

基礎研 レター

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-

生活研究部 准主任研究員 金 明中
(03)3512-1825 kim@nli-research.co.jp

1—はじめに

韓国社会に公的扶助制度が導入されてから今年で56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」を出発点としているものの、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。本稿では韓国における生活保護制度から国民基礎生活保障制度の導入までの経緯を説明し、次稿では2015年7月に施行された国民基礎生活保障制度の改革と概要、そして残された課題について論じたい。

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¹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」²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。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、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³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。

¹ 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。

² 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ついて政権を移譲し私達は本来の任務に復帰する用意がある。

³ 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」に使われている。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。

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、医療保護が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・施行されることにより、生活保護制度の給付は既存の4つから5つに増加した。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⁴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⁵（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」⁶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

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 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。

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「基本的な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」⁷以降、国民基礎生活保障法に対する政府の立場は大きく変わることになった⁸。その後、1999年8月12日に国会で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、従来の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。

(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。2003年⁹から施行された所

⁷ 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。

⁸ 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給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とも言える。

⁹ 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

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、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¹⁰。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¹¹

（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）。

ため、実際には 2003 年から施行された。

¹⁰ 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。

¹¹ 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

資料) 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%

資料) 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保護、自立保護、教育保護、出産保護、医療保護、葬祭保護という 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、財政基盤の弱い自治体の負担を緩和するために、自治体の財政自立度を考慮して財源の国庫補助率を差等適用 (図表 3) した。

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—結びに代えて

今回は韓国における生活保護制度の導入前後から国民基礎生活保障制度の導入前後までの制度の主な変遷について紹介した。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。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ネットの基本原則を満たしていなかったからである¹²。

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。今回は2015年に行われた国民基礎生活保障制度改革の主な内容と現状、そして残された課題について述べてみたい。

参考文献

- イインゼ・リュジンソソック・コンムニル・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
- 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 (2017) 「2017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」

¹² 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」