
特集：韓国の社会保障―日韓比較の視点から―

趣 旨

アジア経済危機以降この10年間、韓国はグローバル資本主義の市場経済が要求する新自由主義的な政策改革とともに、その市場経済の失敗を補償するための社会保障制度の拡充を積極的にすすめてきた。IMFの歴史上、最大規模の救済金融によって国家破産を避けることができた韓国は、早いスピードで経済を回復しつつ福祉国家への体制転換を試みたのである。韓国のこのような実験は、グローバル・レベルでの市場競争の時代に、また世界的な福祉国家抑制の時代に、しかもIMF管理体制下の状況のなかでおこなわれた点で、国内外の研究者を驚かせた。

IMF危機直後に登場した金大中政権は、成長第一主義の発展国家という古い服を脱いで、民主主義と市場経済そして生産的福祉からなる民主的－福祉－資本主義体制の重要な基盤を構築した。これが、経済危機以降の韓国における福祉国家発達のファースト・ステージであったとすれば、金大中政権の生産的福祉を継承した盧武鉉政権は、経済のグローバル化のさらなる進展や少子高齢化また社会的二極化など、新しい社会構造および環境の変化により整合性のある福祉国家体制の基盤を構築することを試みたといえる。これをファースト・ステージと区分してセカンド・ステージと呼ぶことができる。

ファースト・ステージとセカンド・ステージをとおして、韓国の社会支出は大きく増加した。OECD基準の対GDP比の社会支出規模が1996年の4.9%から2005年の9.1%へと増加した。国家予算に占める福祉関連予算も、1970年代の5～10%未満、1980年代の15%水準、1995年の20%と緩慢に増えてきたのが、2004年には25%、2006年には27.9%へと急速に増えた。2003年以降からは経済開発予算の比重を超えて、福祉関連予算が国家予算のうちもっとも高い比重を占めるようになっていく。

社会保障制度の拡充の内容をみると、ファースト・ステージには、生産的福祉という21世紀の韓国福祉国家の青写真が提示され、その一環として公的扶助制度が現代化され、ナショナル・ミニマムと生存権概念が制度的に実現された。また4大社会保険制度を全国民に拡大した。ファースト・ステージにおいては、公的扶助と社会保険という伝統的な所得保障制度を本格化することに焦点がおかれていたといえる。他方、セカンド・ステージにおいては、保育、高齢者ケアなどの社会サービス分野の拡充に政策優先順位がおかれ、住居福祉や雇用サービス、またワーキングプアのための自活サービスなどへと福祉分野における国家介入の範囲が拡大した。保育サービスの拡充は、出生率の向上のための対策であると同時に女性の経済社会参加の奨励のための対策でもあった。介護保険制度の導入は、高齢者サービスの需要拡大に対処するための予防策であり、医療分野での財政安定化対策でもあった。保育サービスと介護保険サービスの拡充は、何よりも変化する家族構造（家父長イデオロギーも含む）に対する積極的で予防的な政策アプローチであるといえる。またワーキングプアのためのEITC制度の導入あるいは自活サービスの拡大とその体系化を試みた。これらの多様な社会サービス制度の拡充は、国民の福祉ニーズに対応するものでもあったが、同時に国家の雇用戦略としてのアプローチでもあった。社会サービスの拡充は、国民の生活の質を向上させるだけでなく、サービス供給者の労働市場を創出して、労働市場の構造を変化させる戦略であった。社会保障政策と経済政策との区別があいまいになったというより、

社会保障政策が国家の生存戦略の一部として構造化されたといえる。

このような変化をいかに理解し、いかに説明できるのか。その変化の内容と構造、性格はいかに特徴づけられるのか、何がそれを可能にしたのか。福祉国家への「離陸」は実現されたといえるのか。とくにセカンド・ステージの実験が安定期に根を下ろすことができるのか。韓国は持続的で安定的な福祉国家の成熟の段階に入るのか、何がそれを可能にさせるのか。韓国だけの現象なのか、それとも経済危機を経験した東アジアの他の国々でも類似の実験を行っているのか、これらの質問に対してイエスであればなぜそうなのか、ノーであればなぜそうではないのか。これらの問題群が国内外の研究者の関心を寄せ集めているといえよう。

とくに東アジアの社会保障制度に関心をもつ研究者にとって、成長第一主義の発展国家の典型であった韓国が福祉国家へと転換することによって、これまで発展国家の論理と儒教文化の論理から東アジアの福祉国家を特徴づけようとした努力を再検討しなければならなくなっている。1960年代以来、韓国の持続的な高度経済成長は「漢江の奇跡」をもたらした。伝統的な古典経済学が説明できなかった言葉通りの「奇跡」であった。この奇跡のメカニズムを解明したのが「発展国家論」であった。それでは成長第一主義を標榜した発展国家韓国が福祉国家となったのは説明できるのか。従来の福祉国家発達に関する理論は主に西欧の先進諸国の経験にもとづいたものであった。東アジアの社会保障制度に関するこれまでの議論は、発展国家理論または儒教文化論から制度の未発達の要因を解明することに焦点がおかれてきた。発展国家韓国の福祉国家への転換は、東アジア諸国についての研究に新しい地平を開いたといえる。とくに日本との比較研究によって豊かな成果を見出すことができると思われる。

伝統を誇る『海外社会保障研究』が、経済危機以降の10年間における韓国の社会保障制度の変化をあつかい、とくに日本との比較の視点からその変化をまとめ分析を試みていることは、今後の東アジアおよび世界の比較福祉国家研究に重要な礎石を提供することになると思われる。日本の研究者のあいだで韓国の福祉国家に関する知的な関心が高まっていることについて嬉しく思い、また敬意を表したい。

(李 恵炅 延世大学教授)