

## 「アジア・太平洋地域におけるソーシャルワークの現在と未来」

### 韓国

社会保障再構築 韓国の試み

ク インフェ (ソウル大学助教授)  
訳 大島 了 (本会国際委員)

韓国では00年に全ての国民を対象とした年金制度を含む社会保障プログラムが登場しました。この制度はNational Basic Livelihood Security(NBLS)プログラムと呼ばれ、全ての貧困層の最低生活費を保障し、00年より施行されています。それにもかかわらず低所得家族は所得の二極化や経済の悪化を受け、大きな社会問題となっています。社会保障再構築は新たな局面を向かえ、関連する諸問題への綿密な調査が必要となっているのです。

本稿では韓国の90年代からの社会保障制度構築の成果を検討し、社会保険・公的扶助制度を含む社会保障制度の発達状況を述べながら、社会に定着する様子を明らかにしていきます。また社会保障プログラムにおける所得の不平等や貧困、あるいは貧困化しないことへの制度の効果についても述べていきます。章によっては韓国における社会保障制度発達を実体験から述べています。

本稿は政策的提案も示しています。低所得の稼働能力のある成人やその扶養家族のための所得税の後払い制度、現在の年金未加入者への支援拡大あるいは低所得の高齢者・障害者の加入などによる特別支援策の強化が必要となっています。労働要求(work requirements)や仕事を作り、提供し、受給者から支払う者にする(make-work-pay)プログラムといった労働支援を中心とした考え方(work friendly measure)の適用拡充を避けることはできません。さらに社会保険制度には再構築の必要性のあるものもあり、特別な計画を適時作っていくことや統計などで除かれてしまうインフォーマルな部門で働く労働者なども視野に入れていく必要があります。

## 1 イントロダクション

韓国は60年代前半から急速な経済成長をしたことで知られています。90年になるまでのおよそ20年間は8～9%のGDP成長をし、その後の90年代も6%をこえる成長を続けてきました。工業化時代以前は世界の中で貧困国の一つでもありましたが、今では世界第11位の経済国となっています。

政府は積極的に重要なけん引役を果たし、奇跡的な成長を成し遂げました。それとは対照的に社会福祉施策については最低限の役割しか果たしてこなかったのです。

社会福祉はその初期には恩恵や海外からの緊急支援などとしてしか認識されませんでした。60年代初めから90年代までの社会保障プログラムを簡単に紹介しますと、この期間は大企業に勤める特定の職業グループや産業界に所属する労働者による社会保険制度、また各自治体による公的支援や社会福祉サービスに非常に依存していた社会保障システムの発

展期であったと位置づけられます。このシステムによって小さな政府の傾向が生じ、この時代では独裁政権の合法化、あるいは経済成長の誘導を目的とした社会福祉制度であったと理解することができます (Lee99)。

97年の金融危機は韓国の社会保障プログラムのターニングポイントとなりました。当時の福祉制度は金融危機によって高まった福祉ニーズに十分に応じられないことがすぐにわかり、社会保障施策における政府の役割放棄とも評価されたのです。そのため、政府は真剣な取り組みをし、初めて社会政策として相当な努力を重ねました。行政はこの金融危機によって生じたニーズに対して有効な社会保障プログラムの発展を模索しました。社会保険の適用を用い、不利益を受けた層にも適用を試みるなど公的支援策は際立って改善を見せたのです。

しかしながら社会政策としての努力がこの危機以来尽くされてきたとはいえ、大きな成功を収めたとまでは言いきれません。本稿では90年代中頃までの社会保障再構築の努力を示しています。社会保障プログラムにおける所得の不平等や貧困、また貧困化しないことへの対策などはまだ試されている段階であると言えます。関連する諸問題についてよりよい社会保障制度のために日々議論されているところなのです。

## II 韓国における社会保障プログラム

韓国における社会保障プログラムは、社会保険、公的扶助、社会福祉の3つのカテゴリーに分類されます。社会保険はその加入者にのみ提供され、公的扶助は低所得者やその家族に直接資源配分が行われます。社会福祉は様々なヒューマンサービスを含んでいます。ここではその主な特徴を述べていきます。韓国の社会福祉は低所得者へ提供される場合、公的扶助の一部として一時的に位置づけられていることも付け加えます。

### 社会保険制度

国民年金、雇用保険、労災保険、そして国民健康保険は韓国における四大保険です。労働者の保険料支払いによる財源によって、給付対象とされる退職、障害、死亡、解雇そして病気などのリスクを負った人々への給付をします。国民年金計画は88年に導入されました (1)。最初は10人以上の常勤労働者のいる事業所の使用者、被用者が適用対象となり、92年には5人以上の被用者のいる会社に強制適用、95年には地方部の農業・漁業・自営業者も対象となりました。さらに99年には都市部の自営業者、5人未満の労働者のある事業所の使用者、被用者についても強制適用となっています。当初443万3千人であった被保険者は03年には1718万1千人に増えています。しかしながらそのうちの455万4千人という実に25%以上の人々が様々な理由のため支払い義務を免れている状況です (Moon04)。

(1) 国民年金制度は民間企業労働者や自営業者が加入する公的年金制度の一つです。公的年金制度は、国家公務員年金、軍人年金、民間学校教員年金、を含めたものです。加えて、個人年金というものが一般市民のためのものとして存在しています。退職金制度は5人より多い労働者のいる事業所の労働者への所得保障として機能してもいます。

国民年金における最近の課題の一つは、財政の不均衡状態です。40年間の保険料支払いに対し、当初生涯賃金の70%の年金給付としていましたが、98年には60%の給付に変更されました。保険財政の金利が9%とすると2040年には積立金が底をつくとされており、急速な高齢化が韓国社会において財政上の問題にも影響するのは必至です。

保障範囲の急速な拡大によって被用者と自営業者との間の負担の平等について社会的関心が集まりました。多くの自営業者は被用者との比較で、自営業者自らの深刻な所得状況を明らかにしていきましました。しかしながら政府は、正確な収入状況だけを見る努力を一層しており、この点での近い将来の改善はないと考えられます (Moon04)。

今でも国民年金制度から多くの低所得者が除外されていることは広く知られていません。60歳未満の経済活動人口2100万人のうち、87%は04年の6月から公的年金制度に加入しています。しかし実際に支払っている人はその労働者のうち58%に過ぎません。43%が無収入の状況と報告され、そういった被保険者は数は1000万人を越えるのです (2)。彼らは支払いから逃れており、誰も傘に入らない状態 (de facto non-participants) そのものといえます。

(2) 国民年金制度への参加可能な被保険者とは事業所を中心とした被保険者と個人での被保険者に分けられます。常勤職員が5人より多い事業所で働く事業所単位の被保険者と自営業、不定期の被雇用、パートタイマー、零細な事業所での被雇用、無収入状況の労働者などで不安定な経済状況の被保険者です。

95年に始まった雇用保険制度は、Unemployment Benefit Program(UBP)として失業状態にある労働者を対象に始まりました。UBPの範囲は30人以上従業員のある会社に限られていましたが、98年までに一人でも従業員のいる全ての会社へ適用されるに至りました。そして04年には一ヶ月未満の期間で雇われる労働者への適用もされ始めています。

この急速な拡大にもかかわらず、相当数の労働者が未だに保険対象とされていません。04年時点で全労働者のうち37%を保障しています。雇用保険に加入する資格のある全ての賃金収入のある労働者の少なくとも60パーセント以上を締めています。定期賃金収入のある労働者の60%は実際にカバーしていますが、小さな会社の労働者や一時的な雇用をされる労働者の多くがUBPから除外されている状況です (Hwang05)。

63年から始まった労災保険Work Injury Insurance(WII)はわが国最初の社会保険制度です。この制度には業務上の怪我や病気、死亡に対する補償を6つの給付プログラムでしています。怪我の場合は治療や現金給付を失った賃金の70%程度が補償されます。最初は鉱業や製造業で働く人々に適用され、現在までに経済活動をしている全人口の45%にまで適用拡大されました。小規模の会社の労働者を中心に一層の拡大を求めています。実現はされていません (Lee,Hur,Kim01)。

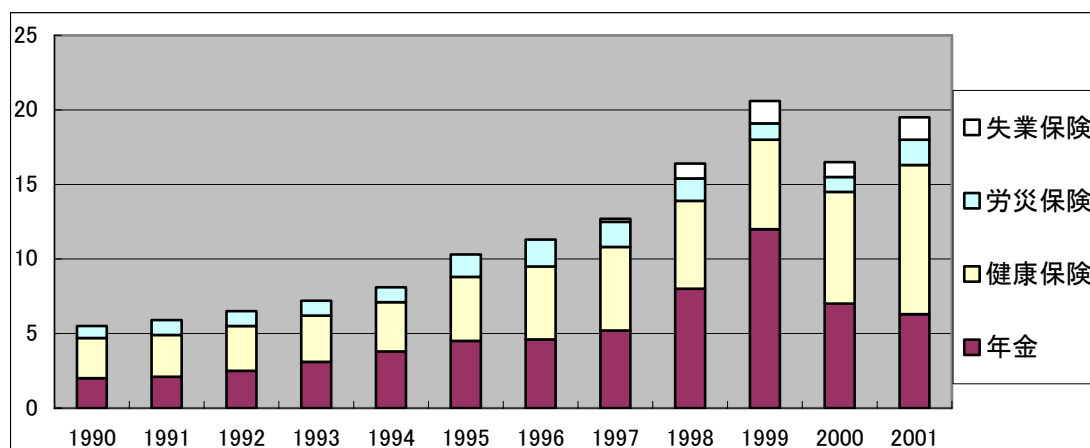
健康保険制度の計画は77年に500人をこえる大企業の労働者の加入でスタートしました。89年には国民皆保険制度となり、事実上全ての使用者、被用者、自営業者が対象となりました。300以上の医療保険組合がその対象者ごとに、被用者、自営業者、公務員教職とい

った3つのカテゴリーに分類されており、さらに00年7月には国民健康保険公社がそれらをまとめる中央機関として設置されました。公社の設立がありながら3分類された対象者について制度上の統合は未だ実現していない状況です。

この急速な適用の拡大は限定的な給付や低い保険料設定（05年時収入の4.3%）とともに実施されました。患者は保険サービス、保険外サービスの両方で手持ちにない相当な費用負担を強いられます。医療・健康への自費での支払い割合は87年の73%から98年の54%に減じています（Kwon03）。03年には41.9%となっておりますが、これはOECD諸国のうちメキシコの50.5%、ギリシャの46.5%、に次ぐ水準です。私的な医療・健康への支出割合の高さは低所得世帯の家計に支障をきたしています。

社会保険の総支出は90年から02年にかけて一年に20%以上と大変な伸びを示しています。公的年金と健康保険制度は12年の間で3倍もの財政状況になりました。それに対し、高齢や障害のない労働者に重要な給付を提供している労災保険と失業保険は、違った状況です。労災保険は同じ期間で年7%の増加をしてきました。失業保険は90年代の金融危機で支出があったもののそれ以来落ち着いています。

グラフ2.1 社会保険支出90年～01年



これらの社会保険制度は、労働者の定年退職、死亡、障害や失業さらに何らかの健康上の問題で臨時の支出をするときの収入減少に応じた保険となっています。こういった制度は特に貧困対策としてのものではなく普遍的な保障を実施しており、先進国の中では貧困を減らすことに公的扶助制度以上の重要な役割を果たしています（3）。社会保険制度は普遍的な制度としてそういった国々の間で同様の意味を持つてきましたが、韓国では大変多くの低所得世帯がこの制度からはずされてきてしまいました。韓国において、社会保険は道徳的權威の使命を果たしてきましたが、より一層の対応策をとることに賛同する声が政策担当者や専門家の間でも強くなってきています。

（3）たとえば、アメリカの貧困層家族は89年に3回を超える保険給付を受けています（Danziger, Weisberg94）。こういった社会保障制度が特に80年代半ばに56%から14%に高齢者を含む貧困率の低下を示しました（Burtless84）。

## 公的扶助

一般歳入を財源とする公的扶助制度は不足する現金収入や低所得世帯の消費のための制度です。ミーンズテストの適用によって貧困・低所得の世帯へ給付することを目的とし、金銭や物的資源を直接にその層へ分配します。韓国における公的扶助制度はNBSLや医療給付、老齢年金、障害手当、一人親世帯支援なども含まれています。

公的扶助は61年に生活保護法によって始まりました。00年にNBSLによって位置づけなおされた生活保護制度ですが、開始当初は厳しい適用制限があり、また給付も微々たるものでした。稼働能力を失った成人のいる世帯だけに小額が適用され、稼働能力のある成人のいる世帯には医療扶助・教育扶助・就労支援のみが適用されました。受給者や給付量は政府の予算制約によって気まぐれに決められることも少なくなかったのです。

NBSLはそのような最低生活保障だけを視野に入れた生活保護（LP）とは根本的に異なるものです。とりわけ現金給付は、他の諸給付同様、稼働能力のあるなしに関わらず全ての貧困世帯に適用されています。

加えて、NBSLは権利としてのプログラムといえます。政府は家計の状況を含めいかなる理由があろうとも対象となる世帯への給付を拒むことはできません。受給の所得基準はほとんど政府の自由裁量で決められる貧困ラインによって毎年確定します。家族構成などによって変化する貧困ラインは三年毎に計算しなおされ、消費者物価指数に近いものとなるよう基準がリニューアルされます（4）。適用世帯は確実に資産評価を受け、近親者、近隣者などによって物的な支援をその者たちにしてはならない、ともされています。

（4）00年では貧困ラインは、おおよそ世帯収入の中央値の40%程度でした。

諸給付と受給者の賃金収入と組み合わせ、現金給付が決められた貧困ラインまでの収入として保証されています。諸給付は、衣料・教育・住宅・出産・葬祭で構成されています。現金給付を受けようとするのであれば、17歳から60歳までの稼働能力のある人は、職探し支援・職業訓練事業・賃金助成金・公的就労事業・自治体のサービスなどを含む自助プログラムに参加しなければなりません。彼らがこういった労働要求に応じなければ、最終的に給付を受けることができなくなります。

医療給付プログラムは診察・手術・処方・入院を含む様々なサービスを提供しています。NBSLの受給者は自動的にこの医療サービスの対象者となります（5）。このサービスは国の一般財源からなっており、仕事をすることができない世帯は無拠出で国民健康保険制度に加入することになります。その他の世帯は本来の拠出の15パーセント程度を支払うことで保険適用されています。

（5）社会のために事故などで怪我、死亡などに至った本人やその家族などを対象とする災害援助プログラムを含めた受給資格になります（国民年金公社05）。

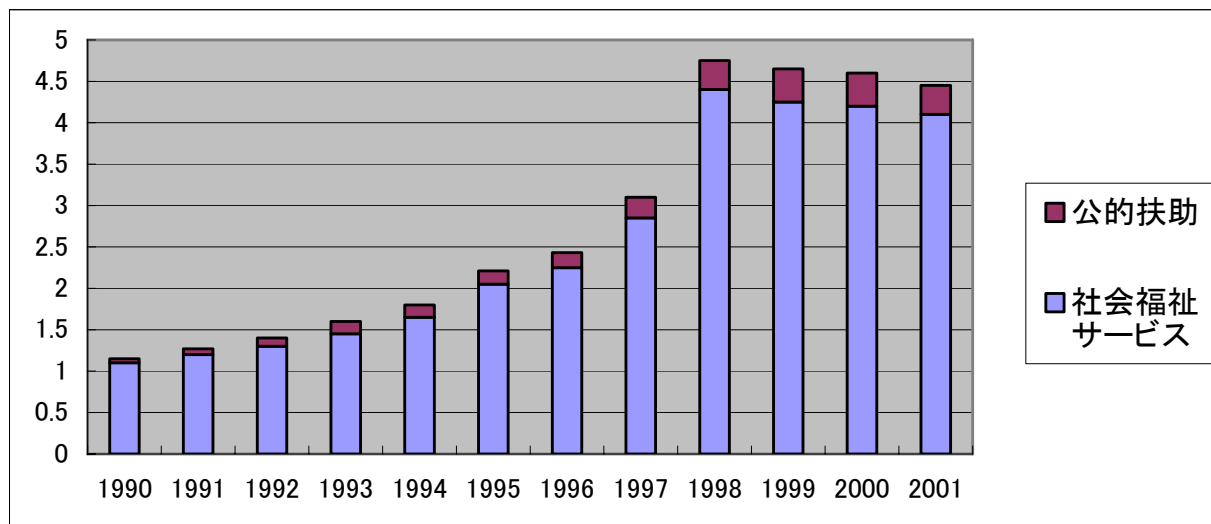
99年に国民年金制度から除外されていた低所得高齢者の支援が導入されました。年金制

度が始まって以来98年に皆年金制度となりましたが、その際にも65歳以上の高齢者はこの制度に参加できませんでした。98年の7月から世帯の収入が十分低いものとされる貧困ラインの150から200パーセントを下回る場合、老齢年金制度から月額25から50ドルという小額の現金給付が提供されてきました。65歳以上のNBLIS受給者も現金給付を受けられることになっています。労使分担ではない老齢年金制度は一般の税を財源として拠出されています。

公的扶助制度は障害者や一人親家庭を見離しているといえます。90年に貧困層の障害者への現金給付が障害者手当として始まり、13万9千人が利用する月額60ドルの給付水準まで拡充してきました。しかしNBLISの利用者にはいまだ厳しい適用状況です。90年に導入した一人親家庭支援も6歳以下の子供のある家庭には児童手当を支給し、低所得一人親家庭で義務教育にある子供がある場合は教育費を払うことにもしました。

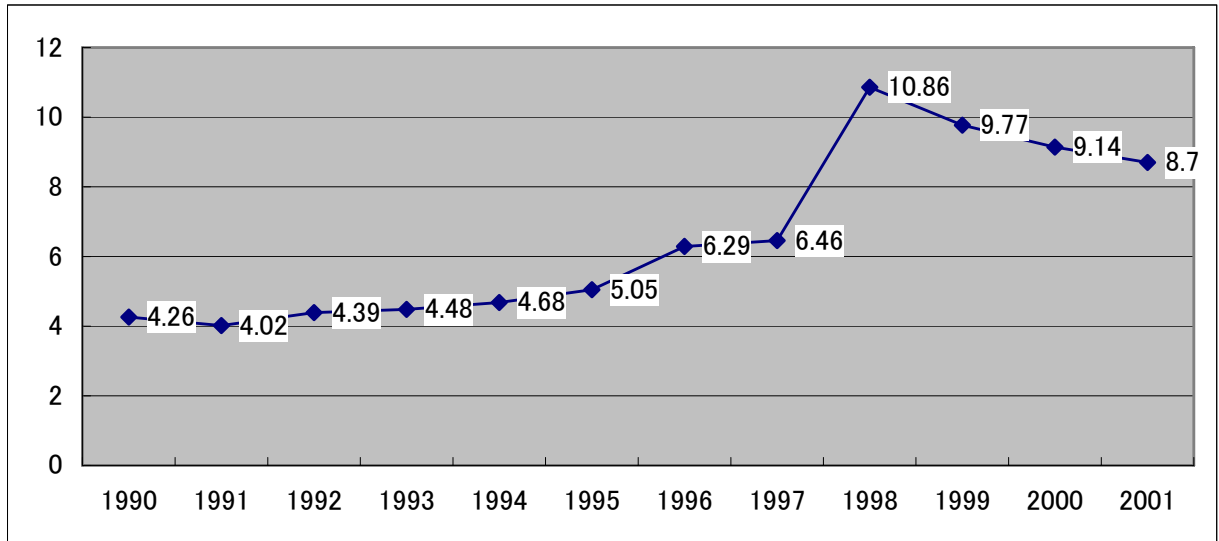
社会福祉サービスは就労訓練・雇用支援・食料支給・相談そしてその他のヒューマンサービスを提供しています。社会福祉は貧困層や社会的弱者となりやすい高齢・障害・子供・女性へ多くのものを提供してきました（国民年金公社05年）。かつて社会福祉サービスは居住サービスの形で提供されてきましたが、地域住民のサービスは広がりを見せ、主要なものとなっています。

グラフ2.2 公的扶助支出90年～01年（公的な健康サービスを含まない社会福祉サービス）



グラフ2.2は政府による公的扶助や社会福祉への支出を表しています。公的扶助が多くを占めている状況は、生活保護制度と医療扶助を含めたNBLISによるものであると説明することができます。公的扶助の支出は、90年から02年まで年23%の増加をし、社会福祉の利用は年52%を超える増加を見せています。しかしながら公的扶助や社会福祉への支出は社会保障全体の支出から見ると大変小額であるといえます。

グラフ2.3 GDPに占める社会保障支出（％）90年～01年



## 社会的支出全体

社会的効用は、公の社会福祉の消費量と同様に、法律上の支給によって義務付けられた個人消費を含めた社会的支出を用いてはかることもできます。グラフ2.3は、90年から02年のGDPに占める社会的支出の割合を示したものです。90年代初頭社会的支出はGDPの4%に上がり90年代半ばでは5から6%に増加しています。金融危機直後は11%という上昇を見せその後01年には8.7%となっています。

社会的支出は90年代後半から00年代初頭には相当な増加をみせたものの、他のOECD諸国と比べてまだまだ低い状況です。スウェーデンやデンマークのようなヨーロッパの国々ではGDPの30%という最高水準を見せています。アメリカ、日本でも15%の水準であり、メキシコだけが韓国と同様の水準です。

表2.1 OECD諸国の社会的支出（GDPに占める割合98年）

	韓国	メキシコ	アメリカ	日本	フランス	デンマーク	スウェーデン
% (GDP中)	8.7	8.22	14.96	15.05	28.82	30.10	31.47

### Ⅲ 最近の経済状況

韓国は経済成長と公平な分配の両方をなしえてきた模範的な例として考えられてきました。80年終わりから90年代半ばまでは所得の不平等が改善されてきていたのです。しかし、その後の特に97年の金融ショックによって下降に突入してしまい、経済成長は澁みはじめ、所得の不平等は悪化するばかりでした。

表3.1 都市部労働者月間世帯収入の水準と配分の状況（82年～02年）

	全収入の分配状況								上位世帯5%占め
	中央値	平均値	ジニ係数	最下層	第四層	第三層	第二層	最上層	る富の割合
82	531	625	0.309	7.8	12.8	17.6	22.6	39.2	14.6
83	587	686	0.308	8.0	13.1	17.0	22.5	39.3	14.7
84	628	741	0.310	7.9	13.0	17.1	22.8	39.2	14.7
85	657	774	0.310	8.0	13.1	17.0	22.6	39.4	14.7
86	720	840	0.305	8.0	13.2	17.1	22.8	38.9	14.2
87	810	950	0.307	8.0	12.8	17.6	22.7	39.0	14.4
88	873	1022	0.301	8.3	13.2	17.1	22.6	38.7	14.3
89	1029	1207	0.303	8.3	13.2	17.1	22.5	39.0	14.6
90	1132	1307	0.296	8.4	13.4	17.3	22.6	38.3	14.2
91	1291	1476	0.291	8.5	13.5	17.5	22.7	37.7	13.9
92	1421	1616	0.285	8.6	13.7	17.6	22.8	37.2	13.6
93	1477	1678	0.283	8.7	13.7	17.6	22.9	37.1	13.4
94	1592	1815	0.287	8.6	13.5	17.6	22.9	37.3	13.6
95	1717	1946	0.285	8.6	13.6	17.7	23.0	37.2	13.4
96	1842	2082	0.291	8.3	13.4	17.7	23.1	37.4	13.4
97	1891	2121	0.284	8.4	13.7	17.9	23.2	36.9	13.0
98	1564	1812	0.320	7.4	12.8	17.1	22.5	40.6	16.7
99	1597	1879	0.325	7.4	12.7	17.0	22.8	40.0	16.0
00	1675	1962	0.321	7.6	12.8	17.1	22.6	39.8	16.1
01	1755	2064	0.323	7.6	12.7	17.1	22.7	40.0	15.9
02	1839	2140	0.314	7.8	12.9	17.2	22.8	39.3	15.1

#### 世帯収入の水準と分布の傾向

表3.1の左側2列は82年から02年までの毎年の都市部労働者の世帯収入と平均値（中央値）の推移を表しています。データは韓国統計局の世帯収入と支出概説（82-02）によっ

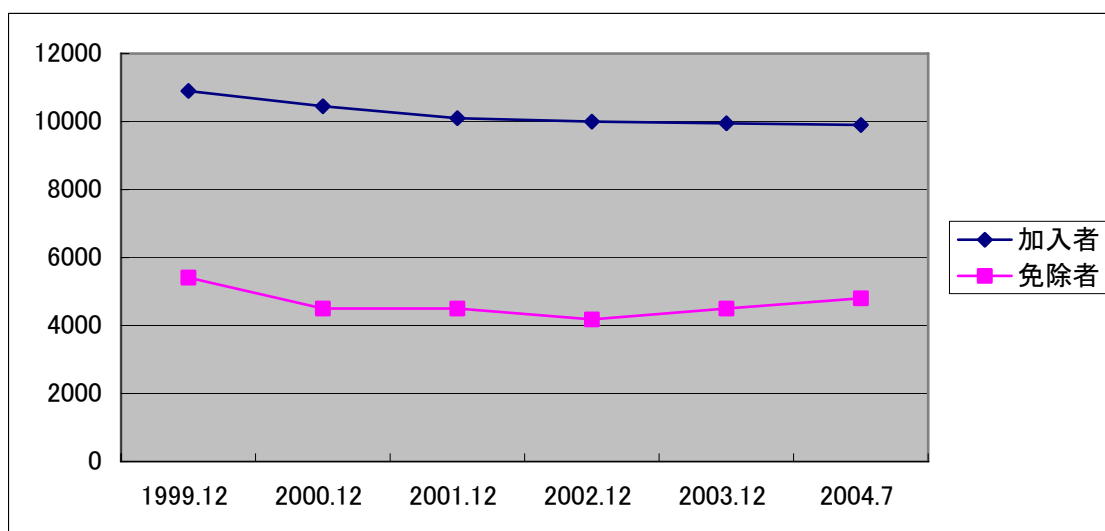


ています(6)。表中の収入を見ると、消費者物価指数を用いたインフレ調整を経ても2000ドルを常に表しています。

(6) 世帯収入と支出概説は、一月の家族の収入と支出の情報を選びダイアリー形式を用いている。韓国の72の都市に住む6,200世帯のサンプルを含んでいるが、一人世帯はサンプルから取り除かれている。02年まで世帯主が自営業あるいは失業であった場合の世帯収入は除かれてきた。その上この概説の世帯収入の情報は、都市部の労働者が世帯主である世帯だけをあらわしている。

生活基準を中央値化した家族の収入は、典型的な家族がどのような収入配分で暮らしているかをあらわしている、といえます。この層の家族収入は、平均の家族収入よりも、分配のより多いあるいはより少ない両端の変化の影響を受けることが少ないのです。

グラフ3.1 都市部労働者世帯収入中央値と平均値 (82年~02年)



中央値と平均収入は82年から97年まで急速に伸びてきました。中央値は、82年から92年で168%に増え、92年から97年で33%増しとなっています。平均値も中央値ほどではありませんが急速な伸びを見せ、82年から92年に159%増加し、92年から97年に31%増しとなっています。97年の終わりにおきた経済危機はこの収入状況に大きく突如の低下をもたらしました。97年98年に17%中央値は下がり、平均値は15%下がりました。02年には平均値は危機の前までに回復しましたが、中央値は回復しませんでした。

表にある所得公平の二つの指標は、傾向が82年から92年で終わっていることを示しています。このジニ係数は80年代初めから0.31程度で推移していました。80年代半ばから97年に低下を示しますが、経済危機直後0.32に増加し、80年代前半に比べ明らかに増加していきました。そして最近までその影響は似通ったレベルで続いているのです。

表3.1は所得の集中を5階層に表し、全ての家族収入の割合を表しています。02年に最貧困層は7.8%であるのに対して最富裕層は39.3%となっています。これは最貧困層の5倍の所得を富裕層が得ていることを意味しています。また特筆すべきは富裕層人口の上位

5%が家族収入全体の15.1%を占めているということです。

5階層の占める割合もまた82年から97年に改善を示しています。第1番目の上位所得層は、39.2%から36.9%に減じており、他の所得層が増加しています。下位の第4、第5層は20.6%から22.1%に増加しています。この傾向は98年から変わりました。第1上位所得層は全体の40%近い所得をしめているのです。他の4階層は98年に一時的に止まり、02年まで戻っていません。特に第3、第4層は悪化を示しています。最下層は最近拡充された公的な支援プログラムによる受給が可能です。

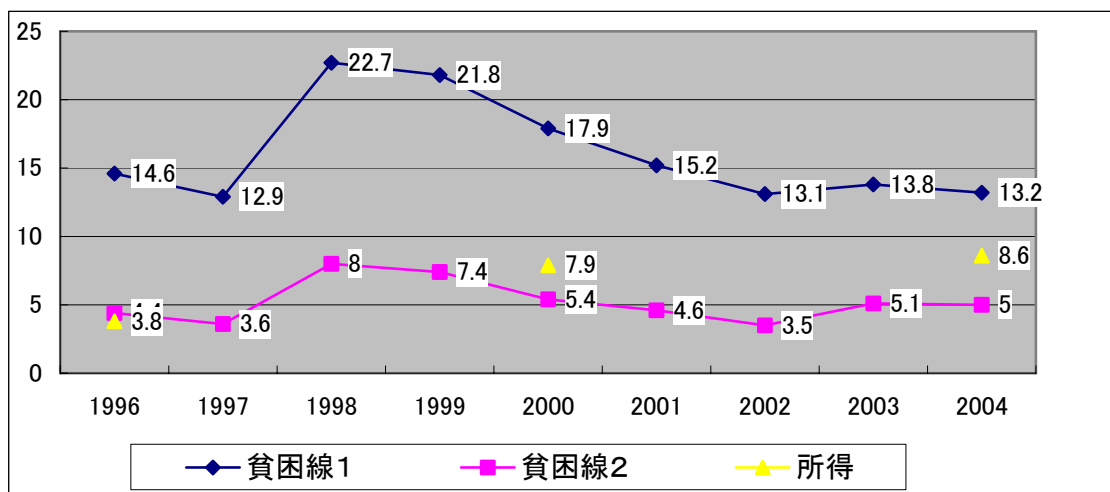
## 貧困層と低所得層の傾向

政府は00年より貧困の定義をし、生活に必要な収入の最低基準と一致するよう取り決めました。その基準は家族を単位としています。もし家族が報告する所得がこの基準を下回る場合、家族構成員は貧困の状況として把握されます。表3.1は、00年に公式に示された貧困ラインをもとに96年から04年までの都市部の労働者のうちの貧困層を示しています。低所得層についても、貧困ラインの150%と規定されています。注意しておきたいのは全人口を把握した数字ではないということです。データでは地方の世帯も都市部の自営業・失業中の世帯主の世帯も含まれていないのです。

グラフ3.2によれば90年代半ばから都市部世帯の3ないし4%しか貧困ではありませんでした。経済危機によって98年には8.2%が貧困化し、02年までもとの水準には戻りませんでした。しかし03年には再び貧困が増え始めているのです。低所得世帯も同様の傾向を示しています。97年には13%より少ない数値でしたが、98年には22.7%まで上昇し、04年に13%強まで戻りました。

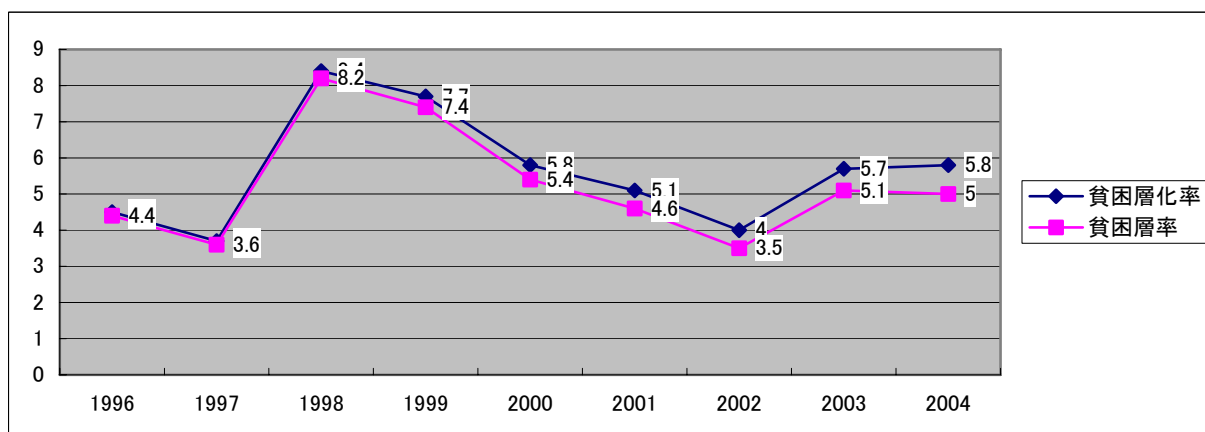
グラフは貧困層、低所得層の悪化する経済状況を示しています。地方の住民のほうがより貧困の傾向があり、自営業者季節による不規則の被雇用者なども、最近の不景気の影響を受けています。しかしこれは都市部の労働者世帯を中心に、貧困の統計に反映されていない可能性があるのです。事実『世帯収入と消費04年』によれば、自営業の世帯を含めると、貧困率は04年に8.5%に上がるとされています。労働している世帯同様に労働をしていない世帯の収入情報を八つの評価基準で見る『世帯収入と支出の概要』からも同水準の貧困率が示されています。自営業の世帯も含めれば、貧困率は96年に3.8%、00年に7.9%となります。最近のデータによれば金融危機以前よりも高い水準で貧困状態が続いていることが指摘されています。

グラフ3.2 都市部労働者の貧困、低所得の割合



加えて、社会保障プログラムが90年代終わりからかなりの貧困層への保障拡充をして以来、貧困を減らすプログラム効果が上がってきています。しかしこれは言い換えれば、労働市場での収入の上昇による貧困の割合であるということです。グラフ3.3にも示されていますが、たとえば96年では社会保険や公的扶助のような収入に取って代わる公的支援を除けば貧困層が4.5%となりますが、これは労働市場に参加する世帯の貧困率に非常に近い数字といえます。04年でみると労働者世帯の貧困率は5.8%ですが、自営、失業状態の世帯を含めれば10.4%となるのです。事実上の貧困率は、全労働収入から見た貧困率よりも相当高い水準なのです。

グラフ3.3 都市部労働者の公的支援の有無による貧困の割合（上：支援なし）



#### IV 韓国における社会保障再構築の問題点

韓国は急速な経済成長を工業化時代に公平な所得をともなって実現してきました。しかしながら90年代後半経済成長はスローダウンし、所得減少の広がりを見せました。特に低所得世帯は最近の景気悪化の影響を受けたのです。多くの専門家が貧困層・低所得世帯が今後も増えると指摘しています。社会保障プログラムの強化がされながら、社会保障再構築が真剣に考えられ始めています。いくつかの重要な論点を以下に示していきます。

低所得層は社会保険によって保護されていない。

韓国で99年に誰しものが受けられる普遍的な制度として登場した公的年金制度の拡充にもかかわらず、年金受給者は非常に少ない状況といえます。表4.1は65歳以上の受給者人口を示しています。受給者は、03年には12%を越える状況です。

表4.1 65歳以上の年金受給の状況（国民年金、公務員年金、民間学校教師年金、軍人年金）

	2000	2001	2002	2003
国民年金	4.7	6.3	7.5	8.7
公務員年金	1.3	1.5	1.7	1.8
民間学校教師年金	0.3	0.3	0.3	0.3
軍人年金	1.6	1.6	1.6	1.6
合計	7.9	9.7	11.1	12.4

受給者が少ない主な要因はまだ制度が発展の途中にある段階であるからだといえます。90年代初めに加入できなかった人々は10年の加入をしなければ参加できないものとなり、99年から加入している都市部自営業者のうち、少なくとも40%の高齢者が08年にならなければ受給できないことが影響しています。99年には都市部自営業者1000万人以上が適用になりましたが、実際にはそのうち530万人が参加しました。多くの自営業者と非正規雇用労働者が参加していない状況なのです（Kim, Lee04）

表4.2は、失業給付受給者の割合について13%から21%の間で動いていることを示しています。確実に増えていますが、それでも他の先進国に比べかなり少ない状態といえます。この状態は厳しい受給資格や給付期間限定によるものとされてきました。しかしこれまで議論されてきたものとして、最近まで雇用保険からはずされ一人自営業者を営んできた多くの低賃金労働者があったことが重要な原因と考えられます。雇用保険の資格者は60%を少し超える程度で、これは先進国の間でも非常に少ない割合です。加えて、約60%の賃金労働者が実際に保障されてきたのです。

表4.2 失業者数、失業保険受給者数の変遷

失業者と雇用保険受給者			
	失業者(月平均)(A)	雇用保険受給者(B)	B/A
2001	845000	112611	13.3
2002	708000	104554	14.8
2003	777000	122666	15.8
2004	813000	174219	21.4

韓国は77年の健康保険制度スタート以来12年間普遍的な保障を成し遂げることで好例を

示してきました。しかし健康保険給付は、すべての家族のニーズに応えているとはいえません。給付は05年に3ヶ月以上保険料支払いをしていない197万世帯のために支えられてきました。このことは相当数の低所得世帯が国民健康保険制度に守られてこなかったことを示しています。

伝統的な見解として、社会保障は強制的な社会保障を基盤としたできる限り普遍的なものとして構成されるべきだ、とされてきました。社会保険でカバーできないニーズは生活保護でカバーするべきという考え方です。

この見解では経済成長の結果、すべての労働者がフォーマルセクターの労働者によって確実に恩恵を受けることが達成されるという仮定を基本としたものでした (VanGinneken 99)。

先進国発展の歴史を見てもこの見解は証明されています。

しかしながら最近の韓国の体験は、この見方を確固たるものできていません。相当な低所得世帯が加入せず、事実上社会保障制度から離れています。その多くは、自営業や不定期な雇用という不安定な雇用状態の労働者たちです。そういった労働者が90年代半ばから増えることを見越していなかったのです。一般的に低所得・不定期雇用の状態にある労働者が参加することを難しくさせているといえます。政府の社会保障の運営の仕方へのそういった労働者たちが不信感を募らせ、同時に保険制度参加者を落胆させてもいるのです。場合によっては、相当の低所得者が今後社会保障に守られないことが続いていくことが考えられます。

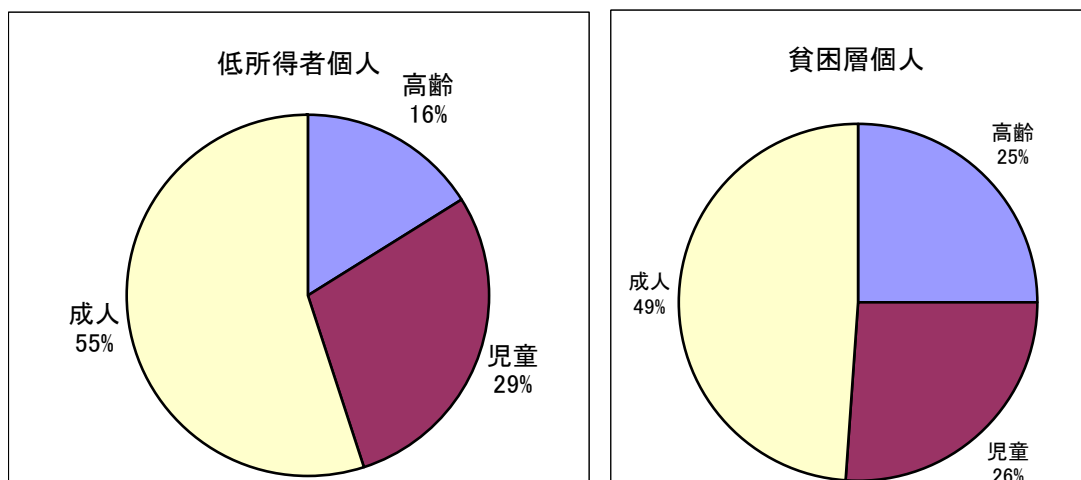
## 保護されていない低所得者への支援

公的扶助制度は社会保険に保護されないすべての低所得者のためにあります。実際に韓国では90年代終わりから公的扶助の劇的な拡充がありました。GDPでみると97年の0.2%から01年の0.8%に広がっています。増加最大の要因は、NBL Sプログラム導入によるものです。LPプログラム時代の90年代半ばでは30万人の受給者がありましたが、NBL S導入により00年にはおよそ150万人になっています。

この改革にもかかわらず、NBL S受給者は全人口の3%を占めています。このことは00年に全人口の8%と見られていた最貧困層貧困の3分の一よりも少ない程度です。これまで高齢者、障害者、一人親の低所得者などと分けて実施されてきましたが、受給者は少なく、支給額も少ないものでした。つまりNBL Sを受けていない貧困層、低所得層は、事実上どのような社会保障にも含まれていないのです。

グラフ4.1は貧困、低所得層個人の構成を表しています。貧困層の4分の一は65歳以上の高齢者で、それ以外は成人かその子供たちです。貧困ラインから1.5倍に満たない低所得者数でみると高齢者は16%に減っています。

グラフ4.1 貧困層、低所得層個人の構成



稼働可能な成人やその子供は経済の厳しい状況からは、貧困層の中でも低リスクであると位置づけられます。全人口の90%近くがそういった立場の者でありながら、保護されていない低所得者の中で最大のシェアであるのもまたそういった立場の人々であると説明しています。例えば、貧困ラインの130%まで賃金収入が上がれば、働くことのできる成人のある低所得世帯には、NBL Sからの支給を終了しますが、こういったNBL Sの拡充はまじめに仕事をするのを妨げる効果があるかもしれません。最近の給付基準としての、稼ぎが基準である100%に達すれば支給を減額するというやり方は、貧困層の仕事をやめてしまうという効果につながっているかもしれないのです。所得税の後払い制度は、所得増加としての本来の利益増加という面を持ち、稼働能力のある成人やその家族への支援をより適切に考えることができます。そして、医療給付などといったNBL Sの給付適用が厳しかった諸給付へも、低所得世帯への拡充が継続できます。

貧困層の多数が高齢者ではありませんが、高齢者は人口統計学上一つの弱者グループといえます。00年には高齢者は28%が貧困層で45%が低所得世帯でした。障害者の経済状況も似ており、52%が低所得世帯です。最重要課題は公的年金にもNBL Sにも保護されていない高齢者と障害者のための社会保障改革です。老齢年金と障害者手当をもっとも自然で確実に拡充する方法は、保険料拠出がなくとも税によって実現していく方法です。

低所得世帯を守らない支援のアプローチは、普遍的なプログラムというよりむしろ公の利益確保を拡充しようという性格のものとして位置づけられます。利益確保への同意は非常に簡単にとることができます。社会保障の適用を私たちが考えるように相当数の低所得者への適用拡大をすることは容易ではありません。その上プログラムはコストを下げメリットを得るために、ニーズを抑えつけて限られた資源のみに注意を注ぎます。予算制約があると、そういった選択を取り入れやすくなるのです。

普遍的なアプローチを支持することは韓国において特別支援策拡充による価値を提供し

てきたかもしれません。普遍的なプログラムは切迫した財政予算をもたらしただけでなく、所得格差の不公平をも生み出しました（Besharov98）。事実普遍的なプログラムとは逆行しているものもあります。国民年金は高中所得層の高齢者に多大な利益を供給していますが、低所得の高齢者にはわずかしか提供していません。10年後の年金制度が機を熟すときでさえ、高所得層が主な受給者なのです（Tchoe, Kim05）。このことは近い将来も、全ての社会保険プログラムが低所得世帯に効果的な意義あるものとして機能しないことを意味しています。さらに国民年金制度のように社会保険プログラムの中には低所得者からの利益提供を目指し、高所得層には利益提供をさせないという改革がされてもいます。先進国における普遍的プログラムについての宣伝活動は、社会団結や社会保険プログラム構築の助けになる、あるいは支援のし過ぎは、他国では社会の分断をもたらしている、といったものです（Besharov98）。しかしこれが韓国の現実なのです。

## 公平と経済成長の融和

財政上の配慮や相当な資源再分配がありながら、特別支援策は深刻で現実にある道徳的な問題を留め置いてしまっている状況といえます。実際に、誰が助けを必要として誰がそうでないかを決定することについて本質的な難しさがある上に深刻な依存状況をも作ってしまうことも考えられるのです。受給資格が所得や就労状況を基盤に決定されるとき、人々は資格者として認められよう、より多くの利益を得ようとし、逆を言えば、公的扶助のような対象者を絞ったプログラムは向上が期待されるプログラムに即した行動をしようとするインセンティブを提供するべきでしょう（Murray84）。

NBLSプログラムも似たような結果を示しているかもしれません。伝統的な公的扶助プログラムは、全ての現金収入について、その世帯の収入や世帯に關係する貧困状況との間に關係なく決められます。世帯の収入が基準以上だと適格を失い、もし世帯の所得が増えたと、増加分の支給が減らされます。このことは、NBLSプログラムは、受給者の所得に応じて割引された100パーセントの支給しかしないと言い換えることができます。この決定原則は必然的に労働意欲の低下を招いているのです。この支給減が教訓を示しているにもかかわらず、いまだ現実のものとしてあるのです。

90年代終わりにNBLSプログラムが導入されましたが、仕事を失う、ないという状況の低所得の成人を導いていく役割として関心をもたれました。実際にNBLSプログラムは導入されたものの、稼働能力のある成人が受給をするといった状況を生み政策上のとまどいを伴ったのです。最大の支給を受けるために、週18時間労働よりも少ない時間で働こうとしたり、NBLSの労働支援策の中でのみ働こうとしたのです。

この労働支援アプローチは進歩的な立場からは厳しく批判を受けてきました。彼らは社会の欠点の重圧を受けているのです。まともな仕事はまずなく、貧困状態が仕事を得ること続けることの障壁となっています。彼らは、多くの人々がそう考えるように、理由なしに仕事を強制されるべきでないと思っているのです。彼らの中には義務を果たすために要

求されることを受け入れることができる者もありますが、自分たちがコントロールできない理由のもとで仕事をさせられるというペナルティを課せられるような厳しいアプローチを警戒しているのです。

先進国の政策研究者たちの間では社会保障、とりわけ公的扶助が仕事をする気にさせない原因となっていると見ている研究者が多くあります (Moffitt92)。所得保障プログラムが仕事をする気を減らしてしまうという効果は多くの先進国で優先課題と認識されているのです。再就職支援制度は最も支持されるオプションのひとつのように見えます (Besharov98)。韓国一般市民に、再就職支援制度に反対の声はなく、多くの人々が、稼働能力のある人々がその利益のために仕事をしようとしないうという後ろ向きな結果を生み出していることに関心を持っているのです。事実、再就職支援制度はマスメディアでも、NBL S サービス受給者の労働への効果を証明しているとして積極的に報じられています。

労働要求は貧困層が仕事を避けようとするのを妨げてきたにもかかわらず、社会福祉サービス提供の最前線にいるワーカーたちは、できる限り長く利用しようとする受給者たちについて述べてもいます。そのひとつの理由として、プログラムを終了すると、自由に使えるお金は、プログラムに居続けるよりも減るからです。プログラムからはずれることは、NBL Sプログラムの現金給付と同様にあらゆる給付を失うこととなります。これは諸給付の受給資格が現金給付を受けていることにあるからです。重要な給付のひとつとして認識されている医療給付などは、受給者がプログラムを終了することをためらわせます。したがって、非受給者や低所得者に適用を拡大することはNBL Sプログラム受給終了や自らの自立心を失わせてしまうことも予想されるのです。

所得税の後払い制度は低所得世帯の支援と彼らの就労支援を同時に達成するプログラムであると考えられてきました。あるいは再就職支援制度の一形態といっても良いかもしれません。この仕組みでは仕事をしない、あるいは仕事を失うことでペナルティを受けることはないのです。つまり、彼らが仕事をすることで金銭的な利益を得ることができ、NBL Sの労働要求のような厳しさがなくその上、得られる利益は仕事をしているのと同じ状態となるのです。

所得税の後払い制度導入に反対する人々は、仕事をしない状態への伝統的な支援プログラムへ傾斜しているきらいがあります。普遍的な制度として児童手当は選択性にするのはどうでしょうか。ターゲットプログラムとして、NBL Sのような伝統的な労働意欲をそいでしまう公的扶助制度より望ましいでしょう。別の選択肢として、公的な雇用も考えてはどうでしょうか。しかし、こういった選択制度が予算制約や依存といった落とし穴を完全に避けるとは言えません。

## 社会保険適用の拡大

韓国はすべての国民に社会保険適用を拡充しようと試みてきました。社会保険の拡充の

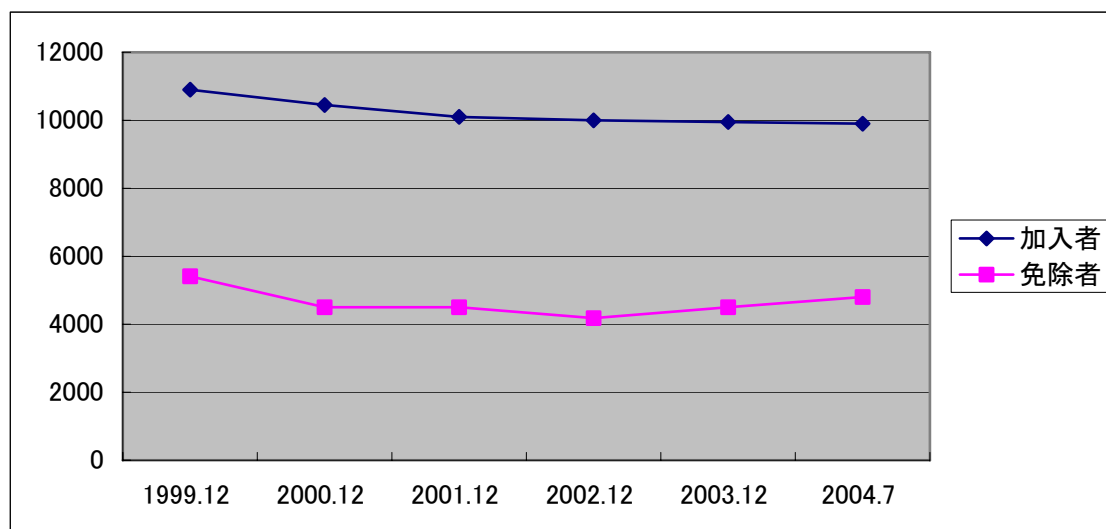


主要なアプローチとしては、フォーマルセクターの労働者と、自営や不定期雇用といったインフォーマルの労働者のための社会保険制度構築を試みていくことでした。最近ではこういった努力が社会保障の適用拡充という発達をもたらしてきました。社会保障に関する機関、税に関する機関それぞれの承諾、執行状況への改善を一連の管理運営の改革はもたらすと考えられてきました。

しかし、基本的な考え方の一層のズレが、停滞してしまった参加率としてもたらされてしまっているのです。99年の国民年金制度において、収入が無いため拠出が免除される人々は全加入者の三分の一になります（7）。グラフ4.2にあるように対象者は数年減少しましたが、03年には再び増えています。05年4月には全参加者の27.5%である465万人が、そして個人で加入する者の50.5%が減免になっています。拠出率は本来対象となるの個人加入者のうち75%にとどまっているのです（Kim05）。さらに重要なことは、1700万人の参加者のうち60%が実際は支払いをしていないということです（Lee04）。

（7）国民年金制度の個人年金適用者は、収入のある労働者だけでなく収入の無い労働者も含んでいます。無収入労働者は無収入状態として制度上分けられ、正規雇用でない、あるいは一時的な雇用である労働者等と同様に分類されます。無収入労働者は被保険者ですが一時的に保険料を免除されます。受給資格や支給額が決定する最、免除期間は拠出期間から除かれます。つまり免除期間は受給資格を失ったり、十分な支給を受けられないなどのリスクを伴うものです。

グラフ4.2 被保険者数と拠出免除者数



そのような社会保険適用状況の主要な原因は、インフォーマルセクションの労働者の多くが、緊急の生命上の危機というニーズがなく、それらを優先順位の低い支出として考え拠出しないのです（Van Ginneken99）。これが韓国における最近の停滞している社会保険適用の真の姿と言えるでしょう。国民年金公社の見解では、表4.3のように拠出をするまでの余裕に自信がない多くの個人年金被保険者がいるためだとしています。彼らは、保険

適用事業所で勤める人々と比べて、低く不安定な所得の状況なのです。05年に国民年金制度のために統合されても拠出率は05年には9%になった程度です。国民健康保険の拠出率を加えると所得の13%を占めることになります。フォーマルセクションの労働者が構成する適用事業所の被保険者は、自営業者や不定期雇用の労働者が自ら払う率の半分になっています。従って参加率が減っていくことが予想され、個人も世帯もこの制度を去っていく可能性が増えます。

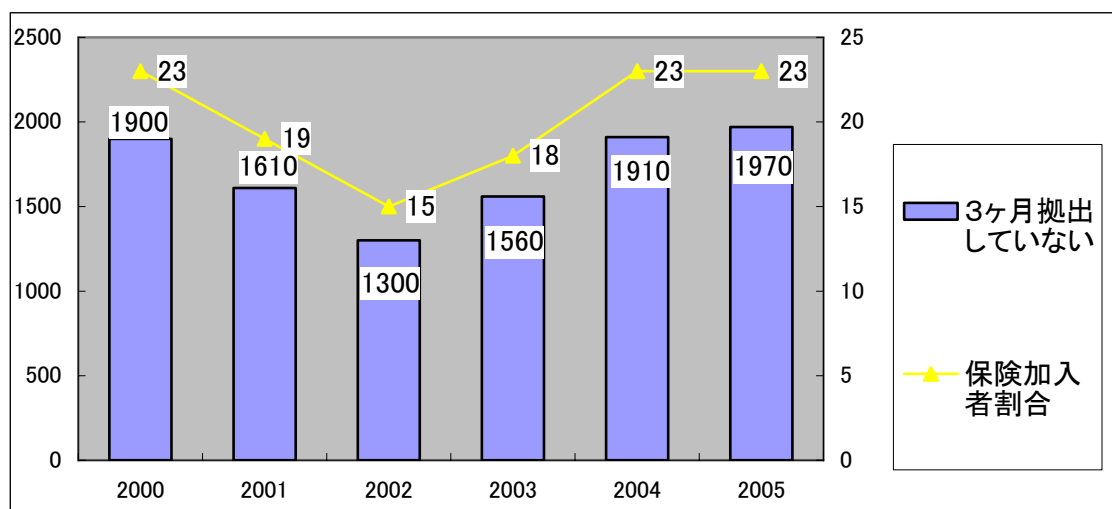
その上、個人年金の参加者は、強制参加である国民年金の制度に納得していないのです。彼らの多くもまた公社の年金運用に疑いを持っているといえます。

表4.3 年金制度に対する不信の理由

	拠出する余裕がないから	支給が不確定だから	支給量が不十分だから
拠出	19.6%	41%	38.2%
拠出していない	46	27.9	24
減免	44.5	25.6	27.8
計	38.7	30	29.4

他の保険制度も相当数の人々が、制度を離れていっています。雇用保険の適用率は00年以来全労働者の50%で停滞しています。88年に全員加入となった国民健康保険からも制度離れが目立ちます。深刻な世帯数が、3ヶ月以上保険料を滞納しているがゆえにサービス利用ができていない状況もあります。グラフ4.3では全加入者の23%にあたる190万人を越えていることを示しています。

グラフ4.3 国民健康保険に拠出をしていない被保険者数と割合



これに対し社会保険適用の延長という考え方もあるかもしれませんが、ひとつの解決策は、韓国がとってきたフォーマルセクターの労働者のために構築されてきたようにグループ分けをすることです。最近では、税方式を中心とすることも一つの選択肢として提案されています。これは参加者に拠出を求めることのない解決策に見えますが、以下の理由で簡単には実行できないのです。それは一般歳入ではまかなえない莫大な政府の予算が必要とされるからです。

また別の方法としては、自営業・不定期雇用の労働者といったようにグループ分けをして再構築することです。あるいは分けられたグループごとに何かしらの特別策を講じることも考えられるでしょう。

## V 終わりに

これまで韓国における社会保障制度発達についてみてきました。過去20年間の所得不平等や貧困の変化について説明しましたが、90年代半ばからの貧困の傾向は、低所得家族の経済状況が一層の社会保障の適用を広げたにもかかわらず悪化をたどっています。社会保障改革は新たな局面を向かえ、関連する問題への綿密な調査が必要となっています。最後に本論の主要な問題点を挙げてきます。

第一に、効果的なプログラムを社会保障システムから阻害されている低所得世帯に広げべきだということです。特に公的扶助は社会保険やNBLISプログラムのどちらにもカバーされない世帯を対象とするべきです。社会保険制度の中で低所得世帯に一層の給付を提供すること、富裕層への行き過ぎた利益を減らすための改正をしていく必要があります。

第二に、ワークフレンドリーメジャーは、社会保障制度の発達に避けて通れないものとなっています。特別支援策は予期しない労働意欲を減らすような行動の変化をもたらしがちです。最近の経済状況下でワークフレンドリーメジャーなしのプログラムでは、重要な効果はおきないと予測される可能性が高いのです。また最近のイデオロギーの状況からはワークフレンドリーメジャーなしの特別支援策では政策的な支援の継続をしていくことは困難であることも予想されます。

三番目に、韓国は社会保険制度において、フォーマルセクターの労働者だけでなく自営業・非正規雇用というような労働者への適用拡大を試みてきましたが、この適用方法は非参加者たちに高い支持をされてきませんでした。新しい社会保険の枠組みが必要とされているのです。参加しやすく、適用外であった人々のニーズに向き合うことが求められるでしょう。韓国社会は、ヴァン・ヒネケンが国々の発達について提言したように、トップダウン型でなくボトムアップ型のアプローチが求められる段階に来たといえるのです。

工業化時代を通じて、私たちは公平な富の分配によって急速な経済発展をとげました。

しかし90年代終わり経済成長は留まり、所得の不平等は広がっています。経済成長だけに頼る貧困問題解消は難しいのです。それだけに、政府による社会福祉プログラムの拡充は重要課題である、といえます。