

韓国の新たな社会的リスク：仕事と家庭の両立、所得格差

ウンヨン・チョイ

■ 要約

韓国の社会保障制度はかつてない多様な課題に直面している。その背景には、不安定な雇用、家族構成の変化、それに伴う家庭機能の低下などがある。本論文では、こうした課題の中から、仕事と家庭の両立と少子化、労働市場の不安定化と所得格差についてとりあげ、韓国における状況や背景のほか、韓国政府の取り組みなどをあわせて詳述した。その結果、前者については、諸外国との比較の中で、保育施設へのアクセス、サービスの質の向上などが有効ではないかということを示した。後者については、非正規雇用の進展が著しい中、所得格差の拡大が懸念されている。こうした問題への取り組みは、韓国にとって今後の重要な課題であることを明らかにした。

■ キーワード

韓国、仕事と家庭の両立、非正規雇用、所得格差

はじめに

韓国の社会保障制度はかつてない多様な圧力と課題に直面している。不安定な雇用が拡大しているが、その要因は労働市場の大幅な弾力化、仕事の質とスキル開発機会の二極化、家庭機能の衰退と核家族世帯等の増加、仕事と家庭の両立を妨げる深刻な障害、OECD 諸国で最低の出生率と最速の人口高齢化、不安で不十分な年金、連携を欠くサービス実態などである。

従来にないタイプの社会的リスクの存在を示すこれらの大きな課題がきっかけで、一連の議論がスタートした。論点とされたのは社会サービスの危機的状況、家庭と国の責任の再構築とジェンダー関係の再形成、韓国および国外の福祉国家における労働市場政策と社会政策の統合である。

退職や病気、貧困、失業など、多くの家庭が直面してきた従来の社会的リスクは消失したわけではなく、今日ではいわゆる「新たな社会的リスク」

までもが絡み合っている。そのため韓国の社会保障制度は、複数の政策分野で多角的な改革課題に直面しているのである。

本研究は、このような韓国の政策課題の現況と背景を詳述し、過去 10 年間に韓国の社会保障制度改革をもたらした多様な推進力に的を絞って検討したい。また、韓国の家庭が直面する重大なリスクについて理解を深め、リスク対策として韓国が近年取り組んできた社会保障制度改革の特徴を明らかにする。あらゆる新たな社会的リスクのなかで、主に、仕事と家庭生活の両立と少子化、労働市場の二極化、そこから生じる所得の不平等を取り上げる。

1. 仕事と家庭の両立と少子化

女性にとって仕事と育児の両立が難しい原因は、2つの面から論じることができる。第1に、韓国は子育ての社会化の度合いが比較的低く、家庭内で

も夫が子育てを分担しないため女性の負担が重い。第2に、安定した職に就く機会が男性より少ないために、女性が妊娠と出産を先延ばしすることである。韓国において出産という女性の役割が経済活動に大きく不利になることは、厳しい現実である。韓国の女性の労働力率はOECD諸国の中で最低レベルである。高等教育を受けた女性のそれは、男性に比べるときわめて低い(図1)。

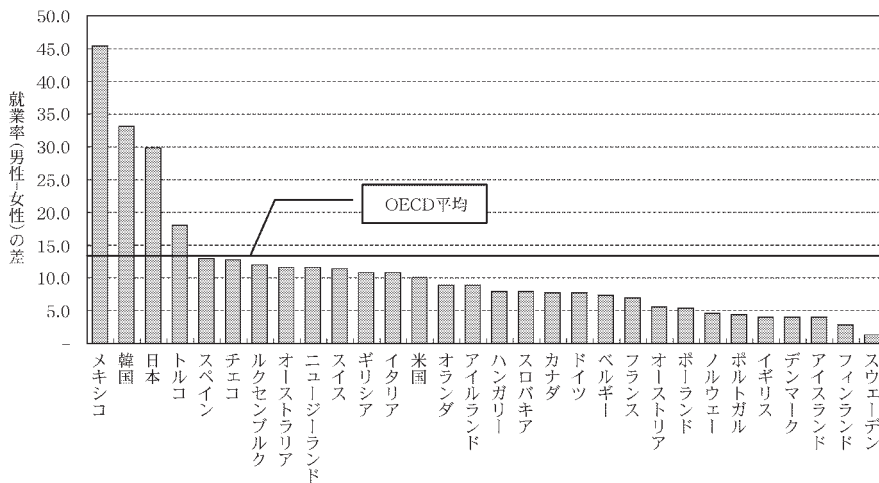
子どもを持ちながら働く既婚女性は、仕事と育児に関して、どのような選択をしているのだろうか。この問いに答えるには、2003年に“Korean Women Link”が実施した調査を見てみよう。調査対象は、12歳以下の子どもを持つ既婚男性・女性労働者である(Jang and Bu 2003)。調査では、2つの質問—「妊娠や出産を理由に仕事を辞めようと考えたことがあるか」「仕事のために子どもの数を調整したことがあるか」—をたずね、得られた回答を4つのタイプに分類した(表1)。女性の回答を示した。

まず、仕事を辞めようと考えたことがあり、かつ子どもの数を調整したことのある女性は、仕事

と育児に大きな葛藤があったと考えられる。このタイプは全回答者の約30%だった。仕事を辞めようとは思わなかったが、子どもの数を調整した女性は17.8%であった。女性全体の中でわずか1/4だけが、仕事を辞めたり子どもの数を調整したをしたりせずに、仕事と育児を両立させていた。

出生率・結婚・家庭生活に関する2005年の調査によると、女性の就業形態はライフサイクルによって違う。すなわち、子どものない夫婦(グループ1)、就学前の子どものいる夫婦(グループ2)、学齢期の子どものいる夫婦(グループ3)で差がある。全般として、どのグループにおいても、就業形態の大半は賃金労働である。しかしその割合は、ライフスタイルの変化に伴い変動する。グループ1の雇用率は79.6%だが、グループ2では54.4%に減少し、自営業や家内労働の割合が増加している。グループ3は、自営業や家内労働の割合がグループ2よりやや多い。ライフサイクル全体を通じて、役員として働く女性の割合は一貫して低い(図2)。

ある興味深い比較研究(Chang, 2005)もまた、1990年代のOECD諸国において、雇用のジェン



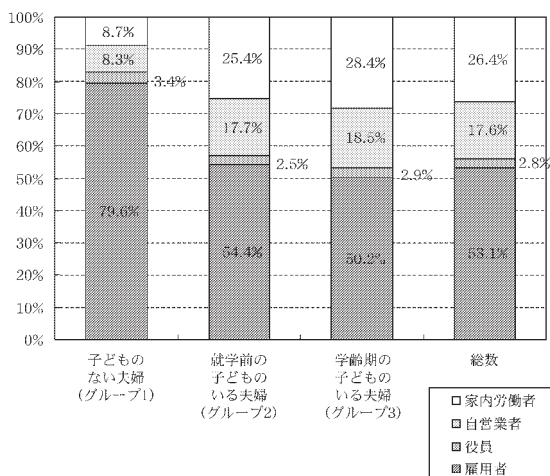
注：高等教育を受けた男女間の「就業者÷人口」比率(%)の差
資料：OECD “Employment Outlook 2004”

図1 男女の就業率格差 (高等教育を受けた者)

表1 子育てをしながら働く女性の選択：理想のタイプと回答

仕事を辞めようと考えた			
		はい	いいえ
子どもの数を調整した	はい	葛藤 29.5%	仕事中心 17.8%
	いいえ	子ども中心 27.6%	安定 25.1%

出典：Jang and Bu (2003)



資料：「出生率・結婚・家庭生活に関する調査」(2005年)

図2 ライフサイクル別女性の就業形態

ダー平等が進んでいるほど、合計特殊出生率(TFR)が高いことを示している。この分析の重要な意味は、子育ての対価を政府が直接に支給するよりも、子育て支援を向上させる方が、家庭の負担を軽減する、ということである。家庭の子育て負担の軽減を促進し、女性の働く権利を重視して雇用のジェンダー平等を推進する政策パラダイムは、ほかのパラダイムに比べ、合計特殊出生率の向上にはるかに優れているように思われる。こうした政策パラダイムが、経済活動への女性の参加を促進する上でも高い効果を上げることは明らかである。

労働市場におけるジェンダー平等の度合いと出生率との関係について、理論は確立されていない

が、多くの研究は合計特殊出生率と女性の労働力率に強い相関を見出している。

ある調査では、回答した女性全体のわずか25%が職場復帰の不安なしに産休を取ったのに対し、75%は何らかの問題を心配したという。不安を持った女性の多くは、産休後に以前の仕事に戻れるかどうか確信がなく、また昇進や職場での配置に潜在的な不利益を被るのではないかと懸念していた。この結果が示唆するのは、産休が法律によって確実に保障された権利であるにもかかわらず、労働市場にある女性労働者にとって、現実にはキャリアアップの妨げになるという事実である。

韓国の合計特殊出生率は2005年に史上最低の

1.08 に落ち込み¹⁾、国家的な少子化対策の策定に取り組んでいる。一部の研究者によれば、出生率低下の原因は価値観の変化にあるという。確かにこれを裏付ける理論や論考は多い。例えばある理論では、ポスト工業化社会への移行にともない社会の連帯が弱体化し、個人の自立と責任がより重視されるなかで、社会的・経済的な安全が危うくなると、人は子どもの数を減らす傾向が強まるといふ (McDonald 2005)。また、消費者中心の社会では子育てと消費がトレードオフの関係にあることを示唆する説もある (Longman 2004)。

もちろん、価値観が変化すれば、理想とする子どもの数が、それ以前よりも格段に低下することは考えられる。実際この理論によって、韓国の子どもの数が1960年～1970年代に比べて激減した現象を説明できる。しかし、実際の子どもの数が理想とするそれよりも少ない場合がよくあるのがなぜなのか、この理論では十分に説明できない。この疑問を解明するため、本節では、女性の仕事と家庭の両立に重要な手段として、「保育」に焦点を当てる。

子育てに伴い発生する機会費用は保育サービスによって軽減する。この事実から示唆されるのは、保育は、親のキャリア中断や労働市場からの退出を防ぐということである。言い換えれば、仕事と家庭の両立に役立つのが保育である。確かに、理想を言えば、仕事と家庭の両立には企業慣行や雇用パターンの変化、家庭に優しい多様な諸手当がなければならないが、それは本稿の範囲を超える。以下本節では、子どもを持つことと就労との関係、および子どもがキャリアに及ぼすマイナス面について検討する。さらに、子育て支援策としての韓国の保育サービスの現状を述べたい。

既婚男女が経済活動に参加するかどうかは、留保賃金が市場で得られる賃金レベルより高いか低いかによる。ここでおもしろいのは、既婚男性の労働力供給が主に賃金と不労所得と相関関係があ

るのに対して、既婚女性の労働力供給は子どもの人数と年齢に大きく影響される点である (Blau et al. 1998)。つまり、子育てにかかる時間とコストは、既婚女性の労働力供給に著しい影響を及ぼすのである。経済的サポートに加え、アクセスしやすい保育施設の供給が、既婚女性の労働力供給における就業の決定と存続(維持)に密接にかかわると言える。

女性の労働力供給に関する労働市場理論では、保育の対象に3～6歳児だけでなく、3歳未満児も含む保育施設が、特に重視された。キャリア中断の大半が幼い子どもを持つ母親に生じることを念頭に置くと、こうした保育所の重視はよく理解できる。同時に、現金給付よりも、保育サービスという現物支給の方に効果があるという報告もある。ノルウェーでは、2歳未満の乳幼児のいる家庭に対し、家族手当の支給を1998年に開始した。ノルウェーの経験は教訓になる。この現金給付政策を導入して以来、既婚女性の労働力率は短期間で7～8%低下したうえ、長期的には16%もの低下が見込まれているのである (Kornstad and Thoresen 2002)。

その通りならば、子育て専業ではなく仕事と子育ての両立を追求するには、育児休業給付金を支給するより保育サービス拡大に力を入れて取り組むべきだ、という結論に達する。実際、子どもと女性の経済活動の関係を掘り下げたOECD諸国における研究の多くは、いくつかの問題点を提示している。表2は保育政策の質について、利用できるか、利用しやすい価格かどうかという観点から取り上げ、3つの社会保障体制に区分して比較した。ここからわかるのは、子どもを持つマイナス面は、社会的サポートが弱い国と強い国とで、程度に違いがあることだ。英語圏の国ではいずれも子どもの存在は母親の就業の障壁であり、ノルウェーの女性の就職はほかの北欧諸国に比べてさらに難しい。ノルウェーでは総合的な保育サービスが不足

表2 ECEC（乳幼児教育・保育）プログラムと母親の就業との関係

(H：高, I：中, L：低)

	社会における ECEC の分布 (利用できるか/利用しやすい価格か)		子どもを理由とした母親の就業の不利 益 ¹⁾	
	0～2 歳	3～5 歳	母親の就業の減少 (0～2 歳児)	母親の就業の減少 (3～5 歳児)
社会民主主義国				
デンマーク	H/H	H/H	0%	0%
フィンランド	I/H	I/H	0%	0%
ノルウェー	I/H	I/H	-29%	-27%
スウェーデン	H/H	H/H	0%	0%
保守主義国				
ベルギー	I/H	H/H	0%	0%
フランス	I/H	H/H	0%	0%
ドイツ	L/L	I/I	-25%	-117%
イタリア	L/L	H/H	データなし	データなし
ルクセンブルク	L/L	H/H	0%	0%
オランダ	L/L	H/H	-25%	-21%
自由主義国				
オーストラリア	L/L	I/I	-35%	-15%
カナダ	L/L	I/I	-15%	-10%
イギリス	L/L	I/I	-45%	-31%
米国	L/L	I/I	-22%	-15%

注：1) 就業の予想減少率（%）（不利益）の算出は、幼い子を持つ既婚女性の配偶者の有無・子どもの人数・母親の年齢と学歴・世帯収入など多くの因子を考慮して行った。

資料：Meyers and Gornick (2003)

しているためである。

以上の実証的研究の結果から明らかなのは、子どもの存在と子どもの人数の両方が雇用にマイナスの影響を及ぼすこと、また、マイナス影響の軽減／排除には保育と子育て支援政策が効果をあげていることである。この因果関係は、留保賃金が下がると労働力率が上がり、また時間集約的な保育に社会が関心をもち、適切な支援をすると、労働市場が拡大する、という理論にある程度沿っている。既婚女性の労働力率を引き上げるため、韓国は3歳未満の乳幼児・3～6歳児を対象とする公的保育の提供と保育費用の支援を通じて、留保賃金を下げるべく、連携を強化した取り組みを行う必要がある。

調査の結果、2004年の保育所の充足率は乳児の

わずか46.6%、幼児の85.4%であり、全体では72.3%だった(表3、図3参照)。1歳未満の乳児の充足率が最も低い。1年以内に乳幼児を保育所に預けると答えた回答者に基づく、中期的追加需要は乳児25万人、幼児15万人が見込まれる。

子どもの年齢によって保育支援施設の利用度と母親の就業率とに大きな開きがある点に特に注目する必要がある。幼い子どもを持つ母親は、就業率が著しく低い(表4参照)。

要するに、子育ての社会化の遅れ、労働市場における女性差別といった状況下で、史上最低の出生率と女性の労働市場参加率の低さとが相互に事態の悪化を助長するという悪循環が見られる(図4参照)。

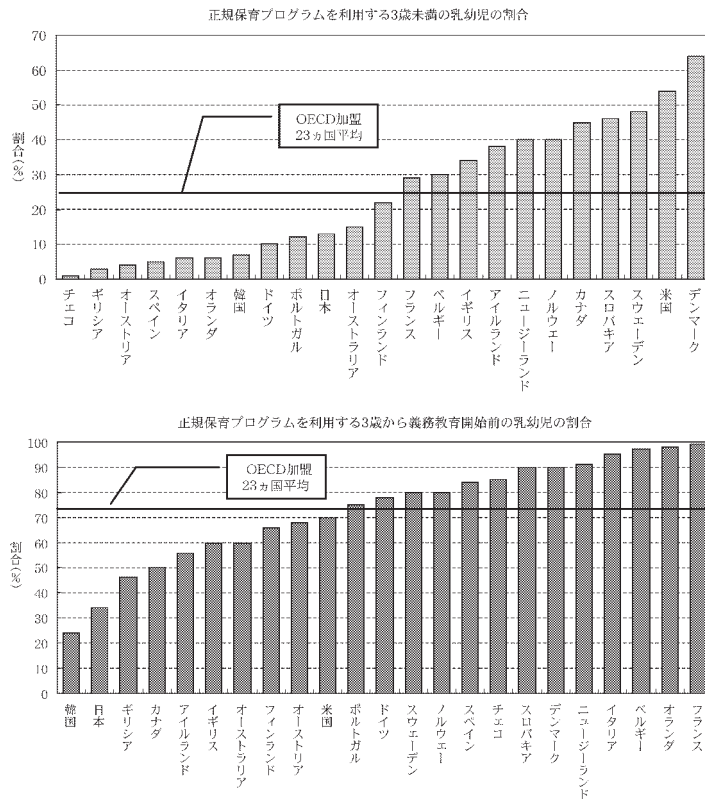
出生率と女性の就業率に正の相関を持たせる最

表3 乳幼児教育・保育に対する中期的追加需要予測（年齢別）

(単位：%)

区分	乳幼児保育				幼児教育			
	利用率 (A)	追加希望率 (B)	需要率 (C=A+B)	充足率 (A/C×100)	利用率 (D)	追加希望率 (E)	需要率 (F=D+E)	充足率 (D/F×100)
乳児								
0歳	2.3	7.8	10.1	29.8				
1歳	12.4	13.0	25.4	48.8				
2歳	28.5	29.3	57.7	49.4				
小計	15.1	(17.3)	32.4	46.6				
幼児								
3歳	45.7	19.1	64.8	70.5	13.5	23.2	36.7	36.8
4歳	42.9	5.8	48.7	88.1	25.7	29.3	55.0	46.7
5歳	28.9	0.6	29.5	98.0	50.1	10.5	60.6	82.7
小計	38.5	(6.6)	45.1	85.4	31.1	18.9	50.0	62.2
総数	28.5	(10.9)	39.4	72.3	31.1	18.9	50.0	62.2

注：ここで用いた人口は、韓国統計庁「将来人口特別推計」（2005年）による。
資料：保育の利用と需要に関する全国調査2004年（最新調査）



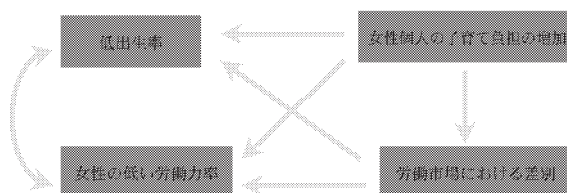
資料：d'Addio, A. and M. Mira d'Ercole (2005)

図3 正規保育プログラムを利用する乳幼児の年齢層別割合

表4 保育支援施設の利用

区分	2004年人口	保育施設 (2004年6月)	幼稚園 (2004年4月)	小計	母親の就業率 (%) (2004年)
0歳	481,264	15,567(3.2)	-	15,567(3.2)	20.2
1歳	480,140	64,219(13.3)	-	64,219(13.3)	24.5
2歳	514,835	159,443(31.0)	-	159,443(31.0)	35.9
小計(0-2歳)	1,476,239	239,229(16.2)	-	239,229(16.2)	26.8
3歳	595,786	225,229(40.4)	76,829(12.9)	302,058(53.3)	43.4
4歳	614,730	214,110(34.8)	168,613(27.4)	382,723(62.1)	40.1
5歳	621,373	182,562(29.3)	296,271(47.7)	478,833(77.0)	44.9
小計(3-5歳)	1,831,889	621,901(34.0)	541,713(29.6)	1,163,614(63.6)	42.6
6歳	638,889	小学校の下校後に教室を利用する： 7%		7%	44.8
7歳	668,287	私立学校を含む民間施設を利用する： 71.6%		71.6%	51.2
8歳	688,387				47.1
小計(6-8歳)	1,995,563				47.6

資料：韓国統計庁「将来人口特別推計」（2005年）；教育人的資源部「幼稚園統計」（2004年6月）；女性家族部「保育統計」（2004年6月）



資料：Jang (2005)

図4 低出生率と低労働力率との関係

も重要な方策は、仕事と家庭生活の両立をはかることである。これは、出生率の落ち込んだOECD諸国が家庭と女性に優しい雇用および社会サービス環境を創り出すことで出生率を回復した経験から、われわれが学びとれる教訓でもある。具体的に以下の政策努力が必要である。

- 保育施設へのアクセスを改善する。
- 保育施設におけるサービスの質を向上させる。
- 育児休暇を父親休暇と母親休暇とに分けて取得する。

社会が、家庭の伝統的な機能を強調し従来の性別役割分業に固執すればするほど、また経済成長

と労働生産性という政策パラダイムを一方向的に固持すればするほど、女性や親は、子育てと労働市場で働くことの間横たわるギャップを日々痛感することになる。さらに視野を広げれば、政策は、市場・家庭・国が相互にとるべき責任構造の変化に応じて、また韓国社会が長きにわたり守ってきた深層構造である男性と女性の責任構造の変容に応じて、効果的に策定されるべきである。

この点で、われわれがどのタイプの社会保障体制を追求すべきか、熟慮を迫られている。例えば、デンマークとスウェーデンをリーダーとする北欧モデルは、完全雇用や女性の労働市場参加、ジェンダー平等を主要な政策目標としている。フランスは、出生率向上と家庭支援に関して1世紀に及

ぶ歴史がある。他方ドイツは、いまだに伝統的な母の役割を堅持し、家庭への国の介入を最小限に抑えている。英米モデルは、非介入または低所得家庭に対する限定的介入のみとしている。韓国が取るべき社会保障体制についてコンセンサスが形成できたとしても、ほかの制度・政策の見直しや調整を通し、効果的かつ総合的な政策パラダイムを構築するという、広範囲に及ぶむずかしい課題が残されている。

2. 労働市場の不安定化と所得格差

労働市場は、グローバル化²⁾と科学技術の進歩という二重の力によって、世界中で激変をとげつつある。従って、今日の労働市場はもはや、かつての雇用と社会保障を提供することはできない、と言われることが多い。それでは、韓国の労働市場の不安定さは避けられないと、擁護しうるだろうか。同様によく言われるのは、ポスト工業化社会にあって、被雇用者を保護するには、新たな保障が要するということである。韓国政府はこの課題に対して何らかの前進をいただろうか。本節では、以上2点の重要な問いに答えたいと思う。

1997年の金融危機以来、韓国で最も使われてきた専門用語に、「二極化」がある。二極化のいくつかの側面の証左になってきたのが、所得、労働市場、産業、教育などである。最も深刻なのは所得格差と、賃金と安定雇用の両面における労働市場の二極化であると言ってもよかろう。特に労働市場の二極化は、より深刻な問題である。というのも労働市場の二極化が、所得格差をもたらし、さらなる悪化を招いているからである。Forster and Pearson (2002)もまた、OECDにおける所得格差の主因は雇用の二極化であり、そのためにワーキングプア世帯の割合が増えている、と指摘した。

韓国の主たる問題は、終身雇用制度の衰退に加え、不安定な非正規労働者の規模をめぐって提起

されてきた。事実、一時雇用や日雇い労働が安定した正規雇用にとって代わるようになったが、新たな雇用の創出にはつながっていない。こうした状況下で、韓国の現状はほかのどこよりも悪いという主張がある。なぜなら、不安定な非典型的雇用形態のために正規雇用の削減がさらに過酷に、さらに顕著になっているからである(Schmidt 2007)。OECD (2002)によると、OECD諸国で非正規雇用が雇用全体に占める割合は平均で1985年が11%、2000年には14%だったのに対し、韓国では1997年から2000年までの4年間に45.6%から52.1%に拡大した。韓国経済はその間に8万8000人を上回る正規雇用を失い、8万6000人超の非正規雇用を生みだしている(表5参照)。従って、労働市場の二極化または労働市場の二重構造は、新規雇用を創出することなく進行し、不安定な雇用が安定雇用にとって代わっているだけである、と言っても差し支えない。

2002年における韓国の平均在職年数はわずか5.6年にすぎず、これに対し日本は12.2年、高い流動性と柔軟性で知られるデンマークは8.4年だった。雇用の安定性と柔軟性に関するILOの比較研究(Auer and Cazes 2003)によると、労働力の在職期間が短く流動性が高い場合、企業の利益は低下しうる。なぜなら、離職率の高さと転職の多さは、人的資本と組織力の蓄積が急速に減じていく可能性を意味するためである。従って、一定レベルの安定した雇用関係が、雇用者・被雇用者の双方にとって長期的に必要とされる。長期的な安定雇用がなければ、投資の減速と長期的成長の終焉は不可避であり、すでに韓国ではこの兆候が見られる。

もちろん雇用の安定は在職年数だけでなく、完全失業率、レイオフの規模と頻度、所得の安定と就職率から見たレイオフの影響などといった、多くのファクターによって変動する(OECD 1997)。社会的リスクマネジメントとして最善の雇用保護を行い、かつ市場要因を調整して上記の全ファク

表5 雇用形態別労働者数の変化（1996-2001）

（単位：1,000人）

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
常用雇用	7499	7282	6534	6135	6395	6714
有期雇用	3907	4236	4042	4255	4608	4726
日雇い	1794	1868	1720	2274	2357	2218

資料：韓国統計庁

ターに対応することで雇用の安定を図るのは、政府の役割である。

非正規労働者にとって一番深刻な問題は賃金の低さである。非正規労働者の2004年の平均賃金は、正規労働者のほぼ50～70%にとどまった。その上、企業の福利厚生からも除外されることが多い。

また、非正規労働者への被用者向けの社会保険の適用は限定的である。国民年金に加入しているのは非正規労働者の47%に過ぎず、医療保険はわずか49%、雇用保険も45%に過ぎない。1997年の金融危機は、主として非正規労働者の労働市場で不安定さを強めた。既存の社会保護システムでは、彼らの脆弱さに十分に対応することができなかったのである。

表6は、家計所得上位20%と残り80%が占める所得の比率を金融危機の前後で比較している。ここからわかるのは、富裕層がさらに所得を増やし、非富裕層の占める所得の割合が減少した結果、所

得の二極化が進行したということである。金融危機後、ジニ係数が上昇したのは言うまでもない。

表7は、雇用保護法制と社会保護の関係の概略を示したものである。デンマークと米国は在職期間が比較的短く（デンマークの方が米国よりかなり長い）、流動性の高い国である。しかし両国の労働市場制度はまったく違う。米国が低レベルの雇用保護法制（EPL）と低レベルの社会保護を組み合わせているのに対し、デンマークでは低レベルのEPLと引き換えに社会保護を高めている。フランスは、最も安定した被用者が、失業時に受ける保護も最も手厚い例である。日本は雇用保護レベルが高い国の好例だが、純粋に法制に基づく保護というよりも、雇用慣行・慣例による保護である。他方で、部外者や周縁化された労働者に対しては社会保護のレベルが低い。

以上の4タイプと韓国を大まかに比べてみると、何点かのマイナス要素が複合的に存在する。すな

表6 金融危機と所得比率の変化

金融危機の前		金融危機の後	
下位80%の所得比率	上位20%の所得比率	下位80%の所得比率	上位20%の所得比率
61.2%	38.8%	58.3%	41.7%

資料：Schmidt（2007）p.24の抜粋

表7 雇用保護法制（EPL）と社会保護の簡易比較

	高レベルの社会保護	低レベルの社会保護
高レベルのEPL	フランス	日本
低レベルのEPL	デンマーク	米国

資料：Auer and Cazes（2003）p.12

わち、高レベルの雇用保護の有無、部内者と部外者との大きな格差、あるいは日本に見る在職年数の長さである。保護レベルが比較的低い雇用保護法制をとる代わりに、比較的手厚い社会保護を行うというやり方は、デンマークに見られる。したがってデンマーク方式は、制度の外に押し出される部外者の割合が比較的少ない。それでは、労働市場柔軟化の名の下に、韓国の労働者は何を手にしようとしているのだろうか。韓国の労働市場では、社会保護のレベルが総体的に低く、保護の手厚い安定雇用は部内者にのみ供給されている。部内者の形成する労働市場は比較的硬直化しているため、翻って韓国経済の雇用創出力を弱めている。われわれは、実際のところ何を引き替えにしているのだろうか。何を手に入れ、何を失っているのだろうか。

相対的貧困者の割合（貧困率）は、所得が家計所得の中央値の半分に満たない家計の割合で示されるが、労働市場が二極化した結果、その割合はコンスタントに増え続け、1994年の8.38%から2005年には11.86%になった。OECD指標（家計所得の60%）を当てはめると、2005年の貧困率は18.40%に増加する。さらに根幹にかかわることがある。雇用の不安定化と賃金の低下は、国内消費者の購買力を長期的に弱体化させるのである（Yoon and Lee 2004）。当然、経済には有害である。

長期的で安定した労働市場への帰属も、生涯にわたる労使関係もすでにない以上、新たな社会保護が雇用から切り離されるのはますます明白である。雇用から十分な保護を受けることのできない労働力は増え続ける。そこで労働者には、職歴や雇用以外の、例えば市民権に基づく基本的保障などの保障が必要になる。われわれにその用意はまだない。

3. 韓国政府の政策とコメント

(1) 韓国政府の政策が戦略的に追求するもの

図5はこれまでなかった社会リスクの出現に対応した政策目標を示している。これらの政策は引き続き機能しているが、歩みは遅い。盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権が策定した「ビジョン2030」も、イノベーションが主導する経済の潜在成長力を引き上げることを目指したもので、経済成長には社会投資が必要であると定めている。

(2) 韓国政府が現在実施している政策

新規に立法化された非正規労働者保護法が2007年7月から施行された。この法律の下で、雇用者は有期労働者を、2年間の契約期間の終了後直ちに、安定した雇用関係を有する正規労働者として再雇用するよう求めている。労働者側は、2年間の雇用が終わる前に大量解雇を生み出すだけの手段になりかねないとして、この法律の施行に強く反対している。逆に雇用側は、派遣などの直接の雇用によらない外部からの労働力をこれまでより広範囲に使用する許可を要求している。直近の100日間に、一部の企業は非正規労働者の多数を賃金凍結の条件で正規雇用した（ex：ウリ銀行）が、同じ時期に、多くの有期労働者が解雇され、こうした労働者の周縁化の程度は深化している（ex：株式会社イーランド）。しかし近い将来どちらの対応が主流になるのかは明確ではない。

2007年8月、改正国民年金法が成立した。この新法は、年金財政維持のために年金給付額の所得代替率を引き下げた。しかしこの変更によって、脆弱な高齢者や貧困ラインすれすれの人口が、近い将来、増える可能性がある。引き下げに向けた長い論議のプロセスで、国民は、国が果たすべき、荒々しい市場の力に対する防波堤としての役割、また基本的生活水準の調整役としての役割への信頼を失っているように見受けられる。



資料：Lee (2005) p. 114

図5 社会連帯に向けた韓国政府の政策（2004）

資本主義はさまざまな顔を持つ。だからこそ、資本主義国家と資本主義経済は制度的にも多様である。調整型市場経済では、主に非市場型の組織構造を通じて経済的關係が調整される。賃金はセクターまたは業界で調整しつつ交渉が行われ、個々の企業に限定されない。また長期雇用の可能性が高い。研修制度は、会社独自の資格と産業界の資格とを連携させている（Hall and Soskice 2001）。これに対し、非調整型市場経済には重大な欠点がある。企業は短期的利益を出すことに専念するあまり、長期的影響に十分に目を向けないのである。戦略的な慣行と制度のみが、資本・労働・国の關係に本質的に内在する矛盾にうまく対処し、適切

なバランスを取ることができる。

従って、われわれに必要なのは、適正な市場の規制である。全面的な規制緩和ではなく、少なくとも労働市場の規制が必要である。比較研究によると、韓国の労働市場の柔軟性は各国よりも高く、米国にほぼ匹敵する。通常、各企業は短期利益を追求し、最近では従業員研修・教育に投資しない。こうした弱点を補うため、公的な訓練制度を強化して、不利な立場にある労働者のために人的資本の形成を担うべきである。

全体として、韓国の社会保障制度はヨーロッパの社会保障制度に比べると制度構築の途上にある。政治の民主化がここ20年の争点だった。最近10年

は金融危機の克服が、最優先課題だった。その間、社会保障に関する国民の関心と政策課題は棚上げにされてきた。韓国では、従来の社会的リスクは消えてもいないし、薄らいでもいない。そのうえ新たな社会的リスクが登場し、国は問題の解決にいつそうの努力を強いられている。一方で、現行の社会保険と公的扶助のもとで無保険・無保障の国民が膨大に存在することは、韓国の社会保障制度の重大な欠陥である、との主張がなされてきた。

「福祉推進派」と言われることの多い盧武鉉政権が明白に打ち出した政策の方向性に、いくぶん慰めを得ることもあろう。しかしながら、確かに韓国政府は社会保障の論議を広く求め、社会保障と経済成長の同伴成長についてアジェンダを構築してきてはいるが、これまでのところその成果はほとんどあがっていない。

こうした困難の一因には、従来の社会的リスクに新型の社会的リスクが重なり合い、あまりに多くの問題を生み出しているために、政府は同時に処理しきれないという事実があるだろう。労働市場の二極化や広がり続ける所得格差から生じる多くの問題は、再分配のメカニズムである社会保障制度だけでは是正できない。労働市場システムそのものの変化のうちに解決策を見出す必要がある。

もうひとつの要因として、現行の税制では財源が限られていることが挙げられるだろう。従来型と新型の社会リスクに同時に対応し、一挙に解決する近道はあるのだろうか。残念ながら、韓国の未成熟な社会保障制度を考えれば、「ない」と言わざるをえない。韓国は保守的・労使協調の社会保険体制³⁾をとり、保険に加入していない国民の割合が多い。労働市場が二極化しており、社会サービス⁴⁾のインフラがない。また、その支出は比較的低水準である。こうした診断のもとで、われわれに残された選択肢はいくらもない。すなわち、税基盤を拡大し、盧武鉉政権がなしえなかった新たな方向について、国民のコンセンサスを形成するこ

とが緊急の課題なのである。前者、税基盤の拡大は財政面の障害（見込み）に対処し、後者は政治面の障害（見込み）に対応している。1997年、金融危機にみまわれる前の社会保障関連支出は、対GDP比4.3%にすぎなかった。それが2005年には6.1%に上昇した。しかしながら、ほかのOECD諸国に比べればまだ低い。社会保障への財政支出をもっと引き上げなければならない。市場には役割があり、税金と政府にも果たすべき役目がある。

韓国の新たな社会的リスクの二つの側面については上述したが、これに加え、韓国の家庭と国民の全般的な社会保障に、今日も、また将来にわたっても影響し続ける変化がほかにも何点かある。まず、多くのプログラムを中央から地方政府に委譲したが、地方の税収は一様ではない⁵⁾。また、社会サービスの民営化が積極的に進められている。10月2日には所得税減税法案が上程された⁶⁾。さらに、右派連合が韓国のいわゆる「革新陣営」と比べてこれまでになく強力になっているように見える。

加えて、「伝統的家庭に回帰し、家庭の強さと回復力をサポートする」という考えが韓国にも存在する。実際にこれまで、家庭の役割と機能、多様性、家庭と国の責任について、保守陣営と革新陣営の間には深刻な対立があった。もっと深刻なことに、反福祉(国家)の姿勢をとる保守的なエリートや一部の政治家・政策立案者、成長を重視する学者がいる。もちろん、保守的なメディアもそうである。とはいえ、政策立案のプロセスで現政府の社会保障政策の底流をなすものは、伝統的家庭への強い志向や、多くの学者が東アジア型社会保障体制の特徴として指摘している、家族を中心とした社会保障ではないと言えよう。過重な負担を負わされた家族が、今ではケアの責任を国と第三セクター(NPO)と分け合って担い始めている事実を、ここで述べておきたい。

基本的に、グローバル化は企業に、労働者に対する強大な優位性と交渉力を与えている。当然こ

の状況は、保守的な社会保障制度と相まって、資本と企業の利益を労働者と労働組合から守っている。さらに金大中（キム・デジュン）政権は、率直に振り返れば、新自由主義・市場重視の労働市場政策を採用し実施した。この政策は必然的に、社会の多様なセグメントにさまざまな影響を与えている。資本・労働・国家の三者の社会的関係は、もっぱら資本（企業）に有利に形成された。そのうえ盧武鉉政権は、前政権の政策と違う方向へ漕ぎ出すことも、過去の遺産を凌駕することもできなかったように見える。この政権は、短期利益の最大化を目ざすビジネス界の戦略にも十分に対処していない。企業と労働者との力の不均衡も変えるに至っていない。

結論

図6は、総合的かつ普遍的な社会保障に向け、多様な保障の構成要素が効果的に循環するさまを表している。第一に政府は、職歴ではなくニーズに基づいた社会サービスを拡大すべきである。本来、社会サービスは社会全体の統合に寄与するものであり、韓国社会で新規雇用を創出する大きな潜在力にもなる。先に述べたように、雇用の二極化を緩和するためにも、格段の努力が必要とされる。これは働く男女の仕事と家庭の両立に不可欠であり、就労率の向上と共働き世帯モデルの促

進にこれ以上適したものは無い。それによって税基盤の拡充を助けるのである。納税逃れを効果的に予防し、税務当局の透明性が改善されれば、税基盤は今より拡大することになる。これらの対策が総合的に補い合い、支え合うのである。

必然的に、将来の韓国の社会保障制度は労働市場の状況に強く依存している。労働市場の二極化と結果的な所得の二極化をわれわれはいかにして克服できるだろうか。われわれは労働市場のビジネスにどっぷりつかっている。だからこそ、これまで以上に積極的なリスクマネジメントが、社会保障そのものにおいてではなく、労働市場で必要になるのである。

われわれは、協調型市場メカニズムをもちジェンダー平等な本格的な先進福祉国家に追いつこうとしているのだろうか。あるいは、非協調型市場と家族主義の遺産が残る社会保障の道にいまだに固執しているのだろうか。盧武鉉政権は能力を上回る数々の取り組みにチャレンジしたのだ、という主張も一部にはあるだろう。韓国政府が立案し策定した政策すべてを実施するには、さらなる時間が必要なだけなのかもしれない。われわれは、増え続ける難問に対処できるだろうか。そして、包括的な、社会サービスを重視した、普遍的福祉国家に到達できるだろうか。答えは今後委ねられている。

謝辞

本論文は、2008年2月16日にカナダ大使館で行われた、カナダ・日本・韓国3カ国社会保障研究プロジェクトのシンポジウム「多様化する高齢社会における医療、仕事と家庭の両立および所得再分配のあり方」での報告原稿（New Social Risks in Korea : Balancing work and family, income polarization）および、2007年10月20～21日に東京で開催された第4回東アジア社会政策研究ネットワーク（EASP）国際会議での報告を元に加筆・修正を加えたもので

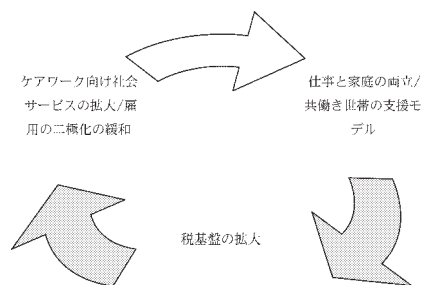


図6 新たな方向に向けた社会保障政策の効果的サイクル

ある。シンポジウム当日に有益なコメントをいただいた参加者の方々および関係者の方々にはこの場を借りて厚く御礼を申し上げたい。

なお、本論文の編集にあたっては、平成19年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））「所得・資産・消費と社会保険料・税の関係に着目した社会保障の給付と負担の在り方に関する研究（H19—政策— 一般—021）」より助成を受けた。

注

- 1) 2006年には1.13に微増した。この原因については精査中である。
- 2) 韓国政府（金泳三（キム・ヨンサム）大統領（当時））は1990年代半ばから積極的にグローバル化戦略の追求を始めた。
- 3) これは、市場での位置に基づく当初の社会階層を維持しており、保険の適用範囲・給付水準・社会保護全般を強化した。
- 4) 2003年現在、支出総額のうち社会サービスに対する公共支出はわずかに14.7%、これに対し基本所得保障は15.4%、4つの社会保険は69.9%である。社会サービス支出の対GDP比はわずかに0.4%にすぎない。
- 5) このために、社会保障供給の不平等がいつそう進むとともに、多くは地方のトップが決定するプログラムの実施が不安定になっている。
- 6) 税率が比較的低い現状と、現政府の社会保障対策案のいくつかを考慮すると、この二重のメッセージは、国民を迷わせたり誤解させたりしかねない。しかも総合的な社会保障の実現可能性をつぶしてしまうこともありうる。

参考

- 1) Auer, Peter and Sandrine Cazes (2003) *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from industrialized countries*, ILO: Geneva.
- 2) Blau, Francine et al. (1998) *The Economics of Women, Men, and Work*, Prentice Hall.
- 3) Bonoli, Giuliano. (2005) “The Politics of the New Social Policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states”, *Policy and Politics*, 33(3).

- 4) Choi, Eunyoung (2005) “Child-care and Parental Leave as Countermeasures against Low Fertility Rates”, in Eunyoung Choi et al. *Low Fertility in Korea: Analysis on Socio-economic Factors*, Korea Institute for Health and Social Affairs, pp. 115-148.
- 5) d’Addio, A. and M. Mira d’Ercole (2005) *Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies*, OECD.
- 6) Forster, Michael and Mark Pearson (2002) “Income Distribution and Poverty in the OECD area”, *OECD Economic Studies*, No. 34.
- 7) Hall, Peter A. and David Soskice (2001) *Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- 8) Jang, Ji Yeon and Bu Ga Cheong (2003) “Hidden choice: Work and child rearing of married women workers”, *Research on Women*, Vol. 65, Korean Women’s Development Institute, 2003 (in Korean).
- 9) Jang, Ji Yeon (2005) “Equality of Employment and Low Fertility”, in Eunyoung Choi et al. *Low Fertility in Korea: Analysis on Socio-economic Factors*, Korea Institute for Health and Social Affairs, pp. 281-320.
- 10) Kim, Jaejin and Park Neunghoo (2005) “Evaluation of the Validity of the Korean Model of EITC”, Korea Institute for Public Finance and Korean Institute for Health and Social Affairs, Policy Discussion Paper (in Korean).
- 11) Lee, Jung Woo (2005) “Redistribution with Growth: Redressing the Growthism of Four Decades”, paper presented at International Symposium on Social Spending and Economic in OECD Countries, Nov. 22, 2007. pp. 105-130.
- 12) Longman, Philip (2004) *The Empty Cradle*, New America Books.
- 13) McDonald, Peter (2005) “Very Low Fertility: Its Causes and Remedies”, paper presented at International Workshop on Low Fertility and Population Policies, KIHASA.
- 14) Meyers, Marcia K. and Janet Gornick (2003) “Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare States”, *Journal of Comparative Family Studies*, pp. 379-411.

- 15) OECD (1997) *Employment Outlook*, OECD: Paris.
- 16) OECD (2002) *Employment Outlook*, OECD: Paris.
- 17) OECD (2004) *Employment Outlook*, OECD: Paris.
- 18) Schmidt, Johannes D. (2007) “Globalizing Social Welfare and Labor Markets in East and Southeast Asia”, paper presented at *Diversity and Dynamics of Globalization*, international conference organized by Korean Sociological Association. Sep. 13-14, 2007. pp. 3-42.
- 19) Yoon, Woojin and Lee Wonbok (2004) “Stagnant Consumption and Its Causes”, *Monthly KIET Industrial Economics* No. 71, August 2004. pp. 3-11, Korea Institute for Industrial Economics and Trade (in Korean).
- 20) Kornstad, T. and Thoresen, T.O. (2007) ‘A Discrete Choice Model for Labor Supply and Child Care’, *Journal of Population Economics* vol. 20(4), 2007.10, pp. 781-803.
- 21) Chang, Jiyeun, (2005) Female Labor Force Participation and Low Fertility, “Health and Welfare Forum”, No.102, 2005.4, pp. 45~56, Korean Institute of Health and Social Affairs (in Korean).

(Eunyoung Choi 清州国立大学教授)