

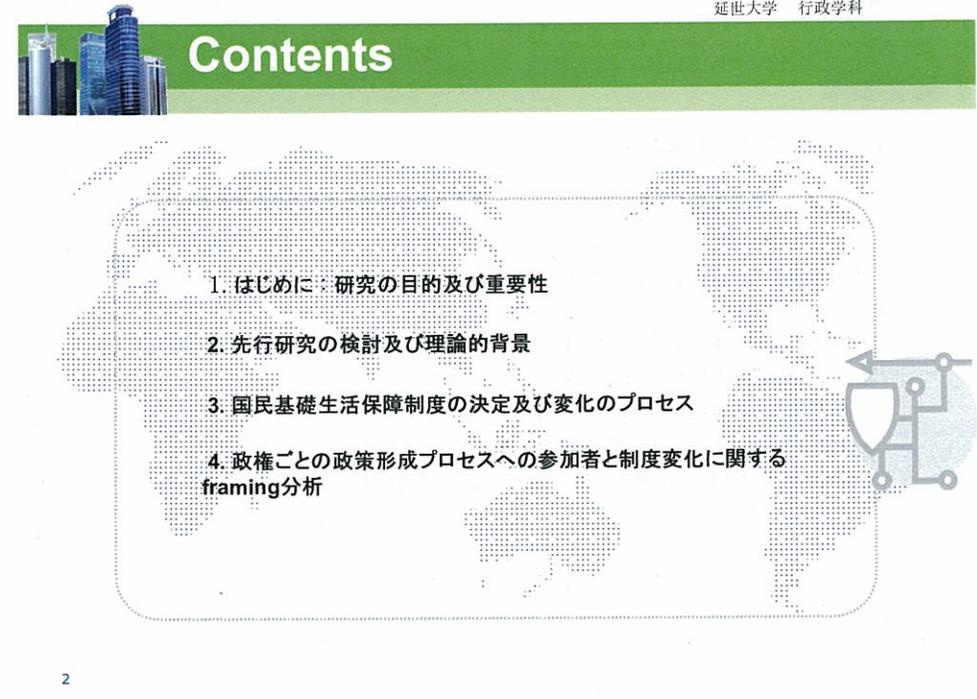


延世大学 行政学科

韓国の国民基礎生活保障制度とNGOの役割

： framing アプローチによる政権ごとの制度と政策アクターに関する分析

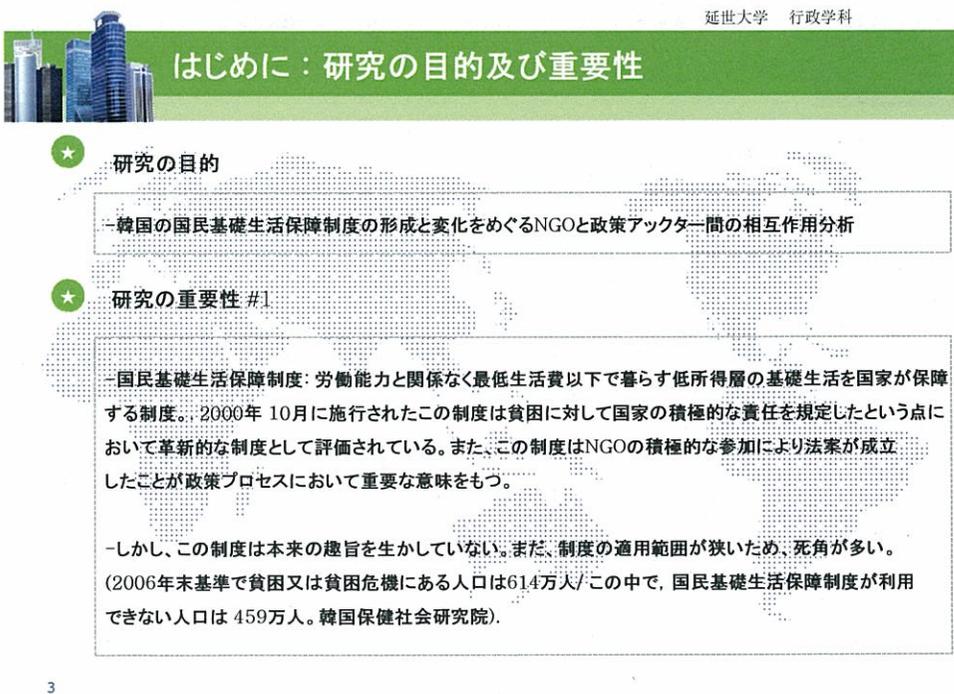
発表者： 정의룡(연세대학교)



Contents

- 1.はじめに：研究の目的及び重要性
2. 先行研究の検討及び理論的背景
3. 国民基礎生活保障制度の決定及び変化のプロセス
4. 政権ごとの政策形成プロセスへの参加者と制度変化に関する framing 分析

2

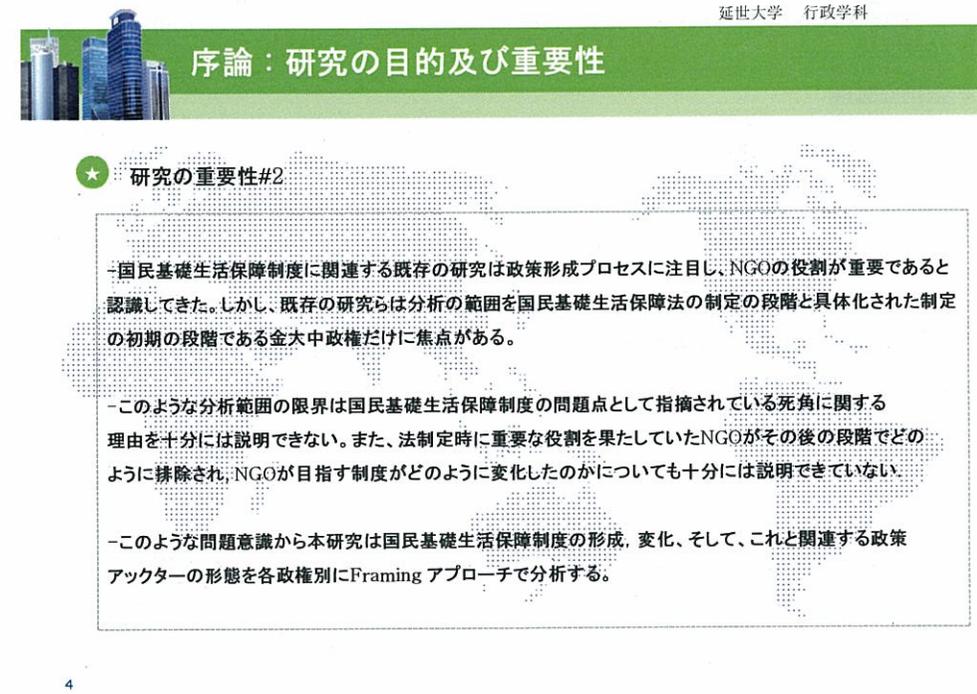


延世大学 行政学科

はじめに：研究の目的及び重要性

- ★ 研究の目的
 - 韓国の国民基礎生活保障制度の形成と変化をめぐるNGOと政策アクター間の相互作用分析
- ★ 研究の重要性 #1
 - 国民基礎生活保障制度：労働能力と関係なく最低生活費以下で暮らす低所得層の基礎生活を国家が保障する制度。2000年10月に施行されたこの制度は貧困に対して国家の積極的な責任を規定したという点において革新的な制度として評価されている。また、この制度はNGOの積極的な参加により法案が成立したことが政策プロセスにおいて重要な意味をもつ。
 - しかし、この制度は本来の趣旨を生かしていない。また、制度の適用範囲が狭いため、死角が多い。(2006年末基準で貧困又は貧困危機にある人口は614万人/この中で、国民基礎生活保障制度が利用できない人口は459万人。韓国保健社会研究院)

3



延世大学 行政学科

序論：研究の目的及び重要性

- ★ 研究の重要性#2
 - 国民基礎生活保障制度に関連する既存の研究は政策形成プロセスに注目し、NGOの役割が重要であると認識してきた。しかし、既存の研究らは分析の範囲を国民基礎生活保障法の制定の段階と具体化された制定の初期の段階である金大中政権だけに焦点がある。
 - このような分析範囲の限界は国民基礎生活保障制度の問題点として指摘されている死角に関する理由を十分には説明できない。また、法制定時に重要な役割を果たしていたNGOがその後の段階でどのように排除され、NGOが目指す制度がどのように変化したのかについても十分には説明できていない。
 - このような問題意識から本研究は国民基礎生活保障制度の形成、変化、そして、これと関連する政策アクターの形態を各政権別にFraming アプローチで分析する。

4

先行研究の検討及び理論的背景

★ 1. 先行研究の検討

- 国民基礎生活保障制度の政策形成をプロセス分析, 参加者分析, 論点分析に分け, NGOにおける市民社会の影響, 大統領中心の権力構造, 各省庁間の対立の官僚政治を論じた(안병영, 2000).
- 国民基礎生活保障制度制定時, 主導的な役割を果たしたNGOの活動の実際の経験と教訓.
- NGO活動の可能性と限界について論じた(문진영, 2001).
- 国民基礎生活保障制度 制定プロセスの政策決定要因分析. Kingdon(1984)の政策の窓モデル. 理論的枠組みを利用し関連事例を体系的に分析(박윤영, 2002).
- 国民基礎生活保障制度がもつ哲学的側面を歴史の観点から分析(여유진 외, 2004).
- 既存研究にはない法律制定以降の官僚政治を分析(김영순, 2005)
- 国民基礎生活保障制度の制定に関する重要な政策参加者へのインタビュー資料収集 (양재진 외, 2008)

限界: 金大中政権以降の段階については言及されていない。

5

先行研究の検討及び理論的背景

★ Framingの概念

- Framing は、世界を見る方式、または 枠(Frame)を作ること。政策と関連し、このような枠組みが形成できれば、政策の目的、計画、stakeholderの行為方式、結果の良し悪しについての判断をも左右する。(Lakoff, 2004).
- Framing は、各個別主体に具体的なことを認識させる解釈的な背景知識 (Goffman, 1974).
- 社会的アクター間の説得装置として、選択的注目(selective attention)と命名(naming)として表れる(Rein & Schön, 1993).
- 社会の複雑な実態を理解し、情報に関する選択と組織化を可能にさせる解釈の準拠の枠組み (나태준, 2006).
- 政策アイデアはその実態より政策参加者がどのようにアイデアを受け止め、どのようにアイデアを構成するかによって新しい形態のFrame が形成できる (Campbell, 2001; Bleich, 2002).

6

先行研究の検討及び理論的背景

★ Framingの種類

Benford & Snow(2000)の3つの類型

- 診断framing (diagnosis framing)
問題の定義及び構成, 問題原因と責任究明への努力, 目標が明確になり、ビジョンの提示ができる。
- 処方framing (prognostic framing)
解決策の究明及び提示, framing 競合, 相手のframingの論理と妥当性に対して、批判する対応framingを使用。
- 動機づけframing (motivational framing)
政策framingを集団的に共有できる政策アクターを動員し、積極的な参加を促し、それに役立つ言語が使われる。

7

先行研究の検討及び理論的背景

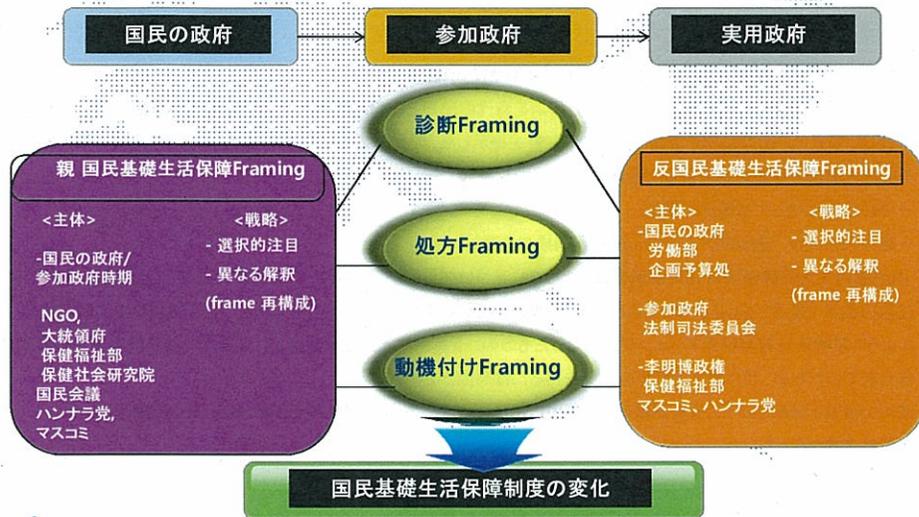
★ Framingの戦略

選択的注目(selective attention)と異なる解釈(different interpretation) 戦略 (Rein & Schön, 1993)

- 選択的注目(selective attention)
自分に有利な部分を選び、その部分だけに議論を集中させる。対立している場合、相手の強いFramingを迂回し、それを乗り越えるための新しい問題を提起、相手のFramingが弱い場合は、その弱点を批判し、妥当性を疑問視する。
 - 異なる解釈(different interpretation)
ある事実について、ほかとは異った解釈をし、自らのFramingが優位に立たせ、自らを正当化する。
- Framingの再構成 (reframe) 戦略 (Lakoff, 2004)
- 相手のFrameをそのまま受け入れるのではなく、自らの価値を、公衆に対して説得力のある形で提示できるようにFrameを再構成する

8

分析枠組み



国民基礎生活保障制度の決定及び変化のプロセス

| アジェンダセッティング (93-98) | 政策案策定(1998-99) | 政策決定(1999.06-08) |
|---|--|---|
| <p>-1994年、参与連帯傘下、社会福祉委員会の国民福祉基本ライン (National Minium)確保運動により誕生</p> <p>-当時、与党であった国会議内の政策研究グループと専門家グループの連携</p> <p>-1997年の経済危機を機に、この運動は活性化が急激に進んだ。</p> <p>-1998年、参与連帯、民主労総、経済正義実践市民連合、韓国女性団体連合などと連携し、国会への立法請願、公聴会の開催など、幅広い活動を展開し、関連法律の制定を求めた。</p> | <p>-アジェンダセッティングの段階では企画予算処の強い反対にぶつかったNGOは、状況を打開するため、28の労働貧民、地域運動団体、民主労総、民弁、女性連合などと連携した「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」を発足させる。</p> <p>-活動の中心であった参与連帯社会福祉委員会は数回の公聴会と専門家との交流、ネットワーキングによって政策案の詳細を詰める。</p> <p>政策案策定の段階で、労働を重視する労働部、業務に自身がなかった保健福祉部、予算の都合を理由に挙げた企画予算処は明確に反対した。</p> | <p>-1999年6月、金大中大統領は蔚山での発言において、“中産階級と低所得庶民が安心して暮らせるよう、国民生活保障基本法をつくりたい”とした。</p> <p>-反対していた企画予算処が既存の立場からいささか後退した。</p> <p>-与野党と政府との実務協議がなされ、参与連帯を中心にしたNGOは定期国会での法案成立を目指し、国会議員への働きかけを強める。</p> <p>-当時、野党であったハンナラ党の協力により、国会で法案が成立。</p> |

国民基礎生活保障制度の決定及び変化のプロセス

| 後続段階(1999-2000) | 後続発展段階(2000.08-2008.02) | 縮小衰退段階(2008.02-現在) |
|---|--|---|
| <p>-施行令/施行規則の段階</p> <p>労働部と保健福祉部、企画予算処など中央省庁間の対立が浮き彫りになる。</p> <p>一企画予算処:法律が成立した時点では、一歩下がっていたが、施行令の段階では再び受給者の範囲を減らそうとした。</p> <p>-労働部-保健福祉部:労働部は労働を通じた自活の優先を主張し、基礎生活保障部分に対する反対の立場を強めた。法案の成立が時間の問題になり、働ける貧困者を対象にした自活事業は自らの所管にすべきであると主張し、保健福祉部と対立</p> | <p>-ノムヒョン政権期</p> <p>参与連帯による法律改正運動が活発になる</p> <p>扶養者条件と扶養能力条件を緩めることにより、受給者の数を増大を図る。</p> <p>-世論を見方に取り付けたが、実際の法案改正のための議論の段階で予算当局と国会法制司法委員会の結託、妥協により、本来の趣旨とは異なる方向に進み、改正自体も予想より時間がかかった。</p> <p>-2006年、「扶養者」を一親等以内の直系血族及び配偶者に改め、扶養能力条件も世帯当たり最低生活費の130%に緩和された。</p> | <p>-李明博氏は大統領候補であった当時は、政権の「能動的福祉」の登場により、扶養義務者条件を緩和し、受給者の拡大に賛成していた。</p> <p>-政権誕生後、事実上、基礎生活給付制度を縮小、衰退させる動きを見せている。企画予算部による予算編成指針としては予算削減を目指している。</p> <p>-保健福祉家族委員会、予算決算審査小委員会においては、基礎生活保障関連事業予算2,350億ウォンの削減が決定した。</p> |

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

| ★ 金大中政権 |
|---|
| <p>-診断Framing: <IMF外国為替危機の克服のための‘生産的福祉’の提示></p> <p>IMF外国為替危機の発生につながった、新自由主義とグローバルイゼーションに従わざるを得なくなり、貧困と失業の問題はより一層深化した。このような状況の下で誕生した金大中政権は、経済全般については新自由主義とグローバルイゼーションに従うが、失業と貧困の問題は、国家が直接セーフティネットを充実化することによって解決するとの‘生産的福祉’を提示した。</p> <p>-処方Framing: <新自由主義的グローバルイゼーションに相応しいセーフティネットの構築></p> <p>1994年当時、NGOの一つであった、参与連帯傘下社会福祉委員会によって提示され、関連分野の専門家との交流やネットワーキングによる、ビジョンを具体化できる処方Framingが必要であった。金大中政権と理想を実現しようとしたNGOは互いに密接に連携した。反対勢力であったハンナラ党もこの法律制定に積極的に乗り出す。IMF外国為替危機をもたらしたとの批判を免れる必要があり、当時の新自由主義とグローバルイゼーションに逆らうのは得策ではないとの判断があった。そのような流れにうまく乗りつつ、福祉を拡大するFramingより有利な戦略はなかったと考えられる。</p> |

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

★ 金大中政権

一処方Framing: <新自由主義的グローバリゼーションに相応しいセーフティネットの構築>

実質的な反対勢力は政府内に表れた。企画予算処は予算不足と制度への依存性の深化による労働意欲の低下を理由に、法案の成立に反対した。これは、鄭武権(2004)が指摘した権威主義的發展国家の産物である。成長と福祉の二分法的考え方が支配的なFramingとして残っていたためである。また、その次の段階においては、労働部と保健福祉部が綱張り争いを繰り広げる。これは、中央省庁が公益よりは自らの組織の利益を左右するFramingに支配されていたためであると考えられる。一動機付けFraming <NGOと政策決定者との連携>

処方Framingにおいて、企画予算処の反対は、結局、大統領の明言によって、ある程度解消された。

これは、共有するFramingに必要な政策的動員のための手段として、言語を用いるという意味において、動機付けFramingである。しかしながら、企画予算処は法律施行令の立案において、法律の趣旨の形骸化をもたらしかねない、厳しい選定基準と扶養能力条件関連事項を明文化した。これにより、当時、連合体であったNGO同士の対立が浮き彫りになった。

つまり、法律の制定だけでも意味があるので一歩下がろうというNGOと制度本来の趣旨を生かすべきであるとの主張が対立した。

結局、NGO連合はその凝集力が減少し、法律施行令が策定され、NGO連合は自主的に解散した。しかしながら、この運動を主導した参与連帯は法律改正運動を継続的に行うことを明言した。

13

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

★ ノムヒョン政権

一診断Framing: <成長と分配の調和を目指す‘参加福祉’の提示>

金大中政権における課題であった両極化の解消を時代の課題として位置づけ、この問題の可決策として、ノムヒョン政権は、成長と分配の調和を目指す、‘参加福祉’を提示した。国民基礎生活保障の拡大はその作業の一環であった。その問題意識と目標設定は評価できるが、‘生産的福祉’のFramingを克服できなかったという点において、一つのビジョンとしては限界がある。

一処方Framing: <選別的注目とFraming再構成の失敗>

国民基礎生活保障制度の死角解消を課題として位置づけながらも、そのための法制度の整備という文脈においては、任期の後半である2006年になってようやく目に見える成果が現れはじめた(3年かかる)。参与連帯の積極的な活動によって法律改正案が政策アジェンダにはなったものの、予算当局と野党が握っている国会法制司法委員会が歩調を合わせていたため、目に見える形での成果を得るには時間がかかった。

既存の成長と分配という二分法が根強い状況の下においてあったため、‘成長と分配’をめぐる議論と言説は空論に過ぎなかった。

14

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

★ ノムヒョン政権

一動機付けFraming: <Framing共有の失敗>

ノムヒョン政権が標榜した“参加福祉”は単なるスローガンに過ぎなくなった。金大中政権においてフルに利用されたが、批判の対象になっている、“生産的福祉”の枠組みの中で福祉問題の解決に取り組もうとしたためである。政権末期になって、はじめて“社会投資国家”と言い、福祉を拡大しつつ、既存の成長なのか福祉なのかという優先順位をえぐる議論の巻き込まれないためのFramingを提示できたが、あまりにも手遅れであったため、実質的な予算の確保にはつながらなかった。

国民基礎生活保障部分においては、金大中政権において形成されていた、NGOとの密接な連携も欠けていた。

ノムヒョン大統領にはノサモ(ノムヒョンを愛する会)のような、自らを支持し、追隨する勢力はあったが、彼らは、専門知識をもつ関係分野の専門家との密接なネットワークを形成している政策志向のNGOではなかったと言う点が金大中政権との大きな違いである。このような政策NGOとの連携の欠如は、国民基礎生活保障法の改正が遅れたことと当該政策部門への影響力の減少をもたらした。

15

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

★ 李明博政権

一診断framing: <前の政権の無能framingと選択的注目戦略>

李明博政権の問題定義と構成、問題解決の方向性を含めた診断framingは、当時韓国社会が直面していた否定的な面を前の政権の責任にするframingを使用することにより、on-lineとoff-lineで拡大。選挙当時、李明博候補は、福祉を強調する代わりに、「能動的福祉」という言葉を使用。これにより、李明博政権は、去る10年間の福祉部門の政策と関連する国民の不満や批判、絶望のframingが誘導された。国民基礎生活保障制度と関連しては前の政権の弱点であった受給者の概念の拡大に賛成する立場を明らかにすることで、前の政権と差別化できる選択的注目戦略を使用。

一処方framing: <保健福祉家族部の異なる解釈戦略>

国民基礎生活保障制度の予算の縮小について「国民基礎生活保障制度の予算は実際増加した」と主張。これをもって国民基礎生活保障制度を擁護する知識派を批判した。

16

政権ごとの政策プロセス参加者と制度変化に関するframing分析

★ 李明博政権

-動機づけframing : <減税とframingの再構成>

李明博政権は前の政権で推進されてきた総合不動産税を廃止。

総合不動産税の本来の目的は教育と福祉に使うため、富裕層に対する課税制度。この制度を廃止することに、富裕層からの大きな支持があり、また保守政党とマスコミは、総合不動産税を「税金爆弾」という表現も使用。この言葉はframingアプローチから、前の政権が設計した制度に対し「爆弾」という否定的な言葉を使うことで保守勢力と国民に前の政権に対して否定的なframingを強化させた。

このような減税政策の下で政府が福祉部門に支出を増やすことには無理がある。李明博大統領は、候補時代から基礎法の受給者の拡大を支持しながらも予算については曖昧な立場であった。現在、企画財政部は基礎生活保障法と関連する予算の増加は考えていないとはっきり言っている。

李明博政権は「富裕層に対する減税」と「税金爆弾」というframingの再構成を通じて、自分の政策framingを正当化し、福祉支出を減らす根拠を作ったのである。

結論及び研究の限界

★ 結論及び研究の限界

Framingアプローチの有用性

Framingアプローチは、韓国の国民基礎生活保障制度がどのようなマクロ視点で形成され、変化してきたかを効果的に説明している。

-国民基礎生活保障制度におけるNGOの役割の再発見

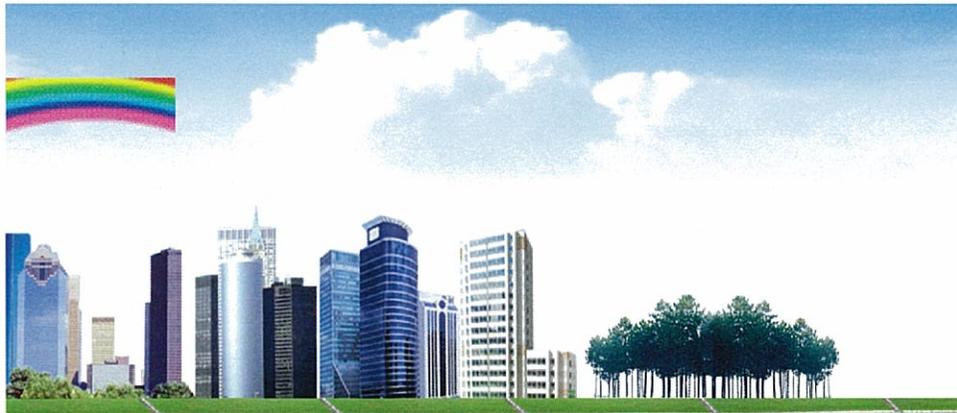
診断Framingに該当する政策ビジョン、処方Framingに該当する制度設計と実質的知識、動機づけFramingに該当する政治的動員が大事であることを発見した。知識とネットワークを備えているNGOは重要な要素である。

-貢献

金大中政権だけに注目した国民基礎生活保障制度の形成プロセスをその後の変化を含め、Framing理論に従って説明できたという点に研究の意義がある。

-限界

理論の客観的検証と一般化において限界があるが、今後の課題にしたい。



Thank You !