

〔特別寄稿〕

## グローバル化と東アジア の社会福祉の課題

咸 世 南

大韓民国江南大学校社会福祉大学院教授

## Globalization and Social Welfare in East-Asia

Seinam Hahm, Ed. D

Professor of Social Welfare, Kangnam University  
President, Korean Academy of Social Welfare

本稿は、2001年2月23日に新潟青陵大学において行われた江南大学咸世南教授による全学特別講義（本学国際交流委員会主催）内容を教授自身によって論文として寄稿していただいたものである。なお、国際交流委員会による原稿の校正に際し、日本語として意味の不明な一部を削除させていただいた。

## I 序 論

第二次世界大戦以後、西欧のケインズ、ベバリッジの福祉国家モデルはブレットン・ウッズ（Bretton woods）体制の安定した世界秩序を背景に、社会保障制度と発展的租税、財政及び通貨政策を通して完全雇用と国民の経済的福祉を実現させた。ブレットン・ウッズ体制というのは、第二次世界大戦後の安定した世界経済を創出するために1944年7月、アメリカのニューハンプシャー州のブレットン・ウッズに西欧44カ国の代表が集まり、構成された協約体制で、国際通貨基金（International Money Fund:IMF）、国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development:IBRD）、そして1947年、スイスのジュネーブで調印された関税と貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariff and Trade:GATT）の3つの柱からなる国際経済体制を言う。この協約は各国政府がこれらの経済的利益を追求するので、相当な自由を持っているが通貨秩序は固定換率を基礎とした自由原則を採択し、IMFが世界金融制度の運営を指導・監督することである（イ・ヘキョン、1999、10）。

およそ、1950年から75年の間にあった福祉国家全盛期にはブレットン・ウッズ経済体制は固定換率、資本統制の中、安定していた。このような国際的フレームワーク（International framework）は福祉国家を支持し、助長する環境を造成していた。しかし、1980年代後半における東欧社会の没落とWTO（World Trade Organization）体制の出現は、ケインズ、ベバリッジ福祉国家モデルを無条件で支持する雰囲気を一転させた。その結果、ヨーロッパの福祉国家諸国は福祉の脱官僚化、自由主義市場路線をとり入れた新しい適応と共に、これらの社会福祉理念である「平等と連帯意識」を「自立と機会」という理念で対置した。ここでは、このような世界経済の環境の変化がいかに社会福祉へ影響を及ぼし、また、最近東アジア地域で生じている社会福祉の課題、すなわち外国人労働者、老人人口の過剰、そして家族機能の変化について、いかに対応して行くかについて述べたい。

## II 世界化と福祉国家理論の変容

福祉国家の変容の原因に対して、Esping-Anderson、B.JessopそしてGilbertは次のように述べている。

Esping-Andersonは、福祉国家変容の根源を次のような4種類の側面で説明している。第1に、福祉国家は市場を閉ざし、労働意欲を蚕食し、貯蓄と投資意欲を害したと言う自由主義市場提唱者たちの主張に起因している。自由主義市場提唱者たちは1970年代後半の景気停滞を福祉国家の過度な支出によると考え、この対策として労働市場の柔軟性と脱規制を通じて市場機能の回復、そして福祉国家の縮小を主張したのである。

第2に、福祉国家の危機論は、すでに社会人口学的変化による必然的な論理である。すなわち、人口の老齢化は年金と健康保険、及びその他の福祉費用を増大させるだけである。

第3に世界化経済秩序の出現が福祉国家を後退させているという主張である。世界化経済秩序という地球的資本主義（Global Capitalism）は無制限競争に移行するために放漫な福祉支出を許容しないことである。世界化は一つの国の経済が徐々に開放され、国家をこえた経済的影響下に従属していく過程を言う。これは広い意味で国民国家（Nation-State）が、超国家的な影響力によって（Super-National on Influence）開放される過程を意味する。このような影響力は経済的、文化的、技術的または政治的な側面を持っている。それによって、世界化、ネットワークと、その過程に編入されると、自国の自立的な統制と管理が制限を受けると言う。経済の自由化（Economic Liberalization）は財貨とサービスの流れが国境を行き来することになり、IMFや世界銀行と同じような汎国家的地球組織（Global Intergovernmental Organization）等の影響力が増大し、国ごとに自国の政治、経済、その上の国家社会的政策までも自立的に決定できる能力を備えることである。

第4に、福祉国家の退潮は、その原因自体がその福祉国家下にあるという論理である。福祉制度の官僚化と硬直化を代表する既存の

社会福祉制度等は新たに現れた社会福祉需要にきちんと対応できていないのである。つまり、女性の社会参加、片親世帯の増加、家族構成の変化、職業の分化、そして生活等の変化によって生成された新しい福祉需要についての福祉国家が効率的に対応できていないことを指摘できる。

Jessop (1993年)は福祉国家の変容をフォディズム (Fordism) からポストフォディズム (Post-fordism) への過程と説明している。つまり、20世紀末の大量生産と大量消費主義の体系・フォディズムから多品種少量生産と差別化された消費を特徴とするポストフォディズムに社会が移行する過程でケインズ、ベバレッジ福祉国家はシュンペーター主義的労働国家 (Workfare-State) に転換されるとした。新しい生産―消費様式は過去の完全雇用を保証するケインズ主義的福祉国家とは異なり、経済政策の側面で経済力強化を目的として構造調整と労働市場の柔軟性を強調し、社会政策の側面では福祉サービスが経済体制を支援することを期待している。このような調節体系で超国家的経済機構 (Supernational Economic Organization) 等の役割が拡大されて、地方化及び地方体系間の連合が強化され、それによって既存の国民国家 (Nation-State) の機能の変化を招くとする主張である。

これと類似した論理として、Gilbertは福祉国家が能力付与国家 (Enabling-State) に転換されることを指摘している。ケインズ主義的福祉国家、シュンペーター主義的労働国家、市民の社会権拡大、社会的義務、公共、民間活動、資格付与、契約、安全網、トランポリン網での移動が世界的な社会福祉動向であり、Giddensはこれを第3の道 (The Third Way) と称している (Gilbert,2001)。

労働力の柔軟性と生産性の欲求増大によって、過去の福祉国家にみられた慈悲深い福祉諸給付 (Welfare-Benefits) 等は“自立”を強調する市場中心の改革に対置されている。能力付与国家 (Enabling-State) とは、どのような面でもRichard Titmussが説明した産業目的成就遂行福祉型 (Industrial Achievement-Performance Welfare Model)、すなわち社会福

祉制度が市場経済のあらゆる機能を遂行することを期待する福祉模型に近づけるものである。この型では社会福祉のニーズは業績、作業目的、そして生産性の基礎の上で充足されなければならないとする論理である。この型はインセンティブ、労力及び補償と関連した多様な経済学的理論と心理学的理論で導き出され、発展された理論である (Gilbert,2001)。それにもかかわらずGilbertは、福祉国家から能力付与国家への移行が必ずしも社会福祉プログラムの中断を意味するものでないと説明した。どんなに福祉システムが変化したとしても、だれも年金制度、健康保険、障害者年金、失業手当、公的扶助、または託児所及び社会福祉サービスをなくすことはできない。ただ、社会人口学的変化、世界市場の環境の変化で、過去の福祉国家が享受して来た福祉の恩恵が、他の規範的な条件のために変更されるだけである。福祉国家は、社会の弱者階層と商品化できない労働力について、公共の責任を強調した反面、能力付与国家は“民間が責任を負うことができるまで公共部門が支援する” (Public Support for Private Responsibility) ことである。ここで民間の責任とは、個人、市場、そして自発的な民間組織等を意味する。よって、社会福祉制度は、国民が漸進的に仕事をすることができ、市場と民間部門が社会保障を提供する役割を増大させ、設計されなければならない点を強調している。

### Ⅲ 経済の世界化と東アジアの社会福祉

#### 1 経済危機と社会問題

1980年後半から東アジアの新興工業国家は、外国投資のさまざまな統制と規制下に置かれた。これらの国々は継続的な海外投資の規制緩和を求めたものである。その結果、巨大な外国資本が次々と入り、また出て行く経験をするようになり、多くの企業は財政投資と経済活動を持続するために外国の金融機関から資金を借りる依存度がさらに高くなった。

1997年の東南アジア金融危機は、まだ多くの問題点を残しているが、改善の難しい金融制度の慣行と制限された外国為替保有や民間

部門の負債の増加、そして金融の自由化（Financial Liberation）の波が結果的に危機を促進する要因に作用したのであった。1997年、タイのBaht貨の劣勢と流通で貨幣価値の急激な平価切下が隣国等に換算される感染効果（Contagion Effect）を起こした。これによって、タイから大量の短期外国投資が流出して貨幣価値と株式市場の暴落を招き、経済萎縮と大量の失業者、そして国民生活水準の急激な下降を招いた。また、同時期に外国銀行は短期貸付（Short-Term Loans）利用の企業に償還を要求した。このような結果が、世界市場に衝撃を与え、その波及効果をおそれたG7は、救援策（A rescue package）を出した（Mishra、2001、再引用）。

韓国は1997年12月にIMFから570億ドルの援助資金を受けた。このような援助資金は、銀行システムの構造調整、政府支出の縮小、収入の増大、株式の外国人所有制限撤廃等の条件の履行を前提にするものであった。韓国の経済危機は、生産、消費、雇用と所得等様々な側面で急激な下降をもたらしながら、失業率は1997年半ばまで2%を若干上回る水準であったが、1999年初めには8%を超えて、貧困人口は12パーセント以上にまで上った。また失業者は、経済危機以前は若い年齢層に分布していたが経済危機以後は社会の中核をなす30～50歳の年齢集団を襲った（Mishra、2001、再引用）。

韓国は産業化を進めている間、大量失業という社会問題を経験した事がなかった。社会保障制度がまだ脆弱な状態で、このような事態を招いたという事実が問題の深刻さと複雑さをさらに大きくさせたと見られる。これによって、家族の崩壊、露宿者の増加、青少年の非行、家庭内の暴力等が急に増加した。当時の失業による家族崩壊現象の事例を見ると、妻がお金を稼ぐため家出をし、またはそのため幼い子どもを施設に預けるケースも増加した。それだけではなく、家庭内の暴力も増加し、家族関係が深刻な事態にさらされる事例も増加した。ソウル市家庭相談所の電話の相談内容のうち、夫の暴力事例が1日あたり平均15～20通に達していたと見られる。

ソウル家庭法院の離婚の申請件数もIMF資

金援助以前の1997年11月472件から1998年3月784件とおよそ66%増加した。ホームレスは、1998年下半期にすでに3000人に上ったが、そのうち30代と40代が大部分を占めていた。青少年の非行と犯罪も増加していたが、1997年11月から1998年1月まで青少年非行と犯罪が2390件に上った。この数値は、1年前の同じ期間の1992件に比べ、20%増加していた。そして、1997年11月から1998年4月までの犯罪発生の趨勢を見ると、強盗42.5%、暴行及び傷害23.8%、性犯罪22.3%、経済関連の犯罪17.3%が増加した（魯相学・咸世南、1998）。

## 2 急速な都市化と人口の移動

過去20年間東アジアと西太平洋地域では人口の移動がかなり多かったが、これはまさにこの地域の経済的、社会的そして政治的な変化に基づいた事と見なされる。ベトナム戦争、中国大陆の開放、香港とマカオの中国への返還、韓国と北朝鮮の政治的対話の再開、日本をはじめとするアジア新興産業国家等の労働力の不足、アジアの金融危機、アジア各国の経済制度の変革等が国境を超えたこの地域の人々の人口移動を増加させた。その上、経済の世界化は国境のない経済という現実を前提にお金、物、人々の自然な流動の速度をさらに加速化させた。移住は人々がよりよい経済的な機会を利用しようとする一つのメカニズムである。所得と生活水準の差は人々に国の内外から関心と呼ぶことになり、人口の移動と再配置の動機を提供した。国内移住に関する限り、人々は農村から都市へ移動するから急速な都市化をもたらす。農村地域の人達が都市に魅力を感じる理由は、第1に都市は多様な教育水準、職場、社会的、文化的機会を提供していること、第2に投資資本特に外国投資等が集中していること、第3に多くの若者達を雇用できるサービス産業がよく発達しているからである（Chao、2001）。

アジアは過去30年間、都市化が持続的に増加してきた地域である。1980年から1985年の間、この地域の都市成長率は60%以上だった。1994年韓国の都市成長率は80%、香港は94.9%、日本は77.5%だったが2010年になると、韓国91.4%、香港96.6%、日本は80.6%へと上昇す

ることが予想される。(Chao, 2001) このような都市の成長率は住宅、交通、上下水道、エネルギー、教育等の供給と環境問題だけではなく児童と老人の適切な保護、片親世帯、医療保護、生活条件悪化の防止、問題家庭の社会的保護そして各種社会福祉のニーズ等、政府と社会への要求がだんだん増加すると予想される。都市化に伴う国内移動は経済成長と膨張の結果によるもので、人間がよりよい生を追求するニーズと期待がある限り避けられない現状である。

アジア太平洋地域の国家間の人口移動は、オーストラリアとニュージーランドが近隣国家なので移動人口の吸収を始めたが、日本をはじめとする新興工業国家の労働力不足の現状をみるとますます近隣低開発国家から労働人口が移りはじめている。バングラデッシュ、カンボジア、中国、インド、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、パキスタン、フィリピン、スリランカ、タイそしてベトナムのような国々はまだ多くの国民が貧困と失業という苦労を経験しており、彼らは自分の国で家族を扶養できる適切な仕事を探すことができず、合法的または非合法的に他国へ行って仕事を探している(Chao, 2001)。しかし、このような国家間の合法的、非合法的労働力の移動は、A国家から起こしている社会保障問題とか社会福祉ニーズが、B国家に影響を及ぼす要因になることは避けられない事実である。一般的に合法的な外国人労働者はどのぐらい労働法や社会保障法に規定する賃金や労働条件、そして社会福祉サービスについて適切な待遇と保護を受けられるか。また、非合法的な外国人労働者らは少なからず法による保護から疎外されているとみられる。

2000年現在、韓国に住んでいる外国人労働者は311,544名である。これらの中で3分の2が非合法的に入国し、残り3分の1が産業研修生で入った合法的な労働者である(Seol, Lee, 2001)。香港には現在、250,000名の外国人労働者がおり、日本では既に10年前に、最低360,000から最高418,000名と推定される外国人労働者が合法的、非合法的に日本に入国して働いていた。(佐藤進・橋本秀一、1992、p47) これらを類型別に見ると就業目

的滞留者60,000名、南米国籍の日本人70,000～90,000名、留学生30,000名、就学生40,000名、非合法的労働者160,000名を含めて合計360,000～380,000名と推計されている。その他研修生38,000名を足すと398,000名から418,000名と推定されたとする報告がある。韓国の場合、男性が多い反面、香港は女性外国人労働者が多い。女性の場合、年を取った親や兄弟または甥や姪の世話をしなければならない女性と、子供を夫や親に預けて母国を離れてきた既婚女性である。これらはみんな彼らの兄弟、姉妹あるいは彼らの親とか子供のよりよい未来のために、あるいは自分の家や小さな事業資金を準備するためにお金を稼いで帰国したいとする素朴な夢を持って彼らの国を離れてきた人達である。(Panares, 2001)

したがって、このような労働者を送り出す国は、彼らが適切な生計手段と仕事を得られるようにより多くの努力を傾ける必要がある。これらの外国人労働者を必要とする国は、彼らの人権や労働法または社会保障法に示される賃金、労働条件及び社会福祉サービス等の適切な待遇と保護を受けられるように、労働法と社会保障法を改定すべきである。また、外国人労働者の人権侵害と彼らの労働と関連する各種の不合理的な問題の発生を防止するために、労働力移動を市場にまかすのではなく政府の責任で、就業斡旋と労働力派遣業者に対する監督を徹底する必要がある。また、健康と災害等に関連する社会保険制度上、外国人労働者に対する差別を無くすために二国または多国間社会保障協定を締結する必要がある。彼等らが働いている国の言語能力や文化に対する理解が不十分な者には、前もって言語研修や夜間授業を実施する必要がある。また、それだけではなく他国での生活に困っている人には民間社会福祉機関等の相談、医療及び法律援助、一時的休息所等の各種社会福祉サービス提供を通じての積極的な介入が要請される。アジア地域において、労働力の国際的な移動がもう一つの既成事実になった以上、各国はこれによって生ずる問題について政府レベル、または国際的なレベルで基本的な人権原則に基づき、これらを保護する社会保障網と社会福祉増進等を真剣に考えな

ればならないだろう。

### 3 東アジア地域の急速な人口老齢化

出生率と死亡率の減少による人口の老齢化は世界的な趨勢である。1999年60歳以上の老人の数字は全地球人口の10%、6億と推定され、2050年になると20億で全人口の21%になると予想される。そうすると老人人口は人類史上児童人口より多くなると考えられる。(Chao, 2001) さらに注目すべきは全老人人口の中60歳以上は、ヨーロッパが25%くらいなのに比べてアジアは53%を占めていてこの比率は2050年になると61%を占めると予想されることである(朴光駿, 2000)。

国連統計とForeign Affairs (1977.5) 誌によると、日本の65歳以上の老人人口は1950年4.9%から1995年には全人口の14.6%になった。しかし、この比率は2015年になると25%、2050年になると全人口の31.8%に増加すると予想されている。老人人口が25%水準に至ると国民所得と国家資源の相当部分を老人保護に割かなければならないから貯蓄率が下がって財政赤字が拡大する。老人人口の扶養負担が平均生活水準を下げる要因に作用して、21世紀初には生活の下落幅は1997年所得水準の18%に至ることが予想されている。この下落幅は日本人全体の1年間の貯蓄額に相当すると見るものがある(朴光駿, 2000)。

韓国の老齢人口の増加も世界で一番速い国の中の一つであると予測されている。1995年65歳以上老人人口は全人口の5.6%を占めたが2000年7.1%、2020年13.2%、そして2050年になると24.7%になると予測されている。韓国と日本のこのような労働年齢人口比率の下落は結局労働力不足をきたし、相当規模の外国人の労働力を受け入れるしかない。

中国の高齢者の人口比率は1990年6%で6,700万人であったが2030年になると15.8%で2億3,200万人、そして2050年には23.1%で、3億3,100万人に増加されると予想される(朴光駿, 2000)。台湾の場合、1995年65歳以上老人人口は、全人口の7.5%だったが2000年8.6%と増加し、2010年になると10%、2025年16.5%そして2030年になると20%になると予想されている(Chao, 2001)。

人口の急激な老齢化、特に退職老齢人口の急増と労働年齢人口の急激な減少は結局労働力不足で相当規模の外国人の労働力を受け入れるしかなく、その上労働年齢人口の老人扶養負担を重くせざるを得ない。老齢世代の人々が肉体的・財政的・社会的に次第に依存していくという側面は社会福祉上重要な意味を持っている。

老人達は身体的、経済的なニーズ、精神的なニーズを複合的に持っている。身体的なニーズは生物学的老化が主要因と見られ、どんな場合でも、疾病を経由して身体的な不自由をもたらすし、または疾病とは関係なく身体的な不自由をもたらす場合もある。しかも老人の発病率は高く疾病は慢性化しやすい上に合併症を伴いやすく、疾病と老化が複雑に進行して身体的な不自由がもたらされる。

韓国の場合、2000年現在65歳以上の老人(約340万人)の中で機能障害を持っている老人は146万人(全老人の43.4%)を超え、その中で日常生活動作能力(ADL)や家事生活遂行能力(IADL)などの機能障害で在宅保護対象となる老人の数は134万人(39.9%)である。ADLの機能障害で介護者の援助が必要な施設保護対象老人は11万7,000人(3.5%)に至っている。2010年になると在宅保護老人は200万人を超え、施設保護対象老人も17万9,000人、2030年になると在宅保護対象老人400万人、施設保護対象老人35万人を超えると予測されている(韓国保険社会研究院, 1998)。韓国の老人の経済的扶養は、主に家族によって充足されてきた。しかし大家族の減少で家族による経済的扶養や情緒的な連帯感等は次第に期待し難くなった。特に韓国の場合、公的老後所得保障体系となる国民年金の導入の歴史が短く老齢年金をもらう60歳以上の老人は全老人人口の8%(約35万人)で生活保護手当と敬老年金をもらう65歳以上の老人は18%(57万人)に過ぎない。このような老人の老後所得保障のために社会保険と公的扶助の拡充と充実、そして社会福祉法の改革が成し遂げられなければならない(咸世南, 2000)。

### 4 家族構造の機能と役割の変化

過去、東アジア地域にあった家族制度の主

要価値は“孝行”(Filial Piety)であった。“孝行”は人間のあらゆる行為の根源的な価値であったために、人間の日常生活に非常に大きい意味を持っていた。家庭は、個人の成長、休息、教育と養育の場所であるだけでなく、援助が必要な時期に、援助をしてもらう慰労と保護の場所でもあった。伝統的に家族構成は、生産機能、教育機能、そして福祉機能が互いに補完的な関係を保ちながら、3世代が同居する大家族の形態を持っているのが特徴であった。しかし、今日、このような大家族は、ごく稀である。大部分の若い世代の人々は、結婚した後、教育が終わった後、自分だけの小規模の家庭をつくる事を好むようになった。その結果、現在核家族による「小子女化」がさらに一般化される状況である。

中国の場合、「小子女化」と社会移動が激しくなり、中年世代は、すでに子供が老後保障にならないことを認識し、伝統的な「子供を育てて、老後の準備」という考えから、「保険で老後の準備」に変更している。1995年、上海の60歳以上の老人が希望する家族形態の調査によれば、「一人暮らし」と答えた老人が、男性63.0%、女性54.3%、「子供と同居」と答えた老人が、男性34.0%、女性43.1%、そして「社会福祉施設に入所」と答えた老人が男性3.0%、女性2.6%であった(チョ・ヒョン, 2000)。このような調査結果は、中年世代のみならず、すでに老人世代も、若い世代と一緒に住めないということを現実のものとして受け止めているのではないかと考えられる。

韓国の場合、子供と別居して、あるいは単独で住む老人の比率は、1985年20.5%、1990年26.8%、1998年47.1%と増加している。反面、子供とともに3世代同居する割合は、1985年78.3%、1990年72.5%、1995年56.8%で、継続して減少している。特筆すべきは、農村の方が都市より老人と住む比率が低いことである。その理由としては農村の青年が成長した後、大部分は都市に生活の基盤を置く傾向が増えているために、このような結果になったと考えられる(尹賛重, 2000)。台湾の場合も、1996年現在、一人暮らしの老人は12.3%に増加している(Chao, 2001)。

中国では最近、子供が少なく、老人だけの「空洞化家庭」が徐々に増えている。1990年の人口調査によれば、北京で60歳以上の老人のうち一人暮らしをしている人は、10.3%、老人夫婦が12.8%に達しており、23.1%が老人世代である。また、1997年の「一人っ子政策」を受け入れた女性が、全国で53,770,304名に達しているの、これは既婚・出産適齢の女性人口の21.96%になる。地域別に見ると、北京61.7%、上海59.0%、天津47.93%、遼寧省44.67%、江蘇省43.84%などが高い比率である。20年後、現在の「一人っ子政策」の両親が年をとったとき、「老人空洞化家庭」の問題はもっと深刻なものになるだろう(チョ・ヒョン, 2000)。

付け加えて言うと、今日多くの既婚女性は社会進出している。最近、アジア地域では子供を生んだ既婚女性の労働参加の比率が早い速度で増加している。これに付随して、家庭内での男性と女性間の役割分担の変化がある。過去の伝統的な家族制度の中で、男性は外で働き、女性特に主婦は家事と子供の養育、そして年老いた両親の世話をすること、また近い親戚がいれば、その人たちを手伝い、保護する仕事まで担当することが良妻賢母の徳目であった。しかし、“共稼ぎ夫婦”という新しい家族構成では、これと同じような役割分担を、最早期待できない状況になった。韓国でも女性の地位向上と社会進出の機会がますます増加し、1965年の女性の経済活動比率が36.5%、1997年には49.5%に伸びた(尹賛重, 2000)。女性の社会活動機会の増大だけではなく、過去に女性が家庭で担当していた福祉機能の役割についても相当な修正を加えなければならない状況にある。

家族構成と機能の変化は、家庭の福祉機能の低下と、家庭内にいる児童・障害者・病人そして老人などの保護や療養の責任分担を徐々に社会や国家に転嫁させている。

#### IV 要約及び結語

変容と世界化(Transformation and Globalization)と同様に韓国をはじめとする東アジア諸国は、最近金融危機と経済の低迷で個人と家庭、

そして社会全般に及ぶ失業を含む多様な社会問題に直面している。大量の失業と同様の経済危機にあつては、何よりも新しい働き場所の創出と失業を最小限に抑えることが雇用政策の重要課題である。

働き場所を創出するためには、国家の公共投資が拡大されなければいけないし、外資導入による投資促進と雇用を安定化するために、企業を支援する政策が実施されなければならないだろう。また、失業者に対する就業斡旋、職業訓練と共に基本的に生活を保障し、人間らしい人生を享受できる社会的安全網が要求される。社会安全網の体制は、社会保険と公的扶助及び社会福祉サービスから構成されているが、先進国の場合は、経済不況や危機時に社会的不安を引き起こさずに難関を効果的に克服できる社会的安全網体系がよく整備されている。

今日、東アジア諸国は、経済的、社会的そして政治的に非常に大きい変化を経験した。それによって、私たちが経験している社会安全網体系がこのような変化に適切に対応できるかを検討し点検した後に、社会立法を再調整する必要が生じた。特に新しい技術の出現、情報産業の発達、政治・経済の環境の変化が急速に進められた過程の中で、社会の弱者集団である児童・障害者・老人・母子家庭・低所得者の貧困労働階層、そして複雑な現代の外部環境からの挑戦を受け、苦難に遭っている家庭を保護する社会福祉プログラムがどのように進められるのか再認識する必要がある。それだけでなく、このような社会福祉プログラムがより効果的に遂行され、多様な社会福祉資源が開発され、動員される必要がある。中央政府と地方政府の公的資源はもちろん、民間機関による革新的で創造的な資源開発と動員戦略も要求される。

今日の東アジアにおいて、外国の労働者問題はすべての国々が決しておろそかにできない一つの現実である。これらの労働者を送り出す国々や受け入れる国々は、これらに関心を持ち、対応する措置が要求される。合法的な外国人労働者の場合、労働法と社会保障法に明示された保護をある程度受けているが、非合法的な外国人労働者には、ブローカーに

よる詐欺、肉体的虐待、賃金未払い、長時間労働、不十分な栄養および社会保険の非適用などの人権侵害が行われている。これらの問題が、行政当局に正しく報告されていない理由は、報告をすると、強制退去されるとの恐れがあるためである。したがって、このような問題を予防するため労働力を送り出す国家と受け入れる国家との間にILOの海外労働者の権利保護に関する国際協約と社会保障権利の擁護に関する協約によって、二国間、または多国間の協定を解決していく措置が必要である。また、労働力の国家間の移動を健全に育成するために、労働力送出の過程を市場論理だけにまかせず、両国また多国間の政府の介入を通じて、海外就業斡旋ブローカーの介入を遮断し、労働基準法の適応に対する行政的な指導監督の体制を徹底的に強化していく一方、新しい国際労働力の移動の時代に対応できる立方措置を迅速に発展させていくべきである。

多くのアジア・太平洋地域の社会福祉制度は伝統的な家族構成、血族中心家族福祉、地域社会の相互扶助精神、そして企業の家族的な雰囲気の中で発展してきた。しかし、急速な産業化と家族および人口構成の変化は、伝統的な家族の連帯や地域社会の相互扶助を難しくする環境になった。このような私的支援体制の弱化は、欧米諸国とは違った社会保険と公的社会福祉サービスの拡大を要求している。

経済発展にもかかわらず、貧困階層・障害者などの弱者階層が存在している。政府は公的側面で所得喪失者に制度的な援助をしているが、個別化・多様化された社会福祉問題への欲求を持つ人には、なお十分なサービスを提供していない。この問題を解決しない限り、均衡のとれた社会発展と社会統合をかなえることは難しい。特に増加している老人と働いている女性は公的社会福祉サービスとともに、非公的な保護体制を様々な形で求めている。また、「社会福祉の普遍化」現象は国家による公的社会福祉サービスだけではなく私的部門の社会福祉プログラムの発展をも求めている。世界化されていく巨大な資本主義市場の挑戦に対処していくため、社会安全網と



してより多様な公私協力 (The Public/ private mix) を目指す社会福祉体制を発展させていくべきである。社会福祉教育においても国際社会教育を正規社会福祉科目に繰入れ、未来の社会福祉のための政府間または、民間次元の国際協力体系を構築するとともに、国際社会福祉事業のためのマンパワーの育成に力を注ぐべきである。

# 註

- 1 佐藤進編『外国労働者の福祉と人権』法律文化社 1992.5
- 2 チョ・ヒョン「中国における老人の扶養と問題点」『第5回日韓社会福祉国際学会』2000.7 京都、佛教大学
- 3 朴光駿「人口高齢化と社会福祉の課題 東アジアの観点から」『第5回日韓社会福祉国際学会』2000.7 京都、佛教大学
- 4 韓国保険社会研究院「1998年度全国老人生活の実態及び福祉欲求調査」1993
- 5 尹賛重「高齢化社会における韓国の老人保険福祉の現在と課題」『第5回日韓社会福祉国際学会』2000.7 京都、佛教大学
- 6 咸世南「高齢社会の対応と韓・日社会福祉比較研究の課題」『第5回日韓社会福祉国際学会』2000.7 京都、佛教大学
- 7 魯相学・咸世南「経済危機と社会福祉の対応」『江南大学開校50周年記念国際学術大会』1998.11 (韓国語版)
- 8 イ・ヘキョン、21世紀の韓国社会福祉と中央政府の役割、韓国社会福祉学会99春季学術大会資料集 1999.4
- 9 Shou-Po Chao, Challenges for Social Security Net in North East Asia Region from the Perspective of ICSW September, 4-7. 2001. Seoul. Korea. Korea National Council on Social Welfare.
- 10 Neil Gilbert, Productive Welfare and The Market Economy: Korea's Enabling State. International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience. September 6-7. 2001. Korea Institute for Health and Social Affairs. Seoul. Korea.
- 11 Ramesh Mishra, Globalization and The Welfare State : Towards an International Perspective, International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience. September 6-7. 2001 Seoul. Korea. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- 12 Esping-Anderson, Welfare States in Transition : Antinational adaptations in Global Economies, Sage. London. 1996
- 13 Jessop. "Towards a Schumpeterian Welfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy." Studies in Political Economy 40, Spring 1993.
- 14 D.H. Seol. Migrant Worker's Welfare in Korea : Problems and J. H. Lee Responses 29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW. September 4-7. 2001. Seoul. Korea.
- 15 Adrielle M. Panares, Social Safety Net for Migrant Labor: The ISS. Hong Kong Experience, 29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW. Sept. 4-7. 2001. Seoul. Korea. Korea National Council on Social Welfare.