

武川正吾 イ・ヘギョン編
『福祉レジーム日韓比較 — 社会保障・ジェンダー・労働市場 — 』

(東京大学出版社、東京、2006年)

尹 文九

I はじめに

複数の事象を相互に比較することによって、その類似性と相違性を見つけ、類型化するといういわば「比較研究」の作業は、他分野の学問と比べて福祉領域では遅れた。同様に日本においても社会福祉の国際比較を試みる研究が多く見られたのは、1980年代以後のことである。

「比較研究」の方法として比較の対象をどこの国家にするかによって、大きく、①原初事例比較型、②先進事例比較型(比較の対象を社会福祉における先進的と見なされる国家や地域とそうではない国や地域を比較分析し、先進と見なされる状況のもたらした政策環境いわば要因や背景を解明し、そこから教訓を引き出そうとするような方法)③同列事例比較型に分類することができる。

日本のこれまでの比較福祉国家研究の数多くでは、欧米諸国を対象とした②を中心に研究が行われてきた。しかし、昨年12月に国際アジア共同体学会が設立されるなど、アジア共同体に関する議論が活発になるとともに、最近では東アジア諸国の社会福祉政策あるいは制度に対する関心が研究者の間でも高まっている。だが、これまでの東アジア諸国の社会政策に対する見方は福祉オリエンタリズムに囚われた研究が多かった結果、東アジア諸国をそれ自体として取り扱うというよりは、欧州の残余として取り上げがちである。

しかし、本書はこうした既存の研究から一転し、日韓両国の10名の筆者が両国の社会福祉制度の歴史、年金、福祉サービス、労働市場、ジェンダーなどの5つの分野を対象に、比較分析し、欧州と異なる日韓の新しい福祉モデルの模索を試みたのである。

以下では、本書の内容を概観したうえ、最後に評者が感じた点について述べることにしたい。

II 本書の構成および内容

福祉レジームの日韓比較を行った本書は、序章と終章を除いて第V部の10章から構成されている。まず、序章の「比較福祉国家における日韓比較の意義」では、今までの日韓比較研究の傾向を踏まえて、東アジア諸国で社会福祉政策に関する比較研究が十分に行われてこなかった問題意識からスタートしている。本書の編者の一人である武川正吾はその理由として、両国の伝統社会(研究対象として無関心、言葉や文字の相違、宗教や統治構造の違い)または近代社会における多様性(近代化のスタートの時期、植民地主義の影響、経済発展段階の時期、政治構造の相違)などを取り上げている。

ところが、こうした東アジアにおける比較福祉国家研究の困難に近年、さまざまな要因から変化が見られるようになったことや日韓福祉比較が持つ

意義に対し、3つの説明をしている。そして、今後日韓研究を積み重ねていくことによって、「東アジア・モデル」をめぐる問題に対する解決の道が見出されるとともに、福祉オリエンタリズムから脱却した普遍的な理論の構築が可能になることに意義があると述べている。

次に、第I部の1章と2章は、日韓両国の福祉レジームの歴史について藤村正之とイ・ヘギョンがそれぞれを紹介している。1章の「現代日本社会保障の歴史」は、戦後の日本の社会保障の歴史を水準変動と構造変動としてフォローしている。2節では分析視座設定の意味あいとして日韓両国の社会福祉の発展や変化を理解するためにはP.フロラ(Flora)の複案的視座(世界論的視座、進化論的視座、比較的視座)を併用する必要があると論じている。3節で社会福祉の全体像を理解するため、重要な要素である中央政府の行政組織と財政の変化を、そして、4節では日本の社会福祉・社会保障の歴史的な展開を約10年ごとの5つに時期区分し、各時期ごとに主な社会保障制度の成立や変化および特徴を分かりやすく概略している。最後の5節ではこれまでの内容を簡潔に要約したうえで、今後のマクロレベルでの日本社会の方向性並びに社会福祉・社会保障の流動性について、各領域ごとに問題を喚起し、その課題について言及している。

2章の「現代韓国社会福祉制度の展開」では韓国政府誕生から、現在までの社会福祉制度の歴史を市場(市場経済)と福祉(非市場経済)の役割または社会福祉制度と社会変動との関係という視点を出発としている。はじめにと終わりを除く、2節から5節までは歴史を4つの時期(段階)に区分して、段階ごとに社会福祉制度の発達を政治、経済、社会変動の脈絡から展望している。その内容は以下のようなものである。

第1段階は、1945年から60年までで、政府樹立と朝鮮戦争を経験した混乱期のなかで、応急救護と外国からの援助への依存期として特徴付け、韓

国社会福祉の初期の形態を決定することになった。第2段階は、1960年から87年までで、国家目標を経済成長に置き、高度経済成長とともに権威主義的開発国家体制をとった時期である。「先成長・後分配」の政策基調の基に福祉は統治の手段として利用された時期である。第3段階は、1987年から97年の経済危機までで、民主主義の拡大に集中した民主化の実験の10年であり、消極的福祉国家の段階である。第4段階は、1997年の経済危機から現代までで、経済成長と民主主義の並行発展のために生産的福祉の福祉理念の制度化が本格的に試みられた時期である。

そして、最後にリンダート(Lindert)の福祉国家の定義を引用して今後の韓国の福祉国家の発展を展望している。

第II部の3章と4章は、日韓の年金改革問題について武川正吾と金淵明が執筆している。両章では、日本の2004年の年金改革と韓国の第2次年金改革が脱政治化した年金改革と政治化した年金改革の失敗として対比されている。3章の武川正吾の「年金社会学の構想」は、日本の2004年の年金改革について社会学的観点から考察し、公的年金とその下部構造との間の相互関連に着目して年金社会学の確立を試みている。こうした視点に基づいて2節では、年金制度の歴史について概括した後、年金改革が必要となった背景、そして最後に同改革によって何が実現され、また残されている課題は何かについて考察している(p.73)。筆者は2004年の改革により、基礎年金の国庫負担率の増加や確定保険料方式または夫婦年金分割制度が導入されるようになったことと日本の年金制度改革は国家官僚制による脱政治化の結果、長期的に見ると驚くほど一貫していることや公的年金の下部構造の変化に適応するためのものであったと述べている。

4章は、2003年以後の韓国の年金改革の政治過程を分析している。韓国の年金改革は、ほかの国

と異なり、制度の導入、拡大、再編の過程が同一時期に同時に混在して行われているのが特徴である。筆者の金淵明は、第2次年金改革にフォーカスを置いて、韓国における分割政府（大統領制の下で大統領が属する政党あるいは大統領を支持する政党が議会で多数派ではない場合の権力構造、すなわち行政府の権力と議会の権力が一致しない場合を指す）の出現という政治権力構造が年金改革にどのような影響を及ぼしているのかを考察している。

分析結果として筆者は近年、韓国では市民団体や労働界の役割が重要であり、政策決定においても大きな影響力を与えていることにより、分割政府の下では、行政府の年金改革案が大幅に変更を迫られることになったと述べている。またこのような韓国の政治権力構造の変化は、今後の年金改革においても非常に重要な変数として影響があり、これが韓国の福祉政治の形を新たに特徴付ける要因となっていることを主張している。

福祉サービスの日韓比較を行った第III部の4章と5章は、平岡公一が日本の介護保険制度について、そしてナム・チャンソプが韓国の福祉サービスについて執筆している。

5章の「岐路に立つ日本の介護保険制度」では、2節で制度設計レベルでの分析として、日本が介護保険制度の施行により、サービスの供給体制と財政の仕組みという面からみて変わったのは、または変わらなかったのは何か、いわば介護保険制度の社会的な意義について検討している。その後、3節では制度成立がどのような効果をもたらし、反対にいかなる問題を引き起こしたかを6つの論点（サービス供給の拡大、施設入所待機者の増加、福祉ミックスの変化と市場化、地方自治団体の役割、財政）に即して明らかにした。そして4節では以上のことを踏まえて、2006年に大幅に改正された制度改革の背景やその内容と意義、問題点を具体的に検討した後、最後に、制度改革の方向と

評価について述べている(p.123)。

一方、6章の「韓国福祉国家における福祉サービス」では、2節で社会事業実践制度化について4カ国の事例（デンマーク、ドイツ、イギリス、ギリシア）を取り上げ、社会的期待、公共と民間部門の割合、社会的位相という3つの基準によって各国を比較している。

3節では、2節の結果に基づき、社会事業実践の制度化の類型を4つ（社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、市場主義レジーム、ラテン型レジーム）に分類し、その類型別に特徴が述べられている。そして4節では、4カ国の類型化を基準に韓国の社会事業実践の制度化の位置付けについて言及し、最後に韓国における社会実践制度化は、公・私間の関係においては公・私微調整型の性格を、社会事業実践の性格においては低所得層に限定した独立的実践の性格を、専門的なアイデンティティの確立程度においては低い独立的モデルに近いと筆者は述べている。

第IV部は労働市場を基本テーマに、7章は下平好博が「日本における労働市場のサービスとグローバル化」を、8章はヤン・ジェジンが「韓国における新自由主義改革と労働市場」を各々執筆している。7章はなぜ大阪が深刻な社会経済危機に陥ったのであろうかという疑問から出発し、現在進んでいるグローバル化が労働市場をどのように変化させたのか、またそれによって生活保護受給者はどの程度増加したのか、そしてこうした危機状況を乗り越えるため、雇用政策としていかなる戦略を必要としているのかについて大阪の実証事例を通して分析している。

筆者は大阪の経済低下の背景として、「二重の産業空洞化」と地価の急激な下落に伴う逆資産効果があることや失業者の増加が生活保護受給者の増加と深く関連している要因は膨大な数のホームレスの存在にあると説明している。そして、雇用危機の対策としてサービス戦略を採る大阪市の雇用

政策と再工業化を採用する大阪府の雇用政策を比較し、筆者は両者がそれぞれ今後日本の進むべき方向性であることを示したのである(p.203)。

8章はポスト産業社会の福祉国家に影響を与えるトリレンマの状況(雇用増大、所得保障、そして健全財政のすべてを追求することが難しく、そのうち1つが犠牲とならざるを得ないという状況)を基本枠組みとして、金大中政権が選択した労働市場柔軟化政策と福祉改革との不整合性に注目して考察を行っている。

まず、1節ではグローバル時代における福祉国家に再編過程をトリレンマの観点から整理した後、2節で韓国の分析として、金大中政府の社会福祉改革、社会保障関係予算、労働市場政策における変化や貧困などの社会的結果について論じている。そして、最後に韓国の福祉国家は社会福祉改革の急進性にもかかわらず、新自由主義的労働市場改革と保守主義的財政運営が行われた結果、所得平等が犠牲にされる自由主義モデルの特徴を持っていると結論づけている。

第5部はジェンダーを内容に、9章と10章から構成されている。9章は大沢真理が「社会的排除となった男性稼ぎ主型セーフティネット」を、10章はチェ・ウンヨンが「韓国福祉国家におけるジェンダーとケア労働」を執筆している。

9章で筆者は、日本の社会保障改革におけるジェンダー分野と関連し、現在の社会保険制度の「男性稼ぎ主」中心の構造が変わらない限り、雇用と非正規化が進み、本来生活を保障する仕組みであったシステムが逆に社会的排除の装置化していることについて論じている。2節ではエスピン・アンデルセンのモデルの限界を言及とともに、主要国の生活システムを3つの型に分類した後、90年代以後日本は社会保障改革においても「失われた10年」であったことを指摘している。3節では社会的セーフティネットの国際比較から日本の位置付けを試みて、4節では小泉政権で行われた年金改革

を中心にその虚と実を検討した。そして、最後に日本の社会的セーフティネットでは、雇用者の社会保険制度が収縮し始め、非雇用者の社会保険の財政が減少し、空洞化が生じていると主張している(p.232)。

10章は、私的領域におけるケア労働と有給市場労働とを画一的に区分する伝統的な二分法がもたらした結果に注目し、ジェンダーと労働を可視化していこうとする試みの論文である。同章では今日、韓国社会で現われている女性の生活の構造的・質的变化を実証資料に基づいて詳しく検討している。最後に筆者は現在女性を取り巻くジェンダー関係と公私領域の二分法、有給労働:無給労働の強い枠組みなどを解除して再編することが必要であると指摘し、今後の福祉国家は公私領域の区分が和らぎ、男女がともに生産と再生産・ケア機能を遂行するような、相互浸透性(inter-permissiveness)が許容された保障される社会を構築するため、社会政策アジェンダーの変化が必要であると提案している。

終章は本書の編者であるイ・ヘギョンが「日韓両国における福祉国家の展望と比較研究の課題」についてまとめている。

1節ではエスピン・アンデルセンのモデルの限界を言及しながら、日韓の福祉レジームとグローバル化時代を取り巻くさまざまな課題に対して両国にはどのような選択が必要であるかについて問題を提起している。そして2節では1章から10章までの論文の内容を簡単に要約している。最後の3節では日韓福祉レジームを比較した結果、どのような類似点や相違点があるのかに対して5つの点に絞って述べた上で、日韓両国の福祉レジームの発展のための提言をしている。

III 本書の意義と批判

以上が本書の主たる内容であるが、日韓福祉比

比較研究の意義について編著の一人である武川は「はしがき」で、次のように述べている。つまり、他国を比較することによって自国の政策を相対化することが出来るし、また他国の経験に学んで自国の政策のシミュレーションをすることが出来る。そして、今後日韓研究を積み重ねていくことによって、福祉オリエンタリズムから脱却した普遍的な理論の構築が可能になることに意義があると述べている(p.7-8)。

周知のように、本書は日韓両国における福祉の5つの分野を共通テーマとし、各分野別に比較分析を行い、福祉レジームの日韓比較を目的としたものである。それでは、このような目的が当初の意図と比べ、どのくらい実現されたのであろうか。こうしたことを踏まえて、これからは評者なりの感想を紙幅の関係から簡単に述べることにしたい。

第1に、最近アジア共同体に対する議論が活発になっているなか、東アジアの福祉モデルの構築のための試みであったという面からは限界や残された課題もあるが、全体的に見て大きな意義があると思われる。というのは、これまで東アジア諸国の福祉について比較を行った研究や文献はいくつかある。だが、本書は既存のアプローチと異なり、また、単行本として福祉レジームの日韓比較という点からははじめてのチャレンジである。

第2に、本書の流れについてみると、最初にはしがきで問題提起するとともにマクロ水準で日韓の社会の特徴(類似点、相違点)を述べてから、つぎにメゾレベルで日韓の社会福祉や社会保障の歴史について記述し、全体像を理解した後、最後にミクロレベルで四つの分野を具体的に比較する構成

になっている。このアプローチは森を見てから木を見る点で特に、初めて両国の福祉についてのことに関与する人々にはメリットがあるといえる。しかし、多くの木の中でどのような木を見るかが重要である。本書は歴史・年金・福祉サービス・労働市場・ジェンダーを比較の対象としているが、社会保障や福祉を考える際、大切なテーマの一つである公的扶助、あるいは今日、大きな社会のイシューになっている児童分野が加えられたならば、両国の福祉レジームを理解するのに最も役に立つのではないと思われる。

第3に、本書は社会福祉の日韓比較を目的としているが、こうした比較研究を行うためには何らかの基準の設定が必要である。基準の設定のためにはまた共通分母を必要とすると同時に、これは比較分析における重要なことではあるが、こうしたことはさまざまな要因から容易なことではない。だが、本書では多くの分野が何らかの共通部分に基づき、比較を試みた点は意義があると思われる。反面、一部では概念の定義あるいは研究枠組みの違い、さらに、研究の対象および範囲の違いによって、日韓に共通する比較の基準を確立することと本来の比較研究の目的でもある類似点や相違点を見出すことまでには至らなかったことが今後の残された課題の一つである。

最後に、社会福祉分野を考へても日韓両国の問題は両国だけの問題ではないとの武川の指摘のように、本書は今後東アジアの福祉レジームの構築のためトリガー(trigger)として大きな意味を与えていると思われる。

(Mungu Yoon 東京福祉大学准教授)