

「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国¹

金 成垣

South Korea as a Welfare State without Fordism

Sung-won KIM

はしがき

本稿では、「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、後発福祉国家としての韓国の歴史的経緯とその特徴を分析する。それを通して、従来の福祉国家研究の限界を明らかにするとともに、今後の研究課題を示すことを目的とする。

以下ではまず、これまでこの分野で韓国を分析する有力なアプローチであった「後発福祉国家論」の成果と限界を検討したあと、つぎに、その限界を乗り越えるべく、2022年に拙著で概念化した「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、韓国福祉国家がおかれている政策的文脈とその国際比較的特徴を明らかにする。それをふまえて最後に、今後の韓国福祉国家分析のための新しい論点および課題を示す。そこには、韓国のみならず、他のアジア諸国・地域を分析対象に入れた今後の比較福祉国家研究のための示唆点が含まれるであろう。

第1節 後発福祉国家論の限界

1. 後発福祉国家としての韓国

韓国において、福祉国家の核心制度である社会保障制度が整備されたのは1990年代末である。それは、日本や西欧先進諸国に比べて非常に遅い。日本と比較してみるとわかりやすい。

日本では周知の通り、戦後直後の失業・貧困問題に対応するために、生活保護（1946年）と雇用保険（47年）が導入され、社会保険と公的扶助からなる社会保障制度の基本的な仕組みが整った。その後、50年代後半

には、戦後に機能不全に陥っていた医療や年金の改革が行われ国民皆保険・皆年金体制が実現した（61年）。この時期に日本で社会保障制度が成立したとされた（田多1994）。

それに対して韓国で、以上のようなかたちで社会保障制度が成立したのは、1990年代末のアジア通貨危機のときである（金成垣 2008；2022：第3章）。危機による大量失業・貧困問題に対応するために、雇用保険がすべての企業をカバーすることとなり（98年）、それとともに新しい公的扶助として国民基礎生活保障が創設され（99年）、社会保障制度の基本的な仕組みが整った。それらの改革が進むなか、それまで限定的に運営されていた年金や医療に対しても改革が行われ、国民皆保険・皆年金体制の実現に至ったのもこの時期である（99年）。

日本だけでなく西欧の多くの先進諸国は、20世紀前半の大恐慌や世界大戦による失業・貧困問題への対応として社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出した（Mishra 1981；東京大学社会科学研究所編 1984；田多編 2014）。それに対して、以上のように、韓国が社会保障制度を整備したのは20世紀末であり、その意味で、韓国は、先進諸国に比べて半世紀以上遅れて福祉国家化に乗り出したことになる。そのため、比較福祉国家研究において韓国はしばしば「後発福祉国家」と位置づけられる（金成垣 2008）。

2. 後発福祉国家論の限界

これまで、「遅れて福祉国家化に乗り出した後発国が選択した、あるいは選択せざるをえなかった福祉国家化のパターンは何か」を問う、いわゆる「後発福祉国家論」の視点から、韓国を分析する研究が多く行われてきた。

¹ 本稿は拙稿「韓国の福祉国家とアジア（上）」（『アジア時報』594、2024年）を加筆・修正したものである。

それらの研究では、これまで注目されることのなかった「先発」と「後発」という、福祉国家の歴史的展開における時間差に着目し、その時間差によって変わってくる歴史的條件が、後発福祉国家としての韓国にいかなる特徴をもたらしているかを明らかにしてきた。それらの研究は、先進諸国発の理論を機械的に適用するような従来の研究からして大きな意義をもっており、実際に多くの成果を上げてきた。

しかし、限界があったことも指摘しなければならない。重要な限界を2点だけ指摘すると次の通りである。

まず、先発と後発という時間差に注目するあまり、その時間差によって変わってくる歴史的條件の詳細については、十分な検討が行われてこなかった。経済成長や財政負担能力、産業および就業構造、国内の政治的状況や国際環境、人口構成および家族の形態やその機能等々、時間差によって変わってくる歴史的條件は多数あるいは無数存在しうる。しかし、後発福祉国家論ではこれまで、それらの諸條件の具体的な中身やその関係性について十分な理論的検討が行われず、それを論ずる人によって條件が恣意的に取り上げられていたがゆえに、その妥当性を担保することができなかった。

つぎに、「遅れて福祉国家化に乗り出した後発国が……」という問い設定にみられるように、そこには「福祉国家化」というリニア（直線的）な発展過程が想定されていた。しかし実際には、上記のさまざまな条件のもとで「福祉国家化」を進めず、「福祉国家化」とは異なる道を選択せざるをえない実態もありうる。にもかかわらず、リニアな発展過程が想定されたがゆえに、その「福祉国家化」と異なる道は「論外」となるか、「福祉国家化」の「途中」とされることが多かった。

以上のような限界のため、理論研究においても現状分析においても後発福祉国家論の貢献が限定されていたといえる。

3. 『韓国福祉国家の挑戦』とその後

以上のような課題に真正面から取り組んだのが、2022年の拙著『韓国福祉国家の挑戦』（金成垣 2022）であった。そこでは何より、先発と後発の間で異なる歴史的條件として、戦後の先進諸国がその福祉国家化の過程で共通して経験したフォーディズムによる高度経済成長に着目し、それを経験していない後発福祉国家としての韓国を「フォーディズムなき福祉国家」として概念化した。後に詳しく述べるが、ここでいう「フォーディズム」とは、耐久消費財型重化学工業を基盤とした「大量生産・

大量消費」の持続的な拡大を通じて未曾有の高度経済成長をもたらした戦後の経済体制である。同書では、そういった経済体制を経験していない、つまり「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国が、先進諸国がこれまで経験してきた福祉国家化の途中のどこかにあるのではなく、それら先進諸国の歴史的経験をあえて選択せず、それとは異なる道を歩んでいることを明らかにした。

「福祉国家化」をリニアな発展過程として描くのであれば、「フォーディズムなき福祉国家」である韓国は、先進諸国が戦後の高度経済成長期に共通に享受した、いわゆる社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験しなかったことで、「未発達」あるいは「未熟」の福祉国家と捉えられがちである。しかし、リニアではなく多様な経路の「福祉国家化」を想定するのであれば、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国が歩んでいる異質的な道は、けっして「未発達」でも「未熟」でもなく、むしろ先進諸国における福祉国家の歴史的経験と異なる、いうならば「脱キャッチアップ的挑戦」として積極的に捉えることができるのではないか。これが拙著の主な論点であった。重要なのは、その「脱キャッチアップ的挑戦」が、韓国のみならず、韓国と同様に後発福祉国家とされるアジアの多くの国・地域にもみられていることである。

拙著を出版してから3年以上の時間が経過した。この間、学会や研究会および小規模の講演会やシンポジウムまた学術誌の書評など多様な場を借りて、さまざまな分野の研究者と意見交流および情報交換を行う機会が多くあった。そこでは、拙著の論点のもつ意義や限界とともに、そのアジアへの広がりなどを含んだ今後の展望についても議論することができた。反省点も多くあったが、新たな可能性がみえたのも事実である。

出版後のこういった経緯をふまえて本稿では、拙著の全体的な内容に関して、説明が不十分であったところを補完しながら再整理しつつ、先進諸国と異なる、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国の特徴とその理論的および政策論的意味について改めて考えてみたい。それをふまえて、韓国およびアジアの福祉国家研究のための新しい論点および次なる課題を提示したい。

第2節 「フォーディズムなき福祉国家」とは何か

1. 先進諸国が経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」

冒頭で述べたように、韓国は、日本や西欧の先進諸国

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で、後発福祉国家とされる。その後発のゆえ韓国は、それら先進諸国とは異なる歴史的条件のもとで福祉国家化を進めることとなった。先進諸国と異なる後発福祉国家の歴史的条件を考えるさいに、何より重要なのが、第2次世界大戦後に先進諸国に共通して高度経済成長をもたらしたフォーディズムという20世紀の経済体制である。

戦後、日本や西欧など、いわゆる先進工業国では、フォーディズムつまり重化学工業を中心とした国内での「大量生産・大量消費」の実現によって未曾有の高度経済成長を経験した。重化学工業における主な生産物は、自動車や家電など耐用年数が長く相対的に購入価格が高い耐久消費財である。その耐久消費財に対して、大量生産に合わせて需要を拡大させ大量消費を実現させるためには、いうまでもなく、国内で十分な購買力をもつ豊かな中間層の存在が不可欠であった。

フォーディズム以前には、労働者の賃金を抑制して生産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出すことが一般的であった。しかし、戦後のフォーディズムのもとでは、生産性向上に応じて労働者の賃金を引き上げ、労働者を購買力の高い消費者に変えることで国内の市場で高価な耐久消費財を売って企業が利益を出すこととなった。その賃金の引き上げは「賃金爆発」（馬場 1997：250-251）といわれ、それによって豊かな中間層が形成された。

ただし、豊かな中間層を形成させたのは、賃金の引き上げだけではなかった。豊かになった労働者も、加齢および病気や怪我また失業などの理由で、一時的ないし永久的に働くことができなくなることがあり、その時の生活を安定させるとともに消費の減退を押し止める役割を果たしたのが、「第2の賃金」と呼ばれる社会保障制度である。実際に、フォーディズムによる高度経済成長期に「成長は福祉であったが、逆に福祉が成長でもあった」（馬場 1997：277）といわれたように、「賃金爆発」に合わせて「福祉爆発」（馬場 1997：280-281）といわれる社会保障制度の大幅な拡大がもたらされた。いわゆる「福祉国家の黄金時代」と呼ばれた状況である。

日本が、西欧諸国と同様のかたちで「福祉国家の黄金時代」を経験したかについては疑問が提起されることもある（武川 1999：第5章）。ただし、戦後直後の深刻な失業・貧困問題に対応する過程で福祉国家化に乗り出し、それが、1960～70年代にフォーディズムによる経済成長期を通じて急速かつ大幅な発展をみせたのは確かであ

る（田多 1994；宮本 2008）。

歴史的事実として、戦後の先進諸国において、フォーディズム以外で経済成長を実現した国が存在しなかったことを考えれば、フォーディズムを抜きに、当時の先進諸国における「福祉国家の黄金時代」を説明することはできない。その意味において、「福祉国家の黄金時代」に「賃金爆発」とともにみられた「福祉爆発」を、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」と呼んでよいであろう。

本稿で強調したいのは、後発福祉国家としての韓国では、このような社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験したことがないという点である。すなわち、重化学工業を基軸として目覚ましい経済成長を遂げてきた20世紀においては、先進諸国とは異なるパターンで経済成長を目指したことで、そして、21世紀においては、IT化やサービス化による脱工業化が急速に進むなか、フォーディズムつまり重化学工業を中心とした「大量生産・大量消費」の実現による経済成長が不可能となったことで、韓国は、戦後の先進諸国が共通して享受した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験せずに現在に至っている。以下では、20世紀と21世紀とに分けて、その韓国の具体的な実態に接近してみたい。

2. 20世紀の韓国：「福祉国家化なき時代」の条件

1) 長期間につづいた高度経済成長

先進諸国が共通して高度経済成長を経験し、そのなかで「福祉国家の黄金時代」を享受していた20世紀後半、韓国も、それら先進諸国に比べて遅れたものの、アジアNIEsの一角として急速に工業化を進め目覚ましい経済成長を遂げた。戦後の高度経済成長が、西欧諸国において、フランスでは「光栄の30年間」、西ドイツでは「経済の軌跡」といわれ、また日本では「日本の軌跡」がいわれたのと同様に、韓国でも「漢江の軌跡」がいわれ、世界の注目を集めたのは周知の通りである。その「漢江の軌跡」は、先進諸国のなかでもっとも長期間にわたって高い経済成長を遂げてきた「日本も経験したことの無い画期的な経験」（服部 2001a：3）であったとされる。

ここで注目したいのは、1960年代初頭以降の韓国においては、先進諸国より高いかつ長い経済成長にもかかわらず、「賃金爆発」もなく「福祉爆発」もなく、当然ながら「福祉国家の黄金時代」を経験することもなかったことである。

2) 「権威主義的開発国家」の存在

それに関しては政治的要因が指摘されることが多い。すなわち、朴正熙政権（1963.12～79.10）や全斗煥政権（80.9～88.2）に典型的にみられる、いわゆる「権威主義的開発国家」（イ・ヘギョン 1993）の存在である。その権威主義的開発国家では、軍事独裁の政治的正当性の確保と北朝鮮との体制対決における勝利のために、経済成長が最優先とされ、賃金の引き上げや社会保障制度の導入がもたらしうる労働コストの上昇は、経済成長を妨げるとされ極力避けられていた。実際に当時、それを要求する労働運動が、軍事独裁政権によって徹底して弾圧されてきたことは周知の通りである。たしかに、韓国における福祉国家研究をみると、20世紀後半の高度経済成長にもかかわらず、当時、福祉国家の発展がみられなかった主要な要因として、このような権威主義的開発国家の存在が指摘されることが多い。

そのような政治的要因を否定するつもりはない。しかしながら、上でみてきたような、戦後の先進諸国が共通して経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」との関連で考えると、権威主義的開発国家という政治的側面だけでなく、当時の韓国が、フォーディズムとは異なるパターンで高度経済成長を図ってきたという、経済的側面にも注目しなければならない。

3) 「輸出指向型工業化」と「技術・技能節約的発展」

その経済的側面に注目するさいに何より、1970年代前半以降に韓国で本格的に展開された重化学工業化が、「輸出指向型工業化」と呼ばれたように、日本から輸入した機械設備や部品および素材を活用し、国内で重化学工業製品を生産して、その最終商品を海外の市場（主にアメリカ）で販売するかたちで経済成長を図ったことが重要である。

国内での「大量生産・大量消費」を中心とするフォーディズムとは異なり、「国内生産・海外販売」を軸とするこの重化学工業化のなかで韓国では、国内に十分な購買力をもつ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。「安価な労働力こそが韓国の生産と輸出の源泉であった」（服部 2001a：16）といわれたように、当時の韓国にとって何より必要なのは、国内で生産した商品に海外市場での価格競争力をもたせるための安い労働力であった。その安い労働力をもって世界的に競争力をもつ重化学工業製品を生産および販売することで経済成長が目指されるかぎり、フォーディズムによる経済成長を経験した先進諸国とは異なり、韓国で労働コス

トの上昇をもたらしうる賃金の引き上げ（＝「賃金爆発」）と社会保障制度の拡大（＝「福祉爆発」）は行われなかったのである。

このような輸出指向型工業化による高度経済成長を可能にした条件として、韓国における重化学工業化が、1970年代から始まったME（Micro Electronics）化の時期と重なったことに注目しなければならない。ME化以前に重化学工業化を進めた日本や他の先進諸国で、加工技術が重要な役割を果たしたのとは異なり、韓国では、製品のより早い、精密な加工を可能にしたME化以降のNC（Numerically Control、数値制御）工作機械や部品および素材を先進国（主に日本）から輸入し、単にそれを用いて、国内で安い労働力を活用し、製品を組み立てて輸出するかたちで重化学工業化を進めることができた。ME化以前に重化学工業化を進めた日本では、加工技術をもった多くの熟練労働者や高い技術力をもった中小企業が育てられたのに対して、韓国では、その技能や技術を体化した精密で迅速な機械がそれを代替したことで、熟練労働者は必要とされず、むしろ非熟練の安い労働力が広がっていた。これが、日本の「技術・技能蓄積型発展」に対して「技術・技能節約的発展」と呼ばれた当時の韓国の重化学工業化にみられた経済成長のパターンである（服部 2001b）。この「技術・技能節約的発展」が可能であった韓国では、「賃金爆発」も「福祉爆発」も避けられ、安い労働力が生産した価格競争力の高い商品を海外の市場で販売することで、長期間にわたる高度経済成長ができたのである。

1987年の民主化以降にもこのような状況に大きな変化がなかった。民主化以降、憲法改正とそれによる労働三権（団結権、団体交渉権、団体行動権）の承認によって、賃金の引き上げや社会保障制度の導入などの労働運動の要求を企業側が受け入れなければならない状況になったことは事実である。以前の「権威主義的開発国家」がある程度後退し「民間主導の経済成長」（ユン・ホンシク 2019：186）が叫ばれるなか、民主化による労働コストの上昇圧力を抑制しつつ国際競争力を確保しようとした企業側では、主に「財閥」と呼ばれる、資金力をもつ大企業を中心に、生産システムの自動化を急速に進めるとともに、生産過程の一部を下請け企業に外注したり、正規雇用以外の多様な雇用形態を採用したりするかたちで、「技術・技能節約的発展」の高度化戦略が積極的に推進された。実際、80年代半ば以降、それら大企業の活躍によって韓国が、自動車や家電製品また鉄鋼や半導体などの分野で世界的に競争力をもつ重化学工業製品輸

出国となったことは、その戦略の成功の証であるとみてよい。その結果、国内では、大企業の少数の正規労働者は、民主化の波のなかで高い賃金と社会保障制度を得られるようになったが、それ以外のほとんどの労働者や自営業者は、依然として低い賃金で、社会保障制度の対象の外におかれる状況がつづいた。このような状況のなかで、民主化以降にも韓国では、先進諸国でみられたような「賃金爆発」と「福祉爆発」はみられなかったのである。

4) 「例外的ケース」としての韓国？

以上のようななかで、20世紀後半の韓国では、先進諸国に比べてよりはるかに高いかつ長い高度経済成長にもかかわらず、福祉国家の発展がみられず、「福祉国家化なき時代」というべき状況がつづいていた。

従来の比較福祉国家研究をみると、福祉国家の発展をもたらすもっとも重要な要因として経済成長が指摘されることが多い (Wilensky 1975 = 1985 ; Pierson 1991 = 1996)。そのため、高度経済成長にもかかわらず、福祉国家の発展がみられなかった20世紀の韓国はしばしば、先進諸国の歴史的経験に対し「例外的ケース」とされる (Yang 2017; ユン・ホンシク編 2020; BAE 2024)。そして、その「例外」の要因として上記の「権威主義的開発国家」の存在が指摘されることが多い。

しかしながら、以上の議論をふまえるならば、20世紀における韓国の経験を「例外的ケース」としてみるのではなく、従来の研究で福祉国家の発展の主な要因とされてきた「経済成長」に対する捉え方を改めるべきであろう。すなわち、20世紀の韓国では、先進諸国と同様に、あるいはそれ以上に高いかつ長い経済成長を経験しながらも、それが、先進諸国のフォーディズムとは異なるパターン、つまり「技術・技能節約的発展」戦略にもとづく輸出指向型工業化によって牽引されたため、賃金の引き上げや社会保障制度の導入など、労働コストの上昇をもたらさう福祉国家の発展はみられなかったのである。「経済成長が福祉国家の発展をもたらす」という従来の通説とは違って、「経済成長のパターンが異なれば福祉国家のあらわれ方も異なってくる」といってよいであろう。

3. 21世紀の韓国：「フォーディズムなき福祉国家」という条件

1) アジア通貨危機と福祉国家化

冒頭で述べたように、韓国が社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出したのは1990年代末のアジア通

貨危機をきっかけとした大量失業・貧困問題の発生のとときである。

アジア通貨危機以前、社会保障制度が整備されていない状況で、韓国において失業・貧困問題が顕在化しなかったのは、上でみてきた「技術・技能節約的発展」による経済成長に起因したところが多い。すなわち、重化学工業を中心とした近代的な産業分野に労働力が十分に吸収されず、その代わり、都市インフォーマル・セクターと呼ばれる前近代的なサービス産業分野の中小企業や自営業が多く余剰労働力に対応する、雇用の受け皿となっていたからである。それが一種のバッファ機能を果たしたがゆえに、失業・貧困問題が顕在化することがなかった。それが、1990年代後半まで韓国では、失業・貧困問題に対応するための社会保障制度の導入は行われなかった一因となっていた。

ところが、アジア通貨危機がそのような状況を一変させた。1日100以上の中小企業や自営業の倒産および破産が相次ぎ、大量の失業者が生まれ出された。失業率は、危機直前の2.0% (1996年) から8.6% (99年2月) へと急増し過去最大を記録した。失業者数でみると、同期間43万人であったのが178万人へと4倍以上増加した。これは確かに、これまでの韓国が経験したことのない深刻な失業問題であった。

アジア通貨危機までの韓国では、大企業の少数の正規労働者以外に、数多くの中小企業の労働者や自営業者のほとんどが、社会保険とくに雇用保険にカバーされていなかった。そのため、かれらにとって失業は貧困に直結するものであった。実際に、最低生計費以下の世帯の割合は、アジア通貨危機直前の1997年に3.0%であったのが、危機直後の98年には6.8%へと一気に2倍以上増加し、99年に入っても6.9%へと改善するどころかさらに悪化していった (労働部 2001 : 3)。最後のセーフティネットとされる公的扶助が当時、労働能力のある者を救済の対象としていなかったがゆえに、多くの失業者が貧困に陥っても、かれらを救済するための政策手段は一切なかったといってよい。こういった状況のなかで、企業の倒産で仕事を失った父親が、民間保険の保険金を狙って息子の指を切る事件が発生し社会的に大きな衝撃を与えたことは記憶に新しい。

このような危機的状況に対応すべく、政府は社会保障制度の整備にとりかかった。先述したように、社会保険としての雇用保険の全企業への拡大と新しい公的扶助である国民基礎生活保障の導入を行い、失業者や貧困者の最低生活を保障することとなった。冒頭でも述べたよう

に、その過程で、年金や医療など他の社会保険の整備もすすみ、1999年には皆保険・皆年金が実現された。これによって、失業のみならず加齢や病気などあらゆる貧困のリスクに対して、まずは社会保険で対応し、それがうまくいかなかった場合、最後のセーフティネットとしての国民基礎生活保障が国民の最低生活を保障するという、社会保障制度の基本的な仕組みが整備された。このような社会保障制度の体系的な整備をもって当時、「韓国における社会保障制度の成立」あるいは「韓国の福祉国家化」がいわれたのは周知の通りである（武川／キム編 2005；金成垣 2008；田多編 2014）。

2) 20年以上つづく福祉国家の「初期段階」

以上のようにして、20世紀末に社会保障制度を整備しつつ福祉国家化に乗り出した以降、韓国国内外では、その過程と意味またそこにみられる特徴などをめぐる多様な議論が行われるようになった。そのなかで、韓国の著名な福祉国家研究者の1人であるキム・ヨンミョン（金淵明）は、当時の韓国の社会保障制度の整備に対して、「福祉に対する国家責任の拡大」（キム・ヨンミョン 2002 = 2006）や「福祉国家への進入」（キム・ヨンミョン 2004a:15）といったかたちで積極的な評価を行い、「韓国が福祉国家への道に本格的に入った」（武川／キム編 2005：301）という見解を示した。

しかし興味深いことに、その当初の見解以来、社会保障制度が整備されて10年ほど経過した2009年の論文でもかれは、韓国の福祉国家が「初期の姿」（キム・ヨンミョン編 2009：60）であると指摘している。さらに、13年の論文でも、韓国の福祉国家が「初期段階」（キム・ヨンミョン 2013）にあることを前提にその現状分析を行っている。2018年末にかれが総責任者としてまとめた政府の報告書においても、その冒頭に韓国の社会保障制度に対する現状認識として、「福祉国家の初期段階」（大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 2018）という診断を下している。23年に行われた研究報告会においても、その「初期段階」という認識がそのまま示されていた（キム・ヨンミョン 2023）。

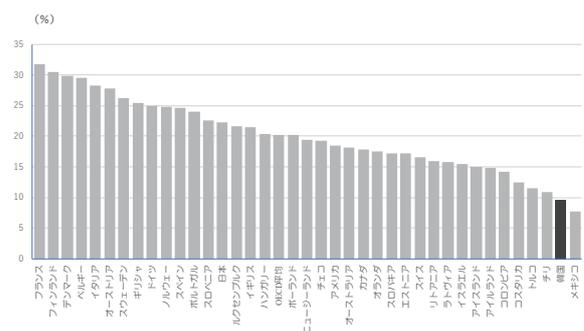
アジア通貨危機をきっかけとして韓国が福祉国家化に乗り出して以来、20年以上の歳月が経っているにもかかわらず、こんにちにおいても、韓国福祉国家が「初期段階」にあるという現状認識は、上記のキム・ヨンミョンに限らず、韓国の研究者の間ではしばしばみられる見解である（イ・テス 2011；ナム・チャンソブ編 2013；キム・ビョンソブほか 2019）。さらにいえば、「韓国は福祉国

家化に失敗した」（ユン・ホンシク編 2020：17）という見解までみられている。

それは、社会保障制度の整備後のこの20年間、その社会保障制度に大きな進展がみられていないことに起因するところが多い。いくつかの例をあげてみよう。

たとえば、年金についてみると、1999年に皆年金が実現してから、韓国では給付水準の背極的な引き上げが行われたことがない。むしろ「世界で類例のない乱暴な年金改革」（参与連帯社会福祉委員会編 2007：305）ともいわれるほど大幅な削減改革が二度も行われた。その結果、現行の公的年金の平均給付額は、最低生計費を下回る水準にあり（ユン・ホンシク 2019：575）、それで高齢者が生活を営むことはとうてい難しい。年金だけではなく、雇用保険をみても同様である。韓国の失業給付の給付水準は、他の先進諸国に比べて非常に低く、OECD平均の1／3程度の低水準に止まっている（大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 2018：19）。また社会保障制度のなかで最後のセーフティネットとされる国民基礎生活保障の生計給付は、この間、給付基準が下がり、一般的な相対的貧困率（中位所得の50%）よりはるかに低い中位所得30%が基準となった。

国際比較の視点から、以上のような韓国の社会保障制度の全体的な状況をわかりやすく示しているのが、OECD基準の対GDP比社会支出の規模である。第1図にみられるように、2020年現在、韓国はOECD諸国の平均水準の半分にも満たさず、最下位レベルに属していることがわかる。



れに対して韓国は、20世紀末に福祉国家化に乗り出した以降、社会保障制度のそういった拡大を経験することはできず、黄金時代どころか、「初期段階」の状況で足踏みする状態が続いているのが現状である。

3) 社会保障制度の「フォーディズム的拡大」の困難

本稿の問題関心からすると、日本や西欧諸国の歴史的経験とは異なり、20世紀末以降に福祉国家化に乗り出して以来、社会保障制度にさらなる進展がみられず、足踏みしている韓国の現状は、フォーディズムという歴史的条件の不在によって説明されることになる。

すなわち、韓国国内では、福祉国家化に乗り出した20世紀末21世紀初頭を起点として、IT産業やサービス産業を軸とした脱工業化が急速に進むなか、経済成長のパターンとして、戦後多くの先進諸国が経験したフォーディズムがその有効性を失っていた。そのなかで、フォーディズムという歴史的条件があったからこそ先進諸国で可能であった社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が期待できない状況になっているのである。

このことを考えるさいに、韓国にみられる脱工業化とくにIT産業化の進展が、以下の2点において、かつて先進諸国が経験したフォーディズムという歴史的条件と異なり、社会保障制度の拡大を抑制する、あるいは縮小を促進する要因となっていることに注目すべきである。

まず第1点目は、2000年以降、韓国におけるIT産業化の進行をみると明らかなように、その生産過程において、デジタル化と自動化をベースにしたモジュール化という新しい生産システムが急速に広がり、そのなかで、賃金や社会保障制度を含む労働コストの抑制が積極的にすすめられていることである（横田 2012；チョン・ジョンホ 2020）。

モジュール化とは、「一つの有機的に複雑に絡み合った製品や工程を、機能的に半自律的な構成要素である部品や工程＝モジュールに分解すること」である。モジュール化において欠かせないのが、「機能がコンピュータ上のソフトウェアで実現されるデジタル化された自動化機械・設備」である（横田 2012：27）。このモジュール化によって、IT産業の生産現場では、生産性が急激に高まる一方で、多くの労働者の作業は、モジュールの組立や装着のような単純反復的なものになる。そこでは「労働者の熟練の必要性は劇的に低下する」（横田 2012：28）。いいかえれば、労働の「脱熟練化」である。このモジュール化による労働の「脱熟練化」が、上で取り上げた、20世紀の重化学工業化のなかで韓国が経験した「技

術・技能節約的發展」をさらに高度化および深化させているのである。

ここで重要となるのは、20世紀末から21世紀初頭にかけてアメリカから始まった世界的なIT技術の加速度的進化を背景にして、モジュール化が、韓国だけでなくアジアの多くの国・地域の生産現場に急速に導入されていることである。それによって、生産されるIT製品のグローバル競争が激しくなり、各企業においては、国際競争力の強化のために、いわゆる「低コスト優位」戦略が優先されることになる。いうまでもなく、モジュール化によって生産されるIT製品に「低コスト優位」をもたせるためには、労働コストの削減以外の方法は多くない。実際、いくつかの実証研究が明らかにしているように（桑原 2011；横田 2012）、韓国の多くの企業では、労働の「脱熟練化」とともなうモジュール化を導入して、一方では、国内で賃金の安い、そして社会保障費用負担の少ない非熟練の非正規労働者の雇用を大幅に増やし、他方では、相対的に安価な労働力が確保できる海外へと生産拠点を移転することで、価格競争力のための労働コストの抑制を積極的に行いつつグローバル市場での競争力を強化している。

これは明確に、上でみたフォーディズムとは異なった経済成長のパターンである。そのようななかで韓国では、かつてフォーディズムによる経済成長のなかで先進諸国にみられたような賃金の上昇と社会保障制度の大幅な拡大が難しくなっているのである。

つぎに第2点目として、モジュール化によって生産される製品、なかでもPCやタブレット、スマートフォンなどのIT製品が、かつての重化学工業時代における自動車や家電などの耐久消費財に比べると、その消費者として必ずしも十分な購買力をもつ豊かな中間層を必要としないという点も重要である。

すなわち、フォーディズムのもとでは、「賃金爆発」とともに「福祉爆発」がみられたことによって、消費者が相当高い購買力をもつこととなり、それが耐久消費財をめぐる「大量生産・大量消費」の実現に大きく寄与した。しかしながら21世紀のIT製品になると、モジュール化による生産性の急激な向上にともない製品の低価格化が実現され、高賃金ではなくても消費が行われうる。かつての重化学工業時代に高賃金によって、相対的に価格の高い耐久消費財の需要が拡大されたとすれば、今日の脱工業化時代においては、IT製品に対して「機能を絞り込み、価格を抑えた機種が受容されている」（経済産業省 2010：188）といわれるように、低価格帯での需

要の拡大が優先されているのである。実際、「(アジア諸国・地域において) 地方の農村に行き、『貧しい人たち』と思われている人々と会っても、彼らがポケットから取り出すのは、スマホであり、デジカメである」(末廣 2016: 33) といった状況が生まれているのである。

このような状況を見ると、21世紀の脱工業化時代においては、20世紀に先進諸国のフォーディズムによる経済成長のなかで不可欠であった、十分な購買力をもった豊かな中間層の存在は、必ずしも求められていないといえる。韓国において近年、「中間層の停滞」(「朝日新聞」2018年9月29日) がいわれているのは、まさに以上のような文脈で理解できよう。

4) 「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国

以上のように考えると、韓国の場合、日本や西欧の先進諸国が20世紀半ば以降に経験したフォーディズムによる「福祉国家の黄金時代」とは異なり、いうならば、「フォーディズムなき福祉国家」という状況にあるといえる。そのなかで、先進諸国がかつて経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験せず、いいかえれば、「福祉国家の黄金時代」をスキップしたまま、社会保障制度の抑制の圧力にさらされているとみてよい。上で取り上げた足踏みする韓国の社会保障制度という現状は、まさにこの「フォーディズムなき福祉国家」という状況を背景としてあらわれているものである。

こんにち、IT産業化とともに、急速にすすむ情報化やサービス化を軸とした脱工業化の進展、また経済のグローバル化にともなう新自由主義的政策基調の広がりの中で、以上のような「フォーディズムなき福祉国家」という状況はますます鮮明になっているといえる。その意味において、韓国の社会保障制度に対しては、今後も「フォーディズム的拡大」は期待できないであろう。

第3節 韓国福祉国家研究の次なる課題

1. 韓国福祉国家が「経験したこと」へのアプローチ

以上、「フォーディズムなき福祉国家」という視点から、日本や西欧などの他の先進諸国との比較で、韓国福祉国家の歴史的経験とその特徴を分析した。それを通じて、「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国では、20世紀においても、21世紀においても、フォーディズムによる経済成長があったからこそ先進諸国が共通に経験した社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が期待できない状況におかれていることを明らかにした。

もちろん、韓国福祉国家の分析はここで終わるわけ

はない。前節までの議論は、「フォーディズムなき福祉国家」という概念化に典型的にあらわれているように、どちらかといえば、日本や西欧など他の先進諸国の比較で、韓国が「経験しなかった」ことを浮き彫りにしたにすぎない。韓国福祉国家の分析は、いうまでもなく、韓国が「経験しなかった」ことに止まらず、韓国が「経験したこと」は何かアプローチしなければならない。

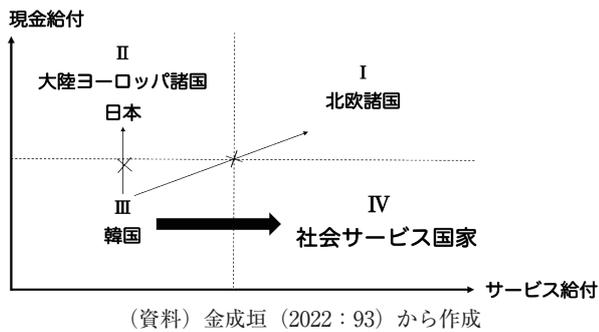
ここで、韓国福祉国家が「経験したこと」へアプローチするための課題として、次の2つ論点を考えてみたい。1つは、韓国福祉国家にみる「脱キャッチアップ的挑戦」をどう捉えるかという点であり、もう1つは、韓国福祉国家にみる「社会保障制度ではないもの」をどう捉えるかという点である。以下、本稿の最後に、それぞれに関して簡単に解説を付け加えながら、今後の韓国福祉国家研究のための課題を提示したい。

2. 「脱キャッチアップ的挑戦」をどう捉えるか

韓国ではこんにち、とくに不平等や格差あるいは少子化および高齢化など、社会保障制度が対応すべき社会問題が多様化かつ深刻化しており、それに対応するために、足踏みしているかのようにみえつつも、じつはそのなかで、社会保障制度のさまざまな改革が試みられている。その改革の中身を見ると、「フォーディズムなき福祉国家」という歴史的条件のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が困難であるからこそ、先進諸国とは異なる新しい動きがあらわれている。先進諸国へのキャッチアップが前提とされると、その動きは、先進諸国に比べて「未熟」や「未発展」のもの、あるいはキャッチアップ途中の「過渡期的」なものとして捉えられよう。しかし、キャッチアップを前提とせずその実態をみると、むしろ韓国固有の、いうならば「脱キャッチアップ的挑戦」を見出すことができる。

その典型的な例として取り上げられるのが、近年、韓国の社会保障制度改革に顕著にみられる「社会サービス国家」という方向性である。それを図式的に示すと、第2図の通りである。

すなわち、北欧諸国のように現金給付が手厚く、同時にサービス給付も十分に行われているタイプⅠ、そして日本や大陸ヨーロッパのように現金給付は手厚いものの、サービス給付は十分に行われていないタイプⅡがある。韓国は現在、現金給付もサービス給付も最低限でしか行われていないタイプⅢに属するが、今後、タイプⅠやタイプⅢを目指すのではなく、どちらとも異なる独自路線としてタイプⅣ、つまり現金給付を最低限にしつつ、



第2図 韓国における社会保障制度改革の方向性

それを補完するためのサービス給付を拡充する、いわば「社会サービス国家」という目標が明確に打ち出されている。そこには確かに、韓国の「脱キャッチアップ的挑戦」が読み取れる。ちなみに、実態として、現金給付に関してもサービス給付に関しても、すべての人々に普遍主義的に給付を行うのではなく、何らかの所得制限を設けてより必要な人々に限定した給付を行っているのが現状である。

ここで強調したいのは、戦後の「福祉国家の黄金時代」のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験した先進諸国において、韓国にみるような「社会サービス国家」を進めることが可能かという点、それは容易ではないという点である。確かに、従来の高い水準の現金給付を最低限に引き下げるとしても、いくらサービス給付によってそれを賄おうとしても、強い政治的反発が予想される。同様の文脈で、長い間、普遍主義的に行われた給付に対して突然、所得制限を設けることも簡単ではないであろう。これらは、制度の経過年数が長く、その分、制度をめぐる利害関係が複雑になっているがゆえの制約であるといえる。翻って、「フォーディズムなき福祉国家」という状況のなかで、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」を経験したことのない韓国では、そういった歴史的あるいは制度的制約つまり経路依存的制約が相対的に弱く、新しい挑戦がしやすいといえる。「フォーディズムなき福祉国家」だからこそ、韓国では、「社会サービス国家」といった「脱キャッチアップ的挑戦」が容易にできるといえるのである。

この点を意識しながら、「フォーディズムなき福祉国家」のなかで、足踏みする社会保障制度とともに、社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」の具体的な内容を分析することが、今後の韓国福祉国家研究の重要な課題になるであろう。

3. 「社会保障制度ではないもの」をどう捉えるか

ただし、足踏みする社会保障制度であれ、社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」であれ、社会保障制度の分析だけで、韓国福祉国家あるいはそこに暮らしている人々の実態がみえるとは限らないことも認識する必要がある。

仮に、韓国の大半の人々が、社会保障制度とは無縁で自分の生活を営んでいるのであれば、当然ながら、社会保障制度の分析から説明できる韓国福祉国家は一部に過ぎなくなる。たとえば、年金があっても、その加入者が少数で給付額も少額であれば、年金制度をいくら説明しても、そこに高齢者の実際の暮らしはみえない。医療保険があっても保険外診療が一般的であれば、医療保険制度の仕組みを知ることが韓国の人々の暮らしを知ることには直結しない。介護保険も同様で、制度はあっても、対象者もまた利用できるサービスも限定されているのであれば、そこから高齢者介護の実態を直接把握することはできない。

じっさいに韓国はそうなのである。第2節でも言及した通り、年金がかなり少額で、高齢者の生活費に占める割合は1割にも満たない。そのため老後生活において年金より資産の方がはるかに重要である。医療サービスにおいては自己負担額が6割にも達しているし、介護保険の対象者やサービスも非常に少ない。そのため、病気になったときや介護が必要になったときに民間保険に頼る人々がきわめて多い。民間保険に加入できない低所得者にとって地域にある福祉センターの活動は欠かせない存在になっている。

韓国の福祉国家化がいわれた20世紀末以降、この四半世紀以上の時間が経過した現在、かつて先進諸国でみられたような社会保障制度の「フォーディズム的拡大」がないなか、韓国では、社会保障制度に頼らない生活がますます目立つようになっている。社会保障制度研究の枠内でそれを説明しようとする、枠からはみ出す部分が多すぎて全体がみえてこないように思える。そうであれば、韓国福祉国家やそこに暮らしている人々の実態を知るためには、社会保障制度についての研究ではなく、むしろ「社会保障制度ではないもの」についての研究をしなければならないのではないかと。

その「社会保障制度ではないもの」についての分析のために、差し当たり、図3のようないくつかの類型を理念型として示してみたい。仮に、社会保障制度を、人々の生活を国が支える仕組みとして広く定義し、「社会保障制度ではないもの」を、国の介入しない人々の支え合いの仕組みであるとしてみると、その支え合いの距離が、

従来の地域社会をベースにした近隣ネットワーク（＝「近隣」）か、マーケットやデクのロジックを活用した遠隔ネットワーク（＝「遠隔」）か、そして仕組みのあり方が、旧来から存在する互酬および交換システム（＝「旧来」）か、そこから解放された自由な個人の自発的意思によって新しく生まれた相互扶助システム（＝「新型」）かによって、4つの類型の「社会保障制度ではないもの」が見出される。4つの類型の詳細については別稿を参照されたい（金成垣 2022：197-201）。ここで強調したいのは、そこにみるさまざまな「社会保障制度でないもの」の存在は、けっして福祉国家の「未発展」あるいは「未熟」の状況によるものではないという点である。「フォーディズムなき福祉国家」としての韓国において、社会保障制度の「フォーディズム的拡大」が困難にあるがゆえに「社会保障制度ではないもの」を積極的に活用するのであれば、それは、「見発展」でも「未熟」でもなく、上記の社会保障制度改革にみる「脱キャッチアップ的挑戦」と同様の意味で捉えるべきであろう。韓国福祉国家およびそこに暮らしている人々の実態を明らかにするためには、その「社会保障制度ではないもの」をいかに社会科学的に捉えるかが今後の重要な研究課題になるであろう。

		支え合いの距離	
		近 隣	遠 隔
仕 組 み の あ り 方	旧 型	I 伝統的コミュニティ、 インフォーマルセクターなど	II 民間保険 CSR、寄付活動など
	新 型	III 社会的企業、社会的共同組合、 コミュニティビジネスなど	IV 遠隔ケアシステム、 クラウドファンディングなど

（資料）金成垣（2022：199）から作成

第3図 さまざまな「社会保障制度ではないもの」

<参考文献>

日本語

- 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。
 金成垣（2022）『韓国福祉国家の挑戦』明石書店。
 金成垣編（2010）『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
 桑原哲（2011）「製品アーキテクチャのモジュール化の進展のもとにおける日本、韓国、中国の東アジアにおける比較優位構造とその変化について」RIETI Discussion Paper Series 11-J-001。
 経済産業省（2010）『通商白書<2010>』経済産業省。
 末廣昭（2016）『変容するアジアの、いま』弦書房。

武川正吾（1999）『社会政策のなかの現代』東京大学出版会。

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（1994）『現代日本社会保障論』光生館。

田多英範編（2014）『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』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』東京大学出版会。

服部民夫（2001a）「組立型工業化の形成と挫折」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖』文眞堂。

服部民夫（2001b）「技術・技能節約的発展の特異性」松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖』文眞堂。

馬場宏二（1997）『新資本主義論』名古屋大学出版会。

BAE JUNSUB（2024）『韓国福祉レジームの形成過程分析』明石書店。

宮本太郎『福祉政治』有斐閣。

横田伸子（2012）「韓国における『IMF 経済危機』以降の組立型工業化と労働の非正規化」横田伸子・塚田広人編『東アジアの格差社会』お茶の水書。

李蓮花（2011）『東アジアにおける後発近代化と社会政策』ミネルヴァ書房。

英語

Mishra, Ramesh（1981）*Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, The Macmillan Press.

Wilensky, Harold L.（1975）*The Welfare State and Equality: Structure and Ideological Root of Public Expenditure*, University of California Press.（＝1985、下平好博訳『福祉国家と平等』木鐸社。）

Pierson, Christopher（1991）*Beyond the Welfare State?*, Polity Press.（＝1996、田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家』未来社。）

Yang, Jae-jin（2017）*The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*, Cambridge University Press.

ハングル

キム・ヨンミョン編（2002）『韓国福祉国家性格論争』人間と福祉（＝2006、韓国社会保障研究会訳『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版会。）

キム・ヨンミョン（2002）「金大中政府の社会福祉政策」キム・ヨンミョン編『韓国福祉国家正確論争』人間と福祉。

キム・ヨンミョン（2004a）「韓国社会福祉の落後性」（『批

- 判と代案のための社会福祉学会 2004 年春季学術大会資料集』)。
- キム・ヨンミョン編 (2009) 『社会投資と韓国社会政策の未来』 ナヌムの家。
- キム・ヨンミョン (2013) 「韓国福祉国家の性格と展望」 『韓国社会福祉調査研究』 36。
- キム・ヨンミョン (2023) 「韓国福祉国家の最近の変化」 (中央大学校社会福祉学科アジア社会政策研究所開所記念セミナー発表資料)。
- キム・ビョンソプほか (2019) 『我が福祉国家の歴史的变化と展望』 ソウル大学出版文化院。
- 大統領直属政策企画委員会・関係部署合同 (2018) 『文在寅政府の「包容国家」ビジョンと戦略』 大統領直属政策企画委員会・関係部署共同。
- ナム・チャンソプ編 (2013) 『大韓民国福祉国家』 ナヌムの家。
- 労働部 (2001) 『失業対策白書——1998～2000 年』 労働部。
- イ・テス (2011) 『なぜ福祉国家か』 而学社。
- ユン・ホンシク (2019) 『韓国福祉国家の起源と軌跡 3』 社会評論アカデミー。
- ユン・ホンシク編 (2020) 『我々は福祉国家に向かっていく』 社会評論アカデミー。
- イ・ヘギョン (1993) 「権威主義的資本主義社会における福祉国家の発展」 『韓国社会福祉学』 第 21 巻。
- 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』 ナヌムの家。
- チョン・ジュンホ (2020) 「韓国の生産レジームの遺産と争点」 ユン・ホンシク編 『我々は福祉国家に向かっていく』 社会評論アカデミー。