

巻頭言

韓国の社会保障——新しい挑戦の実態と成果および課題

韓国で社会保障制度が体系的に整備されはじめたのは1990年代末以降である。1997・8年のアジア通貨危機によって発生した未曾有の大量失業・貧困問題に対応するために、すべての労働者への雇用保険の適用、労働能力の有無に関係なくすべての国民の最低生活を保障する国民基礎生活保障の導入など、所得保障の分野を中心として制度整備が急速に進められた。これらの改革が進むなか、社会保障制度の全体的な調整の必要性から「社会保障長期計画」が打ち出され、年金や医療などほかの社会保険に対しても改革が行われた。それによって国民皆保険・皆年金が実現されたのが1999年である。その後、2000年代初頭に入ると、危機時の失業・貧困問題はある程度改善されたが、世界で類例のない速いスピードで進む少子高齢化が重大な社会問題となり、その対応のために「低出生・高齢社会基本計画」が策定された。2000年代半ば以降になると、同計画にもとづいて、危機時に整備された所得保障制度に加えて、育児や介護などサービス保障の分野でも本格的な制度整備が行われるようになった。

アジア通貨危機以降における以上の一連の制度改革は、韓国の社会保障制度の歴史のなかでかつてないほど急激な変化をもたらしたものであり、そのため、韓国国内ではもちろん、日本を含む海外の研究者の間でも大きな注目を集めた。

本誌の前身である『海外社会保障研究』で前回韓国特集を取り上げたのが、以上のような状況を背景とした2009年であった。当時の巻頭言をみると、先進諸国に遅ればせながら韓国でもついに「福祉国家への離陸が実現された」と、以上の制度改革の状況を高く評価している。同特集では、その離陸期における韓国の社会保障制度の実態と成果および課題を取り上げていた。今回の特集は、主にその後の約15年間の韓国における社会保障制度の展開に焦点を当てたものである。

では、この間、韓国の社会保障制度はいかに展開されてきたのか。新しい制度導入を含むさまざまな改革が行われてきており、その特徴を一言で評価することは難しい。しかしながら、少なくとも最近の韓国国内の議論をみると、それらの改革に対して、以前の「福祉国家への離陸」といったようなポジティブな評価がみられなくなっているのが事実である。それは、2009年の時点ではそれほど明確に認識されなかったが、その後、韓国で社会保障制度のさらなる発展を妨げる、以下のよ

うな状況がはっきりとみえてきたからである。

何より、先進諸国で長いスパンをもって現れた失業・貧困問題＝「古い社会的リスク」と少子高齢化問題＝「新しい社会的リスク」が、韓国では20世紀末21世紀初頭の短い間に同時多発的に登場したことである。周知の通り、先進諸国では、戦後の高度経済成長が、古い社会的リスクに対応するための所得保障制度の拡充をもたらした。その後、新しい社会的リスクに対応するためのサービス保障の整備に力を移してきた。しかし韓国ではその両リスクが次々に現れ、短期間のうちに所得保障とサービス保障に関して同時に制度整備を行うことが余儀なくされたのである。しかも、韓国がその制度整備に取り組もうとした20世紀末21世紀初頭は、すでに低成長時代に入り制度拡充のための韓国政府の財政的余力はなくなっていた。世界的にも、社会保障制度を拡充する時代が終わり、むしろその抑制をもたらす新自由主義的な政策が蔓延するグローバル化の時代に突入したことも重要である。それゆえ国内の政治的状況をみても、社会保障制度の拡充をめぐるコンセンサスが形成されず、むしろその賛否をめぐる激しいイデオロギー対立が常態化している。

このような状況を背景にして、特に2010年代後半2020年代初頭の韓国国内での論文や研究書をみると、社会保障制度に発展がみられない状況を浮き彫りにしながら、韓国の社会保障制度が「足踏みする」とか、韓国は福祉国家化に「失敗した」とかといった見解が多く現れるようになっている。

ただし、韓国の社会保障制度が足踏みするかのよう、あるいは、福祉国家化に失敗したかのように見えるものの、それは、先進福祉国家へのキャッチアップが前提とされたときの見解であるといえる。つまり、キャッチアップを前提とせずに韓国の実態をみると、先進諸国の経験からして異質な挑戦を試みていることに気づく。それは、本特集の各論文で取り上げている少子高齢化対策、貧困・格差対策、介護保障、医療および年金制度、居住支援政策など、あらゆる制度・政策分野で見える。各論文で検討しているそれら制度・政策の実態から、韓国が先進福祉国家へのキャッチアップを目指しながらも、それがうまくいかず、それゆえキャッチアップからあえて離れて新しい挑戦を試みていることが確認されるであろう。もちろん現時点で、その新しい挑戦の成果は定かではなく、多くの課題を抱えているといえる。本特集を通じて、韓国の社会保障制度の具体的な実態をふまえて、韓国の新しい挑戦の成果と課題が、日本を含む先進諸国はもちろん、ほかのアジア諸国に対していかなる政策的示唆を与えるのか、また従来と比較福祉国家研究に対していかなる理論的意味を持つのかについて考える材料を提供することを期待したい。

金 成垣

(きむ・そんうおん 東京大学 准教授)