

海外社会保障研究

SPRING 2004

No. 146

特 集：IMF 体制後の韓国の社会政策

特集の趣旨	金	早雪	2
IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的 社会支出の動向	金	明中	4
IMF経済危機と韓国の女性労働	明	泰淑	23
IMF体制と韓国の社会政策	郭	洋春	33
IMF体制と「韓国型福祉国家」	金	早雪	43

論 文

年金改革前の中国都市部における公的年金制度の適用対象と給付水準 — 1995年都市部家計調査データに基づく考察 —	何	立新	54
--	---	----	----

動 向

イタリアの『福祉白書2003年』	宮崎	理枝	73
社会保障費用の国際統計の動向 — ILO, OECD, EUROSTATを中心として — 国立社会保障・人口問題研究所			80

書 評

Izuhara, Misa (ed.) <i>Comparing Social Policies: Exploring New Perspectives in Britain and Japan</i>	阿部	彩	88
---	----	---	----

海外社会保障研究

SPRING 2004 No. 146

国立社会保障・人口問題研究所

特集：IMF体制後の韓国の社会政策 趣 旨

1997年11月の「IMF危機」は、周知の通り、直接原因は国際通貨危機であったが、政府が選択した対応策は、業績不良企業の淘汰（ワークアウト）と整理解雇制度の導入など、文字通り抜本的な「構造改革」であった。その結果、初のマイナス成長と7パーセントを超える高失業に直面し、持てる者と持たざる者の明暗が分かれた。雇用保険法の制定（1995年7月）、社会保障基本法（同年12月）、生活保護法改正請願（1996年）、国民皆年金（予定通り1998年）など、セイフティネット拡充が遅きに失したため、IMF危機はセイフティネットの不備と機能不全を国民的課題として認識させる契機ともなった。同時に、経済開発戦略のあり方に、教訓を与えるものでもある。

IMF危機に遭遇していなければ、あるいは金大中氏が大統領（1998～2003年）でなければ、通貨危機とその対処も、ひいては社会保障政策の進展もまったく異なっていた可能性は確かに否定できない。「生産的福祉」が、もっぱら自由主義的な経済構造改革の補償・補完のために提唱されたとまでは言い切れない反面、現実にはそういう役割を果たすこととなったのも事実だからである。IMF危機なしに普遍主義的社会保障制度への画期的な転換がなされたかどうかは、もはや仮定のなかでしか語れない。

そこで本特集号では、「IMF体制」という現実の事態を検証しつつ、経済・労働そして社会保障にかかわる政策動向を明らかにすることが課題とされた。

金明中「IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向」は、医療保険、退職金、年金、雇用保険など、社会保障政策の概要を把握したうえで、セイフティネットの制度的不備が「社会支出」（など）にどう反映されているかを実証している。すなわち、韓国の社会支出の対GDP比はかなり低いながらも1998年まで上昇傾向にあり、しかしその内訳は企業・家計など「私的」セクターに委ねられていた。しかも、諸外国はすべて粗社会支出が純社会支出を上回るのに対して、唯一、韓国だけが逆で、社会支出にかかわる租税優遇が租税負担を上回り、俗な換言をすれば、社会支出に公的補助を与えているという興味深い実態が示されている。

明泰淑「IMF経済危機と韓国の女性労働」は、IMF体制による雇用流動化が、非正規労働依存と女性就業率の上昇を招き、M字型就業構造が出現するにいたったのみならず、能力主義が浸透するなかで、女性の上位管理職の増加と下位管理職の低下という極めて興味深い二極分化現象を指摘するとともに、こうした女性の社会進出にともなう「母性保護」など女性政策の現状と課題を指摘している。

郭洋春「IMF体制と韓国の社会政策」は、「グローバリゼーション」と「IMF体制」下における、「新たな貧困」への対処を視野に入れた「DJノミクス」なる金大中政権の経済政策と社会政策が、「第3の道」に通じるものであることを論じている。

拙稿「IMF体制と『韓国型福祉国家』」は、1990年代後半における恩恵から権利へ「下からの」福祉政策転換について、背景となった経済「先進化」と社会「成熟化」を示したうえで、転換の基本的方向性を「韓国型第三の道」と特徴づけている。

以上、本特集号では、IMF体制を最初で最後の屈辱に終わらせるための「構造改革」が、経済のみならず、労働市場・社会保障分野の実にダイナミックなパラダイム転換と連動するものであることを、論者それぞれの視点で論じている。周知の通り、IMF体制とその後の劇的な政策パラダイムの転換は、海外でも注目されていると同時に、本国・韓国でも当然ながら、福祉をめぐる市場と国家について、多々議論がなされている(金成垣「韓国の福祉国家性格論争—論争の構図と問題点」社会政策研究ネットワーク <http://www.l.u-tokyo.ac.jp/spsn/ab40-1.html>)。争点が「福祉国家の性格」ともなると、政治学、福祉学、経済学の領域にまたがるだけに、論争の宿命でもある概念規定論争に陥る危惧を抱かせることは別として、ほかにも詳しく言及できなかったテーマも多い。とはいえ、韓国経済・社会の激動の「震源」をとらえようという試みだけに、読者諸氏の御叱正を賜りたい。

なおこの特集号にあたり、国立社会保障・人口問題研究所において2003年7月に打ち合わせを兼ねた研究会を開催頂き、当日の参加各位から有益な助言を頂戴したほか、勝又幸子・総合企画部第三室長から貴重な資料を頂戴し、またとりわけ特集号担当の佐藤雅代氏には大変お世話になり、執筆者を代表して謝意を表します。

(金早雪 信州大学教授)

IMF 体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向

金 明中

■ 要約

1997年11月IMFに緊急救済を申請してから韓国社会は企業倒産と失業、構造改革という渦に巻き込まれて大きな地殻変動を経験することになった。IMFによる高金利と緊縮財政、市場の完全開放政策などは財政基盤が劣悪な企業の連鎖倒産をもたらし、失業率も史上最高値を更新した。最近では、企業の構造改革と政府の積極的な労働市場政策によって失業率は通貨危機以前の水準まで下がったものの、労働市場では非正規労働者と有期雇用の増加、新規採用の減少など労働市場に弾力的に対応するために企業は雇用政策を大きく変更している。通貨危機以前、政府は企業や家計などに社会的責任を押し付けていた。それが通貨危機以降、既存の短期的な給付中心の生活保護制度から勤労連携(Workfare)の国民基礎生活保障制度へ、また部分的に実施していた国民年金制度から全国民を対象とする国民皆年金制度へと所得保障制度をより拡充した。医療保障部門では、医療保険組合の完全統合と強制的な完全医業分業を実施することによって、より充実し効率的な医療保険制度を目指した。経済協力開発機構(OECD)の社会支出統計からみると、韓国以外のOECD加盟国との国際比較上の特徴として社会支出が低いことと粗社会支出に占める私的社會支出の割合が高いこと、そして純社会支出と粗社会支出の間に大きな差がないことがあげられる。

■ キーワード

通貨危機、社会支出、粗社会支出、純社会支出、法定退職金、国民年金、国民基礎生活保障制度、医療保険、医業分業、雇用保険、寄付金

I はじめに

本稿は1997年の通貨危機前後の韓国の社会・経済的な変化と、公的および私的社會支出の動向に関する分析を実施することによって韓国の福祉水準の現実と今後の動向を検討する。

1997年11月IMFに緊急救済を申請してから韓国社会は企業倒産と失業、構造改革という渦に巻き込まれて大きな地殻変動を経験することになった。タイのパーツの暴落により始まったアジアの通貨危機は、大手企業中心の経済構造、政府・企業・金融機関の癒着と金融機関の不健全性が蔓延していた韓国社会を完膚なきまでに打ちのめした。IMFによる高金利と緊縮財政、市場の完全開

放政策などは財政基盤が劣悪な企業の連鎖倒産をもたらし、失業率も史上最高値を更新することになった。特に、企業は財政収支改善のために相対的に賃金が高い中高年齢層(その中でも低学歴者)をリストラの主な対象にした。政府の失業対策は若年労働者を中心として実施されたので、いわゆる中産階層(主に中高年齢層)は大きな打撃を被った。このような中産階層の崩壊に危機意識を感じた政府は、低所得者層に対する生活保護などの公的扶助の拡大と年金・医療保険などの全国民対象の社会保険を拡大・改正するなど勤労連携(Workfare)をメインとする「生産的福祉」政策を実施した。

韓国の社会支出水準は他のOECD加盟国に比

べてかなり低い水準であり、政府による公的社會支出より私的社會支出の役割と規模が相対的に大きい。この私的社會支出が、これまで公的社會支出に代替してきたと考えられ、今後予想される公的社會支出の増大がこうした私的社會支出にどのように影響を与えていくかが、今後の韓国の社會保障像を考える上で重要になってくると考えられる。

以下では福祉拡充期の韓国の社會支出を通貨危機以前と比較することによって、韓国の福祉政策の發展過程と社會支出の内訳が把握可能となり、社會支出統計における未計上の項目も発見可能となることが期待される。

II IMF体制以降の社會・經濟の動向

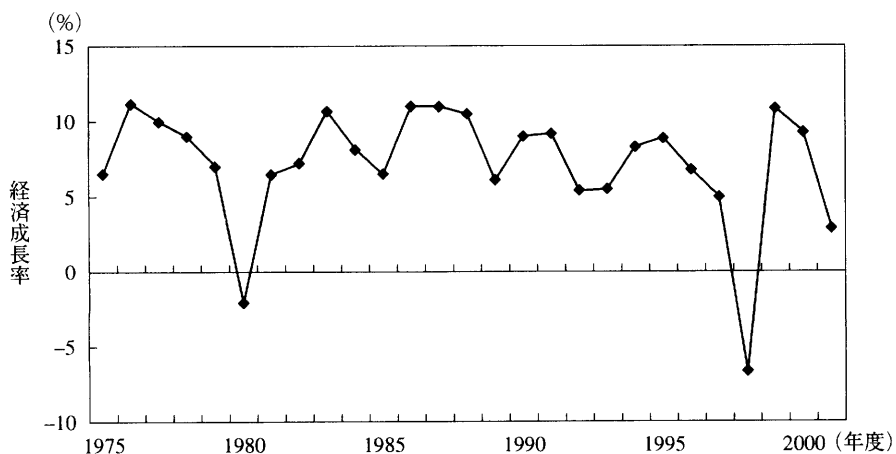
本節では通貨危機前後の社會・經濟における変化を、公表されているマクロデータを用いて比較・分析する。1980年から通貨危機が発生する以前まで年平均7.9%という高い經濟成長率を維持していた韓国經濟は、通貨危機の余波によって1998年にはマイナス成長(-6.1%)を記録することになる。韓国經濟史において經濟成長率がマイナスに落ち込んだのは、1979年の第2次オイルショック

ク(-2.1%)以降2度目のことで、經濟成長率の測定が始まって最も低い数値を記録することとなった(図1参照)。

このような經濟成長率の変化はGDPにも影響を与え1995年1万ドルを超え1996年には11,380ドルまで上昇していた一人当たりGDPは通貨危機以降の1998年には6,744ドルまで急落することになる。このようなGDPの急減は、家計の消費支出に直接的な影響を与え、基本的な食費、光熱費、医療費はもちろん、交通通信費、教育文化費などのすべての項目の支出を大きく減少させた。その後、景氣回復とともに家計の所得水準も回復し、2002年には一人当たりGDPが再び1万ドルを超えるようになった(図2参照)。

図3に示されている最近の消費動向を見ると、食料品と住居費などの基本的な生活にかかる支出は減っているのに比べて、交通通信費、娯樂費などのレジャー関連費用は増加しており、生活水準向上によって消費パターンが変わっていることがわかる。

また、通貨危機は金融市場にも影響を与え、年平均10%前後であった金融機関の貸出金利は1997年12月には最高25%まで上昇した。そして、



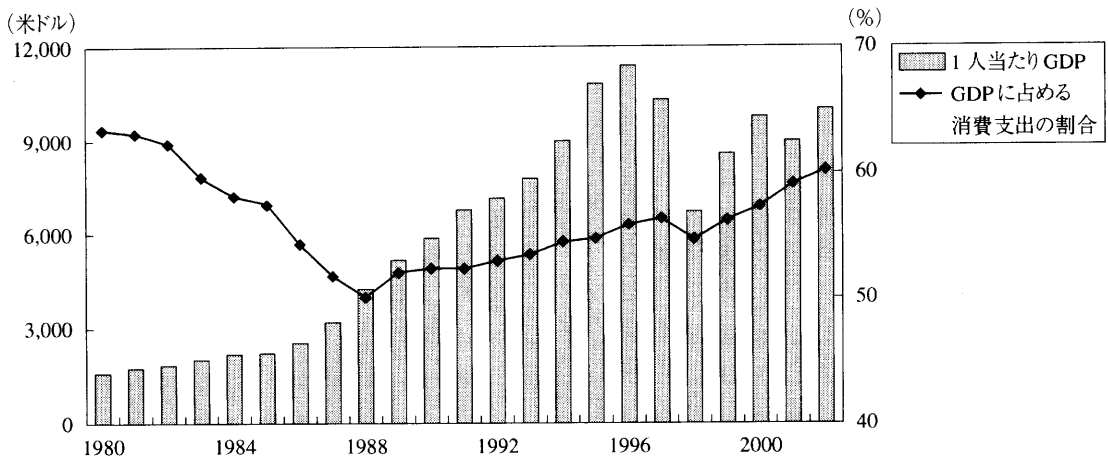
資料：韓国銀行 <http://www.bok.or.kr> より作成。

図1 通貨危機前後の經濟成長率の変化

1998年には従前の年平均を大きく上回る年13.39%を記録している。また、ウォンの大幅下落¹⁾は、エネルギー全体の97%を海外からの輸入に依存しており、エネルギー依存率が高い製造業と海外からの部品の輸入依存度が高い企業の経営をさらに苦しめた。一方、国内景気に対する不安

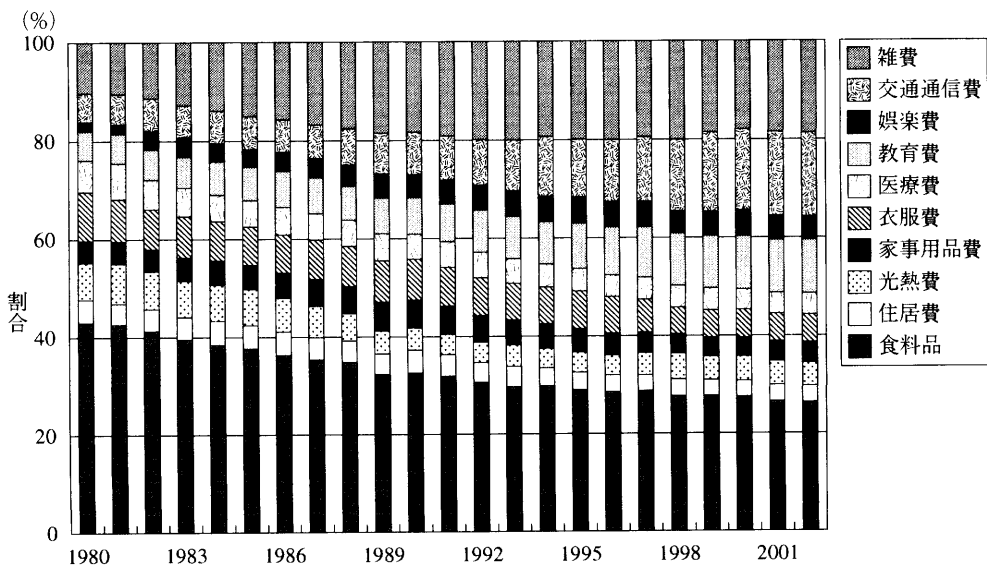
感と外国人投資家の株売りは株式相場を大きく引き下げ、個人破産が相次いだ。

金利の上昇と株価の下落は1970年代から0.1%前後の安定的な比率で推移してきた企業の手形不渡り率を大きく引き上げた。平均不渡り率は1997年12月には最高1.49%まで上昇し、同月の



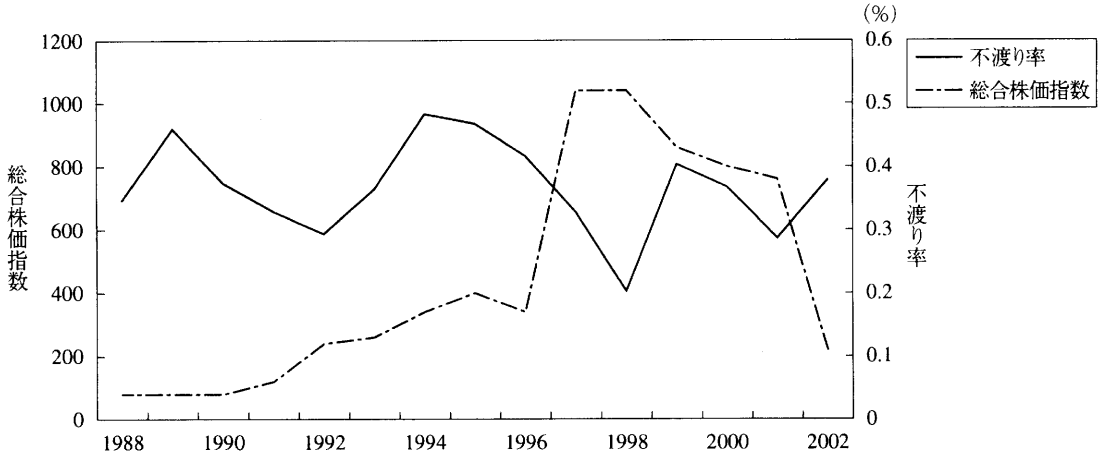
資料：統計庁『経済活動人口調査』より作成。

図2 一人当たり国民所得とGDPに占める消費支出の割合の推移



資料：統計庁『韓国の社会指標 2002』より作成。

図3 都市家計の目的別最終消費支出の推移



資料：韓国銀行 <http://www.bok.or.kr> より作成。

図4 手形不渡り率と総合株価指数の動向

表1 企業の新規・中途採用率の動向

	30人以上企業		大手企業		大手&ベンチャー	
	新規	中途	新規	中途	新規	中途
1995.10～1996.9	34.6	65.4	65.2	34.8	59.4	40.6
1997.10～1998.9	26.2	73.8	45.3	54.7	38.0	62.0
1999.10～2000.9	13.1	86.9	21.7	78.3	15.6	84.4
2000.10～2001.4	14.5	85.5	25.8	74.2	18.0	82.0

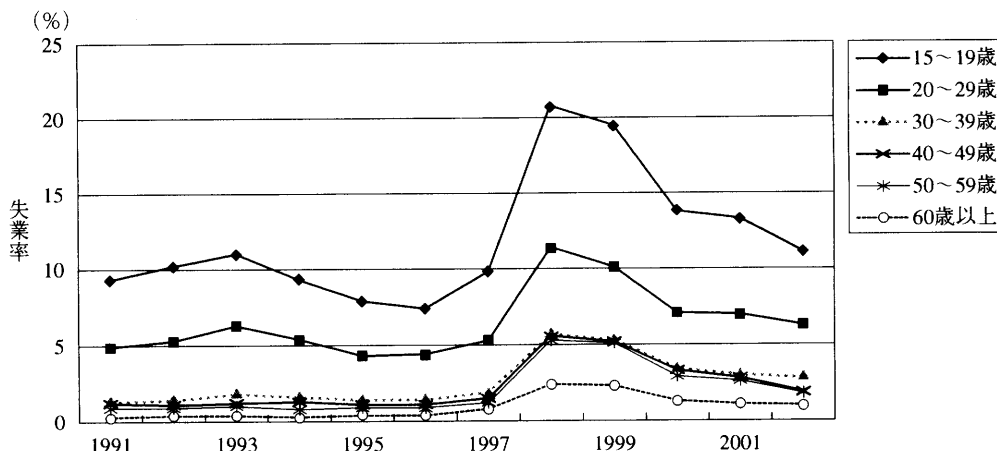
資料：Insoo Jeong (2002) 'Unemployment Schemes during the financial Crisis in Korea' *Labor in Korea*, Korea Labor Institute.

みで約3,200件の企業が倒産した(図4参照)。これは1995年(1166件)と1996年(966件)の月平均を大きく上回る数値である。

こうした金融市場の変化は通貨危機以降、企業の採用戦略を大きく変えた。企業は、新入社員の採用を縮小する代わりに、職務経験をもっている中途採用者の採用を優先するようになる。表1を参考として通貨危機前後の新規と中途の採用割合を調べてみると、大手企業を含むすべての企業で新規採用者の割合が減少しているのに対して中途採用者のそれは大きく増加していることがわかる。このように増え続けた中途採用者の割合は、景気が少し回復局面に入った2000年後半からは少し

下落しているが大きな変化は見られない。

図5は年齢階層別失業率を示しているが、15～19歳の年齢階層で最も高い失業率を、その次に20～29歳の年齢階層で他の年齢階層より高い失業率を示していることがわかる。失業率全体は通貨危機以前に年平均3.2%から1998年には6.8%に、1999年の第一四半期には8.4%まで上がり、失業問題は政府の最優先解決課題になった。このように労働市場が沈滞局面に入った理由は、大手企業をはじめとする企業倒産、相対的賃金が高い中高年齢層労働者に対する集中的なリストラ、ディスカレッジドワーカー²⁾の増加などがその主な原因としてあげられる。特に、失業は、単純労働、機械操作、事務職従事



資料：統計庁『経済活動人口調査』より作成。

図5 年齢階層別の失業率の動向

者などの高校以下の学歴階層で目立っており、その主な理由としてはリストラされた中高年者の大部分が高卒以下の低学歴者であることと、大卒者の増加と下向志願による低学歴者の就業機会の減少があげられる(リュギルサン 2000)。

通貨危機以降、政府の主な失業対策は短期的な失業手当の支給と公共事業を通じた一時的な仕事の提供であったが、1999年以降では既存の短期的かつ消極的な政策から失業者の就業能力向上と労働市場拡大によって労働力需要を増加させようとする積極的な労働市場政策に転換することになった(ナムチュンホ・リソンホ 2001)。

現在、景気回復によって失業率は通貨危機以前の水準まで下がったものの失業の長期化と賃金労働者全体の中に占める非正規労働者の割合増加がまた新しい社会問題として台頭して来ている。賃金労働者全体に占める非正規労働者の割合は1997年の通貨危機以降毎年増加しており、『経済活動人口調査—付加調査』では、55.7%、『韓国労働パネル』調査では23.5% (3次) となっており、定義と調査方法などによってさまざまな値が発表されているが、大体25%前後であるというのが一般的な議論となっている³⁾。

非正規労働者の増加要因としては、企業競争激化による人件費削減、市場の変化に弾力的に対応するための雇用の柔軟性、労働市場の柔軟性を確保することによって国際競争力を向上させようとする国の労働市場政策、仕事と余暇に対する労働者の価値観変化などがあげられる(チャンホングン 2001)。

2001年8月に実施された統計庁の『経済活動人口調査—付加調査』によると、非正規労働者の賃金水準は正規労働者の52.6%にとどまっており、正規労働者の場合、国民年金、医療保険、雇用保険などの法定社会保険の適用割合が各々92.7%、94.8%、80.0%であるのに比べて非正規労働者は19.3%、22.2%、20.7%で多くの非正規労働者が社会保険の適用から除外されていることがわかる⁴⁾。また、退職金とボーナスの場合も正規労働者は各々94.3%、93.1%の適用割合なのに対して非正規労働者は各々13.6%と14.0%となっている。

このような非正規労働者の増加は雇用と所得に対する不安感をより一層高めており、非正規労働者に対するセーフティネットの整備が求められている。

III 通貨危機以降の社会支出の動向

1 公的社會支出の動向

OECDは社会支出(Social Expenditure)を「公的あるいは私的給付であり、財政的な拠出を目標にしながら厚生の低下をもたらす何らかの状況にある個人または世帯の状況を向上させるための制度であるが、賃金などの個人給付と個人移転は含まない」と定義している。また、社会保険と公的扶助などの公的支出と法定退職金などの法定民間支出を合わせた社会支出に民間の自発的な給付を含んだものが粗社会支出である。これを簡単に整理すると〔式1〕のようになる。

〔式1〕

① 社会支出(Social Expenditure)

= 公的支出(Public Expenditure) + 法定民間支出(Mandatory Private Expenditure)

② 粗社会支出(Gross Social Expenditure)

= 社会支出(Social Expenditure) + 民間の自発的な給付(Voluntary Private Expenditure)

OECDは社会支出に対するデータと資料の効率的な管理のために、その分類体系を2003年から既存の13部門から9部門に統合した(表2参照)。

1996年12月に29番目の加盟国としてOECDに加入した韓国は、1997年からOECDに上記の定義と関連したデータを毎年提出している。ここでは韓国保健社会研究院の『韓国の社会支出推計：1990－1999』と『韓国の社会支出推計：1990－2001』を参考にしながら、通貨危機以降の公的支出の動向を社会保険と公的扶助制度の変化を中心として説明する。

OECDの資料(OECD 2001)を参考にすると、韓国において社会支出水準は他のOECD加盟国に比べて相対的に低い水準である。例えば、粗社会支出の場合、スウェーデンとデンマークが要素GDPの39.1%と37.4%、アメリカと日本が24.6%と16%の水準であるのに比べて、韓国はわずか12.3%にとどまっている。

その主な原因として次のような点があげられる。まず、一つ目の原因として、社会保険、特に、雇用保険と国民年金がまだ導入段階にあることである。雇用保険が1995年に、そして、国民皆年金が

表2 社会支出の新旧分類体系の比較

旧分類	新分類
老齡	老齡
失業	失業
住居	住居
保健	保健
遺族	遺族
積極的労働市場プログラム	積極的労働市場プログラム
障害	無能力関連：障害、労災、疾病、職業病
労災及び職業病	家族
疾病	その他
高齢者と障害者福祉サービス	
家族現金給付	
家族福祉サービス	
その他	

資料：OECD, 2003 Edition of SOCX Database—A New Structure, 2002.

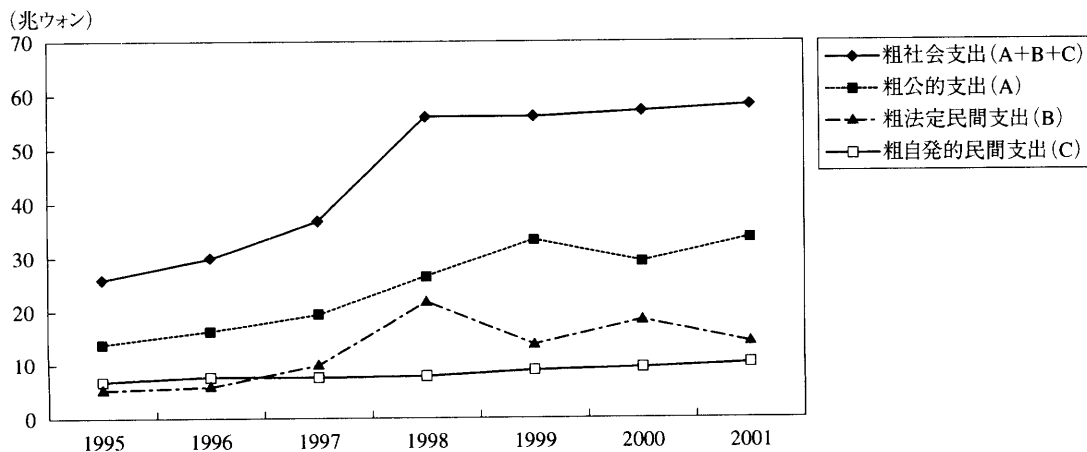
高敬煥 他(2003)『韓国の社会保障費推計：1999－2001』韓国保健社会研究院より再引用作成。

1999年に導入され、継続的に適用範囲を拡大しているが、老齢年金の給付は2008年から開始されるなどまだ完全給付が行われていないこと。二つ目は、朝鮮戦争以降経済成長中心の政策が実施されたこと。三つ目は1953年、朝鮮戦争の休戦以降、南北分断によって莫大な国防費が投入されたことである。予算全体の中で国防予算費が占める割合は最近に入って少し減ってはいるものの、まだ予算全体の約20%を占めている。今後の南北関係は国防費だけではなく社会保障および他の予算にも大きく影響を与えると考えられる。四つ目は儒教思想に基づいた家族と親戚の役割分担が大きいことがあげられる。つまり、数値上で表れる社会支出の規模は高くないが、社会支出の算出に含まれない家族などの寄与度を反映した場合、現在の水準よりはより高く評価されると考えられる。

図6は韓国における社会支出の動向を示している。全体的な粗社会支出は、調査が始まった1995年以降継続的に増加し、2001年には調査初年の2倍を超える57兆ウォンまで増加するなど、要素GDPの12.31%を占めている。その中で公的支出部門は、1995年の雇用保険の実施と1999年の国民皆年金の導入などの影響を受け継続的に増加

している。

そして、退職金などの法定民間支出は、1997年の通貨危機による労働者の早期退職とリストラなどによって一時的に急増したが、1999年には通貨危機以前の水準まで減少した。また小幅増加している自発的民間支出は1997年に多少減少傾向を見せてはいるものの、通貨危機以降、企業と宗教団体、そして、民間福祉団体などの社会支出に対する関心が高まることによって1998年からは再び増加している。このように、韓国における社会支出は毎年増加していて、老齢年金の完全給付が実施される2008年を前後として、急激に増加することが予想される。こういう状況の中で社会支出の最も大きい割合を占めている部門が失業手当で全体の29.6%を占めている。失業手当がこのように高い割合を占めている理由としては、法定退職金がこの中に含まれているからである。1995年に4兆9千億ウォンであった法定退職金は通貨危機が発生した1997年には9兆ウォンを超え、通貨危機の影響を受け企業倒産が続出し、リストラなどによって失業率が急上昇した1998年には21兆ウォンまで増加した。これは同年の粗社会支出の約39%に該当する数値で、老齢年金の完全給付が



資料：高敬煥 他 (2003) 『韓国の社会保障費推計：1990-2001』 韓国保健社会研究院。

図6 韓国における粗社会支出の変化

未実施な状況の中、老後の生活支援に対する公的な所得保障制度が不十分である韓国の退職金の役割を改めて示しているといえるだろう。景気が多少回復期に入り始めた1999年には退職金の給付額も13兆ウォンまで大きく減少したものの、老齢年金の給付額12兆6千億ウォンを上回る大きな規模であった。

通貨危機以降、特に、1999年を前後として既存の社会保障政策は大きな変化を迎えるようになった。所得保障政策として低所得者に対しては国民基礎生活保障制度(旧生活保護制度)を、現役世代には雇用保険制度を、定年退職者に対しては国民年金をそれぞれ拡大・実施した。また、医療保障政策としては被保険者保護側面では医療保険適用期間を拡大・実施し、運用・管理側面では医薬分業を実施し、医療保険組合を一つに統一した。次節以降、通貨危機以降の各社会保険制度の変化をより詳しく論ずる。

国民年金

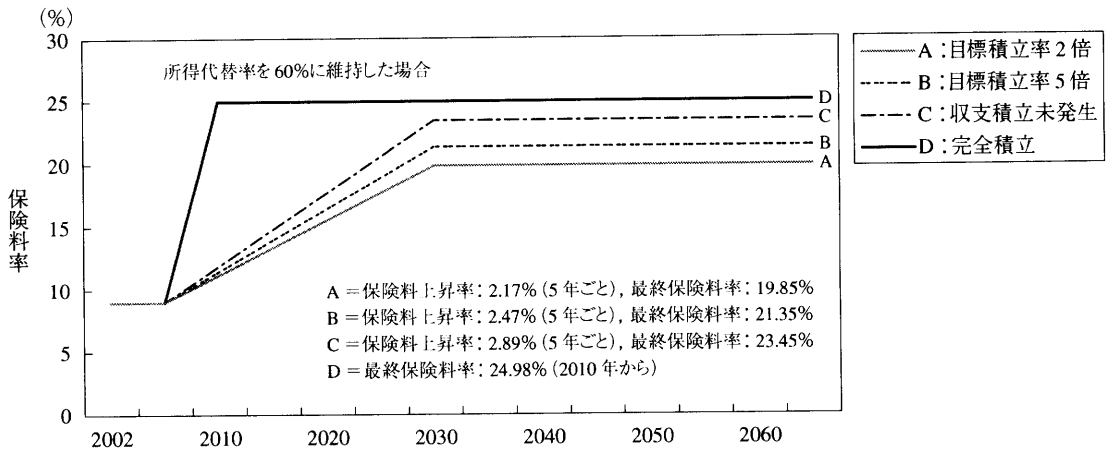
通貨危機以降、韓国の社会保障制度において最も大きな変化としてあげられるのが国民皆年金の実施である。1988年に10人以上の事業所を対象として施行された国民年金制度は、1992年には5人以上の事業所へ、1995年には農漁民および農漁村地域自営業者へ、さらに、1999年4月には都市地域自営業者9百万人を年金の対象にすることによって国民皆年金を実現するようになった。公的年金の加入年齢は18歳以上60歳未満であり、加入者数⁵⁾は1988年の443万人から1996年には783万人に、さらに2003年10月には1,706万人まで増加した。加入形態別に見ると自営業者などの地域加入者が993万人と全体加入者の58%を占めており、全加入者の性別割合は男性が65.9%、女性が34.1%を占めている。

年金の基本構造は報酬比例年金のみの1階建てで、財政方式は修正積立方式により運営されてい

る。保険料率は事業所に従事している労働者の場合は9%(1999年から、労使折半)を設定しているが、自営業者と農漁業、都市地域加入者の場合は、年金加入を積極的に奨励するため経過措置⁶⁾を適用している。また、1998年の年金改正は既存の70%であった所得代替率⁷⁾を60%に引き下げ、現在60歳になっている老齢年金の給付開始年齢も2013年から5年単位で1歳ずつ引き上げ、来たる2033年には65歳から老齢年金を支給するなど少子高齢化に対応するための財政安定化方案を実施している。また、同改正では、老齢年金の最低加入期間を15年から10年に短縮し、年金分割を導入するなど給付制度の改善も考慮された。

2003年の財政再計算では合計特殊出生率(中位推計 2050年:1.4)、平均寿命(2050年:男子79.95歳、女子86.24歳)、国際人口移動率(現在水準維持)などの人口統計学的要因による被保険者数の変化と物価上昇率(3.0%)、実質賃金上昇率(2002年:3.5%—2050年:2.0%)などのマクロスライド率の変化を考慮して将来の年金の財政収支を見通している。この計算によると、現在の保険料水準をそのまま維持した場合、2036年から給付額を含む総支出が保険料と運用利益で構成されている総収入より多くなって2047年には積立金が完全になくなるという結果をもたらす。したがって、積立金が完全に消滅する前に保険料を段階的に引き上げる必要があるという議論が現在活発になされている。

この議論の中で、自営業者の保険料率に対する経過措置が完全に終わる2009年までは現在の保険料率をそのまま維持し、2010年から2030年まで保険料を引き上げることが検討されている。図7は2003年の財政再計算の一例で、給付水準を現在の所得代替率60%に維持した場合、保険料引き上げ率と最終的な給付水準の所得代替率は四つの状況に分けられ、最終的にはスウェーデンのような固定保険料方式を導入するという構想を示



資料: 国民年金発展委員会 (2003)「2003年国民年金財政計算および制度改善方案」.

図7 財政目標別必要保険料率比較

している。上記試案以外にも所得代替率を50%あるいは40%まで引き下げることによって現役世代の保険料負担をより減免させようとする試案と税負担方式による基礎年金を新しく導入し2階部分は現在の所得比例方式を維持すべきであるという試案、また、現在の退職金制度を利用して企業年金を導入し、基本年金、所得比例年金、企業年金の3階建て構造の所得保障政策を実施し公的年金中心の構造から脱皮すべきであるという主張などさまざまな議論が行われている段階である。

最後に、現在、韓国の年金制度が抱えている問題点としてあげられるのが自営業者の所得把握が難しいことと保険料未納率が高いことである。自営業者の所得把握問題は1999年国民皆年金導入当時、既存の事業所加入者の平均申告所得が147万ウォンであったのに比べて、都市地域の新規加入者は87万ウォン(事業所加入者の57%水準)に過ぎず、保険料負担に対する不公平の問題が明らかになった。そこで、政府は自営業者などの地域加入者の所得を正確に把握し労働者との社会保険料および租税の不公平問題を迅速に解決する目的で社会保障審議委員会の議決によって国務調整室、保健福祉部、財政経済部、国税庁、企画予算

委員会など関連する8つの中央部署と市民・労働団体などが参与する「自営業者所得把握委員会」を新設したが、さしたる成果を得ていない状況である。また、2003年4月の事業所加入者の納付率が99.3%に達していることに比べて、自営業者を含む都市地域加入者の納付率は75.1%に過ぎず年金財政悪化の大きな原因になっている。

雇用保険

1995年7月に既存の失業保険制度を改正し、30人以上の事業所を対象として実施された雇用保険制度は通貨危機以降にその適用範囲を拡大し、1998年10月以降には1人以上のすべての事業所を対象に実施されることになった。雇用保険は2003年4月現在、81万の事業所を対象として実施されており、2002年末で賃金労働者全体の約50%、適用対象者⁸⁾の72%を被保険者として管理している。産業別には電気・ガス・水道事業、製造業と建設業などが被保険者の割合が高いことに比べて、サービス業と農漁業、運輸業、金融および保険業の加入率は相対的に低い。雇用安定事業と職業能力開発事業、そして、失業給付事業の三つの事業を実施している雇用保険は、通貨危機以降、企業倒産と

リストラによる失業増加が原因で1998年と1999年には支出額が保険料収入を一時的に上回ったが、1999年の保険料引き上げと2000年以降の景気回復によって雇用保険の財政収支は少しずつ改善されている。しかし、通貨危機以降、雇用保険の支出額が大きく増加したにもかかわらず、失業者全体の中で、失業手当を受領する、いわゆる失業手当受給者の割合は2002年現在わずか15.4%にすぎず、フランスの48.5%（2001年）、ドイツの43.6%（2000）、アメリカの37.3%などに比べるとかなり低い割合で、その適用範囲を見直すことが要求されている⁹⁾。受給率が低い主な理由としては、非正規労働者の雇用保険加入が制限されていることと失業手当が非自発的離職者のみに支給されたこと、そして、失業手当の給付期間が相対的に短いこと、労働力人口に占める自営業者と家族従事者の割合が高いことによって労働力人口に占める被保険者の割合が低いことなどがあげられる。

現在、雇用保険制度は事業主と労働者の保険料で財源が調達されていて、失業手当相当分に対しては労働者と事業主がそれぞれ収入の0.5%に該当する保険料を納付しており、さらに雇用安定事業と職業能力開発に対する保険料は事業主が全額負担している¹⁰⁾。しかし、60歳以降に新しく採用された者、65歳以上の者、1カ月間の所定労働時間が80時間未満である者、労働移動が頻繁な1カ月未満の日雇労働者は適用から除外されており、相対的に劣悪な労働条件に直面している彼らが失業状態になった場合、雇用保険の制度上ではどのような支援もできないということが現在韓国が抱えている大きな問題点である。したがって、日雇い労働者と臨時労働者を含む非正規労働者の保険加入を企業側に積極的に打診しているが、今後、雇用保険だけではなくほかの社会保険料の引き上げも予想されることから、どうやって企業側の負担を最小限に維持しながら非正規労働者のセーフティネットを構築していくかが最優先課題で

あるといえるだろう。

国民基礎生活保障制度

2000年10月から施行された国民基礎生活保障制度は、従来の生活保護制度の問題を改善するため、働く能力がある受給者の場合は条件付き受給者と指定し、基本的な生活保障と雇用政策¹¹⁾を適切に組み合わせて提供する勤労連携(Workfare)中心の公的扶助を志向している。また、従来の生活保護制度の年齢基準などを撤廃し、貧困状況と扶養義務者基準に基づいて受給者を選定するように制度を改定した。既存の生活保護法を代替した国民基礎生活保障法は、政府の「生産的福祉理念」と市民団体、政党、政府など全国民的合意によって1999年9月7日その法案が制定され、1年間の準備期間をかけて2000年10月1日から実施されている。この制度は、絶対貧困層の基礎生活を保護し、総合的な自立自活サービスを提供する生産的福祉を追求している。「生産的福祉」は強者中心に編成されている分配構造の改善、所得再分配の達成を志向している。つまり、生産的福祉は、全体国民の生活の質を向上させることと、公的な福祉政策を自立と自活を促進させる生産的方向で再構築することを目的としている。

国民基礎生活保障制度実施以降、緊急時に優先的に給付する緊急給付と住居安定のための住居給付を生計給付から分離し新しく導入・実施した。住居給付の場合、世帯規模によって給付額は多少差があるが、一般住居給付額の場合、1～2人世帯は3.2万ウォン、3～4人世帯は4.1万ウォン、5～6人世帯は5.4万ウォンを支給している。

表3には、国民基礎生活保障制度が施行されてから2年が過ぎた時点での主な変化内容が示されており、生計費支援対象者数をはじめとするすべての項目で対象者および給付額などが増加していることがわかる。その中で最も目立つ増加を見せている項目が自活後見機関の増加で、2000年10

表3 国民基礎生活保障制度施行2年の変化

	施行以前	2002年10月	増加率
生計費支援対象者	54万人	139万人	2.57倍
現金給与(4人世帯基準)	531,000	871,000	1.64倍
現金+現物給与水準	739,000	1,222,000	1.65倍
基礎生活保障関連予算	1兆8,479億	3兆3,819億	1.83倍
自活後見機関	20箇所	175箇所	8.75倍
社会福祉専門担当公務員	4,200人	7,200人	1.71倍

資料：韓国保健福祉部 基礎生活保障審議官室公表資料(2002年9月30日)。

月以前には20カ所に過ぎなかったのが、2002年8月には175カ所に、さらに、2003年には209カ所まで増加した。

国民基礎生活保障制度の給付対象者を選定するのに主要な基準になる最低生計費¹²⁾は主にマーケット・バスケット方式¹³⁾に基づいて推定されており、2003年の4人家族の最低生計費は102万ウォンと推計されている¹⁴⁾。最低生計費以下の貧困率は1996年に3.25%であったのが通貨危機以降の2000年には5.37%に上昇した(ソクゼウン・キムテワン2002)。また、図8に示されているように所得分配の不平等を表すジニ係数¹⁵⁾も通貨危機以降、大きく上昇するなど所得不平等度はますます高まっている。

国民基礎生活保障制度の実施は、給付額と適用対象を拡大することによって低所得者の生活を通貨以前より安定させたという点では高く評価できるが、まだ解決すべき課題もたくさん残っている。その中で最も迅速に解決すべき点としてあげられるのがモラルハザードの予防と制度の死角地帯の解消である。つまり、現在実施されている国民基礎生活保障制度が、給付期間を制限していないことは受給者の自活意志を喪失させ、モラルハザードが発生しやすい恐れがある。このような現状を防止するためには、生産的福祉を達成するための自活福祉プログラムをより拡充させ、給付対象者を労働市場に移動させるべきである(チェスクヒ2000)。また、二番目は、最低生計費、扶養義務者

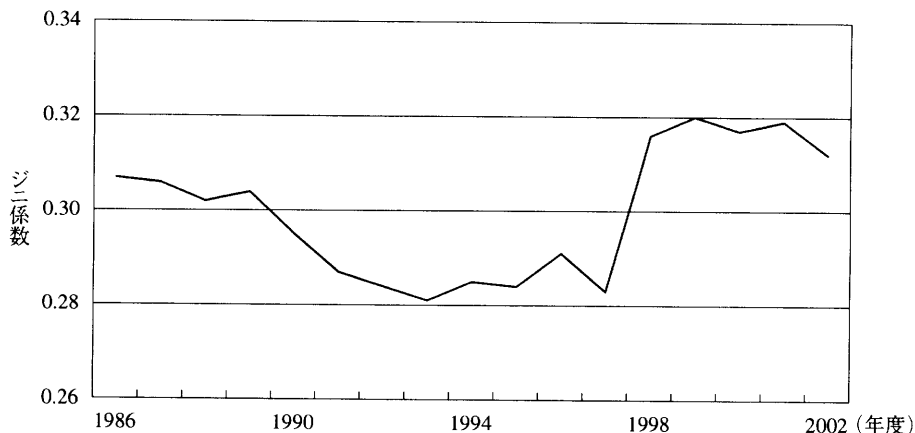
基準、財産の所得換算率などが原因で受給者の条件を満たしているにもかかわらず、受給者に認定されていない、いわゆる制度の死角地帯に位置している貧困層に対する対策案を迅速に樹立することである。現在、このような制度の死角地帯におかれている最低生計費以下の貧困層は約189万人¹⁶⁾に達していると推計されている。これらの解決案としては、現在の中小地域中心の最低生計費を地域、世帯類型、世帯規模中心に変更する案と扶養義務者範囲の縮小、そして財産所得換算率を現水準より低くする案などが検討されている(金美坤2003)。

医療保障制度の改善

現在、韓国で実施されている医療保障制度としては社会保険制度の医療保険制度と一定所得以下の低所得層に対する公的医療扶助制度である医療給付制度があげられる。

まず、通貨危機以降の医療保険制度の大きな変化としては医療保険組合の統合と医薬分業の実施があげられる。

1963年に医療保険法を制定した韓国政府は、その普及率が予想を下回ると、1970年に既存の任意加入方式を強制加入方式に改正し、1977年から500人以上の大手企業を対象に強制加入方式の医療保険制度を実施する。その後、1979年には公務員および私立学校の教職員を対象とする「公務員および私立学校教職員医療保険管理公団」を



資料：統計庁(2003)『都市家計年報2002』。

図8 韓国におけるジニ係数の変化

設立し、1981年にはその適用範囲を100人以上の事業所まで広げた。さらに、1988年1月には農漁村地域、1988年7月には5人以上の事業所までその適用範囲を拡大し、ついに1989年7月には都市地域自営業者まで含む国民皆保険を実施することになる。このように適用範囲などを拡大する過程で医療保険組合を統合すべきであるという意見と現在の組合方式を維持すべきであるという意見が20年以上対立するようになる。両意見とも2大原則である効率性と公平性に基づいてその合理性が主張されたが、結局、統合論の主張が受け入れられ、医療保険制度の統合作業に着手することになる。統合論者が主張する医療保険組合の統合目的としては、管理運営費の節減によるサービスの質的向上、既存の一貫した治療中心の医療サービスから脱皮した、リハビリテーションと予防中心の包括的なサービスの提供、そして、負担の公平化による所得再分配の強化などである。1997年12月31日「国民医療保険法」が制定され、1998年10月には今まで独立的に管理・運営されてきた227カ所の地域医療保険組合と「公務員および私立学校教職員医療保険管理公団」が「国民医療保険管理公団」という一つの組合に統合された。さ

らに、2000年7月1日には「国民医療保険管理公団」と142カ所の職場組合を一体化した「国民健康保険公団」を作って医療保険組合の完全統合が実現された。

このような医療保険組合制度の統合に対する評価は、まだ、時期尚早とはいえ、次のような点があげられる。まず、巨大な組織のスリム化である。統合以前397カ所であった医療保険関連機関(組合と機関を含む)は、統合以降215カ所(本部、6つの地域本部、223カ所の支社、12カ所の出張所)に減って37%の減少率を見せた。また、統合以前15,036万人であった公団内部職員の数も統合以降10,716万人に28.7%減少した。特に、公団の総支出に占める管理運営費は、統合以降、毎年減り続け、統合以前の1997年の8.8%から2001年には4.4%まで大きく減少し財政の健全化にある程度寄与したと判断される。しかし、公団施設数の縮小による公団訪問者の待機時間の増加および人員削減による公団内部職員の業務過重化など残っている課題はまだ多い。

通貨危機以降のもうひとつの医療改革制度である医薬分業制度は1994年の「薬事法」改正を経て、2000年8月に強制的な「完全医薬分業」方式で実

施された。しかし、既存の薬価差益などの利権を失うようになった医師団体の4回にわたるストライキによる病院の一時休業などは国民を医療空洞化の状態にあらしめ、医薬分業に対する国民の不信感はますます強くなったのである。政府側が医師団体の反対と国民の非難を甘受しながらなおも医薬分業を強行した理由としては医薬品の誤・乱用の防止による国民健康の向上と薬剤費の削減という名目上の目的以外に、医療・薬剤部門の取引を透明化することによる税収の増大と薬剤費削減による医療保険の財政負担軽減という実質的な目的が含まれている。

医薬分業実施以降の、最も大きな変化としては抗生剤などの医薬品の使用量が顕著に減少したことである。韓国保健福祉部が医薬分業実施2周年を記念して発表した「医薬分業2周年成果」によれば、全診療件数に占める抗生剤と注射材の品目数は実施以前の0.9個と0.77個から実施以降にはそれぞれ0.7個と0.58個に減少した。また、人口1000人が一日に使用した平均医薬品量をWHOの一日使用量算出基準であるDDD(Defined Daily Dose)単位で分析した研究調査は、1999年に30.8DDDであった抗生剤の使用量は2002年には17.0DDDに大幅減少したことを示している。このような研究調査でわかるように医薬分業は、医薬品の誤・乱用を防止するにはかなり効果的であったものの、今後、増加する高齢人口の診療件数増加による医薬品の使用増加と高価医薬品の医療保険適用問題などに対する迅速な解決策が求められている。

最後に、一定水準以下の所得層に対して国と地方自治団体の財政(国:80%、地方自治団体:20%)で医療を提供する医療保険制度は国民基礎生活保障制度の実施以降、医療給付制度と改称された。医療給付制度の適用対象者数は通貨危機以前よりは多少減少し、2002年現在全体人口の約3%に当たる142万人に達している。医療給付

対象者は、勤労能力有無によって1種と2種対象者に分けられるが、通貨危機以降には勤労能力がない高齢者などが属している1種対象者が継続して増加している傾向である。このように医療費全額を国と地方自治団体が支払う1種対象者の増加は医療保護制度の財政支出を大きく増加させ、通貨危機以前(1996年)5,363億ウォンであった総診療費は2001年には3.5倍も増加した1兆9千億ウォンに達しており、年平均30.2%の増加率を示している。対象者選定課程でのトラブル発生と保険料未納などで医療保障の死角地帯に位置している人々をどのように救済するのが今後の課題である。

2 私的社會支出の動向

既に言及したように韓国の公的社會支出は、韓国の特殊な状況により、他のOECD加盟国に比べてかなり低い割合を維持してきた。長い間、韓国において社会保障政策は、最低生計費以下の生活をしている一部のわずかな人々に対して医療と所得を提供する公的扶助を中心に行われてきた。しかし、制約されている財源で、最低生計費以下の生活をしているすべての人々を支援することは不可能なことであり、結局、政府は政府の届かない部分を家族、企業、宗教団体などの民間に任せてきた。その主な内訳としては、家族と親戚による高齢者の介護と生活費支援、企業による法定退職金と寄付金、そして、宗教団体による児童福祉施設、老人福祉施設などの運営などがあげられる。

私的社會支出は法定民間支出と自発的民間支出に分けられ、前者としては労働者の有給疾病休暇給付、産前産後分娩給付、法定退職金などが、後者としては企業の寄付金、宗教団体および慈善団体の移転支出、社会福祉共同募金などがあげられる。先述したように、この中で最も大きな割合を占めているのが法定民間支出部門の法定退職金であり、特に、通貨危機の余波によって早期退職

などの退職者が急増した1998年には粗民間支出の97%、粗社会支出の38%を占めた。このように法定退職金は国民年金の老齢給付が完全に実施されていない韓国において老後所得保障の主な手段であった。

韓国における退職金制度は1953年の勤労基準法第28条によって退職者に対する所得保障を目的に導入され、1961年に法定制度として確立した。勤労基準法は「使用者は継続勤労年数1年に対して30日分以上の平均賃金を退職金として退職する労働者に支給できる制度を設定すべきである。ただし、勤労年数が1年未満である場合は適用されない。」(勤労基準法第34条1項)と退職金制度を規定している。また、同法は第2項に「第1項の退職金制度を設定するのにおいて一つの事業内に差等制度をおいてはならない。」と規定している。また、第3条項は1997年の改正を通して、「使用者は労働者の要求がある場合は第1項の規制にもかかわらず労働者が退職する前に、労働者が今まで継続して勤労した期間に対しては退職金を事前に精算して支給することができる」と規定している。このような勤労基準法を基にして、企業は、社内規定として退職金規定を設置し勤続年数によって退職金を支給している。しかし、この制度は、企業が倒産するとか、企業の財務状況が大きく悪化している場合には退職金をもらえないという危険性を持っている。また、勤労基準法は退職金制度を強制してはいるが、退職する労働者に支給される退職金に対する積立準備金およびその管理については規定していない。このような退職金制度の受給権を保護するために、退職金債権優先返済制度と退職保険制度および団体退職保険制度が新設されて実施されている。

社会支出の規模面で法定退職金ほどではないが、民間の社会支出の重要な役割を担当しているのが企業と宗教団体などの自発的民間支出部門である。

企業の社会貢献活動は、経済発展期の1970年代以降に始まり、初期には主に奨学事業に偏っていたのが、1990年代以降には社会福祉部門を中心として医療福祉事業、文芸振興事業、地域事業支援事業、社会開発事業などにその活動範囲を拡大している。全経連(全国経済人連合会)が2000年に実施した『主要企業の法定準租税負担実態分析』を参考とすると、1998年に営業利益の1.52%を占めていた企業の寄付金は1999年には2倍以上の3.18%にまで急増した。また、「企業の社会貢献活動実態調査結果」¹⁷⁾によると、調査に回答した193件の企業の2000年の平均的な寄付関連支出金額は6,710億ウォンで、企業の平均的な支出金額は34億ウォンに達していることがわかる。この中で現金寄付が90.2%を占めており、それ以外に現物寄付、社員参加、施設開放などの社会活動が行われていた。寄付現況を分野別に調べてみると、教育分野への寄付額が約4,747億ウォンで最も多く全体寄付金額の70.8%という高い割合を占めていた。そして、地域・社会発展分野と社会福祉分野がそれぞれ619億ウォンと356億ウォンで9.2%と5.3%の割合を占めていた(図9参照)。

企業規模による分野別寄付金額の割合を見ると、売上1兆ウォン以上の企業は教育分野(75.5%)に対する寄付が目立っている。一方、売上1兆ウォン未満の企業は、教育分野と奨学・学術分野と社会福祉分野に均等に寄付を行ってきた。しかし、最も企業の参加が多いのは、社会福祉分野で全体企業の79.8%が参加しており、それに続いて地域社会発展分野(48.2%)、奨学・学術分野(46.1%)への参加が多かった。

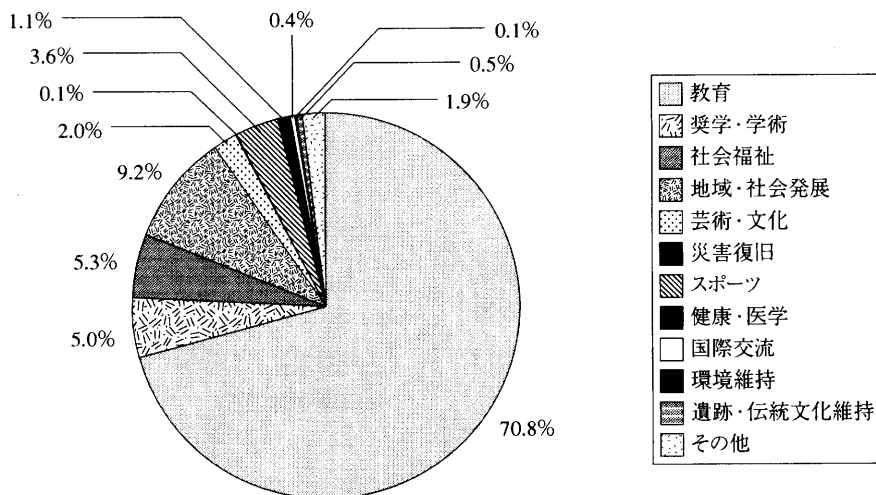
このように、企業の社会貢献活動が貧民救済から研究活動支援にいたるまで多方面にかけて行われていることに比べて宗教界の社会活動は社会脆弱層を対象とする施設運営と食事提供などの現物給付、そして、就業および副業斡旋を中心として実施されている。韓国における人口に占める

宗教人口の割合は1999年調査によれば53.6%で、その中で仏教人口が49.0%で最も大きな割合を占めており、プロテスタントが34.7%、カトリックが13.0%、儒教が1.2%の順である。宗教人口全体の中で仏教、プロテスタント、カトリックの人口が占めている割合は96.7%で。韓国の宗教は大きく分けてこの3大宗教に再編されていると言えるだろう。

韓国保健社会研究院の研究調査¹⁸⁾によると最も活発に社会福祉に参加している宗教団体はプロテスタントであり、461カ所の社会福祉施設法人を運営している。その主な運営分野は児童福祉施設が23.2%で最も多く、その次が老人福祉施設(11.0%)と青少年福祉施設(7.6%)であった。韓国における宗教団体の社会福祉活動はまだ初期段階にあり、継続性に欠けているなど、その実施規模はまだ微々たるものである。今後、民間のより積極的に自発的な参加を誘導するためには、社会支出に対する租税優遇措置を拡大するなどより包括的で多様な支援策が要求される。

3 純社会支出

今までの社会支出分析は一国の社会支出の規模を測定する基準として、社会保険、公的扶助、社会福祉サービスなどの公的部門に法定退職金などの法定社会支出、そして、企業と宗教団体などの自発的社会支出を合計した、いわゆる、粗社会支出が使われた。しかし、国別に異なる租税政策が実際の粗社会支出に影響を与えるため、既存の粗社会支出だけではより正確な社会支出の規模を把握することが難しいことに気付いたOECDは、租税の影響を加味した純社会支出(Net Social Expenditure)に注目し始めた。つまり、純社会支出とは、既存の粗社会支出(粗公的支出+粗法定民間支出+粗自発的民間支出)に社会的目的を達成するための租税優遇(Tax Breaks for Social Purposes)項目に相当する支出を加算して、ここに、公的支出あるいは法定民間支出に対して課された直接税、間接税などを減算した実質的な社会支出の計算方法である。[式2]の租税優遇項目の内訳としては、障害者用医療用具に対する輸入関税の



資料：孫元翼(2002)「企業の社会貢献活動実態調査結果」。

図9 企業の部門別寄付金現況

表4 要素GDPに占める粗社会支出と純社会支出の動向

(要素GDP対比%)

国	年度	粗社会支出(A)	純社会支出(B)	差(A-B)
韓国	1997	9.33	9.28	0.05
	1998	14.26	14.02	0.24
	1999	13.34	13.19	0.15
	2000	12.64	12.64	0.00
	2001	12.31	12.41	-0.10
日本	1997	16.00	15.70	0.30
アメリカ		24.60	23.40	1.20
カナダ		25.50	21.80	3.70
イギリス		28.00	24.60	3.40
フィンランド		34.80	25.60	9.20
デンマーク		37.40	27.50	9.90
スウェーデン		39.10	30.60	8.50

資料：高敬煥 他(2003)『韓国の社会保障費推計：1999-2001』韓国保健社会研究院より作成。

減免、障害者用自動車に対する免税、非営利法人に対する財産税減免、勤労所得控除(高齢者、障害者、母子世帯など)、企業の社会支出に関する法人税減免などがあげられ、租税負担項目としては、粗社会支出に対する所得税と法人税などの直接税と付加価値税、特別消費税、酒税、関税などの間接税、そして、年金受給者が負担する医療保険料などの社会保険料などがあげられる。

[式2] 純社会支出 = 粗社会支出 + 租税優遇項目の算定額総計 - 租税負担項目の算定額総計

韓国における純社会支出は継続的に増加しているものの、要素GDPに占める割合は法定退職金の給付が一時的に増加した1998年を頂点として減少している。2001年の純社会支出は58兆7千億ウォンで要素GDPの12.41%に該当する。これは同年の粗社会支出(58兆2千億ウォン、要素GDPの)をむしろ0.1%上回っていて他のOECD加盟国の純社会支出が粗社会支出を大きく下回ることはかなり対照的である。つまり、社会支出が大きいスウェーデンとデンマークがそれぞれ8.5%

と9.9%、さらに、相対的に社会支出が低いアメリカと日本がそれぞれ1.2%と0.3%で、粗社会支出より純社会支出が低い数値を示していることに比べると韓国の状況はかなり例外的である(表4参照)。

その主な理由としてはOECD加盟国の中で韓国の粗社会支出に課される税制は最も低く、租税優遇措置は相対的に高いことがあげられる。2001年に粗社会支出に賦課された課税額は粗社会支出の2.6%であったのに対して、租税優遇項目の算定額は粗社会支出の3.5%で社会支出に対する課税措置よりは租税優遇措置を優先していることがわかる¹⁹⁾²⁰⁾。

IV 結論

本稿では通貨危機以降の韓国の社会・経済の変化と社会支出の動向を分析した。

1997年末に韓国を襲った通貨危機は、韓国の公的社會支出を変える起爆剤としての役割をした。既存の所得保障政策である雇用保険と国民年金、国民基礎生活保障制度が拡大・実施され、医療保険制度は医療保険組合を統合し、医薬分業を実

施するなどより充実で効率的な医療保険制度を目指した。一方、私的社會支出は、通貨危機直後、企業倒産とリストラなどによって法定退職金が急増するなど一時的には粗社會支出の38%水準であったものの、現在は、若干減少傾向であり、むしろ、企業の寄付金などの自発的な民間支出が継続的に増加している状況である。

社會支出が低いことと粗社會支出に占める私的社會支出の割合が高いこと以外にもうひとつ韓국의社會支出の特徴としてあげられるのが純社會支出と粗社會支出の間に大きな差がないことである。その理由としては、韓国における社會保険の給付額に対する直接税などの課税率が他のOECD加盟国に比べて低いため、租税優遇項目に対する算定額と租税負担項目のそれがほぼ一致していることがあげられる。

今後、急速な高齢化と老齡年金の完全給付などによって社會支出の急激な増加が予想され、現役世帯には大きな負担になるとと思われる。したがって、社會保険を中心とする公的支出の拡大政策のみならず、企業の寄付金など民間の社會支出に対する租税優遇措置をより拡大・実施することによって民間の自発的な参加を誘導すべきである。

注

- 1) ウォンの対ドル相場は、通貨危機以前1ドル800ウォン台から通貨危機以降、一時は1700ウォン台まで切り下げられた。
- 2) 就業意欲喪失者あるいは求職意欲喪失者 (discouraged worker)：不況により就職の可能性が低いと判断し就職活動をあきらめた労働者、あるいは労働条件が合わず一時的に就職活動をしていない労働者で統計上は非労働力人口に計上される。韓国では「失望労働者」と呼ばれる。
- 3) 両調査の間でこのように大きな差が発生する理由として、長期臨時労働者の概念規定があげられる。長期臨時労働者とは、従事上の地位は臨時職であるが、現在の職場で1年以上継続して勤務している労働者をいう。つまり、長期臨時労働者を正規労働者とするのか否かによって非正規労働者の割合に差が発生

するのである。また、統計庁の『經濟活動人口調査』では退職金、賞与金、諸々の手当をもらっていないと回答した場合、非正規労働者と見なして、相対的に高い割合となっている。

- 4) 統計庁(2002)『經濟活動人口調査—付加調査』、『韓国労働パネル』2次年による社會保険加入率は『經濟活動人口調査—付加調査』より相対的に低い割合を示している。

	国民年金	医療保険	雇用保険
正規職	67.3%	70.4%	64.2%
非正規職	10.5%	11.0%	10.4%

- 5) 賃金労働者と自営業者が加入している国民年金と、公務員年金、私立学校教職員年金などを含む。
- 6) 初期段階の2000年6月まで3%を適用した保険料率を2000年7月からは毎年1%ずつ引き上げ、2005年7月以降には9%まで上方調整する。
- 7) 平均標準報酬に対するモデル年金額の割合。
- 8) 適用対象者 = (賃金労働者) - (家事サービス業従事者) - (公務員) - (私立学校教職員年金加入者) - (1ヶ月未満の日雇い労働者) - (65歳以上の高齢者) - (週18時間未満の労働者) - (5人未満の事業所労働者)。
- 9) フランス：林雅彦・高津洋平(2003)。その他の国：リュギルサン 他(2002)。
- 10) 事業主は雇用安定事業に対しては0.15%の保険料を納付しており、職業能力開発事業に対する保険料は事業体の規模によって異なり、150人未満の企業は0.1%、150人以上1,000人未満の企業は0.5%(ただし、優先支援対象企業は0.3%)、1,000人以上の企業は0.7%の保険料を納付している。
- 11) 職業訓練、公共事業、自活共同体創業、ボランティア活動参加などを条件として生計費の不足分を支給し受給者の勤労意欲喪失とモラルハザードを防ぐために積極的に勤労活動に参加する者に対しては所得控除などの勤労誘引政策を実施している。
- 12) 最低生計費は国民基礎生活保障制度の対象者を選定し給付水準を決定する基礎資料として使用する同時に貧困および失業対策、最低賃金と各種社會保険の給付水準を決定するのにも参考資料として使われている。
- 13) 1899年RowntreeがイギリスのYork市の貧困を測定するのに初めて使用。

$$Poverty\ line = \sum X_i P_i$$

X_i = 必需品 P_i = 必需品の価格

なお、マーケット・バスケット方式は以下の式により計算されている。

$$PL_{ijt} = PL_{ijt-1} \times (1 - P_{i-1})$$

PL_{ijt} : i 地域 j 世帯規模の t 年最低生計費

PL_{ijt-1} : i 地域 j 世帯規模の $t-1$ 年最低生計費

P_{t-1} : $t-1$ 年消費者物価上昇率

- 14) この推計値は1999年に計測された値に消費者物価上昇率を考慮して推計された値である。物価上昇率は2000年だけを0.35%に設定し、他の年はすべて0.3%に統一した。

15)

$$GINI = \frac{1}{\mu^2} \sum_i \sum_j |y_i - y_j|$$

y_i = 世帯の所得

μ = 全世帯の所得平均値

n = 世帯数

- 16) 金美坤「ハンギョレ新聞」2003.8.3.
 17) 孫元翼「企業の社会貢献活動実態調査結果」2002。調査対象：全経連会員社などの一般企業193個の企業が応答、売上基準1,000億未満：73個企業 1,000億以上：120個企業
 18) 金美淑 他(1999)『宗教系の社会福祉法人および非法人現況』韓国保健社会研究院。
 19) 高敬煥 他「韓国の社会福祉支出推計1990-2001」韓国保健社会研究院, 2003。
 20) ヴィレム・アダマ「純社会支出」訳：勝又辛子・山田篤裕, 2002。これに関連してアダマはデンマークとオランダの場合、給付への課税により租公的社會支出の25%が国庫に還元されていることに比べ、日本、アメリカ、イギリス、オーストリア、アイルランドは5%未満が、チェコと韓国は無視できるほど小さいと報告している。

参考文献

<韓国語>

- 金美坤 2003 「基礎保障死角地帯解消案」『保健福祉フォーラム』84号
 李儀卿 2003 「抗生剤使用量および耐性率の変動様相分析」『保健福祉フォーラム』77号
 ソクゼウン・キムテワン 2002 「貧困および所得分配動向:1996-2001.第2四半期」『保健福祉フォーラム』74号
 バンハナム 2002 「退職金制度改善および企業年金制度導入方案」退職金制度改善および企業年金制度導入法案討論会発表資料, 韓国労働研究院
 高敬煥 他 2002 『韓国の社会保障費推計:1990-1999』韓国保健社会研究院
 高敬煥 他 2003 『韓国の社会保障費推計:1990-2001』韓国保健社会研究院
 金美淑 他 1999 『宗教界の社会福祉活動現況と活性化法案研究』韓国保健社会研究院

- 孫元翼 2002 「企業の社会貢献活動実態調査結果」統計庁 2002a 『韓国の社会指標』
 統計庁 2002b 『経済活動人口調査』
 統計庁 2003 『都市家計年報2002』
 労働部 2002 「非正規職実態分析」政労使委員会非正規労働者対策特別委員会報告資料
 全経連 2002 『企業社会貢献白書』
 韓国労働研究院 2003 『KLI労働統計』
 韓国労働研究院 2001 『開院13周年および雇用保険6周年記念雇用保険制度発展方向に関する国際シンポジウム』
 韓国経済研究院 1999 『IMF経済危機1年半評価と課題』ソウル社会経済研究所 1999 『IMF管理以降の韓国の経済政策』
 リビョンヒ・ボンゼホ 2001 『経済危機以降の貧困構造分析』韓国社会科学研究所
 キムヨンギ・パクゼギョ 2001 『IMF経済危機, 失職危険, そして生活の質』ナムム出版社
 ナムチュンホ・リソンホ 2001 『IMF体制の失業問題と職業訓練』ナムム出版社
 韓国労働経済学会 2001 『非正規雇用の実態と政策改善方向』
 全承洙・蔡昌均 2001 『金融危機と韓国経済』乙酉文化社
 国民年金発展委員会 2003 「2003年国民年金財政計算および制度改善方案」
 チェスクヒ 2000 「国民基礎生活保障制度のインセンティブ制度に対する研究」サンスン経済研究所
 チャンホングン 2001 「製造業生産職労働者を中心として」『非正規労働者の職業能力開発支援対』韓国職業能力開発院
 リュギルサン 他 2000 『雇用保険制度の評価と発展方向』, 韓国労働研究院
 リュギルサン 他 2002 『失業受給者の特性と再就業形態』韓国労働研究院
 ホゼジュン 2003 「雇用保険動向および見通し」韓国労働研究院ホームページ

<日本語>

- ヴィレム・アダマ 2002 「純社会支出」訳：勝又辛子・山田篤裕, 国立社会保障・人口問題研究所
 金明中 2003 「韓国における社会支出の動向と雇用に及ぼす波及効果に対する分析」国立社会保障人口問題研究所
 勝又辛子 2002 「社会保障支出の国際比較(上)(下) — OECDの新しい視点に学ぶ —」『週刊 社会保障』, Vol.56, No.2210, No.2211
 健康保険組合連合会 2003 平成14年医療保障総合政策評価・研究基金事業「韓国の医療保険改革についての研究報告書」

林雅彦・高津洋平 2003「フランスの失業保険制度と職業訓練政策」『海外労働時報』労働政策研究・研修機構 No.342

〈英語〉

Insoo Jeong. 2002. "Unemployment Schemes during the financial Crisis in Korea." *Labor in Korea*. Korea Labor Institute.

Namhoon Cho and Samsik Lee. 2000. "Low Fertility and Population Policy development in Republic of Korea." *Low Fertility and Policy Responses to Issues of Ageing and Welfare*. Korea Institute for Health and Social Affairs.

Kyunghee Chung. 2000. "Ageing and Social Welfare Policies in the Republic of Korea." *Low Fertility and*

Policy Responses to Issues of Ageing and Welfare.

Korea Institute for Health and Social Affairs.

OECD. 2001. *Social Expenditure Database 1980-1998*.

OECD. 2003. *Health Data*.

謝辞：本稿の執筆にあたって、飯野靖四先生、島田晴雄先生、清家篤先生、権丈善一先生、山田篤裕先生（以上慶應義塾大学）、城戸喜子先生（田園調布学園大学）、駒村康平先生（東洋大学）、勝又幸子氏（国立社会保障・人口問題研究所）、堀春彦氏（労働政策研究・研修機構）から貴重なご助言とご支援をいただいた。この場を借りてお礼を申し上げます。なお内容に関するすべての責任は筆者にある。

(Myoung jung Kim 慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程、慶應義塾大学産業研究所特別研究員)

IMF 経済危機と韓国の女性労働

明 泰淑

■ 要約

いわゆる IMF 経済危機以後、韓国の企業社会は、雇用の流動化、能力主義的傾向を強めているが、その中で女性労働の現状を就業構造、雇用形態、賃金格差などの指標を中心に検討し、女性労働に対する雇用の流動化や能力主義管理の持つ意味を考察した。

すなわち、女性の経済活動参加数は産業により増減傾向はあるものの一貫して増加している一方、IMF 経済危機後、顕著な非正規労働化傾向が見られた。また、経済危機の影響によるものと思われるが、中年女性の積極的な経済活動による変形 M 字型就業構造が見られた。賃金格差はかなりの格差はあるものの、全体的には縮小傾向にあること、ならびに、男性管理職に対する女性管理職比率は、1985 年以来、部長、課長、係長などの相対的に高い地位の事務系管理職において一貫して増大していることが見られた。韓国における女性労働の地位は向上しており、韓国企業社会における雇用の流動化や能力主義傾向は、女性の地位の向上に資することを論証した。

■ キーワード

IMF 経済危機、女性労働、M 字型就職構造、母性保護

はじめに

韓国における 1997 年のいわゆる IMF 経済危機は、韓国企業、韓国社会に未曾有の激変をもたらした。IMF (国際通貨基金) が要求した整理解雇が合法化され、多くの失業者が生み出され、激しい労使紛争が展開されたことは記憶に新しい。ともあれ、経済的に立ち直り、成長へ転じたとされる現在、その激動の爪あとが企業の経営管理に深く刻印されている。韓国の「終身的」ともいえる長期的な「伝統的」雇用慣行は消失し、能力主義管理、年俸制、リストラ、30 歳半ばの定年制といったことが、毎日のように新聞紙面をにぎわしている。三星電子の「上位 5% の超エリートは徹底して優遇するが、下位 5% は整理解雇する」という「5% ルール」に象徴されるように、韓国の企業社会は市場原理一辺倒の競争社会に一変しつつある。

かかる現状の下で、韓国における女性労働はいかなる状況におかれているであろうか。女性の社会進出や企業における地位は、IMF 経済危機以前に比べて進展しているであろうか。本稿は、このような関心の下に、就業構造、雇用形態、賃金格差等のいくつかの指標を手がかりに、韓国における女性労働の現状を把握し、IMF 経済危機の影響を考察しようとするものである。

1. 韓国における就業構造と雇用形態の推移

1) 韓国における就業構造

韓国の女性労働の現状がいかなる状況におかれているのか、基本的な作業としてまず就業構造を見てみよう。表 1 は、1985 年から 2001 年までの男女別、産業別就業人数の推移を示したものである¹⁾。1985 年を基点として「全産業」の就業人数を

表 1 男女別産業別就業者数

(千人)

	1985		1990		1995		2000		2001	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
全産業	9101	5820	10709	7376	12176	8256	12354	8707	12377	8904
農林水産業	2106	1615	1793	1499	1328	1206	1198	1090	1157	1036
鉱業	149	5	149	5	25	2	18	0	19	0
製造業	2145	1348	2861	2050	3041	1756	2718	1526	2688	1511
電気ガス水道	38	3	71	9	57	12	51	11	43	13
建設業	841	65	1204	135	1624	182	1451	132	1442	133
卸売業小売業*	1622	1745	1845	2075	2131	1632	2213	1806	2049	1826
レストラン/ホテル					501	1094	607	1317	611	1334
運輸/倉庫/通信	637	61	842	80	955	113	1120	143	1171	149
金融/保険/不動産	368	193	579	356	923	712	1283	806	1373	871
社会/サービス	1195	783	1500	1130	1494	1516	1693	1876	1912	2020

*1985年、1990年の卸売業小売業にはレストラン/ホテルを含む。

出所：韓国女性研究院『女性統計年報』2002、176～183頁。

見てみると、男女ともに一貫して就業人数は増加しているが、2001年時点で見ると、男性は1985年の1.36倍、女性は1.53倍であり、女性のほうが増加率は大きいことがわかる。当然のことながら、対前年度比を見ても、女性の方がいずれの年度をとっても高い増加率を示している。特に、IMF経済危機をはさんだ1995年と2000年を見ると、男性の1に対し女性は5%の増加率を示していることは興味深い。経済の回復につれて、賃金の低い女性労働が歓迎されたと見ることができよう。

農林水産業、鉱業などは男女ともに激減し、製造業、建設業など第2次産業において、男女とも微増を示している。特に女性労働として特徴点をあげれば、「卸売業小売業」「レストラン/ホテル」「社会/サービス」などで多くの就業人口を有し、経済のサービス化が進むなかで、約70%の女性が第3次産業に吸収され、集中が進んでいることがわかる。

増加率という点で見れば、「卸売業小売業」はもとも女性の多い産業であるため、1985年に比べ2001年現在でも、わずか5%の増加でしかない。それに対して、「金融/保険/不動産」、「社会/サー

ビス」はそれぞれ4.5倍、2.6倍の増加を見せている。この2つの産業は、これから女性が大きな力を発揮する職場として注目しうる。産業全体およびこれら個別産業の就業人数の推移から、女性の経済活動への参加、すなわち社会進出は確実に前進していると見てよい。

2) 韓国の雇用形態、M字型就業構造の動向

表2は、男女別雇用形態就業者数を示したものである²⁾。

朴正熙政権が経済成長のため経済開発5カ年計画を打ち出してまもない、1963年の女性の賃金勤労者は21.8%にすぎなかったが、90年代に入ってから56.8%へと急増していることがわかる。この現象は、女性の家事従業者の63年56.0%が90年には24.5%へと減少していることと軌を一にする。また、女性常時労働者が63年11.4%から、90年43.9%へと増加していることから、産業構造の変化を背景に女性労働の経済活動への参加が増加していることがわかる。この現象は、1997年から2002年の数値のごとく、IMF経

表2 男女別雇用形態別就業者数

(%)

雇用形態	賃金勤労者		自営業者		家事従事者		常時労働者		常用労働者		臨時労働者		日雇労働者		非正規労働者	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1963	36.7	21.8	45.3	22.2	18.0	56.0	22.7	11.4					14.0	10.4		
1970	44.8	28.6	41.7	21.0	13.4	50.4	33.3	19.6					11.5	9.0		
1980	52.2	39.2	40.6	23.3	7.3	37.4	41.9	30.9					10.2	8.3		
1990	63.1	56.8	34.4	18.9	2.5	24.5	54.8	43.9	40.7	21.4	14.1	22.5	8.3	12.9	22.4	35.4
1997	65.2	60.2	33.2	20.1	1.6	19.6	57.1	50.3	42.2	23.1	14.9	27.1	8.1	10.0	23.1	37.1
2002	64.3	63.5	34.0	19.4	1.7	17.1	54.8	50.4	37.8	21.3	17.0	29.1	9.5	13.1	26.5	42.2

出所：イ・ウォントク『韓国の労働』韓国労働研究院，2003，269頁。一部修正再作成。

表3 女性の年齢別経済活動参加率

(千人)

年齢	1985年	1995年	2001年
15～19	358	247	191
20～24	961	1309	1011
25～29	708	944	1003
30～34	637	962	894
35～39	676	1144	1173
40～44	652	952	1293
45～49	644	749	1067
50～54	487	633	697
55～59	351	548	541
60+	346	769	1024

出所：韓国女性開発院『女性統計年報』176～179頁，一部修正再作成。

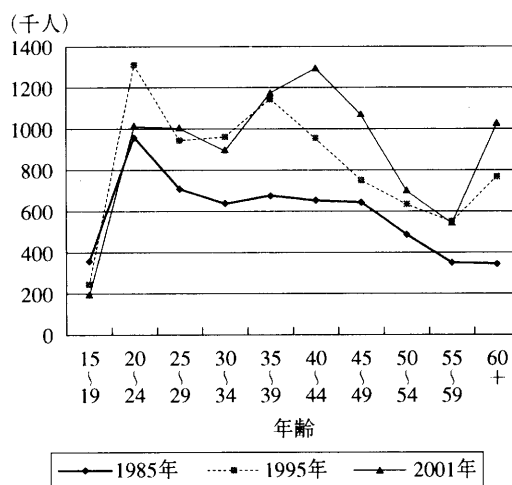


図1 年齢別労働者数

済危機を契機に一層進行している。すなわち、女性の賃金勤労者は、97年60.2%から、IMF危機以後、経済が回復していると見られる中でもさらに進み、2002年現在63.5%へと増加し、男性の64.3%とほぼ近似してきている。大いに女性の経済活動への参加が図られているように見える。しかし、実態は表2のごとく、1980年代には統計的数値として存在しなかった非正規労働者が増加したことによるものである。すなわち、「臨時労働者」と「日雇労働者」を加えた非正規労働者は、1990年の35.4%から97年、2002年には、それぞれ37.1%、42.2%へと急増している。韓国は80年代後半まで

年7%以上の経済成長を成し遂げ、失業率はわずか2%台という完全雇用に近い労働市場を維持してきたが、90年以降の大競争時代に入って、人力のジャスト・イン・タイム化が図られ始め、IMF経済危機によって、その傾向に拍車がかかったものである。IMF経済危機以前から非正規雇用が拡大してはいたが、経済が回復した2002年現在においても非正規雇用は一貫して増加し、割合は42%を超えていることがわかる。それと軌を一にして、家事従業者の急減、常時労働者の減少、臨時・日雇労働者の増加が伴われ、女性労働者はパートタイマー、契約社員、臨時職などの非正規雇用者と

して再登場しているのである。

以上、表2でみたように、1980年代後半から女性の非正規雇用が見られ始め、90年代からクローズアップされたが、IMF経済危機を契機にこれまでのいわゆるM字型と呼ばれた女性の就業構造に変化が生じている。表3、図1は、1985年から2001年までの女性の年齢別経済活動参加率を示したものである³⁾。

表3、図1によれば、1985年には新規学卒者の就職する20～24歳層がピークをつくり、その後は急速に右肩下がり、女性は就業者が減少している。10年後の1995年には、20～24歳と30～34歳とにピークをもつM字型曲線を示している。2001年には、20～24歳の就業者数が、1985年時のレベルまで急減している。その一方、40～44歳に大きなピークをもつ変形したM字型が示されている。このような現象は、おそらく、IMF経済危機を契機に、企業規模の縮小や中高年者の整理解雇、若年の就職機会が減少したことなどに起因すると思われる。すなわち、不安定になった第1収入源としての男性の代わりに、35歳から49歳の中年層女性が家計支持者ないし、家計補助者として労働市場に再登場したことの表われであると思われる。

スウェーデンでは1970年代以後、アメリカにお

いても80年代には、M字型曲線の姿はなくなり逆U字型がみられている。しかし、OECDに加盟するほどの経済成長を遂げている韓国ではいまなお、女性が結婚や出産・子育てを契機に20歳代後半には労働市場から退出し、30歳代後半に再参入するというパターンを繰り返しているのが実態である。IMF経済危機以後、韓国における中年女性の積極的な経済活動は、いまやアジア唯一の女性のM字型曲線を共有している日本とも異なる、右側広がりという変形M字型になっているという特徴を有している。

2. 男女別賃金格差、女性管理職者数の推移

1) 男女別賃金格差

女性労働がその社会でどのように扱われているかを見るバロメーターとして欠かせないのは、ほかならぬ労働の報酬として受け取る賃金と労働に対する評価としての昇進・昇格などの実態であろう。

表4は、男女別、職種別月平均賃金を1995年から2001年まで示したものである⁴⁾。

男女の「全職種」の平均賃金は、1995年男性136万1千ウォンに対し女性のそれは79万ウォンで男性の58%となっている。IMF経済危機を乗り越えた2001年においては、男性196万9千ウォン、女性124万5千ウォンと男女ともに賃金が向上して

表4 男女別、職種別月平均賃金と男女間格差

(千ウォン)

職種 \ 性別	1995			2000			2001		
	女性	男性	(%)	女性	男性	(%)	女性	男性	(%)
全職種平均	790	1361	58.0	1167	1885	62.9	1245	1969	63.2
上級管理職	1889	2271	83.2	2289	2890	79.2	2454	3022	81.2
専門職	1257	1753	71.7	1696	2613	64.9	1777	2795	63.6
技術職・準専門職	907	1489	60.9	1370	2013	68.1	1463	2165	67.6
事務職	845	1390	60.8	1183	1812	65.3	1252	1875	66.8
サービス・販売職	792	1124	70.5	987	1414	69.8	1024	1549	66.1
工場・機械操作職	685	1198	57.2	962	1556	61.8	969	1715	56.5

出所：韓国女性開発院『女性統計年報』2002, 255頁。

いるが、女性の賃金は男性の63.2%で、1995年に比べやや縮小してはいるものの、まだ大きな格差があるといわねばならない。

職種別に見ると、「上級管理職」の女性は男性の賃金の80%内外と、賃金格差は最も少ないことがわかる。しかし、それ以外の職種は男性の50%後半から70%台までに分布しており、依然としてかなりの格差があることがわかる。特に「専門職」がIMF経済危機をはさんで71.7%から64.9%に格差が拡大しているのに対し、「技術職・準専門職」や「事務職」はそれぞれ、60.9%から68.1%へ、60.8%から65.3%へと、格差が縮小しているのは興味深い。おそらく「専門職」における女性の非正規労働化によるものと推測される。

2) 職級別女性管理職数の推移

次に、すでに述べたように女性の経済活動参加は進んでいるが、企業内における女性の地位は果たして向上しているのであろうか。表5は、1985年から2001年にわたる職級別男性管理職に対する女性管理職の比率の推移を示したものである⁵⁾。

表より、1985年以来、取締役や部長、課長、係長など、いわゆる事務管理職系の相対的に高い管理職位において、一貫して女性の管理職が増加している傾向にあることがわかる。1998年部長、課

長の職位において若干減少ないし停滞している。これは、IMF経済危機の一時的な影響かもしれないが、後は順調に増加傾向をたどっていると見てよい。これら取締役や部長、課長、係長という相対的に高位の管理職位において、1985年の男性管理職に対する比率、それぞれ1.6、0.5、1.2、2.2を2001年の比率、7.7、4.6、7.3、19.5と比較すれば、企業における女性の地位の向上が、この16年間にいかに長足の進歩を遂げたかがわかる。係長級は実に目覚ましいものがある。一方、職長、組長、班長等の比較的低位の管理職位は、一貫して減少傾向にあるといえる。職長の職位において1990年と1999年に異常に大きな比率が現れているが、いかなる要因に基づくのか不明であるが、それらを除けば一貫して減少傾向にあると見ることができる。これは、就業構造のところでも見たが、製造業の低調な伸びに対し金融・保険・不動産や社会/サービスの急激な伸張や製造業の海外移転という産業構造の転換過程で生じたことが予想される。すなわち、繊維産業や組立作業など、低学歴で若い女性労働力を必要とした産業の衰退や海外移転とあいまって、女性の低い管理職位が一貫して減少しているのだと思われる。女性の高い管理職位の比率が増加傾向にあり、低い管理職位が減少する傾向にあるのは、上記のような産業構造

表5 職級別男性管理職に対する女性管理職比率

年度	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001
取締役	1.6	2.6	3.2	3.8	4.1	7.1	8.5	7.7
部長	0.5	2.6	3.2	3.5	2.6	5.1	5.3	4.6
課長	1.2	2.3	3.3	4.6	4.6	6.5	6.8	7.3
係長	2.2	3.8	11.7	13.9	15.4	19.4	17.8	19.5
職長		44.7	13.6	13.9	13.5	30.5	14.8	11.3
組長	31.2	23.8	20.9	16.1	13.2	14.9	14.2	14.7
班長	16.6	12.3	11.7	10.4	8.7	10.5	11.7	11.5
非職級	37.9	36.0	32.3	31.2	30.9	34.4	35.9	35.9
総計	35.0	32.3	28.9	27.6	26.9	30.0	30.8	30.5

出所：韓国女性開発院「女性統計年報」2002、240～241頁。一部修正再作成。

の転換に加え、高学歴と低学歴の女性がつく職種の性質の相違といった事情も加味されてのことであろうと推定される。すなわち、高学歴の女性がつくと思われる金融や証券、営業、企画、事務管理といった職種は、長期にわたって専門的な能力を蓄積していくがゆえに、限られているとはいえ能力ある女性にはそれなりに上級管理職位への道が開かれていると思われる。一方低学歴の女性がつくと思われる製造業、商業小売業、社会サービスといった業界の職種では、女性は初めからランク・アンド・ファイルとして扱われ、蓄積すべき能力も明確でないがゆえに、低い管理職位ではあれ、なお門戸が狭いのではないと思われる。

全体的に見て、女性の総計の比率が非職級の比率を常に下回り、かつその差が漸増傾向にあるということは、女性全体の管理職が減少しつつあるということを示している。これは先に見たように、高い管理職位は増加しても、低い管理職位の減少がそれを上回っているからであると思われる。ともあれ、表5は、高い学歴を有し能力ある女性には、一定のチャンスが与えられるということを示唆するものと見てよい。

3. 労働政策と女性労働

韓国における女性労働に関する政策は、1953年に制定された「勤労基準法」上の女性保護条項以外は無く、「勤労基準法」にも女性労働者に対する差別禁止条項が規定されてはいたが、形式的なものに過ぎず、実際に適用された例は無かった。したがって、韓国で女性労働者のための政府による政策というのは、1987年に「男女雇用平等法」が制定されて初めて、法的、制度的政策が打ち出されたといえよう。以後、保護規定から男女平等へ向けては、1989年に同一労働同一賃金規定の新設、性差別禁止規定、および育児休業制度などを政策として第1次改定が行われた。同年、「男女雇用平等法」をベースに「職業安定および雇用促

進に関する法律」が、1992年には「男女雇用平等業務処理規定」が作られ、差別禁止に関する詳細な基準が提示された。それから2年後の1994年には「雇用政策基本法」に性差別禁止規定が新設されている⁶⁾。すなわち、1989年の第1次改定をはじめ、95年第2次、99年第3次、2001年第4次改定を通じて、働く女性が働き続けるのに障害となる要素を除外しようとする法的整備がなされてきた。しかし、性役割分担意識によって主として女性が負う家事や出産、子育てなどの負担を軽減する規定そのものはまだ見当たらない。確かに最近、法的整備の面では着実に進んでいる感が無いわけではないが、企業におけるその取り組みには見るべきものがないように思われる。以下政府による労働政策がどのように実行されているのか具体的に見てみよう。

1) 女性労働者の母性保護政策

女性労働者の母性保護政策は、制度的には大きく分けて2つ指摘できよう。第1は、母性の健康、安全規定で、具体的には、有害事業所使用禁止や勤務時間制限規定、産前産後休暇、生理休暇等である。第2は、養育支援規定で、具体的には保育施設、保育手当、授乳時間、育児休業制度等である。これらの制度は、1987年「男女雇用平等法」の制定とともに無給で実施されていたが、その後幾たびかの改定を重ね、IMF経済危機から経済が回復し始めた2001年には第4回の改定を行っている。すなわち、1953年「勤労基準法」制定時当初から60日とされていた産前産後休暇期間を、30日延ばして90日までとし、その追加された30日分については、雇用保険から30万ウォン(3万円)を支給することとし、費用の一部を社会負担とする育児休業の有給化が図られるようになった⁷⁾。働く女性のための、育児休業制度をめぐるのは、その間多くの議論がなされているが、IMF経済危機直前の1995年には、育児休業制度を女性本人

または配偶者が取っても良いことにまで前進していた。仮にそれが形式的であったとしても、それは働く女性にとって大変力強い内容であったといえる。しかし、1997年のIMF経済危機を契機に、長期雇用の崩壊、合理化が進む中、育児休職制度を利用する労働者は非常に少ない。雇用そのものの保証がおぼつかなくなった環境の中で、休職申請をしにくい職場環境が蔓延し、育児休職制度は画餅と化しつつある。ちなみに、2002年現在、産前産後休暇受用者22711名のうち育児休暇を使用した人は、3763名で約16.7%に過ぎないという⁸⁾。2001年の母性保護3法の改定を通じ、育児休職者には雇用保険から30万ウォンが支給されることになっているが、IMF経済危機以後、厳しい雇用形態が蔓延する中、十分な制度活用につながっていないのが現状である。

2) 企業内保育施設の現状

表6は、1990年から2000年までの運営主体別保育施設数および利用者数の推移を示したものである⁹⁾。運営主体別に見る保育施設数を見ると、国公立は、1300施設程度で横ばいであるのに対し、民間および家庭内保育所は、1995年にともに激増していることがわかる。事業所内の職場保育所は

200件程度にとどまっており、比較的に女性を必要とする大規模事業所に設置されているに過ぎない。また、保育施設の整備状況を利用者数から見ると、2002年には全施設の利用者件数77万人のうち、民間57万4千人(75%)、国公立10万2千人(13%)、家庭内8万4千人(11%)となっており、IMF経済危機から経済が回復し始めた2000年時点では、保育対象の0～4歳児の313万人のうち68万6千人(22%)のみが保育されているに過ぎない。つまり、園児数に対しての保育施設数の不足は言うまでもなく、そのほとんどは民間および家庭内保育施設が担っており、国公立や事業所内保育施設はほとんど役に立っていないのが現状である。事業内保育所設置は国の政策としては義務化しているが、現実的に設置費用や保育士等の手配を含む労務コストがかかることを理由に設置に取り組む企業は少ない。ほとんどの企業は違反および問題化しない方法として毎月5万ウォン(日本円で5000円)程度の保育手当を支払っているのが現状である。因みにIMF経済危機以前の90年代に比べ2000年度以後、国公立、民間、家庭内保育施設の増加が見られているが、肝心かなめな事業所内保育施設は若干とはいえ、それ以前より減少していることがわかる。

表6 運営主体別保育施設数及び利用者数の推移

(ヶ所, 利用人数)

運営主体	1990年	1995年	2000年	2001年	2002年
保育施設数	1919	9085	19276	20097	21267
国公立	360	1029	1295	1306	1294
民間	39	4125	11304	11794	12311
職場	20	87	204	196	195
家庭	1500	3844	6473	7467	7467
利用園児数	48000	293747	686000	734192	770029
国公立	25000	78831	99666	102118	102856
民間	1500	170412	510567	546946	575570
職場	1500	2388	7807	7881	8398
家庭	20000	42116	67960	77247	84205

出所：韓国女性開発院『女性統計年報』2002, 364頁転写。

国公立、職場はともかく、民間および家庭内保育施設が1990年から1995年にかけて激増していることから、この間に女性の社会進出が著しく進んだことが推定される。またIMF経済危機をはさんだ1995年から2000年にかけても、民間、家庭保育所はそれぞれ2.74倍、1.68倍の増加を示しており、女性の社会進出はなお進行していることがうかがえる。

4. IMF経済危機と韓国女性労働の将来

IMF経済危機以降、韓国の労働市場は、IMFが要求してきた雇用の流動化が着実に進んでいる。また、流動化の進行する中で、能力主義管理が着実に貫徹しつつある。この雇用の流動化と能力主義の貫徹は、女性労働にいかなる影響を及ぼすであろうか。歓迎すべきことであろうか、忌避すべきことであろうか。結論的に言って、それは歓迎すべきことであると思われる。

なぜなら、能力主義の貫徹は、職場において女性が男性と平等に扱われる一契機になるとされるからである。能力主義管理は、資本にとって利益を生み出す上で役に立つなら男であろうが、女であろうが性を問わないという経済合理性が貫徹していると思われるからである。もちろん、能力主義管理が、労働者同士を競争させることによって労働へと動員する、徹底した差別的な管理であることは言うまでもない。しかしそれは、能力、職務遂行能力の有無による合理的な差別なのであって、決して性による不合理な差別ではないのである。

今日、われわれが到達した資本主義社会、いわゆる市民社会における平等は、法の前における平等であり、誰もが公平に競争に参加できるという機会を保障しているに過ぎない。問題は、女性にはその機会さえ与えられていないということなのである。女性は、歴史的に形成されてきた「性役割分担」をいまだに押しつけられ、さまざまな社会的意識、社会的制約から解放されていないのが現

状である。問題は、このような不平等をいかにして解消するか、言い換えればいかにして社会や労働現場に民主主義を徹底させるかということにあるといえる。

誤解をおそれず言うならば、能力主義管理制度は、労働の場において女性が男性と平等に扱われる可能性、契機を持った積極的なシステムであると評価したい。それはひとえに、能力の前に性を問わないという経済合理性に期待するからにはほかならない。一部の論者は、現時点での能力主義雇用管理の運用にさまざまな問題を指摘することは十分承知している。すなわち、女性が性役割分担を押し付けられ、さまざまな制約を負ったままでの能力主義の貫徹は、女性にとって極めて不利であることは言うまでもない。しかしそれは、女性を取り巻く現在の経営環境における経済合理性の貫徹の結果なのであって、それが永久に変わらないわけではない。現に、限られているとはいえ法や社会制度に支えられ、専門性を身につけ、職業観もしっかり持った女性が増え始めていることは周知のとおりである。韓国も、日本にも見られる、女性「総合職」が着実に増加していることがそれを代弁しているといえる¹⁰⁾。これはとりもなおさず、女性を取り巻く環境が少しずつではあるが変化していることにほかならない。もちろん、女性の社会意識が着実に前進しているからでもあるだろう。

雇用の流動化は、閉鎖的な労働市場とは異なり、女性にとって再就職を容易にすることが予想される。すなわち、雇用の流動化は即戦力を求めることでもあるから、おのずと職務内容をはじめ権限、責任が明確化し、職務の確立に向かうことが予想される。そうなれば、再就職を希望する女性にとって、自分の都合に合わせて職務を選択することが可能となり、働きやすくなることが予想される。例えば、アメリカのように職務が確立し雇用が流動化していれば、高学歴の女性が出産や育児で退職しても、子供の成長や自己のライフ・プランに合わ

せて、責任の軽い時間的負担の少ない職務に再就職し、順次責任の重い職務へと再々就職することが可能になるのである。

一般的に女性が男性と平等に扱われる条件とはどのようなものであろうか。4点を指摘することができるように思われる。すなわち、まず第1に、社会が女性労働力を必要とする客観的条件があること、第2に職務が個別的に遂行され、労働市場が流動化していること、第3に、企業をはじめ社会一般に能力主義が徹底すること、第4に、女性が労働組合やフェミニズム運動を通じて女性の権利を主張すること、などである。

第1は、労働市場が真に女性労働者を必要とするほどの客観的状况が生まれることである¹¹⁾。客観的にこのような条件なしに、女性が社会進出を果たすことはほとんど不可能である。韓国や日本をはじめ工業化した国々の例を想起すれば、これは一目瞭然であろう。まず、女性が男性と同様生産力の重要な一翼を担うことが決定的に重要である。スウェーデンのような人口の少ない先進国を考えると、女性がいかに男性と平等に扱われ、労働力の重要な部分を構成しているかということがわかる。スウェーデンは、管理監督職、農業関連、生産運輸を除いて、男性と対等かそれを上回る労働人口を女性が占めていることはよく知られている。また管理監督職にしても、アメリカやイギリスと並んでかなりの比重を占め、韓国に比べるとはるかに高い比重を占めていることがわかる。

第2の雇用の流動化および第3の能力主義の徹底についてはすでに述べたとおりである¹²⁾。第4の女性が運動を通じて権利を主張することは、決定的に重要である。韓国には民主主義的な原則にもとづいた「憲法」があり、それを実現するための法律がある。憲法には紛れもなく男女平等がうたわれており、「労働基準法」をはじめ「男女雇用平等法」、「育児休業法」などによって女性の権利が保護されている。しかしながら、女性が平等に扱

われ、女性の権利が十分保証されているとは言い難い現状がある。権利は主張されて初めて獲得される。一般に、ある理想、主張は、理念、制度、運動が三位一体となって初めて実現される。韓国の女性をめぐる現状に最も欠けているのは運動ではなかろうか。女性の運動は、要求実現運動そのものであると同時に、男性に対する啓蒙運動でもある。実に重要な意味を持っていると思われる。

IMF 経済危機は韓国企業、社会に激動をもたらしたが、それはすでに生じつつあった傾向を一気呵成に押し進めたともいえる。すなわち、日本と同様韓国企業も、90年代のメガコンペティション時代の到来によって、早期退職制度や名誉退職、年俸制、抜擢人事などを通じて、雇用の流動化、能力主義の徹底を推し進めていたが、IMF 経済危機は「グローバル・スタンダード」の導入によって、一気に市場原理を貫徹させたように思われる。すでに見たように、雇用の流動化や能力主義はよりいっそう進められるであろうし、韓国社会も日本と同様少子高齢化社会に入るのは時間の問題である。だとすれば、労働力が不足し、社会が女性の経済活動参加を求めるようになるのは必然である。筆者が指摘した4つの条件のうち3つはそろうことになるわけである。

権利の主張はどうであろうか。現代のN (network) 世代と呼ばれる若者の意識変化は実に興味深い。彼らは伝統社会から西欧社会化していく過程で、価値観の変化が起り、古い女性のイメージや性別分担意識を脱皮しつつある。すなわち、職業には男女区別より能力の有無が重要で、結婚後の家事は男性も女性と共同で担うものであるという意識が拡大しつつある。現に、男性の結婚条件は変化し、以前の結婚対象の第1位は、賢母良妻で可能な限り美人ということであったが、現在の第1位は、働く女性であるという。これは単に経済的理由からではなく、働く女性は能力があり、世間から見ても誇らしいという理由からである

という¹³⁾。すでに述べたIMF経済危機以後の状況に加え、かかる若者の意識変化は、女性の社会進出、地位の向上に確実に貢献すると思われる。1、2および3で見た、就業構造やM字型就業構造の変化、女性管理職比率の推移等の事実は、女性の地位の向上を如実に示唆するものと言えよう。

(本研究は、札幌大学平成15年度海外研究助成金による成果の一部である。記して感謝を表する次第である。)

注および引用文献

- 1) 韓国女性開発院『女性統計年報』2002, 176～183頁。(韓国語)
- 2) イ・ウォントク『韓国の労働』韓国労働研究院, 2003, 269頁。(韓国語)
- 3) 韓国女性開発院『女性統計年報』2002, 176～179頁。一部修正再作成。
- 4) 同上書 255頁。
- 5) 同上書 240～241頁。
- 6) イ・ウォントク『韓国の労働』韓国労働研究院, 2003, 277頁。(韓国語)
- 7) 同上書 282頁。
- 8) 同上書 284頁。
- 9) 韓国女性開発院『女性統計年報』2002, 364頁。転写。
- 10) 明泰淑『韓国の労働管理と女性労働』文眞堂, 1999, 148～160頁。
- 11) 明泰淑「コース別雇用管理の実態とその評価」札幌大学『経済と経営』第29巻, 第2号 1998, 51～55頁。
- 12) United Nations “The world’s women, 1995. Trends and statistics” pp. 141-145.
- 13) <http://www.chosun.co.kr/news> 2003.

(Tae-sook Myung 札幌大学教授)

IMF体制と韓国の社会政策

郭 洋春

■ 要約

通貨危機の解決のため、IMFのコンディショナリティを受け入れた金大中政権下での経済政策は、一方で急速な景気回復を達成しながらも、他方で貧富の格差拡大という社会の二極化という事態を招いている。本論文では、IMF体制下での経済政策と社会政策の特徴ならびに内容、さらには課題を明らかにすることにより、規制緩和、自由化さらにはグローバル化の意味などについて考察する。

さらに、IMF体制下の社会政策の特徴であった「生産的福祉」概念が、ヨーロッパ諸国が行っている社会民主主義と新自由主義の両方を兼ね備えた「第3の道」であるということ論証することにより、韓国式社会福祉、政策の持つ意味についても考察する。

■ キーワード

グローバル化、DJノミクス、生産的福祉、絶対的貧困、相対的貧困

I はじめに

韓国において、しばしば通貨・経済危機からの脱却過程を「IMF体制」と呼ぶことがある。これは、通貨危機による外貨不足解消のための融資をIMFから受ける際、コンディショナリティ(融資条件)が、それ以降の経済政策に大きな影響力を持つからである。現に、1997年12月3日にIMFとの間で合意した「覚書」の中では、マクロ経済政策(通貨、為替、財政、外貨保有高および外債管理)の実行、金融・企業・労働市場の構造改革、貿易自由化、資本自由化等6分野にわたる規制緩和と市場開放はIMFが強く求めた経済政策であった。これらの経済政策は、金大中氏のイニシャルを採ってDJノミクスとしてその後実行に移されることになる。

その結果、通貨危機直後の1998年にはマイナス6.7%にまで落ち込んだGDP成長率が、翌99

年には10.9%という驚異的な回復を見せるに至った。さらに、2001年8月には予定より3年早くIMFからの借り入れを返済し、「IMF体制」からの卒業を高らかに歌い上げ、IMFの構造調整プログラム実行の優等生とまで称され、世界の耳目を集めた。その一方で、IMF式の経済改革は多くの痛みを伴ったのも事実である。特に、若年層や高齢者など社会的弱者への負担が大きくいまだその傷は癒えていない、との声も上がっている。

果たして、IMF体制下の韓国社会は、いかなる成果と問題を残したのか。それを明らかにするのが、本論文の目的である。そのために、金大中政権下での経済政策の特徴とその問題点、弱者への救済策としての社会政策の実施内容などを検討する。これらを通し、規制緩和、自由化さらにはグローバル化の意味などについて考察していくことにする。

II 金大中政権＝IMF体制下の経済政策

1. 構造調整プログラム

金大中政権の経済政策の特徴は、一言で言うと民主主義と市場経済の並行発展にある。これは、従来の政権が「権威主義的官治経済(政経癒着型経済)」により、「高費用・低効率」構造を韓国社会に蔓延・固定化させ、ひいてはそれが通貨・経済危機を発生させた、との反省から登場した理念・政策であり、これらを是正・克服していく経済政策をDJノミクスと呼ぶ。自らを「国民の政府」と呼んだ金大中政権は、その政策の基本原則として次の4点を提唱した。①経済的自由の保障と厳格な自己責任、②市場における自由な競争の保障、③あらゆるものに均等な機会を保障する原則、④内・外国人を差別しない市場の開放、などである¹⁾。

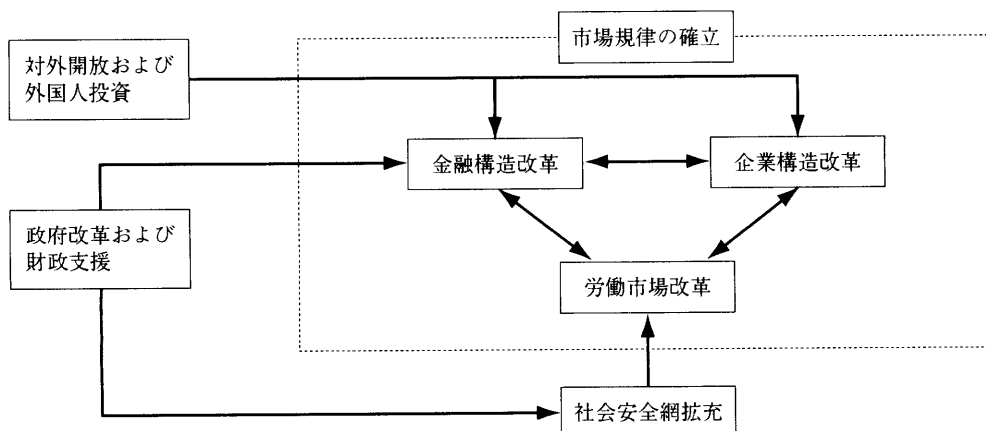
そして、通貨・経済危機に対処するために、自由かつ公正で、民主的な市場経済システムを構築することにした。そのために、市場に対する政府の恣意的な介入と権威主義指示、不必要な規制を無くす(規制緩和、市場開放)ことにしたのである。そのための当面の課題として、「政治・経済・社会各分野における構造改革」を果敢に行

なったのである。具体的には、政府＝公共部門改革、金融部門改革、(財閥を中心とした)企業改革、労働市場改革の4大構造改革を断行したのである。これは前述したIMFとのコンディショナリティ(構造改革プログラム)に沿った内容である。

政府＝公共部門改革とは、公営企業の民営化と民間委託の活性化を通して、公共部門の範囲を縮小し、効率性を増大させる一方、公共組織の運営方式については顧客中心の責任経営体制を拡大し、成果概念を強化した。また、財政運営上の成果概念を強化し、透明性・迅速性を向上させ、租税制度と行政の先進化も継続的に模索したのである。

金融部門の構造改革は、不健全金融機関と不健全債権を迅速に整理し、金融市場を早期に正常化し、国際基準に適合する市場経済の原則を遵守し、利害関係者間に透明な自己責任の原則を確立することであった。そのために、政府は金融機関の不良化の再発を予防するだけでなく、金融機関が国際競争力を整えた産業として成長することができるように条件を整えた。

企業の構造改革は、相互債務保証の解消を義務化し、企業会計および監査基準を国際基準に合うように改正するなど、経営の透明性の向上を目指



出典：韓国・財政経済部『経済白書 1997年版』より作成。

図1 経済構造改革基本構図

した。こうした金融および企業部門の構造改革を円滑に推進するためには、労働市場の柔軟性・流動性を確保＝労働市場改革が重要になる²⁾。

以上が、金大中政権が掲げた4大構造改革の概略である(図1)。

2. 整理解雇制の導入

ここで社会政策との関係で最も重要な構造改革は、労働市場の改革＝柔軟性問題である。韓国では、企業の構造調整を促進し、韓国経済の競争力を回復し対外信頼度を高め、外国人投資を増やすためには、賃金・雇用規模、雇用形態など労働市場の各変数が市場原理によって自律的に調整されるよう労働市場の柔軟性が高まらなければならないとし、労働市場の構造調整を断行した。そのためには政府が労働者のリストラを制度として認める整理解雇制を導入した。整理解雇制は、1997年3月の労働法改正の際に、整理解雇規制の中で初めて明文化されたものであり、金大中政権の独自の政策ではない。しかし、実際にこの政策を施行したのは金大中政権であるので同政権下の労働政策、と言ってもよいだろう。この整理解雇制の主要内容は、弾力的勤労時間制、裁量勤労制、選

択勤労時間制などを中心として多様な勤労形態を施行し、必要とあらば労働者を解雇することができるようにしたものである。

ただ整理解雇制は、労働者にかなりの負担・苦痛を与えることから大きな反発が予想された。それを回避するために、金大中氏は大統領就任前の1998年1月15日に、すべての経済主体(労働者・使用者・政府)が参加する労使政委員会を発足させ、譲歩と理解、妥協と協力を模索し、同年2月6日に合意するに至った。その合意内容とは、整理解雇制と勤労者派遣の導入を含んだ労働市場の柔軟性の向上と、労働基本権拡大、総合的失業対策、企業の経営透明性確保および構造調整の促進方案など10分野90項目にわたる妥協案であった³⁾。

III IMF体制下での社会構造の変化

1. 格差の拡大

グローバル化の進展とともに、世界は二極化したと言われる。国連開発計画によると、1820年に最富裕国と最貧国の所得格差は、3対1であったのが、第2次世界大戦後の1950年には

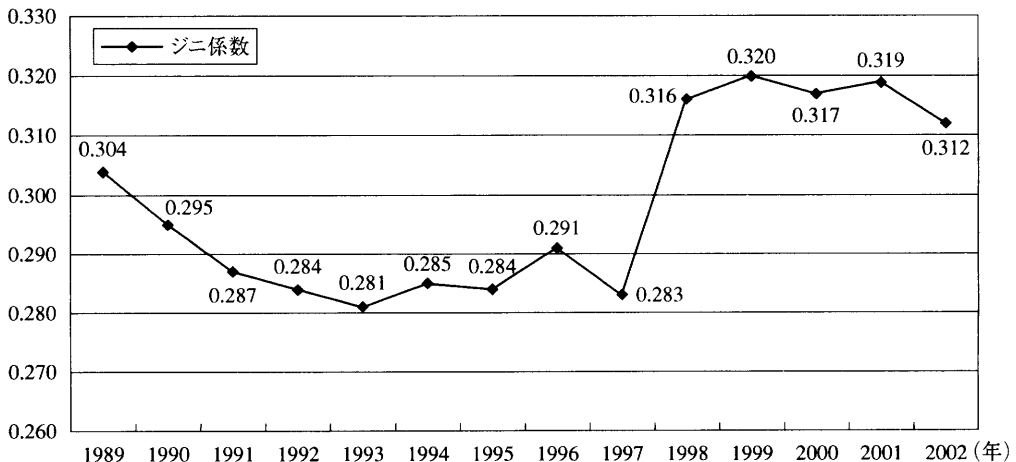


図2 韓国におけるジニ係数の推移

表1 所得階層別世帯分布

(万ウォン, %)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
50未満	0.5	0.2	0.2	0.2	0.8	0.8	0.4	0.2
50-99	6.6	5.8	4.9	4.2	8.7	8.7	7.4	6.1
100-149	19.3	15.4	13.8	12.4	20.8	18.1	17.3	16.8
150-199	25.3	22.8	20.9	19.3	21.5	21.4	20.5	19.2
200-249	19.6	20.2	18.1	20.7	18.1	17.1	18.1	16.8
250-299	12.4	14.6	14.7	14.9	11.5	13.0	12.7	13.0
300-349	7.1	8.7	11.4	11.0	7.6	8.7	8.7	9.9
350-399	4.2	5.1	6.0	7.1	4.1	4.9	5.9	7.0
400-449	2.1	2.6	3.6	4.0	2.4	2.9	3.0	3.5
450-499	1.2	2.3	2.9	2.5	1.7	1.6	2.2	2.2
500以上	1.8	2.2	3.5	3.8	2.8	2.9	3.8	5.3

注：勤労者世帯だけを対象とし、自営業および非勤労者世帯の所得は除外。

出典：韓国統計庁『都市家計調査』より作成。

35対1、1992年には72対1にまで拡大している。また、世界の富裕層20%の所得と最貧困層20%の所得格差は1960年の30倍から1997年には74倍へと拡大した⁴⁾。

こうした格差の拡大は、韓国においても例外ではない。特に、通貨危機以後の韓国経済は、新たな貧困ともいえる状況が起きた。第一が、社会階層の二極化(中間層の没落)であり、第二に、地域間格差の拡大である。

社会階層の二極化から見てみると、社会の不平等度を表わす代表的指標であるジニ係数が、1997年までは多少の増減はあるものの縮小傾向にあったのが、1997年を境に急速に拡大傾向へと転じた、特に、韓国が通貨危機の影響から停滞に陥ってからV字回復を果たした1999年にはその格差は最も拡大し、0.320にまで達した(図2)。

2. 絶対的貧困と相対的貧困

次に、韓国における絶対的貧困層の状況を見ると、今まで韓国には絶対的貧困層に対する明確な規定がなかったが、国民基礎生活保障法(後述)が2000年10月に施行されたことにより、絶対的貧

困が規定されることとなった。それによると、「国民が健康で文化的な生活を維持するために必要とする最小限の費用」しか稼ぐことができない層を絶対的貧困と規定している(同法第2条6項)。この規定に基づき、2001年の絶対的貧困線を求めると、次のようになる。まず、同年の平均世帯人数は、3.39人。3人世帯の最低生計費と4人世帯のそれは、それぞれ76万218ウォン、95万6250ウォンとなるので、平均的世帯(3.39人)の最低生計費は $760,218 + (956,250 - 760,218) \times 0.39 = 836,670$ ウォンとなる。これを2000年の貨幣単位で換算し直した803,718ウォンが2001年の絶対的貧困線となる⁵⁾。およそ100万ウォン未満の世帯が絶対的貧困世帯である、と考えることができる。この間の韓国における世帯人数は3~4人なので、2人世帯の最低生計費取得世帯が絶対的貧困の上限と考えても差し支えないだろう。これをもとに、絶対的貧困世帯の推移を見てみると、1994年には7.1%であったのが、通貨危機が発生した1997年には4.4%まで減少したが、その後1998年、1999年にはともに9.5%まで急増し、2000年8.8%、2001年6.3%へと減少傾向にある

表2 所得の中間値と相対的貧困線

(ウォン, %)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
月平均所得の中間値	197.9	212.8	229.2	231.9	196.3	203.8	212.8	246.4
相対的貧困線	99.0	106.4	114.6	116.0	98.1	101.9	106.4	123.2

出典：表1と同じ。

表3 相対的所得による世帯分布

(%)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	
上流層	21.0	22.1	22.8	21.8	22.9	23.3	22.0	22.7	
中産層	全体	70.2	69.0	67.5	68.5	65.4	64.7	66.1	65.3
	中間層	55.0	54.8	53.6	54.8	51.6	50.6	51.7	50.5
	中下層	15.2	14.1	13.9	13.7	13.8	14.1	14.5	14.7
相対的貧困層	8.8	8.9	9.7	9.7	11.7	11.9	11.9	12.0	

注：OECD(1995年)の基準にそって、所得階層を中間値の150%以上を上流層、50%以下を貧困層と分類した。

なお、中産層の中で70～150%階層を中間層、50～70%階層を中下層として区分して、所得階層変化の推移を分析した。

出典：表1と同じ。

ものの、1997年まで順調に減少してきた状況と比較するならば、依然として高い水準を示しているといえる(表1)。

ただし絶対的貧困は、経済発展＝所得上昇とともに減少していくものと考えられる。したがって、韓国において深刻なのは絶対的貧困というよりは、相対的貧困層の増大ということになる。これは、前述した社会の二極化・中間層の没落という状況を意味し、社会的不平等が拡大するということである。そして、社会的不平等の拡大は、社会的不満の増大＝政権批判へと発展する可能性がある。したがって、政府としては早急に格差是正のための措置を講じる必要がある。

ここで相対的貧困層とは、OECDによると、所得分布の中間所得の50%を指し、この水準を下回る世帯を相対的貧困世帯である、と定義している⁶⁾。これによると、相対的貧困線は1994年にはおよそ99万ウォンであったが、2001年には123万ウォンであった(表2)。割合としては1994年の8.8%から2001年の12.0%へと増加している(表3)。さら

に、相対的貧困を巡る世帯格差を見ると、上流層(中間所得の150%以上の所得階層)が、1994年の21.0%から2001年には22.7%へと微増なのに対し、貧困層(相対的貧困層)は8.8%から12.0%へと大きく増大した。さらに、中間層(中間所得の70～150%の所得階層)の割合が、同期間55.0%から50.5%へと減少していることから、所得階層が(貧困層への没落に向かって)二極化していることが理解できる⁷⁾。

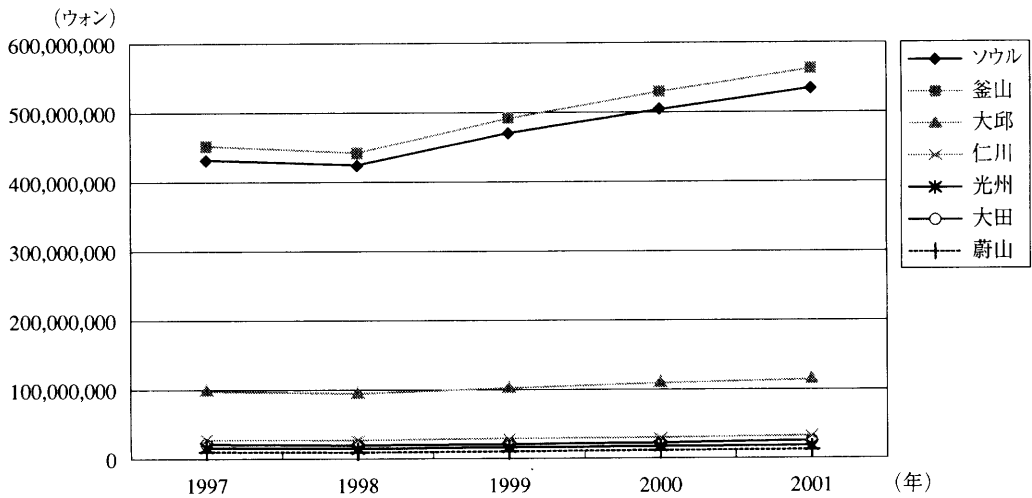
3. 地域間格差

社会構造の二極化は、所得階層だけではない。地域間格差ももたらした。図3から分かるように、韓国1、2位の都市であるソウル市と、釜山市が他の地域と比べ、地域内総生産額がはるかに大きく、その差は拡大している。ところが、地域別失業率を見てみると、釜山市が2000年まで最も失業率が高く、ソウル市は中位の失業率を示している(ただし、2002年だけは最も高い値を示している)(図4)。結局、地域内総生産、失業率などを総合的に判断

すると、ソウル市に生産が集中する一方、失業率が地方へと拡散するなどマイナスの要因が地方へ転嫁されていることがわかる。特に、釜山市は韓国第2の都市であるだけでなく、漁業や中小・零細企業が密集している地域であり、こうした庶民層が居住している地域が、IMF体制下で市場の自由化、規制緩和などの影響を最も受けている、と

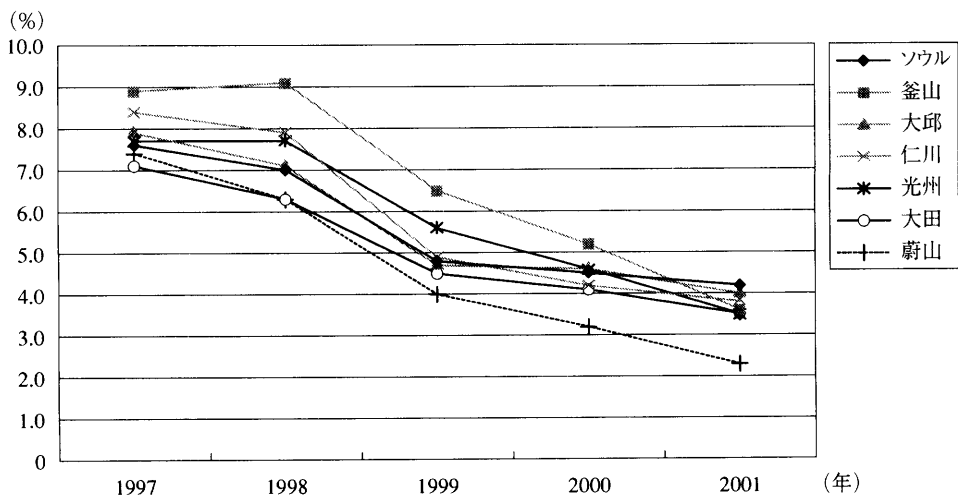
いうことは、それだけ社会的不安・不満要因が蓄積するということを意味する。ソウル一極だけの発展は、他方で地方都市の犠牲の上に成り立っているということになる。

そのことをより明確に表わしたのが、首都圏集中の割合である。例えば、中央行政機関の首都圏集中の割合は72.7%、政府の投資・出資機関は



出典：統計庁

図3 地域別総生産



出典：統計庁

図4 地域別失業率

85.0%、政府系研究機関は69.8%など行政機関の7～8割が首都圏に集中している。これとともに、地域活性化の核となる企業数も56.6%が首都圏に集中している(製造業)。さらに、企業附設研究所の71.2%、ベンチャー企業の71.2%がやはり首都圏に集中している。新たな企業が誕生しても、それが地方ではなく、首都圏に集中しているのである。こうした状況が続くならば、地域間格差は拡大する一方である(表4)。

また失業問題においては、青年層の失業問題が深刻化している。この間、韓国の失業率は1998年をピークに漸次、減少傾向を示してきた。その一方で、15～29歳までの青年層の失業率は、常に全体失業率を大幅に上回ってきている。特に、全体失業率が最悪を迎えた1998年(7.0%)水準を青年失業率が下回ったのが、ようやく2002年(6.6%)になってからである。それでも、全体失業率に比べると青年失業率は2倍以上であり、こと青年層に関して失業問題は解決されたとは言えない状況である(表5)。

表4 首都圏集中比重

	全国	首都圏	首都圏比率
中央行政機関	37	28	72.7
政府投資・出資機関	20	17	85.0
政府系研究機関	43	30	69.8
製造業企業数	97,979	53,789	56.6
企業附設研究所	4,533	3,242	71.2
ベンチャー企業数	9,656	9,874	71.2

注：2000年11月基準

製造業は従業員5人以上の企業

出典：韓国財政経済部「経済白書2000年」。

青年層の失業問題は、社会全体にとって大きな社会問題である。なぜなら、新規大卒者が就職できないということは、これから社会へ巣立つ青年に社会に対する夢と希望を与えることができないばかりか、青年層が就労しない社会は活力のない社会ということの意味する。その結果、青年層による犯罪の増加、治安の不安定化などを引き起こしかねない。したがって、政府は早急に青年層の雇用機会を確保する必要がある。

以上のように、韓国経済はIMF体制下で急回復(V字回復)した一方で、社会構造自体は二極化し、しかも貧困層が拡大した、ということだ。これは、見方を変えれば市場原理主義が徹底されることで、今まで以上に高額の所得を得る人々が誕生する機会を与えた一方で、自由競争に敗れることで没落する可能性も広がったということである。問題は自由競争から脱落した(する)人々を政府が責任を持って救済し、再び競争社会に挑戦する機会と意志を与えることである。そのために、社会的安全網の早急な構築が必要となる。

IV IMF体制の社会政策

1. 「生産的福祉」概念の登場

韓国政府が4部門の構造改革を遂行した過程で、失業者の発生を始めとする社会的苦痛・混乱をもたらしたということは、前述した通りである。そのため韓国政府は、社会安全網(セーフティネット)の準備を迫られることになった。こうした背景から、金大中政権は、「生産的福祉」概念を提唱す

表5 青年層の失業動向

(%)

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年5月
全体失業率	2.0	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.2
青年失業率	4.7	5.7	12.2	10.9	7.6	7.5	6.6	7.2

注：青年層とは、15～29歳までの層を指す。

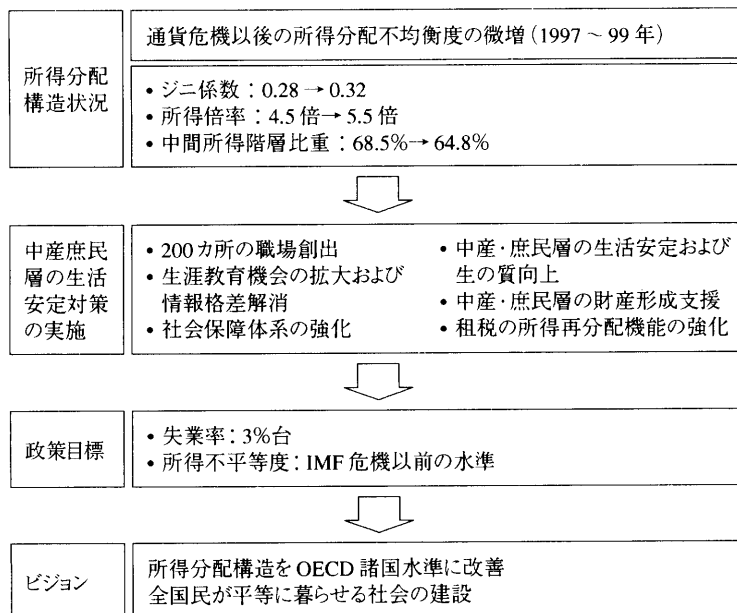
出典：韓国統計庁「経済活動人口青年層付加調査結果」2003年5月。

ることとなる。「生産的福祉」という概念が最初に提示されたのは、1999年の新年辞において「苦痛も一緒に分かち、成功もともに分かち合いながら社会発展に最善を尽くす生産的福祉制度が必要である」と述べたのが最初である。そして、同年8月15日の光復節の慶祝辞において「中産層育成と庶民生活向上を目的とし、人間開発中心の生産的福祉政策を積極的に行う」と述べ、生産的福祉を「民主主義と市場経済の均衡発展」とともに、新たな国政理念とした⁸⁾。

この生産的福祉とは、理念より実践に重点を置いているという点で、ヨーロッパ諸国が行っている社会民主主義と新自由主義の両方を兼ね備えた「第3の道」と言うことができる。すなわち、韓国社会の発展段階を総合的に考慮し、国家の役割を忠実にい民間参与の活力付与に大きな比重を置き、そのために、福祉財政の投入にもかかわらず、福祉依存層の規模が減少しない原因を国家の過剰介入による非効率性にあるとし、その解決の

ために社会福祉と市場機能との均衡を模索する道のことである⁹⁾。

生産的福祉は、自ら「国民の政府」と称し、「国民のための政治」「国民が主人になる政治」を標榜した金大中政権の売り物となった。そのために、1999年8月には臨時国会で「国民基礎生活保障法」を制定した(2000年10月1日施行)。これは、既存の生活保護法に見られる恩恵的かつ単純な生活保護の次元の施策から、受給権者の権利に基づいて貧困に対する国家の責任を強調する福祉政策への大転換を意味した。すなわち、最低生計費以下のすべての国民の衣食住、教育、医療を含めた基礎生活を国家が保障するようにしたのである¹⁰⁾。言い換えるならば、国家の保護を必要とする絶対的貧困層の基礎生活を国家が保障し、総合的自立・自活のためのサービスを提供することにより、貧困の世襲化・悪循環の罫を断ち切ることで、生産的福祉を実現する、という国家の強い意志を込めたものである¹¹⁾。具体的には、国民基礎生活保障法



出典：韓国財政経済部『経済白書2000年版』より作成。

図5 中産層育成及び庶民生活安定対策の目標とビジョン

で、第一に、国家の保護を必要とする絶対的貧困世帯の基礎生活を国家が保障する。第二に、勤労能力のある受給者に対する総合的自活・自立プログラムを盛り込む。第三に、勤労意欲が湧く制度的装置を提供することで、受給者の勤労意欲減退を防止する、という社会的弱者への生活の保障と、社会復帰するためのプログラムを提供するというものである。

2. 生産的福祉の実践

1999年6月、韓国政府は通貨危機の克服過程で相対的に苦痛が大きかった中産層および庶民の負担を軽減し、経済回復の果実が中産層および庶民にも分配されるようにするため、「中産層および庶民の生活安定対策（以下、対策）」を発表した。この対策の主な内容は、①2003年までに200万カ所の職場創出、②生涯教育機会の拡大および情報格差の解消、③社会保障体系の強化、④中産・庶民層の生活向上および生の質向上、⑤中産・庶民層の財産形成支援、⑥租税の所得再分配機能の強化などである¹²⁾。そして、金大中政権は自らの任期中にこれら施策を通し、所得不平等をOECD諸国並みへと改善することを目標として設定したのである(図5)。

この間、韓国政府は社会保険制度(国民年金、医療保険、産業災害補償保険制度(産災保険)、雇用保険)の4つの社会保険の充実に力を注いできた。

そのために、1988年に導入された国民年金制度を1999年4月に全国民年金制度へと拡大した。これにより一部の自営業者の低い所得申告および保険料負担の公平性問題、納付例外者問題などを解決し、国民年金に対する国民の信頼を高めた。また、2001年からは自営業者の所得追徴法案を制定し、段階的に適用しながら自営業者に対する所得把握率を高めていくことにした。そのため、2001年4月から課税資料提出および管理に関する

法律が制定された(同年7月施行)。

さらに、国民年金運用の専門性と透明性を高めるため、2001年に2000億ウォン規模の民間委託投資に対する事業を試験的に実施し、2002年からはその規模を1兆5000億ウォンに増加した。また、基金運用成果に対する外部評価を導入し、基金の規模ならびに金融環境の変化に能動的に対応することができるようにするため、人員も拡充した。そして、基金運用総合情報システムの補完と海外の年金運用専門機関と業務提携を行ない、海外投資、KOSDAQ、先物・オプション投資等多様な収益圏を発掘し、分散投資することで基金運用の収益性と安全性を拡充・強化することにした¹³⁾。また、2001年10月からは、基金運用の専門性の向上と中長期的投資戦略の一環として「国民年金基金中長期投資政策樹立委員会」を設置し、運用することにした。

一方、医療保険制度については、この間地域組合、職場組合、公務員・教職員公団等に分離運営されてきたのを、加入者の保険料負担の公平性と分離運営による非効率な管理運営問題などを解消するために、医療保険の統合が行なわれた。まず、管理運営組織を2000年7月から、国民健康保険公団による管理体制の一元化を行った。また、職場加入者と公務員・教職員公団の財政は、2001年1月から統合運営し、2002年1月からは地域加入者の財政まで統合・単一化した¹⁴⁾。

V 結びにかえて一実行ある社会政策の樹立に向けて

今まで、IMF体制下における社会政策について見てきたが、金大中政権が提唱したDJノミクスと社会政策(生産的福祉概念)の両立は、口で言うほど生易しいものでないことは、この間の韓国社会の様子を見れば一目瞭然である。確かに、グローバル化に積極的に対応することで、新産業

の創出やベンチャー企業が次々に興っているが、その一方で、そうした変化について行けない人や競争に負けた人が多数存在している。こうした両極端な社会構造を作り上げたのが、IMF体制下の経済政策であった。それはIMFから卒業しても、いまだに続いている。特に、2003年に新たに大統領に就任した盧武鉉政権は、前政権の政策を踏襲しており、その意味において課題も継続しているといえる。ただ問題は、現在の政権が自らの大統領選挙における不正資金問題を始め、大統領としてのリーダーシップを十分に発揮できていないことだ。一連の政治的空白は、社会的弱者である貧困層に最もしわ寄せが行く。こうした事態を避けるためにも盧武鉉政権は、現在の社会政策の課題を克服する政策を提起し、国民の信頼を勝ち取ることが重要であろう。それが、実りのある社会政策の樹立に繋がる早道でもある。

注

- 1) 韓国・財政経済部『経済白書 1997年版』
- 2) 同上書。
- 3) 前掲『経済白書 1999年版』
- 4) UNDP『Human Development Report 1999』
- 5) ユ・キョンジュン/キム・テイル『通貨危機以後の所得分配構造変化と再分配政策効果の分析』韓国開発研究院, 2002年。
- 6) 同上書。
- 7) 中産層全体でも70.2%から65.3%へと減少している。
- 8) 前掲『経済白書 1999年版』
- 9) 同上書。
- 10) 同上書。
- 11) 前掲『経済白書 2000年版』
- 12) 同上書。
- 13) 同上書。
- 14) 同上書。

参考文献

- UNDP『Human Development Report 1999』
ユ・キョンジュン/キム・テイル『通貨危機以後の所得分配構造変化と再分配政策効果の分析』韓国開発研究院, 2002年。
OECD., observer, Korea: better social policies for a stronger economy, July 5 2003.
日本労働研究機構『海外労働情報：韓国』2000年4月号。
労働政策研究・研修機構『海外労働情報：韓国』2003年5月号。
韓国・財政経済部『経済白書』1997年版。
韓国・財政経済部『経済白書』1998年版。
韓国・財政経済部『経済白書』2000年版。
韓国・財政経済部『経済白書』2001年版。
韓国「東亜日報」
韓国銀行「報道資料」
韓国・統計庁「報道資料」
(Yangchoon Kwak 立教大学教授)

IMF体制と「韓国型福祉国家」

金 早雪

■ 要約

社会保障を国民の普遍的権利と謳う社会保障基本法(1995年)の制定後、「生産的福祉」を掲げた金大中政権時代(1993～2003年)に、国民基礎生活保障法(1999年)など、市民運動と議員立法による「下からの」普遍主義への福祉改革が急進展した。しかし費用実態はアメリカ「残余・自由主義型」に近く、そもそも「韓国型福祉国家」は自由主義経済との調和を原則とするが、本格的始動期にIMF危機に遭遇したため、自由主義的な経済・労働政策の同時進行がとみに際立った。他方、「韓国型福祉国家」は、農村の無収入高齢者問題など、経済の「先進化」と社会の「成熟化」に遅れたツケを背負いながら、第二次安全網(公的扶助)の普遍主義と「高福祉・高負担」回避が両立するよう、第一次社会安全網(社会保険)の財政健全化と統合改編を進める一方、福祉サービスでは民間部門の活用・参加を目指している。「韓国型福祉国家」はいずれ北朝鮮問題によって正念場を迎えるであろう。

■ キーワード

恩恵から権利へ「下からの」福祉政策転換、経済「先進化」、社会「成熟化」、IMF危機、「韓国型第三の道」

I はじめに：「韓国型福祉国家」について

社会保障を国民の普遍的権利と謳う社会保障基本法制定(1995年)後、「生産的福祉」を打ち出した金大中政権(1998～2003年)のもとで、すべての国民に年齢等にかかわらず最低生活を保障するという国民基礎生活保障法(1999年制定、2000年10月施行)など、社会保障政策の一連の大改革がなされた。従来、公的扶助も労働能力・資産のない極貧者に限定されてきたことから、この改革は残余型/自由主義的な「恩恵」の供与から、普遍型/社会民主主義的な国民の「権利」への一大転換であった。

しかも、これまでの福祉政策・法制はもっぱら政府(実際には官僚)が立案してきたのに対して、一連の改革は、市民団体「参与連帯」など、「386世代」(当時30代、学生時代に1980年代の民主化を体験

した1960年代生まれ)が率いる市民運動が、折からの国会復権と相まって、国会請願・議員立法を通じて果たした点でも、特筆すべきことであった。

拙稿2002、2003は、こうした「下からの」、権利としての福祉への転換こそ、韓国型「福祉国家」化の最大の特徴と指摘した。福祉国家に括弧をつけたのは、これら前稿は、社会保障基本法と国民基礎生活保障法だけを取り上げたからであった。＜韓国型＞と表現することについて、維新独裁体制時代の「韓国型(的)民主主義」を想起させるため、否定的な印象が強いという指摘を受けた¹⁾。その感性は十分理解でき、表現・用語にはさほどこだわらないが、「下からの」普遍型への転換を強調する立場は従来通りである。

田多(2002)に依拠して、韓国が「福祉国家」に一步足を踏み入れたことについては確信するものの、他方、韓国の目指す方向が、ケインズ型福祉国

家よりも、経済・労働政策（ワークフェアなど）とリンクした「第三の道」に近いという点では、福祉「国家」のほうにむしろ留保が必要かもしれない。

かくして本稿は、＜韓国型＞よりも、＜福祉国家＞のほうに上述のような留保を持たせながら、1990年代後半に始まる、韓国の社会保障・福祉戦略の転換をとりあえず総称するものとして、その特徴と、経済・社会的背景、そしてその基本戦略について考察したい。

II 「韓国型福祉国家」の特徴、背景および基本戦略

1. 「韓国型福祉国家」の特徴

「韓国型福祉国家」の第1の特徴は、前述した通り、「下からの」あるいは「内発的」なプロセスによるものであったことである。政策転換の中核である国民基礎生活保障法が、IMF危機後、整理解雇を受け入れた労使政三者合意（1998年2月）を補完するものとなったため、「外圧」（IMFコンディショナリティ）との妥協の産物とみるむきもある。労働市場の規制緩和（特に整理解雇）など、自由主義的な経済政策と対になったことは事実で、後述するようにこの点も特徴の1つであるが、「福祉国家」化のこゝと基点については、社会保障基本法（1995年）に始まっており、その発端は生活保護水準に関する憲法請願（1994年）であったことなどから、少なくとも公的扶助を中心とする狭義の社会保障の諸改正は、社会的にも、政治的にも、「内発的」なものであったと確信する。

第2は、公的扶助を中心として、福祉を国民の「権利」として普遍性原則を取り入れたことであるが、その詳細は前掲拙稿などに譲ることとする。

第3として、「福祉国家」化が、経済の「先進化」と社会の「成熟化」に比べて遅れて始動したことによる特徴が見られる。「開発独裁」時代における「先進祖国建設」というスローガンには、経済発展

ののち福祉を充実させるという含意があり、1988年における最低賃金法と国民年金法の制定、翌年の医療の皆保険達成などをみても、少なくとも政府サイドはこの含意を基本としてきた²⁾。そういう意味では、国内の社会的・政治的な「成熟」が「福祉国家」化の日程を早めたとはいえ、福祉諸制度が経済・社会状況に遅れをとった感は否めない。具体的には次節で見ると、雇用保険（1995年）の遅れがIMF危機失業の打撃を大きくしたほか、公的扶助では郡部の無年金高齢者にかなり偏る現象が見られる。

第4に、公的扶助（第二次安全網）では普遍主義原則をとるとはいえ、第一次安全網である4大社会保険、すなわち健康（医療）保険・国民年金・雇用保険・産業災害補償保険（略して産災保険）の整備と財政健全化に重点をおき、第三次元の福祉サービスでは民間資源の効率的活用を目指し、さらに全体としても経済自由主義と協調型労使政策を基調とする点で、「第三の道」的な様相が見られる。これは第3節で論じたい。

第5は、第4の特徴に関連して、ケインズ型福祉国家の破綻を避けることはもとより、「高福祉・高負担」という「大きな政府」は想定していないことである。その結果、公的扶助に代表される狭義の社会保障は普遍・社民型ながら、中央政府の社会保障支出が北欧並みになることはまずないと予想される。

この点について、簡単に見ておこう。

中央政府の社会保障費は、1980年17.3億ウォン（中央政府予算の2.4%；GDPの0.5%）、90年82.0億ウォン（同4.4%；0.6%）から「福祉国家」化の始動とともに急増し、2000年807.4億ウォン（同9.1%；2.1%）、01年1,074.6億ウォン（同10.8%；1.97%）、02年1,067.7億ウォン（同9.7%；1.80%）と、近年、政府予算の9～10%、GDPの2%程度にまで達したが、OECD諸国中では最下位である。

具体的に表1を見ると、1998年韓国の「保健・社会保障」支出のGDP比は6.3%（上記と開きが

表1 機能別政府支出(対GDP比)¹⁾

(%)

		保健・社会保障			教育	経済事業	一般行政	公共秩序・安全	国防	計
		計	保健	社会保障						
韓国	1990	4.2	1.7	2.5	3.4	3.8	2.5	1.2	3.9	19.0
	1998	6.3	2.4	3.9	4.1	5.6	3.2	1.5	3.1	23.8
アメリカ	2000	11.5	5.0	6.5	4.8	1.9	4.2	1.9	3.3	27.6
日本	2000	16.9	6.2	10.7	4.2	4.7	2.9	1.5	1.0	31.2
イギリス	1999	20.7	5.5	15.2	4.5	2.5	2.0	2.2	2.8	34.7
OECD19カ国平均 ²⁾		21.9	5.8	16.1	5.4	4.0	6.1	1.5	1.6	40.5
イタリア	2000	23.6	5.9	17.7	4.9	2.6	9.6	2.0	1.2	43.9
ドイツ	2000	28.2	6.3	21.9	4.3	4.2	3.9	1.6	1.2	43.4
デンマーク	2000	28.5	5.1	23.4	8.0	3.8	4.4	0.9	1.6	47.2
スウェーデン	2000	30.8	6.3	24.5	6.9	4.0	10.2	1.3	2.2	55.4

注：1) 最下位の韓国からトップのスウェーデンまで7カ国をとりあげて、保健・社会保障合計の低い順に並べ変えた。

2) OECD19カ国は、上記掲載国のほか、オーストリア、ベルギー、カナダ、フィンランド、ギリシア、アイスランド、アイルランド、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル。

資料出所：財政経済部2003, p.95.(原資料はOECD)

あるのは、地方・社会保障基金を含む一般政府のため)、租税負担率は23.8%でいずれもOECD諸國中、確かに最も低い。しかしながら、経済事業から3~4%ポイントほどを保健・社会保障に振り向ければ、ほぼアメリカ並みとなる。あるいは、経済事業は現行水準のまま、国防費を少し抑えて保健・社会保障を合計10%ポイント程度純増させれば日本に、15%ポイント程度ならイギリスにほぼ等しくなる。すなわち、公的扶助を始めとする法制度は北欧の普遍・社民型に近いが、政府支出から見ると残余・自由型(アメリカ)に最も近い。

保健・社会保障費が今後増加するとしても、おそらく日本・イギリス程度の水準ではないかと予測される。なぜなら、租税負担増加は経済成長へのマイナス効果があるため、政府は慎重を期して、むしろ費用効果の効率性のほか(OECD, 2003, p.97)、第一次安全網とされる社会保険システムの充実のほか、民間部門の動員・参与の奨励など、財政負担増を極力回避する姿勢がみられる(金誠一「第1次社会保障発展計画」、朴讚用1998所収)。IMF危機のどん底を脱した2001年度を

ピークに、社会保障費の伸びがとまっていることもその反映と思われる³⁾。また、保険給付の内容や水準がILO規準に達していないことにも留意を要する(金淵明「社会保障制度ノ現位置」、朴讚用1998所収)。

他方、ケインズ型福祉政策あるいは「国家福祉」(ホン1999)だけに依存しない「福祉社会」が提唱されるのは、地方自治制度の復活(1995年)や、儒教的大家族主義にかわる社会的連帯意識の「成熟」も一因として作用している。

韓国型の福祉キャッチアップは、福祉を普遍的権利と位置付ける点では北欧の「進んだ」普遍・社民型に近いが、財政破綻・国家依存を回避する志向を強く持つ結果、実績は、以前の「遅れた」様相から進展したとはいえ、当面はアメリカの残余・自由型にとどまると思われる。エスピン・アンデルセンが描きだした先進諸国の類型に照らすと、制度類型と実績類型とのこうした乖離も、その特徴の1つに加えることができそうである。

上述した第3と第4の特徴を、以下で順にとりあげよう。

2. 背景としての経済「先進化」と・社会「成熟化」

「韓国型福祉国家」誕生の政治的契機と基本的な特徴は前節で述べた通りであるが、政策内容に影響を及ぼす背景となったのが、韓国の経済・社会の「成熟化」とIMF危機であった。順にみていこう。

まず、経済については、1980年代までの高度成長によって、絶対貧困人口は、1965年40.1%から90年には7.7%にまで低落させることができたことを評価すべきであろう。工業化にともない、第1次産業従事者は1970年に50.4%、85年24.9%、2000年12.5%へと減少を続けた。他方、鉱工業は各13.2%、23.4%、17.6%（最高値は89年27.8%）、そして第3次産業は各35.3%、50.6%、69.9%と、80年代以降サービス経済化が進展した。

1980年代前半、累積債務危機を契機に過剰投資の整理が進められてはいたが、一方では段階的資本自由化など経済「先進化」を既定路線とすることになりはならず、幸い85年プラザ合意による危機回復を得て88年ソウル五輪のブームが到来した。例えば、失業率は1980年に5.2%と68年(5.0%)以来の高率にはねあがったが、その後徐々に下がって88～97年まで2%台で推移していた。有効求人倍率は、81年(0.99倍)、82年(0.89倍)、85年(0.97倍)を例外として77～95年を通じて1.00倍を超えていたが、特に1988年は1.28倍と最高値であった。

このブーム期で特筆すべきことは、1987年の「民主化宣言」である。これは独裁体制の溶解を決定づけるとともに、韓国史上最大の労働争議を招いた。民主化はその後、着実に進んだが、他方、激しい労働争議が展開されながら、労働組合が政治的・社会的勢力として定着するには至らなかった。労使紛争件数は、87年に前年289件から一気に3,749件にも達したが、90年322件、97年には78件にまでおさまっており、IMF危機によって2001

年235件へと増加が見られた。しかし労働組合組織率は1977年24.3%をピークにすでに低落傾向にあり、88～91年こそ20%台に回復したものの（組合員数のピークは89年193万人）、数年間の一時的現象に終わり、特にIMF危機後は臨時雇用の増加もあいまって、2000年現在、8.1%（153万人）にまで落ち込んでいる⁴⁾。

ただし、労働組合組織率の低落は、韓国経済「先進化」に付随したものであり、「先進化」の指標というわけではない。重要な点は、1987～89年労働運動の高揚でもナショナル・センターを形成するには至らず、労働勢力はIMF危機後の整理雇用を防ぐことも、さらに「福祉国家」化の中心的推進軸になることもできなかったことである。これは、既成労働組織のうち合法的活動を担ってきたのは、「御用組合」とまで揶揄された韓国労組で、労働組合は、政治活動はおろか、民主労組など第二組合結成や、企業別を基本として第三者（上部団体）の介入も禁じられてきたからである。

さて経済の「先進化」は、韓国経済の国際的地位が中進国から先進国に接近したことにほかならず、その具体的な証は1996年のOECD加盟であった。しかし東アジアの「奇跡」を招来した国際経済への深いリンクが、諸刃の剣であることは、IMF危機が示した通りである（拙稿2001；Tat 2000など）。

すでに絶対貧困を克服し、「先進化」最終段階で起こった国際通貨危機は、グローバル・スタンダードの復帰・達成を前提としたことと、先述した労働勢力の相対的弱さから、経営不振企業の淘汰（ワークアウト）・整理解雇を通じて経済危機に発展した。直撃されたのは、(大)家族・自営・自己資産といったバッファーを持たない、ごく普通の勤労者であった⁵⁾。さらに雇用保険（1995年）が、もともと職業訓練など雇用誘導を基調に設計されていた以上に、そもそも導入の遅れが打撃をより広く、深くした。

こうした経済危機のなかで本格化した「福祉国

家」化は、経済・社会の「成熟」とのずれを色濃く見せている。

表2によると、韓国の生活保障受給率は3.37%と、日本の0.90%の4倍に近いが、まず気付くのは、日本の受給世帯は市部・郡部が7対1であるのに対して、韓国は1対1と、日本に比べて郡部にかなり偏重していることである。その結果、日本の世帯保護率は市部1.93%、郡部1.13%と市部のほうが高いが、韓国の市部は2.52%と日本より0.6%ポイント高いだけであるのに対して、郡部で5.13%と日本と5倍もの開きがある。つまり両国の受給率の差は、おおむね郡部に原因がある。また、受給者に占める高齢者（世帯）率は、日本（46.0%）のほうが韓国（25.6%）より格段に高いが、高齢者（世帯）の受給率は、日本5.56%に対して、韓国は10.77%、なかでも郡部は13.05%にも達している⁶⁾。

受給者にはIMF危機後の失業者もカバーされているが、失業者（率）は、非農家を過半とする市部

ほど多い（高い）ことから、雇用状況が好転すれば郡部・高齢者の比率がいつそう高まると見られる。郡部・高齢者問題が、韓国「福祉国家」化の初期状況を相当特徴付けている理由は、産業・雇用の地域的偏在を解消できないまま、一方で経済「先進化」に伴う社会「成熟」が急速であったのに対して、他方で公的年金などの福祉制度が著しく遅れたことである。少子化（合計特殊出生率：70年4.5；85年1.7；2000年1.47）、高齢化（65歳以上人口：70年3.1%；85年4.3%；2000年7.3%）、核家族化（単独・1世代家族：70年11.0%；85年16.5%；2000年29.7%）⁷⁾、高学歴化（高卒者の大学等進学率：70年26.9%；85年36.4%；2000年68.0%）、そして離婚急増（人口千人当たり：70年0.4件；85年0.9件；2000年2.5件）⁸⁾といった社会変動が急速かつ、都市・農村の格差を広げつつ進展し、国民年金制度の導入（1988年）と全国民化（1999年）の遅れのツケを、とりわけ郡部・高齢者

表2 生活保障受給率（保護率）の日韓比較：2001年度

	人口(千人) ²⁾			生活保障受給者(千人)			受給率(%)			
	計	65歳以上	高齢化率(%)	計	うち高齢者	高齢者率(%)	全人口	高齢者	地方財政自立度 ³⁾	
韓国 ¹⁾	全国	42,169	3,372	8.0	1,420	363	25.6	3.37	10.77	49.8
	市部	28,513	1,785	6.3	719	152	21.2	2.52	8.52	70.5
	郡部	13,656	1,617	11.8	701	211	30.1	5.13	13.05	27.1
	世帯数(千戸)			保護世帯			保護率(%)			
	計	うち高齢	高齢率(%)	計	うち高齢	高齢率(%)	全人口	全世帯	高齢世帯	
日本	全国	45,664	6,654	14.6	805,169	370,049	46.0	0.9	1.76	5.56
	市部				700,146				1.93	
	郡部				105,022				1.13	

注：1) 韓国の「市部」は、ソウル特別市、7広域市（政令指定都市に相当）および京畿道とし、「郡部」はこれら以外。京畿道を「市部」にしたのは、高齢化率6.8%、受給率2.42%、うち高齢者の受給率8.44%と、いずれもソウル並みであるからである。「郡部」には、日本の中核都市にあたる地域が含まれており、これらを除いた純粋な「郡部」はさらに開きがあるかもしれない。

2) 外国人は除かれている。年齢階層人口データ制約から2000年調査結果を使用した。

3) 地方財政自立度＝独自歳入／一般歳出×100(%)

資料出所：韓国については、統計庁「地域統計年報」2002、韓国保健社会研究院「韓国ノ保健福祉指標」2000年より作成。

日本については、厚生統計協会「厚生指標：国民の福祉の動向」2002年。

に集中的に負わせているのである。

翻って1987～89年の労働争議が一過性を強くしたのに対して、1994年に高齢者夫婦によって提訴された憲法裁判は単発的事件に終わらず、96年の総選挙にはどの政党も最低生活保障を公約とし、さらにその後、市民運動と国会復権による下からの「福祉国家」化につながったのは、こうした背景からである。

統計庁『社会統計調査報告書2002年』によると、老後不安(択一回答)は、第1が経済的困難36.8%、次いで健康問題27.4%、そして空しさ・疎外感16.9%が他を抜き出ている。また60歳以上の回答者について、生活費(小遣い)の出所は、本人または配偶者が55.9%とトップながら、子女・親戚が40.1%、政府・社会団体3.8%である⁹⁾。

関連して、表3を見ると、2002年現在、老後準

備のない世帯は、予想通り、年齢層では60歳以上(49.0%)、性別では女性世帯(55.8%)、婚姻形態では配偶者と死別(63.3%)または離婚(56.4%)した世帯に多い。他方、「準備あり」64.5%の内訳で、皆年金達成(1999年)を反映して公的年金が28.4%でトップに転じているが、40代、50代でも各33.1%、35.5%に過ぎず、過半が私的年金・預金など、自助努力に依存している。退職金が、勤労基準法では1953年制定以来、勤続1年につき30日分以上と定められているのに2.3%でしかないのは、終身雇用が定着していないからであろう。

このように、経済「先進化」と社会の「成熟」に制度が遅れをとり、その狭間におかれた高齢者が、国民基礎生活保障法などによる最低生活保障に頼る結果となった。この構造は、皆年金の効果が出る20年後くらいまで続くであろう。

表3 韓国の老後準備

(%)

	世帯主計	準備あり					準備なし					
		小計	公的年金	私的年金	退職金	預金等 ²⁾	小計	考えていない	これから計画	準備能力不足		
全国計(1998)	100.0	53.3	14.6	14.6	3.9	20.2	46.7	16.5	19.5	10.8		
全国計(2002) ¹⁾	100.0	64.5	28.4	15.9	2.3	17.8	35.5	8.7	13.8	13.1		
内訳	年齢階層	15～29歳	100.0	45.9	19.1	12.2	0.5	14.2	54.1	27.5	20.9	5.7
		30～39歳	100.0	68.5	29.9	22.4	1.8	14.4	31.5	10.3	17.3	3.9
		40～49歳	100.0	71.0	33.1	20.3	2.6	15.0	29.0	6.4	14.9	7.7
		50～59歳	100.0	72.7	35.5	13.1	3.2	20.9	27.3	5.2	11.7	10.4
		60歳以上	100.0	51.0	17.7	5.7	2.7	24.9	49.0	5.2	6.7	37.1
	性別	男性世帯主	100.0	69.2	31.5	16.6	2.7	18.4	30.8	8.0	13.5	9.2
		女性世帯主	100.0	44.2	15.2	12.7	0.8	15.5	55.8	11.5	14.6	29.7
	婚姻状態	未婚	100.0	41.6	19.0	11.0	0.7	10.9	58.4	27.7	21.7	8.9
		有配偶者	100.0	72.0	32.2	17.6	2.9	19.1	28.0	6.3	12.8	8.9
		死別	100.0	36.7	12.7	7.0	0.4	16.6	63.3	5.5	7.5	50.3
	離婚	100.0	43.6	15.4	13.9	1.1	13.2	56.4	10.4	22.6	23.5	

注：1) 2002年9月23日から10月2日にかけて、全国3万標本世帯の満15歳以上世帯員を対象とした調査。

この項目は、主として世帯主が回答したもの。なお一部、四捨五入のため小計があわないことがある。

2) 「預金等」(2002) 17.8%の内訳は、預金・積み立て13.6、不動産運用3.8、株式・債券0.2、契(ケイ: 頼母子講)0.1、その他0.1である。

資料出所：統計庁『社会統計調査報告書2002年』2003年、pp.260-263。

3. 「韓国型第三の道」ビジョンと「韓国型福祉国家」の実情

前節で「韓国型福祉国家」の第4の特徴として、「第三の道」に通じるところがあると述べた。以下、そのビジョンと実態を考察したい。

まず、「韓国型福祉国家」の本格的始動は、金大中大統領による「生産的福祉」によるものであった。「生産的福祉」が、「第三の道」に通じることは上村（2004近刊）が指摘するバックグラウンドのほか、財閥中心是正・社会的弱者配慮を強調するといえ、もとより社会主義・共産主義を標榜するものではなく¹⁰⁾、労働者の経営参加と協調的労使関係路線などからもうかがえる（金大中2002）。

「参与福祉」を掲げる盧武鉉大統領はこの路線を引き継いでいるが（そのため急進的労働勢力からは不満の声もある）、大統領権限が強いだけに、ポスト盧武鉉の人物・勢力によっては保守回帰もありうるであろう。反面、北朝鮮の惨状が急進化ストッパーともなっていることから、金大中・盧武鉉に勝る急進的政権が登場する可能性は、現状ではかなり低く、「高福祉・高負担」の実現は、保守回帰以上に起こりにくいと考えられる。

そのため社会保障基本法以来の「福祉国家」化で政府が立案した3本柱の政策枠組みは、「高福祉・高負担」回避を基調に、継承されると思われ

る。3本柱は、社会保険（第一次社会安全網）、公的扶助（第二次社会安全網）、そして福祉サービスである。表4にあるように、国民基礎生活保障法施行以前の1998年は、健康保険だけで55.1%を占めたが、施行後は逆転して基礎生活保障（公的扶助）だけで45%前後となっている。国民年金（1988年導入）が18歳以上すべての国民に広げられたのは1999年のため、今後20年にわたって高齢者への公的扶助を幾分かでも減らせるとすれば、退職年齢の引き上げと高齢者雇用促進に期待するしかない¹¹⁾。

公的扶助に中央政府福祉予算の半額近くを費やさざるをえないだけに、「韓国型福祉国家」は、雇用安定と医療保険財政危機を当面の課題として、社会保険などによるセーフティネットの拡充に急いでいる。

雇用安定事業は、職業能力開発事業とともに、現在、雇用保険基金のもとで運営されており、これらの支出額合計は失業保険給付に匹敵している。保険料は、失業保険料については労使折半（賃金総額の各0.3%からIMF危機後0.5%）で、雇用安定事業と職業能力開発事業は事業主負担である。前者は当初0.2%、現在0.3%で、後者は、従業者規模によって0.05～0.1%（小規模企業ほど高率）、現在、0.1～0.7%（逆に大規模企業が高率）とされ

表4 保健福祉部事業費の内訳

	1998		2000		2002		1998 = 100
	10億ウォン	%	10億ウォン	%	10億ウォン	%	
社会福祉	1,071	35.6	3,143	60.3	4,437	58.2	414
基礎生活保障	575	19.1	2,409	46.2	3,403	44.6	592
社会福祉サービス	497	16.5	735	14.1	1,033	13.5	208
保健医療	227	7.5	236	4.5	359	4.7	158
社会保険	1,712	56.9	1,831	35.1	2,829	37.1	165
健康保険	1,658	55.1	1,754	33.7	2,737	35.9	165
国民年金	54	1.8	77	1.5	92	1.2	170
保健福祉部事業費計	3,010	100.0	5,211	100.0	7,624	100.0	253

資料出所：保健福祉部『保健福祉白書』2002年，p.604.

表 5 社会保険一覽

(千人, %)

		1990	1995	2000
人口(千人)		42,869	45,093	47,343
被雇用者数(千人)		10,950	12,736	13,142
健康保険	加入者(千人)	40,180	44,015	45,895
	対人口適用率(%)	93.7	97.6	96.9
	職場	16,455	16,744	17,578
	公教	4,603	4,845	4,826
	地域	19,421	22,457	23,492
	保険収支(10億ウォン) ¹⁾	268	538	-916
	職場	238	345	-791
	公教	44	60	-40
	地域	-14	133	-84
公的年金	加入者(千人)	5,649	8,396	12,883
	対人口適用率(%)	13.2	18.6	27.2
	対18歳以上就業者適用率(%)	31.4	41.3	61.3
	国民年金	4,652	7,257	11,763
	公務員	843	958	909
	私学教職員	154	181	211
	基金総額(10億ウォン)	7,303	25,700	79,389
	国民年金	2,560	18,160	73,662
	公務員	3,579	5,150	1,775
	私学教職員	1,164	2,390	3,952
	保険収支(10億ウォン) ¹⁾	2,138	12,935	49,883
	国民年金	1,927	13,353	50,706
	公務員	33	-638	-946
私学教職員	178	220	123	
産業災害補償保険	加入者(千人)	7,543	7,894	9,486
	対被雇用者適用率(%)	68.9	62.0	72.2
	保険収支率 ²⁾	88.4	78.0	n.a.
	支給額(10億ウォン) ²⁾	539	1,134	1,456
雇用保険	加入者(千人)	—	4,204	6,747
	対就業者適用率(%)	—	33.0	51.3
	保険収支(10億ウォン) ¹⁾³⁾	—	335	952

注：1) 保険収支＝保険料収入－保険給付額。

2) 産災保険の保険収支額データは断片的にしか得られないため収支率と支給額を掲げた。なお『保健福祉統計年報』の産災保険支給額の単位1000ウォンは100万ウォンの誤記と思われる。

3) 雇用保険の保険給付には、失業給付と、それよりやや多い雇用安定事業・職業能力開発事業が含まれている。

資料出所：韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001，保健福祉部『保健福祉統計年報』2002。産災保険収支率は，朴讚用編著1998，p.155。

ている。雇用保険が、失業保険だけでなく、雇用安定事業と職業能力開発事業とを併設しているのは、導入設計時(1990～95年)、産業の高度化、情報化を背景として失業が主として雇用受給 mismatchesによるものであったことも関係している。

他方、「高福祉・高負担」を避けたい「韓国型福祉国家」にとって、最大の財政圧迫要因となっているのが、健康(医療)保険である。医療保険は1976年に職域・大企業から導入されたが、88年農漁村に、89年都市自営業者に導入する際、統合案が浮上したが、地域組合方式による別立てでスタートした。しかし、地域組合は多額の政府負担を出しても赤字が続き、98年2月、労使政委員会で統合案が策定されるに至った(健康保険組合連合会2003)。99年1月には公教(公務員と私学教職員)保険と統合し、さらに2000年7月、国民健康保険法により職場保険も統合されて一本化された。ただし、財政統合はまだなされていない¹²⁾。保険料は従来通り、職場勤労者と公務員・教職員は、報酬総額の3.4%を使用者と本人が折半負担し(国庫補助なし)使用者が納付する。自営・農漁民は財産・所得に応じた定額を自己納付するが、財政の40%(2003年度予算2.7兆ウォン、その後1500億ウォン追加)が国庫補助である(特例法で2006年まで)。

健康保険統合は、地域組合への国庫補助と赤字を、職場と公教の黒字でカバーする目算であったが、1997年に職場と公教が揃って赤字に転落した。表5によると、2000年現在、赤字はさらに拡大して職場部門だけで7910億ウォン、全体で9160億ウォンに上っている。これに対して、国民年金は基金造成のさなかにあるため、そこで浮上したのが、4大保険の統合計画である。

4大保険統合の意義は、ゆりかごから墓場までを保険方式によるネットで極力カバーすることと、資金・所得の移転・再分配を単一基金内で果たすことである。前者は、補足性原理をとる公的扶助への支出を保険(自己負担原則)によって抑える効

果を持つ。後者は、事務経費の削減にもつながる。

第1次セーフティネット依存システムが実現するのは、皆年金から20年後の2019年以降だが、予想外に急速な高齢化で、国民年金基金枯渇は早ければ2040年代とも予測されているため、保険システムによる福祉黄金時代はせいぜい20～30年程度の寿命であろう。

福祉サービスなどで民間の資源・参加が動員・奨励されるのは、そのためである。社会保障基本法における、一部福祉サービス費用の応能原則の導入や、福祉事業基金を国家管理から民間主体としたこと、今年予定されている企業年金制度の導入などがその具体例である。

このように、自由経済体制を基本とする「韓国型福祉国家」は多くの課題を抱えているが、最後に、いずれ乗り越えるべき最大の課題は統一問題である。ドイツ統一では西から東への移住も見られたが、朝鮮半島の場合は圧倒的に北から南に偏るであろう。国家予算上は、これをどう防ぐかにも焦点があてられている¹³⁾。

III むすび

「韓国型福祉国家」は、福祉理念の普遍主義と経済・福祉実態の自由主義という点では、先進国モデルに照らすと乖離が見られる。他方、日本を含めたアジア諸国との間にも共通点と差異がある(広井良典・駒村康平2003)。類型化は相対的考察から特徴を描く一手段に過ぎないが、東アジア経済の「奇跡」が途上国の開発戦略に教訓を与えたように、「韓国型福祉国家」の軌跡は、貧困・失業からの解放という人間の福祉のあり方に啓発することが少なくないだけに、小稿が残した細部、議論は別の機会に譲りたい。

注

- 1) 2003年9月26日、下在寛博士(韓国保健社会研究院老人・障害人政策開発センター所長)が主催下さ

たセミナーで報告した際、1990年代後半に「下からの」福祉国家形成という仮説に異論はなかった反面、＜韓国型＞という語に質問が集中した。福祉に消極的という第一印象を抱かせるため、内容と整合しないがためのようである。しかし、時期・段階を明確にすれば理解可能という意見や、さらに、むしろ＜韓国型＞に新しい意味付けをする意義もあるという心強い援軍も得た。

- 2) 従来、残余・自由型の制度をとったのは、北朝鮮との対峙を背景とする独裁政権が、経済企画院に絶大な力を持たせたことも関係している。また1973年の国民福祉年金法(実施されず)の立案でも韓国開発研究院がかなりの程度、主導したが、モデルとしたのはアメリカ・リベラル派であった(国民年金基金公団『国民年金十年史』1998年)。保健福祉プロパー官僚の動向などがわかれば、また別の側面も見えてくるかもしれない。
- 3) 1999・2000年度のそれぞれマイナス2.0%、同1.1%成長から、2001年には2.5%、2002年1.7%のプラス成長に回復し、失業率も1998年の過去最悪7.0%から3%台に下がった。
- 4) IMF危機後、10%程度の低組織率のもとで争議が増加していることから、「闘争的組合」の割合が相対的に増加したと言えるかもしれない。また、1987年争議の内訳は賃金引上げ2,613件(69.7%)、団体協約170件(4.5件)だったが、95年に両者は逆転し、2001年はそれぞれ59件(25.1%)、149件(63.4%)と、質的变化が見られる。本文とあわせて資料出所は、金秀坤・李周浩「労使関係と人力開発政策」(車・金1995)p.540、統計庁『韓国統計年鑑』2002。
- 5) 本山美彦『売られるアジア』新書館、2000年、参照。ちなみに都市勤労者の所得源泉のうち勤労所得は、1985年に90%を切ったが、2000年84.1%で副業・その他所得は15.9%に過ぎない。また勤労所得のうち世帯主が80.3%から68.7%に減り、妻など世帯員が9.1%から15.5%に増加している(韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001年)。
- 6) 最も高い全羅南道では、高齢者の受給率は17.07%に達している。
- 7) 韓国民法で扶養義務者(親族)は直系8親等までであるが、国民基礎生活保障法の扶養義務者は同居する直系2親等までの者とした。そのため、保守派は同法を「家族解体法」と批判している。戸主制度廃止法案も、上程されては廃案となってきたが、2006年成案の見込みともいう。
- 8) 括弧内データ出所は、韓国保健社会研究院『韓国ノ保健福祉指標』2001年、統計庁『統計デミル大韓民国五十年ノ经济社会上変化』1998年、同『韓国統計年鑑』2002年、など。

- 9) 65歳以上人口の生活保障受給率10%強(表2)と開きがあるのは、本文の調査が3万世帯アンケートであるため、生活保障の受給を「恥」と感じて公言し難い風潮が根強いことが関係しているかもしれない。
- 10) 社会主義・共産主義は、北朝鮮の「主体思想」ともども、韓国では国家転覆罪にも問われるタブーである。かつての独立運動路線に関して右派・左派とは言うが、レフト(left)は「左翼」とは言わず、「左傾」(チャギョン)と称される。
- 11) 特殊法人・信用保証基金が、定年58歳まで雇用保障するかわり、賃金は55歳ピーク制を初めて導入した。3年後に制度が定着すれば、年間18億ウォンの人件費節約になるという(『朝鮮日報』2003年6月30日)。
- 12) 2002年大統領選挙で、盧武鉉候補は統合を、ハンナラ党・李会昌候補は分離を公約としていた。
- 13) 盧龍煥・白和宗「統一対備社会保障政策ノ主要課題」朴讚用1998所収。1962年の「国家有功者および越南帰順勇士特別保護法」はその後分離され、「帰順北韓同胞法」、その後1997年に「北韓離脱住民保護および定着支援法」(統一院所管)に改正されている。保健福祉部所管時代の適用者は1979年まで412人、80～89年60人、90～97年190人、計662人(『保健福祉白書』1997年版、p.206)。また1995年以来、統計庁が『南北韓经济社会上比較』を刊行している。2003年8月、韓国政治外交史学会「韓米同盟50周年法的・制度的考察」セミナーで、北朝鮮が崩壊したときの統治と韓国軍動静について初めて公開討議された。イクングアン・建国大学教授は、朝鮮戦争時、大韓民国を韓国唯一の合法的政府とした国連決議には、38度線以南について管轄権を持つと付記されているため、同一民族を理由に、北の崩壊、即、南(韓国)の統治権が及ぶとは限らず、強大国間の利害関係の中でどの程度、実質的権限が委任されるかによる、という見解を発表した(『朝鮮日報』2003年8月30日)。

参考文献

＜日本語＞

- 宇佐見耕一編2003『新興福祉国家論』アジア経済研究所
上村泰裕2004「東アジアの比較福祉国家論に向けて」
大沢真理編2004(近刊)『東アジアの福祉戦略』ミネ
ルヴァ書房
韓国社会科学研究所社会福祉研究室・金永子編訳2002
『韓国の社会福祉』新幹社
金早雪2001「『東アジアの奇跡』は終わったのか」岩本武
和ほか『グローバル・エコノミー』有斐閣(第7章)
金早雪2002「韓国型『福祉国家』への政治社会学」『朝
鮮奨学会学術論文集』第24集 pp.49-74
金早雪2003「韓国型『福祉国家』の始動」宇佐見編2003
(第3章) pp.85-134

金早雪 2004「韓国の社会保障」朴一編 2004(近刊)『変貌する韓国経済』世界思想社
 金大中(金有培記録校正; 田内基訳) 2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
 健康保険組合連合会 2003『韓国の医療保険改革についての研究報告書』同会
 「特集: 第5回厚生政策セミナー『アジアと社会保障』」2001『海外社会保障研究』Summer 2001
 田多英範 2002「日本における社会保障制度体系の確立(上)」『流通経済大学論集』第36巻第4号 pp.1-19
 広井良典・駒村康平 2003『アジアの社会保障』東京大学出版会

〈韓国語(ハングル順)〉

朴讚用ほか 2000『社会安全網拡充ノタメノ所得保障体系改編方案』韓国保健社会研究院
 朴讚用編著 1998『社会保障発展目標設定ト政策課題』韓国保健社会研究院
 元鍾旭ほか 2001『国民年金基金運用評価』韓国保健社会研究院
 財政経済部編訳 2003『OECD韓国経済報告書』財政経済部

鄭敬培ほか 2001『公的年金制度改善方案研究』韓国保健社会研究院
 車東世・金光錫 1995『韓国経済半世紀: 歴史的評価ト21世紀ビジョン』韓国開発研究院
 崔秉浩・申鉉雄 2001『国民健康保健ノ財政危機評価ト財政安定化方案』韓国保健社会研究院
 チェキョング 2002「生産的福祉ニ関スル考察: 韓国的福祉体制ノ展望」韓国福祉研究院編『韓国ノ社会福祉 2002/2003』同院
 ファンドクソン編 2000『生産的福祉ノタメノ労働政策研究』韓国労働研究院

〈英語〉

Goodman, Rodger, Gordon White and Huck-ju Kwon (eds). 1998. *The East Asian Welfare Model*, Routledge, London and New York.
 Tat Yan Kong. 2000. *The Politics of Economic Reform in South Korea*, Routledge, London and New York.
 Tang, Kwong-lueng. 2000. *Social Welfare Development in East Asia*, Palgrave, Canada.

(Jo-seol Kim 信州大学教授)

年金改革前の中国都市部における公的年金制度の適用対象と給付水準¹⁾

—1995年都市部家計調査データに基づく考察—

何 立新

■ 要約

1995・97年の中国都市部における年金改革には適用対象の拡大と給付水準の引き下げが組み込まれた。このような改革の背景には、年金制度における適用対象と給付水準に関する二つの通念があった。一つは95・97年の年金改革前は制度のカバー率が高くないため適用対象拡大により年金財政状況を改善できるというものであり、もう一つは所得代替率が高すぎるので給付水準を引き下げるべきという通念であった。ただし、これらの通念は中国全国のマクロデータに基づくものであり、地域別・職種別・男女別・世帯ごと等、ミクロ的な視点からの裏付けがあるとは必ずしも言えない。そこで、本稿はミクロデータとしての1995年都市部家計調査を用いて、中国の年金制度の適用対象と給付水準に関するこの二つの通念を検証した。その結果、95・97年の改革前でも都市部人口の70%以上が年金制度の適用を受けており、給付水準については統計的に有意な格差が見られた。本稿の分析により今後年金改革を進めるための前提条件を明らかにすることができた。

■ キーワード

中国、年金改革、給付水準、国有部門、集団所有部門

I はじめに

人口の高齢化が世界的な傾向になる背景の中、世界銀行(World Bank 1994)は「三つの柱からなる年金制度(Three Tiers Social Security System)」という年金改革の方向を打ち出した²⁾。中国はその影響の中で、1995・97年の公的年金制度改革を実施した。改革による一番大きな改定は、公的年金制度の財政運営に賦課方式と積立方式を併せもつ、すなわち複合型財政方式を導入したことである。この改革は複合型年金財政方式を採用した先駆的な国家的な実験と言えると同時に、働く人々に影響を及ぼし、進行中の国有企業改革にも深くかかわっている故に、世界の関心を集めている。

財源、適用対象、負担と給付を念頭において1995・97年の年金改革の内容とそれ以前の制度

の変遷を端的に整理したのが表1である³⁾。適用対象と給付水準は、同表に見られるようにしばしば変更を受けてきた。これらは公的年金制度を構成する重要な内容であるが、それをどう設定するかは、年金制度の財政状況とマクロ経済に影響を及ぼす⁴⁾。この二つの基本内容について中国では以下のような通念があった。一つは改革前の年金制度における適用対象は主に国有部門と一部の集団所有部門に限られ、その他の部門の人が適用されておらず、制度のカバー率が高くないため、カバー範囲の拡大によって年金財政状況を改善できる⁵⁾、もう一つは改革前の年金制度における所得代替率が高すぎるため、給付水準を引き下げるべきという通念であった。例えば趙(2001)は東欧の移行経済国において年金制度は既に人口の多数をカバーしているため、カバー範囲の拡大を通じ

て年金財源を調達することができないが、中国はそれと異なり、年金制度の「カバー率」がそもそも高くないので、カバーされていない人々を年金制度に加入させることによって年金給付の支給義務が分担され、財政状況を改善させる選択肢があると分析している。また国務院発展研究センター(2001)は「中国における年金の平均代替率は一貫して80%以上であり、多くの国々の40~60%を大きく上回っている。それが年金財政を圧迫した」と指摘した。宋(2001)第2章は「1990年代初頭になっても中国の年金所得代替率は依然として85%という高い水準であり、世界中の公的年金制度の中で一番高い」と述べた。そうした背景の中で、1990年代半ばから展開されてきた年金制度改革には適用対象を都市部すべての企業従業員まで拡大する目標と、新たに公的年金に加入する人に対し、新しい給付制度が適用され給付水準を切り下げる改革案が組み込まれた。労働・社会保障部(1998)によれば改正後の年金制度は所得代替率が58.5%に相当する給付を提供するように設定している。一般に新しい制度の所得代替率は60%であると言われている。

中国では統計制度の不整備などで、賃金のような重要な計数でも男女別、年齢階層別のマイクロデータが得られず、全体の平均値しか分からないため、この平均値をもとに議論や政策判断がなされている。上記年金制度におけるカバー率と所得代替率についての通念も例外ではない。そこでこの二つの通念に対し、以下のような疑問が生じる。

1. 適用対象は国有部門と一部の集団所有部門に限られ、他の部門の人々が適用されていないといっても、カバー率が低いと言う結論に直結していいのか、改革前のカバー率は一体どのくらいあるか。
2. どうして1990年代後半に予想通りに年金財政が改善されず、かえって悪化の一方で年金支給が延滞する地域さえ現れたのだろうか⁶⁾、仮にカバー範囲の拡大を通じて年金財政状況を改善する道が

残っていれば、カバー率を拡大する前提条件は何だろうか。3. 年金の所得代替率は、計算方法が国際間で比較が可能とすればいくらとなるか、また一言で高いといっても地域間・男女間・職種間・所有形態間に、格差があるか、あるとしたらどれほどであるか、それを無視して所得代替率を一律で60%まで切り下げることは適切であるのだろうか。4. 所得代替率という指標だけでなく、高齢者の所得実態と基礎的な消費支出面からみると公的年金の給付水準がどうなるだろうか。これらの疑問を解明することは、1995・97年年金改革の政策効果を評価することとこれからの年金改革の再考に手掛かりを提供するうえで、非常に有意義な作業となる。またこれらの問題を解明するにはマクロデータのみならず、マイクロデータによる分析が重要である。

そこで、本稿はマクロデータのほかにマイクロデータとしての1995年中国都市部家計調査(以下1995調査と称する)データを同時に用いて上記疑問に答え、年金制度における適用対象と給付水準に関する通念を検証し、これからの年金改革を考える上で認識しなければならない前提条件を明確にする⁷⁾。特に給付水準について個人ベースと世帯ベースの両面から考察する。次節以後の本稿の構成は以下の通りである。IIでは関連する先行研究を整理した後本稿の特徴を述べる。IIIでは1995年の都市部人口構成と年金受給者構成の二つの視点から、改革前の年金制度の適用対象を明らかにし、カバー率を推計する。IVにおいては個人ベースで所得代替率をILO方式と地域別、職種別、勤務先所有形態別、男女別に調べる。そして中・高齢者の所得実態を調べることによって老後所得保障における年金給付水準の意味を考える。Vでは世帯ベースで年金受給額の消費支出額に占める割合を調べることによって、家計における年金給付水準の意味を考察する。VIでは今後の研究課題と関連付けて調べた結果とその含意を述べる。

表1 中国都市部における公的年金制度の変遷(1950s～)

項目	財源調達	適用対象	負担	給付
第一段階 設立 (1951年～1965年)	賦課方式。企業部門につき使用者のみ賃金総額の3%を保険基金として拠出、組合で管理運営。基金のうち30%は全国プールのため上級組合に納付、70%は基礎組合に管理運営された。	従業員100人以上規模のすべての企業従業員、官公庁部門職員 ²⁾ 。1958年『暫定規定』により、国有部門従業員に限定された。 ³⁾	企業と国家より負担し、個人は負担しない理念に基づき、個人拠出はなかった。	確定給付。退職時賃金のx%（一般に50%～70%。企業部門と官公庁部門につき、当初年金受給資格と給付額は別々に設定されたが、1958年『暫定規定』により統合された。）
第二段階 企業保険への変容 (1966年～1976年)	賦課方式。企業ごとに年金会計を行った。ただし年金支出は企業の営業外支出として経営コストから差し引かれるので、実質上の地方・国家財政負担となった。	国有部門従業員。 具体的に国有企業従業員、官公庁部門職員を含む。	企業の保険料拠出は中止された。個人拠出もなかった。	同上。
第三段階 改革の開始期 (1977年～1990年)	基本的に第二段階と同じであるが、実験的に年金会計の地域プール化を導入した。	主に国有部門従業員に集中したが、1984年『規定』により、集団所有部門の従業員も適用対象となった ⁴⁾ 。また、私営・外資・合弁企業に対し関係規定・条例が打ち出されたが、現に加入する企業は少なかった。	企業の新規契約従業員に対し、企業側は雇用者賃金の15%、雇用者側は本人賃金の3%を年金保険料として拠出する。企業元の従業員と官公庁部門の職員は拠出をしない。	確定給付。1978年の『暫定弁法』 ⁵⁾ により、企業部門と官公庁部門はまた分離され、異なる年金受給資格と給付額が適用された。一般に企業部門は退職時賃金の50%～75%、官公庁部門は60%～80%。
第四段階 新制度の確立期 (1991年～1999年)	1991年『決定』によって賦課方式の基本養老保険制度を設立、市県(市町村)レベルから省(県)・全国レベルまでの年金会計プール化を目指した ⁶⁾ 。1995年『通知』と1997年『決定』により、基本養老保険制度を賦課方式と個人年金勘定を混合した新制度への移行に踏み切った ⁷⁾ 。	あらたに設立された混合式の基本養老保険制度は都市部における企業部門従業員のみ適用する。ただし、実際に新しい制度に加入する企業は国有企業一番多き、その次は集団企業であり、その他の企業(私営、外資等)は少ない。	企業に対し賃金の28% (使用者20%、労働者8%)を拠出。そのうち11%は個人年金勘定に計上、残りの17%は基本養老保険基金にプールする。また28%はガイドラインであり、具体的な保険料率は地域によって異なっている ⁸⁾ 。	加入年数満15年の新制度加入者は、毎月前年度地域平均賃金の20%+個人年金勘定残高の1/120の給付が受給できる。新制度が実施する前に就職、実施する後退職、加入年数(見えず年数を含む)満15年の加入者は移行期給付も支給される。新制度が実施する前に退職した人は元の通りである。
最近の動き (2000年～現在)	2001年7月1日より遼寧省で2000年『試行方案』を実施し始めた ⁹⁾ 。この試行案は個人年金勘定に積立する割合は保険料の11%から8%に下げ、基礎年金給付は加入年数によって最高前年度地域平均賃金の30%受給できるようになった。また、プール用年金基金と個人年金勘定積立金は完全に分離され管理するようになった。その他、2000年に企業補充養老保険を「企業年金」に名称変更した。また2002年8月に労働・社会保障部の権威者は「基本養老保険における個人年金勘定を企業年金に合併し、長期的には老後保障の構造は公的年金30%、企業年金50%、個人貯蓄20%との目標に設定する」考えを示した。			

注: 1) 当初実施された保険は年金、医療、労災、生育を一括した労働保険なので、この基金は年金のほかに医療保険等の基金でもある。
 2) この官公庁部門は中国語では「国家機関・事業単位」という。行政機関の職員と非営利事業団体の職員を含む。以下では、行政機関・非営利事業団体のことを官公庁と称する。官公庁部門と企業部門の分類のほかに、資産の所有形態によって国有部門、集団所有部門とその他部門の分類もある。国有部門(State-owned Units)は資産所有権が国に有する経済組織を指す。『中国人民共和国企業法人登録管理条例』に基づき、登録した非会社制の経済組織および行政機関、非営利事業団体も含まれる。集団所有部門は、本稿では都市部集団所有部門(Urban Collective-owned Units)のことで、資産所有権が集団に有し、『中国人民共和国企業法人登録管理条例』に基づき、登録した経済組織を指す。その他部門は国有・集団所有部門に含まれていない経済組織のことで、株式会社、有限会社、外資会社、合作会社等、登録した経済組織を指す。
 3) 1958年国務院『工人(労働者)、職員における退職措置に関する暫定規定』のことをいう。
 4) 1984年『規定』は国務院『都市部集団所有形態経済における若干政策問題に関する規定』のことをいう。1984年現在まで62.9%の集団企業は国有企業の年金制度を参考にして年金制度を導入した。ただし、給付水準は一般に国有企業より低い。
 5) 1978年国務院『労働者における退職処理条例に関する暫定弁法』と『老(老人)、弱(虚弱者)病(病人)、残(障害者)幹部の配置に関する暫定弁法』のことをいう。
 6) 一時的に年金会計の産業別プールもあったが、1998年より地域に移転した。
 7) 1991年『決定』は国務院『企業職工養老保険制度改革に関する国務院の決定』、1995年『通知』は国務院『企業職工養老保険改革の深化に関する通知』、1997年『決定』は国務院『統合した企業職工基本養老保険制度の確立に関する国務院の決定』のことをいう。また現に新制度における賦課方式の年金基金と個人勘定年金の会計が混同しているため、実質上の賦課方式ともいえる。
 8) 『中国社会保障年鑑2000』より、1997年に最低は海南省の21%、最高は新疆の31.21%。所有形態別に見ると国有企業は26.16%、集団企業31%、その他の企業25.36%。
 9) 2000年国務院『城鎮社会保障体系の整備に関する試行方案』のことをいう。

出所: 『労働・社会保障政策法規編』(2000), 『労働・社会保障政策法規編』(2002)

II 先行研究と本稿の特徴

適用対象と給付水準に視点を絞って中国の公的年金制度を論じる先行文献は数少ないが、社会保障制度全体の仕組みや制度の変遷等を整理した既存研究の中に公的年金制度の適用対象と給付水準を言及した研究が多くあった。日本語文献には張(2001)、中国研究所(2001)、石原(2003)等があり、中国文献には陳他編(2001)、王他編(2001)、宋(2001)等がある。また鐘(1999、2002)は1995・97年改革で導入された年金制度の仕組みや導入の目的を紹介・検討している。

これらの先行研究は適用対象と給付水準については制度的な解説を行っているが、実態調査に裏付けられた数量的分析はなされていない。他方、集計データを用い、ある程度数量的な分析を行った先行研究はいくつかある。Whiteford(2001)は公表マクロ統計データを利用して、総人口に占める年金受給者の割合を推計したが、総人口に対する年金制度適用者の比率であるカバー率を推計していなかった。給付水準については、張(2002)は1985～1995年のマクロデータに基づき、現役労働者の平均賃金に対する世帯一人当たり賃金の比率が57%前後で推移していることをもって、改革案に設定された60%の所得代替率が老後の基本生活を保障するという面から言えば合理的であると主張している。胡(2002)は現行賃金統計制度の制限で一般に推計する所得代替率は過大評価された可能性がある」と指摘するとともに、労働・社会保障部の集計データによる分析をもって、表面上の数字ではなく地域別の経済・生活状況などによって所得代替率を評価する必要があると主張した。しかし詳しい実態分析は行われていない。

これらの先行研究と比べ、本稿の特徴は主に次の点にある。第1に、年金制度の解説や改革の流れの追跡という点ではなく、年金改革の初期条件を考察するところに重点を置いた。第2に、公的

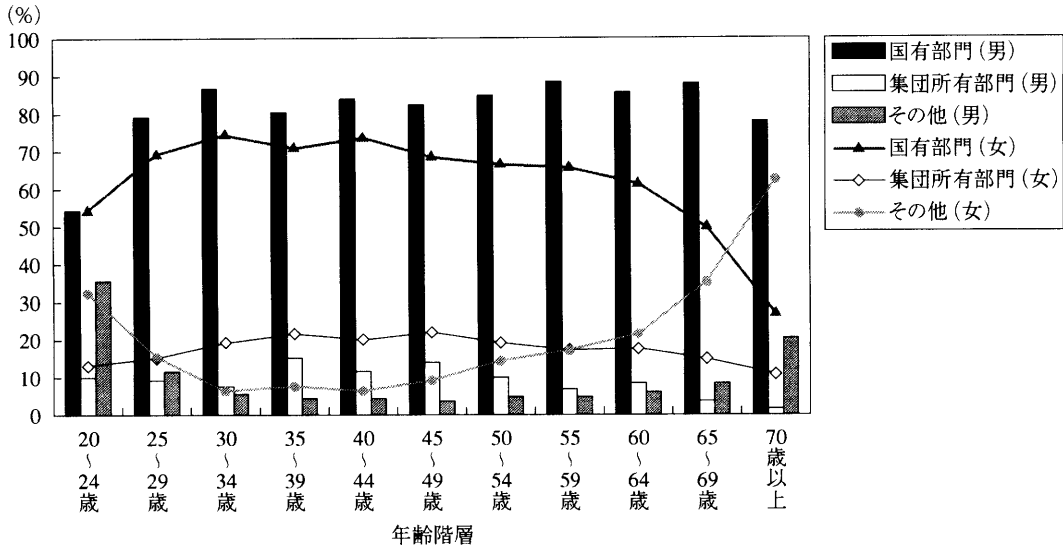
年金制度に関する二つの通念をめぐって改革当初のカバー率、所得代替率を男女別・地域別・職種別等、ミクロ的な視点から数量的に詳しく検証した。第3に、個票データの入手が難しいこともあり、年金制度に関する既存の研究はWhiteford(2001)も指摘したようにミクロデータに基づく研究が欠如している。本稿は1995調査の個票データを用いて先行研究を補完することを試みた。調査方法等についての詳しい説明は補論を参照されたい。

III 公的年金制度改革前の適用対象

改革前の年金制度の適用対象は国有部門と一部の集団所有部門の従業員であることが政策の規定によって一般に知られているが、従来の研究では適用対象者が都市部総人口の何%を占めることや年齢別男女別の分布がどう異なるか、また年金受給者の男女別部門別の構成等は十分には解明されていない。そこで、この節では、マクロデータと比較しながら、都市部人口構成と年金受給者構成の二つの視点から、1995年時点すなわち年金改革直前の適用対象の実態と特徴を調べ、制度のカバー率を推計する。その上就業構造・年金制度の扶養率と90年代における年金財政の関係を検討する。

1. 1995年都市部人口構成からみた公的年金制度の適用対象

『中国統計年鑑1996』によると、1995年時点で中国の総人口は12億人余りで、そのうち都市部人口は約3割の3.5億人である。また都市部従業員数は14908万人であり、そのうち国有部門は10955万人、集団所有部門は3076万人、それぞれ都市部従業員の73.48%と20.43%を占めている。1995年調査データを使用した結果は20歳以上人口16359人のうち、国有部門に就業する人(退職者を含む)は73.34%、集団所有部門に就業する人(退



注1：国有部門，集团所有部門の定義は表1の注2を参照。

2：各部門についての定義は以下の図にも適用する。

3：部門別人口には退職者が含まれている。

出所：1995年都市部家計調査より作成。以下，1995年に関する図表は同様。

図1 各年齢階層総人口に占める部門別人口割合 (1995年)

職者を含む)は14.27%であり、集团所有部門の割合はやや少ない。マクロデータでは男女別、年齢階層別の詳しい構成を見ることができないので、1995年調査のデータを使用して1995年都市部人口の構成を詳しく調べた。図1には男女別年齢階層別部門別の人口構成が示されている。

図1で示しているように20歳以上男性は国有部門に就業する人口は、20代前半と70歳以上の年齢階層を除いて各年齢階層人口にしめる割合がすべて8割以上であり、全体平均も81%となっている。集团所有部門(全体平均10%)を加えるとこの割合は9割以上となる。20歳以上女性は、国有部門に就業する人の割合は平均して66%、一番多い30代前半でも75%以下である。一方集团所有部門に勤める人の割合は全体平均して18%であり、男性より高い。つまり、国有部門では男性のほうが多い、集团所有部門では女性のほうが多い。国有部門に勤める男性の割合は女性の1.24倍に

なる。いずれにしても国有部門と集团所有部門の合計数は調査対象人口の80%を超えている。こうして1995年時点に都市部20歳以上人口の8割以上は国有部門か集团所有部門に就職しているか就職していたことが分かる。また旧年金制度は国有部門と一部の集团所有部門に適用するという規定に照らして以上の調査結果をみれば1995年時点に少なくとも7割以上の都市部人口は年金制度にカバーされ、すなわちカバー率は都市部人口の70%以上であったことが分かる⁸⁾。ただし、適用対象は就業構造との関連が密接であり、国有部門と集团所有部門に集中していた。また男女間の分布が異なっていた。

2. 年金受給者の部門別構成からみた適用対象

以下、マクロデータとマイクロデータの両方を用いて年金受給者の構成を調べてみよう。図2は1995年調査を利用して年金受給者の構成を所有形態

別男女別年齢階層別にみたものである。図2から分かるように男女とも各年齢階層とも、国有部門と集団所有部門に属した人の合計は年金受給者の90%前後を占めており、男性に限ってみると50～79歳までの年齢階層の年金受給者は退職前に国有部門に属した人が80%以上である。

次に給付金額のほうから調べる。『中国労働統計年鑑2001』481頁のデータを用いて調べたところ、93年までは国有部門と集団所有部門への給付額は99%以上を占め、93年からその他の部門への給付は1%を超え、徐々に上昇したものの、なお10%以下の割合である。つまり1998年時点でも年金給付の90%以上は依然として国有部門と集団所有部門に集中している⁹⁾。また1995年時点に限ってみれば、1995年における部門別給付の割合は国有部門と集団所有部門がそれぞれ83.72%、13.97%である。マイクロデータを用いて同じような計算をすると、年金給付総額に占める国有部門と集団所有部門の割合はそれぞれ83.47%と10.54%である。マクロデータの結果とかなり接近したものの、集団所有部門の割合はやや低い。しかし、年金受給者数からみる部門別構成は国有部門には78%、集団所有部門には16%であり、

マクロデータの結果に比べ、国有部門の割合は低く、集団所有部門の割合は高くなった。これは国有部門の年金受給額は集団所有部門のそれより高いことによる結果だと考えられる。年金給付の部門間格差などの検証はIVの3節で行う。

以上のように年金給付額からみても、年齢階層別の年金受給者数からみても、改革前の年金制度の年金受給者は大きく国有部門に集中していた。また集団所有部門においては金額ベースでみた比重より、受給者数でみた比重のほうが大きい。ここから集団所有部門で働いている人は年金受給額が低い、企業改革と年金改革両方からのダメージを受けやすいことが推測できる。

3. 就業構造・年金制度の扶養率の変化と年金財政

本節の1と2項で確認されたように、1995年時点で20代以上の都市部人口の8割は国有部門や集団所有部門に就職しているか就職していた。また男女別の分布がかなり異なり、国有部門に属する割合は男性のほうが多く80%以上であり、女性の1.24倍となる。年金制度の規定により彼らのほとんどは改革前の公的年金制度のカバー対象と

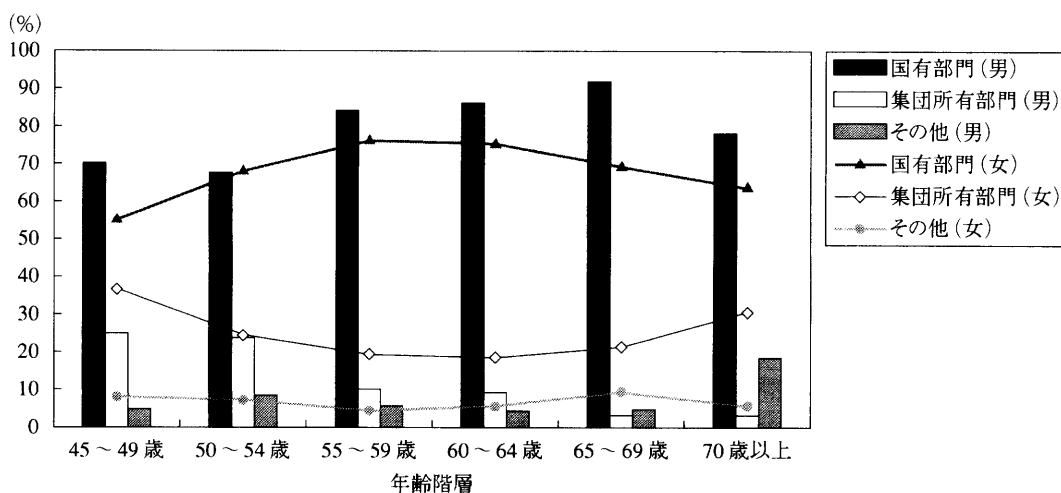


図2 各年齢階層年金受給者総数に占める部門別年金受給者(1995年)

なっている。

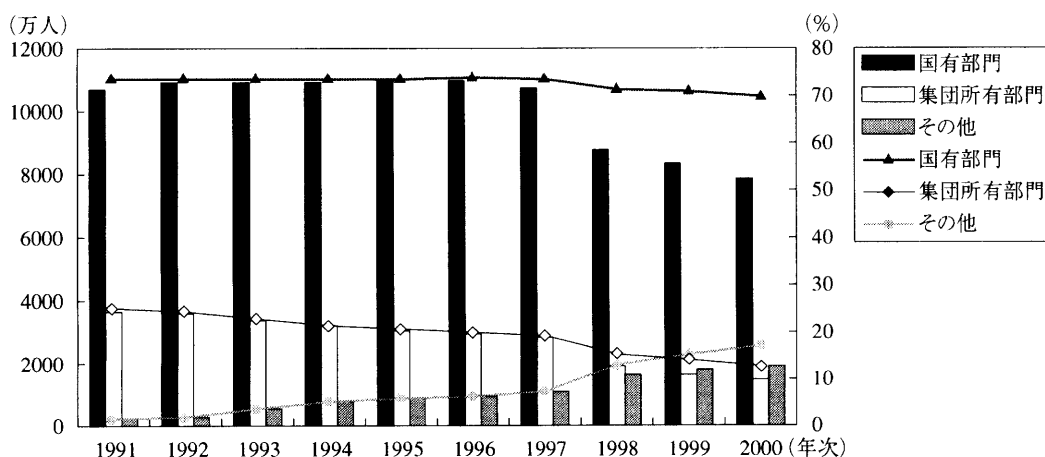
中国では公的年金の財源調達方式は1995年の年金改革までに賦課方式を採用していた。しかも、1970年代後半から企業部門と官公庁部門の二つの系統に分けて退職年齢や給付基準が別々の規定に適用するようになった。財源は、企業部門については各企業の年金支出に応じて営業外支出として企業ごとに経営費用から捻出するが、経済改革前に企業の損得は最終的に国家財政で調整するので実質上の地方・国家財政負担となっていた。官公庁については完全な国庫負担である。しかし、企業改革の進化につれ企業と国の関係は税方式に変えて企業の損得は企業自体の経営責任に委ねる形となった。年金支出も国家の財政と分かれて名実相伴う企業ごとの会計となった。また90年代に入ってから企業部門のみを対象とし、地域別の年金財政プール化が展開され、企業ごとの会計より年金財政状況がよくなるが、基本的に計画経済時代の年金財政と異なって、企業部門の年金会計は国の財政と分離して別会計となった。不足の分については地方や国家財政からある程度

の財政調整が行われているが、完全ではない。こうした背景の中で企業部門の扶養率の変化は年金財政に大きな影響を与えることになる。

上で確認されたように中国の公的年金制度の適用対象は就業構造に大いに依存する特徴がある。もし就業構造に大きな変化がなければ、年金制度の扶養率は元の人口構造の変化に従い変化するが、就業構造が変化し年金制度にカバーされていない従業員が増加する場合、元の人口構造を超えて年金制度の扶養率(現役労働者に対する年金受給者の比率)が高くなり、早いスピードで公的年金制度が成熟化して年金財政難に直面することもありうるだろう¹⁰⁾。

図3は90年代の所有形態別従業員構成の推移を示している。国有部門の従業員絶対数は1995年に10955万人のピークに達し、従業員全体に占める割合は1997年から低下してきた。また集団所有部門の従業員は90年代頭から一貫して低下して、1991年の3628万人から2000年の1447万まで、半分以下となった。極めて急激な変化であった。

この急激な変化にはいくつかの背景要因が考



注1: 棒グラフは左目盛り、折れ線は右目盛り。

2: 『中国統計年鑑』には就業人員と「職工」という2つの指標がある、「職工」には退職再就職者、個人・私営部門の就業者が含まれていない。この構成は「職工」を用いている

出所: 『中国統計年鑑』1996年版87頁、2001年版107頁より作成。

図3 所有形態別従業員構成の推移

えられる。主なものとして第1に、90年代にはいつてから株式会社、有限会社、外資会社等の国有・集団所有部門以外の他の経済組織が成長したことにより、国有・集団所有部門以外の部門に就職する新規就職者が増えてきたこと、第2に、企業改革に伴いレイオフ者や早期退職者が大量発生し、国有・集団所有部門の現役労働者が減ってきたことなどが挙げられる。『中国労働統計年鑑』の1997年および1998年版によれば、都市部国有部門と集団所有部門のレイオフ者数は1996年末までそれぞれ5737359人、2870980人であり、1997年末までそれぞれ9293206人、4469590人であった。1999年以後の『中国労働統計年鑑』にはレイオフ者数が掲載されなくなったが、その代わりに不在職従業員数(Not-on-post staff and works)の統計データがあった。それを調べると1998年末までに国有部門の不在職者数は12344216人であり、当年度国有部門在職従業員の14%に達し、そのうち2331502人の早期退職者がいた。この数字は2000年になると13824007人となり、当年度国有部門在職従業員の17.5%に達した。第3に、1990年代に入ってから特に90年代後半から中国では、国有・集団企業の民営化の動きが本格化し始めた¹¹⁾。旧国有企業や集団企業は株式会社形態(有限会社や株式合作制を含む)に改組されることによって、国有・集団所有部門から分離されてきた。このような国有概念の変化に伴い、株式会社化された旧国有・集団企業は統計上その他の部門として統計されるようになった。

こうした就業構造の変化は年金制度の扶養率に大いに影響を与えた。表2は90年代における部門別公的年金制度の扶養率の推移を調べている。表2から分かるように国有企業の扶養率が1995～2000年の5年間で急激に上昇し10%ポイントも増えた。また扶養率に関しては、第1に官公庁などの部門を含む全体の扶養率より企業部門のみの扶養率のほうは高い、第2に企業部門全体より集団

表2 部門別公的年金の扶養率(年金受給者/現役者)
(%)

項目	全体の扶養率	企業部門の扶養率		
		国有企業	集団企業	
1992	17.54	21.63	20.48	28.76
1993	18.52	22.97	22.02	28.51
1994	18.52	24.48	23.79	29.71
1995	20.83	25.65	25.06	31.30
1996	21.74	26.93	24.94	32.08
1997	22.73	29.22	28.81	35.38
1998	25.00	32.18	32.26	38.34
1999	27.03	33.05	34.03	38.57
2000	28.57	33.00	35.33	40.41

出所：『中国労働統計年鑑2001』438頁および465頁より作成

企業のほうは扶養率が20～30%高いという二つの特徴がある。

ここから全国平均に比べ、企業部門、そして特に集団企業の年金負担が重く、年金財政が圧迫されている様子が浮上してくる。実際に『中国労働統計年鑑』2001年439頁から全国の公的年金基金の収支状況を確認してみれば、国有企業においては1998年と1999年は単年度赤字であり、集団企業においては1993年より単年度でずっと赤字、繰越でみても1995年より赤字に転落した。

このように1990年代に入ると、経済改革に伴い就業構造が大きく変化し、年金制度にカバーされていた国有部門特に集団所有部門の現役者が急速に減少し、年金制度の扶養率が短時間で上昇し年金財政を悪化させた¹²⁾。

IV 個人ベースからみた公的年金制度改革前の給付水準

1. 所得代替率からみた公的年金の給付水準

公的年金の給付水準をみるにはいくつかの指標が用いられる。後半部分、二つの視点から年金の給付水準の意味を考察する。一つは現役労働者

の賃金と比較した給付水準、いわゆる所得代替率という視点である。もう一つは消費支出に比較することによって老後生活における年金給付の重要性をみる視点である。この節では前者の視点に立ち公的年金改革前の給付水準を考察する。後者はV節で議論を展開する。

所得代替率とは簡単に言えば年金の賃金に対する比率のことである。具体的な計算方法としては、一つは引退世代の1人当たり年金支給額Bと現役世代の1人当たり賃金Wの比率(B/W)で計算する方法と、年金受給者が現役時代に受け取ってきた賃金総額に対する死亡するまで受け取る年金総額の比率を用いる方法の二通りがある。本稿は前者の所得代替率(B/W)を用いて年金の水準を考察する。

現役世代の賃金WはILO社会保障条約によれば、普通成年男性就労者の賃金を採用するが、胡(2002)が指摘したように中国ではいまだに公的な統計には年齢別男女別の平均賃金が存在しないため、所得代替率の計算は全体の平均賃金を用いて計算しており、過大評価になる可能性が高い。幸いに1995年調査データには現役者と退職者に関する個人情報に年齢、性別、賃金、年金、年収等と豊富に存在し、それを用いればより正確な計算が可能となる。

現役者と比べ年金受給者はどの程度所得保障されているかのイメージをつかむため、まず20歳以上の現役者の年間所得と賃金分布を出してみた¹³⁾。現役者平均年収において男性は7287元、女性は6029元である。現役者平均賃金において男性は6269元、女性は5217元である。また年間所得と賃金は、男女とも加齢によって増加していく傾向が見られた。ただし、ピークとなる時期が男女間で異なり、男性は55代後半に、女性は50代前半にピーク値に達した。これを踏まえて以下1995年調査データに基づき、ILO方式と比較できるように現役で働いている男性の賃金をベースにして所得代

替率を年齢階層別、地域別に、勤務先の部門・所有形態別に計算し、年金改革前の給付水準を数量的に明らかにする。

(1) ILO方式からみた1995年の所得代替率

比較のため、4種類の所得代替率を計算した。表3にはその結果をまとめている。代替率1は今現在中国では一般に用いられる計算方法と同じ、1995年全国都市部職工平均賃金に対する年金受給額の比率である¹⁴⁾。この計算法による結果は4種類の代替率の中で一番高い。代替率2は1995年調査の20歳以上現役者全体の平均賃金を分母にした所得代替率で、78.55%である。マクロデータを用いて計算した1995年の代替率の78.82%とほぼ同じである。そして、代替率3はILO方式の基準に照らして20歳以上男子平均賃金を計算の分母にした。これは72%であり代替率1より14%低い。つまり、一般に使われている中国年金の代替率をILO基準で見直すと、14%を下げてみたほうがよいだろう。もし40代前半の男子現役者と比べてみると、代替率はさらに低くなり、68.95%となる。それから、所得代替率の分布を調べると、代替率が50%以下の人は4分の1弱、代替率が100%以上となる人は4分の1強であった。

【中国統計年鑑】に原載されている1980～2000年までの一人当たり年金給付額を、その年の全国職工平均賃金で割って、時系列的に中国における所得代替率の推移を求めたところ、80年代から一貫して80%前後の高い水準で推移してきた。ただし、上の個表データで確認された結果からみれば、ILO方式で計算する場合はこの80%の代替率は少なくとも10%下方修正すべきであろう。

(2) 地域別所得代替率

図4は調査地域別年金所得代替率を整理したものである。代替率Nは各地域の年間平均年金受給額を調査対象全体男子現役者の年間賃金額で割つ

表3 1995年における年齢階層別公的年金の所得代替率

	代替率1(A)	代替率2(B)	代替率3(C)	代替率4(D)	A/C
45～49歳	56.26	53.61	49.36	47.06	
50～54歳	64.87	61.82	56.91	54.27	
55～59歳	76.95	73.33	67.51	64.38	
60～64歳	89.43	85.23	78.46	74.82	
65～69歳	95.20	90.72	83.52	79.64	
70歳以上	83.19	79.28	72.99	69.60	
1995年調査全体	82.42	78.55	72.31	68.95	1.14
1995年全国	78.82 (マクロデータによる)				

- 注1：代替率1 年間年金給付額/1995年全国職工平均年間賃金額(5500元)
 2：代替率2 年間年金給付額/1995年調査現役者平均年間賃金額(5771元)
 3：代替率3 年間年金給付額/1995年調査男性現役者平均年間賃金額(6269元)(ILO方式)
 4：代替率4 年間年金給付額/1995年調査40～44歳男性現役者平均年間賃金額(6574元)

た比率であり、代替率Rは該当地域男子現役者の年間賃金額で割った比率である。代替率Nは広東省を除けば60～80%の間に分布していて、つまり多数の退職者は現役者賃金の6割から8割の年金給付を受給している。一方、代替率Rの分布はばらつきがやや大きく、54～95%の間に分布している。遼寧省と四川省はどちらの代替率でも、60%台で、比較的低い水準にある。河南、広東、甘肅省は2種類の代替率が大いに異なっている。

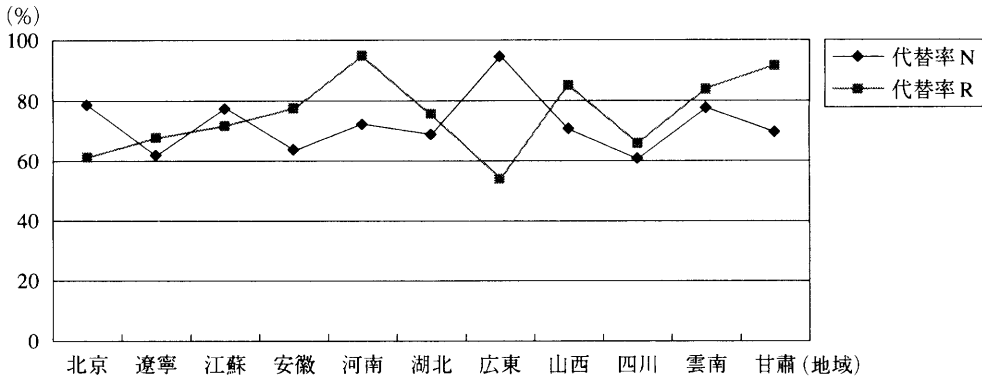
具体的に言えば広東省は年金絶対受給額が一番高く、5945元であり、全体の男子現役者賃金レベルに対する代替率Nも一番高く、95%となっているが、該当地域の現役者に対する所得代替率Rのほうは、54%で一番低い省と逆転した。一方河南省と甘肅省は72%と69%から、95%と92%になった。この現象の背後には次のようなことが起きているものと考えられる。広東省のような沿岸地域では若い世代は経済成長の成果を享受し賃金が上昇しているが、退職世代は年金給付が制度的に決められ、退職時とそれほど変わらない水準にとどまっている¹⁵⁾。甘肅省のような内陸地域では経済成長が遅れて若い世代の賃金が低い水準にとどまり、退職世代の年金給付が割高になった

のである。このように中国の経済状況に地域間の大きな格差が存在する以上、公的年金制度の所得代替率を政策的に調整する場合、地域格差は無視できない問題となる。

また、東部、中部、西部における地域別の年金受給額と所得代替率を見ると、年金額はそれぞれ4853元、4329元、4229元で、所得代替率はそれぞれ77%、69%、67%である¹⁶⁾。東部が一番高く、中部はその次、西部が一番低いと普通の経済状況分布と一致している。

(3) 勤務先部門別・所有形態別、男女別所得代替率

III節の3項で述べたように、1970年代後半から中国都市部の公的年金制度は企業部門と官公庁部門の二つの系統に分けて退職年齢や給付基準が別々の規定に適用されるようになった。また1995・97年の年金改革案は企業部門のみを対象としている。そこで、年金改革が都市部人口に与える影響を考察する際、改革前の企業部門と官公庁部門の年金給付水準の違いを明らかにすることが必要である¹⁷⁾。そしてIII節で確認されたように年金加入者は勤務先の所有形態に大いに依存し



代替率 N : 地域年間平均年金額 / 1995 年調査男性現役者平均年間賃金額 (6269 元)
 代替率 R : 地域年間平均年金額 / 1995 年調査該当地域男性現役者平均年間賃金額
 注 : 年金受給者標本数 2933 人, 現役者標本数 11889 人である。

図 4 地域別年金の所得代替率 (1995 年)

表 4 グループ間 (2 標本) 母平均の差についての t 検定

	国有部門	官公庁	男性	国有部門/ 集団部門	官公庁/企業	男性/女性
年間賃金 t 値	5960 元 19.28	6363 元 13.4	6237 元 17.25	34 %	16 %	20 %
年間年金 t 値	4862 元 23.5	6119 元 19.16	5252 元 15.91	66 %	57 %	34 %

ているので、所有形態別の給付水準の実態を解明することも必要である。1995 年データを用いて企業・官公庁別、所有形態別、男女別の所得代替率を計算してみた。分母はすべて ILO 方式を採用して該当分類の男子現役者の賃金を用いる。結果は年金の所得代替率において企業部門は 63 %、官公庁は 92 %、国有部門は 77 %、集団所有部門は 58 %、男性は 84 %、女性は 63 %であった。各部門間の格差の程度を比率で測ってみれば、所得代替率は企業より官公庁のほうが 44 %、集団所有部門より国有部門のほうが 33 %、女性より男性のほうが 35 %それぞれ高い。

以上の各種代替率の格差が統計的に有意に異なっているかどうかを検定するため、計算の基礎データとなる現役者の賃金と年金受給者の年金額について、グループ間母平均の差の t 検定を行っ

た。表 4 から分かるように、すべての平均値の差は 1 % 水準で有意に異なっている。つまり、集団所有部門に比べ、国有部門のほうが賃金は 34 %、年金は 66 % 有意に高い。企業部門に比べ、官公庁部門のほうが賃金は 16 %、年金は 57 % 有意に高い。女性に比べ、男性のほうが賃金は 20 %、年金は 34 % 有意に高い。賃金による各種格差を固定した上で、年金制度によるこれらの格差をより厳密に推計する必要があるが、ここの数字から判断すると国有部門と集団所有部門、特に企業部門と官公庁部門の間に、賃金格差より年金格差のほうがはるかに大きい。これはやはり年金制度を通じて元の格差をさらに拡大したことを語っている。

2. 中高齢者の所得実態からみた給付水準

この節では、中・高齢者の所得実態を考察する

ことによって、老後所得保障の視点に立ち中国公的年金の給付水準を明らかにする。具体的には年金受給率、公的年金給付の年収に占める比率(以下年金・年収比率と称する)と、現役者年収に対する年金受給者年収の比率(以下年金受給者・現役者年収比率と称する)をみることにする。

中国では年金受給開始年齢は普通男性60歳以上、女性50歳以上であるが、一定の条件を満たす場合、女性は満45歳、男性は満50歳から受給できる¹⁸⁾。そのため、先進国ではよく使われている60歳以上の人のみならず、45歳以上も考察対象とした。

(1) 年金受給率

表5は45歳以上の標本構成を示している。公的年金の老後所得保障における役割を見極めるため、所得の収入源を念頭にして標本を三つのグループに分類した。グループ1はIV節の1項で定義した現役者のうち、45歳以上の人、つまり現役で働いて賃金をもらっている年金なし就労者、グループ2は年金を受給している年金受給者、そのうちグループ2aは退職して再就職収入のない非就労の年金受給者、グループ2bは退職して年金を受給しながら、再就職収入がある就労年金受給者、グループ3は上記各グループのいずれの収入もない年金なし賃金なしの者である¹⁹⁾。表5から分か

るようにグループ1とグループ2はそれぞれ全サンプルの半数に近いが、正規退職年齢(男性60歳以上、女性50歳以上)のサンプルに限ると、グループ2、すなわち年金を受給している人は8割になる。これは1995年時点で都市部中高齢者の年金受給率が80%となっていたことを意味している。

(2) 年金・年収比率

『中国労働統計年鑑』より1995年一人当たり年金受給額は4263元であった。95年調査データによる結果は4434元であった。さて、各個人の年間所得に対してこの年金額はどのくらいのウエイトになるだろうか。そこで、グループ2の年金給付額(年間)の年収に対する比率を調べてみた。結果は男女とも各年齢階層でも70%以上とかなり高かった²⁰⁾。この比率は男性平均で79.3%、女性平均で82.6%、正規退職年齢に達した人に限定すると、さらに男性は83%、女性は85%と高くなる。同じような比率は日本においてどうなるのだろうか²¹⁾。高山(1996)により『全国消費実態調査』(1989)を用いた推定値は55.6%であり、1996年の「国民生活基礎調査」に基づく駒村(2000)結果は59%となっている。公的年金改革前、中国の都市部中高齢引退者にとって公的年金給付は最大の収入源であり、老後の生活保障において重要な役割を担っていることがここから窺われる。

表5 45歳以上男女別サンプル数

(人)

	グループ1	グループ2		グループ3	
		グループ2a	グループ2b		
男性	2090	1370	1171	199	74
女性	1158	1561	1347	214	176
合計	3248	2931	2518	413	250
全体に占める割合	51%	46%	39%	6%	4%
正規退職年齢以上人割合	14%	80%	69%	11%	6%

注：グループ1 年金なし賃金あり就労者

グループ2a 非就労の年金受給者

グループ2b 就労している年金受給者

グループ3 年金なし賃金なしの者

正規退職年齢以上人割合 = 各グループ正規退職年齢以上人 / 正規退職年齢以上人合計

(3) 年金受給者・現役者年収比率

現役労働者に比べ年金受給者の経済状況はどうなるかをみるため、現役者年収に対する年金受給者年収の比率を所得十分位で推計してみた。結果は表6に示している。全体として高齢者の年間可処分所得は若い世代の7割から9割くらい相当する。可処分所得階層別に見ると、所得階層が高くなるにつれ同じ所得階層の若い世代に比べ、可処分所得は高くなる傾向がある。低所得階層の高齢者は同じ所得階層の若い世代と比べても一番貧しい。高齢者は年金を受給している人に限定すると、高齢者最低位所得階層の比率は15ポイントも高くなるが、他の階層はほとんど変化がない。ここから高齢者の低所得階層は年金を受給していない人に集中していることが推測できる。比率3は所得階層別の年金・年収比率である。貧しい人ほど、年金への依存度が高くなることが表6から分かる。

V 世帯ベースからみた公的年金制度改革前の給付水準

この節では世帯ベースで家計における年金給付水準の意味を考察してみたい。特に老後生活保障の視点から年金受給額は消費支出額に占める割合を調べることによって、公的年金がどの程度老後の生活を支えているかを調べてみたい。

ここで中国の年金受給開始年齢を照らして男性60歳以上、女性50歳以上の人を高齢者と定義する。また、高齢者一人または二人で構成する世帯を高齢者世帯と定義する。さらに比較のため一人っ子政策によって将来の公的年金に大いに関連する核家族世帯の状況も調べてみる。子供一人と40歳以上60歳未満の男性一人、30歳以上50歳未満の女性一人の3人家族を核家族世帯と定義する。全調査世帯、核家族世帯、高齢者世帯標本数はそれぞれ6931世帯、1023世帯、593世帯である。

表6 所得十分位にみた年金受給者・現役者年収比率と年金・年収比率

(%)

可処分所得十分位		比率1	比率2	比率3
低所得階層	1	71.60	86.67	96.69
	2	83.98	84.08	93.81
	3	85.83	85.86	92.16
	4	86.16	86.01	91.58
	5	88.24	88.25	87.88
	6	90.74	90.64	85.90
	7	92.77	92.86	84.06
	8	93.22	92.87	80.84
	9	92.44	92.02	78.23
高所得階層	10	88.20	89.80	58.48

注1：比率1 高齢者第×所得十分位の平均可処分所得/現役者第×所得十分位の平均可処分所得

2：比率2 年金あり高齢者第×所得十分位の平均可処分所得/現役者第×所得十分位の平均可処分所得

3：比率3 年金あり高齢者第×所得十分位の平均年金額/その階層の平均可処分所得

4：高齢者は、男性60歳以上、女性50歳以上の人。現役者は、賃金あり年金なし就労者。

5：年金受給者・現役者年収比率は、年金受給者年収の現役者年収に対する比率。

6：年金・年収比率は、年金給付額の年金受給者年収に対する比率。

1. 高齢者世帯の属性と年金・年収の状況

高齢者世帯の全体図を構築するため、まず年金と関連して高齢者世帯の諸属性を考察する。

上記高齢者の定義に従い、高齢者が一人でもいる世帯を調べてみると1479世帯あった。

高齢者世帯は593世帯があるので40%を占めていた。つまり1995年時点で高齢者の4割が子供と別居していることになる。1997年の「国民生活調査」に基づく駒村(2000)の結果は同じような比率が42%となっている²¹⁾。ほぼ同じである。一般に中国では子供と同居している高齢者が多いというイメージは、この結果から言えば修正すべきであろう。

表7は高齢者世帯における年金給付と年収の状況をまとめたものである。

ここで、高齢者世帯の中に世帯主が年金を受給していないサンプルが26世帯あり、年金受給率が95.62%であったことになる。年齢階層別にみると一番低い50代でも92.45%という高い受給率であった。

年間収入に占める年間年金受給額の比率は個人ベースで見ると80%前後であったが、世帯ベースでも果たして全体平均で76.7%と高い割合であった。ただし、年金・年収比率が50%以下である世帯も25%であった。

表7 高齢者世帯の年金と年収の状況

(%)

	年金 受給率	代替率1	代替率2	年金年収 比率
50～59歳	92.45	74.66	78.97	75.81
60～64歳	94.78	68.31	72.25	72.44
65～69歳	97.93	73.13	77.35	80.56
70歳以上	94.90	62.80	66.43	81.25
全体	95.62	69.56	73.57	76.70

注1：年齢は世帯主の年齢で区分した。

2：代替率1 高齢者世帯年間年金受給額/核家族世帯平均年間賃金額12154元

2：代替率2 高齢者世帯年間年金受給額/世帯主が年金なし就労者である世帯の平均年間賃金額11491元

表7では現役者世帯と比べて年金をどのくらい受給しているかを表す、年金における所得代替率も調べている。分母の賃金額は2種類の現役世帯を採用した。代替率1は核家族世帯の平均年間賃金額、代替率2は世帯主が就職して年金を受給していない世帯の平均年間賃金額を採用した。世帯ベースでみた所得代替率は全国平均で70%と74%となり、個人ベースのILO方式の結果に近い。また年齢階層別で見れば世帯主が70歳以上の高齢者世帯は所得代替率が一番低い。表には載せていないが、高齢者世帯のうち、四分の一世帯は代替率1が45%以下であるのに対し、四分の一世帯は代替率1が90%以上である。さらに代替率1が110%を超えた世帯も10%あった。ここから代替率が高いものの、ばらつきが大きいことが分かる。

2. 基本生活費を賄う視点からみた給付水準

90年代の年金改革は所得代替率の目標値を60%に設定しているが、この目標値が老後の生活保障に適切な値であるかどうかを評価するには、まず改革前の年金給付が高齢者の基本生活費をどれくらい賄えるのかを調べるのが有用になるだろう。そこでこの節では、高齢者の消費支出額に対する年金給付額の比率を考察する。また中国では都市部高齢者貧困問題対策として、日本の生活保護制度と類似する最低生活保障制度が1999年に導入された。ここで高齢者貧困問題を念頭に置いて日常消費額(食費、衣服、日用品、光熱費、交通通信費を含む)と食費支出額を考察の対象とした。

高齢者世帯の年間日常消費額は平均値8253元、中央値7755元、変動係数が42%の値であった。年間食費支出は平均値5806元、中央値5446元、変動係数が41%であった。一方では、年間年金受給額は平均値が8455元、中央値が7933元、変動係数が48%であった。この結果から言えば高齢者世帯の年間年金受給額は平均状態からみれば日常消費支出を全部賄えた後、やや余裕がある。

しかし、年金受給額のばらつきが一番大きいので、平均値と中央値だけ判断するのは問題を見逃す可能性がある。

そこでさらに詳しく調べてみた。日常消費額より年金額が少ない世帯は高齢者世帯全体に占める割合が50%であり、つまり高齢者世帯の中に半分の世帯が年金だけで日常生活の支出を賄えない。そのうち年金受給額と年間所得額が中央値より少ない世帯が高齢者世帯全体の23.63%、その上さらに賃金収入もない世帯は高齢者世帯全体の21.16%を占めている。また、年間食費支出を賄えるかどうかを調べると、就労所得がない、年間年金受給額も年間所得額も少ない世帯は10.76%であった。言い換えれば1995年時点で中国都市部高齢者世帯の中に食費支出さえ賄えない低年金低所得世帯が10%程度あった。

VI おわりに

最後に、今後の課題と関連しながら本稿における主な考察結果とその含意を述べておく。

- 1) 改革前の年金制度における適用対象は通念とおり国有部門と集団所有部門に集中していた。しかし、1995年家計調査データから言えば都市部20歳以上人口に限ると、7割以上が適用対象とされており、つまりカバー率は少なくとも70%以上であった。決して低いとは言えない。年金受給率(高齢者に占める年金受給者の割合)は個人ベースで80%、世帯ベースで95%であった。ただし、適用対象は大いに就業構造に依存し、国有部門と集団所有部門に集中していた。
- 2) 就業構造に大いに依存する1995・97年の年金改革前の制度は、高齢化による人口構造の変動の先に、就業構造の変化によって財政問題を引き起こす可能性がある。III節の3項で調べたように1990年代特に90年代半ばに入って

から国有企業と集団企業に就職する人が減少し、国有企業における年金制度の扶養率が1995～2000年の5年間で10%ポイントも増えた。こうした背景の中、90年代後半の年金財政が悪化した。その本質的な原因は人口の高齢化ではなく、経済改革によって就業構造が急速に変化したところにある。もちろん、趙(2001)に議論されたように年金制度でカバーされていなかった国有・集団所有部門以外の人々を年金制度に加入させることによって、年金財政負担を緩和する選択肢が残っているが、趙(2001)の年金制度のカバー率がそもそも高くないという認識に問題がある。実態は経済改革による就業構造の急激な変化がなければ、中国の年金制度も東欧の国々と同じように都市部人口の多数をカバーしていた。経済改革による就業構造の変化があったからこそ、高かった年金制度のカバー率が低下したのである。それにしても約束した年金支給債務が消えない。したがって非国有・集団所有部門の人を年金制度に加入させることによって年金の負担を軽減することは、実質上国有・集団所有部門とそれ以外の部門の所得再分配問題となる。つまり衰弱していく国有・集団所有部門と成長していくその他の部門の利害調整が行われてはじめて上記選択肢の実現が可能となる。先進国では年金制度をめぐる利害調整は主に世代間に生じるのに対し、中国では世代間の利害調整のほか、移行経済に伴う世代内の利害調整も避けて通らない重要な課題である。そこで、年金改革は世代間を与える影響、それに世代内の異なるグループに与える影響を明らかにすることは今後の重要な研究課題となる。

- 3) 改革前の所得代替率は公表統計に基づき計算すると、確かに全国平均で80%前後推移していた。しかし、それはILO基準で計算すると70%前後に下方修正すべきとなる。また、世帯

ベースで調べた結果は全国平均で70%であった。ちなみに、日本における厚生年金のモデル年金の所得代替率は68%である²³⁾。所得代替率については中国と日本はそれほど差がなかった。今までの「所得代替率が高すぎる」という中国における通念は、所得代替率を外国と比較できるような計算方法で推計すれば、成り立たない。

そして、改革前の所得代替率は高いと言いきれるものではない。所得代替率を計算する際、分母が全国平均値を採用するか地域平均値を採用するかによって結果はかなり異なってくる地域が少なくない。また勤務先の部門間・所有形態間と男女間の代替率も30%以上の格差が観察され、それらの差が1%水準で有意に異なっている。一方、世帯ベースで調べた所得代替率もばらつきが大きかった。

- 4) 中高齢者の年間所得に占める年金受給額の割合は個人ベースで調べると70～85%前後であった。同じ比率は世帯ベースでみれば全体平均値が76.7%であり、日本の59%(駒村2000)より18%ポイント高い。ただし、50%以下である世帯も四分の一があった。
- 5) 高齢者世帯全体平均の結果からみれば年金受給額は日常消費支出を全部賄えた後、やや余裕がある。しかし、詳しい分布を見ると年金だけで日常生活の支出を賄えない低年金低所得世帯は21.16%あり、さらに食費支出を賄えない低年金低所得世帯は10.76%あった。

以上のように1995年時点に高齢者における年金給付水準や所得水準の分布には大きなばらつきがあった。所得代替率を一律で60%まで引き下げるとは、問題を看過している。年金改革によって世代内と世代間の所得格差が縮小されるか、あるいは拡大されるかを検証して、所得階級別に異なる所得代替率が適用される政策の選択余地があるのかを検討する

ことは今後の課題となる。

- 6) 中国の公的年金に関する今までの議論では、ほとんど企業部門特に国有企業のみを対象とされていた。しかし、III節の3項とIV節の1.(3)項で調べた結果から言えば、集団企業における年金財政難は国有企業より深刻であることと、年金制度内部における各種の格差は年金改革案を考える上で無視してはいけない問題である。また90年代半ばから展開されてきた、給付水準の引き下げ案を組み込んだ年金改革は企業部門に限っているので、改革によって年金制度における企業部門と官公庁部門の格差をさらに拡大する恐れがある。そこで、年金制度による所得格差がさらに拡大しないように、官公庁部門における公的年金制度改革の推進が急務となるだろう。

以上のように、過去の年金債務を処理するための移行期における世代内の利害調整と、長期的に健全に運営できる年金制度を確立するための世代間の利害調整、そして年金における所得格差の是正は、中国の年金改革を推進するうえでの前提条件である。如何に経済成長への影響を考慮してこれらの利害調整を行い、公的年金制度改革を進めていくことは今後の重要な課題である。

本稿で用いた95年家計調査の個票データは、国家統計局の大標本を利用して信頼性が高いものの、調査対象が中国の東北、東、南、中、西部に及んだ11省しかなかった。今後、全国すべての省を含むデータを用いて分析を拡張する必要がある。また、年金制度における各種格差を見出したが、その背後にどのような要因が働いているかは解明されていない。これらは今後の研究課題であると断っておきたい。

謝辞：本稿は2003年6月に東京経済大学で開催された中国経済学会全国大会第2回での報告を加筆したものである。本稿の執筆に当たっては、レ

フェリーの方および一橋大学の寺西重郎先生・田近栄治先生・高山憲之先生・阿部修人先生、慶應義塾大学の麻生良文先生、国立社会保障・人口問題研究所の金子能宏部長、中国社会科学院人口研究所王新梅氏の方々から有益なコメントを頂きました。心より感謝を申し上げます。なお、本稿における見解は著者個人のものであり、ありうるべき誤りは著者の責任となります。また本稿で用いた1995年中国都市部家計調査データは、中国社会科学院経済研究所が実施したものです。同研究所の李実室長に記してお礼申し上げます。

補論

1995年中国都市部家計調査は中国の所得格差を分析するため、1988年の第1回調査を踏まえて1996年1月から3月まで、中国社会科学院経済研究所が実施したものである。調査対象は中国国家統計局城市社会経済調査総隊が実施する「中国城市住戸(都市部世帯)調査」(以下SSB調査と称する)の一部を利用している。1995調査は多段階無作為抽出法によってSSB調査の大標本から小標本が抽出され、調査員による訪問留置、訪問回収法によって行われた。具体的には1995年SSB調査の36370世帯の中から、その約五分の一の6931世帯を抽出し、21696人の個人に対し調査が実施された。調査内容は世帯構成、就労、所得、消費支出、ストック資産等に広範にわたる。特に個人情報に豊富であり、退職者において退職前の就労状況と退職後の再就職収入の両方を知ることができる。調査地域は北京、遼寧、山西、広東、江蘇、四川、甘肅等の11省市で、中国の東北、東、南、中部、西部地域に及んである。1995調査は国家統計局の大標本を利用しているため、一般の機関・団体が行われる調査より信頼性が高く地域のバイアスが少ない長所を持っている。また、SSB調査の公表データから得られない個人・家計に関する所得、消費、資産の詳しい情報も利用可能である

ため、いままで中国と世界の研究者によく利用されてきた。ただし、その多くは所得格差、貧困問題、労働力市場と所得分配などの分析である。これらの先行研究をまとめた論文集は趙・李(1999)である。本稿はこのデータを用いて年金と関連付けて分析を行う初めての試みである。

注

- 1) 中国の公的年金制度は、都市部人口を適用対象としており、総人口の約7割を占める農村部の人々に適用されていない。農村部の人々に対する老後の所得保障は、農村年金がごく一部で始まったばかりであり、いまだに家族扶養に依存している場合が多い。そこで、本稿の考察対象は都市部に限定する。またこの年金改革は1995年と1997年の国務院の通達によって発足された年金改革のことをいう。
- 2) 三つの柱は具体的に次のような内容である。一つ目の柱は老後の最低生活保障ないし再分配を目的とした賦課方式による年金制度である。二つ目の柱は世代間の公平性を考慮して少子・高齢化により保険料負担や租税負担が継続的に引き上げられないような積立方式(確定拠出・個人勘定・民間運営)に基づく年金制度である。三つ目の柱は任意の個人貯蓄である。
- 3) 制度の変遷についてのより詳しい説明は鐘(1999, 2002)を参照されたい。
- 4) 1995・97年の年金改革の経済効果については何(2000)を参照されたい。また社会保障改革の影響を経済的に分析したものに中兼他(2000)がある。
- 5) 国有部門、集団所有部門の定義は表1の注2を参照されたい。本稿のカバー率は都市部人口に占める年金制度適用者の割合をいう。
- 6) 劉(2001)によれば、1996年に公的年金の当年度財政が赤字に陥る地域が初めて現れた。当年度年金財政が赤字である地域は1998年前半に17ヶ省、年末に21ヶ省に上る。それと関連して年金支給延滞問題が生じ、1998年前半までに全国各地域が支給延滞している年金額は146億元に達した。
- 7) 家計調査の詳細については、補論を参照。95年データから7年が経ち、やや古く思われるが、この調査は年金改革前の生活実態を反映し、1995年時点の現役者と退職者に関する詳しい個人情報を提供している。筆者の調べたところ同じような情報を提供できるデータセットはほかにはないのである。本稿の最大の目的は1995・97年年金改革前の保障対象と給付水準を検証することによって年金改革の初期条件を明らかにすることなので、本調査データは本稿の研

究テーマに最適なデータと言えよう。

- 8) 陳・呂・王 (2001) 第2編 43～44頁によると1984年年末まで集団企業の62.9%は年金制度にカバーされている。
- 9) 所有形態別のデータは1998年までしか載せていない。
- 10) 中国2000年人口センサスによると2000年時点に、都市部65歳人口は都市部全人口の6.3%であり、15歳～64歳人口の8.3%である。
- 11) 企業の民営化については今井編 (2002) が参考になる。
- 12) 高い保険料率 (労使合計賃金の28%) で年金財政を支えようとする改革案は、企業が保険料負担に耐えず保険料の未納や賃金と従業員数を正直に申告しないような行動を招き、年金財政をさらに悪化させた。そのほかに鐘 (2000) で指摘された年金基金の流用や低い収益率も年金財政を悪化させる一因であった。
- 13) 現役者は働いて賃金をもらっている年金なし就労者である。また、本節の就労者はどこかの経済組織に勤めて報酬をもらっている人のみを指す。
- 14) 職工は退職再就職者、個人・私営部門の就業者が含まない就業者のことを指す。
- 15) 1995年データによれば、地域別男子現役者平均賃金は広東省が10954元、河南省が4791元、甘肅省が4741元である。『中国労働統計年鑑』による1995年全国職工平均賃金は5500元である。
- 16) ここでの地域区分は中国国家統計局の分類に従う。つまり、北京・遼寧・江蘇・広東を東部地域、山西・河南・湖北・安徽を中部地域、四川・雲南・甘肅を西部地域に計上した。ほかに広東を中部に、安徽省を東部に分類させる研究者もいる。
- 17) 政策的には、企業部門の給付は退職前の勤続年数によって退職時賃金の50%～75%、官公庁部門は一般に退職時賃金の60%～80%、一定資格を満たす者は退職時賃金の100%を受給できる。
- 18) 受給開始年齢に関する詳しい内容は、1978年国務院が公布した『労働者における退職処理条例に関する暫定弁法』、『老 (老人)、弱 (虚弱者) 病 (病人)、残 (障害者) 幹部の配置に関する暫定弁法』を参照。
- 19) 年取の計数が未記入となっている個人は本節の集計から除外した。なお、グループ2の標本数は2931人であり、『労働統計年鑑』によれば、1995年全国の年金受給者は3094万人であった。
- 20) そして、趙人偉・李実・C.Riskin (1999) 第2章の先行研究によれば、95年調査を用いて推計した一人当たり年取は、国家統計局が公表した一人当たり年取より33%高い。
- 21) 日本において普通、世帯主が60歳か65歳以上の高齢者夫婦世帯を対象とし、世帯ベースでこの比率を計算している。本稿の5節では日本の計算にもっと近

い世帯ベースの計算を行う。

- 22) ただし、駒村 (2000) では高齢者とは65歳以上の者をいう。
- 23) ただし、最近の改正により、下方修正した。

参考文献

- 石原享一 2003「中国の社会保障制度改革と社会統合—市場化と地方主義の狭間で—」『アジア経済』2003年5・6月号
- 今井健一編 2002『中国の公企業民営化—経済改革の最終課題—』アジア研トピックリポート N0.47 アジア経済研究所
- 何立新 2000「中国における公的年金改革の経済効果—世代間の所得移転—」一橋大学大学院修士論文第3章
- 駒村康平・渋谷孝人・浦田房良 2000『年金と家計の経済分析』東洋経済新報社
- 鐘仁耀 1999「中国都市部の企業における公的高齢年金制度の発展と改革」『経済学雑誌』大阪市立大学 第100巻第3号
- 2000「中国の年金基金の支出・運用・管理の実態」『経済学雑誌』大阪市立大学 第101巻第1号
- 2002「中国都市部の公的年金保険制度改革に対する検証」『経済学雑誌』大阪市立大学 第103巻第3号
- 中兼和津次・沙銀華・朱炎・木崎翠・丸川知雄・金子能宏・何立新・今井健一・王紅領 2000「特集：中国の社会保障改革と企業行動」『海外社会保障研究』Autumn 2000, No.132.
- 高山憲之・有田富美子 1996『貯蓄と資産形成』岩波書店
- 中国研究所編 2001『中国が大丈夫か？ 社会保障制度のゆくえ』創土社
- 張紀濤 2001『現代中国社会保障論』創成社
- 王夢奎主編 2001『中国社会保障体制改革』中国發展出版社
- 胡曉義 2002「所得代替率に関する問題」『社会保障制度』2002.02 中国人民大学書報資料センター
- 国務院發展研究センター 2001「中国養老保障制度改革」王夢奎編『中国社会保障体制改革』第一部 中国發展出版社
- 国家統計局『中国統計年鑑』1996, 2001
- 国家統計局・労働社会保障部『中国労働統計年鑑』2001
- 宋曉悟 2001『中国社会保障制度改革』清華大学出版社
- 趙躍輝・徐建国 2001「わが国都市部養老保障体制改革におけるインセンティブ問題」『経済学季刊』北京大学 第1巻第1期, pp.193-206
- 張莉 2002「所得代替率に関する分析」『社会保障制度』2002.09 中国人民大学書報資料センター
- 趙人偉・李実・C.Riskin 1999『中国居民収入分配再研究』中国財政經濟出版社
- 陳佳貴・呂政・王延中編 2001『中国社会保障發展報告』

社会科学文献出版社
劉燕生 2001「養老保險」王東進編『中国社会保障制度の
改革と発展』法律出版社
労働・社会保障部 1998「統一企業基本養老保險問題解
答』中国労働出版社
「労働・社会保障政策法規」編『養老保險專集』2000年と
2002年版, 中国労働・社会保障出版社

Whiteford, P. 2001. "From Enterprise Protection to Social
Protection: Social Security Reform in China," DP,
OECD.
World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis. New York:
Oxford University Press.

(He Lixin 一橋大学経済学研究科博士後期課程)

イタリアの『福祉白書 2003年』

宮崎 理枝

I 白書の目的と背景—EUとイタリアの 社会政策の位置付けと現状

2003年2月、イタリアの労働・社会政策省から『福祉白書 2003年 (Il Libro Bianco sul Welfare 2003)』(以下、白書と略記)が出された。「ダイナミックで連帯的な社会への提案」を副題とするこの白書は、社会的結束の実現と強化に向け、イタリア独自の社会モデル構築と公共政策の効率性を見直しを柱に、解決が急務とされるふたつの中心課題を掲げた。第一に、世界レベルでも極めて高い少子・高齢化率の進展という人口問題。第二に、家族政策の促進による血縁あるいは情緒的結束による、自助および相互扶助的な活動の評価と支援、すなわち家族の役割の重視である。この白書は、2001年10月に出示された『労働市場白書』とともに、「労働市場の根本的な構造改革と福祉システムの見直し」¹⁾の促進を目的とするものである。いずれの白書も年次刊行物ではなく²⁾、主として将来の政策の方向性と枠組みを提示するという意味合いが強い点、またイタリアの労働・社会政策省がしばしば福祉省 (Ministero del Welfare) と称されることからわかるように、ここでの「福祉」とは社会全体の福利に関与する広義の内容を持つ点、これら2点の重要性には十分に留意すべきであろう。ヨーロッパ経済の低成長とグローバリゼーションの渦中にあるのは、社会的支出の増大が極めて困難となる中、労働の場であれ福祉の場であれ、

「社会的結束」理念のもとで個人が能動的なアクターとしての意識を持つべきことを強調するものだといえよう。

近年、EUレベルでは、地域間の多様性を認めると同時に格差縮小を促し、各政策領域間の関連性を重視した、中、長期的な政策展開がみられる。社会政策形成の場においても、援助の対象を個別にではなく、それらに共通する社会的疎外の状況の構造的、複合的な性質に着目した介入が求められるようになってきた。経済成長の持続とそれを支える就労促進を目的とした、各国に共通の行動計画を伴った貧困対策や失業対策などの政策調整の実現は、ルクセンブルクプロセス(1997年)やリスボンサミット(2000年)の指針にもみられる。イタリア国内でも、2000年末の法律328号「福祉基本法(社会的関与とサービスの統括的システム実現のための枠組み法)」や「社会的介入とサービスに関する国家計画2000～2003年」では、対象集団別に公的援助や介入を分断してきた従来の社会政策の効率性、公平性、効果の低さを反省してきた。これらに続いて今回の白書では、公的制度と市民社会との間における「(領域)横断的発展(sviluppo orizzontale)」を指向する「新たな福祉システム」の構想が打ち出され、それに基づく制度改革が前進することになった。これは、とりわけ古い体質を残してきたイタリアの社会政策にとって、非常に大きな意義を持つといえる³⁾。

イタリアは、経済、人口規模でEU加盟国内でも

仏英に僅差で次ぐ有力国家であり、発言力も大きいにもかかわらず、福祉国家としては「地中海型」⁴⁾と称されるように特殊な立場にあり、その影響力も非常に小さい。実際、これまでの福祉サービスの国際比較においてもイタリアに関して指摘されてきたのは、おおむね低水準の給付額や普及率であり、あるいは比較に耐える全国レベルのデータの不在であった⁵⁾。今回の白書においてもまた、国内総生産に対する機能別社会保障給付費率のデータをとりあげ、イタリアとEU平均との間には、給付傾向に顕著な違いがあることが指摘されている。具体的な領域別にみると、家族、未成年、援助 (assistenza) 部門への支出の割合は、イタリアはEU平均の3分の1にとどまった。家族支援については、イタリア3.7%に対してEU平均は8.5%であり、イタリアではこの比率すらここ10年間で低下していた(1990年、4.4%)。さらに住宅問題では、EUの3.8%と比較して「ごくわずか」でしかなかった。しかしながら、ここでソーシャル・プロテクション全般についてみると、イタリアの25.3%に対してEU平均は27.6%(1999年)であり、両者の差は極めて小さいのである。このようなEU諸国との支出傾向の違いについて白書では、イタリアには「老齢」および「遺族」年金を過度に優遇し、保護するような領域間の不均衡や財源配分のまずさが存在しており、これらの見直しが必要であるとした⁶⁾。

今回の白書は、1章 ふたつの優先課題、2章 社会への投資、3章 制度機構、4章 社会行動計画、から構成され、「縦割り」行政への反省と改革への着手を意識して、従来型の援助対象の領域別での記述は極力避けられている。また、新しいイタリア型福祉システムの構想としてとりわけ特徴的であったのは、福祉における家族の役割に関する一連の言及であった。これらを踏まえて本稿では、イタリアの社会政策上の問題点と解決策を、家族関連の言及を中心に領域別にまとめ、「行動計画」の要約と吟味を試みた。

II 人口問題と家族—ふたつの優先課題

1 少子・高齢化

少子・高齢化の進展による人口問題の解決は、白書がイタリアの社会政策上の二大優先課題のひとつに掲げたものである。とりわけ、ヨーロッパでスペインに次いで低いイタリアの出生率(2000年の合計特殊出生率1.25)に関しては、その要因と背景のみならず、出生率回復の重要性、女性と労働との関係性を重視した「産む選択」と育児の支援策に至るまで、幅広い視点から言及している。まず出生率低下の歯止めについては、これまで中期的な選択や展望を伴った政策を政府レベルでの協議事項として、真剣に取り上げてこなかった点を反省した。次に少子化傾向の放置は、持続的かつ安定的な世代交代と経済成長、中でも労働人口の平均年齢の高齢化は労働市場への深刻な打撃となることを警告している。またこうしたイタリアの状況とは対照的に、ここ20年間で低い出生率の回復に成功したスウェーデンやフランスの事例をとりあげた。さらにコラムでは、現在のイタリアの出生率が仮に今後10年間でヨーロッパの平均値に達した場合の、新生児数や平均年齢、労働可能人口等が試算された。

この白書で、イタリアの少子化、すなわちイタリア女性の「産む選択」を妨げる一般的要因として挙げられたのは、育児と就労の継続を両立させることの困難であった⁷⁾。そのため、少子化対策と女性の労働市場への参入の促進を目的に、ヨーロッパでも利用者率が最低となっている(ヨーロッパ中北部—平均3~40%、イタリア—7%)⁸⁾保育施設の充実が掲げられた。2002年度の財政案では、保育施設における公的および私的サービスの拡充に5000万ユーロを計上し、さらに2003年度の財政案では、職場内の保育施設設置の実現に向けて基金が設置され、乳幼児の社会および教育サービス制度に関する法案が国会レベルでの案件となった。

またこの「産むことをめぐる個人の自由な選択」については、前述のような育児支援や税制の優遇等のフォーマルな領域での関与に加え、インフォーマルな領域における諸要因の重要性が指摘されている点は注目に値する。具体的にはこの産む選択が、(1) 家族内での世代間支援の有無、(2) 福祉に関する個人的認識、(3) 自らの出生家族での生活経験、これら3点と密接な関係性を持つことが強調された⁹⁾。

次に、高齢化については、冒頭で「今後半世紀間の高齢化の進展に関する国際比較において、イタリアは(1位の)日本に僅差で次ぐ2位である。これは懸念すべき事態である」¹⁰⁾と言及された。とはいえ、そうした事態に伴い深刻化している高齢者の孤独や貧困、介護などの個々の問題¹¹⁾よりはむしろ、世代間の関係の中での高齢者の位置付けと役割に論点を置く内容となった。世代間関係の希薄化が進む中で、高齢者のみの世帯数の増加傾向があるものの、多くのイタリア人は高齢の家族を近隣に居住することでサポートしている点、また高齢者は援助を受ける一方では、家族の中で孫などの幼児への援助や介添などに大いに貢献している点が強調されている¹²⁾。

2 世帯と世代関係

近年イタリアでは、世帯数の増加と世帯構成人数の減少傾向がみられる。白書で世帯と世代関係の問題として取り挙げられたのは、世帯主への社会、経済的依存ファクターが強い高齢者と若年者層であった。まず高齢者層についてみると、高齢者のみ(单身もしくは夫婦)の世帯数と1人以上の高齢者を擁する世帯数が増加し、複数の世代で構成される世帯数が減少していることが問題視された。ただ、親と子世代間で別居するケースの多くでは、近隣あるいは同一市内での居住を通じて、それぞれの独立性を保ちつつ頻繁な交流が確保されており、別居によって世代間に物理的距離が

生じることを問題と考えるイタリア人は全体の18%にとどまるという調査結果も挙げられた。

次に、社会、経済的に自立する年齢の上昇はイタリアの少子化の一因であるとして、若年層の親との同居率の高さがとりあげられた。18～34歳の独身男女で親と同居している割合は1999～2000年で60%にのぼり、年々上昇傾向にある。親との同居要因として挙げられた上位6位は、1位：自由の享受(48.1%)が圧倒的で、以下、2位：就学中(27.5%)、3位：定職を持たない(16.8%)、4位：住居賃貸・購入の困難(16.4%)、5位：親が(別居を)悲しむ(16.4%)、6位：独立の不安(6.7%)であった。また、上記2位の「就学中」の内訳は、25～29歳が16%、30歳以上でも5%を占めた。これに加え、上記の5、6位の心理的要因を含めると、若年層の親との同居率の高さと社会的自立の遅れとの間には相関性がみられる¹³⁾。さらにイタリアの第一子出産時の平均年齢はヨーロッパ内で最も高く、しかも年々上昇し続けている点が懸念されている¹⁴⁾。とはいえ、30代の有職者であっても親との同居を続けるケースが少なくないことから、白書では若年層の親との同居が一樣に、就労インセンティブに対する著しい悪影響を意味するわけではないとしている。

III 政策活動の中心的役割を担う家族

1 今日の家族と福祉におけるその役割

現行のイタリアの福祉制度下では、公的部門と民間・非営利(第三セクター *terzo settore*)部門によって提供される援助は需要を満たしていない。そのため結局は、弱い立場にある者に社会的連帯を保証するのはその家族となり、彼らは重い責務を背負わざるをえないという状況がある。白書は、イタリアの福祉システムが、一方的な介入や給付が行われるという措置制度型であり、「欠如モデル(*deficit model*)」の様相を呈している点を率直

に認めている。また従来の政策ビジョン不在の状況と比べれば、社会的サービスの領域に持続的な解決策を打ち出した、2000年の法律328号「福祉基本法(社会的関与とサービスの統括的システム実現のための枠組み法)」¹⁵⁾の施行は意義があったものの、相互扶助的な集合体としての家族認識とそれへの評価は極めて限定的だとしている。実際、現状においても親族、知人、隣人のネットワークから提供される援助は全体の94%に相当し、あらゆる年齢層で相互的な援助の提供と享受が行なわれていること、中でも親子間のそれは、インフォーマル部門においても根本的な役割を担っており、年間で30億時間に換算される援助のうち、家族外からボランティアに提供されるのはそのわずか5%にすぎないということが指摘された。

今回の白書では、家族関係の維持と強化をイタリア型福祉モデルの基盤に置くことが繰り返し強調されている。「家族は、子どもの誕生、失業、疾病等、ライフサイクルにおける重要な変化や、(援助を必要とするような)重大な出来事の発生時に、保護システムとして機能することで、強力な社会的緩衝(un potente ammortizzatore sociale)として存在してきたし、これからもそうであり続ける」のであり¹⁶⁾、「単なる個人の集まりではなく、親族ネットワークが、(リスク時の)援助手段を共通に管理するための基盤となるく場(luogo)なのである。すなわち家族の役割は、福祉において中心的な存在なのだ」¹⁷⁾と位置付けている。

2 家族支援のための政策と手段—税制と家族手当の見直し

イタリアでは、他のヨーロッパ諸国の標準とは異なり、家族政策にかかわる税制の整備が立ち遅れた。現在でも、子どもや要介護者などの扶養義務がある場合に、それらを考慮する控除制度はほとんど整備されていない。具体的に次のような事例

が挙げられた。いずれも名目所得3万ユーロで、2人の子どもの持つ世帯と子どもを持たない世帯間の直接税の格差は、ドイツで6000ユーロ以上、フランスで3000ユーロ以上であるのに対し、イタリアではわずか500ユーロに留まっている(2001年)。また、子どもを持つ夫婦と子どもを持たない夫婦に対する課税額を同一と仮定すると、それによって前者の被る負のインパクトは全体で80~100億ユーロに相当すると試算された。これでは、とりわけ子どものいる低、中所得者層の経済的負担が大きく、出生率の低下を招きかねない。ケアや養育などの負担を持つ家族に対する税制上の優遇措置あるいは控除の不整備は、マクロ的経済戦略に対しても少なからぬ悪影響を及ぼす。一連の状況の打開策として2003年の財政法では、広範な観点から税制上の公平性の獲得を目的として、家族の規模を考慮した税負担の再調整の計画が盛り込まれた¹⁸⁾。

このように家族政策の重視と、少子化対策、就労インセンティブに有効な税制改革への着手と平行して、長年にわたる公正さを欠いた支給実態の放置によって、重大な歪みを抱えている現金給付制度の見直しがすすめられた。例えば、家族手当(assegno al nucleo familiare)は本来、大家族に対する構成員の扶養の負担を補助する目的で導入されたものであった。このため、1970年代には800万人以上の世帯主がこの家族手当を受給し、18歳以下の未成年の87%がその補助を受けていた。それから断続的な制度改革を経てきたものの、この25年間で家族手当への支出は4倍になった。これが、年金にあっては12倍に膨れ上がっている。白書では、財政面での逼迫、少子化と世帯構成人数の減少、平均寿命の大幅な伸びに加え、社会的背景も大きく変化した今日、現状にそぐわずその必要性も不明瞭である所得保障制度については改革が急務であることを強く示唆した。

IV 社会行動計画(L'agenda sociale)

2000年12月のニースサミットでは、長期的な共通目標と計画を示した社会行動計画を採択した。これに準じるかたちでイタリア国内について作成されたのが、今回の白書の最終章に収められた社会行動計画であった。この行動計画は、「最大の統合を目指す諸領域間の連結のために緊密な活動を行うことで、政府の政治活動における社会政策の役割を明示するもの」¹⁹⁾とし、白書で提唱された新たな社会政策を、次のように位置付けている。世代間結束の強化をめざす共同体への参入を促進することから、共有と結束に基づく社会と共同体の特性としての市民参加圏と連帯のネットワークを発展させることにいたるまで、広範な活動分野を包括するものであること。また、福祉システムの組織化において、家族を活動的主体とし、これを最も基礎となるアクターとして導入する点の強調。さらに、援助や介入の必要に対処するだけの従来型の政策アプローチに替わるものとして、「水平的発展」のビジョンを提唱し、対象となる介入のマクロ領域とは、援助を必要とする特殊なカテゴリーの集団だけではなく、「われわれすべて」が包括され、同時に関与する場であること²⁰⁾。

行動計画では、6つのマクロ領域について、介入に関する次の下位項目、(1)目的、(2)対象者、(3)関与するアクター、(4)優先権、(5)国際的準拠、(6)関与する政策領域、(7)現行もしくは実行予定の活動、が言及された。この6つの領域と介入の目的は次のとおりである。

- ① 生活と労働領域への参入：児童、青少年、家族全体の生活の質を向上させることで、生活世界と労働市場への調和的な参入を支援する。
- ② 新たな連帯による普遍的サービス権：フォーマル、インフォーマル双方における連帯のネットワークの発展を通じて、すべての人々に「普遍的サービス」の権利を保証する。

- ③ 社会的包摂(L'inclusione sociale)²¹⁾：多様な社会的脆弱性や周辺の状況、社会的疎外に陥る多大な危険性に対し、社会的統合を推進する。
- ④ 精神的、身体的自立：精神的、身体的自立が大きく制限される人々に対して、労働と援助へのアクセスを保証する。
- ⑤ 共同体の社会的結束：形成可能なネットワークを通じて個人と家族の社会的結束を促進する。それは、一方では世代間の団結を活性化するために、他方では社会的疎外の危機にある個人や集団の社会的統合を促進するために実行される。
- ⑥ 横断的(水平的)方策(Misure di carattere orizzontale)：上述の5つの領域についての方策の実施とその評価を促進するために、一連の手段を明確化することを保証する。

以上の6領域すべてにおいては、「介入の対象者」と「関与するアクター」の双方に、家族が含まれており、これは、「家族を政策活動の中心に置く」という今回の白書の指針を体現するものであったといえる。具体的にみていくと、家族政策に関する直接的な言及としては、①における出生率回復のための支援として、税制優遇措置や職場内への託児所の設置。②での、新たな家族の形成や出産支援のための「社会政策のための国家基金」の投入。次に⑤では、2004年が国際家族年であることにあわせて、「家族の役割をいかに支援し、また介入計画の行程に参加させるかという課題への、新たな戦略と明確な回答を明らかにするため」の家族に関する調査の実施が掲げられた。

さらに、イタリア型福祉モデルを象徴するものとして興味深いのは、家族支援による間接的なケア支援策である。④の目的は、心身に障害を持つ人と、加齢によってそうした状態にある高齢者への自立支援であり、現状では、「高齢、障害、疾病による要介護者に対する社会および医療制度下で提供されるサービスは十分ではなく、要介護者とその家族への措置は急務である」とされた。とはいえ、介

入が優先されたのは、要介護者への個別の直接的な介護サービスの支給ではなく、「要介護者の在宅ケアにおける家族の組織的イニシアチブの強化とバウチャー制などの新しい方策に対する財政的支援」²²⁾ (傍線は筆者、以下同)であった。続いて、⑤においても、その目的は「個人と家族の社会的結束を促進する」ことであったが、具体的には「子どもや高齢者、要介護者に対して、個人が自由に責任を請け負うことは、道徳的のみならず社会的にも積極的な意義がある。また、国や地方の政策はこうした自由な活動(例えば、出産育児や介護)の中で、通常は概して女性にかかる過度の負担や他と相容れないファクターを除外し、調整しなければならない」²³⁾とされた。すなわち、④と⑤の双方においては、ケアの必要はインフォーマルな領域において解決されることが促され、政策的にはそうした自助努力を間接的に支援する形態が選択されたといえよう。

V 結語

以上、今回のイタリアの福祉白書において、とりわけ特徴的であったのは、自国の従来の社会政策上の失敗と弊害を率直に認め、将来的に行く末が懸念される少子・高齢化やグローバリゼーションに伴う諸事情の悪化を実際的な数値データを挙げて示し、従来型のソーシャル・プロテクションの維持が困難であることを明白に警告した点であろう。それらの解決に向けては、「社会的統合」や「社会的結束」といった理念に基づき、福祉という領域に留まらず、イタリア社会全体が今後目指すべき指針や枠組みが提示された。さらに、援助や介入の必要に対しては、措置から契約へとといった制度的改革をも超え、社会構成員としての市民のアクターとしての主体的存在が強調され、その多様で柔軟な関与が不可欠である点、中でも家族がその中心的役割を担うことが期待された。

ごく最近からの傾向ではあるが、この白書を含

め、イタリアの福祉政策から幾分見えにくくなりつつあるカテゴリーがある。それは「高齢者」である。「日本に僅差で次ぐ2位」という超高齢化をめぐる諸問題はすでに非常に深刻なものとなっている。しかしながら今回の白書では、高齢者をはじめとしたケアや援助を必要とする個人と集団に関してよりもむしろ、彼らを援助することが期待される集団(主として家族)の方に言及の重点が置かれた。さらに、子どもや孫へのケアや経済的援助を通じて可能な、高齢者の家族や社会に対する貢献の重要性を指摘している。そこにはもはや、高齢者を年齢という区分のみから一方的に援助の対象とすることはできないという、同国の厳しい現状をも暗示しているといえよう。

繰り返すが、白書の中心に置かれたのは、世代間の結束を中心とした血縁ネットワークによる相互援助システムとしての「家族」であった。そこでは実際、「福祉の基盤に置かれるのは家族」であり、「援助を必要とする者への家族の役割が弱体化したり、小さくなるとすれば、あるいはイタリア社会における家族の伝統的な役割が失われたとすれば、その結果危機的状況に陥るのは、多くの個人のみならず、われわれの福祉のシステムの構造自体なのである」²⁴⁾とすら述べられている。2000年末の「福祉基本法」の第16条「家族的責任の重視(valorizzazione)と支援」においても、福祉政策上での家族の役割が重視されていたものの、今回の白書は「福祉基本法」の不十分さを指摘し、それをはるかに上回るかたちで、家族の重要性を強調した²⁵⁾。とりわけ、「産む選択」を常に新たな家族形成との関連の中でとらえ、またその家族形成の重要性に対する認識は個人的経験に負うものとするあたりには、イタリアの伝統的な家族主義理念がみられるといえよう。白書では出生率の上昇に成功した事例として、北欧やフランスをとりあげたが、イタリアの「産む選択」をめぐる状況は、政策的ヴィジョンをとってみても、これらの国々とは大きく異なっているのである。家族主義型福祉国家とし

ては、同様の少子・高齢化問題を擁する日本とも比せられるイタリアである。白書が提示した強力な家族主義路線が、とりわけ2001年の憲法5条改正以降の地方への自治権強化を通じて、今後の各自自治体の福祉行政にいかん反映され、展開されるかは非常に興味深く、注目していきたいところである。

投稿受理(平成15年5月)

採用決定(平成16年1月)

注

- 1) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul Welfare-proposte per una società dinamica e solidale*, Roma, 2003, p.6.
- 2) イタリアの労働社会政策省からの回答による。
- 3) *Ibid.*, p.29.
- 4) Jozef Pacolet, Ria Bouten, Hilde Lanoye, Katia Versieck, *Social protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*, European Commission, 1998, pp.20-22.
- 5) これらの要因として一般的に挙げられているのは、1970年代の地方分権による福祉政策の州への移管、とりわけ国内の南北間で顕著な経済・社会的格差、カトリック的な伝統的家族主義である。
- 6) *Ibid.*, pp.25-26. 実際に白書では、90年代の財政健全化政策が社会的支出の抑制のみに終わってしまい、そこで支出削減の格好の対象となったのが、しばしば政治-社会的代表の (*la rappresentanza politico-sociale*) 最も弱い者であったことを認めた。また、イタリアの貧困対策の効果は低く、対策の施行前後における貧困リスクの差は全体の3%に留まり、これはEU諸国ではギリシャに次ぎ低い値であった (EU平均は8%, 最高値20%)。
- 7) 一般的に、女性の出産・育児と就業との両立の困難は指摘されるところであるが、イタリアについてみると、その出生率の低さの要因に、女性の社会進出を挙げることは困難である。イタリアの出生率と女性の就業率は、ヨーロッパ諸国内でも最下位に近い。(cfr. Censis, 2001, *Rapporto sulla situazione sociale del paese 2001*, Franco Angeli, p.204.)
- 8) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *op.cit.*, p.19. イタリアでは、3歳児以下を対象とした保育施設の収容人数は、この10年間で、私立施設では7%から20%に増加したのに対し、公立施設では増加なしという現状がある。
- 9) *Ibid.*, pp.7-12.
- 10) *Ibid.*, p.7.
- 11) Gruppo Abele, *Annuario Sociale 2001*, Fertrinelli, Milano, 2001; Ranci, C. eds., 2001. *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa : verso la costruzione di un mercato sociale dei servizi*, FrancoAngeli.
- 12) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *op.cit.*, p.10.
- 13) 今日イタリアで問題になっているのは、大学への進学率の上昇と修学年数の延長傾向である。そこには、特に入学試験がないものの卒業はそう容易ではなく、授業料が低額で、慢性的な就職難といった要因がある。
- 14) *Ibid.*, *op.cit.*, pp.11-14.
- 15) 福祉基本法の全体の概要については、仲村優一、阿部志郎、一番ヶ瀬康子編2001『世界の社会福祉年鑑2001』旬報社, pp.70-71; 同朋の高齢者福祉関連事項に関しては、宮崎理枝2002「福祉改革法(2000年11月8日法律328号)とイタリア高齢者福祉サービスの可能性と問題点」『社会福祉研究』第85号 pp.101-107を参照。また、イタリアの社会福祉関連の専門誌では、*Rassegna di Servizio Sociale*, anno XL, n.3 (2001), *Prospettive Sociali e Sanitari*, anno XXX, n.20-22 (2000), *Studi Zancan*, novembre/dicembre n.6 (2000) などで特集が組まれている。
- 16) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *op.cit.*, p.14.
- 17) *Ibid.*, p.14.
- 18) *Ibid.*, pp.17-18.
- 19) *Ibid.*, p.33.
- 20) *Ibid.*, pp.33-34.
- 21) *Social inclusion*の訳語としては、社会的統合(『海外社会保障研究』No.141 (Winter 2002), p.2) やソーシャル・インクルージョン(『世界の社会福祉年鑑2003』旬報社2003年11月, pp.18-27; 『月刊福祉増刊号 新・福祉システムソーシャルインクルージョンの具現化』第86巻3号(2003.2)) などがある。
- 22) *Ibid.*, p.38.
- 23) *Ibid.*, pp.39-40.
- 24) *Ibid.*, p.13.
- 25) この変化の要因のひとつに、「福祉基本法」制定の半年後に中道左派から中道右派への政権交代が行われた点を挙げることができる。また、当然こうした動向に対しては、左派系勢力を中心に批判が相次いでいる。

参考文献

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003. *Libro Bianco sul Welfare -Proposte per una società dinamica e solidale* (同書は、イタリア労働社会保障省ホームページ <http://www.welfare.gov.it> より入手可能。)

(みやざき・りえ 国立社会保障・人口問題研究所

総合企画部客員研究員)

社会保障費用の国際統計の動向

— ILO, OECD, EUROSTAT を中心として —

国立社会保障・人口問題研究所

はじめに

2003年は社会保障費用の国際統計に大きな動きが見られなかった年である。2003年12月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した平成13年度社会保障給付費の参考資料として掲載した国

際比較データについても更新ができなかった。

2004年2月現在利用可能な国際比較データについては表1および表2にまとめたようにEUROSTAT以外は前年から更新されていない。

表1 社会保障費国際統計の利用可能状況(2004年2月現在)

	旧ILO基準 ¹⁾	新ILO基準 ²⁾	OECD ³⁾	EUROSTAT ⁴⁾
日本	1950～1993	1994～2001	1980～1998	—
アメリカ	1949～1992	1994～1995	1980～1999	—
イギリス	1949～1993	—	1980～1998	1991～2000
ドイツ	1949～1993	1994～1996	1980～1998	1991～2000
フランス	1949～1993	—	1980～1998	1991～2000
スウェーデン	1949～1993	1994～1996	1980～1998	1991～2000

表2 「表1」の国際統計のうち財源データの有無

	旧ILO基準 ¹⁾	新ILO基準 ²⁾	OECD ³⁾	EUROSTAT ⁴⁾
日本	1950～1993	1994～2001	—	—
アメリカ	1949～1992	1994～1995	—	—
イギリス	1949～1993	—	—	1991～2000
ドイツ	1949～1993	1994～1996	—	1991～2000
フランス	1949～1993	—	—	1991～2000
スウェーデン	1949～1993	—	—	1991～2000

注1：ILOホームページで1990～93の3年間掲載、それ以前は刊行物参照。

2：1994～96の3年間(国によっては2年間)をnew conceptとしてホームページで掲載。http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/cssindex.htm

3：CD-ROMのみでOECD Social Expenditure database 2001, 3rd Editionとして販売。(ISBN92-64-09850-X)

4：印刷物のみでEUROSTATよりEuropean social statistics Social Protection Expenditure and receipts 1991-2000, 2003 editionとして販売。(ISBN92-894-4894-6)

社人研ホームページにて一部表を翻訳掲載。http://www.ipss.go.jp/Japanese/euro/eurostat2003ed.html

1. OECDの政策分野区部の改訂動向について
 OECDは電子媒体(CD-ROM)の刊行としては2枚目だったOECD Social Expenditure database 2001, 3rd Editionを2002年に刊行したのを最後にその後新しい版を出していない。次の刊行が遅れている背景の一つには、OECDが政策分野区分を13区分から9区分に再編成していることが考えられる。OECDは参加各国へ1980年から直近で提出可能な年までの各年のデータについて2003年8月までに新9区分に更新して再提出するように要請してきた。表3が新旧の政策分野の対応表である。再編のポイントは以下のとおりである。

- ① 従来「5. SERVICES FOR ELDERLY AND DISABLED PEOPLE」に分類されていた費用のうち、高齢者福祉関係は新分類「1. OLD AGE」へ、障害者部分は新分類「3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS (Disability, Occupational injury and disease, Sickness)」へ再分類された。
- ② 従来の「2. DISABILITY CASH BENEFITS」に計上されていた、公的年金の障害年金および一時金を「3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS (Disability, Occupational injury and disease, Sickness)」へ再分類された。
- ③ 旧「3. OCCUPATIONAL INJURY AND DISEASE」と「4. SICKNESS BENEFITS」は新「3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS (Disability, Occupational injury and disease, Sickness)」へ再分類された。
- ④ 旧「7. FAMILY CASH BENEFITS」「8. FAMILY SERVICES」は新「5. FAMILY」へ統合された。
- ⑤ 旧「13. OTHER CONTINGENCIES」の費用は、埋葬費については「2. SURVIVORS」へ再分類された。その他、災害援助や生活保護などは「9. OTHER SOCIAL POLICY AREAS」へ再分類された。
- ⑥ 2002年版よりデータ作成依頼の段階から、各

表3 OECD新旧政策分野区分の対応表

2001edまでの政策分野区分		新しい政策分野区分	
Old Category		New Category	
1	OLD-AGE CASH BENEFITS	1	OLD AGE
2	DISABILITY CASH BENEFITS	2	SURVIVORS
3	OCCUPATIONAL INJURY AND DISEASE	3	INCAPACITY-RELATED BENEFITS (Disability, Occupational injury and disease, Sickness)
4	SICKNESS BENEFITS		
5	SERVICES FOR ELDERLY AND DISABLED PEOPLE	4	HEALTH
6	SURVIVORS	5	FAMILY
7	FAMILY CASH BENEFITS	6	ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES
8	FAMILY SERVICES		
9	ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES	7	UNEMPLOYMENT
10	UNEMPLOYMENT	8	HOUSING
11	HEALTH	9	OTHER SOCIAL POLICY AREAS
12	HOUSING BENEFITS		
13	EDUCATION		
14	OTHER CONTINGENCIES		

注：教育(Education)という政策分野区分は当初OECDより提案されたものだったが、実際には一度も集計されず現在に至っている。なお、OECDからは「図表でみる教育—OECD インディケータ」2003年版が刊行されており、教育関連の支出についても収載されている。

国のワークシートは3枚に分けられている。すなわちPB = Public Social Benefits [公的社会給付]、PO = Mandatory Private Social Benefits [義務化されている私的社会給付]、PV = Voluntary Private Social Benefits [任意の私的社会給付]の3種類である。(注：OECD Social Expenditure database 2001edでもすでに3枚のワークシートでデータが納められているが、各国へのデータ請求時には1枚のワークシートが配布された。今回はデータ請求時より3枚のワークシートへの分類を前提としている。)

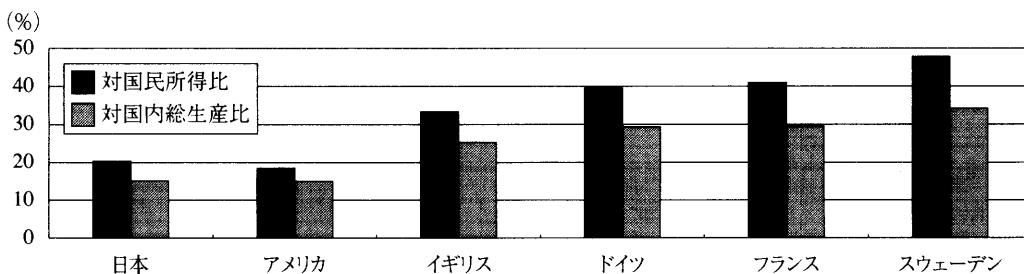
- ⑦ PO = Mandatory Private Social Benefits [義務化されている私的社会給付]のワークシートには、厚生年金基金等と農業者年金基金等の2つの制度を分類している。
- ⑧ 住宅については、2001edの日本のデータでは提供していなかったものであるが、新ILO基準の機能別分類においても、生活保護制度の住宅扶助費を計上していることから、OECDに対しても同様の形で住宅部分のデータを提供する

ために加えた。

2. OECD基準による社会保障支出の国際比較
ILO基準(第19次調査)のデータ更新が行われていないため、社会保障給付費で国際比較を示す場合、一番新しいデータでも1996年しか示すことができないという問題がある。そこで、ここではOECD基準による国際比較なら1998年までは更新可能であることを紹介しておきたい。

(注) OECD基準による社会支出は、社会保障給付費よりも広い費用を含むものとして集計されている。従って、どの国においてもILO基準より規模が大きくなっている。その差は主に、施設設備整備費などの直接個人に移転されない費用が範囲に含まれていることによる。

この国際比較はPDFファイルで社人研のウェブよりダウンロードできるようになっている。下記URL平成13年度社会保障給付費のページより目次の最後尾参照。http://www.ipss.go.jp/Japanese/kyuhuhi-h13/kyuuhu_h13.html



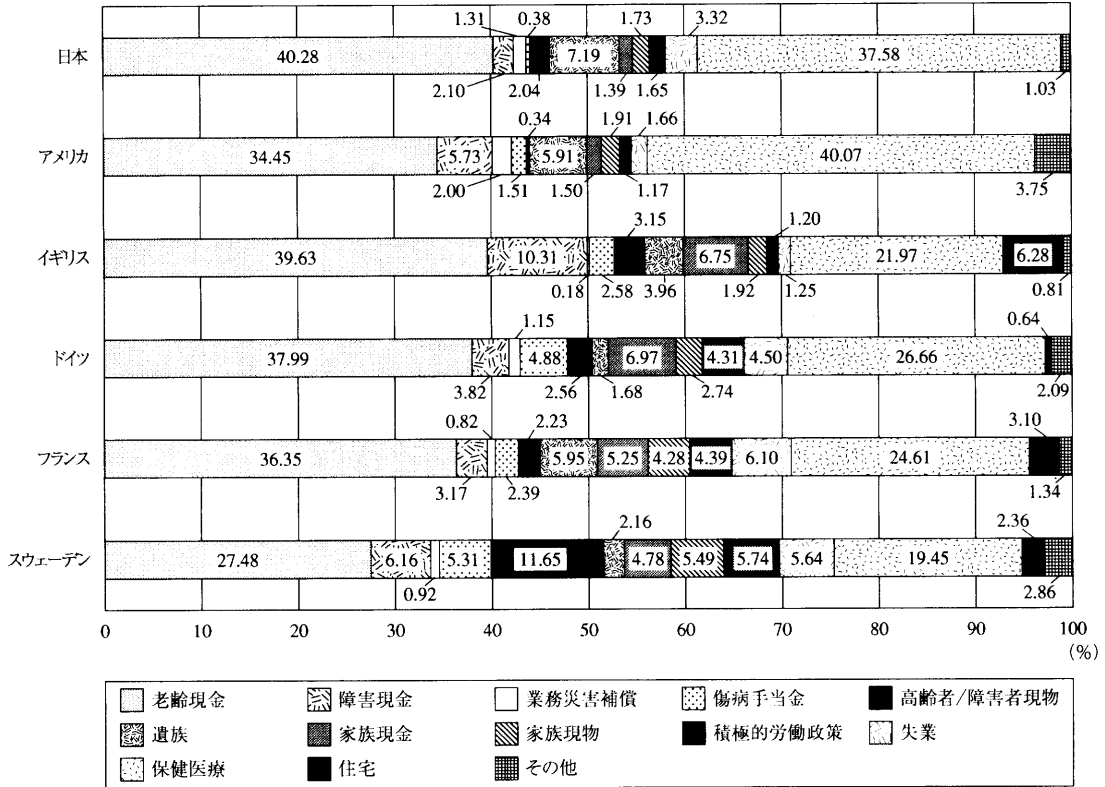
参考図1 社会支出の対国民所得比および対国内総生産比の国際比較(1998年)

参考表1 社会支出の対国民所得比および対国内総生産比の国際比較(1998年)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
対国民所得比	20.36	18.44	33.24	39.43	40.86	47.83
対国内総生産比	15.06	14.97	25.33	29.32	29.52	34.14

資料：日本の国民所得および国内総生産については、内閣府経済社会総合研究所「平成15年版国民経済計算年報」による(以下同じ)。

アメリカ、ドイツおよびスウェーデンの国民所得および国内総生産についてはNational Accounts of OECD countries, volume 2, OECD, 2002 による(以下同じ)。



参考図 2 政策分野別社会支出の構成割合の国際比較 (1998年)

参考表 2-1 政策分野別社会支出の対国民所得比の国際比較

	老齢現金	障害現金	業務災害補償	傷病手当金	高齢者/障害者現物	遺族	家族現金	家族現物	積極的労働政策	失業	保健医療	住宅	その他	合計
日本	8.20	0.43	0.27	0.08	0.42	1.46	0.28	0.35	0.34	0.68	7.65	—	0.21	20.36
アメリカ	6.35	1.06	0.37	0.28	0.06	1.09	0.28	0.35	0.22	0.31	7.39	—	0.69	18.44
イギリス	13.17	3.43	0.06	0.86	1.05	1.32	2.24	0.64	0.40	0.42	7.30	2.09	0.27	33.24
ドイツ	14.98	1.51	0.45	1.93	1.01	0.66	2.75	1.08	1.70	1.77	10.51	0.25	0.82	39.43
フランス	14.85	1.30	0.34	0.98	0.91	2.43	2.15	1.75	1.79	2.49	10.06	1.27	0.55	40.86
スウェーデン	13.14	2.94	0.44	2.54	5.57	1.03	2.28	2.63	2.74	2.70	9.30	1.13	1.37	47.83

参考表 2-2 政策分野別社会支出の対国内総生産比の国際比較

	老齢現金	障害現金	業務災害補償	傷病手当金	高齢者/障害者現物	遺族	家族現金	家族現物	積極的労働政策	失業	保健医療	住宅	その他	合計
日本	6.07	0.32	0.20	0.06	0.31	1.08	0.21	0.26	0.25	0.50	5.66	—	0.16	15.06
アメリカ	5.16	0.86	0.30	0.23	0.05	0.89	0.22	0.29	0.18	0.25	6.00	—	0.56	14.97
イギリス	10.04	2.61	0.05	0.65	0.80	1.00	1.71	0.49	0.30	0.32	5.57	1.59	0.20	25.33
ドイツ	11.14	1.12	0.34	1.43	0.75	0.49	2.04	0.80	1.26	1.32	7.82	0.19	0.61	29.32
フランス	10.73	0.94	0.24	0.70	0.66	1.76	1.55	1.26	1.30	1.80	7.27	0.92	0.40	29.52
スウェーデン	9.38	2.10	0.32	1.81	3.98	0.74	1.63	1.87	1.96	1.93	6.64	0.81	0.98	34.14

表4はOECDの政策分野別区分の定義と日本の参考になる。本政策分野区分は前述のように次期例をまとめたものである。参考図2を理解するうえで公表時には9分野に改編されることになっている。

表 4 政策分野別社会支出の項目説明

	OECD定義 ¹⁾	日本の例
老齢現金	退職によって労働市場から引退した人および決められた年齢に達した人に提供される現金給付が対象。給付の形態は年金および一時金を含み、早期退職をした人の給付もここに含めるが、雇用政策として早期退職をした場合の給付は「積極的労働政策」に計上すること。	厚生年金：老齢年金 国民年金：老齢年金，老齢福祉年金 厚生年金基金，農業者年金基金等：老齢年金等 ²⁾ 各種共済組合：退職共済年金 各種恩給
障害現金	障害によって労働不能な者への現金給付である。ただし労働災害や傷病によって障害を持った者に対する給付はここには含めず、「業務災害補償」へ計上すること。	厚生年金：障害年金および一時金 国民年金：障害年金 各種共済組合：障害年金および一時金 社会福祉：特別児童扶養手当等給付金，
業務災害補償	業務災害補償制度下で給付されたすべての現金給付(年金，傷病手当，障害手当など)をここに計上する。	国家公務員災害補償 地方公務員等災害補償 旧公共企業体職員業務災害 労働者災害補償保険 船員保険(業務災害関連給付)
傷病手当金	「業務災害補償」における現金給付以外で，病気や傷害によって労働できなかった間の所得を計上する。ただし，介護休暇などの子どもの為に取得した場合は「家族現金給付」に分類する。医療制度の給付については「保健医療」に計上する。	政管健保，組合健保，各種共済組合等被用者健康保険における；傷病手当金，休業手当金等
高齢者・障害者現物	高齢者および障害者を対象にした在宅および施設の介護サービスを計上する。施設サービスにおいては老人施設の運営に係る費用も計上する。	社会福祉：老人福祉費，障害者保護費，福祉費等 在宅福祉サービスと施設福祉サービスを含む費用 公衆衛生：保健衛生諸費(ハンセン病療養所費補助金，エイズ予防対策事業委託費等)
遺族	被扶養者である配偶者やその独立前の子どもに対する制度の支出を計上する。	厚生年金：遺族年金 国民年金：遺族年金および一時金 各種共済組合：遺族年金および一時金 戦争犠牲者：遺族等年金等 (注)遺族に係る年金給付のうち業務災害制度から支給される給付は「業務災害補償」に含む
家族現金	家族を支援するために支出される現金給付を計上する。	児童手当および特別児童扶養手当 介護休業および育児休業給付費 健康保険制度の給付する出産一時金(産時休暇) 育児出産一時金(正常分娩費)
家族現物	家族を支援するために給付される現物給付(サービス)に当てる支出を計上する。	児童保護費 婦人保護費 児童育成事業費補助金(給付)
積極的労働市場政策	社会的な支出で労働者の働く機会を提供したり，能力を高めたりする為の支出を計上する。障害を持つ勤労者の雇用促進を含む。	
失業	失業中の所得を保障する現金給付を計上する。なお，年金受給開始年齢であっても失業を理由に給付されるものを含むが，それが労働政策の一部であれば「積極的労働政策」に含まれる。	雇用保険と船員保険の求職者給付等が計上されているが，船員保険の給付のみ社人研が提供
保健医療	医療の現物給付をここに計上する。OECD Health data fileの公的医療支出の数値をここに援用する。(治療にかかる費用であって，傷病手当金はふくまない。)	
住宅	公的住宅や対個人の住宅費用を減らすために給付を計上する。	
その他	上記に含まれないが社会的給付が行われている場合を計上する。たとえば難民や移民のための給付など上記政策分野のいずれにもあてはまらなかった給付を計上する。	生活保護における給付 社会福祉における災害救助関係給付 公衆衛生における原爆被害者の給付 健康保険における埋葬費の現金給付

注 1： OECD定義とはOECD Social Expenditure databaseの基準である。

2： OECDでは，公的機関また民間機関による，世帯および個人に対する，公的支出，義務的私的支出，任意の私的支出の3種類の費用(定義については前ページ参照)を別シート計上しているが，日本の場合，厚生年金基金等と農業者年金基金等の給付は，義務的私的支出に分類している。なお，任意の私的支出は計上していない。

3. 国際比較統計と参加国

表5はEUROSTATへの参加国とOECD加盟国を基準として国際比較統計でデータを提供している国々をまとめたものである。ILO基準へのデータ提供国にばらつきがあることがわかる。

第6表は3つの国際機関の社会支出統計を比較するために作成した。日本を含むデータとしてはOECDが最も迅速な更新実績があるが、残念なことに収入(財源)データを整備していない。

表 5 各国際比較統計でデータを提供している国

	ヨーロッパ 15ヶ国	EEA (European Economic Area)	OECD社会支出 2001ed	ILO(新基準) 1994-96
	EUROSTAT		OECD	ILO
ベルギー	○		○	○
デンマーク	○		○	○
ドイツ	○		○	○
ギリシャ	○		○	○
スペイン	○		○	○
フランス	○		○	
アイルランド	○	○	○	○
イタリア	○	○	○	
ルクセンブルク	○	○	○	
オランダ	○	○	○	
オーストリア	○	○	○	○
ポルトガル	○	○	○	○
フィンランド	○	○	○	○
スウェーデン	○	○	○	○
イギリス	○	○	○	
アイスランド		○	○	○
ノルウェー		○	○	
スイス			○	○
リヒテンシュタイン		△		
アメリカ			○	○
カナダ			○	○
オーストラリア			○	
ニュージーランド			○	○
トルコ			○	○
メキシコ			○	○
日本			○	○
韓国			○	○
チェコ			○	○
ポーランド			○	

注：△の意味はリヒテンシュタインはEEAに含まれるがここではデータ無し。

EEAではEU加盟国以外のデータも収集していることに注意。

ILOでは新定義の1994～96年のデータを提供している国のみ。

表6 各国際比較統計の特徴

	ILO 社会保障費(新基準)	OECD 社会支出統計	EUROSTAT 社会保護費統計
対象国	ILO加盟国	OECD加盟国	EU加盟国
基本区分	機能別収入・支出	機能別支出のみ	機能別収入・支出
範囲	<p>① 制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること 保健医療／老齢／障害／遺族／失業／業務災害／家族・児童／住宅／公的扶助その他</p> <p>② 制度が法律によって定められ、それによって特定の者に権利が付与され、あるいは公的、準公的、もしくは独立の機関によって責任が課せられるものであること</p> <p>③ 制度が法律によって定められた公的、準公的、もしくは独立の機関によって管理されていること。あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関でも良いこと</p> <p>④ 給付として設備整備費や借入金の返済などは含まない</p>	<p>① 制度の目的が、次の社会政策分野のいずれかに対する給付を提供するものであること 老齢現金／障害現金／業務災害補償／傷病手当金／高齢者・障害者現物／遺族／家族現金／家族現物／積極的労働政策／失業／保健医療／住宅／その他</p> <p>② 上記の社会政策によって公的機関また民間機関による、世帯および個人に対する、公的支出、義務的私的支出、任意の私的支出の3種類の費用を計上する(世帯間移転は含まない)</p> <p>③ 施設整備費などもそれぞれの給付に含まれる</p>	<p>① 制度の目的が、次のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること 保健医療／障害／老齢／遺族／家族・育児／失業／住宅／他の分類に入らない社会的疎外</p> <p>② 上記リスクまたはニーズの負担を世帯および個人から免除するための公的機関また民間機関からの全てのの介入を含む(同時互恵的措置も個人的措置も含まない)</p> <p>③ 給付として設備整備費や借入金の返済金などは含まない</p>
収入区分	<p>管理費は別掲</p> <p>社会保険料 事業主拠出 民間事業主拠出 公的事業主拠出 被保険者拠出 被用者拠出 自営業者および年金受給者拠出</p> <p>税 普通税 国 地方 目的税 国 地方</p> <p>他の収入 資産収入 その他</p> <p>積立金からの受入</p>	<p>管理費は別掲</p>	<p>管理費およびその他支出は別掲</p> <p>1 社会保険拠出 11 使用者の社会保険拠出 111 使用者の現実の社会保険拠出 112 使用者の帰属社会保険拠出 12 保護対象者による社会保険拠出 121 被用者 122 自営業者 123 年金受給者その他</p> <p>2 一般政府の拠出 21 目的税 22 一般収入 3 他の制度からの移転 4 その他の収入 41 財産所得 42 その他</p> <p>収入発生源となる制度部門の分類 1 全居住者制度的単位 11 法人企業(非金融法人企業、融機関) 12 一般政府 121 中央政府 122 州政府および地方政府 123 社会保障基金 13 家計 14 対家計非営利団体 2 海外部門</p>

注：ILO新基準とは第19次調査以降採用された機能別分類を表す。

4. まとめ

2004年2月現在において最も新しい社会支出の国際比較データを整備しているのはEUROSTAT社会保護費統計で2000年のデータである。しかしその費用定義や範囲はILOやOECDの統計と一致する部分ばかりとは言えない。特に労使協約上の給付などについてはEUROSTATが最も広く社会保護費統計の範囲に含めることから、日本の給付と横並びでの比較は難しい。

ILOは日本の社会保障給付費の基礎となっており、日本人にとってはわかりやすい費用統計であるが、1996年を最後にデータの更新が行われていないこととイギリスやフランスなどの主要国のデータが揃わないことから限定的な使い方をせざるをえない。

日本を含む国際比較統計としては、OECDの社会支出が1998年までデータが揃っているので、支出比較においては日本を含む国際比較としては最

も新しいデータといえる。しかし、収入(財源)データが無いので、国際比較は支出面だけにとどまる。

本資料に関する問い合わせは次で受ける。

国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部
第3室 03-3595-2985(総合企画部直通)又は
sougou@ipss.go.jp(総合企画部代表)

参考文献

- 浅野仁子 2001「社会保障費の国際比較—基礎統計の解説と分析—」『海外社会保障研究』No.134
 勝又幸子 2003「国際機関における社会保障費用の国際統計整備の現状」『海外社会保障研究』No.142
 勝又幸子 2002「社会保障費用の国際比較」『海外社会保障研究』No.138
 EUROSTAT. 1996. "EUROSTAT ESSPROS MANUAL"
 EUROSTAT. 2003. European social statistics Social protection Expenditure and receipts Data 1991-2000 (ISSN 1681-9365)

Izuhara, Misa (ed.)

Comparing Social Policies: Exploring New Perspectives in Britain and Japan

(The Policy Press, Bristol, 2003)

阿部 彩

1. はじめに

歴史・文化・政治の異なる二つの国の政策を比較するというタスクは容易なことではない。特に社会政策の分野では、医療、福祉、住宅、教育、所得保障などさまざまな政策が微妙に絡み合っており、その中から一分野を取り出して比較をすることは極めて難しい課題であろう。しかし、二つの国の政策を横に並べて精査する作業を行うことは、両国の政策の特徴を浮き彫りにする上で有効な手段である。本書は、日英の13名の著者が6つの社会政策の領域(社会政策の展開、高齢化と世代間関係、家庭内暴力、住宅政策と不平等、ホームレス問題、女性の健康)において、それぞれ自国の政策を分析したものである。日本の社会政策研究の歴史の上で、英国は常に研究の対象であり、ベバリッジの社会保障論を始め、近年ではブレア政権の「第三の道」まで、英国の動向は日本の社会政策に少なからず影響を与えてきた。本書は、特に、社会政策の中でもホット・イシューでありながら、あまり紹介されてこなかった6領域を取り上げて分析しており、社会政策の研究者であれば思わず手にとりたくなる一冊である。ここでは、本書の内容を紹介するとともに、評者が6の領域の日英の各章を読み比べた上で、特に日英比較の視点として重要であると感じた点を述べることにしたい。

2. 本書の内容

まず、第1章と第2章は、Hilary Landと玉井金

五による「社会政策の展開」と題した2章である。Landは、ベバリッジによって形作られた英国の社会政策が、家族形態の変化、労働市場の変容、また世代間の連帯(Solidarity)の崩壊によって、変化を余儀なくされていることを指摘している。特に、Landは人と時間の関係の変化に着目する。人には、所得など物理的な資源のみならず、時間の資源も同様に必要である。近年の就労を最重要視する政策は、労働市場で費やす以外の時間の価値を下げ、また、(特に女性の)労働・通勤時間の延長などは新しい時間の文化を作り出しているとする。一方、玉井は、戦前から現在までの日本の社会保障制度の展開を、時系列的に制度の設立・改正を追いながら詳細に分析している。玉井による分析は、家族と企業による福祉を公的制度の「傘」の中に取り入れた(p.45)「日本モデル」がどのような政策プロセスを得て発祥し、維持されてきたのかを説明しており、日本の社会保障制度の歴史に詳しくない読者はもちろんのこと、日本の読者にとっても読み応えのある章となっている。

次に、第3章と第4章においては、「高齢化と世代間関係(intergenerational relations)」についてAlan Walker & Kristiina MartimoとMisa Izuharaが執筆している。世代間関係にはミクロとマクロの二つの側面がある。ミクロの側面とは、個々人の家族の中での世代関係(特に親子関係)である。両章は、この極めてパーソナルな関係を社会契約の一つとして吟味している。Walker&Martimoは、英

国におけるミクロの世代関係は依然として強いとしながらも、子供に老親の介護および金銭的支援を強制するのは現在の家族のあり方において無理があると指摘する。この社会契約の変化は、大人になってから子が親と過ごす期間が数十年と長期に及ぶようになったこと、高齢者にとって家族よりも個人のコミュニティのほうが生活上重要になってきたこと、などにも影響されているが、なによりも大きな影響はイデオロギーの変化であるとしている。このイデオロギーの変化は、マクロの世代間関係であるコホート間の関係（若い世代全体と高齢者世代全体の関係）にもみられる。例えば、彼らによると、賦課制度の公的年金は、マクロの世代間の社会契約といえるが、英国における近年の公的年金改革を推し進めている要因はイデオロギーの変化であり、制度の構造的問題や人口学的変動に起因するものではない。英国においては、世代間の不公平を示す実証的論拠は存在しておらず(p.67)、年金改革を推し進めているのは、むしろ、福祉国家における公的支出に対する悲観的観測、つまり高齢者に対する年金は経済市場にとって負荷(burden)に他ならないという思想の台頭であるという。

これに対して、Izuharaは、特に介護保険の導入に着目して、日本のミクロの世代間関係を論じている。Izuharaによると、介護保険の導入は、それまでの家族と(残余的ではあるが)自治体によって行われてきた高齢者の介護を、個々人が保険料を払ってサービスを受け取るという新しい社会契約に変容させた。また、持ち家や遺産の相続の「見返り」として老親の介護や金銭的支援を行うという親と子のミクロの社会契約は、現在の家族にとって重要性を失いつつあり、また、高齢者自身の志向も変化してきたことにより、高齢者みずからこの社会契約から抜け出そうとする傾向も見え始めているとする。IzuharaとWalker & Martimoの両章を比較すると、世代間における社会契約が両国にお

いて同じ方向に変容しつつあることがわかる。しかし、日本の社会契約の変化が、英国でみられるような根本的なイデオロギーの変化によるものかどうかは疑問である。例えば、日本においても、公的年金制度の改革が推し進められているが、その背景には世代間の不公平を「立証」する多数の実証研究が存在する。この点で、日本においては英国に比べ、より直接的な世代間の衝突があるのかもしれない。

次に、第5章と第6章は、家庭内暴力についてEllen Malosと庄司洋子が執筆している。Malosは、英国における女性に対する暴力(特に家庭内暴力)について、研究者と活動家(時には両方である場合もある)が互いに補完し合いながら法や規制を推し進めていく様子を詳細に描いている。また、庄司は、日本における家庭内暴力の発生状況が他国と変わらないレベルにあるにもかかわらず、政府の対応が他国に比べて遅い理由を分析している。庄司によると、他のアジア諸国に比べても日本の対応が遅い事実を踏まえると、これを、単にアジアの家族感、儒教による影響と一概に言うことはできない。庄司は、日本の社会保障制度・税制度が世帯を単位として構築されているため、女性は結婚することにより生活の保障を受けることとなる、そのため、女性が世帯から抜け出ることが非常に困難となり、それが家庭内暴力を潜在化させているとしている。

第7・8章は「住宅政策と不平等」、第9・10章は「ホームレス政策」について4名の著者(Mark Kleinman、平山洋介、Patricia Kennett、岩田正美)が執筆している。この二つのトピックは非常に関連が高いので、まとめて議論することとする。まず、Kleinmanと平山の2章は、日本と英国という大きく異なる住宅政策のアプローチをとった2国においても、不平等と両極化という観点からみると多くの類似点があることを示している。その一つが、公的住居(Social housing)における社会的排除の現

象である。英国においては、1970代後半以降縮小傾向にあるものの、公営住宅(council housingおよびNPOのhousing associationによる住宅)に住む世帯の割合は全世帯の16%を占める。一方で、日本の住宅政策は中流階級の持ち家奨励をその目的の中心に据えており、低所得世帯に対する公営住宅や民間の賃貸市場への介入は最小限に抑えられてきた(平山、p.152-156)。そのため、公営住宅の全住宅に占める割合は5%にも及ばない(p.140)。このように公的セクターの占める住宅シェアには大きな差があるものの、平山とKleinmanは、日英の両国の公営住宅において、比較的裕福な世帯が抜け出し、社会的弱者のみが進入してくる(日本においては、これが政策的に行われた)結果として、公的住宅の住民は社会のメイン・ストリームから残余化され、社会的排除の対象となっているとする。英国政府の社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit)は、公営住宅地区を対象としたプログラムを始めているが、Kleinmanは、そのようなプログラムの意義は認めるものの、貧困や失業など社会全体の不平等の要因を対象とする政策が必要であると勧告している(p.147)。

第二の類似点は、雇用形態、賃金格差、失業の増加、家族の崩壊などの要因による社会における不平等が、住環境における不平等に反映されている点である。しかし、これに対する政府の対応は日英で大きく異なる。Kleinmanは、上記のような公営住宅の問題はあるとしても、英国における住宅政策はおおむね住宅の不平等による社会的排除を緩和してきたと評価する(p.140)。その理由は、一定のカテゴリーの人々に対しては住居の保障が法的に確保されていること、公営住宅の買取制度による持ち家率の増加を挙げている。前者については、後章でKennettが詳しく述べているが、1977年の住宅(ホームレス)法(Housing (Homeless Persons) Act)が、住居がないまたは住居を失う危険があり、かつ、プライオリティの高い人々(子供の

ある世帯、高齢者、被災者など。これらの人々をKennettは法定ホームレス(statutory homeless)と呼んでいる)に対して自治体が住居を確保することを義務付けている(Kennett, p.174)。一方、日本においても、公営住宅や母子寮などが、いわゆる英国で言うプライオリティの高い人々のために住居を提供しており、この点で日本と英国は似ている。しかし、これらの絶対数は少ないため、プライオリティの高いカテゴリーの人々のどれくらいがカバーされているのであろうか。英国の家賃補助に対応する日本の施策は生活保護制度による住居費であろうが、生活保護の対象になるためにはさまざまな条件が課せられており、その対象世帯数も比較的少ない。本書では、これらの複数の施策の複合的な効果の日英比較がなされていないのが残念である。

しかし、日本と英国の両国において、最低限の住居さえも確保できない人々が存在する。それが、いわゆる路上生活者(ホームレス¹⁾)である。彼らの属性とホームレスに至るまでのプロセスを分析することは、両国の住居政策の特徴と欠陥を際立たせる上で有効である。岩田によると、日本の路上生活者は50歳代が約半数(48%)を占め20歳から39歳は7%にも満たない。また、路上生活に至る理由としては、住居を伴う就労契約の終了(38.2%)が最も多く、その他も家賃が払えない(20.6%)など経済的理由が殆どである(東京における調査、岩田p.196)。岩田は、路上生活者の多くがある時点では安定した職についていたものの、その後不安定な就労に転落し、路上に至るプロセスを詳細に分析している。岩田は、「新しい路上生活者」の出現は、1990年代以降、社会における安定した「場」が崩壊しつつある一方、不安定であるが「場」を提供していた寄せ場などが縮小したことにより、路上までのバッファーがなくなったことを示しているとする(p.202-205)。平山は、日本の住宅政策の中流志向が、寄せ場のような「隔離された社会ス

ペース (segregated socio-space)」を生み出したとしているが、岩田の分析はこのような「隔離された社会スペース」でさえも消滅しつつあることを示唆している。一方で、英国では、路上生活者の大多数 (56%) は 18 歳から 34 歳の若者であり、路上生活を始める理由としては、人間関係の崩壊 (27%)、刑務所からの出所 (11%) が最も多く、経済的理由は少数である (Shelter による調査、Kennett, p.178-180)。Kennett は、英国の路上などで寝泊りする路上生活者 (rough sleepers) の多くは、非法定ホームレスの人々であるとし、彼らに対する法的保護が少ないことを示唆しているが、彼らの発生過程については詳しく分析していない。また、日英における路上生活者の属性の違いも謎のままである。日本において若者の路上生活者が少ないのは、親との同居である程度説明することができるとしても、英国において中年層の路上生活者が少ないのはなぜであろうか。日本の路上生活者の増加が、岩田も指摘するように (p.206)、正規雇用を中心とし、世帯単位で構築されている日本の社会保障制度が機能しなくなっていることを示唆しているのであれば、それでは、逆に英国の社会保障・住宅政策は、居住環境における不平等を解消し、中・高齢者が路上生活者に至るのを防いでいるのであろうか。Kleinman も Kennett もこの問いに十分な答えを出してはいない。

最後に、第 11 章と 12 章は女性の健康について Lesley Doyal と高橋都が執筆している。高橋は、乳がん患者のセクシュアリティについて国際比較や多数のインタビューを引用しながら論じている。また、Doyal は女性と医療について日本と英国の比較を行っている。Doyal は、医療分野における日本の女性運動は、女性のリプロダクティブ・ライツを推し進める活動 (特に、低容量ピルの解任) を中心に行われてきたのに対し、英国の女性運動は医療行為における男女の差別、NHS (国民医療サービス) の組織内におけるジェンダーの不平等など幅広

いアジェンダを視野においた活動をしているとしている。Doyal は、患者の過半数が女性であり、高齢者数においても女性のほうが男性を上回る現実を踏まえると、医療分野における日本の女性運動の活動は今後英国の女性運動と同じく医療産業自体の男女平等 (例えば、女性医師の増加) をアジェンダとするようになるであろうと予期する。

3. 本書の意義

本書は、編者の Izuhara 自身も指摘するように、厳密な意味では日英の国際比較を行っていない (p.3)。しかし、本書は、6つの社会政策の領域において、日英それぞれの国の専門家による自国の政策の分析を 2 章ずつペアとして提示するという構成をもって、この難しいタスクに取り掛かる土台となる論点を提供しており、2つの章を読み比べて、両国の類似点と相違点をあぶりだし、そこからお互いの国への示唆を導き出すという作業は一人一人の読者に任されているものの、日本およびイギリスの社会政策に興味がある者にとって貴重な一冊である。執筆者には、日英ともに著名な研究者が名を連ねており、各政策領域の日英それぞれの課題・理論・分析がコンサイスにまとめられている。6つの政策領域も、通常社会政策の領域 (貧困、福祉など) ではなく、両国の現在の社会問題をよりピン・ポイント的に反映するように熟慮された選択となっている。各章は、日英の社会政策に関する基礎的知識を提供するとともに、それぞれの筆者による示唆に富む分析が含まれており、読者にとって十分に読み応えのある内容となっている。特に、3、4章で分析された社会契約としての世代間関係から個人個人の契約への変容、7～10章で論じられたホームレス問題を含め住宅における不平等化・両極化などは、日英を通じて類似する点が多く、現代の福祉国家が面する共通の課題を認識させるものである。これらの分析は、Esping-Andersen の功績 (1990、1996 など) をはじめとする

比較福祉国家論を更に発展させることとなるであろう。また、日英の二つの章を並べて提示するという本章の構成も読者の思考を国際比較へ導く上で有益である。二つの章を並べて読むことにより、両国の類似点と相違点が際立ち、日本の読者であれば英国からの日本への示唆をおのずと考えざるをえなくなるからである。最後に、日本の社会政策研究の先端をいく著者の方々の功績を海外に発信しているという点でも、本書の意義は極めて高い。

しかし、一方で、特に日本側の著者による日本語の著書・論文に親しんでいる読者にとっては、日本にかかわる章については、それらが英語で執筆されているという以外は、目新しいと思うことが少ないかもしれない。また、英国側の章についても、その政策領域を詳しく知るためには物足りなく思う読者も少なくないであろう。さらに、日英のペアの章の内容が、同じトピックを論じているにせよ、不適合である場合も散見され、片方の著者が投げかける主題に対して、もう一方が適切に答え

ているとはいえない章も見かけられた。本書に対する希望を述べるとすれば、各政策領域のペアの論文のあとに、日英の2人の著者よりお互いの論文へのコメントを含めるなど、よりDialog的な構成であれば、国際比較という観点がより推し進められ、さらに充実した内容となったであろう。

注

- 1) 上記にもあるように、英国では、「ホームレス」という言葉を住居がない、または、住居を失う危険性が高い人々と定義しており、日本でよく用いられる「路上生活者=ホームレス」という定義よりも広い意味でこの言葉を用いている。

参考文献

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1996) *Welfare states in transition: National adaption in global economies*, London: Sage Publications.

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所

国際関係部第2室長)

研究の窓

今、公的扶助制度は何を担うのか? 岩田 正美

特集：公的扶助の現在：基本的福祉の保障に向けて

公的扶助研究の基本的視座—序論— 後藤 玲子

貧困の性格変化と社会生活の困難さ—「社会生活に関する調査」の意義— 中川 清

対談 福祉政策の再編に向けて：就労政策と住宅保障再考 岩田 正美・八田 達夫・後藤 玲子

補論 生活保護制度見直しの論点と視点 埋橋 孝文・所 道彦・田宮 遊子

「現代日本社会において何が〈必要〉か?：『福祉に関する意識調査』の分析と考察」

..... 後藤 玲子・阿部 彩・橋木 俊詔・八田 達夫・埋橋 孝文・菊池 馨実・勝又 幸子

補論「最低限の生活水準」に関する社会的評価 阿部 彩

わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革 橋木 俊詔

公的扶助の法的基盤と改革のあり方—「自由」基底的社会保障法理論の視角から— 菊池 馨実

投稿(研究ノート)

社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について 台 豊

施設介護に関する理論分析 友田 康信・青木 芳将・照井 久美子

動向

平成13年度社会保障費 国立社会保障・人口問題研究所

判例研究

社会保障法判例 関 ふ佐子

— 入所用ベッドを確保するためになされた特別養護老人

ホームへの補助金の支出が違法であるとされた事例

『海外社会保障研究』執筆要領

1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63–87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56–72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260–267

海外社会保障研究

第147号 2004年6月発行予定

特集：ワークフェアの概念と実践

第148号 2004年9月発行予定

特集：海外社会保障研究の展望

バックナンバー（在庫あり）

第145号 2003年12月発行……………特集：社会保険医療制度の国際比較：日、独、仏、蘭、加5カ国の医療保険制度改革の動向

第144号 2003年9月発行……………特集：ロシア・東欧における社会保障の動向

第143号 2003年6月発行……………特集：第7回厚生政策セミナー「こども、家族、社会—少子社会の政策選択—」

第142号 2003年3月発行……………特集：転換期における福祉国家の国際比較研究

第141号 2002年12月発行……………特集：社会的排除—概念と各国の動き—

第140号 2002年9月発行……………特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景

第139号 2002年6月発行……………特集：日本とカナダの社会保障
—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—

第138号 2002年3月発行……………特集：現代の規範理論と社会保障

第137号 2001年12月発行……………特集：国際機関における年金政策論

第136号 2001年9月発行……………特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較

第135号 2001年6月発行……………特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」

第134号 2001年3月発行……………特集：グローバル化と社会保障

第133号 2000年12月発行……………特集：社会保障と情報化

第132号 2000年9月発行……………特集：中国の社会保障改革と企業行動

第131号 2000年6月発行……………特集：介護保険の国際的動向

第130号 2000年3月発行……………特集：社会保障給付費の国際比較研究

第129号 1999年12月発行……………特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題

第128号 1999年9月発行……………特集：EUの社会保障政策の展開

第127号 1999年6月発行……………特集1：福祉施策の国際比較
特集2：OECD社会保障大臣会議

第126号 1999年3月発行……………特集：各国の年金改革

第125号 1998年12月発行……………特集：就労インセンティブと社会保障

※ バックナンバーの詳しい内容をインターネットでご紹介しております。

<http://www.infoasia.co.jp> をご覧ください。

「海外社会保障研究」投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限ります。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付してください。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、「海外社会保障研究」執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

埋橋 孝文 (日本女子大学教授)

岡 伸一 (明治学院大学教授)

尾形 裕也 (九州大学教授)

沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所主任研究員)

武川 正吾 (東京大学助教授)

島崎 謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

中嶋 潤 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

阿萬 哲也 (同研究所・総合企画部第1室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

加藤 久和 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第1室長)

佐藤 雅代 (同研究所・総合企画部研究員)

菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 146

平成16年3月25日発行

ISBN 4-900849-71-5

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号

東京日産渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062