

変容する韓国のワークフェア政策¹⁾

鄭 在哲

■ 要約

本稿では韓国のワーキング・プアの実情把握を通じて脱貧困政策としての基礎制度の自活支援事業と基礎制度の非受給ワーキング・プアの両面から、韓国ワークフェア政策の変容過程を検討した。貧困問題が二極の底辺に固定されるなかで、一方に自活支援事業の「条件付き受給者」が受給状態から脱出しても、雇用の不安定性と低賃金の状況に置かれ、他方に基礎制度の非受給貧困層がワーキング・プアとして注目され、新しい貧困として「再発見」された。そこで、韓国政府は不安定な労働市場での低賃金に事後的に金銭補助を行う勤労奨励税制を導入し、さらに、「社会的仕事」や「社会的企業育成制度」を導入するなど、積極的に低所得者に雇用の場を提供することで、福祉を受けつつ就労の実践を図ることとしたのである。しかし、これらの政策は始まったばかりであり、どれほどワーキング・プア対策として実績を上げるかは現時点では判断できない。今後、基礎制度の自活支援事業の在り方も含めたワークフェア政策全般が大きく変わる可能性もあり、その動向が注目される。

■ キーワード

ワークフェア、ワーキング・プア、勤労奨励税制、積極的雇用政策

はじめに

韓国で貧困問題が大きく取り上げられたのは1998年の経済危機による大量失業によってである。それまでの社会保険制度と生活保護制度では大量失業・貧困問題に対処することができず、制度から抜け落ちる多くの失業・貧困者がおり、早急の貧困救済が求められた。そこで当時の金大中政権は既存の生活保障制度から漏れる人々を救うために「国民基礎生活保障制度（以下、基礎制度）」を導入し、また貧困の予防措置として社会保険制度を整備した〔鄭2004、2008〕。その際に、基礎制度で保護される労働能力を有する被保護層には「福祉から就労へ」というワークフェア政策を徹底し、福祉と生産との関係を強く堅持する

ことになった。単に失業の減少ではなく、雇用率の上昇による「完全雇用」を目指した韓国政府にとって、就労努力を優先させ、「脱受給」を促すためには、労働市場の柔軟化による低賃金労働市場と何らかの接点を保っておく必要があったのである。

ところが、脱工業化とグローバル化が進展するなかで、雇用が第3次産業にシフトし、「福祉から就労へ」というワークフェア政策によって作られる雇用は、常に不安定性と低賃金によって貧困の危険にさらされやすい。とりわけ労働市場の二極化という不安定な状況が進行し、貧困問題が二極化の底辺に固定されれば、労働は「自立」した生活保障として機能することがますます困難になり、働いても十分な賃金やスキルの蓄積ができ

ず、さらに社会保険にも公的扶助にも保護されない社会保障制度から排除されたワーキング・プアが注目され始めた。貧困を除去するはずであった社会保障制度が、その保障システムから多くの貧困層を排除していることが指摘され、「20世紀型社会保障制度」ともいうべき、従来のシステムでは包摂しきれないことが次第に明らかになったのである。

そこで、韓国政府は失われつつある雇用情勢と社会保障制度の相互補完関係を修復すべく、福祉政策の重点をワーキング・プア救済に移すことにした。まず、低賃金労働市場を一応容認した上で、「福祉から就労へ」というワークフェア政策を一層強化しつつも、それを事後的に補償する新たな仕組みを導入した。さらに、より多くの雇用の場を提供するために、政府挙げての包括的かつ積極的な雇用政策を展開することにしたのである。

以上のような雇用と福祉との関係が変容するなかで、韓国で行われた様々な課題に対する一連の福祉改革、特に所得保障政策の領域を中心に、その動向を検討することが本稿の課題である。具体的には、第1に、韓国のワークフェア政策としての基礎制度の自活支援事業の実態を検討し、韓国のワークフェアの行き詰まりの実情を明らかにすること、第2に、基礎制度とは分離し、主にワーキング・プア対策として新たに実施された韓国型 EITC（以下、勤労奨励税制）を紹介する。第3に、ワーキング・プアに対する事後的所得補償となる勤労奨励税制をより実効性のあるものにするためには、雇用の確保が必要であり、「社会的仕事」や「社会的企業育成制度」などの積極的雇用政策を検討する。最後に、これらの3つの貧困対策と基礎制度との今後の行方について言及する。

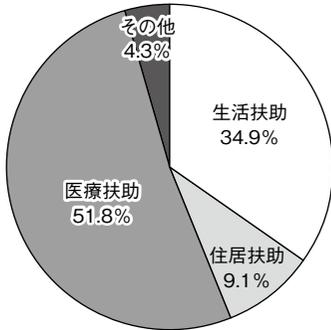
I 韓国ワークフェアの再編を迫る問題

1. 基礎制度の概要

韓国のワークフェア政策を検討する前に、韓国の基礎制度の全体像を把握することから始めよう。韓国の基礎制度は1999年9月に成立し、2000年10月から施行された。これで稼働能力を有する貧困者を保護しなかったこれまでの生活保護法に取って代わり、現代的な公的扶助制度として生まれ変わったと評価された。すべての国民を対象にした基礎制度であるが、労働能力を有すると判断された者を「条件付き給付者」とし、生計費を受給する条件として自活支援事業などに参加することを義務付けている²⁾。これがワークフェア政策として位置づけられているのである。

図1と図2は、2007年度の基礎制度受給世帯数と保障費を示したものである。給付総額は6兆4,700億ウォンで一般会計の4.1%に当たる。最も大きなウェイトを占めているのは医療扶助(51.8%)であり、給付費の半分を超えている。「基礎制度の医療保障化」とまではいえないものの、日本の状況とさほど変わらないと受け止められる。注意すべきは、韓国の医療扶助は「医療給与法」に基づいて給付されることになっている点である。要するに、基礎制度の受給者ではないが、医療給与法の対象になっている「次上位階層」³⁾などをも含めて医療保護を行う仕組みである。

次に、受給世帯の構成比をみると、最も大きなウェイトを占めているのは「一般世帯」である。保健福祉家族省が毎年調査する『国民基礎生活保障受給者現況』では「一般世帯」についての説明はないが、高齢者世帯や障害者世帯、母子世帯などを「脆弱世帯」と呼んでおり、こうした世帯より「安定した世帯」を「一般世帯」と呼んでいる[保健福祉家族省 2008:21]。従って、「高齢者世帯や障害者世帯、母子世帯など」の「脆弱世帯」以外の被保護世帯を指す「一般世帯」のなかには



出所：保健福祉家族省2008『2007年国民基礎生活保障受給者現況』（ただし、医療扶助額は国会予算政策処2009『2009年度予算案分析（Ⅲ）』）から筆者作成。

図1 基礎保障費

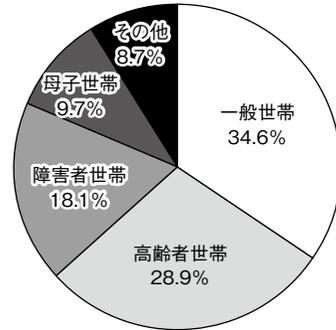


図2 基礎保障受給世帯数

多くの傷病者が含まれていると考えられる⁴⁾。ここで重要なことは、自活対象としてその可能性が最も高いといわれる母子世帯への支援に重点を置くのではなく、「一般世帯」の範疇に属している条件付き受給者の支援により重点が置かれている、ということである。

2. 「条件付き受給者」の決定と変更

(1) 条件付き受給者の決定

自活支援事業の対象者をどのように決めているかを簡単に説明する。自活支援事業の対象者はまず年齢によって区分され、18歳以上64歳以下の者は「労働能力あり」と判断される。次に、「労働能力あり」と判断された者のなかから障害者や傷病者などは障害・傷病の程度によって条件付加が免除される。それ以外の者には自活支援事業に参加することを条件として生計費を支給する「条件付き給付者」と決める。しかし、子供の扶養や介護を担当せざるを得ない者や大学生、障害者職業訓練などに参加している者、日雇い労働やその他の稼得活動をしている者、環境適応が必要と認められる者、アルコール中毒などで参加が困難であると判断された者などは「条件付加猶予者」となる。これらの者を除き、年齢や健康状態、学歴や

職歴などを考慮した「勤労能力点数表」に従って対象者に点数を振り分ける。

こうして総合点数70点以上が出た被保護者は、就業可能性が高い事業、もしくは強い労働強度を要する事業に参加することが義務付けられ、保健福祉家族省管轄の自活共同体事業か労働省の雇用支援センターに委託実施する事業に参加しなければならない。総合点数41点から69点までの者は保健福祉家族省や地方自治体が事業主体となって行う自活支援事業に参加することが条件付けられる。40点以下の者は「社会適応プログラム」に参加することになる。また、各地方自治体の判断で「次上位階層」にも自活支援事業への参加が一部求められる。

(2) 条件付加の変更及び支給停止

「条件付き受給者」は事業参加を拒否したり、途中で脱落するなどの条件不履行が3カ月連続の場合には同事業に参加することができなくなり、他の事業への保護変更が決まるまでに、生計費支給が中止されるサンクションを受けることになっている⁵⁾。また、一度参加した事業にいつまでも継続参加することにはなっていない。「条件付き受給者」のなかには、労働省の雇用支援センター

に委託された就業対象者が委託最初日から1年6カ月以上経過したにもかかわらず、自活できなかった場合は自活支援計画を変更し、保健福祉家族省の自活支援事業に参加することになる。保健福祉家族省の自活支援事業に3カ月が経過しても適応できない者が条件付加の変更を求めれば変更措置が可能である[保健福祉家族省 2008:34]。

条件付加の変更や終了に加え、自活支援事業の終了の判断基準ともかかわる「支給停止」は、一般労働市場との接点を持ちつつ被保護者の資格を維持している「条件付加猶予者」に特に重要である。自活支援を終了するためには、週当たり3日以上(22時間以上)働き、3カ月の平均賃金が最低生計費以上であると判断された日から1カ月後に自活支援事業が打ち切られる。また、日雇い労働やその他の稼得活動をしている「条件付加猶予者」も本人の申告所得によって判断されるが、同種労働の平均賃金や住居、生活実態などを勘案した上で、勤労維持型事業の20日分(1日5時間労働で2万ウォン)の賃金を適用する「推定所得」を付加する。こうして算出された所得水準が3カ月

間最低生計費以上であれば、保護を打ち切ることになる[キム・アンナ 2006:65-66]。「条件付加猶予者」として一般労働市場に参加するか、それとも「条件付き受給者」として自活支援事業に参加するかは3カ月ごとの自活支援事業の計画を立てる時点の状況によって変わるのである。これは自活支援事業の条件不履行者が少なくない一つの原因ではないかと推測される。また、労働省の雇用支援センターに委託し、職業訓練や就業斡旋などのサービスを受け、就労可能性を高めることも目指されており、条件付き給付は強制労働だけを意味するものではない。

3. 自活支援事業の現況

(1) 自活支援事業の概要

表1は、基礎制度の受給者と自活支援事業の参加者数を示したものである。まず受給者数は制度発足後から少しずつ減少してきたが、2005年から増加に転じており、2007年現在は約155万人となっている。対象者が増えたのは主に経済の低迷による長期失業者の増加と離婚率の急増が

表1 国民基礎生活保障制度受給者と自活事業参加者の推移

(人)

年度	被保護者	自活事業参加者(A+B)	国民基礎生活保障制度の自活支援事業参加者					次上位階層(B)
			小計(A)	事業参加希望者	条件付き受給者	自活特例者	雇用支援事業	
2001年12月	1,327,031	117,565	85,918	10,325	59,158	5,592	10,843	27,809
2002年12月	1,248,830	101,185	81,763	8,706	58,714	5,026	9,317	19,422
2003年12月	1,264,261	87,095	69,299	8,407	47,667	7,104	6,121	17,796
2004年12月	1,271,023	54,609	41,388	3,103	27,267	4,891	6,127	13,221
2005年12月	1,425,684	63,141	43,966	3,976	30,147	5,464	4,379	19,275

注：事業参加希望者とは、条件付き受給者ではないが、事業参加を猶予されたものの中から自発的に事業参加を希望し参加した者。自活特例者とは所得が保護水準を超えているが、暫定的に継続保護が必要であると認められた者。雇用支援事業は、保健福祉家族省が就業可能者として判断した者を労働省の雇用支援センターに委託して行う事業のことをいう。次上位階層は、地方自治団体の判断で自活支援事業に参加できるが、参加可能な事業は一部に限られている。

出所：キム・アンナほか2006『2006自活事業モニタリング及び評価研究』韓国保健社会研究院から一部加筆修正し筆者作成。

挙げられている。ところが、それとは反対に自活支援事業の対象者は減り続けており、2005年末現在、6万3,141人まで減っている。なかでも「条件付き受給者」は制度発足の直後である2001年12月には6万人弱であったものが、2005年12月には3万4,526人まで減少した。ちなみに、2007年末現在3万9,115人となっている。次に、雇用支援事業の参加者数であるが、一貫して減少傾向にある。その理由として、労働省に委託する就業対象者が年々減っていることに加え、条件不履行者が全体の20%（年平均）を占めていることがあげられている⁶⁾。

次に、自活支援事業に参加す条件付き受給者」に対しては、その自活を促すために主に2つの自活誘因策が設けられている。自活所得控除と自活特例措置がそれである。まず、自活所得控除制度であるが、これは当初の基礎制度には導入されていなかった。しかし、基礎制度が補充給付方式を採用しているため、受給者の勤労意欲の減退が危惧され、2002年から障害者職業再活参加者や学生、自活共同体参加者などに対して10%から15%の控除を認め、2005年4月からは現在的方式が定着した。控除対象者は学生や障害者職業再活事業参加者、自活共同体事業参加者、自活勤労事業参加者（2009年から勤労維持型事業参加者は除外）である。勤労所得控除は生計費とは別に毎月（20日）に「自活奨励金」として受給者本人に支給している。自活奨励金の支給額は（自活勤労所得×控除率30%）-（生計給付基準額超過所得）である。ここでの生計給付基準額は、現金給付基準から住居給付額を引いたもので、最低生計費ではなく、実際に給付される扶助額である。条件付き受給者が追加的所得を得ようとしても、その多くが生計給付額から差し引かれることになるため、就労参加を忌避し、自活奨励金を受給していないのが現状であり、その結果受給者の自立につながらないと批判されてきたのである〔ノ・デミョン、

2007：8〕。自活所得控除を世帯の特性に考慮した適用も提案されたが、こうした手法はとられていない。さらに労働省が行う職業適応訓練や自活職業訓練、自活就業促進事業などは自活所得控除を適用していない⁷⁾。

また、基礎制度の自活支援事業は、「自活特例」というインセンティブを設けており、最低生計費以上の生活水準を確保することになっても、直ちに受給資格を失うわけではない。「自活特例者」として最大3年間は医療扶助や教育扶助の受給資格を持ち続けられるため、これが自活に対する成果報酬の役割を担っているとされている。

（2）自活支援事業の低迷

①「脱受給」の状況

表2は2002年から2007年12月末までの保健福祉家族省の自活支援事業と、保健福祉家族省が労働省に委託実施した自活支援事業に参加した条件付き受給者が、どの程度自活に「成功」したかを示したものである。普段これを「自活成功率」と呼んでいるが、この「自活成功率」は非常に低い。

保健福祉家族省と労働省に分けて、参加者の特性や事業内容を中心に、「自活成功率」が低い原因を簡単に概括する。まず、保健福祉家族省の自活支援事業の場合は、「勤労維持型自活事業」の参加者の比率が46.8%と最も多く、自立可能性が高いといわれる「市場進入型事業」は16.0%、「社会的職業型事業」は37.2%にとどまっている（いずれも2007年度数値）。「勤労維持型自活事業」は、労働能力を有すると判断された者のなかから労働省に委託する「就業対象者」が除かれ、自活に結びつくことが見込めない高齢者や傷病者などが参加する単純就労型事業であるため、自活成功率を低くする原因となっている。

一方、労働省の自活支援事業の場合は、職業訓練の訓練費が低いこともあって、最初から訓練

表2 「自活成功率」の状況

区分	2002	2003	2004	2005	2006	2007
[保健福祉家族省]						
自活事業参加者数 (A)	72,446	63,178	76,093	52,240	53,570	54,190
自活成功者数 (B)	4,990	4,307	4,131	2,886	3,223	3,406
自活成功率 (B / A)	6.9	6.8	5.4	5.5	6	6.3
[労働省]						
終了者数 (C)	7,886	5,992	5,768	4,770	3,690	3,337
就業・創業者数 (D)	1,821	1,114	1,150	1,122	896	672
自活成功率 (D / C)	23.1	18.6	19.9	23.5	24.3	20.1

注：保健福祉家族省と労働省の「自活成功率」の定義は異なる。保健福祉家族省は「受給者のなかで、①就業及び創業を通じて労働市場に参加し受給者から脱出した者、②自活給付を受給して受給者から脱出した自活特例者、③他の理由から受給者から脱出した者の比率」を指しており、労働省は「保健福祉家族省から委託された条件付き給付者のなかで労働省の自活支援事業を終了した後就業または創業した者の比率」を意味する。

出所：国会予算政策処2007『2007年度決算分析(Ⅲ)』国会予算政策処から筆者作成。

参加を忌避したり、途中で職業訓練をやめる者が多く、その結果、事業終了者が非常に少ない。さらに訓練課程を終了しても短期間の職業訓練では、労働市場から求められる職業能力を身につけることが困難であるため、自活につながらないと指摘されている。

いずれにせよ、韓国の自活支援事業における「自立」とは、就業や創業などによる受給者からの離脱が「自立した生活」と見なされる傾向が強く、その効果も「自活成功率」という尺度で曖昧に捉えられているため、ワーキング・プアを含めた生きる選択肢を広げる意味での自活支援事業とは言えない状況である。

②低迷の原因

では、基礎制度に自活を促進する工夫が凝らされているにもかかわらず、自活支援事業が自活に結び付かないのはなぜだろうか。その理由として次の3点が挙げられる。

第1に、雇用情勢の問題である。「条件付き受給者」が自活に成功したとはいえ、その雇用形態は臨時職や日雇いなどの不安定雇用が87%であり、そのほとんどが最低生計費をわずかに超える

程度でしかない。そのためワーキング・プアと最低生計費水準の間を行き来する貧困層が62%にも及んでいる[韓国保健社会研究院 2006:16]。残念ながら一度自活に成功した者のなかでどれほど再び基礎制度の受給者として戻ってきたのかについては具体的なデータが見当たらないため、明らかではない。しかし、途中で労働省の自活支援事業を辞める途中脱落者は対象者の13.1%であり、就業率は30.1%であるが、就業や創業した者(自活成功者)のなかで「1年以上継続し就業や創業した者は17.5%しかない」[国会予算政策処 2008:425]ということから、「自活」したと見なされた多くの「脱受給者」はワーキング・プアの生活水準と変わりがないことがわかる⁸⁾。

第2に、給付体系の問題であり、これはall or nothing問題と深くかかわっている[ノ・デミョン 2005、2007]。現行基礎制度は所得が最低生計費を超えれば、他の住宅給付、医療給付、教育給付などのすべての給付が打ち切られるため、受給者の制度脱出動機を損なっているという指摘である。韓国は先進諸国と比べて福祉に依存する問題がそのほど深刻ではないがために、自立

しないことへのデメリットも大きくなかったことが、基礎制度の自活支援事業の低迷の原因ではないかとも考えられているのである。

第3に、条件付受給者に対する条件の付け方に問題があるのではないかという点である。条件を付けられた本人分の生計費を除き、残りの被扶養家族の生計費は支給されるため、条件を履行しない罰則としての自分の生計費の減少分に比べ、一般労働市場で得られる所得のほうがより高くなる。このため、自活勤労所得控除が導入されたのであるが、実際に控除を受けて自活奨励金という形で受け取る金額と支給停止されていない本人分の生計費の合計が条件を拒否してでも労働市場で稼げる金額を上回らない限り、条件付受給者は付された条件を履行しようとするインセンティブを持たない可能性がある。実際に生計費の減額世帯の平均減額期間が17カ月であり、年齢別に20代から30代が60%を占めている〔韓国保健社会研究院 2006 : 35〕という⁹⁾。

現在、自活支援事業の改革案として、基礎制度とは分離して新たに「自活支援制度(仮称)」をつくり、そこで自活支援制度に委託された条件付き受給者と未就業貧困層を中心に制度運用を行うことが議論されている。そのためには、基礎制度を個別給付方式に変え、自活支援制度の対象者もその個別給付を受給できるようにし、労働能力のない高齢者や障害者などに対しては別の所得保障制度を新たに設計することになるが、この提案に対して政策当局は予算増を理由に消極的な姿勢を見せている〔ノ・デミョン 2008 : 12 - 13〕。

以上のように、福祉から労働へというワークフェア政策を推し進めようとしても、ますます受給からの離脱と自立を同時に達成することは非常に困難な状況に逢着しているのが基礎制度の現状である。かつては対象者選定基準および給付体系の問題であるとされていたが、「最近の『自活成功

率』を含めて自活支援事業の成果に最も大きく影響を与えているのは自活支援事業の内部ではなく外部にある」〔ノ・デミョン 2008 : 18 - 19〕という見解は注目に値する。要するに、「『福祉から労働へ』と投げ返すことの困難は、投げ返される側の雇用情勢の悪化があり」〔埋橋 2007 : 15〕、福祉受給から離脱したとはいえ、働けば報われる *make work pay* が図られていなければ、受給者の就労意欲を高めることもワーキング・プアの拡大を抑制することもできなくなる。そのため、韓国政府は低賃金と不安定な雇用情勢を一応容認したうえで、積極的に雇用の場を提供する一方、それを事後的に「補償」する政策に大きく舵を切ることになったのである。

II 新たな就労貧困層対策の試み

1. ワーキング・プアの発見と規模

韓国でのワーキング・プア概念は非常に広い範囲で使われており、明確な定義は存在しないようである〔ノ・デミョン 2006 : 140 - 141〕。政策対象としてワーキング・プアの範囲を決める際には「働きながらも所得が全世帯所得の中央値の50%以下である者」をワーキング・プアとして定義しているのが普通である。しかし、ワーキング・プアという名称より広く普及しているのが最低生計費の1.2倍以内の低所得層(ボーダーライン層)を指す「次上位階層」という名称である。国民基礎生活保障法第24条では次上位階層を次のように規定している。「今後、基礎制度の被保護者となる可能性が高く、被保護者とはほぼ同水準の生活をしているが、被保護者として保護されていない階層」であり、施行令36条では、「受給者ではない者で、実際所得が最低生計費の100分の120未満の者」と規定している¹⁰⁾。従って、所得は最低生計費の1.2倍未満でしかなく、その他の受給条件を満たしていないため、被保護世帯でない者を

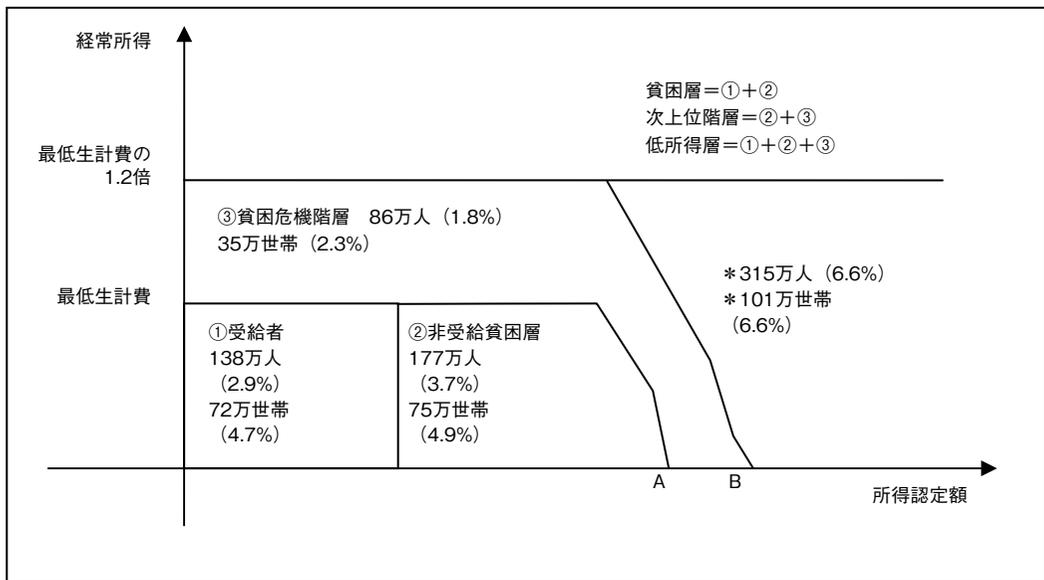
指している。

「次上位階層」が目ざされ始めたのは、国民基礎生活保障制度が成立してからである。事実、ある基準で線を引いたあとには、その線引きの妥当性を巡って議論が起こるのは自然な流れとも言える。この「次上位階層」に対して基礎制度の保護基準の引き上げや医療扶助、教育扶助などを個別に給付するなど、貧困対策にある程度の幅をもたせていたが、その給付対象も一部に限られており、これがむしろ貧困を見えにくくする一因でもあった。

ところで、自活支援事業の低迷と労働市場の二極化が進むなかで、低賃金で不安定な労働環境で働いているワーキング・プアが大きく取り上げられ、その多くが社会保険や公的扶助からも排除さ

れていることが「発見」された。これまでの「次上位階層」の概念では説明しきれない新しいリスクにさらされている貧困層が「発見」され、政府も以前のような基礎制度の自立支援制度だけでは不十分であるという認識を共有するようになった。

図3は2005年に保健福祉省が発表した「次上位階層実態調査中間とりまとめ」によって明らかになったもので、2003年基準のものである。基礎制度の受給者とほぼ同じ生活水準でありながら、受給者になっていない層でいつでも受給者になりうる「貧困危険層」を現す際によく持ち出されるものである。①は実際の受給者数であり、②は公的貧困線以下の所得水準しかないが資産などによって日受給者になっている層であり、③は実際の所得水準と所得認定額ともに受給基準の1.2倍未



注：Aは所得認定額(所得評価額+財産の所得換算額)が最低生計費の100%、Bは所得認定額が最低生計費の120%を指す。*は最低生計費の1.2倍以下の所得しかないが、所得認定額が最低生計費の1.2倍を超える者を指している。年金制度が成熟していないため、資産は持っているが、稼得所得が低い高齢者層が多く含まれていると推測される。※()内の比率は対総人口・総世帯比

出所：韓国保健社会研究院2005「低所得層実態調査」韓国保健社会研究院、ただし、ジョン・ミョンモクほか(2006)から再引用し筆者作成。

図3 「次上位階層」の規模

満の「低所得者」である。従って、韓国政府が打ち出した積極的な雇用政策や韓国型EITCの政策ターゲット層は主に②と③になる。

このワーキング・プアの87%が臨時職や日雇い労働者であり、多くの負債を抱えながら低賃金と不安定な雇用形態のなかで働いている。また、国民年金や雇用保険制度の加入状況もそれぞれ29%、25%と低いことが明らかになっている。さらに、一般労働市場で稼働活動をしているがゆえに、自活支援事業への参加が猶予されている「条件付き猶予者」の総所得が何も受給していないワーキング・プアより高いことが問題視され、一層ワークフェア政策の中心がワーキング・プアの「救済」に移ることになった。

2. 韓国型EITC制度（勤労奨励税制）の導入

(1) 導入経緯

勤労奨励税制は、2000年基礎制度がスタートする前からその実施の必要性が一部から主張された。当初、国民基礎生活保障制度には勤労誘引策がなかったため、労働能力を有する条件付き給付者を対象に何らかの就労促進策がなければ、福祉依存を強める危険性があると危惧されていた。ところが、所得の二極化への対処が新たな国の政策課題として登場し始めると、基礎制度の自活支援制度の対象だけでなく、次上位階層までを含み、緊急課題であるワーキング・プア対策を強化すべきであるという流れが形成された。その際にワーキング・プアは社会保険と公的扶助などのセーフティネットから漏れていることから「仕事を通じた貧困脱出支援政策」が「参与政府」の福祉基本課題として打ち出された。本来、基礎制度が対応すべき対象として考えられてきた「次上位階層」に対する対応策が勤労奨励税制へと移ることにもない、一部では基礎制度の給付体系を改革し、ワーキング・プアにも利用しやすい制度にするためには、個別給付方式に切り替えることが必要で

あるという議論もあった。しかし、そもそも就労可能性のある者にとって基礎制度の受給は極めて困難であるという事実があり、基礎制度を補完的に利用しながら就労を促進することになれば、それにかかる予算の急増を招きかねないという理由から、ワーキング・プアに対しては別の仕組みを設けて救済することになった。それが勤労奨励税制である。

ワーキング・プアの所得補助のために、勤労奨励税制を実施することになったが、その際に最も争点となっていたのはその対象に条件付き受給者や条件付加猶予者などを含めるかどうかについてであった。韓国政府は、基礎制度の統合給付体制と補充給付方式の下では、勤労誘引と脱受給を促すことができないと判断し、当分の間には基礎制度の受給者を適用対象から外すことにした[チェ・ヒョンス 2007: 101]。それで租税特例制限法¹¹⁾第100条の2から第100条の13に根拠を持つ「勤労奨励税制」という名称で2006年12月30日に公布された。ただし、適用時期を1年間猶予して2008年1月から施行するが、給付は2009年6月以降になっている。租税特例制限法に基づいて実施する理由としては、第1に、一部の世帯を対象にモデル事業として実施するものであることから、今後の課題に柔軟に対応できること。第2に、所得税法には規定がない払い戻し税額控除として定義していること。第3に、勤労奨励金が個人単位ではなく世帯単位として適用されていること、などである[チェ・ヒョンス 2007: 107 - 108]。

こうしたワーキング・プア対策としての勤労奨励税制に期待される役割は主に3点が挙げられている。第1に、ワーキング・プア層の多くが国民年金保険料を払っていないか、「納付猶予者」¹²⁾となっており、彼らの社会保険料負担を相殺する役割が期待される。第2に、勤労所得によって給付額が決まるため、一定区間まで就労のインセンティブとして働き、賃金の補助の役割が期待でき

る。第3に、児童を扶養する世帯への児童手当としての役割も期待される。

(2) 勤労奨励税制の概要

勤労奨励税制は2008年1月から適用実施されたが、給付が開始されるのは2009年6月末からである。そのため、本稿では給付の実態を反映することはできず、制度の概要の紹介にとどめておく。

①受給要件

勤労奨励金を受け取るには主に次の(a)から(c)の3つの受給条件をすべて満たすことが求められる。

(a) 所得基準

夫婦合算の総所得が1,700万ウォン未満であれば、申請できる。総所得の範囲には必要経費が認められる事業所得と不動産賃貸所得、必要経費が認められない勤労所得や年金所得、利子・配当所得などが含まれる。1,700万ウォンとしたのは全世帯の中位所得(3,380万ウォン)の50%(相対的貧困基準)と2006年度の最低生計費(4人世帯)の1.2倍に該当する政策対象である次上位階層を考慮した[ジョン・ミョンモクほか 2006: 24]。ただし、勤労奨励金の給付額を算定する際には、夫婦合算勤労所得のみを対象にしているため、事業所得のみの零細自営業者は給付対象から外れることになる¹³⁾。

(b) 財産評価額の基準

当初無住宅で財産合計額が1億ウォン未満とされていたが、最近の経済危機の状況を反映し、今年度から5,000万ウォン以下の住宅1戸、財産合計額が1億ウォン未満と財産基準が緩和された。この1億ウォンの基準は4人世帯の次上位階層の住宅や金融、自動車などの財産を考慮し、さらに住宅所有者の平均住宅価格(9,269万ウォン)の水準も参考にした[国税庁 2008]。

(c) 扶養児童基準

18歳未満の児童を1人以上扶養している世帯に

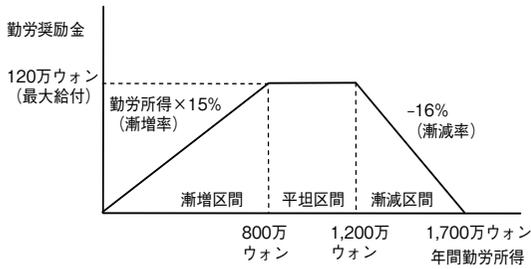
適用される。ただし、重症の障害を持つ者を扶養している世帯はこの年齢基準の適用を受けない。もともと2人以上であった扶養児童基準は2011年から1人以上の扶養児童基準に緩和される予定であったが、今回の景気対策として2009年度から適用されるように変更された。

②給付水準

2009年6月以降に給付され始める勤労奨励税制は還付可能な税額控除である。勤労奨励税制の算定プロセスは、まず勤労所得から人的控除や特別控除、社会保険料控除を行い、課税所得を算出する。この課税所得に所得税率をかけて税額控除前税額を算出する。そして、税額控除前税額から税額控除を差し引く。勤労奨励税制による給付額と納付税額の差がマイナスであれば、そのマイナス分を勤労奨励金として受け取ることができる。

勤労奨励税額控除額は、勤労所得がゼロの場合にはゼロであり、勤労所得が増えるに応じて3つの局面がある(図4参照)。まず、年間勤労所得800万ウォンまでは「漸増区間」になり、勤労所得に対して15%の割合で勤労奨励金が増える。当初の増額率は勤労者本人の社会保険負担分(7.19%)を勘案し、それより少し高め10%と決めていたが、最近の経済状況を反映して15%に引き上げられた。800万ウォンにしたのは、最低賃金労働者の年間賃金所得と同額にしたからである。次に、1,200万ウォンまでの区間を「平坦区間」といい、世帯当たり平均勤労者1.5人が最低賃金で働いて得られる年間賃金所得に相当する。最後に、勤労所得に対して-16%の割合で勤労奨励金が減る「漸減区間」があり、1,700万ウォンに達すると勤労奨励金はゼロになる。この1,700万ウォンは全世帯の中位所得の50%水準であり、最低生計費の1.2倍と同水準である[ジョン・ミョンモクほか 2006: 24]。

受給要件を持たず対象者は今年5月1日から6



年間勤労所得	勤労奨励金
① 0～800万ウォン	勤労所得×15%
② 800万～1,200万ウォン	120万ウォン (最高限度額)
③ 1,200万～1,700万ウォン	(1,700万ウォン－勤労所得) ×16%

出所：ジョン・ミョンモクほか(2006)から筆者作成。

図4 勤労奨励税制の模型図

月1日までに住所地の税務署または勤労奨励税制専用ホームページに申請する。その際に源泉徴収領収書と給与明細書(写本)、健康保険料の納付確認書など、勤労所得を証明できる資料を提出しなければならない。その後、勤労奨励税制の運用主体である国税庁が3カ月以内に所得把握と給付の支給決定を行い、さらに1カ月内に支給することになっている。

こうした勤労奨励税制が、ワーキング・プアの勤労誘引と所得補助としてどの程度の機能を果たせるかは、給付が始まっていない関係で不明であるが、効果の高低にかかわらず、適用対象者を次第に拡大していくことになっている。基礎制度の条件付き受給者には勤労奨励税制の申請資格が与えられておらず、今後も適用拡大の道筋は不明であるが、仮に、条件付き受給者や条件付加猶予者に対しても適用拡大されるようになれば、勤労所得控除や自活奨励金との調整は避けられないだろう。こうなると、基礎制度は高齢者や障害者などの非稼働層中心の制度として縮小・再編される可能性も出てくると思われる。

3. 積極的雇用政策

韓国政府は、「雇用なき成長」による失業問題、なかでも条件付き受給者やワーキング・プアなどの低所得者向けの政策として「財政を通じた雇用

支援政策」を積極的に実施している¹⁴⁾。それは、条件付き受給者が自活支援事業を通して福祉離脱者になってもそのほとんどがワーキング・プアとして不安定な仕事に従事し、低い所得しか稼げないでいれば、勤労奨励税制(特に漸減区間)の勤労奨励金も少なくなるため、できるだけ継続性のある仕事に就くような支援が必要であるという判断からである。この勤労奨励税制がワーキング・プアに対する事後的措置であるとすれば、「社会的仕事」や「社会的企業育成制度」は事前的措置として位置付けることができる¹⁵⁾。

「社会的仕事」とは、その定義の曖昧さはあるものの、「社会的に有用な仕事であるが、収益性が低いため、市場に任せれば、十分な供給が期待できない保育・看病(付き添い看護)・保健・医療など社会福祉サービス分野と、文化・観光・環境(リサイクル)などの公共サービス分野に対して政府の財政支援と民間の人的資本を活用して提供する仕事」[企画予算処 2007]のことをいう。こうした「社会的仕事」に対して労働省が中心となって多くの関連省庁が法的整備や財政支援等の積極的な措置がとられている[ホンヒョン・ミラほか 2008]。最初は長期失業者や低所得者、失業した若者を雇用する非営利団体に対して賃金を全額または一部補助し、社会保険料も支援するなど、主に財政支援が中心であった。しかし、主な

支援対象である非営利団体は収益性が低い事業を行う場合が多いため、事業そのものの継続性が問われ、政府からの財政支援がなくなれば、雇用の場を失いかねないという危惧さえ出始めた [パク・チャンニム 2008: 26]。

そこで、雇用の創出を前提に、収益も見込まれ、事業の継続性が期待できるという理由から営利団体も含めた企業そのものに対する育成策も並行する政策に乗り出した。それが「社会的企業育成制度」である。「社会的企業 (social enterprise)」として資格を認定されるためには、「組織の主な目的が低所得者や障害者などの社会的弱者に対して雇用を提供したり、社会サービスを提供し、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を実現すること (社会的企業育成法第8条) が規定されている。さらに同法施行令第9条では、その判断の具体的な基準が示されている¹⁶⁾。労働省から「社会的企業」として認定を受けた企業にはさまざまな税制優遇措置や賃金補助、社会保険料などの補助金が与えられる¹⁷⁾。こうした積極的雇用戦略の背景には、何よりワーキング・プアの就労支援策として最も有効な手段は、雇用情勢の改善であるという判断があった。

韓国政府が「社会的仕事」や「社会的企業育成制度」を通じ、非営利組織や民間企業とのパートナーシップの強化に乗り出したのには主に2つの理由があった。1つ目は、前述したように、自活支援事業を通じて就業や創業に結び付いても、働き続けられるような支援がなければ、再び自活支援事業に戻らざるを得ず、こうした悪循環が繰り返し行われることは、働くことに対するインセンティブにならないからである。2つ目は、韓国独特の事情によるところが大きいように思われる。韓国は就業者に占める自営業者の割合が33.6% (2005年) と非常に大きく、その大体の業種も卸・小売業や飲食 (食堂) や宿泊業などに偏っており (36.6%)、そのなかで従業員5人未満が86.5%に

も及ぶ [イ・テギユウ 2009: 32]。さらに、自営業者の一人当たり年間平均所得も労働者の約53.4%しかなく、ほとんどが個人事業の自営業者として分類されている。そのため、開業・廃業も激しく常に雇用不安の状態にさらされやすい構造となっている [韓国労働研究院 2008: 77]。

一方、社会サービス分野、なかでも保健医療福祉分野は、ほかの国に比べて対GDP比に占める比重が非常に小さく (2.4%)、こうした分野を零細の自営業者をはじめ、低所得者の雇用の受け皿として活用することが国家戦略となったのである。政府自らが雇用創出 (雇用補助及び公共部門の直接雇用) に大きく舵を切ることになったのは2003年ころであり、2005年には雇用保険法を改正し、自営業者にも職業訓練や斡旋を可能にした。具体的には、雇用保険法第3章 (雇用安定・職業能力開発事業) を大きく変え、今現在は被保険者ではないが、以前被保険者であった者や就職の意思を持つ者に対しても雇用安定・職業能力開発事業を実施するとしている (第15条1)。さらに、雇用安定、職業能力開発、雇用創出をした事業主に対する支援や非営利団体に対しても財政支援ができるようになった。零細自営業者らに社会サービス分野への業種の転換を奨励することで、公益性の高い事業を中心として雇用創出を狙ったのである。最近では、保育や看病、リサイクルなどの事業に公益性を持たない営利企業の参入も認めるなど、さらなる認定緩和が進められている¹⁸⁾。

結びにかえて

以上、ワーキング・プアを媒介として脱貧困政策としての基礎制度の自活支援事業と基礎制度の非受給ワーキング・プアの両面から、韓国ワークフェア政策の変容過程を検討した。まず、基礎制度の自活支援事業では脱貧困にあまり効果がない

ばかりか、長い時間と財源を投入して自活支援事業の条件付き受給者が受給状態から脱出しても、雇用の不安定性と低賃金の状況に置かれているワーキング・プアと何ら変わりがないと批判された。一方、労働市場の二極化という不安定な状況が進行し、貧困問題が二極の底辺に固定されるなかで、基礎制度や社会保険から排除されている非受給ワーキング・プアの貧困問題が「新しい貧困」として「再発見」された。

そこで、韓国政府は不安定な労働市場での低賃金に事後的に金銭補助を行う勤労奨励税制を導入し、また、「社会的仕事」や「社会的企業育成制度」の導入など、積極的に低所得者に雇用の場を提供することで、福祉を受けつつ就労の実践を図ることとしたのである。

今後、ワーキング・プア問題が大きくクローズアップされるなかで、これまでの統合給付方式や補充給付の原則を維持したままでは、自活支援事業はそのウェイトをますます落とさざるを得ず、現状のままだと、自活事業参加者の対象者は母子家庭しか残らないだろうと予測される。そのため、基礎制度の自活支援事業は現在の統合給付方式を改め、個別給付方式に転換するとともに、これまで対象にしてこなかった非受給者のなかでの未就業貧困層にもその支援の対象を広げようとする新たな対策が模索されている。給付方式を個別給付に変えた後、自活支援事業を基礎制度から分離・独立させ、新たな「自活支援制度」をつくり、既存の雇用支援制度との連携を図ろうとしているのである。一方、労働省の社会的仕事や社会的企業育成事業は、営利・非営利を問わず、一定の条件を満たす企業、またはその企業を育成し、基礎制度の自活支援事業に参加できないワーキング・プアや障害者や高齢者などの社会的弱者ための雇用支援事業をより拡大しようとしている。しかし、しかし、自活支援事業の一部の事業と保健福祉家族省の「社会的仕事」、労働省の「社会的仕事」と

「社会的企業育成制度」との間では事業の競合や重複が存在しており、これらを巡ってどの省が主導権を握って実施するのが妥当かについては未だに結論が出ていない状況である。いずれにせよ、今後の韓国福祉政策は、就労福祉給付と積極的雇用政策、勤労奨励税制の給付とがいかに歩調を合わせながら、ワーキング・プア問題に対応できるかにかかっているといえる。これらの動向は今後の課題としたい。

注

- 1) ワークフェアにはさまざまな定義があるが、ここでは「なんらかの方法を通じて各種社会保障・福祉給付を受けている人々の労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」[埋橋 2007:18]に従う。
- 2) 基礎制度の自活支援事業は経済危機の際に実施された失業者救済策の一つである公共勤労事業を統合・継承している。詳しくは鄭在哲 [2008b] を参考されたい。
- 3) 「次上位階層」とは最低生計費の1.2倍以内所得水準しかない低所得層をいう。この次上位階層には対する医療扶助は今年度から国民健康保険法に基づいて国民健康保険制度がその医療費を負担することになった。
- 4) 気になるのは、障害者世帯が18.1%と少なくないことである。これは低額の障害者手当はあるものの、国民年金制度に障害基礎年金がないことが影響しているのではないかと考えられる。
- 5) 保健福祉家族省はこれを事業参加の「中止」ではなく、「終了」という言い方をしているが、実際には、当該事業への参加が中止された受給者に次の自活支援事業の参加を義務付けるまでの「待機期間」として扱っているようである。
- 6) 就業対象者選定を担う地方自治体の担当者は受給者の福祉ニーズの把握と対応を優先しており、就業問題には形式的な対応にとどまっていることが原因であるという指摘もある。詳しくはキム・アンナほか『2006自活事業モニタリング及び評価研究』2006、韓国保健社会研究院を参照。
- 7) その理由はわからないが、訓練は参加者本人の人的資本への投資であるためではないかと思われる。
- 8) こうした状況の下では非保護者が基礎制度から「脱受給」したとしても不安定な雇用形態を維持しながら生活することより被保護者状態に安住しようとする誘因がより強く働くこと危惧されている。
- 9) その他にも自活参加期間を制限すべきであるという

議論や条件不履行者にはより厳しいサンクションを課すべきだとする主張も見られる。

- 10) リ・ヒョンジュ [2006: 90] では福祉需要潜在層として定義している。
- 11) 日本の租税特別措置法に当たる。
- 12) 「納付猶予者」とは、国民年金法第91条によると、事業中断や失業、休職など保険料を納付することができない場合、申請によって保険料の納付が猶予されている者を指す。
- 13) 自営業者は2014年度から適用されることになっている。その理由として自営業者のなかで課税対象者の割合が52.5%しかなく、帳簿記帳率も53.6%にとどまっているためであるという。詳しくは国会財政経済委員会 [2006: 76] を参照されたい。
- 14) 韓国政府の積極的雇用政策の対象にはワーキング・プアをはじめ、若者失業や障害者、一般国民も含まれており、必ずしもワーキング・プアのみを対象とするものではないが、就労を重視する福祉政策への転換が強まっており、ワーキング・プア向けの政策として重要性を増していることは確かである。
- 15) 積極的雇用政策を予算面から見ると、労働省がもつとも多く、次に保健福祉家族省、女性省の順になっている。財源は一般会計と雇用保険基金からなっている。
- 16) ①主な目的が社会的弱者に雇用を提供する場合は、全従業員100分の50以上が社会的弱者であること、②社会的弱者に社会サービスを提供する場合は全サービス対象者の100分の50以上が社会的弱者であること、社会的弱者に雇用を提供するとともに社会サービスを提供する場合は社会的弱者の比率がそれぞれ100分の30以上であること、判断が困難な場合には「社会的企業育成委員会」の審議を経て労働省長官が決定することになっている。商法上の会社である場合は、剰余金の3分の2以上を社会的目的に使用しなければならない。
- 17) 2008年10月現在「社会的企業」として認定された企業は約100企業であり、2012までに1,000企業にまで増やす計画である [パク・チャンニム 2008: 21]。
- 18) しかし、保健福祉省の「社会的仕事」と労働省「社会的企業育成制度」は「社会的弱者の範囲をより狭める必要がある」という指摘もあり、急速な認定緩和には慎重な意見も少なくない。詳しくはパク・チャンニム [2008] を参照。

参考文献

日本語 (ヒラガナ順)

- 阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義 2008『生活保護の経済分析』東京大学出版会
 岩田正美 2007『現在の貧困』ちくま新書

- 岩田正美 2008「社会政策研究としての貧困研究」社会政策学会編『社会政策創刊号』ミネルヴァ書房
 埋橋孝文編著 2007『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社
 大沢真理 2007『現在日本の生活保障システム』岩波書店
 鄭在哲 2005「韓国における経済危機と社会保障制度の成立」『法政大学大原社会問題研究所雑誌』No.562・563
 鄭在哲 2008a「韓国の経済危機と公共勤労事業の展開」『アジア経済』Vol.49, No.5
 鄭在哲 2008b「韓国の国民基礎生活保障制度の制定過程の研究」早稲田大学大学院『商経論集』No.94
 長沼健一郎 2008「自立『支援』のための政策手法の検討」菊池馨実編著『自立支援と社会保障』日本加除出版株式会社
 根岸毅宏 2006『アメリカの福祉改革』日本経済評論社
 宮本太郎 2002「福祉国家再編の規範的対立軸」『季刊社会保障研究』Vol.38, No. 2

韓国語 (カナダラ順)

- 韓国労働研究院 2008『労働レビュー』No. 43
 企画予算処 2006『社会サービス拡充戦略』企画予算処
 キム・アンナ 2006『2006自活事業モニタリング及び評価研究』韓国保健社会研究院
 キム・ハウォン 2008「勤労貧困層に対する雇用支援方策」『労働レビュー』No. 43
 国税庁 2008『勤労奨励税制解説』国税庁
 国会予算政策処 2007『2007年度決算分析 (III)』国会予算政策処
 国会予算政策処 2008『2009年度予算案分析 (III)』国会予算政策処
 国会財政経済委員会 2006「租税特別制限法一部改正法律案審査報告書」国会事務処
 ノ・デミョン 2003「自活事業に対する評価及び今後の推進課題」『保健福祉フォーラム』第84号
 ノ・デミョン 2004「自活支援制度の改善方策：自活制度の問題点と改善方策」自活支援制度改善方策に関する政策討論会資料集
 ノ・デミョン他 2006「勤労貧困層のための自活支援法律体系の改善方策」韓国保健社会研究院公聴会資料
 ノ・デミョン 2008「自活支援政策の争点と課題」『保健福祉フォーラム』No. 144
 パク・チャンニム 2008「社会的企業育成政策の争点と課題」『保健福祉フォーラム』No. 144
 保健福祉家族省 2008『2007年国民基礎生活保障受給者現況』保健福祉家族省
 イ・テギユウ 2009「サービス産業の現況と政策的課題」『経営界』(2009年2月)
 イ・ヒョンジュウ 2006「次上位階層の意味規定及び代案

的基準」韓国保健社会研究院社会保障研究室『貧困と不平等の実態及び政策代案政策討論会資料集』韓国保健社会研究院公聴会資料集
ジョン・ピョンモクほか 2006「我が国の現実にあった EITC 実施方案」韓国租税研究院 EITC 政策討論会資料
チェ・ヒヨンス 2007「勤労奨励税制 (EITC) 施行方案の

主要内容分析及び政策課題』『保健福祉フォーラム』
No. 134
ホンヒョン・ミラほか 2008『2007 年度労働省社会的仕事創出事業研究報告書』失業克服国民財団共に働く社会

(Jung Jai cheol 早稲田大学院博士課程)