

韓国の Social Enterprise

—ワークフェアの観点から—

尹 文九

■ 要約

金大中政権のもとでは、ワークフェアの一種である「生産的福祉」が三大国政理念の一つに選定され、その実現のために自活支援事業が実施されてきた。自活支援事業は、国民基礎生活保障制度の導入と同時に、低所得層の勤労活動を促進する脱貧困政策の一環として実施されたものであるが、まだ制度的に定着しておらず、さまざまな問題が露呈している。しかしながら、公的扶助(国民基礎生活保障制度)と就労支援(自活支援事業)とを連携させる試みは、韓国の福祉政策における大きなパラダイム転換ともいえる。

こうした問題意識から、本稿ではワークフェアと関連して、韓国でどのような事業が行われてきたかを検討するための事例として「自活支援事業」を取り上げ、具体的に考察することにする。

■ キーワード

生産的福祉、自活事業、基礎生活保障制度、自活後見機関、条件付受給者

I はじめに

今日、先進諸国では「ワークフェア」が福祉国家の再編をめぐるキーワードになっている。この背景には、戦後資本主義体制がケインズの経済政策に基づいて国民の最低生活を保障する原則を普及させたことによって、福祉国家という現象が生じたことがあげられる。いわゆる「収斂理論」に代表されるように、産業化がもたらす経済的豊かさを前提として、福祉国家は政治的イデオロギーを超えた問題として論じられた(Bell, 1988)。すなわち、この理論によれば福祉国家というものはもはや政治的には「解決済み」の問題であり、経済が発展すればいかなる社会も一つの形態に収斂していくことになる。しかしながら、1980年代に入って福祉国家をめぐる世界の状況は「福祉国家危機」論から「収斂の終焉」へと様変わりし、「福祉国家の再編」あるいは「福祉国家の分解」へと移

行することになった。つまり、ウイレンスキー等が主張してきた福祉国家収斂理論に代わって、福祉国家は一つに収斂していくのではなく、それぞれの国家の政治体制あるいは政治的党派性によって多様なパターンに分類することができる。福祉国家発展における政治的要因に着目する研究が増加し、活発に議論された。

このように諸福祉国家が自国に見合った公的サービスと私的サービスの役割ないし機能を模索する過程のなかで、「ワークフェア」が社会福祉分野におけるキーワードになり、多くの国がそれによって福祉国家を再編しているところである。ところが、「ワークフェア」概念に対する合意された定義はなく、国や研究者によって、解釈やそれに対する評価も異なる。ワークフェアによって行われる諸般の施策に対しては、ワークフェアは従来の福祉を制約する、福祉国家の縮小であるとの議論がある反面、より充実した福祉国家の実現のための

一つの方法であるという意見もある。さらに、ワークフェアを「ベーシック・インカム」などの、福祉と就労を切り離す概念と関連づけてとらえる議論もある。

本稿では、ワークフェアに対するこのような多様な解釈が韓国ではどのように理解され、またワークフェアの観点から見て、社会福祉においてどのような制度や事業が実際に施行されているかを考察することを目的とする。こうした研究を進めるため、次のような手順に従って論述したい。まず、韓国でワークフェア¹⁾という言葉をもとにどのように定義ないし規定しているかについて見る。そして、そのような政策理念の下で実際に行われている事業、つまり、就労支援と関連し、韓国政府が積極的に取り組んでいる自活支援事業を個別事例として取り上げ、その事業開始の背景および事業運営の体系や現況について既存文献を利用して整理する。そして、同事業を実施する中で露呈した問題点を述べた後に、最後に残された課題に対していくつかの提言を行うことにする。

II 韓国における新しい福祉パラダイムとしての生産的福祉

1. 生産的福祉システム構築の背景

福祉国家危機論以後、先進福祉国家ではワークフェアを中心とした多くの研究とともに、新しい福祉モデルの開発および政策が実施されてきた。しかし、韓国はこうした21世紀の新しい経済、社会変化の流れから逸脱していた。さらに、国内的にはIMF危機²⁾のひずみによって大量失業、中産層の崩壊、所得分配構造の悪化、家族制度の変化などが生じ政府の社会保障政策に対する国民の要求および不満が大きな社会問題として登場し、またそれによって階層間の葛藤を深化させることになった。特に、大量失業の問題は、政権維持にとって大きな阻害要因になり、金大中政府はこうし

た総体的な問題に対応するため大統領府の下にタスク・フォースを組織し、その解決方策を模索した。21世紀の韓国福祉政策の方向として、そこで提案されたのが、生産的福祉システムの構築であった。

2. 生産的福祉の概念

それでは、韓国で「DJ ウェルフェアリズム」³⁾ともいわれている生産的福祉という概念には、欧米で論じられている概念と違う意味があるのだろうか。生産的福祉に対する最初の内部資料によると、「生産的福祉は、韓国の現状を考慮する際に、一番選択可能な実用的な代案である。その理由として社会民主主義モデルはあまりにも分配に重点が置かれすぎている反面、新自由主義モデルは過度に効率にウェイトを置いているので、それぞれ問題点がある。したがって、今後韓国政府が目指す方向は、分配と効率のバランスを取った生産的福祉を追求するものでなければならない」と述べられている(保健福祉部内部資料、1999)。そして、生産的福祉を実現させる政策理念として、平等性と効率性の均衡を強調している。

こうした生産的福祉の概念は、韓国が独自に構築した理論ではなく、すでに先進福祉国家で議論されているワークフェアの理論を移入したものである。ところが、西欧の福祉国家で議論されているワークフェアと韓国の「生産的福祉」は、必ずしも同じ内容をもっているわけではない。例えば、「第三の道」では、国家の福祉財政を投入しているにもかかわらず、福祉に依存する人々の規模が減らない原因を、国家の過剰介入による非効率性に求め、その解決策として、社会福祉と市場機能との均衡を提示している。これに対して韓国の生産的福祉は、国家による福祉予算(規模)を拡大すると同時に、市場の機能を最大限に活用する方法を模索している点において既存のワークフェアとは違う面があるのである(保健福祉白書、2000)。

もう少し生産的福祉の概念について見ると、韓

国保健社会研究院の報告書には、同概念に対して次のように書かれている(鄭敬培, 2000)。「今後、韓国の新しい福祉政策の方向は、経済と福祉という二分法的思考から切り抜け、両者が相互に相乗作用することを前提とする統合的思考を基礎としなければならない。すなわち、福祉分野の支出が循環し、経済成長に寄与し、経済成長の結果が再び福祉に再投資され、相互に相乗関係を及ぼさなければならない。ここに韓国的情緒と相扶相助の共同体意識を反映し、国家の役割と個人の責任を強調する方向に福祉政策を維持すべきである。こうした新しい福祉パラダイムを、我々は生産的福祉(productive welfare)という。つまり、生産的福祉は、社会的生産を極大化させることによって共同体の生活の質を高める福祉システムである。これは勤労能力を持たない人々には、国家が基本的な生活を保障することによって社会的連帯意識を強め、就労能力を持つ階層に対して就労働機とその環境を整備し、生産性向上を追求する」と述べている。これは生産的福祉に対する個人の意見ではないと考えられる。なぜならば、これを書いた鄭敬培は当時韓国保健社会研究院の院長として在職していたので、単なる個人の意見ではなく、ある程度は政府の意見も反映したものと言える。

こうした生産的福祉の概念は、単に就労連携福祉を強調し、効率性を高めることに限定された狭義の概念と、基礎生活保障を通して平等を実現しつつ、ワークフェアの導入と制度の効率化を通して効率性を高める広義の概念とに区分することができる。

3. 生産的福祉の内容

生産的福祉は大きく四つの内容で構成されている。それは、①市場によって公正になされる一次的な分配と、②国家による再分配、③国家と市場が重なり合う領域による自立のための社会的投資、そして④国民の生活の質的向上であるが、こ

こでは本稿と関連する、③の「自活を支援するための社会的な投資」の分野について具体的に検討する(朴純一, 2002)。

これは、貧困階層の自活を支援する福祉政策のことである。国家は、全国民の安定した生活を保障するだけでなく、貧困階層の自活を積極的に支援する方向で、福祉資源の分配システムと福祉制度を改革しなければならない。国家による再分配政策が、労働能力のある者の自活意志を最大限引き出すことのできないまま、一方的な恩恵の授与にとどまるのであれば、福祉サービスの受給者の意欲を失わせ、これによってむしろ社会と国家全体の活力を減衰する結果を招きかねない。この点から、雇用の場を創出し、職業能力の開発を通じて働く権利を保障することこそ、最も積極的な福祉政策である。したがって、生産的福祉とは社会的疎外と差別を是正するために、社会全体が恒久的に人間開発を追求することではなければならない。また、生産的福祉は、恩恵的・一般的な性格にとどまらず、社会的弱者層と貧困層が社会的疎外と貧困構造から抜け出せるように支援することでもある。

そのため、政府は勤労能力がある低所得層に対しては、自活事業に参加する条件として、サービスを提供する制度を整備し、これらの人々の自活を支援するため、民間の自活後見機関を選び、その機関を支援している。さらに、市場競争から脱落した貧困階層に対しては、教育と訓練を通じて働く意欲と能力を高めさせるのみならず、新しい仕事を提供しているので、生産的福祉は積極的な福祉政策でありながら、効率的な社会投資でもあるといえる(金大中, 2002)。

III 韓国における生産的福祉の実践

一 自活支援事業を中心に

金大中政権以前までの自活支援事業は、最低

生活のために必要なサービスが保障されないまま、一時的なものとして就労事業を中心に行われてきた。ところが、「国民の政府」⁴⁾は生産的福祉を三つの国政理念の一つに選定し、そのなかでも自活支援事業を生産的福祉の重要な政策として位置づけた。本章では、ワークフェアの観点から韓国での自活支援事業の現況を検討し、それがどの程度政策目標を実現しているのか、もし、それが実現できていないとしたら、その原因ないし問題点は何かについて検討する。

1. 自活事業に対する定義

自活支援事業は、すでに公的扶助を受けている貧困階層が、貧困から脱することができるように支援することを目標としている。また、生活上、限界状況に置かれている人には、状況がそれ以上悪化しないために支援する事業でもある。それゆえ、一般の労働市場では所得を得るのに困難な状況にある人々に対しては、勤労能力開発の機会を与え、また、職業の紹介などを通して日常生活を営む条件を作り出すことが重要である。

こうしたことから、自活支援は、福祉政策より発展した目標として、低所得層の基礎生活の保障にとどまらず、彼らの貧困からの脱出を目的としている(朴純一、2002)。ここで、「自活」という用語が具体的にどのような意味として使われているのかを検討する。

その前に、自活との類似概念である「リハビリテーション」⁵⁾、「自立」という言葉についてみることにする。まず『大辞泉』によるとリハビリテーションとは「身体に障害を受けたものなどが再び社会生活に復帰するための総合的な治療的訓練である。従って、身体的な機能回復訓練のみにとどまらず、精神的、職業的な復帰訓練も含まれる」と説明している(小学館、1995)。つまり、リハビリテーションとは、身体的、精神的、心理的な要因によって労働能力と意志を喪失した人々に再び仕事がで

きるように支援する訓練であるといえるし、これは自活のため一つの重要な手段ないし方法なのである。

次に自立とは「他への従属から離れて独り立ちすること、または他からの支配や助力を受けずに存在すること」と書かれている。つまり、自立とは不安定な生計手段や雇用状態にある人々に、安定的な雇用および生業環境を提供することによって、独立した生活ができるように支援することである。

そして、自活とは「人の援助を受けずに、自分の力で生活する」とあり、失業状態または極めて不安定な生計手段に生活している人々に就業ないし創業機会を提供することによって、勤労を通じる自立ができるように支援することを意味している。すなわち、自活事業とは、低所得層の勤労能力者の勤労活動(経済活動)を促進するとともに、貧困と疎外から脱出できるように支援するさまざまな事業を意味しているのである。(キムスヒョン、1999)。

ここで、自活の概念が法律上どのように規定されているかをより具体的に考察することにする。2000年10月以後実施されている韓国の「基礎生活保障制度」は、最低生計費以下の低所得貧困層を大きく二つに分類している。つまり、サービスの受給対象者を条件付受給者と非条件付受給者とに区分し、勤労能力を持たない受給者に対して条件なしに生活費を保障する反面、勤労能力がある受給者に対しては自活事業に参加することを条件として生活費を支給する条件付生活費給付制度⁶⁾を運営している(魯大明他、2002)。

したがって、自活事業は『国民基礎生活保障法』第九条五項⁷⁾によって「基礎生活保障受給者のうち、“勤労能力があり、失業状態にある”受給者に、雇用・福祉・サービスを総合的に提供するワークフェアである」と規定されているのである。このような韓国の生産的福祉は、自活事業を通して労働能力がある低所得層が自らの力で自活できるよう能力

を身に付けるとともに、自活事業の参加を条件として生活費を支給することによって、国家の保護に依存するモラルハザードを防止する目的のもので作られた制度であると言える。

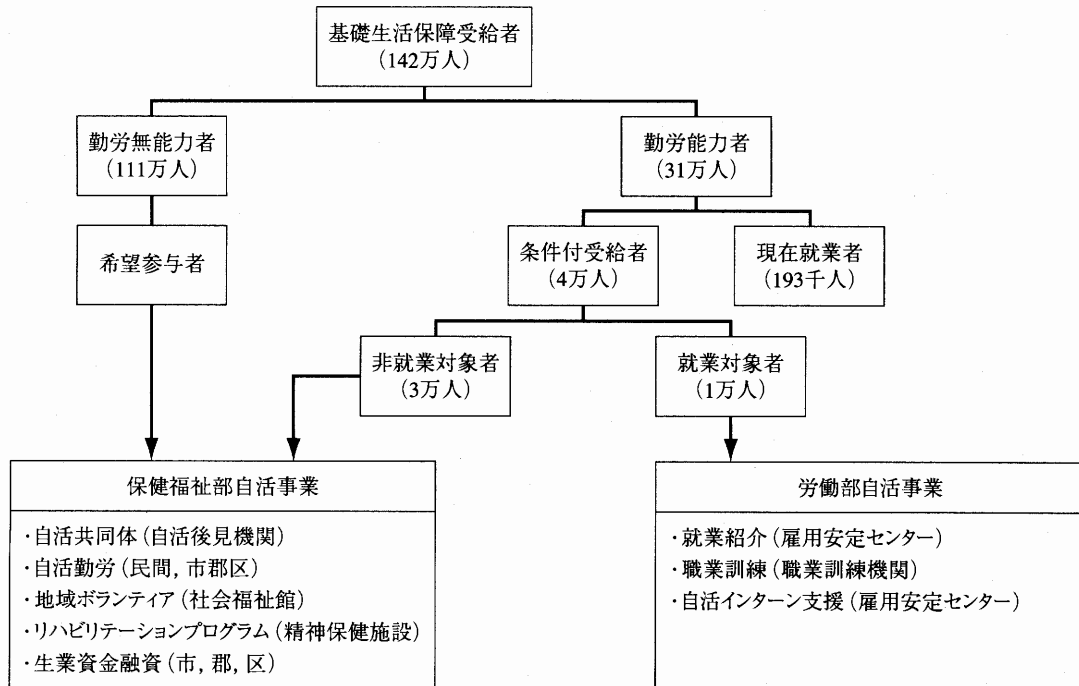
2. 自活支援事業の構造

1) 自活支援事業の推進システム

自活事業の担当機関は対象者の類型に従って保健福祉部と労働部に分かれている。前者は国民基礎生活保障制度の総括および業務指針を作成し、それを下部機関に伝え、また、自活支援計画を総合的に樹立する役割を担当している。後者は就業計画を総合的に作り、事業ごとに施行計画および調整や決定を担当している。両者は就業対象者の区分基準、自活事業の範囲、生計給与の条件、方法などに関して相互に協議して推進することになっている。

そして、自活事業対象者の選定、自活支援計画の樹立、条件賦課、実施の依頼、サービスの提供、事業管理などの全般的な責任は市、郡、区、邑面、洞の担当公務員が負っているが、その実施は労働部の雇用安定センターと保健福祉部の自活後見機関が担当する。

次に、受給類型による推進プロセスを見ると、サービスの受給対象者には勤労能力判定⁸⁾を行う。その結果、“上”の判定を受けた条件付受給者は就業対象者に認定され、労働部が提供する就業支援事業に参加する。そして、勤労能力判定結果が“中”または“下”の判定を受けた条件付受給者は非就業対象者に分類され、保健福祉部の自活事業に参加することができる。下記の表3-1は受給類型による自活事業の推進プロセスを示したものである。



資料：李台眞他『2000年低所得層自活事業実態調査』保健福祉部, 保健社会研究院, 2003年, p135を参考に再構成

表3-1 受給類型による自活事業の推進プロセスおよび参加者の現況(2002年5月)

2) 自活支援事業の内容

自活支援事業は勤労能力者を就業対象者と非就業対象者に区分して実施している。まず、非就業対象者に対しては職業紹介、職業・創業の訓練、自活支援インターン、公共勤労などが提供されるが、その事業の実施機関として雇用安定センター、職業訓練機関、勤労福祉公団などがある。

次に、就業対象者に対しては自活共同体事業、自活勤労、地域ボランティア、生業資金融資、リハビリテーションプログラムなどが提供される。担当機関は、自活後見機関、社会福祉館、民間委託機関、邑、面、洞の事務所などがある。こうした自活支援事業のなか重要であると思われるいくつかの事業について簡単に述べる(保健福祉白書、2002)。

① 自活後見機関事業

自活後見機関は、基礎生活保障の受給対象者と潜在的貧困層に自活共同体の創業支援など、自活後見サービスを提供し、低所得層の自活基盤を造成する事業を遂行する。1996年に5カ所でモデル事業を始め、現在254カ所の自活支援センターを指定して運営している。自活後見機関は受給権者の自活共同体の設立と自

活共同体の安定的な運営のため技術、経営および生産品の販路開拓などを支援する。また、自活共同体は自活のための事業資金融資、国公有地の優先賃貸、国家または地方公共団体が実施する事業の優先委託、生産品の優先購買など自活促進のために多くの面から支援を受けることができる。

② リハビリテーションのプログラム

リハビリテーションプログラムは、勤労意欲が低い人またはアルコール依存、うつ病などで家庭と社会への適応が困難な状況にある人を対象に、勤労意欲を高め社会復帰させることを目標としている。現在、アルコール治療プログラム、社会技術訓練、社会適応訓練、職業リハビリテーションプログラムが実施されている。

③ 生業資金融資事業

生業資金融資事業は、低所得層の生業基盤造成と早期自立のために、創業を目指している個人または共同体に対して、事業の創業、運営に必要な資金を貸与する事業である。

④ 就業支援プログラム

就業支援プログラムは、受給者の就業を促進するため、労働部傘下の雇用安定センターが

表 3-2 自活支援事業の種類と実施機関

総括機関	事業種類	実施機関	依頼機関
保健福祉部 非就業対象者	自活共同体	自活後見機関	邑、面、洞の事務所
	自活勤労	自活後見機関、社会福祉館、民間委託機関、邑、面、洞の事務所	
	地域ボランティア	社会福祉館、ボランティアセンター、市、郡、区	
	生業資金融資	自活後見機関、邑面洞の事務所	
	リハビリテーションプログラム	自活後見機関、社会福祉館、病院	
労働部 就業対象者	就業紹介	市郡区、雇用安定センター	雇用安定センター
	職業訓練	職業訓練機関	
	自活支援インターン	雇用安定センター、一般企業	
	公共勤労	雇用安定センター、勤労福祉公団	

出典：保健福祉白書2001, p71を参考に再構成

担当している。事業としては、職業紹介、職業訓練、自活インターン支援事業、公共勤労事業などがある。この中で自活職業訓練は、自活に必要な機能習得支援など、就業効果を高めるために実施している。職業訓練が可能な人は職業訓練機関に委託し、職業訓練に関する教育を受ける。この際、訓練に必要な諸般経費(食費も含む)を支援している。現在、自活支援事業の実施機関は事業の種類によって公共部門と民間部門とから複合的に構成されているが、その詳しい内容は表3-2の通りである。

3. 自活支援事業の現況

1) 自活支援対象者の推移

自活事業の参加対象について、施行令には基礎生活保障対象者だけではなく、「次上位階層」⁹⁾や一般人の参加も可能であると規定しているが、現在、原則的には対象を「勤労能力がある受給者」と明記している。表3-3のように同制度の実施直後は大幅に増加したが、以後は急減傾向にある。そのなかでも勤労能力者の減少が目立つのが特徴である。

すなわち、制度施行以来2003年3月現在までに全体受給者数は約17万人が減少した。そのなかでは勤労能力者の場合51,450人が、また、条件付受給者の場合は19,559人も減少したのである。ここで注目すべきなのは、基礎生活保障制度の死角地帯¹⁰⁾の解消のため自活特例者を受給者に追加したが、その変化を見ると2001年以後特例受給者の規模はわずかの数しか増加していないことである。この結果、基礎保障死角地帯を解消する上で、現行制度には問題があることがわかる。

2) 自活支援事業参加者の推移

保健福祉部と労働部の自活支援事業はその事業の特性に差異があり、また、規模においても異なっている。保健福祉部の自活支援事業は、参加者に一定水準の所得を保障する反面、労働部の事業はサービスの形態を取っているため規模が相対的に小さい。保健福祉部と労働部が実施している自活事業に参加している参加者数の推移を見ると表3-4の通りである。

表3-4から分かるように全体参加者のうち、約95%は保健福祉部の自活支援事業に参加してい

表3-3 基礎生活保障受給者および自活事業対象者数の推移

(名)

年度	全体受給者	勤労能力者	自活特例者	条件付受給者	自活事業参加者
2000年10月	1,403,337	—	—	70,591	—
2001年12月	1,510,000	323,000	9,000	56,000	55,000
2002年12月	1,360,000	287,000	3,458	38,339	46,465
2003年3月	1,348,115	272,550	3,842	36,142	44,764

注：自活事業参加者は保健福祉部と労働部の自活事業を合算した数字である。

資料：保健福祉部、生活保障課および自活支援課の内部資料による作成

表3-4 自活事業の参加者数の推移

(名)

年度	合計	労働部	保健福祉部
2001年	160,000	14,000	146,000
2002年	101,741	9,873	91,868
2003年3月	44,764	2,260	42,504

資料：保健福祉部自活支援と労働部の内部資料

る反面、労働部は約5%程度しか参加していない。また、自活支援事業の参加者数を見ると両方とも減少傾向にある。こうした参加者が減少した原因を時期に区分して説明すると、制度実施初期には自活事業の参加に対するインセンティブがなかったため、受給者が積極的に参加できなかったことと、受給者に対する不適切な勤労能力判定により条件賦課除外者が増加したことがあげられる。

一方、制度の安定期の2001年6月以後は、効果的なプログラムの実施が困難であったこととともに、就業の展望が不透明であったことが参加者が減少する原因になったと魯大明は述べている(魯大明他、2003)。

IV 自活支援事業の成果と問題点

1. 自活支援事業に対する評価

保健福祉部が実施してきた自活事業は、受給者の参加規模が目標とした数字より少なかったとはいえ、大きな問題もなく実施されている(ファンドクスン他、2002)。2002年5月における自活事業参加者の規模は6万人であったが、このうち、条件付受給者の数は総受給者130万人の3%である4万人にとどまっている。この数字から見ると、基礎生活保障制度に自活事業が占めるウェイトは、非常に微弱なものと看做されるかもしれない。しかし、同制度の特性を考慮する際、こうした判断を行うこともまた急といえるかもしれない。なぜならば、受給者の大多数を勤労能力を持たない高齢者や低年齢層が占めているからである。

もう少し具体的に自活事業プログラムの運営の現状をみると、経済的状況が改善され、就業者数が増加することによって、自活事業の参加者が減少したのみならず、その事業も相対的に勤労能力が低い受給者を中心に実施されるようになったことがわかる。事実、2002年7月現在のプログラムごとの自活事業参加者をみると、就業対象者は3千

人であるのに比べ、非就業対象者は4万1千人にのぼり、アンバランスである。保健福祉部の内部資料の「2003年度総合自活支援計画」を見ると、過去2年間で実施してきた自活事業について次のように評価されている(保健福祉部、2003)。「政府が積極的に実施してきた自活制度にはさまざまな問題点もあったが、韓国の生産的福祉制度の実現に大きく寄与し、従来の単純労働中心の自活事業から脱却し、利益創出を通して経済的自立を追求する自活事業に落ち着いて行くところである」と書かれている。そして、具体的な成果として、2002年末には1,695人が自活共同体に参加し、1人当たり月66万5千ウォンの所得を創出した。また、自活後見機関内の1,188個の事業団体から、全部で35億ウォンの利益金が積み立てられたのみならず、モラルハザードを防止するために、7,000人にのぼる自活事業参加の拒否者に対して生計給与を中断したという。

一方、労働部が主管してきた自活事業は、職業訓練を通じた就業能力の向上にフォーカスを当てている。2002年度の自活事業は当初、就業対象者28,000人の支援を目標に推進されたが、10月末には目標の48.6%である13,595人と、計画よりも参加者は少なかった。このように労働部の自活事業への参加が予想より低調だったことにはさまざまな要因¹¹⁾があるが、既に指摘したように、自活対象者の規模が全体的に予想より大幅に減少したことが一番大きいとされる。

また、労働部の自活支援修了者の現況をみると、自活事業に参加し、修了した人のうち、就業や創業を通して自活につながった者の割合は2000年度で3.8%(就業98.2%、創業1.8%)、2001年度で24%(就業99%、創業0.8%)であり、2002年度で24.5%(就業97%、創業2.8%)と、自活につながる比率が少しずつ高まっていった。しかし、全体として見れば、修了しても就業および創業以外の理由、すなわち就業対象者として不適格である

という判定を受ける人々が相対的に多いため、実際に自活につながる場合は多くないのである。

労働部が作成した「2003年度総合就業支援計画」によると、労働部が実施してきた「自活就業支援事業は、国民基礎生活保障法の受給者に対して、自活意志の増進、職業能力開発、就業先の提供などを通して、参加者が就業や創業といった自活に相当程度寄与した。例えば、2002年10月現在6,546人が自活事業に参加していたが、そのうち1,598人が自活に成功した」と評価している(労働部、2003)。

2. 自活支援事業における諸問題

上記のような評価にもかかわらず、施行4年目を迎えた韓国の自活支援事業は、さまざまな面から問題点あるいは限界が露呈している。その中でも重要であると思われるいくつかの問題点について述べることにする。

1) 政治をめぐる問題点

福祉国家の発展あるいは実現において重要なのは、政治的要因が大きな影響を及ぼしていることであると言われる。同様に韓国の自活事業も政治家の強い意志不足により、政策の方向設定に一貫性が欠けている。従って、現在多方面から露呈している問題に対して体系的に対応できず、さらに貧困政策の一つとして自活支援事業に対する総合的な運営システムも構成されていない状況である。

2) 自活支援事業の推進システムの問題点

自活事業が成功するために重要なこととして、多様な福祉、雇用サービスの効果的な連携を推進するシステムがあげられるが、自活事業における伝達体系については統合性、効率性、連携性という面から問題が提起されている。まず、現在自活支援サービスの伝達体系が保健福祉部と労働部に二元化され、それぞれが対象者を管理している

ので、対象者を相互に依頼し合う過程で漏れが生じるなど、体系的な管理が出来ないのである。

これに対して「社会保障連帯」という市民団体は、貧困階層の問題は保健福祉部だけでなく労働部、財政経済部、教育部などと協調することが不可欠なので、今後、労働と福祉を一つに統合する「福祉副総理制」の導入が必要であると主張した(社会福祉新聞、2003、10、20)。外国の場合を見ても、自活支援対象者を一つの部局が統合的に担当して、支援サービスを多様な機関が連携して行うのが一般的である¹²⁾。

3) 基礎生活保障制度との問題

基礎生活保障制度下で自活事業の対象が生計給与受給者であることを前提にする際、その推移を通して次のような問題点を指摘することができる。まず、自活支援事業への参加者数が減少したことについては既に述べた。それは景気回復により勤労能力者の就業が増加したことも一因であるが、基礎生活保障制度における受給者の選定基準が厳しくて受給者から排除あるいは脱落していることが最も大きな原因である¹³⁾。また、現在、190万人の非受給貧困層と130万人の次上位貧困層が自活支援事業から排除され、福祉の死角地帯となっていることも問題である。

さらに、同制度には、所得が基準を超過しても受給を続ける集団と、受給が必要であるにもかかわらず除外されている集団とがあり、公平性の観点からも問題がある。もちろん、原則的に非受給貧困層はたとえ勤労能力を持たなかったとしても、財産が基準値を超えるか、扶養義務者がいるので除外された集団といえる。ところが、この集団の中には、それ以外の人々がいるという問題もある。2002年、保健社会研究院「低所得層の自活事業実態調査」の結果によると、「非受給貧困層の約31%が財産基準未滿、あるいは扶養義務者がいない、たとえいたとしても、実際に扶養義務を行わない

人々だと推定される」と記述している(魯大明他、2003)。

そして、参加対象者の減少原因として考えられるのが、事業実施の初期段階で、参加者に対する体系的な相談およびニーズの把握ができなかった点である。これは参加者の減少のみならずプログラムの運営においても大きな影響を及ぼしているのである。

4) 自活事業における勤労インセンティブの問題

一般的に自活事業に参加している、条件付受給者らの勤労に対する意欲は低いと言われている。しかし、2001年5月に保健社会研究院が実施した「自活事業参加者に対する調査」では、条件付受給者のうち、「どんな職業でも就業が可能であれば、積極的に自活支援事業に参加したい」との意見が回答者の半数以上を占めた(魯大明、2001)。これは条件付受給者のすべてが勤労意欲の低いのではないことを示している。

それでは、なぜ自活事業の参加者が予想より低調であったのか。そこには参加者の意欲不足もあるかもしれないが、それとともに参加しても勤労インセンティブがないことにも原因がある。すなわち、現行の「補充給与制」の下では勤労所得が増加すると生計給与が削減され、総所得は自活努力と関係なく、すべての受給者に同じような結果になるのである。したがって、自活事業を活性化させるためには、自活事業参加者の全体に、一定水準の所得控除制度またはインセンティブ制度を導入することが必要である。

5) 自活後見機関をめぐる問題

自活事業を遂行するための重要な役割を担っている機関の一つが自活後見機関である。2003年5月において、242カ所の自活後見機関と数多くの自活共同体が運営されているが、自活事業推進

における自活共同体事業の支援および自活動労事業に対する運営については、問題点が指摘されている。自活共同体の場合、一般企業と比較して、競争力が低いのは当然のことである。したがって、自活共同体が安定的に運営されるためには、政府と地方自治団体、そして民間レベルでの支援が必要である。

ところが、これはまだ制度的に定着しておらず、また予算支援の面からも充分ではない。2001年3月から7月までの4カ月間に自活共同体に投入された支援金は、1人当たり354,000ウォンであった。これはフランスの社会的企業(自活共同体)の平均金額(小規模企業の場合は1人当たり327万ウォンが、中間規模の場合は282,4万ウォンが投入された)と比べると著しく少ない金額である(魯大明他、2002)。たとえ、自活共同体の創設に要する費用が業種によって異なるとしても、一定水準以上の初期投資が要求される自活共同体の創設に対して1人当たり1カ月に9万ウォンを投資するだけでは、自活共同体で高い利益を期待することははじめからできないのである。

V おわりに

以上ではワークフェアと関連し、韓国の自活支援事業を事例として取り上げて、その推進状況および問題点を中心に検討した。自活支援事業は、国民基礎生活保障制度の導入とともに、低所得層の勤労を促すための脱貧困政策の一環として施行されて4年目に入っている。ところが、同事業は失業貧困階層の脱貧困と福祉財政の節減という政策の究極的な目的から見ると、検討したようにまだ制度的にも定着しておらず、実施過程でもさまざまな問題が山積している。その事業の成功の可否を現段階で論じるのは難しいかもしれない。ただ、公的扶助としての国民基礎生活保障制度に、勤労連携としての自活事業を結びつけたことは、韓国の福祉

政策における大きなパラダイム転換である。のみならず、韓国型福祉国家の可能性と限界を示すものであるという評価が可能であれば、同事業に対する理念の正当性をめぐる論議を行うよりは、今後自活事業が発展的に定着するために必要なものは何か、ということについてより多くの研究や論議を行っていくことが必要なのではないと思われる。

最後に、前で指摘した問題点を中心に、今後の自活支援事業の改善方案について述べ、本稿を終えることにする。一つ目に、自活事業の究極的な目標は、依存から自立させることにあるので、自立のためにはある程度の資金が必要である。しかし、現行の基礎生活保障制度下では、受給者本人が自立のために貯金をするのが制度的に不可能になっている。したがって、自活事業に参加して最低生計費を超える所得が発生した場合、本人の通帳に積立できるような「自立積立金制度」の導入が必要である(金美坤, 2001)。

二つ目に、基礎生活保障受給者が自活事業を拒否、または忌避する理由は多様であるが、一番大きな理由は参加によるインセンティブが少ないからである。したがって、今後、事業への参加を活性化するためには、参加者にある程度の水準の所得を控除する所得控除制度を導入し、参加者の努力に応じた給与を支払うインセンティブ制度の導入が必要である。

三つ目に、自活事業参加者の分類および管理は、既存の方式ではなく、個別の相談に基づいて個人のニーズや能力に適合するプログラムを提供することが望ましい。こうした個別相談や多様なプログラムの提供を可能にするためには、ソーシャルワーカーやカウンセラーなどの専門的な人材の拡充に努力しなければならない。

注

1) ワークフェアが何を指すかは学者によって異なるが、一般的には *workfare* と *welfare-to-work* の意味として使われている。だが、韓国では多くの人々がワーク

フェアを「生産的福祉」という用語で使用しているので、本稿でも生産的福祉という言葉ワークフェアの意味として使用することにする。

- 2) 韓国では1997年末に為替危機が発生し、IMF(国際通貨基金)の管理を受けることになったが、これを「IMF危機」と呼んでいる。IMF危機以前2.6%であった失業率は、98年初めには約6%にまで急増し、実質賃金は前年度と比べ10%以上減少するなど厳しい経済状態が続いた。
- 3) 金大中の英文名前のイニシャルを取って、金大中政府が推進した生産的福祉は一般的には「DJウェルフェアリズム」と呼ばれる。
- 4) 韓国では政権によって異なる表現が使われるが、金大中政権は「国民の政府」と呼ばれている。
- 5) 韓国ではリハビリテーションを「再活」という用語で一般に使われている。
- 6) 条件付生計給与制度とは「勤労能力があるにもかかわらず自ら勤労に臨んでいない受給権者には、自活事業の参加を条件に生計給与を支給するが、正当な理由なく同事業に参加を拒絶した場合には生計給与を中止すること」と規定されている(保健福祉白書, 2001)。
- 7) 「国民基礎生活保障法」第九条五項では「保障機関は大統領令が定めることに従って、勤労能力がある受給者に自活に必要な事業に参加することを条件として生計給与を支給することができる。この場合、保障機関は第二十八条の規定による自活支援計画を参考にして条件を提示しなければならない」と規定している。
- 8) 勤労能力判定は年齢、健康、学歴、経歴などを基準に総100点を満点で70点以上であれば「上」に判定される。一方、70点以下の場合、一般の就業は困難であるが、共同作業場、自活共同体の参加が可能である。ただし、判定結果が70点以上であっても保育・介護などの要因で就業支援プログラムの参加が不可能な場合には非就業対象者に分類される。
- 9) 「基礎生活保障法」の第24条に「市長、郡守、区庁長は最低生計費の変動などにより、受給権者の範囲が変動する際、次年度の受給権者の規模を調査するため保健福祉部令に従い、第5条に規定された受給権者の次上位階層に対して調査することができる」と規定している。このように基礎生活保障法では最低生計費を基準に受給権者と次上位階層を区分している。つまり、次上位階層とは特定の基準と時点で所得の認定額が最低生計費の以上の階層であるので、公的扶助の対象から排除される集団といえる。こうした次上位階層が貧困問題と関連する重要な理由として、この階層が状況が変化することによって貧困層になり、給与の対象になる可能性があることがあげられる(李賢珠, 2000)。

- 10) 自活事業における死角地帯とは、最低生計費以下の集団のなかで基礎生活保障の受給から排除されている集団(例えば、ホームレス、ビニルハウス居住者など)のことを指す。
- 11) 労働部の自活事業参加者の規模が予想より少なかった要因として、次のことが挙げられる。その一つ目は、受給者の問題であり、彼らは職業訓練よりも職業紹介の方を好む傾向にあった。二つ目は、自活勤労と比較して職業訓練に参加する場合、経済的インセンティブが少なかったことである。三つ目は、自活対象者数が減少したことによって自活職業訓練機関の訓練に対する関心が少なくなったことである。
- 12) 英国は2000～2001年に労働部、教育部、福祉部を統合し、ワークフェアを専門的に担当している。また、フランスも1999年に福祉部と労働部を統合し、雇用連帯部を設立、社会経済部と部局の常任委員会がワークフェアを総括している。
- 13) 実際、2000年10月から2001年5月まで基礎生活保障制度から除外された受給者のなかで、約80%に該当する約8万人が勤労能力者として判定された。また、基礎生活保障受給者になるためには所得、財産、扶養義務者の有無、住居面積、自動車の保有の有無などの要件を定めている。

参考文献

Bell, Daniel. 1988. *The End of Ideology, with a new afterward*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
 保健福祉部, 2001, 2002『保健福祉白書2001, 2002』
 金大中, 2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
 保健福祉部, 1998『2000年代の国民保健福祉のビジョン』保健福祉部の内部資料
 ———, 2002『2001年地方自治団体の自活事業の総合評価結果』保健福祉部

—————, 2003『国民基礎生活保障事業案内(II)―自治事業―』保健福祉部
 鄭敬培, 2000『生産的福祉の課題と政策方向』韓国保健社会研究院
 ファンスドク編, 2000『生産的福祉のため労働政策の研究』韓国労働研究院
 —————他, 2002『勤労連携福祉政策の国際比較』韓国労働研究院
 徐東佑他, 2002『基礎生活保障受給者の勤労意欲鼓舞プログラムの効果提高のための方案研究』韓国保健社会研究院, 保健福祉部
 魯大明, 2001『自治事業に対する評価と政策代案』『保健福祉フォーラム』第60号
 —————他, 2002『自治支援活性化のため雇用創出, 支援体系の構築方案に関する研究』韓国保健社会研究院
 —————他, 2003『低所得層の自活強化のため教育訓練, 就業, 福祉サービスの連携方案』韓国職業能力開発院
 李台眞他, 2003『2002年低所得層の自治事業の実態調査』韓国保健社会研究院,
 自活支援課, 2003『低所得層の脱貧困のため自活政策推進方案』保健福祉部自活支援課
 朴純一, 2002『生産的福祉政策の成果と今後の課題』韓国保健社会研究院
 李賢珠, 2000『貧困と次上位階層』『保健福祉フォーラム』第41号
 労働部, 2003『総合就業支援計画』労働部
 キムスヒョン, 2000『市場経済と福祉政策』国家経営戦略研究院
 金美坤, 2001『受給者勤労誘引のため所得控除制度と自立積立制度』『保健福祉フォーラム』第60号
 (Mun Gu Yoon 東京福祉大学助教授)