

BAE JUNSUB 著

『韓国型福祉レジームの形成過程分析』

——国民年金・医療保険・
介護保険・保育政策を
中心として』



評者：金成垣

はじめに

評者が、福祉国家研究の分野で韓国およびアジア研究に取り組み始めたのは、大学院博士課程に進学してからである。その最初の研究成果が、20年前の2004年11月に本誌第552号に掲載された論文「韓国福祉国家性格論争——その限界と新たな出発点」であった。同論文は、その後の評者の研究において最も基本的な視点となる「後発福祉国家論」の第一歩といえる論文である。そのちょうど20年後のいまここで、「後発福祉国家論への問題提起とそれとの差別化を試みる」本書に対して、書評の機会をいただいたことは非常に嬉しい。後発福祉国家論に対する批判的立場をとる本書を真剣に読みその内容と主張を正確に理解し書評を行うことは、これまでの自分の研究を反省的に振り返りつづに進むうえできわめて貴重な機会である。

以下ではまず、主要論点を中心に本書の概要を簡単に紹介し、次に、以上のような立場から、主に後発福祉国家論の関連で本書の意義と課題を論じたい。

1 本書の概要

(1) 全体の構成

著者の博士論文をもとにした本書の全体構成

は非常にわかりやすい。序章では、問題意識の提示と先行研究の検討をふまえて分析の視点を提示している。第1章では、基礎作業として韓国福祉国家の歴史的な脈を整理している。第2～5章では、序章で示した視点にもとづいて年金、医療保険、介護保険、保育政策について分析している。終章では、分析の結果を示しそれに対する考察を行っている。各章の内容を簡単にまとめると以下の通りである。

(2) 各章の内容

序章は、韓国福祉国家に対する多様な評価から出発している。目覚ましい経済発展にもかかわらず、福祉国家が全般的に低発展であることが指摘されながらも、制度ごとにみると、迅速な整備とともに脱商品化が図られ給付水準の引上げがみられるものもあれば、持続可能性や市場原理を重視することで給付水準の抑制が顕著に現れるものもある。また急速であれ漸進的であれ、給付対象の拡大が試みられるが、その拡大が政府の財政負担によって行われ公共性の強化が図られたものもあれば、民間への依存によって市場原理が広がる方向に進められたものもある。このような多様な側面をもつ韓国福祉国家に対して、これまで後発福祉国家論を含むさまざまな立場から研究が行われてきたが、その限界は明確であるという。すなわち、制度ごとの詳細については十分な分析が行われておらず、前述したような制度間の相違が適切に捉えられてこなかった点、そのような相違を捉えるためには、制度導入の初期段階に対する分析が重要であるにもかかわらず、制度の導入期である権威主義時代には大きな関心をもたなかった点、制度展開をめぐる経済的状况にもっぱら重点がおかれ、政治的状况に関しては分析の射程がほとんど及ばなかった点である。そこで本書では、福祉国家とそれを構成する諸制度のあり

方は「最終的には政治によって決まる」(18頁)という基本的な立場から、「制度遺産と政治過程の組み合わせ」(10頁)に焦点を当てて、主要制度の展開およびその特徴を分析していくとしている。

第1章では、次章以降における分析の歴史的文脈として、戦後の国家建設期から権威主義時代を経て1987年の民主化とそれ以降現在に至るまでの政治経済的状况を概観する。そこでは主に次の2点を強調している。1つは、民主化以前の権威主義政権において、人々の実際のニーズへの対応という社会的要因ではなく、政権への支持動員という政治的要因によってさまざまな制度が導入されたこと、もう1つは、民主化をきっかけに権威主義政権が後退したものの、その後の制度展開をみると、以前との断絶より連続が際立つことである。権威主義時代における制度遺産が、その後の制度展開をめぐる政治過程を規定するという本書の基本的な視点がここに示されている。

第2章では年金を取り上げている。年金は、権威主義時代に、政権への支持を確保するために導入が試みられた代表的な制度である。特に経済成長を第一目標としていた当時の政権において年金は、経済成長のための資金確保という経済政策として位置づけられた。そのため、制度導入の容易性が優先され、社会保険の基本原則を無視した「低負担－高福祉」という仕組みで導入が進んだ。本章では主に、民主化以降における年金改革の政治過程を分析し、初期の制度遺産がその後の制度展開に決定的な影響を及ぼしたことを明らかにする。何より、当初「低負担－高福祉」で設計された年金に対して、国庫および保険料負担増を随伴する保障性強化は、20世紀末以降の低成長時代に不人気改革となり、そこで、制度の持続可能性を重視した給付水準の引下げが行われたことを、「非難回

避の政治」という概念ツールを用いて明晰に分析している。給付水準の引下げによって機能縮小となった社会保険方式の年金への対応として、税方式の新しい制度の導入が行われたことを「手柄争いの政治」という概念で説明していることも興味深い。

第3章では医療保険を取り上げている。医療保険も年金と同様、権威主義時代に政権の政治的動機で導入されたものである。ただし、長期掛金の年金が、資金確保という面から経済政策として位置づけられたこととは異なり、医療保険は福祉政策としての側面が強かった。そこに財政負担を最低限にしようとする政権の意図が強く反映され、「低負担－低福祉」の仕組みおよび組合主義にもとづく制度運営方式が採択された。本章では、そのような制度導入後、組合主義から統合主義への一元化とともに保障性的強化が進められた医療保険改革の政治過程を分析する。何より、年金と異なり、「低負担－低福祉」という制度設計で始まった医療保険においては、持続可能性より保障性的強化が改革をめぐる政治過程で主な争点になったこと、そこで、年金改革のような「非難回避の政治」はみられず、むしろ保障性的強化が政権や政治家の支持獲得の手段となったこと、そのため、保障性的強化にともなう財政負担増に関しても、年金改革とは異なり、国庫負担の増額と保険料の引上げで対応することができたことを明らかにしている。

第4章では介護保険を取り上げている。21世紀に入って導入された介護保険は、権威主義時代の年金と医療保険に比べて、政治的要因より、急速な高齢化という社会的要因によって導入が牽引された。ただし、高齢化にともなう介護ニーズの増加への対応より、その高齢化がもたらす医療保険財政の赤字問題に対応しようとする政府の意図が強かった。高齢化率が低い段階において、介護保険に対する人々の関心が少

なかったにもかかわらず、制度の早期導入が実現されたのは、まさにそういった背景からである。高齢化率の低い状況で当時、介護保険に対する人々の関心も少なかった。本章では、そのような状況のなかで、政府主導で進められた介護保険をめぐる政治過程を分析し、財政負担増を避けようとした政府が、介護サービスの提供を民間と市場原理に任せることとなり、サービスの質の低下が深刻な問題として浮上したことを明らかにしている。最近では、民間施設に対する規制によってその問題解決を試みているものの、利益増をめざす民間施設がすでに巨大な政治勢力となり、政府の規制強化はうまく作動せず、市場原理がますます広がっていることも指摘している。

第5章では保育政策を取り上げている。2010年代に入って本格的に始まった保育政策も、介護保険と同様、政治的要因より社会的要因、特に少子化の進展および家族の変容への対応として展開された側面が強い。その展開のなかで、特に子育て世帯の負担を減らすべく、いわゆる無償保育が実現できたことは大きな成果であった。本章では、主にその無償保育をめぐる政治過程を分析する。分析を通じて特に、保育サービスの普遍主義的拡大が行われたものの、権威主義時代からすでに広がっていた民間施設を最大限活用することとなり、介護保険と同様、サービスの質問題が登場したことを指摘している。しかしその一方で、介護保険とは異なり、保育に対する人々の関心が高く、サービスの質向上を求める市民運動の動きを反映して、政治家の間で「手柄争いの政治」が現れ、国公立施設の拡大など公共性強化が試みられていることを強調している。

終章では、以上の分析をふまえて4つの制度の間の共通点と相違点をまとめている。特に古い社会的リスクへの対応としての年金と医療保

険、そして新しい社会的リスクへの対応としての介護保険と保育政策を分けて考察を行っていることがわかりやすい。すなわち、前者の両制度はともに権威主義政権期に政治的要因によって導入されたが、年金では持続可能性、医療保険では保障性強化という異なる改革課題が現れたこと、そして後者の両制度はともに少子高齢化といった社会的要因によって導入されたが、介護保険では市場原理の拡大、保育政策では公共性の強化という異なる改革方向性がみられたことが指摘されている。これによって、「市場主義」と「普遍主義」という相矛盾する政策理念が共存する韓国福祉国家の全体的な特徴が見出されたという。それを著者は一言で、「市場主義に基づく普遍主義化」(209頁)と表現している。何より強調しているのが、本書で、初期段階の制度遺産がその後の制度展開をめぐる政治過程に及ぼした影響、つまり「制度遺産と政治過程の組み合わせ」に着目したことで、以上のような諸制度間の共通点と相違点および韓国福祉国家の全体的な特徴が明らかになったということである。

2 意義と若干の問題提起

(1) 後発福祉国家論を超えて

以上のような内容からなる本書の意義は明らかであろう。何より、これまでの後発福祉国家論による韓国研究とは違って、諸制度間にみられる異なる仕組みやそれによって生み出される政治的状況の相違、またそこに起因する改革の多様な課題と方向性およびその帰結を明らかにしたことである。後発福祉国家論においては主に、韓国が、他の先進諸国に比べて半世紀以上遅れて20世紀末以降に福祉国家化に乗り出したこと、そのため、戦後のフォーディズムによる高度経済成長期に他の先進諸国が共通に享受した「福祉国家の黄金時代」を経験せず、そこ

でそれら先進諸国における福祉国家の歴史的展開とは異なる新しい道を行ってきていることが強調される。その新しい道を行っている韓国福祉国家の特徴が、他の先進諸国との比較で一枚岩的に見出され、福祉国家を構成する諸制度にみる多様な特徴は捨象されがちであった。それに対して本書の分析は、上でみてきたように、福祉国家化以前まで遡って、権威主義政権における制度遺産、そしてその制度遺産がその後の政治過程に及ぼした影響を分析することで、後発福祉国家論が見逃していた諸制度間の相違に光を当てたのである。本書の分析からすると、もっぱら福祉国家化以降に注目し経済的要因のみで韓国福祉国家の特徴を説明してきた後発福祉国家論の限界は明白であろう。その限界を乗り越えるべく「制度遺産と政治過程の組み合わせ」による分析から見出された本書の新しい知見が、後発福祉国家論を含む今後のこの分野における韓国研究に多くの示唆を与えることは間違いない。

じつは、「制度遺産と政治過程の組み合わせ」に着目する本書の分析は、後発福祉国家論だけでなく、韓国福祉国家に関する従来の政治学的分析に対しても大きな意義をもつ。すなわち、これまでの政治学的分析では、諸制度をめぐるさまざまなアクターの行為とそれらアクター間の協力および対立関係が、当該制度のあり方にいかなる影響を及ぼしたかを明らかにすることに主眼がおかれていた。そういった研究のもつ意義は認めながらも、制度の形成や展開において特定の人物や勢力の役割を強調するような、いわば「偉人説」(Great man theory) のもつ弱点がそこに共有されていたことは否めない。それに対して「制度遺産と政治過程の組み合わせ」に着目する本書では、むしろ諸制度のあり方が「アクターに対して制約を課す」(35頁)あるいは「アクターの行動が制度遺産の影響を

強く受ける」(213頁)といった視点から、アクターを規定する制度的要因に注目することで、アクターを重視しながらも従来の政治学的分析のもつ弱点を克服できたといえる。

そこには、韓国福祉国家を説明するさいに、民主化を決定的分岐点とする従来の研究を批判的に捉える問題意識があったことも指摘しておきたい。すなわち、韓国福祉国家に関する政治学的分析をみると、ほとんどの場合、民主化が達成された後、それまでの権威主義政権期に抑圧されていた労働組合や左派政党および市民団体また民主的手続きによって選ばれた大統領が、諸制度の形成と展開に及ぼした影響に注目する。そのため、民主化以前にはそういったアクターが存在しなかったがゆえに、制度の低発展の状態がつづいたことを強調する。それに対して、民主化以前の権威主義政権期に政治的要因によって導入されたさまざまな制度が、民主化以降における政治過程に及ぼした影響に着目し、その連続と断絶を明らかにした本書は、従来の研究と一線を画すものであるといつてよい。

(2) 若干の問題提起と今後の課題

書評として与えられた紙幅があとわずかとなっている。後発福祉国家論を含む従来の韓国研究に対して本書のもつ新規性が明確で、そこから見出された知見の新しさが大きく、本書の内容の紹介とその意義および評価で多くの紙幅を使ってしまった。以下では最後に、本書に対する問題提起とともに今後の課題を簡単に指摘することで書評を終わりにしたい。

まず、分析結果として見出された諸制度の相違をいかに捉えるかについてである。たとえば、上記のように本書では、年金に比べて医療保険では保障性強化、介護保険に比べて保育政策では公共性強化という政策理念から改革が展開されてきたとする。しかしその一方で、それ

それぞれの分析の具体的な内容をみると、医療であれ保育であれ、改革の実態としては、保障性強化も公共性強化も限定的であったことが指摘され、そこでは、持続可能性の重視や市場原理の拡大といった年金や介護保険の改革との類似性が強調される。つまり理念のレベルでは相違性がみられるものの、実態のレベルでは類似性が目立つのである。その理念と実態のズレは何を意味するのか。関連して、本書では最終的に「市場主義に基づく普遍主義化」という韓国福祉国家の全体的特徴を見出しているが、それが、理念のレベルでの特徴を示すものなのか、実態のレベルでの特徴を示すものなのかが必ずしも明確とはいえない。福祉国家とそれを構成する諸制度を特徴づけるうえで、理念をみるか実態をみるかが重要であることを考えれば、この点についての分析的考察が必要であったのではない。

次に、諸制度の特徴であれ、韓国福祉国家の全体的特徴であれ、それが何によってもたらされたものなのかについてである。本書の基本的な分析視点からすると、それは「制度遺産と政治過程の組み合わせ」の帰結であるといえよう。しかし各章におけるそれぞれの制度の具体的な分析をみると、「制度の拡大と再編の同時進行」(75頁, 118頁, 159頁, 187頁)という、経済的要因を重視する後発福祉国家論の視点が、「制度遺産と政治過程の組み合わせ」を分析するための大きな文脈としてそのまま援用されている。本書の議論と後発福祉国家論の間で「福祉国家のあり方を決めるのは経済か政治か」といったある種の緊張関係があることを考えると、その緊張関係を強く意識しながら諸制度の特徴や韓国福祉国家の全体的特徴が何に起因するものなのかについての本格的な考察が必要であったと思われる。そうすることで、「後発福祉国家論への問題提起とそれとの差別化」

を試みる本書の立場をより明確に示すことができたのではないか。

最後に、以上の2点ともかかわって、本書の分析対象についての問題も指摘したい。本書の最終的な目的が、韓国福祉国家の特徴が、「欧米諸国のそれとはどのような違いを持つものであるか」(217頁)を明らかにすることであったとすれば、年金、医療保険、介護保険、保育政策とそれをめぐる政治的状况だけでなく、それが展開される基盤となる労働市場や家族構造の実態またそれとかかわる労働市場政策や家族政策の展開を分析の視野に入れるべきであったといえる。ある国の福祉国家としての特徴を捉えるさいに、社会保障制度の分析だけでは不十分であることは、G. Esping-Andersenの福祉レジーム論以来、自明なこととなっている。その意味において、年金、医療保険、介護保険、育児政策のみを分析して導かれた本書の分析結果に対しては留保が必要なのではないか。本書の「残された課題」(221頁)において、分析結果の「一般化」および「科学化」が今後の課題として指摘されているのはこの点を認識したうえでのことであろう。

おわりに

上で指摘したいくつかの課題があるとはいえ、評者が、本書を含めて後発福祉国家論への批判的な立場に立つ著者のこれまでの研究活動から学んだことは非常に大きい。今後も緊張関係を保ちつつ互いに刺激し合いながら学び合いながら、韓国研究の発展に貢献していきたい。(BAE JUNSUB 著『韓国型福祉レジームの形成過程分析——国民年金・医療保険・介護保険・保育政策を中心として』明石書店, 2024年1月, 248頁, 定価4,500円+税)
(きむ・そんうおん 東京大学大学院人文社会系研究科教授)