

第4章

経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革

五石 敬路

はじめに

1997年末、韓国は突然の経済危機に直面した。その後、所得格差の拡大や貧困層の増大など社会的影響が顕在化し、大量失業と中産層の崩壊が危惧された。社会では、貧困層のあり方が従来とは異なるという意味で「新貧困問題」という言葉が頻繁に使われるようになった。すなわち、経済危機以前では貧困層とは、病人、障害者、高齢者などの働くことができない特定階層を中心としていたのに対して、経済危機後は失業率の増加、あるいは賃金の低い非正規労働の増加によって、働いていながらも貧しい階層、あるいは働きたいのに働けない階層（就業貧困層）が貧困の中心をなしている、と考えられたのである。ところが、それまでの韓国における生活保護は、18歳未満の児童、65歳以上の病弱者に給付が限られていた。そこで、この問題に対処するため1999年に制定されたのが国民基礎生活保障法（以下、基礎法）である。金大中政権は基礎法のほかにも、社会保険のカヴァレッジを拡大するなど、一連の社会保障改革を行ったが、その性格をめぐっては「韓国福祉国家性格論争」が展開された（金淵明 [2005b]、武川・金編 [2005]）。

「新貧困問題」は経済危機後の韓国社会における変化の主要な特徴のひとつと考えられている。本章では、就業貧困層の実態調査を通じて、この「新貧困問題」が実際にはどのようなかたちで立ち現れているか、その一側面を照

らし出したい。それと同時に、この「新貧困問題」に対応するかたちで制定された基礎法の特徴と、それが実際にどのような効果をもっているのかを実態調査のなかから検討する。ただその分析視角としては、とくに基礎法が就業貧困層を対象にした部分に着目したい。基礎法受給者のうち、とくに就業可能なものに対しては自活支援事業への参加が義務づけられており、もしこの義務を怠れば、その者の生計給付（日本の扶助に該当する）の一部または全部を中止するというペナルティが科せられている。この制度は福祉と雇用を連携させた欧米諸国のワークフェアと類似しているが、本章ではその相違点にも着目したい。なぜなら、この相違点は韓国福祉制度の重要な特徴を表していると考えられるからである。

ここでひとつ注意を促しておきたい点は、「新貧困問題」が社会的関心を集めている一方で、韓国経済はいまや、1人当たりGDPが2万ドルの時代に入ろうかとしている、という事実である。本章では比較の対象として先進諸国を多く取り上げたが、これは現在韓国が急速度で先進国化していることを前提にしており、この変化自体が韓国福祉制度の特徴だともいえる、と考えたからである。また統計庁の『経済活動人口統計月報』によれば、失業率は2005年11月現在で3.3%まで低下し、長期失業率は国際的にみても低い。これは韓国の福祉制度のあり方にも影響を及ぼすに違いない重要な側面である。しかし、この体制のメカニズムがどのようになっており、それが福祉制度とどのような関係にあるのか、そのマクロ分析はまた本章とは別個に必要となるだろう。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では、基礎法成立の社会的背景として、法案制定に関する国会の動向や、法案成立を請願した社会団体の構成とその背景について論じ、さらに韓国における福祉制度や公的扶助を国際比較することによって、その特徴を明らかにする。第2節では、欧米諸国におけるワークフェアとの比較を通じて、韓国における自活支援事業の特徴と問題点を分析し、次いで第3節で自活支援事業の参加者への独自のアンケート調査にもとづき、就業貧困層世帯の実態と自活支援事業への参加態度を検

討する。最後に、盧武鉉政権下における福祉改革の動向を概略で示し、まとめとしたい。

第1節 基礎法成立の社会的背景とその特徴

1. 国会の動向

基礎法がどのような社会的背景のもとで成立したかを知るため、ここでは国会の動向を検討する。基礎法のもととなったのは4件の法案と2件の請願であるが、保健福祉委員会（国会の常任委員会）がこれらをまとめるかたちで代案を提出し、これが1999年8月12日の臨時国会本会議で可決され、成立した。4件の法案とは、金許男議員（自由民主連合。以下、自民連）による「失職低所得者生活保護特別措置法案」、李健介議員（自民連）らによる「野宿者保護宿泊施設設置のための特別法案」、趙世衡議員（新政治国民会議。以下、国民会議）らによる「国民基礎生活保障法案」、金洪信（ハンナラ党）らによる「国民基本生活保障法案」である⁽¹⁾。また、2件の請願とは、李聖宰（国民会議）の紹介による「生活保護法改正に関する請願」、および金許男議員の紹介による「国民基礎生活保障法制定に関する請願」のことだが、両方とも請願者は参与連帯をはじめとした市民団体の連合体となっている。

このうち、自民連議員による法案は時限的なもので、恒久的な公的扶助の確立という基礎法の性格とは少し異なっている。また、「生活保護法改正に関する請願」は1998年4月15日という早い段階で提出されており、基礎法のアイデアはまだ出てきていない。すなわち、残りの国民会議議員とハンナラ党議員による2件の法案と、「国民基礎生活保障法制定に関する請願」が、基礎法の直接的な原文となったものである。

実は、これら2件の法案と1件の請願は、どれも内容が似通っている。たとえば、提案もしくは請願理由は、どれも経済危機後の「高失業・低成長」

による「失業と貧困」の問題に対して、それまでの生活保護法ではもはや対応できない点を指摘している。また自活支援についても、自活給付、自活後見機関、自活共同体(後述)という新制度の導入ばかりか名称まで同じになっている。さらに給付の中止に関する条項も、多少語句の違いはあるものの、どれも保障機関(自治体)の指導、指示、管理に従わない場合は、給付の中止をすることができる点で同じである。ただ、金洪信議員らの法案に就労インセンティブに関する部分がより多くみられる点が相違点としてあげられるのみである。

最終的な保健福祉委員会の代案は、基本的にはこれら法案の折衷であった。しかし、新たに付け加えられた条項もある。そのなかで注目されるのは、給付中止の条件について、2件の法案と1件の請願では保障機関(自治体)の指導、指示、管理に従わない場合、という曖昧な内容になっていたのに対して、代案では「勤労能力がある自給者が自活に必要な事業に参加」しなかった場合というように、就労と福祉というワークフェアの性格が明確に打ち出された点である。この条項がどのような経緯で挿入されたか、保健福祉委員会の議事録からは確認できなかったので明らかではない。しかし、政府側の意向が独自に働いたのではないかと、という可能性は考えられる。というのは、旧生活保護法から基礎生活保障法への移行によって、18歳以上65歳未満の就業貧困層への受給権拡大が予想されたが、これにともなう福祉予算の増加を危惧する声が主に財政経済部を中心としてあったからである。そこで、就業貧困層への支給は就労を基本的に条件とする条項を付け加えることによって、これを防ごうとしたのではないかと、と考えられる。

ところで、与野党という立場の違いがあるにもかかわらず、これらの法案がどれも酷似していたのは、基礎法の制定を積極的に推し進めたのが政党や政治家ではなく、市民団体であり、国会に提出された法案がどれも市民団体のアイディアをもとにしていたからである。市民団体による「生活保護法改正に関する請願」および「国民基礎生活保障法制定に関する請願」を、国民会議とハンナラ党の与野党議員それぞれが紹介したことからわかるように、

基礎法成立を可能にしたのは、やはり市民団体の力が大きかったのである。政党は、進歩と保守の違いなく、受動的に対応していたといえる。

2. 請願団体の構成とその社会的背景

欧米諸国における福祉国家成立の過程では労働組合の役割が大きかった。しかし、少なくとも1980年代後半の民主化運動が起こるまでの韓国では、労働組合が福祉制度の発展に果たした役割は小さい(上村[2004: 46])。金大中正権においては、1998年初めから「労使政委員会」が設けられ、韓国の代表的な二つのナショナルセンターである韓国労働組合総連盟(以下、韓国労総)と全国民主労働組合総連盟(以下、民主労総)が政府や財界代表とともに、時々の政治課題について議論する場が設けられるようになった。労働組合が最も関心をもっていたのは整理解雇制や勤労者派遣制など、自らの利害に直結する問題であったが、それと同時に社会保障制度についても議論された(尹[1999])。しかし韓国労総および民主労総の社会保障改革に対する関心は主に社会保険を中心にしており(金淵明[2005a: 137-148])、公的扶助は副次的であった。

1998年7月23日に「国民基礎生活保障法制定に関する請願」を提出した市民団体・労組は全部で26あり、その構成を表1に示した。このうち中心的な役割を果たしたのは、やはり労組の民主労総ではなく、市民団体の参与連帯であった。また、ここで注目したいのは、コミュニティ・貧民運動に分類された組織である。「貧民運動」という言葉は現在の韓国ではあまり使われなくなったが、これらの組織は1980年代以降、貧困層が多く居住する地域で、強制撤去に対する反対運動の組織化、各種の協同組合をつくるなど生活支援、あるいは児童らのための勉強教室(コンパン, 공부방)の運営などの活動を行ってきた(五石[2001: 7-9])。ここに並んでいるのはその代表的な組織である。

基礎法の請願団体のなかで、こうしたコミュニティ・貧民運動組織の名前

表1 「国民基礎生活保障法制定に関する請願」の請願団体

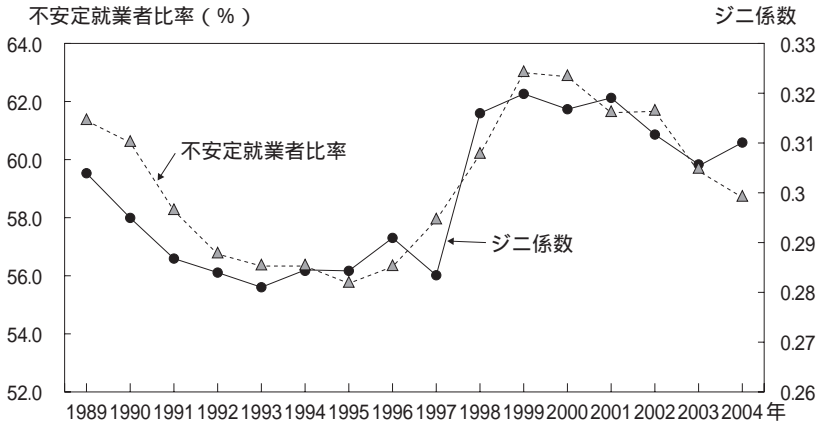
政策提案型	経済正義実現市民連合，参与連帯，開かれた市民連合
労働運動	民主労総
宗教団体	全国宗教運動連合，クリスチャンアカデミー社会教育院，実践仏教全国僧家会，韓国宗教系社会福祉代表者協議会，新仏教運動全国僧家会，礼装伝道部特殊宣教委員会
コミュニティ・貧民運動	冠岳市民連帯，都市貧民女性連合，住居権実現のための国民連合，全国露天商運動，韓国都市研究所，全国建設日雇労働組合協議会（労働運動），基督教都市貧民宣教協議会（宗教団体），聖公会ナナムの家（宗教団体），天主教都市貧民会（宗教団体），天主教ソウル大教区貧民委員会・正義平和委員会（宗教団体），失業野宿者対策のための宗教市民団体協議会（宗教団体）
社会福祉	保健医療団体代表者会議，医保統合連帯会議，韓国社会福祉士協会
その他	韓国障害者福祉共同対策協議会，韓国女性団体連合

（出所） 筆者作成。

が多くあり，一方で先進諸国と比べ労働組合の役割が小さく思われるのは，韓国における労働市場の構造と関連している。つまり，韓国労総や民主労総は正規労働者を中心としているが，韓国の労働市場では以前から非正規労働者が過半を占めており（尹 [1994]），貧困層の就業形態は圧倒的にこの非正規労働者が多かったのである。貧困層の就業形態が不安定であるがゆえに労働現場での組織化は難しく，むしろ生活の場で異議申し立てがなされてきた。それを支援したのが，住居権実現のための国民連合，基督教都市貧民宣教協議会，天主教都市貧民会などの貧民運動組織であった。

図1は1980年代末以降の不安定就業者比率（対全就業者比）とジニ係数の推移を示したものである。これをみると，1980年末から1990年代前半まで両者とも低下傾向にあったが，経済危機以降ともに再び急増したことがわかる。このように，韓国の貧困は就業形態と密接にかかわっている。なお注意深くみると，実はこうしたトレンドの反転は経済危機のあった1997年末以前から始まっていることがわかる。「新貧困問題」の深層には，グローバル化もしくはそれにともなう産業構造の変化があったのではないかと考えることも可

図1 不安定就業者比率¹⁾とジニ係数²⁾の推移



(注) 1) 不安定就業者比率 = (自営業者 + 無給家族従業員 + 臨時 + 日雇) / 全就業者
 2) 都市勤労者世帯 (2人以上) の経常所得 (勤労所得 + 事業および副業所得 + 財産所得 + 移転所得) を基準に算出。
 (出所) 統計庁 [各年a] [各年b]

能だろう。

コミュニティ・貧民運動がいわば基礎法成立の基盤となった一方で、より直接的に基礎法成立に関与したのは研究者や弁護士など一群の専門家集団である。表1にある経済正義実現市民連合や参与連帯も、こうした専門家集団が活動する場となっており、金泳三政権と金大中政権に大きな発言権を有していた(イギホ [1996: 137-144])。このネットワークは市民団体のほかにも、大学、KDIやKIHASAなどの政府研究機関、そして大統領府に及んでいる。金大中政権時の「生の質向上企画団」(삶의 질 향상 기획단)、盧武鉉政権の「貧富格差・差別是正委員会」は、それぞれの政権が掲げた「生産的福祉」と「参与福祉」の政策を立案した中心部署だが、さまざまなかたちでこのネットワークが関与している。金早雪の指摘した韓国市民運動における「中央政治志向」は、この部分に関連しているかもしれない(金早雪 [2005: 115])。

3. 韓国の社会保障における公的扶助の位置

基礎法の特徴については、先述した「韓国福祉国家性格論争」のなかで、より広い社会保障あるいは福祉制度の文脈のなかで議論されてきた。これらの議論は基本的にエスピン・アンデルセンが示した三つのレジーム、すなわち自由主義、保守主義、社会民主主義にもとづいている（エスピン-アンデルセン [2001]）。論争を俯瞰した金成垣によれば、論者の立場は「国家責任強化説」、「新自由主義貫徹説」、「両者の混合説」の三つに分類される。基礎法との関連でいえば、受給者が受給する権利が認められた点を重視するのが「国家責任強化説」、条件付き受給にみられるようなワークフェアの要素を重視するのが「新自由主義貫徹説」、となろう（金成垣 [2005: 38-42]）。

表2はOECD各国の社会支出を比較したものである。国名は1人当たりGDPの高い順に並べてある。まず公共社会支出（net public social expenditure）がGDPに占める比率は、韓国はメキシコと並びとびぬけて低い。ところが、法定民間社会支出（net mandatory private social expenditure）が公共法定社会支出（net publicly mandated social expenditure）に占める比率は諸外国のなかでとびぬけて高く、任意民間社会支出（net voluntary private social expenditure）が総社会支出（net total social expenditure）に占める比率はアメリカと並んで高い。法定民間社会支出の9割は企業の法定退職金で占められている。これらのことは、次のことを示しているように思われる。すなわち、韓国の社会保障が依然として未整備であること、企業福利が大きな役割を果たしてきたこと、公的な社会保障が未整備であったため、韓国国民は民間の社会保障に大きく依存してきたこと、などである。この点は、次の表3でも確認される。ここでは、OECD各国における所得再分配政策によるジニ係数の変化率を比較している。韓国は、諸外国と比べて歴然として低い。ただ、1996年から2000年にかけて、ジニ係数の改善度はアップしており、この間社会保障制度の役割が向上したことがわかる。

表2 OECD各国の社会支出比較(2001年) (単位:米ドル,%)

国名	1人当たり GDP	公共社会支出 ¹⁾ / GDP	法定民間社会支出 ¹⁾ / 公共法定社会支出 ²⁾	任意民間社会支出 ¹⁾ / 総社会支出 ²⁾
ノルウェー	37,611.1	22.2	3.9	5.7
アメリカ	35,308.7	16.9	2.3	34.2
日本	32,699.5	18.6	4.1	15.3
デンマーク	29,672.3	25.6	0.4	3.0
アイルランド	26,768.5	13.6	0.0	3.5
アイスランド	26,669.2	20.8	4.1	4.0
スウェーデン	24,694.8	28.0	1.4	8.4
イギリス	24,273.8	23.1	2.1	15.1
オーストリア	24,018.0	23.5	2.5	5.1
オランダ	23,948.0	20.4	2.4	19.6
フィンランド	23,366.1	21.7	0.5	3.5
ドイツ	22,965.2	28.4	2.7	9.3
カナダ	22,728.6	19.6	0.0	16.9
ベルギー	22,121.2	24.1	6.2	8.2
フランス	21,947.1	29.2	0.0	6.7
オーストラリア	18,889.5	19.4	4.0	19.2
イタリア	18,834.5	24.1	4.7	4.9
スペイン	14,939.6	18.6	0.0	1.6
ニュージーランド	13,274.6	17.7	0.0	3.3
韓国	10,176.5	7.1	26.8	31.7
メキシコ	6,215.5	6.9	0.0	2.8
チェコ	5,953.6	20.7	0.0	0.0
スロヴァキア	3,865.0	18.1	1.6	2.1

(注)1) 公共社会支出は一般政府(中央政府, 地方政府, 社会保障基金¹⁾)による社会支出を指す。
民間支出のうち, 法定民間社会支出は, 政府が雇用者もしくは個人に対して支出を法律などにより義務づけているものを, (自発的)民間社会支出は, これが義務づけられていないものを指す。なおこれらは全て, 税支出を除いた後の純額で示してある。

2) 公共法定社会支出 = 公共社会支出 + 法定民間社会支出, 総社会支出 = 公共法定社会支出 + 任意民間社会支出

(出所) Adema and Ladaique [2005: 72], OECD, Social Expenditure Database。

そこで次に表4では, 公共社会支出, 政府の社会保障費および公的扶助費について, 過去10年間の推移をみた。まず公共社会支出および社会保障費がGDPに占める比率をみると, 1998年から2001年にかけて大きく上昇している。

表3 OECD各国の所得再分配によるジニ係数¹⁾の変化

国名	当初所得 ²⁾ (a)	再分配後所得 ³⁾ (b)	ジニ係数改善度 (a - b)/a × 100 (%)
ノルウェー(2000年)	0.406	0.251	38.2
アメリカ(2000年)	0.469	0.368	21.5
日本(2002年)	0.419	0.322	23.3
デンマーク(1992年)	0.426	0.236	44.6
スウェーデン(2000年)	0.447	0.252	43.6
イギリス(1999年)	0.500	0.345	31.0
オランダ(1999年)	0.440	0.248	43.6
フィンランド(2000年)	0.430	0.247	42.6
ドイツ(2000年)	0.459	0.264	42.5
カナダ(2000年)	0.413	0.302	26.9
ベルギー(1997年)	0.481	0.261	45.9
フランス(1994年)	0.485	0.288	40.6
オーストラリア(1994年)	0.452	0.311	31.2
韓国(1996年)	0.340	0.335	1.5
韓国(2000年)	0.403	0.386	4.2

(注) 1) 世帯の所得を世帯人員の平方根で除した数値(等価所得)で算出。

2) 当初所得 = 勤労所得 + 事業所得 + 財産所得 + 私的移転所得(企業年金, 仕送り, その他雑収入)

3) 再分配後所得 = 当初所得 + 公的移転所得 + 社会保障負担 - 所得税

(出所) 朴讃用ほか [2002: 72-88], 厚生労働省 [2002b], Mahler and Jesuit [2004] より筆者作成。

表4 韓国の社会保障と公的扶助²⁾

(%)

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
公共社会支出 ¹⁾ /GDP	3.6	4.2	5.9	6.9	5.6	6.1	na	na	na
社会保障予算 ²⁾ /GDP	0.5	0.6	0.6	0.8	0.9	1.2	1.1	1.2	1.2
公的扶助 ³⁾ /GDP	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
公的扶助/公共社会支出	4.0	4.5	3.9	5.3	7.4	8.6	na	na	na
公的扶助/社会保障費	28.9	32.5	36.0	46.7	45.4	43.8	43.9	41.4	41.7

(注) 1) 一般政府(中央政府, 地方政府, 社会保障基金)による社会支出(税支出を除く前のグロス値)。

2) 保健福祉部所管の歳出予算。

3) 生活保護費もしくは基礎生活保障費(医療保護も含む)。

(出所) OECD, Social Expenditure Database, 保健福祉部『保健福祉白書』各年版。

しかし、それ以降は伸び悩んでいるようである。金大中政権下で社会保障への支出が急拡大したのに対し、盧武鉉政権下ではむしろ支出は停滞しているようである。数字でみるかぎり、急速に社会保障が拡大しているとはいえない。

一方公的扶助費をみると、まずGDPおよび公共社会支出に占める比率は次第に上昇しており、政府の社会保障費に占める比率も2002年までは大きく伸びているが、それ以降は若干下がっている。先進諸国におけるミーンズ・テスト付き公的扶助の公共社会支出に占める比率は、アメリカ、カナダ、イギリスが比較的高く10%前後で推移しており、スウェーデンや日本が1～2%前後で低い(Nelson [2004: 20])。これらと比較してみると、保障法制定後の韓国は2001年に8.6%とアメリカ、カナダ、イギリスと同じくらいの水準にあり、公的扶助の比率が高い部類に入る。金淵明は、韓国が自由主義もしくは新自由主義であるという議論を批判して、金大中政権下では公的扶助よりも社会保険が量、質ともに拡大したと主張しているが(金淵明 [2005b: 25-26])、こうした統計をみるかぎり、そうとはいえそうにもない。つまり、経済危機以降の韓国における社会保障制度拡大のなかで、保障法は確かに中心的な役割を果たしていたのである。しかし、公共社会支出、ジニ係数の改善度、企業福利などをみると、韓国の数字はアメリカなど自由主義グループともあまりに異なっている。この論争は、さらに注意深い検討が必要だろう。

4. 日本との比較

表2にみられるように、日本もOECD諸国と比較すると、社会支出が低く、民間支出が比較的多いなどの特徴をもっているが、韓国の数字と比較すると、社会支出のGDPに対する比率は高く、民間支出の比率は格段に低い。また、公的扶助のあり方としては、基本的に日本では生活保護法、韓国では国民基礎生活保障法を主な制度とし、ミーンズ・テスト、扶助や給付の種類など、法律面での内容には類似した点も多い。しかし、社会保障関係費に占める公

的扶助の占める比率（2004年）が韓国では41.7%であるのに対し（表4）、日本は8.8%と小さい²⁾。また、全人口に占める公的扶助受給者の比率は、韓国では約3%であるのに対し、日本では約1%でしかない（厚生労働省〔2004〕）。もっともこの比率は、それぞれの貧困層の絶対数や所得の不平等度によって異なり、単純に比較することはできない。両国とも、就労可能であれば、たとえ所得が低くても受給が認められないケースが多いので、公的扶助のカヴァレッジを比較するには、就労可能な者の受給者に占める比率がひとつの指標として考えられる。韓国の場合、2003年9月現在で全受給者のうち「勤労能力者」が占める割合が21.8%（29万8000人）であるのに対し（魯大明ほか〔2004: 67-70〕）、日本の生活保護受給世帯中、働いている者が1人でもいる世帯は2004年の月平均で12.4%でしかない（厚生労働省〔2004〕）。この点は、次節で検討するワークフェアのあり方にもかかわってくる問題である。日本においても、近年生活保護における就労支援政策が議論されているが、そもそも就労可能な受給者のきわめて少ない現状で、これがどれほどの効果をもたらすかは疑問である。

しかし、受給者に対する給付水準をみると、平均所得に対する最低生計費の比率は日本では68%であるのに対し、韓国では30%台とかなり低く（柳〔2005: 71〕）、また日本の生活保護制度が各種の加算制度などにより世帯の類型によって扶助の多様化を図っているのに対し、韓国の場合はこれが十分でないなど、多くの問題点を残している。

第2節 自活支援事業と就業貧困層の実態

1. 韓国版ワークフェアの構造と特徴

ワークフェアは1990年代以降欧米諸国において、福祉と就労をリンクさせた制度として相次いで導入された（表5参照）。代表的なのは1996年からアメ

リカで開始された「貧困家庭一時扶助」(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)であるが、同制度は支給期間を短縮させ、期限付きで何らかの就労活動を義務づけた。これは、受給者の一般労働市場への就労を駆り立てたという意味で、「ワーク・ファースト」(work first)の性格をもっている。その他諸国の制度も、受給者の就労をより積極的に求めているという点では同じだが、しかし教育・訓練、カウンセリング、医療や住居など他の福祉サービスの提供など、受給者が就労を準備するため支援を提供するものもある。「サービスインセンティブ・モデル」(宮本[2004: 29-34])、「ソフトなワークフェア」(埋橋[2003: 318-328])などと呼ばれるものがこれである。先述したように、近年日本においても生活保護制度における自立支援制度の導入が各自治体で着手されており、ここでの考え方もワークフェアと類似している。2005年3月31日付で厚生労働省から通知された「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」によれば、日本の自立支援は「就労自立」のみならず、高齢者、身体障害者、精神障害者らに対する「日常生活自立」、
「社会生活自立」をも含んでいる点が特徴的である。

韓国版ワークフェアは自活支援事業と呼ばれるが、韓国の自活支援制度は働くことができる層のみを対象にしており、高齢者、身体障害者、精神障害者に関しては「再活支援」とし、これを区別している。自活支援事業の参加を義務づけられる受給者(「条件付き受給者」)は、18歳以上64歳以下で「受給無能力者⁽³⁾」に該当しない者と定められている。ここからさらに、世帯や個人の事情で就労が困難な者なども事業参加が免除される。こうした免除者のうち最も多いのが、すでに就労しているケースである⁽⁴⁾。後述するように、自活事業参加者は徐々に女性の比率が増加してきており、近年では8割近くが女性となっているが、これは男性の場合、一般労働市場で得られる賃金に比べて、自活事業で得られる賃金が高いことが、主な要因であると考えられる。

表6が自活支援プログラムの内容を示しており、表7がそれぞれのプログラムへの参加者数を示している。まず表7にある全体の事業参加者数をみる

表5 先進各国における

	就労義務のない 主な公的扶助	制度	
アメリカ	補足的保障所得 メディケイド 一般扶助	TANF フード・スタンプ 勤労所得税額控除	・ 受給開始後最低限24カ月以 ・ 受給期間を生涯60カ月に制
イギリス	所得補助 住宅給付 地方税給付 児童税額控除 各種手当（児童、障害 など）	所得関連求職者給付 就労税額控除	・ パーソナル・アドバイザー ・ 18歳から24歳の失業者で、 参加 ・ 25歳以上の失業者で、求職 years)に参加、など(以上、
ドイツ	社会扶助 各種手当（児童、養育、 障害など）	失業手当	・ 労働力の活用を義務づけ、
フランス	老齢最低限所得 各種手当（障害者、ひ とり親など）	失業補償手当 参入最低限所得 就労最低所得保障	・ 受給開始後3カ月以内に参 職業教基礎教育、医療保障
スウェーデン	各種手当・給付（児童、 住宅、障害、傷害、ひ とり親など）	失業保険の基礎保険 社会扶助	・ 失業登録後300日（約14カ （Activity guarantee: AG） ・ 公共職業安定所へ登録し、

（注）表中、主なプログラムの原語は次のとおり。アメリカ：貧困家庭一時扶助（Temporary 一般扶助（General Assistance: GA）、勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit: EITC）、イ 就労税額控除（Working Tax Credit）、児童税額控除（Child Tax Credit）、地方税給付（Council losengeld）、フランス：参入最低限所得（Revenu minimum d'insertion: RMI）、就労最低所得 限所得（Minimum Vieillesse: MV）。

（出所）都留 [2000: 107-132]、金美坤ほか [2000: 12-42]、ファンドクスン [2004]、厚生労働省

と、全受給者の3%台で推移しており、あまり変化はみられない。韓国保健 社会院の推計によれば、2002年現在で、所得が最低生計費以下である人口 （受給者および非受給者を含む）は522万人（全人口の11.1%）、このうち就業貧 困層は130万8000人いた（イデジンほか [2004: 29-35]）。つまり、所得が最低生 計費以下である就業貧困層のうち、自活支援事業に参加していた者の比率は おおよそ3.5%程度しかいなかったということになる。この数字はいかにも 小さい。盧武鉉政権の福祉に対する問題意識は、この点と関連している（後

公的扶助と就労促進制度

就労義務のある公的扶助
受給条件・義務
内に何らかの就労活動（求職、OJTなど）に参加 限、など（以上、TANFの場合）
との間で求職者協定（jobseeker's agreement）を締結し2週間に1度ジョブセンターに来所 求職者給付を6カ月受給している者は、若年失業者対策（New Deal for Young People）に 者給付を18カ月以上受給している者は、長期失業者対策（New Deal for Adults over 25 所得関連求職者給付の場合）
労働エージェンシーとの間で給付の内容や必要な助言・サービスに関する統合協定を締結
入契約（contrat d'insertion）を締結する。その内容として、社会活動への参加、入居支援、 障などがあるが、就業は支給条件ではない（以上、参入最低限所得の場合）
月）間の失業給付支給期間に合計で6カ月就労できなかった場合には活動保障プログラム に入る（失業保険の場合） 就労能力のある者は求職活動をする（社会扶助の場合）
Assistance for Needy Families: TANF), 補足的保障所得 (Supplement Security Income: SSI), 一 ギリス: 所得補助 (Income Support: IS), 所得関連求職者給付 (Income-based Jobseekers Allowance), Tax Benefit), 住宅給付 (Housing Benefit), ドイツ: 社会扶助 (Sozialhilfe), 失業手当 (Arbeits- 保障 (Revenu minimum d'activite: RMA), 失業補償手当 (Indemnisation du Chomage), 老齢最低 [2002a], 埋橋 [2003 : 320-328], 嶋田 [2005 : 9-17]

述)

表6にあるように、基本的に年齢が比較的若く、健康状態が良好な者は、労働部所管のプログラムに参加する。しかしその参加者数は近年では2000～3000人程度で、自活支援事業参加者に占める比率は2004年で3.8%程度と低い。残りの96.2%が保健福祉部所管のプログラムに入るわけだが、このうち最も大きな比率を占めるのが自活動労事業である。自活動労事業はさらに四つのプログラムに分かれており、それぞれの参加者数と自活支援事業参加者に占

表6 自活支援プログ

プログラム	対象者	実施機関
労働部 勤労能力点数 ¹⁾ が70点以上、もしくは50点以上の希望者		
就業支援プログラム	すぐに労働市場での就業・創業が可能な者、職業訓練によって就業が可能な者	雇用安全センター（日本ではハローワークに該当）
保健福祉部 勤労能力点数 ¹⁾ が70未満、もしくは70点以上で就業支援プログラムの参加者	就労意欲はあるが、高齢もしくは健康上の問題のある者	精神保健センターなどの専門機関に委託
社会適応プログラム		
地域奉仕	就労意欲の低い者、健康状態もしくは年齢のため軽い労働のみ可能な者	原則的に、地域奉仕センターや社会福祉館などの民間機関に委託（地域によっては自治体が実施）
自活勤労		
勤労維持型	勤労能力指数が20～45点。軽い労働のみ可能。家庭事情のため、館内での作業が必要な者	自治体が実施
社会的仕事 ²⁾ 型	受給者および次上位階層から選抜	自治体が実施、自活後見機関に委託
インターン型	受給者のうち、日雇・臨時などの不安定就業状態にある者が優先	自治体が管理し、一般企業で就労
市場進入型	受給者および次上位階層、および一般低所得層で技術・専門性をもった者（予算の範囲内で）	自活後見機関に委託（個人や自治体の実施も可能）
自活共同体	受給者からの脱却を目的とする者	自治体、自活後見機関の支援 ⁴⁾ を受けながら、独自に事業
創業支援	自活意思があり、事業展望・技術・経営能力など、事業計画の妥当性がある者。受給者のほか、最低生計費が150%以下の低所得者も融資可能	金融機関に委託 特別・広域市：国民銀行 その他地域：農協
勤労所得控除（自活奨励金）	受給者中、勤労所得のある者	国・自治体

(注) 1) 勤労能力点数は、年齢40点（18～35歳、36～50歳、51歳以上）、健康状態30点（良好、する）。

2) 社会的仕事とは、「社会的有用性があるが、収益性が低い」ため、市場では供給されない社

3) 看病、家補修、掃除、廃棄物再利用、飲食物再活用。

4) 事業資金の融資、国・公有地の優先賃貸、国家もしくは地方自治体が発行する事業者の自活促進のための各種事業支援。

5) 構成員は3分の1以上が受給者であること、組合もしくは付加価値税上の2人以上可能なこと、自活勤労事業団が自活共同体に転換する際、事業の同一性が維持されること。

(出所) 保健福祉部 [2004a] [2005b]などを参考に筆者作成。

ラムの内容（2005年）

内 容
職業適応訓練，自活職業訓練，就職斡旋，求職活動斡旋支援など
<p>加が困難な者</p> <p>面接，相談（月1回），アルコール治療，ボランティアなどの集団プログラム（週2回），就労意欲向上，社会適応教育など（月1回）</p>
受給者で構成される地域奉仕団別に活動。公園事務管理，掃除，公衆風呂管理，低所得世帯住居掃除，封筒同封業務の補助など
高齢者・障害者に対する家事手伝い，地域の環境整備，公共施設管理の補助など
<p>グループ別を実施する事業団型（無料看病，無料家補修など）と，仕事補助型（自活事業，福祉専担公務員，福祉施設など）がある</p> <p>受給者が自活するのに容易な技術（電気，溶接，理髪・美容など）習得が可能な業種。賃金は，自活動労予算から支出</p>
投入予算の20%以上の収入があり，一定期間内に自活共同体の創業を目標とする事業。単位事業別にグループ（事業団）をつくり，5大全国標準化事業 ³⁾ を中心に実施
<p>2人以上の受給者もしくは低所得者で構成し，認定条件⁵⁾を満たせば，自治体から認定を受ける</p> <p>事業の種類，業種には制限なし。1世帯当たり200万ウォン以下（無担保），もしくは無制限（担保あり）。固定金利年4.0%。5年据え置き，5年償還</p>
<p>学生，障害者，自活共同体参加者</p> <p>勤労所得×30% - 生計給付基準超過所得</p> <p>自活事業公共（自活）勤労参加者</p> <p>（勤労所得 - 20万ウォン）×30% - 生計給付基準超過所得</p>
普通以下），職業履歴・学力30点（上，中，下）で構成され，社会福祉専担公務員が最終的に決定
会サービス分野の仕事」と定義される。
業の優先委託， 国家もしくは地方自治体の調達購買時，共同体製品の優先購買， その他 受給
の事業者で設立， 全構成員に対して自活動労賃金（月50万ウォン基準）以上の収益金の配分が

表7 自活支援事業参加者の構成¹⁾ (単位: 万人, %)

	2001	2002	2003	2004
受給者数	141.9	135.1	137.4	142.4
自活支援事業参加者数	5.2 (3.7)	4.6 (3.4)	4.7 (3.4)	5.3 (3.7)
労働部	0.4 (0.3)	0.2 (0.1)	0.3 (0.2)	0.2 (0.1)
保健福祉部	4.8 (3.4)	4.4 (3.3)	4.4 (3.2)	5.1 (3.6)
自活共同体	0.2 (0.1)	0.2 (0.1)	0.1 (0.0)	0.2 (0.1)
自活勤労 ²⁾	4.0 (2.8)	3.8 (2.8)	3.9 (2.8)	4.4 (3.1)
地域奉仕・社会適応など	0.6 (0.4)	0.4 (0.3)	0.4 (0.3)	0.5 (0.4)

(注) 1) 表中の括弧内は各年の構成比。四捨五入してあるため、必ずしも足し合わせた数が一致しない。

2) 2001～03年まではアップグレード型、就労型の2分類であったが、2004年にはプログラムが多様化され、市場進出型、勤労誘致型、社会的仕事型、(インターン型)に分類される。(出所) 保健福祉部 [2001] [2003a] [2004a] [2005b]。

める比率は、「勤労維持型」が2万6000人(49.1%)、「社会的仕事型」が1万3000人(24.5%)、「市場進出型」が5000人(9.4%)となっている(「インターン型」は報告なし、保健福祉部 [2005b: 9])。このうち、「市場進出型」と「社会的仕事型」は、自治体が直接実施するほか、自活後見機関という政府から認定された民間組織に委託できる。

自活後見機関の一般的な動向については、基礎法に法的根拠をもつ自活後見機関協議会が統計をまとめている。たとえば、どのような組織がこの自活後見機関として認定されたかについては(2004年1月現在)、「福祉館」が38.8%で最も多く、ついで「社会団体」が24.9%、「宗教団体」が23.4%、「福祉団体」(社会福祉協議会、福祉センターなど)が4.8%となっている(自活情報センター [2004: 2])。この「社会団体」のなかには、先述した貧民運動の経験をもったものも少なくない。表1にある聖公会ナムの家(나눔의 집)はそうしたもののひとつである。

こうした自活支援事業を通じて、受給者から脱却するため理想的とされるコースは、2人以上の受給者を集めて自活共同体をつくり、独自の事業を始め、その経営を安定化させることである。2005年上半期まで全部で580件の自活

共同体がつくられたが、そのうちの234件（40.3%）が廃業に追い込まれた一方、すでに5年事業を継続しているものも70件（12.1%）あるという（キムシヤン [2005: 28-30]）。しかし、就労、創業などによって受給者を脱却することができた自活支援事業参加者は2004年で5.2%だったが、2002年6.9%、2003年6.8%と徐々に低下してきている（保健福祉部 [2005b: 10]）。

以上のような制度をもった韓国の自活支援事業は「ワーク・ファースト」よりもむしろ「サービスインセンティブ・モデル」に近いといえるだろう。というのも、韓国の場合、自活支援事業に参加しない就労可能な受給者は生計給付の全部または一部がカットされるというペナルティが定められているが、さまざまな自活支援のためのプログラムが用意され、ここでのカウンセリングや労働を通じて、自立が促されるような設計となっているからである。さらにその実施機関は、雇用安全センター（ハローワーク）のような既存の政府機関だけではなく、自活後見機関の母体としての社会福祉法人やNPOが含まれている。

だが、韓国のワークフェアにはもうひとつ重要なネガティブな特徴がある。すなわち表5によれば、これら先進諸国のワークフェアは就労義務のない他の公的扶助制度と補完関係にあることがわかるが、韓国ではこうした制度が十分でない、という点である。基礎法を補完する制度として、老人福祉法による敬老年金（80歳以上月5万ウォン、65～79歳月4万5000ウォン）、障害者福祉法による障害手当（月6万ウォン）、障害児童扶養手当（月5万ウォン）および保護手当、父母子福祉法による児童養育費（6歳以下月平均1万5000～1万6000ウォン）などがあり（以上2004年現在、保健福祉部 [2004a]）、所得評価額の算出時に控除されることが認められているが（保健福祉部 [2005a]）、これらの支出額は、2004年における韓国の最低賃金が約64万ウォンであったことを考えると、かなり低い水準にある。また、基礎法の最低生計費基準は、世帯人数ごとに一律に設定されているため、母子家庭、高齢者家庭、障害者家庭などに対する特別な加算は用意されていない。地域別の基準も用意されておらず、全国一律に設定されている。

2. 就業貧困層の実態調査

(1) 調査の概要

ここでは就業貧困層の世帯構造、就業履歴、自活支援事業に対する態度に関する実態調査の結果を検討したい。調査対象は、自活後見機関の事業参加者である。参加者のなかには、国民基礎生活保障制度上の条件付き受給者とともに、所得が最低生計費の100～120%である次上位階層も含まれている。次上位階層は受給対象者ではないが、本人からの希望があった場合は自活支援事業に参加できることとなっている。調査対象機関、時期、調査者数は、A区自活後見機関（2004年11月9日）が33件、B区自活後見機関（2004年11月10日）が22件、C区自活後見機関（2004年11月11日）が22件、D区自活後見機関（2004年11月16日）が7件、E区自活後見機関（2004年11月16日）が30件、F区自活後見機関（2004年11月19日）が9件、となっている。このなかで、特例措置で事業への参加を認められた「自活特例者」が3件あり、区分が不明なものが1件ある。ここでは、残りの119件を対象にそのアンケート結果を検討したい。なお、ここで調査対象者は必ずしも世帯主ではない点に注意されたい。

表8が調査の概要を示している。まず特徴的なのは女性の比率が約8割と非常に高くなっていることである。先述した韓国自活後見機関協議会による全国の調査においても、女性の比率は2001年の71.6%から、2004年の78.3%へと年々増加してきている（キムシンヤン [2005: 8]）。また表8からは、単身世帯が比較的多いこともわかる（全体の21.8%）。KIHASAは就業貧困層に対する大規模な調査を実施しているが、ここでも就業貧困層は配偶者のないケースが多いことが確認されている（魯大明ほか [2003: 94]）。

つぎに表9では調査対象者の学歴分布を示した。本調査対象者のうち学歴が中卒以下は35.3%だが、同じくKIHASAの調査では、学歴が中卒以下は74.3%にのぼっており、本調査は調査対象者の学歴が高めになっていることがわかる（魯大明ほか [2003: 89]）。さらに表10は調査対象者の年齢分布を表し

表8 調査概要

(単位:人,%)

	男性	女性	計
単身世帯			
条件付き受給者	6 (26.1)	9 (9.2)	15 (12.6)
次上位階層	3 (13.0)	8 (8.2)	11 (9.2)
2人以上世帯			
条件付き受給者	11 (47.8)	41 (41.8)	55 (46.2)
次上位階層	3 (13.0)	38 (38.8)	41 (34.5)
計	23 (100.0)	98 (100.0)	119 (100.0)

(出所)筆者作成。

表9 調査対象者の学歴

(単位:人,%)

	男性		女性		計
	条件付き受給者	次上位階層	条件付き受給者	次上位階層	
無学	1 (5.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.9)
小卒	3 (17.6)	0 (0.0)	1 (1.9)	2 (4.7)	6 (5.2)
中卒	4 (23.5)	1 (25.0)	16 (30.8)	13 (30.2)	34 (29.3)
高卒	7 (41.2)	1 (25.0)	34 (65.4)	26 (60.5)	68 (58.6)
大卒	2 (11.8)	2 (50.0)	1 (1.9)	2 (4.7)	7 (6.0)
計	17(100.0)	4(100.0)	52(100.0)	43(100.0)	116(100.0)

(注)中退の場合も、それぞれ「卒」に含めている。

(出所)筆者作成。

表10 調査対象者の年齢

(単位:人,%)

	男性		女性		計
	条件付き受給者	次上位階層	条件付き受給者	次上位階層	
20~29	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (10.5)	4 (3.6)
30~39	4 (23.5)	0 (0.0)	6 (12.2)	5 (13.2)	15 (13.6)
40~49	7 (41.2)	3 (50.0)	29 (59.2)	13 (34.2)	52 (47.3)
50~59	2 (11.8)	3 (50.0)	12 (24.5)	16 (42.1)	33 (30.0)
60~	4 (23.5)	0 (0.0)	2 (4.1)	0 (0.0)	6 (5.5)
計	17(100.0)	6(100.0)	49(100.0)	38(100.0)	110(100.0)

(出所)筆者作成。

ているが、本調査では比較的若い層が多く含まれている。すなわち、年齢が50歳代以上は35.5%、60歳以上は5.5%である一方、KIHASAの調査では、50歳代以上は62.2%、60歳以上は50.3%である（魯大明ほか [2003: 89]）。

こうした違いは、本調査がサンプル・バイアスをもっている可能性もあるが、KIHASAの調査に就業することができない者が含まれることにも起因している。KIHASAによる就業貧困層の定義は、個人ではなく世帯を単位としている。つまり、就業可能な者が1人でも世帯にいれば、その世帯は他の世帯員が就労できる、できないにかかわらず、就業貧困層とみなしているのである。実は、韓国における最近の調査は、就業貧困層を個人ではなく、世帯として捉える傾向にある（魯大明ほか [2003: 84]、イデジンほか [2004: 25-28]）。これは、基礎法が条件付き受給者を個人ではなく世帯単位で認定していることと関係しているのかもしれない。しかし、就労できる者が1人以上いる世帯では、他の世帯員は特別な問題を抱えていない、ということでは当然ない。実際、KIHASAの調査によれば、一般世帯（所得が中位所得の60%以上）の世帯員が何らかの障害をもつ比率は2.3%であったのに対し、貧困世帯（所得が最低生計費以下）ではこれが11.7%もあった。また、一般世帯の世帯員が慢性疾患をもつ比率は7.8%であったのに対し、貧困世帯はこれが38.8%と顕著に高かった（魯大明ほか [2003: 89]）。もし貧困に陥った原因が、就労能力が低いことよりも、こういった他の問題にあるのなら、現行方式での自活支援事業は効果があまり期待できないかもしれない。この場合には、先述したような手当や加算による多様な福祉サービスが必要である。

(2) 所得、世帯構成

表11は、世帯員数別の所得平均値を示している。当然、次上位階層世帯は条件付き自給者世帯よりも世帯所得が多い傾向にあるのだが（2人世帯を除く）、では、何の要因によってこの差が生じるかといえば、実はその理由は学歴や個々の職業からはあまりはっきりしていない。表12では、就労可能ではない被扶養者の就労可能な者に対する比率を扶養比率とし、これが1以上の

表11 世帯員数別最低生計費と平均所得（月額）
（単位：万ウォン）

	世帯員数			
	1人	2人	3人	4人
最低生計費（2004年）	36.8	61.0	83.9	105.5
条件付き受給者	62.2	62.2	66.4	111.8
次上位階層	65.9	59.3	131.4	140.6

（出所）最低生計費は保健福祉部 [2005a]。筆者作成。

表12 扶養比率
（単位：世帯）

		1以上	1未満	計
条件付き受給者	男性	9	2	11
	女性	26	15	41
	小計	35	17	52
次上位階層	男性	2	1	3
	女性	3	35	38
	小計	5	36	41

（注）扶養比率 = (18歳未満65歳以上の世帯員) / (就労可能な世帯員)。なお、軍隊に入隊している者および大学・専門学校の在学者も、扶養世帯員に含める。

（出所）筆者作成。

世帯と1未満の世帯の数をそれぞれ示した。表をみると、条件付き受給者に比べて次上位階層の世帯は明らかに扶養比率が1未満の世帯が多い。全体的にみて、条件付き受給者の世帯は、親の数に比べて幼い子供の数が多く傾向にある。調査結果から、自活支援事業以外の仕事によって得られた月収入は、平均して90万～100万ウォンであるが、これは自活支援事業による給付がほしい60万～70万ウォンであるのに比べると有利な条件である。だからこそ、男性の自活支援事業参加者は徐々にその比率が減ってきているのかもしれない。したがって、扶養比率の高い世帯に一般市場での就労者がより増えれば、家計の様子は変わってくるに違いない。何らかの事情でそれが可能でない場合は、やはり特別な支援が必要ということになるだろう。たとえば、母子家庭に対する政府の支援として、本調査対象のうち2件の世帯に月2万ウォン

の手当が支給されているが、これはいかにも少ない。世帯のさまざまな事情に対応した公的扶助が整備されていない問題は、具体的にはこのようなかたちで現れてきているといえる。

(3) 職業履歴

表13は、自活支援事業に参加する前の従業上の地位を男女別に表した。男性のサンプル数が少ないので、主に女性をみるとやはり非正規職にあったケースが多いが、それとともに失職中にあった者、主婦であった者が目立つ。表中の括弧内は、正規職を除いて、以前一度でも正規職の経験のある者の数を示しているが、これは非常に少ない。個々の職業履歴を確認しても、正規職の者は、職業移動後も正規職にあるケースが散見される一方で、非正規職の者は継続して非正規職を転々とするケースがほとんどであった。このことは、彼らの就業形態が経済危機前から不安定な状態にあったことを示唆している。先述した経済危機以前のマクロ的な構造変化(図1)と、これは同じ現象を示しているのかもしれない。

表14と表15では、それぞれ男女別に時期別の従業上の地位の構成を調べてみた。表によれば、男女とも共通しているのは、徐々に正規職の比率が低下してきていること、失職の割合が増えてきていること、などである。また男性の場合ははっきりと出ていないが、女性の場合では非正規職の割合が経済危機後に急増しており、その一方で主婦の比率が危機後に急減している。表16は、1995～97年の時期から1998～2000年の時期にかけて、従業上の地位の移動がどのようになされたのかをみたものだが、これをみると危機前は主婦だったものが、危機後には非正規職に就いたものが比較的多いことがわかる。ただ、危機前後とも主婦であったものが相当数おり、彼女らは全員、基礎法の成立にともなって自活支援事業に参加することになったのである。

少なくとも本調査結果においては、経済危機後に女性の非正規労働比率が急増したのは、正規労働者からの転落というよりも、主婦が新たに労働市場に参入したためといえる。こうした行動は、経済危機による家計の補充とい

表13 自活支援事業に参加する前の従業上の地位 (単位：人)

	男性	女性
正規	2	5
非正規	2(0)	20(1)
自営・事業主	3(0)	5(1)
公共事業関連	2(1)	6(1)
不明	0(0)	11(3)
主婦	3(0)	8(0)
計	12	55

(注) 括弧内は、過去一度でも正規職に就いたことのある人数。

(出所) 筆者作成。

う意味があっただろう。さらに、自活支援事業において女性の比率が増えてきているのも、従来は主婦であった者が参加してきているためのものである。

では、彼女らは自活支援事業をどのようにみているだろうか、その点を問うた結果が表17および表18に示してある。この結果は率直にいうと意外であったが、大変興味深い。まず表17では今後希望する職種を聞いているが、「可能であれば自活後見機関で働きたい」と答えたものが52.9%と最も多い。次いで「創業」と答えたものが31.1%であるが、「可能であれば働きたくない」と答えたものは5.9%しかない。自活後見機関の現場で調査をしたため、その影響もあるかもしれないが、しかしこの項目を入れた当初の意図は、実は就労義務を課したことによるその反発をくみあげることにあった。当初の予想は間違っていたことになる。次の表18では自活後見機関への希望を聞いているが、「所得は低いが有用な仕事をするため」が52.1%と最も多い。一般企業での研修(項目1)や就職(項目2)と選択したものも合わせて34.2%と少なくない。ここでも意外であったのは、できれば参加したくないと答えたものが5.1%しかなかったことである。このように、総じて参加者の自活支援事業に対する評価は高い。既婚女性にとって、新たな労働市場への参入はなかなか難しいものと予想される。自活支援事業は、こうした女性らに対して新たな職場の機会を提供したものと解釈できよう。

表14 従業上の地位（男性）

（単位：人，％）

	1990年代前半	1995～97年	1998～2000年
正規	4 (57.1)	3 (33.3)	2 (22.2)
非正規	2 (28.6)	3 (33.3)	2 (22.2)
自営・事業主	1 (14.3)	3 (33.3)	1 (11.1)
不明	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (44.4)
計	7 (100.0)	9 (100.0)	9 (100.0)

（注）同一期間内に二つ以上の職業履歴がある場合は，その期間内で最後の職業を選んだ。

（出所）筆者作成。

表15 従業上の地位（女性）

（単位：人，％）

	1990年代前半	1995～97年	1998～2000年
正規	6 (11.5)	4 (7.4)	4 (6.9)
非正規	2 (3.8)	2 (3.7)	13 (22.4)
自営・事業主	8 (15.4)	8 (14.8)	5 (8.6)
不明	2 (3.8)	5 (9.3)	13 (22.4)
主婦	34 (65.4)	35 (64.8)	23 (39.7)
計	52 (100.0)	54 (100.0)	58 (100.0)

（注）同一期間内に二つ以上の職業履歴がある場合は，その期間内で最後の職業を選んだ。

（出所）筆者作成。

表16 従業上の地位の移動（1995～97年から1998～2000年）

（単位：人）

		1998～2000年				
		正規	非正規	自営・事業主	不明	主婦
1995 ～ 97年	正規	3	0	0	3	0
	非正規	0	2	0	3	0
	自営・事業主	1	0	5	5	0
	不明	0	1	0	0	0
	主婦	2	9	1	0	23

（出所）筆者作成。

表17 質問5^(注)

(単位：人)

	男性		女性		計
	条件付き受給者	次上位階層	条件付き受給者	次上位階層	
1	9 (50.0)	1 (16.7)	19 (38.8)	8 (17.4)	37 (31.1)
2	1 (5.6)	1 (16.7)	2 (4.1)	5 (10.9)	9 (7.6)
3	6 (33.3)	3 (50.0)	24 (49.0)	30 (65.2)	63 (52.9)
4	2 (11.1)	0 (0.0)	2 (4.1)	3 (6.5)	7 (5.9)
5	0 (0.0)	1 (16.7)	2 (4.1)	0 (0.0)	3 (2.5)
計	18(100.0)	6(100.0)	49(100.0)	46(100.0)	119(100.0)

(注) 質問5は次のとおり。

5. 今後希望する職業があれば、その形態は何ですか？

1. 創業
2. 一般企業で働きたい
3. 可能であれば自活後見機関で続けて働きたい
4. 可能であれば働きたくない
5. そのほか

(出所) 筆者作成。

表18 質問6^(注)

(単位：人)

	男性		女性		計
	条件付き受給者	次上位階層	条件付き受給者	次上位階層	
1	2 (12.5)	0 (0.0)	10 (21.3)	1 (2.2)	13 (11.1)
2	4 (25.0)	1 (16.7)	13 (27.7)	9 (19.6)	27 (23.1)
3	7 (43.8)	4 (66.7)	18 (38.3)	32 (69.6)	61 (52.1)
4	2 (12.5)	0 (0.0)	2 (4.3)	2 (4.3)	6 (5.1)
5	1 (6.3)	1 (16.7)	4 (8.5)	2 (4.3)	8 (6.8)
計	16(100.0)	6(100.0)	47(100.0)	46(100.0)	117(100.0)

(注) 質問6は次のとおり。

6. 自活後見機関を通じて希望する目的は何ですか？

1. 専門技術習得を目的に一般企業で研修する機会を得るため
2. 自活後見機関の訓練や教育を通じて一般企業で就職するため
3. 所得は低い社会的に有用な仕事をするため
4. 可能であれば自活後見機関に参加したくない
5. そのほか

(出所) 筆者作成。

おわりに

1997年末以降の経済危機にともない韓国では貧困層の増大が社会問題化した。彼らは就業貧困層を中心としており、働くことができない層を中心とした従来のあり方と異なるという意味で「新貧困問題」と呼ばれた。これに対処するため1999年に国民基礎生活保障法が制定されたが、積極的に推進したのは、正規労働者を中心とした労働組合ではなく、従来から貧困層の多い地域において貧困世帯の生活支援活動に従事していた市民団体であった。基礎法では、欧米のワークフェアに類似した自活支援事業が組み込まれたが、こうした市民団体が事業に直接参加するかたちで、就業貧困層の就労促進策が図られた。

本章で検討した就業貧困層の調査によれば、自活支援事業は、一般の労働市場で安定的な職に就くことが困難な既婚女性に対し、新たな職場の機会を提供する効果をもっていた。事業への参加者は年々女性の比率が高まっており、現在何らかの職にすでに従事している男性よりも、従来は主婦であった者が参加する傾向が強いのである。基礎法は、就労を生計給付支給の条件とし、この点が国民の福祉を受ける権利を侵害するものとして批判を受けた。しかし、本調査では、彼女らが自活支援事業への参加を肯定的に評価しているという結果が得られている。

一方、彼女らの世帯のうち、条件付き受給者の世帯は概して要扶養者の数が多いこともわかった。一般的に就業層貧困世帯は、単に就業あるいは労働市場の問題だけでなく、病気、障害、高齢化、片親世帯など、家庭内にさまざまな困難を抱えているケースが多い。この事実は、就業貧困層世帯が安定した生活を取り戻すためには、就労促進ばかりでなく、世帯の事情に合った多様な福祉サービスを必要としていることを示唆している。ところが現在までのところ、韓国ではこうした制度が十分でなく、今後とも改善の余地を残している。

では、盧武鉉政権は現行の福祉制度をどのように改革していこうとしているのだろうか。以下では、その動向を概観しておきたい。

福祉政策に関する盧武鉉政権の政策骨子は、2004年11月10日に公表された「職を通じた貧困脱出政策」と題された報告書（以下、報告書）に表された。報告書は冒頭で、国政課題および背景として、次のように解説している。すなわち、金大中政権は、「生産的福祉を通じて極貧層の基礎生活を保障し、社会保険制度を拡充したが、経済危機を経て、新たに台頭した就業貧困層問題に対しては実効性をあげられず、社会安全網の限界が生じた」というのである。そのため、報告書が提示した新たな政策案は、「必須の福祉サービスに対する極貧層中心の政策を脱皮し、低所得層の医療・教育・住居支援に対する国家の責任を拡大する」というものであった。つまり盧武鉉政権下においては、福祉政策として就業貧困層を中心にした政策に軸足を移そうというのである。実際に保健福祉部は、2005年7月29日から8月17日まで、基礎法一部改定法律案の立法予告をし、そこで部分改正の政府案を示した。この改正案の最大の特徴は、これまで受給者として認定されなかった次上位階層に医療、教育、住宅などの支援を拡充し、貧困転落を予防しようとする点にあった。同時に、受給者のモラル・ハザードを防ぐため監視を強化する条項や、自活動労作業に従事する受給者には労働基本権を認めないとする適用除外条項などが含まれており、反発が予想された。同年11月30日に国会に提出された政府案では、やはりこれらの適用除外条項などは削除されたが、貧困転落の予防を図ろうとする基本的な骨子は残された。

このように盧武鉉政権は、「極貧層」に対する支援は基本的に解決したと位置づけ、所得が最低生計費より少し上の階層の支援に重点を置いている。確かに、金大中政権時、韓国の社会福祉制度は大きく改善された。しかし、他の先進諸国に比べ顕著に少ない社会保障関連予算、小さい所得分配改善効果、各種加算制度や地域別基準などの多様性のない最低生活支援、発展途上の福祉サービス制度など、問題点はまだ多い。にもかかわらず、盧武鉉政権が「極貧層中心の政策を脱皮」しようというのには、福祉費拡大の抑制というも

うひとつの動機があるからであろう。

〔注〕

- (1) なお当時の与党は金大中の率いる国民会議で、それまで与党であったハンナラ党は当時野党であった。またハンナラ党元党首で元大統領の金泳三と金大中とともに三金時代を担った金鍾泌が総裁であった自民連は当時国民会議と連立を組む与党であった。
- (2) 財務省ホームページ「平成16年度予算政府案」(<http://www.mof.go.jp/seifuan/16/yosan.htm>, 2006年2月9日閲覧)より筆者算出。
- (3) 重度障害者, 軽症ではない疾病・負傷, もしくはその後遺症のため3カ月以上の治療または療養が必要な者, 妊婦, 軍人など公益勤務要員, そのほか就労が困難だと保健福祉部長官が認めた者。
- (4) 1週当たり3日以上(1日6時間以上に限る)就労しているか, もしくは1週当たり平均4日以上22時間以上の就労をしている者。

〔参考文献〕

日本語文献

- 埋橋考文 [2003] 「公的扶助制度をめぐる国際的動向と政策的含意 二つの要請の狭間において」(埋橋考文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房)。
- エスピン-アンデルセン, G. [2001] 『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。
- 上村泰裕 [2004] 「東アジアの福祉国家 その比較研究に向けて」(大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房)。
- 金成垣 [2005] 「『生産的福祉』と韓国福祉国家性格論争」(武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂)。
- 金早雪 [2005] 「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換『福祉革命』の背景, 実態および意義」(宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』アジア経済研究所)。
- 金淵明 [2005a] 「韓国の福祉政治 その変化と特徴」(武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂)。
- [2005b] 「韓国福祉国家の性格と類型」(武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂)。
- 五石敬路 [2001] 「都市, 貧困, 住民組織」(『大原社会問題研究所雑誌』506, pp.1-16)。

- 厚生労働省 [2002a] 『2002年海外労働情勢報告』。
- [2002b] 『平成14年所得再分配調査』。
- [2003] 『平成15年福祉行政報告例』。
- [2004] 『平成16年福祉行政報告例』。
- 嶋田佳広 [2005] 「ドイツ社会法典第2編・第12編にみる2005年公的扶助改革」(『賃金と社会保障』1406, pp.9-20)。
- 武川正吾・金淵明編 [2005] 『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。
- 都留民子 [2000] 『フランスの貧困と社会保護 参入最低限所得 (RMI) への道とその経験』法律文化社。
- 宮本太郎 [2004] 「ワークフェア改革とその対案 新しい連携へ？」(『海外社会保障研究』第147号, pp.29-40)。
- 尹辰浩 [1999] 「韓国労使関係の新たな実験(上) 労使政委員会の成果とその評価」(『大原社会問題研究所雑誌』492, pp.1-17)。
- 柳貞順 [2005] 「基礎生活保障制度導入過程と施行の現況に対する理解」(「戦後60年, 社会福祉と憲法25条～『自立』とは?そして『自立支援』とは?～」第38回公的扶助研究全国セミナー資料)。

韓国語文献

- 金美坤・パクヌフ・ユジョンウォン・チェヒョンス・イスンギョン [김미곤·박능후·유정원·최현수·이승경] [2000] 『外国의 公的扶助制度比較研究 (韓国の公的扶助制度比較研究)』韓国保健社会研究院。
- キムシンヤン [김신양] [2005] 「自活後見機関事業白書を 통해 본 自活事業의 成果의 課題 (自活後見機関事業白書を通じてみた自活事業の成果と課題)」自活支援事業討論会資料集。
- 魯大明・李台眞・姜秉玖・姜錫勳・洪垸駿・李寅載・宋旻娥・金善美 [2003] 『2002年度低所得層自活事業実態調査』韓国保健社会研究院。
- ノデミョン・パクチャンイム・カンピョング・グインフェ・イムングック・イピョンヒ・イインジェ・イチャンジン・ホンギョンチュン・ファンドクスン・ソンミナ・チェスンア [노대명·박찬임·강병구·구인희·이문국·이병희·이인재·이찬진·홍경준·황덕순·송민아·최승아] [2004] 『自活政策・支援制度改善方案研究』。
- 柳貞順 [2004] 『韓日公的扶助制度比較』韓日公的扶助制度比較国際フォーラム(2004年11月2日)。
- 朴讚用・姜錫勳・金泰全 [2002] 『所得分配와 貧困動向 및 变化 要因分析 (所得分配と貧困動向および变化の要因分析)』韓国保健社会研究院。
- 保健福祉部 [2001] 『2002年総合自活支援計画』。
- [2003a] 『国民基礎生活保障事業案内 自活事業』。

- [2003b] 『保健福祉白書』。
- [2004a] 『2004保健福祉白書』。
- [2004b] 『2004年度自活事業案内』。
- [2005a] 『2005年度基礎生活保障事業案内』。
- [2005b] 『2005年度自活事業案内』。

尹辰浩 [1994] 『韓国の不安定労働者〔韓国の不安定労働者〕』仁荷大学校。
 イギホ [이기호] [1996] 『한국의 미주화 과정과 사회운동네트워크: 1987-1996〔韓
 国の民主化過程と社会運動ネットワーク: 1987-1996〕』延世大学大学院政治学
 科博士論文。

イテジン・カンヘギョ・パクヌンフ・ウォンジョンウック・イヒョンジュ・イスン
 ギョン・キムソンミ・キムケヨン・ヤンシヒョン [이태진・강혜규・박능후・
 원종욱・이현주・이승경・김선미・김계연・양시현] [2003] 『2002年 国民基礎
 生活保障制度評価 및 政策課題〔2002年国民基礎生活保障制度評価および政
 策課題〕』研究報告書, 韓国保健社会研究院。

- ・イサンウン・ホンギョンチュン・キムソンヒ [이태진・이상은・홍경준・
 김선희] [2004] 『勤労貧困層의 実態와 対応方案〔勤労貧困層の実態と対応
 方案〕』韓国保健社会研究院, 基礎保障・自活政策評価センター。

自活情報センター [자활정보센터] [2004] 『全国自活後見機関一般現況』([http://
 www.seda.or.kr](http://www.seda.or.kr), 2006年 1月 5日閲覧)。

統計庁 [各年a] 『經濟活動人口調査』。

- [各年b] 『家計調査年報』。

ファンドクスン [황덕순] [2004] 『外國의 勤勞連携福祉政策評價의 韓國의 勤勞連
 携福祉政策發展方案〔外國の勤勞連携福祉政策評價と韓國の勤勞福祉政策發
 展法案〕』(俞京濬・沈相達編 『脆弱階層保護政策의 方案과 課題〔脆弱階層
 保護政策の方案と課題〕』韓国開發研究院)。

英語文献

Adema, Willem and Maxime Ladaïque [2005] 『 Net Social Expenditure, 2005 Edition:
 More Comprehensive Measures of Social Support, ” OECD Social,
 Employment and Migration Working Papers 29.』

Mahler, Vincent A. and David K. Jesuif [2004] 『 Fiscal Redistribution in the Developed
 Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study, ” Luxembourg
 Income Study Working Paper Series No.392.』

Nelson, Kenneth [2004] 『 The Formation of Minimum Income Protection: The
 Institutional Development of Means-tests in Different Types of Welfare
 States, 1960-2000, ” Luxembourg Income Study Working Paper Series No.373.』