

韓国・高齢化時代の 官民協働の地域福祉

金 早雪

●はじめに

韓国では一九九〇年代後半に高齢者等の最低生活保障を中心とする福祉改革が果たされ、目下、就労支援事業のほか、ケアの社会化と福祉ニーズを持つ人々のノーマライゼーションに焦点が移っている。韓国の福祉のユニークな点は、〈公共の事業〉である福祉の担い手として、交流施設「敬老堂」を拠点とする当事者団体「大韓老人会」などの民間・当事者の参与が活発なことである。基礎老齢年金（非拠出）と老人長期療養保険の導入（二〇〇八年）によって新たなステージに入った韓国の高齢者問題・福祉について、歴史的経緯に触れながら紹介する。

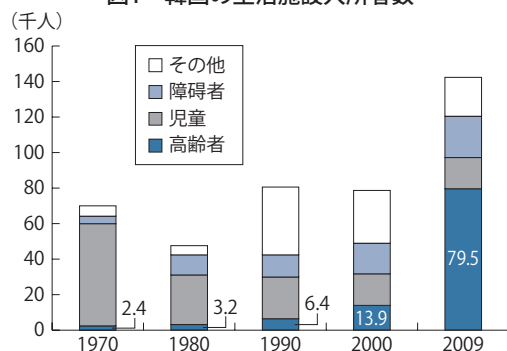
一・韓国の老人年齢論争と高齢者問題

一九八二年の「老人福祉法」制定当時、韓国の六五歳以上の人口

比はまだ三％台に過ぎなかったが、二〇一〇年の推計で五三五万七〇〇〇人、総人口四八八七万五〇〇〇人の一・〇％となった。この間に平均寿命も一九八〇年六六・二歳から、二〇〇八年に八〇・一歳にまで伸びている。最近の保健福祉部（省に相当）の調査で、自分を老人だと思いつける年齢は七〇〜七四歳が五一・〇％で最も多いという。長寿は本来なら喜ばしいはずだが、韓国の高齢者の自殺率は世界一、二を争うといわれているように、手放しでは喜べない実情もある。治安政策研究所が、老人の自殺が過去二〇年間に五倍以上の増加をみたと発表した。こうした自殺や犯罪など、警察庁統計での「老人」が六一歳以上ということから、「老人」の定義が法令によってまちまちであることが注目される。すなわち統計庁や老人福祉法では先進国同様、六五歳

以上とされているが、国民年金（一九八八年施行、一九九一年に皆年金）の老齢年金支給開始は六〇歳である。労働部所管の「雇用上年齢差別禁止及び高齢者雇用促進法」（一九九一年制定、二〇〇八年から現名称）は、定年が五五歳前後であったため（再）雇用促進の対象となる「高齢者」を五五歳以上としている。ちなみに一般用語としては老人（ノイン）も高齢者（コリヨンジャ）も違いはなく、また「お年寄り」に相当する言（ヌルグニ）という固有語もあるが、〈老人〉という語のほうが、威厳ある敬愛の対象として日常的にもなじんでいる。

図1 韓国の生活施設入所者数



（出所）『保健福祉統計年報』各年版。

の人生経路に重ねて韓国現代史をたどると、幼少期に朝鮮戦争（一九五〇〜五三年）の惨禍をくぐり、中学卒業後に高度成長が始まり、不惑を過ぎた一九八七年に民主化が始まり、定年間際の五二歳で一九九七年のIMF通貨危機に見舞われ、年金や雇用保険すらない生活リスクにさらされた。このハンダグル世代のジュニアが、福祉改革を主導した「三八六世代」（一九六〇年代生まれ）で、親を扶養する最後の世代にして、子どもからの扶養をまったく期待しない最初の世代と言われている。

図1の施設入所状況にもこうした激動をみることができる。朝鮮戦争から二〇年も過ぎた一九七〇

年でも、また福祉施設イコール孤児院という状況にあった。一九八〇年代から有料老人施設の設置が始まるが、一九九〇年でも高齢入所者はわずか六〇〇〇人ほどに過ぎなかった（ただし認知症者らが「その他」施設に入所を余儀なくされていた可能性がある）。そして近年の高齢施設者の激増はまさに、高齢化率よりも、家族制度や高齢者福祉・施設をめぐる社会環境の激変に由来する。今、韓国で何が起きているのか、解きほぐしていこう。

二・工業化・民主化と高齢者福祉

福祉制度が経済水準に見合うものになるには、高齢化や経済成長だけでなく、社会の成熟に見合う政治の民主化が不可欠である。韓国の経験がそれをよく示す（表1）。

一九七〇年に高齢者福祉法案が福祉推進派の議員らによって国会に上程された。この前年には、経済成長一辺倒から「社会開発」并存への転換を目指す専門家による、初の高齢者調査に基づく政策提言が出された。同レポートは全国に四三しかない養老院では葬儀さえままならないという惨状や、都市の多くの高齢者が病、貧困、

無為、孤独という「四苦」にさらされている実態を政策関係者に訴えた。しかし「北」の脅威を理由とする維新体制がしかれると、「国民福祉年金法」（一九七三年）も石油危機を理由に実質廃止され、政策領域から「社会開発」派が淘汰され、福祉・人権状況は相対的後退を余儀なくされた。

福祉への政策関心は維新体制崩壊後の一九八二年、「心身障害者福祉法」と同時に「老人福祉法」

の制定から再開された。しかし「敬老孝親」など伝統回帰色のもとで、具体的施策は、有料老人施設の設置を可能にしたことと、後述する「敬老堂」の運営支援などにとどまった。政府白書でも、「わが社会の伝統的強みである家族制度と隣保協同精神」を頼みとして、基本方針を「①伝統的倫理徳目の暢達、②敬老孝親思想の高揚、③伝統的家族制度の維持発展、④家庭保護・後社会福祉」におくとした。しかしこうした

理念よりも産業の高度化に導かれて、都市には都市の、農村には農村の、多様な福祉ニーズが認識され始めた。

一九八七年の民主化宣言で社会団体・運動の自由が広がる、ソウル五輪・パラリンピック（一九八八・八九年）に照準を合わせた障害者や地域貧民の福祉要求運動が活発化した。三二年ぶりの文民政治が復活すると、一九九四年に高齢の生活保護受給者夫婦が、

生計保護基準が一人一日白米三合（現物）に据え置かれていることを憲法裁判（幸福追求権の侵害）に訴えた。判決は請求棄却だったが、福祉改革を求める一大社会運動が巻き起こり、金大中政権のもとでIMF通貨危機の試練に直面しながら、権利としての最低生活保障を旨とする国民基礎生活保障法へと結実した。

福祉を生存権とする考えは広くまた急速に社会のすみずみに浸透した。雇用不安が残るなかで盧武鉉政権は、就労支援を本格化させ（後述）、二〇〇八年には基礎老齡年金（非拠出）と老人長期療養保険の導入を果たした。前者は、老齡手当（一九八九年）―敬老年金（一九九七年）をさらに拡充して、支給対象は下位所得七割にまで広げ、支給金額も相当増額された。二〇〇九年度は三六三万人に総額三兆四二七億ウォン（八・一〇ウォンが約一円）と、平均支給額は年間九四万ウォンである。また後者は介護保険に相当するもので、二〇〇九年に二八万人の施設または在宅ケアに二〇三五億ウォンが投じられた。その結果、老人福祉予算は二〇〇八・〇九年に二兆ウォン、次いで三兆ウォンへと激増した（図2）。

表1 歴代政権の高齢者福祉法令・施策

歴代政権	社会保障	高齢者福祉
軍政	1961~99 生活保護法	1970 社会福祉事業法 " 老人福祉法案廃案
	1963~95 社会保障に関する法律	
	1973 国民福祉年金施行されず	
	1977 医療保険法（→1989皆保険）	
過渡期	全斗煥 1980~1987	1982 老人福祉法
	盧泰愚 1987~1993	1989 生活保護世帯に「老齡手当」 1991 高齢者雇用促進法*
	金泳三 1993~1998	1997 障害者・老人・妊産婦等の 便宜増進保障に関する法律
民政	金大中 1998~2003	1997「老齡手当」を「敬老年金」に拡充
	盧武鉉 2003~2008	2006 高齢親和産業振興法 2007 基礎老齡年金法（敬老年金の普遍化）、老人長期療養保険法
	李明博 2008~2013	2008 孝行奨励及び支援に関する法律

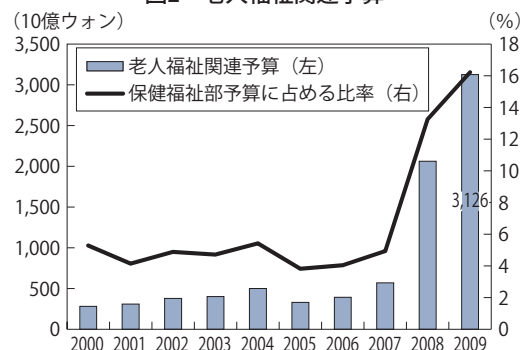
（注）*「雇用年齢差別禁止及び高齢者雇用促進法」に改正。

三、高齢者權益・福祉の当事者団体

長らく国家・福祉には頼りようがなかった時代を経て、韓国の高齢者団体はかなりの民間福祉力を備えるにいたっている。全国に限なく存在する高齢者交流施設・敬老堂を末端組織とする「大韓老人会」（一九六九年結成）やそのブレイン役の「韓国老人福祉振興財団」（韓国老人問題研究所として一九七五年創設）が、文字通りアクティブな高齢当事者団体として老人福祉法の制定推進のほか、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役を果たしてきた。

大韓老人会は老人福祉法制定時

図2 老人福祉関連予算



(出所) 保健福祉部。

には自らもつぎのような「老人綱領」を定めている。

「社会の長老として、常に若い者に対し率先垂範する姿勢を保つと同時に、(略)民族の魂を後孫に継承する伝授者としての使命を自覚し、以下の事項の実践のためにもに努力する。

(1) 我らは、家庭や社会において、尊敬を受ける老人になるように努力する

(2) 我らは、敬老孝親の倫理観と伝統的家族制度が維持発展されるように力を注ぐ

(3) 我らは、青少年を善導し、若い世代に奉仕し、正義社会具現の先頭に立つ」

大韓老人会中央会・前庭の三つの石碑(写真1)の「福祉、權益奉仕」にもこうした権利・責務の主体たらしとする気概がうかがえる。

敬老堂—大韓老人会は当初、政治的に利用されたこともあれば、

あるいは現在も「孝行奨励および支援に関する法律」の制定(二〇〇八年)など、伝統保守のスタンスは維持している。しかし、高齢者の生活ニーズの把握、政策の立案・試行・実践などでの業績は目を見張る。たとえば一九八〇年代に老人能力銀行や老人大学の運営に着手し、一九九二年からは在宅ケア事業、そして近年は各自のキャリアを生かした地域奉仕活動などを手掛けている。

二〇〇四年に盧武鉉政府が本格化させた「老人イルチャリ(仕事場)事業」では、新設された政府シンクタンク「老人人力開発院」が司令塔となつて、地域や能力・経験に応じた、「公益型」「文化型」「教育型」「市場型」「人材派遣型」といった分野別の適合職種を開発・発掘し、大韓老人会の「就業支援センター」(元、老人能力銀行)が斡旋業務を請け負っている。「シニアクラブ」など比較的富裕層の

多い団体も、その特性に応じた事業が委託されているように、政府の庇護下の特定団体だけが利益を享受するといったパターンリズムは払しょくされている。

四、高齢者地域福祉の主体性と多様性

韓国特有の敬老堂とは、高麗時代における両班(ヤンバン)(支配階級)の舎郎房(サランバン)(書斎兼客間)という、家父長的・権威主義的な地域運営と社交の場に由来するが、直接には解放後に、やはり素封家(そほうか)が自宅の一部や離れなどを「老人亭」とも称して交流の場に提供したことに始まる。大韓老人会という全国組織を結成すると、敬老堂の拡充・組織化に力を注いだ。老人福祉法で敬老堂が福祉施設のひとつに公認され(あるいは、させ)、さらにマンション建設時に一定戸数ごとに敬老堂設置を建築法で義務付けるにいたっている。現在、敬老堂の維持・管理費用が、分権交付税(地方交付税からこうした福祉事業を別枠にしたもの)の補助対象とされている。そのため行政職員が施設管理に携わる場合もあるが、一般には敬老堂の管理・運営は利用者が自ら行っている。



大韓老人会中央会の石碑。建立は上から1983年8月、2004年12月、2009年2月(大韓老人会ホームページより)



ソウル市内の中国朝鮮族（帰国者）の敬老堂（2010年8月28日筆者撮影）

こうした自主運営の事例として、韓国で唯一、中国からの帰国者の自治組織も兼ねた「シネッキル敬老堂」（写真2）が、ソウル市D洞という中国人集住地にある。会員は九〇人ほどで、ほとんどは韓国交樹立（一九九二年）を機に韓国に帰ってきて、地元の教会牧師らの支援で国籍を回復させたという。D洞にはすでに敬老堂が三箇所あったが、中国語混じりや方言など言葉が通じず、生活習慣も異なり、何よりも一段と貧しいため、地元の敬老堂でかえって疎外感を味わったりもした。それならと自分たちで地下の一室を借りたのが始まりという。大韓老人会の区支部にかけあつて、二〇〇九年に認可を得て補助が出るよ

うになり、現在の場所で冷暖房などが使えるようになった。

全国に六万近くある敬老堂は、それぞれの地域史やドラマに彩られて、実に多種多様だという。平均規模（人口）は全国ベースで八六八、全羅南道では四二八、ソウル市では二八六八である。この差は人口密度だけが原因ではなく、都市部には敬老堂以外の娯楽場所も少なくないからである。

すなわち、文化・スポーツセンター機能を持つ「公設」の老人福祉（会）館が各地に作られるようになった。二〇〇八年現在、全国に二二一カ所、単純計算で二万二〇〇〇人に一カ所程度だが、目下、着実に増加している。韓国の地域福祉のユニークな点は、こうした「公設」施設の運営母体もほとんどが民間法人（入札による三年契約）で占められていることである。現存するなかでもっとも古いのは、一九七八年に全羅北道仁實郡で大韓老人会が設置したものである。表2に示したように、以来、大韓老人会のほか福祉法人などが設立を進めてきて、自治体によるものは一九九〇年の慶尚南道晋州市の会館が最初で、合計まだ四三カ所に過ぎない（三九カ所が直営で、第三セクター・公団四カ所）。

表2 韓国の老人福祉館：設立時期別・運営母体別

	計	運営・委託					うち宗教団体関係*
		社会福祉法人	社団法人	学校法人	財団法人	自治体	
1978～89年	6	3	1 [1]	1	1	0	2
1990～99年	72 (5)	26	16 [14]	3	7	14	14
2000年以降	136 (21)	58	14 [9]	5	6	29	39
合計	211 [1]	88 [1]	31 [24]	9	14	43	55
(%)	100	42	15 [11]	4	7	20	26

（出所）保健福祉部『老人福祉施設概況』（2008年）より作成。

（注）1）（ ）内は内数で、設立法人形態が不明のもの。

2）[] 内は内数で、設立年が不詳のもの。

3）【 】内は内数で、大韓老人会によるもの。

4）*宗教団体関係は、社会福祉法人が多いが、社団法人、財団法人、その他（非法人）の場合もある。

このように韓国の高齢者地域福祉は、民間ベースを基本として、当事者の主体性を大いに活用しながら、地域や個々人の多様性への適合とともに、運営の透明性や効率性を確保しようとしている。

●結び——「福祉共同体」への課題

社会福祉は国家責務であり「公共の事業」ではあるが、必ずしも「公営」である必要はないことは今更いうまでもない。韓国の高齢者地域福祉では、過去数十年の福祉不在時代に培われた民間組織・

団体の福祉力量が、「福祉病」回避策として着目され、活用されるにいたった。「生産的福祉」（金大中大統領）は国家・公共の責務を明確化させ、「参与福祉」（盧武鉉大統領）は公共の事業への民間の自発的・主体的な参加を呼び掛けたように、福祉国家ではなく福祉共同体を目指そうとした。生存権としての福祉を否定することは今や韓国では不可能である。李明博政権も「能動的福祉」を掲げて、「トルボミ・パウチャ事業」（独居老人の生活サポート）など、ケアの社会化とノーマライゼーションを一層推し進めている。

（キム チョソル／信州大学経済学部）

《参考文献》

①宇佐見耕一編「二〇一一」『新興諸国の高齢者生活保障システム』ジェトロ・アジア経済研究所。

②林春植・宣賢奎・住居広士著「二〇一〇」『韓国介護保険制度の創設と展開』ミネルヴァ書房。

③金永子「二〇〇八」『韓国の福祉事情』新幹社。

④萩原康生・宇佐見耕一ほか編「二〇〇九」『世界の社会福祉』旬報社。