

金淵明編/韓国社会保障研究会訳
『韓国福祉国家性格論争』

(流通経済大学出版社、2006年)

相馬 直子

近年の福祉改革の性格は何か？福祉レジームはいかなる方向へ向かっているのか？この問いをめぐって、韓国では、金大中政府（1998年2月～2003年2月）の特に前半期の政策について、学際的な学術論争が行われた。本書は、金大中政府の、特に前半に打ち出された社会福祉政策をめぐり、政策評価論争の記録である。4編・17本の論文で600頁近い原著『韓国福祉国家政策論争』は、2002年夏に出版された。一冊に、各著者の主張とそれに対する批判・反論も収録され、社会政策・比較福祉国家研究にとって重要な論点が含まれた良書である。

同時に本書は、韓国社会政策・社会福祉学の発展を願った一冊でもある。編著者の金淵明（キム・ヨンミョン）は、冒頭で本書の企画意図として、『「他人の論文は読まない」『意味のない引用をする』という韓国社会科学系学会の弊害の一つを克服する』と宣言する。こうした意図から、各著者が立場を明確にし、実名批判や攻撃的な論理を展開した「学術論争」となっている。

素朴な疑問から始めよう。そもそも、韓国でこうした論争本が誕生した背景には何があるのだろうか？評者が編著者に直接確認したところ、本書の構想と、2001年中ごろの「批判と代案のための社会福祉学会」の成立とは軌を一にしている。議論の対象である金大中政府は、1997年IMF経済危機の渦中に誕生し、構造調整と一連の社会福祉

改革が行われた。金大中政府の折り返し地点でもあった2001年当時、社会福祉が政治的なアジェンダとなり、後半期の展望と理論的支柱が社会的にも求められていた。同学会の立て役者たちは、1970～80年代の学生運動を経験した社会福祉専攻者が中心となっており、現在、研究所や大学教授として就職している。彼/彼女らにとって、既存の社会福祉関連の学術団体は保守的で意見表明もあまり活発でないように感じられ、より進歩的かつ社会参画的な社会福祉学術団体が必要という認識が高まったという。そこで、ソウル大・中央大・延世大の研究会を統合して作られたのが、同学会である（本書は同学会『韓国社会福祉学争点叢書』の第一巻目である）。同学会設立と刺激的な学術論争、そして本書の刊行は、民主化以降、研究職に就いた彼/彼女らにとっての社会運動の一環ともいえよう。

こうした熱い（分量としても厚い）論争本を、日本の読者が直接ふれることができる背景には、近年の日韓研究交流の深まりがある。金淵明をはじめとした各論者は、実際に早稲田大学・東京大学・北海道大学・社会政策学会・日本福祉大学21世紀COEなどで研究発表を行っている。本書の翻訳は、日本における韓国福祉国家研究者によるものである。大著の翻訳にあたった、韓国社会保障研究会に敬意を表したい。

さて、本書は日本にとってどのような意義がある

だろうか？韓国の調査結果によれば、2005年の合計特殊出生率が1.08を記録した。日韓ともに少子高齢化が進行し、社会保障制度改革や少子化対策など、両国の抱える課題は共通点が多い。本書の意義は、日本と共通課題を持つ隣国の「福祉国家性格論争」における3つの争点をレンズに、日本の社会政策論・福祉レジーム論の課題が逆に映し出される点にある。

第一の争点は、金大中政府の社会福祉政策が、国家責任拡大論か、新自由主義論かをめぐる評価の相違である。本書において、次の4つの評価が浮き彫りになっている。

まず、編者の金淵明は、「国家責任強化論」の立場に立つ。彼は、①社会福祉費支出の増加、②社会保険の拡大と整備（国民年金拡大、雇用保険・労災保険拡大、医療保険統合）、③基礎生活保障法での貧困に対する国家責任原則の拡大、権利性の強化から、国家福祉強化路線を強調する。

これに対して曹永薫（チョ・ヨンフン）は、市場役割の強化を志向している点において明白な「新自由主義的性格」であると金淵明を全面批判する。その根拠として、①生産的福祉の主たる対象が低所得層であり、特にワークフェア制度は典型的な新自由主義的政策であること、②個人年金に対する所得控除拡大や民間生命保険の急成長など、国家福祉の基盤が脆弱なところに、民間役割の強化を通じた福祉混合政策が展開、③金大中政府発足以後、社会保険の強制対象の枠外である非正規労働者が大幅増加した点を挙げる。

南燦燮（ナム・チャンソプ）は、国家福祉強化説も新自由主義説も退け、構想としては国家責任の強化だが、実際には実現されず、制度自体は保守的性格を維持していると診断する。現実的には、階層差別的な結果をもたらしたこと、その原因として、自営業者の所得把握問題、非正規労働者の排除問題、その根底には行政的・財政的土台の不備があったと見る。

さらに、鄭武權（チョン・ムグオン）は、「自由主義と保守的国家主義の結合説」を提示する。「国家責任強化論」の金淵明に対して、形式的制度の枠組みよりは、制度の構造と内容が労働の商品化とワークフェアの原則を強調しているか否かで新自由主義の論理の核心を見るべきだと反論する。その上で、福祉制度発展過程と形式的な制度枠組みは保守的国家主義であるが、制度の効果は労働の商品化が強調される自由主義的性格で、2つの性格が混在していること、その背景には開発主義的福祉主義の制度的遺産があると特徴づける。

第二の争点は、韓国福祉レジームの位置づけをめぐる評価の相違である。各論者は、エスピン・アンデルセンの3類型（保守主義、自由主義、社会民主主義的レジーム）を下敷きにしなが、次の4つの立場に分かれる。

曹永薫は、前述した社会福祉政策の診断と同様、韓国は、保守主義の特徴を持つが、究極的には「①自由主義的類型の福祉国家」と断言する。

これに対して南燦燮・金榮範（キム・ヨンボム）・金淵明は、一つの類型に位置づけない。これは、埋橋（1997）による日本の分析、すなわち、日本はリベラル・タイプ要素をもつコーポラティスト・タイプに属するが、エスピン・アンデルセンの枠組みでは日本の位置を完全に確定することはできないという指摘を想起させよう。

南燦燮は、曹永薫の議論が、金大中政府の政策意図と算出と結果とを区別せず、市場の比重が比較的大きいことで自由主義的類型に分類することに疑問を提示し、韓国は3つのレジームに完璧には合致しないと結論づける。金榮範は、保守主義と自由主義的福祉レジームの分岐点にあると見る。金淵明は、韓国福祉レジームを構成する一貫した原理はなく、各体制の特徴が折衷された「②混合モデル」と評価する。

これに対して鄭武權は、エスピン・アンデルセンの3類型に並ぶ第4のモデルとして「③開発主義

の福祉レジーム」を提示する。これは、東アジア諸国が西欧先進福祉国家とは異なる国家形成過程を通じて、保守主義的コーポラティズムと自由主義とをいかに結合し発展させてきたのかを説明するためのモデルとして位置づける。

やや角度を変えて金榮範は、韓国の福祉国家が「④ 未成熟」だと強調する。従来の所得保障制度を中心とした類型化には限界があり、福祉サービスを中心とする類型化と結合した上での総合的判断が必要と早急な類型化に疑問を投げかける。

以上の性格評価の対立やズレは、各論者が制度を見る際に焦点をあてる基準にズレがあることを示している。制度の本質を見いだす要素と水準をどこに置くか？これが第三の争点である。

この基準の違いは、金成垣(2005:43-5)の簡潔な整理を借りれば、福祉国家の給付的側面か規制的側面か、あるいは、政策変化の形式的側面かその実質的な結果かなどにおける焦点の置き方に由来する。鄭武權が整理するように、エスピン・アンデルセンのレジーム論を3つの側面—① 制度の形式的特徴、② 国家福祉制度の特徴が市場と家族、階層化にもたらす結果、③ 福祉制度の形式的特徴と結果との間の因果関係の説明—に分けた場合、金淵明は制度の形式的特徴の変化を強調し、南燦燮や金榮範は形式的制度の枠組みとその結果を同時に検討している。一方で、曹永薫と鄭武權は、形式的枠組みよりは、労働の商品化とワークフェアという結果に焦点を置いている。

この多様な評価やズレ自体、李惠炅(イ・ヘギョン)が言うように、「21世紀の韓国の福祉資本主義を20世紀の福祉国家の基準から分類するのは、クラスター化は可能であっても、変化の実態をとらえることは不可能」な様相を物語っている。変化と連続性が複合する福祉レジームの本質を、いかなる変数や枠組みから動的に説明するか？いかにエスピン・アンデルセンを越えるか？類型論の動態化や後発福祉国家を包摂する福祉レジーム

論の再構成については、日本でも埋橋(1997)、埋橋編(2003)をはじめとする諸論文にて議論が積み重ねられてきた重要なテーマである。李惠炅は、冷戦体制下で成長した西欧のケインズ主義的福祉国家レジームを対象とした既存のレジーム論に、グローバル化とポスト産業化のダイナミクスと韓国社会福祉発達の歴史的特殊性とを包摂し、福祉レジーム論自体を再構成することこそが必要であると展望する。

本書で扱われる制度領域は、金大中政府前半の社会保険拡大・公的扶助を中心とした部分であり、国家と市場の二者関係に焦点があたっている。惜しまれるのは、福祉レジーム論での国家・市場・家族の三者関係において、家族やジェンダーに焦点をあてた議論がほとんどないことである。現在、『韓国福祉国家性格論争II』で関連の章が準備されているようであり、期待を込めつつ、本書に書き加える点として次の3点を提案したい。

第一に、ジェンダー視点からも論争を仕掛けることができる。例えば、年金制度拡大の様相を男女別に見てみよう。18～59歳人口に対する公的年金加入率(2002)を見ると、男性54.9%に対して女性26.6%に過ぎず、女性は10名中2.7名しか年金受給権を持たない(崔恩鈴 2006:263-4)。女性の非正規労働者の高さも勘案すると、金淵明の国家責任強化説をジェンダー視点からも支持できない。また鄭武權は、労働の商品化を強調しているか否かを新自由主義的特徴の基準とするが、この議論は女性にもあてはまるのだろうか。女性は脱商品化以前にまず労働の商品化が必要となり、男性よりもその前提が一段階多い。よって、労働市場における女性の地位(男女間の賃金格差、非正規雇用率の高さ)、雇用レジームの保守的性格をジェンダー別に検討する必要がある。

第二に、金大中政府での、ジェンダー関連政策をめぐる重要な制度改革の性格について、制度的特徴とその結果をどう見るか。金大中政府では、

大統領直属女性特別委員会設置(1998)と女性部新設(2001)、男女差別禁止及び救済に関する法律(1999)、男女雇用平等法・労働基準法・雇用保険法改正(2001)など、ジェンダー主流化をめぐる本格的な動きが見られる(成垣樹 2005:219-23)。これは、国家の規制側面の責任拡大と形式的制度の本格整備といえる。ただし、その結果は企業の行動を媒介としている部分も多く、制度が実効性をもって実質的な結果を生んでいるかについては、別途検証が必要であろう。

加えて、盧武鉉政府では戸主制度の廃止など家族法改正が見られる一方で、少子化対策の文脈が強まる中、家族価値の再評価、福祉政策と人口政策の連携が鮮明になっている。本書で金淵明や李惠炅が論じる、社会政策と経済政策の二者関係(従属/代替など)は重要な論点だが、韓国(や日本)の福祉国家の性格をみる際、社会政策・経済政策・人口政策との三者関係の問題も興味深い論点である。

第三に、金大中政府の政策を社会サービスから評価するとどうであろうか。例えば保育政策の制度的特徴や結果を見ると、金淵明が言う意味での国家責任拡大とは言いがたい。金大中政府の時期は公的保育よりも民間保育の施設数・利用児童数が上昇し、子育て期の女性の就業率自体が停滞しているからである(相馬 2005:246-7)。ただし、盧武鉉政府の政策展開は、別途詳細な検討が必要である。法改正で形式的には保育の普遍主義原則化が確立し、保育料支援も拡大している。また、低所得児童支援事業(We Start)や健康家庭支援事業も漸次展開中である。女性部から女性家族部へと変わり、保育や家庭支援事業が同部に移管されたことで、日本で言う子育て支援と男女共同参画、そして韓国的な健康家庭支援という事業が、新たに家族政策として展開している。日本では親子(母子)や子育てそのものに政策の焦点があてられるのに対して、韓国は家族を政策対象として

打ち出しながら、日本以上のスピードで制度改革が進行している(SOMA 2006)。

振り返れば、韓国の社会福祉制度は日本の植民地期に移植された面も多く、その後も日本の制度が韓国に与えた影響が大きい。こうした背景もあり、韓国は、「日本中心の東アジア福祉レジーム」など、日本との類似点や日本の後を追う局面が指摘されてきた。しかし、金淵明が強調するように、医療保険改革では、日本で見られる組合主義を解体し統合方式へ移行した。年金改革では、公務員・軍人を除くほとんどの国民を一つの年金制度に包含し、公的年金で自営業者に所得比例方式を適用した。このように、韓国では日本以上の速度で改革が進行し、日本型の制度から遠くなりつつある局面が浮上してきた。

韓国の学術論争を、日本語で読み進めると、韓国の研究者たちが、日本にも同じ問いを突きつけているように感じてならない。冒頭の問いに、日本の社会政策・社会福祉の関係者はどう答え、いかなる学術論争を展開してきただろうか？

参考文献

- 崔恩鈴 2006「韓国福祉国家におけるジェンダーとケア労働」武川正吾・イ・ヘギョン編『福祉レジームの日韓比較』東京大学出版会
- 金成垣 2005『『生産的福祉』と韓国福祉国家性格論争』武川正吾・金淵明編『日本の福祉国家・韓国の福祉国家』東信堂
- 相馬直子 2005「少子化の進展と『育児支援』の生成」武川・金編所収
- SOMA, Naoko. 2006. "Dilemmas of family and childcare policy within a pronatalist context: a comparative analysis of Japan and Korea." paper presented at East Asian Social Policy, the Bristol University, United Kingdom.
- 成垣樹 2005「女性政策の成立と展開：韓国福祉国家とジェンダー」武川・金編所収
- 埋橋孝文 1997『現代福祉国家の国際比較：日本モデルの位置づけと展望』日本評論社
- 埋橋孝文編 2003『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房

(そうま・なおこ 日本学術振興会特別研究員)