

経済協力から社会協力へ向かう日韓関係

—社会政策学の役割—

東京経済大学 准教授

金 成垣

要 旨

1. 21世紀に入り日本は、「経済先進国」として注目されることが少なくなり、その一方で、急速な少子高齢化の進行や長期的な格差拡大の動きなど、抱えている社会問題や課題の多さや深刻さから「課題先進国」と呼ばれるようになった。そのようななか、日韓のあいだでは共通の社会問題や課題が認識され、かつての経済協力とは異なり、それらの問題や課題の解決に向けての社会協力が求められるようになってきている。
2. 経済協力が中心であった時代に、韓国に対する日本の社会科学領域での関心は主に経済学、なかでも開発経済学であったが、社会協力においては社会学、なかでも社会政策学に重要な役割が期待される。実際、2000年代に入り、日本の社会政策学の分野では韓国研究あるいは日韓比較研究が活発に展開されてきた。
3. それらの研究の大きな成果として、これまで類似の側面が強調されてきた日韓の社会政策のあいだで相違点が明らかとなった。社会政策学のもっとも重要な問題関心である社会保障制度、なかでもその核心といえる国民皆保険・皆年金体制について日韓の相違点をみると、日本の場合は、職域保険と地域保険からなる「混合型社会保険」によって構成されているのに対して、韓国の場合は、「単一型社会保険」によって構成されている。なお、韓国の「単一型社会保険」の中身は、医療でも年金でも、保険方式を基盤としており、その意味において職域保険の性格を強く有している。
4. 以上のような日韓の相違をもたらした要因については、日本では20世紀半ば以降の工業化時代に、韓国では20世紀末以降のサービス産業化時代に、それぞれ異なるタイミングで国民皆保険・皆年金体制を整備した結果、それぞれの時代に適した異なる仕組みが成立したといえる。成立後、いわゆる経路依存性によって初期の特徴を多かれ少なかれ残しながら国民皆保険・皆年金体制が発展・変容していくものと考えられる。
5. 「混合型社会保険」と「単一型社会保険」という日韓の相違は、急速な高齢化のなかで高齢者の健康や老後所得の保障といった共通の課題を抱えながらも、日韓両国のあいだで、それらに対する異なる対応が行われていることを意味する。日韓の社会協力を考える際に、共通の課題に対して、日本の仕組みと韓国の仕組みのうち、どちらが現実においてより有効であるのかといった政策評価が求められる。
6. これまでの日本の社会政策学は、日韓の相違とそれをもたらした要因を明らかにすることに力を注いできたが、それをふまえて今後、共通の社会問題や課題の解決に向けて適切な政策評価を行うことが、日韓の社会協力に向けての社会政策学の重要な役割である。その際、制度の「持続可能性」だけでなく、「保障性」にも着目した政策評価が求められる。

目 次

1. 経済協力から社会協力へ

- (1) 変化する「アジアのなかの日本」
- (2) 変化する日韓関係
- (3) 社会協力の考え方

2. 韓国研究および日韓比較研究から明らかになったこと

- (1) 韓国の福祉国家化
- (2) 日本と異なる韓国
- (3) 日韓の相違をもたらした要因

3. 社会協力の展開のために

- (1) 要約
- (2) 若干の考察と示唆

20世紀において日韓関係は、主に政治や経済の分野を中心に展開されてきた。なかでも経済発展が何より重要であったその時代に、経済発展に向けての日韓の経済協力関係が重視されることが多かった。しかしながら21世紀に入ると、かつての経済協力とは異なり、社会分野における協力関係が新たに注目を集めるようになる。なかには、韓流ドラマやK-popなどの文化的な側面に着目した社会協力の議論もあれば、少子高齢化や格差拡大など共通の社会問題の側面に着目した社会協力の議論もある。

本稿においては、後者の立場から日韓における社会協力の背景と現状および今後の課題について論じてみたい。

まず第1章では、共通の社会問題をめぐる日韓の協力が求められるようになった背景を説明した後、かつての経済協力とは異なる社会協力のための新しい考え方を示す。次に第2章では、社会問題やその解決策を扱う社会科学の1つの分野として社会政策学に着目し、日本の社会政策学の分野において日韓の社会協力に向けてこれまでいかなる研究が行われてきたかを考察する。最後に第3章では、以上の議論をふまえ、今後の社会協力の展開のための社会政策学の課題を考える。

1. 経済協力から社会協力へ

(1) 変化する「アジアのなかの日本」

20世紀後半、日本は敗戦の廃墟から立ち直り、アジア諸国・地域で真っ先に経済離陸と高度成長を遂げた。それにつづいて、NIEs(韓国、台湾、シンガポール、香港など新興工業経済群)とASEAN(東南アジア諸国連合)が順に経済離陸と高度成長を実現し、その後を中国が急速に追い上げてきた。このようなアジアにおける経済発展の過程が「雁行型発展」と呼ばれていたのは周知の通りである。日本が渡り鳥の雁の飛び方のように先頭を切って、アジア全体をリードし経済発展を牽引してきたのである。

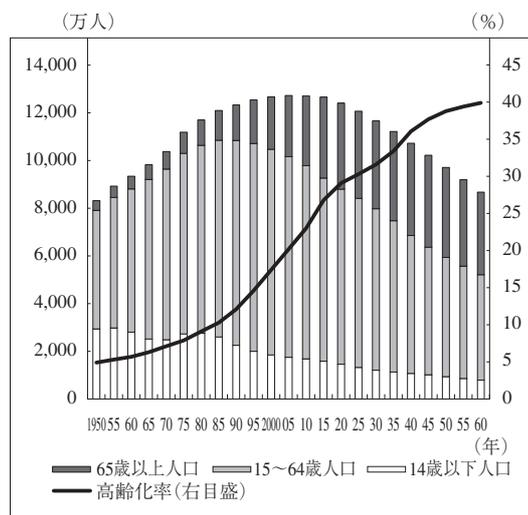
ところが、21世紀に入り、「経済先進国」としてアジアをリードしてきた日本の状況に大きな変化がみられるようになった。中国やインドなどの新興国の台頭によって日本の経済的な影響力が著しく低下し、家電製品および携帯電話やパソコンなどのIT産業の分野では、韓国や台湾、中国の新興企業に追い付かれ、場合によっては追い抜かれる状況もみられる。国内ではバブル崩壊後、長期不況がつづき「失われた10年、失われた20年……」がいわれるようになった。このようななか、日本は「経済先進国」としての地位を失ってしまい、かつての「雁行型発展」もその崩壊が指摘されるようになってきている(経済企画庁

2000; 経済産業省 2001)。

以上のように「経済先進国」の座から追いつきつつある日本について、その一方で最近注目されているのが深刻な社会問題である。少子高齢化に代表される人口減少とくに生産年齢人口の減少とそれともなう医療・年金などを中心とした国家財政の悪化や国民負担の増加、そして格差拡大に代表される正社員の減少と非正社員の増加またそれによる国民生活の不安定化等々、枚挙に暇がない様々な社会問題や課題が顕在化しているのである。

代表的な例として高齢化の状況をみると(図表1)、日本は2005年に65歳以上人口が20%を超え、世界一の高齢社会となった。

図表1 日本の人口推計



(資料) 総務省「国勢調査」および「人口統計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計):出生中位・死亡中位推計」

その後も増加しつづけ、2013年に25%台を突破し、2015年の最新のデータでは26.7%を記録している。2030年には30%を超え、2060年には40%にも達すると予想されている。総人口自体も2010年の1億2,805万人をピークに減少をはじめ、2050年までには1億人を割り込み、2060年には8,674万人となる。生産年齢人口の割合も2010年(63.8%)をピークに、2017年に60%を割った後、2060年には50.9%となる見込みである。それにともない、上記の年金・医療財政の悪化や国民負担の増加などといった問題がさらに深刻化すると考えられる。

このような状況を背景に、国内外で日本社会全般への懸念の声が高まってきている。今日本がかつてのように「経済先進国」として注目されることが少なくなり、むしろ、抱えている社会問題や課題の多さや深刻さから、「課題先進国」と呼ばれるようになってきているのである。

(2) 変化する日韓関係

「経済先進国」から「課題先進国」へと、「アジアのなかの日本」の位置づけが変わるにつれ、日韓関係にも大きな変化が生じている。

日本が「経済先進国」であった時代には、主に経済協力を中心とした日韓関係が展開されてきた。他のアジア諸国・地域と同様に、日本は韓国に対して、高度成長に成功した先進的な経済発展モデルを提示し、韓国はそれ

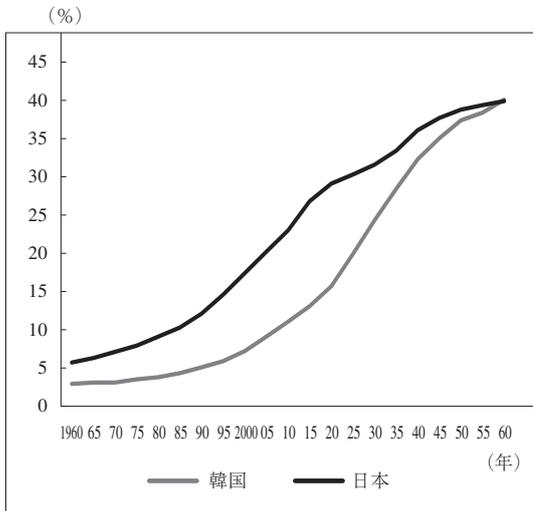
を経済政策や産業政策に積極的に取り入れていた。それが韓国の経済発展に大きく寄与したことはいうまでもない。

しかしながら、日本が「経済先進国」から「課題先進国」へと変わりつつある今日、かつてのような経済協力とは異なる新しい協力関係が求められている。それは、日本が抱えている少子高齢化や格差拡大など、上記の様々な社会問題や課題が、韓国でもまったく同様のかたちであらわれていることに起因する。

ふたたび高齢化を例にして韓国に目を向けてみよう。韓国の高齢化率は現在10%台と、水準は日本に比べるとはるかに低いが、その高齢化のスピードは非常に速く、2030年には20%を超え、2060年代には日本とほぼ同等の40%に近づくとされる(図表2)。数年以内に生産年齢人口がピークに達し、全人口も2020年代前半には減少に転じる見込みである。それにともない日本と同様、年金や医療財政の悪化、国民負担の増加などといった問題がすでにあらわれている。そして、韓国だけでなくアジア全体をみても、人口規模、経済の発展段階、所得水準などを問わず、多くの国・地域で急速な高齢化が進んでいるが、そのなかで、韓国がもっともその進行状況が速く、日本の経験を真後ろから追いかけているような状況となっている。

このようななか、日本と韓国のあいだでは、かつてみられたような、経済発展に向けての

図表2 日本と韓国の高齢化率



(注) 中位推計。
 (資料) 韓国は統計庁、Korean Statistical Information Service
 日本は図表1と同じ

投資や技術移転・知識提供などの経済的側面での協力関係ではなく、上記の共通の社会問題や課題を解決するための、社会的側面での協力関係の必要性和可能性が台頭してきている。「経済協力から社会協力へ向かう日韓関係」という本稿の問題関心は、以上のような状況認識から生まれたものである。

(3) 社会協力の考え方

ところで、日韓の社会協力をとらえる際に、当然かつての経済協力とは異なる考え方が求められている。

第1に、経済協力の場面においては、「先進国」としての日本から「後進国」あるいは「途上国」としての韓国に投資や技術移転・

知識提供が行われたことにみられるように、「支援する／支援される」という一方的な関係が想定されることが多かった。実際、1965年の国交正常化以降、韓国の経済発展期に、製造技術や生産ノウハウの提供など日本からの支援が、韓国の経済発展の促進剤となったことは周知の通りである。しかしながら、社会協力の場面になると、少なくとも現状をみる限り、経済協力のような一方的な関係が有効ではないようにみえる。

たとえば、「課題先進国」といわれる日本の状況について考えてみると、それは、どの国もいずれ直面する課題を、どの国も経験していないレベルで抱えていることを意味するのであって、日本がそのような状況に対して、かつての経済発展モデルのような、有効な課題解決モデルをもっていることを意味しているわけではない。

そのため、経済協力の場面でみられた「支援する／支援される」という一方的な関係は通用せず、むしろ、共通の社会問題や課題を抱えている韓国と、その解決に向けて「共に考える」という新しい関係を構築することが求められている。近年、日本と韓国（を含むアジア諸国・地域）とのあいだで「支援する／支援される」という考え方ではなく、「互いを理解する」という考え方が強調されているゆえんである（末廣 2014：219-221）。

第2に、社会協力の場面で韓国を「理解する」ための学問領域に対しても変化が求められる

れている。すなわち、経済協力が中心であった時代に、韓国に対する日本の社会科学領域の関心は、主に経済学、なかでも開発経済学によるものであった。その分野において、これまで数多くの研究や交流活動が行われ、それらが実際の経済協りに有効に用いられてきたことはいうまでもない。それに対して、社会協力になると、かつての開発経済学分野の研究や交流活動の成果をベースにしつつも、それだけではとらえ切れない様々な社会問題や課題について、社会科学の他の分野からのアプローチが必要になってくる。それはほかでもなく、社会学、なかでも社会政策学によるアプローチであろう。

じつは、社会政策とは何かということに関しては、昔から論争もあり（いわゆる「社会政策本質論争」）、非常に難しい問いである。しかし、一般的な理解として、国民の労働や生活の分野における様々な問題を解決するための政府の諸政策、具体的には「雇用政策、所得保障政策、保健・医療政策、対人社会サービス政策、住宅政策、教育政策」などの広範囲の政策を社会政策とし（武川 2001；駒村ほか 2015）、それらの政策を扱う学問分野として社会政策学を定義することが出来る。とすれば、少子高齢化や格差拡大などといった共通の社会問題や課題の解決に向けての日韓の社会協力において、その社会政策学の役割が大きく期待されているとあってよいであろう。

たしかに、日本と韓国のあいだで少子高齢化や格差拡大など共通の社会問題や課題が認識されるようになった2000年代初頭以降、日本の社会政策学の分野では韓国を「理解する」ための研究が活発に展開されるようになった。同時期、社会政策学における外国研究あるいは国際比較研究の関心対象が、欧米からアジアへと対象が広がったという大きな流れの変化があったが（広井・駒村 2003：i；金成垣編 2010：序章）、既述したように、アジア諸国・地域のなかでも韓国が、高齢化を含む様々な社会問題や課題について日本を真後ろから追いかけており、その分、それらの問題や課題への取り組みも他の国・地域より積極的に行われていたことから、韓国により高い関心が寄せられてきた。実際、2000年代に入ってから社会政策学の分野では、欧米研究に肩を並べるほどの勢いで、あるいはそれ以上に韓国研究あるいは日韓比較研究が活発に行われてきた（金成垣 2008b）。それらの研究のなかで、韓国に対する理解がかなり深まってきたことも事実である。

ただし、韓国研究あるいは日韓比較研究が活発に行われたこの十数年間は、韓国を「理解する」ための期間であって、そこでの研究成果が共通の社会問題や課題の解決に向けての実質的な社会協りに活かされる段階にはまだ至っていない。韓国を「理解する」ことによって、社会協力のための基盤が形成されつつあるのが現状といえよう。

以上を前提に、次章においては、社会政策学の分野でこの十数年間、韓国を「理解する」ために行われてきた研究のなかで、韓国あるいは日韓について何が明らかになったのかを考察する。それをふまえ、実質的な社会協力に向けての今後の展望について考えてみたい。

2. 韓国研究および日韓比較研究から明らかになったこと

(1) 韓国の福祉国家化

既述したように、日本の社会政策学の分野において韓国研究あるいは日韓比較研究が本格的に行われるようになったのは2000年代に入ってからである。それ以前には、この分野における韓国についての研究をみつけることは簡単ではなかった（キム・ソンウォン 2004）。歴史的、地理的、文化的に近いにもかかわらず、韓国は日本の社会政策学の関心対象外であったのである。

このような韓国に対する無関心は、社会政策学のもっとも重要な関心領域の1つである社会保障制度において、韓国が西欧諸国や日本に比べて遅れているという認識が強かったことに求めることが出来る。実際、社会保障制度の国際比較のなかで、韓国は「萌芽的」(an embryonic form) 福祉国家 (Bryson 1992) あるいは「低機能福祉国家」(a low performing

welfare state) (Hill 1996) ととらえられていたように、日本よりもはるかに低い水準であり、そのような韓国の社会保障制度には注目すべき内容も特徴も存在しなかったといえる。

しかしながら、1990年代末になるとその状況が大きく変わってくる。1997・8年のアジア通貨危機に発生した大量失業・貧困問題に対応する過程で、韓国は「低機能福祉国家」から脱皮し、いうならば「福祉国家化」を果たしたからである。何よりそれまで不十分であった社会保障制度が体系的に整備されたことが大きかった。その過程を簡単にみてみよう。

アジア通貨危機は韓国社会に大きな打撃を与えた（金成垣 2008a：第4章）。「IMF危機」と呼ばれたその危機によって、韓国では前例のない大量の失業者や貧困者が発生した。毎日100社以上の企業が倒産する状況が数か月もつづき、生き残った企業でも激しいリストラが進められるなか、失業率は危機前の2.0%（1996年）から8.4%（1999年第1四半期）へと上昇し過去最高となった。失業者数で見ると、同期間に43万人であったのが176万人へと4倍以上増加した。それにともない貧困率も悪化し、さらに世帯主の失業・貧困による家族解体やホームレスの急増など、韓国社会はそれまで経験したことのない深刻な危機に陥っていた。

このような社会全般の危機に対して、政府

は積極的に対処しなければならない状況におかれた。失業や貧困問題とかかわる従来の社会保障制度についていえば、雇用保険（1993年制定、1995年実施）は30人以上規模の企業の労働者のみをカバーしていたし、公的扶助としての生活保護（1961年制定、1962年実施）は、児童と高齢者、障害者など、労働能力をもたない者のみを対象としていた。すなわち、労働能力のある者は雇用保険により、労働能力のない者は公的扶助により保護するという仕組みをとっていた。しかし危機によってどちらの制度にも対象にならない失業者が急速に増えるなか、数多くの人々が生活困難に陥ってしまったのである。そこで政府は「総合失業対策」を発表し、それらの制度を改革していく。

一方では雇用保険の適用範囲をすべての企業に拡大適用する改革を行い、他方では「労働力の有無」を受給基準とする従前の生活保護を廃止して普遍的な権利として最低生活を保障する国民基礎生活保障（1999年制定、2000年実施）を創設した。このように雇用保険と国民基礎生活保障が整備されると、失業者はまずは失業給付を受けられることになるが、受給期間が終了した場合、なお低所得状況にあると、国民基礎生活保障制度の対象となる。両制度の整備によって数多くの失業者や貧困者が救われることとなったのである。

さらに、以上のような雇用保険と公的扶助の改革が行われるなか、「総合失業対策」の

枠外で、その改革と関連して社会保障制度の全体的な調整が求められたことも重要である。そこで「第1次社会保障長期発展計画」を策定し、年金や医療など他の制度の改革も行うこととなった。

従来の年金（1986年制定、1988年実施）は、5人以上規模の企業の労働者のみをカバーしていたが、法律を改正し都市自営業者を含むすべての国民に拡大適用した。医療保険（1976年制定、1977年実施）の場合、職域・地域ごとに分立していた組合を統合し、すべての国民を1つの制度のなかに包括した。国民皆保険・皆年金体制の成立である。なお、労災保険（1963年制定、1964年実施）においても、5人以上の企業のみを対象にしていたものをすべての企業まで拡大した。このような一連の改革を通じて、2000年を基点として社会保障すべてが全国民あるいは全労働者をカバーするようになった。

以上の改革によって、もはや国民は、貧困や失業はもちろん高齢や疾病などの様々なリスクに対して自らの状況に応じて、時には社会保険から、時には公的扶助から保護を受けることが出来るようになったのである。この韓国の状況に対して当時、「福祉国家化」あるいは「福祉国家の成立」がいわれたゆえんである（武川・金淵明編 2005；金成垣 2008a；金成垣編 2010）。

図表3は、2000年代以降の制度改革をふまえ現行の韓国の社会保障制度の全体的な体系

図表3 韓国と日本における社会保障制度の全体的体系

■韓国

対 象			社 会 保 険					公的扶助	家族手当	社会福祉
			年金	医療	失業	労災	介護			
国 民	被 用 者	一般	一般被用者 日雇労働者等	基礎年金 国民健康保険	国民健康保険	雇用保険	産災保険	長期療養保険	国民基礎生活保障	社会福祉事業法 児童福祉法 母子福祉法 老人福祉法 心身障害者福祉法 要幼児保育法 など
		特殊職	軍人 公務員 私学教職員			軍人年金 公務員年金 私学教職員年金	- - 雇用保険			
	非被用者		国民年金			-	-			

■日本

対 象			社 会 保 険					公的扶助	家族手当	社会福祉	
			年金	医療	失業	労災	介護				
国 民	被 用 者	一般	一般被用者 日雇労働者等	国民年金	国民健康保険	雇用保険	労災保険	介護保険	生活保護	児童手当 社会福祉法 児童福祉法 老人福祉法 身体障害者福祉法 知的障害者福祉法 母子寡婦福祉法 など	
		特殊職	国家公務員 地方公務員等 私学教職員 船員			公務員共済 地方公務員共済 私学共済 厚生年金	公務員共済 定職手当に関する条例 雇用保険				公務員労災保険 公務員共済 地方公務員 労災保険 地方公務員共済 労災保険
	非被用者		国民年金基金 農業者年金基金			国民健康保険	-				-

(資料) 筆者作成

を整理したものである。日本と比較してみると、制度整備の状況はほぼ同水準になっているとあってよい。

重要なのは、以上のように社会保障制度の体系的な整備によって、韓国に対して、これまでの「低機能福祉国家」という認識はなくなり、以前みられた韓国への無関心も払拭されたことである。実際、2000年代に入り、日本の社会政策学の分野では、「韓国が福祉国家化したことによって、条件を統制した厳密

な意味での日韓比較が可能となった」(武川2005:287)という認識が広がり、韓国あるいは日韓比較研究が活発に展開されることとなった。図表4は、社会政策学の分野におけるその主な研究成果を示したものである。毎年数冊の研究書が刊行されていることだけを見ても、この分野において韓国および日韓比較研究(を含むアジア研究)が活発に展開されてきた状況を垣間見ることが出来る。

図表4 日本における韓国社会政策研究

2002年	金永子監訳『韓国の社会福祉』新幹社 村上薫編『後発工業国における女性労働と社会政策』アジア経済研究所
2003年	広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版会 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』アジア経済研究所 上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ
2004年	大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房 田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版会
2005年	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 武川正吾／キム・ヨンミョン編『韓国の福祉国家、日本の福祉国家』東信堂
2006年	社会政策学会編『東アジアにおける社会政策学の展開』法律文化社 武川正吾／イ・ヘギョン編『福祉レジームの日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場』東京大学出版会 野口定久編『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策（日本・韓国—福祉国家の再編と福祉社会の開発）』中央法規 社会保障研究会訳『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版社 末廣昭・金炫成編『東アジアの福祉システムの行方』日本学術振興会科学研究費報告書
2007年	宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所 奥田聡編『経済危機後の韓国—成熟期に向けての経済・社会的課題』アジア経済研究所 武川正吾『連帯と承認—グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会 勅使千鶴編『韓国の保育・幼児教育と子育ての社会的支援』新読書社 埋橋孝文・小田川華子・木村清美・三宅洋一・矢野裕俊・鷲巢典代訳『東アジアの福祉資本主義』法律文化社
2008年	末廣昭編『東アジアの社会保障制度と企業内福祉』日本学術振興会科学研究費報告書 金永子『韓国の福祉事情』新幹社 金成垣『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 宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所
2009年	埋橋孝文・木村清美・戸谷裕之編『東アジアの社会保障—日本・韓国・台湾の現状と課題』ナカニシヤ出版 井伊雅子『アジアの医療保障制度』東京大学出版会
2010年	末廣昭編『東アジアの福祉システムの展望—企業内福祉と社会保障制度』ミネルヴァ書房 林春植ほか『韓国介護保険制度の創設と展開—介護保障の国際的視点』ミネルヴァ書房 金成垣編『現代の比較福祉国家論—東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房 萩原康生『アジアの社会福祉』放送大学教育振興会
2011年	李蓮花『東アジアにおける後発近代化と社会政策—韓国と台湾の医療保険政策』ミネルヴァ書房 春木育美・薛東勲編『韓国の少子高齢化と格差社会—日韓比較の視座から』慶應義塾大学出版会 伊藤公雄ほか編『現代韓国の家族政策』行路社 樋口明彦ほか編『若者問題と教育・雇用・社会保障—東アジアと周縁から考える』法政大学出版局 野口定久編『家族／コミュニティの変貌と福祉社会の開発（日本・韓国—福祉国家の再編と福祉社会の開発）』中央法規 宇佐見耕一『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』アジア研究所 五石敬路編『東アジアにおける都市の貧困』国際書院
2013年	大友信勝編『韓国における新たな自立支援戦略』高菅出版 菅谷広宣『ASEAN諸国の社会保障』日本評論社
2014年	末廣昭編『東アジアの雇用・生活保障と新たな社会リスクへの対応』東京大学社会科学研究所研究シリーズ 高安雄一『韓国の社会保障—「低福祉・低負担」社会保障の分析』学文社 大西裕『先進国・韓国の憂鬱—少子高齢化、経済格差、グローバル化』中央公論新社
2015年	増田雅暢・金貞任・包敏・小島克久・河森正人『アジアの社会保障』法律文化社 宇佐見耕一・牧野久美子『新興諸国の現金給付政策—アイデア・言説の視点から』アジア経済研究所

(資料) 筆者作成

(2) 日本と異なる韓国

さて、以上のように活発に展開されてきた研究のなかで、韓国について何が明らかになったのであろうか。何より、「日本と異なる韓国」が明らかになったことが重要といえる。

韓国に関して無関心であった2000年代以前の研究をみると、「日本に視線を向けた東アジアレジーム」(Japan-focused East Asian regime) (Goodman & Peng 1996=2003) という議論に代表されるように、日韓のあいだでは相違点より類似点を強調されることが多かった(金成垣 2008:第2章)。現状としても、後にみるように、社会保障制度の全体的な体系や中身において類似の側面が多かった。

しかしながら、1990年代末のアジア金融危機をきっかけとした韓国の福祉国家化は、「日本からの逸脱」(キム・ヨンミョン編 2002:134-135)ともいわれるほど、日本とは異なる韓国の特徴を作り出した。その特徴は様々な側面で発見されるが、ここでは主に日韓の社会保障制度のもっとも核心要素といえる国民皆保険・皆年金体制を中心に両国の相違を浮き彫りにしたい。

西欧諸国と比較して、日本の社会保障制度のもつ大きな特徴として、しばしば職域保険と地域保険を組み合わせた「混合型社会保険」による国民皆保険・皆年金体制が指摘される(広井 1999:38-45; 土田 2010)。

そもそも社会保険の源流といえば、ドイツに典型的にみられる企業や職業をベースにした職域保険と、北欧諸国に典型的にみられる地域をベースにした地域保険がある。日本の国民皆保険・皆年金体制はドイツ型と北欧型の折衷あるいは混合といわれるが、そのような混合型によって国民皆保険・皆年金体制を実現させた国はほとんどみられない。北欧諸国では、地域保険が発展したかたちで、税方式に基づく統一的な制度によって全国民をカバーしているし、大陸ヨーロッパの多くの国では、職域保険が基本となっていて、必ずしも全国民を強制的に加入させてはいない。それに対して日本では、職域保険と地域保険の両方式を組み合わせ、そこにすべての国民を強制的に加入させるという特殊な体制をとったのである。

その展開過程を簡単にみると、職域保険としては、1922年の健康保険制度(1927年施行)や1944年の厚生年金(1941年の労働者年金保険から改称)が戦後に再建され、それに国家公務員共済組合(1948年)や私立学校教職員共済組合(1953年)などの各種共済組合制度が加わり、職域別に分立された制度が成立した。

他方で、地域保険としては、1938年に任意設立・任意加入として創設された国民健康保険が、戦後の1958年に強制設立・強制加入へと改正され、それとともに1959年には、以前にはなかった国民年金が新しく作られ、職域

保険に加入出来ない農民等の自営業者や家族経営等の零細中小企業の家族従事者をカバーすることとなった。このように、一方では職域保険を整備し、他方では地域保険を整備して、この両制度を組み合わせた「混合型社会保険」によって全国民を包括する国民皆保険・皆年金体制が成立したのである。

以上の日本の国民皆保険・皆年金体制の仕組みに照らしてみた場合、韓国はどうか。前述のように、1990年代末のアジア金融危機をきっかけとした社会保障制度の体系的な整備のなかで、韓国でも国民皆保険・皆年金体制が成立した。しかしそこで成立した韓国の国民皆保険・皆年金体制の中身は、日本のそれとはまったく異なる制度体系から構成されるようになった。つまり、日本の「混合型社会保険」とは異なる「単一型社会保険」という仕組みである。

国民皆保険・皆年金体制成立前の韓国の状況をみると、まず医療は、日本と同様に「混合型社会保険」の特徴をもっていた。すなわち、一方で、1977年に500人以上の企業の被用者を対象とした職域保険が導入され、それが徐々に対象を拡大していき、他方では、1988年に農漁村地域住民のための地域保険、翌年の1989年には都市地域住民のための地域保険が導入された。これで、職域保険と地域保険からなる混合型の制度体系をもつようになるが、しかし1990年代末に全面改革による両制度の統合が図られ、2000年に単一の国民

健康保険制度で全国民をカバーする皆保険体制が成立した。

次に年金に関していえば、1988年に10人以上の企業の被用者を対象に国民年金制度が導入され、その後、農漁村の地域住民と都市住民まで拡大し、1999年には単一の制度としての国民年金による皆年金体制が成立した。

要するに、日本の社会保障制度の核心である国民皆保険・皆年金体制は、職域保険と地域保険の「混合型社会保険」によって構成されているのに対して、韓国の場合は、「単一型社会保険」によって構成されているという点に、日韓の重要な違いを見出すことが出来る。ちなみに、韓国の「単一型社会保険」は、医療においても年金においても、北欧諸国にみられるような、税方式に基づいて全国民をカバーする国民保険あるいは国民保険サービスなどとは異なり、保険方式によって運営されており、この意味において職域保険の性格を強く有しているといえる。

(3) 日韓の相違をもたらした要因

なぜ以上のような異なる仕組みをもった国民皆保険・皆年金体制が生まれたかについては、これまで様々な答えが試みられてきた。そのうち、もっとも有力なものとしてとりあげられるのが、社会保障制度の歴史的展開におけるタイミングの問題に着目する議論である（広井 1999；武川 2007；金成垣 2008a；金成垣編 2010；李連花 2011）。すなわち、国

民皆保険・皆年金体制に即していえば、日本では20世紀半ば以降の工業化時代に、韓国では20世紀末以降の脱工業化つまりサービス産業化時代に、それぞれ異なるタイミングで国民皆保険・皆年金体制の整備が行われた結果、異なる仕組みをもつ体制が成立したということである。少し具体的にみてみよう。

日本で国民皆保険・皆年金体制が成立した1950年代後半の時期をみると、戦後、急速に工業化が進められた時期であった。その工業化によって多数の国民が労働者化するにつれ、労働者を対象とする職域保険としての健康保険と厚生年金の役割が大きくなった。

西欧先進諸国に比べて遅れて工業化に乗り出した日本においては、工業化の後発国として、先進国で発達した技術や機械設備を導入・移植するかたちで工業化が進められるなか、重化学工業を中心とした製造業など近代産業の急速な成長が出来たものの、他方で、その部門に必要な労働力は相対的に少なくすみ、それゆえ農業など前近代的な従来の産業部門に多くの過剰人口が残されることとなった。実際、1950年代半ばまで日本では4割を超える農民層が存在していた。

このような状況のなかで、国民皆保険・皆年金体制を整備し全国民に医療と年金を提供しようとするれば、当然のことながら、職域保険だけでは不十分であった。そこで医療に関しては、1958年の国民健康保険改正によって、職域保険としての健康保険の対象にならない

農民層を含む前近代的な産業部門で働く人々をカバーするための地域保険が整備された。年金においては、1959年の国民年金の導入によって、同じく職域保険としての厚生年金の対象にならない人々のための地域保険が整備された。このようにして日本では西欧諸国と異なるかたちで、職域保険と地域保険の組み合わせの「混合型社会保険」による国民皆保険・皆年金体制が成立したのである。

これに対して韓国はどうか。既述したように韓国で国民皆保険・皆年金体制が成立したのは、1990年代末以降である。1990年代末という時点は、韓国で農業はもちろん、重化学工業を中心とした製造業が著しく衰退し、急速なサービス産業化が進む時期であった。日本が工業化のなかで国民皆保険・皆年金体制を整備するにあたり、そこで数多くの農民層に対する保険適用が重大な課題となったとすれば、サービス産業化が進むなかで当時の韓国で、そのような課題は存在しなかった。

むしろこれまで農民層を対象としていた地域保険の必要性が弱くなっていた。そこで、医療に関していえば、当初、日本と同様、職域保険と地域保険を組み合わせていた制度の改革を行い、その両保険を統合し全国民を1つの制度のなかに包括する国民健康保険を誕生させた。医療より導入が遅れた年金においては、最初から単一の国民年金を整備することとなった。制度の経過年数が短く、その分、改革の実現が容易であったこともあって、医

療においても年金においても全国民を包括する単一制度を整備することが出来たといえる。このようにして、日本の「混合型社会保険」とは異なる、「単一型社会保険」からなる国民皆保険・皆保険体制が韓国で成立したのである。

以上をまとめると、工業化時代に国民皆保険・皆年金体制を成立させた日本、サービス産業化時代に国民皆保険・皆年金体制を成立させた韓国では、体制整備のタイミングの相違によって、「混合型社会保険」と「単一型社会保険」という異なる仕組みが生まれ、その異なる仕組みからそれぞれ国民の健康や老後所得という課題に対応するようになったといえる。成立後、いわゆる経路依存性によって初期の特徴を多かれ少なかれ残しながら国民皆保険・皆年金体制が発展・変容していくものと考えられる。

3. 社会協力の展開のために

(1) 要約

21世紀に入り、日本と韓国のあいだでは共通の社会問題や課題が認識され、その解決に向けての社会協力が求められるようになった。社会協力においては、社会政策学の役割が大きく期待され、実際2000年代以降、日本の社会政策学の分野では韓国を「理解する」ための研究が活発に行われてきた。前章では、

2000年代以降十数年間にわたって活発に展開されてきた韓国研究あるいは日韓比較研究の成果を、主に社会保障制度の核心をなす国民皆保険・皆年金体制にみられる日韓の相違に着目して考察を行った。

その中身については繰り返さないが、ここで重要なのは、これまでの研究によって明らかになった日韓の相違そしてそれをもたらした要因が、両国の社会協力においていかに活かされるかということであろう。

既述したように、現在、それらの研究成果が実質的な社会協力を活かされる段階には至っていない。これまで日本の社会政策学は、韓国を「理解する」ための研究を重ねてきたが、今後、その研究成果を共通の社会問題や課題の解決に向けての実質的な社会協力の場面で有効に活かすことが求められている段階といえる。

韓国研究あるいは日韓比較研究の成果を実質的な社会協力を活かす際に、社会保障制度を含む日韓の社会政策の相違をふまえ、それぞれの制度・政策をいかに評価するかということが重要な作業になる。前章の国民皆保険・皆年金体制を例としてあげてみよう。

「混合型社会保険」と「単一型社会保険」という日韓の相違は、急速な高齢化のなかで高齢者の健康や老後所得の保障といった共通の課題を抱えながらも、日韓両国のあいだでは、それらに対する異なる対応が行われていることを意味する。すなわち、課題は共通で

あってもその対応が異なるということであるが、とすると、共通の課題に対して、日本の仕組みと韓国の仕組みのうち、どちらが現実においてより有効であるのかといった政策評価が求められることとなる。これまでの日本の社会政策学は、その政策評価の問題には本格的に立ち入っていない。

以下では本稿の最後に、前章の国民皆保険・皆年金体制の議論に戻り、政策評価の問題について若干の考察を行い、社会政策学の今後の役割への示唆点を考えてみたい。

(2) 若干の考察と示唆

十数年前から日本の社会保障制度の改革議論においては、社会保険の一元化が重要な政策目標としてとりあげられてきた。サービス産業化という就業・産業構造の変化のなかで、かつての工業化時代に設計された「混合型社会保険」がその持続可能性を失いつつあったからである。そこで、体制の持続可能性を確保するために、「混合型社会保険」の仕組みのなかで分立されている各制度の統合と財政調整が強く求められるようになった。紆余曲折のなかで、今年（2015年）、厚生年金と共済年金に関しては一元化が実現出来たものの、その他の制度の一元化は容易には進まず難航を重ねているのが現状である。

この日本の状況に対して、韓国においては1990年代末以降、同様の状況のなかで同様の政策目標が出され、短期間で一元化が実現出

来た。日本に比べて制度の経過年数が短く、その分、制度が未成熟のゆえ改革が容易であったこともあって、医療でも年金でも単一の制度を整備することが出来たのである。その一元化とともに、給付水準の削減あるいは抑制が行われ、持続可能性をより一層高めることが出来たのも事実である。

このようにみると、今日の状況において、「単一型社会保険」からなる韓国の国民皆保険・皆年金体制が、持続可能性の面でより有効な仕組みのようにみえる。

しかし、体制の有効性は、持続可能性だけで評価してはならない。なぜなら、「単一社会保険」からなる韓国の国民皆保険・皆年金体制によって、実際の国民の生活がどれほど保障されているか、つまり体制の保障性の面でみると、必ずしも十分とはいえない状況がみられるからである。

例として年金をとりあげてみると、現在、韓国では「単一型社会保険」のもとで深刻な「低年金・無年金」問題が生じている（金成垣 2012）。上述したように、「単一型社会保険」としての韓国の国民年金は、保険料を財源とした拠出原則をもとに、保険料の納付期間や納付額に応じて給付を行う保険方式をとっており、その意味において、職域保険の性格を強く有しているといえる。この職域保険の仕組みのなかで、非正社員の増加という近年の雇用不安定化が主要な要因となり、年金加入者の納付期間が短くなったり、納付額が低く

なったりするケースが急速に増え、「低年金・無年金」問題が生じている。

これまでなされた多くの研究を参考にする
と、現在の「低年金・無年金」問題だけでなく、今後、年金受給者全体の平均給付額が最低生活費をはるかに下回る金額になることはたしかであり、しかも、2050年頃に高齢者の約4割近くが年金の最低加入期間（10年）を満たせず無年金者になるという（カン・ソンホほか 2010：174-177；キム・ヨンミョン 2010；イ・ヨンハ 2009：7）。抛出原則に基づく保険方式を基盤とした年金制度を運営しているかぎり、雇用不安定化を主な要因とする「無年金・低年金」問題は避けられないというのである。

この「低年金・無年金」問題を背景に、2008年に保険方式に基づく国民年金とは異なり、一般財源による税方式の制度として基礎年金が導入された。導入後、数回の改正が行われ、現在は65歳以上の高齢者のうち所得の低い70%の人に、所得に応じて2～20万ウォン（=0.2～2万円弱）を給付する制度となっている。この基礎年金に関して重要なのは、導入時の政府の立場として、国民年金が成熟するにつれ「低年金・無年金」問題がなくなることを予想し、基礎年金はあくまで国民年金が成熟するまでの時限的措置として考えていたが、現状として、「低年金・無年金」問題がますます深刻化するなか、その役割への期待がより大きくなっていることである。

以上のような状況からすると、韓国の「単一型社会保険」からなる国民皆保険・皆年金体制は、持続可能性の面では有効であるといえるものの、保障性の面ではそうとはいえず、税方式の新しい制度の導入によって、保険方式の職域保険が抱える弱い保障性を補完せざるをえなくなっているというのが、韓国の現状であるといえる。日本で社会保険の一元化が重要な政策課題と登場し、それに向けての改革が進められている今日、一元化に「成功」した韓国の現状に対して、「持続可能性対保障性的」を基準にした正確な政策評価が求められる。

年金だけではなく、国民皆保険・皆年金体制のなかでは医療、そしてその他に公的扶助や介護保険などの社会保障制度、さらには労働市場政策や雇用拡大政策などの雇用保障制度において、日本が進もうとしている改革の方向へと、韓国が逸早く進んでいることが、近年しばしばみられる。このような改革の状況をめぐって、「持続可能性対保障性的」を基準として制度・政策を正確に評価することが必要である。これまでの日本の社会政策学は、日韓の相違とそれをもたらした要因を明らかにすることに力を注いできたが、それをふまえて今後、共通の社会問題や課題の解決に向けて適切な政策評価を行うことが、社会政策学の重要な役割であり、日韓の社会協力の糸口を見出すことにつながるであろう。

参考文献

1. 経済企画庁 [2000] 『アジア経済2000』大蔵省印刷局
 2. 経済産業省 [2001] 『通商白書2001』ぎょうせい
 3. 金成垣 [2008a] 『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
 4. 金成垣 [2008b] 「東アジア福祉国家研究と日本の役割—『先発国のなかの後発国』・『後発国のなかの先発国』」(社会政策学会第116回大会発表資料(2008.5.25))
 5. 金成垣 [2011] 「韓国の年金制度と女性—後発国の文脈から」『海外社会保障』No.175
 6. 金成垣編 [2010] 『現代の比較福祉国家論—東アジア発の新しい理論構築に向けて』ミネルヴァ書房
 7. 駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・丸山桂 [2015] 『社会政策—福祉と労働の経済学』有斐閣
 8. 武川正吾 [2001] 『福祉社会—社会政策とその考え方』有斐閣
 9. 武川正吾 [2007] 『連帯と承認—グローバル化と個人化のなかの福祉国家』東京大学出版会
 10. 武川正吾・金淵明編 [2005] 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂
 11. 土田武史 [2010] 「日本における社会保障制度の概要と特徴」、第2回東アジア社会福祉モデル・シンポジウム発表資料(2010.2.1)
 12. 広井良典 [1999] 『日本の社会保障』岩波新書
 13. 広井良典・駒村康平編 [2003] 『アジアの社会保障』東京大学出版会
 14. 李蓮花 [2011] 『東アジアにおける後発近代化と社会政策—韓国と台湾の医療保険政策』ミネルヴァ書房
 15. Bryson, L. [1992] *Welfare & The State*, Macmillan
 16. Hill, M. [1996] *Social Policy: A Comparative Analysis*, Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf
- 以下、韓国語文献
17. 칸·손호ほか [2010] 『国民年金の老後所得保障水準研究』国民年金研究院
 18. 김·송우온 [2004] 「日本における韓国の社会福祉研究の動向と課題」『状況と福祉』第18号
 19. 김·윤민 [2010] 「大量の老人貧困を誘発する基礎老齢年金縮小方案」『月刊福祉動向』2010年8月号
 20. 김·윤민編 [2002] 『韓国福祉国家性格論』人間と福祉
 21. 이·윤하 [2009] 「老後所得保障の内実化のための国民年金の発展方向」『年金フォーラム』第35号