

本学主催の国際シンポジウム

第8回社会保障国際論壇

新しい社会的リスクと社会保障・福祉の変容

—問われる国家・市場・地域・家族のあり方とその相互関係—



開催日：2012年9月8日（土）～2012年9月9日（日）

会 場：アパホテル&リゾート 東京ベイ幕張

主 催：東京経済大学学術研究センター，中国人民大学社会保障研究中心，韓国社会政策学会，
日本福祉大学文部科学省科研費基盤研究 A「社会的リスクを克服する福祉社会の再
編とソーシャルワーク実践理論の基盤研究」

後 援：社会政策学会日本・東アジア専門部会，中国社会保障 30 人論壇

参加者：200 人

はじめに

3.11 大震災をきっかけとして、日本の社会保障・福祉分野では、国家・市場・地域・家族の役割とそれらの相互関係のあり方が問い直されている。「失われた 20 年」の長期的な社会経済的不安がその底辺にあると思われるが、これは単に日本だけの問題ではない。韓国では IMF 経済危機とそれ以降の低成長・高失業のなかで、中国では国有企業の改革に代表される市場改革と全般的な格差拡大のなかで、日本と同様の状況が出現しつつある。急速な少子高齢化の進展もまた 3 国が共通に抱えている深刻な問題である。

そこで本会議では、「新しいリスクと社会保障・福祉の変容」という企画テーマの下で、以上のような社会経済危機に対応する各国の現状と課題を明らかにし、さらにすすんで、日中韓共通政策の可能性を探ることを試みた。

プログラム

(各報告のタイトルと内容は報告概要を参照)

9月8日(土)

09:30~11:00	受付および開会式	
09:30~09:55	受付	
09:55~10:05	開会挨拶および司会 土田武史(早稲田大学)	
10:05~10:15	中国代表 鄭功成(中国人民大学)	
10:15~10:25	韓国代表 李浩權(全北大学)	
10:25~10:35	日本代表 野口定久(日本福祉大学)	
10:35~11:00	特別講演 岡本英男(東京経済大学)	
11:30~12:50	基調講演	
11:30~11:35	司会 菅沼隆(立教大学)	
11:35~12:00	基調講演1 何文炯(浙江大学)	
12:00~12:25	基調講演2 金教誠(韓国中央大学)	
12:25~12:50	基調講演3 平岡公一(お茶の水女子大学)	
14:15~16:00	人口構造と社会保障	雇用
14:15~14:20	司会 童星(南京大学)	司会 遠藤公嗣(明治大学)

14:20~14:40	報告1 郭士征 (上海財経大学)	報告1 褚福灵 (中央財経大学)
14:40~15:00	報告2 梁允禎 (韓国外国語大学)	報告2 鄭武權 (延世大学) ほか
15:00~15:20	報告3 阿部誠 (大分大学)	報告3 加藤道也 (大阪産業大学)
15:20~15:30	討論 一圓光彌 (関西大学)	討論 王延中 (中国社会科学院)
15:30~16:00	質疑・応答	質疑・応答
16:15~18:00	年金	医療
16:15~16:20	司会 許鎭 (順天郷大学)	司会 株本千鶴 (椙山女学園大学)
16:20~16:40	報告1 張思鋒 (西安交通大学)	報告1 王延中 (中国社会科学院)
16:40~17:00	報告2 金淵明 (韓国中央大学)	報告2 鄭惠朱 (高麗大学)
17:00~17:20	報告3 百瀬優 (高千穂大学)	報告3 二木立 (日本福祉大学)
17:20~17:30	討論 玉井金五 (大阪市立大学)	討論 土田武史 (早稲田大学)
17:30~18:00	質疑・応答	質疑・応答

9月9日(日)

08:30~10:15	高齢者ケアⅠ	国際比較Ⅰ	英語 sessionⅠ
08:30~08:35	司会 埋橋孝文 (同志社大学)	司会 洪炯駿 (成均館大学)	司会 鄭秉文 (中国社会科学院)
08:35~08:55	報告1 宋宝安 (吉林大学)	報告1 童星 (南京大学)	報告1 丁元竹 (国家行政学院)
08:55~09:15	報告2 田容昊 (南ソウル大学)	報告2 文振榮 (西江大学)	報告2 李姫尹 (ミネソタ大学) ほか
09:15~09:35	報告3 李宣英 (同志社大学)	報告3 横田伸子 (山口大学)	報告3 崔銀珠 (同志社大学)
09:35~09:45	討論 張怡恬 (人民日報社)	討論 李忻 (日本福祉大学)	討論 金子能宏 (国立社会 保障・人口問題研究所)
09:45~10:15	質疑・応答	質疑・応答	質疑・応答
10:30~12:15	高齢者ケアⅡ	国際比較Ⅱ	英語 sessionⅡ
10:30~10:35	司会 呂学静 (首都経資大学)	司会 真殿仁美 (九州看護福祉大学)	司会 和氣純子 (首都大学東京)
10:35~11:55	報告1 鄧微 (湖南省行政学院)	報告1 金炳徹 (中国人民大学)	報告1 田徳文 (中国社会科学院)

11:55~11:15	報告2 黄博然 (釜山大学)	報告2 崔明敏 (白石大学)	報告2 林相憲 (ソウル大学)
11:15~11:35	報告3 奥山正司 (東京経済大学)	報告3 朴光駿 (佛教大学)	報告3 室田信一 (首都大学東京)
11:35~11:45	討論 野口典子 (中京大学)	討論 鄭武權 (延世大学)	討論 文振榮 (西江大学)
11:45~12:15	質疑・応答	質疑・応答	質疑・応答
13:15~15:00	公的扶助	災害支援	英語 session III
13:15~13:20	司会 坏洋一 (日本女子大学)	司会 中田知生 (北星学園大学)	司会 金侖兌 (高麗大学)
13:20~13:40	報告1 林閔鋼 (南京大学)	報告1 陸士楨 (中国青年政治学院)	報告1 楊俊 (中国人民大学)
13:40~14:00	報告2 洪炯駿 (成均館大学)	報告2 林正寄 (龍仁大学)	報告2 李承潤 (梨花女子大学)
14:00~14:20	報告3 岡部卓 (首都大学東京)	報告3 和気康太 (明治学院大学)	報告3 森周子 (佐賀大学)
14:20~14:30	討論 朴炳鉉 (釜山大学)	討論 山地久美子 (関西学院大学)	討論 丁元竹 (国家行政学院)
14:30~15:00	質疑・応答	質疑・応答	質疑・応答
15:15~16:20	閉会式		
15:15~15:20	司会 沈潔 (日本女子大学)		
15:20~16:00	「これまでの社会保障国際論壇を振り返って」(personal experience)		
	中国 申曙光 (中山大学)		
	韓国 金淵明 (韓国中央大学)		
	日本 澤田ゆかり (東京外国語大学)		
16:00~16:05	中国代表 鄭功成 (中国人民大学)		
16:05~16:10	韓国代表 朴炳鉉 (釜山大学)		
16:10~16:15	来年の案内 何文炯 (浙江大学)		
16:15~16:20	主催者代表挨拶 野口定久 (日本福祉大学)		

報告概要

(特別講演と基調講演は全文掲載，各セッションの報告はタイトルのみ掲載)

〈特別講演〉

危機における福祉国家：福祉国家と愛国心 (patriotism)

岡本 英男／OKAMOTO, Hideo (東京経済大学／Tokyo Keizai University)

1. はじめに：本報告の問題意識

戦後直後の1947年に丸山眞男は、言葉もまたその運命をもつ、として次のように述べた。

「日本精神とか国粹とかいう名は、ついさきごろまで、あらゆる価値の源泉であり、すべての主張ないし運動はその名において己を合理化しようと競っていたのに、いまやそれは無知と蒙昧と誇大妄想のシノニムとして侮蔑と哄笑のうちに歴史的過去の彼方に遺棄せられようとしている。」(丸山眞男集 第3巻：93)

私は日ごろ自分自身では穏健な左翼であり、福祉国家を擁護する社会民主主義者だと任じているのですが、今日の「福祉国家と愛国心」という報告題名を見て、また「グローバル化で危機に追いやられた現在の福祉国家を再建・強化するには愛国心またはリベラルなナショナリズムが必要だ」と私が述べるのを聞いて、皆さんは私のことを石原慎太郎氏などと同類の保守的なナショナリストと思うかもしれません。というのは、丸山眞男が述べているのと同じように、今日の日本においても「愛国心」という言葉は「無知蒙昧と誇大妄想的な右翼思想」の響きを依然もっているからです。今日はそのような誤解が何とか解けるよう、できるだけわかりやすく説明する努力をしたいと思います。

スイスに拠点を置く世界経済フォーラムの『グローバルリスク報告書2012年度版』は、いまや世界に「人生が困難に満ち希望がもてない状態」、すなわちユートピアの正反対の「逆ユートピア (Dystopia) の種」が播かれ、グローバル経済がもたらした利益を台無しにする可能性が大きくなっているという警告を発した。それは、財政的、人口学的、社会的リスクの相互作用が若者の慢性的高失業と重い債務にあえぐ政府に依存する高齢者の世界をもたらし、若者

と高齢者はともに社会的安定と政治的安定を脅かすほど激しい所得格差と技術格差に直面するようになる、という警告である。そしてこのような危険な社会状況は、「存続可能なオルタナティブがなければ、保護主義、ナショナリズム、ポピュリズムによって勢いづけられるグローバル経済の下降スパイラルを突然生みだしうる」と強い危機感を率直に表明している。

各国における所得格差の急激な拡大と慢性的財政不均衡こそが現在のグローバル経済が抱える最大のリスクであるという世界経済フォーラムの報告書の診断に報告者は同意するものの、管理されたグローバル化の推進によってリスクを軽減しようとする報告書の立場には同意できない。報告者は、この「荒廃した世界」を立て直すには社会民主主義的福祉国家の再建以外にないと考えている。というのは、第1に、グローバル化した競争がもたらした悲劇に対して、必要な規模で対処できる力をもっているのはもはや国民国家しか存在しないと考えるからである。また今日では多くの人々が、グローバル化のなかで制御不能に陥った変化のスピードの恐怖、長期におよぶ失業と不平等がますます激しくなり他人に負けてしまうのではないかという恐怖に取りつかれているだけでなく、さらにこのような事態に対しては自分たちだけでなく政府もまた統御する力を失っているのではないかという深い不安感にとりつかれている。このように社会が危険にさらされればさらされるほど、国家が弱体化すればするほど、市場に対する誤った信頼が増せば増すほど、政治的反動の可能性が高まる。現に、このような人々の不安感を背景に右翼的な排外主義的ナショナリズムがどの国においても台頭してきている。この台頭を抑えるのも福祉国家以外にはできない。

グローバル化と行きすぎた市場主義がもたらす矛盾に力でもって対処しうるのは安定した強い福祉国家のみであり、近年力を増しつつある排外主義的ナショナリズムや攻撃的自国中心主義(chauvinism)を抑え込むことができるのも福祉国家の大きな役割である(岡本2007:272-76参照)。それと同時に、福祉国家はますます高まりつつあるナショナルなエネルギーを自己の中に取り込み、それを建設的な国民的連帯のエネルギーとして、国民の強い連帯感に裏打ちされた福祉国家の再建・強化を図る必要がある。このことは2011年3月に未曾有の大震災を経験し、今後さらに大きな震災が予想される日本ではとくにあてはまる。

2. 愛国心を重視した社会民主主義者

社会民主主義を成功させるうえで愛国心、抑制されたナショナリズムが必要であると説いた思想家は多くいるが、報告者が現時点において十分に参考になると考える思想家は、ジョージ・オーウェル、トニー・ジャット、日本では森戸辰男と丸山眞男である。

まず、ドイツ軍によるロンドン大空襲がもっとも激しかった時期に書かれた「ライオンと一角獣——社会主義とイギリス精神」(1941年)のなかで、オーウェルが愛国心についてどのよ

うに述べているかを見てみよう。

「人は愛国心、民族的忠誠心の持つ圧倒的な力を認めないかぎり近代世界を正しくとらえることはできない。それはある状況のもとでは崩壊し、さらには文明がある水準に達すると存在しなくなるが、しかし現実的な力としてそれに比肩しうるものはない。キリスト教や国際社会主義もそれに比べれば藁ほどの力も持たない。ヒトラーやムッソリーニがそれぞれの国で権力を握った理由の大半は、彼らはこの事実をとらえていたのに対して、彼らの反対者はそれをとらええなかったことにある。」「イギリス革命は数年前に始まったが、軍隊がダンケルクから引き揚げて以来それにはずみがついてきた。戦争は革命の速度をはやめたが、同時にそれは、速度をはやめることの必要性をも一しかも死活の問題として一増大させてきている。……戦争と革命とは不可分である。われわれはヒトラーを打倒しないかぎり、ヨーロッパ諸国で社会主義として通用するようなものを樹立することはできない。逆にまた、われわれが経済的、社会的に19世紀を脱しえないうちは、ヒトラーを打倒することはできない。」(オーウェル 1995: 10, 78-79)

『動物農場』(1945年)、そしてあの有名な『1984年』(1949年)が呼び起こしたイメージから、日本でオーウェルはしばしば個人主義的な「反ソ・反共のイデオログ」と見なされることがあるが、それは決して真実ではない。ここでも見られるようにオーウェルは、愛国的な民主的社会主義者として「イギリス革命」を説き、この革命によってイギリスは旧社会から新しい社会へ、すなわち社会民主主義型の福祉国家へ生まれ変わる必要があることを生き生きと述べている。

イギリス出身の歴史家トニー・ジャットは2010年8月6日にニューヨークの自宅で62歳で亡くなったが、病床のなかで遺書ともいえる『荒廃する世界のなかで』を書いた。

「社会の中間的な組織・制度—政党、労働組合、政体や法律など—が王や暴君の権力に抵抗したのと同じように、今や国家自体が主要な「中間組織」となって、権力のない不安定な市民と、対応なし・説明なしの企業や国際機関とのあいだを割って入るようになるかもしれません。そして国家は、あるいは少なくとも民主主義の国家は、市民の目から見て独特無比の正当性を保持するものである。」(Judt 2010: 196-97, 邦訳 215-16)

「社会民主主義や福祉国家を止めてしまった場合のコストは甚大である。……社会民主主義は理想の未来の表象ではないし、理想の過去さえ表象していない。しかし、今日わたしたちの手元にある選択肢としては、他の何にも増して優れている。……国家が死んだという報告は、あまりにも誇張されてきた。もしわたしたちが国家を持ちつづけようとするのなら、そして国家が人間の営みのなかで重要な意味を持ちつづけるなら、社会民主主義の遺産には存在価値がある。」(Judt 2010: 224-25, 232, 邦訳 245, 252)

ここで、ジャットは社会民主主義者は過去の福祉国家の実績をもっと自信をもって語るべきだと主張しているが、そのとおりである。

次に日本人の議論をとりあげる。

日本の最初の生存権規定といえる「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という憲法 25 条の生みの親ともいえる森戸辰男（岡本 2010：222 を参照）は、『救国民主連盟の提唱』（1946 年）のなかで、次のように述べている。

「かようにして、さし迫る政治的・経済的・道徳的危機は、折角わが国が戦禍から免れて、これから平和の恵沢を受けようとする矢先に、われわれを再び亡国の関頭に立たせたのである。……そこで、われわれの課題は、なにを措いても、まづこの国家と国民を亡国の危機から救い出すことでなければならぬ。わが敬愛する民族が四散してしまって、何の民主主義であるか。また、何の社会主義であるか。……いったい、どうしたら祖国はこの亡国の瀬戸際から救い出されるのであるか。われわれは今日我国社会の辿っているこの道から、もっと根本的にいえば、近代文明が現にさしかかっている袋路から、このさい一大方向転換を断行しなければならぬ。そのことは、いきおい国家の構成、経済の体制、社会の組織における一大変革を意味するであろう。いいかえれば我国はいま思い切って根本的な建直しをやらないでは、いわば新たな建国を実現しないでは、この危機を乗切ることではできないのである。」（森戸 1946：6-8）

敗戦間もない危機の情勢下で、当時の社会党内でいち早く救国民主連盟委員長を自分で買って出た森戸は、本書で戦後の荒廃と危機から抜け出すには、もはや資本主義の再建では不可能であり、民主主義を伸ばしつつ社会主義の方向と政策に踏み出す以外ないと主張したが、社会主義に邁進するのは、まずもって国を救い、民族を復興するためであることを強調している。ここに森戸の社会民主主義構想の特徴が強く現れており、この点では先にあげたジョージ・オーウェルのスタンスと非常に近い。

丸山の思想を社会民主主義と呼ぶことはできないが、リベラリストの丸山が戦後いち早く「正しいナショナリズムと民主主義革命の結合」を主張している点は、今日のグローバル化のもとで各国の民主主義が危機に陥っていることを考えれば、改めてナショナリズムと民主主義の関係を今日的視点でとらえるうえで参考になる。

まず、1947 年に『中央公論』に掲載された、「国際圧力の最中に近代国家を建設せねばならぬわが国の現実において、国家からの遠心的自由を一方的に主張する同時代の民権論者の空虚な公式論を批判した」陸羯南の国民主義を擁護する論文「陸羯南一人と思想」の結論部分では次のように述べている。

「福沢諭吉から陸羯南へと連なる国民主義の最初からのひ弱い動向は、やがて上からの国家主義の強力な支配の裡に吸い込まれてしまった。そのために下からの運動はむしろ国際主義い

な世界市民的色彩をすら帯びざるをえなかった。長きにわたるウルトラ・ナショナリズムの支配を脱した現在こそ、正しい意味でのナショナリズム、正しい国民主義運動が民主主義革命と結合しなければならない。」(丸山著作集第3巻1995:105)

占領下の1950年に執筆された「戦後日本のナショナリズムの一般的考察」では次のように述べている。

「このデレンマ(一にぎりの反動政治家、官僚および大資本家によって支配される警察国家へと変貌させる、あるいは労働者階級と農民を劣悪な生活条件に閉じ込めることによって彼らを共産主義陣営に追いやる)を打開し日本に健全なナショナリズムすなわち民主的ナショナリズムを打ち立てるためには、恐らく日本の政治、経済、社会全般にわたって現在「健全」と考えられているよりもずっと「左」の政策が推し進められねばならぬだろう。」(丸山眞男集第5巻1995:121)

ここで丸山は民主的ナショナリズムの健全な育成には現状より左の社会民主主義的政策が必要だと明確に述べている。

3. 危機における福祉国家の改革の2つの例

1) 1930年代における人口問題とスウェーデン福祉国家の建設

1932年にスウェーデンの社会民主労働党に正式に入党したグンナー・ミュルダールは、1933年にストックホルム大学のラルス・ヒェルタ記念経済学および財政学講座教授に任命された。この時期、ミュルダールは社民党政権下の大蔵省から拡張的財政政策の事例に関する覚書を作成するようという依頼を受け、不況下における積極財政の効果を理論的に明らかにした『景気循環と財政政策』という報告書を書きあげた。この報告書の執筆と並行して、この時期ミュルダールはアルヴァ・ミュルダールと協力して『人口問題の危機』という本の執筆に取り組んでいた。スウェーデンは当時のヨーロッパのなかで最も低い出生率を記録していたが、この共同研究はそのスウェーデン社会において激しい論争を巻き起こすことになった。

ミュルダール夫妻が人口問題について書いた本は何冊かあるが、ここではグンナーが1938年のハーバード大学におけるゴドキン講演をまとめた『人口：民主主義にとっての問題』(1940年)を材料にして、ミュルダールの人口問題に対する考え方を見ることにしよう。産業化と都市化が子供を生むことを経済的資産から経済的負担に変え、出生率の大幅な低下を招くようになったが、差し迫った人口危機の兆候は人口規模の維持に必要な数値を下回った1920年代半ばに表面化するようになった。ミュルダールは、定常人口規模の維持を目的としたプログラムを支持する理由として次の2つを挙げた。一つは、少子化は国民国家存続に対する脅威であるという議論であり、もう一つは、健全で持続的な経済の繁栄の維持を困難にするという

議論であった。後者の議論は、マクロ経済を安定化させるための財政政策についてのミュルダールの議論と重なる。それを彼自身のことばで述べると、次のようになる。「人口の衰退はあらゆる分野における投資リスクを大きくするだろうし、そのことを別にしても、新規投資の需要を小さくさせるだろう。高齢化社会では貨幣貯蓄は高いままにとどまるから、その結果として貯蓄に対して投資が不足するという傾向が持続するであろう。政府は介入に踏み切り、個々の企業に対して統制と調整を行い、投資機会の不足を補うようになるであろう。しかし、政府が全分野にわたって民間企業に取って代わるべきでないとするならば、そのような政府の仕事は困難なものとなるであろう」(Myrdal 1940: 164)。

ミュルダールは、そうした人口減少の帰結はきわめて悲惨なものとなると考えた。すなわち、人口減少下で展開される社会主義のタイプは、行政的、官僚的、老人的性質をもつようになり、自由なイニシアティブや進歩を愛する人々を落胆させるであろう。また、長期にわたる経済停滞によって、青年たちのキャリア機会を減少させ、総じて国家の凝集性の確保は難しくなるだろうと予想した。それゆえ、追求されるべき目標は定常規模の人口を達成することであり、そのための戦略の中心となるものは社会階級間と所得グループ間の消費を均等化する効果をもつ国家介入であった。具体的には、公営住宅の供給や民間部門の家賃補助による居住環境の改良、家族への健康食品の直接配給、保健サービスや出産給付、結婚ローン制度などの政府活動を通じて貧困家庭における出産育児関連支出の負担軽減を図ることであった。

これらの福祉国家プログラムが高いものにつくことは明らかであり、そのため議会でそれを制定するにあたって保守派が反対することも明らかであった。しかし、このような国家介入は人口減少による不幸とそれに付随する社会的・経済的危険を回避するうえで必要であり、より大きな善ともいえる国家存続のためには富裕者の私的経済的利益のある程度の犠牲はやむをえない、とミュルダールは説いた。彼はこの戦術が愛国的ナショナリズムの態度を促進することに十分に気づいていたが、このような状況下において「穏健な」かたちであれば正当化しうると考えた。そして実際に、ミュルダール夫妻によって提言された立法プログラムの多くは、「母と子の」会期として有名になったスウェーデン議会の1937年会期に制定された。これらのことを見て、ミュルダールの生涯について研究してきた経済思想史家ウィリアム・バーバーは次のような結論を導き出している。「スウェーデン福祉国家の建設は、こうして人口論議という煙幕のなかで実行に移された。採用された急進的諸法案は、それ自体が望ましいからという理由によって正当化されたのではない。そうではなく、正当化のために出された説明は、人口縮小にともなう害悪から国民的利益を守るためにそれらは必要不可欠であるという主張に基づくものであった」(Barber 2008: 59, 邦訳: 99)。

報告者は、以上のバーバーの見方は半分は正しいと思う。しかし、国民的利益の擁護と福祉

国家は戦術的にのみ結びついているのではない。国民が主権者であり、私的個人とその意思が国家とその政策努力よりも優先される民主的社会においては、人口政策も福祉国家の充実、とくに出産と子育て支援などのプログラムによってしか達成し得ないのである。おりしも、1932年以降、労働者のみでなくすべての市民が平等で助け合う「国民の家 (folkhemmet)」構想を唱えた P. A. ハンソンが首相であった。ミュルダール夫妻が提唱した人口危機を突破するための福祉国家の充実は「国民の家」構想とそれに基づく現実的路線にまさに合致するものであった。「国民の家」という言葉はもともと保守派の政治家が別の意味合いを込めて使いはじめていたものであったが、ハンソンがこれに新しい意味を与えたのである。以後、社民党にとってこの言葉は、国民が相互に助け合い、そして、特権階級と十分な権利を与えられていない階級とに国民を分かち障壁を革命的な暴力によらず平和的に取り除いていくことを意味するようになった。そして、その後実際に、スウェーデンはこの方向に向かって進んでいった。

2) 1990年代のフィンランドの教育改革

フィンランドは何百年にわたって西のスウェーデンと東のロシアという強大な勢力に挟まれ、国の独立を維持するのに大変な努力を要した。第2次大戦後も戦争の深い傷跡とソ連に対する重い賠償金が足かせになって経済の復興は容易ではなかった。そのような中、1963年にフィンランド議会は経済復興の最善策として公教育の充実を掲げる大胆な決議を採択した。その後、1970年代に中等教育における三分岐システムを廃止して総合性の中学校を実現し、さらには1980年代には中学校や高校に残存していた能力別学級システムを廃止して、世界で最も平等な教育システムを実現した。その結果、フィンランドは生徒間の学力格差が最も少ない国であると同時に、学力水準の学校間格差、地域間格差が最も少ない国へと前進した。

1990年代初頭にフィンランドは深刻な経済危機に見舞われた。1991年の対前年度GDP成長率はマイナス7%を記録し、対前年度マイナス成長は1993年まで続いた。その結果、20%近い失業率と記録的な財政赤字が何年にもわたって続いた。その後、フィンランドはIT産業の急成長で景気が回復し、世界のトップクラスの経済競争力を維持するようになるが、その競争力の原動力となったのはフィンランドの高い学力水準であった。その「学力世界一」の礎を築いたのが、1994年に29歳の若さで教育大臣に就任したオッリペッカ・ヘイノネンであった。ヘイノネンは、知識社会の到来を見通したうえで、教師の教育レベルを学部卒レベルから修士卒レベルに引き上げたり、国家指導要領を3分の1に削減して自治体、学校、教師の裁量を拡大することによって教育システムに柔軟性をもたせるなど、ヘイノネン改革と呼ばれる大胆な教育改革を実行した。その改革を導いたものは教育こそが組織や企業、そして国全体の競争力を高める道だという信念であったが、それはたんなる経済成長第一主義ではなかった。むしろ、

人の資質、人間の成長に集中すれば、経済的な成長は後からついてくるという姿勢であり、フィンランド社会全般に見られる姿勢や文化・教育に価値を置き、それこそが国の競争力を高めるものとする考え方、そして国の競争力と個人の幸せは相反するものではないという考え方であった。また、この改革を成功に導いたもう一つの重要な点として、この改革案について関係者全員（自治体、学校、教員団体、家庭、保護者、生徒）が同じテーブルにつき議論をし、教育に対する国としての合意を民主的に達成したことがあげられる。これを可能にしたのはフィンランド市民社会に存在する信頼感であり、このような改革の積み重ねによって信頼を基盤とする文化はいつそう強固なものとなる。

一般に教育において「質」の追求と「平等」の追求は対立的に考えられがちであるが、社会民主主義的福祉国家フィンランドにあっては「教育の機会の平等がなければ教育の質の向上は不可能であり、平等を保障する制度はフィンランドの教育制度の礎となる最重要原則である」という信念が貫かれている。1990年代初頭の深刻な経済危機の最中での社会改革は将来における国力強化を目的とした「フィンランド魂」と訳される「シス (sisu)」をみなぎらせての改革であったが、それは決して効率一辺倒の威圧的な改革ではなく、教育における平等の哲学に立脚した民主的改革であった。ここに危機におけるフィンランドの穏やかなナショナリズムと福祉国家の改革がうまく調和した姿を見ることができる。

4. リベラル・ナショナリズムという考え方

近年、リベラルなナショナリズムという考えが欧米そして日本でも勢いをもつようになってきた。なかでも、リベラルなナショナリスト、あるいはシビック・ナショナリストとして一番有名なのはオックスフォード大学のデイヴィッド・ミラーである。『ナショナリティについて』のなかで、彼は次のように述べている。

「文化的コスモポリタニズムの擁護者がこの点（ナショナルな連帯が薄れ、人々がもはや経済的自由競争への歯止めとして再分配政策を受け入れようとしなくなるにつれて、非エリート層の経済的立場はますますグローバル市場の働きによって決定されるようになるという点…報告者）に気づいていないと考えるのは、間違いであろう。彼らは疑いなく、文化の平等な承認に沿った形で財の再分配のために論じようとしているといえる。彼らの間違いは共感を欠いていることではなく、グローバル市場の両極化の効果を緩和することのできる条件を現実主義的にみることができないことである。福祉国家—そして実際のところ、マイノリティの権利を守る計画—はこれまでも、つねにナショナルな構想であったのであり、そうした構想は共同体構成員が互いに扶助しあい、平等な尊敬を相互に保障しあう基礎の上に正当化されてきたのである。」(Miller 1995: 邦訳: 332)

本書『ナショナリティについて』の訳者は「訳者あとがき」において、ミラーのナショナリティ論の意義について、「ミラーの議論の最大の功績は、「ナショナルなもの」に関する議論を避けがちであった第2次大戦後の政治理論・政治哲学の風潮に抗して、リベラルとして正面からこの問題に取り組み、そのポジティブな価値を検討していることであろう」と述べているが、まったく同感である。

次に、著名なイスラエルの平和運動家であり、かつリベラル・ナショナリズムの研究者としても名高いヤエル・タミールの考えを見ることにしよう。

「20世紀最後の四半世紀に入るとともに、ナショナリズムの時代が過ぎ去りポスト・ナショナルな時代に差し掛かった、という見解が広まっている。このような説が誤りであることは明らかだ。ナショナルな運動は再び大衆の支持を得ており、同化され「消えうせた」はずのネーションが復活を果たしている。……21世紀中にわれわれがナショナリズムの衰退を目撃することはないであろう。20世紀の偉大な勝利者とみられるリベラルは、勝利者としての「榮譽」をナショナリズムと、そして恐らくは宗教原理主義とさえ「分かち合うべきこと」を認めなければならない。……リベラルの観点からみても、ナショナリズムは「全く不適切、虚偽であり、道徳的に非難すべきは明白だ」などといって切り捨てられる筈のないほど重要な主張を提出している。」(Tamir 1993: 3-4, 邦訳: 52-53)

本書でタミールは、イギリスのシビック・ナショナリズムの流れを汲む「穏健なナショナリズム」の擁護論を展開している。リベラルとナショナリストのいずれの主張も人間の生存条件についての真理を含む以上、一方を犠牲にして他方を活かすような生き方を採用する必要がない、と主張するのである。

最後に、最近イギリス労働党の政策に強い影響力をもちはじめたオーストラリアの若き思想家ティム・スートポマサンの言葉を引用しよう。

「愛国心は多くの人が信じているような悪ではない。確かに、それは危険性をもっているが、他の形の忠誠や愛と異なるところはない。全体として見ると、愛国心は悪徳というよりは美德であり、集合的な自己改善にとって必要条件である。繁栄している社会は信頼と互酬によって結束し、革新と方向感覚によって導かれた社会である。そのような国々においては、社会は集合した利益のアソシエーションではなく、すべてのメンバーが自分たちの自己利益を超えた共通善のために行動する用意がある集合的企てを現わす。この種の社会は市民が自分たちの国を信じる用意があるときに、すなわち愛国心があるときに、はじめて可能となる。……愛国主義はショービニズムと同じであり、愛国主義の表明は自己嫌悪と絶望を引き起こす原因となるというオーソドックスな見解がオーストラリアの革新主義者の間には依然として根強い。愛国心を粗野なナショナリズムとして取り扱うよりもむしろ、革新派は愛国主義を共有された

市民的価値の包括的な言葉として、そして革新の手段として再生すべきである。しかし、これは左翼リベラルの政治についての真剣な再考によってはじめて可能になる。革新派は国民的アイデンティティにまつわるすべての話を保守派に決して引き渡すべきではない。そして、革新派はそのような誤りを繰り返すようなことをしてはいけない。いまや、革新派が愛国主義を再生すべきときである」。(Soutphommasane 2009: 137-38)

ストボマサンは、難民としてラオスからフランスに逃れたラオス人と中国人の両親の間に1982年にフランスで生まれた。そして、その両親と一緒に1985年にオーストラリアに移住した経歴をもつ。アジア系オーストラリア人であって白人のオーストラリア人ではない彼が多民族国家オーストラリアにおいて『愛国心の再生』を書いたことは、内部が同質でない多民族、多文化国家における愛国心や国民主義はどうあるべきか、さらに今後どう展開していくかを考えるうえで貴重である。

5. むすびにかえて

日本は1990年代初頭のバブル崩壊以降、長期にわたる不況とデフレ、経済格差の急激拡大、長期におよぶ大幅な財政赤字とその結果としての大規模な国債累積に苦しんでいる。また、少子化にもなかなか歯止めがかからない。さらに、2011年3月11日の東日本大震災と原発事故が襲い、現在まさに国民的危機と呼びうる状況下にある。これに対処するには、国民的連帯に裏付けられた福祉国家の再建以外ないと報告者は考えている。

少子化に歯止めをかけるには1930年代のスウェーデンがやったように少子化対策関連の財政支出を増やす以外ない。民主党政権で創設された「子供手当」も正しい方向の第一歩であった。しかし、理念的に正しいこの制度が「バラマキ」であると批判され早々と廃止に追い込まれたのは、「目的の明確化」と「財源の確保」がきちんとなされていなかったためである。盛山和夫が述べるように、そして実際に1930年代の社民党が行ったように、目的として「子育てへの社会的支援」のみでなく、もっと明確に「少子化対策」をうたうべきであった。また、子供を生み育てやすい環境をつくるうえで、国家が責任をもつ教育改革がぜひ必要である。これにはフィンランドの改革が参考になる。東アジアで顕著な「新しい文明病」である「学歴偏重主義」が続くようでは、少子化はなかなか克服できない。

財政再建には長期的には大幅な増税が必要である。消費税増税にしても所得税増税にしても福祉国家維持・充実のためには不可欠である。デフレ不況時の増税は需要不足を招き景気を悪化させるが、これには増税と同時に投資型政府支出を増やすことによって対処しうる。1990年代の経済危機時にフィンランドが行ったような義務教育の質的向上、科学研究など将来の成長につながる投資支出が望ましいが、今後予想される大震災に備えた国土の強化も重要である。

参 考 文 献

- 大沢真理 (2011) 「グローバル社会政策の構想」大沢真理編著『公正なグローバル・コミュニティを』岩波書店.
- 岡本英男 (2007) 『福祉国家の可能性』東京大学出版会.
- 岡本英男 (2009) 「世界システムとしての福祉国家体制の成立」『東京経大会誌 経済学』262号, 2009年3月.
- 岡本英男 (2010) 「日本における福祉国家の成立とその展開」金成垣編著『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房.
- 加藤榮一 (2006) 『現代資本主義と福祉国家』ミネルヴァ書房.
- 柴田高好 (2012) 『マルクス政治学原論』論創社.
- 盛山和夫 (2011) 『経済成長は不可能なのか』中公新書.
- 武川正吾 (2012) 「グローバル化・地域統合・社会政策」武川正吾・宮本太郎編著『グローバリゼーションと福祉国家』明石書房.
- 林健久 (1992) 『福祉国家の財政学』有斐閣.
- 林健久 (2009) 「福祉国家財政論」, 日本財政学会編『財政研究第5巻: 少子高齢化社会の財政システム』有斐閣.
- 藤田菜々子 (2010) 『ミュルダールの経済学』NTT出版.
- 丸山眞男 (1995) 『丸山眞男集 第3巻』岩波書店.
- 水島治郎 (2012) 『反転する福祉国家』岩波書店.
- 森戸辰男 (1946) 『救国民主連盟の提唱』鱒書房.
- 森戸辰男 (1975) 『思想の遍歴 (下)』春秋社.
- ジョージ・オーウェル (1995) 『ライオンと一角獣』平凡社.
- オッリペッカ・ヘイノネン&佐藤学 (2007) 『「学力世界一」がもたらすもの』NHK出版.
- E・トッドほか (2011) 『自由貿易という幻想』藤原書店.
- Barber, William J. (2008), *Gunnar Myrdal*, Palgrave Macmillan. ウィリアム・J・バーバー著, 藤田菜々子訳『グンナー・ミュルダール』勁草書房, 2011年.
- Frank, Thomas (2004), *What's the Matter with Kansas?: How Conservatives Won the Heart of America*, Metropolitan Books.
- Carlson, Allan (1990), *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, Transaction Publishers.
- Daly, Herman E. (1996), *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press. ハーマン・E・デイリー著, 新田功・蔵本忍・大森正之共訳『持続可能な発展の経済学』みすず書房, 2005年.
- Hadenius, Stig (1997), *Swedish Politics During the 20th Century: Conflict and Consensus*, Svenska Institutet. スティーグ・ハデニウス著, 岡沢憲英監訳『スウェーデン現代政治史』早稲田大学出版会, 2000年.
- Judt, Tony (2010), *Ill Fares the Land*, Penguin Press. トニー・ジャット著, 森本醇訳『荒廃する世界のなかで』みすず書房, 2010年.
- Lasch, Christopher (1995), *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, W. W. Norton & Company. クリストファー・ラッシュ著, 森下伸也訳『エリートの反逆』新曜社, 1997年.
- Miller, David (1995), *On Nationality*, Oxford University. デイヴィッド・ミラー著, 宮沢克ほか訳『ナショナルリティについて』風行社, 2007年.
- Miller, David (2003), *Political Philosophy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press. デイヴィッド・ミラー著, 山岡龍一・森達也訳『政治哲学』岩波書店.
- Miller, David (2007), *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press. デイヴィッド・ミラー著, 宮沢克ほか訳『国際正義とは何か: グローバル化とネーションとしての責任』風行社, 2011年.
- Myrdal, Alva (1945), *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population*

- Policy*, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., LTD.
- Myrdal, Gunnar (1940), *Population: A Problem for Democracy*, Harvard University Press.
- Myrdal, Gunnar (1960), *Beyond the Welfare State: Economic Planning in the Welfare States and its International Implications*, Yale University Press. G. ミュルダール著, 北川一雄監訳『福祉国家を越えて』ダイヤモンド社, 1963年.
- Nussbaum, Martha C. with Respondents, (1996), *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*, Beacon Press. マーサ・C・ヌスバウム他著, 辰巳伸知・能川元一訳『国を愛するということ』人文書院, 2000年.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale: Repenser L'Etat-providence*, Seuil. ピエール・ロザンヴァロン著, 北垣徹訳『連帯の新たなる哲学』勁草書房, 2006年.
- Southphommasane, Tim (2009), *Reclaiming Patriotism: Nation-building for Australian Progressives*, Cambridge University Press.
- Southphommasane, Tim (2012), *The Virtuous Citizen: Patriotism in a Multicultural Society*, Cambridge University Press.
- Tamir, Yael (1993), *Liberal Nationalism*, Princeton University Press. ヤエル・タミール著, 押村高ほか訳『リベラルなナショナリズムとは』夏目書房, 2006年.
- World Economic Forum (2012), *Global Risks 2012 Seventh Edition*, Geneva.

新しい社会的リスクと福祉の量的拡大，そして体制的縮小：李明博政府の福祉政策に対する評価

金 教 誠／KIM, Kyo Seong (中央大学／Chung-Ang University)

I はじめに

本研究の目的は新しい社会的リスクの現況を分析し，福祉国家「縮小」の分析枠組みに基づいて李明博政府の福祉政策を評価することである。今年末には李明博大統領の任期が終わり，現政権の福祉志向ともいえる「能動的福祉」に対する評価も本格的に展開されると思われる。すでに福祉政策分野別の評価がある程度進んでいるが，肯定的な結果を見つけることは容易ではない。おおまかには，経済成長のための福祉（チョ・フンシク 2011），福祉の資本化と市場化（ジュ・ウンソン 2008），消極的，一時的な福祉（キム・ヨンミョン 2009）など，福祉が大幅に後退，あるいは縮小されたという評価が主な内容である。その反面，福祉拡大傾向が十分維持されているという肯定的な見方も存在する（キム・ウォンソプ／ナム・ユンチョル 2011）。このように評価が分かれる現政府の福祉政策に対する評価をいかに理解すれば良いのか。現政府の福祉政策は過去の政府とは異なり縮小されたのか，それとも拡大の経路を持続しているのか。本研究の主な関心は，上記の質問に対する答えを探ることである。

比較社会政策研究の歴史のなかで最も活発に行われた分野の一つが福祉国家の「縮小」議論である。これは，1980年代前後に登場した新自由主義イデオロギーとイギリスのサッチャー政権（1979年），アメリカのレーガン政府（1981年）の登場とともに急激な福祉削減の努力が断行された背景と関連している。両政府は，当時の経済・社会的危機の原因として「拡大された福祉」を挙げつつ，様々な縮小圧力を行使したが，期待したほどの（縮小の）成果をおさめることができなかったという評価を受けている。一部の研究者は「新しい社会的リスク」（new social risks）の役割を強調したり（Bonoli 2005; Taylor-Gooby 2004），または縮小の実現を否定したりしながら，福祉国家の再構造化（restructuring）を用いて変化を説明しようとした（Pierson 2001）。しかし，そもそも縮小は非大衆性が含まれており，政治的にも追求されにくい課題という点で，国家福祉の縮小を確認し，評価する作業は，依然として有効だといえる（Pierson 1994）。ピアソン（Pierson 1994; 2001）によると，福祉拡大時代の古い政治（old politics of expansion）を説明するために動員された理論（例えば，権力資源動員論）だけでは福祉国家「黄金期」以後に表れた様々な改革の軌跡を説明することはできない。また，

縮小と表現される福祉国家の変化は、単なる支出水準の長・短期的変化だけでなく、残余的な福祉受給といったプログラム構造の変化や長期にわたって福祉の縮小や拡大を阻止することを可能とする政策的文脈の変化を包括的に検討する際に初めて意味を理解することができる。

本研究では、これらピアソンの福祉国家縮小の分析の枠組みに基づいて大きく3つの側面から、現政権の福祉政策を評価してみたい。まず、量的な側面から用いられる福祉支出データを活用、分析し、現政府の福祉縮小を明らかにする。その際に既存の計測方式の問題点を補完することで、測定信頼性を高める。そして、現政権で推進した主な福祉改革の課題を中心に構造・質的な変化の内容を分析し、今後の福祉拡大を未然に防止するための様々な政治的・政策的な介入方法を検証する。以上の評価を通じて、福祉拡大を追求したものとみなされた過去の両政府（国民政府、参与政府）とは異なる、李明博政府の福祉政治の成果と限界を明らかにしたい。

II 理論的背景

本章では、現政府の福祉に対する先行研究の議論を批判的に検討し、福祉国家縮小に関して最も代表的な理論的分析枠組みを提供したピアソンの福祉縮小の議論を検討する。本研究においてピアソンの分析枠組みを活用することは、分析対象である李明博政府の福祉政策が、拡大とみなされてきた過去の政府とは異なり、その出帆の初期から福祉縮小に対してかなり優れていたことに起因する。

1. 福祉国家縮小の論理

福祉が一定水準以上成熟している国で、福祉支出の規模を縮小し、福祉制度やプログラムの内容と範囲を縮小することは容易ではない。これは、国が後期産業社会の変化（サービスセクターの増加による経済成長率の低下）と新しい社会的リスク（高齢化、家族構造の変化、女性の経済活動参加率の増加など）の登場から、新しいニーズが創出・持続されている社会・経済環境の変化に対応する必要がある、かつ制度の定着性と経路依存性（path dependency）、変化に反対する様々な拒否点（veto points）や選挙で敗北する危険性などの政治的圧力にも反応しなければならないからである。それにもかかわらず、福祉国家のコストの問題が大きくクローズアップされ、経済成長に貢献しながら、社会的ニーズに応えることができる形態の福祉改革や福祉縮小の努力が行われるようになった¹⁾。

1) このような福祉国家の再構造化の政治的動力は、福祉資本主義の3つの体系に基づいて異なる特性を現す。社会民主主義と自由主義国家では、既存の福祉体系に対する大衆的支持が広く、調整圧力が大きくないことに対して、保守主義国家では大衆的支持は確保されているが、調整圧力が大きい。これによって福祉縮小と関わる異なる政治が存在する。すべてのタイプの国家でコスト抑制（cost containment）が観察されるが、自由主義国家では、再商品化

福祉国家の縮小に関する理論的な議論を確立したピアソン (Pierson, 1994; 1996; 2001) によると、福祉国家の縮小政治は、福祉拡大時期のそれとはまったく異なる新しい政治的プロセスである。なぜなら、基本的な目的が異なり、大衆性が確保された福祉プログラムを撤回しようとする危険なプロセスのなかで有権者を明快に説得したり、非難を避けたりするための政治 (politics of blame avoidance) を駆使しなければならないからである。ピアソン (1994) は、福祉縮小によって、その間の政治・経済的難題を克服しようと試みていたアメリカとイギリスの保守主義政府の努力と政治的プロセスを検討することで、福祉国家危機論あるいは解体論の実体に答えようとした。彼は福祉縮小を説明するためには、長期的な福祉支出の削減やプログラム構造の変化、そして体系的縮小 (systemic retrenchment) などを総合的に検討する必要があると強調する。これは福祉国家の政治を変化させる政策変化として要約される「体系的縮小」という福祉プログラムの意思決定の文脈に変化を加えることで、将来の削減と残余化を助長する変化を意味する。よって、ピアソンの福祉国家の縮小は、「社会支出を削減し、残余的な福祉国家モデルに近づけよう、福祉国家プログラムを再構造化したり、今後これらの成果 (outcomes) が現れる可能性を高めよう政治環境を修正する政策変化」(1994: 17) と定義することができる。

福祉支出の規模と制度的変化によるプログラムの縮小 (programmatic retrenchment) とは異なり、体系的縮小は政治的運営方法の違いによって示されるが、それは大きく4種類の縮小にまとめられる。まず、将来の行政府で歳入が流入することを禁止して資金源を締め付ける方法 (defunding) である。主に、税金を削減したり、歳入の増加を防止する制度がこれに該当するが、これらに加え、政府の公共資産売却や赤字財政の運営、福祉国家の目的外支出の増大なども選ぶことができる。第二に、公的供与に対する大衆の世論が変わるように誘導する政治的介入である。福祉プログラムに対する大衆の敵対的な態度が進む場合、それは明らかに縮小を促進させる基本的な条件となる。例えば、政府は、福祉による労働動機の阻害や不正受給者の問題、企業家精神の奨励など大衆自身の理解が反映されていない公共支出を拒否する方向に世論を形成することができる。第三に、福祉国家の将来の意思決定過程に変化をもたらし、削減を断行することにより有利な制度的条件を形成するものである。政治制度が変化すると、社会政策上の意思決定構造も変わるが、そのなかでも福祉行政の集中化 (concentration) と分散化 (decentralization) が代表的である。集中化戦略とは、政治的権威を集中することで、自身の望む政策を実行することができる能力を極大化しようとする努力であり、逆に分散化と

(recommodification) に焦点を当てて変化を推進し、社民主義と保守主義国家では再調整 (recalibration) の過程が強調される。このような再調整の過程で、社民主義国家では確立された目的を達成するための新しいアイデア側面で、プログラムを修正する合理化 (rationalization) 現象が目撃される。それに対して、保守主義国家では社会的要求や規範の変化に適応するための最新化 (updating) を主な改革のアジェンダとして想定している (Pierson 2001)。

は社会政策の権威を地方自治政府に移転し、それらの経済的競争を誘導することで、地方政府が再分配政策を推進することを困難にし、削減の責任や非難を地方政府に集中させる口実を作ることである。最後に、福祉国家を支持する利益集団の勢力を弱体化させる形態である。たとえば、受益者集団や労働組合がこれに当てはまるが、政府はこれらに対しての財政支援を減らしたり、集団的な政治的行動を規制したりする改革措置を導入することもある。また間接的には失業率を押し上げる緊縮経済政策を介して組織労働者の政治的地位を弱体化させることもできる。

このような縮小政治は長時間かけて発達してきた福祉生産と消費、そして伝達の過程で利害関係を形成してきた多数の集団の（選挙での）政治的報復の危険を増大させうる。したがって、縮小を目指す政府は、福祉縮小に伴う非難を最小化する代わりに、それに伴う功績は積極的に残そうとするのである。ピアソン（1994）は、このような「損失を課す政治」の認識こそ縮小政治を分析する上で重要な問題であることを強調する。縮小の支持者が用いる戦略は大きく3つのレベルがある。まず、目隠し戦略（obfuscation）である。これは有権者が縮小の情報にアクセスできないようにブロックしたり、漸減主義（decrementalism）の責任を、以前の政府に押し付けて（burden shifting）、削減効果を遅延させたり、因果関係を再構築して否定的結果の責任所在を自覚できないようにする試みである。第二に、潜在的な縮小反対者を分割（division）するという戦略であるが、これは一部の受給者にのみ影響を与えるように受給資格を強化したり、特定のサブグループにのみ削減措置をとることによって全体受給者の政治的動員を効果的に制御したり、集団間の葛藤をあおるような方法である。また、サービスを供給する生産者と消費者間の亀裂を生み出すこともできる。第三に、縮小のために不利な影響を受ける一部にのみ補償（compensation）する戦略である。報酬は、直接現金を支払うこともあるが、民間部門の対案（例えば民営化）が考慮されることもあり、補償の対象は、大衆の動員が最も優れた集団や、現在の受給者となることもある。よって縮小は常に政治的に力の弱い集団や、将来の受給者に集中する。

ピアソンは、様々な分析により、レーガンとサッチャー政府の社会政策が深刻な削減にもかかわらず、戦後福祉国家の位相を揺るがず（dismantling）ような成果を得ることはできなかったと結論づけている。その点で多くの比較政策研究者たちが福祉国家への攻撃をめぐる政治的ダイナミクスに関心を持つ要因となった。一方でピアソンの議論は、新しい福祉政治に関する優れた説明にもかかわらず、福祉縮小の様々な経済・社会的メカニズムを包括していないと批判される。たとえば、一部の研究者たちは、「新しい社会的リスク」の強調によって、福祉国家の縮小の実質的課題を説明したりもする（Bonoli 2005; Taylor-Gooby 2004）。彼らによると、福祉国家の縮小は、政治的に好ましくない政策であるという特性を持っているが、それは

単純に、行為者の政治ダイナミクスだけでは説明されにくく、高齢化や少子化、サービス産業の拡大に伴う生産性の低下、グローバル化に伴う国内補償メカニズムの必要性の台頭（Hicks and Zorn 2002）など、さまざまな要因が議論される必要があることを強調する。

2. 先行研究の検討

本格的な分析の前に、終末を迎えると予想された現政府の福祉政策に対するの支配的な評価は落第点に近いといえる。李明博政府に入り、福祉が「成長の侍女に転落」したという批判（チョ・フンシク 2011）から、近年の4年間の福祉は「道を失った」という嘆き（イ・テス 2012）に至るまでであっても、好意的な評価を探すことは容易ではない。これらの研究は、概して、市場経済に対する過度な盲信によって経済と福祉の好循環の可能性が失われただけでなく、景気低迷にともなう社会的危機への明確な対応成果を出せなかったという点を強調している。他にも保健医療の産業化、社会的雇用創出事業の収益追求型への転換、年金基金の管理構造の変化など、能動的福祉が事実上の市場化を通じた福祉の資本化を追求したという評価もある（ジュ・ウンソン 2008）。また、経済成長に制度的福祉が代替されるというトリクルダウン効果（trickle-down effect）の盲信に基づいて一時的な対策だけを推進するのみで、福祉に消極的または、制度の改善を意図的に回避し、「新自由主義」福祉国家体制へと改編する傾向があるという主張（キム・ヨンミョン 2009）も、現政権に対する否定的な評価の一つの軸を構成している。

しかしながら史上最大の福祉予算を編成したという点を挙げて「福祉国家といっても過言ではないくらいレベルに達している」という大統領の自評とともに、少数の意見ではあるが肯定的な評価がないわけではない。キム・ウォンソプ/ナム・ユン Chol（2011）は、李明博政府の福祉成果が前政権で樹立した制度の成熟による結果であるという限界はあるが、結果的に福祉拡大の傾向が断絶されたと評するのは難しいと主張する。彼らは特に伝達体系の民営化や能動的福祉の志向が福祉体系を市場親和的に構成する「親社会民主主義」政策に近い理念であると評価しつつ、韓国の福祉国家の拡大は終わりを告げたという多くの評価を否定している。一方キム・スンヨウン（2011）は、政策の効果ではなく方向性を中心に考察すると、李明博政府の福祉政策は、過去の両政府が示した新自由主義的福祉政策の延長線上にあるという点において急激に福祉が後退するという支配的な意見を批判している。ただし前者が、現政府の福祉の拡大経路の発見による「縮小論」に対する反論であるなら、後者は現政府の福祉政策が以前の政府のような新自由主義の延長線上にあり、国家福祉の「虚弱性」を継承したという意味で縮小することはなかったという点を強調するところに違いがある。

これらの研究の結果に照らしてみると、李明博政府の福祉がいかに変化したかに対する判断

を下すには、かなりの論争が繰り広げられる可能性が大きい。たとえば、ジュ・ウンソン（2008）の場合、年金と健康保険制度の市場化を中心として政権初期に提示された様々な方案を評価し、一種の漸進的な（creeping）市場化戦略が追求されていることを強調している。しかし、彼が問題にした様々な市場化戦略が政権初期とは異なり、現在までまともに推進されたことはないという点で新たな評価が必要である。年金基金の運用方法の変更のために政府が導入しようとした基金運用公社の設立のための予算が今年の国会の予算審議の過程で全額削減されただけでなく、健康保険の基本形の縮小方案も特に進められていない。また、チョ・フンシク（2011）は、李明博大統領の大統領選挙の公約履行に対する評価を通じて、福祉水準が前の政府よりも退化したと主張したが、増大する社会的危機の中でマクロ的に影響を受ける雇用、住宅、不平等などの問題を単純に福祉政策の遂行の失敗とみなすことは、公平な評価とは言い難い側面がある。一方、李明博政府の福祉政策の基調と量的成長を中心にチョ・フンシクとは逆の評価を下したキム・ウォンソプ／ナム・ユンチョル（2011）は、分析の過程で、李明博政府が福祉制度の民営化を意図しておらず、健康保険の民営化の挫折が政権の意図による結果なのか事実関係が明確ではないと主張している。このように先行研究の評価結果が交錯する理由は、李明博政府の福祉変化を単純に「現在主義的」な立場でのみ判断し、長期的な観点から見ることができているからである（ウ・ミョンスク 2011：136）。すなわち、政府の福祉努力による「功績と過失」にだけ集中し、その変化を把握する際にみるべき政府の消極的対応や非難回避といった事実上の「縮小」を見逃してしまうのである。

李明博政府の福祉評価に共通する限界の一つは、核心的な政治課題として浮上した福祉に対しての政治・社会的評価が皆無であるという点にある。多くの福祉国家の比較研究は、縮小にはかなりの非大衆性（unpopularity）を伴うことにより、政治的に追求されにくい課題であることに同意している。実際これらの前提は、先に検討したピアソンの研究（Pierson, 1994; 1996; 2001）以来、関連した比較研究分野で強力な支持を得ている命題でもある。それによると、福祉縮小の政治は、福祉拡大の政治とは異なるアプローチが必要であり、縮小の政治を把握するためには、単純な総量的な側面から脱して、福祉国家で発生するさまざまな方式の「政治的」福祉縮小戦略に対する理論的モデルを導出することが重要である。しかし、ピアソンの論理体系が韓国の福祉国家に積極的に適用・分析されないのは、これまでの議論が、過去の民主政府 10 年の福祉改革を国家部門の拡大期とみなしてきたことと無関係ではないと思われる。拡大期に関する分析は、それに相応する発展規則に依拠して評価されたためである。したがって、縮小に対するかなりの疑いが付与された李明博政府の福祉評価には、「拡大期に働いた発展規則に従わない縮小」の政治（Pierson 2001: 454）に対する分析が必要である。

Ⅲ 新しい社会的リスクの登場

第二次世界大戦後から1970年代までの伝統的な福祉国家は、相対的に安定したフォード主義的労働市場の構造と人口・家族構成に基づいて「黄金期」を謳歌してきた。この時期の福祉国家は老齢、疾病、失業、労働災害などといった、いわゆる伝統的産業社会で発生する(旧)社会的リスクに主に対応してきており、所得喪失を補償する所得保障制度を中心に社会政策プログラムを発達させてきた。しかし1970年代半ば以降、古典的福祉国家を支えていた資本主義経済・社会構造は急激な変化を経験することになる²⁾。社会全体にわたる新たな変化は、伝統的福祉国家の所得保障プログラムでは包摂できない「新しい社会的リスク(new social risks)」の登場を加速させた(Esping-Anderson 1999)。西欧福祉国家の一連の変化過程を新しい社会的リスクと関連させて分析しているテイラーグッビ(Taylor-Gooby 2004: 2)によると、新しい社会的リスクは、「後期産業社会への移行過程で現れた経済、社会変動の結果として、人々が生涯において直面するリスク」と規定することができる。彼は、低熟練の女性の仕事と家庭の両立の難しさ、老齢人口の増加にともなう高齢者ケアに対する経済的負担の増加、教育水準が低いほど深刻化する失業と長期貧困、伝統的な社会保障制度の民営化という4つの側面から新しい社会的リスクの発生経路を考察している(Taylor-Gooby 2004: 3-4)。このような新しい社会的リスクの増加は既存の所得移転プログラムに加えて、様々な形態のサービスプログラムの必要性を増大させている。例えば、家族構成の変化と女性の労働市場参加の増加は、女性が仕事と家庭で求められる機能を同時に担うことは難しくなり、それが保育などのサービスニーズを急増させ、老齢人口の増加は家族の扶養負担を増加させ、高齢者の長期療養保護といった社会サービスニーズを増加させている。また製造業からサービス業中心へと産業構造が変化し、低学歴、低熟練労働者や労働市場に新たに参入する若年層の失業や貧困問題が深刻化し、彼らの再就職や教育・訓練および就職斡旋プログラムへのニーズも増大している。国ごとに制度実行の範囲と強さは異なるが、これらの新しい社会的リスクとそれに伴うサービスニーズに対応するために多様な政策の導入を試みられている。

韓国で議論されている新しい社会的リスクは、少子化や高齢化といった人口学的リスク、女性の経済活動参加率の増加によるケア(care)の不在、そして産業構造の変化と労働市場の柔軟化による非正規労働者の量産などに要約することができる。〈表1〉に示されている主な新しい社会的リスクの変化の推移を見ると、合計特殊出生率は1970年の4.53から1990年には1.59へ、そして2000年1.47へ、さらに2006年には1.12へと急激に減少している。これらの

2) 後期産業社会への移行とともに現れた経済・社会構造の変化をまとめてみると、サービス部門の増大による生産性の低下と経済成長の鈍化、福祉国家の財政能力の減少、人的資本が蓄積されていない一部の階層で現れる長期貧困と社会的排除の深化、女性の労働市場参加の増加とフォード主義的労働市場構造の崩壊、少子高齢化、片親世帯の増加に代表される家族・人口構造の変化などである(Pierson 2001: 82-99; Esping-Anderson 1999)。

数字は2010年以降、多少上昇したが、まだOECD諸国の平均合計特殊出生率の1.5より低いレベルを維持している。一方、医療技術の発達と生活水準の向上により高齢者人口の割合も徐々に増加しており、1980年には11.2%に過ぎなかった老齢化指数は2006年と2012年にはそれぞれ51.1%と77.9%へと増加し、2016年には100%を超え、2030年には213.8%に至ると見込まれる(統計庁, 2006)。「超低出産国家(超少子化国家)」(lowest fertility state)と「超高齢社会」に象徴される人口構造の変化によって生産年齢人口は減少する一方で、高齢者の扶養負担(老年扶養費)は1980年の6.1%から2012年16.0%と継続的に加重される。このような人口構造の変化は、最終的に、経済成長、雇用構造、社会統合などに影響を与えるという点で非常に重要な課題として認識されている。もう一つの新しい社会的リスクは女性の経済活動参加率の増加とそれに伴う家族機能の変化と関連している。女性の権利と教育水準の向上により、女性の経済活動参加率は持続的に増加してきた。1960年代に30%に過ぎなかった女性の経済活動参加率は1980年には42.8%、1990年には47.0%、2006年には50.3%へと大幅に増加し、2011年まで維持されている。また、低年齢集団(25~29歳)の経済活動参加率は相対的に高いレベルを示している。これらの変化によって家族内で女性が主に担っていた育児や家事労働の社会的分担が求められている。次に韓国社会が経験している新しい社会的リスクは労働市場の柔軟化に伴う非正規労働者の量産である。2000年には全体労働者の26.4%に過ぎなかった非正規職の規模は、2006年に入り35%へと大幅に拡大し、2009年以降は33%台で維持されている。しかし、労働界で発表する非正規労働者の規模は政府が発表したものよりも約20%程度高く、韓国の労働市場構造の不安定性と雇用保護の脆弱性を示している。非正規労働者は相対的に低い賃金と雇用の不安定、そして政府や企業が提供する社会的セーフティネットから排除されるという特性を持つ。ただし、これらの新しい社会的リスクの登場は李明博政府に入り新たに発生した問題ではなく、参与政府から(人口高齢化現象を除いて)リスクのレベルが概して維持されている。

IV 社会福祉支出の水準と構造の変化

本研究では李明博政府の福祉縮小に関する分析のために大きく3つのカテゴリーを用いる。まず、福祉国家を評価する際に最も一般的に利用されている社会福祉支出の水準と構造を中心に、現政権と参与政府期の福祉支出の長・短期的変化と内容を比較する。次に、今後の福祉国家において発生しうると考えられるプログラムの縮小として、福祉供給構造の市場化(marketization)や多様な福祉供与(welfare provisions)の残余的(residualization)あるいは一時的給与体系への転換などの変化を把握する。最後に、今後の福祉が縮小される可能性を高めようとする政治および政策環境の変化を中心に体系的縮小の内容を検討する。

一般的に福祉国家が縮小の道を歩んできたのかという判断は、その国家あるいは政府がどの程度の福祉支出削減を断行したのかを通じて確認することができる。よく量的側面の発展を測定するために最も広く利用されている OECD 基準の社会福祉支出 (SOCX) データがあるが、それは 2007 年までの情報しか提供されておらず、李明博政府の福祉支出の変化を確認するために活用することができないという限界を持っている。また、一部の研究では企画財政部が提供する財政統計の「社会福祉」分野を詳細部門³⁾に分けていくつかの項目 (たとえば、住宅支出) を除外したり、健康保険支出など財政統計から除外された項目を含める方式を用いて福祉支出を推計し活用しているものがある。たとえば、オ・ゴンホ (2010) は政府が発表する中央政府の福祉支出で住宅部門を除外する代わりに、公共機関の一般会計で管理され中央政府支出には含まれていない健康保険支出と地方政府の独自の福祉支出を追加し、そこから社会保険公団の運営費などの管理行政費を差し引きすることで社会福祉支出の規模を再構成した。キム・ウォンソプ/ナム・ユンチョル (2011) も政府の財政統計を活用し福祉支出を大きく 3 種類に区分した。まず福祉支出 1 は政府の財政統計上の支出そのものであり、福祉支出 2 は福祉支出 1 で健康保険の予算と長期療養保険の予算を含め、住宅部分と基金の運用費用を除いた数値である。最後に、福祉支出 3 は福祉支出 2 の制度的成熟に応じて福祉支出の自動増加に最も大きな影響を及ぼす公的年金支出を除いた数値を意味する。これらの研究の福祉支出推計の方法には、広く議論されている福祉支出の概念に主観性が内包されているだけでなく、支出を構成する詳細のプログラム別の予算・決算に関する綿密な検討が行われなかった場合は信頼性を担保することは難しい。しかしながら、これらの推定方式は財政統計を活用した社会福祉支出の推計方法に対する肯定的な示唆を提供している。そこで本研究では財政統計を活用する際に最も多く指摘される住宅部門の支出を除き⁴⁾、その代わりに健康保険や長期療養保険の支出と地方政府の福祉支出を含めて計算した福祉支出を用いる⁵⁾。

〈表 2〉は政府の財政統計と健康保険公団および地方自治団体の予算・決算の資料を用いて推計した韓国の社会福祉支出の推移を示している。推計結果によると、総福祉支出は 2006 年の 76.8 兆ウォンから毎年増加傾向を見せ、実質的に李明博政府の政策意志が反映されたと見

3) 財政統計における社会福祉分野の予算および決算報告は、基礎生活保障、脆弱階層支援、公的年金、保育・家族および女性、高齢者・青少年、労働、報奨、住宅、社会福祉一般など 9 部門で構成されている。

4) 住宅部門の事業費は、従来の品目別の予算制度がプログラムの予算制度に改編され、2006 年予算案国会提出時から社会福祉分野に分類された。2007 年から中央各部署に導入され、現在まで維持されている (国会予算政策処 2010)。本研究から住宅関連の支出を除いた理由は、基礎受給者対象の住宅給付や障害者住宅改修事業などは異なり、支出規模の大きい住宅建設や回収できる融資支出である国土海洋部の住宅部門の支出を社会福祉分野として設定することは、国際基準を満たしていないだけでなく、福祉支出に対する評価を歪曲させる可能性があるからである (パク・インファ 2010; オ・ゴンホ 2010; キム・ヨンミョン 2011 参照)。

5) 健康保険と長期療養保険は重複計算を避けるために国庫補助金は除いた。また地方政府の福祉支出は、2008 年に財政支出の分類が変更されデータの構成が難しくなったため、保健分野の支出が除外された社会福祉予算の資料を活用した (保健福祉部, 2011: 250)。

なすことができる 2009 年には 122.5 兆ウォン、2012 年には 144.6 兆ウォンと大きく増加している。特に 2009 年度に福祉支出規模の急激な上昇が見られるが、これは当時のアメリカ発の経済危機に伴う約 6 兆ウォン規模の「民生安定緊急支援対策」が補正予算をつうじて執行されたことによる結果である。この対策による給付は、その大部分は一時的な性格を持っているだけでなく、当時の「金持ち減税議論」の補償策であったとも指摘されている（キム・ヨンミョン 2009）。しかし、このような増加傾向は対 GDP 比福祉支出割合の推計とは少し異なる結果を示す。一時的に大きく拡大された福祉支出の規模に起因した現象ではあるが、2009 年に 11.5% を記録した対 GDP 比福祉支出の割合が 2010 年に 10.5% の水準に減少し、2011 年にも同じようなレベルにとどまっている。一方、部門別の福祉支出の推移をみると基礎生活保障部門の支出は非常に限定的な増加をしているのに対し、保育・家族・女性や高齢者・青少年部門の支出が相対的に大きく拡大し、新しい社会的リスクの登場とそれに対する社会的サービス部門の拡充の事実を確認することができる。

福祉支出の詳細な項目は、供給構造を中心とした機能別に類型化される。キャッスル（Castles 2004: 75-77）は、総量ではなく細分化された支出データを用いて社会的供給構造に現れた変化を捉えることができることを主張し、「所得代替」、「貧困緩和」、「政府サービス」といったより洗練された分析枠組みを使用した。彼は収入の代替支出の割合が高いタイプを社会保障国型（西ヨーロッパ大陸）、貧困緩和および保健支出の割合が高いタイプを貧困緩和国型（英米系）、そして国民サービスの支出割合が高いタイプの国家を国家サービス国型（ノルディック諸国）と命名した。特に貧困緩和のための支出が最も高い割合を占める国家の特徴は、「残余的」ないし「自由主義的」であると規定されている（Castles 2004: 103）。

このような社会支出の類型化方式と本研究で推計した福祉支出に基づき、李明博政府の社会支出を分類してみると〈表 3〉のとおりである。SOCX 分類基準に依拠したキャッスルの支出類型とできる限り一致させるために、所得代替支出は政府の財政統計の公的年金、労働、報奨の項目を合算し、貧困緩和／保健支出は基礎生活保障、脆弱階層支援、高齢者青少年、保健医療、国民健康保険公団の健康保険と老人長期療養保険の支出を含みつつ健康保険・長期療養保険の国庫支援金は排除した。最後に、国民サービスの支出は、保育・家族・女性分野と社会福祉一般分野の財政を合算した。李明博政権において最も高い割合を占めた支出の種類は貧困緩和および保健支出であり、政権初期（2008 年）には約 40.8 兆ウォンに過ぎなかった規模は 2012 年には 61 兆ウォンへと 1.5 倍増加している。次に高い支出の種類は所得代替支出であるが、2012 年現在、約 48.4 兆ウォンで政権期間中に約 1.4 倍に増加した。最後に、国家サービスの支出は 2008 年に 2 兆ウォン規模であったが 2012 年現在約 4 兆ウォンと約 2 倍に増加したが、絶対的に最も低い福祉財政の規模をみせており、これを支出の劇的増加と見なすには多少

無理がある。韓国の福祉国家のタイプは、英米系の国のように貧困緩和支出の割合が高い貧困緩和国型とすることができよう。しかしこれは、保健関連支出の絶対的規模が大きいためにあられた錯覚であるといえることができる。2012年の保健支出は福祉財政の約42%なのに対し、貧困緩和と関わった支出は11.8%に過ぎず、また後者は2009年の経済危機に伴う民生安定緊急対策（補正予算）により短期的に上昇しただけで政権発足以来、その比重は持続的に減少している。その上昇も2008年に基礎老齢年金が導入されたことによる結果であるという点で韓国の貧困関連支出水準が高いとはいえない。

多くの人々の憂慮とは異なり、李明博政府において福祉支出は急激に削減されはしなかった。これは、福祉国家の拡大期にみられた成熟したプログラムの漸増主義的な性格と新しい社会的リスクに備えた社会サービス部門の拡充の結果といえる。ただし2009年の予算の補正とそれに伴う地方政府の福祉財政の拡大、そして長期療養保険事業の本格的施行などで急激な福祉支出の上昇を経験したにもかかわらず、2010年の福祉支出は前年比0.7%（公的年金を除く場合1.3%減少）のみの増加に留まっただけでなく、その後の増加率は10%未満に維持されている。これは福祉支出の自然増加分の多くの部分を占める公的年金と参与政府期に立案され2008年に導入された基礎老齢年金の給付であることを考えると、福祉支出の成長を牽引するための現政府の政策的意志が過去の参与政府期に比べて高くないことを示す結果である。

V プログラム的縮小

本章では李明博政府の政策基調をもとに展開された福祉改革の過程を検討し、ピアソンのプログラム的な縮小の概念に基づいてこれらの変化を評価してみたい。プログラム的縮小とは即効性を示した福祉プログラムを直接的に攻撃する縮小戦略を意味するが、これは既存のプログラムの支出および給与水準の低下とともに、社会的供与の市場指向性を強化したり、資産調査を行い残余的な福祉提供方式へ供給構造を改編する一連の活動をいう。以下ではまず、李明博政府の政策基調と新たに導入された制度を簡単に検討し、現政府の福祉政策の核心的な国政課題である保育政策、公的扶助、保健医療政策分野を中心とした福祉プログラムの生産と供給構造の市場化または残余的供給構造について議論してみたい。

1. 李明博政府の福祉政策基調

李明博政府はその出発とともに「能動的福祉」を社会福祉分野の核心政策基調として想定し、市場機能の導入を通じた福祉需要の充足と雇用創出および低所得層中心の福祉政策を実施することを発表した。能動的福祉はその実現のために、生涯福祉の基盤作り、予防・オーダーメイド型・統合型福祉、市場機能を活用した庶民生活の安定、社会的リスクからの安全な社会とい

う4つの戦略目標を持つ。これをもとに2008年3月、保健福祉家族部は「能動的福祉」を「貧困や病気などの社会的リスクを事前に予防し、リスクの高い人々が仕事を通じて回復できるように支援し、経済成長を伴う福祉」と具体化しつつ、細部課題42個を発表した。細部課題は、核心課題8個、重点課題15個、一般課題19個で構成されている。まず、核心課題は、①国民年金と基礎老齢年金の統合および再構造化、②持続可能な医療保障システムの構築（健康保険財政安定化）、③低所得層の子どもの支援のためのドリームスタート事業、④金融疎外者信用回復支援、⑤地分型分譲住宅制度の導入、⑥市場（いちば）の活性化と零細商人の保護、⑦住宅の供給拡大と不動産市場の安定、⑧統合的安全管理システムの構築などである。また、重点課題には、国民健康安全網の改革、老人長期療養保険制度の適用拡大、需要者中心の保育政策の改編、貧困層の公職進出の拡大などが含まれており、一般課題は、社会福祉従事者の処遇改善、障害者の生活の質の改善などで構成されている。

このような方向性は大統領選挙期間からその保守的性格のために多くの批判の対象になってきた。能動的福祉の4つの目標の一つに「経済成長を伴う保健福祉」を、その実践課題としては「雇用による福祉」や「福祉サービス市場の創出」などを提示し（保健福祉家族部2008）、福祉が市場を中心に急速に再編されることによって経済政策のうしろに回されるのではないかという懸念が大きかったからである。代表的な批判は参与連帯（2008）のもので、李明博政府の能動的福祉について「公共性よりも市場を通じた効率性を、国家の役割ではなく営利部門も含めた民間の役割を、普遍的な福祉より選別的・残余的福祉を強調している」と批判した。このように政府の政策基調は国民福祉の拡大と明確に反する形であるため、国の自発的な福祉の拡大を期待するのは難しいだろうという懸念の声が多数存在したことは事実である。これらの批判は、李明博政府の社会政策を新自由主義的なものと判断し、労働政策、健康保険、国民年金などの伝統的な部門だけでなく、最近拡大している社会サービス分野も民営化の傾向を避けられないと予想した。「能動的福祉」が市場中心、民間中心の福祉を有効にすることで普遍性を弱体化させ、それによって福祉政策が大きく後退するという点で概ね意見が一致していたのである。

政権開始半年後の2008年10月、李明博政府は全体的な国政構想に『李明博政府の100大政課題』を発表した（韓国政府2008）。そのなかで福祉分野の政策課題として「4大政戦略20大政課題」を提示しているが、政府はこれらの政策課題は政権初期に発表され「李明博政府の国政哲学と重要な政策課題」を政策環境の変化に対応して修正・補完したものであると述べている。政策環境の変化と政権開始後に起こったいくつかの危機的状況、例えば、アメリカ産牛肉の輸入反対運動から始まった国民の大々的なキャンドル集会、原油価格の上昇、サブプライム問題による「アメリカ発の金融危機」などであるが、これらの一連の事件は李明博政

府の政策方向に少なからぬ変更を迫るものであった。特にキャンドル集会は政府の権威主義的対応が国民の不信感を高め、政策全般に対する大規模な反対運動に拡大させたという点を刻印させるのに十分だったと評価される。このような過程で健康保険は当然指定制廃止と健康保険公団の分割などの市場志向的な福祉政策が100 大國政課題から除外された。また、世界的な金融危機により、7% 成長という当初の目標を2% に下方修正しなければならない状況に陥り、成長を通じた福祉の追求という政策目標もその実現可能性が疑問視された。新たに國政課題の福祉改革の細部課題を提示したが、そこには前政府の福祉改革との違いを見つけるのは難しい。たとえば、100 大國政課題には基礎老齡年金の拡大と財政安定化のための國民年金との統合、健康保険の財政安定化、公的扶助制度改革、高齡者ケアや保育サービスの拡充などが含まれており、これらは前政府からすでに重要な福祉政策の課題として推進中の事業であった。

限られたレベルでの政策転換の試みがあったが、政策基調の側面に限定して李明博政府の福祉政策の現所在を規定するならば、前政府から行われた福祉改革の傾向を一定程度維持する側面があるとも言える。ただしキム・ウォンソプ/ナム・ユン Chol (2011 年) の主張のように、前政府によって導入された制度の成熟に伴う付加的な成果を得ることができたし、執権初期の試みだった福祉制度の民営化は、直接民主主義的な抵抗 (キャンドル集会など)、高齡化、金融危機といった新たな問題に直面しながら福祉の拡大の必要性を受容せざるを得なかったという点などを理由に、拡大傾向が維持されていると判断するには多少性急な側面がある。現代社会の制度がその導入とともに拡大の傾向性を持っているという制度主義一般の認識論を取り上げなくても、福祉は政策基調のような政治的明言はなく、制度の運用方法の変化やそれを取り巻く政治 (利害関係) によって十分に多様な方法によって縮小される可能性があるからである。したがって、既に長い間福祉制度をめぐる論争と改革の経験を有する西欧の福祉国家とは異なり、現在の韓国の福祉は形成と再編が同時に行われる、いわゆる「福祉国家の後発性」という特性を見せているかもしれない (キム・ソンウォン 2009)⁶⁾。次節では、これらの理解を基に、ピアソンの2つの福祉縮小戦略の一つであるプログラムの縮小戦略を活用した現政権の福祉政策の評価を行う。

6) 後発性の観点から韓国の福祉国家を分析したキム・ソンウォン (2009) は、グローバル時代に福祉国家化を経験した韓国は、福祉国家拡大の技術ではなく、給付の引き下げと勤労連携福祉 (workfare) として代表される再編の技術を導入した結果、福祉国家の形成と再編が同時に現れていると主張する。また、福祉国家の歴史を形成、拡大、危機、再編と構成し、日本は「拡大と危機」の同時進行、韓国は「形成と再編」の同時進行として分類し、時間差がもたらす韓国と日本の違いを明らかに区別している。このように時間軸を活用し、東アジア福祉国家の経験を説明しようとする試みは、従来の東アジアの福祉国家体系に対してさまざまな説明 (儒教主義、生産主義、開発主義、ハイブリッドなど) と限界を理解し、克服する際に新たな視点を提供するという点で意味がある。

2. 新しい制度の導入

李明博政府に入り新たに導入された代表的な制度としては基礎老齢年金（2007年）、長期療養保険（2008年）、そして勤労奨励税制（EITC, Earned Income Tax Credit, 2009年）などがある。長期療養保険制度が療養負担の社会的分散と経済の活性化を図るための福祉サービス分野の改革立法であれば、基礎老齢年金と勤労奨励税制は概ね所得保障制度の欠点を補うために導入された側面が強い。これらの導入は趣旨と性格、そして規模の側面で韓国の福祉国家の発達と拡大を示す重要な証拠であることに間違いはない。まず、老人長期療養保険制度は長期にわたり家庭あるいは個人に課せられてきた高齢者介護の負担の社会的分散を核心的な目的としている。これは欧米諸国に比べて急速で、高レベルの高齢化危機を解消するための先制的対応といえる。これによって、政府は高齢者の生活の質の向上と家族の扶養負担の軽減、非公式な介護者（主に女性）の社会経済活動の活性化、高齢者医療と療養の伝達システムの効率化を達成することができると期待している（保健福祉部 2011a：378）。次に、基礎老齢年金は、現在の高齢者世帯の基礎生活保障と公的年金の広範な死角地帯の問題に対応することを目的として導入された。韓国の高齢者貧困率は既に OECD 加盟国のなかで最高レベルを示しており（中位所得の 50% 基準の相対的貧困率 45%, OECD 2010: 140）、社会保険方式の国民年金は保険料を納付することが困難な現役世代の将来の所得保障を担保とするのは難しい。これに無拠出の公的扶助方式の基礎老齢年金を通じて現代と未来の高齢者のための多層型の公的所得保障システムの基盤を築いたのである。一方、基礎老齢年金は 2007 年に国会で承認された国民年金所得代替率の引き下げを補完するための目的も持っているが、これはプログラムの福祉縮小を分割あるいは報酬戦略を使用し拡散しようとする試みであるといえる。勤労奨励税制は所得支援制度の一種であるが、伝統的な福祉制度を労働連携福祉に発展させるための政策手段として所得支援を通じて貧困脱出を図ろうとする福祉性格をもった租税制度である（ユ・ハンウク 2011：2）。特に漸増区間に属する貧困層の勤労意欲を向上させることによって、労働供給の安定的な増大の効果も期待している。

量的側面から見ると、これらの制度は施行過程で相当な規模の社会支出を発生させている。2008 年の導入当時 5,549 億ウォンであった長期療養保険の事業規模は 2012 年 3 兆 2000 億ウォンと約 6 倍以上に増加しており、基礎老齢年金も 2008 年の 2 兆 2 千億ウォンから 2012 年 3 兆 9000 億ウォンへ、その規模が大きく増加した（保健福祉部 2012：40）。ただし勤労奨励税制を通じた勤労奨励金は、導入初期の 2009 年の 4,537 億ウォン（591 千世帯）から 2010 年には 4,369 億ウォン（566 千世帯）、2011 年には 4,020 億ウォン（522 千世帯）へと支出規模が減少しているが、これに対してユ・ハンウク（2011）は、各区間の所得上限および最大給与額に物価上昇、最低賃金、中位所得など、関連する変数の増加傾向を反映できず、発生した不正な給

付体系の調整の問題であることを指摘している。今まで検討してきた新規制度の共通点は、導入プロセスに対する長期の議論と関連法の制定、そしてモデル事業などが国民の政府と参与政府によって主導かつ決定されたことである。基礎老齢年金と長期療養保険は、2008年1月と7月に、そして勤労奨励税制は2009年5月に初の給付が行われた。すなわち、制度の施行は李明博政府のスタートとともに実施されたといえるが、これを現政府の能動的福祉の結果と見なすことは難しい。あえて新規制度の施行が現政権の福祉の重要な成果であるとすれば、それは「何もしないことで福祉拡大の成果をもたらした保守主義政党の政治的行為」(Pierson 1996)で説明されるか、あるいは「受動的な無意思決定 (non-decision making) によるもの」(キム・ウォンソプ/ナム・ユンチョル 2011)といえる。

現政権に入って、これらの制度が導入趣旨に合わせて運営されているかを追跡してみると、その結果は非常に残念なものである。基礎老齢年金の場合は現政権下で受給者の範囲が高齢者の60%から70%に部分的に拡大されたが、引受委員会の時期に約束した80%への拡大方案(第17代大統領引受委員会 2008:7)が実行されていない。また、基礎老齢年金法附則に規定された「年金額の段階的引き上げに関する経過措置」(附則第4条の2)⁷⁾もまともに履行されていない。経過措置によると、基礎老齢年金額は2028年までに段階的に引き上げとなっているが、政府は制度施行後5年間、給付を一度も引き上げておらず、プログラムの縮小を断行しているように見える。ただし、該当の附則の「2028年までに段階的に」という表現は毎年一定の割合の引き上げを規定したのか明確ではないため、これに対する評価は留保的である。李明博政府としては制度施行の功過(credit)を確保する代わりに、執権期間中に増加することになる予算支出の負担を減らすと同時に、制度拡大の不履行に対する非難を「法令の不備」による仕方のない状況として回避できる手段を確保したわけである。また長期療養保険の場合には、収益性を追求する民間サービスの供給主体の拡大と強化の現象が確認され、制度の公共性が大きく崩されている。長期療養保険が導入される以前は、政府から厳格な法的管理と運営費の支援を受ける社会福祉法人を中心にサービスが提供され営利事業者の参加が大幅に制限されていた。しかし、制度の施行とともに短期間で施設インフラを拡充しようとする政府の意志によって施設設置に伴う法的基準は緩和され、50人未満の小規模施設を中心に個人事業者の割合が大幅に高まっている(ソンウ・ドク 2012)⁸⁾。次に、勤労奨励税制についてみると、李明博政府に入り、税制改編の過程を通じて対象と給与水準が一部拡大された⁹⁾。しかし、導

7) 基礎老齢年金法附則(第8385号, 2007.4.25.)第4条の2(年金額の段階的引き上げに関する経過措置)① 第5条第1項の本文による年金額は、2028年までに段階的に「国民年金法」第51条第1項第1号による金額の100分の10に相当する金額に引き上げる。

8) 2011年6月現在、個人が運営する老人介護施設の割合は61.3%に達しており、(中央および地方)政府と法人が運営する施設の割合はそれぞれ2.9%と35.6%に過ぎない(ソンウ・ドク 2012:52)。

9) 資格基準と関わって、子どもに関する基準は子ども2人以上から子ども1人以上に、住宅に関する基準は、無住

入初期に用意された給付体系の経済状況（最低賃金，中位所得，物価上昇率など）の変化が反映されず，基準給与額が相対的に減少せざるを得ないという問題は依然として解決されていない。また，貧困削減と勤労誘因という制度の趣旨が，年平均 77.2 万ウォン（2010 年基準）の勤労奨励金を介して達成することができるか疑問が残る（ユ・ハンウク 2011：5）¹⁰。何よりも勤労奨励税制が最低賃金の圧力を相殺することにより低技能・低賃金・不安定な雇用を維持させ，また夫婦合算所得に基づいて対象者を選定することにより，漸減区間に属する既婚女性が漸減区間や平坦区間に留めるために自ら労働時間を短縮するよう誘導するなど，制度設計時に明らかになった限界が依然として維持されている点（ソン・ウンミ 2005）は，現政府の福祉政策の自由主義的性格を示すものである。

3. 保育政策

前述のように，保育部門は福祉支出水準で最も急激な進展があった部門である。李明博政府の保育部門の主要事業を見ると保育所を利用する 0～2 歳の乳幼児（所得財産は関係無し）と保育所利用 3～4 歳乳幼児世帯のうち所得下位 70% を対象に保育料全額を支援している。2012 年 3 月 1 日からは 5 歳ヌリ課程の導入（来年 3 月からは 3～5 歳へ拡大実施予定）を通して保育料支援対象を所得下位 70% から全所得階層に拡大しており，これに対する所要コスト（2012 年基準，子ども 1 人当たり 20 万ウォン）を地方教育財政交付金によって負担することとした。また，今年 1 月からは保育所や幼稚園を利用していない世帯所得認定額が最低生計費 120% 以下のボーダーライン世帯の 36 ヶ月未満の子どもを対象に養育費を支援している。このような一連の変化は外観上で保育政策の普遍性をより一層強化したように見えるだけでなく，李明博政府に対しての進歩陣営の評価とは相反した福祉拡大の様相を示す結果である。

しかし，このような量的拡大とは異なり，李明博政府の保育政策の運営は民間供給体制の拡大方式を固守しており批判の対象となっている。絶対的な数値として国公立保育施設の数は 2010 年 2,034 ヶ所で 2007 年に比べおよそ 16% 増加したが，実際の全体保育施設に対しての国公立保育施設の割合は 2007 年の約 5.7% から 2010 年 5.3% へとむしろ減少した（保健福祉部 2011：248）。また政府は保育機関への直接支援を行っておらず，利用者に保育料支援をすることで市場原理による保育機関間の競争を誘導するなど市場優先政策を導入した¹¹。また，バウ

宅から基準時価 6000 万ウォン以下の住宅 1 棟の所有に緩和されており，最大の給付額が 80 万ウォンから 120 万ウォンに引き上げられた。

10) 他にも勤労奨励金が所得税還付税額の一部とみなされ，国税基本法第 15 条に基づき，支給時に受給者の滞納税額を優先充当することも問題である。これは租税定義の実現のためには仕方ない選択だが，油価還付金のような租税特例制限の対象から除外されているため，制度の効果が大きく萎縮されている。実際，国民権益委員会では，2009 年の勤労奨励税制の滞納税額に充当処理ができないように企画財政部の関連法の改正を勧告したが，いまだに改善されていない。

11) このような試みは，既存の供給者の抵抗で完全に施行されず，差額保育料支援の部分だけをバウチャーを活用す

チャーを通じた保育料支援の方式は、民間保育施設を中心とした供給主体と結合し、市場中心の再編をさらに強化させた。結果的に現政権の保育政策は財政拡大と市場化という組み合わせによって民間施設の量的増加を誘引しており、結局のところ拡大した財政支援にもかかわらず予算のほとんどが民間施設に投入され、公共性の弱体化だけでなく（ソン・ダヨン 2011：287）、むしろ民間保育施設の園長を中心とした強力な利益集団を量産し（シム・ソンヒェ 2012：17）、そもそも政府が期待したサービスの質に対する制御力の確保も期待しにくくなった（オム・ギュスク 2012：21）。

しかし、李明博政府の市場原理に立脚した民間供給主体の拡大とそれを通じた保育サービスの質の確保という政策目標を、単純に民营化と規定するには証拠が十分ではない（キム・ヨンミョン／キム・ソンイ 2009）。むしろ以前の政府のような強力な財政拡大政策を通じて保育の国家責任を強化しようとする動きが見られるともいえる。ただし、財政以外の政策運営の側面から見ると、現在の状況が続けば保育サービスに対する国家の役割は大幅に縮小される可能性が非常に高く、大規模の公的財源が投入されるにもかかわらず価値財としてのサービスの生産と供給を全面的に市場に依存し、サービスに対する公的影響力が失われると予測される。また、政府の役割を伝達体系の公共性の確保ではなく財政支援に限定し、事実上の保育サービスを選択する（施設利用あるいは家庭内保育）最終的な責任を家族と市場に委任する傾向を強化することで、保育の市場依存と女性の家族内でのケア負担が加重される可能性もありうる（ソン・ダヨン 2011：289）。もちろん、これが李明博政府の単独の功過だと主張するのは難しいが、効率と選択、競争を基盤とする現政府の福祉政策の基調を考慮すると、「福祉制度の市場化」というプログラムの縮小の傾向性は十分に確認できる。

4. 公的扶助

国民基礎生活保障制度に代表される公的扶助制度は大きく、基礎生活保障、緊急福祉支援、基礎医療保障、そして自活支援事業に分類される。過去4年間の公的扶助分野の成果は、単純な制度運用上の「改善」に留まっているのみで、現政府独自の成果を発見するのは難しい。受給基準に関する変更が目につくだけである。貧困の死角地帯の主因として指摘されてきた扶養義務者基準の完全廃止の主張に対する内部検討が行われたが失敗に終わり、扶養能力の判定に活用される財産基準を引き上げ（95百万ウォン→126百万ウォン）、扶養義務者の扶養費を40%から30%水準に引き下げた。物価と住宅価格の上昇などにより財産基準も引き上げたが、農漁村は2,900万ウォン水準を維持した。また、緊急福祉支援と関連して、2009年の経済危機

ることで計画自体が縮小した（キム・ヨンミョン／キム・ソンイ 2009；キム・ウォンソプ／ナム・ユンチョル 2011）。

を契機に時限法であった緊急福祉支援法を永続法に転換し、支援期間を4ヶ月から6ヶ月に延長した。特に、様々な理由により住居が不安定な者に対する一時的な居住提供に関する内容が追加された。そして基礎医療分野では、医療給付の2種受給者の入院本人負担率と負担上限額を、それぞれ5%と60万ウォンに引き下げ、難治性疾患の範囲も98個から107個に拡大した。最後に、自活支援に関連しては、無担保小額貸出予算を20億から330億ウォンへと大幅に拡大したのが代表的な改革内容といえる。ただし低所得層に対しての住居給付と自活支援サービス提供の拡大という側面で期待を集めたオーダーメイド型個別給与システムへの転換は2011年「貧困政策制度改善企画団」の研究を通して内容が検討されたのち、その活動自体がほとんど停止している。

しかし、現政府の公的扶助制度は単にプログラムの調整にとどまっただけではないと思われる。李明博政府の福祉縮小の代表的な事例として挙げられるのが国民基礎保障法の受給者数の減少であるが、実際2003年参与政府の時期に137万人だった受給者の規模は2008年を除いて継続的に増加し、グローバル経済危機が発生した2009年以降から大幅に下落し、2012年3月現在144万人の水準に縮小した。参与政府の受給者の規模は平均3.2%増加したのに対して、李明博政府では約1.4%減少した。これに対してキム・ソンウク(2012:4)は、受給者規模の減少が実際の受給資格の変動のような縮小政治の産物というよりは福祉関連のオンラインネットワークシステムの高度化(社会福祉統合管理網—ヘンボクeウム[幸せをつなぐ]の構築)などによって、不正受給者や不適格者を選別する制度が効率化と見るのが妥当であると主張したが、2012年の基礎生活保障予算の樹立には、所得調査の強化によっておよそ11.6万人の受給者を減少させるという政府の意志が反映されている点(国会予算政策処2012b:382)を見落としてはならない。また、〈表3〉に示すように貧困緩和の関連予算の割合が一定部分減少しているだけでなく、増加率も所得代替や保健関連分野の増加率に比べて非常に低い水準であることを考えると、最近の受給者規模の減少傾向を単純に効率性の向上だけで評価することはできないと思われる。

李明博政府の公的扶助制度のもう一つの特徴は一時給付の拡大にある。2008年の執権とともに始まった対外経済の悪材料は、大量失業と製造業の生産性の悪化など、以前のIMF経済危機に匹敵するほどの金融危機をもたらした。これによって政府は経済危機に対する社会政策的な対応案を具体的に提示した。2009年3月に発表した6兆ウォン規模の「民生安定緊急支援対策」がそれである。これは投入として決して少なくない規模であり、李明博政府が志向する貧困政策を象徴しているという点で注目に値する。類似の危機状況のなかで社会保険の拡大や貧困関連のプログラムの制度化などの積極的な方策を模索していた国民政府とは違って、李明博政府が提示した民生対策は、緊急の危機に陥る低所得層の生活と教育および住居費支援

に限定された一時性を特徴としている（キム・ヨンミョン 2009：4）。このような短期的な危機克服のための一時給付は、受給資格を多少緩和したり、新規受給を可能にする対案として機能するという点、そしてそれを実行すること自体が予算の削減ではないという点で福祉拡大の一面がみられる。しかし、一般的に緊急救護的給付は、制度化された公的扶助を経ずに限られた財源を活用して一部の危機に直面している階層の被害を最小限に抑えることが目的であるため、ピアソンの分析枠組みに当てはめるならば、階層化のパターンを強化する残余主義的福祉提供の方法であると評価できる。

5. 保健医療

李明博政府は引受委員会の頃から高度な医療営利化の政策構想を提示してきた。引受委員会時代に現れた公式的な立場は、健康保険の財政安定化と参与政府以後に本格的に議論された医療サービスの産業化政策の継続推進であったが、強力な市場主義を標榜した政府の出現で保健医療システムの民営化が強化されるなかで、健康保険による保障縮小、民間医療保険の活性化、そして健康保険の当然指定制廃止の可能性がかなり高い状況であった。もちろん、これらの市場化戦略は、2008年のキャンドルデモの影響で推進動力を急激に失うことになったが、2009年5月の経済危機への対応および成長のためのサービス産業の先進化政策へと拡張された後、病院の営利付帯事業の範囲の拡大、外国人患者の誘致など、限定的な範囲で医療営利化政策が本格的に行われた。このような政府の政策に合わせて、同時期の民間医療保険市場は飛躍的に拡大する結果を示した（イ・ジンソク 2012：188）。最近では、経済自由区域に営利病院を許可する内容の施行令（経済自由区域の指定及び運営に関する特別法施行令）が国务会議を通過し、政権に対する反対世論と衝突し失敗に終わってきた営利医療法人と当然指定制度の緩和の問題が再び浮上している¹²⁾。

ただ、これらの民間医療供給構造の導入および競合の条件化が直ちに市場原理の作動を意味することはないという見方もある。たとえばキム・ヨンミョン（2008）は、健康保険が市場化される二つの方式を説明しているが、一つは健康保険を廃止しアメリカのように民間保険会社の医療保険商品を自発的に購入する場合であり、もう一つは、老齢、死亡などの所得喪失のリスクに備えるため民間企業の保険商品の供給を強化することによって、公共部門の供給量に影響を及ぼす間接的な意味での市場化戦略を意味する。彼は前者のような全面的民営化のモデルは韓国社会で発生する可能性は低いが、争点となっている営利医療法人の許可と当然指定制解除などが民間医療保険の活性化戦略につながる可能性が高いという点で現政権の保健医療政策

12) メディア今日，“健康保険を受け入れない病院，韓国版シッコ（Sicko）の被害が始まる”（2012.4.24.）。

は後者に近いと指摘している。ここで重要となるのは、需要者が実質的に選択権を持つような条件を備えた競争と選択であるが、民間保険の販売で発生する情報の非対称性によって生じる問題を乗り越えるために政府の積極的介入（例えば、保険商品の標準化）が必要である。

それにもかかわらず、現政府が推進しようとする保健医療分野の市場化は単に福祉供給の役割を民間に付与する方法を超え、利益創出を目的とする営利企業の福祉領域内への進入、非営利団体の営利企業への転換、営利企業間の競争を誘導するだけでなく、財政安定化のための給付抑制が模索されている点（ジュ・ウンソン 2008）で、実質的な福祉縮小の道を示しているといえる。特に給付抑制と関連して、現政府の方案は、健康保険を治療可能な疾病コストのみを重点保障する基本保障型に転換することによって支出規模を縮小することに集中しているが、これは結局、医療に関する個人負担の増加に帰結することになる。また政府案によると、給付支出の効率化を達成するために入院患者の食費引き上げや6歳未満の入院児に対する自己負担額制度の実施などが挙げられているが、これはキム・ヨンミョン（2008）が指摘するように、市場部門での完全な代替ではないが従来の供給方式を体系的に弱体化させる縮小戦略であることは明らかである。ジュ・ウンソン（2008：130）が指摘するように、参与政府と李明博政府、両者がともに医療産業化を重要な政策課題として推進してきたという共通点を有するにもかかわらず、健康保険の保障性を持続的に拡大しつつ医療の産業化（市場と公的保障の組み合わせ）を模索した参与政府に対して、李明博政府は医療供給システムだけでなく医療保障分野での全面的市場化を追求したという点で大きな違いを見せている。

VI 体系的縮小

本章では、ピアソンが構造化した4種類の体系的縮小戦略を中心に、李明博政府の福祉政策の評価を行うこととする。前述したように、今後の福祉が拡大しないように蓋然性を高めるための政策変化を確認するという点で、支出水準や制度の質的变化とは異なる側面を示すことができるはずである。これまでの脈絡に変化を加えることによって、将来の福祉削減と残余的給付を助長する努力としての体系的縮小は、福祉プログラムの支持者たちの政治的な力を低下させる方向に作用することもありうると同時に、縮小の支持者の立場を強化させる方向で作用することもありうる。このような体系的縮小の具体的な状況を把握するために福祉国家財政の圧迫（資金源の引き締め）、世論の縮小志向的变化、政治制度の変化、親福祉勢力の弱体化を中心に検討したい。

1. 福祉国家財政の圧迫

「資金源の引き締め」による体系的縮小は、単純に表現すれば減税政策や赤字財政の運営な

どを通じ政府の将来の歳入の可能性を縮小させることで福祉財源を減らす縮小戦略を意味する。李明博政府は執権後、持続的に減税政策を推進してきた。2008年9月の所得税率と法人税率の引き下げによって3年間で21兆ウォンの租税削減効果を持つという内容の税制改編案を国会に提出し、2010年税制改編案では、批判を受けていた臨時投資税額控除制度を廃止する代わりに雇用創出投資税額控除を新設し、減税による大企業支援の意志を強固にすることとなった（カン・ビョング2012）。このように推進された減税規模は、李明博政府の4年間でおよそ72兆ウォン（イ・サンイ2011）、5年間で82兆ウォン（国会予算政策処2012）と推算されている。問題は80年代末にイギリスのサッチャー政権が記録した成功的な政府の財政赤字の削減とは異なり、韓国では減税の実質的な効果がみられないまま二極化の深化、所得再分配の失敗などの副作用をもたらしたという点である。チャン・サンファン（2007）によると、実際に減税による消費／投資促進とそれによる経済成長の上昇効果は不明であり、むしろ財政赤字を拡大させ政府の負債を増やし、2009年対GDP比の政府負債は76%となりOECD平均水準に達するものと推定される。

このような福祉財政の圧迫戦略（減税政策）は、地方の財政分権を深刻に侵害することによって中央政府に対しての財政依存度を増加させるだけでなく、地方に移譲された多くの福祉事業の廃止を決定するような状況をもたらすこともありうる。たとえば、キム・ギョンス（2009）の推計では、2008年下半年期の減税によって2008年から2012年まで地方財政の歳入がおよそ30.2兆ウォン減少すると予想された。地方財政は大きく地方税と税外収入を合わせた独自財源と国庫補助金、地方交付税を合わせた（中央政府）依存財源で構成されているが、減税政策によって中央政府が徴収する所得税と法人税収入が減少すると減少額の10%（所得税・法人税割住民税）に該当する地方税収入が減少することになる。また、減税による国内税（関税と目的税などを除いた国税）の減少は法定率に相応する交付金収入（地方交付税19.24%、地方教育財政交付金20%）の減少につながる。李明博政府での減税政策で最も熱く論争がおこなわれた総合不動産税の減税は、総合不動産税の全額を財源とする不動産交付税を減らすことになる。したがって、中央政府の減税政策は中央政府の国内税の歳入を減少させるだけにとどまらず、地方政府の独自財源である地方税と依存財源である地方交付金を減少させて福祉提供に活用できる自治体の財政能力をかなり萎縮させる可能性が大きい。すなわち減税政策は、法律による地方自治団体の義務事業の縮小とともに行われなければならない場合、地方政府の財政を圧迫することになり、地方政府は独自に行う福祉事業を縮小するか、今後実行する必要がある地域密着型福祉供給の裁量を延期又は廃止しなければならない。したがって、李明博政府としては義務支出の不履行に関する非難を地方に転嫁できるだけでなく、今後の福祉事業を縮小する根拠を用意することができるという点で有利である。2008年税制改編の時に地方消費税が新設さ

れ、減税に伴う衝撃が緩和されるだろうという主張もあったが、国会予算政策処の報告書では、地方消費税がソウル、京畿、仁川など首都圏地域に限られており、16の市・都すべて地方消費税が導入されても減税による地方財政の歳入減少の規模が地方消費税の歳入増加の規模よりも大きいため、地方財政歳入の純減少は避けられないと予想している。現政府の発足とともに強力に推進されてきた減税による体系的縮小戦略は、最近の財政圧迫を理由に無償保育を中断しようとする地方自治体の宣言として現れている。

減税とは別に、李明博政府が推進した代表的な「資金源の引き締め」には「4大河川再生事業」が挙げられる。政府は当初、最大22.2兆ウォンに確定された事業費とは別に、現在の支流工事と支川の整備など15兆ウォンの予算を追加的に投入する計画があることが明らかになった¹³⁾。このような大規模な土木工事といった福祉外財政支出（non-welfare state items）は、減税による財政余力の下落とともに福祉事業に対する政府の裁量を萎縮させる可能性がある。前述したように、李明博政府の福祉支出の推移が、絶対的規模の側面で縮小と断定するのは難しいという点を説明したが、キム・ウォンソプ／ナム・ユンチョル（2011）は、李明博政府が福祉支出を削減せずに大規模な土木事業や減税政策を実施できたのは、以前の参与政府から受け継いだ堅実な財政が主な原因であると説明している。実際の財政の経済的効果を示す統合財政収支とは異なり、財政健全性を明確に判断するためには社会保障基金（国民年金、私学年金、雇用保険、労災保険）の黒字規模と公的資金償還の所要額を除いた管理対象収支について検討してみる必要があるが、2003～2007年の参与政府の管理対象収支は平均2.18兆ウォンの赤字を示して良好なのに対し、2008年以降の李明博政府では平均20.35兆ウォンの赤字でその規模が大きく拡大したことがわかる。これは、アメリカのレーガン政府のいわゆる「財政赤字の政治」と類似した状況であるといえる。減税政策、大規模の土木工事、そして財政赤字基調の維持などが李明博政府「資金源の引き締め」の主な要素であり、これは今後の福祉政策の縮小や拡大阻止の実利的な名分として機能することができる側面（縮小支持者の立場を強化させる）で明らかに体系的縮小の様相を見せているといえる。

2. 公的社会福祉供与に対する大衆的愛着の弱化

福祉国家の縮小を目指す政府は、福祉国家に対する国民の世論を変化させることによって将来の福祉拡大の可能性を減らすことができる。社会福祉プログラムへの大衆の敵対的な態度が強化される場合、それは明らかに縮小を促進させる方向に進むことが予想でき、さらに大衆が自らの利害がかかわらない公共支出を拒否するように誘導することができる。ただしピアソン

13) 京郷新聞，“22兆を投入した4大河川事業，支流工事に15兆投入”（2012.6.11）。

(1994) は、アメリカとイギリスの場合、政府の否定的な世論形成の努力にもかかわらず、世論が社会福祉プログラムへの支持を撤回するという実質的証拠を見つけるのが難しく、むしろ過度の縮小方案を無理に推進する場合、社会福祉プログラムに対する大衆の愛着を呼び起こす可能性があることを強調している。

では、李明博政府の福祉に対しての大衆的愛着は弱化されたのか。直観的に観察すると、最近、政治界の福祉論争が社会的に大きく広がっている点を勘案すると、福祉に対しての一般国民の関心と支持はこれまで以上に増したと思われる。しかし、福祉の拡大を望む一方でそれに伴う費用負担（追加的な税金）には消極的であることが一般的な社会認識（Steimno 1993: 193-209）であると仮定すると、福祉問題への頻繁な関与が、一般国民の認識を福祉親和的に変化させたかについては正確なデータに基づく時系列的分析が必要である。そこで本研究では「韓国福祉パネルデータ」の付加調査である「福祉意識調査」をもとに、参与政府時期（2次調査、2007年）と李明博政府時期（5次調査、2010年）における大衆の福祉意識と変化を簡単に検討してみた。調査質問は「所得格差の減少に対する政府の責任」を問う項目から「福祉の勤労意欲の低下可否」を問う項目まで全体11項目で構成されている。

分析の結果、「所得格差を減らすことが政府の責任」という認識に同意する回答者の数は減少し、これに反対する回答者は増加していることが分かり、福祉による政府の責任認識の減少という側面で、「反福祉的」体系的縮小の現象を確認することができる。しかし、「社会福祉の拡大のために税金をよりおさめなければならない」という意見には同意する人数が増え認識の転換がみられる。同時に選別的福祉に賛成する人数には大きな変化は見られないが反対する人数が増え、福祉拡大のための前提条件と普遍的福祉に対する理解が拡大されたと解釈できる。一方、「労働能力がある貧しい人々にも最小限の生計保障を提供すべきである」という意見に対する賛否は特に変化することなく、一定レベルを維持している。「幼い子どもを家庭で母親が世話をすべきである」という意見に賛成する人の数は増加した一方、「親に対する責任は全面的に子にある」という意見に賛成する人の数は減少し、保育と介護に対する社会的責任の認識には相反した意見が常に存在している。ただし、保育に関連して、伝統的な家族主義的な思考が拡大している事実は体系的縮小の現象として理解できる。

「健康保険の運営を最小化し、民営保険を利用しなければならない」という意見については、賛成する人は減少し、反対する人は増加しており、医療保障に対する最小限の国家的責任の認識が拡大したことがわかる。最近の政治界で活発に議論されている無償教育と無償保育についても相反した意見を示していることが分かった。無償教育に賛成する人は減少し反対する人は増加した一方、無償保育に賛成する人は増加し反対する人は減少した。社会的保育に対する認識は大幅に改善されたが、無償教育に対しての反対意見が強化された点で体系的縮小が行われ

たといえる。最後に、「基礎受給者のほとんどは怠惰で、社会福祉を増やすと働く意欲が低下する」という質問に対して、賛成する人々の数が急増し反対する人々の数は減少していることが分かる。これは福祉に対する否定的な見解に賛成する人々の数が増えたもので、保守主義政府の政治的レトリックと福祉に対しての「攻撃」戦略が一般国民に一定程度反映されているという事実を表す体系的縮小の結果である。以上の結果をまとめてみると、福祉に対する大衆の見解はやや両面的であるという点を確認できる。福祉拡大は選好されているが詳細な質問に対する賛成と反対の意見は共存している。ただし福祉に対する政府の責任認識の縮小、保育に対する家族主義的思考、無償大学教育反対、福祉受給者の態度についての否定的な見解などが世論に反映されている点から、いくつかの体系的縮小の条件が形成されたと見る事ができる。

3. 政治制度の変化

体系的縮小の3つ目の戦略は、福祉国家に関する将来の意思決定過程に変化をもたらさうる政治制度に変更することである。レーガンとサッチャーはこれに対してそれぞれ分散化と集中化といった異なる戦略を選んだが、韓国の場合も政権ごとにそれぞれ異なる戦略的選択を行ってきた。まず参与政府では2005年、社会福祉事業の地方移譲を推進しつつ、かなりの福祉「分権化」を達成したとみられる。これは、政策立案と財源の多くの部分を中央政府が支援する方法を取っているため、完全な意味の分権化とは言えないが、政策を実際に執行し責任を負う単位を中央から地方へ移行させた点で社会政策の責任を地方政府に付加して、今後発生しうる福祉に対する政治的責任を回避しようとする装置を設けたといえる。李明博政府は、参与政府時期に樹立された福祉分権化の基調を大きく変化せず維持しているように見える。〈表7〉は先に推計した福祉財政をもとに中央政府と地方政府の社会福祉予算の増加の推移を示しているが、ここからは福祉の地方移譲が始まった2005年から2012年までの間に地方政府の福祉予算は2010年だけ減少したことが確認できる。しかしこれは2009年に福祉予算に約6兆ウォン規模の緊急救護財源が反映されたものであることを勘案すると、増加傾向を示していると解釈できる。実際の地方福祉財政の増加傾向は平均13.1%で、中央および地方政府の総予算と福祉財政だけでなく、年金を除いた福祉財政の中で最も高い増加率を占めていることが分かる。つまり、参与政府と同様に李明博政府も社会政策に対する権威と責任を地方政府に移転する分散化戦略を用いて、福祉削減に有利な制度条件の形成を求めてきたといえる。

ピアソンは分散化戦略が地方政府の間の経済的競争を誘導し、再分配政策の推進を困難にして福祉縮小を促進すると主張したが、韓国の場合には社会政策執行の権限が制度化されたとしても地方政府の再分配政策の後退という形で誘導されたわけではない。ただし注目すべきことは李明博政府になって中央政府の福祉財政は平均10%近く増えたのに対して、地方の福祉財

政は平均7.5%の増加に過ぎず、調査期間の全体の増加率13.1%の半分にとどまっている。これは地方政府の福祉財源が主に中央政府の支援に依存していることを考えると、李明博政府の分権化戦略は、地方政府間の福祉縮小競争（race-to-the-bottom）というよりも権限を与えるが予算を使って地方政府の福祉（再分配政策）を制御する戦略的な形態をとっていることが分かる。言い換えれば、李明博政府は社会政策の裁量権を自治体に移転するよりも中央政府に集中することで、自分たちの政策選好を実行に移す能力を極大化しようとしたと判断できる。

もちろんピアソンの指摘のように、集中化戦略が長期的な縮小のための努力を強化していると期待する理由はそれほど大きくないかもしれない。なぜなら政府の権力強化が直ちに縮小圧力として作用しても、福祉縮小に対する非難世論を同時に考慮しなければならないからである。しかし様々な抵抗にもかかわらず減税政策の全面的な転換には至っておらず、既に後退した租税政策をまた復活させる際には経済界の政治的抵抗も考慮しなければならない。このような状況が、現政府と次期政府の減税を取り巻く政治的環境なのである。

4. 親和的福祉勢力の弱体化

縮小志向の政府は、福祉国家を支持する利益集団の勢力を弱体化させる戦略を活用することができる。縮小を目指す行政部の実践能力は、部分的に福祉国家を支持する勢力の政治的影響力に応じて変わる可能性が大きい。福祉プログラムの支持者には受益者集団だけでなく、実際にサービスを提供する供給者集団や社会的利益から排除された人々のためのプログラムの発展に献身する公益組織あるいは市民団体などが含まれる。社会的プログラムの縮小を求める政府なら潜在的な縮小の反対者である彼らの政治的地位を弱体化させるために、政府の財政支援を削減したり、福祉擁護組織の政治的行動を現在よりも困難にする措置を導入したりするなどの努力をするであろうと予想される。

李明博政府は非営利民間団体に対する支援を、2009年基準で前年の半分の水準である約50億ウォン規模で削減した。非営利民間団体に対する政府の支援は2003年まで150億ウォン、以後2008年まで100億ウォンなど平均100億ウォン以上の水準を維持してきた。また不法暴力集会やデモの主催・参加団体は対象から除外し、国会議長と民間団体推薦人で構成する「公益事業選定委員会」の審議を経て支援対象を選定している¹⁴⁾。実際、政府は潜在的な福祉支持者とみなされる非営利団体に対する補助金支給を縮小し、保守派団体への支援を拡大したとメディアによって報じられた¹⁵⁾。行政安全部の情報公開請求で入手した資料を分析した記事によ

14) ファイナンシャルニュース，“市民団体に対する政府補助金の半分削減”（2009.2.3）。
<http://cn.moneta.co.kr/Service/paxnet/ShellView.asp?ArticleID=2009020311590302008>

15) 時事ジャーナル，“MB政府、保守性向の団体に補助金を積極支援”（2012.7.3）。

ると、参与政府の時期には進歩派団体に、李明博政府は保守派市民団体に支援が集中した。特に現政府からの補助金を受ける保守派団体が急速に増え、2008年には10団体に過ぎなかったこれらの団体が2012年には73団体と7倍以上に増加し、補助金の規模も4.7億ウォンから37.8億ウォンと8倍以上に増加した。

しかし、このような体系的縮小の努力が意図した結果を得たのかに関しては明確ではない。李明博政府の支援削減によってむしろ進歩派市民団体が政府牽制と監視機能を強化する連携を構築しており、政治界の福祉 이슈が大統領選挙の主な課題として浮上し、潜在的な福祉支持勢力の活動領域が大きく拡大している状況を考えると、保守団体に対する一時的、経過的な給付の支給といった「補償メカニズム」が大きな効果をあげるとは思えない。

Ⅶ 結論

本研究では李明博政府の福祉縮小を確認するための新しい方法として社会福祉支出を推計し、主要な福祉制度の変化の内容と意味を検討し、将来の福祉成長の可能性を侵食する政策変化である体系的縮小の現状を検討した。ピアソンが提示した「縮小の分析枠組み」に基づいて李明博政府の福祉政策を評価した結果をまとめると次のとおりである。まず、社会福祉支出を新たに推計した結果、福祉の量的拡大が確認された。ただし、公的年金などの制度の自然増加分を考慮すれば前政府に比べて支出拡大を導くための政策的意志が高いと評価することは困難であった。現政府が持続的に強調してきた「史上最大の福祉予算」はやや過剰な主張ではあるが、規模を縮小することで政治的リスクを減らそうとする努力も確認できなかった。次に、主な福祉制度縮小の内容を検討した結果、基礎老齢年金、長期療養保険、勤労奨励税制といった新しい制度を導入し、保育制度の普遍性を強化するなど福祉拡大のための努力が一部目撃された。しかしながら、新たに導入された制度や法の制定は、前政府によって主導され社会サービスの生産と供給の市場化、あるいは民営化を通じた国家責任の弱化、公的扶助受給者の規模の縮小、一時的で残余的な給付の拡大、プログラム拡大の未履行など、プログラムの縮小の様子も同時に観察される。最後に、体系的縮小による李明博政府の福祉国家縮小の努力は、相当な部分、実在しているように見える。大規模な減税と土木工事を進め、将来の歳入の減少と財政赤字を誘導し、福祉拡大に微温的な大衆の世論を一部作りだして縮小の条件を備え、財政支援の統制方式を強化することで、中央政府の政策選好を実行する能力を極大化した。また、福祉親和的な市民団体に対する政府の支援を中断し、反福祉的な保守の市民団体に対しての支援を強化して福祉国家を支持する利益団体の勢力を弱体化させる努力が貫かれた。ただし、体系的縮小の結果のみをもって実際のプログラムと受給者の生活にいかなる影響を及ぼしたのかを明確に提示することができないが、レーガンとサッチャー政権でみられた行政上の措置のように、縮小

努力の成果は非常に周延的な水準にとどまると予想される。分析の結果を総合してみると、李明博政府は量的「拡大」とプログラムの「拡大」と「再編」、そして体系的「縮小」が同時に進行する福祉国家の変化戦略を追求してきたと評価できる。しかしながら、何よりも重要なことは、李明博政府が体系的縮小を通じて福祉国家の変化の方向性を前もって条件化することによって、少子化、高齢化、そして労働市場の二極化といった新・旧社会的リスクに積極的に対応できる能力を大きく萎縮させた点である。これらの制約は、今後いかなる政府（保守または進歩）が発足したとしても、かなりの政治的な負担として作用すると予想される。

参 考 文 献

- カン・ビョング. 2012. “福祉国家に向けた財政運用の方向”. 『福祉動向』160号:24-28. 参与連帯.
 国会予算政策処. 2010. 『プログラムの予算事業の便覧』
 国会予算政策処. 2012a. ‘税制改編の税収効果, 2008~2012年における金融危機克服のための税制支援’. 国会議員イ・ジョンヒ議員の分析要求資料.
 国会予算政策処. 2012b. 『大韓民国の財政』
 キム・キョンス. 2009. “減税の地方財政の影響分析: 地域別の地方財政の減少および地方消費税の歳入増加の効果を中心に”. 『予算の懸案分析』第30号. 国会予算政策処.
 キム・ソンウォン. 2009. “批評4: 福祉国家の展開における先発国と後発国一時間軸の導入を通じた比較研究のために”. 『韓国福祉国家性格論争2』. 人間と福祉.
 キム・ソンウク. 2012. “韓国福祉国家における評価の前提と課題についての考察”. 韓国社会福祉政策学会春季学術大会資料集.
 キム・ソンヨン. 2011. “李明博政府の社会福祉政策: 社会福祉政策の後退?”. 『現代政治研究』4(1):127-152. 西江大学現代政治研究所.
 キム・ヨンヨン. 2008. “‘市場の福祉化’が必要である: 国民年金と健康保険における市場化の争点”. 『社会福祉政策』34:277-304.
 キム・ヨンヨン. 2009. “李明博政府における所得保障政策の争点”. 『福祉動向』125号:4-8. 参与連帯.
 キム・ヨンヨン. 2011a. “果たして大韓民国は福祉国家であるのか”. ヤン・ジェジンなど著. 『大韓民国の福祉, 7つの嘘と真実』. ドゥリメディア.
 キム・ヨンミョン/キム・ソンイ. 2009. “保育バウチャーの導入と韓国保育政策のジレンマ”. 『韓国乳幼児保育学』59:1-27.
 キム・ヨンスン. 2009. “盧武鉉政府の福祉政策: 福祉国家の制度的・政治的基盤の形成の問題を中心に”. 『経済と社会』28:161-185. 批判社会学会.
 キム・ウォンソプ/ナム・ユンチョル. 2011. “李明博政府の社会政策の発展: 韓国福祉国家の拡大の終わり?”. 『アジア研究』54(1):119-152. 高麗大学アジア問題研究所.
 キム・ユソン. 2012. “非正規職の規模と実態: 統計庁‘経済活動人口調査付加調査’結果”. 『労働社会』(2012.6.). 韓国労働社会研究所.
 キム・ジンス. 2008. “MB政府の100日の評価および今後の国政方向(社会福祉分野)”. 経実連李明博政府100日, 何が問題なのか(発表文).
 大韓民国政府. 2008. 「李明博政府の100大政課題」報道資料.
 民主政策研究院・シンクタンクネットワーク. 2012. 「李明博政府の4年評価と課題」資料集.
 パク・インファ. 2010. 『福祉財政の運用実態と政策課題』. 国会予算政策処.
 保健福祉部. 2011a. 『2011主要業務の参考資料』

- 保健福祉部. 2011b. 『2011 保健福祉統計年報』
- 保健福祉部. 2012. 『保健福祉政策の参考資料』
- 保健福祉家族部. 2008. 「機会、配慮のための能動的福祉 2008 年実践計画」
- 保健福祉家族部. 2009. 『アイサラン（子どもを愛する）・プラン：2009～2012』
- 保健福祉部・教育科学技術部. 2011. “5歳ヌリ課程導入関連法令改正公布：『乳幼児保育法』、『幼児教育法』、『地方教育財政交付金法』施行令一部改正令” 報道資料.
- ソン・ウンミ. 2005. “EITC 導入、危ない”. 『労働社会』5月号：36-41. 韓国労働社会研究所.
- ソン・ダヨン. 2011. “保育サービス政策の改編争点に関する研究：ケアにおける自由選択論に対しての批判と対案模索”. 『韓国社会福祉学』63 (3)：285-307.
- ソヌウ・ドク. 2012. “老人療養サービス供給体系の公共性の強化方案”. 韓国社会福祉政策学会春季学術大会資料集.
- シム・ソンヘ. 2012. “金儲けのための保育は変わらなければならない”. 『福祉動向』159号：17-20. 参与連帯.
- オム・ギュスク. 2012. “福祉国家体質改善のためのケアサービス政策”. 『福祉動向』160号：17-22. 参与連帯.
- オ・ゴンホ. 2010. 『大韓民国の金庫を開く』. レディアン.
- ウ・ミョンスク. 2011. “韓国の福祉国家の理論化と漸進的な変化理論の寄与：韓国の小さな福祉国家の経路の理解”. 『韓国社会政策』18 (4)：135-173. 韓国社会福祉政策学会.
- ユ・ハンウク. 2011. “勤労奨励税制の現況および政策方向”. 「KDI 政策フォーラム」第234号：1-8.
- イ・ジンソク. 2012. “李明博政府4年、保健医療政策の評価と今後の課題”. 民主政策研究院・シンクタンクネットワーク討論会「李明博政府4年の評価と課題」資料集：185-190.
- イ・テス. 2008. “李明博政府の福祉政策一総評価”. 『福祉動向』第113号：17-22. 参与連帯.
- イ・テス. 2012. “李明博政府の4年、韓国の福祉国家の道を失う”. 民主政策研究院・シンクタンクネットワーク討論会「李明博政府4年の評価と課題」資料集：173-184.
- チャン・サンファン. 2007. “李明博政府の減税政策の批判”. 『社会科学研究』28輯. 慶尚大学社会科学研究院.
- 第17代大統領引受委員会. 2008. 『白書1成功と分かち合い：李明博政府の国政哲学と核心政策課題』
- ジュ・ウンソン. 2008. “李明博政府時代の社会福祉：福祉市場の全面化”. 『ソソク社会科学論集』1 (2)：113-133. 朝鮮大学社会科学研究院.
- チョ・フンシク. 2011. “成長の侍女に転落した福祉”. 『黄海文化』73：24-43.
- 参与連帯. 2008. “李明博政府の‘能動的福祉’を憂える：李明博政府の福祉政策に対する声明”.
- 統計庁. 2012. 国家統計ポータル. <http://kosis.kr>
- 統計庁. 2006. 『将来人口推計』
- 韓国未来発展研究院. 2011. “未来研、福祉政策および参与政府政策に関する世論調査結果発表” <http://blog.daum.net/lucidlotus/101>
- 行政安全部. 各年度. 『地方自治団体予算概要』
- Castles, Francis. 2004. 『福祉国家の未来：危機論の虚構と実際』. ウ・ミョンドン・ウ・ギドン訳. ヘナム.
- Bonoli, Giuliano. 2005. ‘The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states’. *Policy and Politics* 33 (3): 431-449.
- Esping-Anderson, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Hicks, Alexander and Christopher Zorn. 2002. ‘Welfare retrenchment and the “New Politics”: Explaining reversals of welfare expansion’. (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.3210&rep=rep1&type=pdf>)
- OECD. 2010. *Growing Unequal?* OECD/Korea Policy Center (訳). 『Growing Unequal? OECD 会員国の所得分配と貧困』

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge University Press.
 Pierson, Paul. 1996. 'The new politics of the welfare state'. *World Politics* 48 (2): 143-179.
 Pierson, Paul. 2001. 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies'. in *The New Politics of the Welfare State*. Pierson (ed.). Oxford University Press.
 Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to financing the modern state*. Yale University Press.
 Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.

表1 韓国の新しい社会リスクの推移

(単位: 人, %)

	1980	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
合計特殊出生率	2.83	1.59	1.47	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	—
高齢化指数	11.2	20.0	30.4	51.1	55.3	59.5	63.9	68.4	72.8	77.9
老年扶養費	6.1	7.4	10.1	13.2	13.8	14.3	14.7	15.0	15.5	16.0
女性経済活動参加率 (25-29 歳)	42.8 (32.0)	47.0 (42.6)	48.8 (55.9)	50.3 (67.5)	50.2 (68.2)	50.0 (69.3)	49.2 (69.0)	49.4 (69.8)	49.7 (71.4)	— —
非正規職比率 (労働側)	— —	— —	26.4 (58.4)	35.5 (55.0)	36.7 (55.8)	35.2 (53.6)	33.4 (52.3)	33.1 (49.8)	33.8 (48.7)	33.3 (48.0)

出所: 統計庁 (2012), キム・ユソン (2012)

注: 合計特殊出生率: 女性1人が妊娠可能期間 (15-49 歳) に出産した平均子どもの数, 高齢化指数=65 歳以上人口/0-14 歳人口×100, 老年扶養費=65 歳以上人口/15-54 歳人口×100

表2 部分別の保健福祉支出の推移

(単位：億ウォン，%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
保健福祉分野支出	560,261	613,889	688,176	804,151	812,466	863,929	926,305
基礎生活保障	53,438	65,831	72,716	79,803	72,937	75,210	79,100
脆弱階層支援	7,175	9,108	9,217	24,055	15,212	13,427	13,946
公的年金	172,025	189,955	214,285	238,197	259,856	281,833	312,678
保育家族女性	9,426	12,135	16,690	19,567	23,694	28,759	33,847
老人青少年	5,729	7,532	22,058	32,836	36,630	38,759	40,510
労働	93,186	104,294	104,936	146,846	122,935	126,180	131,242
報勤	26,985	29,752	31,291	33,597	36,094	38,737	40,541
住宅	135,459	139,664	154,145	152,883	167,162	180,536	190,062
社会福祉一般	1,730	2,726	3,797	6,412	4,642	5,455	5,789
保健医療	10,605	9,888	11,718	15,835	17,037	15,599	16,039
健康保険	42,962	41,350	45,539	52,040	53,827	57,102	60,113
食品医薬安全	1,541	1,654	1,785	2,080	2,440	2,299	2,437
健康保険公団事業支出	228,178	258,885	282,733	311,892	349,263	372,587	426,616
健康保険国庫支援	38,162	36,718	40,262	46,828	48,561	50,361	54,056
老人長期療養保険事業支出	0	0	5,549	19,085	25,891	27,878	32,444
老人長期療養保険国庫支援	0	0	1,207	2,044	3,323	4,179	4,458
自治体福祉支出（保健除く）	153,220	188,100	237,090	291,750	265,342	284,632	309,157
総福祉支出	768,038	884,492	1,017,934	1,225,123	1,233,916	1,313,950	1,445,946
総福祉支出（年金除く）	596,013	694,537	803,649	986,926	974,060	1,032,117	1,133,268
総福祉支出増加率	—	15.2	15.1	20.4	0.7	6.5	10.0
総福祉支出増加率（年金除く）	—	16.5	15.7	22.8	-1.3	6.0	9.8
国内総生産（GDP：兆ウォン）	908	975	1,026	1,065	1,173	1,237	—
総福祉支出（GDP比）	8.4	9.0	9.9	11.5	10.5	10.6	—
総福祉支出（GDP比，年金除く）	6.5	7.1	7.8	9.2	8.3	8.3	—

表3 社会福祉支出類型に基づいた福祉支出の推移

(単位：億ウォン，%)

福祉支出類型	項目	2008	2009	2010	2011	2012	
所得代替	公的年金，雇用安定，職業訓練，失業給付，産業災害給付，報勤年金	350,512 (44.9/8.2)	418,640 (44.9/19.4)	418,885 (43.2/0.1)	446,750 (43.4/6.7)	484,461 (42.6/8.4)	
貧困緩和 保健	基礎生活保障 脆弱階層支援 基礎老齢年金	全体	408,061 (52.3/14.7)	486,674 (52.1/19.3)	518,913 (53.6/6.6)	546,022 (53.0/5.2)	610,254 (53.7/11.8)
		貧困緩和	103,991 (13.3/26.1)	136,694 (14.7/31.4)	124,779 (12.9/-8.7)	127,396 (12.4/2.1)	133,556 (11.8/4.8)
	低所得層医療費支援 保健産業育成 健康保険/長期療養 事業	保健支出	304,070 (39.0/11.2)	349,980 (37.6/15.1)	394,134 (40.8/12.6)	418,626 (40.8/6.2)	476,698 (42.0/13.9)
国家サービス	保育，女性，伝達体系改編	20,487 (2.6/37.9)	25,979 (2.8/26.8)	28,336 (2.9/9.1)	34,214 (3.3/20.7)	39,636 (3.5/15.8)	
福祉支出（一部除外 ¹⁾ ）		779,060	931,293	966,134	1,026,986	1,134,351	

注1) 各年度の予算（最終）基準である。住宅建設，食医薬品管理および自治体福祉支出除く。

注2) () は福祉支出における比率/対前年度比増加率である。

表4 年度別の月平均国民基礎生活保障制度受給者数の推移

(単位：万人，%)

年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012. 3
受給者数	137	142	151	154	155	153	157	155	147	144
増減率		3.6	6.3	2.0	0.6	-1.3	2.6	-1.3	-5.2	-2.0
平均増減率	参与政府（盧武鉉政府）(3.2)					李明博政府（-1.4）				

資料) 保健福祉部（2012: 29），増減率および政府別平均増減率は著者が計算

表5 参与政府と李明博政府の財政収支および国債の推移

(単位：兆ウォン，%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
統合財政収支 (対GDP比)	7.6 1.1	5.6 0.7	4.9 0.6	6.0 0.7	37.0 3.8	15.8 1.5	-17.6 -1.7	16.7 1.4	18.6 1.5
管理代償収支 (対GDP比)	1.0 0.1	-3.6 -0.4	-6.7 -0.8	-8.4 -0.9	6.8 0.7	-11.7 -1.1	-43.2 -4.1	-13.0 -1.1	-13.5 -1.1
国債 (対GDP比)	165.8 21.6	203.7 24.6	247.9 28.7	282.7 31.1	299.2 30.7	309.0 30.1	359.6 33.8	392.2 33.4	436.8 35.2

出所：企画財政府（韓国統合財政収支，国債）

注) 中央政府基準，2011年国債はキム・ウォンソプ/ナム・ユンチョル（2011: 148）参照

表6 韓国福祉パネル福祉認識調査の分析結果

(単位：%)

		かなり同意	同意	中間	反対	かなり反対
所得格差を減らすことは政府の責任	2007	28.4	43.1	16.0	8.1	1.1
	2010	14.4	54.2	16.3	12.1	1.3
社会福祉の拡大のためには、税金をより多くおさめるべき	2007	2.2	35.2	28.3	31.0	3.2
	2010	2.9	38.5	29.2	26.8	1.7
福祉は貧しい人に制限的に提供すべき	2007	7.5	33.1	16.2	37.8	5.4
	2010	5.6	35.9	12.2	39.2	6.1
労働能力がある人にも最小限の生計保障	2007	5.6	39.0	13.4	31.3	10.6
	2010	4.5	40.2	14.4	32.4	7.6
幼い子どもは家で母親がケアすべき	2007	17.2	49.4	16.3	15.5	1.4
	2010	16.9	54.7	13.6	12.9	0.8
両親に対しての責任は全面的に子どもにある	2007	14.5	40.3	21.2	22.1	1.8
	2010	7.3	34.5	22.3	33.2	1.8
健康保険は最小限に縮小し民間医療保険を利用	2007	3.3	18.4	27.2	41.2	9.8
	2010	1.2	9.3	12.3	56.9	19.2
大学教育まで無償提供	2007	7.3	21.9	20.7	40.4	9.6
	2010	4.8	19.2	16.0	48.4	10.6
幼稚園と保育施設は無償提供	2007	26.2	50.7	13.7	8.3	0.9
	2010	25.6	54.1	11.1	7.9	0.3
国民基礎生活保障受給者はほとんど怠惰	2007	8.5	28.5	25.8	32.2	4.9
	2010	8.4	35.5	22.7	28.9	3.6
社会福祉を増やすと働く意欲が低下する ¹⁾	2007	6.0	29.7	14.8	43.9	5.7
	2010	3.5	41.5	16.0	36.8	1.4

注1) この項目は‘かなり同意’、‘同意’、‘だいたい同意’、‘中間’、‘だいたい反対’、‘反対’、‘かなり反対’の7点尺度で構成されている。‘同意’と‘だいたい同意’、‘だいたい反対’と‘反対’を合算して5点尺度と変換する

表7 中央政府と地方政府の社会福祉予算増加の推移

(単位:兆ウォン, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均増加率
中央政府の総予算 (A)	224.1	237.1	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	6.6 (5.7)
中央政府の福祉財政 (B)	61.5	69.3	78.1	93.3	96.9	102.9	113.7	10.9 (10.0)
年金を除いた中央政府の福祉財政	44.3	50.6	56.7	69.5	70.9	74.7	82.4	11.1 (10.1)
B/A	27.4	29.2	29.7	30.9	33.1	33.3	34.9	
B'/A	19.8	21.4	21.6	23.0	24.2	24.2	25.3	
地方予算 (C)	101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	7.0 (4.9)
地方福祉財政 (D)	15.3	18.8	23.7	29.2	26.5	28.5	30.9	13.1 (7.5)
D/C	15.1	16.8	19.0	21.2	18.9	20.2	20.5	

注) データは歳出予算, 純計基準. 平均増加率の () の値は, 李明博政府の政策意思が実質的に反映された財政として見ることができる2009年から2012年までの平均増加率を意味する

日本における社会福祉制度改革と新しい社会的リスク

平岡 公一／HIRAOKA, Koichi (お茶の水女子大学／Ochanomizu University)

〈要旨〉

日本では、社会保障制度を構成する主要分野である所得保障、医療保障、社会福祉（サービス）のいずれにおいても、1980年代以降、さまざまな制度改革が実施されてきた。本報告では、社会福祉分野の制度改革に焦点をしぼり、その制度改革の展開を概観し、この改革のもつ意味について新しい社会的リスクへの対応という点から検討する。

制度改革が始まる以前の社会福祉の制度的枠組（「戦後型社会福祉」）は、①措置制度を中核にしつつ、②施設サービス中心のサービス供給、③機関委任事務と特定補助金（specific grant、国庫補助金と国家負担金）の仕組みを通じた中央政府による地方自治体の統制、④社会福祉法人制度と措置委託制度による民間福祉活動の保護と規制、などによって構成されるものであった。

この制度枠組を変えていく改革は、1980年代後半に始まり、特に重要な意味をもった「2000年前後の改革」（介護保険制度の創設、保育所制度改革、「社会福祉基礎構造改革」）を経て、今日もなお改革が進行中である。

この改革の結果、社会福祉の制度的枠組は、次のように変化した。

- ①サービスの利用方式としては、契約方式が中心になった。
- ②在宅サービスに重点をおくサービス供給体制への移行が、進展しつつある。
- ③全体として、中央政府による地方自治体の統制は弱まり、地方分権化が進展している。
- ④在宅サービス分野での供給主体の多元化、多様化が進展している。

このような新しい制度的枠組は、新しい社会的リスクへの対応においても強みを発揮する可能性が認められる一方で、非定型的なニーズをもつ人々や、複雑に絡み合った問題を抱える家族等への対応、あるいは既存の制度の枠組みを越える様々な社会問題への対応について限界があると考えられる。そのような問題にも柔軟に対応できる枠組はどのようなものかを検討する必要がある。

1. 本報告の課題

日本では、社会保障制度を構成する主要分野である所得保障、医療保障、社会福祉（サービ

ス)のいずれにおいても、1980年代以降、さまざまな制度改革が実施されてきた。このうち社会福祉分野の制度改革については、新しい社会的リスクへの対応という意味では重要な意味をもつ改革であるにもかかわらず、その改革の全体像や意義と限界について、社会科学の観点からの分析が十分に行われてこなかった。まして、海外研究者に向けて、このテーマに関する研究報告が行われることは、きわめて少なかった。

そこで、本報告では、社会福祉分野の制度改革に焦点をしばり、その制度改革の展開を概観し、この改革のもつ意味について新しい社会的リスクへの対応という点から検討したい。なお、ここでいう社会福祉とは、イギリス的な言い方でいえば、social care and social work、あるいは personal social services ということである。

2. 社会福祉制度改革の分析視角

社会福祉制度改革については、厚生労働省(2001年の中央省庁再編の前は、厚生省)の官僚と、全国社会福祉協議会等の一部の社会福祉団体、および少数の社会福祉学者で構成される政策コミュニティ(policy community)のなかで、課題設定がなされ、改革構想が練られ、改革のあり方についての議論の枠組が構成されるという傾向が強かった。この改革に対して新自由主義的であるという批判が政党や社会運動からなされることはあったが、広く市民の間で議論が行われることにはならなかった。介護保険制度の創設の際には、マスメディアによる報道はよく行われたが、市民の関心は、介護サービスの充実の可能性と、そのための負担増という点に集中し、政策コミュニティのなかで盛んに議論された介護保険の制度設計や、介護サービスの提供体制の問題にまで関心が広がることはなかった。

社会制度改革の分析においては、研究者も、上記の政策コミュニティが設定した議論の枠組をそのまま受け入れる傾向が強かったため、以下のような分析視点の偏り、あるいはゆがみが生じている。

第一に、筆者が「2000年前後の改革」と呼ぶところの改革のみに関心が集中し、改革が1980年代に始まったものであり、2000年代半ば以降の改革も重要であること、また、改革が現在なお進行中であることが考慮されない傾向が生じた。

第二に、「措置から契約へ」というサービス利用方式のみが改革の最重要事項として強調され、改革が、コミュニティケアの推進、地方分権化、サービス供給主体の多元化、事業者に対する規制の内容・方法の変更など多次元的な内容をもつものであることが明確にされない傾向が生じた。

第三に、改革内容が「唯一の選択肢」であるかのような主張が行われ、改革を行うにしても他の政策選択肢があることが、無視される傾向が生じた。

本報告では、以上のうち、とくに最初の二点に関する反省の上にたち、1980年代から今日に至る時期をカバーし、多次元的な改革の全体を検討することとしたい。第三点との関連でいえば、代替的な政策選択肢がどのようなものであったかについても検討する必要があるが、本報告では時間の制約から、このことには立ち入らない。

なお、改革が実施される以前の日本の社会福祉制度の枠組をどのように理解するかという点も重要である。筆者は、この制度枠組を、「戦後型社会福祉」と名付けたことがある（平岡、2005）が、これは、①措置制度を中核にしつつ、②施設サービス中心のサービス供給、③機関委任事務と特定補助金（specific grant、国庫補助金と国家負担金）の仕組みを通した中央政府による地方自治体の統制、④社会福祉法人制度と措置委託制度による民間福祉活動の保護と規制、などによって構成されるものとしてとらえている。

この制度枠組のキー・コンセプトについて、海外の研究者のために簡単に説明しておこう（以下の説明は、平岡ほか（2011）の第9章、第22章に基づく。これらの点に関する基本文献は、堀（1997）、倉田（2008）、宇山（2006）である。また、英文の論文としては、（Hiraoka, 2001）を参照）。

まず、「措置」とは、社会福祉サービスの実施に責任をもつ知事、市町村長等の自治体の長が、社会福祉サービスを提供する行政的な決定を行うことを意味する。措置制度においても、一般的には利用者の希望を無視して一方的にサービスの利用決定を行うわけではない。しかし、利用者の意思が、措置制度の法律的な構成要素になっていないこともあって、利用者の選択を認めず行政が一方的にサービス利用を決定する制度だという批判を受けるようになった。措置制度に代わって、契約制度を導入すべきだという主張が次第に広がっていったのである。

措置委託制度とは、知事、市町村長等の自治体の長が、社会福祉法人が経営する社会福祉施設等にサービス提供を委託する制度である。この制度は、一般に自治体が行う業務の委託とは全く性質を異にする特殊な制度である。委託を受ける側は、原則として委託を拒否することができず、委託費（「措置費」という）の額も、法令に基づいて決まる。その一方で、自治体は、特定の委託先に委託をし続けるので、社会福祉施設等の経営の安定性が自治体によって保証されるのと同じことになる。

社会福祉における機関委任事務とは、社会福祉サービスの実施に責任をもつ知事、市町村長等の自治体の長を国の機関として位置づけ、福祉施設への入所等の事務を国の監督下で行わせる仕組みである。機関委任事務には、原則として自治体の議会の議決権も及ばないため、地方自治の趣旨に反する制度として批判を受けるようになったのである。

3. 社会福祉制度改革の展開

(1) 1980年代の改革

1960年代から70年代初頭まで続いた高度経済成長がもたらした社会変動のなかで、家族や地域社会がもっていた生活保障機能は衰退し、保育、介護等に係わる福祉ニーズは大きく拡大した。このような状況のなかで、「戦後型社会福祉」の枠組のなかで拡大し多様化する福祉ニーズに対応することが困難であることが明らかになっていった。1970年代から80年代にかけては、在宅福祉サービスの整備が始まるとともに、この制度的枠組自体を変える制度改革についての論議を行う政策コミュニティが形成されていった。

1980年代前半は、「増税なき財政再建」が目指された時期であり、また、新自由主義の影響が強まり、社会保障関係の支出の増加を抑制する政策が展開された時期であった。このような背景のもとで、1980年代後半には、社会福祉施設の措置費（入所費用）の国庫負担率を引き下げる改革が実施された。また、1987年には、福祉施設への入所等の事務を、機関委任事務から団体委任事務に改める改革が実施された。国の財政負担を減らすとともに、地方自治体に権限を委譲するという内容の改革が実施されたわけであるが、この権限委譲の方は、実質の乏しいものであった。特定補助金等を通した国による地方自治体の統制が続いていたからである。しかし、「戦後型社会福祉」の枠組を部分的にでも変える改革が、この時点でスタートしたのである。

(2) 1990年代の改革

「戦後型社会福祉」の枠組を修正する改革は、1990年6月の社会福祉関係八法改正によってさらに進展した。この改革は、在宅福祉サービスの諸事業を法定化する（法律上の位置づけを与える）こと、都道府県がもっていた権限の一部を市町村に委譲すること、都道府県・市町村に老人保健福祉計画の策定を義務づけることなどを主な内容とするものであった。

この老人保健福祉計画の策定の義務づけは、1989年の年末に発表された国レベルの計画「高齢者保健福祉推進十カ年戦略（通称、ゴールドプラン）」に対応するものであった。政府は、バブル経済による歳入増と1989年に導入された消費税による財源確保の将来見通しを背景に、高齢者保健福祉サービス（介護サービス）を大幅に拡充する方針を打ち出したのである。ゴールドプランは、1994年には改定され、（バブル崩壊にもかかわらず）サービスの整備目標が上方修正された。改定後のゴールドプランは、1989年に31,405人であったホームヘルパーを、1999年には170,000人に増加させるなど野心的な内容の計画であったが、在宅サービス中心のサービス提供体制への転換を目指す計画という性格も持ち合わせていたことに留意する必要がある。特別養護老人ホームの定員増加は、高齢者の増加と入所待機者の解消のために必要な範

困のみで行うという内容の計画でもあったのである。

1990年代には、高齢分野だけでなく、障害分野、児童分野においても、国、都道府県、市町村の3つのレベルで中期ないし長期の計画を策定し、社会調査等によって把握された福祉ニーズを充足できるだけのサービスを整備していく仕組みが作られた。他の先進諸国に比べて際だって入院医療を偏重してきた精神障害者保健福祉の分野でも、1990年代半ば以降は、在宅サービスの整備が図られるようになっていった。

年金と医療保障の分野における1980年代以降の改革は、そのほとんどが、給付水準の引き下げもしくは保険料や患者負担の引き上げを含む内容の改革であったが、社会福祉の分野では、制度改革によりサービスの改善、量的拡大が期待できる場合が多かった。そうした改革による社会福祉の予算の増加は、年金・医療の経費削減額を上回るレベルになることはなかったが、社会保障制度のなかで社会福祉の占める位置を高めていこうという政策の方向性が、1990年代以降、目立つようになったことは確かである。

しかし、「戦後型社会福祉」の枠組を根本的に変えることなしにサービスの量的拡大をはかっても、利用者のニーズに対応した適切なサービスが提供されることは保証できず、その一方で、支出額を政府が負担可能な範囲を超えて膨張させることになりかねないという見方が、改革を推進する政策コミュニティのなかで広がっていった。

介護保険制度創設の政策決定には、それが長期的に安定した財源調達のために最も現実的な方法であるという政策担当者の判断が大きく影響したが、社会福祉制度改革をめぐる議論に与える影響も大きかった。社会保険方式での財源調達を行うことになれば、介護サービスの提供の仕組みは、必然的に「戦後型」社会福祉の枠組とは異なるものになってしまうからである。介護保険制度の創設に合わせて、「戦後型」社会福祉の枠組を大きく変える「社会福祉基礎構造改革」の構想が打ち出され、その実施に向けての検討が進められていくのである。

(3) 2000年前後の改革

ここでいう「2000年前後の改革」には、①1997年の介護保険法の制定とその2000年4月からの実施、②1997年の児童福祉法の改正に伴う保育所制度改革、③2000年6月における社会福祉事業法その他の法律の改正（社会福祉事業法は、社会福祉法に改称）による「社会福祉基礎構造改革」が含まれる。①～③の全体を合わせて「社会福祉基礎構造改革」と呼ぶ場合もあるが、ここでは、社会福祉基礎構造改革という用語は、③に限定して用いる。

さて、これらに共通する内容は、サービス利用方式に関する改革である。この一連の改革で、サービス利用方式が措置から契約に変わったという言い方がされることがあるが、それは正確

ではない。介護サービスと大人の障害者向けのサービスは、措置方式から契約方式（利用者が事業者と契約してサービスを利用する方式）に変わったが、保育サービスは、措置方式から「行政との契約方式」に変わった。この方式のもとで、保育所を選択する権利は利用者に認められているが、利用者と事業者が直接的に契約を結ぶことはない。要保護児童や障害児のための施設サービス、低所得高齢者のための養護老人ホーム等については、措置方式が維持された（2005年に成立した障害者自立支援法によりさらに制度変更が行われた）。しかし、いずれにせよ、この改革を通して、多くの種類のサービスで利用者が、事業者を選択できる権利が認められることになったことは確かである。

改革のもう一つの重要な内容は、介護と障害者福祉の在宅サービスにおいて、法令で定める基準を満たす営利・非営利の事業者の自由な参入を認めたという点である。施設サービス（入所施設）においては、自治体や社会福祉法人等が経営する施設がサービス供給を独占する状態が維持された。しかしここでいう「在宅サービス」には、通所サービスやグループホーム、有料老人ホームで提供されるケアサービス等も含まれるので、かなり多くのサービス分野で、「選択と競争のメカニズム」が導入されたことになる。

なお、介護保険制度導入に関してもう一つ重要な点は、在宅サービスに関して、事業者の自由な参入を認め、介護ニーズの拡大に応じてサービス供給量が自動的に拡大するメカニズムを導入した一方で、施設サービスについては、都道府県が設定するサービス量の目標値の範囲内にサービス供給を抑える仕組みを導入したことである。このことにより、在宅サービスの供給量は、大幅に増加した。しかし、それでもなお、施設サービスの利用を希望する高齢者は増加し続け、施設サービス（特に特別養護老人ホーム）の待機者が膨大な人数に及ぶ状態が継続している。このように、サービスの需要という面では、施設から在宅へのシフトが起きたとは必ずしも言えないにもかかわらず、政府は、費用の配分を統制し、サービス供給と費用配分の面では、施設から在宅へのシフトを実現することができたのである（Hiraoka, 2006）

(4) 2000年以降のその他の改革

社会福祉制度改革については、(3) でみた2000年前後の制度改革の意義が強調されることが多いが、ここ20年ほどの間、その他にも多くの改革が実施され、そのなかには重要な意味をもった改革も少なくない。論点を3つに絞って検討したい。

1) 規制改革の影響による改革

1995年以降、政府は、規制改革（規制緩和）の推進のための計画を策定し、幅広い分野での改革を推進してきた。社会福祉分野で、その影響により実施された改革も多い。例えば、2000年に保育所認可の指針が改正され、営利企業やNPO法人が設置する保育所についても、

一定の基準を満たせば認可できることとなったが、これには、規制改革についての政府の方針の影響がみてとれる。

2) 「三位一体の改革」に伴う制度改革

三位一体の改革とは、2004年度から2006年度にかけて実施された国と地方自治体の間の財政関係に関する改革である。この改革の一環として、社会福祉施設の整備に関する補助金（負担金）が廃止され、あるいは統合補助金、交付金の形態に変更されるという改革が行われた。このような改革は、地方自治体の施設整備に関する自由度を高める改革といえる。しかし、三位一体の改革自体は、地方自治体の財政状況を悪化させており、改革による施設整備に対するマイナスの影響も大きかった。

3) コミュニティケアの高度化に向けての政策展開

高齢者ケア等のサービスが最も高い水準にあると考えられるスウェーデン、デンマーク等のサービス体系を見ると、在宅サービスの高度化が進み、24時間巡回型訪問介護等の集中的なサービスが実施される一方で、施設サービスについては、住居提供機能と、介護等のサービス提供機能の分離が進展し、「施設の住宅化」が実現していることがわかる。日本でも、徐々にではあるが、このような方向を目指す政策展開が行われている。1990年代には、高齢、障害、児童の各分野におけるグループホームの整備、集中的な在宅介護サービスの整備が、（当初は試行的な事業の形をとったが）始まった。2000年代に入り、介護保険制度が実施されると、認知症高齢者向けグループホームの整備が急速に進んだ。近年では、高齢者向け住宅の整備を重点的に進める方針を政府は示している。

筆者は、国際的にみた場合に、福祉国家体制のもとでの社会福祉の政策展開の基本的な基軸となってきたものが、脱施設化とコミュニティケアだと考えており、日本のこれまでの社会福祉の政策展開をみる場合にも、利用方式や供給主体に係わる改革とともに、脱施設化とコミュニティケアの高度化に向けての制度改革や政策展開がどのように進展してきたかに注目することが重要だと考えている。

4. 改革後の制度的枠組と新しい社会的リスク

前節で見てきた制度改革の結果、「戦後型社会福祉」の制度的枠組は大きく変化したといつてよいだろう。2で見た「戦後型社会福祉」の4つの主要な構成要素については、今日までに次のような変化が生じた。

①サービスの利用方式として措置制度が果たす役割は限定的になり、多くのサービスについて契約方式が導入されている。

②施設サービスではなく在宅サービスに重点をおくサービス供給体制への移行が、進展しつ

つある。ただし、介護サービスのように施設サービスの供給抑制が問題を引き起こしている分野もある。

③社会福祉分野でも特定補助金の仕組みは残っているが、全体として、中央政府による地方自治体の統制は弱まり、地方分権化が進展している。

④社会福祉法人制度と、施設サービスにおける社会福祉法人中心のサービス供給体制は維持されているが、在宅サービス分野での供給主体の多元化、多様化が進展している。全体としてみると、社会福祉法人を含めて、サービス事業者 (service provider) は、より競争的な環境に置かれるようになっており、経営の自立性が求められるようになっていく。

それでは、このように変化した社会福祉の制度的枠組は、非正規雇用の拡大と雇用の不安定化、性別役割分業を基礎とする核家族モデルの動揺、中小企業・小売業・農業等への保護・規制措置等による日本的な福祉国家の「代替構造」の解体等によって生じている新しい社会的リスク (平岡, 2010) への対応において、どのように機能するのだろうか。最後に、この問題に関して、二つの論点を提示しておきたい。

第一に、介護、障害者福祉、保育等において全国的な計画のシステム等を通して構築されてきた普遍的なサービスの提供体制は、正規雇用を前提にした「男性稼ぎ主モデル」の社会保険制度では対応できない新しいリスクへの対応においても、一定の有効性を発揮することは確かであろう。しかし、ある種の定型的なニーズを想定し、それに対応した標準的なサービスのパッケージを用意し、その財政的裏付けとなる「報酬」を用意するという介護保険制度等に見られる仕組みでは、制度が想定していない非定型的なニーズをもつ人々や、複雑に絡み合った問題を抱える家族等への対応には限界があると考えられる。高度な専門性を持ったソーシャルワーカー等の力量が発揮できるような場をどのように作り出すかと言う点を含め、このような問題にも対応できる、より柔軟なサービスの提供体制をいかにしたら実現できるのかを検討する必要がある。

第二に、従来の社会保険の諸制度や、「福祉六法」といわれる対象別の社会福祉の法制度の狭間の問題や、社会保障・社会福祉の枠を越える多種の制度に係わる問題への行政的対応の必要は次第に認識されるようになっており、ここ数十年の間にも、そのような問題への対応のために、発達障害者支援法、子ども・若者育成支援推進法、DV防止法 (配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律)、児童虐待防止法、高齢者虐待防止法等の法律も制定された。しかし、これらの諸制度と、社会福祉の制度的枠組との接合が十分に出来ているとは言い難い状況にある。また、雇用保険でカバーされない失業者の生活問題、外国人の人権問題等、こうした法律ではカバーできていない様々な社会問題への対応という点では、公的な社会福祉制度には大きな限界がある。一方、このような問題の解決に取り組むNPO等の市民活動は活

発になってきており、そのような活動の発展を可能にし、そうした活動と公的福祉制度との連携関係を強化しうるような新しい制度的枠組の検討も必要になってきている。

文 献

- Hiraoka, K. (2001) “Long-term care insurance and the welfare mix in Japan”, 『お茶の水女子大学人文科学紀要 (Ochanomizu University Studies in Arts and Culture)』, 54: 133-147.
- Hiraoka, Koichi (2005) “Long-Term Care Insurance in Japan” in Hyunsook Yoon and Jon Hendricks (eds.) *Handbook of Asian Aging*, Baywood, 355-381.
- 平岡公一 (2005) 「社会福祉と介護の制度改革と政策展開」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革——日本と諸外国の選択』東京大学出版会, 287-317.
- 平岡公一 (2010) 「1980年代以降の日本における社会保障の制度改革と政策展開」『社会政策研究』10: 2348.
- 平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人 (2011) 『社会福祉学』有斐閣.
- 堀 勝洋 (1997) 『現代社会保障・社会福祉の基本問題——21世紀へのパラダイム転換』ミネルヴァ書房.
- 倉田 聡 (2008) 「社会福祉における給付の法構造——サービス給付を中心に」河野正輝・阿部和光・増田雅暢・倉田聡編『社会福祉法入門 (第2版)』33-67.
- 宇山勝儀 (2006) 『新しい社会福祉の法と行政 (第4版)』光生館.

〈各セッション報告〉

人口構造と社会保障

- 報告1 郭士征（上海財経大学）
上海における人口の高齢化と高齢者保障の発展
- 報告2 梁允禎（韓国外国語大学）
高齢化と韓国未来社会に関する小考：女性に関して
- 報告3 阿部誠（大分大学）
社会経済の変化による社会保障への挑戦

雇用

- 報告1 褚福灵（中央財経大学）
中国における大学卒業者の就職問題に関する研究
- 報告2 鄭武權（延世大学）／李浩權（全北大学）
二重労働市場と非正規職の社会的保護：生産レジームと福祉レジームの制度的補完性の問題
- 報告3 加藤道也（大阪産業大学）
最近の日本労働市場

年金

- 報告1 張思鋒（西安交通大学）
中国の「新農保」年金による農村部高齢住民の基本生活保障に関する研究
- 報告2 金淵明（韓国中央大学）
信託基金か、社会投資資本か？ 国民年金基金の性格と投資政策への含意
- 報告3 百瀬優（高千穂大学）
日本における公的年金の課題と改革の動向

医療

- 報告1 王延中（中国社会科学院）
中国国民医療保障制度の確立と未来の発展：新農合（新型農村合作医療）を例として
- 報告2 鄭惠朱（高麗大学）
政治、福祉レジーム、そして人口集団の健康：論争と証拠

報告 3 二木立（日本福祉大学）

日本における医療・社会保障費抑制政策への先祖帰り？：「社会保障制度改革推進法」の批判的検討

高齢者ケア I

報告 1 宋宝安（吉林大学）

中国の農村高齢障害者の在宅養老・介護システムの研究

報告 2 田容昊（南ソウル大学）

韓国老人長期療養保険における新しいサービス・インフラ開発とその結果

報告 3 李宣英（同志社大学）

日本における介護サービス準市場，どこに着目すべきか？

高齢者ケア II

報告 1 鄧微（湖南省行政学院）

中国の高齢者手当または高齢者サービス施設の発展

報告 2 黄博然（釜山大学）

高齢者ケア政策の正当性：正義と中庸の観点

報告 3 奥山正司（東京経済大学）

高齢者介護の変化と社会保障

国際比較 I

報告 1 童星（南京大学）

グローバル化視野の下での社会保障制度改革

報告 2 文振榮（西江大学）

幸福に関する国際比較研究：Easterlin Paradox を中心に

報告 3 横田伸子（山口大学）

1990年代以降の韓国における労働の非正規化：日本との比較から

国際比較 II

報告 1 金炳徹（中国人民大学）

日中韓の高齢者保障制度の国際比較

報告 2 崔明敏（白石大学）

国家間の自殺現況と対策比較：フィンランド，米国，日本，韓国を中心に

報告3 朴光駿（佛教大学）

社会保険の運営と家族主義：日韓介護保険財源構造の比較から

公的扶助

報告1 林閔綱（南京大学）

中国の貧困扶助基準の変化と比較分析

報告2 洪炯駿（成均館大学）

ワーキングプア支援制度の評価

報告3 岡部卓（首都大学東京）

わが国における生活保護受給者の増加をどのように解釈するか

災害支援

報告1 陸士楨（中国青年政治学院）

中国の災害ソーシャルワークのメカニズムの研究

報告2 林正寄（龍仁大学）

韓国老人の気候変化に対する脆弱性に影響を及ぼす構造的要因に関する研究

報告3 和気康太（明治学院大学）

東日本大災害被害地における福祉支援と地域を基盤としたソーシャルワークの実践的課題

英語 session I

報告1 丁元竹（国家行政学院）

The Top-level Design of China's Basic Public Service System

報告2 李姫尹（ミネソタ大学）／朴炳鉉（釜山大学）

Predicting Cancer Literacy among Korean American Immigrants Using Andersen's Health Behavior Model

報告3 崔銀珠（同志社大学）

A study on NPOs/NGOs of Korea and Japan in a comparative perspective

英語 session II

報告1 田徳文（中国社会科学院）

East Asian Social Model: Lessons from European Countries

報告 2 林相憲 (ソウル大学)

The Death of the Author: Agenda-Setting in the Separation of Prescribing and Dispensing in Korea

報告 3 室田信一 (首都大学東京)

Who can be accountable in a community?: An international comparative study on a social safety net using vignettes.

英語 session III

報告 1 楊俊 (中国人民大学)

The Analysis of the Major Risks of China's Pension System and Suggestions

報告 2 李承潤 (梨花女子大学)

Functional Equivalence in the East Asian Welfare State Discussion

報告 3 森周子 (佐賀大学)

The Process Involved in the Foundation of the German Social Security System