

韓国における生産的福祉と積極的福祉（講演録）

卞 在寛

これから私をご報告させていただきたいと思っているのは、韓国の社会保障についてです。要するに、いま韓国の社会保障制度あるいは政策がどういう現状なのかについてです。韓国では1997年に経済的な危機があり、IMF体制がとられました。そのあと98年から今の^{キム・デジョン}金大中政権ができて非常に社会保障制度自体が揺れ動いており、日本語風に言えば、社会保障に対する抜本的な構造改革をしようじゃないかという動きがあって、実際にいろいろな法律が新しく作られたり、あるいは改正が行われたりしている最中です。その背景というのは何か、その特徴は何であるか、そして、それは何を狙っているのかという政策の目的や今後の課題みたいなものを簡単にまとめて報告させていただきます。

もともと社会保障政策というのはその国が持っている社会的・経済的、主には政治的な産物としてあらわれているという点が一番大事なのであって、その点では韓国の場合1960年から1987年まではいわば軍事政権の延長線上の政策が行われ、1980年代後半からようやく形式的な民主化、あるいはプロセス的に民主化が進んできて、今やっと10年ほど経った状況になっております。それを考えると80年代前半までの社会保障制度あるいは政策というのは、経済成長を優先させ、それで財源が余ったら社会保障にあてるという、いわば救済策みたいなものでした。ですから、憲法には生存権という言葉があったのですが、これが包括的

な意味でもあるいは具体的な意味でも、社会保障というのが一つの権利、制度自体がもつ一つの権利、あるいは使用者あるいは対象者、クライアントから見て一つの請求権をもつ権利となるまでには至らなかったと思っています。

1960年代（の政権は）、^{パク・チヨンヒ}朴正熙政権のクーデターによる軍事政権だったので、政権の正当性というのが非常にほしかったため、公務員年金を始めました。それが韓国の年金制度のはじまりです。また、1961年になってやっと生活保護法がスタートしました。その後、1963年に軍人年金というのできて、そのさらに10年後の1973年にやっと私立学校教職員に対する年金制度がスタートします。生活保護あるいは、軍人なり公務員に対する年金からスタートしたというのは、その当時の資料や記録を見ても、まずそれをやって（政権の）正当性を求めるという願望が（政権の中で）非常に強かったからだと思っています。そのなかの特に生活保護法というのは、日本の1950年の（新）生活保護法に基づいて検討されたということが資料としても残っております。韓国憲法や、いろいろな法律が日本の影響を強くうけているので、社会保障あるいは社会福祉に関する法律にも（日本からの）影響が非常にあったと思います。

1987年には、医療保険制度がスタートします。そして88年になってようやく国民年金制度がスタートします。その間の80年代前半にかけて、日本でいうなら六法体制みたいな社会福祉の法律の

体制がつくられました。例えば老人福祉法は1981年に制定されました。ですから、1987、88年ぐらいである程度の社会保障制度全体の形式的な法案とか制度自体が整備されたと言ってもいいと思います。

しかし、皆年金、皆保険制度の中身を見ると、例えば皆年金制度では、都市部の自営業者などは99年になってやっと適用対象者になりましたので、皆保険・皆年金制度を含めて充実とまでは当時はいえないものでした。社会保障制度が本格化されたのはやはり1990年代後半だと思います。

制度自体の流れというのは大体以上ですが、なぜこの流れが政治的な力によるものなのかといえ、1960年もそうだったのですが、1987年度の医療保険、あるいは88年の国民年金制度のスタートの時期である87年にちょうど大統領選挙がありました。非常に激しい選挙で、軍人の出身と、それまで韓国で民主化運動をやってきた何人かが闘い、今までの軍事政権を終わらせました。そこで、今の大統領も前の大統領も含めての選挙戦があったわけで、大統領候補として公約を出したときにやっと社会保障に関するいろいろな公約が出て、その中で国民年金制度も公約として出てきたのが就任後に実行されたというわけです。これは各党の候補者みんなが同じ公約を出したからということもあるのです。

その前までは、例えば80年代に入ってからある程度民主化が進んで労働組合による労働運動とか、学生運動とかはあったのですが、実際に税金を払うサラリーマンとかそういう方々からいろいろなニーズ(needs)は出てきたのですけれど、それは潜在的であり、それを要求する社会運動が起こるまでには至りませんでした。消費者運動とも似ていて、環境運動や消費者運動は全部90年代に入ってからで、ある程度の民主化が定着して初めて、さまざまなニーズや欲求不満というのが表面に出てくるようになったわけで、社会保障に関する需要

者の側からの要求の動きにそういうふうな背景があるのではないかなと思っています。

97年12月に経済的な危機、いわばIMF体制をむかえることになりました。「危機」というのは「危険」と「機会」という2つの意味を持っているのですが、社会保障をやっている研究者たち、あるいは社会保障担当の政府の役人とか、やっと大統領に就任した金大中政権の政策のブレーン・スタッフたちにとっては、それはチャンスだと思って思い切りやろうというものでした。それに関しては、明らかな合議というものはなかったのですが、ある程度の合意みたいなもの、今回をもってそれをやるべきであるというのにはありましたし、それは当然必要だったと思うのです。なぜならば200万を超える失業者の問題などがあったのですけれど、彼らに対するいわばソーシャル・セーフティ・ネットというのがあまりにもインフラ的にできていなかったからで、それが社会的な不満としていろいろ出てくるだろうと、だから最小限度の基礎保障はしなければならない、というのは一致した(意見だった)のではないかと思います。

ですから、1998年に入ってから政府自身が持っていた国政の指標というのは3つ挙げられていたのですが、1つ目はマーケット経済、2つ目は参加型民主主義、そして3つ目は生産的福祉というものでした。「生産的」という言葉は、経済的な生産性あるいは社会的な生産性を求めようということです。その中で予防的(prevented)という意味も入っています。それに関しては他の、例えばOECD諸国の福祉国家の体系や中身が検討された上で生産的福祉という言葉がつけられたのですが、その生産的というのはいわばヒューマン・キャピタル・インベストメント、マンパワーをどういうふうに再訓練するかとか、あるいは教育によって社会的な雇用をどう導くかという問題で、それによって失業や長期的な貧困をある程度乗り越えようというねらいがあったわけです。

それともうひとつ「生産的」という言葉を使った理由があります。中央政府によってやろうと思ったのですが、経済的な危機の度合も強く、また全体的に新保守主義の流れが非常に強い中、小さな政府ではなくて国はお金で中央政府の役割あるいは規模をもう少し強化拡大しましょうということに対して、経済担当あるいは経済学をやっている人の側から反発とか批判がいろいろあったのです。ですから、納得を得るために、お金をただ出すのではなくて、それを活用するという意味も含めて「生産的」という言葉をつけたのですけれど、それが言葉だけのスローガンだったのか、実際に今どういうふうになっているかということについて、これから一つ一つ話しをさせていただきたいと思っています。

生産的福祉の特徴は3点あります。まず、1つ目はウェル・ビーイング・クリエーション (Well-being Creation) ということです。いわば個人個人に対する基礎保障をいかにやるかというものです。基礎保障の内容に、所得・雇用・健康・教育があります。教育では日本の生涯教育みたいにライフサイクルに合わせて生涯教育システムをつくらうとして、法律も99年に制定されました。また、義務教育は今まで小学校までだったのを今年から中学校までに延長することになっております。それから社会福祉サービスです。これらすべてにおけるナショナル・ミニマム自体をもう少し拡大して、基礎的なベーシック・セキュリティを与えようという意図があったのですが、そのこと自体、初めてのことだったのです。2番目は、ワークフェア (Workfare) です。「Welfare to Work」です。失業者あるいは貧困者に、現物でも現金でも、ただ給付を出すだけではなくて、なるべくワークテストをして労働力を持っている方に関しては仕事あるいは雇用に導くことができるように訓練をしたり、いろいろなプロセスを通じてアセスメントをして再就職できるようにしようというものです。そういうウエルフェア・プログラムです。イギリスのニューディール・プログラムや、アメリカのFCC、

あるいはTANFとかが参考になったのですけれど、結果的にはイギリス的なモデルにちょっと近づいたなという感じはします。3番目というのは、Efficiencyです。いわばこういう制度の効率性をどういうふうに高めようかということです。例えばわれわれも2000年にやったのですが、職業別と地域別に二本化されていた医療保険を一本化して健康保険法というのを作って、それで健康増進とか予防ということまで給付の内容に含めてスタートするようにしました。あるいはもう少し長期的には四大社会保険自体をひとつに統合しようという動きもあります。もちろん財政まで統合というのはできないだろうと思うので、四大保険の管理運営、あるいは保険料徴収等の面での効率性をもう少し高めようという議論が今も続けられております。あるいはデリバリーシステムです。地域での社会福祉サービスを含めた、例えば保険医療と福祉の連携の話とか、あるいは雇用と福祉の連携によって地域クライアントのサービスのクオリティを高めようということです。また、パブリック・セクターができることというのは、どうしても少ないので、その地域ごとの民間資源をどういうふうにネットワーク化し、その効果を上げるかという伝達体系をどういうふう構築するかという問題があります。これら3点、1) Well-being Creation、2) Workfare、3) それをもう少し効率的に行うためのEfficiencyの3点が生産的福祉の一番の特徴だと思うのですが、それを達成するための政策については、1番目のWell-Being Creationについては先ほど申し上げました。また、ワークフェアと関連して、去年10月に従来の生活保護法を廃止しました。公的扶助として、基礎というのはベーシックの意味ですが、「国民基礎生活保障法」というのを作り上げて、去年10月からスタートさせました。これはどういう意味を持つかということ、それまでの「保護の対象者」を「保障の対象者」として見るのです。(対象者は)具体的な権利と義務を持っているのです。ですから、国民

基礎生活保障法の条件に基づく(生活が)できなかつたら、(国民は)具体的な請求権を持つことができるようになったのです。つまり、国(中央政府)の責任あるいは役割が、より強化あるいは拡大することとなったのです。これは、韓国の社会保障の流れからみると、非常にパラダイムがシフトされたとも言えるのですけれども、これは実際にはそんなにうまくは進まなかったのです。現在は、「国民基礎生活保障法」が制定されて4か月たったのですけれども、特に韓国ではミンズ・テストを始めたばかりですから、調査とかワークテストを行っているケースワーカーやソーシャルワーカーの個人的な主観、そのほかにも現場である地域でいろいろな問題が起こりますから、そんなにうまくはいかないことは予測されました。ですが法律自体がもつ精神とか政策の方向性というのは、これまでの貧困対策あるいは救済とは違って、一つの生活圈、あるいはもっと個人の権利を強調するものであるので、われわれとしては非常に力を入れてやっているのですが、国内でも特に経済関係の部署からの反対が非常に多かったのです。いろいろもめてやっと施行することになったのが、去年10月だったのです。

1990年代に入って、社会福祉事業法、あるいは社会保障基本法も大幅に改正されました。社会福祉事業法も単に社会福祉施設の話だけではなくて民間における社会福祉活動に関する内容を社会福祉事業法の中に大幅にとり入れました。日本で今やっていることですが、地域計画を立ててそれを執行すること、それに対する評価をすること、あるいは地域毎にネットワークをつくるのが盛り込まれています。社会福祉施設での評価作業、evaluationをやって、福祉施設を近代化することもそうです。今までのように、ただ老人や障害者が住んで飯を食っているのが施設であるというのではなくて、もっと具体的に専門的なサービスを供給できるような施設にするために制度自体をやっと整えたという感じがします。

(これら改革の)背景というのが、どこにあるかということについて、私は3点考えます。まず1つ目は、政治的な側面が非常に強かったということです。特に今の政権というのは今までの政権よりも人権とか、あるいは社会的弱者に対する興味や関心を相対的に強く持っていますし、あるいはそれを背負った人が大統領になったと思うのです。そういう人が大統領になったから、ある程度はそれに力を入れざるを得なかったのじゃないかなと。そういう政治的な側面があります。2つ目というのは、民主主義が進んだことによって、今までの社会保障制度というのは非常に貧弱だったのですけれども、そういう貧弱な制度に対するさまざまなクライアント側のニーズが本格的に出てきたことがあります。例えば利益集団等ですが、それまでの利益集団というのは大体経済的なもので労働組合とかその関連の利益集団が活動していたのですけれども、それが90年代後半に入ってから利益集団が社会保障あるいは社会政策の中で自分の言いたいことを主張するようになっていったのです。例えば去年、われわれは医薬分業を実行したのですが、そのときの医師会とか薬剤師会がそうで、特に医師会の抵抗に非常に悩まされたような感じはします。医師会の力は、日本は韓国よりももっと強いかもしれないですけど。社会保険を統合しようじゃないかといった場合には、今まで二本立てであったところが統合されたら当然リストラが行われますが、その労働組合がいろいろな反対行動をしたりすることがありました。3番目というのは、先ほど申し上げた97年からの経済的危機に対して最小限度のソーシャル・セーフティネットをつくらなければならないというのが当面の課題としてあったということです。

構造改革の特徴というのは3点ぐらいあります。まず1点目としては、そういう改革の進み方というのが革命的とも言えるほどの強さと速さを持っていたということです。非常に早め早めに進んだの

で、今後逆の機能がどんどん出てくるのじゃないかと、そういう指摘もいろいろあるのですが、法律が成立して執行されるまでの時間の速さ、あるいは政策執行に対する強さというのは非常に速い強かったと思われまして、それは政策主体側から要求されたものでした。

2点目というのは政策自体が非常に実験的な性格が強いことです。これは外国で本当に良い評価をされた(政策)というよりは、それを参考にしてわれわれ独自の政策を作ったということです。例えば国民基礎生活保障法がそうで、世界のどこの国にもないものです。これは私は面白い路線だと思っていて、今まで韓国の社会保障政策というのは、だいたい日本の政策あるいは法律を真似してやったのですが、今回の医薬分業や社会保険の統合の話、あるいは新しい生活保護の保障をやることとか、そういうことはある意味では日本が今まで抜本的な改革をやろうと思ってもあまりできなかった、あるいはやらなかった分野です。できなかった、あるいはやらなかったことを韓国はこれからやることになりますから、今まで韓国からみれば日本はいわば反面教師、あるいは先行事例として非常に勉強になったのですが、もしかしてこれからは、韓国の制度自体が成熟するにつれてチェック機能も出てくることによって、日本との比較研究がどんどん面白くなっていくのではないかなと、私は個人的には思っています。

3点目というのは今の政権の経済政策と社会保障政策は完全に路線、傾向が違うということです。今の政権の経済政策というのはもともとIMF体制のときのIMF側からの要求あるいは世界銀行(World Bank)等からのいろいろな要求によるもので、これは保守的な政策でした。一方、社会保障政策というのは民営化とか国の責任あるいは義務を小さくするものではなくて、もっと国の社会的責任を拡大したり強化したりする、いわば福祉国家充実論にもっと近い方で、だから逆パターンに

なっていると思います。それは評価されるのではないかと思うのです。これは言い換えればこういうことなのです。日本も1980年代までそうだったと思うのですが、今まで韓国の社会保障政策を執行した、あるいはその決定権を握っていたのは経済官僚だったのです。経済官僚が、一方的にやっていたのですが、90年代後半の今になってやっと、財政の話を含めて経済官僚と厚生省あるいは労働省の官僚たちがお互いに議論するようになったのです。それは政策論的には非常に面白い点ではないかと思っています。もちろんイニシアチブというのはまだ経済官僚が持っているのですが、社会福祉サービスの面では厚生省の主張も多く反映されているところとか、どんどん出てくるのは面白い点です。要約すれば、改革の内容の強さと進み方の速さ、それから韓国独自の福祉システムを構築しようとしていること、そして福祉に対する国家の責任の強化、という3点に尽きるのではないかなと思っています。

今後の課題を述べさせていただきます。(これら改革は)始まったばかりですが、うまくいっているかと言われるばそんなにうまくいっていません。ひとつに、利益集団の集団利己主義というのが強すぎるのです。また韓国の政府あるいは政策主体には社会政策においてそういう利益集団側の強い主張に妥協した経験があまりにもないわけです。例えば医師会のこともそうですし、ほかにもさまざまなことがあります。社会施設の評価をやると思ったら、施設長の協会側が反対声明を出したりとか、いろいろあるのです。大統領制ですから今は(政権は)初期段階で力を持ってやっているのですが、不安定さもあります。

もう1点というのは国の強制システム、いわば管理能力がまだ非常に足りないわけです。政府も今までやったことがないことをやっているの、日本ならば介護保険をやってどうなるか厚生省が悩んでいるのと似たようなことかもしれません。それか

ら情報化が考えられたよりまだ進んでいません。例えばミーンズ・テストをやろうと思ったら国税庁とか自治省とかさまざまなところの情報を全部集めなければならないのに、それに対する情報化がまだ考えたよりは進んでいないのです。

また、失業対策の場合などでも労働省と厚生省がお互いに一緒に仕事をしなければならないのですが、どうしても各省庁の利益主義があって、そんなに協力的なパートナーシップを取れないわけです。そういう国の行政システムあるいは管理能力がまだ足りないという不安点があるのです。

このように、今まで非常に速さと強さをもって実験的な性格が強かったこういういくつかの社会保障の構造改革の政策の中身を、全体的にどういうふうに調整をしてソフトランディングをするかというのが今後の課題になるのではないかなと思っています。

注

()内 国立社会保障・人口問題研究所加筆

(Jae-Kwan Byeon 韓国保健社会研究院
老人・障害人政策開発センター所長)