

第Ⅱ部

最低生活保障

第3章

韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換

——「福祉革命」の背景、実態および意義——

金 早雪

はじめに——視角と課題

韓国の社会保障政策は、1994年2月の生計保護基準違憲審査提訴（いわゆる生存権憲法裁判）が導火線となって、翌年、社会保障を国民の権利とする社会保障基本法の制定（金早雪 [2002]）とその後の政治・経済・社会の劇的な動態のもとで「福祉革命」といっても過言でない一大転換を遂げた。その要は、限定的かつ恩恵的要素を強く持つ生活保護法（1961年制定）を廃止して、普遍的最低生活保障を基調とする国民基礎生活保障法を制定（1999年）したことである。

暫定的にせよ「福祉革命」と命名するのは、限定的恩恵から普遍的権利への転換が、従来の政府主導ではなく、386世代といわれる当時30代（1960年代生まれ）の若者を中心とする市民団体が、インターネット時代の技術・手法を駆使しつつ、国会請願・議員立法という「下からの」力で勝ち取ったからである。しかもその結果、国会・地方議会の活性化という「下からの」民主化と、さらにはこれら386世代が相当数、盧武鉉政権の主要ポストに登用されたように、政治の市井接近、いわば政治の市民化をももたらしたともいえるであろう。

一連の福祉改革は、1996年秋、悲願の OECD 加盟を果たした直後からの通貨・経済危機のさなかに進行したため、1998年の労使政委員会で労働勢力が国政に直接関与した反面、こと経済・労働政策は（新）自由主義路線を強めた。公的扶助でも、労働能力者には職業訓練等の自活事業への参加を義務付けるといふ、失業対策的要素を持つワークフェア条項がもりこまれた。そのため、普遍的最低生活保障はもとより福祉改革全体の評価についても、留保する向きもみられる。

しかし、公的扶助を機軸としたことが、普遍主義要素を強くした一因であることは間違いない。なぜ先進国化初期段階において、公的扶助だったのか、本稿はこの核心に迫りたい。まず、生計扶助法令について、直近の改正点だけでなくより長いスパンで、そのため考察対象は限定されるが、福祉改革までの沿革を整理し（第1節）、次いで低すぎる扶助水準の起源が1950年代の無償援助食糧を原資とする福祉行政にあることを明らかにする（第2節）。そして権利としての最低生活保障の2本柱である最低生計費水準とワークフェア（条件付き受給）の実態をみとうえで（第3節）、公的扶助政策に代表される「下からの」福祉改革が市民による「福祉革命」ともいうべき性格を帯びたものであることを考察したい（第4節）。

第1節 公的扶助政策・法令の変遷

1. 恩恵から権利への転換

韓国の社会保障政策の歩みについて、金早雪〔2004c〕では、1950～1970年代を第1期「福祉欠落時代」（1950年代と1960年代以降で政治・経済状況はかなり異なるので細分することも可能だが）、1980年代から1990年代半ばまでを第2期「民主化と『上からの』社会保障制度」、そして1990年代後半からの「下からの福祉国家化」を第3期とした。エスピン＝アンデルセンの福祉レジ

ームになぞらえると、第1期は制度も実態も「自由主義・残余型」に近く、第2期はあえていうなら国家主導で「保守主義」類型の福祉制度又は福祉国家を志向し、第3期に、少なくとも公的扶助制度の「社会民主主義・普遍型」への転換がみられた。ただし第3期に入っても、租税負担率（24%）や福祉予算（政府予算の10%程度）は、「自由主義」の典型であるアメリカよりやや低目である。経済・労働政策からみても、予算実態は当面、「保守主義」類型に達するのがせいぜいで、北欧型の福祉国家を目指すとは思われない（金早雪〔2004b〕）。

本稿では、第3期の福祉改革の意義を今一度、強調することとなるが、そのためにも憲法規定と主要な社会保障法令の沿革をたどっておこう。

まず、韓国における社会保障（公的扶助）に関する最初の規定は、建国時の憲法（1948年）第19条「老齢、疾病、その他勤労能力のない者は法律の定めるところにより国家の保護を受ける」というものであった。しかし1950年代における具体的法令は、大韓赤十字社事業法（1949年）、軍事援護法（1950年）、警察援護法（1951年）などにすぎず、他方、後述するように、アメリカ援助糧穀による公的扶助は、形式上、朝鮮救護令（1944年）（金早雪〔1991〕）が援用された。事実、1961年の軍事クーデタ直後に生活保護法が制定されるが（1961年制定、1982年全文改正、1997年改正、1999年改正⁽¹⁾、2000年廃止）、制定時の附則第2項に「朝鮮救護令を廃する」という一項が記されている。

朝鮮戦争停戦からまだ8年、1人当たりGNPがわずか65ドルという時期に生活保護法が制定されたのは、朴軍事政権への支持を求めたものとするのが通説である（1965年の中小企業基本法制定と同様、日本の施策動向に影響を受けた可能性も考えられる）。そして日本国憲法第25条（生存権）に類似する表現が、憲法ではなく、生活保護法におかれた。「この法による保護の水準は健康で文化的な最低生活を維持しうるものでなければならない」というもので、同法廃止後、現行法でも踏襲されている（後掲の表1）。なお施行日は、1969年説、1965年説のほか、保健社会部〔1965〕には1962年とあり、判然としない⁽²⁾。ここではさしあたり1962年とするが、政府統計の受給者分類など

が法令本文に整合するのは1970年代初頭なので、1969年説などにも何らかの根拠があると思われる。

さて、クーデタ後の1962年改憲で、冒頭の条文は、「社会保障」と題して「(1)すべて国民は人間らしい生活を営む権利を有する。(2)国家は社会保障の増進に努力しなければならない。(3)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」と改訂され、この条項は1987年改憲までそのまま踏襲された。

1962年の改憲直後、民政移管の総選挙を視野に入れて、全文7条からなる社会保障に関する法律（1963年）が制定されたが、その内容は、社会保障は「国民の自立精神を阻害しないよう」「国家の経済的実情を参酌して順次、法律が定めるところにより行う」とする基本姿勢を示したほかは、社会保障を「社会保険による諸給与（ママ）と無償により行う公的（ママ）扶助を言う」⁽³⁾という定義と、「社会保障審議委員会」について規定したのみであった。そのため同法は、1995年に廃止されるまで、社会保障の無策の口実にこそなれ、進展をもたらすことは決してなかった。

第2期に入って、1980年改憲で、基本的人権について、1994年の生存権憲法裁判で取り上げられる「幸福追求権」が付加された。すなわち、「すべて国民は人間らしい尊厳と価値を持ち、幸福を追求する権利を有する。国家は個人が持つ不可侵の基本的人権を確認し、これを保障する義務を負う」（第2章「国民の権利と義務」、冒頭の第10条「人間の尊厳性と基本的人権保障」）。

国際障害者年を控えた1981年には心身障害者福祉法、老人福祉法が制定され、1982年生活保護法が全文改正され、さらに民主化を背景とする1987年憲法（現行）改正では、「社会保障」を女性⁽⁴⁾、青少年も含む次の6項に拡充された。

- 第34条（社会保障等）(1)すべて国民は人間らしい生活をする権利を有する。
- (2)国家は社会保障・社会福祉の増進に努力する義務を負う。
- (3)国家は女子の福祉と權益の向上のために努力しなければならない。
- (4)国家は老人と青少年の福祉と權益の向上のために努力しなければならない。

い。

(5)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、法律が定めるところにより国家の保護を受ける。

(6)国家は災害を予防しその危険から国民を保護するために努力しなければならない。

1987年改憲ではそのほか、第35条「環境権等」が新設され、第32条「勤労の権利・義務等、国家有功者の機会優先⁽⁵⁾」では、最低賃金制の施行を政府に義務付けた。また、第9章「経済」(第119～127条)も新設され、なかでも第123条(農漁村総合開発と中小企業保護・育成)、第124条(消費者保護)などは、特筆すべき条項であろう。

このように1980年ととりわけ1987年の改憲は、朴独裁政権崩壊後、民主化と均衡発展を目標とする政府の福祉国家志向の決意表明ととれる⁽⁶⁾。当時、外債・経済危機のなかで、「ソウルの春」が期待されたように労働運動の高揚がみられたため、独占規制および公正取引法(1980年)などで経済の民主化と自由化を図る一方で、労使協議会法(1980年)によって融和的労使関係を目指したことも、その一環といえよう(金早雪 [1988] [1996])。

第3期に入って、社会保障を国民の権利として福祉社会(福祉国家でないことに注意)の実現を基本理念と謳う社会保障基本法(1995年)が制定され、その3カ所で「最低生活(費)」という語がみられる。すなわち、第2条「基本理念」に「社会保障は、すべての国民が人間らしい生活をすることができるよう最低生活を保障し(以下略)」とし、第10条「社会保障給付の水準」の第2項の「国家は関係法令が定めるところにより最低生活費を毎年公表しなければならない」、そして続く第3項で、最低生活費と最低賃金をもとに給付水準を定める、としている。

つまり憲法の「人間らしい生活をする権利」(生存権)が、社会保障基本法で「最低生活(費)」として具体化されていると考えてよい。その後、1997年改正生活保護法(1996年改正請願、1998年7月施行)の第5条の2「最低生計費の決定」において、保健福祉部長官が国民の所得・支出水準と受給

権者の生活実態、物価上昇率などを考慮して、5年ごとの計測調査をもとに、毎年12月に決定・公表する、とされた。ここで最低生活費でなく最低生計費とされたのは、前者は社会保障全体の基準であり、後者は公的扶助に限定されるものだからであろう。

注意を喚起すると、最低生計費の新設は国民基礎生活保障法より先、1996年、市民団体からの請願による1997年生活保護法改正でなされており、また同改正で扶養義務者規定が緩和されたように、普遍主義への転換は経済危機より先、1995年の社会保障基本法と1996/97年改正という過程を踏んでいる。

こうして、憲法の生存権や幸福追求権という抽象的規定は、最低生計費という具体的な数字で表されることとなった。具体的規定なしに実態を伴う場合もあれば、その逆もありうるが、こと韓国の場合、1990年代後半に最低生計費調査が始まるまで、保護水準（給付水準）や保護者は、物価・所得上昇は勘案されたが、中央政府から地方への予算割り当てをもとに（権・李・金 [1993: 21]）、行政末端に連なる「洞・班長（町会長——引用者）の推薦」（愼ほか [1990: 353]）でなされてきた。後述するように、1980年代に保護者選定基準こそ一時的に引き上げられたりもしたが、保護水準（給付水準）は1990年代半ばまで1人当たり GNP の10%程度のままであった。1994年の憲法裁判は、「上からの」福祉国家志向で法令整備こそは進展したものの、さほどの実態を伴わなかったがために起こるべくして起こったといえよう。

法令変遷に戻る前に、社会保障基本法制定時の国会でも言及された生存権憲法裁判に触れておくと（金早雪 [1995: 38-39] [2003: 87]）、提訴者はソウル在住の高齢夫妻で、「参与民主社会市民連帯（略称、参与連帯——PSPD）」などの支援もあったが、訴状も自ら認めたという。当時の選定基準は1人当たり月16万5000ウォンだが、給付水準はその半額以下の6万5000ウォンで、老夫婦の実際の受給は1人当たり政府米10キロと現金給付9万5000ウォン（うち3万ウォンは高齢者手当2人分）であった。生計費のうち主食が政府米給付であるのは、1950年代の援助物資配給による生計扶助が踏襲されていたもので、翌年の指針改訂で現金化された。

法的争点は、憲法第34条の生存権と第10条の幸福追求権が具体的権利かどうかであったが、憲法裁判所は1997年5月に棄却とし、抽象的権利（プログラム説）が採用されたと解されている。他方、「意見書」において給付水準が低すぎると指摘し、政府に5年以内に最低生活水準にまで引き上げるよう命じた。当時の金泳三政府は、保護水準が最低生計費の70%に相当するとして（かなり高い評価のようだが）、100%に引き上げる年次計画を示すとともに、社会保障基本法案を国会に提出した。翌年の総選挙を控えた国会攻防の結果、金大中氏が率いる当時の野党（新政治国民会議）提出案にあった、社会保障を国民の権利とする条項などがもりこまれた（金早雪 [2002]）。

社会保障基本法に立ち戻ったので、同法に関連して2点補足すると、まず、第2条（定義）で、「社会保障」を、「疾病・障害・老齢・失業・死亡等の社会的危機からすべての国民を保護し、貧困を解消し、国民生活の質を向上させるために提供される社会保険⁷⁾・公共扶助・社会福祉サービス及び関連福祉制度をいう」と定義している。ちなみに同法の英訳が“Framework Act on Social Security”であるように、“Welfare”に相当するのはいわば狭義の（社会）福祉である。2つ目として、同法第9条の「すべて国民は社会保障を受ける権利（社会保障受給権）を有する」という一文が普遍的権利条項だが、権利行使＝申請というロジックが生む逆説は次項で述べる。

ここでの締めくくりとして、国民基礎生活保障法の改正内容をごく簡単に述べると、まず何よりも、所得（厳密には財産を所得に換算した額を合わせた「所得認定額」）が最低生計費以下のすべての国民に最低生計費水準を保障するというもので、そのため受給条件の年齢区分が削除され、保護が保障になど用語改訂された。もうひとつの大きな特徴は、労働能力のある者への条件付き受給などによる労働連携福祉（ワークフェア）の本格的導入である。

2. 生計扶助条項と自活保護政策の変遷

本項では、まず国民基礎生活保障法の抜本的改訂の意義を明らかにする

ために、生計扶助に関する規定が、朝鮮救護令、1961年当初の生活保護法、1982年全文改正、1997年改正（1998年7月施行）、そして国民基礎生活保障法（1999年制定、2000年10月施行）を通じて、いつどのように変わってきたのかを考察する。次いで、国民基礎生活保障法における次上位階層と条件付き受給について、従来の自活保護との相違点などを明らかにする。

まず表1に、生計扶助の変遷を整理したが、重要な点は次の6点である。

第1に、対象者をみると、生活保護法は、朝鮮救護令の枠組みを踏襲して、18歳から64歳までは原則対象外とされたが、国民基礎生活保障法でこうした年齢区分は除かれた。

とはいえ第2に、従来も失業者などが完全排除されていたわけではない。ただし朝鮮救護令の自活支援（授産事業）に相当する「生業扶助」は、「救護施設ノ長ハ朝鮮総督ノ定ムル所ニ依リ其ノ施設ニ収容セラレタル者ニ対シ適当ナル作業ヲ課スコトヲ得」（第15条）と、イギリス・救貧法のワークハウスさながらであった。生活保護法では生業扶助がなくなるが、施行令第3条に、「その他保護機関が必要と認める者」（失職等で本人または扶養家族の生計が極めて困窮し、保護なしに生計維持ができない場合）に、臨時又は一時緊急保護を、自活に必要な指導とともに行うことができるとされている（実際、零細民などと称して、財政事情に応じて適用されていた実態は後述する）。生活保護法1982年改正で自活保護規定ができるが、これは1968年の自活保護事業に関する臨時措置法を統合したものである。

第3に、扶養義務についても、「急迫ノ事情アル場合」は扶養義務に拘わりなく（朝鮮救護令）、「その他保護機関が必要と認める者」（生活保護法1961年、1982年）、あるいは「一定期間」（1997年生活保護法、国民基礎生活保障法）、例外的適用の規定がおかれている。加えて、1997年改正で、従来の扶養義務者がいない、またはいても扶養能力がない場合のほか、「扶養が受けられない」場合にまで広げられたため、「家族解体法」という悪評もなされたという。

関連して、世帯原則は1982年改正で条文化され、現行法には明記がないが、実際には世帯単位の運用がなされている。そのため世帯実態に応じた各種手

表1 生計扶助関連法令の変遷¹⁾

	対象者	給付種類	給付・選定方法・生計保護内容	制定目的・経緯・その他
朝鮮救護令 (制 令 第12号) 1944.3.1 公布・施行	【被救護者 (第1章)】 第1条 左二掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本令ニ依リ之ヲ救護ス 1. 65歳以上ノ老衰者 2. 13歳以下ノ幼者 3. 妊産婦 4. 不具廃疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障害ニ依ヨリ労働ヲ行フニ故障アル者 (妊産婦救護期間と4号事由の範囲・程度は朝鮮総督が定めると追記) 第2条 前条ノ規定ニ依リ救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者扶養ヲ為スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セス但シ急迫ノ事情アル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ (第4章の第12条に、幼者居宅保護のさい、その母親も救護することができると規定)	【種類】 第10条 1. 生活扶助 2. 医療 3. 助産 4. 生業扶助 第17条：救護者死亡時、埋葬者に埋葬費支給可	【救護内容】 救護の範囲、程度、種類は朝鮮総督が決める (第10条)。 【その他要件】 被救護者が次に該当する場合は、「救護ヲ為サザルコトヲ得」(第30条) 1. 本令に基づく命令による処分に従わないとき 2. 故なく救護に関する検診・調査を拒んだとき 3. 性行著しく不良又は著しく怠惰なとき	【目的】 規定なし 【その他】 ・居宅救護を原則 (第11条) ・救護施設ノ長ハ朝鮮総督ノ定ムル所ニ依リ其ノ施設ニ収容セラレタル者ニ対シ適当ナル作業ヲ課スコトヲ得 (第15条)
生活保護法 1961.12.30 公布 1962.7.23 施行	①扶養義務者がいない、又はいても扶養能力がない、以下の者 1. 65歳以上の老衰者 2. 18歳未満の児童 3. 妊産婦 4. 不具廃疾、疾病、傷痍其他精神・身体障害者	1. 生計保護 (衣服・飲食物その他日常生活の需要を充足するに必要な金品) 2. 医療保護 (指定)	【保護基準】 第4条 健康で文化的な最低生活 ²⁾ が維持できる水準。 【生計保護】 第6条 ①衣服・飲食物その他日常生活の需要を充足するに必要	【目的】 第1条 本法は、老齢、疾病その他勤労能力の喪失により生活維持能力がない者等に対する保護とその方法を規定し、社会

<p>神又は身体の障害に困り勤労能力がない者</p> <p>5. その他保護機関が必要と認める者（→施行令3条）</p> <p>②前項2. で必要な場合はその母親も保護できる。</p> <p>③前2項該当者で他法による保護受給者は除く。</p> <p>④第1項の各号該当者で臨時急迫事由のある場合ややむを得ない事情から扶養が受けられない場合などは、1項本文規定とは別に保護することができる。</p> <p>⑤扶養能力の有無等は閣令で定める。</p>	<p>機関での診療など</p> <p>3. 助産保護</p> <p>4. 葬祭措置</p> <p>要保護者事情により数種類の実施可。</p>	<p>要な金品、③その標準は保健社会部長官の定めに依り（第6条）、金銭支給を原則（第7条）</p> <p>【選定方法：職権調査+申請】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年1回、要保護者の職権調査義務（第17条） ・本人・親族等からの申請可能（第18条） 	<p>福祉の向上に寄与することを目的とする。</p> <p>【参考】</p> <p>施行令第3条：保護機関が必要と認める者とは、失職等で本人又は扶養家族の生計が極めて困窮し、保護なしに生計維持ができない場合とし、そのさい生計保護は自活に必要な指導とともに行われねばならない。</p>
<p>1982年改正生活保護法</p> <p>1982.12.31</p> <p>制定</p> <p>1983.7.1</p> <p>施行</p>	<p>1. 生計保護（衣服・飲食物その他日常生活の需要充足に必要な金品支給）</p> <p>2. 医療保護</p> <p>3. 自活保護（金品支給、貸与）</p> <p>4. 教育保護（金品支給）</p> <p>5. 助産保護</p> <p>6. 葬祭保護</p> <p>必要に応じて上記各号の1.、又は2以上の保護を行う。</p>	<p>【保護基準】</p> <p>第5条①健康で文化的な最低生活が維持でききる水準。②保健社会部長官が保護対象者の年齢・世帯構成・居住地域等を考慮して保護の種類別に定める。</p> <p>【生計保護】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・衣服・飲食物その他日常生活の需要を充足するに必要な金品（第8条）の、金銭支給を原則（第9条） <p>【選定方法：職権調査+申請】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年1回、要保護者の職権調査義務（第17条） ・本人・親族等からの申請可能 	<p>【目的】</p> <p>第1条 この法は生活維持能力がない又は生活が困難な者に必要な保護を行い、これらの者の最低生活を保障し自活を助成することによって社会福祉の向上に寄与することを目的とする。</p> <p>【制定経緯】</p> <p>1982.12.14政府提出</p> <p>【備考】1995年指針により生計（食料）給付を現物から原則金銭に変更。</p>

1997年改正生活保護法 1997.8.22 公布 1998.7.1 施行 (1999.2.8— 部改正) ²⁾	①扶養義務者がいない、又は扶養能力がないもしくは扶養を受けられない者で、最低生計費を勘案して保健社会部長官が所得・財産をもとに定める選定基準に該当する者 1. 65歳以上の老衰者 2. 18歳未満の児童 3. 妊産婦 4. 疾病、事故等の結果により、勤労能力を喪失したか、又は障害により勤労能力のない者 5. 第1号～第4号の者と生計を共にする者で、これらの扶養、養育、看病等のため生活が困難な者 6. その他生活困難な者で自活のため、に本法による保護の一部が必要なる者 ②前項以外で、保健福祉部長官が一定期間、保護が必要と認める者。 ③扶養義務者がいても扶養能力がない又は扶養を受けられない場合には、大統領令で定める。	医療保護は別途、定める (医療保護法：1977.12.31) 1. 生計保護 (衣服、飲食物、住居その他日常生活の需要充足に必要な金品支給) 2. 医療保護 3. 自活保護 (金品支給、貸与) 4. 教育保護 (金品支給)；入学金、学用品等の学業補助費追加 5. 助産保護 6. 葬祭保護 必要に応じて上記各号の1、又は2以上の保護を行う。 医療保護は別途、定める。	(第18条) 【給付水準・方法】 ・保護の基準等 (第5条)：①健康で文化的な生活を維持できる水準。②保健福祉部長官が保護対象者の年齢・世帯構成・居住地域等を考慮して保護種類別に定める。 ・最低生計費決定 (第5条の2新設)：①保健社会部長官が、国民の所得・支出水準と受給権者の生活実態、物価上昇率などを考慮して決定。②毎年12月1日までに次年度のそれを発表。③5年毎に計測調査を実施。 【選定方法：職権調査+申請】 ・毎年1回以上、定期調査により、保護必要者の漏落のないようにしなければならない (第17条) ・保護申請 (第18条)	【目的】 第1条：1982年法に同じ 【制定経緯】 1996.8.31金重培・参与連帯共同代表から改正請願。1997.2.～1997.7.議員発議4案をもとにした委員会代案が1997.7.30に提案され、即日、代案通過、8.22本会議可決。
国民基礎生活保障法 1999.9.7 制定	①扶養義務者がいないか、又は扶養義務者に扶養能力がないもしくは扶養義務者からの扶養を受けられない者。	【種類】 1. 生計給付 (衣服、飲食物、燃料費その他日常生活に基	【給付水準】 ・健康で文化的な最低生活を維持することができるものである (第4条)。	【目的】 第1条 この法は、生活が困難な者に必要な給付を行い、これらの者の最

2000.10.1 施行（一部 2003.1.施 行）	れない者で、 <u>所得認定額が最低生 計費以下の者</u> （2003.1.1施行） ② ①に該当せず、一定期間、本法 の保障が必要と認められた者	本的に必要な金品 を原則金銭給付） 2. 住居給付 3. 医療給付 4. 教育給付 5. 助産給付 6. 葬祭給付 7. 自活給付 必要に応じて上記各 号の1.、又は2以上 を受給することがで きる。 医療保護は別途、定 める。	・ 最低生計費の決定（第6条） ①保健社会部長官が、国民の 所得・支出水準と受給権者の 生活実態、物価上昇率などを 考慮して決定。②毎年12月1 日までに次年度のそれを発表。 ③5年毎に計測調査実施。 ・ 差等給付（第9条④） ・ 勤労能力のある受給者には自 活に必要な事業への参加を条 件づけることができる（第9 条⑤）。条件を履行しない場 合、履行するまで本人の生計 給付の全部又は一部を支給 しないことができる（第30条 ②） 【選定方法：原則申請＋次上位 調査】 ・ 申請主義（第21条） ・ 申請による調査（第22条） ・ 次上位階層に対する調査（第 24条）	低生活を保障し自活を助 成することを目的とする。 【制定経緯】 1998.11.25生活保護法改 正政府案と同時に、国民 基礎生活保障法の議員2 案などが上程。 1999.8.12代案が本会議 通過。
--------------------------------------	--	---	--	--

(注) 1) 下線部が主要改訂または新設条項である。
2) 1999年2月の一部改正は、本文注①記載のとおり、保護機関権限に関わるもの。
(出所) 朝鮮総督府『官報』昭和19（1944）年3月、保健社会部〔1965〕、趙相元編著『小法典』玄岩社、1987年、朴禹東編『小法典99年版』韓
国司法行政学会、1999年、盧・邊・徐編著〔2001〕、および大韓民国国会ホームページ、会議録検索システム。

当を加えるべきという向きもある反面、2005年3月、民法の戸主制廃止決定が、今後、家族の経済的機能や生計扶助制度に影響を与える可能性もあろう。

第4に、生計保護の基準と方法について、当初の生活保護法には生計、医療（のち1977年から医療保護法）、助産および葬祭があげられていたが、1982年改正で自活保護（後述）と教育保護⁽⁸⁾が追加され、次いで1997年改正で、最低生計費を保護基準とすることとあわせて、従来の一律一定額から、不足する金額を支給する差等給付制度（第9条）が導入されたほか、生計保護のなかに住居費が加わった⁽⁹⁾。なお生計給付方法は、生活保護法以来、金銭支給を原則としているが、前述したように主食は1995年の指針改訂まで現物支給であった。

第5に、朝鮮救護令に由来して、生活保護法は規定上も職権調査を主として申請主義は付随的であったが、社会保障基本法で権利—申請主義原則としたため、国民基礎生活保障法では申請主義に一本化された。理屈からすると、受給要件を満たす受給権者はすべて受給者でなければならないから、そもそも受給権者と受給者の定義がそれぞれあること自体、論理矛盾であると、制定時の国会・法制司法委員会でも疑義がはさまれた。両者を一致させるには徹底した職権調査が不可欠か最も有効であるという逆説が、事の本質である。

これを解消する方策が、第24条「次上位階層への調査」である。名目は次年度の受給権者規模の把握のためであるが、受給権者と受給者を一致させるための職権調査に事実上、相当すると考えられる。

最後に、生活保護法施行令での失業者など零細民救済規定は、正規受給者を限定することを前提に、受給要件を緩和するものであったのに対して、国民基礎生活保障法では普遍主義の代償として、自活・労働誘導を強め、勤労能力のある者に自活に必要な事業への参加を義務付け（第5条第2項）、履行しない場合は一時支給停止も可能とした（第30条第2項）。

以上の概要のうち、零細民や自活保護というボーダー層が、従来の限定主義の輪郭をよく示すので、その実態と、次いで自活保護制度に触れておく。

政府統計・保健福祉部〔2000〕から、受給者概要を整理すると、表2のよ

表2 生計扶助受給者区分

	受給者			非受給者または準受給者
	施設	居宅	自活	
朝鮮救護令 1944～1962	施設救護者	居宅救護者 1954：83万人	自活救護（1955～65）	臨時的救護 （1955～61） ¹⁾
生活保護法 1962～82	保護中の者（1965：215万人） ²⁾ 生活保護者（19万人） 勤労零細救護者（196万人）			要救護対象者 （1965：356万人） ²⁾
自活指導事業 に関する法律 1968～82	生活保護者（1966～74）：約30万人		零細民（1965：356万人～74：152万人）	
	施設保護者 （1975～2000）： 約7～8万人	生活無能力者 （1971～80）： 28～33万人	零細民（1974～83）： 70～150万人	—
1982年改正生活保護（83～2000）	施設保護者： 約7～8万人	居宅保護者： 28～38万人	零細民（1971～83）／ 自活保護者（1984： 221万人～）	—
国民基礎生活保障法2000～ （データは2003）	施設受給者 7万人	一般受給者137万人		次上位階層 150万人
		130万人	勤労能力者29万人 うち条件付き受給者4万人	

（注） 1）生活保護統計とは別に掲載されている。

2）1965年のみ比較的詳しいデータがあるが、受給外の零細民を「要救護対象者」と呼ぶのはともかく、これとは別に「零細勤労救護者」が、「生活保護者」と並べて「保護中の者」に含められている。

（出所） 保健福祉部 [2000]、各年のデータより作成。

うになる。すなわち1965～1974年版まで、免税対象の失業者（都市・農村）と3反未満零細絶糧農民とそれに準じる漁民を零細民あるいは「要救護対象者」としているが、生活保護受給者とはされていない。1976年版で、1971年に遡って零細民を、居宅保護（1971～1980年は「生活無能力者」）と並べて保護受給者に含め（ただし重複期間のデータは完全には一致しない）、1982年の法改正により1984年版から名称が自活保護となった（重複年次の数値も一致）。

ここで特記したいことは、零細民が受給者とされたりされなかったりしたほか、1965年356万人、1974年70万人、1984年には221万人という激変ぶりである。1965年はPL480号第Ⅱ款で増加し、1974年はその中止で激減し、1984年は生活保護法改正と政府の福祉政策拡大を反映したものであろう。零細民に比べて、居宅受給者は、1971年から統計に出てくる施設受給者（7～8万

人) ほどではないが、28～38万人とさほどの変動がみられない¹⁰⁾。

国民基礎生活保障法の場合、次上位階層は受給者ではない。そして受給者を、施設受給と一般受給に区分しており、後者は、従来の自活保護と居宅保護の合計にほぼ見合っている。

零細民対策のこうした変動の背景となった、自活保護事業について述べておこう。

まず朝鮮戦争後の生計扶助自体、もっぱらアメリカ（または特殊）援助糧穀と外国民間援助団体に依存していたように、失業者などへの自活勤労事業（または自活指導事業）は、PL480号の無償援助に始まる。朴宗淇ほか〔1981: 314〕などでは1964年から、保健福祉部〔2000〕では1962年からその実績がみえるが、ともかくも援助額決定では、零細民1人平均約10.5キロ／月（コメか麦なら1日350グラム＝2.5合）を基準としたという（注12の『国会議事録』より）。

1960年代に入るとアメリカの援助は減額されるとともに有償にシフトしたが¹¹⁾、1965年、北爆を目前に韓国軍のベトナム派兵を決定した見返りに、翌年からPL480第Ⅱ款によって零細民対策の原資が潤沢になったことのほか、援助物資の横流しがアメリカ国会でも問題になったため、1968年、自活指導事業に関する臨時措置法が制定された。表3にあるように、同措置法の目的（第1条）に、「勤労能力のある零細民に勤労救護を実施すると同時に、救護用糧穀の適正な管理を期すことで、自活を助成し地域社会開発に寄与すること」とあるが、そのうち主要契機は援助糧穀の管理であったため¹²⁾、異例な手続きを踏む急ぎぶりで制定された。1973年の援助の打ち切りでこの臨時措置法は死文化したが、事業自体は、1974年に零細民就労事業、1975年からセマウル労賃所得事業として細々と継続された。すなわち、1974年以降1980年までの就労支援事業実績は、平均して、年間、国費150億ウォン程度と地方費40億ウォンほどで、年間延べ1万5000人程度、世帯当たり就労日数は年によって12～35日で、同じく労賃所得1万6000～3万3000ウォン程度であった（朴宗淇ほか〔1981: 313-317〕）。

表3 「自活」に関する規定の変遷

	自活指導事業に関する臨時措置法 (1968年)	1982年改正・生活保護法	1997年改正・生活保護法	国民基礎生活保障法 (1999年)
目的又は「自活保護／給付」の位置づけ	第1条(目的) この法は勤労能力のある零細民に勤労救護を実施すると同時に、救護用糧穀の適正な管理を期すことで、自活を助成し地域社会開発に寄与することを目的とする。	第7条 保護の種類 3. 自活保護	第7条 保護の種類 3. 自活保護	第7条 給付の種類 7. 自活給付
定義	第2条(用語の定義等) ①「勤労救護」とは、零細民に就労を通じて行う救護をいう。 ②「自活指導事業」(以下、事業)とは、勤労救護を実施するために施行する事業で、大統領令で定める事業をいう。	第11条(自活保護) ①自活保護は保護対象者の自活を助成するために、次の各号の一に該当する保護を行うこととする。 1. 自活に必要な金品の支給又は貸与 2. 自活に必要な技能習得の支援 3. 就業の斡旋 4. その他大統領令で定める自活助成のための各種支援 ②第1項第2号及び第3号の自活保護は職業訓練や就業斡旋等を目的とする施設に委託してこれを行う。この場合、費用は保護機関がこれを負担する。	第11条(自活保護) ①自活保護は保護対象者の自活を助成するために、次の各号の一に該当する保護を行うこととする。 1. 自活に必要な金品の支給又は貸与 2. 自活に必要な技能習得の支援 3. 就業の斡旋 4. 自活に必要な施設及び装備の貸与(97年新設) 5. その他大統領令で定める自活助成のための各種支援 ②第1項第2号及び第3号の自活保護は職業訓練や就業斡旋等を目的とする施設に委託してこれを行う。この場合、費用は保護機関がこれを負担する。	第15条自活給付は受給者の自活を助成するために、次の各号の給付を行うこととする。 1. 自活に必要な金品の支給又は貸与 2. 自活に必要な技能習得の支援 3. 就業斡旋等、情報の提供 4. 公共勤労等、自活のための勤労機会の提供 5. 自活に必要な施設及び装備の貸与 6. その他大統領令で定める自活助成のための各種支援 ②第1項の自活給付は公共又は民間機関・施設に委託してこれを行うことができる。この場合、保障機関は、法人等の地域社会福祉事業及び自活

主要事業内容	第4条（事業の策定）次の順位で策定する。 1．勤労救護対象者が多数居住する地域の事業 2．自活助成に効果が高い事業 3．地域社会開発発度が高い事業	する。	支援事業の遂行能力・経験を考慮しなければならない。
		<p>第11条の2（自活後見機関）</p> <p>①保護機関は保護対象者及び生活が困難な者の自活を促進するために、地域福祉法人及びこの法による自活支援事業に経験があり事業遂行能力のある社会福祉法人等、非営利法人と団体又は個人を自活後見機関として指定し、その運営費用の全部又は一部を補助することができる。</p> <p>②自活後見機関は次の各号の事業を遂行する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1．自活意欲鼓吹のための教育 2．自活のための情報提供、相談及び職業教育 3．就業斡旋 4．生業のための資金融資 5．自営創業支援及び技術・経営指導 6．自活共同体設立・運営支援 7．その他自活のための各種事業 <p>③自活後見機関の指定手続き</p>	<p>第16条（自活後見機関）①保障機関は受給者及びこれと生活水準が類似する者の自活の促進に必要な次の各号の事業を遂行させるため、地域福祉法人等、非営利法人と団体又は個人（以下「法人等」という。）を法人等の申請を受け、自活後見機関として指定することができる。この場合、保障機関は、法人等の地域福祉事業及び自活支援事業の遂行能力・経験を考慮しなければならない。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1．自活意欲鼓吹のための教育 2．自活のための情報提供、相談、職業教育及び就業斡旋 3．生業のための資金融資 4．自営創業支援及び技術・経営指導 5．自活共同体の設立・運営支援 6．その他自活のための各種事業

その他運営に必要な事項は大
統領令で定める。

②保障機関は、第1項の規定
により指定を受けた自活後見
機関に対して、次の各号の支
援を行うことができる。

1. 自活後見機関の設立・運
営費用又は第1項各号の事
業遂行費用の全部又は一部
2. 国・公有地の無償賃貸
3. 保障機関が実施する事業
の優先委託

③保障機関は自活後見機関に
対して長期的に事業実績と運
営実態を評価し、受給者の自
活促進を達成することのでき
ない自活後見機関に対しては
その指定を取り消すことがで
きる。

④自活後見機関の申請・指定
及び取消手続きとその他運用
等に関して必要な事項は保健
福祉部令で定める。

第17条（自活後見機関協会）

①自活後見機関は自活支援
のための次の各号の事業を遂
行するために、自活後見機関
協会（以下「協会」という。）
を設立することができる。

1. 調査・研究・広報事業
2. 自活支援のための事業と

<p>開発</p> <p>3. 自活後見機関・自活共同体の技術・経営指導</p> <p>4. 自活後見機関・自活共同体が委託した事業</p> <p>5. 自活後見機関・自活共同体の運営者等への教育</p> <p>6. 自活後見機関・自活共同体の支援に必要な事項</p> <p>②～⑤ 略</p>	<p>第11条の3（自活共同体）① この法による保護対象者は相互協力して自活共同体（以下、「共同体」という。）を設立・運営することができる。</p> <p>② 共同体は法人又は組合とし、付加価値税法上の2人以上の事業者で設立する。</p> <p>③ 保護機関は、共同体に対して直接又は自活後見機関を通じて次の各号の支援をすることができる。</p> <p>1. 自活のための事業資金融資</p> <p>2. 国公有地優先賃貸</p> <p>3. 保護機関が実施する事業の優先委託</p> <p>4. 自活促進のための各種事業</p>	<p>第18条（自活共同体）① 受給者及び、受給者と生活水準が類似した者は相互に協力して、自活共同体（以下「共同体」という。）を設立・運営することができる</p> <p>②～④ 略</p>
---	---	--

その他	<p>【他の条文】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地収用と補償（第5条） ・土地の分配等（第6条） ・他の法律（勤労基準法）の適用除外（第8条）：労賃 ・物品管理（第9条）：労賃 <p>として支給された糧穀の目的外使用・交換・売買の禁止</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校給食用等糧穀管理（第10条） ・法適用例（第11条）：この法は受援糧穀に関する国際間条約・協定その他合議に影響しない。 ・罰則（第13・14条）：9条1項と10条違反は3年以下の懲役又は10万ウォン以下の罰金、など。 	第6条（保護対象者の区分等） ②保健社会部長官は、保護対象者が自活動域に適合すると認定される地域に移住する場合、移住する保護対象者の自活動域のために必要な支援を行うことができる。	④共同体の設立・運営に関して必要な事項は、大統領令で定める。
(出所)	盧・邊・徐編著「2001」, 労働部「2000a」, 趙相元編著「小法典」[2000a], 趙相元編著「小法典」[2000a], 朴禹東編「小法典99年版」 韓国司法行政学会, 1999年, および大韓民国国会ホームページ・会議録検索システム。	第6条（保護対象者の区分等） ②保健社会部長官は、保護対象者が自活動域に適合すると認定される地域に移住する場合、移住する保護対象者の自活動域のために必要な支援を行うことができる。	④共同体の設立・運営に関して必要な事項は、大統領令で定める。

1982年、同措置法を廃止し、生活保護法に自活保護給付を追加することで統合し、(1)自活に必要な金品の支給又は貸与、(2)技能習得援助、(3)就業斡旋などの支援を行うとされた。

自活に関する条項を整理した表3に関連して4点ほど補足しておこう。第1に、1982年改正以来、生活保護法にも職業訓練等の技能習得支援が掲げられているが、就業斡旋さえも十分なされていたわけではない（経済構造調整諮問会議 [1988: 171-173]、徐ほか [1981: 289-291] など）。第2に、1982年改正で自活金品の支給・貸与を掲げているように、生業資金貸与がなされたが、特筆すべき事業は、同年7月からの「大都市零細民移住援助事業」であった。1985年までに5000世帯ほどが地方移住したが、ほどなく中止された（金早雪 [1988]）。第3に、1997年改正で、折からの地方自治の復活を背景に地方福祉という用語も使いながら、自活後見機関のもとに自活共同体という障害者等の授産施設をおく規定が登場し、これも広い意味でワークフェアの一形態とみることができる。しかし、第4として、福祉から労働へのより強い誘導は、繰り返しになるが、国民基礎生活保障法においてである。その条文に、「受給者と生活水準が類似する者」であれば次上位階層など非受給者も任意参加できるとあるが、生活水準が類似していながら受給できないことのほうが、むしろ問題視されるところとなっている。

以上をまとめると、生計扶助対象からもれた貧困者は、朝鮮戦争後の混乱のなかで臨時救護や1960年代には自活指導事業、1974年からの就労支援事業で糊口を凌ぎ、1982年からは自活保護というカテゴリーに収められ、臨時日雇いの就労事業のほか生業資金融資などがなされた。貧困が蔓延するなかで生計扶助対象は非常に限定されたため、要保護ながら非保護の零細民が多数存在したが、給付有無を基準とする統計上、その数は財政事情に応じて大きく変動した。それに対して、国民基礎生活保障法は、IMF危機に伴う失業救済ニーズを背景に、普遍的最低生計費保障の徹底化を目指して、従来の自活保護者を、一部は労働市場への誘導条件付きながら、一般受給者とした。しかし、申請主義の逆説として、受給者と同様の生活実態ながら受給者でな

い存在（次上位階層）をクローズアップさせた。

第2節 生計扶助・貧困救済の実態

1. 生計扶助給付の実態

本項では、1950年代救護令時代から現行までの生計扶助給付の実態を明らかにする。

まず公的扶助の所管部署の名称は、省庁改編による局・課の違いは別として、援護（1948～1961年）、救護（1961～1970年）、保護（1970～2000年）、生活保障（2000年～）と変遷した。現在の保健福祉部（1994年～）は、1948年建国当時は社会部（秘書室、保健局、厚生局、労働局、住宅局、婦女局）と称し、1955年に保健部（1949年設置）と統合されて保健社会部（総務課、義政局、防疫局、薬政局、援護局、婦女局、労働局）となり、1963年には労働行政が保健社会部から労働処（のち労働庁を経て、1981年から労働部）に移管され、1983年には海外移住業務が外務部に移管された⁽¹³⁾。なお、『保健福祉白書』の前身である『保健社会白書』の刊行は1984年からである。

さて、初期の援助物資による生計給付状況を、1955～1963年の「特殊（アメリカ）救護糧穀配付状況」（保健福祉部〔2000〕）で捉えると、施設入居者に雑穀とはいえ最低限の主食が給付されていたことがわかる。すなわち、救護糧穀（主に雑穀）の総量（1958年まではキログラム、以降は石単位）の激しい変動が、とりわけ居宅の救護対象者・配付人員に直結したが、こと施設救護者（延べ人数）への1人当たり配付量は年間15キロまたは1斗弱前後で比較的安定していた。配付人員数は救護対象者のざっと10倍程度なので、施設者で年間150キロ前後か1石弱ほどと、PL480号援助の基準にもほぼ見合っている。雑穀を仮に1合100グラムとすると、1日当たり400グラムまたは3合弱と推定される⁽¹⁴⁾。居宅救護者はその半分から7分の1、平均的には約3分の

1であった。働けず身寄りもない施設入居者が餓死しない程度の糧穀が、アメリカからの援助によって確保されていたものとうかがえる。

生活保護法制定直後もこの水準が踏襲されていたことが、表4から読み取れる。

すなわち、1965年当初¹⁵⁾、施設保護者への支給は、白米・雑穀あわせて3合／日と副食費3ウォン／日で、居宅保護者の場合は小麦粉250グラム／日のみであった。1970年からは施設保護者に被服費が加えられ、主食もコメ・麦が半々となり、1975年には合わせて4合相当となり、さらに1980年代にコメ自給達成を背景に、コメ・麦が3対1くらいへと、少しずつ改善されはしたが、救護令時代の援助糧穀配給の枠組みが実に1990年代半ばまで踏襲されていたのである。

表4 年度別生計保護内容

	主食（糧穀）		副食費 （ウォン）		燃料費 （ウォン）		被服費 （ウォン）
	居宅	施設	居宅	施設	居宅	施設	施設
1965	(1人／日) 小麦粉250g	(1人／日) 白米0.8合 雑穀2.2合	—	(1人／日) 3	—	—	—
1970	〃	白米1.5合 雑穀1.5合	—	10	—	—	(1人／年) 1,400
1975	小麦粉300g	白米216g 精麦207g	—	54.4	—	—	4,000
1980	白米288g 精麦138g	白米432g 精麦114g	世帯／月 2,500	220	2,500	2,500	19,600
1985	〃	〃	(世帯主／ 世帯員) 日 250／20	350	世帯主 332 世帯員 166	(1人／日) 30	39,600
1990	白米216g 精麦	白米456g 精麦114g	500／110	500	410	50	43,600
1993	(1人／月) 白米10kg 精麦2.5kg	〃	世帯／日 700	700	563	〃	49,790
1994	〃	〃	820	820	675	〃	〃
1995	〃	〃	1,020	1,020	750	55	〃

(出所) 崔・李 [1996: 44] (元資料は、保健福祉部『生活保護事業指針』各年版)。

「福祉革命」の下地は、植民地遺制、アメリカ援助依存、そして軍事政権による「先建設、後分配」政策によって醸成されたのである⁽¹⁶⁾。

さて、生活保護法のもとで、政府は生計保護水準（別名、生計費支援）と選定基準（別名、所得上限線）⁽¹⁷⁾を、所得（月額）で公表してきている。表5がその推移である。前者は居宅・施設別で、後者は、当初は都市・農村別（ただし管見の限り入手できるデータは1965年と1970年のみ）、1980～1986年は大都市・中小都市・農村の3区分、1987～1990年は全国一律、1991～1999年は居宅・施設という区分である。図1は保護水準と選定基準の対平均所得比の経年変化で、前者については居宅・施設の人数による加重平均値を、選定基準は単純平均値をもとにした。

表5と図1から、保護水準の1人当たりGNP比（表5のA/B）は1965年12.4%から、アメリカからの援助がなくなった1970年代には5～6%に低下し、1980年代に10%水準に回復し、その後憲法裁判時の1994年まで10%強のまま据え置かれ、2000年に30%水準に達したことがわかる。

もちろん所得水準の急上昇という事情はあるにせよ、1人当たりGNPの10%程度の保護水準は、通常、平均所得の30～60%などといわれる相対貧困水準をかなり下回っていたことは間違いない。また、所得向上によって、1980年代に都市勤労者家計の食糧支出（エンゲル係数）が30%台にまで下がり、家計黒字が20%を超えていることに照らすと、主食配給を主体とする生計扶助では、時代が下るほど文化的な生活から遠ざかっていったこともまた間違いない。

選定基準（C/B）について、1980年、1994年に一時的な上昇（受給条件の緩和）がみられるのは、「上からの」福祉政策のささやかな成果のひとつであろう。しかし、従来、保護水準は、施設が居宅の2～3倍であったのに対して、憲法裁判当年1994年のみ同額とされた。提訴者は居宅保護者であったことから、この頃、施設保護者はなお一層、厳しい状況におかれていたと推測される。

さて、受給者状況に目を転じると、1950年代は前述したような救護食糧

表5 保護水準と選定基準

(1) 保護水準（生計費支援）

	保護水準（生計費支援） （1人／月：ウォン）					都市勤労者家計 （％）	
	加重平均			居宅	施設	食料費支出	黒字率
	A	A/B	A/C				
1965	291	12.4	58.2	244	519	65.0	-2.2
1970	405	5.6	47.6	259	1,065	46.5	5.6
1975	1,504	6.3	47.0	1,010	4,424	48.9	9.6
1980	8,291	10.2	47.4	6,292	14,390	43.0	22.5
1986	19,137	10.1	51.7	22,400	36,700	37.7	25.2
1990	40,595	11.7	74.6	39,000	48,000	32.7	25.3
1994	65,000	11.5	39.4	65,000	65,000	29.8	28.2
2000	261,000	28.3	81.6	—	—	27.5	21.0

(2) 選定基準

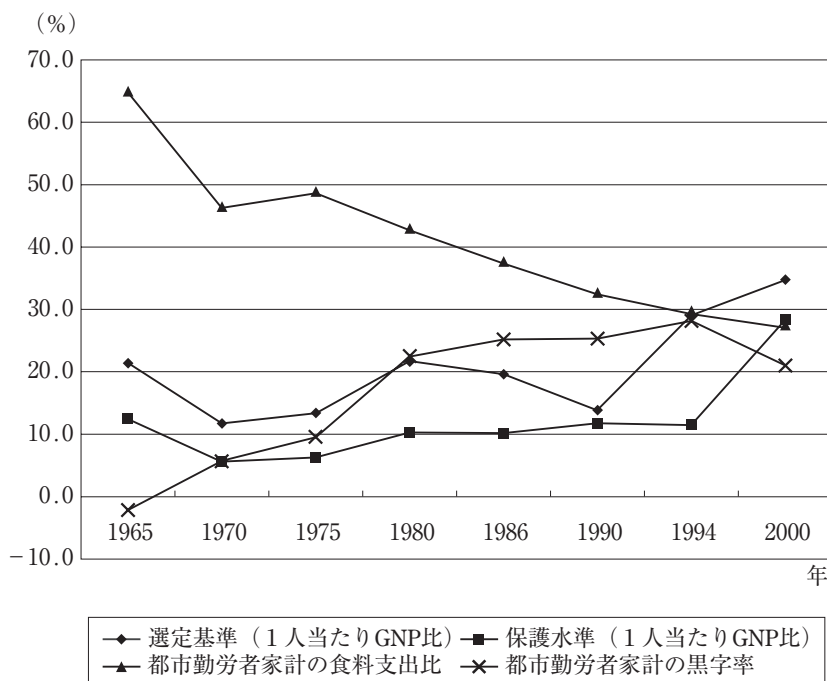
	1人当たり GNP ／月：ウォン B	生活保護対象者選定基準（「所得上限線」）B 1人／月：ウォン					
		全国 or 単純平均		都市(注)			農村
		C	C/B		大都市	中小都市	
1965	2,342	500	21.4	600	—	—	400
1970	7,250	850	11.7	900	—	—	800
1975	23,917	3,200	13.4	3,500	—	—	2,900
1980	80,917	17,500	21.6	19,000	20,000	18,000	16,000
1986	188,667	37,000	19.6	40,000	42,000	38,000	34,000
1990	347,083	48,000	13.8	48,000			
1994	567,083	165,000	29.1	170,000自活；160,000居宅			
2000	920,833	320,000	34.8	—			

（注） 1980、1986年は大都市と中小都市の単純平均。

（出所） 保健福祉部『保健福祉白書』（旧、保健社会部『保健社会白書』）各年版、統計庁『韓国統計年鑑』。

配布状況のほかは、管見の限り、保健社会部『保健社会統計』1954年（保健福祉部〔2000〕に復刻）の「公共（ママ）救護対象者数」について、65歳以上（15万8509人）、13歳未満（43万5858人）、不具廃疾（ママ）^⑧（7万3131人）、13歳以下幼児の母（16万5928人）、合計83万3426人（うち女性49万4971人）を掲げただけの簡単なものしかわからない。朝鮮戦争休戦後だけあって、対象者の過半が13歳以下の児童で、性別では女性が6割ほどであった。それ以上に、

図1 保護・保障の選定基準・保護水準（1人当たり GNP 比）と都市勤労者家計状況



（出所） 表5に同じ。

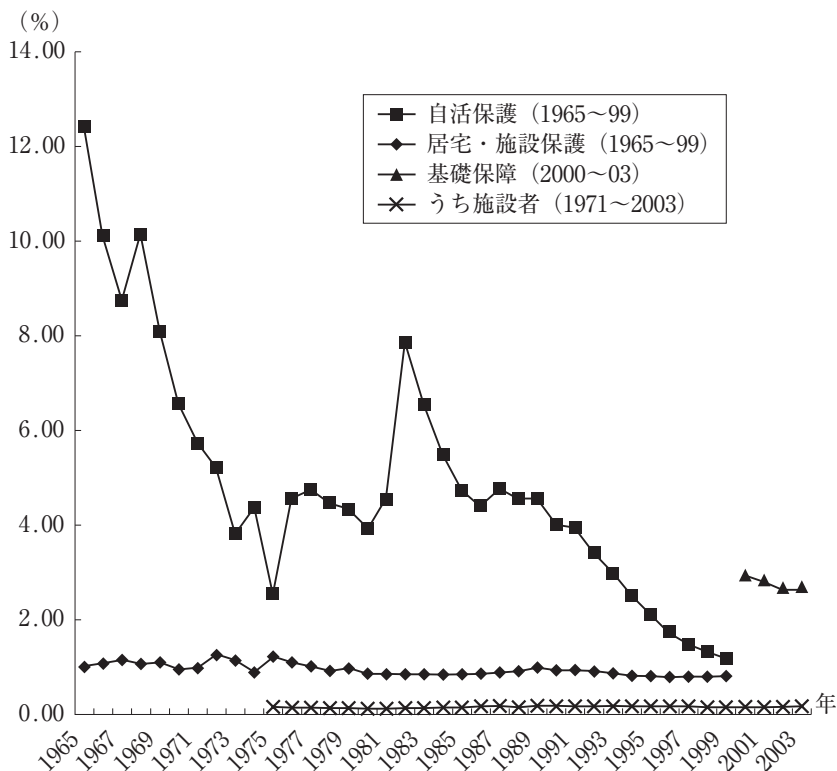
この分類が形式上のつじつま合わせであったとしても、朝鮮救護令（1944年）の枠組みに沿っていることは興味深い。

その後、1965年以降の受給者人口比は、図2のとおりである（前掲表2も参照されたい）。

居宅であれ施設であれ、生活保護受給者は人口の1%（30～40万人）程度、とりわけ施設保護者は国民基礎生活保障法時代に入っても0.2%（7～8万人）前後で推移している。

それに対して、零細民・自活保護が1965年12%超から援助が完全打ち切られた直後の1975年には2%程度にまで激減し、1982年の生活保護法改正直後に8%にまでいったん増えたのち、1999年には1%強にまで低落がみられる。

図2 生活保護率（1965～1999年）・基礎保障受給率（2000～2003年）



（出所） 保健福祉部 [2000]，同『保健福祉白書』各年版。

1975年の急落と1983年の急上昇を別にとすると、1974～1990年代初めまでは4%程度で、1965年以来、概して低落傾向にあったともいうことができる。実際、当時の政府白書や韓国開発研究院（以下、KDI）報告などは、これを経済成長による貧困解消とみなしてきた。

国民基礎生活保障法時代に入ると、選定基準の引き上げによって、施設受給者でない一般受給者（従来の居宅保護と自活保護の合計に相当）は2%強と、従来の居宅・自活合計をかなり上回り、2003年現在、受給者（新聞報道などでは「極貧者」）は、137万人（3.5%）である。

基礎生活保障受給者の選定基準（＝給付水準）は最低生計費をもとに決められる。そのため、福祉推進派は、最低生計費の水準と計測方法に焦点をあてている。

以上をまとめると、生活保護法が制定された後も、1950年代の援助食糧の配布（施設者1人1日3合程度）という救護行政の枠組みが1990年代半ばまで温存された。そのため、給付水準は、1960年代から1990年代半ばまで、1人当たり GNP の10%程度にとどまっていた。他方、当初より対象者は非常に限定されていたかわりに、非受給者である貧窮者は零細民救護／自活保護などとされたが、対象者は財政動向や割り当て次第という状況にあった。国民基礎生活保障法によって、従来の自活保護者も一般受給者に加えられ、給付水準は1人当たり GNP の30%にようやく達した。

2. 最低生計費と貧困人口

前項でみてきた生計扶助の給付・選定基準を、ここでは最低生計費や貧困概念との関連から検討してみよう。

まず相対貧困線は、OECD では中位所得の40%，世界銀行によると、先進国で平均家計所得の2分の1，開発途上国では同3分の1，また日本の基準は勤労者家計の消費支出の68%とされているなど、いくつかの指標がある（朴讃用ほか [1998: 40]）。韓国政府およびシンクタンクは、世銀の途上国水準をさしあたり準用している。

他方、韓国における貧困実態の調査は、1970年代に入って都市スラム問題、貧困意識の相対化などの経済社会状況のもとで、「均衡発展」をスローガンとする第5次5カ年計画策定に向けて本格化した。しかし、1982年に韓国保健社会研究院（以下、KIHASA）¹⁹が創設されるまで、人口・保健以外に福祉問題を扱うシンクタンクはまだなく、1970年代の貧困研究は、経済発展戦略策定の中核を担う KDI（1971年創設）²⁰に委ねられた。その代表作が、所得分配の不平等などに取り組んだ韓国開発研究院 [1980] のほか、「絶対貧困解

消と大都市零細民集中抑制対策」樹立のための国務総理委託研究として初めて最低生計費計測に取り組んだ徐ほか [1981], そして福祉政策立案のための詳細な分野別分析である朴宗淇ほか [1981] などである。これらすべてが、保護水準が最低生計費以下であると指摘していた。

その後、1990年代になって KIHASA が福祉政策資料として、マーケット・バスケット方式による最低生計費を計測している（朴讃用ほか [1998], 金美坤ほか [1999], Park [2002] など）。計測時点が1988, 1994, 1999年であるのは、それぞれ最低賃金制度の導入（最初の金額公表は1987年末）、生存権憲法裁判、そして国民基礎生活保障法施行に関係するものと思われる。なお、国民基礎生活保障法で5年毎の計測が義務付けられており、2004年調査結果が近く公表されるであろう。

表6にこれらの計測結果を、1人当たり GNP 比を加えて掲げた。どの計測結果でも1970年以降、最低生計費は1人当たり GNP の概して30~40%程度で、時代が下るにつれて低落している。例外的な数値は、③ KIHASA 朴の1975, 1980年47~48%と、とくに①徐相穆（KDI）の1965年推計値67.5%である。いずれにしても1994年まで、最低生計費>生活保護選定基準>保護水準という大小関係にあったが、国民基礎生活保障法施行後、これら3数値が1人当たり GNP の30~35%弱でほぼ並ぶことから、最低生計費=選定基準=保護水準=相対貧困線に転じたと考えられる。

さらに、表6の右端欄に、KDI・徐相穆の相対貧困線推計値（3時点）を付記した。徐相穆によると、1965年当時、最低生計費=絶対貧困線（1人当たり GNP の67.5%）が相対貧困線（同27.8%）を越えており、そのため絶対貧困率は人口の40.9%、相対貧困率12.2%であったという（表7）。徐相穆推計をオリジナルとするこの数値は、崔・権 [1995] 以外の KDI 報告書などでも頻繁に引用されているが、いずれも、1965~1978年にかけて、所得水準上昇によって絶対貧困率が急減したという結論を支持している（朴宗淇ほか [1981: 330]。加えて、1970年を前後して所得分配の悪化から相対貧困率が増加に転じたとも指摘されている）。

表6 最低生計費，生活保護／保障の選定・給付基準，および1人当たり GNP

上段＝ウォン；下段＝%（すべて1人／月）

	最低生計費計測				生活保護／保障		1人 当たり GNP (月)	KDI 徐推 計 (①) の相対貧 困線
	① KDI 徐推計 1965-81	② 尹推計 1975-95	③ KIHASA 朴推計 1975-95	④ KIHASA 計測調査 1988,94,99	⑤ 選定基準	⑥ 保護／保 障(給付) 水準		
1965	1,581 67.5				500 21.3	291 12.4	2,342 100.0	651 27.8
1970	2,974 41.0	2,671 36.8			850 11.7	405 5.6	7,250 100.0	
1975	7,384 30.9	10,190 42.6	11,581 48.4		3,200 13.4	1505 6.3	23,917 100.0	7266 30.4
1980	18,106 22.3	33,744 41.7	38,380 47.4		17,500 21.6	8,291 10.2	80,917 100.0	18,937 23.4
1986		58,212 30.9	65,218 34.6	108,189* 41.1*	38,000 20.1	19,137 10.1	188,667 100.0	
1990		85,055 24.5	128,087 36.9	123,550 35.6	48,000 13.8	40,595 11.7	347,083 100.0	
1994			213,678 37.7	202,160 35.6	165,000 29.1	65,000 11.5	567,083 100.0	
2000				315,733 34.3	320,000 34.8	261,000 28.3	920,833 100.0	
2001				325,205 34.0	330,000 34.5	286,000 29.9	957,500 100.0	
2002					345,412 33.1	304,100 29.1	1,043,333 100.0	

(注) ⑤選定基準は年度によって、大・中・小都市と農村などで分けられているが単純平均した。

⑥保護／保障（給付）水準（白書などでは「支援水準」または「支援額」）は、居宅・自活の保護数で加重平均した。

(出所) ①徐相穆ほか [1981: 100, 103]：最低生計費は都市・農村別を単純平均した。調査は1973年，全国5030世帯への1次調査のあと，総所得2万4000ウォン以下などの貧困世帯1162世帯を調査し，1965年から1981年までの推定値を出したもの。

②尹錫範推計（1981年，4人家族基準から算出）：朴讃用ほか [1998: 63]（オリジナルは，尹錫範『韓国ノ貧困』世経社，1995年）。

③朴讃用推計は1人家族：Park [1998: 20]。

④政府（KIHASA）計測：Park [2002: 9-11]（*は1988年）。

表7 絶対貧困人口と生活保護／保障

	絶対貧困人口		相対貧困人口比率 (%)	生活保護／保障対象者		B/A (%)
	A (万人)	人口比 (%)		B (万人)	人口比(%)	
1965	1,175	40.9	12.2	397.8	13.6	34
1975	519.8	14.6	12.4	128.9	3.7	25
1980	364.4	9.8	13.3	182.9	4.8	50
1985	347.6	8.6	—	227.3	5.6	65
1990	331.6	7.7	—	225.6	5.3	68

(出所) 崔・権 [1995: 585], 保健福祉部 [2000]。

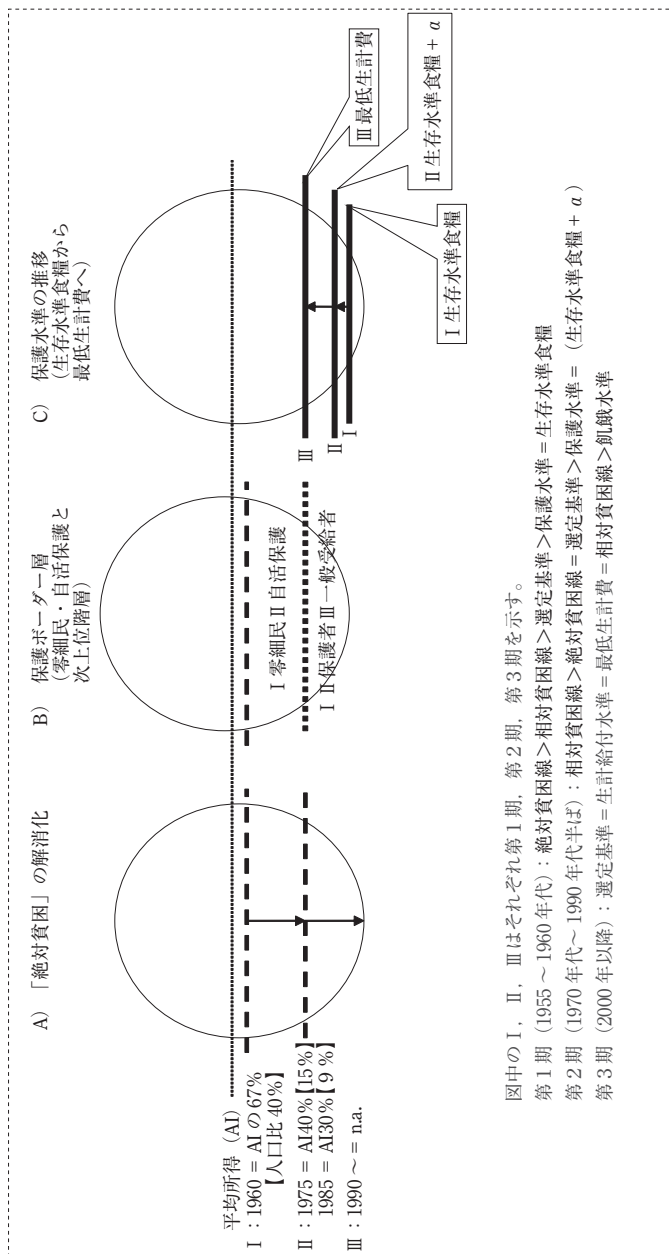
他方, Kwon [2002] も指摘するように, 第3期の福祉改革は, 絶対貧困から相対貧困への概念転換でもあったが, 以上の分析から第1期と第2期における絶対貧困への限定的保護とは, 生存水準食糧を保護水準としたこと, そして受給者が限定されたために, 膨大な零細民・自活保護者がまるで受給の調整弁のように扱われたことを指す。

図3をもとに, 解説してみよう。時期は, 前述したものと少しずれて, 第2期が少し前倒しの1970年代から, また第3期は国民基礎生活保障法施行後である。(1)のA「絶対貧困線」は, KDI 徐相穆のそれを指す。C) は保護水準の変化である。中央のB) は, 零細民・自活保護が非受給者または準受給者から, 第3期に一般受給者となったことを示している。

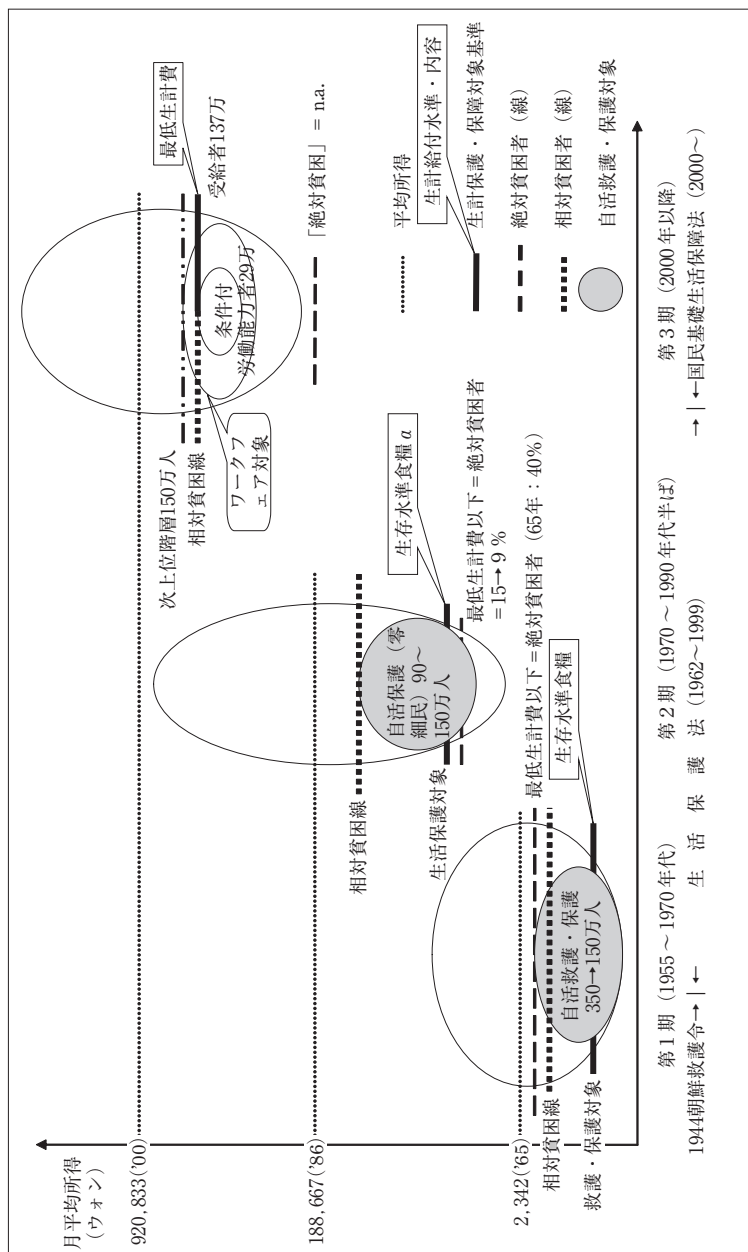
図3(2)で円の位置は所得水準の向上を示し, 第2期で縦長の楕円形にしたのは所得分配の悪化を示す。表6・7などのKDI・徐相穆らの絶対貧困解消仮説に従うと, 第1期は, 絶対貧困線>相対貧困線>選定基準>保護水準であったが, 第2期には, 相対貧困線>絶対貧困線=選定基準>保護水準=(生存水準食糧+ α)に転じたことになる。第3期, 国民基礎生活保障法時代には, 最低生計費=受給者選定基準=生計給付水準で, これは現在のところ, 平均所得の30%という相対貧困線にほぼ見合っている。従来の自活保護が生計給付の枠外であったのに対して, ここでは, 勤労能力ある者のうち一部が条件付き受給とされ, 受給対象外の次上位階層のうち希望者とあわせてワークフェア対象となる。

図3 絶対貧困、生計保護選定基準および給付内容の変遷に関する概略図

(1) 項目別



(2) 時期別



(出所) 筆者作成。

このように、第1期の、生存維持食糧の限定者への配付に始まる救護・保護政策の枠組みが踏襲されたまま、第2期の保護水準は、年々少しずつ改善されたとはいえ、平均所得の30%とされる相対貧困にはとどかず、就労事業などによる自活保護者が受給者調整弁のように扱われたため、その数100～200万人ほど存在した。国民基礎生活保障法は、こうした枠組みを、わずかな数年間で一気に転換させた。次節で、現行制度の施行状況をみてみよう。

第3節 普遍的最低生活保障とワークフェアの実態と課題

1. 最低生計費

国民基礎生活保障法で、普遍的最低生活保障制度の枠組みが構築された。施行直後、受給者が150万人近くにのぼったのは、IMF危機による失業救済が大きな原因で、事実、その後、経済回復とともに130万人台となった。しかし、その間、所得分配はむしろ悪化したことから、政府の姿勢を批判する向きも少なくなく、参与連帯は、最低生計費が低すぎるために、150万人もの次上位階層（「死角地帯」を含めれば推定300万人）が放置されているとして、「最低生計費の現実化」キャンペーンを展開している（参与連帯[2004]）。

すなわち、最低生計費計測年にあたる2004年7月の1カ月間、ハウォル洞という貧困地域で、6世帯（単身者3人、2人世帯1、3人世帯1、4人世帯1、参加人数にすると12人）が最低生計費生活を実体験し、同時に、同地域住民9世帯（単身世帯2、2人世帯4、3人世帯1、4人世帯2）に家計簿調査の協力を得たという。

その調査結果報告を兼ねた討論会が同年8月31日午後、ソウル市庁近くの国家人権委員会ビルの一室で開催され、筆者も参加する好機を得た。今は数少なくなったパンジャジップ（直訳は「板子・家」、掘っ立て小屋、バラック）が急斜面に肩を寄せ合うようなハウォル洞の光景に始まる体験状況のビデオ

上映と、体験者報告とともに状況説明がなされた。

それによると法定最低生計費で生活できたのは、地域住民の2世帯（ともに2人家族）のみであったが、親類などの援助があったからである。体験団5世帯のうち、3世帯（単身、2人世帯、3人世帯、各1）が法定基準の1割程度オーバーとまずまずだった。そのうちの若い学生らしき1人は、1カ月の体験だから我慢して最後はラーメンをすすって耐えたが、病気でもしたら完全にお手上げだという。他方、あと2世帯（単身と4人家族、各1）は、優に4～5割の超過で、主たる原因は、通勤などの交通費が法定額の5～7倍かかったためであった。

討論会では、最低生計費計測・研究の第一人者である金美坤氏（KIHASA）と3政党から1人ずつ国会議員を交えて、現在の法定最低生計費の内訳が、食費40.7%、住宅19.4%、次いで交通通信費・光熱水道費が各65%程度という構成になっているが、とりわけ交通費は、ほとんどどこにも行かないことを想定したまったく現実離れた低さであると指摘された。

また、現在の調査計測方法は、4人家族を基本として、それ以外の家族構成については推計をもとに算出しているが、受給者は単身者が多いことから、単身世帯を基本に切り替えたほうが合理的ではないかという議論が交わされた。

各政党の国会議員からはそれぞれ次のような発言があった。まずハンナラ党・コギョンファ議員から、320万人といわれる「死角地帯」の問題は国民年金とも関連づけて解決策を早急に打ち立てるべきで、次期定期国会に上程を考えているとのこと。ヨルリンウリ党・キムソンミ議員からは、扶養義務者の問題とも関連して、地域自治体などの福祉公務員の絶対的不足がネックになっていると指摘された。そして、今国会で史上初めて労働勢力として議席を得た民主労働党・ヒョンエジャ議員からは、中央社会保障審議会などは最低生計費の上昇に前向きだが、結局、予算を握っている財政経済部をどう説得できるかではないか、という現実問題への言及がなされた。

3政党の議員を交えたこうした公開討論会を開催すること自体、参与連帯

の力量と手腕のほどがうかがえる。と同時に、3議員とも市民運動を担ったまさに386世代の40代（女性）だが、国会議員だけでなく、盧武鉉「参与政府」が386世代を大統領秘書官や審議会に多く登用していることから、少なくとも2008年4月（実際には前年12月選挙）までの同政権中は、市民団体が依然、かなりの影響力を持つことは間違いないであろう。

そのせいかどうか、保健福祉部は2004年度の主要10大成果のトップに「最低生計費の現実化と危機家庭支援の強化」を掲げて、計測調査の結果、2005年度の最低生計費は8.9%上昇し、受給者が10%（13万人）ほど増える見込みとしている。2005年度予算でも、福祉予算を、統一外交の40.7%増（ただし実額は1.4兆ウォン→1.9兆ウォンと低い）に次ぐ14.4%増（32.4兆ウォン→37.0兆ウォン）とされた。

しかし、今後、最低生計費の「現実化」がなされたとしても、現行法の改正がなされない限り、次上位階層は消滅しない。ちなみに国民基礎生活保障法では次上位階層への調査（第24条）を定めているのみで、次上位階層の定義は、同法施行令第36条に、「受給者ではない者で、実際、所得が最低生計費の100分の120未満である者を言う」とされている。さらに同法施行規則第38条によると、(1)別紙（略）給付申請対象に記載された者、(2)生計困難等の事由により他の法令による支援を受けている者、(3)生計困難者等を対象とする社会福祉関連機関のサービスを受けている者、(4)その他、市長、郡首、区長が給付を必要と認めた者等、というように、最低生計費の120%以内で他の給付を受けている場合などである。

高額所得ならともかく、現在の選定基準は、都市勤労者家計の平均の35%程度にすぎないため、20%の金額差は確かにそれほど大きくない。福祉現場関係者は、次上位階層と受給者の生活実態はほとんど変わらないことを強調しているが²⁰⁾、次上位階層問題は「福祉依存症」とのせめぎあいの焦点であることも事実である。

外貨・経済危機から脱したといわれるが、高額利子取得者である「金融富者」が増加した反面、所得分配の改善傾向はまだみられず、個人カード破産

者が58万人へと増加し続けている。ソウル、永登浦、清涼里などの主要駅にホームレス（韓国語では「露宿者」）が急増し、NGOによる炊き出しサービスがなされていたが、ソウル駅では警察官と衝突するという事態も発生した。1980年代に都市スラム撤去が進み、OECDに加盟を果たした今日、青年失業、離婚・家庭崩壊、未成年世帯など、従来とは異なる新たな扶助・福祉ニーズも押し寄せている。

2. ワークフェア

国民基礎生活保障法で導入されたワークフェアは、「勤労能力のある受給者には自活に必要な事業への参加を条件づけることができる」（第9条⑤）とし、この条件を履行しない場合、履行するまで本人の生計給付の全部又は一部を支給しないことができる（第30条②）、としている。従わないと受給停止されるのでは普遍主義に反するのみならず、死活・人権問題にまで発展するし、公的扶助の普遍主義は（新）自由主義との抱き合わせであったといえなくもない。しかし、だからといって最低生活保障の仕組みが普遍主義ではないことにはならない。そもそも公的扶助で補足性原理を持たない制度はなく、条件付き受給は、基本的には補足性原理の一形態であろう。

障害者就労支援はともかく、条件付き受給制度が、雇用保険ではなく公的扶助におかれた点が、韓国固有の事情に由来する特筆すべき特徴である。また朴明洙〔2001: 42-45〕などによると、ワークフェアの原型であるアメリカの制度では、シングルマザーなどの児童扶養家族支援（AFDC）プログラムであるのに対して、韓国が導入したのは受給者本人を対象に、それも受給の条件とした点が大きく異なる。

さて韓国ワークフェア（労働部〔2000a〕〔2000b〕）は、労働部の地方労働官署と保健福祉部・自活後見機関が地方自治体をはさんで相互に連携しつつ、それぞれの業務を分掌する仕組みである。すなわち、労働部では強制参加である条件付き受給者への就労事業（就業斡旋、職業訓練、公共事業等）を、保

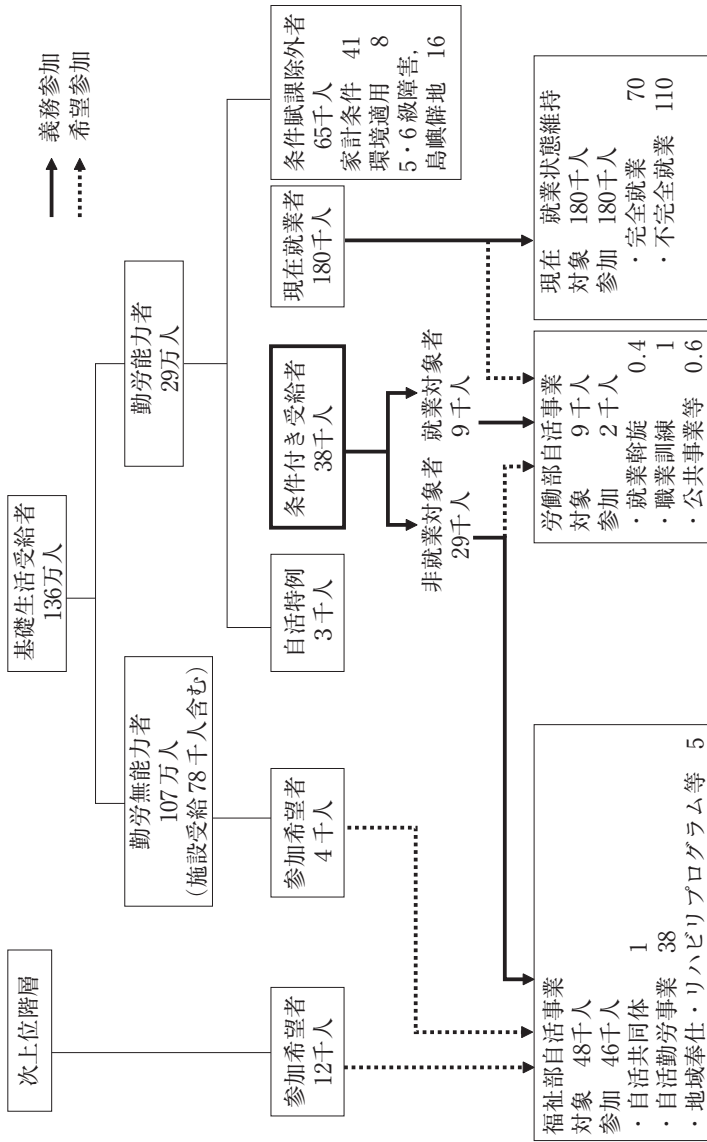
健福祉部は次上位階層や条件付き受給者でも就業対象外の任意参加者に、自活事業（自活共同体、自活勤労事業、地域奉仕・リハビリプログラム等）を提供する。

労働部では、保健福祉部から条件付き受給として移管された各人ごとに、必要かつ適切な自活事業を選定する。年齢（29歳以下、30～35歳以下、36歳以上の3段階）、健康状態（良好か普通以下）、就業関連資格の有無、職業経験（1年以下か以上）、就業志望度（3段階）をそれぞれ点数化し、ほかの項目とあわせた就業能力に応じて、中短期的観点から自活事業を指定することとされている（労働部 [2000a: 23-25]）。

図4によると、2002年末の受給者136万人のうち、勤労能力のある29万人のうち3万8000人（2003年は10万人）が条件付き受給者で、そのうち、就業対象9000人が主たる強制参加対象者で、狭義のワークフェアはまだ小規模である。制度が始まったばかりであるだけでなく、対象者の個人属性、キャリア、日常生活、家族関係、地域特性などの把握から始まるため、専門的人材を相当、要する大事業と予想される。また一般に、条件付き受給者は、職業訓練よりも、多少とも今日明日の日銭を稼ぐことを優先したが、そもそもこうした強制に反発したり、さらに指定事業に就いて所得を得てしまうと次期には受給対象からはずれされるのではないかという不安にかられたりもするという。

図の左側にある保健福祉部・自活勤労事業の受け皿機関が、1997年の法改正で新設された自活共同体（法人または組合）で、高齢者・障害者などの共同作業所（授産施設）に相当する。自活後見機関は、こうした自活共同体のオーガナイザーで、1996年からのモデル事業（当時は「自活支援センター」）をもとにしたものである（五石 [2003]）。これは、労働部事業（地方出先機関）と異なり、保健福祉部所管とはいえ政府機関ではない別組織（財団法人）の統括のもと、個々の「共同体」はそれぞれ法人か組合組織という組織体制である。「民活」導入の必要性やメリットがあつてのこととはいえ、労働部－保健福祉部間の連携以上に、この関係は複雑である。

図4 国民基礎生活保障制度の受給権者分類 (2002年12月31日現在)



(出所) 労働部「労働白書」2003年版, p.153。

保健福祉部事業の中心を占める自活動労事業の概況（2003年度上半期）をみると、940カ所の事業団（場）に、8111人（男2358人、女5753人）が参加している。男性は建設業947人に集中しているのに対して、女性は製造業704人、サービス業651人、建設業501人、農林業476人と比較的分散している。その結果、男女あわせた産業別では、建設業1446人、サービス業947人、製造業825人となっている（엄・이 [2003: 9-11]）。

他方、自活共同体は、家屋修理、無料看病（介護）、清掃、衣類等のリサイクル、食品の飼料化リサイクル、キムチなどの食品製造の6種（当初5種）事業を標準として、具体的な事業は各共同体の判断に任される。

2004年9月にヒアリングした全州市完山区の場合、自活共同体の2階に自活後見機関と自活共同体の事務所が同居し、専従職員5人のうち3人は20～30代であった。周囲は、バラックとまではいかないが古い家屋の密集地で、高齢者も多いため、家屋修理、看病（訪問介護、病院付き添いなど）が主で、当日も階下では高齢者数人が何か作業をしていたように、デイケア的な役目も果たしているようである。就学児童・生徒には放課後に学校で補習授業をしたり日常生活指導、進路相談などにもあたるといふ。

保健福祉部「2004年総合自活支援計画」では、自活動労事業を、従来の就労型とアップグレード型から、現条維持型、社会的職業型、インターン社員型、市場参入型に多様化させた。インターン型の場合、一般企業や理髪店・美容院でインターン社員として働いた場合、日給2万5000ウォンを政府が雇用主に代わって支払う。また、こうした自活動労事業による受益金12分の1を毎月積み立てて、創業資金などに充てることができる自立準備積み立て制度を取り入れた。また、参加者への労働所得控除の拡大、仁川など地方自治体に自活支援センターの設置、農漁村などに自活支援機関の追加設置など、自活成功率7.9%を高めるため、事業拡大を図っている（『東亜日報』2004年1月9日）。

従来あるいは狭義の福祉施設が、地域・社会生活や労働から切り離されがちであったことに照らすと、自活共同体は地域・社会生活や労働の一部とし

て根をおろす試みである。またこれまでの福祉施設が、外国民間援助団体や宗教団体などを中心としたことに対して、政府施策を遂行する第三セクターであることも新しい特徴である。またそうした政策枠組みが、政府主導でなかったことも興味深い。

第4節 「福祉革命」の主体と意義

これまで述べてきたように、韓国の社会保障政策は、概ね、1970年代まで（第1期——経済開発志向・限定的福祉）、1980年代から1990年代半ばまで（第2期——上からの福祉国家志向）、1990年代後半以降（第3期——下からの福祉革命）と区分できる。

生計扶助に即していうと、第1期の限定的福祉は、朝鮮救護令とそれを踏襲した生活保護法のもとで、アメリカ援助物資を原資に、寄る辺なき民への生存水準の食糧支給と、貧窮家庭への就労事業に始まったが、経済開発優先政策がこうした限定的福祉を正当化した。第2期にあつては、朴開発独裁崩壊後の民主化転換を模索する軍事政権は、均衡発展、社会発展などをスローガンに、先進福祉国家の確立を目指して、憲法規定や生活保護法などを改正または新たに制定した。この時期、国民年金法と最低賃金法の制定（ともに1988年）や医療の皆保険達成（1989年）といった進展はみられたが、こと生計扶助については、選定基準が相対的には引き上げられたものの、受給者は依然として職権による割り当てでなされ、さらに給付水準の相対的引き上げには至らず経済社会の実相からむしろ乖離した。他方で政治の民主化が、市民団体によるアドボカシー機能を発揮させる場を与え始めていた。

このような状況のなかで1994年の憲法裁判が起こされ、生存権保障への福祉改革が社会民主主義的思想を色濃くする若い中産インテリ階層が主導する市民団体の活動目標のひとつとなった。

福祉改革が公的扶助から始まったのは、開発優先がもたらした福祉の貧困

実態によって説明されよう。しかし、ではなぜ、主要推進主体が市民団体だったのか、そして社民的な普遍主義が受け入れられたのか。さらにそのことの持つ意味を考えてみたい。

まず1980年代、「均衡発展」を目指す「上からの」福祉改革は、ニューディール派の影響を受けた経済官僚を主軸に、最低賃金、国民年金、そして医療の皆保険化など、1970年代から取り組まれてきた社会保険を中心とするものであった（注20参照）。雇用保険導入が、財界の反対で1995年まで実現しなかったことが、第3期のIMF危機失業を深刻化させ、結果的に第3期の生計扶助の普遍主義化の後押しともなった。

周知のように、欧米の保守型レジームでは労働組合が大きな位置を占める。それに対して、韓国の福祉改革は、労働組合の主導ではなかった。その理由は、労組が企業別で、民主労組が結成されるまで有力ナショナル・センターが政府寄りであったからである。政府が労組を警戒して懐柔または弾圧し続けてきたのは、労働運動本来の活動が企業ひいては経済成長を阻害することを懸念しただけでなく、植民地時代から労働運動が社会主義勢力の中心のひとつであったという、政治的理由も無関係ではない。

1987年の「民主化特別宣言」発表以降、労働運動の高揚はみられたが、国政への圧力団体に成長するよりも先に経済危機が到来した。1998年の労使政協議会は、政府が労組、それも複数労組原則の撤廃による合法化から日の浅い第2労組にも国政への発言の場を提供したもののだが（木宮 [2001], Kwon [2002]）、労組も「ワークアウト（企業淘汰）」や整理解雇を容認せざるを得なかった。労働勢力の妥協あるいは力量不足が、公的扶助によって失業者を救済せざるを得なくし、これが市民団体の福祉アドボカシー機能を高める一因でもあった。ただし、民主労組を母体とする民労党（2000年結成）が今国会で初議席を獲得し（2002年、政令指定都市蔚山の市長選では惜敗したが）、社会保険分野などで労働勢力が従来よりは交渉力を高めていることは確かである。

さて、福祉改革における市民団体の役割は、政治・社会変動にとってどの

ような意味を持つだろうか。

市民団体は、学生・労働運動の行き詰まりと分裂のなかから誕生するが、経済正義実践連合会メンバーが金泳三政権に登用されるや、大統領権限の強い中央集権体制であることから、市民運動の可能性を開き、活性化させた。折りしも社会主義崩壊が、市民運動を従来の民主化・学生運動とは異なる方向性に向かわせたが（趙 [2004: 341-343]）、他方では、国内政治の一定の民主化が、国会請願や裁判闘争などを有効な手法として市民運動に選択させたことも見落とせない。

本書総論（宇佐見耕一）の図2にあるように、韓国福祉改革の推進軸となった市民運動は、福祉供給機能は概して低いが、国政へのアドボカシー機能は極めて高く、その成果が市民運動をパワー・エリートに成長させるという「好循環」がみられた。実際、福祉分野だけでなく、韓国の市民運動は総じて「生活密着型」というより中央政治志向が非常に強い。監視、代案を活動の主眼とする参与連帯に代表されるように、市民運動は、都市、中産インテリ階層を中心とするため、廉 [2004: 207] によると『『市民なしの市民運動』』という批判もあるという。

また、2000年の落選運動（後に違憲判決）のあと、2004年総選挙に386世代が多数、立候補し当選を果たし、政治と市民運動が一層、接近した。しかし市民運動の政治へのコミットは政策や法令提案が主で、政党には中立であることが多く、政党結成などを主流とはしていない。そのため、廉 [2004: 205-206] は、韓国の市民運動は、ヨーロッパのニューガバナンスの性格を帯びる点もみられるが、エリート主導の「抵抗的的市民運動」にとどまり、ニューガバナンスの特性を持つとまでは断定できないとしている。

確かに、公的扶助改革で生まれた自活共同体も、現場に密着したところから誕生したというより、福祉現場からすれば、福祉改革過程で、いうならば「上から」産み落とされたといえなくもない。福祉領域だけでなく、韓国市民運動は、政策の方向転換を目的とするため、むしろ中央集権的国家システムを利用する戦術をとっている。つまり国会（立法提案）、司法といった国

家機構のフル活用によって、政策改革の舵取りを担う市民運動は、いわゆる市民社会の成熟を示している。とりわけ生存権に関わる公的扶助政策で、植民地期から権威主義体制時代まで50年間も温存された限定的かつ恩恵の福祉を、わずか数年で普遍的権利へと一大転換させたことは、民主化がお仕着せでなく、渴望の土壌から自生したことの証左である。

翻って、1980年代の「上からの」福祉国家志向は、福祉政策もまた国家主導で、そのため福祉ニーズより、所得分配や地域間格差などの経済政策の一環としていた。富永 [2001: 217-220] が日本について指摘する、「ハイブリッド型」「官僚主導型」「後発産業国型」といった特徴は、1980年代の韓国にも該当しそうだが、第3期の福祉改革に官僚主導はあてはまらない。経済・社会的与件に関わる「後発産業国型」という点は、アジア諸国に関する“Welfare Capitalism” (Holliday and Wilding [2003]) や “Developmental Welfare” (Kwon ed. [2005]) にも通じるもので、韓国の労働連携福祉などを説明する手がかりになると思われる。

紙幅が尽き、詳述できないが、韓国の福祉改革の方向性をめぐって、国家介入の強化とする見解や、逆に、労働・経済政策や保険（第1次セーフティネット）優先などから（新）自由主義路線とみる向きなどもある（金淵明編 [2002]）。付言すると、韓国政府は、「福祉国家」ではなく、「福祉社会」という用語を使用しているように、とくに福祉サービスなどで供給源の多様化を積極的に進めようとしている。戸主制廃止や基礎生活保障運用の世帯・個人（単身）別の運用などに、家族主義の揺らぎも垣間見える。

むすび

公的扶助政策の貧困は、1950年代以来、アメリカ援助食糧を戦災孤児、孤老などに最低限の食糧（1日3合相当の雑穀）を配付したことに端を発する。その後、朝鮮救護令（1944年）を原型とする生活保護法（1961年制定、1982年

全文改正, 1997年改正, 1999年改正)のもとでも, 貧困は経済成長によって解消されるものと考えられて, 公的扶助は従前どおり非常に限定的にしかなされなかった。こうして, 公的扶助の実態は経済・社会の発展からはるか取り残され, 民主化と経済危機を背景に, セーフティネット構築は1998年大統領選挙と2000年国会総選挙の争点のひとつとなり, 市民団体による福祉改革提言という新しい政治参加ルートを開くことともなった。

こうした「福祉革命」の全容は, 社会保険, 労働政策なども交えて検討されねばならないが, 本稿で考察してきた公的扶助の限定的恩恵から普遍的権利への転換は, 植民地遺制と援助依存経済・福祉からの決別でもあり, 何よりも権威主義体制からの脱却と成熟した市民社会の出現を象徴するものといっていよいであろう。

〔注〕

- (1) 1999年の改正は, 保護開始時期の決定条項を追加し, 他方, 「保護機関による指導と指示」条項およびこれに不服従の場合の保護停止条項を削除し, 権利性を強めたが全体としてはマイナーな改正なので, 以下では割愛する。
- (2) 同資料(社会局編 pp.11-15)にある生活保護法施行令(1962年7月23日公布)附則に公布日から施行するとあるが, 朴宗淇ほか[1981: 291]などは施行令制定を「1969年11月10日」としている。1965年説(Kwon [2002] など)は, 『保健社会統計年報』(現在は保健福祉統計年報)などで, 対象者区分などが生活保護法規定に準じるようになったのが同年以降であることが関係しているのかもしれない。なお, 米軍政期の福祉政策については, 片桐[2004]など参考。
- (3) 現在, 韓国語では公的扶助は公共扶助だが, 社会保障に関する法律では「公的扶助」とされている。以下, 「給与」は「給付」というように, 原則, 日本語表現に置き換える。なお, 給付(benefit)は, 韓国語でも「給付」というほうが語義に近いが, 日本式だという理由で忌避されて「給与」とされた(引[1992: 27])。ちなみに, 生活保護では「受患者」もしばしば使用されてきたが(崔・李[1996: 41]など), 韓国語では受惠(スヘ)と受刑(スヒョン)は音声が違うので混乱はない反面, 生計扶助を「恵沢」(恵み)とみなしていたことがみて取れる。参考までに, 韓国の法令によくみられた, 旧来の日本の法令表現(例えば「可及的速やかに」など)の直訳語が順次, 固有韓国語に置き換えられてきたが, さらに今年中に漢字表記の残っている1500以上の

法令をすべてハングル表記にすると報じられている。

- (4) 1975年の国際女性年の直後、国連の勸奨により、1980年から世界女性会議に代表を送るようになり、1983年には韓国女性開発院というシンクタンクが創設された。その後、1990年代に女性政策も活性化し、1995年、国会に女性特別委員会が設置され（後、常任化）、2001年2月、世界でも稀有の「女性部（省）（Ministry of Gender Equality）」が誕生し、女性への差別・性暴力対策、公務員や国立大学教員の女性クォータ制や、ジェンダーバイアス排除に関する施策が次々に打ち出され、民法の戸主制廃止でも大きな役割を担った。
- (5) 現行憲法第32条第6項に、「国家有功者・傷痍軍警・戦没軍警の遺家族は、法律が定めるところにより優先的に勤労の機会を付与される」という、諸外国にあまり例がないといわれる規定がある。
- (6) 社会保障支出の対政府予算比も1980年3.78%から1987年8.32%へと上昇したが、その内訳では公的扶助から社会保険への大幅シフトがみられた。
- (7) 社会（公的）保険は、産業災害補償保険（1961年）、医療保険（1977年）、年金（公務員等〔1960年〕の職域年金と国民年金〔1988年〕）、そして雇用保険（1995年制定、1997年施行）からなるが、これらの一本化が検討されている。
- (8) 義務教育は1959年に初等6年（従来「国民学校」、現在は「小学校」）から始まり、中等3年は1986年から順次実施されて2002年に全国化された。義務教育は無償のはずが、「育成会費」という名目で義務教育就学費が徴収されていることが問題視されている。また政府支出の教育費は一貫して社会保障費より高く、人材育成が経済発展の原動力となったが、極めて高い教育熱から民間部門（家計）の教育費負担比率も相当高いと指摘されている。
- (9) 国民基礎生活保障法制定過程では、住居手当の中味に「賃貸料」を明記するかどうかで、法案発議議員らと政府・財政部とで激論された（金早雪〔2003: 113〕）。
- (10) 『保健社会統計年報』であれ、1984年創刊される『保健社会白書』であれ、1980年代半ばまでの受給者数が千人単位であることはともかく、居宅保護者数が1971～1974年「283」千人、1980～1984年「282」千人で連続するという不審な数値がみられる。予算を念頭に、前年実績の踏襲が厳密に断行されたものか、理由のほどは不詳である。
- (11) アメリカの援助政策の転換を背景に、韓国は1962年に初めてドイツ、次いで世界銀行から借款を導入し、同年11月12日には「金（鍾泌）・大平（正芳）メモ」で、日韓国交正常化に伴う請求権資金額（無償3億ドル、有償2億ドル、民間商業借款3億ドル以上）が妥結したが、条約締結はそれから3年かかった（1965年8月）。これを機に、第2次5カ年計画のもと、借款に依存した経済開発が本格化した。同条約では、両国とも民間人の相手政府への請求

権を一切放棄し、韓国民への補償は韓国政府が行うとされた。2005年1月17日に当時の交渉記録が公開されるのに先立って、盧武鉉政権は、首相室傘下「強制連行被害真相究明委員会」を発足させ、犠牲者からの申請受付を開始した。

- (12) 1968年6月17日の国会本会議における提案説明で、保健社会部長官が「この法制定を急ぐ直接的動機は、物議の対象となった糧穀不正流出防止について、『外援』（外国援助団体——引用者）の強力な要請と催促があったことに起因したのですが、このほかに自助勤労事業推進上、法律に制定しなければ」（大韓民国国会事務処『国会会議録』1968年6月17日、本会議、第66回第4号、p.3）云々と述べている。援助物資の横流しなどはこれより前、1964年2月にも、三粉（セメント、小麦粉、白砂糖）暴乱事件として国内で政治問題化し、そのため独占禁止法案が国会に上程されたが実現しなかった（金早雪 [1996]）。
- (13) 海外移住が1983年まで保健社会部の業務であった理由は、孤児（とくに外国人兵士などとの「混血児」）を海外養子に出すほか、海外移住法（1962年制定・施行）のもと、相対的過剰人口政策として就労移民（概ね、家族単位）が奨励されたからである。海外移住者は1970年に年間1万人を超え、1974～1988年まで毎年平均3万人以上、現在でも1万5000人程度である。最大渡航先はアメリカで、19世紀末からの移民の子孫とあわせて200万人もの在外コリアンがいる。移民ではないが、昨今、「遠征出産」と称される二重国籍目当ての妊婦の渡航が年間7000人のほか、「教育移民」あるいは、日韓 FTA に先立って、青年失業者を技術者・技能工として海外就業させるプロジェクトもみられる。他方、産児制限政策が今年から少子化対策に逆転したこととあわせて、解放後60年間の変化は本当に著しい。
- (14) 1斗（＝0.1石＝10升＝100合）は、コメ・丸麦なら14～15キロ、押し麦なら約11キロ、小麦粉なら約9キロ。なお、植民地期の産米増殖計画（1920～1934年）の前後で、1人当たりの年間平均コメ消費量は、日本で1920年1.12石、1934年1.08石（1日当たり3合前後）、朝鮮は各0.71石、0.43石（同2合強、1合強）であった（梶村秀樹『朝鮮史』講談社新書、1977年、p.161より換算）。
- (15) 1960年代で1965年のみ救護や零細民関係のデータが比較的よく整備されているのは、民政移管（1963年12月）後、行政・業務が軌道に乗ったというだけでなく、翌年の PL480 号第Ⅱ款締結のための資料を準備したものかもしれない。
- (16) 韓 [2003] は、大韓民国憲法前文で「3・1運動により生まれた大韓民国臨時政府の法統……を継承し」というが、実際に引き継いだのは、アメリカ軍政（1945～1948年）を媒介に、臨時政府を弾圧した日本植民地時代と親日

派だったのではないかと指摘しつつ、とはいえ、近年の親日残滓の清算は行き過ぎがあるともいう。

- (17) 受給者決定は所得のほか財産基準も設けられているが、ここでは割愛した。
- (18) 日本でこうした障害者等への差別的用語が法令からなくされたのは、1982年の国際障害者年以降である。韓国の生活保護法では、1982年改正でも「廢疾」が残り、1997年改正で改訂された。余談であるが、日本の学校教育法施行令第22条の3に条文題目からして「盲者等の心身の故障の程度」という表現が残されている。養護教育関係者曰く、日本の教育は、行政主導が強く、現場から政策提言するような「政治がない」ため、とのこと。
- (19) 韓国保健社会研究院（KIHASA）は、KDI から遅れること10年後の1981年に、家族計画研究院（1971年）と韓国保健開発研究院（1976年）の統合により誕生した。また、保健社会部による『保健社会統計年報』は1954年以降のデータをカバーしているが、『保健福祉白書』の前身である『保健社会白書』の刊行は1984年からである。
- (20) 1973年に制定されて施行に至らなかった国民福祉年金法も、KDI が中心となって法案作成したが、その過程ではアメリカのニューディール派と接触している。その中心人物の1人が後の KDI 院長・金満堤氏（全斗煥政権時代の副総理、ボスコ会長などを歴任し、前ハンナラ党国会議員）で、1980年代の「上からの」福祉政策でも相当の影響力を与えていたものと目される。
- (21) 自活後見機関のシンクタンクである自活情報センター（SEDA）の金信良氏からのインタビュー（2004年9月5日）。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- イ・インジュ（金永子訳）[2002]「国民基礎生活保障法の特徴と課題」（韓国社会科学研究所社会福祉研究室〔金永子編訳〕『韓国の社会福祉』新幹社、第4章）。
- 石崎業生 [2003]「韓国のソーシャル・セーフティネット」（一橋大学経済研究所経済制度研究センター編・寺西重郎責任編集『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房、第2章、pp.55-101）。
- 宇佐見耕一編 [2003]『新興福祉国家論』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 編 [2004]「新興福祉国家の社会福祉・資料編——アジア・アフリカ・ラテンアメリカ」日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 大澤真理編 [2004]『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。

- 小此木政夫編 [2005]『韓国における市民意識の動態』慶應義塾大学出版会。
- 小沼正 [1974]『貧困——その測定と生活保護』東京大学出版会。
- 片桐由喜 [2004]「韓国・占領体制下における社会保障制度」(小樽商科大学『商学討究』第55巻第2・3合併号, 12月, pp.143-175)。
- 株本千鶴 [2005]「経済危機と社会保障制度改革」(『青丘学術論文集』第25集, pp.241-275)。
- 木宮正史 [2001]「韓国における経済危機と労使関係レジームの『転換』——労・使・政委員会の活動を中心に」(松本厚治・服部民夫編『韓国経済の解剖——先進国移行論は正しかったのか』文真堂, pp.213-235)。
- 上村泰裕 [2003]「東アジア福祉論の構図」(上村・末廣編 [2003], pp.11-23)。
- [2004]「東アジアの福祉国家——その比較研究に向けて」(大澤編 [2004])。
- 上村泰裕・末廣昭編 [2003]『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10。
- 金早雪 [1988]「韓国における経済自由化と社会政策」(『信州大学経済学論集』第26号, 9月, pp.37-73)。
- [1991]「朝鮮総督府の社会事業」(『大原社会問題研究所雑誌』392号, 7月, pp.19-30)。
- [1992]「韓国における社会保障政策の展開と現状」(『大原社会問題研究所雑誌』399号, 2月, pp.15-31)。
- [1995]「韓国の社会保障」(『海外社会保障情報』No.110, 3月, pp.32-43)。
- [1996]「韓国産業組織政策前史」(河合和男・飛田雄一・水野直樹・宮嶋博史編『論集・朝鮮近現代史』明石書店, 第2部第5章, pp.281-325)。
- [2002]「韓国型『福祉国家』への政治社会力学——社会保障基本法(1995年)を中心に——」(『朝鮮奨学会学術論文集』第24集, 11月, pp.49-74)。
- [2003]「韓国型『福祉国家』の始動——国民基礎生活保障法(1999/2000年)を中心に——」(宇佐見編 [2003] 第3章, pp.85-134)。
- [2004a]「韓国の公的扶助制度——理念と実態の変遷に関する試論」(宇佐見編 [2004] 第1章, pp.1-22)。
- [2004b]「IMF体制と『韓国型福祉国家』」(『海外社会保障研究』No.146, 春号, pp.43-53)。
- [2004c]「社会保障制度の確立」(朴一編『変貌する韓国経済』世界思想社, 第9章, pp.183-200)。
- 金大中(金有培記録構成, 田内基訳) [2002]『生産的福祉への道』毎日新聞社。
- 金成垣 [2004]「韓国福祉国家性格論争」(『大原社会問題研究所雑誌』552号, 11月, pp.35-50)。
- 五石敬路 [2001]「都市, 貧困, 住民組織——韓国経済発展の裏側」(『大原社会問題研究所雑誌』第506号, 1月, pp.1-16)。

- [2003]「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——」(上村・末廣編 [2003] 第2章, pp.41-58)。
- 塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編 [2004]『福祉の公共哲学』東京大学出版会。
- 趙大燁(朴仁京訳) [2004]「市民運動と市民団体の理念・組織・行為様式」(辻中・廉編著 [2004] 第13章, pp.321-343)。
- 辻中豊・廉載鎬編著 [2004]『現代韓国の市民社会・利益団体——日韓比較による体制移行の研究』木鐸社。
- 富永健一 [2001]『社会変動の中の福祉国家』岩波書店。
- 服部民夫・金文朝 [2005]『韓国社会と日本社会の変容——市民・市民運動・環境』慶應義塾大学出版会。
- 韓洪九(高崎宗司監訳) [2003]『韓洪九の韓国現代史——韓国とはどういう国か』平凡社。
- 宮本太郎 [2004]「就労・福祉・ワークフェア」(塩野谷・鈴木・後藤編 [2004] 第12章, pp.215-261)。
- 廉載鎬(川村祥生訳) [2004]「市民社会とニューガバナンス」(辻中・廉編著 [2004] 第7章, pp.183-212)。
- 〈韓国語文献〉(ハングル順, 出版地はすべてソウル, 便宜上, ハングル表記のタイトルも日本の当用漢字に置き換えた)
- 高敬煥・張英植・後藤玲子 [2004]『韓・日社会福祉支出推計(2001)』保健福祉部・韓国保健社会研究院。
- 経済構造調整諮問会議 [1988]「經濟先進化를 위한 基本構想——經濟構造調整諮問會議報告書」(政府資料)。
- 金淵明編 [2002]『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』人間ト福祉(流通経済大学出版会より邦訳近刊予定)。
- 金美坤 [2001]「国民基礎生活保障受給者選定基準와所得認定改善方案」(『社会福祉』가을호, 秋号)。
- 金美坤ほか [1999]『1999年最低生計費計測調査研究』韓国保健社会研究院。
- 権純源・李延雨・金梅慶 [1993]『低所得層ノ生活安定ト自立対策』韓国開発研究院。
- 権五玉 [1994]『社会福祉発達史』弘益齋。
- 盧炳一・邊補基・徐敬武編著 [2001]『社会福祉法典』弘益齋。
- 労働部 [2000a]「国民基礎生活保障制度와自活支援事業의理解」。
- [2000b]「労働部自活支援事業指針」。
- 朴明洙 [2001]『国民基礎生活保障法制의改善方案』韓国法制研究院。
- 朴凌厚 [2004]「参与福祉5カ年計画」(韓国福祉研究院編『韓国の社会福祉 2004/2005』裕豊出版社, pp.31-70)。

- 朴宗淇ほか [1981] 『社会保障制度改善을 위한研究報告書』 韓国開発研究院。
- 朴讃用ほか [1998] 『最低生計費計測模型開発』 韓国保健社会研究院。
- 保健福祉部 [2000] 「保健福祉統計年報1954～1999」(CD版)。
- 保健社会部 [1965] 『保健社会部法令集』。
- 徐相穆ほか [1981] 『貧困의 実態와 零細民对策』 韓国開發研究院。
- 愼燮重ほか [1990] 『韓国社会福祉法制概説』 大学出版会。
- 엄형식 (オム・ヒョンシク)・이지은 (イ・ジウン) [2003] 『自活後見機関事業現況報告書』 韓国自活後見機関協会・自活情報センター。
- 오영훈 (オ・ヨンフン)・손유미 (ソン・ユミ) [2001] 『自活職業訓練活性化方案』 韓国職業能力開発院。
- 오영훈 (オ・ヨンフン)・손유미 (ソン・ユミ)・윤여인 (ユン・ヨイン) [2001] 『低所得層自活力量向上을 위한 (ノタメノ) 教育訓練와 雇用連携方案』 韓国職業能力開発院。
- 李賢珠ほか [2002] 『国民基礎生活保障制度評價体系構築方案』 韓国保健社会研究院。
- 印敬錫 [1998] 『韓国福祉国家의 理想와 現實』 나남 (ナナム) 出版。
- 張東一 [2001] 『韓国社会福祉法の理解』 学文社。
- 전재경 (チョンジェギョン) [1992] 『生活保護法制의 運用 実態와 改善方向』 韓国法制研究院。
- 曹興植 [1999] 「都市貧困地域 精神疾患者家族의 欲求과 福祉对策에 관한研究」(翰林科学編『社会福祉制度의 争点와 課題』 図書出版小花)。
- 参与連帯 [2004] 『希望UP政策討論会——最低生計費의 現實化와 適正化方案』(2004年8月31日討論会資料), 非売品。
- 崔洸・權純源 [1995] 「福祉의 分配」(車東世・金光錫編『韓国經濟半世紀 歴史的評價와 21世紀비전 (비ジョン)』 韓国開發研究院)。
- 崔日燮・李寅載 [1996] 『公的扶助理論實際』 集文堂。
- 韓国開發研究院 [1980] 『第5次5個年計画作成을 위한 (ノタメノ) 經濟社会政策協議』 韓国開發研究院。
- [1995] 『韓国經濟半世紀政策資料集』 韓国開發研究院。

〈英語文献〉

- Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon [1998] *The East Asia Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.
- Higuchi, Hitoshi [2005] "Globalization and the Nation-State: Concerning the Transformation from the Welfare State to the Competition State," *Shinshu Daigaku Keizaigaku Ronshu*, No.52, Nagano, Japan: Faculty of Economics, Shinshu University, pp.57-74.

- Holliday, Ian and Paul Wilding [2003] *Welfare Capitalism in East Asia: Social policy in the Tiger Economies*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Kim, Jo-Seol [2004] "Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea: Process of Reform of the Public Assistance System," *The Developing Economies*, Vol.42, No.2, June, pp.146-175.
- Kwon, Huck-ju [2002] "Advocacy Coalition and the Politics of Welfare in Korea after the Economic Crisis," *Policy and Politics*, Vol.31, No.1, pp.69-83.
- ed. [2005] *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Martin, J.P., Peter Tergeist and Raymond Torres [2004] "Reforming the Korean Labor Market and Social Safety Net," in Charles Harvie, Hyun-Hoon Lee and Jung-Gun Oh, *The Korean Economy: Post Crisis Policies, Issues and Prospects*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.78-119.
- Park, Chang-yong [2002] *Poverty and Socio-Economic Changes in Korea*, Korea Institute for Health and Social Affairs, Working Paper 02-2-3, Seoul, R.O.K.
- Shin, Dong-Myeon [2003] *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Networks and Linkages*, London: Routledge Curzon.

〔付記〕

本稿は拙稿（金早雪 [2003]）を大幅加筆したものである。「次上位階層」問題や自活支援の実態などは、ジェトロ・アジア経済研究所派遣による訪韓調査の成果に拠っている。派遣にあたり、同所の宇佐見耕一氏・山岡加奈子氏にはたいへんお世話になり、また現地では、李義圭氏（韓国職業能力開発院）、金淵明氏（中央大学教授、「参与連帯」社会福祉委員会委員長）、卞在寛氏（大統領秘書、韓国保健社会研究院）、金信良氏（自活後見機関協議会・自活後見センター）のほか、「参与連帯」関係者などに多々御教示を賜ったことに謝意を記したい。さらに、匿名レフェリーにも御礼申し述べたい。