

博士論文 2020年度

**韓国における社会政策の現状と今後のあり方
—日本の社会政策の分析を交えて—**

慶應義塾大学大学院商学研究科

金 明中

目次

序章 韓国の政治的不安定社会における社会政策のあり方	1
1. 問題意識と現状分析	1
2. 論文の構成及び概要	10
第1章 日・韓医療保険制度に対する比較分析（2015年までのデータに基づいて） ...	18
1. はじめに	18
2. 医療保険制度の発展過程比較	19
(1) 制度の導入から国民皆保険まで	19
(2) 国民皆保険実施以後の変化	23
3. 制度的考察	25
(1) 公的医療保険制度の体系	25
(2) 医療保険の財源	29
(3) 混合診療	34
(4) 日本における混合診療	42
(5) 医薬分業	45
4. 医療費の増加要因分析	53
(1) 増え続ける日韓の医療費	54
(2) 医療費増加の要因分析	56
参考文献	60
第2章 韓国における老人長期療養保険制度の現状や今後の課題	64
1. はじめに	64
2. 老人長期療養保険制度の導入背景	64
3. 老人長期療養保険制度の概要	67
(1) 老人長期療養保険制度の施行までの流れ	67
(2) 老人長期療養保険制度の概要	69
(3) 老人長期療養保険制度の管理・運営体系及び在宅・施設サービスの概要	73
(4) 老人長期療養保険制度を担当する人材の現状や今後の課題	75
4. 日本へのインプリケーション	79
5. おわりに	81
参考文献	82
第3章 韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーション	84

1. はじめに	84
2. 統計からみる日韓の女性労働者	84
(1) 労働力率	85
(2) 大学の進学率と大卒の労働力率	91
3. 韓国の女性労働政策	95
(1) 韓国の女性活用のための雇用関係法	95
4. 韓国における積極的雇用改善措置の実施とその成果	99
(1) 積極的雇用改善措置の導入背景	99
(2) 積極的雇用改善措置の実施	101
(3) 積極的雇用改善措置制度の実施後の効果	105
(4) パク・クネ政権以後の変化	107
5. 日本へのインプリケーション	110
参考文献	113
第4章 雇用の不安定化が続く日韓-非正規職の問題をどう解決すればいいだろうか-	116
1. はじめに	116
2. 日韓における非正規労働者の定義	117
(1) 日本における非正規労働者の定義	117
(2) 韓国における非正規労働者の定義	119
3. 非正規職保護法の施行背景と施行後の変化	124
(1) 韓国政府が非正規職保護法を施行	124
(2) 非正規職保護法の施行以降の変化	125
(3) 雇用形態別労働移動パネル調査の主要結果（1～8次）	129
(4) 非正規職保護法の問題点	130
4. 日本でも「無期転換ルール」がスタート	132
5. おわりに	136
参考文献	137
第5章 韓国における働き方改革の現状と課題	139
1. はじめに	139
2. 働き方改革の主な内容：「週52時間勤務制」の実施	139
3. 働き方改革の主な内容：最低賃金の引き上げ	142
4. 今後の課題	147
参考文献	151
第6章 韓国における外国人労働者受け入れ政策の現状と課題：雇用許可制を中心に	153
1. はじめに	153
2. 在留外国人と外国人労働者の現状	154
3. 外国人労働者増加の背景	156

4. 外国人労働者受け入れ政策	157
(1) 韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷過程	157
(2) 非専門外国人労働者の効率的活用政策：雇用許可制	158
(3) 優秀専門外国人労働者の誘致戦略.....	175
5. 雇用許可制の効果と課題、日本が与えるインプリケーション.....	176
(1) 雇用許可制の効果と課題.....	176
(2) 日本政府も新しい在留資格、特定技能 1 号と 2 号を新設	179
(3) 今後の日本における外国人労働者受け入れ政策のあり方	182
参考文献.....	183
第 7 章 韓国における無償保育の現状と課題.....	185
1. はじめに	185
2. 2000 年以降の主な保育政策の動向.....	186
(1) 第 1 次・第 2 次育児支援政策とセサック・プラン：2004～2010 年.....	186
(2) 第 1 次中長期保育計画を修正し、アイサラン・プラン（2009～2012 年）を実施	187
(3) 第 2 次中長期保育計画（2013～2017 年）	188
3. 保育料支援の現状.....	188
(1) 保育手当	191
(2) 養育手当	192
4. オリニジップの利用実態と待機児童の現状	193
5. 保育料支援の拡大政策の効果分析.....	195
6. おわりに	201
参考文献.....	204
第 8 章 韓国における公的扶助制度の現状と課題.....	205
1. はじめに	205
2. 韓国における公的扶助制度の変遷.....	206
(1) 生活保護制度の実施	206
(2) 国民基礎生活保障制度の主な内容	209
3. 国民基礎生活保障制度の改革（2015 年 7 月 1 日施行）	213
4. 国民基礎生活保障制度の概要.....	215
(1) 国民基礎生活保障制度の原則.....	215
(2) 給付の種類	215
(3) 減免制度	218
(4) 受給者の現状.....	219
5. おわりに	224
参考文献.....	225

第9章 韓国における公的年金制度の現状と課題	227
1. はじめに	227
2. 韓国における公的年金制度の概要	228
(1) 特殊職年金	228
(2) 国民年金制度	231
3. 最近の公的年金の改革に関する議論	236
(1) 国民年金法の2007年改正	236
(2) 基礎年金制度の実施	239
(3) 公的年金連携制度の実施	241
(4) 社会保険徴収業務の統合	241
(5) ドゥルヌリ事業の実施(2012年7月)	244
(6) 失業クレジット制度(2016年8月)	244
(7) 公務員年金改正(2016年)	244
(8) 国民年金制度改正案を提示(2018年)	245
4. おわりに	248
参考文献	249
第10章 韓国における給付付き税額控除制度の現状や今後の課題	251
1. はじめに	251
2. 韓国における勤労奨励税制の導入背景と導入過程	252
3. 韓国における勤労奨励税制の導入過程や概要	255
(1) 勤労奨励税制の導入過程や変化	255
(2) 勤労奨励税制の目的	257
(3) 勤労奨励金の申請の手続きや申請基準	258
(4) 勤労奨励金の給付体系や支給状況	261
(5) 勤労奨励金や子ども奨励金が自営業者にも拡大・適用	262
4. 勤労奨励税制の効果分析や今後の課題	264
参考文献	268
結びにかえて	272

序章 韓国の政治的不安定社会における社会政策のあり方

1. 問題意識と現状分析

朝鮮戦争が終わってから韓国政府は経済成長を優先とする経済政策を行ってきた。特に、軍事クーデターにより 1961 年 5 月から政権を握った朴正熙政権（大統領在任期間：1963 年 12 月 17 日 - 1979 年 10 月 26 日）は、セマウル運動（セマウルは、新しい村という意味）や経済開発 5 ヶ年計画を中心に輸出主導型工業化政策を押し進めた。また、大企業が生産活動を拡大し、輸出が増えるように大企業に有利な税制・補助金制度を拡充した。その過程で大企業と中小企業の格差はますます広がることになった。朴正熙政権は時間をかけて中小企業を育成するより、大企業が日本から部品を安定的に大量輸入し、組立てた後に海外に輸出する産業政策を行った。規模の経済を活かし、韓国経済を一刻も早く立て直すための戦略であった。この戦略は成功し、1970 年代の平均年間経済成長率は 2 回のオイルショックがあつたにも関わらず、10%を超えた。

このように、経済政策を中心とした朴正熙政権が最初に施行した社会保障政策は生活保護であった。朴正熙政権は、「絶望と飢餓の線上で喘ぐ民生苦を早急に解決し、国家の自主経済建設に傾注する」という「革命公約」に基づいて 1961 年 12 月に公的扶助制度の基本法として「生活保護法」を制定し、1962 年から生活保護制度を施行した¹。しかしながら対象者を制限する等、制度の内容は日本の生活保護制度というよりは 1929 年に日本で制定された救護法に近いものであった。一方、1962 年には公務員年金法が、そして 1963 年には「軍人年金法」（1 月）、「産業災害補償保険法」（11 月）、「医療保険法」（12 月）が次々と制定された。1963 年は一人当たり国民所得が 100 ドルも超えなかった時代であったものの、なぜ軍事政権は社会保険、およびそれと関連した多くの法律を制定したのだろうか？その理由は、軍事クーデター以降、軍人と公務員を支持勢力に引き入れるためである。その後、公的医療保険制度は 1977 年から 500 人以上の事業所を、そして 1979 年には 300 人以上の事業所を強制加入の対象にするなど、適用対象を拡大したものの、韓国では労働者の多くが 300 人未満の中小企業で働いているため、医療保険の恩恵を受ける人は限定されていた。

朴正熙元大統領が暗殺されてから政権を握った軍事政権の全斗煥政権下（大統領在任期間：1980 年 8 月 27 日 - 1988 年 2 月 24 日）とその後の盧泰愚政権下（大統領在任期間：1988 年 2 月 25 日 - 1993 年 2 月 24 日）にも経済政策が優先的に実施された。この二つの政権下において経済成長率は 10%前後を維持し、韓国は台湾、香港、シンガポールと共にアジアの四小竜と言われた。また、1988 年には、日本での東京オリンピックに次いでアジアでは 2 番目に夏季オリンピックが開催された。韓国社会は経済成長と共に社会保障制度も少しずつ骨格を整え始めた。公的医療保険制度は、1981 年には 100 人以上の事業所まで拡大され、そして 1988 年には 5 人以上の事業所まで適用対象を拡げ、さらに 1989 年には

¹ 朴正熙元大統領は、1961 年の軍事クーデターで国家再建最高会議議長に就任し、1963 年から 1979 年まで大統領（第 5 代から第 9 代）を務めた。

自営業者や地域の住民を含めたすべての国民を適用対象にすることにより、制度を導入してから満 12 年目で国民皆保険が実現された。

1986 年には公的年金の「国民年金法」が制定され、1988 年から施行されることにより老後所得保障制度に対するセーフティーネットが補完された。また、1993 年には「雇用保険法」が制定（1995 年 7 月施行）されたことにより、労災保険、医療保険、年金、雇用保険という 4 大社会保険が実現された。

社会保障制度が少しずつ整備され、予算に占める割合が増加すると、社会保障制度に対する利益団体や与野党の対立も激しくなった。その代表的な例が医療保険組合の統合を骨子とした「医療保険法改正案」をめぐるのもめ事である。1989 年 3 月に国会の本会議で成立された「医療保険法改正案」は、医療保険組合連合会などの利益団体によるロビー活動を受け入れた当時の盧泰愚元大統領が拒否権を行使した結果、最終的に法案の改正は失敗に終わった。また、保守勢力は、その後も社会保険を含めた社会保障制度の導入や制度改善がある度に企業の負担増加を理由に適用対象の縮小を要求する活動を行い、その結果多くの社会保障制度が計画より縮小されていった。

1993 年には 1987 年の「6 月民主抗争²」の結果、国民が獲得した「大統領の直接選挙制」が実現されることにより、クーデターで政権を奪取した全斗煥・盧泰愚軍事政権（最初の国民投票により誕生したのは盧泰愚政権であるものの、盧泰愚元大統領が軍人出身であったので軍事政権と呼ばれた）に代わって「文民³政権」が誕生することになった。国民投票により当選した金泳三元大統領（大統領在任期間：1993 年 2 月 25 日 - 1998 年 2 月 24 日）は、政府の市場への介入を縮小し、市場機能を強化するという考えに基づいて社会政策を推進した。社会保障に関しては、政府の財政支出を低所得者に限定し、負担面においては応能主義の原則が徹底された。一方、文民政権は、1995 年に社会保障に関する国民の権利と国家及び地方自治団体の責任を定めると共に、社会保障政策の樹立・推進と関連制度に関する基本事項を規定することにより国民の福祉増進に資することを目的に、既存の「社会保障に関する法律」を廃止し、新しく「社会保障基本法」を制定した。この法律では社会保障の定義を既存の社会保険や公的扶助に加えて社会サービスやそれと関連した福祉制度まで拡大した。また、1995 年には 1993 年に制定された「雇用保険法」に基づいて雇用保険制度が従業員数 30 人以上の事業所を対象に施行されたことにより公的年金、公的医療保険、労災保険、雇用保険という社会保険の基盤が整備された。1998 年には雇用保険の対象範囲が 1 人以上の事業所まで拡大され、国民年金制度が農漁村地域まで拡大・適用されることになった。

一方、1997 年に発生したアジア経済危機により、韓国社会は大きな変化を迎えることに

² 6 月民主抗争は、全斗煥軍事独裁政権時代の 1987 年 6 月 10 日から 29 日まで、学生や労働者が全国各地で起きた反独裁民主化運動である。6 月民主抗争の結果、大統領の直接選挙制度を盛り込んだ憲法改正が実現された。

³ 文民は一般国民という意味。

なる。IMFによる高金利と緊縮財政、市場の完全開放政策などは、財政基盤が劣悪な企業の連鎖倒産をもたらし、失業率は最高値を記録した。また、労働市場に弾力的に対応するために企業が雇用政策を大きく変えた結果、非正規労働者と有期契約労働者が増加する反面、新規採用は大きく減少した。貧困層が増加し、格差が新しい社会問題として浮上すると、最小限の政府支出に基づく既存の社会保障制度では対応することが難しくなった。そこで、進歩系の金大中政権（大統領在任期間：1998年2月25日 - 2003年2月24日）は、「生産的福祉(Productive Welfare)」というスローガンのもとで社会保障政策の拡充に方向を転じた。金大中政権は、国民の選挙により初めて政権交代を成し遂げた初めての進歩系政権である。「生産的福祉」は、アメリカの勤労連携福祉(Workfare)、スウェーデンの積極的労働市場政策(Active Labor Market Policy)、イギリスの労働のための福祉(Welfare to work)などと類似な概念で、当時の韓国政府は、「生産的福祉」を「すべての国民が人間としての尊厳と自衿心が維持できるように、基礎的な生活を保障すると同時に、自立的かつ主体的に経済及び社会活動に参加できる機会を拡大し、分配の公平性を高めることによって、生活の質を向上させ、社会発展を追求する国政理念である」⁴と定義した。生産的福祉は、国民の基本的な生活を国が保障すると共に、職業教育などの人的投資により社会の生産性を最大化することを目的にした。金大中政権は、経済危機により大量に発生した失業者を救済するために公共事業や失業手当、そして職業訓練などを拡大した。また、生活保護対象者の適用範囲を一時的に拡大し、1998年には従業員数1人以上の事業所まで雇用保険が拡大された。また、1999年4月には国民皆年金を実施し、2000年7月には保守派が反対していた、医療保険組合の一元化や医薬分業が実現され、労災保険の対象が従業員数1人以上の企業まで拡大された。さらに、2000年10月には既存の短期的な給付中心の生活保護制度を勤労連携(Workfare)を中心とする国民基礎生活保障制度に変え、公的所得保障制度を拡充する政策が実施された。このような「生産的福祉」は、社会保障の適用対象を拡大し、社会保障の死角地帯を解消することに寄与したと評価されている。しかしながら労働市場の流動化が進むことにより非正規労働者が増加し、労災保険や雇用保険の適用対象者の管理が複雑になったという負の側面も生まれた。また、自営業者の所得が十分に把握されず、国民年金の納付例外者は約450万人に達した。これは地域加入者の約4割を超える数値である。所得格差は拡大し、経済成長率が低下したことにより雇用創出も難しくなり、「生産的福祉」は本来の目標を達成することはできなかった。

このような状況の中で「参与政府⁵」と呼ばれる盧武鉉政権（大統領在任期間：2003年2月25日 - 2008年2月24日）が誕生した。盧武鉉政権は、金大中元大統領と同じ進歩系政権であり、社会保障政策も「生産的福祉」を継承したものの、スローガンだけは既存の「生

⁴ 株本千鶴（2005）「特集Ⅱ：韓国における社会福祉の動向 政策・構想・研究」『福祉社会学研究 2』東信堂を一部引用。

⁵ 参与政府は、盧武鉉政権の愛称で、国民の参与（参加）により韓国の民主主義を完成させたという趣旨で名づけられた。

産的福祉」から「参与福祉」に変更した。同政権は、福祉の普遍性、福祉に対する国の責任強化、福祉政策に対する国民の参加促進を強調しながら、貧富の格差を解消すると共に国民の70%を中流階級にするという目標を設定した。そのため、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の扶養義務者に対する所得基準(経済的に扶養する能力があると判断する所得基準)を最低生計費の120%水準から130%水準に引き上げ、扶養義務者の負担を減らす代わりに政府の責任を強化した。また、「次上位階層」⁶と言われる勤労貧困層の公的医療保険の本人負担率を引き下げる反面、国民年金の持続可能性を高めるために2007年7月には国民年金の給付水準を60%から50%に引き下げ、2028年までに段階的に40%に引き下げる年金改革を実施した。さらに、高齢者の所得を保証するために2008年1月から一般会計を財源とする「基礎老齢年金」を導入した。基礎老齢年金は、国民年金や特殊職年金などの公的年金を受給していない高齢者や受給していても所得額が一定水準以下の高齢者の所得を支援するための補完的な性格を持つ制度である。この制度は、65歳以上の全高齢者のうち、所得と財産が少ない70%の高齢者に定額の給付を支給する制度で、2008年1月からは70歳以上の高齢者に、2008年7月からは65歳以上の高齢者に段階的に拡大・実施された。

一方、盧武鉉政権は、労働市場政策として2004年に既存の「外国人産業技術研修生制度」を「雇用許可制」に転換した。日本の「技能実習生」をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」は、ブローカーによる送り出し過程の不正により、不法滞在者が多数発生(2002年の場合、外国人労働者の8割が不法就労者)し、賃金未払いを含めた人権侵害の問題が続出するなど「現代版奴隷制度」とも呼ばれた。そこで、韓国政府は外国人労働者の処遇水準を改善し、将来の労働力不足を解決するための政策として「雇用許可制」を導入した。「雇用許可制」は「外国人産業技術研修生制度」と異なり、慢性的な労働力不足に苦しんでいる中小企業が政府から外国人雇用の許可を受け、合法的に外国人労働者を労働者として雇用する制度である。

また、2006年には民間部門に積極的雇用改善措置制度(Affirmative Action)を導入した。積極的雇用改善措置の実施により、女性従業員や女性管理職比率が徐々に上昇しており、職種における男女間の格差がわずかではあるが縮まる結果が得られた。さらに、盧武鉉政権は非正規労働者の増加が急速に進むなかで、2007年には「非正規職保護法」を施行した。この法律の目的は「雇用形態の多様化を認めて、期間制や短時間労働者の雇用期間を制限し、非正規職の乱用を抑制するとともに非正規職に対する不合理的な差別を是正する」ためであり、非正規労働者が同一事業所で2年を超過して勤務すると、無期契約労働者として見なされることになった。また、勤労と福祉を連携した制度として「勤労奨励税制(EITC)」を2008年1月から実施した。

2008年には約10年間の進歩系政権が幕を閉じ、保守系政権である李明博政権(大統領在任期間:2008年2月25日-2013年2月24日)が誕生した。李明博政権は、「ビジネスフ

⁶ 所得が最低生計費の120%以下かつ公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の給付対象から除外された所得階層。

フレンドリー」と呼ばれる企業の事業活動に親和的な環境整備政策を実施した。李明博元大統領の選挙公約には「747 戦略」という有名な言葉がある。「747 戦略」とは、大統領の 5 年間の任期中に年平均 7% の経済成長率を達成し、10 年以内に 1 人当たり国民所得を 4 万ドルに引き上げる、そして、世界 7 大経済大国になるという経済政策である。李明博政権はこの目標を達成するために、法人税率の引き下げ（25% から 23% に）、研究開発投資に対する税額控除の拡大、出資総額制限制度（資産総額が一定金額以上の大企業のグループ内の系列企業が保有できる他企業の株式を制限する制度）の廃止などを実施した。このようなビジネスフレンドリー政策の実施とウォン安政策により 2010 年には経済成長率が 6.3% まで上がるなど一時的に効果が出たものの、政策の恩恵が大企業に偏ることにより、中小企業等の不満は高まる一方であった。さらに、2010 年 6 月に与党が地方選挙で敗北したことになり、ビジネスフレンドリー政策は方向を全面修正し、中小企業との同伴成長を重視する政策に変わることになる。

一方、李明博政権時代には日本の介護保険制度にあたる老人長期療養保険制度が導入された。しかしながら、この制度は進歩系政権時から導入が議論され、前盧武鉉政権ですでに導入が決められた制度なので、李明博政権独自の成果だとは言えない。

李明博政権は以前の進歩系政権とは異なり、雇用と福祉の連携を強調した。そして、保守系政権らしく、医療サービスの規制緩和、民間医療保険の活性化、営利医療法人の導入の検討、医療観光商品の開発、海外患者誘致のための制度改善などの政策が推進された。興味深い点は、保守系政権にもかかわらず、社会保障関連支出は前の進歩系政権より増加したことである。その理由としては、2008 年から国民年金の給付が実施され、受給者数が毎年増加したことにより年金給付額が増加したことや、高齢化により医療関連支出が増加したことなどが挙げられる。つまり、社会保障関連支出の増加は、李明博政権の社会保障制度の拡充によるものではなく、制度の成熟や高齢化の進展によるものであった。

李明博政権の次に政権を握った同じ保守系の朴槿恵政権（大統領在任期間：2013 年 2 月 25 日 - 2017 年 3 月 10 日）は、李明博政権の普遍的福祉政策を継承した。朴槿恵政権の社会保障政策の主な公約としては、国民幸福基金や基礎年金制度の導入、国民基礎生活保障制度の給付方式の変更、無償保育の実施、4 大重症疾患医療費の無償化が挙げられる。

まず朴槿恵政権は、家計債務（家計部門の債務残高）を解決するために「国民幸福基金」という挑戦を始めた（2013 年 3 月 29 日に発足）。国民幸福基金は、朴槿恵前大統領の選挙公約の一つであり、債務不履行者の信用回復や庶民の過剰債務解消を目指した政策である。国民幸福基金は、政府の財政負担により債務延滞者の債務負担を大きく緩和し、経済的に自立できるように支援した点からは肯定的な評価を受けたものの、債務調整中に再び債務を滞納している者が多数発生していることや教育ローンが適用対象から除外されていること等が問題点として指摘された。

2013 年 3 月からは全所得層の 0~5 歳児を対象に無償保育が実施された。朴槿恵政権がオロニジップや保育園を利用する子どもに対する「保育手当」のみならず、家庭で保護者に養

育される子どもに対して養育手当を支給するなど無償保育を実施した目的は、子育て世帯の養育費などの経済的負担を減らし、出生率を引き上げるためである。そして、2014年7月からは既存の「基礎老齢年金制度」を改正した「基礎年金制度」を実施した。「基礎年金制度」は、既存の「基礎老齢年金制度」の給付額を引き上げた制度である。つまり、2013年時点で単身世帯には1ヶ月当たり最大96,800ウォン、夫婦世帯には154,900ウォンが支給されていた給付額が、最低10万ウォンから最大20万ウォンまで調整された。また、2015年7月1日からは、増加する貧困層に対する経済的支援の拡大や勤労貧困層に対する自立を助長することを目的に、国民基礎生活保障制度の給付方式を所得認定額が最低生計費以下の者だけが対象となり、生活扶助を基本に、必要に応じて他の扶助を給付する「パッケージ給付」から扶助ごとに選定基準や給付水準を設定する「個別給付」に変更した。

これ以外にもいくつかの社会保障政策が実施されたものの、朴槿恵政権の社会保障政策に対する評価はそれほど高くない。その理由は選挙公約を大きく変更し、制度を縮小して実施したからである。朴槿恵政権は5年という任期を終えず弾劾され、政策の成果が問われず在任中に実施したすべての政策が批判の対象になってしまった。

朴槿恵前大統領が弾劾されることにより、政権は保守系政府から進歩系政府に変わる。文在寅政権（大統領在任期間：2017年5月10日～）は、所得主導成長論に基づいて労働政策と社会保障政策に力を入れ、特に低所得層の所得を改善するための政策が数多く施行された。所得主導成長論は、家計の賃金と所得を増やし消費増加をもたらす、経済成長につながるという理論で、ポスト・ケインズ学派のマル・ラヴォア教授（カナダ・オタワ大）とエンゲルベルト・シュトックハマー教授（英キングストン大）教授の「賃金主導型成長」に基づいている。文在寅政権は、韓国に零細自営業者が多い点を考慮し、賃金の代わりに所得という言葉を使い、最低賃金の引き上げや社会保障政策の強化による所得増加と格差解消を推進した。

まず、労働政策から見ると、2017年に6470ウォンであった最低賃金は2019年には8350ウォンに引き上げられた。また、「週52時間勤務制」を柱とする改正勤労基準法（日本の労働基準法に当たる）を施行することにより、残業時間を含めた1週間の労働時間の上限を68時間から52時間に制限した。労働者のワーク・ライフ・バランスを実現させるとともに新しい雇用を創出するための政策である。しかしながら問題が発生した。最低賃金が2年間で29%も引き上げられたことにより、経営体力の弱い自営業者は、人件費負担増に耐えかねて雇用者を減らした。一部の零細食堂では週15時間以上働く場合に支給することになっている週休手当が発生しないようにアルバイトの時間を週15時間未満に制限した。また、「週52時間勤務制」の実施により労働者の賃金総額が減少した。特に、製造業の場合は基本給が低く設定されており、残業により生活水準を維持している労働者が多かったため、残業時間の制限は生活費の減少に繋がった。実際に近年、韓国では運転代行業で働く人が増えてきている。それは、残業が制限され、これまで残業代で生活費の不足分を補ってきた人たちが、二つ、時には三つも仕事をかけ持ちして何とか生計を立ててい

るからである。

社会保障政策としては2018年から「健康保険の保障性強化対策」、いわゆる文在寅ケアが施行された。文在寅ケアの主な内容としては、(1)健康保険が適用されていない3大保険外診療（看病費⁷、選択診療費、差額ベッド代）を含めた保険外診療の段階的な保険適用、(2)基礎生活受給者または次上位階層などの脆弱階層（社会的弱者）の自己負担軽減、低所得層の自己負担上限額の引き下げ、(3)災難的医療費支出（家計の医療費支出が年間所得の40%以上である状況）に対する支援事業の制度化及び対象者の拡大などが挙げられる。ポイントは医療費支出による国民生活の圧迫の主因とも言える保険外診療（健康保険が適用されず、診療を受けたときは、患者が全額を自己負担する診療科目）を大きく減らすことである。また、2018年9月からは児童手当が導入された。対象は満6歳未満の子どもを育てる所得上位10%を除外した世帯であり、子ども一人に対して月10万ウォンが支給されるようになった。さらに2019年の4月からは所得基準が廃止され、満6歳未満の子どもはすべて児童手当の対象になった。一方、65歳以上の高齢者のうち、所得認定額が下位70%に該当する者に支給される基礎年金の最大給付額が2018年9月から月25万ウォンに引き上げられた。さらに、2019年4月からは所得下位20%の高齢者の基礎年金の給付額を既存の月25万ウォンから月30万ウォンに引き上げる政策を行った。社会保障に対する支出を賄うための予算は他の政権と比べて大きく増加している。

上述した通りに、韓国では政権が変わる度に社会保障や雇用政策の内容が大きく変わっている。軍事政権や保守系政権は経済政策を、進歩系政権は社会保障政策を重視する傾向が強いものの、最近ではビジネスフレンドリー政策を実施しても経済成長率が期待したほど上がらず、社会保障政策を強化しても格差問題が大きく改善されない現象が起きている。その理由としては、韓国経済が内需よりも輸出に強く依存しており、外部要因の影響を受けやすいこと、クラウドワーカーなど既存の制度では解決できない新しい貧困や格差が生まれていること、政権が頻繁に変わっており、制度の継続性が乏しくなったことなどが考えられる。

低成長や高齢化が今後も続くことが予想される中で、韓国政府はどのように経済を活性化させ、雇用を創出することができるのだろうか。また、どのように社会保障制度の財源を確保し、持続可能な社会保障制度を構築することができるのだろうか。賢明な判断や対策が要求されるところである。

本論文は政治的不安定が高く、低成長・高齢化時代に直面している韓国の社会保障制度や雇用政策のような社会政策の概要や現状、変化を分析すると共に、制度の実施効果を分析することを主な目的としている。本文では、初めて国民の選挙により政権交代が実現された金大中政権以降の政策を分析の対象としている。また、韓国の社会政策に大きな影響

⁷ 韓国では家族が患者を看病する独特の医療文化が残っている。家族が仕事等で患者の看病ができない場合には看病人を雇って患者の身の回りの世話をさせる。看病にかかる費用は医療保険が適用されず、患者やその家族には大きな負担になっている。

を与えている日本の制度と比較するために一部の制度に関しては日韓比較を行っている。

韓国における各政権の主な経済指標及び社会保障・労働政策

大統領	金大中	盧武鉉	李明博	朴槿恵	文在寅
在任期間	1998年2月25日 - 2003年2月24日	2003年2月25日 ~2008年2月24日	2008年2月25日 - 2013年2月24日	2013年2月25日~ 2016年12月9日	2017年5月10日~
政治思想	進歩	進歩	保守	保守	進歩
予算額 (兆ウォン)	111.7	257.2	342.0	386.4	512.3
在任期間中の予算増加率 (%)	31.6%	117.4%	20.2%	13.0%	27.9%
予算額の対GDP比 (%)	20.3%	21.3%	21.0%	21.6%	23.4%
在任中の平均年間経済成長率 (%)	9.2%	6.0%	5.0%	4.0%	1.4%
株価 (KOSPI基準)	575.4	1711.6	2026.5	2026.4	2197.6
失業率	3.3%	3.2%	3.2%	3.7%	3.8%
保健・福祉・雇用関連予算 (兆ウォン)	-	-	97.4	122.9	181.6
保健・福祉・雇用関連予算の対予算比 (%)	-	-	28.5	31.8	35.4
最低賃金の上昇率	41.4%	53.0%	21.5%	24.1%	32.8%
最低賃金の未満率	4.9%	10.8%	11.3%	13.5%	15.5%
非正規労働者の割合	32.6%	33.8%	32.5%	32.8%	36.4%
債務残高の対GDP比	17.1%	27.5%	30.8%	36.0%	35.9%
主な社会保障及び労働市場政策	生産的福祉 ・ 医薬分業の実施 ・ 健康保険組合の一元化 ・ 国民基礎生活保障制度の実施 ・ 雇用保険の適用対象拡大 ・ 国民皆年金の実施	参与福祉 ・ 国民年金法の改正 ・ 国民基礎生活保障制度の扶養義務者基準の緩和 ・ 基礎老齢年金の導入 ・ 国民年金の所得代替率引き下げ ・ 積極的雇用改善措置制度の実施 ・ 雇用許可制の実施	能動的福祉 ・ 公務員年金法の改正 ・ 老人長期療養保険制度の実施 ・ EITCの実施 ・ 無償保育の実施 (0~2歳) ・ 民間医療保険の活性化、営利医療法人の導入の検討、医療観光商品の開発	合わせ型雇用・福祉 ・ 国民幸福基金の導入 ・ 無償保育の拡大 (0~5歳) ・ 基礎年金制度の導入 ・ 国民基礎生活保障制度の給付方式の変更	所得中心政策 ・ 最低賃金の大幅引き上げ ・ 週52時間勤務制の実施 ・ 児童手当の導入 ・ 文在寅ケアの実施

注1)予算額 (兆ウォン) : 任期の最終年基準

注2)在任期間中の予算増加率 (%) : (任期末年の予算額 - 任期初年の予算額) / 任期末年の予算額 * 100

注3)最低賃金の上昇率 : 金大中 (1998年~2003年)、盧武鉉 (2003年~2008年)、李明博 (2008年~2013年)、朴槿恵 (2013年~2017年)、文在寅 (2017年~2020年)

注4)在任中の平均年間経済成長率 (%) : 金大中 (1998年~2002年)、盧武鉉 (2003年~2007年)、李明博 (2008年~2012年)、朴槿恵 (2013年~2016年)、文在寅 (2017年~2019年)

注5)株価 (KOSPI基準) : 任期の最終年退任月基準、文在寅大統領は2019年12月基準

2. 論文の構成及び概要

本論文は、「序章」と「結びにかえて」を除いて全部で10章で構成されており、韓国における社会保障政策と雇用政策を中心とした社会政策の現状と今後のあり方について分析を行った。特に、医療保険制度、老人長期療養保険制度、非正規職保護法などの不安定労働対策に関しては日韓の比較分析を実施した。本論文の各章別の概要は次の通りである。

第1章では、日・韓医療保険制度に対する比較分析（2015年までのデータに基づいて）を行った。日本と韓国の医療保険制度は、社会保険方式という同じ母体から出発しているものの、両国の経済・政治・社会的な特徴等によって、異なる形態で発展してきた。特に、両国における人口構造の時代的なずれは制度改革の優先順位を変える原因になっており、韓国よりも人口の高齢化が速く進んだ日本では、高齢化社会を迎えた1970年以降高齢者を中心とする医療政策が実施されてきた。その代表的な制度が老人医療費の無料化政策や老人保健制度の導入であり、これは最近の後期高齢者医療制度につながる。

一方、同時期における韓国においては高齢化率が低く、高齢化が社会的な問題として認識されていなかったため、医療改革の中心は医療保険制度の財政健全化のための医療保険組合の統合や医薬分業の義務化の実現にあった。

医療保険制度の体系は日本が複数の保険者が医療保険を管理・運営する「複数保険者方式」を実施していることに比べて、韓国は一つの保険者が医療保険を管理・運営している「単一保険者方式」を実施している。単一保険者方式の長所としては、管理費用が少ないこと、組織力や発言力を活かして医療サービス及び医薬品供給者との価格交渉を有利に進行し、診療報酬や医薬品の価格を低く維持することができること等である。一方、単一保険者方式の短所としては保険者間の競争がなく、時間が経過するにつれ官僚主義的な非効率性が現れる可能性が高いことや、複数保険者方式のように企業または業界単位という小集団のメリットを活かした自主的な運営による効果的な事業の展開が出来ないことなどが挙げられる。

実際、健康保険の保険者を国民健康保険公団という単一の保険者に統合することにより、管理・運営費が減少する効果が得られた。1994年に10%に達していた管理・運営費は2001年には4.4%まで減少した。そして、所得再分配の効果も現れた。しかしながら、地域加入者と職場加入者の保険料賦課方式はいまだに統一されておらず、公平性の問題が持続的に提起されている。韓国政府が「単一保険者方式」に転換したのは、被用者保険から地域保険への財政調整が目的であったが、時間が経過するにつれ官僚主義的な非効率性が現れる可能性が高くなった。また、複数保険者方式のように企業または業界単位という小集団のメリットを活かした自主的な運営による効果的な事業の展開が出来ないという問題点が表れた。

保険料率は韓国に比べて日本が高く、その分給付水準も高い。ここで一つ注目したのは、保険料率を算定する際に日本では資産割が段々なくなっていることに比べて、韓国では日本より幅広く、固定資産に対する保険料が適用されている点である。

韓国の自己負担割合は、一般の医院にかかる際には3割程度（入院は2割）の負担で、現

役世代について言えば日本と大きく変わらない。一方で、大きい病院での入院や手術を要する場合においては、自己負担が5~6割にも及ぶ制度になっている。これは大手病院に患者が集中することを防ぐための措置である。韓国は日本に比べて保険料率を低く設定する代わりに、患者本人が負担する自己負担割合を高く設定している。ここには公的医療保険制は維持しながら、国の財政負担は最小限に押さえたいという政策意図が含まれているだろう。このような韓国政府の「低負担・低給付」政策は、国民の民間医療保険制度への加入率を高める結果をもたらした。

韓国政府は、国民の医療費負担を減らす目的で2013年から日本の高額療養費制度を参考した「本人負担上限制」を実施している。韓国の本人負担上限制は、日本の高額療養費制度のように年齢による区分がない代わりに、所得基準をより細分化している。今後韓国の少子高齢化が日本以上に進むことを考えると、日本の制度を参考にして、本人負担上限制に年齢基準を反映することも議論する必要があるだろう。

日本は医師会の反対等により任意的な医薬分業を実施していることに比べて、韓国は政治的な力を利用して強制的な医薬分業を実施している。医薬分業の実施形態はどうか、両国における医薬分業は過去に比べてある程度定着してきた。

医薬分業の実施により、医師は診療、薬剤師は調剤という両者における役割分担は実施前に比べて明確になった。また、処方箋が公開されることにより医薬品の誤・乱用が実施前に比べて減少したという分析結果も発表された。しかしながら、医薬分業の実施が医療費の減少に繋がっているかどうかは明確ではない。患者が処方箋を薬局へ持って行くと医療機関より高い手数料を払うこともあるので本人負担がむしろ増加するケースも発生した。

本稿では日本の都道府県のデータを用いて、一人当たり医療費と医薬分業率の関係を見ており、医薬分業率が高い地域で医療費が低いと分析されたものの、統計的に有意ではなかった。

高齢者、特に後期高齢者の場合は、他の年齢階層に比べて医療機関に通う頻度が多く、医療機関から薬局へ移動することが難しい。本論文の分析による、高齢化率が高い地域ほど医薬分業率が低いという結果（統計的に有意ではなかったものの、）からも、高齢化が進むほど医薬分業に対応することが難しいことがうかがえる。厚生労働省は高齢者、特に後期高齢者が医療機関で診療を受けて、薬局まで移動しなければならない不便さを解消する目的で、2016年に病院の敷地内に薬局（門内薬局）を開設することを解禁した。その影響もあり現在は門内薬局と門前薬局が普及している。

また、制限されたデータではあるものの、医療費増加の決定要因に関する分析を行っており、65歳以上高齢者比率、一人当たりGDP、医療費の公的負担比率が一人当たり医療費に正の影響を与えるという結果が出た。今後予想される日本と韓国における少子高齢化の進展は両国の健康保険財政をさらに圧迫する要因として作用するに違いない。

また、分析から医師数の増加は医療費の減少に繋がるという結果が出た。この結果は日本と韓国では「医師誘発需要仮説」より規模や競争の原理がより働いていることを意味する。

今回の分析結果のみならず、昔からの研究でも医師数の増加と医療費増加との相関関係は小さいという分析結果が出ている。つまり、今回の分析からも分かるように医療費の増加は医師数の増加より、高齢化の進展や医療の進歩（人口百万人当たり MRI 装置保有台数）、所得水準の向上などがより関与していることが分かる。そこで日本と韓国政府は医師数が増加すると医療費が増加するという仮説はあるものの、医師数の増加 ≠ 医療費増加という事実を踏まえて、今回の分析結果等を参考に今後の医師の需給バランスを考えながら医師の養成及び確保のための対策を展開することを望むところである。

第2章では、韓国における老人長期療養保険制度の現状や今後の課題について論じた。韓国で老人長期療養保険制度が施行されてから今年で13年目を迎えている。施行初期には人材や施設、そして認知度の不足などで制度がうまく動くか懸念されたこともあったものの、何とか制度として定着することになった。但し、問題がないわけではない。本文でも言及したように韓国の少子高齢化のスピードは他に類がないほど早く、老人長期療養保険制度の申請者や認定者数はこれから急速に増加することが予想されている。韓国は日本の制度を参考として財政的な負担を最小化する形で老人長期療養保険制度を導入したものの、今後制度の持続可能性を維持するためには新しい財源を確保するための工夫が必要である。韓国の老人長期療養保険制度の総費用は2017年現在約5.8兆ウォンで、GDP（約1,836兆ウォン）の0.31%水準であり、日本の介護保険総費用の対GDP比1.99%（2017年度）よりも相当に低い。このような韓国政府の低い財政支出は、療養保護士など老人長期療養保険関連施設で働く労働者の賃金や処遇水準を低くしたことが要因になっている可能性が高い。そこで、将来的により安定的な労働力を供給するためには、また多くの若者が老人長期療養保険関連施設で働くようにするためには、療養保護士など老人長期療養保険のサービスを提供する労働者の処遇水準や勤務環境を改善する必要がある、そのために韓国政府は新しい財源を確保し政府支出を増やす必要がある。

老人長期療養保険制度に対する満足度調査では、サービスに対する満足度が高く現れたものの、この結果はサービスの質の高さの満足度というよりは、今までなかった制度が利用できるようになったことに対する満足度、制度が導入されたことによって一部の負担でサービスが利用できるようになった満足度がより大きかったのではないかと考えられる。そこで、今後はサービスの先進化や質的水準を向上する等利用者がサービスの質に対しても満足できるように努力すべきである。

日本の介護保険制度を参考にして導入された韓国の老人長期療養保険制度が様々な問題点を抱えながらも高齢者のための制度として定着しようとしている。日本の高齢者関連政策は韓国より成熟しており、韓国から学ぶことはあまりないかもしれない。しかしながら日本を上回るスピードで少子高齢化が進んでいる韓国社会に対する韓国政府の対策は、同じ悩みを抱えている日本にとっても参考になることはあるだろう。

第3章では、韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーションについて考察した。日本と同様に女性のM字就労が依然として残っている韓国では2006年に民間部門に積極的雇用改善措置制度（Affirmative Action）を導入した。積極的雇用改善措置の実施により、女性従業員や女性管理職比率が徐々に上昇しており、職階における男女間の格差が少しずつ縮まっている。

日本では、男女雇用機会均等法が1987年に施行されて以来、職場における男女の差別的な取り扱いを禁止するための法律改正が行われている。2006年の改正においては、ポジティブ・アクションの推進などが盛り込まれた。しかし、強制力はなく、実効性に欠けるものになっている。

日本の高学歴女性においてM字型就労が形成される背景をみると結婚や育児での離職よりもキャリアの発展性が見込めないために離職している女性が多い。日本においても女性の能力活用をすすめるポジティブ・アクションを推進することが女性の労働市場参加を増やし、日本の経済発展にも資すると考えられる。

第4章では、雇用の不安定化が続く日韓の現状や課題を比較した。日本では1997年に派遣労働の自由化を盛りこんだ規制緩和推進計画が閣議決定され、1999年には派遣が原則自由化された。その結果、非正規労働者の増加に拍車がかかり、雇用形態の多様化がさらに進んでいる。一方、韓国では1997年のアジア経済危機以降、非正規労働者が増加することになった。日韓両国で雇用の不安定化が続いている。

韓国政府は非正規労働者の増加が急速に進むなかで、2007年から「非正規職保護法」を施行した。法律の目的は「雇用形態の多様化を認めて、期間制や短時間労働者の雇用期間を制限し、非正規職の乱用を抑制するとともに非正規職に対する不合理的な差別を是正する」ためであり、非正規労働者が同一事業所で2年を超過して勤務すると、無期契約労働者として見なされることになった。制度の施行以降、社会経済情勢の変化や制度の影響などで、非正規労働者の割合は少し減少しているものの、いまだに労働者3割以上が非正規職として働いている。また、雇い止めの悪習が依然として行われており、「非正規職保護法」の施行により雇用期間が無期に転換された者の中でも、処遇水準が改善されず、給料や福利厚生において正規職との格差が広がっている者も少なくない。

日本では、2013年4月に改正労働契約法が施行されることにより、2018年の4月から、契約社員やパート・アルバイト、そして派遣社員のような有期契約労働者を対象に、「無期転換ルール」がスタートした。しかしながら、日本においてもすでに雇い止めの問題が様々な所で発生している。2018年4月から実施された「無期転換ルール」は雇用の継続性は保障しているものの、無期契約労働者の処遇改善までは保障していない。雇い止めの深刻さが韓国ほどではないとしても、無期契約労働者の処遇改善に対する対策を怠っては、正規職労働者と無期契約労働者の間に新しい格差が生まれる恐れがある。非正規労働者や無期契約労働者の処遇改善のために日韓政府がどのような対策を行うのか、今後両国の対応に注目し

たい。

第5章では、韓国における働き方改革の現状と課題について論じた。韓国では、残業時間を含めた1週間の労働時間の上限を従来の68時間から52時間に制限することを柱とする改正勤労基準法(日本の労働基準法に当たる)が2019年7月1日から施行された。韓国政府が「週52時間勤務制」を実施した理由は、長時間労働を解消し、労働者のワーク・ライフ・バランス(夕方のある暮らし)を推進すると共に、新しい雇用創出を実現するためである。労働時間の短縮は労働者の生活の質を改善する効果もある反面、労働時間の短縮による賃金総額の減少や、企業の労働力不足につながる恐れもある。

また、働き方改革のもう一つのポイントは最低賃金の大幅引き上げである。文在寅大統領は、2016年に大統領選挙に臨んだ際、当時6030ウォンだった最低賃金(時給)を、2020年までに1万ウォン(1000円)に引き上げることを公約として発表した。最低賃金を引き上げ、所得主導の経済成長を成し遂げるためである。公約を達成するためには、毎年約16%ずつ最低賃金を引き上げる必要がある。しかしながら、2018年7月に開かれた最低賃金委員会では、2019年の引き上げ率を目標より低い10.9%に抑えざるを得なかった。さらに、韓国の最低賃金委員会は7月12日に、2020年の最低賃金を2019年より2.87%引き上げ、時給8590ウォンにすることを確定した。雇用状況が改善されていないのが最低賃金の引き上げにブレーキがかかった大きな理由である。一方、2018年の最低賃金の未満率(最低賃金未満の時給で働いている労働者の割合)は15.5%で前年の13.3%より2.2%ポイントも上昇している。日本の未満率1.7%(2017年)をはるかに上回る数値である。

低賃金労働者の所得水準の改善は、最低賃金の引き上げのみならず、法律の遵守率を高めることによってもある程度は達成できるはずである。企業や労働者両方の満足度を高める政策が実現されることが望ましい。韓国政府は韓国における労働市場の問題点をより幅広く洗い出しながら、働き方改革を進める必要があるだろう。

第6章では、韓国における外国人労働者受け入れ政策の現状と課題を論じた。韓国では近年、少子高齢化による生産年齢人口の減少に対する対策の一つとして外国人労働者を受け入れようとする動きが広がっている。韓国における在留外国人数は2013年の157.6万人から2016年には204.9万人まで増加した。また、同期間における外国人就業者数も76万人から96.2万人まで増加している。韓国における外国人労働者の受け入れ政策は大きく「優秀専門外国人労働者の誘致戦略」と「非専門外国人労働者の効率的活用」に区分することができる。韓国で在留外国人及び外国人労働者が急激に増加し始めたのは、2004年8月に、「外国人勤労者の雇用などに関する法律」を施行し、「外国人産業技術研修生制度」を「雇用許可制」に転換・実施してからだと言える。

韓国政府が雇用許可制を導入するなど、外国人労働者の受け入れに積極的な政策を実施した理由としては、①出生率低下による将来の労働力人口の減少と成長率低下に対する懸

念が増加したこと、②日本をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」の問題点が深刻化したことが挙げられる。日本政府は深刻な人手不足に対応するために、2019年4月に、改正出入国管理・難民認定法を施行し、特定技能1号と特定技能2号という新しい在留資格を新設した。今後、韓国が導入した雇用許可制や他の国の外国人労働者受け入れ対策の成功と失敗の事例を参考とし、より日本に適切な単純技能労働者受け入れ対策が導入されることを望むところである。

第7章では、韓国における無償保育の現状と課題について論じた。韓国では2013年3月から0～5歳児の全所得層を対象に無償保育が実施されている。韓国政府が養育手当を拡大するなどの無償保育を実施した目的は、子育て世帯の経済的負担を減らし、出生率を引き上げるためである。しかしながら韓国政府の努力にもかかわらず、2018年時点の合計特殊出生率は0.98で、過去最低値であった2017年の1.05を下回った。また、最近の分析結果では、無償保育の導入以降、高所得層世帯(所得上位20%)と低所得層世帯(所得下位20%)の間の私的養育費の支出の差が拡大した。韓国労働パネル調査を用いた分析結果では非勤労所得の増加は所得効果を生じさせ、女性の就業率低下につながったという分析結果も出ている。日本では2019年10月から無償保育の一部がスタートした。韓国における無償保育の現状や課題を研究し、より有効な政策を実施する必要があるだろう。

第8章では、韓国における公的扶助制度の現状と課題を考察した。韓国における公的扶助制度は戦前である1944年に実施された「朝鮮救護令」を出発点にしているものの、本格的に制度として実施されたのは1961年に「生活保護法」が制定されてからだと言える。生活保護制度は働く能力のない者であっても18歳未満あるいは65歳以上という年齢基準を適用する等受給を限定しており、最後のセーフティーネット制度としての役割や機能を担うことが出来なかった。特に、1997年に発生したIMF経済危機を原因とする倒産や失業により生活困窮者が増加すると、生活保護制度の問題点がより明らかになり、市民団体を中心に国の責任をより明確にした新しい公的扶助制度の導入が要求されはじめた。市民団体等の提案に対する韓国政府の最初の反応は微温的だったものの、1999年6月21日に金大中元大統領が新しい国民基礎生活保障制度の導入意向を明らかにした「蔚山(ウルサン)発言」以降、国民基礎生活保障法に対する韓国政府の立場は大きく変わり、2000年10月から新しい公的扶助制度として「国民基礎生活保障制度」が施行されることになった。

国民基礎生活保障制度の施行により受給対象の制限がなくなり、生計給付の受給者数が増加する等過去の生活保護制度に比べてセーフティーネットは強化されたものの、厳しい選定基準により死角地帯に置かれている生活困窮者が対象から排除される問題点が相変わらず残されていた。

韓国政府は、増加する貧困層に対する経済的支援の拡大や勤労貧困層に対する自立を助長することを目的に、国民基礎生活保障制度の給付方式を「パッケージ給付」から「個別給

付」に変更し、2015年7月1日から施行している。2015年の法改正では、①受給者の選定及び給付の支給基準を最低生活費から基準中位所得に変更、②パッケージ給付方式から給付ごとに対象者の選定基準及び最低保障水準を決定する個別給付に変更、③扶養義務者基準を緩和し、扶養義務者基準により福祉の死角地帯におかれていた人々に対する受給を拡大、④貧困対策に対する政府の義務強化、⑤所管中央行政機関の長による基礎生活保障基本計画の策定等の措置を行っている。

国民基礎生活保障制度の導入や改正により生計給付の受給者数は増加したものの、相変わらず貧困の死角地帯が存在しており、助けを必要とする多くの生活困窮者が公的扶助制度の対象から除外されている。すでに実施している勤労奨励税制（EITC）を有効に活用しながら受給者の自立を促進する等貧困の死角地帯を解消する方法を慎重に模索すべきである。2015年の改正により教育給付の選定基準から扶養義務者基準がなくなり、他の給付では扶養義務者の扶養能力判断基準が以前より緩和された。しかしながら市民団体等は厳しい扶養義務者基準が、福祉の死角地帯問題を解消できない最も大きな理由であると主張しながら扶養義務者基準の完全廃止を要求している。韓国においても日本や先進国の事例を参考に扶養義務者基準の見直しを検討することが望ましい。

第9章では、韓国における公的年金制度の現状と課題について論じた。韓国における公的年金制度は、社会保険方式の公的年金と国の一般会計から財政を支出する基礎年金制度で構成されている。社会保険方式の公的年金は一般国民が加入する国民年金と国公立学校の教職員と公務員を対象とする公務員年金、私立学校の教職員が加入する私立学校教職員年金、軍人が加入する軍人年金、郵便局職員を対象とする別定郵便局職員年金という特殊職年金制度に区分することができる。

韓国政府は一定水準以下の高齢者の所得を保証するために2008年から「基礎老齢年金」を導入・実施している（2014年7月から「基礎年金制度」に変更）。韓国政府が基礎年金制度を導入した理由は、無年金者や低年金者を含め経済的に自立度が低い高齢者の老後所得を補完するためである。

1988年に導入された公的年金の国民年金制度は加入者数が2000万人を超え、基金の規模も2015年2月現在482兆ウォンに達し、日本のGPIFやノルウェーの政府年金基金グローバル（GPF）に次ぐ世界3位の年金基金に成長した。

公的年金制度の改革とともに労働市場の改革も重要である。多数の若者や女性、そして高齢者が労働市場で十分に活躍しておらず、彼らの多くは、非正規労働などの不安定労働者として労働市場に参加しているケースが多い。彼らにとっては、将来の所得保障より現在の所得保障がより大きな問題なのかも知れない。

現在の年金制度を持続可能な制度にするためには、何より雇用を拡大し雇用の安全性を維持させることが大事であるだろう。韓国政府がどのような雇用政策を行い、年金制度を維持していくのか今後の動きに注目するところである。

第 10 章では、韓国における給付付き税額控除制度の現状や今後の課題について考察した。韓国では、税制による所得支援で勤労貧困層の勤労インセンティブを高めるとともに、所得を捕捉するインフラを構築し社会保険料負担の公平性及び制度運営の効率性を高める目的で、2008 年 1 月 1 日から「勤労奨励税制」という名で給付付き税額控除制度を導入している。既存の公的扶助を中心とする福祉政策(welfare)が、勤労の有無に関係なく一定水準までの所得を補助していることに比べ、勤労奨励税制は働けば働くほど総所得が増えるように補助金を支給する制度(workfare)である。

韓国における勤労奨励税制は、導入以降、数回にわたり改正案が発表され、適用対象を段階的に拡大している（2011 年:扶養する子どもがいない世帯を適用対象に追加、2013 年:配偶者や扶養する子どもがいない 60 歳以上の高年齢者一人世帯を適用対象に追加、2015 年:子ども奨励金が新設、自営業者を適用対象に追加）。韓国における勤労奨励制度の給付体系は、勤労所得の水準により給付額が逡増区間(phase-in range)、定額区間(flat range)、逡減区間(phase-out range)という三つの区間に区分される。

韓国における先行研究の分析結果を見ると、勤労奨励税制の実施が労働市場への参加率や労働時間を増加させたという分析結果もある一方、両方を減少させたという結果もあるなど、その結果は必ずしも収斂していない。しかしながら、おおむね労働市場への参加率や労働時間にプラスの影響を与えたという結果が多い。特に逡増区間(phase-in range、所得が増加するほど勤労奨励金が増加する区間)で労働市場の参加率が増加したという研究が多く、韓国における勤労奨励税制は施行初期の目標を少しは達成しているように見える。

しかしながら、課題もある。国税庁の「国税統計年報」によると、勤労奨励税制を施行した 2009 年から 2016 年まで申請者の約 20%が勤労奨励税制の受給要件を満たさず脱落したことが明らかになった。脱落者は不正受給を狙ったと言えるだろう。脱落者の中には特に扶養家族や所得を偽って申請した者が多かった。韓国政府は制度の施行初期に不正受給を防止するために、事業者登録証を保有している事業主に雇われている労働者だけが勤労奨励税制を申請できるようにした。また、2015 年から対象者を自営業者まで拡大してからはクレジットカードの使用履歴の追跡や現金領収書を活用することにより所得捕捉率を高めようとしている。しかしながら不正受給の問題はいまだに解決されておらず、自営業者の所得捕捉率を高めるための対策が要求されている。

日本でも民主党政権時代に給付付き税額控除が検討されたものの、導入までには至らなかった。今後非正規労働者やギグワーカー等不安定就業者が増加することを考えると、アメリカや韓国などで先立って実施された給付付き税額控除制度を含めてより多様な所得支援策を検討する必要があるかも知れない。

最後に、結びにかえてでは、韓国政府が現在実施している社会政策の現状と課題についてまとめている。特に、社会政策を実施するための財源の確保やクラウドワーカー等社会保障制度の保護を受けることが難しい新しい働き方に対する対策の必要性を強調している。

第1章 日・韓医療保険制度に対する比較分析（2015年までのデータに基づいて）

朴正熙元大統領を中心とする軍事政権が1963年12月に日本の健康保険法に相当する医療保険法が制定した目的は、軍事政権の正当性の維持と国民の歓心を買うためであった。朴正熙政権は、1977年から500人以上の事業所を対象として強制加入を基本とする医療保険制度を実施し、1979年にはその適用対象を300人以上の事業所まで拡大した。しかしながら、1979年に朴正熙元大統領が暗殺されたことにより、国民皆保険は盧泰愚政権(1988年2月25日～1993年2月25日)時代に施行されることになる。国民皆保険が施行された1988年はソウルオリンピックが行われた年で、この年には公的年金制度を施行するための国民年金法や最低賃金を法律で決める最低賃金法も導入された。そこで、この年を韓国の福祉元年とも言う人もいる。但し、全斗煥政権(1980年9月1日～1988年2月14日)や盧泰愚政権(1988年2月25日～1993年2月25日)の基本的な政治理念は保守であり、自らセーフティネットを拡大・実施したというよりは、1980年代以降広がった市民運動などの影響を受けた可能性が高い。医療保険制度における大きな改革が行われたのは進歩政権の金大中政権(1998年2月25日～2003年2月24日)時代である。2000年7月に全国の健康保険組合が「国民健康管理公団」に完全に統合され、健康保険組合が一元化された。また、医薬分業も実施された。一方、政権が保守政権である李明博政権(2008年2月25日～2013年2月25日)と朴槿恵政権(2013年2月25日～2017年3月10日)に変わってからは、民間医療保険の活性化と営利医療法人の導入政策が推進された。そして、進歩政権の文在寅政権(2017年5月10日～)になってからは公的負担を強化する文在寅ケアが実施されている。

1. はじめに⁸

日本と韓国の医療保険制度は、社会保険方式という同じ母体から出発しているものの、両国の経済・政治・社会的な特徴等によって、異なる形態で発展してきた。特に、両国における人口構造の時代的なずれは制度改革の優先順位を変える原因になっており、韓国よりも

⁸ 本章は、金明中(2015)「日韓比較(4):医療保険制度-その1 公的医療保険制度の体系—日本は複数、韓国は単一保険者方式—」基礎研レター、2015年7月29日、金明中(2015)「日韓比較(7):医療保険制度-その2 保険料率—固定資産に対して異なる政策を実施している日韓の医療保険制度—」基礎研レター、2015年10月5日、金明中(2015)「日韓比較(8):医療保険制度-その3 自己負担割合—国の財政健全性を優先すべきなのか、家計の経済的負担を最小化すべきなのか—」基礎研レター、2015年10月6日、金明中(2015)「日韓比較(11):医療保険制度-その4 医薬分業—患者がより利用しやすい仕組みになることを願う—」基礎研レター、2015年12月4日、金明中(2015)「日韓比較(12):医療保険制度-その5 混合診療—なぜ韓国は混合診療を導入したのか、日本へのインプリケーションは?—」基礎研レター、2015年12月29日を加筆、修正したものである。

人口の高齢化が速く進んだ日本では、高齢化社会を迎えた 1970 年以降多くの高齢者関連政策が実施された。つまり、日本では 1947 年から 1949 年の間に団塊世代と呼ばれるベビーブーム世代が産まれたことに比べて、韓国では日本よりも 8 年遅れた 1955 年からベビーブーム世代が出現することになった。なぜ韓国におけるベビーブーム世代の出現は日本に比べて遅くなったのか。その最も大きな理由として 1950 年に勃発し 1952 年に休戦を迎えた朝鮮戦争が挙げられる。このような歴史的な事件によって、韓国は日本よりも 30 年ぐらい遅れた 2000 年に高齢化社会を迎えることになった。しかしながら、韓国における高齢化のスピードは世界でも類がないほど速く、2018 年には本格的な高齢社会を迎えることが予想されており、高齢社会に向けて医療保険制度の改革が速やかに進んでいる。

本章では、日本と韓国における医療保険制度の歴史的・制度的な比較を通じて、同じ社会保険方式から出発した両国の医療保険制度が異なる政治・経済・文化・社会的な背景などによってどのように変化したのかを比較・分析する。

2. 医療保険制度の発展過程比較

本節では日韓における医療保険制度の発展過程を比較分析した。分析は「医療保険制度の導入から国民皆保険の実施以前まで」の期間と「国民皆保険の実施以降」の期間に区分している。

(1) 制度の導入から国民皆保険まで

日本の医療保険制度の嚆矢としては 1898 年に内務省が起草し、内務省の諮問機関である中央衛生会が提出した「疾病保険法」が挙げられる。この提案では一定規模（従業員が最低 100 人以上）の事業所では企業ごとに疾病保険を経営することと労働者が掛金を納付し、事業主が掛金の一部を補給するなどの社会保険方式に基づいた医療保険の導入を主張したものの、当時全ての工場に衛生施設が不備であり、疾病保険法を導入することは時期尚早だという理由で否認された。しかしながら、明治維新後に当時の新政府が掲げた殖産興業政策のもとに、官営や民間の鉱山や紡績及び製糸工場などで働く労働者が増えるとともに労災が増加し、これに対する対策が要求された。したがって、労働者に対する業務上の災害による傷病や死亡などに対する相互扶助組織として生まれたのが企業内に設置した共済組合や救済基金で、その代表的なものとして 1905 年にできた鐘紡共済組合と八幡製鉄所の八幡共済組合が挙げられる。野党の憲政会は 1920 年に議会で疾病保険法案を提出したものの、会期中に議決されることはできなかった。1922 年農商務省に設置された工務局労働課は健康保険の保険者、強制被保険者と任意被保険者、保険給付、国庫補助などを内容とする健康保険法案を諮問機関である労働保険調査会に提出し、一部の内容が修正されてから同年健康保険法として制定された。

1922 年に制定された健康保険法は工場法の適用基準に基づいて 10 人以上の規模の工場で働いている労働者をその適用対象にし、1927 年に施行した。1934 年には 5 人以上の労働

者が勤務している工場までその適用範囲を拡大し、1938年には自営業者、農業者を対象にする国民健康保険制度が創設された。その後、1958年に国民健康保険法を改正することによって1961年から国民皆保険を実施することになる⁹。この年には国民皆年金も施行されており、医療保障や所得保障両方が国民すべてに提供されることになる(図表1)。

一方、韓国において医療保険制度に関する論議は1959年当時、保険社会部議定局で主催した「健康保険制度導入のための研究会」から本格的に論議されはじめ、1961年5月の朴正熙軍事政権以降その転換期を迎えることになった。すなわち、朴正熙¹⁰を中心とする軍事政権は反対勢力の弾圧とマスコミの統制というムチの政策と政権の正当性の維持と国民の歓心を買うためのアメの政策として経済政策と社会保障制度の実施を考慮したと考えられる。しかしながら1961年の1人当たりGNPが82ドルであり、アジアの最貧国の一つであった韓国の経済を復興させようとする軍事政権の意思は強く、社会保障よりも経済発展を中心とする政策が優先された。それでも国民に最低限の社会保障を提供する目的で1963年12月に日本の健康保険法に相当する医療保険法が制定された。しかし、当時の国民の所得水準と国の経済的な状況を勘案すると強制的に保険料を徴収する社会保険方式の医療保険制度の導入は時期尚早という意見が多く、任意加入方式の制度を実施することになった。その結果、普段から病気がちで体の弱い人のみが医療保険に加入するという「情報の非対称性」による逆選択の問題が発生し、医療保険財政を悪化させることになった¹¹。

図表1 日本：国民皆保険実施以前の主な変化

年度	内容
1922	健康保険法の制定(強制被保険者:常時10人以上の規模の工場労働者)
1934	強制適用対象者の拡大:常時5人以上の規模の工場労働者
1938	国民健康保険法の制定
1939	船員保険法の制定、職員健康保険法の制定
1943	点数単価表の告示
1947	労働者災害補償保険法制定(健保法改正:業務上傷病に対する給付の廃止) 収入による適用除外廃止:年収1,200円以上の者
1951	医薬分業法が成立
1953	日雇労働者健康保険法制定、私立学校教職員共済保険法制定
1954	政管健保に国庫負担を導入、薬事法等の一部を改正する法律(いわゆる医薬分業法)が制定 医薬分業法の施行を延期する法律が成立
1956	公共企業体職員等共済組合法制定、医薬分業法施行
1957	健康保険法改正が成立、政府健保に30億円の定額国庫補助 標準報酬等級月3,000円~52,000円に
1958	新国民健康保険法、被保険者5割給付
1961	国民皆保険実施、3歳児検診

出所：医療保険制度研究会 『目で見える医療保険白書—医療保障の現状と課題』(平成17年)

⁹ 日本の医療保険制度の歴史は、吉原 健二・和田 勝の『日本の医療保険制度史』14頁と34頁を参照・引用した。

¹⁰ 韓国の第5~9代大統領(在任：1963~1979年)。

¹¹ 李 ギュシク(1999)。

版)』ぎょうせい、吉原 健二・和田 勝(1999)『日本医療保険制度史』東洋経済より作成

逆選択の問題を解決するために政府は公務員や軍人、そして労働者に対しては強制加入を義務付けるように法律を改正したものの、財政確保の問題等によってその施行は無期限保留された。このような紆余曲折を経た後、保険料の負担能力、管理運営能力などを勘案し1977年から500人以上の事業所を対象として強制加入を基本とする医療保険制度を実施することになった。その後、その適用範囲を少しずつ拡大し1979年には300人以上の事業所まで、1981年には100人以上の事業所まで、そして1988年には5人以上の事業所まで拡大・実施した。自営業者をはじめとする地域に対する医療保険制度は1988年に郡地域の住民を、そして1989年には都市地域の住民をその対象者として適用することによって制度を導入してから満12年目で国民皆保険が実現された(図表2)。

先述した通り、韓国では日本よりも約50年遅れた1977年から医療保険制度が施行され、医療保険法の制定から施行までの期間もより長い年月がかかった。すなわち、日本が医療保険法の制定からわずか5年という短い期間で医療保険制度を施行したことに比べて、韓国は14年という相対的に長い期間がかかったのである。日本政府が医療保険制度を早く導入した背景に対して、池上(1996)¹²は「当時中国との戦争が拡大するなかで、健康な軍隊を戦場に派遣するためには国民の体力を急増すべきであるという陸軍からの要請があった」のが医療保険導入の実質的な目的であると主張している¹³。制度の実施から国民皆保険の導入までかかった期間は韓国の方が日本より短く、日本が医療保険制度の実施から34年後の1961年に国民皆保険を実施したことに比べて、韓国は医療保険制度の実施から12年後の1989年に同制度を適用した(図表3)。

¹² 池上 直己(1996)『日本の医療』中公新書から引用。

¹³ 1883年ドイツのビスマルクによって世界で最初に導入された医療保険制度は、既存の相互共済金庫(Mutual Assistance Funds)が発展されたものであり、19世紀に造られた好戦的な労働組合の疾病金庫(Sickness Funds)は強制加入を基本とし、雇用者と被雇用者に保険料を分担させる保険料方式を採択していた。日本が医療保険制度を導入する以前に企業内の共済組合や救済基金に依存していたことと類似な形態である。

図表 2 韓国：国民皆保険実施以前の主な変化

年度	内容
1963	医療保険法制定
1964	医療保険法施行令制定
1965	職場医療保険法の任意適用
1970	第1次改正：労働者、公務員、軍人などの組織労働者に対して医療保険加入を強制的に適用するように医療保険法を改正、財政上の問題などによって実施は保留
1977	全国医療保険協議会設立、「公務員・私立学校教職員医療保険法」制定 常時500人以上の大手企業から職場医療保険サービス開始
1979	公・教医療保険給付開始，労働者300人以上の事業所に強制適用 第3次改正：保険料未納者に延滞金を聴取するように法律を改正
1980	603ヶ所の職場医療保険組合のうち450ヶ所を統廃合
1981	職場医療保険の適用範囲を100人以上の事業所に拡大 地域医療保険実施のための1次モデル事業を実施
1982	労働者5人以上の事業所に任意適用
1984	医薬分業モデル事業実施
1987	定期国会で医療保険統合決議 職場医療保険の適用範囲を100人以上の事業所に拡大 漢方医療に医療保険を拡大適用
1988	農漁村医療保険実施 5人以上の事業所に医療保険強制適用
1989	都市地域医療保険実施によって国民皆医療保険時代の開幕

出所：ムンゼウ 他(2000)『国民医療保険論』癸丑文化社、文玉倫(2000)『医療保障論』新光出版社により作成

このように韓国でより短い期間に国民皆保険が実現できた理由は①1986 年上半期に史上初めて貿易黒字を記録した韓国政府が経済成長に自信を持ち 1988 年に公的年金制度を実施するなど社会保障制度を拡大・実施したこと¹⁴、②1988 年にソウルオリンピックを開催することになった韓国政府が対外的に国家の威信を高めるための戦略として活用したこと、③政治的な目標達成のための手段として利用されたこと（当時与党であった民主正義党が 1987 年 12 月の大統領選挙を迎えて地域住民の票を集めるために地域住民に対する社会保障政策を拡大・実施したこと）、④医療保険組合の統合論が国民皆保険の早期実施に寄与したことなどが挙げられる。

¹⁴ 1986 年 9 月 1 日韓国政府は「国民福祉増進対策」を発表し、1988 年 1 月国民年金制度を実施するとともに同年 1 月から国庫補助を通じて農漁村地域住民に対して地域医療保険を拡大・実施した。さらに 1989 年 7 月からは都市地域住民も医療保険の対象として適用されることになった。

図表 3 日本と韓国の医療保険制度比較 - 制度

区分	日本	韓国
医療保険類型	社会保険方式 (NHI)	社会保険方式 (NHI)
制度の背景	ドイツ	日本、ドイツ、アメリカ
医療保険法の制定	1922年	1963年
医療保険制度の実施年度	1927年	1977年
法制定から実施までの期間	5年	14年
国民皆保険制度の実施年度	1961年	1989年
国民皆保険制度までの期間	34年	12年
加入対象	すべての国民 (強制加入)	すべての国民 (強制加入)
医療保険組合	組合管掌健康保険：1,410 (2014年度) 協会けんぽ 船員保険 日雇健康保険 国家公務員共済組合 地方公務員共済組合 私立学校教職員共済組合 国民健康保険：1,881 (2012年度)	国民健康保険公団
給付種類	現物給付+現金給付	現物給付+現金給付
保険料率	協会けんぽ：10% (2015年度) 組合管掌健康保険：平均8.343% (2012年度) 船員保険：10.65% (2014年度) 国家公務員共済組合：平均 8.20% (2013年度) 地方公務員共済組合：平均9.36% (2013年度) 私立学校教職員共済組合：7.39% (2015年度)	6.7% (2015年)

出所：保健福祉部 (2015) 『2014 保健福祉統計年報』、厚生労働統計協会 (2014) 『保険と年金の動向 2014/2015』 より筆者作成

(2) 国民皆保険実施以後の変化

日本での国民皆保険以降の医療保険制度の主な特徴は、老人医療費の無料化政策と老人保健制度の実施が挙げられる。厚生労働省 (2000) は老人医療費の無料化政策を実施した背景について次のように説明している。「1961年に国民皆保険は達成されていたものの、当時は、加入する医療保険によって保険給付率が異なり、複数の病気を抱えて長期の療養生活を送ることも多い高齢者の医療費負担をいかに軽減するかが大きな問題となっていた。こうした中で、1969年に秋田県と東京都が老人医療費の無料化に踏み切ったことを契機に、各地の地方公共団体がこの動きに追随し、1972年には、2県を残して全国で老人医療費が無料化される状況となった。このような背景の中で、1973年から、国の施策として老人医療費支給制度が実施されるに至った。この制度は、70歳以上 (寝たきり等の場合65歳以上) の高齢者に対して、医療保険の自己負担分を、国と地方公共団体の公費を財源として支給するものであった。」

老人医療費の無料化政策実施以降、高齢者の医療サービス利用は増加し、老人医療費は大きく増加した。特に高齢者の割合が相対的に高い国民健康保険の財政を悪化させる原因になった。そこで、高齢者の医療費負担の公平化と壮年期からの総合的な保健対策による高齢者の健康の確保を目指して、老人保健法が1982年に制定され、老人医療費無料化政策は廃止されることになった。

図表 4 日本：国民皆保険実施以後の主な変化

年度	内容
1963	国民健康保険：世帯主7割給付、療養給付期間の制限撤廃
1966	標準報酬上限を月104,000円に引き上げ、政管健保に国庫補助150億円 政管健保の保険料率63/1000から65/1000に引き上げ
1967	外来時投薬1日1剤15円の患者負担新設、初診時負担100円から200円に 保険料率を70/1000に
1968	国民健康保険：世帯員7割給付の完全実施
1973	老人医療の「無料化」 政管健保の保険料率72/1000に、政管健保に定率10%の国庫補助新設 組合健保の保険料率の上限を90/1000に、高額療養費制度の新設
1974	政管健保の保険料率76/1000に引き上げ
1975	高額医療費制度の完全実施
1976	標準報酬月額の下限を3万円、上限を32万円に改正
1977	健康保険：ボーナスからの特別保険料(1%)新設、標準報酬月額の上限を38万円に改正 健保の本人負担→初診：600円、入院：1日200円に改正
1980	健保本人負担初診時800円、入院1日500円に、入院時の家族給付率を80%に引き上げ
1983	老人保健制度の実施
1984	退職者医療制度創設、日雇健康保険制度を廃止、患者負担1割の定率に 健保の適用範囲を5人未満事業所にも拡大、標準報酬の下、上限を月6万8,000円～71万円
1986	老人保健：加入者按分率引き上げ、老人保健施設創設
1991	老人訪問看護創設、介護に着目した公費負担引き上げ
1992	政管健保の保険料率82/1000に、政管健保の国庫負担率を16.4%から13%に引き下げ 社会保険審議会を廃止し、医療保険審議会を新設
1994	付添看護・介護の禁止(95年までに実施)、入院時食事代自己負担導入 厚生省に「高齢者介護対策本部」新設
1997	高齢者の入院1日710円を1日1,000円に、被用者の本人負担を1割から2割に 薬剤費の患者負担新設、政管健保の保険料率85/1000に 介護保険法の制定
2000	介護保険制度施行
2001	海外療養費の創設
2002	老人保健対象年齢引き上げ、乳幼児8割給付実施

出所：医療保険制度研究会 『目で見える医療保険白書—医療保障の現状と課題（平成17年版）』ぎょうせい、吉原 健二・和田 勝(1999)『日本医療保険制度史』東洋経済より作成

1984年には健康保険法の改正により自由診療の一部を保険で給付する特定療養費制度と退職者に対する退職者医療制度が創設される。それ以降1998年には国民健康保険法等が改正され退職被保険者等に係る市町村負担の老人医療費拠出金算定方法の見直し、老人医療費拠出金算定に用いる各保険者の老人加入率上限の引き上げ（25%から30%）、保険医療機関の病状の指定等に関する見直し等が実施される。また2000年の健康保険法改正案では老人の患者負担の見直し〔外来定率1割負担、診療所は定額負担（月額上限3,200円）も選択可、入院定率1割負担（月額上限37,200円）〕、高額療養費の見直し（低所得者、一般に加えて、上位所得者を設けて、負担能力に応じて自己負担限度額を引き上げる）を行う。さらに2002年の健康保険法改正案では老人保健の対象年齢及び公費負担割合の引き上げ、各制度・世代を通じた給付と負担の見直し（3割負担・乳幼児2割負担・70歳以上の者原則1割負担、総報酬制の導入）を行った（図表4）。

図表 5 韓国：国民皆保険実施以後の主な変化

年度	内容
1989	薬局医療保険全国拡大実施
1995	第10次改正：保険者が負担する年間療養給与期間を210日以上の範囲内で年間30日ずつ延長し 2000年には療養給与期間を完全に撤廃
1996	医療保険給付範囲拡大
	療養給付拡大(年間240日 → 270日) 電算化断層撮影(CT)給付実施
1997	障害者補助装備医療保険適用
	国民医療保険法制定
1998	第14次改正：外国人に対する特例条項改正(労働者の数が常時5人以上である事業所に勤務している 外国人まで拡大し外国人労働者に対する医療保障を強化)
	国民医療保険管理公団の発足(地域組合と公教公団の統合)
1999	『国民健康保険法』制定
2000	DRG全面拡大実施
	医・薬分業全面实施
	国民健康保険統合

出所：ムン ゼウ 他(2000)『国民医療保険論』癸丑文化社、文 玉倫(2000)『医療保障論』新光出版社により作成

一方、1989年に国民皆保険が実施されてから、韓国における主な医療制度の変化は2000年に金大中大統領の下でなされた医薬分業と医療保険組合の統合であると言える。2000年以前の大きな変化は1989年に薬局医療保険が実施されたことと1997年の障害者補助装備が医療保険に適用されたことが挙げられる。それ以降1997年12月31日に『国民医療保険法』を制定し、1998年10月1日から、既存の組合主義方式の医療制度から統合主義方式に変更することになり、公・教組合と227個の地域医療保険組合を統合した。更に1998年2月労・社・政委員会¹⁵で医療保険統合に関する合意がなされ、同年12月『国民健康保険法』を制定し、2000年7月1日に139箇所の職場組合までを含む健康保険組合の完全統合を達成した。また、2000年8月には医薬品の過剰投薬と乱用の防止、国民の薬剤に対する意識の変化、医薬品の取引の透明性向上、情報の非対称性を解消するという目的で、強制的に医薬分業を実施した医療保険組合の統合医薬分業に関しては次の節でより詳しく論じることにする(図表5)。

3. 制度的考察

(1) 公的医療保険制度の体系

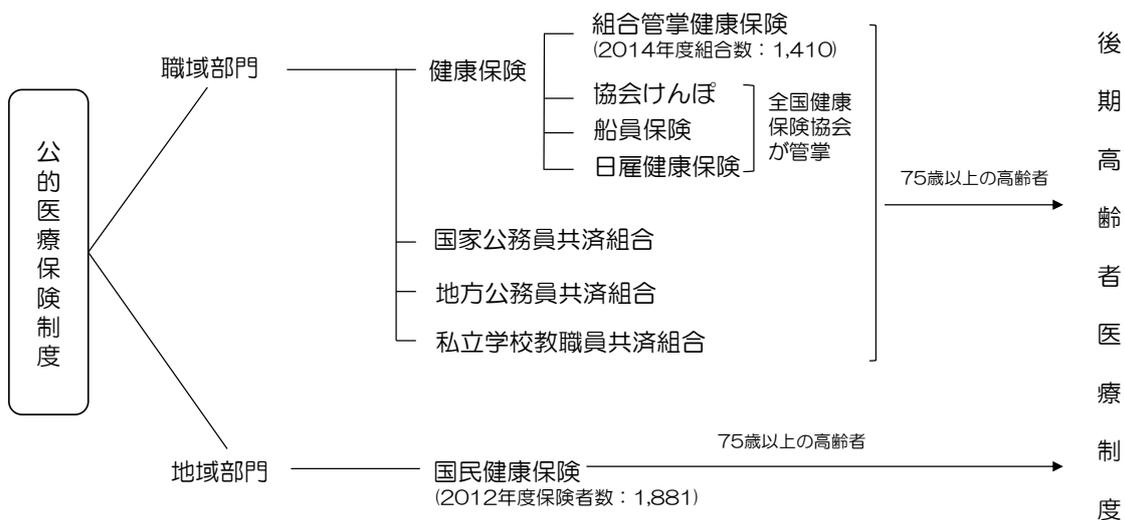
日本では「医療保険」と「健康保険」という二つの言葉が混在して使用されているが、言葉による混乱を避けるために、まずその関係をはっきりしておきたい。「医療保険」とは、病院などの医療機関で治療した際にかかる費用を、保険がその一部あるいは全額を支払う保険のことであり、医療保険には公的医療保険と民間医療保険の二種類がある。一方、「健

¹⁵ 労働者と使用者、そして、政府が信頼と協調をもとに労働政策などを協議するために1998年設立された委員会。

健康保険」とは公的医療保険の各制度を指すもので、会社員など民間企業等に勤めている人とその家族が加入する一定規模以上の企業が企業独自にあるいはいくつかの企業が連携して健康保険を運営する「組合管掌健康保険」、中小企業で働く被用者のために政府が運用する「協会けんぽ（全国健康保険協会の略称、旧政府管掌健康保険）」、船員や漁業従事者などが加入する「船員保険」、日雇い労働者が加入する「日雇健康保険」に区分される。また、公務員や私立学校の教職員は共済組合（国家公務員共済、地方公務員等共済、私立学校教職員共済）に加入することにより健康保険と同一な医療サービスが受けられる。一方、自営業者や農業者など職域部門の健康保険に加入していない地域の人々のためには「国民健康保険」（保険者は市町村）が設けられている。また、75歳以上の高齢者に対しては既存の「老人保健法」の問題点を修正するために2008年から「後期高齢者医療制度」を施行している（図表6）。

日本の医療保険組合が、政府管掌健康保険、組合管掌健康保険、船員保険、各種共済保険、国民健康保険に分離されているのに対して、韓国の場合には、これまで地域保険、職場保険、公・教保険に分離されていたそれぞれの組合を、1998年の1次統合と2000年7月1日の2次統合を経て「国民健康管理公団」という一つの団体に統合して、現在は一つの医療保険組合で運営している（図7）。医療保険の統合は、「国民の政府」¹⁶が発足する時の国政改革100大課題の一つとして挙げられ、1998年2月医療保険全体統合に対する合意がなされた。そして同年3月、各団体の代表と専門家で構成された「医療保険統合推進企画団」によって統合法案が樹立された。

図表6 日本の公的医療保険制度の体系



16 金大中元大統領時代

医療保険組合の統合は、次の三つの内容を含む統合を意味する。

①管理運営機構の統合：全国の職場・地域の組合別の被保険者管理体系を全国的に統合。

管理運営機構の統合は、組合別に支出されていた管理費を減らす目的で実施され、1998年に公・教医療保険公団と地域の医療保険組合が統合されることにより管理費総額は実際に減少することになった。一方、医療保険組合の統合による組合数の減少は、被保険者などが事務手続きを組合窓口で行う際の移動時間と事務待機時間を増加させるという結果をもたらした。また、人員削減による組合職員の業務過重とそれによる相談業務の質の低下という問題も同時に発生した。

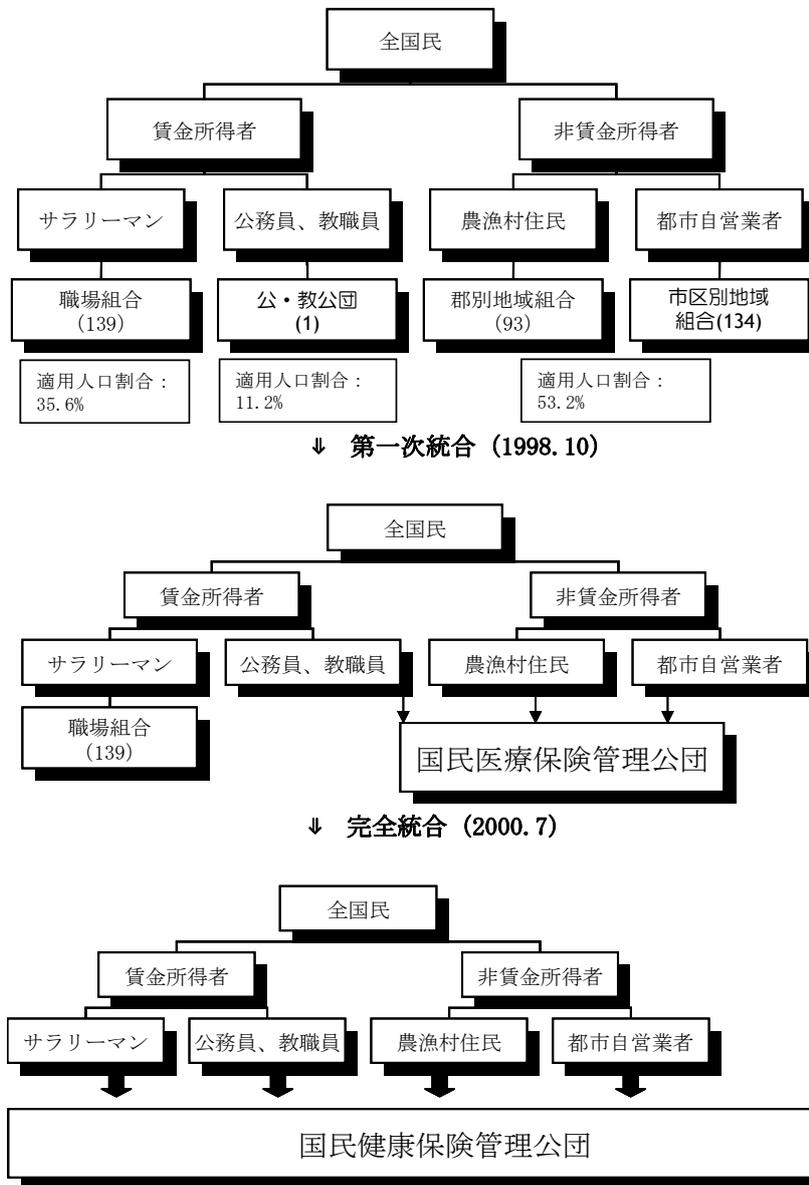
②財政の統合：職場、地域の組合別に運営されていた医療保険財政を一つの統合された基金に一本化して運用。

財政統合は、個別組合の間の財政的格差を解決し、過疎地域の国民も十分な医療を受けられるようにして、国民の全てがより質の良い医療の供給を受けられるようにする趣旨で計画された。統合前には被用者を被保険者とする職場医療保険組合と公・教公団は一般的に黒字を維持していたものの、高齢者と相対的に所得が低い農漁民によって構成されている農漁村組合を含む地域医療保険組合は慢性的な赤字による財政難が続いており、政府の負担が年々増加していた。そこで、韓国政府は医療保険財政を一元化することにより、ますます増加することが予想される地域医療保険組合に対する国の負担を職場医療保険組合や公・教公団に押し付けたとも観うるのである。

③保険料賦課体系の統合：賃金労働者と自営業者の間に異なる基準によって適用されている保険料賦課体系を所得比例保険料に一本化（未施行）。

韓国政府は別々に適用されていた雇用者や自営業者等の保険料賦課体系を一つに統合することを、2000年の医療保険組合の統合の際から計画していたが、雇用者と自営業者の所得構造や所得捕捉率が異なることを考慮し、現在に至るまで二元化された保険料賦課体系が適用されている。具体的には雇用者の場合は総報酬額を基準に保険料を算定していることに比べて、自営業者などの地域加入者は所得を把握することが難しいことを考慮し、所得以外にも、財産、自動車などを所得に換算して保険料を賦課している。

図表 7 韓国の国民健康保険運営体系の変化



出所：金 明中(2001)「韓国における介護保険制度のあり方」慶應義塾大学大学院修士論文

日本と韓国の医療保険制度は社会保険方式、国民皆保険という共通点を持っているが、医療保険制度の体系は日本が複数の保険者が医療保険を管理・運営する「複数保険者方式」を実施していることに比べて、韓国は一つの保険者が医療保険を管理・運営している「単一保険者方式」¹⁷を実施している。単一保険者方式の長所としては、管理費用が少ないこと、組

¹⁷ 単一保険者方式を実施している国は韓国以外にも台湾やカナダそしてイギリスがある。

織力や発言力を活かして医療サービス及び医薬品供給者との価格交渉を有利に進行し、診療報酬や医薬品の価格を低く維持することができること等である。一方、単一保険者方式の短所としては保険者間の競争がなく、時間が経過するにつれ官僚主義的な非効率が見られる可能性が高いことや、複数保険者方式のように企業または業界単位という小集団のメリットを活かした自主的な運営による効果的な事業の展開が出来ないことなどが挙げられる。

医療保険制度の体系が異なる両国がそれぞれのメリットをどのように活かし、医療保険の持続可能性を維持して行くのか、今後の対応に注目したい。

(2) 医療保険の財源

今回は日韓における公的医療保険の保険料率や自己負担割合について比較してみたい。まず、日本における雇用者の保険料率は、協会けんぽが10%（労使折半、2015年度基準）、大手企業が独自で運営する組合管掌健康保険が平均8.343%（事業主4.558%、雇用者3.785%、2012年度2月末基準、保険者数は2014年3月現在1,419）、船員保険が10.65%（事業主6.10%、雇用者4.55%、2014年度3月基準）になっている。また、共済組合の場合は、国家公務員共済組合が平均8.20%（2013年度）、地方公務員共済組合が平均9.36%（2013年度）、私立学校教職員共済が7.39%（2015年度）を適用している。一方、地域加入者の保険料は「世帯所得」、「加入する人の数」、「40歳～64歳の人の数」が反映され、①基礎（医療）分保険料（国民健康保財政の基礎財源）、②支援金分保険料（後期高齢者医療制度への支援金）、③介護分保険料（40～64歳の方の介護保険料）を合計した金額が年間保険料として決定される。しかしながら、国民健康保険は、各市町村がそれぞれ運営しており、保険料の計算方法も異なるので、同じ所得の世帯でも市町村によって保険料額が異なる。上記の①基礎分、②支援金分、③介護分の保険料を計算する際に、4方式（所得割¹⁸、均等割¹⁹、資産割、平等割²⁰）を適用するか、3方式（所得割、均等割、平等割）を適用するか、あるいはそれ以外を適用するかにより保険料に差が発生する。最近では2方式（所得割や均等割）や3方式（所得割、均等割、平等割）を採用する市町村が増えており、まだ4方式を適用している市町村の場合も、国保の運営が市町村から都道府県に移される2018年度までには資産割を廃止し3方式としようとする動きが広がっている。特に、固定資産税額に応じて保険料を計算する資産割を廃止する市町村が目立っているが、その理由としては、収益を生んでいない固定資産への賦課に対する抵抗感が強いため、固定資産税との重複課税との捉え方が強いため、所得が無い人にも賦課されることにより、低所得者層の負担が大きいため、後期高齢者医療保険料及び介護保険料等には資産割がなく、他の保険料との不均衡感が発生

韓国と台湾は財源調達方式が保険料中心であることに比べて、カナダやイギリスは財源調達方式が租税中心である。

¹⁸ 加入者の所得に応じて負担する保険料。

¹⁹ 所得の有無にかかわらず加入者一人ひとりが均等に負担する保険料。

²⁰ 所得の有無にかかわらず一世帯が負担する保険。

するため、国保の広域化に対応するため等が挙げられる。実際、日本では2018年4月から財政安定化や医療費適正化を目的に国民健康保険の運営が既存の市町村単位から都道府県単位に変更された²¹。

日本が組合ごとに異なる保険料率を適用していることに比べて、韓国の保険料率は2000年に行われた医療保険組合の統合政策により、すべての人々に同じ保険料率が適用されている。2006年に4.48%であった国民健康保険の保険料率は2015年には6.07%まで引き上げられているが、日本と比べると韓国の保険料率が相対的に低いことが分かる。

韓国の公的医療保険制度は「国民健康保険制度」に一元化されているが、健康保険の保険料算定方式は職場加入者と地域加入者によって異なる。職場加入者の場合は勤労所得だけが保険料に反映されることに比べて、地域加入者の保険料は、世帯単位で徴収され、所得（75等級）、財産（50等級）、自動車（7等級、使用年数と排気量を基準）、生活水準及び経済活動参加率（30等級）などが反映される²²。職場加入者に比べて地域加入者の保険料算定方式がこのように複雑な理由としては、過去に自営業者を中心とする地域加入者の所得が十分に把握されていない（所得捕捉率が低い）ことに起因する。

さらに、地域加入者の保険料算定方式は世帯の年間課税所得が500万ウォンを超えるか超えないかによって異なる。つまり、年間課税所得が500万ウォン以下の地域加入者は、評価所得（生活水準及び経済活動参加率を考慮した推定所得）、財産、自動車のそれぞれの該当点数（2015年現在1点は178ウォン）に対する保険料を算定してから、それを合算して最終的な保険料を決める。一方、年間課税所得が500万ウォン以上の地域加入者は、所得、財産、自動車のそれぞれの該当点数に対する保険料を算定してから、それを合算して最終的な保険料を決めることになっている。点数の分布は、所得が380点（年間課税所得500万ウォン超過～600万ウォン以下）から11,625点（同4億9900万ウォン超過）、財産が22点（100万ウォン超過～450万ウォン以下）から1,475点（30億ウォン超過）、自動車が4～217点になっており、所得の比重がかなり高く設定されている。日本では資産割が段々なくなっていることに比べて、韓国では日本より幅広く、さらにすべての地域加入者に固定資産に対する保険料が適用されている。

次は、自己負担割合について説明したい。日本における自己負担割合は年齢によって異なり、6歳（義務教育就学前）までの被保険者は2割が、6歳（義務教育就学後）以上70歳未満の被保険者は3割が適用される。また、70歳以上75歳未満の高齢者の場合は、平成20年度以降、減額特例措置により1割に凍結していたが、平成26年度4月1日以降段階的に見直しを行い、2割負担に全面移行することになった。従って、平成26年4月1日までに70歳の誕生日を迎えた場合は1割、平成26年4月2日以降に70歳の誕生日を迎えた場合は2割が適用される。ただし、70歳～74歳までの高齢者の中でも一定以上所得がある高齢

²¹ 三原 岳（2018）「国保の都道府県化で何が変わるのか（上）－制度改革の背景と意義を考える」基礎研レポート、2018年4月11日。

²² それぞれの等級に設定されている点数を合計し、単価を掛け保険料を決定する。

者の場合は生年月日にかかわらず3割が適用される。また、自治体においては子どもが医療機関で受診された場合に保険診療の範囲内で医療費の自己負担金の全部又は一部を助成する制度が設けられている場合もある²³。

さらに、日本には高額療養費制度という仕組みもある。高額療養費制度とは、同一月（1日から月末まで）に医療機関や薬局の窓口で支払った医療費の自己負担額が一定額を超えた場合に、その超えた金額を支給する制度である。高額療養費制度は、家計に対する医療費の自己負担が過重なものとならないよう、医療費の自己負担に一定の歯止めを設ける仕組みであり、最終的な自己負担額となる毎月の「負担の上限額」は、加入者が70歳以上かどうかや、加入者の所得水準によって分けられる²⁴。

2015年1月からは、負担能力に応じた負担（応能負担）とする観点から、70歳未満の方の所得区分を細分化し、自己負担限度額をきめ細かく設定する見直しが行われた。70歳未満高齢者の改正前後の所得階層別自己負担限度額と70歳以上高齢者の自己負担限度額の詳細は図表8と図表9の通りである。

図表8 70歳未満高齢者の所得別自己負担限度額

【見直し前】(2014年12月診察分まで)		【見直し後】(2015年1月診察分から)	
所得区分	ひと月あたりの自己負担限度額(円)	所得区分	ひと月あたりの自己負担限度額(円)
上位所得者 (年収約770万円～) 健保: 標報53万円以上 国保: 年間所得(注1)600万円超	$150,000 +$ $(\text{医療費} - 500,000) \times 1\%$ <多数回該当: 83,400>	年収約1,160万円～ 健保: 標報83万円以上 国保: 年間所得901万円超	$252,600 +$ $(\text{医療費} - 842,000) \times 1\%$ <多数回該当: 140,100>
		年収約770～約1,160万円 健保: 標報53万～79万円 国保: 所年間所得600万～901万円	$167,400 +$ $(\text{医療費} - 558,000) \times 1\%$ <多数回該当: 93,000>
一般所得者 (上位所得者・住民税非課税者以外) 3人世帯(給与所得者/夫婦子1人の場合: 年収約210万～約770万円)	$80,100 +$ $(\text{医療費} - 267,000) \times 1\%$ <多数回該当: 44,400>	年収約370～約770万円 健保: 標報28万～50万円 国保: 年間所得210万～600万円	$80,100 +$ $(\text{医療費} - 267,000) \times 1\%$ <多数回該当: 44,400>
		～年収約370万円 健保: 標報26万円以下 国保: 年間所得210万円以下	$57,600$ <多数回該当: 44,400>
住民税非課税者	$35,400$ <多数回該当: 24,600>	住民税非課税者	$35,400$ <多数回該当: 24,600>

(注1)「年間所得」とは、前年の総所得金額及び山林所得金額並びに株式・長期(短期)譲渡所得金額等の合計額から基礎控除(33万円)を控除した額(ただし、雑損失の繰越控除額は控除しない。)のことを指す。

出所: 厚生労働省保険局 (2014)「高額療養費制度を利用される皆さまへ」

²³ 対象年齢は自治体ごとに異なる。

²⁴ 厚生労働省のホームページから引用

図表 9 70 歳以上高齢者の所得別自己負担限度額

所得区分		外来 (個人ごと)	1か月の負担の上限額
現役並み所得者 (月収28万円以上などの窓口負担3割の方)		44,400円	80,100円 + (総医療費 - 267,000円) × 1%
一般		12,000円	44,400円
低所得者 (住民税 非課税の方)	Ⅱ (Ⅰ以外の方)	8,000円	24,600円
	Ⅰ (年金収入のみの方の場合、 年金受給額80万円以下など、 総所得金額がゼロの方)		15,000円

出所：厚生労働省保険局（2014）「高額療養費制度を利用される皆さまへ」

一方、韓国における医療費の自己負担割合は入院や外来により区分される。入院の場合の自己負担割合は 20%が一括適用されることに比べて、外来の場合は、医療機関の所在地や種類により異なる自己負担割合が適用されている。その詳細は図表 10 の通りである。

また、日本の高額療養費制度と類似な制度が 2013 年から「本人負担上限制」という名前で実施されている。本人負担上限額制度は、家計の医療費負担を減らす目的で導入され、1 年間（1 月 1 日～12 月 31 日）に医療機関や薬局の窓口で支払った医療費の自己負担総額が保険料額によって区分されている所得段階別本人負担上限額を超えた場合、その超えた金額が国民健康保険公団から支給される制度である²⁵。上限額は毎年の物価上昇率が反映される（図表 11）。

²⁵日本のように年齢による区分はなく、保険料額によって所得水準を 7 段階に区分している。

図表 10 韓国における診療時の患者自己負担割合

	一般患者		医薬分業例外患者			
	洞地域	邑・面地域	洞地域		邑・面地域	
上級総合病院	$(①\text{診察料}^{\text{注}}\text{全額} + ②(\text{医療費全額} - \text{診察料全額})) \times 60/100$		$(①\text{診察料全額} + ②(\text{医療費全額} - \text{薬価全額} - \text{診察料全額})) \times 60/100 + \text{薬価全額} \times 30/100$			
総合病院	医療費全額 $\times 50/100$	医療費全額 $\times 45/100$	$(\text{医療費全額} - \text{薬価全額}) \times 50/100 + (\text{薬価全額} \times 30/100)$		$(\text{医療費全額} - \text{薬価全額}) \times 45/100 + (\text{薬価全額}) \times 30/100$	
病院・歯科病院・漢方病院・療養病院	医療費全額 $\times 40/100$	医療費全額 $\times 35/100$	$(\text{医療費全額} - \text{薬価全額}) \times 40/100 + (\text{薬価全額}) \times 30/100$		$(\text{医療費全額} - \text{薬価全額}) \times 35/100 + (\text{薬価全額}) \times 30/100$	
病院・歯科病院・漢方病院・療養病院	区分	医薬分業実施		漢医院及び医薬分業の例外		
		医院・歯科医院・保健医療院(漢方課除外)		医院・歯科医院・保健医療院(漢方課のみ)・漢医院		
	費用総額	15,000ウォン以下	15,000ウォン超過	15,000ウォン以下	投薬処方の場合 15,000~20,000ウォン	15,000ウォン超過 (投薬処方の場合 20,000ウォン超過)
	65歳以上	1,500ウォン	医療費全額 $\times 30/100$	1,500ウォン	2,100ウォン	医療費全額 $\times 30/100$
65歳未満	医療費全額 $\times 30/100$					
保健所・保健地所・保健診療所	12,000ウォンを超える場合: 医療費全額 $\times 30/100$ 12,000ウォンを超えない場合: 投薬日数等により400~2,200ウォンを負担					
薬局	医療費全額 $\times 30/100$ (65歳以上: 10,000ウォン以下の場合1,200ウォンを負担)					
その他	6歳未満の児童: 入院の自己負担割合は10%、外来の自己負担割合は成人自己負担割合の70%					

注) 診察料: 医者が患者を診察したことに対する料金、上級総合病院のみ適用

出所: 国民健康保険公団ホームページより筆者作成

図表 11 所得段階別本人負担上限額

単位: 万ウォン

	1段階	2段階	3段階	4段階	5段階	6段階	7段階
2014	120	150	200	250	300	400	500
2015	121	151	202	253	303	405	506

出所: 国民健康保険公団ホームページより筆者作成

保険料率は韓国に比べて日本が高いが、自己負担割合は韓国が高く、医療保険の全体的な給付水準は日本が高いということが分かった。日韓だけを比較すると、韓国の方が日本より低負担、低給付の原則に基づいて制度を運営しているように見える。ここで一つ注目したのは、日本では資産割が段々なくなっていることに比べて、韓国では日本より幅広く、固定資産に対する保険料が適用されている点である。すでに言及した通りに日本では資産割の二重課税、低所得者層の負担の大きさ、他の保険料との衡平性などが問題点として指摘され、資産割を廃止している市町村が増加している。現在の日本のシステム上ではたとえ、億ションや高級外車を保有していても所得がなければ、家や車も保有せずパートやアルバイトで働いている人より少ない保険料を納めることも可能である。また、自動車税は排気量だけを基準にしており、自動車の価格差がいくらあっても同じ税金を納めることになっており、さらに自動車の所有有無や所有している自動車の価格が保険料に影響を与えることもない。

高齢者の増加による保険料率の上昇で国民の負担が毎年増加していることや国民の間に所得格差が広がっている現状を考えると、財産や所得に余裕がある所得階層がより税金や保険料を負担する仕組みを構築することが望ましく、本文で紹介した韓国の制度は日本の保険料算定方式を改善するのに参考になると思われる。

一方、国民健康保険の「低負担、低給付、低診療報酬」を原則にしている韓国の場合は、より財源を確保し、給付を拡大する必要がある。実際、韓国国民の多くが国民健康保険の低い給付水準が原因で、民間の医療保険制度に加入している。韓国が公的医療保険の給付水準を改善するためには保険料率を引き上げることにより財源を確保することが何より大事である。しかしながら保険料率引き上げに対する国民の拒否感が強く、政治家の場合も選挙での勝利を優先的に考えており、保険料率引き上げによる財源の確保がなかなか難しい状況である。韓国は今後高齢化の進行により医療保険の財政がさらに悪化することが予想されており、より早い段階で財源確保のための対策を実施することが要求されている。韓国より先に少子高齢化を経験し、高齢者に対する医療制度を実施してきた日本の事例から韓国の政策プランナーが学ぶところは多いだろう。

(3) 混合診療

1927年、制度の施行以降、数多くの改正が行われてきた日本の医療保険制度において、最近最も注目されている議論の一つが混合診療制度の導入有無である。混合診療とは保険診療と保険外の診療を併用する制度で日本では原則的に禁止されている。一方、日本と同じく社会保険方式を基本とする医療保険制度を施行するなど日本の医療保険制度と類似なところが多い隣国韓国では以前から「選択診療」という名で混合診療を実施している。韓国の「選択診療」制度は、まず特定の資格を満たしている医師を患者が選択、その医師から提供される保険診療と保険外の診療を利用する仕組みで、保険外の診療に対する費用は全額患者が負担することになっている。

1) 高い医療費の公的負担比率

韓国の医療保険制度は日本より50年程度遅れて1977年に施行された後、1989年から国民皆保険制度を実施、現在に至っている。日本が医療保険制度の施行から国民皆保険の実現までに34年という年月がかかってことに比べると韓国の国民皆保険は12年と相対的に短い期間で実現された。韓国でより短い期間に国民皆保険が実現できた理由として、①1986年上半期に史上初めて貿易黒字を記録した韓国政府が経済成長に自信を持ち1988年に公的年金制度を実施するなど社会保障制度を拡大・実施したこと、②1988年にソウルオリンピックを開催することになった韓国政府が対外的に国家の威信を高めるための戦略として活用したこと、③政治的な目標達成のための手段として利用されたこと、④医療保険組合の統合論が国民皆保険の早期実施に寄与したことなどが挙げられる。さらに、韓国政府は国民皆保険の早期実現のため、所得捕捉が難しい地域住民の保険料を最初から低く策定するなど、低

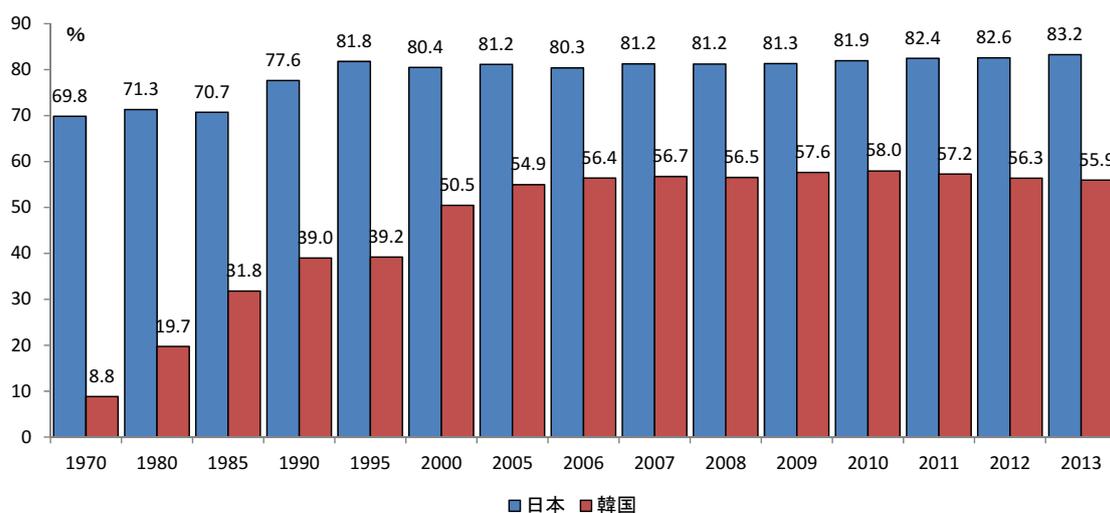
保険料、低給付、低診療報酬といういわゆる3低政策を実施した。このような3低政策は国民皆保険の実現には成功したものの、国民は医療サービスを利用する際により高い自己負担をしなければならなくなった。また、政府が低い診療報酬による医療機関や医師の収入を補填するなどの目的で実施した「選択診療」は、国民医療費に占める私的医療費をさらに増加させる原因となった。

図表12は、日・韓における医療費の公的負担比率（医療支出総額に対する公的医療支出の比率）の動向を示している。

韓国における医療費の公的負担比率は1977年に公的医療保険制度を実施してから段階的に増加しているものの、2006年以降は55%前後で足踏みの状態である。一方、日本における医療費の公的負担比率は2013年現在83.2%で韓国の55.9%を大きく上回っている。

韓国の医療費の公的負担比率が低い理由としては、①保険適用診療に対する患者負担割合が相対的に高いことと、②健康保険の保険給付が適用されない混合診療（選択診療）が許容されていることなどが挙げられる。

図表12 日・韓における医療費の公的負担比率の動向



出所：OECD Health Data 2015より作成

2) 韓国における混合診療の現状

①混合診療制の歴史

韓国では「選択診療制」という名で混合診療が実施されている²⁶。韓国における選択診療制度とは患者あるいは保護者が病院級以上の医療機関を利用する際に、特定の資格を満たしている医師を選択、診療を受けることを意味し、それによる追加費用は全額患者が負担す

²⁶ 金明中（2009）「韓国における混合診療の導入過程とその内容について」『月刊保団連』2009年06月号34-39Pを一部引用・修正。

る制度である。すなわち、患者に「医師選択」の選択権を与えて、健康保険が適用されない自由診療に対する費用を追加的に負担するようにした仕組みである²⁷。

韓国政府は選択診療制を実施した理由に対して、患者とその保護者の医師選択権を保障し、診療と治療に対する心理的な安定を伴うことであると説明しているが、その背景には低く設定されている健康保険の診療報酬や私的医療機関に比べて相対的に低く設定されている公的医療機関の医療陣の賃金を補填することと、総合病院や大学病院などへ患者が集中することを抑制するという理由が含まれていた。

選択診療制度は、1963年に「特診」²⁸という名前で国立医科大学の付属病院や国立医療院など国・公立の医療機関で制限的に実施された。その後「特診」制度は、医療機関の間の制度運営及び特診費における統一性の確保、患者の便宜と診療の効率性の向上を目指して1991年3月から病院別の特診規定を統合し「指定診療」という名称で民間医療機関まで拡大・実施することになった。しかしながら、患者に対する診療費の過剰請求や指定診療の強要などの不当な行為によって、利用者の不満が高まると、制度施行の適正性に関する問題点が提起された。従って、政府は法的根拠がない保健福祉部令の「指定診療制度」を廃止し、2000年から「選択診療」制度を施行し、それによって制度の対象機関は病院級以上の医療機関（総合病院、病院、歯科病院、漢方病院、療養病院）まで広がった（図表13）。

追加費用が徴収できる項目は、診察（漢方を含む）、入院（漢方を含む）、検査（漢方を含む）、映像診断及び放射線治療、麻酔、精神療法、処置及び手術（漢方を含む）、鍼灸、附缸治療²⁹である（図表14）。

選択診療が担当できる者は、専門医の資格を認定されてから10年が経過した医師、免許を取得してから15年が経過した歯科医師及び漢方医師、そして、専門医の資格を認定されてから5年が経過した大学病院あるいは大学付属漢方病院の助教授以上の医師、免許を取得してから10年が経過した大学病院あるいは大学付属歯科病院の助教授以上の歯科医師で、一つの医療機関に対して「実際に診療が可能な医師」³⁰の67%（診療科目別には75%、2015年8月31日までは80%が適用）を超えないようにしている。

²⁷ 医療法第46条に基づいて作られた「選択診療に関する規則」により運営されている。

²⁸ 特別診療

²⁹ 附缸治療：吸着された部位の血流の量が増え、血の巡りがよくなるにつれてカロリーが上がり脂肪細胞が減るようになる治療法

³⁰ 実際に診療が可能な医師とは、①診療をせずに教育、研究に従事する者、②6か月以上の研修あるいは留学などで不在中である者を除いた者である。

図表 13 選択診療制度の歴史

区分	特診	指定診療	選択診療制
施行期間	1963.01～1991.02	1991.03～2000.8	2000.9～2014.7
対象医療機関	国立医療機関 (国立医大付属病院、国立医療院等)	研修医が研修を受ける研修病院で、認可された病床数が400床以上である病院、歯科大学病院	病院級以上の医療機関
医師の選択範囲	国立医療機関の医師	指定診療医師として任命された者	医師・歯科医・漢医師(一定資格要件以上の医師を選択すると追加費用を徴収)
追加費用が徴収できる医師の資格	特診教授: 国立医大付属病院(教授、副教授、助教授、専任講師) 特診医師: 国立医療院など	医師: 医師の免許を取得してから10年以上の専門医 歯科医: 免許取得後10年以上 漢医師: 免許取得後15年以上 ※大学病院の専任講師以上	医師: 専門医の資格を取得してから10年以上 歯科医及び漢医師: 免許取得後15年以上 ※大学病院・大学付属漢方病院の助教授以上
追加費用の徴収基準		患者が指定した指定診療医師の医療行為 ※当該年度の総診療件数の70%を超えることはできない	患者が選択した医師のうち、追加費用を徴収する資格がある医師が直接行った医療行為資格要件を満たしている在職医師の80%以内で指定
診療項目	一般診療費の50～100%以内で医療機関の長が決める	9項目: 診察、入院、検査、放射線診断及び治療、麻酔、精神療法、処置及び手術	11項目: 診察、入院、検査、映像診断及び放射線治療、麻酔、精神療法、処置及び手術、鍼灸、附缸治療 ^{注1)}
選択診療を実施する医療機関の義務			選択診療を申し込む際、必要な情報がすぐ見られるように情報を掲示すること

注1) 附缸治療: 吸着された部位の血流の量が増え、血の巡りがよくなるにつれてカロリーが上がり脂肪細胞が減るようになる治療法

出所: キム ヨウン (2015) 「選択診療制改編による影響と政策課題」 韓国病院経営研究院

2014年12月末現在、選択診療は、病院給以上の医療機関 2,243 施設のうち、18.1%に当たる 405 施設(漢方病院や歯科病院を含めて) で実施されている。また、医療機関における選択診療を担当する医師の指定比率は上級総合病院³¹⁾が 79%で最も高く、次は総合病院³²⁾(69%)、病院³³⁾(52%) の順であった(図表 15)。

2013年に選択診療を利用した経験のある患者の割合は、40%(入院 49.3%、外来 40.2%)であったが、上位 5 大病院の場合は外来患者の 75.9%、入院患者の 93.5%が選択診療を利

³¹⁾ 上級総合病院は、上級総合病院の指定を希望する全国 52 の総合病院から申請を受けて、健康保険審査評価院の書類審査と保健福祉部等の現地調査、上級総合病院評価協議会の協議を経て選定される。指定有効期間は 3 年で、3 年間は健康保険の診療報酬が 30%加算(総合病院は 25%が加算、病院は 20%が加算)され支給される。2015 年から 2017 年までに 3 年間適用される上級総合病院は 43 施設。

³²⁾ 病床数 100 床以上。

³³⁾ 病床数 30 床以上。

用していた（図表 16）。

全医療機関の選択診療収入は 2004 年の 4,368 億ウォン（461 億円³⁴）から 2012 年には 1 兆 3,170 億ウォン（1,383 億円）までに増加し、医療機関収入の 6.5%を占めている。選択診療費は処置・手術料の比重が 37.2%で最も高く、次は影像診断（20.2%）、検査料（13.5%）、診察料（10.8%）、入院料（9.1%）、麻酔（7.7%）、精神療法（1.3%）の順であった。

図表 14 追加費用算定基準

診療項目	追加費用算定基準
診療（漢方を含む）	診療報酬基準のうち、診察料の40%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
入院（漢方を含む）	診療報酬基準のうち、入院料の15%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
検査（漢方を含む）	診療報酬基準のうち、検査料の30%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
映像診断・放射線治療	診療報酬基準のうち、映像診断料の15%(放射線治療料は30%、放射線血管撮影料は60%)以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
麻酔	診療報酬基準のうち、麻酔料の50%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
精神療法	診療報酬基準のうち、精神療法料の30%(深層分析は600%)以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
処置・手術（漢方を含む）	診療報酬基準のうち、処置・手術料の50%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額
鍼灸・附缸治療	診療報酬基準のうち、鍼灸・附缸治療料の50%以内の範囲内で当該医療機関の機関長が決めた金額

出所：保健福祉部ホームページ

図表 15 選択診療を実施している医療機関の現状(2014年12月31日基準)

単位：ヶ所、%

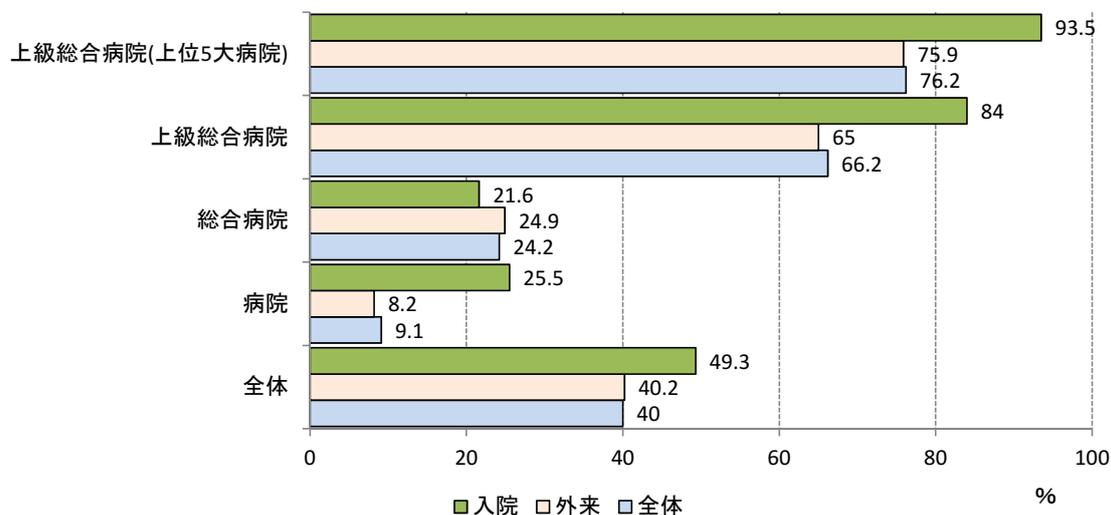
	合計	上級総合病院	総合病院	病院	漢方病院	歯科病院
選択診療の対象医療機関	2243	43	327	1434	234	205
選択診療を実施している医療機関	405	43	128	196	15	23
実施率	18.1	100.0	39.1	13.7	6.4	11.2

注) 漢方病院の資料は 2015 年 1 月 15 日基準

出所：キム ヨウン（2015）「選択診療制改編による影響と政策課題」韓国病院経営研究院

³⁴ 為替レート 1 ウォン=0.105 円（2015 年 11 月 5 日現在）

図表 16 選択診療の利用経験のある患者の比率



出所：国民幸福医療企画団（2013）「選択診療制度改善方案」2013.10.31

② 選択診療制を含む医療保険の3大非給付の改善

韓国政府は患者の医療費負担を減らす目的で、医療保険が適用されない選択診療費、差額室料（上級病室料）³⁵、看病費用³⁶という「医療保険の3大非給付」に対する改善作業を推進している。3大非給付改善は、①患者負担の軽減を最優先とし、健康保険の財政水準等を考慮して段階的に推進する、②4大重症疾患³⁷に限らず、すべての疾患に適用する、③医療機関の損失を全額補填し、医療サービスの質が向上されるように健康保険の給付体系を設計する、④ソウルを中心とする首都圏の大型病院に患者が集中する現象を防止するための制度改善を並行することを基本方向に設定している。

まず、最初に選択診療の改善内容について説明したい。韓国政府は選択診療費を段階的に縮小・廃止する目的で、患者が選択診療を受ける際に健康保険が適用される診療費に追加的に支払う「追加費用算定基準」を2014年8月から既存の20～100%から15～50%に引き下げた（図表17）。

³⁵ 医療保険適用の範囲外で患者に請求される病室の費用。

³⁶ 韓国では家族が患者を看病する独特の医療文化が残っている。家族が仕事等で患者の看病ができない場合には看病人を雇って患者の身の回りの世話をさせる。看病にかかる費用は医療保険が適用されず、患者やその家族には大きな負担になっている。

³⁷ 癌・心血管疾患・脳血管疾患・稀少難治疾患。

図表 17 項目別追加費用算定基準

単位：%

区分	検査	映上	麻酔	診察	入院	精神	処置・手術	鍼灸・附缸治療
選択診療制の改正以前 (2014年7月まで)	50	25	100	55	20	50	100	100
選択診療制の改正以降 (2014年8月から)	30	15	50	40	15	30	50	50

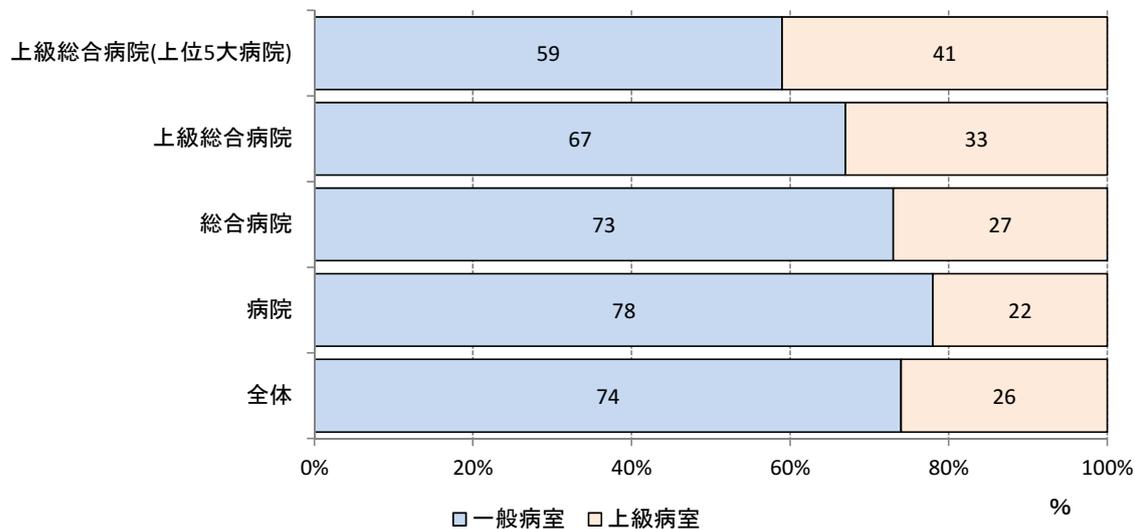
出所：保健福祉部ホームページ

また、選択診療を担当する指定医師の割合を既存の 80%から 2015 年 9 月からは 67%に縮小した。さらに 2016 年からはこの割合を 33%に縮小し、2017 年には医療保険が適用されない選択診療を完全に廃止する方針である。しかしながら、選択診療を担当する指定医師の割合をある程度維持すべきだという、選択診療の完全廃止に対する反対の意見も少なくない。特に選択診療の廃止による医療機関の収入減少や医療サービスの質の低下を懸念する声が高い。その対策として、韓国政府は、高度の手術や処置、機能検査等に対する診療報酬を引き上げることで、選択診療の段階的な縮小による医療機関の収入減少を補填する計画である。また、重症患者を対象にする医療サービスの診療報酬も引き上げ、「医療の質向上のための分担金」や「患者の安全のための診療報酬」を新設する。「医療の質向上のための分担金」は、医療機関をいくつかの基準により評価³⁸し、成績により決まった予算を差等支給する制度である。「医療の質向上のための分担金」は 2015 年に 1,000 億ウォン（105 億円）規模で始まり、2016 年には 5,000 億ウォン（525 億円）まで拡大する計画である。また、「患者の安全のための診療報酬」は、医療機関が診療、手術をする過程で患者の安全を強化する措置を行った場合、助成金を支払う仕組みであり、年間 730 億ウォン（77 億円）の予算規模で実施される。

2 番目は差額室料の改善である。差額室料の改善作業の基本方向は、差額室料が適用されない一般病室を拡大し、患者の医療費負担を軽減させることである。差額室料とは、医療保険適用の範囲外で患者に請求される病室の費用のことである。差額室料の改善作業により、2014 年 9 月以降一般病室の基準が 6 人部屋から 4 人部屋に拡大された。また、2015 年 9 月から上級総合病院や総合病院における全病室に占める一般病室の割合を既存の 50%から 70%に拡大した。実際に、2013 年における一般病室の割合は、病院が 78%であることに比べて、上級総合病院（上位 5 大病院）は 59%に過ぎなかった（図表 18）。

³⁸ 総合病院給以上の医療機関を五つの領域にわたる 37 指標で評価し、その結果により病院別診療報酬を算定する。

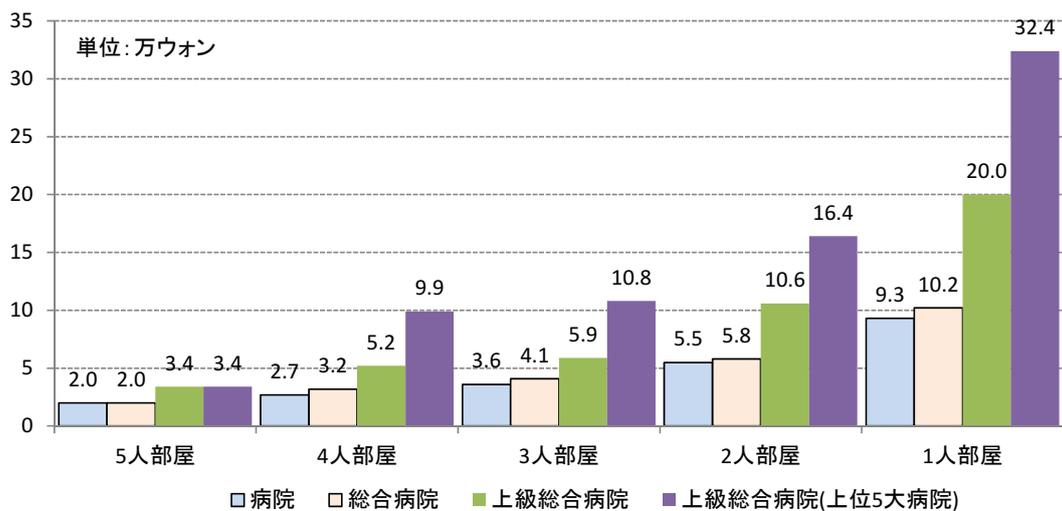
図表 18 医療機関別一般病室と上級病室の割合（2013年）



出所：健保公団（2013）「上級病室料・選択診療費実態調査結果」2013.10.8

さらに、**差額室料**は医療機関の規模が大きくなるほど高く設定されていた。例えば1人室の場合、病院が9.3万ウォンであることに比べて、上位5大病院は32.4万ウォンで約3.5倍の差もある。一般病室の空きがないのが原因で、仕方なく上級病室を利用している患者やその家族にとって、**差額室料**は大きな負担になっていたのに違いない（図表19）。

図表 19 医療機関別差額室料（2013年）

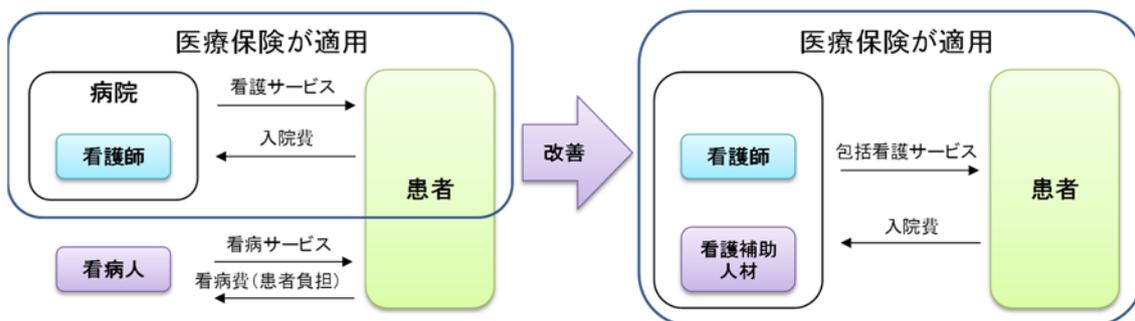


注) 2013年のデータを基準にしており、当時は差額室料が適用されていた5人部屋や4人部屋の差額室料が反映されている。

出所：健保公団（2013）「上級病室料・選択診療費実態調査結果」2013.10.8

最後は、看病サービスの仕組みの改正である。韓国では家族が患者を看病する独特の医療文化が残っており、家族が仕事等で患者の看病ができない場合には看病人を雇って患者の身の回りの世話をさせている。看病にかかる費用は医療保険が適用されず、患者やその家族にとって大きな負担になっている。この問題を解決する目的で今後は看護師や看護補助人材を増員し、病院内で看護サービスや看病サービスが両方提供できる包括的看護サービス（医療保険が適用）を段階的に拡大・実施する方針である。現在、モデル事業が実施中である包括的看護サービスは、2017年には地方病院や中小病院に、2018年以降は首都圏を含めたすべての病院に拡大する計画である（図表20）。

図表20 看病サービスの改善前後の仕組み



出所：ソン ヨンレ（2014）「3大非給付の改善方案」『HIRA 政策動向』2014年01-02月

(4) 日本における混合診療

現在、日本は韓国と異なり、一定の条件下において例外的に混合診療が認められているものの、原則としては混合診療が禁止されている。

日本における混合診療の部分解禁は1984年10月の健康保険法の改正により実施された特定療養費制度に遡る。この制度が実施されることにより、紹介状なしで大病院にかかる時の初診料、差額ベッド代、180日を超える入院料、高度先進医療など16種類の項目に対する混合診療が認められた。

当時の日本政府が混合診療の部分解禁を認めたのは、健康保険で認められない特殊な治療や検査に対する患者の経済的負担を減らすことが目的であった。

特定療養費制度は2006年の健康保険法の改正により廃止され、将来の保険適用を前提とする「評価療養」（先進医療³⁹など）⁴⁰と被保険者の好みで選択する「選定療養」（差額ベッ

³⁹ 堤 健造（2015）混合診療をめぐる経緯と論点『レファレンス』平成27年3月号から引用。

⁴⁰ 安全性や有効性等の観点から保険収載のための評価を行うもの。先進医療（高度医療を含む）、医薬品・医療機器・再生医療等製品の治験に係る診療、薬事法承認後で保険収載前の医薬品、医療機器、再生医療等製品の使用、薬価基準収載医薬品の適応外使用（用法・用量・効能・効果の一部変更の承認申請がなされたもの）、保険適用医療機器、再生

ド代など)⁴¹に区分した、新たな「保険外併用療養費制度」が導入されることになる。

「保険外併用療養費制度」は、混合診療の許容範囲を少し広げたものの、基本的には混合診療を認めない国の方針を維持している。「保険外併用療養費制度」の下で、患者が公的医療保険が適用される保険診療と公的医療保険が適用されない保険外診療を併用した場合、全体が保険外診療として扱われ、患者はかかった医療費の全額を負担しなければならない。但し、保険外診療を受ける場合でも、厚生労働大臣の定める「評価療養」と「選定療養」については、保険診療との併用が認められ、評価療養や選定療養に該当する項目は全額自己負担になるが、通常の治療と共通する部分（診察・検査・投薬・入院料等）は、一般の保険診療と同様に扱われ、一部負担金を支払うことで済む。

「保険外併用療養費制度」が実施されることにより、既存の高度先進医療は、先進医療と統合され、「先進医療」という名称に変更され、現在まで実施されている。先進医療とは、「ある程度安全性や有効性等が確認されたものの、まだ保険診療として認められない先進的な医療技術のうち、一定の要件を満たす医療機関で行われるもの」として定義される。

先進医療が利用できる診療等は、少しずつ増えており、2015年8月1日現在107種類が先進医療として指定されている。その影響なのか、先進医療の利用者数は2010年度の9,775人から2014年には23,925人まで増加し、また同時期における先進医療利用者の自己負担総額も78億円から174億円まで増加している（図表21）。しかしながら先進医療を利用するために費用は高く、高額なものは1回の治療で300万円以上の費用がかかるものもある⁴²。さらに、その費用は全額患者本人が払わなければならない、患者やその家族にとっては大きな経済的負担になるに違いない。そこで、一部の患者の場合は、先進医療に対する経済的負担を減ら目的で、民間保険会社が販売している保険商品に加入する場合もある。混合診療の全面解禁を反対する側の理由はまさにここにある。つまり、彼らは、混合診療を全面解禁すると、お金を持っている人とお金を持っていない人の間に医療格差が発生することや公的医療保険が適用されない技術等が増えることにより、民間医療保険への加入が増加し、結局公的医療保険制度が崩壊する恐れが高くなることを懸念している。彼らの主張は確かに一理あることではあるが、保険が適用される技術だけでは病気の回復が期待できず、経済的な負担に堪えながら先進医療を利用しているケースも多いことを考えると、両方の意見を反映してより多くの人々が満足できるような制度に見直す必要があると思われる。

医療等製品の適応外使用（使用目的・効能・効果等の一部変更の承認申請がなされたもの）が含まれる。

⁴¹ 患者の選択に任せるべきであり保険収載を前提としないもの。差額ベッド代、歯科の金合金等、金属床総義歯、予約診療、時間外診療、大病院の初診、小児のう触の指導管理、大病院の再診180日以上入院、制限回数を超える医療行為が含まれる。

⁴² 重粒子線治療等。

図表 21 先進利用の利用者数と自己負担総額の推移



出所：中央社会保険医療協議会（2007）「平成 26 年 6 月 30 日時点で実施されていた先進医療の実績報告について」

安倍政権は昨年 6 月に混合診療の部分解禁をより緩和した「患者申出療養」の導入を決めた。2016 年 4 月から全国 400 カ所以上の医療機関（大学病院や県立病院など）で実施される予定である「患者申出療養」は、患者が自費で希望する先端医療と保険診療の併用を条件付きで認めるものであり、今まで実施されてきた「先進医療」の拡大版とも言える。「患者申し出療養」制度の利用を希望する患者は、医療機関の窓口を通じ、自ら使いたい保険外の薬などを国に申し出ると、国の会議⁴³では 6 週間以内に審査を行い、一定の安全性と効果があるとみなしたものは、混合診療が利用できる薬などとして認める。

「患者申出療養」の導入は、患者の多様なニーズへの対応、医療産業の競争力強化、医療の質の向上というメリットもある一方、保険外の治療が増加することによる患者の医療費負担の増加、医療格差の拡大というデメリットもある。

本節では韓国における混合診療制度である「選択診療」の導入経緯とその内容と日本における混合診療の現状について紹介をした。本文の内容からも分かるように韓国で実施している混合診療は、先に選択診療を担当する医師を指定することによって保険外の診療が利用できる仕組みであり、混合診療が主に保険診療と保険外の診療の併用を中心に議論されている日本とは多少異なる気がする。しかしながら、最終的に患者が受けるべき診療を決めるのは医師であることを考えると、両国における混合診療に関する議論は類似点も多いと言えるだろう。

韓国における混合診療制度は、形式的には「患者の選択の自由を拡大する」というスローガンの下で施行されたものの、結果的には医療保険に対する政府の財政負担を最小化する

⁴³ 臨床医のほか、薬学や倫理の専門家、患者団体の代表らで構成される。

代わりに、医療サービスを利用する患者の負担を大きく増加させた。その影響などで韓国における国民医療費に占める私的医療費の割合は OECD 諸国の中でも高い水準になっており、保険外の診療費等に対する負担を減らす目的で民間医療保険に加入する人々が増加している。

韓国政府は、患者の医療費負担を減らす目的で、医療保険が適用されない選択診療費、差額室料（上級病室料）、看病費用という「医療保険の3大非給付」に対する改善作業を推進しており、日本とは逆に混合診療を縮小する方向で政策の舵を切ろうとしている。

現在日本では、混合診療の導入は安全性に問題があり、医療格差や国民皆保険の崩壊に繋がるという反対の声と患者の選択の自由を尊重すべきであるという賛成の声が対立している。このような両者の主張はある程度一理あるものの、両者の間により十分な議論が行われるべきである。すなわち、安全性の基準をどこまで徹底的にするのか、どのような症状の患者に優先的に混合診療を適用するのか、保険給付の範囲は現在のままでいいのか、全面的に解禁するのがいいのか、段階及び部分的に拡大するのがいいのか、診療費は所得階層別に一律でいいのか、医療格差の拡大にどのように対応するのか、国民皆保険や民間保険にどのような影響を与えるのかなどを十分に検討すべき必要がある。

韓国における混合診療制度の実施は、私的医療費の増加や民間医療保険の加入率上昇という結果をもたらしたことを日本政府が参考し、日本の状況に合う混合診療を構築することを願うところである。

(5) 医薬分業

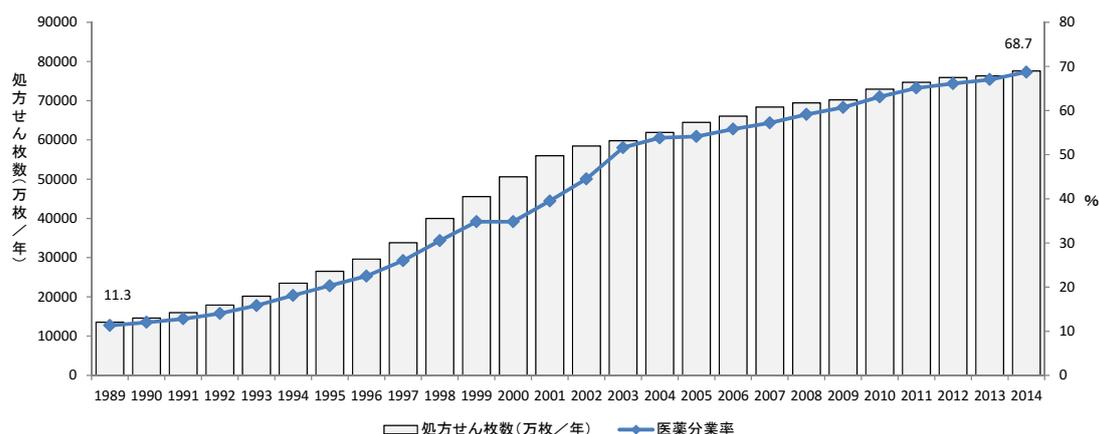
医薬分業とは医院や病院などの医療機関が自院で薬を出さずに患者に処方箋を出し、患者はその処方箋を保険薬局へ持って行って、処方箋と引き替えに医師の処方した保険薬を購入する仕組みである。医薬分業を実施しようとする目的は、患者の診断と治療は医師が行い、医師の処方箋に基づく調剤と薬歴管理・服薬指導は薬剤師が行うことによって、医師と薬剤師がそれぞれの専門分野で職能を発揮することと業務を分担・協調することによって、医療の質的向上を図ろうとすることである。すなわち、病院や診療所は診療に専念し、調剤は薬局に任せる方法であり、日本では任意的な医薬分業が、韓国では強制的な医薬分業が実施されている。なぜ両国は異なる方法で医薬分業を実施しているだろうか。

日本における医薬分業は近代的な医療制度の基本原則の一つとして、薬剤師を中心に早くから実施しようとした動きがあったものの、医療費に占める薬剤費の割合が極めて高く、調剤による収入が医師の所得に大きな影響を与えていたので、常に医師会の反対によって実現できなかった。

医薬分業が初めて公式的に示唆されたのは、アメリカの薬剤師協会使節団の影響を受けて、1950年7月厚生省に設置された臨時医療報酬調査会の答申からであり、その内容は「物と技術が不可分の形をとっている診療報酬を物と技術の報酬に区分して考えるべきである」

であった⁴⁴。それ以降 1951 年の医師法、歯科医師法および薬事法を改正し、医師の処方箋発行の義務化、薬剤師の処方箋による調剤などを明示したものの、医師会はこれに反発し処方箋を発行しなかった。医師会が医薬分業に反対した最も大きな理由は①薬局の調剤環境が十分整備されていないことと②技術料に対する評価が十分に行われていないことであった。医師会は施行前年である 1954 年に東京神田の共立講堂で全国医師大会を開催、強制的な医薬分業に絶対に反対するという決議案を採択した後、デモ行進を行った。一方、薬剤師会もその四日後に、同じ場所で全国薬剤師総決起大会を開き、医薬分業の完全実施を決議し厚生省へのデモ行進を行い、両者の対立は極まることになった。結局、1955 年から実施される予定であった医薬分業は医師会の猛烈な反対等により法律を施行前に再度改正し、1956 年 4 月から強制分業の代わりに任意分業の形で実施されることになった。しかしながら、それ以降医薬分業率⁴⁵は継続して上昇しており、1986 年に 9.7%であった医薬分業率は 2014 年には 68.7%まで上昇した(図表 22)。

図表 22 日本における医薬分業率の動向



出所：日本薬剤師会ホームページより筆者作成

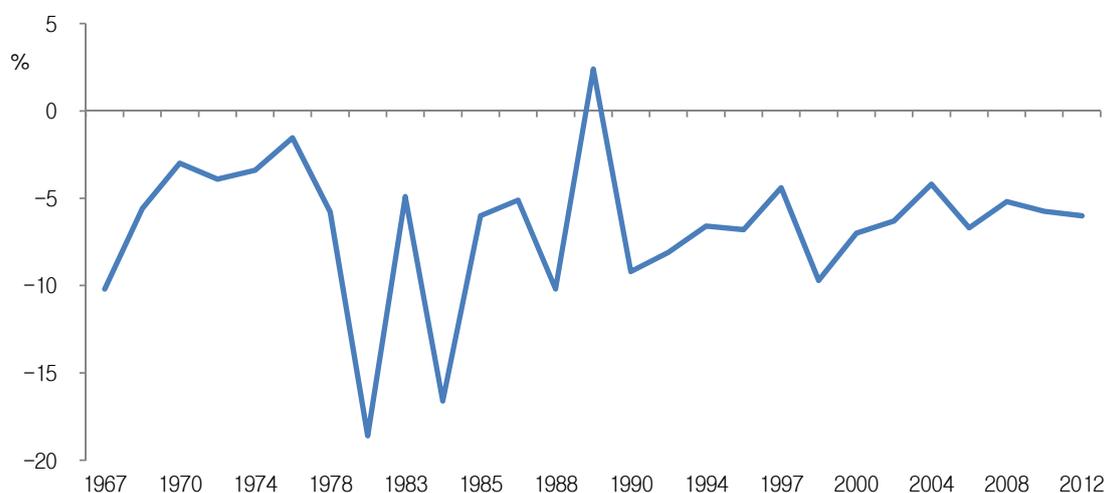
なぜ強制分業ではない任意分業なのに医薬分業率が上昇しているのだろうか。その理由としては、政府が処方料よりも処方箋料を高く設定したことと、薬価を継続的に引き下げて医療機関の利益となる薬価差額が減ったことが挙げられる。従来 of 病院では、院内に調剤部門を設置しており、患者が医師の処方箋をそこへ持参すると、院内で薬を購入できる仕組みが多かった。このように院内の薬局で薬を処方する場合には、医療機関は診療費に加えて処方料という収入を得ることができた。また、院内調剤部門に使用する薬を製薬会社から直接購入するときの価格は薬の公定価格である「薬価基準」よりも安いいため、この過程で発生す

⁴⁴ 吉原 健二・和田 勝 (2008) 『日本医療保険制度史』東洋経済新聞社、240～241 頁から引用。

⁴⁵ 医薬分業率 (%) = 薬局への処方せん枚数 / 外来処方件数 (全体) × 100。

る薬価差益が、医療機関においてはもう一つの主な所得源になった。したがって、医療機関としては処方箋を院外より院内の調剤部門に出せば出すほど、また薬価差額が大きい薬を使えば使うほど利益が増加したので、院外に調剤部門を出さずに院内で診察から調剤まで一貫して済まそうとしたのである。さらに、大量に薬を購入するか、あるいは新薬を購入した場合には製薬会社からリベート等が提供されることもあり、それは医療機関にとって貴重な副収入源になった。しかしながら、政府による「薬価基準」の引き下げ政策により薬価差額は徐々に低下し院内調剤によるメリットが大きく縮小した。図表 23 は 1967 年から 2012 年までの薬価の改正率をみたものであり、長期間にわたって薬価基準が引き下げられていたことがわかる。

図表 23 薬価基準の引き下げ率の動向



出所：日本医師会「日本医師会通史」などにより作成

また、院内の調剤部門で薬を処方する場合の「処方料」よりも院外処方である「処方箋料」の点数を高く設定した政策も、分業率を引き上げる一因となった⁴⁶。1974年の改正で一挙に50点に引き上げられた処方箋料の点数は1998年には81点まで上がったものの、その後の改正によって2006年には68点(後発医薬品を含む場合は70点)まで引き下げられた。また、1990年までは基本診療に含まれており算定できなかった処方料は1992年には24点の点数が付けられ、2000年以降は42点の点数が維持されている(図表24)。

⁴⁶ 患者が病院内の薬局で薬を受け取る場合(院内処方)は「処方料」が、病院外の薬局で薬を受け取る場合(院外処方)は「処方箋料」がかかる。

図表 24 処方箋料と処方料の点数改正現況

	1961	1974	1981	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2004	2006
処方箋料	5	50	55	55	74	76	76	81	81	69	68
処方料	-	-	-	-	24	26	26	37	42	42	42

注 1) 2006 年：後発医薬品を含む場合の処方箋料の点数は 70 点

注 2) ①3 種類以上の抗不安薬、3 種類以上の睡眠薬、4 種類以上の抗うつ薬又は 4 種類以上の抗精神病薬の投薬（臨時の投薬等のものを除く。）を行った場合の処方箋料や処方料の点数はそれぞれ 30 点と 20 点。

①以外の場合であって、7 種類以上の内服薬の投薬を行った場合の処方箋料や処方料の点数はそれぞれ 40 点と 29 点。

出所：竹下 昌三(2004)『新版わが国の医療保険制度』大学教育出版 55 頁

したがって、医薬分業に参加している医療機関は①院外に処方箋を出せばより高い診療報酬がもらえることと、②薬の購入や在庫の管理のための時間やスペース、そして労働力を節約できることなどを考慮して医薬分業の実施に乗り出した可能性が高い。さらに、厚生労働省は医薬分業の進展を支援するとともに、「かかりつけ薬局」の育成を図り、医薬分業のメリットがさらに広く国民に受け入れられるよう、2004 年度から①医薬分業推進支援センターの施設・設備整備費、②薬局機能評価制度導入整備事業費、③医薬分業啓発普及費に関する予算を設定・実施するなど医薬分業に積極的な立場を見せている。

図表 25 は医薬分業率を地域別に見たもので、秋田県が 84.2%で最も高く、福井県が 45.0%で最も低いことが分かる。そして、データが利用できる 28 年間における医薬分業率の変化を見ると、新潟県の変化（73.5 ポイント上昇）が最も大きく、福井県の変化が最も小さい（44.3 ポイント上昇）。なぜ医薬分業率は地域間に差が発生しているのだろうか。

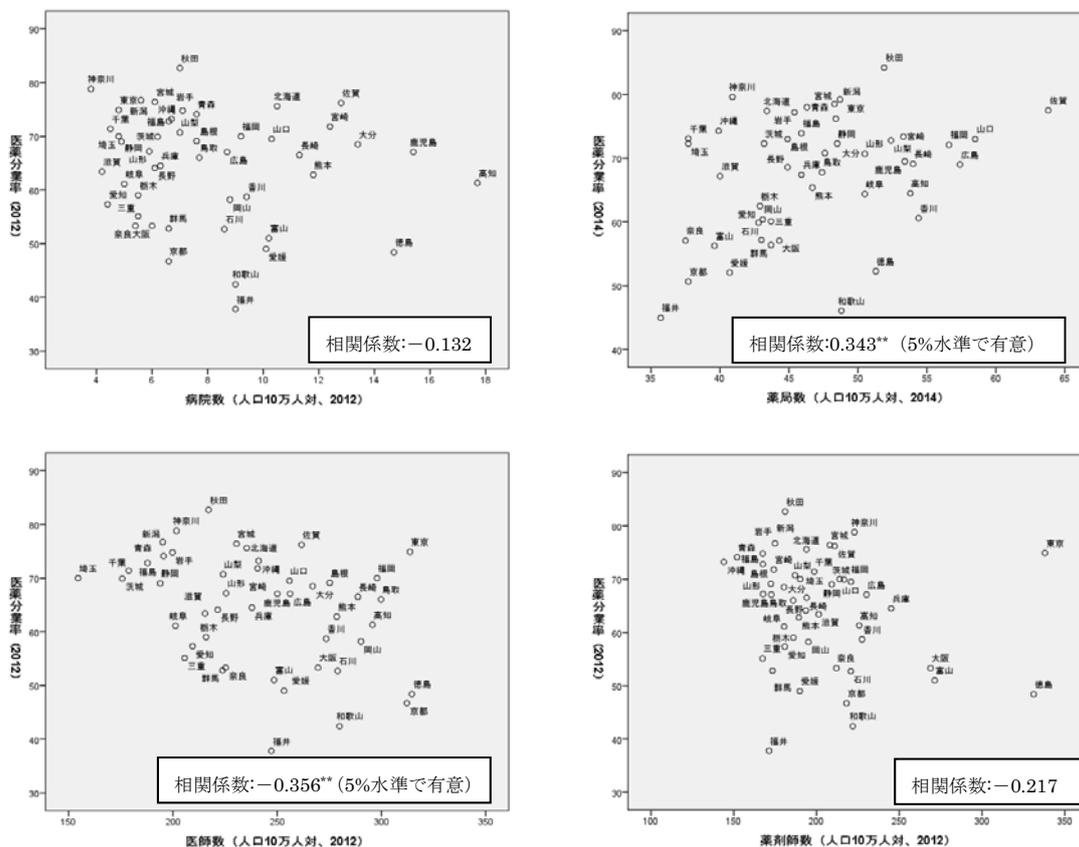
図表 25 日本における医薬分業率の推移

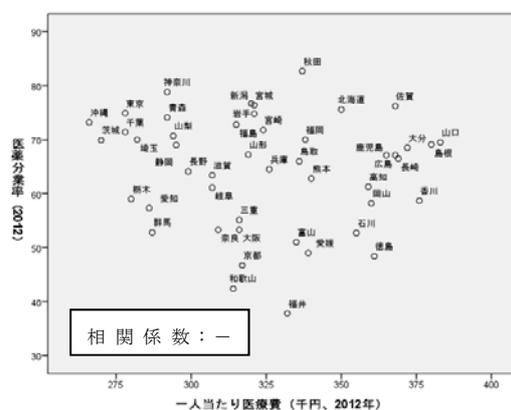
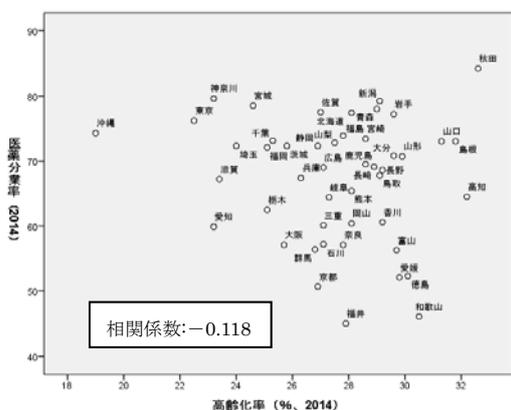
上位5地域				下位5地域				28年間の分業率の変化			
1986年度		2014年度		1986年度		2014年度		上位5地域		下位5地域	
都道府県	分業率	都道府県	分業率	都道府県	分業率	都道府県	分業率	都道府県	ポイント	都道府県	ポイント
秋田	29.9	秋田	84.2	福井	0.7	福井	45.0	新潟	73.5	福井	44.3
佐賀	29.8	神奈川	79.6	京都	0.8	和歌山	46.1	島根	70.3	和歌山	44.8
宮崎	23.7	新潟	79.2	富山	1.1	京都	50.7	茨城	69.3	愛媛	45.5
福岡	22.1	宮城	78.5	徳島	1.2	愛媛	52.1	山形	68.4	佐賀	47.7
神奈川	18.8	青森	78.0	岐阜	1.3	徳島	52.3	岩手	68.3	宮崎	49.7

出所：日本薬剤師会ホームページより作成。

図表 26 は都道府県における医薬分業率とそれに影響を与えると考えられる要因との相関関係を示している。医薬分業率としては日本薬剤師会が公表している都道府県別処方箋受取率を、その他のデータとしては病院数（人口 10 万人対）、薬局数（人口 10 万人対）、医師数（人口 10 万人対）、薬剤師数（人口 10 万人対）、高齢化率、1 人当たり医療費を用いた。分析の結果、医薬分業率と医師数（人口 10 万人対）の間では負の相関関係（5%水準で有意）が、医薬分業率と薬局数（人口 10 万人対）の間では正の相関関係（5%水準で有意）が見つかった。一方、医薬分業率と病院数（人口 10 万人対）、高齢化率、一人当たり医療費との間では負の相関関係が、薬剤師数（人口 10 万人対）の間では正の相関関係が見られたものの、統計的に有意な結果は得られなかった。分析の結果から医師や病院が多い地域は、医薬分業率が低く、逆に薬剤師や薬局が多い地域は医薬分業率が高いことが読み取れる。

図表 26 医薬分業率と関連項目との関連性分析：





一方、韓国では2000年7月1日に、数多くの紆余曲折の末に医薬分業が実施された。実際には、医薬分業に対する本格的な論議は1963年の薬事法改正によって提案されたものの、当時の医師と薬剤師の数が医薬分業を実施するには絶対的に不足であったので、事実上その実施が留保された。その後、1982年に地域医療保険モデル事業の一環として全羅南道木浦市においてモデル事業を実施し、1989年7月には薬局医療保険制度が施行された。さらに、1998年には「医薬分業推進協議会」、「医薬品分類委員会」、「医薬分業実務企画団」が構成され、本格的な議論が行われることにより医薬分業制度を施行するための基本的な骨格が作られ、医薬分業の実施に対する広報活動などが行われた。

しかしながら、医師会は政府の医薬分業強行に対抗して、2000年2月17日、ソウルのヨイドでの集会を初めとして計5回の医療ストライキを起こした。同年4月には2回目のストライキを起こした医師会は、6月には大学教授まで参加した6日間のストライキを起こしたことにより、医師会と政府の対応が長期化する兆しを見せ始めた。韓国政府は予定通りに7月1日から医薬分業を施行したものの、医師会は医薬分業に対する反対運動を続けた。7月29日からは事実上の病院診療の中心である専攻医⁴⁷がストライキを主導しながら、8月11日から17日間の8日間と9月14日から16日までの3日間、そして、10月6日から11日までの6日間にかけて、対政府闘争を実施した。最初にストライキを起こしたのは開業医であったが、医師会の総ストライキを主導して医療大乱まで押し込んだのは専攻医であった。彼らは専攻医の処遇改善と薬事法の早期改善などの主張に対する政府の消極的な対応と一方的な行政措置に激憤し、全面的なストライキを起こした。24時間待機、安い給料、長い修練期間などの厳しい勤務環境は、彼らの不満を引き起こす要因に繋がった

このように、8月から10月にわたって行われた連続的なストライキにより、国民の医師会や医師に対する意識は大きく変化した。国民の間では医師会のストライキに対して国民の命を人質にした酷い行為だと考える人も出始め、そのような意識はだんだん拡大した。つ

⁴⁷ 専攻医は、6年の医科大を卒業して、専門医の資格を取得するために一定の修練機関や修練病院に属して一つの専門科目を集中的に修練している医師を指す言葉である。以前から、専攻医の劣悪な環境と厳しい勤務条件は、医療現場の問題点として認知されてきた。

まり、今まで尊敬の対象であった医師に対する国民の信頼は踏みにじられ、憤怒と憎悪に変わり始めたのである。医師会のストライキは結局、必要な時に診療を受けることができなかつた患者が命を失う事態までもたらし、医師会に対する国民の不満は最高潮に達することになった。また、市民団体はストライキの撤回を訴える声明を続々発表し、各種マスコミの投稿欄には医師会のストライキを非難する投稿が絶えなかつた。

結局、医師会は国民やマスコミの非難の声に耐えられず、保健福祉部、医師会、薬剤師会で構成される医薬政委員会に参加することを決めた。11月11日に行われた第6次医薬政委員会では、薬事法と関連する12個の項目に対して合意をすることになり、5ヶ月にわたつた医薬紛争は解決の道を歩み始めた。韓国における医薬分業の実施までの詳細は図表27を参照してほしい。

図表 27 韓国における医薬分業の実施までの動向

年度	医薬分業の推進状況
1963	薬事法の改正、医薬分業の原則を明らかにする
1965	医薬分業の施行を留保(薬事法附則により医師の直接調剤を許可)
1982～1985	全羅南道木浦市でモデル事業を実施
1989	医薬分業を導入するまで臨時的な措置として薬局医薬保険制度を導入
1994	1993年の漢薬紛争を契機に薬事法を改正、1997年7月～1999年7月の間に大統領令として定める日から医薬分業を実施するように実施時期を明文化
1996.7～1997.12	「医療改革委員会」で医薬品分類方式による段階別医薬分業を実施する基本モデルを提案
1998.5	保健福祉部に「医薬分業推進協議会」、「医薬品分類委員会」、「医薬分業実務企画段」を構成・運営、医薬分業の推進体系を構築
1998.10.1	医療保険連合会内に医薬分業を担当する「医薬分業推進班」を設置・運営
1999.3	医薬分業の実施時期を2007年7月1日に延期(薬事法改正)
1999.6	保健福祉部の次官を委員長にする「医薬分業実行委員会」を立ち上げ、分野別に三つの分科委員会を設置
1999.9	保健福祉部の「医薬分業実行委員会」で医薬分業の施行案を確定
1999.12.7	薬事法の改正案が国会で成立
2000.1.12	医薬分業実行委員会の提案を中心に「薬事法」を改正・公表
2000.7.1	医薬分業の施行

出所：健康保険審査評価院ホームページより作成。

<http://www.hira.or.kr/common/dummy.jsp?pgmid=HIRAC010904010000>

韓国政府が、医師会などの判断にも係らず、医薬分業を強制的に実施したのは次の四つの要因から説明できる。一つ目は院内での調剤部門を院外に移動させることによって医薬品の過剰な投薬と制度の濫用を防止することである。

二つ目は、国民の薬剤に対する誤った意識を改革することである。当時、国民の間に広まっていた「薬をたくさん飲めば、薬の成分が強ければ、注射を打たれば早く病気が治る」という誤った意識を変えることで、不要な薬剤の使用を削減することを目的にしている。図表 28 は 1998 年における国民医療費の中に占める薬剤費の割合を示しており、韓国は 30.3% でアメリカ(8.4%)、イギリス(15.3%)、日本(20.9%)を大きく上回っていることが分かる。

図表 28 国民医療費の中に占める薬剤費の割合

	アメリカ	イギリス	日本	韓国
国民医療費の中に占める薬剤費の割合	8.4	15.3	20.9	30.3

出所：OECD *Health Data1998*

三つ目は医薬品の取引の透明性を高めることである。診療報酬をめぐる製薬会社と医療機関との不健全な取引を防いで実際の医療費を削減することを目的にしている。

四つ目はカルテの公開等による情報の非対称性を解消することである。すなわち、今までの医療システムでは情報は供給者のみのものであり、実際、その情報を利用する需要者である患者は何も知らないまま供給側の指示に従ってきた。一方、医薬分業はカルテと処方箋を公開することによって、従来までの供給側中心の医療サービスから需要側中心のサービスへと移行することを目的にしている。

医薬分業を実施した直後の医薬分業に対する国民の反応は一般的に冷淡であった。医薬分業を実施する以前の 2000 年 3 月のアンケート調査によると、医薬分業に賛成する回答者の割合は 38.7% で反対の 45.9% を下回っていた。しかしながら、医薬分業を実施してから 5 年が経った 2005 年の調査では医薬分業に対する国民の意識は大きく変化した。つまり、回答者の 83.9% が医薬分業を現在のまま維持するかあるいは現在のシステムに基づいて改善策を探した方がよいと答えており、医薬分業を全面的に廃止すべきだと答えた割合は 16.2% に過ぎなかった。また、薬の使用量が「増えた」と答えた割合は 7.8% であることに比べて「減った」と回答した割合は 4 倍も多い 30.8% に達した。しかしながら、医薬分業の実施以降、便利になったと答えた回答者の割合は 4.9% に過ぎなかった。便利さを感じない主な理由としては「病院と薬局を行き交わなければならない」、「時間がたくさんかかる」ことなどが挙げられた⁴⁸。

韓国での医薬分業は強制的であるものの、医療機関あるいは薬局が開設されていない地

⁴⁸ 東亜日報 (2005) 「医薬分業 5 年、国民意識変化」 2005 年 6 月 27 日。

域また医療機関や薬局が開設されていてもその距離が 1km 離れており、医療機関と薬局を同時に利用することが難しい邑・面・島嶼地域の行政区域は医薬分業の例外地域として指定されている。

ここでは日韓における医薬分業の現状を簡単に比較してみた。日本は医師会の反対等により任意的な医薬分業を実施していることに比べて、韓国は政治的な力を利用して強制的な医薬分業を実施している。医薬分業の実施形態はどうかは、両国における医薬分業は過去に比べてある程度定着しているような気がする。

医薬分業の実施により、医師は診療、薬剤師は調剤という両者における役割分担がより明確になり、医薬品の誤・乱用は以前より減少したと言えるだろう。しかしながら、医薬分業の実施が医療費の減少に繋がっているかどうかはまだ明確ではない。診療報酬をめぐる製薬会社と医療機関との不健全な取引を防いだ結果、医療費が減少した可能性もあるものの、院内処方処方料や調剤料より高い院外処方の処方箋料や調剤料は、医療費の増加に繋がっている恐れもある。本稿では都道府県のデータを用いて、一人当たり医療費と医薬分業率の関係をみており、医薬分業率が高い地域で医療費が低いという結果は出たものの、統計的に有意ではなかった。医療費が毎年増加している現状を考えると医薬分業と医療費の関係を明らかにすることは大事であるが、紙面の関係もあるので、その分析は次の研究テーマに残したい。

最後に高齢化と医薬分業について考えたい。高齢者、特に後期高齢者の場合は、他の年齢階層に比べて医療機関に通う頻度が多く、医療機関から薬局へ移動するのが難しい場合もある。本文の分析で高齢化率が高い地域ほど医薬分業率が低いという結果（統計的に有意ではなかったものの、）からも、高齢化が進むほど現在の医薬分業に対応することが難しいことがうかがえる。

4. 医療費の増加要因分析

世界各国の医療費が増加していると同様に日本と韓国における医療費も毎年増加の傾向にある。例えば、日本の一人当たり医療費は 1990 年の 1,117 ドル (151,521 円)⁴⁹から 2013 年には 3,429 ドル (391,016 円)⁵⁰に 3.3 倍（ドル基準）も増加した。一方、同期間における韓国の一人当たり医療費も 310 ドルから 2,275 ドルに 7.3 倍も増加しており、日本の増加率を大きく上回っている。

このように医療費が増加している原因はどこにあるのだろうか。一般的に医療費が増加する原因としては、人口の増加、人口構造の変化による人口の高齢化、所得水準の向上、公的医療保険の適用対象や給付日数の拡大、診療報酬の引き上げ、物価上昇及び医療人材の人件費上昇、医療技術の進歩、医療機関や医師などの増加によるサービス量の増加、などがあげられている。これらの要因は医療費の増加にどの程度の影響を与えているのだろうか。本

⁴⁹ 為替レート 1 ドル=135.65 円 (1990 年 12 月 31 日現在)。

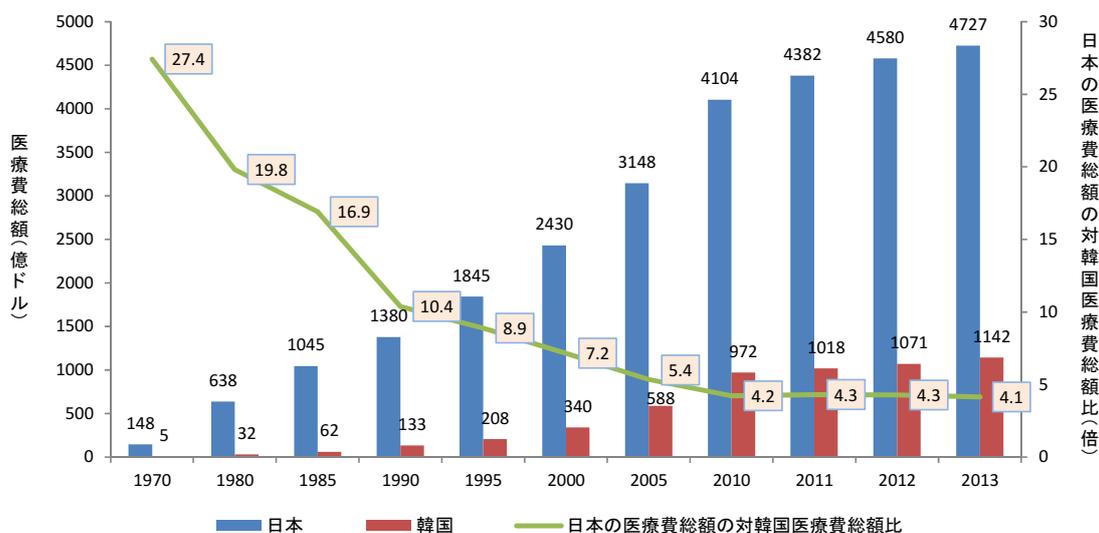
⁵⁰ 為替レート 1 ドル=105.31 円 (2013 年 12 月 31 日現在)。

節では、利用できるデータを用いて日韓における医療費増加の決定要因に対する分析を行って見た。

(1) 増え続ける日韓の医療費

図表 29 は日本と韓国における医療費総額の推移を示しており、両国ともに医療費が継続的に増加していることが分かる。1970 年における医療費総額は日本が 148 億ドル、韓国が 5.4 億ドルであり、日本の医療費総額の対韓国医療費総額比はおよそ 27.4 倍にも達していた。しかしながら、その後韓国政府が公的医療保険を導入し適用対象を段階的に拡大したことなどにより医療サービスに対する需要が顕在化し、それにつれて供給が増加したことが原因で韓国の医療費総額は急増することになり、2013 年にはその差が 4.1 倍まで縮まった⁵¹。図表 30 は日本と韓国の経済や人口規模が異なることを考慮し、医療費の動向を一人当たりで見ただけのものである。1970 年における日本の一人当たり医療費は 142 ドルで韓国の 16.7 ドルに比べて 8.5 倍も高い水準であったものの、その後その差はだんだん縮まり、2013 年における日本の一人当たり医療費は韓国の 1.6 倍水準になっている。

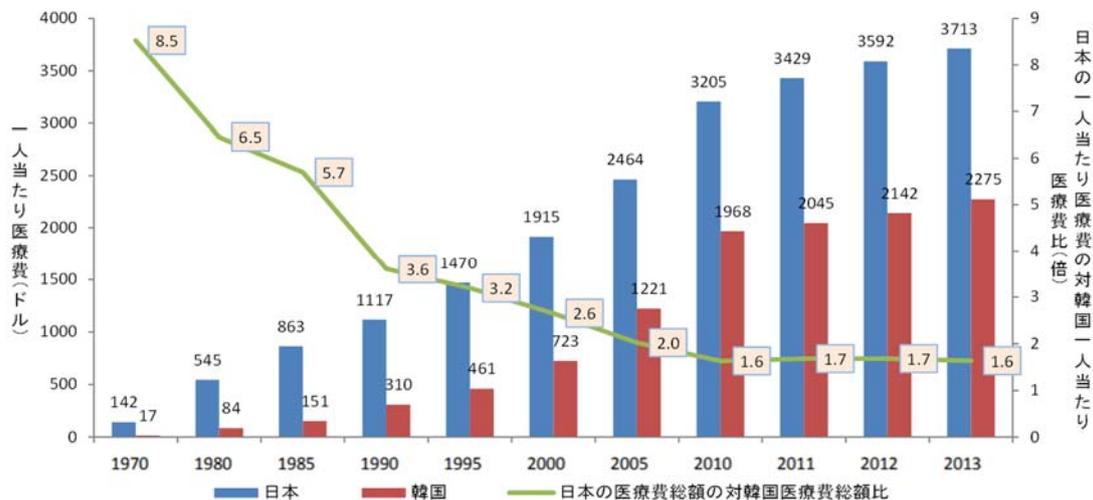
図表 29 日本と韓国における国民医療費の推移



出所：OECD Data - Health

⁵¹ 1970 年から 2013 年の間の日本の医療費総額が 32 倍増加したことに比べて、同期間における韓国の医療費総額は 212 倍も増加した。

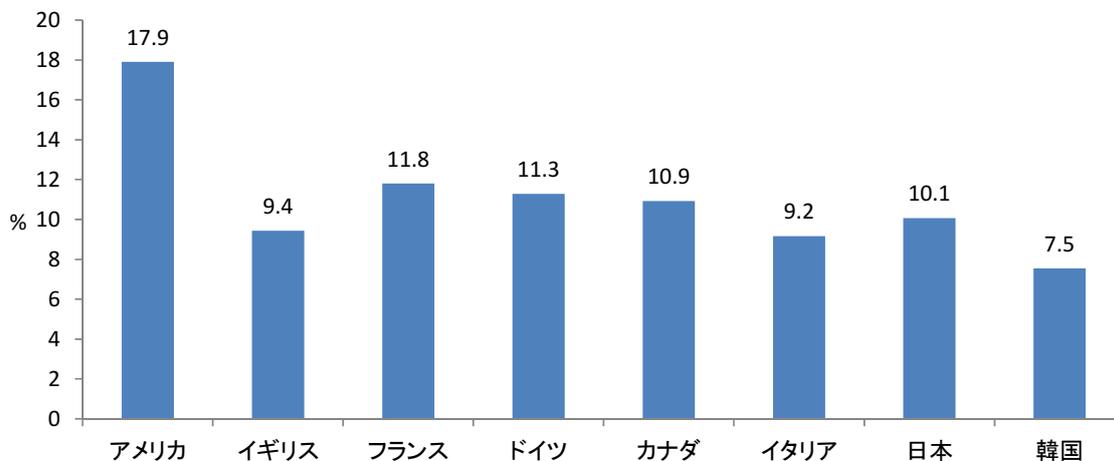
図表 30 日本と韓国における一人当たり医療費の推移



出所：OECD Data - Health

では、日本と韓国の医療費は国際的に見てどのぐらいの水準であるだろうか。図表 31 は先進 7 カ国と韓国における医療費総額の対 GDP 比を示しており、医療費総額の対 GDP 比はアメリカが 17.9%で最も高く、次がドイツ (11.3%)、カナダ (10.9%)、日本 (10.1%) の順になっている。一方、韓国における国民医療費の対 GDP 比は先進国とはまだ差を見せている。しかしながら今後韓国では少子高齢化が急速に進むことにより医療費も急増することが予想されており、これに対する対策を急ぐ必要があるとされている。

図表 31 先進 7 カ国と韓国における医療費総額の対 GDP 比



出所：OECD

(2) 医療費増加の要因分析

本節では日韓両国における 1990 年から 2011 年までの時系列データを用いて医療費増加の決定要因に対する分析を行った。被説明変数としては一人当たり医療費を使っており、説明変数としては 65 歳以上高齢者比率、一人当たり GDP、医療費の公的負担比率、人口千人当たり医師数、人口百万人当たり MRI 装置保有台数、大学進学率、一人当たり脂肪供給量を用いた。各説明変数における係数の予想符号は次の通りである（図表 32）。

- ・ 65 歳以上高齢者比率：高齢者の数が増えると、医療サービスの利用が増加するので、係数の符号は正が予想される。

- ・ 一人当たり GDP：所得水準が高くなると健康に対する関心が高まり、健康のためにお金をより使うので、係数の符号は正が予想される。

- ・ 医療費の公的負担比率：医療需要の価格弾力性の値に依存すると考えられる。医療需要の価格弾力性が高ければ、公的負担比率の引上げ（本人負担率の減少）は、医療に対する需要を大きく増加させる要因になると思われる。また、医療費の過度な公的負担は医療機関が不必要な検査等を増やすことや加入者が必要以上の医療サービスを利用するなどのモラルハザードを引き起こすことにより、医療費増加に繋がる恐れがある。一方、医療費の公的負担比率が高い場合には医療費の増加を防ぐために政府が診療報酬を下げたり、後発医薬品の利用を奨励する等の医療費抑制政策を行うことにより医療費の減少に繋がる可能性もある。そこで、係数の符号は正と負の両方が考えられる。

- ・ 人口千人当たり医師数：係数の符号は正と負の両方が予想される。New-house (1970)⁵²の分析結果によると、医師数が多い地域では患者一人当たりの医療費が多いという結果が出ている。経済学ではこの現象を「医師誘発需要仮説」と呼んでいる。これは、一人当たりの医師数が増加すると、個々の医師は平均所得が減少することを防ぐために、不必要な検査を行ったり、処方する薬の数を増やすなどより密度の高い診療を行うという仮説である。そこで、この仮説が成立すると仮定すると係数の符号は正が予想される。一方、医師数の増加は規模や競争の原理が働くために医療費の減少に繋がるという分析結果もあり、もしこの仮説が成立した場合には係数の符号は負になるだろう。

- ・ 人口百万人当たり MRI 装置保有台数：技術進歩は新しい技術の導入を意味し、新しい技術は新たな費用を発生させる。また、新しい技術を利用するための費用は一般的に高く設定されている。なので、係数の符号は正が予想される。

- ・ 大学進学率：教育水準が向上すると健康に関する知識や関心が高まるので、係数の符号は正が予想される。

- ・ 一日の一人当たり脂肪供給量：生活水準の向上は人々に肉類の消費量を増やし、脂肪の供給量を増やす。その結果肥満になる、あるいは、成人病にかかる確率がより高くなり、医

⁵² Newhouse, J.P., (1970)“A Model of Physician Pricing,”The Southern Economic Journal, Vol.37, No.2, October, pp.174-183.

療サービスを利用する頻度が増えるので、係数の符号は正を予想した。

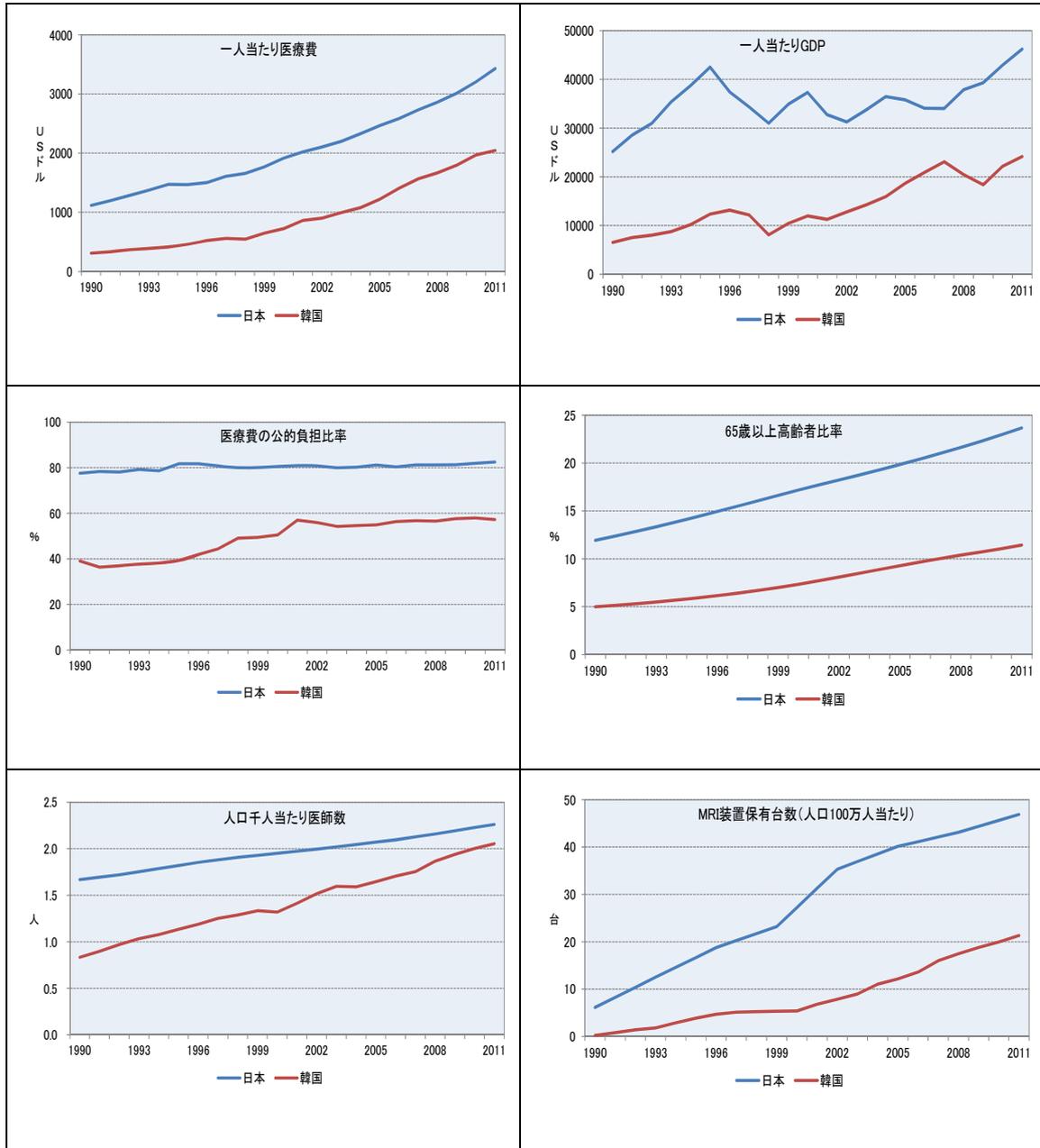
分析では、残差に自己相関があるかどうかをみるために、ダービンワトソン比を使って検定を行った。ダービンワトソン比は、自己相関がなく残差がまったくランダムに発生する場合は 2 になり、残差が正の自己相関が強ければ 0 に、負の自己相関が強ければ 4 に近づく。本稿の分析結果におけるダービンワトソン比は日本が 2.054、韓国が 1.744 で自己相関は大きな問題にはなっておらず、残差がほぼランダムに発生しているので、分析モデルは、重要な説明変数を見落としておらず、適切な変数が使われたと考えられる。

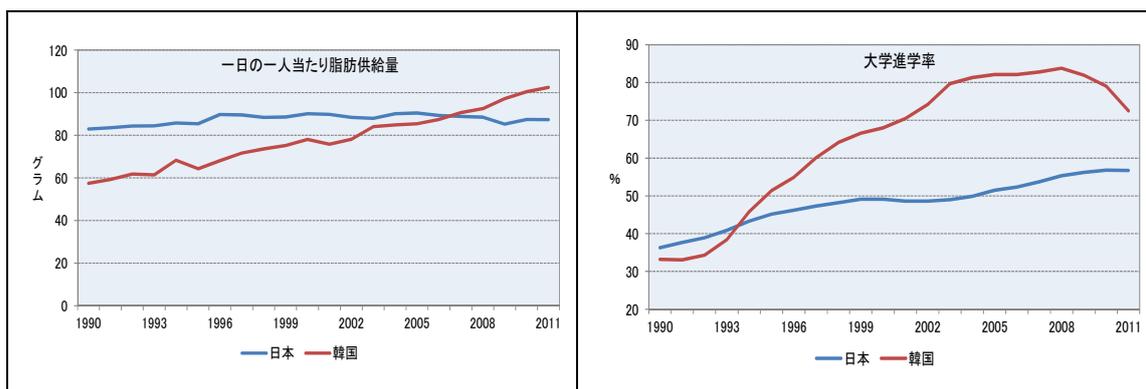
図表 33 は、被説明変数と説明変数の推移を、図表 34 は分析結果を示している。分析結果をみると、65 歳以上高齢者比率と一人当たり GDP の増加は日韓両国ともに一人当たり医療費を増加させるという結果が出た。さらに 65 歳以上高齢者比率における係数の大きさを見ると、韓国が 0.206 で日本の 0.176 より大きい。一方、医療費の公的負担比率の増加が一人当たり医療費に与える影響に対しては日本では「負」の結果が出たことに比べて、韓国では「正」の結果が出ている。図表 33 を見ると、日本の医療費の公的負担比率は過去 20 年の間、小幅に上昇していることに比べて、韓国は日本に比べて上昇幅が大きいことが分かる。分析の結果から韓国では公的負担比率の引上げ（本人負担率の減少）が、医療に対する需要を増加させたと言える。日本の場合は、韓国ほど医療需要の価格弾力性の値が大きいことや他の要因より公的負担比率の変動幅が小さかったのが原因で係数の符号が負になったのではないかと推測されるものの、これに関しては更なる分析をする必要があるだろう。人口千人当たり医師数の場合は日韓ともに規模や競争の原理が働いているという結果になった（韓国は統計的に有意ではない）。人口百万人当たり MRI 装置保有台数や大学進学率は日本のみ一人当たり医療費を増加させるという結果が出た。また、一日の一人当たり脂肪供給量は統計的に有意な結果は得られなかった。

図表 32 データの出典と各説明変数の係数の予想符号

	内容	係数の符号の予想	単位	出典
被説明変数	一人当たり医療費		USDル	OECD
説明変数	65歳以上高齢者比率	+	%	OECD
	一人当たりGDP	+	USDル	OECD
	医療費の公的負担比率	+、-	%	OECD
	人口千人当たり医師数	+、-	人	OECD
	人口百万人当たりMRI装置保有台数	+	台	OECD
	大学進学率	+	%	日本:文部科学省「学校基本調査」、韓国:統計庁
	一日の一人当たり脂肪供給量	+	グラム	FAO(Food and Agriculture Organization)

図表 33 被説明変数と説明変数の推移





図表 34 分析結果

被説明変数: 一人当たり医療費	日本				韓国			
	係数	標準誤差	t値	有意確率	係数	標準誤差	t値	有意確率
定数項	5.545 ***	0.899	6.166	0.000	3.007 **	1.335	2.253	0.041
65歳以上高齢者比率	0.176 ***	0.025	6.938	0.000	0.206 ***	0.033	6.280	0.000
一人当たりGDP	0.134 ***	0.029	4.665	0.000	0.210 ***	0.063	3.319	0.005
医療費の公的負担比率	-0.008 **	0.004	-2.036	0.061	0.015 **	0.004	3.826	0.002
人口千人当たり医師数	-4.983 ***	1.438	-3.466	0.004	-0.023	0.357	-0.066	0.949
人口百万人当たりMRI装置保有台数	0.170 ***	0.030	5.598	0.000	0.044	0.038	1.156	0.267
大学進学率	0.009 *	0.005	1.814	0.091	-0.001	0.002	-0.686	0.504
一日の一人当たり脂肪供給量	0.136	0.196	0.695	0.499	-0.153	0.264	-0.578	0.572
決定係数	0.999				0.999			
調整済み決定係数	0.999				0.999			
F-statistic	2964.200				1687.915			
Prob(F-statistic)	0.000				0.000			
ダービンワトソン比	2.054				1.744			

***, ** はそれぞれ1%、5%、10%水準で統計的に有意なことを示す。

本節では、日韓における医療費の現状や医療費増加の決定要因に対する分析を試みた。制限されたデータであるので、本稿の分析結果から両国における医療費増加要因をすべて解釈することは出来ないものの、高齢化率の増加や一人当たり GDP が医療費増加の主因であることは明確であった。またその影響は少子高齢化が日本より早いペースで進んでおり、一人当たり GDP の増加速度が速い韓国でより大きいという結果が出た。今後韓国では更なる少子高齢化が進むことが予想されており、それは韓国の健康保険財政を圧迫する要因として作用する恐れがある。さらに、最近韓国政府は他の国に比べて患者の本人負担率が高いという韓国の現実を考慮し、患者の医療費負担を減らす目的で、医療保険が適用されない選択診療費、差額室料（上級病室料）、看病費用という「医療保険の3大非給付」⁵³に対する改

⁵³ 韓国における最近の「医療保険の3大非給付」政策に関しては、金明中（2015）「日韓比較（12）：医療保険制度-その5 混合診療—なぜ韓国は混合診療を導入したのか、日

善作業を推進している。しかしながら増え続ける国の財政負担を解決するための対策はあまり考慮されていない。韓国政府は、韓国より先に少子高齢化を経験している日本の事例を参考に、日本政府が行った医療費抑制や財源確保政策などを緻密に検討し、今後の医療費増加に対して対応すべきであるだろう。

一方、最近日本は診療報酬の引き上げを最大限抑制することや後発医薬品を奨励するなどの医療費抑制政策を実施するとともに、混合診療を拡大する方向に政策の舵を切ろうとしている。医療保険の財政に与える影響が相反するとも言える多様な政策の実施が今後日本の医療保険財政にどのような影響を与えるのか関心が高まっているところである。

また、分析から医師数の増加は医療費の減少に繋がるという結果が出た。この結果は日本と韓国では「医師誘発需要仮説」より規模や競争の原理がより働いていることを意味する。今回の分析結果のみならず、近時の研究では医師数の増加と医療費増加との相関関係は小さいという分析結果が出ている。つまり、今回の分析からも分かるように医療費の増加は医師数の増加より、高齢化の進展や医療の進歩（人口百万人当たり MRI 装置保有台数）、所得水準の向上などがより関与していることが分かる。

日本は現在、医師の地域偏在により地方を中心に医師不足が続いている。また、夜間・休日に対応できる産科医や救急専従医も不足している。他の先進国と比べても日本の人口当たり医師数は低い水準である。例えば、2013 年における日本の人口千人当たり医師数は 2.3 人で、OECD 平均 3.3 人を大きく下回り、OECD34 カ国の中で 29 番目（韓国 31 番目）である。

2000 年代前半まで医学科の入学定員の抑制政策を進んでいた日本政府は、医師不足の深刻性に気づき、2000 年代中頃からは、抑制から養成数増員へと政策を切り替えるなど、医師数を増やすための政策を実施しているが、医師不足の問題はすぐには解決されないだろう。さらに今後高齢化が進むと、医療サービスに対する需要は増え、医師不足の問題はより深刻な局面を迎えることが考えられる。このような状況は韓国も同じである。そこで日本と韓国政府は医師数が増加すると医療費が増加するという仮説はあるものの、医師数の増加 ≠ 医療費増加という事実を踏まえて、今回の分析結果等を参考に今後の医師の需給バランスを考えながら医師の養成及び確保のための対策を展開することを望むところである。

参考文献

韓国語

- ・ イ チャンウ (2010) 「主要国における私的医療保険市場の運営体系と示唆点—アメリカ、ドイツ、オランダ、日本を中心に」
- ・ イ チャンウ (2013) 「韓米 FTA と民間医療保険市場の変化」
- ・ イ テヨル・金 ソンア (2007) 「韓米 FTA の締結が保険産業に与える影響」『KIRI Weekly』2007. 4. 5

本へのインプリケーションは？—基礎研レポート、2015 年 12 月 29 日が詳しい。

- ・ オム キウック(1999)「日本の高齢者保健福祉政策の動向」
- ・ 外交通商部(2011)「韓米 FTA の経済的効果再分析」
- ・ 外交通商部(2011)「韓米 FTA 協定文」
- ・ 外交通商部(2012)「韓米医薬品及び医療機器分野の会議開催結果」2012.7.5
- ・ 韓国貿易協会(2012)「韓米 FTA の発効から 6 ヶ月が過ぎた現在の評価と見通し」
- ・ キムクンホン(1998)「ドイツのプレゲ (Pflege) 保険に関する研究」
- ・ 国民健康保険公団・健康保険審査評価院『2002健康保険統計年報』
- ・ 国民健康保険公団・健康保険審査評価院『2006健康保険統計年報』
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 *Social Security in Japan* (2005) 韓国語版「日本の社会保障」責任編集 金子能宏、翻訳 金明中
- ・ 宋 基昊(2012)『恐怖の契約 韓米FTA～TPPで日本もこうなる』農山漁村文化協会
- ・ 保健福祉部(2004)『全国老人生活実態及び福祉欲求調査』
- ・ 保健福祉部(2007)『保健福祉白書2006』
- ・ 三原 岳 (2018)「国保の都道府県化で何が変わるのか(上)ー制度改革の背景と意義を考える」基礎研レポート、2018年4月11日
- ・ 文 玉倫(2000)『医療保障論』新光出版社
- ・ ムン ゼウ 他(2000)『国民医療保険論』癸丑文化社
- ・ 東亜日報(2005)「医薬分業5年、国民意識変化」2005年6月27日
- ・ 統計庁『2007年韓国の社会指標』
- ・ 崔 鍾赫(1999)『日本の公的介護保険制度を巡った課題』
- ・ 朴 光駿 他(1999)『高齢化社会と老人福祉』セジョン出版社
- ・ 朴 英元・天利 論文・宋 元旭・福澤 光啓(2011)「韓国の FTA 政策と韓国企業のグローバル戦略」MMRC Discussion Paper Series No.367(2011年9月)
- ・ チェ ナツギョン・イ ギョンヒ・キム ジョンゴン(2009)「FTA 効果極大化のための国内対策及び構造調整政策方向」対外経済政策研究院研究報告書 09-03

日本語

- ・ 池上 直己・J.C. キャンベル(1996)『日本の医療ー統制とバランス感覚』中央公論社
- ・ 池上 直己(1998)『医療問題』日本経済新聞社
- ・ 泉田信行・中西悟志・漆博雄(1998)「医師誘発需要仮説の実証分析ー支出関数アプローチによる老人医療費の分析」
- ・ 奥田 聡(2010)『韓国の FTA ー10年の歩みと第三国への影響ー』
- ・ 医療経済研究機構(2003)「2002年度OECDのSHA手法に基づく医療費推計及び国際比較に関する研究」
- ・ 医療保険制度研究会『目で見える医療保険白書ー医療保障の現状と課題(平成17年版)』ぎょうせい

- ・ 荻込 俊二(2012)「韓国の FTA 戦略～FTA を積極推進できる要因と日本への示唆～」みずほ総研論集 2012 年 II 号
- ・ 金 ゼンマ(2011)「韓国の FTA 政策決定過程：東アジア共同体への示唆」『アジア太平洋討究』No.17,pp.61-77
- ・ 金 明中(2001)「韓国における介護保険制度のあり方」慶應義塾大学大学院修士論文
- ・ 金 明中(2006)「韓国における高齢化と高齢者雇用政策-高齢者雇用政策と所得政策を中心に」(2006)『エイジレスフォーラム』第4号
- ・ 金 明中・張 芝延「韓国における少子化の現状とその対策」-(2007)『海外社会保障研究』No.160
- ・ 金 明中(2009)「韓国の保険制度と医療事情 - 患者負担と混合診療」『月間保団連』6月号
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較(4):医療保険制度-その1 公的医療保険制度の体系—日本は複数、韓国は単一保険者方式—」基礎研レター、2015年7月29日
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較(7):医療保険制度-その2 保険料率—固定資産に対して異なる政策を実施している日韓の医療保険制度—」基礎研レター、2015年10月5日
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較(8):医療保険制度-その3 自己負担割合—国の財政健全性を優先すべきなのか、家計の経済的負担を最小化すべきなのか—」基礎研レター、2015年10月6日
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較(11):医療保険制度-その4 医薬分業—患者がより利用しやすい仕組みになることを願う—」基礎研レター、2015年12月4日
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較(12):医療保険制度-その5 混合診療—なぜ韓国は混合診療を導入したのか、日本へのインプリケーションは?—」基礎研レター、2015年12月29日
- ・ 健康保険組合連合会編(2008)『社会保障年鑑2008年版』東洋経済新報社
- ・ 権丈 善一(2001)『再分配政策の政治経済学—日本の社会保障と医療』慶應義塾大学出版会
- ・ 鈴木 玲子(1997)「外来医療費と医師密度」『老人医療レセプトデータ分析事業 1996年度研究報告書』(財)公衆衛生振興会 pp19-34
- ・ 総務庁(1997)「中高年層の高齢者問題に関する意識調査」
- ・ 竹下 昌三(2004)『新版わが国の医療保険制度』大学教育出版
- ・ 地域医療研究会(2001)『医療費の地域差』東洋経済新報社
- ・ 東京都武蔵野市(1998)「武蔵野市保健福祉計画実態調査」
- ・ 西村周三 (1987)「医療の経済分析」東洋経済新報社
- ・ 二木 立(1991)『複眼でみる 90年代の医療 勁草 医療・福祉シリーズ』勁草書房
- ・ 二木 立(1995)『日本の医療費—国際比較の視角から』医学書院
- ・ 二木 立(2000)『介護保険と医療保険改革』勁草書房

- ・ 二木 立(2001)『21世紀初頭の医療と介護—幻想の「抜本改革」を超えて』勁草書房
- ・ 二木 立(2004)『医療改革と病院—幻想の「抜本改革」から着実な部分改革へ』勁草書房
- ・ 日本医師会「日本医師会通史」
- ・ 日本医療企画(2005)『医療白書』
- ・ V. R. フュックス 著(1995),江見 康一・二木 立・権丈 善一 訳『保健医療政策の将来 勁草 医療・福祉シリーズ』勁草書房
- ・ 厚生労働省大臣官房統計情報部(2008)『平成18年医療施設調査病院報告(全国版)』
- ・ 厚生労働省大臣官房統計情報部(2004)『平成14年度国民医療費』
- ・ 厚生統計協会(2007)『保険と年金の動向』2007年第54巻第14号
- ・ 国立国会図書館「通商手続法の制定と韓米 FTA 再交渉要求決議案の可決：立法情報」
- ・ 松岡 博司(2012)「韓米 FTA における保険業務の取扱い～TPP 交渉に向けた先行事例として」
- ・ 山本信一・宮下洋・斉藤都美 (2009)「医療需要の価格弾力性と国民医療費の決定要因—2055年・日本の医療費(対GDP)比率の資産を目指して—」『生命保険論集』第167号
- ・ 吉原 健二・和田 勝(1999)『日本医療保険制度史』東洋経済

英語

- ・ David U. Himmelstein et al., (2005) “Market Watch: Illness and Injury as Contributors to Bankruptcy” *Health Affairs*
- ・ Feldstein, M. (1970) “The Rising Price of Physician Services” *Review of Economics and Statistics*, 52(2), pp.121-133
- ・ Fuchs, V. and M. Kramer (1973) “Determinants of Expenditure for Physicians’ Services in the United States 1948-1968” *Technical Report, National Bureau of Economic Research*.
- ・ General F. Anderson(1989)『UNIVERSAL HEALTH CARE COVERAGE IN KOREA』*HEALTH AFFAIRS* Summer 1989。
- ・ International Federation of Health Plans(2013) “International Federation of Health Plans 2012 Comparative Price Report ”
- ・ Joseph P. Newhouse: Medical care costs [1992], “How much welfare loss ? “, *Journal of economic perspectives*, Vol.6 No.3, pp3-21
- ・ OECD Data - Health

第2章 韓国における老人長期療養保険制度の現状や今後の課題

韓国における老人長期療養保険制度は、進歩政権である金大中政権(1998年2月25日～2003年2月24日)時代にその導入が議論され始め、同じ進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代に導入が決まり、保守政権の李明博政権(2008年2月25日～2013年2月25日)時代に施行された。保守政権の李明博政権と朴槿恵政権(2013年2月25日～2017年3月10日)時代には高齢化の影響等により利用者数が年々増加し、老人長期療養保険制度に投入される国の財源は増加傾向にあった。朴槿恵政権時代の成果としては介護認定等級を既存の3等級から5等級に拡大した程度だと言える。そして、進歩政権の文在寅政権(2017年5月10日～)は、2018年から軽い認知症の症状がある高齢者を対象とする「認定支援等級」を新設し、認知症の進行を遅らせるためのプログラムを提供している。

1. はじめに⁵⁴

韓国社会は、以前から年を取った親の面倒は子ども(主に長男)が見るという儒教的な意識が強く、多くの高齢者が老後の生活を自分の子供に依存していた。特に、体が不自由な親の面倒は嫁や娘など女性が担当するケースが多かった。しかしながら、核家族化の進行や女性の社会進出の増加に伴い、家族だけで高齢者の面倒を見ることが難しくなり、介護の社会化が必要となった。さらに、急速な少子高齢化に伴う高齢者の医療費増加は、公的医療保険の財政状況を悪化させ、高齢者の介護に限定した新しい制度の導入の必要性が高まった。そこで、韓国政府は2001年8月に介護保険制度の導入を表明し、2008年7月から「老人長期療養保険制度」という名前で介護保険制度を施行している。

2. 老人長期療養保険制度の導入背景

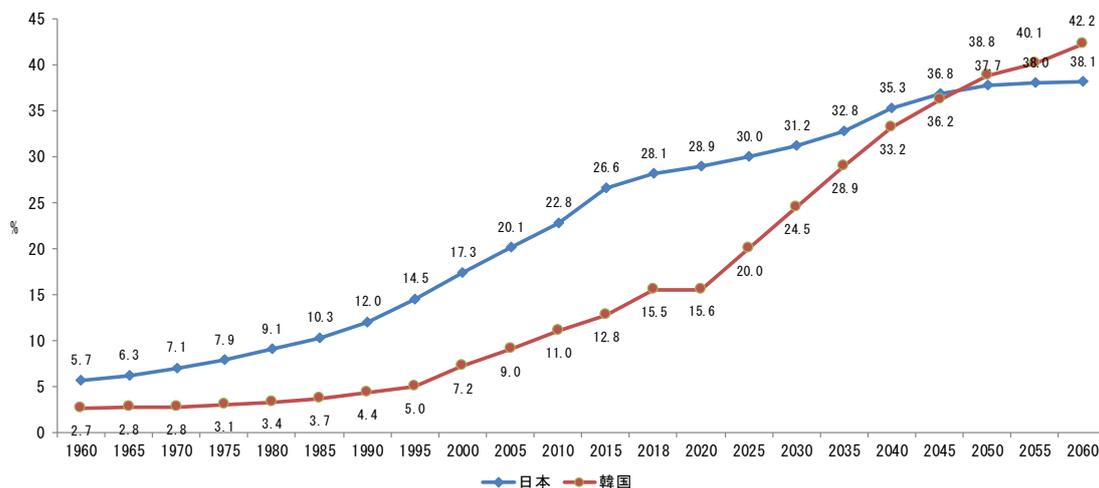
韓国政府が老人長期療養保険制度を導入した理由の一つとして挙げられるのは急速な人口高齢化である。韓国政府が本格的に介護保険制度の導入を議論し始めた2000年の韓国の高齢化率は7.2%で、日本が介護保険制度の導入を議論し始めた1994年の14.1%(2000年:17.3%)に比べるとはるかに低い水準であった。つまり、当時の人口構造的な面から見ると韓国における介護保険制度の導入に対する議論はあまりにも時期尚早(日本と比較すると)だったかも知れない。しかしながら公的医療保険の財政赤字が続き、政府の国庫負担が増加していることや将来的に早いスピードで高齢化が進むことにより公的医療保険の財政状況がますます深刻になることを懸念した韓国政府は、隣国日本で2000年4月から施行された介護保険制度に関心を持つようになった。

2000年以降韓国の高齢化率は段々上昇し、2019年には15.5%まで上昇している。韓国の

⁵⁴ 本章は、金明中(2016)「韓国における老人長期療養保険制度の現状や今後の課題—日本へのインプリケーションは?—」基礎研レポート、2016年6月15日を加筆・修正したものである。

高齢化率は日本の28.1%（2018年10月1日基準）に比べるとまだ低い水準であるものの、少子高齢化のスピードが日本より早く、2060年には42.2%と日本を上回ることが予想されている（図表1）⁵⁵。

図表1 日韓における高齢化率の推移と将来推計



注) 2020年以降は推計値。

出所：韓国統計庁「人口動態統計」各年度、内閣府（2015）『平成27年版高齢社会白書』より筆者作成

図表2は、高齢者一人を支える現役世代の数（15～64歳人口/65歳以上人口）の推移と将来推計を日韓でみたものであり、この数値が小さくなることは現役世代の負担が増加することを意味する。例えば、日本の場合1960年には現役世代11.2人が高齢者一人を支えていたが、2014年にはその数が2.4人に減り、さらに2060年には1.3人まで減ると予想されている。韓国の場合は日本より現役世代の減少幅が大きく、高齢者一人を支える現役世代の数は1960年の20.5人から、2014年には5.8人まで急速に低下しており、さらに2060年には1.2人になり、日本を下回ることが見通されている。

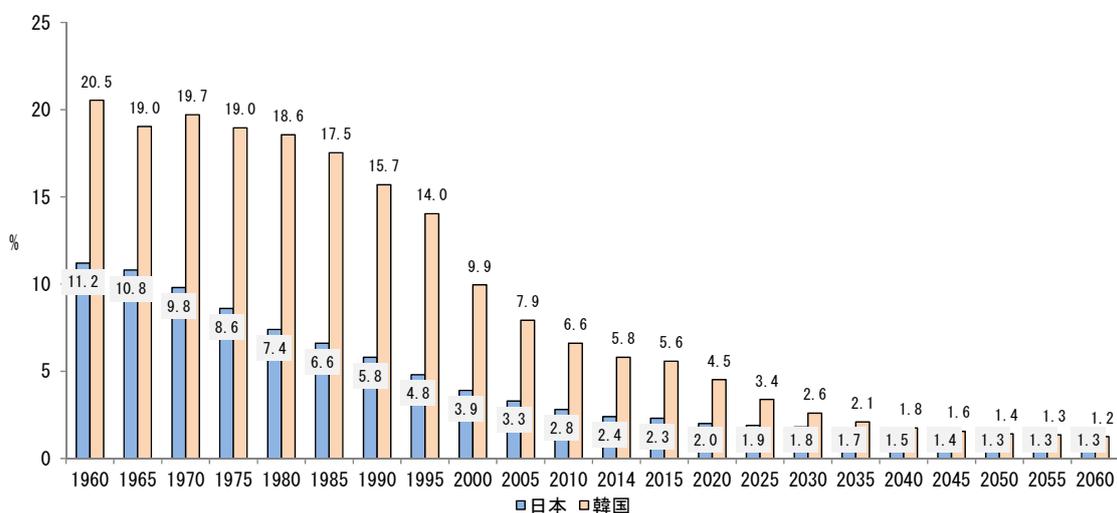
また、核家族化の進行や女性の社会進出の増加も韓国政府が老人長期療養保険制度の導入を急いだ一つの理由であるだろう。韓国における平均世帯人員は1980年の4.62人から2017年には2.50人まで減少しており、日本（2.47人、2017年）と同様に核家族化が進んでいる。さらに、女性の社会進出がますます進んでおり（特に若い女性を中心に）⁵⁶、介護

⁵⁵ 現在、韓国の高齢化率が日本より低い理由としては、ベビーブーム世代が生まれた時期が日本より遅く、ベビーブーム世代の期間が日本より長かったこと（日本は1947～1949年、韓国は1955～1963年）や、2000年までは日本より高い出生率を維持していたこと、韓国の出生時の期待寿命（Life expectancy at birth）が日本より低い（日本（2017年）→男性81.1歳、女性87.3歳、韓国（2017年）→男性79.7歳、女性85.7歳）こと等が考えられる。

⁵⁶ 2000年に48.8%であった女性の労働力率は2019年には53.5%に微増したものの、韓

の社会化が求められることになった。

図表 2 高齢者一人を支える現役世代の数の推移と将来推計



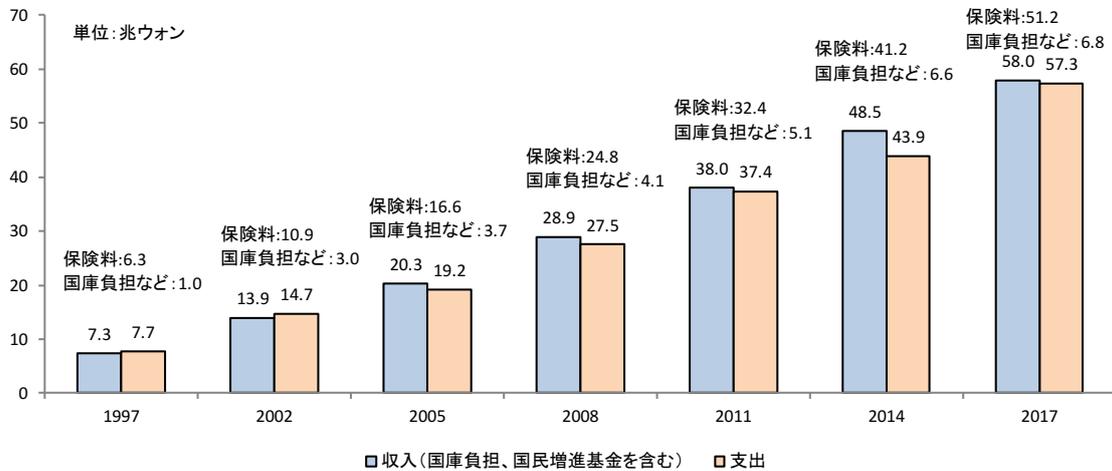
出所：韓国統計庁「人口動態統計」各年度、内閣府（2015）『平成 27 年版高齢社会白書』より筆者作成、金 明中（2015）「日韓比較（3）：高齢化率 —2060 年における日韓の高齢化率は両国共に 39.9%—」研究員の眼、2015 年 07 月 08 日から再引用。

老人長期療養保険制度を導入したもう一つの理由は、上でもすでに触れたように公的医療保険の財政赤字が続いたことである。韓国における公的医療保険の財政は 1997 年から赤字に転落し、赤字金額も毎年増加している。図表 3 は韓国における公的医療保険の財政の推移を示しており、保険料収入だけでは支出を賄うことができず、国庫負担や国民増進基金が継続的に増加していることが分かる。支出の大部分は診療に対する保険給付費（2014 年基準 96.8%）が占めており、韓国政府は将来的に急激な少子高齢化が進むことにより公的医療保険の財政状況がさらに悪化し、国庫負担の金額が大きく増加することを懸念して、いち早く介護保険制度の導入を検討したと考えられる。実際に、65 歳以上高齢者の一人当たり年間平均診療費は、2007 年の 207.9 万ウォンから 2018 年には 456.8 万ウォンまで増加しており、全年齢階層の平均 152.8 万ウォン（2018 年）の約 3 倍に達している。また、高齢化の進展や高齢者医療費の増加により、全診療費に占める高齢者診療費の割合も 2005 年の 28.2%から 2018 年には 40.8%まで急増した（図表 4）。

このような高齢者の増加や現役世代の減少、核家族化の進行による平均世帯人員の減少、女性の社会進出の拡大、高齢者医療費の増加による公的医療保険の財政の悪化などが韓国政府が老人長期療養保険制度を導入した主な理由であると言えるだろう。

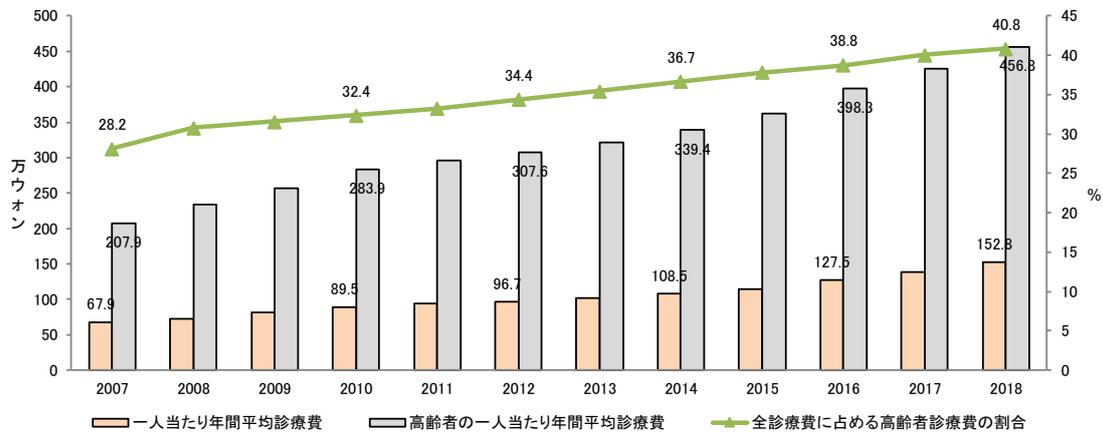
国政府が積極的雇用改善措置を実施する等女性活躍のための政策に力を入れているので、今後韓国社会における女性の社会進出はさらに進むことが予想されている。

図表 3 韓国における公的医療保険の収入や支出の推移



出所：韓国統計庁ホームページ「健康保険財政現況」より筆者作成

図表 4 韓国における高齢者の一人当たり年間平均診療費等の推移



出所：国民健康保険公団、健康保険審査評価院『健康保険統計年報』各年

3. 老人長期療養保険制度の概要

(1) 老人長期療養保険制度の施行までの流れ

日本が1994年に厚生省（現厚生労働省）内に高齢者介護対策本部を設置し、介護保険制度の導入に向けて本格的に動いたように、韓国も1999年12月に「老人長期療養保護政策研究団」を設置してから老人長期療養保険制度の導入に対する準備を始めた。同団体は、2000年に「老人長期療養保護政策企画団」に名称を変更した以降、同年12月に「老人長期療養保護総合対策方案」を発表し、老人長期療養サービスの概念やサービスの供給モデル、そして老人長期療養保護を実施するための人材や施設の基盤を構築するための基本的な案を提案

した。

その後 2001 年 8 月に金大中元大統領⁵⁷が祝辞で老人長期療養保険制度の導入に対する意思を公式的に表明したことや、2002 年の大統領選挙で盧武鉉元大統領⁵⁸が老人長期療養保険制度の導入を公約事項として提示したことにより、老人長期療養保険制度の導入がほぼ確実になった（図表 5）。

図表 5 老人長期療養保険制度の推進過程

高齢化時代に備え、「老人療養保障制度」の導入を発表	
2001.8.15	金大中大統領が老人長期療養保険制度の導入を公式的に表明
2002	盧武鉉大統領が公約事項として提示
「老人療養保障制度」の施行のための準備体系を構築	
2003.03~2004.02	「公的老人療養保障推進企画団」を設置・運営
2004.03~2005.02	「公的老人療養保障制度実行委員会」を構成・運営
「老人療養保障法（案）」の立法を推進	
2005.10.19	「老人療養保障法（案）」の立法を予告（2005.10.19~2005.11.08）
2006.02.16	立法案を国会に提出
2007.04.02	国会で成立
2007.06.08~2007.06.28	第1段階の施行令や施行規則の立法予告完了 第1段階の施行令や施行規則：2007年10月1日施行
2007.10.01	第2段階の施行令や施行規則：2007年7月1日施行 第1段階の施行令や施行規則を施行
モデル事業を推進	
2005.07~2006.03	※1次モデル事業を実施 対象：6つの市郡区における65歳以上の国民基礎生活保障制度の保護者 地域：光州市南区、京畿道水原市、江原道江陵市、忠清南道扶余市、慶尚北道安東市、済州道済州郡
2006.04~2007.04	※2次モデル事業を実施 対象：8つの市郡区における65歳以上の高齢者 地域：1次モデル事業の対象地域に釜山市北区と全羅南道莞島郡を追加
2007.05~2008.06	※3次モデル事業を実施 対象：13つの市郡区における65歳以上の高齢者 地域：2次モデル事業の対象地域に仁川市富平区、大邱市南区、忠清北道清州市、全羅北道益山市、慶尚南道河東郡を追加
「老人長期療養保険制度」の施行	
2008.03~2008.07	「老人長期療養保険制度」の施行を準備 「老人長期療養保険運営センター」の開所
2008.07	「老人長期療養保険制度」の施行 「老人長期療養保険制度」の施行、保険料徴収及び給付支給をスタート
2009.03	外国人労働者の「老人長期療養保険制度」への加入を除外する制度を実施 雇用許可制で入国した外国人労働者の保険料負担を緩和
2009.05	農漁村地域に居住する受給者の本人負担金を軽減、経済的負担緩和が目的 長期療養機関長の義務及び公団長期療養機関を設置するための基準を新設
2010.03	
2013.08	
2014.07	長期療養機関の運営秩序確立や管理強化 「老人長期療養保険制度」の等級拡大：3等級→5等級

出所：老人長期療養保険制度ホームページより作成 <http://www.longtermcare.or.kr>

老人長期療養保険制度の施行のための準備体系を構築する過程で、2003 年には「公的の

⁵⁷ 韓国の第 15 代大統領。任期は 1998 年～ 2003 年。

⁵⁸ 韓国の第 16 代大統領。任期は 2003 年～ 2008 年。

人療養保障推進企画団」が、2004年には「公的老人療養保障制度実行委員会」が次々と設立され、制度の名称や運営方式、被保険者や給付対象、サービスの種類、財源や管理運営機構などの具体的な内容が議論された。2007年4月2日には国会本会議で「老人長期療養保険法」が成立されることにより、「老人長期療養保険制度」を施行するための基盤が整えられた（図表5）。

韓国政府は制度の施行前に制度の基盤整備を目的に3回に分けてモデル事業を行った。第1次モデル事業は2005年7月から2006年3月まで6つの市郡区⁵⁹を対象に、第2次モデル事業は2006年4月から2007年4月まで8つの市郡区を対象に、そして第3次モデル事業は2007年5月から2008年6月まで13つの市郡区を対象に実施され、その直後である2008年7月から老人長期療養保険制度が実施されることになった。

(2) 老人長期療養保険制度の概要

韓国における老人長期療養保険制度は、高齢や老人性疾患などが原因で日常生活を一人で営むことが出来ない高齢者等に身体活動あるいは家事支援等の老人長期療養保険制度からのサービスを提供することにより高齢者の老後の健康増進や生活安定に寄与し、その家族の負担を減らすことで国民の生活の質を高めることを目的としている。

韓国の老人長期療養保険制度は、日本の介護保険制度をモデルとして研究して導入されたものの、制度の施行においては被保険者層を拡大し、手続きやサービスの内容を簡素化するなど国の財政的・行政的負担を最小化しようとした。例えば、日本の介護保険制度は40歳以上を被保険者（65歳以上の高齢者は第1号被保険者、40～64歳までは第2号被保険者）にしたことに比べて、韓国の老人長期療養保険制度は、公的医療保険の被保険者すべてを老人長期療養保険制度の対象にしている。

保険料率は日本が介護保険の保険料率を別に設定しているのに比べて、韓国は公的医療保険の保険料に一定比率（2019年基準8.51%）をかけて計算している。

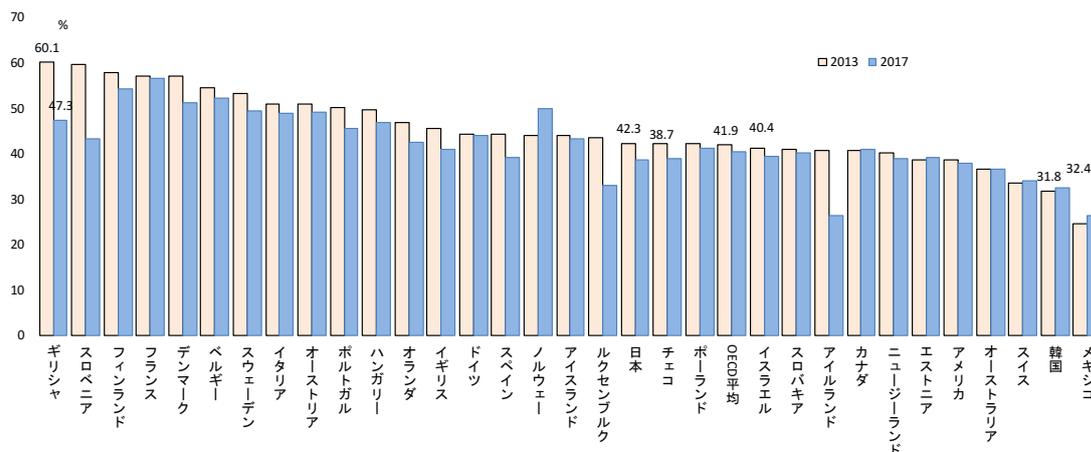
一方、サービスが利用できる対象者は65歳以上の高齢者や65歳未満の老人性疾患を抱えている者に制限した。財源の仕組みは両国ともに保険料と国庫負担、そして自己負担を基本にしているものの、介護サービスを利用するときの自己負担割合は日本が在宅・施設サービスともに10%に設定していることに比べて、韓国の場合は在宅15%、施設20%で日本より自己負担割合を高く設定した。

このように韓国が日本よりサービス利用時の自己負担割合を高く設定しているのは「財政支出の最小化」という韓国政府の財政運営方針に基づいていると考えられる。これは政府支出の対名目GDP比や債務残高の対名目GDP比からも間接的に確認することができる。実際、2017年における韓国の政府支出の対名目GDP比は32.4%でOECD平均（加重平均）38.7%を下回っており、OECD加盟国の中でこの比率が韓国より低い国はメキシコとアイルランドのみであった（図表6）。

⁵⁹ 日本の市町村に当たる。

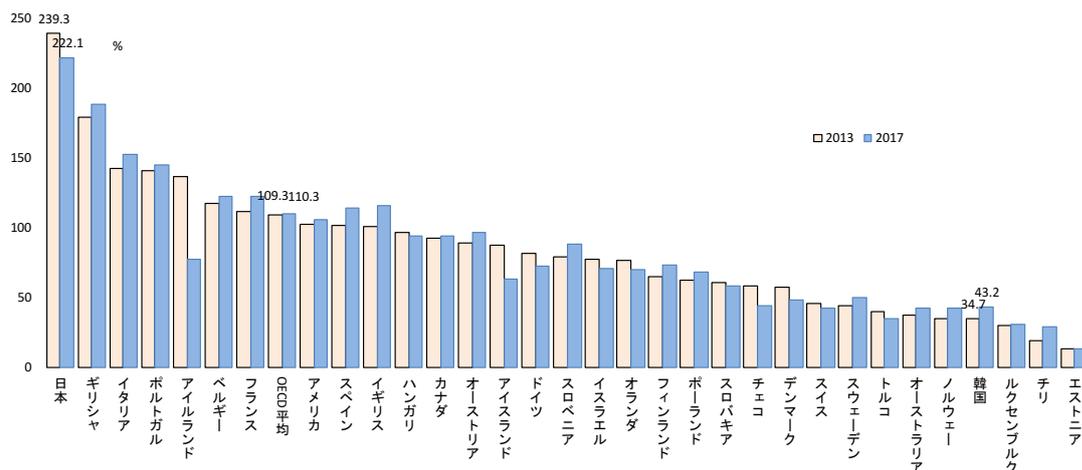
また、2017年における債務残高の対名目GDP比も43.2%でOECD平均（加重平均）110.3%を大きく下回っており、韓国より低い国はルクセンブルク（30.7%）、チリ（29.6%）、エストニア（13.0%）のみであった（図表7）。今後高齢化が進んだ場合、政府支出の対名目GDP比や債務残高の対名目GDP比は現在よりは高くなることが予想されるものの、政府支出をできるだけ低い水準で維持しようとする韓国政府の方針は、大きくは変わらないと考えられる。

図表6 政府支出の対名目GDP比の国際比較（2013年と2017年）



出所：OECD（2016）*Government at a glance 2015*とOECD（2019）*Government at a glance 2019*を用いて筆者作成

図表7 債務残高の対名目GDP比の国際比較（2013年と2017年）

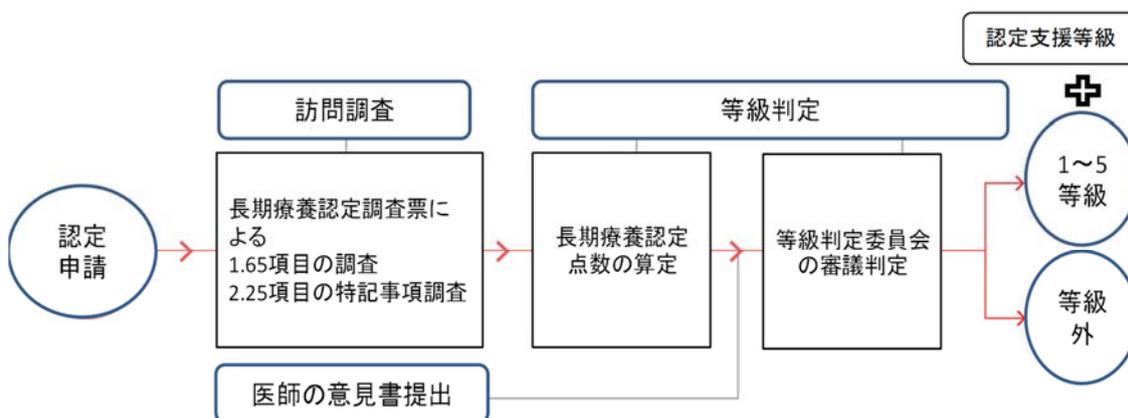


出所：OECD（2016）*Government at a glance 2015*とOECD（2019）*Government at a glance 2019*を用いて筆者作成

韓国の老人長期療養保険制度からのサービスは、在宅サービスと施設サービス、そして特別現金給付が提供されている。日本とは異なって韓国政府が介護を担当する家族に対して現金給付を支給することを決めた理由は、制度の導入初期に介護を担当する人材を十分に確保できず、山間僻地等の需要に対応することができないことを懸念したからである。

長期療養給付の申請者は図表 8 の等級判定手続きによって「認定者」と「等級外」に区分される。等級判定は日本のコンピュータによる判定等を省略することによって簡素化した。また、日本が介護認定の「等級」を軽い症状から順に、「要支援 1」、「要支援 2」、「要介護 1」、「要介護 2」、「要介護 3」、「要介護 4」、「要介護 5」と 7 段階に区分していることに比べて、韓国は軽度のものから順に「5 等級」、「4 等級」、「3 等級」、「2 等級」、「1 等級」と 5 段階に区分している（図表 9、導入初期には 3 段階であったものの、2014 年から 5 段階に拡大実施）。1 等級から 5 等級までの認定者は長期療養認定書に書かれている「長期療養等級」、「長期療養認定有効期間」、「給付種類及び内容」に基づき、自ら選んだ施設等と契約を結ぶことにより長期療養給付を利用することができる⁶⁰。韓国には日本のケアマネジャーのような仕組みがないので、サービス利用者は自ら利用するサービスや施設を決めている。一方、「等級外」として判定された者は地方自治体が提供する、情報サービスや老人福祉館の利用など一部のサービスしか利用できない。長期療養等級の有効期間は 1 等級が 3 年で、2 等級～5 等級は 2 年である。さらに、韓国政府は、2018 年から軽い認知症の症状がある高齢者を対象とする「認定支援等級」を新設し、認知症の進行を遅らせるためのプログラムも提供している。

図表 8 等級判定の手続き



出所：老人長期療養保険ホームページより作成

⁶⁰ 長期療養認定書が到着した日から長期療養給付を利用することができる。

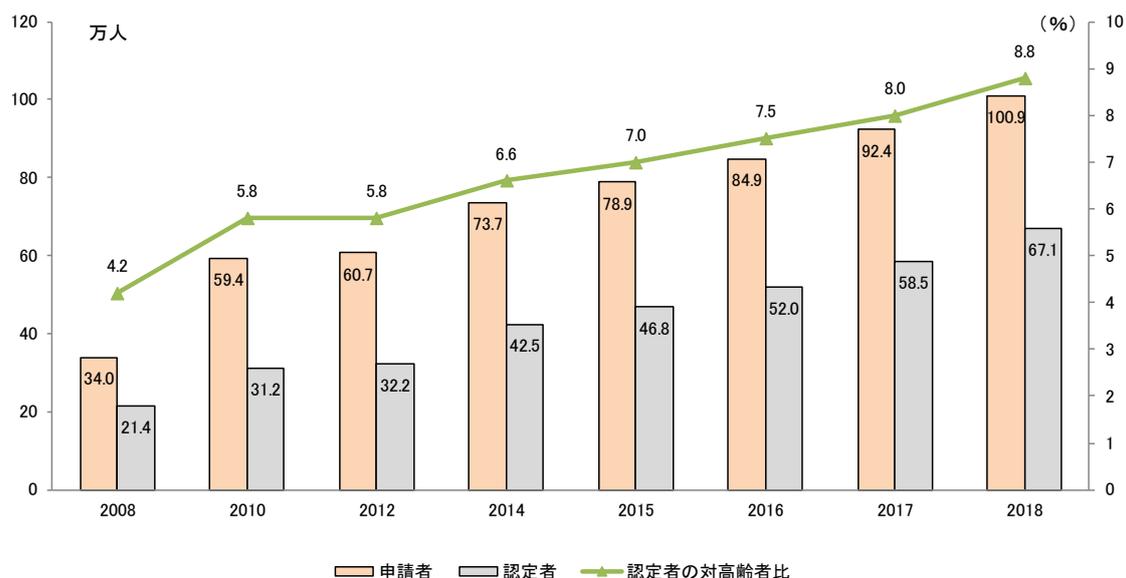
図表 9 等級判定の基準

等級	心身の状態	長期療養認定点数
1等級	心身の機能障がい 日常生活で全的な助けが必要	95点以上
2等級	心身の機能障がい 日常生活でかなりの助けが必要	75点以上95点未満
3等級	心身の機能障がい 日常生活で部分的な助けが必要	70点以上75点未満
4等級	心身の機能障がい 日常生活で一部の助けが必要	51点以上60点未満
5等級	認知症患者（法第2条による老人性疾病に限定）	45点以上51点未満
認知支援等級	認知症患者（法第2条による老人性疾病に限定）	45点未満

出所：老人長期療養保険ホームページより作成

老人長期療養保険制度に対する認知度が広がることにより 2008 年に 34.0 万人であった申請者数は 2018 年には 100.9 万人に約 3.0 倍も増加した。また、同期間における認定者数も 21.4 万人から 67.1 万人に約 3.1 倍増加している。認定者 67.0 万人は高齢者人口の約 8.8% に該当する数値であり、日本の認定者数 633 万人（高齢者人口の 18%、2017 年 4 月基準）に比べるとまだ低い水準である。しかしながら、今後、急速に人口高齢化が進むことにより、申請者数や認定者数は早いスピードで増加することが予想されており、将来に対する緻密な対策が要求されている（図表 10）。

図表 10 申請者、認定者、認定者の対高齢者比の推移



出所：国民健康保険公団『老人長期療養保険統計年報』 各年より筆者作成。

図表 11 は、2018 年現在の認定者数の等級別内訳を見たものであり、4 等級の認定者が全体の 39.5% (26.5 万人) で最も多く、次に 3 等級 31.5% (21.1 万人)、2 等級 12.6% (8.5 万人)、1 等級 6.7% (4.5 万人)、5 等級 8.0% (5.4 万人) などの順になっている。

図表 11 老人長期療養保険制度認定者数の等級別内訳

単位: 万人、%

	合計	1等級	2等級	3等級	4等級	5等級	認定支援等級
認定者数	67.1	4.5	8.5	21.1	26.5	5.4	1.1
割合	100.0	6.7	12.6	31.5	39.5	8.0	1.7

注) 認定支援等級：軽い認知症の症状がある高齢者

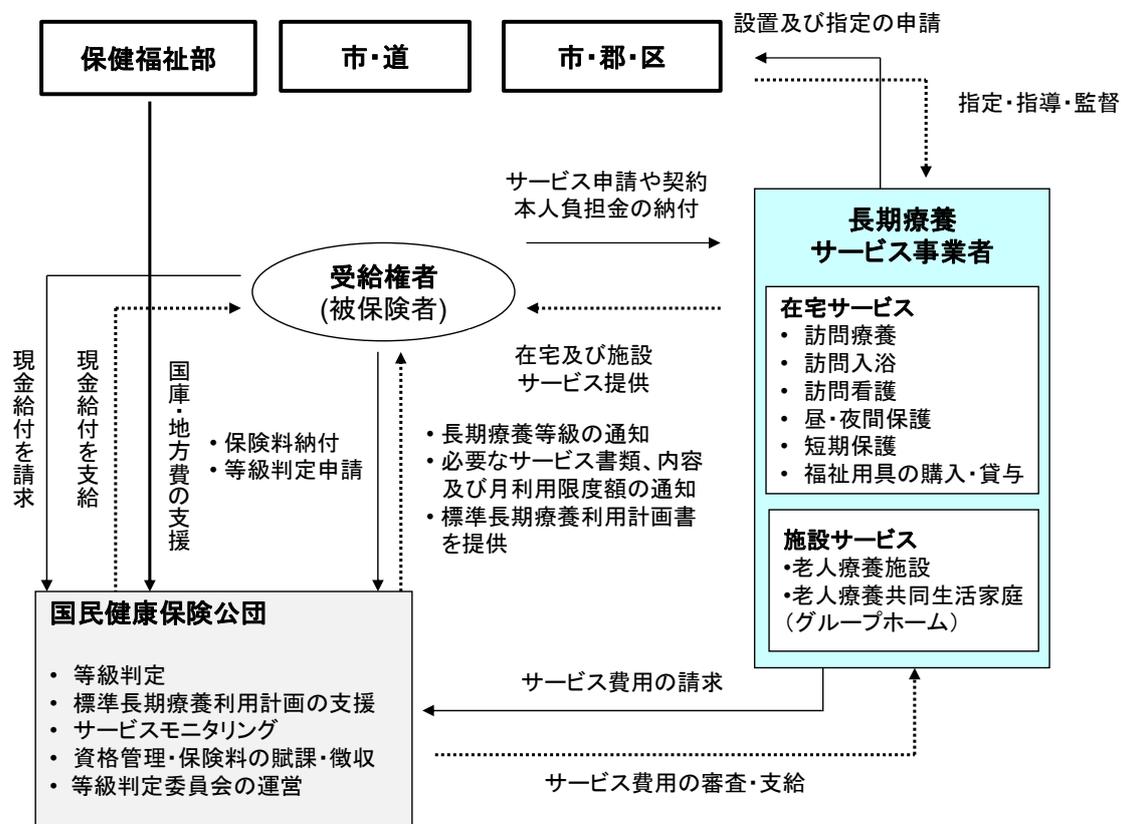
出所：国民健康保険公団（2018）『2017 年老人長期療養保険統計年報』より筆者作成。

一方、老人長期療養保険制度認定者の男女別割合は女性が 72.8% で男性の 27.2% を大きく上回っている。そして、年齢階層別には 65 歳未満の割合は 4.4% に過ぎず、65 歳以上が 95.6% で認定者の大部分を占めている。

(3) 老人長期療養保険制度の管理・運営体系及び在宅・施設サービスの概要

図表 12 は、老人長期療養保険制度の管理・運営体系を示しており、保健福祉部や地方自治団体、国民健康保険公団、被保険者、長期療養サービス事業者の間に密接な関係があることが分かる。つまり、制度の主な指導及び監督は保健福祉部や地方自治団体が担当する代わりに、等級判定やサービスモニタリングの実施、資格管理・保険料の賦課・徴収、等級判定委員会の運営という業務は国民健康保険公団が担当している。また、被保険者は保険料を納める義務があり、老人長期療養保険制度からのサービスの利用を希望する時には等級判定を申込み、認定されたらサービスに対する利用者負担金を支払うことによりサービスを利用することができる。長期療養サービス事業者が提供するサービスは在宅サービスと施設サービスがあり、在宅サービスとしては、訪問療養、訪問入浴、訪問看護、昼・夜間保護、短期保護、福祉用具の購入・貸与などのサービスが提供され、施設サービスは老人療養施設や老人療養共同生活家庭（グループホーム）で利用することができる。

図表 12 老人長期療養保険制度の管理・運営体系



出所：老人長期療養保険制度ホームページ

施設サービスは、老人長期療養保険制度が施行される以前には、老人療養施設、老人専門療養施設、実費老人療養施設、有料老人専門療養施設、有料老人療養施設などで提供されていたが、管理をより効率的にするために老人長期療養保険の施行直前である 2008 年 4 月に「老人療養施設」という一つの施設に統合し、運営している。そして、施設の不足などによりサービスが利用できないことを防ぐ目的で、「老人療養施設」より設備及び人材配置に関する基準を少し緩和した「老人療養施設」の縮小版とも言える「老人療養共同生活家庭」を新設した。両施設の設備及び人材配置に関する基準は図表 13 の通りである。サービスを提供している施設などは老人長期療養保険制度が導入された 2008 年に比べて大きく増加している（図表 14）。

図表 13 「老人療養施設」や「老人療養共同生活家庭」の設備及び人材配置に関する基準

	老人療養施設	老人療養共同生活家庭
施設面積	入所定員1人当たり延べ面積23.6㎡以上	入所定員1人当たり延べ面積20.5㎡以上
居室面積	1人当たり6.6㎡以上	1人当たり6.6㎡以上
相部屋(多床室)の定員	4人以下	4人以下
施設定員	10人以上	5人以上9人以下
療養保護士	入所者2.5人当たり1人	入所者3人当たり1人

注) 療養保護士は日本の介護福祉士とホームヘルパー1級・2級のような業務を担当する。
出所：老人長期療養保険制度ホームページより筆者作成

図表 14 老人長期療養保険制度のサービスを実施する機関の数の推移

	単位:ヶ所									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
在宅サービス提供機関	8,318	14,560	14,979	14,918	15,056	15,704	16,543	18,002	19,398	20,377
訪問療養	4,206	8,446	9,164	8,709	8,500	8,620	9,073	10,077	11,072	11,662
訪問入浴	2,959	6,279	7,294	7,162	7,028	7,146	7,479	8,253	8,957	9,357
訪問看護	592	787	739	692	626	597	586	574	598	650
昼・夜間保護	790	1,106	1,273	1,321	1,331	1,427	1,688	2,018	2,410	2,795
短期保護	694	1,368	199	234	257	368	322	299	267	218
福祉用具	720	1,086	1,278	1,387	1,498	1,574	1,599	1,700	1,823	1,892
老人療養施設	375	725	1,078	1,352	1,646	2,494	2,714	2,935	3,137	3,289
老人専門療養施設	482	488	450	411	369	2	-	-	-	-
老人療養施設(旧法)	522	482	415	334	244	1	-	-	-	-
老人療養共同生活家庭	321	934	1,343	1,572	1,739	2,150	2,157	2,150	2,050	2,015
老人療養施設(短期保護転換)	0	0	465	392	329	1	-	-	-	-

注) 機能が重複している機関があるため合計が一致していない。

出所：国民健康保険公団（2018）『2017年老人長期療養保険統計年報』より筆者作成

(4) 老人長期療養保険制度を担当する人材の現状や今後の課題

次は、老人長期療養保険制度のサービスを担当する人材の現状や課題について論じたい。老人長期療養保険制度のサービスを主に担当しているのは、日本の介護福祉士やホームヘルパー1級・2級のような業務を担当する療養保護士である。韓国政府は、老人長期療養保険制度の導入初期にサービスを担当する人材をより早く市場に供給するために、療養保護士養成学校の設立基準を緩和した（希望する者が市郡区に届出をするだけで設立を認めるなど）。そして、療養保護士の資格も療養保護士の養成学校で240時間（理論80時間、実技80時間、実習80時間）の教育課程を修了するだけで取得できるようにした。しかしながらその後、療養保護士の養成学校が乱立することにより、質の低い療養保護士が市場に多く輩出されることに気づいた韓国政府は2010年4月に法律を改正し、療養保護士の養成学校の設立を届出制から指定制に変えると同時に、療養保護士の資格証の取得も教育課程を

修了してから、国家資格試験（年3回、60点以上合格）に合格した者に限定する等基準を強化した。しかしながら、試験の難易度はそれほど高くなく、最近の第27回療養保護士国家資格試験（2019年3月30日実施）の合格率は89.7%に達している。

療養保護士の資格を持っている者は約150万人いると把握されているものの、その中から2017年現在施設等で活動している者は340,624人に過ぎず、多くの療養保護士が労働市場から離れたり、他の職についている状況である（図表15）。

図表15 老人長期療養保険制度を担当する人材の推移

単位：人

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
社会福祉士	5,862	6,133	6,751	7,506	11,298	13,923	14,682	18,535
医師（嘱託を含む）	997	1,081	1,142	1,233	1,324	1,415	1,683	2,198
看護師	2,986	2,838	2,735	2,627	2,683	2,719	2,675	2,791
看護助務士	5,069	5,859	6,560	7,552	8,241	9,099	9,080	9,845
歯科衛生士	17	7	7	4	5	4	5	7
物理治療士や作業治療士	1,412	1,530	1,626	1,740	1,813	1,952	1,974	2,024
療養保護士	228,955	232,639	233,459	252,663	266,538	294,788	313,013	340,624
栄養士	719	776	835	918	987	1,046	1,130	1,160

注1) 看護助務士は日本の准看護師に当たる。

注2) 物理治療士や作業治療士は、日本の理学療法士や作業療法士に当たる。

注3) 療養保護士は日本の介護福祉士とホームヘルパー1級・2級のような業務を担当する。

出所：国民健康保険公団（2018）『2017年老人長期療養保険統計年報』

このように療養保護士の労働市場参加率が低い理由は、日本と同じく療養保護士の賃金が低く勤務環境が劣悪だからである。療養保護士の月平均賃金は最低賃金の引き上げにより2018年基準で225.5万ウォンまで引き上げられたものの、正規労働者の月平均賃金351万ウォン（2018年）と比較すると、療養保護士の賃金水準は正規労働者の64.2%の水準に止まっている。このような療養保護士の低い処遇水準は療養保護士の離職率を高める要因にもなっている。ジョンウンハ・ジャンミンギョン（2012）を参考とすると、療養保護士の離職率は2008年の22.8%から2011年には33.4%まで上昇した。また、韓国老人福祉中央会政策研究所（2012）とジョンウンハ・ジャンミンギョン（2012）が行った調査結果によると、療養保護士の平均勤続期間はそれぞれ29.1ヶ月と30.2ヶ月で老人長期療養保険関連施設に従事している労働者の中で最も短いことが明らかになった。

図表16は、老人長期療養保険関連施設の従事者に対して処遇改善の優先順位を調べた調査結果であり、療養保護士を含むすべての従事者が「報酬の適正化」（療養保護士74.3%）を最も改善すべき項目として選択した。療養保護士が処遇改善を希望する二番目の項目は

「雇用安全性の確保及び社会保障」(42.3%)で、次は「労働時間の適正化」(42.1%)、「安全な労働環境の提供」(19.3%)の順であった。また、療養保護士に対する低い処遇水準や劣悪な労働環境は若者が療養保護士として労働市場に参加することを妨げる要因にもなっている。国民健康保険公団は2014年現在、活動している療養保護士が約30.4万人⁶¹いると推計しているが、その年齢構成を見ると、40代以上が全療養保護士の96.6%を占めており、40代未満は3.4%に過ぎない状況である(図表17)。日本の場合、40代未満の介護労働者の割合が33.7%⁶²を占めていることとは大きな対照を成している。

図表 16 老人長期療養保険関連施設従事者の処遇改善優先順位(複数回答)

区分	療養保護士 (n=822)		社会福祉士 (n=254)		看護師 (n=127)		看護助務士 (n=230)		物理治療士 (n=91)		作業治療士 (n=41)	
	割合	順位	割合	順位	割合	順位	割合	順位	割合	順位	割合	順位
雇用安全性の確保及び社会保障	42.3%	2	42.9%	3	43.3%	3	39.1%	3	50.5%	2	36.6%	3
報酬の適正化	74.3%	1	72.4%	1	78.0%	1	74.8%	1	72.5%	1	65.9%	1
労働時間の適正化	42.1%	3	43.7%	2	44.9%	2	43.0%	2	36.3%	3	56.1%	2
安全な労働環境の提供	19.3%	4	12.2%	5	15.7%	4	20.0%	4	20.9%	4	14.6%	4
権益を代弁できる意思疎通システムを確保	7.5%	6	5.1%	7	6.3%	6	6.5%	7	2.2%	7	7.3%	7
専門性を高めるための教育訓練の実施	8.5%	5	14.2%	4	7.9%	5	8.7%	5	8.8%	5	9.8%	5
職場内の関係改善及び勤労意欲向上のための施策を実施	5.8%	7	9.4%	6	3.9%	7	7.8%	6	8.8%	5	9.8%	5

注 1) 看護助務士は日本の准看護師に当たる。

注 2) 物理治療士や作業治療士は、日本の理学療法士や作業療法士に当たる。

注 3) 療養保護士は日本の介護福祉士とホームヘルパー1級・2級のような業務を担当する。

出所：イ ズンソク・イ ホヨン・ゴン ジンヒ・ハン ウンジョン(2014)「長期療養機関従事者の賃金及び勤労環境に関する実態調査」研究報告書 2014-10、国民健康保険公団健康保険政策研究院

図表 17 療養保護士の年齢階層別割合

区分	40代以上 29.4万人(96.6%)							
	合計	20代以下	30代	40代	50代	60代	70代以上	
	合計	304	2	8	51	145	86	12
分布(%)	(100.0)	(0.7)	(2.6)	(16.8)	(47.7)	(28.3)	(4.0)	

出所：国民健康保険公団内部資料

⁶¹ 施設に従事している療養保護士 266,583 人と家族療養保護士約 3.7 万人。

⁶² 介護労働安定センター(2014)「平成 25 年度介護労働実態調査結果」。平年 19 年の調査結果で 40 代未満の介護労働者の割合が 40.6%であったことと比べると、日本の場合も若者の介護職離れが深刻な状況だと言える。

老人長期療養保険制度のサービスに対する満足度や制度に対する国民の認知度は毎年上昇している傾向である。国民健康保険公団が2015年に実施した調査結果によると、受給者の保護者を対象とした老人長期療養保険制度のサービスに対する満足度は89.7%で、2013年調査の88.5%に比べて1.2ポイント上昇した。利用者が最も満足しているサービスは「家事支援」(59.4%)であった。

図表 18 日韓における介護保険制度の比較（2018年現在）

	日本	韓国
制度名	介護保険	老人長期療養保険
施行時期	2000年4月	2008年7月
制度導入時の高齢化率	17.3%	10.3%
2018年現在の高齢化率	28.1%	15.5%
管理運営	市町村	国民健康保険公団
サービスの種類	在宅、施設	在宅、施設
財源	保険料+国庫負担+本人負担	保険料+国庫負担+本人負担
財源の構成	<ul style="list-style-type: none"> 施設→保険料50%、国20%、都道府県17.5%、市町村12.5% 在宅→保険料50%、国25%、都道府県12.5%、市町村12.5% 	国庫負担 20%、介護保険料 60～65%、利用者負担 15～20%
被保険者	第1号被保険者：65歳以上 第2号被保険者：40歳～65歳未満	公的医療保険の被保険者
保険料	協会けんぽ：1.73% (2019年3月から)	公的医療保険保険料率×8.51% (2019年基準)
サービス利用時の自己負担割合	年金収入名など280万円未満：10% 年金収入名など280万円以上：20% (夫婦世帯：346万円以上) 年金収入名など340万円以上：30% (夫婦世帯：463万円以上)	在宅：10%、施設：20% <ul style="list-style-type: none"> 公的扶助の国民基礎生活保障制度の対象者は無料 次上位者は施設10%、在宅7.5%
介護等級	7等級	基本的には5等級(2014年から拡大) 5等級以外に認定支援等級を2018年から新設
要介護認定の有効期間	(1) 要介護、要支援（新規）認定の有効期間：6ヶ月（市町村が必要と認める場合にあっては、3ヶ月から12ヶ月の間で月を単位として市町村が定める期間） (2) 要介護更新認定の有効期間：12ヶ月（市町村が必要と認める場合にあっては、3ヶ月から24ヶ月の間で月を単位として市町村が定める期間） (3) 要支援更新認定の有効期間：12ヶ月（市町村が必要と認める場合にあっては、3ヶ月から11ヶ月の間で月を単位として市町村が定める期間）	1等級：3年 2等級～5等級：2年
要介護認定者	656.0万人（2019年1月、高齢者人口の18.3%）	67.1万人（2018年、高齢者人口の8.8%）

出所：日本「介護保険事業状況報告の概要」、韓国「老人長期療養保険統計」を利用して筆者作成。

また、保護者の 75.6%は、受給者がサービスを利用してから健康状態が良くなったと答えており、保護者の 22%はサービス利用後、受給者の医療機関への利用頻度が減少したと回答した。サービス利用者の自己負担割合に対しては 61.7%が「適切である」と答えており、自己負担割合に対しては大きな負担を感じていないことが確認された。

制度を利用する時の不便な点としては「認定の有効期間が短いこと」(26.6%)、「医師意見を発給してもらうための手続きが面倒なこと」(20.1%)、「等級判定が明確でないこと」(12.8%)等があげられた。一方、一般国民を対象とした制度に対する認知度（「良く知っている」と「聞いたことはある」と答えた割合の合計）は 73.0%で 2013 年調査の 71.0%に比べて 2 ポイント上昇しており、制度が定着する過程で満足度や認知度がアップする傾向がみられた。図表 18 は今まで説明した韓国の老人長期療養保険制度と日本の介護保険制度を比較したものである。

4. 日本へのインプリケーション

韓国政府が日本の介護保険制度を参照しながら、老人長期療養保険制度を設計する際に、最も慎重に検討したのは、「財政安定」と「人材確保」のことだろう。つまり、どうすれば国の財政負担を最低限に抑えながら、制度を長く維持することができるのかと、どうすればサービスを提供する人材を育成し、市場に供給することができるのかに関心が集中していたと考えられる。そこで、韓国政府は日本でも議論はあったものの、実施までには至らなかった「全公的医療保険加入者の被保険者化」や「家族介護に対する現金給付の支給」を実施するとともに、「サービス利用時の自己負担割合」を日本より高く設定することにより、財政の安定と人材の供給不足を解決しようとした⁶³。

上述したように、韓国における老人長期療養保険制度のサービスは、①施設給付、②在宅給付、③特別現金給付に大きく区分することができる。但し、「特別現金給付」は、島嶼、僻地等長期療養施設が足りない地域に居住している者、自然災害などにより長期療養施設が実施するサービスの利用が出来ないと判断された者、身体・精神・性格等の理由で家族が介護を担当する必要がある者等に制限されている。家族から提供される介護サービスを利用する受給者には現金給付として 1 ヶ月当たり 15 万ウォンが支給される。これは療養保護士の月平均賃金に比べると、かなり低い金額である。つまり、韓国政府はすぐには療養施設

⁶³ 但し、日本では重度（要介護度 4 または 5）の低所得高齢者を介護している家族を慰労する目的で、家族介護慰労金が支給されている（例えば東京都新宿区の場合は年額 10 万円）。慰労金を支給されるためには、次の条件を満たす必要がある。

- ・高齢者が介護保険の要介護認定で、1 年間を通じて要介護 4 または要介護 5 と認定されている。
- ・高齢者が要介護認定後、1 年間介護保険のサービスを利用していない。（年間 1 週間程度のショートステイ利用を除く）
- ・高齢者、介護者とも住民税非課税世帯である。
- ・介護者が高齢者と同居、もしくは隣地に居住するなど事実上同居に近い形で介護している。

が設立できない地域で家族現金給付を許可することにより、人材を確保するとともに老人長期療養保険の財政支出を抑制することができたのである。今後、介護労働者の賃金水準や勤労環境を改善しながら、現金給付の水準を見直す必要はある⁶⁴。

日本でも介護保険制度を導入する前に現金給付の導入に対する議論があったものの、介護の社会化が重視されるなかで、家族に対する現金給付は「家族を介護に縛り付ける」といった反発が強く導入には至らなかった。しかしながら介護保険の導入初期と比べて日本の状況は大きく変わっている。つまり、2000年に17.3%であった高齢化率は、2017年には27.7%まで上昇した。また、2000年に1.36であった合計特殊出生率は2018年には1.42に少し改善されたものの、まだ人口の置き換え水準である2.07を大きく下回っており、このまま少子高齢化が進むと、労働力不足により将来の日本経済の成長が阻害されることが懸念されている。また、介護保険の総費用は2000年度の3.6兆円から2017年度には9.6兆円まで増加しており、国の財政を圧迫する要因になっている。また、65歳以上高齢者の保険料も第1期(2000～2002年度)の2,911円から第7期には5,869円(2018～2020年度)まで増加しており、高齢者の負担もますます大きくなっている。高齢者の所得水準を考えると保険料の引き上げは限界に近づいていると言えるだろう。

そこで、ドイツや韓国が導入している現金給付を日本に導入することは労働力の確保や財政の支出抑制という面からある程度効果があるかも知れない。現在の日本の介護保険制度は、介護ができる家族(配偶者、子など)がいる場合でも、介護保険制度を通じて1割⁶⁵の自己負担で家族以外の他人から介護してもらう仕組みである。つまり、「介護保険」という制度に加入(40歳を超えると自動的に)することにより介護というサービスが必要になったときに、等級別の上限額はあるものの介護というサービスを9割割引された金額で購入でき、そこから効用が得られる。この効用は制度を利用したからこそ得られるものであり、家族に対する現金給付が実施されていない状況の中で、その大きさは家族から同じサービスを提供してもらった時の効用の大きさを大きく上回る。その結果、介護保険制度に対する需要は増える一方、家族介護に対する需要は減ることになる。しかしながら家族介護に対して現金給付を支給すると、両者の間に発生していた効用の格差が縮まり、家族で介護が可能な家庭もあることを踏まえれば家族以外の他人に偏っていた需要が一部は家族に戻るようになるだろう。たとえ、家族介護に対する現金給付が現物給付の水準に至らなくても、家族から介護をしてもらうことの効用がその差をある程度縮めてくれると考えられる。

⁶⁴ 一方、家族が療養保護士の資格を取得して家族にサービスを提供することも可能である。サービスを提供する者は、国家資格を取得してから、長期療養機関(日本の事業所)に所属する必要があるが、給料などは所属している長期療養機関から支給される。

⁶⁵2015年の8月から、65歳以上の所得上位20%にあたる合計所得金額が160万円以上の方が、介護保険のサービスを利用する時の自己負担割合は2割に引き上げられた。また、2018年8月からは合計所得金額が220万円以上の方の自己負担割合が3割になった。
※「合計所得金額」とは、収入から公的年金等控除や給与所得控除、必要経費を控除した後で、基礎控除や人的控除等の控除をする前の所得金額である。また、長期譲渡所得及び短期譲渡所得に係る特別控除を控除した額で計算される。

しかしながら家族介護に対する現金給付があまり効果的ではない場合も存在する。たとえば、日本の離島・僻地など過疎地域は、高齢化率が高く、介護サービスが提供できる家族もいない世帯がそもそも多いので、家族介護に対する現金給付のメリットを生かすことはなかなか難しいだろう。

また、被保険者の範囲についても検討すべきである。介護保険創設時に介護保険の被保険者を40歳以上とした理由は、①40歳以上になれば、初老期における認知症や脳卒中などの加齢に伴う疾病による介護ニーズ発生の可能性が高くなることと、②40歳以上になれば自らの親も介護を必要とする可能性が高くなるので、費用を負担しても理解を得られることであった。しかしながら、高齢化はさらに進んでおり、高齢者の負担や給付費が増加し続けている現実を考慮すると、支え手である被保険者の拡大を考える必要があり、議論を十分に尽くすべきである。

5. おわりに

韓国で老人長期療養保険制度が施行されてから今年で12年目を迎えている。施行初期には人材や施設、そして認知度の不足などで制度がうまく動くか懸念されたこともあったものの、何とか制度として定着することになった。老人長期療養保険制度に対する満足度調査では、サービスに対する満足度が高く現れたものの、この結果はサービスの質の高さの満足度というよりは、今までなかった制度が利用できるようになったことに対する満足度、制度が導入されたことによって一部の負担でサービスが利用できるようになった満足度がより大きかったのではないかと考えられる。

但し、問題がないわけではない。本文でも言及したように韓国の少子高齢化のスピードは他に類がないほど早く、老人長期療養保険制度の申請者や認定者数はこれから急速に増加することが予想されている。韓国は日本の制度を参考として財政的な負担を最小化する形で老人長期療養保険制度を導入したものの、今後制度の持続可能性を維持するためには新しい財源を確保するための工夫が必要である。韓国の老人長期療養保険制度に対する財政支出は2017年現在5.8兆ウォンで、これは同時期のGDP1,836兆ウォンの0.31%に過ぎない水準である。日本の介護保険総費用の対GDP比1.76%（2017年度）に比べるとかなり低い水準であることが分かる。このような韓国政府の低い財政支出は療養保護士など老人長期療養保険関連施設で働く労働者の賃金や処遇水準を低くした要因になっている可能性が高い。実際に、療養保護士の給付水準は最低賃金を少し上回る水準に過ぎない。多くの施設では週休手当を支給しないために1週間の労働時間を15時間未満に制限している⁶⁶。

⁶⁶ 韓国では日本と異なり、週休手当の支給が義務化されている。週休手当とは、1週間の規定された勤務日数をすべて満たした労働者に支給される有給休暇手当のことで、雇用形態に関係なく週15時間以上働いた場合に支給される。例えば、週5日勤務で一日8時間ずつ週40時間アルバイトをした場合は、週休日に働かなくても、一日分の日当を受けとることができる。また、週5日勤務で一日3時間ずつ週15時間アルバイトをした場合は「3時間×時給」が支給される。

また、退職金を払わないために勤続期間が1年になる前に雇用契約を打ち切るケースも頻繁にある。そこで、将来的により安定的な労働力を供給するためには、また多くの若者が老人長期療養保険関連施設で働くようにするためには、療養保護士など老人長期療養保険のサービスを担当する労働者の処遇水準や勤務環境を改善する必要がある、そのために韓国政府は新しい財源を確保し政府支出を増やす必要がある。

また、施設の会計不正も次々と発覚している。不正を起こした施設の理事長等には実際には働かない家族を療養保護士として登録し、給料を支払っていた。また多くの施設の理事長は、法人のお金でマンションや車を購入したり、量・質ともに十分ではない食事を提供することにより浮いたお金を流用していた。まだすべての実態が把握されていないものの、2018年末に韓国を騒がせた私立幼稚園の会計不正事件より深刻であるだろうと推測されている。

施設のサービスの質も問題である。老人長期療養保険制度が導入されてから施設数は急速に増えたものの、サービスの質はまだ隔離と統制の水準に止まっている。そして、施設の安全管理も不十分である。最近では施設で大型火災が頻繁に起きており、大事な人の命が失われた。火災の原因としてはスプリンクラーが設置されていないことなどが指摘された。そこで、今後はサービスの先進化や質的水準を向上する等利用者がサービスの質に対しても満足できるように、さらにより安全にサービスが利用できるように努力すべきである。

日本の介護保険制度を参考として導入された韓国の老人長期療養保険制度が様々な問題点を抱えながらも高齢者のための制度として定着しようとしている。日本の高齢者関連政策は韓国より成熟しており、韓国から学ぶことはあまりないかも知れない。しかしながら日本を上回るスピードで少子高齢化が進んでいる韓国社会に対する韓国政府の対策は、同じ悩みを抱えている日本にとっても参考になることはあるだろう。韓国政府が今後予想される急速な少子高齢化社会にどのように対応して行くのか関心を持って見守ってみよう。

参考文献

韓国語

- ・ イゾンソク・イホヨン・ゴンジンヒ・ハンウンジョン(2014)「長期療養機関従事者の賃金及び勤労環境に関する実態調査」研究報告書 2014-10、国民健康保険公団健康保険政策研究院
- ・ 韓国統計庁「人口動態統計」各年
- ・ 韓国老人福祉中央会政策研究所(2012)「長期療養機関運営及び賃金実態変化に関する研究」
- ・ 国民健康保険公団(2018)『2017年老人長期療養保険統計年報』
- ・ 国民健康保険公団健康保険政策研究院(2016)「老人長期療養サービス利用度実態及び満足度調査」

- ・ 国民健康保険公団・健康保険審査評価院)『健康保険統計年報』各年
- ・ ソクゼウン (2015)「老人長期療養保険施行 7 年、韓国長期療養政策パラダイムの省察と転換」『韓国社会保障学会定期学術発表論文集』2015 巻 1 号
- ・ ジョンウンハ・ジャンミンギョン (2012)「長期療養施設運営改善方案研究—受給者優先施設を中心に」ソウル特別市&ソウル福祉財団
- ・ 老人長期療養保険制度ホームページ「老人長期療養保険等級判定結果現況資料 (2015 年 8 月基準)」

日本語

- ・ 介護労働安定センター (2009)「平成 19 年度介護労働実態調査結果」
- ・ 介護労働安定センター (2014)「平成 25 年度介護労働実態調査結果」
- ・ 金 明中 (2009)「日・韓医療保険と介護保険制度に対する比較分析— 制度の誕生と発展過程による分析 —」、清家 篤・駒村 康平編著(2009)『労働経済学の新展開』慶應義塾大学出版会
- ・ 金 明中 (2009)「韓国における高齢化の進展と介護保険制度の導入」ニッセイ基礎研 REPORT 2009 年 7 月号
- ・ 金 明中 (2015)「日韓比較 (3) : 高齢化率 —2060 年における日韓の高齢化率は両国共に 39.9%—」研究員の眼、2015 年 07 月 08 日
- ・ 金 明中 (2016)「韓国における老人長期療養保険制度の現状や今後の課題—日本へのインプリケーションは?—」基礎研レポート、2016 年 6 月 15 日
- ・ 齋藤 香里 (2013)「ドイツの介護者支援」『海外社会保障研究』Autumn 2013, No. 184
- ・ 内閣府 (2015)『平成 27 年版高齢社会白書』
- ・ 老人長期療養保険制度ホームページ「老人長期療養保険等級判定結果現況資料 (2015 年 8 月基準)」

英語

- ・ OECD (2016) *Government at a glance 2019*

第3章 韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーション

韓国における積極的雇用改善措置制度は、進歩政権の金大中政権(1998年2月25日～2003年2月24日)時代から議論され始め、同じ進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代に導入された。積極的雇用改善措置制度が導入された背景としては1990年以降、女性団体を中心に女性の生活改善、地位の向上、解放をめざす女性運動が活発になったことや、その結果、選挙における女性の重要性が高まったことが挙げられる。また、韓国女性労働者会(KWWA)や韓国女性労働組合(KWTU)を中心に、女性運動が展開されることにより、女性の社会的地位は少しずつ改善され、進歩政権でも保守政権でも女性関連政策には積極的に対応することになった。

1. はじめに⁶⁷

少子高齢社会の到来とともに日本でも韓国でも、経済の成長戦略として女性人材の活用が大きな関心を集めている。ところが、2020年のジェンダー・ギャップ指数をみると、日本は153カ国中121位、韓国は108位とともに順位がふるわない⁶⁸。

年齢別の女性の労働力率をみれば、両国ともに35～39歳で労働力率が低下するM字を描いている。さらに、管理職に占める女性の割合も国際的にみて低い水準にある。

このように、日本と韓国は、女性労働問題に関して共通の課題を抱えているものの、その課題の克服に向けての政府や企業の取り組みには違いがみられる。日本では1989年に合計特殊出生率が1.57に低下して以来(1.57ショック)、女性が出産後も仕事が継続できるように仕事と家庭の両立支援策の実施に動き出した。他方、韓国では、「男女雇用平等と仕事・家庭の両立支援に関する法律」に基づき、従来国家公務員に適用されていた積極的差別是正措置を2006年3月には民間雇用部門にも適用し、Affirmative Actionを導入した。

本論文では、韓国のAffirmative Actionの導入がどのような効果をもたらしたのかを実証分析するとともに、日本へのインプリケーションについて考察する。

2. 統計からみる日韓の女性労働者

日本と韓国の労働者を比較した研究によると、韓国の方が労働力に占める自営業の割合

⁶⁷ 本章は、大沢 真知子・金 明中(2014)「韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーション」RIETI Discussion Paper Series, I4-J-030、金明中(2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策—積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』特別号 No.643 を加筆・修正したものである。

⁶⁸ World Economic Forum (2020) *Global Gender Gap Report 2020*

が高い（篠塚・永瀬、2008）⁶⁹ また、中小企業で働く労働者の割合が高い。⁷⁰ このような違いを念頭において、以下では女性労働者について日韓で比較してみよう。

（1）労働力率

図表 1 は、1968 年から 2017 年までの 15 歳以上の男女別労働力率の動向を示している。男性の労働力率は 1968 年の 79.0%から 2017 年には 73.9%まで低下しているのに対して、同期間における女性の労働力率は 39.1%から 52.6%と 13.5%ポイントも上昇している。

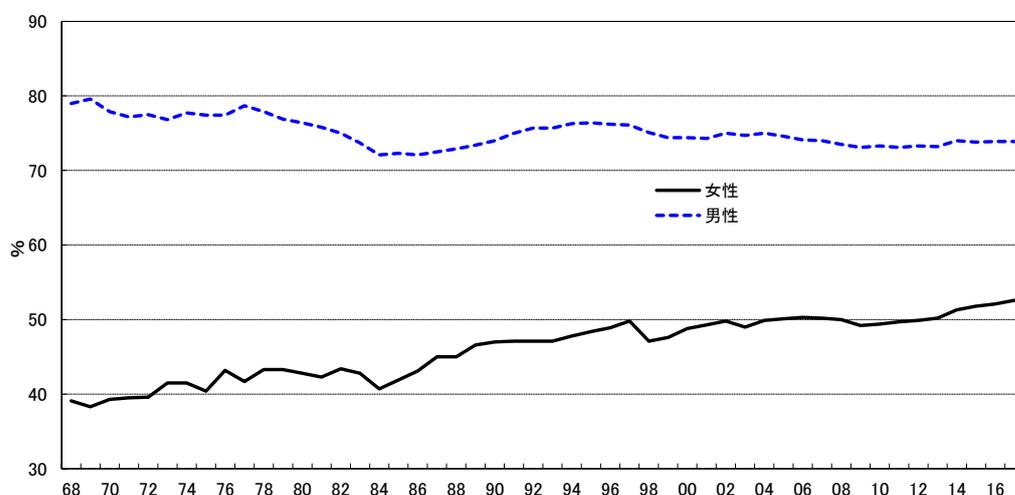
図表 2 は、日韓における女性の年齢階級階層別労働力率を示している。日本も韓国も 20 歳代後半から 30 歳代にかけて比率が落ち込むいわゆる M 字カーブがまだ解消されていないことが分かる。特に、韓国の方が 60 歳以上を除いたすべての年齢階層で日本より労働力率が低く、さらに M 字カーブがより明確に残っている。韓国における M 字カーブの原因としては、多くの女性が結婚と同時に、または結婚初期に出産や育児、そして子供の教育などの理由で労働市場から離れ、一定の期間が経ってから労働市場に再参入していることが考えられる⁷¹。

⁶⁹ 2011 年には日本が 11.9%に対して韓国は 28.2%である（OECD（2013）*OECD Factbook 2013*）。

⁷⁰ 韓国では、13%の常用労働者、23.4%の臨時労働者が 1～4 人規模で働いているのに対して、日本では正社員 3.8%、パート・アルバイトでは 9.7%と低くなっている。

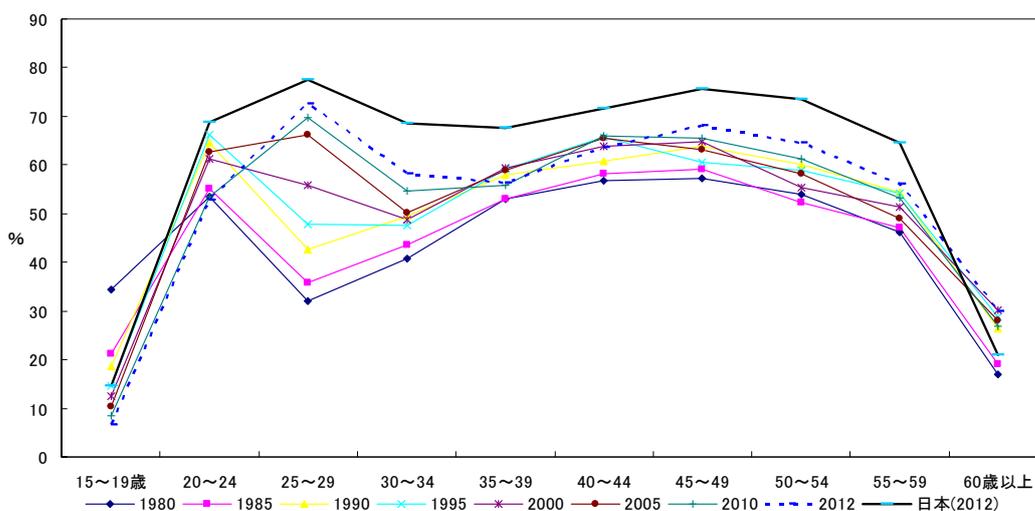
⁷¹ 韓国における女性の年齢階級別労働力率の動向は、高学歴化などの影響により就学年齢層の女性の労働力率が大きく減少している。15～19 歳の年齢階層の労働力率は 1980 年の 34.3%から 2012 年には 6.7%まで大きく低下した。また、20～24 歳の労働力率は 1995 年に 66.1%まで上昇したが、その後は下がり続け、2012 年には 52.8%と最も低い水準になっている。他方、25 才以上の女性の労働力率は全体的に上昇しており、特に 25～29 歳や 30～34 歳の上昇が目立つ。25～29 歳や 30～34 歳の労働力率は 1980 年の 32.0%と 40.8%から、2012 年には 72.5%と 58.1%にまでそれぞれ上昇した。この結果は女性の大学進学率が上昇することにより、最初に就職する年齢が 20 代前半から 20 代後半に変わったからであり、その影響で M 字カーブの底は 20～24 歳から 25～29 歳にシフトした。

図表 1 韓国における男女別労働力率の動向（15歳以上）



出所：韓国：統計庁「経済活動人口調査」

図表 2 韓国における女性の年齢階級別労働力率の動向と日本(2012年)との比較

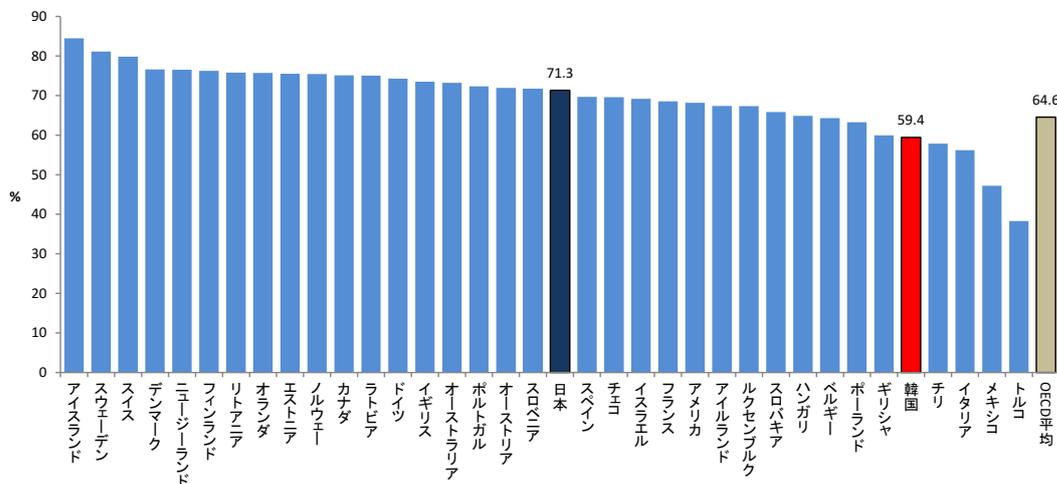


出所：日本：総務省「労働力調査」、韓国：統計庁「経済活動人口調査」

OECD (2019) によると、2018 年における 15 歳～64 歳の韓国女性の労働力率は 59.4% で OECD 平均 64.6% より 5.2 ポイント低く、さらに OECD 加盟国のうち女性の労働力率が最も高いアイスランド (84.5%) より 25.1 ポイントも低い状態である (図表 3)。また、韓国における 25 歳～34 歳の大学卒女性の就業率 (2018 年) は 70.8% と OECD 平均 80.7% を大きく下回っている (図表 4)。このように韓国女性の労働力率や大学卒女性の就業率が OECD 平均に比べて低い理由は 30 代以降多くの女性が妊娠、出産、育児のために労働市場から離脱す

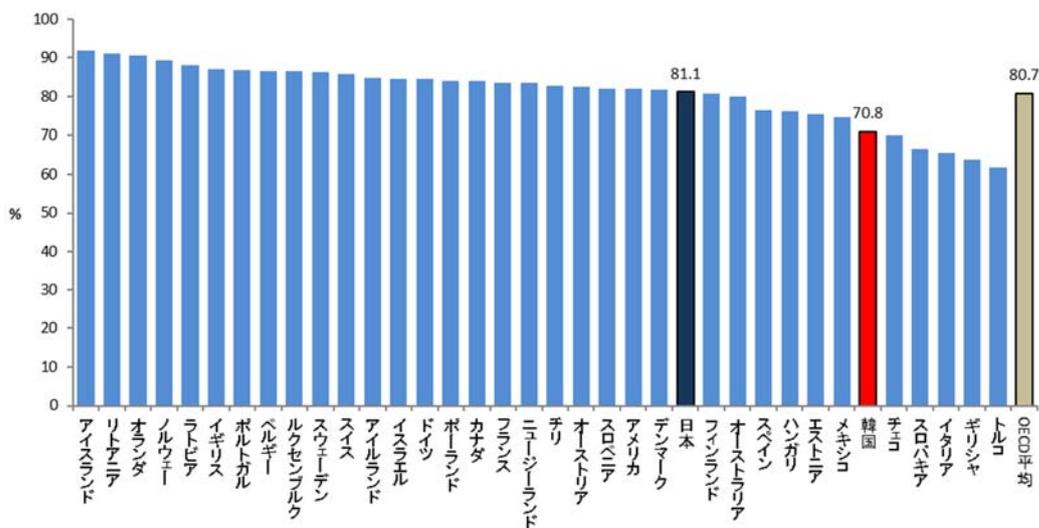
るからである。

図表 3 OECD 加盟国における女性労働力率（2018 年、15～64 歳と 15～24 歳）



出所：OECD (2019) *Employment Outlook 2019*

図表 4 OECD 加盟国の 15 歳～24 歳の女性大卒者の就業率(2018 年)



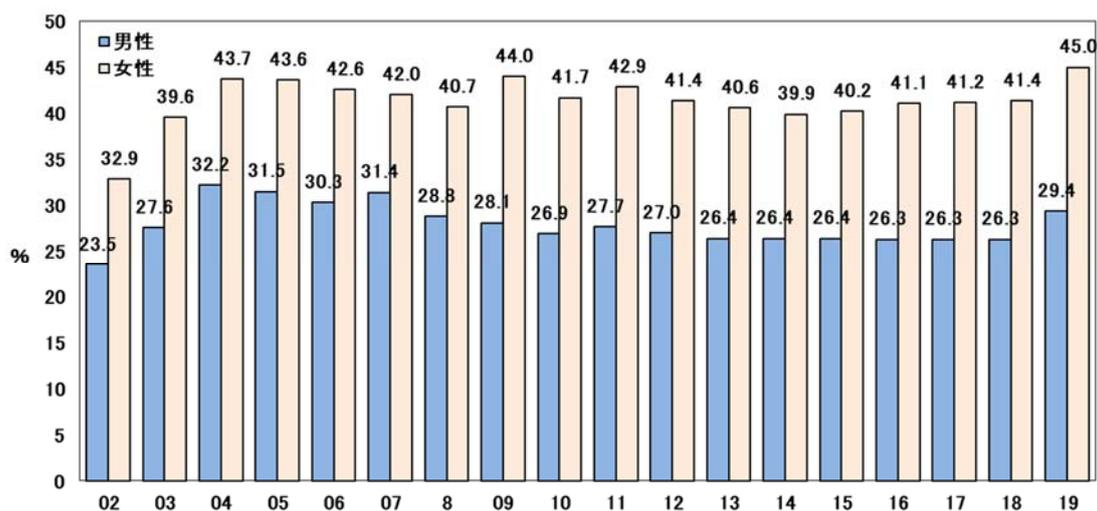
出所：OECD (2019) *Education at a Glance 2019*

さらに、女性労働者の多くは「非正規職」⁷²として労働市場に参加している。図表 5 は、

⁷² 韓国における労使政委員会は 2002 年 7 月に「非正規特委」を開き、雇用形態による分類基準に合意した。これによって非正規労働者の範囲には、雇用の持続性を基準にした限時的労働者(contingent worker)や期間制労働者、労働時間を基準にしたパートタイマー、そして労働提供方法を基準にした非典型労働者(派遣、用役、特殊雇用職、在宅労働者)が含まれることになった。

韓国における男女別非正規労働者の割合の推移を 2002 年から 2019 年にかけてみたものであり、2019 年時点の女性の非正規職の割合は、45.0%で男性の 29.4%を大きく上回っている。

図表 5 韓国における男女別非正規労働者の割合の動向



出所：統計庁「経済活動人口調査付加調査」各年より筆者作成

韓国における非正規労働者の増加は、IMF 経済危機に端を発する。韓国政府は IMF から融資を受ける条件として、企業、金融、公共部門、労働市場という 4 部門における構造改革を受け入れざるをえなかった。特に労働市場においては整理解雇制の導入や勤労者派遣法の制定などの労働市場の柔軟化政策の導入が求められた。このような構造改革は、労働界の強い反対にぶつかったものの、韓国における非正規労働者を増加させるきっかけになったといえる⁷³。その結果、労働力に占める非正規労働者の割合は増加し、2007 年に 35.9%でピ

⁷³ 非正規労働者の増加が急速にすすむなかで、韓国政府は、2007 年 7 月 1 日より非正規職保護法を施行することで非正規職の正規職化をすすめ、非正規労働者の増加による労働市場の二極化や雇用の不安定性を緩和しようと試みた。非正規職保護法は、「期間制及び短時間勤労者保護等に関する法律」、「派遣労働者の保護等に関する法律」、そして「労働委員会法」を通称する法案であり、①非正規労働者に対する「合理的理由」のない差別処遇を原則的に禁止する、②事業主が期間の定めのある労働者を 2 年以上雇った場合、「期間の定めのない労働契約」(正規労働)を結んだとみなす、③派遣労働者を 2 年を超過して雇用したり、派遣禁止業務に派遣労働者を使用していた場合、使用者にこれらの者を雇用することを義務付ける、などが規定されている。「合理的な理由」なしに差別を受けた非正規労働者は労働委員会にその是正を求めることができ、同委員会が差別と認定した場合、事業主に是正命令が下される。命令に従わない事業主には最高 1 億ウォンの罰金が科される。非正規職保護法は、施行初期には従業員数 300 人以上の事業所や公共機関のみに適用されていたが、2008 年 7 月 1 日からは 100 人以上 300 人未満の企業が、2009 年 7 月 1 日からは従業員数 5 人以上の企業が適用対象に入るようになった。

一クを迎えたが、その後は減少傾向で、2013年には32.3%まで減少した。しかしながら、文在寅政権が公共事業を拡大することにより2019年の非正規労働者の割合は再び増加し、36.4%に至っている。

正規労働者と非正規労働者間の賃金の差はまだ残っているものの、2008年以降、継続的に改善されている。(図表6)。⁷⁴ 図表7は、雇用形態別社会保険や複利厚生制度等の適用率の変化を示しているが、正規職に比べて非正規職の適用率が低く、さらに適用率の変化水準もすべての項目において正規職が非正規職を上回っていることが分かる。このような結果を参考にすると、韓国における雇用形態による差別はまだ大きく改善されていないと言えるだろう。

図表6 正規職と非正規職の1時間あたり平均賃金の推移



出所：統計庁「経済活動人口調査—勤労形態別付加調査結果」各年度より筆者作成

⁷⁴ 2012年からの賃金格差の縮小は正規職の平均賃金減少による影響が大きい。

図表 7 雇用形態別社会保険や複利厚生制度等の適用率の変化

正規職	07.03	13.03	変化① (%ポイント)	非正規職	07.03	13.03	変化② (%ポイント)	正規職と 非正規職の差の 変化 (変化①-変化②)
国民年金	76.0	81.3	5.3	国民年金	39.3	40	0.7	4.6
健康保険	76.6	83.2	6.6	健康保険	41.8	46.8	5	1.6
雇用保険	65.4	80.5	15.1	雇用保険	38.8	43.9	5.1	10.0
退職金	68.9	81.6	12.7	退職金	33.7	40.7	7	5.7
ボーナス	69.5	83.7	14.2	ボーナス	31.4	40.1	8.7	5.5
時間外手当	54.3	58.4	4.1	時間外手当	24.3	25.4	1.1	3.0
有給休暇	59.9	71.5	11.6	有給休暇	27.3	34	6.7	4.9
教育・訓練経験あり	32.7	50.6	17.9	教育・訓練経験あり	22.4	37.7	15.3	2.6
勤続期間(単位:月)	71.0	84	13.0	勤続期間(ヶ月)	26	29	3	10.0
賃金(単位:万ウォン)	198.5	253.3	54.8	賃金(単位:万ウォン)	127.3	141.2	13.9	40.9

出所：統計庁「経済活動人口調査」各年度から筆者作成。

女性が主に働く職種は、過去には事務職、販売職、サービス業が多かったが、高学歴女性の社会進出が増加するとともに、専門職として働く女性が継続的に増加している。図表 8 は、女性就業者の職種別構成比を示しており、2004 年に 16.0%であった専門職の割合は 2012 年には 21.1%まで上昇した。専門職の場合は、他の職種より賃金水準が高く、雇用も相対的に安定⁷⁵しているので、今後の女性活用にプラスの影響をもつと考えられる。

図表 8 女性就業者の職種別構成比

	単位: %									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
管理者	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	
専門職	16.0	16.5	17.7	18.2	19.3	20.1	20.5	20.9	21.1	
事務職	16.1	16.5	16.6	16.7	17.1	17.2	17.8	18.6	18.8	
サービス職	18.6	18.5	18.2	17.9	18.1	17.1	16.3	16.2	16.3	
販売職	17.4	16.6	16.3	16.1	15.5	15.5	15.5	14.7	14.6	
農漁業職	8.2	8.0	7.8	7.5	7.0	6.5	5.9	5.8	5.6	
技能職	4.3	3.9	3.7	3.6	3.6	3.3	3.3	3.3	3.1	
装置・機械操作及び組立職	3.9	3.9	3.7	3.5	3.3	3.1	3.3	3.2	3.5	
単純職	15.1	15.5	15.7	16.1	15.5	16.7	16.8	16.8	16.3	

出所：統計庁「経済活動人口調査付加調査」より筆者作成

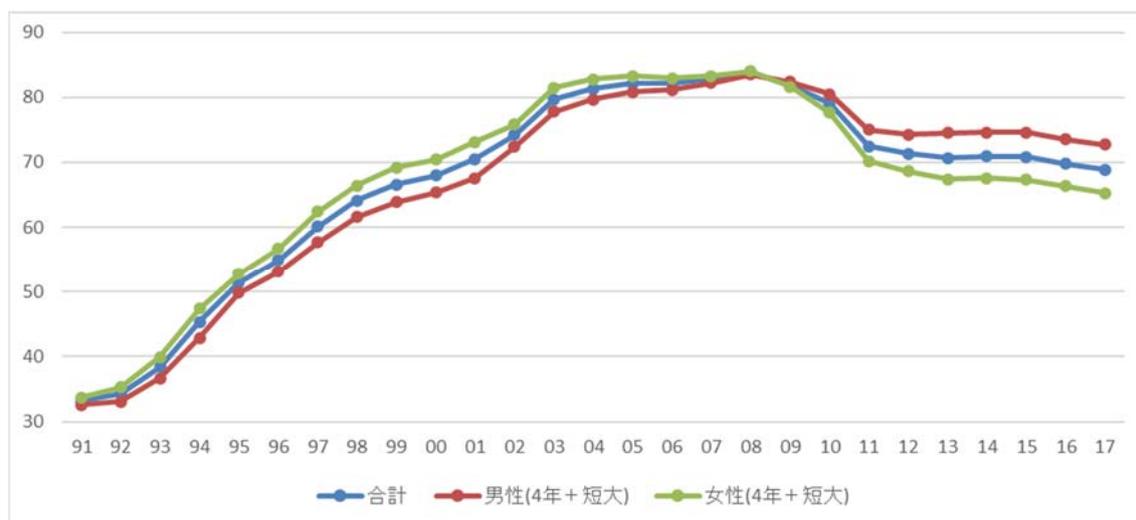
⁷⁵ 新韓銀行が 2018 年に発表した「生活金融地図」によると、専門職の 1 ヶ月の給与は 377 万ウォンで、一般事務職の 299 万ウォンを上回っていた。

(2) 大学の進学率と大卒の労働力率

韓国における大学進学率は、2008年に83.8%で頂点に到達してから低下傾向にあり、2011年には72.5%まで急速に低下した。大学進学率が2011年に大きく低下した理由は進学率の計算方法が変わったからである。従来は大学に合格したものが基準であったのが、2011年からは実際に入学の手続きをしたものになっている。その後大学進学率はさらに低下し、2017年現在の大学進学率は68.9%まで低下している。女性の大学進学率は、1991年の33.7%からピークであった2008年には84.0%まで上昇した⁷⁶。その後は景気低迷の影響もあり大卒就職率が改善されず、大学進学率は低下し続け2017年には65.3%まで低下している（図表9）。⁷⁷

日本における進学率は韓国ほど高くはないが、上昇傾向にあり、女性の進学率は男性よりも低いとはいうものの、男女雇用機会均等法の施行後女性の進学率の上昇が顕著である（図表10）。

図表9 韓国における大学進学率の推移

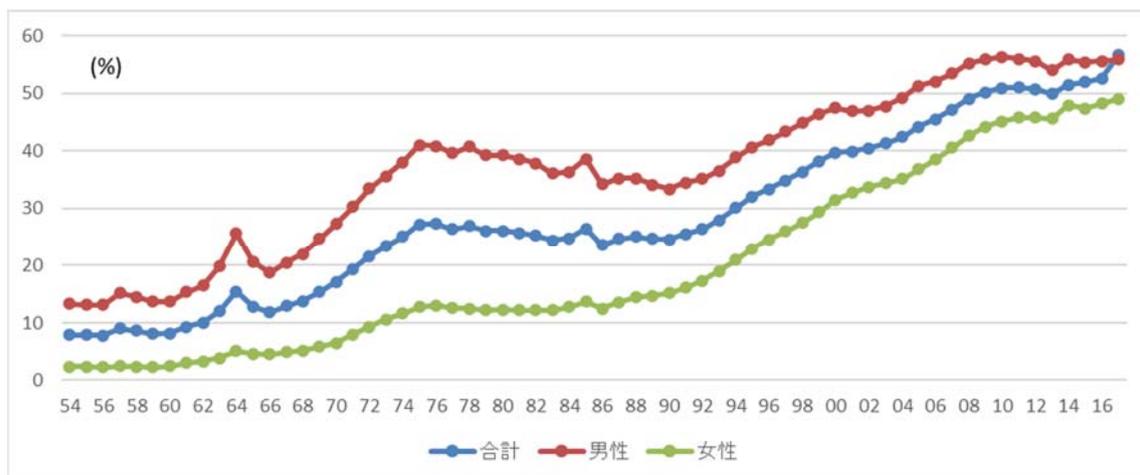


出所：韓国教育開発院「教育統計分析資料集」より筆者作成

⁷⁶ 韓国において大学進学率が上昇した理由は、一般的に高い教育熱が挙げられる。その他の要因としては1996年以降、大学の設立基準が予告制（一定規模の学生を確保することが条件になっている）から大学設立準則主義（土地、教師、寮、実験施設等大学設立基準を大きく縮小しこれをクリアすると設立を認可する仕組み）に変わったことが考えられる。

⁷⁷ 特に4年制大学の進学率が低下している。

図表 10 男女別日本の大学への進学率の推移(1954 年～2017)



出所：文部科学省「学校基本調査」より筆者作成

このように女性の大学の進学率は OECD 平均を上回っているにもかかわらず、大卒女性の労働力率は OECD 諸国の平均に及ばない。図表 4 からも確認したように、OECD 加盟国の 15 歳～24 歳の女性大卒者の就業率(2018 年)の平均は 87%であるのに対して、韓国は 70.8 と低い数字になっている。

大卒労働者においても、結婚や出産において就業を中断するものが多く、就業率が他の先進国と比較して低くなっている。女性の大学への進学率は上昇し、男性と遜色ないほどの人的資本を蓄積しているにもかかわらず、それが社会で十分に活用されていないことがわかる。

それが如実に表れているのが、企業における女性人材供給パイプの先細り（勤続年数が経過し、上の職位に上がるほど女性人財が少なくなる現象）という問題である。マッキンゼーでは、アジアの 10 の株式市場から 744 社を取り上げ、1500 人のシニア・マネジャーに女性人材の活用の状況についてアンケート調査をおこなっている。

図表 11 女性人材供給パイプライン



出所：McKinsey&Company (2012) *Women Matter: An Asian Perspective 2012*

図表 11 は、大学入学時点から入社時点さらには意思決定ボードにいたるまでに女性人材がどのように供給されているのかを日韓比較によってみたものである。

どちらの国でも人材供給ラインが先細りになっており、上級管理職の女性比率は1%を切っている。ところが、今後の企業の戦略として、女性活用を加速させていきたいと考えている企業の割合は韓国の企業が突出して高くなっている。他方、日本の企業は女性活用をそれほど重要な課題とは考えていない（図表 12）。

図表 12 「Looking Ahead, do you expect your company to accelerate implementation of gender diversity measures?」に yes と答えた企業の割合



出所：McKinsey&Company (2012) *Women Matter: An Asian Perspective 2012*

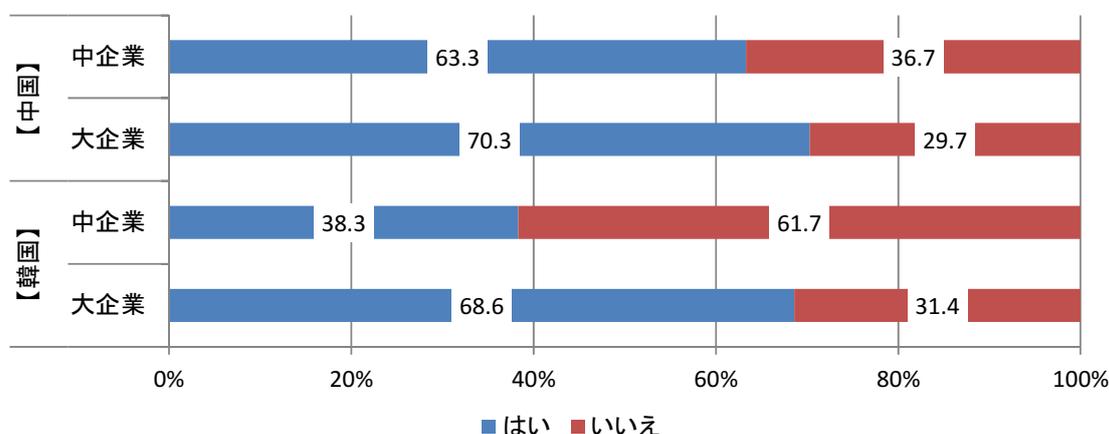
図表 13~15 は、経済産業研究所が 2013 年に実施した「男女の人材活用に関する企業調査」から企業の今後の女性活用に関する方針、そのための方法、企業戦略における女性活用の重要度についての回答の韓国と中国の比較である。

中国では、規模間格差があまりみられず、7 割の大企業と 6 割の中企業が増やしたいと回答している。韓国では約 7 割の大企業と 4 割の中企業が増やしたと回答しており、韓国の方が女性活用に規模間格差が大きい。

また、そのために7割の企業が何らかの施策を講じている。それらは、(ダイバーシティーマネジメントのための)企業風土の醸成や、女性社員のためのスキル育成プログラムの導入、社内メンター制度の導入、管理職への女性登用率の目標設定などとなっており、各企業はこれらの施策を講じて積極的に女性を活用しようとしていることがうかがえる。

さらに、女性人材の積極的活用を企業戦略の優先課題の1位から10位のあいだに位置すると答えた企業は、中国の中企業では8割、大企業では74.2%となっている。韓国では大企業で44.2%、中企業では32%と中国に比べるとその優先順位は低くなっている。

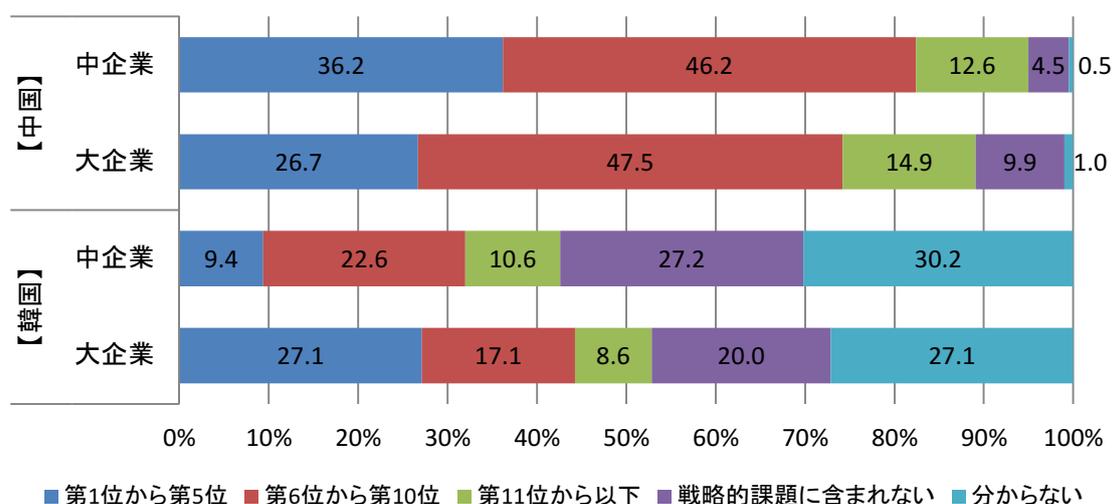
図表 13 「貴社では、女性社員を増やそうとしているか」の回答（企業規模別）（単位：％）



図表 14 女性社員を増やすために採用している方法（複数回答、単位：％）

	【中国】		【韓国】	
	中企業	大企業	中企業	大企業
1)経営層のコミットメント	20.6	23.8	0.9	4.3
2)取締役への女性登用	11.1	7.9	3.0	8.6
3)人材多様化の企業文化の醸成	12.1	14.9	23.4	37.1
4)社内メンター制度	35.2	33.7	7.2	21.4
5)女性社員のスキル育成プログラム	28.6	32.7	6.8	25.7
6)女性社員ネットワーキング	16.1	15.8	11.1	18.6
7)短時間勤務	16.1	19.8	3.4	15.7
8)在宅勤務	11.1	6.9	1.3	0.0
9)社内保育施設	9.0	12.9	2.6	11.4
10)管理職への女性登用率の目標設定	3.0	2.0	9.8	20.0
11)何もしていない	36.7	29.7	48.9	30.0
12)わからない/無回答	0.0	0.0	23.0	12.9

図表 15 各企業における戦略的課題のうちの「女性活用推進」の重要度(単位：%)



同じ調査は日本についてはおこなわれていないので、これらの結果を日本と直接比較することはできないが、韓国では、96年には公務員の採用における男女差別を是正するための積極的雇用改善措置（AA）が実施され、2004年には公的企業へ、また、2006年には民間企業へAAが導入される。つぎの節では、韓国の女性労働政策についてみていこう。

3. 韓国の女性労働政策

以下では韓国の女性活用のための雇用関係法についてみていこう⁷⁸。

(1) 韓国の女性活用のための雇用関係法

1) 男女雇用平等法

1948年の「制憲憲法」は、男女平等原則を宣言し、雇用上における女性の差別を禁止し、それを保障するために「労働組合法」や「勤労基準法」などを制定・施行した。しかしその内容は抽象的で具体性に欠け、実際に労働現場で発生している多様な差別の問題に適用して差別を是正することは困難であった。このような問題に対して女性団体は1980年代から女性の平等権、労働権、生存権を保障し、迅速に女性の雇用差別の問題に対応するための法律と制度的な措置を講ずることを政府に要求した。韓国政府も雇用における男女の平等な機会と待遇の保障という次元のみならず、国際競争力を高めるための人的資源の活用という立場からも男女差別に対する対策を検討し始めた⁷⁹。

⁷⁸ 金 明中(2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策—積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』、2014年1月特別号から一部引用

⁷⁹ 韓国の女性労働をめぐる運動は、①1970年代独裁国家の暴力的な労働者統制に対抗する民主労働組合運動を主導した女性労働者の流れと、②独裁国家の家父長的な女性統制を擁護する既存の保守的な女性運動への反発という二つの流れから始まった。結果として結局、この二つの流れは1987年の韓国女性労働者会の結成に繋がり、女性解放や性暴

また UN が 1979 年 12 月に採択した「女性差別撤廃協約」を韓国政府が 1984 年 12 月 27 日に批准したことにより、男女雇用平等を具体的に保障する立法を作成することが、政府の義務になった。そこで、韓国政府は 1987 年 12 月 4 日に男女雇用平等法⁸⁰を制定し、1988 年 4 月 1 日から施行することになる⁸¹。しかし、当時制定された男女雇用平等法は、その後数回にわたって改正作業が行われた。主な改正の内容は次の通りである。

- 1989 年改正：事業主が労働者を性、結婚、妊娠、出産等の理由により、採用や労働条件において差別することを禁止。女性の雇用拡大や差別改善のための積極的是正措置を実施する。育児休職期間を勤続年数に含め、育児休職を取得しても昇給・昇進・退職金等に不利益が発生しないように育児休職に関する法律を改正。
- 1995 年改正：育児休職制度の適用対象者が「女性労働者」から「女性労働者あるいは配偶者の男性労働者」にまで拡大。賃金以外に生活補助金や資金融資において女性差別を禁止する規定を新設。女性労働者を採用する際、容貌、体重、身長などの身体的条件や未婚条件の提示や要求を禁止。違反した時の罰則規定を新設。
- 1999 年改正：「間接差別」の概念を導入。職場内のセクシュアル・ハラスメントを定義し、その予防のための教育の実施と、加害者に対する懲戒に関する規定を新設。
- 2001 年改正：勤労基準法の適用範囲が常時労働者 5 名以上の事業所からすべての事業所に拡大。育児休職対象者の範囲の拡大、育児休職期間中の解雇禁止規定を新設。
- 2005 年改正：産前産後休暇給付を全額支援に拡大。
- 2007 年改正：配偶者出産休職制度(3 日)を新設。
- 2012 年改正：配偶者出産休暇を拡大(5 日の範囲内で 3 日以上)。家族看護休職制度を年間最長 90 日に延長

2) 母性保護関連法

韓国における母性保護関連法は、働く女性が育児をおこなうための労働基準法、男女雇用平等法、雇用保険法などにおける母性保護に関連した法案を総称した概念である。

例えば、労働基準法には、女性保護の観点から女性労働者の使用を禁止する規定や妊婦の保護と授乳時間に関する規定があり、男女雇用平等法には育児休職、保育施設に対する規定が設けられている。また、雇用保険法には出産休暇や育児休職、職場保育施設の利用に

力、低所得女性の問題など女性が経験する「特殊な問題」が取り上げられた。金 美珍 (2018)『韓国「周辺部」労働者の利害代表—女性の「独自組織」と社会的連携を中心に』晃洋書房から引用。

⁸⁰ 日本の男女雇用機会均等法に相当する。

⁸¹ 韓国における男女雇用平等法は、軍事クーデターにより政権を握った当時の軍事政権が国際社会からの非難を回避する目的や 1987 年 6 月の民主化運動により大統領直選制として実施される大統領選挙で女性票を獲得するための手段として、制定されたとも言われている。

対しての補助、育児休職奨励金や女性雇用促進奨励金に関する規定などが含まれている。2001年には出生率低下に対する対策の一つとして、母性保護関連三法の関連条項が改正されており、その主な内容は以下の通りである。

- 産前産後休暇期間の拡大：産前産後休暇期間を90日まで拡大、30日分の費用は雇用保険から支給。育児休職時の所得を一部補填：有給育児休職(1歳まで)の対象を全ての労働者に拡大。育児休職給付として1か月20万ウォンを雇用保険から支給(2011年1月からは育児休業前の通常賃金の40%(上限100万ウォン、下限50万ウォン)を支給する定率制へと変更。2017年9月からは、育児休業開始後3か月までは通常賃金の80%(上限150万ウォン、下限70万ウォン)を支給し、育児休業開始後4か月目からは終了日まで通常賃金の40%(上限100万ウォン、下限50万ウォン)を支給。2019年からは育児休業開始後4か月目以降の給付率を40%から50%(上限額120万ウォン、下限額70万ウォン)に引き上げる)。
- 女性の労働制限規定の柔軟化：18歳以上の女性労働者は、本人が同意した場合、延長・夜間・休日勤務が可能。
- 男女雇用平等法の適用拡大：民間団体が雇用平等相談室を設置・運営する場合には国庫から費用の一部を支援できるように法制化。派遣労働者を使用する事業主が職場内のセクハラ予防のための教育を実施することを義務化。

3) 女性企業支援法

女性企業支援法(女性企業支援に関する法律)は、女性が経営する企業に対する優遇策を盛り込んだ法律で、女性企業の活動や女性の創業を支援し、男女の実質的な平等を伴い、女性の経済活動や女性経営者の地位向上を実現する目的で1999年に制定・施行された。

韓国政府は、企業で働く女性や起業を目指す女性に多様な教育機会や情報を提供する目的で公的機関である「韓国女性経済人協会」を設立し、現在は全国に13支部、1700社の会員を持つ代表的な女性経済団体として成長した。女性企業支援法の主な支援内容は次の通りである。

- 均衡成長促進委員会の設置：基本計画や女性の企業活動の促進に関する重要事項を審議するために中小企業庁に均衡成長促進委員会を設置。
- 女性の創業支援特例：公的機関の長は、女性企業(中小企業に限る)が直接生産し提供する製品の購買を促進すべきである。
- 資金支援優待：国及び地方自治体は、企業に対する資金を支援する時に女性企業の活動や創業を促進するために女性企業を優遇すべきである。
- デザイン開発支援：韓国デザイン振興院は、女性企業のデザイン開発を促進するために努力すべきである。
- 経営能力向上支援：中小企業庁は、女性経営者及び女性企業の労働者に対して経営能力

と技術水準を促進するための研修や指導事業を実施することができる。

図表 16 女性経営者の割合の動向

	1999	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
全経営者	2,777,986	2,939,661	2,927,436	2,867,749	2,940,345	2,976,646	3,264,782	3,293,558
女性経営者	962,418	1,086,102	1,081,261	1,048,163	1,092,642	1,116,824	1,202,411	1,221,653
女性経営者比率 (%)	34.6	36.9	36.9	36.6	37.2	37.5	36.8	37.1

同法の制定以降、女性経営者は少しずつ増加することになり、1999年に34.6%であった全経営者に占める女性経営者の割合は2009年には37.1%まで上昇した(図表16)。女性経営者の分布を業種別にみると、「宿泊及び飲食店」が66.7%で最も多く、次に「教育サービス業(57.4%)」、「修理及び個人サービス業(46.6%)」の順であった(図表17)。

図表 17 女性経営者の割合が高い業種(2007)

	全事業所数	経営者性別事業所数		女性経営者比率(%)
		男性	女性	
合計	2,976,646	1,859,822	1,116,824	37.5
製造業	329,583	272,287	57,196	17.4
宿泊及び飲食店	595,018	197,968	397,050	66.7
教育サービス業	132,646	56,571	76,075	57.4
修理及び個人サービス業	268,077	143,133	124,944	46.6
芸術、スポーツ及び余暇関連サービス業	92,810	53,616	39,194	42.2
卸・小売業	844,795	512,669	332,126	39.3

4) 女性政策基本計画

韓国における女性関連政策は、女性発展基本法が定めた規定に従って女性家族部の長官が5年毎に策定する「女性政策基本計画」に基づいて進められる。今までの基本計画の主な内容は次の通りである。

- 第1次女性政策基本計画(1998-2002)：女性発展、男女共同参画の推進
 - ILO 協約 111 条：雇用及び職業上の差別禁止に関する協約に批准
 - 男女雇用平等法の改正(間接差別を導入、セクハラ規制)
 - 出産休暇を 90 日に延長(2001 年)
 - 育児休職の対象者を男性にも拡大(2001 年)
 - 育児休職奨励金支援制度の導入
 - 7つの事業所に職場保育施設の設置を支援(1999 年)

- 第2次女性政策基本計画(2003-2007)：実質的男女平等社会の実現
 - 積極的雇用改善措置の施行
 - 育児休職代替人材採用奨励金新設(2004 年)
 - 育児休職が利用できる児童の年齢を 3 歳未満まで拡大(2004 年)
 - 2006 年から中小企業など優先支援対象企業産前後休暇給付(90 日)支給
 - 育児休職支援金、月 50 万ウォンに引き上げ(2007 年)
 - 労働部、専業主婦及び経歴断絶女性のための職業訓練実施

- 第3次女性政策基本計画(2008-2012)：成熟した男女平等社会の実現
 - 在職女性の訓練参加機会を拡大
 - 女性非正規職の能力開発支援
 - 無給家族従事者の勤労条件改善
 - 女性介護労働者の処遇改善
 - 母性保護に対する社会的責任を強化
 - 配偶者の出産休暇保障及び活性化
 - 男性の家事及び育児分担拡大のための社会雰囲気醸成

4. 韓国における積極的雇用改善措置の実施とその成果

積極的雇用改善措置制度とは、積極的措置(Affirmative Action)を雇用部門に適用した概念で、政府、地方自治体及び事業主などが現存する雇用上の差別を解消し、雇用平等を促進するために行うすべての措置やそれに伴う手続きを言う。この制度は、少子高齢化に伴って、国や企業の持続的な成長のためには女性の労働力がより活用されるべきであるという社会的要求や企業の必要性により導入されることになった。

(1) 積極的雇用改善措置の導入背景

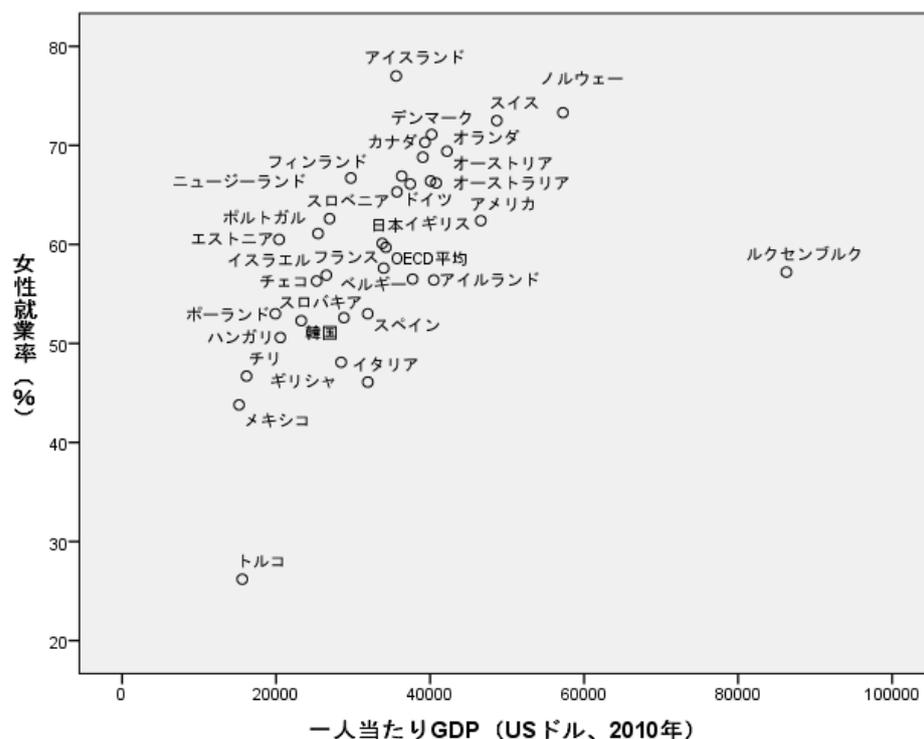
ジョンジンファ・他(2010)は、積極的雇用改善措置の導入背景を、社会的観点と経済的観点到に区分して、その理由を説明している。社会的観点としては過去の差別を是正し、より公

平で平等な社会を実現すること、また、経済的観点としては少子高齢化社会の進展のなかで国や企業が持続的に発展するために女性の活躍を推進することが必要であることである。

図表 18 は、女性就業率と一人当たり GDP の関係を見たものだが、女性就業率が高い国の方が相対的に一人当たり GDP が高いことが分かる。つまり、韓国政府は女性就業率を高めて経済成長につなげることも考えている。

積極的雇用改善措置は盧武鉉政権⁸²において 5 大差別解消対策の一環として推進され、参与政府の大統領職引き継ぎ委員会で提案された。この制度は積極的雇用改善措置が最も成功したアメリカの制度をもとにしながらも、韓国の実情にあわせてより市場親和的な形に変えて導入されることになった。

図表 18 女性就業率と一人当たり GDP の関係



出所：OECD (2013) *OECD Factbook 2013*

積極的雇用改善措置制度の設計やその導入の際には多くの議論がなされ、賛否両論あった。韓国経営者総協会は、積極的雇用改善措置が導入されると、企業の人事権が侵害されると共に、政府が提示した目標を達成できないと企業のイメージが悪くなる等の理由を挙げて導入に反対した。一方、全国民主労働組合総連盟や韓国労働組合総連盟は昔から推進していた女性政策が実現されるとして賛成した。当時の議論とその結果は以下のとおりである

⁸²参与政府 (2003年2月25日 - 2008年2月24日)

(ゴン テヒ・ジョ ジュンモ(2007))

①女性人材の合計基準に非正規職を含めるかどうかについて経営者側と労働者側は、女性非正規職を合計基準に含めることを要求したのに対して、女性団体は正規職、非正規職を区分することを要求した。結果的には非正規職を含む合計基準が採択された。

②積極的雇用改善措置では、政府が、基準に満たない企業に改善のための施行計画書を提出させるが、この対象企業を選定するための基準について、当初は女性雇用比率と管理職比率が比較対象企業の平均の 80%に達していない企業と提案された（確率的に間接差別だと言われている「5分の4原則」を適用したもの）。しかしながら、企業の反対などもあり、最終的には平均の 60%とされた。ここで注意すべきことは韓国政府が設定した 60%という基準は、業種平均の平均を求めてから、その平均の 60%を基準にしているもので、とても低い水準だということである。つまり、韓国企業における女性管理職は飲食宿泊業を含めて女性比率が多い一部の業種を除けば、管理職に女性が一人もいない企業が多い。管理職に女性が一人いるだけで、上位圏内に入り、改善が必要な企業であるにもかかわらず、対象から排除されてしまう可能性がある。

(2) 積極的雇用改善措置の実施

韓国において女性の雇用拡大や差別改善のための積極的差別是正措置を最初に扱ったのは 1989 年の男女雇用平等法の改正案においてであった。1996 年には積極的差別是正措置の一つである「公務員採用目標制」が導入され、2004 年からは公的企業や政府投資機関に対して積極的措置がモデル事業として施行された。その後 2005 年 12 月に男女雇用平等法を改正し、2006 年 3 月 1 日から積極的雇用改善措置制度が施行されている。

当制度は、導入当時(2006 年 3 月)には常時雇用労働者 1,000 人以上の事業所に義務づけられていたが、2008 年 3 月からは適用対象が同 500 人以上の事業所や公的機関にまで拡大され、現在に至っている。適用対象の拡大により、積極的雇用改善措置の事業所数は 2006 年の 546 事業所から 2012 年には 1,674 事業所⁸³まで増加した。

当制度の主な内容は①対象企業の男女労働者や管理者の現状を分析すること、②企業規模及び産業別（図表 19）の女性や女性管理職の平均雇用比率を算定すること、③女性従業員や女性管理職比率が各部門別の平均値の 60%に達していない企業を把握し、改善するように勧告することであり、対象企業は毎年 3 月末に雇用改善の目標値や実績、そして雇用の変動状況などを雇用労働部⁸⁴に報告することが義務づけられている。

企業から提出された報告書は雇用平等委員会⁸⁵が検討し、女性の雇用実績において優れている企業は『男女雇用平等優秀企業』として選定され表彰される。また、優秀企業に選ばれ

⁸³ 1000 人未満：931 事業所、1000 人以上：743 事業所

⁸⁴ 日本では厚生労働省の労働関係部局(旧労働省)にあたる韓国の行政機関。

⁸⁵ 日本では厚生労働省 雇用均等・児童家庭局 雇用均等政策課にあたる韓国の行政組織。

た企業に対しては次のようなインセンティブを与えている⁸⁶。

- 3年間「男女雇用平等優秀企業」の認証マークの使用を許可。
- 地方労働局で実施する労働関連法違反に対する随時点検の免除。
- 政府主催の入札に参加した時に加点(0.5点)を付与。
- 中小企業庁主催の入札に参加した時に加点(0.5点)を付与。
- 従業員の職業能力開発を支援する能力開発費用の貸出制度を優秀企業の従業員に優先的に提供。
- 女性の雇用環境改善のための資金融資事業、勤労福祉公団の勤労奨学事業、中小企業福祉施設融資事業を優秀企業に優先的に適用。
- 優秀企業を紹介する冊子を制作し全国に配布。マスコミやインターネットを通じて優秀企業に対する広報を実施。

図表 19 産業分類表

※統計庁告示第2007-53号、第9次標準産業分類による

分類番号	産業名: AA分類	産業名	分類番号	産業名: AA分類	産業名
1	農業、林業、漁業及び 鉱業	A,B	8	卸売業者や小売業者	G
2	軽工業1: 食料品製造業、飲料製造業、タバコ製造業、繊維製品製造業(衣服を除く)、衣服・アクセサリー、毛皮製品の製造業、革・バッグや靴の製造、印刷、および記録媒体複製業	C(1)	9	宿泊及び飲食店業	I
	10		運輸業:陸上輸送パイプライン輸送	H(1)	
3	軽工業2: 木材及び木材製品製造業(家具を除く)、パルプ・紙製品製造業、家具製造業、その他の製品の製造業	C(2)	11	航空運送業	H(2)
	12		出版、映像、放送通信、情報サービス業	J	
4a	化学工業: コークス・練炭、石油精製品製造業、化学物質及び化学製品製造業(医薬品を除く)、医療用材料、医薬品製造業、ゴム製品、プラスチック製品製造業	C(3)	13	金融及び保険業	K
	14		不動産と賃貸業	L	
4b	重工業: 非金属鉱物製品製造業、1次金属製造業、金属加工製品の製造(機械及び家具を除く)、その他の機械及び装置製造業、自動車及びトレーラー製造業、その他運送装備製造業	C(4)	15a	専門、科学及び技術サービス業	M
	15b		事業施設管理と事業支援サービス業	N	
5	電子産業: 電子部品・コンピュータ映像・音響及び通信機器製造業、医療・精密・光学機器及び時計製造業、電気機器製造業	C(5)	16	教育サービス業	P
	17		保健及び社会福祉事業	Q	
6a	電気・ガス及び水道事業	D	18	芸術、スポーツ及び余暇関連サービス業	R
6b	下水・廃棄物処理、原料の再生と環境復元アップ	E	19	団体や組織の、修理やその他の個人サービス業	S
7	建設業	F	20	行政、国防及び社会保障行政、家事サービス業、国際及び外国機関	O,T,U

※[男女雇用平等と仕事・家庭の両立支援に関する法律]の施行規則別表2の改正で第9回韓国標準産業分類(2007-53号)の基準に基づいて産業別の特性をより具体的に反映して産業分類細分化(23個)

積極的雇用改善措置制度の主な手続きは次の通りである(図表 20、図表 21)。

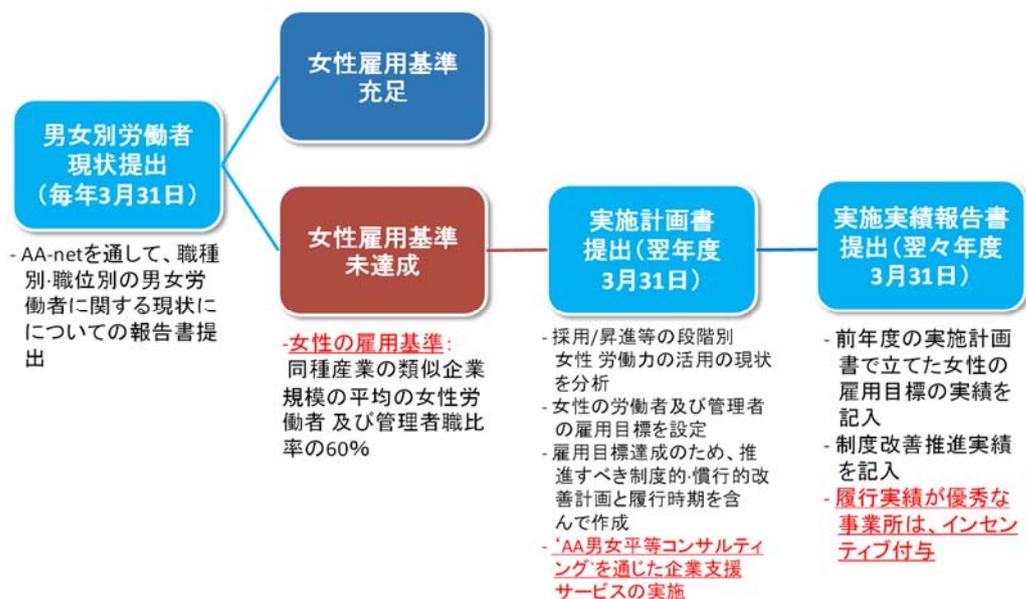
①ステップ 1:『職種・職階別の男女労働者』の現状を把握

積極的雇用改善措置制度の適用対象事業所は、毎年3月に職種・職階別の男女労働者の現

⁸⁶ アメリカ、カナダ、オーストラリアでは、企業が積極的雇用改善措置における目標を達成しなかった場合、政府との契約解除、政府からの助成金支給の中止、罰金の賦課などの強力な制裁措置が行われていることに比べて、韓国ではまだ制裁措置がなく、インセンティブ措置だけが実施されている。

状に関する報告書を（政府に）提出する。

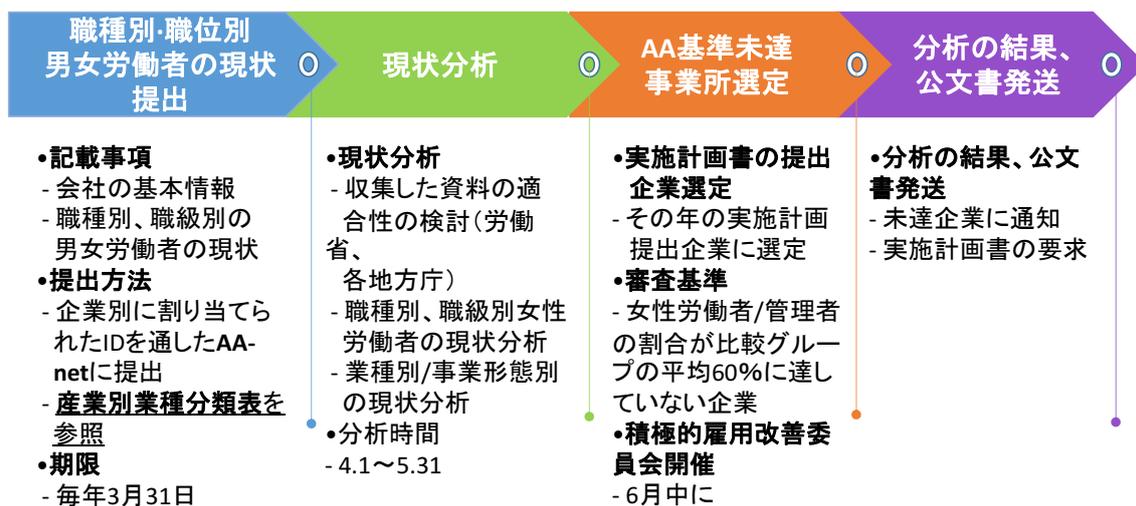
図表 20 積極的雇用改善措置制度の進行手順



図表 21 ステップ 1：職種別・職位別の男女労働者現状の提出と評価

ステップ 1：職種別・職位別の男女労働者現状の提出と評価

・提出した男女労働者現状をもとに、企業を比較、評価し、女性の雇用が不十分な企業を選定します。

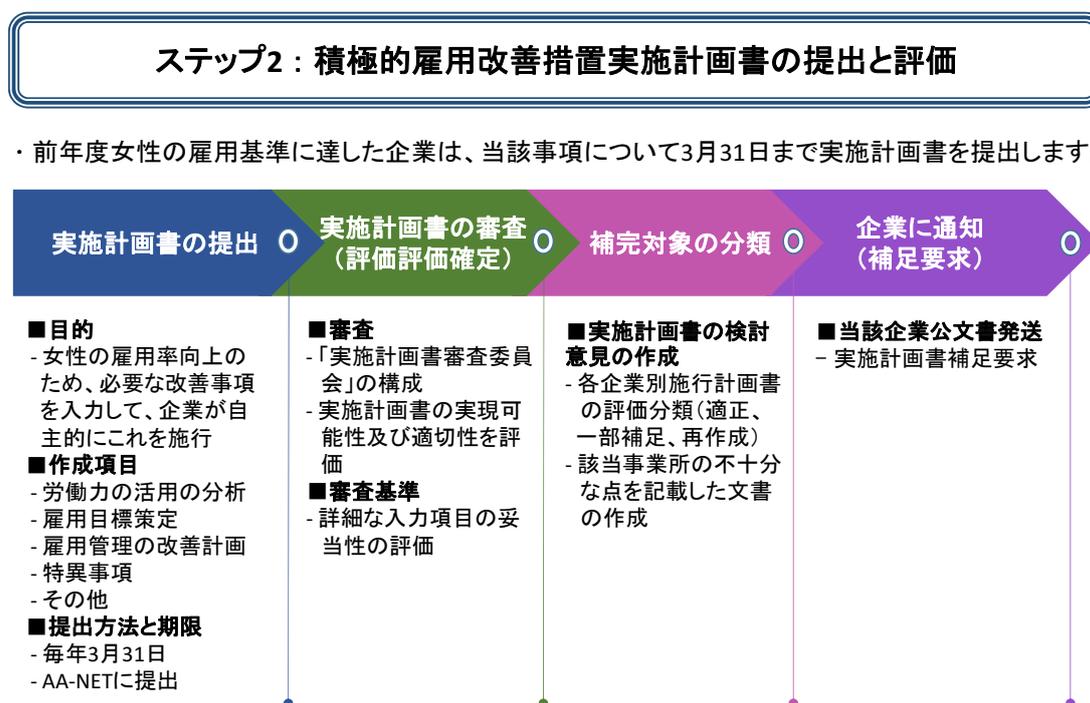


②ステップ 2：基準を満たしていない事業所は、積極的雇用改善措置の実実施計画書を提出する。実施計画書には次の内容が含まなければならない（図表 22）。

一人材の活用に関する分析：人材活用の妥当性を事業所ごとに分析し、男女の人材活用にお

- いて問題があった場合、雇用管理のステップごとに問題点を分析。
- 女性の雇用に関する目標を設定：1年を基準に全職種及び管理職の女性雇用の目標を設定。
- 雇用管理改善企画：女性の雇用目標を達成するために推進すべき各種制度的・慣行に関する改善計画について実施時期を含めて作成。
- 特別事項：女性従業員比率が著しく低いにもかかわらず、短期間で改善が困難な場合には、理由書を提出。
- その他：事業主が女性労働者の雇用拡大のために必要であると判断する事項。

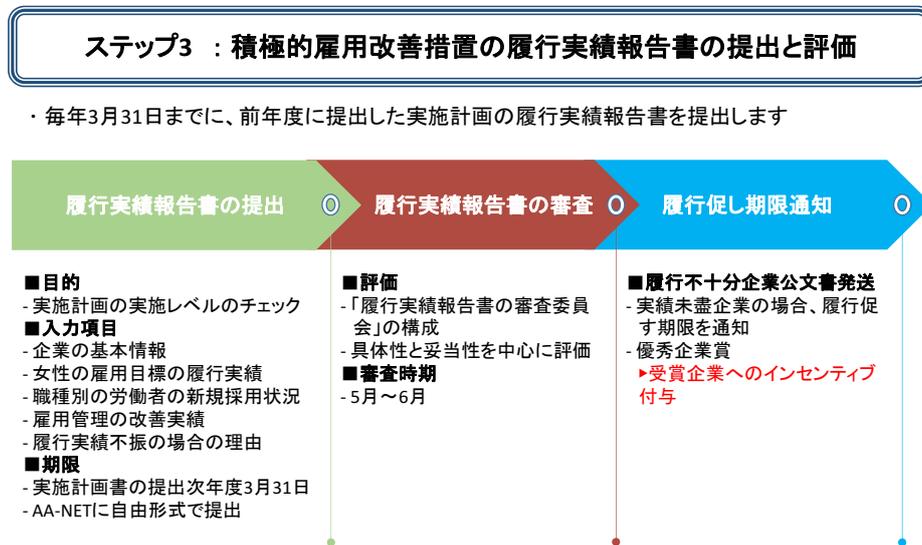
図表 22 ステップ 2：積極的雇用改善措置実施計画書の提出と評価



③ステップ3：積極的雇用改善措置の実施実績報告書の提出（図表23）

実施計画書を提出してから1年が経過すると、毎年3月31日まで1年間の実施内容を実績報告書として提出。実績報告書には、実績が確認できる統計的数値と女性雇用目標の実績実績、常時労働者の変動状況を記入。

図表 23 ステップ 3 : 積極的雇用改善措置の履行実績報告書の提出と評価



④ステップ 4: 優秀企業の表彰

(3) 積極的雇用改善措置制度の実施後の効果

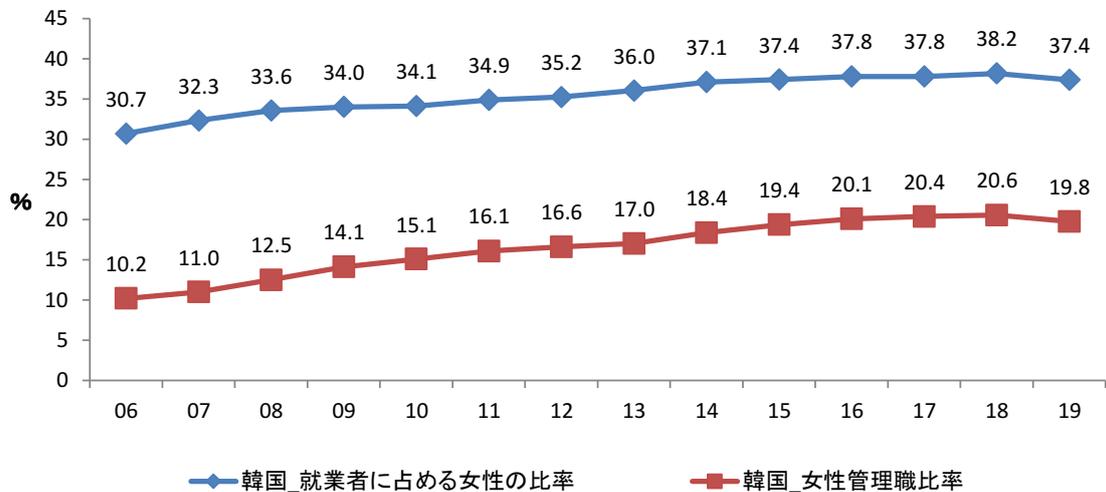
積極的雇用改善措置制度の実施前後の状況を比較してみよう⁸⁷。積極的雇用改善措置制度を導入した2006年における就業者に占める女性の比率は2006年の30.7%から2019年には37.4%まで上昇している。また、女性管理職⁸⁸比率も同じ期間に10.2%から19.8%まで上昇した⁸⁹(図表 24)。

⁸⁷ 以下の結果は積極的雇用改善措置制度に関するHPから作成

⁸⁸ 積極的雇用改善措置制度における管理職とは、企業の公式的な組織図上において、職級とは関係なく部署単位の責任者を言い、業務指揮及び監督権、人事考課権、決済権を持っている者である。

⁸⁹ 日本企業における係長相当職以上（役員を含む）に占める女性の割合は8.7%：厚生労働省『平成23年度雇用均等基本調査』の概況」、国によって管理職の基準が異なるため、韓国と直接比較することはできない。

図表 24 韓国における就業者に占める女性の比率と女性管理職比率



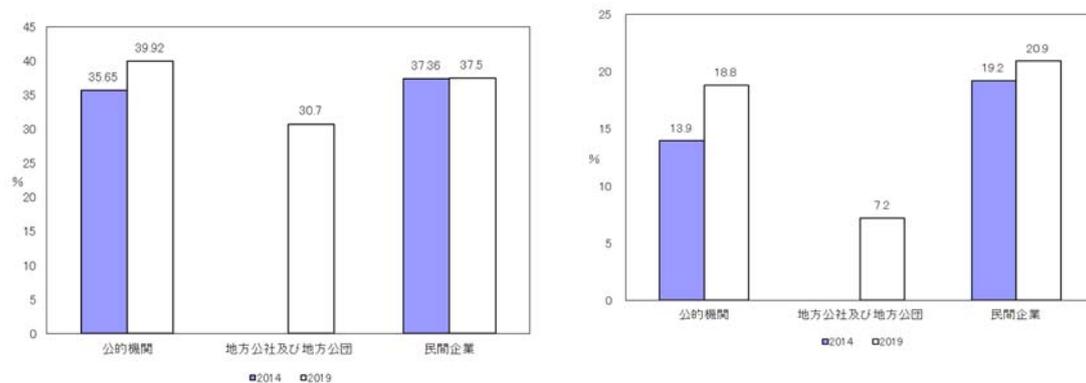
出所：韓国雇用労働部(2020)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2019年)」より筆者作成

企業規模別にみた女性従業員の比率は、従業員数 1,000 人以上の事業所が 39.2%で従業員数 1000 人未満の事業所の 36.3%より 2.9%ポイント高く現れた。女性管理職比率も従業員数 1,000 人以上の事業所が 22.2%で、従業員数 1000 人未満の事業所の 18.3%を 3.9%ポイント上回っている。一方、2019 年における機関別の女性従業員比率は公的機関が 39.9%で高く、女性管理職比率は民間企業が 20.9%と高い結果となった(図表 25)。

図表 25 韓国における機関別女性従業員比率と女性管理職比率

女性従業員比率

女性管理職比率



出所：韓国雇用労働部(2020)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2019年)」、韓国雇用労働部(2017)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2014年)」より筆者作成

(4) パク・クネ政権以後の変化

韓国における女性の地位と権利を今より向上させるためには、何より安定した雇用の場を確保する必要がある。韓国は女性の労働力率が低いのみならず、働く女性の多数がパートやアルバイトなどの不安定な雇用 (precarious work) に従事している。過去には生活費の補助のためにパートやアルバイトなどで働く女性が多かったが、最近では正規職として就職できなかった女性や子供をかかえて働く母子世帯が増加している。また、女性の場合、出産や育児によりキャリアが断絶され、男性より勤続年数が短く、その結果管理職に昇進する割合は男性より圧倒的に低い。

女性労働者の雇用に対する企業の保守的な態度はまだ大きく残っているのが現実である。企業が女性労働者のキャリアを形成し、太い女性人材供給パイプラインを構築し、将来的に管理職や役員における女性比率を一定水準以上保つためには、女性が労働市場に最初に進入する段階から女性の労働力を量的に十分に確保する必要がある。

図表 26 は、韓国の 30 大企業のデータを用いて、新規女性採用比率と給与月額 350 万ウォン以上の女性比率との相関をみたものである。新規女性採用比率が高い企業ほど、月額 350 万ウォン以上の女性比率が高く、この相関は有意水準 1% で統計的に有意であった。つまり、女性労働者の質を高めるためには、新規採用においても十分な女性労働者の量の確保が必要なのである。女性が労働市場に参加する段階から、量的に男性と同じ水準の労働力が維持されなければ、女性人材の育成は難しい。韓国における 30 大企業の新規女性採用比率や給与月額 350 万ウォン (322, 735 円) ⁹⁰以上の女性比率は、それぞれ 31.8 % と 16.5%⁹¹に過ぎない。

女性役員の登用は、大企業を中心に少しずつ増加しており、今後さらなる増加が予想されている。韓国における 30 大グループや金融会社における女性役員について調べた調査結果⁹²によると、2012 年現在の 30 大グループや金融会社の女性役員数は 182 名で 1 年前と比べて 34 人も増加している。人数別にはサムスンが 44 人で最も多く、次は K T (27 名)、L G (16 名) の順であった (図表 27、図表 28)。

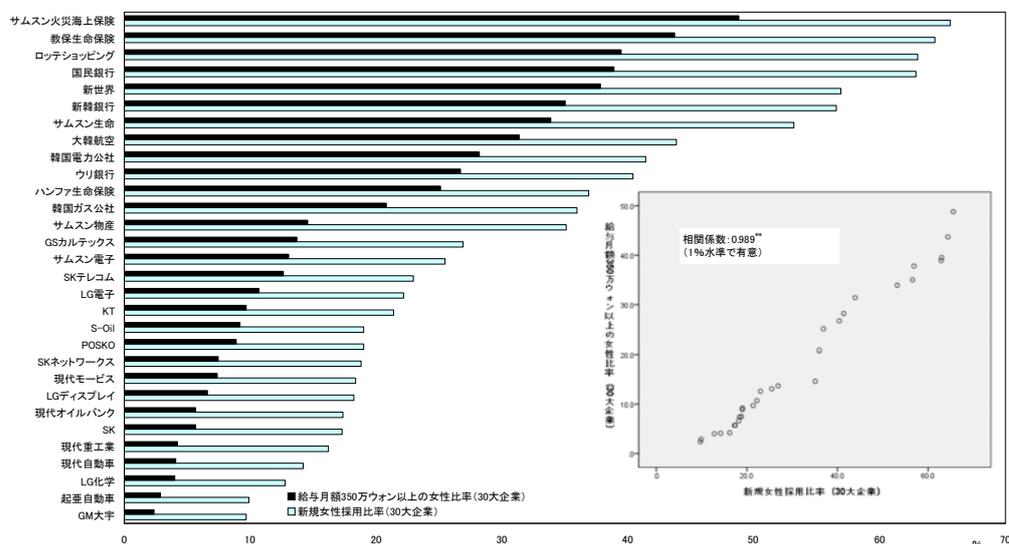
サムスン電子の場合は李健熙 (イ・ゴンヒ) 会長が 2011 年 8 月 23 日にサムスン電子の社屋で行われたサムスングループ女性役員との昼食会で「今度は女性の最高経営者 (C E O) が現れるべき」と述べ、経営幹部に女性を登用することの重要性を強調している。また、同社の持続可能性報告書では、女性役員の割合を 2020 年まで 10% まで増やすことが公表されており、今後サムスン電子を中心とした韓国企業で経営幹部層への女性人材の登用がふえることが期待されている。

⁹⁰ 統計庁の「2012 年事業所労働力調査」によると、2011 年の 5 人以上事業所の月平均賃金総額は 299 万 5, 000 ウォン (276, 169 円) であった。

⁹¹ ウン スミ (2013) 「30 大企業の新規女性採用比率 31.8%」2013 年 4 月 1 日報道資料

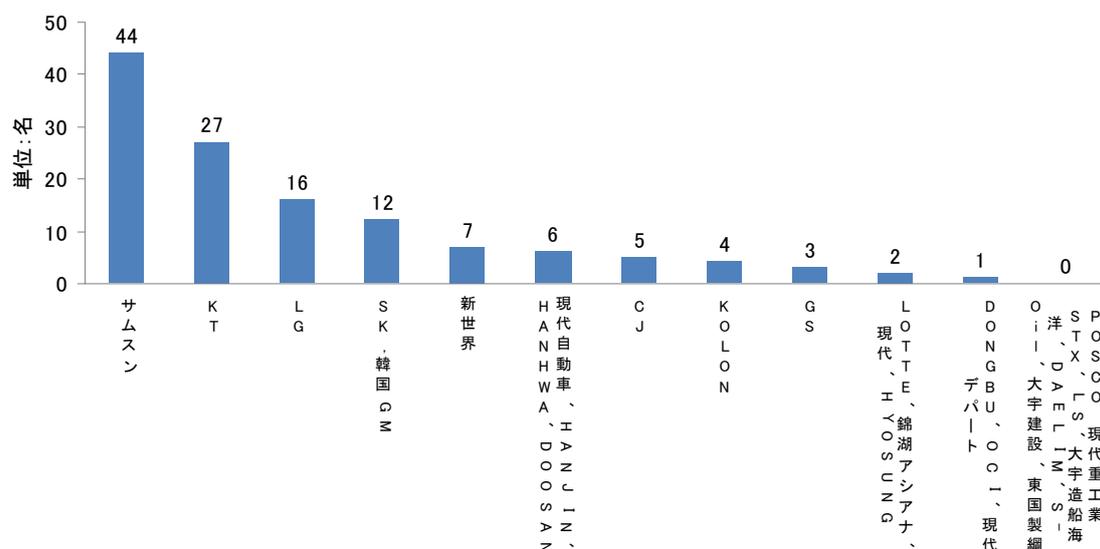
⁹² 韓国経済マガジン (2013) 『韓経ビジネス』第 896 号、2013 年 1 月 30 日

図表 26 30 大企業の新規女性採用比率と給与月額 350 万ウォン以上の女性比率(2012 年)



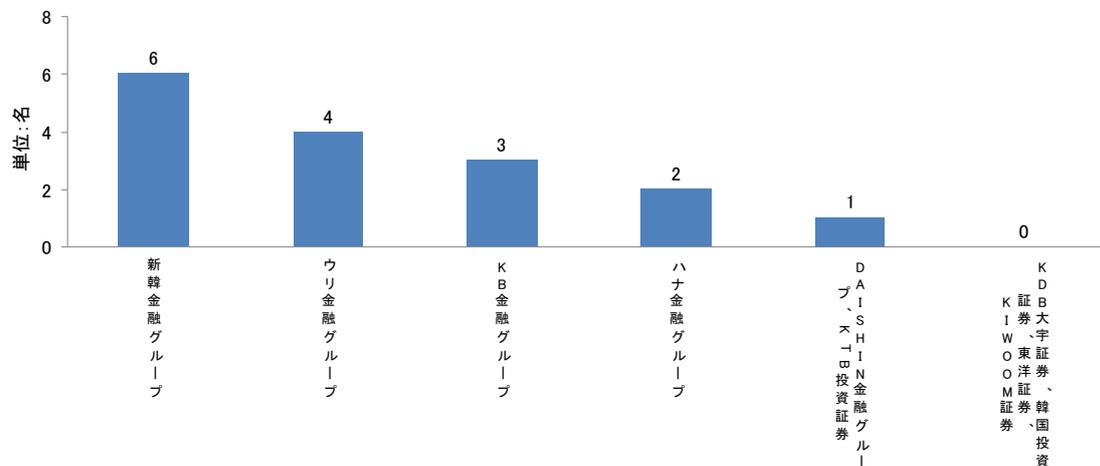
出所：ウン スミ (2013) 「30 大企業の新規女性採用比率 31.8%」 2013 年 4 月 1 日報道資料
 おり筆者作成。

図表 27 韓国における 30 大グループ企業の女性役員の数 (2012 年)



出所：韓国経済マガジン(2013) 『韓経ビジネス』 第 896 号、2013 年 1 月 30 日

図表 28 韓国における金融大手の女性役員の数（2012 年）



出所：韓国経済マガジン(2013)『韓経ビジネス』第896号、2013年1月30日

2013年12月に朴 槿恵氏が大統領選で勝利してからマスコミが女性の雇用や管理職登用に関連した記事を連日のように掲載している。また、朴 槿恵氏が大統領候補に確定されてから、朴 槿恵氏により密相当数のマスコミが担当記者を女性に交替していた。これによって、より密着した取材が可能になるからだ。

さらに、2014年度には、211億ドル（22.43兆ウォン）が女性労働および福祉関連の予算として計上されており、これは前年度比68.6%増となっている。⁹³

企業にも変化が起きている。現代・KIA自動車グループは2013年12月28日に定期人事を行い、創業以来最も多い3人の女性を役員として昇格させた。全役員昇格者(379人)に対する比重はまだ小さいが、現代・KIA自動車は今まで韓国を代表する男性中心企業であったことを考慮すれば大きな変化であり、今後の動向が注目される。

このような動きはグローバル企業でもっとはつきりと現われている。製薬会社である韓国MSDは、全役員13人中8人が女性である。また、韓国ノバルティスの場合にも全役員15人中9人が女性で構成されており、韓国IBMは1967年設立以後初めて中国系アメリカ人女性を社長として任命した。

政策面にも変化が生じている。女性雇用の拡大を後押しするための政策もつぎつぎと発表されている。まず政府は500人以上の民間大企業や公的機関に対して、そこで働いている女性労働者と管理職の割合が同業種の平均の70%に達しておらず、政府の是正勧告に従わない場合は、企業・機関名を公開するとともに政府が実施する事業への参加を制限するなどの措置を行う予定である。

⁹³<http://english.yonhapnews.co.kr/business/2013/10/21/91/0502000000AEN20131021000700320F.html>

一方、女性労働者に対して両立支援を提供している中小企業にポイントを付与してインセンティブを与える「男女雇用平等インセンティブマイレージ制度」を導入する。同制度では、女性雇用率、女性管理者の割合、出産及び育児休職の利用率、妊娠及び出産後の再雇用率などを電算システムによって統合管理することにより、企業に税制優遇措置や金融支援、社会保険料の軽減などの支援を段階的に実施する。

さらに、公的機関に対しては、女性役員の割合を順次拡大する内容を骨子とする「公的機関運営に関する法律改正案」が1月13日に国会に提出された。改正案の主な内容は公的企業の女性役員の割合を3年以内に15%以上に、さらに5年以内に30%以上にまで引き上げることである。しかしながらこれに対する問題点も指摘されている。2006年3月から積極的労働市場政策を実施することにより女性役員の割合が少しずつ上昇してはいるが、女性の場合、出産及び育児などが原因でキャリアが断絶される場合が多く、役員としての経歴及び能力を持っている人材が男性に比べて少ない。従って現段階で女性役員の割合を供給能力以上に設定してしまうと、経歴や能力が十分ではない内部の女性従業員を昇進させざるを得なくなり、男性に対する逆差別が生じる可能性もある。そのために、女性のキャリアの断絶を防ぐためのさまざまな施策も必要である。

5. 日本へのインプリケーション

韓国では2000年代に入って、政府が積極的雇用改善措置を導入するのに対して、日本では2000年代には女性の能力活用を進めるための積極的な取り組みとがあまり行われなかった。しかしながら、近年は2015年に9月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（女性活躍推進法）」が公布・施行され、また、2020年4月からは「改正パートタイム・有期労働法」が施行されるなど女性の能力活用を進めるため政府は積極的な動きを見せている。伊岐（2011）は、均等法が成立した1986～2001年は、女性の能力活用の視点が顕在化し、「正義」視点の平等が進んだ発展期であるのに対して、2001年から2010年は、「福祉」視点及び「正義」視点の広がりとともに政策効果が問われた転換期であるとのべている。⁹⁴つまり、2000年代になって、法律の女性の能力活用を推進するという点での効果がみられていないということである。

しかし、法律の文言だけを見ると、改善されているのだが、実効性がないのである。

改正男女雇用機会均等法（2006）では、男女双方に対する差別が禁止された。また、差別となる対象が拡大されるとともに、間接差別も禁止された。また、妊娠・出産等を理由とする不利益取り扱いの禁止、セクシュアル・ハラスメント対策の措置義務化、ポジティブ・アクションの推進などが盛り込まれた。このポジティブ・アクションは、韓国のアフターマティヴ・アクション（AA）にあたるものである。

⁹⁴ 伊岐 典子「女性労働政策の展開—「正義」「活用」「福祉」の視点から—」労働政策研究・研修機構、労働政策レポート、Volume 9, 2011.p.16.

2006年の改正で、国は、企業が自主的に取り組み際に、状況の分析、計画の作成、措置の実施、必要な体制の措置などについての相談や援助をおこなうことができるようにはななかったが、これらの取り組みを企業が実際におこなうかどうかは、企業の自主性にまかされている。自主的に取り組まない企業に対して国は何も働きかけをしていない。

また、パートタイム労働法の改正（2007）においては、パートタイム労働者に対する労働条件の明示、パートタイム労働者と通常の労働者（正社員）との均衡待遇の確保、通常の労働者への転換といった労働条件の改善と、苦情処理・紛争解決援助についてのしくみを設けることなどが盛り込まれている。しかし、差別的な取り扱いの禁止が適用されるパートタイム労働者は1割にも満たず、実質的な影響はあまりない。

なぜ日本の企業は、職場における差別の是正にそれほど積極的に取り組まなかつただろうか。それは、日本企業が、女性は結婚や育児のために離職しやすいと考えて、男性ほど女性には教育訓練を施さない。つまり、女性労働者に対して統計的差別がおこなわれているからではないだろうか。日本の職場で女性に対して統計的差別がおこなわれていることについては、多くの研究者がすでに指摘している（たとえば、川口（2008））。背後には、日本の女性のM字型就労の実態がある。ここから、このような統計的差別は、内部労働市場が発達しており、企業内訓練においてスキル形成がおこなわれる日本においては、経済合理的な差別であると論じられてきた。

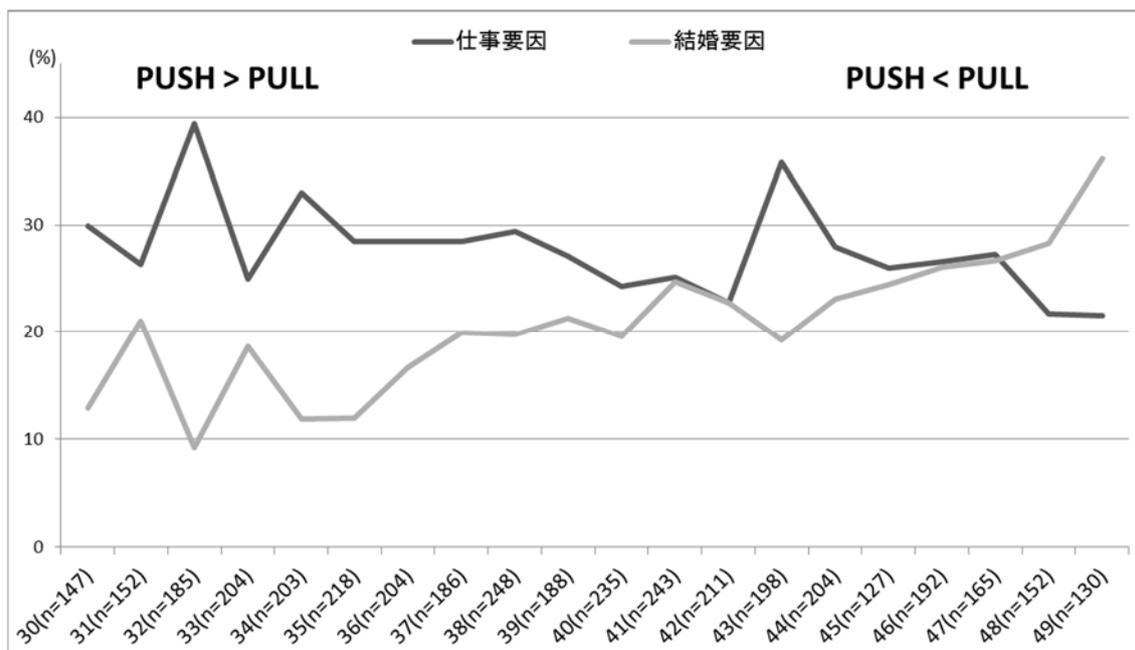
ところが最近、M字就労の要因について、新しい見解が提示されている。それは、高学歴女性の離職理由が、欧米では家庭関連の要因が多いのに対して、日本では、キャリアの発展性がないという理由での離職が多いという調査結果である。⁹⁵

同様のことは、日本女子大学の現代女性キャリア研究所（RIWAC）の2011年の調査からも見出せる。⁹⁶ この調査から、初職を辞めた理由を仕事関連（push factor）と家庭関連（pull factor）に分けて、年齢別にその割合の推移をみると、42歳を境に、仕事要因と家庭（結婚）関連要因の割合が逆転している（図表29）。

⁹⁵ 2011年にアメリカのシンクタンクのCenter for Work Life Policyが実施した高学歴女性を対象とした調査結果である。

⁹⁶ 5～49歳の東京・神奈川・埼玉・千葉に住む短大・高専以上の女性を対象としている。有効回答は5155である。

図表 29 高学歴女性の離職理由の推移



若い世代では、どちらの調査でも、他にやりたい仕事があった、仕事に希望がもてなかったといった仕事関連の要因が結婚のための離職を上回っている。

これらの調査が示唆するのは、結婚や出産以前に高学歴女性が仕事上の理由で辞めているという実態である。配置・昇進・処遇などに対する満足度が低く、仕事のやりがいを求めて転職している女性が多い（大沢・盧、2014）。

つまり、企業が女性は短期に勤続するという前提（思い込み）によって、女性に男性と同じキャリアを形成する機会を与えていないことが、（女性労働者の離職を予測して予防策を立てることが）、逆にそれを合理的な選択にしてしまい、女性の離職を促進しているのである。これは、予言の自己成就（self-fulfilling prophecy）といわれる問題である。

さらに、企業が統計的差別をすると、逆選択（アドバース・セレクション）という問題が生じる（山口、2009）。逆選択とは、「情報の非対称性」のもとで、質の違うものを同一に扱おうと、良いものが去り、悪いものが残るということである。「情報の非対称性」とは、企業は女性ひとりひとりについて正確な情報をもっていないが、女性自身は自分のことを知っているという状況をいう。この場合、企業は個々の女性の生産性についての正確な情報がないという理由で、「すべての女性の離職率が高いとみて平均離職コストを加味して賃金を一律に低くすると、自分は正当な賃金なら辞めるつもりもないし、より高い賃金がふさわしいと知っている比較的生産性の高い女性ほど先に辞めてしまい、残るのは低い賃金でも文句を言えないと知っている比較的生産性の低い女性になってしまう」（山口、2009:pp. 175～176）。

これらの実証研究の結果といまのべた高学歴女性の離職理由とを合わせると、日本の企業の統計的差別は、経済合理的な行為ではなく、人材の浪費につながっている可能性が高い。

もし、企業が女性の離職によって生ずるコストを回避するために、女性の離職を予測して予防策をたてると、潜在能力の高い有能な女性の離職を合理的な選択としてしまい、女性の離職率を上げてしまうという（予言の自己成就という）過ちをおかしていることになる。

そうだとすると、企業の統計的差別を減らすための、積極的差別是正施策などの施策を導入することが重要になる。生産年齢人口が減少し、稀少な人材を活用し、職場にイノベーションをおこしていかなければ、これからの日本の経済の成長はむずかしい。韓国の積極的差別是正施策が企業の業績にプラスの影響を与えているという実証分析の結果は、日本にも大きな示唆をもたらすと考える。

参考文献

韓国語

- ・ ウン スミ (2013) 「30 大企業の新規女性採用比率 31.8%」 2013 年 4 月 1 日報道資料
- ・ 韓国労働研究院(2007)「AA 事業所勤労実態調査」韓国労働研究院ニューパラダイムセンター
- ・ 韓国雇用労働部(2012)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2012 年)」、雇用労働部「事業所 1778 ヶ所、男女労働者雇用現況」
- ・ キム テホン (2010)「過去 5 年間の AA 成果の評価と課題」『女性人材をより活用するためのカンファレンス資料集』雇用労働部・労使発展財団
- ・ グム ゼホ・ユン ザヨン(2011)「通貨危機以後の女性労働市場の変化と政策」
- ・ グム ゼホ(2012)「積極的雇用改善措置の強化が必要」
- ・ 雇用労働部(2012)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2012 年)」
- ・ 雇用労働部(2013)「事業所 1778 ヶ所、男女労働者雇用現況」2013 年 9 月 23 日公表資料
- ・ ゴン テヒ・ジョ ジュンモ(2007)「韓国の積極的措置制度の評価と改善課題」『女性研究』.2007. Vol. 73 No. 2 pp. 5-51
- ・ ジョン ジンファ・他(2010)「AA 制度の経済的意義と成果」労使発展財団
- ・ ソン ヒョヨン(2009)「積極的雇用改善措置の成果分析—女性雇用及び企業成果を中心に」第 6 回事業所パネル成果分析
- ・ ゴン ジュンモ・ゴン テヒ (2008)『韓国積極的措置制度の成果決定要因』韓国労働研究院付設ニューパラダイムセンター
- ・ ゴン ミヨンスク・キム ヒャンア (2008)「積極的雇用改善措置：制度導入 3 年間の女性雇用現況比較分析」『労働レビュー』第 1 巻 48 号
- ・ 統計庁「経済活動人口調査付加調査」

日本語

- ・ 李 在興(2003)「韓国女性労働の供給及び雇用構造」労働政策研究・研修機構
- ・ 伊岐 典子「女性労働政策の展開-「正義」「活用」「福祉」の視点から-」労働政策研究・研修機構、労働政策レポート、Volume 9, 2011. p. 16.
- ・ 大沢 真知子・金 明中(2014)「韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーション」RIETI Discussion Paper Series, I4-J-030
- ・ 大沢 真知子・盧 回男(2014)「M字型就労はなぜ形成されるのか」『なぜ、女性は仕事を辞めるのか〜M字型仮説を検証する〜』青弓社
- ・ 川口 章(2008)『ジェンダー経済格差』勁草書房
- ・ 金 美珍(2018)『韓国「周辺部」労働者の利害代表—女性の「独自組織」と社会的連携を中心に』晃洋書房
- ・ 金 明中(2013)「女性大統領の誕生は女性の雇用拡大や地位向上につながるのか！」研究員の眼、2013年1月28日
- ・ 金 明中(2013)「韓国における積極的雇用改善措置制度の効果 — 女性の雇用改善や地位向上に与えた影響 —」研究員の眼、2013年2月14日
- ・ 金 明中(2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策—積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』、2014年1月特別号
- ・ 金 明中(2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策—積極的雇用改善措置を中心に」pp. 92-104 2014. 2『日本労働研究雑誌』特別号 No. 643
- ・ 総務省『労働力調査』
- ・ 松田 茂樹(2013)『少子化論』頸草書房
- ・ 山口 一男(2009)『ワークライフバランス：実証と政策提言』日本経済新聞社
- ・ 山本 勲(2012)「上場企業における女性活用と企業業績について」経済産業省編『ダイバーシティと女性活躍推進』経済産業調査会

英語

- ・ Carter, David A., Betty J. Simkins and W. Gary Simpson(2003), “Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value”, *The Financial Review*, 38(1), pp. 33-53
- ・ Erhardt, Niclas L., James D. Werbel and Charles B. Shrader (2003), “Board of Director Diversity and Firm Financial Performance *Corporate Governance*”, 11(2), pp. 102-111
- ・ Marinova et al. (2010), “Gender Diversity and Firm Performance: Evidence and

Dutch and Danish Boardrooms”, Discussion Paper Series, No. 10-03, Utrecht School of Economics, University of Utrecht, Netherlands

- McKinsey & Company(2012) “Women Matter: An Asian Perspective”
- OECD (2019) *Employment Outlook 2019*
- OECD (2019) *Education at a Glance 2019*
- OECD (2013) *OECD Factbook 2013*

第4章 雇用の不安定化が続く日韓-非正規職の問題をどう解決すればいいだろうか-

1987年6月に民主化運動が頂点に達し、「6・29宣言」以降、韓国社会は政治・経済・社会のあらゆる領域において民主的な変化が起きた。多様な利益団体や社会運動勢力が自由に自らの要求を政府に求めることが可能になった。

韓国における市民運動は、1987年に独裁政権の腐敗と権威主義勢力の不道徳性に対することで、1990年代に社会から支持を得て、政治・経済改革を迫及した。政治・経済改革運動を通じて、社会的認知度が高まった市民運動は、1999年以降は、生活保護、社会保障など福祉政策にもかかわりはじめ、貧困・失業・生活資金・労働者の人権など、労働の問題にも活動の範囲を拡大した。韓国では市民団体に対する国民の信頼度が高い。特に、参与連帯や経実連に対する評価が高く、韓国で社会的キャンペーンを展開する際に、参与連帯と経実連が参加するかしないかにより、運動の持つ影響力が異なってくる。

また、1987年の「労働者大闘争」を契機に、韓国の労働市場は、大企業の男性労働者を中心とする内部労働市場と、中小企業の労働者及び女性労働者からなる外部労働市場という、二重市場体制が確立した。そして、韓国における1987年以降の労働運動は、大企業を中心とした企業別労働組合が主導することとなり、1990年代末から急増した非正規労働者の雇用問題は労働組合において中心課題として扱われなかった。非正規労働者の雇用問題がナショナルセンターである民主労総で問題化され始めたのは2004年以降であり、労働界と手を組んで非正規労働者に対する処遇改善政策を実施したのは金大中政権(1998年2月25日～2003年2月24日)、盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)、そして現在の文在寅政権(2017年5月10日～)である⁹⁷。

1. はじめに

日韓両国ともに、非正規労働者の増加が長期のトレンドとして観察できる。日本では97年に派遣労働の自由化を盛りこんだ規制緩和推進計画が閣議決定され、99年には派遣が原則自由化された。その結果、非正規労働者の増加に拍車がかかり、雇用形態の多様化がさらに進んでいる。一方、韓国では97年のIMF経済危機以降、非正規労働者が増加することになった。日韓両国で雇用の不安定化が続いている。

韓国政府は非正規労働者の増加が急速にすすむなかで、2007年から「非正規職保護法」を施行した。法律の目的は「雇用形態の多様化を認めて、期間制や短時間労働者の雇用期間を制限し、非正規職の乱用を抑制するとともに非正規職に対する不合理的な差別を是正

⁹⁷ 本章は、金 明中 (2015) 「非正規雇用増加の要因としての社会保険料事業主負担の可能性」 pp.27-46 2015.6 『日本労働研究雑誌』 No.659、Myoung Jung Kim (2018) "Will the Indefinite Employment Reclassification Rule Reduce the Non-regular Workers?" 『東アジア経済経営学会誌』 第11号、Machiko Osawa, Myoung Jung Kim, and Jeff Kingston (2012) "Precarious work in Japan," pp.309-334 December 7, 2012 *American Behavioral Scientist*, Volume:57 issue:3 を加筆・修正したものである。

する」ためであり、非正規労働者が同一事業所で2年を超過して勤務すると、無期契約労働者として見なされることになった。

一方、日本では、2013年4月に改正労働契約法が施行されることにより、2018年の4月から、契約社員やパート・アルバイト、そして派遣社員のような有期契約労働者を対象に、「無期転換ルール」がスタートしている。改正労働契約法が施行されることにより、多くの労働者が無期雇用に転換できる権利を手にするようになった。

本章では日韓における非正規労働者の現状や両国政府の対策について述べたい。まず、統一されていない日本と韓国における非正規労働者の定義を両国で実施されているいくつかの調査に基づいて比較・分析する。そして、非正規労働者に対する両国の対策を考察する。また、日本に先立って無期転換ルールを施行した韓国における非正規職保護法の施行前後の問題点を論ずる。

2. 日韓における非正規労働者の定義⁹⁸

非正規労働者の実態を国際比較する際に重要になるのがその定義である。しかしながら、それぞれの国で労働市場の構造や発展の形態、程度、さらには労使関係に違いがあるために、名称が同じであってもその実態はかならずしも同じではない。また、非正規労働者に対しては国際的に統一された明確な定義はないのが現状である。但し、日本と韓国では非正規労働者の実態を把握するためにいくつかの調査で非正規労働者を定義している。両国において非正規労働者の定義はどのように異なるだろうか。

(1) 日本における非正規労働者の定義

まず、日本の労働力調査では、非正規労働者を「労働契約期間、(以下、従業上の地位)」と「勤め先での呼称、(以下、雇用形態)」により区分している。従業上の地位による分類では雇用者のうち、1か月以上1年以内の期間を定めて雇われている者である「臨時雇」と日々又は1か月未満の契約で雇われている者である「日雇」が非正規職として扱われている。一方、雇用形態による分類では、会社、団体等の役員を除く雇用者について勤め先での呼称により、「正規の職員・従業員」、「パート」、「アルバイト」、「労働者派遣事業所の派遣社員」、「契約社員」、「嘱託」、「その他」の7つに区分しており、このうち「正規の職員・従業員」以外の6区分をまとめて「非正規の職員・従業員」として表章している。

しかしながら、2つの定義による非正規労働者の割合は大きな差を見せている。2017年現在従業上の地位による非正規労働者の割合は7.1%で、雇用形態による非正規労働者の割合37.3%を大きく下回っている。従業上の地位による非正規労働者の割合は2013年から大きく低下(2012年13.8%→2013年8.5%)しているが、その理由としては2013年1月から労働力調査の調査事項等が変更されたことが挙げられる。つまり、労働力調査では「従業上の

⁹⁸ 金明中(2016)「日韓比較(15):非正規雇用-その5 韓国は多く、日本は少ない?非正規雇用の定義に見る、数字のワナ」基礎研レター 2016年7月19日から引用。

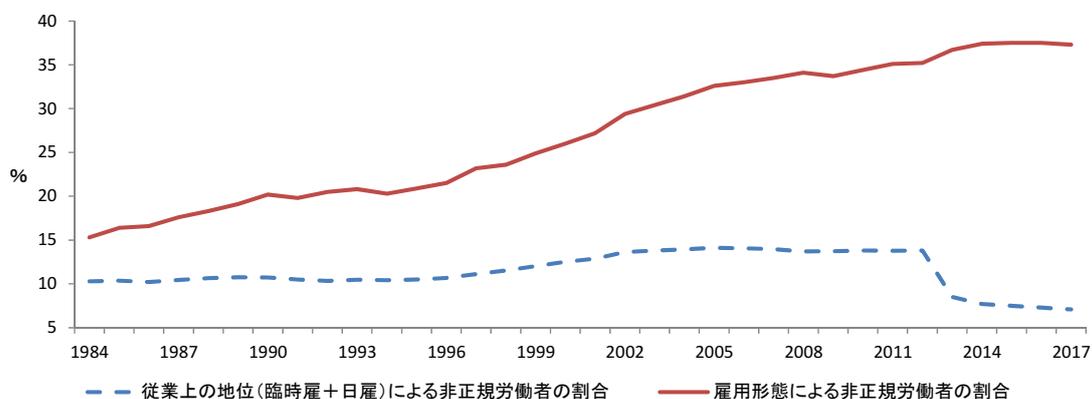
地位」について「常雇（無期の契約）」と「常雇（有期の契約）」の区分を新たに設けており、今までは「臨時雇」と回答していた者（同じ勤務先で1年以上働いていた臨時雇）が、新たな調査票では「常雇（有期の契約）」に回答したことにより、「臨時雇」の数は減り、「常雇」の数は増えることになったと考えられる。従事上の地位による非正規労働者の割合は80年代から90年代半ばまでには大きな変化がなかったものの、その後14%弱まで上昇した。そして、2013年以降その割合は低下傾向にある。

一方、雇用形態による非正規労働者の割合は80年代から上昇し始め、現在までも上昇傾向にある。神林（2013）は、このように非正規労働者の増加の時系列的趨勢が異なる点に注目し、「非正規労働者の定義の違いは、単なる統計的計測の問題や講学上の文などではなく、労働市場において非正規労働者が担う役割と密接にかかわる重要な論点だと考える必要がある。」と主張している。

大沢・金（2010）は、一般的に「正規雇用労働者」ではないすべての労働者が非正規労働者としてとらえていると説明している。つまり、正規雇用労働者とは、特定の企業に、①フルタイムで、②正社員または正規雇用労働者という呼称で、③期間の定めのない、④労働契約により、⑤企業と直接雇用される労働者、のことをいう。そして、非正規労働者とは、以上の①～⑤の属性のいずれかを欠く労働者がふくまれる。

図表2は、日本における調査別非正規労働者の定義と割合を整理したものであるが、各調査によって非正規労働者の定義と割合に多少の違いがあることが分かる。

図表1 日本の労働力調査における二つの定義による非正規労働者の推移



出所：総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」より筆者作成。

図表 2 日本における調査別非正規労働者の概要と割合

調査名	労働時間		勤め先での呼称			労働契約期間、 従業上の地位
	労働力調査	雇用の構造に関する 実態調査(パートタイ ム雇用者総合実態調 査)	労働力調査 (詳細集計)	就業形態の多様化に 関する総合実態調査	就業構造基本調査	労働力調査 (詳細集計)
非正規労働者 の定義	1週間の労働時間が35 時間未満の雇用者	※正社員以外の雇用 者:パート+その他の 雇用者 ・パート:正社員以外 の雇用者でパートタイ マー、アルバイト、嘱 託、契約社員、臨時社 員、準社員などの名称 にかかわらず、1週間 の所定労働時間が正 社員よりも短い雇用者 ・その他:正社員や パート以外の雇用者 (1週間の所定労働時 間が正社員と同じか長 い雇用者)	※勤め先での呼称、 雇用形態により区分 パート、アルバイト、雇 用者派遣事業所の派 遣社員、契約社員・嘱 託、その他が非正規 雇用者に含まれる	※正社員:雇用されて いる雇用者で雇用期 間の定めのない者の うち、他企業への出向 者などを除いた雇用 者。 ※正社員以外の雇用 者:出向社員、契約社 員(専門職)、嘱託社 員(再雇用者)、「パ ートタイム雇用者、臨時 雇用者、派遣雇用者 (受け入れ)、その他を 合わせた雇用者。	※非正規の職員・従業 員:一般職員又は正社 員などと呼ばれている 正規の職員・従業員以 外の者	※労働契約期間、従 業上の地位により区 分、臨時雇と日雇が非 正規雇用者に含まれ る
非正規労働者 の割合	26.9%(2009年)	37.2%(2016年)	37.3%(2017年)	正社員以外の雇用者 の割合39.8%(2014)	38.2%(2012年)	7.1%(2017年)

(2) 韓国における非正規労働者の定義

韓国においても非正規労働者の定義を巡って政府と労働組合、そして研究者の間に論争が続いている。IMF 経済危機以降非正規労働者の概念や範囲を巡って議論が続くと、労使政委員会⁹⁹は2002年7月「非正規特委¹⁰⁰」を開き、雇用形態による分類基準に合意した。これによって非正規労働者の範囲には、雇用の持続性を基準にした限時的労働者(contingent worker)や期間制労働者、労働時間を基準にしたパートタイマー、そして労働提供方法を基準にした非典型労働者(派遣、用役、特殊雇用職、在宅労働者)が含まれることになった(図表 3)。

しかしながら「非正規特委」の基準によって非正規労働者に対する概念が統一されることになったものの、それ以降も政府や労働組合、そして研究者が発表する非正規労働者の割合は相変わらず大きな差をみせている。政府や労働組合とも統計庁の「経済活動人口調査」に基づいて集計をしているにもかかわらず、差が生じているのはなぜだろうか。

⁹⁹ 日本の政労使委員会にあたる。

¹⁰⁰ 非正規職勤労者対策特別委員会の略称。

図表 3 2002 年労使政合意による非正規労働者の区分

分類区分	区分	定義	特徴	
雇用の持続性	限時的労働者	雇用契約期間を定めた者、あるいは雇用契約期間を定めていないものの非自発的理由で継続雇用が期待できない者	従属性が強い	
労働時間	パートタイマー (時間制労働者)	同種の労働者より労働時間の短い労働者	従属性が強い	
労働提供方法	非典型労働者	派遣労働者	ある会社(派遣元事業主)と雇用関係にあるが、別の会社に派遣され、派遣先の会社の指揮命令の下で働く	派遣先の会社の指揮命令の下で働く
		用役労働者	日本の請負労働者に類似、業務請負会社に雇われ、請負会社と契約を結んだ他の会社で働く者(例:掃除業務や守衛業務などが多い)	業務請負会社の指揮命令の下で働く
		特殊雇用職労働者	独立請負労働者、独自の事務室、店舗、または作業場を持たず、さらに非独立的な形態で業務を遂行しているが、労働力提供の方法、労働時間などは独自に決定し、個人的な募集・販売・配達・運送などの業務を通じて顧客を探したり、商品やサービスを提供し、仕事をした分だけ所得を得る者。ゴルフ場のキャディー、保険外交員、学習誌の訪問販売教師など	独立性が強い
		在宅労働者	在宅勤務、家内下請けのように事業者が提供した共同の作業場ではなく、家庭内で作業がなされる場合が定義され、対象者の家庭だけではなく、隣家または近所の他の家庭に集まって作業をする場合もこれにあたる。	独立性が強い
		日雇い労働者 (呼出し労働者)	雇用契約を締結せず、仕事が生じた場合、何日間あるいは何週間ずつ働く形態の労働者、日雇い労働者	従属性が強い

その理由は、政府統計は、「経済活動人口調査」の付加調査から、①契約期間（無期か有期か）、②1日の勤務時間（フルタイムかパートか）、③契約関係（直接雇用か間接雇用かあるいは、個人事業主か）といった3つの基準に基づいた有期契約であり、短時間勤務をしている場合と、呼び出し労働、特殊労働、派遣労働、役務労働、家内労働を加えて非正規労働者と定義している（重複は除いている）。これに対して労働組合の統計では、政府統計で非正規労働者と区分される労働者に加えて、「経済活動人口調査」の本調査において、正規臨時・正規日雇いと区分されている労働者も非正規労働者に含んでいる。すなわち、政府統計が非正規労働者を除いたすべての正規雇用労働者を正規職として計算していることに比べて、労働組合は④賃金、労働条件、企業の福利厚生、公的社会保険制度が適用されているかどうか、⑤勤務場所に持続性があるかどうかによって、社会保険の適用がされず、勤務場所が頻繁に変わっている労働者（図表4の正規臨時職と正規日雇職）を非正規労働者として分類している。

組合の定義にしたがえば、韓国の正規労働者とは「単一の使用者と期間の定めのない恒久的な労働契約を結び、全日制で働く雇用関係によって、労働法上の解雇保護と定期的な昇給が保障され、雇用関係を通じた社会保険の恵沢が付与されている場合」ということになる（横田、2007）。たとえば、図表4の2008年の数字をみると、政府基準非正規雇用

労働者の割合は33.8%で、労働界基準非正規労働者の割合52.1%と大きな差を見せている。しかしながら政府基準の正規雇用労働者から、②正規臨時職280.6万人と③正規日雇職35.4万人)を差し引いて、非正規労働者の割合を再計算すると、非正規労働者の割合は53.4%になり、労働界が主張する非正規労働者の割合と大きな差を見せていないことが分かる。つまり、労働界の統計には、期限の定めのない雇用契約を結んでいるにもかかわらず、社会保険が適用されていなかったり、あるいは、雇用の継続性がなかったりする労働者が含まれているからである。

図表4 正規臨時職と正規日雇職を非正規労働者とした分類した推計

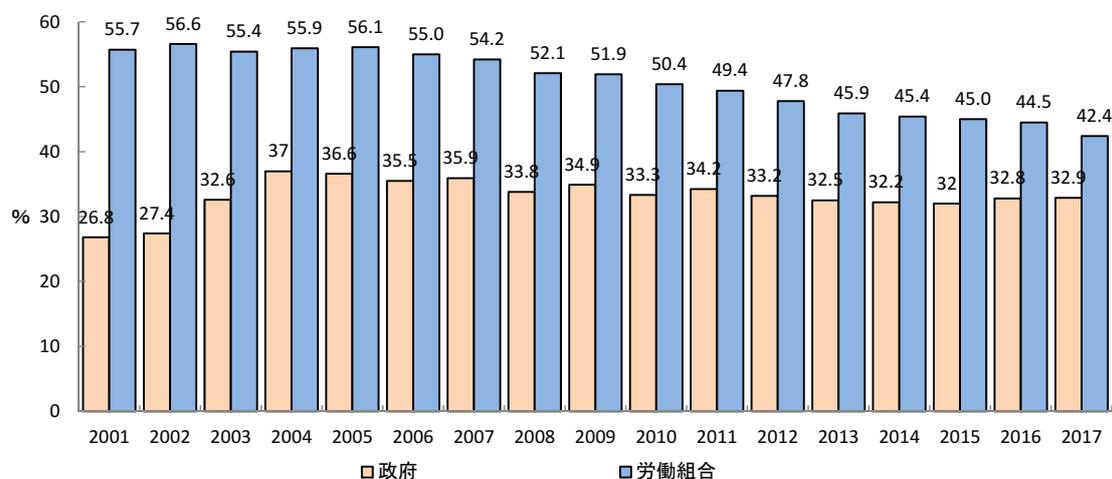
単位:万人、%

	2002.08	2003.08	2004.08	2005.08	2006.08	2007.08	2008.08
雇用者	1,403.2	1,414.9	1,458.4	1,496.7	1,535.1	1,588.3	1,610.3
正規雇用労働者	1,019.1	954.3	919.0	948.5	989.4	1,018.0	1,065.8
①正規常用職	605.0	618.4	608.8	641.3	663.9	693.1	749.8
②正規臨時職	341.7	310.0	284.4	280.3	292.6	293.6	280.6
③正規日雇職	72.4	25.9	25.8	26.9	32.9	31.3	35.4
非正規雇用労働者	384	461	539	548	546	570	545
政府基準非正規雇用労働者の割合 =(非正規職)/雇用者	27.4	32.6	37.0	36.6	35.5	35.9	33.8
②+③を非正規職に含めた時の非正規雇用労働者の割合	56.9	56.3	58.3	57.2	56.8	56.4	53.4
労働界基準非正規雇用労働者の割合	56.6	55.4	55.9	56.1	55.0	54.2	52.1

出所：イビョンヒ(2008)「非正規職保護法施行1年の雇用効果」

図表5は、韓国の非正規労働者数の推移を2001年から2017年にかけてみたものである。ふたつの数字が並んでいるのは、政府発表の統計と労働組合側の発表とで非正規の割合が違うからである。2017年8月時点でみると、政府側は非正規労働者の割合を32.9%としているのに対して、労働組合側は42.4%としており、両者の差は段々縮まっているものの、まだ9.5ポイントの差が生じている。

図表5 韓国における非正規労働者割合の動向(政府と労働組合の定義に基づいて)



出所：韓国統計庁「経済活動人口調査」各年、金 ユソン(2017)「韓国の非正規雇用の規模と実態 2017年8月」より作成

金 ユソン(2008)は、1年以上働けると予想されていたり、すでに1年以上働いているが、いつ解雇されたり、雇い止めされるかもしれない雇用上の不安を抱えている労働者を「長期臨時労働者」と名付け、これらの労働者が韓国の非正規労働の主要部分をなしているとのべている。図表6を参考すると2017年8月における長期臨時労働者数は341.4万人に達しており、労働組合の推計からこの部分だけ正規雇用労働者に入れて再計算すると、非正規労働者の割合は42.4%から25.2%に約17.2ポイントも減少し、政府推計よりも低くなる。つまり、長期臨時労働者をどのように分けるかにより、非正規労働者の規模に差が発生する。

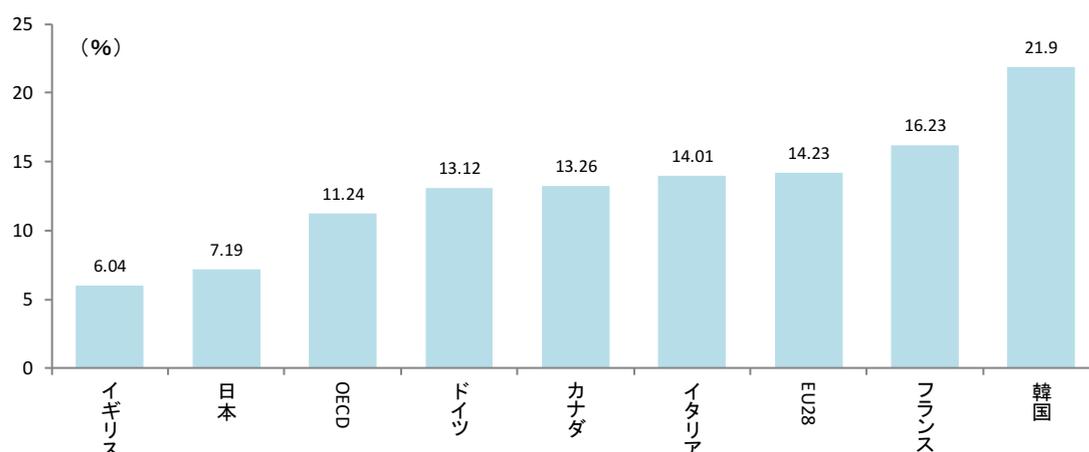
図表 6 長期臨時労働者を非正規労働者として規定した推計結果(韓国、2017年8月)

		数(単位:千人)				割合(%)					
		常用	臨時	日雇	合計	常用	臨時	日雇	合計		
賃金労働者(1)		13,426	5,029	1,428	19,883	67.5	25.3	7.2	100		
正規職 (2=1-3)		11,456			11,456	57.6			57.6		
非正規職 (3=①+--+⑧, 重複除外)		1,970	5,029	1,428	8,427	9.9	25.3	7.2	42.4		
雇用契約	臨時労働(①+②)	1,578	5,029	1,428	8,035	7.9	25.3	7.2	40.4		
	①長期臨時労働		3,414	1,113	4,527		17.2	5.6	22.8		
	②限時労働	1,578	1,616	315	3,509	7.9	8.1	1.6	17.6		
	(期間制労働)	1,561	1,170	194	2,925	7.9	5.9	1	14.7		
労働時間		③パートタイマー		335	1,762	562	2,659	1.7	8.9	2.8	13.4
労働提供方法	④呼出し労働				792	792			4	4	
	⑤特殊雇用		14	460	19	493	0.1	2.3	0.1	2.5	
	⑥派遣労働		108	63	15	186	0.5	0.3	0.1	0.9	
	⑦用役労働		408	185	95	688	2.1	0.9	0.5	3.5	
	⑧在宅労働		6	8	16	30	0	0	0.1	0.2	

出所：金 ユソン(2017)「韓国の非正規雇用の規模とその実態 2017年8月」

非正規労働者の概念に対しては国際的に統一された基準はないものの、OECDは国家間の比較のために通常、雇用の限時性を基準とした「Temporary workers」を把握・比較している。韓国統計庁は、期間制労働者、派遣労働者、日雇い労働者、短期期待労働者が「Temporary workers」に該当すると判断し、毎年8月に関連データをOECDに提出している。図表7はOECD主要国のTemporary Workersの割合の推移を見たものであり、2014年時点における韓国のTemporary Workersの割合は21.6%でOECD諸国の中でも高い水準であった。一方、日本の場合は2005年以降継続的に減少している傾向である。

図表 7 OECD主要国のTemporary Workersの割合



出所：OECD Data Temporary employment

3. 非正規職保護法の施行背景と施行後の変化

(1) 韓国政府が非正規職保護法を施行

韓国における非正規労働者の増加は、IMF 経済危機に端を発する。韓国政府は IMF から融資を受ける条件として、企業、金融、公共部門、労働市場という 4 部門における構造改革を受け入れざるをえなかった。特に労働市場においては整理解雇制の導入や勤労者派遣法の制定などの労働市場の柔軟化政策の導入が求められた。

しかしながら企業倒産や失業の増加などによって社会的不安が高まる中で、IMF の要求をそのまま実現するには限界があった。整理解雇制の法制化などを含む労働法の改正は 1997 年に行われたものの、労働界の反対によってその施行時期が 2 年後に延期された。

政労使の合意をえるために、韓国政府は、1998 年に労働組合と経営者代表、そして政府代表が参加する協議機構「労使政委員会」を設け、「経済危機克服のための社会協約」を発表し、整理解雇制の早期実施や派遣労働を合法化することなどの 90 項目の合議事項と 21 項目の 2 次協議課題を提示したものの物別れにおわった。

このように韓国では、整理解雇制の施行が延期され、「経済危機克服のための社会協約」が締結されない中で、IMF 経済危機は企業の雇用調整を加速させ、労働者に占める非正規労働者の割合が増加する。IMF 経済危機以降、政府が企業をコントロールすることが以前より難しくなり、それが企業のリストラや非正規労働者の雇用を増加させるもう一つの要因として作用したといわれている。

非正規労働者の増加が急速にすすむなかで、韓国政府は、『期間制および短時間労働者保護等に関する法律（以下「期間制・短時間労働者法」）』、『改正派遣労働者の保護等に関する法律（以下、「派遣法」）』、『改正労働委員会法』などのいわゆる「非正規職保護法」を施行することで非正規職の正規職化をすすめ、非正規労働者の増加による労働市場の二極化や雇用の不安定性を緩和しようところみる。法律の目的は「雇用形態の多様化を認めて、期間制や短時間労働者の雇用期間を制限し、非正規職の乱用を抑制するとともに非正規職に対する不合理的な差別を是正する」ためであり、非正規労働者が同一事業所で 2 年を超過して勤務すると、無期契約労働者として見なされることになった。

韓国政府が、「非正規職保護法」を施行するための準備作業を始めたのは 2004 年ごろからである。しかしながら、労働界は、この法律が施行されると、派遣労働が増加するだけで、差別解消の問題は解決されないという理由などを挙げて法律の成立に強く反対した。その結果、改正法案は国会に上程されたまま 2 年という年月が過ぎることになり、非正規職保護法に対して与野党が合意に至ったのは、盧武鉉(ノ・ムヒョン)政権の 4 年目である 2006 年になってからである。つまり、非正規職保護法は 2006 年 11 月 30 日に国会の本会議を通過し、2007 年 7 月に施行されることになった。

直接雇用義務化の期間は、与野党の合意の末、当初の 3 年から 2 年に短縮された。直接雇用義務化の期間が変更されたのは、直接雇用の義務化期間を長くすると非正規労働者の量産に繋がるという労働組合の強い反対があったからである。労働組合は使用期間を短く制

限することで期間制労働者の増加を抑制して雇用不安を緩和すると主張した。また、施行初期における適用対象としては、常時 300 人以上の従業員を使用する事業場や公的機関のみが含まれた。その後、適用対象は段階的に拡大され、2008 年 7 月 1 日からは常時 100 人以上～300 人未満の労働者を使用する企業が、2009 年 7 月 1 日からは常時 5 人以上の労働者を使用するすべての事業や事業場が適用対象に入るようになった。但し、「同居の親族のみを使用する事業又は事業場と家事使用人¹⁰¹」は適用対象から除外される。

(2) 非正規職保護法の施行以降の変化

では、非正規職保護法の施行により状況はどのように変わっただろうか。まず、雇用者に占める非正規労働者の割合の変化からみて見よう。2004 年 8 月に 37.0%であった非正規労働者の割合は、非正規職保護法の施行直後である 2007 年 8 月には 35.8%まで減少した。しかしながら、2004 年 8 月以降非正規労働者の割合は減少傾向にあったので、非正規職保護法の施行により非正規労働者の割合が減少したとは断言できない。非正規労働者の割合は 2007 年 8 月以降も減少し続け 2015 年 3 月には 31.9%で、本格的に調査を始めた 2004 年以降最も低い水準となった。しかしながら、その後は再び増加し、2017 年 8 月には 32.9%で、2012 年 8 月の 33.2%以降 5 年ぶりに高い水準になった（図表 8）。

非正規職保護法の施行前後の非正規労働者の割合の変化を男女別に見ると、男性は 2006 年 8 月と 2017 年 8 月の間に 4.0 ポイント非正規労働者の割合が減少していることに比べて、女性は 1.4 ポイントしか減少しておらず、この期間の非正規労働者の割合は主に男性を中心として減少していることがうかがえる。

また、同期間における年齢階層別の非正規労働者の割合の変化を見ると、30～39 歳が 9.1 ポイント減少し、減少幅が最も大きく、その次は 50～59 歳（8.2 ポイント減少）、40～49 歳（7.9 ポイント減少）、60 歳以上（1.7 ポイント減少）の順であった。一方、15～19 歳と 20～29 歳の場合は同期間にそれぞれ 2.3%と 1.9%、非正規労働者の割合が増加した。最近の韓国における若者の就職難が影響を与えた可能性が高い（図表 9）。

非正規職保護法の施行は非正規労働者の割合に影響を与えただろうか？ここでは男女の間に非正規労働者の割合に差があるかどうかを見るために平均値の差の検定を行った。

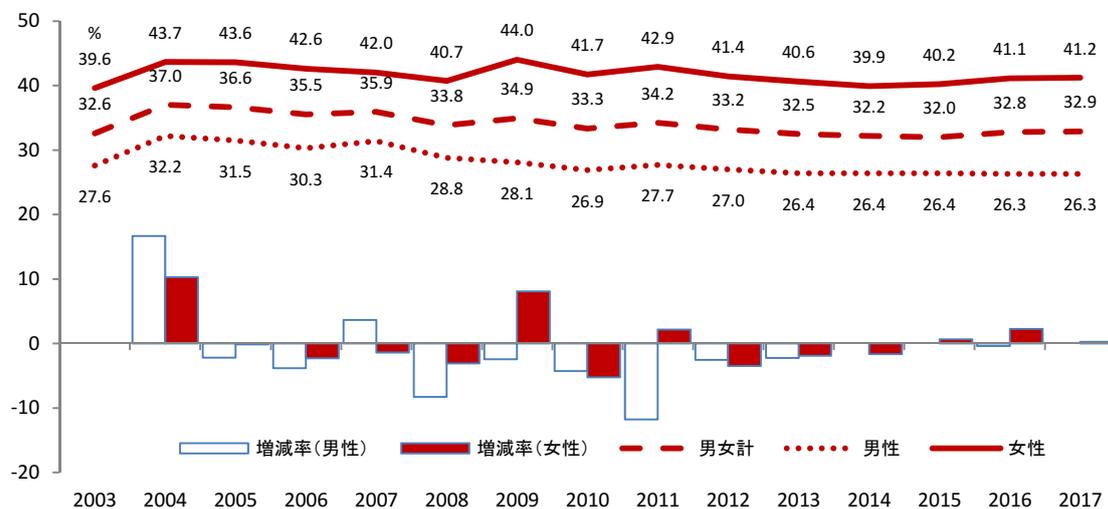
図表 10 と図表 11 は、男女別に、そして年齢階層別に平均値の差の検定をした結果である。まず、男女別の検定結果を見ると、Levene(ルビーン)検定の結果、2 つの母集団の分散が等しいことが分かる。そこで、その結果に基づいて平均の差の検定をしたところ、男女合計と男性の方で制度施行前後の非正規労働者の割合に差があり、統計的に有意である結果となった。

一方、年齢階層別の分析の結果からは、30～39 歳、40～49 歳、15～19 歳の方で、制度施行前後の非正規労働者の割合に差があり、統計的に有意であった（50～59 歳と 20～29 歳は Levene(ルビーン)検定の結果、等分散性がなかったため、等分散を仮定しない結果を

¹⁰¹ 家政婦、お手伝いなど、家事一般に従事する労働者。

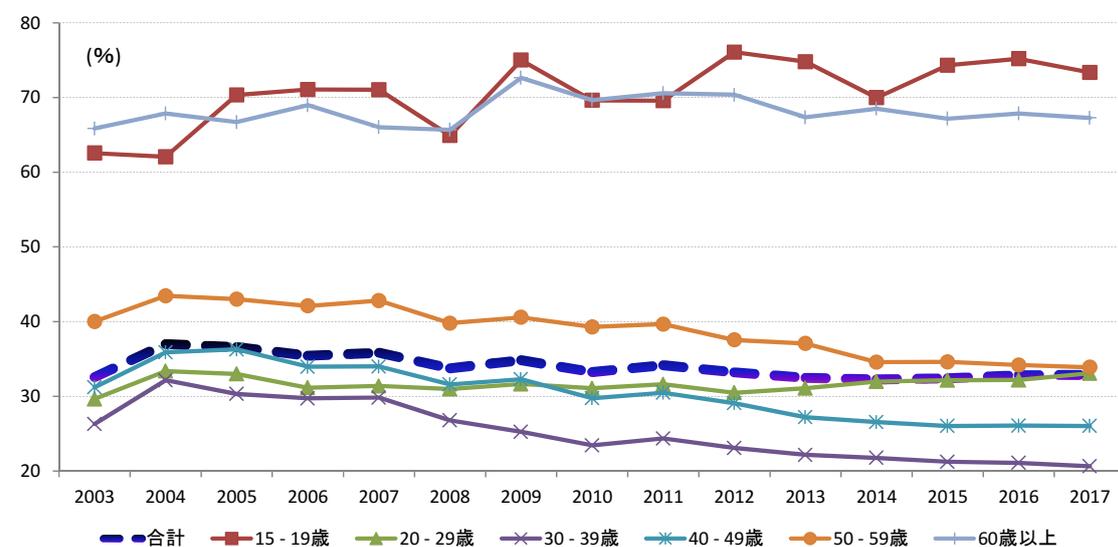
示している)。

図表 8 韓国における非正規労働者の割合や増減率の動向 (男女別)



出所：統計庁「経済活動人口調査」各年度より筆者作成

図表 9 韓国における年齢階層別の非正規労働者の割合の動向



出所：統計庁「経済活動人口調査」各年度より筆者作成

図表 10 平均値の差の検定（性別）

	等分散性のための Levene の検定		2 つの母平均の差の検定						
	F 値	有意確率	t 値	自由度	有意確率 (両側)	平均値の 差	差の 標準誤差	差の 95% 信頼区間	
								下限	上限
男女合計	1.051	0.324	2.419	13	0.0309**	1.9977	0.8259	0.2135	3.7819
男性	0.258	0.620	3.032	13	0.0096***	2.9727	0.9805	0.8545	5.0910
女性	1.051	0.324	1.161	13	0.267	0.9477	0.8163	-0.8158	2.7112

図表 11 平均値の差の検定（年齢階層別）

	等分散性のための Levene の検定		2 つの母平均の差の検定						
	F 値	有意確率	t 値	自由度	有意確率 (両側)	平均値の 差	差の 標準誤差	差の 95% 信頼区間	
								下限	上限
合計	1.051	0.324	2.419	13	0.0309**	1.9977	0.8259	0.2135	3.7819
15～19歳	2.442	0.142	-2.550	13	0.0242**	-5.6727	2.2245	-10.4785	-0.8670
20～29歳	等分散を仮定しない		0.183	3.367	0.8654	0.1659	0.9077	-2.5526	2.8844
30～39歳	0.255	0.622	3.787	13	0.0023***	6.0250	1.5910	2.5878	9.4622
40～49歳	0.711	0.414	3.348	13	0.0052***	5.3409	1.5954	1.8943	8.7875
50～59歳	等分散を仮定しない		3.774	11.035	0.0031***	4.4795	1.1870	1.8680	7.0911
60歳以上	1.039	0.327	-0.970	13	0.3500	-1.1227	1.1580	-3.6243	1.3789

図表 12 は、雇用形態別勤続年数の推移を示しており、正規労働者の勤続年数が 2006 年の 70 カ月から 2017 年には 90 カ月まで増加していることが分かる。一方、非正規労働者の勤続年数も同期間に 24 カ月から 30 カ月に増加した。「期間制・短時間労働者法」の施行により、同じ職場で 2 年以上働くと、無期契約労働者として見なされるのに、なぜ非正規労働者の勤続年数が増加しているだろうか？その理由として考えられるのが「期間制・短時間労働者法」の例外条項の存在である。つまり、「期間制・短時間労働者法」の第 4 条では、使用者は 2 年を越えない範囲で期間制労働者¹⁰²を使用することができるものと定めているものの、次の項目に該当する場合には 2 年を超えて期間制労働者を使用することができるようにしている¹⁰³。無期転換ルールの例外が多いのが特徴である。

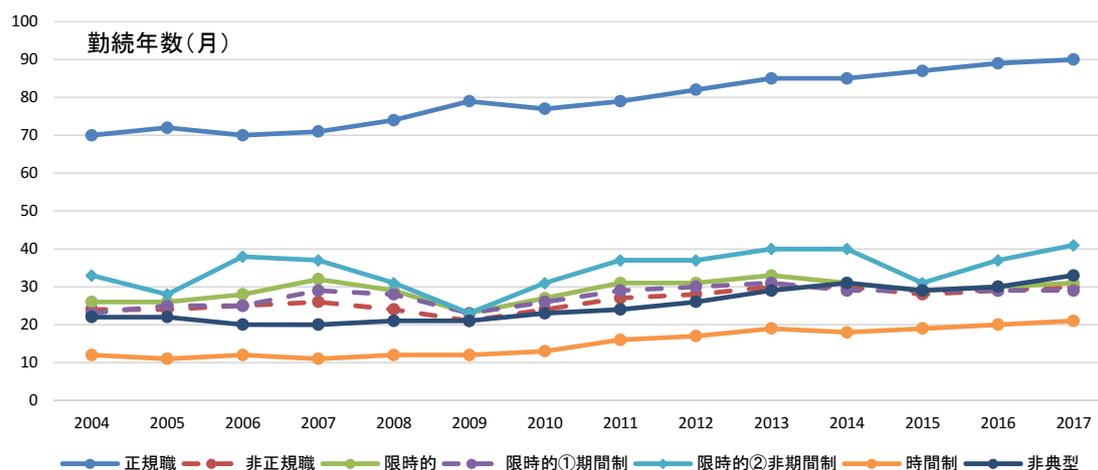
¹⁰² 期間制労働者とは、期間の定めがある労働契約を締結した労働者として定義される。

¹⁰³ 韓国では、非正規雇用労働者を大きく「限時的労働者」、「時間制労働者」、「非典型労働者」の 3 つに分類している。「限時的労働者」とは、雇用期間が限定されている非正規職で、その中でも労働契約期間を定めている「期間制労働者」と労働契約期間を定めないものの、契約を繰り返して継続的に働ける（一定の契約期間があつてその更新を繰り返す）あるいは非自発的な理由により継続勤務が期待できない「非期間制労働者」に区分している。また、「時間制労働者」とは、労働時間を基準に分類した非正規職で、労働時間が短い労働者がこの基準が適用される（日本のパート・アルバイト）。最後に「非典型労働者」とは労働の供給方式を基準に分類した非正規職で、派遣労働者、用役労働者、特殊職労働者、日雇労働者、家庭内労働者に分けられる」金明中（2015）「日韓比較（6）：非正規雇用-その 2 非正規雇用労働者の内訳—短時間労働者の待遇のあり方や子育てをしている女性の働き方の改善を進めるべき！」研究員の眼、2015 年 8 月 11 日か

- ・事業の完了あるいは特定業務の完成に必要な期間を定めた場合。
- ・休職・派遣などにより欠員が発生し、当該年に労働者が復帰するまで代わってその業務を担当する必要がある場合。
- ・労働者が学業、職業訓練などを履修しており、その履修に必要な期間を定めた場合。
- ・「高齢者雇用促進法」第2条1号による高齢者と労働契約を締結した場合。
- ・専門的知識・技術の活用が必要な場合と政府の福祉政策・失業対策などによる仕事を提供する場合で大統領令により定めた場合。
- ・その他に合理的な理由がある場合で大統領令により定めた場合。

図表 12 を見ると、限時的労働者の中で、期間制労働者（限時的①期間制）より、非期間制労働者（限時的②非期間制）の勤続年数が長く、変動が大きいことが確認できる。例えば、2017 年時点における非期間制労働者（限時的②非期間制）の勤続年数は 41 ヶ月で期間制労働者（限時的①期間制）の 29 ヶ月より 12 ヶ月も長い。また、期間制労働者（限時的①期間制）の勤続年数は景気変動の影響を受けず小幅に増加していることに比べて、非期間制労働者（限時的②非期間制）の勤続年数は変動幅が大きい。例えば、リーマン・ショックの直後である 2009 年の勤続年数は 23 ヶ月まで低下している。ここで、「非期間制労働者」とは、契約を繰り返して継続的に働けるあるいは非自発的な理由により継続勤務が期待できない労働者である。つまり、上記例外条項に該当する労働者の多くが非期間制労働者（限時的②非期間制）に含まれている可能性が高く、企業としては 2 年を超えても無期契約をする必要がない、彼らを優先的に雇用したのが非正規労働者の勤続年数を高めたと考えられる

図表 12 雇用形態別勤続年数の推移



出所：統計庁ホームページ「経済活動人口調査」より筆者作成。

ら引用。

(3) 雇用形態別労働移動パネル調査の主要結果（1～8次）

韓国雇用労働部は2013年に2007年7月1日から施行された「期間制・短時間労働者法」の効果を評価することを目的に「雇用形態別労働移動パネル調査の主要結果（1～8次）」を発表した。この調査は、期間制労働者2万人を標本抽出して、1次調査（2010年4月）から8次調査（2012年4月）までの2年間における労働移動、労働条件、満足度などの変化を調べたものである。

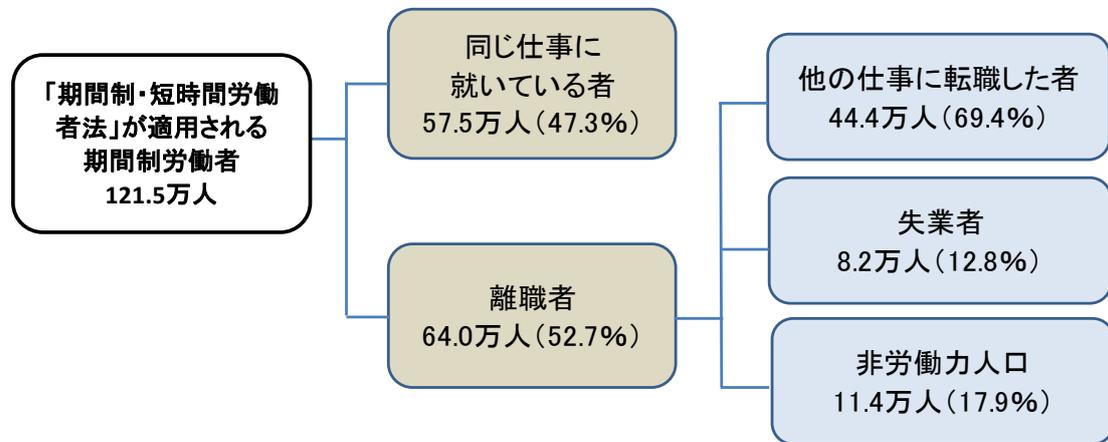
雇用労働部が発表した報告書によると、「期間制・短時間労働者法」が適用される期間制労働者121.5万人¹⁰⁴のうち、57.5万人（47.3%）が同じ仕事に就いており、64万人（52.7%）が離職していることが明らかになった。離職者64万人の内訳を見ると、他の仕事に転職した者が44.4万人（69.4%）で最も多く、失業者と非労働力人口はそれぞれ8.2万人（12.8%）と11.4万人（17.9%）であった。

離職者を離職理由別にみると、自発的離職者が39.2万人（61.3%）で、非自発的離職者24.8万人（38.7%）を上回った。「期間制・短時間労働者法」が適用される期間制労働者121.5万人のうち、同じ職場で正規職に転換された者は7.1万人、転職して正規職になった者は6.8万人で、合計で13.9万人（期間制労働者の11.4%）が正規職に転換されていた。さらに、同じ職場で期間制労働者として2年以上勤務し、「期間制・短時間労働者法」により無期契約労働者とみなされる者42.4万人を合わせると、「期間制・短時間労働者法」により雇用が保護される労働者は、56.3万人で、これは期間制労働者の46.4%に該当する数値である。

正規職に転換された期間制労働者の割合を企業規模別にみると、従業員数100人以上の企業（以下、100人以上の企業）が20.2%で、従業員数100人未満企業（以下、100人未満の企業）の10.1%より2倍も高いという結果となった。一方、無期契約労働者とみなされる者の割合は、100人未満の企業が75.0%で100人以上の企業の69.6%を上回った。

¹⁰⁴ 2010年4月から2012年4月まで同一事業所や企業で継続的に勤務した期間制労働者。

図表 13 期間制労働者の労働移動（2010年4月→2012年4月）



出所：「雇用形態別労働移動パネル調査の主要結果（1～8次）」から筆者作成。

（4）非正規職保護法の問題点

では、非正規職保護法の施行以降、問題点はなかっただろうか。金 ユソン（2008）は、正規雇用は増えているものの、「呼び出し労働」や「派遣・役務」などの間接雇用も同時に増加していると非正規職保護法の問題点を指摘している。

また、2年にならないうちに、雇用契約が解除される「雇い止め」も頻繁に発生した。『期間制および時間労働者保護等に関する法律（非正規職保護法）』の第4条第2項では、期間制労働者の場合、最長2年まで雇用することができ、2年を超えて雇用する期間制労働者は期間の定めのない労働契約を締結する労働者と見なしている。しかしながら、この内容は、2年以内ならいつでも解雇できることとしても解釈することができる。実際に多くの労働者が雇用契約を結んでから1年9～10ヶ月の時点で雇用契約を打ち切られた。このようなトラブルの発生は、非正規職保護法が雇用労働部内で設計されていたころから、専門家の間で予想されたことである。

韓国における「非正規職保護法」の施行が、非正規労働者の割合の減少や無期労働契約の増加に多少の良い影響を与えていると言えるものの、その効果は韓国政府が期待したほど大きくはなかった。つまり、2年を迎える時点で有期契約者の雇止めが発生し、彼らが担当していた仕事が外注化されるケースが頻発した。その代表的な例が2007年6月に起きた「イーランド争議」である。韓国の量販店「ホームエバー」を運営していたイーランド・リテール社は、「非正規職保護法」が施行される目前に2年以上働いている有期契約労働者1,100人のうち、521人の正規職転換を発表したものの、契約が満了される350人に対しては再契約をしないことを通知し、彼らが担当していたレジ部門などを外注化することを決めた。会社の駆け込み的な雇い止めに反対してアジュンマ（おばさん）を中心とした組合員たちは座り込みストライキに突入した。その後、ストライキは510日も続けられ、ようやく

く 2008 年 11 月 13 日に終結を迎えることになった。「イーランド争議」は、流通大手のサムソンテスコ・ホームプラスがホームエバー事業を買収してから組合員との交渉が進み、サムソンテスコ・ホームプラスは、16 ヶ月以上勤務した非正規労働者の自動的な無期雇用、ストライキ途中に解雇された一部組合員の復職、賃金および厚生福利水準の引き上げなどに合意した。一方、労働組合側は争議を主導した労組の指導部 10 人あまりの解雇を受け入れた。

「イーランド争議」は、マスコミや国民から注目されたこともあり、最悪の結果には至らなかったものの、韓国社会には不当に雇用契約が打ち切られても、劣悪な労働条件が提供されても、非正規ということだけで大きな差別を受けても何の抵抗もできない弱者がたくさん存在しており、この問題は「非正規職保護法」が施行されてから 10 年が経った今でも解決されていない。また、「非正規職保護法」の施行により雇用期間が無期に転換された者の中でも、処遇水準が改善されず、給料や福利厚生において正規職との格差が広がっている者も少なくない。それは、韓国社会における格差の拡大につながっている。

「非正規職保護法」は、2 年を超える契約労働者は、期限の定めのない無期雇用契約に転換し、直接雇用することを経営側に義務付けることや賃金や労働条件などにおける不合理な差別を禁止すること、そして差別を受けた非正規職員は、労働委員会に是正命令を求めることができることなどの内容を含めている。

しかしながら、非正規労働者に対する処遇の改善はそれほど進んでいないと言えるだろう。現在の「非正規職保護法」により差別是正が申し込めるのは、差別を受けた当事者のみであり、その差別が同一または類似する業務を担当している正社員と比べて、不合理な差別を受けた場合にのみ申し込むことが可能である。また、契約解除の脅威を押し切つてまで、差別是正を請求する労働者はそれほど多くないのが現実である。

図表 14 は、差別是正手続き制度の利用状況を示しており、「非正規職保護法」が施行された次の年である 2008 年には利用件数が 1,948 件まで増加したものの、その後は大きく減少し、2012 年には 78 件に過ぎなかった。韓国における非正規労働者の高い割合を考えると、差別是正手続き制度の利用件数はかなり少ない水準であると言わざるを得ない。なぜ、差別是正手続き制度の利用件数は少ないのだろうか。雇用労働部は非正規労働者が個別的に差別是正を申し込んだ場合、不利益を受けることを考慮し、労働組合が組合員の代わりに差別是正を申し込める方法を導入すると発表したものの、いまだに実施されていない。また、差別是正を申し込んでも比較対象になる正規職の同一または類似する業務の範囲が狭く、差別が認められないケースが多い。このような点が差別是正手続き制度の利用頻度を減らした理由ではないかと考えられる。

図表 14 差別是正手続き制度の利用状況

年度	合計	初審(地方労働委員会)							再審(地方労働委員会)						
		小計	認定	棄却	却下	取り下げ	調整	仲裁	小計	認定	棄却	却下	取り下げ	調整	仲裁
2012	78	65	5	6	10	27	17	0	13	2	7	4	0	0	0
2011	88	77	39	4	3	11	20	0	11	2	4	1	4	0	0
2010	152	131	12	19	53	26	19	2	21	12	7	2	-	-	-
2009	95	80	10	5	6	48	11	-	15	8	-	4	3	-	-
2008	1,948	1,897	23	557	74	768	475	-	51	18	20	7	4	2	-
2007	145	145	55	15	1	73	1	-	-	-	-	-	-	-	-

出所：中央労働委員会（2013）『調整と審判』、2013年夏号

次は雇用形態別の賃金水準や福利厚生制度の適用率を見てみよう。まず、賃金水準を見ると、非正規職保護法が施行される以前の2006年の賃金水準（1ヶ月）は、正規職が198.5万、非正規職が127.3万ウォンから非正規職保護法が施行されてから10年目になる2017年8月にはそれぞれ284.3万ウォンと156.5万ウォンになり、両者の間の賃金格差は71.2万ウォンから127.8万ウォンに拡大していた。また、雇用形態別社会保険や複利厚生制度等の適用率もすべての項目で格差が広がっていることが分かる（図表15）。

図表 15 雇用形態別社会保険や複利厚生制度等の適用率の変化

正規職	2007年3月			2017年8月			格差の動向
	正規職	非正規職	正規職と非正規職の殊遇水準の格差(ポイント)	正規職	非正規職	正規職と非正規職の殊遇水準の格差(ポイント)	
賃金(単位:万ウォン)	198.5	127.3	71.2	284.3	156.5	127.8	拡大
国民年金	76.0	39.3	36.7	85.0	36.5	48.5	拡大
健康保険	76.6	41.8	34.8	88.4	45.3	43.1	拡大
雇用保険	65.4	38.8	26.6	85.9	44.1	41.8	拡大
退職金	68.9	33.7	35.2	87.8	41.5	46.3	拡大
ボーナス	69.5	31.4	38.1	86.2	39.1	47.1	拡大
時間外手当	54.3	24.3	30.0	59.2	24.2	35.0	拡大
有給休暇	59.9	27.3	32.6	75.7	31.7	44.0	拡大
教育・訓練経験あり	32.7	22.4	10.3	62.6	44.4	18.2	拡大

出所：統計庁「経済活動人口調査」各年度から筆者作成。

4. 日本でも「無期転換ルール」がスタート

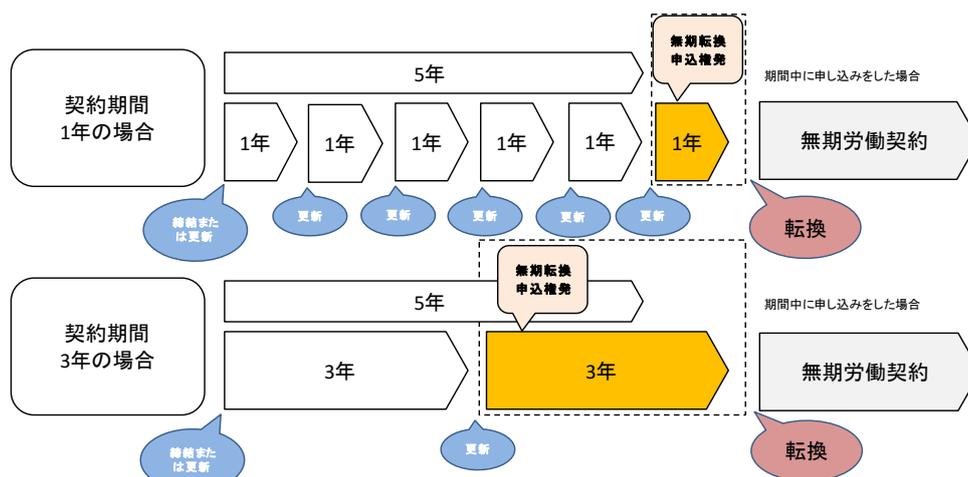
上述した通りに、日本でも2018年4月から「無期転換ルール」が適用されている。日本における「無期転換ルール」は、2008年のリーマン・ショック後、有期労働契約の労働者が

契約を打ち切られる「雇い止め」が社会問題化し、民主党政権下の 2012 年 8 月に成立、2013 年 4 月に施行された。無期転換ルールとは、「有期労働契約が 5 年を超えて反復更新された場合は、パートやアルバイトなど雇用期間が定められている有期契約労働者の申し込みにより、期間の定めのない労働契約（無期労働契約）に転換できるルール」である。労働契約法 18 条 1 項では、有期労働契約の期間の定めのない労働契約への転換について次のように記述している。

※労働契約法 18 条 1 項

「同一の使用者との間で締結された二以上の有期労働契約（契約期間の始期の到来前のものを除く。以下この条において同じ。）の契約期間を通算した期間（次項において「通算契約期間」という。）が五年を超える労働者が、当該使用者に対し、現に締結している有期労働契約の契約期間が満了する日までの間に、当該満了する日の翌日から労務が提供される期間の定めのない労働契約の締結の申込みをしたときは、使用者は当該申込みを承諾したものとみなす。この場合において、当該申込みに係る期間の定めのない労働契約の内容である労働条件は、現に締結している有期労働契約の内容である労働条件（契約期間を除く。）と同一の労働条件（当該労働条件（契約期間を除く。）について別段の定めがある部分を除く。）とする。」。無期転換ルールへの対応が求められるのは、一般に、パートタイマー、アルバイト、契約社員、準社員、メイト社員などと呼ばれている非正規職を中心とする有期契約労働者である。派遣社員の場合は、派遣元の企業に無期転換への対応が要求される。

図表 16 無期転換の発生



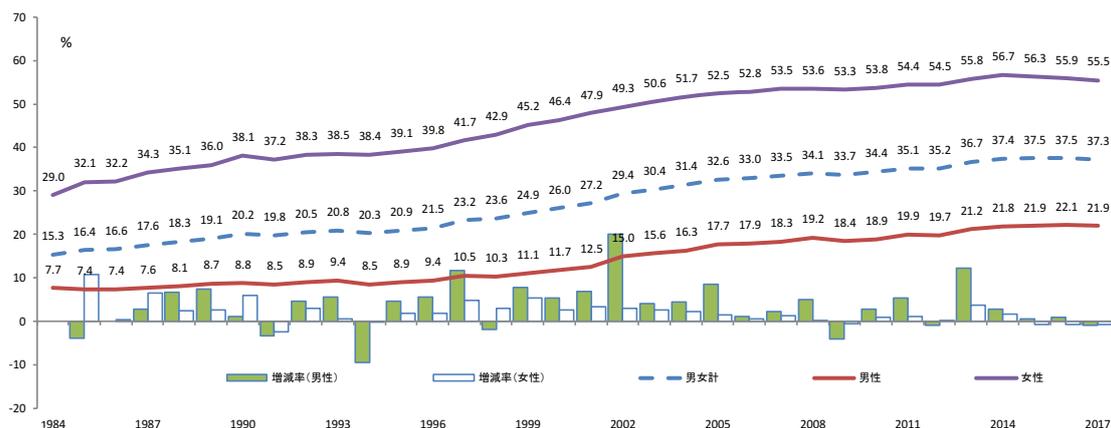
注) 2013年4月1日以降に開始する有期労働契約が対象である。

出所：厚生労働省「無期転換ルールホームページ」 <http://muki.mhlw.go.jp/>

日本における雇用者に占める非正規労働者の割合は 2017 年時点で 37.3%で上昇傾向である。男女別には女性が 55.5%で男性の 21.9%を大きく上回っているものの、最近では女性を上回るスピードで男性労働者の非正規化が進んでいる。

一方、2018年1月時点における有期契約労働者は1677万人(役員を除く雇用者の30.3%)であった。これは、同時点の非正規労働者(2119万人)の79.1%に当たる規模である。

図表 17 日本における雇用者に占める非正規労働者の割合の推移



出所：総務省統計局「労働力調査」から筆者作成

図表 18 雇用契約期間別雇用者数 (2018年1月)

	実数 (万人)			割合 (%)		
	男女計	男性	女性	男女計	男性	女性
役員を除く雇用者	5,566	3,022	2,544	-	-	-
無期の契約	3,612	2,198	1,414	64.9	72.7	55.6
有期の契約	1,677	715	962	30.1	23.7	37.8
1か月未満	19	9	9	0.3	0.3	0.4
1か月以上3か月以下	108	39	69	1.9	1.3	2.7
3か月超6か月以下	165	58	107	3.0	1.9	4.2
6か月超1年以下	475	183	292	8.5	6.1	11.5
1年超3年以下	249	101	148	4.5	3.3	5.8
3年超5年以下	66	36	30	1.2	1.2	1.2
5年超	183	109	74	3.3	3.6	2.9
期間がわからない	412	180	232	7.4	6.0	9.1
雇用契約期間の定めがあるかわからない	249	101	149	4.5	3.3	5.9

注) 割合は、「無期の契約」、「有期の契約」及び「雇用契約期間の定めがあるかわからない」の合計に占める割合を示す。

出所：総務省統計局「労働力調査」から筆者作成

戸田 (2017) は、「全国就業実態パネル調査 2017」を用いて、2013年4月以前より非正規として働いている労働者が、仮に2018年4月までに離職や正規転換がない場合、893万人(非正規労働者のうちの46.7%)の非正規労働者が無期転換ルールを適用される可能性が

あると言いながらも、「無期転換の権利が発生しても、仕事内容が変わったり責任が重くなることを懸念して、無期転換を希望しない人も少なからずいる。また、5年を超えないように雇用契約を解除する企業も少なからず出てくる。」ので、実際の対象は上記の数値までは至らないと説明している。一方、戸田（2017）の分析結果を総務省統計局の労働力調査に反映して、計算をしてみると、多い場合で約990万人の非正規労働者が無期転換ルールが適用される可能性があるかと推計できる。但し、対象者の中には無期転換を希望しない人もいるので、実際に無期転換ルールが適用される労働者は上記の推計を下回ると考えられる。

労働政策研究・研修機構が2018年11月から12月まで「有期契約労働者計」（n=3,074）を対象に、現在の会社で無期労働契約（正社員を含む）への移行（無期転換）を申込み権利がどのような状態にあるか尋ねた結果によると、「無期労働契約に申込み権利が発生し、既に移行を申し込んだ」とする割合が3.1%で、「無期労働契約に申込み権利は発生したが、移行は申し込んでいない」割合が14.8%、また、「無期労働契約に申込み権利は発生していない」割合が31.4%で、自身の権利の状態が「分からない」割合が44.1%等となった。また、無期転換ルールに基づき、「無期労働契約」へ転換することを希望するか尋ねると、「有期契約労働者計」（n=3,074）のうち「希望しない」割合は33.1%で「希望する」割合26.6%を上回った。「希望しない」理由としては（複数回答）、「高齢だから、定年後の再雇用者だから」が31.7%で最も高く、次いで「現状でも雇用は比較的、安定しているから」（28.6%）、「契約期間だけ無くなっても意味がないから」（27.5%）、「現状に不満はないから」（25.3%）、「辞めにくくなるから（長く働くつもりはないから）」（20.2%）、「責任や残業等、負荷が高まりそうだから」（20.0%）の順であった。

2020年5月に東京都が東京都内の常用従業員30人の事業所を対象に2019年10月1日時点の状況を訪ねた調査結果によると、「2018年4月から適用されている有期契約労働者の無期転換ルールに基づき、無期転換申込権を行使した無期転換社員を雇用している事業所の割合は16.5%に過ぎないことが明らかになった。一方、無期転換した理由については、「雇止めや中途解約の不安から解放され、安心して働けるから」が54.7%で最も多かった。

日本政府が無期転換ルールを実施する趣旨は、有期雇用契約を繰り返して更新して労働者を長期にわたって雇用するという有期雇用契約の濫用を防ぐことと、それにより有期契約労働者の雇用を保障することである。契約期間が1年の場合、5回目の更新後の1年間に、契約期間が3年の場合、1回目の更新後の3年間に無期転換の申込権が発生する。申し込みの方法は、特別な規定がなく、書面でも口頭でも有効である。但し、上述した韓国と異なり、自動的に無期契約に転換するわけではなく、労働者本人からの申し込みの必要があり、申込時の有期労働契約が終了する日の翌日から、無期労働契約が始まる。

労働者にとって無期転換のメリットは何よりも雇用が保障されることであるだろう。一方、企業における無期転換のメリットは、会社の実務や事情等に精通する無期契約労働者を比較的容易に獲得できることと、長期的な人材活用戦略を立てやすくなることである。しかしながら、無期契約労働者になったとしても、給与や待遇水準がアップするという保障はない。

基本的には給与や待遇は直前の有期労働契約における労働条件がそのまま引き継がれることになる。労働契約法第20条では、「有期労働契約を締結している労働者の労働契約の内容である労働条件が、期間の定めがあることにより同一の利用者と期間の定めのない労働契約を締結している労働者の労働契約の内容である労働条件と相違する場合においては、当該労働条件の相違は、労働者の業務の内容及び当該業務に伴う責任の程度（以下この条において「職務の内容」という。）、当該職務の内容及び配置の変更の範囲その他の事情を考慮して、不合理と認められるものであってはならない。」と有期契約労働者と無期契約労働者の間に処遇水準に不合理な差異があってはならないと規定しているものの、正社員と無期契約労働者の間の差については言及していない。

では、韓国のように雇い止めは起きないだろうか。実は、日本においてもすでに雇い止めの問題があちこちで発生している。全国私立学校教職員組合連合（全国私教連）が2017年10月～12月の間に、全国の私立高校の教職員が、学校ごとに組織している590の加盟組合を対象に実施した調査によると、全国の私立高校で働く有期雇用契約の教員の中で、少なくとも204人が2018年3月末での雇い止めを通告されており、このうち27人は同月末で雇用期間が丸5年以上となることが明らかになった¹⁰⁵。また、無期契約への転換を申し込める直前に不当に雇い止めされたなどとして、日本大学危機管理学部やスポーツ科学部などの非常勤講師ら8人が2018年6月、職員としての地位の確認などを求め、東京地裁に提訴する等、雇い止めと関連したトラブルは数多く発生している。

5. おわりに

韓国で非正規職保護法が導入されてからすでに10年という年月が経っている。制度の施行以降、社会経済情勢の変化や制度の影響などで、非正規労働者の割合は少し減少しているものの、いまだに労働者の3割以上が非正規職として働いている。また、雇い止めの悪習が依然として行われており、「非正規職保護法」の施行により雇用期間が無期に転換された者の中でも、処遇水準が改善されず、給料や福利厚生において正規職との格差が広がっている者も少なくない。

日本では2020年4月から同一労働同一賃金が推進されることにより非正規労働者の処遇水準は少しずつ改善されることが予想される。但し、正規と非正規の間の処遇水準の格差が縮まっても、企業が利益を最優先の目標にしている限り、新しい働き方による新しい貧困や格差が生まれる可能性は高い。その代表的な働き方がタガクラウドワーカー（ギグワーカー）である。クラウドワークとは、インターネットのプラットフォームを通じて単発の仕事を依頼したり請け負ったりする働き方の経済形態を意味する。一般的な労働関係の場合、決まった労働時間に働き、その対価で賃金や有給休暇、そして公的社会保険制度や法定外福利厚生制度が提供される。しかしながら、仕事の継続性がなく、定期的に仕事をする義務がないギ

¹⁰⁵ 読売新聞（2018）「私立高職員、雇い止め通告204人 3月まで、無期転換ルール適用前に」2018年2月1日朝刊

グワーカーやクラウドワーカーには既存の労働者に提供される上記のような制度が適用されず、収入などが安定していないケースが多い。ある意味では不安定労働 (precarious work) だとも言える。労働基準法などが適用されず法的に保護されない彼らをこのまま放置しておく、新しいワーキングプアが生まれ、貧困や格差がより拡大する恐れがある。今後、無期転換労働者のみならずクラウドワーカーに対する対策も慎重に考える必要がある。

参考文献

韓国語

- ・ イ ソンヒ (2012) 『非正規職差別是正制度運営実態及び改善対策』 韓国労働研究院
- ・ イ ビョンヒ (2008) 「非正規職保護法施行 1 年の雇用効果」
- ・ 統計庁 「経済活動人口調査」 各年度
- ・ 中央労働委員会 (2013) 『調整と審判』、2013 年夏号
- ・ ビョン ヤングユ・キム ソンウ (2013) 「非正規職差別是正に対する批判的検討」 韓国経済研究院
- ・ バク ゾンヒ・ガン ソンヒ (2012) 「非正規労働者に対する差別是正制度の現状といくつかの争点に対する検討」 『産業関係研究』 第 22 卷 第 3 号

日本語

- ・ 大沢 真知子・金 明中 (2009) 「労働力の非正規化の日韓比較-その要因と社会への影響」 『ニッセイ基礎研究所報』 Vol55.2009 Autumn
- ・ 大沢 真知子・金 明中 (2010) 「経済のグローバル化にともなう労働力の非正規化の要因と政府の対応の日韓比較」 『日本労働研究雑誌』 Vol.52, 特別号
- ・ 神林 龍 (2013) 「非正規労働者」 『日本労働研究雑誌』 No. 623
- ・ 金 ユソン (2017) 「韓国の非正規雇用の規模とその実態 2017 年 8 月」
- ・ 金 明中 (2015) 「日韓比較 (10) : 非正規雇用-その 4 なぜ雇用形態により人件費は異なるのか?—賃金水準や社会保険の適用率に差があるのが主な原因—」 基礎研レター、2015 年 11 月 13 日
- ・ 金 明中 (2015) 「非正規雇用増加の要因としての社会保険料事業主負担の可能性」 pp.27-46 2015.6 『日本労働研究雑誌』 No.659
- ・ 金 明中 (2016) 「日韓比較 (15) : 非正規雇用-その 5 韓国は多く、日本は少ない? 非正規雇用の定義に見る、数字のワナ」 基礎研レター、2016 年 7 月 19 日
- ・ 総務省統計局 (2018) 「労働力調査の結果を見る際のポイント No.19」
- ・ 戸田 淳仁 (2017) 「無期転換ルールに当てはまる人はどれくらいいるか」
- ・ 東京都 (2020) 「令和元年度 中小企業労働条件等実態調査「契約社員に関する実態調査」結果について」
- ・ 労働政策研究・研修機構 (2020) 「調査シリーズ No.202「無期転換ルールへの対応状況

等に関する調査」結果」

- ・ リクルートワークス研究所（2017）「全国就業実態パネル調査 2017」

英語

- ・ Myoung Jung Kim（2018）”Will the Indefinite Employment Reclassification Rule Reduce the Non-regular Workers?” 『東アジア経済経営学会誌』 第 11 号 33-48P
- ・ Machiko Osawa, Myoung Jung Kim, and Jeff Kingston（2012）” Precarious work in Japan,” pp.309-334 December 7, 2012 American Behavioral Scientist, Volume:57 issue:3
- ・ OECD Data *Temporary employment*

第5章 韓国における働き方改革の現状と課題

「週 52 時間勤務制」や「最低賃金の引き上げ」を中心とする働き方改革は文在寅政権(2017 年 5 月 10 日～)の核心政策である。保守政権の朴槿恵政権(2013 年 2 月 25 日～2017 年 3 月 10 日)時代にも大企業と中小企業、そして正規職と非正規職との格差問題を解消するために、労働基準法、労働者派遣法、雇用保険法、労災保険法の 4 法(当初は期間制労働者法を含めた 5 法)の改正(労働改革 4 法案)が推進された。その主な内容は、職務成果型賃金体系へ誘導していくために、通常賃金と賞与の概念を明確に定義する、高齢者、高所得の専門職には派遣許可業務を拡大する、雇用保険の給付金額と期間の引上げ・延長等と共に、給付要件を一部強化する、労災保険の一部給付を制限する、期間制労働者の使用期間を 2 年から 4 年に延長することであった。しかしながら、労働改革 4 法案は、当時の共に民主党を中心とする野党側と労働界の反対により、国会の本会議にも上げられないまま、本会議は最終日を迎え、規定によって労働改革 4 法案は自動廃棄されることになった。今回は労働改革 4 法案に反対した与党になった共に民主党により労働改革が実施されている。2020 年 4 月 15 日に行われた韓国の総選挙では、文在寅政権を支える与党「共に民主党」など新文在寅大統領を支持する勢力が 300 議席のうち、過半数を上回る 180 議席を獲得し、圧勝した。国会で法案処理が極めて有利になる 5 分の 3 の議席を占めることになったので今後働き方改革はさらに加速する可能性がある。

1. はじめに¹⁰⁶

日本では、2019 年 4 月から働き方改革関連法が順次施行されている。時間外労働の上限規制の導入、有給休暇の確実な取得、正規労働者と非正規労働者間の不合理な賃金差別をなくすことなどが柱だ。ハードワークで知られる韓国でも働き方改革は課題となっていて、2018 年 7 月から長時間労働の是正や最低賃金の引き上げに取り組んでいるが、いろいろと問題も起きている。

韓国における働き方改革はまだスタートの段階で、その内容も残業の上限規制や最低賃金の引き上げという一部の項目に限られている。日本の働き方改革が長時間労働の解消や同一労働同一賃金を中心とした多様な分野にわたり実施されていることとは対照的だ。

2. 働き方改革の主な内容：「週 52 時間勤務制」の実施

韓国では、残業時間を含めた 1 週間の労働時間の上限を従来の 68 時間から 52 時間に制限することを柱とする改正勤労基準法(日本の労働基準法に当たる)が 2018 年 7 月 1 日から施行された(図表 1)。労働時間の上限が適用されるのは、従業員数 300 人以上の企業や国家機関・公共機関で、違反した事業主には 2 年以下の懲役あるいは 2 千万ウォン(約 200 万

¹⁰⁶ 本章は、金明中(2018)「韓国でも「働き方改革」がスタート・1 週間の労働時間の上限が 52 時間に」基礎研レター、2018 年 7 月 4 日を加筆・修正したものである。

円) 以下の罰金が科される。但し、施行から半年間は試行期間とし、罰則が猶予される。「週 52 時間勤務」は、2021 年までには中小企業にも段階的 (50 人以上～300 人未満の事業場は 2020 年 1 月まで、5 人以上～49 人未満の事業場は 2021 年 7 月まで) に拡大・適用される。

これまでも、残業時間を含む 1 週間の最大労働時間は、勤労基準法の規定上は 52 時間であったが、「法定労働時間」を超える労働、すなわち「時間外労働 (韓国では「延長勤務」という表現を使用する) に「休日勤務」は含まれないと雇用労働部が解釈したため、労働者は 1 週間の法定労働時間 40 時間に労使協議による 1 週間の最大時間外労働 12 時間、そして休日勤務 16 時間を合わせた合計 68 時間まで働くことが許容されてきた (法律ができてから 2018 年 7 月に勤労基準法が改正されるまで)。しかしながら、2018 年の改正では休日勤務は延長勤務に含まれると行政解釈をしており、1 週間の最大労働時間を 52 時間にする「週 52 時間勤務制」が実施されることになった。休日勤務手当は変更されず、8 時間以下分に対しては 50% の加算が、8 時間超過分に対しては 100% の加算が適用される。

また、法定労働時間の例外適用が認められていた「特例業種」が存在していたが、労働界は今まで特例業種の認定は無制限労働をもたらすと、全面廃止を要求してきており、改正法では法定労働時間の例外適用が認められていた特例業種を従前の 26 業種から 5 業種に縮小した。今回の措置は、労働界の要求をある程度受け入れたもので、与党と野党の合意の末、特例業種を陸上運送業、水上運送業、航空運送業、その他の運送関連サービス業、保険業に制限している。一方、満 15 歳以上から満 18 歳未満の年少労働者の法定労働時間は 1 週間に 40 時間から 35 時間に、そして延長勤務時間は 6 時間から 5 時間に制限される。

図表 1 改正前後の一週間の労働時間の上限等

改正前：週68時間	平日40時間	平日残業 12時間	休日勤務 16時間
↓			
改正後：週52時間	平日40時間	延長勤務 12時間	1週間=7日で解析

1週間=平日5日で解析

施行時期
300人以上：2018年7月1日
50~299人：2020年1月1日
5~49人：2021年7月1日

休日勤務手当：2018年3月20日施行
8時間以内：加算率は通常賃金の50%
8時間超過：加算率は通常賃金の100%

30人未満企業
2021年7月1日～2022年12月31日までは労使協議により8時間の特別延長勤務を許可

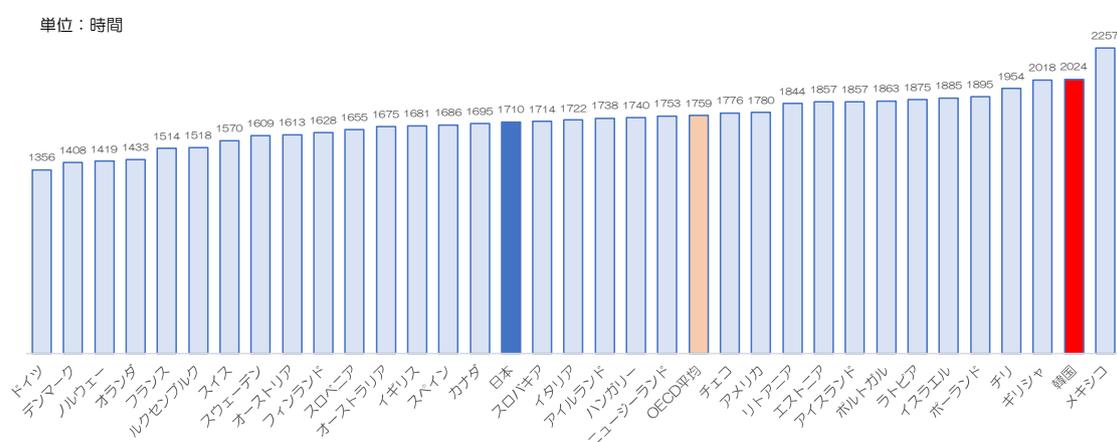
出所：韓国雇用労働部ホームページから筆者作成

韓国政府が「週 52 時間勤務制」を実施した理由は、長時間労働を解消し、労働者のワーク・ライフ・バランスの改善 (夕方のある暮らし) を推進すると共に、新しい雇用創出を実現するためである。2017 年時点における韓国の年間労働時間は 2,024 時間で、データが利

用できる OECD 加盟国の中で韓国より労働時間が長いのはメキシコ（2,257 時間）のみである（図表 2）。

一方、労働需給のミスマッチと雇用創出の不振で若者の雇用状況は改善されておらず、2017 年時点の若者（20～29 歳）の失業率は 9.8%に達している。これは平均失業率 3.7%に対しておよそ 2.6 倍の高さである。韓国政府は労働時間を短縮することによって、その分新たな雇用が創出されると期待し、「週 52 時間勤務制」を思い切って実施した。韓国統計庁の調査によると、2017 年 6 月時点に週 54 時間以上働いている労働者は約 558.7 万人（全労働者の 20.7%）にも達した。韓国政府は彼らの労働時間を減らすことにより若者の失業率を下げ、雇用創出に繋がったのである。

図表 2 OECD34 カ国における 1 年間の労働時間



注)トルコを除く

出所：OECD Data (Hours Worked: Average annual hours actually worked)

では、「週 52 時間勤務制」の実施による副作用はないのだろうか。まず、考えられるのが労働時間の短縮による労働者の賃金総額の減少である。特に、製造業の場合は基本給が低く設定されており、残業により生活水準を維持する労働者が多かった。労働時間の短縮により、「夕方のある暮らし」をすることは望ましいものの、1ヶ月の残業時間が最大 64 時間も短縮されると生活に与える影響は少なくないだろう。実際に最近、韓国では運転代行業で働く人が増えている。同様のサービスは日本にもあり、依頼者がお酒を飲んだ時などに、代わりにハンドルを握って家まで運転してくれるというものだ。運転手の中には、昼は別の仕事をして、夜は運転代行で働いている人もいるという。残業が制限され、これまで残業代で生活費の不足分を補ってきた人たちが、二つ、時には三つも仕事をかけ持ちして生計を立てている。急速な労働時間短縮政策により、生活リズムが崩れ、経済的に困窮し、心理的にも追い詰められる人が増加した。

国会予算政策処が 2019 年 3 月 13 日に発表した「延長勤労時間の制限が賃金及び雇用に

及ぼす効果」では、「週 52 時間勤務制」が適用され、労働者の残業時間が減少すると、1 ヶ月の給料は平均 37.7 万ウォン減少すると推計した。雇用形態別には非正規職の減少額が 40.3 万ウォンと正規職の 37.3 万ウォンを上回った。非正規職の減少額が正規職より多い理由としては、非正規職の残業時間が正規職より長いことを挙げている。収入が減少した労働者が収入を増やすために、勤務後に副業等をする、韓国政府が目指している「夕方のある暮らし」は難しくなるだろう。

一方、「週 52 時間勤務」の実施は、企業の労働力不足につながる恐れもある。韓国経済研究院は「週 52 時間勤務」の実施により、26.6 万人の労働力不足が発生し、企業が労働力不足分を補うために新規・中途雇用をすると最大年 12 兆ウォンの追加費用が発生すると推計した。大企業の場合は「週 52 時間勤務」の実施に備えて、柔軟勤務制を実施する等着実に対策を講じていたので、現在のところ大きな混乱はないようだが、中小企業の状況は異なるだろう。就業ポータルサイトの「IncrUIT(インクルート)」などが 352 社を対象に実施した週 52 時間勤務制に対する調査結果によると、62.1%の企業が「まだ準備が足りない」と答えており、「準備ができています」と答えた企業の 37.9%を大きく上回った。

韓国政府は労働者の収入減少や企業の負担増加を緩和する目的で、労働者に対しては、1 年間（製造業優先支援対象企業は 2 年間）、1 ヶ月に 10 万～40 万ウォンの支援金を、新規採用をした企業（従業員数 300 人以上の企業）に対しては新規採用一人当たり 1 ヶ月に 60 万ウォンの助成金を支払う対策を実施している（図表 3）。

図表 3 勤労時間短縮と関連した韓国政府の支援策

対策	内容
勤労時間短縮関連支援金	<ul style="list-style-type: none"> ・300人以上の事業場：労働時間を短縮した場合は、新規採用一人当たり1ヶ月60万ウォンを支給 ・300～500人以下の製造業と特例除外業種の既存在職者：既存在職者一人当たり1ヶ月10万～40万ウォン(最大2年)を支給 ・300人未満の事業場：法定施行日より6ヶ月以上前に労働時間を短縮した場合は、新規採用一人当たり1ヶ月100万ウォンを支給 ・300人未満の事業場の既存在職者：既存在職者一人当たり1ヶ月10万～40万ウォン(最大3年)を支給
労働者の退職給付などの損失補填	平均賃金の減少により、退職給付額の減少が予想される場合には退職金の中間精算を認定
早期短縮企業優遇	公共調達、政策資金支援、労災保険料割引、設備投資費の融資支援対象を選定する際に優遇
生産性向上支援	コンサルティング支援を拡大、労働時間を短縮した中小企業には生産性向上と関連した支援を実施、スマート向上の構築支援、公正・品質技術開発事業支援等
特例除外業種等特化支援	柔軟勤務時間制度の活用マニュアルを配布、弾力的労働時間制に対する実態調査及び制度改善案を作成（2022年）

出所：韓国雇用労働部ホームページから筆者作成

3. 働き方改革の主な内容：最低賃金の引き上げ

働き方改革のもう一つのポイントは最低賃金の大幅引き上げだ。文在寅大統領（以下、文大統領）は、2016 年に大統領選挙に臨んだ際、当時 6030 ウォンだった最低賃金（時給）を、

2020年までに1万ウォン（1000円）に引き上げることを公約として発表した。最低賃金を引き上げ、所得主導の経済成長（家計の賃金と所得を増やし消費増加をもたらし、経済成長につなげる）を成し遂げるためである。

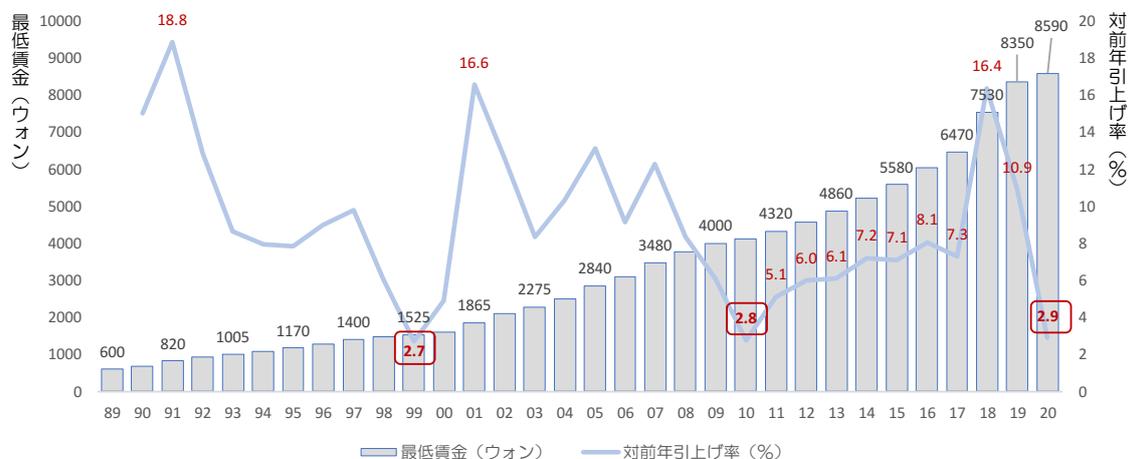
韓国の最低賃金委員会は2017年7月、2018年の最低賃金を2017年より16.4%高い7530ウォンに引き上げることを決めた。公約を達成するためには、毎年約16%ずつ最低賃金を引き上げる必要があったからだ。しかしながら、2018年7月に開かれた最低賃金委員会では、2019年の引き上げ率を目標より低い10.9%に抑えざるをえなかった。さらに、韓国の最低賃金委員会は7月12日に、2020年の最低賃金を2019年より2.87%引き上げ時給8590ウォンにすることを確定した。これは2018年と2019年の引上げ率16.4%と10.9%を大きく下回る数値であり、1986年12月31日に「最低賃金法」が制定・公布され、1988年に施行されて以来、3番目に低い引上げ率である。過去に最低賃金の引き上げ率が3%を下回ったのはアジア経済以降の1999年（2.7%）とリーマン・ショック以降の2010年（2.75%）のみである（図表4）。

公益代表、労働者代表、使用者代表の各9人で構成される最低賃金審議会は、2019年7月12日の夜中まで続けられた第13次会議で、使用者代表が提示した時給8590ウォン（引き上げ率2.87%）と労働者代表が提示した時給8880ウォン（引き上げ率6.3%）に対して票決を行った結果、15対11（棄権1）で使用者代表の案を2020年の最低賃金にすることを決めた。最低賃金を月給基準（209時間）¹⁰⁷に直すと、1カ月179万5310ウォンで、2019年の174万5150ウォンより5万160ウォン引き上げられた。

¹⁰⁷ 月給基準の労働時間が209時間になる理由は週休手当が含まれているからである。週休手当とは、1週間の規定された勤務日数をすべて満たした労働者に支給される有給休暇手当のことで、雇用形態に関係なく週15時間以上働いた場合に支給される。例えば、週5日勤務で一日8時間ずつ週40時間アルバイトをした場合は、週休日に働かなくても、一日分の日当を受けとることができる。また、週5日勤務で一日3時間ずつ週15時間アルバイトをした場合は「3時間×時給」が支給される。月給基準の労働時間209時間の計算式は式1)の通りである。

$$\text{式1) } (365日 \div 12カ月 \div 7日) \times (40時間 (法定労働時間) + 8時間 (週休手当)) \\ = 208.5714時間$$

図表 4 韓国における最低賃金及び対前年比引上げ率の推移



注) 1988年には1グループ(462.5ウォン)と2グループ(487.5ウォン)に区分されていたのでグラフから除外した。

出所：韓国最低賃金委員会ホームページから筆者作成

今回の決定により2020年までに最低賃金を1万ウォンに引き上げるとした文大統領の公約は事実上実現できなくなった。文大統領はすでに2018年7月16日に2020年までに最低賃金を1万ウォンまで引き上げる公約は守ることができなくなったと謝罪している。一方、文大統領は2019年の5月9日に行われた韓国KBSテレビとの就任2周年記念特別対談では「2020年までに最低賃金を1万ウォンに引き上げるという公約に縛られ、引き上げのスピードを維持する必要はない。韓国の社会と経済が受容できる適切な基準を考えて決定すべきだ」と引き上げのスピードを調整する可能性を示唆した。

ナショナルセンターである「全国民主労働組合総連盟」は最低賃金委員会の第13次会議の決定(2019年7月12日)について、「文政権は最低賃金の引き上げを諦めており、所得主導成長の廃棄を宣言した」と非難した。また、もう一つのナショナルセンターである「韓国労働組合総連盟」も「2.87%引き上げは、経済成長率の展望値と物価上昇率の合計にも及ばないので事実上は実質賃金の削減に近い。最低賃金を巡って惨事が起きた」と強く反発した。

最低賃金が雇用に与える影響については専門家の意見も分かれている。韓国労働研究院(KLI)は、最低賃金の引き上げが2018年1月から3月までの雇用量と労働時間に与えた影響を推計し、雇用量に与える効果は統計的に有意ではないと発表した。また、8月2日に発表した報告書「2018年上半期の労働市場評価と下半期の雇用展望」では、「最低賃金は限界に直面した一部の部門で部分的に雇用に否定的な効果をもたらした可能性はあるものの、上半期の雇用鈍化の主な要因ではないと判断される」と主張した。

一方、韓国開発研究院(KDI)は6月4日に最低賃金と関連した報告書を発表し、「最低賃金引き上げの速度調節論」を提起した。この報告書では、最低賃金を毎年15%ずつ引き上

げると、最悪の場合、2019年には9.6万人、2020年には14.4万人まで雇用が減少する恐れがあるという推計結果を出した。

最低賃金の引き上げにブレーキがかかった理由は文在寅政権が実施してきた「所得主導成長」政策の成果が見えない点が大きい。所得主導成長論は、家計の賃金と所得を増やし消費増加をもたらし、経済成長につなげるという理論で、ポスト・ケインズ学派のマル・ラヴォア教授（カナダ・オタワ大）とエンゲルベルト・シュトックハマー教授（英キングストン大）の「賃金主導型成長」に基づいている。文在寅政権は韓国に零細自営業者が多い点を考慮し、賃金の代わりに所得という言葉を使い、最低賃金の引き上げや社会保障政策の強化による所得増加と格差解消を推進してきたものの、なかなか期待ほどの結果が出てこなかった。

最低賃金が16.4%引き上げられた2018年1月から、前年同月と比べて就業者数がどれだけ変動したかを見てみると、2018年1月は前年同月比33.5万人増で、17年1月の同23.2万人増を上回った。しかし、2018年2月から8月分月までの数字は、前の年の2月から8月までを大きく下回り、雇用創出の速度は鈍っていた。その後対前年同月比就業者数は増加傾向に変わり、2019年6月には前年同月に比べて28.2万人も増加した（図表5）。

しかしながらこの数値だけで雇用状況が改善しているとは言えない。その理由としては、雇用の多くが政府の財源投入により、臨時労働者や日雇い労働者を中心とする公共サービス分野で増加したからである。実際、2019年6月現在における公共サービス分野の対前年同月比就業者数は24.9万人増加したことに対して、製造業分野は6.6万人も減少した。製造業分野の就業者数は2018年4月以降15カ月連続で減少している。

図表5 対前年同月比就業者数の増減の推移



出所：韓国統計庁「経済活動人口」より筆者作成

最低賃金が2年間で29%も引き上げられたことにより、経営体力の弱い自営業者は、人件費負担増に耐えかねて雇用者を減らした。一部の食堂では週休手当（注1）が発生しな

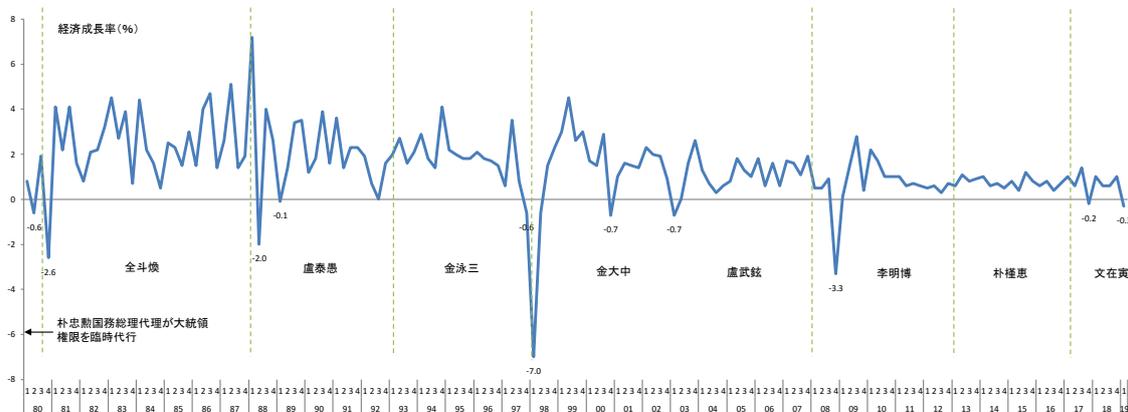
いようにアルバイトの時間を週15時間未満に制限している。一方、大手企業も人件費上昇への対策を講じている。韓国の大型ディスカウント店「イーマート」が運営するコンビニエンスストア「eマート24」は昨年、無人店舗を9店舗から30店舗まで拡大する方針を示した。大手コンビニが無人店舗拡大に走ったのは、スマートフォンを使った決済や人工知能（AI）による顔認証技術の発達など、技術の進歩を反映した面もある。しかし実情は、最低賃金の大幅な引き上げにより、これまでと同じ数の人員を雇えなくなったことが大きな要因だ。

一方、韓国銀行が2019年4月25日に発表した「2019年第1四半期実質国内総生産（GDP）速報」によると、2019年第1四半期の経済成長率は対前期比マイナス0.3%と、世界金融危機だった2008年第4四半期の経済成長率がマイナス3.3%になって以降、およそ10年ぶりの最低値を記録した。民間および政府の消費支出は対前期比それぞれ0.1%と0.3%ずつ増加したものの、輸出は半導体をはじめとする主力製品の不振が続いた結果2.6%も減少し、さらに設備投資は10.8%も減少した。

経済成長率がマイナスに転じたのは文在寅政権になってからもう2度目のことである。80年代以降の歴代大統領のうち、経済成長率の減少を二回以上経験したのは盧泰愚元大統領（1988年第2四半期：マイナス2.0%、1989年第1四半期：マイナス0.1%）と金大中元大統領（1998年第1四半期：マイナス7.0%、1998年第2四半期：マイナス0.6%、2000年第4半期：マイナス0.7%）のみであった（図表6）。

盧泰愚元大統領の場合は、1988年と1989年の年間経済成長率がそれぞれ11.9%と7.0%になったので、一時的に経済成長率がマイナスになったことは大きな問題にはならなかった。また、金大中元大統領時代に経済成長率がマイナスになったことは1997年末に起きたアジア経済危機の影響が大きく、その後韓国経済が回復し始めたので非難的になることはなかった。文大統領の経済政策を評価することは時期尚早かも知れないが、このままだと非難を免れない可能性が高かった。

図表6 80年代以降の経済成長率の四半期別の推移



このような状況の中で、2020年2月中旬韓国の南東部の大邱広域市を中心に新型コロナウイルスの感染者が続出し、韓国全域に感染者が広がった。新型コロナウイルスの拡大の影響で、輸出は減少し、株価は暴落した。そこで、韓国政府は、感染の早期発見や早い段階での医療措置の実施、そして感染拡大を防止する目的で、迅速かつ広範囲な検査を実施し、多い日には1日1万8199件の検査が行われた。

韓国政府が迅速かつ広範囲に検査を実施している背景には2015年5月に中東呼吸器症候群(MERS: マーズ、以下: マーズ)の感染拡大を許してしまった苦い経験がある。当時、韓国では186人が感染し、そのうち38人が亡くなった。マーズに対する韓国政府の対応の遅れは2014年4月に多くの若者が犠牲になったセウォル号沈没事故に対するお粗末な対応と共に韓国政府の危機管理能力に対する国民の不信感を高め、朴槿恵前大統領の弾劾や政権交代の一因にもなった。

朴槿恵政権や与党に対する不満が爆発した機会に政権交代に成功した文在寅政権としては、前政権の失敗を繰り返さないために、また、早期対策を要求する国民の声を受け入れ、政権の長期化を維持するために、より積極的な検査を実施する必要があった。また、マーズの対策に失敗した朴槿恵政権が2016年から「感染症検査緊急導入制度」を施行し、政府の疾病管理本部が認めた民間セクターでマーズのような感染症の検査ができるように許可したことも、今回韓国政府が新型コロナウイルスに対する検査を迅速で広範囲に実施できた背景の一つであった。韓国政府が積極的な検査を行った結果、2月29日には909人まで増加していた1日の新規感染者数は、その後減少しはじめ、1日の新規感染者数は一桁まで減少した。2020年4月15日の総選挙(国会議員)を迎えていた文在寅大統領や与党にとってはこれ以上の好材料はなかった。文在寅大統領の支持率は上昇し、与党は300議席のうち、過半数を上回る180議席を獲得し、圧勝した。

4. 今後の課題

現在、日本と韓国で実施されている働き方改革は、究極的には一人ひとりの「生活の質」の向上を追求するものだ。労働時間の短縮で「夕方のある暮らし」が実現できれば、それはそれで望ましいことではある。しかしながら、本人の意思と関係なく労働時間が短縮され、収入が大きく減少するとなれば、話は変わってくる。

特に、基本給が低く設定されている中小企業で働く労働者への影響は大きく、企業規模や業種により収入格差が広がる可能性が高い。働き方改革により労働者の生活水準が低下しないように、そして労働者の間に格差が広がらないように、改革はより慎重に実施すべきである。

さらに、最近は成果主義を賃金体系の一部として導入している企業が増えている。成果主義は仕事の成果に応じて給与や昇格が決まるシステムだ。無駄な残業を減らし効率よく働くことで、改革を実施する前より良い成果(あるいは同じ成果)を出せれば、それは最も望ましいことであるが、全員に同じ成果を期待することは難しい。

短縮された時間内に同じ成果を出し、評価を下げられないようにするために、「隠れ残業」をするケースも出てくるだろう。それが健康に悪影響を及ぼす恐れもある。労働の強度は高まっているのに収入が減少すると、労働者の働く意欲が減退し、むしろ企業にマイナスの影響を与える可能性もある。

一方、韓国政府は労働者の生活水準向上のため最低賃金を大幅に引き上げたものの、効果は薄く、むしろ最低賃金以下で働かされるケースが報告されている。2018年の最低賃金の未満率（最低賃金未満の時給で働いている労働者の割合）は15.5%で前年の13.3%より2.2%ポイントも上昇している。日本の未満率1.7%（2017年）をはるかに上回る数値である（図表7）。最低賃金以下で働かされる労働者は相対的に、小企業、女性、19歳以下や60歳以上、家族雇用、宿泊飲食業の方が多い（図表8、図表9、図表10、図表11）。韓国における未満率が高い理由としては、(1)最近の景気低迷により大幅な最低賃金の引き上げに対応できない中小・零細企業が増えていることや(2)最低賃金を支給していない企業に対する摘発・監督や処罰が適正に行われていないことなどが考えられる。

最低賃金法第6条では「会社が従業員を最低賃金以下で働かせた場合、3年以下の懲役あるいは2千万ウォン以下の罰金が課せられる」ことを定めおり、処罰基準だけを見ると「懲役」も含まれており、決して厳しくない方ではない。しかしながら、実際に処罰を受けたケースはそれほど多くない。2009年に15,625件だった最低賃金の違反件数は、2015年には1,502件に急減しているが、労働者が申告した最低賃金の違反件数は、2012年の717件から2014年には1,685件までむしろ増加している。最低賃金の未満率が改善されていないにもかかわらず、最低賃金の違反件数が減少しているのは最低賃金に対する摘発・監督体制に問題があることを意味するだろう。さらに、最低賃金を違反した企業に対する処罰件数は2015年時点で19件（違反件数の1.3%：司法処理¹⁰⁸10件、罰金刑9件）にすぎない。このように処罰件数が少ない理由は、最低賃金を違反した企業に「是正命令」が優先的に出されるからである。

上述したように最低賃金制度を違反した企業は3年以下の懲役や2000万ウォン以下の罰金刑に処されることになっているものの、企業が「是正命令」を遵守し、滞納していた賃金を労働者に支払えば、今まで最低賃金制度を違反したことに対する何の処罰も受けずに継続的に企業活動を行うことができる。このような軽い処罰基準は、「運悪く摘発されたら、その際に対応すればいい」という意識を企業に広げた可能性が高い。

韓国における2017年時点の低賃金労働者の割合¹⁰⁹は22.3%で、OECD諸国の中でも低賃金労働者の割合が高い国である。最低賃金の引き上げにブレーキがかけられた現状で、韓国政府は法律で決まっている最低賃金が守られるように管理監督を徹底するとともに企業の

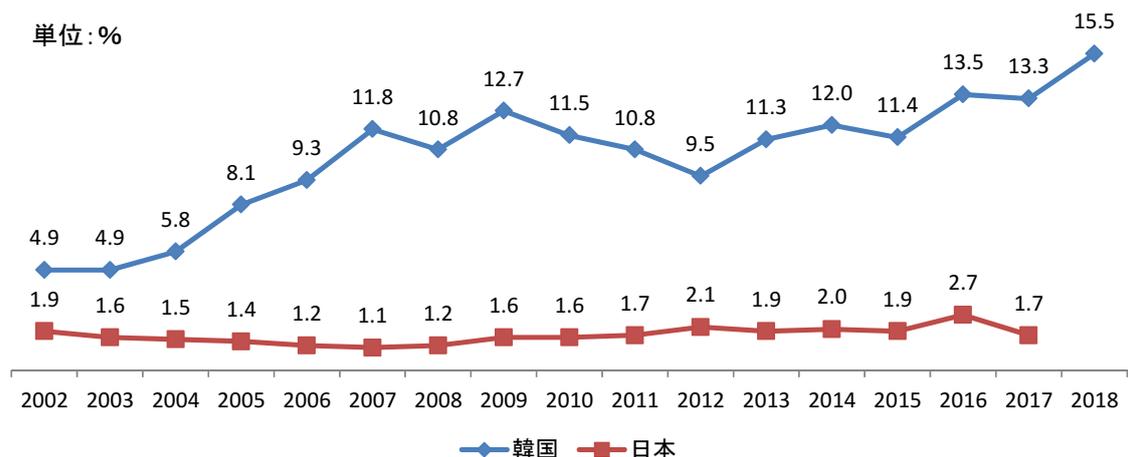
¹⁰⁸ 「司法処理」とは、労働基準監督官が労働基準法、労働安全衛生法等の違反被疑事件として、検察庁へ送検するための処理のことをいう。

¹⁰⁹ 低賃金労働者の割合＝賃金（1か月基準）の中央値の2/3未満の雇用者数/全雇用者数）×100

意識改善に力を入れる必要がある。

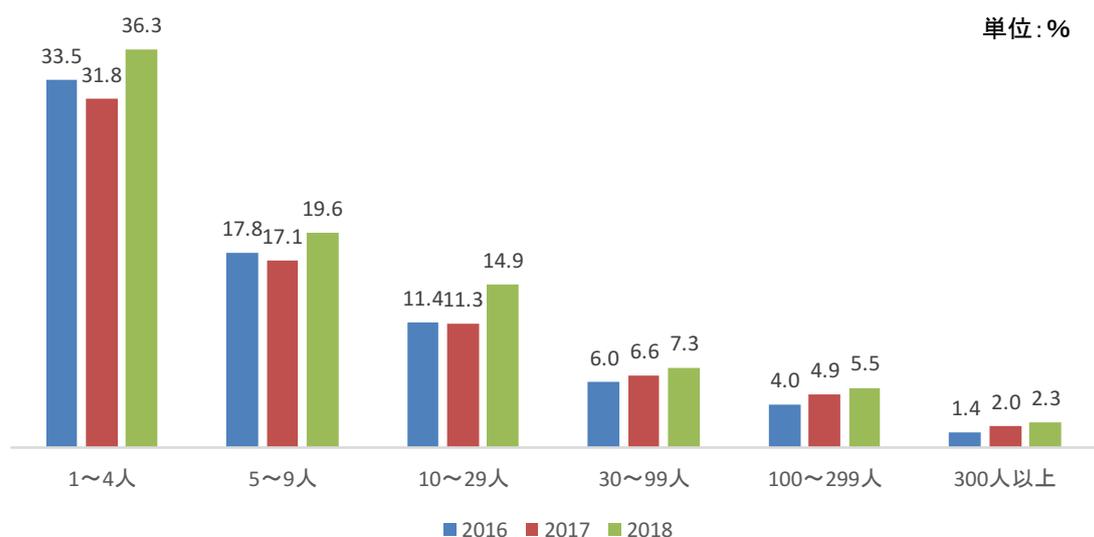
低賃金労働者の所得水準の改善は、最低賃金の引き上げのみならず、法律の遵守率を高めることによってある程度は達成できるはずである。「一を識りて二を知らず」の愚策が行われず、企業や労働者両方の満足度を高める政策が実現される必要がある。

図表 7 日韓における最低賃金未満率の推移



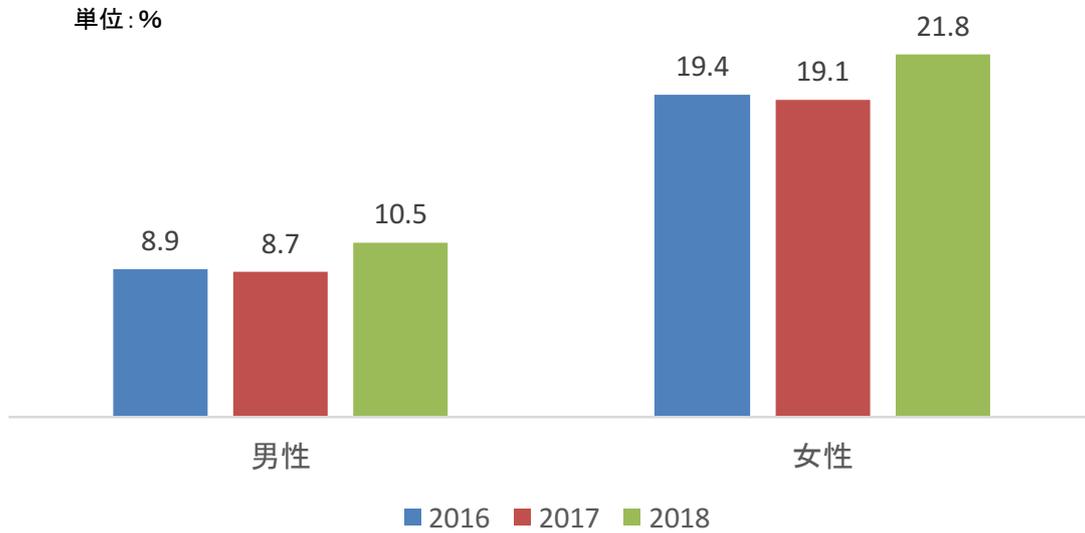
出所：韓国最低賃金委員会のホームページのデータ、厚生労働省労働基準局賃金課最低賃金係（2018）「平成30年度中央最低賃金審議会目安に関する小委員会（第2回）資料」等から筆者作成

図表 8 最低賃金未満率の推移（企業規模別）



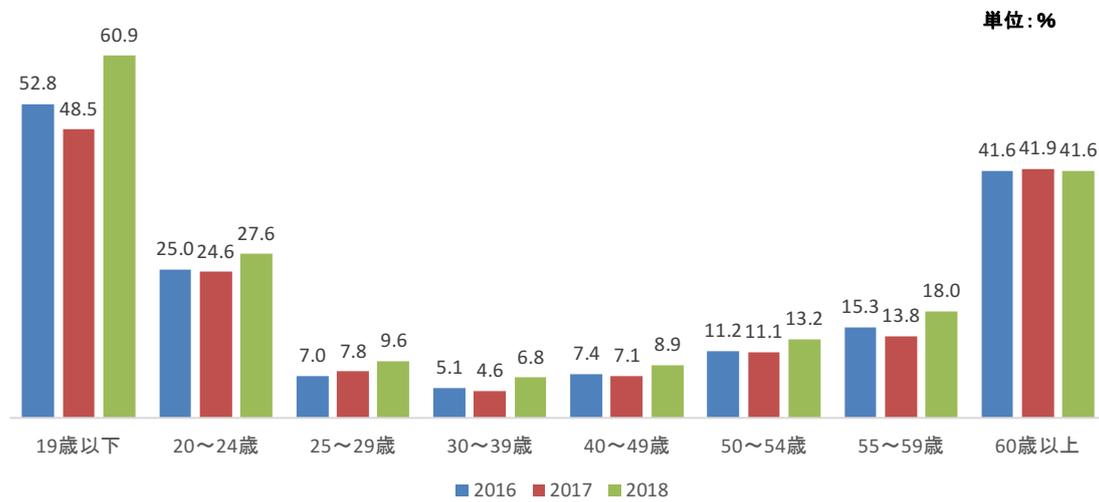
出所：韓国最低賃金委員会のホームページのデータより筆者作成

図表 9 最低賃金未満率の推移（男女別）



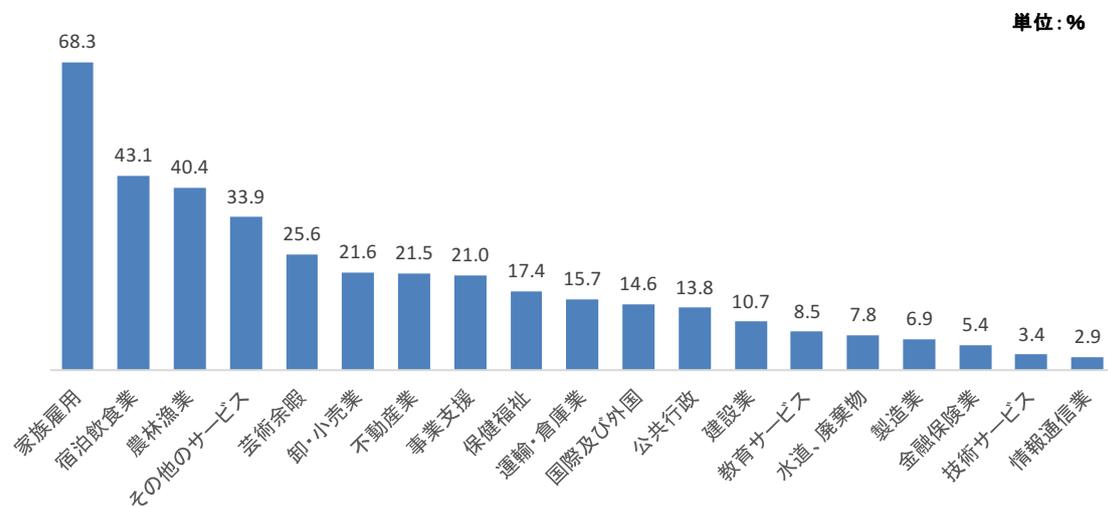
出所：韓国最低賃金委員会のホームページのデータより筆者作成

図表 10 最低賃金の未満率の推移（年齢階級別）



出所：韓国最低賃金委員会のホームページのデータより筆者作成

図表 11 最低賃金の未満率の推移（産業別）



出所：韓国最低賃金委員会のホームページのデータより筆者作成

参考文献

韓国語

- ・ 韓国統計庁「経済活動人口」各年
- ・ 韓国統計庁（2019）「2019年9月雇用動向」
- ・ 韓国最低賃金委員会のホームページ

日本語

- ・ 金 明中（2016）「なぜ韓国では最低賃金を守らない企業が多いのか？—韓国の最低賃金の未満率は11.5%で日本の約6倍—」基礎研レター、2016年12月20日
- ・ 金 明中（2018）「韓国でも「働き方改革」がスタート—1週間の労働時間の上限が52時間に—」基礎研レター、2018年7月4日
- ・ 金 明中（2018）「韓国の「働き方改革」スタート 最低賃金未満の労働増に課題」『週刊エコノミスト』、2018年8月7日号
- ・ 金 明中（2019）「韓国の経済成長率がマイナス0.3%に（速報）10年ぶりの最低値を記録」基礎研レター、2019年5月24日
- ・ 金 明中（2019）「日本人は知らない…韓国がいま「働き方改革」でトラブル続出中のワケ—「夕方のある暮らし」のせいで収入激減」講談社マネー現代、2019年1月8日
- ・ 金 明中（2019）「時短のはずが…働き方改革、韓国の夢と現実」読売新聞オンライン、2019年5月16日
- ・ 金 明中（2019）「韓国、2020年の最低賃金の引き上げ率2.87%が「惨事」と言われる訳」

ニュースウィーク日本版、2019年7月23日

- ・ 厚生労働省労働基準局賃金課最低賃金係(2018)「平成30年度中央最低賃金審議会目安に関する小委員会(第2回)資料」

英語

- ・ OECD Data (Hours Worked: Average annual hours actually worked)

第6章 韓国における外国人労働者受け入れ政策の現状と課題：雇用許可制を中心に

韓国において雇用許可制が実施されたのは、進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代である。雇用許可制を実施した以降も、韓国では少子高齢化が進むことにより将来の労働力不足問題がさらに深刻化している。その結果、進歩政権や保守政権ともに外国人労働者受け入れ政策には積極的な立場を表明している。

1. はじめに¹¹⁰

韓国では最近、少子高齢化による生産年齢人口の減少に対する対策の一つとして外国人労働者を受け入れようとする動きが広がっている。韓国における在留外国人数は2016年には204.9万人まで増加し、外国人就業者数も同時点で96.2万人まで増加した。

韓国における外国人労働者の受け入れ政策は大きく「優秀専門外国人労働者の誘致戦略」と「非専門外国人労働者の効率的活用」に区分することができる。優秀専門外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」等が挙げられる。また、非専門外国人労働者の効率的活用と関連した代表的な政策としては、2004年8月に施行された雇用許可制がある。雇用許可制とは、国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府（雇用労働部）から雇用許可書の発給を得て、合法的に外国人労働者を雇用する制度である。

日本における外国人労働者も2008年の48.6万人から2017年には128万人まで増加している。しかしながら、外国人労働者を在留資格別みると、留学生などの資格外活動（29.7万人）と技能実習（25.8万人）等、長期間にわたる就労を目的としない在留資格で働く外国人労働者の割合は43.4%にも達している。さらに、最近では、技能実習制度の問題点が指摘され、それに対する対策も求められているところである。

今後、日本が長期的な労働力人口の減少に合わせて外国人労働者を受け入れるためには、技能実習生制度のみならず、韓国が導入している雇用許可制やドイツやシンガポール¹¹¹など先進国の労働許可制の導入も含め、外国人労働者受け入れ政策の転換を考える必要があるだろう。本稿では、韓国における外国人雇用の現状と課題、そして雇用許可制の実態を分析することにより、今後の日本における外国人労働者受け入れ政策のあり方について考察する。

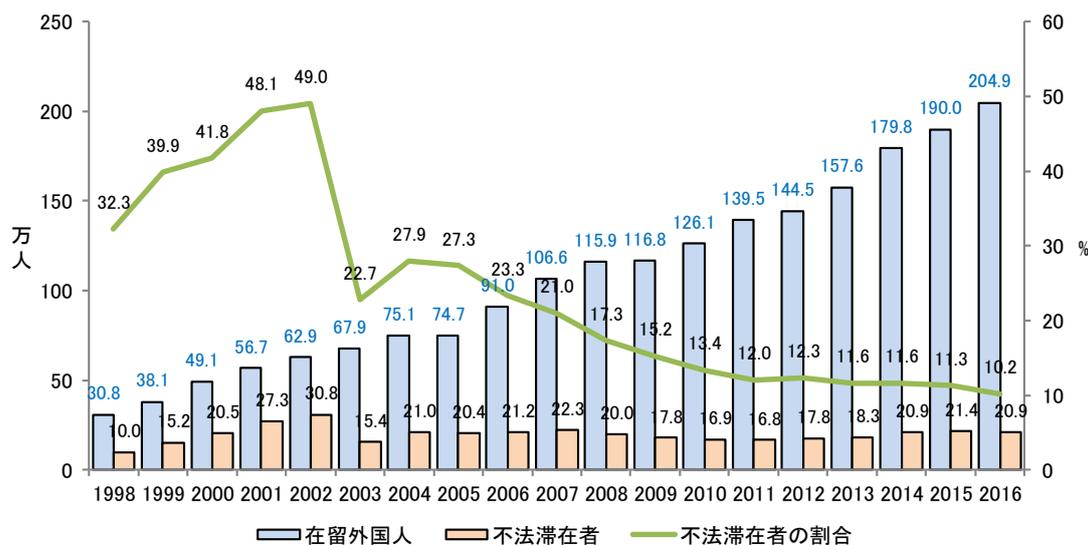
¹¹⁰ 本章は、金明中（2019）「韓国でも外国人労働者が増加傾向－外国人労働者増加のきっかけとなった雇用許可制の現状と課題を探る」『ニッセイ基礎研究所所報』Vo.63を加筆・修正したものである。

¹¹¹ 佐野孝治（2014）「韓国の経験に学ぶ：人手不足対策、外国人雇用強化制度とは、最終回」労働新聞2014年12月22日

2. 在留外国人と外国人労働者の現状

韓国における在留外国人の数は、2016年12月末現在204.9万人で、前年に比べて8.5%増加している。在留外国人の数が200万人を超えたのは統計を集計して以降初めてで、人口に占める在留外国人の割合も2012年の2.84%から2016年には3.96%まで上昇している。

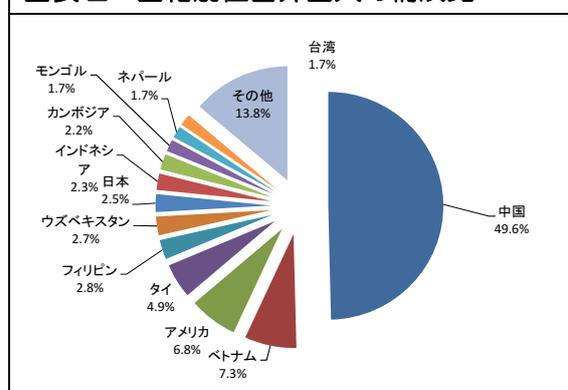
図表1 韓国における在留外国人などの推移



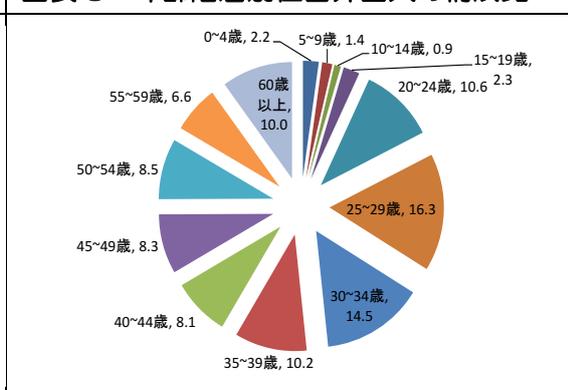
出所：法務部『出入国・外国人政策統計年報』各年より筆者作成。

国籍別では、中国が101.7万人（49.6%、韓国系中国人が61.7%）で最も多く、次いでベトナム14.9万人（7.3%）、アメリカ14.0万人（6.8%）、タイ10.1万人（4.9%）の順になっている。性別では、男性が54.5%で女性の45.5%を上回っている。そして、年齢階層別（5歳刻み）では25～29歳が16.3%で最も多く、次いで30～34歳（14.5%）、20～24歳（10.6%）、35～39歳（10.2%）の順であった。

図表2 国籍別在留外国人の構成比



図表3 年齢階層別在留外国人の構成比



出所：法務部（2017）『2016 出入国・外国人政策統計月報』より筆者作成	出所：法務部（2017）『2016 出入国・外国人政策統計月報』より筆者作成
--	--

ビザ類型別には、在外同胞(F-4：372,533人、18.2%)、非専門就業(E-9：279,187人、13.6%)、訪問就業(H-2：254,950人、12.4%)、短期訪問(C-3：190,443人、9.3%)が上位4位になっている。一方、不法滞在率は、ビザ免除(B-1：56.4%)、技術研修(D-3：52.1%)、芸術興行(E-6：41.5%)、船員就業(E-10：35.8%)が高く、教授(E-1：0.2%)、研究(E-3：0.2%)、在外同胞(F-4：0.3%)、会話指導(E-2：0.3%)は低かった。

図表4 ビザ類型別在留外国人人数と構成比

区分	合計	ビザ免除 (B-1)	観光通過 (B-2)	短期訪問 (C-3)	短期就業 (C-4)	留学 (D-2)	技術研修 (D-3)	一般研修 (D-4)	宗教 (D-6)	商社駐在 (D-7)	企業投資 (D-8)	貿易経営 (D-9)	教授 (E-1)	会話指導 (E-2)	研究 (E-3)
在留外国人	2,049,441	112,323	118,566	190,443	594	76,040	2,950	41,592	1,719	1,631	5,999	5,697	2,511	15,450	3,174
不法滞行者	208,971	63,319	19,038	46,041	134	1,034	1,536	4,687	51	20	201	40	4	41	7
不法滞在率	10.2%	56.4%	16.1%	24.2%	22.6%	1.4%	52.1%	11.3%	3.0%	1.2%	3.4%	0.7%	0.2%	0.3%	0.2%
区分		技術指導 (E-4)	専門職業 (E-5)	芸術興行 (E-6)	特定活動 (E-7)	非専門就業 (E-9)	船員就業 (E-10)	訪問同居 (F-1)	居住 (F-2)	同伴 (F-3)	在外同胞 (F-4)	永住 (F-5)	結婚移民 (F-6)	訪問就業 (H-2)	その他
在留外国人		187	618	4,302	21,498	279,187	15,312	103,826	39,681	22,828	372,533	130,237	121,332	254,950	104,261
不法滞行者		3	8	1,787	2,974	45,567	5,480	2,440	3,660	350	977	0	3,321	2,315	3,936
不法滞在率		1.6%	1.3%	41.5%	13.8%	16.3%	35.8%	2.4%	9.2%	1.5%	0.3%	0.0%	2.7%	0.9%	3.8%

出所：法務部（2017）『2016 出入国・外国人政策統計月報』より筆者作成

一方、統計庁の「外国人雇用調査」によると、2016年5月現在、15歳以上の外国人のうち、就業者は96.2万人（男性63.8万人（66.3%）、女性32.4万人（33.7%））で、前年より2.5万人増えている（外国人の雇用率は67.6%、失業率は4.2%）。年齢階層別には、30～39歳（28.1万人）、20～29歳（25.3万人）、40～49歳（18.8万人）が多く、60歳以上は6.4万人で少なかった。

就業者を国籍別にみると、韓国系中国人が44.1万人（45.8%）で最も多く、次いでベトナム人7.2万人（7.5%）、韓国系以外の中国人6.4万人（6.7%）、北米人4.5万人（4.7%）の順であった。在留資格別には、一般雇用許可制の非専門就業（E-9）が26.1万人、特例雇用許可制の訪問就業（H-2）が22.1万人、在外同胞（F-4）が19.9万人、永住（F-5）が8.8万人、結婚移民（F-2-1、F-6）が6.2万人、専門人材（E-1～E-7）が4.6万人、留学生（D-2、D-4-1、D-4-7）が1.3万人となっている。

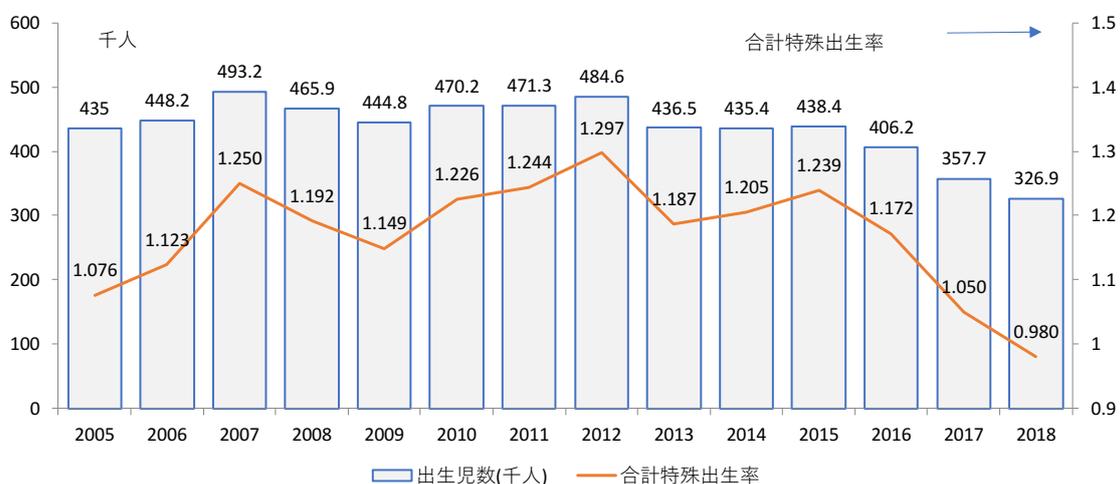
産業別には、製造業（43.6万人）、卸小売・宿泊・飲食店業（19.0万人）、事業・個人・公共サービス（18.7万人）、建設業（8.5万人）が上位4位を占めている。職種別には、技能員・機械操作及び組立従事者が39.5万人（39.0%）で最も多く、次いで単純労務従事者30.5万人（31.7%）、サービス・販売従事者12.1万人（12.6%）、管理者・専門家及び関連従事者10.4万人（10.8%）の順になっている。

3. 外国人労働者増加の背景

韓国で在留外国人及び外国人労働者が急激に増加し始めたのは、2004年8月に、「外国人勤労者の雇用などに関する法律」を施行し、「外国人産業技術研修生制度」を「雇用許可制」に転換・実施してからだと言える。雇用許可制を導入する前に、韓国では雇用許可制を導入すべきなのか、労働許可制を導入すべきなのかに対して議論があった。雇用許可制と労働許可制の大きな違いは制度の主体を誰にするかにあるだろう。つまり、雇用許可制は使用者に外国人労働者を使用する権利を与えることを中心にしていることに比べて、労働許可制は外国人労働者が労働する権利を重視している。また、雇用許可制は事業場の移動を原則的に制限していることに比べて、労働許可制は事業場の移動を保障し、同一労働同一賃金の実施を重視している。韓国では2002年に民主労働党と民主労総により労働許可制の導入が主張されたものの、十分な議論が行われていないことや政治的状況により実施までは至らなかった。その結果雇用許可制が導入され、現在まで施行されている。

では、なぜ韓国政府は雇用許可制を導入するなど、外国人労働者の受け入れに積極的な政策を実施することになったのだろうか。その最も大きな理由としては、①出生率低下による将来の労働力人口の減少と成長率低下に対する懸念が増加したことと、②日本をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」の問題点が深刻化したからである。

図表5 韓国における最新の出生率の動向



出所：韓国統計庁ホームページより筆者作成

韓国の出生率は1950年代後半を頂点として急速に低下し、1983年以降は、人口の置き換え水準である2.1を下回る状況が続いている。特に、2005年には出生率が1.08まで低下した。韓国政府は少子化の問題を解決するために、2006年から「セロマジプラン」という少子高齢化対策を実施し、10年間にわたり、152兆ウォンという莫大な予算を投入した

ものの、2016年の出生率は1.17であり改善されていない。同期間における日本の出生率が1.32から1.44に改善されたことと比べると、韓国の出生率の改善度の低さが分かる。さらに、韓国統計庁が発表した「2018年出生・死亡統計」では、2018年の合計特殊出生率（一人の女性が一生に産む子供の平均数、以下、出生率）は0.98で2017年の1.05を下回った。

一方、2016年における韓国の高齢化率は13.2%で、日本の27.3%に比べてかなり低い水準であるものの、高齢化率の上昇のスピードが速く、2060年には高齢化率が41.0%まで上昇することが予想されている。2017年に発表された日本の将来人口推計による2060年の日本の高齢化率38.1%を上回る数値である。出生率が低下し、高齢化率が高まると労働力人口の減少は避けられない。従って、将来の労働力人口の減少とそれによる成長率の低下を懸念した韓国政府は、既存の消極的な外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換することになったのである。

外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換したもう一つの理由としては、日本の「技能実習生」をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」が、「現代版奴隷制度」と呼ばれるほど様々な問題点を漏出させた点が挙げられる。ブローカーによる送り出し過程の不正により、不法滞在者が多数発生（2002年の場合、外国人労働者の8割が不法就労者）し、賃金未払いを含めた人権侵害の問題が続出した。

4. 外国人労働者受け入れ政策

韓国における外国人労働者の受入れ戦略は大きく「非専門外国人労働者の効率的活用政策」と「優秀専門人材の誘致戦略」に区分することができる。非専門人材の効率的活用政策としては「雇用許可制」が、優秀外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」等が挙げられる。本章では、まず、韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷過程を述べてから、「非専門外国人労働者の効率的活用政策」である雇用許可制とそれ以外の「優秀専門人材の誘致戦略」について論ずる。

(1) 韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷過程

韓国政府は1993年に外国人産業技術研修制度を導入することで単純労働の外国人労働者を合法的に受け入れ始めた。外国人産業技術研修制度を導入する前には、単純技能の外国人労働者の受け入れは原則的に禁止されていたものの、実際には違法な雇用が発生しており、その規模すら把握できない状況であった。韓国政府は開発途上国との経済協力を図り、1980年後半から急速に増加した人件費負担や3K業種への就職忌避現象などによる労働力不足の問題を解決するために、外国人産業技術研修制の導入を決めた¹¹²。この制度は、産業研修生として入国した外国人が事業場で一定期間、研修を受けてから帰国する仕組みであった。しかしながら、労働力不足が深刻な事業場では、彼らが研修生の資格であるにもかかわらず

¹¹² 金 ジュヨン・その他（2015）「外国人人材導入の現況と課題」産業研究院から引用。

ならず、研修はおざなりにして、すぐに労働に従事させるなどの問題が発生した。また、外国人研修生が指定された事業場から離脱して不法滞在者になるケースも頻発した。さらに、外国人研修生の資格で働く場合の賃金や労働権、労働者の地位や保険、悪質な送付機関やブローカーの存在などが新しい問題として浮上した。

韓国政府は、外国人産業技術研修制と外国人労働者管理の問題点を解決するために、2000年から既存の外国人産業技術研修制を修正して「研修就業制」を実施した。研修就業制は、外国人労働者が国内の事業場で技能を習得する産業研修生という身分で研修を受けてから、研修就業者という資格で制限的に労働者の地位を認め、決まった期間の間に合法的に就業を可能にした制度である。2000年から産業研修生は2年の研修を受けると1年間就業することが可能になった。また、2002年以降は1年の研修後、2年間就業ができるように就業期間を拡大した。そして、2002年には単純サービス分野の労働力不足を解消するために、韓国国籍ではない外国の同胞、特に中国同胞と旧ソ連地域の同胞が一部のサービス業種で働くことを許可する「就業管理制」が導入された。さらに、2003年には「外国人労働者の雇用などに関する法律」が制定・公布され、2004年からは単純技能の外国人労働者の導入を合法的に許可する雇用許可制が施行されることになった。その結果、既存の外国国籍の同胞を対象にした就業管理制は雇用許可制の特例制度として雇用許可制に統合されることになった。

他方、海外専門人材の導入の場合、関連政策は科学技術政策の一環として始まった。韓国政府は1968年から、遅れていた韓国の科学技術の水準を向上させるため、「在外韓国人科学技術者誘致事業」を実施した。この事業は1990年代まで持続される。韓国政府は、1990年代以降、韓国の産業構造が急速に高度化すると、国家競争力において科学技術及び専門知識などの重要性を認識し、海外の優秀な外国人人材の誘致にも力を入れることになった。1993年には新経済5ヵ年計画により、科学技術分野でBrain Pool制度が設けられ、その結果、「海外高級科学頭脳招聘活用事業」が実施され、既存の関連事業もこの事業に吸収されることになった。その後、科学技術人材の誘致支援は人文社会系列の優秀人材分野にも拡大されて1999年からはBK21事業、2004年からはStudy Koreaプロジェクト、2008年からはWCU、そして1年後にはWCI事業が実施された。そして、BK21事業とWCU事業の後続事業として、2013年からはBK21プラス事業が、2015年からはKRF事業が実施されている。

(2) 非専門外国人労働者の効率的活用政策：雇用許可制

1) 雇用許可制の基本概念

雇用許可制が導入される前に、企業は外国人産業研修生制度を利用し、制限的に外国人産業研修生を受け入れることにより、人材不足を少しは解消することができたものの、送り出し過程を民間機関やブローカーが担当していたので不正が多発し、不法残留者が増加する問題が発生した（2002年の不法残留者数は308,165人でピーク、不法残留者の対滞留外国

人比は 49%)¹¹³。そこで、韓国政府は 2003 年 6 月の臨時国会で外国人労働者の雇用などに関する法律が成立し、2004 年 8 月 17 日から雇用許可制が施行されることにより、より幅広く、そして合法的に外国人労働者を雇用することが可能になった。

雇用許可制は、慢性的な労働力不足に苦しんでいる中小企業が政府から外国人雇用の許可を受け、合法的に外国人労働者を労働者として雇用する制度である。外国人労働者を合法的・透明的に管理し、労働力不足の問題を解決することが目的であるものの、すべての企業が利用できる制度ではなく、外国人労働者をいつまでも雇用できる制度でもない。

雇用許可制は、純粋外国人労働者の雇用を許可する一般雇用許可制(E-9)と韓国系外国人(在外同胞)を対象とした特例雇用許可制(訪問就業制:H-2)に区分される。一般雇用許可制の対象国は、フィリピン、タイ、インドネシア、ベトナム、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、パキスタン、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー、スリランカ、東ティモール、ラオスの 16 カ国であり、韓国政府は 16 カ国政府との間で MOU¹¹⁴を締結し、毎年、決める外国人労働者の受け入れ人数枠に合わせて外国人労働者を受け入れている。図表 6 は、雇用許可制による 2018 年度新規外国人労働者割当計画を示している。

図表 6 雇用許可制による 2018 年度新規外国人労働者割当計画

単位:人

施行月	人員	製造業	農畜産業	漁業	建設業	サービス業
合計	43,000 + α (2,000)	32,250 + α	5,870 + α	2,400 + α	2,390 + α	90 + α
1月	14,570 + α (1,200)	9,600 + α	2,610 + α	1,100 + α	1,220 + α	40 + α
4月	13,740 + α (800)	9,600 + α	2,610 + α	750 + α	730 + α	50 + α
7月	7,540	6,500		550	440	
10月	7,150	6,500	650			

出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

¹¹³出入国・外国人政策本部(2018)「2017 出入国・外国人政策統計年報」

¹¹⁴了解覚書(Memorandum of Understanding)：行政機関等の組織間の合意事項を記した文書であるものの、法的拘束力はない。

図表 7 外国人労働者に対する雇用許可制が適用される業種

	一般雇用許可制	特例雇用許可制
製造業	常時300人未満の労働者を使用する事業場あるいは資本金80億円以下の事業場 (この基準を満たしていない企業でも地方中小企業で発給した「中小企業確認書」を提出すると適用対象になりえる)	
建設業	すべての建設工事 (発電所、製鉄所、石油化学と関連した建設現場の建設会社の中で建設免許が産業環境設備である倍には適用除外)	
サービス業	建設廃棄物処理業	下水・排水及び分尿処理業 廃棄物の収集運搬、処理及び原料再生業 動物卸売業 その他の産業用農産物及び動物卸売業 家庭用品卸売業 機械装備及び関連用品卸売業 その他の家庭用品小売業 その他の商品専門卸売業 無店舗小売業 陸上旅客運送業 ホテル業 旅館業 一般飲食店業 その他の飲食店業 事業施設維持管理サービス業 建物及び産業設備清掃業 旅行社及びその他の旅行補助サービス業
	再生用材料収集及び販売業 冷蔵・冷凍倉庫業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 音楽及びその他のオーディオ出版業	社会福祉サービス業 自動車総合修理業 自動車専門修理業 モーターサイクル修理業 銭湯業 産業用洗濯業 個人看病人 家庭内労働 再生用材料収集及び販売業 冷蔵・冷凍倉庫業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 音楽及びその他のオーディオ出版業
漁業	沿岸漁業	沿岸漁業
	養殖漁業	養殖漁業
	塩田業	塩田業
農畜産業	作物栽培業	作物栽培業
	畜産業	畜産業
	作物栽培及び畜産関連サービス業	作物栽培及び畜産関連サービス業

出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

外国人労働者に対する雇用許可制が適用される業種は、製造業(常用労働者 300 人未満あるいは資本金 80 億円以下の事業場)、農畜産業、漁業、建設業、サービス業（廃棄物処理、冷凍倉庫等）の 5 業種である。一方、特例雇用許可制は中国や旧ソ連地域など 11 カ国の韓国系外国人（在外同胞）が対象であり、38 業種に対する雇用を許可している（図表 7）。

また、業種別に雇用許容人員と新規雇用許可書発給限度を定めており、その詳細は図表 8 の通りである。

図表 8 業種別雇用許容人員と新規雇用許可書発給限度

製造業

韓国人被保険者数	雇用許容人員	新規雇用許可書発給限度
1人以上 5人以下	5人以下	3人以下
6人以上 10人以下	7人以下	
11人以上 30人以下	10人以下	4人以下
31人以上 50人以下	12人以下	
51人以上 100人以下	15人以下	5人以下
101人以上 150人以下	20人以下	
151人以上 200人以下	25人以下	6人以下
201人以上 300人以下	30人以下	
301人以上	40人以下	

※ 韓国人の雇用機会保護のため韓国人(3カ月平均)が 1人以上雇用されていること。

※ プリ産業は、雇用許容人員の20%まで追加雇用が許可され、新規雇用許可書の発給限度より1人を追加雇用することができる。

※ プリは日本語では根本という意味で、プリ産業は完成品を作る産業ではなく、完成品を作るために欠かせない溶接、鋳造、金型、熱処理、表面処理等の産業を称する。

建設業

年平均工事金額	係数	新規雇用許可書発給限度
15億ウォン未満	5人(係数未適用)	3人以下(係数未適用)
15億ウォン以上	工事金額 × 0.4	工事金額 × 0.3 (最大 30人)

サービス業

韓国人被保険者数	雇用許容人員	新規雇用許可書発給限度
5人以下	2人以下	2人以下
6人以上 10人以下	3人以下	
11人以上 15人以下	5人以下	
16人以上 20人以下	7人以下	3人以下
21人以上	10人以下	

農畜産業

業種		営農規模別 (単位: ㎡)				
作物栽培業 (011)	施設園芸・特殊作物	4,000-6,499	6,500-11,499	11,500-16,499	16,500-21,499	21,500 以上
	キノコ栽培施設	1,000-1,699	1,700-3,099	3,100-4,499	4,500-5,899	5,900 以上
	果樹	20,000-39,999	40,000-79,999	80,000-119,999	120,000-159,999	160,000 以上
	朝鮮人参、一般野菜	16,000-29,999	30,000-49,999	50,000-69,999	70,000-89,999	90,000 以上
	豆もやし・種苗栽培	200-349	350-649	650-949	950-1,249	1,250 以上
	その他の園芸・特殊作物	12,000-19,499	19,500-34,499	34,500-49,499	49,500-64,499	64,500 以上
畜産業 (012)	乳牛	1,400-2,399	2,400-4,399	4,400-6,399	6,400-8,399	8,400 以上
	犏牛・肉牛	3,000-4,999	5,000-8,999	9,000-12,999	13,000-16,999	17,000 以上
	養豚	1,000-1,999	2,000-3,999	4,000-5,999	6,000-7,999	8,000 以上
	馬・アメリカアカシカ	250-499	500-999	1,000-1,499	1,500-1,999	2,000 以上
	養鶏	2,000-3,499	3,500-6,499	6,500-9,499	9,500-12,499	12,500 以上
	その他の畜産	700-1,699	1,700-3,699	3,700-5,699	5,700-7,699	7,700 以上
差付物栽培及び畜産関連サービス業 (014)		内国人被保険者 1~10人	-	内国人被保険者 11~50人	内国人被保険者 51~100人	内国人被保険者 100人以上
雇用許容人員		5人以下	8人以下	10人以下	15人以下	20人以下
新規雇用許可書発給限度		2人以下	2人以下	3人以下	3人以下	4人以下

※ 営農規模は、国立農産物品質管理院長が発給した農漁業経営体登録(変更登録)確認書で確認

沿岸漁業：漁船数基準

沿岸漁業の種類	雇用許容人員 (船員法が適用される漁船は除外)	新規雇用許可書発給限度 (船員法が適用される漁船は除外)
小型船網漁業、沿岸釣り漁業、沿岸刺し網漁業、沿岸アンコウ網漁業、沿岸棒受網漁業、沿岸クマノミあぐり網漁業、沿岸ウナギ筒漁業、沿岸タコ壺漁業、沿岸筒漁業、沿岸桁網漁業、カタクチイワシ漁業	1隻当たり 4人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない。但し、カタクチイワシ漁の乾燥場で働く者は事業場当たり8人以内にする。	1隻当たり 3人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない。但し、カタクチイワシ漁の乾燥場で働く者は事業場当たり3人以内にする。
沿岸船引網漁業(江原道に限定)、定置網漁業	1隻当たり 4人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない	1隻当たり 3人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない
沿岸刺し網漁業、沿岸改良アンコウ網漁業、沿岸巻まき網漁業、沿岸筒漁業、沿岸複合漁業、沿岸引き網漁業、沿岸島網漁業	1隻当たり 2人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない	1隻当たり 2人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない
潜水器漁業、区画漁業	1隻当たり 2人 以内で、全船員の 40%を超過することはできない	

沿岸漁業：養殖面積基準

免許(許可、申告)種類	養殖漁業の種類	雇用許人員	3人 以内	5人 以内	7人 以内
		新規雇用許可書発給限度	2人 以内	3人 以内	4人 以内
水産業法 第8条 第1項2号 (海藻類養殖漁業)	垂下式養殖	面積	199,999㎡ 以下	200,000-299,999㎡	300,000㎡ 以上
	地撒き式養殖	面積	99,999㎡ 以下	100,000-199,999㎡	200,000㎡ 以上
水産業法 第8条 第1項 3号-5号、7号(貝類養殖漁業、魚類等養殖漁業、複合養殖漁業、協同養殖漁業)	垂下式養殖、複合式養殖	面積	19,999㎡ 以下	20,000-39,999㎡	40,000㎡ 以上
	地撒き式養殖	面積	99,999㎡ 以下	100,000-199,999㎡	200,000㎡ 以上
	縄やそだ建による養殖、区画養殖	面積	9,999㎡ 以下	10,000-14,999㎡	15,000㎡ 以上
水産業法 第41条 第3項 第2号 (陸上海水養殖漁業)	水田養殖	面積	6,600㎡ 以下	6,601-8,250㎡	8,251㎡ 以上
	区画養殖	面積	9,999㎡ 以下	10,000-14,999㎡	15,000㎡ 以上
水産業法 第41条 第3項 第3号 (種苗生産漁業)	陸上種苗生産漁業	面積	990㎡ 以下	991-1,652㎡	1,653㎡ 以上
	海上種苗生産漁業	面積	59,999㎡ 以下	60,000-99,999㎡	100,000㎡ 以上
内水面漁業法 第6条第1項 1号 (養殖漁業)	陸上養殖漁業	面積	6,600㎡ 以下	6,601-8,250㎡	8,251㎡ 以上

塩田業

塩田面千	雇用許容人員	新規雇用許可書発給限度
37,000㎡以下	2人以下	2人以下
37,000㎡超過	4人以下	3人以下

韓国政府は国務総理室に「外国人材政策委員会」を設置し、毎年の国内の労働力需給動向と連携し外国人労働者の導入規模及び許容業種等を決め、送出国を選定している。「外国人材政策委員会」は、企画財政部、外交通商部、法務部、知識經濟部、雇用労働部の次官、中小企業庁の庁長（長官）及び大統領が定める関連中央行政機関の次官（文化体育観光部、農林水産食品部、保健福祉部、国土海洋部）等を委員とした委員長（国務総理室長）を含めた20人で構成されている。また、雇用労働部は「外国人材政策委員会」に上程される議案を事前に議論する「外国人材雇用委員会」（雇用労働部の次官が委員長）を設けて運営している。外国人労働者の受け入れ、送出国との連絡、労働契約の締結等実務と関連した業務は韓国産業人力公団が担当する。中小企業協同組合中央委員会、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業共同組合中央会等は民間代行機関として指定され、便宜提供業務、就業教育、事後管理を含めた使用者代行業務をしている。就業教育は過去には韓国産業人力公団と国際労働協力院が担当してきたものの、2007年7月からは一般外国人労働者の教育は国際労働協力院（ベトナム、モンゴル、タイ、中国）、中小企業協同組合中央会（その他の国家）、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業協同組合中央会等の民間代行機関に移管された。

2) 雇用許可制の基本原則

雇用許可制は基本的に次のような基本原則に基づいて運営されている。

①単純労務分野限定の原則

雇用許可制では、雇用できる外国人労働者を非専門就業（E-9）と訪問就業（H-2）に限定し、就業できる業種を製造業、建設業、サービス業、農畜産業、水産業のうち、単純労務分野に制限している。

②労働市場補完の原則

雇用許可制は、内国人の雇用を保護するために労働市場補完性の原則を適用している。この原則は外国人労働者の雇用が韓国の労働市場に否定的な影響を与えてはならないという趣旨に基づき、足りない労働力は高齢者、女性等国内の人財を優先的に活用し、補充的に外国人労働者を活用するようにしている。この原則はドイツの外国人雇用許可制と類似である。つまり、ドイツの場合も国内労働市場でドイツ人労働者の雇用ができない場合のみ外国人の雇用を許容している。

③需要主導的制度（demand driven system）の原則

雇用許可制は、需要主導的制度（demand driven system）を原則としており、企業が自由に外国人労働者を選択することを保障している。企業は雇用が許可された範囲（人数）内で外国人労働者の雇用を申し込むことが可能であり、事前に求職者（外国人労働者）の経歴、写真などの人的事項を確認することができる。企業は企業が提示した労働条件を受け入れた外国人労働者から選別し、雇用契約を締結する。韓国政府は、人材を利用するのは企業や事業主であることを考慮し、事業主が必要な外国人労働者が使えるように需要主導的制度の原則を推進している。

④選定や導入手続の透明性の原則

外国人労働者の選定や導入手続きを透明にし、外国人労働者の送出国で発生する不正行為や副作用を最大限抑制しようとしている。そのために外国人労働者の導入過程で民間機関の介入を排除しており、送出国と了解覚書(MOU)を締結して外国人労働者の選抜条件、方法、機関、相互間の権利義務事項などを規定している。韓国国内でも外国人労働者の紹介や就業斡旋などは、雇用労働部（以前は労働部）の雇用支援センターが担当するなど、公的機関が外国人労働者の受け入れ関連業務を担当することにより、プロセスの透明化と不正の減少を図っている。

⑤定住化防止の原則

外国人労働者を短期にローテーションさせることにより定住化を防止している。外国人労働者の就職許容期間（雇用期間）は3年に制限しており、使用者が継続雇用を希望する場合に限り1年10ヶ月までの雇用延長を許可している。

⑥差別禁止及び均等処遇の原則

合法的に就業した外国人労働者に対する不当な差別を禁止すると同時に、国内の労働関連法を同等に適用し、外国人労働者の權益を保護することを原則にしている。つまり、外国人労働者も内国人と同様に、労働関連法が適用され、労災保険、雇用保険、国民年金、健康保険、最低賃金、労働三権が利用できるなど基本的な權益が保障されている。

3) 雇用許可制の手続き

①使用者

雇用許可制により外国人労働者を雇用することを希望する使用者は、まず管轄雇用センターに求人申請をする必要がある。つまり、雇用許可制は、内国人の雇用機会を保護するために、外国人労働者の雇用を希望する使用者に一定期間、内国人の求人努力を義務化（農畜産業、水産業：7日、製造業、建設業、サービス業：14日）しており、このような努力（市場テスト）をしたにもかかわらず、雇用ができなかった事業場に限定して、単純技能外国人

労働者の雇用を許可している。雇用許可制を利用するために事業場は次の条件を満たす必要がある。

- ・外国人労働者の許容業種及び雇用可能な事業（事業場）であること。
許容業種：製造業、建設業、サービス業、農畜産業、漁業
- ・一定期間(7日~14日)の間、内国人労働者を雇用するために求人活動（労働市場テスト）¹¹⁵を行っていたにもかかわらず、内国人労働者（全員あるいは一部）が雇用できなかった事業場であること。
- ・内国人に対する求人申請をした前日の2ヶ月前から雇用許可書の発給日まで雇用調整により内国人労働者を離職させないこと。
- ・求人申請をした日の5ヶ月前から雇用許可書の発給日まで賃金の未払いがないこと。
- ・申請日現在、雇用保険及び労災保険に加入していること。

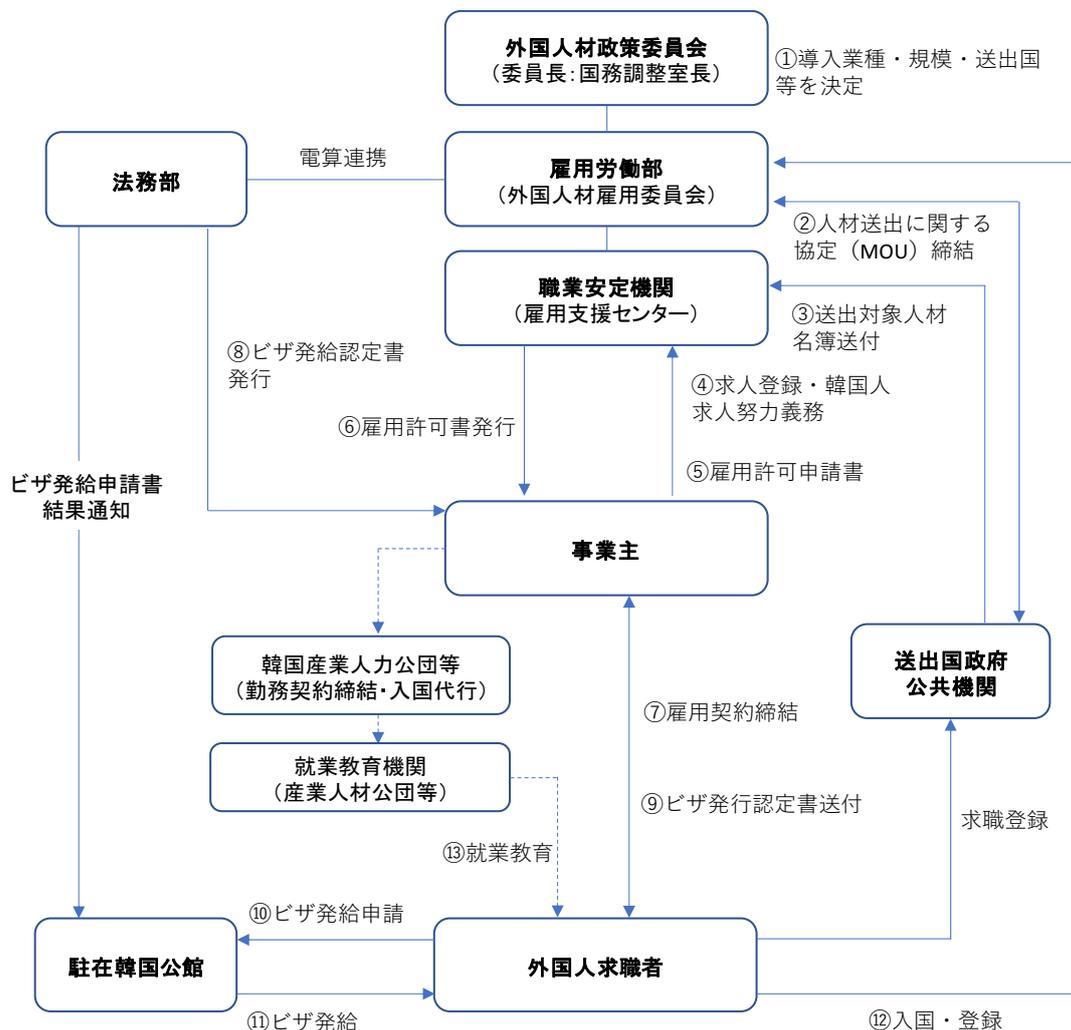
また、一般外国人に対する求人手続きと一般外国人の就業手続きは図表9と図表10の通りである。

図表9 一般外国人に対する求人手続き



¹¹⁵ 例外的に新聞・放送・生活情報誌等を通じた求人活動をした場合は7日（製造業、建設業、サービス業）と3日（農畜産業、漁業）に短縮

図表 10 一般外国人の就業手続き



出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

一方、特例外国人の使用を申し込む使用者は、まず雇用労働部の雇用センター (Work-Net) に求人申請をする必要がある。一般事業者の場合は、on-line 申請が可能であり、家政婦や看護人等の使用を希望する個人は、訪問及びファクス手続きによる申請のみ可能である。申請期限は、内国人の求人努力 (7 日～14 日、労働市場テスト) をしてから 3 ヶ月以内であり、特例として雇用できる外国人の数は内国人の求人を申請した際の不足人員のうち、特例雇用可能確認書の発給申請日まで採用できなかった人員に制限している。申請時には、特例雇用可能確認発給申請書、事業者登録証 (家庭の場合には住民登録謄本) 及びその他の書類 (業種別) の提出が必要である (図表 11)。

図表 11 業種別必要書類

業種	業種別/事例別雇用許可申請時の準備書類	備考
製造業	事業者登録証のコピー1)	
	(当該企業) 中小企業猶予確認書	中小企業猶予企業だけ提出
	(当該企業) 本社と支社における勤務中の外国人人材現況表	本社と支社の事業所が雇用保険に一括して加入している場合のみ提出
	(当該企業) 工場登録証のコピー (但し、工場登録証がない場合は工場の賃貸契約書のコピーでも可能)	
	(当該企業) 決算書、原価契約書、買入れ及び売り出し申告書類等	製造業であることを判断する追加書類の提出で申請可能
建設業	(当該企業) 国税(地方税)納税証明書	地方の優待企業の確認時に提出
	事業者登録証のコピー	
	建設業登録証あるいは建設業免許証(手帳)のコピー	
	工事金額が明示された契約書のコピー	
農畜産業	建設現場における勤務中の外国人現況表	
	事業者登録証のコピー(個人の場合は除外)	
ホテル業	営農規模証明書のコピー	
	事業者登録証のコピー	
サービス業	観光事業者登録証のコピー6)	観光振興業の施行規則書式5
	事業者登録証のコピー	
	営業申告(許可)証のコピー	飲食業、下水・廃水及び分尿処理業、廃棄物の収集運搬、処理及び原料再生業、宿泊業等
	旅客自動車運送事業免許証	陸上旅客運送
	住民登録簿本あるいは家族関係証明書	家政婦、個人看護人
	長期療養認定書	個人看護人
	在職証明書	家政婦
	健康診断書あるいは入院確認書や障害者手帳等	看護人
	社会福祉設立許可証及び社会福祉施設申告証	社会福祉サービス
	自動車管理事業登録証	自動車、モーターサイクル
再生用材料収集販売業	衛生状態申告証、請負契約書	建築物の一般清掃業、事業施設及び産業用品清掃業
冷凍・冷蔵倉庫業	事業者登録証のコピー	
	事業者登録証のコピー	
漁業	水産物加工業(冷凍・冷蔵業)登録証	
	事業者登録証のコピー	
	漁業免許証(水産業法第8条)、漁業許可証(水産業法第43条)	
	船舶検査証のコピー	沿海漁業のみ提出
	漁業申告必証	養殖業のみ提出
	漁業の種類を特定しない場合、管理船使用指定券、許可証(定置網漁の許可証)、漁業券原簿等 定置網漁の実施事実関連証憑資料(沿海漁業)	

出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

個人における看護人の雇用は、認知症などにより、身動きが不便な患者がいる場合や 80 歳以上の高齢者がいる場合に制限している。また、病院に入院中の者の看護のために外国国籍の同胞を雇用することも可能である。

家政婦の雇用は、一人以上の子どもがいる共稼ぎ夫婦であることを証明できた世帯や 6 ヶ月以上の身動きが不便な重症患者がいる場合にのみ許容される¹¹⁶。但し、3 ヶ月未満の短期滞留者、研修就業 (E-8)、非専門就業 (E-9)、訪問就業 (H-2) の滞留資格を持つ外国人の雇用は許可していない。

使用者と特例外国人労働者は標準勤労契約書を使用し、勤労契約を締結すべきであり、勤労契約の内容には勤労契約期間、就業場所、業務内容、始業及び終業時間、休日、休憩時間、賃金、賃金の支給時期等を記載するようにしている。図表 12 と図表 13 は、特別外国人に対する求人手続きと就業手続きを示しており、一般外国人に対する手続き (図表 9 と図表 10) に比べるとかなりシンプルであることが分かる。

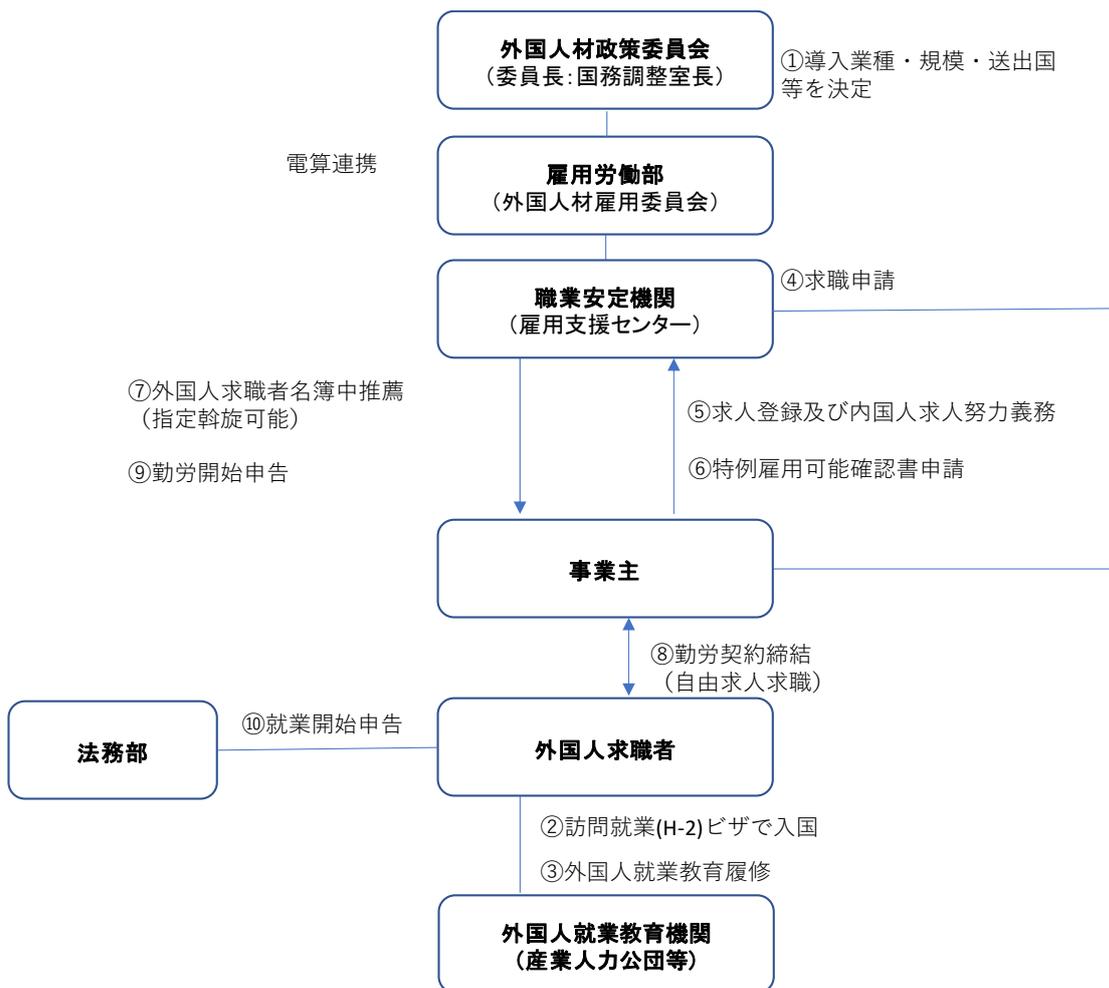
¹¹⁶ 韓国では日本のように介護に担い手として外国人労働者を受け入れる仕組みがまだ制度として整備されていない。

図表 12 特例外国人の求人手続き



出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

図表 13 一般外国人の就業手続き



出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

4) 点数制の実施

韓国政府は、農畜産業など一部の使用者が雇用許可書の発給を受けるために、雇用センターの前で長時間待機するという申請者の不便を解消するために、従来の先着順方式を点数制に変更し、2013年度の新規人材の配置からすべての業種に対して点数制を実施している。雇用センターでは事業場に対して雇用許可書の発給要件及び欠格事由を検討し、発給要件を満たし、欠格事由がない事業場に対しては電算プログラムにより点数を算定し、点数が高

い事業場から雇用許可書を発給している（雇用センターに訪問する日時を通知）。点数制評価指標は基本項目、加点項目、減点項目に区分される。以下は 2018 年度における点数制評価指標の内容である。

※2018 年度点数制評価指標

①基本項目

- ・外国人雇用の許容人員に対する実際の外国人雇用人員の比率
最高 30 点~最低 22.4 点
比率が低いほど高い点数を付与
- ・外国人雇用人員に占める再雇用満了者の割合
最高 30 点~最低 22.4 点
比率が低いほど高い点数を付与
- ・新規雇用申請人員(最高 20 点~最低 15 点)
製造業:最高 20 点~最低 19 点(偏差 0.2 点)
製造業以外:最高 20 点~最低 15 点(偏差 1 点)
申請人員が少ないほど高い点数を付与
- ・内国人の求人努力により採用した人員(最高 20 点~最低 18 点)
製造業:最高 20 点~最低 14 点(偏差 2 点)
製造業以外:最高 20 点~最低 18 点(偏差 0.5 点)
内国人の求人努力期間中に、雇用センターで斡旋した内国人を多く雇用した事業場ほど高い点数を付与

②加点項目

- ・帰国費用保険や傷害保険に全員が加入し、保険料を完納した事業場(1 点)
- ・建設業 soc 事業場(2 点)
- ・新環境農畜水産物認証事業場(0.2 点)
- ・優秀寮設置及び運営事業場(製造業:0.5 点、製造業以外:3 点)
- ・使用者教育履修事業場(製造業:0.2 点、製造業以外:2 点)
- ・5 年連続無災害外国人雇用事業場(1 点)
- ・使用者の積極的産業災害予防努力(各 1 点)
産業安全保健法上「危険性評価認定」または「安全保健経営システム(kosha 18001)認証」を受けた事業場に各 1 点付与
- ・標準勤労契約書作成ガイドライン適用事業場(農畜産業:0.1~0.5 点)
以下の基準をすべて適用した契約書 1 件当たり 0.1 点の加算点付与(最大 0.5 点)
 - 労働時間:月 234 時間未満
 - 休憩:1 日 60 分(1 時間)以上

- 休日:週 1 回
 - 住居タイプ別寝食費控除上限の順守
 - ・農畜産業住居環境改善事業場(0.2 点~2 点)
 - マンション、一戸建て住宅、集合・多世帯住宅及びこれに準ずる施設(寮、考試院、オフィスタルなど):2 点
 - 火災予防、電気安全措施をすべて実施し、証明書を提出した場合は加点付与:0.2 点
 - 設置した消防施設:単独警報型感知器、消火器設置
 - 電気安全措施:電気安全診断の実施
- 優秀寮として認められ、加点を受けた場合、重複して加点は付与しない

③減点項目

- ・外国人雇用事業場への指導点検時に指摘事項があると減点
(是正指示:-0.1 点、罰金賦課:-0.2 点、告発:-0.3 点、雇用許可の取り消し/制限:-0.2 点、関係機関通知:-0.2 点)
- ・出国満期保険料の未払い事業場(未払い回数により-0.5 点~-2 点)
- ・使用者の帰責事由により事業場を変更した外国人労働者がいる事業場
(暴行や暴言、セクハラ:-2 点/性的暴行:-5 点/賃金未払いや勤労条件違反、その他の使用者帰責事由:-3 点)
- ・死亡災害が 2 年連続発生した事業場(-1 点~-2 点)
 - 最近、2 年間の死亡災害が 1 人発生: -1 点
 - 最近、2 年間の死亡災害が 2 人以上発生: -2 点
- ・農畜産業の標準勤労契約書ガイドラインを遵守していない事業場: -0.1 点~-0.5 点
標準勤労契約書ガイドライン未遵守 1 件当たり-0.1 点(最大-0.5 点)
- ・賃金未払いなどの勤労条件違反事業場(-0.2~-3 点)
 - 是正指示:1 件当たり-0.2 点(減点上限:-2 点)
 - 司法処理:1 件当たり-0.5 点(減点上限:-3 点)
- ・労災を隠蔽したことが摘発された事業場(-1 点)
雇用許可を申請した時点以前 2 年間の労災隠蔽がある事業場
- ・住居環境加点を虚偽に申請した事業場(-1 点)
- ・AI 発生の事業場(-0.5 点~-2 点)
 - 最近、2 年間の AI 発生件数 1 件当たり-0.5 点(最大-2 点)
 - 2017 年 1 月 1 日以降、AI が発生した事業場

5) 外国人労働者の雇用管理

①外国人労働者の雇用変動等の申告

使用者は、外国人労働者の勤務中の離脱、負傷、死亡、勤労契約の更新等、外国人労働者の雇用と関連した変動事項が発生した場合は、その理由を把握した日から 15 日以内に雇用

センターと法務部の出入国管理事務所に申告をする義務がある。違反した場合には 100 万ウォン未満の罰金を負担しなければならない。

※雇用変動事由(外国人労働者の雇用などに関する法律第 17 条及び施行令第 23 条)

- 外国人労働者との勤労契約を解約した場合
- 外国人労働者が死亡した場合
- 外国人労働者が負傷などにより当該事業で勤務を続けるのができない場合
- 外国人労働者が使用者の承認を得るなど正当な手続きをせずに 5 日以上欠勤した場合と外国人労働者の所在が把握できない場合
- 外国人労働者が伝染病予防法第 2 条第 1 項第 1 号から第 4 号の規定による伝染病(コレラ、型肝炎、結核、AIDS など)の患者になった場合と麻薬中毒などで公衆衛生上の問題を及ぼす懸念がある場合
- 外国人労働者の雇用許可期間が満了した場合
- 外国人労働者が滞在期間満了などで出国(一時的な出国を除く)した場合
- 使用者又は勤務先の名称が変更された場合
- 使用者の変更手続きをせずに勤務場所を変更した場合など

②外国人労働者の事業場変更

外国人労働者は最初に働き始めた一つの事業所で勤務するのが原則である。但し、事業場の休業や廃業、そして賃金未払いなどにより、正常的な労働関係の持続が困難であると認められる場合に限って、外国人労働者の基本的な人権保障のために例外的に事業場の移動を最大 4 回まで許容している。

※事業場の移動(変更)の事由

- 使用者が正当な理由で勤労契約を解約したり、勤労契約の更新を拒絶した場合
- 休・廃業など外国人労働者の責任ではない理由で、その事業場で勤務を続けられなくなった場合
- 暴行など人権侵害、賃金未払いや勤務条件の低下などで外国人雇用許可の取消または雇用制限措置が行われた場合
- 傷害などにより該当事業場で働きつづけることは難しく、他の事業場で働くことが可能な場合
- 外国人労働者の事業又は事業場の変更を妨害した者は 1 年以下の懲役や禁錮または 1 千万ウォン以下の罰金が賦課される

③外国人労働者の雇用許可の取り消し及び制限

使用者が入国前に労働者と契約した賃金その他の労働条件を違反する場合には雇用許可

が取り消される場合がある。また、雇用許可書が発給されていない外国人労働者を雇用した場合には3年間、外国人労働者の雇用が制限される。

※外国人雇用許可が取り消されるケース

- 使用者が入国前に契約した賃金とその他の労働条件を違反した場合
- 使用者の賃金未払いやその他の労働関係法の違反などで労働契約の維持が困難であると認められる場合
- 偽りやその他の不正な方法で雇用許可を受けた場合

※外国人労働者に対する雇用が制限されるケース

- 雇用許可書を発給されずに外国人労働者を雇用した者
- 外国人労働者の雇用許可が取り消された者
- 帰国の際に必要な金品の清算をしなかったり、外国人労働者の事業場変更を妨害するなど、外国人雇用法を違反したり、出入国管理法を違反した者
- 雇用許可書が発行された日から6ヶ月以内に内国人労働者を雇用調整により転職させた者
- 外国人労働者に対して勤労契約に明示された事業、または事業場以外で労働を提供するようにした者

④不法滞在者の雇用禁止

使用者が不法滞在者を雇用した場合、健康保険の未適用による人権侵害問題、安全事故の問題、不法滞在者の取締りの過程で発生し得る事故など様々な問題が発生する恐れがあるので、不法滞在者の雇用を禁止している。使用者が不法滞在者を雇用して摘発された場合、使用者は「出入国管理法」により罰金賦課及び刑事処罰（3年以下の懲役あるいは2千万円以下の罰金）の対象になると共に、合法的な外国人労働者の雇用が制限される。

⑤外国人労働者の専用保険や公的社会保険

外国人労働者を使用する使用者は外国人労働者のために出国満期保険や保障保険に加入する必要がある（図表14）。また、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入しなければならない。

4大公的社会保険に対しては、健康保険及び労災保険は義務加入が、雇用保険は任意加入が適用される（労働者が加入を希望する場合、雇用センターに「外国人雇用保険加入申請書」を提出）。また、国民年金は相互主義原則に基づいて図表15のように適用される。

図表 14 外国人労働者の専用保険

保険種類	加入者	趣旨及び加入対象	加入方法	保険料	注意事項
出国満期保険	事業主	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者の出国などによる退職金を支給するため、常時労働者1人以上の事業場(常時労働者4人以下の事業所は2011年8月1日から適用)で外国人労働者を雇用する使用者は勤労契約の効力発生日から15日以内に義務的に加入しなければならない 常時労働者4人以下の事業場は、勤労契約の効力発生日が2011年8月1日以降の新規入国者や事業場変更者が出国満期保険の加入対象 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者の就職教育機関または三星火災海上保険株式会社を通じて加入 	<ul style="list-style-type: none"> 当該外国人労働者の1ヶ月の通常賃金の8.3%(4人以下の事業所は2011年8月1日から2012年12月31日まで4.15%、2013年1月1日以降は8.3%)を毎月外国人労働者専用保険の事業者(三星火災保険株式会社)に納付 	<ul style="list-style-type: none"> 「勤労者退職給与保障法」上の退職金に及ばなかった場合には差額を支給しなければならない 未加入の場合 500万ウォン以下の罰金
保障保険	事業主	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者に対する賃金未払いに備えて使用者が勤労契約の効力発生日から15日以内に義務的に加入しなければならない保険で、賃金債権保障法が適用されない場合と常時300人未満の労働者を使用する事業場の使用者が加入対象である 	<ul style="list-style-type: none"> 使用者は外国人労働者就業教育機関あるいはソウル保障保険株式会社の全国支店を通じて加入可能 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者一人当たり年16,000ウォン 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に500万ウォン以下の罰金
帰国費用保険	外国人労働者	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者が帰国経費を確保するために勤労契約の効力発生日から80日以内に加入しなければならない保険で一般の外国人労働者だけでなく、外国国籍の同胞も義務的に加入しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者は、就職教育機関で保険約定期間内に指定口座に支払わなければならない 再入国した外国人労働者は再び約定期間を締結しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 40万ウォン(中国、フィリピン、インドネシア、タイ、ベトナム) 50万ウォン(モンゴル及びその他の国) 60万ウォン(スリランカ) 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に100万ウォン以下の罰金
傷害保険	外国人労働者	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者が業務上の災害以外の傷害または疾病などに備えて、勤労契約の効力発生日から15日以内に加入する保険で、一般の外国人労働者だけでなく、外国国籍の同胞も、義務的に加入しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者は、就職教育機関で保険の約定期間内に指定口座に現金として支払わなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 性別、年齢によって差があり、30歳男性の場合1年に9,100ウォン 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に500万ウォン以下の罰金

出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

図表 15 国別国民年金の適用状況

事業場・地域対象 (3カ国)	事業場対象・地域除外 (6カ国)	適用除外 (7カ国)
中国、フィリピン、ウズベキスタン	キルギス、モンゴル、スリランカ、インドネシア、タイ、ラオス	ベトナム、カンボジア、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、ミャンマー、東ティモール

出所：韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

⑥外国人労働者の入国及び就業規則

外国人労働者が雇用許可制を通じて韓国で働くためには、韓国語能力試験を受ける必要がある。韓国産業人力公団は、外国人労働者の選抜過程における公正性や透明性を維持し、国内の早期定着のために、2005年8月から外国人雇用許可制韓国語能力試験(Employment Permit System-Test of Proficiency in Korean, EPS-TOPIK)を実施している。応募者は、満18歳以上～満39歳以下であること、禁錮以上の犯罪経歴がないこと、過去に韓国から強制

退去及び出国された経歴がないこと、出国に制限（欠格自由）がないことという条件を満たす必要がある。韓国語能力試験の評価基準は、韓国生活に必要な基本的な意思疎通能力、産業安全に関する基本知識及び韓国文化に対する理解を求めるとして設定されており、総得点 80 点以上の者（200 点満点）から高得点者の順で選抜している。合格の有効期限は合格者の発表から 2 年間である。

非専門就業(E-9)のビザを受けた外国人労働者は、送出国の関係者と共に国内に入国し、入国場(仁川国際空港)で韓国産業人力公団の関係者に引き継がれて確認の手続きをする。その後、各国家別・業種別の就職教育機関の引率者と共に、就業教育機関に移動し 2 泊 3 日(16 時間)間の就業教育を受けることになる。使用者は、外国人労働者が入国後 15 日以内に外国人就労教育機関で国内活動に必要な就業教育を受けさせる必要がある(外国人雇用法第 11 条)、就業教育期間は勤労基準法上の労働時間として見なされる。

就職教育は、製造業・サービス業の場合は二つのグループに分けて、ベトナム、モンゴル、タイは労使発展財団が、それ以外の国は中小企業中央会が担当している。一方、農畜産業は農協中央会が、漁業は水協中央会が、そして建設業は大韓建設協会が担当することになっている。就職教育にかかる費用は一般外国人労働者の場合は使用者が負担¹¹⁷(製造業・サービス業 195,000 ウォン、農畜産業・漁業 210,000 ウォン、建設業 224,000 ウォン)し、外国国籍の同胞の場合は労働者本人が負担(合宿 148,000 ウォン、非合宿 102,000 ウォン)する。就業教育の目的は外国人労働者の早期定着であり、その内容は韓国語、韓国文化の理解、関係法令、産業安全保健、基礎機能等で構成されている。

就職教育期間中に使用者は退職金対策の出国満期保険や賃金未払い対策の保証保険に加入する必要がある、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入することが義務化されている。

6) 外国人労働者(E-9)の労働状況や処遇水準

雇用許可制により働いている外国人労働者の 1 ヶ月平均労働日数は 23.1 日(216.6 時間)で、内国人労働者の 22.8 日(208.9 時間)より少し長いという結果が出た。一方、外国人労働者の 1 ヶ月平均基本給は 144.0 万ウォン、通常手当は 1.3 万ウォン、その他の手当は 0.2 万ウォン、時間外手当は 43.0 万ウォン、特別手当は 8.2 万ウォン、宿泊施設 13.7 万ウォン、宿泊施設利用に伴う付帯費用 4.4 万ウォン、食費 20.6 万ウォン、その他の現物給付 0.8 万ウォンであり、時間外労働手当を除いた基本給やその他の手当は内国人労働者より低かった(図表 16)。しかしながら、宿泊施設や食費などの現物給付に関する費用は内国人労働者に比べて外国人労働者の方がよりかかることが明らかになった。

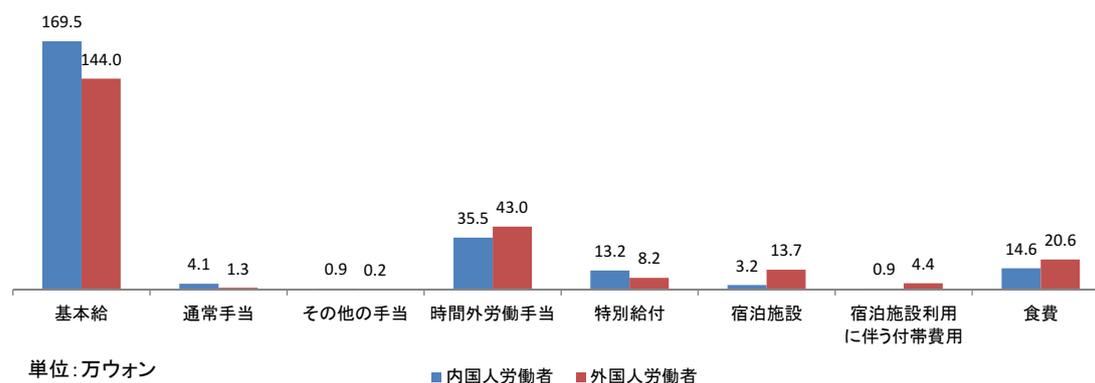
一方、内国人労働者の生産性を 100%とした場合、外国人労働者の生産性は平均 87.5%と調査された。外国人労働者の生産性の平均(%)を企業規模別(内国人労働者の数)に見ると、

¹¹⁷ 一般外国人労働者の就職教育費用は、雇用保険の能力開発事業から一部金額の支援が受けられる。

30人以上が93.2%で最も高く、次いで10~29人(87.6%)、5~9人(87.5%)、1~4人(83.7%)の順で、企業規模が大きいほど生産性が高いという結果が現れた。

内国人労働者と比べた外国人労働者の賃金水準に対する内国人の意識の調査結果によると、「多い」という回答が59.0%（「多い」(41.3%)と「多すぎる」(17.7%)の合計）で半分以上を占め、「適正である」(40.3%)と「少ない」(0.7%)と答えた回答を上回った。

図表 16 内国人及び外国人労働者の一人当たり1ヶ月平均の人件費と現物給付



出所：中小企業中央会（2018）「外国人材（E-9）雇用関連宿食費提供実態調査結果報告書1）」

(3) 優秀専門外国人労働者の誘致戦略

1) 電子ビザ制度を導入

優秀人材を誘致する目的で2013年3月から電子ビザ制度を導入した。電子ビザが申請できる在留資格は次の通りである。

- ・教授（E-1）、研究（E-3）、技術指導（E-4）、専門職業（E-5）と専門人材の配偶者及び未成年の子どもに対して発給する同伴家族（F-3）
- ・特定活動（E-7）：雇用推薦状（GOLD CARD）を受領した先端科学技術人材
- ・在外の公的機関長が指定した国外の旅行会社がビザの申請を代行する団体観光客に対するビザ（C-3-2）
- ・電子ビザ代理申請者として指定された優秀外国人患者の誘致機関が招待した外国人患者とその看護人に発行した医療観光（C-3-3）あるいは治療療養（G-1-10）
- ・韓国企業から招待された者に対する一般商用（C-3-4）

2) 点数（ポイント）移民制を導入

年齢、学歴、所得、韓国語能力などをポイントに換算し、80点以上（満点120点）を取得した外国人に対して自由に経済活動ができる居住資格（F-2）を与えて、3年後には永住

(F-5) 資格を与える制度で 2010 年から施行している。2013 年 5 月からは、既存の評価項目に所得税の納付実績を追加した (年間 500 万ウォン:5 点)。

3) 投資移民

指定された銀行に 5 億ウォン以上を預金 (投資) した場合、F2 (居住) ビザが発行される。また、投資額を 5 年間銀行に預けておいた場合、F5(永住)ビザに変更することも可能である。さらに 15 億ウォンを預金 (投資) した場合には投資と同時に永住権を取得することができる。

4) 外国人熟練技能点数制ビザ

外国人熟練技能点数制ビザは、韓国で非専門就業 (E-9)、船員就業 (E-10)、訪問就業 (H-2) ビザで 5 年以上働いている外国人が、熟練度など一定条件を満たしている場合に長期間に渡り就業できるように在留資格を変更する制度である。四半期毎に 100 人を選抜している (高得点者を優先的に選抜)。

5. 雇用許可制の効果と課題、日本が与えるインプリケーション

(1) 雇用許可制の効果と課題

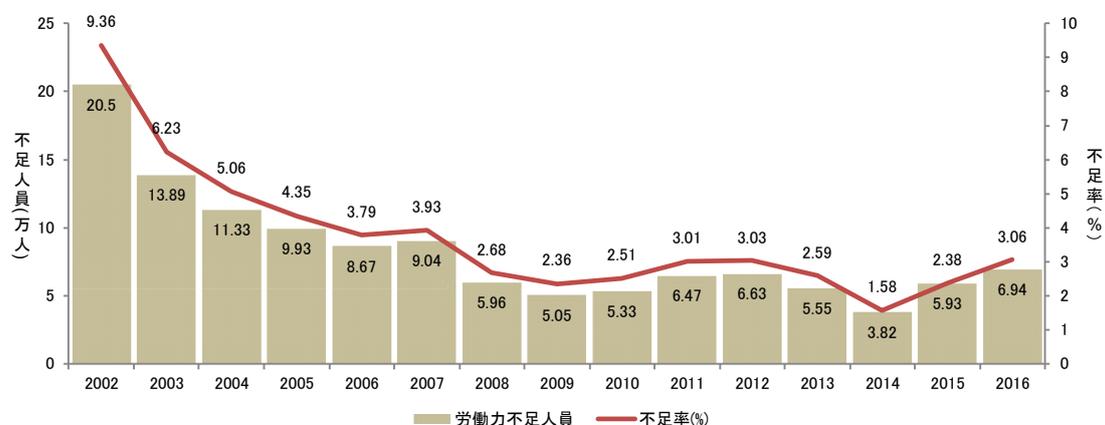
中小企業等の慢性的な労働力不足問題を解決するために、2004 年 8 月 17 日から施行された雇用許可制は、どのような効果があっただろうか。まず、毎年数万人の外国人労働者が慢性的な労働力不足を経験している製造業を中心とする中小企業で働くことにより中小企業の労働力不足が少しは解消できたことは確かであり、これに対しては多くの先行研究が一致している。

図表 17 を見ると、中小企業の労働力不足率は 2003 年の 6.23%から 2014 年には 1.58%まで大きく改善されていることが分かる (最近は少し上昇傾向)¹¹⁸。但し、李ギョヨン (2014) によると、外国人労働者の 71.5%が訓練を必要としない単純作業に従事していた。

一方、外国人労働者を雇用している事業場の 71.2%は外国人熟練技術者が必要であると答えている。従って、今後、外国人熟練技術者に対する企業の需要が拡大することを予想すると、雇用許可制のみならず、優秀専門外国人労働者の誘致戦略による優秀な外国人労働力の確保にもより力を入れる必要があると考えられる。

¹¹⁸ 労働力不足率 = 不足人員 / (現在人員 + 不足人員)

図表 17 労働力不足人員と不足率の推移



出所：中小企業庁「中小企業実態調査」

外国人労働者の拡大は労働力不足を解消するのみならず、国に対するイメージを改善する役割もするだろう。幸いに、雇用許可制により雇用された外国人労働者の 63.4%が韓国に対する印象が「良くなった」と答えており、「悪くなった」の 13.9%を大きく上回っていた。韓流の影響があった可能性もあるものの、将来における 16 か国との交流等を考慮すると望ましいことであるだろう。

雇用許可制に対する海外での評価も悪くはない。例えば、ILO は 2010 年に雇用許可制を「アジアの先進的な移住管理システム」と高く評価し、2011 年 6 月に国連は、腐敗防止及び剔抉に対する革新性を認め、「公共行政大賞」を授与した。さらに 2017 年 4 月に世界銀行は、「雇用許可制は、情報アクセス性を容易に、アジア太平洋地域の外国人労働者の韓国での就業機会を大幅に増やした」と高く評価した。

しかしながら、労働界では雇用許可制を「反人権的奴隷契約」と批判している。労働界が最大の問題点として指摘しているのが「事業場変更の制限」である。外国国籍の同胞に対する特例雇用許可制（訪問就業制）は職場の移動に制限がないものの、非専門就業ビザを受けて韓国に入ってきた一般雇用許可制による外国人労働者は職場の移動が 3 年以内に最大 3 回（延長した場合 4 年 10 ヶ月間に最大 5 回）に制限されている。さらに、職場の移動は使用者の承認がある時と事業場の倒産や賃金未払いがある時など、極めて例外的な場合に制限されている。労働界はこのような移動制限は外国人労働者の強制労働に繋がる恐れが高いと主張しながら移動制限の廃止を要求している。

また、外国人労働者の人権が侵害されるケースもいまだに残存している。慶尚南道の移住民センターは 2018 年 7 月に外国人労働者を対象とした人権侵害の事例を公表した。公表された資料によると、2017 年から慶尚南道のある農家で働いていたカンボジア出身の女性労働者は農家の雇い主に体の特定の部分を触られたなど 10 回を超える性的暴行を受けたそう

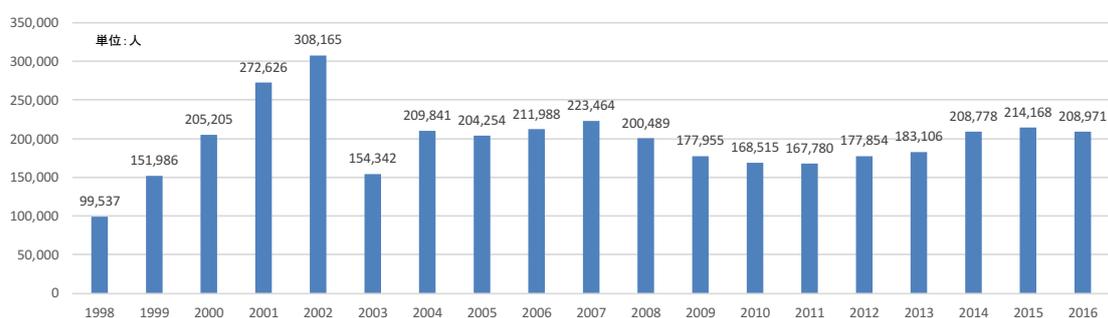
だ¹¹⁹。

給料が払われないケースも少なくない。慶尚北道の高霊郡で金属加工工場の経営者が2018年10月に外国人労働者10人に対して約6000万ウォンの賃金を払わなかった容疑で拘束された。捜査の結果、立場が弱い外国人不法滞在者のみを雇い、意図的に賃金を未払いしたことが明らかになった。韓国の労働日報によると、2016年における外国人労働者に対する給料未払い額は678億ウォンで2012年の240億ウォンに比べて3倍も増加している¹²⁰。さらに、支払われなかった給料の支払を要求したり、職場の移動を要求した外国人労働者が暴行を受けるケースも少なくない。

一方、供給側による問題もある。外国人労働者に占める不法滞在者の割合は大きく減っているものの、まだ20万人を超える不法滞在者が存在している（図表18）。外国人労働者の増加とともに外国人による犯罪件数も増加している。警察庁の発表資料を参考すると、2003年に6,144件であった外国人犯罪件数は2015年には35,443件に5倍以上も増加した。

さらに、雇用情勢がなかなか改善されない中で、「外国人労働者に仕事を奪われる」、「外国人労働者が増加すると単純労働の賃金が下がる」など今後の雇用や賃金削減を懸念する声も出ている。

図表18 不法滞在者の推移



出所：出入国・外国人政策本部（2018）「2017 出入国・外国人政策統計年報」

119 京郷新聞「外国人労働者人権侵害事例公開」2018年8月1日

120 労働日報「昨年、外国人労働者の給料未払い687億ウォン...4年間で3倍も増加」
2017年10月3日

図表 19 外国人犯罪件数の推移

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
合計	2,300	3,012	3,438	4,328	5,221	6,144	9,103	9,042	12,657	14,524	20,623	21,235	19,445	25,507	22,914	24,984	28,456	35,443	
殺人	12	22	18	40	47	32	60	42	72	54	85	86	82	94	84	73	80	93	
強盗	64	86	58	113	100	137	157	124	107	118	133	228	191	143	141	104	74	118	
強姦	14	11	17	34	41	49	92	94	120	176	178	165	238	305	348	499	500	598	
窃盗	263	305	444	590	599	630	825	821	971	1,213	1,343	1,805	1,581	1,643	1,554	1,743	1,774	2,291	
暴力	623	870	1,174	1,380	1,865	2,071	2,424	1,919	2,483	3,369	4,940	5,084	5,533	7,573	8,073	8,338	8,641	9,786	
知能	262	445	449	589	586	834	1,965	3,340	6,229	5,685	7,472	3,397	2,407	2,466	2,231	2,299	2,888	3,781	
賭博	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,723	1,151	2,874	905	699	649	852
交通	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,594	3,609	5,256	4,673	5,769	6,942	9,617
麻薬	4	23	26	82	99	120	218	152	73	231	694	760	689	216	221	200	312	386	
その他	1,039	1,218	1,222	1,456	1,873	2,222	3,362	2,550	2,602	3,678	5,778	6,393	3,964	4,937	4,684	5,260	6,596	7,921	

出所：警察庁「犯罪情報管理システム」

今後、外国人労働者をより韓国社会に定着させるためには、人権侵害や賃金未払い等により外国人労働者が被害を受けないように、事業場に対する監視体制を強化する必要がある。雇用許可制の一つの原則である需要主導的制度（demand driven system）が使用者の権力を強化させる手段として利用されてはならない。外国人労働者に最低賃金や決まった賃金がきちんと払われるように使用者に対する教育や啓蒙活動も徹底すべきである。韓国全体の最低賃金の未払率が10%を超えている現状を考慮すると、外国人労働者の多くが最低賃金未払で働いていることがうかがえる。合法的で良心的に外国人労働者を雇用している使用者に対してはインセンティブを提供する反面、悪徳使用者に対しては処罰を強化すべきである。また、使用者の賃金未払いに対する対策として導入した「賃金未払い保障保険制度」の保険料を最低賃金の引き上げ率に合わせて引き上げる必要がある。

(2) 日本政府も新しい在留資格、特定技能1号と2号を新設

日本政府は深刻な人手不足に対応するために、2019年4月に、改正出入国管理・難民認定法を施行し、特定技能1号と特定技能2号という新しい在留資格を新設した。改正法の特徴は、今までは許容しなかった単純労働分野でも外国人労働者を正式に受け入れることが可能となったことである。特定技能1号と2号は、①求められる技能水準、②対象業種、③日本に滞在できる期間が異なる。その詳細は次のとおりである。

①求められる技能水準

特定技能1号が、相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人労働者に発給される在留資格であることに比べて、特定技能2号は、熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けに発給する在留資格である。原則として特定技能1号の修了者が試験に合格すると特定技能2号の資格取得が可能になる。

②対象業種

特定技能1号の対象業種は、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、

介護業、ビルクリーニング業、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業の14業種であることに比べて、特定技能2号の対象業種は、建設業と造船・舶用工業の2業種のみである。それぞれの業種についての分野別・運用方針については図表20を参照していただきたい。

図表20 特定技能の分野別運用方針（14分野）

業種	受入見込数 (5年間の最大値)	主な業務	所管省庁	雇用形態
介護業	60000人	身体介護等（入浴や食事の介助）のほか、これに付随する支援業務（レクリエーションの実施、機能訓練の補助等）、訪問介護は含まない	厚生労働省	直接雇用 派遣也可
ビルクリーニング業	37000人	建築物内部の清掃		
素形材産業	21500人	鋳造、鍛造、ダイカスト、機械加工、金属プレス加工、工場板金、めっき、アルミニウム、陽極酸化処理、仕上げ、機械検査、機械保全、塗装、溶接		
産業機械製造業	5250人	鋳造、工場板金、電子機器組立て、鍛造、めっき、電気機器組立て、ダイカスト、仕上げ、プリント配線板製造、機械加工、機械検査、プラスチック成形、塗装、機械保全、金属プレス加工、鉄工、工業包装、溶接	経済産業省	
電気・電子情報関連産業	4700人	機械加工、金属プレス加工、工場板金、めっき、仕上げ、機械保全、電子機器組立て、電気機器組立て、プリント配線板製造、プラスチック成形、塗装、溶接、工業包装		
建設業	40000人	型枠施工、左官、コンクリート圧送、トンネル推進工、建設機械施工、土工、屋根ふき、電気通信、鉄筋施工、鉄筋継手、内装仕上げ/表装		
造船・舶用工業	13000人	溶接、仕上げ、塗装、鉄鋼、機械加工、電気機器組立て	国土交通省	
自動車整備業	7000人	自動車の日常点検整備、分解整備、定期点検整備		
航空業	2200人	空港グランドハンドリング（地上走行支援業務、手荷物・貨物取扱業務等）、航空機整備（機体、装備品等の整備業務等）		
宿泊業	22000人	フロント、企画・広報、接客、レストランサービス等の宿泊サービスの提供		
飲食料品製造業	34000人	酒類を除く飲食料品製造業全般		
外食業	53000人	外食業全般（飲食調理、接客、店舗管理）	農林水産省	
農業	36500人	耕種農業全般、畜産農業全般		
漁業	9000人	漁業、養殖業		

出所：法務省入国管理局（2019）「新たな外国人材の受入れについて」平成31年3月

③日本に滞在できる期間

特定技能1号が通算5年までしか日本に滞在できない在留資格なのに対して、特定技能2号は日本滞在の期間に制限がない。したがって、建設業と造船・舶用工業の2業種以外の12業種で働いてきた外国人労働者は、特定技能1号が終了すると本国に帰国しなければならない。

特定技能1号と2号の在留資格を取得した外国人労働者の受け入れが可能な業種は、人

材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき業種に制限されているものの、受け入れ可能な業種は入管法ではなく、法務省令で定められるので、今後、深刻な人手不足が発生したことが認められれば、省令改正により他の業種にも広がっていく可能性がある。

図表 21 は、1993 年に導入された技能実習と 2019 年 4 月から導入された特定技能の違いについて説明している。両制度の最も大きな違いとしては在留資格の目的が挙げられる。厚生労働省は、技能実習の目的を「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」だと定義している。この定義によると、技能実習の目的は労働ではなく国際貢献であることが分かる。しかしながら、公益財団法人国際研究協力機構（JITCO）の「平成 28 年度技能実習実施機関従業員規模別構成比（団体管理型）」によると、外国人技能実習生を受け入れている企業の従業員数は、10 人未満が 50.4%で最も多く、次いで 10～19 人が 15.6%、20～49 人が 15.3%の順であり、100 人以上の企業は 9.8%（100～299 人は 6.8%、300 人以上は 3.0%）に過ぎない。この結果をみると、技能実習は国際貢献よりは中小零細企業における人手不足を解消するために利用されていることがうかがえる。一方、特定技能の目的は人手不足を解消するための労働力の獲得が主になる。技能実習生とは異なり、即戦力として現場で活躍することが期待されている。

在留資格は技能実習（団体管理型）制度が技能実習 1 号・2 号・3 号になっていることに比べて、特定技能は、特定技能 1 号・2 号となる。特定技能 2 号は 2024 年 4 月以降に制度適用が開始される。在留期間は、技能実習では、技能実習 1 号は 1 年以内、技能実習 2 号は 2 年以内、技能実習 3 号は 2 年以内と定められている（合計で最長 5 年）。一方、特定技能 1 号では通算 5 年間とされている。特定技能 2 号の場合は、特に在留期間の制限が設けられていない。

受け入れ対象国は、技能実習の場合 15 ヶ国（インド、インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、中国、ネパール、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ペルー、ミャンマー、モンゴル、ラオス）と限られていることに対して、特定技能は在留資格が就労なので、特に外国人の国籍は問わない。特定技能に関して、政府は 2020 年 3 月 10 日現在、フィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュ、ウズベキスタン、パキスタン、タイのような 12 ヶ国と二国間の協力覚書を結んでいる。

特定技能による受け入れ見込み人数は 2019 年 4 月 1 日から 5 年間で最大 345,150 人とされている。施行時は、宿泊業、外食業、介護業の 3 業種にて先行実施され、残る 11 業種でも準備が整い次第試験を実施する見込みである。実際、2019 年の 4 月には宿泊業、外食業、介護業の 3 業種において「特定技能 1 号」の取得に必要な第 1 回目の技能試験が行われ、合計で 711 人が合格（宿泊業で 280 人、外食業で 347 人、介護業で 84 人）している。

図表 21 技能実習と特定技能の制度比較（概要）

	技能実習（団体監理型）	特定技能（1号）
関係法令	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律／出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
在留資格	在留資格「技能実習」	在留資格「特定技能」
在留期間	技能実習1号：1年以内、技能実習2号：2年以内、技能実習3号：2年以内（合計で最長5年）	通算5年
外国人の技能水準	なし	相当程度の知識又は経験が必要
入国時の試験	なし（介護職種のみ入国時N4レベルの日本語能力要件あり）	技能水準、日本語能力水準を試験等で確認（技能実習2号を良好に修了した者は試験等免除）
送出国	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	なし
監理団体	あり（非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制）	なし
支援機関	なし	あり（個人又は団体が受入れ機関からの委託を受けて特定技能外国人に住居の確保その他の支援を行う。出入国在留管理庁による登録制）
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出国機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあっせん機関等を通じて採用することが可能
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし（介護分野、建設分野を除く）
活動内容	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動（1号） 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動（2号、3号）（非専門的・技術的分野）	相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動（専門的・技術的分野）
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能

出所：法務省入国管理局（2019）「新たな外国人材の受入れについて」平成31年3月

（3）今後の日本における外国人労働者受け入れ政策のあり方

今後、特定技能が拡大・定着していくと、日本にはより多くの外国人労働者が働くことになると思われる。しかしながら、外国人労働者がより安心して活躍できる社会を作るためには改善する点も多いのが事実である。

まずは外国人労働者が働く労働条件を改善する必要がある。ご存知のとおり、特定技能という在留資格で働く分野は、相対的に労働条件が厳しい業種や仕事が多い。政府は、少子高齢化により若い人口が減少する中で、このような業種や仕事には日本の若者が集まらないので、外国人労働者を受け入れ、人手不足の問題を解決しようとしている。最初は日本という国に憧れ、日本に来てくれるかもしれないが、労働条件が他の業種あるいは他の国に比べてよくないことが SNS などにより分かると、政府の計画どおりに外国人労働者を確保することが難しくなる可能性も高い。

2番目は外国人労働者に対する差別の問題を解決する必要がある。残念ながら、日本には外国人労働者に対する差別やいじめ、パワハラが今も残っている。旅券の取り上げや恋愛・結婚・妊娠禁止といった人権侵害も起きている。その結果、うつ病や PTSD（心的外傷後ストレス障害）の症状になるケースもあり、最悪の場合は自殺に至ることもある。特に、アジア系の労働者に対する差別が多く、外国人の間では出身国によって日本人の「まなざし」が変わるといふ話まで広がっている。

3 番目は悪質ブローカーを排除するための対策をより徹底的に行うことが大事である。前から実施されてきた技能実習の場合、悪質ブローカーによる搾取が大きな問題になっていた。実習生は入国前の費用調達のため多額の借金を背負っている。日本に来るために渡航する前に、母国の送り出し機関（ブローカー）に多額の費用を支払っているからである。例えば、ベトナム人の場合、実習生として来日するためには少なくとも数十万円、多い場合 100 万円以上の費用がかかるそうである。実習生の多くは借金を返済するために、長時間労働や賃金の未払い、そしてパワハラ等があっても我慢するケースが多い。さらに、国内でも技能実習生の受け入れを仲介する監理団体が、不当に高額な費用を徴収するケースもあると報告されている。新しく導入した制度でも相変わらずブローカーと関わる問題は残されていると思われる。政府は、今後、送り出し国や国内の悪質なブローカーの活動を規制する対策を徹底的に行う必要がある。

4 番目は制度をよりシンプルにし、企業の負担を最小化する支援を行うべきである。企業が外国人労働者のために日本語教育を企業負担で実施、常勤で通訳スタッフを配置、安価な寮費で住まいを提供するなど経済的なサポートを実施している例がある。このようなサポートについて、企業のみを負担させるのではなく、公的支援の導入も考えていくべきであろう。

出入国在留管理庁は 2020 年 5 月 29 日に、在留資格「特定技能」で日本に在留する外国人が 2020 年 3 月末時点で 3987 になったと発表した。政府は初年度となる 2019 年度の受け入れ人数を最大 4 万 7 千人と見込んでいたが、1 割以下にとどまった。入管庁は、当初の想定を大幅に下回った理由について「海外の送り出し国の手続き整備などに時間がかかった」と説明した。さらに、現在、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、日本を含む各国で出入国が制限されたほか、企業の経営環境は厳しさを増しており、今後の受け入れ数が大きく伸びるかは不確実な状況である。新制度により外国人労働者を雇用する企業の経済的負担を減らすと共に、手続きをより簡単にするなど制度を再点検する必要がある。

今後は以上のような問題点を解決するための努力を続けると共に、特定技能の代わりに、海外で導入・実施している労働許可制や雇用許可制の導入も考えることが望ましい¹²¹。そうすると、今後、より多くの外国人労働者が日本で活躍することができると考えられる。

参考文献

韓国語

- ・ 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」
- ・ 韓国統計庁「2017 年出生・死亡統計暫定結果」
- ・ 韓国統計庁「将来人口推計」

¹²¹ 労働許可制は、事業場の移動を保障し、同一労働同一賃金の実施を重視しており、ドイツやシンガポールなどが導入している。一方、雇用許可制は、国内で労働者を雇用できない企業が政府から雇用許可書の発給を得て、合法的に外国人労働者を雇用する制度であり、韓国が導入している。

- ・ 金ジュヨン・その他 (2015)「外国人人材導入の現況と課題」産業研究院
- ・ 京郷新聞「外国人労働者人権侵害事例公開」2018年8月1日
- ・ 出入国・外国人政策本部 (2018)「2017 出入国・外国人政策統計年報」
- ・ 中小企業庁「中小企業実態調査」
- ・ 中小企業中央会 (2018)「外国人材 (E-) 雇用関連宿食費提供実態調査結果報告書」出入国・外国人政策本部 (2018)「2017 出入国・外国人政策統計年報」
- ・ 警察庁「犯罪情報管理システム」
- ・ 労働日報「昨年、外国人労働者の給料未払い 687 億ウォン…4 年間で 3 倍も増加」2017 年 10 月 3 日

日本語

- ・ 金 明中 (2019)「韓国でも外国人労働者が増加傾向—外国人労働者増加のきっかけとなった雇用許可制の現状と課題を探る」『ニッセイ基礎研究所所報』Vol.63
- ・ 金 明中 (2019)「日本における外国人労働者受け入れの現状と今後の課題」基礎研レター、2019 年 11 月 22 日
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 (2017)「日本の将来推計人口 (平成 29 年推計)」
- ・ 厚生労働省 (2002)「外国人雇用問題研究会報告書」
- ・ 佐野 孝治 (2017)「韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション」『日本政策金融公庫論集』第 36 号
- ・ 佐野 孝治 (2014a)「韓国の経験に学ぶ：人手不足対策、外国人雇用強化制度とは、第 1 回」労働新聞 2014 年 7 月 7 日
- ・ 佐野 孝治 (2014b)「韓国の経験に学ぶ：人手不足対策、外国人雇用強化制度とは、最終回」労働新聞 2014 年 12 月 22 日
- ・ 法務省入国管理局 (2019)「新たな外国人材の受入れについて」平成 31 年 3 月
- ・ 労働政策研究・研修機構 (2015)「主要国の外国人労働者受入れ動向：ドイツ」
- ・ 労働日報「昨年、外国人労働者の給料未払い 687 億ウォン…4 年間で 3 倍も増加」2017 年 10 月 3 日
- ・ 天瀬 光二・その他 (2013)「諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—」JILPT 資料シリーズ No. 114 2013 年 3 月

第7章 韓国における無償保育の現状と課題

韓国における育児支援政策がより積極的に推進されたのは、進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代である。つまり、盧武鉉政権時代には子育て世帯を支援するために、2004年6月に第1次育児支援政策を、そして2005年5月には第2次育児支援政策を発表した。その後、保守政権の李明博政権(2008年2月25日～2013年2月25日)時代には、2009年からは養育手当制度が導入され、2011年には養育手当制度の対象をすべての子どもに拡大した。同じ保守政権の朴槿恵政権(2013年2月25日～2017年3月10日)時代には、第2次中長期保育計画の実施により、2013年3月から満0～5歳のすべての児童に対して養育手当が支給され無償保育が実現された。そして、進歩政権の文在寅政権(2017年5月10日～)は2018年9月から児童手当を導入し、2019年10月からはその支給対象を満7歳未満まで拡大した。合計特殊出生率が低下する中で保守政権でも進歩政権でも保育などの子育て関連政策には積極的な立場を表明していると言える。

1. はじめに¹²²

韓国では2013年2月25日に朴槿恵元大統領が誕生した直後の2013年3月から0～5歳児の全所得層を対象に無償保育が実施されている。韓国政府が養育手当を拡大するなど無償保育を実施した目的は、子育て世帯の養育費などの経済的負担を減らし、出生率を引き上げるためである。しかしながら韓国政府の努力にもかかわらず、2018年時点の合計特殊出生率は0.98で、過去最低値であった2017年の1.05を下回った。また、最近の分析結果では、無償保育の導入以降、高所得層世帯(所得上位20%)と低所得層世帯(所得下位20%)の間の私的養育費の支出の差が拡大した。高所得層世帯が無償保育の提供を受けて余剰となった資金を私教育費に回し、子どもに英語のプライベートレッスン等追加的な教育をさせた結果である。

韓国における少子化の原因は、子育て世帯の経済的負担の問題だけではなく、未婚化や晩婚化の影響も受けている。しかしながら、韓国政府の少子化対策は、出産奨励金や保育費の支援、そして教育インフラの構築など主に子育て世帯に対する所得支援政策に偏っている傾向が強い。

本稿では、韓国における無償保育の現状や課題を論ずるとともに、今後日本が推進すべき幼児教育・保育の無償化の在り方について考察したい。

¹²² 本章は、金明中(2019)「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策(2)韓国における無償保育の現状、「出生率」「教育格差」など日本に与えるインプリケーション」『厚生福祉』第6503号、金明中(2019)「韓国における無償保育の現状や日本に与えるインプリケーション」基礎研レポート、2019年3月29日、金明中・張芝延「韓国における少子化の現状とその対策」『海外社会保障研究』No.160を加筆・修正したものである。

2. 2000年以降の主な保育政策の動向

韓国における保育関連政策は1991年に制定された「嬰幼兒保育法」が2004年に改正され、幼童教育法が制定された時点を中心として大きく変化した。その主な政策の概要は次の通りである。

(1) 第1次・第2次育兒支援政策とセサック・プラン：2004～2010年

参与政府（盧武鉉政権）¹²³は、より積極的に育兒支援政策を推進し、子育て世帯を支援するために、2004年6月には第1次育兒支援政策を、そして2005年5月には第2次育兒支援政策を発表した。

第1次育兒支援政策では、未来の人材を育成すると共に女性の經濟活動参加を奨励するために、出生率の引き上げ、優秀な兒童の育成、育兒費用に対する負担緩和、女性の就業率引き上げ、雇用創出等を目標として設定した。第1次育兒支援政策の特徴は政策の内容を兒童の年齢別に設定したことである。例えば、満0歳の兒童を養育している子育て世帯に対しては、家庭で子育てができるように育兒環境の整備を支援する政策と養育能力が十分ではない親のための支援システムを構築する政策を主に実施した。一方、満1～5歳の兒童を養育している子育て世帯に対しては保育と幼童教育の充実とサービス利用機会の拡大を主な政策目標として設定した。また、小学校の遊休施設を活用し、放課後教室（日本の学童保育に当たる）を拡大するという基本プランを提示した。

第2次育兒支援政策では、第1次育兒支援政策の内容をより具体化し、育兒支援施設の利用機会の拡大、育兒費用に対する家計の負担軽減、育兒サービスの質向上を目指し、政策を推進した。特に、2004年に初めて実施した全国保育実態調査により、地域別の保育に対する需要と供給の実態が把握されることになったので、その情報に基づき保育施設を追加的に供給する必要がある地域を選定すると共に、民間の保育施設のサービス向上のための支援対策を実施した。その代表的な政策が2006年5月に実施された「セサック¹²⁴・プラン」である。セサック・プランは韓国政府や女性家族部¹²⁵が実施した保育に対する初めての中期計画という点で意義がある。

¹²³ 2003年2月25日～2008年2月24日。

¹²⁴ セサックとは、日本語で「若葉」という意味である。

¹²⁵ 女性の地位向上のために金大中政府が2001年に新設した行政機関。盧武鉉政府時代の2005年6月に名称が女性部から女性家族部に変更される。

図表 1 セサック・プランの主な数値目標

主要指標	2005年(基準)	2010年(目標)
保育費に対する政府の財政負担割合	35.8%	60.0%
国公立保育施設の数	1,325か所	2,700か所
保育施設の利用児童数	99万人	125万人
保育料の支援児童の割合	41.1%	80.8%
保育施設の従事者数	137千人	180千人
民間保育施設の保育費/ 国公立保育施設の保育費	80%水準 (2006年)	100%水準
評価認証対象施設	1,000か所	毎年1万か所
児童育児支援機関の利用率	47.0%	60.0%

出所：女性家族部（2006）「2010年、保育料の支援対象児童の割合を80.8%まで拡大」2006年7月27日

本プランでは、保育の公共性強化と良質の保育サービスの提供を目標として設定し、5つの政策分野にわたる20項目の政策課題を提示した。その内容には「国公立保育施設を2010年までに現在の2倍水準まで増やし、利用児童の30%が国公立保育施設を利用できるようにする」、「保育料に対する助成を拡大する」、「基本補助金の導入と保育施設運営の透明化を推進する」、「サービスの質を管理するための評価認定システムを拡大する」等の内容が盛り込まれており、多くの項目が少子高齢化社会の基本計画である「セロマジプラン 2000」¹²⁶に反映された。セサック・プランにおける主要項目の数値目標は図表1の通りである。

(2) 第1次中長期保育計画を修正し、アイサラン・プラン（2009～2012年）を実施

第17代大統領選挙の結果、野党であったハンナラ党の李明博候補が2008年2月から新しい大統領になったことにより、既存の民主党政権で実施されたセサック・プランは、アイサラン¹²⁷・プランという名称に変更され、2009年から実施されることになった。アイサラン・プランでは基本的には保育に対する国の責任を強化すると共に、利用者中心の保育政策を

¹²⁶ 「セロマジ」とは、「新しさ（セロウム）」と「最後（マジマック）」という韓国語を合成した新造語であり、「新しく希望に満ちる出産から老後生活の最後まで美しく幸せに住む社会」という意味がある。

¹²⁷ 子どもを愛するという意味。

実施することを目標にしており、子どもと親が幸せな国を作るための3大推進戦略と6大課題を挙げた。3大推進戦略としては、婴幼儿保育、国家責任制の拡大、信頼回復を、そして、6大課題としては、親の費用負担軽減、利用者に合わせたサービスの提供、サービスの質向上、保育を担当する人材の専門性向上、指示伝達体系の効率化、保育事業の支援体制確立を設定した。

既存の盧泰愚大統領時のセサック・プランでは、利用児童の30%が国公立保育施設が利用できるように国公立保育施設を拡大することを政策の主な目標にしたものの、李明博大統領下のアイサラン・プランではその数値目標を削除し、民間保育施設のサービスの質を国公立保育施設の水準まで引き上げるように目標を修正した。また、利用者中心の保育政策に基づき、保育事業を推進し、政策の対象を施設を利用している児童からすべての児童に拡大した。2008年12月には婴幼儿保育法を改正した結果、2009年からは養育手当制度が導入され、2011年には養育手当制度の対象がすべての子どもに拡大された。さらに、2012年3月からは幼稚園と保育施設を利用する満5歳児に対する保育費・教育費を支援する「5歳ヌリ課程」が施行された。ヌリとは「世の中」を意味する韓国語で、ヌリ課程の実施により、オリニジップ¹²⁸と幼稚園に分かれていた保育と教育課程が統合され、満5歳のすべての子供は同じ教育サービスを受けることになった。

(3) 第2次中長期保育計画（2013～2017年）

2013年からは第2次中長期保育計画が実施された。第2次中長期保育計画の実施により、2013年3月から満0～5歳のすべての児童に対して養育手当が支給され無償保育が実現された。また、満5歳の児童を対象に実施していた「ヌリ課程」を、満3～4歳の児童まで拡大し、その結果満3～5歳の児童には、オリニジップと幼稚園の区別なく同じ教育課程による教育が実施されることになった。3大戦略としては、児童の健康な成長と発達、保育に対する国家責任の実現、信頼できる保育環境の構築が、また、6大推進課題としては、親の保育・養育負担の軽減、需要者に合わせた保育サービスの提供、公共性の拡大とサービス質に対する管理強化、良質で安心できる保育環境の助成、信頼できる保育環境の構築、保育財政及び指導伝達体系の改善が挙げられ、推進された。

3. 保育料支援の現状

韓国では、1991年に「婴幼儿保育法」が制定されてから、保育への関心が高まり、1992～2003年には、満0～5歳の児童を養育する子育て世帯に対して所得を基準とする「差等保育料」が支給された。その後、2004年からは支援対象が都市労働者世帯の平均所得の50%以下の世帯まで、そして、2006年からは都市労働者世帯の平均所得の70%以下の世帯まで拡大された。さらに、2011年からは、満0～5歳の児童を養育する所得下位階層70%の以下まで支給対象が拡大され、ついに2013年からはすべての所得階層に保育料を支給する無償保

¹²⁸ オリニジップは韓国語で子どもの家という意味。日本の保育所に近い施設。

育が実現されることになった（図表 2）。

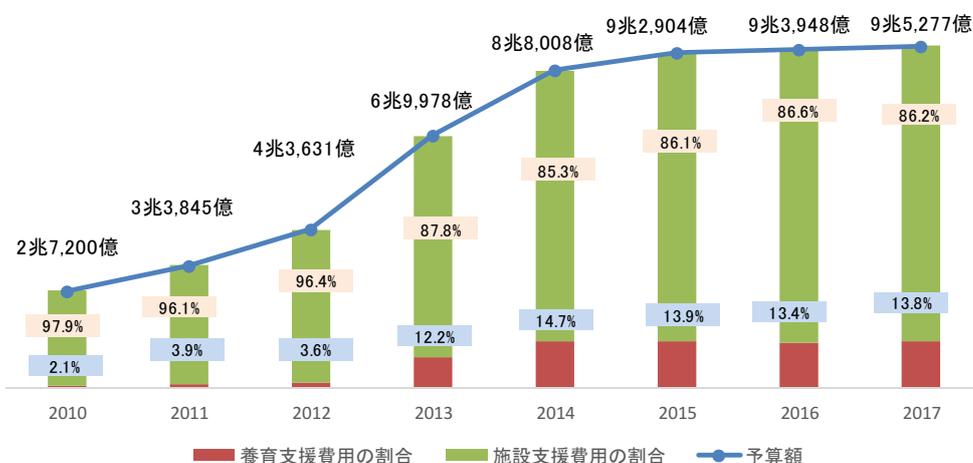
図表 2 施設保育料の支援基準拡大の内容

区分	満 0~2歳	満 3~4歳	満 5歳
1999年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%（40%） 		-
2000年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の46.7%である世帯（40%） 		<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 農漁村地域の低所得階層（全額）
2001年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得水準別に差等支援（40%） 		<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） その他の低所得階層（全額）
2002年~2003年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額）、 所得水準別に差等支援（40%） 		<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 農漁村地域（全額） 国庫補助施設（72%） 民間保育施設（84%）
2004年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（60%） 所得認定額が最低生計費の150%水準である世帯（40%） 		<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 農漁村地域（全額） 国庫補助施設（72%） 民間保育施設（84%）
2005年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（80%）、 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯（60%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の60%である世帯（30%） 		<ul style="list-style-type: none"> 平均所得が都市労働者世帯平均所得の80%である世帯（全額）
2006年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯（70%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯（40%） 		<ul style="list-style-type: none"> 平均所得が都市労働者世帯平均所得の90%である世帯（全額） 農漁村地域（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯（全額）
2007年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯（80%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯（50%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯（20%） 		<ul style="list-style-type: none"> 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯 100%（全額）
2008年	<ul style="list-style-type: none"> 法定低所得階層（全額） 所得認定額が最低生計費の120%水準である世帯（全額） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯（80%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の70%である世帯（60%） 平均所得が都市労働者世帯平均所得の100%である世帯（30%） 		<ul style="list-style-type: none"> 平均所得が都市労働者世帯平均所得の50%である世帯 100%（全額）
2009年~2010年	<ul style="list-style-type: none"> 所得下位50%階層（全額）、所得下位50%階層（60%）、所得下位70%階層（30%） 		<ul style="list-style-type: none"> 所得下位70%階層（全額）
2011年		<ul style="list-style-type: none"> 所得下位70%以下の所得階層（全額） 	
2012年	<ul style="list-style-type: none"> すべての所得階層に全額支援 	<ul style="list-style-type: none"> 所得下位70%以下の所得階層（全額） 	<ul style="list-style-type: none"> すべての所得階層に全額支援
2013年~2016年	<ul style="list-style-type: none"> すべての所得階層に全額支援 		

出所：キム ウンゴン・イ ヘスック（2016）「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」韓国保健社会研究院

韓国における嬰幼兒支援政策は、雇用労働部、教育部、保健福祉部、女性家族部により実施されており、2017年時点の嬰幼兒養育支援政策の予算額は、9兆5,277億ウォンで2010年の2兆7,200億ウォンに比べて約3.5倍も増加した。2007年の予算額の中にオリニジップや幼稚園のような施設に支給された金額の割合は86.2%で、子育て家庭に支援される金額の割合13.8%を大きく上回っている（図表3）。一方、2010年に0.49%であった対GDP比保育財政費は2015年には0.89%まで上昇した（図表4）。

図表3 韓国における嬰幼兒支援政策の予算額の推移



出所：国会予算処（2017）「嬰幼兒養育支援政策分析」

図表4 対GDP比保育財政費

単位：億ウォン

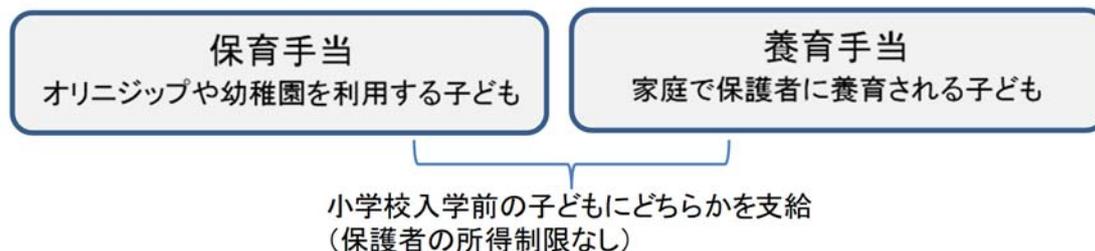
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
保育財政費	合計	61,411	73,299	86,845	121,887	130,341	138,414
	政府事業	49,404	57,568	76,956	111,524	119,497	123,046
	自治体特殊施策	12,007	15,731	9,889	10,363	10,844	15,368
GDP		12,653,080	13,326,810	13,774,567	14,294,454	14,860,793	15,585,916
対GDP比保育財政費		0.49%	0.55%	0.63%	0.85%	0.88%	0.89%

注) 政府事業：保健福祉部の保育予算(国費+地方費)と市都教育庁のヌリ過程の最終予算を合計した金額
自治体特殊施策：17の第一級行政区画(1特別市・6広域市・1特別自治市・8道・1特別自治道)

出所：保健福祉部「保育統計」、教育部「市都教育庁別ヌリ過程予算編成現況資料」

子育て世帯に支給される韓国政府の助成金は大きく「保育手当」と「養育手当」に区分することができる(図表5)。保育手当は、オリニジップを利用する満0～5歳の児童がいる子育て世帯に支給される助成金であり、養育手当はオリニジップや幼稚園を利用していない就学前の児童を育てる子育て世帯に支給される助成金である。

図表 5 子育て世帯に支給される韓国政府の助成金



(1) 保育手当

オリニジップを利用する際の助成金は、親保育料と基本保育料、そして緊急保育バウチャーという形で提供されている。基本クラス（1日12時間）に対しては、親保育料と基本保育料が提供され、短時間利用クラス（1日6時間）に対しては親保育料と基本保育料、そして緊急保育バウチャーが提供される。親保育料は、保育手当の対象となる子育て世帯に支給される助成金で、政府が支援する保育料が子育て世帯が自ら銀行に登録・発行した電子カード（アイヘンボック¹²⁹カード¹³⁰）に振り込まれると、親は「アイヘンボックカード」から直接保育料を決済する仕組みである。

オリニジップは、国公立オリニジップのように保育教師などに対する人件費を支援している「政府支援施設」と、民間や家庭が運営しているオリニジップのように人件費を支援していない「政府未支援施設」に区分される。「政府支援施設」の場合は、基本的に人件費を助成しており、例えば院長や満0～2歳の児童を担当する教師に対しては人件費の80%が、また、満3～5歳の児童を担当する教師に対しては人件費の30%が国から支給される。

一方、「短時間利用クラス」を利用している子育て世帯に対しては追加的にオリニジップを利用する場合に使える「緊急保育バウチャー」（1ヶ月に15時間）を支給している。

2019年3月現在における年齢別の親保育料（月額）は、「基本クラス」の場合、満0歳が454,000ウォン、満1歳が400,000ウォン、満2歳が331,000ウォン、満3～5歳が220,000ウォンに設定されている（図表6、図表7）。

¹²⁹ 子ども幸福という意味の韓国語。

¹³⁰ 2014年まではオリニジップの保育料の支払いには「アイサランカード」、幼稚園の幼児学費の支払いには「アイジュルゴウンカード」が使われていたものの、2015年の1月1日からは2つのカードをまとめた「アイヘンボックカード」でオリニジップと幼稚園の保育料を払うことになった。2014年までに2枚のカードを別々に発行しなければならなかった理由としては、オリニジップは政府の保健福祉部が、幼稚園は教育部が担当しているからである。

図表 6 保育料の支援内容

区分	内容
オリニジップ(0~2歳) :基本クラス	年齢:オリニジップを利用する満0~2歳 支援対象:共稼ぎ世帯,多子女世帯など基本サービスの利用基準に該当する世帯の子ども 利用時間:7:30~19:30(1日12時間)
オリニジップ(0~2歳) :短時間利用クラス	年齢:オリニジップを利用する満0~2歳 支援対象:基本クラスの利用基準に該当しない世帯の子ども 利用時間:9:00~17:00(1日6時間)+緊急保育バウチャー15時間利用分
満3~5歳保育料	年齢:オリニジップを利用する満3~5歳

出所:韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

図表 7 保育料の支援金額(2019年基準)

単位:ウォン

	基本クラス (7:30~19:30)	短時間利用クラス (9:00~17:00のうち、 1日6時間)	夜間利用	24時間利用
満0歳	454,000	354,000	344,000	681,000
満1歳	400,000	311,000	400,000	600,000
満2歳	331,000	258,000	331,000	496,500
満3歳	220,000	-	220,000	330,000
満4歳	220,000	-	220,000	330,000
満5歳	220,000	-	220,000	330,000

出所:韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

(2) 養育手当

養育手当の助成金(月額)は、児童が0~11ヶ月の場合は200,000ウォンが、12~23ヶ月の場合は150,000ウォンが、そして、24ヶ月以上~86ヶ月未満の場合は100,000ウォンが支給される(農漁村養育手当や障がい児童養育手当は別途設定、図表8)。図表8からも分かるように養育手当は保育手当と比べて金額が小さい。

図表 8 養育手当の支援金額（2019 年基準）

単位：ウォン

年齢(ヶ月)	養育手当	年齢(ヶ月)	農漁村児童 養育手当	年齢(ヶ月)	障がい児童 養育手当
0～11ヶ月	220,000	0～11ヶ月	200,000	0～35ヶ月	200,000
12～23ヶ月	150,000	12～23ヶ月	177,000		
24～35ヶ月	100,000	24～35ヶ月	156,000		
		36～47ヶ月	129,000		
36ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000	48ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000	36ヶ月以上～ 86ヶ月未満	100,000

出所：韓国保健福祉部のホームページから筆者作成

4. オリニジップの利用実態と待機児童の現状

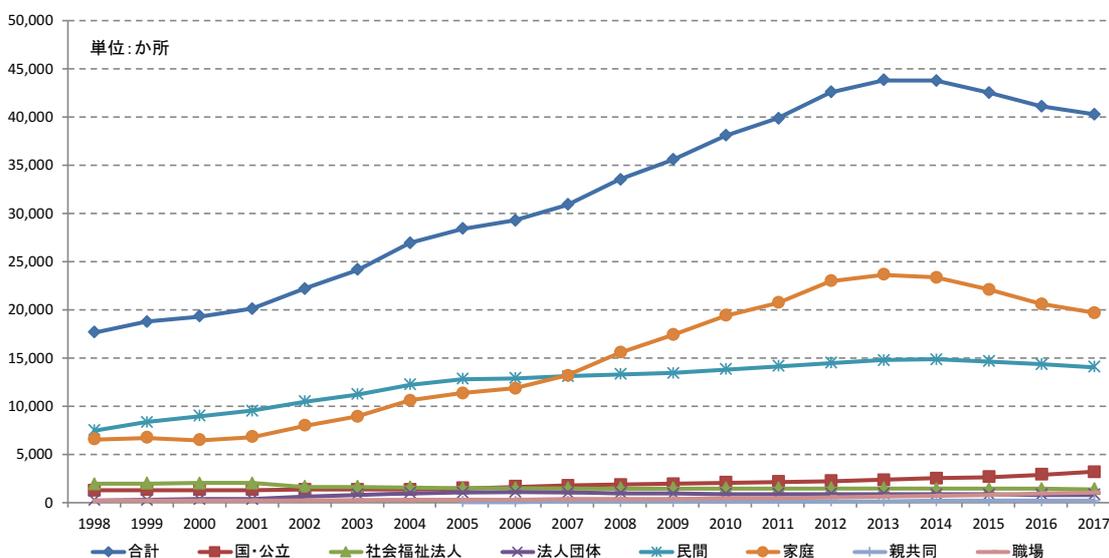
嬰幼児養育支援政策が拡大されることにより、1995 年に 9,085 か所であったオリニジップは、2013 年には 43,770 か所でピークに達した。最近では国公立オリニジップは増加しているものの、社会福祉法人や民間、そして家庭のオリニジップが減少することにより、オリニジップの数は 2014 年から減少傾向にある（図表 9）。全オリニジップの中で、国公立オリニジップが占める割合は 1998 年の 7.2%から 2017 年には 7.9%に増加している。2017 年 7 月に発表された「文在寅政府国政運営 5 ヶ年計画」では公保育の拡大目標として、国公立オリニジップの利用率を 40%まで引き上げることを目標として設定している。

一方、オリニジップを利用している児童の数は、1998 年の 55.6 万人から 2014 年には 149.7 万人まで増加した。しかしながらその後は出生率の低下で新生児数が減少することによりオリニジップを利用している児童の数は毎年減少傾向にある（図表 10）。

韓国保健福祉部と育児政策研究所は、3 年ごとに待機児童の実態を調査しており、最近の調査である 2015 年の調査結果によると、調査対象の中で待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合は 65.0%に達することが明らかになった。これは 2009 年の 35.6%と 2012 年の 64.2%より高い数値である。施設類型別にみた待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合は、人気が高い国公立オリニジップの場合が 93.4%で、他の施設を大きく上回った。また、大都市と規模が大きいオリニジップで待機児童（嬰・幼児）割合が高いことが分かった（図表 11）。

待機児童が発生する理由としては、「プログラム・運営方式がいいので」が 36.8%で最も高く、次いで「国公立と職場の施設を選好するので」（22.6%）、「優秀な教師がいるので」（12.5%）が挙げられた（図表 12）。

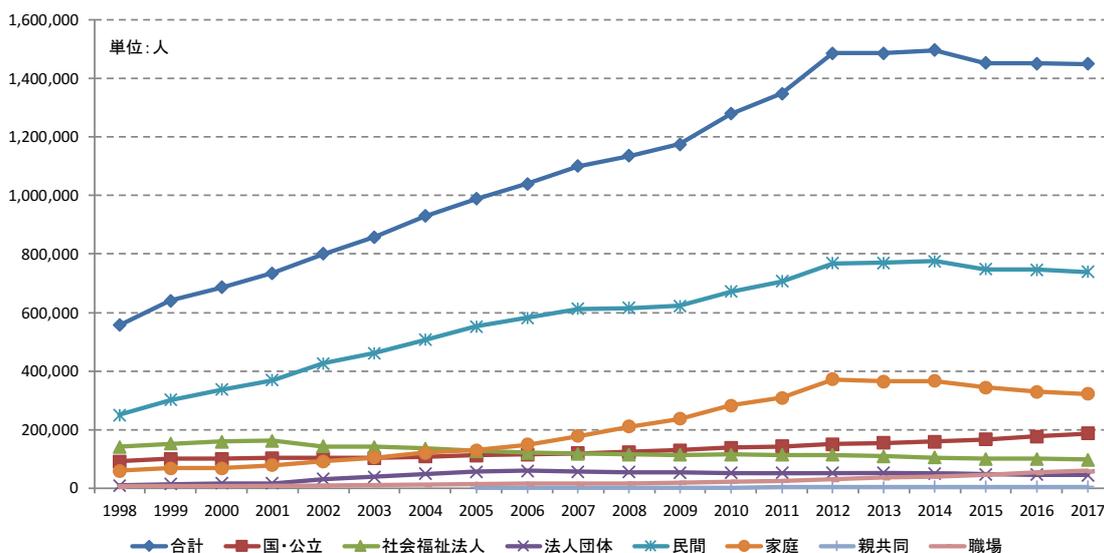
図表9 類型別オリニジップの推移



注1)・国公立オリニジップ: 国家または地方自治団体が設置・運営するオリニジップであり、常時11人以上を保育。
 ・社会福祉法人オリニジップ: 社会福祉法による社会福祉法人が設置・運営するオリニジップであり、常時21人以上を保育。
 ・職場オリニジップ: 事業主が事業場の労働者のために設置・運営するオリニジップであり常時5人以上を保育。
 ・民間オリニジップ: 上に該当しないオリニジップであり、21人以上を保育。
 ・家庭オリニジップ: 個人が家庭またはそれに準ずるところに設置・運営するオリニジップであり、常時5人以上20人以下を保育。
 ・親共同オリニジップ: 保護者が組合を結成し、設置・運営するオリニジップであり、嬰幼児を持つ保護者15以上が出資し、常時11人以上を保育。

出所: 保健福祉部 (2018) 『2017年保育統計』より筆者作成

図表10 類型別オリニジップを利用している児童の推移



出所: 保健福祉部 (2018) 『2017年保育統計』より筆者作成

図表 11 待機児童（嬰・幼児）がいるオリニジップの割合

区分	待機児童(嬰・幼児)がいるオリニジップの割合(%)	待機児童(嬰・幼児)の数(人)
合計	65.0	4,046
施設類型	国公立	506
	社会福祉法人	377
	法人・団体	283
	民間	1,134
	家庭	1,480
	職場	266
所在地	大都市	1,464
	中小都市	1,631
	邑・面	951
規模	20人以下	1,520
	21-39人	625
	40-79人	992
	80人以上	909
2012年調査	64.2	4,000
2009年調査	35.6	3,110

出所：韓国保健福祉部・育児政策研究所（2016）「2015年全国保育実態調査」

図表 12 待機児童が発生する理由

		単位：%、(箇所)								
		近所にオリニジップがないので	プログラム・運営方式がいいので	優秀な教師がいるので	保育料が安いので	国公立と職場の施設を好むので	送迎バスがあるので	施設がいいので	その他	合計
合計		6.2	36.8	12.5	5.8	22.6	0.6	7.6	7.9	100.0(2,625)
施設類型	国公立	2.0	11.8	2.5	1.4	77.5	-	1.9	2.8	100.0(471)
	社会福祉法人	3.8	52.2	15.5	5.4	5.3	0.9	10.4	6.5	100.0(222)
	法人・団体	8.1	40.4	13.0	4.4	15.7	1.3	9.4	7.7	100.0(190)
	民間	5.7	48.3	13.8	7.8	6.1	0.5	8.6	9.2	100.0(735)
	家庭	9.5	39.8	16.8	8.0	4.9	0.9	8.8	11.3	100.0(847)
	職場	4.6	20.8	9.7	-	54.2	0.2	8.6	1.9	100.0(160)
所在地	大都市	5.2	33.7	11.2	6.3	26.2	0.5	7.2	9.7	100.0(1,085)
	中小都市	6.5	39.0	13.2	5.7	20.3	0.7	7.9	6.7	100.0(993)
	邑・面	7.6	39.4	14.1	4.8	18.8	0.7	8.1	6.5	100.0(547)
規模	20人以下	9.3	39.3	16.4	7.9	6.6	0.9	8.6	11.0	100.0(867)
	21-39人	9.1	35.7	13.3	5.5	24.0	0.1	4.3	8.0	100.0(392)
	40-79人	5.2	29.8	10.1	5.0	34.6	0.9	7.4	6.9	100.0(702)
	80人以上	1.3	41.8	9.4	4.0	29.8	0.3	8.6	4.9	100.0(664)
2012年調査		6.4	41.2	10.4	19.6	13.8	1.0	-	7.6	100.0(2,544)
2009年調査		1.4	63.7	7.2	2.9	17.3	-	-	7.5	100.0(416)

出所：韓国保健福祉部・育児政策研究所（2016）「2015年全国保育実態調査」

5. 保育料支援の拡大政策の効果分析

では、韓国政府が実施した保育料支援拡大政策はどのような効果をもたらしているのだろうか。キムウンゾン・イヘスック（2016）は、「全国保育実態調査」¹³¹を用いて、保育料の支援政策が家計の養育費用と女性の経済活動、そして出生率の向上にどのような影響を与

¹³¹ 2004年に初めて実施され、2009年からは3年ごとに実施されている。

えたのかを分析した。分析には差分の差分法 (Difference in Difference Analysis, DID 分析) を利用した。DID 分析は、ある政策を実施する前と政策を実施した後の政策の効果を推計するために利用される分析方法で、次のような式により推計することができる。

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 d_t + \varepsilon_t \quad (\text{式 1})$$

ここで、 Y_t は、政策を実施したことにより影響を受ける変数である。 d_t は、政策の影響を受ける対象であれば1で、政策の影響を受けない対象であれば0 となるダミー変数である。

ε_t は誤差項であり、 β_0 と β_1 は推計するパラメーターである。この式による推計結果を用いて、ある政策を実施することにより Y が増加したという解釈をすることは可能である。しかしながら、 Y が増加した要因が、すべてある政策によるものかどうかは断定できない。例えば、一部の市町村のみある産業政策を実施することにより、該当する市町村の一人当たり GDP が増加したとしても、それがすべて政策の効果であるとは言い切れない。つまり、その効果には政策による効果のみならず、時間が変化することにより発生する外生的要因 (time effect) が含まれている可能性もある。そこで、このようなことをコントロールして分析できる差分の差分法を使用することが望ましい。差分の差分法 (Difference in Difference Analysis, DID 分析) では、政策の影響を受けるトリートメントグループと、政策の影響を受けないコントロールグループという 2つのグループに分けて分析を行う。つまり、純粋な政策の効果だけを見るために、政策により影響を受ける対象 (トリートメントグループ) のみならず、時間が経っても政策の影響を受けない対象 (コントロールグループ) を一緒に分析に利用する必要がある。

	トリートメントグループ (政策の影響を受ける市町村)	コントロールグループ (政策の影響を受けない市町村)
政策を実施する前 (Before)	a	c
政策を実施した後 (After)	b	d

上記の表を用いて説明すると、トリートメントグループ (政策の影響を受ける市町村) の政策の実施前後の効果 ($b-a$) には、政策の効果のみならず、時間が経つことにより発生する外生的要因も含まれていると言える。一方、コントロールグループ (政策の影響を受けない市町村) の政策の実施前後の効果 ($d-c$) には、時間の変化による外生的効果だけが反映される。ということは、($b-a$) から ($d-c$) を除くことにより、時間の変化による外生的効果を除いた、純粋な政策効果が推計されることになる。但し、一つ注意すべきことは、外生的効果はトリートメントグループとコントロールグループともに 同じであると仮定する必要がある。これが差分の差分法の主な内容である。

キムウンゾン・イヘスック (2016) で、児童及び世帯の特性を考慮せずに保育料の支援政

策が満0～2歳の児童を育てる家計の養育費用に与えた影響を分析した結果、保育費の支援政策は、家計が負担する三つの費用（①施設利用費用、②施設利用及び教育費用、③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合）を減らし、さらに統計的に有意であるという結果が出た。つまり、保育料の支援対象を10%拡大すると、①家計が負担する一人当たりの施設利用費用は、約49.4%減少し、②家計が負担する施設利用及び教育費用は36.7%減少した。また、③家計支出に占める保育及び教育費支出は1.23%ポイント減少するという結果が出た（統計的にも有意、図表13）。このような結果から韓国では子どもを育てる時の施設利用料や教育費に対する負担が大きいことがうかがえる。従って、国による保育料の支援拡大政策は、1日中子どもを施設等に預けないと働くことができない乳児を育てている働く世帯（特に母親が働いている世帯）においてより効果が大きいと考えられる。

図表13 満0～2歳に対する政策効果

区分	①施設利用費用	②施設利用及び教育費用	③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合
児童の年齢(満4歳)			
満5歳	0.3591***	0.3438***	-0.5599
年度(2009年)			
2012年	-0.8200***	-0.9041***	-3.2057***
政策の拡大効果	-4.9449***	-3.6742***	-12.3487***
R ²	0.3049	0.2413	0.1795
N	3323	3323	3322

出所：キム ウンゾン・イ ヘスック（2016）「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

一方、満5歳に対する分析では、無償保育の対象基準が10%拡大されると、①一人当たりの施設利用費用が、10.9%減少するという結果が出たものの、②施設利用及び教育費用、③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合は、統計的に有意な結果が得られなかった（図表14）。この結果は、保育料支援拡大政策が年齢別に異なる影響を与えていることを示唆している。キム ウンゾン・イ ヘスック（2016）は、満5歳の児童の場合、政府による保育料支援政策が施設の利用費用を減少させる効果はあったものの、英語の塾に通わせる等家計の追加的な私的教育を増加させ、全体的な費用減少効果が小さく出た可能性があるとして解釈している。

図表 14 満 5 歳に対する政策効果

区分	①施設利用費用	②施設利用及び教育費用	③家計支出に占める保育及び教育費支出の割合
児童の年齢(満4歳)			
満5歳	-0.0379	0.1373	-2.1064**
年度(2009年)			
2012年	-0.0827	0.2133	-0.5304
政策の拡大効果	-1.0920**	-0.76925	-0.0679
R ²	0.0262	0.0018	0.0213
N	1968	2000	1979

出所：キム ウンゾン・イ ヘスック (2016)「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

保育料支援の拡大政策が女性の労働市場への参加に与えた影響に対する分析では、児童の年齢と家計の所得により効果に差が表れた。つまり、満0～2歳に対する保育料支援の拡大政策は、上位所得グループの女性の就業率を高める効果と、中位所得グループの女性の労働時間を増やすという結果に繋がった。この結果は上位所得グループの女性ほど子育てに対する支援が充実で、ワーク・ライフ・バランスが実現できる企業で働いている可能性が高いのが原因ではないかと考えられる。一方、満5歳に対する保育料の支援拡大政策は、下位所得グループの女性の就業率を高める効果はあったものの、労働時間には統計的に有意な結果が表れなかった(図表15)。子どもが幼い時には子育てのために労働市場に参加できなかった下位所得グループの女性が子どもが少し大きくなってからは私教育を受けさせるために労働市場に参加したことが原因ではないかと考えられる。特に、韓国の場合は労働時間を調節しながら労働を供給する仕組みが日本に比べて普遍的ではない。つまり、パートやアルバイトの形で労働を供給する割合が日本より低い。最近のデータによると日本の場合、非正規労働者に占めるパートやアルバイトのような短時間労働者の割合は70.2%(2019年現在)であることに比べて、日本のパートやアルバイトに当たる韓国の時間制労働者の割合は15.3%(2019年8月現在)に過ぎないことが分かる。満5歳に対する保育料の支援拡大政策が労働時間に対して統計的に有意ではないことはこのような要因が影響を与えている可能性が高い。

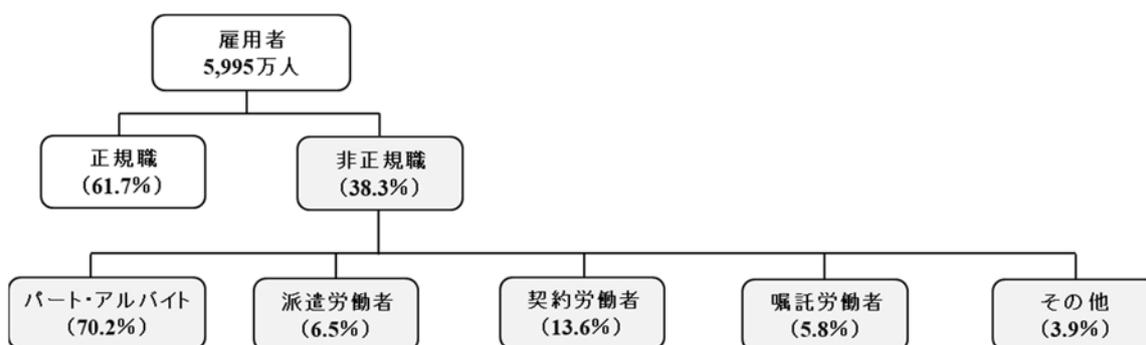
図表 15 保育料支援の拡大政策が女性の労働市場への参加に与えた影響

区分	母の就業率			母の労働時間		
	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ
満0～2歳	(+)	・	・	・	(+)	・
満5歳	・	・	(+)	・	・	・

注) 「+」: 正の効果があり統計的に有意。

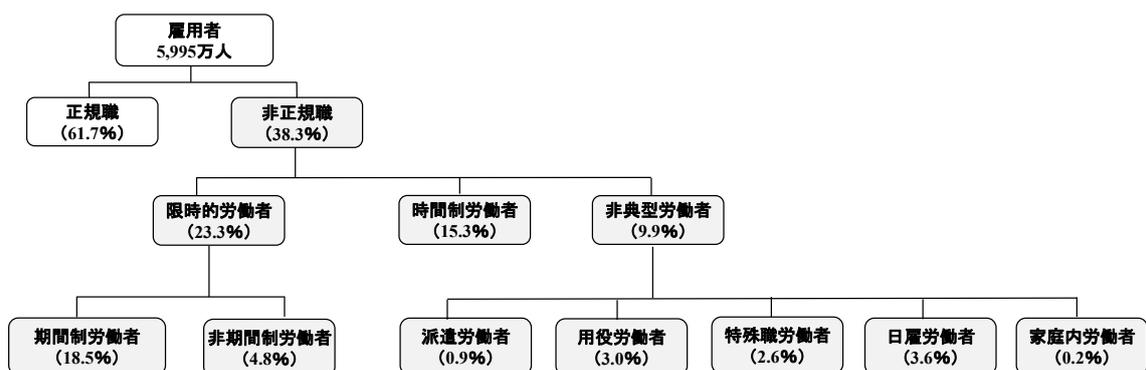
出所: キム ウンゾン・イ ヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

図表 16 日本における非正規雇用労働者の内訳 (2019 年現在)



出所: 総務省統計局「労働力調査」より筆者作成

図表 17 韓国における非正規雇用労働者の内訳(2019 年 8 月現在)



出所: 韓国統計庁 (2019) 「2019 年 8 月経済活動人口調査勤労形態別付加調査結果」より筆者作成

さらに、保育料支援拡大政策が女性の追加出産計画（追加出産を計画することになった）に与えた影響に対する分析(DID 分析)では、保育料支援拡大政策は満0～2歳の児童を養育している上位所得グループの女性に対してはプラスの影響を与えていることが分かった。しかしながら、満5歳の児童を養育している上位所得グループの女性に対する効果は、満0

～2歳の児童を養育している上位所得グループの女性とは逆の結果が出た。一人目の子と二人目の子の年の差を5歳未満にしたいと希望する女性が多いのがこのような結果に繋がっているのではないかと考えられる。

そして、保育料支援拡大政策は、満0～2歳の児童を養育している中位所得グループの女性と満5歳の児童を養育している下位所得グループの女性の追加出産意思（追加出産を考えることになった）にプラスの影響を与えていることが確認された（図表18）。中位所得グループの女性と下位所得グループの女性が追加出産の意思を持ちながらも、上位所得グループの女性と異なり、追加出産計画まで踏み出せない理由としては、子育てに対する経済的負担が大きい点が考えられる。

図表 18 保育料支援の拡大政策が女性の出産計画や出産意思に与える影響

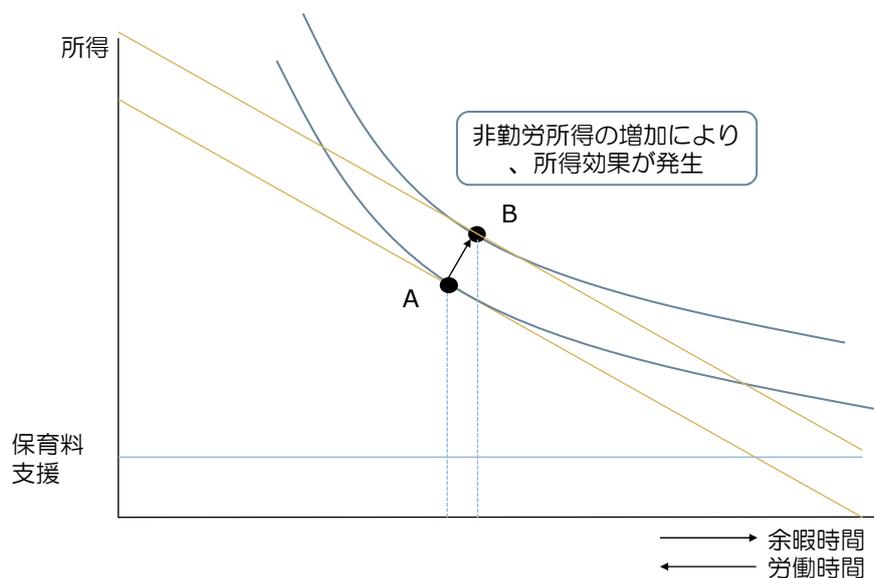
区分	女性:追加出産を計画することになった			女性:追加出産を考えることになった		
	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ	上位所得グループ	中位所得グループ	下位所得グループ
満0～2歳	(+)	.	.	.	(+)	.
満5歳	(-)	(+)

出所：キム ウンゾン・イ ヘスック（2016）「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」

一方、ゾン ソンミ（2018）は、韓国労働パネル調査を用いて、保育料支援制度が出産と雇用に与える影響を分析した。出産に与える影響を分析した結果では、キム ウンゾン・イ ヘスック（2016）の分析結果とは異なり、所得水準に関係なくすべての所得階層に実施した保育料支援制度は出産に正の効果があり、統計的に有意であった。特に子どもがいない世帯でより大きな効果が現れた。

そして、雇用に与える影響を分析した結果では、保育料支援制度は雇用を減らすという結果が出ており、統計的にも有意であった。保育料支援制度が子育て世帯の非勤労所得を増やしたことにより、所得効果（図表19）が発生し、その結果、雇用に負の影響が出たのではないかと推測される。以上のような先行研究の結果から①保育料支援政策の拡大は子育て世帯の子育て費用を含めた経済的負担を減少させる。②保育料支援政策の拡大は子どもがいない世帯を中心に出産に正の影響を与えるという仮説が証明された。

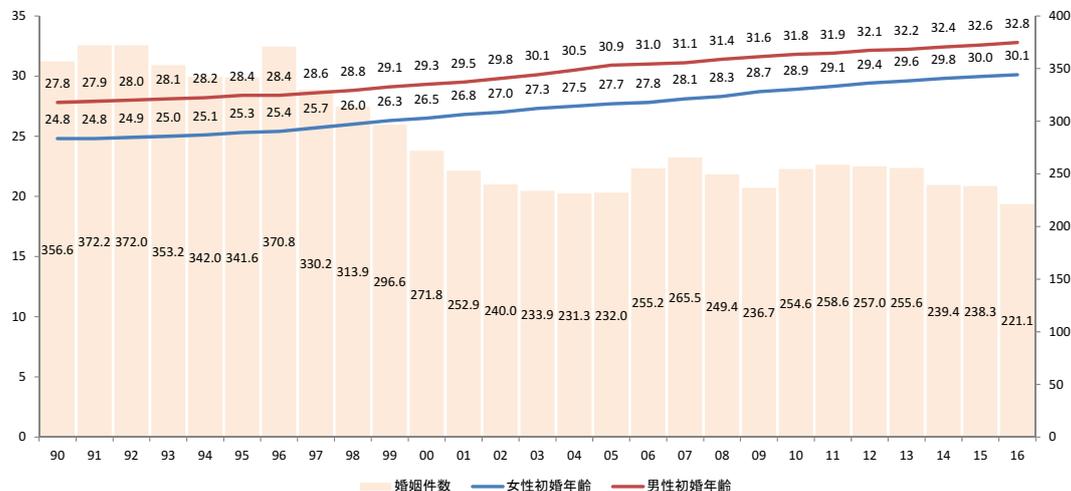
図表 19 保育料支援制度による非勤労所得の増加による所得効果



6. おわりに

韓国における少子化の原因は、子育て世帯の経済的負担の問題だけではなく、未婚化や晩婚化の影響も受けている（図表 18）。しかしながら、韓国政府の少子化対策は、出産奨励金や保育費の支援、そして教育インフラの構築など主に子育て世帯に対する所得支援政策に偏っている。韓国政府がこのような少子化対策を実施したことにより結婚した世帯の出生率は少し改善され、子育て世帯も少しは経済的に助けられたと考えられる。しかしながら少子化の他の要因である未婚化や晩婚化に対する対策はあまり行われていない。従って、今後は子育て世帯に対する対策だけではなく、未婚率や晩婚率を改善するための対策により力を入れるべきであり、そのためには何よりも雇用の安定性を高める必要がある。特に、男女間における賃金格差、出産や育児による経歴断絶、ガラスの天井など結婚を妨げる問題を改善し、女性がより安心して長く労働市場に参加できる環境を作ることが大事である。少子化対策が子育て支援政策に偏らないように注意する必要がある。

図表 18 韓国における婚姻件数と初婚年齢の推移



出所：金 明中（2018）「韓国でも児童手当がスタート—制度の定着のためにはまず財源の確保を一」基礎研レター、2018年8月27日

現在、韓国における保育料支援政策は親の収入とは関係なく、年齢によって一律に支給されているので、保育料の助成金をもらえば通常の保育料は大体カバーすることができる。しかしながら、特別活動費、入学金、遠足などに参加するための参加費などが統制されず、保育料に対する親の負担を大きくしている。また、「政府未支援施設」に通う満3～5歳の児童に対しては国から基本保育料が支給されておらず、基本保育料に相当する保育料は児童を預ける親が負担することになっている。育児政策研究所（2018）によると、無償保育が実施されているにも関わらず、子育て世帯は児童一人当たり一ヶ月に平均約20万ウォンの私的支出をしていることが明らかになった。調査は満0～5歳の児童を養育している1,119世帯を対象に行われており、私的支出をしていない世帯の割合は11.8%であった。

施設を利用している子育て世代より家庭で児童を養育している世帯の経済的負担が大きいことも今後議論すべき課題である。満0～1歳の児童の場合、オリニジップを利用するより家庭で養育をするケースが多いものの、家庭養育手当の金額は施設を利用する際の助成金より低く設定されている。

日本でも幼児教育・保育の無償化が2019年10月からスタートした。無償化の対象は認可保育施設に通う住民税非課税世帯の0～2歳児と、幼稚園や保育所に通う3～5歳児の全員である。認可外は上限を設けて補助する。しかしながら、幼児教育・保育の無償化より待機児童や保育士の処遇改善を先に解決すべきであるという声も高い。日本経済新聞が2017年12月に実施した調査結果によると、回答者の63%が待機児童の改善を優先的に実施すべきであると回答した。2017年10月1日時点における待機児童の数は、全国で5万5千人に達

する。

日本における幼児教育・保育の無償化政策を韓国と比べると、現段階では韓国の方が制度の適用対象は広いと考えられる。日本は、3歳未満児については、当面、住民税非課税世帯に限って無償化を進めることと家庭で子育てをしている世帯に対して養育手当を支給しない方針であることがその理由である。3歳未満児の子育て世帯の経済的負担が大きいことを考慮すると、今後適用対象を拡大する必要があると考えられるものの、どのように財源を確保し、適用対象を広げて行くかが今後の課題であると言える。

また、もう一つ注目すべき点は韓国政府が保育料支援の拡大政策を実施（財源は一般会計）したことにより、高所得層世帯が子どもに対する私的養育支出を増やしている点である。無償保育で節約できたお金を英語等の私的教育に使っている。「韓国福祉パネル」を用いて分析を行ったイチェゾン（2018）によると、所得上位20%の子育て世帯の一月平均養育費は全面無償保育が実施される以前の2011年に比べて12.5万ウォンも増加したことが明らかになった。この金額は同期間における所得下位20%の子育て世帯の増加額3.5万ウォンを大きく上回る水準である。従って、今後このような現象が拡大されると、保育料支援の拡大政策は、所得階層の間に教育格差をさらに大きくする恐れがある。この点は今後日本が無償保育を実施するのにおいて参考とすべき点であるだろう。

韓国政府は、保育料に対する支援を毎年増やしているものの、出生率はなかなか改善されていない。安定的な雇用が提供されていないことや将来の生活に対する不安感が拡大していることにより未婚化・晩婚化が解消されていなかったことがその主な原因であると言える。韓国保健社会研究院（2015）によると、20～44歳の未婚男女の26.1%が結婚していない主な理由として、所得が少ない、仕事がないから、雇用が不安定だからなどの「経済的要因」を挙げた。

さらに、改善の効果が遅い理由としては、韓国における育児支援政策が雇用労働部（日本の旧労働省に当たる）、教育部、保健福祉部、女性家族部という四つの行政機関に分かれて実施されている点が考えられる。保育政策は保健福祉部、教育政策は教育部、雇用政策とワーク・ライフ・バランス政策は雇用労働部、男女平等政策は女性家族部で実施されており、育児支援政策が統一されていない。この点は日本も韓国と似ている。池本（2018）は、日本の保育政策を内閣府、厚生労働省、文部科学省の3省庁で所管している点を挙げながら、日本の保育制度や保育現場が非効率な点が多いことを指摘している。

日本は韓国より先に少子化を経験しており、韓国より早く少子化対策を実施してきた。過去には韓国は日本の制度を参考にしながら、少子化に対する対策を考えたものの、最近では少子化のスピードが日本より早く、日本が今まで実施していない対策も実施しようとしている。2013年から実施している無償保育がその代表的な制度であり、日本では2019年10月から無償保育の一部がスタートした。両国の無償保育政策は、子育て世帯の経済的負担を減らし、出生率を改善すると共に女性の労働市場参加を奨励し、労働力不足の問題を解決しようとしているだろう。但し、制度の持続可能性を高める財源確保に対する議論は十分ではな

い。そして、韓国の分析結果では非勤労所得の増加は所得効果を発生させ、女性の就業率低下につながったという分析結果も出ている。今後、そういった事例も含めて無償保育の効果や課題をさらに研究し、日韓の少子化対策に少しでも貢献したいところである。

参考文献

韓国語

- ・ イ チェゾン (2018) 「無償保育政策の嬰幼兒年齢別子女養育費用軽減効果分析」『韓国政策学会報』27 卷 2 号
- ・ 育児政策研究所 (2018) 「嬰幼兒保育費用の変化推移と支出実態」
- ・ 韓国保健福祉部・育児政策研究所 (2016) 「2015 年全国保育実態調査」
- ・ 韓国保健社会研究院 (2015) 「全国出産力及び家族保健福祉実態調査」キムウンボン・イヘスック (2016) 「嬰幼兒保育支援の政策評価と政策課題」韓国保健社会研究院
- ・ 国会予算処 (2017) 「嬰幼兒養育支援政策分析」
- ・ 国政企画諮問委員会 (2017) 「文在寅政府国政運営 5 ヶ年計画」
- ・ 保健福祉部 (2018) 『2017 年保育統計』
- ・ 保健福祉部 (2018) 「2018 年保育事業案内」
- ・ ゴンソンミ (2018) 「2000 年以降の女性の労働市場に関する研究」高麗大学校大学院博士論文

日本語

- ・ 裴 海善 (2018) 「韓国の保育政策と保育所利用実態」
- ・ 金 明中・張 芝延 (2007) 「韓国における少子化の現状とその対策」『海外社会保障研究』No. 160
- ・ 金 明中 (2016) 「韓国における給付付き税額控除制度の現状と日本へのインプリケーション—軽減税率より給付付き税額控除?—」基礎研レポート、2016 年 3 月 15 日
- ・ 金 明中 (2018) 「韓国でも児童手当がスタート—制度の定着のためにはまず財源の確保を—」基礎研レター、2018 年 8 月 27 日
- ・ 金 明中 (2019) 「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策 (2) 韓国における無償保育の現状、「出生率」「教育格差」など日本に与えるインプリケーション」pp. 2~9 2019. 7. 23 時事通信社『厚生福祉』第 6503 号
- ・ 金 明中 (2019) 「韓国における無償保育の現状や日本に与えるインプリケーション」基礎研レポート、2019 年 3 月 29 日
- ・ 池本 美香 (2018) 「幼児教育無償化の問題点——財源の制約をふまえて教育政策としての制度設計を——」《税・社会保障改革シリーズ No. 34》2018 年 3 月 16 日
- ・ 女性家族部 (2006) 「2010 年、保育料の支援対象児童の割合を 80.8%まで拡大」2006 年 7 月 27 日

第8章 韓国における公的扶助制度の現状と課題

韓国における公的扶助制度は、朴正熙政権時代に導入され、保守政権の金大中政権(1998年2月25日～2003年2月24日)時代に大きな変化を迎える。つまり、2000年10月から既存の「生活保護制度」を大きく変えた、新しい公的扶助制度の「国民基礎生活保障制度」が施行されることになる。国民基礎生活保障制度の施行により受給対象の制限がなくなり、生計給付の受給者数が増加する等、確かに過去の生活保護制度に比べて、セーフティーネットは強化された。また、朴槿恵政権(2013年2月25日～2017年3月10日)時代には、国民基礎生活保障制度の給付方式が、所得認定額が最低生計費以下の者だけを対象にし、生活給付を含めたすべての給付を支給する「パッケージ給付」から扶助ごとに選定基準や給付水準を設定する「個別給付」に変更された。進歩政権である現在の文在寅政権(2017年5月10日～)では扶養者義務基準の緩和等、受給者を拡大するための国民基礎生活保障制度の改革が議論されている。

1. はじめに¹³²

韓国社会に公的扶助制度が導入されてから今年で58年目を迎えている。韓国における公的扶助制度は戦前である1944年に実施された「朝鮮救護令」を出発点にしているものの、本格的に制度として実施されたのは1961年に「生活保護法」が制定されてからだと言える。しかしながら、生活保護制度は働く能力のない者であっても18歳未満あるいは65歳以上という年齢基準を適用する等により受給を限定しており、最後のセーフティーネット制度としての役割や機能を担うことが出来なかった。特に、1997年に発生したIMF経済危機を原因とする倒産や失業により生活困窮者が増加すると、生活保護制度の問題点がより明らかになり、市民団体を中心に国の責任をより明確にした新しい公的扶助制度の導入が要求されはじめた。

市民団体等の提案に対する当時の金泳三大統領政府の最初の反応は微温的だったものの、1999年6月21日に金大中大統領が新しい国民基礎生活保障制度の導入意向を明らかにした「蔚山(ウルサン)発言」以降、国民基礎生活保障法に対する韓国政府の立場は大きく変わり、2000年10月から新しい公的扶助制度として「国民基礎生活保障制度」が施行されることになった。韓国政府が国民基礎生活保障制度を施行した理由は、従来の生活保護制度がすべての社会的リスクに対する「包括性(Comprehensiveness)」、全社会構成員に適用される「普遍性(Universalism)」、最低限の生計が維持できる「国民生活環境最低基準(National Minimum)」の保障というセーフティーネットの基本原則を満たしていなかったからである

¹³² 本章は、金明中(2019)「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策(7)生活保護制度と国民基礎生活保障制度：韓国における公的扶助制度の現状と課題(上)」『厚生福祉』第6528号、金明中(2019)「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策(8)貧困層の増加に対応、受給者の自立促進へ：韓国における公的扶助制度の現状と課題(下)」『厚生福祉』第6533号加筆・修正したものである。

国民基礎生活保障制度の施行により受給対象の制限がなくなり、生計給付の受給者数が増加する等、確かに過去の生活保護制度に比べて、セーフティーネットは強化されたものの、厳しい選定基準により死角地帯に置かれている生活困窮者が対象から排除される問題点が相変わらず残されていた。そこで、韓国政府は増加する貧困層に対する経済的支援の拡大や勤労貧困層に対する自立を助長することを目的に、国民基礎生活保障制度の給付方式を、所得認定額が最低生計費以下の者だけを対象にし、生活給付を含めたすべての給付を支給する「パッケージ給付」から扶助ごとに選定基準や給付水準を設定する「個別給付」に変更し、2015年7月1日から施行している。

2. 韓国における公的扶助制度の変遷

(1) 生活保護制度の実施

韓国における近代的な意味の公的扶助制度が始まったのは日本統治時代の1944年3月1日に朝鮮総督府¹³⁴により「朝鮮救護令」（日本の救護法と類似）が公表されてからである。朝鮮救護令は1年程度実施されてから、太平洋戦争の終結に伴い法的効力を喪失した。しかしながら、終戦後も新しい公的扶助制度が実施されなかったため、朝鮮救護令は1961年に生活保護法が制定されるまで韓国内の唯一の公的扶助制度としてその命脈を保つことになった。但し、朝鮮救護令の対象者は、貧困によって生活ができない者のうち、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の児童、③分娩保護を必要とする妊産婦、④6歳以下の子どもを扶養している女性、⑤障がい、疾病等により就労に支障がある者のいずれかに該当する者に制限されていた。

1961年5月16日の軍事クーデターにより樹立された朴正熙軍事政権は「絶望と飢餓の線上で喘ぐ民生苦を早急に解決し、国家の自主経済建設に傾注する」という「革命公約」¹³⁵に基づいて1961年12月に公的扶助制度の基本法として生活保護法を制定し、1962年から施行した。しかしながら対象者を制限する等制度の内容は日本の生活保護制度よりは1929年に日本で制定された救護法に近かった。

韓国の生活保護制度は、「老齢、疾病、その他就労能力の喪失によって生活を維持する能力がない者や経済的に大変な立場におかれている者等の最低生活を保障し、彼らを自立さ

¹³³ 保健福祉部・韓国保健社会研究院（2010）「国民基礎生活保障制度10年史」

¹³⁴ 日韓併合に伴って、1910年9月30日朝鮮統治のために日本政府が設けた最高機関。

¹³⁵ 6大革命公約は次の通りである。①反共を国是の第一とし、これまで形式的で、掛け声だけに留まっていた反共体制を再整備・強化する。②国連憲章を遵守し、国際協約を充実して履行し、米国をはじめとする自由友邦との紐帯を一層強固にする。③国の社会のあらゆる不敗と旧悪を一掃し、頹廢した国民道義と民族正気を立て直すため、清新な気風を振興する④絶望と飢餓の線上で喘ぐ民生苦を早急に解決し、国家自主経済建設に傾注する。⑤民族的宿願である国土統一のために、共産主義と対決することの出来る実力の培養に全力を集中する。⑥このような私達の課業が成就すれば、清新で良心的な政治家たちにいつでも政権を移譲し私達は本来の任務に復帰する用意がある。

せることにより社会福祉の向上に寄与すること」を目的にした。

給付の対象者は、扶養義務者がいない又は扶養義務者がいても扶養が受けられない者のうち、①65歳以上の老衰者、②18歳未満の児童、③妊産婦、④疾病あるいは障がいにより就労に支障がある者、⑤その他に生活が困窮で、保護機関が法律による保護が必要だと認められた者のいずれかに該当する者で、扶養義務者がいない又は扶養義務者がいても扶養能力がない者である。対象者の範囲が従来の朝鮮救護令に比べると少し広がったものの、対象者は相変わらず制限されており、普遍的に扶助を行う一般扶助というよりは制限扶助に近い制度であった。給付は、生計（日本の生活扶助に当たる）、医療、出産、葬祭給付¹³⁶が実施されていた。

1960年代の韓国社会は農業を中心としていたものの、農家の生産性が低く、国民の多くが食糧不足に見舞われ、飢餓に苦しんでいた。軍事政権は、軍事政権の正当性を強調し、民心を買うための手段として生活保護制度を施行したものの、貧困層の一部だけを一時的に支援する緊急措置に留まっていた。1960年代末までの生活保護制度の財源は、外国からの救護品や海外救援金、そしてアメリカの余剰農産物支援に大きく依存しており、生活保護による政府からの支援は食糧による現物給付が中心であった。また、働く能力のある貧困層に対しては、アメリカから支援された余剰農産物を「財源」に「自助勤労事業」という公共事業を実施し、賃金として食糧が支給された。

生活保護法は1961年の施行以降、数回に渡り部分的な改正が行われた。例えば1977年末には名ばかりの医療保護事業を生活保護法から切り離し、医療保護法を新しく制定・公布した。その結果1978年から生活保護制度の対象者に対する医療保護が本格的に実施された。しかしながら、医療保護では公的医療保険制度に比べて低い診療報酬が適用されたので、医療機関が医療保護対象者の診療を回避する問題が発生した（保険証も一般人を対象とする健康保険とは異なったので、医療機関に行くのを忌避する人もいた）。

1979年には「生活保護対象者の中学校課程授業料支援規定」を制定し、生活保護世帯の中学校課程の子供に入学金や授業料が支援されることになった。1981年からは貧困対策の一環として特別な技術がないことが原因で就職ができない生活保護対象者に対する職業訓練を実施し、1982年2月からは「零細民（以下、貧困層）総合対策」としても職業訓練や就業斡旋を実施したものの、予算や準備不足で大きな効果は得られなかった。

1982年には「生活保護対象者の中学校課程授業料支援規定」が「教育給付」に変更・施行されると共に「自活給付」が新しく生活保護制度に組み込まれたことにより、生活保護制度の給付は既存の4つ——生計、医療、出産、葬祭給付——から6つに増えた。また、1984年からは生活保護制度の対象者を行政の判断で選定する措置方式から、保護を必要とする人が自ら申請することを前提とする申請主義に変更した。さらに、1987年からは公的扶助の

¹³⁶ 日本の生活保護法の「扶助」という用語は、韓国の生活保護法（1961年12月～2000年9月）では「保護」に、国民基礎生活保護法（2000年10月～）では「給与」という用語が使われている。本文では用語による混沌を避けるために「給付」に統一した。

体系化や専門化のために公的扶助の業務を担当する社会福祉専門要員¹³⁷を行政機関(洞事務所)に配置し始めた。

1997年には生活保護制度の第2次改正が行われ、扶養義務者の範囲の縮小(既存の8親等以内の父系親族や4親等以内の母系親族から直系血族及び配偶者や生計を共にする2親等以内の親族に変更)、自立訓練機関の指定及び自立関連制度を新設する等生活保護制度の不備な点が改善・補完された。

1961年に制定された生活保護法は、上記でも紹介したように、数回にわたる改正が行われたものの、貧困の責任を国よりは生活困窮者自身や家族などの扶養義務者に押し付ける傾向が強く残っている等、公的扶助制度として様々な問題点をかかえていた。

その中で1997年に発生したIMF経済危機は韓国における生活保護制度を再検討するきっかけになった。IMF経済危機以降、韓国では企業の倒産、廃業、構造調整が続くことにより、1997年11月に2.6%であった失業率は、1999年2月には8.6%まで上昇した。このような大量失業やそれによる生活困窮者の増加は、韓国社会における新しい社会問題として浮上し、貧困問題の解決のための政府の責任がより強く要求された。しかしながら、生活保護制度は18歳未満あるいは65歳以上という年齢基準を適用する等働く能力のない者を受給の対象にしており、経済危機により長期的に失業状態におかれている働く能力のある現役世代は制度が利用できず、最後のセーフティーネット制度としての役割を十分に果たしていないという問題点が指摘された。また、生活保護法は、地域、世帯規模、世帯類型などに対する区分がなく全国的に同一な最低生活費¹³⁸(一人当たり)を適用しており、都市地域に居住している1~2人世帯がなかなか給付対象者として選定されないという問題点を抱えていた。

そこで、「参与連帯」¹³⁹を中心とする28の市民団体は、1998年に「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」を結成し、セーフティーネット機能の強化を含めた生活保護法の全面改正を要求した。その主な内容には「基本的生活保護は国民の権利であり、国の義務であること」、「勤労能力がある人は生活保護の対象から排除される受給資格の年齢基準を撤廃すべきであること」、「政府が最低生活費を決めて所得認定額がそれを下回る世帯は給付の対象にすべきであること」等が含まれていた。市民団体等の提案に対する金泳三大統領の下での韓国政府の反応は微温的だったものの、1999年6月21日に金大中大統領が新しい生活保護である国民基礎生活保障制度の導入意向を明らかにした「蔚山(ウルサン)発言」¹⁴⁰以降、生活

137 社会福祉専門要員は、生活保護、児童福祉、老人福祉、障害者福祉、母子福祉関連業務を担当していた。

138 韓国では、「最低生計費」という用語が使われているが、用語による混沌を避けるために本稿では日本の「最低生活費」という用語で統一している。

139 金泳三政権時代の1994年9月に発足した韓国における市民運動団体。

140 1991年6月21日に蔚山にて行われた演説で金大中元大統領は、「中産層と低所得者がより安心して生活できる国民生活基本法を制定する」と発言した。

保護法に対する政府の立場は大きく変わることになった¹⁴¹。その後、1999年8月12日に国会で既存の生活保護法を改正して名称を変更した国民基礎生活保障法が満場一致で成立し、2000年10月から新しい公的扶助制度として「国民基礎生活保障制度」が施行された。

(2) 国民基礎生活保障制度の主な内容

1) 権利性の強化

生活保護法が国民基礎生活保障法に名称が変わったことは法の性格が変わったことを意味する。つまり、従来は恩恵的な次元から実施されていた公的扶助が、国の義務や国民の権利として位置づけられるようになった。国の責任を強化した部分は用語の変更からも現れている。つまり、従来は生活保護法では被保護者、在宅保護、保護機関、生計保護、医療保護等のように「保護」という言葉が使われていたが、国民基礎生活保障法では貧困に対する国の責任を強調し、貧困線以下で生活している世帯は国がその生活を保障すべきだという観点から、保護の代わりに保障や受給権者、保障機関、生計給付、医療給付という言葉を使うようになった¹⁴²。

2) 受給対象者選定における年齢基準を廃止

国民基礎生活保障制度では、生活保護制度の限界を乗り越えるために、給付の対象を18歳未満、65歳以上で働く能力のない者に制限する年齢基準を廃止し、国が定めた基準を満たす人であれば、働く能力があっても環境的要因（育児をする一人親世帯や家族の介護や看護を担当する場合等）により働くことができない場合を含めて誰でも国民基礎生活保障制度の給付が受給できるように給付対象を拡大した。

3) 給付の判断基準として所得認定額を新設

改正の最も重要なポイントは、給付の判断基準として所得認定額を新設したことである。つまり、国民基礎生活保障制度の受給対象者になるためには、①所得認定額が最低生活費を下回り、②扶養義務者がいない又はいても扶養能力がないという要件を満たす必要がある。

¹⁴¹ 1999年の新年詞で金大中元大統領は、「生産的福祉制度」の必要性を強調した。生産的福祉とは、「すべての国民が人間としての尊厳と自衿心が維持できるように、基本的な生活を保障すると同時に、自立的かつ主体的に経済及び社会活動に参加できる機会を拡大し、分配の公平性を高めることにより、生活の質を向上させ、社会発展を追求する国政理念」として定義されている。つまり、生産的福祉は、再分配の観点からただ国がお金を支給することではなく、働く機会を増やし、仕事を通じて自立できる福祉体制を構築することを目指している考え方だと言える。

¹⁴² 憲法34条は、①全ての国民は人間らしい生活をする権利を有する。②国家は社会保障・社会福祉の増進に努力する義務を負う。③国家は女子の福祉と権益の向上のため努力しなければならない。④国家は老人と青少年の福祉向上のための政策を実施する義務を負う。⑤身体障害者及び疾病・老齢その他の事由により生活能力がない国民は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。⑥国家は災害を予防しその危険から国民を保護するため努力しなければならないと定めている。

2003年¹⁴³から施行された所得認定額は、所得評価額と財産の所得換算額を合算したものである。既存の生活保護法の規定では、生活保護を受給するためには世帯の所得基準や財産基準を同時に満たす必要があり、所得がなくても財産が一定額を超えると対象者として選定されなかった。例えば、財産の所得認定方式が実施されていなかった2002年における国民基礎生活保障制度の対象者の選定基準（4人世帯）は、所得が月額99万ウォン以下、財産が3,600万ウォン以下であったため、4人世帯の所得がゼロで、財産が3,601万ウォンである「A世帯」の場合、財産が基準額を1ウォン超えているので、受給対象者として選定されなかった。一方、所得が月額99万ウォンで財産が3,600万ウォンである「B世帯」の場合は、所得と資産の両方の基準を満たしているため受給対象者として選定された。「A世帯」が「B世帯」より経済的状況がよくないのに、不適切な基準が原因で受給対象者として選定されない問題が発生した。

そこで、国民基礎生活保障制度では、このような問題点を改善するために、所得と財産の両方を適用する受給基準を修正し、世帯の所得評価額と財産の所得換算額を合算した所得認定額が最低生活費より低い場合には受給対象者として選定されるように制度を改正した¹⁴⁴。所得認定額の算定方式は（式1）の通りである。朝鮮救護令、生活保護法、国民基礎生活保障法の違いは図表3を参照して頂きたい。

（式1）所得認定額 = ①所得評価額（1ヶ月、実際所得－世帯特性格別支出費用－勤労所得控除）＋②財産の所得換算額（1ヶ月、（式2））

注1）1ヶ月の所得評価額及び財産を1ヶ月の所得に換算した金額がマイナスである場合には0ウォンに見なす。

注2）実際所得＝勤労所得、事業所得、財産所得、公的移転所得、私的移転所得、扶養料、推定所得¹⁴⁵

（式2）財産の所得換算額（1ヶ月）＝{（財産－基本財産額－負債）＋自動車の評価額} ×財産の種類別所得換算率。

注1）財産は土地、建築物、住宅等の一般資産と株式、国債、保険、預貯金等の金融財産が含まれる。

注2）基本財産額（控除額）：世帯の基本的な生活維持に必要なだと認定した金額で、所得換算額計算の際に控除（図表1、図表2）。

¹⁴³ 財産の所得認定方式は、1999年9月に国会で成立したものの、財産の所得換算率を決めるための準備作業が必要であったため、実際には2003年から施行された。

¹⁴⁴ 扶養義務者がいないか、扶養義務者がいても扶養能力がなく扶養が受けられないことを条件としている。

¹⁴⁵ 国民基礎生活保障制度の条件付き受給者が条件を守らず、所得を把握することができない場合、支出実態調査表による調査を実施して賦課する所得。

図表 1 基本財産額

	大都市	中小都市	農漁村
受給者	5,400万ウォン	3,400万ウォン	2,900万ウォン
扶養義務者	22,800万ウォン	13,600万ウォン	10,150万ウォン

出所：保健福祉部（2017）「2017年国民基礎生活保障事業案内」

図表 2 基本財産額を超過した場合の所得換算率

対象	居住用資産	一般財産	金融財産	自動車
所得換算率	月1.04%	月4.07%	月6.26%	月100%

出所：保健福祉部（2017）「2017年国民基礎生活保障事業案内」

4) 給付の拡大や自治体の財政自立度を考慮

生活保護制度では生活給付、自活給付、教育給付、出産給付、医療給付、葬祭給付という6つの給付を提供していたものの、国民基礎生活保障制度では既存の給付に住居給付や緊急生計給付を追加し、8つの給付が提供されることになった。また、2008年から財政基盤の弱い自治体の社会保障支出を補填する観点から社会福祉費指数を、また、自治体間の財政的不均衡を緩和するという観点から財政自立度を比較して財源の国庫補助率を差等適用（図表3）している。基本的には基準補助率をソウルは50%、地方は80%に設定しておいて、社会福祉費指数と財政自立度の組み合わせを考慮し10%の範囲内で補助率の引上げたり引き下げている（金ゾンワン、2019）。

図表 3 事業別国庫補助率の現状

事業名	国庫補助率	
国民基礎生活保障	教育給付	ソウル40~60%、その他70~90%
	生計給付	ソウル40~60%、その他70~90%
	医療給付	ソウル50%、その他80%
	住居給付	ソウル40~60%、その他70~90%
	出産給付	ソウル40~60%、その他70~90%
	小計	
基礎老齢年金	40~90%	
保育料	ソウル10~30%、その他40~60%	
障がい者年金	ソウル50%、その他70%	
障がい手当	ソウル50%、その他70%	
一人親世帯に対する養育費支援	ソウル50%、その他80%	

5) 伝達体系を縮小

従来の「邑・面・洞」→「市・都」→「中央生活保護委員会」という3段階の伝達体系を、「市・都」→「中央生活保障委員会」という2段階に縮小した。さらに、国民基礎生活保障制度における中央生活保障委員会ではその権限を強化し、主要事項に対する審議及び議決が可能になった（従来の中央生活保護委員会では審議のみが可能）。

図表4 朝鮮救護令、生活保護法、国民基礎生活保障法の比較

	朝鮮救護令	生活保護法	国民基礎生活保障法
法制定年	1944年	1961年	1999年
施行年	1944年	1962年	2000年
法の趣旨及び性格	治安及び秩序維持、恩恵的な保護（制限扶助）	恩恵的な保護（制限扶助）	国の義務であり、国民の権利（一般扶助）
給付	生計（生活）、医療、助産、生業 ※対象者が死亡した場合には埋葬費を支給 ※基本的に給付は現金給付ではなく、食糧等の現物給付	生計（生活）、医療、出産、葬祭	生計（生活）、住居（住宅）、医療、教育、自活（生業）、出産、葬祭、緊急 ※すべての受給者に基本的に生計給付が支給され、受給者の状況によって他の給付を支給（2015年6月まで） ※パッケージ給付→個別給付（2015年7月から） ※勤労能力のある者は、自活に必要な事業に参加することを条件に自活給付を支給
対象者	貧困によって生活できない者のうち、 ①65歳以上の老衰者 ②13歳以下の児童 ③分娩保護を必要とする妊産婦 ④6歳以下の子どもを扶養している女性 ⑤障がい、疾病等により就労に支障がある者 のいずれかに該当する者	貧困によって生活できない者のうち、 ①65歳以上の老衰者 ②18歳未満の児童 ③妊産婦 ④障がい、疾病等により就労に支障がある者 ⑤その他保護機関が同法による保護を必要と認める者のいずれかに該当する者 扶養義務者基準、所得基準、財産基準を同時に満たす場合に受給権を付与	①扶養義務者がいない、扶養義務者がいても扶養能力がない又は扶養を受けることができない者で所得認定額が最低生活費以下の者 ②①に含まれない場合でも、生活が困難なため一定期間この法が定める給与の全部又は一部が必要であると保健福祉部長官が認めた者 扶養義務者基準を満たし、所得認定額が最低生活費以下である場合に受給権を付与
年齢基準	65歳以上の衰弱者 13歳以下の児童	65歳以上の衰弱者 18歳未満の児童	なし
最低生活費の決定権限	朝鮮総督部	保健福祉部長官	議決：中央生活保障委員会 決定：保健福祉部長官
扶養義務者の範囲		直系血族とその配偶者 生計を一緒にする1親等以内の親族	1親等以内の直系血族と配偶者
国庫負担等	基本的には自治体の負担	①給付費・人件費・行政事務費等：国が1/2を補助 ②自治体が救護施設を設置する場合の費用等：国が7/12の範囲内で補助。	①国が40/100～90/100を負担（地方自治体の財政自立度を考慮し、財政分担比率を差等適用） ②市・道が国の負担分を除いた金額から30/100～70/100を負担

3. 国民基礎生活保障制度の改革（2015年7月1日施行）

近年の経済のグローバル化、産業構造の変化、そして労働力の非正規化の進行などにより所得分配の格差が進み、韓国社会には貧困層が増加することになった。そこで、所得認定額が最低生活費を下回れば、医療や住居などの他の給付も受給できる一方で、所得認定額が最低生活費の基準を少しでも超えた場合、すべての給付が中止される「All or Nothing」をベースにしていた従来（2000年10月から2015年6月まで）のパッケージ給付方式（所得認定額が最低生計費以下の世帯に生計給付を含めた全ての給付を一括的に支給する方式）では広がる貧困を防ぐことには限界があった。

最低生計費が低く設定されていたために、特に「次上位階層」¹⁴⁶と言われている勤労貧困層は、国民基礎生活保障制度のような公的扶助制度や老齢、疾病、失業等の際に利用できる公的社会保険制度の適用から除外されているケースが多く、貧困から抜け出せない状況に置かれていた。そこで、韓国政府はより多くの人に国民基礎生活保障制度が適用されるように、また増加する貧困層に対する経済的支援の拡大や勤労貧困層に対する自立を助長することを目的に、国民基礎生活保障制度の給付方式を「パッケージ給付」から「個別給付」に変更し、2015年7月1日から施行している。

国民基礎生活保障法の給付方式の改正に大きな影響を与えたのは「松坡（ソンパ）母娘3人の自殺事件」だと言える。「松坡（ソンパ）母娘3人の自殺事件」とは、ソウル市松坡区のある半地下の部屋で生活に苦しんでいた母親が「本当に申し訳ありません」というメモと全財産である現金70万ウォンを家賃と公共料金として残して、2人の娘と共に着火炭を焚いて自殺した事件である。母娘3人は2002年に父親が癌で亡くなってから、滞納された病院費等の返済に追われ生活に困窮していた。2人の娘は債務不履行¹⁴⁷や健康悪化によって継続的に働くことができず、その上に生計の責任を負った母親も突然、腕に怪我をして働けなくなった。それ以降母娘3人は更なる生計困難に追いやられており、結局、2014年2月26日、一緒に自殺するという選択をするようになった。母娘3人は自殺する3年前に国民基礎生活保障制度の対象者になるための申請をしたものの、母親の所得認定額が最低生活費をわずかに超えていたので、受給対象になれなかった。その後は再申請をせずに母親の収入だけでぎりぎりの生活をしてきた。この事件を契機に福祉死角地帯の問題の深刻性が社会的に大きく浮き彫りになり、韓国政府は「国民基礎生活保障法」を改正する方向に舵を切ったのである。

2000年から約15年間施行されていた国民基礎生活保障制度は、貧困層が増加する中で受給者の選定基準を厳しく維持していたので貧困の死角地帯の解消に対する対策として適切ではなかった。国民基礎生活保障制度の予算は増加傾向にあるものの、増加した予算は既存

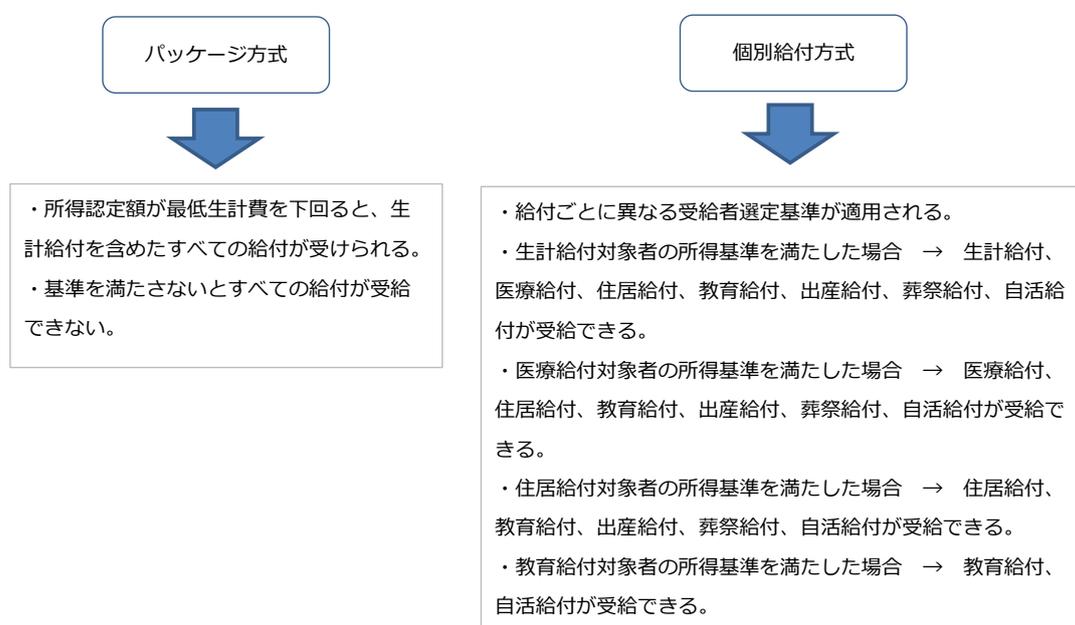
¹⁴⁶ 所得が最低生活費の120%以下かつ公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の給付対象から除外された所得階層。

¹⁴⁷ 債務不履行者でも就職することは可能であるものの、給料等が個人名義の通帳に振り込まれないか、給料の差し押さえ等の通知が会社に届くケースもあるので、上司の機嫌を伺うこともあり、普通の人に比べると継続的な勤務が難しいと言えるだろう。

の受給者の給付額を増やす方向に働いていたので、その結果死角地帯の貧困層はそのまま放置されるケースが多かった(3節の図表8を参照すると、予算額は毎年増加しているのに、受給者数はむしろ減少(2010年～2014年)していることが分かる)。

今回の法改正では、①受給者の選定及び給付の支給基準を最低生活費から基準中位所得に変更、②パッケージ給付方式から給付ごとに対象者の選定基準及び最低保障水準を決定する個別給付に変更、③扶養義務者基準を緩和し、扶養義務者基準により福祉の死角地帯におかれていた人々に対する受給を拡大、④貧困対策に対する政府の義務強化、⑤所管中央行政機関の長による基礎生活保障基本計画の策定等の措置を行っている。

図表5 パッケージ方式と個別給付方式の比較



ここで、基準中位所得とは国民基礎生活保障制度の受給者選定の基準となる世帯所得の中位値である(図表5)。既存の最低生計費方式では、国が健康で文化的な生活を営むために必要な最低限度の金額を決め、世帯の所得認定額(1カ月の所得評価額と財産を所得に換算した金額の合計)と比較して受給権を認めた。最低生計費方式では、世帯の所得認定額が最低生計費に及ばず、扶養義務者基準を満たしている場合、政府が該当する世帯に最低生計費と所得認定額の差額を給付として支給した。韓国政府は国民の所得及び支出水準、そして受給権者の世帯類型など生活実態、物価上昇率等を考慮し最低生計費を決定した。つまり、最低生計費は、国民基礎生活保障制度の受給者選定のみならず、緊急福祉支援、障害年金(手当)、保育料支援など社会保障制度の対象者を選定する重要な基準であった。

一方、基準中位所得方式では、世帯の中位所得と所得認定額を比較して受給権を認める。

基準中位所得とは、給付の基準にするために中央生活保障委員会の審議・議決を経て告示する（毎年 8 月 1 日）世帯所得の中位値である。最低生計費方式では一定の基準を超えない人が受給の対象になったものの、基準中位所得方式が導入されてからは給付別の需給者を基準中位所得に合わせて決めることになった。

4. 国民基礎生活保障制度の概要

国民基礎生活保障制度の給付は、①国家責任による最低生活保障、②保護の補足性、③自立支援、④個別性、⑤他の給付を優先、⑥家族扶養を優先、⑦普遍性を原則に支給されている。また、国民基礎生活保障制度は、受給者の権利を強化する目的で支援金の名称を「保護」から「給与」に変更し、7つの給付（生計（日本の生活扶助、緊急を含む）、住居（日本の住宅扶助）、医療、自活（日本の生業扶助）、教育、出産、葬祭）を提供している¹⁴⁸。国民基礎生活保障制度の給付における原則と給付の詳細は次の通りである。

（1）国民基礎生活保障制度の原則

- ①国家責任による最低生活保障の原則：生活に困窮するすべての国民に国の責任によって最低生活を保障する。
- ②保護の補足性の原則：国民基礎生活保障制度による給付の支給はあくまで補足として適用されるものであり、生活困難者は自分でできることは全て行い、それでも自律が難しい場合に初めて保護を適用する。
- ③自立支援の原則：働く能力のある受給対象者に対しては自活事業に参加することを条件に給付を支給する。
- ④個別性の原則：国民基礎生活保障法が給付水準を定める時に受給者の年齢、世帯規模、居住地域など個別世帯の状況を最大限反映すべきである。
- ⑤他の給付を優先とする原則：給付を申請した者が、他の制度により給付が受給できる場合には、国民基礎生活保障制度より優先的にそちらの給付を利用すべきである。
- ⑥家族扶養を優先とする原則：給付を申請した者が扶養義務者により扶養されることが可能な場合、国民基礎生活保障制度より優先的に扶養義務者の保護が行われるべきである。
- ⑦普遍性の原則：経済的に困窮な者は誰でも国家の保護が受けられる。

（2）給付の種類

①生計給付（日本の生活扶助に当たる）

・概要：生計給付は、受給者に日常生活を送る上で必要な物資や衣料品、食料品、燃料等の購入に必要な金品を支給（支給日は毎月 20 日、世帯単位に支給）。

→ 条件付き生計給付：働く能力がある条件付き受給者に対しては自活事業に参加する

¹⁴⁸ 日本との違いは介護扶助が実施されていない代わりに、緊急給付が実施されていることである。

ことを条件に生計給付を支給。

→ 緊急生計給付：受給対象者として選定される前に緊急に生計給付を支給する必要がある場合、市長・区長等の首長の判断により生計給付を支給。

・給付対象：世帯の所得認定額が生計給付対象者の所得基準（基準中位所得の30%）以下の世帯で扶養義務者基準を満たしている世帯。

・給付水準：

→ 生計給付：世帯人員別生計給付対象者の所得基準（基準中位所得の30%、図表6）から所得認定額を差し引いた分

→ 緊急生計給付：基準中位所得の15%に該当する金額を支給（図表6）

図表6 世帯人員・給付別「国民基礎生活保障制度」対象者の所得基準

単位：ウォン

世帯人数	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人
基準中位所得	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368	7,389,715
生計給付対象者の所得基準 (基準中位所得の30%)	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
緊急生計給付対象者の所得基準 (基準中位所得の15%)	263,579	448,797	580,587	712,376	844,166	975,955	1,108,457
住居給付対象者の所得基準 (基準中位所得の45%)	790,737	1,346,391	1,741,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
医療給付対象者の所得基準 (基準中位所得の40%)	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
教育給付対象者の所得基準 (基準中位所得の50%)	878,597	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2,813,886	3,253,184	3,694,858

注) 基準中位所得：世帯員が1人増加するたびに883,347ウォンずつ増加

出所：保健福祉部. 2020. 「2020年国民基礎生活保障事業案内」を用いて筆者作成

②住居給付（日本の住宅扶助に当たる）

・概要：受給者が居住するために必要な住居の確保に必要な賃借料、維持補修費等を支給。

・給付対象：世帯の所得認定額が住居給付対象者の所得基準（基準中位所得の45%、図表6）以下の世帯で扶養義務者基準を満たしている世帯。

・給付水準：

→所得認定額 ≤ 生計給付対象者の所得基準：基準賃貸料（図表7）の全額を支給

→所得認定額 > 生計給付対象者の所得基準：（基準賃貸料から本人負担分を除いた分）を支給

※本人負担分 = (所得認定額 - 生計給付対象者の所得基準) × 30%

図表 7 地域・世帯人員別基準賃貸料 (2020 年基準)

単位：万ウォン (月)

区分	1給地	2給地	3給地	4給地
	(ソウル市)	(京畿道・仁川市)	(広域市・世宗市)	(その他)
1人世帯	26.6	22.5	17.9	15.8
2人世帯	30.2	25.2	19.8	17.4
3人世帯	35.9	30.2	23.6	20.9
4人世帯	41.5	35.1	27.4	23.9
5人世帯	42.9	36.5	28.5	24.9
6人世帯	50.4	43.0	33.1	29.1

注) 世帯員数が7人以上の場合は世帯員が2人増加するたびに10%引き上げ。

出所：国土交通府ホームページ

③医療給付 (日本の医療扶助)

- ・概要：受給者が適切な医療を受けるために必要な費用を支給
- ・給付対象：世帯の所得認定額が医療給付対象者の所得基準 (基準中位所得の 40%、図表 6) 以下の世帯で扶養義務者基準を満たしている世帯。

→医療給付 1 種受給権者：勤労能力がない者だけで構成されている世帯、稀少難治疾病重症疾患、施設に保護されている受給者

→医療給付 2 種受給権者：国民基礎生活保障制度の対象者のうち、医療給付 1 種受給権者以外の世帯

図表 8 医療給付対象者の本人負担

区分		医院	病院、総合病院	指定病院	薬局
医療給付1種	入院	なし	なし	なし	-
	外来	1,000ウォン	1,500ウォン	2,000ウォン	500ウォン
医療給付2種	入院	10%	10%	10%	-
	外来	1,000ウォン	15%	15%	500ウォン

④教育給付：

- ・概要：受給者が適正な教育を受けるための費用を支給
- ・給付対象：世帯の所得認定額が教育給付対象者の所得基準 (基準中位所得の 50%、図表 6) 以下の世帯で扶養義務者基準を満たしている世帯のうち、中学・高校及び同等の学歴が認められる学校、生涯教育法による生涯教育施設、代案学校¹⁴⁹の設立・運営に関する規定によ

¹⁴⁹「代案学校」とは、学業を中断したり個人的特性に沿った教育を受けようとする生徒を対象に、現場実習等体験を中心とした教育、人格形成中心の教育又は個人の素質・適性開発中心の

る学校に入学あるいは在学している者

・給付額：入学金・授業料・学用品の購入費用等を支給（副教材代を含む）、入学金・授業料は学校の長が市長や区長に直接申請。

⑤自活給付（日本の生業扶助に当たる）：

・概要：自活事業を通じて、働く能力のある低所得層が自ら自立できるように技能習得支援及び勤労機会を提供

・給付対象：国民基礎生活保障制度の受給者のうち、働く能力のある者。

・給付額：給付：自活に必要な生業資金の支給や施設・器具の貸与、就業斡旋等情報の提供、自活のための勤労機会を提供。

⑥出産給付：

・概要：分娩前後における受給者を支援・保護するための給付。

・給付対象：生計・医療・住居給付の受給者のうち出産した者（出産予定者を含む）。

・給付額：出生児1人につき60万ウォンを現金で支給。

⑦葬祭給付：

・概要：受給者が死亡し、葬祭を行う場合に、死体の運搬、火葬又は埋葬、葬祭等に必要な費用を支給

・給付対象：葬祭を行う者

・給付額：死亡した者1人につき75万ウォンを現金で支給

(3) 減免制度

国民基礎生活保障の受給世帯に対しては、住民税の非課税、各種公共料金の減免制度等が実施されている。主な減免制度は次の通りである。

①住民税非課税（個人均等割非課税）：生計・医療・住居・教育給付受給者が対象

②テレビ受信料免除（月2,500ウォン）：生計・医療給付受給者が対象

③電気料金割引：

生計・医療給付受給者→割引額の上限は月16,000ウォン（7,8月は20,000ウォン）

住居・教育給付受給者→割引額の上限は月10,000ウォン（7,8月は12,000ウォン）

④暖房費支援：生計・医療給付受給者が対象、世帯人員別に年83,000～116,000ウォンを支給

⑤都市ガス料金割引：生計・医療・住居・教育給付受給者（国民基礎生活保障の受給者以外の次上位階層、障がい者福祉法による1～3級の障がい者等も対象）、冬季は6,000～24,000

教育等多様な教育を行う学校。国公立代案学校と設立認可を受けた代案学校を卒業した場合、小・中・高等学校卒業と同等の学力が認定される。

ウォン

⑥住民登録証再発給、謄本・抄本発給手数料免除：生計・医療・住居・教育給付受給者が対象

⑦上水道・下水道料金減免、従量制廃棄物手数料減免：生計・医療・住居・教育給付受給者が対象

⑧文化ヌリ¹⁵⁰カードの利用料支援：一人当たり年間5万ウォン、生計・医療・住居・教育給付受給者が対象

⑨通信料減免：

・生計・医療給付受給者

市内電話：加入費及び月基本料免除、市内通話75度数（225分）無料

市外電話：市外通話75度数（225分）無料

インターネット電話：加入費及び月基本料免除、市内・外通話150度数（450分）無料

携帯電話：月基本料（上限15,000ウォン）免除及び通話料50%減免（上限30,000ウォン）

超高速・モバイルインターネット：利用料の30%を減免

電話番号案内：114の電話番号案内の料金免除

・住居・教育給付受給者：基本料及び通話料をそれぞれ35%ずつ減免（上限30,000ウォン）

（4）受給者の現状

韓国における公的扶助制度の年度別受給者数は、生活保護制度が施行されていた1999年の148万人から2000年には149万人に少し増加したものの、それ以降は減少に転じ、2002年には135万人まで受給者数が減少した。しかしながら、現金が支給される生計給付の対象者数は生活保護制度が施行されていた1999年の42万人に比べて3倍強も増加した。これは、国民基礎生活保障制度が全受給者に生計給付を支給したことに比べて、既存（2000年10月以前）の生活保護制度は居宅保護対象者と呼ばれる生活無能力者にのみ生計給付を支給したからである。

2003年の国民基礎生活保障制度の改正¹⁵¹により、働く能力の有無と関係なく所得認定額が一定水準以下で扶養義務者基準を満たせば給付が受けられるようになった結果、生計給付の対象者は2009年に157万人まで増加することになった。しかしながら、2010年から導入された社会福祉統合管理網¹⁵²により、扶養義務者がより正確に把握され、扶養義務者の責

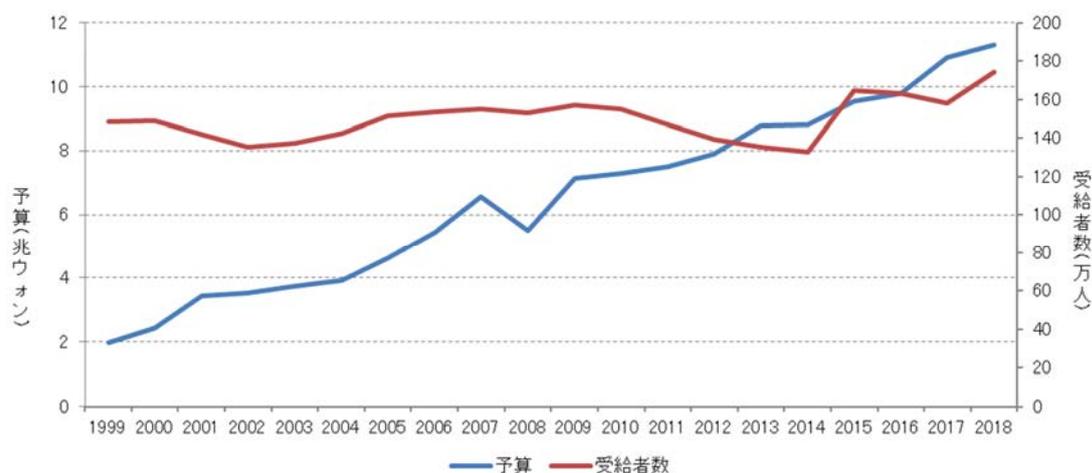
¹⁵⁰ 「ヌリ」は、ハングルで世界という意味。

¹⁵¹ 詳細は、金明中（2017）「韓国における公的扶助制度の現状と課題（前編）—生活保護制度から国民基礎生活保障制度の導入まで—」基礎研レター、2017年3月8日を参照。

¹⁵² 2010年から「社会福祉統合管理網」が実施されることにより、国税庁、雇用労働部、健康保険公団等27機関の215種類の所得及び財産関連情報や人的事項、120種類の福祉サービスに関する履歴が部署間で共有可能になった。詳細は、金明中（2012）「増え続ける生活保護受給者に対する対策は？—韓国の「社会福祉統合管理網」は参考になるのか！—」研究員の眼、2012年11月27日を参照。

任が強調されることになった結果、2010年から2014年まで受給者数が減少し続けた。その後、韓国政府が2015年7月1日に国民基礎生活保障制度の改革を実施することにより2015年以降の受給者数は再び増加傾向にある（図表9）。

図表9 国民基礎生活保障制度の予算（右目盛）と受給者数（左目盛）の推移



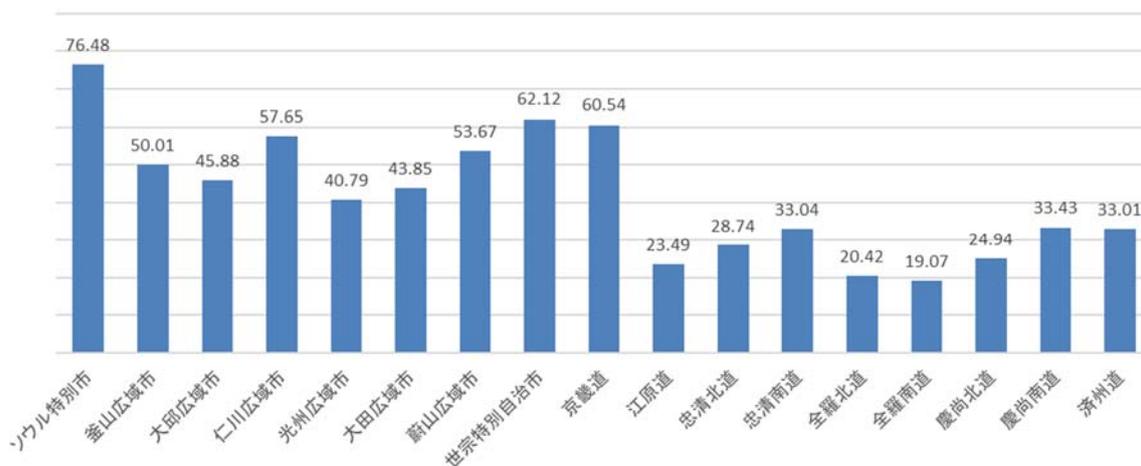
出所：保健福祉部「国民基礎生活保障受給者現況」各年

受給者数の増加には、給付別に受給者選定基準を差別化したことや扶養義務者の条件を緩和したこと等がある程度影響を与えたと考えられる。つまり、生活保障制度の給付方式が「パッケージ給付」から「個別給付」に変更されたことにより、生計給付の基準中位所得を上回る所得があっても医療給付や住宅給付、そして教育給付の基準中位所得を満たせば受給できることになったことが受給者の増加につながった（生計給付は基準中位所得の30%、住居給付は基準中位所得の45%、医療給付は基準中位所得の40%、教育給付は基準中位所得の50%）。また、扶養義務者の所得基準を段階的に引き上げ、国の責任を強化したことも受給者増加にプラスの影響を与えた。韓国政府は2017年8月に重症の障がい者や高齢者を対象とする扶養義務者基準を段階的に緩和すると発表した。その結果2017年11月には受給者及び扶養義務者世帯に重症の障がい者あるいは高齢者が含まれている場合、扶養義務者基準の適用から場外されることになった。また、文在寅政府は2018年10月に住居給付に対する扶養義務者基準を廃止した。さらに、2022年には高齢者世帯や重症の障がい者世帯の生計給付に対する扶養義務者基準が廃止される。このように韓国政府は高齢者や障がい者など社会的弱者を中心に扶養義務者基準を緩和している。生活困窮者の多くが扶養義務者基準の適用を受け、国民基礎生活保障制度の受給対象から除外されている現状を考慮すると、確かに扶養義務者基準は段階的に緩和及び廃止することが望ましい。但し、扶養義務者基準を緩和・廃止するにおいて問題がないわけではない。まず解決すべき問題が財源の確報

だ。扶養義務者基準を緩和・廃止すると受給者が増えるほど政府の財政支出も増加する。ソンビョンドン・その他（2016）は、扶養義務者基準を完全に廃止した場合、約 7.3 兆ウォンの追加費用が発生すると推計した。この金額が 2020 年における国民基礎生活保障制度の予算額（約 14 兆ウォン）の 5 割を超える数値であることを考慮すると、扶養義務者基準を一気に廃止することは韓国政府にとって大きな負担になるに違いない。従って、生活困窮者の生活に最も影響を与えられる生計給付から段階的に廃止することが効果的であろう。

生活保護制度が初めて施行された 1962 年の生活保護の予算は、当時の保健福祉部の予算（19.6 億ウォン）の約 51%である約 9.9 億ウォンであった。生活保護費と国民基礎生活保障制度の財源は¹⁵³、支給額の 10 分の 8 以上を国が、10 分の 2 未満を自治体が負担している。但し、ソウル市の場合には国が 10 分の 5 未満を、自治体が 10 分の 5 以上を負担することになっており、平均的には国が支給額の 4 分の 3 を負担し、自治体が 4 分の 1 を負担している。ソウル市と自治体の国庫負担率が異なる理由は、ソウル市の財政自立度が他の自治体を大きく上回っているからである（図表 10）。

図表 10 地域別財政自立度



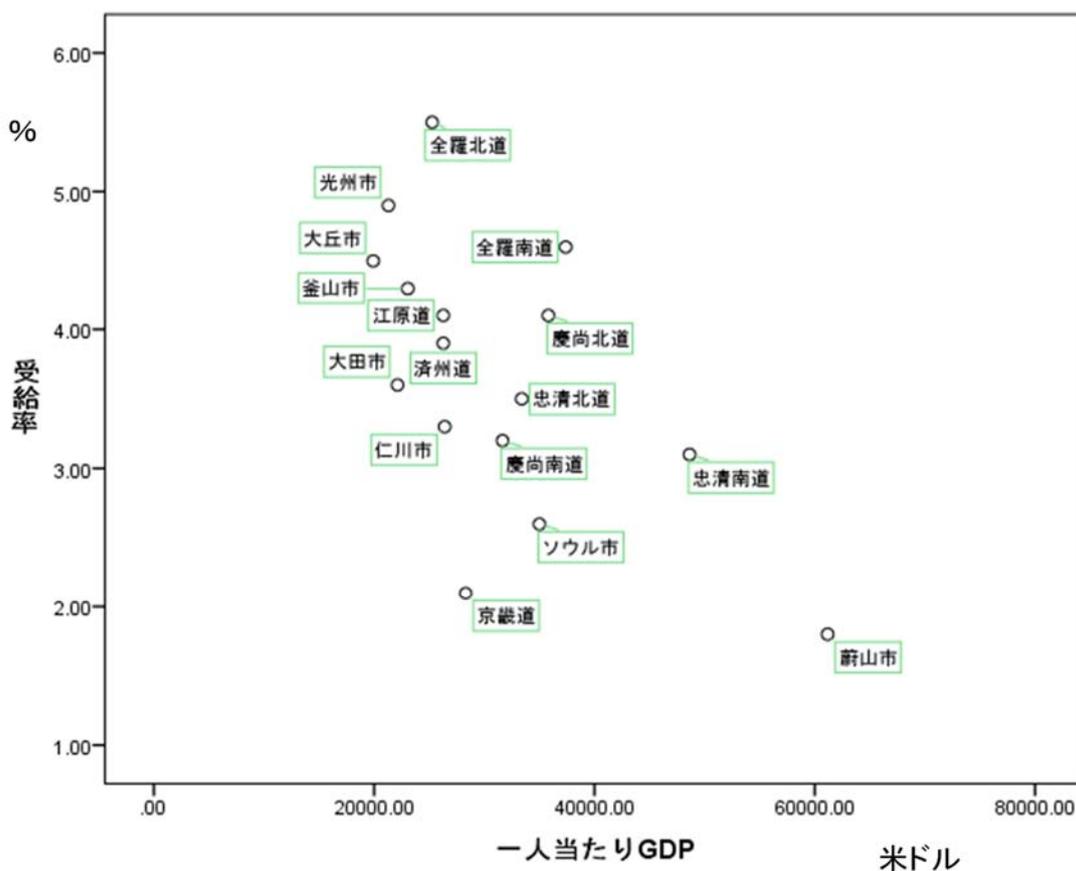
出所：行政安全部「地方財政統計」より筆者作成

生活保護制度の予算は制度の導入以降増加し続け、国民基礎生活保障制度を導入する前の 1999 年には 1.98 兆ウォンまで増加し、2020 年現在には 14.9 兆ウォン（1999 年基準、実質 6.2 兆ウォン）に至っている。

¹⁵³ 日本の生活保護制度は支給額の 4 分の 3 を国が負担し、4 分の 1 を自治体が負担する。

2015年における受給率（日本の保護率に当たる）は3.2%（2018年は3.4%）で、地域別には全羅北道（5.5%）、光州市（4.9%）、全羅南道（4.6%）、大丘市（4.5%）の順で受給率が高いことに比べて、韓国内で一人当たりGDPが最も高い蔚山市の受給率は1.8%と最も低く、地域別の受給率と一人当たりGDPの間には負の相関が見られ、統計的にも有意（5%水準）であった（図表11）¹⁵⁴。

図表 11 受給率と一人当たりGDPの相関



出所：韓国統計庁ホームページから筆者作成

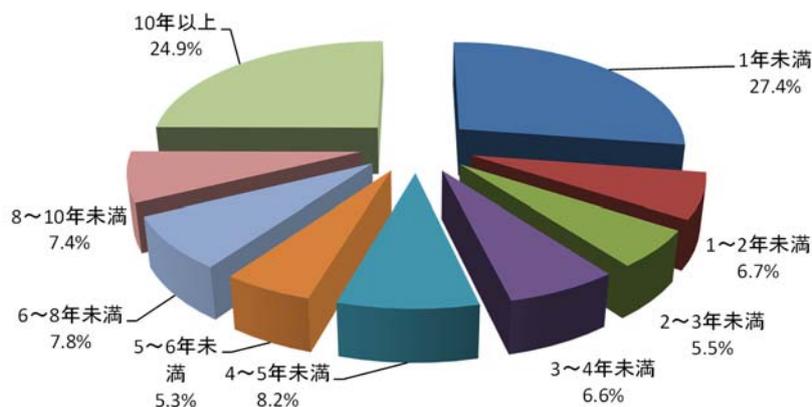
受給者を年齢階層別に見ると、40～64歳が33.3%で最も高く、次は65歳以上（27.6%）、12～19歳（19.4%）の順であった。世帯人数では一人世帯が60.3%で半分以上を占めており、世帯類型別には一般世帯（31.9%）、高齢者世帯（25.8%）、障がい者世帯（18.9%）の順で高い割合を占めた。

世帯の受給期間は、1年未満が27.4%で最も多かったものの、受給期間が10年以上の世帯も24.9%もあり、受給期間が長期化する傾向もみられた（図表12）。日本の事例を参考と

¹⁵⁴ 日本の2016年12月の保護率は1.69%（速報値）。

すると、今後韓国社会における高齢化の進展は受給期間の更なる長期化をもたらす可能性が高い。

図表 12 受給期間別受給者世帯



出所：保健福祉部（2017）『2015年国民基礎生活保障受給者現況』

国民基礎生活保障制度の受給者世帯を世帯類型別に見ると、2001年に34.0%であった高齢者世帯の割合が2015年には23.7%まで低下している。一方、母子世帯や父子世帯、そして障がい者世帯の割合は増加している（図表13）。

高齢化率が上昇しているにもかかわらず、国民基礎生活保障制度の受給者世帯に占める高齢者の割合が低下しているのはなぜだろうか。その主な理由としては高齢者が早期老齢年金を含めて公的年金を受給し始めることになったことや、高齢者に対して基礎年金制度等の所得保障制度が拡大・実施されたことが挙げられる。基礎年金制度は、65歳以上の全高齢者のうち、所得と財産が少ない70%の高齢者に定額の給付を支給する制度で、2008年から実施されている。実際、公的年金の受給資格を満たした人が増加することにより、老齢年金の受給者数は2002年の約73万人から2015年には約383万人まで増加した。また、基礎年金の受給者数は2015年時点で447万人に達している。基礎年金は移転所得に含まれるので、国民基礎生活保障制度の受給者が基礎年金を受給すると基礎年金の受給額だけ受給額が減少したり、場合によっては受給資格を失うことになる。

一方、高齢者世帯の割合が減少したもう一つの理由は、景気の低迷や離婚の増加等により高齢者以外の世帯の受給者数が増加した点を挙げられる。

図表 13 世帯類型別受給者世帯の年度別推移

単位：世帯

		高齢者世帯	少年・少女家長 (世帯主)世帯	母子世帯	父子世帯	障がい者世帯	一般世帯	その他の世帯	合計
2001	世帯数	237,443	13,613	70,152	19,128	100,313	217,462	39,964	698,075
	割合	34.0	2.0	10.0	2.7	14.4	31.2	5.7	100.0
2003	世帯数	238,790	13,932	66,636	17,158	112,987	230,827	37,531	717,861
	割合	33.3	1.9	9.3	2.4	15.7	32.2	5.2	100.0
2005	世帯数	244,565	14,823	77,985	19,450	136,892	276,227	39,803	809,745
	割合	30.2	1.8	9.6	2.4	16.9	34.1	4.9	100.0
2007	世帯数	245,935	14,475	82,920	19,934	154,066	294,872	40,218	852,420
	割合	28.9	1.7	9.7	2.3	18.1	34.6	4.7	100.0
2009	世帯数	244,529	13,533	86,961	21,115	171,330	302,202	43,255	882,925
	割合	27.7	1.5	9.8	2.4	19.4	34.2	4.9	100.0
2011	世帯数	237,213	9,798	83,525	20,479	173,751	277,081	48,842	850,689
	割合	27.9	1.2	9.8	2.4	20.4	32.6	5.7	100.0
2013	世帯数	235,601	6,945	76,270	18,366	175,867	251,372	46,123	810,544
	割合	29.1	0.9	9.4	2.3	21.7	31.0	5.7	100.0
2015	世帯数	262,124	5,188	123,497	34,538	191,723	323,289	73,818	1,014,177
	割合	25.8	0.5	12.2	3.4	18.9	31.9	7.3	100.0

注) 少年・少女家長世帯とは、両親の死亡、離婚、病氣、家出、服役等の事由により未成年の者のみで構成された世帯である。家庭に生活能力がなくなった場合、満二十歳未満の少年少女が、家長(世帯主)となるのを法的に許可する制度。

出所：保健福祉部（2017）『2015年国民基礎生活保障受給者現況』

5. おわりに

韓国政府は、従来に恩恵的な次元から実施されていた公的扶助を、国の義務や国民の権利として位置づけるために、2000年10月から国民基礎生活保障制度を施行した。

国民基礎生活保障制度の実施で受給対象者に対する年齢基準がなくなり、より多くの貧困層が生計給付の対象者として選定されることになった。また、給付額も大きく増加した。しかしながら相変わらず貧困の死角地帯が存在しており、多くの貧困層が公的扶助の受給者として選定されず、経済的に大変な立場におかれていた。そこで、韓国政府は2015年に国民基礎生活保障制度を全面的に改正する改革を実施した。

韓国の公的扶助制度は数回にわたる改正が行われており、その中でも重要な改革としては2000年10月の国民基礎生活保障制度の施行や2015年7月の給付方式の変更（パッケージ給付から個別給付）が挙げられる。両改正の大きな目的は、生活困窮者に対するセーフティネットを強化するとともに受給者の自立を促進させることにあると考えられる。

国民基礎生活保障制度の導入により生計給付の受給者数は既存の生活保護制度に比べて増加したものの、相変わらず貧困の死角地帯が存在しており、助けを必要とする多くの生活困窮者が公的扶助制度の対象から除外されていた。ノデミョン（2016）は、セーフティネットが十分ではなく、貧困層が増加しているにもかかわらず受給者選定基準を厳しく維持したことが死角地帯の解消が容易ではなかった要因であると指摘している。死角地帯の存在には特に扶養義務者基準の適用が影響を与えている可能性が高い。

韓国政府は死角地帯の解消を目的に国民基礎生活保障制度の予算を毎年増やしたものの、厳しい受給者選定基準は増加された予算を新しい受給者の数を増やすより、既存の受給者の給付を増やす方向に働き、死角地帯の問題はあまり改善されなかった。さらに、以前より手厚くなった給付により、既存の受給者の間には受給権を手放したくないという考えが広

がり、自立を阻害する要因として作用した。そこで、韓国政府は2015年7月に給付方式をパッケージ給付から個別給付に変更する改革を行った。その効果で2014年に133万人まで減少していた受給者数が2015年には165万人に急増した。まだ受給者に関する詳細なデータが公表されておらず、受給者数の増加が給付方式の変更による効果であるかどうか確言することはできないものの、既存の方式より多くの貧困層が制度の恩恵を受けられることになったことは事実である。今後の課題はどのような方法で受給者の自立を促進させるかにある。低成長・高齢化が予想される中で、制度改正が死角地帯を解消し、自立や勤労誘引にプラスの影響を与え、その結果受給者数の減少に繋がることを韓国政府は望んでいるだろう。しかしながら受給者が自立するのはそれほど簡単ではない。すでに実施している勤労奨励税制(EITC)を有効に活用しながら受給者の自立を促進する方法を模索すべきである。

国民基礎生活保障制度においても一つ慎重に検討しなければならないのが「扶養義務者基準」である。韓国では2015年の改正により教育給付の選定基準から扶養義務者基準がなくなり、他の給付では扶養義務者の扶養能力判断基準が以前より緩和された。しかしながら市民団体等は厳しい扶養義務者基準が福祉の死角地帯が解消できない最も大きな理由であると主張しながら扶養義務者基準の完全廃止を要求している。日本の場合、生活保護法の第四条において「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」としているものの、一般的には現行生活保護法上、扶養は保護の要件ではないという認識が強い。そこで、韓国においても日本や先進国の事例を参考に扶養義務者基準の見直しを検討するのが望ましい。

所得主導政策を実施している文在寅政府が、扶養義務者基準を含めた国民基礎生活保障制度を今後どのように修正していくのか注目されるところである。

参考文献

韓国語

- ・ イ インゼ・リュ ジンソソック・コン ムンイル・キム ジング (2015)「第13章国民基礎生活保障制度」、『社会保障論 (改正3版)』ナナム
- ・ ガン シンウック (2016)「基礎生活保障改編の効果：選定基準の変化を中心に」『保健福祉フォーラム』2016年11月
- ・ 金 種基 (2001)「零細民の大都市集中抑制対策」韓国開発研究院
- ・ 金 ゴンワン (2019)「国庫補助金の差等補助率制度の財政的衡平化と効率化に対する評価と改善方案」『韓国地方財政論集』第24巻第3号
- ・ ノ デミョン (2016)「基礎生活保障改編：趣旨と経過、そして今後の課題」『保健福祉フォーラム』2016年11月
- ・ 保健福祉部 (2015)「2015年保健福祉統計年報」
- ・ 保健福祉部 (2016)「2016年保健福祉統計年報」
- ・ 保健福祉部 (2017)『2015年国民基礎生活保障受給者現況』

- ・ 保健福祉部（2020）『2017年国民基礎生活保障受給者現況』
- ・ 保健福祉部（2017）「2017年国民基礎生活保障事業案内」
- ・ 保健福祉部（2020）「2020年国民基礎生活保障事業案内」
- ・ 保健福祉部「国民基礎生活保障受給者現況」各年
- ・ 保健福祉部・韓国保健社会研究院（2010）「国民基礎生活保障制度10年史」

日本語

- ・ 金 明中（2012）「増え続ける生活保護受給者に対する対策は？— 韓国の「社会福祉統合管理網」は参考になるのか！—」研究員の眼、2012年11月27日
- ・ 金 明中（2017）「韓国における公的扶助制度の現状と課題（前編）—生活保護制度から国民基礎生活保障制度の導入まで—」基礎研レター、2017年3月8日
- ・ 金 明中（2019）「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策（7）生活保護制度と国民基礎生活保障制度：韓国における公的扶助制度の現状と課題（上）」『厚生福祉』第6528号
- ・ 金 明中（2019）「急速に少子高齢化が進む韓国の社会保障政策（8）貧困層の増加に対応、受給者の自立促進へ：韓国における公的扶助制度の現状と課題（下）」『厚生福祉』第6533号

第9章 韓国における公的年金制度の現状と課題

韓国で公的年金制度が導入されたのは保守政権の盧泰愚政権(1988年2月25日～1993年2月25日)時代である。ソウルオリンピックが行われた1988年には公的年金制度以外にも国民皆保険や最低賃金法も施行された。その後、進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代に所得代替率の引き下げを中心とする大きな改革が行われた。財政再計算の結果を反映し、年金の持続可能性を高めるためである。一方、国民年金や特殊職年金などの公的年金を受給していない高齢者や受給をしていても所得額が一定水準以下の高齢者の所得を支援するために一般会計を財源とする「基礎年金」が2008年1月から実施されている。その後の保守政権では、失業クレジット制度の実施や公務員年金の改正等の制度改正を主に行った。

1. はじめに¹⁵⁵

韓国における公的年金制度は、社会保険方式の公的年金と公的扶助方式の基礎年金制度に区分することができる。社会保険方式の公的年金の中では1961年に公務員年金が最も早く導入され、その後1963年に軍人年金が公務員年金から分離され実施された。1975年に導入された私立学校教員年金は、1978年に対象者を私立学校の事務職員まで拡大し、その名称を私立学校教職員年金に変更し、今まで実際されている。1988年にはついに一般国民を対象とする国民年金制度が導入され、1992年には、郵便局の職員を対象とする別定郵便局職員年金制度が実施された。1999年4月からは都市地域の自営業者まで国民年金に対象者になり、いわゆる国民皆年金制度の時代が到来することになった(図表1)。しかしながら、失業や倒産等により保険料を未納・滞納している人が多く、年金を受け取るための最低の受給資格期間10年(特例適用、原則は25年)を満たせない人が多かった。また、当時の高齢者は年金に加入する機会すらなく、老後生活に対する準備が十分ではない人が多かった。その結果、韓国の高齢者の相当数が経済的に厳しい状況に置かれることになった。

そこで、韓国政府は高齢者の基本的な所得を保証する目的で2008年に一般会計を財源とする基礎老齢年金制度を導入、2014年から「基礎年金」に名称を変更し現在まで実施している。実際、韓国における高齢者の経済的状況はあまりよくない。OECD(2015)によると、韓国の高齢者貧困率(2012年あるいは最新値基準)は49.6%で、比較対象34カ国の中で最も高い水準であり、OECD平均12.4%の4倍に達している¹⁵⁶。韓国において高齢者世帯の貧

¹⁵⁵ 本章は、金明中(2015)「韓国における労働市場と公的年金制度」西村淳編集『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社を加筆・修正したものである。

¹⁵⁶ 韓国政府は、韓国の場合、住宅を保有している高齢者が多いため、OECDのように現金収入だけを基準にすると、貧困率が実際よりも高く出ると見ており、新しい指標の開発に乗り出す必要があると主張している。しかしながら、韓国保健社会研究院が高齢者世帯が保有している不動産を現金収入に換算した場合の貧困率に及ぼす影響を分析したところ、影響があまり大きくないという分析結果が出た。

困率がこのように高い理由としては公的年金がまだ給付面において成熟していないことや早い退職年齢により所得の空白期間が長くなっていることが挙げられる。公的年金の受給者の対被保険者比は、1990年の5.5%以降継続して上昇しているものの、2017年時点でも21.6%に過ぎない。これは日本の60.6%（2017年）を大きく下回る数値である。

また、韓国では2013年4月30日に「雇用上の年齢差別禁止および高齢者雇用促進法改正法」（以下、「高齢者雇用促進法」）が国会で成立したことにより、2016年からは従業員数300人以上の事業所や公的機関に、さらに2017年からは従業員数300人未満のすべての事業所や国、そして地方自治体に60歳定年が義務化された。同時に、2013年から公的年金の老齢年金の支給開始年齢が生まれた年に応じて3年ごとに1歳ずつ、既存の60歳から65歳へ段階的に引き上げられることになっている（図表2）。

図表1 韓国における公的年金制度の概要

区分	導入年度	保険料率	受給資格	年金支給開始年齢	支給方式	所得代替率	給与算定基準	加入者数(人)	受給者数(人)	管掌機関(執行機関)
国民年金	1988	9%(職場:労使折半、地域:全額本人負担、農漁村地域は政府補助金あり)	10年以上加入	2013年61歳~2033年65歳(段階的に引上げ)	年金	2008年50%(40年)→2028年40%	基準所得月額	21,568,354	4,051,371(受給率:18.8%)	保健福祉部(国民年金公団)
公務員年金	1960	16%(個人:8%、国:8%)	10年以上服務	2021年まで60歳、2022年61歳~2033年65歳(段階的に引上げ)	年金と一時金のうち選択可能	56.1%(33年加入)	全在職期間の平均基準所得月額	1,093,038	426,068(受給率:39.0%)	行政案全部(公務員年金公団)
私立学校教職員年金	1975							282,467	59,059(受給率:20.9%)	教育科学技術部(私立学校教職員年金公団)
軍人年金	1963							14%(個人:7%、国:7%)	19年6か月以上服務	退職時に支給

注1)加入者数と受給者数の基準年:2015年

出所:国民年金公団.2016.『国民年金統計年報2015』、公務員年金公団.2016.『2015年度公務員年金統計集』、国防部.2016.『2015年度軍人年金統計年報』、私学年金ホームページ「2015統計年報」から筆者作成

図表2 国民年金の支給開始年齢の引き上げ

~1952年	1953年~1956年	1957年~1960年	1961年~1964年	1965年~1968年	1969年~
60歳	61歳	62歳	63歳	64歳	65歳

注)2012年までは60歳、2013年から5年ごとに1歳ずつ引き上げ

2. 韓国における公的年金制度の概要

(1) 特殊職年金

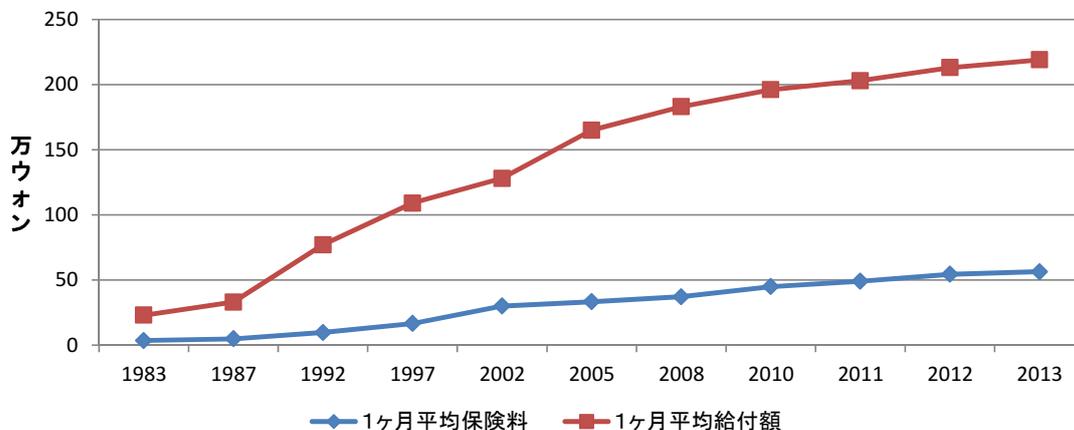
以下では一般的に特殊職年金と言われている公務員年金、私立学校教職員年金、軍人年金、別定郵便局職員年金制度の概要について説明を行いたい。

1) 公務員年金

李承晩大統領の下 1960 年に最初に導入された公務員年金は、長期勤務に対する褒賞や職務に対するインセンティブ的性格が強かった。導入当時 2.3%であった加入者の保険料率は、現在は 8.5% (国の負担分 8.5%で合計 15%)まで引き上げられた(保険料の負担割合は国と折半)。一般的に給付は加入者の保険料や国の負担分で賄われるが、不足分が発生した場合には国あるいは地方自治体の補助金で補う。公務員年金の積立金は 2001 年にすでに枯渇しており、2013 年には 2 兆ウォンの赤字を記録した。さらに、公務員年金公団が 2014 年に発表した推計結果では、既存の制度をそのまま維持した場合、2014 年から 10 年間の公務員年金の財政赤字は 53 兆ウォンに達すると予想した。

公務員年金は国民年金に比べて給付算定方式が異なるなど恩恵が多いという世論の指摘があり、今まで 3 回の改革が行われ (1995 年、2000 年、2010 年)、その結果、年金の支給開始年齢が引き上げられた。しかしながら、公務員年金の所得代替率は 62.7% (33 年加入)で、国民年金の 40% (40 年加入)より高く、実際に 2013 年に給付された 1 ヶ月平均月給付額は、公務員年金が 219 万ウォンで、国民年金の 84 万ウォンより 2.6 倍も高い。さらに、1 ヶ月平均保険料と 1 ヶ月平均給付額の差も毎年拡大している (図表 3)。その結果、政府からの支援金は 2003 年の 548 億ウォンから 2015 年には 3 兆 727 億ウォンに急増した。

図表 3 公務員年金の 1 ヶ月平均保険料と 1 ヶ月平均給付額の推移



出所：公務員年金公団内部資料

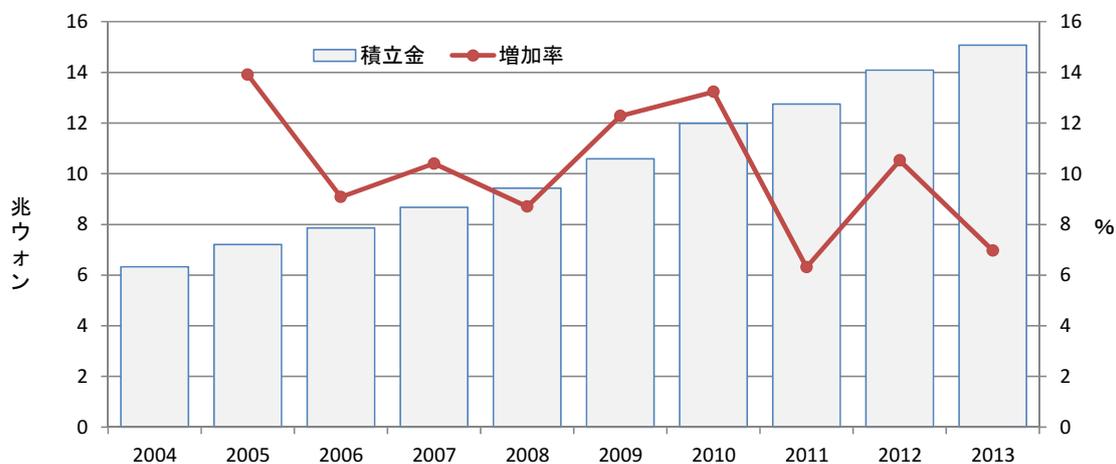
2) 私立学校教職員年金

私立学校教職員年金は、1975 年に教員を対象に導入され、1978 年には事務職員に、1984 年には研究機関の教授などにも拡大・適用されることになった。保険料率は、教員と職員ともに 12.6%であるが、教員の場合は、個人 6.3%、法人 3.705%、国 2.595%の割合で、職員の場合は個人 6.3%、法人 6.3%の割合で保険料を負担している。

私立学校教職員年金は制度の施行が遅れたので、まだ積立金は増加しているが、給付支出

の増加により、積立金の増加率は毎年減少している(図表 4)。

図表 4 私立学校教職員年金の積立金の推移

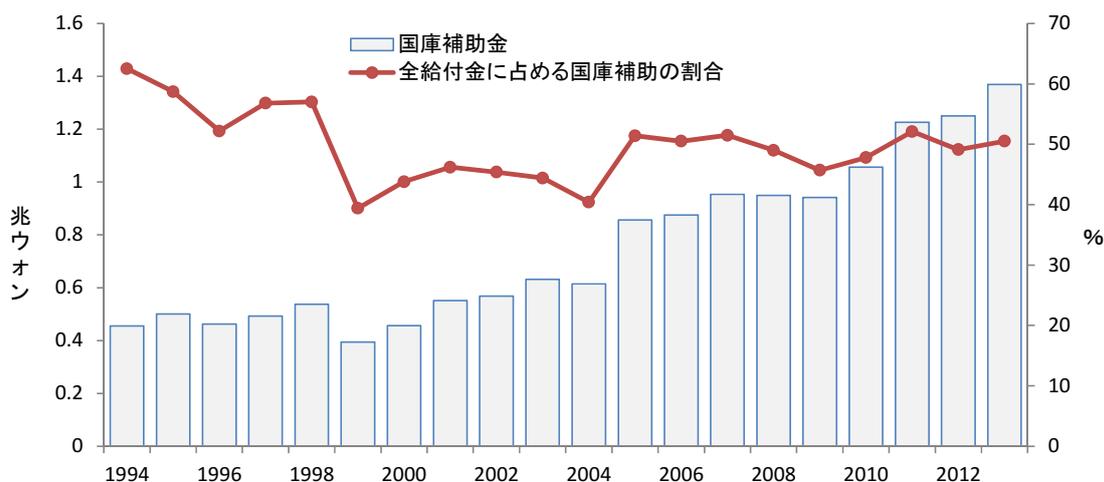


出所：私立学校教職員年金管理公団ホームページ

3) 軍人年金

1963 年公務員年金法から独立してスタートした軍人年金は、早い時期に退職し、長期間年金を受給する受給者が多いことや給付支給方式の寛大さ¹⁵⁷から、すでに 1973 年には支出が収入を上回り、当期収支の赤字が発生するなど早い時期から財政状況が悪化した。現在は、給付額の約 50%を国庫負担で賄っており、年金受給者が増加することにより、国庫負担額は毎年増加している(図表 5)。

図表 5 軍人年金への国庫負担金や国庫負担金の割合の推移



出所：国防部(2014)「2013 年度軍人年金主要統計図表」

¹⁵⁷ 年金給付の算定基準が退職直前の 3 年間の平均報酬月額になっている。

4) 別定郵便局職員年金制度

別定郵便局法の改正によって 1982 年に別定郵便局法退職給与制度として実施された別定郵便局職員年金制度は 1992 年から年金制度として拡大・実施されることになった。別定郵便局年金管理団は、保険料徴収や給付支給関連業務を担当している。2009 年現在の加入者数は 4,148 人、受給者数は 1,035 人、保険料率は 8.5%である。

(2) 国民年金制度

1) 国民年金制度の歴史

韓国は 1960 年代にアメリカや日本からの資金調達やそれを財源とした持続的な経済開発計画の実施によって飛躍的な経済成長を遂げた。経済成長とともに都市への人口集中と核家族化が急速に進み、今まで家族に任されていた老親の扶養などに対する国の責任が大きくなった。特に、高齢者に対する所得保障政策の重要度が認識されるなかで、1973 年国民の生活向上や福祉増進を目標に「国民福祉年金法」が制定・公表され、1974 年 1 月から国民年金制度を施行する予定であったものの、1973 年に起きたオイルショックによって制度の施行は無期限延期されることになった。それ以降いくつかの議論を経て 1981 年の下半期からの国民年金の導入が計画されたものの、1979 年 10 月の朴正熙¹⁵⁸大統領の暗殺事件、1980 年の光州民主化運動が続いて起きることによって、公的年金制度の導入は暫くの間、皆の記憶から消えてしまうことになる。

公的年金の導入に対して再び政府が動き始めたのは 1984 年ごろである。1980 年代に入って公的年金導入に対する議論が再び始まったのは、出生率や死亡率の低下により高齢化が急速に進展し始めたからである。政府は 1984 年 8 月に「国民福祉年金実施準備委員会」を立ち上げ、1986 年 6 月には「国民年金実施準備のための関連者会議」を開き国民年金制度の導入を具体的に論じ始めた。その後も国民年金の導入に対して財政的な問題などを理由に反対の動きがあったものの、公的年金の導入を主張する研究者などの努力によって 1986 年 8 月 11 日、当時の全斗煥¹⁵⁹大統領は「全国民を対象とする医療保険制度の実施」、「最低賃金の導入」とともに「国民年金の導入」を発表することになり、ついに 1988 年から国民年金制度が施行された。

導入当時には 10 人以上の事業所の正規労働者を対象として施行された国民年金制度は、それ以降、加入範囲を拡大し 1992 年には 5 人以上の事業所へ、1995 年には農漁民および農漁村地域自営業者へ、1999 年 4 月には都市地域自営業者へ、2003 年 7 月には 5 人未満の事業所の雇用者に拡大・適用することになった(図表 6)。

¹⁵⁸ 韓国の第 5~9 代大統領。

¹⁵⁹ 韓国の第 11 代大統領。

図表 6 国民年金制度の沿革

1960.01.01	公務員年金の導入
1963.01.01	軍人年金の導入
1975.01.01	私立学校教職員年金の導入
1973.12.24	国民福祉年金法制定
1986.12.31	国民年金法公布（旧法廃止）
1987.09.18	国民年金管理公団設立
1988.01.01	常用労働者10人以上の事業所に対して国民年金制度を実施
1992.01.01	常用労働者5～9人の事業所に対して適用拡大
1992.01.01	別邸郵便局年金の導入
1993.01.01	年金保険料率の引き上げ(6%)、特例老齢年金の支給開始
1995.07.01	農漁村地域に国民年金制度の適用範囲を拡大
1998.01.01	年金保険料率の引き上げ(9%)
1999.04.01	都市地域居住者などに対して適用範囲を拡大
2003.07.01	常用労働者1人以上の事業所まで適用範囲を拡大
2008.01.01	完全老齢年金（加入期間20年）の支給を開始
2009.08.07	国民年金と4つの職域年金の連携事業を開始
2011.01.01	社会保険の徴収統合により、徴収業務を移管
2011.04.01	障害者福祉法上の障害等級の審査開始
2014.07.01	基礎年金制度の実施
2016.08.01	失業クレジット制度の施行

出所：国民年金公団（2019）「国民統計年報 2018」

年金の基本構造は報酬比例年金のみの1階建てで、財政方式は賦課方式により運営されている。保険料率は、制度への加入を促進するために1988年から5年間3%に抑制されていたものの、1993年には6%に、1998年には9%まで引き上げられた。保険料は使用者と労働者、そして、退職金から拠出された。例えば、1996年の保険料率6%は使用者と労働者がそれぞれ2%ずつ負担し、退職金から2%が支出される仕組みであった。その後1999年に退職金からの保険料を拠出する仕組みが廃止され、1999年4月以降の保険料拠出は労使が折半する形で変更された。

一方、地域の場合には保険料の負担による年金制度への未加入を回避する目的で保険料の引き上げ時期を雇用者より延ばして適用した。たとえば、農漁村地域の場合は2000年から6%に、都市地域の場合は、2000年7月に4%に引き上げた後、1年に1ポイントずつ引き上げ2005年7月からは9%の保険料率を適用している。韓国政府は、国民年金制度が農漁村地域に拡大・施行された95年から農漁業に従事している加入者の経済的負担を緩和す

る目的で年金保険料の半分を国庫で補助する制度を導入し、現在まで実施している（保険料を納付する月のみ支援、農漁業による所得より他の所得が多い時には支給を中止、図表 7）。2015 年現在この制度を利用している農漁業従事者数は 373, 228 人に達している。

図表 7 農漁業従事者に対する年金保険料の国庫補助金支援額

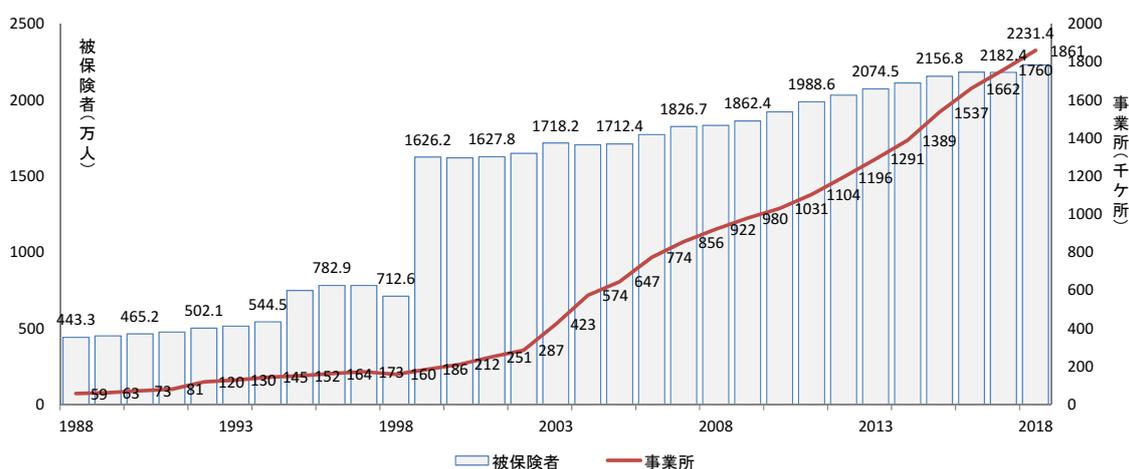
基準所得月額（万ウォン）	23	24	25	26	27	29	31
支援額（ウォン）	10,350	10,800	11,250	11,700	12,150	13,050	13,950
基準所得月額（万ウォン）	34	37	40	44	48	52	79~
支援額（ウォン）	15,300	16,650	18,000	19,800	21,600	23,400	35,550

出所：国民年金公団ホームページから作成

2) 国民年金制度の現況

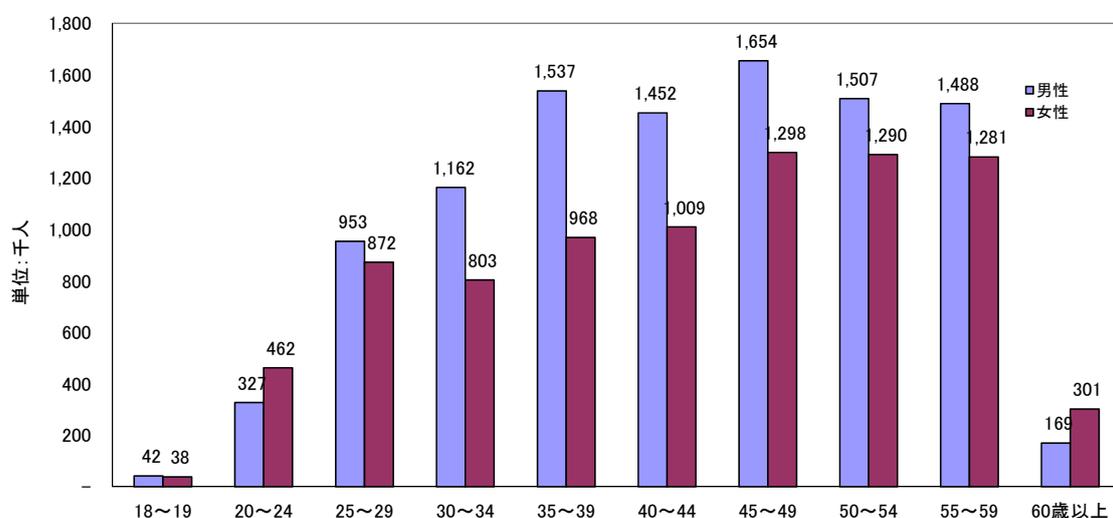
国民年金の被保険者数は、2018 年現在 2, 231 万人まで増加した（図表 8）。このうち、事業所被保険者数は 1, 382 万人で全被保険者の 61. 9%を、地域加入者数は 769 万人で 34. 5%を占めている。男女別の割合は男性が 55. 3%で女性の 44. 7%を上回っているが、このように男性加入者の割合が高い理由は、韓国では日本のように「第 3 号被保険者制度」が実施されていないからである（図表 9）。例えば、日本の場合、2014 年における厚生年金制度の男性加入者の割合は 51. 8%（3, 477 万人）で、女性の 48. 2%（3, 237 万人）を少し上回っているものの、韓国ほど差が大きくないことが分かる。

図表 8 被保険者数などの推移



出所：国民年金公団(2019)『国民年金統計年報 2018』から筆者作成

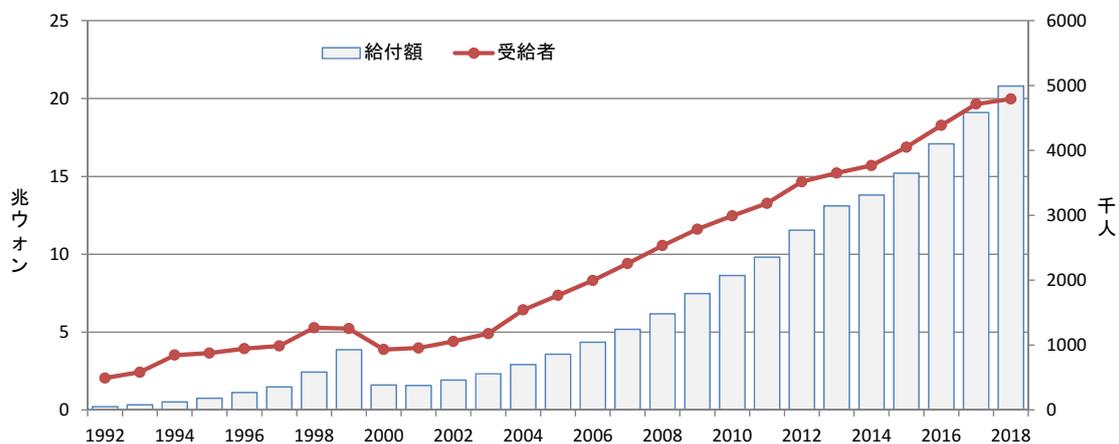
図表 9 国民年金の年齢・性別被保険者数



出所：国民年金公団(2019)『国民年金統計年報 2018』から筆者作成

一方、1999年に125万人であった国民年金の受給者数は、2018年には479万人まで増加した(図表10)。国民年金の受給額も受給者数の増加により1999年の3.9兆ウォンから2018年には20.8兆ウォンまで増加している。

図表 10 国民年金における給付額や受給者の動向



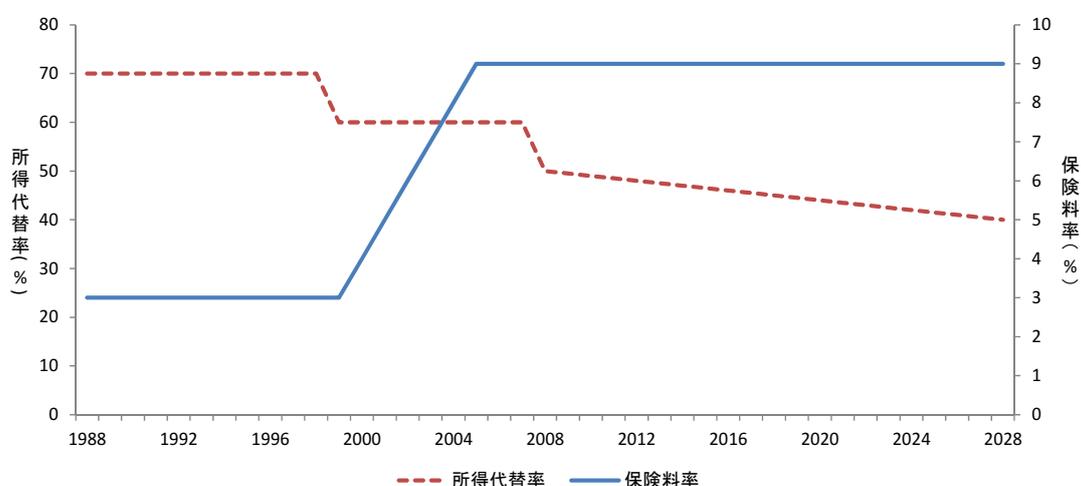
出所：国民年金公団(2014)『国民年金統計年報 2013』から作成

2003年ごろには今後さらに進むことが予想される少子高齢化や労働力人口の減少による年金財政の悪化に対応するために保険料率の引き上げが提案された。すなわち、9%に固定されている保険料率を2010年から5年ごとに1.3%ポイントずつ引き上げ、2030年以降は15.9%を維持するというのがその主な内容である。しかしながら政権交代によるビジネス

フレンドリー政策や景気低迷などが原因で保険料の引き上げは無期限延期された。

導入当時 70%であった所得代替率¹⁶⁰は、1998 年の年金改正によって 60%に引き下げられた。さらに政府は年金財政の枯渇などを理由に 2004 年から 2007 年までの所得代替率は 55%に、2008 年以降は 50%に、2028 年までには 40%までに引き下げることを選んだ(図表 11)。しかしながら、このような所得代替率はあくまでも定まった期間の間(40 年)、保険料を納め続けた被保険者を基準として設計されており、実際多くの被保険者がもらえる所得代替率はそれほど高くないのが現実である。

図表 11 国民年金の保険料率と所得代替率の推移

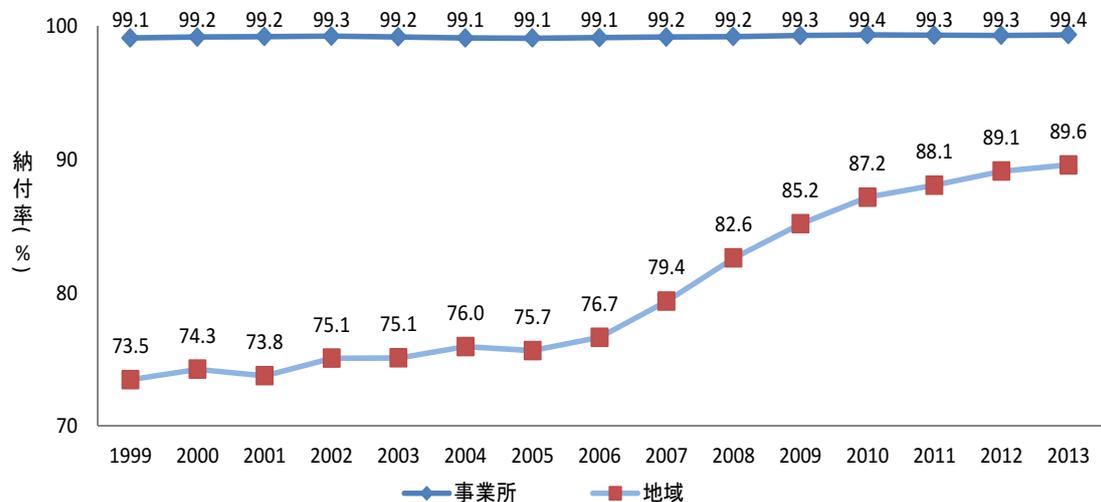


国民年金の保険料納付率は、事業所加入者が 100%近く納付していることに比べて、地域加入者の納付率は事業所加入者のそれに及んでいない。雇用者は労使折半で保険料を負担していることに比べて、地域加入者は保険料全額(標準所得月額9%)を本人が負担している。図表 12 は事業所と地域加入者における保険料納付率の推移を示しており、地域加入者の保険料納付率が継続的に上昇していることが確認できる。では、なぜ納付率は改善されたのか。その一つの理由として、未納者の多くが納付例外者などとして指定されたことが考えられる。図表 13 を見ると、地域加入者に占める納付例外者¹⁶¹の割合は 53.4%で、2002 年以降継続的に上昇している。また、韓国政府は自営業者などの地域加入者の所得を正確に把握し労働者との社会保険料および租税の不公平問題を迅速に解決する目的で社会保障審議委員会の議決によって国務調整室、福祉部、財政経済部、国税庁、企画予算委員会など関連する 8 つの中央部署と市民・労働団体などが参与する「自営業者所得把握委員会」を新設した。また、現金の代わりにクレジットカード等のキャッシュレス決済を奨励している。

¹⁶⁰ 平均標準報酬に対するモデル年金額の割合である。

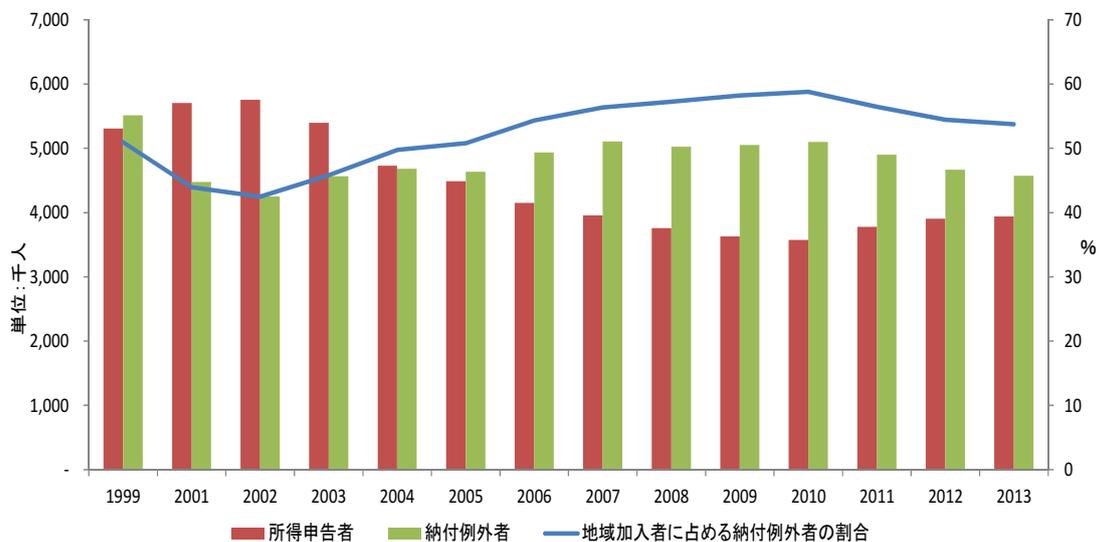
¹⁶¹ 日本の保険料納付猶予制度に当たる。被保険者が倒産や失業により年金保険料を納めることが困難な場合、一定期間の間、保険料の納付を猶予する制度。納付猶予になった期間は年金額には反映されない。

図表 12 職場や地域における保険料納付率の推移



出所： 国民年金公団(2014)『国民年金統計年報 2013』から作成

図表 13 地域加入者における所得申告者や納付例外者の推移（一般労働者）



出所： 国民年金公団(2014)『国民年金統計年報 2013』から筆者作成。

3. 最近の公的年金の改革に関する議論

(1) 国民年金法の2007年改正

年金制度は1997年と2007年に大きな改革が行われた。次は2007年の改革の内容である。

- ・所得代替率の引き下げ：保険料率は9%を維持する代わりに、所得代替率は40年加入時、

既存の60%から2008年には50%、2009年からは毎年0.5%ずつ段階的に下げて2028年からは40%になるように変更した。これは当時の推計で2047年になると年金の積立金が枯渇されることを懸念し、将来世代の負担を少しでも緩和させるための措置である。但し、改正法以前にすでに年金を給付している人には、所得代替率の引き下げは適用されず、既存の所得代替率60%がそのまま適用される。

・減額老齢年金の支給率の引き上げ：減額老齢年金とは、被保険者の加入期間が10年以上20年未満である場合に給付される年金のことである。韓国政府は年金制度に加入したものの、年齢が理由で継続して年金制度に加入できず、年金の受給資格（被保険者期間20年）を満たしていない人に一定金額の年金を給付し、老後生活を保障する目的でこの制度を設けた。減額老齢年金は、年金の加入期間が10年に満たしていない者が対象者であり、20年を基準として1年が足りない場合には5%が、10年が足りない場合には50%が減額され、さらに2.5%が差し引かれてから年金が支給された。改正法では追加的に減額される2.5%をなくすことにより、減額老齢年金の受給額が増加することになった。

・繰り下げ年金制度の導入：在職者老齢年金の受給権者が希望する際には、年金の受給時期を繰り下げることが可能になった。年金の受給時期を繰り下げると1月当たり0.5%の年金が加算される。

・返還一時金の支給時期を調整：従来は国民年金の加入者が公務員年金等の公的年金の被保険者になった場合、その時点で返還一時金が支給されたが、改正法により60歳になってから返還一時金が支給されることになった。

・求職給付を受給していても老齢年金を支給：改正法以前には、雇用保険から求職給付をもらう場合、老齢年金の支給が停止されたが、改正法以後には求職年金と年金の両方が支給されることになった。

・出産クレジット制度の導入：2008年1月1日以降、第2子以降を出産する場合、国民年金の未加入期間を加入期間として認める出産クレジット制度を実施することを決めた。出産クレジット制度の実施により、2人以上の子供を出産すると、未加入期間の最短12ヶ月から最長50ヶ月までが年金の加入期間として認められる（子供2人は12ヶ月、3人は30ヶ月、4人は48ヶ月、5人は50ヶ月）。出産クレジット制度に係るすべての費用は国の負担になる。

・軍服務クレジット制度の導入：2008年1月1日以降、入隊し兵役の義務を担当した者は、国民年金の加入期間が6ヶ月認められ、老齢年金の算定に反映されることになった。軍服務

クレジット制度に係るすべての費用は国の負担になる。

・遺族年金受給条件の男女間差別を解消：改正法以前には妻が死亡した場合、夫は60歳以上あるいは障がい等級2級以上ではないと遺族年金を受給することができなかったが、改正法以降には男性にも年齢や障がい等級に関係なく遺族年金が支給されることになった。

・障がい年金の給付対象を拡大：従来は国民年金に加入している間に初診日があっても、その疾病や負傷が加入以前に発生したものとして認められる場合、障がい年金は支給されなかったが、改正法の施行以降は国民年金に加入する以前に発生した疾病でも、加入中に初診日があると、障がい年金が支給されることになった。

・障がい年金の給付対象を拡大：従来は遺族年金を受給できる子どもや孫は18歳未満であり、18歳に達すると、遺族年金の受給権が消滅されることにより、受給期間が短い場合には受給した給付額が死亡した被保険者が納付した保険料より少ないケースが発生することがあった。しかし改正法では遺族年金の受給者である子どもや孫が18歳に到達して受給した遺族年金の給付額総額が死亡一時金より少ない場合にはその差額を支給するように調整した。

・給付の差押えを制限：支給された給付額が一定金額以下である場合には、口座に支給された給付額は差押えをすることができないように改正し、年金の受給権より保護されることになった。

・標準所得月額の廃止：22万ウォンから360万ウォンまでの所得月額を45等級に区分した標準所得月額の等級制を廃止し、実質所得を基準に年金保険料を賦課するように調整した。

・資格取得月の年金保険料を免除：従来は毎月末に国民年金の被保険者資格を取得しても一ヶ月分の保険料を納めることになっていたが、被保険者の経済的負担を考慮し、加入資格を取得した月の保険料は免除されることになった。

・農漁民に対する年金保険料の国庫支援を継続的の実施：農漁民として認められた被保険者（任意加入者を含む）の保険料の一部を国が負担する（保険料の1/2を超えない範囲で支援、2007年度の場合、最高1ヶ月23,400ウォンを支援）制度を2014年12月31日まで実施することを決めた。

・所得の縮小、脱税に関する資料を国税庁に通知：所得の縮小、脱税に関する資料がある場合には国税庁に通知し、国税庁がその資料に基づき税務調査を実施した場合、その結果を公

団に通知するようにする規定を作成した。

(2) 基礎年金制度の実施

1) 老齢手当や敬老年金

基礎老齢年金制度を施行する以前には、高齢者に対する所得保障政策として老齢手当（1991年施行）や敬老年金（1998年施行）が実施されていた。老齢手当制度は、老後所得保障が十分ではない70歳以上の低所得高齢者の所得を保障し、老後生活の安定を伴う目的として1991年に導入され、1997年からは支給対象年齢を65歳以上に拡大した。支給金額は65歳以上の生活保護対象者の場合は1人当たり35,000ウォン、80歳以上の居宅・施設保護対象者には1人当たり50,000ウォンが支給された（1997年の65歳以上高齢者に対する受給率は9.0%）。

1998年には老齢手当に代わり、敬老年金制度が実施された。敬老年金制度は、1998年の国民皆年金の施行を迎えて年齢上の理由によって年金に加入することができなかった低所得高齢者の所得保障を目的に施行された制度である。

敬老年金制度の対象は65歳以上の高齢者のうち、生活保護制度の受給対象者や低所得者で、本人や扶養義務者の所得、世帯所得、世帯員数、財産等を考慮して選別した。

給付額は以前には一人当たり月最低1万5千ウォンから最大5万ウォンの間が支給されたが、最後の年である2007年には最低支給額が月3万5千ウォンに引き上げられた。敬老年金制度の受給者数は10年間年平均60万人前後であったが、65歳以上高齢者の増加により受給率は1998年の20.4%から2007年には13.6%まで減少した（図表14）。

図表14 敬老年金受給者数の動向

単位：人、%

区分	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
合計	623,479	574,700	565,898	583,755	585,000	618,592	618,531	619,385	612,756	654,227
国民基礎 生活保障受給者	248,764	288,303	333,561	345,769	339,000	346,113	360,360	378,149	387,286	406,488
	39.9	50.2	58.9	59.2	57.9	56.0	58.3	61.1	63.2	62.1
生活保護 受給予備軍	374,715	286,397	232,337	237,986	246,000	272,479	258,171	241,236	225,470	247,739
	60.1	49.8	41.1	40.8	42.1	44.0	41.7	38.9	36.8	37.9
対高齢者割合	20.4	18.0	16.7	16.4	15.5	15.6	14.9	14.2	13.4	13.6

出所：韓国保健社会研究院（2007）「老後所得保障強化のための敬老年金改編方案」

2) 基礎老齢年金

韓国政府は上記で説明した敬老年金制度の代わりに2008年から「基礎老齢年金」を実施した。基礎老齢年金は、国民年金や特殊職年金などの公的年金を受給していない高齢者や受給をしていても所得額が一定水準以下の高齢者の所得を支援するための補完的な性格を持

つ制度である。この制度は、65歳以上の全高齢者のうち、所得と財産が少ない70%¹⁶²の高齢者に定額の給付を支給する制度で、2008年1月からは70歳以上の高齢者に、2008年7月からは65歳以上の高齢者に段階的に拡大・実施されている。

基礎老齢年金の給付は所得認定額によって決められる。所得認定額とは、高齢者世帯の月所得に財産の価値を年利5%で計算した金額を合算した金額である。すなわち、高齢者一人世帯の場合 所得認定額が 87万ウォン以下、高齢者夫婦の場合には 所得認定額 が 139.2万ウォン以下(2014年基準)である場合に基礎老齢年金が受給できる(図表15)。

※所得認定額 = 月所得評価額 + 財産価値を1ヶ月の所得に換算した金額*

* 財産価値を1ヶ月の所得に換算した金額 = {(財産 - 基礎控除額) + (金融資産 - 金融控除額) - 負債} × 所得換算率(5%) ÷ 12ヶ月

基礎老齢年金の給付額は、単身世帯である場合には1ヶ月当たり最大96,800ウォン、夫婦世帯である場合には最大154,900ウォンが支給される。

図表15 基礎老齢年金対象者の選定基準額

区分	選定基準額	財産はなく所得のみあるケース		所得はなく財産のみあるケース (大都市基準)
		勤労所得があるケース	勤労所得がないケース	
単身世帯	87万ウォン	月172.2万ウォン以下	87万ウォン以下	3億1,680万ウォン
夫婦世帯	139.2万ウォン	月246.8万ウォン以下	139.2万ウォン以下	4億4,208万ウォン

出所：保健福祉部ホームページ

基礎老齢年金の財源は、国と地方自治体が共同で負担する仕組みになっているが、地方自治体の高齢化率や財政状況により国庫補助率は40～90%の間で差等適用される。「基礎老齢年金法」では2009年から受給者の割合が65歳以上人口の70%になることを明記しているが、実際に4年間における平均受給者割合は67.4%（2009年68.9%、2010年67.7%、2011年67.0%、2012年65.8%）で、70%には至っていない。

3) 基礎年金制度

2014年7月からは既存の「基礎老齢年金制度」を改正した「基礎年金制度」が実施されている。「基礎年金制度」は、朴クネ元大統領の選挙公約の一つであり、既存の「基礎老齢

¹⁶² 2008年1月から2008年12月までには、高齢者のうち所得と財産が少ない70%の高齢者に支給。

年金制度」の給付額を引き上げた制度である。つまり、2013年時点で単身世帯には1ヶ月当たり最大96,800ウォン、夫婦世帯には154,900ウォンが支給されていた給付額が最低10万ウォンから最大20万ウォンまで調整された。

現在の文在寅大統領は基礎年金の最大給付額を2018年9月から月25万ウォンに引き上げた。さらに、2019年4月からは所得下位20%の高齢者の基礎年金の給付額を既存の月25万ウォンから月30万ウォンに引き上げ、その後は所得下位70%の高齢者まで段階的に引き上げる予定である。基礎年金の給付額を日本円に換算すると3万円程度で、高齢者が生活するためには十分ではない金額かも知れない。しかしながら、保険料を納めることにより受給権が発生する日本の国民年金受給者の老齢年金の平均年金月額が、2016年度末現在で5万5千円（基礎のみ・旧国年の受給者の場合は5万1千円）であることを考慮すると、保険料という収入なしで年金を支出せざるを得ない韓国政府の財政的な負担はかなり大きいだろう。

(3) 公的年金連携制度の実施

韓国政府は、高齢者の年金受給権や老後の所得を保証する目的で2008年から公的年金連携制度を実施している。既存の年金制度では、被保険者が受給資格期間¹⁶³20年を満たさず、転職などの理由によって既存の年金制度から脱退、移動した場合、他の年金制度に加入しても年金の受給資格期間を満たさなかったという理由で各制度から一時金だけが支給され、加入者の年金権や所得が十分に保障されていなかった。しかしながら、公的年金連携制度の実施によって被保険者は受給資格期間20年を満たさなくても、加入していたすべての年金制度の加入期間を合算してそれが20年以上になった場合には正常の老齢年金がもらえる仕組みに変わった。

(4) 社会保険徴収業務の統合¹⁶⁴

韓国では雇用保険制度が導入された1995年から社会保険制度の統合の話が出てから、2009年に社会保険徴収業務と関連する六つの法律の改正作業が進み、2011年から4大社会¹⁶⁵徴収業務を一元化し健康保険公団で運営・管理している。次は徴収業務が統合されるまでの流れである。

- ・ 2008年4月22日：関係長官会議等で徴収業務だけを健康保険公団に委託する方案を決定。
→国民の受容性、制度の安全性を考慮。
- ・ 2008年7月17日：徴収統合の推進業務を国務総理室から福祉部に移管

¹⁶³ 加入者が国民年金や特殊職年金からの給付をいただくために必要な期間。

¹⁶⁴ ソル ジョンゴン (2010)「4大社会保険の徴収統合推進現況と今後の計画」『保健福祉フォーラム』を参照して作成

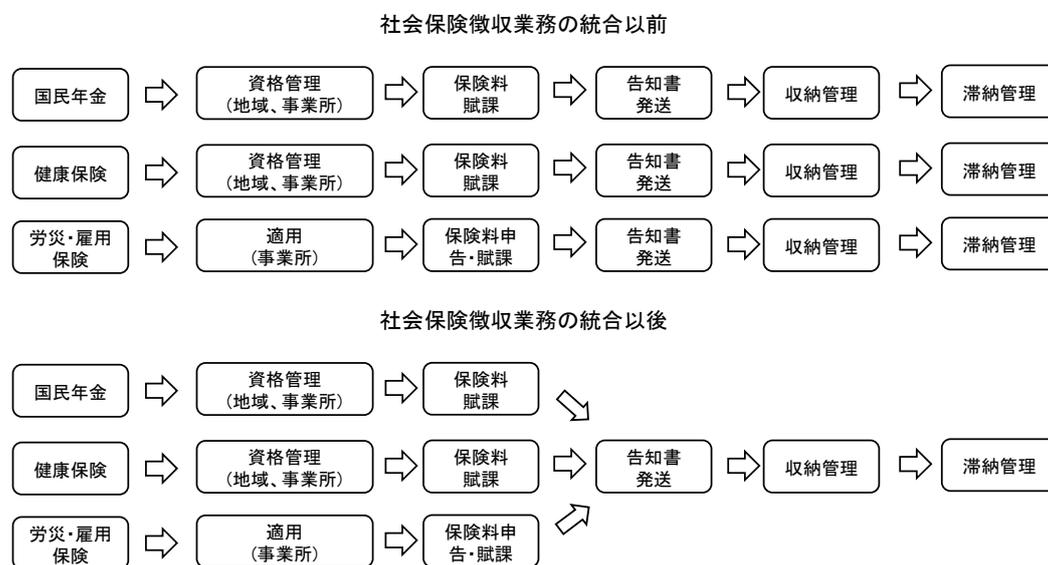
¹⁶⁵ 健康保険、年金、雇用保険、労災保険

→根拠：社会保険徴収統合推進企画団構成および運営に関する規定

- ・ 2008年8月11日：公的機関先進化推進課題で「公的企業先進化推進計画(第1次)」に含めて推進。
- ・ 2009年6月4日：社会保険発展と徴収統合のための政労使合意
→福祉部長官、労働部長官、3大公団理事長、3つの労組委員長が署名。
- ・ 2010年1月27日：社会保険徴収統合関連法律改正完了。
- ・ 2011年1月1日：4大社会保険徴収業務一元化（図表16）。
→4大社会保険の徴収業務を一元化し健康保険公団に委託。資格管理、賦課、給付関連業務は既存通り、各公団で実施。

4大社会保険の徴収業務の統合によって①被保険者の保険料納付の簡素化、②事業主の事務簡素化とそれによる費用の節減、③各社会保険公団の運営費節減と余剰人材の活用による社会保険サービスの改善、④徴収費用の節減という効果が発生することが期待されている。では、効果はあったのだろうか。国民健康保険公団が、2012年3月に発表した「社会保険徴収業務の統合1年後の効果」では、社会保険徴収業務の統合は、告知・収納業務の効率化、事業費の節減、徴収実績の向上などに寄与していると説明している。

図表 16 社会保険徴収業務の統合前後の比較



出所：保健福祉部「社会保険徴収業務」ホームページ

4大社会保険徴収業務の統合が被保険者に与えた最も大きな影響は、4大社会保険の各公団別に告知されていた保険料が1枚の紙に纏まって告知されたことであり、その結果被保険者は4大社会保険の保険料納付を1回に済ませることになった。また、保険料の納付方

式も既存の告知書、自動振込、インターネットバンキング、インターネットジロ¹⁶⁶、仮想口座、CD/ATM 以外に、コンビニ支払い、モバイル決済、無請求書¹⁶⁷、統合徴収ポータル（インターネット）が追加され、納付者にとってはより納付しやすい環境が提供されることになった。

さらに、社会保険の徴収管理対象事業所が統合以前の 322 万ヶ所から 142 万ヶ所に減ったことは、保険料の滞納事業所をより効率的に管理することになったと言えるだろう。このような努力の結果であるだろうか。保険料の徴収率は社会保険の徴収業務を統合する以前の 2010 年の 97.1%から 2011 年には 97.3%に上昇した（図表 17）。

また、不動産、自動車など健康保険公団の幅広い情報が利用できることにより、国民年金、雇用・労災保険の未納事業所に対する財産の差し押さえ件数も増加することになった（図表 18）。

徴収を担当するステップは統合以前の 3,062 人から 2,541 人に 521 人が減り、人件費 286 億ウォンが節減することになり、請求費用も年間 122 億ウォンが減少することになった。

図表 17 2011 年 4 大社会保険の徴収実績比較

単位：%、%p、億円

区分	2011年 徴収率	比較分析							
		目標 徴収率	増減率 徴収額	前年 徴収率	増減率 徴収額	3年平均 徴収率	増減率 徴収額	5年平均 徴収率	増減率 徴収額
合計	97.3	96.9	0.4 ↑ 3,164	97.1	0.2 ↑ 1,229	96.8	0.5 ↑ 3,340	96.5	0.8 ↑ 5,817
健康保険	99.2	98.4	0.6 ↑ 2,761	99.1	0.1 ↑ 456	98.6	0.6 ↑ 2,102	98.2	1.0 ↑ 3,419
国民年金	94.8	94.7	0.1 ↑ 155	94.6	0.2 ↑ 440	94.7	0.1 ↑ 156	94.5	0.3 ↑ 727
雇用保険	98.9	98.6	0.3 ↑ 119	98.5	0.4 ↑ 164	97.9	1.0 ↑ 436	97.3	1.6 ↑ 707
労災保険	97.9	97.6	0.3 ↑ 129	97.5	0.4 ↑ 169	96.3	1.6 ↑ 646	95.5	2.4 ↑ 964

出所：国民健康保険公団（2012）「4 大社会保険徴収統合 1 年」

¹⁶⁶ 請求された公共料金をインターネットサイトで納付する仕組み。

¹⁶⁷ 請求書を持参しなくても、本人であることが確認できる住民登録証を銀行に提示し公共料金を納付する方法。

図表 18 財産の差押え件数の変化

単位:千件、%

区分	2011年					前年 実績	増減 (増減率)
	合計	不動産	自動車	預金	その他		
国民年金	327	12	39	230	46	171	156(91.2↑)
雇用保険	275	12	40	176	47	146	129(88.4↑)
労災保険	281	12	41	180	48	229	52(22.7↑)

出所：国民健康保険公団（2012）「4大社会保険徴収統合1年」

(5) ドゥルヌリ事業の実施（2012年7月）

韓国政府は10人未満の小規模事業所に国民年金と雇用保険の保険料の一部を支援する事業である「ドゥルヌリ事業」を2012年7月から施行している。2012年7月時点で1ヶ月当たりの平均賃金が125万ウォン未満の労働者を雇用した事業主と労働者の保険料を最大50%まで支援したことを皮切りに対象者を年々拡大し、2015年1月には1ヶ月当たりの平均賃金が125万ウォン未満の労働者を雇用した事業主と労働者まで適用範囲を広げた。2016年からは新規と継続を区分して、新規の労働者に対しては保険料の60%を、継続の労働者に対しては保険料の40%を支援している。ドゥルヌリ事業による社会保険料の支援政策は、2015年12月時点で、906,244ヶ所の事業所や2,963,244人の労働者に適用されている。

(6) 失業クレジット制度（2016年8月）

2016年8月からは求職活動中の失業者が年金保険料の納付を希望する際に、本人が保険料の25%だけを納付すれば、政府が保険料の75%を支援する失業クレジット制度が施行されている。既存には失業期間は年金保険料の納付例外期間であったので、この期間は年金の加入期間として認められなかった。2015年5月時点の納付例外者が441万人であるものの、彼らのほとんどが失業や事業中断が原因で納付例外者として指定されている。また、年金の受給資格期間10年を満たさず、返還一時金を受給した人も2015年時点で18万人に達している。韓国政府は失業クレジット制度を施行することにより、2017年には約82万人程度が制度の恩恵を受けられると推計している。失業クレジット制度の財源は雇用労働部の一般会計（保険料の25%分）、国民年金基金（保険料の25%分）、雇用保険基金（保険料の25%分）が均等負担する（2016年の予算額は665.6億ウォン）。

(7) 公務員年金改正（2016年）

公務員年金改正案は2015年5月29日に国会で成立され、2016年1月1日から施行されている。改正の主な内容は次の通りである。

- ・保険料率の引上げ：既存に7%であった保険料率を段階的に引き上げ、2020年には国民年

金と同様に9%に調整¹⁶⁸。

・年金支給率の引き下げ：1年に1.9%であった年金支給率を段階的に引き下げ、2035年には1.7%に調整¹⁶⁹。

・年金支給率に所得再分配要素を適用：年金支給率1.7%のうち1%に対して、所得再分配要素を適用。所得が低い公務員に対する給付額が増加。

・年金の支給開始年齢を統一：任用時期によって異なっていた年金の支給開始年齢を65歳に統一。2016年～2021年退職：60歳、2022年～2023年退職：61歳、2024年～2026年退職：62歳、2027年～2029年退職：63歳、2030年～2032年退職：64歳、2033年以降退職：65歳。

・遺族年金支給率の引き下げ：70%から60%に引き下げ

・年金の給付額を5年間凍結：物価スライドの適用を5年間中止

・分割年金制度の導入：離婚時に年金給付額の2分の1を配偶者に支給

・年金の受給資格期間の短縮：既存の20年から10年に短縮

(8) 国民年金制度改正案を提示（2018年）

韓国政府は2018年12月14日に国民年金と基礎年金（65歳以上の高齢者のうち、所得認定額が下位70%に該当する者に支給される年金）を合わせ、月100万ウォン（約10万円）前後の年金給付を保障する内容の国民年金制度改正案を提示した。韓国の保健福祉部がこの日発表した「第4次国民年金総合運営計画案」には、所得代替率（国民年金の給付水準、40～50%）と保険料率（9～13%）、そして基礎年金給付額（月額30万～40万ウォン）を調整した四つの案が提示されており、その詳細は次の通りである。

①第1案：「現行制度維持案」

第1案は、現在の保険料率（9%）と所得代替率（40%）を維持し、基礎年金を2021年に月額30万ウォンに引き上げる案である¹⁷⁰。2007年に改正された国民年金法によると、2018年現在45%である所得代替率は毎年0.5%ずつ引き下げられ2028年には40%になるように設計されている。第1案が実施されると、平均所得者（1か月の所得が250万ウォンである者）が国民年金に25年間加入した場合の国民年金と基礎年金を合わせた実質給付額（以下、平均所得者の1か月平均給付額）は86.7万ウォンとなる。

②第2案：「基礎年金強化案」

第2案は、第1案のように現在の国民年金制度を維持しながら、65歳以上の高齢者のう

¹⁶⁸ 2016年8%、2017年8.25%、2019年8.75%、2020年9%

¹⁶⁹ 2016年1.878%、2020年1.79%、2025年1.74%、2035年1.7%

¹⁷⁰ 基礎年金の最大給付額は2018年9月から月25万ウォンに引き上げられた。2019年からは段階的に最大30万ウォンに引き上げることも決まっている。

ち、所得認定額が下位 70%に該当する者に支給される基礎年金を月額 40 万ウォンに引き上げる案である。基礎年金が上がると、平均所得者の 1 か月平均給付額は 101.7 万ウォンとなる。但し、第 2 案を実施するためには韓国政府の財政負担が大きい。韓国政府は、基礎年金を月額 40 万ウォンに引き上げた場合、2022 年だけで 20.9 兆ウォンが、さらに 2026 年には 28.6 兆ウォンの関連予算が必要であると推計している。

③第 3 案: 「老後所得保障強化案①」

第 3 案は保険料率を引き上げて、所得代替率を高める案である。つまり、第 3 案では、現在 9%である保険料率を 2021 年から 5 年ごとに 1 ポイントずつ引き上げ、2031 年には 12%とすることにより、所得代替率を 45%に高めることを提案している。第 3 案が実施されると平均所得者の 1 か月平均給付額は 91.9 万ウォンとなる。

④第 4 案: 「老後所得保障強化案②」

第 4 案も第 3 案と同じく、保険料率を引き上げて、所得代替率を高める案である。第 4 案では、現在 9%である保険料率を 2021 年から 5 年ごとに 1 ポイントずつ引き上げ、2036 年には 13%にし、所得代替率を 50%に高めることを提案している。その場合、平均所得者の 1 か月平均給付額は 97.1 万ウォンとなる。

国民年金の積立金が底をつく年は、四つの改正案を適用した場合、第 1 案と第 2 案が 2057 年、第 3 案が 2063 年、第 4 案が 2062 年と試算された (図表 18)。

図表 18 国民年金制度改正案の比較

	第 1 案 「現行制度維持案」	第 2 案 「基礎年金強化案」	第 3 案 「老後所得保障強化案①」	第 4 案 「老後所得保障強化案②」
平均所得者の 1 か月平均給付額	86.7 万ウォン(2028年)	101.7 万ウォン(2028年)	91.9 万ウォン(2021年)	97.1 万ウォン(2021年)
所得代替率	40%(2028年までに段階的に引き下げ)	40%(2028年までに段階的に引き下げ)	45%(2021年から段階的に引き上げ)	50%(2021年から段階的に引き上げ)
保険料率	9%	9%	12%(2031年まで段階的に引き上げ)	13%(2036年まで段階的に引き上げ)
基礎年金の給付額	30万ウォン(2021年まで)	30万ウォン(2021年まで) 40万ウォン(2022年以降)	30万ウォン(2021年まで)	30万ウォン(2021年まで)
積立金が枯渇する年	2057年	2057年	2063年	2062年

注)4つの改編案は、平均所得者の1か月平均給付額(月所得250万ウォンの平均所得者が国民年金に25年加入した場合の国民年金と基礎年金を合わせた実質給付額)に基づいている。

出所: 保健福祉部 (2018) 「第 4 次国民年金財政計算に基づいた国民年金の総合運営計画」から筆者作成。

また、2018年12月24日には「第4次国民年金総合運営計画案（以下、計画案）」が国務会議¹⁷¹で審議・発表された。計画案では、上記で説明した四つの改正案以外にも年金制度の信頼性向上に向けての改善案が発表された。その主な内容は次の通りである。

- ・ 国の支給保障を明示

年金制度が国民に信頼されるように、年金の給付を国が保障するという内容を明確化するように法律の改正を推進する。

- ・ 地域の低所得被保険者の保険料支援

事業中断、失職などにより保険料の納付が難しい地域の被保険者の保険料を支援する事業を推進する。

- ・ 職場の被保険者や農漁民の保険料支援対象を拡大

労働者10人未満事業所の事業主とその事業所に従事している労働者の社会保険料を最大90%まで支援する事業の労働者の所得基準を1か月190万ウォンから210万ウォンに拡大する（最低賃金の引き上げによる事業者の負担緩和と、労働者の雇用保障が目的）。

- ・ 国民年金出産クレジット制度の拡大

子供が2人以上の世帯については、年金保険料を追加納付したと認める出産クレジット制度の対象を拡大する。

現在：子供が2人以上の世帯が年金を受給する際に、12か月分の保険料を追加で納付したと認定し年金を支給。子供が2人から1人増えるごとに18か月分の保険料を追加で納付したと認定。上限は50か月。

改善案：出産及び子育てによる社会的貢献を認め、子供が1人である場合でも6か月分の保険料を追加で納付したと認定。子供が2人の場合は12か月、子供が3人の場合は18か月の保険料を追加で納付したと認定。上限は50か月。

今回の第4次国民年金総合運営計画案には、上記の改善案以外にも、遺族年金の給付水準、分割年金の給付水準、死亡一時金制度の改善などが含まれている。

今回の改正案が実施されると、確かに、高齢者の所得水準や年金の持続可能性は現在より改善されるだろう。但し、課題は多い。まず、基礎年金の給付額を増やすことにより発生する財源をどこから確保するのかに対する議論が十分ではない。また、20年間固定されていた国民年金の保険料率を引き上げて、年金の給付水準を改善することは望ましいことであ

¹⁷¹ 国務会議は、韓国政府の権限に属する重要な政策を審議する機関であり、大統領、国務総理と15人以上30人以内の国務委員で構成される。大統領が議長、国務総理が副議長を務める。

るものの、景気低迷が続く中で企業や労働者の負担を最小化しながら政策が実現できる方法がまだ具体的に議論されていない気がする。国民年金制度の改正案が高齢者の所得水準改善と年金の持続可能性拡大に繋がるように議論を重ねる必要がある。

4. おわりに

2017年における韓国人の平均寿命(男性 79.7 歳、女性 85.6 歳)は、82.7 歳で国民年金が導入された 1988 年の 70.0 歳(男性 66.3 歳、女性 74.6 歳)に比べると 10 歳以上も長生きすることになった。しかしながら 1997 年のアジア通貨危機や最近の経済のグローバル化などの影響などで 50 歳前後に非自発的に会社を辞めることが多く、高年齢者は 20 年～25 年という老後に対する公的あるいは私的な準備が必要である。1988 年に導入された、国民年金制度は満額の年金を受給するためには 40 年という加入期間が必要であり、2028 年になってからはじめて、国が約束した所得代替率によって満額の給付が受けられる。しかしながら所得代替率は国民制度が導入された以降、継続的に引き下げられ、満額を受給しても将来年金給付だけで健康で文化的な生活が保障できるとは言い切れない状況である。

また、公的所得保障制度が十分ではなかった時代には子女からの経済的支援によって生活することが一般的だったが、出生率が低下し核家族化が進んだ現在においては子女からの経済的支援を期待することもなかなか難しくなったのが現実である。

特に、国民年金が給付面で成熟の段階に入る 2028 年以前に退職を迎えるベビーブーム世代の老後所得を国としてどのように保証すべきであるのかについて十分な検討が行われるべきである。

また、ベビーブーム世代の退職や少子高齢化の進行によって急速に増えることが予想される給付額をどのように確保し、将来の年金財政安定化をどのように構築すべきかを検討することも重要である。すでに国民年金制度は 1998 年と 2007 年に 財政安定化のための年金法の改正を行った経緯がある。すなわち、1998 年の改正では所得代替率が既存の 70% から 60% に調整され、年金の受給開始年齢も 60 歳から段階的に 65 歳まで引き上げることが決まった。2007 年改正では、所得代替率を追加的に調整し長期的に 2028 年には 40% まで引き下げることになった。それにも係らず、2008 年の財政計算によると国民年金の積立金は 2060 年に枯渇することが予想されている。

日本より 40 年以上遅れて導入された韓国の国民年金制度でも、日本がすでに経験した問題点が少しずつ現れており、日本が実施した改革が行われている。財政再計算による保険料率の引き上げや所得代替率の引き下げなどがそのいい例である。さらに、日本を上回る少子高齢化の速さはより迅速年金制度の改革を要求しているかも知れない。その過程でまだ日本が実施していない新しい政策が出る可能性もある。社会保険徴収業務の統合や基礎年金の導入がそのいい例である。

公的年金制度の改革とともに労働市場の改革も大事である。多数の若者や女性、そして高齢者が労働市場で十分に活躍しておらず、彼らの多くは、非正規労働などの不安定労働者と

して労働市場に参加しているケースが多い。彼らにとっては将来の所得保障より現在の所得保障がより大事な問題かも知れない。

現在の年金制度を持続可能な制度にするためには何より、雇用を拡大し雇用の安全性を維持させることが大事であるだろう。今後、韓国政府がどのような雇用政策を行い、年金制度を維持して行くのか今後の動きに注目するところである。

参考文献

日本語

- ・ 大沢 真知子・金 明中(2009)「労働力の非正規化の日韓比較-その要因と社会への影響」『ニッセイ基礎研所報』Vol155.2009 Autumn
- ・ 大沢 真知子・金 明中(2010)「経済のグローバル化にともなう労働力の非正規化の要因と政府の対応の日韓比較」『日本労働研究雑誌』No. 595 ,特別号
- ・ 大沢 真知子・金 明中 (2014)「韓国の積極的雇用改善措置制度の導入とその効果および日本へのインプリケーション」RIETI Discussion Paper Series14-J-030
- ・ 金 明中 (2012)「韓国の失業率は本当に低いのか? -非労働力人口の割合などが高いのが原因-」『ニッセイ基礎研REPORT』 2012年2月号
- ・ 金 明中 (2013)「韓国における積極的雇用改善措置制度の効果 - 女性の雇用改善や地位向上に与えた影響 -」研究員の眼、2013年2月14日
- ・ 金 明中 (2013)「特集: グローバル景気後退と各国の失業者支援政策 -韓国における雇用保険制度と失業者支援政策の現状」『海外社会保障研究』No. 183 36-58頁.
- ・ 金 明中 (2014)「韓国における女性の労働市場参加の現状と政府対策-積極的雇用改善措置を中心に」『日本労働研究雑誌』特別号No. 643 92-104頁.
- ・ 金 明中 (2014)「若者たちの悲鳴-韓国における教育事情と若者雇用を取り巻く現状と対策-」基礎研レポート、2014年6月13日
- ・ 金 明中 (2015)「韓国における労働市場と公的年金制度」西村 淳編集『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社
- ・ 金 明中 (2018)「韓国政府、国民年金制度の改正案を提示」保険・年金フォーカス、2019年1月9日

韓国語

- ・ 金 ユソン(2013)「韓国の非正規雇用の規模とその実態」
- ・ 金 ボクスン (2014)「65歳以上老人人口の雇用構造および所得」『月刊労働レビュー』2014年10月号
- ・ 雇用労働部(2012)「積極的雇用改善措置制度の男女労働者現状分析結果(2012年)」
- ・ 雇用労働部(2013)「事業所1778ヶ所、男女労働者雇用現況」2013年9月23日公表資料
- ・ 国民健康保険公団 (2012)「4大社会保険徴収統合1年」

- ・ 国民年金公団（2014）「国民年金統計年報2013」
- ・ 国民年金公団（2019）「国民年金統計年報2018」
- ・ 国防部（2014）「2013年度軍人年金主要統計図表」
- ・ ジャン ジョン（2003）『高齢化時代の労働市場と雇用市場 I』韓国労働研究院
- ・ 私立学校教職員年金公団「2009年統計年報」
- ・ ソル ジョンゴン（2010）「4大社会保険の徴収統合推進現況と今後の計画」『保健福祉フォーラム』
- ・ 中央労働委員会（2013）『調整と審判』、2013年夏号
- ・ 統計庁「経済活動人口調査」各年度
- ・ 保険未来フォーラム（2010）『年金の進化と未来』
- ・ 保健福祉部（2013）「統計でみた2012年度基礎老齢年金」
- ・ 保健福祉部（2014）「国民年金の今後5年間の戦略的資産配分」2014年5月23日報道資料
- ・ 保健福祉部（2018）「第4次国民年金総合運営計画案」2018年12月24日配布資料
- ・ 保健福祉部（2018）「第4次国民年金財政計算に基づいた国民年金の総合運営計画」

英語

- ・ American Behavioral Scientist , March 57(3): pp. 289-308.
- ・ Machiko Osawa, Myoung Jung Kim, and Jeff Kingston (2013) "Precarious work in Japan,"
- ・ OECD (2013) Employment Outlook 2013

第10章 韓国における給付付き税額控除制度の現状や今後の課題

「勤労奨励税制」は進歩政権の盧武鉉政権(2003年2月25日～2008年2月24日)時代に導入された。「勤労奨励税制」の導入目的は働く貧困層の勤労インセンティブを高め、一定の実質所得を支援するためである。保守政権の朴槿恵政権(2013年2月25日～2017年3月10日)時代の2015年からは勤労奨励金や子ども奨励金が労働者のみならず自営業者にも拡大・適用されることになったものの、給付水準や適用対象が拡大される以外に政権交代による大きな政策の変化はなかった。

1. はじめに¹⁷²

韓国では税制による所得支援で勤労貧困層の勤労インセンティブを高めるとともに、所得を捕捉するインフラを構築し社会保険料負担の衡平性及び制度運営の効率性を高める目的で盧武鉉大統領が退任する直前の2008年1月1日から「勤労奨励税制」という名で給付付き税額控除制度を導入している。

勤労奨励税制(EITC: Earned Income Tax Credit)とは、ひとことで言うと「低所得者がより働くことを支援するための補助金」のことである。日本では一般レベルではまだなじみのない制度だが、経済学者を中心に知られており、1975年にアメリカで最初に導入され、現在ではイギリス、カナダ、フランス、スウェーデン、オランダ、韓国など多数の国で実施されており、アメリカでは導入から四半世紀以上経過している。

給付付き税額控除といっても、日本では同様の制度がないため、どのような制度であるか明確ではない人が多いと考えられる。鎌倉(2010)は給付付き税額控除を次のように説明している。「給付付き税額控除とは、文字通り、社会保障給付と税額控除が一体化した仕組みである。具体的には、所得税の納税者に対しては税額控除を与え、控除しきれない者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行うというものである。その考え方の源泉は、フリードマンの負の所得税に求められる¹⁷³。」

韓国版給付付き税額控除制度である勤労奨励税制は、職を持っていても所得が少なく、経済的に苦しい状況に追い込まれている勤労貧困層へ勤労所得別に算定されている奨励金を支給することで勤労インセンティブを高め、一定の実質所得を支援するための勤労連携型所得支援制度である。既存の公的扶助を中心とする福祉政策(welfare)が勤労の有無に関係なく一定水準までの所得を補助していることに比べ、勤労奨励税制は働けば働くほど総所得が増えるように補助金を支給する制度(workfare)である。つまり、勤労貧困層の勤労活動

¹⁷² 本章は、Myoung Jung KIM(2018)「The Current Status of the Earned Income Tax Credit in Korea and the Implication to Japan: Earned Income Tax Credit or Reduced Tax Rate?」第2章 pp.27～44 Edited by Naomi Miyazato *THE FUTURE OF WELFARE STATE IN EAST ASIA* 2018.3 YACHIYO SHUPPAN を加筆・修正した。

¹⁷³ 鎌倉治子(2010)「諸外国の給付付き税額控除の概要」調査と情報—ISSUE BRIEF— No.678

に経済的支援をすることにより、脱貧困や所得格差の緩和だけでなく、福祉給付に対する依存から労働市場への参加への誘引を与える目的も持った制度なのである。

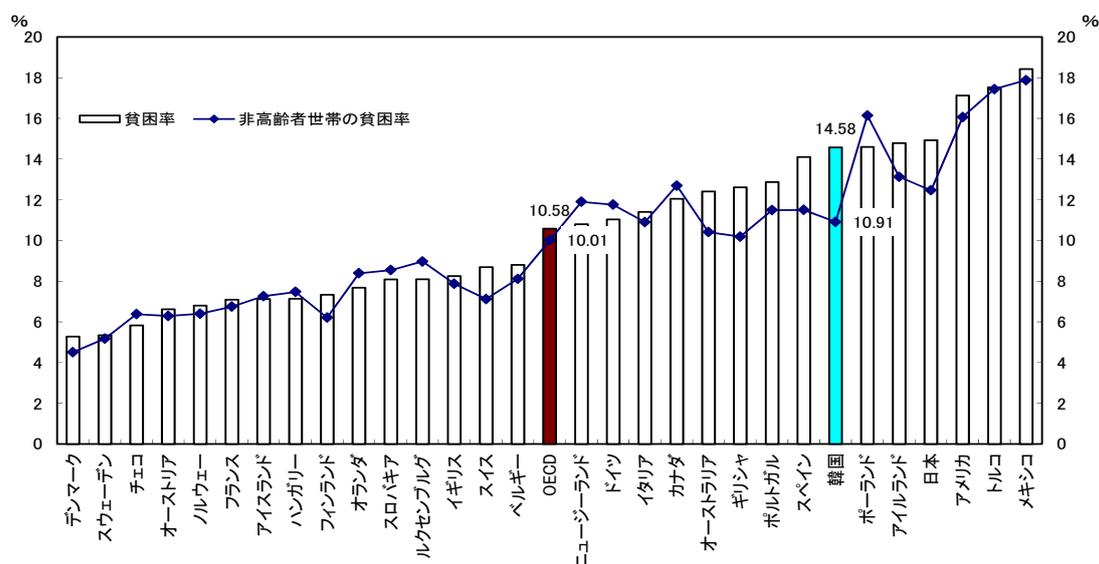
2. 韓国における勤労奨励税制の導入背景と導入過程

この節では韓国政府が勤労奨励税制を導入する背景となった、韓国における貧困率や勤労貧困層の現状を OECD のデータや先行研究を用いて説明したい。

図表 1 は OECD 諸国における相対的貧困率 や勤労世代の相対的貧困率¹⁷⁴を示しており、2000 年代半ばの韓国の相対的貧困率は 14.6%で OECD 諸国の平均貧困率 10.6%を大きく上回っている。

イビョンヒ・その他(2010)は、韓国における勤労貧困層の実態を把握するために OECD のデータを用いて世帯を「高齢者世帯」と「非高齢者世帯」に区分して OECD 平均と比較している。分析の結果、「高齢者世帯の貧困率」は 48.5%で、OECD 平均 13.7%を大きく上回っている。韓国において高齢者世帯の貧困率が高い理由としては公的年金がまだ給付面において成熟していないことが挙げられる。一方、非高齢者世帯の貧困率は 10.9%で OECD 平均 10.1%を少し上回った。但し、全貧困世帯のうち、「高齢者世帯」が占める割合は 21.9%で、OECD の 32.1%を下回った。その理由としてはこの時点に韓国の高齢化率が OECD 平均を下回っていることが挙げられる。例えば 2009 年の韓国の高齢化率は 10.5%で同時点の OECD 平均 14.6%を大きく下回っている。

図表 1 OECD 諸国における貧困率や非高齢者世帯（勤労世帯）の貧困率



出所：OECD(2009) *Employment Outlook* より筆者作成

¹⁷⁴ OECD による定義は等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割った値）が、全国民の等価可処分所得の中央値の半分に満たない国民の割合のこと。

図表 2 貧困率の比較(韓国対 OECD 平均)

単位: %

		韓国	OECD平均
全人口の貧困率		14.6	10.6
世帯主の 年齢基準	高齢者世帯の貧困率 (高齢者貧困世帯/高齢者世帯)	48.5	13.7
	(A)非高齢者世帯の貧困率 (非高齢者貧困世帯/非高齢者世帯)	10.9	10.0
全貧困世帯のうち、「高齢者世帯」が占める割合 (高齢者貧困世帯/全貧困世帯)		21.9	32.1

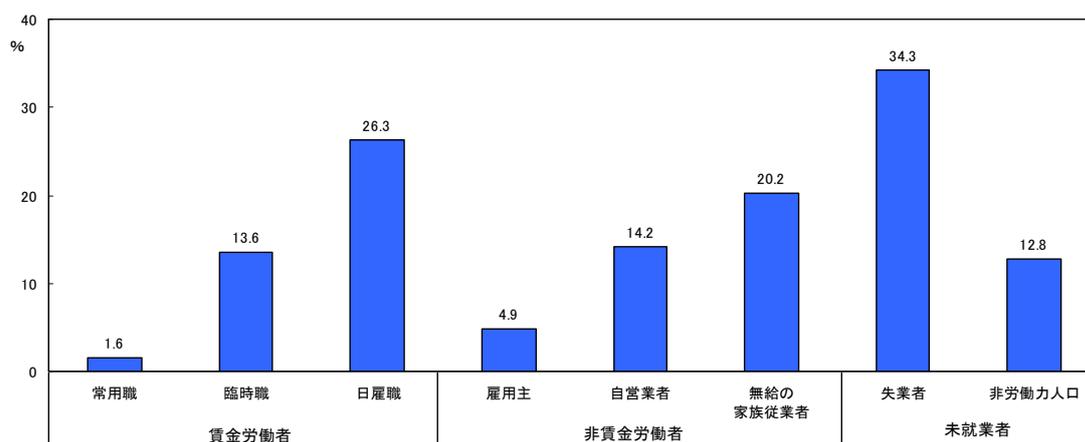
注) 高齢者世帯: 世帯主が65歳以上

非高齢者世帯: 世帯主が15~64歳

出所: イ ビョンヒ・その他(2010)『勤労貧困の実態と支援政策』14 頁, OECD(2009a), “Is Work the Best Antidote to Poverty?”, *Employment Outlook*, Geneva: OECD, OECD(2009b), “The Jobs Crisis: What Are the Implications for Employment and Social Policy”, *Employment Outlook*, Geneva: OECD. より作成.

韓国における現役世代の主な貧困の原因は、不安定な仕事(*precarious work*)によるものである。ノデミョン(2009)は、現役世代のうち、失業者の約 3 分の 1、日雇い労働者の約 4 分の 1 が貧困層であると推計している(図表 3)。

図表 3 現役世代の従事上地位別貧困率

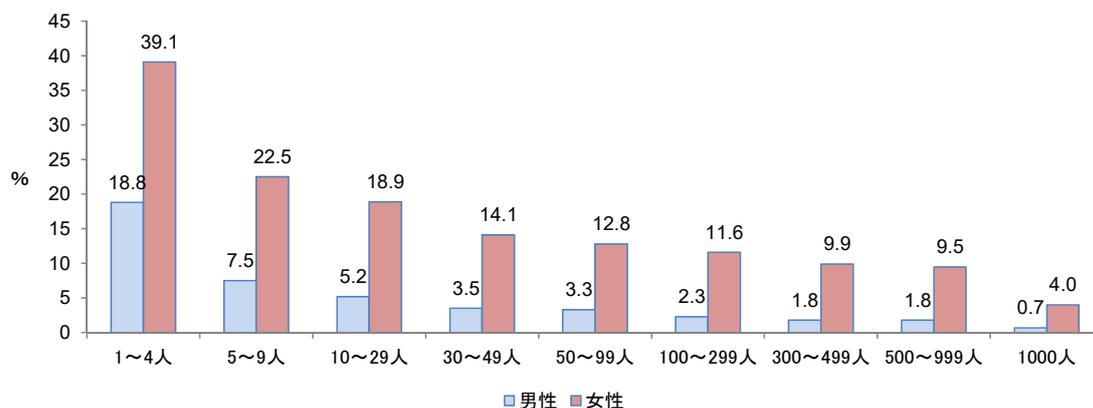


出所: ノ デミョン・その他(2009)『勤労貧困層支援政策改編方案研究』韓国保健社会研究院

また、キム ヨンミ(2009)は、企業規模が小さいほど勤続年数が短く、低賃金労働者の割合が高いという分析結果を出した。その分析結果を見ると、従業員数 1~4 人の事業所にお

ける低賃金者¹⁷⁵の割合は男性が 18.8%、女性が 39.1%で 1000 人以上の男性 0.7%、女性 4.0%より高いという結果が出た(図表 4)。

図表 4 企業規模別低賃金労働者の割合



注) 低賃金は中位賃金の 50%以下として定義

出所：キム ヨンミ (2009)「零細事業所の従事労働者の実態と移動」

以上のような結果から見ると、韓国政府が勤労奨励税制を導入したのは、近年の経済のグローバル化、産業構造の変化、そして労働力の非正規化の進行などにより所得格差が拡大し勤労貧困層が大きく増加したことが原因だと考えられる。特に「次上位階層¹⁷⁶」と言われている勤労貧困層は、公的扶助である国民基礎生活保障制度¹⁷⁷の受給資格を満たしておらず、公的扶助制度の適用から除外されているケースが多い。また、老齢、疾病、失業等の際に利用できる公的社会保険制度の適用から除外されており、貧困から抜け出せない状況に置かれている。2002 年時点での次上位階層の社会保険加入率は、国民年金 36.7%、雇用保険 27.7%、労災保険 59.7%、健康保険 98.2%で健康保険を除けば、次上位階層の相当数が公的な社会安全網から排除されていることが分かる¹⁷⁸。このように次上位階層の公的社会保険加入率が低い理由は、彼らの多くが社会保険の適用対象ではない非正規労働者として働いているからである。そこで、韓国政府は低所得自営業者の保険料を支援したり、建設業で働く日雇い労働者を社会保険の加入対象に拡大適用するなど、次上位階層の社会保険加入拡大のための計画を少しずつ推進した。また、勤労とリンクした給付を通じて勤労インセンティブを高めることにより、勤労貧困層が貧困から脱出して少しでも経済的に自立できるよ

¹⁷⁵ 低賃金は中位賃金の 50%以下として定義している。

¹⁷⁶ 所得が最低生計費の 120%以下かつ公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の給付対象から除外された所得階層。

¹⁷⁷ 日本の生活保護制度に当たる。

¹⁷⁸ ジョソングジュ・その他(2008)「韓国の勤労奨励税制(EITC)と女性の：実証分析と政策課題政策課題」51 頁、韓国女性政策研究院

うな環境を作るとともに、まだ十分に整えられていない社会安全網を拡大することを目指しアジアでは初の勤労奨励税制を導入した。

すなわち、勤労奨励税制の施行により、韓国における社会安全網は、既存の公的社会保険や公的扶助制度である国民基礎生活保障制度から構成された 2 階建ての社会安全網から 3 階建てに変わり、所得保障システムが以前より少し手厚くなった（図表 4-5）。

図表 5 勤労奨励税制実施前後の社会安全網の構成

	一般国民	勤労貧困層(次上位階層)	貧困層
勤労奨励税制導入以前 (二つの社会安全網)	社会保険 (1次安全網)		国民基礎生活制度 (2次安全網)
勤労奨励税制導入以後 (三つの社会安全網)	社会保険 (1次安全網)	勤労奨励税制 (2次安全網)	国民基礎生活制度 (3次安全網)

出所：韓国国税庁ホームページ

3. 韓国における勤労奨励税制の導入過程や概要

(1) 勤労奨励税制の導入過程や変化

韓国における勤労奨励税制は 2003 年に盧武鉉元大統領の政権引受委員会が EITC の導入を提示したことをきっかけに導入が推進され、2006 年 12 月 26 日に勤労奨励税制関連法規（租税特例制限法第 100 条の 2 及び第 100 条の 13）を制定してから、2008 年 1 月 1 日から施行（給付の支給は 2009 年 9 月から）している¹⁷⁹（図表 6）。韓国における勤労奨励税制は所得捕捉の問題を考慮し、導入時には労働者だけを適用対象に実施したものの、2013 年からは自営業者にも拡大適用している。日本と同様に韓国でも労働者に比べて自営業者の所得捕捉率は低いのが事実である。しかしながら、韓国の場合は 2010 年基準で就業者に占める自営業者の割合が 28.8%で OECD 加盟国の中でも高く、さらに自営業者の多くが貧困状態に置かれていたので、韓国政府としては自営業者をそのまま放置することはできなかったのである。

勤労奨励税制は、導入以降、数回にわたり改正案が発表され、適用対象を段階的に拡大している。例えば、2011 年の改正案では世帯基準が変わり、扶養する子どもがいない世帯（有配偶者世帯）にも勤労奨励税制が適用されることになった。また、2012 年の改正案により 2013 年からは配偶者や扶養する子どもがいない 60 歳以上の高年齢者一人世帯も適用対象になった。さらに、2013 年の改正案により 2015 年から勤労奨励金が引き上げられ、子ども奨励金が新設された。その主な内容は図表 7 を参照していただきたい。

¹⁷⁹ 韓国における EITC 制度の仕組みは基本的にアメリカの制度を参考としている。

図表 6 韓国における勤労奨励税制の導入過程や沿革

時期	主な内容
2003年02月	盧武鉉 元大統領当選者の政権引受委員会がEITCの導入を提示
2005年08月	政府、EITC の導入を決定
2005年10月	国税庁に「所得把握インフラ推進団」を設置
2005年12月	財政經濟部に「EITC 推進企画団」を設置
2006年12月	勤労奨励税制を盛り込んだ法律(租税特例制限法)を公布
2008年01月	勤労奨励税制を施行
2008年12月	租税特例制限法を改正→受給対象や年間最大給付額を拡大 — 受給対象:子ども2人以上扶養 → 子ども1人以上扶養 — 年間最大給付額:80万ウォン → 120万ウォン
2009年09月	勤労奨励金の支給を開始
2012年09月	租税特例制限法を改正→受給対象や年間最大給付額を拡大 — 受給対象:子ども1人以上扶養する世帯 → 子どもがいない世帯 雇用者 → 雇用者、保険販売員、訪問販売員 — 年間最大給付額:120万ウォン → 200万ウォン — 住宅基準:無住宅あるいは時価基準が5千万ウォン以下の住宅を1軒のみ所有→無住宅あるいは時価基準が6千万ウォン以下の住宅を1軒のみ所有
2015年09月	勤労奨励金を引き上げ、子ども奨励金の新設、自営業者までの拡大支給を実施 世帯全員の財産(住宅、土地、建物、預金等)が合計で1億ウォン未満→世帯全員の財産 住宅、土地、建物、預金等)が合計で1億4千万ウォン未満

出所：韓国国税庁ホームページ等を参考に筆者作成

図表 7 韓国における EITC の主な変化

区分	最初導入案	2008年改正案 (2009年適用)	2011年改正案 (2012年適用)	2012年改正案 (2013年適用)	2013年改正案 (2014年適用)	2015年改正案 (2015年適用)
対象	対象者	雇用者		雇用者、保険販売員、訪問販売員		雇用者、保険販売員、 訪問販売員、自営業者
	除外者	前年度に国民基礎生活保障制度から給付をもらった者		申請年度の3月中に国民基礎生活保障制度から給付をもらった者		
世帯基準	18歳未満の子ども 2人以上	18歳未満の子ども 1人以上	扶養する子どもがいなくても適用、有配偶者世帯も追加	対象者が60歳以上である場合、配偶者あるいは扶養する子どもいなくても適用		
総所得基準	夫婦合算1,700万ウォン未満		扶養する子どもなし:1,300万ウォン未満 扶養する子ども1人:1,700万ウォン未満 扶養する子ども2人:2,100万ウォン未満 扶養する子ども3人:2,500万ウォン未満	単身世帯:1,300万ウォン未満 片働き世帯:2,100万ウォン未満 共働き世帯:2,500万ウォン未満		
住宅基準	無住宅	無住宅あるいは時価基準が5千万ウォン以下の住宅を一軒のみ所有	無住宅あるいは時価基準が6千万ウォン以下の住宅を一軒のみ所有			
財産基準	世帯の全員の財産(住宅、土地、建物、預金等)が合計で1億ウォン未満					世帯の全員の財産(住宅、土地、建物、預金等)が合計で1億4千万ウォン未満
最大給付額	-	120万ウォン	扶養する子どもなし:70万ウォン 扶養する子ども1人:140万ウォン 扶養する子ども2人:170万ウォン 扶養する子ども3人:200万ウォン	単身世帯:70万ウォン 片働き世帯:170万ウォン 共働き世帯:210万ウォン		

注) 単身世帯：配偶者と扶養する子どもがいない60歳以上の高齢者一人世帯

片働き世帯：配偶者あるいは扶養する子どもがいる世帯で共働きではない世帯

共働き世帯：前年度における世帯主とその配偶者のそれぞれの総給与額が 300 万ウォン以上である世帯

出所：イ デウン・ゴン ギホン・ムン サンホ (2015)「勤労奨励税制の政策効果に関する研究」『韓国政策学会報』第 24 巻 2 号を参考に筆者が内容を補完。

(2) 勤労奨励税制の目的

韓国における勤労奨励税制は、低い所得が原因で経済的自立が難しい労働者や事業者（専門職は除外、2015 年度から支給）世帯に対して世帯員数や年間給与総額等から算定された勤労奨励金を支給することにより、働くインセンティブを高めるとともに実質所得を支援する制度である。勤労奨励金の年間最大給付額は物価の上昇率を考慮すると共に共働き世帯に対する支援を拡大するために施行初期の 120 万ウォンから 2019 年時点では 300 万ウォン（2009 年からの物価上昇率を反映した実質金額は 253 万ウォン）まで拡大された¹⁸⁰。

韓国政府（国税庁）は不正受給を防止するために、全国民が持っている「住民登録番号」と福祉行政業務を電子的に支援する「社会保障情報システム」を活用し、個人の所得を把握している。住民登録番号とは、朴正熙政権時代に北朝鮮からのスパイを選び出す目的で作られ、13 行の番号で構成されている個人を識別するための番号である。出生の届けと同時に個人番号が与えられ、満 17 歳になると個人の ID カードとも言える「住民登録証」が発給される。韓国では運転免許証と同時に個人の身分を証明する際に使われる。

図表 8 は既存の国民基礎生活保障制度との違いを示している。国民基礎生活保障制度とは、日本の生活保護制度に当たる公的扶助制度で、2000 年 10 月に従来の韓国における生活保護制度の問題点を改善する目的で導入された制度である¹⁸¹。

180 施行初期には、世帯の所得が最低生計費の 120%以下の人で、国民基礎生活保障制度の受給から除外された階層、いわゆる「次上位階層」が主な対象者で、前年度の年間総所得が 1,700 万ウォン未満である労働者世帯に年間最大 120 万ウォンまでが支給された。

181 金明中(2004)「IMF 体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向」・特集: IMF 体制後の韓国の社会政策・『海外社会保障研究』No.146

図表 8 国民基礎生活保障制度と勤労奨励税制の比較

	国民基礎生活保障制度	勤労奨励税制
施行年度	2000年	2008年
導入目的	貧困層の最低生活保障及び自活助成	勤労貧困層(次上位階層勤労世帯)の勤労インセンティブ誘発、実質所得支援
適用対象	最低生計費以下の勤労及び非勤労世帯	次上位階層勤労世帯
給付方式	現金及び現物給付	給付付き税額控除
給付内容	補足性の原理に基づき、給付が行われる	通増、定額、通減区間を設定 最大給付額年間210万ウォン
受給資格要件	所得要件、扶養者要件	総所得要件、扶養者要件、 住宅要件、財産要件
制度の性格	所得保障制度	勤労連携型所得支援制度
関連法規	国民基礎生活保障法	租税特例制限法
申請方式	申請主義＋行政からの指名適用	申請主義

出所：国会立法調査処(2011)「勤労奨励税制運営実態及び改善方案」などより筆者作成

(3) 勤労奨励金の申請の手続きや申請基準

韓国における所得税の課税単位は個人単位であるが、勤労奨励税制は世帯単位で該当するか否かの審査がなされる。勤労奨励税制の適用対象は導入初期から 2014 年までには雇用者に限定されていたが、2015 年からはその対象範囲が自営業者まで拡大された。但し、事業者登録をしていない事業者や弁護士、弁理士、公認会計士、医師、薬剤師等の専門職事業者は対象から除外される。施行初期に雇用者だけを対象とした理由は自営業者の所得捕捉率が雇用者に比べて低かったからである。韓国政府は自営業者の所得捕捉率を高めるために、2002 年からクレジットカードを普及する政策を、そして 2005 年からは現金領収証制度(cash receipt institution)¹⁸²を実施した。その結果、韓国における自営業者の所得捕捉率は 2001 年の 42.2%から 2005 年には 62.7%まで上昇した¹⁸³。

勤労奨励金の申請は定期申請と期間後申請に区分されており、定期申請は毎年 5 月 1 日から 6 月 1 日までに申し込むことになっている。一方、期間後申請の申請期間は毎年 6 月 2

¹⁸² 現金領収証制度は、現金で支払をする時に専用カード、もしくはクレジットカードなどあらかじめ登録しておいたカード、携帯電話番号などの情報を提示すれば加盟店が現金領収証発行装置を通じて、現金領収証を発給し、現金決済の内容別内訳が国税庁に通知される仕組みである。領収証を伴わない現金取引が主である自営業者の所得を把握するために導入された。所得税を納めている勤労所得者やその扶養家族は総給与額の 20%を超過する現金使用額の 20%が 500 万ウォンを上限として、年末調整時に所得控除が受けられる。

¹⁸³ ソウル新聞 2007 年 12 月 18 日

日から12月1日までで、期間後申請をした場合は勤労奨励金と子ども奨励金¹⁸⁴が10%ずつ減額され支給される。勤労奨励金の申請は税務署から案内がされる申請案内対象者¹⁸⁵の場合、電話（ARS）、携帯電話、モバイルウェブ、インターネットからの申請か税務署を直接訪問して申請することができる¹⁸⁶。

勤労奨励金や子ども奨励金を申請するためには次のような四つの基準を満たす必要がある。

①世帯基準

- 勤労奨励金：毎年12月31日現在、配偶者または満18歳未満の扶養する子どもがいるか、あるいは申請者が満60歳以上である必要がある。
- 子ども奨励金：毎年12月31日現在、満18歳未満の扶養する子どもがいる必要がある。扶養する子どもは次の要件をすべて揃える必要がある。
 - ・世帯主が扶養する子どもや同居している養子縁組した子ども。しかしながら一定の場合には孫や兄弟姉妹も扶養家族に含まれる¹⁸⁷。
 - ・前年度12月31日現在満18歳未満であること。但し重度の障がいがある者の場合年齢制限はない。
 - ・年間の合計所得金額が100万ウォン以下である子ども。

②総所得基準

- 勤労奨励金：勤労奨励金を受給するためには前年度の夫婦合算総所得が図表9の基準額未満である必要がある（配偶者と扶養する子どもがいない60歳以上の高年齢者一人世帯は単身世帯として区分して支給）。

図表9 世帯別総所得基準金額

世帯員構成	単身世帯	片働き世帯	共働き世帯
総所得基準金額	1300万ウォン	2100万ウォン	2500万ウォン

¹⁸⁴ 2015年度からは申請者に扶養する子どもがいる場合に、子ども一人当たり年間最大50万ウォンが支給される子ども奨励金が新しく導入された。

¹⁸⁵ 前年所得を基準として勤労奨励金や子ども奨励金を受給できると判別された世帯。

¹⁸⁶ 申請案内対象者でない場合は、インターネットや税務署のみで申請できる。

¹⁸⁷ 親がいない孫や兄弟姉妹を扶養する者、親（父あるいは母のみがいるケースを含む）がいない孫や兄弟姉妹を扶養する者で、親の年間の合計所得金額が100万ウォン以下で、その父あるいは母が障がい者雇用促進法及び職業リハビリテーション法による重度の障がいがある者あるいは「5.18民主化運動」関連者補償等に関する法律で障がい等級3級以上に指定された者、父あるいは母のみいる孫を扶養する場合で、その父あるいは母が18歳未満であり、その父あるいは母の年間の合計所得金額が100万ウォン以下である者。

注) 総所得＝事業所得＋勤労所得＋その他の所得＋利子・配当・年金所得

また、所得種類別所得の計算方法は次の通りである。

- ・ 事業所得＝総収入金額×業種別調整率
- ・ 勤労所得＝総給与
- ・ その他の所得＝総収入金額－必要経費
- ・ 利子・配当・年金所得は、総所得に含まれる
- ・ 子ども奨励金：夫婦合算総所得が年間4千万ウォン未満であること。

③住宅基準：勤労奨励金と子ども奨励金の基準が同一

世帯全員が前年の6月1日時点で住宅を所有していないか、所有していても住宅の時価基準が6千万ウォン以下であること（一軒のみ）。

④財産基準：勤労奨励金と子ども奨励金の基準が同一

世帯全員が前年の6月1日時点で所有している財産（住宅、土地、建物、預金等）が合計で1億4千万ウォン未満である必要がある。財産に含まれるものの範囲と評価方法は図表10が詳しい。

図表 10 財産に含まれる項目と評価方法

財産の種類	含まれる財産の範囲	評価方法
土地及び建築物(住宅を含む)	財産税の賦課対象になる土地及び建物	課税標準額
乗用自動車	営業用の乗用自動車及び貨物自動車は除外	課税標準額
傳賃保証金 (賃借保証金を含む)	商店及び住宅の傳賃保証金(賃借保証金を含む)	契約書上の傳賃保証金(賃借保証金)
金融資産	個人別合計額が500万ウォン以上である預金・	金融資産の残高
有価証券	個人別合計額が500万ウォン以上である株式や債券、 積金、賦金、預託金、貯蓄性保険・投資信託	上場株式:最終価格 その他の有価証券:額面価格
ゴルフ会員権	会員制のゴルフ場が利用できる会員権	国税庁が告示する基準時価
不動産が取得できる権利	組合員入居権	既存建物の評価額精算金
	分譲権	所有基準日までの納入金額
	土地償還債権	額面価格
	住宅償還社債	額面価格

注1) 月々の家賃がいらぬかわり、契約時にまとまった保証金(チョンセ)を払う制度。

注2) 時価標準額: 地方税法上の課税標準(取得税、登録税、固定資産税など)を設定する際に使用する。

出所：韓国国税庁ホームページ

上記の四つの基準以外に申請者は韓国国籍（韓国国籍者と婚姻している者を含む）であり、他の世帯員から扶養されてはならない。

(4) 勤労奨励金の給付体系や支給状況

韓国における勤労奨励制度の給付体系は EITC を実施している他の国と同様に、勤労所得の水準により給付額が逡増区間(phase-in range)、定額区間(flat range)、逡減区間(phase-out range)という三つの区間に区分されている。逡増区間(phase-in range)は、勤労所得が増加することにより勤労奨励金が定率で増加する区間、定額区間(flat range)は勤労所得の増加と関係なく最大給付額が支給される区間、逡減区間(phase-out range)は、勤労所得が増加することにより勤労奨励金が定率で減少する区間である。

例えば、単身世帯（配偶者や扶養する子どもがいない60歳以上の高年齢者一人世帯）の場合、年間総給与額等が400万ウォンまでが逡増区間であり、働けば働くほど総所得が増加する。また、年間総給与額等が400～900万ウォンの場合は150万ウォンが定額支給される。最後に年間総給与額等が900万～2,000万ウォンの場合は年間総給与額等が増加すれば増加するほど勤労奨励金が減額される(図表11)。税額控除を低所得層から中所得層にかけて、逡増領域・定額領域・逡減領域と段階的に設定した理由は、控除が定額領域にいたるまでは所得誘因を働かせ、労働者の働こうとするインセンティブを高めるためである。

図表 11 世帯種類別にみた勤労奨励金が受給できる総給与額等の基準や計算方法

世帯員構成	年間給与額	勤労奨励金給付額
一人親世帯	400万ウォン未満	総給与 × (150/400)
	400万ウォン以上～900万ウォン未満	150万ウォン
	900万ウォン以上～2000万ウォン未満	150万ウォン - (総給与 - 900万ウォン) × (150/1100)
片働き世帯	700万ウォン未満	総給与 × (260/700)
	700万ウォン以上～1400万ウォン未満	260万ウォン
	1400万ウォン以上～3000万ウォン未満	260万ウォン - (総給与 - 1400万ウォン) × (260/1600)
共働き世帯	800万ウォン未満	総給与 × (300/800)
	800万ウォン以上～1700万ウォン未満	300万ウォン
	1700万ウォン以上～3600万ウォン未満	300万ウォン - (総給与 - 1700万ウォン) × (300/1900)

注1)単身世帯：配偶者と扶養する子どもがいない60歳以上の世帯

片働き世帯：配偶者の総給与額が300万ウォン未満である世帯、扶養子女あるいは70歳以上の直系家族がいる世帯

共働き世帯：前年度における世帯主とその配偶者のそれぞれの総給与額が300万ウォン以上である世帯

出所：韓国国税庁ホームページ

2015年度からは申請者に扶養する子どもがいる場合に、子ども一人当たり年間最大50万ウォン(2019年度は70万ウォン)が支給される子ども奨励金が新しく導入された。勤労奨励金の支給実績を見ると、勤労奨励金の支給世帯は2010年の52.2万世帯から2018年には

388.5万世帯まで増加した。また、支給金額も同期間に4,020億ウォンから43,003億ウォンまで増加している（図表12）。

図表 12 勤労奨励金の支給世帯数や支給金額の推移

単位：千世帯、億ウォン

	申請世帯	支給世帯	支給率	支給金額
2010	667	522	78.3	4,020
2011	930	752	80.9	6,140
2012	1,020	783	76.8	5,618
2013	1,060	846	79.8	7,745
2014	1,658	1,281	77.3	10,565
2015	1,738	1,439	82.8	10,573
2016	1,883	1,570	83.4	11,416
2017	2,056	1,693	82.3	12,808
2018	4,742	3,885	81.9	43,003

出所：韓国国税庁「国税統計年報」各年より筆者作成

(5) 勤労奨励金や子ども奨励金が自営業者にも拡大・適用

2015年からは勤労奨励金や子ども奨励金が労働者のみならず自営業者にも拡大・適用されることになった。但し、弁護士、弁理士、公認会計士、医師、薬師等の専門職や事業者登録をしていない事業者は除外される。自営業者が勤労奨励金や子ども奨励金の給付を受け取るためには、労働者と同一の申請基準を満たさなければならない。また、次の手続きを事前に行う必要がある。

- 事業者登録：毎年12月31日まで。
- 付加価値税の確定申告：毎年1月26日まで。
- 事業者現況の申告：免税事業者の場合は事業者現況を申告する必要がある。毎年2月10日まで。
- 総合所得税の申告：毎年6月1日まで

自営業者への勤労奨励金や子ども奨励金の総給付額は、労働者世帯と同じく「夫婦合算総給与額等」を基準に支給される。但し、雇用者に比べて自営業者の所得捕捉が難しいことを考慮し、自営業者の総給与額等は業種別調整率を適用して計算する。

図表13は業種別調整率を示しており、業種によって調整率が異なることが分かる。つまり、調整率が高い業種ほど所得捕捉率が低いので、調整率が高く設定されている。例えば、

食堂を経営している A さんの年間総収入が 3,000 万ウォンで、配偶者が職場で 1 年間 1,000 万ウォンの給与を受け取った場合の A さん世帯の総給与額等は、2,350 万ウォンになる（式 1）。

$$\text{式 1) A さん世帯の総給与額等} = (3,000 \text{ 万ウォン (A さんの年間総収入)} \times 0.45 \text{ (飲食店の調整率)}) + 1,000 \text{ 万ウォン (配偶者給与総額)} = 2,350 \text{ 万ウォン}$$

これは、図表 9 の総所得基準条件（共働き世帯）を満たしているので、式 2 の計算により、勤労奨励金として 262,500 ウォンが支給される。

$$\text{式 2) 勤労奨励金} = 210 \text{ 万ウォン} - (2,350 \text{ 万ウォン (総給与額等)} - 1,300 \text{ 万ウォン}) \times (210/1,200) = 262,500 \text{ ウォン}$$

しかしながら、年間総収入と配偶者の給与が A さんと同じである不動産賃貸業をしている B さん世帯の場合は、調整率が高く、総給与額が上がり、図表 9 の総所得基準条件（共働き世帯）を満たしていないので、勤労奨励金が支給されない（式 3）。

$$\text{式 3) B さん世帯の総給与額等} = \text{B さん世帯の (3,000 万ウォン (B さんの年間総収入)} \times 0.9 \text{ (不動産賃貸業の調整率)}) + 1,000 \text{ 万ウォン (配偶者給与総額)} = 3,750 \text{ 万ウォン}$$

図表 14 は、自営業者世帯が事業所得のみである場合に勤労奨励金や子ども奨励金が申請できる年間総収入金額の上限額を示している。

図表 13 業種別調整率

業種区分		調整率
A	卸売業	20%
B	小売業、自動車・部品販売業、不動産売買業、農林水産業、鉱業	30%
C	飲食店、製造業、建設業、電気・ガス・蒸気・水道事業	45%
D	宿泊業、運輸業、金融・保険業、商品仲介業、出版・映上・放送通信・情報サービス業、下水・廃棄物処理・原料再生・環境復元業	60%
E	サービス業(不動産、専門科学技術、事業施設管理、事業支援、教育、保健、社会福祉、芸術、スポーツ、余暇、修理・修繕、その他)	75%
F	不動産賃貸業、その他の賃貸業、フリーランス、個人の家事サービス	90%

出所：韓国国税庁ホームページ

図表 14 自営業者世帯が事業所得のみである場合の年間総収入金額の上限額

単位：万ウォン

業種区分	勤労奨励金			子ども奨励金
	単身世帯	片働き世帯	共働き世帯	扶養する 子どもがいる世帯
A	6,500	10,500	12,500	20,000
B	4,333	7,000	8,333	13,333
C	2,888	4,666	5,555	8,888
D	2,166	3,500	4,166	6,666
E	1,733	2,800	3,333	5,333
F	1,444	2,333	2,777	4,444

出所：国税庁ホームページ

4. 勤労奨励税制の効果分析や今後の課題

図表 15 は、勤労奨励税制 (EITC) の導入による余暇時間と労働時間の選択に関して説明している。つまり、勤労奨励税制を実施することにより、労働市場に参加していなかった人々の選択が¹⁸⁸が無差別曲線 U_0^I 上から U_1^I に移動して労働市場の参加率と労働時間が両方とも増加する効果が発生している。次にすでに労働市場に参加している人々の場合は、逡増区間 (phase-in range、勤労所得が増加することにより勤労奨励金が定率で増加する区間) では、労働の代わりに余暇を選択した場合の費用が増加するので、労働時間を増やすことも考えられるが、代替効果¹⁸⁹と所得効果¹⁹⁰が両方とも現れるので労働時間に与える影響は明確だとは言えない。一方、定額区間 (flat range、勤労所得の増加と関係なく最大給付額が支給される区間) では、選択が無差別曲線 U_0^{II} 上から U_1^{II} に移動して代替効果が存在しなくなるので労働時間は減少する。最後に逡減区間 (phase-out range、勤労所得が増加することにより勤労奨励金が定率で減少する区間) では、選択は U_0^{III} 上から U_1^{III} に移動して労働時間が減少することになる¹⁹¹。

¹⁸⁸ 働くか働かないかの選択は、働く場合の効用水準と、働かない場合の効用水準 (満足度) のどちらが高いかで決まる。この比較をするために便利な道具が無差別曲線 (indifference curve) である。

¹⁸⁹ 賃金率の上昇で相対的に労働供給が有利になり、労働供給が増加する効果。

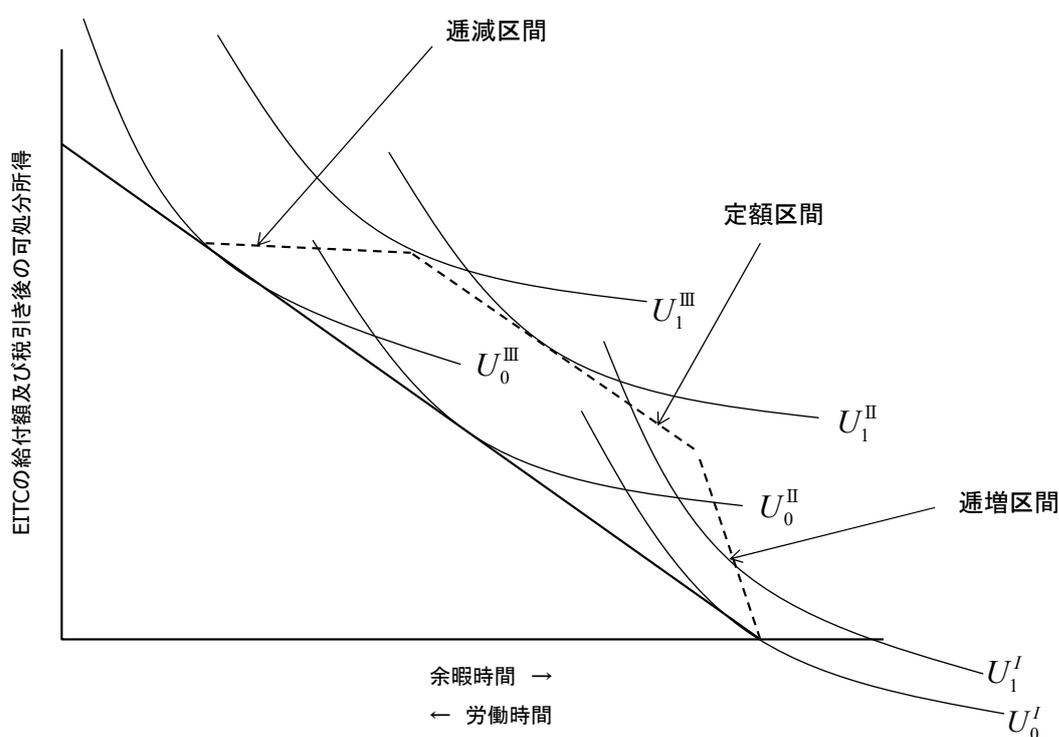
¹⁹⁰ 余暇の消費が正常財 (所得の増加につれて消費の増加するような財) であれば、賃金率の上昇で実質賃金が拡大すると、余暇の需要が増加し、労働供給は減少する効果。

¹⁹¹ V. Joseph Hotz & John Karl Scholz (2001) "The Earned Income Tax Credit" National Bureau of Economic Research Working Paper 8078、イ デウン・ゴン ギホン・ムン サンホ (2015) 「勤労奨励税制の政策効果に関する研究」『韓国政策学会報』第 24 巻 2 号から引用。

勤労奨励税制が労働供給に与える効果を分析した先行研究は大きく労働市場への参加に対する影響と労働時間の増減に対する影響に区分できる。但し、韓国は勤労奨励税制を導入してからまだ 8 年しか過ぎておらず、勤労奨励税制の効果に関する分析は多くない。そこで、ここでは韓国より先立って EITC を導入したアメリカの先行研究をまず紹介した後に韓国における最近の研究結果を紹介したい。

まず、アメリカにおける勤労奨励税制が労働市場への参加に与える影響に関する先行研究を見てみよう。Keane (1995) と Keane and Moffitt (1998) は、1984 年から 1996 年までの EITC の拡大が労働者の労働参加率を増加させると推計した。また、Dicket, Houser, and Scholz (1995) も EITC により所得が増加する場合、労働参加が増加するという分析結果を出している。Eissa and Liebman (1996) からも EITC の拡大が母親世帯の労働参加率を増加させたという結果が出ている。

図表 15 勤労奨励税制(EITC)の導入による余暇時間と労働時間の選択



出所：V. Joseph Hotz & John Karl Scholz (2001) “The Earned Income Tax Credit” National Bureau of Economic Research Working Paper 8078 に筆者補足.

次は勤労奨励税制が労働時間に与える影響に関する先行研究を見てみよう。勤労奨励税制と労働参加に関する先行研究が正の結果に一致している研究が多いことは対照的に、勤労奨励税制と労働時間の関係に関する分析結果は必ずしも収斂していない。

Keane and Moffitt (1998) は、1984 年から 1996 年まで EITC を拡大することにより、低所

得層の労働市場参加率は10%以上増加し、労働時間は週当たり24.0~26.5時間も増加したと推計結果を発表した。一方、Hoffman and Seidman(1990), Meyer and Rosenbaum(2001), Meyer(2002), Eissa and Hoyes(1998, 2006)は、EITCの拡大が労働者の労働時間を減少させるという分析結果を出している。例えば、Meyer(2002)は母親世帯の母親と未婚女性を対象に分析を行い、EITCが母親世帯の母親の労働市場参加には正の影響を与えているものの、未婚女性の労働市場参加には負の影響を与えるという推計結果を出した。また、労働時間に関しては母親世帯の母親と未婚女性共に負の影響を受けているという結果が出た。分析期間や分析対象、そして分析に用いる変数などにより異なる分析結果が出た可能性が高い。

では、アメリカよりEITCの導入が短い韓国ではどのような結果が出ているだろうか。ソンホンゼ・バンホンギ(2014)は、韓国租税財政研究院の財政パネルデータを用いて、勤労奨励税が労働供給に与える影響を分析した。夫婦世帯や一人親世帯に対する実証分析を行った結果、逡増区間(phase-in range、所得が増加するほど勤労奨励金が増加する区間)では労働市場への参加率が増加するという結果が現れた。一方、夫婦世帯では、定額区間(flat range、勤労所得の増加と関係なく最大給付額が支給される区間)や逡減区間(phase-out range、勤労所得が増加することにより勤労奨励金が定率で減少する区間)で労働供給が減少した。しかしながら一人親世帯の場合はこのような結果は現れなかった。逡増区間で労働市場への参加率が増加したのは、政府が逡増区間を設けた目的と一致している。また、定額区間と逡増区間で夫婦世帯の労働供給が減少したのは、所得効果によるものではないかと考えられる。

イデウン・ゴンギホン・ムンサンホ(2015)は、「韓国福祉パネル」を用いて、勤労奨励税制の受給が低所得層の労働市場参加や労働時間及び賃金に与える影響に関して差分の差分法(Difference in Difference Analysis, DID分析)による分析を実施した。分析結果によると、勤労奨励金を受給している集団(treatment group)の就業率は受給前(2008年)の70.51%から受給後には78.20%(2012年)に7.69%ポイント増加した。一方、勤労奨励金を受給していない集団(control group)の就業率は2008年の71.87%から2012年には66.25%に5.62%ポイント減少するという結果が出た。また、労働時間の方も勤労奨励金を受給している集団の就業率が同期間に0.75カ月増加したことに比べて、勤労奨励金を受給していない集団の労働時間は0.19カ月減少した。

ジョンヨンジュン(2010)は、世帯を7等分した所得七分位階級を利用し、勤労奨励税制が労働時間に与える効果を分析し、勤労奨励税制の実施が労働時間の増加には大きな影響を与えていないという結果を出した。

ジョンチャンミ・キムゼジン(2015)は、2013年の「家計動向調査」を用いて、2014年から適用された勤労奨励税制の支給基準変更と2015年から施行された子ども奨励税制による片働き世帯や共働き世帯の所得変化が所得再分配にどのような影響を与えるのかを分析した。分析結果、勤労奨励税制及び子ども奨励税制は貧困率や所得再分配にプラスの影響を与えるという結果が出たものの、片働き世帯の中の一人親世帯や高齢者世帯等の貧困率は

むしろ増加した。

韓国における先行研究の分析結果を見ると、勤労奨励税制の実施が労働市場への参加率や労働時間を増加させたという分析結果もある一方、両方を減少させたという結果もあるなどその結果は必ずしも収斂していない。しかしながら、おおむね労働市場への参加率や労働時間にプラスの影響を与えたという結果が多く、特に逡増区間 (phase-in range、所得が増加するほど勤労奨励金が増加する区間) においては労働市場への参加率を増加させたという研究が多い。

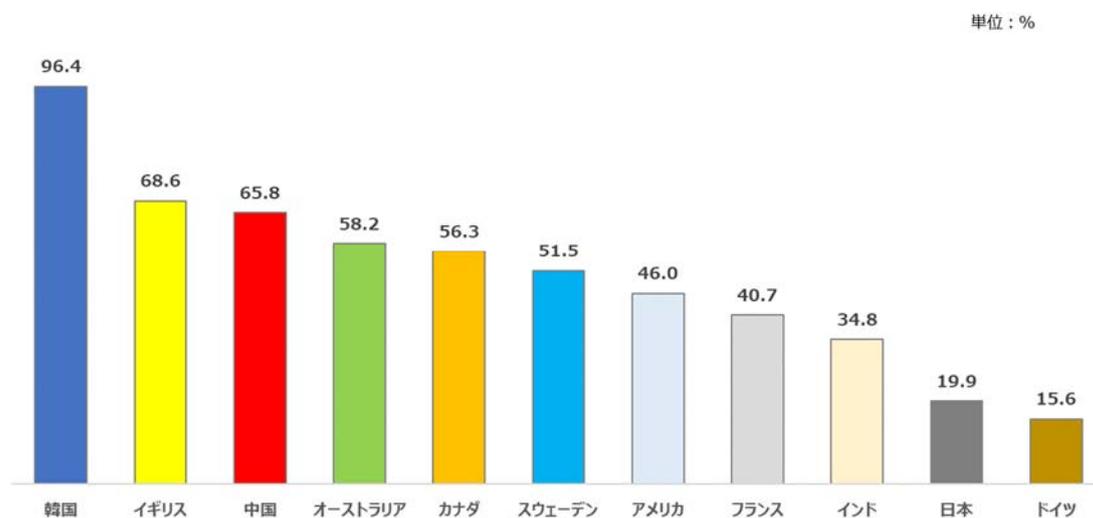
しかしながら、解決すべき課題も少なくない。まず、先に対策を取る必要があるのが財源の確保である。勤労奨励税制はその対象者が増加傾向にあり、施行初期に 1,500 億ウォンぐらいであった勤労奨励金や子ども奨励金に対する予算は 2015 年度には 1 兆 7 千億ウォンまで膨らんだ。韓国政府は、今後も給付対象者を拡大する方針であるものの、景気低迷の影響で実際の税収が予算額を下回っており、財源確保への道は険しいと言わざるを得ない。債務残高の対 GDP 比がまだ高くないとは言え、国債を大量で発行することも今後の財政運営のためには慎重を期す必要がある。

また、2015 年度からは専門職を除いた自営業者世帯にも勤労奨励税制を適用している。但し、自営業者の場合は、雇用者に比べて所得捕捉が難しいので、図表 14 のような業種別調整率を反映して勤労奨励税制の受給資格を決めている。しかしながらある業種の場合は調整率が 90% に設定しているなど全体的に調整率が高く、自営業者が勤労奨励税制の適用を受けることはかなり難しいのが現実である。

そこで、経済的に大変な自営業者世帯がより勤労奨励税制の適用を受けさせるためには雇用者に比べて相対的に低い自営業者の所得捕捉率を高めることが優先課題である。自営業者の所得捕捉率が高まると、調整率が引き下げられより多くの自営業者世帯が勤労奨励税制の適用を受けると考えられる。キャッシュレス決済が普及 (図表 16) することにより過去に比べて自営業者の所得捕捉率が高くなった可能性があるものの、現在も不正受給は耐えずに発生している。

勤労奨励税制の実施においても一つの課題は、勤労貧困層の多数を占めている女性貧困層の存在である。働いている女性の多くはパートやアルバイト等の不安定的な仕事に従事しているケースが多く、貧困の状態に陥る可能性が高い。また、一度貧困の状態に陥ったらそこから抜け出すことはそれほど簡単ではない。国による支援制度も少なく、非正規職から正規職になることが難しいこともその一つの理由である。従って、今後勤労奨励税制を展開するとともに働く女性に対する勤労環境の整備を含めた政策をより徹底的に実施すべき必要がある。

図表 16 各国のキャッシュレス決済比率の状況（2016 年）



出所：経済産業省（2019）「キャッシュレス・ビジョン」

本章で紹介した韓国の勤労奨励税制は、従来のセーフティネット機能の改善を検討し、打開策の模索をしている日本にとっても、導入の検討の意義はあるだろう。実際、日本でも勤労奨励税制に対する関心は学識者を中心として以前から持たれており、導入の意義やそれに伴う問題点などが熟議されてきた。日本政府がアメリカや韓国などで先立って実施され、一定の成果を挙げている給付付き税額控除制度の導入を検討しながら、より効果の高い政策を実施することを願うところである。

参考文献

韓国語

- ・ 韓国国税庁「国税統計年報」各年
- ・ イ ビョンヒ・その他(2009)『雇用安全網と活性化戦略研究』韓国労働研究院
- ・ イ ビョンヒ・その他(2010)『勤労貧困の実態と支援政策』韓国労働研究院
- ・ イ デウン・ゴン ギホン・ムン サンホ(2015)「勤労奨励税制の政策効果に関する研究」『韓国政策学会報』第24巻2号
- ・ 企画財政部(2011)「2011年税法改正(案)」
- ・ 国会立法調査処(2011)「勤労奨励税制運営実態及び改善方案」
- ・ キム ヨンミ「零細事業所の従事労働者の実態と移動」
- ・ ゴ ヨンソン(2011)「勤労年齢層の貧困増加に対応するための政策課題」
- ・ ジョ ソンジュ・その他(2009)『勤労奨励税制(EITC)が女性の労働供給に与えた効果分析』『労働政策研究』第9巻3号
- ・ ジョン ヨンジュン(2010)「勤労奨励税制と最低賃金制度の雇用及び厚生増進効果」『労

働レビュー』2010年6月号

- ・ ジョン チャンミ・キム ゼジン (2015) 「勤労奨励税制の支給基準変更と子ども奨励税制の導入が片働き世帯や共稼ぎ世帯の所得再分配に与える効果」『社会保障研究』第31巻第1号
- ・ ノ デミョン・その他 (2009) 『勤労貧困層支援政策改編方案研究』韓国保健社会研究院
- ・ ソン ホンゼ・バン ホンギ (2014) 「韓国の勤労奨励税制の雇用創出効果分析」『経済学研究』第62集第4号

日本語

- ・ 鎌倉 治子 (2010) 「諸外国の給付付き税額控除の概要」調査と情報－ISSUE BRIEF－No.678
- ・ 川口 大司 (2015) 「給付付き税額控除の導入に向けて」RIETI 新春特別コラム：2016年の日本経済を読む
- ・ 金 明中 (2004) 「IMF体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社會支出の動向」－特集：IMF体制後の韓国の社会政策－『海外社会保障研究』No. 146
- ・ 金 明中 (2011) 「韓国における勤労奨励税制 (E I T C) の現況」『ニッセイ基礎研 REPORT』2011/10/24
- ・ 金 今男 「韓国の給付つき勤労税額控除制度の概要」森信茂樹編著 (2008) 『給付つき税額控除』中央経済社
- ・ 経済産業省 (2019) 「キャッシュレス・ビジョン」
- ・ 鶴 光太郎 「税・社会保障一体改革における給付付き税額控除制度導入意義」森信茂樹編著 (2008) 『給付つき税額控除』中央経済社
- ・ 森信 茂樹 (2015) 「消費税逆進性対策 — なぜ軽減税率ではなく給付付き税額控除なのか」

英語

- ・ Browning, Edgar K. “Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare,” *National Tax Journal*, Vol. 48, No.1, 1995, pp.23-43.
- ・ Dickert, Stacy, Scott Houser and John Karl Scholz, “The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation,” *Tax Policy and the Economy*, James M. Poterba (ed.), National Bureau of Economic Research and the MIT Press, Vol. 9, 1995, pp.1-50,
- ・ Eissa, Nada and Hilary W. Hoynes, “Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit,” *Journal of Public Economics*, Vol. 88, 2004, pp.1931-1958.
- ・ Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seidman, “The Earned Income Tax Credit:

Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects,” W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990.

- Keane, Michael P., “A New Idea for Welfare Reform,” *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 19, No. 2, 1995, pp.2-28.
- Keane, Michael and Robert Moffitt, “A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply,” *International Economic Review*, Vol. 39, No. 3, 1998, pp.553-589.
- OECD(2009a), “Is Work the Best Antidote to Poverty?”, *EmploymentOutlook*, Geneva: OECD.
- OECD(2009b), “The Jobs Crisis: What Are the Implications for Employment and Social Policy” , *Employment Outlook*, Geneva: OECD.
- V. Joseph Hotz & John Karl Scholz (2001) “The Earned Income TaxCredit” National Bureau of Economic Research Working Paper 8078.

結びにかえて

1997年のアジア経済危機以降、韓国の公的社会保障制度を含む社会政策は大きな変化を経験した。特に、金大中政府の「生産的福祉」というスローガンのもとに社会保障全般にわたる改革が実施された。具体的には、国民皆年金の実施と雇用保険の適用範囲拡大、そして、既存の生活保護制度を大幅改正した国民基礎生活保障制度の実施のような所得保障部門の改革と、医療組合の統合と医薬分業の実施のような医療保障部門の改革が同時に進行された。生産的福祉政策に対してはさまざまな評価があり、問題点もあるものの、既存の社会保障制度を見直すことによって韓国の社会保障政策が今後進むべき方向性を提示したことは評価する価値があるだろう。

最近の韓国社会は低成長・高齢化という難題に直面している。一時は10%前後を維持していた経済成長率は最近では2%台まで低下した。一方、少子高齢化は早いスピードで進行している。2017年における韓国人の平均寿命は、82.7歳(男性79.7歳、女性85.7歳)まで伸びている。しかしながら、2017年に60歳定年が義務化される前までは雇用者の多くが50歳前後に非自発的に会社を辞めていた。その結果、多くの人に収入の空白期間が発生していた。定年退職した中・壮年層は生活を維持するために、退職金や預貯金を用いてチキン店やパン屋等を開業するものの、成功確率はそれほど高くない。金テファン(2019)¹⁹²は、2019年2月現在、韓国のチキン店が8万7千店に至るという推計結果を発表した。この数は2019年末の日本全国のコンビニ店舗数5万5620店¹⁹³を大きく上回る数値である。また、自営業を含む企業の5年生存率は2017年時点で29.2%に過ぎない¹⁹⁴。その結果、個人債務が増え、中・壮年層の貧困層が増加することになった。韓国における2019年第3四半期末の家計債務総額は1573兆ウォンで、前年同期比で3.9%増加した。OECD加盟国における家計債務の対可処分所得に対する比率を見ると、韓国は186.0%と、データが利用できるOECD加盟国の中で6番目に高く、日本の107.3%を大きく上回っている。

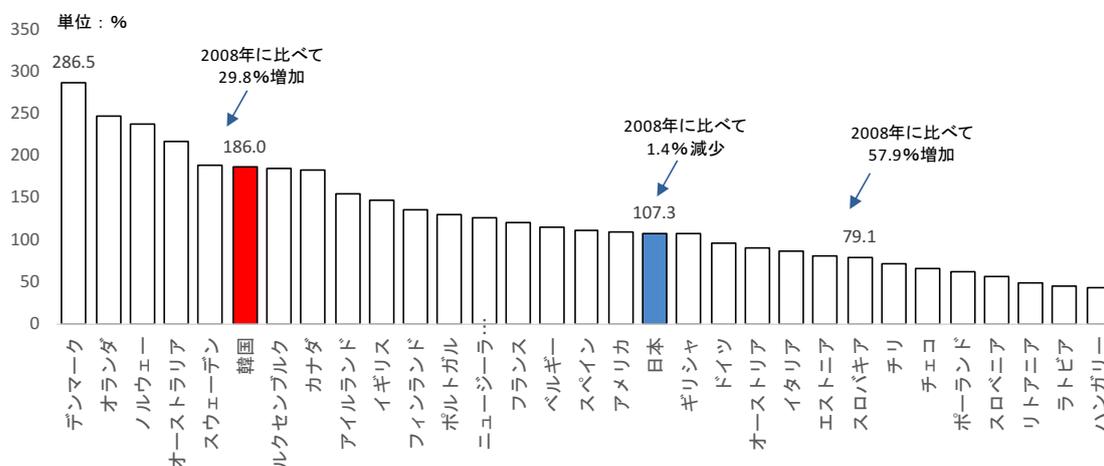
さらに、過去10年の上昇率も他の国と比較して高い。韓国政府がOECDにデータを提供し始めた2008年と直近2017年のデータを比較してみると、韓国の家計債務の増加率(名目)は29.8%で、スロバキアの57.9%に次いで2番目に高い。家計債務の増加は家計の消費支出の減少による内需の縮小や経済成長率の鈍化、そして金融システムのリスク増加をもたらす恐れがある。従って、今後、韓国政府は家計債務の問題を慎重に受け入れ、解決のための対策を講じる必要がある。

¹⁹² 金 テファン(2019)「KB自営業分析報告書1_チキン店の現状と市場分析」

¹⁹³ 日本フランチャイズチェーン協会(2020)「CVS統計年間動向(2019年1月~12月)」

¹⁹⁴ 韓国統計庁(2018)「2018年基準 企業生滅強制統計結果」

OECD 加盟国における家計債務の対可処分所得比



出所：OECD National Accounts Statistics: National Accounts at a Glance

話をまた年金に戻したい。韓国政府は年金の持続可能性を高めるために2012年まで満60歳であった年金の支給開始年齢を2013年から「5年ごとに1年ずつ」引き上げ、2033年からは支給開始年齢が65歳になる。繰り上げ受給の制度があるために、収入の空白期間が生ずることはないが、支給開始年齢引き上げによる年金給付水準の継続的な引き下げのなか、満額を受給しても将来年金給付だけで健康で文化的な生活が保障できるとは言い切れない状況である。

従って、日本でも進められているように、定年を計画・段階的に引き上げ、より長く働くことのできる環境を整えながら、公的年金に関しては繰下げ受給を推奨していくことを考慮すべきである。また、今後も続く少子高齢化の中で公的年金の持続可能性を担保するために、日本が先に導入しているマクロ経済スライドの導入を考える必要もある。さらに、すべての企業や個人に一律的に適用される定年制度より、企業や個人の状況に合わせたより多様な定年制度の実施を推進することが重要であることを忘れてはならない。韓国政府は、韓国より先に少子高齢化を経験し、定年延長を推進した日本の定年制度の事例や年金制度の改革のあり方から学ぶところは多いだろう。

2017年5月10日に発足した文在寅政権は、家計の賃金と所得を増やすことで消費を増やし、経済成長につなげる「所得主導成長論」に基づいて労働政策と社会保障政策に力を入れており、国民、特に低所得層の所得を改善するための多様な対策を実施している。しかしながら、政策の効果がなかなか出てこない。

韓国統計庁が2018年11月22日に発表した「2018年7～9月期家計動向調査（所得部門）」によると、世帯間の所得格差は過去最高水準にまで広がっている。全世界帯を所得により5段階に分けたデータを確認したところ、所得最下位20%世帯の1カ月平均名目所得は

131.8 万ウォンで、前年同期に比べて 7.0%も減少した。名目所得が減少したのは 3 期連続のことである。一方、所得最上位 20%世帯の 1 カ月平均名目所得は前年同期に比べて 8.8%増の 973.6 万ウォンと 11 期連続で増加した。低所得層の所得が減少した反面、高所得層の所得は増加した結果、所得階層間の格差はさらに広がった。

韓国政府の狙いとは裏腹に所得格差が広がっている理由としては低所得層の勤労所得が大きく減少した点が挙げられる。2018 年 7~9 月期における所得最下位 20%世帯の勤労所得は 47.9 万ウォンと 1 年前に比べて 22.6%も減少したことに比べて、所得最上位 20%世帯の勤労所得は 730.2 万ウォンで 11.3%も増加したのだ。所得最下位 20%の勤労所得が 20%以上減少したのは、統計庁が関連統計を作成し始めた 2003 年以降初めてのことである。

一方、韓国政府は少子化対策の一環として 2012 年からは無償保育制度、最近では児童手当制度を実施しているものの、まだその効果が表れていない。韓国統計庁の発表によると 2018 年の合計特殊出生率は、2017 年の 1.05 を下回る 0.98 まで低下した。出生率が 1 を下回ることは関連統計を発表してから初めてだ。

韓国の国会立法調査処は、2014 年 8 月 22 日に、今後、出生率が 2013 年の出生率 1.19 のままなら、2014 年時点で 5075 万人（将来人口推計）である韓国の人口は、2056 年に 4000 万人になり、2100 年には 2000 万人へと半減すると予想した。また、2136 年には 1000 万人、2256 年には 100 万人へ、そしてそのまま少子化が改善されない場合には、韓国は 2750 年には消滅すると予測している。2018 年の出生率が 0.98 であることを考慮すると、人口減少のスピードは上記の予測よりさらに速くなる可能性が高い。

一方、社会保障政策は今後も拡大路線が鮮明である。2018 年 9 月に導入した児童手当は、その支給対象を拡大し 2019 年 10 月からは対象年齢が満 7 歳未満に拡大される。また、満 65 歳以上の高齢者に支給される基礎年金の給付額も引き上げられる。2019 年 4 月からは所得下位 20%の高齢者の基礎年金の給付額を既存の月 25 万ウォンから月 30 万ウォンに引き上げられており、今後所得下位 70%の高齢者まで段階的に引き上げる予定である。

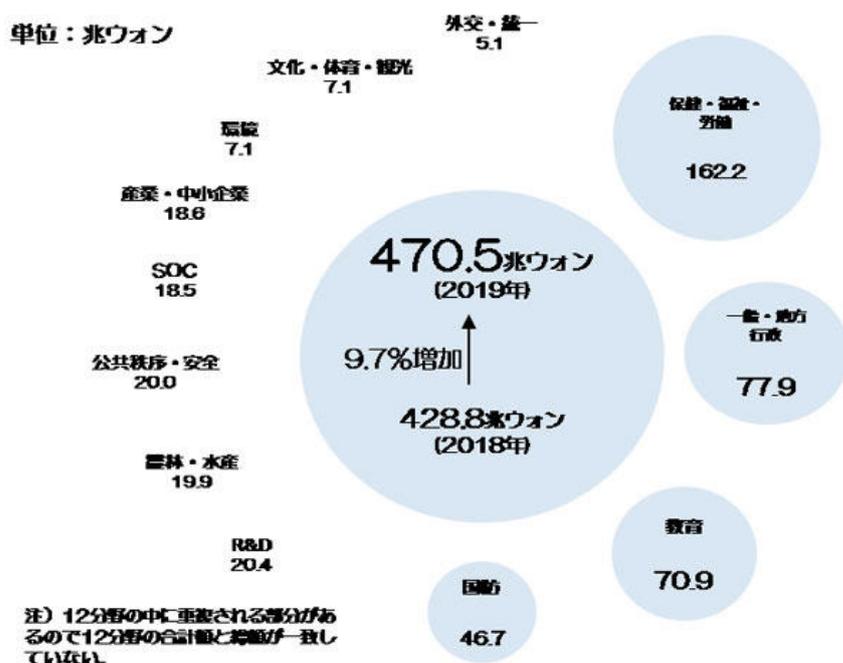
基礎年金の給付額を日本円に換算すると 3 万円程度で、1 人世帯の基準中位所得 176 万ウォン（日本円で約 17 万円）を大きく下回っている。しかしながら、保険料を納めることにより受給権が発生する日本の国民年金受給者の老齢年金の平均年金月額が、2016 年度末現在で 5 万 5 千円（基礎のみ・旧国年の受給者の場合は 5 万 1 千円）であることを考慮すると、保険料という財源なしで年金給付を支出せざるを得ない韓国政府の財政的な負担はかなり大きいだろう。

韓国政府は社会保障拡大政策を実施することに伴い、2019 年度予算を大きく増やした。2019 年度予算案の一般会計総額は 470.5 兆ウォンで、2018 年度の 428.8 兆ウォンに比べて 9.7%も増加した。2019 年度予算案の一般会計総額の対 GDP 比は 24.8%で、日本の 18.5%より高い（予算の 67.5%は税収、2017 年の租税負担率は 20.0%、2017 年の国民負担率は 26.9%）。

その中で、保健・福祉（社会保障）・雇用関連予算額は 2018 年度の 144.6 兆ウォンから

2019年度には162.2兆ウォンに12.2%も増加しており、一般会計予算の34.5%を占めることになった。福祉（社会保障）部門だけをみると72.4兆ウォンで、前年に比べて14.6%も増加しており、日本の一般会計予算の社会保障関係費増加率3.3%を大きく上回っている。

韓国政府の2019年予算案の概要



出所：韓国政府（2019）「2019年予算案の主な特徴」から筆者作成

韓国における2018年の高齢化率は15.5%で、日本の高齢化率28.1%を大きく下回っているものの、一般会計や社会保障関係費の予算増加率は日本を大きく上回っている。日本に比べて公的社会保険が給付面において成熟しておらず、公的社会保険の保障率が低いことがその理由である。つまり、公的社会保険により保護されていない人々を国の財源により保護しようとしていることや、所得主導成長を目指し、社会保障政策を拡大したことが、日本より一般会計総額や社会保障関係費の予算増加率が高い理由である。

韓国政府は予算を増やしてでも、貧困や格差、若者の就職難、出生率の低下という社会問題を解決したいところであるものの、その効果がなかなか出ないことに非常に苦慮している。しかしながら、政府予算が無駄に使われたケースも少なくない。例えば、昨今、韓国で起きた私立幼稚園と老人療養施設の会計不正などである。2019年10月に韓国の国会教育委員会が発表した私立幼稚園に対する監査結果によると、会計不正の金額は約178.5億ウォンであることが明らかになった（他にも政府予算が無駄に使われているケースは多い）¹⁹⁵。

従って、今後は予算の拡大のみならず、予算使用の監視体制を強化する必要がある。また、

¹⁹⁵ 東亜日報（2019）「私立幼稚園会計不正金額、約180億ウォン」

政府予算が目先の利益や効果を目的とした短期的な政策だけではなく、より長期的で持続可能な制度の実施に使われ、韓国社会の根本的な問題が解決できるように知恵を絞るべきである。

さらに、増え続ける予算を確保するための議論も慎重に行わなければならない。韓国政府は2018年時点で39.5%である債務残高の対GDP比を、今後40%水準で維持することを計画しているものの、急速な少子高齢化の進展や所得主導政策の実施は今後より多くの財源を必要とするに違いない。従って、今後安定的な税収の増加を確保しないと、財政赤字やそれを埋め合わせるための国債発行額は増え続け、所得主導政策の実施を妨げる要因になるだろう。今こそが、社会保障や税の一体改革が必要な転換期なのである。

また、韓国と日本では今後同一労働同一賃金が推進されることにより非正規労働者の処遇水準は今より改善されることが予想されるものの¹⁹⁶、増加するクラウドワーカーに関する対策はまだ行われていない。労働基準法などが適用されず法的に保護されない彼らをこのまま放置しておく、新しいワーキングプアが生まれ、貧困や格差がより拡大する恐れがある。これを防ぐためにはまず、クラウドワーカーの実態を正確に把握する必要があり、それは政府の主導の下で行われるのが望ましい。また、非正規労働者のみならずクラウドワーカーの処遇水準の改善のための対策も同時に講じる必要がある。日本政府は、特定企業に属さず働くフリーランスを支援する目的で、失業や出産の際に所得補償を受け取れる団体保険の創設を提言している。これは、損害保険大手と商品を設計し、2018年度から民間で発売する計画であったものの、まだ実現されていない現状である。海外ではクラウドワーカーの処遇水準などを改善させるための動きが見られる。

イギリス議会の雇用年金委員会(Work and Pensions Committee)は、イギリスの社会保障制度が急増している自営業者やクラウドワーカーを十分に支援しているのか、また彼らが何を要求しているのかを調べるために、2016年12月に「自営業及びギグ・エコノミー特別委員会(Self-employment and the gig economy select committee)」を立ち上げた。特別委員会の主な調査内容は次の通りである。

- ・ 普遍的給付¹⁹⁷の恩恵を受けている会社員と比べた自営業者の処遇水準

¹⁹⁶ 権丈(2019)は、北欧では同一労働同一賃金が企業間での連帯賃金政策であることに比べて、日本では同制度が企業内の「均等・均衡処遇」に近い、北欧とは異なる意味で使われている点を指摘している。権丈英子(2019)『ちょっと気になる「働き方」の話』勁草書房。

¹⁹⁷ 普遍的給付(Universal Credit)は、社会保障給付の受給者の働く意欲を高めるとともに財源の削減を目的に、既存の給付金の統合、給付金の限度額の設定、不正受給の取締りの強化等を定めたもので、2012年3月8日に制定された2012年福祉改革法により2013年から施行されている。普遍的給付には、既存の勤労税額控除(低所得の就労者・世帯に対する給付付き税額控除)、児童税額控除(子を有する中低所得世帯を支援して支給する給付付き税額控除で世帯収入に応じた補助金として機能するもの)、住宅給付(賃貸住宅に入居する低所得者に対する家賃の公的扶助)、所得補助(労働が困難な失業者等に対す

- ・ 最低賃金及び普遍的給付が労働者に与える影響
- ・ 既存の自営業者及び今後自営業者になりたい人に対して雇用支援センター (Jobcentre Plus) が支援すべきことは何であり、これに向けた準備は十分であるのか
- ・ 新生企業補助金(New Enterprise Allowance)はどのような役割を果たしており、改善する点は何か
- ・ 自営業者および自営業者になりたい人たちに向けて雇用支援センターがやるべきことは何であり、これに対する準備ができているのか
- ・ 自営業者が事業を成長させるのにおいて、雇用年金部が支援できることは何であり、普遍的給付の in-work サービスはどのような役割をしなければならないのか
- ・ 完全雇用を達成 (特に障害者、高齢者、介護を担当する責任がある人々を含めて) するのにおいて、自営業は何が貢献できるのか
- ・ 自営業者が将来の老後資金が準備できるようにどのように支援すればいいのか
- ・ 自営業者の年金加入を義務化すべきか

日本では、フリーランスに対する団体保険の導入等が議論される中で、損害保険ジャパン日本興亜株式会社は、一般社団法人プロフェッショナル&パラレルキャリア・フリーランス協会 (以下、フリーランス協会) と連携し、フリーランス協会に加入している一般会員向けに、各種損害保険や福利厚生サービスなどをパッケージにした『ベネフィットプラン』の提供を2018年の7月から開始している。

一方、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で雇用情勢が悪化する中、韓国では全ての就業者に雇用保険を適用する「国民皆雇用保険制度」の導入に関する動きが活発に行われている。2017年の大統領選挙の公約として雇用保険制度の対象拡大を挙げていた文在寅大統領は、就任から3年目を迎えた2020年5月10日に行った特別演説で、「全ての就業者に雇用保険が適用される基盤を作る...雇用保険制度に加入していない低賃金非正規労働者の雇用保険制度への加入を迅速に推進し、特殊雇用職従事者¹⁹⁸、ギグワーカー (gig worker)、フリーランス、芸術人等が直面している雇用保険の死角地帯を早く解消する」と国民皆雇用保険制度の実現に向け、「段階的」に取り組む姿勢を表明した。その後2020年5月11日に李載甲 (イ・ジェガプ) 雇用労働部長官は、「今年中に関連法を改正して特殊雇用職従事者

る公的扶助)、所得調査制求職者給付 (労働が可能な低収入の失業者等に対する公的扶助で資力調査を要件とする非抛出制の所得関連給付) 及び所得調査制雇用・支援給付 (一定年齢層の労働が困難な失業者等に対する給付) という六つの給付が統合される。用語の説明は、河島 太郎 (2012) 「【イギリス】 2012 年福祉改革法の制定」国立国会図書館調査及び立法考査局を一部引用。

¹⁹⁸ 特殊雇用職従事者とは、日本の「一人親型」に類似した概念で、独立した個人事業者として分類される。発注者から業務の指示を受けているという点では労働者に近いが、個人事業者なので労働関連法や企業の福利厚生制度が適用されない。

個人事業者なのに個人事業者の自律性がなく、労働者なのに労働者の権利がないのが特殊雇用従事者であると言える (イチョン Chol (2019) 『カデギ』ポリ出版社)。

やギグワーカー、フリーランス、芸術人等が来年から雇用保険の恩恵を受けられるようにする」と明らかにした。しかしながら、同日開催された国会の環境労働委員会では特例条項として芸術人だけを雇用保険の適用対象に含まれることが決められた。その結果、2018年11月に発議された雇用保険法改正案に含まれていた運転代行業に従事する運転手や貨物自動車の運転手、保険外交員、放課後教室（日本の学童保育に当たる）の講師等いわゆる「特殊雇用職従事者」や、インターネットのプラットフォームを通じて単発の仕事を依頼したり請け負ったりする「ギグワーカー」は対象から外れ、次の国会での成立を待たなければならなくなった。

今後、経済のグローバル化が進む中で失われつつある国民の幸福度をどうすれば維持・向上できるかを国は常に考えるべきである。政権が変わっても続けられる政策を時間をかけて工夫し実施することこそ、財源の無駄使いの削減や国民の幸福度の上昇に貢献できるに違いない。国民の幸福度や生活への満足度を高められる政策が韓国で実現されることを強く願うところである。