

## 21世紀の国際社会福祉に於ける韓国の役割

— 日・韓 両国比較の視点から —

Korea's role in the international social welfare of the 21st century

— comparing Japan with Korea —

慎 燮 重

Seop Joong SHIN

### I. 21世紀に向う世界の文化と国際社会福祉の意義

#### 1. 世界変化の展望

科学革命で始まった20世紀は長足の科学技術の進歩を招き、科学技術が先導する産業社会の発展は脱産業社会 (Post Industrial Society) の段階へ近づいている。しかし、21世紀は成長型産業社会からまぬかれ、脱産業社会としての安定された成熟社会への道を探し、政治・経済・社会・文化などの諸側面に掛け、従来の経済成長を支えてきた産業主義的価値観の変容が要求されることと思われる。

国際政治的側面においては東西独の再統一、ソビエトの崩壊と東ヨーロッパの無血革命などで半世紀に掛ける東西冷戦は終結され、新たな国際政治秩序の構築が模索されている。

経済的側面において、現代は軍事力よりは経済力と技術能力による世界支配ができるマーケット・シェア (market share) の時代に近づいていると言える。

一方では独立主権国家が主権の一部を放出し政治統合を成し遂げたEU12ヶ国の動向は、世界の他の地域に於けるNAFTAやAPECなどを通じ経済統合や地域協力を刺激している。

また民主化を追求する東欧諸国及び旧ソ連は経済改革を試みているが様々の難関に直面している。

21世紀に向かう従来の国民国家は、内部求心力の減退と外部環境の変化でボスニア・ヘルツェゴビナの紛争を始め旧ソビエト内のチェチェン紛争など、民族独立抗争そしてカンボジア問題などの

民族問題と宗教紛争などの危機に直面している。

さらに、第3世界においては近代化の過程に於ける民族的伝統文化と秩序が破壊され、自然環境が破壊され大量の餓死者が続出している。

このように21世紀に向かう世界変化の特徴は、既往の東西問題の代わりに「南」と「北」、言い換えれば先進国と後進国間の発展の不均衡という「南北問題」が解決されなければならない課題として登場していることである。

従って「南」の諸国が抱えている人口激増と飢餓及び貧困、地域及び民族紛争による難民問題、そして環境破壊による地球環境の悪化などの諸問題は地球的次元の国際社会福祉的対応を必要とすることである。

#### 2. 国際社会福祉の意義

国際社会福祉とは国際的社会福祉問題についての対象の一環であり、その理念は人種、宗教、言語、生活様式及び社会的出身などによる差別が無く、世界の人びとについて人権、生存権及び生活権を確保することである。国際社会福祉の実践活動は2ヶ国以上に掛けているか、あるいは世界的空間で発生する社会福祉問題を解決するための活動である。<sup>1)</sup>

具体的には人権、生存権及び生活権を剥奪、抑圧、そして阻害されている社会的弱者と言える個人や集団を対象として、第一はその原因を科学的に分析し、第二は対象者が何を要求しているのかという「ニーズ」を客観的に把握し、第三は具体的援助計画を策定し実施する。そして第四は援助

とかかわる援助者と被援助者の両側で評価するという一連の活動である。<sup>2)</sup>

国際社会福祉の理念は世界全ての人びとを対象に、「世界人権宣言」に立脚し無差別に人間の尊厳を守るため行動を起こす普遍性がある人道主義にある。

国際社会福祉の基本的な考慮において念頭にとどめておかなければならない大事なものは、人間中心の真のヒューマニズムと真の人間の価値とは何であるかを常に問い掛けることである。この人間の価値を問い掛けながらやらなければならない行動としては、まず世界人口約50億の10%に至る4億人以上の持続的貧困層について人間の生存に必要な最低限の物を充足させることである。<sup>3)</sup>

## II. 社会開発頂上会議 (World Summit for Social Development) の性格

半世紀にかけ東西冷戦体制が崩壊されたが南北の経済・政治の葛藤はむしろ増加の趨勢をみせている。従って地球村の平和を維持するためには新たな国際政治秩序、経済秩序そして国際外交秩序などの確立が切実に要望されている。

このためU.Nは創立50周年を記念する一連の行事を計画し、1990年から「皆のための基礎教育に関する世界大会 (World Conference on Basic Education for All, Thailand, 1990)」を始め、1995年9月の「第4次世界女性大会 (Fourth World Conference for Women, Beijing, 1995. 9)」を計画し開催してきた。

1995年3月6日から12日までデンマークのコペンハーゲンで開催された「社会開発のための世界頂上会議 (World Summit for Social Development, Copenhagen, 1995. 3)」はその六番目の世界大会にあたる。今回の社会開発頂上会議は今まで直接取り扱うことができなかった貧困の打破、雇用の創出、そして社会統合の増進という社会開発の主題 (Theme) が取り扱われただけでなく、今までの国際会議の結果を総網羅する性格も持ち、戦後最大の政治指導者の会合でもあった。

同社会開発頂上会議 (WSSD) は10ヶ項の原則

と65ページの行動計画で構成された「コペンハーゲン宣言」を採択したが、その原則は次のとおりである。

- ① 社会開発達成のための法制度的環境づくり
- ② 人類の貧困の退治
- ③ 完全雇用の達成
- ④ 社会的統合の促進
- ⑤ 女性の指導的役割と参与の認定
- ⑥ 医療及び教育についての公平な接近機会の保障
- ⑦ 低開発国についての支援
- ⑧ 国別構造調整計画に社会開発目標を含む

このような「コペンハーゲン宣言」は社会開発と全人類の福祉の重要性を認識し、現在と将来の21世紀もこの課題に政策の最優先順位を置かなければならないことを強調している。

特に先進開発国がGNPの0.7%を貧困国に援助し、貧困国の負債を免除してくれることを促している。付け加えて、援助額の20%を当該国家の社会開発事業に策定し、開発支援を強化するよう促し、保健・衛生の改善及び食糧の増産、そして女性の出産減少のための教育など社会問題と環境政策の重要性を強調している。それは今日、国境を越える経済統合の過程で労働及び資本の自由な移動のため、先進国の福祉政策が労働力と市場を提供する周辺の開途国または後進国の福祉と密接に関わっているためである。

要するに、「コペンハーゲン宣言」は向後地球上の貧困と失業、そして劣悪な社会環境などいわず「人間安保」を脅かす諸要因を打破することに焦点を合わせていることである。これは、これからは経済開発中心の開発理念が「人間中心の持続可能な開発 (people-centered and sustainable development)」の理念と政策へ転換されなければならないことを意味することでもある。

しかし、「コペンハーゲン宣言」は拘束力がないことと貧困退治と社会開発に関わる明らかな行動計画より宣言的行動計画をもちこんでいることにその弱点を持っている。それとともに米国を始め先進国は開途国に対する支援意志も示していな

かった。

けれども、「コペンハーゲン宣言」は、世界頂上の世界的な行動規範の公約として21世紀を指向する十数年間引用され解釈されることという側面で意義を持つと言える。

### Ⅲ. 金泳三大統領の世界化構想と「生活の質」の世界化のための福祉構想

#### 1. 金泳三大統領の社会開発頂上会議（WSSD）基調演説の要旨

1995年3月11日、金泳三大統領は社会開発頂上会議の基調演説を通じ韓国の立場を次のように表明している。

「韓国は開発途上国が生産と雇用を創り出し貧困から抜け出せるよう公的開発援助（ODA）規模をわれわれの経済能力に応じる水準に増やしていく予定である」

「韓国は80年代から開途国の人力養成を支援し専門家を派遣し、将来これを多く増やし2010年まで3万人以上の人力開発を支援することである」

「国内的でも成長の陰の下で若干遅延しつづけた社会福祉分野に格別の配慮をしてゆく計画である」

「韓国の開発経験は多数の開途国に望ましい目標となり、先後進国の望ましい協力モデルとなれると思う」

要するに韓国政府は「世界化」政策を通じ対内的では先進社会へ移行するための改革と社会開発に注力しながら、対外的では国際協力の強化と共に開途国についての公的援助（ODA, Official Development Assistance）と人的資源開発の支援を約束したことである。

#### 2. 国家発展戦略としての「世界化（Segehwa, Globarization）」の意味

##### (1) 世界化時代の背景と特徴

今日、全世界は21世紀に向かう「世界化時代」という世紀的転換と大激変の時代を迎えている。

韓国も近代化と工業化の時代を過ぎ21世紀に向かう脱工業化・情報化時代と共に世界化の時代へ進入している。

世界化時代の背景としては旧ソ連の崩壊をきっかけに東西両陣営の冷戦体制の終焉と脱イデオロギー時代へ進みこんでいる中で、情報通信と交通の発達による世界の時間的同時代と空間的地球村化、そしてWTO体制の成立をきっかけとした国家間・地域間の経済的相互依存性の増大などを挙げることができる。<sup>4)</sup>

世界化時代の核心的現象としては①経済と技術の無国境化、②社会の情報化と知識化、③文化と意識の地球化、④政府及び行政の分権化と地方化、⑤国民の多様性と参与意識の増大、そして⑥不確実性の増大と地球村問題の台頭などが同時に複合的に展開されていることである。<sup>5)</sup>

##### (2) 国家発展戦略としての「世界化」の意味

金泳三政府は21世紀指向の国家目標を情報化と世界化を通じる「統一された世界中心国家」と設定している。「世界中心国家」とは対外的では世界の経済的・技術的繁栄と人類の精神的・文化的発展に寄与する一流国家を言う。対内的では国民の生活が豊かで暮らしよい「富民安国」の国家を言い、このための国家発展原理として政府は環境・労働・所得分配・社会保障などの社会開発により関心を持たなければならないことを強調している。

要するに、国家発展戦略としての世界化の意味は①一流化、②合理化と改革及び変化、③階層と地域そして世代を越える一体化、④韓国的固有価値と儒教文化に立脚した韓国化、そして⑤人類共同の問題解決のため努力する人類化などの五つに要約することができる。<sup>6)</sup>

#### 3. 大統領の「生活の質」の世界化のための福祉構想（President's Concertion for Segyehwa (Globalization) of Quality of Life）

金泳三大統領は1995年3月「生活の質」の世界化のための福祉構想で、「世界化・情報化の時代」において国民の福祉と「生活の質」についての国家の関心と義務と共に「人間安保」を強調した。すなわち、これからは量的経済成長に満足しないで「生活の質」を「平等に高め」より均衡のとれる社会を作られるなら社会的統合を維持することができると言った。<sup>7)</sup>

それは将来の世界化時代は、「生活の質」と福祉に対する国民的関心と欲求が大きく高まり多様化することにより産業化の進展に伴う高齢層の急増、女性の社会参与増大、核家族の進展などにより老人福祉・女性福祉・児童及び青少年福祉に対する需要が急増することと思われるためである。<sup>8)</sup>

従ってこれからはバランスのとれた社会開発が持続的経済開発の前提となり、逆に持続的経済開発が社会開発と国民福祉の基礎となる時代として、成長と「生活の質」あるいは福祉を相互対立的な関係ではない相互上昇的であり、補完的である関係を把握しなければならないことである。結局「各部門の均衡的成長」と「生活の質を高める発展」が世界化時代の韓国国家発展の方向とならなければならないことであろう。<sup>9)</sup>

#### IV. 日・韓 国際協力の比較と日本の経験

##### 1. 日・韓 国際協力の比較

社会福祉の国際協力とは開発途上国を中心に、個人おのおのに対し人間にふさわしい社会生活を営むことができるよう、最低限に必要な衣食住とか教育などの基本的ニーズ (basic needs) を保障するための公私の国際協力をいう。

日本の国際協力の形態には、政府基盤の政府開発援助 (ODA) と民間基盤の非政府団体援助 (NGO) によるものがある。ODA の場合は2ヶ国の援助または多国家の援助などとよばれる国家単位で行われる開発援助である。

日本の ODA は1954年に「コロンボ計画」に参加することにより始まり、1989年には1,095,200万円 (GNP の0.32%) を供与し、OECD 下の貧困国家援助団体である開発援助委員会 (DAC) 加盟国の中で世界最高の供与国になった。

90年代に入っても、DAC 会員国の中でもっとも頻繁に海外援助を行った国は日本である。1993年 (平成5年) 日本の ODA は112億5千ドルとなり、米国の90億1,300万ドルを上回り世界第一位である。そして、1994年度の海外援助額は総額132億ドルとなり世界最高の水準になっている。<sup>10)</sup>

一方、韓国は1995年末一人当たり GDP が1万ドルを越え、経済規模は世界11位に達し、年内にポーランド及びチェコスロバキア諸国と共に、OECD への加入を目前にしている。しかし、現在、非 OECD 国としての韓国の海外援助額は、1993年には1億7千万ドル、1994年には1億4千8百万ドルとなっており、同年の日本の海外援助額の100分の1の水準にすぎない。

しかし、経済規模が現在の韓国と似ていた1975年度の日本の海外援助額は2億ドルであり、1980年に入って7億ドルであった。

ところで、韓国の経済規模が世界11位に大きくなったとは言え、外債規模世界10位の韓国経済は量において日本と肩を並べるのは難しいと思われる。

しかし、韓国において必要なことは海外援助に対する国民の意識を高め、それに基づいて北朝鮮を始め、アジアの諸国がもっとも必要とする援助分野を探ることである。それは「共に生きる」という人道主義に立脚した国際社会福祉は韓国国民の根深い心性でもあるのである。

また、日本の韓国に対する二国間の ODA の配分においては、1993年現在政府国際援助は1,444万ドル (我が国配分率: -0.18%)、技術協力1億1,117万ドル (我が国配分率: 4.27%) として政府貸付費は1億2千561万ドル (我が国配分率: -3.54%) となっており、その国別配分率はごくわずかに過ぎない。<sup>11)</sup>

##### 2. 日本の経験

まず、国際協力における日本の役割についての問題は、日本の国際協力が確実に増えているにもかかわらず、その評価は必ずしも高くはないところにある。すなわち、経済的・物的な援助に比べて人的協力・人的交流が少ないと言われている。また先進国は経済大国日本の国際貢献のためにも日本の政府開発援助額の対 GNP 比率を高めるように要請している。<sup>12)</sup>

次は ODA 実施上の問題点であるが、問題は今後ますます巨額化する ODA 資金の使途であるが、批判される問題点はほぼ次のように要約され

る。<sup>13)</sup>

- (1) 「民生 JICA」の開始以後、ODA 資金が急速に増加するに伴って不正、疑惑が表面化するようになったといえる援助する側の国内組織における問題
- (2) 援助する側と援助される側との間における「ロビーの存在」または「リベート渡し」などの不正関係の問題
- (3) 得られた ODA 資金が開発や技術移転を実現するために、社会の下位部分まで浸透しないことが少なくないという、援助される側における ODA 資金の流れに関する問題

以上の如く量的には、最大の水準に拡大された日本の ODA ではあるが、その後の実施方法、実施手段などの面において改善が要求されていることといえよう。

## V. 21世紀に向かう国際社会福祉における韓国の役割

今日、世界経済は発展しつつあるけれど、失業者は1億2千万人に至り、最低生計費を下回る給料で生存している人口は7億人に至り、その内大多数は「南側」で暮している。

これは、'90年 UN 総会でナイジェリア代表が指摘したように「北側の経済成長の成果は南側に伝えられることは失敗であった」ということを証明してくれることである。それは実際に UN が提示する GNP 0.7% の ODA を後進国に提供する OECD 会員国は、北欧の三あるいは四ヶ国に過ぎないためでもある。

国際社会福祉の理念は世界の全ての人びとについて、人権の確保と生存権及び生活権を確保することであり、国際社会福祉の活動はこのような理念を達成するための手段であることである。

韓国は45年前韓国戦の戦禍により、世界最貧国の一つから去る30余年間、年平均8%を上回る持続的な高度経済成長を成し遂げ、95年末には一人当たり GNP が10,000ドルを乗り越し、経済成長と社会発展そして民主政治を共に成し遂げたアジア数ヶ国の一つと言われている。

韓国の経済社会発展は政府主導の二段階開発戦略により可能であることとなった。すなわち'60年代から'70年代後半までの第一段階では、労働集約的産業を育成し貧困解消と雇用創出を課した。'70年代後半から始まった第二段階では、経済成長の果実が分配される過程で相対的に疎外された階層の人びとを助けるための、多様な社会福祉政策を樹立し社会的公平の達成のため努力している。その結果'66年62歳に過ぎなかった平均寿命が'91年は72歳に延び、'65年41%であった絶対貧困率が'95年は4%に大幅に劣っていることとなった。

韓国はこのような経済社会発展の成功の経験と失敗の教訓を通じ、第3世界が持続可能な社会開発方法を模索することに寄与しなければならないことであろう。これに対し「'95社会開発民間大会 (NGO Forum '95-Copenhagen)」に参加した12民間団体 (NGO) は人間社会発展韓国ボルト コペンハーゲン宣言 (Copenhagen Declaration of Korean NGO forum on Human Social Development) で韓国政治が後進国と先進国の間の葛藤を積極的に仲裁・調整し、地球上の全ての人間が苦痛から抜け出し平等に幸福を享有することができる世界を建設することに真っ先に立つことを期待しながら、韓国政府について次のように提案している。すなわち韓国政府は

- 1) 極貧国に対する外債軽減あるいは一部免除を先進国と共に積極的に推進しなければならない。但し極貧国がより多額の資金を非経済的な社会開発に使用するよう誘導しなければならない。
- 2) 後進国の社会開発のための財源備えのため先進国と共同に努力しなければならない世界銀行 (World Bank)、国際通貨基金 (IMF) が経済開発オンリーではない人間中心的な金融政策を通じ第3世界の社会発展に寄与するよう要求しなければならない。
- 3) 現在GNP対比0.45に過ぎない韓国の海外開発援助 (ODA) を画的に増額しなければならない。また、現在年間1.76億ドル程度の海外開発援助額中85%に至る有償援助 ('95年推定) を減らし、無償援助の比率を拡大し、先進国型

(8:2) に変えさなければならぬ。また援助額の20%が当該国の社会開発に費すこととなるよう誘導しなければならない。援助過程で民間団体(NGO)が参加する方案を講究しなければならない。

ODAの理念が人道主義であるというけれど、むしろNGOの活動の方が国際社会福祉の理念に充実すると見ることができる。貢献度を言うなら、ODAは開発国の社会開発と経済開発に貢献しつつあり、NGOは社会的弱者の治療と救済に貢献していると言える。しかし開発国の貧困者の減少にはODAもNGOも多い成果を果たしていない状態であると思われる。<sup>14)</sup>

従って21世紀に向かう国際社会福祉すなわち開発国の貧困層を中心にする「社会的弱者の効果的援助のための韓国の役割と方向」を「コペンハーゲン宣言と社会開発頂上会議(WSSD)」での金泳三大統領の公約を勘案し次のように要約・提示する。

- (1) 社会開発資源の効果的利用と低開発国に対する支援強化のため、ODAとNGOの活動を総合し連帯活動を行うことにしなければならない。そのため仮称「国際社会開発・福祉庁」を設置・運営する必要がある。
- (2) 社会開発のための国際協力の強化のため、韓国に於ける本格的な地方自治制度の実施と共に地方自治団体と開発国の地方との相互親善及び援助活動としての国際協力、すなわちLGO(Local Government Organization)活動を活性化させる必要がある。
- (3) 金泳三大統領もWSSDで公約したように開発国の支援のため国際社会福祉の専門家をはじめ関係専門家の養成・派遣が要望される。このため大学の社会福祉学科あるいは関係学科において開発国の社会福祉問題に関する講座の開設と研究の活性化が要望される。ひいては技術や専門分野の国際社会福祉 Volunteerの養成も共に要求されることと思われる。
- (4) 終りに、去る'60年代から今日までの持続的な高度経済成長とその副作用に効果的に対処す

るための社会発展及び社会福祉政策の韓国的成功の経験と実態の教訓を特にアジアの開途国に幅広く紹介する必要がある。それは、アジアの開途国においては欧米の貧困政策や社会開発のmodelよりは同じ東洋圏である韓国の経験やmodelが適用しやすいことと思われるためである。

去る社会開発頂上会議(WSSD)で当時韓国の保健福祉部徐相穆長官は開発途上国家らが推進することができる経済社会開発戦略として次のような四つを提示した。

- 1) 労働集約的な産業の育成を通じる雇用の創出
- 2) 経済成長政策と社会開発政策の相互補完的推進
- 3) 職業訓練と再教育を通じる貧困階層の所得創出
- 4) 先進国の技術援助と移転などによる国際協力の推進

#### 注

- 1) Katsuhide Tani, *Philosophy of International Social Welfare and Roles of Japan, Social Welfare Studies*, (Tokyo: Tetsudo Kosaikai, 1992), p. 26
- 2) Ibid,
- 3) Ibid,
- 4) Presidents Conception for Segyehwa (Globalization) of Quality of Life, 1995. 3, see p. 3
- 5) Ibid, see p. 3-6
- 6) Ibid, see pp. 17-18
- 7) Ibid, see pp. 4-5
- 8) Ibid, see p. 6
- 9) Ibid, see p. 7
- 10) 厚生省編、「厚生白書」(東京: 財団法人厚生高齢研究所, 平成7年), p. 256
- 11) 総務庁統計局編、「世界の統計, 1996」(東京: 大蔵省印刷局, 平成8年), p. 268参照
- 12) 岩内亮一、「社会問題の社会学」(東京: 学文社, 1992), p. 138

- 13) 上掲書, pp. 139-140
- 14) K.Tani, op. cit, p.31

### 追記

この論文は、平成8年6月15日、山口県立大学で開かれた第26回日本社会福祉学会中国・四国部会研究会で発表させてもらった後、すでに、1年半以上がすぎた。その間、韓国では21世紀に向かう国際社会福祉における韓国の役割の遂行上、もっと重要な政治と経済面に大きな変化が起こったため、追記としてその変化を要約し、その変化がこれからの国際社会福祉における韓国の役割に及ぼす影響を展望して見たい。

まず、政治的变化としては昨年12月18日、50年ぶりに与・野党の政権が変わり、これまで韓国野党のリーダーであった金大中氏が大統領に選ばれ、来たる2月25日新大統領として就任することになっている。

一方、経済的側面においては、1996年アジアでは日本においてOECD 29番目の加入国となり、開発途上国に対する支援を積極的に推進することができる立場に立つようになった。しかし、この頃、タイやインドネシア等を襲っている外貨危機が韓国にも及び、1997年11月末現在総外債は1569億ドルに至り、やむを得ず国際通過基金(IMF)の救済金融を受けざるを得なくなったが、今年1月29日ニューヨーク外貨通商で今年満期外債250

億ドルを1～3年中・長期に転換し金利も8.1%に決め、6ヶ月間にはコールオプション(call option)も可能であるということで一括妥結され、外貨危機を一応きり抜くことができた。

金大中大統領当選者は、選挙期間中そして当選後、国民とのTV対話・討論でも、執権後1年半以内にIMF管理体制を終えると強調している。また、5年任期中年平均6～7%の経済成長率の達成と産業構造・金融構造・労働構造・情報構造等4大構造改革を断行し、2000年代初期に国民一人当たり所得3万ドルを達成することによって、世界5大経済大国に進入するための経済基盤を構築するという経済発展青写真を提示している。その経済発展の主役としては、中小企業とベンチャー企業の育成、農・漁業競争力強化、そして小さい政府実現のための政府組織改編と政府業務の果敢な民間移譲と今年政府予算を8兆ウォン(総予算70兆ウォン)を減らすことである。

しかし、IMF体制の経済難にもかかわらず、金大中新政府は、低所得階層の福祉増進のための各種施策を拡充し、保健福祉行政を強化する計画である。

要するに、韓国は、今の経済難を賢く克服することによって、21世紀のアジア時代には国際社会福祉の役割を十分に遂行できると展望している。