

## 第 6 章

### 持続可能なセーフティネット構築に向けての課題

株本 千鶴

#### はじめに

セーフティネットは韓国語で「社会安全網」という。これは、人が生活上の危機に陥ったとき、救済として提供される社会政策全般のことである。韓国社会に住む人びとが経験した近年でもっとも大きな危機は、1997 年末に発生した経済危機であろう。失業率は急増し、貧困と社会解体が社会問題化した。社会の危機的状況にたいして国家がとった対策は多岐にわたるが、失業対策をはじめとするセーフティネットの構築が至急の課題となり、実行された。当時、金大中政権がこの任務を執行し、経済がいちおう回復したのちは、構築されたセーフティネットの維持、改善というかたちで、その仕事が盧武鉉政権にひきつがれている。現在のセーフティネット構築の作業では、現実のあらたな危機が考慮すべき点として重要視されている。

それは、第一に、社会変動としての人口高齢化である。韓国の高齢化率は 2000 年に 7.2% となり、韓国社会は高齢化社会となった。2019 年には高齢化率 14.4% の高齢社会に、2026 年には 20.0% の超高齢社会になると推定されている。また、推計では、65 歳以上の人口は 2000 年で 339 万 5 千人、2030 年には 1160 万 4 千人となる。そして、高齢者の増加によって、2030 年には生産可能人口（15～64 歳）2.8 人で高齢者 1 人を扶養しなければならなくなる[統計庁 2004:8]。人口の高齢化という社会変動が社会に及ぼす影響とそれによって発生する問題は、先進諸国の経験を観察すれば容易に予測されるため、それらに対応できるセーフティネットの構築が要求されている。

第二に、経済環境の変化である。経済危機後の大量失業発生のような未曾有の危機は克服されたが、国内経済改革の不徹底、世界経済の変容などの諸要因の影響によって低成長が続いている。経済危機の余波で 1998 年に GDP 成長率はマイナ

スを記録したが、99年には9.5%の高いプラス成長を達成。その後は一時的な高成長が止まり2000年8.5%、2001年3.8%と低下し、2002年に7.0%に持ち直したが2003年には3.1%（暫定値）となり、これ以後、低迷が長引いている[韓国銀行ホームページ]。中長期的な予測としては、しばらくは3~4%の低成長が続くとの見込みが主流である。

対外的な環境変化としてはグローバル化とともに、隣国中国の経済成長の影響が大きい。高い費用のかかる投資条件、労働界のスト拡散、政治の不安定、対北朝鮮のリスク（核問題）など、経済停滞の背景にある対内的投資環境が悪化するなか、中国が魅力的な投資先として急浮上してきているため、中国に設備を移転する傾向が高まっているのである（『 』 [2003, 12: 77-79]）。

経済環境の変化がもたらす危機として、マクロのレベルでは経済成長の鈍化による国家財政の逼迫、ミクロなレベルでは雇用の不安定、労働者とその世帯の貧困化が考えられる。セーフティネットは後者の労働者の雇用と貧困の問題に対処できるように改善されるべきであるが、前者の国家財政の状態がそれを左右する直接的または間接的な要因となってくる。上述の高齢化と経済環境の変化が相関関係をもつことにも注意しなければならない。

以上のような社会的、経済的変容をともなう韓国社会の近未来を想定するとき、そこに住む人びとを、かれらが遭遇するかもしれない生活の危機から救済するセーフティネットはどのように構築されるべきだろうか。すでに経済危機後の韓国では、社会政策や社会保障政策を構想するうえでセーフティネットのグランドデザインが描かれてきた。また、その中に含まれるいくつかの制度は実行されている。本章では、このグランドデザインとその実態、具体的制度の実行にあたっての問題点と課題を整理し、検討する。ただし、公的扶助については三章五石論文で扱われているため省略する。そしてさいごに試みとして、韓国が目指す資本主義とはどのようなものなのかを考えてみたい。以下、第1節では経済危機後のセーフティネットのグランドデザインともいえる金大中政権での「生産的福祉」と盧武鉉政権での「参与福祉」を、第2節では盧武鉉政権で提案された少子高齢社会対策の構想を整理し、第3節で具体的な制度実行において発生した問題と想定される課題について検討する。そしておわりに、資本主義のかたちに関する議論、とくに成長と分配をめぐる議論に焦点を当てて考察したい。

## 第1節 経済危機後のグランドデザイン、「生産的福祉」と「参与福祉」

金大中大統領は1998年2月に新政権を発足させたが、1997年末に発生した経済危機に対して、就任前から本格的な対策づくりの作業に入っていた。ここでは経済改革については触れず、セーフティネットに焦点を当てる。まず、失業と貧困の問題に対して、公的雇用の創出、失業者やホームレスへの社会保障政策がたてつけに実施された。そして、1999年の春から夏にかけて、金大中大統領は「民主主義」、「市場経済」につぐ第三の国政理念としての「生産的福祉」を国民に提示し、総合的な政策のグランドデザインを具体化するに至った。

「生産的福祉」の概念は、「すべての国民が人間としての尊厳と自矜心を維持できるよう、基礎的な生活を保障すると同時に、自立的かつ主体的に経済・社会活動に参加できる機会を拡大し、分配の公平性を高めることによって、生活の質(QOL)を向上させ、社会発展を追求する国政理念である」と定義されている。また、「市場経済の原理に立脚した経済成長と、道徳的連帯の原理に立脚した分配正義が均衡をなす社会を志向する。疎外階層を含むすべての国民が経済活動に参加し、公正な分配を通じた自立的な経済主体として、共同体の発展と生活の質の向上に寄与することが、まさに生産的福祉路線が追求する未来社会の姿である」ともいわれている[大統領秘書室生活の質向上企画団(以下、企画団)1999:33-34]。したがって、この定義には、「人権と市民権としての福祉」「労働を通じての福祉」「社会的連帯としての福祉」が内蔵されていることがわかる[企画団2002:19]。

つぎに、「生産的福祉」と他の2つの国政理念との関係を見てみよう。「市場経済」と「生産的福祉」の関係については、経済危機後に市場の失敗に対応する福祉の必要性が誰の目にも明らかになったため、相互補完関係の機能が認識された。そして「民主主義」との関係については、歴史的な観点からの説明がなされている。それは次の記述に明らかである。

「生産的福祉は、過去の成長主義が招いた人権軽視と福祉最少化の弊害を是正し、成長と分配の均衡を追求する新しい社会発展戦略を意味する。同時に生産的福祉は、半世紀にもわたる権威主義の政治体制を清算し、参加型民主主義に基づき、社会的市民権を実現しようとする積極的な社会政策である」(企画団[1999:14])

福祉に関する国民の権利としては生存権、労働権などが憲法で規定されているが、権威主義体制下においてはそれらが十分に保障されてきたとはいえない。「生産的福祉」はそれらを実現させ、民主化以降の民主主義の「実質的完成」を意味するものであるともいわれている(企画団 [1999:31])。

「生産的福祉」はひとつの理論に到達しているとは言えないが、その理念の形成にあたっては、資本主義とそれを支える民主主義、福祉政策との整合性について十分に検討されており、くわえて、その実現の必要性が強く主張されている。「生産的福祉」の理念が金泳三政権時にすでに出されていたものであったことがひとつの要因でもあるだろう。金泳三政権での「生産的福祉」は、当時の経済政策の自由主義路線と歩調を合わせた新自由主義的な色が濃かった。そして具体的な成果も生まれなかった。したがって、金大中政権では、福祉を経済迎合的なものとみなす傾向を打破するためにも、「生産的福祉」が民主主義と市場経済にならないで資本主義社会である韓国社会の発展にとって不可欠なものであることを明示する必要があったともいえる<sup>1</sup>。

では、セーフティネットとして具体的に実施された内容はどのようなものなのか。「生産的福祉」の理念のもとに実行された社会保障制度の構成は、「国民基礎生活保障制度の確立、権利としての生活保障 / 4大社会保険の改革、きめこまかい社会安全網の構築 / 社会福祉サービスの拡充」となっている[企画団 2002]。なかでも「生産的福祉」の理念を代表する制度である国民基礎生活保障制度の誕生は、日本の救護法の内容を踏襲したまま温存されてきた生活保護法が、名称も内容も刷新した制度として生まれ変わったという点で画期的である。これら以外に、いわゆる狭義の社会保障制度に含まれない教育、住宅、租税、環境、女性に関する政策も「生産的福祉」の範ちゅうに含まれている。

金大中政権のあと、盧武鉉大統領が 2003 年 2 月に大統領に就任し、あらたな政策構想を案出した。盧武鉉政権は別名「参与政府」とよばれることから分かるように、参加型民主主義を前面に押し出している。政権発足当時から盧武鉉政権の福祉政策は「参与福祉」と命名され、専門家のあいだでその構想作成の作業が行われた。そして、2004 年 1 月 20 日、「参与福祉 5 ヶ年計画 (2004 ~ 2008)」が保健福祉部によって発表された。韓国では社会保障基本法の規定によって、5 年ごとの社会保障長期発展計画が策定されることになっており、「参与福祉 5 ヶ年

計画」は第2次社会保障発展5ヶ年計画に相当する。

参与福祉5ヶ年計画では、「参与福祉」は基本的には「生産的福祉」を継承、発展させるものと位置づけられている。そしてその目的は「福祉における国家の役割の積極的増大と国民の能動的な福祉政策への参加が結合することによって、急変する社会経済的環境のなかで持続可能な高水準の福祉制度が構築され、国民すべての人間的な生活が保障される参与福祉共同体を具現する」ことである[参与福祉企画団 2004a:154]。そこで想定される将来像は、「東北アジアにおける経済中心国家」「国民所得2万ドル時代」と表現される[参与福祉企画団 2004a:155]。

「参与福祉」の政策課題は大きく3つに分かれる。第1に、社会保障政策の領域における基礎生活保障体系の整備、福祉サービスの先進化、社会保険の成熟化、第2に、福祉のインフラ構築の領域における福祉伝達体系の構築、福祉財政の拡充、民間支援の活性化など、第3に、生活の質の保障を目的とした文化サービス保障の領域における文化基本権の伸長、情報格差の解消、両性平等文化の定着など、である[参与福祉企画団 2004a:160-161]。担当省庁ごとに重点推進課題が指定されており、その数は保健福祉部43、労働部7、建設交通部1、文化観光部4、女性部3、情報通信部1、合計59となる[参与福祉企画団 2004b]。

「生産的福祉」と「参与福祉」を比べてみると、前者が国政理念で後者が社会保障5ヶ年計画であるという基本的な性質のちがいがあがあるためか、「生産的福祉」のほうが改革への動力が凝縮された迫力あるグランドデザインと感じられる。この迫力が経済危機後の急進的改革の実施に結びつき、セーフティネットの構築に貢献した。しかし、この急進性のために副作用的な問題が発生したことも事実である。それに比べて「参与福祉」は迫力を鎮め、改革から沈着な改善志向へと変化したとみることができる。これは、次節の内容とも関連するが、今後必然的に韓国社会に出現する経済、社会的な変化に適切に対応し、持続可能な21世紀型の社会を形成していくという政策目標の重心の移動を示しているのかもしれない。

## 第2節 少子高齢社会に対応するセーフティネットづくり

人口構造の変化が韓国社会に及ぼす影響について、韓国政府は、高齢化率が7%

に近づいた 90 年代後半から政策的対応を本格的に認識するようになる。また一方で、合計特殊出生率が 2001 年に 1.30 人、2002 年に 1.17 人となり、少子化が急速で進展していることも社会的な危機感を募らせ、社会保障制度全般の見直しが促進されてきている。

金大中政権時から高齢社会対策の専門機関は設定されていた。2001 年から 2002 年にかけて国務調整室傘下に置かれた老人保健福祉対策委員会は「老人保健福祉総合対策」を打ち出している(国務調整室・老人保健福祉対策委員会[2002])。盧武鉉政権は国政課題のひとつとして「低出産・高齢社会対応策の整備」を掲げており、政権発足まもなくこの課題に着手した。専門機関としては、2003 年 9 月に大統領秘書室直属の「高齢社会対策及び社会統合企画団」が組織され、10 月には同企画団内に人口・高齢社会対策チームが設置された。企画団はその後改編され、2004 年 2 月に「大統領諮問高齢化及び未来社会委員会」となっている<sup>2</sup>。金大中政権時までは主に高齢者の保健福祉政策が議論されていたが、盧武鉉政権にはいり、高齢化問題を対象とする政策が高齢者福祉の枠を超えて、少子高齢社会対策へと拡大発展し、政治的優先課題になったとみることができる。このことによって、行政面では、保健福祉部中心に行われてきた課題が省庁横断的な重要課題にランクアップされたともいえる。この点は「参与福祉」の特徴とも重なる。

盧武鉉政権の少子高齢社会対策の構想の一部は、「高齢社会対策及び社会統合企画団」の人口・高齢社会対策チームが作成した「低出産・高齢社会に対応する国家実践戦略」(2004 年 1 月 15 日)に示されている。推進戦略の大枠は 4 つで、人口・家族政策(出産の安定化、家庭と職場の両立、人口資質の向上)、雇用・人力政策(制度と雇用慣行の改善、雇用機会拡大と能力開発)、保健・福祉政策(安定した老後所得保障、健康な老後生活保障、教育・余暇文化の向上)、財政・金融政策(財政収支均衡・産業構造改編、金融・資本市場の効率化)となっている。ほかに、高齢者対策に限定した「高齢社会対策基本法」がまもなく制定される予定で、施行されれば老人福祉法をはじめとする高齢者関連法の上位法として機能することになる<sup>3</sup>(大統領秘書室高齢社会対策及び社会統合企画団:人口・高齢社会対策チーム[2004];卞在寛他[2002a])。

戦略は、福祉的アプローチと経済的アプローチに分類できる。福祉的アプローチで最も問題になるのが高齢者の所得保障、医療保障であり、とくに介護保障の

充実が課題として浮上してきている。要介護高齢者は、2003年現在、65歳以上高齢者の20.9%にあたる83万人で、2020年には159万人に増加すると推測されている。要介護保護高齢者の増加によって、療養保護費用の増加、家族内での高齢者療養保護の限界、中産層が利用できる施設の絶対的不足、老人医療費の増加（1995年以降毎年27.9%の増加率）などの問題が発生しているため、政府はこれらの解決のため介護保障を目的とした公的老人療養保障制度を新設することとした。介護保障については金大中政権時から検討が重ねられてきていたが、制度の運営方式は社会保険方式と決定し、2003年3月に「公的老人療養保障推進企画団」が組織され、本格的に制度設計が始まった。日程は、2003年から2004年にかけて実行モデルの開発、2005年から2006年にかけてモデル事業と評価の実施、2007年から段階的に制度実施、となっている（大統領秘書室高齢社会対策及び社会統合企画団：人口・高齢社会対策チーム[2004:76]；卞在寛・高齢化及び未来社会委員会[2004]）。少子化対策としては婚姻、家族、両性平等に関する価値観を再考し国民に教育・広報すること、出産、育児、教育に関するサービスを拡充すること等が計画されている。実現には時間がかかるかもしれないが、児童手当制度の導入も検討される。

戦略では少子高齢化が経済に及ぼす影響の分析のもと、経済的アプローチの具体案も提示されている。戦略で提示されている方法は、高齢者を労働力化しその生産性を高める、財政収支のバランスを維持するため歳出抑制と歳入基盤造成のシステムを改善する、シルバー産業を育成する、年金基金の運営を改善する、長期金融市場を育成する、などである。いずれの方法も、生産性を高め国家収入を増やし支出は計画的に節約するという原則をもっている。

### 第3節 実行上の問題と「発見された」課題

福祉政策の理念と実態が一致しないのは時代を超えて変わらない事実である。前節までで述べたグランドデザインを基盤として実施された具体的な制度においても、すでに発生している問題と想定される問題がある。制度のすべてに言及するだけの紙幅がないため、本節ではこれらのうち代表的なものを取り上げて、以

下、個別に検討する。

## 1. 地方分権化

中央政府集中型の行政システムから地方政府分散型への動きが政策全般で徐々に進展しているが、セーフティネットと関連した福祉政策においても、地域格差の是正と住民のニーズを吸い上げた福祉サービスへの転換を目的とした行政システムの改善が試みられている。純粋な行政組織としては、市・郡・区に「社会福祉事務所」を設置する事業が始まり、2004年7月から2年間、全国9ヶ所で試験的に運営され、2006年から段階的に設置される。また、市・郡・区に「地域社会福祉協議体」を構成し運営する事業も始動している。この協議体は、福祉と保健分野における官民協力機構として市・郡・区の地域福祉計画を審議し、地域福祉政策に対する諮問と地域の福祉資源を機能的に連携させる役割を担う。2003年7月、社会福祉事業法の改正で地域社会福祉協議体の構成に関する法的根拠が整備され、2年間の準備期間の後、2005年7月から施行される(保健福祉部[2004a:27-28])。これらの事業では今までになかった組織づくりが必要となるため、人材育成、組織間の連携、関係者の事業に対する理解と意識変革などが初期の課題となっている。

財政面でも政府革新地方分権委員会によって財政分権化が計画されており、国庫補助金が、 補充性の原則(自治体優先推進)、 包括的支援の原則(包括補助方式)、 成果志向による自己責任(成果管理の強化)の原則をもとに再整備されている。まずは広域自治体を対象に、福祉事業の地方移譲が考えられており、2004年現在案では、保健福祉部予算4兆9368億ウォンのうち、地方移譲分は5959億ウォン(12.1%)となっている。分権化に対しては、国家の福祉財政に対する責任が十分に担保されない状況下で地方分権化を論議することが中央政府の福祉予算拡充に支障をきたすのではないかという指摘や、地域ごとの能力と水準を考慮しないで一括して執行することに対する批判がある([2004])。

## 2. 財政の負担

高齢化が福祉関連の支出を増加させるのは必然の理であり、韓国でも高福祉高負担の可能性が現実味を帯びてきた。近年、国家予算に占めるセーフティネット

関連予算は着実に伸びてきており、2003 年予算と 2004 年予算案を比較すると、社会福祉の費目の増加率が 9.2%で、科学技術の 8.0%、国防の 8.1%を抜いて、もっとも高かった(『 』 [2003,11:18])。福祉関連予算の増加に対して、経済関連省庁は他の費目の予算を圧迫するものとして警戒を示しているが、それは高齢化の影響が加味されて固着した予算がさらに増幅することを懸念しているからである。そこには高齢化による予算増加は避けられないが、財政構造に及ぼす影響は最小限に抑えたいという意図がうかがえる。高負担については国民や企業の理解も必要であるが、近年、社会保険などの制度運用に関する批判的な世論が一部で形成されている。これに関しては次項で扱う。

### 3 . 医療保険と国民年金

医療保険では組合が職場、公教(公務員、教員)地域に分立していたが、1998年に地域と公教が統合して国民医療保険管理公団が成立、さらに2000年7月に同公団と職場保険が統合して国民健康保険公団が誕生し、組織が一元化された。財政は2003年7月に完全統合されている。運営の効率化をはかる一方、財政安定、保険料の公平性、給付の拡充が問題となっている。

2001年、財政赤字が3兆ウォンを越えることが明らかになり、政府は5月に財政安定総合対策をうちたてて実施、2001年末に赤字は1兆8000億ウォンまで低下した(株本 [2002a])。ひきつづき財政支出の抑制と財政収入の拡充のために、2002年1月、「国民健康保険財政健全化特別法」が制定され、政府が地域保険財政の50%(国庫40%、国民健康振興基金10%)を支援すること、健康保険調整審議委員会と財政運営委員会の保険料調整機能を統合し、保険料と診療報酬を審査する健康保険政策審議委員会を設置・運用すること、などが定められた(保健福祉部 [2003a:19-20,231])。その後も追加補完対策がとられたことにより赤字は減少、2003年には1兆794億ウォンの黒字となっている(保健福祉部 [2004a:291]; 『 』 [2003(82):102])。

保険料は、賃金所得者には所得比例定率制(2003年3.94%)が適用され、農漁村住民、都市自営業者などの非賃金所得者に対しては所得、財産、世帯員の性、年齢などを基準とした等級別定額制が実施されている。2003年5月、健康保険の中長期発展方案を作成するため国民健康保険発展委員会が構成され、職場保険と

地域保険で異なる保険料賦課基準を、組合統合の趣旨に合うように、公平性の高い保険料賦課体系に改善する方策などが検討されている(保健福祉部 [2004a:296])。また、給付の対象となる診療行為の拡充と自己負担を軽減するための保険給付の拡充も段階的に行われる予定である。

国民年金では、1999年4月に都市地域に居住する5人未満事業所労働者、日雇労働者、自営業者などに適用が拡大され皆年金が達成された。国民年金でも財政の安定、保険料の公平性、給付の拡充が問題点として指摘できる。まず、99年の皆年金に際して問題化したのが保険料の不公平性である。国民年金では事業所加入者、地域加入者ともに所得に定率の保険料率をかけて保険料を払う仕組みになっているため、自営業者の所得把握の不十分さが事業所加入者の保険料に対する不公平感を招いたのである。

財政については、保健福祉部で2001年度から財政推計関連の基礎研究や評価、先進国の財政再計算事例の調査研究を行い、2002年3月からは国民年金発展方案を作成し、各界の代表者を中心とした国民年金発展委員会を構成している。また、100兆ウォンを越える国民年金基金の運営管理については別の専門機関を設置し、投資戦略が開発されている(保健福祉部 [2003a:281])。2003年に初めて行われた財政再計算によって、2047年に基金が枯渇するとの推計が示されたことや、それにとまなう将来的な保険料の大幅引き上げの可能性、自営業者の所得把握の不十分からくる公平性への不満などが原因で、国民の国民年金制度に対する不信感が増大した。基金枯渇 = 年金破綻を想起させるマスコミや一部の個人年金事業者による扇動的な報道や、事実を歪曲した情報の流布も国民の不信感増幅に影響した(保健福祉部 [2004a:73-76])。

給付の拡充に関しては、カヴァリッジの面で死角地帯にいる未加入者を加入者に転換することが課題となっている。2003年6月に国民年金法施行令が改正され、保険料の負担を軽減するため、非正規職労働者及び5人未満事業所労働者が地域加入者から事業所加入者に転換されることとなった。地域加入者は加入者が保険料全額を支払うが、事業所加入者は保険料を労使で折半するからである。しかし、当初、5人未満事業所の労働者すべてを国民年金事業所加入者に転換する予定だったが、経済状況と零細事業主の負担が増加することが考慮され、段階的に施行することになった。第1段階(2003年7月1日)では法人、専門職種事業所、非

正規職の労働者 45 万人を対象に、23 万人を事業所加入者に転換した(保健福祉部 [2004a:344-346]; 『 』 [2003(57):77])。このほか、任意加入の主婦の年金権、他の職域年金との不連続性の問題も残された課題である。

給付額の面では縮減の方法について議論が続いたが、ひとつの結論が出され、2003 年 10 月 29 日、国務会議で国民年金法改正案が議決され、国会に移送された。改正案には、国民年金長期財政を 2070 年まで安定させる財政安定対策と、国民年金基金を専門的かつ透明に運用するために基金運営委員会を常設化するなどの内容が示された。しかし、焦点は保険料率と給付額の所得代替率であった。保険料率は現行 9%を 2010 年から 5 年ごとに 1.38%ずつ引き上げ 2030 年には 15.9%に固定する、給付水準は 40 年間加入した平均的所得者を基準に現行 60%を 2004 年から 2007 年までは 55%に、2008 年からは 50%に引き下げる、既存加入者の給付額と既得権は保障する、というものである。改正案は国会に提出されたが、具体的審議のないまま任期満了とともに自動的に廃棄され、次期国会に持ち越されることになった( 『 』 [2003(83):20];保健福祉部[2004a:348])。

#### 4 . 家族福祉・児童福祉・高齢者福祉サービスの強化

少子化現象の問題には多角的なアプローチが必要であるが、福祉サービスでは家族福祉、児童福祉、高齢者福祉の分野での対応が考えられる。とくに家族福祉、児童福祉の分野では、合計特殊出生率を 2007 年に 1.30 人に回復させるという国家戦略で定められた明確な目標のもとに政策が設定され、あらたな制度や専門職が創出されている。

家族福祉においては、結婚や家庭、家族、子育て、夫婦の問題を個人の問題から福祉の問題へと引き上げることを目的とした法律が制定された。2003 年 12 月制定、2005 年 1 月に施行される「健康家庭基本法」である。法では、国家と地方自治団体の役割、健康家庭基本計画の策定・施行、中央健康家庭政策委員会の設置、5 年ごとの健康家庭基本計画策定と家族実態調査の実施、健康家庭支援センターの設置などが定められている。法制定にあたっては、価値観と専門職をめぐる議論がおこった。価値観については、特定の家族形態に対する公的支援が他の形態の家族やその構成員を否定する可能性を生じさせるのではないかという批判や、離婚、再婚、同居、独身など多様な家族形態を認めるべきという主張があった。

専門職については、法案の段階で国家資格をもつ健康家庭指導者の養成が明示されたことを発端として、国家資格をもつ専門職としてすでに存在する社会福祉士との差別性が指摘され、資格制度の乱発にもつながる新たな専門職の養成に市民団体や福祉専門家らが反対した。最終的には、法制定過程での議論をへて、健康家庭士という名称の職員が健康家庭支援センターに設置されることになったが、国家資格は付与されなかった。

専門職の質の向上についても養成課程の見直しなどが検討されているが、その一環として、国家資格である社会福祉士の専門性強化のために、2003年度から国家試験が実施されることとなった。2002年12月31日までは大学等で一定の教育や訓練を受けることで福祉士の資格は得られたが、2003年1月1日から、1級取得には国家試験に合格することが条件となった(保健福祉部 [2003b])。第1回の国家試験は2003年4月27日に実施されている。

また、韓国では2001年に女性部という省庁が新設されているが、そこに、2004年6月、保健福祉部から嬰乳児保育業務が移管された。女性政策とあわせて家族政策にも事業の重点が置かれていくことから、女性部の名称が女性家族部に変えられる計画もある。福祉サービスが拡大されるかたわらで、制度や専門職の創出と行政システムの変容が慌ただしい。そのなかで起こる葛藤の解決が、いましばらく続く課題であろう。

## おわりに：もう一つの資本主義への調整

高齢化という人口変動を人為的に変容させることはできない。世界的な経済動向も同様で自国に都合よく勢力地図を塗り替えることは容易でない。そのなかで持続可能な社会を構築していくためには、確実な将来予測のもとに設定した計画を実行しながら状況変化に随時対応していくしかない。とくに変動のスピードが速い韓国では計画実行までの準備期間が短いため、その変容のありさまは一見ダイナミックに映るが、不安定さも抱えている。人材育成やインフラは一挙に整備できるものではないし、国民の政策に対する理解や意識変化は制度の変化や定着の後にやってくる。急激な変化は利害関係者の衝突を引き起こす。しかしそれで

も前進しなければならないのは、新たな社会の出現に対応し、社会を維持していかなければならないからである。

遠からず訪れる高齢社会という避けられない社会変動を前に、韓国では社会の持続にとって経済と福祉が重要な要素であるとの認識がより強くなってきた。後発の資本主義国である韓国ですでに先進国では経験済みの社会変動が経験されることで、目指すべき資本主義のかたちに関して、とくに成長と分配の関係について本格的な議論が展開されるようになったのである。ここではその関係性を十分に分析する余裕がない。あえて近年の議論を単純化すれば、新自由主義的な見解と社民主義的な見解に二分できる。新自由主義的な見解では成長が分配の前提であり、企業の投資意欲を高め市場の雇用を拡大することで分配問題が解決される。社民主義的な見解では、成長と分配は相互補完関係にあり、労働者に十分な分配がなされなければ成長に支障が生じる。

現実には、両者それぞれを社会政策志向と市場経済志向に分けることができるため、4つの類型が考えられる。類型別にアクターが想定されるが、金大中政権時の社会保障改革で台頭し福祉運動を主導した市民団体に注目すると、このアクターの特性は社民主義かつ社会政策志向の類型に当てはまるだろう。市民団体の特性は経済危機と金大中大統領の執権という条件に合致し、急進的改革に功を奏した。「生産的福祉」の理念はその条件が活用された社会構想だったともいえる。この事実から、韓国のセーフティネットを理解するためには、その実態や戦略とともに、それを含む社会構想と推進主体との関係性の解明が必要であることがわかる。そしてそれは本稿に残された課題である。

---

<sup>1</sup> 企画団の報告書にはあえて「生産的」の概念について次のような注釈がなされている。「生産的福祉で『生産的』という概念は、一部で誤解されているように福祉を経済的価値の創出に寄与するものと解釈する道具的観点にたつ概念ではない。それよりも、低所得層を含むすべての国民が社会構成員として堂々と生活できるよう、韓国社会の利用可能な福祉資源を最も効率的に投入するという意味をもっている。そして、福祉の受給者も消極的に恩恵を待つだけでなく、社会的・経済的活動に積極的に参加し、人格的・経済的・社会的に自立することが自らのため

---

にも生産的であるという意味である」(企画団[2002:21])。

<sup>2</sup> 「高齢化及び未来社会委員会」には、企画調整室のもとに「老人・保健チーム」「人口・生活チーム」「家族・育児チーム」「経済・産業チーム」の4チームが設置されている。

<sup>3</sup> 法体系は、総則(目的、基本理念、国家・自治団体の責任、国民の努力義務など)、基本政策、推進体系(「高齢社会対策委員会」の設置、運営)、老人保健福祉中長期発展計画の策定・執行・評価の義務化となっており、日本の高齢社会対策基本法とほぼ同様の内容である。

## 参考文献

### 1. 日本語文献

- 株本千鶴[2002a]「諸外国の社会保障の現状と動向：大韓民国」健康保険組合連合会『社会保障年鑑 2002 年版』東洋経済新報社、pp.313-320。
- [2002b]「各国社会福祉の現状：大韓民国」仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2002』旬報社、pp.343-373。
- [2003a]「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、末廣昭編『東アジア諸国の福祉システム構築』東京大学社会科学研究所、pp.25-40。
- [2003b]「各国社会福祉の現状：大韓民国」仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2003』旬報社、pp.325-354。
- [2005a]「各国社会福祉の現状：大韓民国」仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2004』旬報社、pp.215-251。
- [2005b]「経済危機と社会保障制度改革：金大中政権下の韓国の経験」『青丘学術論集』第 25 集、pp.5-50（刊行予定）。

### 2. 韓国語文献

- 国務調整室・老人保健福祉対策委員会[2002] 『<高齢社会に対備した>老人保健福祉総合対策』。(『<高齢社会に対備した>老人保健福祉総合対策』)。
- 大統領秘書室生活の質向上企画団[1999] 『新千年に向けた生産的福祉の道』 = 金大中，田内基訳[2002] 『生産的福祉への道』毎日新聞社)。
- 大統領秘書室生活の質向上企画団[2002] 『生産的福祉、福祉パラダイムの大転換』。(『生産的福祉、福祉パラダイムの大転換』)
- 保健福祉部[2003a] 『保健福祉白書 2002 年版』。
- 保健福祉部[2003b] 『社会福祉士資格制度の案内』(「社会福祉士資格制度の案内」) (保健福祉部ホームページ、<http://www.mohw.go.kr>)。

保健福祉部[2004a] 『保健福祉白書 2003 年版』。

大統領秘書室高齢社会対策及び社会統合企画団:人口・高齢社会対策チーム[2004] 『 . 가 』( 『低出産・高齢社会対応のための国家実践戦略』)。

卞在寛・高齢化及び未来社会委員会[2004] 『 』  
( 『老人保健福祉政策の争点整理』)。

卞在寛他[2002a] 『 』  
( 『高齢社会対策基本法制定の検討と老人保健福祉総合対策』) 韓国保健社会研究院・保健福祉部。

卞在寛他[2002b] 『 』  
가 』( 『高齢化社会に対備した財政政策の方向：社会保障と成長持続可能性の均衡』) 韓国保健社会研究院。

[2004] 『 』  
가 『 5 』  
! 』( 「参与福祉時代の地方分権政策と老人福祉の課題」 明るい老後を作っていく人々のネットワーク 『第5回 老人福祉実務者再教育資料集：社会を語ろう！福祉を語ろう！』) pp.73-100。

参与福祉企画団[2004a] 『 5 』 : 2004 ~ 2008 』( 『参与福祉 5ヶ年計画：2004 ~ 2008 年』)。

参与福祉企画団[2004b] 『 5 ( ) 』( 「参与福祉 5ヶ年計画(案)の主要内容」)( 保健福祉部ホームページ、<http://www.mohw.go.kr>)。

統計庁[2004] 『2004 』( 『2004 高齢者統計』)。

韓国銀行ホームページ、<http://www.bok.or.kr>。