

松 山 大 学 論 集
第 20 卷 第 4 号 抜 刷
2 0 0 8 年 10 月 発 行

韓国の労働市場政策と社会的企業

北 島 健 一

韓国の労働市場政策と社会的企業

北 島 健 一

はじめに 一障害者の「第三の働き場」を求めて一

近年、わが国においても社会福祉の分野で「就労支援」が一つの大きなテーマとして浮上してきた¹⁾。それは欧米ではすでに80年代あたりから浮上してきたテーマでもある。この問題が先進諸国で共通して浮上してきた大きな背景としては、少なくとも二つの事情を区別して押さえておく必要がある。

一つは「社会的排除」の問題が顕在化し、「排除された人たち」の「社会的包摂」が課題化してくるといふ事情である。失業あるいは不安定雇用、社会保障制度からの脱落、家族関係の崩壊、住宅喪失などさまざまな要因が重なって社会から「見放された」人々が増える。そして、「社会の分裂」の回避（「社会の一体性」）や「人間の尊厳」などの観点から排除された人々を社会に「包摂」していく課題が生まれ、就労がそのプロセスの成功の鍵を握る一つの要素としてみなされ、就労支援が重要なテーマとして浮上してくる（cf. 福原宏幸（2007）第1章）。もう一つは、「福祉から労働へ」あるいはワークフェアという福祉国家を見直す路線の中で、就労に注目が集まるといふ事情である。国家財政の逼迫のなか、福祉の受給者を就労へと導くことで財政負担を軽減していこうといふ目論見が就労支援を重要な施策として浮上させていく。

福原宏幸（2007）は後者のロジックが優勢な場合には「就労自立」が強調され過ぎ、所得保障や生活保障、関係づくりなどの問題が置き去りにされがちに

1) たとえば『月刊福祉』2008年4月号の「特集『就労支援』の最前線」を参照。

なると示唆している。また、「包摂」のロジックに立つ就労支援の対象となるのは、なによりもホームレス、児童虐待、中国残留孤児など現行の福祉の制度からこぼれ落ちた人びとあるいはニーズであるのに対して（cf. 炭谷茂／大山博／細内信孝（2004））、「福祉から労働」へのロジックに立った場合の就労支援のターゲットとされるのは、まさに生活保護受給者、母子家庭世帯、障害者など福祉の受給者である（cf. 「成長力底上げ戦略（基本構想）」平成19年2月15日）。したがって、就労支援の背景にある二つの事情あるいは二つのロジックはひとまず区別しておく必要がある。

さて、障害者のケースを取ってみれば、90年代頃には、ノーマライゼーションの理念の浸透や福祉八法の改正による地方分権化などを背景にして障害者政策が「施設から地域へ」と方向転換する中、地域のなかで共に暮らしていくには「働く場」が重要になるという論理で就労支援がとくに重視されるようになっていった。1976年の障害者雇用促進法の改正以降、わが国は法定雇用率制度や納付金制度によって障害者の一般就労を後押ししてきたが、その延長線上で、第三セクター方式での重度障害者多数雇用企業の設置の促進や重度障害者のダブルカウントの導入などを通して一般就労が推進されていった。しかし、その一方で、一般就労がなかなか進展を見ない中、政府は授産施設が単なる通過施設から継続的な就労の場と変わりつつあることを追認して「一般雇用が困難な者に対しては、授産施設の整備充実等を図る」（「障害者対策に関する新長期計画」（1993年－2002年））とし、いわゆる福祉的就労²⁾も推進する立場を明らかにしていた。

ところが、2002年頃を境に明示的に「福祉から雇用へ」をスローガンに障害者の就労支援策が強化されていく。その中で、授産施設とくに入所施設は設置を抑制され、「授産施設等における活動から一般就労への移行」を推進する

2) 授産施設や共同作業所での就労は福祉施策の枠内のもので、障害者は雇用関係ではなく職員と「利用者」（障害者）という関係の下で「作業」をし、「工賃」もきわめて低く、それゆえ「福祉的就労」と呼ばれる。

ことが謳われるようになる（2003年「障害者基本計画」）。かくして、2006年の自立支援法では、就労継続支援事業よりも就労移行支援事業に有利に報酬単価が決められることになる。また、就労継続支援事業のほうも継続とはいいながら、一般就労を目指して訓練機能を負わされることになる。

今日の政府が障害者の「働く場」として念頭に置いているのはなによりも一般就労（一般企業・自営業）である。しかし、事実上、福祉的就労もまた障害者の継続的な「働く場」として機能してきたことは明らかである。さらに、自治体レベルに目を向ければ、滋賀県は、障害者の「第三の働く場」（白杉氏）として、事業所型共同作業所（2000年）、次いで社会的事業所（2005年）の制度を県の単独事業で整備してきた。それは、従来の福祉的な共同作業所を、障害者と雇用契約を結んだ労働法規の適用される事業所へと作り替えたものだった。社会的事業所の制度にいたっては、もはや「職員」というカテゴリーさえ存在しない。とはいえ、「障害者従業員」は「職業能力を十分に引き出すため」の「福祉的配慮」の下で働く。また、経営への参加も求められる。それらの事業所の制度化は、「障害のある人も、ない人も共に働く」という理念の下に滋賀県でいくつかの事業所を運営してきた共同連傘下の諸団体をはじめとする市民運動と行政の共同での検討の産物であった。

この滋賀県の社会的事業所は障害者が雇用関係を結んで働く場という点では、自立支援法で制度化された就労継続支援A型（雇用型）と同じ方向を向いている。しかし、A型については、事業的にやっつけられるかどうかを左右する障害者と健常者（職員以外の従業員）の比率問題や、障害者の社会参加の機会を奪いかねない利用料の問題なども指摘されている。しかも、A型事業者の指定を都道府県から受けるためには、職業指導員や生活支援員などの職員も配置しなければならず、そこには就労支援を一元的に国家責任で引き受ける「福祉的就労」の考え方が引き継がれている。この制度の下で社会的事業所のような特徴をもち、かつ事業としても持続する事業所が育っていくかどうかは疑わしい。人間の多様性を前提にした具体的な水平的関係の中で営まれる「連帯」

(民主主義的な関係に支えられた共助)に基づいた仕事場づくりを、「社会から排除された人たち」の「働く場」や社会参加の一つの選択肢として育てていくことのできる制度化というものがはたしてありうるのか、ありうるとすればどのようなものなのか³⁾

その点で一つの参考となるのは、イタリアの社会的協同組合だろう。それは、協同組合の本質的な特性を生かしつつ、対象者を障害者以外の就労困難層にも広げて就労支援に取り組む組織として制度化された。そして、この社会的協同組合をモデルにして2006年暮れには韓国で社会的企業育成法が制定された(2007年7月施行)。就労支援が問題となりつつあるわが国が、今後の韓国の実験から学ぶことは多いだろう。この小論では、とりあえず序論的に、韓国で社会的企業の育成法が提案されるにいたった背景を中心にみておくことにしたい。

経済危機の中での失業と貧困

1997年のアジア通貨危機はその年末には韓国にも波及し、IMFからの緊急融資と引き換えに実施された厳しい安定化・構造調整政策のために、企業倒産、リストラ、廃業が続き、それまでの10年間(1988年-97年)の年平均では7.3%あった経済成長率は、1998年には一気に-5.8%にまで落ち込む。それに伴って、失業者数は、「整理解雇制」(1998年2月施行)や「勤労者派遣法」(1998年7月施行)の導入もあって急激に増加していった。失業率は急激に上昇し、危機以前には毎年2%台という低さであったのが1998年には7.0%(失業者数149万人)に上昇し、1999年2月にはピークに達し8.4%(178万人)を記録する。しかし、1999年の後半以降、韓国経済は急激な回復を示

3) 滋賀県の事例については、内田博樹(くらしの宝島)、斎藤懸三(わっぱの会)、白杉滋朗(ねっこ共働作業所)、中崎ひとみ(がんばカンパニー)各氏へのインタビューおよび提供資料に多くを負っている(2007年8月、2008年2月に実施)。詳細な整理・検討は他稿を期したいが、まずはこの場を借りてインタビューに快く応じて下さったことに感謝申し上げます。

し（2000—2004年の年平均成長率は5.4%）、失業率もそれに合わせて徐々に改善されていき、2001年3.8%（85万人）、2002年3.1%（71万人）と3%台に落ち着くようになる。

この経済危機の中で、とくに深刻な打撃を被ったのは、低所得者層、零細・中小企業の従業員、臨時労働者（雇用契約期間が1ヶ月以上1年未満）・日雇労働者（雇用契約期間が1ヶ月未満）などのカテゴリーに属する人びとであった。五石敬路（2000）は、もともと失業のリスクのきわめて高いこれらの「脆弱な階層」が、経済危機によってさらにその傾向が強められたと指摘している（p.73）。さらに、若年層での失業率がとくに高いという特徴も付け加えておく必要がある。また、このプロセスにおいて非正規労働者が急速に増えて賃金労働者全体の中に占める比率が上昇し、とくに女子の場合に非正規労働者となる割合が高かったことも、労働市場に関して顕在化してきた重要な変化であった（横田伸子（2003））。

この「IMF危機」のなかで、失業者や貧困層、ホームレスに転落する人びとが大量に生まれ、国民の窮状は深刻な社会問題となる。当時すでに、生活保護や雇用保険といったソーシャル・セーフティネットは一応整備されていたが、それらでカバーされる人はかなり限られており、そこから零れ落ちる人びとのほうが圧倒的に多かった。リスクに対して脆弱なこれらの人々の支援のために、上からも下からもさまざまな取り組みが始まる。その中から、脆弱な階層も働き手となる事業体を作って彼ら／彼女らの経済的かつ社会的な統合を支援していく、今日、「社会的企業」と総称される組織が登場してくる。韓国の社会的企業は、ボトムアップで形成されてきたという側面とトップダウンで形成されてきたという側面との両方をもっている。場合によってはぶつかり合うこの二つの要素を調和させることができるとすれば、どのような制度や仕組みが有効となりうるのか。この小論は大きくはこのような問題意識に支えられているが、以下、さらに課題を絞り込んでいきたい。

韓国版ワークフェア・プログラムの導入

大量失業の緊急事態の中で政府もセーフティネットを手直しする。しかし、それでは不十分であり、雇用政策の分野では臨時的な措置として「公共勤労事業」を大規模に実施し（1998年5月から開始）、その一方で、社会政策の分野では生活保護法を改め新しく「国民基礎生活保障法」（1998年の3月頃から全面改正の運動が始まり、10月には法案が国会に提出されるが、法が成立したのは翌年9月で施行は2000年10月）を制定する。

国民基礎生活保障法は市民団体の強力な後押しを受けて成立した。それは、これまで生活保護から排除されていた勤労能力のある者でも、最低生計費以下であれば生計費支援を受けることができるようにしたという意味で、さらにワークフェアの考えを取り入れ、勤労能力のある者が生計費支援を受ける条件として、自活（支援）事業に参加することを義務付けたという意味でも画期的なものであった（中尾美知子（2000）、五石敬路（2003）などを参照）。保護の対象者を広げ、セーフティネットを充実させたことが大量失業の時代に一定の役割を果たしたことは言うまでもないが、ここで注目したいのは後者の点である。

実際にすでに就業している場合などを除いて勤労能力のある者は（「条件付受給者」と呼ばれる）、保健福祉部ないし労働部の管轄する自活（支援）事業に参加しなければならない。保健福祉部の自活事業は各地方自治体におかれる「自活後見機関」によって実施され、自活後見機関の運営は「社会福祉法人など非営利法人と団体および個人」などに委託される。地方自治体によって選定された自活事業対象者は、自活後見機関の下で、その人の意志や労働能力に応じて、リハビリプログラムないしボランティア活動（まず自活への意志を励ます）、自活勤労（無料看護、住宅改修、リサイクルなどの労働を通して自活能力を高める）、「自活共同体」での保護雇用（自活を保障するために設立される自活共同体を通して労働市場に参加する）という段階を順に経て、最終的に自立していくことが期待される⁴⁾

自活事業は、就業貧困層の就労支援の役割を担っており、その要となる役割を担っているのは自活共同体であるといえよう。政府の委託事業という形を取り、したがって、対象者は自治体から「措置」されてくるとはいえ、自活後見機関は基本的にはサードセクター組織によってその運営が担われており、委託された組織の性格にもよるが、自主的な事業ないし運営を行う余地もあると考えられる。また、自活後見機関によって創業ならびに運営を支援される自活共同体は、地域で地方自治体や中間支援組織などさまざまなアクターにもサポートされて活動しており、たとえば、Hahn and McCabe (2006) は、自活共同体のアプローチは「長期失業者の仕事の確保を助け、彼らのためにコミュニティ基盤の活動を促進していくことができる」(p. 317) と高く評価する。

下からの運動の合流

政府の対応がすすむ一方、97年の経済危機後、国内問題に焦点をあて始めていた国際援助 NGO などのサードセクター組織もいち早く失業やホームレスの問題に取り組み始める。いくつかの団体が集まって結成された「失業克服連帯」は、公的セクターとパートナーシップを組んで、数多くの「ソーシャルジョブ・クリエーション・プロジェクト」を立ち上げた。そのプロジェクトは、リサイクル・森林保全・看護などの社会問題を解決するための新しい雇用セクターの創出という意味を持つとも、あるいは競争から保護された長期失業者のための労働市場の開発という意味を持つとも解釈しうるものだった (Hahn and McCabe (2006))。Bidet (2002) によれば、それは「韓国ではじめて社会的有用性のサードセクターの考えを広めた」(p. 142)。後に、このプロジェクトは自活事業の一部（「自活勤労」）に組み入れられていった。

また、90年代前半に労働者協同組合が一定発展したが、とくに資金的な難

4) 五石敬路 (2005)、尹文九 (2004)、Ministry of Health and Welfare (2002)などを参照。また自活後見機関や自活共同体の実態については、『協同の発見』(協同総合研究所) No. 155, No. 173などに詳しい。

しさに由来する失敗の経験から学んだリーダーたちは、政府（保健福祉部）に財政的に後援される「自活支援センター」の運営を通して労働者協同組合の設立・運営を支援していくという道を選んだ。後に、この自活支援センターは自活後見機関に置き換えられることになる。自活事業はこの経路でも、サードセクターがボトムアップで作りに上げてきた要素を取り入れた存在となる。

以上のように、保健福祉部の自活事業は、貧民問題や失業者の雇用問題への下からの取り組みの中から生まれてきた仕組みも取り入れ、しかも制度的に下からの運動を反映しうるものになっている。したがって、それは確かにワークフェア・プログラムであるけれども、政府が上から一方的に強制したもの、押し付けたものという性格一色で特徴付けられるものではない。したがって、いま仮に社会的企業を一般的に「社会サービス、就労支援、地域コミュニティ再生などの分野での社会的目的をもって活動する民間企業」としておくと、尹文九（2004）、Hahn and McCabe（2006）、McCabe and Hahn（2006）のように、韓国の自活共同体を「社会的企業」として位置づける議論が現れてくるのも不思議ではない。また、韓国で2005年から始まる「社会的企業育成法」の制定の動きを、実態を踏まえて、自活後見機関や自活共同体と関わらせて論じる岡安喜三郎（2007）も正当なものだろう。

しかし、韓国の「社会的企業」を検討していく場合、ワークフェア（社会政策のアクティブ化）との関係でみていくだけでなく、ヨーロッパの社会的企業の研究者の視角に見られるように（cf. Borzaga and Defourny（2001））、積極的労働市場政策（労働政策のアクティブ化）との関係からもみておく必要があるように思われる。というのも、2007年1月に公布された「社会的企業育成法」は保健福祉部ではなくまさに労働部のイニシアチブで準備された法であり、労働部の解説資料は、立法の背景として「社会的な仕事事業を上質なものとするためには社会的企業の育成が必要」と指摘しているからである。労働部が「社会的企業」に関心を寄せる契機となっている2003年より始まった「社会的仕事事業」とは何なのか、以下、この問題に絞って時系列で解き明かしておきたい。

ソーシャル・セーフティネットの「応急処置」

韓国の雇用保険は1995年7月に導入されているが、雇用情勢が急速に悪化する中で、保険の適用される従業員を増やすために制度の手直しが次々と講じられた。まず適用事業所については、当初は従業員30人以上の企業を対象としていたが、10人以上（1998年1月1日から）、5人以上（1998年3月1日から）、すべての企業（1998年10月1日から）へと矢継ぎ早に拡大されていった。また、それにあわせて失業手当の受給資格の要件も暫定的に緩和されている。当初は失業前18ヶ月の勤務期間中12ヶ月の被保険期間を要したが、1998年3月からは12ヶ月中6ヶ月の被保険期間に短縮された。その他にも、給付額の増額に関する措置や給付日数を延長する措置もとられた。

失業者の急増ならびに上述の緩和措置のために、失業手当の受給者数は急増する。1997年下期には30,273人であった受給者総数は、1998年上期には197,299人、1999年上期には1,008,419人へと急激に増える。その結果、失業者全体に占める月平均受給者数の割合も、1997年下期の2.4%から、1998年下期には9.6%、1999年上期には10.6%に上昇している。しかし、それでもまだ、わずかに失業者の10.6%が失業手当を受け取っているだけである。この低率の理由はいくつかある。

もちろん、いくら受給資格の要件を緩められても、危機以前に30人未満の小規模零細事業所に勤めていた失業者は、保険料を支払っていないから失業手当を受給する資格はなかった。また一つには、最短で2ヶ月、最長で5ヶ月という支給期間の短さも失業手当の受給者の比率を低める要因となっている。さらに、1998年10月1日から法的にはすべての企業が雇用保険の適用を受けることになったが、それでもなお雇用保険制度から排除される労働者が多数にのぼったことがあげられる。1999年12月の時点で、賃金労働者全体のなかで雇用保険制度でカバーされているのは46.5%であり、半数以上の労働者は排除されているか、あるいは別の制度でカバーされていることになる。排除されて

いるのはパートタイマーや臨時職労働者などの非正規労働者であった（以上、雇用保険については主に Phang and Kim (2001) を参考にした）。

次に、雇用保険制度から漏れた失業者のうち、貧しいものが頼れる可能性のある生活保護制度を見ておく。この分野でも、1998年3月に臨時生活保護プログラムが導入されている。

1961年に導入された生活保護法は、所得と資産の調査を課したうえで、基本的に、働く能力のある人は除外し、高齢者・子ども・障害者のような働くことのできない人を保護対象にした（「居宅保護」）。もっとも、18歳以上65歳未満の勤労能力のある人についても、ミーンズテストを満たせば医療や職業訓練などに関する支援は制度化されたが（「自活保護」）、肝心の生計費の支援はなかった（cf. 中尾美知子（2000））。韓国政府は、金融危機以降、雇用保険の受給資格のない貧困な失業者に対する一時的な救済策として、臨時生活保護プログラムを導入し、ミーンズテストの資産に関する条件を緩和した。これで生活保護の対象となる人はかなり増えた（1998年31万人、1999年76万人）。しかしながら全体から見ればそれでカバーされる人はなおも限られており、しかも、その多くが、生計費の支給のない（ただし1999年に冬季だけは支給されるようになった）「自活保護」であった。それは、急増した貧困な失業者（＝労働能力のある者）に対して、所得を保障するソーシャル・セーフティネットとして機能するには不十分な緊急施策でしかなかった（Lee（2000）、五石敬路（2000）など）。

このような背景の下に、生活保護法の抜本的改正、すなわち「国民基礎生活保障法」の制定に向けた動きがあらわれ、その一方で失業対策として「公共勤労事業」が1998年5月から始まる。公共勤労事業への参加者はのべでおよそ、1998年35万人、1999年144万人、2000年80万人にも及んだ。

「公共勤労事業」とは

「公共勤労事業」の主たる目的は、民間セクターでは満たされていないニ-

ズに比べつつ、失業者を対象に公共部門で短期（3ヵ月弱，更新可）の職を作りだすことにある。失業対策である以上，それによって直接的に失業者を吸収する一方で，外部効果として失業者を生み出すようなことがあってはならないから，民間部門から雇用を奪ってしまわないように事業分野を選ぶ必要がある。公共勤労事業の諸プロジェクトの分野は大きく4つに分かれる。

- ①インフラ整備：植林，コミュニティ公園のような小さな公共施設の建設，公共財産の修復など，低い優先順位あるいは予算の制約のために地方政府が積み残してきたもの。
- ②公共サービス：公的機関やコミュニティ福祉サービスセンターへの臨時労働者の派遣。これらの臨時公務員の仕事は，国立博物館の文化資産の管理から，低所得世帯の児童のための学童保育まで多岐にわたった。
- ③維持管理：国立公園内のごみ収集や芝生管理，除雪作業，道路清掃など。
- ④IT：1999年に公共勤労事業に追加されたプロジェクト。公共のデータベースの構築，コンピュータの「2000年問題」解決のための援助など。

各プロジェクトは中央政府の各省庁が管轄するものと地方政府が管轄するものとに分かれたが，大部分は後者に属した。

事業への参加は当初は15歳から65歳の失業者とされたが，1999年4月から年齢について18歳から60歳までに絞り込まれた。しかし，高齢失業者から不満がだされ，再び，条件付きながら61歳～65歳の高齢者も参加が認められている。希望者全員が参加できるのではなく，応募者の中から地方政府によって選抜が実施された。選別の基準は，官僚の裁量的権限への批判があって，途中から民主主義的に決められることになった。個々のプロジェクトによって求められるスキルや資格は異なったが，世帯主，30歳～55歳までの人，貧困失業者が優先された。なお，失業手当や生活保護（「居宅保護」）の受給者は応募

を認められていない。賃金は年齢や性別に関わらず一律だが、労働内容によって「低熟練事務労働」、「肉体労働」、「労働集約型の肉体労働」、「専門労働」の順に高く設定された。また、民間からの低賃金を求める声のために、徐々に引き下げられていき、それにつれてプロジェクトには、通常の労働市場で条件不利な労働者、すなわち女性、低学歴、高齢労働者がますます多く引き寄せられるようになっていった⁵⁾。

「公共勤労事業」の二つの側面

比較的若く学歴の高い失業者を雇ったITプロジェクトに象徴的に示されているように、韓国の「公共勤労事業」は、失業対策（労働市場政策）という意味をもっている。一般に公共事業プログラムは、いわゆる「積極的な active」労働市場政策の中のジョブ・クリエーションというカテゴリーに分類される施策であり、失業者に一時的な職を提供して、その間の収入を保障しつつ労働市場での再就職を助けていくという意味を与えられている。このアクティブな失業対策としての公共勤労事業は韓国政府による公式な位置づけでもある。しかしながら、一般的には、公共事業プログラムが、文字通り労働市場へのアクセスを改善する「積極的な」ものなのかどうかについては疑問が呈されることも多い。たとえば、Betcherman et al. (2000) は、複数の統計的分析の結果に基づいて、公共事業プログラムは、主として今必要な給付金を提供するもので、「失業からの臨時の避難路」でしかないと断定し、「経済学者の第一印象では、公共事業は一般にコストが高くなる可能性があり、もし人びとを長期的に利益のある雇用へと導いていくことが目的であるなら、それは効果的な政策道具ではない」と結論している (p. 21)。

実際、韓国の公共勤労事業は貧困対策（社会政策）という意味もあわせもっていた。それは、プログラムへの参加者の選別の基準に部分的に現れている

5) 公共勤労事業については、Lee (2000)、Kwon (2002)などを参考にした。

し、また、実態分析にもとづいて「公共勤労事業」が実際には「貧困対策」という特徴を強くもっていることが明らかにされ、韓国政府も非公式にはそれを公的扶助プログラムであると認めていた。たとえば、Lee (2000) は、1999年9月から10月にかけてのアンケート調査の対象となった公共勤労事業参加者(サンプル数1,578)のほとんどの世帯が貧困ラインに近いレベルの月所得しか得ていないこと、女性(サンプルの過半数)の場合には、そのほぼ半数が、夫が失業し自らが家計支持者として働かざるを得なくなった事情があることなどを指摘し、「公共勤労事業は、失業と貧困の突然かつ大規模での急増のゆえに社会保護を必要とした人びとを、まさしく助けたように思われる」と結論している。要するに、公共勤労事業は追加的なソーシャル・セーフティネットとして機能する色彩をいっそう強めていったのだ。

「社会的仕事創出事業」の登場の背景

高い成長率への急速な回帰と共に、2001年頃から失業率は低いレベルに落ち着きはじめ、そのために公共勤労事業の失業対策としての意義は薄れていく。Ministry of Labor (2003a) は、次のように述べている。「2001年以降、韓国の失業率は3%ぐらいで安定してきた。したがって公共勤労事業は、失業率が高かった期間は一時的に所得を保障する施策として実施されてきたが、規模をかなり縮小させ、2003年からは地方政府によって提供される分だけになった」(p.9)。その一方で、公共勤労事業のもっていたもう一つの貧困対策としての側面については、この事業をたんに廃止ないし削減してしまうのではなく、抜本的な見直しを迫るような状況も明らかとなってくる。失業率は改善してきたけれども、非正規の雇用形態の増加による労働市場の二極化の問題と並んで、女性や高齢労働者が労働市場に参加していくのが厳しいという問題が、遅くとも2003年4月頃には表面化してくるのだ(cf. Ministry of Labor (2003b))。

Lee (2000) は、公共勤労事業に現在参加中あるいは元参加していたがまだ雇用を見つけれられていないアンケート回答者1,196名中、およそ81%が将来

もこの事業に参加することを希望しており、そのうち6割がこの事業が打ち切られない限り参加し続けたいと回答していると紹介し、次のように結論している。「とくに、女性、高齢者、学歴の低い労働者が、職を探さずにプロジェクトに参加したがる傾向がより強い。明らかにそれは、労働市場でやすやすとは受け入れられないこれらの労働者は、長期にわたってプロジェクトに依存する傾向をもつようになることを示している」。この指摘は、公共勤労事業がアクティブな失業対策ないし貧困対策としては効果が薄いことを示唆している。盧武鉉政権（2003年2月大統領就任）になって「社会的仕事創出事業」が登場してくる背景の一つはここにある。

また、2003年になり、これまでにはないアプローチが現れる。現在の3%レベルの失業率ならば労働市場は健全であるといえるが、今後、イラク戦争の行方などによっては経済成長率が低下し「雇用のセキュリティ」が脅かされるかもしれない。したがって、毎年労働市場に加わってくる50万人の労働者を「吸収していく」ために、ジョブ・クリエーションが戦略的に重要な課題となってくるとの問題意識を労働部はもちはじめ（cf. Ministry of Labor (2003b)）。そして、現実には、この年の経済成長率は前年の7%から3.1%へと落ち込み、しかも、プラスの成長率にもかかわらず雇用者の総数が3万人減少したという事実がクローズアップされ、「雇用増なき成長」の恐れに関心が集中する。韓国経済のジョブ・クリエーション能力が徐々に衰退してきており、この問題に対処しなければ、女性、高齢労働者、長期失業者などの就労は一層困難になる。こうして、これ以降、韓国の労働市場政策は、「雇用のセキュリティ」を達成するためにジョブ・クリエーションに力を注いでいくことになる。

「社会的仕事創出」プログラム

経済危機以降に顕在化してきた女性、高齢労働者、さらに長期失業者といった就労の困難な層をターゲットに絞って積極的労働市場政策を展開して「労働市場のフレキシビリティ」を保障すること、また同時に、韓国経済のジョブ・

クリエーション能力の低下傾向が見え始めるなかで、「雇用のセキュリティ」のために安定的な雇用の場を創出していくこと、いわゆる「社会的仕事創出」プログラムは以上の二つの雇用政策上の課題を背景に登場してきた諸施策の一角を占めるものであった。

Ministry of Labor (2003a) は、このプログラムの趣旨を次のように述べている。「長期失業者のような発言権の弱い集団のために、既存の公共勤労事業のいくつか、とりわけ、社会にとってとくに有益でかつ新規の仕事（ジョブ）を創出する可能性のあるプログラムを主に利用して、社会サービスの仕事を創出するプロジェクトを開発し、遂行していくことが必要となってきた。ここで言っている社会サービスの仕事とは、社会サービス部門における仕事で、社会にとって有用であるが、採算性が低いために十分に提供されてこなかった仕事を意味する」(p. 9)。

こうして、2003年の下期から、社会サービスの仕事を創出するプロジェクトを通して「脆弱な集団」に仕事を提供する事業が、労働部のパイロットプログラムとして始められた。外国人労働者にたいする労働に関するカウンセリングサービスや低所得世帯の子どものための学童保育といった社会サービスの仕事が、この年、2,000人に提供された。社会サービスの仕事を提供する非営利組織が女性や長期失業者といった脆弱な人びとを雇えば、政府から一人につき60万ウォンが支給された (Ministry of Labor (2005) p. 13)。プログラムの規模はその後拡大され、2004年3,000人、2005年3,910人の職が創出され、2006年には8つの省庁が関係する13万4千人（うち労働部は6,000人）の職を創出する「ジョブ・クリエーション政策のキー・エレメント」(Ministry of Labor (2006))へと発展していった。

社会的仕事創出プログラムは、女性、高齢労働者、障害者など就労の困難な階層に職を提供しつつ、同時に社会に欠けているソーシャルサービス—医療、教育も含めて—を提供するプログラムである。たとえば独り住まいの高齢者、障害者、低所得世帯に市場価格よりも安く看護、家事、出産後のケアなどのサ

ービスを提供する非営利組織が、就労の困難な女性や長期失業者を雇った場合に、雇用一人当たり70万ウォン（2006年）の賃金コストと社会保険料使用者負担分が助成される（以下、社会的仕事創出事業については、大統領府のホームページに掲載されている In Focus の関連記事を参考にした）。

社会的仕事創出プログラムとして選ばれるプロジェクトは2種類のものに分類される。一つは、公共サービスプロジェクトであり、もう一つは自立指向プロジェクトである。後者の自立指向プロジェクトは、それによって創出される仕事がサービスの対価として収入を生み出すようなプロジェクトを指し、その仕事は就労へと移行するまでの短期のものなので、プロジェクトへの参加者は2年後には自立してやっていかねばならない。一方、公共サービスプロジェクトは政府からの財政支援だけでやっていくものを指している。

「社会的仕事プロジェクトの体系的なプロモート」

パイロットプログラムとして始まった社会的仕事創出プログラムであるが、2006年になると全体の予算規模を拡大するだけでなく、プロジェクトをより体系的に奨励していく方向性も明らかとなる。その背景には、「2008年までに〔5年間で〕200万人分の仕事の創出」という大統領選での公約の達成が厳しくなってきたこと、また、高齢化の進行や女子の労働力率の高まりとともに社会サービスへのニーズが現実にもまた潜在的にも高まってきているのに、韓国ではその分野の雇用がしめる比率は他の先進国と比べるとまだまだ低いことが認識されていったことなどがあげられよう。こうして社会サービスが「雇用の鉞脈」として有望視されることになる。

一つには、この年から、政府は新たに2種類のカテゴリーのプロジェクトを追加導入した。一つは企業リンクプロジェクト、もう一つは広域プロジェクトである。いずれも、人件費だけの政府補助しかないなか、非営利組織が単独で運営するような小規模なプロジェクトでは社会的仕事事業の「質的な飛躍」は難しいとの判断による。企業リンク型は企業とNPOとの協力あるいは企業、

NPO、地方自治体の三者間での協力を通して、規模を大きくして社会サービスの仕事を創出しようというプロジェクトをいう。また、広域型は、各地に支部をもつような規模の大きなNPOによる、プロフェッショナル化を強めていくためのワーカーの教育と職業訓練、サービス改善、マネジメント技術の蓄積など、いわゆる中間支援的な機能の強化のためのプロジェクトを指している。

広域プロジェクトとしてはこの年に、アルツハイマー病を患う低所得者のための無料看護と家事サービスを提供する「庶民の協力による健康なコミュニティ」など9団体の支援が決まっている。また、企業リンクプロジェクトとしては、たとえばSKテレコムと失業克服国民財団との「空腹な隣人のための弁当配達プロジェクト」やヒュンダイ自動車がプサン市や高齢者ワールドとすすめる「障害者の移送サービスプロジェクト」など7件が選ばれている。

社会的仕事創出プログラムに対しては、短期の低収入の職しか創り出していない、しかも政府の財政的援助に頼りきっておりそれなくしてはやっていけないとの批判が寄せられ、政府もそれは認めてきた。つまり、「安定的な雇用」の創出にまでは至っておらず、そこで政府は企業リンクプロジェクトを導入した。大企業の資金とマネジメント技術を社会的仕事創出プログラムに取り込むことによって、「持続可能で安定的な仕事」を創出していくことを期待したので。2007年度には、公共サービスプロジェクトが廃止され、その一方で、企業リンクプロジェクトと広域プロジェクトが拡大される予定である。

そして、「社会的仕事プロジェクトの体系的なプロモート」(Ministry of Finance and Economy)のための取り組みの、もう一つの柱が「社会的企業育成法」の制定であった。それは、社会サービス分野でより安定的な職を増やしていくために、要するに「社会的仕事」の持続的な発展を目的に発案された。

小 括

社会的仕事創出プログラムは、失業問題をめぐる状況が変化する中で、公共勤労事業と入れ替わるような形で登場してきた。それは、労働市場政策として

は、公共勤労事業と同じく積極的労働市場政策の中のジョブ・クリエーションの範疇に入るけれども、長期失業者など就労の困難な層にターゲットを絞り、手法は雇用助成金という手段を使って基本的に民間部門で職を創出しようとする点は、公共勤労事業と明らかに異なる。

通常、労働市場政策のアクティブ化とは、窮状を和らげる意味しかもたない単なる所得保障の施策から、資金を職業訓練や雇用サービスとの連携に振り向けて施策対象者の労働市場への統合／再統合を目指す施策へと労働政策の基調を転換していくことを意味する。2000年頃に、韓国の公共勤労事業の改革の方向性として指摘されていたのは、この意味でのアクティブ化であった(Lødemel and Dahl (2000), Lee (2000))。

社会的仕事事業の下で、実際にどの程度、就労困難な層の職業訓練などの(労働の)供給サイドにも力点がおかれているのかは別途検討が必要であろう。しかし、公的な雇用助成金は職業訓練費用をまかなうレベルのものではないし、雇用者であるNPOも財政的な基盤は弱かった。社会的仕事創出プログラムへの企業リンクプロジェクトの導入、そしてその制度化なども盛り込んで「持続的で安定した仕事」への転換を後押ししようという社会的企業育成法は、政府資金よりもむしろ民間企業などから集めた資金を用いて職業訓練をすすめて就労を支援するアメリカ型の社会的企業の方向へとNPOをカジ取りしていくものとみることができるようと思われる。その意味で、社会的企業の制度化は、社会的仕事創出プログラムをよりアクティブ化していくものと解釈しうる要素を備えている。

しかし、このような形での社会的企業の制度化は、いくつかのリスクも抱えているであろう。

社会的仕事創出プログラムには、長期的失業者などの就労困難な層のための職の創出、マクロ的にみた一般的な雇用の場の拡大、ならびに社会にとって必要であるが供給されていない有用なサービスの供給など複数の目的が入り交ざっている。しかし、選挙公約もあって「雇用の創出」が至上命令となるにつ

れて、一般的な安定した雇用の場の創出が優先される傾向が生じているようにみえる。安定的な良質な職の創出、すなわち、政府の財政的支援を絞りつつ、それなりの賃金が安定的に支払われる社会的企業、したがって「収益を得ることのできる」（社会的企業育成法解説資料）職を提供しうる社会的企業を育成するとなれば、職業訓練のコストが節約され、その結果、就労困難な層が押し出されて、就労の困難度が比較的軽い層に雇用が集中していく傾向が生じる可能性も否定できない。実際、ワークフェアと異なり、労働市場政策のアクティブ化は「労働市場に比較的近い者」を対象にすることを一つの特徴としているのだ。一般的に言えば、この可能性は、社会的企業が政府のエージェント化へと誘導されるリスクといえよう。

また、社会的企業によって質の向上が期待される社会的仕事創出プログラムの参加者は、自発的な意思でそれに参加する。それに対して、自活共同体への参加者は原則的に「条件付受給者」であり、理念上は、生計費の支給停止というサンクションの脅しの下に非自発的に参加する。したがって、基本的に両方の参加者の性格は異なり、それはもちろんそれぞれのプログラムの制度的な基盤の違いを表している。社会的仕事プロジェクトを対象にして社会的企業が構想され制度化されている以上、原理的に、自活共同体は社会的企業の制度の蚊帳の外に置かれる。自活共同体に関する制度が現状のままであれば、上にあげたリスクと重なって、自活共同体に就労の最も困難な層が堆積していく可能性もあるだろう。もしそうなれば、自活事業を通じての自活への道が難しくなり自活事業の存在意義が薄れるし、また、現在の正規／非正規による労働市場の二極化に、さらなる労働市場の分断、格差構造が付け加わることにもなりかねないだろう。

[付記] この小論は、「平成 18-20 年度日本学術振興会科学研究費補助金 基盤研究 (c)」に基づく研究成果の一部である。

参 考 文 献

- 岡安喜三郎 (2007) 「韓国の社会的企業法をめぐって」『協同の発見』第177号。
- 五石敬路 (2000) 「韓国における「IMF時代」－経済危機の政治経済学－」『アジア・アフリカ研究』第4巻, 第40号。
- 五石敬路 (2003) 「韓国における「生産的福祉」政策の特徴と矛盾」『東アジアの福祉システム構築』(上村泰裕・末廣昭編, 東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10)。
- 五石敬路 (2005) 「自活支援事業改革の動向と就業貧困層」『経済危機後の韓国: 成熟期に向けての経済・社会的課題 (研究会中間成果報告)』(奥田聡編, アジア経済研究所)。
- 炭谷茂/大山博/細内信孝 (2004) 『ソーシャルインクルージョンと社会起業の役割』ぎょうせい。
- 中尾美知子 (2000) 「韓国「国民基礎生活保障法」(1999年9月制定)と「生産的福祉」」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第2巻, 第2号。
- 福原宏幸 (2007) 『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社。
- 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』Summer, No.147。
- 横田伸子 (2003) 「韓国における労働市場の柔軟化と非正規労働者の規模の拡大」『大原社会問題研究所雑誌』6月, No.535。
- 労働部 (清川千春訳) (2006) 「社会的企業育成法解説資料」2006年12月。
- Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A. and Ogawa, M. (2000), 'Active Labor Market Programs: policy issues for East Asia', *Social Protection Discussion Paper Series*, The World Bank.
- Bidet, E. (2002), 'Explaining the third sector in South Korea', *Voluntas*, vol. 13, no.2, pp. 131-147.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (ed.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge. (内山哲朗, 石塚秀雄, 柳澤敏勝 訳『社会的企業 雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社, 2004年)
- Hahn, S. and McCabe, A. (2006), 'Welfare-to-work and the emerging third sector in South Korea: Korea's third way?', *International Journal of Social Welfare*, vol. 15, no. 4, pp. 314-320.
- Kwon, H.-J. (2002), 'Unemployment and Public Work Projects in Korea, 1998-2000', *ADB Seminar on Social Protection for the Poor in Asia and Latin America*, 21-25 October, Manila.
- Lee, J. (2000), 'Income assistance and employment creation through public works in Korea', *International Conference on Economic Crisis and Labor Market Reform: the case of Korea*, May 18-20, Seoul.
- Lødemel, I. and Dahl, E. (2000), 'Public works programmes in Korea: a comparison to active labour market policies and workfare in Europe and the US.', *Preliminary Report prepared for the World Bank*.
- McCabe, A. and Hahn, S. (2006), 'Promoting social enterprises in Korea and the UK: community

- economic development, alternative welfare provision or a means to welfare to work?', *Social Policy & Society*, vol. 5, no. 3, pp. 387-398.
- Ministry of Health and Welfare (2002), *Annual Report of the Ministry of Health of Welfare*, Ministry of Health and Welfare Republic of Korea.
- Ministry of Labor (2003a), *Labor Administration 2004*, Ministry of Labor Republic Korea.
- Ministry of Labor (2003b), *Major Labor Policies*, Ministry of Labor Republic Korea.
- Ministry of Labor (2005), *Labor Administration 2005*, Ministry of Labor Republic Korea.
- Ministry of Labor (2006), *Labor Administration 2006*, Ministry of Labor Republic Korea.
- Phang, H. and Kim, D.-H. (2001), 'Policy options for income support and active labor market programs : a synthesis of the Korean experience', *Labor Market Policies : its implications to East and Southeast Asia*, March 1-2, Manila.