

# 金明中著

## 『韓国における社会政策のあり方 雇用・社会保障の現状とこれからの課題』

旬報社, 2021年

### 本書の意義

金明中による本書は、韓国の様々な社会政策の現状について検討し、その課題を明らかにしようとするものである。韓国では日本を上回る少子高齢化が進む一方、雇用形態別および企業規模別の賃金格差は依然大きく、これまで家族と企業に依存してきた福祉レジームの機能不全は日本以上に深刻な問題となっており、そのために様々な制度改革が行われてきた。この多様かつダイナミックな変化を把握することは、それだけでも至極困難であると思われるが、著者はさらに、その多様な変化について、日本の制度との比較から分析を行い、政策変化の課題を提示した上で、類似する課題を抱える日本社会への示唆を見出そうと試みている。本書の分析対象は、韓国における社会政策変化の全体像を把握しようとの意図から、第1章の非正規雇用対策に始まり、女性雇用促進政策(2章)、外国人労働者政策(3章)、労働時間削減や最低賃金引き上げ、雇用保険改革など働き方改革(4章)、医療保険制度(5章)、介護保険制度(6章)、公的年金制度(7章)、公的扶助制度(8章)、給付付き税額控除制度(9章)、無償保育制度(10章)に至るまで総合的かつ体系的な考察がなされており、社会政策全体の変化を捉えるための検討すべき政策が網羅されていると言っても過言ではない。この研究作業を一人で行ったという辛勞に、評者はまず何より敬意を払いたい。こうした試みの故に、日本の視点からすれば目まぐるしい変化にも見える韓国の社会政策の変遷が、一貫した記述で説明され、理解し易くなるものと思われる。本書は、韓国における社会政策の変化やあり方を検討する上で、羅針盤のような役割を

果たすことになるであろう。本書の価値はこれだけでも勿論十分なものと思われるが、評者は本書が今後学術的に活用されることを期待する観点から、政策的アウトプットとアウトカムの評価、制度的補完性と制度的階層性、制度変化の要因という3点に着目し、議論を展開する。この3点はいずれも、いかなる政策を行うべきか、また、なぜ制度変化が生じるのかを考察する上で極めて重要な論点であるため、韓国の社会政策のあり方を考える上でも不可欠な検討課題であると考えている。以下、3点それぞれについて、評者の専門である政治学的視点から言及する。

### 政策的アウトプットとアウトカムの評価

本書の目的の一つは「制度の実施効果を分析すること」(本書22頁、以下本書省略)にあり、これは、少子高齢化の進行と雇用形態の多様化により機能不全に陥った福祉レジームの変化と社会政策のあり方を考える上で、最も重要な視点と言える。ただ、政策の実施効果を分析するというのは、一筋縄では行かないことも事実である。本書においても例えば、非正規職保護法の施行後に見られた非正規労働者の割合の減少について、「法の施行により非正規労働者の割合が減少したとは断言できない」(46頁)、生活保護制度の拡大でも変わらない生活保護の「死角地帯の存在には、とくに扶養義務者基準の適用が影響を与えている可能性が高い」(297頁)、保育支援にもかかわらず出生率がなかなか改善されていないのは、「未婚化・晩婚化が解消されていなかったことがその主な原因」(335-336頁)など、その点を踏まえた記述が見られる。実際のところ、本書が明らかにするよ

うに、韓国政府が推進した非正規労働者の保護、生活保護制度の充実、少子化対策などは、いずれも意図した結果が十分得られているとは言い難い。すなわち、政府がある目的をもって政策を導入しても、その意図した結果が得られるとは限らないという、政策評価論で議論されるどころの政策的アウトプットとアウトカムの乖離がその背景にある。しかし、それ故に重要なのは、意図した結果が得られていないという指摘にとどまらず、その政策が十分な効果をもたらさないのは何故なのか、さらには、十分な効果が出ていない政策を続けるべきか否かといった点まで検討し、考察することではないだろうか。

また、本書の政策実施効果の分析内容にも気になる点があり、例えば、2022年に任期満了を迎えた文在寅政権下で最も論争的であった所得主導型政策の効果について、労働所得分配率の上昇(2017年62%→2021年68.4%)や可処分所得のジニ係数の低下(2017年0.354→2020年0.331)など、データを見る限り所得格差の縮小が確認できる。確かに、不動産市場価格の高騰に伴い保有資産の格差が拡大したため、所得格差の縮小はさして注目もされず、所得主導型政策が本来意図した目的を達成したと言えないのも事実であるが、所得主導型政策が実施されても「政策の効果は出ず、所得格差が広がっている(342頁)」とする本書の言及には、やはり何らかの根拠が必要となる。

このように、政策の実施効果については、より厳密な分析が必要と思われる。とはいえ、政策評価論において、政策的アウトプットとアウトカムをいかに区別し評価するかは容易な課題でなく、それゆえ日韓とも、ほとんど社会政策分野における政策評価が試みられてこなかった(埋橋編 2022; 李アヨンほか 2021)。政策評価に関する統一的見解がなく、何を目的に、何を重視して政策評価を行うのか、また、短期的効果や中期的効果をどのように分析するかなど多様な論点が存在するため、政策評価は容易ではないからであろう。ただ、少子高齢化と雇用形態の多様化という福祉レジームを揺るがす外部的衝撃に対し、従来の枠を超えた社会政策が求められる今日、精緻化された政策評

価というものは不可欠であろう。本書における政策実施効果の分析が活かされ、さらなる研究が行われることを期待したい。

### 制度的補完性と制度的階層性

上述した政策効果を考察する上で欠かせないのが、次に挙げる制度的補完性の視点である。制度的補完性とは、ある制度の存在が他の制度の効率性を高めるような制度間の関係性を言う。例えば日本においては、年功賃金制度、終身雇用、ゼネラリストを育てる大学教育、メインバンクシステム、企業統治構造など、社会に存在する多様な制度が補完的に絡み合い、社会全体の高パフォーマンスを生み出していた。このような場合、他の制度をそのまま維持し、ある一つの制度だけを変更すると、制度的補完性が損なわれ、全体のパフォーマンスは低下するとされる(Hall and Soskice 2001=2007)。すなわち、少子高齢化やギグワーカー拡大などの雇用形態の多様化に対し、従来の社会政策の仕組みが対応できなくなっているのは明らかではあるが、断片的な制度改革では、問題の根本的な解決は困難なのである。

本書が指摘するように、韓国では1998年の金大中政権以降、社会政策の充実は図られたが、社会的リスクについては依然、企業と家族が背負うことを余儀なくされている。こうした公的社会保障システムの脆弱性のため、とりわけ韓国は、少子高齢化や雇用形態の多様化という外部的衝撃による大きな痛みを受け、抜本的制度改革が必要となった。その際の大きな課題は、各制度が制度的補完性を保持する形での改革の遂行であり、この辺りは「公的年金制度の改革とともに、労働市場の改革も大事である」(269頁)など、著者も言及するところである。

だが、ここで注目すべき点は、制度的補完性を形成するにあたり、どの政策が最も優先されるべきかという問題である。これを考える際のヒントとなるのが制度的階層性である。制度的階層性とは、上位制度が下位制度の設計や変化様式を決定するような制度間の関係性を指すものである(Amable 2004=2005)。すなわち、各制度の中で、社会的対立が最も激しいものが存在する場合、そ

れが決定されれば、他の制度はこれに影響されるという考え方である。これに基づくと、労働市場改革と年金改革をセットで考えるべきことは確かだが、それらより激しい対立争点となる制度が存在する場合には、他の制度改革はそちらの変化に合わせて行われざるを得ないことになる。このように、韓国の社会政策のあり方全体をより正確に考察するためには、各政策の補完性や階層性など制度間の関係性にも注目した上でのさらなる追究が必要となろう。

### 制度変化の要因

最後に検討したいのは、制度変化がなぜ生じるのかという論点である。これは本書が韓国について、「政治的不安定が高く」（22頁）と言及している部分と関わっており、著者は「政権が頻繁に変わっており、制度の継続性が乏しくなった」（22頁）と捉えているようである。平和的に政権交代が行われていること自体は、そもそも健全な民主主義体制であることを示すものであり、それを高い政治的不安定性と呼ぶべきかという疑問は当然ながら政治学の観点から存在するが、評者がここで議論したいのは、果たして政権交代により、制度がどこまで変わっているのかという点である。本書が主張するように、進歩政権が福祉や所得の再分配を重視するのに対して、保守政権がビジネスフレンドリーな政策を重視する傾向は確かに存在する。しかし実際には、李明博・朴槿恵保守政権の下でも、保育無償化や基礎年金制度拡充などの社会政策は実行された。一方で保守政権は、盧武鉉進歩政権の下で導入された非正規労働者に対する規制について緩和を企図したものの失敗に終わり（安 2021）、医療民営化にも結果的には失敗している。政策志向や言説において進歩政権と保守政権の間には大きな隔りがあると見られがちだが、社会政策分野において、どこまで政権の違いを要因とする制度変化や断絶があるのかは、きちんと精査する必要がある。

実のところ、進歩系とされる文政権の与党「共に民主党」も、元々確たる社会政策のビジョンを持っていたわけではなく、2008年の一連のキャンドル・デモ以降、社会からの圧力を受ける形で、普

遍的福祉を党綱領に加えることとなった（安 2015）。すなわち、政権の党派性のみならず、キャンドル・デモで表出した市民の要求、またその後登場した「大学学費対策のための全国市民団体ネットワーク」や「親環境無償給食草の根国民連帯」などの取り組みと社会運動全体の隆盛に注目することで、韓国のよりダイナミックな社会政策の変化の要因が把握でき、ひいては今後の政策変化を展望できるものと思われる。

### 社会政策による生活保障実現のために

ここまで、本書の論点をいくつか指摘してきたが、これは、著者に向けたものという訳ではない。制度改革の試みにもかかわらず自殺率や低出生率などが改善されない韓国の現実、さらには同様の課題を抱える日本の実情を鑑み、これらを打開する社会政策の実現を模索しようとする著者を含めた多くの人々が対話する上でのヒントとするためである。評者は、著者の意思に深く共感し、それゆえ評者の専門領域から本書に関する重要と思われる論点を述べた。本書が発点となり、より多くの人々に安心・安全な生活が保障されるための社会政策の研究が、日韓でさらに活発に行われることを期待したい。

（安周永 龍谷大学）

### 〈参考文献〉

- 安周永 2015. 「韓国政党政治における『直接行動』の意義と限界—ろうそくデモと政党の変化を中心に」『日本比較政治学会年報』17号、185-211頁。
- 安周永 2021. 「常態化する労働政治のインフォーマル・プロセス—日韓『働き方改革』比較の視点から」『日本比較政治学会年報』23号、87-113頁。
- 埋橋孝文編 2022. 『福祉政策研究入門 政策評価と指標【第1巻】—少子高齢化のなかの福祉政策』明石書店。
- 李アヨンほか 2021. 『社会政策評価のための基盤研究（사회정책 평가를 위한 기반 연구）』韓国保健社会研究所。
- Amable, Bruno 2004=2005. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press（山田鋭夫・原田裕治ほか訳 2005. 『五つの資本主義—グローバリズム時代における社会経済システムの多様性』藤原書店）。

Hall, Peter A. and David Soskice 2001=2007. "An Introduction to Varieties of Capitalism." Peter A. Hall and David Soskice eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*,

Oxford University Press (遠山弘徳・安孫子誠男・山田鋭夫・宇仁宏幸・藤田菜々子訳『資本主義の多様性—比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版).