

# 福祉国家から社会投資国家へ?—韓国を経験

金 成垣

東京経済大学経済学部准教授

## はじめに

本稿においては、2000年代半ば以降、韓国で紹介され大きな反響を及ぼした社会投資国家論をとりあげ、その展開過程、韓国的文脈でみたその意味、そして今日の状況について検討する。

## 社会投資国家論の登場

### (1) IMF 危機と韓国の福祉国家化

1990年代後半にアジアの国々を強打したアジア通貨危機は韓国でも例外ではなかった。「IMF危機」と呼ばれたその危機によって、韓国では類例のない大量の失業・貧困問題が発生し社会経済全般が大混乱に陥っていた。この危機に対して、それまでの軍事独裁政権(朴正熙政権(1961～1979年)、全斗煥(1980～1987年))とそれを継承した保守政権(盧泰愚(1988～1992)、金泳三(1993～1997年))の責任が強く問われ、危機の真っ只中の1997年末に行われた大統領の選挙で、野党の金

大中候補が当選し韓国で初めて進歩政権が成立した。

金大中政権(1998～2002年)は、社会経済の大混乱から抜け出すために大量の失業者や貧困者を救うことを最優先政策課題としてあげていた。一般的に、失業者や貧困者に対して安定的な雇用の機会を提供し所得を保障する雇用保障政策と、直接給付を行い当面の失業者や貧困者の最低生活を保障する社会保障政策を行うことによって、資本主義社会に必然的に随伴する失業・貧困問題の解決をめざす国家体制を福祉国家と呼ぶ。韓国がこのような福祉国家の整備に乗り出したのが、まさに金大中政権の時であった。雇用保障に関しては「総合失業対策」(1998～2002年)、社会保障に関しては「第1次社会保障長期発展計画」(1998～2002年)をはじめ、各種制度・政策を体系的かつ迅速に整備し、危機対応に取り組んでいったのである。当時、このような韓国の状況に対して「福祉国家の成立」あるいは「福祉国家化」がいわれたのは周知の通りである(武川・金編 2005;金 2008;金編 2010)。

### キム ソンウォン

1973年韓国ソウル生まれ。延世大学社会福祉学科卒業、東京大学大学院人文社会系研究科修了(博士:社会学)。東京大学社会科学研究所助教を経て現職。  
著書に『後発福祉国家論—比較のなかの韓国と東アジア』(2008年、東京大学出版会、単著)、『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』(2010年、ミネルヴァ書房、編著)、「東アジア福祉国家を世界史のなかに位置付ける—その理論的意味と方法論的視点」『社会政策』第5巻第2号(2013年、単著)など。

### (2) 福祉国家から社会投資国家へ

金大中政権の積極的な福祉国家の整備もあって、2000年代初頭になると、「IMF早期卒業」がいわれたように、社会経済の全体的な状況が回復の傾向の転じるようになった。このような状況を背景に、2002年末の大統領選挙で与党の盧武鉉候補が当選し、進歩政権が維持されることとなった。

盧武鉉政権(2003～2007年)においては、金大中政権の政策的方向性が引き継がれ、特に同政権で始まった福祉国家の整備がさらに積極的に進められると予想された。ただし現実においては、両政権は具体的な政策課題をめぐってやや異なる状況におかれていた。

すなわち、金大中政権においてIMF危機をきっかけに発生した失業・貧困問題への対応が主な政策課題であったとすれば、盧武鉉政権では、その失業・貧困問題への持続的な対応が求められながらも、同時にそれとはやや異なる性質の問題が出現していた。具体的にいえば、格差問題とその背後にあるワーキングプアや非正規雇用の増加のような雇用情勢の悪化、また少子高齢化問題とその背後にある家族構造の変化やその機能の弱体化といった問題である。この類の問題は、一般的に「新しい社会的リスク」(new social risk)とされ、「古い社会的リスク」(old social risk)としての失業・貧困問題とは区別されるものであり、それぞれのリスクに対する政策的対応も異なってくるはずである(Esping-Andersen 1999; pierson ed. 2001; Taylor-Gooby ed. 2004)。金大中政権が、古い社会的リスクに対応するために福祉国家の整備に乗り出したとすれば、盧武鉉政権に対しては、その従来の福祉国家だけでは対応しきれない新しい社会的リスクが顕在化し、そこで、金大中政権とは異なる新しい政策パラダイムが求められるようになったのである。

実際、盧武鉉政権においては、金大中政権で始まった福祉国家の整備という大きな方向性は維持しながらも、新しい社会的リスクの出現を強く認識し、執権初期からその新しい社会的リスクに対応するための新しい政策ビジョンを模索していた。

最初は、「福祉と経済の好循環」、「成長と分配の均衡」、「同伴成長」といった考え方を打ち出し、関連研究者や実務家を集めて政策研究を進めていた(保健福祉部・賢都社会福祉大学 2003; 国民経済諮問会議 2006)。その過程のなかで、当時ヨーロッパの学界の一部で注目されていた「社会投資戦略」(social investment strategy)論あるいは「社会投資国家」(social investment state)論が紹介

され、それについての研究が活発に行われるようになった。政権後半には、その社会投資国家を基本理念に据えた『先進福祉韓国のビジョンと戦略』(大統領諮問政策企画委員会 2006)や『共に行き希望韓国 VISION2030』(政府・民間合同作業団 2006)といった公式的な政策報告書も出され、その社会投資国家が、盧武鉉政権の核心的な政策理念として位置づけられるようになった。

社会投資国家の具体的な政策としては、たとえばアクティベーションや女性の就労促進などを中心とした雇用保障政策、ワーク・ライフ・バランスの推進や子育て支援などの家族政策、教育や職業訓練などを含む人的資本政策等々、ヨーロッパで一般的に議論されたものが注目された。そこにみられる政策理念や目標もヨーロッパでの議論とほぼ同様のものであった。その具体的な中身については、本誌所収の他の論文でも取り上げているので、ここで繰り返し説明することは避けたい。本稿で注目したいのは、以上のような社会投資国家論が展開されたヨーロッパ諸国とは異なる韓国の独特な文脈である。

## 社会投資国家論の韓国的文脈

### (1) 異なる歴史的経験

社会投資国家論によれば、経済社会構造の変動にともない、当該社会が直面する、あるいは対応すべきリスクのあり方が変化する。すなわち、古い社会的リスクから新しい社会的リスクへの変化である。ここでその具体的な背景や中身を丁寧に追う余裕はないが、大雑把に言えば、古い社会的リスクとは、正規雇用を中心とした完全雇用と男性稼ぎ主モデルの家族を前提とした20世紀の工業化時代にあらわれる世帯主の所得の喪失というリスクであり、新しい社会的リスクとは、非正規雇用を中心とした不完全雇用と共稼ぎモデルの家族を前提とした21世紀の脱工業化時代にあらわれる個人所得の喪失とケアの危機というリスクである。

既存研究を参考に、この両リスクをめぐり歴史的経験を単純化して言えば、多くのヨーロッパ諸国は、20世紀前半の大恐慌や戦争の経験のなかで、古い社会的リスクに直面し、それに対応するかたち

で福祉国家を整備することとなった。この福祉国家の整備によって、20世紀前半以降には多くの国々において、古い社会的リスクをある程度緩和・解決することができたが、その過程でこれまで問題とされることの少なかった新しい社会的リスクがあらわれた。その新しい社会的リスクに対しては、従来の福祉国家ではうまく対応できず、そこでそれとは異なる新しい制度・政策が模索され、その1つとして社会投資国家が新しい政策パラダイムとして登場した。これは、福祉国家の危機あるいは再編がいわれた20世紀後半以降あるいは21世紀に入ってからのことである。

以上のような議論からすると、韓国の状況はヨーロッパ諸国の歴史的経験と大いに異なっていることがわかる。というのは、ヨーロッパ諸国が20世紀前半から21世紀にかけて長いスパンで経験してきた古い社会的リスクから新しい社会的リスクへの展開、またそれに対応するかたちでの福祉国家から社会投資国家への展開を、韓国は20世紀末以降の非常に短いスパンで同時多発的に経験しているからである。すなわち、1990年代末以降のIMF危機をきっかけとして古い社会的リスクがあらわれ、それへの対応が求められるようになったが、それとほぼ同時に2000年代初頭に入っただけで、新しい社会的リスクが出現し、そこで古い社会的リスクに対応するための従来の福祉国家の整備と新しい社会的リスクに対応するための社会投資国家という新しい政策パラダイムの導入がほぼ同時代的な課題として求められているのである。

2000年代に入って、ヨーロッパでも韓国でも社会投資国家論についての議論が盛んになったとはいえ、ヨーロッパのいわゆる「先発福祉国家」と、それに比べて半世紀以上も遅れて福祉国家の整備に乗り出した「後発福祉国家」の間では、それを受け取る歴史的な脈が大きく異なっているのである。

確かに以上のような後発福祉国家としての韓国の独特な状況を反映するかたちで、社会投資国家が新しい政策パラダイムとして打ち出された盧武鉉政権の後半、韓国ではその適用可能性をめぐる激しい論争が起きていた。

## (2) 論争の展開とその意味

盧武鉉政権で社会投資国家に対する議論が始まった2006年半ばごろから、その是非を争うような論争的な論文が多数発表された。たとえば、「社会投資国家の理解と韓国的適用の争点」、「社会投資国家論と韓国への適用可能性についての検討」、「社会投資国家が我々の代案か」、「我が国における社会投資論の議論と争点」、「社会投資国家が我々の代案である」、「社会投資国家を考え直す」等々である。これらの論文以外にも当時、社会投資国家についての理論的・実証的研究も国内外の学会や学術誌また報告書などを通じて多数発表されたが、それらをまとめて2009年には、『社会投資と韓国社会政策の未来——社会投資談論が韓国社会の福祉発展と社会発展に有用な戦略なのか?』（キム・ヨンミョン編 2009）という書籍が出版され、学界はもちろん各種メディアでも大きな反響を巻き起こしていた。

それぞれの議論の具体的な中身についての紹介は省くが、論争の主な争点は、従来の福祉国家と社会投資国家の関係性をどうみるか、そして韓国における社会投資国家の適用可能性をどうみるかということであった。

前者の争点に関していえば、社会投資国家を、従来の福祉国家を「補完」するものとみるか、それとも「代替」するものとみるかということが論争のポイントとなっていた。当時の多くの議論が、社会投資国家の「投資的」性格をポジティブに評価していたが、それによって、従来の福祉国家が「消費的」なものとしてネガティブに評価される危険性が多いことが問題視されていたのである。特にその場合、後者の争点とのかかわりで、韓国のような福祉国家の整備がいまだに不十分な状況において、社会投資国家への過度な期待は福祉国家の整備を妨げてしまうのではないかと、さらにいえば、そういった社会投資国家論が、福祉国家の縮小を試みる新自由主義的な政策基調と共振し、整備途中の韓国福祉国家を後退させてしまうのではないかとといった点が論争のポイントとなった。

もちろん、論争の展開のなかで明確な結論が出たわけではない。しかしながら、少なくとも上記のような論争を通じて、ヨーロッパの先発福祉国家と韓国のような後発福祉国家とでは政策的状況が確かに異なっており、そのため、ヨーロッパにおける社会投資国家論を無批判的に受容することができないということは明らかとなったことは確かである。論争の展開のなかで、その後発福祉国家としての韓国の状況に合わせて社会投資国家論の修正や改善をめぐる議論もあったが、盧武鉉政権の後半であったこと、そして盧武鉉政権の後、与野党間の政権交代が行われたこともあって、そういった議論を含め社会投資国家論自体がそれ以上の展開を見せず、徐々に姿を消していった。

## 社会投資国家論のいま

李明博政権（2008～2012年）と朴槿恵政権（2013年～）の保守政権がつづくなか、盧武鉉政権の社会投資国家論が議論されなくなったとはいえ、実際の政策展開においてその考え方が完全に消えたわけではない。むしろ、格差問題とその背後にある雇用情勢の悪化また少子高齢化問題とその背後にある家族構造の変化やその機能の弱体化といった、いわゆる新しい社会的リスクがさらに深刻化するなか、それに対応するための社会投資国家的な政策を進めざるをえなくなったといえる。

なかでも特に、家族構造の変化やその機能の弱体化といった問題が重大なリスクと認識され、李明博政権と朴槿恵政権において、社会投資国家の最も代表的な政策の1つである、ワーク・ライフ・バランスの推進や子育て支援などの家族政策が積極的に行われるようになった。その成果としてたとえば、3歳児未満の保育施設利用率が急速に上昇し、2002年に12%に過ぎなかったのが、2010年には50%を上回り、OECD諸国でも最高水準となったことは注目に値する（本誌所収水島論文参照）。その後も上昇しつづけ、2012年には63%まで上がっていった。

このような状況を見ると、李明博政権にしろ、朴槿恵政権しろ、社会投資国家という用語は使わな

いものの、実際の政策推進においては、新しい社会的リスクに対応するための社会投資国家の考え方が多く反映されているとよいと思われる。

ただし、以上のような状況だといって、前節でみた論争が示す後発福祉国家としての韓国の現実の問題が解消されたわけではない。依然として古い社会的リスクへの対応が不十分なままであり、そのため、新しい社会的リスクに対する制度・政策が展開されたとしても、それが国民の生活安定にどれほど寄与しているかについては疑問が残る。別稿で詳しく論じているように（金成垣 2014）、近年の韓国における国民の生活実態をみると、「残酷な現在・不安な将来」ともいべき厳しい現状がみられているのが事実である。じつはそこに、古い社会的リスクと新しい社会的リスクとの間で右往左往しながら、どちらのリスクにも十分に対応できていない、後発福祉国家としての韓国が抱えている困難を読み取ることができる。このような後発福祉国家としての韓国がいかにその困難から脱出できるか（あるいはできないか）は、今日、福祉国家の再編の岐路に立っている日本に対して重要な政策的インプリケーションを提供するであろう。■

### 《参考文献》

- 金成垣（2008）『後発福祉国家論』東京大学出版会。
- 金成垣（2014）「福祉国家化以降の韓国福祉国家」末廣昭編著『東アジアの雇用保障と新たなリスクへの対応』東京大学社会科学研究所リサーチシリーズ No.56。
- 金成垣編（2010）『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
- 武川正吾・金淵明編（2005）『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004) *New Risk, New Welfare*. Oxford University Press.
- 国民経済諮問会議（2006）『同伴成長のための新しいビジョンと戦略』国民経済諮問会議（ハングル文献）。
- 大統領諮問政策企画委員会（2006）『先進福祉韓国のビジョンと戦略』大統領諮問政策企画委員会（ハングル文献）。
- 保健福祉部・賢都社会福祉大学（2003）『福祉と経済の好循環県警に関する研究』保健福祉部・賢都社会福祉大学（ハングル文献）。
- 政府・民間合同作業団（2006）『共に行く希望韓国 VISION2030』政府・民間合同作業団（ハングル文献）。