

## 福祉レジーム論からみた東アジア——韓国

金 成垣

### I. はじめに

韓国に関するこれまでの比較福祉国家研究をみると、G. Esping-Andersenの福祉レジーム論に代表される類型論的アプローチによるものが主流であった。しかし、その類型論のなかにおける韓国の位置づけについては、「座りの悪さ」が問題として指摘されることが多く、その問題を解決するために、時間軸の比較視点を取り入れた段階論的アプローチが求められるようになってきている。本稿においては、まず第1節では、議論の出発点として、韓国の福祉国家を分析するさいの類型論的アプローチの意義と限界を確認した後、その限界を克服するための段階論的アプローチの視点を検討する。次に第2節では、段階論的アプローチの視点にもとづいて韓国を後発福祉国家と捉えつつ、その後発福祉国家としての韓国の特徴とその要因を明らかにする。それをふまえ最後に第3節では、韓国にととまらず東アジア福祉国家を国際比較分析するための段階論的アプローチのもつ可能性を論じる。

### II. 福祉レジーム論の意義と限界

#### 1 多様な特徴づけの可能性

『福祉資本主義の3つの世界』(*The Three Worlds*

*of Welfare Capitalism*) が出版されたのが1990年であるから、現時点(2015年12月)でみて、G. Esping-Andersen(1990=2001)の福祉レジーム論は四半世紀以上の歴史をもつ。四半世紀という長い歳月を経ているにもかかわらず、比較福祉国家研究の分野における福祉レジーム論の影響力はいまだに弱まっていないようにみえる。そこにはさまざまな理由があるだろうが、少なくとも韓国の状況でみると、以下のように、3つのレジームという福祉レジーム論の類型論的アプローチが、韓国の福祉国家に関する国際比較分析において、従来の二分法的な認識とは異なり、多様な特徴づけの可能性を提供したことが何より大きい要因と思われる。

比較福祉国家研究の初期の代表的な議論として、H. L. Wilensky(1975=1985)をあげることができる。彼が示した「福祉先進国」と「福祉後進国」という分類は、制度整備の水準や社会支出の量などを基準に見出されたものであるが、その基準にしたがった場合、韓国は西欧の「福祉先進国」に比べ、制度整備の不十分さやその支出の少なさなどから「福祉後進国」として位置づけられるしかなかった。R. Titmuss(1974)の「制度的再分配モデル」と「残余的モデル」、C. Jones(1985)の「福祉」資本主義と福祉「資本主義」といった分類においても同様である。

しかしながら、Esping-Andersenの福祉レジーム

論においては、制度整備の水準や社会支出の量など国家間の「量的差異」より、福祉の生産や分配の方式また社会支出や制度のあり方といった、国家間の「質的差異」が強調される。脱商品化——資本主義のもとで商品化された労働力の商品性が福祉国家の制度的措置によって部分的であれ解除される度合い——が、その「質的差異」をはかる核心指標である。彼によれば、脱商品化をめぐる、各社会における異なった政治勢力が異なった政策を推進し、その結果、社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、自由主義レジームといった3つの類型の福祉国家が作りだされたとする。

それぞれのレジームの中身をごく簡単に説明すると、労働者階級や社会民主主義勢力が政治的リーダーシップをもった社会民主主義レジーム（スウェーデンなどの北欧諸国）においては、労働市場における地位格差に関係なくすべての人々に脱商品化権利を保障する普遍主義的な福祉国家がつけられ、カトリックを中心とした保守主義勢力が政治的リーダーシップをもった保守主義レジーム（ドイツなどの大陸ヨーロッパ諸国）においては、職業的地位が重視され、労働市場における地位格差を反映したかたちで脱商品化権利を保障する福祉国家がつけられた。市場原理を重視する自由主義勢力が政治的リーダーシップをもった自由主義レジーム（アメリカなどのアングロサクソン諸国）においては、労働市場への規制はできるだけ避けられ、最小限の範囲と最低限の水準の脱商品化権利を保障する選別主義的な福祉国家がつけられた。

この3つのレジームに照らして国際比較を行うことで、従来とは異なり、国家間の「質的差異」に着目した福祉国家の多様性を論じることができたといえる。韓国に関していえば、従来のように、欧米の福祉国家に比べて「量的に低位である」という単線的な認識ではなく「質的に異なる」特徴をもつものと捉えることが可能になったのであ

る。

実際、1990年代末以降、韓国の比較福祉国家研究の分野では、Esping-Andersenの福祉レジーム論に依拠しながら韓国の福祉国家を分析する議論が活発に行われるようになった（キム・ヨンミョン編2002＝2006）。たとえば、1990年代末以降における制度変化が新自由主義的な方向へと向かっているとし、社会保障の最小限で最低限の制度整備に着目して韓国の福祉国家にみられる自由主義レジームの特徴を浮き彫りにした分析もあれば（チョ・ヨンファン）、年金や医療など社会保険中心の制度整備やその政策評価から保守主義レジームの特徴を見出しつつ、1990年代末以降、韓国の福祉国家が以前の初歩的水準の保守主義レジームからより近代化された保守主義レジームへと向かっているとする分析もあった（ナム・チャンソプ）。一方、社会保障制度は保守主義レジームと似たようなかたちで整備されたものの、その帰結は自由主義レジームと保守主義レジームの混合型としてあらわれていることを示し、韓国の福祉国家をその両レジームの混合型と特徴づける議論もあった（キム・ヨンボム）。また、以上のような諸特徴をふまえつつ、全国民を対象とした普遍主義的な制度整備を強調し、韓国の福祉国家が1のレジームの一貫した原理をもたず、社会民主主義レジームをも含んだ3つレジームの特徴を折衷的に併せもっている混合型であるとする議論もあった（キム・ヨンミョン）。さらにいえば、3つのレジームをベースにしながらも、それとは異なる特徴を浮き彫りにし、第4のレジームの可能性を示唆する議論も少なからず展開された（ホン・ギョンジュン）。

自由主義や保守主義レジーム、あるいはこの2つレジームの混合型または社会民主主義を含んだ3つのレジームの混合型、さらには第4のレジームなど、その分析の是非はともあれ、このような多様な特徴づけの登場は、「先進」か「後進」か、あ

るいは「発達」か「未発達」かといった従来の二分法的な認識の終焉を物語っている。福祉レジーム論に依拠した分析によって、「量的差異」を重視した単線的あるいは進化論的な認識から脱皮し、「質的差異」に着目して西欧の福祉国家と同一線上で韓国福祉国家を特徴づけることが可能となったのである。福祉レジーム論は、韓国の福祉国家を国際比較という俎上に乗せるうえで非常に重要な役割を果たしたにちがいない。

## 2 類型論的アプローチの限界

しかしながら、福祉レジーム論に依拠しながら韓国の福祉国家に関する研究が行われるなか、その一方では、それらの研究に対するさまざまな問題点が指摘されることとなったのも事実である<sup>1)</sup>。そのさまざまな問題点のうち、比較福祉国家研究の方法論とかかわって何より根本的な問いとしてあげられるのが、福祉レジーム論の3つのレジームに照らしてみることによって、韓国の福祉国家の特徴が明らかになったかということ、むしろ「座りの悪さ」だけが浮き彫りになってしまったのではないかという点である。

すなわち、福祉レジーム論を適用して韓国の福祉国家を分析する研究をみると、3つのレジームのうちいずれかに「ぴったり」合うことはなかった。上記のように、自由主義レジームとしてみる見解もれば、保守主義レジームとしてみる見解もある。2つまたは3つのレジームの混合型、あるいはその3つのレジームとは異なる第4のレジームとしてみる見解もある。そこで、2000年代前半の『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』（キム・ヨンミョン2002=2006）や2000年代後半の『韓国福祉国家性格論争Ⅱ』（チョン・ムグォン2009）にみられるように、明確な答えがみつからないまま、韓国がどのレジームに属するかをめぐる論争が繰り広げられていた。似たような状況が日本の福祉国家をめぐる福祉レジーム論の議論においてもみられてい

たことは周知の通りである。そこで、以下の武川の指摘にみられるように、日本や韓国を含む東アジア諸国・地域の分析における福祉レジーム論の有効性が問われることとなった。

欧米に関しても福祉レジーム論に関する論争は行われるが、それはイギリスとアメリカを同じ福祉レジームと見なすことができるか否かとか、福祉レジーム論がジェンダーを無視しているか否かといった類の論争である。ところが東アジアでは、そもそも同じ国が複数のレジームの特徴を兼ね備えていて、どのレジームにも帰属させることができるし、どのレジームにも帰属させることができないといったような状況で行われている論争である。アメリカ、ドイツ、スウェーデンが3つのレジームに対応するということについてはまったく紛れない。3つのレジームがこれら3国を一般化したものだからである。ところが日本と韓国に関しては、どのレジームに帰属させても、容易に反例を見つけ出すことができるのである。（武川2007：169）

このような理由から、「答えが多様になってしまうときには、そもそも問いそのものが誤っているのではないか、といった点について疑ってみる必要がある」（武川2007：169）という指摘が出されている。このような指摘にしたがえば、上記の「韓国福祉国家性格論争」は、誤った問いに対する正しい答えを探る過程で必然的にあらわれた論争であるといえる。3つのレジームを基準にした場合、韓国の福祉国家の特徴を確定できないということになると、その3つのレジームという基準が正しいか否かを問うてみる必要がある。

問題は、3つのレジームを基準にして韓国の福祉国家の特徴が確定できないということにとどまらない。福祉レジーム論の方法論とかかわってより重要なのは、その3つのレジームの相違をもた

らした要因、つまり各社会における異なった政治勢力のあり方に着目すると、韓国の福祉国家の分析における福祉レジーム論の有効性はさらに弱くなってしまふ。

すなわち、福祉レジーム論に依拠して分析した結果、韓国の福祉国家から自由主義レジームの特徴を見出せたとして、それは制度の類似性だけであって、韓国においてアメリカのような自由主義勢力が政治的リーダーシップを発揮した状況は見当たらない。同じく、韓国の福祉国家に保守主義レジームの特徴がみられたとしても、それをもたらした政治勢力として、ドイツのようなカトリックを中心とした保守主義勢力は見当たらない。混合型レジームにおいてもまったく同様のことがいえる。じつはこの問題点も、日本の福祉国家をめぐる福祉レジーム論の議論においてみられていた。すなわち、日本はしばしば自由主義レジームと保守主義レジームの混合として特徴づけられるが、「そこにはっきり分立した自由主義勢力と保守主義勢力が政治的に競合した形跡がみられない」と指摘されたり（宮本2003：18）、日本の福祉国家に保守主義レジームの特徴がみられるとしても、「諸制度の背後にある政治構造や労使関係は……日独両国のあいだではまったく異なっている」と指摘されたりしたのである（武川2007：112）。上記の「韓国福祉国家性格論争」のなかにも似たような指摘を見つけることは難しくない。

いずれにせよ、以上のような問題提起は、福祉レジーム論の方法論的有效性への根本的な問いかけに他ならない。実際、「欧米社会の通史的かつ共時的な分析の産物である3つのレジームを非西欧社会に機械的に適用することには、そもそもの無理がある」（武川2007：122）、また「（福祉レジーム論）は欧米だけに通用する類型」なのではないか（宮本2008：19）といったような疑問が出されているのが現状である。福祉レジーム論に依拠することによって、従来の二分法的な認識とは異なる

り、福祉国家の多様な特徴づけが可能になったことはたしかであるが、少なくともこの数十年間の比較福祉国家研究の成果をみるかぎり、欧米社会の経験をベースにしてつくられた3つのレジームという類型論的アプローチからは、韓国の福祉国家の特徴を正確に捉えられていないといわざるをえないのである。

### 3 段階論的アプローチの視点

そのようななか、韓国（や日本を含む東アジア諸国・地域）の福祉国家の特徴を正確に捉えるためには、福祉レジーム論のような類型論的アプローチだけではなく、それに加えて、時間軸の比較視点を取り入れた段階論的アプローチを採用しなければならないという主張がみられるようになっている（宮本2003；武川2007；金成垣2008；金成垣編2010；李蓮花2011；埋橋2011ほか）。

それぞれの研究において、その段階論的アプローチの具体的な仕方やそれによる分析の焦点や対象は多少異なるが、そこにおける共通の視点を見出すとすれば、福祉国家の歴史的展開における「後発性」、いいかえれば後発福祉国家の歴史的経験に着目する視点である。福祉レジーム論における3つのレジームと同一線上で、後発福祉国家を分析するのではなく、そこに時間軸の比較視点を導入し、3つのレジームに比べて遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえに経験した、あるいは経験せざるをえなかった後発福祉国家の歴史的経験を重視するものである。一言でいうと、後発福祉国家の特徴を、「類型の相違」による部分として比較分析するのではなく、「（発展）段階の相違」による部分として比較分析するのが、類型論的アプローチと異なる段階論的アプローチの基本的なスタンスといえる。

ただし、段階論的アプローチといっても、現在のところ、福祉レジーム論のように確立した分析枠組みあるいは分析視点として定着しているとは

いえない。多くの研究において、福祉レジーム論の類型論的アプローチの限界を乗り越えるべく、時間軸の比較視点を取り入れた段階論的アプローチの必要性が指摘されているものの、「発展段階の異なる福祉レジーム間の比較はどうあるべきか」という問題も未解決のまま留まっている」（埋橋 2011:8）といわれているように、それらの研究はいまだに現在進行型である。

そこで次節においては、現在進行中の研究成果をふまえつつ、遅れて福祉国家化に乗り出した後発福祉国家の歴史的経験に着目した段階論的アプローチの視点から、韓国の福祉国家をいかに特徴づけるかについて検討したい。前もって指摘しておけば、韓国が福祉国家化に乗り出したのは、1990年代末のアジア金融危機以降である。この20世紀末以降における福祉国家化は、他の先進諸国に比べると明らかに後発であり、この後発の経験が韓国の福祉国家に他の先進諸国とは異なる特徴をもたらしているといえる。この点を念頭におきつつ、以下では、韓国が福祉国家化に乗り出した1990年代末以降における制度展開を、段階論的アプローチによる国際比較分析の視点から検討し、後発福祉国家としての韓国の特徴とその要因を明らかにしたい。

### Ⅲ. 後発福祉国家としての韓国

#### 1 韓国の福祉国家化

1997・8年のアジア金融危機は韓国社会に大きな打撃を与えた。「IMF危機」と呼ばれたその危機によって、韓国では前例のない大量の失業者や貧困者が発生した。毎日100社以上の企業が倒産する状況が数か月もつづき、生き残った企業でも激しいリストラがすすめられるなか、失業率は危機前の2.0%（1996年）から8.4%（1999年1/4分期）へと上昇し過去最高となった。失業者数で見ると、同期間43万人であったのが176万人へと4倍

以上増加した。それにともない貧困者も大量発生し、さらに世帯主の失業・貧困による家族解体やホームレスの急増など、韓国社会はいままで経験したことのない深刻な危機に陥っていた。

このような社会全般の危機に対して、政府は積極的に対処しなければならない状況におかれた<sup>2)</sup>。失業や貧困問題とかわる従来の社会保障制度についていえば、雇用保険（1993年制定、1995年実施）は30人以上規模の企業の労働者のみをカバーしていたし、公的扶助としての生活保護（1961年制定、1962年実施）は、児童と高齢者、障害者など、労働能力をもたない者のみを対象としていた。すなわち、労働能力のある者は雇用保険により、労働能力のない者は公的扶助により保護するという仕組みをとっていた。福祉国家のパラメーターとしての脱商品化とは、前述にもあったように、資本主義のもとで商品化された労働力の商品性が福祉国家の制度的措置によって解除される度合いを示す。しかし、以上のような社会保障制度の整備状況は、労働能力のある者が市場から脱落したときに保護を受けるような仕組みになっておらず、労働力は脱商品化されない。いうまでもないが、IMF危機によって失業者や貧困者が拡大するなかで、そのような制度的仕組みがうまく機能するはずがなかった。雇用保険の受給条件を満たせない、あるいは受給期間が終了した失業者が増え、しかも厳しい給付基準のため公的扶助の対象にならない貧困者が多くなり、そこで政府は「総合失業対策」を発表しそれらの制度を改革していく。

雇用保険と公的扶助の両制度の改革が何より早くすすめられた。すなわち、一方では雇用保険の適用範囲をすべての企業に拡大適用する改革を行い、他方では「労働力の有無」を受給基準とする従前の生活保護を廃止して普遍的な権利として最低生活を保障する国民基礎生活保障（1999年制定、2000年実施）をつくった。このように雇用保

険と国民基礎生活保障が整備されると、失業者はまずは失業給付を受けられることになるが、受給期間が終了した場合、なお低所得状況にあると、国民基礎生活保障制度の対象となる。両制度の整備によって数多くの失業者や貧困者が救われることとなったのである。脱商品化機能をもった社会保障制度の創設といえる。

さらに、以上のように「総合失業対策」の一環として雇用保険と公的扶助の改革が行われるなか、他方で、その改革と関連して社会保障制度の全体的な調整が求められたことも重要である。そこで「第1次社会保障長期発展計画」を策定し、年金や医療など他の制度の改革も行うこととなった。従来の年金（1986年制定、1988年実施）は、5人以上規模の企業の労働者のみをカバーしていたが、法律を改正し都市自営業者を含むすべての国民に拡大適用した。医療保険（1976年制定、1977年実施）の場合、職域・地域ごとに分立されていた組合を統合し、すべての国民を1つの制度のなかに包括した。国民皆保険・皆年金体制の成立である。なお、労災保険（1963年制定、1964年実施）においても、5人以上の企業のみを対象にしていたものをすべての企業まで拡大した。このような一連の改革を通じて、2000年を基点として社会保険すべてが国民あるいは全労働者をカバーするようになった。

以上の改革によって、もはや国民は、貧困や失業はもちろん高齢や疾病などのさまざまなリスクに対して自らの状況に応じて、時には社会保険から、時には公的扶助から保護を受けることができるようになった。IMF危機をきっかけとして、以前とは異なり社会保障制度が脱商品化機能をもつ制度へと変わったという意味で、当時、韓国の「福祉国家化」がいわれたゆえんである（武川／キム・ヨンミョン編2005；金成垣2008；金成垣編2010）。

このようにして20世紀末以降に韓国は福祉国家

化に乗り出した。既述したように、この時期における韓国の福祉国家化は、他の先進諸国に比べると明らかに後発である。ここで、後発であるがゆえに、韓国の福祉国家は他の先進諸国とは異なる局面に直面をせざるをえなくなったことが重要である。その異なる局面というのは、以下でみるように、1つは、社会保障制度の整備を取り巻く全体的な状況と関連して、「制度導入と抑制の同時進行」という局面であり、もう1つは、社会保障制度が対応すべきリスクと関連して、「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応」という局面である。以下、それぞれについてみてみよう。

## 2 制度導入と抑制の同時進行

第1に、韓国が遅れて福祉国家化に乗り出したゆえに直面した、あるいは直面せざるをえなかった「制度導入と抑制の同時進行」という局面についてである。

周知の通り、多くの先進諸国が、社会保障制度を導入しつつ福祉国家化に乗り出したのは20世紀前半の時期である（Korpi 1983；Mishra 1981；東京大学社会科学研究所編1984；田多1994ほか）。当時、大恐慌や世界大戦によって発生した大量失業・貧困問題のため資本主義社会が体制危機に陥ったことをきっかけに、各国政府は脱商品化機能を備えた社会保障制度を整備し体制安定をはかったのである。その後、戦後の資本主義社会では、1950年代から1970年代初頭にかけての「戦後の黄金時代」（Maddison 1989）が「福祉国家の黄金時代」（Flora 1986）といわれたように、高度経済成長を背景にして、戦前に導入した社会保障制度を拡大していき、以前の失業・貧困問題の解決に大きく貢献した。しかし20世紀後半になると、高成長経済の工業化社会から低成長経済の脱工業化社会へと社会経済システムが大きく転換するなかで、従来の社会保障制度はその有効性あるいは持

続可能性を失ってしまい制度再編の時代に入る。「福祉国家の危機」(OECD 1981)以降現在に至るまでの状況である。制度再編の具体的な中身はそれぞれの国々において異なっているが、全体的な方向性としては、それまで拡大してきた社会保障制度を縮小あるいは抑制する方向へと展開されているとよい。

このようにみると、韓国が福祉国家化に乗り出した20世紀末という時期は、世界的にみると、社会保障制度の拡大の時代は終わり、むしろそれを抑制する時代に突入していた。国内でも、経済成長の鈍化とそれによる財政拡充の困難、サービス産業の拡大とそれともなう労働市場の柔軟化などに代表されるように、韓国はすでに低成長経済の脱工業化社会へと転換しつつあった。これは、福祉国家化したばかりの韓国に、高成長経済の工業化社会のなかで先進諸国が経験したような社会保障制度の拡大の時代が訪れないことを意味する。つまり、やや図式的にいうと、20世紀前半に福祉国家化に乗り出した多くの先進諸国では、「導入→拡大→抑制」というかたちで社会保障制度が展開されてきたとすれば、韓国は20世紀末に遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえに、社会保障制度の「拡大期をスキップしたまま導入後すぐに抑制を経験」しなければならない状況に直面することになった。これが、「制度導入と抑制の同時進行」ともいうべき、他の先進諸国と異なる、韓国が直面した後発福祉国家としての歴史的文脈である。

この後発福祉国家の文脈のなかで実際、韓国では導入したばかりの社会保障制度を抑制するような動きがみられた。それは、あらゆる制度の改革の場面であられた。

たとえば、年金の場合、上記のように皆年金体制によって全国民の老後を保障することとなったものの、その皆年金体制の成立のさいに手厚い保障の水準による財政悪化が懸念され、受給開始年

齢の引き上げ(60歳→65歳)や給付水準の引き下げ(所得代替率70%→60%→40%)などの改革が行われた。この改革は、世界で類例のない大幅な年金削減(参与連帯社会福祉委員会2007:305)といわれた。給付水準の引き下げを補うかたちで新しく導入された基礎年金も、「お小遣い年金」(参与連帯社会福祉委員会2007:305)といわれるほどの低い給付水準で、しかも高齢者人口の一部だけが給付を受けるものであった。他方、医療においては、保障水準の低さが問題視されつづけてきたにもかかわらず(キム・ヨンミョン/チョ・ウォンタクほか2001)、その引き上げの政策はとらず、民間の生命保険や医療保険に対する規制緩和政策などのようなかたちで民営化あるいは市場化政策が積極的に推進された(チョ・ヨンフン2002:289)。そもそも年金であれ、医療であれ、国民皆保険・皆年金体制の成立の段階で、すべての国民を1つの制度でカバーするための一元化改革が行われたが、それが、北欧諸国の国民保険や国民保健サービスのような税方式ではなく、保険方式で運営することになったのは、財政負担の負担の抑制の意図があったといえる。さらにいえば、公歴扶助の分野においても、給付対象や給付水準の問題また多くのボーダーライン層の問題の解決に向けて、最低生計費の算定基準や扶養者義務基準の改正をめぐる議論が盛んになったものの、実際の基準緩和にはつながらなかったし、家族扶養義務はより厳格になった側面もある。また公的扶助の厳しい基準を補完するために新しく導入された「勤労奨励税制」(韓国型EITC)は、その名称からもわかるように、労働力の脱商品化より(再)商品化を追求するものであったという意味で、社会保障制度の抑制を促すものであったといえる。

以上のような「制度導入と抑制の同時進行」という状況は、国内の政治情勢からはっきりとみとれる。というのは、韓国は、20世紀末に遅れて

福祉国家化に乗り出したがゆえに、20世紀前半に社会保障制度を導入し戦後の高成長経済の工業化社会のなかで多くの先進諸国が経験した制度拡大への「超党派的合意」あるいは「歴史的妥協」(Pierson 1991; 宮本編2002; 新川2014)を経験することができなかつたからである。実際、低成長経済の脱工業化社会への移行期に社会保障制度を導入することとなった後発福祉国家としての韓国では、社会保障制度の導入後に、制度拡大への「超党派的合意」どころが、むしろ「進歩派對保守派」の激しい葛藤と対立が生じ(金成垣2008; 大西2013)、その対立のなかで制度を拡大へと運ぶことができず、上記のような改革により制度導入後すぐに抑制へと向かわざるをえなかつたのである。

### 3 古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応

第2に、韓国が遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえに直面した、あるいは直面せざるをえなかつた「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの当時対応」という局面である。

福祉国家研究における社会的リスク論(Taylor-Gooby 2004; キム・ヨンミョン2007; 田多2014ほか)にしたがえば、社会保障制度が対応すべきリスクのあり方が時代によって変容する。すなわち、古い社会的リスク(old social risk)から新しい社会的リスク(new social risk)への変容である。両リスクの具体的な中身については、それぞれの研究において多少異なるが、そのもっとも核心的な内容を浮き彫りにすると、古い社会的リスクは、失業・貧困問題に代表される「生産年齢人口問題」であり、新しい社会的リスクは、少子高齢化問題に代表される「従属人口問題」であるといえる(田多2014)。その歴史的経緯を単純化してみると、多くの先進諸国は、20世紀前半の大恐慌や戦争をきっかけとした大量失業・貧困問題の経

験のなかで、古い社会的リスク＝「生産年齢人口問題」に直面し、所得保障を中心とした社会保障制度の導入によってその問題に対応した。その後、20世紀後半には高度経済成長とそれを背景とした社会保障制度の拡大が行われ、多くの国々において古い社会的リスクをある程度緩和することができた。しかしその過程で、それまで問題とされることの少なかつた、少子高齢化を背景とした新しい社会的リスク＝「従属人口問題」があらわれた。20世紀後半あるいは21世紀初頭のことであるが、その新しい社会的リスクに対しては、所得保障を中心とした従来の社会保障制度だけではうまく対応できず、そこでそれとは異なる新しい制度、つまり育児や介護などの社会サービスを中心とした社会保障制度の整備が求められるようになっていく。

このような社会的リスク論に照らしてみた場合、韓国の状況はどうか。後発福祉国家としての韓国は、先進諸国が20世紀前半から21世紀初頭にかけて長いスパンで経験してきた古い社会的リスクから新しい社会的リスクへの展開を、20世紀末以降の非常に短いスパンで同時多発的に経験しているようにみえる。すなわち、1990年代末のIMF危機をきっかけとした大量失業・貧困問題のなかで古い社会的リスク＝「生産年齢人口問題」があらわれ、それへの対応として所得保障を中心とした社会保障制度が整備された。この点については、前述の韓国の福祉国家化の過程で明らかにした。ところで、福祉国家化の直後、2000年代初頭に入ると、高齢化率が7%を超え、同時にその高齢化のスピードが、それまで世界でもっとも速い進行を示した日本のそれより早いと報告され、人々の関心を集めるようになった。さらに2000年には合計特殊出生率が1.50を切って、2002年には1.17へと陥り世界最低を記録するなど(2005年には1.08)、急速な少子化の進展が注目されることとなった。このような深刻な少子高齢化を背景に、

新しい社会的リスク＝「従属人口問題」への対応が求められるようになり、所得保障を中心とした社会保障制度を導入したばかりの韓国において、社会サービスの制度導入が緊急の課題として登場した。このような後発福祉国家の状況に対して宮本は、「欧米福祉国家群は、……六〇年代までに所得保障体制の整備を終え、その後社会サービスの供給に力を移していた。これに対して、……後発福祉国家は、……短期間のうちに所得保障体制の確立と社会サービス供給体制の整備を集中しておこなうことを余儀なくされた」（宮本2003：25-26）と述べているが、まさに韓国がそのような状況のなかで、古い社会的リスク＝「生産年齢人口問題」への対応としての所得保障の導入とほぼ同時に、新しい社会的リスク＝「従属人口問題」への対応としての社会サービスの導入が求められるようになったのである。

実際、韓国政府は、2000年代初頭から少子高齢化を背景とした新しい社会的リスク＝「従属人口問題」への対応に取り組んだ。「低出産・高齢社会への対応のための国家実践戦略」（2004年）、「低出産・高齢社会基本法」（2005年）、「健康家庭基本法」（2005年）、「第1次低出産高齢社会基本計画（2006～2010）」（2005年）などの各種政策プランを次々と発表し、育児や介護関係の社会サービス制度導入を積極的に行った。具体的には、保育所や保育費支援の拡充などによる保育サービスの導入、また老人長期療養保険（2007年制定、2008年実施）による介護サービスの導入が、その大きな成果としてあげられる。2000年代後半以降になると、「第2次低出産高齢社会基本計画（2011～2015）」（2010年）の樹立や無償保育施策（保育料無料、家庭保育手当）の推進など、より積極的な政策展開がみられるようになる。

ただし、ここで注意しなければならないのは、以上のような社会サービス関連の各種制度の導入が社会保障制度の拡大を意味するものではないと

いうことである。なぜなら、新しいリスク＝「従属人口問題」への対応が求められ、そのための新しい制度導入が行われたものの、前述したような「制度導入と抑制の同時進行」という社会保障制度の整備をめぐる全体的な状況のなかで、社会サービス分野においても、制度導入と同時に抑制の圧力がかかったからである。たとえば、保育サービスにおいては、政府の財政負担を最小限にするために、バウチャー制度による民間に依存した市場メカニズムの展開が試みられたし（キム・ヨンミョン2008）、保育料無料や家庭保育手当などの無償保育施策も、政府予算の削減によって運営と廃止が繰り返されている。また介護サービスにおいては、老人長期療養保険の実行にあたり、財源確保や人的・物的インフラの不足が問題となり、対象者を最小限にしつつ、サービス供給に関しては営利を目的とする民間事業者を許容するかたちでの規制緩和が行われた（金貞任2009）。保育サービスにおいても、介護サービスにおいても、このように抑制の圧力のもとで制度導入がすすめられるなか、本来それらの社会サービスの導入によって軽減されるべき家族の負担が軽減されず、むしろその役割や責任が強調される動きがみられているのが現状である。

#### 4 後発福祉国家としての韓国

以上をまとめると、1990年代末のIMF危機以降、韓国は遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえに、「制度導入と抑制の同時進行」という局面と「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応」という局面に直面することになった。この2つの局面は相互に関連している。すなわち、後発福祉国家としての韓国は、「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応」という課題に直面し、所得保障と社会サービスの分野における社会保障制度の整備を急速にすすめることとなったが、「制度導入と抑制の同時進行」という制

約状況のもとで、さまざまな制度導入にもかかわらず、そこに抑制の圧力がかかり、それらの制度が十分な水準への拡大することができなかつたのである。

1990年代末以降現在に至るまでの韓国の社会保障制度を分析している大西（2014）は、その制度整備の全体的な状況を「萎縮した社会民主主義」と表現している。その用語の使い方の是非はともあれ、各種制度は導入されたものの、拡大ができず、その対象や水準が最小限で最低限に止まってしまったという意味では、これまでみてきた、他の先進諸国とは異なる後発福祉国家としての韓国の歴史的な脈を正確に捉えているといえる。

ちなみに、「制度導入と抑制の同時進行」という状況のなかで最小限で最低限の制度整備しかできなかった韓国の福祉国家において、現状として、古い社会的リスクと新しい社会的リスクのどちらへの対応も適切に行われず、リスクがさらに深刻化しつつある状況があらわれていることを指摘しておきたい（金成垣2014）。たとえば、OECD最高水準の貧困率や自殺率にみられる高齢者の生活難、OECD最低水準の就業率にみられる若者の就職難、またOECD最高水準の育児・教育費にみられる子育て世代の過重な負担、さらにいえば世界でもっとも速いスピードで進行している高齢化となかなか改善の見込みが立たない超少子化の状況等々、その詳しい状況は省くが、近年の韓国国内の人々の生活を実態をみると、非常に苦しい現状がみられている。1990年代末以降、さまざまな制度導入にもかかわらず、このような苦しい現状がみられているのは、先進諸国の経験とは異なり、後発福祉国家としての韓国は、「制度導入と抑制の同時進行」という制約のもとで「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応」を行わなければならないという大きな制約を抱えているからであるといえよう。

#### IV. 再び福祉レジーム論へ

韓国の福祉国家を分析するさいに、福祉レジーム論の3つのレジームという類型論的アプローチの視点は多くの限界を抱えていた。第1節で詳しく述べたように、その類型論的アプローチによって、韓国の福祉国家の特徴が明らかになったかという、むしろ「座りの悪さ」だけが浮き彫りになってしまったのである。そこで、福祉レジーム論が対象としている欧米諸国との比較で見出される韓国の福祉国家の特徴は、「類型の相違」による部分ではなく、「段階の相違」による部分として説明されるべきではないかという問題意識のもとで、時間軸の比較視点を取り入れた段階論的アプローチの必要性が提起されることとなっている。

本稿ではその段階論的アプローチの視点にもとづいて、韓国の福祉国家をいかに特徴づけるかを検討してきた。繰り返すことになるが、検討の結果、遅れて福祉国家化に乗り出した韓国は、その後発の状況に起因して、「制度導入と抑制の同時進行」の制約のもとで「古い社会的リスクと新しい社会的リスクへの同時対応」を行わなければならない局面に直面することとなり、それが韓国の福祉国家に、他の多くの先進諸国とは異なる特徴をもたらすこととなっている。

その特徴について、再び福祉レジーム論における3つのレジームに照らして考えると、たとえば、韓国の福祉国家にみられる社会民主主義レジームの特徴は、1990年代末以降における福祉国家の成立過程において、古い社会的リスクに対応するための所得保障制度の導入と新しい社会的リスクに対応するための社会サービスの制度導入が急速に行われた状況を反映しているといえる。また、韓国の福祉国家にみられる保守主義レジームの特徴は、それらの制度導入が「抑制」の圧力下で行われることとなり、保険方式中心で制度整備が行わ

れたり、家族の役割が強調されたりしたような状況を反映しているといえる。また自由主義的レジームの特徴は、後発福祉国家として、社会保障制度の拡大期をスキップせざるをえなかったがゆえに、最小限で最低限の制度整備しかできなかった状況を反映しているといえる。あるレジームと制度的な類似性がみられたとしても、それは、福祉レジーム論でいう社会民主主義勢力、保守主義勢力、自由主義勢力の政治的リーダーシップによるものではなく、遅れて福祉国家化に乗り出したがゆえにあらわれたものとみるのが妥当なのではないか。このようにみると、韓国の福祉国家の特徴は、福祉レジーム論における3つのレジームという「類型の相違」による部分というより、遅れて福祉国家化に乗り出した後発福祉国家という「段階の相違」による部分として捉えるのが正しいといえる。より正確に言えば、その「段階の相違」が「類型の相違」としてあらわれてくると考えられるのである。

以上のようなことから、韓国の福祉国家を分析するさいに、類型論的アプローチは無用で、段階論的アプローチだけで十分であるというわけではない。「段階論による検討を踏まえてからでなければ、福祉国家の類型について語ることはできない」（武川2010：499）といわれているように、段階論的アプローチと類型論的アプローチは排他的関係ではなく補完的關係として捉えるべきであることを指摘しておきたい。もちろん、補完的關係といっても、それぞれのアプローチにおける多様な変数をいかに整理し、いかに組み合わせるかはけっして簡単な作業ではない。しかし比較福祉国家研究の最終目標が、単にいくつかの類型を示すことでもなく、またその類型をベースに各国の表面的な特徴を見出すことでもなく、それぞれの国の歴史と現状を正確に反映した政策論を展開することであれば、類型論的アプローチだけでもまた段階論的アプローチだけでもない、両者を結合す

る新しいアプローチを模索していくことが、重要な方法論的課題であると考え<sup>3)</sup>。

2000年代以降、比較福祉国家研究の分野では、韓国を含む東アジア諸国・地域を対象とする研究が活発に行われ、さらに最近では、東南アジア諸国・地域への関心も高まっている。本稿で論じた類型論的アプローチの意義と限界、そして段階論的アプローチの可能性をふまえたうえ、それらのアジア諸国・地域の比較福祉国家研究が展開していくことを期待し、ここでひとまず論を閉じることにしたい。

#### 注

- 1) 日本や韓国を含む東アジア諸国・地域の分析における福祉レジーム論のもつ問題点については、金成垣編（2010）の序章でまとめている。
- 2) 当時の社会保障の整備過程については、金成垣（2008）の第4章や松江（2014）に詳しい。
- 3) 日本の福祉国家研究における段階論的アプローチと類型論的アプローチの具体的な中身や学問的背景また歴史的展開過程、さらに両アプローチの統合の課題などに関しては、金成垣編（2010）の第5章を参照されたい。

#### 参考文献

- 堀橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択——ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- 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』中公新書。
- 金貞任（2009）『韓国の介護保険制度』『海外社会保障研究』167。
- 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。
- 金成垣（2014）『福祉国家化以降の韓国福祉国家——『過酷な現実・不安な将来』の諸相』末廣昭編著『東アジアの雇用保障と新たなリスクへの対応』東京大学社会科学研究所リサーチシリーズNo.56。
- 金成垣編（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。
- 新川敏光2014.『福祉国家変革の理路——労働・福祉・自由』ミネルヴァ書房。
- 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。
- 武川正吾（2010）『方法としての東アジア——ポスト・オ

- リエンタリズムの時代の社会政策研究」金成垣編『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。
- 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。
- 田多英範（2014）「社会保障制度創設その後」田多英範編『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。
- 東京大学社会科学研究所編（1984）『福祉国家1——形成』東京大学出版会。
- 松江暁子（2014）「韓国——IMF経済危機と社会保障制度の創設」田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房。
- 宮本太郎（2003）「福祉レジーム論の展開と課題」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房。
- 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。
- 宮本太郎編2002.『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房。
- 李蓮花（2011）『東アジアにおける後発近代化と社会政策——韓国と台湾の医療保険政策』ミネルヴァ書房。
- キム・ヨンミョン（2007）「社会投資政策と韓国社会政策の未来」保健福祉部・中央大学社会福祉学科『わが国における社会投資政策の適用方案に関する研究』保健福祉部・中央大学社会福祉学科。
- キム・ヨンミョン（2008）「韓国社会保障制度の3つの争点——公的年金、民間医療保険、バウチャー制度」同志社大学特別講義資料。
- キム・ヨンミョン／チョ・ウォンタクほか（2001）『健康保険白書』中央大学社会科学研究所・国民健康保険管理公団（韓国語文献）。
- キム・ヨンミョン編（2002）『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』人間と福祉。（＝韓国社会保障研究会訳（2006）『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版社）。
- チョン・ムグォン編（2006）『韓国福祉国家性格論争Ⅱ』人間と福祉。
- チョ・ヨンフン（2002）「現政府の福祉政策の性格——新自由主義を超えたのか」キム・ヨンミョン編『韓国福祉国家性格論争』人間と福祉、275—298頁（韓国語文献）。
- 参与連帯社会福祉委員会編（2007）『韓国社会福祉の現実と選択』ナムムの家（韓国語文献）。
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity. (= 岡沢憲美・宮本太郎監訳（2001）『福祉資本主義の3つの世界——比較福祉国家研究の理論と動態』ミネルヴァ書房)
- Flora, P. (1986), *Growth to limits: the Western European welfare states since World War II, Vol.1*, de Gruyter.
- Jones, C. (1985) “Type of Welfare Capitalism”, *Government and Opposition* 20.
- Korpi W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul.
- Maddison, A. (1989), *The World Economy in 20th Century*, OECD.
- Mishra, R. (1981), *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, The Macmillan Press.
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, OECD.
- Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare* Cambridge: Polity Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed). (2004). *New Risk, New Welfare*. Oxford University Press.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy*, Allen and Unwin.
- Wilensky, H. L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structure and Ideological Root of Public Expenditure*, University of California Press. (= 下平好博訳（1985）『福祉国家と平等』木鐸社)

※本研究は、2014年度の東京経済大学共同研究助成費（D14-02）を受けた研究成果の一部である。

(Kim, sung-won 東京経済大学准教授)