

Title	金大中政権期における福祉国家形成：研究動向と新たな分析視点
Author(s)	井上, 睦
Citation	一橋法学, 11(3): 285-317
Issue Date	2012-11-10
Type	Departmental Bulletin Paper
Text Version	publisher
URL	http://doi.org/10.15057/25307
Right	

金大中政権期における福祉国家形成

— 研究動向と新たな分析視点 —

井 上 睦^{*}

- I はじめに
- II 先行研究の検討
- III 新たな分析の視点
- IV むすびにかえて

I はじめに

韓国では、金大中政権期にあたる1998年から2003年までの間に、4大社会保険制度（公的年金制度、医療保険制度、雇用保険制度、産業災害補償制度）と公的扶助制度で構成される社会保障制度¹⁾の抜本的な改革がなされ、制度上初めて福祉国家としての要件を備えることとなった。社会保険制度の適用範囲の拡充、

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第11巻第3号 2012年11月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士課程

- 1) 社会保障の定義、範囲は国、論者によって様々に異なる。世界各国の社会保障制度及び福祉国家形成に大きな影響を与えたベヴァレッジ報告（1942）によれば、「社会保障とは、失業、疾病もしくは災害によって収入が中断された場合にこれに代わるための、また老齢による退職や本人以外の者の死亡による扶養の喪失に備えるための、さらにまた出生、死亡および結婚などに関連する特別の支出を賄うための、所得の保障である」。William Henry Beveridge, *Social Insurance and Allied Services: Report*, London: H. M. Stationery Off, 1942（＝山田雄三監訳『社会保険および関連サービス：ベヴァレッジ報告』至誠堂、1969年、185頁。）また、「社会保障は一般的には社会保険と公的扶助を総合化した生活保障のための統一的制度である。」大河内一男『社会保障入門』1972年、72頁。また、「社会保障は、すべての国民を対象とする国の制度で、社会保険と公的扶助が統合されたものであると一般に定義されている。」一圓光彌『自ら築く福祉』大蔵省印刷局、1993年、68頁。本稿においても、この定義に従い、所得保障機能として社会保障制度を狭義に、定義し、社会福祉サービス、公衆衛生等は含めないものとする。

統合一元化はもとより、公的扶助制度においては国民の具体的権利として生存権が初めて明記され、国民の最低生活を保障するナショナル・ミニマムが達成された²⁾。この一連の改革を通じて、民主化後も依然未構築であった韓国の社会保障制度は、社会保険制度と公的扶助制度とが相互に連関³⁾しあい、「対象の普遍性」「受給の権利性」「制度の体系性」を備え、福祉国家の基本的要件を満たすこととなった⁴⁾。

ここで注目されたのは、これら一連の社会保障の拡充を伴う改革が、1997年のアジア通貨危機によるIMF (International Monetary Fund: 国際通貨基金) 指導下で、ワシントン・コンセンサスに基づく新自由主義政策⁵⁾と並行して行われた点である⁶⁾。1997年に発生したアジア通貨危機によって未曾有の経済的・社

-
- 2) 金大中政権期に実施された代表的な社会保障政策は、1999年9月に制定され2000年10月に公布された公的扶助改革、1998年に被用者10人→5人→1人以上の事業所にまで適用範囲が拡充された雇用保険改革、1998年に被用者5人以上、翌々年の2000年に1人以上の事業所まで適用範囲が拡充された産業災害保険改革、1999年4月に被用者5人未満の事業所の労働者、日雇い労働者、自営業者まで適用範囲が拡充され皆年金化が達成された国民年金制度改革、1998年から2000年にかけて段階的に行われた医療保険組織統合・一元化が挙げられる。
 - 3) 社会保障研究所編『ILO・社会保障への途』東京大学出版会、1972年、106-107頁 (= International Labour Office, *Approaches to Social Security: an International Survey*, 1942.) に基づけば、「一国の社会保障体系はその社会保険制度と社会扶助 (公的扶助 (注: 筆者)) 制度との混合から成り立っている。」
 - 4) 社会保障制度は、狭義には、4大社会保険制度および公的扶助制度による所得保障制度で構成される。福祉国家の要件たる社会保障制度は、田多によれば、「対象の普遍性」、「受給の権利性」、「制度の体系性」という3要件を備えることで確立する。: 田多英範「福祉国家と国民皆保険、皆年金体制の確立」『季刊社会保障研究』Vol. 47, No. 3, 226-228頁。社会保障制度の詳細については、田多英範『社会保障制度成立史論』光生館、2009年参照。
 - 5) 本稿では、新自由主義の定義として、「国際競争力強化と有利な投資環境を維持するため、法人税、所得税の削除と労働市場の柔軟化に見られるような市場順応的な政策」(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, p237- 238, 2000.) の下で、「市場への国家介入を最小限化しようとし、資本への規制と負担の撤廃を求める立場」(拙稿「韓国における社会保障制度の拡充要因: 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、2010年、562頁。) として定義する。
 - 6) Chang-Sik Shin and Ian Shaw, “Social Policy in South Korea: Cultural and Structural Factors in the Emergence of Welfare”, *Social Policy and Administration*, Vol. 37, No. 4, p. 336, 2003.

会的混乱に陥った韓国は、同年12月にタイ、インドネシアとともにIMFに救済支援を要請し、2001年8月までその指導下に入ることとなる。経済危機最中に就任した金大中大統領は、国政の2本柱として「民主主義」「市場経済」を掲げ、IMF指導の下での経済復興を最優先課題とした。このような経済状況下における、金大中政権期の社会保障改革および福祉国家の形成は、従来相反すると考えられてきた新自由主義政策と並行して行われたという点から、「韓国のパラドクス⁷⁾」とも評されるものであった。

1997年に発生したアジア通貨危機後、とりわけIMFの指導の下で緊縮財政を求められていた金大中政権期において、なぜ社会保障支出の大幅な増大⁸⁾を含む社会保障制度の全般的な拡充が可能となったのか。本稿は、アジア通貨危機最中に成立した韓国の金大中政権期(1998~2003)における社会保障拡充要因及び福祉国家形成要因についての研究動向を整理することを第1の目的とする。その上で、これまでの先行研究の対立構図および問題点を明らかにし、より実証的かつ政治学的な分析の可能性を示したい。

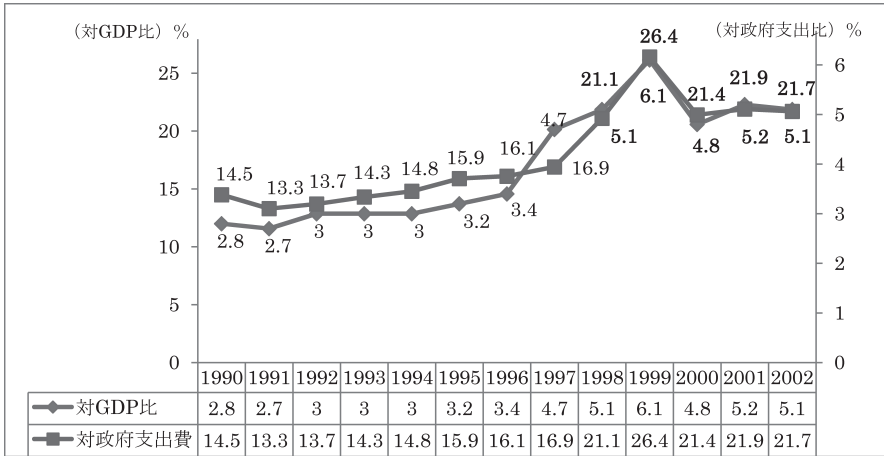
本稿の構成は以下の通りである。これまでの先行研究では、アジア通貨危機後、韓国同様にIMFに救済支援を要請しながらも、その指導に基づき短期的かつ応急的な社会政策のみが採用されたタイ、インドネシアとの差異に着目することで、金大中政権期における社会保障拡充要因を韓国国内政治の特殊性に求める議論が中心となってきた⁹⁾。そのため次章では、主要な先行研究の動向について検討し、その対立構図および既存研究が有してきた問題点について検討する。主要な先行研究として、第1に、市民団体の影響力を重視する研究、第2に、金大中大統領のリーダーシップに着目する研究が挙げられる。その上で、第3に、第1と第2

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

8) 1992年から1997年まで3%台であった対GDP比の社会保障支出は、1999年には最高で6.4%に倍増し、それ以降はほぼ5%台で推移している。詳細は次ページの図1参照。: OECD, Stat Extracts, Social Expenditure-Aggregated Data. Data extracted on 26 Jun 2012 06:07 UTC (GMT) from OECD.Stat (2012年8月27日最終アクセス)

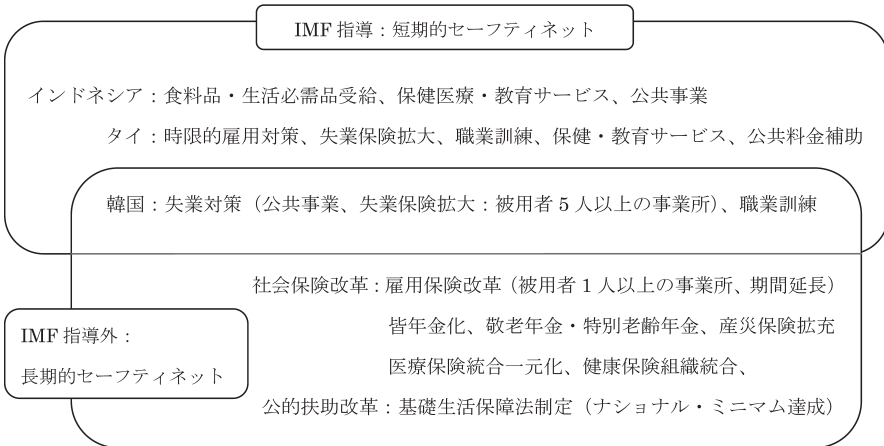
9) 「韓国型福祉国家」形成プロセスが「外発的」ではなく「内発的」とする見解については、金早雪「IMF体制と「韓国型福祉国家」」『海外社会保障研究』146号、2004年、44-53頁。

〈図Ⅰ：金大中政権期（1998年2月～2003年2月）の社会保障支出の量的拡充*〉



資料出所：OECD, StateExtracts, Social Expenditure-Aggregated data より筆者作成。

〈図Ⅱ：IMF体制下の金大中政権期（1998年2月～2001年8月）の社会保障の質的拡充〉



資料出所：IMF, IMF Occasional Paper 178 (1999, pp. 73-74.) より筆者作成。

* 太字は金大中政権期にあたる。また、2003年のデータは同年2月に就任した盧武鉉政権期のデータとなるため、図には反映していない。

の接合を図る議論、すなわち市民団体と金大中大統領とのパートナーシップ関係に改革要因を見る研究が挙げられる。これらの議論がいかなる方法で韓国における福祉国家形成要因を説明し、また、どのような点において課題を残しているのかについて検討する。第3章では、当時の韓国の政治状況を踏まえ、既存の研究をより発展的に展開するための端緒となる分析の視点を提示したい。ここでは、当時の政治アクターの動きを追うことで、金大中政権期における社会保障政策の方針は一貫したものではなく、ある時期を前後して大統領および他の政治アクターに方針転換が見られたことについて考察する。次に、この方針転換が生じた要因を明らかにするため、社会運動論のひとつである政治的機会構造論について検討し、韓国の事例に即して実証する上での新たな分析の視点を提示する。最終章では、むすびにかえて、新たな分析の視点として政治的機会構造論が有する可能性、すなわち、階級対立が曖昧化した脱産業化社会においていかに福祉国家が形成されうるのかについて、今後の展望を示したい。

II 先行研究の検討——その対立構図および問題点——

「新自由主義と福祉国家との並行発展」として、これまで多くの研究者の関心を引き付けてきた金大中政権期における社会保障改革は、その要因についても活発な議論が展開されてきた¹⁰⁾。本章では、金大中政権期における社会保障拡充要因についての研究動向について検討し、その対立構図を明らかにするとともに、これまでの議論が有してきた方法論上、および結論上の問題点について考察する。

1. 社会保障拡充要因についての対立構図

金大中政権期における社会保障拡充要因についての先行研究の中でも、これまで最も有力視されてきたのが、先行研究の第1として扱う「市民団体の影響力

10) 金大中政権期の社会保障改革をめぐる多くの研究が存在する。例えば、本稿で検討するような要因についてではなく、本改革により「福祉国家」として成立したことを共通了解とし、その性格(性質)をめぐる論争については、金淵明編、韓国社会保障研究会訳『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版社、2006年(=김연명, 정무권(편)『한국복지국가 성격논쟁』, 인간과복지, 2002)など。

説」である。韓国政治の特徴として、社会運動の活発な展開が多くの論者によって指摘されてきた¹¹⁾。特に、1987年の民主化宣言後の韓国では、それまで一体化して民主化運動を行ってきた社会運動の内部から、環境問題、女性問題、政治腐敗問題など多様なイシューを掲げる新しいタイプの社会運動として「市民団体」と呼ばれる組織が登場し、それらが時に協力関係を築く形で広範な運動が展開されてきた。このことから、民主化直後の1990年代初頭から社会保障拡充を要求してきた市民団体が、韓国特有の制度である立法請願制度¹²⁾の活用やロビイング、公聴会などを通じたマスメディアの利用、市民団体間の連携強化といった運動を通じ、社会保障拡充という目標を達成したと主張するのが、「市民団体の影響力説」である。これに対し、韓国における大統領の権限の強さに着目し、全羅南道という韓国国内において比較的貧しい地域を支持基盤¹³⁾とする金大中が、社会保障拡充に元来関心が高かったとして、大統領個人の資質およびその個性を強調するのが「大統領のリーダーシップ説」である。この説は、金大中個人に着目するとともに、その特性を発揮できた要因として、韓国の大統領制における大統領の立法権限の強さを議論の立脚点としている。第3に、これらの議論を踏まえ、その接合を試みるのが「市民団体と大統領とのパートナーシップ説」である。この立場は、金大中が1970年代から民主化運動の指導者の立場にあり、

-
- 11) 民主化後の韓国の社会運動については以下の研究が詳しい。金榮鎬『現代韓国の社会運動：民主化後・冷戦後の展開』社会評論社、2001年。特に社会保障分野に限定されないが、1990年代以降の市民運動アクターの政策決定過程への影響力の増大を指摘する研究については以下参照。金仁春「市民社会と民主化」西川潤ほか編『東アジアの市民社会と民主化——日本、台湾、韓国にみる——』明石書店、2007年。；清水敏行「韓国の政治と市民運動」小此木政夫編『韓国における市民意識の動態』慶應義塾大学出版会、2005年。
 - 12) 憲法で保障されている立法請願制度は、韓国特有の制度である。一般市民による立法請願は、韓国憲法第26条第1項における請願権の記載「全ての国民は法律の定めるところにより国家機関に対して文書で請願する権利を有する」に基づいて行われる。国会に請願しようとする国民は、国会議員の紹介を得て請願書を提出するという手続きに則る必要がある。大韓民国国会法第123条第1項（1988年6月、全面改正）。
 - 13) 韓国政治における地域割拠主義については、出水薫「韓国国政選挙における地域割拠現象再論——第15代大統領選挙を対象として——」『政治研究』45号、1998年、68-85頁。；大西裕「韓国——地域主義とそのゆくえ」梅津實、坪郷実、後房雄、大西裕、森脇俊雅『新版 比較・選挙政治——21世紀初頭における先進6カ国の選挙』ミネルヴァ書房、2004年、173-220頁。

その流れを組む市民団体との親和性が高かったこと、大統領秘書室や政府内の各種委員会に民間人として市民団体関係者を積極的に登用したことなどを理由に、大統領と市民団体との協力ないし連合関係に社会保障改革達成要因を求める。

この主要な3つの軸以外に、国内政治に着目し説明を試みる研究として、ヨーロッパなど先進福祉国家の形成過程において見られたような労働運動勢力の影響力を重視する研究や、金大中政権成立直後に設置された労使政委員会に着目し、国家—労働組合—使用者団体という三者間での社会的合意がなされたとするコーポラティズム説¹⁴⁾なども少ないながら存在する。しかし、これらの研究は当時の韓国の政治社会状況に鑑みて説得的ではないと考えられ、かつ本稿の問いをめぐる論争の中心に位置していないことから、主要な先行研究の検討に入る前に簡単に考察するにとどめることとする。

まず、韓国における労働運動勢力は、ヨーロッパにおけるそれと異なり、①ナ

-
- 14) コーポラティズムとは、「職能的利益を独占的に代表する諸集団が公共政策のアウトプットをめぐって国家諸機関と政治的交換に携わる特定の社会——政治過程のことであり、この政治的交換においては、それらの集団は、委任を受けて自らの集団内部を統制し、これによって利益の代表と政策の実施とを結びつける役割を果たす。」桐谷仁「ネオ・コーポラティズム論と比較政治分析」『法政論叢』第29号、1989年、89頁。; Alan Cawson, *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Blackwell Publishers, 1986, p. 38.
- 15) 韓国の労働組合は、軍政期の1961年に「上から」作られた労使協調路線の韓国労組のみの活動が認められており、それ以外の労働組合の活動は非合法とされ弾圧の対象となってきた。1995年に当局非公認のまま結成された民主労総が認可されたのは、1987年の民主化宣言から10年以上経って後、金大中政権期にあたる1999年11月に入ってからである。結果として、韓国の労働組合は現在においてもナショナルセンターが二つに分裂したままである。: 金早雪「韓国の先進国化過程における労働と福祉の位相——新自由主義と普遍主義のポリシーミックス——」『新興工業国における雇用と社会保障』宇佐見耕一編、アジア経済研究所、2007年、192-195頁。
- 16) 韓国における労働組合編成のあり方については以下参照。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——公的年金制度を事例として——」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』、2004年、68-69頁。: Frederic Deyo, "The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries", in R. Appleman and J. Henderson (eds.) *States and Development in the Asian Pacific Rim*, London: Sage, 1992, pp. 289-306.
- 17) 韓国の労働組合組織率は、2010年に9%台になるまで、1996年から2009年まで10%台前半で推移しており、日本のそれと比較しても低い。統計庁国家指標『労働組合組織現況(노동조합조직현황)』http://index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_Idx_Main.jsp_idx_cd=1511&bbs=INDEX_001 (2012年8月27日最終アクセス)

ショナルセンターの分裂¹⁵⁾、②企業別労働組合編成¹⁶⁾とその組織率の低さ¹⁷⁾、③労働者政党の不在¹⁸⁾といった構造的な脆弱性を有していた。ヨーロッパにおける福祉国家形成過程においては、産業別に組織化され、一つのナショナルセンターに統合された労働組合が、その利益を横溢して代表する労働者政党（社会民主主義政党）を通して社会保障制度の確立および福祉国家形成に大きな影響を及ぼしてきたことが指摘されてきた¹⁹⁾。一方で、韓国においては、軍政期に「上から」作られた唯一の労働組合である韓国労総（韓国労働組合総連盟：한국노동조합총연맹）以外の労働組合の結成およびその活動は、民主化後も——1999年に至るまで——非合法化されたままであった。そのため、韓国労総を除いた他の主要な労働組合の第1の目標は国家に対する政治的権利の獲得となってきた。さらに、ヨーロッパの労働組合のように産業別ではなく企業別に編成された韓国の労働組合は、その組織的構造から、国家に対する社会保障要求は低く、その代替として企業福利および企業に対する賃上げ要求を行ってきた²⁰⁾。また、たとえ国家に対して社会保障を要求するインセンティブがあったとしても、韓国の労働組合はその要求を統一して代表する政治的回路としての政党を有していなかった。その結果、韓国における労働運動勢力は、ヨーロッパ先進福祉国家と異なり、社会保障拡充及び福祉国家形成の中心的な推進主体とはなりえてこなかったといえる。

次に、国家—労働組合—使用者団体の三者関係による社会的合意にその要因を求めるコーポラティズム²¹⁾についても、韓国ではヨーロッパのような効果を持ちえなかったといえよう。金大中政権下では韓国史上初めてコーポラティズムの試みといえる労使政委員会²²⁾が設置されたものの、それが社会保障拡充に関し

18) 韓国における労働者政党は、2000年の民主労働党成立によって誕生した。2002年地方選挙初当選の後、国政への参加は2004年まで待たれることとなる。

19) Walter Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London/ Boston: Routledge & Kegan Paul, 1978. また、コルピのような単線的発展論ではないが、福祉国家における労働運動アクターの重要性を指摘する研究として、Gosta, Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

20) 民主化以前からの労働者にとっての主要課題は、賃上げを中心とする職場内部の問題を解決することであったとの指摘については、金洪楹「韓国政治における「労働者政治勢力化」の問題——1987年から1992年までの労働者と指導部間の乖離を中心として——」『九州法学』、206号、2004年を参照のこと。

てはほとんど機能しなかったとの見解が、すでにいくつかの研究から指摘されている²³⁾。まず、通貨危機の最中に設立された労使政委員会の主要な目的は、整理解雇制の導入や労働者派遣制の導入といった労働市場柔軟化など、IMF 指導に基づく新自由主義改革についての政府と経済団体の要請に対しての労働組合からの合意獲得が中心であった。その見返りとしての労働運動勢力が獲得したのは、労働組合の政治的活動の許容、公務員および教職員の団結権保障および IMF 指導範囲内の失業対策や、そのための雇用保険の適用範囲拡大などであった。このことから、本稿の問いとなる、福祉国家形成へと繋がる社会保障の抜本的な改革へとは結実しなかった。さらに、この労使政委員会は、政府と資本による一方的構造調整と合意事項の未履行に反発した労働組合側の出席拒否、脱退²⁴⁾により、1998 年末からは機能停止状態に陥ることとなる²⁵⁾。以上から、労働運動勢力の

-
- 21) 韓国におけるコーポラティズムの成立を見る議論として、上村泰裕「東アジアの福祉国家——その比較研究に向けて」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』2004 年。；金早雪「韓国の先進国化過程における労働と福祉の位相——新自由主義と普遍主義のポリシーミックス——」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、183-224 頁、2007 年。；Dong-Myeon Shin, *op. cit.*, 2000, pp. 83-107. また、国家中心性アプローチと階級交叉連合に着目する説としては、Myung-Sook Woo, *The Politics of Social Welfare Policy in South Korea: Growth and Citizenship*, Lanham Md: University Press of America, 2004.
- 22) 韓国では、この三者間の合意形成を図る組織としてヨーロッパ諸国で一般的に用いられる「政労使委員会」ではなく「労使政委員会 (노사정위원회)」という名称が用いられた。
- 23) Soonman Kwon, “The Welfare State in South Korea: Implication of the Economic Crisis” in Christian Aspalter (ed.), *The Welfare Capitalism Around the World*, Taicung City, Taiwan: Casa Verde Publishing, 2003, p. 88; 磯崎典世「韓国労働運動の展開と限界——民主化とグローバリゼーションのはざままで——」新川敏光、篠田徹編著『労働と福祉国家の可能性』ミネルヴァ書房、2007 年、54 頁。；C. Pierson, “Late Industrializers and the Development of the Welfare State”, *Social Policy and Development Programme Paper*, No. 16, 2004, p. 12; 金淳和「福祉国家形成アクターとしての韓国の市民団体：アクターの特徵と政治的機会」『早稲田政治公法研究』2009 年、92 号。；金早雪、前掲論文、2004 年、46 頁。
- 24) 金大中政権期における労働組合の労使政委員会からの脱退については、ナショナルセンターの片翼である民主労総の 1999 年 2 月に脱退が挙げられる。盧武鉉政権期にあたる 2005 年 7 月には韓国労総 (韓国労働組合総連盟: 한국노동조합총연맹) も脱退した。朴昌明「経済危機以降の韓国労使関係」『大原社会問題研究所雑誌』No. 572、2006 年、23-24 頁。
- 25) 尹辰浩「韓国労使関係の新たな実験 (下) —— 労使政委員会の成果とその評価」『大原社会問題研究所雑誌』No. 493、1999 年、47 頁。

影響力説も、コーポラティズムの成立説も、金大中政権期における社会保障拡充要因および福祉国家形成要因としては支持され得ないといえる。

では、金大中政権期における社会保障拡充についての主要な先行研究は、いかなる議論を展開してきたのだろうか。以下、「市民団体の影響力説」、「大統領のリーダーシップ説」、「市民団体と大統領のパートナーシップ説」についてそれぞれ検討していく。

2. 市民団体の影響力説

先行研究の中でも最も多くの論者が支持する「市民団体の影響力説」は、民主化直後の1990年代初頭から社会保障拡充を要求してきた階級横断的かつ政策提言型の市民団体の影響力を重視し、彼らが金大中政権期の社会保障改革の推進力となったと主張する。ここで、本研究で用いる「市民団体」という用語は、民主化運動の流れを組む旧来の労働運動、学生運動、それらを包括する概念としての社会運動と区別するため、韓国特有の歴史的文脈で生まれたことについて指摘しておく。そのため韓国では、民主化後に生まれた上述のような新しい形式の社会運動を「市民運動（団体）」と呼ぶことから、本稿でもその文脈にしたがひ、以下論じていく²⁶⁾。

金早雪（キム・チョソル）は、上記の社会保障改革の結果、韓国はこれまでの選別的な社会保障に対し、より包括的な福祉国家へと移行したと評価し、民主化運動の過程で従来の学生・労働運動の担い手から生まれた新しいタイプの運動としての市民運動²⁷⁾の役割を重視する。金は、新しい市民運動の特徴として、都市中産階級の成長とインターネットの背景に、特定の場所や団体に縛られない

26) このことから、韓国特有の文脈を重視しない英文研究では必ずしも“Civic Association”と使われない場合もあり、「非政府組織（NGO: Non-Governmental Organization）」、「非営利組織（NPO: Non-Profit Organization）」、「市民社会組織（CSO: Civil Society Organization）」、「社会運動組織（SMO: Social Movement Organization）」などの用語が用いられる場合がある。その場合、その定義にしたがひ、それが韓国民民主化後に生まれた「市民団体」と同義であると考えられる場合には、「市民団体」に統一することをあらかじめ記しておく。

27) ここで金の使う「市民運動」とは、その定義から、本稿で用いる「市民（運動）団体」と同義と捉える。

「開放性²⁸⁾」を挙げ、その結果として、従来の「上からの社会保障改革が」「下からの」それに転換したと指摘する²⁹⁾。

「市民団体の影響力説」の代表的論者であるキム・ヨンミョン (Yeong-Myung Kim, 金淵明) は、民主化後に成長した階級横断的な福祉連合 (cross-class welfare coalition³⁰⁾) による言説政治の成功に、社会保障改革決定の要因を求める³¹⁾。キムによれば、当時、特に公的扶助政策に関して、財閥に代表される市場志向的勢力や民主化後に増加した保守的利益団体による、「労働意欲の減退」を理由とした根強い反対が存在していた。それにもかかわらず改革が実現したのは、有権者の支持獲得をめざす議員に対し、市民団体³²⁾が立法請願活動はもとより、ロビイング活動、公聴会などメディアの利用を通じて、重要な (salient) イシューとして社会保障拡充を位置づけることに成功したことが決定的要因となったと論じる³³⁾。この議論にしたがえば、民主的選挙制度導入後に生じた政党間競合の中で、再選可能性の最大化を目指す議員に対し、市民団体がそのイシューの重要性を認識させたということになる³⁴⁾。この点について、韓国政治の特徴のひとつ

28) 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、前掲書、2003年、88頁。また、金早雪は、労働運動勢力の力量不足の結果、雇用保険ではなく公的扶助によって失業者を救済せざるを得なくなったことが、市民運動勢力による公的扶助要求の高揚に繋がったと指摘している。：金早雪「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換」、宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉——最低生活保障と家族福祉——』アジア経済研究所、2005年、114頁。

29) 同上、85-134頁。

30) Yeong-Myung Kim, "Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea", *Policy & Politics*, Vol. 36, No. 1, 2008, p. 117. ここでキムは、公的扶助、社会保険で構成される所得保障を中心とした社会保障制度に関しては市民運動が影響力を発揮した一方で、社会サービス分野に関しては、民間、市場志向の供給者が重要な役割を果たしたことで、welfare mixが見られたと述べている。

31) キム・ヨンミョン「韓国の福祉政治」(武川正吾、キム・ヨンミョン編)『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂、2005年、128-151頁。

32) 社会保障要求運動に関わった代表的な市民団体として、参与連帯、経実連といった単一のものから、それらを中心として様々なイシューを追求する市民団体がリンクした「医療保険統合と保険適用拡充のための汎国民連帯会議」、「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」などが挙げられる。

33) イシュー・セイリアンス (issue salience) とは、「イシューが顕在化すれば、政策変化は起こりやすくなるという主張である」松田憲忠「イシュー・セイリアンスと政策変化——ゲーム理論的パースペクティブの有用性——」日本政治学会編『年報政治学 2005-II 市民社会における政策過程と政策情報』木鐸社、2005年、105頁。

つとして、市民団体の政治的重要性がその背景であることが指摘できる。2000年に行われた世論調査からは、市民団体が「韓国を動かす最も影響力のある集団あるいは勢力（大統領を除外）」として、1位となった政治圏（27%）に続き2位（25%）の位置を占め、金大中率いる与党・新千年民主党（16.2%）の3位、第1野党ハンナラ党（14.9%）の4位を大きく引き離している³⁵⁾。実際の影響力はともかくとして、少なくとも韓国社会において市民団体の政治的影響力について上記のような認識が存在しているという事実に鑑みれば、政党は有権者からの支持獲得のため、市民団体の要求および動向に敏感である必要が生じると考えられる。

オーレル・クロワッサン (Aurel Croissant) は、民主化後に生じた新しい国家—市民社会関係に着目し、市民運動による社会保障政策の改善要求に対し、政治アクターがより強いインセンティブを有するようになったと主張する³⁶⁾。具体的には、NGO (Non-Governmental Organization : 非政府組織) や研究者、市民団体によるアジェンダ・セッティングによって、政府をして新しい社会保障プログラムに着手させ、既存の社会保障構想を拡充させたと論じる³⁷⁾。また、キム・サンキュン (Sang-Kyun Kim) とアン・サンホン (Sang-Hong Ahn) は、民主化の過程で、福祉推進連合 (pro-welfare alliance) が韓国におけるより包括的で普遍的な福祉プログラムの主要な推進力となり、金大中政権期における福祉国家形成も、市民社会におけるその福祉推進連合の後ろ盾によるものであると主張する³⁸⁾。これまでの議論は、市民団体が要求してきた社会政策が、政治的な民

34) また、ここでKimは、民主化後、市民団体のみならず労働組合においても運動の活性化が見られたにもかかわらず、アジア通貨危機後のIMF指導に基づく労働市場の柔軟化により、労働運動勢力はその組織化が一層困難となり、市民団体と異なって普遍的社会保障制度構築に対する影響力を及ぼしえなかったとも論じている。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.

35) 金永來、清水敏行訳「韓国における市民社会運動の現況と発展課題」『札幌学院法学』21巻2号、244-245頁、264頁。：『時事ジャーナル』2000年11月9日号、43頁。

36) Aurel Croissant, "Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge", *Social Policy & Administration*, Vol. 38, No. 5, 2004, p. 520.

37) *ibid.*, p. 519.

主化の進展の中で、議員にとって選挙における支持を動員するための重要なイシューとして登場したとの主張であるとまとめられる。

ここで、鄭在哲（ジョン・ジェ Chol）は、金大中政権期において社会保障拡充を要求する市民団体の提出した立法請願内容および実際に制定された法案を詳細に比較検討³⁸⁾することで、市民団体の要求が現実の改革にかなりの程度反映されていたことを明らかにしている⁴⁰⁾。一方で、鄭の議論からは、そこから市民団体の要求が政策に反映されたという兆候は見受けられるものの、それがなぜ行われたのかという因果関係は明らかではない。

金大中政権期の社会保障拡充を「市民団体の影響力」に求める議論に共通する問題として、①因果関係分析を欠いており、その結果として②社会保障拡充のタイミングが説明できない点が指摘できる。まず、「市民団体の影響力説」は、主に市民団体間の連携に基づいた立法請願運動やロビイング活用、マスメディアの利用といった運動の展開に社会保障拡充の要因を求めてきた。一方で、市民団体が動員してきたカネ、ヒト、ネットワーク形成といった資源の多寡についての具体的分析は行っておらず、その結果、民主化直後の1990年代初頭から社会保障要求運動を展開してきた市民運動が、なぜ、IMF体制下にあった金大中政権期においてその目標を達成しえたかについての問いについては答えてこなかった。ここで、社会運動論のひとつであり、社会運動体の資源動員力の高まりをその目標達成の要因とする「資源動員論」⁴¹⁾は、運動体内部の資源動員力が変わらない、

38) Sang-Kyun Kim and Sang-Hoon Ahn, “The South Korean Welfare State: The Impact of Political Alliances on Welfare Politics” in Christian Aspalter (ed.) *Welfare Capitalism around the World*, Hong Kong, Taipei, Seoul: Casa Verde Publishing, 2003.

39) 鄭在哲「韓国における経済危機と社会保障制度の成立」『大原社会問題研究所雑誌』第562巻56号、2005年、49-64頁。公的扶助改革における市民運動の請願内容と実際の法案の比較については、以下に詳しい。鄭在哲「韓国の国民基礎生活保障法の制定過程の研究」『早稲田大学大学院商経論集』第94号、2008年。また、市民団体を直接の分析対象としたものではないが、五石は、与野党双方が法案提出に際して市民団体の請願を下敷きにしていたことを指摘している。五石敬路「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」『経済危機後の韓国：成熟期に向けての社会・経済的課題』奥田聡編、アジア経済研究所、2007年、134-135頁。

40) 与野党双方が法案提出に際して市民団体の請願を下敷きにしていたことを指摘するものとして、五石敬路「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」奥田聡編『経済危機後の韓国：成熟期に向けての社会・経済的課題』アジア経済研究所、2007年、134-135頁。

もしくは低下したにもかかわらず、その目標が達成されるケース」を説明できず、また、「どの程度の資源動員力であれば目標が達成されるのかについてのタイミングが説明できない」点について批判されてきた。この批判に従えば、韓国における「市民団体の影響力説」についても同様の点が指摘できる。つまり、すでに市民団体による社会保障要求運動が展開されており、かつ経済パフォーマンスが高かった、民主化後初の文民政権である金泳三政権期にその目標が達成されていてもおかしくないのではないかという疑問が生じる。もしくは、金大中政権の次に成立した盧武鉉政権が、金大中の政治経済政策路線を基本的に踏襲していたことに鑑みれば、通貨危機後、経済が完全に回復し、IMF指導下での緊縮財政の必要もない同政権期に社会保障拡充が行われた方がより合理的であるとも考えられる。

また、キム・ヨンミョンに代表される議論——言説政治の成功によるイシューの重要性の認知 (issue salience) —— に関していえば、「イシュー・セイリアンスや国民の関心の高さは必ずしも客観的に明確ではなく、むしろ主観的に認知される⁴²⁾」ことから、その検証が困難であることが指摘できる。事実、キムはその議論において言説政治がいかに成功したかについての検証までは行っていない。さらに、イシュー・セイリアンスの高まりは世論のレベルと議員の認識レベルの2つの次元で別々に起こる動きであるため⁴³⁾、再選可能性の最大化をめざし、合理的に行動する議員を想定しても、イシューの重要性の認知が世論のそれと必ずしも連動するとは限らない、という点についても指摘できよう。

このように、これまで概観してきた「市民団体の影響力説」は、1990年代初

41) 市民団体の影響力説は、基本的に社会運動論のひとつである「資源動員論」にその理論的根拠を置いている。資源動員論とは、分析単位を社会運動組織に置き、その独立変数を運動体の有する資源（カネ、ヒト、社会的ネットワークおよびリンケージ、目標の正当性、戦略および戦術、マスメディアの活用など）の多寡から、運動の目標達成の説明を試みる議論である。長谷川公一「社会運動の政治社会学——資源動員論の意義と課題——」『思想』737号、1985年、126-156頁。キム・ヨンミョンによる、市民団体の言説政治の成功という議論についても、運動体による、目標の正当性の確保およびマスメディアの活用という点で、資源動員論のひとつであるとみなすことができる。

42) 松田憲忠、前掲論文、2005年、109頁。

43) 竹田香織「マイノリティをめぐる政治過程分析のための理論的考察」『GEMC Journal』No. 3、2010年、152頁。

頭からの社会保障拡充を要求する運動の展開および制定法案との相関性、もしくは運動の要求と制定法案の内容との間に見られる類似性をその主張の基盤としてきた。その結果として、危機後の経済的困難の最中というタイミングでなぜ改革が行われたのか、といった疑問や、少なくとも当時の段階ではIMF指導に基づき、タイ、インドネシア同様の応急的・短期的な社会政策が合理的であったのではないか、という疑問に対する説得的な回答を提示できてこなかった。すなわち、継続的に展開されてきた運動と、その目標達成との間の因果関係が明らかにされてこなかったといえよう。

3. 金大中大統領のリーダーシップ説

さて、前項で検討した「市民団体の影響力」説に対し、金大中政権期において福祉国家の要件を備えるほとんどの社会保障が拡充された要因として、韓国における大統領制の特徴や金大中個人の資質に着目するのが、本項で論じる「大統領のリーダーシップ説」である。この立場によれば、韓国における大統領の政治的リーダーシップは非常に重要な説明変数と考えられる。というのも、韓国は憲法上、大統領に与えられた立法上の権限がアジア地域においてもっとも強い制度を有していると考えられるためである⁴⁴⁾。

ここで、大統領の政策志向が何によって構成されるのかについては、3つの要因から説明される。第1に、大統領の個性や文化的要因・心理的要因にその源泉を求めるもの、第2に、大統領を取り巻く組織的要因に注目するもの、第3に大統領を取り巻く制度的要因を重視するものである⁴⁵⁾。これを韓国の事例に適用した場合、第1に、金大中自身が民主化運動の中心的人物であったという大統領

44) 粕谷祐子は、大統領が憲法上持っている立法権限として、①包括的拒否権、②部分拒否権、③大統領令発布の権利、④予算案への議会による修正の制限、⑤国民投票発議権を検討し、非立法権限として、⑥大統領による議会解散権を検討し、韓国の大統領は②、⑥を有さないものの、アジアにおける大統領制において最も強い憲法上の権限を有すると論じている。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、1-16頁。

45) 浅羽祐樹、大西裕、春木育美「韓国における選挙サイクル不一致の政党政治への影響」『レヴァイアサン』第47号、2010年、68頁。

自身の個性、第2に、金大中政権が前政権である金泳三政権からの継承にあたり、労使政委員会の設置や、各種委員会への市民団体関係者の抜擢など、大統領個人の出自と関連する社会運動圏からサポーターとなる組織を設けたこと、第3に、韓国特有の制度的要因として、地域政党の枠組みで政党が得票し、国会の議席数を確保するという地域（割拠）主義⁴⁶⁾が挙げられる。この観点からは、金大中の出身地であり、韓国における「相対的貧困地域」とされる全羅南道を支持地盤としていたということから、金大中は元来社会保障拡充に肯定的な立場であったと考えられる。この議論にしたがえば、強い立法権限を有する韓国の大統領制の下では、上記の点の全てを満たす金大中の大統領就任それ自体が社会保障拡充の直接的要因となるといえよう。

ヤン・ジェジン (Jae-Jing Yang) は、新自由主義的な社会保障政策を支持する開発主義的・保守的連合に対し、韓国特有の強い大統領制が独自の方法で社会保障改革の推進を可能にしたと主張する。ヤンによれば、制度上強い権限を有する大統領は、新自由主義と親和的な保守的経済官僚の方針を変えうる唯一の力を持った存在であり、韓国における福祉国家形成は金大中大統領に依存していた⁴⁷⁾。加えて当時、大統領の与党に対する強い統制および安定的な二大政党制（的（注：筆者））システム、そして議会多数派政権⁴⁸⁾という条件が揃っていたことにより、大統領および政府のプラン通りの社会保障政策が実現したと論じる。ヤンはさらに、他の新興国で同様の事象が見られることは期待できない⁴⁹⁾としており、その点でも韓国における大統領制の強さを重視していることが伺える。

46) 韓国の地域主義については、以下の文献を参照のこと。大西裕「分裂の民主主義——地域主義政党制の低パフォーマンス」『現代韓国朝鮮研究』第5号、2005年、12-21頁。；大西裕「韓国——地域主義とそのゆくえ」梅津實、坪郷実、後房雄、大西裕、森脇俊雅編著『新版 比較・選挙政治——21世紀初頭における先進6カ国の選挙』ミネルヴァ書房、2004年、173-220頁。

47) Yang Jae-Jin, *op. cit.*, 2000, pp. 250-252.

48) 金大中政権は当初少数派連立政府として成立したが、その後、第2野党であった新韓国党の取り込みなどにより1999年8月には多数派政権となった。

49) 金大中政権期の「生産的福祉」理念に基づく社会保障政策が「韓国型第3の道」と呼ばれたのに対し、Yangは以下のように述べている。“there no longer seems to be a social democratic ‘middle way’ in the emerging industrial democracies” Yang Jae-Jing, *op. cit.*, 2000, p. 236.

また、金大中政権が掲げた「生産的福祉」理念の下で実施した代表的な社会保障制度改革として、公的扶助、社会保険、福祉サービス、財政の各分野を検討した株本千鶴は、最終的な決定権を發揮したアクターとして大統領の重要性を指摘する。株本は、他の国内政治アクターとして市民団体、労働運動勢力、知識人について検討した上で、以下のように結論付ける。すなわち、市民団体に関しては民主化の進展に伴うイシュー転換およびその組織構造の変化によるアイデンティティの危機、労働運動勢力——特に1999年に合法化された民主労総（全国民主労働組合総連盟：전국민주노동총합총연맹）——が支持する民主労働党に関してはその理念の不明確さによる政策実現への力量不足、知識人に関しては福祉国家に関する理念や思想構築についての役割不履行を指摘する。以上から株本は、経済危機後の貧困や社会不安という問題への対処の必要性と、市民団体が提示した法案の意義を一定程度認めつつも、最終的には、韓国における国家および大統領の決定権およびその権限の強さが社会保障の抜本的改革の要因となったと論じる⁵⁰⁾。

金大中政権期における社会保障拡充政策の中でも、公的扶助改革、医療保険改革、公的年金改革を事例として検討したジョセフ・ウォン（Joseph Wong）は、グローバリゼーション下での福祉国家拡充という、これまでの福祉国家の常識に反するような韓国の経験は社会経済的要因では説明できないとし、「民主化」という政治的要因を改革の前提に置く。ウォンは、1987年の民主化以降、「市民権」と「所得再分配」についての社会的な問題意識が高まりつつあったことを指摘しながらも、1997年のアジア危機以降は、民主化運動に出自を持つ金大中が、アジェンダ・セッティングから最終的な政策決定段階におけるまでその社会運動に機会を提供したと論じている⁵¹⁾。

これらの「大統領のリーダーシップ説」に共通する問題として、①金大中政権期における社会保障政策の変遷が説明できない点、また、②大統領の立法上の権

50) 株本千鶴「韓国の福祉国家形成戦略——「生産的福祉」理念と改革主体——」上村泰裕、末広昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所、2003年、25-39頁。

51) Joseph Wong, *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.

限を重視するあまり、他の政治アクターの重要性が看過されている点が指摘できる。まず、①に関していえば、上述のように金大中政権は成立当初、国政の2本柱として「民主主義」「市場経済」を掲げており、危機への社会的対処としてはタイ、インドネシア同様にIMFによる指導に従った公共事業、失業保険といった応急的・短期的対処のみを行う方針であった⁵²⁾。事実、就任年である1998年から1999年半ばにかけての社会保障改革を見ていくと、IMFの指導要領に基づく、時限的失業対策や雇用保険制度の一部改正、雇用政策基本法や勤労基準法制定などが行われつつも、福祉国家の成立要件となるような社会保障制度の抜本的改革にまでは踏み込んでいない。後述するように、金大中政権の下で本格的な社会保障拡充が行われ始めたのは、就任から1年半以上後、8月15日の光復節での大統領演説において、国政の第3の柱として突如「生産的福祉」理念が掲げられた1999年半ば以降であった。「大統領のリーダーシップ説」が重視する金大中大統領個人の資質や個性、大統領の出自と関連する組織的要因、そして制度的要因としてその支持基盤に依拠するのであれば、金大中大統領は就任当初から、国政の3本柱として「民主主義」「市場経済」とともに「生産的福祉」理念を掲げ、社会保障拡充に着手してよいはずである。にもかかわらず、就任当初の金大中大統領にはそのような姿勢は見られず、「大統領のリーダーシップ説」はこの点に関する疑問には答えてこなかった。

さらに、②については、ヤンの指摘する、「大統領および政府のプラン通りの社会保障政策」に関しては、大統領と政府とを独立のアクターとして捉えていないことが指摘できる。金大中政権が、韓国で「進歩派」とされる金大中率いる国民会議と「保守派」とされる自民連（自由民主連合：자유민주연합）との連立政権であり、その連立条件が「議院内閣制への移行」であったことに鑑みれば、金大中率いる国民会議と支持基盤及び政治理念を異にする自民連との間で当初から社会保障に関する選好が一致していたとは考えにくい。「大統領のリーダーシッ

52) 金大中当選時の会見要旨は、①IMF支援下での経済政策、②対北朝鮮政策を含めた外交政策、③地域感情問題についてであった。金大中、金有培（記録・構成）、田中基（訳）『生産的福祉への道』、毎日新聞社、2002年（=대통령비서실, 삶의질향상기획단, 「새천년을 향한 생산적 복지외길」 서울: 퇴설당, 1999.）

プ説」および、次章で検討する「市民団体と大統領のパートナーシップ説」が重視する、韓国における大統領の強い権限を前提とすれば、なおさら大統領と政府とを異なる政治アクターとして考察することが求められよう。

②について同様に、株本は、市民団体、労働運動勢力、知識人の役割不足について検討しているが、立法府の重要なアクターであると考えられる与野党の動向についての考察は行っていない。少なくとも経済界を支持基盤とするハンナラ党が第1野党として議会の半数近くを占めており、金大中政権が少数派連立政権としてスタートした不安定な議会状況であったことを考慮すれば、大統領、政府はもとより、議決権を有する野党議員の動きについても検討する必要がある。事実、国政の第3の柱となった「生産的福祉」理念の登場と前後し、これまで社会保障拡充には反対姿勢であったハンナラ党の政策方針にも転換が見られている。以上からは、大統領、政府はもとより、野党の社会保障政策方針の変化についても検討が必要となると考えられる。

さらに、大統領選挙と国会総選挙のサイクルの不一致により大統領の党派性権力が異なりうる、という指摘⁵³⁾によれば、政権のどの時期に総選挙が行われるかによって、大統領の与党統制や国会統制の強さが変化する。すなわち、韓国においては、5年ごとに行われる大統領選挙と、4年ごとの国会議員総選挙との間で、各政権によってどの時期に総選挙が行われるかが異なり、その時期によって——憲法上の強い大統領権限にもかかわらず——大統領の与党、国会への影響力が変化するという⁵⁴⁾。このことから、強い大統領制という韓国特有の制度のみに依存した説明からは、単一の政権下における大統領の与党、国会への影響力の変化、さらには、その結果として生じる政策の変遷を説明することができないといえよう。

さて、上記2つの説明変数——市民団体の影響力と金大中大統領のリーダーシ

53) 浅羽祐樹、大西裕、春木育美、前掲論文、2010年、65-88頁。

54) 粕谷祐子、前掲論文、2010年、17-38頁。；浅羽祐樹「韓国の大統領制——強い大統領と弱い政府の間——」粕谷祐子編著、前掲書、2010年、39-60頁。また、大西は、韓国の憲法は大統領と国務総理が執政をともに行う大統領制を想定しているとし、国会統制上の大統領の脆弱さについて指摘している。；大西裕「『強い大統領』という韓国政治の幻影：国務総理任命過程の研究」『大阪市立大学法學雑誌』第54号第2巻、2007年、387-391頁。

ップ——の関係性に着目し、その接合を図ろうと試みる立場が、第3の立場となる市民団体と大統領のパートナーシップ説である。

4. 市民団体と大統領とのパートナーシップ説

この立場は、市民団体の社会保障要求運動の重要性を前提としつつも、金大中政権の成立および大統領と市民団体との協力関係を条件として、社会保障拡充が達成されたとする点で、双方の折衷説ともいえる。

クォン・ハクジュ (Huck-Ju Kwon) は、金大中政権期における韓国において、なぜ積極的な社会保障政策が採用されたのかについて、以下2点に着目し、次のように論じている。その第1は、福祉推進派のアドボカシー連合 (the advocacy coalition⁵⁵⁾) が政策決定過程に対して——「対決型」ではなく——「参加型」の影響力ある勢力として登場したこと。第2は、金大中大統領が、このアドボカシー連合のために、政策決定への多くのアクセス回路を提供したことである。クォンは、野党や、2000年の総選挙直前に連立政党から離脱した自民連など、考慮すべき他の政治アクターの重要性を認めつつも、福祉推進派のアドボカシー連合が、経済危機の最中、戦略的優位性を他のアクターから勝ち取ったことで、その目標である社会政策の実現に成功したと指摘する。それと同時に、権威主義政権に反対する民主化運動勢力の代表的存在であり、韓国の政策決定において「経済優先」パラダイムを批判してきた金大中の大統領就任が、政策決定構造の頂点における政策パラダイムを変化させることとなったと論じる⁵⁶⁾。金大中大統領は、就任後、市民団体で長い経験を積んだ大学教授などの専門家を大統領室の政治顧

55) アドボカシー連合 (advocacy coalition) とは、一定の信念を共有し、共通の目標を実現させることを目指す、様々な公共・民間組織で構成されるアクター集団を指す。: Huck-Ju, Kwon, "Advocacy Coalitions and the Politics of Welfare in Korea after the Economic Crisis", *Policy and Politics*, Vol. 31, No. 1, 2003, p. 9. (by Sabatier, 1986.) より再引用。本稿では、脚中26に従い、このアドボカシー連合を韓国における「市民団体」と同義であると捉える。

56) クォンは、1998年に金大中大統領が設立した労使政委員会および「失業に取り組む基本計画」導入に対して一定の評価はしながらも、野党が労使政委員会での決定をたびたび阻止してきたこと、および労働組合が政府との交渉のテーブルから外れたことなどを挙げ、政策決定への効力を失ったとする。: *ibid*, pp. 71-73.

問として起用し、また、社会運動出身のプロテスタント牧師を与党の政策委員会の議長として抜擢している。クォンによれば、社会保障の拡充——特に最低生活の保障——という観点から見たとき、金大中大統領によるこれら2つの要職への市民団体関係者の登用は、福祉推進派のアドボカシー連合と大統領との政治的連携を完全なものとしたといえる⁵⁷⁾。

また、アントニオ・フィオーリとキム・サンヒュク (Antonio Fiori and Sun-Hyuk Kim) は、政策変化の機会として「外因的な機会の窓」⁵⁸⁾が開かれるとき、政策企業家 (policy entrepreneurs⁵⁹⁾) が出現し、それまで支配的だったパラダイムが変化すると主張する⁶⁰⁾。彼らによれば、韓国のケースでは①民主化移行期、②1997通貨危機時がパラダイム転換時に相当する⁶¹⁾。時系列的に整理すれば、まず、1987年の民主化により社会運動の数と影響力が増加し、さらには運動体自身はその内在的特質を変化——政権に対する対立的態度から「政策企業家」としての役割へ——させることで新しい機能と目的を有するようになった。さらにその後、アジア通貨危機およびそれに伴う国内経済危機という「外因的な機会の窓」が開かれたことが金大中の大統領当選を可能にさせ、制度的拒否権プレーヤーへと変化した社会運動——本稿における「市民団体」(注：筆者)——

57) *ibid.*, p. 87.

58) Fiori and Kim が用いる「外因的な機会の窓」については以下参照。John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984. 改革の機会——John Kingdon の用語でいえば「政策の窓」——は社会問題の展開のみに伴い現れる。Meyer S. David, *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory*, CSD Working Papers, 2003, p. 5.

59) 「政策企業家」とは、「計画や重要なアイデアの提唱者 advocates for proposals or for the prominence of ideas」として定義される。: John Kingdon, *ibid.*, p. 122.

60) Antonio Fiori and Sunhyuk Kim, “The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs”, *Asian Social Work and Policy Review*, Vol. 5, No. 2, 2011.

61) 同様に、韓国における社会保障の第1の波として、民主化宣言前後の盧泰愚政権、第2の波として通貨危機後の社会保障改革を指摘する研究として、以下参照。Chang-Sik Shin and Ian Shaw, “Social Policy in South Korea: Cultural and Structural Factors in the Emergence of Welfare”, *Social Policy and Administration*, Vol. 37, No. 4, 2003, p. 336. ただし、この第1の波における社会保障の制度化は、社会権を保障する福祉国家の成立にまでは至らなかったとの指摘については、以下参照。Dong-Myeon Shin, *op. cit.*, 2000, pp. 86-87.

が、福祉制度や政策の導入、拡充に突出した役割を果たすことが可能になったと述べる⁶²⁾。

金淳和（キム・スンファ）は、韓国における大統領への権力集中と、議会内の拒否点の弱さを分析し、「大統領との協力関係を形成した社会アクターはその資源の多寡にかかわらず大きな影響力を及ぼす」と論じ、社会保障政策に関しての市民団体と大統領との連合関係を指摘する⁶³⁾。金によれば、市民団体は大衆動員戦略のみでは成果をあげることができなかったが⁶⁴⁾、「金大中政権の登場が、市民団体や労働勢力という新しい福祉国家形成アクターを登場⁶⁵⁾」させた。要するに、金大中大統領登場による市民団体との政策連合の形成および強化が、市民団体の資源の脆弱性を補完し、政策決定過程における市民団体の影響力の増大をもたらした直接的要因であったとする⁶⁶⁾。金はさらに、「福祉改革における市民団体の政治的機会⁶⁷⁾は大統領との連合関係に集約される⁶⁸⁾」、「韓国の福祉国家化のダイナミクスを解明するためには、大統領制が市民団体にもたらした「政治的機会」に注目する必要がある」とも述べており⁶⁹⁾、「政策決定過程において絶大な影響力を持つ」韓国の大統領制を非常に重視していることが伺える。金の議論は、金大中大統領の登場自体が市民運動に対する「政治的機会」であったと

62) Antonio Fiori and Sunhyuk Kim, *op. cit.*, 2011, pp. 61-78. また、分析対象時期は異なるが、キムは collaborative governance 論として、韓国の社会福祉政策に関する政策決定過程における政府と社会運動の共闘関係について以下で詳細に論じている。Sunhyuk Kim, "Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy making and Welfare Service Provision", *International Journal of Policy and Administration*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 165-190.

63) 金淳和、前掲論文、2009年、42頁。

64) 金淳和「韓国の公的扶助制度改革——拒否点と市民団体に開かれた政治的機会構造」『早稲田政治経済学雑誌』第368巻、2007年、109頁。

65) 金淳和「金大中政権における福祉改革の背景と特徴——韓国の福祉国家化の経済・社会・政治的背景と大統領制のインパクト」『早稲田大学教育学部学術研究』第58号、2010年、64頁。

66) 金淳和、前掲論文、2009年、41頁。

67) ここで、金の用いる「政治的機会」とは、「利用可能な資源量において不利な地位にある社会運動が、政策決定に影響力を及ぼすための外在的資源」と定義される。金淳和、前掲論文、100頁、2007年。

68) 同上、42頁。

69) 金淳和、前掲論文、2009年、31-47頁。

する点において、第2の先行研究として扱った「大統領のリーダーシップ説」にかなり近接する立場であるともいえよう。

さて、これまで概観してきた「市民団体と大統領のパートナーシップ説」に共通する問題として、「大統領のリーダーシップ説」同様に①金大中政権期における社会保障政策の変遷が説明できない点、②大統領の立法上の権限を重視するあまり、他の政治アクターの動きが等閑視されている点が指摘できる。さらに、「市民団体と大統領のリーダーシップ説」特有の問題として、③市民団体、金大中大統領が双方とも社会保障拡充に関して同じ志向を有していたという前提の上に立っているということが指摘できよう。1990年代初頭から社会保障要求運動を展開してきた「経実連（経済正義実践市民連合：경제정의실천시민연합）」、「参与連帯（참여연대）⁷⁰⁾」といった市民団体はともかく、単に民主化運動に出自を持つ金大中大統領自身が、社会保障の拡充を要求する市民団体と同じ方向性を目指していたということはどの程度まで言えるのだろうか。金淳和が主張するような、最終的に韓国の強い大統領制が市民団体に「政治的機会」をもたらしたとの議論は、「金大中政権期＝政治的機会の開放」との前提に立っていることから、同政権期においては——大統領と親和的と想定される——市民団体の目標が恒常的に達成されうることとなる。つまり、政治的機会の開放を意味する金大中政権時には、そのイシューにかかわらず、全ての市民団体の要求が実現することになるだろう。しかしながら、市民運動に親和的であった大統領の存在にもかかわらず、他の市民団体の要求——例えば戸主制廃止運動——は同政権期には実現しなかった。この点からわかるように、金の議論は、韓国における「強大大統領制」に強調点を置くために、大統領—市民団体間関係における政策的結実の差異について説得的な回答を提示することが難しいといえる。

70) 参与連帯は、1994年設立当初「参与民主社会と人権のための市民連帯」として発足し、1995年に「参与民主社会市民連帯」に名称を変更、1999年に「参与連帯」に改称したが、設立当初から継続して「参与連帯」という略称が用いられてきたことから、本稿では「参与連帯」で統一する。

Ⅲ 新たな分析の視点

1. 大統領および他の政治アクターの政策の変遷

さて、これまで検討してきたように、金大中政権期における社会保障改革要因をめぐる先行研究は、市民団体が大統領かをめぐる対立軸に対し、その接合を図る議論が対峙してきた。既存研究の基本的な争点は、市民団体の影響力と韓国における強い大統領制のどちらに重きを置くか、という点であろう。第3の折衷説が主張するように、民主化直後から社会保障要求運動を展開してきた市民団体の影響力と、金大中大統領のリーダーシップは、互いに相容れないものではなく、これまでの研究からも双方の重要性が伺える。

しかしながら既述のように、これまでの研究は因果関係分析および他の政治アクター分析に不足が見られ、その結果として、社会保障に関する①金大中大統領の政策変遷およびその要因——タイミング——が説明できず、②後述する他の政治アクターの方針転換についても説明できない、という共通の問題が存在してきた。言い換えれば、これら既存研究の問題点は、いずれも国内の政治アクターに着目しながらも、アクターの選好や行動の変化や、それが実際の政策にいかんか反映されたかについての要因の検討を欠いていることにある。最も有力とされてきた「市民団体の影響力説」に関しても、その因果関係分析の不足から、なぜ、いかにして市民団体の要求が政策決定に反映されたのかについての要因が検討されてこなかった。また、一口に社会保障改革といっても、年金、医療保険、公的扶助制度など、社会保障の下位分野ごとの違いはもとより、それに関わる利害関係アクター、政治アクターや政治的インパクトの差異についても考慮に入れられてこなかったことも指摘できよう。このことから、先行研究が有してきた共通の問題点を乗り越えるためには、政策決定に関するより複雑な過程および政策変遷の因果関係を明らかにする、新たな分析的視点の必要があるといえよう。

ここで改めて、本稿の課題である「なぜ金大中政権期において社会保障改革が行われたのか」という問いに立ち戻れば、まず、金大中政権期における社会保障政策をめぐる政治の流れについて具体的に検討していく必要がある。同政権期のどの段階から、どのようにして、本稿の問いとなってきた社会保障の大幅な拡充

を伴う改革が見られ始めたのだろうか。以下、大統領およびその他の政治アクターについて概観していこう。

まず、大統領に視点を投じてみると、就任から2か月後の1998年4月の時点では、金大中大統領は社会政策として労働者の雇用維持、新しい労働機会の提供についての意向を示唆しながらも、社会保障改革についての言及は見られてこなかった⁷¹⁾。この時点では、IMFの指導要領にしたがい、タイやインドネシアと同様に、短期的セーフティネットのみを遂行する予定だったとみられる。これは、大統領就任時に金大中が「民主主義」と「市場経済」を国政の2本柱として掲げたことからもうかがえる。ところが、既述のように、就任から1年半以上経った後の1999年8月15日光復節の大統領演説に際して、金大中は国政の第3の柱として「生産的福祉」理念を掲げ、全ての国民に対する最低生活保障を2000年10月から行うことを発表した⁷²⁾。ここでは「中産階層の育成と庶民生活の向上を目標に、人間開発中心の生産的福祉を積極的に推進していく」との宣言がなされ、「生産的福祉」を「民主主義と市場経済の同時発展」とともに新たな国政理念とし、かつ「21世紀を迎えるための時代的課題」として設定するとされた⁷³⁾。

これまでIMFの指導に従った短期的セーフティネット整備のみを行ってきた金大中政権におけるこの「生産的福祉」理念の登場は、これまでの社会保障政策に関しての大統領の方針の、大きな転機となった。事実、これと前後して、それまで停滞していた長期的な社会保障が矢継ぎ早に拡充されることとなる。具体的

71) 朝鮮日報、1998年4月21日。

72) 8月15日演説については以下参照。Office of the President, Republic of Korea, Presidential Committee for Quality-of-Life, *DJ Welfarerism White Paper: Welfare, Employment, and Environment in Korea*, Seoul: Samil Planning, 2003. 本書の“DJ Welfarerism”のDJとは、金大中 (Kim Dae-Jung) の頭文字から取ってつけられた。

73) 金大中、前掲書、2004年、16頁。金大中によれば、彼の提唱する生産的福祉とは、「公正な競争原理に立った経済成長と、同特定連帯の原理に立つ分配の公平の均衡が保たれた社会を志向する。疎外階層をも含む全国民が、経済活動への参加と高へ担分配を通して、自律的な経済主体として共同体の発展と生活の質的向上に寄与することこそ、生産的福祉が追及する未来社会の姿である。」(同上35頁。) また、生産的福祉の構成内容は、「市場によって公正になされる一時的な分配と、国家による再分配、国家と市場が重なり合う領域からなる自立のための社会的投資、そして国民の生活の質的向上」(同上35-36頁。)とされている。

には、国民年金の都市自営業者への年金拡充適用に伴う実質的な皆年金化（1999年4月）、国民健康保険法改正による医療保険の完全統合（1999年7月）、公的扶助である基礎生活保障法制定（1999年9月）や医薬分業施行法制定（1999年9月）が行われ、2000年に入ってから国民健康保険公団の発足、特例老齢年金支給、産業災害保険の適用拡充がなされることとなった。これらの改革から観察されるように、「生産的福祉」の象徴として語られる1999年光復節での大統領演説は、これまでのようなIMFの指導に基づいた応急的、短期的なセーフティネット施策から、長期的セーフティネット対策も含む社会保障拡充、そして福祉国家形成への方針転換を示すものであったといえよう⁷⁴⁾。ここから見えてくるものは、既存研究——特に大統領のリーダーシップ説、市民団体と大統領のパートナーシップ説——の前提と異なり、金大中大統領は少なくとも成立から1年以上の間に関しては、市民団体の要求する社会保障拡充をその政策目標とはしていなかったということである。

次に、他のアクターに目を転じてみると、大統領の方針転換までの過程で、市民団体や他の政治アクターの行動様式にも変化が見られている。1999年3月10日には、財閥を中心とした経済界を支持基盤とする第1野党ハンナラ党の李会昌総裁と市民団体との間で懇談会⁷⁵⁾が開かれた。その後、これまで社会保障拡充には反対姿勢であったハンナラ党の政策方針に転換が見られることとなる。1999年7月1日の国会本会議において、ハンナラ党の李会昌総裁は国民基礎生活保障

74) 大統領の方針転換のメルクマールとして、1999年1月、金大中大統領は新年辞で「国民生活保障基本法」の必要性に言及したこと、6月に蔚山で再び最低生活保障について立法化への意思を表明したことを指摘する立場（鄭在哲、前掲論文、2008年。）もあるが、本稿では国政の3本柱のひとつとしての「生産的福祉」理念の登場に着目し、ここにおいて社会保障に関する方針転換が公的に明言されたとの立場に立つ。その理由の一つとして、1999年1月に金大中大統領が言及したのは、市民運動の請願名称であった「国民基礎生活保障法」ではなく、「国民生活保障基本法」であったことが指摘できる。東亜日報、1999年1月2日。このことから、政府は公的扶助改革の意思を表明したものの、この時期の方針がどの程度市民運動の要求を受容しようとするものであったかについて肯定的な判断は下しづらいと考えられる。

75) この懇談会に参加した市民団体は、参与連帯、経実連、ソウルYWCA、韓国女性団体連合のほか、民主労総、韓国社会福祉士協会であった。ハンナラ党は、懇談会の内容よりも、市民団体との懇談会自体に重きを置いていたと見られている。朝鮮日報、1999年3月10日。

法制定に向けて努力するとの演説を行った⁷⁶⁾。さらに、これとほぼ時期を一にして、政府与党間では国民基礎生活保障法施行時期についての本格的な協議がなされることとなった⁷⁷⁾。この事実は、市民団体と大統領以外に、政府、連立与党、野党を含む他の政治アクターが社会保障政策に関わっていたこと、さらに政策決定に何らかの影響力を及ぼした可能性があることを示唆している。

以上から、金大中政権期における社会保障拡充は、韓国が未だIMF体制下にあったにもかかわらず、1999年半ば以降の「生産的福祉」理念の登場をその契機として遂行されてきたこと、この時期に大きな政策転換が見られたことがわかる。では、なぜ突如、「生産的福祉」理念の下での社会保障拡充が政策目標として登場することとなったのだろうか。金大中政権期におけるこの社会保障政策の転換要因について検討することは、本稿の大きな問い——金大中政権期の社会保障改革の要因は何か——への回答にも繋がりうると考えられる。

ここで、社会保障拡充を求める市民団体の請願内容が、政党と言った政治的回路を有さないにもかかわらず、実際に制定、改訂された法案にかなりの程度反映されていたとの鄭在哲の指摘に鑑みれば、市民団体の要求がなぜ、いかにして改革に反映されたのかについての考察が必要となる。政治アクターの社会保障政策をめぐる方針転換が金大中政権期の社会保障改革へと結びついたと考えれば、市民団体による運動と他の政治アクターとの関係変化、さらには政策転換との間の関係を検討することで、本稿への問いに答えうるひとつの道筋を提示することが可能となろう。

2. 新たな分析の視点としての「政治的機会」

本項では、金大中政権期における社会保障拡充の要因を明らかにするため、前項で検討した、社会保障政策の転換要因を考察するための端緒となる新たな視座を提示する。

この点において、既存研究をより発展的に展開する道筋として本稿が提示するのは、社会運動の目標達成の成否を分析する社会運動論のひとつである、政治的

76) 朝鮮日報「与野党3党の交渉団体代表演説」、1999年7月1日。

77) 朝鮮日報「国民基礎生活保障法施行時期、政府与党間協議」、1999年7月10日。

機会構造論 (political opportunity structure theory: POS) への視座である。政治的機会構造とは、社会運動アクターの行動のコストおよび政治的な変動を制約し、もしくは促進する変数として定義される⁷⁸⁾。社会運動の軌跡を検討するこのアプローチは、政治的転換がいかに促進され、もしくは妨げられたかについての要因メカニズムを明らかにすることを試みる⁷⁹⁾。この理論は、これまで「社会運動が活発であれば——社会運動内部の資源動員力が高ければ——その目標が達成される」としてきた資源動員論に対し、「社会運動が活発ではない、つまり社会運動内部の資源動員力が変わらない、もしくは低くなった場合でもその目標が達成される」ケースに着目し、社会運動外部の条件——政治的機会——の変化から、運動目標達成の成否の説明を試みる。この時、政治的機会とは開閉するものと考えられ、政治的機会が開放された際には運動体の目標達成の可能性が高まり、政治的機会が閉ざされることは、運動体が政策決定に影響を及ぼす回路が閉ざされ、目標の達成が困難になることを意味する。この政治的機会の開放、閉鎖についての検討は、なぜ目標が達成されたのか、という運動の成否要因だけでなく、なぜその時期に達成されたのか、という目標達成のタイミングについても明らかにするものであるといえよう。

さて、既述のように、韓国では1990年代初頭から社会保障を要求する市民運動が展開されてきており、さらには1997年のアジア通貨危機後の社会的混乱に伴い、社会保障の拡充を求める運動が活発化した。その一方で、実際に市民団体の要求するような社会保障改革が実現したのは、アジア通貨危機の発生から約2年後、金大中政権成立から1年半以上後の1999年半ば以降であった。この事実を鑑みれば、市民団体の運動の展開、その資源動員は、直接社会保障改革には結実しておらず、そこから改革要因およびそのタイミングについて説得的な回答を提示することは困難であることがわかる。他方で、市民運動を取り巻く外部の状況の変化に着目する政治的機会構造論は、社会保障政策の転換を明らかにすると

78) Ming-Sho Ho, "Environmental Movement in Democratizing Taiwan (1980-2004): A Political Opportunity Structure Perspective", *East Asian Social Movement*, 2011, p. 285.

79) *ibid.*, 2011, p. 285.

いう点で、より適切な分析枠組みであるといえる⁸⁰⁾。政治的機会概念の導入は、大統領および他の政治アクターの動向およびその変化が、いかに市民団体の政策決定への参入に影響を与えたのかを明らかにすることを可能とする。韓国の事例に当てはめれば、政治的機会が開かれた時、社会保障拡充を要求する市民団体の声が政策決定に反映、ないし受容される可能性が高まるといえる。このことから、政治的機会構造論を韓国の事例に即して修正適用することにより、社会保障政策の転換と市民団体の運動との因果関係、すなわち、社会保障改革の要因を導き出すことができると考えられる。

ここで、念のために指摘しておけば、第3の先行研究の中で、検討した、金淳和が用いた「政治的機会」概念との違いは、金が「政治的機会の開放＝金大中政権の成立」とみなしているのに対し、本稿では政治的機会には大統領のリーダーシップ以外に様々な要素があること、そのために同政権期においても他の要素による政治的機会の変動が見られたとの立場に立つ点である。以上から、既出の「政治的機会」概念を用いつつも、それを韓国の状況に応じて精緻化する必要があると考えられる。それを通じて、金大中大統領の社会保障政策の転換をもたらした要因、さらには与野党を中心とした他の政治アクターの方針転換の結果として生じた社会保障改革の要因をより詳細に分析できると考えられる。

政治的機会は、その下位変数として「政治体へのアクセス度」、「政治的編成の安定性」、「エリート内部の分裂」、「影響力ある同盟者の存在」など論者によって様々な要素が設定される。この上記の変数に従えば、「政治体へのアクセス度が高いとき」、「政治的編成が不安定化したとき」、「エリート内部に分裂が見られたとき」、運動体にとって「影響力ある同盟者」が存在するとき、政治的機会は開かれると考えられる。

金大中政権は当初、議会少数派の連合政権として成立しながらも、その後1998年8月には第2野党である新韓国党の切り崩しによる多数派政権となった。

80) キッチェルトは、社会運動の戦略や成果の違いは基本的に権力側の状況——政治的機会——によって説明できると述べている。Herbert P. Kitschelt, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, Vol. 16, 1986, pp. 57-85.

一方で、2000年に入ってから新千年民主党設立により与党国民会議の実質的な移行が行われ、その後、自由民主連合の離脱によって連立政権が解消されている。

本稿では、金大中政権期における政治的機会として、以下3つの下位変数を設定する。第1に、金大中政権中期に第16代国会議員総選挙が行われたことに鑑み、「政治システムへの直接的なアクセスの程度」、第2に、金大中少数派政権から多数派政権への移行、連立政党の離脱がいかに影響を与えたかを分析するために「政治的編成の安定性」、第3に、市民団体の戦略変化による与野党の政策転換、すなわち、「影響力ある同盟者の獲得」である。このうち第1は制度的・構造的なものであり、一定の間隔で開かれる政治的機会といえる。第2、第3は流動的な政治的機会であり、どのタイミングでそれが開かれ、閉ざされるかは事前に想定できない。第2の「政治的編成の不安定化」については、上記の「エリート内部の分裂」と排他的に独立しえず、大きく重なると考えられるため、変数を一つに統一する。第3は市民団体の戦略変化——資源動員の変化——の結果として開かれた政治的機会といえる。これら全てにおいて、市民団体は政策決定に影響を与えるうえで、政治的機会の開放を利用するため、その開放および閉鎖を認識している必要がある。この点において、「政治的機会」は社会運動外部の条件変化であるとともに、社会運動と相互に影響を与えうるものであるということが指摘できる。

本理論の枠組みを用いることで、既存研究が行ってこなかった分野ごとの比較検討を行うことも可能となると考えられる。なぜならば、この政治的機会の下位変数は論者によってだけでなく、そのイシューによって異なりうるためである⁸¹⁾。たとえ社会運動、市民運動といった共通性を有していても、そのイシューや政策、関連アクターの違いなどから、政治的機会を構成する要素は異なりうる⁸²⁾。韓国の状況に即していえば、市民団体による社会保障拡充の要求運動が同様に展開されながらも、その結果として生じた政策的帰結の差異を、政治的機会の差異から明らかにできるといえよう。

他方で、上述の変数は必ずしも相互に排他的ではなく、また、変数間の関係が曖昧である、という理論的問題が存在する。そのため、今後は韓国における歴史

的特殊性や当時の政治状況およびアクターの動きを勘案し、変数の一層の精緻化を行うことで、実証的な分析を行っていくことが課題となる。ここに、金大中政権期における社会保障改革の要因およびその変遷をより説得的に展開できる可能性を提示し、より具体的な分析は別稿に譲ることとしたい。

IV むすびにかえて

「福祉国家の変容」が言われて久しい。1950～60年代に福祉国家を形成してきた先進諸国では、1980年代以降、新自由主義政策の採用とともに社会保障の削減、制度縮小が見られ、福祉国家の「危機」や「再編」と呼ばれる状況が生じてきた。近年の先進国における福祉国家研究は、すでに構築された福祉国家を対象

81) この下位変数をいかに設定するかは論者やイシューによって異なるが、現時点で本稿で挙げた変数は以下を参考にしてしている。Sidney Tarrow, "Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change during Cycles of Protest", *Western Societies Program Occasional Paper*, No. 15, 1983. ただし、タローによる政治的機会の構成要素は論文によって異なる。また、他の変数を挙げている研究として、例えば、Ming-sho Ho は、環境連合によるその支持者の組織化および彼らの政治的主張表明に影響力のある「政治的機会」の変数として以下の4点を挙げている。①国家の自律性 (by J Craig Jenkins, "Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and a Comparative Framework." in J. Craig Jenkins and Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1995, pp. 14-35.)、②抗議の監視 (by Donatella Della Porta, *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1995, pp. 55-58.)、③政策チャンネル (by Kitschelt, *op. cit.*, 1986; John S. Dryzek, "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization", *American Political Science Review* Vol. 90, 1996, pp. 475-87.)、そして④政治的同盟である。: Ming-sho Ho, *op. cit.*, 2011, pp. 285-286.

82) 例えば村井は、環境政策の政治的機会の下位変数として①経済開発官庁と経済団体・業界団体の一体性、②政党の役割、③同盟者の利用可能性を設定する。その理由として、環境政策の「基本的政策決定パターンは、他の「入れ子」との間の調整という形をとる。(中略) 環境政策は、問題の性質上他の政策領域に対する完全な自律性を確保するのが困難な政策領域であり、必然的に産業政策やエネルギー政策、建設政策や運輸政策など他の政策領域との調整が避けられないという特徴を持っている。つまり、環境政策は自らの政策領域の中だけで政策形成・決定・執行のサイクルを完結することが困難であり、省際的調整が避けられない性質を持つ政策領域なのである。」と述べている。村井恭「1990年代の日本政治における環境庁の政治的機会構造——環境アセスメント法制化の政治過程を事例に——」『公共政策』、2000年、1-44頁。

とし、それがいかに再編されており、また、いかなる方向に再編されつつあるのかが中心的なテーマとなってきた。一方で、新興国における福祉国家形成は、地域研究の観点から論じられることが多く、福祉国家研究における理論レベルではなおざりにされるか、もしくは、既存の先進福祉国家論の枠組みにいかに適用できるかについて議論されてきた⁸³⁾。

しかしながら、国際的には「埋め込まれた自由主義」下、国内的には産業化段階において福祉国家を形成してきたヨーロッパ先進福祉国家に対し、韓国は、グローバルな「新自由主義」の下、国内的には脱産業化が進んだ社会、という全く異なる状況下で社会保障制度の確立——福祉国家形成——の必要性に迫られることになった。既述のように、ヨーロッパを中心とした先進福祉国家においては、産業化段階において組織化された労働運動勢力が、その利益を統一して代表する労働者政党を通じ、社会保障制度の確立から福祉国家の形成を見てきた。それに対し、新自由主義下で労働市場の柔軟化が進み、脱産業化された社会で組織化された労働運動勢力が不在であった韓国においては、従来の先進福祉国家を対象とした理論への適用やそれを用いた分析は難しい。韓国のみならず、とりわけ1980～90年代以降の、新興国における福祉国家の形成要因については、新たな分析の枠組みが求められているといえよう。

本稿で提示した「政治的機会」概念は、福祉国家形成過程における政策決定への影響を及ぼすための回路として、社会運動がいかにして政治的なチャネルを獲得するのか、という疑問に対してのひとつの回答を提示することを目的としている。これまで見てきたように、労働運動勢力が組織化されていない韓国においては、社会保障拡充の中心的な要求アクターは、社会運動の一形態である市民団体であった。そのため、政党といった政治的回路を有さない市民団体がどのようにその要求を政策決定に反映したのか、が主要な問いとなる。本研究は、この問いへの回答を通して、市民団体という韓国における階級横断的な政治アクターが、いかにしてこれまで階級的イシューとされてきた社会保障および福祉国家形成の牽引車となりうるかを明らかにしようとする試みである。また、今後、台湾など

83) 韓国の先進福祉国家への適用をめぐる論争については、金淵明編、前掲書、2006年(脚注10)参照のこと。

東アジア新興国、さらにはラテンアメリカや東欧といった他の新興国においても、脱産業化段階における福祉国家の形成要因について説明しうる可能性を有しているといえよう。

一方で、今日、先進福祉国家が、グローバルな新自由主義化の下でその「再編」を迫られていることに鑑みると、新興国の福祉国家形成についても、国内政治分析のみならず、国際経済環境の変化を分析の射程に取り込んでいく必要があるろう。