

博士論文要旨

IMF 管理下の韓国・金大中政権期における社会保障制度改革過程 ——社会保障の機能変化を中心に——

井上 睦

一橋大学大学院法学研究科博士課程

2014年1月14日

本研究の目的は、アジア通貨危機後、IMF 管理下にあった韓国・金大中政権期における社会保障制度改革の要因を明らかにすることにある。また、これを通じて、この時期に構築された社会保障制度が「福祉国家「形成」と「再編」の同時経験」といった評価に象徴されるような複雑な特徴を有した要因についても紐解いていく。

1997年、タイでの実質的な通貨切り下げとなる変動相場制への移行に端を発した通貨危機はまたたくまに周辺国に波及し、アジアを中心に世界的な金融危機となった。危機が实体经济にまで及んだタイ、インドネシア、韓国は同年末までに IMF に救済支援を申し入れ、融資条件を受け入れるとともに、その指導に基づき、短期的な社会政策にも着手することとなった。ここで注目されるべきは、タイ、インドネシアでは IMF 指導に従った短期的な施策のみが採られたのに対し、韓国ではそれに加えて、IMF の指導範囲を超えた社会保障制度の全般的な改革が行われたことである。

経済危機の最中に就任した金大中大統領は、危機からの脱却を最優先課題とし、構造改革に着手するとともに、「生産的福祉」理念を掲げ、社会保障制度の全分野にわたる大幅な改革に着手した。その結果として、これまで脆弱であった韓国の社会保障制度は、4大社会保険（年金・医療・雇用・産業災害補償保険）と公的扶助制度が連関した近代的な制度を確立することとなる。この時期の社会保障制度改革は、福祉国家の「成立」とも評され、また、新自由主義的構造改革と併行したために、新自由主義と福祉国家が相反するという従来のテーゼに反する「韓国のパラドクス」とも称されるものであった。

一方、この社会保障制度改革の過程では、福祉国家の再編過程に見られたようなワーク

フェアや福祉ミックスが導入された。そのため、その性格をめぐっては、「国家責任強化か新自由主義か」を争点とする「韓国福祉国家性格論争」が巻き起こるとともに、「福祉国家「形成」と「再編」の同時経験」といった指摘もなされてきた。

なぜ、経済危機後の韓国では、このような社会保障制度改革が行われたのだろうか。この問いをめぐる先行研究は、大きく社会経済的要因説と政治的要因説に分けられる。社会前者は、経済危機による失業者の増大といった社会的混乱に対処する必要性が生じたこと、また、そのために IMF による短期的セーフティネット整備の指導が行われたことを改革要因と見なしてきた。これに対し、後者は、経済危機と IMF 指導という点で韓国と同様の条件を有したタイ、インドネシアとの差異から、韓国政治の特殊性に改革要因を求めてきた。

ここで、これら先行研究に共通する問題点として、第 1 に、制度の「改革」局面というよりも、むしろ制度の「拡大」局面を説明する議論となってきた点が挙げられる。確かに韓国の社会保障制度改革過程では、短期的なセーフティネット整備にとどまらず、長期的かつ社会保障制度の全分野にまたがる改革が見られた。しかしながら、先に見たように、金大中政権期の社会保障制度改革をめぐる評価は分かれ、「拡大」局面のみからは説明できない点が多いことは否めない。

改革要因をめぐるこれまでの研究が「拡大」局面の説明に集中してきた理由として、先行研究に共通する方法論上の問題点が挙げられる。これまでの研究の多くは、福祉国家の「成立」ないしは「形成」過程とされる改革の方向性に関心を向けてきたことで、改革の展開過程に関しては大きな注意を払ってこなかった。その結果として、社会経済的要因説と政治的要因説とは、はからずも各々の説明対象、説明時期を異にしてきた。社会経済的要因説は、経済危機直後の IMF 指導に基づく社会保障制度改革に、政治的要因説は金大中が「生産的福祉」を掲げて以降の IMF 指導を超えた社会保障制度改革に、それぞれその説明可能範囲が限定されてきたことが指摘できる。このような先行研究における方法論上の問題は、単に金大中政権期の社会保障制度改革の全体像を描くことを困難としただけでなく、「拡大」とは異なる改革の側面についての因果論的説明を不足させることとなった。

このことから、本研究では、これまで等閑視されてきた改革の展開過程に目を向け、改革が 3 つの段階に分かれていたことを指摘した。その上で、時期区分を設定するとともに、先行研究が重視してきた社会経済的要因、政治的要因に加え、当時韓国がその管理下にあった IMF との関係に着目し、新たに国際的要因を導入した分析枠組みを提示した。時期区分に基づき、各時期の改革要因を導出する方法は以下の通りである。まず、(1) どのよう

な改革が行われ、それがいかに進展したのかについて。時期ごとの特徴を社会保障の機能の観点、制度改革の形式的側面／実質的側面との乖離から導出する。その上で、その相違がなぜもたらされたのかについて、(2) IMF コンディショナリティと社会経済状況の変化、また、(3) 政治状況の変化をそれぞれ検討し、改革の進展とその方向性を規定した要因を明らかにする。

まず、失業者に対して部分的・量的な社会保障の「拡大」にとどまった第1期（1997年12月～1998年12月）は、限定的な「脱商品化」機能を有していたという点で、福祉国家の「成立」以前の段階であった。この時期の社会保障制度改革は、当時 IMF に課されていた緊縮財政、そして労使政委員会という政治的回路に規定されたものであった。すなわち、IMF コンディショナリティに基づく構造改革を推進する上では、労働組合の合意を調達するために、失業者に対するセーフティネットの整備が主要な交換条件となった。一方で、市民団体が要求していた公的扶助制度改革は、社会支出の大幅な増大を伴うものであり、当時要請されていた財政抑制を達成するための障害となるものであった。つまり、社会経済上の要請や、それに対する世論や市民団体の後押しはこの時期の社会保障制度改革に対して影響力を有さなかったといえる。社会経済的には、大量失業と社会保障要求運動の活発化が見られ、社会保障制度改革が要請されていたにもかかわらず、一時的な救済措置にのみとどまった理由は、ここに求められる。また、少数派政権として成立した与党がこの時期国会内多数派を形成した一方で、社会保障制度改革を巡って「矛盾した政治連合」内部の対立軸を抱えていたことはそれを補填するものであったといえる。この点において、この時期の社会保障制度改革は、IMF によるマクロ経済政策というコンディショナリティの时期的な特徴と、ネオ・コーポラティズム論が指摘してきたような労使間の「政治的交換」により規定されたと結論付けられる。

次に、全国民を対象とした量的・質的な社会保障の「拡大」が行われた第2期（1999年1月～2000年4月）は、「脱商品化」機能に「再商品化」機能が付随したという点で、福祉国家「形成」と「再編」の両局面に向かった段階であった。まず、この時期の社会保障制度改革の大幅な推進は、第1期に見られた社会保障要求運動が政治改革運動に後押しされ、総選挙という政治的回路が開かれたことによる。社会経済的には、「V字型回復」の中、失業率も低下を見せ、社会保障制度改革の要請が第1期よりも低かったと考えられるにもかかわらず、この時期大幅な進展を見せた理由はそこに見出せる。加えて、1999年初頭に、「生産的福祉」理念の登場に見られる大統領・政府の方針転換が見られた。それが単なる

理念提示にとどまらず、政策的アウトプットに繋がった要因は、政治的回路の開放としての総選挙、そしてその重要性を高めた落薦・落選運動の展開といえる。これが与野党間の有権者の支持獲得競争を生じさせ、社会保障制度改革の推進、すなわち「国内向け」の改革の実現に寄与することとなった。ここでは、限定的な政治的回路として、第 1 期に活躍した労使政委員会が機能しなかった一方で、市民団体の立法請願が政策決定に反映されたことが指摘できる。その結果として、この時期には失業者にとどまらず全国民を対象とした社会保障制度の体系的な構築がなされ、福祉国家「成立」から「形成」へと向けた過程が見られることとなった。さらに、第 1 期とは異なり、IMF コンディショナリティとして緊縮財政を達成する必要がなかったことも、社会支出の増大を伴う改革からの拘束が解かれたことを意味していた。また、その方向性は、連立政権の崩壊という政治的不安定化に規定され、政治的対立軸が与党から与野党間に移ったことによる。特に、総選挙を前に有権者の支持獲得の必要性が高まる中、双方の「成果争い」の利益を調停する過程で生じたものであったといえる。

そして、投資先拡大・市場参入的な改革が行われた第 3 期(2000 年 5 月～2002 年 12 月)は、「拡大」とは一線を画すだけでなく、これまで見てきた社会保障の機能を逸脱するような段階であった。IMF 管理下で遂行されてきたコンディショナリティ、とくに対外開放が、社会経済の構造変化を促すことで、改革の方向性について間接的ではあるものの強い影響を有したことがこの時期の改革を方向付けた。特に第 3 期には、第 1 期から急成長し、第 2 期には「V 字型回復」の象徴ともなってきた直接投資、長期資本が激減する中、年金基金の株式委託は、自ら長期資本として金融システムに参入することでその安定化をはかり、また、ベンチャーキャピタルへの投資は、アメリカの IT バブルの影響を受けて大きく後退したベンチャー企業育成を下支えするものとなった。加えて、対外直接投資先の変化に見られるような韓国の国際的競争力の強化は、IMF 管理下で進められてきた対外開放を、流入から流出へと変えることとなる。つまり、これまで「国富流出」の脅威とされた対外開放は、第 3 期に至って、韓国企業のグローバルな市場展開を促すものに転換されたといえよう。一方で、この時期、政治状況は、前半期、少数単独政権下で見られた安定化、後半期に見られた不安定化といった違いにもかかわらず、この時期の社会保障制度改革の方向性を大きく規定するような要因としては働いてこなかった。すなわち、この時期の社会保障制度改革の推進状況は、市民社会、そして政治空間において政治的対立が顕在化し、社会保障がイシューとしての重要性を低下させたことによる影響を受けている。大統領選

挙という政治的回路の開放にもかかわらず、また、財政的には最も余裕があったにもかかわらず、停滞、あるいは後退に向かった理由はそこにある。その方向性は、これまでの経済回復を支えてきた直接投資がこの時期急減したこと、政府が力を入れてきたベンチャーブームの終焉に求められる。このとき、公的年金基金は社会保障としての役割から、金融市場における投資家・長期資本として、それを通じた金融市場の安定化装置としての役割を獲得することとなった。この時期の、年金分野の財政投融资を超えた改革は、財政安定・健全化のための運用を目的とした「社会保障のための社会保障制度改革」ではなく、「経済成長のための社会保障制度改革」として、より踏み込んでいえば、経済改革の文脈において理解できるものとなる

すなわち、多様な関係性が複雑に絡み合っていた状況下で、時期ごとに社会保障制度改革要因が異なったことが、その後論争となるような複雑な制度構築へと帰結するものであった。韓国・金大中政権期において、「どのような改革がおこなわれたか」という問いと、「なぜ改革がおこなわれたか」という問いに対して、その問いの結節点となりうる回答は、時系列に従った詳細な分析を行うことを通してしか見えてこないものである。各時期ごとに異なる枠組みのもとから分析することではアポリアと化してきた「福祉国家の「形成」と「再編」の同時経験」という現象に対して、これまで改革の要因として主張されてきた変数に国際的要因を加え、通史的に整理することで、複合的な性格を有する改革に至るまでの理由を跡付けてきた。一見、パラドクスであり、またその評価の分裂に象徴される韓国の社会保障制度改革は、この時期に改革に結びつき得る要因が一度に交錯し、それらが本研究で見えてきたような背景のもとにそれぞれ異なった要因が改革に結びついたことで生じたものであると評価づけることができる。

本研究の意義は、これまで指摘されてこなかった社会保障制度改革の局面を描き出すことを通じ、福祉国家をめぐる議論に対しひとつの問題提起を行うことにある。福祉国家の「成立」、「発展」、「危機」、「再編」といった発展をめぐる議論では、社会保障は「脱商品化」の機能を有する「市場に反する政治」、もしくは「再商品化」の機能を有する「市場適合的な政治」として語られてきた。韓国の事例でも、金大中政権期の改革を福祉国家の「形成」や「再編」、またはその「同時経験」としてみるかといった議論は、基本的にこの軸を前提としている。しかしながら、どのような機能であれ、これまでの議論は、社会保障が供給されて初めてその機能を発揮される、という点に基づいている。つまり、給付を通じ生計を保障することで労働力を市場から保護するか、もしくは給付を通じて再び市場に戻

すか、あるいは供給主体を市場に移すか、いずれの立場に立つにせよ、ここでの市場は、社会保障が国民に供給されることによって成立する。つまり、経済成長に利する、という点から、第3期における韓国の経験を「市場適合的政治」として解釈すると、福祉国家「再編」の過程との混同を招くものとなる。

グローバルな市場に自ら参入し、外資を取り込みながら金融システムに影響を与えようとする社会保障制度改革は、社会保障の給付を前提としないという点で、これまでの福祉国家の発展経路からは紐解くことができない。しかし、当時の韓国が置かれていた環境下で、外交政策と経済政策との複合的連関の過程から理解しうるものとなる。すなわち、金大中政権期の外交政策の特徴とされる「包容政策」が、単に独立した外交政策というよりも、朝鮮半島の緊張緩和を通し、域内の安定化をはかることで、外資の信頼を獲得し、経済危機を克服することがその目的にあったことである。社会保障政策は、社会の安定化をはかるだけでなく、さらなる外資融資促進機能を有することで、外交政策と両輪をなすものとしても理解できる。経済回復、成長に向けて、一方では外交政策が域内の安定化をはかり、他方では社会保障政策が国内の安定化をはかった。国政の第3の柱として掲げられた「生産的福祉」は、まさに外交政策、経済政策と連関する、この時期のひとつの柱であった。これまで外交、貿易、安全保障のような対外政策に関する分野では、国際政治が国内の政策過程に影響を与えることが指摘されてきた。本研究で、社会保障の新たな局面を描き出したことは、国際政治と国内政治との連関が、これまで国内政治とされてきた社会保障政策分野においても見られたことを示唆するものとなった。