

崔佳榮著

『韓国の大統領制と保育政策 家族主義福祉レジームの変容』

ミネルヴァ書房, 2019年

はじめに

2000年代に入り、韓国の社会政策のうちもっとも積極的に展開されているのは、社会サービスの分野である。少子高齢化がますます進み、それがもたらした家族構造の変化やその機能の弱体化に伴って、これまで家庭内で行われていた保育や介護などのケア関係のサービスの社会化が求められるようになったからである。

本書は、このような状況をふまえつつ、その社会サービスのうち、育児政策に焦点をあてて、その歴史と現状を分析したものである。保育政策をめぐる政治的状況、とくに韓国の大統領制の特徴つまり大統領の強いリーダーシップとそれにもとづく強力な政策推進力に着目しながら、保育政策がどのような背景のもとでいかに展開してきたか、そしてその特徴は何かを明らかにしている。

以下、(1) 本書の内容を簡単に紹介したあと、(2) 本書のもつ意義を指摘し、(3) 残された課題について言及したい。

1. 本書の構成と内容

本書の全体の構成と内容は以下の通りである。

序章では、韓国で近年、保育の分野で積極的な政策拡充がみられていることを確認したうえで、本書全体を貫く問いを示している。すなわち、従来、育児に関する負担を家族に押し付けてきた、いわゆる家族主義の強い韓国において、2000年代以降、保育政策の大幅な拡充がみられたのはなぜか、そして、誰が、どのような選好をもち、どのような戦略を用いてそれをもたらしたのか、である。この問いに答えるべく、金大中政権(1998～2003年)、盧武鉉政権(2003～08年)、李明博

政権(2008～13年)、朴槿恵政権(2013～17年)の各政権における保育政策の展開を、大統領の政策選好形成とリーダーシップそして与野党議員の戦略変化との関連で明らかにするという本書の分析視点を提示している。

第1章では、各政権における保育政策の分析に入る前に、本書の全体の背景として、1960年代初頭の「児童福利法」の制定から2010年代後半の「無償保育」の実現までの保育政策の歴史的展開を概観している。

第2章では、韓国政治史初めての革新政権として登場した金大中政権における育児政策に焦点を当てている。同政権においては、1997～98年のアジア通貨危機によって発生した大量失業・貧困問題に対応するための所得保障政策が急速に拡充されるなか、保育などの社会サービスの分野における政策拡充はみられなかった。しかし、当時の政治的な状況として、相対的に人口の少ない地域(全羅道)を主な支持基盤としていた金大中大統領は、女性からの支持を確保および拡大するために取り組んだジェンダー平等のための制度改革、たとえば、女性クォータ制度の導入や女性部の設置などを行った。これらは、次の盧武鉉政権における保育政策の拡充のための重要な基盤を提供することになった。

第3章では、革新政権として金大中政権を継ぐ盧武鉉政権における育児政策をとりあげている。同政権期においては、前政権にひきつづきジェンダー平等のための制度改革がさらに進むと同時に、保育政策の積極的な拡充がみられた。保育政策の拡充は、金大中大統領に比べて地域的な支持基盤が弱かった盧武鉉大統領が、女性からの支持を確

保するための政策的戦略であったと同時に、従来から盧武鉉大統領の確固たる支持層であった若年層の支持を維持および拡大するための重要な政策的戦略でもあった。そのような戦略によって展開された保育政策の拡充において、財政確保の困難のゆえ保育サービスの市場化が試みられたことも重要である。ただしその試みは、与党の革新系議員らの反対によって実現には至らなかった。

第4章では、10年間の進歩政権後に保守政権として登場した李明博政権に焦点をあてている。李明博大統領は当初、金大中および盧武鉉大統領に比べて、幅広い地域および世代から支持を得ていたため、女性や若年層の支持を特に重んじる必要はなかった。また同政権では、経済成長が最優先されるなか、保育政策を含む社会政策全般の抑制あるいは縮小が試みられた。しかしその試みは、前政権で拡充した保育政策を「当然の利益」としていた女性や若年層の保守離れをもたらす結果となり、それを真剣に受け止めた李明博政権は、保育政策を縮小するどころか、無償保育の実施や養育手当の導入など積極的な拡充を試みることとなった。一方、養育手当の導入には、家庭内での子育てを奨励することで、保育所の利用を抑制しそれに対する財政負担を減らそうとする意図が含まれていたことも忘れてはならない。

第5章では、李明博政権に次ぐ朴槿恵政権期における保育政策をとりあげている。同政権は、李明博政権と同様、保守政権として位置付けられながらも、経済成長を最優先とする李明博政権との差別化を図るために、保育政策を含む社会政策の拡充を重点政策として前面に打ち出した。特に、大統領選挙で目玉政策として挙げていた「女性大統領による国家責任保育の実現」が試みられ、李明博政権期に行われた無償保育や養育手当について、その対象と水準の面での拡充が行われた。ただし、それにともなって必要となった財政を地方政府に転嫁するなど、財政負担を最小限にしようとするなかで、保育所での虐待など保育サービスの質の低下が顕著となり、女性や若年層を含む多くの国民の反発を募らせることとなった。

終章では、これまで分析した韓国における保育政策の歴史的展開をまとめたいうえで、特に、国際

比較視点からみて、家族主義が強いとされる韓国が、この間の保育政策の拡充によってその家族主義から逸脱していることを明らかにしている。ただし、「脱家族主義」ともいえるその変化が、保育に関する公的責任の強化によってより、市場化によってもたらされている点も強調している。

2. いくつか重要な意義

以上の内容をふまえて、本書の主な意義について考えると、以下の諸点を指摘することができる。

第1に、保育政策の歴史分析としての意義を指摘することができる。本書でも述べているように、韓国では近年、急速に進む少子高齢化のなかで、現金給付を中心とした所得保障政策に加え、保育や介護などケアを中心とした社会サービスの整備が重大な課題として登場している。とくに2000年代前半以降、少子化の進行が非常に深刻で、その改善を目的とした保育政策が積極的に推進されてきた。そのようななかで、韓国の深刻な少子化とそれに対応するための保育政策が、国内外の多くの研究者の関心を集めている。しかし多くの場合、保育政策の内容を紹介しその成果と問題点および課題を指摘する、いわゆる政策分析が主流となっている。それに対して本書は、1990年代末以降のこの20年間の保育政策の展開過程についての歴史分析を行い、その連続と断絶、そしてそこにみられる特徴を明らかにしている点で大きな意義をもつと評価できる。

第2に、保育政策の政治分析としての意義である。政治学と社会政策研究が交差する時点で福祉政治分析というアプローチがある。社会政策をめぐる多様な政治的論点や政治勢力の対立と協調のダイナミズムを分析するものである。これまで韓国に対する福祉政治分析は、特定の政権期における個別政策に焦点がおかれることが多かった。本書は、保育政策という個別政策に焦点をおきつつも、4つの政権期に対して政権ごとの分析とともに、その長期的な展開を包括的に捉えながら、そこにみられる紆余曲折について、大統領制という韓国政治の特徴に着目した福祉政治分析を行っている点で大きく評価することができる。

第3に、保育政策の国際比較分析としての意義

も少なくない。そもそも国際比較は、自国の政策の現状を知る、あるいは今後の政策の方向性を考えるさいに、鏡のような役割を果たす。これまで社会政策研究の分野でその鏡としてもっとも重要な役割を果たした研究の1つとして、G. Esping-Andersen (1990=2001;1999=2000) の福祉レジーム論をとりあげることに異論はないであろう。本書では、その福祉レジーム論に依拠して、家族主義レジームという国際比較的な視点からみた韓国の位置づけを示したうえで、保育政策の展開が、家族主義レジームという特徴にいかなる変化をもたらしたのか、そして今後どのような方向へと向かっていくのかについて論じている。そこには、同じ家族主義レジームに属するとされる日本に対する理論的かつ政策論的示唆も含まれている。上記の歴史および政治分析に加え、この国際比較分析としての本書のもつ意義を大きく評価することができよう。

3. 社会政策をめぐる全体的な文脈をみる視点の必要性

以上のような意義をもつものの、その一方で、本書では、韓国の保育政策を分析するにあたり、その保育政策を含む韓国の社会政策全体がおかれている特有の状況に対する認識がやや不十分であることを指摘しなければならない。この点を考えるさいに、従来の社会政策研究における社会的リスク論を参考にするのが有用であろう (Taylor-Gooby 2004、田多 2014)。

社会的リスク論にしたがえば、社会政策が対応すべきリスクは大きく分けて、20世紀の失業・貧困問題に代表される生産年齢人口問題＝「古い社会的リスク」と、21世紀の少子高齢化問題に代表される従属人口問題＝「新しい社会的リスク」がある。前者に対応する社会政策が現金給付を中心とした所得保障政策であり、後者に対応するのが保育や介護などケアを中心としたサービス保障政策である。

ここで、それぞれの歴史的背景と中身を丁寧に追う余裕はないが、既存研究を参考にその歴史的経験を単純化していえば、多くの先進諸国では、20世紀前半の大恐慌や戦争による大量の失業者

や貧困者の発生のなかで「古い社会的リスク」に直面し、それに対応するかたちで所得保障政策を整備することとなった。この所得保障政策の整備によって、20世紀前半以降には多くの先進諸国において「古い社会的リスク」をある程度緩和・解決することができたが、その過程でこれまで問題とされることの少なかった「新しい社会的リスク」があらわれた。この「新しい社会的リスク」に対しては、従来の所得保障政策だけでは解決できず、そこでそれと異なる新しい政策、つまり保育や介護などのサービス保障政策が模索されるようになった。これは、高齢化や少子化がいわれるようになった20世紀後半以降あるいは21世紀に入ってからのことである。このように多くの先進諸国では、20世紀前半から21世紀にかけて、「古い社会的リスク」から「新しい社会的リスク」への展開のなかで、それぞれに対応するかたちで所得保障政策とサービス保障政策を整備してきたとされる。

このような先進諸国の経験に照らしてみると韓国の状況はどうか。評者の所見からすると、先進諸国が20世紀前半から21世紀にかけて長いスパンで経験してきた「古い社会的リスク」から「新しい社会的リスク」への展開を、韓国は、20世紀末以降の非常に短い時間で同時多発的に経験しているようにみえる。すなわち、1990年代末のアジア通貨危機のさいに、大量の失業・貧困問題＝「古い社会的リスク」が発生し、それへの対応が求められるようになったが、それとほぼ同時に2000年代初頭に入って、少子高齢化問題＝「新しい社会的リスク」が出現したのである。そこで、「古い社会的リスク」に対応するための所得保障政策の整備と、「新しい社会的リスク」に対応するためのサービス保障政策の整備が同時に行われるようになった。しばしば指摘されるように、多くの先進諸国では、「1960年代までに所得保障体制の整備を終え、その後社会サービスの供給に力を移していた」のに対して、韓国（を含む多くの東アジア諸国・地域）では、1990年代末以降に「短期間のうちに所得保障体制の確立と社会サービス供給体制の整備を集中して行うことを余儀なくされた」（宮本 2003: 25-26）のである。

重要なのは、このような状況のなかで2000年代以降、韓国政府は、財政的制約を抱えつつ、「古い社会的リスク」への対応＝所得保障政策の整備と「新しい社会的リスク」への対応＝サービス保障政策の整備のあいだで右往左往しながら、どちらのリスクにも適切に対応できなくなっている状況がみられていることである。詳しい解説は省くが、盧武鉉政権における「社会的投資戦略」の導入、李明博政権の「能動的福祉」の政策構想、朴槿恵政権の「社会サービス国家」への志向、文在寅政権当初の「五大所得保障政策」の推進には、まさにその苦しい状況が反映されているといえる(金 2010; 2018; 2019)。多くの研究が明らかにしているように、この間、さまざまな政策の推進にもかかわらず、リスクの緩和・解決があまりみられず、さらに深刻化しつつある状況におかれているのは(春木・薛編 2011、大西 2014、金 2016)、他の先進諸国の経験とは異なり、韓国が「新しい社会的リスク」と「古い社会的リスク」に対して同時的に対応しなければならないという厳しい状況におかれているからであると思われる。

このようにみると、本書の議論は、以上のような韓国の社会政策全体がおかれている特有な状況が考慮されておらず、新しい社会的リスクに対するサービス保障政策なかでも保育政策のみに焦点をおいていることに限界があるといえる。韓国における保育政策の歴史的展開とそれをめぐる政治的状況、そしてその国際比較的な特徴を正確に捉えるためには、単に保育政策に焦点を当てることでは不十分で、「古い社会的リスク」と「新しい社会的リスク」の同時多発的な出現、そこにおける所得保障政策とサービス保障政策の同時整備、そしてそこにみられる多様な利害関係のせめぎ合いというより大きな文脈のなかにそれを位置付ける視点が求められるであろう。そのような視点をもつことによって、上で示した、本書における保育政策の歴史・政治・国際比較分析のもつ意義をより豊かにすることができるとと思われる。

おわりに

以上、本書全体の構成と各章の内容についての紹介、および本書の意義と課題について考察を

行った。それをふまえ今後の課題として、韓国の社会政策がおかれている全体的な文脈をみる視点の必要性を強調したが、それは本書に限る問題とはいえない。2000年代に入り、社会科学のさまざまな分野では韓国の社会政策に関する研究が活発に行われてきている。個別政策に関する分析だけでなく、社会政策全体のなかにそれを位置づける視点をもった分析の必要性は、それらの研究の多くが抱えている重要な課題ともいえる。本書の意義と限界をふまえ、今後、韓国の社会政策に関する研究がさらに進展していくことを期待したい。

(金成垣 東京大学)

〈参考文献〉

- 大西裕 2014. 『先進国・韓国の憂鬱—少子高齢化、経済格差、グローバル化』中公新書。
- 金成垣 2010. 「後発福祉国家としての韓国—金大中・盧武鉉・李明博政権の福祉改革」金成垣編『現代の比較福祉国家論—東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房。
- 金成垣 2016. 『福祉国家の日報比較—「後発国」における雇用保障・社会保障』明石書店。
- 金成垣 2018. 「社会的投資戦略に求められるもの—韓国の経験と教訓」三浦まり編『社会への投資—(個人)を支える、(つながり)を築く』岩波書店。
- 金成垣 2019. 「アジアと福祉国家 [4] 広がる『福祉国家的ではないもの』」『生活政策研究』No. 276。
- 田多英範 2014. 「社会保障制度創設その後」田多英範編『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか—主要9カ国の比較研究』ミネルヴァ書房。
- 春木育美・薛東勲編 2011. 『韓国の少子高齢化と格差社会—日韓比較の視座から』慶應義塾大学出版会。
- 宮本太郎 2003. 「福祉レジーム論の展開と課題」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房。
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity. (=岡沢憲美・宮本太郎監訳(2001)『福祉資本主義の3つの世界—比較福祉国家研究の理論と動態』ミネルヴァ書房。)
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundation of Post-industrial Economics*, Oxford University Press (=渡辺雅男・渡辺景子訳(2000)『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉 国家・家族の政治経済学』桜井書店。)
- Taylor-Gooby, P. (ed). 2004. *New Risk, New Welfare*. Oxford University Press.