

# 社会保障からみる ディーセント・ワークの課題

## —日韓の現状と今後

キム ソンウォン  
金 成垣

(東京経済大学経済学部専任講師)

### 1. 求められる社会保障の拡充

今日、日本の雇用情勢は非常に悪い。「派遣切り」や「ワーキングプア」などの言葉に示されるように、多くの人々、特に若年層が失業や貧困問題で苦しんでいる。かつてない「就職氷河期」のなかで、かろうじて職を得た人々も、想像もつかない酷い労働環境のもとで働かざるを得ないことも少なくない。

隣国の韓国でも、まったく同じといえるほど、類似の状況が現れている。「青年失業130万人時代」がいわれるなか、若年層の就業率がOECD諸国のなかで最低を記録し、その数値は、1990年代末のアジア金融危機の時よりも悪化している。また低賃金労働や過酷な労働現場の実態を暴いた『88万ウォン世代』や『4千ウォン人生』といった書物が次々と刊行され、社会全体を騒がしている。

このような状況のなかで、日本でも韓国でもILOのディーセント・ワークという政策構想が注目を集めている。その具体的な課題である「仕事の創出」「仕事における諸権利の確保」「社会保障の拡充」「社会対話の促進」が、今まさに日韓両国で求められているのである。

本稿では、その四つの課題のうち、社会保障の問題を取り上げるが、日韓におけるその現状をみると、深刻な危機に直面していることがわかる。というのは、社会保険を基軸にして構築してきた日韓の社会保障制度は、基本的に安定的な雇用を前提としたものであり、上記のような失業・貧困問題が深刻化する今日の状況

のなかでは、その機能を発揮できなくなっているからである。このような問題関心から、以下では、主に失業・貧困問題にかかわる社会保障制度に焦点をあて、日韓の現状と問題を明らかにしつつ、今後の課題を考えてみたい。

### 2. 日韓の現状と問題

#### (1) 失業・貧困対策の基本原則

失業・貧困問題にかかわる社会保障制度といえば、失業保険と公的扶助があげられる。ここでまず、後の議論との関連でこの両制度の基本原則について簡単にふれておこう。

失業保険と公的扶助の制度的仕組みをみると、前者は、保険料を財源とし貢献（拠出）原則にもとづいて短期失業者を救済し、後者は、税を財源とし必要原則にもとづいて長期失業者や貧困者を救済する制度である。前者を保険原理、後者を扶助原理と呼ぶことができるが、ここで重要なことは、この二つの原理の結合によってはじめて失業・貧困対策が成り立つということである。つまり、失業になった場合、まずは失業保険の給付を受けるが、その受給期間後も再就職できず、なお貧困状態にあると公的扶助の対象となる。この失業・貧困対策の基本枠組みを備えるためには、保険原理と扶助原理の結合が不可欠なのである。この点をまず認識しておく必要がある。

確かに日本と韓国では、制度導入の時間差や制度内容の細かい違いはあれ、両国とも失業保険（両国とも雇用保険）と公的扶助（日本で

は生活保護、韓国では国民基礎生活保障)を導入しており、この両制度の整備によって保険原理と扶助原理の結合による失業・貧困対策が行われている。

## (2) 二層体制という特徴

ところで、日韓の失業・貧困対策にみられる二つの原理の結合の仕方を見ると、西欧諸国のそれと大きな違いを発見することができる。

西欧諸国の失業・貧困対策においても、保険原理と扶助原理の結合という点は共通するが、その中身を見ると、公的扶助以外に扶助原理にもとづくもう一つの制度、つまり失業扶助制度を取り入れている国が多い。主に長期または若年失業者を対象とする制度であるが、それらの国では、制度の成立初期から、失業保険とも異なる、また公的扶助の前身といえる救貧制度とも異なる失業扶助を導入してきた。最近では、イギリスの「求職者手当」やドイツの「失業給付Ⅱ」、またフランスの「連帯制度」などの制度にみられるように、失業扶助の役割がより強化されている。

これに対して、日韓には失業扶助という制度がない。上記のように、日本では雇用保険と生活保護、韓国では雇用保険と国民基礎生活保障を導入しているだけである。要するに、西欧諸国の失業・貧困対策は、「失業保険－失業扶助－公的扶助」という三層体制になっているのに対して、日韓においては「失業保険－公的扶助」という二層体制になっていることが、大きな違いである。

それでは、このような違いは何を意味し、そして何が問題になるのであろうか。

## (3) 二層体制の隙間

何より重要なことは、長期失業者や若年失業者の救済とかかわることである。既述したように、西欧諸国の失業扶助は、主に失業保険の給付期間が終わった長期失業者と、そもそも保険料の拠出経歴がなく(短く)給付要件を満たさない若年失業者を対象とする制度である。給付期間を定めていない国も多い。日韓でこの類の制度が存在しないことは、その役割を失業保

険か公的扶助が担うことになることを意味する。

失業扶助と同じ扶助原理という点からすれば、日韓の公的扶助にその役割が期待される。確かに両国の制度をみると、「生活に困窮する全ての者に最低生活を保障する」ということが、同制度の基本趣旨であり、その給付内容も、生活費のみならず住宅、教育、医療、出産等々、非常に広範にわたっている。

問題は、実際の長期・若年失業者の受給状況である。紙幅の関係で具体的なデータを示すことはできないが、日本でいうと、近年ワーキングプアが社会問題化するなかで、生活保護の厳しい受給条件が批判の対象になったことからわかるように、稼働能力の審査を含む、いわゆる「補足性の原理」の適用のため、働ける人の受給率が非常に低い。最近、長期・若年失業者の受給増加がメディアで大きく取り上げられたりするが、それは逆にいえば、今までの生活保護の厳しさの証しともいえる。韓国の国民基礎生活保障においても、若年層の失業・貧困問題が深刻化するなか、その低い受給率についての改善要求が高まってきている。両国の公的扶助は、制度上は長期・若年失業者をもカバーする包括的な制度になっているが、実際の救済は極力制限されているのが現状である。

とすると、働ける人の失業・貧困対策は結局、失業保険が中心になるが、そもそも失業保険に長期・若年失業者の救済を任せることはできない。いうまでもなく、失業保険はそれのもつ保険原理によって対象者を限定してしまうからである。保険料の拠出という一定の資格期間を定めているため、新卒などの若年失業者が制度から排除される。また資格期間と年齢によって給付期間を定めており、そのため長期失業者も排除される。保険原理である以上、長期・若年失業者をこの制度から救済することは、そもそも困難なのである。

結局、公的扶助も失業保険も、失業扶助の役割を担うことができず、両制度の間には隙間ができてしまっている。西欧の失業扶助が、働ける階層のための制度であることを

考えれば、日韓の公的扶助と失業保険の間の隙間は、非常に大きいといえよう。

さらにいえば、その隙間の問題は失業扶助制度の有無だけに止まるものではない。西欧諸国の場合、失業保険、広くいえば社会保険と公的扶助との間に、失業扶助のみならず、扶助原理にもとづく多様な社会手当を備えている。家族手当や住宅手当などであるが、これらの制度は、失業扶助とともに、「最後の抛り所」である公的扶助の上の段階で、人々をできるかぎりそこに向かわせないための機能を果たしている。これにあたる制度が日韓には存在しないか、あるいは極端に少ない。これが、二層体制の隙間をさらに広げてしまっているのである。

#### (4) 後発福祉国家としての特徴と今日の問題

以上の日韓の失業・貧困対策における二層体制の特徴を、福祉国家というよりマクロ的な視点から捉え直すならば、正規雇用とそれを前提にした社会保険を中心として社会保障制度を構築してきた後発福祉国家の固有の特徴といえることができる。つまり、西欧の先進福祉国家への急速なキャッチアップ過程のなかで、一方では、経済成長戦略を第一にしながら雇用を拡大し、他方、成長第一主義によってもたらされる社会不安の要素に対しては、その雇用を前提としたうえで比較的財政支出の容易な社会保険中心の社会保障制度を作り上げ、それ以外の制度の発展はできるだけ抑制してきたのである。程度の違いはあれ、これが後発国としての日韓の共通点といえる。

このような仕組みでは、雇用がうまくいく時には、社会保険もうまく機能し、それ以外の制度はそれほど必要とされない。何らかの理由で生活困窮に陥った人々には、厳しい受給条件をクリアした者に限って、公的扶助が「最後の抛り所」となり各種給付が与えられる。しかし逆に、「最初の抛り所」ともいえる雇用がうまくいけなくなると、その途端、社会保険もその機能も発揮できなくなる。なぜなら、雇用に包摂されない人々は、社会保険からも排除されるからである。そこで、公的扶助が厳しい受給条件を撤回しないかぎり、「最初の抛り所」と「最

後の抛り所」の間の隙間が急速に広がり、結果、抛り所のない人々が増え、その生活は不安定な状況に陥ってしまうのである。これが、後発国としての日韓が今日直面している問題といえる。

### 3. ディーセント・ワークの課題

以上、日韓における失業・貧困対策の特徴を浮き彫りにしつつ、それが抱えている問題を探ってみた。最後に、以上の論点をふまえて、日韓におけるディーセント・ワーク推進の課題を簡単に述べておきたい。

社会保障制度における二層体制の問題を慎重に受け止めるのであれば、冒頭で示したディーセント・ワークの四つの課題のうち、「仕事の創出」と「仕事における諸権利の確保」が重要なポイントになる。この二つの課題が実現できるのであれば、「社会保障の拡充」は、従来の二層体制の枠内での小幅改革で済む。しかし最初の二つの課題の推進がうまくいかないとすれば、二層体制という社会保障の枠組みをそのまま置くことにはいかない。そこに直接メスを入れる大々的な改革を進めなければならないのである。もちろん、どちらの場合にも、四つ目の課題である「社会対話の促進」がそのベースになる。

最近、日本の制度改革の状況をみると、韓国より一早く二層体系の問題が顕在化するなか、その隙間を埋めるために「第二のセーフティネット」といった新しい保障体制の構築が試みられている。また子ども手当のような扶助原理の新しい制度も導入されており、さらに今までの保険原理から一線を引く大々的な年金改革の構想も現れている。同時にその一方で、仕事の創出やそこにおける諸権利の確保についてもいくつかの改革が取り組まれているのも事実である。問題は、現在のところ、全体としての改革の方向性が明確に見えないことである。もう少し時間を要するだろうが、今後、日本の制度改革がいかなる方向へと向かっていくかは、同じ後発国としての韓国に対しても、重要なメッセージを伝えることになるであろう。