

第5章

岐路に立つ韓国の社会保障制度の 改革課題と現金給付制度

——「最低生計費」保障から「マツチュム〈ニーズ対応〉型」社会手当構想へ——

金 早 雪

はじめに

韓国の現金給付政策は、この20年間における社会保障制度の確立と展開の中心的課題として、幾度かの大きな改革がなされたが、2014年現在、普遍的な「社会手当」構想が摸索されるに至っている。敷衍すると、金大中政権（1998～2003年）から盧武鉉政権（2003～08年）の時代にかけて、「最低生計費」保障を求める市民福祉運動によって一気呵成に構築された社会保障制度は、保守派・李明博政権（2008～13年）のもとで、高齢者・障害者への現金給付制度の普遍化改革が進められ、さらに現在、保守派・朴槿恵政権（2013～18年）のもとで、最低生計基準を廃して、「ベーシックインカム」にアイデアを借りた新たなシステムへと、大きく改革されようとしている。そこで本章は、最低生計費保障制度の確立にともなって相次いだ現金給付制度の改革をまず整理し、次いで、この制度が行き詰った原因と、現在提案されている政策アイデアの政治的実現が、「マツチュム⁽¹⁾〈ニーズ対応〉型」という政策言説がかぶされて進行するに至った経緯とその意義を考察する。

簡単に、背景事情を述べておこう。国民基礎生活保障法（2000年施行）による最低生計費に基づく生活保障システムの確立によって、一方では、高齢

者・障害者への現金給付が、保守回帰した李明博政権での踏襲と改革を経て、つまり政権の保革を問わず、段階を追って普遍の手当へと改訂されていった。他方、社会保険と公的扶助からなるこのシステムは、2000年代に出現した「新貧困」＝「働く貧民」（韓国語で「勤労貧困」）には有効に機能しなかった。非正規や自営業など不安定就労層は、社会保険制度の適用から除外される「死角地帯」となり、他方、国民基礎生活保障制度は資力や扶養義務基準等による受給資格審査が厳格なため、これら「勤労貧困」層の多くが公的扶助でも「死角地帯」におかれ、社会保障制度の及ばない狭間に陥ったからである。

盧武鉉政権の後半ごろから、こうした国民基礎生活保障システムの機能不全を修復する方策として、自活事業のほか、医療、住宅、教育への給付を生計給付とは別立てにすること（個別給付制度）がおもに福祉現場の関係者から提案され始めていた。そうした改革提案を念頭において、政府・保健福祉部（省）管轄の政策シンクタンク「韓国保健社会研究院」（Korea Institute for Health and Social Affairs: KIHASA）に所属する盧デミョン研究員を中心とする研究グループから、「ベーシックインカム」に通じる、普遍的な「社会手当」の導入を企図する大胆な提案が提示された（盧ほか 2009）。この政策アイデアは、政権運営の主導権を取った朴槿恵議員によって採用され、政権の発足とともに、「国民基礎生活保障制度のマッチュム型給付体系への改編」（盧ほか2013）という呼称のもとに、改革作業が始まった。盧研究員らの提案の究極の構想は、公的扶助を最後の事後的救済システムから、資産調査等のない普遍的な給付に改編することで、予防的あるいは積極的な所得保障システムを構築することにある。その第1歩が、基礎生活保障システムの個別化への再編である。いうまでもなく「ベーシックインカム」は、1990年代のヨーロッパから伝播されたものであるが、貧富格差の拡大や、労働世代の生活困窮が、世界的に同時進行しているという時代状況が、「マッチュム型」という韓国仕様のもとに具体化されようとしているのである。

第1節 現金給付をめぐる問題状況と分析の視角

1. 現金給付制度の改革をめぐる先行研究について

韓国における先行研究を「現金給付」という領域に限定してフォローすることには、かなりの無理がある。社会保険と公的扶助の組み合わせを骨格とする社会保障制度が成立して日も浅く、未成熟な部分が多く、なおも発展途上にある制度も多いために、政策をめぐる論議がさまざまな方向に拡散し、基礎的な枠組みをめぐる方向に集約され難いからである。したがって、先行研究の検討は、社会保障制度全体の論議をふまえつつ、そこから現金給付をめぐる論点を抽出しながら考えていくという方法を取らざるをえない。ただ、「国民基礎生活保障法」（以下、基礎法）の制定後10年を迎えた2009年前後から、社会保障制度の見直しと改革の必要性についての論議が急速に活発化し、問題点が次第に整理されつつあることも指摘しておかねばならない。基礎法の10年間の実績については、保健福祉部および KIHASA（保健福祉部・韓国保健社会研究院 2011）や政策担当者（金진우 2012）だけでなく、研究者（朴 2010；李・李 2008）、福祉関係者（洪・李 2009）、市民団体（経済正義実践市民連合2010、参与連帯2008; 2013、参与連帯・南2013）などによって問題点の検証が行われ、改革の方向性についての論議を活発化させているという状況がある。これらの検証において論議されているおもな問題分野は、基礎生活保障の受給認定における制限性、硬直性とそれによって公的支援から排除される生活困窮者の問題、韓国の公的扶助に固有な施策として導入された働く貧困層に対する生活自立支援制度（「自活給付」と「条件付き受給」）の機能不全問題などである。現金給付制度との関連では、高齢者や障害者に対する基礎的な所得保障（手当ないし年金）の問題、就労支援を中心とする「自活給付」において生計給付が柔軟かつ機動的に運営されていない、などの問題である。多くの論稿では、これらのケースにおける現金給付が厳格な資力調査などによって制限的に運営されている点を批判しているが、にもかかわらず、政策

提案は制限の緩和にとどまっており、制限の廃止の提案にまでは至っていない。

つぎに、社会保障をめぐる問題状況を浮かび上がらせる研究として、この10年間に、実証的な貧困研究が地道に積み重ねられてきたことに注目しておかねばならない。とくに、KIHASAによる「福祉パネル調査」に代表される実証的なデータは社会保険や基礎生活保障制度の機能を点検するうえで、大きな役割を果たしてきた。なぜなら、これらの研究は、世界的な経済の不安定化と「雇用増加なき成長」のもとでの停滞的な貧困集団（非正規労働者や自営業従事者などの「勤労貧困」層）の増加傾向を実証的に提示するとともに、現行の社会保障制度がこの問題に有効に対応していないことを説得的に提示することによって、世論と政権や主要政党の政策選択方向に大きな影響力を与えてきたからである。朴槿恵政権が福祉改革において採用した「マッチュム〈ニーズ対応〉型福祉」という表現は、まさに政策とニーズの乖離という問題点を強く意識したところから生まれたといえよう。

基礎生活保障制度の欠陥克服をめぐる論議が「最低生活」の保障機能の強化という点に向けられ、社会的施策の「死角地帯」となっている「勤労貧困」層に対する新たな政策提案が提示されないという停滞状況が続かなかで、新たな突破口となったのが、すでに述べたように、KIHASAの盧研究員を中心として貧困調査研究と生活保障政策の改革に取り組んできた研究グループである⁽²⁾。この研究グループが2009年に発表した「社会手当制度導入の妥当性についての研究」（盧ほか 2009）は、民主化期以降の社会施策（とくに所得保障）の全面的な点検と改革方向を提示するとともに、韓国における現金給付制度について初めて包括的に分析した研究として重要である。この研究は、ヨーロッパ諸国の児童手当や家族手当の基礎にある考え方や、資力調査を廃した普遍的な所得保障制度である「ベーシックインカム」の発想を下敷きにしなが（具体的な出典としてISSA（2002）やBIEN公式サイトなどをあげている）、韓国における現金給付の現実的な改革方向を提案した点で、その後の政策論議に大きな影響を与えた。具体的には、高齢者・障害者への手当の改

革に関連して、韓国の「一部政党と進歩団体などで基本所得（ベーシックインカム）概念についての研究と議論が活発に進行している」（盧ほか2009, 134）と指摘されている。さらに、自活就労支援を始めとする基礎生活保障制度の給付体系の検証においても、「欲求〈ニーズ〉別給付」への改編提案が明示され始めた（盧・李・元 2007）。この改革案が与党・セヌリ党の朴槿恵議員によって取り上げられ、具体的な政策としての実現に向けての政治的テーブルに乗せられることになる。KIHASAの研究グループによる「国民基礎生活保障制度のマッチュム型給付体系への改編」に関する研究（韓国保健社会研究院・国土研究院 2013；盧・李・亨 2013）は、具体的な政策案の策定と改革による影響評価をめぐるものである。いずれにせよ、資力調査などの給付資格制限を伴わない普遍的な「社会手当」の拡大を主張する盧研究グループの政策改革提案は、韓国の社会保障制度における現金給付制度ないしは所得移転制度のあり方について、今後の論議の大きな方向性を規定することになったといえよう。

2. 分析の視点と方法

以上のことから、本章では、金大中政権期に形態を整えた韓国の社会保障制度（おもに現金給付制度）が2000年代に入って、どのような問題点を抱え、それに対して、どのような政策改革が提起されたのかという経過を基本的な背景としながら、その過程で、政策アイデアがどのように形成され、どのような政治的経路を通じて、実現されていくのかを分析していくことにしたい。この場合、問題となるのは、2000年代以降の韓国において、福祉政策の政策アイデアがどのような形で論議され、それらが実際の政策として実現されていくうえで、どのような政治力学が作用しているのかという点である。より具体的にいうと、1990年代の金泳三政権、金大中政権、盧武鉉政権といういわゆる「民主化」政権の時代に、近代的な社会保障体系の構築を一挙に実現させてきた政治力学が、2000年代、とくに保守系の李明博政権、朴槿恵

政権の時代に入って、どのように変化してきているのか、あるいは、それほど変化していないのかが問われることになる。1990年代の社会保障政策改革を実現させる原動力となったのは、政治的民主化の進展を背景として活発化した「市民運動」に基盤をおく「社会福祉運動」であった。ここには、福祉関係者、ニーズをもつ当事者、研究者、市民、労働者などの各種団体が含まれる。とりわけ韓国の社会保障史上、分水嶺となる基礎法の成立過程では、市民団体、福祉団体、労働組合、研究者などの広範な連合が形成され、それが国会における与野党による立法活動に直接的な影響力を及ぼす形で政策が実現していくという経過をたどったことを想起しておかねばならない。また、IMF 経済危機の克服過程では、福祉政策の改革をめぐる、産業界・労働界と政府との「労使政」合意形成が行われたことも重要である。さらに、韓国の場合には、民間の社会団体、福祉活動団体などがそれぞれ社会的調査や政策立案能力をもつ組織が多いことに大きな特徴があり⁽³⁾、「民主化」の時代には、行政や政党、政府系シンクタンクに先立って、政策アイデアの形成において主導権をとるケースが少なくなかった。たとえば、基礎法の法案準備において、名称と法案の細部にわたる内容を準備したのは、福祉改革とくに熱心に取り組んだ有力な市民団体である「参与連帯」を中核とする社会運動の側であった（金成垣 2008；金早雪 2003; 2005）。

いうまでもなく、ポスト民主化期の李明博政権期（2008～13年）、現在の朴槿恵政権期（2013年～）においては、かつての「民主化」期のように、福祉政策の形成において、社会運動が主導的な役割を演じるような状況は変化してきている。また IMF 経済危機の克服過程でみられた労使の政策合意の構造も崩れてきている。福祉政策をめぐる改革案の提起とその政治的な実現においては、社会・労働運動の影響力が後退するとともに、政党の主導権が増大し、また、政策アイデアの提起においても、政府系シンクタンクの主導による場合が多くなってきているといえよう。しかしながら、ポスト民主化期において、2期続いた保守政権いずれもが、「福祉」を、きわめて重要な国政課題のひとつとして設定せざるをえない状況におかれたことも否定でき

ない⁽⁴⁾。この点は、何よりも、基礎法の改革において、セヌリ党が主導権を取り、むしろ金大中、盧武鉉政権の系譜に立つ民主党（現・新政治民主連合）が思い切った改革案を提起できない状況に象徴されている。また、社会運動や民間シンクタンクによる福祉政策の点検・批判や改革提案などの活動はなおも活発に展開されており、時の政権や主要政党も無視できない状況が続いている。実際、福祉政策の改革において、特定の 이슈が浮かび上がると、それをめぐって、その都度、各種の市民運動団体、福祉関連団体、政府系と市民運動系それぞれがもつ政策研究機関（シンクタンク）、大学などの研究者やその団体・研究機関、および与野の各政党などが広範に参加する社会的な政策論議の場が形成され、国会の審議や政府の政策決定に直接、間接の影響力を与えることが少なくない。こうした状況から、政策アイデアが独立した変数として主導的な役割を果たす政治環境が作り出されているといえよう。いずれにせよ、本章においては、基礎生活保障制度の「マッシュム型給付体系への改編」という政策アイデアがポスト民主化期の福祉政策をめぐる政治・社会力学構造の変化のなかでどのようにして登場し、実現されていくのかという視角から分析していくことにしたい。

本章では、まず第2節で、韓国において、最初に登場する現金給付制度としての高齢手当、障害手当が生活保護受給者を対象として低額の生計給付のわずかな補充給付として出発したのち、2000年代に入って、資力調査を伴わない「社会手当」への方向に転換する過程を考察し、そうした方向転換がどのような政策アイデアから生まれ、どのような政治経路によって実現されていったのかを分析する。次いで、第3節において、社会保険と公的扶助の組み合わせによる社会保障体系が2000年代の「雇用なき成長」のなかで「勤労貧困」層に対する政策機能をもちえないという問題が露呈されるとともに、それを打開するために、どのような政策アイデアが登場し、どのような政治力学を通じて実現に向かっているのかを分析することとする。

第2節 高齢者・障害者に対する現金給付制度の展開過程

1. 老齢手当と障害手当の導入とその機能

韓国において、現金給付が登場するのは、1989年に行われた一連の福祉改革によって導入された老齢手当（老人福祉法）、障害手当（障害者福祉法⁵⁾、母子世帯対象の福祉給付（母子福祉法）においてである。これら3種の現金給付の導入は、社会・生活分野に対する国庫支出を極度に抑制していた従来への国の財政的姿勢を大きく転換するものであった。こうした転換は、「民主化特別宣言」（1987年）後の直接選挙によって誕生した盧泰愚（軍人出身）政権のもとで行われたが、政権自身のイニシアティブによるというより、ニーズをもつ当事者である高齢者や障害者、およびその支援者らの団体による政策改革要求運動の高まりと、復権した議会における野党主導の審議を通じて実現されたことに注意しておく必要がある。これら現金給付の実現こそ、その後の「民主化」（金泳三・金大中・盧武鉉政権）時代の福祉改革の前段階にあたるからである。

一連の現金給付は、1991年から支給が開始されたが、図5-1と図5-2にみるように、当初の支給範囲、給付額はきわめて限定されたものであった。老齢手当は月額1万ウォンで支給人数は約8万人、障害手当は重度障害者を対象に月額2万ウォンが6800人に支給されたのみであった。いずれの場合も、給付対象は生活保護受給者に限定されていたし、1991年の都市部の1人当たり平均消費支出月額（約22万6000ウォン）と比較して、給付水準の低さを指摘することができよう。その後、老齢手当、障害手当ともに、給付額、支給人数も漸次拡大されたが、それほど大幅な拡大はみられなかった。1997年の時点で、老齢手当は月額3万5000ウォン（80歳以上5万ウォン）、障害手当は4万5000ウォンであったが、同年の都市部の1人当たり平均消費支出月額は46万5000ウォンであったから、依然としてきわめて低額であったことに変わりはない。

法律においては、これらの手当の給付目的について、高齢や重度障害というニーズに対する福祉的配慮であることが謳われているが、生活保護の給付額があまりにも低かったために、実質的には、生活保護対象者への追加的な生活費支援以上の意味をもちえなかった。1990年代前半の時点では、生活保護受給者（在宅生活者）の約50パーセントは65歳以上の高齢者であり、約36パーセントが重度・軽度障害者で、両者を合わせて生活保護受給者の90パーセント近くに達する。そして、この頃までの生活保護給付水準は主食現物（米・麦）のほか、現金は副食費・被服費・燃料費などだけで、最低限の生活を維持する水準からは程遠かった。したがって、図5-1に示したように、老齢手当と障害手当は、低水準の生活保護給付にわずかながらでも現金給付を上積みする意味を与えられ、とくに受給者のうちでも、困窮度の高い重度障害者と70歳を超える高齢者の生活困難の緩和が意図されたと考えられる。

図5-1 老齢手当制度の変化

1991～1996年		1997年		1998～2007年		2007年～	
老齢手当 (老人福祉法)		老齢手当 (老人福祉法)		敬老年金 (老人福祉法)		基礎老齢年金 (基礎老齢年金法)	
生活保護 受給者	70歳以上	生活保護 受給者	65歳以上	生活保護 ／基礎生 活保障受 給者	65歳以上	所得分布 の下位 60%の人	70歳以上
				一定所得 額以下の 人		08年から 下位70% の人	09年から 65歳以上
○当初、月額1万 ^㉔ 、 支給人数約8万人 ○95年から、月額3 万 ^㉔ （80歳以上は5 万 ^㉔ ）、支給人数約 17万人に拡大		○支給対象を65歳以 上に拡大、約26万人 ○給付額は月額3.5 万 ^㉔ （80歳以上は5 万 ^㉔ ）		○支給対象を低所得 者に拡大、約55～60 万人 ○給付額は月額4万 ^㉔ （80歳以上は5万 ^㉔ ）		○給付額は、国民年 金加入者の月平均所 得の5%（08年現在 8.4万 ^㉔ ） ○支給人数、09年約 354万人	

（出所）『保健社会白書』（1994年まで）及び『保健福祉白書』（1995年以降）の各年版により、筆者作成。

図5-2 障害手当制度の変化

18歳以上	1991～2004年	2005～2006年	2007～2009年	2010年～
	障害手当 (障害者福祉法)	障害手当 (障害者福祉法)	障害手当 (障害者福祉法)	障害者年金 (障害者年金法)
	生活保護 ／基礎生 活保障受 給者	基礎生活 保障受給 者	基礎生活 保障受給 者 一定所得 額以下の 人	年金 一定所得 額以下の 人
	重度	重度	重度	重度
		軽度	基礎生活 保障受給 者	手当 基礎生活 保障受給 者
			軽度	軽度
	創設時、支給対象 6,800人、給付月額 2万 ^㉙ 、04年まで に、6万 ^㉙ 、約14 万に漸次拡大	対象を軽度に拡大、 給付額・重度6万 ^㉙ 、 軽度2万 ^㉙ 、 支給総数約30万人	対象を低所得層に 拡大、給付額・重 度12～13万 ^㉙ に引 き上げ、軽度2～ 3万 ^㉙	重度について、年金制 度を新設。軽度につ いては手当存続。年金支 給対象は約26万人
18歳未満	2002～2006年	2007年～	2007年～	
	障害児童扶養手当 (障害者福祉法)	障害児童手当 (障害者福祉法)	障害児童手当 (障害者福祉法)	
	基礎生活保障 受給者世帯	基礎生活保障 受給者世帯	障害児 重度	障害児 軽度
	重度 障害児	次上位階層世帯		
	02～06年、 給付月額4～5万 ^㉙ 、 給付人数約3千人	対象を次上位階層に拡大、軽度児童にも拡大、 給付月額の引き上げ、重度15～20万 ^㉙ 、軽度 10万 ^㉙ 、支給人数は約2万世帯		

(出所) 『保健社会白書』(1994年まで)及び『保健福祉白書』(1995年以降)各年版により、筆者作成。

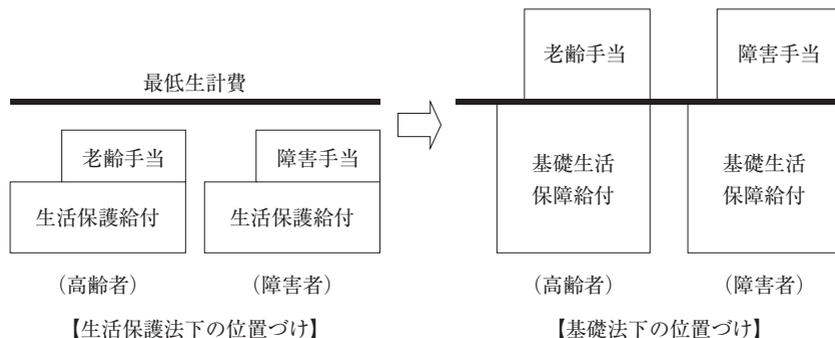
(注) 表中の「次上位階層」とは、最低生計費の120%までの所得の階層。また「障害者…」を冠する法令の原語は「障害人…」である(本文の注(5)参照)。

しかも、生活保護給付と老齢手当を合算しても、最低生活を営める額よりはるかに低かったことは、1994年の生計保護基準の憲法違反訴訟の事例が如実に物語っている⁽⁶⁾。低すぎる生活保護給付の部分的な補てんという機能は、

最低生計費基準による生活保障を避けようとする国家の政策と、わずかでも生活支援の増額を要求する高齢者、障害者の団体や市民運動の間の妥協的産物であったとみることができよう。

しかしながら、1999年に成立した基礎法によって最低生計費が保障されるようになると、これらの手当の位置づけと機能は転換することになる。図5-3に示したように、最低生計費ラインまでの生活保障を受けただうえで、高齢手当や障害手当が加算されることになり、それまで生活費の補充の意味しかもたなかった手当は、老齢や障害に対応して発生する生活上の経費を支援するという機能をもつようになる。言い換えれば、最低生計水準保障が確立することによって、初めて、高齢手当や障害手当はニーズに対応する現金給付としての意味をもつことになった。ここには、政策パラダイムの決定的な転換があったといえよう。ただし、それはあくまでも理論的な想定上のことであって、そのような機能を実際に発揮できるかは、基礎生活保障制度と手当制度がどのように運営されるか——要は対象者と支給金額いかん——にかかっていた。事実、制度発足後に、ニーズ当事者団体の一部から批判が出たように、最低生計費基準が生活実勢を十分に反映する高さに設定されないかぎり、手当はなおも生活費を補充する機能しか果たしえないことになる。し

図5-3 生活保護／基礎生活保障制度の手当の機能変化



(出所) 筆者作成。なお、「基礎法」は「国民基礎生活保障法」(2000年施行)を指す。

かも、支給対象者は基礎生活保障受給者に限定されていたから、基礎生活保障を受けていない高齢者や障害者は制度の外側におかれていた。

3. 「社会手当」の発想による基礎的所得保障への方向性

国民基礎生活保障制度が施行されたことを背景として、盧武鉉政権は、政権末期の2007年に、老齢手当と障害手当について、大幅な改革を行った。まず、老齢手当についてみると、新たに基礎老齢年金法が制定され、無年金者など所得分布の下位7割までをカバーするものに転換されることになった。当初の生活保護の補充的役割から、低所得高齢者への普遍的な現金支給の性格を一段と強めたわけである。この改革についてみると、前段階としての1998年の改革に触れておかねばならない。1991年から老人福祉法の規定を根拠とする老齢手当の支給が始まったが、98年には、名称を「敬老年金」に改めるとともに、支給対象を生活保護受給者だけでなく、一定所得以下の低所得層に拡張するという改革が行われた（前出の図5-1）。この結果、支給対象は20万人台から60万人台に一挙に拡大された。この措置は、1999年に自営業・農民を含む国民皆年金が実現されたことを受けて、すでに高齢で年金制度の適用対象外にある人たちへの対応策として行われたものである。この時点では、将来、国民年金が機能を発揮し始めれば、こうした無年金高齢者は無くなるはずであるから、経過的な措置と考えられていた。しかし、この措置によって、制度が生活保護受給者に限定することなく、一定所得以下の高齢者を対象とする社会手当の性格をもったことは重要な変化であったといえよう。ただし、名称は手当から「敬老年金」に改訂されたが、新たな立法によるのではなく、老人福祉法の枠組内での改編措置として行われたことに特徴がある。

1998年の改革を前史として、2007年に行われた盧武鉉政権による基礎老齢年金法の制定による非拠出年金化の措置は、政策発想の決定的な転換を表現するものであった（金早雪 2010）。それは、老人福祉法による「敬老年金」

制度が、主として生活保護／基礎生活保障受給者を対象とする貧困高齢者対策であったのに対し、独立立法による非拠出年金制度は高齢者一般を政策対象とする普遍的な所得保障としての性格を帯びるようになったからである。具体的には、従来、公的扶助受給者（および1998年からそれに準じる所得層）に限定していた給付対象が、所得分布の下位70パーセント（当初2007年は60パーセント）へと、相対化された対象設定基準によって大幅に拡大され、また給付額も国民年金加入者の月平均所得⁽⁷⁾の5パーセントとして、客観的に設定されている。これは、公的扶助制度にかかわる高齢者への補助的な現金給付から、資力調査を伴わない普遍的な「社会手当」の方向に転換した最初の事例として注目すべきである。

この改革を必要とした背景にはふたつの事情がある。ひとつは、国民年金制度をめぐる問題である。金大中政権時代に、国民皆年金が実現したにもかかわらず、失業や低賃金、不安定就労のために、保険料を支払えず、納付免除の扱いを受ける人の数が年間500万人を超える事態が続いたことである。韓国でも高齢化問題が深刻化している状況のなかで、将来、加入年数不足のために、無年金ないし低額の年金しか受けられない人が大量に発生する危惧が高まった。そのため、事実上、国民年金保険の枠の外におかれた低所得層（「勤労貧困」層）の将来の老後生活に対して、基礎的な所得保障を準備する必要が生じた。今ひとつは、基礎生活保障制度をめぐる問題である。厳しい資力調査の結果、多くの高齢者が受給を認定されず、生活困窮に追い込まれた。そのため、受給対象外とされた低所得高齢者への所得支援の必要性が生ずることになった。

改革はこれらのふたつの異なる事情が合流する形で行われたが、これらの問題に対処する政策アイデアとして、所得分布の下位70パーセントの高齢者を支給対象とする基礎老齢年金の制度は決して斬新なものではない。年金制度の枠組みにおいて、拠出年数にかかわらず、基礎的な最低支給年金額を設定しておく必要性のあることは、ほとんどすべての政策関係者の共通の認識であったし、また、基礎生活保障の認定から漏れる低所得高齢者の生活支

援の拡大の必要性も同じく共通に認識されていたといえよう。実際、これらの問題点については、多くの市民団体、福祉団体、福祉専門家らが問題提起を行い、政府、政党への要求運動を展開した。その実現において主導的な役割を果たしたのは、福祉を国家運営の最重要パラダイムに掲げていた盧武鉉政権自身であった。盧武鉉政権は、社会運動出身者を政策ブレインとして政権中枢に多数、取り込んだため、かつての民主化期にみられたような社会運動主導型から、政権や政党主導性を強めたが、改革としては不徹底な側面がみられた。たとえば、基礎老齢年金は、給付対象が所得分布の下位70パーセントまでと大きく拡大された反面、給付水準が国民年金加入者の平均所得の5パーセントというきわめて低い水準に設定されたこと、および、抛出制の国民年金制度との調整という基本的な問題は積み残された。

他方、盧武鉉政権は、高齢者に対する基礎的な所得保障に向けての改革と併行して、障害手当についても、積極的な改革を進めた。図5-2にみるように、2005年には、給付対象を重度者だけでなく軽度障害者にも拡大し、さらに2007年には、重度について、基礎生活保障受給者だけでなく、「次上位階層」（所得が最低生計費基準の120パーセントまでの階層）にも拡大し、給付額も大幅に改善した。また、それまで社会的支援がまったくなかった障害児をもつ世帯に対して、2002年から障害児童扶養手当の支給が始まったが、盧武鉉政権は、2007年から、対象範囲を基礎生活保障受給世帯から「次上位階層」の世帯にも拡張し、同時に、重度障害児だけでなく、軽度障害児をもつ世帯にも拡張する改革を行った。これらの改革によって、障害者（児）を対象とする所得支援は、従来の基礎生活保障受給者への限定を超えて、より一般的な社会手当の性格を強めたといえよう。この延長上に、李明博政権期の2010年には、重度障害者の基礎的な経済保障のために、障害者年金法が制定され、障害手当の非抛出年金化が行われている（軽度障害者については、従来通りの障害手当による）。

高齢者、障害者への基礎的所得保障の導入に加えて、李明博政権から朴槿恵政権に移行した2013年には、全所得階層を対象として保育料の無料化措置

表5-1 韓国の現金給付制度の概要（2013年現在）

（支給額は月額）

名称	支給対象	内容	導入時期ほか
基礎老齢年金 （2014年7月 から基礎年 金）	65歳以上の所得下位70%	国民年金加入者の平均所 得の5%：単身20,000～ 96,800ウォン、夫婦 40,000～154,900ウォン 2014年7月から：10～20 万ウォンに増額	1991年「老齢手当」 1998年「敬老年金」 2007年「基礎老齢年金」 2014年7月「基礎年金」に 改訂
障害者年金	所得下位56%の18歳以上 の重度障害者（基礎老齢 年金受給者は除く）	基礎年金（国民年金加入 者の平均所得の5%： 96,800ウォン）+ 付加給 付（所得・年齢により2 ～17万ウォン）	1991年「障害手当」
障害手当	基礎生活保障受給者と次 上位の18歳以上の軽度障 害者	3万ウォン	2010年、重度者・年金と軽 度者・手当に分離
障害児童手当	基礎生活保障受給と次上 位の世帯の障害児	軽度は10万ウォン、次上 位の重度は15万ウォン、 基礎生活保障受給の重度 は20万ウォン	2002年「障害児童扶養手 当」（2007年に次上位に拡 大）
養育手当	5歳以下児童	2013年から所得制限撤廃 12カ月未満：20万ウォン 24カ月未満：15万ウォン 5歳以下：10万ウォン	2009年 乳幼児育児法改正 *所管は女性家族部（省）

（出所） 保健福祉部ホームページ及び『保健福祉白書』より作成。

が行われ、同時に家庭での子育てについても、「次上位階層」以下の3歳未満に限定していた「養育手当」を、全所得階層の5歳以下にまで拡大する措置が実施された。こうした措置によって、表5-1に整理したように、高齢者、障害者、乳幼児などを対象とする普遍性を強くする社会手当が一応の形態を整えることになった。この10年余の経過のなかで、現金給付制度は、公的扶助受給者に限定して追加的な生計費の補充を行うという当初の機能から、幅広く低所得層に属する高齢者、障害者、乳幼児をもつ世帯に対して基礎的な所得保障を行うという「社会手当」としての機能をもつ方向で変化してきた

と評価することができる。

盧武鉉・李明博・朴槿恵の歴代政権を通じて構築されたこれらの手当は、普遍的な社会手当の構築をめざす KIHASA 研究者らの分類によると、所得基準をほぼ廃止して人口特性においてのみ支給対象を限定する「デモグラント」(demogrant) に相当する。所得でも人口特性でも制限がない狭義の「ベーシックインカム」は、現実の政治過程では導入が困難であり、機能的にも所得保障より勤労誘因効果に期待が寄せられるのに対して、「デモグラント」は、人口特性（ハンディキャップ）に対する普遍的な所得保障の性格を強くもち、実現可能性という点から、「ベーシックインカム」に代替する、または「ベーシックインカム」への過渡的な制度として位置づけられている。ブラジルの「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Familia) や、日本の民主党政権が導入を決定した「児童手当」も、「デモグラント」の実例であると言及している（盧ほか 2009, 165-177）⁸⁾。

しかし、繰り返し指摘したように、韓国のこれら手当の最大の問題は、いずれも給付水準が基礎的な所得保障からは程遠い低水準にあり、他方、生活の破綻に直面する場合の最終的な拠り所としての公的扶助（基礎生活保障制度）を受けるには厳しい資力調査をクリアしなければならないという状況に変わりはないことである。この点では、現行の制度はきわめて過渡的な段階にあると評価せざるをえない。KIHASA 研究グループが最終的にめざしている、公的扶助に依存しないで済むような水準の基礎的な所得が保障される制度が構築されるためには、積極的な社会的合意が必要になる。そうした社会的合意が成立しないかぎり、高齢者、障害者、およびその他の所得能力が脆弱な集団に対する所得保障制度は過渡的な性格を帯びたままに推移することになるだろう。したがって、今後の改革方向は、福祉政策の決定をめぐる政治的、社会的な動向いかにかかっているといえよう。

第3節 「勤労貧困」層＝社会保障の「死角地帯」を対象とする基礎生活保障改革提案

1. 社会保障「死角地帯」としての「勤労貧困」層の恒常化

2000年代に入って、韓国の社会保障制度が直面した最大の問題は、大量の「勤労貧困」層の生活ニーズに対応する機能をもっていなかったこと、しかも、この階層の保険料支払い能力が脆弱で将来にわたって社会保険制度の存立を危うくしかねないことであった。最大の誤算は、経済が成長基調を維持しているにせよ、「雇用なき成長」と表現されたように、雇用拡大と雇用条件の向上を伴うものではなかったことである。脱工業化、サービス経済化、ハイテク化などの要因のために、雇用市場は労働条件をめぐる2極化が進み、とくに、労働市場の柔軟化政策が強化されたことや外国の低賃金労働との直接、間接の競争が激化したこともあって、「青年失業」や非正規で不安定な雇用が社会問題化した。また、低所得者が多い自営業従事者の数は1980年代には縮小傾向にあったが、90年代から2000年代には、停滞的に推移している。表5-2から、2000年代には、常用雇用の1000万人台への増加がみられ

表5-2 就業構造の推移

		自営業従事者			被雇用者				合計
		事業主	家族従業者	計	常用	臨時	日雇	計	
実数 (千人)	1995	5,569	1,946	7,515	7,499	3,598	1,802	12,899	20,414
	2000	5,864	1,931	7,795	6,395	4,608	2,357	13,360	21,155
	2005	6,172	1,499	7,671	7,917	5,056	2,212	15,185	22,856
	2010	5,952	1,266	7,218	10,066	5,068	1,817	16,951	24,169
比率 (%)	1995	27.3	9.5	36.8	36.7	17.6	8.8	63.2	100.0
	2000	27.7	9.1	36.8	30.2	21.8	11.1	63.2	100.0
	2005	27.0	6.6	33.6	34.6	22.1	9.7	66.4	100.0
	2010	24.6	5.2	29.9	41.6	21.0	7.5	70.1	100.0

(出所) 統計庁『経済活動人口年報』各年版。

たが、この中には派遣などの不安定な雇用形態が増えていることや、2004年以降、生産現場では、政府間協定による外国人労働が数十万人へと急増していることに留意しなければならない（宇佐見編 2007）。2010年時点で見ると、非正規身分（臨時と日雇）の被雇用者数は約690万人、自営業従事者の数は約720万人であり、両者を合わせると、約1400万人に達する。もちろん非正規や自営業層には一部に高所得階層を含み、すべてが低所得層であるということとはできないが、全体としてみれば、低所得層の規模は、少なく見積もっても500万～1000万人の間にあるとみることができる。さらに、2000年代に入って、所得階層の2極化が進行し、不平等化が進展していることは、1996～97年頃には0.25であったジニ係数（都市勤労者、可処分所得ベース）が2010年には0.3近くにまで上昇していることなどによっても確かめることができる（盧ほか2009, 110）。

こうした低所得層＝「勤労貧困」の大量の存在がもたらした大きな問題は、形の上では、全国民ないし全被雇用者をカバーするはずの社会保険体系からの大量の脱落者が生じ、十分な貧困防止の機能を発揮できない結果が生じたことである。国民年金では、毎年、約500万人が失業、不安定就労、所得喪失などの理由で保険料納付免除の扱いを受けている。また、雇用保険や産業災害補償保険（産災保険）では、非正規身分の被雇用者が適用除外となるケースが多い。この結果、表5-3に示したように、「勤労貧困」層のかなりの

表5-3 「勤労貧困」層の社会保険からの実質的な適用除外の比率（％）

	貧困層	非貧困層	実質的な適用除外の状況
公的年金	23.1	15.9	国民年金保険料の納付除外者5,107千名（2007年）
産災保険	77.3	43.1	零細事業場・5人未満事業場等の未加入率が高い
雇用保険	77.5	36.2	非正規職の加入率52%（正規職93%）
健康保険	21.5	1.6	健康保険料滞納者213万名（2006年）

（出所） 盧ほか（2009, 109）（元資料は韓国保健社会研究院「韓国福祉パネル」第3次）。
「実質的な適用除外の状況」は、同上、p. 147（原出典は、保健福祉部ほか『庶民・中産層 지키기기를 위한「휴만뉴딜」〈庶民・中産層を守るための「ヒューマン・ニューディール」〉推進戦略』2009年）

（注）「貧困層」は中位所得の50%以下。

部分が社会保険から排除されることになった。とくに、国民皆年金・皆保険の建前を取りながら、未加入者が20パーセント以上を占めることは大きな問題であるといわねばならない。

2. 基礎生活保障制度の個別的な社会手当制度への分立化提案

大量の「勤労貧困」集団の停滞的な存在に対して、社会保険網と公的扶助からなる生活保障システムが有効に対応していないこと、関連して、基礎生活保障受給者と中・上位所得者の中間に位置する「勤労貧困」層が社会的施策の「死角地帯」におかれているという問題は、すでに盧武鉉政権の時期から指摘され始めていて、政策関係者の間での共通の問題認識になっていた（大統領諮問・政策企画委員会2006など）。

しかしながら、第1節で述べたように、改革論議は基礎法による最低生計費保障機能の強化の方向に偏り、社会的支援の「死角地帯」におかれた「勤労貧困」層に対する有効な支援政策の提案は登場しなかった。このような政策アイデアの停滞状況を打破することになったのは、2009年に発表された、KIHASAの盧研究員を中心とする研究グループの「社会手当」導入の提案である（盧ほか2009）。この政策アイデアの形成は、基礎生活保障制度の果たしうる生活保障機能の限界性、消極性の検証から始まっている。基礎生活保障制度による支援は受給を認定された最低生計費水準以下の生活者だけに向かい、そのボーダーラインを超える低所得＝生活困窮者に対する生活支援のツールをもたない。基礎生活保障制度に含まれる「自活給付」（就労支援制度）は受給者より上位の所得層（「次上位階層」）の一部にも適用されるが、制限的に運営されているために、ほとんど有効に機能していない。そこで、現行の基礎生活保障制度の一環として受給者のみに支給されている医療給付、住居給付、教育給付を分立的な社会手当制度に改編し、中・下位の所得層に広く適用すべきであるとする提案が着想されることになった。盧研究グループによる政策研究は2007年から始まっているが、本格的な政策提案が行われ

るのは2009年であり、そこでは、「ベーシックインカム」＝「無条件的基本所得保障制度」の考え方を基礎においた、資力調査を伴わない普遍的な「社会手当」制度を拡大させていく改革戦略が提示されている。基礎生活保障制度の「ベーシックインカム」への転換は「理想的」ではあるが、当然ながら政治的な次元を考えれば実現は難しく、当面は、児童、高齢者、障害者などへの「デモグラント」による手当制度の拡大と現行の基礎生活保障制度に付随する医療、住居、教育などの給付の個別的な手当制度への改編のふたつの経路を通じた改革を進めることが提案される。研究グループの改革提案は、基礎生活保障の受給制限の緩和、支給基準の引き上げなど保障機能の強化に傾斜していた改革論議とはまったく異質な発想に立って行われた。また、基礎生活保障制度の機能の限界性、硬直性の検証過程で、資力調査を伴わない手当制度の導入という政策アイデアへと発展していく契機として、研究グループ自身が強調しているように、「ベーシックインカム」や「社会手当」など、先進諸国の政策アイデアの国際的な伝播が作用している。

しかしながら、研究グループの政策提案が、懸案となっている「勤労貧困」層への生活支援ツールとして有効に機能する可能性をもつというだけでは、何ら実効力をもちえない。それは、現実の政治過程を媒介して実現されていくことが必要であるからである。この政策アイデアに着目し、政治的な実現に向けての経路に導いたのは、李明博政権後半期に与党・セヌリ党の次期大統領候補と目されていた朴槿恵議員であった。すでにみたように、朴議員は李明博政権の経済政策が「新貧困」問題を解決できないばかりか、むしろ貧富格差を激化させ、政治的な不安定を招いているとみて、次期政権の運営に向けて、福祉を前面に掲げる方針をとろうとしていた。そのうえで、現行の制度が福祉ニーズに適合しない硬直的なものであること、一般国民が各ライフステージで当面するさまざまなニーズに対応していく多様性、柔軟性をもっていないことを強調して、全体的な社会保障の方向をニーズに対応する「マッチュム型」に改革していくことを提唱した。この構想のもとに、李明博政権下の2012年に、朴槿恵議員の主導によって社会保障の全体的な方

向性を規定する社会保障基本法の改正が行われている。そこでは、基本理念を、従前の「最低生活を保障し国民個人々の生活水準を向上させること」に代えて、「生涯周期にわたって普遍的に充足されねばならない基本ニーズと特定の社会リスクによって発生する特定ニーズを同時に考慮して所得・サービスを保障するマッチュム型社会保障制度」という表現におき換えている(同法第2条)。「マッチュム型社会保障制度」を次期政権の中心課題のひとつに据えようとした朴槿惠議員は、盧研究グループの基礎生活保障制度の個別給付式への拡大・改編の提案に着目し、それを「基礎生活保障制度のマッチュム型給付体系への改編」構想として政治的な実現のテーブルに乗せることを決断した。

個別給付改革の内容を簡潔に整理すると、表5-4のようになる。おもな改

表5-4 基礎生活保障制度の個別(マッチュム型)給付体系への改革案

1. 現行の基礎生活保障制度

対象	所得基準	生計給付	医療給付	住居給付	教育給付	自活給付 (就労支援)
基礎法受給者	最低生計費以下	○	○	○	○	○
			医療費の無料化	ニーズにより加算		労働能力者のみ
次上位階層	最低生計費の120%以下	—	△	△	△	△
			予算状況とニーズにより限定支給			

2. 個別給付制度への分立提案

改正案による支給条件	現行の基準との対応	生計給付 医療給付 住居給付 教育給付			
		生計給付	医療給付	住居給付	教育給付
中位所得30%以下	最低生計費以下の階層に相当	○	○	○	○
中位所得30%~40%		○	○	○	○
中位所得40%~45%	ほぼ現行の「次上位階層」に相当			○	○
中位所得45%~50%					○

(出所) 韓国保健社会研究院・国土開発院(2013)(元の出典は保健福祉部)をもとに筆者作成。

正点は、①現行の基礎生活保障制度では、最低生計費以下の層に、生計給付・医療給付・住居給付・教育給付（労働能力者には自活給付）が支給され、次上位階層に対しては、行政の判断で限定的に生計給付以外の給付が支給され、それ以外の階層は対象にならない（All or Nothing）のに対して、改正案では、それぞれの給付について、資力調査やその他の条件無しに支給し、支給範囲もほぼ次上位階層の範囲に無条件で拡大する、②支給条件の所得基準の設定においては、従来の最低生計費を用いずに、相対的な中位所得を用いる、③それぞれの給付は、他の政策手段と連携させて、柔軟かつ機動的に運営する（そのため、主管部署も、住宅は国土海洋部へ、教育は教育部へと移すこととなる）、という3点に集約できる。それぞれの給付によって支給対象となる所得基準が異なるのは、財政的事情によるものであり、全体としての財政負担は大きく増加することはないと試算されている。

この個別給付案は、2013年に朴槿恵政権が誕生するや、「マッチュム型」という形容が付されて、実現への動きが急進展した。ただし、法律改正の手順は、やや異例な経路をたどっている。まず2013年12月に、住居給付の分離・個別化のための「住居給付法」が、基礎法の改正を前提とするという付帯条件付きで国会を通過し、14年5月に制定をみた（施行は同年10月の予定）。他方、個別給付化のための基礎法改正は13年5月に、ハンナラ党議員10人から提案された（2014年12月改正：本章末尾「追記」参照）。なお基礎法改正案の国会提出は、2012年以来、与野党議員から実に計30件を数えているが、そのほとんどは、非受給母子一家の自殺事件を受けて、扶養義務者要件の緩和に集中している。個別給付提案に対抗する有力な代案は、これまでのところ提起されていない。

このように、今まさに韓国で進行中の現金給付政策改革において、アイデアが実現される政治過程として実に興味深い現象がおこっている。それは、盧研究グループの革新的なアイデアの実現がかつて社会保障制度の構築を主導した金大中・盧武鉉の両政権を支えた新政治民主連合（旧民主党）ではなく、それとは異なり対抗してきた流れに立つ保守系セヌリ党（旧ハンナラ

党)によって主導されていることである。いうまでもなく新政治民主連合の側も、焦点こそ最低生計費や自立支援の強化に重きをおくとはいえ、福祉向上には積極的な姿勢を標榜していて、2大政党がともに福祉改革に積極的であることには変わりがない。今や、福祉が国家運営上のきわめて重要なファクターとして定着していると考えられる。そうした政党の政治姿勢の背景には、この10年余の間に所得格差が顕著に拡大し、とくに青・壮年世代の働く階層の貧困問題がいつそう深刻化しており、どの政党も国民生活の安定化を重要な政治課題のひとつとして位置づけざるをえない状況が作用しているといえよう。こうした政治環境にあつては、政策アイデアが大きな役割を果たすと考えられ、政権与党による基礎生活保障制度の個別給付制度のアイデアの採用とその実現はまさにこの点を実証していると考えられる。社会保障基本法改正において、セヌリ党の朴槿恵議員(当時)が大胆な改正を提起していることを公聴会で直に聞いた金원섭氏の次の評価はきわめて興味深い。

「保守政党の有力政治家が福祉政策を中心に自身の大統領選挙準備を始めたことで……政治領域で福祉は非常に重要な争点として位置づけられ……〈さらに〉……左派だと罵倒してきた金大中・盧武鉉政権の遺産を縮小継承し……相対する政治勢力の政策を受容する幅広い政治志向を見せた。……政治的成果を一夜で奪われた民主党は自身らの独自の福祉モデルの構築と構想に困難をきたすであろう」(金원섭 2011)

ただし、政策アイデアを提供した盧研究グループと、政治レベルで改革を実現のルートに乗せていくセヌリ党・朴槿恵政権の連携において、政策発想の共有性は高くないため、緊密な関係が維持されていくとは考え難いことに留意しておく必要がある。「ベーシックインカム」の発想を基礎において、長期の改革戦略をもつ盧研究グループは今回の改革を過渡的なものとしかたらえていないであろうし、他方、セヌリ党・朴槿恵政権の側がグループの基本的な改革方向までも共有していないことは確実であるからである。ここに、政策アイデアを提供する主体と政策を実現に移していく政治的主体との間の連携と乖離をみておかねばならない。

おわりに

以上にみてきたような韓国の現金給付をめぐる政策改革の動向は、必ずしも韓国に固有のものではなく、むしろ世界のさまざまな国における動向と共通するところが多いと考えられる。なぜなら、多くの国において、経済の展開が所得格差の拡大をもたらす一方で、雇用拡大と雇用条件の改善に結びつかず、逆に非正規労働者などの不安定就労を増大させることにより、低所得で不安定な生活者を増大させているからである。社会保障をめぐる論議において、現金給付という政策ツールとその果たしうる機能に対して改めて目が向けられつつあるのは、こうした共通の背景があるからに他ならない。韓国の場合も、1990年代末の経済危機までは、おおかた好調な経済成長の持続によって生活水準を一挙に向上させてきたが、2000年代には、一定の経済成長にもかかわらず、「勤労貧困」層が持続的に増加するという事態に直面することになった。そのため、基礎生活保障における自活給付に次いで、医療、住居、教育を始めとする各種の現金給付のあり方を見直し、その生活支援機能を見直すべき状況が生まれていたともいえる。しかし、韓国の場合には、民主化運動の成果として勝ち取られた国民基礎生活保障制度には独特の思い入れがあり、その「最低生計費」に準拠するシステムの解体につながる改革には、やはりある種の抵抗感が存在するように思われる。その意味では、盧研究グループの改革提案はそうした抵抗感を超越したポスト民主化期の大胆な提案であったといえよう。しかも、そのアイデアが「ベーシックインカム」や「社会手当」などの国際的な政策アイデアの流通から形成されてきた発想に源泉をもっていることは、多くの国が同じような課題に直面し、そこから生まれた政策アイデアが交流し、伝播することを示しているといつてよい。本章では詳しく立ち入らなかったが、育児手当の導入も、「ジェンダー主流化」(ワーク・ライフ・バランス)(金早雪 2014b)などの政策アイデアが、フランス、ブラジル、日本などを先行例として伝播した事例である。

今ひとつ、韓国の基礎生活保障制度の各種手当への分立という改革の実現過程の分析で明らかになったことは、今やいかなる政党も政権運営において、福祉＝生活保障を最優先のパラダイムとせざるをえず、政策アイデアが独自の役割を果たしうる政治環境が形成されているという点である。ここでは、社会運動が社会的な立法や制度形成を主導した民主化期の政治力学が変容し、政党主導が強まっていることが確認されるとともに、大胆なアイデアを提供する政策研究機関（シンクタンク）などが重要な役割を果たす状況が確認された。ただし、時の政権とは協力しながらも、一定の独自性をもって政策アイデアを追求できるシンクタンクのあり方それ自身は民主化運動の成果であったことにも留意しておかねばならない。本章で取り上げた現金給付の改革は、韓国社会保障制度の全面的な見直しと改革に向けての最初の第一歩にすぎず、改革が次の段階に移行したときに、盧研究グループの政策アイデアと今回の改革の意味をより深く把握できることになるだろう。その意味で、今後の展開を注意深くフォローしていきたい。

〔注〕 _____

- (1) 「マッチュム」とは、韓国語で「合わせる、一致させる」を意味する「マッチュダ」の名詞形である。盧ほか（2009）は、基礎生活保障制度については「個別給付」型とも言えると解説している。盧・李・강（2013）では、「customized」と英訳している。なお、本文、参考文献とも、〈 〉内は筆者による補注である。
- (2) 研究グループは、政策課題ごとにメンバーが構成され、KIHASAの比較的若手の研究者を中心に、大学教員や他の政府系シンクタンクや行政部署などからも適宜、加わることがある。政策課題に関する政策報告書は、福祉パネルなどのデータ分析に基づいて、解決策の検討では複数の方法について長短を比較するという、偏りのないスタンスが貫かれている。なお盧デミョン氏は、基礎生活保障制度のなかでも、「勤労貧困」層に関する自活事業を専門とされてきたようである。
- (3) 障害者・児、女性の人権擁護に関する団体だけでなく、韓国にユニークなこととして、「大韓老人会」という大規模な全国団体や、キリスト教会などを母体とする全国各地の貧困地域の「自活支援センター」とその連合組織など、自発的な民間による福祉活動が活発というだけでなく、そうした現場に根差

した調査・研究・政策構想力の高さを指摘することができる。

- (4) 福祉が政治課題として重視される背景には、地方自治制度の進展や深化も関係している。2011年、ソウル市の学校給食費の無償化をめぐる住民投票の結果、市長が辞任し、その補欠選挙は、翌年の大統領選挙の事実上の予備選と位置づけられ、与野党とも福祉や教育の充実を公約の^{チェンヘジ}上位に掲げた。
- (5) 韓国語（漢字）の法令名は、1981年制定当時の「心身障害者福祉法」から、1989年改正で「^{チンヘンエイシ}障碍人福祉法」となったため（2007年からはハングル表記）、行政でも一般にも「障碍人」と称されるが、本稿では「障害者」としている。
- (6) 1997年5月の憲法訴訟判決は、生計保護基準（1人・月額6万5000ウォン相当）が最低生計費（大都市で19万ウォン、農漁村15万4000ウォン）に満たないことは認めたが、政府が5年以内に最低生計費水準にまで引き上げる努力をしていることなどから、憲法上の「幸福追求権」の侵害があったとは言えないとして、「請求棄却」（原告敗訴）とされた。
- (7) 国民年金加入者全体の直近3年間の平均所得月額を通称、「a値」といい、年金支給額の決定における所得再分配に関する部分の基準などに使用されるようになり、2007年の国民年金法改正（第51条）にこれに相当する基準が導入されている。関連して、加入者本人の加入期間中の平均所得を「b値」という。
- (8) 盧研究員らの分類では、公的扶助は、所得（垂直的）制限をおく給付制度であり、現行・基礎生活保障制度が人口特性（水平的）では普遍的で、年齢制限を有していた旧・生活保護法は「^{カテゴリー}範疇的（Categorical）」公的扶助と分類している。国民基礎生活保障法は人口特性で普遍化したに過ぎず、所得においては限定的制度であるという指摘が、基礎法改正への理論的布石となっている。

〔参考文献・資料〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一編 2007. 『新興工業国における雇用と社会保障』日本貿易振興機構アジア経済研究所.
- 金成垣 2008. 『後発福祉国家論——比較のなかの韓国と東アジア——』東京大学出版会.
- 金早雪 2003. 「韓国型『福祉国家』の始動——国民基礎生活保障法（1999/2000年）を中心に——」宇佐見耕一編『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』日本貿易振興会アジア経済研究所 85-134.

- 2005. 「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換——『福祉革命』の背景, 実体および意義——」宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉——最低生活保障と家族福祉——』アジア経済研究所 73-124.
- 2010. 「韓国の福祉パラダイム転換と高齢者生活保障——ナショナル・ミニマム構築と『民間参与』——」宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度——批判的社会老年学からの接近——』アジア経済研究所 233-267.
- 2013. 「大韓民国——『マッチュム(誂え)型』福祉と『社会的経済』共同体の可能性——」萩原康生ほか編『世界の社会福祉年鑑2013』旬報社.
- 2014a. 「1960年代前半の韓国における『反国家建設』と生活政策——『救護行政』改革とその意義——」『信州大学経済学論集』(65): 57-99.
- 2014b. 「韓国——韓国女性政策30年の成果と展望——」宇佐見耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑2014』旬報社 203-218.
- フィッツパトリック, トニー 2005. 武川正吾・菊地英明訳『自由と保障——ベーシック・インカム論争——』勁草書房. (Fitzpatrick, Tony. 1999. *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Basingstoke: Macmillan)

〈韓国語文献・資料〉

- 経済正義実践市民連合 2010. 「国民基礎生活保障制度施行10年 評価・調査結果」. 高명석 〈KOH Myeong-seok〉 외 지음 〈ほか・編〉 2009. 『社会問題와 社会福祉』 Seoul: 大旺社.
- 金원섭 〈KIM Won-sup〉 2011 「韓国型福祉国家모델 〈モデル〉, 한나라 〈ハンナラ〉 党朴槿惠議員의 社会保障基本法 改正案」 (<http://www.peoplepower21.org/Welfare/671864>, 2014年5月30日アクセス).
- 金진우 〈KIM Jin-u〉 2012. 『参与政府政策叢書・社会政策編福祉: 福祉政策과 노라마 〈パノラマ〉 새 지평을 연다 〈新地平を開く〉』 盧武鉉財團・韓国未来發展研究院.
- 盧대명 〈NOH Dae-myeong〉・余유진 〈YEO Yoo-jin〉・金태완 〈KIM Tae-wan〉・元일 〈WON II〉 2009. 『社会手当制度導入妥当성에 관한 研究: *Study on Introduction of Social Allowance in Korea*』 Seoul: 韓国保健社会研究院.
- 盧대명 〈NOH Dae-myeong〉・李은혜 〈LEE Eun-hye〉・元일 〈WON,II〉 2007 『基礎生活保障制度効果성에 관한 研究 I』 Seoul: 韓国保健社会研究院.
- 盧대명 〈NOH Dae-myeong〉・洪경준 〈HONG Gyeong-jun〉 2009. 『勤勞貧困層支援政策改編方案研究: *Study on Reform of Active Policies in Korea*』 Seoul: 韓国保健社会研究院.
- 盧대명 〈NOH Dae-myeong〉・李현주 〈LEE Hyeon-ju〉・강신욱 〈KANG Sin-uk〉 2013 『国民基礎生活保障制度의 맞춤형 給与体系 改編方案 마련을 위한 研

- 究 : A Study of Customized Benefit System for New Public Assistance Policy』
Seoul: 韓国保健社会研究院.
- 大統領諮問・政策企画委員会 2006. 『先進福祉国家의 비존와 〈의비ジョンと〉戰略』 Seoul: 保健福祉部.
- 朴능후 〈PARK Nung-hu〉 2010. 「国民基礎生活保障制度10年の 成果와 課題」『保健福祉포럼』 韓国保健社会研究院 2010年9月号: 6-9.
- 保健福祉部 1995~『保健福祉白書』各年版(部署名称變更に従い1994年以前は『保健社会白書』, 2008-09年は『保健福祉家族白書』).
- 各年版『国民基礎生活保障受給者現況』.
- 保健福祉部・韓国保健社会研究院 2011. 『国民基礎生活保障制度10年史』(金상균 〈KIM Sang-gyun〉編集委員長) Seoul.
- 李영환 〈LEE Yeong-hwan〉 2005. 『韓國의 社会福祉運動』 인간과복지.
- 李현주 〈LEE Hyeon-ju〉・李태진 〈LEE Tae-jin〉 2008. 『国民基礎生活保障制度모니터링을 위한 基礎研究 A Study of Social Assistance Monitoring System: Basic Ideas and Practical Strategies』 Seoul: 韓国保健社会研究院 基礎生活保障・自活政策評價센터 〈센터〉.
- 参与連帶・社会福祉委員会 2008. 『轉換期の 韓国福祉 패러다임 〈パラダイム〉』 인간과복지.
- 2013. 『대한민국 최저로 살아가기——누구를 위한 최저생계비인가? ——』 〈大韓民国 最低で生きていく——誰のための最低生計費か? ——〉, 나눔의집.
- (企画), 南찬섭 〈NAM Chan-sub〉(編) 2013. 『大韓民国福祉国家——回顧와展望』 나눔의집.
- 韓国保健社会研究院 (KIHASA) 『保健・福祉 Issue and Focus』各号.
- 国土研究院 2013 「(公聴会資料) 国民基礎生活保障制의 『맞춤 〈マッチュム〉型給付体系 改編方案을 위한 研究』 中間報告」(mimeo).
- 洪경준 〈HONG Kyeong-jun〉・李태진 〈Lee Tae-jin〉 2009. 『基礎生活保障制度現場報告書——마지막 사회안전망에서 만난 사람들 〈最後の社会安全網で出会った人々〉—— Living with Public Assistance』 나눔.

〈英語文献・資料〉

ISSA (International Social Security Association) 2002. *Social Security Programs through the World: Europe*. Geneva: ISSA.

〈ウェブサイト〉

The Basic Income Earth Network (BIEN) <http://www.basicincome.org/bien/>

〔追記〕

本章脱稿後、基礎生活保障制度の中位所得基準に基づく個別給付体系への抜本的改革（表5-4）が、国民基礎生活保障法改正（2014年12月30日）により、2015年7月より施行される運びとなった。詳細は別の機会に譲るが、おもな改正内容は、「最低生計費」の定義を残したまま、「最低保障水準」と「基準中位所得」の定義が新設され、その決定について、前者は保健福祉部長官、後者の世帯別の算定項目等は「中央生活保障委員会」（委員長は保健福祉部長官）が行うとされたほか、「次上位階層」の水準も従来の固定方式（最低生計費の120%）から大統領令によることと弾力化された。また従来の最低生計費以上という保障基準の撤廃に代えて、生計給付の最低保障水準は受給者選定基準を超えることとされ、受給者選定基準は、生計・医療・教育それぞれ中位所得の30%以上、40%以上、50%以上と明記された（住居は、同日の住居給付法改正で同43%以上）。このほか、地方自治体が独自に最低保障水準を超える給付を行うことができるとしたことや、中央生活保障委員会の審議による「特例受給」の新設や扶養能力の判定方法と原則の整備がなされるなど、これまでの懸案を解決する機動的な仕組みが始動することになる。

なお本章は、アジア経済研究所の「現金給付政策の政治経済学研究会」からの訪韓調査（2013年8月25日～29日）に多くを負っていることを記して、関係各位への謝意に代えたい。

（付記：2015年1月8日）

