

書評と紹介

金 成垣著

『福祉国家の日韓比較』

——「後発国」における
雇用保障・社会保障』

評者：真殿 仁美

1 本書の目的

これまで比較福祉国家研究のなかで注目されてきた G. Esping-Andersen (1990 = 2001) の福祉レジーム論は当初「希望のメッセージ」として受けとめられた。しかし、このレジーム論には限界や問題点が指摘され、新しい視点を導入し、枠組みの修正や拡張が求められるようになる。特に、この福祉レジーム論に依拠することで、日本や韓国の具体的な歴史や現状が見えにくくなることや、国際比較を行なう上で位置づけを的確にとらえることができなくなるなどから、「座りの悪さ」が浮き彫りになってきた。著者はこの状況に対して「福祉レジーム論は果たして「希望のメッセージ」だったのか」と疑問をもち始める。そこで著者は、日本や韓国のような福祉国家の「後発国」をとらえる際、福祉レジーム論には含まれていなかった時間軸の比較視点が必要であること、またこの視点は比較福祉国家研究をすすめるうえで欠かすことができない重要な視点であることを突きとめる。その上で、本書を通じて「後発国」である日韓の福祉国家がいかなる特徴を有

しているのかを明らかにすることをねらいとしている。

2 本書の構成

本書の構成は次の通りである。

序章 比較福祉国家研究のなかの日本と韓国

1章 福祉国家研究の2つの潮流

2章 日韓比較分析の新しい視点

3章 時間軸の比較視点でみた日本の福祉国家

4章 日本との比較でみた韓国の福祉国家

5章 日韓における失業・貧困対策

終章 日韓比較を超えて

付章1 韓国における雇用保障政策—「21世紀型完全雇用政策」

付章2 福祉国家化以降の韓国社会—「過酷な現在・不安な将来」

序章では、Esping-Andersen が示した福祉レジーム論が、日本における福祉国家政策論の分野にとどまらず、福祉国家の歴史や現状分析、また福祉国家の国際比較分析のための理論研究の分野においても、「希望のメッセージ」であったことを確認している。しかし、この福祉レジーム論に依拠しながら日本や韓国の福祉国家に関する研究をすすめていく中で、研究の限界や問題点が提起されてきた。限界を抱えながら展開されてきた福祉国家研究において、従来みられた「福祉先進国 vs. 福祉後進国」のような単線的な認識ではなく、多様な選択肢を確保することができたことは一定の成果であろう。しかし、日本や韓国について何が明らかにされたのか。「多様な側面の多様な特徴」だけが指摘され、納得できる結論が得られていない、と

というのが福祉国家研究の現状であると著者は指摘している。また、日本や韓国のような福祉国家の「後発国」をとらえる際、Esping-Andersenの福祉レジームには含まれていない時間軸の比較視点を取り入れる必要があることについてもここで述べている。

1章では先ず、福祉国家研究には歴史比較を重視する「縦」と、国際比較を重視する「横」があると示し、これをもとに従来日本で展開されてきた福祉国家研究の流れを二つのアプローチに区分して整理している。それは、「縦」の歴史を重視してきた〈経済学系〉福祉国家研究（段階論的アプローチ）と、「横」の国際比較を重視してきた〈社会学系〉福祉国家研究（類型論的アプローチ）の二つを指す。〈経済学系〉福祉国家研究は、「福祉国家はいつ何をもって成立し、いかに変容しているのか」という問題関心から、福祉国家の動態的過程を歴史的に分析し、もう一方の〈社会学系〉福祉国家研究は、「社会保障・福祉制度からなる福祉国家を前提条件としながら類型論的把握の分析」に焦点を置いている、として双方のアプローチが異なっていることを先行研究から丁寧に読み解いている。ここでは、双方のアプローチは異なるが、この二つのアプローチの間には理論上の接点がないとはいえない、とも述べている。

2章では、前章でみた〈経済学系〉福祉国家研究と〈社会学系〉福祉国家研究の双方に、接点が見られないまま東アジア福祉国家研究が展開されていることを批判的に論じている。世界の福祉国家研究において、東アジアへの関心が高まりをみせはじめたのは1990年代後半以降のことである。日本では2000年初めごろから東アジア福祉国家研究が活発になっている。その中で、福祉国家の展開における「時間差」の

視点が十分に取りあげられてこなかったことを指摘し、その要因を前章でみた2つの伝統的な福祉国家研究に見出している。〈経済学系〉福祉国家研究は、「縦」の歴史分析を重視してきたため時間を見ることはできる。しかし、「横」の国際比較による各国の多様性への関心が乏しく、「差」が見えていない。一方の〈社会学系〉福祉国家研究は、各国の「差」を捉えることはできても、福祉国家の歴史的展開における「時間」問題への視点が十分ではない。著者は日本におけるこの2つの伝統的な福祉国家研究を、それぞれのアプローチのもつ限界、と断じている。限界が生じていることで、福祉国家の歴史的展開における「先発」と「後発」という「時間差」を捉える視点が欠如し、結果として、東アジア諸国・地域の分析に成功していないと指摘している。その上で、両アプローチを結合し「時間+差」を捉える視点の必要性について強く説いている。本章ではまた、時間軸の比較視点から日韓の福祉国家を分析するに際し、福祉国家の構成要素である雇用保障と社会保障を、主軸と副軸として想定すべき、との考えも述べている。

3章では、時間軸の比較視点から日本の福祉国家を取りあげている。日本では1960年前後に雇用保障と社会保障が整備され、福祉国家が成立した。この日本の福祉国家は、他の国と区別される特徴があるという。その特徴とは、保護政策と混合型社会保険を指す。保護政策は低生産部門に対するもので、雇用保障の革新的な要素として完全雇用政策と並んで重視されていた。もう一方の特徴である混合型社会保険は、職域保険と地域保険の組み合わせによって成立した国民皆保険・皆年金体制のことである。この混合型社会保険は、いずれの国においても形づくられていない。著者は日本の福祉国家がな

ぜこのような特徴をもって整備されたのかを、後発資本主義国特有の経済の二重構造問題とからめて詳細に論じている。著者はまた、日本の完全雇用政策のもつ特徴から、完全雇用よりも「全部雇用」、さらには雇用より「就業」という表現が適している、とも指摘し「全部就業政策」という表現を用いている。本章ではさらに、1990年代初頭のバブル経済崩壊後、日本の福祉国家がそれまでとは形を変え、こんにちでは危機的状況のなか転換点を迎えていることについても触れている。日本の福祉国家は新たな体制構築に向けて議論をしているものの、改革の明確な方向性はまだ見えてこないことも言い添えている。

4章では、韓国が福祉国家に向けて動きはじめた1990年代末から2000年代にかけての成立過程について論じている。併せて、前章で分析した日本の福祉国家との比較も手掛けている。韓国は1990年代末のアジア金融危機を機に、雇用保険・公的扶助改革、国民皆保険・皆年金体制を整備し福祉国家化へ向けて歩みはじめた。しかし、この時点ではまだ本格的な取り組みではなく、あくまでも危機から抜け出すための応急措置にすぎなかった。2000年前半以降、グローバル化や労働市場の柔軟化、企業の構造調整などの影響を受け、韓国の雇用は悪化しはじめた。この状況に対応するため、韓国は雇用の創出、拡大、安定を図るための政策を推進するようになる。ここにきて、雇用保障の体系的整備が確認できるようになった。

日韓の比較でみると、韓国の雇用は日本の全部就業政策とは異なる。韓国ではサービス産業に注目し、社会的企業のようなサードセクターを育成・支援することで、雇用の創出と拡大を目指した。一方、社会保障政策はどうか。日本の職域保険と地域保険を組み合わせた混合型社

会保険とは異なり、職域保険の性格が強い単一型社会保険を成立させた。日韓はともに、後発の福祉国家でありながら、なぜこのような違いが生じたのか。著者はその理由を、日韓の福祉国家成立時点の違いに着目し「タイムラグ」という表現を用いて説明している。

ここでは、韓国は福祉国家の成立要件である雇用保障と社会保障制度を揃えたものの、うまく機能していない現状についても冷静に分析がなされている。著者はその問題点を、社会サービス産業分野を主とした雇用創出・拡大政策に見出している。社会サービス産業分野では、短期間、低賃金、非熟練労働などの要素が含まれ安定した正規労働に結びつかず、結果として職域保険の性格を有する単一型社会保険もうまく機能しなくなる。その上、公的扶助である国民基礎生活保障からも排除され、生活困難に陥る人が続出し、韓国社会で大きな問題となっている。著者はこのような社会保険もうまく機能しない、公的扶助からも排除される、といった現状を指し、社会保障がもはや二層では維持できていないと指摘している。その上で、失業扶助や社会手当などの新しい制度を加えた三層体制への転換が必要ではないか、と提案している。

5章でも引きつづいて、日韓の福祉国家諸制度・政策の比較を取りあげている。本章では特に、社会保障制度のなかでも失業保険と公的扶助に焦点をあてている。ここでは福祉国家の「後発国」である日韓と西欧諸国の失業・貧困対策の歴史的・構造的特徴について詳しく論じている。日韓はともに、雇用保険と生活保護（国民基礎生活保障）の二層体制の失業・貧困対策をとっている。一方、西欧諸国は保険原理のみならず扶助原理の制度から対処せざるを得ない状況にあったことから、失業保険、失業扶助、公的扶助の三層体制を築いている。なぜ、

福祉国家の後発である日韓には三層の失業・貧困対策が登場しなかったのか。この問いに対して著者は、日韓は資本主義の歴史が短い、救貧制度の歴史も浅い、スティグマ問題も少ないことを挙げ、西欧諸国でみられた失業扶助の導入が必要視されなかったと分析している。また、日韓の公的扶助について、西欧諸国のような扶助原理に基づく社会手当の役割も担う包括的・体系的な構造であることにも言及している。しかし前章において著者が指摘していたように、いまや二層体制では乗り切れない課題を抱えている。失業・貧困対策において日韓はともに包括的な制度を整えているものの、実際の救済は極力制限されている。そうすると、実質的には失業扶助の役割を果たすことは容易ではない。また、この失業扶助は、公的扶助の対象にさせない制度としても重要であるが、日韓にはこの視点が乏しい。2000年後半に入り日本では、扶助原理の新しい制度を導入しはじめた。韓国でも各種社会手当を導入したり、扶助原理の基礎年金をスタートさせたりしている。この動きから、日韓はともに失業・貧困対策において扶助原理に注目した制度を新たに打ち立て、三層体制への移行を図ろうとしていることが窺える。

終章は、福祉国家の「後発国」をとらえる際、福祉レジーム論には含まれていなかった時間軸の比較視点の重要性についてふたたび触れながら、ともに「後発国」である日韓の福祉国家の特徴を探ってきたこれまでの内容を振り返ると同時に、今後の課題についても言及している。著者は本章であらためて、これまでの比較福祉国家研究を振り返り、視点が「縦」や「横」に偏り、両者を融合させた見方が生み出されてこなかったことが、納得できるこたえにつながらなかった要因と分析している。時間軸に注目

することで、これまで見えてこなかった福祉国家「後発国」のなかのタイムラグ、またその福祉国家成立のタイミングによって異なる雇用保障や社会保障ができあがるのが明らかになってきた。著者はここでふたたび、Esping-Andersenの3つの福祉レジームの歴史的な形成過程を分析するにあたり、制度導入時点（タイミング）への注目も併せて行う必要があることを強調している。

今後の課題については、雇用保障および家族政策への注目を挙げている。福祉レジームでもっばら社会保障に分析の焦点が置かれてきたが、福祉国家は雇用保障と脱商品化政策としての社会保障の両軸から成り立つことを考えると、雇用保障にも着目する必要があるとしている。また家族政策については、福祉国家の両軸の前提に家族像があることに鑑み、家族政策をより重視した分析が求められるとの考えを示している。

付章1は、従来の韓国福祉国家研究ではほとんど重視されてこなかった、福祉国家先発国の完全雇用政策との比較から、韓国の雇用保障政策の特徴について論じている。韓国で雇用の創出・拡大を目的とした雇用保障政策がでてきたのは20世紀末以降のことである。他の多くの国々が工業化時代に福祉国家に乗り出したのは異なり、韓国では脱工業化、サービス化時代に福祉国家へ向けて歩みはじめた。それゆえ、これまでの国々とは異なる政策をとらざるを得なかったという。2003年以降に具体的に示された韓国の雇用創出総合対策は、社会的雇用事業を政策の要に据えて展開された。この社会的雇用事業は、創出が容易でない民間企業や公共部門ではなく、社会サービス分野で非営利団体などを通じて雇用の創出・拡大を推し進める雇用政策を指す。しかしこの政策は、結局のどこ

ろ政府の財政に依存した低賃金・短期間雇用しか創出できないと批判を受け、改革の必要性が生じてきた。2007年に「社会的企業育成法」を成立させ、従来の非営利団体の個別的な支援ではなく「広域事業」や「企業連携型プロジェクト」などの持続可能な雇用創出政策へとかじを切った。この新しい持続可能な雇用創出政策は、ヨーロッパの社会的企業モデルを取り入れているという。これ以降、韓国は社会的企業が雇用創出・拡大政策の担い手になってきた。この韓国の雇用政策は、西欧諸国や日本のような工業化社会でみられた政策とは明らかに違う。筆者はこの韓国の雇用政策を「20世紀型完全雇用政策」とは異なり、「21世紀型完全雇用政策」として位置づけている。

付章2では、「過酷な現在，不安な将来」を副題に、福祉国家成立以降の韓国社会が抱えている深刻な課題に焦点をあてている。過酷な現状として、韓国では10万人当たり33.5人が自殺しているという現状を紹介している。この自殺率は、OECD諸国の中でも断トツである。不安な将来では、20代の自殺率の増加や高齢者の貧困、低出生率を挙げている。韓国では高齢者の貧困率が年々上昇しているという。その背景には、年金がほとんど役割を果たしていないという厳しい現実があることを指摘している。韓国の国民年金制度は1988年にはじまり、2008年に受給者ができるようになっている。しかし、高齢者の2・3割しか年金を受給できず、給付額も最低生計費の半分をはるかに下回る低い水準にとどまっているという。一方、低出生率では、出産や育児に伴う給付や児童養育家庭への給付などを含む家族関係給付への支出が低いことで、個人が子育てや教育に高い私的負担を抱えることから、子どもを産み育てるという流れに至っていないことを詳細に述べて

いる。このように諸問題がますます深刻化する中、韓国の福祉国家をどのようにとらえるべきか。著者は、韓国は「20世紀型」福祉国家と「21世紀型」福祉国家のはざままで右往左往している後発福祉国家の宿命、と説明している。

3 本書の意義

本書の意義は、これまで比較福祉国家研究のなかで注目されてきた3つの福祉レジーム論では触れられてこなかった時間軸の比較視点を重視し、福祉国家「後発国」の日本と韓国の特徴を分析したこと、併せて、「後発国」の多様性へ注目した研究をおしすすめることで、福祉レジーム論の限界を乗り越える新たな方法論的視点の可能性に言及した点に見出すことができる。日韓はともに「後発国」であっても、それぞれ福祉国家の成立時期（タイミング）が異なることから、雇用保障や社会保障制度に違いが見られることが本書において明らかになった。日韓はともに福祉国家成立後、さまざまな課題を抱えている。韓国では過酷な現状に面しながら、将来も厳しい状況が待ち受けている。この韓国の福祉国家を著者は「後発国」ならではの宿命ととらえているが、「後発国」がこの宿命を受けとめながらこの後どのような方向へ向かっていくのか注目し続ける必要があるだろう。

4 おわりに

著者は本書において、これからの福祉国家研究の課題の一つとして、福祉国家の両軸の前提にある家族像へ注目し家族政策を重視することに言及していた。この家族と社会政策の関係について、中川（2005：281-322）は、“家族は多様な政策の交差する対象であるとともに、反発や無視、受容や内面化など様々な形で政策に対応し、新たな政策課題を引き起こす基盤”であ

ると指摘している。また、家族をめぐる社会政策は、“相互に矛盾しさえする複雑な作用を家族生活の営みに及ぼしている”ことを踏まえ、新たな局面を迎えていることにも言及している。評者はこの家族をめぐる社会政策を見つめることで、福祉国家研究がさらに深まっていくことに期待を寄せている。

本書はとても魅力的な書籍である。著者の人柄がにじみ出た書籍であるともいえる。本書はこれまでの福祉国家研究を跡づけるのみならず、日本の雇用保障や社会保障制度についても丁寧にもひも解き、加えて韓国の福祉国家成立の過程についても詳細に論じている。また、細部に至る詳しい注解も読み応えがある。全体を通して論の展開が注意深く入念にすすめられてい

るため、幅広い読者層に支持される良書であるといえるだろう。

(金 成垣著『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、2016年2月、195頁、定価2,800円+税)

(まどの・ひとみ 城西大学現代政策学部准教授)

【参考文献】

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press (エスピン-アンデルセン, イエスタ著, 岡沢憲英・宮本太郎監訳 (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』京都: ミネルヴァ書房).
佐口和郎・中川清 (2005)『福祉社会の歴史』ミネルヴァ書房。

福祉の哲学とは何か

広井良典編著 宗教学、科学思想等を援用しつつ、「定常期」に入った現代社会の指針となる「福祉の哲学」とはどのようなものかを、ローカルなコミュニティを基点として考察。3000円

ポスト成長時代の
幸福・価値・社会構想

アスベスト公害の技術論

田口直樹編著 泉南アスベスト国賠訴訟弁護団の依頼により、裁判資料として調査・分析を行った研究成果。日本・欧米における規制事例を比較検証し、いのちと健康を守る経済発展を展望する。5500円

平成27年度一般社団法人廃棄物資源循環学会賞 著作賞 受賞

あり方を問う

環境政策史

西澤栄一郎 編著
喜多川 進 編著

「なぜいま歴史から問うのか」
環境政策を歴史から捉えるとはどういうことか。環境政策史の理論的検討と、異なる時期や地域を対象としたケース・スタディを展開し、多様な環境政策史研究の方向性を示す。5000円



ごみと日本人

稲村光郎著 ごみにまつわる詳細なデータと象徴的なエピソード、幕末から敗戦に至る日本の歩みを描き出す。2200円

衛生・勤儉・リサイクルからみる近代史

原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか

除本理史／渡辺淑彦編著 原発災害からの生活再建と復興に向けて、何をすべきか。研究者・実務家の学際的な共同研究により、「不均等な復興」をキーワードに、その政策的課題を多角的に検討。2800円

福島事故から
「人間の復興」、地域再生へ

〒607-8494 京都市山科区日ノ岡塚谷町1 *表示価格税別 目録頁
TEL 075-581-0296 FAX 075-581-0589 www.minervashobo.co.jp/