

社会保障制度の「金融化」

— 韓国の公的年金制度改革の分析 —

井 上 睦^{*}

- I はじめに
- II 先行研究の分析
- III 2000年以降の公的年金制度改革 — 運用と投資を中心に —
- IV 国際経済環境の変化と社会保障の新たな機能
- V 結論および今後の課題

I はじめに

本稿の目的は、アジア通貨危機後の韓国・金大中政権期（1998年2月～2003年2月）における社会保障制度改革、中でも2000年以降の公的年金制度改革の分析を通じ、これまで指摘されてこなかった社会保障制度の新たな機能、およびその役割を検討することにある。

1997年のアジア通貨危機後、IMF（International Monetary Fund：国際通貨基金）の管理下に入った韓国・金大中政権は、IMFの指導に基づく新自由主義的経済改革と同時に、4大社会保険（雇用、医療、年金、産業災害保険）制度と公的扶助制度で構成される社会保障制度の大幅な改革を遂行した。この改革は、何よりもまず「生産的福祉」という金大中政権の国政理念の下、それまで非常に限定的であった社会保障制度が全般的な拡充と体系化を成し遂げた点に大きな注目が集まるものであった。雇用保険の全労働者への適用範囲の拡大、国民皆年金化、医療保険の統合一元化、そして公的扶助改革によるナショナル・ミニマムの

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第14巻第1号 2015年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科特任講師

達成等に代表されるこの時期の一連の改革は、社会保障支出の大幅な増大も伴ったことで、韓国における「社会保障制度の成立」¹⁾、「韓国型福祉国家」²⁾の成立とも評された³⁾。さらに、この社会保障制度改革が高い関心を集めたもうひとつは、それが経済再建を目的としてIMFから課されたコンディショナリティに基づく新自由主義改革と並行した点にある。これまで新自由主義と福祉国家とは、その性質から、またヨーロッパ先進福祉国家の経験から、互いに相反する関係にあるものと考えられてきた。福祉国家が市場への国家介入の強化、すなわち「大きな政府」として現れてきたのに対し、新自由主義はそれ自体、市場への国家介入を最小限化しようとする「小さな政府」を志向する性質をもつとされる⁴⁾。そのため、新自由主義の論理においては、既存の福祉国家において採用されてきた雇用保護や社会保障といった国内市場の統制は可能な限り縮小されることが目指される。戦後の「埋め込まれた自由主義」⁵⁾下で発展してきた先進福祉国家は、1970年代のオイル・ショックにより経済停滞に直面したことで、これまでの路線転換を余儀なくされ、国内市場の自由化を進める新自由主義政策を採用してきた。その過程では、従来保護されてきた労働市場も規制緩和の対象となり、「経済成長の足かせ」とされた社会保障も削減、縮小の一途を辿ってきた。1980年代以降

- 1) 田多英範「日本の福祉国家化と韓国の福祉国家化——新しい「3つの世界」論の根拠について——」金成垣編『現代の比較福祉国家論——東アジア発の新しい理論構築に向けて——』ミネルヴァ書房、2010年、41-47頁。田多は、資本主義国家における生存権の保障、社会保険制度と公的扶助制度の統合という体系的社会保障制度の創設により、1990年代末の金大中政権期に韓国では福祉国家が成立したと評している。
- 2) 金早雪「IMF体制と「韓国型福祉国家」」『海外社会保障研究』No.146、2004年、43-53頁；金早雪「韓国型「福祉国家」の始動——国民基礎生活保障法（1999/2000年）を中心に——」宇佐見耕一編『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。
- 3) 福祉国家の定義は論者によって異なり、この時期の社会保障制度改革によって「福祉国家」が成立したといえるのかどうかに関しては議論が分かれている。本稿では、所得再分配の観点から韓国における福祉国家の成立については否定的立場をとり、分析の対象はあくまで社会保障制度のみとし、「福祉国家」という用語については先行研究の引用、およびそれと関連する議論に限定して用いる。
- 4) 本稿は、新自由主義の判断指標を、資本への負担と規制を撤廃し、資本の自由な活動領域となる市場を拡大するという点に見るという定義（二宮元『福祉国家と新自由主義——イギリス現代国家の構造とその再編』旬報社、2014年、4頁）に依拠している。また、新自由主義分析に関する代表的著書として、David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

の「福祉国家の危機」⁶⁾は、イギリス・サッチャリズムや、アメリカ・レーガノミクスに代表される世界的な新自由主義化の流れの一環として位置づけられる。これに対し、1990年代末以降の韓国における社会保障制度改革は、規制緩和、対外開放、労働市場の柔軟化に代表される、いわゆる新自由主義的経済政策とその時期を一にして行われたものであった。本稿が分析対象とする金大中政権期の韓国の経験は、新自由主義と福祉国家とが親和的でないという先進福祉国家の経験からは逸脱するものとして、さらには「大きな政府」と「小さな政府」という本来相反する性質をもつはずの政策が同時に実現した事例として大きな反響を呼び、「韓国のパラドクス」⁷⁾とも評されるものであった。

このパラドクスを解くひとつの鍵として、ワークフェアの概念が挙げられる。金大中政権期の改革は、単なるウェルフェアとしての社会保障の拡大ではなく、公的扶助の給付条件としての職業訓練義務付けといったワークフェアを伴うものであった。ここでウェルフェアとは、1950～60年代に発展したヨーロッパ先進福祉国家において見られてきた社会保障の機能であり、ワークフェアとは、1980年代以降にウェルフェアとしての社会保障が段階的な縮小を見せる中で、出現し、拡大してきた社会保障の第2の機能といえる。まず、福祉国家(Welfare State)という言葉に明らかなように、戦後の先進福祉国家における社会保障は、ウェルフェア(福祉)の給付を通じ、労働者が市場に依存しなくても生計を立てられる「脱商品化」機能を持つ「市場に反する政治(Politics against Markets)」⁸⁾とされてきた。次に、労働(work)と福祉(welfare)との合成語であるワークフェアは、給付を通じて労働力を市場に再び戻す「再商品化」機能を持つことで、福祉

5) 「埋め込まれた自由主義」とは、国際的には自由主義経済を活用し、国内的には市場の運動を一定程度調整・抑制するメカニズムを指す(John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982)。換言すれば、戦後の西側諸国における先進福祉国家は、国際的な自由主義経済の国内における一定の規制によって、すなわち、社会経済的に自由主義を「埋め込む」ことによって初めて可能となったといえる。

6) OECD, *The Welfare State in Crisis*, OECD Publications, 1981.

7) Dong-Myeon Shin, "Financial Crisis and Social Security: The Paradox of Republic of Korea", *International Social Security Review*, 53 (3), 2000, pp. 83-107.

8) Gosta Esping-Andersen, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

と労働とを結び付ける「市場適合的な政治 (Politics with/of Markets)」⁹⁾として理解されてきた。したがって、金大中政権期の社会保障制度改革に対する「韓国のパラドクス」という評価は、市場への国家介入を強化する「大きな政府」と、それを最小限化しようとする「小さな政府」とが両立しえないという理解に基づいたものといえる¹⁰⁾。他方、「福祉国家の「形成」と「再編」の同時経験¹¹⁾、「Welfare と Workfare の同時進行¹²⁾とといった指摘に明らかなように、ワークフェアという概念を用いると、一見パラドクスに見える韓国の事例は以下のように説明できる。先進福祉国家が「埋め込まれた自由主義」下でウェルフェアとしての社会保障を、新自由主義下でワークフェアとしての社会保障を拡大してきたとすれば、「埋め込まれた自由主義」下で普遍的な社会保障制度を構築してこなかった韓国は、新自由主義下において、ウェルフェアとワークフェアという社会保障の2つの機能を一挙に獲得することとなったといえよう。

ただし、本稿の問題意識は、ワークフェアの概念の導入だけでは金大中政権の社会保障制度の全てを説明することができないのではないかという点にある。まず、金大中政権期を対象とする先行研究の多くは、一連の改革が集中した1998年から1999年までを主要な分析対象とし、2000年以降の改革のほとんどはその対象としてこなかった。事実、「福祉国家化」と評された改革の多くは、経済危機直後、金大中政権が成立した1998年初頭から「生産的福祉」理念が登場した1999年に集中し、2000年以降は年金分野を除いて主だった改革はほとんど見ら

9) Monica Prasad, *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 2006.

10) 同様の前提に基づき、金大中政権期の改革が「国家責任強化か新自由主義か」を主要な対立軸として争われた議論として、김연명, 정무권 (편) 『한국 복지국가 성격논쟁』, 인간과복지, 2002 [金淵明編 『韓国福祉国家性格論争』 韓国社会保障研究会訳、流通経済大学出版社、2006年]。また、改革の形式的側面を評価しながらも、それが実質を伴わなかったとする評価については、김홍신 「김대중정부 사회복지정책평가 토론문」 경실련정동프란치스코 교육회관, 2002, p.1. [キム・ホンシン 「金大中政府社会福祉改革評価討論文」 経実連 『金大中政府社会福祉改革評価討論会』、2002年、1頁]。

11) 金成垣 『後発福祉国家論——比較の中の韓国と東アジア』 東京大学出版会、2008年。

12) 武川正吾 「韓国の福祉国家形成と福祉国家の国際比較——新しい「3つの世界」論——」 金成垣編前掲書、2010年。

れていない。だが、仮に2000年以降、社会保障制度改革が総じて量的に減少したにせよ、また改革の中心が年金制度という特定の分野に移行したにせよ、政権前半期に分析時期を限定する必然性は見出せない。次に、より重要な点として、政権後半期となる2000年以降の公的年金制度改革は、単に一分野のみの改革の延長として片づけられない特徴を有していたことが指摘できる。この時期は、公的年金基金の株式市場での運用や外資・ベンチャー企業への投資など、それ以前には見られなかった新たな試みが開始された時期であった。運用方法をめぐるこれらの改革は、ウェルフェアはもちろん、ワークフェアという概念をもってしても理解できないように思われる。より踏み込んで言えば、この点にこそ先行研究がその分析対象を限定させてきた理由が隠されているのではないだろうか。金大中政権期の社会保障制度改革を分析する上では、一見、福祉国家の既存の経路から外れるような2000年以降の改革も、それ以前の改革とともにその柱を成している。運用方法の変化に特色づけられる2000年以降の改革を説明するためには、ウェルフェア、ワークフェアといった概念とは異なる視点からの分析が必要であり、それを通じて初めて改革の全体像を描きだすことも可能となると考えられる。

本稿の仮説は、金大中政権期の社会保障制度改革は、特に2000年以降、量的な変化(減少)だけでなく、質的な転換を伴う改革であったのではないかという点にある。とくに、この時期に現れた社会保障は「新自由主義的機能」ともいべき新たな機能を有していたのではないだろうか。ただし、ここで留意すべきは、一口に「新自由主義的機能」といっても、1980年代以降の新自由主義的経済への移行に伴い先進福祉国家で「市場適合的な政治」として現れたワークフェアとはその活動領域が異なることである。加えて、その「新しさ」の所以は、ウェルフェアとワークフェアとが機能する上での共通条件が異なるという点にある。すなわち、本稿の主張する質的転換とは、第1に、「市場適合的な政治」の対象とする市場が「国内市場」ではなく「国際市場」に移行したという点、そして第2に、給付を前提としないという点で従来の社会保障と一線を画する機能を有するという点にある。その結果、社会保障制度は、国際市場において自己資本を運用し、活用するという意味で「金融化」ともいえるような新たな機能を獲得したの

ではないか。

以下では、金大中政権期の社会保障制度改革の中でも例外的に2000年以降にも、改革の継続が見られた公的年金制度改革に焦点を絞り、本稿の仮説を検証する。本稿の構成は以下の通りである。第Ⅱ節では、金大中政権期の社会保障制度改革をめぐる先行研究の中でも、改革要因をめぐる研究を取り上げ、その意義と課題について検討した上で、本稿の仮説を提示する。先んじていえば、大きく社会経済的要因説と政治的要因説とに分かれる先行研究は、どちらも分析の焦点を制度の「拡大」においてきた。そのために、それぞれが部分的には説得的な議論を展開しながらも、その説明範囲を改革前半期、すなわち改革の量的変化が見られた2000年以前の時期に限定してきたといえる。その結果、2000年以降の改革は分析対象からは除外され、それ以前の改革との質的差異については検討がなされてこなかった。この点に鑑みて本節では、これまで想定されてきた社会保障制度の機能とは異なる観点から分析する必要があることを指摘する。続く第Ⅲ節では、前節で提示した分析の視点に則して、2000年以後の改革とそれ以前の改革との相違点を考察する。そもそも、2000年以後の改革が、それ以前の改革と質的に異なるとすれば、それはどの点に見出せるのだろうか。ここで指標となるのは、既存の社会保障——ウェルフェアとワークフェア——に共通する機能との相違点である。第Ⅳ節では、2000年以降の改革の特徴およびそれを可能にした条件を考察するために先行研究において欠けていた国際的視点を導入する。この際、国際的要因としてIMFが韓国政府に課したコンディショナリティに着目し、当時の韓国を取り巻く国際環境の変化と年金改革が有した役割との連関を探っていく。その上で、2000年以降の公的年金改革の役割について検討することで、ウェルフェアとワークフェアという従来想定されてきた社会保障とはその機能する「場」が異なること、また、その政策的位置付けの違いを指摘する。最終節となる第Ⅴ節では、本稿の結論を提示するとともに、今後の課題と展望を述べる。

Ⅱ 先行研究の分析

さて、本節では、金大中政権期の社会保障制度改革をめぐる先行研究の中でも

改革要因をめぐる研究を取り上げ、その意義と限界を考察する。以下では、大きく社会経済的要因説と政治的要因説に分かれる既存研究がそれぞれ何をどの程度まで説明したのかを検討し、それぞれが抱える方法論上の限界および結論上の課題を指摘する。

まず、社会経済的要因から改革要因——特に制度の「拡大」要因——を見る先行研究は、経済的危機に伴う社会的混乱や社会不安への対応として社会保障制度改革を説明してきた¹³⁾。これらの研究は、経済危機直後に社会経済的な対処として行われた改革に関しては説得的な説明を提供してきた。一方で、危機とは直接関連のない分野の改革についての有効な論理は展開できず、また、経済危機翌年、1999年の韓国経済の「V字型回復」以降の社会保障制度改革についても論理的な説明を欠いてきた。その理由として、これらの研究が、制度ごとの役割の違いは多くの注意を払わず社会保障制度を総体として捉えていたこと、そのために各分野によって改革要因が異なる可能性を等閑視してきたことが指摘できる。経済危機に伴う大量失業や貧困への社会的対処という観点から考えると、雇用(失業)保険制度や公的扶助制度改革に関しては一定の説明が可能であるものの、医療保険、産業災害保険、年金保険といった他の社会保険制度改革がなぜ行われたのかという問いに対し説得的な回答を提出することは難しい。中でも、経済危機とそれに伴う社会的混乱という当時の特殊な状況に鑑みた際、公的年金改革は、社会保障制度改革の中でも最も説明が困難な事例として挙げられる。以下では、当時の改革について制度ごとに概観し、この点を確認したい。

上述したように、金大中政権期には、4大社会保険制度、公的扶助制度で構成される社会保障制度の全般的な改革が行われたが、その背景となったのは、先に見た経済危機とIMF指導下での新自由主義改革であった。当時の韓国で真っ先

13) 社会経済的要因に着目する研究として、キム・スヒョン「韓国・金大中政権の社会福祉政策——評価と課題——」上村泰裕・末廣昭編、『東アジアの福祉システム構築』(東京大学社会科学研究所・研究シリーズ、No.10)、2003年、59-72頁；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」上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所・研究シリーズ、No.10、2003年、41-58頁；角田由佳「韓国における社会保障改革」『千葉大学 公共研究』第2巻第2号、2005年、20-35頁など。

に行われたのはIMFのコンディショナリティに基づく労働市場の柔軟化であったが、それは同時に経済危機による大量失業をさらに増大させることとなった。このような当時の状況に鑑みれば、この時期の社会保障制度改革は一義的には経済危機への社会的対処であったが、同時期の新自由主義改革によってさらなる混乱に陥った韓国社会の安定と統合を目的としていたと考えられる。この点に関しては、社会保障制度改革の中でも先んじて1998年初頭から開始されたのが失業対策を目的とした雇用保険の適用範囲の(段階的)拡大であった点、そもそもそれがIMFから韓国への社会政策指導に組み込まれていた点に確認することができる¹⁴⁾。また、1999年にナショナル・ミニマムを達成した公的扶助改革は、IMFの社会指導範囲を超えるものであったとはいえ、時限的な雇用保険制度改革や失業対策では対処できない長期失業の問題化や、貧困層および生活困窮者の増加への社会的対処であった。以上に見た雇用保険及び公的扶助改革はいわば当時の社会的混乱への応急措置であり、短期的セーフティネットの整備といえる¹⁵⁾。一方、長期的セーフティネットとでもいうべき医療保険、産業災害保険、公的年金保険改革に関しては、この流れの中には位置づけることができない。つまり、経済危機に伴う社会的な不安定化といった当時の特殊な社会経済状況のみからは、緊急性がなく、成長の「足かせ」ともなりかねない改革をこの時期に行う合理性は見出せない。加えて、この説に立つと、国際的な比較の観点からも説明が難しい。アジア通貨危機後、韓国同様にIMFの管理下に入ったタイ、イン

14) IMFによる韓国への社会政策指導に関しては、Gupta S. McDonald, C. Schiller, C. Verhoeven, M. Bogetic Z. & Schwartz G. "Mitigating the Social Costs of the Economic Crisis and the Reform Program in Asia", *Papers on Policy Analysis and Assessments*, IMF, 1998; Timothy Lane, Atish Ghosh, Javier Hamann, Steven Philips, Marianne Schulze-Ghattas, and Tsidi Tsikata, "IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: a Preliminary Assessment", IMF Occasional Paper 178, 1999.

15) セーフティネットの定義として、橘木俊詔は、「セーフティネットは、低所得者向けの所得保障政策という狭義の「セーフティネット」だけでなく、不測の事態に備えた諸制度全般をセーフティネットとして定義し、死亡、病気、引退、失業などがその対象となる」としている(橘木俊詔『セーフティネットの経済学』日本経済新聞社、2000年、22-23頁)。本稿では、セーフティネットを「短期的セーフティネット」と「長期的セーフティネット」とに区別し、「短期的セーフティネット」に関しては橘木の狭義のセーフティネットの定義を採用し、体系的な社会保障制度を「長期的セーフティネット」として定義する。

ドネシアは、IMFの社会政策指導に従い、韓国同様に社会的混乱への対処として応急的、短期的なセーフティネットの整備を行った。だが、韓国のようにIMFの指導範囲を超えた社会保障制度全般にわたる改革は見られていない¹⁶⁾。結果として、社会経済的要因説は、分野的にも時期的にも説明範囲を限定させ、韓国の社会保障制度改革の特殊性を描き出せずにきたといえる。

第2に、政治的要因に着目する研究は、経済危機やそれに伴う社会的混乱とは直接関連の無い社会保障改革やタイとインドネシアとの違いなど、社会経済的要因説の説明できない改革に関して合理的な説明を提供してきた。これらの研究は、韓国の政治史において特殊な位置付けにあった金大中大統領の政治的影響力を重視する立場¹⁷⁾、当時社会保障の拡充を要求してきた市民運動の影響力を重視する立場¹⁸⁾、そして国会総選挙の存在という有権者の支持調達必要性に着目する立場¹⁹⁾に大きく分けられる。ただし、これらはどれも説明可能な範囲を時期的に限定させてきたことが指摘できる。

はじめに、世界的に大統領制を採用する国の中でも韓国の大統領制が特に強い権限を有するという制度上の特性²⁰⁾を背景に、金大中大統領が社会保障制度改革に中心的な役割を發揮したとする立場から概観したい。金大中は、韓国におけ

16) タイ、インドネシアに対するIMFの社会政策指導に関しては、脚注14)参照。

17) Yang Jae-Jin, "The Rise of the Korean Welfare State amid Economic Crisis, 1997-1999: Implication for the Globalization Debate", *Development Policy Review*, Vol. 18, Issue 3, 2000; 이성로 「한국 복지레짐의 등장과 대통령의 정치적 신념: 김대중정부의 사례」 『한국행정학회 50주년 기념 국제학술대회 겸 2006 추계학술대회 발표논문집』 2006, 281-297. [イ・ソンロ 「韓国福祉レジムの登場と大統領の政治的信念: 金大中政府の事例」 『韓国行政学会 50周年記念国際学術大会兼 2006 秋季学術大会発表論文集』 2006年、281-297頁]。

18) 代表的なものとして、Yeoung-Myung Kim, "Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea: Institutional Features, New Socio-economic and Political Pressures, and the Possibility of the Welfare State", *Asia Research Centre Working Paper*, 14, 2006, pp.32-33; Yeoung-Myung Kim, "Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea", *Policy & Politics*, Vol. 36, No. 1, 2008, p. 117; 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年など。また、政治的要因の中でも、市民団体の請願運動と大統領の決断に求める研究が大半を占めてきた、という指摘については、鄭在哲、前掲論文、2010年、214頁。

19) 井上陸 「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——」 『一橋法学』 第9巻第2号、「一橋法学」編集委員会編、2010年、269-301頁。

る民主化運動の旗手であり、民主化後初の選挙による政権交代を成し遂げたという異色の経歴を有していた。事実、金大中政権の社会保障制度改革の多くは1999年に国政の第3の柱として掲げられた「生産的福祉」理念の下に行われている。しかし、5年にわたる政権期間中には改革内容に明らかな転換が見られており、金大中の個人的特性のみからはこの点を説明することが難しい。まず、1998年から1999年初頭までの改革は、IMFの社会政策指導に基づいたもの、つまりタイやインドネシアと共通したものであり、社会経済的要因説で説明が可能である。また、社会経済的要因説が説明できなかった1999年以降の改革、つまり「生産的福祉」理念の登場以降の改革に限って見ても、長期的セーフティネット整備を中心とするほぼ全ての改革は、1999年初頭から2000年初頭4月の総選挙までの1年半弱の時期に限定されている。雇用保険の適用範囲の段階的な拡大は1998年から1999年にかけてであり、国民年金の適用拡大と加入義務付けによる皆年金化、医療保険の統合一元化、公的扶助制度改革によるナショナル・ミニマムの達成、産業災害保険の全労働者への適用範囲拡大に関しては1999年に集中して行われている。もちろん、2000年を境に改革が全く行われなくなったわけではない。2000年以降には、産業災害保険の徴収統合、医療保険財政統合の延期、公的年金基金の株式市場への参入や運用における外資への委託といった改革が行われている。しかし、これらを時系列でみる限りでは、就任直後の1998年初頭に「市場経済」と「民主主義」とを国政理念として掲げた金大中大統領が、なぜ最も経済危機による社会的混乱が著しかったこの時期に「生産的福祉」理念を掲げなかったのか、また、なぜ「生産的福祉」理念登場後の2000年以降に1999年をピークとする社会保障制度改革の継続が見られなかったのかが明らかでない。つまり、大統領の個人的特性を重視する立場からは、政権期内における

20) 国際的な制度比較から、韓国の大統領権限の強さを指摘する研究として、Matthew Soberg Shugart, and Stephan Haggard. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." in *Presidents, Parliaments, and Policy*. Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins. (eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 64-102; 粕谷祐子「アジアにおける大統領・議会関係の分析枠組み——憲法権限と党派的権力を中心に」粕谷祐子編著『アジアにおける大統領の比較政治学——憲法構造と政党政治からのアプローチ』ミネルヴァ書房、2010年、1-37頁。

改革の方向性の転換を説明することができない。

次に、韓国における市民団体の影響力や2000年4月の国会議員総選挙における与党の支持獲得の必要性を重視する立場は、政権期間内における大統領の政策転換については説明可能といえる。だが、総選挙後、世論や市民団体の支持獲得の重要性が低下した2000年4月以降の改革については逆に説明困難となってきた。仮に、2000年を境に全ての分野で総じて改革が行われなくなったのであれば、政治的要因説に依拠して2000年4月の総選挙の終了により政府与党が世論の支持調達のインセンティブを失ったという理由づけや、政権末期のレーム・ダックの結果であるといった説明も一定の説得力を持ちうる。しかしながら、2000年から2002年末の次期大統領選にかけても、社会保障分野では少なからぬ改革が続いており、その点に鑑みると総選挙以後の改革についての説得的な回答が導き出せない。したがって、韓国の特殊性を説明した政治的要因説に関しても、金大中政権期が1998年2月から2003年2月までの5年間であったにもかかわらず、その説明可能な範囲を1999年から2000年初頭までに限定しているといえよう²¹⁾。

このように改革要因をめぐる既存研究が「金大中政権期」を対象としながらも分析時期を限定してきたのはなぜだろうか。その理由のひとつとして、改革それ自体が時期的に限られたものであったこと、実際の社会保障制度改革における全般的な「拡大」傾向が1998年から1999年までの時期に集中していた点が挙げられる。上述のように、2000年を境として、社会保障制度改革は年金分野を例外にほとんど見られなくなった。2000年以降、年金分野以外で改革が行われた分

21) 韓国では、大統領選後から任期開始から30日以内まで、国政運営の継続性と安定性を図ることを目的とする大統領職引継委員会が発足し、次期大統領が直接主宰することとなる。この大統領職引継委員会は、1987年に民主化宣言を行った盧泰愚政権において初めて発足し、初の文民政府となる金泳三政権から現形となったが、法的根拠自体は「대통령직 인수에 관한 법률 [大統領職引継に関する法律]」として2003年2月に公布、施行されている。金大中政権においても、実質的な大統領権限の移行は1997年12月から2002年12月までの大統領職引継委員会となるため、本稿は2002年末までを分析対象としている。金大中政権期の権限以降については、「대통령직 인수위원회가 5년을 결정한다!」『프레시안』2012년 12월 24일 [「大統領職引継委員会が5年を決める!」『プレシアン』]、2012年12月24日)。

野は産業災害保険、医療保険であるが、唯一「拡大」傾向と評価できる改革は、社会保障制度の中でも最も規模の小さい産業災害保険制度の適用範囲拡大に留まっている。医療保険制度改革に関しては、2001年7月、2002年1月と2度に渡り財政統合の延期が決定されている。このように具体的な改革に限定しても、1999年までの制度の拡充や体系化といった、いわゆる「福祉国家化」の路線は、この時期を境に停滞、あるいは後退したようにも見受けられる。この原因として指摘できるのは、これらの先行研究が制度の「拡大」、もしくは「韓国のパラドクス」を前提としてきたことである。つまり、改革要因の分析を主軸としてきた上記の先行研究においては、改革がそもそも「どのようなものだったのか」という問いは分析の対象外とされてきた。2000年を境に、社会保障制度改革が従来の「拡大」路線から一転して停滞したことで、先行研究が依拠してきた前提は覆された。その意味で、説明範囲の時期的な限定性は、これらの先行研究の仮定そのものを問うものとなったといえよう。

同様に、前節で言及した改革の性質をめぐる研究においても、要因分析と同様の時期的限定性を有していたことが指摘できる。「ウェルフェアとワークフェアの同時進行」という評価は、ワークフェア概念を導入し「パラドクス」を解いた鍵であった一方、その主たる分析時期は「生産的福祉」理念が登場した1999年であった。詰まるところ、2000年以降の社会保障制度改革は、同じ金大中政権期であるにもかかわらず、かつ「生産的福祉」という国政の第3の柱が掲げられた1999年以降であるにもかかわらず、分析の対象外となってきた。アジア通貨危機後、IMFの管理下にあった金大中政権の社会保障制度改革、という同一事例を対象としながらも、「なぜ」という問いからも、「どのような」という問いからも、2000年以降の改革に関する回答が明示されてこなかったのはなぜだろうか。

本稿の仮説は、同政権の社会保障制度改革には、2000年を境として、量的な変化だけでなく質的な転換があった、というものである。ここでいう質的転換とは、国内市場と労働力との関係において給付を通じて機能してきた、これまでの社会保障制度とは異なり、国際市場においてその資本を活用する「金融化」という新たな機能の現れとも言い換えることができる。2000年以降、社会保障制度

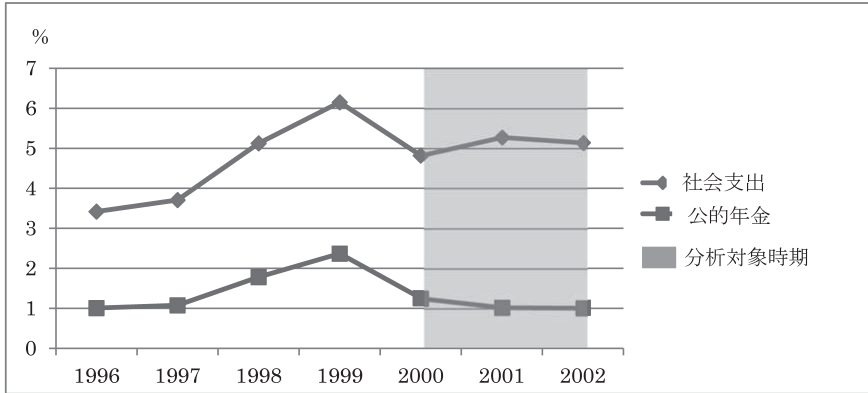
改革に量的な減少があったこと自体は、本節で検討した政治的要因説によって一定程度説明が可能である。一方で、質的な変化に関しては、これまで社会保障制度の機能として想定されてきたウェルフェアとワークフェアという観点からも読み解くことができないように思われる。次節では、これらの既存の概念を判断軸とし、この仮説を検証していく。

Ⅲ 2000年以降の公的年金制度改革——運用と投資を中心に——

本節では、2000年以降の公的年金制度改革の特徴を導出するため、1999年以前の改革との比較における量的な変化および質的な変化についてそれぞれ検討する。はじめに、2000年以降の社会支出および公的年金支出について実際の指標を確認し、(1)この時期の年金制度改革が実際に1999年までの「拡大」の水準を維持しているか否か、また、(2)公的年金支出の水準が社会保障制度全般の支出とは異なる傾向を有しているか否か、という点について確認する。次に、質的な変化を分析するため、それ以前には見られなかったこの時期の年金制度改革の特徴といえる株式市場での運用とベンチャー・キャピタルへの投資とをそれぞれ追った上で、それらがウェルフェアないしワークフェアといえるのかという点を検証する。

さて、以下では、2000年以降の公的年金制度改革の時期的・分野的な特徴を導出する。具体的には対GDP比に占める社会支出および公的年金支出の推移を比較していく。前節で見たように、2000年から2002年末までの時期には産業災害保険の徴収統合、医療保険の二度に渡る財政統合の延期以外には、公的年金分野を除く改革や法律改正はほとんど見られなくなった。では、この分野の政府支出の増減はこの制度的な「拡大」、あるいは「停滞」といかに連動し、あるいはしていないのだろうか。まず、1999年をピークとする社会支出は、2000年を境に停滞し、公的年金支出は減少に転じている。GDPに占める社会支出は、1999年に6.2%にまで達した後、2000年には4.8%へと低下し、2001年には5.3%、2002年には5.1%となった²²⁾。公的年金支出は、1999年に2.4%と、初めて2%台を記録したものの、2000年に入って再び1.3%と1%台へと下落し、その後は

図1 社会支出および公的年金支出の推移 (対 GDP 比)



(OECD, Stat. Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data より筆者作成)

かろうじて1%台を維持しつつ段階的な減少傾向を見せることとなった²³⁾。この指標のみ見れば、2000年以降の公的年金改革は社会保障制度改革の全体と共通する傾向を有しているといえよう。公的年金支出のみに限れば、そのウェルフェアとしての機能は、1999年をピークに全体と比較しても明らかに停滞、あるいは後退しているように見受けられる。この点からは公的年金分野の改革も既存研究の評価の流れの中に位置づけられるように思われる²⁴⁾。

次に、質的变化を検討するため、2000年以降の公的年金制度改革では具体的にいかなる改革が行われたのかを検証する。以下では、2000年以降の公的年金制度改革をそれ以前の改革の流れから概観した上で、実際の改革を(1)株式市場での運用、(2)ベンチャー・キャピタルへの投資に分け、個別に検討していく。

1999年初頭の皆年金の実現は、一方では専業主婦や学生を任意加入とし、後

22) OECD, Stat. Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data, Public, in Percentage of Gross Domestic Product.

23) 2001年には1.031%、2002年には1.017%となっている(OECD, Stat. Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data, Old Age, in Percentage of Gross Domestic Product)。

24) ただし、ここで生じる疑問として、「拡大」時にいったん作られた制度が機能するのであれば、制度的な「拡大」時点よりも「停滞」時に支出が増加しておかしくないのではないか、という点が挙げられる。この点に関しては、GDP実質成長率がマイナスを記録した1998年ではなく

に「死角地帯」と呼ばれる制度的欠陥を残しながらも、他方ではほぼ全ての国民を一つの制度に統合する普遍的な制度の構築として高く評価されるものであった。この時期には、敬老年金も導入され、加入期間を満たしていない低所得層の高齢者に対しても限定的ではあるが給付が開始された。ところが、2000年以降になると、公的年金の株式市場での運用開始、ベンチャー・キャピタルへの投資といった改革が始まった。2000年1月には、国民年金の株式投資の外部委託が国内資本に限って開始され、翌年10月には、国民年金基金中長期統制委員会が設置された。さらに2002年3月には、国民年金発展委員会が発足し、ベンチャー・キャピタルへの投資が開始された。同年12月には、これまで国内に限られていた国民年金の株式の外部委託、アウトソーシングが海外資本も対象に拡大適用されることとなった²⁵⁾。このような2000年以降の改革は、1999年までの改革の延長、あるいは継続として位置づけられるのだろうか。もしくは、改革の質的転換を言い得るのだろうか。以下、運用面と投資面とを順に検討していく。

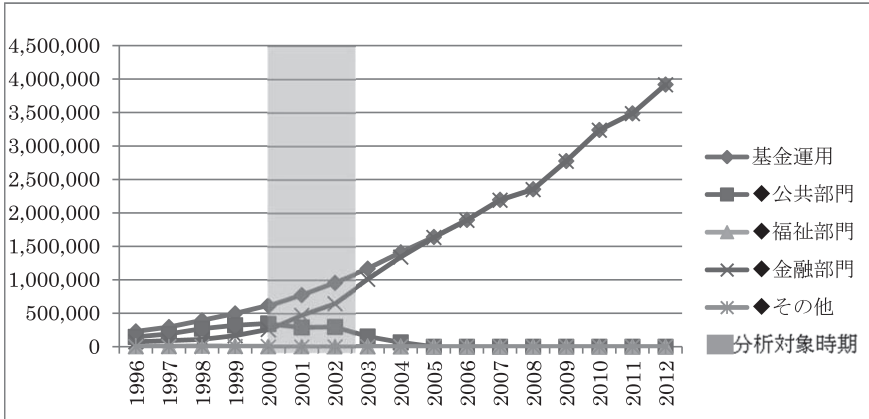
まず、国民年金基金の株式市場での運用およびその外部委託に関して検討を行う。韓国の国民年金は、多くの先進国同様に確定給付方式が採用されており、それゆえに確定拠出方式と比して安定的かつ確実な運用が求められている²⁶⁾。たとえば、韓国同様に確定給付方式を採用する日本の公的年金は、不確実性を伴う運用に関しては慎重であり、長期的な観点から「安全かつ効率的な運用」を定めている²⁷⁾。アメリカの公的年金の積立金でも、株式市場において民間生命保険などの機関投資家の比重が増し、「機関化現象」が見られていることを背景に、その運用を株式投資に振り向けるべきとの議論が行われたが、結局非市場性国債

25) アウトソーシングは自社の業務の機能の一部もしくはすべてを外部企業などに委託し、経営資源を補完するために行われる。この時期の外部委託情報に関しては、国民年金公団HPより取得 <http://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp> (2014年9月10日最終確認)。

26) 民間保険で多く採用されている確定拠出方式は、資金運用を前提とし、給付額が投資実績に依存する。つまり、投資から得られた収益を年金として給付する確定拠出に対し、確定給付は一定の給付を約束することで、世代間所得分配の原理によって制度が運営されることを前提とする。

27) 「積立金の運用は、専ら被保険者のために、長期的な観点から、安全かつ効率的に行う」(厚生年金保険法及び国民年金法)、「運用は、安全かつ効率的に行わなければならない」(年金積立金管理運用独立行政法人法)。

図2 公的年金の基金運用に占める部門別割合（単位：億ウォン）



(保健福祉部（国民年金公団資料）：国家指標より筆者作成）

に限定されることとなった²⁸⁾。韓国においても、2000年を境に年金基金の運用における金融部門の比率がトップに躍り出るが、それ以前は他国と同様に公共部門での運用比率が最も高かった²⁹⁾。民間生命保険市場が成長する一方で、強制徴収による公的年金の積立金については、そもそも株式市場で運用すること自体「禁じ手」とされてきたといえる³⁰⁾。確定拠出制を採り、給付を運用実績に依存する形式を採る私的年金や企業年金の場合とは異なり、確定給付制の公的年金制度の株式市場での運用、さらにはその運用の委託先の外資への拡大といった改革を財政安定化及び給付の確実性という観点からのウェルフェアの強化して理解することは難しい。

28) 姫野孝雄「財政投融资改革と年金積立金運用に関する一考察」『日本社会事業大学研究紀要』第56集、2009年、57頁。

29) 公的年金基金の基金運用に占める部門別割合については、국민연금공단〔国民年金公団〕HP（URL: <http://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>（2014年11月10日最終確認））。図2にあるように、アジア通貨危機以前から、金大中政権期の主だった社会保障制度改革が行われた1999年までは公的年金基金の運用に占める部門別割合では公債がトップであった。2000年を境に金融部門が逆転し、本稿の分析対象時期である2000年～2003年の金大中政権後半期の動きは、今日ますますその傾向を強めている韓国の公的年金政策の経路を規定しているようにも思われる。

30) 同上、58頁。

次に、この時期に初めて採用されたベンチャー・キャピタルへの投資についてはどうだろうか。2000年以降、新興企業を中心とする KOSDAQ (Korean Securities Dealers Automated Quotations: コスダック) や海外投資、さらには先物・オプション投資など、多様な収益圏への分散投資が進められるようになった³¹⁾。「投資先の拡大」それ自体は、市場原理に基づく資金調達を行い、年金基金の継続性を目的とする財政投融资の一環として理解できる。しかし、制度が形成されたばかりの韓国においては、その歴史の浅さゆえに給付対象となる人口が未だ少なく、保険料の積立により年金財政の収支差が黒字増加を続けていた³²⁾。また、この時期には、次期盧武鉉政権以降に将来的な課題とされるようになった少子高齢化はまだ社会問題化されておらず、事実年金財政に関しても先進福祉国家のような財政赤字には直面していなかった。ハイリターンを狙った投資ファンドであるベンチャー・キャピタルは、市場における信頼性が低く、銀行から借入れを行えない非上場企業などに担保無しで資金供給を行うためにそれ自体不確実性が高いものとされる³³⁾。これに対し、年金基金は、ベンチャー・キャピタルとは異なり、担保可能な資産の蓄積があるために将来的な不確実性は圧倒的に低い。さらに、韓国の年金基金は保険料のかなりの部分が積み立てられており、また韓国の年金制度は日本のそれとは異なり国庫負担分がなく保険料のみで構成されている³⁴⁾。このことから、仮に受給可能期間に達しても政府の財政支出は必要とされないことのために、財政投融资の必要性も低い。このような韓国の公的

31) 재정경제부 『경제 백서』 [=財政經濟部 『經濟白書』] 2001年、2002年版。

32) 敬老年金を加えたものの、既存の高齢者に対しては一切支給を行わないため、2001年時点で年金受給者は約58万人であり、全加入者の3.6%のみにとどまっている(林成蔚「台湾と韓国における社会保障制度改革の政治過程」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、2004年、75頁)。また、国民年金財政は、保険料積立分だけで1997年の33兆1905億ウォンから、1998年44兆5515億ウォン、1999年の58兆3614億ウォン、2000年73兆6620億ウォン、2001年90兆3686億ウォンと財政が増加している(保健福祉部『保健福祉統計年報』2001年版)。

33) 新規開業企業や若い小規模企業は、担保可能な有形資産が蓄積されておらず、企業の将来の不確実性が非常に大きいため、資本市場における信頼性が低い。このことから、外部資金を調達する際に銀行からの借入れはハードルが高く、リスクの高いベンチャー・キャピタルはこうした企業に対して大きな役割を果たす(鶴光太郎「ハイブリッド型金融システムとしてのベンチャー・キャピタル——アメリカの経験から何を学ぶか」経済産業研究所『Economics Review』No. 1、2001年、3-4頁)。

年金制度の特性を考慮すると、なおさらハイリスクなベンチャー・キャピタルに投資する合理性は見出すことはできない。もとより、韓国より財政不安が顕著な日本の公的年金基金に関しても、その財政投融资改革の過程ではベンチャー・キャピタルへの投資は行われていない³⁵⁾。加えて、韓国の国民年金が日本の二階建て保険とは異なり一階建てで構成されていることに鑑みれば、そのリスクがより高くなることは必然といえる³⁶⁾。これらの点を総合的に考えると、投資面についても、運用面同様に、ウェルフェアとしての社会保障の機能強化としては位置づけることができないことがわかる。

以上、運用と投資の2つの側面に特徴づけられる2000年以降の公的年金制度改革は、労働者が市場から離脱しても生計を維持できる「脱商品化」機能を持つウェルフェアとはいえないことを確認した。同様に、このような社会保障のあり方は、給付条件として就業を義務付け、労働力を再び市場に戻す「再商品化」機能を持つワークフェアとしても読み解くことができない。この時期の改革が、金大中政権期に行われているにもかかわらず、「拡大」に焦点をおいた改革要因をめぐる先行研究はもとより、ウェルフェアとワークフェアの双方に着目してきた改革の性質をめぐる先行研究においても分析の対象外とされてきた最大の要因はこの点にある。その意味で、2000年以降の公的年金制度改革は、単なる量的変化だけでなく、質的な変化であり、既存の社会保障制度が想定してきた2つの

34) ヤン・ジェジン「韓国における新自由主義的改革と労働市場——トリレンマの観点から見た韓国福祉国家性格の再検討」武川正吾、イ・ヘギョン編、『福祉レジームの日韓比較 社会保障・ジェンダー・労働市場』東京大学出版会、2006年、218頁；221頁。

35) 日本の公的年金においても、韓国とまさに同時期、2001年に財政投融资改革が始まり、年金積立基金が市場運用に移行してきた。だが、日本で財政投融资改革が必要とされたのは、いわゆる入口と出口のミスマッチによる矛盾が表面化し、年金財政が不安化したことによる。日本と韓国の違いとして、その制度の歴史の違いによる年金財政の違いが指摘できる。日本における国民皆保険、国民皆年金の達成は1961年であり、この時期すでに40年の歴史を有していた(姫野孝雄、前掲論文、48-49頁)。そのため、日本では、少子高齢化の進展により、その給付費の増加に比して保険料収入が伸び悩んだことが、年金財政に深刻な影響を与え、財政投融资に至った背景となっており、制度の浅い韓国とは大きく財政状況が異なっている。

36) 国民年金制度が基礎年金と所得比例年金の「一元型構造」となっていることについては、キム・ヨンミョン(金淵明)「韓国の福祉政治——その特徴と変化」武川正吾、キム・ヨンミョン(金淵明)編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂、2005年、111頁。

機能を逸脱するものであったといえる。

IV 国際経済環境の変化と社会保障の新たな機能

では、2000年以降の公的年金制度改革に見られた、これまでとは異なる機能とはどのようなものであり、いかなる条件によって可能となったのだろうか。また、それはいかなる点においてウェルフェア、ワークフェアと区別されるのだろうか。本節では、社会経済的要因説と政治的要因説とに代表される先行研究には欠けていた、国際経済環境の変化を組み込んだ分析を行う。金大中政権期における社会保障改革がアジア経済危機という世界的な経済危機下で行われたこと、それがIMFの管理下という例外的な状況の下に行われたことに鑑みれば、当時の韓国を取り巻く国際経済環境の変化を考慮に入れる必要がある。以下では、第1に、当時の韓国を取り巻く最も特殊な環境としてIMFのコンディショナリティとそれに基づく韓国政府の方針を概観する。第2に、その結果としてもたらされた国際経済環境の変化の中で公的年金制度改革が果たした政策的な役割を考察することで、社会保障制度の新たな側面について確認する。

アジア通貨危機後の1997年末、IMFが韓国に提示した改革プログラムは、①財政金融の緊縮及び高金利政策に代表されるマクロ経済政策、②対外開放の推進、そして③4大部門（公共、金融、企業、労働部門）の構造改革の3つを基軸としていた³⁷⁾。このうち、インフレの抑制、緊縮財政、高金利政策を中心として経常収支の改善と物価安定をはかったマクロ経済政策は金大中政権初期に限定され、経済の「V字型回復」を成し遂げた1999年後半以降は緩められた³⁸⁾。他方、対外開放と構造改革は、その後も継続されて推進されただけでなく、2001年8月

37) IMF, "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes", *IMF Working Paper*, 99 (138), 1999, pp. 19-39; Steven Raderet, and Jeffrey D. Sachs, "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1998, No. 1, 1998, pp. 49-60; IMF, "The Asia Crisis: Causes, Policy Responses, and Outcomes", *IMF Working Paper*, 99 (138), 1999, pp. 19-39.

38) Bank of Korea and National Statistical Office; Yong-Chool Ha and Wang Hwi Lee, "The Politics of Economic Reform in South Korea: Crony Capitalism after Ten Years", *Asian Survey*, Vol. 47, No. 6, 2007, p. 898.

に韓国がIMFから離脱して以後も、政府によってその方針が引き継がれた。そのため、金大中政権期にわたって継続されたIMF指導に基づく改革は、対外開放と構造改革の2つを軸としていくこととなる。このうち、資本自由化を中心とした対外開放については、1980年代以降の韓国の急速な経済成長を支えてきた短期資本依存型経済からの脱却が目指され、規制緩和による長期資本の受け入れが段階的に行われてきた。この際、まず、経済危機以前には韓国企業にとって「脅威」と見なされていた外資系企業を受け入れることでこれまで閉鎖的であった対韓投資の増加を促し、1999年以降の経済回復期以降は、新興企業の国際的競争力の強化とともに対外投資先も拡大されていくようになった³⁹⁾。一方、構造改革の主軸のひとつは、これまでの韓国経済における財閥支配の解体であり、企業改革と金融改革はその一環として行われている。負債を抱えた大企業および銀行の整理統合の過程では、政府が中小企業や新興企業の育成に力を注ぐこととなる。それでは、2000年以降の公的年金制度の改革は、金大中政権期の最優先課題であった経済危機からの脱却と、IMFのコンディショナリティとどのような連関を有するのだろうか。以下、前節同様に、運用と投資について順に検討する。

第1に、確定給付方式の公的年金の株式市場での運用から見ていきたい。IMFのレポートによれば、アジア通貨危機が韓国の実態経済の危機にまで及んだ直接的な引き金は、短期資本の急激な流出であった。このため韓国政府にとっては、IMFがコンディショナリティとして提示した金融市場の対外開放を進めるにあたり、短期資本の流出に備えることが急務であった。この過程では、対外開放を中心として、短期資本から長期資本、間接投資から直接投資への転換が図られた。その一環として開始されたのが株式市場での公的年金基金の運用である。ここで、韓国における対内直接投資の役割を考察する一助として、世界で先んじて1980年代に公的年金の株式市場での運用、さらにはその委託先の外資までの拡大を行った国であるチリを取り上げてみたい。

チリでは、1981年の年金改革を通じて、1990年代末までに、基金の引受先の

39) 北村かよ子「東アジアの経済発展とNIESの役割——対外直接投資を中心に——」北村かよ子編『アジアNIESの対外直接投資』アジア経済研究所、2002年、24-25頁。

40% を政府から株式や外資へと移してきた⁴⁰⁾。このような年金改革は、金融市場に年金基金という長期資本を取り入れることを意味し、その後のチリの経済成長をもたらすものであった⁴¹⁾。同様に、韓国においても、危機後の急速な経済回復は、長期資本の自由化、そして対内直接投資の急増と連動して進むこととなる。経済危機が発生した1997年には2623.7億ドルだった対韓直接投資は、1998年には5068億ドルと倍増し、「V字型回復」を達成した1999年には9635億ドルとさらに倍増している。しかしながら、このように急速に伸びた対韓直接投資は、2000年を境に減少に転じ、それとともに経済も停滞局面に入る。2000年には8643億ドルと、1999年から100億ドル近くの減少を見せ、さらに2001年には3859億ドルと半減し、2002年には3058億ドルとピーク時の3分の1以下となった⁴²⁾。この数値は、少なくとも当時の対内直接投資と経済成長その間の強い連関を示している。

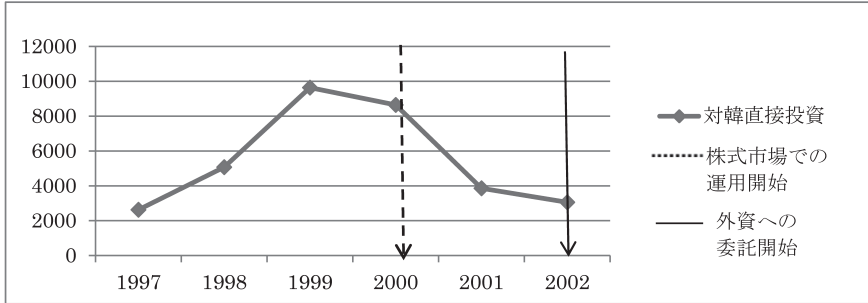
さらに興味深いことに、株式の外部委託が海外まで拡大された2002年は、まさに対韓直接投資の減少が顕著に現われた翌年であった。この開始時期に着目すると、韓国における2000年以降の年金基金の株式市場での運用の開始と拡大は、この時期の直接投資の急減が契機となったといえるように思われる。IMFの処方箋に従った形で経済成長を維持させるためには、さらなる対外開放を行うと同時に海外からの長期資本の減少を補填することで、市場の安定化をはかる必要があった。実際、対外開放によって長期資本の増加とそれに伴う「V字型回復」後、その急激な減少は経済成長の低迷とが連動していた。危機後の急速な経済回復が長期資本の増加と連動していたがゆえに、その減少を何らかの形で補うことが経済を維持することと考えられたことは想像に難くない。まさにこの時期に開始された年金基金の株式市場での初の運用は、莫大な資金を持つ公的年金を長期

40) 1981年に確定拠出、物価スライドの給付、年金基金の民間による運用という特徴を持つチリの年金改革については、山本克也「世界銀行の年金政策：超グローバルイズムへの課題」(『海外社会保障研究』第137号、2001年)。山本は、改革前の期間(1961~1974年)と改革後の期間(1990~1997年)を比較し、基金の増加、貯蓄率の増加が見られたことから、社会保障(年金)制度が経済の足かせとなるとする新古典派経済学の代表的見解に対し、批判的検討を行っている。

41) 同上、27頁。

42) OECD, Stat. Extracts, FDI Flows by Industry (Inward), US Dollar, millions.

図3 年金基金の株式市場での運用開始時期と対韓直接投資の推移 (単位: 億ドル)



(OECD, Stat Extracts, FDI Flow, Industry, Reported Currency, millions より筆者作成)

資本として活用することで、危機の原因とされた短期資本依存型の不安定な金融市場を安定化させる役割を果たしたと考えられる。

第2に、2002年3月の、国民年金基金からのベンチャー・キャピタルへの投資拡大について見ていきたい。これに関しても、IMFのコンディショナリティとそれによる国際経済環境の変化と時期的な相関関係が確認できる。IMF管理下で、財閥解体を行った構造改革の過程において、政府はベンチャー企業の育成に力を注いできた。新興企業、ベンチャー市場を中軸としたKOSDAQ (コスタック: Korean Securities Dealers Automated Quotations) では、それまでベンチャーブームとも呼ばれる株価の高騰が続いていたが、2000年になって壁に直面することとなる⁴³⁾。1990年代の終わりから続いていた「ITバブル」⁴⁴⁾は、アメリカで2000年に崩壊し、アメリカの株式市場での株価の大きな下落は、韓国の株式市場に悪影響を及ぼした。NASDAQ (ナスダック: National Association of Securities Dealers Automated Quotations) は2000年3月の過去最高値5049から2001年4月までには約60%下落した⁴⁵⁾。1997年末以降、IMF管理下で対外開放を進めていた韓国では、株式市場における外国人の持株比率が高まっており、国際金融市場からの影響も強く受けることとなった。韓国の総合株式指数、

43) 韓国のベンチャーブームについては、深川由起子「韓国の金融構造改革——進展の評価と残された課題——」『現代韓国朝鮮研究』第4号、2004年、2-12頁。

44) NASDAQにおけるハイテク関連株は、ヘッジファンドの参入などにより1998年から2000年3月までの2年間に高騰した。M. K. Brunnermeier and S. Nagle, "Hedge Funds and the Technology Bubble", *The Journal of Finance*, Vol. LIX, No. 5, 2004, p. 2013.

KOSDAQ は、アメリカのダウ指数、NASDAQ と強く連動した。アメリカで株価が大きく下落した 2000 年の 1 年間で、韓国総合株価指数は 35% 下落、KOSDAQ 指数は 80.23% の大幅な下落を経験した⁴⁶⁾。貿易に関しても、2000 年にはアメリカへの輸出依存度が大きかっただけに、アメリカ経済の減速が韓国経済への大きな打撃となったと指摘されている⁴⁷⁾。加えて、この時期、円が下落していたことで、輸出競争力が日本製品に比して低下し、「二重の打撃」を受けることになった⁴⁸⁾。

この点に関して実際の指標を確認してみたい。金大中政権初期、1998 年には 2042 社にとどまっていたベンチャー企業数は、1999 年には 4934 社、2000 年には 8796 社、2001 年には 11392 社まで増加したものの、2002 年に入ると初めて 8778 社へと減少傾向へと転じた⁴⁹⁾。2000 年のアメリカの IT バブル、それに伴う KOSDAQ 株価指数急落によって生じたベンチャーブームの終了は、これまで順調に進んでいた新興企業の成長を阻害するものであった。2000 年の IT バブルの影響は、GDP 実質成長率の変化に現れている。年毎の比較では、アジア通貨危機の影響を直接被った 1998 年の -5.71% から、1999 年には 10.73% と顕著な回復がうかがえる。ところが、2000 年に入ると低迷し、同年第 4 四半期には下半期には「V 字型回復」以降、前四半期との比較で初めて減少が見られた⁵⁰⁾。ここで年金の投資過程を見てみると、まさにこの時期、金大中政権末期の 2002 年にベンチャー・キャピタルへの投資開始が決定されている。以下の表を見ると、

45) CBOE (Chicago Board Options Exchange : シカゴオプション取引所) におけるインターネット指標は、2000 年 3 月には 1998 年初めの 7 倍に膨れ上がり、2000 年末には 1998 年初めの 1.5 倍にまで急降下した (F. Allen, "Do Financial Institutions Matter?", *The Journal of Finance*, Vol. LVI, No. 4, 2001, p. 1168 : 江沢太一「ネットワーク外部性、互換性および企業行動」『学習院大学経済論集』第 38 巻第 2 号、2001 年、93 頁)。

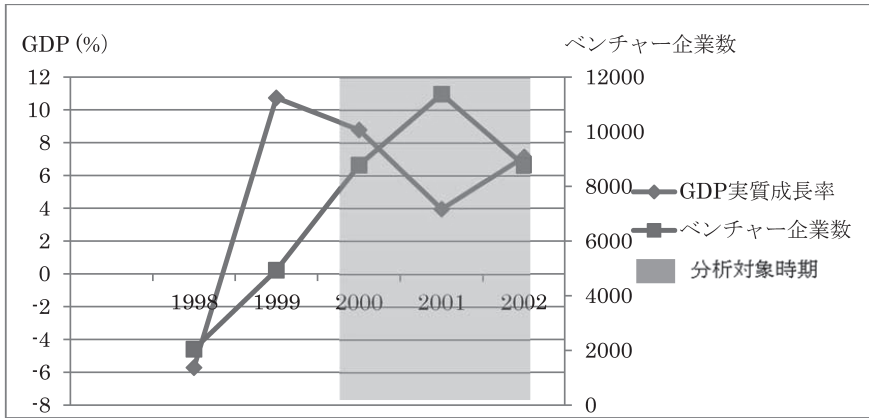
46) 高龍秀「通貨危機以降の韓国における構造改革」『ERINA Discussion Paper』環日本海経済研究所、No. 0201、2002 年、4-5 頁。

47) 水野順子「南北首脳会談とノーベル平和賞受賞——2000 年の韓国」『アジア動向年報』アジア経済研究所、2001 年、49 頁。

48) 同上。

49) 韓国ベンチャー企業の実態は、1999 年より中小企業庁にて毎年行われている。中小企業庁『ベンチャー企業精密実態調査』各年度版、ただし高橋哲郎「韓国のベンチャー企業と韓流ブーム」(『さやま経済月報』9307 号、2005 年) より再引用。

図4 GDP成長率とベンチャー企業数の増減



(OECD Stat. Extracts, GDP annual average rate of growth および脚注47より筆者作成)

2000年第4四半期以降、GDP成長率が2001年に最も落ち込み、同時に2001年をピークに経済危機後継続して増加していたベンチャー企業数が一転減少に転じたことがわかる。これまでの社会保障の想定を逸脱する国民年金のハイリスクな投資は、IMFのコンディショナリティに基づく構造改革の下、政府が育成してきた新興企業に対しての膨大な年金基金からの財政支援としての役割を有したと考えられる。

以上、2000年以降の公的年金制度改革が1999年以前とは異なる質的な変化を遂げた背景に、IMFのコンディショナリティ遂行の過程で生じた、韓国を取り巻く国際経済環境の変化があることを確認してきた。1999年以前からの改革の質的転換の背景には、これまで社会保障制度改革の要因として対象とはされてこなかった国際環境の変化、というひとつの可能性があることを示している。この観点に基づく、ウェルフェア、あるいはワークフェアとしての社会保障制度改革

50) 前四半期との比較では、2000年第2四半期には+1.3%、第3四半期には+2.5%だったが、第4四半期に入って-1%と、「V字型回復」以降初めての減少が見られた。2001年以降は、第1四半期+1.4%、第2四半期+1.3%、第3四半期+1.4%、第4四半期+0.3%に対し、2002年第1四半期+3.5%、第2四半期+1.8%、第3四半期+1.4%、第4四半期+1.1%となっている(OECD, Stat. Extracts, Gross Domestic Product, Expenditure Approach, Quarterly (小数点2位以下は四捨五入))。

革としては説明が困難な公的年金の運用・投資政策の転換は、金融市場の安定化と、この時期に低迷した韓国経済の起爆剤として説明できる。つまり、2000年以降の改革は、国内社会政策というよりも、金融・経済政策であったといえるのではないだろうか。

ここで、同時期に他の先進福祉国家では見られなかった、これらの改革を可能にした条件として、当時の韓国の特殊性についても簡単に考察したい。ひとつめに、公的年金が社会保障制度の中で最大の財政規模を持っていたこと、また、その制度自体、発足から日が浅く、基金に占める給付率が少なかったことが挙げられる。前節で見たように、1999年に皆年金化が達成された韓国においては、基本的には既存の高齢者に対する給付は一切行われていなかった。敬老年金など一部の例外を除き、給付に必要な最低加入期間を満たす人口は非常に限定的であり、保険料と収益を合わせた収入のかなりの部分が積み立てられていたという当時の韓国の公的年金基金の財政状況も、一定程度リスクを伴う運用を可能にしたともいえよう。ただし、後述するように、当時は稀であった公的年金基金の株式市場での運用が、今日では、制度形成から歴史がある先進福祉国家においても見られつつあることから、制度の浅さや財政状況は説明変数として十分とは言い難い。

次に、もうひとつの可能性として、これらの改革が2000年の総選挙以降のタイミングで行われたという国内政治的な要因についても考察を加えたい。金大中政権が「生産的福祉」理念を掲げ、数々の制度的拡充、体系化を推進した1999年という時期は、まさに2000年初頭の総選挙を目前とした時期でもあった。公的年金基金の株式市場での運用やベンチャー・キャピタルへの投資といった、リスクを伴う年金制度改革は、年金受給者、あるいは将来的な年金受給者でもある有権者にとって重大な関心事項となりうるものであり、選挙の争点となった場合に得票率に影響を与えかねない。この点を考慮すれば、2000年以降の社会保障制度改革については、政治的要因説が主張した量的減少だけでなく、質的な転換についても一定の説明が可能のように思われる。ただし、総選挙では、野党ハンナラ党が全273議席中133議席を獲得して第1党となった一方、金大中政権は総選挙直前の連立政府解消によって少数派与党に留まっている。このことから、政府

が主導した公的年金制度改革に対しては議会内で拒否権プレーヤーの存在は小さくなく、なかったであろうことは想像に難くない⁵¹⁾。

これらの点を総合的に考慮すると、株式市場での運用、ベンチャー・キャピタルへの投資はそれぞれ直接的な契機は異なるものの、本節で検討した、韓国を取り巻く国際経済環境の急激な変化とこの時期の公的年金制度改革には強い相関関係が見られる。また、IMFがコンディショナリティとして韓国政府に課した、対外開放と構造改革とそれぞれの改革との間にも結びつきがあるように思われる。少なくとも2000年以降の社会保障制度改革によって、韓国の公的年金基金それ自体が、グローバルな金融市場に参入する機関投資家となり、国際経済政策としての役割を發揮したといえるのではないだろうか。だとすれば、この時期の社会保障制度は、このような政策的役割を通じて、「金融化」ともいえるような新たな機能を獲得するに至ったと考えられる。

V 結論および今後の課題

本稿では、金大中政権期の社会保障制度改革の中でも、2000年以降の公的年金改革を取り上げ、社会保障の新たな機能の出現、そして社会保障政策の新たな役割の可能性について検討してきた。分析を通じて明らかになった点は以下の通りである。第1に、2000年以降の社会保障制度改革は、ウェルフェアとワークフェアという既存の社会保障制度の概念から説明できる1999年までの改革とは質的に異なること。第2に、2000年以降の社会保障制度改革は、所得再分配や内需の拡大などを通じて経済成長に間接的に寄与する社会政策としてではなく、国際的な金融市場の安定化や経済の成長に直接的に寄与する経済政策という観点から説明できることである。

ここで、社会保障制度の第3の機能ともいえるこの新たな側面を、暫定的に「金融化」とし、既存の社会保障制度との違いを2点指摘したい。まず、従来の社会保障制度は、それがウェルフェアにせよ、ワークフェアにせよ、国内市場と

51) 選挙結果については「서울 경제 신문」〔=ソウル経済新聞〕、2000年4月14日)。

労働力との間で、給付を通じて初めてその機能を発揮するものと考えられてきた。これに対し、運用や投資といった「金融化」によって機能する新たな社会保障制度は、給付を通じることなく機能するという点で従来の社会保障制度とは一線を画している。この「金融化」は、「市場適合的な政治」という点ではワークフェアと同様の働きを持つが、それが対象とする「市場」が国内市場ではなく国際市場であるという点で、「市場に反する政治」であるウェルフェアはもちろん、ワークフェアともその質を異にしている。詰まるところ、金大中政権期の韓国の社会保障制度改革は、ウェルフェアとワークフェアの同時的な拡大にとどまらず、そのどちらとも異なる新たな社会保障制度の出現の過程としても特徴づけられるように思われる。

興味深いことに、金大中政権期、2000年をスタート地点とするこのような新たな社会保障のあり方は、その後の政権にも引き継がれ、さらに拡大を見せている。次期盧武鉉政権の2003年末には、国民年金基金運用委員会が12月4日、「2004年の資金運用計画案」を報告し、年金基金積立額の委託投資比率を3.3%の8兆2725億ウォンから、翌2004年には10%前後の11兆6725億ウォンに大幅に拡大することを発表した⁵²⁾。同年5月には保健福祉部が「2005年度国民年金基金運用計画」において、翌年度の株式投資規模の1兆ウォンの増加が発表されている⁵³⁾。また、李明博政権期の2008年初頭には、株式委託によって生じる費用を削減し、収益性をさらに向上させることを目的とした海外株式への直接投資の開始が発表された⁵⁴⁾。2011年には、欧州経済危機の影響を受け、運用収益の低迷が見られたものの、国内中小企業の国際的競争力強化を目的として、海外進出を推進する国内ベンチャー企業に対し、国民年金公団と韓国ベンチャーファンドが共同出資する契約が締結されている⁵⁵⁾。この契約は、現在の朴槿恵政権期、2013年に実現し、2014年には、国民年金による海外共同投資ファンドへの

52) 「국민연금 11조원 주식투자」『파이낸셜 뉴스』〔=「国民年金11兆ウォンの株式投資」『ファイナンシャルニュース』2003年12月4日。〕

53) 「국민연금 내년 주식투자 1兆 늘려」『동아일보』〔=「国民年金来年の株式投資1兆増加」『東亜日報』2004年5月30日。〕

54) 「국민연금, 해외주식 직접투자 '시동」『머니투데이』〔=「国民年金、海外株式直接投資「始動」『マネートゥデイ』〕2008年1月30日。〕

初めて出資が見られるとともに、株式委託の多様化が進められている⁵⁶⁾。公的年金の運用に占める金融部門の割合は、2000年から2001年にかけての時期にこれまでトップだった公共部門を抜き、2004年以降は運用部門をほぼ全てを占めるに至った⁵⁷⁾。金大中政権から現在まで続くこの傾向は、公的年金政策が「社会政策よりも収益優先」であるとした盧武鉉政権期の保健福祉部長官の発言にも顕著に現われている。

このように、2000年以降、公的年金に代表される韓国の社会保障は、その機能する「場」、すなわちその活動領域を拡大しつつあるように見受けられる。これまでの社会保障が「国内市場」において機能してきたのに対し、「金融化」する社会保障が機能する場は「国際市場」である。そうであるとすれば、社会保障制度の研究は、国内向けの社会政策という枠組みを超え、経済政策との連関から、あるいは国境を超えたグローバルな視角から、分析する必要性が生じつつあるといえるのではないだろうか。事実、現在の世界的な潮流を見ると、韓国の公的年金制度改革に見られた特徴と類似した傾向を発見できる。先進福祉国家における年金政策は、ひとつには公的年金から私的年金への移行として、またひとつには本研究で見たような公的年金そのものの私的年金化として現れつつある⁵⁸⁾。2014年現在、日本においても、2006年に設立されたGPIF（Government Pension Investment Fund：年金積立金管理運用独立行政法人）の株式市場での運用比率の大幅な引き上げが検討されている⁵⁹⁾。この点に鑑みると、今日の日本は、韓国に遅れながらも、共通の経路を辿っているように見える。ただし、これが現

55) 「한국벤처투자, 국민연금과 해외수출벤처 투자펀드 조성」『한국 경제』〔=「韓国ベンチャー投資、国民年金と海外輸出ベンチャー投資ファンドの組成」『韓国経済』〕2011年3月29日。

56) 「국민연금, 해외 공동투자펀드 첫 출자」『아시아경제』〔=「国民年金、海外共同投資ファンド初の出資」『アジア経済』〕2014年7月21日、「국민연금 ‘주식 위탁’ 다양화」『한국일보』〔=「国民年金の「株式委託」多様化」『韓国日報』〕2014年8月21日。

57) 통계명: 국민연금 재정현황〔=統計部：国民年金財政状況（URL:http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2764&clas_div=&idx_sys_cd=690&idx_clas_cd=1）〕、2014年11月10日最終確認。

58) ピーター・ホール、デヴィット・ソスキス『資本主義の多様性——比較優位の制度的基礎』遠山弘徳、安孫子誠男、山田鋭夫訳、ナカニシヤ出版、2007年。

59) 日本経済新聞、2014年10月31日。

在の福祉国家の2大潮流の后者として位置付けられるのか否かについての理論的検討は、今回、相関関係の指摘にとどまった、公的年金制度改革と国際経済環境の変化との因果関係の検証とともに今後の課題としたい。