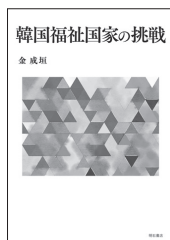


金成垣著

『韓国福祉国家の挑戦』



評者：大西 裕

福祉国家論の対象といえば、以前は欧米先進国に日本を加えた、国際社会全体の中では一握りの国であったが、今や東欧、中南米、アジア諸国も含むようになってきている。しかし、欧米諸国を対象としていた時代の議論の到達点である、エスピン-アンデルセンの福祉レジーム論は、他の地域に適用しようとするとうまくいかない。どう捉えるのが適当であるのかという研究は現在も世界的に進行中で、様々なモデルが提示されてきている。本書は、そうした取り組みの一つではあるが、同時にこれまでの福祉国家論の取り組みを突き放して見なおそうとする試みでもある。

書名にもあるとおり、本書は韓国の福祉国家に関する研究書ではあるが、意図するところは韓国にとどまらない。評者は、本書が韓国研究者のみならず、広く福祉国家に関心を持つ者が読み、議論がなされることを強く望んでいる。以下、その理由を本書を紹介しつつ述べてみたい。

著者である金成垣氏は、かねてより福祉国家のあり方を先発-後発の時間軸で見る必要性を

主張してきた⁽¹⁾。というのも、福祉国家化のタイミングが、単に福祉国家の成熟度合いを超えた、福祉国家の特徴に影響するからである。すなわち、欧米先進国では今日福祉国家の再編期を迎えているが、社会保障体制を整備・拡充するだけの時間的余裕があったうえでの再編であるのに対し、後発である韓国は福祉国家形成と再編を同時に行わねばならない。このような違いは、福祉国家のあり方や課題を異にするであろう。

以上のような氏の主張は欧米先進国と他の地域の国々との違いを照射するうえで優れており、欧米の先発国と後発の韓国で違いが生じていることがよく理解できた。しかし、タイミングの違いが如何なるメカニズムで異なる課題をもたらすのか、必ずしも示されてはいなかったように評者には感じられていた。本書はこれを明示的に示した。すなわち、フォーディズムの経験の有無である。

フォーディズムとは、戦間期にアメリカ自動車メーカーフォード社にその萌芽が生まれ、第2次世界大戦後、北米、西欧、日本のいわゆる先進工業国に広がった、製造業を中心とした大量生産大量消費の経済体制を指す。フォーディズム登場以前、これら国家では労働者の賃金を抑制して生み出した低価格商品を世界に売ることによって企業が利益を上げる体制を有していたが、フォーディズムのもとでは、生産性向上に応じて賃金を引き上げ、労働者を豊かな消費者に変えることで、国内に高付加価値商品売って企業が利益を上げる体制となった。

欧米の福祉国家は、以上に述べたフォーディズムを前提に成立した。豊かになった労働者も、失業、疾病、高齢など何らかの理由で労働市場から一時的ないしは恒久的に撤退しなけれ

(1) 金成垣 (2008) 『後発福祉国家論』 東京大学出版会、金成垣 (2016) 『福祉国家の日韓比較』 明石書店など参照。

ばならない時がある。労働者が労働力商品を提供できなくなってもその生活を保障していくことが福祉国家の役割であるが、社会保障による労働者の所得保障は消費の減退を押しとどめ、国内市場を支えていく効果も有していた。

本書の主張の第1は、フォーディズムを経験したか否かが、福祉国家形成上の分岐点になったということである。著者は次のように論じる。韓国は、工業化にあたって、他の先進国とは異なり輸出指向型工業化を選択したために、豊かな中間層が形成されず、また形成される必要もなかった(第1章)。輸出指向型工業化の主な内容は、日本から設備・原材料を輸入して加工し、アメリカに完成品として輸出することである。武器となるのは、安い労働力であり、70年代に入り重化学工業化の時期を迎えてもNC工作機械を導入できたため、熟練工はさほど必要とされず、低賃金労働が継続された。

民主化後もこの傾向は変わらず、生産システムの自動化が急速に進んだ。他方、民主化によって労働者の権利保障が進んだ結果、正規職である大企業の労働者は高賃金と社会保障を得られるようになり、そうではない、非正規労働者や都市雑業層に属する自営業者との格差が顕著になった。高度経済成長は続いたものの、高賃金をもたらす雇用保障はなされないまま、福祉国家化する基本条件が欠けていた。

韓国で社会保障体制の整備を迫ったのは、アジア通貨危機であった(第2章)。通貨危機以前、社会保障が整備されず雇用保障もない中で、社会の貧困や失業問題を顕在化させなかったのは、自営業をはじめとする都市雑業層と家族の存在であった。ところが、いずれをもアジア通貨危機が強打した。中小企業、自営業者の倒産、破産が相次ぎ、大量の失業者が生み出され、家族もそれを受け止めきれず、解体、機能停止に陥る。そこで、韓国はようやく福祉国家

化に踏み出した。総合失業対策として雇用保障政策が打ち出され、社会保障長期発展計画のもとで社会保障制度が体系的に整備されていった。

しかし、その後現在に至るまで、韓国では社会保障制度の拡充は見られない。その理由は先述したフォーディズムの欠如である(第3章)。韓国産業もITにシフトしてきているが、「デジタル化と自動化をベースとしたモジュール化という新しい生産システム」(86-87頁)の急拡大が、労働の「脱熟練化」を進め、労働コストは抑制された。グローバル競争の中では低価格が追求されたうえ、新たに普及するIT製品は安価で、やはり豊かな中間層を必要としなかった。

しかし、フォーディズムの欠如は、韓国を福祉国家が未熟な段階にとどめると否定的に評価することに著者の関心は薄い。むしろ、それゆえの選択と挑戦により他の先進国とは別の途(著者のいう「福祉国家的でないもの」)を拓くかもしれないというのが著者の第2の主張である。著者によると、福祉国家を構成する政策の両輪である、福祉政策と雇用政策自体が欧米先進国とは異なってきている。

福祉政策に関する挑戦として、著者は「準普遍主義」と「補完型給付」という新しい概念を提示する(第3章)。前者は、富裕層のみを給付対象から外す形で給付を行うことを意味する。福祉国家論では、所得水準に関係なく全ての人を対象とする普遍主義と、貧困層に限って給付を行う選別主義との構図で議論がなされることが多かったが、韓国の給付方針はいずれとも異なる。後者は、「最低限度の現金給付を行いながら、それによって充足されない様々なニーズに対してはサービス給付で対応する」(92頁)ことを意味する。福祉政策は、現金給

付とサービス給付を代替的な関係で捉えられがちであるが、韓国はこれらを補完的に位置づけている。

雇用政策での挑戦は、雇用を実現していく産業を製造業からサービス産業にシフトし、その担い手も「社会的企業」を主としていく点である（第4章）。政府が雇用創出の主役と位置づけたのは、「保健福祉、環境、文化・教育などの社会サービス分野において、雇用を創出・拡大していく事業」（111頁）である「社会的雇用」事業であった。社会的雇用事業の担い手とされたのが、非営利団体などのいわゆる第3セクターで構成される社会的企業である。その後支援対象は協同組合などを含む「社会経済企業」に拡大されるが、方向性は同じである。

韓国の歩むフォーディズムなき福祉国家の道は、新しい社会的リスクへの対応でも欧米と異なる（第5章）。新しい社会的リスクとは、脱工業化時代にあらわれた、「ワーキングプアや非正規労働の増加のような雇用情勢の悪化、また少子高齢化とその背後にある家族構造の変化やその機能の弱体化といった問題」（134頁）を指し、欧米先進国でも対応に迫られている。

韓国でこれへの対応として打ち出されたのが、「職業訓練や就労支援および介護や子育て支援などのサービス給付を中心とした制度拡大を試みる」（132頁）社会的投資戦略である。社会的投資戦略はヨーロッパ諸国で主唱されており、韓国での採用もその動きを取り入れた。しかし、ヨーロッパと韓国では政策的文脈が異なっており、社会的投資戦略に限界をもたらした。すなわち、韓国はフォーディズムの経験がなかったがために、古いリスクと新しいリスクとに同時に対応することが迫られた。新しい社会的リスクに対応したとしても、古い社会的リスクに対応すべき伝統的な所得保障制度が不十

分な状況では、政策の有用性に限界があった。つまり、韓国では多くの人々が社会保険に入らず、公的扶助制度の受給条件も厳しいため、基本的な所得保障制度から排除されてしまっていた。加えて高齢者世代の貧困問題がある。それゆえ、文在寅政権では所得保障政策に重点を置くことになった。

しかし、この限界は抜本的な制度変更を可能ならしめるチャンスをもたらすともいえる。すなわち、ベーシックインカム導入は韓国だからこそ実現可能性を高めていると考えることができる（第6章）。第1に、韓国のように既存の社会保障制度が前提とする正規労働者が過半数を割り込んでいる状況では、各種の社会保険制度が機能せず、そこから排除される人々が多く出てきてしまうので、既存の制度拡充よりも、ベーシックインカムへの制度変更の方が問題解決のコストが低い可能性がある。第2に、従来の制度は給付水準が低く、制度をベーシックインカムに変えてしまう導入ハードルが低いと考えられる。ベーシックインカム導入は、韓国が欧米先進国をキャッチアップするのではなく、「脱キャッチアップ」（180頁）することともいえる。

整理すると次のようになる。韓国は、他の先進国と異なり高度成長期にフォーディズムを経験しなかったため、福祉国家を発達させられなかった。しかしそのことは否定的にばかり評価すべきではない。福祉国家として後発であったからこそ、ベーシックインカム導入など他国とは別の途を切り開く可能性が開かれているのである。

以上の2点が、本書の比較福祉国家論への貢献であると評者は考える。新しい社会的リスクがクローズアップされて以降、本書で先発とされる福祉国家も既存の社会保障体制では問題に対応できず、解決策が模索されている。本書

は、その模索自体を後発の立場から突き放して捉えなおす視点を提供するであろう。韓国と同じく後発と位置づけられる欧米以外の諸国の研究においても、欧米先進国への「キャッチアップ」以外の視点で社会保障を検討するヒントとなる。また、「準普遍主義」「補完型給付」など、本書で提示された魅力的な概念が韓国の文脈を超えて適用可能なのか、国際比較の中で検討が進めば比較福祉国家論がより豊かなものに発展すると考えられる。

とはいえ、本書の中でもう少し論じてほしかった点がないわけではない。それは、雇用政策なり福祉政策なりの意思決定主体である。本書は、著者の専門分野のディシプリンからかと思えるが、どちらかという社会や経済のあり方が福祉国家のあり方を決めていると見る傾向があるように思われる。フォーディズムの経験の有無をもってして福祉国家の先発後発を切り分けたのは卓見ではあるが、評者が専門とする政治学の立場からすれば、そのフォーディズムやケインズ主義的福祉国家もまた政治的意思決定抜きには、とりわけ資本家や労働者の集合的意思抜きでは考えられない。福祉国家形成にあたって労使の戦後和解の重要性が比較政治経済学で指摘されてきたのもそれゆえであるし、福祉国家再編過程で政治的言説の重要性が近年の研究で指摘されているのも政治的意思決定の意味を示すものであろう。とすれば、そうした意思決定をどう見ているのか、著者の見解

が知りたかったところである。

評者が考える限りでは、意思決定の問題は、本書が重視するベーシックインカム導入にこそ重要であろう。ベーシックインカムは財政から提供されるとすると、何らかの政治的合意は必要である。著者のいうように、確かに他の先進国に比べて制度導入コストは低く思えるが、国民の中で立場により賛否が割れるのは不思議ではない。本書が準普遍主義で論じたように（91頁）、行政コストを考慮すると普遍主義の方が合理的であっても、政治的に合意が取れないということがあるのである。意思決定に関してもう1点見解が知りたかったのは、地方の役割である。コロナ禍での災難給付が当初地方主導で進んだように（168-169頁）、韓国でも地方政府の動きは福祉政策を考えるうえで無視できない存在になってきている。

もっとも、これらの要望は、本書に触発されて評者が感じることであって、本書の欠点を示すものではない。あるいはこれらの要望は政治学者である評者に与えられるべき宿題かも知れない。冒頭に述べたように、本書は韓国という事例を超えて、福祉国家論全体に問いかける意義は極めて大きい。広く読まれて、活発な議論が展開されることを期待する次第である。

（金成垣著『韓国福祉国家の挑戦』明石書店、2022年7月、237頁、定価3,850円（税込）
（おにし・ゆたか 神戸大学大学院法学研究科教授）