

【論文】

韓国の公的扶助制度における労働と福祉の連携

—「労働能力のある者」への給付に着目して—

松江 暁子*

要旨：1990年後半、韓国では普遍的な公的扶助制度が導入された。同制度は、労働と福祉の連携を強く意識した仕組みとなっている。その連携の中身をみると、ワークフェア的な要素とアクティベーション的な要素を併せ持つことが最も大きな特徴といえる。これは、労働と福祉の連携を重視しながらも、ワークフェアかアクティベーションかという異なる政策理念が衝突する近年の先進諸国の福祉国家改革をめぐる議論からして非常に興味深いケースである。韓国の公的扶助制度は、いかなる意味で両要素が同時に含まれているのか、なぜそうなったのか、そしてその帰結は何かなどを明らかにすることは、日本を含む先進諸国における福祉国家改革の行方を考えるうえで重要な示唆点を提供するに違いない。

Key Words: 国民基礎生活保障制度, 労働能力, ワークフェア, アクティベーション

1. はじめに

1990年代以降、先進諸国や日本では、少子高齢化や非正規雇用化による雇用の不安定化、またそれに起因した格差拡大の問題が顕在化し、従来の福祉国家政策の有用性が問われている（宮本 2002; Alcock & Craig=2003）。特に働く者の貧困をリスクとして想定しなかった時期に形成された福祉国家政策のために、労働能力のある者を社会から排除してしまう状況がみられ、そのため、多くの国々で労働と福祉の連携による社会的包摂を軸にした福祉国家改革が展開されている。労働と福祉の連携の具体的な方法としてワークフェアとアクティベーションが注目され、日本でも多くの研究がみられる（埋橋 1997, 2007; 宮寺 2008; 宮本 2004, 2009, 2013; 福原ら 2015）。

一方、韓国は、1997年後半に起こったアジア金融危機を背景として大量の失業・貧困者が生み出されたことを契機に、社会保険の整備を進め、また、普遍的な公的扶助制度である国民基礎生活保障制度を導入した。国民基礎生活保障制度は、普遍的ではあるものの、労働能力のある者に対する条件付給付を組み込んだ。すなわち、公的扶助制度において労働貧困層に対し、労働と福祉を組み合わせることによって生活保障することとしたのである。さらに 2009年のグローバル金融危機（リーマンショック）以降、稼働年齢層の貧困

2016年9月30日受付/2017年6月17日受理

* 国際医療福祉大学 医療福祉学部 医療福祉・マネジメント学科

率の上昇から、より労働と福祉の連携政策に力を注いでいる。

以上のことから本稿では、韓国において労働能力のある貧困層に対し、労働と福祉をいかに連携させ対処しているのか、そしてその特徴は何かについて分析を行い、韓国の政策展開の意味を明らかにしたい。今日の先進諸国の状況をみると、一方では、かつてのように福祉を拡大させ続けることは現実として困難であり、他方では、雇用の柔軟化が進む労働市場に労働能力のある者をただ単に送り出すことにも限界が生じている。このような21世紀の複雑な状況のなかで、後発ながらも同時に現代の問題に対処する選択をした韓国はある意味で先進的な仕組みの導入に挑戦しており、その韓国の経験を分析することは、日本を含む先進諸国における今後の政策方向性の検討にも役立つと考えられる。

以下では、まず労働と福祉に関する議論の整理を行い本稿の視点を明らかにする。次に、韓国における労働能力のある貧困層の状況を確認し、彼ら彼女らに対する政策の基本方針や公的扶助制度の対応の整理をしつつ労働と福祉の連携のあり方について確認する。最後にいかなる韓国的特徴が現れるのか、そしてその政策展開から示唆点について述べたい。

II. 労働と福祉に関する議論

1. 福祉国家における労働と福祉

福祉国家は雇用保障政策と社会保障政策の二つの軸を持つことによって成立した。雇用保障政策としてすべての国民が働き暮らしていくことができる収入を得る機会を保障する完全雇用政策を展開し、一方では社会保障政策として稼ぎ主の失業や疾病などによる所得の中断に対処する社会保険と公的扶助からなる社会保障制度を創設・展開してきた。

しかし、1990年代以降の福祉国家において、労働市場ではグローバル化の進展に伴い雇用の不安定化が進み、労働能力のある者のワーキングプア化が問題として浮上してきた。低賃金労働者のような労働貧困層への対処ができない従来の雇用保障政策と社会保障政策は、労働能力のある人々の社会からの排除を生み出していると言える。

福祉国家における従来の雇用保障政策と社会保障政策によって保障してきたのは、まさに雇用と社会保障制度による給付であったが、労働と福祉の連携という場合の労働を雇用、福祉を社会保障制度による給付ということができる。労働能力のある者の失業・貧困に対し、労働で対処できない場合は福祉で対処し、そして福祉を受けている状態から雇用の場へ押し返すことによって生活の保障を行ってきたのであるが、1990年代以降の福祉国家において、従来の仕組みではそれがうまくいかず、労働能力のある者の貧困を生み出し社会的に排除する状況がみられてきたのである¹⁾。

このような状況において労働能力のある人々を社会から排除せず包摂する方法として注目されたのが労働と福祉の連携である(宮本 2004, 2009, 2013; 埋橋 2007; 宮寺 2008; 安孫子・水島 2010; 若森 2013)。労働と福祉の連携という考え方は、労働能力がありながらも労働力の商品化が不十分な状況に置かれる人々の存在を受け止め、そのような人々を社会から排除しない方法として労働と福祉の間をつなぐ新たな仕組みを構築し生活を保障しようとするものである。

2. 労働と福祉の連携の形態としてのワークフェアとアクティベーション

労働者の社会からの排除が生み出される状況への対処として注目された労働と福祉の連携であるが、この労働と福祉の連携をワークフェアという。ワークフェアという言葉の起源はアメリカにあることはよく知られており、その広義の意味としては雇用と社会保障制度を連携させる政策と捉えることができる。ただし、この広義のワークフェアのあり方、つまり労働と福祉の連携のあり方はタイプ分けすることができる。その議論として代表的なものにワークフェア（狭義のワークフェア。以下、この狭義のワークフェアをワークフェアとする）とアクティベーションがあり、これらは対比されることが多い²⁾。

まずワークフェアとは、福祉に依存させないことを目的として福祉に至った者に労働を義務付け、低水準の福祉と給付付き税額控除という補完型所得保障制度を組み合わせ、労働市場へ押し出す政策である。給付の目的は就労の実現に置かれ、依存を一掃することを目指している。国家は労働市場には極力介入をしない。福祉は低水準であり、働くインセンティブを高める補完型所得保障の役割は大きくなる。労働のインセンティブが労働の外部にあることの生活困難を高めることによってもたらされる（宮本 2013: 17）仕掛けとなっているといえる。

一方、アクティベーションとは、就労し労働市場へ参加することを前提に置きつつ、失業、出産などで労働市場を離れても生活できるような現行所得を維持する給付水準の社会保障制度を整備し、労働のインセンティブは労働の見返りの大きさによって形成される（宮本 2013: 17）。一方で、政府と自治体の責任による積極的労働市場政策を展開し、産業構造の転換や就労支援サービスを図るなどの人的資本への投資をとおして労働市場への参加を促す。国家が完全雇用に関与しており、労働の権利と給付を受けることが等しく位置づけられ（埋橋 1997: 162）、労働と福祉を受けている状態の間の移動が保障されているといえよう。また、労働の見返りを十分なものとする水準が目指され、補完型所得保障の導入よりも補完を必要としない賃金水準を維持することを重視する（宮本 2013: 18）。

ワークフェアもアクティベーションも労働と福祉の連携によって労働市場へ包摂する方法であることには変わりがない。また、国の労働と福祉の連携政策の現れ方は様々であり、それらを2類型に分類するということが困難である。しかしながら、その国家が労働能力のある貧困者に対し、労働市場には極力介入せず、労働を福祉の条件として位置づけまた低水準の福祉と補完的所得保障で労働インセンティブを高めるのか、あるいは労働市場へ介入し、労働と福祉を等しく権利として位置づけまた人的資本への投資により労働インセンティブを高めるのかという、その労働市場への参加を促す背景にある理念の違いによって公的扶助制度の制度的選択に違いが生じると考えられる。よって本稿では、さまざまな議論があるが、ここでは理念型としてワークフェアとアクティベーションを取り上げ、その特徴とそこにおける労働と福祉の連携を示すこととしたい。

3. ワークフェアとアクティベーションの違いをみる指標

宮本（2013）は、労働と福祉の連携による社会的包摂の異なるアプローチはいかに分岐するのか、その分岐点として脱商品化、支援サービス、補完的所得保障、雇用機会の提供を挙げている。その4点での態度によって、その国の労働と福祉による社会的包摂のあり方がワークフェアなのかアクティベーションなのかという違いが生じるのであり、この4点はその違いを見る指標とすることができよう。まず脱商品化は、社会保障制度の給付に

よってどの程度の水準を保障しているかという指標である。次に支援サービスは、労働への包摂を図る支援サービスのあり方である。従来の社会保障制度は男性稼ぎ主の所得の中断に対する現金給付中心であったが、雇用の柔軟化や家族のあり方の変化により支援サービス給付の比重が高まることから、どの程度の支援サービスが展開されているかをみる指標である。そして補完型所得保障は働いている人を主な対象としその労働所得を補うものであり、福祉が保障する水準のあり方によって方法・水準が異なる。最後に雇用機会の提供は、雇用の確保の手段であり、雇用確保をいかに行っているかという指標である。脱商品化は福祉の側面、雇用機会の提供は労働の側面であり、労働と福祉をつなぐものとして支援サービス、補完型所得保障があるといえる。これらの4つの指標とそこから見るワークフェアとアクティベーションの特徴を整理したものが表1である。

ワークフェアの代表例としてアメリカにおける TANF (Temporary Assistance for Needy Families: 貧困家族一時扶助) と EITC (Earned Income Tax Credit: 勤労所得税額控除) が挙げられる。TANF は給付水準が低く抑えられ、TANF と EITC を合計して貧困線の基準程度となっている (藤原・江沢 2007; 西山 2011)。これに対し、アクティベーションの代表例としてスウェーデンの就労原則と積極的労働市場政策が挙げられる。

以下では、韓国政府の労働能力のある貧困層への対策の基本方針を押さえたうえで、4つの指標をもとにしながら、公的扶助制度である国民基礎生活保障制度において労働能力のある貧困層に対し労働と福祉をいかにつなぎ対処しているのか確認してみたい。

表1 ワークフェアとアクティベーションの違いを見る指標の整理

		ワークフェア	アクティベーション
指	脱商品化	<ul style="list-style-type: none"> 脱商品化水準を低くすることや給付期間を限定するなどして雇用への移動の圧力を生む。 労働は給付のための義務とし、サンクションを設けている。 	<ul style="list-style-type: none"> 所得代替原理にもとづき脱商品化水準は高い (補完を必要としない賃金水準)。 労働を前提とした社会保障制度 支援サービスとの強い関係
	支援サービス	<ul style="list-style-type: none"> 就労支援サービスの規模が抑制される。 	<ul style="list-style-type: none"> 積極的労働市場政策 職業紹介・職業訓練や保育も含めた就労のための支援サービス
標	補完的所得保障	<ul style="list-style-type: none"> 負の所得税、給付付き税額控除などがあるが低水準。就労インセンティブを高めることだけを目的とする。 	<ul style="list-style-type: none"> 負の所得税・給付付き税額控除の給付率を高めつつ、家族ケアや教育期間中の所得保障を充実させ、労働市場の外部に滞留することを可能にする。
	雇用機会の提供	<ul style="list-style-type: none"> 市場中心 (国は責任を持たない) 規制緩和や減税での雇用拡大 	<ul style="list-style-type: none"> 完全雇用や就業率向上は政府の責任 公的部門での雇用創出

出典：宮本 (2013) をもとに筆者作成。

III. 韓国における労働能力のある貧困層への対策

1. 労働と福祉の連携による労働貧困層対策の基本方針

先進国が労働と福祉の連携による社会的包摂という視点から労働能力のある人々の社会的排除に対処するようになった 1990 年代の後半、韓国ではアジア金融危機により大量の失業・貧困者が生み出された。その当初、失業者や貧困者に対して一時措置として稼働年

年齢層を排除していた生活保護制度で労働能力のある者の対処を行ったが、それだけでは十分な対処にならなかった。そこで、国民や市民団体からの普遍的公的扶助制度の導入を求める声が高まり、政府は、社会保険制度の拡充とともに生活保護制度を廃止し国民基礎生活保障制度（以下、基礎保障制度）を導入し、普遍的な公的扶助制度を備えた社会保障制度を整備し、遅れて福祉国家化した。

その後まもなくしてグローバル金融危機が起こり、その影響により新たな雇用創出が難しくなり、また労働市場における雇用の柔軟化とそれに伴う所得の二極化が進展した。このような状況のなかで稼働年齢層の貧困率は持続的に増加していった。例えば中位所得50%以下の貧困層の比率は、1996年8.2%であったものが、2006年には11.9%、2011年には12.4%となっている（韓国保健福祉部 2013）。また、中位所得50%以下の労働貧困層は300万人と推定され、そのうち自立のための支援を必要とする対象者は100万人規模と予想されている（韓国保健福祉部 2013）。さらに1997年から2008年の間に、労働年齢にある世帯主の貧困率は2.2%ポイント、老人世帯主の貧困率は1.1%ポイントの上昇を見せたこと（韓国保健福祉部 2013）から、韓国における貧困率の上昇には労働貧困層の増加が大きな影響を与えており、重要な政策課題として浮上している。

このような状況を受けて、政府は働くことを通した脱受給・脱貧困のための政策強化を打ち出し、その際に基礎保障制度の統合給付から個別給付への改編に関する議論が現れた。そして「働くことは最高の福祉と位置づけ、成長を通じた持続的な仕事を拡充するいっぽう、労働と福祉の連携を通じた成長と福祉の好循環構造の強化を目指す」（韓国保健福祉部 2013 筆者訳）こととなった。そこで保健福祉部と雇用労働部は、基礎保障受給者とボーダーライン層を対象とした、いうならば「働く福祉」の実現に向けて、「2013年総合自活支援計画」を「明日（My job）ドリームプロジェクト³⁾」と銘打ち実施することとした。基礎保障受給者の脱受給を積極的に促し、またボーダーライン層の貧困転落の予防など、労働貧困層に対する「働くことを通した貧困脱出支援」のための計画を決定したのである。

この計画では、「雇用—福祉連携および自活のための雇用創出による脱貧困を支援する」というビジョンを掲げ、「雇用—福祉サービス」という用語を多用し、「2017年までに自立プログラム44万人支援、自活成功率40%達成」という数値目標を設定している。そのための主要な推進課題として、①自立・自活支援対象の拡大、②労働誘因型給付体系の構築、③オーダーメイド型の雇用—福祉サービスの連携強化、④自活プログラム及びインフラの開放、⑤就労支援の活性化を掲げている。

以上の内容から、韓国政府は労働貧困層が減少しない状況を打開するために労働と福祉を連携させることを前面に打ち出し、労働貧困層への雇用創出・拡大と、基礎保障制度の給付の個別給付化、労働誘因となりうる給付や就労支援の連動が図られたことが分かる。以下では、基礎保障制度の実際の運用において、どのような特徴がみられているのかを、宮本（2013）に基づいた4つの指標から確認したい。

2. 労働と福祉のあり方

1) 労働能力のある者への労働の強調する脱商品化

基礎保障制度の給付の種類には、生計給付、住居給付、医療給付、教育給付、出産給付、葬祭給付、自活給付があり、それらの給付ごとに選定基準を定め、所得認定額（所得と財産を所得に評価・換算した金額）がそれぞれの選定基準以下であり扶養義務者基準を満た

す世帯に給付を行う⁴⁾。そのうち労働能力のある者と判定され条件付受給者となった場合、各給付のうち生計給付（日本の生活保護の生活扶助に相当）の受給については、自活事業に参加することを条件付けており、これを条件付給付という。

ここで、条件付受給者とは誰かについて押さえておく。18歳以上64歳以下で障害や疾病がある者のうち、労働能力の判定により労働能力がないとされた者や介護を必要とする高齢者、20歳未満の中学校、高等学校に在学する者などが「労働能力のない者」とされ、それ以外の者が「労働能力のある者」とされる。さらに「労働能力のある者」のうち、条件付加除外者に該当しない者が条件付受給者である。条件付加除外者は、未就学児の養育や疾病・負傷者を看病する世帯員、大学生、障害者や妊産婦などの自活事業への参加が困難な者が含まれる。

条件付受給者には、本人の能力や希望を考慮した自活事業のプログラムを決定し、それに参加することが生計給付を受給する条件となっている。自活事業参加不履行があった場合には、給付停止というペナルティが設けられている⁵⁾。また、生計給付の選定基準は中位所得の29%以下となっておりかなり対象が限定され、また労働のインセンティブを阻害しないよう給付は低水準である。その意味でワークフェアの要素を有するといえる。

2) 低水準の脱商品化との組み合わせの補完型所得保障

韓国は2008年より、韓国型の給付付き税額控除である勤労奨励税制を導入している。同制度は「税制による所得支援で労働貧困層の労働インセンティブを高めるとともに、所得を維持するインフラを構築し社会保険料負担の公平性及び制度運営の効率性を高める」（金 明中 2011: 31）ことを目的として導入された。対象は所得が最低生計費の120%以下のボーダーライン層であったが、2014年の基礎保障制度の個別給付化にあわせて、その対象を基礎保障受給者に拡大し、年金や医療保険の保険料の支援も行われている。

そして仕事をしている受給世帯やワーキングプアが自立に向けた資金を用意できるよう支える資産形成支援である「希望を育てる通帳」事業や自活勤労参加者には、3年以内の一般市場での就職を条件に貯蓄する「明日を育てる通帳」事業が行われている。

ここで重要なのは、上記のような働く意欲を阻害しないための個別給付化という意義とともに、低水準の給付と勤労奨励税制、資産形成支援をセットにすることによって労働インセンティブを高めることを図った点である。ワークフェアは、低水準の福祉と補完型所得保障を行い、労働市場へ向かうインセンティブを高めるのであるが、韓国は基礎保障制度を個別給付化することで、条件付受給者が低水準の生計給付と、勤労奨励税制、資産形成支援によって、働くインセンティブを高め労働市場へと向かわせる仕掛けを整備することとなった。労働を強調した、補完型所得保障組み合わせ労働市場へ押し出すという、その意味で福祉の側面では基本的にはワークフェアの手法をとっているといえる。

3) 労働能力によって区分される支援サービスと雇用機会の提供

条件付き受給者と判定されると、自活力量評価⁶⁾やニーズ、参加条件などをもとに、労働能力の程度に合わせて参加する自活事業を決定し、自活支援計画を策定する。具体的にどの事業に参加するかは、条件付受給者となった日から1カ月以内に個人別に提示し、内容に不服がある場合には異議申し立てを行うことができる。その事業の内容は多様なものとなるよう制度導入時より模索され、現在では表2のとおり区分し実施されている。

表2 自活力量評価による事業配置基準

自活事業の種類		実施機関区分	基準	対象者
雇用労働部 自活事業		雇用センター	◆労働能力とニーズが高い ◆労働市場での就業が可能な者	集中就業支援対象者 (70点以上)
保健福祉部自活事業	自活勤労	①市場進入型	◆自活勤労プログラム参加 ニーズが高い者 ◆日雇い・臨時職で職業経験がある者	労働能力強化対象者 (45~69点)
		②インターン・ケア型		
		③社会サービス型		
	④勤労維持型	市・郡・区, 地域自活センター	◆労働強度が低い事業に参加可能な者 ◆看病・養育等世帯条件上, 管内事業のみ参加可能な者	労働意欲増進対象者 (45点未満)

出典：韓国保健福祉部『2016年度 自活事業案内（I）』32.

①労働能力が高いものに対する労働市場志向型事業

表2の通り、自活力量評価が高いと判定された受給者は、雇用労働部管轄の雇用センターが実施主体である「就業成功パッケージ」事業に自活事業として参加することが義務付けられる。就業成功パッケージは、条件付受給者の労働能力の高い者だけではなく、ボーダーライン層も対象とした就業支援プログラムで、3段階で支援が展開される。

まず第1段階で相談、求職登録、職業心理検査、集団相談プログラム（履歴書作成や面接等の求職活動に必要な技術向上に取り組み自身の肯定的側面を発見し、自尊心回復と就業意欲の喚起を図る）を行い、適性を判断し、個別自立計画(개인별 자립경로 Individual Action Plan)を立てる。次に第2段階では、個別自立計画に沿って民間が行う職業訓練や仕事体験、創業支援などのプログラムに参加し就業意欲や能力を高める。そして第3段階では就業あっせんを行い、就業を目指す。また、第1段階の修了者には食費・交通費支援として参加手当が、第2段階の職業訓練や職業教育の8割以上の受講者には訓練参加支援手当が支給される。さらに一定条件以上の仕事に就いた場合、就業成功手当が支給される。

以上の労働能力の高い条件付受給者が参加する「就業成功パッケージ」事業は、労働市場志向型事業である。そこでは個別自立計画を基にした就労支援サービスや手当を組み合わせた人的資本への投資が行われる点でアクティベーション的要素を有することがわかる。

②労働能力に合わせた多様な自活勤労

自活力量が中程度または低いと判定された場合、自活勤労事業への参加が義務付けられる。就業成功パッケージと同様、集中相談などを行い、個別自立計画を立て、参加する自活勤労事業を決める。自活勤労事業は、自活促進のための基礎能力を培うことに重点を置き、看病・住宅修理・清掃・リサイクルなどを標準化事業として推進している。また、政府財政事業⁷⁾の自活事業との連携活性化や農業・弁当・洗車・環境整備など、地域の実情に合う事業も開発・推進している。この自活勤労事業は、労働能力の強度を基準に市場進入型、社会サービス型、インターン・ケア型、勤労維持型の4つに区分される(表2参照)。

まず1つ目の市場進入型は、一定期間内に自活企業創業による市場進入を志向する事業

である。2つ目のインターン・ケア型は、自治体、地域自活センター、社会福祉施設および一般企業などにおいて、対象者が自活インターン社員として技術・経歴を積み自活を図る自活事業である。この事業にはさらにインターン型、福祉ケア型、自活ケア型、社会福祉施設ケア型がある。3つ目の社会サービス型は、社会的に有用な仕事を提供し、参加者の自活能力や意欲を高め、その後の市場進入を準備する事業である。仕事の提供とともに自活参加者に教育訓練の機会を提供する事業（看病サービス、障害者統合補助教育および農村型地域自活センターの政府糧穀配送）を含んでいる。最後に、勤労維持型は、現在の労働能力および自活意志を維持しながら、上位の自活事業に参加できるよう準備を行う事業で、高齢者・障害者の家事手伝い、地域環境整備、公共施設物の管理など、労働強度は弱い地域社会に必要な公共サービスを提供する事業を中心として推進している。

自活勤労は、労働市場を意識しつつも、自治体や社会福祉法人、社会的企業、一般企業を活用するなどして、職業教育や職業訓練、社会的に有用な仕事を中心とした雇用の場を創り出している。市場に頼るだけでなく、国の公的部門での雇用創出のみでもなく、官民連携を図りつつ、社会的な雇用創出と就労支援が一体となっている仕組みといえる。全面的に国が雇用創出に責任を持つアクティベーションに立場は近いが、地方自治体、民間と連携して行っている点が特徴であると言えよう。また、多様な働き方が用意されるが、低賃金の仕事が多くアクティベーションと雇用の質が異なるのが実情である。

IV. 韓国の公的扶助制度における労働と福祉の連携の特徴とその意味

1. 労働と福祉の連携の特徴

以上、労働と福祉の連携の視点から韓国における公的扶助制度である国民基礎生活保障制度の内容について分析を行った。分析の結果を整理すると以下のとおりである。

まず脱商品化の点を見てみると、基礎保障制度の生計給付の給付水準が低く、条件履行（労働）が給付の際の義務となっており不履行がある場合はペナルティも有する。また低水準の給付と勤労奨励税制という補完型所得保障と資産形成支援を組み合わせ労働のインセンティブを高める。これらから、ワークフェアの特徴が明確にあらわれているといえる。ただし、ペナルティは弱められている点や、給付期間に定めがない点、個別の支援計画に沿った就労支援が伴う点から、ワークフェアの要素が弱められている状況がみられる。

次に、支援サービスについては、個別の就労支援計画を立てそれに沿って相談、教育訓練、手当支給が行われ、人的資本への投資が行われている。また、雇用機会の提供という点では、条件付給付の条件となる参加する自活事業は、労働能力や個別の事情を反映して決定され、労働市場での就労の場の提供もあれば職業訓練や職業経験を積むような事業も用意されている。これらから、人的資本を重視するアクティベーションにより近い特徴を持つと考えられる。しかしながら、雇用機会の場の提供や支援サービスの内容について、政府の政策方針に掲げ政府の責任を示しつつ、その展開は地方自治体や、社会福祉法人、社会的企業、一般企業など民間に委託し連携を図りながら労働市場以外の労働や教育・訓練に広げており、そのため低賃金の仕事が多く雇用の質が異なる実情があるという点で理念型のアクティベーションとの違いも併せ持つ。

かくして、韓国の基礎保障制度は、低水準の給付とし、補完型所得保障制度を組み合わせ

せて労働インセンティブを高めることを重視するワークフェアの制度設計から出発したが、条件付ける労働の場は労働能力に応じた多様なものとなるよう創出され、また教育訓練を含むなど、アクティベーションの要素を取り入れた。特に労働の場が、労働市場に収まることなく、社会的に有用な事業領域に広がってきている。韓国の公的扶助における労働と福祉の連携のあり方は、福祉の方針としてはワークフェアの手法を採りつつ、労働の領域を広げながらアクティベーションの手法を組み込み展開しているといえよう。

2. 韓国の政策展開からの示唆

以上のような韓国の公的扶助における労働と福祉の連携の特徴が示唆することは何か。いいかえれば、韓国ではなぜワークフェアとアクティベーションの両要素を併せ持つ公的扶助制度を整備することになったのか。そこには、制度整備のタイミングとそれにかかわる政治的問題と産業構造の変化があると考えられる。

まず前者について検討してみたい。韓国では、朴正熙政権以降、経済成長を通じて所得増大を図ることが最善の福祉政策であり、それができない場合は家族が引き受けるという考え方で政策展開してきた。しかし、1990年代末のアジア金融危機を契機として大量の失業・貧困者が生み出され、縮小化してきていた家族では引き受けることは難しく、政府は一転して福祉拡充を第一の課題とせざるを得ない状況となった。当時の金大中政権は、各種社会保険と公的扶助制度を整備し韓国は福祉国家体制となったが、「脱工業化つまりサービス化時代の低成長の時代に非正規労働を前提とした不完全雇用と共稼ぎモデルの家族という条件の下で、個々の所得の喪失とケアの危機（新しい社会的リスク）に対応することが求められ」た（金成垣 2016: 168）。韓国は、経済成長期が終焉し低成長の時代に入るタイミングで福祉国家化し、ほぼ同時に新しい社会的リスクに対応せざるを得なかった。一方、この時期の先進福祉国家も低成長時代に突入し、また新しい社会的リスクの台頭により従来の雇用保障政策と社会保障政策での対応が困難となり、福祉抑制が迫られた。しかし一度拡大した福祉を抑制する政策展開は容易ではない。韓国は、福祉国家化と同時並行的に新しい社会的リスクを経験したからこそ、先進福祉国家からすれば思い切った先取りともいえる労働貧困層への対策を行うことができる可能性を持つ国であるといえる。

また、脱工業化という産業構造の変化により、雇用吸収力が弱まっている。アクティベーションの代表的な国として挙げられるスウェーデンでも雇用が変質しており（宮寺 2008, 2013）、それは、積極的労働市場政策を通じた労働市場への介入があっても十分な給付が困難になってきたことの現れである。イギリスのニューレーバーは若年層の長期失業者に対しワークフェアの手法とアクティベーションの手法を用い（宮本 2013: 41, 49-58）、それまでの労働市場の担い手ではない非営利セクターの役割が見いだされている（宮本 2013: 191-209）。韓国はワークフェア的な福祉の手法を打ち出しつつ、アクティベーションの手法も併せもつという意味ではイギリスと同じ傾向を見せている。しかし、労働の場は労働市場だけではなく領域へと広がっている。その状況は労働と福祉の労働はもはや労働市場における雇用だけでは受け止めきれないことを示唆している。

V. おわりに

本稿では理念型としてワークフェアとアクティベーションとその違いをみる4つの指標

をもとに、韓国の公的扶助制度における労働と福祉による労働能力のある者への対処について分析を行った。補完型所得保障や支援サービスを政策手段として用いながら労働と福祉をつないでおり、福祉の側面ではワークフェア的手法を、労働の側面ではアクティベーション的な手法をとっていることを示した。韓国のようなあり方から、他の福祉国家も含め「完全雇用社会」から「完全活動社会」(宮本 2013: 60)に向かう過程にあるのではないかと、福祉は低い賃金水準を補完するような役割に向かいつつあるのではないかと考えられる。それを明らかにするためには他の福祉国家の動向を把握し、共通点・相違点は何か、相違点はどこから生ずるかを明らかにする必要がある。また、現在の韓国の仕組みで国民の最低限度の生活や自立を保障できているのかについての検証も必要である。これらの点については今後の研究課題としたい。

注

- 1) また、男性を稼ぎ主とする働き方とは異なる多様な働き方や家族のあり方の広がりも従来の社会保障制度では対応しきれない状況の一要因となっている。
- 2) 労働と福祉の関係性でいえば、ベーシック・インカムは、労働と福祉の連携の労働の場を広げるまたは、その連携を断ち最低生活保障を年齢や条件に関わらず支給するという考え方であり、近年では、このベーシック・インカムについての議論が活発に行われている。フルベーシック・インカムは実際に導入している国はない。給付付き税額控除を部分的ベーシック・インカムととらえる議論(宮本 2013)もある。ベーシック・インカムについての議論も重要であるが、本稿では、現在の資本主義社会における労働と福祉の連携について、理念型を提示し、それをもとに韓国という後発福祉国家を分析するものであり、ここに示すことで留めたい。
- 3) 「明日」はハングルで「내일」と表記されるが、同じ音で「내 일」と表記すると、「私の仕事」(=My job)という意味となる。その意味をあわせてプロジェクトの名前に表している。
- 4) 教育給付については、扶養義務者基準はない。また、出産給付と葬祭給付は、生計・住居・医療給付の受給者が対象で、教育給付のみの受給者は対象とならない。
- 5) 韓国では、給付は世帯単位で行われるため、不履行があった場合には本人の生計給付の全部が3カ月間中止され、本人を除く他の世帯員には保障される。また、条件不履行者本人は当初提示された自活事業へ再参加すれば生計給付は再開される。3カ月経過しても条件を履行しない場合には条件を履行するまで「中止」という措置がとられる。
- 6) 自活力量評価の評価項目は、年齢、健康状態、職歴および学歴、求職ニード、世帯条件、裁量点数(他項目ではとらえられない精神疾患などの理由により勤労活動に影響を及ぼし得る程度を総合的に考慮し点数を付与する項目)から成り、最高が100点となっている。
- 7) 政府財政事業とは、政府糧穀配送事業、栄養プラス、障害統合教育補助員、社会脆弱階層の住宅改修・補修事業、低所得層エネルギー効率改善事業などを指す。

引用文献

安孫子誠男・水島治郎編著(2010)『労働—公共性と労働—福祉ネクサス——持続可能な福祉社会へ公共性の視座から』勁草書房。

- Alcock, P. and Craig, G. (2001) 『INTERNATIONAL SOCIAL POLICY』 Palgrave Macmillan. (=2003, 埋橋孝文ほか 共訳『社会政策の国際的展開——先進諸国における福祉レジーム』晃洋書房.)
- 藤原千沙・江沢あや (2007) 「アメリカ福祉改革再考—ワークフェアを支える仕組みと日本への示唆」『季刊社会保障研究』42 (4), 407–19.
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著 (2015) 『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容——アクティベーションと社会的包摂』明石書店.
- 韓国保健福祉部 (2013) 『2013 総合自活支援計画 明日 (My job) ドリームプロジェクト (案)』
- 韓国保健福祉部 (2016) 『2016年 自活事業案内 (I)』
- 金 明中 (2011) 「韓国における勤労奨励税制 (EITC) の現況—制度の主な内容と日本への提案」『NIL Research Institute REPORT』ニッセイ基礎研究所, (http://www.nli-research.co.jp/files/topics/39491_ext_18_0.pdf, 2016.9.4).
- 金 成垣 (2016) 『福祉国家の日韓比較——「後発国」における雇用保障と社会保障』明石書店.
- 宮寺由佳 (2008) 「スウェーデンにおける就労と福祉」『外国の立法』236, 102–14.
- 宮寺由佳 (2013) 「スウェーデンの社会扶助受給者像と今日的課題」橘木俊詔・宮本太郎 監修, 埋橋孝文編著『生活保護』ミネルヴァ書房, 224–33.
- 宮本太郎 (2002) 『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房.
- 宮本太郎 (2004) 「就労・福祉・ワークフェア——福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編著『福祉の公共哲学』東京大学出版会, 215–33.
- 宮本太郎 (2009) 『生活保障 排除しない社会へ』岩波書店.
- 宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学——自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房.
- 西山隆行 (2011) 「アメリカの社会福祉政策の現状と課題」『甲南法学』(甲南大学法学会) 51 (3), 161–79.
- 埋橋孝文 (1997) 『現代福祉国家の国際比較——日本モデルの位置づけと展望』日本評論社.
- 埋橋孝文編著 (2007) 『ワークフェア——排除から包摂へ?』法律文化社.
- 若森章考 (2013) 「移動的労働市場アプローチと選択可能な社会への道」『経済論集』(関西大学) 63 (2), 165–82.

The Coordination of Work and Welfare in South Korea's Public Assistance Scheme: Focusing on the Provision of Benefits to "People Who Have the Ability to Work"

Akiko MATSUE

During the late 1990s, a universal public assistance scheme was introduced in South Korea, which emphasized the coordination of work and welfare. The essence of this coordination was the integration of workfare and activation. This is a very interesting case in the context of recent discussions on implementing welfare state reform in developed countries, which, while emphasizing the coordination of work and welfare, are characterized by the conflict in terms of policies between workfare and activation. By examining the approach followed by South Korea's public assistance system in integrating workfare and activation, reason for designing the system in this manner, and consequences of implementing this system, we will obtain valuable insights into the prospect of welfare state reform in developed countries, including Japan.

Key Words: National Basic Livelihood Security System, People who have the ability to work, Workfare, Activation