

(日本医療総合研究所『国民医療』No 345 2020年 冬季号 に掲載済み)

韓国における社会政策の動向

□第 15 回日中韓社会保障国際論壇に参加して□

2020年1月21日

日本医療総合研究所 協力研究員 磯野 博

はじめに

2003年、中国人民大学において東アジアでは歴史的な社会保障国際論壇組織委員会が発足した。そして、2019年9月6日から9日、韓国 原州（ウォンジュ）にある国民健康保険公団において第 15 回を迎えた日中韓社会保障国際論壇が開催された。本論壇では、日中韓の研究者が集まり、各国の社会保障の現状と課題について認識を共有し、その発展方向を共に模索する貴重な機会が提供されてきた。また、東アジア諸国に加え、EU 諸国や ILO とも密接な交流と緊密な協力を培っている。

歴史的・文化的、そして社会・経済レベルにおいて多くの特徴を共有する日中韓が、お互いの経験を共有し、それを通じて互いの共通点と相違点を理解する努力が切実に求められている。この社会保障国際論壇は、日中韓の研究者がそのような努力を共にする非常に意義深い機会になっている。さらに日中韓が共有する東アジアの経験を学問的に整理し、実践的に発展させつつ世界に広く発信していく役割を担っている。

今回のテーマは、「革新的包容国家の課題と展望」であり、文在寅政権が標榜する「包容国家」の実像と具体的政策目標が明らかにされるかに興味が寄せられた。そして、それは、Yoo Eun-hae による基調講演において詳細に報告された。Yoo Eun-hae は韓国を代表する社会保障研究者の一人であり、大統領秘書室における社会副総理&教育部長官という政権の中核を担うキーマンである。

本稿は、この基調講演の内容を要約したものである。なお、少子高齢化といった韓国の社会情勢、国民年金や国民健康保険、長期療養保険制度といった韓国の社会保障に関しては、説明のために加筆を施している。

1 国内外の背景

1997年のアジア通貨危機と2008年のリーマンショックを経て、世界の主要アジェンダ "Agenda" は変化した。つまり、「包容」 "Inclusion" と「革新」 "Innovation" が社会成長戦略の核心に浮上したのである。「包容」 "Inclusion" とは、全ての社会構成員が性別、地域、階層、人種、年齢に関係無く差別を受けず、排除されず、人間らしい暮らしが保障されることを意味する。また、「革新」 "Innovation" とは、人的資本の創意性と多様性を増進させ、生涯教育と職業能力の開発を強化し、個人と企業に新たな成長を齎すことを意味する。

韓国は、朝鮮戦争（韓国動乱）によって国土が荒廃したが（1950～1953）、朴正熙 軍事独裁政権のもと、「漢江の奇跡」という高度経済成長を成し遂げた（1962～1966）。その後、1987年、国民運動本部によって「6月民主抗争」が展開され、全斗煥政権は、大統領直接選挙を目指した改憲を確約した。この時期から韓国の民主化は急速に進展したが、社会保障はいまだ発展途上であった。そして、アジア通貨危機の最中、金大中政権は、経済立て直しと社会保障の充実を成し遂げる超高速改革を断行した（1998～2003）。

現在、韓国の老年人口比率は 14.9% であるが、同比率が 7% の高齢化社会から 14% の高齢社会に達する年数（倍化年数）はわずか 18 年であり、日本の 24 年を抜いて世界最速である。一方、合計特殊出生率は 0.98 と 1.00 を下回っており、急速に少子高齢化が進行している。統計庁の推計によると、韓国は 2020 年に人口減少社会に突入し、2034 年には総人口が 5,000 万人を下回る 4,993 万人、2067 年には 3,365 万人まで減少する。また、2045 年には老年人口比率が 37.0% に達し、世界一の超高齢社会になる。加えて、2067 年

には生産年齢人口が老年人口を下回り、潜在経済成長力の急速な低下が見込まれる。

このような超少子化・超高齢化が齎す人口減少と経済成長の停滞による社会・経済の持続可能性の危機を克服するための代案として、文在寅政権は、以下の3点にわたる新たな社会保障パラダイムを提起したのである。

①階層、性、世代間の統合と連帯を実現する「包容社会」"Inclusive Society"

②人的資本の成長と技術革新を成す「革新社会」"Innovative Society"

③環境と安全を保障する「安心社会」"Eco-State and Safe Nation"

以下は、これらパラダイムシフトに基づく社会保障について具体的に述べたものである。

2 就労支援・所得保障

アジア通貨危機以降の経済恐慌と大量失業が齎した生活不安のなか、金大中政権は、雇用と社会保障の両者を進展させる「生産的福祉」を旨にした超高速改革を断行した。そして、1999年に「生産的福祉」の核に成る国民基礎生活保障法が制定された。基礎生活保障法はワークフェアを基調にしているが、このワークフェアは、アメリカのような懲罰的なものではない。保護を受給しながら就労支援も促進しており、いわば「半福祉半就労」ともいえる寛容なものである。文在寅政権は、この基礎生活保障法におけるワークフェアを強化するとともに、同法が規定する扶養義務基準を段階的に廃止し、被保護者を半減させることを表明している。

一方、金大中政権による「生産的福祉」には負の側面もあった。アジア通貨危機以降、IMFは韓国とスタンバイ協定を締結し、韓国経済に介入した(1997~2000)。このスタンバイ協定には雇用の急速な回復も含まれており、金大中政権は、労働市場の柔軟化を推進するため、1998年に労働基準法の改正による整理解雇規制の緩和と同時に労働者派遣法の制定による労働者派遣制度の導入を行った。整理解雇規制の緩和のもと、多くの企業は解雇を中心に雇用調整を行ったが、多発する解雇をめぐる紛争の回避と人件費の削減を図るため、正社員の採用を控え、非正規労働者を増やしていった。

これらの政策による雇用の流動化・非正規化の進展は現在も影を落とされており、文在寅政権は、完全雇用の死角地帯(隙間問題)を解消するため、ワーキングプアと非正規労働者に対する職業訓練、金銭給付を強化することを目的にした国民就業支援制度を2020年に施行することを決定した。

韓国の国民年金法は、1986年に制定されて以来、被保険者の範囲を徐々に拡大し、1998年に単一型社会保険として国民皆年金体制が確立された。しかし、財政問題と急速な少子高齢化から、老齢年金の給付水準を40年加入の生涯所得の70%から60%に引き下げ、支給開始年齢も60歳から5年ごとに1歳ずつ引き上げるという給付抑制を同時並行する国民皆年金体制であった。また、韓国の国民年金は拠出制年金のみであり、保険原理が厳格に適用されるため、低賃金・短期間・未熟練という不安定就労・低所得状態にある非正規労働者は無年金・低年金者になるリスクが高い。そこで、韓国では、2007年に老齢基礎年金、2009年に障害基礎年金が制定された。これらは、国民年金法とは別途法制化された全額租税による韓国独自の無拠出制年金である。

韓国は高齢者の相対的貧困率が極めて高く、2016年では43.7%である。そのため、基礎年金の受給率も極めて高く、約60%の高齢者が基礎年金を受給している。しかし、創設当時、基礎年金の給付水準は低く、国民年金加入者の3年間の月平均所得の5%であり、2010年の給付額は約9万ウォン/月であった。その後、朴槿恵政権は、2014年に給付水準を国民年金加入者の3年間の月平均所得の10%にし、給付額は約20万ウォン/月と倍増した。そして、文在寅政権は、脆弱階層(社会的弱者)の所得水準を上昇させるため、基礎年金の給付額を2018年に約25万ウォン/月にした。さらに2021年には約30万ウォン/月に増額する予定である。

文在寅政権は、超少子化対策の強化にも着手している。育児に対する経済的負担を軽減

することを目的にし、0歳から5歳の児童に対して10万ウォン／月を給付する児童手当を2018年に制定した。当初は、基本所得を普遍主義に基づいて保障するため、0歳から5歳のすべての児童に給付する予定であったが、国会審議により、所得階層上位10%世帯の児童には児童手当を支給しないことになった。文在寅政権は、この児童手当を満7歳未満のすべての児童に給付することを表明している。

3 健康保険

韓国では、1963年に医療保険法が制定された。そして、1976年に従業員500人以上の事業所の被用者が強制加入になり、その後、徐々に被保険者の対称になる被用者の範囲を拡大していった。また、地域医療保険に関しても、1988年に農漁業に従事する住民を対象にする地域医療保険、1989年に都市部の自営業者を対象にする地域医療保険が制定された。これにより、韓国でも国民皆保険体制が確立された。しかし、韓国では医療保険の被保険者が非常に多く、保険財政や給付範囲の格差問題が生じていた。そこで、金大中政権は、1998年から被保険者の統合を促進し、2000年には国民健康保険公団を唯一の被保険者にする単一型社会保険による国民皆保険体制に改変された。加えて、2003年に保険財政の統合が実施され、2011年にすべての社会保険の保険料徴収の統合が実施されている。

国民健康保険からの給付には、外来や入院による治療、リハビリといった現物給付とともに、保険医以外の医療機関において緊急に受診した場合に支給される疾病手当、自宅など医療機関以外において出産した場合に支給される出産費といった金銭給付もある。このうち、現物給付に対する自己負担率は医療サービスによって異なる。入院の場合、医療機関の種別に関わらず20%であるが、外来の場合、大規模な高度・専門的医療を提供する上級総合病院では60%、それ以外の総合病院では50%、地域の病院では40%、診療所・調剤薬局では30%である。文在寅政権は、外来における自己負担率を30%に統一し、美容整形といった非治療的診療を除き、すべて健康保険を適用することを表明している。

一方、国民健康保険には、自己負担額が120万ウォン／月を超えた場合、超過分の50%を補助する超過自己負担補助があるが、文在寅政権は、脆弱階層（社会的弱者）への支援を強化するため、低所得者の医療費補助を拡大することも表明している。

また、「健康は、教育、雇用、所得の向上につながる人的資源開発の基盤であり、持続可能な成長の動力である人的資本に対する投資でもある」という観点から、疾病の初期診断と早期発見・早期対応に責任を担い、ライフサイクルにおける疾病予防のための健康診断と健康増進プログラムを強化することも表明している。

4 社会サービス

韓国では、1981年に老人福祉法が制定されたが、低所得者は措置制度が適用されるが、それ以外は全額自己負担であった。また、ホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービスといった在宅介護に主眼が置かれ、先家族扶養・後社会保障という根強い韓国における高齢者介護観に基づき、家族介護への依存度が極めて強いものであった。しかし、1960年代の高度経済成長期から、都市部への人口集中による核家族化が進行したこと、2000年前後の経済危機の最中、急速な少子高齢化が進行したことにより、このような高齢者介護観は変容し、介護の社会化を目指した介護保険の導入に向けての機運が高まった。そのようななか、金大中政権は、2001年に介護保険の導入を明示し、2003年の政権移行において介護保険の導入を提案した。そして、盧武鉉政権は、国民健康保険公団を被保険者にし、20歳以上の国民健康保険加入者を被保険者にする長期療養保険制度という介護保険を2007年に制定した。

長期療養保険制度の基本的な目標には、介護が必要なすべての高齢者を包括する普遍主義、サービスの選択と利用を保障する利用者中心主義に加え、介護市場に公的・私的事業者が参画する多元主義が挙げられる。とりわけ、多元主義に関して注目すべき点は、在宅サービスのみならず施設サービスにも民間営利企業の参入を認める大幅な規制緩和が断行

されたことである。介護サービスに市場原理が導入されることにより、要介護認定者は自分の権利として介護サービスを利用するようになった。しかし、民間営利企業の参入による介護報酬の不正請求の増大も指摘されており、国民健康保険公団は現地調査員を大幅に増員し、認定取消、営業停止、警告、罰金といった処分を行っている。

文在寅政権は、過度な民間営利起業への委託は、サービスの質の低下を齎し、国民のニーズを満たさないため、公共サービスによる供給の比重を一定水準以上に拡大し、官民がバランス良くサービスを提供し、サービスの質を高めることを表明している。この政策は介護サービスに留まらない。現在 25%程度である公共保育園と公共幼稚園の利用率を40%まで引き上げることも予定している。

一方、長期療養保険制度が制定された2007年には72万人であった認知症などの要介護高齢者は、2020年には114万人になると予測されている。文在寅政権は、このような状況に対応するため、認知症国家責任制を導入することを表明している。具体的には、すべての自治体の保健所に認知症安心センターを開所し、認知症高齢者の捕捉率を50%まで引き上げ、家族の負担を半分に減少させることが挙げられている。これは、急速な少子・高齢化と疾病構造の変化による介護ニーズの増大が、長期療養保険制度の制定以降も女性に転嫁されているからである。

文在寅政権は、福祉・介護分野の人材育成にも着手している。具体的には、政府が地方自治体から国公立施設の委託を受け、サービス従事者を直接雇用すること、在宅サービスを提供する社会サービス院のモデル事業を推進することが挙げられている。これらの政策は、福祉・介護分野の雇用の拡充とサービスの質の向上とともに、女性の経歴断絶の予防、性別による賃金格差の緩和、人的資本の拡充といった社会経済的外部効果を齎すことも期待されている。

5 教育

韓国は、国民の高い教育に対する意識によって成長してきたが、家計の甚大な教育費負担が社会問題化している。そこで、文在寅政権は、幼児から大学まで、教育の国家責任を強化することを表明している。具体的には、高校の無償教育と大学の入学金廃止を段階的に実施すること、政府による奨学金と給付型奨学金を拡充することが挙げられている。

また、文在寅政権は、新たな社会保障パラダイムのひとつである人的資本の成長と技術革新を成す「革新社会」"Innovative Society"の一環として、第4次産業革命時代に対応する創意性と多様性を備えた人材養成をすることを表明している。具体的には、閉鎖的な学習体系を脱し、開放的で柔軟な教育課程で学生たちが希望する科目を履修できる高校単位制を導入すること、小中高教育と大学教育との連携を図り、AI、ビッグデータといった8分野の人材を養成する革新的な実務教育過程を新設することが挙げられている。

おわりに

本稿では、文在寅政権が標榜する「包容国家」の実像と具体的政策目標を明らかにするため、第15回日中韓社会保障国際論壇における Yoo Eun-hae による基調講演の内容を要約してきた。その結果、「包容国家」とは、完全雇用と最低賃金の保証を土台にし、国民所得を増大させることによって内需を拡大する好循環経済・社会であり、同時に社会保障や教育も充実させる福祉国家的なスキームであることが分かった。また、金大中政権以降の韓国における社会保障の超高速改革には、それぞれの分野に功罪があることも見えてきた。しかし、この基調講演から既に半年程度が経過しており、韓国の国内外の情勢や文在寅政権の政策は変化している。今後も韓国からの情報収集を継続的に行うとともに、本研究として韓国との有機的交流を深めていくことを期待したい。

末筆とはなるが、毎年、日中韓社会保障国際論壇への参加および報告に当たっては、本研究の協力研究員としての研究費を活用させて頂いていることに心から謝意を表したい。