

# 韓国版ベーシック・インカムへの 現金給付制度改革構想

## 「朴槿恵政権は「最低生計保障」を越えうるか」

金 早雪

### ●はじめに

金大中政権時代の一九九九年に、「国民の最低生活保障」を謳う「国民基礎生活保障法」（以下「基礎法」）が制定され、翌年から施行された。この「最低生計費」

による基礎生活保障制度は、韓国の公的扶助＝現金給付の中心であり、かつ、IMF経済危機下で市民運動に主導された福祉国家化の核心をなす。しかし同法が施行されると現金給付に関して、二つの大きな課題が浮上してきた。ひとつは、既存の「敬老年金」（当初は老齢手当）と「障害手当」——ともに非拠出——を、基礎生活保障のほか拠出制の国民年金（一九八八年導入、九九年に皆年金）とも整合させる作業である。結論を先取りすると、進歩派・盧武鉉政権が所得下位七割への普遍的な「基礎老齢年金」に踏み切り、その後、

保守派の李明博政権と朴槿恵政権がこの路線を踏襲して、高齢者・障害者への基礎的所得保障へと近づけた。

もうひとつは、IMF通貨危機からの回復にも拘わらず、「勤労貧困」（ワーキング・プア）問題がむしろ深刻化したことである。李明博政権は経済・雇用拡大による解決を目指したが果たせず、他方、かつて福祉改革を主導した進歩陣営も、最低生計保障の強化以外に、有効な代案を出せずにいた。

この打開策は、自活事業現場にも詳しい政府シンクタンクの研究者らから出された。最低生計費基準を廃して、生計・医療・教育・住居を「個別給付」に分化させるというもので、ニーズ別の社会手当＝韓国版ベーシック・インカム——を展望するものである。か

ねて、「マッチュム（ニーズ対応）型」福祉を提唱してきた朴槿恵政権が、この改革案を取り込み、実現への政治的主導権を発揮している。ベーシック・インカム構想

では共有されないまま、保守派政権が社民的福祉改革を取り込むというアイロニカルな事態に、韓国におけるアイデア政治の一例をみる事ができる。

### ●高齢・障害手当の導入と改革

一九九一年、生活保護受給者である高齢者と障害者への手当の創設が、現行の現金給付の起点であり、民主化による福祉改革の始まりでもあった。経緯をたどると、韓国の近代的福祉制度の形成は、一九六〇年代初頭、朴正熙軍事政権による救護行政改革としてなされた（参考文献②）。その実態は飢死しないだけの主食の配給を主

とした。経済成長につれて、多少は改善されたが、非労働能力者でさえも生計に要する金銭支給がなされない状況は続いた。維新体制崩壊後、一九八七年の「民主化」に前後して、当事者団体による国会請願などの結果、「老齢手当」「障害手当」が、一九八九年の法律改正によって創設され、一九九一年から月一万ウォンの現金支給が始まった。極めて少額で、生活保障の不足を補うにも十分ではなかったが、救護行政から生活保障への転換の始まりであった。その後、基礎生活保障制度の確立に連動して、二〇一四年現在、高齢者・障害者の所得下位七割への普遍的、基礎的な現金給付制度となっている。

高齢者への手当は一九九八年から生活保護受給者以外にも対象を少し広げ、盧武鉉政権時代の二〇〇七年には「基礎老齢年金」として、基礎生活保障とは切り離して、高齢者の所得下位七割にまでいきわたる社会手当制度へと改訂された（表1）。支給額も、恣意的な定額から、国民年金加入者の平均所得月額（a値）を基準とすることで、客観性と公平性がはかられている。朴槿恵政権は、選挙公約

表1 韓国の高齢者手当（非拠出年金）の変遷

時期	1991～1997年	1998～2007年	2007～2014年6月	2014年7月以降
名称／根拠法	老齢手当（1997年）／老人福祉法（1989年改正）	敬老年金／老人福祉法（1997年改正）	基礎老齢年金／基礎老齢年金法（2007年制定）	基礎年金／基礎年金法（2014年制定）
概要	生活保護受給の高齢者・当初、70歳以上（約8万人）に1万 <sup>2</sup> 、後3万 <sup>2</sup> （80歳以上は5万 <sup>2</sup> ） ・1997年から65歳以上（約17万人）	生活保護（基礎保障）受給者と一定所得以下の65歳以上（約26万人）、4万 <sup>2</sup> （80歳以上は5万 <sup>2</sup> ）	65歳以上（当初70歳以上）で所得下位70%（2007年60%）以下（約354万人）に、「a値」の5%相当（2008年8.4万 <sup>2</sup> ）	・65歳以上の所得下位70%以下で他の公的年金非受給者（約410万人）に、「a値」の最大10%（2014年10～20万 <sup>2</sup> ） ・国民年金とあわせて50万 <sup>2</sup> 保障する ・基礎生活保障の受給者は一部を所得認定（生計保障を減額）

(注) 「a値」は国民年金加入者の平均所得月額。  
(出所) 筆者作成。

表2 韓国の障害者手当（非拠出年金）の変遷<sup>(1)</sup>

時期	1991～2005年	2005～2007年	2007～2009年	2010年以降
名称／根拠法	障害手当／障害者福祉法（1989年改正） <sup>(2)</sup>			障害者年金／障害者年金法（2010年制定、2014年改正） <sup>(2)</sup>
概要	生活保護（基礎保障）受給者の重症障害者（当初6800人、のち約14万人）、当初2万 <sup>2</sup> （1995年3万 <sup>2</sup> 、80歳以上は5万 <sup>2</sup> ）	基礎保障受給者で、重症者（6万 <sup>2</sup> ）、軽症者（2万 <sup>2</sup> ）、約30万人	・基礎保障受給か「次上位」の重症者（12～13万 <sup>2</sup> ） ・基礎保障受給の軽症者（2～3万 <sup>2</sup> ）	・一定所得以下の重症者は「年金」：基礎給付（「a値」の5%（2013年9.6万～17.6万 <sup>2</sup> ）と併給不可）と付加給付（所得と年齢別に6段階2～17万 <sup>2</sup> ）の2段階 ・基礎保障受給の軽症者は障害者福祉法による「手当」計約26万人

(注) (1) このほか、18歳未満の障害児には、2002年から「障害児童扶養手当」（2007年から「障害児童手当」）が支給される。現在、約2万余世帯に、重症児15万ウォンが20万ウォン、軽症児10万ウォンである。

(2) 韓国では法令等でも、障害者は「障がい者」という。なお「次上位」階層とは所得が最低生計費の100～120%以下の世帯。また「a値」は国民年金加入者の平均所得月額。

(出所) 筆者作成。

どおり、「基礎年金」と改名して、支給額をほぼ二倍の二〇万ウォンを上限として、国民年金とあわせて月額五〇万ウォンの基礎所得保障制度へと改革した。

障害者手当は（表2）、当初は

生活保護受給の重症者に月額二万ウォンであったが、二〇〇五年に軽症者に加え、二〇〇七年には「次上位」（最低生計費の一二〇%以下）階層にも広げられ、金額も毎年のように引き上げられた。李明

博政権期の二〇一〇年には、基礎老齢年金との整合を図るため、障害者年金法に改正し、低所得の重症者には基礎給付（基礎老齢年金との併給不可）と付加給付の二段階として、基礎生活保障受給の軽症者には障害手当三万ウォンとした。このほかに二〇〇二年から障害児童扶養手当（二〇〇七年から障害児童手当）が、現在、月額一〇（二〇万ウォン、二万余世帯に支給されている。

こうした手当制度改革に、三つの意義が確認できる。第一に、対象と金額の基準策定で、新たな相対的、合理的な基準が定着したことである。対象者は、最低生計費ではなく、所得分布の下位七割までとされた。他の福祉施策でも同様に、下位七割を相対貧困の上限とすることに国民的合意が形成されたといつてよい。支給額では、国民年金（拠出制）賦課部分の算出基準である「a値」が採用されている。ただし二〇一四年改革で、高齢・基礎年金をa値の五%から最大一〇%に増額されたように、a値の何%とするかは、予算制約下での政治的判断によることはいうまでもない。第二に、これら手当制度の社民的改革が、進歩派政

当制度の社民的改革が、進歩派政

権から保守派政権にも引きつがれていることである。これは、現代韓国の福祉推進力が、国民に広く深く浸透した、生存権保障を含む「民主化」——いわば民権運動——に由来することを示唆している。第三に、これら無拠出手当は全額、一般財源から支出され、国民年金基金からは支出されないと条文にも明記されているが、このことからベシック・インカム化を期待するのは早計である。なぜならこれらの手当は、将来的には拠出制国民年金に統合すべきとされている。導入時は生活保護の不足を、現在は国民年金の不備を補うという相違はあるが、所得保障の部分的、過渡的な措置である点では変わりはない。

### ●勤労貧困Ⅱ社会保障「死角地帯」

基礎法による生活保障制度の特徴は、「最低生計費」に基準をおいたことにある。具体的には、①毎年、保障水準の最低生計費を政府・保健福祉部（省）が決定し発表すること、②対象者は、最低生計費以下の「所得」（資産の換算分を含む）の者（世帯）で、「一八歳未満」「六五歳以上」の年齢

制限を廃して普遍化したこと、③扶養義務範囲を生活実態に合わせて、従来の形骸的な「親族」（八親等）から「同居する二親等」（現在は一親等）としたこと、④支給は、生計、医療、教育、住居、分婉、葬祭について世帯単位で行うこと、⑤自活支援対象の就労可能者は「条件付き」受給としたほか、「次上位」規定もおかれた。

基礎法が施行されると、最低生計費が適切かどうか、扶養義務者の範囲や扶養能力の判定の是非、財産の所得還元方法の適否、住所不定者への対応、年度途中の緊急申請の必要性、結婚移住女性らの国籍条項など、多くの問題が表出した。保守系メディアは、不正受給や福祉依存への批判を展開したが、歴代政府は、扶養義務範囲の縮小など、概して運用の弾力化を図った。その一方で、「最低生計費」には、医療・教育・住居給付も含まれているものとして、実際の生計給付基準は所定最低生計費の七〇％程度とされた。二〇一四年度の四人世帯の最低生計費一六三万ウォンに対して一〇二・八万ウォンとなる。また、自活支援事業では、次上位以外の貧困層も参加できるように、これを基礎法

から分離する法案も提出されたが、これは実現されなかった。

基礎生活保障制度一〇年の軌跡を精査した政府報告書（参考文献④）は、最低生計費保障に内在する問題として、対象者には四種給付がなされ、次上位には自活事業が提供されるが、それ以外の低所得者には（高齢者・障害者の手当を除いて）何ら給付されない「nothing」システムだと指摘した。

また、政府シンクタンクである韓国保健社会研究院（KIHASA）の研究者らは、福祉パネル分析をもとに、福祉予算の過半が基礎生活保障に向けられているが、その受給から漏れる低所得層が社会保険網からも漏れていることを示した（表3）。零細事業場や非正規職の労働者など、中位所得五〇％以下のうち八割近くが産災（労災）保険や雇用保険に加入しておらず、二割以上が公的年金や健康保険からも漏れている。社会保障の「死角地帯」と呼ばれる「転落予備軍」が、二〇〇万から五〇〇万人にもものぼるのである。

●個別給付とベーシック・インカム構想

KIHASAの盧デミョン研究

員らは、「死角地帯」を解消する所得保障手段として、基礎生活保障制度を広げる戦略と、普遍的な各種「社会手当」を広げる戦略とを検討していた。また、基礎生活保障制度については、医療、教育、そして住居への給付を最低生計費パッケージから切り離して、個別給付に分立させるという改革案を提示した。一定所得以下への個別給付制度は、資力調査もなく、事実上、住居などニーズ別の社会手当に相当する。実際、個別給付案は、貧富の格差は正策として、中位所得五〇％以下へのベーシック・インカムの可能性が検討されている。

二〇一三年、朴槿恵政権が発足すると、盧研究者らの個別給付構想を「マッチュム（ニーズ対応）型給付」と呼び換えて、公聴会開催など改革作業が始まった。改革案は（表4）、①対象選定は中位所得を基準とする、②生計、医療、住居、教育の給付対象はそれぞれ中位所得の三〇％以下、四〇％以下、四五％以下、五〇％以下とする。次上位階層には生計や医療は給付されないが住居や教育の給付は可能、③現行の生計給付水準は下げずむしろ少し引き上げる、

などである。試算によると、受給対象は、現行八三万世帯（一四〇万人）から一四〇万世帯（二五三万人）に増えるが、そのうち一種のみの給付が二〇％、二種併給が四〇％、三種は三六％で、四種すべては四％にとどまる。追加経費二・三兆ウォン（うち国庫一・八兆ウォン）を要するが、その効果として、次上位に相当する中位所得四〇〜五〇％の貧困率を三五

表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	国民年金納付除外者 5,107,000 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)

(注) 「貧困層」は中位所得の 50% 以下。

(出所) 盧デミョン・余ユジン・金テウァン・元イル『社会手当制度導入妥当性に対する研究』韓国保健社会研究院, 2009 年 (韓国語)、109、147 ページ (元資料は韓国保健社会研究院「韓国福祉パネル」第 3 次)。

表4 基礎生活保障制度の「マッチュム型」(個別給付)への改編案

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
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『国民基礎生活保障制度の「マッチュム型給付体系改編案のための研究」中間報告(公聴会資料)』2013年6月(韓国語)をもとに筆者作成。

ほど低減できるといふ。さらに、最低生計費計測のための調査費用も節減できる。  
こうしたベーシック・インカムを展望する個別給付案に対して、基礎法制定を推進してきた進歩派陣営が反対する理由は、「最低生計費」に代わる、「人間らしい生活」の最低保障水準が示されていないことにある。また、保守系セヌリ党の朴権恵政権がこれを推進していることへの困惑も小さくない。

この個別給付の実現には、基礎法改正が不可欠である。しかし朴権恵政権は、二〇一四年五月、まず「住居給付法」を制定し、その本格施行には基礎法改正を前提条件とするという、不規則な改正手段を講じた。野党の基礎法改正(最低生計費撤廃)への抵抗が強いためである。

### ●朴権恵政権の「マッチュム型」福祉

二〇〇七年の大統領予備選で李明博候補に敗れた朴権恵議員(当時)は、次期選挙に向けて中間層(とくに女性)を取り込む福祉戦略を構想し、生涯周期に応じた「マッチュム型福祉」を二〇一一年の社会保障基本法改正に盛り込んだ。具体的には、第二条(基本理念)の、「最低生活を保障し・・・」に代えて、「多様な社会的危険から抜け脱し、幸福で人間らしい生活を享有することができるよう・・・」と改正し、「生涯社会安全網」(定義)として「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」を新たに加えた。一見、さしたる改正にはみえないが、福祉ターゲットを最低所得(最下層)から、国民の生涯にわたる普遍的・基本ニーズと特定リスクによるニーズという複線型へと転換させた。

二〇一二年末の大統領選挙では、どの候補者も福祉と経済を重点施策に掲げたが、民主統合党の文在寅候補は、「国民の基本的所得保障」と「仕事と家庭の均衡と育児・介護の公共性強化」などを前面に出した。対する朴権恵候補は、「中産層七〇%再建プロジェクト」として、「高齢基礎年金二〇万ウォンに倍層」「五歳まで無償保育」「四大重症疾病の一〇〇%保険適用」などをあげた。得票率五一・六%対四八・〇%の僅差で誕生した朴権恵政権は、高齢年金改革に次いで、基礎生活保障制度改革のための住居給付法の制定まで実現させたが、本体の基礎法改正はまだ政治日程に上っていない。  
歴代大統領の生産的福祉(金大中)、参与福祉(盧武鉉)、能動的福祉(李明博)と同様、マッチュム型福祉も曖昧で多義的ではあるが、いずれもそれぞれの時代とスタンスが表現されている。児童手

当、高齢・障害の基礎年金に続いて、住居給付を突破口として基礎生活保障の個別給付が実現できれば、朴権恵政権は韓国版ベーシック・インカムの最初の一步を刻むことになる。勤労貧困問題の解決が求められるなかで、中産層七割を再建する政策アイデアとしての「マッチュム型」福祉は、どこまで社民路線に呉越同舟するのか、韓国の福祉政治の混線の行方は興味深い。

(きむ ちよそる/信州大学教授)

#### 《参考文献》

- ①大西裕「先進国・韓国の憂鬱」中公新書、二〇一四年。
- ②金早雪「一九六〇年代前半の韓国における「反共国家」建設と生活政策」『信州大学経済学論集』第六五号、二〇一四年。
- ③——「岐路に立つ韓国の社会保障制度改革課題と現金給付制度(仮題)」宇佐見耕一・牧野久美子編『現金給付政策の政治経済学(仮題)』ジェトロ・アジア経済研究所、近刊。
- ④保健福祉部・韓国保健社会研究院『国民基礎生活保障制度一〇年史』ソウル、二〇一一年(韓国語)。