

韓国の普遍主義的 福祉改革とその後

—福祉の「多元化」と雇用・教育との連携—

金 早雪

(信州大学経法学部教授)

1. はじめに

韓国では、1970～80年代の民主化闘争の延長上に、1990年代後半、左派政権のもとで、市民団体等の福祉・社会運動が国会と政界を動かし、労働能力の有無を問わず最低生計保障することを謳う「国民基礎生活保障法」の制定(1999年)に結実した。これを機軸に、わずか数年間で一連の福祉法令の大改正や新規制定など、一気呵成に福祉国家化が進んだが、同時並行して、IMF通貨危機を背景に新自由主義的な雇用政策も推進された。その後、2008年からの保守政権のもとで、予想外にも、福祉の逆行は見られず、むしろ障害者、高齢者、児童への無拠手当が拡大または導入されたほか、とりわけ朴槿恵政権は、国民すべての生涯周期別ニーズに応じた「マッチュム型福祉」への再編・強化——いわば「全国民化」と「生活全域化」による「多元化」——を推進し、生活保障制度の大改革を契機に、福祉と雇用・教育制度との連携という注目すべき取り組みを進めている。そこで、韓国の新興福祉国家への劇的な転換とその後を素描し、「住民センター」におけるワンストップ行政サービスなど、日本に先んじている点も紹介したい。

2. 普遍主義福祉への転換——「救護行政」から最低生計保障へ——

韓国の近代的な生活保障政策は、1961年に登場した朴正熙軍事政権による経済開発5カ年計画に連動する、「救護行政」改革に源流

がある(詳しくは拙著[2016])。ただし、この改革の目的は、「救護」(1人1日当たり主食3合の配給)の予算を極力節減すること、そのために対象者を、当時の憲法が謳うように、労働能力がなく扶養者のいない児童、高齢者、障害者のみに限定すること(「乱救」の是正)にあった。生活保護法(1961年)は、それを反映させたものであるが、他方、「健康で文化的な最低生活」という保護水準については、30年以上、名ばかりのままであった。さらにこの改革による、韓国独自の制度上の特徴が2点ある。1つは、「救護行政」財源に、朝鮮戦争以来の孤児施設を運営する外国民間援助団体の支援物資や、政府間援助、さらに施設運営では民間資源などを、あらかじめ期待して取り込んでいたことである。もう1つは、法令上、無償の生計救護を労働能力のない者に限定するという原則を貫徹しきれず、法令には根拠のない「有償救護」が、アメリカのPL480号援助によって大々的に実施されたことである。この対象者は「零細民」と称され、当時は、日本や旧「満州」等から帰郷した難民、「北」からの越南避難民、そして朝鮮戦争や自然災害による被災民などであったが、後年は、いわゆる低所得層を指すようになった。

加えて、「救護行政」の執行における最大の問題点は、地方自治体が認定した対象者全員への予算(政府糧穀)が確保されず、生活保障の「漏れ」(未保護)が毎年、十数万人にも達していたことである。1980年代に、「未保護」の解消や給付内容の若干の改善、さら

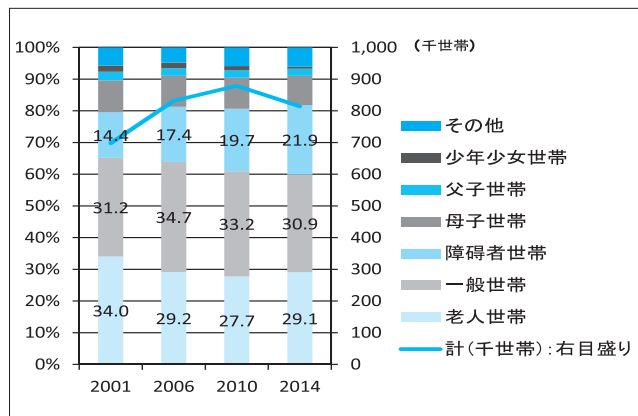
に「零細民」を「自活保護」へと法定化するなどの改善が、一定はなされたが、保護の決定と実施を行政の裁量に委ねる仕組み——権利ではなく恩恵とする政策発想——は、依然、維持されていた。こうした矛盾を抱えた行政実態ゆえに、政府統計にも混乱や断絶が出る状態が、1990年代まで続いていた。

政治の民主化とともに、1994年に、生計保護水準の違憲確認を求める憲法裁判が提訴され、最低生計の国家保障を求める福祉・社会運動が広がった。問われていたのは、生計保護水準の低さにとどまらず、「救護」の発想——自己（家族）責任と行政の裁量権——と、それを支え許容してきた軍事・経済優先の国家パラダイムそのものであった。国民基礎生活保障法（1999年制定）による普遍的改革によって、すべての国民に「健康で文化的な最低生活」を国家責任として保障するという福祉国家パラダイムへの転換が始まった。

生活政策としての「救護行政」からの改革点は、①対象者には労働能力の有無を問わないこと（年齢制限をなくしたこと）、②対象者の選定基準と保護基準は、保健福祉省長官が毎年発表する、客観的根拠を持つ「最低生計費」に基礎を置くこと（関連して主食現物ではなく金銭による給付が徹底された）、③労働能力者には就労を義務付けて、「次上位階層」（最低生計費の120%以内）にも就労奨励がなされるなど、雇用政策との連携を持つこと、④準公的な寄付による基金も含めてあいまいだった公私の財源が峻別され、就労事業や福祉サービス等の公的事業を民間団体に委託する透明性を持つシステムへと整備されたこと、などである。

基礎生活保障制度への転換によって、受給者が約3倍増（人口比3%強、約110万人、85万世帯）となった。日本と異なる点は、社会保険制度の整備が遅れたため——医療皆保険は1989年、失業保険開始は1995年、国民皆年金は1999年——、IMF通貨危機（1997年）の影響もあって、一般世帯が3割以上にも達することである（図1）。なお障害者世帯比率の急増は、この間に、障害認定の範囲を広げたほか、人権意識の向上から障害認定への拒絶感が相対的に緩和されたこともおそらく関係しよう。

図1 基礎生活保障受給世帯



3. 保守政権下の福祉の〈普遍化〉——最低生計保障からマッチュム型へ——

普遍主義福祉への転換は、韓国初の左派政権である金大中大統領（1998～2003年）の「生産的福祉」への決断によるとはいえ、背景には、IMF通貨危機（1997年）による企業倒産と大量失業という生活危機が、そうした合意形成を後押しした。続く左派・盧武鉉政権（2003～08年）は、自ら「参与福祉」を掲げ、市民運動出身のブレインらも「新しい共同体」という社会連帯志向を鮮明に打ち出し、盤石ではない政治基盤に苦しみながら、高齢者・障害者への手当の改革のほか、介護保険の新設など、福祉サービスの充実を推し進めた。この高齢者手当制度において、受給対象者を所得階層の下位70%までとされ、「最低生計費」に次ぐ、〈相対貧困〉の客観的基準ツールが確立された。

2008年に復権した保守派政権は、李明博大統領自身が財閥企業経営者で、そこへ秋には世界金融危機が発生したこともあり、「能動的」という形容のもとに福祉は、実際には後退ないし停滞すると予測されていた。確かに、雇用重視とともに、産業需要に即応した人材育成のための教育改革などが展開されたが、この予測はずれて、障害者・高齢者の無拠出年金の整備・拡充がなされた。これらは質的に、ベーシック・インカム（社会的ないし市民手当）の一種とも言うもので、前政権からの既定路線であったとはいえ、国民の福祉支持は根付いたことを印象付けた。

2013年に発足した韓国初の女性大統領・朴槿恵政権は、公約としてきた高齢者年金の拡

充のほか、国会議員時代から提唱してきた「マッチュム（ニーズ対応、オーダーメイド）型」福祉と称する改革を進めてきた。

すなわち、2015年7月から国民基礎生活保障制度の4種給付の「分立化」への改編がなされた。従来、所得が「最低生計費」以下を受給者として、生計、住宅、教育、医療の給付を受けることができたが、最低生計費を越えると原則、何も扶助されないという硬直的な体系にあった（最低生計費120%以下は「次上位階層」として条件付き受給が可能）。これを、4種それぞれについて異なる選定基準を設けることが、改革の最大ポイントである。加えて、対象者の選定基準として、計測調査を要する最低生計費ではなく、「所得中位」の一定比率とすることによって、行政コストが縮減されるとともに、貧困基準の〈相対化〉が一層、鮮明にされることとなった。

当初、この改革提案に対しては、最低生計費基準が撤廃されると、対象者を狭めたり給付水準を引き下げたりしやすくなるという反対キャンペーンが展開されたが、実際には、生計保障受給基準は中位所得の29%と従来水準が維持され（従来の「現金給付」基準は、最低生計費から住居・医療等の現物給付相当が減額されていた）、医療は40%、住居で43%、そして教育は50%と、ほかの3種では所得要件の緩和がなされた（表1）。

新制度によって、受給者は従来の134万人か

表1 生活保障受給の基準
(月額・ウォン、3人世帯)

2015年度	最低生計費	1,359,688 【31.1%】
2016年度 受給基準	[中位所得 3,579,019]	
	生計給付受給 (中位所得の29%)	1,037,916
	医療給付受給 (中位所得の40%)	1,431,608
	住居給付受給 (中位所得の43%)	1,538,978
	教育給付受給 (中位所得の50%)	1,789,509

出所：保健福祉部。3人以外の世帯基準は略。

注：【 】内は、同年の世帯（平均3.17人）
当たり平均月額所得（4,373,116ウォン）
に対する比率。

ら210万人へ、平均給付月額は42.3万ウォンから47.2万ウォンとなると予想されている。この改革による制度上の変化としては、住宅扶助について、根拠法令に「住居給付法」が新たに制定され、主管を保健福祉省から国土交通省に移され、申請後の住居実態調査は韓国土地住宅公社に委託されている。

朴槿恵政権による「マッチュム型福祉」への改革は、それまでの最低生計保障、つまり貧困層を主たる対象とすることから、中上位階層も含むすべての国民の一生涯において（生涯周期別）、生計だけでなく、健康・住居や教育、さらに文化・芸術・スポーツなども視野に入れた、いわば〈国民化〉と〈生活全域化〉に特徴がある。当然、現場で対応すべき行政部門は、〈多元化〉する。

4. 雇用柔軟化と福祉の〈多元化〉——「政府3.0」のワンストップ行政サービス

戦後先進諸国の「福祉国家」は、狭義には、社会保険システムと公的扶助（最後の安全網）という二層からなるベヴァリッジ体系を基礎として（田多編 [2014] 参照）、これに加えて、北欧等で、ノーマライゼーションという理念のもとに、高齢者・障害者などへの福祉サービスが拡充されてきた。韓国の福祉国家化は、古い「救護行政」の抜本的解体と部分的継承・発展によって、この2つの政策体系を、1990年代後半からの20年足らずの間に、とりあえずは構築しえた。

しかし最低生計保障を軸とする福祉体系が整うのと前後して、社会保険にカバーされない不安定就労＝勤労貧困状態にある、福祉の「死角地帯」ないし「脆弱階層」が、300万ないし500万人に達するようになった。原因は、雇用制度の柔軟化にある。その契機はIMF危機対応における「労使政委員会」の合意であったが、韓国経済は対外依存度が極めて高いだけに、国際競争力を確保するためには、産業構造と労働市場の改革は避け難い。

2015年9月には、15年ぶりに労使政委員会の「社会的大妥結」がとりまとめられた。内容は、①青年雇用の活性化、②（企業間や正規・非正規間などの）労働市場の二重構造の改善、

③社会安全網の拡充、などからなる。「今回の合意は、労働市場構造改善の終結ではなく始まりである」と宣言し、今後はこの実践あるのみという。特に注目を集めているのは、2008年から推進されてきた賃金ピーク制の一層の徹底である。韓国では2020年から25年にかけて、団塊世代（朝鮮戦争後の1955～59年生まれ）が65歳に達するため、定年延長や、青年雇用の確保のためにも、賃金体系等の改革を進めるとしている。

金成垣[2016]が指摘するように、雇用制度や国民生活が「21世紀型」へと変容したため、「20世紀型」（ベヴァリッジ型）福祉体系とのミスマッチに根本的な原因がある。日本を含む、他の先進諸国とも共通する現代的な課題である。

朴槿恵政権は、中長期的な視点から、教育制度でも「社会需要マッチュム型」と称する理工系への定員シフトと産学連携を推し進めるとともに、前述したように福祉の〈全国民化〉と〈生活全域化〉に乗り出した。注目すべき点は、「政府3.0」という効率的で透明な行政への改革を打ち出し、福祉行政の〈多元化〉に関連して、全国の町や村の「住民センター」（役場）に設置し始めた「福祉雇用+（総合）センター」（表2）である。保健福祉省、雇用労働省、女性家族省にまたがる〈雇用と福祉〉に対応するためのワンストップ・サービス窓口である。日本で言えば、ハローワークで、仕事を探したり職業訓練・研修の申請をするだけでなく、「福祉総合相談」ができて、他方、ここで「統合事例管理」がなされる。しかも福祉相談では、低利資金支援や信用回復支援など、庶民金融問題までカバーしていることも注目に値する。生活困窮者が高利の消費者金融債務を負いやすいため、これは「ソウル市福祉財団」がいち早く着手し、後追いで政府政策に取り入れられたという（同財団へのヒアリングによる）。

雇用・福祉で、韓国独自の取り組みが、ほかにもある。

1つは、「ワークネット」（<http://www.work.go.kr/index.jsp>）という、政府が運営する全国の雇用情報サイトの構成である。日本との違いは、求職トップで「青年」「女性」「壮年」

に分かれ、案内に「海外就業」「短期インターン」「創業」等を含む点である。もう1つは、盧武鉉政権時代に設置された福祉フリーダイヤル（局番なし）129である。救急119とのペアとして、かねてより周知を図っている（図2）。

また、社会的企業育成法による「社会的脆弱階層」支援、多文化家族支援法による「結婚移住女性」らの実態調査と支援など、日本の生活困窮者支援制度にも参考にできる法令や支援も展開されている。しかし、労働市場の柔軟化を前提とした「21世紀型」の〈雇用と福祉〉＝〈生活政策〉への改革は、緒についたばかりで、今後も注視したい。

表2 雇用福祉+（総合）センターの構図

主な利用対象者	相談窓口	相談事項
・求職者	雇用センター	・失業給付支給、再就職支援
・失業給付受給者	就業支援センター	・職業訓練（ネイル学びカード）*
・経歴中断女性	再就職（セイル）センター	・就業成功パッケージ
・除隊軍人	除隊軍人支援センター	・経歴中断女性・除隊軍人のニーズ対応支援
・低所得脆弱階層	雇用福祉連携チーム	・採用支援（同行面談、出会の日）
・求人企業	希望福祉支援団	・母性保護等
	庶民金融センター	・福祉総合相談
		・統合事例管理
		・地域福祉資源の発掘・連携
		・低利資金支援、信用回復支援等

出所：韓国政府「雇用福祉+」ホームページより（書式等は筆者が改訂）。

*職業訓練カード名の「ネイル」は、「明日」と「私の仕事」という意味を持つ。

図2 福祉フリーダイヤル



出所：保健福祉部。

注：「危険なときは119、力及ばないときは129」

【参考文献】

宇佐見耕一・牧野久美子編『新興諸国の現金給付政策』ジェトロ・アジア経済研究所、2015年。
 宇佐見耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑2015』旬報社、2015年。
 大西裕『先進国・韓国の憂鬱』中公新書、2014年。
 金成垣『福祉国家の日韓比較』明石書店、2016年。
 金早雪『韓国・社会保障形成の政治経済学』新幹社、近刊（一部論稿の初出は『信州大学経済学論集』63号、65号、67号に公開されている）。
 田多英範編著『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房、2014年。