

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月 31日現在

機関番号：32689

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730126

研究課題名（和文） 韓国における福祉国化のメカニズム——大統領制のインパクト

研究課題名（英文） Welfare Reform and the impact of Presidentialism in South Korea

研究代表者

金 淳和（Kim, SoonHwa）

早稲田大学・アジア研究機構・研究員

研究者番号：00409567

研究成果の概要（和文）：本研究は、大統領制のインパクトの視点から、経済危機の韓国における福祉国家化の政治的メカニズムを解明することを目的とした。韓国では、大統領制に固有の機能が、西欧諸国とは異なるあり方で利益を組織化する制度的背景となっていたことを明らかにした。それにより、異なる国内的・国際的条件の下での福祉国家形成の政治の一つのパターンを示し、西欧の先進工業諸国の経験にもとづく福祉国家研究に新しい視座を提供することを目指した。

研究成果の概要（英文）： This study aimed to explain the political mechanism of welfare development in South Korea, focusing on the impact of Presidentialism. In Korea, the President and the NGOs played a major role in welfare reform, and the essential characteristics of the presidential institution enabled the NGOs to have represented the interests of people underrepresented in the parliament. By exploring welfare politics in Korea, this study tried to provide a new perspective on the welfare state theory which tended to focus exclusively on the experiences of Western industrial countries.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	0	0	0
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,000,000	300,000	1,300,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：福祉政治、韓国、市民立法、大統領制

1. 研究開始当初の背景

韓国では、グローバル化——アジア金融危機とそれにつづく新自由主義的構造調整——が、既存の社会保障制度の問題を露呈させ、福祉の拡充についての社会的圧力を形成する契機となった。

グローバル化が福祉国家の帰結にいかな

る影響を及ぼすのかについては、つぎのような立場がある。①グローバル化の進展により国家の役割が縮小することで、国家の介入をとおして発展してきた福祉国家は、縮小・解体へと収斂していくとする通念が幅広く存在してきた。②その一方で、グローバル化は、市場のリスクを増大させるがゆえに福祉国

家を形成・維持する圧力を生み出すとする議論がある。しかし、この立場の研究は、その多くが統計的分析をとおして相関関係を明らかにするものであるため、グローバル化と福祉国家の発展を結ぶ政治的メカニズムを軽視しているとの批判がある。③近年では、政治的変数がグローバル化のインパクト——福祉の削減か、あるいは拡大か——を規定することが指摘されている。

2000年を前後する時期の韓国における福祉拡充の背景には、未曾有の経済危機と、危機を脱却するための新自由主義的構造調整のインパクトがあった。しかし、福祉の拡充がもたらされた要因については、大統領の役割を重視する立場と、市民団体の役割を重視する立場に分かれており、韓国において、グローバル化と福祉の拡充を結びつけた政治的メカニズムが解明されているとは言い難い。

2. 研究の目的

グローバル化と福祉国家の発展を結びつける政治的変数として、西欧の先進工業諸国の経験を下に蓄積された福祉国家研究は、福祉国家の支持勢力としての左派政党と労働勢力の役割を重視する。しかし、韓国では、開発主義国家の遺産としての弱く分裂した労働勢力が存在するのみであった。また、冷戦下の分断国家における開発独裁の遺産として、改革当時には左派政党すら存在していなかった。

さらに、西欧諸国は、20世紀前半から半ばにかけて福祉国家を形成し、第二次世界大戦後から1970年代初頭にいたる資本主義経済の「黄金期」に福祉国家を発展させてきた。他方、韓国は、1970年代半ば以降の国際経済環境の変化、高度経済成長の終焉、雇用と家族のゆらぎを背景とする「福祉国家の危機」という世界的潮流のなかで福祉国家形成に着手せざるをえなかった。そのため、韓国における福祉国家形成の政治において、グローバル化は、福祉拡充圧力をもたらす一方で、福祉国家の削減・再編圧力ともなり、韓国の福祉国家化を大きく制約する要因として作用した。

韓国では、そのような不利な条件の下で福祉の拡充を実現したが、そのようなことはいかにして可能となったのか。本研究は、このような問題関心にもとづき、韓国においてグローバル化と福祉の拡充を結びつけた政治的メカニズムを明らかにすることを目的とした。それにより、韓国の経験から、西欧の先進工業諸国の経験にもとづく福祉国家研究に新しい視座を提供することも目指した。

3. 研究の方法

本研究は、IMF経済危機の韓国における

福祉拡充の政治的メカニズムを解明するために、文献・資料調査およびインタビューにもとづき、金大中政権の一連の福祉改革についての政治過程分析を行った。本研究が考察対象としたのは、年金改革、医療保険の統合、公的扶助改革であった。これらは、金大中政権の福祉改革がマクロ危機に対処するための社会政策——雇用保険の機能強化、および「総合失業対策」の実施——以上のものであったことを示す事例であった。

分析の際には、次の問いを念頭に分析を行った。韓国において福祉改革を主導したアクターは誰か。親福祉連合はいかにして形成されたのか。経済危機や福祉国家の削減・再編圧力は韓国の福祉国家形成の政治にいかなる影響を及ぼしたのか。

これらの問いを念頭に、本研究では、まず、改革の成否を規定した要因を明らかにするために、「拒否点」の概念に着目し、改革を主導した金大中大統領の政策統制力あるいは自律性の程度を特定した。その上で、大統領は、拒否点を中立化あるいは突破するためにどのような戦略を駆使したのか、また、機会と制約の構造としてのIMF経済危機は、大統領の自律性にどのような影響を及ぼしたのか、という視点から分析を行った。

つぎに、社会福祉運動の「政治的機会構造」に注目し、資源の限られた市民団体が、福祉改革において主導的役割を果たすことができた条件を明らかにした。市民団体にとって最も重要な政治的機会は、金大中政権の選挙への配慮や、拒否点を突破するための戦略などを背景に、政策過程において最終的な決定権を握る大統領との連合が形成されたことによって開かれたことを明らかにしようとした。

4. 研究成果

本研究が考察対象とする一連の改革は、普遍主義および社会的連帯を志向するものであった。都市自営業者に適用範囲を拡大したことによって皆年金が実現し、医療保険の統合によって、社会的リスク分散の範囲が拡大し、公的扶助改革によって社会的権利が制度化された。このような改革は、都市および農漁村の零細自営業者、農漁民、労働能力をもつ失業・貧困者といった社会的脆弱層への社会的保護の拡大、およびそれを支えるコスト分担の組み換えを要求するものであった。そのため、大企業および大企業労働者へのコストの転嫁や、政府の一般財政支出の増加をともなう恐れがあり、それぞれの政治過程では、開発主義福祉国家の推進者や受益者といった強力な反対者が存在していた。

(1)年金改革では、大統領 - 保健福祉部 - 市民団体からなる福祉連合が形成されたことで、高い再分配機能をもつ年金制度が維持

されるなかで皆年金が実現した。金泳三政権では、「低負担 - 高給付」の年金制度削減の政治が展開されたが、金大中政権の登場によって、経済官僚が中心となり策定した抜本的な構造改革案が破棄され、既存制度の下で皆年金が導入されることとなった。そのようなことが可能となったのは、既存制度を支持する立場であった保健福祉部が、政権交代によって登場した大統領の同意を得ることに成功し、さらには、市民団体を動員することによって、政府内部の強力な拒否点として存在していた経済部処を牽制したことによる。他方、年金改革の事例は、国際機関の圧力が政策決定に及ぼす影響を及ぼすのかを如実に示すものであった。国民年金財政の非効率運営を防止するための公的資金管理法の改正は、経済部処の譲歩を引き出せず膠着状態に陥っていたにもかかわらず、世界銀行の圧力によって実現することとなった。その一方で、金大中政権は、公的年金制度の多柱型システムへの転換という世銀の要求は拒否している。年金改革において、国際機関の圧力は、金大中政権が推進する福祉改革を有利に進めるために選択的に受容されていた。そのようなことが可能となったのは、年金改革をめぐる、政府を支える新しい福祉連合が国内に形成されていたことが大きい。

(2) 社会的リスク分散を全国民に拡大した医療保険の統合は、金大中大統領 - 市民団体を中心とする医療保険統合運動からなる福祉連合が形成されたことによって、反対派の激しい抵抗にも関わらず実現した。改革が実現した要因として、まず、各種選挙にタイミングを合わせた医療保険統合運動の展開が、金大中大統領候補との政策連合の形成につながったことがあげられる。また、医療保険の公平性を掲げてきた医療保険統合運動が、医療費削減の手段としての側面を強調したことが、大統領との政策連合を容易にし、野党との政策協力をも可能とした。つぎに、IMF 経済危機を背景に大統領が創出した新しい政策決定アリーナ（労使政委員会）での合意の取り付けが、主務部処であり政府内部の拒否点であった保健福祉部を無力化する効果をもたらしたことがあげられる。最後に、立法化を推進する企画団の選任権をとおして政策決定過程を掌握したことによって、反対派の介入を阻止したことがあげられる。

(3) 社会的権利を制度化した公的扶助改革は、市民団体 - 与党からなる福祉連合に大統領が加わったことで可能となった。公的扶助改革運動を展開していた市民団体は、立法請願および与党との政策協力をとおして政策過程に介入し、与野党の支持を得ることに成功した。しかし、経済官僚が大幅な財政支出を要求する改革案に反対したことによって立法化が挫折した。その後、IMF 経済危機の

収束の兆しを背景に、中間評価と目されていた総選挙への配慮から、金大中大統領が「生産的福祉」を提唱し、公的扶助の改革意思を表明した。これにより公的扶助改革が規定路線となったが、大統領と市民団体を中心に、野党をも巻き込んだ新しい福祉連合の形成は、ワークフェアの受容という市民団体の妥協を必要とした。それは、金大中大統領が、福祉国家の危機を念頭に、国家の再分配政策に依存する既存の福祉を警戒し、市場と福祉の相互補完関係を目指していたことによる。立法過程が、福祉国家の形成および再編の政治であったのに対して、執行過程では削減の政治が展開された。官僚が中心となる施行規則制定過程をとおして、財政支出を抑えるための受給資格の厳格化という経済部処の要求が貫徹された。社会権を制度化した公的扶助改革は、既存制度の大幅な拡充であったが、福祉国家の削減・再編圧力の下、ワークフェアや受給資格の厳格化を伴う抑制された改革となった。

(4) これら三つの福祉改革の事例を検討することで、金大中政権では、大統領と市民団体がゆるやかな福祉連合を形成したことで、市民団体という新しい福祉推進アクターが登場し、労働勢力を補完し、左派政党の役割を代替したことを示した。

より具体的に、国会の少数派勢力であり親福祉的志向性をもつ大統領が登場したが、少数派であるために、執権期間をとおして分割政府による国政運営の機能不全の脅威に直面していた。そのため、金大中政権は、親福祉的政策志向性のみならず政権の支持基盤拡大の観点からも福祉拡充の動機を有しており、執権初期の改革ドライブを利用し急激なスピードで改革を実現しようとした。その際、執権当初の行政改革による経済部処の再編、および野党の切り崩しによる分割政府の克服をとおして、政策転換における拒否点のインパクトを無力化した。その上で、高い社会的信頼を得ていた市民団体とのゆるやかな改革連合に立脚することで改革の正当性を高め、時に世論の支持を動員することで利害関係者の反対を抑えこむことに成功した。

こうして、市民団体および長らく弾圧の対象であった労働勢力が政策ネットワークに登場した。大統領制の勝者総取りの性質は、大統領の支持基盤である市民団体らの要求を政策に反映する重要な要因となった。労働勢力と連帯し社会福祉運動を推進してきた市民団体にとって、最終的な政策決定権をもち、IMF 経済危機の危機管理者として自律性を高めていた大統領との連合形成が、立法運動を有利に展開する上で最も重要な要因となった。

このように、韓国では、大統領制に固有の機能は、西欧諸国の福祉政治とは異なるあり

方で利益を組織化する制度的要因となった。政治の「大統領制化」の議論を考える時、韓国の経験は、西欧諸国と異なる条件および時代背景下の福祉国家形成の政治の一つのパターンとしての意味をもちうると考える。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 0 件)

[学会発表] (計 0 件)

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称 :

発明者 :

権利者 :

種類 :

番号 :

出願年月日 :

国内外の別 :

○取得状況 (計 0 件)

名称 :

発明者 :

権利者 :

種類 :

番号 :

取得年月日 :

国内外の別 :

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

金 淳和 (Kim, SoonHwa)

早稲田大学・アジア研究機構・研究員

研究者番号 : 00409567

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし