

韓国の福祉国家形成戦略

——「生産的福祉」理念と改革主体——

株本 千鶴

(梶山女学園大学)

はじめに

韓国が福祉国家であるかどうかについては、福祉国家の概念がどう定義づけられるかによって判断が分かれるところであろう。しかし、すくなくとも韓国は、公的扶助、社会保険（年金保険、医療保険、労災保険、雇用保険）、社会福祉サービスという社会保障制度を具備し、その対象の範囲拡大に努めていることから、福祉国家の形成を意図的に進めている国家であるとは言えるはずである。とくに、1997 年末の経済危機以降の、大量に発生した失業者を救済するための諸政策や、その後の社会保障制度の大幅な改革は、福祉国家形成の進展を具体的に示すものとして注目に値する。

韓国という国家が福祉国家をめざしているとするれば、どのような内容の福祉国家像をえがき、それをどのような戦略をもって実現しようとしているのか。そして、その戦略にはどのような特徴があるのか。これらを明らかにするためには、国家が内外の政治経済の変化に対応するためにとる戦略全体のなかに、福祉国家形成という課題がどのように位置づけられているのか、またそれがどの程度優先的に扱われているのか、を吟味したうえでの分析が必要となるであろう。

しかし、本稿でそのすべてに言及する紙幅の余裕もなければ、筆者にその力量もない。したがって、ここではその手がかりを得ることを目的として、近年の改革期に該当する金大中政権（1998～2003 年）が掲げた社会福祉に関する理念と社会保障制度改革の実態、および改革推進のために貢献した主体の行為、を分析の対象とする。そして、行為主体のなかでもとくに研究者や知識人の役割に注目し、他の改革主体や福祉国家形成戦略の構想に与える影響力について検討したい。

以下、金大中政権の国政理念のひとつである「生産的福祉」の内容と、それによる

改革の実態、その評価について概観し（第Ⅰ節）、改革主体としての国家、大統領¹⁾、市民団体、研究者の行為と（第Ⅱ節）、社会保障制度の学問的・専門的知識の提供者である研究者の課題について（第Ⅲ節）検討し、さいごに、国家、大統領以外で活発な行動をみせている改革主体の特性と知識人（研究者）との関係について考察する。

I 経済危機後の社会保障制度改革：理念と実態

(1) 金大中政権の理念「生産的福祉」

1999年の春から夏にかけて、金大中大統領は「生産的福祉」の理念を国民に提示し、具体化する作業を行なった。理念の内容は、大統領秘書室生活の質向上企画団による『新千年に向かう生産的福祉の道』に詳しい。以下、本書によって「生産的福祉」の理念について検討する。まず、「生産的福祉」の定義を確認しておく、それは「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]。この短い定義をみると、「生産的福祉」とは、生存権の保障、参加型民主主義、再分配政策の改善、生活の質の向上など、抽象的な目標の集合体のように見える。しかし、「生産的福祉」には、韓国の過去の政権とはちがって、金大中政権では積極的に福祉政策を実践するという意思もこめられている。それはつぎのような記述に示されている。

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、成長と分配の間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]。

社会的権利としての福祉の理念は、20世紀に入って近代国家の普遍的理念として定着した。わが国もやはり建国憲法以来、歴代の憲法において「社会的基本権」を国民の基本権の一つとして重要なものと考え、定めてきた。とくに、現行憲法は社会的基本権の内容をより充実させながら、その範囲を広く定めている。しかし、これまでわれわれは、このような憲法理念と内容を思うように実現することができなかった。経済成長と発展を最優先にしてきたため、福祉は国家政策の優先順位のなかでつねに後ろに追いやられてきたのである [企画団 1999: 21]。

憲法理念に忠実に、国民の社会権の保障を、国家の責任において実行することが宣言されると同時に、政策の主体と役割についても触れられている。たとえば、「政府は、国民が望む政策を民主的に決定し効率的に推進することによって、社会全般に信頼の土台を構築すべきである。地域社会は住民の問題を優先的に解決しようという主体的な参加意識をもつべきである。企業と労働組合は、社会的責任を果たすという姿勢の確立を前提とすべきである」[企画団 1999: 125-126] という記述から、政府（国家）、地域社会、企業、労働組合などの各主体が協力して政策を推進する体制が考えられていることがわかる。この体制は、過去の政権で「目標設定の過程において社会的合意を成立させようという努力が不十分であった」こと、「設定された目標を具体的に達成するための効率的で責任性のある推進体系と手段を確保するのに失敗した」ことを教訓にして、案出されている [同上書 1999: 126]。

国民の権利の具現としての福祉、多様な主体による福祉政策の推進体制は、金大中政権が「生産的福祉」を通じて目指す民主主義の一側面であるが、「生産的福祉」は資本主義と調和する福祉でもある。すなわち、「生産的福祉」の理念では経済発展至上主義は批判されるが、福祉の需要に応えるためには経済的基盤が不可欠であり、その基盤である資本主義を支える労働者の権利を保障する目的から、福祉は必要と考えられているのである。

「生産的福祉」の用語は、金泳三政権時（1993～98年）にすでに出されていたものである²⁾。しかし、金泳三政権ではそれを生かした具体的な成果が生まれなかった。金大中政権での「生産的福祉」は、理念として提示されただけでなく、それによる実質的な成果をいくつかあげている。金泳三政権では達成されなかったことが、金大中政権ではなぜある程度達成されたのか。経済危機という契機が原因のひとつではある。また、高齢化などの社会状況の変化も関係しているだろう。さらに、後述するように、大統領のイニシアティブというものも重要な要因のひとつである。したがって、金大中が自身の民主主義論、人権論、経済論などを「生産的福祉」理念に反映させ、政治実践のひとつとしてそれを積極的に推進しようという強い意思をもっていたから [卞 2001: 14]、という理由も考えられる。この点をさらに探究するには、金泳三と金大中の政治論、経済論などを研究し、文民政府における大統領のパーソナリティの比較分析を行なう必要があるだろうが、それは今後の課題としておく³⁾。

(2) 社会保障制度改革の実態

金大中政権が「生産的福祉」の理念のもとで実施した代表的な社会保障制度改革の内容を、公的扶助、社会保険、福祉サービス、財政に分けてみていくことにする。

まず、公的扶助では、国民基礎生活保障法が1999年9月に制定・公布され、2000

年10月に施行された。それまでの公的扶助の根拠法は、1961年に制定された生活保護法であったが、国民基礎生活保障法の内容は生活保護法のそれとは大きく変わったものになった。もっとも大きな変化は、「保護対象者」という名称が「受給権者」となったことと、労働能力のある者も対象に含まれるようになったことであり、これによって、受給者の権利性と貧困に対する社会的責任が強化された。ほかに労働能力のある者に対する総合的自立・自活サービスが用意されたことと、住居給付が新設されたことがあげられる。被保護者を制限する年齢基準の廃止も大きな改革で、日本の戦前の救護法に範をとっていた受給要件がようやく改善されたことを意味する⁴⁾。

社会保険のうち雇用保険法は1993年に制定され、95年に施行された。当初の適用対象は雇用安定事業、職業能力開発事業では被用者70人以上の事業所、失業給付事業では30人以上の事業所だったが、経済恐慌による失業者の大量出現に対応するために、98年の1年間に被用者10人→5人→1人以上の事業所にまで拡大された。日本の労働者災害補償保険法にあたる産業災害補償保険法は1963年に制定され、64年から被用者500人以上の事業所を適用対象として実施されていたが、98年に被用者5人以上、2000年に1人以上の事業所まで適用されることになった。

年金のうち、国民年金保険では、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、自営業者などに適用が拡大されることになり、皆年金が達成された。あらたな国民年金の特徴のひとつは、保険料と給付額の算定に所得比例方式がとられたことで、定額方式をとる日本の国民年金とは異なる。

医療保険では、大きな改革として2000年7月の組織統合がある。1998年に227の地域保険と公務員・教職員保険の組織が統合して国民医療保険管理公団が誕生したのち、同公団と職場保険の組織統合を規定した国民健康保険法が99年2月に成立。その後、99年12月31日の国民健康保険法改正によって、2000年7月に国民医療保険管理公団と職場保険組織を統合すると決定された。組織統合と併行して財政統合の段階的な実施も計画されているが、いまだ実現していない。ほかに、2000年7月に医薬分業が強制施行されたことも、医療保障の面での大きな改革である。

福祉サービスについては、全体的にみて対象の範囲や現金給付の場合の給付額が拡充されつつある。とくに高齢化が急速に進んでいるため、老人福祉の分野の改革が著しい。保健福祉部では高齢者の所得・雇用のほか、医療、介護、教育・文化・余暇、シルバー産業についての検討を重ね、高齢者に対する社会保障制度の総合的な計画を作成し、2002年7月「老人保健福祉総合対策」を提示した。また、高齢者問題を社会全体に関わる問題として取り組むことを明示する「高齢社会対策基本法」の策定も進められている。

財政については、予算全体の規模は徐々にではあるが増加の傾向にある。2001年

にはじめて社会保障予算が一般会計予算の1割を超え、保健福祉部所管の事業予算も2000年に一般会計予算の5%を、2001年には7%を越えるまでになった。

(3) 理念と実態に対する評価

「生産的福祉」の理念と社会保障制度改革の実態については、さまざまな評価がなされている。理念については当初から批判的なものが多い。それらの主張の多くは、理念の実効性を問うものである。そこには、重視されるのは「生産」なのか「福祉」なのかがあいまいで、結局「生産的福祉」は「生産」すなわち経済発展優先の新自由主義的な志向をつよめ、「福祉」拡大を抑制するものとして作用するのではないか、あるいは政治的スローガンに終わってしまうのではないか、という危惧がうかがえる[ペク・チョンマン 1999; ナム・グヒョン 2000; パク・ヌンフ 2000]。このような批判を受け、保健福祉部や傘下の研究院や個人の社会保障・社会福祉の研究者は、「生産的福祉」の理論化とそれを基にした政策のグランドデザインの研究を現在も続けている。それについては第III節で詳述する。しかし、批判の対象ではありながら議論の材料として活発に利用されているという点では、金大中政権の「生産的福祉」は、金泳三政権での「生産的福祉」とはちがう効果を発揮していると評価することができるだろう。

改革の実態の評価については、2001年以来、韓国の関連の学界を中心に議論が展開されている。それらは、個別の制度の改革を評価するものと、改革全体の性格を評価するものと大きく分かれる。ここでは後者の動向を分析する。

改革全体の性格づけでは、金大中政権発足後の改革実績が評価され、結果として韓国の社会保障制度がどのような特徴をもつにいたったかが分析されている。そのほとんどでエスピン-アンデルセンの類型論が分析の枠組みとして利用されている。エスピン-アンデルセンは自由主義、社会民主主義、保守主義という3つの福祉レジームを設定し、主に欧米諸国の傾向を分析したが、韓国の研究者の多くもこの3つの福祉レジームのどの特徴が韓国に見られるかを分析している。その結果、韓国は保守主義型に分類できるというもの[ナム・チャンソップ 2002]、自由主義型に属するというもの[チョ・ヨンフン 2001]、自由主義と保守主義の混合型の特徴が見られるというもの[キム・ヨンボム 2001a, 2001b; チョン・ムグウオン 2002]、自由主義、保守主義、社会民主主義すべての特徴をもつ混合型になる可能性があるというもの[Kim, Yeon-Myung 2001b]、などの結論、主張が出されている。

これら各研究者の議論のなかでも注目すべきは、金大中政権における国家福祉の強化を指摘するキム・ヨンミョンの分析である。彼が2001年春の韓国社会福祉学会で「国家福祉強化論」を報告して以来[キム・ヨンミョン 2001a]、他の研究者の批判論

II 改革の推進主体は誰か？

があいついで出されたが、彼はそれに対する再批判において「国家福祉強化論」をひきつづき主張している [キム・ヨンミョン 2002]。もちろん他の研究者も、金大中政権における国家福祉の強化を部分的には認めている。しかし、キム・ヨンミョンのように、それを金大中政権の福祉政策の「革新的特徴」として捉えているわけではない。むしろ、キム・ヨンミョンの観点からは副次的とみられる、新自由主義的な要素や保守主義的な要素を重視している。

キム・ヨンミョンと他の研究者との見解の差異は、それぞれの研究者の研究対象に対する視点の違いから生じていると思われる。たとえば、国民基礎生活保障制度についてキム・ヨンミョンは受給権者の権利が拡張、強化されたことを重要な特徴と認めるが、他の研究者では自立能力のある受給権者に労働の義務を課す制度をとりあげて、それを制度の新自由主義的特徴であるとみなす。どちらも公的扶助の改革にあらわれた特徴にはちがいない。しかし、前者は公的扶助制度における進歩の側面に注目していることから、歴史社会的な視点から、後者は制度の機能の側面に注目していることから、機能主義的な視点から、韓国の制度の特徴について議論を展開していると考えられる。

先進諸国よりも遅れて福祉国家化を進めている韓国や東アジア諸国の特徴を説明するにあたって、欧米で開発された分析方法をひとつのものさしとして利用することはできる。しかし、産業化や民主化、高齢化の進展、制度の成熟度などの違いを考慮すると、各国固有の特徴を明らかにするためには、その分析では扱われない要素にも注目する必要性が出てくる。すでにエスピン＝アンデルセンの類型論にはない要素を補足して韓国の福祉国家化を説明する方法の必要性が、金大中政権の改革をめぐる議論のなかでも問われている。その方法のひとつは、韓国の社会福祉が発達してきた歴史的背景を考慮し、その特殊性を類型論に加味することである [イ・ヘギョン 2002: 43]。

II 改革の推進主体は誰か？

(1) 国家、大統領と市民団体

「生産的福祉」の理念にもとづく政策を実際に推進する主体は誰なのか。まず、理念を提示した国家が、積極的な推進主体として考えられる。結論からいえば、キム・ヨンミョンの分析に見られるように、社会保障制度の対象者の拡大や受給者の権利性強化などの事実から、福祉政策において以前よりも国家の介入幅は拡大し、その責任も強化されたといえるだろう。

韓国の研究者によって、政策行為者としての国家と社会保障政策との関係が本格的に研究されはじめたのは1990年代に入ってからである。ナ・ビョンギョンは、既存の研究で国家に対する考察が不十分であることを指摘し、韓国の社会保障政策の形成過程を歴史社会的に研究するなかで、主体としての国家の社会保障政策に対する態度と労働者団体、企業家団体、医師団体などの主体との関係を分析した〔ナ・ビョンギョ 1990, 1991, 1992〕。その分析による結論をひとことで言えば、韓国の国家は他の主体の利害を反映させることなく、ほとんど一方的に国家の意図によって社会保障政策を形成してきた。たとえば、軍事政権は国民の社会権保障という目的よりも、政権の正統性確保に社会保障制度を利用した。したがって、各制度は国家の恣意的判断によって実施されてきたため、制度間の整合性や統合性は乏しい〔ナ・ビョンギョ 1990: 262〕。また、国家は福祉事業を推進する可能性のある主体の行為を抑圧し、福祉的行為は企業や家族、親族など私的な主体にゆだねてきたため、福祉を政治イシュー化する主体や文化が育成されず、そのことが韓国の社会福祉の後進性の原因になっているとする議論もある〔ホン・ギョングン 1998〕。

金大中政権は「生産的福祉」のなかで、国家という主体が企業や労働組合など他の主体との協働によって福祉を推進していく体制を構想している。実際に、民間の主体を制度に取り入れる工夫もされているし、市民団体の活躍も以前より活発になってきている。市民団体については、国民基礎生活保障法制定に影響力を及ぼしたということが評価されている。福祉運動に力を入れている「参与連帯」は生活保護法の改正、国民基礎生活保障法制定の請願を行ない、それが失敗に終わった後は関連の市民・社会団体とて構成された国民基礎生活保障法連帯会議がひきつづき法制定のために活動を展開した。その努力が法制定に結びついたとされている。

しかし、最終的な決定権を発揮したのは大統領である。もちろん、経済危機後の貧困や社会不安という問題と、市民団体が提示していた法案があったからこそ、大統領は政治的な決断を下すことができた。しかし、その直接の契機は「生産的福祉」の理念ではなく、当時発生していた政治的事件⁵⁾であって、法制定は民心をなだめるための政治的「危機解消策」ともいえるとする解釈がある〔パク・ユニョン 2002: 290-291〕。このような事実や解釈から、市民団体という主体の活躍の意義が理解できると同時に、それにもまして、やはり大統領という主体の重要性があらためて認識される。そして、大統領の行為を理解するには、それが政治理念によるものなのか、政治生命の保持という目的によるものなのか、相互の関係性を分析すべきであることもわかるだろう。

(2) 社会福祉の研究者

国家、大統領、市民団体が改革推進主体として重要な存在であることは事実である。これらに加えて、主体として重視すべき存在が学問的、専門的知識を提供する社会福祉の研究者である。ナム・チャンソップは近年の社会福祉研究者について、「金大中政府の時期に福祉改革のために活動している研究者たちは、少壮の社会福祉学者が主軸をなしており、他の学問背景をもつ学者との論議において相当な発言力を行使しているように見える。〔中略〕政策アジェンダの形成とアジェンダの政策化に彼らが積極的に参加しているという事実は、彼らの理念が政策の論議の場で重要なものとして扱われていることを示しているという点で、明るい材料だと考えられる」〔ナム・チャンソップ 2000: 44〕と述べている。

社会福祉研究者の改革に対する貢献の方法は、大きくわけて二通りに区別できるだろう。第一は、研究活動の一環として批判的議論を展開する主体として貢献する方法である。この方法の背景には、1990年代に入って社会政策や社会行政の研究者が増加したこと、この時期に官僚組織や官僚集団を率いる政策行為者としての国家への注目が喚起され、国家による社会福祉の特徴や発展の方向に対する関心が高まったことがあると考えられる〔株本 2002c〕。また、推進勢力である研究者が40代前後の年齢であるということから〔キム・ジョングン、キム・ジョンソン 2000: 135〕、研究者たちの80年代における学生運動の経験が批判的議論に影響を及ぼしているという可能性も考えられる。

第二は、政策に直結する専門的知識を提供する主体として貢献する方法である。たとえば、市民団体の一員としての活躍があげられるが、なかでも参与連帯の分科委員会である社会福祉委員会が好例であろう。参与連帯の社会福祉委員会は研究者を中心とする組織で、社会福祉政策に関する理論・実証研究、批判的議論や政策課題の提示、他の市民団体や当事者と連帯しての福祉運動などを行なっている。もうひとつの例としては、保健福祉部傘下にある韓国保健社会研究院など、政策形成に直結した研究を行なう機関や現場での活動があげられる。そこでは、研究者は専門的知識や調査による科学的根拠を駆使して、政策形成に必要な実質的資源を提供している。

この2つの方法のどちらを選択するかは、それぞれの研究者の所属やパーソナリティによるだろう。2つの方法を同時に実行している研究者もいる。どの方法をとるにしても、社会福祉研究者たちの主たる目的は社会福祉の現状を改革し、より望ましい社会福祉体制を構築することである。そのための作業として研究者が行なうべき課題として、改革の基盤となる理論の再検討と改革を推進する主体の育成が重視されている。

III 改革推進主体としての研究者の課題

(1) 社会保障制度の体系化

改革推進主体としての研究者の課題のひとつは、基盤となる理論の再検討である。金大中政権によって「生産的福祉」の理念が提示されて以降は、この理念を具体的な政策に結びつけられるよう理論として精緻化する作業がその一環として行なわれている。その内容は研究者によって異なるが、概していえば「生産的福祉」概念の経済的、政治的、社会的、哲学的、歴史的背景などを吟味して「生産的福祉」を再定義したうえで、現実の政策に反映させるための具体案を提示するという方向をとっている〔キム・テソン 2000; パク・ヌンフほか 2000; ビョン・ジェガン 2001; イ・ソヌ, ヨ・ユジン 2001; イ・インヒ 2000 など〕。

しかし、「生産的福祉」が提示される以前にも、経済危機後の社会保障改革を進めるための下地となるような理論研究は行なわれていた。その研究報告書が『韓国の社会保障と国民福祉基本線』〔ビョン・ジェガンほか 1998〕である。タイトルにもあるように、この研究の目的は韓国における国民福祉基本線（National Welfare Standards）を確立することにある。国民福祉基本線の確立を目的とした研究の動機と意義は、報告書の序で以下のように述べられている。

先進福祉国家の場合、国家的に困難な時期に国民福祉基本線を定立し、社会保障体系を構築することによって国難克服の契機として活用した経験をもっている。危機をすなわちチャンスに転換した事例としてアメリカの大恐慌期における社会保障法の制定、第二次世界大戦中に完成されたベヴァリジ報告の経験などを考慮すると、韓国の経済危機である IMF 管理体制のもとで国民福祉基本線の定立を試みることは重要な意味をもっているといえる〔ビョン・ジェガンほか 1998: 3〕。

経済危機をチャンスとみなし、韓国の社会保障体系を構築することによって危機を克服することが目指されている。したがって、報告書の前半ではいまいちど社会保障とは何かという理論的な整理が行なわれ、後半では具体的な政策案が検討されるという構成になっている。ここで定義される国民福祉基本線とは、「ある社会が、公的制度を通じて個別社会構成員に、経済社会の発展水準にみあうように提供する諸般の社会福祉の水準」〔ビョン・ジェガンほか 1998: 43〕であり、この基本線は、国民福祉最低線（Minimum Level）と国民福祉適正線（Adequate Level）の2種類から成る

[同上書 1998: 79]。したがって、国民福祉基本線の検討は、所得保障、健康保障、雇用保障、住居保障および児童、老人、障害者、女性などの社会福祉サービスにおける最低線、適正線の検討というかたちで行なわれている。この研究が基礎となって成立した制度のひとつとして、国民基礎生活保障法がある⁶⁾。

この報告書の試みは、これまで散発的に実施されてきた各分野の制度を総合的に見渡し、それらを統合する社会保障の体系化を目的としているという点で、韓国の今後の社会保障改革の底本となるものと評価できるだろう⁷⁾。

(2) 改革推進主体の育成

二つめの課題は、改革推進主体の育成である。韓国の場合、これまでも現在も国家という主体の力が他の主体のそれよりも相対的に大きい。したがって、それに対抗する市場、市民社会の勢力を拡大させ、国家－市場－市民社会が均衡のとれた状態を形成することが必要である、とする指摘がある [チェ・ジャンチップ 1998]。

先述のように、改革推進主体としての市民団体の活動は以前よりも活発化してきている。したがって、この活動を拡大、定着させることが課題となる。研究者がこれを課題のひとつと捉えるのは、理論を現実の政策に移す際の人的資源が必要だからである。さきに述べた研究者の2種類の貢献方法のうち、政策に直結する専門的知識を提供する主体となる方法を採用する研究者は、積極的に市民との連帯を図り、推進主体としての市民育成に取り組む傾向がある。とくに社会福祉研究者には、理論を現実の政策と連結させるという研究課題が使命として認識されていることもあり、その傾向は強い。たとえば、先にあげた参与連帯においては、研究者と市民、福祉専門職などとの連帯によって福祉運動や政策案の作成など多彩な事業が行なわれているし、ほかにも類似の団体がいくつもある⁸⁾。

また、政策を効率的に進めることを優先する研究者は、現場で働く専門職や現業員、あるいは地域住民を、地域福祉の増進のために重要な役割を果たす主体として捉えている。社会保障制度のなかでもとくに福祉サービスを効率的に実施するために、それら人材の量と質の充実が求められている。具体的には、地域福祉システムの形成、すなわち「参加型地域福祉体系」の構築事業の一部として推進されている。この事業では、保健福祉事務所のモデル事業のように地域住民の福祉事業への参加を促進する活動拠点をつくることのほかに、社会福祉士の増員、社会福祉専担公務員・民間施設従事者の職場環境の改善と専門性の強化、実務者・専門職（社会福祉士）の連帯促進などが目指されている [ビョン・ジェガンほか 2000]。

理論の再検討による社会保障の体系化、改革推進主体の育成という研究者の課題の遂行は、最終的には社会保障の制度化というひとつの目的にたどり着くものと考えら

れないだろうか。国家、大統領、市民団体、研究者というそれぞれの行為主体の社会保障に対する影響力の大きさを考えた場合、韓国ではこれまで国家、大統領の影響力がもっとも大きかった。したがって、政権交代のたびに変化する国家、大統領という主体の意図に左右されない社会保障制度を構築するために、研究者は、堅固な理論を基にしたグランドデザインの作成と、市民生活における社会保障の定着によって社会保障を動かぬ事実として制度化することを意図している、と推測できるからである。さらにいえば、本稿では扱わなかったが、韓国で必要とされる最適な社会保障財政の規模についての研究も行なわれており [パク・ヌンフほか 2000: 103-143]、財源獲得による制度化という方法も戦略のひとつとして存在することもつけ加えておきたい⁹⁾。

おわりに：改革主体の行為はどう説明できるか

「生産的福祉」理念の内容、それによる改革の実態とその評価、改革推進主体としての国家、大統領、市民団体、研究者の行為、および行為主体としての研究者の課題について考察してきた。歴史社会的あるいは政治社会的なアプローチをとる場合はとくに、政策形成過程における改革推進主体の行為の分析が重要となるだろう。改革推進主体のなかでも国家、大統領以外で最近活発な動きをみせはじめている主体の特性について、最後に述べておく。

まず、市民団体について。市民団体による市民運動が活発化してきていることは、さきに述べた。その活動は 1990 年代に入って、民主化のようなマクロの問題から身近な生活にかかわるミクロな問題をイシューとする「新しい社会運動」の様相を帯びるようになってきている [パク・ヒョンシンほか 2000]。そして、そのなかに社会福祉の問題も含まれる。市民団体のイシュー転換は民主化の進展とともに実現したが、それは同時にその組織構造に変化をもたらす危機でもあり、市民団体自らの理念、役割、アイデンティティの再点検が求められることにもなっている [チョ・デヨップ 1999: 297-299; ホン・ギョンジュン 2000: 230-231]。

つぎに、労働組合と民主労働党について。労働組合はこれまで、社会福祉の問題をイシュー化することに積極的ではなかったが、近年にいたりようやく労働運動においてそれをイシューとして掲げるようになってきている [キム・ヨンミョン 1998]。労働組合の運動と直接結びつくものとはいえないかもしれないが、2000 年 1 月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。2002 年末の大統領選挙には候補者 (クォン・ヨンギル元民主労総委員長) を擁立さえしている。しかし、民主労働党の理念は明確でないという指摘がある。そして、資本主義の克服は主張されても、

注

それが実現される社会とはどのような社会なのかが明示されていないことが、議論の的になっている [ユ・パルムほか 2000; チャン・サンファン 2000: 59]。

市民団体、労働組合、民主労働党、そのいずれもが福祉国家化を推進する改革主体でありながら、なぜ内部に問題をかかえ、その力量を十分に発揮できなかったのか、また、発揮できないのか。その理由のひとつとして、福祉国家に関する理論や思想の準備不足が指摘されている。そして、それを準備する役割を担うのは知識人である。

したがって、最後に知識人について。社会学者のキム・ドンチュンは、「90年代の社会運動が大きく座礁したとするなら、それは運動家の闘争意思の不足に起因するものではなく、理論と思想の不在に起因するものと思われる」という。そして、教科書的な批判ではなく、「具体的な政治や社会の現実に対する総体的な視角、発展の展望に対する『代案』、民衆の情緒と意識にたいする感覚」としての知識の必要性を説く [キム・ドンチュン 2000: 23-25]。韓国という国家をいったいどのような改革と発展に導くべきか、それを示す原則と方向を確立することが知識人の役割である。それが果たされていないのは、冷戦体制が崩壊したのち、進むべき方向が見えなくなったことも理由のひとつであるが、キム・ドンチュンは社会科学系の学問の停滞や大学の腐敗という学界の実態との関連性も鋭く指摘する [キム・ドンチュン 1998: 170-177]。

国家、大統領以外の改革主体の力量不足と知識人の役割不履行の状態には、深い関連がある。したがって、それら改革主体の特性を説明するには、社会体制に影響を及ぼす理論や思想、それを提供する知識人（研究者）の行為にまで視野をひろげて考察する必要がある。同じことは国家や大統領についてもいえるだろう。国家や大統領もなんらかのかたちで知識人の提供する理論や思想を利用している。ある時代に存在する理論や思想を媒介として改革主体は福祉国家形成戦略を構想する。本稿では扱えなかったが、IMF や ILO など国際機関の推奨する理論や思想も、改革主体の福祉国家形成戦略に影響を与えるものである。社会体制を支える理論や思想と、それを媒介として行為する主体との相互関係を動態的に捉えることは、韓国の福祉国家形成戦略の特性を解明することであり、本稿が果たせなかった課題である。

【付記】

本稿は、平成 14 年度～15 年度文部科学省科学研究費補助金若手研究（B）による研究成果の一部である。

【注】

- 1) 国家という概念は、ある特定の省庁、そのなかの官僚組織、政策決定に重要な役割を担う法定の機関、最高決定者などを指す場合がある。本稿では、これらの主体の複合体を指す言葉として国家という概念を用いるが、韓国の場合、最高決定者としての大統領に強い権限が与えられているため、

大統領を国家とは別個の主体として扱うこととする。

- 2) 「生産的福祉」の用語が国家の福祉理念と関連してはじめて言及されたのは、1995年3月23日に金泳三大統領が発表した「生活の質の世界化のための大統領の福祉構想」においてであった。その構想において5原則と六大課題が提示されたが、そのなかのひとつが「生産的福祉の原則」である。大統領の構想を具体化する作業は国民福祉企画団が行なった。しかし、同企画団は「生産的」という言葉は用いても、その意味や概念についての定義はしなかった。同企画団が作成した資料集や報告書では「生産的福祉」は「人力開発」の意味で用いられている。したがって、金泳三政権時に使われていた「生産的福祉」は構想される福祉国家の実践原則のひとつ、構成要素のひとつにすぎず、福祉理念と成立していたわけではなかった [パク・ヌンフ 2000: 35-36]。
- 3) 金大中の経済理念については滝沢 [2000] を参照のこと。
- 4) 1929年制定の救護法（日本）での受給対象は、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、傷病あるいは心身障害のために労務に服することができない貧困者であった。韓国の生活保護法の居宅保護の受給要件にも年齢条件が課されており、18歳未満児童、65歳以上等で勤労能力のない者、という規定があった。国民基礎生活保障法の詳細については、イ・インジェ [2002]、金早雪 [2002]、中尾 [2000] などの日本語文献がある。
- 5) 当時発覚した事件としては、1999年5月25日に表面化した「オッ（服）・ロビー事件」と6月7日に明らかになった「造幣公社スト誘導事件」がある [パク・ユニョン 2002: 282-285]。前者は、高級官僚や企業家の夫人が高価な洋服を賄賂にロビー活動をしていたというもので、後者は、1998年11月に起こった造幣公社のストライキが、実は構造調整を操作的に実行するために検察が誘導していたというものである。両事件に関わった当時の法務部長官キム・テジョンが6月8日に更迭されたことで、国民は検察と公権力に対する不信感を強めた。
- 6) 同報告書の付録の部分で、国民福祉基本線を基盤とした国民基礎保障法の試案が検討されている [ビョン・ジェガンほか 1998: 386-400]。
- 7) 田多は、公的扶助制度と社会保険制度が統合され、相互が有機的関連性をもつ体系的な社会保障制度が創設されてゆく歴史的過程を分析し、「社会保障制度とは、公的扶助制度と社会保険制度の2つを軸とした体系的制度を通じて国民の生存権を保障し、もって社会の安定に資するものである」と述べている [田多 2002: 4]。また、体系性が確立される契機に関しては、「資本主義国家が深刻な失業・貧困問題に直面してこれを処理しようとしたとき、財政的にも制度的にも公的扶助制度と社会保険制度とを統合した（＝組み合わせた）体系的な制度としての社会保障制度を創設せざるをえなかった」と指摘している [田多 2002: 4]。体系性を有してこそ社会保障制度といえるのであれば、韓国での社会保障体系構築の試みは、真の社会保障制度を成立させる試みでもある。そして、その試みの契機は、失業・貧困問題をともなう経済危機であった。田多の指摘する経済危機と社会保障の体系化との関連は、韓国の実態にもあてはまるだろう。
- 8) たとえば、「明るい老後をつくっていく人びとのネットワーク」は、老人福祉に携わる若手の研究者、実務家を中心に1998年に結成された市民団体で、老人福祉に関する調査研究、老人の権利擁護・社会参加促進のための活動、老人福祉サービスのプログラム開発・運営、新聞・雑誌の発行、学術交流など多彩な事業を展開している [株本 2002d: 354]。
- 9) ほかに社会保障の財政、財源に関する研究として、社会保障の経済的効果を分析した研究 [イ・ギョンジック、ビョン・ジェガン 2001]、租税政策の改善による社会保障財源の拡大の必要性を主張する研究 [チェ・ギョング 2000; ソン・ギョング 2001] などがある。

【参考文献】

イ・インジェ [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（金永

参考文献

- 子編訳)『韓国の社会福祉』新幹社。
- 株本千鶴 [2001]「大韓民国」仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2001』旬報社。
- [2002a]「社会保障：南」「医薬分業紛争」和田春樹・石坂浩一編『岩波小辞典 現代韓国・朝鮮』岩波書店。
- [2002b]「大韓民国」健康保険組合連合会編『社会保障年鑑 2002 年版』東洋経済新報社。
- [2002c]「社会福祉研究」『韓国学のすべて』新書館。
- [2002d]「大韓民国」仲村優一他編『世界の社会福祉年鑑 2002』旬報社。
- 金早雪 [2002]「韓国」宇佐見耕一編『新興工業国の社会保障制度・資料編：アジアとラテンアメリカの比較研究』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 滝沢秀樹 [2000]『アジアのなかの韓国社会』御茶の水書房。
- 田多英範 [2002]「日本における社会保障制度体系の確立」『流通経済大学論集』第 36 巻第 4 号。
- 中尾美知子 [2000]『「国民基礎生活保障法」(1999 年 9 月制定)と「生産的福祉」』『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第 2 巻第 2 号。
- 卞在寛 [1996]『日・韓社会保障政策の社会学的研究：1980 年代を中心として』平成 8 年度筑波大学大学院社会科学研究科博士論文。
- [2001]「韓国における生産的福祉と積極的福祉」『海外社会保障研究』第 135 号。
- 矢澤修次郎 [1996]『アメリカ知識人の思想：ニューヨーク社会学者の群像』東京大学出版会。
- キム・ドンチュン [1998]「韓国の知識人はなぜ今日の危機を読めなかったのか」『経済と社会』第 37 号。
- [2000]「韓国社会運動の現住所」『黄海文化』第 28 号。
- キム・ヨンミョン [1998]「韓国の労働運動と社会保障戦略」『韓国社会福祉学』第 34 号。
- [2001a]「DJ 政府の社会福祉政策：新自由主義を超えて？」韓国社会福祉学会 2001 年春季学術大会発表論文。
- キム・ヨンミョン [2002]「『国家福祉強化論』に対する再批判と争点」批判と代案のための社会福祉学会『状況と福祉』第 11 号。
- キム・ヨンボム [2001a]「経済危機以後社会政策の変化：韓国と先進資本主義国家との比較」『韓国社会学会』第 35 集 1 号。
- [2001b]「韓国の事例：自由主義と保守主義の別れ道」ソン・ホグン編『世界化と福祉国家』ナナム。
- [2002]「韓国福祉国家の類型化に対する批判的検討：制度の未成熟性とそれにともなう限界を中心に」批判と代案のための社会福祉学会『状況と福祉』第 11 号。
- キム・ジョングン, キム・ジョンソン [2000]「韓国社会福祉学の脱植民性談論に関する書誌研究」韓国社会福祉学研究会編『状況と福祉』第 7 号。
- キム・テソン [2000]「『生産的福祉』何をすべきか？」『社会福祉研究』第 16 号。
- ナ・ピョンギユン [1990]「韓国の国家と社会保険政策」『翰林大学校論文集：人文社会科学編』第 8 集 第 8 号。
- [1991]「韓国社会保障政策形成における国家の役割：韓国社会保障と国家」『翰林大比較社会福祉』1 号。
- [1992]「自律的国家理論の批判的検討：韓国社会保障政策行為者としての「国家」の再発見」『韓国社会福祉学』第 19 巻。
- ナム・チャンソップ [2000] (改訂版)「韓国社会福祉制度の展開過程と性格」韓国社会科学研究所社会福祉研究室編『韓国社会福祉の現況と争点』人間と福祉 (=金永子編訳『韓国の社会福祉』新

- 幹社, 2002)。
- [2002]「韓国福祉体系の性格に対する経験的研究：エスピン・アンデルセンの基準を中心に」批判と代案のための社会福祉学会『状況と福祉』第11号。
- ナム・グヒョン [2000]「古いパラダイムと新しい修辞学」参与連帯社会福祉委員会『月刊福祉動向』第17号。
- 大統領秘書室生活ノ質向上企画団 [1999]『新千年に向かう生産的福祉の道』テソルダン（金大中著，金有培記録・構成，田内基訳『生産的福祉への道』毎日新聞社，2002）。
- パク・ヌンフ [2000]「『生産的福祉』：福祉理念としての意義と課題」韓国社会福祉学会『2000年韓国社会福祉学会 春季学術大会論文発表集』。
- ペク・チョンマン [1999]「生産的福祉のパラダイム：韓国社会の代案か」参与連帯社会福祉委員会『月刊福祉動向』第12号。
- パク・ヌンフほか [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・ユニョン [2002]「国民基礎生活保障法制定過程に関する研究」『韓国社会福祉学』第49巻。
- パク・ヒョンシンほか [2000]『新しい社会運動の理論と現実』ムンヒョン。
- ビョン・ジェガン [2001]「生産的福祉と積極的福祉政策」韓国保健社会研究院『保健社会研究』第19巻第1号。
- ビョン・ジェガンほか [1998]『韓国の社会保障と国民福祉基本線』韓国保健社会研究院。
- [2000]『参与型地域福祉体系論』ナヌメチップ。
- アン・ビョンヨン [2000]「国民基礎生活保障法の制定過程の関する研究」『行政論叢』第38巻第1号。
- ソン・ギョンリョン [2001]「IMF管理体制以後の時期のための準備：国家発展と社会統合のモデル探索」『韓国行政研究』第10巻第2号。
- ソン・ホグン [2001]「転換する福祉国家：社会政策の改革と韓国」ソン・ホグン編『世界化と福祉国家』ナナム。
- ユ・パルムほか [2000]「社会民主主義は韓国社会進歩の代案になれないのか？（社会科学フォーラム討論）」『動向と展望』第46号。
- イ・ギョンジック，ビョン・ジェガン [2001]「社会保障部門の国民経済波及効果分析：社会保険と社会福祉サービス部門を中心に」『社会保障研究』第17巻第1号。
- イ・ソヌ，ヨ・ユジン [2001]「生産的福祉の背景と目的」韓国社会福祉学研究会編『状況と福祉』第9号。
- イ・インヒ [2000]「生産的福祉政策の理念的領域とパラダイムに関する研究」『韓国社会と行政研究』第11巻第2号。
- イ・ヘギョン [2002]「韓国福祉国家性格論争の含意と研究方向」批判と代案のための社会福祉学会『状況と福祉』第11号。
- チャン・サンファン [2000]「進歩政党運動をめぐる争点と反論」『動向と展望』第44号。
- チョン・ムグォン [2002]「金大中政府の福祉改革性格の理解：類型論争を中心に」批判と代案のための社会福祉学会『状況と福祉』第11号。
- チョ・デヨップ [1999]『韓国の市民運動：抵抗と参加の動学』ナナム。
- チョ・ヨンフン [2000]「『生産的福祉論』と韓国福祉国家の未来」『経済と社会』第45号。
- [2001]「儒教主義，保守主義，または自由主義？：韓国の福祉類型検討」『韓国社会学』第35集6号。
- チェ・ギョング [2000]「IMF体制以後の韓国社会政策の方向」『韓国行政研究』第9巻第2号。
- チェ・ジャンチップ [1998]「金大中政府の改革方向と戦略に関する一考」『亜細亜研究』第100号。
- ホン・ギョンジュン [1998]「韓国と西欧の国家福祉発展に対する比較史的検討：伝統と脱現代の間で」

参 考 文 献

『韓国社会福祉学』第 35 卷。

—— [2000] 「韓国福祉体制の改革と第 3 セクター」『動向と展望』第 46 号。

Kim, Yeon-Myung [2001b] ‘Welfare State or Social Safety Nets?: Development of the Social Welfare Policy of the Kim Dae-jung Administration,’ *Korea Journal*, Vol. 41, No. 2.