

金早雪著

『韓国・社会保障形成の
政治経済学——国家と国民生
活の変革——』

新幹社 2016年 747ページ

キム ソンウォン
金 成 垣

はじめに

1997～98年のアジア金融危機の際に、韓国ではこれまで類例のない大量失業・貧困問題が発生し、それに対応するために社会保障制度の体系的な整備が行われた。その当時の状況が、「社会保障制度の成立」（あるいは「福祉国家の成立」といわれたのは周知のとおりである〔武川・金 2005；武川・李 2006；金 2008；2010；田多 2014 など〕。その後、多くの研究者がその状況に関心をもち、韓国国内ではもちろん日本においても、韓国の社会保障制度に関する研究が活発に展開されるようになった。

アジア金融危機から20年近くに及ぶ、これまで活発に展開されてきた研究をみると、もっぱら社会保障制度の成立過程を扱う、いうならば社会保障制度「成立史」とその後の展開に関する研究が多い。「成立史」は、いうまでもなく成立以前の諸制度・政策との関係で語られるべきであるが、当時の社会保障制度成立のインパクトがあまりにも大きかったためか、成立以前の諸制度・政策を扱う、いうならば社会保障制度「成立前史」の研究はほとんど見当たらない。「成立前史」についての言及があっても、成立以前の制度・政策がいかに不十分で未成熟であったかを確認する程度の記述にすぎない。成立以前の時期までさかのぼって関連研究を探ってみても、各時期および各政権に関する研究または各制度・政策に関する断片的な研究がほとんどで、「成立前史」をトータルで捉える研究は皆無であるといつてよい。

このようななかで本書は、社会保障制度「成立前史」にアプローチしその実態を明らかにしたことに

何より大きな意義があるといえる（第1～3章）。そして、それにとどまらず「成立前史」を「成立史」へとつなげ、両者の連続と断絶を解明しその歴史的意味を探ったことも、本書の重要な成果であると評価できる（第4章、終章）。

以下では、本書の内容を簡単に紹介しその意義を改めて検討したあと、若干の疑問点とともに今後の課題について考えてみることにしたい。

I 本書の視点と主な内容

本書の内容を簡単に紹介すると以下のとおりである。

序章「国家・国民経済の形成・発展と生活政策——研究の課題と方法——」では、本書における分析対象や方法および研究課題などについて述べている。このなかで何より重要なのは、「生活政策」という新しい概念を提出していることである。

著者によれば、『生活政策』という言葉……は、現時点で『社会保障』と呼ばれている政策分野にほぼ相当する意味で用いているが、あえて代える理由は、『社会保障』という概念が政策思想としても現実の政策展開においても存立していない時代を対象とするからである」（19ページ）という。すなわち、本書でおもな対象となる社会保障制度が成立する前の時代に対して、社会保障という概念を用いると、「社会保障体系を構成する諸制度が現在の水準に到達するまでの『未発達』ないし『未形成』な段階としてしか捉えられない」（25ページ）という方法論的な限界があることから、社会保障制度成立以前の時代を包括しうる生活政策という新しい概念を出しているのである。

その生活政策の中身は大きく2つに分けられる。ひとつは、韓国で社会保障制度が成立する前に存在していた救護行政、つまり「児童や高齢者など非労働能力者で寄り添えない『無依無託（托）』の人に限定し、支援の内容は米・麦・雑穀など主食用糧穀の現物支給を中心にする」政策（26ページ）と、「社会保険、公的扶助、社会福祉サービスを骨格」（27ページ）とする近代的な意味での社会保障制度である。この救護行政と社会保障制度の両方を含む生活政策という包括的な概念を用いて、社会保障制度「成立前史」のみならず、「成立前史」から「成

立史」への展開過程をトータルでとらえつつ、その実態と歴史的な意味を明らかにするのが本書全体の課題となっている。

以上のような分析概念にもとづいて、第1章から第4章までの実証的な歴史分析に入る。第1章『「反共国家」の建設と生活政策——『救護行政』の形成とその構造——』では、1950～60年代における韓国の国家形成と国民経済の建設過程のなかで、救護行政という生活政策の枠組みがいかに形成され、それがどのような構造をもっていたのかを分析している。第2章「経済成長戦略と社会保障構想——社会保障審議委員会研究室の挑戦——」では、国民の福祉ニーズに対応するうえで救護行政のもつ政策的な限界性ゆえに、1960年代から70年代を通じて、政府内部では近代的な社会保障制度の構築に関する構想と提案がなされつづけられてきたにもかかわらず、「反共」と「経済発展」を最優先視する開発独裁政権の下で、その構想と提案が実現されなかった状況を分析している。第3章「生活ニーズの変容と『救護行政』の限界——生活政策における〈公〉と〈私〉の複合構造——」では、経済発展によって都市化が進み、高齢者や障害者、貧困家庭などの福祉ニーズがますます高まるなかで、1980年代には救護行政がその限界性をいっそう露呈し、変容しながらも、維持されてきた要因と経緯を分析している。第4章『「救護行政」の解体と『福祉国家』への道程——『民主化』と国家運営パラダイムの転換——』では、1980年代後半の「民主化」をきっかけとした政治・経済・社会体制の変革過程で、救護行政の枠組みが解体され、近代的な社会保障制度として体系的に整備されていった過程を分析している。

以上の実証的な歴史分析をふまえ、終章「韓国の『福祉革命』——第二次大戦の世界史における位置付け——」では、救護行政の形成・維持と解体、そして社会保障制度の成立、という約半世紀にわたる韓国の生活政策がたどってきた軌跡を、第2次世界大戦後の世界史の流れのなかに位置づけ、その意味や意義について考察を行っている。

II 本書の意義

冒頭でも述べたように、本書は、既存研究がほぼ未着手であった社会保障制度「成立前史」へアプ

ローチし実証的な歴史分析を行ったことに、何より重要な意義があるといえる。

これまで社会保障制度「成立前史」を本格的に取り上げる研究が存在しなかった理由は、資料的な制約によるところが多い。この点について著者は次のようにいう。「韓国における生活政策の歴史をたどろうとすると、建国期から1970年代に至る時期の資料が極めて少ないという問題に直面せざるをえない。当時の政府が発表していた資料が限られているうえ、内部資料として作成され、現在、利用できる形で残されている資料も断片的で、その数も多くはない」（441ページ）。そのようななかで、本書は、空白ともいえる状態におかれていた時代に対して、限られた公開資料とともに一次的な行政資料および関連資料を収集・整理し分析を行っている。資料の収集と整理に関して、著者は10年以上の時間をかけており、その膨大で整理された資料が本書の資料編に収録されている。その資料は、本書の分析だけでなく、韓国社会保障制度に関する今後の研究にとって非常に貴重なものになるに違いない。社会保障制度「成立前史」に関する資料の収集や整備、そしてその分析だけをみても、本書の価値はきわめて大きいといわざるをえない。この意味において本書は、社会保障制度「成立前史」研究の今後の広がりや深まりに重要な基盤を提供したと評価できる。

ただし本書の意義はそれにとどまらない。より重要なのは、膨大な資料をもとに社会保障制度「成立前史」を分析する際のそのアプローチの仕方である。

序章で述べられているように、本書では、「社会保障・福祉政策を独自の自己完結した分野として扱う傾向が強」い既存研究（23ページ）の限界を乗り越えるべく、社会保障制度「成立前史」における生活政策、つまり救護行政の展開過程とその実態を、①「国家と国民経済のあり方」、②「政策形成における諸主体の力関係」、③「政策展開における公私関係の構造」と関連付けて把握することの重要性を強調している（34～35ページ）。このように分析視点を明確に設定したからこそ、救護行政についての単なる歴史的な記述ではなく、その政策枠組みがどのようにして形成されたのか、またそれがどのような構造をもっていたのか、そしてそれがいかに展開されてきたのかを、巨視的なレベルでロジカルに説明できたといえる。さらに、救護行政にとどまらず、

1980年代後半の民主化をきっかけとした「国家と国民経済のあり方」「政策形成における諸主体の力関係」「政策展開における公私関係の構造」の変化のなかで、これまでの救護行政が解体され、新しい政策枠組みとして社会保障制度が構築されていく過程を連続的に分析することができている。救護行政と社会保障制度を含む生活政策を捉える明確な分析視点をもって、社会保障制度の「成立前史」と「成立史」をトータルでとらえつつ、その歴史的な意味を明らかにしようとしている本書の試みとその成果は非常に大きな学問的な意義があると評価できる。

以上のように本書は、韓国の社会保障制度の歴史と現状を理解するうえで必読書であることはもちろん、その方法論的視点からすると、他の国の社会保障制度の歴史と現状を分析する人々に広く読まれるべき1冊であるに違いない。

Ⅲ 若干の疑問点と課題

救護行政の形成と持続、その解体と社会保障制度の成立に至る生活政策の歴史的な展開過程とその実態に関する本書の実証分析は、以上で述べたように、非常に大きな学問的成果を出しており、それに対する論評は評者の能力をはるかに超えている。本書に関してはすでにいくつかの書評が出ており、また2017年2月には韓国版が出版され、韓国の研究者や一般読者による書評や批評も出始めている。実証的な歴史分析に対する論評はそちらに委ね、ここでは、評者の問題関心に即して、おもに生活政策の歴史的転換をとらえる基準あるいは視点について若干の疑問点を提示し、今後の課題を考えてみたい。

本書では、生活政策の歴史的転換、つまり救護行政の解体から社会保障制度の構築への転換をとらえる基準として、1980年代後半の民主化に着目している。著者の言葉を借りれば、「(救護行政が解体され—評者)社会保障制度が体系性を整えていくのは、約30年間近くにわたって続いた軍事独裁色の強い権威主義的な政治体制が打破され、『民主化』が進められた1980年代末から21世紀初めの約15年間にわたる期間においてである」(14ページ)とされる。より具体的には、「反共」と「経済発展」を最優先視し「政治的、社会的自由の圧殺を特徴とする」開発独裁政権が、1980年代後半の民主化によっ

て退き、「独裁的な政権下の憲法では名目的に謳われていたにすぎない『人間らしい生活』の保障規定を国民の権利として具体的に実現させるために、近代的な社会保障制度の構築が進められていった」(14ページ)というのである。第4章はまさにその民主化過程の分析になっている。

このように本書では、救護行政が国民の福祉ニーズに対応するうえで政策的限界性をもちながらも維持されてきたこと、そしてその救護行政が解体され社会保障制度の成立へと展開されていったことを分析する際に、もっとも重要な要因として民主化に着目している。たしかに従来の社会保障論あるいは福祉国家論のなかで、社会保障制度の成立における民主化の役割、いいかえれば、民主主義と社会保障制度の歴史的関係についてはさまざまな実証的・理論的分析が行われてきており〔ピアソン 1996, 52; Castles and Mckinlay 1979a; 1979b; Schmidt 1983; 1989; Korpi 1983; Flora and Heidenheimer 1981〕、それらをみると、社会保障制度の歴史研究において民主主義分析は非常に重要であるといえる。

他方で、その民主主義分析と並んで資本主義分析も、社会保障制度の歴史研究において重要である。紙幅の関係上、ここで資本主義と社会保障制度の歴史関係についての議論〔ピアソン 1996, 40; ウィレンスキー 1984; Cutright 1965; Polanyi 1957; エスピン—アンデルセン 2001〕を紹介することはできないが、「脱商品化」(de-commodification)を基軸にする社会保障制度の概念定義やその実証的・理論的分析に関するポランニー(K. Polanyi)やエスピン—アンデルセン(G. Esping-Andresen)の命題を認めるのであれば、社会保障制度の歴史研究には、民主主義分析だけでなく資本主義分析が随伴されなければならない。評者は、どちらかといえば、民主主義分析の前提として資本主義分析が行われなければならないと考えている〔金成垣 2008; 2010; 2016〕。しかし本書では、まったくといっていいほど、資本主義分析がない。政治経済学的分析を標榜しながらも、政治=民主主義分析が主で、経済=資本主義分析は軽視されているようにみえるのである^(注1)。

これは単に、社会保障制度の歴史研究において資本主義分析の視点を入れるか否かという方法論的な選択肢の問題ではない。なぜなら、資本主義分析の視点を入れることによって、韓国の生活政策の歴史

的転換、すなわち救護行政の解体と社会保障制度の成立をとらえる基準点が変わってくるからである。

社会保障制度の歴史研究における資本主義分析は、「労働力の商品化」を大前提とする資本主義が大量失業、貧困問題という体制的危機に陥った際に、その体制の安定化のために資本主義とは異なる原理、つまり「脱商品化」の原理をもつ社会保障制度を体系的に整備したことに着目する。その体系的な整備とは、必要原則（救貧）の公的扶助と貢献原則（防貧）の社会保険の有機的結合である。韓国で、その有機的結合による社会保障制度の成立をもたらしたのは、多くの研究が明らかにしているように、1980年代後半の民主化ではなく、90年代後半のアジア金融危機である〔金 2008；2010；田多 2014 など〕。

このように、民主主義分析を優先するか、資本主義分析を優先するかによって社会保障制度をめぐる歴史認識が変わってくる。これは、韓国の社会保障制度の歴史研究において、単なる意見の違いとして置き去りにされる問題ではない。韓国の社会保障制度の国際比較研究の基準を考えるうえでも重要な問題である。さらにいえば、韓国国内の政治分析でみれば、民主化以前の朴正熙、全斗煥政権と以降の盧泰愚、金泳三、金大中、盧武鉉政権の連続と断絶、そして民主化以降の諸政権の連続と断絶をいかに評価するかという重要な問題へとつながっていく。

この意味において、本書に対し政治＝民主主義分析による重要な成果を評価しつつも、残された課題として経済＝資本主義分析を加えた政治経済学的な視点の必要性を指摘しておきたい。

おわりに

以上、本書全体の構成と各章の内容についての紹介、および本書全体の意義と疑問点について考察を行った。それをふまえ残された課題として、おもに社会保障制度の歴史研究における資本主義分析の視点の必要性を指摘した。もちろん、その指摘によって本書の意義や貢献が損なわれるわけではない。『「民主化」期の社会保障体系の構築が画期的な政策変革であったとすれば、それに先行する時期、具体的には『開発独裁』と表現されてきた朴正熙体制（1961～70年代）とそれを基本的に継承した全斗煥体制（1980年代）のもとでの生活をめぐる国家政

策がどのようなものであったのか、そこからどのような転換が行われたのかという問いを發するのは、不自然なことではない。にもかかわらず、こうした視角を正面に据えた研究をほとんど見出すことができない」（21ページ）という著者の問題意識は痛感しており、評者のこれまでの研究への反省点として受け止めている。その意味において、本書の成果が、韓国の社会保障制度の過去と現在を理解し、未来を展望するために確実な土台を提供していることは間違いない。本書の貴重な学問的意義とその成果、また限界をふまえ、今後、韓国社会保障制度研究がさらに進展していくことを期待したい。

（注1）資本主義分析には、大きく2つの潮流がある。ひとつは、ウィレンスキー（H. L. Wilensky）やカットライト（P. Cutright）に代表される、いわゆる「産業化論」といわれる経済発展および経済規模との関連で社会保障制度を分析する研究であり、もうひとつは、ポランニーやエスピン＝アンデルセンに代表される、いわゆる「脱商品化論」といわれる資本主義の市場経済、とくに「労働力の商品化」との関連で社会保障制度を分析する研究である。「国家と国民経済のあり方」との関連で社会保障制度分析を展開している本書は、どちらかといえば「産業化論」の立場に立っていると見える。その一方で「脱商品化論」の視点はほとんど取り入れていない。この意味において、本文中では「経済＝資本主義分析は軽視されている」と述べたが、正確に言えば、本書で軽視されているのは、資本主義分析の2つの潮流のうち「脱商品化論」のみであり、「産業化論」については十分認識されているといえる。

文献リスト

〈日本語文献〉

- ウィレンスキー、ハロルド・L. 1984. 『福祉国家と平等——公共支出の構造的・イデオロギー的起源——』
下平好博訳 木鐸社 (Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press).

- エスピン-アンデルセン, G. 2001. 『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態——』 岡沢憲美・宮本太郎監訳 ミネルヴァ書房 (Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press).
- 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.
- 編 2010. 『現代の比較福祉国家論——東アジア発の新しい理論構築に向けて——』 ミネルヴァ書房.
- 2016. 『福祉国家の日韓比較——「後発国」における雇用保障・社会保障——』 明石書店.
- 武川正吾・金淵明編 2005. 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』 東信堂.
- 武川正吾・李恵炅編 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.
- 田多英範編 2014. 『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか——主要9カ国の比較研究——』 ミネルヴァ書房.
- ピアソン, クリストファー 1996. 『曲がり角にきた福祉国家——福祉の新政治経済学——』 田中浩・神谷直樹訳 未来社 (Pierson, Christopher 1991. *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare*. Cambridge, UK: Polity Press).
- 〈英語文献〉
- Castles, Frank and Robert D. Mckinlay 1979a. "Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States." *European Journal of Political Research* 7 (2): 169-186.
- 1979b. "Public Welfare Provision, Scandinavia, and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics." *British Journal of Political Science* 9(2): 157-171.
- Cutright, Phillips 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs." *American Journal of Sociology* 70 (5): 537-550.
- Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer eds. 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Korpi, Walter 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Polanyi, Karl 1957. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Schmidt, Manfred G. 1983. "The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations." *European Journal of Political Research* 11(1): 1-26.
- 1989. "Social Policy in Rich and Poor Countries: Socio-economic Trend and Political-institutional Determinants." *European Journal of Political Research* 17(6): 641-659.

(明治学院大学社会学部准教授)