



ISSN 0385-0838

第 173 号

発行所

亜細亜大学アジア研究所

東京都武蔵野市境 5-24-10

電話 0422 (54) 3111

郵便番号 180-8629

# 顕在化する経済失政と長期不況への不安… 政権基盤の弱体化に直面する韓国

奥田 聡

## 革新的政策で得点を稼いできた文政権

周知のように文大統領は、進歩系の故盧武鉉（ノ・ムヒョン）大統領（在任2003～08年）の懐刀であった。保守系の朴槿恵（パク・クネ）前大統領（在任2013～17年）が友人による国政壟断という前代未聞のスキャンダルで弾劾・失職した後の保守勢力の支持基盤崩壊という強い追い風に乘って2017年5月の大統領選に当選、政権の座に就いた。

文政権は大方の予想通り革新的政策を展開した。国内政治では「積弊清算」を掲げて保守色の排除を徹底することを目指した。「積弊清算」の方針に沿った過去の保守政権関係者への責任追及は苛烈を極めた。弾劾後1か月もたたないうちに逮捕された朴前大統領の裁判は2018年8月に懲役25年・罰金2000億

ウォンの控訴審判決が出た。ところが、被告の朴前大統領が控訴・上告ともに放棄したのに対して、検察が第1審、控訴審ともに判決を不服として上訴するという異例の経過をたどっている。朴前大統領の前任者である保守系の李明博（イ・ミョンバク）元大統領も国家情報院やサムスングループからの収賄容疑で2018年3月に逮捕され、10月に懲役15年・罰金130億ウォンの第1審判決が出ており、控訴審が進行中である。

外交・統一の面では北朝鮮との関係緊密化が顕著である。2018年1月の平昌オリンピックに際して金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長の実妹・金与正（キム・ヨジョン）が来訪したのを皮切りに4月には金正恩委員長自身が北朝鮮指導者としては初めて韓国に入っ

### 目次

- 顕在化する経済失政と長期不況への不安…  
政権基盤の弱体化に直面する韓国 ……奥田 聡 …… (1)
- 日本人は文在寅の「真実」に気を付けよう? ……前川 恵司 …… (4)
- 過熱する北方ビジネスと現実 ……石田 賢 …… (6)
- 文在寅政権の福祉政策の現状と課題  
— 少子高齢化対策と健康保険改革を中心に — ……渡邊 雄一 …… (8)
- 書評・木村光彦『日本統治下の朝鮮  
— 統計と実証研究は何を語るか —』 ……伊東 和久 …… (10)
- 『アジアの窓』シンガポールの人材育成と  
デジタル化 ……九門 大士 …… (12)

て文大統領と10年半ぶりの南北首脳会談が実現、「板門店宣言」を发出した。このうち、南北首脳会談は5月、9月にも開かれ、北朝鮮との蜜月関係が現出している。この間、6月には米朝首脳会談が実現しており、前年まで高潮していた朝鮮半島における軍事的緊張は一転して大きく緩和された。

内政、外交両面における目に見える変化は文政権への高支持につながった。4月の南北首脳会談を受け、5月第1週の文政権に対する支持率（リアルメーター調べ）は政権発足直後の高支持率に肉薄する78・3%を記録した。その後も文政権に対する支持は高めに推移した。6月の米朝首脳会談の翌日に行われた統一地方選では文大統領の与党・共に民主党が広域団体17か所のうち14か所の首長を押しさえるなどして圧勝した。

**労働分配重視・文政権における経済政策の目玉**

文政権の政策のもう一つの柱が所得主導成長（「人中心の経済」）に象徴される労働分配重視の経済政策である。これは革新経済、公正経済と並ぶ政権の経済政策の柱の一つでもある。経済活動人口の3%に相当する約80万人の公共雇用や1時間当たり最低賃金を1万ウォン（約1000円）に引き上げることで経済的に苦しい立場に置かれている非正規被用者などの限界労働者家計の救済を図ろうというものだ。労働分配増加策は労働者家計の救済というミクロ的視点だけではなく、持続的経済成長の起爆剤というマクロ経済政策としての側面も持つ。労働者への分配増加により国内消費を活発にし、さらなる雇用増につなげる意図もあったのだ。いわば、労働面を始発点とした好循環を狙う壮大な社会実験だったといえる。

文政権の労働政策の中でも特に議論を呼んだのが最低賃金の引き上げであった。公共部門での雇用増大策が民間部門の負担増に直結しないのに対し、最低賃金は広く民間部門にも順守義務が課せられるためその影響が大きいからである。文政権の発足以後、最低賃金の引き上げは着々と進められている。政権発足当初の2017年における1時間当たりの最低賃金は6470ウォンだったが、最低賃金の引き上げが打ち出された後の2018年には16.4%引き上げられて7530ウォンとなり、2019年にはさらに10.9%アップの8350ウォンとなる予定だ。1週間ごとに与えられる週休手当（給与1日分相当）も含めると実質的な最低賃金はすでに1万ウォンに到達している計算となる。最終的には週休手当込みの実質的な最低賃金は1万2000ウォンに

達する予定である。この水準は日本の現行額（東京都の場合985円）を大きく上回る。

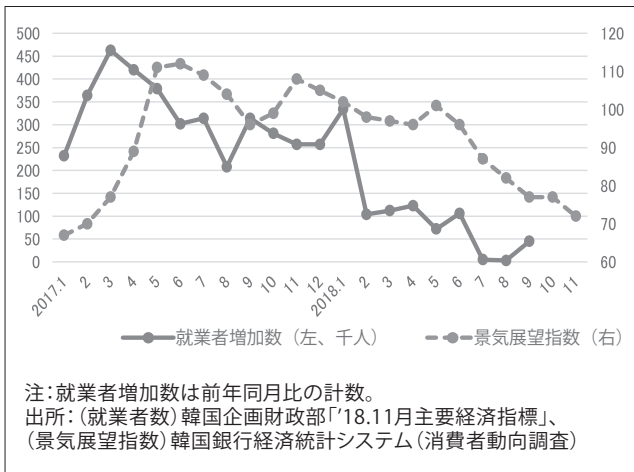
**最低賃金引き上げは奏功せず、景気は悪化**

民間企業を巻き込む最低賃金の大幅な引き上げについては、かねてから批判的な見解が根強かった。労働の賃金弾性値が1を超える高値を取る場合、賃金の引き上げが労働需要の減少を引き起こし、賃金と雇用量の積である賃金総額も減少してしまう。特に、文政権が重視する非正規被用者などの低賃労働者の場合には正規労働者よりも労働の賃金弾性値が高いことが知られている。このため、労働市場の実情に合わない急速な最低賃金の引き上げは事業主らの雇用意欲を大きく削ぎかねないとの危惧があった。コンビニや飲食店などパート・アルバイトに頼ることが多い業種のオーナーたちから「今雇っている人員は切って自分が店に立つしかない」といった悲鳴に近い声も上がっていた。

こうした懸念は現実のものとなった。2018年7・8月の就業者数の伸びがそれぞれ5千人、3千人へと落ち込んでしまったのだ。2015年以降、毎月の就業者数は前年同月比20万〜30万人増で推移していたが、最低賃金が大幅に引き上げられた2018年1月以降は就業者増加の幅は大きく落ち込んだ。業種別には製造業のほかサービス業での雇用の落ち込みが目立ち、従事上の地位別にはやはり非正規、日雇い労働の減少が目立った。2018年後半からは自営業従事者まで減少に転じた。雇用が落ち込むと、こんどは数か月のラグをもって景気の先行き不安が台頭する。図1はこれら指標の動きをまとめたものである。就業者数は2018年11月の景気展望指数は72

で、その前年5月に文政権が発足して以来最低となった。また、景気の先行き不安が広がったことで投資見合わせの動きが顕在化した。国内投資（設備・建設）が縮小したことにより、2018年第3四半期の内需成長率（在庫投資除外）はマイナス0.1%と、リーマンショック以後9年半ぶりのマイナス成長を記録した。輸出は依然として健闘しているものの、韓国経済の沈滞が深刻化しつつあることはもはやだれの目にも明らかとなっている。これに、急速に進行する高齢化や次期主力産業の不在、後発国・中国からの激しい追い上げといった韓国経済が直面する厳しい現状を考えあわせれば、日本経済がかつて歩んだ長期不況と重ね写しになるのは当然である。

図1 体感景気の悪化



### 「社会実験」の不成功で政策基盤動揺の兆し

文政権が掲げた労働分配重視の政策が奏功しないことへの有権者のいら立ちちは2018年を通じて高まった。5月以降はこれが政権支持率の低下となって表れた。11月第4週には政権支持率は48・4%と、ついに50%の大打を割り込んだ。わずか半年余りで政権支持率は30ポイント以上の急落を演じたことになる。不支持率は46・6%で、高齢層や自営業者での不支持が目立つ。地域的には保守勢力が地盤とする慶尚道のほか京畿道でも不支持が支持を上回った。また、政治指向を「中道」とする有権者の間でも不支持が優勢となった（以上、リアルメーター調べ）。

経済運営に対する批判を受け、同年11月には政権の経済チームのトップを入れ替える問責性人事が断行された。張夏成（チャン・ハソン）青瓦台政策室長が更迭され、金東亮（キム・ドンヨン）副首相兼企画財政部長官も近く交代することとなった。張元室長は左寄りの色彩が強い文政権の経済政策をデザインした中心的人物され、経済官僚出身の金副首相との不仲がしばしば取りざたされていた。これに先立ち、6月には青瓦台経済首席秘書官に経済官僚出身でマクロ経済・金融政策に精通する尹琮源（ユン・ジョンウォン）前駐OECD大使を充てる人事が発令されている。

### 「包摂的成長」を唱えるも経済政策の基調は維持する構え

6月の人事で経済官僚出身の尹首席秘書官が経済チーム入りし、11月の人事では金副総理

の後任に同じく経済官僚出身の洪楠基（ホン・ナムギ）国務調整室長が内定している。経済チームへの官僚出身者の起用が目を引き、文政権が経済チームから革新色を排し、経済政策のスタンスが金融・財政政策を重視するオーソドックスなものに回帰するとみるのは早計だ。

11月の経済チームのトップ交代で青瓦台政策室長に就任した金秀顕（キム・スヒョン）社会首席秘書官は、不動産問題の専門家で大統領に近いとされる。また、6月の人事で抜擢された尹・経済首席秘書官は早くからOECDやIMFなどの国際機関が提唱する包摂的成長（inclusive growth）を主張してきた人物として知られる。包摂（inclusion）とは排除（exclusion）の反対語であり、包摂的成長とはその果実が社会の成員の隅々にまで行き渡るような経済成長を指す。これは文政権の経済政策が目指すところに近く、その唱道者である尹首席秘書官の抜擢につながった。尹首席秘書官は、包括的成長とはこれまで韓国政府が掲げてきた所得中心成長、革新成長、公正成長などによって実現される上位概念であると語っている（Korea Net、7月27日）。このため、文政権の経済政策の方向性は当面維持されるものとみられる。

### 政権支持率の低下傾向で日韓関係の冷却は長期化

経済運営の面で文政権が何よりも求められているのは雇用の増大などの形で労働分配重視政策の結果を可視化して見せることである。しかし、内需が景気浮揚力を失ってしまったうえ、経済政策の方向性にも大きな変化がないとなれば政権支持率を回復させるこ

とは至難の業といえる。

政権支持率の低下は様々な方面に影響を与える。高い支持率は果敢な政治判断の原動力ともなるが、支持率の低下は世論迎合的な政策の誘因となりかねない。この点で、政権支持率変動の影響を受けやすいのが日韓関係である。政権支持率の低下が時の政権の反日姿勢を誘発しやすいことは歴代政権の例が雄弁に物語っている。

これまでのところ、文政権は南北関係や韓米、韓中関係などに忙殺されて対日関係への関心が薄く、結果的に日本への無用な刺激は回避されてきた。しかし、過去1か月で相次いで起きた慰安婦財団の解散や徴用工への賠償判決といった過去史イシューをめぐって日本側は態度が硬化させ、日韓関係は急激に冷え込んでいる。

12月2日に文大統領は徴用工判決を念頭に日韓関係における未来志向を強調し、引き続き過去史と現在の経済その他の問題を切り離すアプローチを採用することを明らかにした。しかし、上でみたように、文政権への支持率が大幅に回復する見込みは少なく、むしろ低落傾向をたどる可能性が高い。このようなと、とかく国内からの抵抗が強い対日関係における果敢な対策が取りづらくなるばかりでなく、世論迎合的に反日カードを切る誘因となりかねない。これまで営々と取り組んできた賠償・請求権処理の枠組みを徴用工判決が破壊し兼ねないとの危機感を隠さない日本がこれ以上の譲歩をする気配もない。残念ながら日韓関係の冷え込みはしばらくの間続きそうである。

（おくだ さとる・アジア研究所教授）

# 日本人は文在寅の「真実」に気を付けよう？

前川 恵 司

2018年11月21日、韓国の陳善美女性家族部長官が、慰安婦問題の最終解決措置として朴槿恵政権で日本と合意した「和解・癒やし財団」の解散を一方的に宣言した。その前後の韓国最高裁による、日韓基本条約の内容を基本的に否定する一連の「徴用工判決」にも日本世論は呆れかえった。陳女姓家族部長官も金命洙最高裁長官も文在寅大統領の任命だ。対北朝鮮融和を進めるのに邪魔な日米韓協調から抜け出すために、国民の反日感情を刺激する「自作自演」のシナリオだ。

旧ソ連時代、モスクワの市民たちは共産党機関紙「プラウダ（真実）」に書かれていないことがプラウダ（真実）」と嘆いた。共産党の真実はプロパガンダ用の真実でしかないと分かっていたからだ。

老練な弁護士から「法廷の真実」の本質について、教えられたことがある。「法廷は事実をとことん争う場所ではない」そうだ。法を使って自分たちが描いた「真実」を認めさせる場なのだそうだ。

弁護士出身の文大統領の政治哲学には、この「法廷の真実」戦略が流れているようだ。徴用工判決について、11月18日、文大統領はソウルでの韓日・日韓協力委員会合同総会に「持続可能で堅固な韓日関係のためにも、われわれは真実を直視しなければならない」との声明を寄せた（時事電）。もちろん、この文脈の「真実」はどんな事実があつたかではなく、自分たちが描いた「プラウダ（真実）」だ。

慰安婦が本当に性奴隷だったのか。戦時下の「朝鮮半島労働者」が強制連行被害者というのは事実なのか。当時の状況から判断しても、奴隷のように働かされたのか。「事実」を究明する姿勢は最初から文政権にない。

文大統領の背後勢力である韓国左派はずでに、「法廷の真実」作戦で大成功している。「ろうそく集会」という名の「国民大法廷」だ。朴槿恵支持の太極旗派はいまも、証拠の不備などの「事実」を論拠に「崔順実スキャンダルは捏造されたスキャンダル」と訴えている

が、国民の盛り上がりはいま一つだ。朴槿恵政権を崩壊させた「ろうそく集会の真実」の前に、保守派が連呼する「事実」などは全く無力だ。

文政権が「慰安婦合意」を反故にしたのは、国連の強制的失踪委員会が11月19日に、従軍慰安婦問題で日本の元慰安婦らへの補償は十分とは言えず「最終的かつ不可逆的に解決した」との日本政府の立場に遺憾の意を示した（共同）二日後だ。文大統領が描いている対日戦略シナリオの片鱗が透けて見える。国際的なろうそく法廷を盛り上げ、そこで韓国政府が主張する「真実」を認めさせるシナリオだ。「国際ろうそく集会」の舞台はどこが最も効果的か。どの国が一緒に大騒ぎしてくれるか、文政権の参謀たちは思案中に違いない。文大統領が具体的な事柄を何も言わないのも、その時に備えて、足をすくわれないようにしているからのように見える。

文政権とその周辺の老練ぶりは、李洛淵首相が同月7日に、「日本政府の指導者たちの発言は妥当ではなく、賢明でもない」との韓国の立場を発表（聯合通信）するとすかさず、文大統領が、「李首相が海外を訪問する際、大統領専用機を利用するようにしている。今後首相が首脳外交の一つの軸になるよう、積極的に後押しする」との方

針（聯合通信 11 月 9 日）を示した素早さからも伺える。

李首相は東亜日報記者出身。東京特派員を経験した政治家。故郷の全羅南道知事から首相に拔擢されたが、国会議員時代は韓日議員連盟の幹事長で、日本の国会議員とも昵懇だ。実権は何ももっていない韓国の首相ポストは韓国内外でしばしば、「顔マダム」と評される。しかし、この大統領声明を素直に受け止めれば、首相に外交面での決定権を与え、日本との徴用工問題交渉を任せて解決を図る、との表明に見える。

韓国憲法では、首相が自分の推薦する人物を閣僚に任命するように大統領に要請する権限があることになっているが、この権限について文大統領は、自伝「運命」でこう主張している。「大統領制のもとでは国民によって選ばれた大統領が、選挙の過程で国民に示した政治的、政策的なビジョンに基づいて組閣できるようにするのが当然だろう。国民に選ばれていない国務総理が官僚の任命に関する合理的根拠はない」

首相が外交など国政を左右する重要事項の決定権がないのは当然だ、というのが文大統領の考えなのだ。

統領のようにふるまわせてあげるといつていだけで、首相が大統領と同様の立場で、他国の首脳と合意できるといっているわけではない。李首相と安倍晋三首相がどんな約束をしても、その約束に「合理的根拠」はなく、文政権の都合次第でいつでも反故できる。それが、この声明の「真実」だ。

文大統領がここで知日派の李首相を引っ張り出したのには、別の狙いもありそうだ。韓国の政治記者は李首相の就任当時、「大統領ポストに挑戦するつもりはない人物」と評していた。ところが、韓国の世論調査会社の八月末の「次期大統領候補選好度調査」では、進歩支持者の一位は「本命」朴元淳ソウル市長だったが、わずか 0.5 ポイント差で李首相が二位に食い込んだ。最近の韓国月刊誌などでも、次期大統領選挙での進歩候補として穏やかな人柄の李首相に注目する記事が多くなった。

李首相は湖南と呼ばれる全羅道出身で金大中元大統領直々のお声がかかりで、政界入りした。一方、文大統領と仲間だった盧武鉉元大統領、朴ソウル市長は、嶺南と呼ばれる慶尚南道出身だ。韓国の地域対立は進歩派同士でも熾烈だ。民主化以後も湖南出身の大統領は金大中元大統領だけだ。ありていにいれば、文大統領グループと李首相は「村」が違うといえる。

首相任命は、16 年の総選挙で進歩・左派の牙城である湖南で当時野党の「共に民主党」が大敗し、湖南票を取り込むのに李首相が必要になったからだ。李首相と日本との交渉が失敗しても、文政権周辺の痛手にはならない。22 年大統領選挙前に与党有力候補が一人消えるだけだ。

「真実」を使い分ける策略家の文大統領に對して、河野太郎外相は少し心もとない。韓国政府を非難する一方で、「国民や自治体の交流はしっかり続けてほしい」（日経新聞 10 月 10 日）「両国間の人的交流は重要であり、続けていくべきだと信じている」（時事 10 月 18 日）と繰り返した。日本の国民感情が悪化し、民間や自治体が韓国との付き合いをしり込みするようになっても、それは韓国政府が招いたことではないか。民間や自治体の交流縮小もまた、国民感情の表れだ。河野外相の発言は、日本の社会がそんなことも政府主導でやっているかのよう、文政権に宣伝されかねない。国民感情は国民が事実を判断して決める。余計なことは言わないのがいい。河野談話を出した父親河野洋平氏譲りの「エエ格子しー」ぶりは国際政治の舞台では命取りになりかねないではないか。それとも国民には言わない「策略」があるのか？。

（まえかわ けいじ・ジャーナリスト）

# 過熱する北方ビジネスと現実

石田 賢

2018年の朝鮮半島は、南北協調に向けて根本的な変化が起こる兆しを見せ、世界が注目した1年であった。オリンピックなどスポーツや芸術などの文化交流から一歩踏み込み、本格的な南北経済交流への期待が高まりつつある。

転機を迎えたのは2017年5月、韓国に文在寅(ムン・ジェイン)大統領が就任し、北朝鮮に對話を呼びかけたことに始まる。文大統領が北朝鮮に平昌オリンピック(2018年2月)への参加を促し、スポーツを軸とした融和政策を押し進めた結果、金正恩(キム・ジョンウン)委員長もこれに応ずる姿勢に変化してきた。

2018年4月と5月に板門店における南北首脳会談を皮切りに、6月にはシンガポールで初めての米朝首脳会談が開かれ、米国は北朝鮮の非核化に向けて核施設のリストの提出と核廃棄の行程表を求め、そして9月には3回目の南北首脳会談で「平壤共同宣言」合意書が交わされ、南北経済交流の拡大と協力が謳われた。

こうした華々しい外交とは裏腹に、韓国経済は、設備投資の落ち込み、個人消費の停滞、雇用状況の悪化など沈滞感が漂う中、文在寅

(ムン・ジェイン)政権が前のめりになって推進している事業が、南北融和とその延長線上に北朝鮮を取り込む「北方ビジネス」である。

韓国政府は、国連による対北朝鮮制裁の解除を経済協力の前提としているものの、北朝鮮へのインフラ投資、鉱物資源、消費者市場としての期待を膨らませ、今や過熱気味の言動を繰り返している。ここには北朝鮮の市場に中国東北3省、ロシアの沿海州まで含めれば、約2億人の人口を抱える巨大な単一市場への期待が込められている。

## 北朝鮮の深刻なインフラ不足

北朝鮮のインフラ投資については、さまざまな機関が費用推計しているが、これには天文学的な資金が必要である。

現地報道の中からいくつか列挙すると、韓国金融委員会は、2014年の「統一金融報告書」で北朝鮮インフラ開発に鉄道(773億ドル)と道路(374億ドル)で合計1400億ドル、韓国交通研究院は、北朝鮮の鉄道網近代化に最

大30年160兆<sup>ウォ</sup>、韓国建設産業研究院は、北朝鮮経済特区開発、エネルギー教育などインフラ投資に年間27兆<sup>ウォ</sup>10年間に270兆<sup>ウォ</sup>、などと推計している。

北朝鮮のインフラは、鉄道、道路、港湾、電力のどれをとっても劣悪な状態にある。

まず鉄道から見ると、北朝鮮の鉄道網は総延長5304km、主要路線は4本に過ぎず、基本的に単線となっており、全長のわずか2.9%しか複線化は実現していない。

北朝鮮の道路も総延長は2万6170kmであるが、韓国と比較して4分の1水準にとどまる。高速道路も平壤―開城(1992年竣工)、平壤―元山(1978年竣工)、平壤―香山観光道路(1995年竣工)などに限られ、総延長は729kmである。これを国際標準の規格で整備するとすれば、1km当り19.1億円(米国基準)とすると、既存の高速道路729kmだけでも1兆3924億円の整備費がかかる。

港湾施設も脆弱であり、韓国産業銀行が推計した北朝鮮の総荷役能力は2016年末基準4157万トンにすぎず、韓国11億4000万トンのわずか3.6%水準である。北朝鮮が保有している船舶トン数も、韓国の4460万G/T(総トン数)に対して93万G/Tと2.1%にとどまる。

さらに電力は致命的な状況にある。北朝鮮の電圧は、地域内では、3.3、6.6、11、22kVと複雑であり、地域間を融通するにも220・110kVと統一されてい

ない。規格が標準化されなければ、送配電網の連結は不可能である。送配電網が整備された後、老朽化している発電所《北倉（ブクチャン）火力発電所、平壤（ピョンヤン）火力発電所、清川江（チョンチョンガン）火力発電所》などの近代化が必要である。

結論から言えば、北朝鮮のインフラ整備は、莫大な資金と長期的な計画を必要とすることから、まずは短期的かつ可能性の高い事業の実行により、北朝鮮に外貨をもたらすプロジェクトが火急の課題である。

### 開城工業団地と金剛山観光が試金石

北朝鮮が本格的な経済交流へと動き出すかどうか重要な試金石は、金剛山（クムガンサン）観光と開城（ケソン）工業団地の再開がいつ実現するかである。2つのプロジェクトは、ある程度インフラが整っており、韓国企業も経験済みであることから、これらが稼働すれば、北朝鮮にとって重要な外貨獲得源となる。

とくに金剛山観光（1998年11月開始）では、現代グループの動向が注目される。現代財閥の創業者・故・鄭周永（チョン・ジュヨン）氏が北朝鮮出身者であり、北方ビジネスの展開は、現代グループにとって故・鄭周永名誉会長と故・鄭夢憲（チョン・モンホン）会長の遺志を継ぐことに他ならない。

金剛山観光は2008年7月の観光客襲撃事件を発端に中断され、現在までストップし

ている。現代グループは2018年5月、南北経済協力タスクフォース（TF）チームを編成し、毎週会議を開いて現代グループ企業間の情報共有に努め、北朝鮮における事業再開に向けて検討を重ねている。

2018年11月は金剛山観光を開始してから20周年記念の節目に当たることから、韓国統一部から現代峨山（ヒョンドンアサン）北朝鮮事業を担当する現代グループ企業は訪北の承認を受け、北朝鮮・朝鮮アジア太平洋平和委員会（朝鮮労働党の外郭団体）と共同で、2018年11月18～19日に観光20周年南北共同行事が行われた。

### 経済協力に山積する課題

北方ビジネスの可能性について、現実を直視する必要がある。

まず北朝鮮の法整備（投資・税制・労働等）と併せて、正確な統計資料の整備が欠かせない。韓国銀行などの推定にとどまっている北朝鮮のGDPはじめ、北朝鮮自身が正確な統計資料を揃えることが、経済協力の大前提である。

北朝鮮の統計資料がある程度整備されて初めて、国際通貨基金（IMF）、世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）、アジアインフラ投資銀行（AIIB）などの国際金融機関に北朝鮮が加入し承認を受けた後、案件ごとに事業性の評価、融資の可否が審査される。

北朝鮮が国際金融機関に加盟できたとしても、

乗り越えなければならない課題は山積している。第一に、国連安保理の制裁解除は、検証可能、不可逆的な非核化（CVID）が現実とならない限りあり得ない。国連安保理は2017年8月、北朝鮮との合作事業の新設・拡大を禁止する制裁案を決議し、同年9月と12月には北朝鮮への石油類の輸出を制限し、北朝鮮人労働者のビザ更新も禁止している。

第二に、韓国政府は北朝鮮に対して鉄道・道路建設資材などこれまでに総額3兆5000億<sup>ウォン</sup>（約3500億円）を借款形式で提供したが、2010年以降、北朝鮮はほかの協力事業とともに中断し未償還状態のままである。

第三に、2016年2月に開城（ケソン）工業団地が突然閉鎖された前例から、韓国が北朝鮮との共同事業に安全性が確保できるかどうかである。

これらの課題をクリアしても、そこから民間投資が本格化するまでには最低10年の時間がかかるかもしれない。しかも北朝鮮は、大陸勢力と海洋勢力の緩衝地帯であるという立場を利用して、米中露を天秤にかけて漁夫の利を得てきた歴史を持つ。北朝鮮が問題解決にいつも大國を巻き込んできた過去の歴史を顧みると、今後の経済協力が軌道に乗るまでには、北朝鮮の手ごわい交渉術を予め覚悟しなければならない。（いしだ まさる・東京富士大学 経営学部客員教授）

# 文在寅政権の福祉政策の現状と課題

## — 少子高齢化対策と健康保険改革を中心に —

渡 邊 雄 一

はじめに

韓国社会・経済が今後経験するであろう最も重要な構造変化は少子高齢化である。それを裏付けるように2017年には合計出生率が1・05と史上最低水準を更新して出生数も40万人を初めて割ったほか、2018年からは高齢化率が14%を超えて高齢社会に突入した。本格的な高齢化を前に、高齢者の貧困率は最低生計費基準で32・6%（2016年）、中位所得基準で見れば46・7%（同年）と高止まりが続いている。

そうしたなか、文在寅政権下で「低出産・高齢社会基本計画」（以下、「基本計画」と呼ばれる少子高齢化対策の見直し作業（再構造化）が進められている。また、文大統領は「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険の保障性強化にも着手している。本稿では、文政権のこれまでの福祉政策の概要と課題について考察する。

### 1. 少子高齢化対策

#### 「低出産・高齢社会基本計画」の再構造化

まず「基本計画」のこれまでの内容や成果について整理してみよう。韓国では2000年代に入って少子高齢化が国家的な問題として認識されるようになり、2005年には合計出生率が当時の史上最低水準であった1・08を記録した。そ

れを契機として、翌2006年から5年単位で「基本計画」が少子高齢化対策の主軸として策定・実施されるようになり、現在では「第3次計画（2016～2020年）」が推進されている。

少子化対策について振り返ると、「第1次計画（2006～2010年）」では出産と養育に有利な環境作りを政策目標として、対策の焦点には子供の養育・教育費の負担増やワーク・ライフバランスの両立の難しさ、保育施設の不足といった問題の解消があった。その主な対象は低所得世帯であり、保育支援の内容が政策の中心であった。続く「第2次計画（2011～2015年）」では漸進的な出生率の回復を目標に掲げ、対象を共働き世帯を含む中間層にまで広げる。とともに、2013年からは無償保育を実施するなど保育支援の充実化やワーク・ライフバランスの両立支援（育児休業制度の改善など）が対策の中心をなした。しかし、その間の合計出生率には反転の兆しが見られず下げ止まりが続いたことから、「第3次計画」ではこれまでの既婚・子育て世帯を主な対象としていた政策からのパラダイム転換が図られた。日本と同様に婚外子が極めて稀な韓国では、未婚率の上昇は出生力の低下に直結する。「第3次計画」ではその点に着目して政策対象に未婚者まで包括

し、晩婚化したり結婚を諦める若者に対する就労支援や新婚世帯に対する住居支援の強化などを新たに盛り込み、合計出生率を2020年に1・5まで引き上げることが目標としている。

高齢化対策に関しては、「第1次計画」では高齢社会に対応した制度基盤の構築を目標として、2008年に基礎老齢年金（2014年には給付水準を拡大して「基礎年金」に変更）と老人長期療養保険制度（日本の介護保険制度に相当）が導入された。「第1次計画」における高齢化対策の対象は低所得層の高齢者を中心であったが、「第2次計画」では主な対象をベビーブーム世代（1955～63年生まれ）や中間層以上の高齢者にまで拡大して、老後の所得保障や生活保障に関する制度の定着や浸透を図ってきた。現在推進中の「第3次計画」では対象を今後高齢化していく中・壮年層まで包括する視点から、既存制度の死角地帯の解消や制度間の連携に注力している。ただし、私的年金などへの誘因によって多層的な老後所得保障体系の構築を目指したり、労働力人口の拡充のために高齢者人材の積極的な活用を模索するなど、高齢者のいわば「自助努力」による高齢化対策にシフトしつつある点は見逃せない。

文政権の福祉政策の独自色としてまず特筆されるのが、これまでの「基本計画」では見送られてきた児童手当（所得制限あり）の導入を2018年9月から実現させたことである。また、これとは別に文政権は「基本計画」自体の再構造化の作業を進めている。この背景には前述したように2017年の合計出生率が史上最低水準を更新し、2018年には1・0を下回る予想が出て



いることが直接的には大きく作用している。韓国の総人口規模は中位推計では 2031 年にピークを迎えるとされるが、現状のような極低出生率が続けば 2020 年代前半にも総人口は頭打ちとなる。労働力の中核をなす生産年齢人口（15～64 歳）も 2017 年からすでに減少局面に入っており、人口オーナス現象が切迫しているという危機感が強い。文政権はこれまでの「基本計画」

で拡充された福祉予算が制度基盤の構築や死角地帯の解消に寄与してきたことに一定の評価をしつつも、政策課題が総花的に羅列されてきたことによる重複や非効率性、費用対効果の減少、政策目標と手段のミスマッチ（例えば、若者の海外就業支援は少子化対策に有効なのか？外国人労働力の活用拡大は高齢化対策に適合するか？）などを問題視している。再構造化の作業では、従来のような出生率の回復や少子化の克服命題から脱却し、少子高齢化を受け入れて「適応」しつつ、その急激な副作用に対する「緩衝」に注力することや、人口の量的な成長維持から人的資本の質を向上させるようにライフサイクルに合わせて全世代型の社会政策の実施を目指すなど、「基本計画」自体のパラダイムを大きく転換しようとしている。政府は具体的な政策課題の選別や予算の確定作業を「選択と集中」方式で進めており、早ければ年内にもその骨子が発表される見込みである。

## 2. 健康保険改革：「文在寅ケア」の実施

韓国では健康保険制度内の保険診療と保険外診療の併用（いわゆる混合診療）が長年認められていたため、全診療費に占める保険者負担分を示す保障率が 60% 程度と低く抑えられてき

た。それは被保険者の保険料負担が低く済むと同時に健康保険財政の健全化にも資するというメリットがあったが、実際の患者側にとっては医療費の自己負担分が相対的に高くなるという問題を抱えていた。

そこで、文大統領は 2017 年 8 月に「文在寅ケア」と呼ばれる健康保険の保障性強化対策を発表して、医療保障の改革に乗り出した。具体的には、国民医療費の増加をもたらしとされる保険外診療に対して、美容・整形など除く原則全ての診療項目について 2022 年までに段階的に保険適用とする。それによって、健康保険の保障率を 70% 水準にまで引き上げるといふものである。とりわけ 3 大保険外診療（選択診療、差額ベッド代、看病人費用）に対する保険適用が目玉であり、そのうち患者側が特定の医療機関や医師を選択して医療サービスを受ける選択診療制については 2018 年 1 月から全面的に廃止された。また、脆弱階層や低所得層に対しては、自己負担の軽減措置もあわせて実施される。

「文在寅ケア」の実施にあたっては、2022 年までに 30 兆ウォン以上の財源が投入される計画であるが、その大半は健康保険の累積積立金や国庫支援によって賄われるとされ、保険料率の引き上げなどについては消極的である。保険外診療という収益上の「旨み」やその自由裁量権を奪われる形となる医療界は「文在寅ケア」に対して反対の立場を崩しておらず、政府は見返りとして診療報酬自体の引き上げをすでに発表している。新たな包括診療報酬制の導入や民間医療保険との連携強化などを通じて、政府は保険外診療の適正管理に努めよ

うとしているが、公的医療費の膨張は今後避けられないであろう。財源確保をめぐる健康保険財政の悪化や累積積立金の枯渇を懸念して警鐘を鳴らす研究者が出てるように、「文在寅ケア」の円滑な推進には医療費負担の適正化に対する「ケア」も肝要であろう。

## おわりに

政府は 2019 年度予算案をすでに閣議決定しているが、その規模は前年度比 10% 近くも増額した 470 兆ウォン余りを計上している。その 3 分の 1 強が保健・福祉・労働分野に充てられる見込みであり、福祉関連予算の膨張が近年著しい。その背景には最低賃金の大幅な引き上げに伴う財政支援のほか、基礎年金支給の増額や児童手当の導入、保育支援の拡大などがある。雇用創出や福祉拡充は文政権の存立基盤ではあるものの、財源確保の根柢が乏しいままでは単なるバラマキとの批判を免れない。財政規律と実効性のバランスが取れた福祉政策の展開を期待したい。

（2018 年 12 月 2 日 脱稿）

（わたなべ ゆういち）

アジア経済研究所地域研究センター）

## （参考文献）

- 韓国保健社会研究院（2018）「低出生・高齢社会基本計画再構造化、どのようにするのか？」（2018 年 10 月 31 日討論会資料）
- カンヒジョン（2018）「文在寅ケアの争点と政策方向」保健福祉フォーラム（第 255 号）
- ピョンスジョン・ファンナミ（2018）「低出生・高齢社会基本計画の主要内容と今後の課題」保健福祉フォーラム（第 258 号）

## 書評・木村光彦『日本統治下の朝鮮

## ―統計と実証研究は何を語るか―

(中公新書 2482・2018年、iv + 224p)

伊 東 和 久

I 待望の書が刊行された。戦前の日本統治期の朝鮮経済において、日本人がどう関わったのか、当時の朝鮮の人々はどんな経済・生活をしてきたのか、日本人が知りたい事実を示した研究・概説書は、戦後の長きに亘ってなかった。

同じ日本の統治を受けた台湾については、既に日本の統治期を回顧して、近代社会経済制度の導入・整備、近代的農・工業の発展がなされ、それが戦後の高度成長に寄与したとして日本側と台湾側の研究で一致がみられて久しい。本書は朝鮮で、日本統治下、経済発展が見られたことを統計データと最新の研究成果を用いて示し、しかも国民が目にし得る入手し易い新書形式で刊行されている。新書・概説書と言っても、朝鮮半島の近代の歴史・経済から現代の北朝鮮とその経済(『北朝鮮の経済』、『北朝鮮経済史』)、日本との関係など、専門書を刊行してきた著者の長年の研究成果が基になっていて、「あとがき」でも著者が断っているように、最初の第一章と第二章(一部)を書き下ろし、他は既に発表さ

れた内外の学術誌で発表されたものだが、学術的に評価が定まったものであり、読者にとって新鮮な事実の提示と明快な説明がなされていると評価できる。

II 以下に各章で述べられている重要な事実の一端を紹介しよう。これまで、日本統治下の朝鮮の事実・データについて知る機会が日本では殆ど与えられなかったと言っても過言ではないであろう。まず、「序章 韓国併合時―1910年代初期の状態とは」では、自然条件、農業、都市商業、工業、消費、教育などを概観することから始める。当時の人口の80%が農業に従事するという、農業依存社会であり、さらに、長く論争的であった米の消費について触れる。米食ができたのは都市富裕民・上層農民に限られ、一般民は雑穀を常食としていたことを種々の調査結果で紹介する。これは「第3章」と関係する。さらに朝鮮時代の教育を取上げ、女子教育の欠如、商売・農事など実用的な内容がな

く儒学の古典のみで、書堂を含む諸学校の就学率が1912年のデータで79%であると推計する。日本の1873年の小学校就学率は男子40%、女子15%であり、日本に比べ、はるかに低い。「第1章 日本の統治政策―財政の視点から」では、まず、朝鮮総督府の機構と人員の増加を分析し、内地人主体の直接統治が特徴であったこと、次いで財政の分析を行って、1919年1年だけを例外として、恒常的に日本(内地)からの補充金と内地引受公債に依存していたことを指摘する。また、内地への移出税・移入税の差別、所得税・酒税なども内地より低くすることによって、朝鮮への優遇と開発支援政策が取られていたことを指摘する。歳出面からも同様で、鉄道事業中心としたインフラ整備に力を入れていたことを示す。この章の最後で、総督府は併合後、土地調査事業に取組んだが、これまで農民は土地を奪われたとする植民地収奪論が主張されていたが、明白な誤りであるとするとするソウル大学名誉教授李榮薫先生の著書(邦訳『大韓民国の物語』)に言及する。租税負担率が内地・台湾に比べ低く、その理由は朝鮮の一人当たり国内総生産が内地の34割、台湾の67割に過ぎなかったことも指摘する。「第2章 近代産業の発展―非農業への急速な移行」では、農業・工業にお目覚ましい発展とその要因を分析している。農業を超える鋳工業の急速な発展、一方、農業自体も内地を超える成長を

実現したこと、米は農業生産の 40% を占め、農業生産増加は土地生産性増加、品種改良推進に依り、内地人地主に加え、朝鮮人地主による参画があったこと、優良品種の普及、肥料増投、品質管理、倉庫、農業融資等総督府の政策が効果を収めたことも指摘している。10 年代に総督府が工業抑圧政策をとったとの主張は誤りで、会社設立許可率は高かったと指摘する。こうした農鉱工業の全体像に加え、日本の大手企業の進出、中でも野口遵の内地にもない大規模電源開発、その電力を利用した化学肥料などの化学コンビナートに見られる例、加えて朝鮮人財閥の形成(京城紡織他)、朝鮮人経営工場数の増加、重化学工業化率の上昇など目覚ましい産業発展の姿を示す。その理由は、総督府の開発政策と内地からの資金・技術・教育の注入によってなされ、同時に朝鮮人の外部からの刺激への前向きな対応、自発的な模倣・学習、創発性・企業家精神と結合したためと述べ、これを以て植民地従属論が成り立たない証左だとしている。「第 3 章「貧困化」説の検証」では、「序章」で触れたように、そもそも初期に一般住民は米食をしていない中で、朝鮮人の米の消費量が問題とされ、急減したとする研究結果(東畑・大川論文)が出されたが、その後推計法の不備を是正した結果(追補論文)では漸減に過ぎず、最近の韓国の研究者の論文でも、食生活の向上を考慮すると殆ど変化がなかったこと、また、現在の北

朝鮮などで見られる貧困による身長の変化が統治下では見られなかったことを報告している。「第 4 章 戦時経済の急展開―日中戦争から帝国崩壊まで」では、総督府の膨張、農業と工業の統制経済化、軍事工業化を扱い、日中戦争勃発以降、戦時・統制経済に入り、軍需工業の拡張が至上命題化し、「半島の軍需省化」が進められたことを指摘する。「第 5 章 北朝鮮・韓国への継承―帝国の遺産」は、どのような面で連続と分断があったのかをテーマとして、北と南の現在の相違の原因を探り、北朝鮮には、資源・工業設備、インフラ、巨大軍事工業遺産、食糧生産能力も一人当たりでは南を凌駕し、食糧生産能力が十分あったこと、北は日本が残した軍事工業を活用し、ウラン鉱も含む原材料も輸出し、軍事要塞化、核開発を推進した。しかし、共産主義を移植し、軍事優先非生産的投資、奢侈・権力誇示的消費により長期停滞に陥った。南は日本が残した「帰属財産」民間払下げ、市場経済化、外資・技術を導入し、貿易利益を最大化して、経済成長に成功したとの相違を指摘する。「終章」では日本が何を待たのかという問いの下、内地・朝鮮間の貿易、内地の得た投資利益、内地との人の移動数、日本政府の負担を取上げる。最後に朝鮮領有の動因は安全保障上の理由からであり、帝国主義的進出に当てはまらないこと、そして領有が戦争によって悲劇的結末を遂げた」と総括する。

以上、各章の内容を紹介してきたが、著者はもとより開発経済学を専攻し、有名なミント教授より歴史研究の重要性を示唆されたこと「あとがき」で述べている。本書でもその経歴が反映され、実証的な態度が示されていると評価できよう。結論的に言えば、本書で示された日本統治下の朝鮮経済は、台湾同様、近代的経済社会制度を導入整備し、近代的農工業の発展をもたらし、経済成長を実現したこと、この過程で朝鮮人官僚・企業経営者・農民・労働者が参画し、彼らにヒューマンキャピタルとして蓄積され、また、鉄道・発電所・種々の鉱工業施設など物的インフラが残され、戦後の韓国経済の成長の前提となったであろうことが確認されたことと評価できる。本書に加え、読者が C・J・エッカート著『日本帝国の申し子』(草思社 2004 年)を読むことによって、同時期の朝鮮における資本主義の担い手たる朝鮮人企業家が、現在の韓国財閥の雛形として出現し、総督府・公的金融機関との連携のもと急成長したことを知ることができ。著者(木村氏)はエッカートのこの書の優れた解説において、北朝鮮と韓国の現在の相違は如何なる淵源から来るのかを明らかにすることが課題であるとしたが、その解答が先述の本書第 5 章であり、日本統治下の朝鮮とそして現在の北朝鮮・韓国を言わば総合的に理解するために資するものとなっている。

(いとう かずひさ・県立広島大学名誉教授)



最近、海外出張や国際シンポジウムで必ず出る話題は「デジタルリゼーション（デジタル化）」である。シンガポールは現在デジタル化の影響を受けて今後の人材育成を大きく見直す方向に舵を切っている。その背景は、下記の通りだ。「第4次産業革命」の時代には、デジタル化による産業構造のシフトが起こるため、これまでとは異なるスキルセットが求められる。そのため、様々な異業種間においても共通するスキルセットを見極め、それをどのように再教育していけばいいかを政策・実務レベルで考える必要がある。2017年2月の未来経済委員会（CFE）が発表した新成長戦略における目標でも、「全ての国民により良い仕事。持続可能な所得の伸び」を挙げており、その目標達成の戦略として「（企業や労働者の）イノベーション・デジタル技術能力の強化」を掲げている。

シンガポールのトップ校であるシンガポール国立大学（NUS）などを訪問しても、今後大學生が就職できるように大学は何を教育するべきかという話題が頻繁に出る。確かにこうしたデジタル化の時代に必要なスキルを学ぶことは必要だが、そのスキルを考える際にどうしても私たちはプログラミング、IT技術などのハードスキルのみを想像してしまいがちである。しかし、様々な新技術を使うのは人間なので、創造性やリーダーシップなどのソフトスキル、そしてそのベ이스となる自己認識も同様に重要になるのではないだろうか。

では、1979年以降「ストリーム制」と呼ばれる選抜的教育が行われている。全ての小学校6年生（11歳）は初等教育（小学校）修了試験（PSLE）の成績によって、進学する中学校のエクスペリエンスコース、ノーマル/アカデミックコース、ノーマル/テクニカルコースに分けられる。エクスペリエンスコースは最短で大学への進学が可能なコースであり、その後中学、高校での試験を経てさらに厳しく選抜される。それ以外のコースでは技術教育やポリテクニク（高等技術専門学校）などに進学するケースが多く、大学進学も可能であるが、より長い期間が必要になる。

NUSの大学院生にインタビューすると、こうしたPSLEを初めとする様々な試験で高得点を取ることが最重要とされ、幼稚園の時から様々な小学校前教育を受けていた学生が多かった。しかし、一方暗記型で正解を探す形の試験対策が中心となるため、医者、弁護士、大企業社員などを希望しリスク回避型の子供が多いという教育の課題も聞かれた。その背景には、幼いころからの親の意向も大きく影響している。実際に大学卒業後、今後のイノベーションに重要な役割を担うテック系スタートアップに就職したり、起業する若者が少ないという課題もみられる。

こうした試験の成績を重視する教育の問題は古くから日本にもあるが、最近ではシンガポール以外のマレーシア、ベトナム、中国、インドなど様々なアジア諸国でも聞かれる。アジア諸国では経済発展が急速に進んだことにより、親世代と子供の間に今後の社会で必要なことやキャリアに対する認識のギャップが広がる傾向にあるが、今後のデジタル化の進展によりこの古くて新しい課題への取り組みが一層重要になってくる。

参考文献・田村慶子編著『シンガポールを知るための65章』、156〜159ページ。  
（九門 大士・アジア研究所教授）

設立五〇周年シンポジウム  
十一月（〇日）にアジア研究所設立五〇周年記念の亜細亜大学大連外国語大学共同シンポジウムを開催しました。大連外国語大学の劉登長および本学の大島正亮学長による基調講演では、それぞれの大学が他に先んじて取り組んできたグローバル人材育成の経験・成果が紹介され、今後の課題・展望が提示されました。パネリストからは、グローバル人材の育成に携わった教員、そして大学が供給する人材を受け入れる民間企業としてジャーナリストの視点からの問題提起、提言など、活発な意見交換が行われました。

一般参加を含む133名の方々がご参加くださいました。このほかに本学への留学生、アジア夢カレッジ在籍生およびその他在籍生も多数参加いたしました。

**第1回 アジア研究奨励賞授賞式**  
右記シンポジウムの記念レセプションの席上、アジア研究所が今年度新たに設けたアジア研究奨励賞の授賞式を行いました。受賞者、受賞作品はつぎのとおりです。

**奨励賞**  
水野明日香 経済学部准教授  
「英領ヒルマにおける1941年土地買い上げ法の制定―独立後の農地国有化法の起源―」

**特別賞**  
後藤康浩 都市創造学部教授  
「アジア都市の成長戦略」

**第3回 アジア・ウォッチャー**  
第3回「アジア・ウォッチャー」を下記の通り開催いたします。ぜひご参加くださいませ。

日時 2019年1月22日（土）午後2時〜3時30分  
講師 真家 陽一氏（名古屋外国語大学中国語学科教授）  
テーマ 「米中貿易戦争の現状と展望」  
場所 亜細亜大学5号館 544教室  
受講料 5000円（今年度のアジア研究所公開講座の受講証を提示いただいた場合は無料。本学学生・教職員は無料）

詳細は研究所ウェブサイトまたは電話（学務課・〇四三―三六―三四一五）でお問い合わせください。

✿ 研究所だより ✿