



INTERNATIONAL COUNCIL
ON SOCIAL WELFARE
A World Organisation Promoting Social Development

ICSW グローバル・コーポレーション (国際社協ニュースレター)

2013年11月

【概要】

- 韓国における社会保護:絶望的な貧困との戦いから、社会保護を確立させるまで
- ICSW、評議会を開催
- ポスト 2015 年開発アジェンダ:議会が果たさなければならない役割
- 有用なリソースとリンク

韓国における社会保護：絶望的な貧困との戦いから、社会保護を確立させるまで



車博士は翰林大学の名誉教授であり、韓国の元厚生大臣。現在は韓国社会福祉協議会の会長および ICSW 北東アジア地域会長を務めている。

韓国は 20 世紀のほとんどを、極貧のうちに過ごしてきた。広範囲にわたる極貧と病気による民衆の苦しみは言葉にできないほど、ひどかった。幸いなことに、急激な経済成長と 60 年代の初頭に考えられた大胆な開発計画を成就したことによって、20 世紀の終わりに劇的な国の経済の転換がおきた。経済の成長によって、民衆の生活が改善された。伝統的な農業を中心とする経済が崩れていく中で、韓国は産業化と都市化を経験した。生活水準の改善と急激な経済成長とは明らかに繋がっている。とはいえ、この急激な社会的な転換に伴って、貧富の差や相対的な貧困などの社会問題が見られるようになり、福祉サービスを求める人々が増えてきた。とはいえ、全体的に見れば経済成長の成果を得て、韓国は質の高いサービスへの需要と増大する国民の社会福祉へのニーズこたえるべく、社会保障を目指して進んできた。

1. 外国からの支援をもとにした社会福祉の時代：1948年から70年代の後半まで

1948年の大韓民国建国の直後、経済状態は悪く、惨めといえるほどだった。世界の国の中で、一番貧乏な国の一つだと見なされており、農業に依存しがちで、資源を手に入れられないという状態であった。しかも、1950年から1953年までの3年間、内戦が起こって、韓国は分断され、政治的混乱となる。こういう出来事に従って、数多くの人々が辛酸をなめた惨めな時代であった。1950年代の終わりまでは、韓国の経済は戦争と政治的な混乱のせいで、停滞期に陥った。一人当たり国民所得は70ドルに満たず、韓国はのちになる経済大国どころか貧乏な国であった。政治的混乱と不況が続く限り、国レベルでの社会福祉の進展は望むべくもなかった。政府は避難民の支援や負傷した兵隊への緊急支援、路上のホームレス救済などの緊急な仕事に追われるようになってしまい、朝鮮戦争以降に数が激しく増えてきた児童養護施設などの社会福祉施設を辛うじて運営するだけとなっていた。公的な福祉サービスの提供が足りなかったため、未亡人や孤児や浮浪者などの脆弱なグループは社会福祉施設に収容され、極貧に陥った人々は国際救援組織が寄付して民間が運営した外国支援に頼った。1956年、韓国に303か所の児童保護施設を含む603か所の社会福祉施設があった。こういった施設と貧しい人々に提供された外国からの支援、すなわち食糧と服と医療用品の合計額は当時の韓国の年間輸出総額よりも大きく、1955年で330万ドルであった。

60年代の初頭から70年代の半ばにかけて、成功に不可欠な急激な経済成長をもとに実施した三つの連続した5年間の経済発展計画は収入の増加と雇用機会の増加につながり、多くの人々は自分の生活を向上させて貧困と失職から脱出できた。しかし、急に産業国家になり、福祉を求める人々が増加したにもかかわらず、この時代、韓国では社会福祉があまり発展していなかった。政府が提供する社会福祉がなかったため、民間の外国機関が資金を供給した社会福祉は70年代の半ばまで続いた。1975年までに、社会福祉施設は530か所まで減った。

2. 社会福祉発展の第一段階：70年代の後半から90年代の後半にかけて

70年代の後半以降、経済成長が促進し、社会福祉が国家規模で発展し始めた。70年代の後半から90年代半ばにかけて、経済は急速に成長し、他の北東アジアの国々が採用したような輸出志向モデルに依存した。工業化と都市化によって、社会構造はすっかり変わった。こうした社会的な変化と社会福祉へのニーズに応じて、広範囲にわたる社会福祉のプログラムの促進が始まった。積極的な社会福利政策に貢献したものは以下の通りである。まず、続いてきた経済成長がもたらした富の蓄積によって、経済力が高くなった。次に、社会福祉のプログラムを提供することを通して、社会的包摂が重要となり、また経済的な政策と社会的な政策のバランスをとることが重要となった。而して80年代初頭では社会福祉の発展はその時々政府が継続して支援する政策となっていた。初めての国家規模での政策は、医療を保証して民衆の健康を向上させることを目的とした。1977年、国民健康保険（NHI）はまず、500人以上を雇用している会社をカバーし、80年代の初頭からは中小企業までカバーすることになった。1989年までには、NHIは漸次拡大し、次第に田舎も都市も包含するようになった。導入されてから12年で、NHIは国保として完成された。生活が不安定な貧しい人々向けの健康保険も1977年に確立された。

所得保証と経済的不安定にかかわるプログラムもこの時期に確立された。1988年には国民年金（NPS）が高齢化や身体障害、あるいは死亡などの社会的危機に对应し始めた。100人以上を雇用している会社から始まって、プログラムがカバーする規模を次第に広げてきた。生活保護法の受益者への穀物支給と食糧援助と教育支援を含む、貧しい人々の所得保証を確保するための生活保護のプログラムも、1980年ぐらいから始められた。童や高齢者、障害者を対象とする社会福祉のプログラムおよび施設も発展し始めた。80年代以降は、コミュニティを中心とする施設、すなわち包括的な社会福祉施設とコミュニティ・センターも増え始めた。保育法が定められた1991年以降、幼稚園施設も非常に増えてきた。ライセンスによる資格証明が重要な資格閾値として設けられ、この分野における専門教育も充実してきた。1985年、2,500人がプロのソーシャルワーカーとしての証明を受け、認定を受けたソーシャルワーカーが、政府の社会福祉事業の仕事や、包括的な社会福祉施設での役割を果たし始めた。1987年に公共部門における専門サービスのポジションが初めて確立されて以降、社会サービスに特化した公務員の数は、1990年代後半までに7,000人まで増加した。

3. 社会福祉の発展の第二段階：1990年代後半から2010年代初頭にかけて

強化された生産部門を元に、政府が提供する社会保障サービスが、民間部門が提供する社会サービスとともに全面的な社会経済的成果をもたらした。この時期、国民経済の急速な成長が続き、国内総生産（GDP）から見ると、世界第10位の経済大国の中に入ることを得た。2011年には、一人当たり国民所得が20,000ドルに達し、先進国入りを果たした。経済の発展に伴って、政治的民主化も行った。1980年代には労働運動が強くなってきたのを契機に、労働者の収入の増加と生活水準の改善が求められるようになり、国家の政策アジェンダとして、社会福祉がますます重要視されるようになった。

1990年代後半までに、韓国を近代的な福祉国家へと変貌させるための社会福祉改革の基本的な構造はほとんど完成された。この時期、社会保護制度の一環として、回復力を築いて貧困の危険に対処するべく、5つの社会保険プログラムが確立された。国民年金（NPS）は一人雇用の会社も包含するようになり、1991年には田舎に住む農民と漁師もカバーするようになった。1999年までに、国民年金は都市部の自営業者も包含し、国民の全てをカバーすることとなった。国民年金や労災保険などの社会保険プログラムを含む所得保証政策は2000年前後に完成され、普遍的な社会福祉サービスの原理原則に従って、国民の全てをカバーすることになった。

健康保険（NHI）のヘルスケア構成要素については2000年に改革が行われ、その結果、社会連帯の理念に基づき、身分を問わず全ての人々が利用できるよう、国民健康保険公団が運営する個人保険制度が確立された。2008年、持病〜とりわけ認知症〜のせいで自立した生活のできない高齢者に長期介護サービスを提供すべく、長期介護保険制度が導入された。新世紀を迎えた2000年には、歴史的な基本生活保障法の制定により、最低生活水準に満たない人々に生活必需品を提供することを目的とした社会保証が確立された。このプログラムは、韓国の歴史において、過去何百年も何千年も人々を虐げていた貧困のくびきから人々が逃れようとするのを

国が助けるものであり、貧困の根本原因に国が取り組み始めたことを示すものである。こうした進展は、人間の尊厳を社会の礎として保証する福祉国家の基礎基盤の完成を示すものである。この間、社会福祉サービスのプログラムは、量と質の両方の観点からからに発展を遂げた。児童養護施設ばかりでなく、高齢者施設および障害者施設も、その数を増やしてきた。施設の種類や専門的なプログラムも多彩化してきた。

社会福祉施設の増加に伴って、社会福祉の分野で働いている専門のソーシャルワーカーの数も増え、2012年には約60万人になっていた。全国的で官公庁に採用されているソーシャルワーカーは約12,000人で、将来的には更に7,000人のソーシャルワーカーが採用されることになっている。社会サービス分野での進展を反映して、社会福祉支出も大きく伸びた。1980年以降、社会福祉に関する国の支出は、1980年では国内総生産（GDP）の1%、1991年ではGDPの3.1%、2000年にはGDPの5.5%、そして2010年にはGDPの9.4%まで徐々に増えてきた。このままこの傾向が続けば、韓国はここ15年以内にOECD諸国の平均的な社会福祉支出、すなわち国のGDPの20%のレベルに達すると予想されている。韓国は世界経済に深く組み込まれ、よく発達した生産部門と効果的な社会保護制度を維持する豊かな近代国家となった。

国際社会福祉協議会、評議会を開催

ICSWの評議会委員会が2014年11月18～19日にかけて、オランダのライデンで行われた。アジェンダには多岐にわたる喫緊の課題がカバーされていた。即ち、任務の更新、定款の改訂、政府間機関に対する声明にある社会政策に関する中心的なメッセージの整合性、戦略的パートナーシップの状態、様々な連合におけるメンバーシップ、そして2014年にメルボルンで行われる合同世界会議の準備についてである。ICSW世界会長のマイケル・シションは、評議会に対する挨拶において、ICSWが直面する緊急課題の性質と、現在世界各地で展開されているICSWの活動の重要な機会について強調した。続いて行われたディスカッションでは、ICSW傘下の組織における地域的な優先事項の再検討が反映され、また日々の仕事においてICSWが直面している主要な課題に取り組むことの必要性が強調された。

評議会は、地域レベルでも世界レベルでも、社会保護フロア・イニシアチブがICSWの活動の重要な中核のひとつであることを重ねて表明した。ディスカッションの中で、ICSWが数多くの国際組織（国連、ILO、UNICEF、UNESCO、WHO、等々）において協議資格を与えられており、それゆえに、国際的な社会政策に大きな影響力を持つ関係団体の政策展開について直接情報が得られている旨、言及があった。国連および国連機関のミーティングは、各国政府におけるICSWサポーターとのネットワークを作る好機を与えてくれるものであり、さもなければ、おいそれとはネットワークを作ることはできない。ICSWにとってこれは、現在も続いているポスト2015開発目標に影響を与え、意見を述べていく上で極めて重要な手段である。

ICSW は G-20 の要請で作られた「社会保護フロア機関間協力評議会（Social Protection Inter-Agency Cooperation Board）」に積極的に参加している。ILO と世界銀行が議長を務めており、20 の国連機関、二国間賛助団体、および選抜された多くの NGO によって構成されている。まだ時機尚早であり、この機関の影響力がどれほど高くなるのかは予想しにくいですが、今のところ、国際機関の社会保護活動の全てを取り上げて議論する場としては唯一の、調整のための機関間メカニズムである。ICSW は、本評議会への参加がより効果的かつ有意義になるよう励んでいる。

ICSW は、「社会保護フロアのための世界連立（Global Coalition for the Social Protection Floors）」の創立メンバーであり、かつ活発なメンバーでもある。これは、ICSW と 60 以上の社会政策問題を扱う団体とを繋ぐものである。本連立は、ICSW の世界政策の目的の中心である社会保護フロアの実施を促進し、かつモニターすることを目指している。

ICSW は、長年の盟友である国際ソーシャルワーク学校連盟（IASSW）および国際ソーシャルワーカー連盟（IFSW）と「ソーシャルワークおよび社会開発のためのグローバル・アジェンダ（Global Agenda for Social Work and Social Development）」を共有しており、2 年毎に大きな世界会議を主催している。ICSW は彼らと共に、合同の「グローバル・オブザーバトリー（Global Observatory）」を設立することでグローバル・アジェンダに設定されている責務を果たすべく務めてきた。第 3 回合同世界会議は、2014 年 7 月にオーストラリアのメルボルンにて開催される。評議会に対しては、本会議の準備の進捗状況と参加方法についての報告がなされた。

ICSW はその使命に従い、世界中におけるその活動の可視化に務め、戦略的な協力を促進し、またアドボカシーを強化してきた。ICSW の出版物「グローバル・コーポレーション（Global Cooperation）」は、会員にとって興味のある国／地域／世界レベルでの活動をよりよく反映したものを提供する目的で、現在見直しが進められている。また会員団体向けに、国際政策問題、取り分け社会保護フロアについての研修が計画されている。

本評議会では、新しい戦略的な方向性と重要な財政問題、研究活動、ウェブサイト、その他について、特別な決定を行った。

ポスト 2015 年開発アジェンダ：議会が果たさなければならない役割

11 月中旬にニューヨークで開催された、列国議会同盟と国連が合同で主催する年次議会公聴会のトピックは、国連および世界中の首都において現在進行中の、ポスト 2015 開発アジェンダについての議論に対する議会の貢献であった。「持続可能な開発の再考：2015 年における『変革の』グローバル・アジェンダの模索」と題されたこの公聴会では、現在国連総会の「持続可能な開発目標（SDGs）に関するオープン・ワーキング・グループ」によって率いられている国連の審議過程に、議員らの意見を直接持ち込むことを目指した。

ミーティングでは、先進国も途上国にもかかわる普遍的アジェンダとしての持続可能な開発に向けたコミットメントを実施するために、議会が果たさなければならない役割を考察した。ミーティングでの 4 つの主要なセッションでは、持続可能な開発のための新しい経済モデル、開発の要としてのジェンダー、新しい政策目標の枠組み作り、新しい目標の中の持続可能な開発のための民主的なガバナンスの位置づけ、そして 2015 年以降の新しい開発アジェンダの遂行において議会が果たし得る役割などに焦点が当てられた。

ミーティングの中で、スピーカーらは、貧困撲滅、ジェンダー的平等、民主的ガバナンス、決定過程におけるより強力な立法の役割などに力点を置いた戦略への必要性を強調し、人類の幸福に立脚する新しい開発モデルと、全ての目標をとしてジェンダー的平等を統合することの必要性を支持した。国連事務総長は、参加者へのメッセージの中で、MDGs に到達する上で議会が果たしている重要な役割について強調した。詳しくは下記を参照のこと

<http://www.ipu.org.splz-e/ungal3.htm>

有用なリソースとリンク

- 『変わりゆく地球の環境』と題された 2013 年世界社会科学報告書がパリのユネスコ本部で発表された。ユネスコ、経済協力開発機構（OECD）および国際社会科学協議会（ISSC）の共同出版による本報告書には、地球の環境の変化の複雑さと緊急性に対処しようと、世界中の 41 か国からの著者 150 人の手による 100 本の記事が載せられている。地球の環境変化の研究における社会科学の能力、そして社会にとっての地球の環境変化の結果を評価しつつ、著者らは急速に変わりつつある世界における変化および意味づけに対する条件と見通しを明確に述べている。地球の環境の変化に取り組むための責任と倫理的な課題は、ガバナンスおよび意思決定に対する新しいアプローチとともに取り上げられている。著者らは、気候変動の影響は、人間の関わり方の立ち位置への理解なしにはわかるべくもない、としている。故に、社会科学は気候変動および地球環境変化を、物理的な問題ではなく、根本的な社会問題として捉えなおさなくてはならない。詳しくは下記を参照のこと。

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/resources/reports/world-social-science-report-2013/>

- 最近発表された『東南アジア、中国およびインドの経済的見通し 2014：中所得国の罍を超えて』と題されたレポートの中で、地域で伸びている OECD のプロジェクトは、国内需要の堅実な高まりによって支えられ、中期的には堅実であり続ける、とされている。全体的には、当該地域における発展途上の経済は、2014～2018 年にかけて、年 6.9%の割合で成長することが期待されている。これは、世界金融危機の前に記録された年 8.6%よりは低いといえども、極めて固い成長率と言える。2014 年版の特別なテーマは、台頭するアジアにおいて、いわゆる「中所得国の罍」を超えて成長するための政策的優先性に絞られている。詳しくは下記を参照のこと。

<http://www.oecd.org/site/seao/>

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出展を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集：ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先
ICSW
P.O.Box 28957
Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue
Entebbe
Uganda

Tel: +1 718 796 7417、+256 414 32 11 50

Email: szelenev@icsw.org、icsw@icsw.org

Website: www.icsw.org

※ ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。