

金大中・盧武鉉政権の社会保障政策

株本 千鶴

■ 要約

金大中政権と盧武鉉政権における社会保障政策の内容は、国政理念「生産的福祉」とそれを発展的に引き継いで考案された「参与福祉」の理念に表された。その理念は経済成長を最優先課題としていた過去の政権との差別化を図ることを目指しており、権利としての社会保障や成長と分配の均衡を実現する方策を説いたものである。これら理念のもと両政権の10年間という短期間に実行された制度改革は、社会保険や公的扶助をはじめとする所得保障を中心に韓国の社会保障を進展させ、その実態に対する社会的政治的な次元での議論も活性化し、進歩的なイデオロギー陣営の意気も上がった。しかし、予算やインフラの未熟さなどの制約があり、日本を含む先進福祉国家におけるような社会保障制度の成熟度にはいまだ及んでいない。高齢化やグローバル経済に対応できる社会保障制度の構築が緊要とされているが、その具体的な構想や方法をめぐる議論は現在も続いている。

■ キーワード

金大中政権、生産的福祉、盧武鉉政権、参与福祉

I はじめに

金大中政権と盧武鉉政権における社会保障政策は、以前の政権でのそれとは大きく異なる特徴をもっている。金泳三政権（1993～1998）においても生活の質の向上などが政策のキーワードとして用いられたが、それを可視化する体系的な構想や実質的な制度改革は行なわれなかった。しかし、金大中政権（1998～2003）では、経済危機をひとつの契機としてではあるが、改革と呼べる社会保障の変容が実体として現れたといっている。その具体像を示すのが「生産的福祉」という国政理念である。それを引き継いだのが盧武鉉政権（2003～2008）で、「生産的福祉」の発展的構想として「参与福祉」を提示した。以下では、この二つの構想とそれをもとに実施された制度改革の内

容を総体的に確認し、それらの実績に対する評価について検討する。

II 金大中政権における社会保障政策

1. 理念としての「生産的福祉」

経済危機からの克服が至上課題とされていた金大中大統領は、執権と同時に一連の経済対策、雇用対策を展開したのち、1999年8月15日光復節の慶祝辞において、国政理念としての「生産的福祉」を国民に披露した。理念の内容は、大統領秘書室生活の質向上企画団（以下、企画団）『新千年に向けた生産的福祉の道』に詳しい。

それによれば、「生産的福祉」とは「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(企画団1999:33)。さらに具体的にいえば、「生産的福祉」は、「人権と市民権としての福祉」「仕事を通じての福祉」「社会的連帯としての福祉」の三つの概念を包含したものとされている(企画団2002:19)。

「人権と市民権としての福祉」の達成のためには、国家の責任が必要であると強調される。これは過去の政治体制にたいする決別の表明でもある。すなわち、「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」のであり、「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」なのである(企画団1999:14)。

「仕事を通じての福祉」が目指すものは、福祉と市場との相互補完的な関係性で、積極的労働政策によって雇用を保障する雇用中心の社会政策に重点がおかれることとされた。また、「社会的連帯としての福祉」は、福祉供給を政府だけでなく、地域や民間など多様な主体の連携によって構成することを意味する。

これらの理念の内容は、政治的経済的課題である民主主義の進展・経済の発展と整合性をもつものであるが、いくつかの矛盾を抱えているようにもみえる。まず「生産的福祉」という用語を解体すると、「福祉」の上位概念として「生産的」があるとみることができ、経済の生産性に寄与するものとして福祉の存在価値があるかのように映る。このような見方は「人権と市民権としての福祉」の達成という目標と矛盾するのではないか。「福祉」と「生産」のどちらを重視するのかあいまいなため、「生産的福祉」は結局のところ政治的スローガンにとどまって実質的な結果を出せないの

ではないかという懐疑的な見解もあった。

しかしこの点について、政権末期に刊行された生産的福祉を総点検する報告書は、「生産的福祉」は「福祉」が「生産的」よりも重視される概念であると明確に説明している。その説明では、「生産的」とは「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で利用可能な福祉資源をもっとも効率的に投入すること」であり、「福祉の受給者も消極的に受給を待つのではなく、社会・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」ということを意味する(企画団2002:21)。この意味にしたがえば、めざす目標と用語のあいだの矛盾の度合いは減少する。ただし、経済の生産性への寄与を完全に捨象するのも不自然である。経済における生産性よりも福祉における生産性への寄与を重視する、という程度に理解するのが妥当であるとおもわれる。

「人権と市民権としての福祉」の脱商品化的な志向と、「仕事を通じての福祉」の(再)商品化的な志向も矛盾するようにみえる。これは、韓国ではこれまで達成されていない、福祉国家における最低限の権利を保障することと、先進福祉国家で新しい経済・社会構造に対応するためにすでに実行されているワークフェアによって人的資本を育成することの両方の実現が、同時に求められていることを表している。

いくつかの矛盾に対する指摘では、「生産的福祉」は新自由主義的な色合いが濃いといわれる。「生産的」を上位概念とする見方はもちろんのこと、「仕事を通じての福祉」や「社会的連帯としての福祉」は先進福祉国家で実践されているワークフェアや福祉多元主義という新自由主義的な戦略であるため、そのような性質が「生産的福祉」の特徴と認識されているのである。しかし、いっばうで国家責任を前面に押し出す「人権と市民権としての福祉」がある。ここに後発福祉国家である

韓国のジレンマがある。権利としての福祉を確立する福祉国家形成の段階にありながら、グローバル化した経済環境に適応するために先進国での福祉国家再編の戦略を採用しなければならない。今後、過去の経済成長期のように無限の生産の果実を味わうことがないということがほぼ確実であることから、新自由主義的な戦略の採用は不可欠であったといっていだらう。先進福祉国家における「拡大」と「危機」を経験しないままに、「形成」と「再編」を同時進行する必然性を「生産的福祉」は内包していたのである（金成垣2008）。

2. 「生産的福祉」による制度改革

「生産的福祉」の理念のもとに設定された社会保障制度改革の柱は、①国民基礎生活保障制度の確立、権利としての生活保障、②四大社会保険の改革、きめこまかい社会安全網の構築、③社会福祉サービスの拡充、であった（企画団2002）。「生産的福祉」の範ちゅうにはこれら以外に、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含まれているが、本稿ではそれらには触れない。

実践としての制度改革は「第一次社会保障長期発展計画」のなかで具体的に示された。韓国では社会保障基本法の規定により5年ごとに長期発展計画が策定されることになっているが、「第一次社会保障長期発展計画」の対象である1999年から2003年までの期間は、「生産的福祉」の実行期間とかさなる。したがって、その内容は「生産的福祉」の方針に沿ったものとなっている。すなわち、この計画の三大目標は、①全国民に社会保険を適用すること、②最低生活水準を保障すること、③福祉サービスを拡充しQOLを高めること、となっており、さきにも「生産的福祉」での社会保障制度改革の三大柱と同じである。

これらの内容と主な成果についてみてみよう（朴讚用編1998）。

①社会保険の全国民適用では、四大社会保険の適用を全国民に拡大し、適正負担、適正給付の体系を構築するとともに、四大社会保険の統合運営が課題とされた。このうち、適正負担、適正給付体系の構築と四大社会保険の統合運営は不十分なうちに計画期間を終えたが、社会保険の全国民拡大はほぼ達成された。

雇用保険制度では1998年に適用対象が被用者1人以上の事業所にまで拡大され、産業災害補償保険制度でも2000年に1人以上の事業所にまで適用が拡大された。国民年金制度では、1999年4月に都市地域居住の被用者5人未満事業所の労働者、日雇労働者、自営業者などにまで適用が実施され、皆年金が実現された。四大社会保険の統合は継続課題として残されたが、医療保険において2000年7月に組織統合が実行され、唯一の保険者である国民健康保険公団が創設された。また、1999年に雇用保険の徴収業務が産災保険の機構であった勤労福祉公団に移管されている。

②最低生活水準の保障については、生活保護対象の拡大と完全な社会安全網の構築、国家責任による全国民基礎生活保障、自立支援のための生産的福祉基盤の拡充が細部課題である。この課題の最大の成果は国民基礎生活保障法の制定（1999）である。基礎生活保障制度では、受給権者の権利性と貧困に対する社会的責任が強調された。それまであった生活保護制度との大きなちがいは、年齢基準が撤廃されたこと、生計給付の受給対象から除外されていた労働能力のある者も条件付きで受給対象とされるようになったことである。条件付受給者は原則として自活事業への参加を義務づけられる。

③福祉サービス拡充における課題は、家族と地域社会中心のサービス強化、脆弱階層に対する所得と医療保障施策の拡充、予防とリハビリサービスの補強である。これらの課題は各分野で策定された計画によって進められた。障害者福祉では、

保健福祉部、教育部、労働部による「障害人福祉発展5カ年計画(1998～2002)」が、高齢者福祉では99年に「老人保健福祉中長期発展計画」が策定されている。ただ、高齢化を念頭においた高齢者福祉における改革が著しい反面、その他の分野の変化は乏しかった。

III 盧武鉉政権における社会保障政策

1. 理念としての「参与福祉」

盧武鉉は選挙公約において社会福祉を拡充し、金大中政権で用いられた「生産的福祉」の概念を「参与福祉」に変更すると表明していた。盧武鉉は参加型民主主義を掲げており、その政権が別名「参与政府」と呼ばれたことと「参与福祉」の命名は関係している。この「参与福祉」について盧武鉉は大統領候補のころから、「成長の目的は福祉」であると福祉の重要性を強調し、企業や個人の役割について考慮する必要性をみとめながらも、過去の政権において相対的に不十分だった再分配の問題に重点をおくことを明らかにしていた(『朝鮮日報』2002年12月17日)。

「参与福祉」の理念の内容は、「国家による積極的な福祉における役割の増大と国民の能動的な福祉政策への参与が手を結び、急変する社会経済的環境のなかで持続可能で水準の高い福祉制度を構築し、国民すべての人間的生活が保障される参与福祉共同体を具現する福祉原理」とされる。国家責任の強調や経済的社会的環境に適応した福祉制度の構築、国民の生存権・社会権の保障などについての言及は、「生産的福祉」の内容が継承された部分である。「生産的福祉」が経済危機による貧困問題や失業問題という喫緊の解決課題に重点を置いたのに対して、「参与福祉」では相対的貧困、グローバル化・情報化・高齢化が引き起こす社会問題、国民の福祉ニーズの高まり、などの新しい福祉ニーズに対応し、普遍的サービスを

提供するということが示された(参与福祉企画団2004:154-155)。

国政理念に位置づけられた「生産的福祉」は、過去に経験のない経済的危機状況のなかで登場し、経済と社会、福祉との関連を正面から扱って打ち出され、かつ部分的ではあるが目に見える形で制度改革が実行された政策構想という点で、迫力が感じられる理念であった。それに比べて「参与福祉」は、迫力には欠けるが沈着な改善志向を強めたようにおもわれる。「生産的福祉」をステップとしたさらなる具体性が「参与福祉」には求められていたからだろう。

その具体化の作業の一環として盧武鉉は、政権初期の計画に加えて後続の福祉ビジョンをいくつか提案した。それらは「希望の韓国21-共にする福祉」、「両極化を克服する希望プロジェクト2006」(保健福祉部業務報告書)、「ビジョン2030-共にゆく希望の韓国」(政府・民間合同作業団)などで、いずれもセーフティネットの充実と連帯による社会構築を主たる目標とした政策提言、あるいは行政上の変更点を整理した文書である。

なかでも「ビジョン2030」はこれまでの政権では試みられなかった中長期的な未来戦略として注目された。約60名の専門家による民間作業団によって考案された韓国の未来像は、成長と福祉がともに成長する国家発展のパラダイムである。また、福祉は消費ではなく、未来に向けた人的投資であるという認識転換をもとに描かれた実践の図案でもある。その3大目標は、①革新的で活力ある経済、②安全で機会が保障される社会、③安定した品格のある国家で、5大戦略は、①持続的な成長のための成長動力の拡充、②国民の生活の質向上のための社会福祉先進化、③成長と福祉の好循環構造を連結する核心要素である人的資源の高度化、④物的・人的資源を効率化し社会統合を推進する社会的資本の拡充、⑤戦略的・積極的グローバル化で国家イメージと競争力を高める能動

のグローバル化、とされた。これらを軸に、2030年までの経済や社会の指標とそれに適合する具体的政策や目標値が算出されている(国政広報処2008a:73-74)。

「ビジョン2030」にたいしては、2030年までの未来予測をするにはデータの信頼性に欠け、もっとも肝心な財政的条件も十分には検討されていない、次期大統領選を前にした「バラ色の選挙公約」にすぎないとの批判もあった(国政広報処2008a:76)。

また、政権末期には「社会投資」という概念を用いた社会政策の戦略が編み出された。そこでは社会政策は経済政策と循環的な関係にあるのであって、消費ではなく、人的資本の形成や雇用創出の助力となり経済成長の潜在力を高める投資の機能を発揮できるのだとされた。想定される政策は、教育や福祉サービスをとおしての人間形成、職業訓練による良質の労働力の養成などで、社会政策の経済政策への寄与が強調された。

2. 「参与福祉」による制度改革

2004年1月20日、「参与福祉」の具体像といえる「参与福祉5カ年計画(2004～2008)」が保健福祉部によって発表された。これは第二次社会保障長期発展5カ年計画に相当する。

「参与福祉」の政策課題は大きく3つに分かれる。それらは、①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、②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、③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、デジタル・デバイドの解消、両性平等文化の定着など、である。それぞれの政策課題と大まかな成果の内容は以下のとおりである(参与福祉企画団2004;国政広報処2008b)。

①国民基礎生活保障制度での課題に、合理的な

最低生計費の設定(世帯規模、世帯類型別の最低生計費の適用)、扶養義務者基準や財産の所得換算の改善、住宅給付の現実化、福祉行政情報システムの改善、恒常的な制度評価体系とモニタリング制度の導入があげられた。5カ年計画実施によって扶養義務者の範囲の縮小、扶養義務者の扶養能力判定基準の緩和、自活事業の強化、勤労奨励税制(EITC)¹⁾の制度化などの成果があったが、その後継続課題として残されるものも多かった。

福祉サービスにおいては、老人福祉分野での課題は高齢者の所得、雇用、介護、社会参加に分けられる。5カ年計画内での大きな成果は2007年に老人長期療養保険法が成立したことである。障害者福祉では、所得、雇用、リハビリテーション、社会参加、女性障害者への支援、障害に対する認識などの改善が課題とされた。これらのほとんどは従前の課題とかわらない。実際には障害手当の増額や、「障害人差別禁止及び権利救済などに関する法律」の制定(2007)などが行なわれた。児童・家庭福祉分野の課題もさほど変わらず、離婚やひとり親家庭の問題、児童虐待など要保護児童の問題、養子縁組の問題などが対象となったが、家庭中心の総合的福祉サービス体系の確立を目的とした健康家庭基本法の制定(2003)は、家族の価値観をめぐる議論を巻き起こすなど、あらためてこの分野の福祉のあり方が熟考される契機となった。保育サービスでは質・量の拡充、保育料支援の拡大が、ホームレス支援では保護施設の拡充、法的整備が課題とされた。保育については低所得層の児童にたいする教育・保育を中心に拡大事業が行なわれたが、民間依存的なサービス構造の改善は継続課題として残された。

社会保険においては、財政の安定と、給付の合理性、死角地帯の解消が主たる課題であった。年金では財政の安定化が重要課題としてあり、長期的展望にたった制度改革が検討された。その結果、将来的に給付水準を下げるなどを内容とした

法改正が行なわれた。また、年金保険の制度内に設けられたものではないが、老後所得保障問題の補完策として「基礎老齢年金法」が2007年に制定されている²⁾。医療保険においても財政の安定が最優先課題であり、さらに給付率の拡大が目指された。これにたいし、国庫支出方式の変更や薬剤費の適正化など収入拡充と支出抑制の対策がなされたが、OECDのHealth Dataによる保険者負担率は2005年現在52.9%で、低水準の域を脱するまでには至っていない。雇用保険と産災保険では適用対象の拡大とサービスの質の拡充、徴収体系の効率化に向けた施策が実行された。

②制度運営を後押しする行政と財政の改善課題がインフラ構築の領域で設けられた。福祉伝達体系ではマンパワーの拡充とともに、住民の福祉サービス利用の便宜を向上させるための行政システム改革が行なわれた。社会福祉事務所のモデル事業³⁾、地域社会福祉協議体⁴⁾の設置・運営がそれにあたる。どちらも自治体の福祉行政と企画能力を拡充し、地域の特性や住民の福祉ニーズを反映した政策を開発するために必要とみなされた組織であった。しかし、社会福祉事務所のモデル事業はモデル事業のみに終わり、べつに住民生活支援サービス体系⁵⁾の構築事業が実施されることになった。

福祉財政での課題は、韓国の国家としての経済的社会的レベルに見合う財源の確保とその方法について検討し、原則として国家の役割を強化する方向性で計画を立てるというものである。民間支援においては、企業や民間団体による資源拡大に努め、ボランティア活動を活性化に導く制度の準備が課題とされた。

③公的扶助、社会保険、福祉サービス以外の領域では、とくに格差の解消を主眼とした政策が取り上げられた。農漁村地域の福祉増進、低所得層への住宅福祉支援体系の構築、デジタル・デバイドの解消、労働者の福祉増進（生活安定、文化余

暇活動、従業員持株制度、仕事と家庭の両立、障害者雇用）などである。

このほかに、さきにみた「参与福祉」の後続の福祉ビジョンへの対策もとられた。それらは経済危機の余波による非正規職の拡大、ワーキングプアの増加、所得の二極化、それらと不可分の教育や医療における格差という問題への対策である。

そのなかでも主要な対策は、福祉政策と労働政策および経済政策にまたがる「社会的イルチャリ（雇用、しごと）創出事業」である⁶⁾。製造業における雇用減少といった経済的要件や、社会サービスの絶対的不足状態などを根拠に、社会サービス分野での雇用創出が効果的であるとしてこの事業が推進されることになった。事業は2004年に「イルチャリ創出総合対策」の策定によって省庁横断的なものに拡大され、2006年には8部署における20事業で約13万のイルチャリ創出が目標とされた（株本2006a）。

IV 「生産的福祉」と「参与福祉」の評価

1. 改革の実態をめぐる評価

金大中政権と盧武鉉政権のあいだに社会保障制度の飛躍的な改革が行なわれたことはまちがいない。しかし、欧米あるいは日本といった先進福祉国家のレベルまで到達したかといわれると、はるかに及ばぬ段階にあるということも確かである。金大中政権以前に公的扶助、社会保険の基本的な制度枠組みは整えられ、不十分ながらも福祉サービスも存在したが、その実質的効果の向上にむけた動きが始まったのは金大中政権以後で、改革の期間が約10年と短いことや、経済的政治的与件が社会保障拡大にとっては制約要因となっている。

しかし、一定の成果はあった。金大中政権の「生産的福祉」においては、経済危機を克服するという最重要課題もあったため、公的扶助や社会保険という所得保障の分野ではかなりの進展がみ

られた。この分野に対する支出規模は増加し、所得保障制度の貧困減少効果や不平等緩和効果が確認されている。いっぽうで福祉サービスは停滞気味であったと指摘されることが多い(ベク・スンホ、アン・サンフン2007；ホン・ギョンジュン2005；ホン・ギョンジュン、ソン・ホグン2003)。福祉関連の支出で所得保障分野の増加が著しいのに反して、福祉サービスでの伸びはわずかしかなかったことが裏づけのひとつとなる。実際に制度改革でもサービスは低所得層を対象としたものに限られていた。

イ・ヘギョンも「生産的福祉」での所得保障の成果は認め、脱工業社会における新しい福祉ニーズに対応した人的資源開発投資と福祉多元主義は未完の課題といている(イ・ヘギョン2006：64)。「生産的福祉」の包含する三つの概念「人権と市民権としての福祉」「仕事を通じての福祉」「社会的連帯としての福祉」のうち、「人権と市民権としての福祉」は所得保障の拡大であるていど実現されたが、「仕事を通じての福祉」で必要とされる人的資源開発、「社会的連帯としての福祉」を可能にする福祉多元主義が不十分であったということになる。

福祉サービス、人的資源開発、福祉多元主義という「生産的福祉」では不十分だった部分の改善を「参与福祉」は課題として引き継いだ。それらの実現可能性を高めるために、行政体系の改革や地域福祉体制の構築支援なども新たな課題とされた。しかし、「生産的福祉」の段階から進展はあったものの、十分な成果があがる道半ばで政権が終わってしまった。

福祉サービスは選別性格を残したままで、効率的な行政システムの未確立やインフラ不足の状態では地域格差が生まれる蓋然性も高い。人的資源開発とかかわるのは社会的イルチャリ事業や社会投資といった政策であるが、社会的イルチャリについては政府の財源に依存した低賃金雇用が提

供される傾向が、社会投資戦略については基本的なセーフティネットが不十分な段階での適用の困難さなどが批判的に指摘される。福祉多元主義政策の一環である地域社会福祉協議体も形成の初期段階で実効性にとぼしい。格差問題について最も重要な所得保障においても死角地帯の解消はならず、貧困問題は深刻なままで残った。

制度以外の優先課題では、金大中と盧武鉉両政権を通じて財政支出の増大があったが、この点では成果があり、社会保障予算は徐々に増額され、関連の支出も増加した。金大中政権よりも盧武鉉政権での増加率が高く、政府総支出に占める社会保障関連支出の比率は2002年19.9%から2006年27.9%にまで上昇し、2004年からはそれまで社会保障支出より比率の高かった経済開発支出を上回るようになってきている(イ・テス2008：52)⁷⁾。

しかし、比較が可能な社会支出の指標を用いたばあい、2003年の公的社会支出の対GDP比はOECD加盟29カ国中最下位である。また、加盟国の平均が20.7%であるのに対し韓国は5.7%で加盟国平均の3分の1に満たない。このような支出の相対的低さでは、盧武鉉政権末期に提起された中長期的ビジョンを実行することも困難である。したがって、高齢化もあいまって将来的に増税が選択肢として避けられなくなる時がくるのは必至だが、国民の税増にたいする抵抗感は強い。経済危機後に社会保障やセーフティネットの重要性と必然性を国民は承知するようになってきているが、それと金銭的な問題とは別といていい⁸⁾。

制度面、財政面で限界はあったが、金大中政権と盧武鉉政権において社会保障制度は以前よりも前進した。その全体像をどう評価できるだろうか。国家責任が強化された、新自由主義的であるなど様々な見解があるが(キム・ヨンミョン編2002)、制度の設計や運営、その結果の実態をみれば自由主義的な性質が観察される。所得保障では死角地帯が存在し、福祉サービスも普遍化され

ていない。脱商品化を促す制度が整備されていない。そのかわり、労働者の二極化の進行にたいして、雇用の提供や人的資源開発などが事業として推進されている。(再)商品化が必要とされているのである。このように脱商品化と(再)商品化の二つの指向性を抱えた社会保障をどう構想し実現させるかが金大中政権と盧武鉉政権での課題であったが、脱商品化は不十分で(再)商品化の戦略が表面的には目立ったため、結果的に自由主義的な性質が感知されるのである。

2. 理念と改革の意義に対する評価

改革の実態の評価とはべつに、「生産的福祉」や「参与福祉」という理念、改革の意義についてはどう評価されているだろうか。いわゆる保守陣営では再分配を重視する姿勢に批判的な評価がされることが多い。それに対して社会保障の拡充をめざす進歩陣営では、制度改革の達成度に批判が加えられながらも、理念と改革の意義については肯定的に評価される。

たとえば「生産的福祉」についてコ・セフンは、「『生産的福祉』の最も大きな意義は、それが韓国福祉についての論議を、状況対応の処方を超えた、一つの巨大な概念的枠の中で進められる可能性あるいは端緒を開いたところにある」という(コ・セフン2003:204)。実際に、韓国の社会保障や福祉の研究者たちをはじめとする学界や言論界で、現実の改革をどのように説明するかにかんする議論が噴出し、それが政策にも反映された。議論の対象は個別の制度にとどまらず、「生産的福祉」に示されるような政治経済と社会保障や福祉との関連性にまでおよび、「生産的福祉」は新しい社会構想を創造するための材料を与えるという効果をみせた。このように、過去の政権では軽視されてきた社会保障および福祉が重要な社会的論点として台頭したことが、進歩陣営にとっては「生産的福祉」理念の意義とされているのである。

改革の実行段階で生じた利害対立さえも意義あるものと肯定的に評価される。一例として医療保険組合の一元化の過程で起きた事態があげられる。国民健康保険法の制定により2000年1月に組合を統合一元化することが決定されたが、所得把握率の低い自営業者らの属する地域保険財政の肩替わりをせまられるとみた職場医療保険労働組合と韓国労総が「社会保険改革汎国民対策会議」を主導して反発。これに対して政府は所得把握率の低さや電算網連結などの技術的不足を理由として制度実施を6カ月延期するとし、7月ようやく統合が成立した(株本2000:60)。この他にもいくつかの葛藤が制度執行において起こったが、進歩陣営にとってはこれらも意義あるものと評価される。葛藤が生じることで社会保障あるいは福祉が国民の関心事となり、政治の論点になることが期待されたからである。それは歴代の政権では実現されなかったことであった。

一方でこの意義を実践につなぐ改革の推進主体の形成が求められたが、それが順調に進んだとはいえない。比較的その力量を発揮したのは市民団体であった。代表的なのは国民基礎生活保障法制定に尽力した「参与連帯」などによる福祉運動である。しかし市民団体は、そのエリート性や、民主化のようなマクロな問題から生活に関連するミクロな問題への対象転換のなかで、組織構造やアイデンティティの再検討の必要性という問題をかかえていた。労働組合は社会保障への関心をもち始めたが、市民団体ほどの影響力をもたなかった。労組の組織率低下も背景にあるが、労働運動の争点が企業別での賃金引き上げや勤労条件の改善、企業福祉の拡大が中心になっていったということが理由としてあげられる。2000年には民主労総の組合員が多数を占める民主労働党が誕生したが、その勢力は弱い(株本2003:35-36)。

以上のように、進歩陣営では「生産的福祉」の理念と改革について、それが呼び起こした議論や

葛藤によって、社会保障や福祉が社会的政治的な論点となる端緒が得られたことに意義が見出されている。問題はそのさらなる活性化と牽引する主体の育成であり、その課題は「参与福祉」に持越された。

「参与福祉」では「生産的福祉」が登場したときのような理念についての白熱した議論はなかった。保守と進歩の見解の対立は「生産的福祉」のときと同じで、再分配を強調する「参与福祉」に対して保守陣営は否定的な批判をくりかえした。これにたいして政府は具体的な中長期的ビジョンや社会投資戦略を示し、経済と福祉の同時成長の実現可能性を提案しつづけた。進歩陣営がこれらを後方支援していたことはいうまでもない。しかし、「生産的福祉」から引き継いだ課題の達成には到達しなかった。

退任後のインタビューで盧武鉉は、「成長戦略に対する新たな概念と価値を国民に提案しようと努力した」と述べ、分配を通じた成長という概念を政策立案者に認識させるのに努力し、ある程度成果があったとも言っている。国民の間に十分に普及しなかったことは残念であるが、官僚と学識者によって企画された「ビジョン2030」も成果のひとつと自負された。反面、政治における地域主義⁹⁾を克服できなかったことが深く悔やまれている(韓国政治学会2008)。いいかえれば、「参与福祉」を社会的政治的な論点にするための努力はしたが、政治の決定的な規範である地域主義の壁は越えられなかったといえる。推進主体の育成についても政策の意思決定において多様な主体の参加を促すことが企図されたが、十分な成果が上らなかった。労組や政党の性格、構造に大きな変化がなかったことが一因である(大統領諮問政策企画委員会2006: 481-510)。

V おわりに

韓国の社会保障にとって金大中と盧武鉉の政権期は大いなる実験の10年であり、未完の10年であった。しかし、内実をともなった制度が形作られ始めたことで、過去に引き返せないルールが敷かれたことは重要な事実である。労働政策と経済政策、社会政策、社会保障政策の総合的な戦略が考案されたことも成果であるが、今後はそれらの実行と制度の持続可能性が問われることになる。高齢化がすすめば、年金・医療・介護をめぐる問題が深刻化するのには確実であり、低成長期を迎えてセーフティネットを強化する必要性も高まっている。

高齢化やグローバル経済に対応できる次世代の社会構想を明確にしなければ、新たな問題群に対処できない状況下で、それを認識する進歩陣営と保守陣営は、これまでの二項対立的な理念を掲げたままでは存立しえないことに気づいている。したがって、それぞれが歩み寄るようなかたちで、経済成長と社会保障のバランスを考慮する新進歩や新保守が現れている。新しい陣営のイデオロギーが政策にどのような波及効果を持つのか、そのゆくえが注目される。

日本との比較の観点からは、なによりも1987年の民主化から10年後を起点とする10年間という短期間に社会保障制度構築の急展開があったことが韓国の大きな特徴といえる。しかし短期間で、しかも限られた予算、インフラの未熟ななかで可能だったのは、基本的なセーフティネットづくりであり、主には低所得層を対象とした所得保障、福祉サービスであった。したがって、全階層にまで社会保障の対象が及び、制度の成熟度の高い日本に比べ、韓国では現在でも制度の恩恵を体感していない市民が多い。この点が社会保障が政治の論点となりえない一つの要因でもあろう。いっぽう、社会保障のかわりを担ってきたのは企

業や家族で、これらの役割はいまだに大きい。ただ、それらの限界も見えている。その限界と社会保障の水準の低さを自覚している市民は、すでに自己防衛的行動をとっている。たとえば、生命保険など民間保険への加入率の高さがそれを示している¹⁰⁾。

政権交代で政策に変容が生じるのも韓国的な特徴である。保守政党を出自とする現李明博政権では政策プレーンの保守化もあって、新自由主義的傾向へと拍車がかかるのではないかという危惧もある。しかし現実的に経済成長と連動する社会保障しか構想しえないのは明白で、そのバランスをどうとるかのさじ加減をめぐる議論がいまもつづいている。

注

- 1) 勤労奨励税制 (EITC) は税制による所得再分配制度で、低所得世帯に勤労所得額ごとに算定される金額が勤労奨励金として最大120万ウォンまで還元される。2009年に施行開始。
- 2) 基礎老齢年金制度の施行は2008年1月。対象は65歳以上の低所得高齢者で(高齢者人口の約60%)、年金月額が国民年金加入者全体の平均所得月額5%相当額(08年単独世帯8.4万ウォン、夫婦世帯13.4万ウォン)。費用は国家と地方自治団体が負担する。
- 3) 社会福祉事務所は既存の市・郡・区役所の社会福祉担当部署職員と邑・面・洞の社会福祉専任公務員を統合して作られる市・郡・区所属の地方行政機構。福祉事業の地方移譲と同時に必要となってくる自治体の福祉行政と企画能力の拡充、専門性の強化などを目的に2004年7月から2年間、全国9カ所で試験的に運営された。
- 4) 地域社会福祉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、改正社会福祉事業法に新たに規定された。
- 5) 福祉・保健・雇用・住居・生涯教育・文化・生活体育など社会サービスを包括的に扱う行政システム作りが住民生活支援サービス体系の整備事業として行なわれた。市・郡・区は住民生活支援局においてサービスの統合管理をおこない、邑・面・洞は住民福祉文化センター(仮称)として利用者の相談・管理、

情報提供などの仕事を行なう。また、関連の公共機関や民間団体との連携もとり、サービスの重複や見落としがないかチェック機能も強化する。

- 6) 社会的イルチャリとは次のような要素を包含するイルチャリである。①社会サービスを供給するイルチャリであり、公益的かつ社会的な性格を有するイルチャリである、②供給主体は非営利団体であり、民間の人的支援と政府の財政的支援によって成立する、③供給主体の運営は民主的運営であり、協同と自治による、④社会的連帯の理念にもとづく、⑤利益は社会的還元で充たされる(株本2006a)。
- 7) 政府総支出は統合財政を基準とする。ここでいう社会保障関連支出には社会保障、保健、住宅、娯楽・文化・宗教が含まれる。
- 8) 韓国保健社会研究院・ソウル大学社会福祉研究所の調査によれば、福祉予算の増額を目的とした税金増額について回答者の44.0%が賛成、35.2%が反対とした。しかし、税収確保の方法については、「お金(所得・資産)の多い者が税金をもっと出す」35.8%、「国民が税金を出す」34.3%、「企業が税金、寄付金などを出す」22.4%となっており、自発的な税負担は忌避される傾向がみられる(キム・ミゴンほか2007:395-396)。
- 9) 有権者が地元地域出身の政治家や政党を支持する傾向を地域主義という。とくに慶尚道と全羅道の対立構図が顕著である。
- 10) 世帯あたりの生命保険加入率は1988年36.4%、1994年57.8%、2000年86.2%、2003年89.9%、2006年89.2%で、90年代後半から急速に高まった。先進国家では公的社会支出の対GDP比の方が生命保険収入の対GDP比よりも高いが、韓国では逆で、2003年の公的社会支出の対GDP比は5.7%、民営生命保険収入のそれは7.0%となっている(韓国生命保険協会2008:58)。

参考文献

(日本語)

- イ・ヘギョン 2006「現代韓国社会福祉制度の展開」武川正吾、イ・ヘギョン編『福祉レジームの日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場—』東京大学出版会
- 株本千鶴 2000「社会保険制度」石坂浩一・館野哲編『現代韓国を知るための55章』明石書店
- 株本千鶴 2006a「経済危機後の韓国における雇用政策—『社会的イルチャリ創出事業』が志向するもの—」『現代韓国朝鮮研究』第6号
- 株本千鶴 2006b「韓国の自活事業—公的扶助による就労支援の可能性—」野口定久編『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規

株本千鶴 2007「持続可能なセーフティネット構築に向けての課題—高齢化対策を中心にみる韓国の福祉政策—」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
金成垣 2008『後発福祉国家論—比較のなかの韓国と東アジア—』東京大学出版会
野口定久編 2006『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規
ホン・ギョンジュン 2005「韓国社会政策の変化と持続—1990年以降を中心に—」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(韓国語)
コ・セフン 2003『国家と福祉—グローバル化時代の福祉韓国の模索』アヨン出版部
国民経済諮問会議 2006『同時成長のための新たなビジョンと戦略—イールチャリ創出のためのパラダイム転換—』教保文庫
国政広報処 2008a『参与政府国政運営白書①』国政広報処
国政広報処 2008b『参与政府国政運営白書④』国政広報処
キム・ミゴンほか 2007『2007韓国福祉パネル基礎分析報告書』韓国保健社会研究院
キム・ヨンミョン編 2002『韓国福祉国家性格論争I』人間と福祉
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』
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』トンドウォン
朴讚用編 1998『社会保障発展の目標設定と政策課題』韓国保健社会研究院
ベク・スンホ, アン・サンフン 2007「韓国福祉国家の構造と性格に関する比較社会政策研究—公共社会福祉支出の分析を中心に—」『社会福祉研究』第35号
イ・テス 2008「参与政府福祉政策の評価—福祉財政」『福祉動向』第111号
チョ・フンシク 2008「参与政府福祉政策の総括評価」『福祉動向』第111号
参与福祉企画団 2004『参与福祉5カ年計画—2004～2008年—』韓国保健社会研究院
韓国生命保険協会 2008『生命保険FactBook 2008』
韓国政治学会 2008「企画記事—前職大統領インタビュー3(盧武鉉前大統領)」『韓国政治学会ニューズレター』第32巻第3号
ホン・ギョンジュン, ソン・ホグン 2003「韓国における社会福祉政策の変化と持続—1990年以後を中心に—」『韓国社会福祉学』第55号

(かぶもと・ちづる 椋山女学園大学准教授)