

韓国社会科学研究所社会福祉研究室著『韓国の社会福祉』

(金永子編訳 新幹社 2002年)

上村 泰裕

1. はじめに

この数年、韓国の福祉に対する関心が高まってきた。試みに韓国の「福祉」や「社会保障」について日本語で書かれた論文を検索してみると¹⁾、1990年には2本だったが、1999年以降急増して2001年には12本となっている。ついでにイギリスについても調べたところ、1990年には21本、2001年には34本だった。つまり、イギリスへの熱い視線には及ばないものの、この分野でも韓国が急速にクローズアップされてきたことは間違いない。そして、本書は韓国の福祉制度の現状と課題を総合的に紹介した最初の邦訳書である。

もともと韓国社会に関心をもっている人のなかには、ようやくこういう分野にまで相互理解の努力が及んできたことに感慨を覚える人もいるかもしれない。一方、欧米の福祉に注目するあまり、経済危機後の隣国の新しい動きにまだ気づいていない人にとっては、今なぜ『韓国の社会福祉』などという本が翻訳刊行されなければならないのか、ぴんとこないかもしれない。本稿では、たんに本書の内容を紹介批評するだけでなく、「今なぜ韓国の社会福祉なのか?」「日本にとって韓国の社会福祉がもつ意義は何か?」といった疑問にも答えるつもりである。

2. 本書の内容

まず、各章の内容をかけあしで見ておこう。第1章「韓国福祉制度の展開過程とその性格」(ナ

ム・チャンソプ)は総論部分であり、近年の韓国福祉制度が質的な「転換点」を迎えているとして、その意義を1960年代以来の発展過程のなかに位置づけている。著者はEsping-Andersenの福祉レジーム論を引いて、韓国の福祉制度は組合主義[コーポラティズム]的な特徴と自由主義的な特徴をあわせもっているとする。朴正熙政権(1961-79)は、権力維持のために軍人と公務員を優遇するコーポラティズム的社会保険²⁾を導入する一方、経済発展を担う企業に負担をかけないように社会保険の適用範囲を狭くするなどの自由主義的政策を採用したのだという。著者にとって韓国福祉制度の展開過程とは、このコーポラティズムと自由主義の結合に亀裂が生じ、より普遍主義的な性格へと転換していく過程にはかならない。1980年代後半の民主化によって福祉国家の拡大が始まったが、金泳三政権(1992-98)のもとで早くも世界化[グローバル化]と新自由主義の潮流を受け入れることになる。続く金大中政権(1998-2003)は、未曾有の経済危機のなかで普遍主義的福祉への転換をはかるという困難な課題に立ち向かっているが、著者によれば、金大中大統領の掲げる「生産的福祉」(後述)は解決策というよりも論争の出発点に過ぎないという。

第2章「国民年金の政策的選択の特性と発展課題」(ソク・ジェウン)によれば、韓国の国民年金(1988年施行)は、1999年に都市自営業者への適用拡大によって「国民皆年金」を達成した。一階建

ての所得比例方式をとっているが、① 失業者・主婦などがカバーされない、② 高給付・低負担で財政的に問題がある、③ 自営業者の所得捕捉が難しく不公平を生む、などの問題が指摘されている。いずれにしても、完全老齢年金の受給者が発生するのは2008年のことであり、現在の高齢者の多くは国民年金を受給していない。

第3章「医療保険統合の成果と争点、そして未来」(キム・ヨンミョン)によれば、1990年代後半になると、国民・医療供給者・保険者の三方から医療保険(1977年施行)に対する不満が噴出した。国民にとっては高い本人負担、医療供給者にとっては低い診療報酬、保険者にとっては組合間の財政格差が問題だった。そこで1998年から2001年にかけて、数百にのぼった地域保険組合と職域保険組合が単一の国民健康保険に統合された。しかし、低負担・低給付の問題は解決されておらず、さらに制度を強化する必要があるという。

第4章「国民基礎生活保障法の特性と課題」(イ・インジェ)によれば、旧生活保護法(1969年施行)は壮年健常者が受給できないなどの制限があったが、経済危機によって再検討を迫られた。市民団体の要求運動が果たした役割も大きかった。その結果、1999年には国民基礎生活保障法が制定され、① 権利性の明確化、② 年齢・労働能力基準の廃止、③ 所得評価額と資産の所得換算額の合算による認定、④ 市民団体との協力による自活支援事業、などが実現した。ただし本章は、2000年10月の施行後の状況については伝えていない。

第5章「児童福祉の評価と課題」(ペク・ソンヒ)によれば、韓国の児童保護法(1961年制定)は、経済危機のなかで現われた16万人の欠食児童を前にして十分な役割を果たすことができなかった。そこで、1999年になって以下のような改正が行なわれた。① 児童の権利の明確化、② 児童福祉指導員の専門職化、③ 児童福祉施設の専門化と事業の多様化、④ 児童虐待概念の明確化、⑤ 児童

福祉施設の安全基準の制定。また、乳幼児に対する教育と保育を一元化するための乳幼児保育法改正案も検討されているという。

第6章「老人福祉の現状と課題」(キム・スンヨン)によれば、高齢化と核家族化が進むなかで経済危機が生じたため、高齢者の所得喪失と役割喪失の問題が深刻化している。前述のように、現在の高齢者の多くは国民年金を受給できない。低所得高齢者は生活保護や老齢手当を受けることになるが、1998年には、老齢手当を拡充し権利性を強めた敬老年金支給されることになった(株本2000)。韓国政府はこれまで「敬老孝親」という伝統的美徳を安易に利用してきた、と著者は批判している。

第7章「障害者福祉の現状と展望」(イ・ソンウ)によれば、従来の障害者福祉法(1989年制定)は内部障害(慢性腎不全症や心不全症など)や精神障害の項目を含まず、障害の範囲を狭く限定していたが、1999年の改正によって、これらを障害の範囲に含めることになった。また、所得保障の一環として、障害手当や障害児扶養手当が創設された。一方、障害者雇用促進法(1990年制定)による法定雇用率は2%であるが、実際の障害者雇用率は0.46%(約1万人)にとどまっているとのことである。

なお、本書は、2000年8月に出版された原書の約半数の章を訳出したものである。省略された章の表題は、「IMF経済危機と失業政策」「韓国産災保険の現況と争点」「雇用保険制度の成果と課題」「公的福祉伝達体系改編の動向と争点」「矯正福祉の評価と課題」「韓国社会福祉共同募金制の現況と争点」「市民参与と社会福祉」「地方自治時代の地域福祉の発展課題」である。とりわけ、経済危機以後の失業政策と雇用保険を扱った章、および福祉への市民参加を論じた章は、金大中政権の「生産的福祉」を評価するうえでも重要だったのではないと思われる。紙幅の都合のためとはいえ、省略されたのは残念である。

3. 本書のもつ意義と限界

前節の内容紹介でも明らかなように、1997年に始まる経済危機、そして金大中大統領の就任以後、韓国の社会福祉はすべての分野で改革を進めてきた。とりわけ、①国民皆年金の達成、②連帯主義的な医療保険統合、③権利性を明確にした国民基礎生活保障法の制定、はその成果として特筆すべきものである。IMF管理体制のもとで市場志向の金融改革や企業改革が進められるなか、いかにして社会福祉の拡充は可能になったのだろうか。その理由を考えるうえで重要なのが、本書で何回も言及されている金大中大統領の「生産的福祉」という考え方である。生産的福祉については、金大統領自身が著書（金大中2002）のなかで説明しているので、本書との併読を勧めたい。

同書によれば、金大統領は「民主主義・市場経済・生産的福祉の均衡的発展」をめざすことを新たな国政理念とするのだという。その際、生産的福祉は「民主主義の実質的完成」と「市場経済の持続的発展」のために必要とされる（同33頁）。これは、1949年にイギリスのT・H・マーシャルが、公民権（市場経済の基礎）と参政権（民主主義の基礎）の矛盾を調停するものとして社会権（福祉国家の基礎）の必要を説いたのと、全く同じ論理構成である。ただし、生産的福祉の具体的内容は、マーシャルの社会権のそれと全く同じではない。金大統領によれば、生産的福祉には以下の内容が含まれる。すなわち、①公正な市場秩序の確立を通じた一次的分配、②国家による再分配、③国家と市場が重なりあう領域における自活支援のための社会的投資、④国民の生活の質の向上（同35頁）、の4つである。ここで、②④は従来型福祉国家の理念であるが、①③はギデンズ・ブレイア流の「第三の道」の理念である。つまり、後発福祉国家である韓国においては、先進諸国がすでに実現し持て余している従来型福祉国家を遅ればせながら確固たるものにしつつ、同時にそれをポスト・サッ

チャー流に改革しなければならない、というわけである。

このような複雑な状況と理念は、激しい論争を巻き起こす。本書第3章の著者キム・ヨンミョンは、別の論文で次のように述べている。「生産的福祉の文献は、国家福祉主義やネオリベラリズムから第三の道や福祉多元主義にいたるさまざまな異質の考え方のごた混ぜであって、……人々が自分自身のイデオロギー的立場にもとづいて生産的福祉を解釈するのも無理はない」（Kim 2001: 179）。実際、本書のなかでも、生産的福祉に関する異質な解釈が併記されている。第5章のベク・ソンヒによれば、生産的福祉とは、「生涯にわたり経験しうる社会的危険から国民すべてを保護し、人間らしい生活を保障する福祉制度」と定義され、社会的市民権や社会連帯を基調とするものである（140頁）。一方、総論を書いたナム・チャンソプは、次のような痛烈な批判を註記している。すなわち、金大中政権の改革は、既存の制度でカバーされていた大企業労働者には普遍主義的福祉を提供する一方、既存の制度から排除されていた零細労働者にはワークフェア的な「生産的福祉」を強要するという「二重構造的な福祉国家」をつくる結果になったのだと（33頁）。いずれの解釈が妥当なのか、現時点で判断するのは尚早だろう。ナムが述べるように、生産的福祉の理念は「福祉が今後さらに激烈な論争に巻き込まれることを予告するもので、出発点に過ぎない」（28頁）のである。いずれにしても、このような論争自体が「今なぜ韓国の社会福祉なのか？」という問いへの部分的な答えにはなると思われる。

それでは、本書が邦訳された意義、すなわち「日本にとって韓国の社会福祉がもつ意味は何か?」。もちろん、隣国の最新事情を伝えることも一つの意義であるが、本訳書の意義はそれにとどまらない。評者の考えでは、韓国は今後、例えばドイツにとってのオランダのような役割を果たす可能性がある。韓国の事例は、日本における政策

論議にたくさんのヒントを提供しうる。といっても、模倣すべきユートピアとしての「韓国モデル」が出現しつつある、などと言うつもりはもちろんない。そうではなくて、福祉制度や社会構造の点で似ているところもあり違うところもある隣国の改革を、仮想社会実験の対照事例として比較研究すべきだと言いたいのである。日本はこれまで近隣にそうした事例をもたなかったが、これからは違ってくるだろう。

しかし、そういう期待をもって本書を読み返すと、不足を感じる点も少なくない。第一に、法律や制度の内容解説に終始しており、韓国の社会福祉の実情を生き生きと伝える社会学的記述は少ない。第二に、制度がいかにして発展してきたかを解明する政治学的分析も物足りない。例えば、同じく「グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」(上村2002)という条件のもとにある台湾と比べて、なぜ韓国は成功しているのか。おそらく、コーポラティズムの比較分析なしには答えられないだろう。第三に、財政学的分析も十分とは言えない。Park (2001: 247)によれば、韓国の対GDP比社会支出はゆるやかに伸びてきており、金大中政権になって急に伸びたのではない。しかも、1999年のそれは3.04%に過ぎない。こうした点をふまえることなしに、意味のある比較分析はできないだろう。もともと、本書はもともと韓国国内の読者のために書かれたのであって、上記のような期待に応えることを意図したものではない。本書をどう役立てるかは、むしろ読者の側の問題関心と分析能力にかかっているとと言える。

最後に、本書の刊行をきっかけとして、ますます多くの韓国福祉文献が日本語でも読めるようになることを期待するとともに、日韓をはじめとする各国の研究者による真摯な比較研究が一層さかんになることを願うものである。韓国を、日本をはじめとする近隣諸国にとっての「オランダ」にするためには、社会学的・政治学的な厚みをもった比較福祉研究を一步も二歩も進める必要がある。近年、家

計・階層・教育といったテーマについては充実した日韓比較研究の成果(経済企画庁ほか編1996; 有田2002; 中村ほか編著2002)が現われてきているが、福祉研究もこれに続くべきである。また例えば、国立社会保障・人口問題研究所が数年前に刊行した「先進諸国の社会保障」シリーズに韓国は含まれていないが、次回企画を立てる際には韓国の巻が当然含まれるべきだろう。

注

- 1) 雑誌記事索引(国立国会図書館)による。
- 2) 軍人や公務員を優遇するのは、コーポラティズムと言うよりエタティズムだろう。

参考文献

- 有田伸2002「韓国における中間層の生成過程と社会意識」服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所
- 株本千鶴2000「韓国における老齢手当制度と敬老年金制度の形成過程について」『人文学報』第310号
- 上村泰裕2002「台湾の国民年金論議・素描—グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」社会政策学会編『経済格差と社会変動』(社会政策学会誌第7号)法律文化社
- 金大中2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
- 経済企画庁国民生活局・家計経済研究所編1996『生活構造の日韓比較—雇用・賃金構造と家計構造を中心に』大蔵省印刷局
- 五石敬路2002「金大中政権下における『生産的福祉』政策の特徴と矛盾」末廣昭・上村泰裕編『東アジア諸国の福祉システム—グローバル経済のなかの福祉国家形成戦略』東京大学社会科学研究所(未刊)
- 中村高康・藤田武志・有田伸編著2002『学歴・選抜・学校の比較社会学—教育からみる日本と韓国』東洋館出版社
- Kim Yeon-Myung. 2001. "Welfare State or Social Safety Nets?: Development of the Social Welfare Policy of the Kim Dae-jung Administration", Korea Journal Vol.41, No.2.
- Park Neung-Hoo. 2001. "Issues Surrounding the Social Expenditure of the Kim Dae-Jung Administration", Korea Journal Vol.41, No.2.
- Shin Dong-Myeon. 2000. "Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea", International Social Security Review Vol.53, No.3.
- (かみむら・やすひろ 東京大学社会科学研究所助手)