、その結果、エスピン・アンデルセンの3つの型にはまらないのは当然だったとする。これを伏線として、韓国を福祉国家論の土俵にあげうる論理と論拠が示される。すなわち先発・後発を問わず「福祉国家」とは、「脱商品化」と「社会運動の圧力」という実態を不可欠とすること(宮本太郎)、またその機能として「市場経済安定装置」(ポランニー)と「民衆の政治的組織化の産物」(フローラル／ハイデンハイム)の両面を備えていること(59～63ページ)、と定義されている。

IIは、先進諸国とは異なる「遅れてきた」韓国の経路分析で、本書の最も重要な骨格部分である。まず、「前-福祉国家」時代における「遅滞」局面(3章)では、1990年代半ばまでの「遅滞」の原因は、持続的経済成長による完全雇用という経済的要因(福祉の低ニーズ)と、権威主義的な「排除の政治」による福祉運動の抑圧と排除という政治的要因があげられ(95ページ)、当時の福祉提供者が主として家族であったこと(94ページ)、などが指摘されている。

次いで、経済(IMF通貨危機)、政治(民主化と市民運動活性化)、および社会(家族機能の弱体化)の与件転換を背景とする形成過程が描かれ(4章)、そして、脱工業化・脱冷戦による再編圧力にさらされた「後発」局面(5章)では、「脱工業化」、「脱階級化」の傾向が読み取られている。

続くIIIは、「後発福祉国家論」による日韓比較(6章)と、再編圧力のなかの韓国の展望(7章)が示され、全体のまとめ(終章)につながる。6章の比較分析が、後発福祉国家論のもうひとつの骨格をなす。すなわち、日韓両国はともに「遅れてきた福祉国家」であるが、形成過程の歴史的文脈の相違からその後の相違がもたらされたという。日本が経験し

た「国庫主導型の制度拡充」[田多 2009] が韓国ではみられず、拡大期のない韓国には危機も存在しないため、「日本は拡大と危機を、韓国は形成と再編を同時に経験した（している）」(傍点は原文)と指摘し、日本の「国家官僚制を中心とする『擬似社会主義』」に対して、強力な国家介入が困難になった韓国は「今日の西欧の(中略)『新しい政治』(new politics)の状況に近い」(172～173ページ)。

7章では、少子高齢化、経済両極化を背景に、盧武鉉政権時代の「セカンド・ステージ」で展開された「分配優先」対「成長優先」論争が分析され、史上最速の少子高齢化対応や福祉サービス拡充への国民的合意に、新たな道への可能性を見出している(202～203ページ)。

終章では、新たな分析ツールとしての「『時間』のなかの福祉国家」とは、「『働き方』の相違を時間軸のなかで捉える視点」(223ページ、傍点は原文)であると締めくくられている。

IV

本書の最大の魅力は、「後発福祉国家」というネーミングが示すように、福祉国家論を歴史・時代性のもとに相対化する方法論を明示したことである^(註4)。

すなわち、日本や韓国について、「アジア型」あるいは「儒教型」などのあいまいな類型概念から脱することに成功し、さらにエスピノーアンデルセンの福祉レジーム論をそのまま適用するのは土台、無理があったという総括がなされた。また、「グローバル化のなかの福祉国家化」という視点は、先進諸国の福祉国家再編・縮小[岡本 2007; 樋口 2009]と同時期における新興福祉国家の登場という、福祉国家の世界史の整合的理解の糸口にもなっている。後発福祉国家の概念と分析手法を立てるべく、膨大な福祉国家研究を読みほぐし、韓国を整合的に位置付けうる福祉国家論の再構築を手がけた労作である。

とはいえ、「遅滞」局面の実態分析を掘り下げれば、グローバル時代の「後発性」(タイムラグ)にも増して、内在的な「連続性」が取り出せたのでは

ないかという点を中心に、以下で論じたい。

まず「遅滞」とは、福祉国家としての「未発達」を意味する。その経済的、政治的要因と、実態(家族依存)は前述したとおりで、金泳三政権が「釜(salm:生,生活)の質の世界化(segefa)」を標榜しながら低福祉で終わり(92ページ)、金大中政権時代に福祉国家へと跳躍することも間違いではない。しかし福祉国家化は、金泳三政権時代の1995年の社会保障基本法制定と「韓国型福祉モデル」構想に始まるのではないだろうか。本質的な問題は、開始時期ではなく、30年に及ぶ「遅滞」、形成、早期「再編」を通して、開発主義/生産主義こそが「連続性」の鍵ではないだろうかということである^(註5)。

周知のように朴正熙政権(1961～79年)は経済成長を先行させ、予定より遅れて第4次計画(1976～81年)から社会開発に着手し[金正濂 1991]、続く第5次計画を「経済社会発展」と改称し、第5共和国(全斗煥政権, 1981～87年)で「福祉社会の建設」が政策目標とされた。

「生産主義」に立脚した福祉モデルの源流は、経済開発計画を主導してきた韓国開発研究院(KDI)の「福祉アイデアリスト」[Kwon 1999]^(註6)による貧困・社会保障制度の調査研究と改革提言[徐相穆ほか 1981; 朴宗洪ほか 1981など]にたどれる^(註7)。これらの研究に相前後して、心身障害者福祉法と高齢者福祉法の制定(1981年)、生活保護法改正(82年、60年代からの自活勤労事業を「自活保護」として統合)、そして社会福祉事業法の全文改正(83年、受益者負担による福祉サービス事業が追加など)がなされた。

金泳三政権は、こうした改革の本格的展開を目指して2つの成果を残した。その内容に普遍的生存権保障への転換の開始と、「前-福祉」時代からの生産主義の連続性が見出せる。

ひとつは、社会保障基本法案の提出(1994年11月)、制定(95年7月)である。この意義は、社会保障(社会保険と公的扶助)を全額国庫負担としていた非現実的で死文化していた「社会保障に関する法律」(1963年)を廃止し、福祉費用の一部本人負担、民間資源活用や地域福祉など、実態を追認する法改正

であったこと [金早雪 2009] と、金大中氏率いる野党案をもとに、最低生計費保障に国民の普遍的権利性が取り込まれたこと [金早雪 2002]、である。国民基礎生活保障法は、この延長上で達成された大転換である。

もうひとつは、保健福祉部長官とKDI院長を共同議長とする「生の質の世界化」構想 [国民福祉企画団 1996] である。同構想は、21世紀初頭に韓国の生活の質を世界15位、2010年には11位に押し上げ、生産的福祉、予防的福祉、成長と福祉の調和を特徴とする「韓国型福祉モデル」を確立し、そのために政府予算に占める福祉部門を現行9パーセントから先進国水準の26パーセントにまで毎年大幅に引き上げるとした。公的扶助では、冒頭に「低所得層への生産的自活プログラム」を掲げ、保護水準を最低生計費の現行80パーセントから98年に100パーセントにまで引き上げ、他方、所得向上によって扶助受給率は3.3パーセントから2パーセントに低落すると予測されている。社会保険、福祉サービスについても明確な目標数値のもとに、普遍的セーフティネット構築と、障害者、高齢者、児童、女性などそれぞれの生の質の向上を図っている。

金泳三政権時代の改革は不徹底だったが、国民福祉企画団の構想が必ずしも不完全であったわけではなく、金大中政権の「生産的福祉」の骨格のほとんどがすでにここに盛り込まれている。ただし、金大中政権の「生産的」は人権思想を背景に持つproductiveであるのに対して、金泳三政権・国民福祉企画団のその英訳はproductivist（生産主義）であったという（178ページ）。実際、「世界化」構想には国民の権利などの理念的な文言はなく、その後の福祉改革の最大の成果である公的扶助の年齢制限撤廃もない。機能主義に徹したこの構想は、成長との調和によって扶助受給率の低落を見込むなど、確かに端々に生産主義あるいは開発主義がうかがえる。

金泳三政権時代を福祉改革の開始と位置付けることで、かえって金大中政権時代の市民主導の変革の意義も明確化しえたと思われる。「大きな政府/小さな政府」の枠組みの限界が指摘されているだけに、金泳三政権時代の脱「遅滞」の始まりに、生産主義

や民間資源依存といった「前-福祉」以来の連続性を読み取れば、福祉国家化における（新）自由主義やその後の「再編」が、危機やグローバリズムへの対応だけではないという展開につながり、本書の視角もむしろいっそう生かされたように思われる。

関連して「世界化」について。企画団構想が先進国並みを目指したように、金泳三政権のいう「世界化」は「先進国化」でもある。ILO加盟（1955年国会決議を経て91年）、OECD加盟（96年）やIMF構造調整（97年）に際して、雇用保険などセーフティネット構築が条件とされたが、そもそも先進国＝福祉国家は、成長後の将来像であった。金泳三政権の「世界化」構想を、新自由主義のグローバル化と「前-福祉」時代からの生産主義との融合による脱「遅滞」の開始とみれば、これを「後発性」として語ることもできよう。

これらも含めて韓国の後発性の特徴は、本書の分析ツールによって把握できるが、従来の福祉国家分析で不可欠とされてきた雇用政策の位置付けは今後の課題となろう。高雇用維持を目的とする信用量コントロールなどの「広義の福祉国家」 [岡本 2007] にまで広げなくとも、「市場安定化装置」が福祉の「遅滞」を補ってきただけに、そうした「装置」に福祉国家化の以前と以降で機能的な変化があったのかどうか、これは資本主義性格論争 [本多 1990] とも接する論点である。

最後に、比較分析手法としての「グローバル化のなかの福祉国家化」について。これは、武川（2007, 210）の3つの福祉資本主義仮説によって、一般化されている。

- 仮説Ⅰ：国内要因によって福祉国家への離陸の時期が決まる。
- 仮説Ⅱ：離陸の時点における国際環境が福祉国家形成の初期条件となる。
- 仮説Ⅲ：この初期条件がその後の福祉国家の発展を条件づける。

この武川仮説によって後発/新興福祉国家だけでなく、エスピン＝アンデルセン・レジームの相対化、さらに北欧モデルの見直し^(注8)まで同時になしうが、本書はその実践版としても意義深い。

本書が提示した「後発福祉国家論」の方法論としての有用性と普遍性は、第2、第3の後発諸国の登場を待たねばならないであろう。だとしても、(後発)福祉国家が、経済成長からストレートに生まれるものではなく、民主化による福祉政治を介して、連続性の中の変化として出現してきたという本書の視角は大方に支持されるであろう。著者の10年間の留学成果という本書は、日本の比較福祉研究への大きな貢献として読み継がれよう。

(注1) <http://www.utp.or.jp/bd/978-4-13-056066-5.html> (2008年12月28日アクセス)。

(注2) 金早雪(2002;2003;2005;2007)をあわせて笑覧頂ければ幸いである。

(注3) かねて社会部(課)は労働争議・組合を主管し、何よりも1970年代まで労働研究が当局の監視的であったことも、社会政策という分野が成立しにくかった一因であろう。韓国社会政策学会は1993年2月に創設され、その機関誌『韓国社会政策研究』創刊号(94年)は、「経済社会発展と最低生活保障」という特集を組み、同年2月に提訴された最低生計費違憲確認の憲法裁判(生存権裁判)にも触れている。

(注4) 以下は、金早雪(2009,3章)の記述をベースにしている。

(注5) 田多(2009,35)は、日本の社会保障政策において、普遍的生活保護が失業保険で補完されたように、生活保護は元来「低福祉・低負担」の「商品化のための脱商品化」であったと指摘している。また樋口(2009,16)において、福祉国家はむしろ自由主義型が「基本的・理想型」であり「社会民主主義型は引力に抗して(中略)無理をおかして存続している」(スウェーデン特殊説)という林建久氏の論が紹介されている。生産主義が韓国や後発の特有とは言えないことになり、1970年代までの成長優先の評価や位置付けも変わってくる。雇用実態・政策に関わるこの点は、いずれ改めて取り組まれねばならないであろう。

(注6) 白鳥/サングカワン/オルソン=ホート(2006)は、韓国、東南アジア4カ国、中国について、IMF危機を契機とする「『開発型福祉国家』アジアモデル」を提示しているが、その第3章で、かねて1980

年代からの福祉改革に注目してきたKwonは、韓国の福祉改革は危機・対応論では説明がつかず、ここでも朴宗淇らKDIの「福祉アイデアリスト」の存在に着目している[Kwon 1999]。一説に「ニューディール派」とも称される[金早雪 2005, 120]。

(注7) 朴宗淇ほか(1981)は、「公的扶助制度の改善方向として(中略)向後の福祉社会建設のための長期的改善策を」(徐相穆「公的扶助制度」,333ページ)という部分を例外として、「福祉国家/社会」という用語はなく「社会保障制度の改善」で統一されている。貧困研究の第一人者で、「福祉社会」という語を用いた徐相穆氏は、後に金泳三政権時代の保健社会部最後にして保健福祉部最初の長官(1993年12月~95年5月)を務めている。

(注8) 注5参照。

文献リスト

<日本語文献>

- 宇佐見耕一編 2003.『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』研究双書531 アジア経済研究所。
- 編 2005.『新興工業国の社会福祉——最低生活保障と家族福祉——』研究双書548 アジア経済研究所。
- 編 2007.『新興工業国における雇用と社会保障』研究双書565 アジア経済研究所。
- 大沢真理 2004.『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。
- 岡本英男 2007.『福祉国家の可能性』東京大学出版会。
- 上村泰裕・末廣昭編 2003.『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所。
- ガーシェンクロン、アレキサンダー 2005.『後発工業国の経済史——キャッチアップ型工業化論——』(絵所秀紀ほか訳)ミネルヴァ書房。
- 金早雪 2002.「韓国型『福祉国家』への政治社会学力学——社会保障基本法(1995年)を中心に——」朝鮮奨学会『学術論文集』第24集 49-74。
- 2003.「韓国型『福祉国家』の始動——国民基礎生活保障法(1999/2000年)を中心に——」[宇佐見 2003, 第3章]。

- 2005. 「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換——『福祉革命』の背景、実態および意義——」[宇佐見 2005, 第3章].
- 2007. 「韓国の先進国化過程における労働と福祉の位相——新自由主義と普遍主義のポリシーミックス——」[宇佐見 2007, 第5章].
- 2009. 「韓国における生存権保障政策の展開——『福祉革命』への道——」鹿児島国際大学大学院経済学会『地域経済政策研究』第10号（故本多健吉先生追悼号）47-79.
- 金正濂 1991. 『韓国経済の発展——「漢江の奇跡」と朴大統領——』サイマル出版会.
- 金淵明編 2006. 『韓国福祉国家性格論争』（韓国社会保障研究会訳）流通経済大学出版（原書は金淵明編 2002. 『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』ソウル：人間ト福祉）.
- 社会政策学会編 2006. 『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社.
- 白鳥令／デチャ・サングカワン／シェヴェン・E・オルソン＝ホート 2006. 『アジアの福祉国家政策』芦書房.
- 武川正吾／キム・ヨンミョン編 2005. 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂.
- 武川正吾／イ・ヘギョン編 2006. 『福祉レジームの日韓比較——社会保障・ジェンダー・労働市場——』東京大学出版会.
- 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.
- 田多英範 2009. 「変容する日本の社会保障制度」『季刊経済理論』45(4) 32-44.
- 野口定久編 2007. 『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』（日本福祉大学COEプログラム企画）中央法規.
- 林建久 2006. 「福祉国家論ノート」『税制研究』第50号 244-251.
- 樋口均 2009. 「グローバリゼーションと国民国家——福祉国家再編論争によせて——」『季刊経済理論』45(4) 8-18.
- 一橋大学経済研究所経済制度研究センター編・寺西重郎責任編集 2003. 『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房.
- 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.
- 本多健吉監修 1990. 『韓国資本主義論争』世界書院.
- <韓国語文献>
- 国民福祉企画団 1996. 『삶 (生, 生活)ノ質向上ノタメノ国民福祉構想』韓国開発研究院ホームページ (http://epic.kdi.re.kr/epic/epic_view.jsp?num=17190&menu=3に掲載).
- 朴宗淇ほか 1981. 『社会保障制度改善ノタメノ研究報告書』韓国開発研究院.
- 徐相穆ほか 1981. 『貧困ノ実態ト零細民対策』韓国開発研究院.
- イ・ヨンファン編 2005. 『韓国ノ社会福祉運動』人間ト福祉.
- 韓国社会政策学会 1994-2007. 『韓国社会政策研究』 (<http://www.kasp.re.kr/>に掲載).
- 韓国社会科学研究所・社会福祉研究室編 2000. 『韓国社会福祉ノ形成ト争点』人間ト福祉.
- <英語文献>
- Kwon, Huck-Ju 1999. *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. Basingstoke: Macmillan in Association with St. Antony's College, Oxford.
- Mishra, Ramesh, Stein Kuhnle, Neil Gilbertr and Kyunbae Chung 2004. *Modernizing the Korean Welfare State: Towards the Productive Welfare Model*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- (信州大学経済学部教授)