

韓国の貧困緩和と職業教育

の 野 上 裕 生

はじめに

- I 開発問題と職業教育
- II 韓国の貧困緩和の実績
- III 韓国の職業教育
- IV 韓国の職業訓練政策
- V 貧困政策・生活保障としての職業教育
むすび

はじめに

職業教育が労働者の生活保障を目的にした公共政策のひとつとして行われることがある。そこでこの論文では、職業教育が貧困削減にどのような役割を果たし得るのかを、韓国の事例を素材にして考察する。

職業教育に注目する理由は、教育と労働市場や労働組織の関連が貧困削減にとって重要な要素であり、職業教育はその両者の補完を図る目的で行われると考えるためである。また貧困削減を目的にして教育を公共政策として行うためには、その教育が選抜に合格するための教育であったり、また本人の職業能力とは関連の無い学歴修得のためだけのものであってはならない。少なくとも本人の職業能力の形成と密接に関連する職業教育が生活保障として期待される理由がここにある。

普通、教育というのは、雇用されていない労働者あるいはその候補者に対して行われる人的投資のことである。すでに雇用されている労働

者に対して仕事能力を向上させるために行われる人的投資は、「職業訓練」と言うほうが多い。このような職業教育は、基礎的教育や純粋に学術的な関心から行われる教育を補完するために、学校教育の内外で行われてきた。そのなかには経済学的な根拠のないものもあるかもしれない。この論文では、経済学の立場から公共政策としての職業教育の根拠や望ましいあり方を考え直してみたい。

まず最初に職業教育と開発や雇用促進との関連を経済学の立場から考察し、次に韓国を事例にして貧困削減と教育・雇用促進、そして職業教育における公共政策の意義を歴史的に考察することにする。

I 開発問題と職業教育

貧困政策と職業教育の繋がりは深く、アメリカなどでは、しばしばマイノリティ・グループの若者や貧困層の雇用政策のひとつとして、学校での職業教育や職業訓練が公共政策として行われてきた。また知的学習と職業生活との関係、さらには教育界と労働界との関連の見直しが必要とされた時には、職業教育を軸にした教育改革が注目されてきた(注1)。開発経済学においても、職業教育は比較的早い時期から注目されてきた。例えばW・ルイス(W. A. Lewis)は『経済成長の理論』の中で、経済開発のコストとし

ての所得格差を削減する手段として、技能を持つ人を増やすことを考えた(注2)。

1970年代に発展途上国の貧困削減に雇用促進が効果的であると期待されたときに関心が集まったのも、むしろ職業教育のほうであった。発展途上国では、学校教育や基礎教育の不備と並んで、教育を受けた人材の失業問題や、教育内容と実際の経済活動・職業生活との連関が見られないことが、貧困削減の障害になったとされているからである(注3)。例えば、チェネリーらの『成長による再分配』のなかで「政策介入への視野」をまとめたアフルワリア (M. S. Ahluwalia) は、「問題なのは、教育が望ましいかではなくて、正しい種類の教育はどのようなものなのか、拡充されつつある教育プログラムをいかにして低所得者層の利益となりえるようなものにするか、ということである。正しい種類の教育へのニーズ、すなわち『アカデミック』なものではなくて、職業教育の方により重点を置いたカリキュラム改革へのニーズは長年にわたって認識されてきた」と述べている(注4)。もし自分の適性に応じた職業生活を営む能力が基本的な人間の潜在能力 (capability) の中に含まれているならば、職業教育や職業訓練は福祉への潜在能力 (ケイパビリティ) アプローチとも接点を持つことができる(注5)。

にもかかわらず、教育学や経済学の分野では職業訓練を学校や公共政策によって行うことはあまり肯定的には考えられてこなかった。例えば、教育学者デューイ (John Dewey) は『学校と社会』の中で、学校と産業生活のあいだにも有機的な関係が存在すべきだとしながらも、それは学校が子供になんらかの特定の職業に向かって準備すべきであるということの意味するも

のではないと述べている。すなわち、子供の日常生活とその周囲の産業的環境との自然な結びつきが存在すべきであり、この結びつきをはっきりとさせ、しかも束縛のない自由なものにして、その結びつきを子供に意識させるようにすべきである、というのである(注6)。

教育には既存の価値や知識を新しい世代に習得させるだけでなく、新しい知識を創造し、場合によっては既存の価値観を否定するような問題提起をすることが期待されている。そこで、既存の職業生活への順応を基本的な目的とする職業教育は、どちらかと言えば否定的に考えられたのではないかと思われる。にもかかわらず、職業教育をあえて公共政策として行う意義を考えてみたい。

職業教育は、それを受けた個人がある産業や職種についての時の労働生産性が、受けていない場合よりも大きくなるような教育、と定義することができる。つまり職業教育は人的投資のひとつと考えられるから、公共政策としての職業教育の役割を考えるには教育における公的支援の根拠を経済学の立場から考えるのが有益である。

教育に対する公的支援の根拠には、人的投資としての効率性と、純粋に所得を再分配するという理由が考えられる(注7)。

効率性の立場から見ると、資本市場の不完全性から起こる人的投資の不足を是正するための政策と、教育の外部性や公共財としての役割を理由とする政策がある。「公共財としての教育」を理由とするものは、将来どのような産業や職業に就く場合にも必要になる能力形成のための政策である。

ところで、職業教育は労働者の生産性を高め

るための教育である。そのため、その費用負担については、ある産業に有効な特殊な能力形成のための教育投資であるから、当該企業や産業が費用負担するのが経済学の立場からは妥当であるとされる。たしかに、このような職業教育を受けた利益が全て労働者個人あるいは当該産業にのみ帰着するならば、公共政策として職業教育を行うことの意義は小さくなるであろう。しかし、場合によっては職業教育を公共政策として行うことに経済学的意義がある場合もある。

第1に、かなり広範な産業グループ、例えば工業や農業の中で共通に使われる職業能力があれば、このような職業能力修得に要する費用は個々の企業が負担する必然性はない。このようなタイプの能力をもつ労働者は産業全体の公共財であると考えることができるから、これらの職業能力の修得を公的支出でまかなうことは妥当である。

第2に、ある産業にとって特殊で補完的な労働者の養成でも、その産業がほかの産業に外部性を与える場合には、そのような労働者の養成によって当該産業の発展を促進することはほかの部門の労働者の厚生を改善することになるかもしれない。

第3に、どのような職業能力であっても、それを保有する労働者は、労働者間の相互学習を促進して職場全体の生産性を改善させることもあるだろう。

以上は外部経済効果という理由からみた職業教育政策の役割である。次に、資本市場の不完全性や情報の不完全性を補完するための職業教育政策を考えてみよう。

第1に、学校教育では一般的で基礎的な内容の教育が行われるが、産業や企業では特定の用

途に向けた人的能力が選択されるから、この両者を媒介する機能が労働市場にない場合には、本人の職業能力についての信頼できる情報を提供する学校や公的施設の存在は意味がある。

また、職業選択の情報や技術革新による失業者の再訓練のための資金が不足しがちである。失業した労働者の再訓練のための投資資金を資本市場から調達することは難しいと思われる。だからといって本人の責任ではない雇用調整の費用を労働者個人が全て負担することは、人材の活用や社会的公正の面から支持されないだろう。

また、個人職業能力を示す情報が市場で得られないことによって雇用が円滑に進まないことがある。このような雇用問題に対処する方法には、奨学金などの整備と公的資金による再訓練の支援、職業能力に関する資格検定制度の整備による信頼できる職業情報の提供などが考えられる。

職業教育は、一般的な基礎的教育と並行して行われる場合には学校での教育として行われる。それに対して、基礎的教育が修了した段階で事後的に行われる場合には、公共施設や企業内の職業訓練という形を取る。どちらの方法が望ましいかは、受ける個人の年齢や職業経験を考慮して決められるべきであろう。

労働者の生活保障として公共政策によって行われる職業教育には、これまで述べたような効率性の観点から行われるもの以外にも、所得再分配の手段として行われるものがある。所得再分配効果を目的として職業教育を行う場合、費用と効果の関係や、貧困者の救済におけるそれ以外の政策に対する比較優位などを考慮して行われるべきである。例えば、ある特定の産業に

特殊な技能のための教育投資を公的資金で行う場合には、それによって現在の低所得者の直接・間接の利得がどのくらいあるのかを評価することが重要である。またどのような職業教育であっても基礎的な学校教育、特に初等教育での知識を基礎にして、それらを補完するような方法で行われることが望ましい。

次に、特に貧困層を対象にした政策に対して職業教育がどのような意味を持っているのかを考えてみたい。

貧困政策には、一般的な労働者が貧困になることがないように、事前に雇用の促進を図ろうとするものと、既に貧困になってしまった層を目標にして生活水準の向上を図るものがある。職業教育は両方の場合に一定の役割をすることができる。

貧困層は、働くことができないものと、働く能力があるものに分類される。後者の場合で貧困の原因になるものは、雇用機会がない、雇用されているが所得が低い、などの事情が考えられる。雇用されているが所得が低い原因には、本人の職業能力の低さもあるが、従事している生産活動全体の問題であることもある。この場合、その生産活動に補完的な職業教育を行うことが本人の所得機会の向上に貢献する可能性がある。また遅れて産業化を始める経済では、企業の歴史が短いので企業内の職業訓練組織が未整備となり、労働者を長期雇用して職場訓練を行うことができないかもしれない。この場合には、広い範囲の産業に共通して利用される技能の養成を公共政策として行うことは、潜在的な労働者の雇用機会を確実にすることに貢献できるであろう。

実際に学校で職業教育を行ったり訓練施設で

職業訓練をする時に、さまざま問題があることも事実である。

まず第1に、どのような職業や技能が将来必要になるのか、適切に予測することがなかなか難しい。そのために、ドーア (R. P. Dore) が指摘するように、発展途上国の職業教育は、必ずしも需要はないが特定の技能を教えるか、またはさまざまな職業に関連するかもしれない一般的技能を教えることになる可能性がある。このために職業教育は、雇用促進や即戦力としての労働者の養成という本来の目的から離れてしまうことになるかもしれない。またドーアは、このような事情のために、発展途上国の職業教育では優秀な教員を確保するのが困難となること、選別機能としての進学コースが整備されている状況の下では職業教育はあくまでレベルの低い学校制度のひとつとしてしかみられないこと、このような事情から学生らには劣等意識が生まれ、雇用者も通常の中等教育の卒業者を白紙の状態から養成しようという傾向があることも指摘している(注8)。

(注1) アメリカの職業教育の現状については渡辺三枝子「アメリカの職業教育の現状と課題」(『日本労働研究雑誌』第370号 1990年8月) 36~45ページに依拠している。また発展途上国の失業と職業訓練・職業教育の問題点をまとめたものに M. Blaug, *Education and the Employment Problem in Developing Countries* (Geneve: ILO, 1973) がある。

(注2) W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth* (London: George Allen and Unwin, 1955), p. 182.

(注3) 筆者は人的資本の成長に対する貢献について展望を試みた。野上裕生「人的資本の計測とその経済成長への貢献：実証研究展望」(『アジア経済』第38巻第9号 1997年) 46~47ページでは、人的資本が成長に対して貢献していないという実証研究の結果の理由として、教育の質に問題があること、学

校教育では現在就業している労働者の能力向上には直結しないこと、物的資本設備と人的資本の補完性のために資本蓄積そのものが低水準にある状態では教育を受けた労働者の活用が難しいこと、教育を受けた労働力が効率的に活用されていないこと、といった要因を指摘した。

(注4) M. S. Ahluwalia, "The Scope for Policy Interventions," in *Redistribution with Growth*, ed. H. Chenery, J. Duloy, and R. Jolly (Ely House, London: Oxford University Press, 1974), pp. 73-90 中の特に82ページを参照されたい。

(注5) 朝日穰治は財・サービスに結びつくケイパビリティと権利に結びつくケイパビリティとを合わせて「価値観」と呼び、浜松市の住民を対象としたアンケートによって生活水準測定を行うことを試みている。その結果によれば、全部で41の「価値観」の中で「仕事に没頭できる」は15番目に、また「社会的に尊敬される仕事につける」という項目は25番目に多くの得票数を獲得している。朝日穰治『生活水準と社会資本整備』(多賀出版 1992年) 183~202ページを参照されたい。

(注6) J・デューイ『学校と社会』宮原誠一訳 岩波文庫 82ページ(原典: J. Dewey, *The School and Society*, 1915)。しかし、デューイは教育が職業的側面を持つこと自体を否定しているわけではない。デューイは、職業とは、他の人々に対して奉仕をし、いろいろな成果を達成するために個人の能力を使用するようなあらゆる連続的活動のことである、と定義する。J・デューイ『民主主義と教育』(下) 松野安男訳 岩波文庫 178ページ(原典: J. Dewey, *Democracy and Education, An Introduction to the Philosophy of Education*, 1916)。

デューイは、「1.仕事は、個人の独特な能力を彼の社会的奉仕に調和させる唯一のものである。(中略) 2.仕事とは、目的を持つ連続的な活動である。したがって、仕事を通じての教育は、他のどんな方法よりも、学習を促す要素をたくさんその内部に結合しているのである。(中略) 3.仕事への唯一の適切な訓練は、仕事を通じての訓練である。」(傍点は原文どおり)そして「ある将来の仕事をもつて決定して、教育をそれへの厳しい準備とすると、現在の発達の可能性を損なうことになり、また、そのために、将来の適職への準備の適切さを低下させることになる。

(中略) それに代わるべきただ一つの方法は、初期の職業への準備教育を全て直接的であるよりもむしろ間接的なものにする、すなわち、生徒のその時の要求や興味が必要とする活動的作業に従事させることを通して行うことである」という形で、教育と職業生活の接点を求めようとしている。J・デューイ『民主主義と教育』(下) 173~176ページ。

(注7) 職業訓練に対して経済学の立場からの根拠を検討したものは意外に少なく、最近では尾高煌之助『企業内教育の時代』(岩波書店 1993年)、A. L. Booth and D. J. Snower, *Acquiring Skills* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)の考察がある程度である。このうち尾高の考察は職業教育についての様々な視点をバランスよくまとめ、かつ日本の歴史的経験について深い考察をしている。本稿の執筆にあたって尾高(同上書)から多くの示唆を受けた。ブース=スノーワーのものは、もっぱらヨーロッパに特有の失業の長期化と技能の低下に対する政策的対応のあり方を検討している。

イスラエルの事例に関して失業者の職業訓練の分析をしたものに、M. Beenstock, "The Demand for the Training by the Unemployed: Israel 1989-1991," *Oxford Economic Papers*, vol. 49, no. 2, April 1997, pp. 273-290がある。

また、フィリピンの雇用問題の分析で職業教育や職業訓練に紙数が割かれているものに次の書がある。ILO, *Sharing in Development: A Programme of Employment, Equity, and Growth for the Philippines* (Geneve: 1974)。

(注8) Ronald P. Dore, *The Diploma Disease: Education, Qualification and Development* (London: Allen & Unwin, 1976)。邦訳: P・ドーア『学歴社会: 新しい文明病』松居弘道訳 1978年 144~146ページ; M. Blaug, *Education and the Employment* ……, p. 12を参照。

II 韓国の貧困緩和の実績

これまで韓国は経済開発と貧困削減の成功例とされてきた。そのような見方の例として、我々は国連開発計画の『人間開発報告1996』など

を取り上げることができる(注1)。

このような立場から行った韓国の研究の初期のものにはエーデルマン(I. Adelman)の研究がある。経済成長の成果が社会の全部門に浸透することだけでは貧困と所得不平等の解決は難しい。そこで考えられる方法のひとつは、経済成長に先行して資産の再分配を行うことである。エーデルマンは「成長に先立つ再分配」という概念を示して、第1段階での資産の再分配(土地、金融資産:韓国の場合は1950年付近)、第2段階での農業生産性の改善(韓国では1953~63年)、第3段階での人的資本の蓄積(韓国では1953~63年の識字率の上昇)、第4段階での人的資源集約的な成長(韓国では1964年以降)の役割を強調した(注2)。以上のような経過によって、エーデルマンは、韓国は成長の過程の中で所得の不平等化を引き起こすことを回避できたケースであるとしている。

韓国の貧困のミクロ的な実態の研究例は多いが、貧困そのものの計測を取り上げた研究は意外に少ない(注3)。代表的なものに、韓国の貧困者比率を推計した徐相穆の研究がある(注4)。

徐の研究は、絶対的貧困の概念に依拠して最低生計費を算出したものである。具体的な算出方法は、まず人口センサスを用いて標準的と思われる家計を選択する。次にこの家計について、必要な熱量を推定する。この必要熱量を低所得者層の飲食構造で摂取する場合、必要な飲食物の量を算出する。この飲食物摂取に必要な支出を1973年の5人世帯を対象にして、都市家計と農村家計に対して算出する。次に家計支出データと保健社会部が1973年に実施した『国民生活実態調査』をもとにして「エンゲル(Engel)」曲線を推計し、その結果を利用して最低水準の

食費に対応した最小生計費を算出し、1965、70、76年の各種の貧困指標を推計した。保健社会部では、この最低生計費を毎年の物価指数で調整したものを基準にして生活保護者を決めている。

また、徐の研究では、ある年の家計の平均所得の3分の1を「相対的な貧困線」と考えて貧困者率を算出することも行われている(注5)。これらの研究による貧困率の推計と生活水準に関わる社会指標をまとめたものが表1である。

まず貧困と生活水準の全体的な変化を展望する。

徐の推計結果によれば、1965~84年では絶対的貧困の状態にある世帯の割合は40.9%から4.5%に減少したことが分かる。特に1965年から1980年の減少が大きい。また韓国は識字率や平均余命でも、先進国にかなり近い水準に達していることも分かる。

もちろん、これらの推計に対する批判や代替的な推計も存在する。キム・ジョンジ(Kim Jong-Gie)は、経済発展に伴って消費構造が変化していくことを考慮すると、徐の生計費を物価水準の変化によって調整しただけの方法では、貧困率の低下が過大になる可能性があるという注意を促している(注6)。

韓国の場合、経済発展の初期では農村での貧困者が主要な問題であった。その後経済発展に伴う人口移動と都市化の進展によって、貧困層のなかで次第に都市の貧困者の比重が大きくなる。農村の貧困層の傾向を分析したチャン=オウ(Chung and Oh)によれば、絶対的な意味での貧困は農家所得の高い成長によって緩和されてきたが、相対的貧困、特に1ヘクタール以下の農家のそれが大きな問題となってきた。1ヘクタール以下の農家の所得は1970年代を通じて相

表1 韓国の貧困者比率と社会指標

(1) 韓国の貧困者比率	(%)
1965	40.9
1970	23.4
1976	14.8
1980	9.8
1984	4.5
1985	6.8
1987	6.2
1989	5.8

(注) 貧困世帯比率は、5人世帯に対して1981年価格で月12万1000ウォンを絶対的貧困線とした場合のHead-Count Ratio (%)を意味する。これについては J. G. Kim, "Urban Poverty in Korea: Critical Issues and Policy Measures," *Asian Development Review*, vol. 12, no. 1, 1994, pp. 90-116 の p. 96, 参照。

(出所) 1965年は、J. G. Kim, "Urban Poverty . . .," pp. 90-116 の p. 96, table 3 より; 1970~84年は、S. M. Suh and H. C. Yon, "Social Welfare during the Periods of Structural Adjustment," in *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Countries*, ed. V. Corbo and S. M. Suh (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1992), pp. 280-304 の p. 295, table 12-11 より; 1985, 87, 89年は、W. J. Kim, *Economic Growth, Low Income and Housing in South Korea* (Houndmills and London: Macmillan, 1997), p. 34 より収集した。

(2) 平均余命と識字率比較

	出生時平均 余命(年) (1993)	成人識字率(%) (1993)
人間開発指数 上位国	73.8	97.2
韓国	71.3	97.6

(出所) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1996* (New York: Oxford University Press). 日本語版: 『人間開発報告1996: 経済成長と人間開発』 広野良吉・北谷勝秀・佐藤秀雄監訳 古今書院 1996年 163ページ。

対的貧困線以下にあった。1983年から87年にかけて農業部門の成長が停滞したので、農村部の相対的貧困の問題が再び浮上してきた。

さらにチャン=オウによれば、農村の貧困層

の第1の特徴は教育水準が低いことであり、高卒以上は非常に少なくなっている。また貧困層は抵当がないため、公共機関からの借入れができず、民間からの借金に依存している。土地なし農家の88%が貧困層に分類されている。貧困層の38%は土地を持ってはいるが、その大部分は0.5ヘクタール未満である。貧困農家の所有地面積の平均は0.1ヘクタールであるのに対して、非貧困農家の所有地の平均面積は0.8ヘクタールである。貧困農家は土地を賃借しているが、その耕作面積は小さく、貧困層の48%は0.5ヘクタール以下の土地を耕作しており、86%は1ヘクタール以下の農地を耕作している。ただし、借地農家の20%は商業用作物を生産しており、土地所有が小さいとしてもそれが貧困に直結しない場合があり、この意味で農家の所得決定要因としての土地の重要性は低下している、としている。また、実態調査のケース・スタディを展望した結果、その調査対象となった世帯のうち女性が世帯主であったものの77%が貧困世帯に属していたとされている。一方、農村の貧困層の子弟の進学状況については、高校進学率が40%程度になっているという研究もあることが指摘されている(注7)。

次に、都市の貧困世帯の性格を、1970年代までの都市貧困者の分析をした徐相穆ほかのまとめと先のキムの研究によって見てみる。

まず、都市の貧困世帯は、生活能力のない「居住保護対象世帯」(いわゆる生活保護世帯のことと思われる)、1960~70年代に都市に移住してきた農村の零細農民、解放から朝鮮戦争にかけて北朝鮮から移住してきた人々、そしてもともと中間階層に属していたが不意の事故や疾病によって生活困難に陥ったものの4種類に分け

られる。全般的には1970年代までの雇用吸収が円滑に進んだことが貧困削減に効果があったことになるが、一方でこの時点で雇用吸収の対象にならなかった人口が、その後も低所得者層として滞留することになった。キムに基づいて都市の貧困世帯の世帯特性について見てみると、貧困世帯の多くは、世帯員が多い、女性が世帯主である、高齢である、そして最後に、教育が欠けているということがあげられている。世帯主の職業は建設労働者や零細自営業者が多く、都市平均の失業率が5.45%であるのに対して、貧困世帯の居住地域では失業率が11.7%にもなるとしている(注8)。

次に、この間の政府の貧困政策について展望してみたい。公的機関による貧困対策としては、日本の植民地統治下の朝鮮教護令が1944年に公布・実施されている。これは1961年に生活保護法が制定されるまで韓国で公的扶助の基礎になってきた。1960年の全国総合経済会議「社会保障制度の樹立建議」を受けて、1961年生活保護プログラムが開始される。1962年7月28日国家再建最高会議議長の「社会保障制度の確立」指示覚え書きが採択され、1963年には産業災害補償保険法(11月)、医療保険法(12月)が制定される。これらの制度は1964年から開始される。ところが、医療保険などには強制加入の条項などがなく、1970年の医療保険法の改正、および1976年の医療保険法の全面改正(強制加入原則の付加)などが必要になった(注9)。

しかしこの強制加入原則も、自己負担や保険料の点で、低所得者層の必要を充たすには不十分であった、という厳しい評価もある(注10)。

農村部の貧困対策としては、1967年からの農村の副業創出プログラムがある。この年に政府

は1560の副業組合の支援を行ったが、1985年には559の組合しか残らなかったと言われる。この原因には、政府の支援が十分でなかったこと、また経営が環境変化に対応できなかったことがあげられる。

1970年代には、「セマウル運動」という農村の生活改善運動の一環として農村工業への金融的支援なども行われている。しかし結果をみると、規模の経済性の範囲を十分に考慮することなく工場規模を拡大させたこと、インフラの不足、そして技能のある労働者が都市に移動してしまうための人材不足などによって、農村の工場にはうまくいかないものが多かった(注11)。

(注1) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1996* (New York: Oxford University Press, 1996). 日本語版: 国連開発計画「人間開発報告1996: 経済成長と人間開発」広野良吉・北谷勝秀・佐藤秀雄監訳 古今書院 1996年 97ページ Box 3.4 が韓国の成長実績の評価を行っている。この分析によれば、韓国では教育と雇用機会の相互強化があった国である、と位置づけられ、教育費の大部分はアメリカの援助と親の負担で賄われたこと、1960年代には輸出指向による工業化の開始とともに職業訓練に対する政府の支援があったこと、具体的には1967年から80年の間に26の公共職業訓練所が設立されたこと、雇用主に対して労働者の訓練に補助金が支給されたこと、大学や専門学校に対する政府の補助があったことが指摘されている。これらの政策が土地改革とともに平等化に貢献した、と評価されている。また先進技術の導入が活発に行われたが、学歴のある労働者は需要の変動に対応できた、という評価も示されている。

(注2) I. Adelman, "Redistribution before Growth," Inaugural Lecture for the Cleveringa Chair, Leiden University, October 1977, reprinted in *Dynamics and Income Distribution* (Aldershot: Edward Elgar, 1995), pp. 155-174. 特に pp. 167-168 を参照されたい。エーデルマンが朝鮮戦争後の時期

に農業生産性向上があったと言っているのは戦後復興のことと思われる。この点について權寧堧は1953～61年を農業生産性の向上があった時期と述べ、この要因として、生産施設の復旧と農地改革による自作農の増加をあげている。權寧堧「分断後韓国經濟의 [の] 變遷: 1945-1961년 [年]」(具本湖・李奎億編『韓国經濟의 [の] 歴史的照明』[ソウル] 韓国開發研究院 1991年), 111～168ページの特に146ページを参照されたい。またエーデルマンの見解については, Chenery, Duloy, and Jolly eds., *Redistribution with……*も参照されたい。

(注3) 先に挙げた研究の他に、洪起容編著『都市貧困의 [の] 実態와 [と] 政策』[ソウル] 檀大出版部 1986年/K. W. Chung and N. W. Oh, "Rural Poverty in the Republic of Korea: Trends and Policy Issues," *Asian Development Review*, vol. 10, no. 1, 1992/Y. I. Chung, "Transition in the Substance of Poverty in Korea, 1953-76," *The Philippine Economic Journal*, vol. 18, no. 4, 1979, 493～537などを参照されたい。洪起容編著『都市貧困의 実態와……』では、ソウル市内の貧困地域8洞500世帯を対象にした実態調査を行い、絶対貧困線と、世帯類型ごとの相対的貧困線を求めている。また地域格差については、許文九「韓国における地域間所得格差の動向」(『大阪府立大学経済研究』第41巻第1号 1995年12月), 133～170ページが詳しい分析をしている。所得格差全般については、Ahn Kook-Shin, "Trends in the Size Distribution of Income," *Korean Social Science Journal*, vol. 18, 1992, pp. 27-47を参照されたい。

(注4) 徐相穆「貧困人口의 [の] 推計와 [と] 属性分析」(『韓国開發研究』第1巻第2号 1979年) 13～31ページ; 同「우리나라 [わが国] 貧困의 [の] 決定要因—就業狀態와 [と] 家口員構成面에서의 [での] 分析」(『韓国開發研究』第1巻第4号 1979年) 46～58ページ; 徐相穆ほか「貧困의 [の] 実態와 [と] 零細民対策」([ソウル]: 韓国開發研究院 1981年) はこうした研究の代表的なものである。

(注5) 徐ほか「貧困의 実態와……」99～101ページ。相対的貧困線については、J. G. Kim, "Urban Poverty in Korea: Critical Issues and Policy Measures," *Asian Development Review*, vol. 12, no. 1, 1994, pp. 90-116のうちp. 95を参照。

(注6) J. G. Kim, "Urban Poverty in……," p. 97を参照されたい。またこの論文のp.95, table 2ではさまざまな研究による韓国の生計費の推計が示されているが、それらはいずれもより大きな最小生計費を示している。

(注7) Chung and Oh, "Rural Poverty……," pp. 99-109を参照。

(注8) 徐ほか「貧困의 実態와……」99～101ページ。この節での都市の貧困世帯の特性については、J. G. Kim, "Urban Poverty in……," pp. 95-100を参照されたい。

(注9) 崔日燮『地域社会福祉論』[ソウル: ソウル大学出版会], 1987年 94ページ; 孫鶴圭「韓国社会保障政策의 [の] 決定過程에 대한 [に關する] 研究」(韓国政治学会編『韓国政治와 [と] 福祉國家』[ソウル] 三英社 1981年 233～254ページのうちの236～239ページを参照。

(注10) S. M. Suh and H. C. Yeon, "Social Welfare during the Periods of Structural Adjustment," in *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Countries*, ed. V. Corbo and S. M. Suh (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1992), p. 301/W.-J. Kim, *Economic Growth, Low Income and Housing in South Korea* (Houndmills and London: Macmillan, 1997).

(注11) Chung and Oh, "Rural Poverty……," pp. 91-124, esp. p. 107).

III 韓国の職業教育

これまでの考察で、韓国で貧困緩和が進んだのは1965年から80年にかけての時期とすることができる。そこでこの時期を中心に、職業訓練政策の展開を考察する。この節では、まず学校教育を通じた職業教育の形成を展望する。表2は韓国の職業教育および職業訓練に関する重要事項をまとめたものである。本稿では職業教育および職業訓練を貧困政策の一環として捉えるため、この2つに関わる事項をまとめたものである。

表2 韓国の教育史・職業教育史

1899年	最初の近代的な職業教育機関である商工学校設置
1906	農林学校独立
1907	京城工業專習所（後のソウル機械工高）
1908	農林専門学校
1909	実業学校令
1910	日本の植民地に併合
1929	一面一校計画（～36年）
1934	簡易学校計画（34年～）
1935	工業補習学校
1937	第2次初等教育普及拡充計画（～42年）
1945	解放, アメリカ軍政期, 教育審議会
1946	教育審議会, 新教育課程の作成（アメリカ教育思想の影響）
1948	大韓民国成立
1949	2月31日 「教育法」制定公布
1950	朝鮮戦争 「6年制義務教育計画」挫折
1952	教育自治制
1953	「義務教育完成6カ年計画」, 勤労基準法
1960	4・19 学生革命
1961	5・16 軍事革命 「教育に関する臨時特例法」
1962	「技能者養成令」
1967	「職業訓練法」
1968	「国民教育憲章」
1969	長期総合教育計画審議会
1974	職業訓練に関する特別措置法(12月26日)
1976	職業訓練基本法
1981	職業訓練基本法の改正 技能者養成令の改正
1982	韓国職業訓練管理公団の設立

韓国に近代的な職業教育が普及するのは今世紀初にまで溯り、開国後の韓国では実業教育を奨励する思想がすでにあったとされている。第1には、実学の系譜を引く開化派の官僚によって実業教育の必要性が認識されていたことである。第2には、さまざまな形で海外視察の機会を得た人材が実業教育の必要性を認識し、その啓蒙に努めたことである。1899年には、政府に

よる最初の近代的な職業教育機関である商工学校が設置されたが、実際にはこの商工学校は官制制定と学校職員の雇用のみで終わっている。

その後1904年6月8日に「農商工学校官制」が制定されている^(注1)。1906年にはそこから農林学校が独立し、1907年には京城工業專習所（後のソウル機械工高）が設置される。1908年には農林専門学校が設置される。そして、1909年には実業学校令が制定されている。日本の植民地工業化が始まった1930年代には実業学校の韓国人学生は100名に満たず、1935年までは全国で公立工業学校も1校のみであった。その後1943年頃には122校までに増えている。研究者の中にはこの時期の人材の形成を戦後の成長の基礎とみなす立場もある^(注2)。

しかし実際には、日本の支配下で始まった朝鮮の工業化は専ら日本側の必要から始まったものである。日本の植民地下におかれた朝鮮では、学校教育は朝鮮人を忠実な日本帝国臣民にするためのものであり、個人の福祉を目的にしたものではなかったため、大衆の支持を得ることはできなかった。

当時の教育制度では中等教育以上は重視されなかったため、その1つであった実業教育も重視されなかった。実際、高等教育を受けた朝鮮人の働く機会は限られていた。また朝鮮人労働者の間には強い対日渡航の志向はあったが、時局産業への就労は強く忌避する傾向があった。特に不人気であったのが、危険な労働の多い炭坑と寒冷地の北海道であった。

こうした朝鮮人労働者の行動に対して、政府・朝鮮総督府の統制によって強制的に時局産業への就労を誘導しようという「集団募集」が行われたが、炭鉱や鉱山などでの過酷な労働条

件は朝鮮人労働者の反感や抵抗を招き、生産現場では有効な職場管理ができなかったとされる(注3)。

このように戦前の工業化の経験は、韓国国民に近代的な職業生活への定着を促す契機とはなり得ないものであった。

日本の植民地支配下における学制は複線型であり、中・高等教育は人文系学校と実業系学校とに分かれていたが、戦後の韓国の学校制度は、戦後の日本と同じ6・3・3・4制度に変わった。しかしこれは一般過程にのみ当てはまるものであって、職業教育課程はこれとはかなり異なる。国民学校修了後の中学校段階に相当する3年間の技術学校の過程がある。これを卒業したのものには、高校段階に相当する3年課程の実業系高等学校と、5年課程の実業高等専門学校に門戸が開かれている。実業系と人文系とを分ける基準は全教科に占める実業科目の比重であり、その比重が30%以上の学校が実業系と分類されている(注4)。

馬越徹によれば、韓国では大学教育に直結する人文系高等学校に重点が置かれてきたといわれる。1950年代には「一人一技教育」や「生産教育」が提唱されたり、「実業技術教育5カ年計画」が策定されたりしたが、本格的に実行されるには至らなかったという指摘もある(注5)。

教育を国家レベルでの発展に直結させようとする考え方が出てきたのは、やはり1961年の軍事革命以降である。1962年の第1次経済開発5カ年計画を受けて作成された「文教再建5カ年計画」では、職業教育の強化と中等教育の効率化が主眼とされてきた。

韓国の中等教育は中学校と高等学校で行われる。前者は「中等普通教育」を、後者は「高等

普通教育」と「専門教育」を目的としている。広い意味での職業教育は中学校から行われる。

韓国の教育法では、職業教育は「実業専門教育」と呼ばれ、産業に従事するために必要な知識、技術および態度を修得させることを目的とする教育である。そのような教育を行う学校としては、技術学校、実業系学校、実業高等専門学校、実業系大学などがある。

(注1) この節で述べる韓国における実業教育の起源については、佐藤由美「韓国近代における実業教育の導入と日本の関与」(『国立教育研究所研究集録』第30号 1995年8月) 1～15ページ、特に2～5ページに依拠している。

(注2) エッカート(Carter J. Eckert)「植民地末期朝鮮の総力戦・工業化・社会変化」(『思想』第841号 1994年6月) 28～58ページは、戦前の朝鮮の植民地工業化が戦後の発展の基礎を作ったという見解を述べている。この時期の実業教育や技術教育を受けた人々が戦後の経済開発にどのように貢献したのかについては、定説はない。しかし、京城帝国大学の理工学部教育を受けた技術者の回想では、戦後の技術者層の形成に力があつたものは、やはりアメリカ式の教育を受けた層であつたと言われている。「座談会：日本の係わつたアジアにおける高等工業教育を振り返って」(『日本機械学会誌』第100巻第939号 1997年2月) 117～140ページのうちの120ページ、康明順氏の発言などに、そのような評価が見られる。

(注3) 日本の支配下における朝鮮の労働市場については、例えば松本俊郎は国勢調査の結果を素材にして、この時期の対日移民は日本国内の炭田開発、工業化、都市化に対応していたこと、また朝鮮人労働者は日本国内の不熟練労働市場に吸収されており、その労働条件も過酷であつたことを指摘している。このような形の労働力の移動は通常の労働移動の場合とは異なる。松本俊郎「朝鮮からの対日移民」(梅村又次・溝口敏行編『旧日本植民地経済統計』東洋経済新報社 1988年) 93～97ページ参照。また松本によれば、日本国内の国籍・民籍別人口で、「外地人」人口に占める朝鮮人人口の割合は1920年95.7%、1930年98.9%、1940年98.1%と、終始他民族の人口を圧

倒していたことが示されている。朝鮮農民は台湾農民に比較して貧しく、総督府の農業政策の不振もあって、生活水準の停滞が続いていた。日韓併合は1910年であるが、第1次世界大戦による日本の労働市場の逼迫につれて在日朝鮮人人口が急速に膨張する。1939年には朝鮮総督府による強制連行も開始されている。戦時動員は1939年9月に「集団募集」、1942年からは「官斡旋」、1944年からは「徴用」という形で展開され、韓国の労働市場にさまざまな外的な衝撃として機能した。この時期の労働経験の内容を検討した市原博によれば、1939年9月の「集団募集」のねらいは、日本企業による募集活動や事業所での朝鮮人労働者の使用方法を政府・朝鮮総督府による厳格な統制下に置こうというものであった。

戦時期の日本企業での朝鮮人労働者の勤務状況については、市原博「戦時期日本企業の朝鮮人管理の実態」(『土地制度史学会』第157号 1997年10月) 17～30ページ、特に27～30ページを参照した。

(注4) 李大根ほか「韓国¹⁾ [の] 工業化²⁾ [と] 労働力³⁾」(『ソウル』: 韓国経済研究院, 1990年) 169ページ参照。

(注5) 以下の記述は馬越徹「現代韓国教育研究」高麗書林 1981年の第7章「経済発展と高等教育計画」171～175ページに依拠している。

IV 韓国の職業訓練政策

職業教育は、以上のような各種の「学校」以外にも、道教育委員会の所管となっている「私

設講習所」や、1967年に制定された「職業訓練法」に依拠した労働庁所管の職業訓練所で行われている。表3は各種の職業訓練の実績を表している。

戦後の韓国において最初に技能者養成について定めた法律は、1953年制定の勤労基準法である。この法律は徒弟制によって技能を習得する者に対する酷使や家事労働等への従事を禁止し、技能修得者の保護についてうたっている。またそれ以外にも産業教育振興法等関係特別法に技術・技能開発をするための規定が明示されている。しかしこの勤労基準法に依拠して養成された技能者はほとんどなく、韓国では徒弟制は定着しなかった。

1960年代後半より、繊維・縫製産業に代表される労働集約的産業が成長しはじめた。また造船業、鉄鋼業の育成が現実のものとなりつつあり、溶接工の需要も出てくるようになった。地方から都市に移住してくる労働者を教育するために、政府は国営の職業訓練システムの必要を認識して、1966年労働庁内に職業訓練科を設置し、職業訓練に関する先進国の調査を開始するとともに、法律の整備に着手した。

1967年1月、職業訓練に関する法律が職業訓

表3 韓国の職業訓練の実績

(人)

	第2次 1967～71	第3次 1972～76	第4次 1977～81	第5次 1982～86	第6次 1987～91
合計	99,308	314,133	501,147	279,429	370,455
技能者	98,863	312,736	495,739	276,187	367,616
公共	36,317	81,294	120,117	121,044	113,802
企業内	48,225	177,350	337,388	114,773	163,230
認定	14,321	54,092	38,234	40,370	90,584
教師派遣	445	1,397	5,408	1,686	691

(出所) (韓国) 労働部『労働白書1995』[ソウル] 190ページ。

練法として制定・施行された。これは韓国における本格的な職業訓練に関する法律となる。この法律によって職業教育・訓練は、学校教育によるもの以外に、事業内訓練によるもの、公共職業訓練によるもの、そして認定職業訓練によるものに大別されるようになった。

職業訓練を課程別に見ると、養成訓練、向上訓練、再訓練および転職訓練に区分される。教科課程は理論と実技が3割対7割の比重で行われ、職業訓練教材は国家ないしは韓国産業人力管理公団が編纂・検定した教材を使用している。これらは無償ないしは実費で提供されている。

以下では公共職業訓練所を中心にして、職業訓練政策を考察することにしよう。

労働部が行う公共職業訓練は14歳以上が対象で、年間2万2000人程度が履修する。規模は実業高校の10分の1程度であるが、その役割は大きいものがある。1967年1月の職業訓練法制定・施行にともなって、ILOおよび国連の資金援助により1968年に中央職業訓練院がつけられた。1971年12月には韓独釜山訓練院が、また1973年12月にアメリカの援助で正修訓練院が設立された。公共職業訓練所では工芸品など伝統的な輸出産業が養成職種として重視された。

学校以外の職業訓練は政府と民間で行われたが、民間については企業の主体性を尊重するというやり方がとられてきた。しかし1973年の「重化学工業化宣言」、74年12月の「職業訓練に関する特別措置法」以後は、政府は企業内での職業訓練を義務づけるようになった。これは韓国の職業訓練政策史で最も重要であるが、職業訓練政策の重点が労働者の福祉向上というよりは、重化学工業化という特殊な政策目標の手段とされ、実際の執行上でも多くの問題があっ

た。

1976年の職業訓練基本法以降は、公共訓練では多能工が、社内職場訓練では単能工の育成が主であった。それまで韓国の企業は職場訓練を積極的に行う体制がなかったため、工業化の進展は技術者や技能工の不足をもたらすことになった。社内訓練も初心者に技能を身につけさせるに留まることも多く、人材の確保は韓国産業の問題点となっていた(注1)。

1983年3月には韓国産業人力管理公団が設立され、既存の韓国技術検定公団および24個の公共法人職業訓練院、昌原技能大学、職業訓練研究所等を統合し、職業訓練の有効性を高めることが試みられた。これらの職業訓練院は技能工の養成の他に、中小企業の技能工の養成と進学や、就業をしていない青少年の技術と技能修得を目的としたものもある(注2)。

職業訓練院の卒業生の就職率は95%以上で、実業学校とは比較にならないほど高い。反面、追跡調査によれば、訓練院で学んだこと以外の仕事を割り当てられ、学んだことが生かせないという悩みを持つものも多い。これは、人材需要分野と提供分野との不整合、すなわち、どのような職業や技能が将来必要になるのかをなかなか適切に予測することが難しいという事情がもたらした結果でもある(注3)。

(注1) この節でこれまで述べた事実経過やこの時期の事情については水野順子「韓国における技能者養成政策の変容」(『アジア経済』第29巻第1号 1988年1月) 55~72ページのうちの特に57~58ページを参照されたい。また(韓国)労働部『労働白書1995』186~187ページ、189~190ページも参照されたい。

(注2) (韓国)労働部『労働白書1995』186~187ページ参照。また中小企業の技能工の養成と進学や就業をしていない青少年の技術と技能修得を目的と

したものとして、韓国産業人力管理公団を主体にした職業訓練基金があり、これを利用して主要な工業団地や人口密集地域で重要な職種を対象にした共同職業訓練院が1994年より設立・運営されていると言われる。(韓国)労働部『労働白書1995』196ページ参照。なお、イルスー・ヨン(Il-Soo Jeong)は、労働力不足であった1994年でも、中小企業が人材不足であるのに対して青少年の失業が深刻であることを述べ、労働市場のミスマッチを是正するための職業訓練プログラムの必要性を強調している。Il-Soo Jeong, "Employment Structure Change in Korea," *Republic of Korea Economic Bulletin* (published by the Ministry of Finance and Economy and the Center for Economic Education), vol. 18, no. 4, April 1996, pp. 2-13 のうちの pp. 10-11 を参照されたい。

(注3) 以上の記述は、水野順子「韓国における能力開発の実情と問題点」(『日本労働研究雑誌』第370号 1990年8月)58ページによる。

V 貧困政策・生活保障としての 職業教育

貧困層に対する職業訓練政策としては、生活保護対象者に対する技能訓練補助事業が1981年3月より実施されている。この内容は、公共法人職業訓練院や市・道公共職業訓練所および私設講習所などで、3カ月ないし12カ月の職業訓練を受ける貧困者で13歳から30歳までの者、および木工の場合では40歳までの者に対して、職業訓練期間中に訓練準備金、訓練終了時に就職準備金を国庫から補助する制度である(注1)。また職業訓練基本法施行令によれば、訓練人員の30%までを貧困者層に優先的に割り与えるようにされており、4000名から5000名程度に訓練を行って、訓練期間中に家族手当てや訓練手当てを支給することになっている。

このような職業訓練の効果を示す資料はあま

り利用できない。訓練を受けた人の追跡調査が必要であるからである。ただ実施における問題点の指摘をした資料は利用できる。まず職業訓練に関する情報普及が十分でないこと、学校教育、特に中学校課程での貧困層の子女に対する進路指導や職業訓練が十分でないこと、職業訓練院への入学競争時点で既に基礎的学力の点で貧困層が不利になってしまい、無料訓練という利得を受けることができないこと、また当面の生活費を稼ぐのに追われることなどが指摘されている。また訓練人員の50%以上は6カ月以下の短期訓練であり、その効果は不十分であり、訓練後の事後管理も十分ではないという指摘もある(注2)。また、キムによれば、現時点で就業している個人には参加する時間がないこと、訓練内容と訓練を受ける人の需要が適合しないこと、訓練内容がどちらかと言えば男子労働者向きのものが多いことが職業訓練に対する有効な公共政策の障害になっているといわれる(注3)。

企業内の職業訓練は企業への就業機会のない貧困層には利用できないという点を考えると、公的職業訓練所の活用は本来は生活保障政策として有用であるはずである。しかし、職業訓練の対象として生活保護対象者に焦点を当てること、中等教育と職業訓練との連関をつけること、就職の斡旋とその後のフォローアップなどの点に問題があることがわかる。

低所得者の子弟を対象にした職業教育支援政策には次のようなものがある。まず1979年9月より生活保護の対象者への教育扶助事業が始められた。それは技術学校・高等公民学校および中学校に在学する貧困者層の年間授業料の全額を国庫および地方自治体の予算から負担するものである。

また、1977年2月より勤労青少年中高夜間特別学級と産業体付設中高等学校に対する奨学金および学費免除が設けられている。勤労青少年中高夜間特別学級の設置義務があるのは、常時雇用者が100人以上の事業体である。さらに、常時雇用者が1000人以上の事業体にはその事業体の付設中高等学校を設立・運営する義務がある。1981年時点では特別学級は99校（うち中学校34、高校65）であり、在学学生数は中学校4500名、高校2万5600名となっている。一方、事業体付設中高等学校の方は44校（うち中学校19、高校25）で、登録学生数は中学校5100名、高校2万6900名である。なお、付設中高等学校を設置する事業体は28となっている。

このほかに、労働部が財政支援しているもので、全国6つの工業専門学校に設置されている工業夜間特別課程に在学している事業体技能分野従事者2000余名に対しても入学金と授業料免除の規則が定められており、このプログラムも低所得者層の教育機会拡大への効果が期待されてきた。

次に実業高校の場合を見てみよう。工業専門学校の場合、学費免除・奨学金が用意されているのは全国4校の国立工専（学生数8600名）で、それ以外には工業高等学校在学中の精密加工技能工2級資格修得者約3000名に1人当たり年間10万ウォンが国庫・地方公共団体から支給される^(注4)。これらは職業教育を行う教育機関の在籍者に対して教育費の補助を行うものであるから、所得基準で測った貧困者の子弟だけを対象にした教育補助とは少し範囲が異なる可能性がある。

以上の経過を踏まえて、次に韓国の貧困削減にとって韓国の職業教育の持つ意義を考察する。

ここでは主に、労働者の雇用の促進への貢献という点と、既に低所得層になってしまった者の子弟の社会的地位の向上にとっての有効性という点を中心に考えてみたい。

第1の問題点は、実業教育がその本来の目的に沿って運営され、社会的評価を受けてきたのかという点である。韓国は一般に賃金格差の大きい国として評価されている。格差の要因には学歴格差、男女格差、年齢による格差がある。特に韓国では学歴が職種を決定し、職種が一種の身分として固定化される傾向が強いとされている。これらの格差がなぜ発生しているかについては定説はないが、経済発展が本格的に始まって労働需要が増加し始め未熟練労働者の賃金が上昇し始めた1960年代以降でも、熟練労働者と未熟練労働者の賃金格差、および学歴間の賃金格差は縮小しなかったと言われる^(注5)。

高学歴ほど高い賃金を得られるということになれば、大学教育への需要は高まることが予想される。実際、韓国では高等学校が大学入学への準備とされる傾向があった。このために高等学校での教育が完結したのに、卒業後すぐに役立つものではないという問題があった。このような傾向を是正するために「総合制学校」の設立なども試みられた。しかし、労働市場での評価は、「すぐに仕事をこなせる人」よりは、不確実な環境変化に対応できるような「一般的な学力や適応力の高い者」であったという見方もある^(注6)。

財政的基盤が強固でなく施設や教員の質が貧弱な実業学校では、このような広い適応力を養うことは難しかったのかもしれない。韓国の実業高校は当初は技能工養成が目的であったが、しかし近年の韓国の高学歴化の進展によって実

業高校の学生は減少する傾向にあり、中途退学者の増加もみられる。また実業高校の卒業者でも就職希望者が減少し、進学希望者が増加している。韓国の技術進歩が急速であったので、実業高校や2年制の専門大学のレベルが追いついていかなかったということ、韓国の実業教育は理論に重点があるので即戦力となる技能者の養成に重点が置かれる職業訓練教育とは食い違いも大きかったこと、などの問題のために、実業学校の社会的評価は低くなった^(注7)。

1960年代の職業教育重視政策の目的は、初期時点における初等教育の普及とその後の高等教育の拡大という事態を、産業発展中心の教育体系に転換させることであった。しかし、実業教育の拡大がマンパワー予測とは関連することなく行われたこと、および財政的支援が十分でなかったことにより、むしろ実業教育の質を低下させる結果となった。また高等学校は大学への準備過程とされ、進学しない人たちにとってはそこで完結した知識を教えられないことになった^(注8)。

実業教育はこうした普通高校と比べて格の低いものとみなされた。労働市場で評価される人材には「すぐに特定の仕事をこなせる人」というよりも、「一般的な学力があり、適応力のある人」であった。韓国のように経済環境の変化が激しく企業の歴史も比較的短い場合には、大学を中心にした人材の選抜が、こうした企業からの需要に応えることができたのではないか。

以上のような韓国の職業教育に対してキムは比較的厳しい評価をしている。キムによれば、貧困層として認定された世帯には中学校および職業高校の学費免除は実施されたが、貧困世帯の子弟は学業の準備が不十分であるために、ま

た学費の面で普通高校に進学することは難しく、大学への進学はきわめて難しい。賃金の学歴間格差が大きい韓国では、このような事情は貧困層の社会的地位の向上にとって不利であった^(注9)。

韓国は導入技術によって工業化を推進した後発国という状況にあったから、体系としての学校制度が急速に整備されることになったのだが、デュイーが構想したような産業生活と学校との自然な結びつきという関係は形成されなかった。そこでは、産業生活に必要な人材養成は知識の処理に重点を置く一般教育と職場での「遂行学習」(learning by doing)によって行われることになり、職場を離れた職業教育・訓練による人材提供とは異なった形で産業社会の仕事の体系が組まれることになった。

そのため韓国では学歴による職種の配分が行われ、これが一種の身分として、その後の職業生活や社会的地位に長期にわたって影響を与える。この場合、低所得者層は学歴の点でハンディがあるため、職業選択の場合でも不利になる。また韓国では旺盛な人材需要があったために内部労働市場は形成されなかったが、経験を積んだ者が企業内で職種の階梯を上昇していくということもなかなか行われなかった。一方、実業高校の卒業者でも就職希望者は減少し、進学希望者が増加しているという指摘にもあるように、実業高校はあくまで「学校制度」の一つとして考えられ、職業生活の第一歩とは見なされなかった。

しかし以上のような全般的なシステムの問題点とは別に、職業教育に対する肯定的な評価が行われた例もある。例えば、1977年にソウル大学が行った調査では、新しい作業を与える時の

適応力をみると、企業の50%は工業高卒が優秀であると回答している。この結果を受けて、社内訓練終了者に比べて工業高卒の方が、複雑な作業過程を総合的に理解する思考力、創意力を要求された場合、適応力が高いとしている。韓国の企業内の社内訓練のあり方に問題があるということもあるが、本来の職業教育の意義を示す例として評価されたものといえるだろう(注10)。

(注1) 徐ほか『貧困の実態と……』270ページ。

(注2) 同上書 271-275ページ。また孟廷柱「6次5年計画에서의 [における] 零細民生活向上対策」(洪起容編著『都市貧困の実態と……』) 285~287ページ参照。

(注3) J. G. Kim, "Urban Poverty in……," pp. 90-116 of pp. 106-107を参照されたい。

(注4) 低所得者の子弟を対象にした職業教育支援政策には次のようなものがある。徐ほか『貧困の実態と……』254~257ページを参照されたい。

(注5) Bai Moo-Ki (裴茂基), "The Turning Point in the Korean Economy," *Developing Economies*, vol. 20, no. 2, June 1982, pp. 117-140. この論文は伝統的なリス・モデルに都市伝統部門を明示的に導入し、韓国経済の転換点を分析している。この結果によると、韓国の農業部門では1969年頃転換点を迎えるが、経済全体の転換点はもっと遅れ、1975年頃となる。しかし、1970年から78年までの時期では生産労働者の賃金に対する専門的、技術、経営労働者の賃金の相対的比率は上昇している (p. 134参照)。この論文では、韓国経済では全職種・全カテゴリーにおける労働者の不足が同時に起こったという解釈をしている (p. 132参照)。

また朴炬求・朴世逸『韓国の [の] 賃金構造』([ソウル]: 韓国開発研究院 1984年) 125~133ページでは、1980年の労働部の『職種別賃金実態調査報告書』の結果を利用して、韓国の学歴別の賃金格差の発生要因を包括的に分析している。彼らの分析によれば、男子労働者の大学卒と高校卒との賃金格差の中で、職種や産業の違いによる格差や年齢の違いによる格差を除外した教育水準による格差は、賃金格差全体の39.6%を占める。女子労働者の場合には、この割合

は67.1%になる。このような学歴別賃金格差の発生原因について朴=朴は、学歴による選別の効果や人的資本理論による説明のほか、労働市場の需要独占仮説を提示している。すなわち、韓国の労働市場では、需要独占者である企業は労働者を学歴ごとにグループ分けして、各グループごとの労働者の労働供給価格に等しい水準まで賃金を下げることによって生産者余剰を最大にするように行動する。この場合には、学歴による格差は個別労働者の昇級価格の違いに帰着させられる。これ以外にも、朴=朴は、後発国効果などの説明を提示している。

また小野旭『日本的労働慣行と労働市場』(東洋経済新報社 1989年) 66~74ページでは、日本と韓国の賃金格差の中で年齢による格差や男女格差に重点を置いて、生活費保障仮説による説明を試みている。

(注6) 以上の記述は馬越『現代韓国教育……』、179~192ページ、および、水野順子「韓国における技能者養成……」55~72ページ、うち71ページで引用されている企業の調査結果での評価に依拠している。水野論文で引用されている調査は、もともとは韓国の職業訓練管理公団が修了生の事後指導のために行った調査である。

(注7) 水野順子「韓国における能力開発……」54~60ページによる。しかし、もともと韓国の教育普及がどの程度まで実社会の必要に即していたのかについて疑問視する見方もある。例えば、阿部宗光・阿部洋編『韓国と台湾の教育開発』(アジア経済研究所・1972年)の117~118ページでは、韓国では財政制約のために人口増加による学齢人口の急増に学校整備が追いつかず、教育の質の低下が見られた時期もあったこと、また産業構造の問題から増加する学校卒業者を雇用には吸収することができず、こうした就職難が大学生に対する徴兵保留の特典とあいまって高等教育への進学を促したという事実を指摘している。

(注8) 馬越『現代韓国教育……』178~180ページ。

(注9) J. G. Kim, "Urban Poverty in……," pp. 106-107を参照されたい。

(注10) 水野順子「韓国における技能者養成……」、特に68および72ページを参照されたい。もともとは1977年に行ったソウル大学工業教育大学院の調査の結果による。

む す び

この論文では、後発国である韓国の工業化において、教育と雇用とを連結させて、個人の職業生活への定着という形での貧困からの脱却を図る手段として、職業教育と職業訓練が有効であったかを展望してきた。韓国の開発経験について絵所秀紀氏は、政府の介入や開発計画に依拠した国内市場中心の「インド・モデル」に対比させて、市場経済をより活用した輸出志向による「韓国モデル」という形で、開発政策の歴史的展開における韓国の位置付けを行っている。韓国は南北分断や戦争の被害という過酷な状況から経済開発を成功させた貴重な事例であるが、その過程の中では、開発主義的な政策体系の一環として社会政策が行われたという評価が正しいように思われる^(注1)。社会政策も、財政制約などの事情もあって、国民全体を対象にしたリスク救済政策というものが主であり、特定の層に目標を絞った貧困政策はあまり選択されなかった。このような韓国では、貧困削減に有効であったのは雇用吸収であった。

韓国でも教育を通じて形成された人的資源を雇用に結びつけていくためにはさまざまな政策的努力が行われてきており、政府は、学校教育のみならず、職業教育の推進にも関わった。

このような中で韓国の職業訓練政策も、大企業の労働者や技術者の育成を中心に展開されてきた。しかし、それらの政策は、例えば社内訓練の場合では企業に対するインセンティブ提供の面で不十分であったり、中小企業の場合は労働条件の改善や勤労基準法の適用も十分ではなかったりした^(注2)。また、低所得者層を対象に

した職業訓練政策も、労働市場の変化に対応することが容易ではなかった。この背景には、職業訓練の対象を選ぶ際のターゲティングの不備や、訓練内容の不備という問題点とともに、大学を中心にした学校体系と大企業を頂点とする労働市場があり、その中で貧困層は初等・中等教育時点でハンディがついてしまうという状況があったことは無視することはできない。

この論文では、職業訓練政策・教育政策の本来の利点に比較して、これまでの韓国の職業訓練政策や職業教育は数多くの問題点を持っていることを指摘した。しかし、これらの問題点は貧困削減としての職業教育の問題というよりは、学校教育と労働市場、企業内の労使関係と人材形成の問題点という方が適切である。韓国企業の歴史の短さや企業内教育の不備とともに、労使の長期的な協力関係が形成されないために、労働市場での労働者選抜に際し学歴のように容易に入手できる情報に依存することになったのではないか。それらの問題点は結局、雇用や職業に関する適切な情報をどのようにすれば政府や学校が提供できるのか、という基本的な課題、すなわち産業生活と学校教育との望ましい関係という、デューイが提起した古典的問題と深く係わるものである。今後韓国が経済の停滞を克服するために、失業者の再訓練としての職業訓練は生活保障政策として重要な役目を果たすのではないだろうか。

しかし、このような問題点があるのは事実であるにしても、教育という形態をとった人的投資によって形成されてきた人々の潜在的な能力を、職業生活への定着という形で経済発展と結びつけようとした政策がさまざまなかたちで試みられてきたことは、発展途上国の雇用政策や

貧困政策に示唆を与えるものである。

(注1) 絵所秀紀『開発経済学』法政大学出版局
1991年／同『開発と援助』同文館 1994年／村上泰
亮『反古典の政治経済学(下)』中央公論社 1992年
107～115ページを参照されたい。

(注2) この時期の事情については水野順子「韓
国における技能者養成……」67～68ページを参照さ

れたい。また中小企業の労働条件と勤労基準法の適
用の不備については、金素英「5人未満零細事業場
勤労者에게 대한 [に關する] 勤勞基準法適用의 [の]
問題」(『労働動向分析』第8巻第3号 1995年第3
四半期) 103～111ページを参照されたい。

(アジア経済研究所開発研究部)