

韓国における老齡手当制度と敬老年金制度の 形成過程について

株 本 千 鶴

〔要約〕

本稿は、韓国の老人福祉法が規定している所得保障の制度である老齡手当制度と敬老年金制度の形成過程を考察することによって、韓国の高齡者福祉政策および社会福祉・社会保障政策におけるいくつかの特徴を明らかにすることを目的とする。まず、高齡者の所得保障政策を概観し、老人福祉法の制定・改正と連動して老齡手当制度と敬老年金制度が形成、展開される過程を素描し、さいごに考察をつうじて見出された知見を述べることとする。

〔キーワード〕

所得保障、手当、年金、無拋出年金、市民運動

はじめに

韓国では、80年代初頭から福祉国家・福祉社会の建設が国家政策の重要な目標のひとつとして掲げられてきたといわれる。そして、その政策の展開過程にみられる特徴のひとつが、経済開発優先の政策がとられてきたことによって、経済発展にみあった再分配構造が成立していないことである。したがって、これまでの社会福祉政策では、きわめて限定された対象者に対して水準の低い施策がおこなわれてきた。

近年、韓国でも福祉国家の抱える社会問題である高齡化の問題が深刻視されるようになり、今後高齡化社会、高齡社会へ進展していくことを見越した対策が策定されるようになった。この高齡者福祉対策の内実においても、先述の政策の特徴がみられるが、本稿はそれを、老人福祉法が規定している所得保障の

制度である老齢手当制度とその後身の敬老年金制度の形成過程を考察することによって明らかにしようとするものである¹⁾。

方法としては、制度が案出され、制定、施行されるまでの制度形成にかかわった行為主体、すなわち高齢者権益団体、学者、研究者、市民、市民団体、官僚、国家などの制度をめぐる議論の検討をとおして、当初の構想、制度の制定過程と施行の展開過程で構想や実施内容に変容が生じた背景と要因などを描出した。資料は、これまでに筆者が入手したものに限定されるが、そのなかから各行為主体の主張や政策案などを比較的明確にあらわしている各団体発行の雑誌や学術雑誌、研究報告書、白書、国会議事録などを主にもちいる。

以下、まず第2次世界大戦後に形成されてきた高齢者の所得保障の体系について概観し、1981年の老人福祉法制定をへて1989年の法改正時に設けられた老齢手当制度の制定と施行の展開過程を検討し、さらに1997年の法改正とともに敬老年金制度が制定、1998年に実施されるまでの過程を考察する。

1 高齢者の所得保障政策

1) 高齢者所得保障政策の歴史的展開と構造

老後の所得保障政策は、1988年に国民年金制度が実施されるまでは、公務員など特殊職域従事者を対象とした年金制度と、高齢者以外の対象者もふくむ貧困者に対する生活保護制度から成り立っていた。植民地時代の1944年に制定されていた朝鮮救護令の内容を引き継いだ生活保護法が1961年に、公務員年金法が1960年に、軍人年金法が1963年に、私立学校教職員年金法が1973年に制定、そして制定後間もなく施行されていることから、大戦後60年代から70年代にかけては、国家の厚遇をうけた階層と対極の貧困層を対象とした所得保障政策が取られていたといえる。国家形成期に国家権力のために奉仕する人材への保障が優先して実施されること、中間層に先んじて貧困層の救済策が講じられることは、一般的な現象である。

つぎの段階として、一般労働者を対象とした国民年金制度の施行が発案され、1974年に国民福祉年金法が制定されたが、オイルショックの影響による経済不

安を理由にその施行は延期され、1986年に法の全面改正によって国民年金法が制定された後、1988年に実施された。施行当初は、10人以上の事業場労働者が対象であったが、1992年に5人以上の事業場労働者、1995年に農漁民および農漁村地域居住の自営業者、1999年に都市居住の自営業者へと対象を漸次拡大することによって皆年金が達成された。

1974年の国民福祉年金法は保険料を経済政策の原資に用いようとする国家の目的下に作られたものであるといわれる²⁾。経済事情を根拠に国民年金が実施されなかったことも、「先成長、後分配」をスローガンとした国家の開発経済政策への積極性と所得再分配への消極性を対照的に示している。1988年に国民年金制度が実施された背景には、1987年に経済成長の成果の配分を要求する労働者たちがおこした大闘争があった。その結果、全斗煥大統領は戦略を民主化に転換し、それを引き継いだ盧泰愚大統領が、選挙時の公約どおりに国民年金制度を実施したのである。同時に1989年に医療保険においても皆保険が達成された。また、盧政権時には1988年のソウルでのパラリンピック開催による障害者福祉への関心拡大によって障害者対策が進展したことや、1989年の地方自治法の成立によって地域福祉への取り組みが本格的に開始されたことなど、社会福祉政策の拡大発展がみられた³⁾。

80年代後半から90年代にかけての高齢者所得保障政策では、前段階で構築されていた二層化構造のすきまに存在する国民にまで対象が拡大され、老後の所得保障が全国民に確約されることになった。制度の対象者を選別的に限定していた段階から普遍的な適用の段階へと移行される流れも、一般的に理解できる現象である。ただし、制度実施の契機については国家によって、また、制度によって相違がみられる。韓国における社会保障政策の実施における特徴は、「極めて不安定な社会変動期」とくに、政治権力をめぐっての変動期に「新しい社会保障政策が実施されることや既存の政策が拡大される傾向があること」である⁴⁾。1961年にクーデターによって政権を掌握した朴政権時の生活保護法制定、光州事件を軍事的に制圧した全政権時の各種福祉サービス法の制定、その後継である盧政権時における皆保険と国民年金の実施などは、「不法な方法で執権した政治権力が国民の不満・不信などを鎮静させ、政治的な正統性を確保するた

めのひとつの手段として社会保障政策を利用した」結果であると言えるのである⁴⁾。

その後、民主化とともに福祉国家、福祉社会の建設は国家施策の目標として定着し、大統領は公約で誓った社会保障政策を実行するための施策計画を策定するようになったが、その行為自体はやはり、政権の正統性と国民の信頼を確保するための戦略として利用されている面を残している。1999年4月に実施された都市自営業者への国民年金対象の拡大は、所得の把握が不完全であり、また1997年末以来の不況という悪条件下にあるにもかかわらず強行されたため、結果として既存加入者とくに被用者の年金支給額の実質的な引き下げという副作用をおこし、国民の非難をかった。これは、国家の過度な政策実行の意図がかえって国民の不信を喚起した一例である。

以上のように、90年代末までに公的扶助と公的年金による老後の所得保障制度の体系は確立されたが、公的年金はおもに未来の老人を対象としたものであって、制度制定時に高齢に達している者に対する補完的な所得保障制度が同時に必要とされた。それが1989年に策定され1991年に施行された老齢手当制度であり、1997年にその後身として制定され1998年に施行された敬老年金制度である。詳しくは後述するが、両者とも国民年金の施行、皆年金実施と時をほぼ同じくして施行されていることからわかるように、制度制定当初、国民年金を補完する無拠出年金の機能を持つものと意味づけられていた。

2) 高齢者所得保障の施行内容

公的扶助、公的年金、老齢手当・敬老年金という所得保障体系の三層構造が整えられてきたことを述べてきた。つぎに、それぞれの施行内容についてみてみたい。

生活保護制度の対象と支給内容は〈表1〉のようである。扶養義務者がいないか、扶養義務者が扶養能力をもたない場合の65歳以上老衰者が対象者として該当する。保護対象者を策定するさいの「選定基準」(以下、韓国の用語の訳語には「」をつけておく)には、さきの扶養義務者の有無などの他に「所得基準」と「財産基準」が適用され、そのどちらもが満たされなければならない。これら基

準は非現実的なまでに低いため、受給資格を得られない者を増やすという問題点がある。また、居宅保護の場合、支給額は1998年度に最低生計費の100%の金額（居宅保護対象者1人当たり月162,000ウォン、施設保護対象者125,000ウォン）になったが、住宅扶助がないなど不十分な点を残している。

65歳以上の被保護者の全被保護者に占める割合は年々高まっている。〈表2〉は被保護世帯の総数と65歳以上被保護老人世帯数をあらわしているが、後者が微増、微減を繰り返しているのに比べて、前者は順調に減少してきているので、必然的に後者の老人世帯の占める割合が大きくなってきているのである。選定基準に問題点があることを勘案すれば、潜在的な要保護者数はさらに多く見積もられることが予測される。

つぎに、公的年金制度であるが、国民年金は1988年に施行されたため、完全老齢年金受給者は2008年になって発生する。他の年金適用者は特殊職域にかぎられているため、年金を所得源とする老人はごくわずかである。したがって、公的扶助および公的年金の対象に含まれず、また就業あるいは財産によって収入を得ることのできない者の大部分は扶養者からの補助を収入にしている。1998

表1 生活保護対象者区分と保護内容

	要 件	保護内容
居宅保護対象者（生活保護法施行令第6条第1号）	扶養義務者がいないか、いる場合でもその者が扶養能力がない、その者から扶養を受けられない 1. 65歳以上老衰者 2. 18歳未満児童 3. 妊婦 4. 疾病・事故などの結果、勤労能力を喪失したり、障害によって勤労能力のない者 5. 上の1号あるいは4号の者と生計をともにする者でこれらの者の扶養、養育、看病、その他これに準ずる事由によって生活が困難な者	生計保護 医療保護 自活保護 教育保護 助産保護 葬祭保護
施設保護対象者（生活保護法施行令第6条第2号）	住居がなかったり住居があってもそこで保護の目的を達成できず、保護施設が保護機関に入所させて保護を受ける者	同上
自活保護対象者（生活保護法施行令第6条第3号）	生活保護対象者世帯で、自活をうながすためにこの法による保護の一部が必要な者	医療保護 自活保護 教育保護 助産保護 葬祭保護

出典：保健福祉部『保健福祉白書』1998年

表2 生活保護対象者世帯に占める65歳以上老人世帯

年度	世帯数総計 A	65歳以上世帯（廃疾、 障害者を除く） B	B/A (%)
1991	626,040	171,077	27.3
1993	559,504	178,854	32.0
1995	495,045	171,895	34.7
1997	443,991	175,379	40.0

出典：保健福祉部『生活保護対象者現況分析』各年度
 （韓国保健社会研究院『韓国の保健福祉指標 1998』p.244 - 245より再掲）

表3 老人の収入源

(複数回答)

収入源	回答者数 / 調査対象者数 (2,224人)
仕事・職業	33.7 %
不動産・家賃	12.0 %
貯蓄・証券の利益配当	5.7 %
年金	2.8 %
退職金	0.9 %
個人年金	0.2 %
非同居の子どもからの補助	66.3 %
同居の子どもからの補助	23.3 %
その他親戚からの補助	1.2 %
国家補助	8.5 %
団体からの補助	0.7 %

出典：鄭敬培他『1998年度 全国老人生活実態および福祉ニーズ調査』韓国保健社会研究院、1998年、p.172

年に韓国保健社会研究院がおこなった全国調査によれば、65歳以上の調査対象者2,224人のうち子どもからの補助を収入源とする者の比率は、「非同居の子どもから」が66.3%、「同居の子どもから」が23.3%でもっとも多く、その他の収入源である「仕事・職業」33.7%、「不動産・家賃」12.0%を大きく上回る。また、「公的年金」は2.8%、「国家補助（公的扶助）」は8.5%となっており、老人の収入源のうち社会保障によるものは全体の1割程度にとどまっていることがわかる（表3）。

年金の所得代替率は、〈表4〉に示されているように、国民年金では40年加入時で最終所得の60%、特殊職域年金では30年加入時で最終所得の70%となっており、両者ともかなり高い代替率で設定されている。しかし、国民年金制度

表4 公的年金の支給内容（1998年）

	国民年金制度	公務員など特殊職域年金制度
適用対象	<ul style="list-style-type: none"> ・5人以上事業場勤労者（1997年：560万人） ・5人未満事業場勤労者、自営業者（1997年：224万人） 	国家および地方公務員、私立学校教職員、軍人
実施年度	<ul style="list-style-type: none"> ・1988年（被用者） ・1999年（自営業者） 	<ul style="list-style-type: none"> ・1960年（公務員年金） ・1963年（軍人年金） ・1975年（私立学校教職員）
給与水準	<ul style="list-style-type: none"> ・完全年金：基本年金額の100%（40年加入時平均給与率：最終所得の60%、所得等級別最高100%～最低40.1%） ・減額年金：基本年金額の72.5～92.5% ・在職者年金：基本年金額の50～90% ・早期年金：基本年金額の75～95% ・特例年金：基本年金額の25～75% 	<ul style="list-style-type: none"> ・30年加入時最終所得の70%（所得等級に関係なく代替率は同じ）
給与条件	20年加入、60歳支給（完全年金）	20年加入

出典：保健福祉部『保健福祉白書』1998年

（鄭敬培他『活気に満ちた老後生活保障のための高齢者創業支援方案』韓国保健社会研究院、1999年、p.35より再掲）

で40年加入者が出現することはまれな例であると考え、30～59%が実質的な代替率になると思われる。一方、職域年金に関しては代替率そのものも高いが、所得等級に関係なく一律の代替率が設定されていることから、優遇の程度がよりたかいことが明らかである。

さいごに、老齢手当・敬老年金であるが、これについては1998年度実施の敬老年金制度の実施内容をみておこう。対象者は65歳以上の被保護者と低所得者で、低所得者のなかから支給対象を選ぶときの「選定基準」には、都市勤労者世帯の月平均所得を参考にした「所得基準」および「財産基準」がもちいられる。また、被保護者は申請の手続きをする必要はないが、低所得者の場合は必要書類を添付した規定の申請書を住居地を管轄する市・郡・区の長に提出しなければならない。支給額は月額で80歳以上の被保護者には50,000ウォン、65～79歳の被保護者には40,000ウォン、低所得者には15,000～20,000ウォンとなっている。これらの対象者選定や支給額算定の細目は老人福祉法施行令、施行規則で定められている。

以上みてきたように、韓国の高齢者に対する所得保障政策は大戦後約50年を

へて全国民を対象に包含する体系を構築した。それは、公的扶助と公的年金、およびそれら制度によって保障を受けられない者のために制定された老齢手当・敬老年金制度からなる三層構造となっている。しかし、所得保障体系はととのったが、国民年金の完全老齢年金受給者が出現し、年金生活がある程度定着するまでの当分の間は所得保障としての効力は不十分にしか発揮されないため、年金加入者層と被保護者および敬老年金受給者層のどの層からもこぼれおちる者が一定程度存在することになる。社会保障の構造から排除されたそれら老人たちは、一般的に就業の機会が少ないことから、子どもの扶養に依存するか、あるいは低所得者の場合、所得不足の問題を解決できないまま貧困に耐えながらの生活を強いられる傾向にある。

また、この構造による保障内容は、上層に厚く下層に薄い。もちろん、公的扶助と社会保険では財源が異なるため、税を財源とする公的扶助の支給額が比較的低額になるのは当然ともいえる。しかし、近年、軍人年金、公務員年金の財源の大幅赤字状況や、不況による国民年金保険料未納者の増加を原因とした年金額引き下げなどの現象がおきているのは、国家が公的年金制度を加入者に手厚い制度としてつくったがために引き起こされた問題とかがえられる。換言すれば、それは、財源の運営管理上の問題を別として、保険財政よりも保険加入者への厚遇の意思を示すことに重点を置いた国家の意図がもたらした結果ともいえるのである。

2 老齢手当制度の制定と施行

1) 老人福祉法改正と老齢手当制度の制定

すでに述べたように、老人福祉法が改正された1989年12月に老齢手当制度は成立した。改正老人福祉法の制定にあたっては、まず、老人福祉法制定時以来、老人福祉政策にかかわりが深く、老齢手当制度制定のための運動を主導していた社団法人大韓老人会が改正法案を作り、その後、統一民主党法案、平和民主党法案、与党民主正義党法案が国会に提出された。各党の法案のなかで老齢手当制度の内容について検討されていたが、財源の確保がもっとも危惧され

ていた。平和民主党案では老人福祉基金を設置して財源を調達する案が出されたし⁵⁾、統一民主党案が国会保健社会委員会で報告されたおりには、出席委員から報告者議員に対して65歳以上300万人の老人に手当を支給する財政について政府側と協議したのかと率直な質問がだされた。報告者議員の回答は、協議した事実はなく、対象は65歳以上老人だが「保健社会部長官（日本の厚生大臣にあたる）が国家予算規模によって老齡手当対象者を70歳以上にも75歳以上にもいくらでも上げられます。したがって、これは政府の裁量権に任せるようになっております」というものだった⁶⁾。野党議員さえもが、法案作成当初から国の財源だけでは65歳以上の老人すべてを対象とすることは不可能と考えていたのであり、また、国の裁量でいかようにも対象選定の年齢基準が調節されうることも承知していたのである。

各党の法案を調整、統一して作成された国会保健社会委員会代案が本会議を通過、改正老人福祉法が成立し、1989年12月30日に公布、施行された。この改正法は、老人福祉法が政府立法の形で成立したのに対して議員立法によって成立したこと、予算措置をとまなう老齡手当制度が導入されたことを特徴とする⁷⁾。

全5章34条の改正老人福祉法のなかで、老齡手当制度については第1章「総則」につぐ第2章「福祉措置」の第13条で「①国家または地方自治団体は65歳以上の者に対して老齡手当を支給することができる、②第1項の老齡手当を支給する時期及び対象者の選定基準等に関して必要な事項は大統領令によって定める」と規定された。この条文第1項の「することができる」という文末表現、第2項による大統領令（施行令）によって選定基準が設定されるという規定は、制度施行における行政機構や大統領の裁量の容認を示している。

改正の契機のひとつとして国民年金の実施がある。1988年の国民年金制度の実施では、保険料納入者である将来の老人のみが老後の所得を保障される。したがって、保険に加入できないすでに高齢になっている者の所得を保障する補完的制度の制定の必要性があった。国民年金制度の制定過程でも、それら人びとのための無拠出年金制度案が出されていたらしい。それを象徴するのが法の名称変更で、1974年制定の国民福祉年金法から「福祉」が削除され、1986年

改正時に国民年金法と改称された理由は、ひとつは「福祉」の言葉が連想させる慈恵的な意味を排して「自立精神をもとにすべき」であると考えられたため⁸⁾、もうひとつは、無拠出老齢年金制度が「政府の財源負担が困難という現実的な壁にはばまれ、結局霧散化されてしまった」ため、改称はその「政策上の限界」を反映したものであると『国民年金10年史』には記述されている⁹⁾。

韓国の国民年金制度では、地域加入者のうち農漁民の保険料に対して1995年から2004年までの期限付きで国庫支援があるのみで、基本的には管理運営費の一部を負担する以外は保険料に対する国庫負担はない。したがって、政府の財政的介入の少ないことから、負担のかさむ無拠出年金制度が実現されなかったのは当然の結果ともいえる。日本では国民年金制度導入と同時に老齢福祉年金、母子福祉年金、障害福祉年金の3つの無拠出年金制度が実施されたが、これは保険料の2分の1を国庫で支援するのに、「貧困のために保険料を拠出できなかった人には国費の支出による援助が行われないという不公平な結果になる」という理由から、「拠出制年金の支給が行われるようになったのちでも、無拠出制を補完的な制度として存置することとした」ためである¹⁰⁾。日本の場合は、国費の平等な再分配という目的があったが、韓国の場合は制度の仕組みからしてそれをおこなう根拠がなかったことになる。

2) 老齢手当制度の施行

老齢手当制度はつくられたものの、支給金額、対象範囲などを定める大統領令の制定はおくれ、実施は延期の状態がつづいた。大韓老人会が業を煮やし、1990年5月4日に関係者を集めて老齢手当支給制度の早期実施を求めるための公聴会を開催した。公聴会での報告者は、関連研究所研究員や大学教授などで、制度の基本的性格や実施方法などについて意見を述べている。以下、『老人生活』1990年5・6月号に紙上掲載された報告内容から、制定当時に制度推進団体、社会保障研究者たちが考えていた制度の意味や施行の意図、方向性などをみてる。

施行の具体的計画をも提示した韓国老人問題研究所所長朴在侃の「老人の貧困は社会変動の影響が原因であるためこれは当然国家的次元で対策が立てられるべき」と題した報告では、まず、老人の所得保障政策の現況を概観したのち、

1988年の国民年金制度導入時にすでに受給開始年齢の60歳を超えている者への所得保障対策が緊要であると主張された。つぎに、老人福祉法の理念に基づいてその所得保障を担う老齢手当の概念規定がこころみられる。老人福祉法第2条の「基本理念」には「①老人は後孫の養育と国家及び社会の発展に寄与してきた者として尊敬され、健全で安定した生活を保障される」とある。これにしたがって朴は、保険料による寄与がない老人にも後孫養育と社会発展に実質的に寄与した功績が認められるため、その補償として最低限度の所得を保障することは理論的に可能であるとする。また同時に、老齢手当は所得制限をとるため低所得者を対象とした救貧制度の性質をもつが、概念的には公的年金の類型に属するものであるので、それを年金制度が成熟するまでの過渡期的措置と捉えようとしている。そして、法にある「65歳以上の者」すべてに手当を支給することが望ましいが、予算上の困難を考慮して当面は65歳以上老人の35%への支給からはじめ、3年後に50%、6年後に70%と対象を拡大していく段階的な発展計画を提示した。支給額についても、生活保護支給額の約50%にあたる20,000ウォンを当初の支給額とし、漸次引き上げていく計画を作成した。

他の報告の大部分でも年金制度と関連づけての検討がこころみられていた。韓国開発研究院研究委員の閔載成は、完全老齢年金受給までの加入期間を満たせない者のために設けられた特例老齢年金制度の支給額を勘案して手当支給額を検討すること、管理機構である企画団を構成してこの機構を通じて制度の性格定義や対象者の範囲決定と選定およびミーンズテストの方法、財源捻出、執行機構などを準備することを提案している。韓国社会保障問題研究所長のチェ・チョンソンも老齢手当は公的年金が給付されるまでの過渡期的かつ方便的なものにとどまるべきもので、無拠出老齢年金は国民年金法のなかの制度かあるいは個別制度として扱われるべきであるという。韓国保健社会研究院社会研究室長の鄭敬培も「手当」からはじまり基礎年金制度として発展させて「年金」制度に編入させることができると見通しをたてている。中央大学教授の金泳謨の見解は、老齢手当は老人福祉法に規定されているので、要保護老人のための救貧的性格をもつものと捉えるべきであり、無拠出年金制度としてみるならば国民年金法などが当然扱うべきというものだった。

「手当」という名称の適切性についても議論がもちだされた。ソウル大学教授のキム・サンギョンは、手当とは特定範ちゅうの者、すなわち児童、母子家庭、障害者など貧困におちいる危険性が高い者に対して国税による一定の金額を無差別あるいは普遍的に与えるものであると定義づける。したがって、多様な所得源をもつと予想される老人に年齢だけを基準にして手当を支給することはできないから、手当と呼ぶのは不適切で、非寄与老齢年金と改称して仮称非寄与老齢年金法を制定すべきであると提議した。延世大学教授のイ・ヘギョンも、国民年金法でもなく生活保護法でもない老人福祉法に依拠した老齢手当の構想として、①カナダのデモグラントのように年齢以外には条件を必要としない普遍的な制度、②国民年金加入対象になれない制度導入当時の老人のための経過的年金制度、の2つが可能とかんがえ、公的扶助とは別のものと把握した。

老齢手当は、一般的な意味では社会手当と理解できる。社会手当には2種類があり、「拠出によらない現金給付を指し、そのなかでも対象を資力(所得)によって制限するものをいわゆる社会手当、資力を条件とせず無差別平等の給付を行うものをデモグラント(demogrant)という¹¹⁾」。したがって、老齢手当は資力制限をとまなう社会手当の一種であり、キム・サンギョンやイ・ヘギョンが後者のデモグラントのみが社会手当であるとする理解のしかたは、社会手当の形態の一側面しか捉えていない。あるいは、選別的な公的扶助との区別を念頭においていたためにあえて無差別、普遍的な制度と解釈していたのかもしれない。

いずれにせよ、老齢手当の概念と内容をめぐって多様な解釈がなされていることの理由のひとつは、それが老人福祉法に規定されていることにあるだろう。国民年金制度の経過的措置としての意味づけが各論者によってなされているが、国民年金法によってそれが定められているわけではない。したがって、朴在侃が老人福祉法の理念を根拠として老齢手当を無拠出年金と理解することが可能であると証明したり、他報告者が老齢手当制度施行に年金制度の内容を反映させていたり、根本的な異議をとなえて老齢手当制度を無拠出年金制度と把握するならその管轄を老人福祉法から国民年金法など他方に委ねるべきである、という意見を出したりしたのである。

1990年12月、国会で老齢手当の内容が確定され、70歳以上被保護者(居宅

及び施設保護者) 76,000 人への月額1万ウォンの支給が翌年1991年1月から施行された。国民年金制度や生活保護制度などとのすりあわせによって対象者や支給金額を決定するという作業もなく、予算の観点のみから施行内容が決定された。最終的決定の前に、経済企画院ではさらに人数をしぼって70歳以上被保護者のうち51,000人を対象にする案もだされていたという¹²⁾。

老齡手当制定過程と施行直前時における制度推進者たちの意図は、いずれも老齡手当を国民年金法の経過的措置として機能させることにあった。しかし、実際の施行内容は、その意図を極めて矮小化したものになった。支給対象の70歳以上被保護者数76,000人は、朴在侃がたてた計画の第一段階の目標である65歳以上老人の35%、770,000人の約1割である。もちろん、ニーズの高い者へ重点的に給付することが効率的な資源の配分法であるとすれば、より高齢かつ貧困な者を対象として優先することは、限定された予算を勘案すると、とられるべき当然の手段といえる。しかし、制度制定当初から裁量による対象の年齢引き上げが予想されていたことや、ミーンズテストや支給額にかんする制度独自の基準をつくるよりも生活保護基準が援用されたことなどは、この制度に対する国家の消極性をあらわしており、それが当初意図されていた制度の内容と機能を大きく変容させた要因になっているといえるだろう。

3 老齡手当制度の展開過程

1) 老齡手当制度の施行状況

老齡手当制度推進者たちの意図を矮小化した内容となったが、制度の施行とともに老齡手当支給が開始され、支給金額は年々引き上げられ、対象も拡大されていった〈表5〉。1993年に対象者が70歳以上の全被保護者に拡大され、支給額も5,000ウォン増額された。1995年には支給額が年齢によって二元化されて、高齢の者に支給額が加算されることになる。また、対象年齢はしばらく70歳以上に固定されていたが、1997年に65歳に引き下げられ、老人福祉法に明示された「65歳以上の者」への支給がようやく実現された。しかし、この前進

表5 老齢手当支給対象者と月額支給額

年	対 象 者	人 数	月額支給額
1991年	70歳以上 被保護（居宅・施設保護）者	76,000人	10,000ウォン
1993年	70歳以上 被保護者	191,000人	15,000ウォン
1994年	70歳以上 被保護者	181,000人	15,000ウォン
1995年	70～79歳 被保護者	174,000人*	20,000ウォン
	80歳以上 被保護（居宅・施設保護）者		50,000ウォン
1996年	70～79歳 被保護者	155,000人	30,000ウォン
	80歳以上 被保護（居宅・施設保護）者	19,000人	50,000ウォン
1997年	65～79歳 被保護者	228,000人	35,000ウォン
	80歳以上 被保護者	37,000人	50,000ウォン

出典：『保健社会白書』『保健福祉白書』各年版

*対象者の全数（白書に明記されていなかったため保健福祉部の内部資料より算出）

は国家の意志を直接反映したものとはいえない。1996年度版『保健社会白書』には、政府の財政を勘案して支給対象を拡大していく計画であると付言はされているが、1997年度の計画として70～79歳の被保護者に月額35,000ウォン、80歳以上の居宅および施設保護対象者に月額50,000ウォンを支給予定であることが明記されているからである。対象の年齢引き下げが1997年に実行された背景には、老齢手当制度に不満をもつ市民による制度の違法性を追及する運動があった。

2) 老齢手当制度の違法性追及と市民運動

「テレビで老齢手当について話を聞いて、なにか措置があるのだらうと思って、いたのになんの措置もないんですよ。あんなふうに国民に対して話をしておいて何の手だてもしないのなら国民はなんで政府を信じられますか。その点についてたいへん憤慨したんです。それで老齢手当請求訴訟を起こすことになったんです¹³⁾」

老人福祉法第13条第1項の「65歳以上の者に老齢手当を支給することができる」の規定に反して実際は70歳以上被保護者が支給対象であったため、対象から除外されていた当時満65歳の被保護者イ・ギナム氏（男）の談である。権利をはく奪された彼は、国家への不信と怒りを掻きたてられ、老齢手当支給対象

者選定除外取消請求訴訟という行動を起こすにいたったのである。

老齡手当についての施行細目を定めた施行令第17条では、65歳以上の者のうち所得水準などを参酌して対象者を選定する、所得水準については保健社会部令（施行規則）で定めると規定されていた。しかし、保健社会部令の施行規則にこれについての規定はなく、老人福祉事業指針で70歳以上の被保護者を対象とすることが記されているのみであった。イ・ギナム氏は、この規定の不当性を批判するために保健社会部を相手に訴訟を起こしたのである。高等裁判所裁判部では、①老人福祉法の老齡手当規定は任意規定であり国家予算の都合によって支給できるものであるため国家の裁量が認められる、②施行令で「所得水準等」を参酌するように規定されているので保健社会部指針で年齢の制限を設定して70歳に規定したことは問題ない、という判決によって違憲が認められなかった。しかし、大法院（最高裁判所）の判決では、任意規定とはいっても施行令で委任されたのは年齢基準ではなく所得水準と関連した経済的水準であって、保健福祉部（1995年保健社会部を改称）が年齢基準を70歳以上に引き上げて相当数の対象者を除外した行政行為は違憲であると判断された。これによって1994年12月の提訴から約1年半後の1996年4月に原告が勝訴し、現行の指針は無効とされ、1997年から対象年齢が65歳以上に引き下げられたのである。また、同年に老人福祉法が改正されて敬老年金制度が導入されるひとつの契機ともなった¹⁴⁾。

この訴訟における原告の勝訴はつぎのような意味をもつ。第一に、原告が法体系にしたがった裁量的行政行為のみが正当であると被告に認めさせたことである。社会福祉法制の研究者である尹燦榮は、現実の裁量的行政行為が法令でない指針の形態でなされることが多いのに対して、この訴訟は「対象者の権利を無視したまま慣行的になされてきた慈善的福祉行政の反法治主義的慣行に対して問題提起したもの¹⁵⁾」と評価している。老齡手当の支給額は老人福祉法でその目的にあう水準を定め、それを算出する方法や手続きを下位の命令規範に委任するのが垂直的法体系を維持することであるとすれば¹⁶⁾、法－施行令（大統領令）－施行規則（保健福祉部令）という体系が本来どおり機能することが原告の訴えによって要求され、またそれが体系の機能を是正させたともいえる。

第二に、当事者である老人が不当な裁量による給付規定に対して異議を申し立て、法に規定された対象者として措置を受ける権利を獲得したということである。第13条は「～することができる」と任意規定の表現になっているが、上位規範である法の規定を逸脱した福祉部の年齢規定が違法であると主張することで、原告の受給者としての権利が獲得された。このような権利性の獲得の判例は制度をより有効なものにし、定着へと前進させる。

第三に、この訴訟は原告のイ・ギナム氏ひとりによって勝ち取られたわけではなく、原告を支援した市民団体である参与民主社会市民連帯（以下、参与連帯という）の主導で展開された福祉運動の結果であることが大きな特徴である。韓国では、福祉運動は他の社会運動にくらべて低調で、70年代、80年代をとおしていくつかの運動があったが、不十分な成果しか上げられず、90年代にはいつから本格的な発展が見られるようになった。1994年9月に創立した参与連帯も創立後すぐに社会福祉委員会を構成し、障害者や老人など分野別福祉対象者の主体的な運動、社会福祉従事者の労働組合結成運動などを継ぐものとして組織的な運動を開始した¹⁷⁾。

参与連帯の運動の究極的目標は国民生活最低線の確保であり、それを基盤に社会福祉の具体的な問題について政策提示をおこなっている。参与連帯の戦略のひとつとして、韓国でまだ定着していない公益訴訟運動があるが、その一例が老人の生活保障を確保するための老齢手当に関する先の訴訟である¹⁸⁾。総体的な視野にたった社会福祉あるいは社会保障政策推進運動のなかで、老人の社会福祉権確保のための運動は老人福祉法改正を求める運動へとつらなる。

以上のように、老齢手当制度は施行初期に少額ではあるが支給額の拡大がおこなわれたという事実から、実施主体である国家の制度に対する積極性をうかがうことができる。しかし、将来的な対象の拡大と水準の引き上げの計画を示してきた一方で、つねに財政の都合が優先されてきた。より積極的な対象拡大を後押しした背景には、行政当局を相手取っておこなわれた老齢手当制度の違法性追及運動があった。所得保障を受ける当事者および社会運動団体である参与連帯という主体の出現と関与は制度の変容に影響を及ぼしただけでなく、老

人福祉政策ならびに他の社会福祉・社会保障政策の動向を左右する、あらたなそして重要な要素になっていくと思われる。

4 敬老年金制度の制定と施行

1) 1997 年老人福祉法改正と敬老年金制度の制定

1993 年に若干の項目追加がなされた改正の後、1997 年 8 月に再度老人福祉法が改正された。改正法は、これまでの法とは大幅に構成が変更され、条項も増加して全 7 章 61 条になった。旧法の構成は「第 1 章／総則、第 2 章／福祉措置、第 3 章／施設および事業、第 4 章／費用、第 5 章／補則、第 6 章／罰則」であったが、改正後は「第 1 章／総則、第 2 章／敬老年金、第 3 章／保健・福祉措置、第 4 章／老人福祉施設の設置、第 5 章／費用、第 6 章／補則、第 7 章／罰則」となり、筆頭に新設の敬老年金制度が 1 章を割いて設けられたこと、保健サービスが独立して扱われたことがもっとも大きな特徴であろう。老齢手当から敬老年金への改称は、無拠出年金への機能上の接近を示したい制度制定者の意図の表れであるといえよう。法改正と敬老年金制度の導入までの経緯を政策研究者、市民団体、国会議員の主体ごとに整理してたどってみる。

(1) 政策研究者

政策研究者の間では、老齢手当制度対象者を拡大していくとともに、将来的にはすべての老人の所得を保障するための方策のひとつとして無拠出老齢年金制度を導入する案がかんがえられていた。李佳玉によれば、先進諸国では拠出制年金制度の本格的な実施が無拠出制度の導入を促進する契機になっていることから、韓国の場合、2003 年に減額老齢年金受給者が発生する時期前後が適当と判断されており、また、支給額も年金支給額の最少水準程度とあわせて設定されるのが適切であると検討されていた¹⁹⁾。このように、年金制度との関連から受給権のない者や低所得者のための無拠出年金制度の導入が老人福祉政策や年金制度の研究者たちによって議論されていた。また、時期的にも、任意加入部分を残していた国民年金制度が 1995 年に農漁民および郡地域居住者にまで対象

を拡大し、のこる対象が都市自営業者のみとなり皆年金が目前にせまっていたことが、無拠出年金としての敬老年金制度の導入が具体的に検討される背景としてあった。

(2) 市民団体

市民団体においても老人福祉法の改正を要求する声が起こっていた。参与連帯は、韓国老人問題研究所、韓国老人の電話などと共催で「老人福祉法、生活保護法改正公聴会」を1995年9月23日に開催している。会の趣旨は、国民の最低限の生活保障を確立するために、現行老人福祉法と生活保護法の問題点と改正案を検討、提示することであった。ここでの関心である老人福祉法上の所得保障である老齢手当についての言及をみると、老人に対する所得保障は生活保護法と老人福祉法によって提供されているが、本来生活保護法は補充的な性格の特別法であるべきで、老人福祉法が一般法でなければならない。老人福祉法上の所得保障は老齢手当制度であるが、手当とは「人口学的特性だけを考慮し無差別に支給される権利性給与でなければならないが、現行法上の手当とは一種の公的扶助にすぎない」と批判された²⁰⁾。したがって、年金制度による年金受給者や資産所得および勤労所得のある者などを除外することは条件として必要であるけれども、理想としてはすべての老人に普遍的に支給されるように改善されなければならないと主張される。

老齢手当受給の権利性と制度の普遍性を追求する主張は、法の具体的理念をめぐる解釈にも及んでいる。それは、第2条「基本理念」第1項の「老人は後孫の養育と国家及び社会の発展に寄与してきた者として尊敬され、健全で安定した生活を保障される」という条文で、老人に対する保障がその寄与に対する補償のように規定されていることに対する批判的な解釈である。すなわち、この規定は「後孫がいなかったり十分に養育を行わなかった老人、社会発展に寄与できなかった老人に対しては福祉サービスを行うべきではないという、いいかえれば老人を二つの階層に分類する意味をもつ」ものであって、「老人問題を社会問題として直視できていないことを証明するもの」であるとされる²¹⁾。したがって、倫理的、個人的責任に転嫁して貢献のない老人を排除しようとする国家の

政策を改善し、老人が老人という理由だけでその生活困難に対する社会保障を受けられるように、第2条を削減する改正案が提示された²²⁾。

参与連帯は1996年11月8日に生活保護法改正に関する請願とともに老人福祉法改正に関する請願を国会に提出している。公聴会の結果をまとめたものと考えられるが、この請願を検討した保健福祉委員会の専門委員の検討報告では、現行老齢手当制度は低所得老人を対象にする生活保護の性格が強い反面、請願の内容はこれを普遍的な社会保険の性格の制度に転換するよう求めており、これは福祉増進に効果的な法案であると述べられ、趣旨に対して好意的な評価がなされた。ただし、これに随伴する財源の規模および財源調達方案については総合的検討が必要ということも付言された²³⁾。

(3) 国会議員

参与連帯の請願が提出された頃、1996年11月から1997年3月にかけて老人福祉法改正に関する6件の法案が国会に提出された。それらは提出順に、①老人福祉法中改正法律案（金弘一議員他20人発議）、②無拠出老齢年金法案（金秉泰議員など3人他75人発議）、③老人の社会参与に関する基本法案（李在善議員など3人他35人発議）、④老人福祉法改正法律案（金燦干議員など13人他140人発議）、⑤老人福祉法中改正法律案（金秉泰議員他27人）、⑥老人保健法案（金秉泰議員など13人他65人）で、それぞれ国会保健福祉委員会で報告と検討が行われている。

所得保障のための新制度導入を法案にとりいれているものは、②無拠出老齢年金法案と④老人福祉法改正法律案である。②無拠出老齢年金法案はまさに国民年金制度の限界を補完する目的から作成されている。この案について専門委員は、支給対象と支給の如何を大統領令によって定める方法は国家財政の与件に左右されやすいので、制度を名実ともに実行するためにはそれらを法律案で明白にすることや、完全老齢年金受給者出現後も無拠出年金の受給対象者は存在するため補完装置が必要である。また支給対象については、案は最低生活費水準以下の所得の者を原則としているが、社会保障基本法の規定による最低生計費にしたがえば対象は65歳以上の被保護者と同じになってしまう。案の提案

理由にあるように被保護者以外の低所得者の所得も保障する「社会保険性格の制度」とするためには基準設定の検討が必要であると報告した²⁴⁾。

④の改正法律案では、敬老年金制度が案出されている。皆年金の実施後に対象外となる死角地帯に残された老人の生活を国家が保障するための社会保険的な制度として無拠出老人年金制度の施行を提案したのである。これが保健福祉委員会で検討された1996年12月13日の時点では1998年7月に皆年金が実施されることになっており、それにあわせて敬老年金制度の施行も1998年7月に施行が予定された。実際は皆年金の実施が1999年4月になったため敬老年金制度のほうが先行して施行されることになった。

法律案の趣旨説明後の専門委員による検討報告では、無拠出老齢年金法案の検討報告と同様に、支給額を大統領令に委任すると国家財政の都合に左右されるので明確な基準の設定が必要であると同時に、支給額の下限は法律で規定するのがのぞましい。また、支給対象についても、案では65歳以上国民で最低生計費水準以下の所得の者となっているが、社会保障基本法による最低生計費に準ずる場合、支給対象は現行の老齢手当支給対象とおなじく65歳以上の被保護者に限定されるため「社会保険性格の年金制度の補完装置」としては不十分ではないかと指摘された²⁵⁾。その後の「大体討論²⁶⁾」では、かねてから所得保障制度の導入について発言してきた金洪信委員が「もっとも革新的な内容は敬老年金を導入すること」であり、そのために新しく章を設けるのがよく、支給水準については、国民年金は被保険者の寄与がある社会保険方式の年金制度だが敬老年金は寄与がない公的扶助形式の年金制度であるため、寄与しない者が寄与した者より給与を多く支給されるのは衡平性に違ふとのべている²⁷⁾。

この2つの法律案に共通する点は、法の対象となる老人は国家建設、発展に寄与してきた者であるから国家によって生活を保障されるべきである旨の前置きがされていることである。これは、参与連帯の請願が寄与を前提としない権利を主張しているのとは異なる。結局、寄与を権利の前提条件とする認識は旧法から改正法に引き継がれることになった。また、金洪信議員の発言をとりあげたのは、彼の発言で用いられた「寄与」が単純に保険料を意味していると考えられる反面、敬老年金を「公的扶助形式の年金制度」と表現したことが、委員

会の流れに逆行する彼の思考をあらわしているとおもわれたからである。じじつ、2つの案についての専門委員の検討報告では、対象拡大による社会保険的性格の付与が意図されていることが言明されており、委員会の意向としては年金制度の補完装置としての再分配機能の強化が目指されていた。

以上のような経過をへて、全法案が法案審査小委員会の審査をうけて単一案にまとめられ、それが1997年7月15日に保健福祉委員会代案として議決された後、7月31日に国会本会議で議決され、8月22日に法律第5359号として公布、1998年5月23日に施行された。しかし、代案が順調に議決にいたったわけではない。各法案を統合して代案を作成するにあたって支給額の算定が行われ、与野党間の合意のうえで必要予算案が打ち出されていたが、財政経済院（日本の大蔵省にあたる）の反対にあい、その執行が危ぶまれる事態になったのである。

代案が議決された1997年7月15日の保健福祉委員会では、今回にかぎらず財経院の圧力による予算優先の方針におさえこまれて、議員による法案が慣行的に予算不随法案になってきたことについて激しい意見の応酬があった。財政当局の判断によって法案に修正が加えられることに不満をもつ議員たちは、当初の計画どおりの金額で敬老年金を支給することの確約を求めると同時に、このような事態を引き起こした財政経済院長官と予算室長を委員会に出席させて厳しく責任を追及することを要請した。財政経済院の横柄な行為や国会軽視の風潮を財政経済院の「制裁」と表現する委員もいたが、長官と室長の出席要求は保健福祉委員会委員長と幹事の間で協議することになり、予算確保については最善の努力を実行するという保健福祉部長官の約束をとりつけることでおさまった。しかし、委員会の説明にあるように、保健福祉部案が財政経済院にわたるまでしか福祉部長官の意志はとおらず、財政経済院での審議過程でその意志がどれだけ反映されるかはわからない。したがって、長官は努力するとしか答弁しようがなかったのも事実である²⁸⁾。

2) 敬老年金制度の施行

改正老人福祉法の成立によって敬老年金制度が誕生した。第9条（敬老年金の

支給対象)には「国家または地方自治団体は次の各号の1に該当する国民に敬老年金(以下「年金」という)を支給する」とあり、他の年金受給者以外の65歳以上の被保護者とそれ以外の低所得層を対象とすることが規定されている。老齢手当の規定項目で「支給できる」から「支給する」への文末表現の変化はおおきく、任意の意味が排されて権利性が高められた。また、諸規定が14条にわたって法律上に明記されていることも実効性をより確かなものにした。

しかし、支給対象者の所得と財産の制限は大統領令に委ねられており、国民年金の支給額を参考にすることは明記されたが、法案制定過程で出されていた支給額の下限基準を設定する案も法には反映されなかった。また、施行当時、1997年末からの経済危機による1998年度緊縮予算のあおりをうけ、予算策定時の敬老年金の所要予算額1,300億ウォン(対象者92万人)が722億ウォン(62万人)に縮小され、予定されていた支給対象者数と支給額が大幅に削減された。1998年8月現在で支給対象者は被保護者24万8,764人、低所得者37万4,715人、支給額は年齢別に80歳以上の被保護者は月50,000ウォン、65～79歳被保護者は月40,000ウォン、低所得者は月15,000～20,000ウォンとなっている。

所得把握が不可能な状態なので実質的な選定基準が提示できず、境界線におかれている対象者を拾いきれない困難さや地域別世帯別に所得基準と財産基準を差別化していない非合理性などの問題があるが、もっとも重要な問題は安定した財源を確保することで、そのために制度の概念を定立することが必要とされている²⁹⁾。国民年金制度の未適用者に対する世代間所得再分配を目的とする補完的制度として、政府責任すなわち一般財源によって運営されてはいるが、老齢手当制度から転換された制度であるために、公的扶助制度の延長線上の制度と誤解されることが財源問題にマイナスの影響を及ぼす可能性がある。敬老年金制度を国民年金制度の補完的制度と位置づけることは理論的には可能であるが、両制度のうち前者は老人福祉法上の制度、後者は国民年金法上の制度であって相互の一貫性が法律上で定められていない。したがって、両制度の補完的関係性が外面上は不明確であることが、敬老年金制度の概念規定をあいまいにするもうひとつの要因になっている。

老後の所得保障を普遍的なものに近づけるために、老人福祉法の改正と敬老年金制度の制定にかかわった主体たちはそれぞれの立場から制度についての議論を交わした。皆年金をまえに国民年金の補完制度としての敬老年金の位置づけが国会でも定立され、老齢手当の時代から一步進んで65歳以上の低所得層まで対象が拡大された。各主体に一致して積極性がみられる一方でやはり財政当局の壁はあつく、予算は縮小され、年齢別・階層別に支給額が差別化される構造がのこされた。

おわりに

老齢手当制度と敬老年金制度の形成過程を時間的経緯をおって考察してきた。考察を通じて韓国の社会福祉および社会保障政策についていくつかの特色や検討すべき課題を確認することができるが、紙幅の関係上、3点のみを指摘するにとどめる。

1. 低所得層への所得保障は総体的に制約されがちである。老齢手当制度と敬老年金制度の制定過程において、つねに当初の意図はくじかれ、施行内容は矮小化された。生活保護制度の内容が不十分であることから、低所得層への対策が総体的に貧弱であることがわかる。鍾家新は、日本型福祉国家の成立・発展過程にあらわれる特徴のひとつとして、イギリス福祉国家が充実した救貧制度をもっていたのに対して日本型福祉国家は貧弱なそれしかなかったことを指摘している³⁰⁾。その制度は、1874年に発布され半世紀ものあいだ存続した恤救規則である。のち、1929年に救護法が制定されるが、韓国ではこれを援用した朝鮮救護令が1944年に発布され、1960年まで存続された。そして、1961年に朝鮮救護令とほぼ内容の類似する生活保護法が制定され、これまで施行されている。このことは、韓国の救貧制度を歴史的にふり返ってみて、日本での低所得層にたいする貧弱な所得保障制度が韓国のそれに及ぼした影響と、それを利用して制度の矮小化の連続性を持続させてきた韓国国家の意図を探るにあたってさらに検討すべき事実である。

2. 裁量による判断が法規定よりも優先される傾向にある。制度の施行内容は、行政側のそのつどの判断によって定められる。その裁量は所得保障制度の場合、受給権者の権利をうばう例を生み出すことがあるが、本論でその一例を紹介した。「行政活動に対する『法の支配』や『法治主義』といった観点が一般的に弱い³¹⁾」のが日本の特徴といえるが、これは韓国でも同様で、むしろ日本よりも甚だしい傾向があるといえるだろう。この特徴が形成されてきた要因のひとつは、官僚が市民社会の経験なく近代的福祉行政を扱ってきたことであるとかんがえられる。換言すれば、市民社会の経験が福祉行政に変容をおよぼすことができるのであり、実際、本論で述べたように、市民団体が裁量の違法性追及訴訟を起こしてそれに勝利したことや敬老年金制度の細目が法律上に明記されたという事実は、市民社会の発展とともに裁量と権利の調整問題が俎上に載せられてきていることを示唆している。

3. 政治の民主化にともなって社会運動の課題が労働政策から社会福祉・社会保障政策にシフトしてきている。老齡手当制度制定と施行の初期には、老人団体が主に当事者の權益確保のための運動を主導していたが、展開期に市民団体である参与連帯が公益訴訟運動という新しい戦略をたずさえて登場してきた。このことは、70年代、80年代に政権の不当性を追及する運動や労働条件の改善を求める労働運動で活躍していた当時の学生運動家たちが90年代に入って中堅となり、生活や環境の改善を目的とした社会運動を先導するようになってきていることと足なみをそろえている。藤村は、福祉国家の再編成を考察するための分析上の視点として、「社会システムを動かす主要な3つの作動メカニズムといってよい」市場と社会計画と社会運動をあげている³²⁾。この3者が韓国の福祉国家体制のなかでどのような比重関係にあるのかを探るうえで、市民による社会運動が他2者との関係性の中でどのような役割を担っていくのか、とくに社会計画を主導する政治権力との対抗関係のあり方について今後の動向が注目される。

【注】

1) 老人福祉法制定過程においても保健社会部（日本の厚生省にあたる、現保健福祉

部)が作成した草案内容のなかに、現金支給制度である「敬老扶養手当の支給」があった。これは65歳以上の老人の扶養責任者への現金支給制度であり、扶養責任者の雇用者が一定額未満の報酬しかない老人の扶養責任者である被用者に定額の手当を支給するものである(玄外成 [1994] p.166-170、288)。この敬老扶養手当制度は予算上困難という理由で導入が実現されず、草案を審議した国会保健社会委員会では「国民福祉年金法改正時に老齡年金支給と関係づけて検討することとする」と報告された(玄外成 [1994] p.170)。前史として老人の扶養責任者に対する手当支給制度案があったという事実は、その後の歴史的展開をみる上で検討すべきことではある。しかし、ここでは老人個人を対象とした所得保障制度に主題を限定し、該当する老齡手当制度と敬老年金制度のみをとり扱うこととする。

- 2) 李海英 [1991] p.86-87。
- 3) ナム・セジン、チョ・フンシク [1995] p.95。
- 4) 卞在寛 [1997] p.119。
- 5) 国会事務処 [1989b] p.4。
- 6) 国会事務処 [1989a] p.16。
- 7) 老人福祉法改正の過程については株本 [1998b]、上田・金貞鏞 [1991]、権五亨 [1996]、韓昌榮 [1990]などを参照。
- 8) 李海英 [1991] p.100。
- 9) 国民年金管理公団 [1998] p.129。
- 10) 小山 [1959] p.36。
- 11) 京極監修 [1998] p.72。
- 12) 『老人生活』1991年1・2月号、p.56。
- 13) イ・ヨンファン、イ・ジョンウン [1996] p.153。
- 14) 尹燦榮 [1998] p.163-164、359-361。
- 15) 尹燦榮 [1998] p.361。
- 16) 尹燦榮 [1998] p.164。
- 17) イ・ヨンファン、イ・ジョンウン [1996] p.154。
- 18) イ・ヨンファン、イ・ジョンウン [1996] p.157-158。

- 19) 李佳玉 [1994] p.572-575。
- 20) イ・チャンジン、尹燦榮 [1995] p.9。
- 21) イ・チャンジン、尹燦榮 [1995] p.5。
- 22) イ・チャンジン、尹燦榮 [1995] p.15-16。
- 23) 国会事務処 [1996a] p.43。
- 24) 国会事務処 [1996a] p.6。
- 25) 国会事務処 [1996b] p.5。
- 26) 大体討論とは、「議案全体の問題点と拒否に対する一般原則についての討論」であり、「議案を小委員会に回付する前」におこなわれる（森山 [1998] p.167）。
- 27) 国会事務処 [1996b] p.12-13。
- 28) 国会事務処 [1997] p.5-9。
- 29) 石才恩 [1998] p.39-48。
- 30) 鍾家新 [1998] p.183。
- 31) 秋元 [1991] p.159。
- 32) 藤村 [1999] p.9。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 秋元美世 [1991] 「『福祉行政』における権利と裁量」 大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政』法律文化社、p.141-164
- 李海英 [1991] 『日本と韓国における公的年金制度成立過程の比較研究—退職金制度との関連を中心に—』名古屋大学 1991 年度博士学位論文
- 上田千秋・金貞鏞 [1991] 「日韓両国の老人福祉法成立の背景と法の基本内容」『老年問題研究』第 13 号第 1 巻、p.36-65
- 株本千鶴 [1998a] 「韓国型福祉社会の仮構と現実」『新韓国読本 8 韓国の福祉—希望と現実』社会評論社、p.123-133
- [1998b] 「韓国における老人福祉政策—1980 年末まで」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』第 34 号、p.1-17

—— [1999]「韓国型社会福祉システムの実態と指向性」『月刊福祉』第82巻第4号、p.38-41

京極高宣監修 [1998]『現代福祉学レキシコン 第二版』雄山閣

小山進次郎 [1959]『国民年金法の解説』時事通信社

鍾家新 [1998]『日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」』ミネルヴァ書房

都留民子 [1997]「社会手当と生活保障」庄司洋子他編『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣、p.203-222

藤村正之 [1999]『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態—』東京大学出版会

卞在寛 [1997]『日・韓社会保障政策の社会学的研究—1980年代を中心として』筑波大学1996年度博士学位論文

森山茂徳 [1998]『韓国現代政治』東京大学出版会

〈韓国語文献〉

キム・ヨンハ、石才恩 [1999]「国民年金制度展開の韓国的特徴と持続可能性」『韓国社会福祉学』第37号（ソウル）、p.89-118.

国民年金管理公団 [1998]『国民年金10年史』国民年金管理公団（ソウル）

国民年金制度改善企画団 [1997]『国民年金制度改善』国民年金制度改善企画団（ソウル）

権五亨 [1996]『韓国老人福祉政策と老人福祉法の形成過程に関する研究』中央大学校大学院1996年度修士学位論文（ソウル）

ナム・セジン編 [1995]『社会福祉の選択』ナナム（ソウル）

ナム・セジン、チョ・フンシク [1995]『韓国社会福祉論』ナナム（ソウル）

朴在侃他編 [1995]『高齢化社会の危機と挑戦』ナナム（ソウル）

石才恩 [1998]「敬老年金制度の現況と発展方案」『保健福祉フォーラム』通巻25号（ソウル）、p.36-48

延河清、閔載成 [1982]『国民経済と福祉年金制度』韓国開発研究院（ソウル）

イ・インジェ他 [1999]『社会保障論』ナナム（ソウル）

尹燦榮 [1996]「老人福祉法の問題点と代案」『状況と福祉』創刊号（ソウル）、p.132

- 151

—— [1998]『社会福祉法制論Ⅰ・総論』ナナム（ソウル）

李佳玉 [1994]「老人の所得保障政策」韓国社会福祉文化院『韓国老人福祉40年史』韓国老人福祉施設協会（ソウル）、p.562-577

イ・ヨンファン、イ・ジョンウン [1996]「社会福祉を市民運動へ」『状況と福祉』創刊号（ソウル）、p.153-160

イ・チャンジン、尹燦榮 [1995]「老人福祉法制の問題点と代案」『老人福祉法、生活保護法改正公聴会（資料）』（ソウル）p.2-34

鄭敬培他 [1998]『1998年度 全国老人生活実態および福祉ニーズ調査』韓国保健社会研究院（ソウル）

鄭敬培他 [1999]『活気に満ちた老後生活保障のための高齢者創業支援方案』韓国保健社会研究院

チェ・イルソップ、チェ・ソンジェ編 [1995]『社会問題と社会福祉』ナナム（ソウル）

韓昌榮 [1990]「老人福祉法の制定と改正に関する考察」『済州大学校論文集』第30集（人文・社会科学編）（済州）、p.223-267

玄外成 [1994]『韓国と日本の老人福祉政策形成過程』裕豊出版社（ソウル）

—— [1995a]「韓国老人所得保障政策法案に関する一つの提案」『社会福祉政策』創刊号（ソウル）、p.29-49

「特集 老齡手当支給制度の実施与否は300萬老人たちの最大関心事」『老人生活』1990年5・6月号、通巻76号（ソウル）、p.9-54

「特集 老齡手当制度の問題点と改善策」『老人生活』1991年1・2月号、通巻80号（ソウル）、p.47-78

保健社会部『保健社会白書』各年度版（ソウル）

保健福祉部『保健福祉白書』各年度版（ソウル）

韓国保健社会研究院 [1998]『韓国の保健福祉指標 1998』韓国保健社会研究院（ソウル）

国会事務処 [1989a]『第146回 国会保健社会委員会会議録 第4号』（ソウル）

—— [1989b]『第146回 国会保健社会委員会会議録 第5号』（ソウル）

- [1996a] 『第181回 国会保健福祉委員会会議録 第8号』(ソウル)
- [1996b] 『第181回 国会保健福祉委員会会議録 第12号』(ソウル)
- [1997] 『第184回 国会保健福祉委員会会議録 第3号』(ソウル)