

ワークショップ議事録（平成23年6月10日）

講師：金早雪氏 信州大学経済学部 教授

テーマ：「新興国・韓国における経済発展とセーフティネット構築」

本日は韓国の福祉について、経済成長はどのような福祉ニーズを発生させるかを中心に話を進めます。具体的には1. 経済発展と社会変化 2. 歴代政権の福祉政策 3. 現代韓国の地域課題の3項目について順次説明をします。

1. 経済発展と社会変化

① 独立以前の経済水準

『旧日本植民地経済統計』（1988、東洋経済）における国民総支出の数字を見れば、1920年で日本内地100に対し台湾56.7朝鮮34.7、1935年では台湾61.9朝鮮36.7というように朝鮮の植民地政策に問題点があった。

② 大韓民国（1948）ないないづくしの出発

経済面では、1920年代から日本の食糧供給基地となり1930年代からはチッソ等の日本企業が進出してきたものの、組織立った工業力はなかった。

人口面では、日本や旧満州から「戦災」「難民」等約200万人の流入があった。

1950年には朝鮮戦争が勃発し、資源の多い北部と資源の少ない南部とに分断された。さらに、1945年から小麦、砂糖、セメント等アメリカの援助があったが、それがサムスン財閥等の成立の基礎ともなった。

③ 経済成長率と失業率

1961年朴政権（軍事クーデター）成立後は1987年の債務危機を除けば年率10%前後の安定的な経済成長をとげ、失業率も10%弱から5%弱まで低下させた。しかし、1997年の通貨危機後は経済成長は減速し、失業率は高まっていく。

④ 輸出指向工業化（1962～）

貿易依存度が高く、サムスン、現代、LGの財閥を中心とした対米輸出、対日機械輸入に偏重している。又、労働集約型の生産体制が問題化してきた。

⑤ 就業構造の変化

1963年時点で農林漁業従事者の占める割合が63%であったものが、2005年では7.9%と激減し、一方でサービス業従事者が25.8%から66%へ急拡大した。他国には、あまり例を見ない産業構造の変化が韓国で発生していた。

⑥ 従事上の地位

産業構造の変化に加え、自営業主と無給家族従事者の割合が低減するが、被雇用者数についても1975年には40%を超え、1977年に医療保険制度が導入されると、保険料確保の背景もあり2005年には66%強にまで拡大した。

⑦ 高齢者問題の発現

1950年代以降経済成長を続ける中で老人問題は軽視された。むしろ福祉は経済

を阻害するとの考えすらあった。1970年代には都市老人等が窮状を訴えるも聞き入れられず、1980年代に入りやっと60箇所の養老院が開設された。しかし、その養老院も「死の待機場所」と揶揄される状況であった

2. 歴代政権の福祉政策

① 韓国歴代政権：1961～93軍事政権

- ・1961年 朴正熙が軍事クーデターにより李承晩を倒し、維新体制を構築
- ・1980年 全斗煥が「5共」「新軍部」により朴大統領の永久執権体制を打破
- ・1987年 盧泰愚が「6共」「普通の人々の時代」を唱え、民主化が始まる
- ・1993年 金泳三が「文民政府」「世界化」を唱え民主化政権がスタート
- ・1998年 金大中が「国民の政府」を掲げ、本格民主化政権を樹立した
- ・2003年 盧武鉉が「参与政府」を唱え、左派与党分裂後の政権運営を行う
- ・2008年 李明博が10年ぶりに保守派（現代財閥出身）から誕生した

② 韓国憲法と福祉・人権

戦後最初の憲法では「老齢、疾病等労働能力のないものは国家が保護する」と規定した。その後朴政権下で憲法が改正され、「すべて国民は人間らしい生活を営む権利を有する」ことになった。さらに、憲法ではなく生活保護法により「健康で文化的な最低生活」の保護基準を定めた。

③ 1980年「幸福追求権」を追加

全斗煥政権下で憲法が改正され、「すべて国民は、人間としての尊厳と価値を有し、幸福を追求する権利を有する。国家は個人の基本的な人権を確認し保障する」とした。

④ 現行憲法（1987年）第34条社会保障等

1987年に発生したソウル大生拷問死事件を契機に民主化運動が起こり、民主化特別宣言がなされ、現行憲法に改正された。

- ・「人間らしい生活」：1962～87と同様
- ・「国家の努力義務」：1962～87と同様
- ・国家は女子の幸福と権益の向上のために努力しなければならない
- ・国家は老人と青少年の福祉向上のために努力しなければならない
- ・身体障害者及び疾病・老齢その他の事由により生活能力のない国民は、法律の定めるところにより国家の保護を受ける
- ・国家は災害を予防し、その危険から国民を保護するよう努力しなければならない

⑤ 経済・労働と福祉の位相

経済雇用状態と福祉施策の変遷を辿れば以下のようなようになる。

時期	経済雇用状況	福祉対策状況
1970年代以前の先成長・後分配期	高成長・低失業	超・限定的福祉
1980年代～90年代半 過渡期	調整期	対象拡大水準悪化
1990年後半以降の福祉国家化期	低成長雇用不安	普遍的福祉

⑥ 主な福祉法令の歩み

1970年代以前

- ・ 淪落行為防止法（売春防止法）、児童福利法、生活保護法：1961年
- ・ 社会保障に関する法律、産業災害保険：1963年
- ・ 医療保護法、医療保険法（大企業対象）：1977年

1980年代

- ・ 生活保護法改正、老人福祉法、心身障害者法：1981年
- ・ 国民年金法、最低賃金法：1988年
- ・ 国民皆保険に改正：1989年

1990年代以降

- ・ 雇用保険法：1993年
- ・ 社会保障基本法：1995年
- ・ 生活保護法改正：1997年
- ・ 国民皆年金に改正：1999年
- ・ 国民基礎生活保障法（生活保護法）：1999年

等全福祉法令の抜本改正が行われた。

⑦ 幻の「韓国版ベヴェリッジ構想」

1960年にフランスで社会学を学んだ崔千松は、経済と社会保障は両輪で社会保障に再分配機能を求めた。彼の影響により政府に社保審が設置され、その後「社会保障に関する法律」が成立するも、経済的実情を参酌し骨抜きのものでされた。

⑧ 1980年代「過渡期」の言説～韓国初の白書『保健社会』（1981年）

当時の計画目標と実践戦略の根底には、均衡調和や家族制度と隣保共同精神といった韓国固有の考え方に立脚した政策展開であった。

⑨ 老人福祉法（1981年制定）

制定当時、韓国の高齢化率は4%弱と低く同法の趣旨も老人の疾患を事前予防し適切な治療・療養に重点を置き、敬老孝親の美風淳俗に従った家族制度に期待するものであり、本来的な老人福祉内容とは程遠いものであった。

⑩ 保健福祉予算

政府予算に占める保健福祉の割合は、1989年では4.2%と低く、10年後の1999年でも5.0%であることから、取り組み姿勢の低さが窺える。

⑪ 福祉政治

民主化政権の幕開けとなった金泳三は1995年に社会保障基本法を成立させた。更に、1999年には金大中が国民基礎生活保障法を成立させた。

⑫ 「社会保障基本法」（1995）

民主化・市民運動の動きから生まれた金泳三政権は、1961年朴政権が制定した「社会保障に関する法律」を、より実効性の高い「社会保障基本法」として改訂した。

この法律は、国民の最低生活を保障し福祉社会を実現することを基本理念としている。この理念が以降の生活保護法や老人福祉法の改正へと繋がってゆく。

⑬ 恩恵的保護から権利としての保障

1994年に高齢者の生活保護費が一人一日米3合に据え置かれていることを訴えた生存権憲法裁判を契機に福祉改革運動が起こり、1999年金大中政権は1961年朴政権が制定した、労働能力のない者が対象の「生活保護法」を抜本改正し、福祉を主眼にした「国民基礎生活保障法」を制定した。

⑭ 高齢者手当

国民基礎生活保障法成立以降、福祉を生存権とする考え方が急速に境に浸透してゆき、1982年制定の老人福祉法は、2008年盧武鉉政権下で「基礎老齢年金法」に改正された。これにより支給対象の拡大、支給額の増加がなされ、国民基礎生活保障法と相まって福祉国家の基盤が出来上がった。

3. 現代韓国の地域課題

① 金大中・盧武鉉政権が目指した「福祉共同体」

民主化以前は家族等相互扶助が中心の伝統的共同体を基本としていたが、金大中以降の民主化政権においては、地方分権や企業単位の社会的セーフティネットを基本にした新たな共同体＝福祉共同体として、民間活力をベースに整備を進めた。

② 民間福祉力：「外援」以来、施設は民間主導

韓国においては以前よりキリスト教関係者による福祉活動「外援」に頼ることが多々見られたが、民主化政権以降においても老人福祉会館の維持運営は社会福祉法人等の民間主導で行われており、韓国の地域福祉のユニークな点である。

③ 敬老堂と大韓老人会

敬老堂とは高麗時代に由来する老人の交流の場である。全国的に6万ほど存在する敬老堂を統括する組織として大韓老人会がある。1969年に結成された大韓老人会は、当初保守的な「官辺団体」として政治的に利用されたこともあるが、敬老堂での地域福祉ニーズを政策レベルに引き上げる先導的な役割を果たしてきた。韓国での高齢者の地域福祉は、この様に民間ベースを基本にしているのが実態である。

④ 多文化家族支援法（2008年）～結婚移住者支援～

韓国における最近10年間の国際結婚は、女性20万人、男性7万人と増加傾向にある。一方で離婚する夫婦も増加し、特に外国人女性が生活に困窮する状況に対応した対策として、同法に基づく多文化家族支援センターが運営するレストランにて就業させる等の支援活動を行っている。

⑤ 地域児童福祉

児童の放課後保育等児童福祉面においても、中央大学等が福祉会館を提供するなど、民間レベルでの福祉対策が行われているのが現在韓国の実情である。

以上