

韓国における「生産的福祉」政策の特徴と矛盾

——自活支援事業を中心に——

五石 敬路

(アジア開発銀行研究所)

はじめに

「生産的福祉」政策には、同床異夢という形容がまさにぴったりする。というのは、それまで対立を続けてきた政治社会勢力が同じ制度を設立・運営しているという意味で「同床」と言えるが、しかし実際のところ、その制度に対する各々の考え方がまったく異なっているという意味で「異夢」だからである。このことは、金大中政権の福祉政策に対する積極的な評価につながると同時に、その矛盾点をも示唆している。

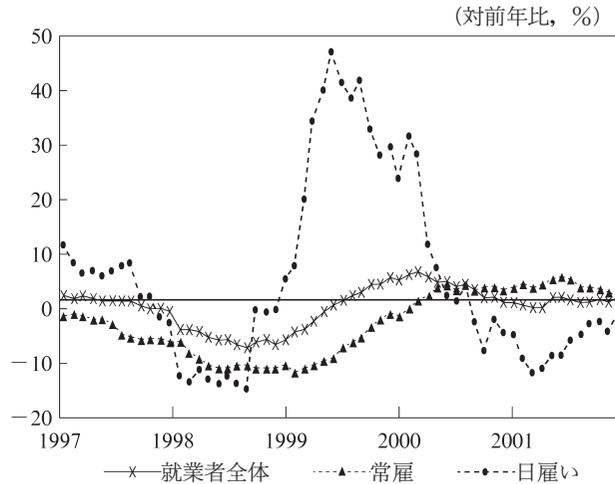
本稿は、こうした事情について歴史をたどりながら明らかにしていく。構成はつぎのようになっている。第 I 節では、「生産的福祉」政策の背景を検討し、また「生産的福祉」概念のイデオロギー的側面を分析する。第 II 節では、韓国における貧困問題をめぐる葛藤がいかにこの政策と関連しているのかについて解説する。そして第 III 節では、金大中政権下における同政策の特徴や矛盾について「自活支援事業」を中心に検討して、最後のまとめとしたい。

I 「生産的福祉」政策の背景とイデオロギー

(1) 「IMF 危機」

金大中政権の特徴は、福祉政策に限らず、あらゆる政策が非常に体系的に打ち出されてきた点にある。そして、財閥の経営改革などに代表されるように、その多くは実は韓国において過去 10 年間ほど継続して論議されてきたにもかかわらず¹⁾、実現されなかったものである。それが金大中政権において可能になった理由は、なんといい

図1 韓国経済危機における就業者増加率の推移



資料：韓国統計庁ホームページ (<http://www.nso.go.kr>)

ても 1997 年末の経済危機の発生であった。福祉政策の大きな変化はその典型的なケースと言える。

では具体的に、経済危機にともなう社会的なインパクトはどのようなものであったか？ その特徴を明らかにするために、ここでは2つの「通念」の誤りを簡単に指摘したい。

第一の誤った「通念」は、経済危機後に失業者が急増したが、これが財閥に代表される大企業の「整理解雇」によるという議論である。しかし実際のところ、1998年から99年にかけて急増した失業者の多くは、「整理解雇」を背景にする大企業の正規労働者ではなく、中小・零細企業の臨時・日雇い職が大部分であった [五石 2000: 68-74]。この点がなぜ福祉政策にとって重要かと言えば、大企業の正規労働者であれば、その技能・技術を生かした再就職を促進するようなプログラム（職業斡旋・職場創出など）が必要となるが、それをとくにもたない層であれば再就職はより困難となり、それとは異なったアプローチが必要とされるだろうからである。この点は「自活支援事業」のあり方とも関連してくる。

つぎに、1999年の前半から失業者数が減少しはじめたことをみて、これを韓国におけるIT産業の発展と関連づける議論がある。しかし当時新規に増加した労働者の構成では「日雇い」の比率が顕著に増加しており(図1参照)、これは端的に「公共勤労事業」の効果なのである。また2000年末から2001年のはじめにかけて一時失業率の増加が見られ、このときには韓国IT産業の限界がささやかれた²⁾。しかしこれも「公共勤労事業」の規模が縮小したためであり、「日雇い」の減少が大きく影響している。

韓国では従来から、社会保障体系におけるカバリッジの不十分さが指摘されていたが、この対策の遅れを強く認識させたのが経済危機であり、生活に深刻な打撃を受けた低所得世帯の多くが公的な保障を十分に受けられないという「死角」問題への対処が、焦眉の課題として浮上した〔五石 2000: 76-77〕。金大中政権下における「生産的福祉」政策は、基本的にこの問題に対応したものである。ところが実際には、それらは中長期的な福祉制度の構築を目的としており、こうした突発的な労働市場の混乱に対応できるものではなかった。「公共勤労事業」は狭義の福祉政策ではないが、短期的な対応策としてその役割は大きかったと言える³⁾。

(2) DJ Welfarism

「生産的福祉」(DJ Welfarism とも称される。DJ は金大中の Dae Jung からとっている) は実に雑多な内容を含んでおり、狭義の福祉政策に限らず労働政策や産業政策まで含んでいる⁴⁾。その概念的な多様性をあえて腑分けすれば、つぎのような4つの潮流を指摘することができる。

一番目の潮流は、金大中自身の理念である。「生産的福祉」政策が重視された背景として、先にあげた経済危機による打撃や、以前からの議論の蓄積ということのほか、大統領自身のイニシアティブがやはり重要であった。このことを直接示した事例として、大統領就任以前に「労使政委員会」の設置が実現したこと⁵⁾、「生産的福祉」政策の基本的な方向づけを行なった「大統領諮問政策企画委員会」や大統領秘書室直属の「生活の質向上企画団」に、福祉拡大に積極的な研究者や市民運動関係者が多く登用されたこと、「国民基礎生活保障法」の制定の際に市民団体によって結成された「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」の関与を積極的に促したこと、などが指摘できる。

そもそも「生産的福祉」という言葉は、金大中大統領が1999年の新年詞および同年8月15日の光復節慶祝詞において公式に行なった演説に端を発している。そこで彼はつぎのように演説している。

では、21世紀を成功裡に開拓していくためには、何が必要でしょうか？ 民主主義と市場経済を並行発展させ、世界最高の競争力をもたなければいけません。知識基盤国家をつくりあげ、高付加価値の産業を活性化させなければならず、労使共同運命の新しい労働文化を定着させなければなりません。また苦痛を共にわかち合い、成功も共にわかち合いながら、わが国なりの社会発展に向けて最善を尽くすことのできる生産的福祉制度が必要です〔1999年1月1日の新年詞〕。

絶対多数の国民が中産層になれるように努力します。中産層育成と庶民生活向上を目標に、人間開発中心の生産的福祉政策を積極的に拡大させていきます [1999年8月15日の光復節慶祝詞]。

こうして金大中は「生産的福祉」を「民主主義」と「市場経済」に並ぶ3つの国政理念のひとつとして位置づけたが [金 2002: 第1部]、国民のすべてが市場経済活動に公平に参加し、その利益を分配することのできる社会という彼の理想像は、以前から「大衆参与経済論」という彼の持論として展開されていたし [金 1997a]⁶⁾、自活能力がある階層に対して職場を提供するという「生産的福祉」についても、大統領就任以前からアイデアとしてもっていたようである [金 1997b]⁷⁾。

二番目の潮流は、保健福祉部など実際の福祉行政に関連するグループの議論である。たとえば大統領諮問政策企画委員会 [1998] や大統領秘書室生活の質向上企画団 [1999] において、「生産的福祉」の背景として述べられているものは、金大中独自のアイデアというよりも、主に保健福祉部や韓国保健社会研究院（政府出資の国策研究機関）など福祉行政に関係する実務者・研究者のレベルで以前から継続して議論されてきた内容に近い。そこでは、以下の3つの論点が提示されている [大統領秘書室生活の質向上企画団 1999: 11-16]。

第一に、「不均衡発展」から「均衡発展」への転換である。これは従来の韓国における経済成長優先主義（「先成長、後分配」）からの転換を図ろうとするものであるが、1人あたりGDP指標から見た韓国の世界的な地位と比較して、社会保障支出などで見た韓国の福祉政策が遅れているという点は、1990年代に入りずっと指摘され続けていた [パク 1995a, 1995b, 1997; パクほか 1992; 権 1998]⁸⁾。

また金泳三前大統領は、1995年3月、コペンハーゲン社会開発サミットの直後に「生活の質世界化宣言」を発し、これを契機に「国民福祉企画団」を発足させている。そして、同年12月29日に出された「生活の質世界化のための宣言」では、のちに金大中政権において実施される政策の多くがすでに議論されていた⁹⁾。こうした動きの大きな動機となっていたのは、経済水準と比較した場合の社会指標の水準、つまり「生活の質」¹⁰⁾における韓国の立ち遅れであった。同宣言では、当時国連が作成する社会指標において32位だった「生活の質」を2010年までに11位にまで引き上げるという目標を掲げているが、この11位という数字は当時の韓国のGDP総額における世界順位だったと思われる。ただ、こうした意味での政策として当時頻繁に使用されていたのは「生産的福祉」ではなく、「韓国的福祉模型（モデル）」という言葉であった。後者は確認できるだけでも、1980年代前半からすでに使用されていたが [イ 1984]、政府が公式に使用するようになるのは盧泰愚政権からである [キム 1998:

160]。

第二に、「先進国福祉改革の発展的受容」である。ここには2つの意味が含まれている。ひとつは、先進諸国における福祉国家政策が1970年代以降、膨大な財政赤字とインフレーションによって行き詰まりを見せていたことを受け、完全なレッセフェールでも福祉国家でもない独自の路線をとろうというものであり、もうひとつは、こうした福祉国家政策の失敗を受けて、先進諸国でなされてきた改革の経験から学ぼうというものである [キム 1997; キム 2000a; ファン 2000]。政治的には米国の「新民主党」(New Democrats)、英国の「新労働党」(New Labour)、ドイツの「新中道」(Die Neue Mitte) などの中道左派路線、思想的にはギテンズの「第三の道」(The Third Way) に代表されよう [黄 1999]¹¹⁾。しかし、福祉に対する財政支出が効率的に用いられるように、あるいはもっと経済成長に直接貢献できるように福祉政策を立案・実施するという考えは、以前からの議論にも存在していた [リュ 1997]。

第三に、「社会統合の必要性」である。この点については、経済危機による失業者やホームレスの増加などから、社会不安の惹起が現実的な問題として意識されはじめたという側面もある [キム・ウォン 2000]。しかし、金大中政権以前には、「韓国的福祉模型」という言葉から連想されるように、韓国社会の伝統を保持するという狙いが標榜されていた。具体的には、「トゥレ」や「プマシ」と呼ばれる、かつて韓国農村で見られた地域的な相互扶助慣行や、年長者を敬う儒教的な家族観をもとに、家族・地域あるいは企業などでの共同体を形成していこうというものであり、また西洋的な個人化された社会こそが均衡の破壊・対立を惹起するという認識のものに、対抗案として韓国的あるいは東洋的な共同体を位置づけるという意図もあった [鄭 1995: 193-198; 財政経済院 1996: 361-363; パク 2000: 154-167; 朴ほか 2000: 第2章]。

こうしてみると、「韓国的福祉模型」と朴正熙政権時代におけるセマウル運動とのいくつかの類似性に気づく。たとえば、セマウル運動でも国民の「自助」が奨励されていた。これは国民の精神的な発揚を促す目的をもつと同時に、何よりも政府の限られた財政基盤によって必然化された政策であった。実際、その実施において人力・財源ともにその多くを住民たちに依存していた [パクほか 1982]。金泳三政権当時においては、既述したような欧米諸国における福祉国家の「行き詰まり」が直接的な根拠になっているものの、実際には財政経済部を中心とした経済官僚の社会保障支出に消極的な姿勢が、ここに影響を与えていたものと思われる¹²⁾。また、セマウル運動においても「伝統」が強調されており、「マウル」¹³⁾単位での事業活動を推進させる根拠になっていた。ただ一方で、朴正熙政権は韓国国民のさまざまな伝統的な性格や慣習を浪費的・怠惰・非科学的なものとして批判し、その「近代化」を訴えるという矛盾した側面をもあわせもっていたが [パク・ハン 1999: 71-76]、金泳三政権下では

このような批判はあまり見受けられなかった¹⁴⁾。

「生産的福祉」に含まれる潮流の三番目として、海外からの影響がある。大別すれば、以下の2つである。

第一に、IMF・世界銀行からの政策的圧力である。各国際機関の間では、1980年代に頻発した累積債務問題処理のための安定化・構造調整政策が、社会的弱者の生活への打撃や社会不安を招いたという経験から、1990年代に入り公的なセイフティネットの構築を重要視するようになってきた。1997年以降のアジア経済危機においても、各国際機関はその社会的なインパクトの程度に強い関心をもったようである¹⁵⁾。ただ、社会保障関連の財政支出の増額や社会保険のカバリッジ拡大を除いて¹⁶⁾、「生産的福祉」政策に対して国際機関が深くコミットした証拠は、暫見する限り見当たらない。

第二に、既述したヨーロッパにおける市民団体のさまざまな形態のプロジェクトの影響があげられる。これらの試みは「第三の道」と総称されるが、具体的にはつぎの2点が注目されている。一つめは、「社会的投資」(social investment)である[Giddens 1998: 99-128]。これは、公共の目的をもちながらも、市場のダイナミズムを利用した投資と一般的に定義できるが、こうした投資事業を行なう「社会的企業」(social enterprise)あるいは「第三セクター」(the third sector)とともに、1990年代以降ヨーロッパを中心に広く使われるようになった概念でもあった[大統領生活の質向上企画団 1999: 15-17]。二つめは「共同体」(community)である[Giddens 1998: 78-86]。これは、ネオリベラリズムで強調される市場・経済的個人と「旧社会民主主義」(classical social democracy)で強調される国家の間に位置するもの、あるいは「社会主義・集合主義」(socialism, collectivism)と「個人主義」(individualism)の間に位置するもので、その構成員は「近隣の人」(neighbourhood)や「小集団」(small group)などのように、相互に緊密な関係をもつ人々とされる。具体的にこの「共同体」は、地域通貨(Time Dollar, LETS)、マイクロ・クレジット、フード・バンクなど、1980年代以降世界各地で注目されてきたプロジェクトによって形成・活性化される。経済危機後の韓国では、これらの「社会的投資」や「共同体」を具現化する試みは、「生産的福祉」とは一見関係のないと思われる市民レベルで見られるようになってきた。政府の「自活支援事業」を委託された「自活後見機関」がこうした市民活動の経験によって支えられている事実は、その点を示唆している。

最後に、「生産的福祉」を構成する潮流の四番目として、韓国における市民レベルでの活動をあげておきたい。詳しくはつぎの節で述べるが、これらのプロジェクトは「第三の道」というアイディアに触発されて実施されたというわけではない。ギデンズも「積極的福祉」(positive welfare)という言葉を使用しているが、既述したよう

に「生産的福祉」はギデنزのこの思想が紹介される前から韓国では議論されていたのであって、これらの言葉の一致は海外の思想が韓国に直接輸入されたために生じたものではない。

II 「生産的福祉」と「貧民運動」

(1) 国民基礎生活基本法、自活支援、自活後見機関

金大中政権における「生産的福祉」の中心は、1999年9月7日に制定された「国民基礎生活保障法（以下、基礎法）」（2000年10月1日施行）である。その特徴のひとつは、1961年に制定された以前の生活保護法と比較して、生活保障を受ける「権利」を明確にしている点である（第2条）。これは「被保護者」から「受給権者」へという法律用語の変化にはっきりと表れている。つぎに、保障対象者の拡大である。基礎法では、「扶養義務者がいないか、扶養義務者がいても扶養を受けることのできない者」のうち、所得が最低生計費以下の全ての国民に保障を受ける権利があることを定めている（第5条第1項）。以前は、18歳未満の児童もしくは65歳以上の高齢者に対する「居宅保護」の場合のみに生計費給与支給は限られていた。これを受けて、同法が施行された2000年を境に「生計給与受給者」が急増し、同時にその給付水準も大幅に改善されている（表1参照）。そして三番目は、自活支援サービスの体系化である。基礎法においては、勤労能力のある受給権者¹⁷⁾は自活に必要な事業に参加することを受給の条件にしている¹⁸⁾（第9条第5項）。さらに、このうち家族に病人を抱え看病が必要とされるケースや、実際にすでに働いているケース（「条件付受給者」）を除外したものが、自活事業に参加する（施行令第8条）。その数は2001年7月現在で6万1000名¹⁹⁾、これに特例措置などで自活事業に参加する低所得層も含めると、最終的な数字は8万3000名であった〔保健福祉部 2001〕。ところが表1からもわかるように、2002年にはこれが32万名（見込み）へと激増しており、事業の急ピッチな拡大様子がうかがえる。

こうした「自活支援事業」の担当官庁は保健福祉部と労働部であるが、後者は職業斡旋や職業訓練などを主にしており、プログラムとして目新しいものはとくにない。本稿で注目したいのは、このうち保健福祉部による事業の方である。ここでは「社会福祉法人など非営利法人と団体および個人」などによって運営される「自活後見機関」が、その実務を担当するよう担当行政機関から指定されるようになっている（第16条）。その数は、2001年には全国で169機関とされる。「韓国自活後見機関協議会」が集計したデータによれば、2001年12月に全国で事業に参加したのは8,347名であ

表 1 生活保護および基礎生活保障制度の推移

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
国庫予算 (億ウォン)	9,008	10,901	18,479	23,321	27,923	33,832
生計給与受給者 (万名)	37	44	54	154	155	155
自活事業対象者 (万名)	—	—	—	3.3	8.3	32
現金給与基準 (無所得 2 人世帯, 万名)	195	243	267	433	482	504

資料：大統領秘書室生活の質向上企画団 [2002: 第 2 章]。

り (会員 141 機関)、このうちソウルは 2,010 名であった (同 25 機関)。

じつは、この「自活後見機関」は金大中政権になってはじめて設立されたものではなく、金泳三政権時代にその起源をもっており、当時は「自活支援センター」と呼ばれていたのを名称変更したものである²⁰⁾。しかし当時はまだ実験的な要素をもっていたため、その数は 1997 年時点で 10 機関と少なく、また対象者の分類やプログラムの選定についても体系化されたものではなかった [イ 2002: 109]。ところが韓国における福祉政策の歴史的な流れを見た場合、「自活支援センター」設立は画期的な意味をもっている。というのも、「自立支援センター」の人材と組織を見ると、従来政府と激しく対立を続けてきた「貧民運動」に基本的に支えられており、その両者がともに歩み寄り共通のプロジェクトを立ち上げることに成功した象徴とみなしうるからである [五石 2001: 15]²¹⁾。

(2) 貧民運動、生産協同組合、共同体

国際機関のレポートなどでは、韓国は「貧困削減戦略」(poverty reduction strategy) に成功したケースとしてよくとりあげられるが、国内では「貧民問題」をめぐる社会的葛藤の方が深刻な問題として認識されてきた。対立を引き起こしてきた最大の原因は、1970 年代では無許可定着住民の強制撤去であり、1980 年代以降では借家層のそれであった。このうち 1970 年代は朴正熙政権のセマウル運動の時期にあたる。一般には、清掃・改築・道路舗装・上下水道整備などといった自助的な現地改良型の事業が、この時期の特色とされている [パクほか 1982]。この事業のもとで、無許可定着地は「不良住宅」と呼ばれ、容赦ない強制撤去が実施されていたのである²²⁾。1980 年代に入ると、民間活力を本格的に導入した「合同再開発事業」によって再開発が大規模になされることになり、借家層には十分な補償がないまま、撤去によって追い立てが強行され、社会問題化した [五石 2001]。

低所得層の住居問題や強制撤去の補償に関して政府は、1970 年代までは、無許可定着した住民を、ソウル市郊外の代替地に集団移住させるなどしていた。ところが、1980 年代になると、経済成長にともなう市街地の拡大によって、もともと代替地で

あった地域がさらに再開発されるという事態になった。政府やソウル市は、1980年代半ば頃から徐々に借家層らに対する補償対策を講じるようになっていたが、公共住宅というかたちで政府が低所得向けの住宅供給を本格的に開始したのは、盧泰愚政権になってからのことである²³⁾。これらは「永久賃貸住宅」と呼ばれ、1989年の「住宅200万戸建設計画」として生活保護受給者を対象とする25万戸の建設計画がたてられた。その後、1991年にこの目標値は19万戸に縮小されたが、1992年の「社会経済開発計画」においてはそれ以上の供給はしないことが方針として定められた。代わりに「公共賃貸住宅」25万戸の建設計画がたてられたものの、1994年以降、新規着工は事実上中断されてしまった²⁴⁾ [ハほか 1994; キム・ジンス 1997]。

一方、住民の抵抗運動が組織化されるようになったのは、1960年代末からのことである。そういった組織の具体的な運動の内容に関してみると、示威などの直接的な抗議行動については1970年にも見られたが、政府による厳しい取り締まりのためにその規模や頻度は限られたものにならざるをえなかった。しかし、1980年代には民主化運動の流れもあって活発化し、「貧民運動」は「労働運動」「農民運動」「学生運動」などととも、社会運動のなかで大きな比重を占めるようになった [チョ 1990]。1980年代までのこうした運動の特徴は、政権の打倒をも視野に入れた政治的な意味合いが濃厚であった点である。韓国では、こうした非合法的な行動も辞さない政治運動をとくに「民衆運動」と一般的に呼ぶが、これは1990年代に「落選運動」などで知られた「参与連帯」や「経実連」などに代表される合法的な「市民運動」とは区別される。また「貧民運動」が実際にどのようなものであるべきかという方針については、「貧民」が「民衆」のなかで階級的にどのような位置づけにあるかという認識にもとづいており²⁵⁾、そのため「貧民」の日常的な福祉は運動のなかで軽視される傾向にあった点が、この時期の特徴である²⁶⁾。

その後、1987年の民主化宣言、1991年の地方議会選挙、1995年の地方自治体長選挙といった民主化の流れのなかで、強制撤去後の十分な補償を求めた運動は依然続いてはいたものの、徐々に直接行動的な方針から日常福祉を重視する路線へと変わっていった。また、そのイシューも環境問題、地方自治問題、高齢者問題、アパートの管理問題へと多様化していき、運動方法の関心も、どのようにすれば政治的アピールを強めることができるかという点から、どのようなプログラムを組めば持続的かつ効果的なサービスを提供することができるかという点に移っていった [イ 1998; チョン 1998]。

とくに経済危機後には、政府の福祉政策が多くの「死角」をもっているという認識から、各地でさまざまなプログラムが失業者・低所得層向けに実施されるようになった。そうしたなかで、宗教界の呼びかけによって始まったのが「失業克服国民運動」

である。この運動は市民運動であるが、国民からの募金を選抜された NGO などのプログラムに投入して財政的に支援するという方法を取り、全国でさまざまな試みがなされるきっかけとなった。この運動の経験もまた、「生産的福祉」における「自活支援」政策に生かされている。つまり、民間プログラムの活性化を促したという点だけではなく、基礎法の「自活支援」の前段階とも言える「公共勤労事業」の「失業克服国民運動」などへの民間委託や [シンほか 2000b: 第3章]、基礎法における「自活支援金庫」²⁷⁾の設置などに、その影響を見いだすことができる。

こうした民間のプログラムには、既述した地域通貨、マイクロ・クレジット、フード・バンクなどさまざまな形態があるが、そのなかでとくに注目したいのは「生産協同組合」である。具体的な業種としては縫製・衣類、食品、家修理、福祉、リサイクル、洗濯、清掃、農業などさまざまであり、こうした生産協同組合が「自活後見機関」の受け皿になっているケースが多い²⁸⁾。生産協同組合を実際に運営している主要メンバーは、「貧民運動」を担ってきた活動家・住民指導者であった [イ 2001b]。その歴史は「貧民運動」とともに古く、1970年代にまで遡る。そのため、生産協同組合は彼らの運動の一環と見なされてきたのである²⁹⁾。

では、なぜ生産協同組合だったのだろうか？ この点を考えるには、「貧民運動」における活動家・住民指導者の思想を知る必要がある。そこでキー・コンセプトとなっているのは「共同体」である [滝沢 1988: 169-172; シン 2000]。しかし「共同体」という言葉は「貧民運動」のみにおいて使用されるものではない。たとえば韓国政府も「社会統合」を目的として頻繁に使用するが³⁰⁾、その具体的な中身はかなり違っている。また先述のように、「第三の道」においても「共同体」が重要な概念として登場してくる。韓国の「貧民運動」に従事してきた人々がこれを受け入れることができる一定の素地は、「貧民運動」を通じて整っていたと言える。他方、政府は「生産的福祉」政策において、「自活事業」の実際的な担い手としてこの「共同体」を取り入れたわけだが、しかし「貧民運動」における「共同体」のイデオロギー的な背景を以下のように分析すると、つぎの第III節で述べる「矛盾」の本質的な部分と関連してることがわかる。

第一に、「貧民運動」が政府と激しく対立し、その対抗関係のなかで住民間の団結力を高めるため「共同体」の形成が重視されたことがあげられよう。1970年代以降、「貧民運動」において住民の「意識化」ということが言われた。これは自らの境遇を自分の責任のみに転化することなく、社会問題として捉えることによって、社会変革を自ら考えさせるといふ、一連の思想教育を指した言葉である³¹⁾。運動の現場では住民らに対する教育事業が頻繁になされるが、そのパンフレットを見ると、政治社会的な歴史を教えようとしたものが多い。「意識化」は、思想的な意味でも、共に同じ場

で学ぶという意味でも、他の仲間との連帯意識を通じて実施されたのであり³²⁾、ここに「共同体」が必然化される契機があった。

第二に、アリンスキーによるCO (Community Organizing) 理論の影響があげられる。アリンスキーは米国における黒人抵抗運動の組織家として知られ、韓国における「貧民運動」は、彼に影響を受けた牧師の伝道によって始まっている。「意識化」(awareness raising) はアリンスキーの方法である [アンソレーナ・伊従 1992]。アリンスキー理論の特徴は、組織論的には「活動家 (オーガナイザー)」がスラムに住み込むことによって、住民のニーズをつかみ、住民の中から「指導者 (リーダー)」を育てるという点にある。その一方、方法論的にはデモの組織化など多様な手段によって対決的な行動をとるという点に特徴がある。ただ、現場でこのアリンスキー理論を知っている人はすでにほとんどいないと言ってよい。1990年代における運動の流れのなかで、こうした対決型の運動は徐々に影響力を失ってきている。

第三に、キリスト教の影響が考えられる。この点は、組織としてキリスト教関連のものが多いということや、そうでなくても活動家や指導者にキリスト教信者が非常に多いということに端的に示されている。

歴史的にも、そもそもアリンスキー理論を韓国に最初に伝えたのはヘルベルト・ホワイトという長老派の牧師であるし、1970年代における「貧民運動」の中心的な役割を担った「首都圏都市宣教委員会 (または首都圏特殊地域宣教委員会)」はプロテスタントとカトリックの信者が超教派で設立したものであった。またこの時期には、「貧民」との共同生活を営むさまざまな「共同体」が各地につくられたが、これを積極的に推進したのも神父 (天主教:ローマ・カトリック教) や牧師 (改新教:プロテスタント) たちであった³³⁾。こうしたつくられた共同体のもとでは、建設・土木の日雇い、屑拾い、リアカー引きなど、不安定な職にしかつかなかった「貧民」らの生活を安定化させる目的で、生産協同組合や信用協同組合が設けられた。なかでも天主教は宣教にあたって「共同体」の形成を重視しており、マルクス主義の「階級闘争」に対するアンチテーゼとして、「貧富協同」の原理を強調する傾向があった [イ 2001a: 55-58; パク 1993: 223-224]。

以上のような分析を通じてわかることは、こうした共同体の性格がきわめて自立性の強いものであり、それ独自の目的や理念を達成したいという要求を本来的に持っているという点である。「自活後見機関」を通じた活動は、あくまでもそのなかの一部でしかない³⁴⁾。

III 「自活支援事業」の矛盾

「生産的福祉」は、改革のスピード・内容ともに画期的であったと言えるが、しかしそれだけに矛盾も多い。ここではとくに、「自活支援事業」を中心にその問題点を検討する。これまで述べてきたように、「自活支援事業」は、対立を続けてきた政府と市民団体が協調したという点が特徴であった。それがゆえに、制度に対する各当事者の思惑が異なっていたことに注意する必要がある。

まず、政府の側には、つねに制度の効率性に対する関心がある。そもそも「生産的福祉」に対する政府の期待のなかには、「自活事業」制度を導入することによって、労働可能であるにもかかわらず福祉に依存するという「福祉依存症」を避けることができるという判断があった。つまり、1970～80年代にかけて先進諸国を悩ませた「福祉国家の危機」に陥ることへの警戒感が強かったのである。また、一部には現行の「自活支援事業」そのものに対する不満もある。つまり、「自活後見機関」として指定されている市民団体系の事業体は、そもそも技術力・経営能力・生産性に問題を抱えていることが以前から指摘されており [シン 2000a]、これでは「自活」という目的を達成する手段として限界があるという不満である³⁵⁾。

一方、福祉予算は、表1で見たように大幅に増額している。しかし受給者数は、経済危機の影響で141万人(1997年)から192万人(1999年)に急増したのち、基礎法施行の前後では149万人(施行前, 2000年10月1日)から155万人(施行後, 2001年6月)へと1.3%の若干の増加しか示していない。

また受給者の選定を実際に行なう「福祉専担公務員」の数は、1999年の3,000人から2002年の7,200人へと倍増しているとはいえ [保健福祉部 2002]、現場からは彼らの重労働に関する告発の声があがるなど、制度の理念に比べてまだ実施体制が整っていない実情が指摘されている³⁶⁾。さらに「参与連帯」などの市民団体は、「最低生計費」が中小都市を基準に一律に決定されており、大都市の実情にあっていないという批判を繰り返している³⁷⁾。

つぎに、市民団体の自立的な「共同体」と公的扶助という組み合わせが、そもそも矛盾をはらんでいるという問題がある。その背景には、基礎法そのものが抱えるつぎのような問題点を指摘することができるだろう [キム・ノ・ホン 2002: 8]。すなわち、基礎法の目的は「生活が困難な者に必要な給付を行ない、これらの最低生活を保障」することであると定められているが(第1条)、この「最低生計給与」基準と現在所得との差額を国家が保障しようという原理と「自活支援事業」とが理論的に齟齬をき

たすのである。理由は単純で、「自活支援事業」に参加することによって所得を増額することができるが、もし所得の合計が「最低生計基準」を超過すると、受給の権利を失うケースが考えられ、もし権利を失えば、それとともに現行制度においては「医療給与」や「教育給与」も同時に失うことになるので、受給者の労働インセンティブを損なう可能性がある³⁸⁾。また、所得が「最低生計費」以下であるにもかかわらず、「自活支援事業」への参加を忌避した場合には権利が失われるという規定は、基礎法と矛盾しているという指摘もある [リュ 2002]。

しかし市民団体は、「共同体」の自立性を確保するものとして事業の拡大、基盤の強化を目指しており、その一部は、スペインのモンドラゴン協同組合のような市場競争力をもった事業を目標としている [シン 2001]。にもかかわらず、中心となる労働者のインセンティブが十分でない場合には、事業の目標と実績との間には乖離が生じてくるのが避けられない。また、「共同体」の形成には緊密な人間関係を、時間をかけて築き上げることが不可欠である以上、義務として参加してくる受給者が労働者の大半を占めた場合、そのような理念を共有することが難しくなってくるという問題もあるだろう³⁹⁾。とくに「貧民運動」を担ってきた活動家の間では、こうした不満が強い [シン・キム 2002]。

経済危機時における韓国の福祉制度は、それまで必要な改革を遅らせてきたことからさまざまな欠陥を露呈している。とはいえ、危機に直面して韓国社会が見せた決断力、団結力、スピードには目をみはるものがあった。また、官民が協力することによって、基礎法という画期的な法律が制定され、さらに「自活支援事業」という大胆な政策も導入されるにいたった。しかし、そのために多くの矛盾もまた露呈してきている。

ただし、こうした問題点の多くは、制度の誕生から時間がたっておらず、関係者の十分な理解もまだ十分にえられていないこと、あるいは実施体制がまだ整備されていないこと、といった、避けえない事情から生じているとも言える [キム 2000b]。2002年12月の大統領選挙で与党民主党的盧武鉉候補が選出されたことにより、金大中政権の福祉政策は、こうした課題も含めて継承されていくものと考えられる。

【注】

- 1) 深川 [1997] が、財閥改革をめぐる1990年代の韓国における議論を紹介している。その内容と経済危機後の議論との類似性は、これが長年の懸案事項であったことを如実に物語っている。
- 2) 韓国の失業率は1999年2月に8.6%のピークをつけ、2000年10月には3.4%まで減り、その後2001年2月の5%まで急増したが、その後はふたたび減少している。
- 3) 金大中は、1998年5月にそれまでの超緊縮政策から景気拡大政策への転換を明らかにしている。当時これをIMF路線の修正として見る議論があったが、しかし経済危機における政策の順序として、

注

通貨の安定化をはかった後に、財政拡大・金融緩和による景気浮揚と雇用拡大を図った金大中政権のこうした方法は実にオーソドックスであり、政策実施のタイミングは迅速で明確であったと評価することも可能である。韓国では、1980年の経済危機に際してもこれと同様な政策が実施されており、緊縮一辺倒と思われているIMFもこれを評価している。

- 4) たとえば、保健福祉部〔2002〕は金大中政権における「生産的福祉」政策を概観したものであるが、そこでは社会保障体系の強化のほか、労働政策（公共投資、労使関係、女性雇用）、文化政策（文化、芸術、観光）、環境政策などが網羅されている。
- 5) 同委員会は、1998年2月はじめ「整理解雇」の早期実施に向けて労働組合の容認を引き出したが、よりラディカルな路線をとる民主労総は、これを同月のうちに代議員大会で否決するなど反発の姿勢を示し、その後は「労使政委員会」に参加していない（2002年11月現在）。
- 6) それを具現化したものはなによりも「労使政委員会」である。
- 7) しかし彼がここで述べている職業訓練や職業斡旋などの「自活支援」政策自体は、1961年に制定された旧生活保護法においても定められており、何ら目新しいものではない。
- 8) 朴純一（パク・スンイル）氏は現在の韓国保健社会研究院院長であるが、前院長の鄭敬培氏と並んで、「生産的福祉」の提唱者の一人として考えられる。朴氏の証言によれば、この概念を韓国保健社会研究院において議論しはじめたのは1990年代はじめからだが、当時同様の考えをもつ行政担当者や研究者が非常に多くいたために、これが急速に普及したのだという（2002年7月インタビュー）。すなわち「生産的福祉」は、誰か特定の個人による発案によるものというよりも、社会的な要請によって普及した概念だということができる。
- 9) たとえば、四大保険（国民年金、雇用保険、災害保険、医療保険）のカバリッジ拡大、国民最低生活水準の保障、後述する「自活支援センター」の設立などである。『朝鮮日報』1995年12月29日号。
- 10) 「生活の質」という言葉が青瓦台において公式に用いられるようになった直接的な原点は、国連開発計画（UNDP）による Human Development Indicator の韓国語訳であったと考えられる。また「人間開発」という言葉が金大中政権において頻繁に用いられるが、これも UNDP による Human Development の直訳であろう。
- 11) 黄台淵は政治学者であるが（東国大学教授）、大統領諮問政策企画委員会に参画し、「生産的福祉」政策立案における中心的メンバーの一人に数えられる。
- 12) ヤンほか〔2000〕によれば、財政経済部は「生産的福祉」に関して、「共同体内での生の意義を確認し、国家生産性と国民福祉を同時に向上」という定義づけを行っており、政策としては「最小限の基礎生活充足と自立・自助・自活の支援」を考えている。
- 13) 最小の行政区画単位。日本でいう町あるいは村に該当する。
- 14) 金泳三政権においても、1996年の経常収支赤字を韓国国民の「過消費」によるものとして節約を訴えたことがあったが、「過消費」の是正は朴正熙政権時代からよくなされていた主張である。金大中政権は98年の経済白書でこうした見方を批判している。
- 15) 韓国では、UNDPが市民運動団体である「参与連帯」に委託して、社会的インパクトの現状分析を試みている〔キムほか 2000〕。しかし、そこで算出された韓国の貧困人口1000万以上（1998～99年）という数字に対して保健福祉部が抗議をしたことから、参与連帯が反発し混乱が生じる事態となった。政府側は「貧困人口」の算出は公式にはしていないが、たとえば1999年の生活保護受給者は192万名となっており、大きな開きがある。
- 16) IMF・韓国政府間で締結された「政策合意文書」（letters of intent）に、こうした項目が明記されている。
- 17) 「勤労能力のある受給者」とは18歳以上60歳以下の受給者を指すが、重度障害者、疾病者、妊婦、

- 軍事などの公益勤務要員などは除外される（施行令第7条）。
- 18) 実際には自活対象者には労働が困難な多くの疾病患者，障害者，高齢者らが含まれている上に [キム 2001]，自活事業での仕事が重労働であるケースがあり，現場からは「強制労働」だとする声もあがっている（「自活情報センター」実務者インタビュー，2002年3月）。
 - 19) 受給者全体では151万名で，そのうち「勤労能力のある受給者」は35万名である。
 - 20) 注9) 参照。
 - 21) 「自立支援センター」の設立は，韓国開発研究院および韓国保健社会研究院が提案したアイデアにもとづくようである [シン・キム 2002: 65-67]。たとえば権 [1993] は，新しい貧困対策として，従来から韓国で見られた「貧民運動」における生産協同組合に着目し，これを先進諸国における福祉改革や世界銀行などの自立戦略プラス社会安全網という「二元的戦略」(two-part strategy)に通じるものとして，積極的に評価していた。
 - 22) たとえばソウル市では，都市セマウル運動が本格化しはじめた1975年から「不良住宅整理数」が激増している。その結果，ソウル市における「不良住宅数」は1970年の17万3998棟から1980年には15万4047棟へと減少し，ソウル市における「総住宅数」に占める「不良住宅数」の比率では，1970年の21.3%から1980年の15.3%にやはり減少している（ソウル市『住宅白書』，ソウル市『ソウル統計年報』）。ソウル市が毎年発行している『市政』を見ると，1970年代のセマウル運動における「環境改善事業」には「無許可建物整理」が含まれている。
 - 23) それ以前にも，1978～79年にかけて建設された「福祉住宅」があったが，これはソウル市にいる離農民の地方工業団地への移住促進を目的としたものであった [ハほか 1994: 33]。
 - 24) 再開発にともなう借家層向けに，ソウル市は独自に「公共賃貸住宅」を供給しているが，これらは低所得向けの公共住宅サービスとは区別される [ハほか 1994: 44]。
 - 25) 資本主義論としては「社会構成体論争」，階級論としては「中間層論争」などが知られるが [尹 2000; 滝沢 1992]，運動的にはNL（民族解放民衆民主主義変革論；National Liberation People's Democratic Revolution）とPD（民衆民主主義）という陣営の対立となって現れた [パク・チョ 1991]。「貧民」はプチュルジョワジーであるか，独自の階級をもたないかのどちらかであるが，いずれにせよ運動の中心は「労働者」であった。
 - 26) こうした社会に対する認識論上の問題，組織論上の問題，日常福祉上の問題などが争点となって，1980年代末以降，「貧民運動」は組織の改編を繰り返すことになる [五石 2001]。
 - 27) 民間と共同で制度化するという方針の背後には，旧生活保護法における「生業資金」融資が担保や保証人を条件としていたため，低所得層に対する融資事業としてあまり成果をあげなかったという認識を指摘することができる。実際，政府は，「失業克服運動」の経験は「自活支援金庫」の「萌芽」であったとしている [大統領秘書室生活の質向上企画団 1999: 44-45]。
 - 28) 金 [2000: 3]によれば，2000年8月現在の「自活後見機関」のうち，30%が「社会福祉法人」，28.5%が「財団法人」，19%が「市民団体」となっている。
 - 29) 基礎法は，こうした事業を「自活共同体」として制度化している（第18条）。
 - 30) 韓国社会において「共同体」という概念が広く支持される背景には，「ウリ」に象徴される韓国独自の文化的な背景とともに，植民地時代の苦難という歴史が大きく影響しているものと考えられる。
 - 31) 労働者たちに対する教育運動を韓国ではとくに「夜学」と呼んでおり，1970年代にはこれが当時の民衆運動の主要な柱のひとつであった。
 - 32) 真鍋 [1997; 2000]は，「焼身自殺」や「光州事件」という事件の学習を通じて，「恨」を育み，それによって「制度圏」に対する「運動圏」という共同体意識が形成される構造をえがいている。
 - 33) たとえば，金鎮洪牧師による「トゥレ運動」は，1970年代に強制撤去を受けたソウルの貧民たちとともに農村に集団移住し，共同生活を始めたことから始まる。現在は，日本・米国・朝鮮民主

参考文献

- 主義人民共和国（北朝鮮）など海外にも展開するほど発展し、「自活後見機関」の委託も受けている。1970年代当時の様子は、金 [1999] によって知ることができる。
- 34) 注8) で紹介した朴純一も、「自活後見事業」には批判的な立場をとっている（筆者による2002年7月インタビュー調査）。
- 35) 以上のような背景以外にも、強制撤去に対する補償要求などの大きな 이슈が解決した後も、運動を持続させたいという活動家・指導者が、共同体に対する住民の愛着を育むことを通じてこれを図ろうという側面もある。
- 36) 国民基礎生活保障評価団 [2002] によれば、「社会福祉専担公務員」の73.5%が、現行制度に問題ありと回答している。その内容は、彼ら自身の勤務条件のほか、「自活事業」参加者の勤労能力が劣る、「自活事業」に参加する十分なインセンティブがない、プログラムの多様性がなく形式だけになっている、などさまざまであった。
- 37) 参与連帯社会福祉委員会「2002年度最低生計費確定に対する論評」2001年11月30日。
- 38) こうした問題点をうけて、「自活支援事業」を基礎法とは切り離れた独立の制度として法制化し、そこでまず失業者や勤労能力のある低所得層を優先的に支援し、それでもなお所得が「最低生計費」基準を下回った場合にのみ、基礎法によって生計費支援をするという改革案が、現在議論されている。
- 39) 筆者による「自活情報センター」実務者とのインタビュー調査の結果（2002年3月）。

【参考文献】

- 国民基礎生活保障評価団 [2002] 『基礎生活保障制度施行1周年評価』記者懇談会資料集。
- 権純源 [1993] 「貧困対策の再照明：協同組合を通じた脱貧困運動の活性化を中心に」権純源他編『低所得層の生活安定と自立対策』韓国開発研究院。
- [1998] 「経済政策の改善のための新しいパラダイムの模索：経済成長と社会福祉の調化」『社会保障研究』第14巻第1号。
- キム・ギウォン [2000a] 「Welfare to Works 政策と生産的福祉に関する考察」『社会福祉政策』（韓国社会福祉政策学会論文集）第10号。
- キム・デジュン [1997a] 『大衆参与経済論』サンハ。
- [1997b] 『市民経済のはなし』サンハ。
- キム・ドンチュンほか [2000] 『IMF以降韓国の貧困』ナナム出版。
- キム・スヒョン [2000b] 「国民基礎生活保障法と地域社会自活支援」『社会福祉』（韓国社会福祉協議会）第145号。
- [2001] 「2001年度自活支援事業推進基本計画」未刊行論文。
- , ノ・デジョン, ホン・ギョンジュン [2002] 「自活支援制度体系定立方案」未刊行論文。
- キム・ヨンミョン [1998] 「韓国型福祉模型」に対する批判的検討：福祉多元主義の新保守主義的受容？」『社会科学論叢』第14号。
- 金哲弘 [2000] 「低所得階層の自活のための自活後見機関の実態調査研究」漢陽大学校社会福祉行政学科修士論文。
- キム・ジョンイン/ウォン・ソックジョ [2000] 「社会統合のための福祉政策」『保健と福祉』（韓国保健福祉学会）第3号。
- キム・ジンス [1997] 「外国の生産的福祉事例」『社会福祉』（韓国社会福祉協議会）第134号。
- 大統領秘書室生活の質向上企画団 [1999] 『新千年をめざした生産的福祉の道：「国民の政府」社会政策青写真』。
- 大統領諮問政策企画委員会 [1998] 『新千年知識・情報社会に備えた生産的福祉の定立方案と政策課

- 題]。
- リュ・ジョンソン [2002] 「2001年国民基礎生活保障法施行の問題点と改善方案」韓国貧困問題研究所編『韓国貧困問題研究所創立1周年記念論文集』。
- リュ・ジンソック [1997] 「脆弱階層の雇用機会拡大」『社会福祉』（韓国社会福祉協議会）第134号。
- 朴凌厚ほか [2000] 『生産的福祉模型開発と政策課題』韓国保健社会研究院保健福祉部。
- パク・スンイル [1995a] 「貧困実態と貧困退治のための社会保障制度の課題：1人あたりGNP1万ドル時代の絶対貧困層解消のための政策方向及び課題」『社会保障研究』。
- [1995b] 「21世紀先進社会のための主要社会福祉政策課題」『韓国社会経済』第2号。
- [1997] 「経済・福祉転換期での福祉政策の対応方案」『韓国社会政策』第4巻第1号。
- パク・ムンス [1993] 「都市貧民の政治勢力化に寄与する宗教団体に対する研究」『西江大・社会科学研究』第2号。
- パク・ヨンスほか [1982] 『住民自助活動と都市サービス（自助活動を通じた都市サービス供給改善方案研究）』国土開発研究院。
- パク・チョンイック [2000] 「生産的福祉と韓国型福祉模型」『社会科学研究』（大邱大学校）第8巻第2号。
- パク・チンド，ハン・ドヒョン [1999] 「セマウル運動と維新体制：朴正熙政権の農村セマウル運動を中心に」『歴史批評』第47号。
- パク・ヒョンジュ，チョ・ヒョン編 [1991] 『韓国社会構成体論争III：論争の90年代的地平と争点』ハンウル。
- シン・ミョンホ [2000] 「地域共同体の現況と課題」『社会福祉』夏号。
- [2001] 「市場進入型生産共同体の競争力とその要因に関する分析」『都市研究』第7号。
- ほか [2000a] 「都市共同体運動の現況と展望」『都市研究』第6号。
- ほか [2000b] 『自活生産共同体運動の道しるべ』韓国都市研究所。
- ，キム・ホンイル [2002] 「自活事業の足跡を通じてみた現行制度の改善方案」『都市と貧困』第55巻第4号。
- ヤン・チョルホほか [2000] 「生産的福祉の概念に関する一考察」『社会福祉政策』（韓国社会福祉政策学会論文集）第10号。
- イ・ギウ [2001a] 「貧民運動と韓国天主教会」（韓国貧困問題研究所編『韓国貧困問題研究所創立記念論文集』所収）。
- イ・ジョンフン [1984] 「韓国型福祉の理念と模型に関する研究：とくに「経済福祉」を中心に」『中大論文集』第28号。
- イ・ヒョンソン [2001b] 「生産者協同組合組織の比較研究」『韓国社会学』第35巻第4号。
- イ・ホ [1998] 「変化する社会での地域運動概念と戦略」『住民運動』（韓国住民運動情報教育院）第7巻第1号。
- 鄭敬培 [1995] 「韓国型福祉経済模型と政策方向」『社会保障研究』。
- チョン・ホンギョ [1998] 「都市住民運動と日常活動開発」（韓国住民運動情報教育院）第7巻第1号。
- 財政経済院 [1996] 『経済白書』。
- チョ・ヒョン編 [1990] 『韓国社会運動史：韓国変革運動の歴史と80年代の展開過程』ハンウル。
- ハ・ソンギョほか [1994] 『公共賃貸住宅政策の再評価と発展方案』韓国都市研究所。
- 黄台淵 [1999] 「新自由主義を超え生産的福祉の新中道路線にいかなくてはならない」『自由公論』第6号。
- ファン・ドクス編 [2000] 『生産的福祉のための労働政策研究』韓国労働研究院。
- 保健福祉部 [1999] 『生産的福祉具現のための参与福祉体系構築方案』。

参考文献

- [2001] 『基礎生活保障制度施行1周年報道資料』。
- [2002] 『生産的福祉白書』近刊。
- イ・インジェ (金永子訳) [2002] 「国民基礎生活保障法の特性と課題」韓国社会科学研究所社会福祉研究室編 (金永子編訳) 『韓国の社会福祉』新幹社。
- キム・スヒョン (加藤光一・金大成訳) [1997] 「韓国の低所得層住宅政策と居住運動——韓国公共賃貸住宅政策の展開過程と性格」(上・中・下) 『開発論集』(北海学園大学開発研究所) 第59, 60, 61号。
- 金鎮洪 (小林爽子訳) [1999] 『暁を呼びさます鐘』(上・下) 新教出版社。
- 金大中 (田中基訳) [2002] 『生産的福祉への道』毎日新聞社。
- 五石敬路 [2000] 「韓国における『IMF時代』: 経済危機の政治経済学」『アジア・アフリカ研究』第4巻第40号。
- 五石敬路 [2001] 「都市, 貧困, 住民組織」『大原社会問題研究所雑誌』第506号。
- 滝沢秀樹 [1988] 『韓国社会の展開: 変革期の民衆世界』御茶の水書房。
- [1992] 『韓国の経済発展と社会構造』御茶の水書房。
- 深川由起子 [1997] 『韓国: 先進国経済論』日本経済新聞社。
- ホルヘ・アンソレーナ/伊従直子 [1992] 『スラムの環境・開発・生活誌』明石書店。
- 真鍋祐子 [1997] 『烈士の誕生: 韓国の民衆運動における恨の力学』平河出版社。
- [2000] 『光州事件で読む現代韓国』平凡社。
- 尹健次 [2000] 『現代韓国の思想: 一九八〇～一九九〇年代』岩波書店。
- Giddens, Anthony [1998] *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.