

韓国における生活保障システムの展開過程と改革の方向性

洪 垆 駿
(翻訳：李 宣英)

I. 序論

生活保障体制は、人間の生活を集合的に組織化する様式が、一定の方法によって結合された体制 (regime) と定義できる (ホン, 1999)。Polanyi (1983; 1991; 1994) は、人間の生活を組織化する集合的様式を交換 (exchange)、再分配 (redistribution) および互恵 (reciprocity) に区分している。ここで①交換は、市場システムに基づいてプレイヤー間で相互に行われる資源の移動のことを、②再分配は資源が中央に移動した後、一定の基準に基づいて再び資源が移動することを、③互恵は、対称的な集団間で行われる資源の移動のことを指す。資本主義社会において、集合的に生活を組織化するための一般化された様式は、市場を通じて行われる交換である。

しかし、ポランニーが強調したとおり、資本主義社会においても交換のみでは生活を集合的に組織化することができない。言い換えれば、再分配や互恵は交換原理の拡散にも関わらず、その必要性が要求され、結局は実現される生活の組織化様式となる。再分配という生活の組織化様式は、今日においてもよく見られ、政府が行う社会保障制度がそれに当たる。一方、互恵は「プレゼントの交換 (gift exchange)」(Mauss, 2002) と「一般化された交換 (generalized exchange)」(Ekeh, 1974) という二つのレベルで議論することができる。交換と「プレゼントの交換」は相互に行われるという点で共通するが、前者は物質的等価性に基づいて

いる反面、後者は象徴的等価性 (symbolic equivalence) の原理に基づいている点において異なる。他方、「一般化された交換」は集団的に行われるという特徴をもつ。「一般化された交換」においては、①集団全体がある決まった順番に基づいて特定の参加者への贈与が行われたり、②資源の移動が順番に基づいて一方向にのみ行われたりする。多くの「契組織」で行われる組織員間の「冠婚葬祭扶助」が①の例であれば、クラ (Kula) 交易は②の例である。互恵は、生活を集合的に組織化する過程であると同時に、その過程で創出される相互の負債を媒介として社会的連帯を強化する。

社会の中で生活を集合的に組織化する、以上の三つの類型を念頭に置けば、私たちはこのような類型が組み合わされた多様な体制、すなわち生活保障体制の多様な類型を考えることができる。図1は、それを描写したものであるが、生活を組織化する集合的な様式が存在しない「自然状態」である①を除けば、全て生活を組織化するための集合的な方式である生活保障体制の理念型といえる。

福祉国家の形成と発展は、社会保障体系という再分配の生活組織化方式を発展させたが、それは生活保障体制全体の問題を社会保障体系に矮小化して議論するようになる要因ともなった。特に、互恵はその過程において無視されてきたが、最近では、協同組合や社会的企業など「社会的経済 (économie socialé)」に関する議論を通じて注目されつつある。しかしより重要な問題は、資本主義社会において集合的に生活を組織化するための、

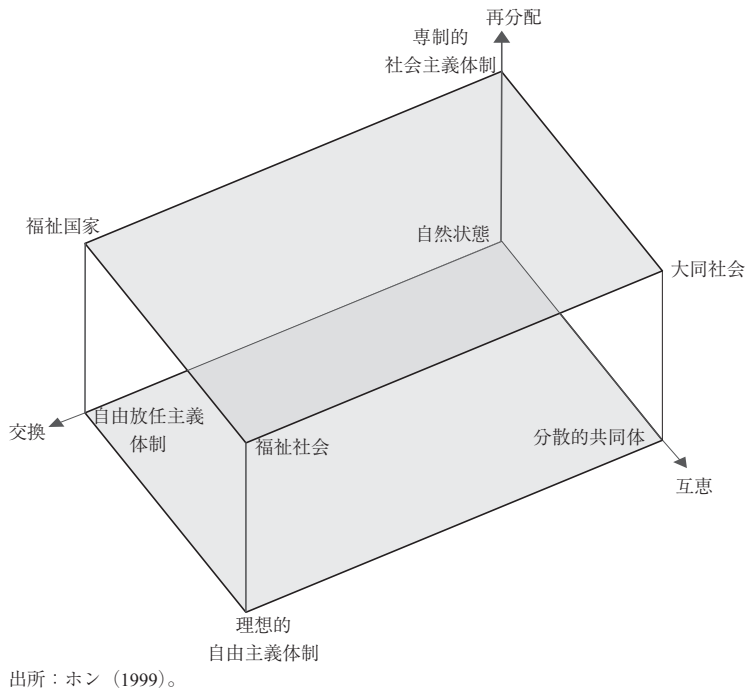


図1 生活保障システムの類型

一般化された様式である市場を介した交換，つまり雇用保障体系に関する議論が，社会保障体系に関する議論と完全に分離されてきた点である。本稿は，社会保障体系に限られた観点から，雇用と福祉の連携，つまり雇用保障体系と社会保障体系の結合としての生活保障体制に焦点を当てて韓国の状況を検討する。なぜ，雇用保障体系と社会保障体系の結合としての生活保障体制に焦点を当てるべきなのか。市場経済で行われる1次分配構造を改善しない福祉は，持続可能性が著しく落ち，「底の抜けた瓶に水を注ぐ」形となる可能性が高い。脱工業化と経済のグローバル化が進んでいる現実の中で，福祉のない雇用は不可能である。したがって，韓国における社会保障体系改革の方向性は，雇用と有機的に結びついた雇用親和的なものになるべきであり，雇用保障体系の改革方向も同じく福祉親和的なものにならなければならない。つまり，雇用保障体系を通じて成り立つ所得の分配と，社会保障体系を通じて成り立つ再分配が相互補完性（complementarity）をもつように改

革しなければならない。無論，このような改革を主張するためには，その前にいくつか検討すべき事項がある。

まず，相互補完性という概念の定義である。制度間の関係に関心をもって資本主義の多様な形態に注目しているAmable（2003:59-66）によれば，制度の相互補完性は次のように定義できる。第一に，ある制度の特定の形態が他の制度の存在，機能，効率性を強化するならば，二つの制度は相互補完性をもっているといえる。たとえば，脱規制化された労働市場と脱規制化された生産市場が相互補完的ならば，労働市場での脱規制強化は脱規制化された生産市場の限界収益を増加させる。

第二に，相互補完性は成果の比較優位（comparative performance）を通じて定義することができる。たとえば，労働市場において可能な制度が x_1 ， x_2 であり，生産市場において可能な制度が y_1 ， y_2 と仮定しよう。この場合， x_1 と y_1 の結合または x_2 と y_2 の結合が， x_1 と y_2 または x_2 と y_1 の結合より，さらに良い成果を出すならば， x_1 と y_1 ，ある

いは x_2 と y_2 は相互補完的といえる。

第三に、ある制度の存在が異なる制度の出現や適用を導くならば、二つの制度は相互補完的と定義することができる。この場合、相互補完性に関する定義は、動的なレベルで成り立つ。本稿で強調することは、定義にはこの三つの概念すべて含むが、特にその中でも二つ目の概念の定義をより重視する。つまり、雇用保障体系を通じた労働市場の所得配分と社会保障体系を通じた福祉の再分配が相互補完性をもって機能する際に、より良い社会経済的な成果が達成できるか、という点に着目する。

生活保障体制の改革と関連して検討すべき二つ目の点は、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性がなぜ重要かという点である。相互補完性に関する本稿の概念を用いれば、相互補完的な雇用保障システム・社会保障システムと、そうでない場合を比較してみれば、よりよい成果を達成するために重要である。ベヴァリッジはすでに70年前に、社会保障計画が円滑に機能するために必要とされる3つの仮定の一つとして、「雇用の維持と大量失業の防止」を挙げ、それが必要な5つの理由を詳しく述べている (Beveridge, 1995)。この場合、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性は、社会保障システムの円滑な機能を導くために重要といえる。しかし、本稿で注目する成果は、それよりさらに広範囲である。II節では、労働市場と福祉の関係に関するいくつかの理論的な議論を検討することで、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完性がどのような成果を算出するかについて検討する。

韓国生活保障体制の改革について、三つ目に検討すべき事項は、改革の必要性に関する問題である。なぜなら、改革が必要だという主張が説得力を得るためには、現在、韓国において労働市場制度を通じた配分と福祉制度を通じた再分配の仕組み、つまり雇用保障システムと社会保障システムが相互に補完的でないこと、さらにそれが深刻な問題となっていることを明らかにしなければならないためである。そこでIII節とIV節では、韓国における生活保障システムの過去と現在の検討を通

じて、それらを具体化させる。最後にV節では、韓国の生活保障体制の改革のための優先課題を模索する。

II. 生活保障体制論の観点、なぜ重要なのか。

社会保障は、様々な定義することができるが、本稿では、社会的リスクの発生に伴う所得の損失を予防し、社会的に合意された最小限の所得とサービスの水準を保障することにより、最終的に貧困と不平等を緩和するための国の介入である、と定義したい。言い換えれば、社会保障は、多様な福祉制度を通じて所得を再分配し、リスクを分散するための政府の努力のことである。

問題は、これらの福祉制度に対して個人の評価が異なるという点である。個人の行動を合理的な選択の結果として理解すれば、社会保障制度を通じて効用の増加を経験した人々は、社会保障制度の拡大を支持したが、逆に効用の減少を経験した人は、そこに反対すると言える。それでは、社会保障制度に対する個人の好みはどこに起因するのか。経済的地位、リスクの回避傾向、年齢など個人がもつ複数の属性が影響を与えるであろうが、本稿のトピックの関連からみれば、労働市場における人々の地位に注目する必要がある。今日において、最も重要な収入源は、勤労所得である。高齢者人口の増加は、年金制度を通じた移転所得の割合を増加させている。また、産業構造の変化と金融市場のグローバル化は、金融所得をはじめとする財産所得の重要性を浮き彫りにしているが、未だ多くの人々は労働を通じて得る勤労所得を最も重要な収入源としている。そして、これらの勤労所得の有無とその大きさは概ね労働市場での雇用を通じて決められる。その観点から、社会保障の個人的な選好を彼らの労働市場、あるいは雇用の特徴から探そうとする議論が存在する。

II節では、それらの理論的な議論を通じて、雇用保障体系と社会保障体系がどのように関連しているか、また、韓国で非常に重要視されている経済成長という成果にどのような影響を与えているかについて検討する。ここで紹介する理論的な議

論の基本的な仮定について、まず述べる必要がある。これらの議論において、すべての社会保障に関する意思決定は、非市場的—集会的な性格を有すると仮定している。実際、社会保障に対する意思決定が他の財のように市場での意思決定に基づいているなら、選好の異質性や制度間の関係は、大きな問題ではないかもしれない。しかし前述のとおり、社会保障が国の介入であり、政府の努力であれば、それは政治の領域で集的に決定されるしかない。最終的には、様々な個人のニーズに基づいて、いかに社会保障の集会的な選択を導き出すかという問題が提起される。残念ながら、基本的な倫理的条件を満たしながら、それを可能にする方法はないということがアローの「不可能性定理 (impossibility theorem)」によって明らかになった。もし、それを可能にするためには、人々の選好や集会的意思決定メカニズムの政治制度に一定の制約をおくべきである。例えば、社会保障に対する人々の選好を、彼らがもっているある特性の単調関数 (monotonic function) で示すとともに、集会的意思決定のメカニズムを民主主義の下で単純多数決の原則に置くなら、集会的選択が可能である¹⁾。以下で述べる議論は、すべてこれらの仮定に基づいて、福祉の集会的選択の問題を考察する。

1. 分配と再分配

政府に納められる税金は、社会の構成員がもつ勤労所得に対する比例所得税で充当され、すべての税金が社会保障を通じて国民に再分配されると仮定すると、社会保障に対する国民のニーズは、彼らがもっている勤労所得の単調関数で表すことができる。集会的な意思決定が単純多数決の原則により行われる場合、注1で述べた選好の単一交差性条件から、中位所得者の社会保障に対するニーズが集会的な意思決定の均衡状態となる。ところが、中位所得者がどれぐらいの社会保障を求めているかは、労働市場における所得分配の状況によって決まる。

図2は、勤労所得の分散が1.0の場合と0.2の場合を示したものである。平均値が1.0に固定されて

いると仮定すれば、中位所得者の位置は勤労所得の分散、すなわち労働市場での不平等度によって異なることがわかる。平均値が固定されている状態で、不平等の程度が大きくなれば、中位所得者の位置は、より低い方に移動する。反対に、不平等の減少は、中位所得者の位置を平均値に近づける結果をもたらす。結局、社会保障が中位所得者の好みに基づいて政治的意思決定プロセスを介して決まるとすれば、労働市場での所得分配状況が重要となってくる。もちろん、ここで所得分配状況が福祉の決定に及ぼす影響は、社会保障の本質をどこに置くのかによって、評価が分かれる。社会保障の本質を所得再分配に置くなら、他の条件が類似している場合、所得水準が低い者ほど、社会保障をより選好すると仮定することができる。再分配を通じて得る利益は、所得水準に反比例するためである。

Meltzer & Richard (1981) は、以上の観点から社会保障の決定に関する理論を、次の2つの仮説を中心に提示した。まず、労働市場の不平等度が大きいほど、社会保障は発展する。図2で示したとおり、不平等の深化は中位所得者の位置を平均値とは反対の方向に移動させる効果をもつ。それらの移動が大きければ大きいほど、中位所得者の社会保障に対する選好も大きくなるため、不平等の深化は、社会保障の発展をもたらすことになる。第二に、集会的意思決定過程への参加範囲、つまり投票権が拡大されるほど、社会保障は発展する。一定の金額以上の税金を納付していた者のみに与えられていた投票権は、通常、選挙権の導入に従って徐々にすべての成人にまで拡大される過程を経る。投票権の範囲の拡大は、最終的に低所得の国民が中位所得者の地位を占める結果をもたらし、それによって中位所得者が選好する社会保障の規模は、より大きくなるということである。

対照的に、リスクの分散装置である社会保険が社会保障の中核であるという点に着目して、社会保障の本質を危険分散におけば、社会保障に対する国民の期待は、勤労所得の単調増加関数 (monotonically increasing function) で示すことができる。リスクを避けようとする傾向、言い換え

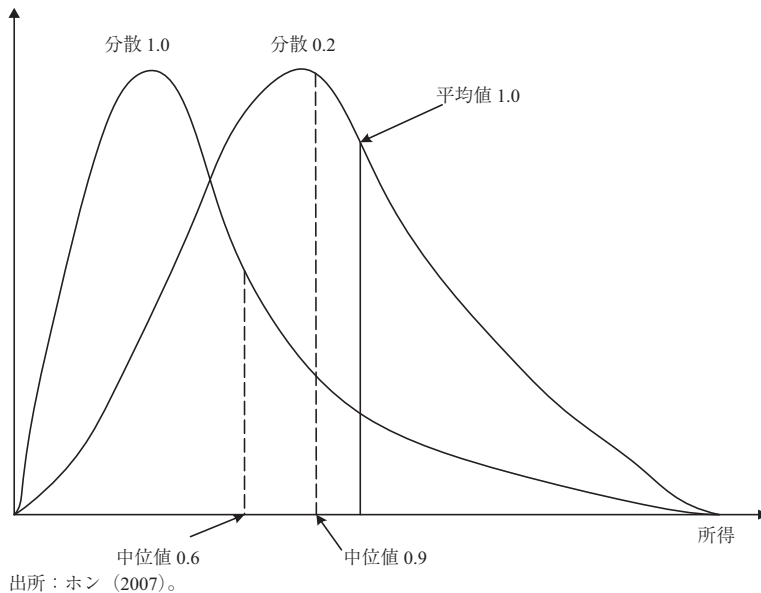


図2 勤労所得の分散と中位所得者の位置

れば、保険に対する需要が所得の大きさに比例して増加する場合である。前述の理論モデルとは逆に、これらの理論モデルでは、中位所得者の所得水準が平均所得に近いほど、つまり勤労所得の不平等度が少ないほど、集合的に選択される社会保障のレベルは高くなるという仮説を導き出すことができ（Moene & Wallerstein, 2001）。

このように社会保障を再分配の装置としてみるか、それとも危険分散の装置としてみるかによって、労働市場での所得分配状況が社会保障に及ぼす影響は異なるものと把握される。しかし、これらの議論は、集合的に決定される社会保障のレベルが労働市場で行われる分配の結果と密接な関係をもつと考える点においては、同様である。つまり、労働市場の分配結果が社会保障の発展に影響を与えるということである。

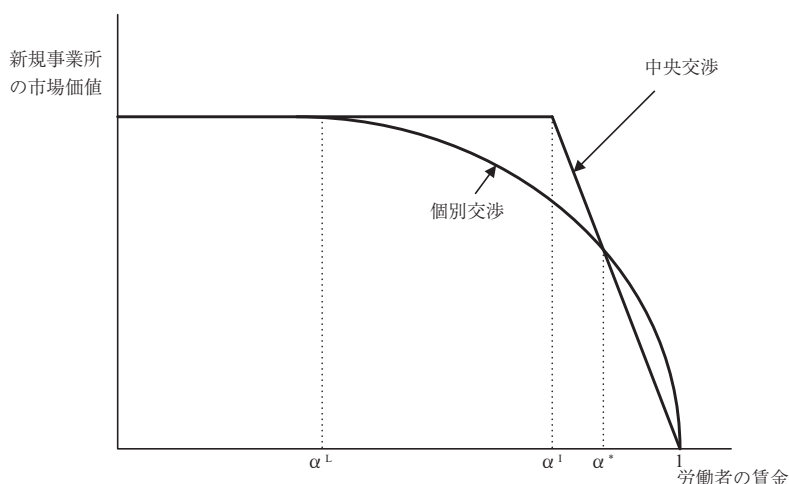
2. 雇用保障と社会保障

前述の議論は、労働市場で行われる分配の結果が社会保障の決定に重要な影響を与えるという点を示しているが、労働市場の分配は、外生的なものと仮定されている。仮に、労働市場で行われる分配の結果が、あるいは、そこで決められる国民

の社会保障に対する選好が、雇用保障システムによって内生的に決定されるのであればどうだろうか。この場合、雇用と福祉の連携の観点、つまり生活保障体制論の観点が重要である理由は、より明確になるであろう。

ホン（2007）は、Moene&Wallerstein（1999）の研究に基づいて、労働市場制度と福祉制度の関連性についてデータを用いて実証している。Moene&Wallerstein（1999）は、社会保障の決定に影響を与える労働市場の分配結果が、賃金ドリフト（wage drift）流動の抑制と完全雇用を目的とする雇用保障システムの特性によって、内生的に決定された歴史的事例を検証している。

1970年代半ば以降から1980年代末まで、欧州共同体（European Community）は、失業率の継続的な上昇という深刻な問題を経験していた。一方、同時期にスウェーデンとノルウェーなど欧州自由貿易連合（European Free Trade Association）に加盟する国は、不平等の縮小と完全雇用、そして包括的な社会保障という成果を同時に達成した歴史的経験をもっている。特に注目すべき点は、これらの国々において特徴的な雇用保障である、連帯賃金政策、中央交渉、そして積極的労働市場政策



出所：Moene & Wallerstein (1999)。

図3 新規事業所の市場価値：個別交渉と中央交渉の比較

である。連帯賃金政策に対する雇用主の支持は、個別の単位で発生し得る賃金ドリフトの抑制をどれほど強制することができるかによるが、中央交渉はそのための効果的な装置として機能してきた。

連帯賃金政策が経済の効率性を向上させる役割を果たすには、限界部門の適切な退出を誘引する必要がある。しかし限界部門の退出は、失業の増加を招く可能性があるため、それに対応できる適切な政策手段も設けなければならない。通常の有効需要管理政策は、インフレを発生させる可能性が高いため適切ではない。その代わりに、生産性の高い成長部門が引き続き市場に参入することにより、失業の増加を抑制できるようにしなければならない。つまり、積極的労働市場政策と寛大な社会保障制度は、生産性の高い成長部門が市場に参入し続けるという条件と一緒に機能するときに、初めて成果を出すということである。それでは、生産性が高い成長部門の市場参入を誘引するメカニズムは何であろうか。

r を市場の均衡賃金、あるいは団体交渉が存在しない状況で決定される賃金水準として、二種類の団体交渉を考えてみよう。まず、個別交渉の場合である。労働者との個別交渉において、 r は事業主に一種の制約条件となる。なぜなら、交渉で

r より低い賃金水準を提示することは不可能なためである。標準的な賃金交渉力理論 (wage bargaining theory) によると、交渉を通じて決められる賃金水準は、労働者一人当たりの個別事業所の総収入 (plant's revenues per worker) の一定割合 ($0 < \alpha < 1$) である。交渉を通じて決められる賃金水準が市場の均衡賃金、あるいは団体交渉が存在しない状況下で決められる賃金水準と同じであれば、交渉の経済的効果はゼロといえる。図3は、新規に市場に参入する生産性の高い事業所の市場価値を、 α の関数として示したものである。図3において、 α^L と α^I はそれぞれ個別交渉と団体交渉の経済的効果がゼロの場合に、労働者が獲得することができる最大の収入を示しているが、その範囲は $\alpha^L < \alpha^I$ である²⁾。

α の変化が、新規事業所の市場価値にどのような影響を与えるかについてみよう。まず、 $\alpha \leq \alpha^L$ である場合、 α の変化は、新規事業所の市場価値に影響を及ぼさない。 $\alpha^L < \alpha \leq \alpha^I$ である場合、個別交渉を通じた α の増加は、事業所の市場価値を減少させる。もちろん、この場合、中央交渉を通じた α の増加は、新規事業所の市場価値に影響を及ぼさない。最後に、 $\alpha > \alpha^I$ である場合、個別交渉と中央交渉の両方において、事業所の市場価値は、 α の増加に従って減少する。

結局、図3で $\alpha < \alpha^*$ である場合、中央交渉は、個別交渉と比較すれば、新規事業所の市場価値をより高める。生産性の高い新規事業所の市場参入は、その事業の市場価値がより高いときに促進されるため、 $\alpha < \alpha^*$ である場合、中央交渉は個別交渉に比べて新規事業所の参入を促進する効果をもつことになる。そのため、積極的労働市場政策という雇用保障と、所得保障制度という社会保障は、労働組合によって行われる賃金ドリフトの抑制、生産性の高い成長分野の継続的な市場参入という制度の条件に依拠して、不平等の減少と完全雇用という成果を遂げることができたのである。

一方、Iversen&Soskice (2001) は、職能の特殊性 (skill specificity)³⁾の程度が労働市場でのリスク回避傾向を内生的に決めるため、職能の特殊性と社会保障の間には密接な関連があると主張している。労働市場での雇用の地位を、①一般的職能 (general skill) と特殊的職能 (specific skill) の両方を用いる分野への雇用、②一般的職能のみを用いる分野への雇用、③失業の3つに区別すれば、人々は3つの場合のすべてを考慮して、自分の期待効用を最大化しようとする。このような状況では、人々の危険回避傾向がゼロより大きければ、一般的職能に対する特殊的職能の割合の増加は、社会保障の増加をもたらすと、数理モデルの比較静態分析結果が提示している。それは以下の通りである。まず、職能の特殊性と労働市場での汎用性 (transferability) は概ね反比例の関係にあるため、特殊な職能をもつ社会構成員は、潜在的により長い失業期間または深刻な収入の低下を失業状態のときに経験することになる。第二に、それに応じて特殊な職能をもつ社会構成員は、通常の職能をもつ社会構成員よりも、リスクを回避しようとする動機が高くなる。すなわち、職能の特殊性の程度が大きいほど、リスク回避傾向は高くなる。第三に、社会保障は前述のように、労働市場で発生する失業や所得の低下のリスクを分散するための手段である。従って、第四に、職能の特殊性の程度が大きな社会成員ほど社会保障に対する選好は大きくなる。

これらの議論は労働市場での分配が社会保障の

決定に影響を及ぼし、労働市場での分配はさまざまな雇用保障制度によって内生的に決定されることをよく示している。つまり雇用保障システムは、分配の結果を通じて、また、分配の結果への影響力を通じて、直接的・間接的に社会保障の決定を左右するということである。雇用保障と社会保障との密接な関連性のために、両方のシステムの関係によって成果が分かれる。これに関する議論をみてみよう。

3. 生活保障システム、そして経済成長

雇用保障システムと社会保障システムが相互に補完的な関係にある際、得られる成果として何があるのか。まず、ベヴァリッジが強調したとおり、雇用保障システムが適切に機能していることは、社会保障システムの円滑な機能に不可欠である。しかし、ここで検討しようとする成果は、資本主義的市場経済の発展に不可欠な経済成長の問題である。経済成長の問題については後述するが、中進国としての韓国の位置や急速な経済発展を経験した韓国国民の社会保障に対する選好と関連して、非常に重要な成果指標といえる。不平等と経済成長の関係に関する最近の議論では、経済成長は雇用保障システムと社会保障システムから影響を受けることが明らかとなっている。不平等が経済成長に及ぼす影響に関する議論は、主流の経済学においては、それほど取り上げられなかった。しかし、最近登場した新たな成長理論 (new growth theory) は、成長の原動力といえる (物的・人的) 資本の蓄積の内生性に関心が集まるようになった。その観点からみれば、不平等はさまざまな経路を通じて資本の蓄積に影響を与えるため、結局、経済成長は不平等度と密接な関連をもっているという結果となる。特に成長に関する政治経済学的なアプローチにおいて、不平等は再分配政策の政治的決定に影響を与える重要な変数として扱われる。

Persson & Tabellini (1994) は、不平等の深化は、租税に基づく再分配政策の拡大をもたらすが、それは資本の蓄積に対する租税の負の効果のために経済成長を阻害し、最終的に不平等の深化が成長

を妨げるという理論モデルを提示した。不平等の深化が再分配政策の拡大をもたらす理由は、前述したMeltzer & Richard (1981) の議論が提示するとおりである。つまり、税率に対する個々人の選好は、彼らもっている能力 e_i の単調関数として表すことができ、それは選好の単一交差性原理を満たすものでもある。結局、その社会においても税率の大きさは、Meltzer & Richard (1981) の議論と同様に、労働市場での所得分布の形態に応じて決められることになる。つまり、個人の能力や所得において、中位値と平均値の乖離が大きくなり、不平等度が深刻になればなるほど、集合的に決定される税率は高くなる。問題は、税率の引き上げが経済成長に与える影響がマイナスである点である。個人の能力 e_i の値が大きい個人ほど、すなわち、より多くの勤労所得を得る個人ほど、より多くの資本ストックを蓄積すれば、それに対する税率の引き上げは、当然ながら、資本ストックの蓄積に負の効果をもたらすであろう。これは、国民所得が社会全体に蓄積した資本ストックと同じ割合で増加する場合、最終的には資本ストックの税率の引き上げは、経済成長率を引き下げる効果をもつためである。

雇用保障システムの分配結果が不平等を拡大する方向にある場合、政治的意思決定の過程において適切な水準を超える点で社会保障の均衡水準となり、最終的には経済成長を妨げる結果をもたらすという議論は、何を示唆するであろうか。この議論に依拠すれば、労働市場の分配結果に直接に影響を与える雇用保障システムと社会保障システムの先制的な対応は、過剰な再分配を抑制し、最終的に分配と成長の好循環メカニズムを創出することに貢献する。したがって、社会保障の発展戦略は、常に労働市場の特性とそれを決定する雇用保障システムの制度的な条件、そして雇用保障システムの分配結果を考慮しながら具体化されるべきである。雇用と福祉の連携の観点、すなわち生活保障体制論の観点が重要な理由はそれにある。

もちろん、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な連携を強調する背景には、社会保障が民主主義的な意思決定過程を通して集合的

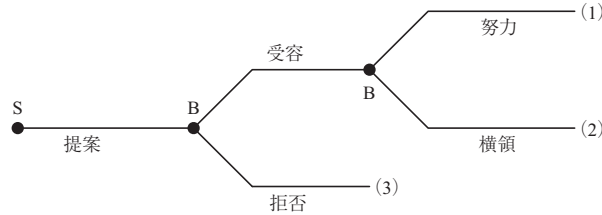
に決定され、雇用保障システムを通して行われる所得の分配結果がその政治的決定過程に影響力をもっていると捉えるためである。したがって、仮に非民主主義的、権威的に社会保障の水準が決まる場合、雇用保障システムと社会保障システムは、他の方法を通じても相互に補完的な連携を結ぶことができる。この事例は韓国における過去の生活保障システムからみることができる。

Ⅲ. 韓国の経験：開発国家型の生活保障システムの形成と崩壊

1960年代から1990年代半ばまで韓国の生活保障システムは、男性稼ぎ主モデルを中心に、高生産性部門と低生産性部門で、異なる制度と政策を通じ、形成・展開されてきた。韓国の生活保障システムにおけるこの特性は、条件付きレント(contingent rent)⁴⁾に基づいた開発戦略を円滑にする条件であった。この生活保障システムは、国(S)と2つの集団(A:低生産性部門、B:高生産性部門)で構成された国民の間で行われるゲームとして、図4のように捉えることができる(Hong, 2008)。国民の財産権を保護するための協約が存在し、それを維持するための最低限の公権力の維持コストを $2t$ と仮定しよう。もちろん、この費用は、集団Aと集団Bがそれぞれ負担する租税 t によって賄われ、租税は効率性が損なわれない最適な租税水準であると仮定する。このゲームが繰り返される場合、その国は夜警国家とみることができる。

ここで、次のような可能性について考えてみたい。例えばS国は、産業化を通じた経済発展に関心をもっており、それに応じて産業部門Bに補助金 s の交付を提案する。仮に、BがSからの提案を拒否した場合、ゲームは終わる(結果(3))。逆に、BがSの提案を受け入れるなら、SはAに τ という追加的な税を課して財源を確保し、Bに補助金を交付する。もちろん τ は、Aに追加的な損失 Δ をもたらす。補助金が交付された後、Bは費用 αe をかけてエネルギー e を投入して、産業的な成果 $s+e$ を上げることができる(結果(1))。もちろ

報酬 (pay-off)	S	A	B
(1)	$\tau - s + T(s + e)$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)(s + e) - a e$
(2)	$\tau - s + Ts$	$-\tau - \Delta$	$(1 - T)s$
(3)	0	0	0



出所：Hong (2008)。

図4 条件付きレント (contingent rent) ゲームの行動戦略と報酬

ん、Bは補助金sを横領する可能性もある（結果 (2)）。ここで産業的な成果を上げるためのBの努力eに関する情報は、Sに提供されないと仮定してみよう。つまり、Sは産業的な成果を確認することができるのみであり、その達成の一定割合Tを獲得することができる⁵⁾。

SとBの間のゲームは、典型的なプリンシパル・エージェント問題である。このゲームが、1回のみ行われるゲームであれば、均衡はBが補助金を横領する結果 (2) となる。もちろん、結果に従う報酬 (pay-off) の単純合計で計算するとき、社会的に望ましい結果は、結果 (1) である。では、結果 (1) を得るためには、どのようなコントロールの仕組みが必要であろうか。このゲームが無制限に繰り返され、Sが以下のような提案をBにすると考えてみよう。

t期：s=s*の補助金を支給

t+1期：Bがt期に、Sが期待した産業的な成果を上げれば、s=s*を、そうでない場合にはs=0を交付

この提案をBが受け入れ、産業的な成果を上げるためには、結果 (2) よりも結果 (1) から得る報酬が高い必要がある。すなわち、結果 (1) を得るためには、無制限に繰り返すゲームに必要な時間割引因子 (discount factor) $\delta(0 < \delta < 1)$ を考慮し、次の条件が満たされる補助金の交付が必要であ

る。

$$s^* = \frac{-e(1-T-\alpha)}{\delta(1-T)}$$

ここでs*は、Bの産業的な目標達成を条件に支給される「条件付きレント」といえる。ところが、このような条件付きレントゲームが続くためには、ゲームを無限に繰り返すことを可能とする仕掛けが必要である。また、その条件が韓国生活保障システムの特徴となり得る。詳しくは、以下のとおりである。

第一に、社会保障システムの脱政治化 (de-politicization) である。他の条件が同じであれば、このゲームの持続可能性に対するBの確信（これは時間割引因子 δ に示される）が大きいくほど、条件付きレントの大きさを小さくすることができる。条件付きレントの提供の持続可能性、つまり、経済発展優先戦略が続くという確信を参加者がもつべきである。政治過程において福祉が抑制されれば、Bは経済発展戦略が優先されると確信を持つようになるだろう。

第二に、社会保障システムの低成長である。他の条件が同じであれば、条件付きレントが高いほど、産業的な目標を達成するための参加者の努力はより大きくなる。したがって、適切な水準の条件付きレントを維持するために、政府の財政において、産業の発展と関係ないようにみえる支出は

最大限に抑制され、その結果、社会保障システムの低発展が導かれる。

第三に、企業や職域で分離された雇用保障システムの発展である。国が提供する条件付きレントの交付・不交付をめぐる、複数のゲーム参加者が存在し競争する場合、条件付きレントの効果はより大きくなる可能性がある。つまり、産業的な目標達成が高い参加者にのみ選別的に条件付きレントが提供されるのであれば、開発途上国の引き金戦略 (trigger strategy) がもつ効果は、より大きくなるであろう。産業的な目標達成を増加させ、条件付きレントの交付を受けようとする企業は、機械、工場設備などの資本財産業と耐久消費財産業などにおいて、特殊技能を熟練させる必要性が高まる。そして、このような企業の熟練した特殊技能を習得するリスクを分散させるための制度的な仕組みとして、欧米で発展した社会保障制度ではなく、企業福祉、家族賃金、長期雇用などで構成された雇用保障システムが発展し、社会保障制度もそれらの部門を中心に徐々に制度化される。

第四に、「隠れた社会保障」⁶⁾が拡大される。少なくとも発展の初期において、条件付きレントを提供するのに必要な資源は低生産性部門が供与しなければならない。しかしながら、この部門は産業の発展過程で排除される可能性が高い。そこで、発生し得る政治的な対立を最小限にするために、発展を通じて獲得した利潤 $T(s+e)$ の一部が、事後的 (ex post) に彼らに補償されなければならない。社会保障が脱政治化した状況下ではこのような補償は、表面に現れない「縁福祉⁷⁾」と、減税・免税を通じた租税支出、補助金などで行われるため、「隠れた社会保障」の割合が増加する。

前述した、①社会保障システムの脱政治化、②社会保障システムの低発展、③企業と職域に分離された雇用保障システムの成立と発展、④「隠れた社会保障」の拡大は、1960年代から1990年代半の韓国が有していた生活保障システムの特徴であり、開発戦略の構成において中心的な要素であった。ところがここで注目すべき点は、これらの要素が、結局、高生産性部門と低生産性部門で異なる制度や政策をもって、男性稼ぎ主を中心とする

方法で雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な連携を構成したという点である。

まず、高生産性部門を中心とした産業的發展とそれに基づいた経済成長は、雇用の機会を大幅に拡大し、貧困と失業という社会的リスクを大幅に縮小させ、企業福祉、家族賃金、長期雇用などで構成された雇用保障システムが社会保障システムを機能的に代替してきた。また、高生産性部門の労働市場では、労働基準法をはじめとする労働法規制と保護が徐々に強化され、被用者には税金を負担させると同時に社会保険をはじめとした福祉制度を徐々に適用拡大するようになった。

一方で、零細中小企業と自営業で構成されている低生産性部門では、労働法規制と社会保障給付から排除されるが、就業者には免税と減税が福祉を代替する、いわば「隠れた社会保障」の拡大が行われてきた。つまり、低生産性部門の生活保障システムは、保護と規制から外れたインフォーマル就業⁸⁾と「隠れた社会保障 (縁福祉、所得保障を代替する補助金や免税措置)」の結合であると特徴づけられる。

韓国の開発国家型生活保障システムは、少なくとも1990年代初めまでは順調に機能していた。経済成長は雇用創出を通して貧困と分配状況の改善を導き、それによって国民は将来の生活条件について楽観することができた。このような楽観論は、社会的な統合性を向上させることで、経済成長を実現する政治・経済的な条件を整えることができた。その背景から、成長・雇用・分配の好循環および、雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な関係の構築が可能となったのである。しかし1990年代半以降、開発国家型生活保障システムは国際的な競争の激化と新自由主義の全面化、脱工業化と技術革新の熟練偏向性、経済と政治のグローバル化によって、これまで通りには機能しなくなった。具体的には、以下の三つの側面から問題が現れた。

まず、低生産性部門からの資源の供与が、経済の拡大再生産によりその割合が減少した。そのため、拡大再生産に必要な資源は、外部から調達しなければならない、拡大再生産において必要な最終

生産物も、内需より輸出に依存せざるを得なくなった。結局、経済の拡大再生産は、資源調達と最終生産物の販売の両方において、対外依存度を高める結果となった。深刻になった対外依存度は、経済のグローバル化が進め進むほど、より頻繁に、より深刻に韓国経済を危機に追い込み、国民生活の安定性が損なわれた。

第二に、グローバル化の進展と経済構造の高度化は、政府が提供する条件付きレントに対する高生産性部門の依存度も悪化させたため、政府の介入ではなく、市場の自律性が強調されるようになった。また、新自由主義原理の拡散と「急速な革新」に基盤をおいた新産業分野の拡大は、企業福祉と終身雇用で代表される「硬直的な」労働市場を、英米型の柔軟な労働市場の構造へと転換する効果を生んだ。

第三に、経済的な不安定が深刻化したことによって、再分配に対する国民のニーズが大きくなった。しかし、世界でもっとも低い出生率から想像できるように、縁福祉が急激に後退し、「隠れた社会保障」の非効率性は悪化していった。このような状況下で、生活の質の低下、雇用状況の悪化、人口高齢化、教育や住宅の問題など、再分配をめぐる国民間の対立はさらに増幅した。民主化の進展によって、政治への要求はよりしやすくなったが、社会保障の脱政治化は、ますます困難となった。これは、条件付きレントに対する企業の依存度の弱体化とともに、条件付きレントゲームを繰り返せる可能性を低める結果となった。

以上三つの側面は、韓国において開発国家型の生活保障システムが機能不全になったことを示す証拠である。このようなシステムに基づいた成長・雇用・分配の好循環も、また雇用保障システムと社会保障システムの相互補完的な関係も維持できなくなったのである。

IV. 韓国の生活保障システムの現在：開発国家型生活保障システムの崩壊以降

韓国社会の中で、中間層が崩れていくという懸念が広がっている。2013年5月、統計庁が国民3万

8千人を対象に社会調査を実施した結果（統計庁、2013）、中間層の崩壊の懸念は間違っていないことが示された。統計庁（2013）によると、自分の所得水準について、中間層と思う世帯主は全体の51.4%であった。これは1988年に社会調査を実施して以来最も低い数値であり、4年前の調査結果と比べても3.5%低い水準であった。一方、自分を貧困層と思う回答者の割合は2009年の42.4%から2013年には46.7%に増加した。1988年には中間層と貧困層の割合の差異は24%であったが2013年にはわずか4.7%になった。

生活条件に対する将来展望も暗い。「努力すれば、社会経済的な地位が上がる」という回答者は全体の28.2%であり、これは2011年の同調査より0.6%低い水準である。子供世代の階層が上昇する可能性については、39.9%が「可能性が高い」と答え、「可能性が低い」という答えは43.7%であった。同調査が始まった1988年以降、子供の階層が上昇する可能性に対して、否定的な回答が肯定的なそれを上回ったのは2011年の調査が初めてであり、2013年の調査では、その差がさらに広がったのである。このように、生活水準が長期的に上がらないという認識は、何に基づいたものであるのか。これらの否定的な認識が、日常生活の中で経験した結果であると考えられる背景に、過去の生活水準が悪化していることを示す客観的な指標があることによる。

図5の左パネルは、所得全体の中で税金や社会保険料などを除き、実際に各世帯が自由に使うことができる可処分所得を基準として富裕層、中間層、貧困層に区分したうえで、1991年から2011年において、それぞれのグループが全体に占める割合がどのように変化かをみたものである。中位所得50%未満の世帯を貧困層、50~150%の世帯を中間層、150%以上の世帯を富裕層と仮定すれば、中間層の割合は1991年に76.2%であったが、2011年には67.7%に過ぎない。一方で、貧困層の割合は6.8%から12.4%に増加し、中間層とは相反する結果を示している。富裕層の割合も16.9%から19.9%に増加した。つまり1991年以降、中間層の割合は徐々に減少した一方で、富裕層と貧困層の

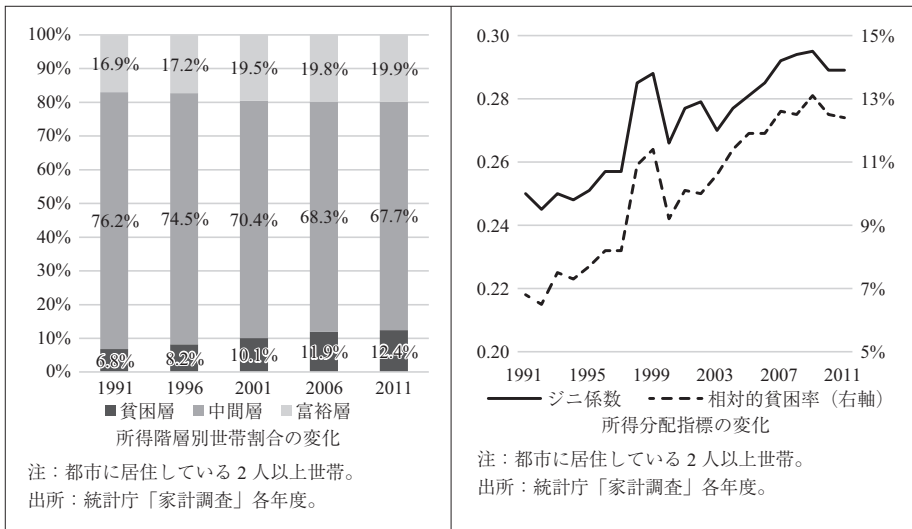


図5 韓国における生活の変化

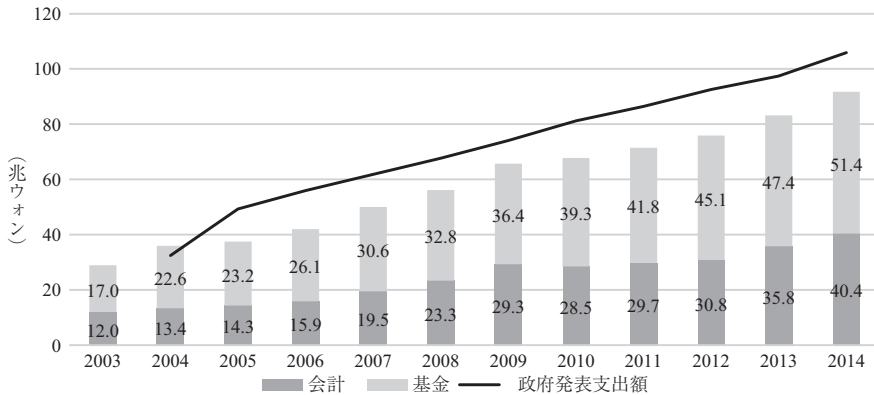
割合は増加したことを意味する。

多くの中間層が貧困層に落ちていることは、2人以上都市勤労者世帯における所得分配指標の変化からも読み取ることができる。図5の右パネルは、2人以上都市勤労者世帯の可処分所得を基準にして推計した相対的貧困率（中位所得の50%未満）とジニ係数の変化を観察した結果である。相対的貧困率は、通貨危機直後の1998年に急激に上昇し、1999年に過去最高となった後、徐々に減少したが、2004年には再び1999年の水準まで上昇した。その後継続して上昇し、2011年には12.4%に達した。つまり、2人以上都市労働者100世帯のうち、約13世帯が貧困状態に置かれていることを意味する。不平等の程度を表すジニ係数の結果も相対的貧困率の変化と同様である。

つまり図5は、1990年以降、所得分配の両極化が進行し、その過程で「長期的に生活水準が改善しない」という否定的な認識が国民に広がったことを示している。実際は、通貨危機以降、韓国の福祉制度の規模は大幅に拡大された。通貨危機を契機とする経済の構造改革は、失業者と貧困層が拡大している中で、彼らを保護するセーフティネットが全くないという現実に対する反省があったためである。既存の制度の改革と新しい制度の

導入は「韓国社会が市場経済の発展、民主主義の確立とともに福祉国家の道に乗り出した」と国内外から評価を受けたことは、非常に印象的であった。

金大中政権下では、4つの社会保険が拡大され、また国民基礎生活保障制度が導入されるなど、所得保障制度が著しく発展した。特に1961年に制定された生活保護法が、2000年10月に国民基礎生活保障法に改正されたことは、通貨危機以降の韓国福祉システムの変化の中で最も注目すべき成果であった。金大中政権の次に登場した盧武鉉政権では、社会的弱者を中心としていた残余的な社会サービスを、高齢者と障害者を中心とする普遍的なサービスに改革しようとする政策が展開された。悪化した雇用状況の改善と人口高齢化・家族構造の変化によって、国民の社会サービスへのニーズが高くなり、政策的な関心を集めるようになったのもこの時期である。一方、貧困世帯に対して労働への金銭的インセンティブを直接的に高めるため、勤労所得税額控除も導入された。李明博政権においても、保育を中心に社会サービスの拡大が推進され、現在の朴槿恵政権も大統領選挙の過程で提示した10のマニフェストのうち、2つ目が「韓国型福祉システムの構築」であった。



注：本予算基準。基金は、保健福祉雇用予算と関連している保健福祉部、雇用労働部、女性家族部に分類されている予算と公的年金基金および報勲基金と定義され、事業費・基金運営費で計算する。
出所：企画財政部「デジタル予算会計システム」。

図6 社会福祉支出の予算の推移

現在、韓国においても「福祉国家」という表現がよく使われるようになってきている（ソン・ホン，2006）。

韓国の社会福祉支出は、他のOECD諸国に比べれば、依然として低い水準であるが、図6が示すとおり、2000年代初め以降の変化は注目すべき点である。朴槿恵政権による予算編成が行われた2014年の福祉予算は、政府発表によると100兆ウォンを超えるとされ、政府支出予算総額のうち25.6%を占める水準となり、2004年の23.4%に比べ2.2%増加した。特に国民年金の適用拡大の効果は、受給資格期間を満たした加入者が支給開始年齢に達してから明らかとなる。そのためこれまでの社会福祉支出統計が、福祉の発展の成果を過少評価してきたという点を踏まえれば、2000年代初め以降の、韓国における社会福祉の発展スピードは高く評価すべきである。また、この社会福祉の発展が国民の社会的リスクをカバーすることに寄与したことも事実である。しかし、これまで行われた経済構造の変化とそれに伴う労働市場の変化は、拡充された福祉でも耐えられないほどの影響を及ぼした。通貨危機以降、社会・経済構造の変化は非常に早く、特に新自由主義グローバリゼーションの波は韓国に大きな影響を与えた。好調な大企業と沈滞する中小企業、正規労働者の所得は増加した一方で非正規労働者の所得は不安定化し、富裕

層と貧困層の間で拡大する所得格差、世界でもっとも低い出生率、急激な高齢化は、生活上のリスクを急増させた。社会保障は拡充されたが、他方では社会保障から排除された人も増加するようになった。通貨危機以降の18年は、韓国福祉国家の胎動が始まった時期であると同時に、市場主義的な改革による経済成長の低下、不平等の悪化、雇用不安の拡大が常態化した時期でもある。

V. 韓国の生活保障システムの改革を目指して

では、いかなる転換パラダイムがあるであろうか。第一に考えられることは、目覚ましい発展を遂げた開発国家型生活保障システムへの回帰である。今日の韓国は、深刻な貧困に苦しんでいた時期から、わずか一代で世界第11位の貿易大国に発展し、政治民主化の水準に少しの遜色もない。従って第2次世界大戦以降、70ヶ国以上の新生独立国の中で最も成功した。しかし李明博政権と与党のセヌリ党は、7%の経済成長と4万ドルの国民所得を掲げて国民の関心を集めたが、その効果はマイナスであった。

第二に、新自由主義に基づいた英米流の経済社会発展戦略のパラダイムが考えられる。実は、このような戦略は、通貨危機以後に進められた市場主義的な改革であり、李明博政権以降、さらに推

進されたパラダイムでもある。しかし、その結果はどうであったのか。経済成長が回復しないまま、不平等はさらに深刻化し、雇用不安はますます拡大した。

それでは、パラダイム転換の着目点はどこにおくべきなのか。雇用保障システムと社会保障システムを統合しつつ、社会保障・雇用保障の連携を通じて生活保障システムを改革することに焦点をおく必要がある。通貨危機以来、18年かけて社会保障は拡充されてきたが、その過程で急変する労働市場や雇用問題を総合的に考慮したことはあまりない。そのため、この改革と関連して考慮しなければならない点が三つ挙げられる。

まず、韓国の発展段階を考慮すれば、過去のような先進事例を見つけるのは非常に難しいことが実情であると念頭におくべきである。伝統的なヨーロッパ型の福祉国家やアメリカ型の新自由主義を韓国の状況にそのまま適用することはできない。従って輸入や模倣できるような完結された発展戦略を探すよりは、修正と変化の可能性を念頭に置いた戦略を模策する必要がある。

第二に、現在の労働市場の状況に対する考慮である。輸出部門と内需部門、大企業と中小企業、正規労働者と非正規労働者などの区分により、韓国の労働市場は二分化されている。また、零細自営業者と無給の従事者、インフォーマル雇用従事者の規模も非常に大きい。保護がないため規制も不可能な労働市場の縮小がなければ、平等な福祉や課税基盤の拡充も不可能であろう。

第三に、政府財政の拡大への対策について考慮する必要がある。財政的な支援のない生活保障システムの改革は不可能であるため、歳出構造改革と普遍的な増税を通じて財政を拡大する対策が同時に考慮されるべきである。朴槿恵政権は、福祉を拡充するための財源調達手段として、SOC事業の縮小などに焦点を当てた歳出削減と非課税・減免の縮小、大株主の株式譲渡差益に対する課税、金融所得総合課税を通じた税入増大を6:4の割合で整えるという計画を示したことがある。歳出構造改革は必要条件ではあるが、政府財政を拡大するための十分条件ではない。所得税や付加価値税

に対する増税は避けられない。

韓国における生活保障システムの改革と関連してよく主張されることは、労働市場の柔軟化と社会保障拡大の社会的交換である。賃金体系の変化と社会保障制度の充実化を通じて、労働市場の柔軟化を図ろうとする主張、つまり賃金引き上げの抑制と賃金格差の縮小を前提とした社会保障制度を通じて支払われる社会的賃金を拡大しようとする主張がそれである(チョン, 2009)。しかし、インフォーマル雇用従事者の規模が非常に大きい韓国では、賃金の抑制と福祉提供の交換パッケージが実現されるのは非常に難しい。従って、改革の出発点は、規制と保護から放任されている「インフォーマル就業」の縮小におくべきである。

インフォーマル就業とは何か。表1は、ILO(2003)が生産単位の類型と雇用類型という二つの基準をもちいてインフォーマル就業を定義した概念体系である。生産単位は、フォーマル部門の企業、インフォーマル部門の企業、家計の三つに区分される。自らの最終需要のため、財を生産し、有給の家内労働者を雇用する家計は、インフォーマル部門の企業と分離して、別の生産単位に区分している。一方、雇用の類型は従業上の地位とフォーマル・インフォーマルの有無に応じて分類している。

インフォーマル就業は、①インフォーマル部門企業における自営業者と雇用主(表中の3と4)、②フォーマルまたはインフォーマル部門の家族従事者(表中の1と5)、③インフォーマル就業(表中の2, 6, 10)、④生産者協同組合のメンバー(表中の8)、⑤自らの消費のための生産に従事する自営業者(表中の9)などの五つの類型で構成される。インフォーマル就業を「法的であれ、慣行上であれ労働法、所得課税、社会保障、雇用関連保護(解雇時の事前通知、退職金、有給休暇など)を受けられない雇用」と定義しているため、フォーマル部門の企業のインフォーマル労働者が含まれる。一方OECD(2004)は、インフォーマル就業を「合法的な財・サービスの生産に携わるが、社会保障への登録、税金の納付、労働法の遵守など、就職と関連した法的な要件の中で、一つ以上満たして

表1 非公式の就職に対する概念体系 (conceptual framework)

生産単位の 類型	労働の類型									
	自営業者		雇用主		無給 家族 従事者	勤労者		生産者協同組合メンバー		
	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	インフォー マル	フォーマル	インフォー マル	フォーマル	
フォーマル 部門の企業					1	2				
インフォーマル 部門の企業	3		4		5	6	7	8		
家計	9					10				

注：表中の1-6と8-10はインフォーマル就業，薄いグレーで示した部分はフォーマル就業，濃いグレーで示した部分は存在しない労働形態である。

出所：ILO (2003)。

いない就職」と定義している。インフォーマル就業は、非賃金労働者を含む概念であるが、その詳しい実態に対する調査は、未だ行われていない。ただし、賃金労働者を中心としたインフォーマル就業の規模とその推移、実態に関する包括的な研究は最近行われている（イほか、2012）。その研究は、最低賃金制度、労働基準法、社会保険の受給を基準としてインフォーマル就業を定義する。つまり、最低賃金制度の適用から除外されたり、労働基準法の一部規定が任意適用だったり、国民年金に加入していない場合をインフォーマル就業と定義するのである。以上の定義に基づいて、インフォーマル就業の実態を簡単にみれば、以下のとおりである。

第一に、2011年8月の時点で、賃金労働者全体の1,751万人のうち40.2%である704万4千人が最低賃金制度や労働基準法、あるいは国民年金の保障から排除されているインフォーマル労働者である。退職金の未受給者（労働基準法の任意適用）と国民年金の未加入者の割合は減少してきたが、最低賃金未満の労働者は増加している。第二に、インフォーマル労働者の80%は最低賃金、労働基準、社会保険のうち、二つ以上の保障から排除されている。第三に、5人未満の事業所に従事する労働者の78.5%は、インフォーマル就業の性格をもち、インフォーマル労働者全体の37.4%が5人未満の事業所に従事している。また、違法行為によって発生するインフォーマル就業は、5人未満

の事業所に集中している。第四に、インフォーマル就業が発生する原因は、法律の適用対象から除外されているため、または法律の適用対象であることにもかかわらず、実質的な保護を受けることができていない場合に発生し得る。前者は20%であり、残りの80%は後者である。インフォーマル就業は、経済成長と産業構造の高度化を通じて自然に解消される、過渡期的な現象として理解されてきたが、韓国の場合は異なる。これはインフォーマル就業が、前述のとおり、韓国の開発国家型生活保障システムを構成する中核的な要素の一つであったことによる。改革の出発点をインフォーマル就業の縮小におくべき理由は非常に単純である。

まず、インフォーマル就業の縮小は、福祉国家の規範的な基盤をつくることに寄与するためである。福祉国家の規範的な基盤は、生活を集合的に組織化する一つの主体としての役割を果たす国家を、多数の国民が承認することにある。福祉国家の役割を国民から承認されるための国家の「認定闘争 (Anerkennungskampf)」を通じて、多数の国民が福祉の提供者としての国家の役割を認め、信頼する場合にそれが可能である。インフォーマル労働者は、福祉国家の役割を認めないであろう。なぜなら、労働基準法や社会保険制度の規制と保護から外されたり、規制と保護の対象であるにもかかわらず、実際には守られないなど、国家が彼らを見捨てるためである。彼らにとって、国家と

は回避と警戒の対象であり、認めたり信頼できたりする対象ではない。「できれば、移民したい。この国で暮すことが嫌。」というインフォーマル労働者の言葉は⁹⁾、承認されない韓国の現実を反映している。賃金労働者全体の40%程度を占めるインフォーマル労働者に、正確な実態さえ把握されていない非賃金労働者を加えれば、インフォーマル労働者は韓国社会の多数を占めている。労働基準法や最低賃金、社会保険制度の規制と保護を通じて、国家がインフォーマル労働者を認めなければ、福祉国家としての役割を国民に認められないであろう。

第二に、インフォーマル就業の縮小は、社会保障制度の円滑な機能のために必須である。インフォーマル就業を定義する際の一つの基準となる社会保険への未加入の問題は、社会保障システムの機能を阻害する。韓国において、高齢者の貧困問題が簡単に解決できないという予測は、国民年金の適用除外の問題と関連している。仕事と家庭を連携する保育支援政策の中心的な制度である育児休暇制度が、韓国の保育支援政策の優先順位において後回しになったということや、職業訓練を含んだ積極的労働市場政策が普遍化され難いことも、広範囲な雇用保険の適用除外から発生したものである。インフォーマル就業が縮小されない限り、ワーキングプア層の所得支援制度として機能すべき勤労所得税額控除の役割は、依然として負担が大きく、社会サービスを通じた雇用拡大戦略は、低賃金や低い生産性、雇用の不安定などに特徴づけられる、質の悪い雇用の創出に帰結するであろう。福祉国家の物質的な基盤である財政の拡充も、インフォーマル就業に従事する多数の国民が納得して参加することによって可能となる。

インフォーマル就業を縮小するためには、まず5人未満の事業所に労働基準法の全面適用が行われるべきである。5人未満の事業所は、全体事業所の65%と半数以上を占めているが、労働時間の制限及び延長、夜間・休日労働に対する加算賃金支給、不当解雇の制限、男女差別の禁止、期間制の使用制限など、労働基準法上、主要条項の適用が除外されることによって、賃金未払いや最低賃

金、退職金など法律の適用を受ける事案でさえ、実際には遵守されない状況にある。国会立法調査機関が2012年8月、労働基準法の適用を事業所規模によって違いを設けるのは、労働者間の公平性の上で問題があると主張し、国会に勧告しており、2008年国家人権委員会も、労働部に労働基準法の全面適用を勧告したが、受け入れられなかった。

第二に、2012年7月から施行したドゥルヌリ事業（社会保険料支援事業）の拡大が行われるべきである。ドゥルヌリ事業は、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り、2012年7月時点の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に最大50%まで支援する事業としてスタートした。2015年1月には月当たりの平均賃金が140万ウォン未満の労働者を雇用した事業主と労働者に保険料の50%を定率で支援する事業に拡大された。同事業の成果に関する厳密な評価は行われていないが、2013年3月を基準にした場合、ドゥルヌリ事業対象の事業所における雇用保険への加入率は1.8%、国民年金への加入率は3.9%増加したことが明らかになった（ユほか、2013）。新規加入者に対するインセンティブの付与、勤労所得税額控除との連携などの改善とともにドゥルヌリ事業の拡充が継続的に行われるべきである。

第三に、労働監督官制度の改善が必要である。労働監督官制度は、労働監督官が本来の業務である事業所の労働監督、つまり事業所の点検に集中できるように改善されなければならない。労使の動向把握など集団的な労使関係業務は、廃止する方向で改善される必要があり、労働賃金未払い問題の指導に関する業務は、労働監督官の業務負担を画的に減らす方向に改善されなければならない。

第四に、フォーマル就業の実質所得がインフォーマル就業の期待所得より高くなるように、租税制度を通じた誘因システムの設計が必要である。

第五に、インフォーマル就業は、広範囲にわたっている問題であるため、政治団体の一時的な

関心や官僚機構の努力のみでは、解決できない。したがって、労使と政府・与野党の政治団体のすべてが持続的な関心をもつ必要がある。インフォーマル就業の縮小を主要なアジェンダとする社会的な協議機構が構築され、中央および工団密集地域で運営されなければならない理由である。

注

- 1) この場合、中位の特徴をもつ国民が集散的選択の結果となる。このことを選好の単一交差性 (single crossing property) 条件という (Gans and Smart, 1996)。
- 2) 個別交渉の場合、当該事業所 (この場合には、生産性の高い新規事業所) の総収入 (P) が、中央交渉の場合には事業所全体の平均総収入 (\bar{P}) が賃金 (r) を決めるため、 $r = \alpha^L \times P = \alpha^I \times \bar{P}$ である。したがって、 $\alpha^L = \frac{r}{P}$ 、 $\alpha^I = \frac{r}{\bar{P}}$ となるが、 $P > \bar{P}$ であるため、結果として $\alpha^L < \alpha^I$ となる。
- 3) 特定企業または特定産業にのみ職能の価値が認められることを職能の特殊性という。一方で、一般的職能は、多様な企業および産業で価値が認められる。
- 4) 経済の規模を拡大する過程で、貢献することを前提に、国家が提供する産業政策や官治金融などの給付。
- 5) 議論を単純化するため、 $1 - \alpha < T$ 、 $\alpha < 1$ 、 $e(1 - \alpha) > \Delta$ と仮定する。
- 6) 所得保障制度や社会サービスのような社会保障プログラムは、一連の政治過程で可視化されるが、類似した効果をもたらす租税支出と補助金などは可視化されにくい。その点に着目して Howard (1997) は「隠れた福祉国家 (hidden welfare state)」という概念を提示したが、本稿ではその概念を変容させて用いている。
- 7) 縁福祉 (realtion-based welfare) は、血縁、地縁などインフォーマルなネットワークに属している者の間で行われる福祉財やサービスの移転のことを意味する。詳しくは、洪駒駿 (1999) を参照のこと。
- 8) 合法的な財とサービスの生産に従事しているが、社会保障への登録、租税の納付、労働法の遵守など、就業に関する法律上の条件のうち一つ以上満たしていない就業 (OECD, 2004) のことである。詳しくは後述する。
- 9) ギョンヒャン新聞、「労働のない民主主義に隠されている傷」2011年9月6日。
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015年6月30日アク

セス。

<参考文献>

- イ・サンリユル訳 (2002) 『贈与論』 Mauss, M., *Essai sur Le Don*, ソウル: ハンギルサ (이상률 역, 2002, 『증여론』, Mauss, M., *Essai sur Le Don*, 서울: 한길사)。
- イ・ゾンウク訳 (1994) 『初期帝国における交易と市場』 Polanyi, K., Aresnberg, C., and Pearson, H., *Trade and Market in the Early Empires*, ソウル: ミンウムサ (이종욱 역, 1994, 『초기제국에 있어서의 교역과 시장』, Polanyi, K., Aresnberg, C., and Pearson, H., *Trade and Market in the Early Empires*, 서울: 민음사)。
- イ・ビョンヒ, ファン・ドッスン, カン・ビョング, カン・ソンテ, キム・ホンヨン, ド・ゼヒョン (2012) 『インフォーマル就業研究』 ソウル: 韓国労働研究院 (이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형. 2012. 『비공식 취업 연구』, 서울: 한국노동연구원)。
- 企画財政部「デジタル予算会計システム」
<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>。2014年6月20日アクセス (기획재정부. 디지털예산회계시스템 <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>。2014년 6월 20일 추출)。
- ギョンヒャン新聞「労働のない民主主義に隠されている傷」2011年9月6日。
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015年6月30日アクセス (경향신문. ‘노동없는 민주주의’ 의 감춰진 상처. 2011년 9월 6일자. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201109262112215。2015년 6월 30일 추출)。
- ソン・ホグン, ホン・ギョンジュン (2006) 『福祉国家の胎動: 民主化, 世界化, そして韓国の福祉政治』 ソウル: ナナム出版 (송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동; 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』, 서울: 나남출판)。
- チョン・ビョンユ (2009) 「韓国労働市場構造と福祉国家の形成」 チョン・ムグォン編 『韓国福祉国家性格論争 II』 ソウル: 人間と福祉: 415-444 (진병유. 2009. 한국의 노동시장 구조와 복지국가의 형성, ”정무권 편, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 서울: 인간과 복지: 415-444)。
- 統計庁 (2013) 『社会調査』 大田: 統計庁 (통계청. 2013. 사회조사. 대전: 통계청)。
- 統計庁『家計調査』各年度, 大田: 統計庁 (통계청. 각년도. 가계조사. 대전: 통계청)。
- バク・ヒョンス訳 (1983) 『人間の経済I/II: 市場社会の虚構性』 Polanyi, K., *The Livelihood of Man*. ソウル: プルビッ (박현수 역, 1983, 『인간의 경제 I/II:

- 시장사회의 허구성』, Polanyi, K., *The Livelihood of Man*. 서울: 풀빛)。
- パク・ヒヨンス訳 (1991) 『大転換: 時代の政治的, 経済的起源』 Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, ソウル: 민음사 (박현수 역, 1991, 『거대한 변환: 우리시대의 정치적, 경제적 기원』, Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 서울: 민음사)。
- ホン・ギョンジュン (1999) 『韓國の社会福祉体制研究: 国家・市場・共同体の結合構造』 ソウル: ナナム出版 (홍경준, 1999, 『한국의 사회복지체제 연구: 국가·시장·공동체의 결합구조』, 서울: 나남출판)。
- ホン・ギョンジュン (2007) 「労働市場制度, 賃金分散, そして福祉政策」 『韓國社会福祉学』 59 (4): 297-317 (홍경준, 2007, “노동시장제도, 임금분산, 그리고 복지정책,” 『한국사회복지학』, 59 (4): 297-317)。
- ユ・ギョンジュン, 칸・찬원, 첸·바울 (2013) 『社会保険料支援事業 (도움누리사업)의 成果評價』 ソウル: 한국개발연구원 (유경준·강창희·최바울, 2013, 『사회보험료 지원사업 (두두누리사업)의 성과 평가』, 서울: 한국개발연구원)。
- Amable, B. 2004. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Beveridge, W. 1942. *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1995 by H.M.S.O., London: H.M.S.O.
- Gans, J., and M. Smart. 1996. “Majority voting with single-crossing preferences”, *Journal of Public Economics*. 59: 219-37.
- Ekeh, P., 1974, *Social Exchange Theory; The Two Traditions*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hong, K. Z. 2008. “Neither Hybrid, Nor Unique: A Reinterpretation of the East Asian Welfare Regime,” *Asian Social Work and Policy Review*. 2: 159-180.
- Howard, C. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- International Labour Office. 2003. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians, *Seventeenth International Conference of Labour Statisticians*, Geneva: International Labour Office.
- Iversen, T., and D. Soskice. 2001. “An Asset Theory of Social Policy Preferences”, *American Political Science Review*. 95: 875-893.
- Meltzer, H., and S. Richard. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*. 89: 914-927.
- Moene, K. O., and M. Wallerstein. 1999. “Social Democratic Labor Market Institutions; A Retrospective Analysis”, H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. D. Stephens, eds, *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press: 231-260.
- Moene, K. O., and M. Wallerstein. 2001. “Inequality, Social Insurance, and Redistribution”, *American Political Science Review*. 95: 859-74.
- OECD (2004), “Informal employment and promoting the transition to a salaried economy,” *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1994. “Is Inequality harmful for Growth?,” *American Economic Review*. 84: 600-621.

(ほん・ぎょんじゅん 韓国 成均館大学
社会福祉学科教授)
(翻訳 い・そんよん 江南大学
韓国社会福祉研究所研究員)