

韓国 の 社会 保障

金 早 雪

はじめに —視角と課題—

「法の審判台にのぼった‘6万5千ウォンぽっきり’の福祉——老夫婦“生活保護給付少なすぎ”と憲法訴願出す」。これは韓国の雑誌『時事ジャーナル (SISA JOURNAL)』1994年4月28日号掲載記事のタイトルである。詳しくは本文に譲るが、要するに、生活保護法に基づく生活保護給付の水準は低すぎて、憲法で保障している、幸福を追求する権利（第10条）および人間らしい生活を営む権利（第34条）を侵害していると、提訴したものである。

韓国の社会保障政策は、1960年代の対症療法的な救済・救護（ちなみに朝鮮戦争休戦後が韓国の「戦後」である）、そして政治・社会的上層とってよい軍人・公務員・私学教員への公的年金と医療保険制度に始まり、70年代には大企業から徐々に医療保険が適用されて、80年代後半には国民皆保険・皆年金をほぼ達成した（拙稿 [1992]）。

こうした社会福祉制度の進展の背景に、経済成長の成功があることは否めない。他方、老夫婦の訴えは社会保障の内容を問うものであるが、この切実な訴えが法的手続きに沿って取り上げられたこと自体、とりあえず人権意識と民主主義の定着化に期待を抱かせるものでもあ

る。

経済成長と政治・社会の関連について、「2千ドルの壁」という仮説が提起されている¹⁾。すなわち、量的には1人当たりGNPが2千ドル程度を超え、質的には民主化（思想・政治・経済闘争）の歯車がかみ合ったとき、はじめて経済発展と民主主義は安定的に「と」で結びつき、市民社会的状況が形成される、というものである（注1）中村著，184頁）。量と質のいずれかが欠けてもならないというのだが、その書の「はじめに」で紹介されている、権威主義体制のもとで「経済発展に全力をあげるしかないのかな」という韓国人留学生のつぶやきは、実に経済発展論の根本的課題に関わるものと思われる。

ミドゥグレイ [1986] は、第3世界において社会保障政策は必ずしも階層間格差の是正に向かうものではなく、むしろ恩恵が特定階層に限られたり、財政的には逆進的にさえなるなど、批判を呈している。政策という同一レベルで論じるとはいえ、個々の社会に根ざす事象を、第3世界という大枠でくくったり羅列的に比較することは、困難である以前に無謀でもある点については著者自身も懸念を述べている。しかし政策の背景には植民地主義の影響があり、これを「文化的帝国主義」ととらえる視角は、例えば日本の将来像を北欧型福祉国家に求めることが果たして現実的かどうかと問うことと同質の妥当性を持つものと思われる²⁾。

「2千ドルの壁」が重層的構造だとすると、韓国にとって最後の壁ともいべき諸課題のなかには、実際、日本の法・行政体系を継承または模倣したがためのものも少なくない。韓国の社会保障制度にみられるそうした課題にも触れたい。

I 社会保障政策の展開と現状

1 政治体制と社会保障政策

1980年代に入って韓国政府は、政策の基本方針として経済成長優先から均衡のとれた社会的発展にも傾注すると強調するようになった。

社会保障関連諸法の法源である憲法の生存権条項をみても、それは明らかである。すなわち、大韓民国憲法は1948年に制定され（制憲憲法）、以来9度の改正を経て現行の第6共和国憲法（1987年）にいたっているが³⁾、生存権に関する規定は次のような3次の変遷をたどった。

- (1)第1共和国・制憲憲法（第19条）および第2共和国憲法：1948年8月～62年12月
老齢、廃疾その他労働能力のない者は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。
- (2)第3、第4（維新）および第5共和国憲法：1962年12月～87年10月
①すべての国民は人間らしい生活を営む権利を有する。②国家は社会保障の増進に努力しなければならない。③生活能力のない国民は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。
- (3)第6共和国憲法第34条（社会保障等）：1987年10月～
①すべての国民は人間らしい生活を営む権

利を有する。②国家は社会保障・社会福祉の増進に努力すべき義務を負う。③国家は女子の福祉と権益の向上のために努力しなければならない。④国家は老人と青少年の福祉向上のための政策を施すべき義務を負う。⑤身体障害者および疾病・老齢その他の事由で生活能力のない国民は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。⑥国家は災害を予防しその危険から国民を保護するために努力しなければならない。

具体的立法措置を見ると、第1、第2共和国時代は朝鮮救護令（1944年）に依拠したまま皆無に終わり⁴⁾、61年5月の軍事クーデター直後、国家再建最高会議において初めてなされた。すなわち第3共和国憲法の公布（62年12月）に先だって、61年12月に生活保護法が制定され、同法施行（62年7月）と同日付けで国家再建最高会議議長から内閣首班あてに「社会保障制度確立」の指示覚え書きが下達された。同覚え書きの主要点は、①福祉国家の早急な創設、②経済開発計画と平行して社会保障制度を確立すべきこと、③社会保険で可能なものからモデル事業に着手すべし、というものである。

この4カ月後に第3共和国憲法が公布され、翌年10月に発効（民政移管）した。「社会保障に関する法律」の制定はその翌月である。この間の63年3月に憲法施行延期（軍政延長）の改憲案が出されたが、内外の批判を浴びて撤回され、10月の大統領選挙を迎えるという一幕がみられた。いずれにせよ社会保障制度は国民の関心を集めていたとはいえない状況下で、軍事政権による、公約にも掲げられた民生苦解消の取り組みが、韓国最初の立法措置となった（慎ほか [1991] 174-178頁, 337-339頁）。

さて、社会保障に関する法律は、第3条第3項「社会保障事業は国家の経済的実情を参酌して順次法律が定めるところにしたがい行う」というように、憲法の生存権保障規定が、直ちに個々の国民に具体的な権利を保障するものではなく、よって政府の法的義務というより目標・指針を示すにすぎないとするプログラム説⁵⁾に立脚していることがうかがえる。しかも政府の担当部署が具体的に言及されているわけでもなく、社会保障審議委員会に関する事項(第4～6条)を除いて、実効的規定は何もない(慎ほか[1991]165～185頁)。

基本法すらこうした状況のまま、長く厳しい開発優先の独裁政治が20年近く続いたが、1987年の第6共和国憲法は生存権規定でも大改正がみられたほか、憲法裁判所制度の改正が基本権保障の前進に可能性を開くこととなった。

すなわち憲法改正に連動する憲法裁判所法改正(1988年)によって、「公権力の行使または不行使によって憲法上保障されている基本権を侵害された者は法院の裁判を除いて憲法裁判所に憲法訴願を請求することができる」(第68条第1項)とされ⁶⁾、大統領の行為、国会の立法作用または行政機関の行為などすべてがその対象とされる。

冒頭の異例の憲法訴願は、政治的民主化があって初めてなしたものであり、生存権を含む基本権の保障は、民主主義のもとでしかありえない。

ファシズムや独裁政権が社会政策を利用してきた歴史的事例は少なくないが、独裁者による国民のための慈善的政策に対して、個々人が正当、公正な手続きにしたがって基本権を確保する対抗手段が講じられないなら、国民による国民のための社会保障制度はとうてい望めない。

政治的民主化は経済発展なしに定着は望めないとしても、政治にもそれ固有の発展論理が内在しており、維新独裁体制下の韓国国民の苦しみも、今日の民主化を加速させていると思われる⁷⁾。

2 行政と立法における展開

社会保障行政機構の変遷を見ると⁸⁾、米軍政は原則として朝鮮総督府機構を踏襲したが、従来の執行機関8局に加えて軍務局、広報局とともに保健厚生局を新設し、1946年3月の部制への組織改編のさいに、労働行政を商務局から移管し、社会部とした。第1共和国では社会部保健局は保健部に分離昇格され(49年3月)、55年に再び統合されて保健社会部となった。その管掌事項は労働、保健、厚生そして婦女問題で、部内に5局(保健、厚生、労働、住宅、婦女)がおかれた。

第3共和国では労働局を労働庁に昇格させた(63年12月)、いずれにせよ81年に労働部として分離昇格するまで、労働行政も保健社会部の管掌事項であった。なお、79年12月には保健社会部長官所属下に環境庁が新設されている⁹⁾。

その結果、現行の政府組織法第39条(保健社会部)は、以下のような規定となっている。

- ①保健社会部長官は保健衛生・免疫・医政・薬政・救護・自活指導・婦女・児童と家族計画に関する事務を管掌する。
- ②環境保全に関する事務を管掌するために保健社会部長官所属下に環境庁をおく。
- ③環境庁に庁長1人と次長1人をおき、庁長は政務職とし次長は政務職国家公務員をもってあてる。

かくして保健社会部には現在、保健、衛生、医政、薬政、医療保険、国民年金、家庭福祉および社会の8局がおかれ、家庭福祉局に、老人福祉、児童福祉、婦女福祉そして家庭福祉の4課があり、社会局に生活保護、福祉支援など5課がおかれている。

政府財政を見ておくと、軍事政権が民政移管した当初こそ、保健社会部予算は1962年度2.71%¹⁰⁾、63年度2.57%、64年度3.92%と増加したが、69年度には1.26%にまで低下した。折しも工業製品輸出に主導された高度成長が始まる、第2次経済開発5カ年計画期である。以降2%未満で推移し、79年度に2.52%となってから年々上昇し90年度に5%に達した。

ともあれ、改廃が論議されて久しい社会保障に関する法律において、社会保障には「社会保険による諸給付と無償で行う公的扶助」(第2条)の2種類が掲げられた。今日ではこれに福祉サービスを付加することができるが、とりあえず社会保険方式と無償公的扶助に分けて、独立以降の重要な政策展開を順次追ってみよう。

まず社会保険方式では、公務員年金法(60年、以下すべて施行年)、軍人年金法(63年)、産業災害補償保険法(64年:当初の適用対象は、鉱業と製造業の500人以上の事業場のみ)、私立学校教員年金法(75年)、医療保険法(77年:63年法は施行されず。なお施行当初の強制加入対象は500人以上の事業場で、他は地域単位組合への任意加入制)、公務員および私立学校教職員医療保険法(78年)、国民年金法(88年:73年国民福祉年金法は施行されず新法制定による)である。

無償公的扶助に関わるものとしては、朝鮮救護令(1944年)を廃して制定された生活保護法(62年、82年全面改正)、児童福利法(62年:81年に児童福祉法と改正)、国家有功者および越南

帰順者特別保護法(62年)、災害救護法(62年)、医療保護に関する規制(77年)、医療保護法(79年)、心身障害者福祉法(81年)、老人福祉法(81年)がある。

なお社会保障に密接に関連するものとして、淪落行為等防止法(1961年:売春防止法に相当)、孤児入養特例法(1961年)¹¹⁾、自活指導に関する特別保護法(65年)、職業安定法(67年)、社会福祉事業法(70年)、母子保健法(73年)、社会福祉事業基金法(80年)、最低賃金法(86年)、嬰幼兒保育法(1991年)をあげることができる。

このように1960年代は立法措置こそいくつかなされているが、戦災孤児などへの扶助も外国の福祉団体からの援助に頼るという状況にあり¹²⁾、当時の文教部予算15%と比較しても保健社会部にとって不遇の時代であった。

社会福祉政策の本格的始動は70年代後半、医療保険法の施行に始まるというよいであろう。ただし医療保険の対象者は1980年においてもまだ24%にとどまっていたし、政府支出に占める保健・福祉関連費は依然として10%足らず、低・中所得国平均(20~25%)のせいぜい2分の1にとどまっていた。後述する年末年始募金運動による福祉基金の造成は、福祉財政の貧困が生んだものである。

ともあれ1980年代には、身障者・老人福祉それぞれに、生活保護法から独立した法的根拠が整えられ、医療保険についても88年に農漁民、89年には都市住民(自営業者、日雇い労働者など)を強制加入者とした結果、国民皆保険を達成した¹³⁾。国民年金法の施行とあいまって、80年代末、韓国の社会保障政策は飛躍期を迎えている。

3 課題と問題点

1992年現在、医療保険と年金制度がほぼ全国民をカバーし、各種社会保障関連法が制定されるに至ったとはいえ、従前来の、あるいは新たな問題をはらんでいる。

まず最大の問題点として、基本法としては、当初から死文に等しい社会保障に関する法律があるのみである。しかも立法措置のなかには、政治体制の激動のまさにさなかに、社会不安への対処を目的として十分な調査や考察なしに制定された例も少なくない。その結果、法的な不備や制度間の不統一など、拙速から生じた問題が残されている。

第2に、年金・医療保険では対象者選別主義から普遍主義への移行は見られたが、給付の内容・水準は必ずしも十分なものではない。また障害者、老人福祉などはようやく法や制度が整えられたばかりという状況でもあり、施設や行政各部における専門職員の拡充¹⁴⁾が望まれている。こうした福祉の質は今後の課題であろう。

第3に、政府の財政や施策が貧困なため民間(外国 and/or 宗教, 等)の団体に依存してきた経緯もあって、社会福祉施設4,929のうち、国公立は711のみで、そのうち701が児童福祉施設で(保育700, 嬰兒1), あとは浮浪者収容5施設, 老人福祉3施設, そして婦女職業善導と慢性疾患, 各1施設である。障害者, 精神疾患者の施設(各142, 74)はすべて民間である。

民間施設の運営経費は自らの収益事業のほか、社会福祉法人であれば政府補助金と社会事業基金からの援助を受けることができるが、施設の増改築に政府一般会計から支出されるようになったのは最近で、それまでは社会福祉事業基金によっていた。

同基金は保健社会部長官の管理下にあり、基

金造成は政府出捐金、政府以外からの寄付、そして運用収益金とされているが(同基金法第5条)、今日まで政府からの出捐はないままである。基金造成の大半は年末年始の共同募金によるもので、その過半は経済4団体傘下企業から得ている¹⁵⁾。

政府支出の不足がいわば「善意の目的税」で補われているわけである。隣保扶助意識や制度を否定するわけでも、また民間依存が一概に悪というわけでもない(医療については趙[1990]参照)。しかし、社会福祉が生存権保障を具現する公的手段であるという意識の定着を阻む危険性をはらんでいる。

関連して、福祉の貧困と儒教的家族制度は相互に規定しあってきたが、現在とりわけ高齢者問題など、社会的規範が動揺している。老人福祉法の理念等の条文は日本の老人福祉法に酷似しているが、第3条(家族制度の維持・発展)は日本の法にはないものである。いわく、「国家は敬老孝親の美風良俗にしたがった健全な家族制度が維持・発展されるよう努力しなければならない」とある。条文化せざるをえないほど伝来の家族制度が急速に解体しつつあるという逆説も指摘できそうだが、実際、社会変動が急速で激しかっただけに、家族制度にまつわる世代間、男女間などの意識ギャップもまたいっそう大きい¹⁶⁾。社会保障が権利として根付くにいたっていない状況下で、古い家族制度の物心両面の基盤の崩壊は、制度あるいは時代の狭間に放置される人々を生ぜしめる危惧を抱かせるものである。

最後に、憲法の「すべての国民は人間らしい……権利を有する」という条文は第3共和国憲法以来のものであるが、「国民の要件は法律で定める」(憲法第2条)とされ、国籍法において日

本同様、血統主義をとっている¹⁷⁾。そのため、解放以前から永住している高齢の日本人妻など、少数とはいえ定住外国人は公的扶助から排除されたままである。社会保障において自国民を優先することは一般的には合理性をもつが、国際人権規約等の理念に照らせば、「自国民」とは当該社会の構成員と解することが自然である¹⁸⁾。韓国において、国籍要件の是非をめぐる問題は水面下に放置されたままである。

II 生活保護の概要、実態および問題点

1 概要

韓国の生活保護法の概要を見ておこう。

まず対象者は、扶養義務者がいないかまたは扶養義務者に扶養能力がない者で、①65歳以上の老衰者、②18歳未満の児童、③妊産婦、④廃疾または心身障害により勤労能力のない者、⑤その他保護機関（居住地の市長または郡守）が要保護者と認めた者、のいずれかに該当する者である。

ただし第5条第3項で原則として世帯を単位とすると明記しており、具体的には同法施行令で、上記①～⑤のいずれかに該当する者で構成される世帯、またはその者と50歳以上の婦女子だけで構成される世帯としている。ちなみにこれにしたがうと、夫が65歳で妻が50歳というケースは要件を満たすが、夫64歳、妻65歳の世帯は対象外ということになる。

ともあれこの法的基準に加えて、行政的基準として所得および資産等に関する基準 (means test) があり、1992年度は1人当たりの月所得5万5千ウォン、資産は世帯当たり600万ウォンである¹⁹⁾。

保護の方法は居宅を原則とするが、保護施設または他人（私人）の家庭への委託保護も認められている。保護内容には生計、医療、自活（生業）、教育、出産、葬祭扶助があげられており、住宅扶助のない点が日本と異なる。ただし他人宅に委託する場合は、居室の維持費用（賃貸料等）が加算される（第10条第3項）²⁰⁾。

保護水準は、医療・教育扶助も含めて、居宅保護者1人当たり月4万3千ウォン、施設保護者で5万2千ウォンが目安とされているが、保護実績（表参照）から1人当たり金額を算出すると、年間約40万ウォン、月額せいぜい4万ウォン足らずである。

しかし生計費のうち、暖房費は世帯当たりで計上され（月額で約1万ウォン）、副食費は世帯主と世帯員とで約1万5千ウォンの差があるため、世帯員への追加扶助額は2万ウォン程度にとどまる。つまり2人家族で6～7万ウォン、3人家族なら8～9万ウォンと、1人当たりの金額は逡減する。これに教育扶助などが加算されるが、保護実績の平均額は4万3千ウォンには達していない。

さて日本の場合は申請主義を原則とするのに対して、韓国では「当事者またはその親族とその他関係者は……申請することができる」（第18条）とする一方、市長・郡守に毎年1回の調査を義務づけており（第17条、なお施行令に基づき毎年9月実施）、職権主義の色合いが濃い。実際、被保護者の決定は申請よりも職権（調査）によるところが主流となっている。

この調査は市・郡当局の管轄であるが、具体的には邑・面または洞事務所（町・村役場に相当）²¹⁾の職員が行う。そのさい、町内会長に相当する統長・班長の推薦にもっぱら依存している。そのため、洞事務所等の職員の専門性の欠如と

あいまって、統長・班長の主観的判断や恣意性を払拭しきれないという問題をはらんでいる（慎ほか [1991] 353頁）。

2 生存権保障をめぐる憲法訴願

社会保障とくに生活保護の水準が問題にされることは韓国に限ったことではないが、本稿冒頭に紹介した憲法裁判所への訴願は、初めて社会保障政策を法の審判に付したという点でも注目すべき一件である。

訴えたのはソウル市に住む沈チャンソプ氏（89歳）と李クムスン氏（83歳）の老夫婦である。一人息子は4歳で死亡し、十数年来、生活保護を受けている。

生活保護給付は1994年1月以降、毎月6万5千ウォン²²⁾、政府配給米1人当たり10 kg、そして老齢手当3万ウォン（1人当たり1万5千ウォン）、これが夫婦の収入のすべてである。3月の支出を見ると、練炭に3万ウォン、ガス代1万ウォン、薬代約1万ウォン、電気代7,800ウォン、水道料1,200ウォン、しめて5万9千ウォンになる。電話代は免除されているが、残る3万6千ウォンで衣食を満たさねばならないわけである。ネギ1束が3,000ウォンという時勢である。副食材料を買えば調味料（ヤンニョム）の素材が買えないありさまで、実際、久しく肉や魚は1切れも食膳にのぼっていないし、衣類などどうてい買えず数年前から同じものを着続けている。

それでも、1部屋きりの住居を、30年ほど前に当時700万ウォンの伝費²³⁾で得ているので、毎月、月賃（家賃）を負担している他の生活保護受給者よりも、まだ恵まれているほうだという。

労使団体（韓国経済人連合会、大韓労働組合総連合）や政府のシンクタンク・韓国開発研究院などが算出した最低生計費には相当に差があって、4人家族で48～80万ウォン、単純に割って1人当たり12～20万ウォンである。また韓国社会政策学会の調査研究では、最小限の基本的生存に要する費用が1993年末において10万5千ウォンとしている。

9万5千ウォンはこの基本的生存費にさえもまだ1万ウォン届かないが、老齢手当がなければさらに3万ウォン少ない6万5千ウォンである。これで住居費が必要となれば、もはやお手上げである。

老夫婦は、生活保護を与えてくれる国家に感謝の念を忘れたことはないが、「死にもできずに生きている……死ぬ前に、人間らしく生きたいという切実な願いをせめて示しておきたい」と、文言こそ弁護士の助力を得たが、訴願申請書を自ら作成したという。憲法裁判所は「94年生活保護基準違憲確認事件」²⁴⁾として、3月7日付けで裁判部の審判に回付すると決定した。

世界各国の趨勢に照らして、憲法の規定を具

表1 生活保護対象者保護実績（1992年）

	対象者・世帯 (人・世帯)	金額 (100万ウォン)	1人(世帯)当たり (千ウォン)
住宅保護 ¹⁾	338,168	139,095	411.3
施設保護 ²⁾	72,243	29,373	406.6
自活保護	教育費支援	250(千)	81,875
	職業訓練	19,530	10,240
	就労救護	832(千)	10,000
	自活資金融資 ³⁾	8,006世帯	30,636
計	1,755,000	132,751	75.6

注1) 保護内容は、生計、医療、自活(生業)、教育、出産、葬祭扶助。住宅保護者で私人家庭に委託する場合は居室維持費用が加算される。

2) 国公立施設は除外されている。

3) 1世帯当たり400万ウォンを限度とする。

資料：保健社会部『保健社会統計年報』1993年版。

体的権利と認めるべきであるという法学教授（延世大学）の見解も紹介されているが、保健社会部は抽象的権利説にたって財政・予算上の与件が確保されていないことを理由に、この件の却下を憲法裁判所に要請した。

いうまでもなく、この訴願は一老夫婦だけでなく、生活保護受給者四十余万人の生活、生存がかかっている。生存権の法的性格に関する初めての判例となるだけに、当然、韓国の社会保障政策、ひいては韓国社会の将来をも大きく左右することは間違いない。

むすび

一課題と展望一

先進国とくに日本に学びつつ導入されてきた法や制度が、所期の目的にかなった効果を発揮するには、運用上の技術的な問題も克服されねばならない。しかし最大の課題は、自国化ともいうべき点にあると思われる。個々の制度運用においてのみならずビジョンのレベルにおいてもしかりである。

急速な産業化、都市化、高齢化といった社会変動が続くなかで、社会保障政策には体系化と同時に多様化が望まれよう。民意がそこに反映されるためには、民主化は大前提であり、さらに政治的分権化（地方自治）も要請されるであろう。

注

- 1) 中村政則『経済発展と民主主義』岩波書店、1993年。
- 2) 訓覇法子『スウェーデン人はいま幸せか』（日本放送出版協会、1991年）および小出まみ他『サラダボウルの国 カナダ』（ひとなる書房、1994年）などは、社会福祉のあり方が社会的規

範に深く根ざすことをよく示している。

なお唐突に壮大な国家論の次元になるかもしれないが、韓国において実務家として優れた親日派官僚が朴政権の施策を支えてきたことが、今日の経済的成果の一因であったとしても（例えば、金正濂『韓国経済政策30年史』中央日報社、ソウル、1990年、日本語版は『韓国経済の発展』サイマル出版会、1991年）、親日派問題は、分断時代を超えて民族史としての将来を展望するとき、いずれ問い直される課題と思われる（金石範『転向と親日派』岩波書店、1993年）。

- 3) 1952年、54年（大統領三選可能改憲案を定足数不足で一度否決したが四捨五入論で逆転可決）、60年6月（第2共和国憲法）、同年11月、62年（第3共和国憲法）、69年、72年（第4共和国・維新憲法）、80年（第5共和国憲法）、87年（第6共和国憲法）。
- 4) 朝鮮戦争中の1951年、当時の保健部に援護局がおかれ、55年韓米間民間救護活動に関する協定が結ばれている。

その後、次のような胎動もあった。すなわち、社団法人釜山労働病院が中心となって1959年に政府に提出された「医療保障を中心とする韓国社会保障制度導入建議書」が契機となって、保険社会部で毎週木曜日に健康保険制度導入の研究会が開催され公的扶助なども検討されていた。61年3月には社会保障制度審議委員会規程案が国务會議に回付されるまでこぎつけていたところ、5月クーデターで中断された。

- 5) 具体的権利は別途、個別の法によってはじめて与えられ、また保護基準は政府の裁量に委ねられるとする学説である。生存権の法的性格についての学説はほかに2つある。抽象的権利（立法権利）説では、生存権を法的権利とみなして、国民は立法要求することができ、政府はそれに応えねばならない、しかし立法が不存在のときは直接、具体的な請求は不可能と解される。また具体的権利説では、立法が存在しても不十分である場合、および不存在のときには立法府の不作为として、ともに違憲を主張しようと解釈している（上田勝美「生存権の性格」『別冊ジュリスト』131号、1994年）。

ただし『法律用語辞典』（法典出版社，ソウル，1985年，59頁）では，具体的権利説には言及されていない。

- 6) 続けて「ただし他の法律に救済手続きがある場合はその手続きをすべて経たのちでなければ請求することはできない」とされている。なお同条第2項では，法律の違憲存否が裁判の前提となった事件（違憲法律審判）で，当事者から当該法院になされた憲法裁判所への提請申請が棄却されたとき，当事者が直接憲法訴願を提起しうるとしている。

韓国の憲法裁判機関は，第1共和国憲法においては非常設の憲法委員会，第2共和国では憲法裁判所，第3共和国では一般法院（最高裁にあたる大法院の終審），第4，第5共和国では憲法委員会であった。現行の憲法裁判所法（1988年）で，従前にもあった違憲法律審判，弾劾裁判および政党解散審判に加えて，政府機関（地方自治団体を含む）同士の権限争議裁判および憲法訴願審判が加えられた。

- 7) 末廣昭「アジア開発独裁論」（中兼和津次編『講座現代アジア2・近代化と構造変動』東京大学出版会，1994年）は，開発独裁論について，政治と経済を統一的に捉える試みという意義は認めつつ，日本の一部でだけ「流通」して「定着していないという事実」（211頁）を指摘し，とりわけ両者の「相互関係を必ずしも明確にしていない……因果関係が曖昧な分析概念」（212頁）であるため慎重に使用すべきとしている。さらに「アジア諸国指導者たちは，民主主義を必ずしも『人民の，人民による，人民のための政治』とは捉えなかった」（217頁），「政治的自由の抑制と『民主主義』の否定はさしあたり区別すべき」（218頁）ともいう。因果関係の立証不足は重要な課題として残されているよう。

しかし政治的自由が抑制されながら民主主義が存在する体制とは，いったいどういうものなのだろうか。民主主義は確かに多様な概念ではある。しかし主権論としては，国民主権を指すというのが通例と思われる。それと異なる，アジア諸国指導者の定義に与するような印象を受けたが，民主主義的正統性（国民主権論）と合法的正統性とが混同されているよ

うに思われる（阿部齊『概説現代政治の理論』東京大学出版会，1991年，5-16頁および174-177頁，参照）。

贅言だが，維新独裁下にあつて，無学の民でもそれが誇れる政治制度などではないことをよく認識していたと思う。なお激動の韓国1980年代の一資料として，梁官洙『韓国民族民主運動の軌跡1980～1992』柘植書房，1994年，参照。

- 8) 慎ほか[1990]52頁および徐泰潤『韓国政府組織論』博英社，ソウル，1985年。
9) それに先だって1977年に環境保全法が制定され，90年に環境3法（環境政策基本法，水質環境保全法，環境汚染被害紛争調整法）の制定ともない廃止された。

また1980年憲法は第33条（環境権）として「すべて国民は清浄な環境のもとに生活する権利を有し，国家と国民は環境保全のために努力しなければならない」という条が新設された。87年憲法では，上記を第35条第1項とし，それに続けて「②環境権の内容と行使については法律で定める。③国家は住宅開発政策などを通じてすべての国民が快適な住居生活をなすように努力しなければならない」という2項が付加された。

工業化の進展とともに環境問題が深刻化していることは明らかである。仁科健一・野田京子『韓国公害レポート——原発から労災まで——』新幹社，1989年，および植田和弘「地球環境保全をアジアから考える——台湾の産業公害と日本の経験——」『書齋の窓』1994年12月号，参照。

- 10) このほか前年度より特別会計に移された援護庁の予算が約2～3%である。
11) 韓国伝来の養子制度では，伯父が甥をというように，同姓同本（始祖を同じくする一族）にして世代の見合う者を，先祖祭祀を含む家督の相続者とし，必ずしも同居するとは限らない。民法第877条（養子の禁止）に，尊属または年長者は養子になりえない（第1項），養父と同姓同本でなければならない（第2項）とされていたため，孤児入養特例法は同姓同本原則について例外を認めていた（第2条）。1990年1月の民法改正で，同姓同本原則の条項は

削除されたが、血縁・同族意識は依然として根強いという。なお1962～69年の入養先は、国内7,795人、海外5,101人であったが（具 [1991] 212頁）、その後海外入養が激増し87年にはそれぞれ2,382人、7,947人、92年現在も1,190人、2,045人と、国内と海外が約1：2の比率である（保健社会部『保健社会白書』、同『保健社会統計年報』）。

- 12) 具体的には、例えば政府から孤児に支給される主・副食費は、実際の出費の3分の1にとどまり（それも施設収容者全員に支給されるのは1965年からである）、あとの不足分は外国の民間団体の援助（月5～10ドル）に依存し、人件費は施設の収益事業から捻出されていた。日本では民間施設であっても経営費の97%が税金でまかなわれているのと対照的で、こうした事情から共同募金事業が関係者の中で検討され始めたという（尹吉炳ほか [1971] 参照）。

なお朝鮮戦争を契機とする外国民間団体からの援助は、1953～60年39団体から累計1.2億ドル、61～70年123団体から累計2.4億ドル、81～89年累計3.6億ドルで（89年現在登録数は74団体）、現在、90%以上が現金、用途は児童・養老等の厚生施設への援助が3分の1以上を占めている。また団体の過半がアメリカに本部を持つものである（『保健社会白書』1990年版、283-286頁）。

- 13) 1992年現在、国民の95%が医療保険適用者で（あとは医療扶助対象者）、職場、公・教、地域保険への加入者構成比はほぼ4：1：5である。最大の加入者2千万人（6千世帯）を抱える地域医療保険は、常に保険給付金が保険料収入を上回り、1990年に赤字転落したのち、国庫補助が一挙に増額されて収入の35%を占めている。
- 14) 社会福祉事業法（1970年施行）で、「社会福祉従事者」という専門職員の規定があり、政府の社会事業訓練機関で8カ月以上訓練を受けた者、または7年以上の実務経験者に付与されていた（1980年の登録者数4,003名）。1983年の同法改正で、社会福祉士の資格が新設され、同法施行令で、社会福祉法人は、社会福祉士を従事者総数の3分の1以上、かつそのうち5分

の1以上が1級または2級の保持者であることが義務づけられている。

なお社会福祉士には1～3級の区別があり、3級は専門学校の社会福祉関連学科卒業生、または7年以上実務経験者で24週以上教育訓練を受けた者など、2級は大学の社会福祉学科卒業生、または3級資格者で5年以上実務経験のある者など、そして1級は社会福祉関連の学士以上、または2級資格者で5年以上実務経験のある者など、である。

資格者状況は、1985年2,493人から年々増加し92年は11,842人で、うち約半数が1級で、他は2級と3級がほぼ半々で、男女比は1：2程度である。なお1992年現在、81の社会福祉学科の卒業生は3,064人（うち就職者1,301人）、在籍者は16,248人で、71の大学院に1,068人が在籍している。

- 15) 社会福祉事業基金の前身は、社会福祉事業法にある社会福祉共同募金会で、75年から募金事業が始められた。当初は「社会福祉寄託管理規定」により保健社会部長官が管理していた。81年に同基金法が制定されて、事業法の募金会規定が削除された。

1976年から80年までの募金会の収入は、募金総額92.3億ウォン、利子13億ウォン、前年度繰り入れ総額2億ウォン、他方、執行総額は100億ウォンで、差引き繰り越し額5.3億ウォンで、これに81年度の特別募金総額109.7億円を得て、基金が造成された。現在、募金額にほぼ見合う金額が執行され、年々数十億ウォンが募金に積み上げられて、基金総額は400億ウォンに達している（保健社会部上掲資料）。

- 16) 1982年の日韓学生の意識調査で、主婦の重要な仕事として「親の世話」は日本では出てこないが、韓国では依然1位（重複回答で約40%）ではある。また男子は良妻賢母型を、女子は家庭・社会参加両立型を望むというずれは両国に共通するが、その開きは韓国のほうが大きい（朴恵信「韓国と日本における女子生徒・学生の価値意識に関する比較研究」『日本比較教育学会紀要』第10号、1984年、関連して瀬地山角「韓国・台湾の女子労働」『アジア経済』1990年12月号、参照）。また高学歴女性ほど今や「孝」意識などきわめて希薄で、そのため息子

の嫁には低学歴の女性を望む親が多いともいう（高橋ほか [1990]）。

高齢者が切実に「居場所」を求めているという韓国のテレビ番組(NHK 衛星第1, 1994年4月16日放映)に、こうした諸問題が凝縮されていた。

- 17) 依然として父系主義を採用している。なお1980年憲法で第2条に第2項として「在外国民は国家の保護を受ける」と付加され、87年改正で「国家は法律が定めるところにより在外国民を保護すべき義務を負う」とされた。
- 18) ちなみに日本の国民年金法は1982年に国籍条項を撤廃しているが、それ以前の廃疾認定日に日本国民でなかったため障害年金が受給できず、提訴したが第1審、控訴審そして上告でも棄却されている。提訴した塩見さんは戦前に朝鮮人の子、つまり「帝国臣民」として大阪で出生し、戦後、非自発的に日本国籍を喪失し現在は日本国籍を有している(萩原重夫「外国人の社会保障」『別冊ジュリスト』第130号, 1993年および慎英弘『定住外国人が見た日本社会』明石書店, 1993年)。
- 19) ただし自活保護および医療扶助の所得基準は6万5千ウォン、医療扶助の資産基準は800万ウォン。
- 20) 条文にはないが、施設保護者には被服費と収容費が加算、支給されている。
- 21) 地方自治に関する臨時措置法(1962年)により、郡・市が下級地方自治団体となり、邑・面は自治団体から行政区域(下級行政庁)に変更され、その下に、各地方自治団体の規則にしたがって洞・里という最下級行政庁がおかれている。なお地方選挙は1952年から9年間に3度行われたのち、先の臨時措置法によって地方議会は解散させられ、首長も任命制となった。数年来、地方自治制度の復活が約束されながら、まだ実現されていない(東京都議会事務局『韓国における地方自治制度』1990年、執筆者は三満照敏、および徐前掲書、参照)。
- 22) 1ウォンは7~8円、1992年夏、筆者のソウル市内での下宿代は、6畳程度の一人部屋(「独房」といい、相部屋を指す「合房」なら割安になる)に2食つきで、40万ウォンから交渉して35万ウォンとなった(それでも「外国人割高料

金」ではあったようだ)。今、ジュースやコーラが1本700ウォン程度、煙草1箱1,000ウォン程度、ソウル市内の食堂で安い昼食が最低でも3,000ウォン、超一流ホテルならコーヒー1杯が5,000ウォン、公共交通費は極度に低くおさえられていて市内バスや地下鉄が300ウォン程度である。

- 23) 韓国伝来のいわば永久居住権の購入(費)で、転出するときは金額が払い戻される。
- 24) 憲法訴願審判の請求期間は、訴願事由があると知った日から60日以内、またはその事由があった日から180日以内、ただし他の法律による手続きを経たものはその最終決定通知を受けた日から30日以内である(第69条)。老夫婦の訴願は、1994年1月以降の生活保護基準に対してなされたものである。なお三満照敏「第二期憲法裁判所のスタート」『ジュリスト』1056号, 1994年11月15日, 121頁, 参照。

参考文献

- 趙炳熙[1990]「韓国医療体系における葛藤の構造分析」『総合研究所報(桃山学院大学)』第16巻第2号
- 具滋憲[1991]『韓国社会福祉史』弘益齋(ソウル)、ただし初版は1970年。
- 井上久子[1986]「韓国における年金制度について」『追手門経済論集』第21巻第2号
- [1990]「韓国社会保障制度素描」『追手門学院大学・経済論集』第25号第1号。
- [1990]「韓国における医療保険の展開」『追手門学院大学・経済論集』第25号第2号。
- 袖井孝子・朴春徳[1986]「韓国の老人福祉法」『社会老年学』第24号。
- 金早雪[1991]「朝鮮総督府の社会事業」『大原社会問題研究所報』392号。
- [1992]「韓国における社会保障政策の展開と現状」『大原社会問題研究所報』399号
- 金龍澤[1988]「韓国の社会変化と老人の役割—経済開発政策樹立前の状況」『(東洋大学アジア・アフリカ文化研究所)研究年報』第22号。
- 権五球[1994]『社会福祉発達史』弘益齋(ソウル)。
- ミドゥグレイ (James Midgley), 福祉研究会訳 [1984]『第3世界ノ社会事業・専門的帝国主義』韓国福祉政策研究所出版部(ソウル)。原

- 著は、*Professional Imperialism : Social Work in the Third World*, Heinemann, London, 1981.
- , 同上訳[1986]『第3世界不平等と社会保障』韓国福祉政策研究所出版部(ソウル)。原著は、*Social Security, Inequality, and the Third World*, Jhon Wiley & Sons, Chichester, 1984.
- 中村律子[1992]「韓国の老人扶養と福祉立法の現状と課題」, 佐藤進編『国際化時代の福祉課題と展望』一粒社, 第3章。
- 小野 顕[1981]「大韓民国の社会福祉」『社会福祉研究』第28号。
- [1969]「韓国の社会事業(1)~(4)」『週刊福祉ジャーナル』第1巻第2~6号。
- 李光奎[1982]「韓国の老人問題」『民族学研究』第47巻第4号。
- 佐藤 進[1992]「韓国の社会福祉事情と高齢者福祉」, 同編『世界の高齢者福祉政策(新訂版)』一粒社, 第9章。
- 愼燮重ほか[1990]『韓国社会福祉法制概説』大学出版会(ソウル)。
- 高橋統一ほか[1990]「韓国の地域社会と老人の地位」『(東洋大学アジア・アフリカ文化研究所)研究年報』24号。
- 竹前栄治・金蘭九・南雲和夫[1992]「韓国における障害者福祉立法の展開」『貨金と社会保障』1075(1992年2月上旬)号
- 尹吉炳ほか(座談会)[1971]「韓国の福祉事情をきく(上・下)」『厚生ジャーナル』第2巻第5・6号。
- (きむ・ちょそる 信州大学経済学部助教授)