

福祉政治研究の科学化

——韓国の高齢者福祉をめぐる——

おおにし ゆたか
大西 裕

《要 約》

本稿は、韓国の福祉政治、とりわけ高齢者福祉をめぐる政治に関する近年の研究を分析することで、韓国で福祉政治をめぐる研究が、理論レベルでも方法論レベルでも劇的に変化していることを示す。福祉政治の研究は、かつては事例研究が中心であり、理論的にも階級の存在を重視していたが、近年、方法論的には計量分析に比重を移しており、理論的には一般的な政治過程論同様、有権者や政党に焦点が当たるようになってきている。有権者レベルでは福祉態度が、政党レベルでは地方自治体の福祉政策が分析の焦点となり、従来見られなかった豊かな成果を生み出すようになってきた。ただし、福祉政治の新たな研究動向は、重要な問題を含んでいる。韓国の福祉政治研究は方法論的に洗練されてきているが、科学的に妥当性の高い方法が検証すべき理論を限定するという転倒が生じてしまい、本来広大であるべき研究視野を狭め、研究対象を限定する傾向を示しているのである。

- I 韓国のシルバーデモクラシー？
- II 理論的検討
- III 福祉態度に関する研究
- IV 地方政府の福祉政策
- V おわりに

I 韓国のシルバーデモクラシー？

本稿の出発点は、韓国における高齢者の高い投票率と高い貧困率との関係の考察である。一般的に、政治家は投票率が高い集団の利益を実現すべく政策を構築する。政治家が公職にとどまるためには選挙に勝つ必要があり、選挙に勝

つには高い得票率を得る必要があるからである。また一般的に、年齢層が高いほど、投票率が高い傾向がある。

この2つの命題を結びつけると、政治家は高齢者の利益を実現すべく政策を構築するということになる。とりわけ社会が高齢化すると、その傾向は強化されるはずである。それゆえ、高齢化が進む先進国では、政府が民主的な手続きを経た結果として高齢者に有利な政治的決定がなされやすいとされる。いわゆるシルバーデモクラシー論である。シルバーデモクラシーになると、高齢者が好まない政治的決定が妨げら

れるため、政策停滞が生じやすいと議論される。真偽のほどはともかくも、2015年の住民投票による大阪都構想の否決や、2016年の、イギリスのEUからの離脱を求めることになった国民投票の結果をもたらしたのは、変化を嫌う高齢者の政治姿勢を代表させたものであるとの議論が俎上に上がった。シルバーデモクラシーは、日本では社会保障を老人福祉費に偏重させる結果を招いているとの研究も出されている〔八代・島澤・豊田 2012；八代 2016〕。

韓国もまた、急速な少子高齢化の進行により、他の先進国同様高齢化問題に直面している。2018年には65歳以上の人口が総人口の14パーセントを超え、「高齢社会」に突入する。高齢化の速度は、速いといわれる日本以上に急速である。日本の高齢化率は27パーセントなので、現時点では韓国のそれは半分程度であるが、2060年には追いついて39.9パーセントで並ぶと推定されている^(注1)。

韓国でシルバーデモクラシーが生じているのであれば、それは、高齢者の高い貧困率と矛盾する。相対貧困率で見ると、韓国の高齢者の貧困状況はOECD諸国の中で最悪である。高齢者層への所得移転が極めて低いことを考慮すれば、政策的対応がなされていないと考えてよい〔大西 2014〕。

以上の前提が正しいのであれば、なぜ高い得票率にも拘わらず、高齢者の利益（高齢者福祉）を実現するべく政治家は行動しないのだろうか、という疑問が浮上する。本稿は、この疑問に対し、韓国の福祉政治、とりわけ高齢者福祉をめぐる政治に関する近年の研究を分析することで、一定の示唆を得ることを目指す。

以下、本稿では、次節で福祉政治に関する国

際的な研究動向の変化を紹介する。続いて、韓国で2010年代に入って顕著になった新たな研究動向を、有権者の福祉態度に関する研究と、政党の福祉政策に関する研究に分けて紹介し、最後に韓国におけるシルバーデモクラシーと高齢者福祉に関する一定の含意を示した上で、方法論と理論の関係について考察する。

II 理論的検討

仮に、韓国で高い得票率にも拘わらず高齢者の利益（高齢者福祉）が実現されていないとして、その理由はどこに求められるのだろうか。本節で理論的な検討をしてみよう。検討の対象となるのは、高齢者福祉ではなく、一般的な福祉政治に関する先行研究である。日本の場合、高齢者福祉をめぐる政治は世代間の利益配分をめぐる政治と理解される傾向がある〔八代 2016〕。本稿の問いも、その色彩を強く有している。しかし高齢者福祉を世代間対立から検討しようという見方は、日本の政治情勢を反映したに過ぎないものかもしれない、問いそのものを相対化しておく必要がある。世代間対立から捉える見方の前提には、世代によって福祉をめぐる利益が異なること、世代内で比較的共有された利益が存在することが前提となるが、そうした前提が成り立つとは限らない。Hieda [2012]によると、高齢者福祉をめぐる政治は、他の社会保障政策分野同様、福祉レジームのあり方や各国の政党制、政党構造で大きく異なっているというべきである。例えば、普遍主義的な福祉レジームが形成されている北欧諸国のような国の方が、高齢者福祉は整備されやすい。世代間対立が顕在化するかどうかは、こうした政治体

制が規定するものといえる。それゆえ、高齢者福祉をめぐる政治も、世代間対立という構図で捉える前に、福祉政治全体の中で検討しておく必要がある。

1. 福祉政治研究の変貌

福祉政策は、政治学でどのように議論されてきたのであろうか。一般的に、政策形成過程は現代政治分析の中核的な分野の1つであり、利益集団や政党などの政治的アクターが活躍するプロセスとして分析されることが多い。しかし、福祉政策に関しては、このような政治過程とは異なる福祉国家論として説明されることが多かった。すなわち、福祉政策は、他の政策領域と異なり、政治的アクターとして階級を重要視してきた。福祉政策は労働者階級や低所得者層など極めて広範な階層・階級の利益に関わる政策であり、かつその影響は全ての国民に及ぶ。それゆえ、他の政策とは政治アクターも異なると考えられてきたためである。

しかし、福祉政治を階級で議論する傾向は、近年急速に衰えている。1980年以降に生じている福祉再編などの現象を、階級が存在によって説明することが難しくなっているからである。おそらくその背景には、世界的に見られる労働組織率の低下と、それに伴う階級的連帯の衰退や、政党におけるイデオロギー色の薄れがあるのであろう。結果として、福祉政策もまた他の政策領域同様に説明しようという傾向が強くなっている。すなわち、政党間競争を主軸とした説明である。複数の政党間で有権者をめぐる競争が存在し、それに勝った政党が与党となって有権者に約束した政策を形成する。有権者から政党、政府へとつながる委任と説明責任の連

鎖による政策形成の説明が、福祉政策の領域でもなされるようになってきた。

その結果として、福祉政治においても他の政策領域と同様の見解の対立が見られるようになってきている。すなわち、社会学的見解と、心理学的見解、経済学的見解である^(註2)。社会学的見解は、政治アクターがある行動をとる理由を、全体としての社会構造から説明する。言い換えればこの見解は、政治アクターを取り巻くマクロな構造的要因がアクターの行動を規定していると考える。心理学的見解は、政治的行動をよりミクロな個人の選択として説明する。すなわち、その個人が保有する価値観や文化が、個人の心理に作用し特定の選好を形成する。政治的行動はその結果である。最後の経済学的見解も、ミクロな個人の選択から政治的行動を説明するが、選好形成には踏み込まない。人々が特定の選好を持つことを所与とし、その実現のために最も合理的な行動をとると説明する。以上のような、説明を加える際に何を重視するかとの説明の違いが、福祉政治の説明にも現れてきている。有権者と政党に関する研究に焦点を当てて説明しよう。

2. 有権者の福祉態度

はじめに、有権者に関する研究では、有権者が福祉政策に対してとる態度、すなわち福祉態度に関するものが前世紀末から盛んになってきている [Svallfors 2004]。有権者が福祉政策の拡充に肯定的になったり否定的になったりするのとはなぜか。大きく3つの要因に分けて説明がなされる。第1に、階級の違いが福祉態度に影響を与えているという説明である [Edlund 2007]。労働者など下層階級に属するものは福

祉政策の充実に好意的であるのに対し、企業経営者など上流階級はむしろ福祉を削減すべきだと考える [Taylor-Gooby 2001; Corneo and Grüner 2002; Svallfors 2004]。

第2に、人々の社会的経験が福祉に対する態度形成に影響を与えるという説明である。社会的連帯意識は、利益というよりも人々が社会生活を送る中で獲得した情緒や感性が重要である [Bean and Papadakis 1998]。社会民主主義的福祉国家のもとにある個人は上流階級であっても福祉政策に好意的であるのに対し、自由主義的福祉国家のもとにある個人は下層階級であっても福祉より個人の自立を支持する傾向を示すという福祉体制効果 [Anderß and Heien 2001; Svallfors 2004; Edlund 2007] もその1つといえる。

第3に、福祉政策によって得られる自己利益が福祉態度を決定するという説明である。福祉政策が自分に利益をもたらすのであれば、それを支持し、そうでなければ当該政策実施のためになされる徴税を嫌って反対する [Blekesaune 2007; Missinne, Meuleman and Bracke 2013]。この態度形成には、階級だけではなく、世代や所得階層、雇用上の地位なども反映される。福祉政策全体というよりも、どの福祉プログラムを支持するかも違いが生じえ、具体的なプログラムの内容によって異なる態度を見せる。つまり、自分に関係する福祉プログラムには肯定的で、そうでないものには否定的であることが生じる。以上の整理のうち、第1が社会学的見解、第2が心理学的見解、第3が経済学的見解とすることができるであろう。この3者の違いは、観察者が何を重視するかを反映している。

3. 政党の福祉政策

次に、政党の福祉政策について見てみよう。有権者の選好を政策へと変換する政治エリート、具体的には政党は何を重視して政治的行動をとるのであるか。これについても有権者の福祉態度同様、3つの見解からの説明がなされうるが、福祉政策において重視されているのは、社会学的見解に近い党派性理論と、経済学的見解に近い政党競争理論の2つである。党派性理論は、元々は1970年代に Hibbs [1977] を中心に提起された主張で、左派政府は福祉拡大、右派政府は福祉縮小を志向するという、いささか同義反復に近い説明である。この議論は、執政部と立法府それぞれの支配政党が異なる分割政府の発生などの可能性を考慮していないなどの批判を受け入れ、政治制度の影響を加味した上でなお党派の重要性を主張するようになってきている [Garrett and Lange 1989; Bradley et al. 2003; Allan and Scruggs 2004; Meagher and Vander Wielen 2011]。

政党競争理論は、Key [1949; 1956] が行った、政党間競争が激しければ激しいほど、社会的弱者である低所得者層に有利な再分配政策を拡張するとの指摘を理論的基盤とする。すなわち、政権獲得を目指す政党は、選挙においてより多くの票の獲得を目指して競争している。もし競争が激しくなければ、政党は政権獲得の際に元来の支持者の選好を反映させた政策を作ろうとする。しかし競争が激しい場合、政党はより多くの票を必要とするため、支持層以外の票を得ようと努力する。それは、多くの場合低所得者層なので、政権獲得時に彼らが好む再分配政策を拡張するであろう。

ただし、政党間競争がどのような政策をもた

らすかはその後いくつかの相反する見解が表明されている。第1に、政党間競争は政党を中位投票者の政策に近づけるといふ、ダウنزの空間投票モデルである。第2に、政治家は核心的な支持層にこそ資源を配分とする確信支持層モデル [Cox and McCubbins 1986] で、第3は、逆に、政治家は浮動層を対象として資源を配分とする浮動層モデル [Dixit and Londregan 1996] である。この他、投票参加率の高い高所得者層などに有利な政策が展開されている点を重視する見解もある [Hibbs 1977; Bennett and Resnick 1990; Griffin and Newman 2005]。

以上に示した福祉政治研究の国際的な理論的傾向から、韓国の高齢者福祉をめぐる本稿の疑問への回答を考えてみよう。韓国で高齢者福祉がなぜ整備されていないのであろうか。有権者レベルでは、大きく3つ考えられる。第1に、社会学的な見解より、高齢者福祉を志向するであろう階級意識の低さであり、第2に、心理学的な見解より、高齢者の困難に直面するような社会的経験の不足であり、第3に、経済学的な見解より、高齢者福祉プログラムに魅力を感じない有権者が多数を占めるということである。政党レベルでは、第1に、社会学的な見解より、高齢者福祉を重視するであろう、進歩的な政党が影響力を有していないからである。第2に、経済学的な見解より、高齢者の票を必要とするほど政党間競争が激しくないからである。心理学的な見解に基づく回答は、政党レベルでは見つけることが難しいであろう^(注3)。

Ⅲ 福祉態度に関する研究

有権者レベルと政党レベルでの韓国での最近の研究動向を見てみよう。有権者レベルでの新しい分析視角は、前節で検討した国際的な動向と同じく、福祉態度の観察である。ここでは主として4本の論文(ゴシック体の文献)を取り上げる。韓国における福祉態度の研究で主流をなすのは、3つの仮説との関係でいえば経済合理的な判断を強調する経済学的見解である [クォンスン 2012; キムスワン 2011; キムウンテ・ソジュウク 2014; バクスンジュ・クムヒョンソプ 2012; イソヌ 2015; イソンギユン 2002; イフニ・キムウンテ・イウォンジ 2011]。社会学的見解のように、階級をはじめとするマクロな社会構造を重視する見解は安定的な観察を得られていない。2009年以降に限定すると、階級性を問う研究は、一貫性がなく混乱している [キムヨンスン・ヨユジン 2011]。その延長線上で理解していいのがイジュナン [2015] の研究である。彼は、朴槿恵政権が公約として掲げた、増税なき福祉と選択的福祉という、福祉政策と徴税政策に対する有権者の態度を、19歳以上の男女に対して2015年2月11日に電話面接調査を行い、分析した。

韓国では以前より、有権者は福祉予算の拡大は必要だが、そのための徴税負担には賛成しないという福祉態度の二重性を有することが指摘されてきていた [チェギョン・リュジンソク 2000]。朴槿恵の公約は、ある意味でこの二重性に寄り添うものともいえるが、彼女の政策には対象となる多くの有権者が不満と回答している。彼らは、朴槿恵政権の福祉政策に対する

公約が守られていないと評価している（70パーセント）。しかし、普遍的福祉と選択的福祉のいずれがよいかという問いに対しては、選択的福祉の方が好まれる（11.9パーセント vs 24.4パーセント）。どのような政策を減らすべきかについても、無償給食（40.7パーセント）、基礎年金（25.6パーセント）が多い。彼はこの結果を性別、年齢、居住地域、職業、所得など人口学的・社会経済的要因を独立変数として分析し、韓国の有権者は自己利益で福祉態度を決めているとの結論を導き出している。この研究はこれまでの研究のある意味での典型といえ、対抗仮説を意識して独立変数を設定していないので、社会学的見解や心理学的見解が韓国で当てはまらないということまで主張できるものとはなっていない。

1. 中間層の福祉態度

この点で対照的で興味深いのは、中間層の福祉態度を問うヨユジン・キムヨンスン [2015] とイジョンジン・ノデミョン [2015] である。いずれもテーマは中間層の福祉態度で、扱うデータも韓国保険社会研究院が実施した「韓国福祉パネル調査」付加調査「福祉認識に対する調査」から得ている。しかし分析結果は微妙に異なる。

福祉国家論の文脈で、中間層の動向は重要な研究対象となっている。その理由は、中間層の意向こそが福祉国家のあり方に大きな影響を与えているとの研究が国際的に多く提供されているからである。ヨユジン・キムヨンスン [2015] の先行研究の整理を、本稿にひきつけて再整理すると以下ようになる。一般的に、階級・階層を重視する社会学的見解に基づく研究による

と、上流階層ほど福祉拡大・徴税拡大に反対し、下流階層はその逆である。しかし、中間層はどちらともいいうる [Le Grand and Winter 1987]。中間層の選好は単純には決定できない。というのも、中間層は福祉消費者として福祉国家を支持するが、納税者としてはそうではないからである。また、民間企業が提供する福祉を購入できるので、労働者ほど公的福祉に依存してはいない [Le Grand and Winter 1987]。ただし、福祉国家が成長するにつれ、福祉供給者としての側面が生じており、教育、医療、社会サービス、福祉に従事する公務員として福祉国家を支持する傾向もある [Wright and Cho 1992; Blomberg and Kroll 1999]。また、中間層は個々の福祉プログラム別に態度が異なりうる。医療サービス、教育、年金などの福祉サービスは中間階級に有利であり、サービスを受ける可能性が高いので支持するが、低所得者層を対象とする公的扶助などには冷淡といえる [Le Grand 1987; Svallfors 1999]。

加えて、中間層の政治的重要性は一意的には決定できない。彼らを集団として扱うことができれば、数の多さゆえ選挙への影響力が大きく、世論をリードしうる [Le Grand and Winter 1987]。しかし、数の多さゆえ、また中間層内の多様さゆえ、組織的凝集力が欠如しているのである。

韓国ではどうであろうか。ヨユジン・キムヨンスン [2015] は、2007年調査と2013年調査を比較して、階層間で福祉態度に違いが生まれてきており、その中でも中間層は独自の存在となってきたと主張する。すなわち、2007年調査では福祉態度に階層間の違いはあまり出ないが、2013年調査ではそれが出ている。そ

の出方は、おおむね、先進国と同じく、高所得者ほど福祉拡大反対、徴税反対で、低所得者ほどその逆である。しかし、中間層は、所得格差解消に向けた政府介入に対しどの層よりも強い支持をするが、そのための徴税にはどの層よりも支持していない。プログラム別に見ると、大半のプログラムに対して中間層は高所得者層と低所得者層の中間程度の支持傾向を示すが、家族支援や教育など自身が直面するプログラムは他の階層より強く支持している^(注4)。本稿の関心に引きつけていえば、こうした階層的な違いは、経済合理的な判断から現れるもので、経済学的な見解を支持しているといえる。ただし、イジュナン [2015] 同様、他の見解をテストする関心には乏しいようである。

これに対し、イジョンジン・ノデミョン [2015] は、経済学的な見解を支持しつつも、心理学的な見解を肯定する分析も行っている。一般的に、中間層は福祉受給者に冷淡で、公的扶助制度に対しても否定的であるが、韓国でも同様に生活保護受給者は怠け者だという信念が存在しており、単なる福祉サービスの提供ではなく、労働訓練や労働そのものを義務づけるワークフェアの強化に同意する傾向があるとされる [キムンギル 2010]。ところが、彼らは必ずしもそうではないとする。2010年と2013年のデータを利用し、対象を高齢者、勤労者、福祉受給者の3層に分けてパネルデータ分析を行った結果、中間層（勤労者）は彼らの直接的な利害に関わる政策に対しては、確かに経済学的見解に沿って自己利益に忠実な態度を示すが、貧困政策や福祉受給者に対する態度は安定的でなく、一概に冷淡というわけではない。回答する中間層に貧困経験や価値剥奪経験が存在すれ

ば、福祉受給者に対する否定的態度は肯定的態度に変わりうる。つまり、貧困層に関する知識が基本的に伝聞情報のみに基づいている場合、中間層の人々は貧困層への福祉供給に冷淡かもしれない。ところがその知識が直接的経験に基づくものとなると、政策への肯定感が強まるのである。これは、心理学的見解に基づくものと言っているであろう^(注5)。

2. 高齢者福祉への態度

これまで見てきた福祉態度に関する研究は、いずれも福祉一般に関するものであって、高齢者福祉に限定されたものではない。これらの研究から高齢者福祉に対する福祉態度のあり方は示唆されるかもしれないが、直接的な知見を酌み取ることができず、高齢者福祉についても同様と考えてよいかどうかは判断がつかない。しかし、高齢者福祉に対する福祉態度の研究は極めて少ないのが現状である。1点だけ、ソボッキョン・ファンアラン [2012] の研究を紹介しておこう。彼らはいずれも研究者として福祉政治にコミットしているわけではなく、彼らの論文にも福祉国家論に関する先行研究はほとんどレビューされていない。それゆえ、分析枠組みの不適切さは否めないが、それだけに過去の福祉政治研究では想像だにできなかった要因の重要性を導き出している。彼らは、高齢者福祉拡大に関する国民の態度に何が影響を与えているのかを知るために、高齢者問題に直接的・間接的に接することになる40歳以上を対象とした、構造化された電話面接調査を2011年10月に実施した。分析の結果、高齢者福祉拡大への認識に影響を与える要因として、性別、国家責任の認識、理念性向、基礎自治体の長に対する信頼、

基礎老齢年金と長期養老保険に対する重要性認識、老人福祉サービス担当一線公務員への満足度を引き出した。このうち、後者2つは心理学的な見解と極めて近い。人々が福祉に関して何を経験しているのかが重要になるのである。高齢者福祉は一般市民にとって必ずしもなじみのあるテーマではなく、年金や医療保険に比べて関心も低く知識レベルも高くないのが普通である。それだけに、直接経験が重要になるのである。

有権者に関する韓国の研究は、以上見てきたように国際的な研究動向に沿う形で展開している。その主張は経済学的見解に偏っているが、質問項目を工夫することでその改善は可能であり、他の見解を支持する傾向も見いだすことができる。言い換えれば、福祉態度の研究は、社会学的見解や心理学的見解を方法論的に排除するものではなく、研究設計次第で広範囲な理論の検証が可能である。ただし、アンケート調査に依拠した方法は、有権者の福祉態度を理解するにとどまり、福祉態度が有権者の政治行動にどのように関連しているのかを理解するには距離がある。言い換えれば、福祉態度が政策決定に重要だという前提に立たなければ政治学的に意味のない研究設計になりかねないが、この前提は自明ではない。態度、言い換えれば有権者の政策選好が政治行動といかなる関係を有しているのかが分析可能な研究設計にならないければ、3つの仮説の検証もレレバンシーのないものになりかねないであろう。

IV 地方政府の福祉政策

1. 地方を観察単位とする意味

次に、政党を対象とした研究状況を見てみよう。ここでの新しい分析視角は、国政ではなく、地方政治レベルでの政党の党派性や政党間競争が福祉政策に与える影響を観察するところにある。地方政治レベルを取り上げたことは、福祉政治に関する1国研究にブレイクスルーをもたらしている。というのも、本稿の問いの前提となる基本的な事実を同定することが1国レベルの研究では極めて困難であり、かつその行為自体が党派性を有する見解となりやすいからである。

本稿の疑問は、投票率が高い高齢者層の利益が韓国で実現されていないのはなぜかにある。しかし、疑問の前提となっている、「政治家は高齢者の利益を実現すべく行動していない」というのは事実なのか、確定させることは極めて難しい。第I節で取り上げた高齢者の貧困問題は経済社会的な事実であって、政府が供給する福祉サービスそのものではない。問われるべきは福祉サービスの量や質である。しかし、高齢者福祉への政策供給がどの程度であれば、政治家たちが利益の実現に努めているといえるのかの基準の設定、その測定は難しい。仮に、高齢者福祉予算が高齢者への政策供給であるとしよう。予算額やその増減が政治家たちの努力の判断基準とみなされうる。しかし、これでもって政治家の努力を測定するのは難しい。その性格上、予算は基本的に漸進的にしか変化しないので、政治家が大きな努力を注いだにも拘わらず増加分はわずかであっても不思議ではない。ま

た仮に増加したとしても、それは政治家の努力の成果なのではなく、人口の高齢化を反映し固定経費が増加したに過ぎないかもしれない。

この方法論的問題は1国では解消できず、多国間比較を必要とする。しかし、韓国には他に参照可能な国家が存在しない。他の先進国は遙か以前に社会保障体制を構築しているため、高齢者への保障のレベルが異なりすぎる。他国と給付水準が見劣りしたとしても、それをもって努力不足とするのは酷である。また、仮に高齢者福祉予算の増加速度が他の先進国より速かったとしても、既に基盤整備を終えている国と異なるのは当たり前であり、政策転換がなされたとはしにくい。韓国における高齢者の貧困は深刻な問題であり、それを解決するための所得移転があまり行われていないにしても、そのことから政治家が努力して政策を形成しているか否かを判断するのは困難であり、勢いその判断は運動論的になる傾向を示してしまうのである。

こうした状況の下で「政治家は高齢者の利益を実現するべく行動している」かどうかを明らかにするのに重要なステップは、観察単位の分割である。すなわち、地方政府を単位として分析することである。好都合なことに、韓国は盧武鉉政権が2005年に地方分権改革を行った結果として、高齢者福祉の相当部分は地方政府によって実施されている。地方政府間の高齢者福祉政策に関するバリエーションを政治的な要因で説明することができるのであれば、上記命題の証明可能性が開かれたといえることができるであろう。なお、地方における福祉政策の違いを説明するとしても、それが韓国全体として高齢者に対する政策的偏在が存在するかどうかの証明になるわけではない。高齢者福祉の中核であ

る年金制度は中央政府の管轄であるので、地方政府の分析によって明らかにできることには限界がある。しかし、上記の命題の検証であれば地方政府を対象とすることで可能であると考えてよいであろう^(注6)。

地方政府を分析単位とすることは、韓国におけるシルバーデモクラシーの存在を検討する上での、もう1つの困難さを軽減することにつながる。それは、投票率の世代間格差に関するものである。日本とは異なり、韓国では若年層の投票率は低くない。例えば、2012年に行われた大統領選挙では、投票率は全世代平均で75.8パーセントであったのに対し、20代69.0パーセント、30代70.0パーセントである[李2013]。50代82パーセント、60代以上80.9パーセントと比べると低いが、高齢者優遇を政治家が打ち出したいくなるほどの投票率格差が生じているわけではないのである。もっとも、有権者全体に占める有権者比率は50代19.2パーセント、60代以上21.1パーセントと相当に大きいということは指摘可能であるが、若年層を犠牲にしても高齢者層を優遇すべきだとの判断が成立するほどとはならない。

しかし、地方政府を単位とすると、高齢者の存在の重さの違いが顕著に表れる。2011年時点で、全羅南道の高齢化率は20.4パーセントであるのに対し、蔚山広域市は7.1パーセントに過ぎない[ミンヨンギョン・イミョンソク2013]。全羅南道や蔚山広域市が極端な値を示しているわけではないので、韓国内で高齢化率は自治体間でかなりのバリエーションがあると見ることができる。つまり、韓国全体ではさほど大きくはなかった有権者の世代間格差が、地方政府を対象とすることで観察可能となるので

ある^(注7)。ただし、地方政府を対象とすることで、検証可能となる仮説がある一方で、逆に研究上の視野から外されてしまう仮説も存在する。それを以下、主として6本の論文(ゴシック体の文献)を素材に検討してみよう。

2. 党派性理論

韓国の地方における福祉の研究は、量的な指標である福祉支出の推移を中心に観察してきたが、主に行政学と社会福祉学分野で研究されてきたこともあり、政治要因は主要因とは考えられてこなかった。高齢人口増加など福祉の需要要因など、社会的・経済的変数を通じての説明が中心であった[コヘジン・リュヨンギユ・アンサンフン 2014; モジファン・イジュンソプ 2010]。地方財政に関する政治的要因を認めた最初の研究は、ジビョンムン・キムヨンチョル [2003] であろう。彼らは、福祉支出に地方自治体の首長の所属政党と、首長選挙の競争度が影響していることを主張した。これ以降、政治的要因に注目する研究が出てくるようになり、2010年代に入って急増する。その多くは政党競争理論に依拠しており、党派間競争が熾烈であれば福祉支出は増加すると主張してきた[パクコウン・パクピョンヒョン 2007; キムピョンギユ・イゴンス・ジョドッコ 2009; ジョンサンホ 2011]。しかし近年、党派性理論に依拠する主張が有力になってきている[キムジュン・イピョンハ 2013]。

党派性理論を主張する研究は、基礎自治体を対象とし、とりわけ首長の党派性が重要であると指摘する。例えば、キムボムス・ノジョンホ [2014] は、固定効果モデルを用いて基礎自治体における福祉政策の政党要因の効果を検討す

る。具体的には、全基礎自治体を対象とし、選挙がない年である2003年、2007年、2011年の地方自治体の決算に占める社会福祉費の比率に対し、首長の党籍と議会における各党の議席率が影響を与えるかどうかを分析した。その結果、首長の所属政党の違いが福祉政策に影響を与えており、首長がハンナラ党系列から民主党系列に変わると1.7パーセント福祉支出が増えることが分かったとする。分析のための設計はよく考えられている。時期を限定した理由は、選挙年では7月1日に政権が替わり、福祉政策と政権の関係がはっきりしにくいためであり、また、選挙年を外すことによって、福祉政策の結果が党派性に影響を与えるという逆の因果関係の発生を防いでいる。従属変数を社会福祉費の比率としたのは、欧米で標準的に行われている対GDP比の代替措置であり、予算でなく決算としたのも、予算と決算の食い違いが多い韓国の状況を反映させるためである。この他、先行研究で有力な要因として指摘されている福祉需要要因(生活保護受給者比率、障害者比率、老人人口比率)、福祉財政要因(経済活動人口比率、財政自立度)、その他要因(都市化比率、分割政府)を統制することで分析結果の妥当性を増すようにされている。

ただし、この分析は、党派性理論の主張を強調するあまり、最大のライバル仮説である政党競争理論を検証の対象から外してしまっている。さらに重要なのは、彼らの扱う党派性理論は単純すぎる。国際的な理論動向で検討したように、党派性理論は新制度論の批判を受けて、制度の持つ影響を加味した理論へと変貌してきているが、それを踏まえての研究設計とはなっていないのである。

3. 深化した分析モデル

地方の福祉政治分析は、党派性理論のなかでも、単純なものから深化したものへと発展してきている。ソジェグォン [2015] は、党派性と同時に地方選挙制度の変化が福祉支出に与えた影響を分析する。すなわち、2002年から2012年までの釜山広域市・蔚山広域市・慶尚南道地域の基礎自治体を事例として、首長の所属政党が持つ社会福祉政策、あるいは理念位置が地方政府の社会福祉費支出に体系的な影響を与えているかと、2006年の地方選挙制度改革で導入された基礎自治体議員候補者に対する政党公選制実施が、議会選挙競争度を上昇させ、その結果として地方福祉費に影響が生じているかどうかを調査した。分析の結果、進歩的な小政党所属首長に限って言えば相対的に社会福祉費支出が増えていること、政党公選制効果は地方選挙があった年を起点に一時的に現れていることを示した。すなわち、基礎自治体の首長の党派性が福祉政策に与える影響について安定した結果が出ないのは、2大政党がいずれも進歩的といえないほど政策空間が保守寄りに偏っているためであることと、選挙制度改革という政党の競争環境変化の影響も一時的なものに過ぎないことを示したのである。

ただし、この研究の主張は、深化した党派性理論が重視する、首長と議会の関係を分析モデルに投入しているわけではなく、首長-議会関係によっては首長の党派性の出現が抑制されることを十分認識していない。以下の2つの研究は、これらの制度的関係を分析に組み込んでいる。オスヒョン・カンインソン [2013] は、地方政府における政党構造と予算の関係を探ることを目的とし、2012年度の全基礎自治体予

算を対象に分析した。この研究の特徴の1つは、従属変数として社会福祉予算だけでなく経済開発予算も扱ったところにある。彼らは意識していないが、地方政府に関してこの2つを同時に扱うことの意味は大きい。Peterson [1981] などの機能的連邦主義の議論に従うと、地方政府は財政上の制約から、自治体内の経済活動を活発にし、歳入拡大につながる経済開発には熱心であるが、歳入の増大をもたらさない社会福祉政策を抑制する。それゆえ、地方政府は経済開発費を拡大させ、社会福祉費を削減する傾向を有する。この点を考慮すれば、社会福祉費のみを分析するのは自治体の行動を観察する上でバランスを欠くことになる。特徴のもう1つは、自治体の首長の党派性と地方議会の政党構造の交互作用を独立変数として設定していることである。彼らは、2つの競争性を重視する。1つは、地方議会内の競争性で、地方議会に単独で過半数を占める政党が存在する時を非競争的とし、そうでない時を競争的と定義する。もう1つは、首長と議会の関係で、首長と議会の多数党が同一政党である場合を非競争的、そうでない場合を競争的とする。これらを投入して分析したところ、社会福祉予算には地方議会の政党構造が効き、経済開発予算には首長と議会間の関係が効くという結果を得た。この研究は党派性理論からスタートしているが、政党競争理論との接合をはかることにある程度成功したといえるかもしれない。

4. 質的研究からの批判

ユジンスク・キムウォンソプ [2015] は、党派性理論に立脚して地方政府の福祉政策と政党変数間の相関関係を分析するものであるが、先

行研究を方法論的に2点大きく批判して新たな分析を行っている。第1に、既存研究が分析素材とするのはもっぱら量的な指標である福祉支出である。量的な把握はもちろん重要であるが、地方自治体が行う政策の中身に踏み込まないため、政策の効率性や有効性等の質的側面は問われないままである。第2に、既存研究が対象とする自治体は基礎自治体であり、福祉政策においてより重要な役割を果たしている広域自治体の存在を無視している。広域自治体は独自の福祉政策を展開するほか、基礎自治体の政策にも関与しており、その存在を無視できないはずである^(注8)。

彼らはこれらの問題を克服するために、無償給食に関する広域自治体間の違いを従属変数とし、独立変数に首長の党派性と首長と議会の関係という2つの変数の交互作用を入れ、事例研究によって分析する。具体的には、無償給食の拡大・縮小を説明するのに、首長の党派性（保守か進歩）と議会との関係（統合政府か分割政府）をクロスさせて、保守統合、保守分割、進歩統合、進歩分裂の4つのカテゴリーを設け、それぞれに符合する事例として、京畿道、慶尚南道、光州を取り上げて分析する。その結果、広域自治体首長の党派性が地方政府の政策変動に決定的な影響を与えていることを主張する。つまり、無償給食は保守統合だと縮小・廃止、進歩統合だと拡大する。議会との関係では、統合政府だと安定的な政策をもたらし、分割政府だと不安定になるのである。

事例分析などの質的研究には一般可能性という点で限界があるが、彼らの研究は、国際的に党派性理論に基づく研究で認められているのと同様の結論を導出し得たという点で、ある程度

この限界を回避しているといえるであろう。

以上のように、地方政府の福祉政策一般については、政党競争理論よりも党派性理論による説明が近年有力になってきている。ところが、高齢者福祉の場合は逆に政党競争理論が主張され始めている。

5. 高齢者の動員力

高齢者福祉に絞った場合、先行研究そのものが少なく、しかも大半は社会経済的要因を強調しており〔キムスッキョン 2006；カンジュヒ・ユンスンドク 2008；キムソンス 2008〕、政治的要因の影響を指摘するものはわずかである。おそらく、地方における福祉政策研究の初期と似て、研究の大半が財政学者や社会福祉学者によるからであろう。しかし、近年になってこの領域にも政治学者が参入したことで政治的要因を主張する研究が出始めている。

高齢者福祉に関する政治要因として重視されているのは、高齢者の選挙における動員力である。Cox [2009] の議論に示されるように、政治参加が活発な集団ほど、その集団の利益が政治的に反映されやすい。つまり、世代間での投票参加の違いが資源配分に影響しうると考えられる。他の世代に比べて投票参加率が高い高齢者世代はより多くの資源配分を受けるはずであり、それは高齢者福祉予算の増大につながると思われ。

しかし、高齢者の動員力を測定する尺度として何を用いるべきかは、まだ探索されている最中である。チェグノ・ムンスンミン [2015] は、それを60歳以上高齢投票者が全投票者に占める割合とし、その他の政治的要因として首長の所属政党、首長と議会との関係（統合政府か、

分割政府か), この他に高齢者人口を含むいくつかの統制変数を投入して1人あたり高齢者福祉予算の違いを分析した。データは, 2015年の全基礎自治体のものである。分析の結果, 高齢者世代の政治参加は有意であり, この他, 政治的要因については, 首長の所属政党は保守ほどマイナスの影響を与えていた。なお, 高齢人口はマイナスの影響である。

これに対し, キムビョンギョ・ユンギョン[2016]は, 高齢者の選挙参加率を高齢者動員力変数とし, 高齢人口比率を潜在的な動員力とみて高齢者の動員力を測定し, この他に政治的要因として首長選挙の競争度, 議会競争度, 女性議員比率, 選挙年を入れ, 大邱広域市と慶尚北道の30の基礎自治体における高齢者福祉支出資料を利用して分析した。時期は2000年から2007年で, パネルデータとして回帰分析(OLSとGLS)を行ったところ, 政治的要因では高齢者人口比率と首長選挙の競争度, 女性議員比率が有意に影響があったが, 高齢者動員力変数が有効でなく, かつ係数が負であった。

高齢者福祉に影響を与える政治的要因は何か。これら2つの研究で重視されているのは高齢者の動員力である。しかし, 高齢者の動員力の測定方法は未確定であり, 2つの研究が提案している測定尺度では安定的な結果が出ているとはいえない。現段階では, その理由が測定ミスなのか, 高齢者の動員力に政治的影響力がないからなのかは分からない。加えて, 政治的要因は高齢者の動員力に限定されるのであろうか。言い換えれば, この限定によって, 高齢者福祉の研究が政党競争理論の妥当性のみとなり, 党派性理論を視野から外してしまっている点に問題はないのであろうか。

6. 地方という研究戦略の問題

政党の影響力を分析するために観察単位を地方とした研究戦略は, 韓国の福祉政治と高齢者福祉をめぐる政治への理解を深める上で大変有効であるといえる。しかし, 有効な研究戦略をとれば福祉政治の特徴が全て明らかになるというわけではなく, ここで検討した政党研究も以下の3つの問題を有していると指摘できる。第1に, これまで述べてきた諸研究の研究戦略は, 心理学的見解をテストすることが不可能である。しかし, 心理学的見解が主張するような選好形成の問題が政党の政策選択に影響を与えていないということはできないし, 分析のための方法がないわけではない。アイデアの政治や言説制度論などの行う事例の過程追跡を通じて分析は可能となりうるし, 実験的手法を用いてテストする可能性もある。第2に, 地方政治を対象としたことで, 党派間の違いは現れにくくなっている。機能的連邦主義の議論を打破できない限り, これらの研究戦略自体が結果にバイアスを与えていることは否定できないであろう。第3に, 比較的測定しやすい予算を従属変数にしたことで, 福祉政策の内容に政党政治がどのような影響を与えているのかが問われなくなっている。福祉政策は, メニューや提供方法などによって, 同一の予算額であってもその対象, 質が全く異なる。無償給食を例にとれば, 全ての児童の給食を無償にする場合と, 富裕者の子女を除く児童により栄養価の高い給食を無償提供する場合は, 予算は同額であっても福祉に関する意味合いが全く異なるのである^(注9)。

V おわりに

最後に、本稿をまとめ、今後の研究展開のあり方について述べておこう。

本稿は、韓国の福祉政治、とりわけ高齢者福祉をめぐる近年の政治研究を紹介し、それを通じて投票率が高いにも拘わらず存在する高齢者の貧困という問題を検討することを目的としていた。先行研究はいずれもこの問いに直接答えるものではないが、次のような示唆を得ることができるであろう。

近年の先行研究をまとめると次のように整理される。福祉政治研究は、有権者の福祉態度と地方における政党政治に絞って議論を進めてきている。有権者の福祉態度は全体として自己利益中心であるが、高齢者福祉サービスへの直接経験の有無によって流動的な要素がある。ただし、有権者がいかなる態度をとるかが福祉政策に影響を与えるかどうかは分からない。他方、政策に直接影響を与える政党が、高齢者の政治的動員力に注意を払って高齢者福祉政策を決定しているかどうかははっきりしない。福祉政策全体でいえば、政党は政党間の競争環境に影響を受けているが、より重視されるべきは政権担当政党の持つ党派性である。

以上より、投票率の高い高齢者の利益である高齢者福祉がはかられないという、逆説的な問いは、投票率と利益の関係をもう少し緩く考えて理解すべきという示唆が導かれる。すなわち、高齢者福祉を何が規定しているのかは、有権者や政党が福祉政策に対しいかなる認識を持っているかという、より一般的な枠組みの中で理解しなければならない。韓国では、有権者は全体

として利己的で、貧困層への接触も限られているので、高い水準の福祉政策は全体として望んでいない。政党もまた、イデオロギー空間が保守的な方向に偏っているため、福祉政策のレベルを上げようとはしない。福祉政策の一部である高齢者福祉が向上しないのもこうした傾向を投影したものである。

ただし、以上の示唆はあくまで示唆であって、実証していくためには重要な課題がいくつも存在する。第1に、有権者の福祉態度がどのように政策に反映されていくのかを解明しなければならない。代議制民主主義をとる以上、いわゆる民意が直接政策を決めるということはない。誰によってどのように媒介されるのが政策内容に決定的な影響を与えるであろう。第2に、地方政治を分析することで生じる研究上のバイアスを取り除く必要がある。機能的連邦主義の議論によれば、地方政府は再分配政策よりも経済開発を重視しがちである。地方政府を分析することで主要な政党間で差異を見いだせないとしても、それは当然のことともいえるのである^(注10)。もっとも、いずれの研究課題も、本稿で取り上げた先行研究が避けてきた、方法論上の困難な問題に直面せざるを得ない。近年の研究は、計量的手法の採用など、因果関係を厳密に検証することが可能な方法論をとるようになってきている。それは、政治科学が全体として厳密さを求めるように変化してきていることを受けたものである。たとえ理論的に示唆に富んだ深みのある研究であっても、因果関係を厳格に特定できる方法を用いないと評価されることが難しい。先ほどあげた2つの研究課題は、従来の方法ではこのような近年の研究上の課題を乗り越えることが難しい。第1については、

少数事例の過程追跡をおこなうことになるが、質的研究となる以上、知見の一般化は難しい。第2については、第V節で指摘した1国研究の問題を回避できない。

韓国の福祉政治研究は、2010年代に入って明らかに科学的に洗練されてきている。よく練られた研究設計のもとで、主として計量的手法を用いた分析を行い、妥当な議論を行うようになってきているとすることができる。そのおかげで、階級政治的バイアスを脱し、政治のより多面的な側面を理解した上での理論的主張と仮説検証が可能となった。その意味で、韓国における福祉政治、高齢者福祉政治の研究の方向性はおおむね妥当な方向に展開しているといえる。しかし、研究設計を重視するあまり、学問的に重要な問題にアプローチしているとはいえなくなっている嫌いがある。つまり、取り組みやすい課題にしか取り組まなくなっている可能性があるのである。同様に、ある特定の研究手法をとることが、検証すべき理論の範囲を狭めていることに自覚的でない可能性がある。しかし、研究設計の厳密さが求められる政治学の昨今の研究動向や、日本以上に短期的に研究業績をあげられることを求められる韓国の学界での風潮を考えると、そのような手間のかかる研究が研究者の合理性に適しているかどうか、不安の残るところである。

(注1) ただし、韓国の高齢化の水準は、今後深刻さを増すとはいえ、現時点では日本の1995年のレベルであり、全人口の4分の1が高齢者である状態とはほど遠く (<http://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=42585?site=nli>)、シルバーデモクラシーも日本ほど現実味を帯びているわけではない。しかし、韓国の水準はア

メリカ、イギリスに迫っており、現象として生じていたとしても何ら不思議ではない。なお、日本でもシルバーデモクラシーが学問レベルで現実問題として最初に語られたのは内田 [1986] である。

(注2) これらの呼称は、社会学、心理学、経済学の実態と関係があるわけではなく、政治学から見た各学問領域に対する印象からつけられているものに過ぎない点に留意されたい。

(注3) 政党の福祉政治に関しても心理学的見解に基づく説明は、質的手法を用いるのであれば可能である。後述する。

(注4) なお、彼らが用いた分析手法は、平均値比較と単純な回帰分析であり、折角の2時点データの存在の強みを十分活かした分析とはなっていない。

(注5) 稲増 [2015] は、有権者の政治行動に対しては、イデオロギーの左右軸などの党派性による説明以上に、有権者個々人が社会的にいかなる経験を有しているかが重要であるとしているが、高齢者福祉に関する間接経験と直接経験の違いと通じていて面白い。

(注6) 地方政府が実施する高齢者福祉政策の概要については金・大泉・松江 [2017] 参照。

(注7) 後述するが、福祉政策を中央政府が扱うのではなく、地方政府が扱うことそのものが福祉供給を抑制させることが理論的に考えられるので、分析にあたっては一定の留保が必要である。Peterson [1981] 参照。

(注8) おそらく、このような問題は理解していても対処しないのは、基礎自治体を対象とする福祉予算研究がリサーチデザイン的に扱いやすいからである。広域自治体は計量分析を行うには数が少なすぎ、質に踏み込む分析はデータがとりにくい。いわば、既存研究は問題の重要性ではなく、扱いやすさによって進められているのである。

(注9) ミンヨンギョン・イミョンソク [2013] は、自治体の高齢化政策を、老後所得保障、老後生活保障支援、社会参加・老後準備基盤醸成、

生活環境造成・地域社会開発に4分類し、進捗状況の自治体間の差異を丁寧に観察しており、内容に踏み込んだ研究の可能性を示している。

(注10) これらの他に、有権者の福祉態度については、心理学的見解や社会学的見解をテストするような研究設計が必要であり、地方政治については、予算額ではなく、政策内容や効率性、有効性に踏み込んだ政策の質に関する研究が必要となる。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 稲増一憲 2015. 『政治を語るフレーム——乖離する有権者, 政治家, メディア——』東京大学出版会.
- 内田満 1986. 『シルバー・デモクラシー——高齢社会の政治学——』有斐閣.
- 大西裕 2014. 『先進国・韓国の憂鬱——少子高齢化, 経済格差, グローバル化——』中央公論新社.
- 金成垣・大泉啓一郎・松江暁子編 2017. 『アジアにおける高齢者の生活保障——持続可能な福祉社会を求めて——』明石書店.
- 八代尚宏 2016. 『シルバー民主主義——高齢者優遇をどう克服するか——』中央公論新社.
- 八代尚宏・島澤諭・豊田奈穂 2012. 『社会保障制度を通じた世代間利害対立の克服——シルバー民主主義を超えて——』総合研究開発機構.
- 李利範 2013. 「第18代韓国大統領選挙の結果からみる韓国有権者の変化」『国際公共政策研究』18(1)27-38.

〈英語文献〉

- Allan, James P. and Lyle Scruggs 2004. "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies." *American Journal of Political Science* 48(3): 496-512.
- Andresß, Hans-Jürgen and Thorsten Heien 2001. "Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway, and the United States." *European Sociological Review* 17(4):337-356.
- Bean, Clive and Elim Papadakis 1998. "A Comparison of Mass Attitudes towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990." *International Journal of Public Opinion Research* 10(3):211-236.
- Bennett, Stephen Earl and David Resnick 1990. "The Implications of Nonvoting for Democracy in the United States." *American Journal of Political Science* 34(3):771-802.
- Blekesaune, Morten 2007. "Economic Conditions and Public Attitudes to Welfare Policies." *European Sociological Review* 23(3):393-403.
- Blomberg, Helena and Christian Kroll 1999. "Do Structural Contexts Matter? Macrosociological Factors and Popular Attitudes towards Public Welfare Services." *Acta Sociologica* 42(4):319-335.
- Bradley, David, Evelyne Huber, Stephanie Moller, Francois Nielsen and John D. Stephens 2003. "Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies." *World Politics* 55(2):193-228.
- Corneo, Giacomo and Hans Peter Grüner 2002. "Individual Preferences for Political Redistribution." *Journal of Public Economics* 83(1):83-107.
- Cox, Gary W. 2009. "Swing Voters, Core Voters, and Distributive Politics." in *Political Representation*. eds. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game." *Journal of Politics* 48(2):370-389.
- Dixit, Avinash and John Londregan 1996. "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics." *Journal of Politics*

- 58(4):1132-1155.
- Edlund, Jonas 2007. "Class Conflicts and Institutional Feedback Effects in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: Attitudes toward State Redistribution and Welfare Policy in Six Western Countries." in *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations*. ed. Stefan Svallfors. Stanford, California: Stanford University Press.
- Garrett, Geoffrey and Peter Lange 1989. "Government Partisanship and Economic Performance: When and How Does "Who Governs" Matter?" *Journal of Politics* 51 (3):676-693.
- Griffin, John and Brian Newman 2005. "Are Voters Better Represented?" *Journal of Politics* 67(4):1206-1227.
- Hibbs Jr., Douglas A. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71(4):1467-1487.
- Hieda, Takeshi 2012. *Political Institutions and Elderly Care Policy: Comparative Politics of Long-Term Care in Advanced Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Key, V.O. 1949. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- 1956. *American State Politics: An Introduction*. New York: Alfred A. Knopf.
- Le Grand, Julian 1987. "The Middle-Class Use of the British Social Services." in *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. eds. Robert E. Goodin and Julian Le Grand. London: Allen & Unwin.
- Le Grand, Julian and David Winter 1987. "The Middle Class and the Defense of the British Welfare State." in *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. eds. Robert E. Goodin and Julian Le Grand. London: Allen & Unwin.
- Meagher, Erin Asher and Ryan J. Vander Wielen 2011. "The Effects of Party and Agenda Control: Assessing the Ideological Orientation of Legislation Directing Bureaucratic Behavior." *Political Research Quarterly* 65(3): 669-684.
- Missinne, Sarah, Bart Meuleman and Piet Bracke 2013. "The Popular Legitimacy of European Healthcare Systems: A Multilevel Analysis of 24 Countries." *Journal of European Social Policy* 23(3): 231-247.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Svallfors, Stefan 1999. "The Middle Class and Welfare State Retrenchment: Attitudes to Swedish Welfare Politics." in *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. eds. Stefan Svallfors and Peter Taylor-Gooby. Abington: Routledge.
- 2004. "Class, Attitudes and Welfare State: Sweden in Comparative Perspective." *Social Policy and Administration* 38(2):119-138.
- Taylor-Gooby, Peter 2001. "Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?" *Journal of European Social Policy* 11 (2):133-147.
- Wright, Erik Olin and Donmoon Cho 1992. "State Employment, Class Location and Ideological Orientation: A Comparative Analysis of the United States and Sweden." *Politics and Society* 20(2):167-196.
- 〈韓国語文献〉
- カンジュヒ・ユンスンドク [강주희·윤순덕] 2008. 「老人福祉需要と支援の地域別比較分析」[노인복지 수요와 자원의 지역별 비교분석] 『農村社会』[농촌사회] 18(1): 161-187.
- コヘジン・リュヨンギユ・アンサンフン [고혜진·류연규·안상훈] 2014. 「基礎地方自治団体社会福祉自体作業支出決定要因に対する研究」

- [기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구] 『社会保障研究』 [사회보장연구] 30(2): 1-34.
- クォンソン [권승] 2012. 「保育サービスに対する福祉態度形成の決定要因に関する研究」 [보육서비스에 대한 복지태도 형성의 결정요인에 관한 연구] 『キョソン大学校社会科学研究』 [경성대 사회과학연구] 28(4): 205-230.
- キムムンギル [김문길] 2010. 「国民基礎生活保障制度に対する認識, 態度, 変化と示唆点」 [국민기초생활보장제도에 대한 인식, 태도, 변화와 시사점] 『保健福祉フォーラム』 [보건복지포럼] (167): 39-52.
- キムボムス・ノジョンホ [김범수·노정호] 2014. 「地方政府福祉支出に与える政党要因分析」 [지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석] 『韓国政治学会報』 [한국정치학회보] 48 (2): 57-78.
- キムピョンギョ・ユン기운 [김병규·윤기운] 2016. 「老人集団の動員力, 政治的競争, 女性議員の成長と老人福祉政策: 大邱, 慶尚北道地域を中心に」 [노인집단의 동원력, 정치적 경쟁, 여성의원의 성장과 노인복지정책: 대구/경북지역을 중심으로] 『韓国地方自治研究』 [한국지방자치연구] 17(4): 1-20.
- キムピョンギョ・イゴン스・ジョドッコ [김병규·이근수·조덕호] 2009. 「地方政府の政治的特性が福祉費支出に与える影響分析: 慶尚北道を中心に」 [지방정부의 정치적 특성이 복지지출에 미치는 영향분석: 경상북도를 중심으로] 『韓国行政論集』 [한국행정논집] 21(1): 129-146.
- キムスワン [김수완] 2011. 「福祉国家の政治的亀裂に関する研究: 公的老後所得保障政策に対する認識を中心に」 [복지국가의 정치적 균열에 관한 연구: 공적 노후소득보장정책에 대한 인식을 중심으로] 『社会保障研究』 [사회보장연구] 27(2): 251-278.
- キムソン [김성수] 2008. 「老人福祉予算の決定要因に関する研究: 全羅北道市郡自治団体をを中心に」 [노인복지예산의 결정요인에 관한 연
- 구: 전라북도 시, 군 자치단체를 중심으로] 『韓国老年学』 [한국노년학] 28(4): 907-923.
- キムスッキョン [김숙경] 2006. 「地方移譲以降地方自治団体の老人福祉歳出予算比較分析」 [지방이양 이후 지방자치단체의 노인복지세출예산 비교 분석] 『老人福祉研究』 [노인복지연구] 18(2): 337-358.
- キムヨンスン・요유진 [김영순·여유진] 2011. 「韓国人の福祉態度: 非階級性と非一貫性問題をを中心に」 [한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로] 『經濟と社会』 [경제와 사회] 91: 211-240.
- キムユンテ・ソジェウク [김윤태·서재욱] 2014. 「世界金融危機以降イギリスとスウェーデン福祉政策の変化: 福祉政治の2つの道」 [세계금융위기 이후 영국과 스웨덴 복지정책의 변화: 복지정치 두 가지 길] 『ヨーロッパ研究』 [유럽연구] 32(4): 239-277.
- キムジュン・イピョン하 [김지윤·이병하] 2013. 「基礎自治団体での社会福祉費支出の政治的要因に関する研究」 [기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구] 『議政研究』 [의정연구] 19(1): 39-71.
- モジファン・이준소프 [모지환·이중섭] 2010. 「地方政府の福祉財政自律性に影響を与える要因」 [지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인] 『社会福祉政策』 [사회복지정책] 37(4): 49-73.
- ミンヨン기ョン・이미ョン소크 [민연경·이명석] 2013. 「市道別高齢化格差と地方自治団体の高齢化政策対応」 [시·도별 고령화 격차와 지방자치단체의 고령화정책 대응] GRI 研究論叢 [GRI 연구논총] 15(1): 113-140.
- パクコウン・パクピョンヒョン [박고운·박병현] 2007. 「地方自治団体の社会福祉財政に影響を与える要因」 [지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인] 『社会福祉政策』 [사회복지정책] 31: 423-451.
- ベクスンジュ・クムピョン소프 [백승주·금현섭] 2012. 「所得不平等と福祉政策選好: ソウル市

- 自治区を中心に」[소득불평등과 복지정책선택호: 서울시 자치구를 중심으로] 『韓國社会と行政研究』[한국사회와 행정연구] 22(4): 411-440.
- ソボッキョン・ファンア란 [서복경·황아란] 2012. 「福祉拡大に対する国民中心の政策評価: 高齢者政策事例を中心に」[복지확대에 대한 국민 중심의 정책평가: 고령자정책 사례를 중심으로] 『現代政治研究』[현대정치연구] 5(1): 5-34.
- ソジュグォン [서재권] 2015. 「地方政府社会福祉費支出の政治・制度的決定要因: 釜山・蔚山・慶尚南道地域地方議員政党政黨公薦制導入効果を中心に」[지방정부 사회복지비 지출의 정치, 제도적 결정요인: 부산, 울산, 경남지역 지방의원 정당공천제 도입 효과를 중심으로] 『議政研究』[의정연구] 21(2): 237-274.
- ヨユジン・キムヨンスン [여유진·김영순] 2015. 「韓国の中産層はどのような福祉国家を望んでいるのか?: 中産層の福祉態度と福祉国家展望への含意」[한국의 중간층은 어떤 복지국가를 원하는가?: 중간층의 복지태도와 복지국가 전망에의 함의] 『韓國政治学会報』[한국정치학회보] 49(4): 335-362.
- オスヒョン・カンインソン [오수현·강인성] 2013. 「地方自治体政党政黨構造を中心にした予算支出影響要因分析: 社会福祉費と經濟開発費を中心に」[지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지비와 경제개발비를 중심으로] 『國家政策研究』[국가정책연구] 27(2): 215-240.
- ユジンスク・キムウォンソプ [유진숙·김원섭] 2015. 「地方政府福祉政策と政党政黨: 学校給食政策の事例」[지방정부 복지정책과 정당: 학교 급식정책 사례] 『韓國政治学会報』[한국정치학회보] 49(4): 363-389.
- イツヌ [이선우] 2015. 「障害者と非障害者の福祉認識と影響要因: 自己利益の観点と政治理念の観点の比較」[장애인과 비장애인의 복지인식과 영향요인: 자기이익 관점과 정치이념 관점의 비교] 『韓國社会福祉行政学』[한국사회복지행정학] 17(1): 123-145.
- イソンギユン [이성균] 2002. 「韓國社会福祉意識の特性と決定要因: 國家の福祉責任支持度を中心に」[한국사회 복지의식의 특성과 결정요인: 국가의 복지책임지지도를 중심으로] 『韓國社会学』[한국사회학] 36(2): 205-228.
- イジョンジン・ノデミョン [이정진·노대명] 2015. 「福祉受給者に対する市民たちの福祉態度決定要因に対する考察」[복지수급자에 대한 시민들의 복지태도 결정요인에 대한 고찰] 『韓國政党政黨学会報』[한국정당학회보] 14(2): 195-224.
- イジュナン [이준환] 2015. 「朴槿惠政權3年目有権者の福祉態度」[박근혜 정부 3년차 유권자의 복지태도] 『民主社会と政策研究』[민주사회와 정책연구] 28: 374-400.
- イフニ・キムユンテ・イウォンジ [이훈희·김윤태·이원지] 2011. 「韓國の福祉態度と健康保険認識の決定要因」[한국의 복지태도와 건강보험 인식의 결정요인] 『社会保障研究』[사회보장연구] 27(2): 1-25.
- ジョンサンホ [정상호] 2011. 「地方政府『構造』と地方政治『葛藤』の關係に対する研究」[지방정부 '구조'와 지방정치 '갈등'의 관계에 대한 연구] 『經濟と社会』[경제와 사회] 90: 70-102.
- ジョンジニョン・パクヒョンソク [전진영·박현석] 2015. 「法人税法に対する国会議員の投票行動分析」[법인세법에 대한 국회의원의 투표행태 분석] 『韓國政治学会報』49(5): 267-286.
- ジビョンムン・キムヨン Chol [지병문·김용철] 2003. 「地方政府支出の決定要因に関する実証的研究: 政党政黨効果および選挙競争效果を中心に」[지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로] 『韓國東北アジア論叢』[한국동북아논총] 第27集 [제 27 집]: 265-286.
- チェギユン・リュジンソク [최균·류진석] 2000. 「福祉意識の傾向と特徴: 二重性」[복지의식

의 경향과 특징 : 이중성] 『社会福祉研究』 [사회복지연구] 16 : 223-254.

チェグノ・ムンスンミン [최근호·문승민] 2015. 「世代間政治参加の違いが予算資源配分に与える影響に関する研究：老人福祉予算を中心に」 [세대 간 정치참여 차이가 예산자원 배분에 미치는 영향에 관한 연구 : 노인복지예산을 중심으로] 2015年韓国政策学会・韓国地方政府学会共同秋期学術大会 [2015년 한국정책학회 / 한국지방정부학회 공동 추계학술대회].

[付記] 本稿は、現代韓国朝鮮学会 2016年研究大会共通論題「高齢化する韓国社会：その帰結と課題」(2016年11月27日)での報告「韓国におけるシルバーデモクラシーの可能性」をもとに作成した。学会におけるコメントを含む議論に深く感謝する。本稿掲載に際しては2名の匿名の査読者から貴重なコメントを受けることができた。深く感謝する。

(神戸大学大学院法学研究科教授, 2017年7月16日受領, 2017年10月13日レフェリーの審査を経て掲載決定)

Abstract

Scientific, but Small-Minded?: New Research Trends in the Study of Welfare Politics and Policy for the Elderly in South Korea

Yutaka Onishi

This paper examines the dramatic changes that have occurred in the study of welfare politics in Korea—both at the theoretical and methodological level—through a review of the recent literature. In particular, we examined research related to Korean welfare politics and the elderly. Recently, welfare politics researchers have begun shifting from qualitative to quantitative methods of analysis while transferring their theoretical focus from class to voters and political parties. Recent research has focused on analyzing public attitudes toward welfare and party politics of welfare policy at the local level, both of which have produced robust data related to the welfare state debate in Korea. However, these new trends present serious problems. Though research has been refined methodologically, such rigorous methods limit the range of theories to be verified, narrow the scope of an area of research that was originally more extensive, and limit the range of research subjects.