

チョング・キー・パーク著『韓国の社会保障』

Chong Kee Park, *Social Security in Korea: An Approach to Socio-economic Development*, Korea Development Institute, Seoul, 1975.

保 坂 哲 哉

著者は現在 Korea Development Institute の財政・予算部長の地位にある経済学者である。院長 Mahn Je Kim 氏のまえがきによると、著者は1973年12月1日に制定された National Welfare Pension Law (以下この年金制度は NWP と略称する) の立案段階で、社会保障年金制度導入の可能性に関する研究を手がけた。今度の著書はそれを発展させたもので、韓国の社会保障制度とくに老齢、廃疾、遺族、保健、失業に関する社会保障について包括的な分析・検討を行って問題点を明らかにし、将来の改善案についての考察を試みている。その場合韓国の社会経済条件の最近における変化、社会・経済発展を旨とする国家政策の枠組との関連に注意が払われている。本書の構成は次のとおりである。

I 序 論

II 韓国における社会保障の必要性

背景—経済、人口条件

老齢者、障害者、遺族の社会経済状態

III 現行所得維持手段の不適切性

私的所得保障手段

現行社会立法

評価

IV 社会保障への接近

社会保障と経済発展

現在のニーズとその充足方法

公的な強制制度の必要性

V NWP システム

適用範囲

受給要件

給付の種類と金額

NWP 制度の財政

NWP 制度についての個別的費用—便益分析

VI NWP 制度の経済効果

貯蓄効果

所得再分配

総需要の変化

VII 総括と政策についての結論

以上が本文で、そのほかに統計、法令、文献などが補遺として載録されている。

本書の議論の中心は、以上の概略からすでに予想されたとおり、最近における韓国の社会保障政策に関する選択を評価するとともに、将来の発展方向を示唆しようという点にある。具体的にいえば、なぜいまの時期に新年金制度が必要なのか、社会保障のなかで疾病保険や失業保険よりも年金が優先されるのはなぜか、年金制度の拠出、給付、財政のしくみがいまのようなかたちで決定されたのはなぜか、いまの仕組みのどういうところに改善の余地があるか、といった問題がそれである。ここではスペースの制約もあるので、まず新しい年金制度の概要を紹介したあと、年金制度を優先させた理由を取りあげ、それぞれについて評者のコメントを記すことにしたい。

NWP 制度は、1973年12月1日の法律によって創設され、1976年から実施されることになっている。実際に予定どおり発足したかどうか評者は確認していない。

適用対象は、将来全国民に広げること为目标とするが、最初はおもに管理上の必要から制限する。従業員30人以上の企業の月間賃金・俸給額15,000ウォン(1974年現在100ウォンは約62円)以上の被用者(公務員、軍人、私学教員は特別制度に属し適用除外)が自動的に適用対象となる。月収15,000ウォン未満の被用者、従業員30人未満の企業、自営業者は申請により認可があれば加入できる。なお臨時雇、日雇は適用対象から除かれている。

給付の種類は、老齢年金、障害年金、遺族年金、一時金の4種類である。

受給要件は、老齢年金の場合20年間の加入と拠出、障害年金、遺族年金は1年間の加入と拠出、老齢年金の受給開始年齢は男60歳、女55歳でいずれも退職を要件とする。ただし、男65歳、女60歳に達すれば退職を要件としない。以上は満額年金の場合で、退職しなくとも減額された在職年金は受けられるし、加入10年を越え

れば減額された老齢年金を受けられる。また制度創設時、男 41～55 歳、女 36～50 歳の者には経過措置により短期加入でも年金が支給されるようになっている。一時金は 10 年未満の加入者が脱退したときに支払われる。

年金額の算定式は次のように表わされる。

$$P = \left[Y \times \frac{240}{100} \right] + \left[B \left(1 + \frac{4n}{100} \right) \times \frac{240+m}{100} \right]$$

P: 年金額

Y: 前年度における加入者全員の平均報酬月額

B: 最終 3 か年の平均報酬月額

n: 20 年を越える加入年数

m: 240 か月を越える加入月数

20 年未満の加入者の減額老齢年金は、満額年金の 45 % に 10 年を越える年数 1 年ごとに 5 % を加えた額とする（女子は一時金を選ぶこともできる）。

障害年金は、完全廃疾（1 級）については受給資格発生時に退職年齢に達したものととして老齢年金と同額が、2 級障害ならばその 50 %、3 級障害ならば 30 % がそれぞれ支払われる。

老齢年金と障害年金については、家族加算が加えられ、その年額は配偶者 24,000 ウォン、18 歳未満の子 1 人につき 12,000 ウォンである。

遺族年金は、寡婦と 18 歳未満の子（障害のある子の場合には年齢制限なし）に対して、死亡者が受給していたかまたは受給すべき年金の 50 % が支払われる。寡婦、18 歳未満の子がいない場合、60 歳をこえる父母、祖父母にも給付を行う。

給付費の財源調達は、被保険者と事業主の拠出金および積立金の運用利子収入による。つまり積立金をつくるわけで、当面拠出料率は労 3 %、使 4 % と決められているが、計算の根拠は明らかにされていない。拠出金収入と給付支出および積立金の額についての予測は 1986 年まで示されている。給付費についての国庫負担はないが、事務費は政府の一般財源によって賄われる。

以上が制度の要点である。なぜ、こういう仕組みの制度を採用したかについては、第 IV 章の一般的な説明のほか、第 V 章の末尾に掲げられた個別的費用＝便益分析、第 VI 章の経済効果についての考察から理解することができる。NWP が経済的目的と社会的目的を同時に満しうるなようなシステムでなければならない、ということが大前提になっておりそのことから、一方では積立金の蓄積を可能にするよう拠出料率と老齢給付の待期が決められ、他方老齢保障ニードにこたえるため経過措置による受給要件の緩和や減額年金の制度を設け、また定額部分と報酬比例部分を組合わせて年金額を決めるという方法を採用

し、効率的な給付を行うことをねらったものと考えられる。定額部分は全被保険者の平均賃金の 1 % の 240 か月分、つまり平均賃金の 20 % というすっきりした決め方になっており、日本の厚生年金の場合より分り易い、加入期間 20 年の平均賃金と同水準の賃金稼得者の場合に、定額、報酬比例の両部分が等しくなり、加入期間が長くなるほど、また賃金水準が高くなるほど定額部分のウエイトは小さくなる。

加入期間が 20 年を越える場合、越える期間 1 年について報酬比例額を 4 % ふやす仕組みになっている。日本の厚生年金のいわゆる定額部分は 240～360 か月の範囲内で期間比例になっているが、NWP では定額部分は文字通り定額で加入期間に無関係であるから、上記割り増し効果はそれほど高くないようにも思われる。この点について計算を試みる余裕はないが、個別的費用＝便益計算を加入時の年齢が 25 歳と 40 歳の 2 グループについて適用・比較した結果が載せられているので、それから判断するかぎりでは、むしろ加入期間の短い方が有利だということになる。この割り増し率がどういう計算とどういうねらいによるのか明らかでないが、受給開始年齢を越えて受給を延長した場合に適用するという慣行とは異なる方法をとっているわけである。

拠出料率 7 % がどういう保険数理計算ないし経済計算によるのかも明らかではない。日本の厚生年金の発足当初の状況と比べるとかなり高率である。韓国の都市勤労者家計調査結果によると、平均貯蓄率が 8.9 %、世帯主年齢 40～50 歳の世帯の貯蓄率は 7 % 程度であるから、本人負担の拠出料率 3 % はとくに比較的所得の低い層には大きな負担になるものと思われる。それに対応する給付の水準は、1974 年の月収 5 万ウォンで 20 年加入の場合、給付率 (replacement rate) は 35.4 % で、公務員の 50 % に比べれば劣り、月収 15 万ウォンの高所得層の NWP 給付率は 25.1 % にすぎないので格差は一そう拡大する。こうした重い負担と負担・給付関係の相対的不利が今後従業員 30 人未満事業所や一般自営業者へ適用範囲を拡大する場合の障害となるかもしれない。著者は普遍的適用を社会正義の原則から理解すべき点を強調しているようであるが、普遍の原則が経験的に導かれたという点もあわせて重視すべきであろう。適用範囲の拡大過程で国庫負担の導入を考えるのかどうか、別建ての制度をつくらず一元的なシステムでの普遍化を実現する可能性について疑念が残る。

次に、一般的な年金制度を優先的に導入した背景ないし、理由について著者の述べているところを紹介しよう。

一般的な社会保障ニードが高まった背景には、1960年代に入ってから韓国経済の目ざましい成長（1人当り実質成長年率は、1961～65年3.4%、1966～70年8.9%）と社会プログラムの発展の立遅れという事実、より公平な分配の必要性についての認識の高まり、そして社会部門へより重点を置くという政策転換がある。

韓国の社会保障が未発達であることは、社会保障費の対GNP比率が1973年現在0.97%にすぎないことから明らかである。適用人口という点でみると1972年の就業人口約1,060万人、被用人口約410万人に対して、もっとも普及している労災保険で約120万人（1973年、以下同様）、公務員、軍人、私学教員をそれぞれ対象とする3つの年金制度合わせて約60万人、疾病保険はないに等しく9千人、失業保険は未実施という状況である。制度導入の時期は公務員年金が1960年、私学教員年金が1973年、他はすべて1963年である。社会保障費の構成割合でみると、社会保険が62%、退役軍人援護21%、公的扶助および福祉10%、公共保健7%である。

韓国の社会保障の発展は、まず、社会・経済発展の相互補完性の認識のうえに立って、ニードの緊急性とニード充足の可能性の両面について考察を行って優先順位を決め、長期計画を立てて漸進的に進めなければならない。これが社会保障に関する政策決定の基礎となる考え方であった。医療保障に対する高いニードは、たとえば1972年の調査によって医師による治療を受けたケースが傷病の23%、売薬による治療が54%、治療なしが23%という数字からも証明されている。しかし、現在全国的社会保障をこの分野で実施することは、経済的理由と医療資源とくに医師、医療施設の不足のため不可能である。したがって、医師や医療施設が集中している大都市地域の大規模事業所労働者を対象とする限定された保険制度にとどめるべきである。また失業保険ニードについては、1972年現在完全失業率4.5%、週18時間未満の就業人口率5%という数字からその存在は認められるが、雇用機会が絶対的に不足し、職安サービスが未発達の現在では、長期的雇用政策という観点からいって、失業保険の実施は好ましくない。現在労働基準法の規定によって退職金の支払い義務が事業主に課せられているので、実施状況はなお不十分であるとはいえ、当面それで代替することで補足しなければならない。

それに対して、老齢、障害、遺族給付に対するニードは、長期的な性格を持っており、その意味でも長期計画になじむ。しかも、現状では、公務員、軍人には年金制度があるのに、民間労働者にはそれがなく、老齢貯蓄の

余裕もないまま、ますます長くなりつつある老後を迎えなければならないというのはいじらしく不均衡である。年金制度は、労働者とその家族の生活不安を緩和し、それによってより安定的で、健康で、生産的な労働力の形成に役立つという社会保障一般の経済効果のほかに、積立金を持つことにより貯蓄を増加し、それが適切に投資されれば資本形成に貢献するという効果をもつ。韓国はとくに国内貯蓄が不足しているので第2の点は重要である。以上のような考察にもとづいて、まず年金制度を優先的に発足させるという政策がとられたのである。NWPの財政見通しによると、つくり出される年金貯蓄は1977年でGNPの0.6%、国内総貯蓄の2.5%であるが、徐々にこの割合は上昇し、1981年にはそれぞれ0.8%、2.8%になると予想されている。

今回韓国でとられた社会保障に関する政策決定とその考え方は、将来の発展方向を決めるものとして重要であると思われる。ただ、評者は韓国の社会・経済条件や社会保障の現状などについて十分な知識を持ち合わせないので、正しい評価を行う資格はない。したがって、ここでは、日本の社会保障分野での経験と比較して興味深い2, 3の問題を指摘してみたい。

日本では最初の社会保険立法が健康保険の分野で成立した。実施は1927年であるが、制定は1922年であり、1923年の大震災のために実施が延期されたわけである。当時まだまともな救貧立法はなく、新しい立法の必要性が漸く公的機関においても認められようとしていた頃である。救護法が実施されたのは1932年である。こうした一連の社会立法が成立する背景は省略するが、健康保険について一般的扶助立法が成立するという順序は重要である。一般的公的扶助立法の成立要件として、一般的防貧立法としての社会保険といういわば防波堤が必要であると考えられていたわけである。社会保険は当時、医療はもとより失業、年金についてもすでにモデルがあったわけでそれについては日本でも知られていたにもかかわらず、年金保険を発足させるべきだという考え方はなかったわけではないが少くとも主流とはならなかった。こうした社会保険の発足のしかたの日韓両国の違いは、労働者の健康状態が当時の日本と現在の韓国ではまるで違うことから説明でき韓国の今回の選択を正当化できるであろう。この点についての直接比較データはないが一般的な粗死亡率でみると、大正11年の日本は人口千対22.4、1965～70年の韓国は11.0である。一方医療資源という点でみると、人口10万対医師数は1971年の韓国が4.9人であるのに対し、大正11年の日本は7.4人で日

本の方が条件が良かった。このことを逆にいえば、現在の韓国ではかつての日本に比べ少ない医療資源で高い保健効率をあげるわけであり、医療保険ニードの緊急性もそれほど高くないといえるのかもしれない。もちろん、だからといって医療への取り組みを怠ってよいということにはならない。現在多くの先進諸国でもっとも解決困難な社会政策上の問題として残されているのは医療であり、適切な解決の方向をなお模索しているというのが現状である。早くから計画的に望ましい医療システム作りに取り組むことは、先進諸国における失敗を回避する道でもある。新年金制度によって生ずる投資資金を地域病院網など医療機関の整備に使うという構想はその意味で正しいと思うが、より難しく重要なのは組織ないし制度の問題である。なお、年金基金の社会的利用という点では、社会福祉施設と個人住宅の建設が直接老後保障に結びつ

くものとして重視される必要がある。

年金基金の形成は、国民経済的にみて投資効果という点で高い価値をもつことは誰しも異論がないところであるが、年金給付目的にとってどのくらい有意義なものかについては議論のあるところである。基金が一旦形成され、それが有意義に活用されればされるほど、本来の年金給付目的以外の目的がからんで、年金制度の発展を妨げ、あるいはゆがめる危険なしとしない。こうした問題は長期展望をもって対応することが必要であろう。

今回創設された韓国のNWPはいくつかの興味深い仕組みを含んでいる。その成否は今後長い期間にわたる実績を経てはじめて明らかになるわけであるが、創設に当たって著書のような経済学者による専門的検討を経ているということは当然のこととはいえ、きわめて有意義であるといえる。

フリートリッヒ・エーバート財団編

『貧困に対する効果的な戦略』

Friedrich-Ebert-Stiftung, *Effective Anti-Poverty Strategies*,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bangkok, 1974.

保坂哲哉

本書は、1973年12月12日から21日までタイのバンコックで、フリートリッヒ・エーバート財団とECAFE(現ESCAP)の共催で開かれたRegional Experts Workshopでの講演とペーパーを集めたものである。正式の報告書は薄い謄写刷りのものがECAFEでまとめられているが、それはここには収録されていない。ただ、本書の第6部はWorkshopでの討議結果をまとめたものであるから、ECAFEの報告書をわざわざ参照する必要はなかろう。本書は、全体が6部に分れていて、次のような構成になっている。

第1部 開会のことば

第2部 基調講演

第3部 現状分析

第4部 おもな政策領域

第5部 実践志向的研究の現状と評価

第6部 勧告

このうち第2部には、Gandhian Institute 所長の Sugata Dasgupta 教授による "Towards a No Poverty

Society" と題する論文とシュトゥットガルト大学地域計画・開発計画研究所長 Peter Treuner 教授による "Experiences and Possible Contributions of the Industrialized Countries" と題する論文が収められている。

第3部は参加した発展途上国から提出された country paper を収め、パキスタン、インド、タイ、マレーシア、シンガポール、フィリッピン、韓国がカバーされている。

第4部は、ECAFE, ILO, FAO その他の学者・専門家のまとめたペーパーを収め、農村開発、農村社会保障といったテーマが取り上げられている。

第5部は、主として貧困研究の現状や問題点を論じた論文5編をのせている。

ここでは、300ページ余にのぼる本書のうちダスグプタの論文にしぼって、内容の紹介とコメントを試みたい。ただ、彼の議論に対する反応をみる意味で、最後に、この作業グループの結論のうち一般的政策指針の部分のみ紹介しておこう。ダスグプタについては、『海外社会保障情報第28号』に根本嘉昭氏による第17回国際社会福祉