

韓国の社会と社会保障制度

金 成垣
山本 克也

I はじめに

国際比較、とりわけ社会保障の国際比較は難しい。それは、たとえ制度は他の国から“輸入”したとしてもその国の文化や社会情勢によってさまざまな改変を必要とし、また、月日を経るに従って制度自体も変容していくからである。たとえば日本はドイツの医療制度を随分と取り入れたといわれるが、医療費の財源として国庫負担が大きく存在しているのに対して、ドイツでは医療費は基本的に保険料で賄われているというように微妙な違いがある。

本号で特集する韓国の社会保障制度も日本の制度を随分と勉強されてよく似た形で出発したといわれるが、幾度と改正していくうちに韓国流の制度が出来上がっている。特に医療におけるレセプト管理やIT化については、日本よりも進んだ成果をあげているようである。本特集では韓国の社会保障諸制度を、日本の社会保障制度を意識しながら取り上げている。ここではその呼び水として、基本的な数値データで両者の差異を明らかにしていく。

本稿の構成は以下の通り。最初に戦後の韓国の社会を政治状況と経済状況を中心に見ていく。そして、韓国の社会保障給付に関して一般的な傾向と年金を始めとした所得保障制度、健康保険制度、介護保険制度、公的扶助制度、少子化対策順

番で検討を加えていく。もちろん、詳細な考察は次章以降の各論文を参照されたい。

II 戦後の韓国の政治状況概観

1. 1987年の民主化の前後

第二次世界大戦の終結後に日本から独立し、以後3年間にわたるアメリカとソ連の南北分割統治の後の1948年に、南のみの単独選挙によって韓国政府が樹立した。最初の李承晩政権は、アメリカからの支持と国民からの信頼を受けて出発したが、終身執権のための憲法改正や不正選挙など反民主独裁的な統治方式のため国民の信頼を失い、結局1960年の「4.19革命」によって倒された。その後、張勉政権が登場したが、1961年の軍事クーデタによって1年の短い期間で退いた。クーデタによって成立した朴正熙政権の18年間の軍事独裁は、彼が暗殺される1979年に終わるが、その後、1980年の全斗換クーデタによって再び軍事独裁政権が樹立され、これは1987年まで続くことになる。

1987年6月の民主化闘争によって大統領直接選挙が復活し、その後、1987年、1992年、1997年、2000年、2007年まで5回の大統領選挙がおこなわれた。

1987年の選挙は、同年の民主化闘争の結実として直接選挙が実施された点のみならず、朴正熙

政権と全斗煥政権に代表される反民主独裁政権が退いた点で、韓国政治史において大きな意味をもつ。これら「民間の政府」の登場によって、「民主」に対する「反民主独裁」の圧倒的優位という、それまでの軍事政権下の政治状況に変化が生じたことは事実である。しかしながら、その変化は、両者のあいだの単なる「逆転」ではなかった。民主化闘争とその後の状況に対して、当時の政権は「反民主独裁 対 民主」という政治状況を「保守 対 進歩」の対決構図として再編しながら、「保守」という名のもとで自らのイデオロギー的ヘゲモニーを維持しようとしたが、それが、南北分断や脱冷戦時代という国内外の状況と絡み合い、非常にうまくいった。実際、1987年の大統領選挙で政権獲得に成功した盧泰愚政権(1988～1992年)は、急進的な民主化運動を排斥し中産層の要求を受容した軍事政権内部からの政権であったし、その後、軍事政権からの流れを汲む勢力と手を組み「保守大連合」というかたちで誕生した金泳三政権(1993～1997年)も、「民間の政府」とはいえ、政権誕生時から抱えていた限界のため旧勢力と完全に断絶することはできなかった。民主化以後、統治勢力は変化したものの、国家と資本との癒着関係、そして労働弾圧といった統治ルールは持続されたのである。この意味において、1987年の民主化闘争から金大中政権の登場する1998年までは、「保守 対 進歩」のイデオロギー的対立構造のなかで「保守」が優位であった時期であるといえる。

2. 1997年の政権交代とその後

1997年の選挙による金大中政権の登場は、韓国の政治史上の初めての民主的な政権交代によるものであった。2回のクーデタによる軍事政権とそれに続く「保守大連合」内部での政権交代など、これまで韓国では真の意味における政権交代はなかった。野党候補の勝利によって成立した金大中政権の登場は、1987年の民主化以後にも存続して

きた旧勢力の「反民主独裁」あるいは「保守」の時代が終わり、「進歩」の時代の始まりを示すものであった。この「進歩」の時代は、金大中政権(1998～2002年)に次ぐ盧武鉉政権(2003～2007年)まで続く。

1997年末の大統領選挙で金大中候補はわずか50万票差で与党候補に勝ち大統領に当選したが、それは、労働者や低所得庶民層さらには学生や知識人など進歩的な階層の圧倒的な支持のゆえに可能であった。もちろん大統領選挙の直前に起きたIMF経済危機によって、保守性向の中産層が与党支持から離れたことや選挙時に野党候補を単一化できたことの影響も少なくないが、韓国で初めての民主的政権交代ができたのは、金大中大統領の「民衆のための政治」という進歩的性向と無縁ではない。金大中大統領が、自らの政権を「国民の政府」と称したのも、これまで長いあいだ抑圧・排除されてきた階層のための政府になろうという意志の表明であった。実際、金大中政権は、過去の保守勢力との断絶による民主主義のさらなる進展とともに、それまで禁忌あるいは軽視されてきた対北朝鮮関係の改善や社会保障制度の拡充など、さまざまな分野での進歩的な政策を推進した。特に、経済危機によって最も大きな打撃を受けたのは、それまでの成長優先政策から排除されてきた階層であったが、そこで、彼らの支持によって成立できた金大中政権は、これまで後回しされてきた社会保障制度の導入・拡充に力を注いだ。社会保障費の拡大、国民皆保険・皆年金の実現、権利性を明確にした国民基礎生活保障制度の導入など、金大中政権における社会保障制度の変化について、「福祉国家の超高速拡大」と言われるのはそのゆえである。

2003年の盧武鉉政権は、金大中政権の政策路線の継承と、そこで残された課題を背負って登場した。盧武鉉大統領は、1990年代初頭の「保守大連合」が成立したときに、それに反対して自らの

政治的地域基盤を捨ててまで民主化運動をつづけてきた人物である。この盧武鉉政権の登場によって、いわば「386世代」¹⁾が政府の核心権力(青瓦台の核心人事、長官、委員会の委員長など)を掌握することになり、財閥改革や言論改革、また分配政策中心の進歩的な政策推進が可能となった。特に、経済危機後の経済のグローバル化の進展や労働市場の変化、また少子高齢化の急進展の状況のなかで、金大中政権の「福祉国家の超高速拡大」のさらなる推進が、盧武鉉政権の最も重要な政策課題のひとつとされていた。

しかしながら他方で、金大中政権につづく盧武鉉政権の登場は、保守勢力の側からすれば、ある意味で「失われた10年」であって、その分、保守勢力の危機感も高まった。実際、盧武鉉政権の開始前から、保守勢力の側では「左派政権」、「社会主義政権」といったかたちでのイデオロギー的攻撃を始め、開始後には人事決定やあらゆる改革政策の推進に歯止めをかけた。市民レベルでも、これまでみられなかった「ニューライト運動」という形での保守勢力の集結が現れ、保守メディアでは盧武鉉政権のさまざまな政策に対して連日批判的見解を報道した。最も象徴的な出来事としては、執権開始直後の弾劾事態が挙げられるが、こうした保守勢力の敵対的動きは、盧武鉉政権の標榜した脱権威主義と絡み合い、より顕在化することとなった。そもそも政府内部での進歩勢力は過去の保守勢力に対して非常に批判的な立場であって、その相互関係によって両者の対立・葛藤に拍車がかかっていたのである。

このような「保守対進歩」の激しい対立のなかで、盧武鉉政権の改革政策はうまくいかなかった。特に、「分配と成長の好循環関係」というスローガンのもとで推進しようとしていた社会保障制度のさらなる拡充は、「分配優先論対成長優先論」というかたちで激しいイデオロギー論争を引き起こした。現実問題に対する診断であれ、それ

への対処のための政策計画であれ、その二分法的対立構図に還元されてしまい、非正規職やボーダーライン層の増加、所得格差の拡大、また少子高齢化の急進展など、解決すべき多くの福祉問題が存在していたにもかかわらず、盧武鉉政権が出したさまざまな改革計画は簡単に実行することはできなかった。たとえば、執権開始直後から問題となっていた年金改革は、与野党間、また市民運動勢力や労働運動勢力の間での激しい論争のため不毛な議論が続き、任期末の2007年にやっと改革法案が国会を通過したが、それは、盧武鉉政権の最初の意図とは異なり、「世界で類例のない無知莫知な年金縮小」(キム・ヨンミョン 2007: 305)の結果となった。公的扶助の分野においても、2000年の国民基礎生活保障制度の導入後、いくつかの制度改善が見られたものの、条件付き給付や労働インセンティブに焦点をおくEITC制度の導入など、ワークフェア的な側面がより強くなった。少子高齢化の問題に関して言えば、高齢者サービスや女性、保育分野での制度導入・拡充が積極的に行われた一方、少子高齢化に伴う費用拡大の抑制の側面により重点を置いた医療改革や年金改革が進められたのも事実である。

以上のように、1998年以降における金大中政権(1998～2002年)と盧武鉉政権(2003～2007年)の10年間は、政権そのものからみれば「進歩」の時代であったが、全般的な政治状況からすると、「保守対進歩」のイデオロギー対立の時代であったといえる。2007年末の大統領選挙で、保守勢力を代表する李明博候補が圧倒的な票差で当選したことは、国民の「進歩」に対する、またイデオロギー的対立に対する反感が大きかったと思われる。ただし、李明博政権が登場してから1年あまりの政治状況を見ると、「保守」に対しても国民の反感が強く、そのなかでイデオロギー的対立が依然として強く現れている。社会保障の分野で見れば、医療保険の民営化や医療供給の市場化などの

保守的な改革政策がうまくいっていないのが現状である（金成垣 2008b）。

III. 戦後の韓国の経済状況概観

1. 高度成長期

韓国経済は日本からの独立後、限られた天然資源や不十分な国内市場を背景とした困難な中（この背景は日本も同様であった）で発展をしてきた。1950～1953年の朝鮮戦争では約150万人が被災あるいは行方不明になり、戦争と無関係な工場や建物の被害総額は1953年の価格で\$31億にも上った。これは、1953年当時のGDPの85%を戦争で失うという大きな災難であった。1953～1960年の復興期こそGNP成長率は低かったが、1953～1960年の平均成長率は7.6%で、経済は21倍になった。同時期に人口成長率は2.2%であったが、1人あたりのGNPは年5.6%の割合で増加していった。これは、農業をはじめとした1次産業主体から組み立て産業や重化学工業化（特に1970年代に政府がリーダーシップをとって推進された）による産業構造の転換が可能だったことによる（大野・桜井 1997）。その後、特に1988年のオリンピックを契機として政治の民主化も達成し、1997年の通貨危機までは高度経済成長期を謳歌していたと言えよう。

2. 通貨危機

しかし、1997年から98年にかけて東アジアを経済危機が襲った。97年7月2日にタイバーツの変動相場移行から始まったアジア通貨危機は、その後の6カ月で韓国も含むアジア全域に拡大し、アジア経済だけでなく政治体制にも大きな影響を与えたと言われる。アジアにおける通貨混乱により不安定性を増した金融市場の動向が韓国における通貨危機の一因とされるが、韓国において

は既に国内において産業構造及び金融市場を巡る諸問題が通貨市場の混乱が発生する以前に噴出していった。すなわち、マクロの経済状況自体は、97年第2四半期以降それまでの景気停滞を徐々に脱却し回復傾向にあったが、財閥主導の過剰な投資とそれを支えた銀行融資の不良債権化といった問題が表面化していた。

MRI Monthly Review（2002）にある財閥グループの当時のファイナンス状況を見ると、各財閥とも高い負債比率を持ち業績低迷と国内金利の上昇により利払い負担が増大していたことが分かる。これが通貨危機を呼び込んだ理由の一つである。また、1960～1970年代の開発金融が終焉を迎えたことも一因である。1990年代になると韓国企業は債務が急増した（企業債務のGDP比1989年115%→1997年175%）。しかし、調達資金は収益性の高い投資には振り向けられずインタレスト・カバレッジ・レシオ（営業利益/利払い）は悪化した。財閥の過剰設備・債務は、ガバナンスの問題に起因した。従来から財閥は所有と経営が未分離であるほか、銀行も政府の影響下に置かれていたが「政経癒着」により財閥向けには安易な融資が実行されていた。折しも1990年代の金融自由化の流れの中で、財閥のノンバンク設立が容認されたために財閥の安易な資金調達が一段と急速に拡大した。こうした状況の中で、財閥が過剰な経営の拡大と投資を加速させたため、企業債務が急増するとともに経常収支が赤字に転じた。また、厳しい資本規制の下で、経常赤字のファイナンスを国内金融機関による外国銀行からの短期借入に大きく依存したため不安定な対外短期債務が累積した（野呂・赤間 2003）。

1997年に入ると中堅財閥が相次いで破綻し始め、国内金融機関の不良債権が急増するといった国内の経済状況が韓国経済に対する信認を急速に低下させた。すでに東南アジアで発生していた通貨危機により投資資金の回収可能性に敏感になっ

ていた外国資金は、資金を急速に韓国から引き上げるといった事態に立ち至った(前掲 野呂・赤間)。外国銀行が一斉に資金返済を迫ったために外貨流動性危機に陥るといふ、いわば、取り付け騒ぎが国家レベルで起こったのである。韓国通貨当局は11月末にはIMFを中心とする国際的な支援を要請することとなり、12月末に至り新大統領の選出後、円滑な新体制の準備が進んだことや新大統領がプログラム実施に強い意志を見せたことによる政治に対する不安感の解消、IMF等の国際支援の前倒し決定、更には日米欧の主要民間銀行と韓国当局との間で韓国向け短期債権の長期化に関し検討の方向が合意されたことなどにより収束に向かった。

3. 危機後の社会

通貨危機後に起こった韓国の国内変化のうち、社会保障制度と関わることはいくつかあるが、その代表例は労働市場の変化と所得格差の拡大であろう。まず労働市場から検討しよう。通貨危機の際に起きた大規模の企業倒産やリストラによって、零細企業や零細自営業者、また非正規の勤労者が著しく増加したことであり、そのなかで、「労働力の(大企業の)製造業から(中小零細企業の)サービス産業へのシフト」といった雇用構造の変化が顕著に現れている(服部 2003; 金成垣 2004)。これは、救済金融を提供したIMFが課したコンディショナリティーの1つであった「労働改革」の結実であるが、そのために政府が推進した新自由主義的構造調整——派遣勤労制や整理解雇制——は、経済回復の後にも、臨時、パート、契約職などの非正規雇用の持続的な増加をもたらしてきている。多田(2002)によれば、急速な雇用回復を支えた諸条件は、

- 財政支出余地(雇用対策)
- 若い人口構成(労働市場のミスマッチが小さい、労働市場からの退出余地)

- 高い輸出依存度(製造業の雇用再吸収)

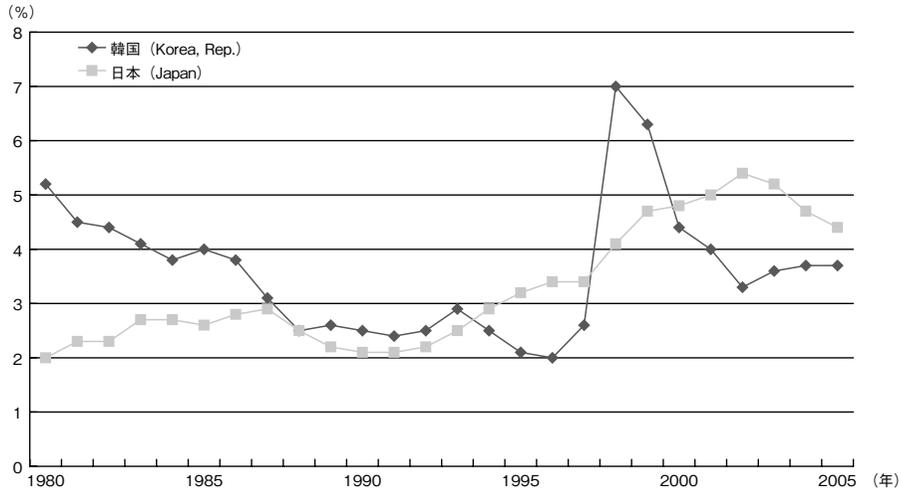
といった3つの条件が大きく寄与したという。順を追って確認していこう。通貨危機後、まず大幅な雇用調整(1997年終盤～1998年前半)が行われた。実は韓国では常用雇用の解雇が困難なことや、民主化(1987年)以降の賃金高騰に対応して非常用雇用者を積極活用していた(危機前に既に45%に達していた)。加えて、労働市場のミスマッチが小さい(人口構成が若く、企業年金が未整備)ことから、労働市場の柔軟性は比較的高かったと言える。通貨危機が発生した1997年終盤から1998年央頃までに、たしかに企業倒産は増加したが、

- 非常用雇員のウェイトが高かったこと
- 金大中大統領が、構造改革のために、政府・企業・労働組合の協調路線を確立(「労使政委員会」)の発足
- 常用雇員²⁾の解雇を可能にする「整理解雇制」導入し、整理解雇が容易になったこと

もあって雇用調整が急速に進展した(1997年11月から1998年7月の9か月間で雇員は1割弱減少した)。業種別には、製造業(1998年中に1割強減少)と建設業(3割弱の減少)の雇用削減が著しかった。

そして、大規模な雇用対策(1998年以降)が行われたという。雇用悪化に対応して政府は多額の財政支出を伴う大胆な雇用対策³⁾を講じた。具体的には、

- 雇用に対するセーフティーネットの拡充(雇用保険の拡充等)、
- 雇用創出策(パブリック・ワークの提供、ベンチャー企業設立促進のための減税措置、雇用維



資料：World Bank, World Development Indicators 2008

図1 日本と韓国の失業率の推移

- 持のための企業への補助金支給等)、
- 労働市場の柔軟化政策（職業訓練、労働派遣制度の導入）

である。

こうした手当で、さらに急激な雇用回復と非常用雇用者の増加（1999年以降）を導くことが出来たという。1998年下期には、政府の雇用対策効果が顕著に現れ始め、雇用者数は横這いとなり、また、1999年には、政府の雇用対策効果が継続したほかに輸出増（ウォン・レート下落効果）や雇用削減などによる企業収益回復もあって輸出企業を中心に雇用再吸収が進んだ。また、ベンチャー企業設立に対する減税措置などもあってITを中心とするサービス業で雇用が増加し続けたことなどから雇用者数は急増した。2000年以降は、公的な雇用プログラムは縮小されたが、サービス業を中心とする雇用吸収によって雇用者は増加し続けている。

非正規労働者の増加とならんで、近年問題になっているのが所得格差の拡大である。『都市家計調査』におけるジニ係数は、通貨危機が生じた

翌年の98年に急上昇した。その後2001年まではほぼ横ばいで推移し、2002年、2003年と連続して低下したものの、依然として高い水準にある。98年にジニ係数が急上昇した原因は、やはり失業者と非正規労働者の増加によるところが大きいといえよう。ちなみに労働部の調査によれば、2008年3月現在、非正規労働者の賃金水準は正規労働者の60～65%である⁴⁾。

IV. 韓国の社会保障制度

1. 韓国の社会支出

韓国と日本に共通することは、共に経済成長を遂げた一方で社会支出は非常に小さいことが言える。後述されるように1988年に年金制度、1989年に包括的な医療制度、1995年には失業保険制度、そして2008年には介護保険制度を開始したとは言うものの、支出で見るとその値はかなり小さいのが韓国の実状である。社会支出⁵⁾はOECDのうちデータの存する29カ国（トルコの数値は不明）中で最下位であり、その対GDP比はOECD平均の約1/3である⁶⁾。これにはいくつかの理由が

考えられる。それは、まず、年金支出が対GDP比で見て1%強であることがある。言い換えれば、韓国の人口構成が比較的若く、まだまだ、年金が成熟していないことによる。この比較的若い人口構成ということは、医療費や介護費を低廉にするという効果も持つ。二つめは、2000年以降、失業率が4%程度という低い水準であったために失業保険等の労働市場対策費も低廉に押さえられたということがあげられよう。

一方、日本の場合も決して誇れたものではない。年金、遺族(広い意味では年金に含まれる)、医療で社会支出の87.1%を使っている。その一方で、家族・子供(Family)に対する支出はたった0.8%であり、OECDトップクラスの国々(ハンガリー、イギリス、オーストリア、デンマーク、スウェーデン、ルクセンブルク等)の3%とはほど遠い水準である。言い換えれば、日本の社会は基本的に高齢者の面倒しか見ていないと言えるのかもしれない。

2. 年金保険制度

韓国の公的年金制度は現在、職域3年金と国民年金、そして基礎老齢年金からなっている。まず、「特殊職年金」と呼ばれる職域年金は、1960年創設の公務員年金(1961年実施)、1963年創設の軍人年金(同年実施)、1973年創設の私学教職員年金(1975年実施)の3つの制度が存在する。そして、特殊職以外の従業員や自営業者に対する制度としては、1986年創設の国民年金(1988年実施)と2007年創設の基礎老齢年金(2008年実施)がある。

韓国の年金制度は、1973年の「国民福祉年金法」の制定によってはじめて導入された。この1970年代初頭、韓国の高齢化率は3.1%で、イギリスの1911年の高齢化率5.2%(公的年金制度の導入は1908年)、アメリカの1930年の高齢化率5.4%(社会保障法の制定は1935年)、ドイツ

の1980年の高齢化率5.1%(老齢年金法の制定は1989年)、そして日本の1940年の高齢化率4.8%(厚生年金保険の前身である労働者年金保険法は1943年施行)に比べれば、非常に低い水準であった。また就業者のうち半分以上が農林漁業に従事している典型的な農業中心社会であった。1人当たり国民所得は187ドルに過ぎない貧困社会であった。このような状況のなかにあつて、国民福祉年金が法制化できた理由は、そのもつ福祉的機能より、経済開発に必要な財政確保という経済的機能が強調されたからであるといわれる(国民年金管理公団 1998: 64; イ・ヘギョン 1993: 78-79)。たしかにこの法が制定された1973年は、朴政権が「維新体制」の構築とともに長期政権を試みながら、その正当化のひとつの手段として重化学工業育成による経済成長戦略をスタートさせたときと重なる。

1973年に同法が国会で通過し、政府は施行法案をつくり保険社会部(現在の保健福祉家族部)に福祉年金局を、国税庁に年金徴収局を設置するなど、翌年の制度施行のための準備に取り組んでいた。しかし、1973年末のオイルショックのため、翌年1月の緊急措置で施行を1年延期し、その後、再度1年延期し、1975年12月には制度実施機関を大統領が決めることとして、事実上、無期限延期することとなった。それが、1986年の法改正によって「国民年金法」へとその名称を変え、1988年から実際にスタートすることになる。

国民年金は、当初は従業員10人以上の事業所を対象としていたが、その後、従業員5人以上の事業所(1992年)、農漁村地域住民(1995年)へと適用範囲を拡大し、1998年の法改正によって都市地域住民、そして5人未満の事業所勤労者と日雇・臨時職勤労者など全ての国民を包括する制度になった⁷⁾。他方、1998年の法改正の際には、保険料率の見直しを行い(9%から段階的に19.1%まで)、給付水準の適正化(40年加入時の所得代替

率70%から60%)、支給開始年齢の引き上げ(60歳から段階的に65歳まで)など財政安定化のための施策が講じられた。

1998年の法改正によって韓国で国民皆年金時代が幕を開けたことになるが、その後間もない2003年から年金基金の枯渇などの財政問題や制度未加入者や未納者などのいわば「死角地帯」の問題が社会的問題となり、年金改革のための激しい議論が行われるようになった。数年間の紆余曲折の後、2007年に国会を通過した改正法案をみると、財政問題の解決のためには、給付水準のさらなる引き下げ(60%から段階的に40%まで、保険料率は9%維持)が行われ、そして「死角地帯」の解決のためには、基礎老齢年金(65歳以上の高齢者の60%に国民年金加入者平均所得の5%を支給)の導入が行われた。この2007年の改正法案は2008年から実施されている。

2007年の年金改革によって、年金基金の枯渇時点が2040年半ばから2060年半ばまで20年ほど延期され、財政の問題がある程度緩和された。また、税方式による基礎老齢年金制度の導入によって、制度未加入者や未納者などの将来の所得保障の問題がある程度解決されたことも事実である。しかしながら、この改革による大きな問題点も指摘されている。すなわち、所得代替率の引き下げや基礎老齢年金の給付水準などに見られるように、国民年金の実際の老後所得機能が非常に弱くなったことである。基礎老齢年金は、2008年基準で月額8万7000ウォン(約8,700円)になっているが、この金額は所得保障というより、「お小遣い」程度の水準に過ぎない。さらに、国民年金は、たとえば、2007年に国民年金に新規加入した月180万ウォンの所得者が20年間保険料を納入した場合、月額36万ウォンを受け取ることになっているが、これは2007年の1人世帯の最低生計費44万ウォンを下回る金額である(キム・ヨンミョン, 2007: 305)。かくして、2007年の改革によって、

制度の持続可能性が高くなったが、制度の実効性は低くなったといえよう。

3. 健康保険制度

韓国の最初の健康保険法は1963年に制定された。常時300人以上の事業所で医療保険組合を設立することができ、また、300人未満の場合は他の事業所と共同で組合を設立することもできるというものであった。この法により、共同組合である中央医療保険組合が1965年に初めて設立された。しかし決定的な問題は、この組合が任意加入方式をとっていたことで、企業の保険料負担の過重、被用者の低賃金などを理由として組合は解散してしまい、医療保険法は機能することができなかった。そこで、1970年の医療保険法改正によって、500人以上の事業所を医療保険の強制適用対象としたが、1972年10月の軍事政権による「維新体制」改革が敢行され、この改正案は施行には至らなかった。その後、社会・経済の発展による医療保険に対する認識の変化に伴い、医療保険法の全面的見直しの必要性が提起された。そこで、1976年に医療保険法の再改正が行われ、1977年に従業員500人以上の比較的大規模な事業所は医療保険組合の設立を義務化された。また、500人未満の事業所の労働者及び地域住民(自営業者)は任意加入とし、任意で医療保険組合を設立することができるようになった。その後、1978年に公務員、教職員を対象とする制度が出来上がり、1989年には皆保険制度が完成した。近年の大きな改革としては、2000年に国民健康保険法を施行し、保険組合を国民健康保険団に統合したことがあげられる。現行制度では被用者は平均標準報酬の5.08%、自営業者は月々148.9ウォンを支払うのだが、被用者の場合は民間企業と公務員は労使折半であるが、私立学校は政府から20パーセントの補助があるため、私立学校の所有者は30%の支出で良いことになっている。その他、地方在住

者(22パーセント)、低所得者(10～30%)、そして65歳以上の者が同居する場合には30%の減免措置がある。

人口構成がまだ比較的若いせいもあって、GDP比で見た韓国の医療費はそれほど高くないが、急速な高齢化を原因としてその伸び率は近年になって大きなものとなっている。韓国に関して気になることは、療養病床と介護施設定員が共に伸びていることである。後述する介護保険の導入を考えて介護施設の整備を行うことは問題がないだろう。しかし、療養病床も同程度に増加させているのは気がかりである。日本の場合は病床数、特に療養病床が多いとされ、また、これが医療費の高さの一因となっていることが指摘されている。そのため、現在では療養病床を減じるよう、特に療養病床を多く持つ中小病院を老健施設等に転換することを促している最中である。しかし、韓国は後述する養老施設、養護老人施設等に加え、病院の療養病床も増加中である。これが医療費の高騰に繋がらないかは気になることである。もちろん、日本よりもはるかに進んだレセプト管理技術やITを駆使して適切な療養病床のコントロールができるのであれば、これは杞憂に過ぎないのである。

4. 介護保険制度

韓国では2008年7月から「老人長期療養保険制度」という介護保険制度を導入した。これは、日本やドイツが高齢社会(高齢化率14%以上)を迎えてから介護保険を導入したのと比べれば、かなり早いことになる(韓国が高齢社会になるのは2018年と予想されている)。韓国で高齢者の介護問題に関する議論が始まったのは、高齢化社会が到来する直前の1999年(高齢化率が6.8%)であったといわれる(金道勲 2007)。この背景としては、①高齢者の急増が予想されることと現実に増大し始めていた老人医療費を見ての危機感、②家族の変容と家族介護の限界と国民意識の変化、③日本

において1997年に介護保険法が制定され、2000年4月から介護保険制度が施行されたことなどが挙げられる。

韓国では老人福祉法が1982年に施行されていた(1997年改正)。この法律では①高齢者の疾病予防、疾病の早期発見・治療、②高齢者の心身の健康の増進、③老後生活の安定のための必要な措置を講ずること、④高齢者のQOLの維持・増進等が目的とされていた。しかし、介護の実際においてはホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービス等の在宅介護サービスに主眼が置かれ、結果として家族の役割が大きくなり、かつ、低所得者の場合は措置としてこれらのサービスを受けられるが一般には自己負担であった(百瀬ら2006)。言い換えれば、一般には使いづらく、かつ、サービスの内容も本当の需要とミスマッチであった(これは、日本の措置制度の時代にも当てはまる)。

一般に韓国は儒教の国であり、敬老考親の考え方が強いと思われる。しかし、1960年代以降、経済発展に伴う産業化・都市化の中で、子供世代が都市へと流入し核家族化が進行した。日本の場合もそうだが、この傾向はやがて一人世帯数の増加につながる。韓国の一人世帯は1980年に4.8%だったのが2005年には20.0%にまでに増加している(おそらく、単身の女性の高齢者世帯が増えているのではないだろうか)。こうした家族の変容は韓国社会の意識の変容につながり、介護保険の導入に対しても影響を与えたことは否めない。

しかし、「先家族扶養・後社会保障」と呼ばれる高齢者扶養・介護に関する意識もまた根強いものがある。その証左が少ない高齢者福祉施設である。韓国には老人福祉法に基づく施設として養老施設、養護老人施設、経費療養施設及び有料養護老人施設がある。最近でこそ両者を合わせると総福祉施設数に対する比率は40%弱になるが、以前は10%程度であった。それは、高齢者を施設に

入所させるのは親類縁者や近所の目から問題があるが、病院に入院させる（前述の療養病床の急増を想起せよ）のであれば可とする韓国の風潮⁸⁾に合った政策的な処理であろう。

韓国の介護保険制度の保険料は健康保険の保険料と一括して徴収され、健康保険料の4.5%（2007年基準の平均保険料は、職場加入者が25,100ウォン、地域加入者が2,290ウォン）である。また、在宅介護サービスを受けた場合の自己負担率は15%であり、施設サービスの20%とは5%の差が出る。これは韓国の介護保険の要介護度は3段階であることからわかるように、①在宅優先と②制度自体がドイツのように、ある程度重度な者を優先的に見ていこうとする考えに基づくものと思われる。それは、要介護認定にも現れている。韓国の要介護認定（介護等級）は国民健康保険公団（介護保険の保険者でもある）の職員があたることになっている。これは、日本ではほとんどの場合に介護施設に付属するケアマネージャーに要介護認定を任せているため、ケアマネージャーの公平性や独立性の点で問題があったことと対照的である。

5. 公的扶助制度

韓国の公的扶助制度の歴史は、植民地時代末期の1944年の朝鮮救護例まで遡るが、韓国政府成立後、生活保護法が制定・公布され、それは廃止された。1961年に創設された生活保障制度は、その後、さまざまな改正が行われながら数十年間持続してきたが、1990年代末のIMF危機の際に、大きな問題を露呈することとなり、1999年9月に新しい公的扶助制度として国民基礎生活保障制度が創設された（2000年10月実施）。

1999年以前の生活保護制度と2000年からスタートした国民基礎生活保障制度の詳細に関しては、表1にまとめているが、両者の最も主な違いは対象者の基準にある。生活保護制度の場合、そ

の対象者基準が貧困ではなく、労働能力のある者とない者を区分し、18歳未満の児童と65歳以上の高齢者、障害者など、労働能力のない者のみを対象としていた。1990年代末の経済危機の際に大きな問題となったのがこの点である。すなわち、経済危機の際の企業倒産やリストラによって大量失業や貧困層の拡大といった危機的状況が発生したが、当時の生活保護制度は労働能力のある者を保護できる仕組みになっていなかったのである。当時の金大中政権は、応急的な措置として公共勤労事業や時限的生活保護制度を実施することにより危機に対処してきたが、それらの応急装置を含む形で1999年に国民基礎生活保障法が成立される。新しい制度では、危機の状況における応急措置のレベルを超えて、国家の義務としての、そして国民の権利としての最低生活の保障が実現されたといえる。ただし、予算確保の問題や労働インセンティブの問題のため扶養者義務者基準を厳しくし、また条件付け給付などのワークフェア的要素を導入した側面もある。

国民基礎生活保障制度は、施行後5-6年間、法改正などを通じて適用範囲の拡大や給付水準など制度改善が試みられてきた。扶養義務者基準の緩和（2新等以内の血族から1新等以内の血族へと縮小）、最低生計費の測定期間の縮小（5年ごとから3年ごとへと縮小）、緊急支援制度の導入などである。また制度の対象にならないボーダーライン層に対しては、自立準備金制度の導入、広域自活支援センターの設置、農・漁村自活後見機関の設置などの施策が実施され、また2008年には、新しい制度として「勤労奨励税制」(EITC)が新設された（2008年実施）。このような制度改善の努力にもかかわらず、他方では最低生計費水準の低さ、扶養者義務者基準にみられる家族責任主義、いわば「all or nothing」方式の統合給付体系、扶養義務者や扶養実態調査など現場の制度運営・管理の問題、自活事業参加の条件付き給付対象者と一

表1 生活保護制度と国民基礎生活保障制度の比較

法律内容の変化			
	生活保護法	国民基礎生活保障法	
対象者選定基準	・ 選別的範疇型 ①扶養義務者基準 ②所得基準 ③財産基準 ④人口学的基準 (18歳未満の児童, 65歳以上の高齢者, 障害者など)	・ 一般的普遍性 ①扶養義務者基準 ②所得認定額が最低生計費より低い場合	
対象者区分	・ 在宅保護, 施設保護, 自活保護	・ 対象者区分廃止 (労働能力のある者は条件付き給付)	
給付方式	・ 一括的給付	・ 補充給付 (最低生計費と所得人定額の格差分を給付)	
給付種類	・ 6種: 生計保護, 医療保護, 自活保護, 教育保護, 出産保護, 葬礼保護	・ 7種 (生計給付を含むと8種): 生計給付, 在宅給付, 医療給付, 自活給付, 出産給付, 葬礼給付 ・ 労働能力のある者は, 自活事業参加条件付き給付	
自活支援計画		・ 労働能力者世帯別自活支援計画の樹立と支援条項の新設	
実態変化			
	生活保護制度 (99年)	国民基礎生活保障制度 (02年)	増加率
生計費支援対象者	54万人	139万人	157%
現金給付水準 (4人家族)	531千ウォン	871千ウォン	64%
現金+現物給付水準	739千ウォン	1,222千ウォン	65%
基礎生活保障関連予算	1兆8,479億ウォン	3兆3,819億ウォン	83%
自活後見期間	20カ所	192カ所	860%
社会福祉専担公務員	4,200人	7,200人	71%

資料出所: アン・チミン (2004: 78), ナム・ギチョル (2007: 32), ただし金成垣 (2008a) から再引用.

般給付対象者との分離、労働インセンティブに焦点をおく EITC 制度の実効性の問題など、いまだに数多くの問題点が指摘されていることも事実である。

6. 少子高齢化対策

韓国は、2000年に高齢化率7%を超えて高齢化社会に進入した。2000年当初には高齢化それ自体が大きな社会的問題にはならなかった。経済危機の真只中であって当面の失業や貧困の問題とそれへの対象がより重要な問題になっていた。しかしその後、2001年に統計庁の『将来人口推計』

(2001)で、韓国の高齢化スピードが日本より早いと報告され、それが人々の関心を集めるようになった。

高齢化社会 (高齢化率7%) から高齢社会 (14%) に進入するまで日本が世界で最も早く24年 (1970年～1994年) かかり、高齢社会から超高齢社会 (20%) まで7年 (1994年～2006年) かかると予想されたのに対して、韓国はそれぞれ18年と8年という予測であった (表2参照)。このように超高速で進行している高齢化に対する関心をより増大させたのは、出生率の低下であった。2000年度の合計特殊出生率が1.50を切って、2002年

表2 主要国の人口高齢化スピード

国家	各高齢化水準に到達した年度			高齢化の期間	
	7% (高齢化社会)	14% (高齢社会)	20% (超高齢社会)	7% →14%	14% →20%
韓国	2000	2018	2026	18	8
日本	1970	1994	2006	24	12
ドイツ	1932	1972	2012	49	40
アメリカ	1942	2013	2028	71	15
フランス	1864	1979	2020	115	41

資料出所：統計庁 2005『将来人口推計』

表3 合計出生率の推移

	70年	80年	90年	00年	01年	02年	03年	04年	05年	06年	07年
合計出生率	4.53	2.83	1.60	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13	1.26

資料出所：統計庁『人口動態統計年報』各年度

度には1.17へと陥り世界最低を記録した。2003年にはやや回復して1.19となったが、再び2004年には1.16となり2005年には1.08まで落ち込んだ(表3参照)。この低い出生率が超高速の高齢化と絡み合い大きな社会的問題となったのである。

少子高齢化の問題は、直接的には高齢者サービスや保育サービスの重要性を認識させたが、それと同時に、将来生産人口の減少や家族の扶養能力の減少などの問題から社会保障制度、とくに年金制度の持続可能性を揺るがす問題につながった。2003年から始まった年金改革の議論はそのゆえんである。上述したように2007年にその結果として年金改革が行われたが、高齢者サービスや保育分野においても制度導入・改革が積極的に行われることとなった。

2003年10月に大統領直属の「社会統合企画団」内に「人口高齢化社会対策チーム」を設置し(2004年2月には「高齢化及び未来社会委員会」へと拡大改編)、2004年1月には「低出産・高齢社会への対応のための国家実践戦略」を発表した。2005年4月には、その具体的な実践のために「低出産・高齢社会基本法」を制定(7月施行)し、同年9月には同法に基づいて「低出産・高齢社会委

員会」を発足し、そこで「第1次低出産・高齢社会基本計画」を樹立した。また2004年2月には「健康家庭基本法」を制定する(2005年1月施行)とともに、保育事業のより効果的推進のために同年6月から保育事業を保健福祉部から女性部(現在、女性家族部)に移管し、「第1次中長期保育計画(2006～2010):セサク・プラン」や「低出産・高齢化問題解決のための社会協約」、「第1回低出産・高齢社会基本計画:セロマジ・プラン2010」などを推進するようになった。2005年7月から実施している健康家庭支援センターのモデル事業や、2008年の老人長期療養保険(介護保険)の事業も、少子高齢化対策の一環として進められている。

V. おわりに

最後にもう一度、各制度の課題を挙げておこう。年金制度の問題は財政的見地に立った制度の持続性を考えるあまり、代替率の低下に見られるように老後生計費保障機能が弱まっていることである。これは日本においても同様で、2004年改正ではモデル年金で50%程度の代替率ということに

なっているが、果たして老後生計費の保障機能としての実効性を保ち続けられるのかという問題がある。

韓国の健康保険制度の問題点は、まず、介護保険制度の影響もあって療養型の病床数が増加傾向にあることが挙げられる。特に施設介護が不足しているので病院の病床を増加させているようであるが、日本のように病床の区別をさせ、診療報酬に差をつけていかないと費用の高騰に繋がる恐れがある。もちろん、韓国は医療におけるIT化の先進国であり、レセプトの電子化もほぼ100%に近い状態と聞く。このような状況では、EHR (Electric Health Record) の進展が期待でき、健康・保健情報を人々の健康増進や医療費の抑制に効果的に使用できる可能性がある。もちろん、現行制度とITのマッチングをどうするか、IT技術とプライバシー問題等、解決すべき事象はある。

介護保険制度については、まだ制度が始まったばかりなので確たることは言えない。ただし、公費負担が20%と少ないのではないかという疑問がある。また、施設の圧倒的な不足が予想されている。これは、上述の通り高齢者を施設に入所させるのは親類縁者や近所の目から問題があるが、病院に入院させるのであれば可とする韓国の風潮に合った政策的な処理であろう。療養病床の急増は、介護費または上述の医療費の増加要因になるという点では気になるところである。

韓国の公的扶助制度を巡る状況は日本とよく似ている。高齢者世帯が多数を占め、次いで母子世帯と障害者や近年のワーキング・プアが制度の対象者である。ベバリッジの指摘と大きく異なるのは、ワーキング・プアに代表されるように怠惰ではなく努力をしても貧困となっている者が出てきたことである。もともとワークフェア的な要素を公的扶助に入れていたのは韓国であり、「勤労奨励税制」の効果は注目されよう。

少子化対策に関しては、両国とも手詰まりの

感がある。フランスにおいては嫡出子と非嫡出子の法律上の区別をなくしたり、結婚形態自体も多様性に満ちた制度改正を行ったりした結果、出生率が上昇に転じた。しかし、現状では婚外子が数パーセントの両国においてフランスは参考にはならない。教育費をはじめ、子育てには金銭的な負担が重くのしかかるとするのは両国に共通した状況である。加えて日本の場合、女性のキャリア形成上、出産・育児期間をもたないと考えられる女性と、自律的（これは心がけであるが）にも他律的にも育児に時間をかけられない男性の問題がある。出産・育児を経験し、かつ、キャリア形成に成功している女性は、さまざまな制度に恵まれる公務員か、経済的にもマンパワー的にも恵まれた家庭環境を持つ女性に限られているのが現状である。韓国の場合は、やはり学歴社会による負担が家計に重くのしかかっている。大学進学率が8割を超えるという数値にも驚かされるが、より有名な大学に入ることが社会において成功するか否かの分水嶺になっていることは無視できない。なぜならば、女性の社会進出の点では韓国は日本より一段遅れた形になっているので、日本において見られるキャリア形成という問題は韓国では今のところ関係ない。やはり、受験競争による子育てコストのコントロールが鍵となるのではないだろうか。

成り立ちからみても、日韓両国の社会保障制度は非常に近い。加えて、直面する社会状況も極めて似ている。このことは、両国において言語の壁はあるが、社会保障研究の共同を推進する上で重要なことを示す。今後も一層の協力関係を築けていくことが両国の社会平和に繋がるものと考えられよう。

注

- 1) 「386世代」は、1980年代の民主化運動の世代を示す。すなわち1990年半ばの時点で年齢が30代で

- 1980年代に大学生生活をし、1960年代に生まれ世代と
いうことである。用語そのものはインテルの386プ
ロセッサから借りたものである。
- 2) 常用雇用の解雇は、法制上困難であったが、従業
員の企業（財閥）に対するロイヤリティーが高くない
ことなどから、モビリティは高かった（常用雇
用者の平均勤続年数は、米国、日本より短い）と
言われている。
 - 3) この対策の財政負担は、1998年にGDP比1.3%、
1999年には同2%に達した。この規模は、韓国と日
本の経済規模格差を勘案すると、日本では、7兆～
10兆円の多額な財政支出に相当するという（多田
2002）。
 - 4) 労働部ホームページ (http://www.molab.go.kr/issue/issue00/v2/sub01_02.jsp) 参照。
 - 5) ここで社会支出とは、日本の社会保障給付費（社会
保障・人口問題研究所で集計）より広い概念で支出
をとらえており、施設整備費など直接個人に給付さ
れない費用まで含まれる。社会支出は公的支出と義
務的な私的支出に分けられるが、後者はごくわずか
である。項目は、①高齢者：老齢年金や高齢者向け
ケア、リハビリ、ホームヘルプなど居宅サービ
スや施設サービスの現物給付、②遺族：遺族年金
等、③障害者：障害年金、労災、傷病手当等、④医
療：医療保険給付、政府による医療サービス、医療
費補助、⑤家族・子供：児童手当、出産手当、産休
給付など、⑥積極的雇用政策対策費：積極的雇用政
策対策費（失業給付ではなく職業訓練、再雇用補助
金など）、⑦失業：雇用保険給付、⑧住宅：住宅補助、
⑨その他：生活保護費などその他対策費の9つに分
けられる。
 - 6) OECD (2008), Social Expenditure Database, 1980-2005,
OECD, Paris (www.oecd.org/els/social/expenditure)
 - 7) 2003年には臨時、日雇いおよび5人未満の事業所勤
労者を地域加入者から事業所加入者へと転換させる
改革が行われた。
 - 8) 詳細は金貞任論文を参照せよ。

参考文献

大野健一・桜井宏二郎 (1997) 『東アジアの開発経済学』
有斐閣。
片桐由喜 (2005) 「韓国・社会保障法制の基盤形成過程—
—所得保障制度を中心に」 商学討究第56巻第1号。
金成垣 (2008a) 「後発福祉国家論——比較のなかの韓国
と東アジア」 東京大学出版会。
金成垣 (2008b) 「李明博政権の福祉政策——方向転換か
変わらぬ道か」 『Int'lecowk 国際経済労働研究』 通巻
985号。

金成垣 (2004) 「韓国における雇用構造（労働市場）の変
化——規模別・業種別・性別・従業員地位別におけ
る」 mimemo。
金道勲 (2007) 「韓国介護保険制度の内容と構造に関す
る考察」 日本福祉大学プロジェクト21世紀COEプ
ログラム福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠
点・ワーキングペーパー。
多田博子 (2002) 「通貨危機発生以降における韓国の労
働市場の動向——急速な雇用調整と雇用回復のメ
カニズム」 日本銀行ワーキングペーパーシリーズ、
2003年2月。
崔章集 (訳：中村福治) (1999) 『韓国現代政治の条件』
法政大学出版局。
盧蘭淑 (2005) 「医療保険の負担の公平に関する一考察
——韓国の医療保険法改正を手掛りに」 『九大法学』
91号：545-612。
野呂国央・赤間弘 (2003) 「韓国の企業改革について—
—政府主導から市場手動の改革への移行」 日本銀行
ワーキングペーパーシリーズ、2003年3月。
服部民夫 (2003) 「経済危機を前後する韓国の労働市場」
『えーじえっく・れぼーと』 33：12-27。
MRI Monthly Review (2002) 「韓国が金融再生に成功し
た理由——ハードランディングの先行研究」 株式会
社三菱総合研究所、2002年11月。

(韓国語文献)

国民年金管理公団 (1998) 『国民年金10年史』 国民年金
管理公団。
キム・ヨンミョン (2007) 「老後所得保障のための国民年
金の改編方向」 参与連帯社会福祉委員会編 『韓国社
会福祉の現実と選択』 ナスムの家。
ナム・キチヨル (2007) 「新貧困と国民基礎生活保障制
度の危機——韓国社会公的扶助の位相と争点」 参与
連帯社会福祉委員会編 『韓国社会福祉の現実と選
択』 ナスムの家 pp. 29-56。
アン・チミン (2004) 「国民基礎生活保障」 韓国福祉研
究院編 『韓国の社会福祉2004-2005』 裕豊出版社、
pp. 75-93。
イ・ヘギョン (1993) 「韓国の所得保障制度——圧縮成
長の限界と脱道具化の課題」 『延世社会福祉研究』 1:
63-92。

(Kim, Sung-won 東京大学社会科学研究所助教)
(やまもと・かつや 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部第4室長)