

# 韓国における社会保障制度の拡大要因

## ——政治的機会の開放という視点から——

井 上 睦\*

- I はじめに
- II 先行研究の検討
- III 分析枠組みの提示
- IV 事例検討：公的扶助改革
- V 結論

### I はじめに

本稿の目的は、1998年から2002年にかけての韓国における社会保障改革の成功要因を明らかにすることにある。

1997年に発生したアジア通貨危機を受け、短期資本の急激な流出に見舞われた韓国は、1998年、タイ、インドネシアとともにIMFに対し金融支援を要請した。韓国はIMFの構造改革プログラムに基づいた経済再建を進めると同時に、社会保障制度の全分野に渡って大幅な拡充を行った<sup>1)</sup>。社会保険<sup>2)</sup>分野においては、雇用保険が全労働者にまで適用拡大され、制度上の国民皆年金が実現するとともに、それまで組合方式だった医療保険・産業災害保険の統合が行われた。公的扶助分野においては、生活保護法が大幅に改正される形で国民基礎生活保障法が制定され、給付が生存権に基づいて行われることとなった。それまで未構築だった

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第9巻第2号2010年7月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士課程、日本学術振興会特別研究員DC

※ 本研究は2009年3月に一橋大学大学院法学研究科に提出した修士論文を加筆修正したものである。

- 1) Chang-Sik Shin and Ian Shaw, "Social Policy in South Korea: Cultural and Structural Factors in the Emergence of Welfare", *Social Policy and Administration*, vol. 37, No. 4, 2003, p. 336.
- 2) 社会保険制度は、公的年金制度、医療保険制度、雇用保険制度、産業災害保険制度の4分野で構成される、拠出型の保険制度である。

韓国の社会保障制度は、四大社会保険制度、公的扶助制度が相互に関連し、制度上、国民全体の最低生活を保障する体系的・普遍的制度として確立した。経済危機後における一連の社会保障改革の結果、韓国は福祉国家としてのスタート地点に立ったといえよう<sup>3)</sup>。アジア通貨危機の結果生じた経済的混乱の中で、なぜ韓国は社会保障制度の大幅な拡充を伴う改革を行ったのだろうか。

1970年代以降二度のオイル・ショックを経験し、巨額の財政赤字を抱えた先進諸国では、福祉国家の「危機」<sup>4)</sup>や「再編」<sup>5)</sup>といった現象がみられてきた。公共部門の肥大化、その非効率性に対する批判が強まった結果、民営化、規制緩和を進める新自由主義<sup>6)</sup>的な経済政策が採用され、社会保障給付の削減や適用範囲の縮小がなされたためである。福祉国家を経験してこなかった新興国でも、グローバル化に対応し、新自由主義的な経済政策を採用したことにより、社会保障制度の拡充は行われてこなかった<sup>7)</sup>。新自由主義的な経済政策が福祉国家の発展を阻害するという見解<sup>8)</sup>に鑑みると、韓国の社会保障改革は特殊性を有している。つまり、韓国における社会保障の大幅な拡充は、世界的な潮流と相反するかのようになり、新自由主義的な経済政策と並行して行われたものであった。

- 3) 福祉国家とは、社会保障によって国民の最低生活(ナショナル・ミニマム)が保障され、かつそれを受けることが慈善ではなく国民の権利として認められた現代国家のありかたを指す。福祉国家が保障する社会保障に、社会福祉サービスや公衆衛生を含める場合もあるが、その中心は社会保険と公的扶助で構成される所得保障であり、かつ韓国の社会保障制度もその二つを主要な軸としているため、本稿においてもそれらをもって社会保障とする。この点については、例えば、柳貞順「韓国の貧困問題」(『大原社会問題研究所雑誌』No. 571、2006年、25頁)を参照されたい。
- 4) OECD, *The Welfare State in Crisis*, OECD Publications, 1981.
- 5) R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elger, 1999.
- 6) 新自由主義については統一的な定義がないが、本稿では、「市場への国家介入を最小限化しようとし、資本への規制と負担の撤廃を求める立場」として定義する。
- 7) 例えばメキシコにおける新自由主義改革と社会保障拡充の停滞については、以下を参照。Tomoko Murai, "The Foundation of the Mexican Welfare State and Social Security Reform in the 1990s", *the Development Economics*, XLII-2, 2004. ラテンアメリカ諸国においては経済危機に対し大衆的な要求を抑え込むといった権威主義的対応が採られたことが指摘されている(白鳥令、デチャ・サングカワン、シュヴェン・E・オルソン=ホート編『アジアの福祉国家政策』芦書房、2006年、80頁)。
- 8) 新自由主義によって福祉国家の発展が阻害されるとの見解については、Joseph Wong, *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*, Ithaca: Cornell University Press, 2004. 参照。

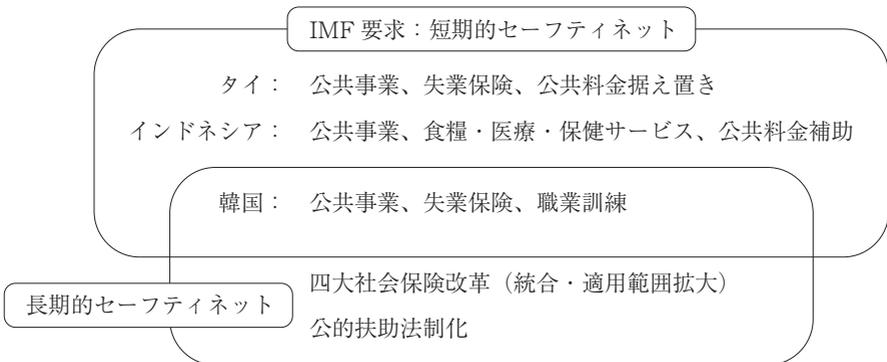
このことは、アジア通貨危機後、韓国同様にIMFの支援を受けたタイ、インドネシアとの比較からも見出せる。IMFは支援条件として、経済再建のための構造改革を要求した<sup>9)</sup>。IMFの指導に基づき、三カ国が着手したこの構造改革は、ワシントン・コンセンサスに基づく、貿易・資本・金融のさらなる自由化、労働市場の柔軟化を推し進める新自由主義的な性格を有していた。このとき、三カ国に体系的な社会保障制度が整備されていなかったことから、IMFは社会的混乱に対処するための短期的な社会政策も提示している<sup>10)</sup>。IMFが提示し、タイ、インドネシアが実施した社会政策は、公共事業による雇用創出、食料や燃料の配給、医薬品の支給といった応急的な対処であり、経済再建を阻害しない範囲に限られたものであった<sup>11)</sup>。一方、韓国では、IMFの提示した短期的かつ応急的な社会政策に留まらず、将来的なリスクの予防を目的とする長期的かつ構造的な社会保障改革が行われた<sup>12)</sup>。タイ、インドネシアと韓国が社会保障制度の未整備という共通の条件下にあったことに鑑みると、なぜ韓国だけがこのような改革を行ったかは明らかでない。新自由主義的な経済政策下で緊縮財政が要請されていたにもかかわらず、社会保障の大幅な拡充を伴う改革が行われたことは、「韓国のパラドクス」<sup>13)</sup>とも評されるものであった。

- 
- 9) 提示された基本的な設計図は、①金融・企業・労働市場における構造改革、②金融引き締めや緊縮財政を中心としたマクロ経済政策の実行、③貿易・資本自由化で構成されていた (IMF, "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes", *IMF Working Paper*, 99 (138), 1999, pp. 19-39.)。
- 10) S. Gupta, L. Dicks-Mireaux, R. Khemani, C. McDonald, and M. Verhoeven, "Social Issues in IMF-Supported Programs", *IMF Occasional Paper*, 191, 2000.
- 11) タイでは、労働集約的な公共事業による雇用創出、レイオフ後の失業保険の支給、公共料金の据え置きなどが行われた。インドネシアでは食料や医療、健康サービスの提供が優先的に行われ、また、公共料金支払いにおける貧困層への補助、失業者に対する公共事業などが実施された。比較については図表1を参照されたい。
- 12) IMF・IBRDは社会保障関連の財政支出の増額や雇用保険の適用拡大を要請した一方で、韓国で行われたような社会保障制度の全般的な改革にコミットしなかった (五石敬路「韓国における「生産的福祉」政策の特徴と矛盾—自活支援事業を中心に」『東アジアの福祉システム構築』上村泰裕、末廣昭編、東京大学社会科学研究所、2003年、46頁)。
- 13) D. Shin, "Financial Crisis and Social Security: the paradox of republic of Korea", *International Social Security Review*, 53(3), 2000. 事実、1992年から1997年まで3%台であった対GDP比の社会保障支出は、1999年には6.4%に倍増している。これについては、OECD, Stat Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data, in percentage of GDP (URL: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?usercontext=sourcoecd>) を参照のこと。

なぜ韓国では、世界的な潮流からも、また、IMFの指導からもはずれる形でこのような社会保障の大幅な拡充を伴う改革が可能であったのか。このことを考察するためには、これまでの社会保障制度構築の一般要因をめぐる先行研究を検討し、韓国の政治的状況と照らし合わせる必要がある。さらに、その考察から、先行研究との差異すなわち既存の福祉国家形成論とは異なる韓国に特有な制度構築要因は何であったのかを導出することが求められる。本稿では、以上の点を検討することで、韓国における社会保障の拡大がなぜ可能であったのかを明らかにしたい。そのことはまた、既存の福祉国家形成論とは異なる福祉国家形成のあり方を提示することとなろう。

本稿の構成は以下の通りである。第一章では、福祉国家形成における先行研究である「近代化論」と「権力資源動員論」を概観した上で、韓国の事例への適用可能性を考察する。第二章では、第一章で明らかとなる既存の福祉国家形成論の想定とは異なる韓国の政治的条件に鑑み、新たな分析の視点として「政治的機会」概念を導入し、本論における仮説と分析枠組みを提示する。第三章では、社会保障改革の中でも最も大きな変化を経験した公的扶助改革を事例として取り上げる。その上で、立法過程において「政治的機会」がいかに改革に影響を及ぼしたかを分析することで仮説を実証する。以上を踏まえ、終章では、韓国において社会保障改革が行われた要因を明らかにするとともに、理論化に向けての展望を述べる。

【図表1】 韓国の社会保障改革とタイ、インドネシアとの比較



資料出所：IMF, IMF Occasional Paper 178 (1999) より筆者作成。

## II 先行研究の検討

経済危機後の韓国でなぜ社会保障改革が行われたのかという問いに答えるために、本章では社会保障制度構築の一般要因をめぐる先行研究を検討する。社会保障制度の構築要因に関しては、これまで福祉国家の理論的研究において大きく二つの潮流が存在してきた。第一は、機能的要因に着目し、経済成長に伴う経済的資源の蓄積を福祉国家の構築要因とする近代化論であり、第二は、近代化論への批判から、国内の政治的要因に着目する権力資源動員論である。また、韓国事例研究においては、社会保障をめぐる政治の新たなアクターとして、市民運動の登場も指摘されている。第一節では、これらの研究を概観し、その上で、第二節では、先行研究の意義を踏まえつつ、韓国への適用可能性を検討する。

### 1 社会保障制度構築の要因

#### (1) 近代化論

福祉国家の発展と経済的要因を結びつけた議論に代表されるのは、Wilenskyに代表される近代化論である。ここで近代化とは、政治的近代化—民主化—ではなく、経済的近代化—産業化—を指す概念である。Wilenskyは、64カ国に対する比較研究から、社会保障支出(対GDP比)と経済成長との相関関係を明らかにし、経済発展により蓄積された経済的資源が福祉国家の発展をもたらす根本的原因であると結論付けている<sup>14)</sup>。Wilenskyによると、社会保障制度が構築される直接的な要因は、経済成長による社会的な欲求の増加と、その欲求充足の必要性である。Wilenskyは、イデオロギー、政治体制、軍事支出などの競合する要素と経済成長との関係に関する比較分析、高齢化など人口統計上の影響について分析し、経済成長が社会保障制度構築の最も主要な要因であると論じる。

この議論は、福祉国家発展の度合いを判断する基準として社会保障支出の多寡を設定する。したがって、近代化が進展すればするほど、より社会保障支出の高い福祉国家へと収斂していくという単線的発展論であるといえよう。

---

14) Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California Press, 1975.

## (2) 権力資源動員論

近代化論を決定論的であると批判し、国内の政治的要因により福祉国家の発展に差異が生じると論じるのがKorpi、Esping-Andersenらの権力資源動員論<sup>15)</sup>である。権力資源とは、労働組合を基盤とした労働運動とそれを代表する政党の政治運動が動員しうる組織、資金、議会における秩序や内閣の構成を包括する概念である<sup>16)</sup>。権力資源動員論は、国内の多様な政治的要因の中でも社会保障を要求する中心的勢力であった労働運動を挙げ、そのあり方が福祉国家の展開に影響を及ぼしたと論じる。

権力資源動員論の先駆者であるKorpiは、福祉国家の発展の度合いとして、「制度的福祉国家」と「限定的福祉国家」を提示し、これらの福祉国家の違いが権力資源動員の程度によってもたらされると主張した<sup>17)</sup>。Korpiによれば、労働運動による資源動員力が高いほど、福祉国家の基盤となる社会保障制度が普遍主義的に構築される。ここで、労働組合と労働者政党<sup>18)</sup>について以下の諸条件が満たされる場合に、労働運動の権力資源がより大きくなる。第一に、労働組合に関する条件は、労働組合が包括的な産業別組合として組織化されていること、そしてこの労働組合が強力なナショナル・センターの下に統合されていることである。第

---

15) これらの議論に関しては、「労働階級動員論」(『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』野口定久編、中央法規出版、2006年)などの呼称も存在するが、本稿ではより一般的な名称として、「権力資源動員論」を採用する。

16) 権力資源の指す「資源」概念は、労働運動ではなく社会運動を広く分析する資源動員論から受け継いだものであり、近代化論の着目する経済的資源に対し、より多様な要素が含まれる。Korpiは、その中でもとりわけアクター間の権力資源の非対称性に着目し、それが最も制度化されているという点から労使関係を重視する。このことから、権力資源が相対的に小さい労働運動が、どの程度その配分を獲得するかという観点に基づいて、上記のような定義がなされているといえる。宮本太郎「比較福祉国家の理論と現実」『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』岡沢憲英、宮本太郎編、法律文化社、1997年、14頁。

17) Walter Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Routledge & Kegan Paul: London, on Boston, 1978. Korpiによれば、「制度的福祉国家」は、国民全体を包括するという意味で普遍主義的で、かつ貧困などの問題に対し予防的対処を図るのにたいし、「限定的福祉国家」は選別主義的で事後的な問題解決を図るという特徴を有する。

18) 労働組合を基盤とする政党は、ヨーロッパ諸国において社会党、社会民主党などの社会民主主義政党として存在する。本稿ではKorpiの表記に従い、working-class-based political party (parties) —労働者政党—として統一する。

二に、労働者政党に関する条件は、複数政党に分裂せず労働者を統一的に代表していることと、選挙参加によって労働者からの高い支持を得ていることである。さらに、この労働組合と労働者政党との間に緊密な協力関係が存在することも重要である。すなわち、労働組合や労働者政党の組織化は、資源を有効に活用し、政治的影響力を高めるための最も重要な戦略となる<sup>19)</sup>。Korpiは、スウェーデンにおいてこのような条件を満たしてきた労働運動と労働者政党が再分配政策の強化を求め、社会保障制度構築の推進主体としての役割を果たしたことを指摘し、権力資源の動員力によって福祉国家の発展が規定されると結論付けた。

Korpi同様に労働運動が社会保障制度構築の主要な推進力となったとしながらも、権力資源の動員が高いほど福祉国家が発展するという議論が単線的であるとして批判したのが、Esping-Andersenに代表される議論である。Esping-Andersenは、フランス、ドイツなどいくつかの国ではカトリック政党などが労働者政党と連合して福祉国家の推進役となってきたことを指摘し、労働運動と他の諸勢力との政治的同盟のパターンなど、その戦略のあり方が福祉国家形成に決定的な意味を持ったとの結論を導き出した。つまり、福祉国家の形成期において、労働運動を中心とした諸政治勢力の資源と戦略、さらに政治制度の多様な組み合わせがどのようなものであったかによって、福祉国家が質的に異なると論じた<sup>20)</sup>。

ヨーロッパにおいて構築された福祉国家では歴史的に、社会保障を要求する産業別の労働組合が存在し、それを代表する労働者政党がしばしば政権の座に就いてきた。KorpiとEsping-Andersenとの間には議論の力点の置き方に相違が存在するものの、このようなヨーロッパ福祉国家を中心的な分析対象とすることで、権力資源動員論は、労働運動を中心的とした権力資源動員の水準と、その戦略の

19) *Ibid.*, pp. 44-46.

20) Gosta, Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990 (=『福祉資本主義の三つの世界: 比較福祉国家の理論と動態』岡沢憲美、宮本太郎監訳、ミネルヴァ書房、2001年)。Esping-Andersenによると、福祉レジームとして捉えられる福祉国家のシステムは、「脱商品化」と「階層化」という指標によって類型化される。すなわち、脱商品化が低位、階層化が高位の自由主義レジーム、脱商品化、階層化が共に中位の保守主義レジーム、脱商品化が高位、階層化が低位の社会民主主義レジームの三つの型に分類される。その後、「脱家族化」という指標の導入によってさらに精緻化された。

多様性が福祉国家発展の要因を決定付けてきたことを明らかにした。

### (3) 新たな要求主体としての市民運動

以上概観したように、社会保障制度構築の一般的な要因に関しては、既存の福祉国家研究において多くの理論的蓄積がなされてきた。だが、これらの研究が対象としてきたのは、1950年代から1960年代にかけての先進諸国における福祉国家形成期であった。現在の先進諸国における福祉国家研究は、すでに出来上がった福祉国家がどのような方向に向かうかについての議論が中心となっている<sup>21)</sup>。周知のように、工業化段階から脱工業化段階へと移行した先進諸国においては、階級的な労働運動に代わって、階級横断的な社会運動が政治の新たなアクターとして登場してきた。これらの社会運動は、その存在だけでなく、掲げるイシューも環境や反核といった階級横断的なものである点に特色がある。

一方、韓国における福祉国家形成期は、1990年代末から2000年代初頭にかけての脱工業化段階にあたる。先進諸国と同様に、韓国においても民主化後の1990年代初頭から、都市中間階級の成長を背景として、多様なイシューを掲げる階級横断的な社会運動が登場した<sup>22)</sup>。ここで、韓国において特殊なのは、先進諸国においては階級的なイシューであった社会保障が、階級横断的な社会運動—特に市民運動—によって担われてきたということである。この時期の韓国の社会

---

21) 先進諸国については、福祉国家縮減期の政治をめぐる研究が中心となっている。縮減期における福祉国家の経路依存性について分析した新制度論の代表的研究として以下のものがある。Christopher Pierson, *Beyond the Welfare state?: The New Political Economy of Welfare*, Cambridge: Polity Press, 1991 (= 『曲がり角にきた福祉国家：福祉の新政治経済学』田中浩、神谷直樹訳、未来社、1996年)。

22) 民主化以前の韓国においては、労働組合、宗教団体、学生など様々な社会集団が一体化する形で民主化運動が行われてきた。一方、民主化後、1990年代の韓国では、民主化闘争を統率した運動が分裂し、行き詰まりを見せる中で、環境問題、政治腐敗問題、女性問題など様々なイシューを掲げる政策提言型の市民運動が成長する。特に、初の文民政権となった金泳三政権(1993～1998年)下において、このような市民運動団体は量的に膨張し、広範な活動を展開してきた。社会運動や市民運動を韓国政治の重要な特徴と指摘するものとして、以下の研究がある。金榮鎬『現代韓国の社会運動：民主化後・冷戦後の展開』社会評論社、2001年。清水敏行「韓国の政治と市民運動」『韓国における市民意識の動態』小此木政夫編、慶應義塾大学出版会、2005年。また、社会保障改革における大統領制と市民団体との関係に着目する研究としては、金淳和「福祉国家形成アクターとしての韓国の市民団体：アクターの特徴と政治的機会」『早稲田政治公法研究』第92号、2009年、31-47頁。詳しくはこれらを参照されたい。

保障改革をめぐる先行研究においても、市民運動の影響力を重視する見解が有力である。代表的論者であるキム・ヨンミョンは、経済危機後の社会保障改革をめぐる国家と社会諸勢力間の葛藤構造を分析している<sup>23)</sup>。その上で、競争力の弱体化に繋がるとして社会保障の拡充に一貫して否定的であった資本、新しい政策議題を設定するなどの主体的行動を行わなかった政党に対し、市民団体が積極的に改革案を提起してきたことを指摘する。さらに、既存の福祉国家では社会保障を要求してきた労働運動は、韓国において主要な役割を果たさなかった。その理由として、以下の二点が考えられる。第一に、1960年から30年近くにわたる権威主義体制下にあった韓国では、政府が認めた韓国労働組合総同盟を除き、労働組合の結成やその政治的活動が禁止されてきた。1987年の民主化宣言後もその状態は続き、複数労組が合法化され、労働組合の政治活動が認められたのはようやく1997年末になってからであった。その結果、権威主義体制下で民主化要求の中心となってきた労働運動は、民主化後もその中心的な 이슈が政治的なものに限定され、社会保障などの経済的要求は補完的なものに留まり続けていた。第二に、韓国ではヨーロッパに見られる産業別労組とは異なり、企業別に労働者が組織化されているという事実が指摘できる<sup>24)</sup>。企業別労働組合は、企業横断的で包括的な連帯によって国家に対し社会保障を要求する産業別労働組合と異なり、雇用主である企業に対し企業福祉を要求してきた。

以上のように韓国においては、既存の福祉国家とは異なり、労働運動が社会保障要求の主要な役割を担うことはなかった。このような労働運動に代わって、民主化後の1990年代以降から立法請願や公聴会などを通じて、社会保障を要求してきたのが市民運動であった。さらに、経済危機後の韓国において実現された体系的・普遍的な社会保障改革は、この市民運動の要求内容を大部分反映するもの

23) キム・ヨンミョン「韓国の福祉政治」『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』武川正吾、キム・ヨンミョン編、東信堂、2005年、128-151頁。

24) このような韓国の労働組合編成は、1953年に制定された労働関係法案において強制された企業別協約によるものであったと考えられる。権威主義体制下における労働組合の弾圧、統制の流れについては以下を参照されたい。金早雪「韓国の先進国化過程における労働と福祉の位相」『新興工業国における雇用と社会保障』宇佐見耕一編、アジア経済研究所、2007年、192-195頁。

であったという指摘もなされている<sup>25)</sup>。

## 2 先行研究の適用可能性

以下では、先行研究の意義を指摘すると共に、韓国の事例と照らし合わせ、その適用可能性について考察する。

近代化論が主張する経済的資源の蓄積という機能的要因は、国家が普遍的な社会保障制度を整備する上での必要条件ではあるが、十分条件であるとは言いがたい。第一に、近代化論は先進福祉諸国家間における社会保障支出の差異を説明することができない。例えば、経済的に非常に高い水準にあると認められるOECD諸国においても、福祉国家と呼べるような社会保障制度が整備されていない国が多く存在している<sup>26)</sup>。また、世界で最も高い経済水準にあるアメリカの社会保障水準が、ヨーロッパ福祉国家諸国と比較して低位にあることも指摘できよう<sup>27)</sup>。つまり、先進諸国と途上国における福祉国家の発展の相違と経済発展の水準との間には相関関係が見出せる一方で、先進諸国間における経済水準と社会保障支出割合との関係性は必ずしも単線的ではないといえる。第二に、近代化論においては、どの程度の経済水準に達すれば福祉国家が構築されるかが明らかでない。韓国は、高度経済成長の結果、1980年代には既に高い経済水準に達しており、経済危機以前の1996年にOECDへの加盟を果たしていた。タイ、インドネシアとの比較においても、民主化宣言後の1980年代後半には、既に大きな経済的格差が存在した。これらの事実を鑑みると、経済危機後の韓国においてタイ、インドネシアではなされなかった社会保障改革が行われた要因を、経済水準の差のみで説明しようと試みるのは困難である。すなわちWilenskyの理論枠組みでは、社会保障拡大のタイミングについても説明することができない。したがって、社会

---

25) 鄭在哲「韓国の国民基礎生活保障法の制定過程の研究」『早稲田大学大学院商経論集』第94号、2008年。

26) 2009年現在、加盟30カ国。原加盟国であるトルコだけでなく、韓国と同時期の1990年代に加盟したメキシコ、チリなどラテンアメリカ諸国やポーランド、スロバキアなど東欧諸国などの新興国でも社会保障支出の水準は低く、体系的な社会保障制度が構築されてきていない。この点については、脚注13のOECD, Stat Extractsのデータベースを参照。

27) アメリカのGDP、社会保障支出については同上のデータベースを参照されたい。

保障制度構築の要因を分析するには、Wilenskyの提示する機能的要因を踏まえ、国内の政治的要因についても考察する必要があると考えられる。

権力資源動員論は、国内の政治的要因に着目することで、先進諸国間の差異を説明することを可能にした。特に、福祉国家の基盤となる社会保障制度構築に当たって、社会保障を要求する労働運動の資源動員がその主要な推進力となったことを明らかにしてきた。しかしながら、ここで、権力資源動員論の分析対象であるヨーロッパ福祉国家と韓国との間には、社会保障制度構築期において、分析の前提となる政治的条件が異なっていたことが指摘できる。その第一は労働組合の役割であり、第二は労働者政党の存在である。すなわち、第一に、ヨーロッパ福祉国家においては、産業別に組織化された労働組合が社会保障を要求する中心的な役割を担ってきた。第二に、運動体が政治決定に影響力を及ぼすために必要な、制度的回路として機能する政党の存在である<sup>28)</sup>。ヨーロッパ福祉国家における労働運動は、自らを統一して代表する労働者政党という、社会保障に関する要求を政策へと反映させる制度的な回路を有していた。資源動員力やその戦略のあり方が社会保障の構築要因として機能すると指摘する権力資源動員論は、この二つの条件が満たされていることを前提としてきた。一方で韓国においては、これらの条件は両方とも満たされてこなかった。すでに述べたように、韓国における労働組合は、企業別に編成されていたこと、組織率が低かったことに加え、社会保障の拡充をその主要な要求課題としてこなかった<sup>29)</sup>。さらに、韓国では、ヨーロッパのように労働者を代表する政党が存在せず、たとえ労働組合が社会保障を要求したとしても、その声を政策に反映する制度的な回路が存在しなかった<sup>30)</sup>。この

28) そのため、政党を有さない運動体は、政治の決定に影響力を及ぼすための制度的回路が閉ざされているか、もしくは限定的にしか開かれていない(長谷川公一「社会運動の政治社会学—資源動員論の意義と課題—」『思想』第737号、1985年、147頁)。

29) 民主化以前からの労働者にとっての主要課題は、賃上げを中心とする職場内部の問題を解決することであった。韓国の労働運動とその組織化については、金洪楹「韓国政治における「労働者政治勢力化」の問題—1987年から1992年までの労働者と指導部間の乖離を中心として—」(『九州法学』第206号、2004年)を参照されたい。

30) 韓国での労働者政党は、2000年の民主労働党成立によって誕生した。2002年地方選挙初当選の後、国政への参加は2004年まで待たれることとなる。金洪楹によれば、この民主労働党の議会進出は、「労働者階級」の利益が政党を通じて具現化できる基盤が、韓国において初めて整えられたことを意味した。(前掲書、312頁)。

ことから、権力資源動員論が、社会保障制度構築の中心的な推進主体として分析した、社会保障を要求する強力な労働組合と労働者政党という条件は韓国では満たされなかった。

社会保障の要求という点に関しては、韓国では市民運動・団体がヨーロッパ福祉国家における労働組合と同様の役割を担ってきたといえよう。しかしながら、これまでの研究では、市民運動と社会保障拡大との間の相関関係が明らかになってきた一方で、その因果関係については分析されてこなかった<sup>31)</sup>。このことから、韓国の社会保障改革の要因を明らかにするためには、市民運動が社会保障改革にいかに関与を及ぼしたのかを測定する必要があると考えられる。

上述のように、ヨーロッパ福祉国家において労働運動が社会保障要求を政策に反映することができたのは、労働者政党という制度的な回路を有していたためであった。権力資源動員論には、社会保障を要求する強力な労働運動と言う第一の条件の他に、その要求を政策に反映させる制度的回路としての労働者政党の存在と言う第二の条件が存在する。韓国においては、社会保障を求めてきた市民運動は自らを代表する政党を有しておらず、その要求を改革に反映するための制度的な回路は閉ざされていた。権力資源動員論はこのような回路が開かれていることを前提として、運動がいかに内部の資源を活用できるかという点に着目する。もし、権力資源動員論の第一の前提条件となっている労働運動を、機能的代替物として市民運動に置き換えることができるとしても、市民運動を代表するような政党は存在せず、第二の条件を満たすことができない。このような政治的条件の違いに鑑みると、既存の福祉国家を説明してきた権力資源動員論の枠組みを韓国の事例に適用することは困難であると考えられる。社会保障改革が韓国において社

---

31) 社会保障改革における市民団体の重要性を指摘した研究には、以下のものがある。キム・ヨンミョン、前掲書。また、株本千鶴「韓国の福祉国家形成戦略—「生産的福祉」理念と改革主体—」『東アジアの福祉システム構築』上村泰裕、末広昭編、東京大学社会科学研究所、2003年、25-39頁。株本は、市民団体の役割に注目し、他の改革主体や福祉国家形成戦略の構想に与える影響について検討している。また、市民団体を直接の分析対象としたものではないが、五石は、与野党双方が法案提出に際して市民団体の請願を下敷きにしていたことを指摘している。五石敬路「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」『経済危機後の韓国：成熟期に向けての社会・経済的課題』奥田聡編、アジア経済研究所、2007年、134-135頁。

会保障を要求してきた市民運動によって実現したのかどうかを考察するためには、第二の条件を補完する条件—要求を政策に反映する回路がどのように開かれたかという外的な条件—を提示し、分析する必要があると考えられる。

### Ⅲ 分析枠組みの提示

本稿の問題設定を明らかにするために、以下では、分析の焦点を市民運動に絞り、権力資源動員論の理論枠組みの修正を試みる。

#### 1 分析の視点

市民運動が改革にどのように影響を与えたか分析するに当たっては、二つの視点が必要となる。第一に、権力資源動員論が指摘した、運動側による資源動員のあり方。また、労働運動と異なる政治的回路の欠如という市民運動の特性を踏まえ、第二に、市民運動の要求を政策に反映する回路が開かれた条件である。本稿では、市民運動がその要求を政策に反映する回路がいかにか開かれたのかを分析するために、政治的機会構造 (political opportunity structure) 概念を導入する。

政治的機会構造とは、社会運動の発生・成否要因を分析する社会運動論において導入された概念であり、「市民運動の政治的影響力を制約し、もしくは促進する制度的構造ないしは政治システム」<sup>32)</sup>と定義される。社会運動の主要理論であった従来の資源動員論は、資源をアクターにとって利用可能な道具とみなしてきたため、資源がどのような制度的諸関係の中に埋め込まれ、制約を受けてきたかという視点を欠いていた。その結果、資源動員が変化しない、もしくは弱まった場合において社会運動の目標が達成されるケースについての説明がなされてこなかった。それに対し、利用可能な資源量において不利な地位にある社会運動が時に成功を収める要因を明らかにしようとしたのが、政治的機会構造論である<sup>33)</sup>。政治的機会構造論は、社会運動の資源動員のみならず焦点を当てるのではなく、社会運動とそれを取り巻く環境との関係からその発生・成否要因を説明する<sup>34)</sup>。Tillyは、社会運動体など単一集団の集合行為に加え、集団間の相互行為に着目するこ

32) Robert D. Benford, and David A. Snow, "Framing Processes and Social Movement: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology*, vol. 26, 2000, p. 628.

とで、特定集団による集合行為のコストに対し、政府が影響力を及ぼすことを明らかにした<sup>35)</sup>。これらの研究は、従来の資源動員論が等閑視してきた社会運動による外部資源の利用可能性に着目し、改革が可能となるタイミングを明らかにすることを試みる。つまり、社会運動体がキャンペーンを行い、政治的要求を掲げる際に、どのような「タイミング」でどのような「外部資源の利用可能性」が出現し、運動側がその「機会」を捉えることができるかという点に着目する分析概念であるといえる<sup>36)</sup>。この「機会」が開かれることが、社会運動の要求が政治に反映される要因となる。政治的機会構造論は、アクターの側から社会運動を捉えてきた資源動員論に対し、構造や制度がアクターに運動の機会を与えるという視点を提供した<sup>37)</sup>。

このアプローチは、韓国の市民運動を分析する際にも当てはまる。本稿の分析対象である韓国の市民運動は、社会運動と同様に、制度的回路を持たないという点で労働者政党を有する労働運動と異なっている。したがって、市民運動の政策決定への影響力を分析するには、権力資源動員論の指摘した資源動員に加えて、市民運動の要求の成否に影響を及ぼす政治的条件についても検討する必要があると考えられる。ここで、政治的機会の開放と市民運動の資源動員との関係性にも注意が必要である。政治的機会構造論は、構造や制度の側から社会運動を捉える

---

33) 金淳和「韓国の公的扶助制度改革—拒否点と市民団体に開かれた政治的機会構造」『早稲田政治経済学雑誌』第368巻、2007年、100頁。金淳和は、韓国政治における大統領への権力集中と、拒否点の弱さに着目することで、福祉改革における市民団体の政治的機会は、大統領との連合関係に集約されると述べている。政治的機会に着目するという点で本稿と問題意識を同じにするが、その動態的分析には踏み込んでおらず、最終的に大統領制が市民団体に政治的機会をもたらしたと結論付けている点で、本稿の結論とは異なる。この点については、前掲の論文も参照されたい。

34) Kitcheltは、社会運動の戦略や成果の違いは基本的に権力側の状況—政治的機会—によって説明できるとした (Herbert P. Kitchelt, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, 16, 1986, pp. 57-85.)。

35) チャールズ・ティリー『政治変動論』芦書房、1984年、71-173頁 (= Charles Tilly, *From mobilization to revolution*, Reading, Mass.: Random House, 1978.)。

36) 村井恭「1990年代の日本政治における環境庁の政治的機会構造—環境アセスメント法制化の政治過程を事例に—」『公共政策』2000年、3頁。

37) 桐谷仁『国家・コーポラティズム・社会運動—制度と集合行動の比較政治学』東信堂、2002年、351-353頁。

視点を提供すると同時に、アクターの側から社会運動を捉える資源動員論の視点を否定するものではない。運動体の内部資源にのみ着目していた資源動員論に対し、外部資源の重要性を提起するという意味で、政治的機会構造論は資源動員論に対立するというよりも、それを包摂するものといえることができる<sup>38)</sup>。

【図表2】 先行研究と本研究の分析視角

		社会保障制度の構築要因
機能的要因	近代化論	工業化
政治的要因	権力資源動員論	労働運動の資源動員
	本研究	政治的機会（市民運動の資源動員を含む）

※筆者作成

## 2 仮説と分析枠組み

### (1) 仮説提示

本研究の仮説は、韓国において社会保障を要求してきた市民運動に対し、政治的機会が開かれたことによって、経済危機後の社会保障改革が実現したということである。上記の仮説を実証することで、既存の福祉国形成論で想定されていたような条件を有さない国においても、政治的機会が開かれれば、市民運動が社会保障改革の推進主体となりえると考えられる。また、これは同時に、これまで反核や環境をテーマとする社会運動を分析してきた政治的機会構造論を、社会保障の分野に適用することが可能であるということを実証する上での新たな試みである。

### (2) 分析方法と概念整理

事例として公的扶助改革を取り上げる。上記の仮説を明らかにするため、経済危機以前から活発な改革要求運動を展開していた市民運動に焦点を絞り、その政策決定への影響力を測定する。本稿の分析対象である市民運動とは、「非政府・非営利的で、特定の場や階級に囚われない自発的な組織を結成し、公益的な目的<sup>39)</sup>を掲げ、制度的・非制度的な運動によって政治に影響力を行使しようとする団

38) この点について、Kitscheltは、妥協や合意と言った資源動員のあり方自体が政治的機会になると述べている。Kitschelt, *op.cit.*, pp. 61-63.

体、ないしはその運動」<sup>40)</sup>と定義する。

分析対象となる時期は、経済危機後において社会保障制度の全般的な改革が行われた前後の時期（1998～2000年）である。改革が行われた時期とそれ以前の時期における政治的条件の違いを比較することで、改革が実現された要因を説明し、市民運動の要求が政策決定に反映された条件をより詳細に明らかにすることができると考えられる。分析にあたって使用する一次資料は、韓国主要報道機関の記事<sup>41)</sup>、公的扶助改革に関わった市民団体の報告書、韓国大統領府の発行する白書である。

分析方法は以下の通りである。政治的機会の下位変数として、①政治システムに対する市民運動のアクセスの度合い、②政治的配置の安定性、③妥協と合意のあり方、④運動にとっての同盟者の存在を設定する<sup>42)</sup>。このうち、①政治システ

---

39) 公益的な目的か否かに関しては、設定した目標達成によって、市民運動団体ないしは運動構成員である個人が直接的に利益を受けるかどうかによる。

40) 市民運動はしばしばNGO、社会運動と重複して用いられる概念である。本稿では、社会運動のひとつとして市民運動を位置付ける。韓国の市民社会における主要な社会運動は、市民運動以外に在野運動、学生運動、労働運動に分類される。在野運動は、市民運動と同様に階級横断的・組織横断的な運動である一方、南北分断後から続く民族運動の後継者として位置付けられる。学生運動、労働運動は共に権威主義体制下における韓国民主化闘争の牽引車であった。労働運動は労働組合とそれに基づく労働者の権利獲得運動である。民主化以前の韓国では様々な社会集団が一体化する形で民主化運動が行われてきたが、民主化後、特に1990年代には、民主化闘争を統率した運動が行き詰まる一方で、政策提言型の市民運動が成長する。従来の民主化運動から分かれ、環境問題、女性問題など多様なイシューを掲げる政策提言型の市民運動は、特定の場や階級に囚われないという点で、他の三者から区別する。これらについては、金榮鎬、前掲書、35-70頁を参照。

41) 全国紙として東亜日報、中央日報の記事（縮小版）を扱ったが、韓国放送公社（KBS：Korean Broadcasting System）の報道など記事を直接入手できないものに関しては、インターネットサイトを利用した。また、本稿において参照したURLに関しては2010年3月に最終確認。

42) 変数の設定については、主に第二章第一節で提示した研究に加え、以下の研究を参考にした。Sidney Tarrow, "Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change During Cycles of Protest", *Western Societies Program Occasional Paper*, No. 15, Western Societies Program, Center for International Studies, Ithaca, N.Y.: Cornell University, pp. 31-34, シドニー・タロー『社会運動の力—集合行為の比較社会学』大畑裕嗣監訳、彩流社、2006年（= Sidney Tarrow, *Power in Movement*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998）、西城戸誠「戦後日本の労働運動の動態に関するイベント分析」『人間環境論集』2007年、39-40頁。

ムに対する市民運動のアクセスの度合いとは、プロテストや参加を媒介・包摂する回路としての選挙制度など、政治過程の開放度を示すフォーマルな制度的側面である<sup>43)</sup>。これに対し、動的な側面として、②～④の変数が設定される。中でも③妥協と合意のあり方は、運動側の資源動員のあり方であると同時に、その他の変数にも影響を与える政治的機会であるということができる。

まず、①政治システムに対する市民運動のアクセスの度合いについては、四年に一度開かれる総選挙の有無を取り上げる。総選挙は、有権者全体が既存の制度的回路を用いて意思表示をできる重要な機会であり、支持獲得のために市民運動の要求が反映される可能性が高まる。このことから、総選挙が行われる前年から総選挙直前にかけての一年間に政治的機会が開放されると考える。次に、②政治的配置の安定性については、与野党の議席率の変化を取り上げる。経済危機後の韓国で、金大中政権の与党は当初議会において少数派であった。その後連立政権によって少数派与党の問題を克服したものの、選挙によっては不安定な分割政府となりえる状況であった。次の選挙での当選の不確実性が高まるほど、有権者の要求は受け入れられやすくなる<sup>44)</sup>。そのため、予備選挙や総選挙によって野党の議席率が伸びたときに政権の不安定化が生じ、政治的機会が開かれたと考える。特に、野党の議席数が過半数を超えるとき、その不安定性は決定的であるということができる。また、③妥協と合意のあり方は、運動側の資源動員によって政治的機会が開かれる要素である。これについては、立法請願を通した市民運動側の改革案を比較することで、対立案との妥協の程度について分析する。国会に議席を持つ政党との間で改革案に関する妥協の程度が高まった場合、政治的機会が開かれたと考える。最後に、④同盟者の存在とは、政策決定に対する影響力を強く持つ主体や、官僚機構など、政策決定への制度的回路を有する主体が、社会運動と目標を共有し、同盟者となる場合に、政治的機会がより開かれるとする考え方である。本稿では、社会政策に影響を持つ行政部が社会運動と目標を共有し

43) 桐谷、前掲書、223-224頁。

44) ここで、一院制議会という韓国の政治構造は、二院制と比較して国政により大きな影響を与えうる。ジョヴァンニ・サルトーリ『比較政治学—構造・動機・結果』早稲田大学出版部、2000年、202頁（= Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basingstoke: Macmillan Press, 1996.）。

ていたかどうか、また、目標を共有する場合、その行政部の政策決定に対する影響力について検討する。韓国の事例においては、社会政策を管轄する行政部として労働部、保健福祉部が挙げられる。この中で各部署が公的扶助改革にどのような姿勢を示していたかを考察し、公的扶助改革に賛同的な部署がある場合、市民運動と目標を共有するアクターとして考える。また、どのアクターが政策決定に影響力を強く持っていたかについては、行政部間で社会政策に関する主導権を握っていたかどうかについて検討する。行政部内に市民運動と目標を共有するようなアクターが存在し、さらにそのアクターが行政部間において主導権を握るときに、政治的機会が開放されると考える。

上述のように、韓国では市民運動が経済危機以前の1990年代半ばから社会保障の拡大を要求してきた。このことから、①～④の下位変数についてそれぞれ検討し、市民運動に対する政治的機会が開かれたといえるとき、それが社会保障改革成功の要因となったと結論付けられる。

#### IV 事例検討：公的扶助改革

本章では経済危機後の社会保障改革のうち公的扶助改革を事例として取り上げ、前章の分析枠組みに則り分析を行う。公的扶助制度とは、国が定めるナショナル・ミニマムに達しない国民に対し、国家の責任により一般財源から生活を保障する制度である<sup>45)</sup>。経済危機後の韓国では、公的扶助以外の社会保障分野においてもその拡充を要求する市民運動が展開されてきた<sup>46)</sup>。事例として公的扶助改革を扱う理由は以下の三点である。

第一に、社会保障制度の機能・目的において公的扶助制度がその根幹をなすと考えられるためである。ナショナル・ミニマムを達成し、拠出型の社会保険制度の間隙からこぼれおちた人を受け止める最後のセーフティネットである公的扶助

---

45) 川村匡由編『社会保障論』ミネルヴァ書房、2005年、234頁。この生活保障は、一般に所得及び資産の調査（ミーンズテスト）に基づいて行われる。

46) 公的扶助以外では、年金、医療保険など社会保険の拡充を求める立法請願運動などが展開されている。社会保障関連の要求運動については、참여연대（参与連帯）のホームページ（URL: <http://blog.peoplepower21.org/>）、特に年金制度の立法請願運動については、조선일보（朝鮮日報）、1998年5月13日の記事を参照。

制度の成立は、福祉国家の最低条件といえる<sup>47)</sup>。第二に、経済危機後の韓国における社会保障改革の中でも、公的扶助改革が特に大きな変化を経験した点が指摘できる<sup>48)</sup>。公的扶助改革では初めて生存権が明記され、一定生活水準以下の国民全てに公的扶助が受給されるようになったことで、その受給が国家からの「恩恵」から国民の「権利」へと変化した。公的扶助改革は、労働無能力者から全国民へ、という適用範囲の量的な拡大とともに、制度の基盤となる理念の転換を含めた質的な変化を経験したといえる。第三に、無拠出型という性格上、公的扶助制度は政府にとって最も財政的負担が大きいと考えられるためである。経済危機直後の財政状況の中で、最も財政的負担が大きい公的扶助改革実現の要因を探ることは、社会保障改革の全体像を明らかにすることに繋がると考えられる。

### 1 事実経過：市民運動の展開から立法過程まで

経済危機後の韓国における公的扶助改革は、1999年9月7日に旧生活保護法を改正する形で国民基礎生活保障法が制定（2000年10月施行）されたことによって実現した<sup>49)</sup>。したがって、以下では、経済危機後の韓国における公的扶助改革として、国民基礎生活保障法の立法過程とその要因について分析する。

旧生活保護法を基盤としたそれまでの公的扶助制度は、名目的な制度に過ぎなかった。給付は労働無能力者に限られ、その中でも最低生活水準に遠く及ばない

- 
- 47) 年金制度、医療保険制度などの社会保険制度が本来労働者のみを対象として構築されたものであるのに対し、公的扶助制度は労働者、労働無能力者にかかわらず全国民を対象とする。また、受給に際して一定の加入期間などの要件を満たす必要のある社会保険制度と異なり、公的扶助の受給を受ける要件は基本的に受給者の所得のみである。この点については、以下の文献を参照されたい。埋橋孝文「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的合意—二つの要請の狭間にあって—」『比較の中の福祉国家』埋橋孝文編、ミネルヴァ書房、2003年。
- 48) 例えば雇用保険制度は、IMFの指導に従って適用範囲の拡大、給付期間の延長などの量的な拡大措置が採られ、医療保険制度、産業災害保険制度は組合方式の統合・一元化が図られた。公的年金制度に関しては、制度的な皆年金化が達成されたものの、国民年金制度とは別に軍人、私立教職員、公務員を対象とした年金制度が存在しており、権威主義政権下における階層的色彩を残している。
- 49) 国民基礎生活保障法の内容と旧生活保護法との違いについては、김미곤「빈곤대책으로서의 국민기 초생활보장법」『도시연구』제5호, 한국도시연구소 (김미곤「貧困対策としての国民基礎生活保障法」『都市研究』第5号、韓国都市研究所), 1999, pp. 63-82. を参照。

層に限られていた<sup>50)</sup>。また、その給付は、生存権条項が存在しなかったことで、民主化後も国家からの「恩恵」としての位置に留まっていた。そのため、民主化後の1990年代から、公的扶助の「権利請求者」としての立場を獲得することを目的として、旧生活保護法改正を訴える市民運動が見られるようになる。しかしながら、このような市民運動側の要求を全面的に反映する形で国民基礎生活保障法が制定されたのは、経済危機後の1999年であった。

#### (1) 立法請願運動の展開

1990年代以降、市民運動が要求してきた公的扶助改革の骨子は、18歳以下65歳以上という旧生活保護制度に存在した年齢による保護区分をなくし、困窮状態に陥っている長期失業者を含む国民全体に対し生計給付を与えることを求めるものであった。公的扶助制度に関する改革要求運動は、立法請願運動を中心として行われた。立法請願運動とは、民主化後、韓国の市民団体が積極的に展開した運動のひとつである<sup>51)</sup>。韓国においては、国会に規定された手続きを踏めば、NGOなどの民間団体が国会に議案を発議することができる<sup>52)</sup>。しかしながら、韓国で国会に正式に議案を発議するためには20人以上の国会議員の賛成を必要とし、また、実際の法案通過のためには国会議員の過半数の賛成が必要となる。一般市民にとって、立法請願制度を利用して法案を議会に発議するためのハードルは高いものといえよう。加えて発議後は、国会での発言権や投票権を持つことはなく、市民運動が政治に直接関与できる回路はここで閉ざされることとなる。このことから、第二章で言及したように、市民運動が政治の決定に対して影響力を及ぼすための制度的な回路は限定的にしか開かれていないことがわかる。国会法上の立法請願制度を利用しても、それを通じて要求を実際に政策に反映するこ

50) その結果、1997年11月に経済危機が韓国を直撃した当時、公的扶助制度は全人口の1%程度に生活費を支援するにすぎなかった（イ・ヘギョン「金大中政府の「生産的福祉」—その歴史的意味と残された課題」『東アジアにおける社会政策学の展開』社会政策学会編、2006年、141頁）。

51) 金淳和、前掲書、102頁。

52) このような一般市民による立法請願は、韓国憲法第26条第1項における請願権の記載「全ての国民は法律の定めるところにより国家機関に対して文書で請願する権利を有する」に基づいて行われる。国会に請願しようとする国民は、国会議員の紹介を得て請願書を提出するという手続きに則る必要がある。国会法第123条第1項（1988年6月、全面改正）より。

とは非常に困難である。したがって、市民運動は自らの要求を国会に発議し、正式に法制化するために制度的・非制度的な戦略に基づいた資源動員を行う。以下では、立法請願運動の際に市民運動がとる制度的戦略について確認した後、市民運動による公的扶助改革要求運動の展開と、それに応ずる形で制定された国民基礎生活保障法の立法過程について概観する。ここで、本稿では政治的機会の変化に着目するため、非制度的な戦略は直接分析対象とはしない。

立法請願運動に際して市民運動が採る制度的戦略は以下の通りである<sup>53)</sup>。まず、限定的に開かれた制度的回路を利用し、以下二段階での資源動員が行われる。第一に、既存の制度（この場合は旧生活保護法）に対して具体的な政策代案を用意するとともに、その中で法律形式での立法が必要な部分についての法案の基礎作りを行う。その上で、第二に、国会議員への働きかけを行い、国会法上の請願制度を利用して、完成した法律案を国会に提出する。請願を行った時点で、市民運動が政策決定に影響を及ぼすための制度的回路は閉じられることとなる。

民主化後の韓国において、公的扶助改革をめぐる立法請願運動を積極的に展開してきたのは、参与連帯（参与民主主義市民連帯：참여민주주의시민연대）<sup>54)</sup>を中心とする市民団体であった。参与連帯は、階級的イシューを中心に活動する民主化闘争以来の社会運動と、特定の場や構成員に囚われない新しい市民運動との連帯・協力関係を築くことを目指して1994年にソウルで結成された市民団体であ

53) 立法請願運動の方法については、河昇秀「韓国市民団体の立法運動—市民の力で法律をつくる」(『法と民主主義』第354巻、2000年)を参照。この間、制度的回路を利用した戦略と平行して、非制度的な戦略に基づいた資源動員も行われる。第一の政策代案形成段階においては、公聴会や討論会、マスメディアを利用した世論形成が行われる。さらに、一般市民、専門家集団への署名活動などを通じ、大衆的な請願運動も行われる。立法請願後の市民運動の展開は、制度的回路が閉じられたことによって、非制度的戦略に限定される。法案が正式に議会で議論され、常任委員会と本会議を通過させることを目的として、市民ロビー活動が展開される。

54) 参与連帯は、1994年9月、会員200人で発足した団体である。国民基礎生活保障法が制定された1999年度の会員数は5000人に達していた。四大活動方針として「市民参加、市民連帯、市民監視、市民代案」を掲げ、政治的中立保持のため、役員には政党への所属を禁じている。当初「総合的権力監視運動」を結成の中心的な目的として結成された。設定された目標達成が、運動体ないしは運動構成員に直接的な利益を与えないことから、本稿の分析対象である市民運動として位置づけられる。この点については、参与連帯ホームページ (URL: <http://blog.peoplepower21.org/>) を参照。

る<sup>55)</sup>。この市民団体は、生存権の確立を中心的なイシューの一つとして設定し、国家が解決すべき早急の課題として掲げてきた。特に、参与連帯・政策委員会の活動の一環として展開されていた社会福祉関連活動が社会福祉委員会<sup>56)</sup>として独立して以後は、ナショナル・ミニマムを求める運動を活発に展開してきた。1994年12月5日、参与連帯は記者会見で「国民生活最低ライン確保運動」を宣言し、1995年には生活保護法の生活保障法への全面改訂を内容とする第一次立法請願運動を行った。このように、公的扶助改革を求め、市民運動が展開されてきたが、経済危機以前の段階では、政府、議会はともに一貫して公的扶助改革に対して消極的態度を保持し続けていた。では、経済危機を受け、公的扶助改革をめぐる状況は、どのように変容したのだろうか。次項では、1999年9月に国民基礎生活保障法が制定されるまでの立法過程を概観する。

## (2) 経済危機後の立法過程

経済危機直後の1998年2月、韓国では選挙による初の与野党交代が行われ、議会少数派政党である新政治国民会議（以下国民会議）の金大中が大統領に就任する。金大中政府は経済危機の克服を最重要課題として構造改革を進めるとともに、IMFの指導に従った社会政策にも着手する。この時点での社会政策は、公共事業による雇用創出などの短期的施策を中心としていた。

一方、経済危機を受け、市民運動による公的扶助要求運動は活発化した<sup>57)</sup>。参

---

55) 金早雪「韓国型「福祉国家」の胎動—国民基礎生活保障法（1999/2000年）を中心に—」『新興福祉国家論—アジアとラテンアメリカの比較研究—』宇佐見耕一編、アジア経済研究所、2003年、88頁。

56) 社会福祉委員会は、公的扶助改革要求運動以外にも、医療保険統合化と医薬分業に関する立法運動を推進してきた。参与連帯の活動機構としては、社会福祉委員会のほかに、司法監視センター、議会政治監視センター、平和軍縮センター、経済改革センター、租税改革センター、清い社会を作る本部、小さな権利回復運動本部、国際連帯委員会が存在する。代表的事業である反腐败運動に関しても、腐敗防止法制定運動、公益情報提供者支援事業、不正財産の返済運動などを不正腐敗追放キャンペーンとして展開してきている。この点については、前掲の参与連帯ホームページ参照。

57) 例えば金早雪は、労働運動勢力の力量不足の結果、雇用保険ではなく公的扶助によって失業者を救済せざるを得なくなったことが、市民運動勢力による公的扶助要求の高揚に繋がったと指摘している（金早雪「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換」『新興工業国の社会福祉—最低生活保障と家族福祉—』宇佐見耕一編、アジア経済研究所、2005年、114頁）。

与連帯・社会福祉委員会は、経済危機直後の1998年3月、公的扶助改革の必要性が高まったとし、社会的争点化とネットワーク形成に向けて動き出した。1998年4月には、旧生活保護法を「生活保障法」に改正することを求めた第二次立法請願<sup>58)</sup>を行い、同年5月には「社会安全網構築要求」共同声明を発表した。さらに、第二次立法請願時に提出した生活保障法案に不十分な点が多いとして法案審査が政府によって拒否されたことを受け、同年6月には請願名称を国民基礎生活保障法に改め、第三次立法請願<sup>59)</sup>を行った。また、それと並行して、複数の市民団体との連帯を図り、ネットワーク形成を進めた。その結果、1998年7月には、医保連帯会議、日雇い・低所得労働者失業対策協議会などの市民団体とともに、労働組合のナショナル・センターである民主労総など20余の団体と連携し、「国民基礎生活保障法制定のための国民請願および制定要求大会」の開催に至った<sup>60)</sup>。

これを受け、与党国民会議は市民団体の提出した第三次請願案と党の基礎生活保障委員会が準備した案を下敷きとして、1998年10月15日に国民基礎生活保障法案を国会に提出した。その後12月に小委員会を通過したものの、追加予算の問題や法案内容が不十分との理由から政府の反対にあい、審議保留とされ、それ以上の進展は見られなかった。このように、経済危機後、市民運動がさらに活発な公的扶助要求運動を展開し、与党による法案提出に漕ぎつけたものの、公的扶助改革実現の兆しは見られなかった。政府は経済危機直後から雇用保険の適用拡

- 
- 58) この請願は、憲法第34条1項の「全ての国民は人間らしい生活を営む権利を有する」とする規定を根拠に行われた。第二次請願にあたって、参与連帯は「現生活保護法のような人口学的範疇—18歳以下65歳以上—に限定した例外的保護措置では、労働能力を有する多くの国民が非自発的の失業者へと転落し、貧困の問題に直面している当面の問題を解決できないため、雇用保険適用対象になれない長期失業者に対する失業扶助の性格を含めた生活保護制度が切実に求められる。」との主張を行った。鄭在哲、前掲書、14頁を参照。
- 59) 第三次請願における参与連帯の主張は、「人口学的範疇に制限された例外的活非現実的な保護から、貧困という理由だけで生存を保障する『一般的な公的扶助』への転換が求められている。従って、長期失業による18歳以上65歳未満の絶対的貧困者に対する最小限の『失業扶助』の性格を含む基礎生活保障制度が最も要求されている」というものであった(鄭在哲、同上)。
- 60) この間の市民団体の動きについては、主に1999年時点での参与連帯の報告「国民基礎生活保障法の現段階と展望」1999年(URL: <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2845>)を参考にした。

大、失業保険と並行し雇用創出事業などを行ってきたが、長期失業者に対しても生計給付を提供する公的扶助改革について実現の意思を表明することはなかった<sup>61)</sup>。当時政府はIMFの指導に基づき経済再建を優先しており、一時的な失業事業による失業者への保護を図ろうとしていた。そのため、労働能力を有する労働者を恒久的に保護する国民生活保障法は、政府の方針からはずれたものであったとすることができる。与党によって法案が提出された後も国会通過は難航し、立法化の目処は立たなかった。

転機は1999年になって訪れた。1999年1月、金大中大統領は新年辞で「国民生活保障基本法」の必要性に言及し、6月に再び立法化への意思を表明した<sup>62)</sup>。さらに、8月15日の大統領演説において、それまでの国政方針である「民主主義」「市場経済」に加え、新たな目標として「生産的福祉」を掲げた<sup>63)</sup>。これは、これまでのようなIMFの指導に基づいた応急的なセーフティネット施策を行うという政府の社会政策からの方針転換を示すものであったといえよう。同時期には、市民運動側も組織化し、さらなる要求運動が展開されるようになる。1999年3月には、参与連帯を中心とし、宗教社会福祉代表者会議、女性団体連合など、45団体が参加した「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」（以下連帯会議）が発足し、市民公聴会が開催された<sup>64)</sup>。

このような状況下で、1999年7月5日、野党ハンナラ党の議員を中心とした113名の国会議員の発議により、市民団体が準備した法案をほとんどそのまま受容した国民基礎生活保障法案が国会に提出された<sup>65)</sup>。7月10日には大統領府で経

61) 1998年4月、金大中大統領は政府の失業対策の方向として労働者の雇用維持、新しい労働機会の提供についての意向を示唆しながらも、失業者に対する生計給付となる公的扶助改革については言及しなかった（조선일보（朝鮮日報）、1998年4月21日報道、URL: [http://www.chosun.com/svc/content\\_view/content\\_view.html?contid=1998042170302](http://www.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=1998042170302)）。

62) このとき金大中大統領が言及したのは、市民運動の請願名称であった「国民基礎生活保障法」ではなく、「国民生活保障基本法」であった。동아일보（東亞日報）、1999年1月2日記事。このことから、政府は公的扶助改革の意思を明言したものの、この時期の方針は必ずしも市民運動の要求をそのまま反映する形での改革ではなかったと考えられる。

63) 8月15日演説については、한국방송공사（KBSニュース）、8月17日報道、URL: <http://news.kbs.co.kr/news.php?kind=c&id=45424>を参照。

64) 参与連帯社会福祉委員会、1999年5月10日報告（URL: <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2663>）。

済政策調整会議の随時会議が開かれ、労働部長官、保健福祉部長官、財政経済部長官の出席の下、国民基礎生活保障法の施行時期が話し合われた。この会議では、財政経済部を始めとする予算当局が新たな財政負担に対する懸念を示し、反対の立場を表明している<sup>65)</sup>。7月21日には国会の保健福祉委員会が開催され、国民基礎生活保障法の上程、法案審査小委員会への送付が行われ、本格的な審議段階に入る。同日、連帯会議は、臨時国会会期中に国民基礎生活保障法制定を求める声明を発表した。同法案は、1999年8月に第206回臨時国会、さらに保健福祉常任委員会法案審査小委員会を通過する。1998年10月に与党が提出し、12月に小委員会を通過した法案と、1999年7月提出のハンナラ党案を折衷する形で議決され、1999年9月7日、国民基礎生活保障法が公布された<sup>67)</sup>。

## 2 分析：改革成功の要因

以上から、市民運動が1990年代半ばから公的扶助改革を求めてきたこと、市民運動の提出した法案をかなりの程度反映する形で国民基礎生活保障法が制定されたことがわかる。しかしながら、立法請願運動を展開してきた市民団体の要求は、1999年まで政策決定に反映されることはなかった。政府が公的扶助改革に対して反対の姿勢を取ることはなかったが、議会に提出された法案は通過せず、審議拒否か審議保留になってきた。なぜ1999年になって、市民団体の要求を 수용する形で国民基礎生活保障法が制定されたのか。本章第一節第一項で概観したように、立法化の動きが本格化したのは、1999年初頭に政府が公的扶助改革の意思を表明したことを境としていた。このような政府の方針転換、そして、その後の野党ハンナラ党議員による法案提出などの一連の変化は、どのようにしてもたらされたのだろうか。本節では、国民基礎生活保障法が制定された、その改革成功の要因を明らかにすること、すなわち政治的機会の開放がその要因であったという仮説を実証することを目指す。そのために、市民運動の声を政策に反映さ

65) 金淳和、前掲書、103頁。

66) 조선일보 (朝鮮日報)、「国民基礎生活保障法施行時期、政府与党間協議」、1999年7月10日記事。

67) 鄭在哲、前掲書、28頁。

せる回路がいかに変容したのかについて、分析枠組みで提示した政治的機会の下位変数に沿い、その開放度の変化を分析する。政治的機会の下位変数は、①政治システムに対する市民運動のアクセスの度合い、②政治的配置の安定性、③妥協と合意のあり方、④運動にとっての同盟者の存在である。

はじめに、①「政治システムに対する市民運動のアクセス度」をはかるのは、政治に対する意思表示の機会である総選挙<sup>68)</sup>の存在である。2000年4月に予定された総選挙は、公的扶助改革を求めてきた市民運動にとって、有権者として政治システムに対しアクセスできる数少ない機会であった。特に、2000年4月の第16代総選挙は、経済危機後初の総選挙であり、1998年に大統領に就任した金大中政権の中間評価と位置付けられた。つまり、この総選挙は、経済危機への政府の対応に対して、国民の意を問う役割を果たすこととなった。1999年に至って、これまでの政策では就業促進政策の実効性が期待できない状況が生じていた<sup>69)</sup>。政府は公的扶助改革を自らの成果として宣伝することによって総選挙での支持を拡大させようとの戦略を採ったと考えられる<sup>70)</sup>。特に、民主化運動の「旗手」として市民運動勢力を代表する存在であり、地域割拠主義の強い韓国において経済的に貧しい全羅道を代表していた金大中にとって、市民運動や経済的下層の求める社会保障改革を推し進めることは、総選挙において国民の支持を拡大させる有用なツールであったといえよう<sup>71)</sup>。1999年1月新年辞における金大中大統領の「国民生活保障基本法」立法化についての言及は、そのような動きの現れ、つまり市民運動の支持をより獲得しようとする意図の現れであった。このことから、総選挙の前年の1999年から「政治システムに対する市民運動のアクセス度」が上昇していたことで、公的扶助改革を求める市民運動の要求が反映される可能性が高まっていたと考えられる。一方、この時期には大統領の発言や与党による法

68) 国会が一院制で、かつその解散権が大統領にないという韓国の政治制度の特徴から、そもそも韓国政治における総選挙の重要性は、例えば日本のそれよりも高い。

69) 노대명「국민기초생활보장제도와 자활급여」『보건복지포럼』(ノ・テムヨン「国民基礎生活保障制度と自活給与」『保健福祉フォーラム』), 2005, pp. 27-42.

70) さらに、この選挙は、韓国史上初めて候補者の財産、兵役、前科などについての記録が中央選挙管理委員会によって公表されたという点で、これまでの市民と政治との関わり方を変えるものともなった。総選挙前には、インターネットを媒介とした落選・落薦運動が展開され、意思表示の機会を最大限利用しようとする活発な市民運動が展開された。

案提出が見られながらも、国会での審議は保留に留まっていた。言い換えれば、この時期、政策転換の兆しが見られながらも、実際に改革へと結びつくかどうかはまだ不明瞭であった。では、総選挙というフォーマルな制度的側面に対して、動的な側面である②～③の下位変数はどのように変化しただろうか。

まず、下位変数②「政治的配置の不安定性」について。総選挙の前年、1999年6月に行われた国会議員再選挙による与党惨敗により、与野党議席率に変化が生じた。1999年6月3日にソウル、インチョンで行われた国会議員再選挙では、接戦になるとの予想を裏切り二カ所全ての選挙区でハンナラ党が圧倒的な得票差で当選した<sup>72)</sup>。成立当初、少数派与党であった金大中政権は、1998年9月の自由民主連合との連立政府形成によって議会の過半数である160議席を獲得し、そのジレンマを克服していた。しかしながら予想外の大敗の結果、与野党議席数は与党国民会議105議席、自由民主連合54議席に対し、野党ハンナラ党が136議席、無所属4議席となった<sup>73)</sup>。野党の議席率は過半数には至らなかったが、2000年の総選挙の結果によっては、与党は再び少数派に転落する可能性が強まった<sup>74)</sup>。野党の議席数増加は、翌年の総選挙が再選挙の結果を再現したものになるのではないかとの予測を強めるものであった。新年辞以降初めて、大統領が公的扶助改革立法化への意思を表明したのは、まさに再選挙直後の1999年6月21日であった<sup>75)</sup>。

71) これに対し、民主化後、初の文民大統領となった金泳三は、釜山などの大都市を有し、経済的富裕層の多い慶尚道出身であった。1990年代以降の市民運動の量的膨脹にも関わらず、前政権期における総選挙において政治的機会が社会保障改革要求運動に開かれなかった背景の一つとして、大統領の支持基盤の違いが考えられる。この点についての詳細な考察は今後の課題である。韓国政治における地域割拠主義については、出水薫「韓国国政選挙における地域割拠現象再論—第十五代大統領選挙を対象として—」『政治研究』第45号、1998年、61-85頁を参照のこと。また、社会保障改革の重要な要素のひとつとして金大中のリーダーシップを指摘する研究に関しては、株本千鶴、前掲書を参照されたい。

72) 한국방송공사 (KBSニュース)、「野党再選勝利」、1999年6月4日報道、URL: <http://news.kbs.co.kr/news.php?kind=c&id=30507>。

73) 再選挙以前の議席率は、国会の議席分布はハンナラ党134議席、国民会議106議席、自由民主連合54議席、無所属4議席、新韓国党1議席であった。再選挙後、国民会議、自由民主党の連立与党は、合計で159議席を確保しており、議会過半数を保持していたものの、当初接戦になるとの予想が与党の大敗に終わったことで、翌年の総選挙の見通しが増えたといえる。한국방송공사 (KBSニュース)、1999年6月4日報道、URL: <http://news.kbs.co.kr/news.php?kind=c&id=30507>。

同年8月に新たな国政目標として掲げた「生産的福祉」にも、それ以前の政府の政策方針からの転換が見出される<sup>76)</sup>。再選挙における議席数が少なかったことから分割政府とはならなかったが、再選挙のインパクトは「政治的配置の不安定性」を高め、総選挙を目前とした有権者の支持獲得の必要性を高めたといえよう。この時期においては、政府の改革への意思表示がより具体化するものの、国会での進展は見られないままであった。

では、下位変数③「妥協と合意のあり方」については、どのような変化が見られただろうか。市民運動は1994年以来、生存権に基づく国民の最低生活保障を求めてきた。それは労働能力者を含む無条件給付の要求に繋がるものであり、労働意欲の減退と予算確保に対する懸念から、財界を基盤とする野党から賛同を得にくいものであった。

これまでの立法請願において、市民運動は与党議員を通じた議会への法案提出を行ってきた。地域割拠主義の強い韓国において、当時の与党国民会議が経済的に比較的貧しい全羅道を代表し、全国経済人連合会などの経済界を中心とした支持基盤を持つハンナラ党に対し「進歩」<sup>77)</sup>的政党であると見なされていたことなどから、与党への働きかけがより積極的に行われていた。一方、経済危機後の所得格差の拡大、貧困率の急激な上昇による社会的混乱<sup>78)</sup>は、野党にとっても低所

---

74) 金大中率いる国民会議が1996年の第15代総選挙時に299議席中79議席しか確保できなかったのに対し、金泳三政権与党の民主自由党は1992年第14代総選挙時に149議席を獲得していた。조선일보(朝鮮日報)、1992年3月25日報道。この時点で民主自民党は過半数には一議席満たなかったが、その後無所属議員の取り込みにより過半数を確保することとなった。政権誕生時における与党の議席率という点に鑑みても、政治的配置の不安定性は金泳三政権よりも金大中政権の方が高く、総選挙時においても、2000年総選挙時の不安定性がより高かったことが指摘できる。

75) 蔚山を訪問した金大中大統領は、「国民が安心して生きていくことができるように」国民生活保障基本法を作成するとの発言を行っている。ちなみに、この時点での法名称は実際に制定された国民基礎生活保障法とは若干異なっている。한국방송공사(KBSニュース)、1999年6月21日報道。URL: <http://news.kbs.co.kr/news.php?kind=c&id=33977>。

76) このとき金大中が提唱した「生産的福祉」概念は、自由放任の市場経済モデルと再分配中心の福祉モデルの双方を克服するものとして打ち出された。この概念は、①人権と市民権としての福祉、②労働を通じた積極的福祉、③社会連帯に基づいた参画型福祉という3つの軸によって構成される。Cf., Office of the President, Republic of Korea, Presidential Committee for Quality-of-life, *DJ Welfarism White Paper: Welfare, Employment, and Environment in Korea*, Samil Planning, 2003, pp. 4-7.

得階層を支持基盤として取り込む必要性を高め、与野党間における有権者の支持獲得競争を熾烈なものとしていた。加えて、1999年上半期の政府の方針転換は、最大野党ハンナラ党にも総選挙を控えた市民運動取り込みの姿勢を生じさせた。与野党間に公的扶助改革の主導権争いが生じたことを受け、第三次請願までは与党を中心として議員立法の働きかけを行っていた市民運動が、野党であるハンナラ党に対する働きかけを行うようになる。1999年3月10日には市民団体とハンナラ党の李会昌総裁との間で懇談会<sup>79)</sup>が開かれ、その後のハンナラ党の行動様式に変化が見られた。1999年7月1日の国会本会議において、ハンナラ党の李会昌総裁は国民基礎生活保障法制定に向けて努力するとの演説を行った<sup>80)</sup>。

このような状況下で、市民運動がハンナラ党による法案提出を可能にするためには、無条件給付に対する懸案事項を払拭する必要があることが推察される。1999年7月5日にハンナラ党議員を通して行われた立法請願は、自活支援事業プログラム導入による条件付給付<sup>81)</sup>という条項を組み込むものであった。これは、職業訓練などのプログラムに参加しない場合に受給が中断されるという点で、市

77) 韓国においては、政治的亀裂が「進歩」対「保守」の構図で語られることが多い。権威主義政権以降から続く民主化運動勢力を指して「進歩」勢力と呼ぶ(孫浩哲「転換期の韓国政治—「六一年体制」の解体と変形」『変動期の日韓政治比較』曾根泰教、崔章集編、慶應義塾大学出版会、2004年)。

78) 民主化後、経済的格差が縮小し1996年に0.298だった韓国のジニ係数は、経済危機後に急激に上昇し、総選挙の年である2000年には0.358となった。同時期のOECD加盟諸国と比較したとき、1996年には中位であったが、2000年にはメキシコ、アメリカに次いで3番目の高さとなった(동아일보 [東亜日報]、2004年1月8日記事)。

79) この懇談会に参加した市民団体は、参与連帯、経実連、ソウルYWCA、韓国女性団体連合のほか、民主労総、韓国社会福祉士協会であった。ハンナラ党は、懇談会の内容よりも、市民団体との懇談会自体に重きを置いていたと見られている。조선일보 (朝鮮日報)、1999年3月10日記事、URL: [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?ID=9903110508&FV=참여%20연대%20한나라당&searchPage=simple&collectionName=gisa&INDEX\\_FV=&INDEX\\_FV=TI&INDEX\\_FV=TX&INDEX\\_FV=KW&AU\\_FV=&PD\\_TYPE=false&PD\\_F0=year&PD\\_F1=19990201&PD\\_OP=1&PD\\_F2=19990730&DATA\\_SORT=1&LIMIT=20&LIST\\_TYPE=true&PP\\_F1](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?ID=9903110508&FV=참여%20연대%20한나라당&searchPage=simple&collectionName=gisa&INDEX_FV=&INDEX_FV=TI&INDEX_FV=TX&INDEX_FV=KW&AU_FV=&PD_TYPE=false&PD_F0=year&PD_F1=19990201&PD_OP=1&PD_F2=19990730&DATA_SORT=1&LIMIT=20&LIST_TYPE=true&PP_F1)。

80) 조선일보 (朝鮮日報)、「与野党3党の交渉団体代表演説」、1999年7月1日記事。

81) この制度は、18歳以上65歳未満の労働能力者の勤労意欲維持・向上を目的として国民基礎生活保障法制定時に設けられた。自活支援事業については、以下を参照されたい。中尾美智子「韓国における自活支援福祉政策の模索」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第6巻第2号、2004年。

民運動が主張してきた理念と対立するものである<sup>82)</sup>。市民運動は立法化を可能とするために、対立案と調整を図り、条件付給付の導入に合意したと考えられる。国民基礎生活保障法に条件付給付が盛り込まれたことは、それまで条件付給付に対して反対の立場であった市民運動側による、妥協の産物であったといえよう<sup>83)</sup>。

最後に、この市民運動の妥協は、野党ハンナラ党による議員立法を可能にしたと同時に、政治的機会の下位変数④「運動にとっての同盟者の存在」にも関わるものであった。すでに述べたように、社会政策に関わった行政部は労働部、保健福祉部の二者であった。このうち、労働部は、労働能力者にも給付を行う公的扶助改革に対しては反対の立場に立ち、従来通り雇用保険の拡大や失業扶助制度を通じた失業者救済を主張していた<sup>84)</sup>。他方、保健福祉部は管轄とする生活保障に組み込むという視点から公的扶助改革には積極的であり、その点で社会運動と目標を共有するアクターであった<sup>85)</sup>。この保健福祉部が政策決定に影響力を強く持ちえたかどうか、つまり行政部間において社会政策に関する主導権を握ったかが主要な考察の対象となる。

経済危機後、政府がIMFの指導に基づき経済再建を優先した結果、社会政策は労働部の管轄である一時的な失業者救済が中心であった。つまり1998年の時点では、経済危機への社会的対処は労働部に集中し、労働部が主導権を握っている状態であった。このことから、失業対策の一環となっていた自活支援事業は労働部の管轄にあった。しかし、市民運動側が立法化を可能とするために国民基礎生活保障法への条件付給付の導入に同意したことは、従来労働無能力者のみが対象となっていた公的扶助に、労働能力者を対象とする自活支援事業を取り込むこととなった。これによって、労働部は公的扶助改革に反対することが困難になっ

---

82) 自活支援事業が福祉と就労をリンクさせる韓国型ワークフェアであるとの指摘については、五石敬路、前掲書、142-149頁。

83) 国民基礎生活保障法における生計給付は「勤労能力がある受給者に自活に必要な事業に参加することを条件として」支給されることとなった(国民基礎生活保障法第9条5項)。この場合の条件は、第28条の規定による自活支援計画を勘案して提示されることとなった。

84) 鄭在哲、前掲書、18頁。

85) 参与連帯1999年3月報告(URL: <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/2670>)。政府と連帯会議とが出席した公聴会において、予算上の問題解決の必要に言及しながらも、公的扶助改革の必要性について賛同の意を表明した。

た。生活保障としての公的扶助改革が推進されることになった結果、その改革を行うことに積極的であった保健福祉部が主導権を握ることとなった。7月のハンナラ党による法案提出後の8月、保健福祉部は国民基礎生活保障法を翌年10月から施行するとの姿勢を打ち出した<sup>86)</sup>。つまり、市民運動は目標を共有する有力な同盟者を得たといえよう。

以上、政治的機会の下位変数をそれぞれ検討してきた。総選挙の存在によって市民運動のアクセスの度合いが高まっていた時期に、野党の議席数増加による政治的配置の不安定化、公的扶助の条件付給付に対する市民運動の妥協、その結果として有力な同盟者の浮上が見られた。政府の態度変化、国会での与野党の主導権争いに対し、行政部が参入したことが、市民運動の要求を反映した法案成立に繋がったといえよう<sup>87)</sup>。分析枠組みに従えば、これらの韓国において社会保障を要求してきた市民運動に対し、政治的機会が開かれたことによって、公的扶助改革が実現したということがいえる。

## V 結論

本稿では、1998年から2002年にかけての韓国において、なぜ社会保障制度の大幅な拡充を伴う改革が成功したのかについて分析してきた。すでに見たように、権力資源動員論は、国内の政治的要因に着目することで、労働運動が社会保障制度構築の主要な推進要因となってきたことを明らかにしてきた。だが、その分析対象であるヨーロッパ福祉国家と韓国との間には、社会保障制度構築過程に時期的なずれが存在したことから、分析の前提となる政治的条件が異なっていた。韓国の労働運動は、産業別に編成された強力な労働組合を持たず、ヨーロッ

86) 한국방송공사 (KBSニュース)、「金大中発言を受けての保健福祉部の動き」、1999年8月17日報道 (URL: <http://news.kbs.co.kr/news.php?kind=c&id=44397>)。

87) また、与野党間の公的扶助改革争いの結果、市民運動を介さない形で議員立法の可能性が生じていたことも指摘できる。この議会中心の立法の可能性は、行政部にとって改革への影響力を行使できないことを意味した。そのため、市民運動にとっての同盟者として保健福祉部が浮上したことは、行政部による政府、議会に対する公的扶助改革への影響力行使に繋がるものでもあったと考えられる。今回は政治的機会の下位変数を順に検討したが、政治過程を時系列に沿ってより詳細に分析することで、上記の点についても詳らかにできるとと思われる。この点についての考察は今後の課題としたい。

パのように国家に対する社会保障の要求主体とはなつてこなかった。韓国において、労働運動に代わつて社会保障の拡充を求めてきたのは、民主化後の市民運動であり、実際の改革もその請願内容を大幅に受容する形で行われたものであった。一方で、これまでの韓国事例研究では、市民運動と社会保障改革との間の相関関係が指摘されながらも、その因果関係については明らかにされてこなかった。

韓国における市民運動は、ヨーロッパにおける労働運動と同様に、社会保障制度構築の推進力となりえたのか。もしも権力資源動員論の枠組みを市民運動に適用できれば、韓国においては市民運動が社会保障改革の成功を導いたと結論付けられることになろう。だが、市民運動は、ヨーロッパの労働運動とは異なり、自らを代表する政党を持たなかつたことで、要求を政策決定に反映する回路が閉ざされた状態にあった。市民運動の政策決定への影響力を分析するには、権力資源動員論の指摘した資源動員力に加えて、市民運動の要求の成否に影響を及ぼす政治的条件についても検討する必要がある。このことから、分析の焦点を市民運動に絞り、権力資源動員論の修正を試みるために、政治的機会構造概念を導入した。政治的機会が開かれることが、市民運動の要求が政治に反映される条件となる。1990年代前半から社会保障拡充を要求してきた韓国の市民運動にとって、政党に代わる政策決定への回路はいつ、いかにして開かれたのか。

分析の結果、総選挙の前年に政治的配置が不安定化したことによって、与野党間に市民運動の取り込み合戦が生じ、市民運動の要求を政策に反映する回路が開かれたことが明らかとなった。さらに、自活支援事業の導入をめぐる市民運動の妥協は、野党による法案提出とともに、有力な同盟者としての保健福祉部の浮上を可能とし、改革の実現可能性を高めることとなった。畢竟するに、韓国における社会保障改革が実現しえたのは、労働運動に代わつて社会保障の拡充を要求してきた市民運動に対し、政治的機会が開かれたことで、その要求が政策に反映されたためである<sup>88)</sup>。

---

88) 今後の課題として、本研究の課題をより精緻に実証するために、公的扶助改革に関わつた与野党、市民団体、行政部の提出した法案の比較検証が必要となる。さらに、今回事例として分析した公的扶助制度以外の社会保障分野の改革についても同様のことがいえるのかどうかについては今後の検証が求められる。

先進国と新興国における福祉国家形成との間には時間的、質的ずれが存在するため、新興国における社会保障の調整を政治学的に分析する手法が先進国のそれとは異なるだろうという指摘がなされてきた<sup>89)</sup>。一方で、新興国の福祉国家形成自体が現在進行形であることから、それを理論的に把握する試みはまだ途上である。本研究が導き出した結論は、既存の福祉国家のような条件を有さない国においても、政治的機会が開かれれば、市民運動が社会保障改革の推進主体となりえるということを示している。このことは、今後体系的な社会保障制度の整備を進めていくであろう新興国を分析する上で、一つの視座を提供しえるのではないだろうか。

さらに、本研究は、これまで反核や環境といった階級横断的なイシューを扱う社会運動を分析してきた政治的機会構造論に対しても、新たな可能性を提示するものとなりうる。つまり、政治的機会構造概念を用いることで、従来階級的な労働運動が担ってきた社会保障分野においても、階級横断的な市民運動が新たな担い手となりうることを示唆したといえる。本研究は、政治的機会構造論が社会保障分野においても適用可能であることを韓国のケースから示すものである。

---

89) 宇佐見耕一「新興工業国の雇用と社会保障—問題の所在と分析概念—」『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所、2007年、10頁。