

## 韓国の経済危機と公共勤労事業の展開

ちよん ぜ ちよる  
鄭 在 哲

### 《要 約》

韓国は1997年末から経済危機にさらされ、大量の失業者を抱えることになった。失業者救済のために実施された様々な失業対策のなかでも、予算や参加者の規模からもっとも大きな失業対策事業が公共勤労事業であった。本稿では、失業者に対する労働力保全策として実施された公共勤労事業が、どのように構想され、いかなる変容を辿りながら失業者に対する救済事業として展開されたかを分析した。「前職の失業者」の救済のために構想・実施された公共勤労事業は、その展開過程で労働力保全政策のなかに貧困政策の役割を併せもつようになる。その結果、事業参加基準等が大幅に緩和され、生活保護制度の自活保護対象者（生計費を受給せず、就労支援のみ受ける被保護者）に対して実施されていた特別就労事業との境界が不明確になった。そこで、両事業の差別性を強調すべく、事業の多様化が模索されるなかで、雇用創出型事業と単純救済型事業に分化されるようになった。このような変容過程を辿りながら、国民基礎生活保障法の自活事業の一部として統合・整備されたのである。

はじめに

- I 公共勤労事業の構想
- II 公共勤労事業の展開
- III 特別就労事業  
おわりに

### はじめに

1997年末、韓国経済は朝鮮戦争以降もっとも大きな危機的状況に陥り、膨大な失業者を抱えることになった。政府は、大量失業や貧困問題に対処すべく、「総合的失業対策」を打ち出し、雇用保険制度の拡充、公共勤労事業の実施、生活保護制度の拡大など、応急措置として積極的に失業対策を展開せざるを得なくなった。一連の失業対策のなかで、緊急に就労の場を提供し、失業者の生計を保障するため、予算の面と救済

人数の面でもっとも大きくかつ中心的な役割を果たしたのが公共勤労事業であった<sup>(注1)</sup>。公共勤労事業は1998年2月20日に全面改正された雇用政策基本法の第28条を根拠としていた。当該規定によれば、「労働部長官は産業別・地域別失業状況を調査し、大量の失業者が発生しているか、発生する恐れがある場合、または失業者の就業促進等の雇用安定を促す必要があると認められるときには、関係中央行政機関の長との協議を経て失業対策事業を実施」できる。特に、同条第5項では「失業者に対する就労事業等の実施」と規定されている。ここでいう「就労事業」と生活保護制度の自活保護対象者に対して行う「就労事業」とはどのように区別できるかという問題が国会などから指摘され、政府は「失業対策事業」の「失業」という用語を意図的に

避けるため、また、職業訓練や公共部門の雇用創出なども含める必要性があるということから、事業名称を「公共勤労事業」とした<sup>(注2)</sup>。

公共勤労事業は、最初は経済危機によって一時的に仕事を失う労働者、とりわけ雇用保険未適用事業所から出る失業者を対象とした失業対策事業であった。しかし、後述するように、そこに多くの自活保護対象者や日雇労働者が参加するようになり、労働政策と社会福祉政策の接点として、ある時には雇用保障政策として、ある時には救貧政策として展開され、生産性の向上と救済機能の同時達成という至難の課題が突き付けられた。このような困難な課題を背負っていたがゆえに、公共勤労事業は参加基準や対象事業、就労条件等の度重なる変更をとまなうことになった。本稿は、このような生産性向上と救済機能の同時達成を課された公共勤労事業が、当時の失業対策や社会保障政策のなかでどのように位置づけられ、施行されるなかでどのように揺れ動き、いかなる問題が浮上したかを検討するものである。さらには、このような問題に対して政府はいかなる対応をしたかについても論証する。つまり、公共勤労事業をめぐる制度変化とその構造を検討し、失業対策におけるその特徴を把握することが本稿の課題である。

本論に入る前に、公共勤労事業に関する先行研究を簡単に検討しておこう。まず、チョン他(2000)ではおもに1999年に行われた公共勤労事業を雇用創出による失業者救済とその生計補填効果を中心に論じており、失業情勢の変化に伸縮的に対応したことで失業情勢の緩和に貢献し、特に日雇職労働者の救済効果をもっとも大きな事業であったと評価している [チョン他2000, 18-23]。だが、1998年の公共勤労事業は

どのように失業者を扱っていたのかについては分析していない。キム・ゾンチョン(1999)は生活保護制度の特別就労事業にまで検討対象を広げ、公共勤労事業の内容が特別就労事業と重なり、生産性が低く、臨時的な失業対策にすぎないなど、公共勤労事業の問題点を指摘しながら批判した。だが、公共勤労事業は雇用創出型と単純就労型に二分化されるようになること、特別な技術や経験が不要な事業にしたため、生産性より救済性が重視されたこと、そのため特別就労事業へと接近したことなどを看過している。リ・ビョンロク(2000)やその他の研究<sup>(注3)</sup>も、公共勤労事業の事業展開過程を追うのではなく、ある一時期の公共勤労事業の問題点を指摘するため、断片的な記述に止まり、失業対策のなかでの公共勤労事業の実施構造、事業実施過程における救済対象や救済方法の変容などを事業の展開過程のなかで歴史的に位置づけようとしなない。これらの先行研究がある時期に限定し、おもに事業の生産性と効率性を指摘するのに終わっているのに対して、労働部が刊行した『失業対策白書』は金大中政権の失業対策を包括的に捉えており、公共勤労事業の規模や就労条件の変化など、その全体像を掴むにはもっとも適しているが、執筆を担当した省庁間の統一性が弱い。

以上のように、ごく一部の研究を除き、公共勤労事業に対する体系的かつ公式的な評価は未だにほとんどない [リ・ジュウヒ 2001, 209] のが実情である。その理由は、先行研究のほとんどが公共勤労事業をスナップショット的に捉えているだけで、政府は失業者をどのように処理しようとし、失業者は状況変化にどのように対応したのかを観察せず、一面的な評価にとどま

っているためと思われる。

したがって、本稿では歴史動的に把握することによって初めて、冷静な政策評価とその意味が得られると考え、先行研究が等閑視していた公共勤労事業の展開過程について、その構想段階から事業分化の段階、国民基礎生活保障法（以下、基礎法）が制定されるまでの期間に限ってその実施構造を論証する。この時期に限定するのは、その労働政策と貧困政策の渾然一体の状況がもっとも鮮明に現れているためであり、その後の事業展開は基礎法との関係で改めて論じる方がよいと思われるからである。

公共勤労事業は失業者のために一時的に仕事の間を提供して応急的に救済する事業として実施されたが、どこまでを「失業」とすべきかについて議論がなされ、また、ソーシャル・セーフティネットの「死角地帯」<sup>(注4)</sup>に置かれた多くの失業者と貧困者に対する救済策が求められるようになり、貧困者などを失業者のうちに含めて救済するよう、公共勤労事業はより拡大していった。事業の拡大とその多様化が進むなかで、その事業内容もきめ細くなるが、大きく分けて雇用創出型事業と単純救済型事業という2つの事業内容に二分化されていくことになった。前者は学卒失業者やホワイトカラー失業者、熟練労働者などを対象とするようになり、雇用創出政策（経済政策）との連携が模索されたが、問題は後者の単純就労型事業が長期失業者、不熟練労働者に占められ、生活保護制度の特別就労事業に接近していたため、それらの事業区別が付かなくなっていた。雇用創出型事業は景気回復にともない、その事業規模が縮小していくと予想されたが、単純就労型事業については、特別就労事業や時限保護対象者を含めた制度の

整備・統合を迫られたのである。

このように公共勤労事業の変容過程を生活保護制度の特別就労事業と合わせて検討するが、それに加えて、これらの事業と何らかの関連性をもちながら変化してきた雇用保険制度の各種延長給付や時限保護措置なども視野に入れ、総合的失業対策のなかで検討する。

本稿の構成は次のようになっている。まず第Ⅰ節では、公共勤労事業を実施した背景を考察し、失業対策のなかにそれを位置づける。第Ⅱ節では、公共勤労事業が実施されるなかで、事業への参加資格や選別基準の変更、対象事業の多様化、賃金の変化などがなぜ生じ、また、なぜ生産性事業と救済機能事業に分化していったのかを論じる。第Ⅲ節では、失業政策のなかでも救貧政策として分類される特別就労事業と関連づけて考察する。

## I 公共勤労事業の構想

### 1. 失業対策における公共勤労事業の位置づけ

政府は1997年12月3日にIMFとの間で、資金支援と関連して韓国が履行すべき事項について合意し、いわゆる「IMF体制」が始まった。3カ月ごとに資金履行事項をチェックし、その上で段階的に追加支援を受けることになったが、なかでも財政政策においては、金融部門の構造調整費用がどれほどかかるか確定できないため、その費用の充当のために1998年は緊縮財政を堅持することになった。急速に経済規模が萎縮すると予測されたので、財政赤字をGDPの1.5パーセントに維持し（IMFは5パーセントまで容認するとしたが、最終的には4.2パーセントにとどまった）、不足する税収確保のため、付加価値税

の課税範囲の拡大、非課税・減免措置の縮小による法人課税対象の拡大、各種所得控除などの縮小、特別消費税および交通税の引上げ措置などが講じられ、歳出においては経常支出の削減、特に民間支援部門の削減と優先順位の低い資本支出の削減が模索された。それと同時に、労働市場の改革とともにソーシャル・セーフティネットの拡充も盛り込まれていた。

政府は具体的な合意事項の履行を円滑に進めると同時に、企業倒産などによる失業者救済策を模索した。まず、政府は労働市場の柔軟性を確保し、労働力の再配置を促進すると同時に、雇用保険制度に関しては、その適用事業所の拡大や失業受給期間の延長など、適用拡大を図った。だが、雇用保険の未適用事業所からの失業者、自営業者など、失業給付<sup>(注5)</sup>の受給資格のない当面の失業者に対しては、雇用保険とは別に、雇用政策基本法の改正（1998年2月20日）を行い、その第28条の失業対策を講じることで、ソーシャル・セーフティネットの充実が図られることになった。この第28条の失業対策は、雇用政策基本法の「失業者に対する就労事業」、すなわち失業者に対して行う事業であったが、生活保護法の自活保護対象者に対して行う「就労事業」という貧困対策と区別し、失業者の労働力保全策として、この事業は公共勤労事業と名づけられ、公共事業が縮小されるなかで、その不足分の雇用機会を補う役割も担っていた。

このように大きな役割を担わされた公共勤労事業は金大中政権の失業対策のなかでどのように位置づけられていたのか。それを解くためにはまずソーシャル・セーフティネットという概念とその範囲を規定することから始めなくてはならない。ソーシャル・セーフティネットは個

人や家計の予想できないリスクへの対応のための社会政策プログラムを意味するが、その定義や守備範囲については様々な議論があり、必ずしも明確な定義はできない〔寺西 2003, 6-7〕。貧困の予防や貧困の救済のための様々な制度的装置として定義される場合もあれば、社会保障制度と同様の意味で使われることも多い〔リュウ・ギルサン 1998, 3〕。とはいえ、当時の失業対策のおもな対象がIMF経済危機によって発生した失業者であったため、(低所得)失業者のソーシャル・セーフティネットの構築が最優先され、それを達成するための雇用保険制度の拡大とそれを補完する公共勤労事業を第1次社会的安全網として位置づけ〔リュウ・ギルサン 1998〕、それを基軸に失業対策を講じるようになったことは確かである。つまり、まずは特別な予算措置の必要がない、労使の保険料負担からなる雇用保険制度を適用事業所の拡大等の内容とする改革を実施したのである。これが第1次社会的安全網として位置づけられ、そこから漏れる失業者には雇用保険制度の失業給付が全事業所にまで拡大給付される（1999年4月）までは公共勤労事業で金銭給付の代わりに仕事を与えて救済することになっていた〔ハ・ガブレ 1998〕。このような金大中政権の失業対策ないし社会保障政策に対してIMFや世界銀行も反対しなかった。1998年はこれらの事業を中心にして何とか乗り切れると思ったのかもしれない。

一方、失業対策の一環として公共事業を要求する動きがなかったわけではない。1998年初めこそ公共事業の拡大を要求する動きはそれほどなかったが、98年の第1期公共勤労事業実施以降は、「このような非効率で生産性も低い事業に1兆ウォンを費やすよりも公共事業を拡大し

たほうがましである」との主張が多くみられるようになった。

## 2. 公共事業と公共勤労事業の関係

韓国では公共事業に関する明確な定義がなされていない。行政側では「国策事業」と呼ぶことが多いが、一般的には投資主体や事業主体による区分ではなく、政府と政府企業を含めた公共投資が形成する固定資本として「社会間接資本」(SOC) という、より広い概念として捉えているのが現状である [ヤン・ジジョン 1994]。本稿でもそれらを明確に定義することなく、公共事業として扱うことにする。

IMFとの合意による歳出削減と税収拡大を通じた均衡財政を達成することを突き付けられた政府は、財政の緊縮方針のもとに、公共支出の削減が避けられなくなり、公共事業関連予算も規模縮小を余儀なくされた。政府は経済危機以

前に編成された1998年度の予算を「一から出直し」[『中央日報』1998年1月24日] するために、第1次追加更正予算案では実施中の工事を除き、新規事業の取り消しや一時中断が決まった。

表1をみればわかるように、IMF経済危機の影響を受けていない時期に作成された1998年度予算案では、公共事業費は例年通りの約10パーセントの増加が決まっていた。しかし、IMF危機後の第1次追加更正予算案で増加分のすべてが削減された。その後、第2次追加更正予算案で1兆2000億ウォンが増額され、最終的に1兆853億ウォンの増額となった。だが、この増額は新規公共事業の拡大と捉えるよりも、異常な高金利、輸入原資材価額の暴騰に苦しんでいる公共事業参加企業への救済策として捉えた方が適切だと思われる<sup>(注6)</sup>。この間の事情をみるために、ここで建設業を例に取り上げてみると、

表1 1998年度公共事業関連予算 (第1次・第2次追加更正予算案)

(単位: 億ウォン)

区 分		1997年度	98年度 予算(a)	98年度 第1次追加更(b)	増減(b-a)	98年第2次追加更 増額分(予算案)
道路	高速道路	12,205	14,349	12,979	▲1,370	5,000
	国道	37,697	39,492	36,053	▲3,439	—
鉄道	高速鉄道	5,396	5,297	4,128	▲1,169	2,500
	一般鉄道	12,194	13,673	11,656	▲2,017	
地下鉄		8,139	10,148	9,441	▲707	—
港湾	新港湾	1,724	2,833	2,056	▲777	1,000
	一般港湾	7,568	7,456	6,752	▲704	
空港	インチョン国際空港	3,646	4,815	4,791	▲24	2,500
	一般空港	2,327	2,548	2,346	▲202	—
	空港安全施設	126	282	276	▲6	—
水資源	ダム	4,427	3,753	3,303	▲450	1,000
	治水	3,259	3,364	2,931	▲433	
産業団地		2,596	3,658	3,445	▲213	—
合 計		101,304	111,668	100,157	▲11,511	12,000

(出所) 予算決算特別委員会の財政經濟部国会提出資料から一部加筆修正し、筆者作成。

大韓建設協会が毎月発刊する『月刊建設経済動向』では、IMF体制の衝撃にともなう景気沈滞は、高金利と内需激減とともに、住居用建築を中心とした民間部門の建設需要の激減をもたらした。国内建設工事の契約実績でみた場合、1998年の年平均が前年比で公共工事は11.4パーセント、民間工事は57.5パーセントも減少したことがわかる。また、建設受注を受注額ベースで見ると、対前年比で土木が25.9パーセント、建築が50.4パーセント（公共と民間はそれぞれ17.1パーセント、58.5パーセント）減少した〔大韓建設協会 1999, 6〕。こうしたことを背景に国内でもゼネコン関連団体や韓国経営者総連盟、民間シンクタンクから公共事業の拡大が絶えず主張されていただけでなく、世界銀行やIMFですら次第に積極的財政政策の必要性を提言するようになった。

このように膨大な失業者の発生を公共事業で救済することが一部から提案されたものの、結局は実施されなかった。公共事業を拡大し、そこで大量の失業者を吸収する積極的財政政策を取らなかった理由は、大きく3つに分けて説明できる。第1に、公共事業関連予算の削減である。緊縮財政の堅持というIMFからの融資の見返りとしてコンディショナリティの遵守が義務づけられ、財政赤字を避けながら、金融構造調整および雇用安定対策に充当する財源を調達するためには全般的な歳出を削減せざるを得なかった。その結果、公共事業では計画済み段階にある新規工事はすべて中止となり、現在実施中の工事だけが行われることになったのである。第2に、公共事業より公共勤労事業の方が雇用誘発効果が大きく、即時に事業に着手できるという利点があったことである。この点に関して

労働部や建設交通部は「1兆ウォンを投資した場合、SOC事業の直接・間接雇用誘発効果は装備使用などのため、投資規模に比べて直接雇用誘発効果が3万人（1年間常時雇用者数）にも満たないのに対し、公共勤労事業では直接雇用効果が11万人に及ぶ」〔国会事務処 1998b〕と説明していた<sup>(注7)</sup>。緊縮財政を達成するため、やむを得ず公共事業関連予算を削ったが、その後、国債発行などを通じて第2次追加更正予算編成においては公共事業関連予算を再び増やし、公共事業に失業者の一部を吸収する役割を負わせたが、民間建設企業への請負方式から政府直営雇用方式への転換などは見当たらない<sup>(注8)</sup>。すなわち、政府は公共事業を実施する民間建設企業に対して一時的に失業者の吸収義務を負わせ、できるだけ多くの失業者を救済しようとする姿勢は取らなかったのである。第3に雇用保険制度にも生活保護制度にもカバーされない失業者が多数おり、これらの「ソーシャル・セーフティネットの死角地帯」に置かれている人々を緊急救済するためには、「公共事業の実施には公益性と収益性の妥当性検討、事業の計画と設計、土地買収のための地主との協議などに、1年以上がかかるため、いきなり発生した大量失業者をとりあえず吸収するのが急務であった」ので、新規公共事業ではなく、公共勤労事業によって失業者を吸収する政策をとったのである。

以上のように、公共勤労事業は緊縮財政と公共事業の削減、特に建設業の倒産などが続くなかで、一時的かつ応急的に失業者に仕事を与える趣旨から構想され、雇用保険制度がすべての事業所へ拡大され、その給付が実施される1999年の4月までの急場凌ぎの大量失業者救済手段として実施されることになった。しかし、後は

どみるように、一時的かつ応急的に失業者に仕事を与えるための3カ月という事業期間は参加者のなかで長期失業者の増加によってその原則が崩れ始め、また、失業保険の適用対象とならない日雇労働者や長期失業者の増加が目立つようになり、当初予定していた公共勤労事業の役割も変容せざるを得なくなった。

## II 公共勤労事業の展開

### 1. 事業展開前の準備期

前述したように、公共事業の削減あるいは現況維持の方針が採られたため、多くの失業者を救済する新たな事業が構想された。それが公共勤労事業である。1998年2月20日に全面改正された雇用政策基本法の第28条では、失業対策事業の実施について大量の失業者が発生する恐れがあるか現に発生している場合は、関係省庁との協議を経て失業者に対する職業訓練を含めて就労事業を実施し、またその他の失業解消に必要な事業を労働部が実施すると規定されていた。しかし、その後、各省庁から次々と失業対策が出されたため、その事業内容を総合して1998年3月26日に「失業総合対策」を発表し、失業対策推進委員会を設け、そこで総合的な失業対策を講じることになった。失業対策推進委員会は国務調整室長（その後国務総理が担当）を委員長とし、関係省庁の長官が委員を務めることになった。その下に失業対策実務委員会があり、各省庁の次官を中心に具体的な政策が検討され、各道市の失業対策推進委員会に指針を伝達し、事業計画の策定を促す。市郡区の公共勤労事業推進委員会は申請者の資格条件の審査および賃金単価の決定、現場管理などの業務を掌る体系

を整えた。

だが、総合的な失業対策には事業重複も多く、事業実施に必要な予算確保の実現が明確でなかったため、1998年4月2日に第1次失業対策推進委員会で「公共勤労事業運営指針（案）」を労働省が取りまとめた。その内容をみると、まず雇用政策基本法第28条の失業対策事業の一環として公共勤労事業を実施する。地方労働官署、人材銀行、地方自治体などに求職登録して3カ月以上が経過した者で、勤労意欲をもって積極的に求職活動をしている者を参加させる。ただし、最近10カ月以内に失業した者を優先し、生計維持が困難な者は3カ月未満であっても例外的に参加を認める。これは公共勤労事業のおもな対象を「失業給付を受給していない失業者」に限定し、貧困者の参加を例外的に許容するためであった<sup>(註9)</sup>。同年4月7日には労働省と行政自治省共同で「公共勤労事業総合執行指針」を発表し、事業執行の責任を労働省から行政自治省に移すとともに、求職登録して3カ月以上という規定を1カ月に緩和し、5月1日から1998年第1期事業が実施されることになった。

公共勤労事業の財源は1998年には中央公務員と地方公務員の俸給削減分（局長クラス以上の高級官僚は20パーセント、それ以下の公務員は10パーセントの削減で1兆400億ウォンを捻出）と99年には世界銀行やアジア開発銀行からの援助資金でまかなうことになっていた。財政負担は中央行政機関が地方自治体に委託実施する場合には、人件費の50パーセントを負担し、事業実施に伴う装備購入、勤労者交通費、宿泊費などの付帯経費は事業実施機関または地方自治体負担することになった。

## 2. 公共勤労事業の概要

まず、総合的失業対策のなかでの公共勤労事業の規模を簡略に確認してみよう。表2は、公共勤労事業と関連の深い失業対策関連予算を取り出してまとめたものである。簡単に概括すると、まず、1998年度の9252億ウォン（予算執行率88.6パーセント）から99年度には2兆2988億ウォン（同88.8パーセント）に増え、景気回復後の2000年度には1兆4183億ウォン（同125パーセント）に減っている。公共勤労事業の動きと歩調を合わせて時限保護による保護対象者が増えており、そのなかで自活保護対象者は保健福祉省が実施した特別就労事業や公共勤労事業

に参加している。この時限保護対象者の増加は公共勤労事業の参加基準や賃金水準とも完全に無関係ではない。この点は後述する。

表3は1998年から2000年までの公共勤労事業に参加した参加者を事業期間別に整理したものである。事業期間別にタームがあるのは、公共勤労事業が先着順でないため、一定の申請期間を設け、その間資格審査も行うとともに、求職活動のチャンスを与えるためであった。1998年第1期では7万9000人と、参加者が少ない。これは後ほど述べるように、事業準備期間が短く、対象事業が少なかったうえに、参加基準も若干厳しかったことがその原因であった。

表2 失業対策関連予算と保護人数

(単位：億ウォン，1000人)

	1998年度		1999年度		2000年度	
	予算執行額	人数	予算執行額	人数	予算執行額	人数
公共勤労事業	9,252	438	22,988	1,515	14,183	829
時限保護	2,160	333	6,276	640	5,601	652
特別就労事業	1,182	na	1,500	71	1,000	39
失業関連予算総額	53,663	4,274	74,536	5,744	50,237	3,616

(出所) 労働部 (2000; 2003), 保健福祉部生活保護課 (1998) から筆者作成。

(注) 公共勤労事業は2000年度から中央と地方に分けて数値が出ているが、ここでは合算した。なお、特別就労事業は中央政府と地方自治体の予算を示している。人数は当該年の12月31日までの延数。ただし、1998年の公共勤労事業は5月1日から実施。厳密に言えば、2000年の時限保護、特別就労事業は10月までの数値を使うべきだが、今回は年度末の数値を使っている。

表3 事業実施期間と参加者数

(単位：1000人)

区分	1期 (1.10-3.31)	2期 (4.10-6.30)	3期 (7.10-9.30)	4期 (10.10-12.30)
1998年	79		359	
1999年	427	410	333	345
2000年	347	248	149	85

(出所) 労働部 (2003) から筆者作成。

(注) 1998年は1期 (5月1日から8月14日)、2期 (8月17日から12月31日) の2回行われた。

### 3. 公共勤労事業の運用過程

#### (1) 事業種目と事業の多様化

##### (イ) 単純就労型事業と雇用創出事業の二分化

1998年第1期の公共勤労事業は、中央政府が事業主体となって実施する中央官庁施行事業と、地方自治体が事業主体となる地方自治体施行事業とに分かれていた。中央官庁実施事業は公共生産性事業と公共サービス事業、環境精化事業の3事業群に分け、各官庁が計画した20種目に及ぶ事業を実施することになっている。その事業を概観すると、まず公共生産性事業群には道路整備事業や森林整備事業、通信網の設備工事、中小企業の支援などが含まれていた。公共サービス事業群には公文書のIT化や各種調査事業などの専門分野の事業が多く含まれており、環境浄化事業群には国立公園整備事業やリサイクル事業、特別就労事業が含まれていた。生産性や効率性の点でもっとも批判された事業は公共生産性事業や公共サービス事業、環境浄化事業群などの単純就労型事業が多い事業群であり、保健福祉省の特別就労事業も環境浄化事業群に属していた。

1999年第1期からは事業種目に改正が行われ、情報化推進事業、公共生産性事業、公共サービス事業、環境浄化事業の4つの事業群となり、16官庁が52事業を直接行うことになった。地方自治体に委託して実施する事業は必須事業と推薦事業に分かれ、必須事業には情報化推進事業、道路名ビル番号付与事業、中小企業デザイン開発支援事業、戸籍電算化事業、地積図面電算化事業、国土公園化事業等、事業実施の妥当性が立証され、全国統一を図る必要のある事業は必ず実施しなければならない必須事業とした。推薦事業には中央政府の実施事業と同様に4つの

事業群に分け、地方自治体などの事業主体が必要と判断した事業を実施できるようにした。

このように公共勤労事業は単純就労型事業と雇用創出型事業に二分化されるようになり、募集方法や賃金などの就労条件の変容をもたらした。この点は後述する。

##### (ロ) 事業委託・外部化

1998年第2期からは予算補助方式の変更と資材費の支出の認定による民間事業への派遣や委託、地方単独事業の実施など、事業の多様化が目立つようになった。まず、公共勤労事業の事業多様化は事業の委託・外部化も促した。公共勤労事業の一環として、以前から人手不足に悩まされている3D<sup>(注10)</sup>業種の中小企業を支援する目的で、公共勤労事業参加者の一部を中小企業に職業斡旋し、賃金を補助する事業が取り入れられた。一方では、不足している雇用の場を提供する大規模の公共勤労事業を実施しているのに、他方では、3D業種中小企業などを中心に依然として人手不足に悩まされている状況が、公共勤労事業に批判的であった経済界から頻繁に指摘された。そこで政府は中央政府や地方自治体の直接雇用によらず、民間雇用に組み入れることによって、公共勤労事業が失業者の自立につながらないことへの批判をかわそうとした<sup>(注11)</sup>。まずは産業研修生の縮小政策を打ち出し、外国人労働者を韓国労働者に代替させるために、賃金補助を行ったり、3カ月以上の連続雇用を認めるなど、民間雇用による失業者の再就職に乗り出した。だが、派遣先の労働環境に適応できず、途中脱落者が続出するなど、中小企業支援事業は失業者の吸収と再就職促進に大きな役割を果たすことはできなかった。この問題は勤労条件や作業環境の改善などの問題を

新たに浮き彫りにしたといえる。

また、自活支援センター<sup>(注12)</sup>への資金援助、福祉団体への就労者派遣、各種社会調査団体への資金援助・人材援助など、その事業の委託化が進むようになった。1999年第2期からは公共勤労事業の10パーセントの範囲内で委託が可能となった。事業計画も委託したので、選別基準さえ守られれば、その範囲内で裁量が認められた。しかし、短期間の救済措置と長期的自活支援の間には、一般労働市場で求職できる可能性が低いために、公共勤労事業に持続的に参加しようとする低学歴失業者や高齢失業者など、長期失業者が多く存在した。後にみる特別就労事業と単純就労型公共勤労事業のなかに民間委託事業が次第に注目されるようになる。

#### (イ) 地域単独事業の公共勤労事業化

政府は事業実施当初から事業費の資材費や管理費への使途変更を認めなかったが、1998年第2期の公共勤労事業から総事業費の30パーセントまで資材費の計上が認められるようになり、公共勤労事業に消極的であった地方自治体は地方単独事業を公共勤労事業として実施するようになった。地方自治体が実施する公共勤労事業の公共生産性事業のなかには、旧式トイレ改良工事や道路補修工事など人件費の比率が70パーセントを下回る事業がある一方、公共サービス事業では人件費の比率が70パーセントを超える事業もあり、地方自治体の事業ごとにその比率は様々であり、資材費を総事業費の30パーセントに抑えながら事業を遂行するには、事業群間の事業費調整が必要となった。

地方自治体のなかでも森林が多い地域では間伐事業や山火事予防事業などが中心となるため、事業費に占める人件費の割合が高く、低所得者

密集地域では壁補修工事や道路改良工事などの生活改善事業の実施要求が高いため、資材費の割合が高くなる傾向があった。公共サービス事業では最大限に資材費の比率を抑制し、その抑制した分を公共生産性事業では人件費の引き下げに回すなどの事業間調整を行い、最終的には総事業費のなかで人件費と資材費の割合を守る措置が取られていた〔釜山直轄市南区 2000〕。

地方単独事業が公共勤労事業としても認められるようになったことで、ひとつの単位事業に請負契約による工事と公共勤労事業が混在することもしばしばあった。釜山市南区の保健所の建設工事をみると、基礎工事や建築部分工事、壁塗り工事など、おもに不熟練労働で遂行できる工程は公共勤労事業の一般就労者のなかから経験者が担当し、電気や消防、通信など専門技術を要する工程は請負契約によってまかなう仕組みを取っている。ひとつの単位事業を公共勤労事業の工程と請負契約による工事に分けて実施することで救済性と生産性の衝突を避けようとしたのである。

#### (2) 財政支援方法

中央政府が公共勤労事業を直接施行する場合には全額中央政府が負担し、地方自治体に事業実施を委任する場合には、中央政府と地方自治体が2分の1ずつを負担するマッチング方式を採用していた。1998年第1期の事業費の配分方法は、まず広域市や道の場合には、全国申請者数だけで予算を配分するのではなく、地域失業状況にも配慮する目的で申請者数と失業者数の比率をそれぞれ80パーセント、20パーセントとし、市郡区は申請者数と財政要件を考慮する財政運用を試みた。

しかし、中央政府の意図とは裏腹に、地方自

自治体は事業計画の策定・実施に消極的であった。まず、税収の急減に加え、公務員定員が削減されるなかで、さらなる事業計画と労務管理を押し付けられた地方自治体は、「生産的かつ公益性の高い事業を通じた労働力保全」という当初の事業目的から大きく外れ、事業実施が比較的容易な単純就労型事業に傾斜した。事業費中に資材費がなく、すべての事業費を人件費に充てることに対して、「現金のばらまきである」という批判が出され、実際の失業吸収効果にも繋がらないと批判されるなど、事業展開の持続性などが問われるようになった。実際に、失業者を多く抱えていながら、同事業を実施できない地方自治体のなかには人件費の50パーセントに当たる国庫補助金を返上するところまで現れた。

そこで、1998年第2期からは予算配分基準の変更はないものの、事業費のなかに30パーセントの資材費を認め、付帯経費（食事費、交通費など）についてはすべてを地方自治体などの事業主体の負担とした。事業費の30パーセントの範囲で設計費、資材費、付帯経費に振り向けることも認められ〔労働部雇用政策室失業対策班1998〕、事業期間を超えて連続的に実施する事業の事業費は、年間予算の30パーセントの範囲へと緩められた。資産的意味合いをもつ設備などをやむを得ずに利用する場合には、原則としてリース契約を結ぶことになった。この時期から建設日雇職失業者が公共勤労事業に参加できるようになり、地方自治体の地方単独事業の一部の事業、例えば道路補修、堤防補修事業等も公共勤労事業として行うことが認められるなど、増え続ける失業者を救済するため、参加者条件や対象事業が大幅に緩和されたのである。

1999年第1期からは、予算配分段階から地域

の失業状況をより反映できるようにし、地方自治体の事業発掘努力にインセンティブを与える仕組みを導入した。以前までは申請者数80パーセント、失業者数20パーセントの基準で配分していた予算を、地域失業率（60パーセント）、申請者数（20パーセント）、事業評価（20パーセント）の基準で配分することに改め、特徴ある事業には別途の予算補助を付けるなど、公共勤労事業の多様化を促す予算措置が取られるようになった。

一方、情報化事業群（雇用創出型事業）などでは事業費のなかに資材費比率を50パーセントにまで調整して計上することも認めるなど、公共勤労事業の事業費は「できるだけ人件費に多く充てる」という原則に変化があらわれ、その結果、人件費率の低下と3カ月以上の継続事業（おもに雇用創出型事業）の増加がみられた。

### (3) 参加資格と選別基準の変化

#### (イ) 単純就労型事業

##### ① 一般就労者

公共勤労事業は、雇用政策基本法にもとづいて実施する事業であり、できるだけ多くの失業者を吸収するように計画されなければならないことは当然である。とはいえ、失業者のすべてをこの事業によって吸収しなければならない義務を負うものではない。それは国家の予算上の制約の下に、緊急避難的に失業者の生計維持を図る必要があるため、何らかの基準により失業者のなかからこの事業による生計維持の必要が高い者を選別するものでしかない。就労労働者の選別基準は、最初は相当厳しいものであった。

1998年第1期では、公共勤労事業の事業主体が公共勤労事業において使用する労働者は、失業者である上に、求職登録後1カ月が経過した

者に限って参加申請を認めていたが、さらに、そのなかに31歳以上の世帯主、最近10カ月以内の失業者、当該事業での経歴者などを優先的に就労させる優先参加基準を設けていた。地方労働官署に求職の申し出を行っている労働者が、その当日失業者であるかどうかの判断は、原則として当該地方労働官署が、その求職者を公共勤労事業以外の事業に紹介しうかどうかによって判断されるが、失業者であるかどうかの判断は、日々行わなければならない。しかし、公共勤労事業では求職登録して1カ月が経過した者に限って、事業申請期間に就労申請した者のみ事業に参加できるようにしたため、公共勤労事業の就労を希望していても求職登録して1カ月が経過していない失業者に対しては他の仕事を紹介することにしていた。

これは、一見すると、相当厳しい参加条件のようにみえるが、この事業の主たる目的は公共事業の削減分の雇用を補い、また、雇用保険制度の拡大までの繋ぎ手段としておもに雇用保険未適用事業所から出る失業者を対象にした緊急の事業であったため、政府としては可能な限り前職の失業者に限定し、その人たちの参加を優先させようとしたのである<sup>(注13)</sup>。

しかし、失業率の急上昇にともない、自殺者やホームレス、求職意欲喪失者の急増に対する公共勤労事業の役割が問われるなかで、日雇労働者をはじめとする失業者同盟の結成に向けた動きなど、ソーシャル・セーフティネットから漏れる失業・貧困問題が社会不安にまでつながりかねないという危機意識が高まっていた。それなのに、1998年第1期の公共勤労事業は途中脱落者が意外と多かったことが問題とされ<sup>(注14)</sup>、予算執行率が低く参加者が少ないもともと大き

な理由として「参加資格を労働官署に求職登録した失業者に限定した」ことが指摘された<sup>(注15)</sup>。事業遂行に必要な就労者を確保するためには、求職登録者だけに絞り込むことは困難であった。だからといって民間日雇労働者を求職登録させることもできなかった。その結果、政府は公共勤労事業を通じて保護しようとする対象者を「前職の失業者」から求職意欲喪失者などは勿論のこと、貧困者などをも含め、参加対象者を拡大せざるを得なくなった。

1998年第2期の参加者選別基準は労働省の運用指針から行政自治省のそれに代わったこともあって、求職登録1カ月経過基準や最近10カ月以内の失業者などの参加基準が廃止されるなど、第1期より大幅に緩和され、障害者の参加も認められるようになった。地方労働官署のみならず、雇用安定センター<sup>(注16)</sup>や人力銀行<sup>(注17)</sup>、または邑面洞事務所<sup>(注18)</sup>に公共勤労事業申請書を提出し、資格条件の審査を通過すれば、事業に参加できる。総合的失業対策から漏れる多くの失業者や貧困者に対する対策が求められるなかで、どこまでが「失業」なのかについて多くの議論がなされ、参加対象者も「失業者」から「定期的な所得のない者」に改められたのである。また、公共勤労事業の就労者は日雇労働者であるが、同一人を同一の事業に継続して就労させ、作業能率を高めるとともに、現場の管理監督を円滑に進めるために、3カ月継続就労を徹底するようになった。

#### [参加者選別優先順位]

- (1) 第1順位（最優先順位）：30～55歳の新規申請者（A群）  
申請者は「定期的所得のない者」であること。年齢上限は申し込み期間の初日、下限

は締め切り日を基準とする。そのなかに実質的な世帯主として扶養家族が多い者を優先選別し、財産状況が同一順位であれば、財産が少ない者（財産後順位基準適用）、世帯所得は申請者本人が属した最近の医療保険料の納付告示書（これは地方自治体の自由考慮事項）で確認する。女性が世帯主となっている世帯や障害者（障害者手帳所持者）などを優先選別する。ただし、情報化関連事業など、別途募集方法を設けている事業などでは特例規定（後順位例外規定）を適用する。

- (2) 第2順位（優先順位）：30～55歳の前事業期間の参加者
  - (3) 第3順位（後順位）：30～55歳に該当しない者（B群）の新規申請者
  - (4) 第4順位（最後順位）：30～55歳に該当しない者（B群）の前事業期間の参加者
- 第2順位以下の具体的な選別順位は第1順位（最優先順位）の基準を準用。ただし、18～29歳を56～60歳より優先

(5) 第5順位（その他順位）：優先順位に即して選別したが、予定人数を割っている場合には、財産が一定水準以上の者を対象に優先順位に応じて追加選別する。

以上のような選別基準を勘案しながら、表4の加重点数を加えて点数の高い順に就労対象者を選別するようになった<sup>(注19)</sup>。地方自治体ごとに申請者の状況が異なるとはいえ、平均競争倍率は2倍程度であった。定員を満たしていない場合には、第2順位から順次考慮して選別する。該当者が少ない地域では高齢者の参加もできる仕組みである。

だが、これはあくまでも参考事項であり、就労参加者の選別の最終的な権限は事業主体である市郡区の公共勤労事業推進委員会がもっていた。行政自治省は、財産状況に加重点を高めて世論からの批判にならないように指導したが、地方自治体の単純就労型事業などでは、まず財産状況を審査し、一定の基準以上の者は後順位に回しておいてから年齢基準などを適用する<sup>(注20)</sup>など、救済に重点を置いた選別基準の運

表4 選別基準点数表

区 分	判断基準	加重点数
年齢	30～55歳，その他年齢	10 (10, 0)
世帯主	世帯主か否か	10 (10, 0)
扶養家族数	なし，1人，2人，3人以上	15 (0, 5, 10, 15)
財産状況	5等級分類（財産税と総合土地税の合算） 1500cc以上の車所有	15 (0, 3, 7, 11, 15) 5 (0, 5)
女性世帯主，障害者	該当調査	それぞれ5 (5, 0)
失業期間	6カ月未満，1年未満，1年以上	10 (3, 7, 10)
事業参加	前段階参加調査	10 (0, 10)
世帯所得	4等級分類	15 (0, 5, 10, 15)

(出所) 行政自治部 (2000) から一部加筆修正し筆者作成。

用が多かった。

この救済中心の選別基準運用は、特に退職した高齢者や専業主婦、農民、自営業者など、おもに不熟練労働者が多く参加する単純就労型事業で顕著であり、これが公共勤労事業の「不適格者」としてマスコミや国会などで大きく報じられた。政府はこれらの「不適格者」を事業参加から遮断するため、1998年9月14日「公共勤労事業細部指針」を発表し、就労対象者の年齢制限を18歳から60歳までと厳格化した。60歳以上の者は例外的に事業主体の裁量で第1期事業予算の未執行分の範囲内で事業参加を認めるが、全体の5パーセント範囲以内という条件が付けられた。この結果、年齢別参加者比率で30歳～50歳が76.4パーセントから82.5パーセントに増加し、60歳以上が13.4パーセントから5.0パーセントまで減少した。後述するように、この措置で60歳以上の自活保護対象者が、年齢基準の制限によって生活保護制度の特別就労事業へと移るケースもあった。年齢基準の制限によって本来は特別就労事業に参加すべき自活事業者や退職した高齢者などを排除することができ、「事業の生産性を再考し、労働強度をいっそう高めて年齢の高い老人の参加による労災を防止し、60歳を定年とする社会の一般通念とも一致させることができた」[国会事務処 1998d] という。

だが、公共勤労事業の年齢基準を引下げたからといって、事業実施当初から排除しようとした専業主婦や退職した高齢者、求職意欲喪失者などの非労働力人口や農民などを完全に排除し、失業者を中心に生産的な事業を行うことはできなかった。農村地域で行われた公共勤労事業に農民（特に女性）が多く参加し<sup>(注21)</sup>、「農繁期に

農村労働力が不足している」という批判を招いた。公共勤労事業は、事業内容の多くが単純就労型事業であり、失業給付受給者や職業訓練参加者などを原則的に排除しながら、生活保護制度の自活保護対象者に対しては、特別就労事業と公共勤労事業を選択できるように運用していた。公共勤労事業の賃金水準が高かったため、依然として生活保護受給者は特別就労事業より公共勤労事業を好んだのである。

また、雇用保険の失業給付受給者は公共勤労事業への参加が禁止されていた。事業主体は求職登録を確認した後に、就労者を選別し、事業実施前に就労者名簿を地方労働官署に送付し、地方労働官署の職業指導官は就労者名簿から失業給付受給者を選び出し、その結果を事業主体に通報する仕組みで失業給付受給者を事業参加から排除した。就労者のなかに失業給付受給者がいる場合には、事業主体がその者を「不適格者」として事業から排除し、すでに事業が実施され、日当が支給された場合には就労日の失業給付を中止することにした。この失業給付受給者の確認を就労者確定以降にしたのは、事業実施までは失業給付を受給していても事業実施と同時に受給が終わってしまう者や新しく失業給付を受給し始める者もいるからである。事業実施前に失業給付の照会を行い、その者を排除すれば、1日交替就労方式ではなく、3カ月連続就労方式を採用していたため、途中失業者と同様の扱いとなってしまう。こうなると雇用保険にも公共勤労事業にも保護されない「死角地帯」を広げることになりかねないと考え、失業給付と公共勤労事業の賃金との調整（二重受給防止）は最後の措置としたのではないかと思われる。

1999年第2期からはその受給額が最低生計費

(生活保護制度の居宅保護者の生計費)以下でかつ扶養家族があれば、条件付きで公共勤労事業への参加が認められ、さらに最大3期連続の参加も認められるようになった。世帯主失業者や1世帯1人参加の原則などを打ち立てた公共勤労事業(特に単純就労型事業)には社会保障の死角地帯を埋める機能だけでなく、雇用保険制度との連携も模索され始めた。それは、雇用保険制度が全事業所に拡大され、その給付が実施され始めた1999年4月以降の公共勤労事業は失業扶助的な役割も担われるようになったともいえる。

## ② 熟練労働者と自活保護者の扱い

公共勤労事業では一般就労者とは異なり、熟練労働者に対する優遇措置が取られていた。まず、事業計画段階に熟練労働者を多く要する事業では、就労者選別基準の適用を受けずに、当該事業に必要な能力と経歴をもっている者や中央政府または地方自治体の事業遂行上、優先選抜が必要であると認められた者を各事業主体の判断によって優先選抜することができた。事業実施の前に予め申請者のなかから有資格者や経験者を選び出し、本人の希望を聞き取りしたうえで、作業場に配置した。就労者選別基準の適用を受けて就労可能となった者のなかから、当該事業の経験や知識を有している熟練労働者に対しては3カ月という事業期間に拘束されることなく、連続参加を保障し、作業班長に起用するなどして、管理手当を上乗せするなどの優遇措置が取られていた。

事業主体が熟練労働者に対してこうした優遇措置を取るようになったのは、現場管理監督者の絶対的不足という内部事情に加え、事業の効率性と生産性の側面を重視するようになったた

め、やむを得ず取られた措置ともいえる。とはいえ、彼らを優遇することになれば、多くの失業者に就労機会を提供しようとする公共勤労事業の建前とは相反することになるため、できるだけ公共勤労事業の就労者のなかから選別しようとした。

しかしながら、事業実施に必要な熟練労働者を登録失業者のなかだけでみつけ出すことは容易でない場合が生じる。特に事業主体が地方単独事業を新規公共勤労事業として実施する際に、管轄の他の単位事業や待機者リストから適格者を照会し、その熟練労働者が他の単位事業や待機者となっている場合には、本人と相談して事業場を移動させるかどうかを決めた。待機者となっている場合には、本人の意思を確認し、就労者として追加選抜した。これは登録失業者を優先する公共勤労事業の趣旨からして当然の措置である。

一方で、事業主体が現在就労している者や待機者のなかから適格者を確保できない場合も生じ得る。その際に事業主体は民間市場の熟練労働者と契約を結ばざるを得ない。公共勤労事業とは何ら関係のない雇用契約であるため、失業者かどうかは関係なく、公共勤労事業の日雇労働者でもない。ただし、これによって求職登録した失業者の就労機会が1人分減ることになりかねないため、可能な限り公共勤労事業の申請者から選別することが望ましいことはいうまでもない。当然のように、この契約に要する費用は全額事業主体の負担となる<sup>(注22)</sup>。事業主体はこの技術者の雇用にかかる費用を最小限に抑えるため、公共勤労事業就労者が担う作業工程と熟練労働者が担う作業工程を分けて実施した。

また、生計費を受給しない生活保護制度の自

活保護者には、公共勤労事業への就労を認めていた。「最近失業し自活保護対象者になった者で、積極的に求職活動をしている者」という条件を設け、一応自活保護者の就労参加も認めていた。自活保護者はその者の属する家計の主たる担当者でなければならない〔行政自治部 1998a〕とし、被保護世帯の他の構成員の参加は排除した。生計保護を受けている生計保護者には就労参加を認めなかったが、それは同一人に対して二重の救済をすることとなるという理由からであった。1999年第1期からは時限生計保護者が公共勤労事業に就労することも認められるようになり、その際には生計費支給を中止することになった。

#### (ロ) 雇用創出型事業の就労者選別基準

公共勤労事業にはホワイトカラーの参加率が低いことが頻りに問題視され、その対策としてスティグマをとまなわない選別基準と事業内容が求められた。1998年10月から実施され始めた情報化関連事業などでは先の単純就労型事業とは異なり、財産基準や扶養基準などを一切適用しないようになった。また、求職登録をしており、失業給付を受けていない者であることが条件とされ<sup>(注23)</sup>、事業群別申請者と細部事業別申請者を区別し、細部申請者に対しては事業推進に適した資格を有していることを確認して選抜することになっていた。学歴や専攻に制限を設ける事業では求職登録証の提出を義務付けない事業さえ現れた。しかも雇用安定センターや地方自治体の就労申請窓口を経由することなく、募集方法も広告やインターネットなどで公募するケースが多くなった〔国務総理室 1999〕。こうなると失業対策事業という意味より経済成長政策の意味合いが強くなったともいえる。

これまでの参加者募集方法が一定条件で参加者を選別し、可能な限り世帯主で扶養家族を有する失業者を事業に参加させる仕組みだったのに対し、最初から実施事業を決め、その事業の完成と資格条件を結び付けることで、一定の生産性を確保したい中央政府としては、雇用創出型事業を必須事業に選定するために、やむを得ず募集方法と参加条件を失業者に限定しなくなったのである。しかし、単純就労型事業と雇用創出型事業とはその募集方法と資格条件が異なり、次第に両事業間の「隔離」が進むようになるが<sup>(注24)</sup>、依然として公共勤労事業の名の下で実施されており、単純就労型事業の参加者からみれば、大きな「差別」であり、政府や雇用創出型事業の参加者からすれば、生産性や効率性の低い「足を引っ張る事業」として認識されることになる。「公共勤労事業の趣旨からしておかしい。公共勤労事業ではなく別の形で実施すべきだ」という主張がますます強くなった。

#### (4) 賃金水準の変化

##### (イ) 公共勤労事業の賃金と日雇職の賃金

1998年第1期(5月1日～8月14日)の賃金は、1日当たり事務分野2万ウォン、屋外勤務2万5000ウォン、山林間伐3万3000ウォンにそれぞれ3000ウォンの付帯経費(交通費と食事代)を支給しており、決して低い水準とはいえない条件であった。この水準に決めたのは「就労事業の賃金水準が月40万ウォンから50万ウォンであるため、それより少し高く」するためであった。ところが、就労参加条件の緩和に加え、予想以上のスピードで日雇労働職の賃金が下落し、公共勤労事業の賃金水準が相対的に割高になったことを背景に、多くの不完全就業者や非労働力人口の参加、一部の中小企業や建設現場の低

表5 建設産業の賃金水準の動向

(単位：ウォン)

職種区分	1997年9月	1998年5月	1998年9月	1999年5月	1999年9月	2000年5月
作業班長	60,326	54,191	57,364	55,210	57,379	56,204
助力工	48,912	40,427	39,371	39,745	39,572	40,070
普通人夫	37,736	34,098	33,755	33,323	34,360	37,052
特別入夫	57,379	49,659	48,674	48,996	50,160	51,490

(出所) 大韓建設協会(2000)から筆者作成。

(注) これは平均賃金で手当や賞与金、などが除かれている。

賃金労働者も参加することになり、公共勤労事業の賃金は引き下げ圧力を受けることになった。

1998年第2期の途中(10月)から「農繁期に農村地域の一部事業を中止させ人手不足を防止するとともに、中小企業の従業員が公共勤労事業に逆流することを防ぐため」[労働部雇用政策課 1998]、すべての事業の賃金が3000ウォン引き下げられた。1999年第1期の2月にさらに引き下げられ、単純事務補助や屋外労働は1万9000ウォン以下に、一定の技術のいる高強度労働は2万4000ウォン、専門技術は2万9000ウォンとなった。その後賃金はこの水準で2000年末まで保たれた。

ここで公共勤労事業の賃金水準がどれほどのものだったかを当時の建設日雇労働者(日給)や単純サービス労働者の賃金と比較してみたい。表5によれば、建設労働者の日給は経済危機を境にして大きく引き下げられたことがわかる。仕事の強度という面では一般日雇労働職より公共勤労事業のほうが「大変楽だ」といわれ、しかも長期間(最低3カ月)の就労保障と有給休暇の付与、交通費や食事代の支給などを総合的に勘案し、表5に示した普通人夫の賃金と比べれば、公共勤労事業のそれとほぼ同水準かそれより少し下回っても、3D業種の一部低賃金労働者や日雇労働者が一般労働市場から公共勤労事業へと「逆流」参加したことは十分ありうる(注25)。また、『賃金構造基本統計調査報告書(1998)』の職種中(小)分類から公共勤労事業へと「逆流」参加したと思われる職種の平均賃金をみると、家事手強い職(男性76万7829ウォン、女性55万5925ウォン)、単純サービス職(男性76万7907ウォン、女性56万1655ウォン)、建設関連単純労働者(男性89万5209ウォン、女性53万5093ウォン)であるが、年齢が50歳以上で経歴年数が短く学歴が低いほど、月給は下がる。また、労働時間は単純サービス職の月平均労働時間だけを取り上げてみても月253時間で、1日8時間を労働したとすれば30日を超えてしまい、公共勤労事業のそれより長時間労働となる。

通常、公共勤労事業の政策賃金は同種労働のそれよりも低く決められることになっている。実際に、公共勤労事業の賃金水準をどの程度にすべきかに関する議論は多くあった。政府の考える公共勤労事業の賃金水準は、構想段階においては「地方自治体が実施する就労事業の労賃」[国会事務処 1998b]を考慮し、それより高く設定した。だが1998年第2期から公共勤労事業の賃金が割高になったため、これを特別就労事業の賃金水準にまで引き下げるべきとする主張

通常、公共勤労事業の政策賃金は同種労働のそれよりも低く決められることになっている。実際に、公共勤労事業の賃金水準をどの程度にすべきかに関する議論は多くあった。政府の考える公共勤労事業の賃金水準は、構想段階においては「地方自治体が実施する就労事業の労賃」[国会事務処 1998b]を考慮し、それより高く設定した。だが1998年第2期から公共勤労事業の賃金が割高になったため、これを特別就労事業の賃金水準にまで引き下げるべきとする主張

が出始めた。これに対し、政府は「特別就労事業は生活保護対象者に勤労機会を保障する以外に教育、医療保護をセットに提供している事業」と説明し、低賃金と公的手段による補助との組み合わせである特別就労事業の就労者の労賃より、公共勤労事業の賃金はそれより高く当然であると考えていた。

政府のこのような公共勤労事業の賃金水準に対する態度変化は、1998年第1期の事業期間中に途中脱落者が予想より多く、失業率の低下にこの事業があまり貢献していないとの批判から、事業を一気に拡大したが、多種多様な経歴をもつ失業者に同一労働同一賃金を適用することが困難であったためと思われる。いずれにせよ、1世帯1人参加原則と世帯主失業者を優先しようとする政府側の立場では「生活保障型賃金水準」に設定するしかなく、さらに国会などでは「扶養家族の多い参加者には扶養手当も支給すべきである」との意見も出されており、むしろ「隠れた最低生計費」の役割を担わせようとしたと推測される。

#### (ロ) 公共勤労事業の賃金と最低賃金

一般に、不況が深刻になれば、賃金の引き下げ圧力が高まり、それを下から支えるのが最低賃金ということになる。国家による雇用保障である公共勤労事業の賃金水準は、「隠れた最低賃金」としても機能する。1999年8月31日までは10人以上の企業に適用されていた最低賃金制度は、その後5人以上の企業にまで適用拡大されるが、時給1525ウォン、日給1万2200ウォン、月換算額34万4650ウォンであった〔労働部勤労基準局賃金福祉課1999〕。最低賃金の日給と公共勤労事業のそれとを比較すれば、公共勤労事業の方が高い。だが、1世帯1人参加原則や世

帯主を優先参加させたことから、公共勤労事業の賃金水準が最低賃金と関連性をもたなかったことはある意味で納得のいくことであり、そのことから単純な月額賃金の比較からしても低賃金労働者の公共勤労事業への参加が問題視されたことも頷ける。とはいえ、世帯主失業者や扶養者が多い失業者を優先した公共勤労事業の賃金を最低賃金とそのまま比較することは多少無理がある。

事実、以前から最低賃金制が実際に機能していたかどうかについては疑問の声があった。「わが国の勤労者に対してではなく、外国人勤労者に適用するために使われてきたといっても過言ではない」〔兪1998, 77〕ので、「有名無実な最低賃金の水準を適正化し、全事業所に拡大適用すべき」〔金2000, 8〕との指摘があった。また、公共勤労事業は2万ウォンから2万5000ウォンであるのに、最低賃金は1日8時間で1万2200ウォン（1998年）であり、「最低賃金が低すぎるのか、それとも公共勤労事業の賃金が間違っているのかのどちらであろう」という指摘からもわかるように、最低賃金の「現実離れ」を指摘する意見が多かった。政府もこれらの状況を認識していたかのように、「最低賃金はおもに労働市場に新たに参加した低年齢、未熟練単純労働者に適用され、また、仕事の継続性、賃金上昇への期待、社内の福利厚生などを享受できる反面、公共勤労事業の賃金は既婚失業者か扶養家族のある世帯主などをおもな対象とし、3～5カ月の間に、最小限の所得を保障するための賃金である」と、公共勤労事業の賃金と最低賃金を切り離し、それより高い「最小限の所得保障型賃金」に設定しようとした。

いずれにせよ、政府は他の制度への波及効果

が大きい最低賃金水準の引き上げといった「底上げ」には消極的であり、3カ月という一時的雇用である公共勤労事業の賃金水準を最低賃金より高めに設定し、仕事を通じて労働力を保全させるとともに、応急的であれ同種労働市場の賃金下落に歯止めをかけるためにも「最小限の所得保障型賃金」水準にせざるを得なかった。この水準は特別就労事業の労賃や最低賃金よりは高いが、3D業種などの低賃金労働市場からの「逆流」参加を遮断するには、どの程度水準が望ましいかをめぐる議論は事業実施期間中に絶えなかった。結局、最低生計費を計測し、補充給付を実施する必要性が高くなったともいえる。

#### (5) 待機者と公共勤労事業

公共勤労事業の就労参加方式は参加申請期間中に就労申請を済ませた者のなかで就労者を選抜し、就労機会を得られなかった者は「待機者」扱いをしていた。この待機者の扱いは事業実施機関である地方自治体の事業ごとに異なっている。単純就労型事業では単純労働を繰り返す作業が多く、事業の廃止や変更による途中脱落者が多いことから「待機者」の枠をもうけていたが、実際には途中脱落者による就労機会を待機者に回すことは少なかった。作業現場から人員補充の要請があっても作業量を調整して対応し、やむを得ない場合には待機者のなかから優先順位に従って電話による呼び出しをした。この事業が代替就労に消極的であったため、予定していた事業費を消化しきれないことも多々あった。それに対して雇用創出型事業の場合は、民間企業への事業委託が多く、最初から実施事業を決めて適格就労者を募集したため、事業の完成と生産性の結びつきが強く、事業期間を3カ月に

制限されることもなかったため、明示的に待機者の枠を示していない。

一方、公共勤労事業は原則的に申請期間後の追加申請は受け付けなかったため、待機者のリストに載らない途中で失業した失業者は、日雇労働者を除き、次期の申請期間までに、長い時には3カ月間待つしかなかった。その間、就労機会を得られなかった待機者や途中失業者のなかの生活困窮度の高い者に対しては、時限保護制度による保護や特別就労事業への就労機会を与えるなどの措置が取られていた。1999年第1期からは随時申請方式に変わり、申請期間後に申請した者を待機者として扱うようになり、途中失業者の就労機会保障が強化された。

日雇労働者に対しては、雇用保険制度の全事業所への適用拡大からも除外されたという経緯や、冬季には仕事の絶対量が激減することなどの理由から、公共勤労事業への交代就労を認めた。夜明け4時に大きな駅や在来市場の裏側で自主的に日雇労働市場が形成されており<sup>(注26)</sup>、そこでも仕事を見つけれなかった者には1日就業センター<sup>(注27)</sup>が6時までの先着順で公共勤労事業へ紹介した。この公共勤労事業への紹介は1日就業センターが設置されている自治体と協力し、公共勤労事業で欠員が出た場合に1日を単位として交代就労させるか、欠員率が高い事業に対しては定員の10パーセント範囲内で交代就労させることになっていた。この際には「住民登録上の居住地制限」に当てはまらないので、どこの公共勤労事業にも参加できるが、できるだけ居住地に近いところに紹介したと思われる。だが、1日就業センターの紹介で公共勤労事業に参加する交代就労は、既に事業計画や人数の制限を設けている雇用創出型事業ではなく、お

もに単純就労型事業や建設日雇労働者の冬季対策のために実施した「冬季日雇職失業対策事業」などへの就労が多かったと思われる。ちなみに、1998年12月4日現在、「建設現場などに延べ1979人を、公共勤労事業に延べ2万1521人を紹介した」[国会事務処 1998d]とされ、公共勤労事業への紹介が1日就業センターの紹介の多くを占めていたことを窺わせる<sup>(注28)</sup>。

このように公共勤労事業が単純就労型と雇用創出型に二分化するなかで、単純就労型事業はおもに生活保護の自活保護対象者をその対象とする特別就労事業に近接するようになった。特別就労事業は生活保護制度の自活保護対象者が参加するが、事業規模が小さいため、公共勤労事業にも参加が可能である。事業内容にしても参加者にしても明確な区別が付かないまま、これらの2つの事業が分離して実施されることに対する統合実施の要求が頻りに出されたが、政府、とりわけ保健福祉省の国会での書面答弁では、「予算や実施体系が異なっているため、分離実施することが妥当である」とされた<sup>(注29)</sup>。

### Ⅲ 特別就労事業

公共勤労事業は可能な限り「前職の失業者」に限定し、事業参加者を厳しく制限して実施された。だが、誰が失業者なのかについて大きな議論があり、また公共勤労事業が短期的かつ応急的に失業率の高まりを抑制する必要から、参加対象者を「失業者」から「定期的な所得のない者」に変え、参入障壁を低くせざるを得ず、ソーシャル・セーフティネットから漏れる失業者に対する救済性の強化が求められるようになった。その結果、失業者をはじめ、不完全失業

者、貧困者、農民などが公共勤労事業に参加するようになり、対象事業も参加者の特性に合わせてきめ細かく細分化されるようになった。しかし、前述したように、公共勤労事業が雇用創出型事業と単純就労型事業に二分化の傾向をみせ始めると、救済性より生産性の側面から単純就労型事業と生活保護制度の特別就労事業が救済対象者や事業内容に多くの重複があると指摘された。いい換えれば、事業目的がほぼ同じである事業を、前者を公共勤労事業の名称で、後者を生活保護制度の特別就労事業としてあえて分離実施する名分が成り立たなくなっていた。このような公共勤労事業の実施状況が変容するなかで、特別就労事業は失業者に対してどのような救済策を展開したのかをみてみよう。

#### 1. 就労事業の展開

##### (1) 就労事業の展開

就労事業は、貧困者越冬対策と低所得者生活安定策の一環として、1964年に「自助勤労事業」という名で、アメリカのPL480条 (Public Law 480) による無償援助を財源として始まった。1973年から援助が中断され、翌年からは生活保護事業の「就労救護事業」として実施され、75年には「セマウル労賃所得事業」に、80年に「就労救護事業」に名称変更されたが、85年から現在の「就労事業」として実施されてきた[魯他 1995, 303]。その後、順調に経済成長が続き、事業参加者もそのほとんどが老人、障害者、女性などで占められるなか、1994年になると、これまでの中央政府と地方自治体の共同事業から、財源も運営も地方責任による地方事業へと変更された。就労事業が地方の単独事業になったため、賃金水準もバラバラであり、一義的にはいえないが、1995年のソウルの場合は日給1万

7000ウォンで平均月15日間就労していた〔魯他1995, 311〕。

## (2) 特別就労事業の発足経緯

1997年末から始まった経済危機は失業者の急増のみならず、多くの貧困者を生み出した。そのため、再び労働力をもっている貧困者に対する救済策を講じざるを得なくなった。経済危機が始まった直後から、保健福祉省は1998年1月7日という早い段階から臨時職・日雇労働者や雇用保険制度の未適用事業所から出る失業者を救済する目的で、就労事業に対する中央政府の補助再開を計画していた。1994年から地方自治体の実施責任となっていた就労事業を再び国庫補助事業として復活させ、これによって失業者を救済しようとした。しかし、その後、雇用保険制度の適用事業所の拡大や各種延長給付の実施など、雇用保険制度を中心に失業対策を講じ、それを補完する役割として公共勤労事業を実施し、失業者を救済することが決まった。1月10日に政府とIMFは財政の「均衡・黒字」原則から早くも「財政赤字容認」へと財政運用政策を転換したが、1998年度第1次追加更正予算では当初保健福祉省が要求した1376億ウォンの就労事業予算が150億ウォンに削減された<sup>(注30)</sup>。前述したように、1998年の公共勤労事業費は公務員の俸給から捻出し、労働省や行政自治省が中心となっておもに雇用保険未適用事業所から出る失業者に対し短期的かつ応急的に仕事を与えることになったため、保健福祉省が構想した特別就労事業は「経済危機によって低所得失業者が大きく増えたことと単純労働職が大幅に減ったため、おもに低賃金の単純労働に従事していた自活保護対象者の仕事を補填する目的で、中央政府からの補助事業として再び復活させ、地

方税収の落ち込みによる就労事業の縮小・中断に歯止めをかける」ために実施する事業に、その事業規模を大きく縮小せざるを得なくなったのである。

1998年4月16日に保健福祉省は「98年低所得層特別就労事業細部施行指針」を発表した。「特別就労事業」は生計費を支給しない自活保護対象者、雇用保険の給付を受けていない臨時・日雇労働者など、生計維持が困難な低所得者のなかから地方自治体の長が選別した者、その他生計維持が困難な者などを対象として実施した。公共勤労事業が原則的に失業者に限定していたため、特別就労事業の参加対象者に一部の日雇労働者なども含めたが、申請によってではなく、地方自治体の長がミーンズテストなどを行って選別したので、その対象者数は多くはなかったと推測される。生活保護法第11条第1項第4号及び同法施行令第12条施行規則第15条にもとづき、1998年5月1日から6月末にかけて集中的に実施することが求められた。対象事業としては、設計や資材を必要とせず、公共性と生産的効果のある事業のうち、地方自治体の長が必要であると認める地域開発事業、失業対策と関連する公共勤労事業などが認められた。国庫補助交付基準は自活保護対象者の世帯数を基準に配分するが、自活支援センターがある地域は1カ所当たり2000万ウォンを10カ所に支援する内容であった<sup>(注31)</sup>。賃金は世帯当たり1人の参加を原則として1日2万3000ウォンを支給し、20日間事業に参加させることを目標に150億ウォンを編成した。この事業の参加によっておよそ46万ウォンを自活保護対象者などに支給することになっていた。

事業実施の責任をもつ地方自治体は再び国庫

補助金が復活したので、当該地域の自活保護者に対して生産性のある事業を計画・立案することもなく、おもに単純就労事業を中心に実施すればよいこと、また、自活保護対象者を特別就労事業で囲い込んでおき、公共勤労事業は前職の失業者を対象に限定して実施したい政府の思惑もあって、事業進捗度も良好であった。政府は、生活困窮者には保健福祉省の特別就労事業という貧困政策で対処し、失業者には公共勤労事業の就労を保障する、二元的な事業救済体系を考えていた。

## 2. 単純就労型事業の特別就労事業への接近

1998年第2期から公共勤労事業の参加条件が大幅に緩和され、自活保護者にもその参加が認められるようになったことは既に述べた。失業貧困問題の深刻化と死角地帯問題に対処するためであるが、そのみならず、特別就労事業がきわめて順調に進んだため、当初予算を使い切ったこと、時限保護対象者<sup>(注32)</sup>にも就労機会を与える必要があったこと、さらに特別就労事業の対象者には平均20日しか就労機会が与えられなかったため、特別就労事業の参加が終了した自活保護対象者などが、公共勤労事業への参加を強く求めたという特別就労事業の事情もあった。この問題に対して1998年度第2次追加更正予算で100億ウォンの予算を特別就労事業に充

てることが決まり、冬季に集中的に実施されることになった。

ところで、第2次特別就労事業は公共勤労事業の参加条件緩和と絡んでより複雑な問題を孕むことになった。生活保護対象者ではない失業者は自由に特別就労事業と公共勤労事業を往き来することができなかったが、自活保護対象者は特別就労事業と公共勤労事業を往き来しており、賃金も特別就労事業のそれは1998年に2万3000ウォン、99年からは2万ウォンになったので、公共勤労事業のほうが高く、特別就労事業より長期間就労できる公共勤労事業への参加を希望するようになった。その結果、公共勤労事業からはじき出される労働能力の低い高齢者、障害者に就労機会を与える特別就労事業と公共勤労事業の単純就労型事業等をあえて分離して実施することに疑問の声が出始めた。ここから失業者には公共勤労事業を通じた失業・雇用対策として、貧困者には特別就労事業を通じた貧困対策として分離して実施する政府の政策の行きづまりが生じることになった。

1999年には1月18日から特別就労事業が実施され、98年と同様にその対象者は貯蓄や財産がなく、失業給付を受給していない者で、就労の機会を喪失した低所得者となっていた。特に、1999年の上半期には仕事を見つけるのが相当困

表6 就労事業参加者延べ数

(単位:1000人, 100万ウォン)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1998年	1999年	2000年
就労者	1,793	1,545	832	762	1,390	7,574	4,494
予算額	17,727	15,994	10,000	10,000	40,000	150,000	100,000

(出所) 保健福祉部生活保護課(2000)から一部加筆修正し筆者作成。

(注) 予算額は国庫補助額。

難であるとの予測もあり、上半期に集中して実施された。時限保護対象者が大幅に増えたため、1999年の事業実施期間は6カ月間とし、5万5000人の予想保護人数に対して1500億ウォンの予算を充てることになった。自活保護対象者などに概ね月15日程度の就労を保障し、月平均30万ウォン以上の所得が得られるように運用した。1日8時間の就労で2万ウォンの日当を支給するが、事業特性や地域状況を勘案して弾力的に運用することもできる。これまで「バラマキ福祉事業」、「労賃バラマキ事業」などの批判をかわすために、1999年からは生計支援効果と生産性向上を同時追及する方針を打ち出し、そのために、地方自治体に「対象事業の選別において地域で課題とされてきた事業など、事業完成まで3週以上を要する事業など」も特別就労事業としての実施を認め、また全国17カ所にある自活支援センターを活用して技術を磨き、事業終了後の自立につなげることが模索された。[保健福祉部生活保護課 1999a]。

1999年5月12日に労働省が発表した「中期失業対策報告書」では、景気回復後も5パーセント程度の失業状態が続き、特に長期失業者が多く存在すると予測し、雇用保険や生活保護制度を含めた低所得者に対するソーシャル・セーフティネットを整備することが提案された[労働部 1999]。そこには労働能力のある貧困失業者に就労斡旋や公共勤労事業等への参加を促すという積極的労働市場政策と、生計費補助を連動させる構想が示されていた[鄭 2008]。その後、1999年12月から2000年2月までの期間において、公共勤労事業に2週、特別就労事業（就労事業）に3週以上参加する自活保護対象者は、生計費か特別就労事業かを選択することができるよう

になった。さらに、1999年10月までは失業給付の受給額がわずかであっても、公共勤労事業や特別就労事業などに参加して最低生計費に足りない額を補充することもできなかったが、国民基礎生活保障法の制定によって雇用保険の失業給付と生活保護事業との連携が模索された。2000年になると、「失業給付を受給しているか雇用促進訓練に参加しているか、具体的な生活実態を調査した後、最低生計費以下であれば、生計保護者として保護することができる」[保健福祉部生活保護課 2000, 25]ように雇用保険と生活保護制度との関連性が強くなった。

## おわりに

本稿では、韓国の経済危機時に展開された公共勤労事業が、どのように構想され、その政策はいかなる変容を遂げながら、どのような問題に対応しようとしたのかを検討してみた。公共勤労事業は、第1次ソーシャル・セーフティネットである雇用保険制度の適用対象でない失業者に対して一時的かつ応急的に仕事を提供し救済するために構想された。公共事業などが削減されるなかで、その不足分の雇用提供の役割を担うために、最初は参加条件を厳しく制限したが、増え続ける失業者を救済するため、その参加条件を緩和し、貧困者も対象にするようになった。失業対策事業に貧困者を含めて救済したことで、以前より事業規模は拡大したものの、その事業のなかで単純就労型事業は生活保護制度の自活保護対象者に対して行っていた特別就労事業と事業内容に区別が付かず、また、自活保護対象者などは公共勤労事業と特別就労事業を往き来する状況であったため、それを分

離実施することに対する疑問が呈されることになった。

その一方、政府は公共勤労事業を雇用創出型事業と単純就労型事業に分け、前者には情報化事業をはじめ、中小企業や福祉団体への委託事業や派遣事業も含めるなど、事業の多様化を積極的に推進することで、雇用創出を通じた失業者の自立促進を促したが、後者には長期失業者や自活保護対象者などが多く参加しており、経済状況が改善しても直ちに労働市場への復帰によって自立できるとみていなかったため、特別就労事業を含めた新たな失業貧困者対策の必要性を検討せざるを得なくなった。そこで政府は遅ればせながら公共勤労事業への連続参加や失業給付との連携を模索するなど、長期失業者に対する失業扶助的対応策を講じながら、大幅に保護人数を増やした、時限生活保護対象者も含めたより体系的な保護体制を整備しようとしたのである。

公共勤労事業の単純就労型事業と特別就労事業は1999年9月に制定された国民基礎生活保障法のなかで自活事業として整備・統合された。すべての国民に対しその生存権を保障した上で、きめ細かくその自立を促すために、まず就業可能者に対しては労働省が主体となって、職業訓練や職業斡旋等を行うことになった。一方、就業可能性の低い者のなかの就労可能者に対しては、これまでの特別就労事業を廃止する代わりに、単純就労型事業と地方自治体の（特別）就労事業を国民基礎生活保障制度の自活に必要な事業のなかに「公共勤労の対象事業」（施行令第20条2項，施行規則第25条）として位置づけ<sup>(注33)</sup>，就労を促すことになったのである。

（注1） 韓国の経済危機の際に行った総合的失業対策を社会保障の観点から概括的に分析したのは、鄭（2005）を参照されたい。ただし、その際に雇用労働者に対する労働関係法の改善，賃金債権保障法の制定，労働者の政治勢力化なども総合的失業対策と無関係ではない。これらの点は別稿で詳しく論じるつもりである。

（注2） それに加えて、自活保護対象者を含めた長期失業者のために中央政府の生活保護法上の就労事業に対する支援を復活させ、ここに参加できるようにするとともに、失業対策事業とした場合に起こりうる大量の失業者の参加を抑制する狙いもあったと思われる。詳しくは国会事務処（1998a）を参照。

（注3） その他の先行研究もあげておく。カン・ビョンギウ（2000），チョン・インス他（2000），リ・ゾンソン（2001），李承勲（2000）。

（注4） ソーシャル・セーフティネットの死角地帯に対する定義および守備範囲については一致したものがない。雇用保険を第1次ソーシャル・セーフティネットとして位置づけ、それがカバーできない失業者には公共勤労事業で補完する。雇用保険と公共勤労事業では保護できない貧困者には第2次ソーシャル・セーフティネットとして生活保護制度の拡大によって対応する体制をとっていた。だが、実際にどの失業対策にも保護されない、いわゆる「死角地帯」問題が大きく注目されるなかで、その体制整備を求める声が強くなった。とはいえ、雇用保険と公共勤労事業を根幹とする失業者のためのソーシャル・セーフティネットの整備を重視する姿勢は1998年末まで続いた。その後、失業対策の整理・統合を求める要求が高まり、長期失業者が増加したこともあって、失業者だけでなく、すべての国民を対象として社会保障制度を整備することになる。このような問題意識のなかで公共勤労事業の変化過程を追うことが本稿の狙いでもある。

（注5） 韓国では失業給付を「求職給与」と呼んでいるが、ここでは失業給付とした。

（注6） 公共事業投資額をベースにした資料などでは確かに公共事業の投資額が増え続けたようにみえるが、事業拡大や新規事業などへの投資ではないことに注意する必要がある。

(注7) 公共事業の雇用誘発効果に対しては研究機関ごとに若干のバラツキがあるものの、1兆ウォンを投資した場合、概ね3万人から3万7000人程度である。ところが、公共勤労事業の雇用誘発効果に対してはその推計がないようである。政府は「公共勤労事業は予算執行実績を勘案し、約1兆ウォン投入すれば、3か月間40万人の雇用誘発効果」がある」と曖昧な説明をするにとどまり、残念ながら具体的な算出根拠は示していない。詳しくは国会事務処(1999c)を参照。

(注8) 一般的に公共事業は請負方式を取る。このように請負方式を取ると、救済性よりも生産性の論理が重視され、限られた求人ネットワークのなかで熟練労働者を中心に選別的に参加者を募集する可能性が高くなり、人件費比率を高めることもできない。当時の失業対策のおもな対象である単純労働者や不熟練労働者の事業参加を多くするため、中間段階を経ることなく、予め失業者者に求職登録させ就労機会を提供する方が遙かに失業者の吸収という面では効果が大きい。したがって、民間請負方式ではなく、政府直接雇用方式の方が多くの失業者の吸収に効果があるが、公共事業の一部を公共勤労事業(失業対策事業)に活用しようとした動きは見当たらない。公共勤労事業をモニタリングし、失業政策に意見具申を行っていた韓国労働研究院の失業対策モニタリングセンターが作成した「99年失業対策評価」という報告書によると、行政自治省に対して「当該地域の失業者および日雇労働者を一定の割合で義務的に公共事業によって吸収する制度が必要」と改善(これを「issue 12号報告書」という)を求めたが、行政自治省は「公共事業は随意契約又は競争によって事業者を選別しており、完工後の責任問題と営利追求を優先することから、改善不可」と回答している。公共事業はこれまでの通りに民間建設企業への請負方式を取って生産性を重視して実施し、公共勤労事業は政府が自ら参加者を募集し、事業費の8割を人件費に割り当て、できるだけ多くの失業者を救済しようとした。また、財経部(1998)によると、政府と与党は失業対策予算に公共事業関連予算を含めて考えていたようである。失業対策予算を10兆ウォンと発表したり、一部でもそのような発表内容を

そのまま引用している。だが、公共事業が失業対策予算になるためには失業者の吸収(失業対策)と何らかの関連性をもたなければ、これまでどおり社会間接資本、国策事業、公共部門の投資にすぎないのではないと思われる。その理由もあってか1999年失業対策予算からは公共事業関連予算を別途表記している。

(注9) 政府は意図的に公共勤労事業の対象を失業者に限定しようとしたが、「死角地帯」問題が浮上するなかでその対象を拡大するようになる。ここで言及しなければならないのは、ワーキングプアの問題や「新貧困」問題の構造化や長期化に対応するために公共勤労事業が実施されたわけではないことである。むしろ経済危機の状況で働く場所がないがために貧困状態に陥っている者に対する応急的かつ臨時的に「救う」、「死角地帯を埋める」ために行われたと認識すべきであろう。これらの問題は経済危機後の労働市場の変化などの影響を受けて新たに発見された問題ではなかろうか。

(注10) 3D業種の「3D」とは、Dirty, Difficult, Dangerousの頭文字で、日本でいう「3K」に当たる。1988年のソウルオリンピック後に使われ始めた用語で、一般的に製造業、建設業、印刷業、運輸業などを指す場合が多い。

(注11) 3D業種の中小企業に公共勤労事業の参加者を派遣・委託することは公共勤労事業の本来の趣旨に符合しないという指摘に対して、政府は「一部の中小企業の人手不足を解消するとともに、生産性のある事業発掘が困難な現実を打開するため、雇用創出のためにも実効性の高い方案であると判断している」と説明し、3D業種の中小企業への公共勤労事業の派遣・委託を継続する意向を示している。詳しくは国会事務処(1998d)を参照。

(注12) 低所得者の自活自立対策の一環として1996年6月からソウル市の5カ所に設置され、生活保護対象者のみならず、低所得母子世帯の支援なども手がける。その目的は単なる金銭給付ではなく、共同作業や就業斡旋等を通じて自立を促すことであるという。

(注13) この影響で第1次募集に引き続き、第2次募集を行わなければならなくなり、これだけの厳

しい条件をクリアできた就労者は実際の事業内容に不満をもつことが多かった。

(注14) 1998年第1期中途脱落者の離脱理由は、再就職(36パーセント)、恥ずかしい(23.3パーセント)、健康上の理由(10.6パーセント)、低賃金(3.4パーセント)、重労働(2.6パーセント)、その他(29.5パーセント)となっており、厳しい雇用情勢のなかでも再就職が36パーセントと最も大きな比率を占めている。

(注15) 国政監査の際にソウル市や京畿道の公共勤労事業の事業進捗が遅いことについての説明をする際に、この理由をとともに挙げている。

(注16) 雇用安定センターは地方労働事務所の雇用保険課と職業安定課を1998年7月に統合一元化した職業安定機関である。

(注17) 人力銀行とは労働省と地方自治体が協議し職業紹介、職業指導、雇用情報などを提供する機関で、おもに雇用安定センターが設置されていない地域で設置することになった(その後2000年から広域市のそれを除き、雇用安定センターに吸収される)。

(注18) 市郡区の下にある行政区域で、邑面は農村地域の行政区域を指し、日本でいう村に当たる。洞は区の下にある都市地域の最小行政区域を意味している。

(注19) 1999年第4期の公共勤労事業から長期失業者に対して、失業期間が6カ月未満は3点、6～12カ月未満は7点、12カ月以上は10点を加算し、優先的に選ばれるようになり、失業扶助的性格をより強く帯びることになった。

(注20) まずは財産状況を把握するために、参加希望者は医療保険証の提出が義務づけられている。

(注21) 忠清北道槐山郡の場合は、「選抜総数892人中449人が農業に従事している女性で、農閑期に夫の代わりに参加している」という。詳しくは、国会事務処(1998d)を参照。

(注22) 例えば、釜山の南区では、旧式トイレ改良事業を実施する際に、やむを得ず民間業者と雇用契約を結び、それを区費で全額支払いした。この費用を最小限に抑えるために、その他のタイル工事などは、南区の失業対策班が工事経験者を積極的に手配した。

(注23) 行政自治省の「99年度公共勤労事業関連業務推進参考事項」によると、失業給付の受給者が失業給付権利を放棄しても参加しようとした場合は、「失業給付の受給が終わってから」参加資格を認めている。ただし、特別延長給付や個別延長給付の受給が終わった者、あるいはその給付決定以前に参加申請し、その後受給資格を放棄した者は参加できる。失業給付額が少ない者にとっては公共勤労事業に参加したほうが金額からして有利である。基本的に失業給付の受給額や国民年金給付額が30万ウォン以上を受給している者は原則的に事業参加から排除する。

(注24) ある公聴会で情報通信部情報化企画課長は「情報化公共勤労事業の賃金引き下げはなかった」とし、その理由を「従来予算が確保できず実施の見込みがなかった事業を情報化公共勤労事業として実施している」と説明し、情報化関連事業と単純就労型事業とは別の事業であるという認識を示している。詳しくは経済正義実践市民連合労働/失業対策本部(1999)を参照。

(注25) ここでいう日雇労働者とは、家事の手伝い、食堂従業員などの単純労働市場の日雇労働者を指しており、1998年11月14日に出された「建設日雇労働者事業指針」でいう、建設日雇労働者とは異なる。一般に、建設日雇労働者の日給は他の日雇職のそれより高い。

(注26) 政府、とりわけ労働省では冬の日雇市場を支援する目的で、日雇労働者が集まる駅周辺などに1日就業センターを設置した。寒い外で待機している失業者を温かいお茶もある事務所まで誘引するのにひと苦労したという。実際に求職活動者の多くは新聞広告や周囲の知り合いからの情報に大きく頼っていた。

(注27) 1日就業センターは、雇用安定センターや人力銀行を利用しにくい日雇労働者の就業斡旋を目的として1998年10月27日から設置され始めた。おもに日雇職を求めて自然的に集まる場所(駅裏や市場の裏側など)に設置し、日雇職や公共勤労事業を斡旋した。

(注28) ただし、ここの公共勤労事業への紹介者数には一般公共勤労事業とは別枠で実施した冬季日雇職失業対策事業への紹介者数も含まれていると思

われる。

(注29) 国民基礎生活保障制度では、就業可能者は労働省の就業支援プログラムに委託し、労働能力はあるが、再就職の見込みが低い者は公共勤労事業に参加させている。これは失業対策における公共勤労事業と就労事業の交錯状況が一段落したことを意味しているといえよう。

(注30) 失職した自活保護対象者などを時限保護対象者に選別したので、保健福祉省が申請した就労事業予算がその分、削減されたともいえる。

(注31) 予算編成基準は世帯当たり1人×2万3000ウォン×20日=46万ウォンであり、地域の実情によって加減が可能で、追加更正予算150億ウォン+既存地方事業費782億ウォン、総額1082億ウォンで実施することになった。

(注32) 生活保護法第3条1項6号および2項, 3項にもとづき(既存の自活保護対象者, 生計保護者以外の者で一定期間保護が必要であると保護機関が認めた者), 所得と財産基準を緩和して時限を設けて保護する緊急措置の対象者。時限生計保護と時限自活保護に分けて前者には生計費を支給し, 後者には就労事業が公共勤労事業に参加させる。

(注33) 公共勤労事業や特別就労事業が自活支援事業の一部として公共勤労の対象事業に位置付けされたからといって, これらの事業と基礎法の自活事業は決して「同じ事業」ではないことはいうまでもない。すべての人に生存権を保障した上で, 自活を条件に生計費を支給するため, 事業内容は似ていても基本理念が異なる。その意味で, 自活事業に対する時期区分を行う場合にも, これを基準に区分しなければならない。

### 文献リスト

#### <日本語文献>

- 奥田聡編 2007. 『経済危機後の韓国——成熟期に向けての社会・経済的課題——』研究双書No. 558 アジア経済研究所。
- 加瀬和俊 1998. 『戦前日本の失業対策』日本経済評論社。
- 小松総 1986. 『ニューディールの経済体制』雄松堂。

- 鄭在哲 2005. 「韓国における経済危機と社会保障制度の成立」『大原社会問題研究所雑誌』No. 562・563。
- 2008. 「韓国の国民基礎生活保障法の制定過程の研究」早稲田大学大学院『商経論集』No. 94。
- 寺西重郎編 2003. 『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房。

#### <韓国語文献, カナダラ順>

- 강병규 [カン・ビョンギユウ] 2000. 『공공근로사업의 효과분석 및 정책과제』[公共勤労事業の効果分析及び政策課題] ソウル 韓国労働研究院。
- 경기도 [京畿道] 1999. 『1999 공공근로사업백서』[1999 公共勤労事業白書] 京畿道。
- 경제정의실천시민연합 노동/실업대책본부 [経済正義実践市民連合 労働/失業対策本部] 1999. 「정부 실업대책 및 예산집행 모니터링 종합보고서」[政府の失業対策及び予算執行モニターリング総合報告書]。국무총리실 [國務總理室] 1999a. 「99년 종합실업대책 세부사업계획」[99年総合失業対策細部事業計画] 労働部。
- 1999b. 「1999년 공공勤勞事業運用細部指針」國務總理室。
- 국회사무처 [国会事務処] 1998a. 「188 회 환경노동위원회 회의록 (부록편)」[188回環境労働委員会会議録 (付録編)] No.1 (2月10日)。
- 1998b. 「190회 환경노동위원회 회의록(부록편)」[第190回環境労働委員会会議録 (付録編)] No.1 (3月18日)。
- 1998c. 「192 회 실업대책및 경제구조개혁특별위원회 회의록 (부록편)」[192回失業対策及び経済構造改革特別委員会会議録 (付録編)] No.8 (5月8日)。
- 1998d. 「198 회 실업대책및 경제구조개혁특별위원회 회의록 (부록편)」[198回経済構造改革及び失業対策特別委員会会議録 (付録編)] No.3 (12月4日)。
- 1999. 「98년 행정자치위원회 국정감사」[98年行政自治委員会国政監査]。
- 김승현/신현구 [キム・スンヒョン/シン・ヒョング] 2004. 『공공/민간직업안정기관운영실태와 개선방향』[公共・民間職業安定機関運営実態と改善方案] ソウル 韓国労働研究院。
- 김유배 [金裕培] 2000. 「소득분배구조개선을 위한 정

- 책방향」[所得分配構造改善のための政策方向] 대  
통령비서실 삶의 질 향상기획단정책토론회자료집 [大  
統領秘書室 生の質向上企画団政策討論會資料集].
- 김중천 [キム・ゾンチョン] 1999. 「공공근로사업의  
현황과 문제점」[公共勤勞事業の現況と問題点]『社  
会福祉政策』Vol.7.
- 김현수의 [キム・ヒョン스他] 1999. 『대형국책사업의  
효과적추진방안』[大型国策事業の効率的推進方  
案] ソウル 삼성경제연구소 [サンスン經濟研究  
所].
- 노동부 [労働部] 1999a. 「중기실업대책보고서」[中  
期失業対策報告書] 報道資料.
- 1999b. 「한국노동시장및 사회안전망정책에  
대한 검토—OECD 질문서에 대한 답변자료」[韩国劳  
働市場及び社会安全網政策に対する検討—OECD  
質問書に対する答弁資料].
- 2000. 『99년실업대책백서』[99年失業対策白書].
- 2003. 『「국민의정부」의 실업대책백서』[「国民  
の政府」の失業対策白書].
- 노동부고용정책실실업대책반 [労働部雇用政策室失業  
対策班] 1998. 「제2기공공근로사업 대폭확대추진」  
[第2期公共勤勞事業の大幅な拡大推進] (6月24  
日) 報道資料.
- 노동부고용정책과 [労働部雇用政策課] 1998. 「실업  
동향과금후의 중점추진과제」[失業動向と今後の重点  
推進課題] (12月2日) 政策資料.
- 노동부근로기준국임금복지과 [労働部勤勞基準局賃金福  
祉課] 1999. 「최저임금노사공익위원회의결정및  
사업소적용확대」[最低賃金労使公益委員合意決定  
及び事業所適用拡大] 報道資料.
- 노동부/행정자치부/보건복지부 [労働部・行政自治  
部・保健福祉部] 1998. 「실업자동기생활안정대책  
안내」[失業者冬季生活安定対策案内].
- 노인철외 [魯仁喆他] 1995. 『저소득층실태변화와 정책  
과제』[低所得層実態変化と政策課題] ソウル 韓  
国保健社会研究院.
- 농림부농업정책국농촌인력과 [農林部農業政策局農村人  
力課] 1999. 「농민기공공근로인력집중투입」[農  
繁期に公共勤勞人力集中投入] (4月22日) 報道資  
料.
- 대통령비서실 삶의 질향상기획단 [大統領秘書室 生の  
質向上企画団] 1999. 『새천년을 향한 생산적복지의  
길』[新しい千年に向けた生産的福祉への道] 돌담  
[トッソルダン].
- 대한건설협회 [大韓建設協會] 1999. 『월간건설경제동  
향12월호』[月刊建設經濟動向12月号].
- 2000. 『2000년 하반기적용건설업임금실태조사보  
고서』[2000年下半期適用建設業賃金実態調査報告  
書] ソウル 大韓建設協會.
- 보건복지부생활보호과 [保健福祉部生活保護課] 1998.  
「저소득자특별취로사업실시」[低所得者特別就  
勞事業実施] (4月16日) 報道資料.
- 1999a. 「특별취로사업 실시요령」[特別就  
勞事業の実施要領].
- 1999b. 「1999년도생활보호사업안내」[1999  
年度生活保護事業案内].
- 2000. 「2000년도 (1월~9월) 생활보호사업  
안내」[2000年度 (1月-9月) 生活保護事業案内].
- 부산직할시남구 [釜山直轄市南区] 2000. 『남구공공  
근로사업백서』[南区公共勤勞事業白書].
- 산림청 [山林庁] 2003. 『숲가꾸기공공근로사업백서』  
[森整備公共勤勞事業白書].
- 삼성경제연구소 [サンスン經濟研究所] 1999. 「지방채  
발행제도의 현황과 시사점」[地方債發行制度の現  
況と示唆点] Issue Paper.
- 서울시경제개발연구원 [ソウル市政開發研究院] 1999.  
「서울시실업대책모니터링연구」[ソウル市失業  
対策モニタリング研究] [ソウル市失業対策委員會報  
告資料].
- 양지천 [ヤン・ジチョン] 1994. 『社会間接資本』소  
울 国土開發研究院.
- 유경준 [兪京濬] 1998. 『1998년 최저임금심의를 위한  
생계비 연구』[1998年最低賃金審議のための生計  
費研究] ソウル 韓国労働研究院.
- 유길상의 [リュ우·길산他] 1998. 『실업자 사회적  
전망의 국제비교』[失業者社会安全網の國際比較]  
소울 韓国労働研究院.
- 이병록 [リ・ビョン록] 2000. 「공공근로사업의 문  
제점과 개선방안」[公共勤勞事業の問題点と改善  
方案]『社会政策研究』No.21.
- 이승훈 [李承勳] 2000. 「한국공공근로사업운영의 개선  
방향에 관한연구」[韓国公共勤勞事業運營の改善

方案に関する研究] 漢陽大学行政大学院修士論文.  
 이종선 [리·존선] 2001. 「한국 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화연구」[韓國の新自由主義的構造改革と労働市場制度変化研究] 高麗大学社会学博士論文.  
 이주희 [리·주희] 2001. 「공공근로사업을 통한 소득보전과 일자리 창출」[公共勤勞事業を通じた所得補填と仕事の創出] 『韓國社会学』 Vol.35, No.1.  
 정연택 [チョン·ヨン택] 1999. 「정부의 실업대책—노동시장정책적관점에서 본 문제점과 전망」[政府の失業対策—労働市場政策的観点からみた問題点と展望] 『状況と福祉』 No.5.  
 정인수외 [チョン·인스他] 2000. 「99년실업대책평가」[99年失業対策評価] 韓國労働研究院.  
 재경부 [財經部] 1998. 「1998년2차추경예산안」[1998年2次追加予算案] 報道資料.  
 재정경제원 [財政經濟院] 1997. 「IMF자금합의, 합의내용에 관한설명자료」[IMF資金合意, 合意内容に対する説明資料] (12月5日) 報道資料.  
 하갑래 [하·가프레] 1998. 「저소득실업자 보호를 위한 사회안전망 확충」[低所得失業者のための社会安全網の拡充] 『나라경제 10월호』[韓國の經濟10月号].

한국노동연구원 [韓國労働研究院] 1999a. 「공공근로사업평가및실업대책—관민협조활성화방」[公共勤勞事業評価及び失業対策—官民協調活性化方案] (5月4日) 報道資料.  
 ——— 1999b. 「현행공공근로임금구조의 문제점조사결과」[現行公共勤勞賃金構造の問題点調査結果] (6月22日) 報道資料.  
 행정자치부 [行政自治部] 1998a. 「공공근로사업운영규정」[公共勤勞事業運營規定] (4月23日).  
 ——— 1998b. 『공공근로사업지침편람』[公共勤勞事業指針編覽] (12月).  
 ——— 1999. 『행정자치백서』[行政自治白書].  
 ——— 2000. 「공공근로사업참가자선정세부운영지침」[公共勤勞事業參加者選別細部運營指針] 行政自治部.

【付記】 本稿は, 2006年度早稲田大学特定課題研究助成費(2006A-853)「韓國の經濟危機における失業対策の展開過程」による成果の一部である。

(早稲田大学商学学術院助手, 2007年4月5日受付, 2007年12月28日レフェリーの審査を経て掲載決定)