

第 5 章

自活支援事業改革の動向と就業貧困層

五石敬路

はじめに

本稿の目的は、IMF 危機以降の韓国における就業貧困層の現状を見ることによって、同国の自活支援事業及びその改革動向の背景を分析することにある。本稿では、自活支援事業は金大中政権における「生産的福祉」及び盧武鉉政権における「参与福祉」の性格を示す重要な事業だと考えている。その内容を単純化して言えば、所得が最低生計費以下の就業貧困層（ワーキング・プア）を主な対象とした公的扶助制度における就労促進政策、ということになる。実は就業貧困層と、自活支援事業の対象となる法律上の「条件付受給者」は若干異なっている。就業貧困層をどのように定義するかは、自活支援事業の評価に関する重要な論点と関連するので、本文で詳述したい。

「生産的福祉」及び「参与福祉」がどういう性格をもった福祉政策であるかについては、韓国では「福祉国家性格論争」として活発な議論が展開された(株本千鶴[2003:29-30];キム・スヒョン[2003:64-67];金[2004])。そこでは韓国の福祉制度が「新自由主義」なのか「福祉国家」なのかをめぐる、自活支援事業、あるいは「生計給与(日本では生計給付)」にかかる就労義務が労働力の商品化を示すものとして、「新自由主義」だとする論拠の一つとされた([2001])。しかしこうした論争は多分にイデオロギー的であり、現場における制度の実情をふまえたものでは必ずしもない。

欧米諸国では、韓国の自活支援事業に類似した制度として「ワークフェア」があり(尹[2004])、グローバル化時代における福祉国家体制の変化を示すものとして、その動向が注目されている。近年日本では、徐々にアジア諸国における福祉制度の比較研究が注目されるようになってきているが、この中でワークフェアに対する関心は薄いようである。これは、日本で公的扶助よりも社会保険がより重視さ

れている、という社会事情を反映しているように思われる。たとえば、寺西[2003]では経済危機にともなうアジア諸国の失業あるいは雇用不安に対処する方策として、失業保険あるいは雇用保険が重視され(寺西[2003:6];上村[2004])における「東アジアの福祉国家」を比較する研究では、公的扶助への言及がすっぱり抜け落ちている(上村[2004:32-33])。逆に韓国では公的扶助に対する関心が高い。

以下の構成は次のようである。第1節では、自活支援事業の歴史、特徴、問題点を考察する。第2節では、1990年代以降増加している就業貧困層の現状を検討する。第3節では、自活支援事業の参加者を対象に実施したアンケート調査から就業貧困層の実情を明らかにし、最後に盧武鉉政権下における自活支援事業改革の内容から、その背景及び方向性を分析する。

第1節 自活支援事業の沿革

1. 自活支援事業の前史

韓国における自活支援事業の特徴は、その担い手から見ても、その仕事内容から見ても、一般の市場における企業活動とは性格が異なっているという点にある。そしてこれは、公的扶助にかかる就労義務が「労働の商品化」だと批判する論者が見ていない点でもある。

まず担い手としては、「自活後見機関」がこれを受けもつものとして規定されているが、自活後見機関は職業安定所でも一般企業でもない。その母体になっているのは、社会団体、宗教団体、社会福祉協議会などの福祉団体などである(

[2004])。またその仕事内容についても、看病あるいは介護が最も大きな比率を占めるなど([2003:7-8])、社会的な意味を持つと思われるものが多く提供されている。つまり、単純に「商品化」だとは言い切れないのである。

もう一つ、韓国の自活支援事業が「労働の商品化」だとは言い切れない理由として、自活後見機関の母体となった団体あるいはそこでサービスを提供する人々の歴史的なバックグラウンドがある。そこには反政府の性格を強く持った「貧民運動」の歴史がある。韓国では特に1980年代、丘陵地に密集したバラックの住居(一

般に「タルトンネ（月の街、の意味）」などと呼ばれる）が、「合同再開発事業」と呼ばれる民間資本を活用した再開発事業によって撤去され、借家層の多くが十分な補償のないまま立ち退きを要求された。これに対抗するものとして、都市部の各地で強制撤去に反対し、あるいは立ち退きの補償を求める団体が組織され、その中では単にデモンストレーション、座り込み、籠城といった運動をするだけでなく、住民の日常生活を少しでも安定化させようとする取り組みがなされた。1990年代に入ると反対運動よりも、こうした日常的な活動がより重視されるようになり、その中で住民に職を提供しようとする「生産協同組合」が多く設立された(五石[2001])。今日の「自活後見機関」の母体は、この「生産協同組合」が受け皿になっているケースが少なくない。つまり、韓国における自活支援事業の担い手の多くは、そもそも「労働力の商品化」とは異なった志向性を持っているということである(五石[2003:50-51])。

「自活後見機関」は、金泳三政権時代の1996年に設立された「自活支援センター」を直接の源流としているが(五石[2002])、当時の「自立支援センター」におけるその母体を見ると、従来政府と激しく対立を続けてきた「貧民運動」に起源をもっていたことが分かる。この事業は従来対立を続けていた政府と「貧民運動」の両者が共に歩み寄り共通のプロジェクトを立ち上げたという点で、当時画期的な意味を持っていた(五石[2001:12-13])。そしてこれが、「IMF時代」という未曾有の国家危機にともなう大量の失業者の発生、これを支援しようとする市民組織の活発化、そして金大中政権の誕生などの要因によって、1999年における国民基礎生活保障法の成立と、自活支援事業の制度化へと至るのである。

2. 自活支援事業の概要と問題点

まず自活支援事業の概要を紹介しよう。国民基礎生活保障法の受給者は、まず働くことができるかどうかで区分される。働くことができないと判断された者は「一般受給者」と呼ばれる。表1では「就業不可」と書かれた95.2万人がこれに該当する(2003年9月現在、以下同じ)。後述するように、IMF危機以降韓国では就業貧困層の増加が社会問題化したが、しかし公的扶助受給者の中では依然として働くことができない層が大部分を占めているのである。

表 1 : 国民基礎生活保障法受給者の内訳 (2003 年 9 月現在)

(単位 : 万人)

		就業可能	就業中 など	条件付 受給者	保健福祉 部事業	労働部 事業
125.0	95.2	29.8	26.4	3.4	(4.40)	(0.25)

(出所) [2004:67-70]を参考に筆者作成。

(注) 保健福祉部事業及び労働部事業には、「次上位階層(所得が最低生計基準の100分の120までの者)」の自活事業参加者などが含まれているため、合計が条件付受給者を上回っている。

次に、働くことができると判断された受給者のうち、実際既に就業していた場合や、家族に病人を抱え看病が必要な場合は、自活事業に参加する必要がない。表では「就業中など」と示された26.4万人がこれに該当する。

そして最後に残った部分が「条件付受給者」と呼ばれ、この範疇に属する受給者は、もし自活支援事業へ参加しなければ、生計給与に該当する金額を受けることができない。表では3.4万人がこれに該当することが示されているが、これは全体受給者の2.7パーセントに過ぎない。国民基礎生活保障法の中で、自活支援事業は非常に注目を集めている部分ではあるが、しかし実際の規模としては実はかなり小さいことが分かる。また、受給者が二人以上の世帯を形成している場合、生計給与を受け取れないのは自活事業に参加しなかった者のみであり、またその本人についても、医療や住宅などその他の給与は支給されることになる。つまり、就労義務を果たさなかったことによるペナルティはかなり限定的なのである。

なお第3節で調査の対象とした「自活後見機関」は、保健福祉部の所管である。労働部では、職業紹介や職業訓練など、従来型の就労促進事業がなされている。表1によれば、こうした労働部の事業に参加した人数は2500人に過ぎず、一方保健福祉部の事業に参加した人数は4万4000人に達している。現在、自活支援事業

のほとんどは保健福祉部の所管でなされていることが分かる。

では次に、こうした自活支援事業の問題点をいくつか指摘しておきたい。

まず、「自活」の成果が限られたものになってしまっている点があげられる。何をもち「成果」とするかは、実は事業関係者の考えが様々に異なっているため一概には言えないのだが(五石[2003:52-53])、たとえば、就業あるいは創業等により所得が最低生活基準を超えた場合を「成果」とすれば、保健福祉部によれば2002年には自活事業参加全体の6.9パーセントがこれに該当している(

[2004:73])。看病の自活支援事業に参加した者の中には、資格を得て安定した職に就業したというケースもあるようだが、しかし全体としてこうした成功事例は稀である。この要因の一つは、政府が設定した「自活」の概念が十分に現実にある貧困の実情に適合していない点に求められる。そもそも「生産的福祉」に対する政府の期待の中には、「自活事業」制度を導入することによって、労働可能であるにも関わらず福祉に依存するという「福祉依存症」の事態を避けることができるというものがあった。しかし後に見るように、現実の貧困は単純に就業すれば解決するほど単純なものではない。

次に、「自活後見機関」として指定されている母体は本来経済的な事業を専門としておらず、そのため技術力・経営能力・生産性に問題を抱えている。自活支援事業の成果が思うようにあげられていないことは、この点も大きく関連している。一方「自活後見機関」の一部は、ヨーロッパ諸国に見られるような「社会的企業(social enterprise)」を目標としており([2001])、所得が最低生計費以下のものを主な対象とした現行の制度に不満を頂いていることも事実である。

最後に、就労インセンティブの問題があげられる。現行の制度下では、自活支援事業に参加し所得を増やすことによって最低生計基準を超えた場合、生計給与だけでなく、医療・教育を含めた全ての公的扶助を受けられなくなってしまう。そのため、所得が自活支援事業への参加によって上昇したとしても、最低生計費をわずかに上回る水準ではかえって生活が苦しくなる可能性があるのである。このような状況では、労働への十分なインセンティブは失われてしまわざるを得ない。

3. 日本との比較

ここで韓国における公的扶助制度の特徴を示すため、日本との比較を考えてみたい。

まず両国とも、ヨーロッパ諸国に多く見られる失業扶助をもっていない点が共通している。この点は就業貧困層に対する公的扶助のあり方として、実は重要な意味をもっている。というのは、ヨーロッパ諸国では就業貧困層にかかる就業義務あるいは就労促進策は、この失業扶助にかかるケースが多い(厚生労働省[2004];布川[2004];宮[2004])。失業扶助は、一般的に雇用保険あるいは失業保険の資格要件を満たさない失業者に原則として国庫の一般財源から支給されるが、この制度のもとでは、少なくとも理念的には、就業貧困層と就業できない貧困層に対してそれぞれ別のプログラムが提供されることになる。ところが日韓両国においては、就業貧困層と就業できない貧困層が専ら同じ公的扶助制度の対象とされている。

次に、公的扶助受給者の対人口比率を見ると、韓国が2.9パーセント、日本が1.0パーセントと、韓国の方が高い(表2参照)。ちなみに欧米諸国における比率は3~6パーセントであり、韓国はこの水準に到達している。だが、もし所得・資産分配の不平等度あるいは貧困ギャップ率が高ければ、必然的にこの比率は高くなる。したがって、公的扶助のカヴァレッジを比較する上で、こうした社会構造ぬきに断定することはできない。この点を直接に確認することは困難だが、公的扶助受給者のうち就業貧困層が占めるシェアを見れば、公的扶助受給の資格要件として、法の現場での運用上、どれほどの範囲を適格としているかが分かるだろう。なおここで「就業貧困層」としているのは、あくまでも政府による区分であり、就業が可能であるか可能でないかの判断は、国の制度や運用によって異なるので、あまり厳密な数字とは言えない。だが表2によれば、両国の差は歴然としている。韓国が22.1パーセントに対して、日本は11.9パーセントに過ぎない。IMF危機以降、韓国の社会保障改革における最大の眼目は「死角地帯」の解消であった。この点は、公的扶助のカヴァレッジ拡大として、確かに成果を現していると言えよう。日本では、厚生労働省に設置された「福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、生活保護の「自立支援」に関する議論がなされたが、生活保護受給者のうち就業可能な層がこのように限られている現状の

表2： 日韓の公的扶助比較

(単位 : %)

	韓国	日本
公的扶助受給者の対人口比率 (2002 年)	2.9	1.0
就業貧困層 / 公的扶助受給者 (2002 年)	22.1 ¹⁾	11.9 ²⁾
最低生計費 / 平均消費支出	43.5	68.0

(出所) 柳・大友 [2004]、厚生労働省『福祉行政報告例』を参考に筆者作成。

(注) 1) 就業貧困層 = 条件付受給者 + 受給者のうち既に就業しているもの。

2) 就業貧困層 = 被保護世帯のうち世帯主もしくは世帯員が働いている世帯。

もとは、この「自立支援」政策はヨーロッパ各国や韓国とは当初から異なったものにならざるを得ない。

しかし、どれほど手厚く公的扶助がなされているかという点では、韓国は多くの問題を抱えている。たとえば、最低生計費基準の平均消費支出に対する比率を見れば、日本が 68.0 パーセントである一方、韓国は 43.5 パーセントしかない。さらに、日本ではより手厚い保護の必要な世帯に対して老齢者加算、母子家庭加算、障害者加算など加算給付が支給されているが、韓国ではこういった制度はない。最低生計費基準の算出に関しては、日本では各地域の物価水準等を踏まえた地域別の設定がなされているが、韓国では全国一律となっている。

社会保障全体の視点で見れば、日本の社会福祉支出は対 GDP 比で 9.1 パーセントである一方、韓国は同比率が 2.0 パーセントと低い(柳・大友[2004])。これは両国の高齢化水準とも関係しているが、社会保障制度における性格上の違いも反映しているようである。金大中政権では、国民基礎生活保障法制定による「公的扶助」制度の改革が福祉政策の中心的な存在とみなされていたが、日本では生活保護法よりも国民年金や介護保険等の「社会保険」がより重要視されている。IMF 危機以降、韓国においても「四大保険」のカヴァレッジ拡大(「死角地帯」の解消)が積極的になされてきたものの、両国における福祉支出の違いはこうした保険制

度あるいは福祉サービスの充実度の違いを端的に表している。

実はこの点は、自活支援事業が実際に脱貧困の有効な手段となり得るかという問題を考える上で、重要な意味を持つ。就業貧困層かどうかは主に対象者個人を見て判断するものであるが、しかし第3節で見るように、就業貧困層が属する世帯は母子家族や、家族に障害や疾病をもつものがあるなど、何らかの困難を抱えるケースが多い。貧困に陥った理由が、もし失職や職が見つからないという理由ではなく、こうした事情にあるとすれば、むしろ個別の問題に応じた社会保険なり福祉サービスなりを提供した方がより効果を持つかもしれない。

第2節 「就業貧困層」の動向と特徴

IMF 危機以降、韓国では「新貧困問題」という言葉がマスコミで盛んにとりあげられた。「新貧困問題」の定義は論者によって様々に異なるが、「労働能力を持つか、あるいは実際に就業している貧困層 (working poor)」、すなわち就業貧困層によって主に構成されるとするのがコンセンサスのようである ([2004] ; 大韓弁護士協会 [2003])。

経済危機にともない、韓国では失業率の急増や所得分配の悪化に直面したが、実はこうした変化は危機以前から兆候として見られていた。たとえば、『都市家計調査』の都市勤労世帯を分析した [2001]によれば、ジニ係数等の所得分配指数で見た場合、既に 1993 年から悪化の傾向を示していたのである。また、就業の不安定化についても、臨時雇シェア (臨時雇/被雇用者) は 80 年代末から 90 年代はじめまで停滞、あるいはむしろ下落傾向を示していたが、1993 年頃から明らかな増加トレンドに入っている (1993 年第二四半期 26.2 パーセントから 2000 年第 4 四半期 34.6 パーセント)。さらに [2001]は、こうした就業の不安定化が貧困化と関連していることを『都市家計調査』のパネル・データ (1998 ~ 2000 年) を解析することによって示した。

自活支援事業は、こうした 1990 年代における新しい貧困のあり方に対処したものと考えられよう。なぜなら、就業貧困層の増加はこうした非正規職や失業者の増加と密接に関わっており、自活支援事業はまさにこの就業貧困層をターゲッ

トにした政策であるからである。

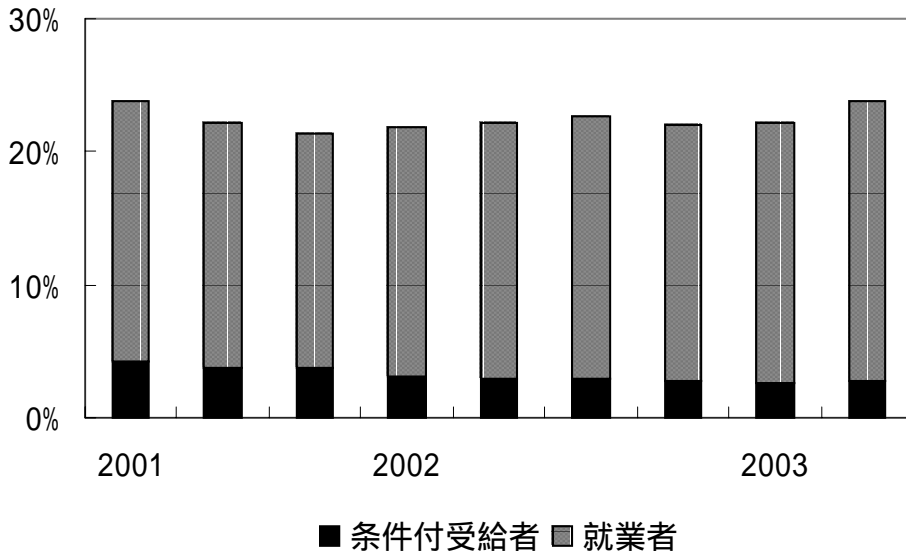
しかし、就業貧困層の定義にはまだ曖昧な部分が残っている。すなわち、貧困をどう定義するか、失業者を含めるのか、世帯単位か個人単位か、など様々な問題があげられる。貧困をどう定義するか、失業者を含めるのか、という問題は、ボーダーライン層対策をどうするかという課題と関わってくる。就業の不安定化が進む状況においては、不安定で低い賃金の職種に就く労働者の増大が予想され、こうした層への有効な対処ができない限りは、貧困問題の解決にはならない。韓国では、ボーダーライン層は「次上位層」と呼ばれ、所得が最低生計費の100分の120までのものと法的に定められている。また世帯か個人かという点は、国民基礎生活保障法において、世帯単位でなされる最低生計費の保障と、個人単位でなされる自活支援事業が同じ制度のもとに混在している問題と関わってくるものであり([2004:77])、政策上重要な意味を含んでいる。

今、国民基礎生活保障の制度的枠組みを前提にして就業貧困層を定義すれば、受給者のうち、「条件付受給者」及び就業者がそれに該当するだろう(D1)。また、所得が最低生計費以下であったのにも関わらず受給権を認められなかった場合や、「次上位層」まで含めて、この中で就業が可能なものを就業貧困層と定義することも可能である(D2)¹。次節で紹介する調査においては、「自活後見機関」の就業者を対象としており、ここには一部の「次上位層」まで含まれているので、D2に該当するものと考えられる。

就業貧困層をこのように国民基礎生活保障の枠組みのもとで理解すれば、統計的な分析が容易となる。本節及び第3節における就業貧困層の定義は、D1あるいはD2とする。韓国保健社会研究院も、国民基礎生活保障の枠組みを前提にすることによって、独自のサンプルをもとに就業貧困層の統計分析を行ってきており、既にその一次調査の成果を公刊している([2003])²。

図1は、国民基礎生活保障法の受給者のうち、条件付受給者と既に就業しているものの比率を示したものである。両者を合わせた比率が、D1の意味において、全受給者に占める就業貧困層の比率ということになる。既述したように、近年に至っても就業貧困層の比率はそれほど高くなく、またその推移はほぼ横ばいか、あるいはむしろ低下してきている。中でも「条件付受給者」の比率は低下傾向に

図1: 国民基礎生活保障法における受給者のうち条件付受給者と就業者の占める比率推移



ある。「新貧困問題」の特徴は、就業貧困層が増加し、貧困層の中で大きな比率を占める点にあるとされているが、これらのデータはそうした通説が疑わしいものであることを示唆している。

また、働くことができない貧困層は就業貧困層よりも、一般的により厳しい条件にあるものと予想される。社会的には就業貧困層が社会の関心を集め、政策的には自活支援事業に議論の焦点が当てられる傾向にあるが、実際には、依然として働くことができない世帯が多数を占めており、かつこれらの世帯はより厳しい条件に置かれている点を看過してはならない。ところが、就業貧困層を世帯単位で見た場合、問題はそれほど単純ではない。世帯構成や世帯員に何らかの困難を抱えているケースが多いからである。実際の生活では、就業貧困層は世帯単位で生計をなすのであり、果たして就業義務を課すだけで貧困脱出を可能にするのかどうか、疑問は大きい。次節でこの点を検討する。

第3節 自活後見機関における就業者調査

本節では、就業貧困層の実情を把握するため、ソウル市における「自活後見機関」の就業者を対象に実施したアンケート調査をもとに検討をすすめたい。「自活後見機関」を選択した理由は、そこにおける就業者は「条件付受給者」か「次上位層」がほとんどであり、所得が一定水準以下の就業可能であるという意味での就業貧困層を捕捉するには最も適した場所だと思われたからである。しかし、プライバシーの問題もあり、通常「自活後見機関」での調査は非常に難しいのだが、本調査では、貧困層のカウンセリングなどして日頃から各機関との関係を持つ韓国貧困問題研究所に調査の協力を依頼した。

2003年10月現在で韓国全国に設置された「自活後見機関」の数は209箇所あるが、既述したように既に韓国保健社会研究院が大規模なサンプルでの調査分析を進めている。そこで、マクロ的な動向はこうした調査の結果なども適宜参照したい。韓国保健社会研究院による調査は「低所得層」を対象にしたものであるが、基準を「月平均世帯総所得が中位所得の60パーセント以下」と定めているため、最低生計費よりもやや高めに設定されているという点と、就業可能なものがある世帯の世帯員を調査対象としているため、中には就業できないものも含まれている点に注意されたい。また同調査では、「月平均世帯総所得が中位所得の60パーセント以上」の世帯の世帯員を「非貧困層」とし、「低所得層」と同様の設問調査を行っているので、この結果も参照したい。

まず調査対象機関、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。この中で、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。なお実施したアンケートでは、家族構成、本人の職歴、世帯の所得、そして自活支援事業に対する意見を聞いたが、ここでは家族構成及び意見の結果を紹介し、職歴及び世帯所得については次稿での検討課題としたい。なお、ここで調査対象者は必ずしも世帯主ではない点に

表 3 : 調査概要

	男性	女性	計
単身世帯			
条件付受給者	6	9	15
次上位階層	3	8	11
二人以上世帯			
条件付受給者	11	41	55
次上位階層	3	38	41
計	23 (19.3%)	98 (80.7%)	119

(注) 括弧内は割合。

注意されたい。

表 3 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。韓国自活後見機関協議会による全国の調査においても、女性が 72.2 パーセントを占めている([2003:7])。ここでは女性が多めにでているが、しかし全体的に見ても女性が多数を占めていることに違いはない。実はこの事実は政策上も重要な示唆を与えている。

なぜ女性が多いのか、その理由を結論から言えば、母子家庭が多いこと、さらに男性は自活支援事業よりも市場での就業を選好する傾向にあること、の二点が大きい。つまり自活支援事業は、不安定な就業を続けてきた子供を持つ女性に対して安定した職場を提供し、あるいは主婦などのかたちで従来は就業していなかった層に就業させる、という役割を果たしているということである。この点からすれば、自活支援事業は単に「労働力の商品化」を推し進めているというよりも、女性への新たな職を公的に提供していると解釈することも可能であろう。この点は、後述する自活支援事業への意見結果を見ても、裏付けられる。ただインタビューした中では、子育てなどの心配から、できれば自活支援事業に参加したくないと答えたケースもあった。児童保育や教育支援など、世帯のニーズにそくした対応が求められる。

表3からは、単身世帯が比較的多いことも分かる（全体の21.8パーセント）。このように、就業貧困層が配偶者をもっていない傾向があることは、韓国保健社会研究院の調査などによっても確認されている。すなわち「低所得層」の有配偶者率は56.1パーセントだが（15歳以下を除いて計算。以下同様）、「非貧困層」のそれは63.5パーセントある。逆に離婚率³では「低所得層」は4.7パーセントであったのに対して、「非貧困層」は2.4パーセントであった（ [2003:89]）。

次に表4では調査対象者の学歴分布を示した。ここでは学歴が若干高いようである。本調査対象者のうち学歴が中卒以下は35.3パーセントだが、韓国保健社会研究院の調査では、学歴が中卒以下は73.7パーセントにのぼっている（

[2003:89]）。さらに表5は調査対象者の年齢分布を表しているが、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37.3パーセント、60歳以上は5.5パーセントである一方、韓国保健社会研究院の調査では、「低所得層」は50歳代以上が62.2パーセント、60歳以上が50.3パーセントである⁴（ [2003:89]）。

表4：調査対象者の学歴

学歴	男性		女性		計
	条件付受給者	次上位階層	条件付受給者	次上位階層	
無学	1	0	0	0	1
小卒	3	0	1	2	6
中卒	4	1	16	13	34
高卒	7	1	34	26	68
大卒	2	2	1	2	7
計	17	4	52	43	116

（注）中退の場合も、それぞれ「卒」に含めている。

表 5 : 調査対象者の年齢

年齢	男性		女性		計
	条件付受給者	次上位階層	条件付受給者	次上位階層	
20-29	0	0	0	4	4
30-39	4	0	6	5	15
40-49	7	3	29	13	52
50-59	2	3	12	16	33
60-	4	0	2	0	6
計	17	6	49	38	110

この大きな違いは、本調査におけるサンプル・バイアスの可能性の他、韓国保健社会研究院の調査に就業することができない層が含まれることにも起因している。たとえば、「低所得層」のうち障害をもつ者の比率は 9.9 パーセントであり、慢性疾患をもつ者の比率は 33.0 パーセントにも達している。一方、「非貧困層」のうち障害をもつ者の比率は 2.3 パーセントであり、慢性疾患をもつ者の比率は 7.8 パーセントと大きな違いが認められる([2003:89])⁵。現行の自活支援事業では、所得が最低生計費以下で、かつ働けるにもかかわらず現在職を持っていないケースでは、こうした世帯の事情に関係なく、就業義務が課せられる。社会保険制度や福祉サービス制度が十分でないことは、こうした世帯にこそ影響が大きい。

最後に表 6 及び表 7 では、自活支援事業に対する意見、考えをたずねた結果を示している。この結果は率直に言って意外であったが、大変興味深い。まず表 6 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 パーセントと最も多い。次いで「創業」と答えたものが 31.1 パーセントであるが、「可能であれば働きたくない」と答えたものは 5.9 パーセントしかない。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

表 6 : 今後希望する職業があれば、その形態は何ですか？

項目	男性		女性		計
	条件付受給者	次上位階層	条件付受給者	次上位階層	
1	9	1	19	8	37
2	1	1	2	5	9
3	6	3	24	30	63
4	2	0	2	3	7
5	0	1	2	0	3
計	18	6	49	46	119

(注) 項目は以下の通り。

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

その反発をくみあげることになった。当初の予想は間違っていたことになる。

次の表 7 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 パーセントと最も多い。一般企業での研修(項目 1)や就職(項目 2)と選択したのも合わせて 34.2 パーセントと少なくない。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 パーセント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。ここでは紹介できなかったが、調査対象者の職業履歴を見れば、特に女性の場合不安定な職種を転々としてきたケースが多い。こうした層に対して、自活支援事業は安定した職場を提供する役割を果たしているようである。

表7：自活後見機関を通じて希望する目的は何ですか？

項目	男性		女性		計
	条件付受給者	次上位階層	条件付受給者	次上位階層	
1	2	0	10	1	13
2	4	1	13	9	27
3	7	4	18	32	61
4	2	0	2	2	6
5	1	1	4	2	8
計	16	6	47	46	117

(注) 項目は以下の通り。

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(理由)
5. そのほか。

おわりに 盧武鉉政権の改革案について

2004年11月10日、大統領府の貧富格差・差別是正委員会から、財政經濟部・保健福祉部・労働部・企画予算処の連名で、「仕事を通じた貧困脱出支援政策」が発表された。盧武鉉政権における自活支援事業の改革案を示すものとして注目される。そこで最後に同政策の概要を示し、その背景及び方向性について考えてみたい。

同政策の内容で最も特徴的なのは、最大の関心事が就労インセンティブの向上に置かれている点である。その手段としてあげられているのは、米国勤労者所得控除(EITC)であり、「次上位層」に対する医療・教育・住居などの支援拡充策である。前者は、自活支援事業への参加によって所得が最低生計費を上回れば受給資格を失い、就労へのインセンティブが失われているという批判に対する解決策

として提示された。後者は最低生計費を上回ることによって全ての給与の受給資格が失われてしまうという現行制度の改善策として示されたものである。

次に、同政策の中では、所得が最低生計費を下回る「貧困層」及び「次上位層」と、「一般層」における各種社会保険の適用率が示されている。たとえば、国民年金では「一般層」が63パーセント、「貧困層」が21パーセント、「次上位層」が29パーセント、産業災害保険では、「一般層」が75パーセント、「貧困層」が37パーセント、「次上位層」が50パーセント、雇用保険では「一般層」が44パーセント、「貧困層」が13パーセント、「次上位層」が25パーセントなどとなっている。本稿でみたように、就業貧困層においても世帯に様々な困難を抱えているのであり、これが貧困の大きな要因となっているものと考えられる。その対処策として、こうした社会保険や福祉サービスの拡充が望まれるところであるが、しかしこれに関する具体的な対策は示されていない。

第三に、自活支援事業を、就業貧困層の多様な性格やニーズに合わせたものとするため、同事業を「公益型職場」と「収益型職場」の大きく分ける政策を打ち出している。さらに、自活支援事業に「次上位層」を積極的に含める方向性も打ち出されているが、これらは自活支援事業の成果が十分にあげられていないという批判を多く受けていることに対する改善策であり、同時にヨーロッパ水準の社会的企業を目標にしている一部の「自活後見機関」に対する支援策でもあろう。しかし、ここでは依然として就業貧困層を個人単位のものと考えており、世帯単位での多様性に対応しようとはしていない。

第四に、失業扶助の導入に関しても検討されたようである。しかしこれは、失業の増加を招く可能性と財政負担が増大することへの懸念から、見送られている。

総じて言えることだが、同政策は、その名前からもうかがえるように、就業貧困層に対していかに効率的に職場を提供するか、という点に関心が集中している。たとえば、金大中政権である「国民の政府」では「最低生計費以下極貧層の基礎生活を保障」したが、盧武鉉政権の「参与政府」においてはここから「脱皮」するという記述がある。しかし、働くことができる貧困層の生活がより厳しい状況は依然として変わっていないのである。金大中政権は、国民基礎生活保障法の制定によって公的扶助のカヴァレッジを拡大させ、さらに市民組織との協力関係に基づく自活支援事業を制度化したという点で画期的であった。盧武鉉政権も基本

的にこれを引き継いでいるものと考えられるが、しかしその改革案はより経済上の効率性を追求する方向に向いている。

¹ ちなみに韓国保健社会研究院は、貧困層を「最低生計費受給者」+「最低生計費以下で生計費未受給者数(扶養義務者の存在で受給できなかった場合等)」+「次上位層」として計算し、2000年現在で351万名と推計している([2003])。

² 2004年11月時点で、二次調査の成果が2004年度中には公刊される予定であり、さらに三次調査が既に開始されていた。

³ 離婚/(既婚+離婚+死別+別居)として計算した。

⁴ 20歳未満は除外して計算した。

⁵ また韓国保健社会研究院の調査には高齢者も含まれている。

参考文献

1. 日本語文献

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、所収)。

株本千鶴[2003]「韓国の福祉国家形成戦略」(上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10、所収)。

キム・スヒョン[2003]「韓国・金大中政権の社会福祉政策　評価と課題」(上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10、所収)。

金成垣[2004]「韓国福祉国家性格論争」『大原社会問題研究所雑誌』552。

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。

[2003]「韓国における「生産的福祉」政策の特徴と矛盾　自活支援事業を中心に」(上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10、所収)。

厚生労働省[2004]『2002～2003年　海外労働情勢報告書』。

寺西重郎[2003]「アジアのソーシャル・セーフティネット」(一橋大学経済研究所経済制度研究センター編『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房、所収)。

布川日佐史[2004]「ドイツにおけるワークフェアの展開　稼働能力活用要件の検討を中心に」『海外社会保障研究』No.147。

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』No.147。

尹文九[2004]「韓国の Social Enterprise　ワークフェアの観点から」『海外社会保障研究』No.147。

柳貞順・大友信勝[2004]「韓日公的制度比較」。

横田伸子[2003]「韓国における労働市場の柔軟化と労働者の規模の拡大」『大原社会問題研究所雑誌』535。

2. 韓国語文献

- [2003] 「
」(基礎保障死角地帯解消方案) 『
』 83 (保健福祉フォーラム 10月号)
(韓国保健社会研究院)。
- [2004] 『
』(自活政策・支援制度改善
方案研究) 。
(保健福祉部・労働部・韓国保健社会研究院・韓国労働研究院)。
(大韓弁護士協会)[2003] 『
』(人権報告書) 18 。
- [2001] 「
」(市場
進入型生産共同体の競争力とその要因に関する分析) 『
』
7 (都市研究 7) pp.19-47 (韓国都市研究所)。
- ・ [2002] 「
」(生産共同体運
動の歴史と自活支援事業) 『
』 53 (動向と展望 53号)
(韓国社会科学研究所)。
- ・ [2003] 『2003
』(2003
年上半期 自活後見機関事業現況報告書)
(韓国自活後見機関協会 自活情報センター)。
- [1994] 『
』(韓国の不安定労働者)
(仁荷大学校出版部)。
- [2001] 「
」(貧困に対す
る構造的分析：反復貧困及び勤労貧困) 『
』
(チョン・ジンホ他編 『所
得不平等及び貧困の実態と政策課題』韓国労働研究院、所収)。

- [2003] 『2002 가 』(2002年国民基礎生活保障制度 評価及び政策課題) 138 ,
(研究報告書、韓国保健社会研究院) .
(自活情報センター)[2004] 『 』(全国自活後見機関組織一般現況) .
- [2001] 「 가 」(勤労者世帯所得分配及びその変化) 『 』
(チョン・ジンホ他編 『所得不平等及び貧困の実態と政策課題』韓国労働研究院、所収) .
- [2002] 「 : ? 」(現政権の福祉改革性格の理解: 新自由主義を超えた?) 『 』
3 (『社会福祉と労働』第3号) (保健福祉民衆連帯) .
- [2004] 「 」(新貧困の現況と対策に対する座談会) 『 』 89 (『保健福祉フォーラム』89号) (韓国保健社会研究院) .