

原著

韓国における貧困政策の歴史的展開

高 間 満

神戸学院大学 総合リハビリテーション学部

社会リハビリテーション学科

【要約】 本稿では韓国における貧困政策の歴史的展開について論述する。韓国では朝鮮戦争後の1960年代から1990年代までは選別主義による生活保護法が機能していた。ところがIMF経済危機（1997）後の福祉国家体制において、画期的ともいえる国民基礎生活保障法を制定した。これは普遍主義とワークフェア政策を取り入れ、第三の道など社会政策の国際的潮流にも適合し、それをリードする制度でもある。さらに韓国では2000年代以降の経済のグローバル化に伴うワーキングプア対策として、社会的仕事事業や社会的企業を制度化し、国民基礎生活保障制度を基盤としたセーフティネットの体制整備を図っている。

これらの韓国の貧困政策の一連の動向は、深刻化するわが国の貧困問題に対応する生活保護法や求職者支援制度など、セーフティネットのあり方にも大きな示唆を与えている。

キーワード：生活保護法、選別主義、国民基礎生活保障法、普遍主義、ワークフェア政策、社会的企業制度

はじめに

本稿では韓国における貧困政策の歴史を論述する。まず李氏朝鮮時代までの貧困政策の前史から始まり、次に日本による植民地統治下における恩賜賑恤資金窮民救助規程、朝鮮救護令、続いて植民地解放後の生活保護法の変遷、そしてIMF経済危機後の福祉国家体制において画期的な制度となった国民基礎生活保障法、さらにワーキングプア対策としての社会的仕事事業や社会的企業について順を追って論述していく。

I 貧困政策の前史

韓国における貧困政策は、すでに三国（新羅・

高句麗・百濟）時代のAD1世紀頃から始まったとされる。すなわち四窮と呼ばれる鰥（年老いた男やもめ）、寡（夫のいない年老いた女）、孤（父母のいない幼い子ども）、獨（子孫のいない老人）に対する救済事業である。

つづく高麗時代（936～1393）には、仏教が盛んとなり、その慈悲の精神に基づく民間の慈善事業が行われた。

そして李氏朝鮮時代（1393～1897）に入ると、儒教精神の下、王道政治が展開された。そこでは飢餓にある民を生み出すのは統治する王の責任であるとし、またその王の下で地方を治める地方官吏の責任も厳しく問われた。そしてこの時代には、災害等の非常事態に備える備荒制度（常平倉、義倉、社倉の三倉）、四窮の保護を中心とする救荒

制度、伝染病患者の救療を主体とする医療救済事業に三分される救済事業が中央集権的に展開された〔1〕。しかしこの時代の後期になると王朝の疲弊、衰退により、救済の精神や体制は次第に崩壊していった。

李氏朝鮮時代末期の19世紀後半になると、日本を始めとする列強の帝国主義の嵐に翻弄され、社会情勢も著しく混乱してくるが、他方で外国人による慈善事業が行われるようになった。カトリックやプロテスタントの欧米の宣教師、あるいは日本の仏教関係者や日本人による慈善事業である。もちろん韓国人による慈善事業も独自に行われた。

そして李氏朝鮮から大韓帝国（1897～1910）を経て、朝鮮王朝は消滅し、日本に併合（1910）された。

Ⅱ 恩賜賑恤窮民救助規定の制定

日本で救護法の制定（1929）前に恤救規則が制定（1874）されたのと同様に、韓国でも朝鮮救護令の制定（1944）前に恩賜賑恤資金窮民救助規程が制定（1916）された。この規程は1915年の大正天皇即位の大礼に際し、皇室の内帑金20万円が賑恤費として朝鮮に支出されたのを契機に、1916年に制定されたものである〔2〕。この規程内容は日本の恤救規則に対応したもので、同様に日本の植民地統治下にあった台湾においても台湾窮民救助規程（1899）が制定されている。

この規程の救済対象は次の6種類である。すなわち、独身で自活能力がなく頼るべき親族もない①廢疾者、②不具者、③重病者、④満60歳以上の老衰者、そして⑤独身でなくとも前項の①から④に該当し、家族が老幼・疾病・廢疾・不具または失踪・逃亡・在監等により給養を受けることのできない者、また⑥家族が老幼・疾病・廢疾・不具または失踪・逃亡・在監等によって給養を受ける

ことができない13歳未満の者、としている〔3〕。日本の恤救規則に比べ、対象に不具者を加え、また年齢を60歳に引き上げているところに特色がある。

Ⅲ 朝鮮救護令の制定

日本における救護法は1932年から実施されたが、これに遅れて1944年に朝鮮救護令が制定された。

なおこのことと関連して、日本における方面委員制度は1917年の岡山県済世顧問制度、翌年の大阪府方面委員制度を嚆矢として、1920年頃には全国に普及し、救護法の制定に大きな原動力となり、制定後は救護法の実務の担い手となった経緯がある。そしてこの方面委員制度は、同じく貧民対応の制度として日本の植民地統治下にあった台湾で1923年、朝鮮では1927年に設置をみている。

さて朝鮮救護令制定の背景には、徴兵制実施を主とした戦時総動員体制がある。すでに朝鮮救護令制定に先立つ1942年5月に、朝鮮に対する徴兵制施行が日本の国会で決議され、1944年4月から朝鮮青年に対する徴兵検査が実施されている。こうした状況の中で、①戦時下国民生活の偕調保持、②徴兵制度に対応する強兵培養、人的資源の涵養、③朝鮮における国体本義の透徹に基づく道義の確立を目的として朝鮮救護令が制定されたのである〔4〕。

また当時、全日本方面委員連盟常務理事であった原泰一も朝鮮における救護法施行について「寧ろこの大東亜戦争下に於いてこそ、方面事業を拡張強化しなければならぬと思ひますから、今日こそ一番いい時期ではないかと考へて」いると述べている〔5〕。そこでは貧民救済よりもむしろ皇民化政策に基づく内鮮一体による戦争遂行のために、朝鮮における救護法実施が喫緊の課題とされたといえる。

この朝鮮救護令の対象者は、貧困により生活することのできない①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼児、③妊産婦、④不具廃疾、疾病、傷痍その他精神、または身体の障害により勤労能力のない者と定められている（第1条）。さらに対象者となるためには扶養義務者の扶養能力基準をみたさなければならないとされている〔6〕。

朝鮮救護令の内容については、日本の救護法にすべて倣ったものであった。ただ相違点は地方及び救護施設の費用負担に関する国庫補助率、邑面（日本では町村）の国庫補助率を日本よりも低く抑えるという規定を有していた点であった〔7〕。

Ⅳ 独立後の社会福祉の発展

1945年に第二次世界大戦が終了し、朝鮮は日本

の植民地統治から解放された。しかし朝鮮半島は南北に分断され、まもなく金日成に率いられた北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）が、アメリカ軍政（1945～48）を継承した李承晩政権（1948～60）の韓国（大韓民国）に侵入し、朝鮮戦争（1950～53－休戦）が勃発した。そして休戦後の韓国は南北対立という緊張関係にありながら、国家としての体制を急速に整えていった。

独立後の韓国の社会福祉の発展は次のように4期に分けることができる〔8〕（表）。

第1期（1945～60）はアメリカ軍政期、朝鮮戦争、そして李承晩政権下にあって、戦後復旧を遂げていく段階である。この頃の社会福祉はアメリカを中心とした外国援助による救護中心の対応であった。

第2期（1960～87）はとくに朴正熙大統領（1961

表 独立後の韓国における社会福祉の発展

第1期（1945～60） アメリカ軍政期（1945～48）、朝鮮戦争（1950～53－休戦）を経て復旧の時代 李承晩政権時代（1948～60） アメリカを中心とした外国援助による救護中心の社会福祉
第2期（1960～87） 権威主義的な軍事政権の下、戦後復興と高度経済成長の時代 朴正熙政権時代（1961～79） 生活保護法（1961）、児童福利法（1961）、医療保険法（1963）、社会福祉事業法（1970） 老人福祉法（1981）、障害者福祉法（1981）、生活保護法改正（1982） アメリカ援助の打切り（1971）、セマウル労賃事業（1973）
第3期（1987～97） 民主化大闘争と民主化宣言（1987）、福祉国家基盤形成の時代 盧泰愚政権（1988～93）、金泳三政権（1994～97）時代 ソウルオリンピックの開催（1988）、参与連帯（1994）、OECD加入（1997） 国民年金法（1988）、医療保険の皆保険化（1989）、雇用保険法（1993）、社会保障基本法（1996）、社会福祉事業法改正による社会福祉専担公務員規定と職列規定（1992） 生計保護基準違憲訴訟（1994）、社会保障基本法（1995）、生活保護法改正（1997）
第4期（1997～現在） IMF経済危機（1997）の克服、福祉国家の成立と発展の時代 生産的福祉・参与福祉・訪問福祉の時代、地域福祉型社会福祉展開の時代 金大中政権（1998～2002）盧武鉉政権（2003～2007）李明博政権（2008～）時代 国民基礎生活保障法（1999）、国民年金皆年金化（1999）、地域福祉推進のための社会福祉事業法改正（2003）、老人長期療養保険法（2008） 公共勤労事業（1998）、社会的仕事事業（2003）、社会的企業育成法（2007） 勤労奨励税制度（2008）

（資料）野口定久「東アジア福祉社会の形成過程」『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規 2006 p.41の表を基に筆者が一部修正

～79)の権威主義的な軍事政権の下、韓国が急速に戦後復興、高度経済成長を遂げていく段階である。この時期に生活保護法(1961)、児童福利法(1961)、医療保険法(1963)、社会福祉事業法(1970)、さらに老人福祉法(1981)、障害者福祉法(1981)が制定された。

第3期(1987～97)は盧泰愚政権(1988～93)や金泳三政権(1994～97)時代の民主化の時代であり、ソウルオリンピックも開催(1988)された。この時期は福祉国家基盤形成の時期であり、国民年金法(1988)、医療保険の皆保険化(1989)、雇用保険法(1993)、社会保障基本法(1996)が制定された。

そして第4期(1997～現在)は金大中政権(1998～2002)の下、IMF経済危機(1997)を乗り越えて韓国が福祉国家を成立させ、発展させていく時代である。この時期に国民基礎生活保障法(1999)が制定され、国民年金皆保険(1999)が実施されている。また社会福祉事業法が改正(2003)され、そこでは基礎自治体への権限委譲や地域福祉の推進が規定された。さらに急速な高齢化に対応して、日本の介護保険法に相当する老人長期療養保険法(2008)が施行された。この時期は金大中政権から盧武鉉政権(2003～2007)を経て、現在の李明博政権(2008～)に至るまで、まさに地域福祉型社会福祉の展開期でもある。

そしてこれらの時代変遷とともに、貧困政策の基本法である生活保護法も制定、改正の変遷を経ている。

V 生活保護法の制定と改正

A 1961年制定の生活保護法

1961年に軍事クーデターにより登場した朴正熙政権は、公的扶助の基本法として生活保護法を制定した。これにより近代的意味の公的扶助の法的根拠がつくられ、生活保護制度の形態が確立した。

なおそれまでの公的扶助はアメリカによる食糧援助に基づく朝鮮救護令が援用されていた[9]。

この法は、老齢、疾病その他勤労能力の喪失のために、生活維持能力のない者等に対する保護とその方法を規定し、もって社会福祉の向上に寄与することを目的とした(第1条)。そして法の対象者は、扶養義務者がなく、または扶養義務者があっても扶養能力のない①65歳以上の老衰者、②18歳未満の児童、③妊産婦、④不具、廃疾、傷痍その他精神または身体の障害により勤労能力のない者、⑤その他保護機関が本法による保護の必要を認める者である(第3条)。保護の水準は健康で文化的な最低生活が維持できること(第4条)としている。そして保護の種類は①生計保護、②医療保護、③解産保護、④葬祭保護の4種類である。さらに法的用語としては要保護者、被保護者、保護機関等が使用されている[10]。なお生計保護は金銭支給を原則としたが、主食は1995年改訂まで現物支給であった[11]。

この法では、高齢者や障害者などの労働能力のない人のみを保護対象とする選別的な制度であること、また韓国の伝統的な家族主義に基づき扶養義務規定が強いこと、などが問題として挙げられる。

なお国はこの生活保護法の施行とともに、労働能力を有する生活困窮者(主として農民)に対しては零細民として規定し、就労を義務付け、食糧(小麦粉)の現物支給による自活勤労事業を実施している[12]。そしてこの食糧はアメリカによる無償援助に全面的に依拠していた。この零細民を対象とする就労事業は援助打ち切り(1971)後、大統領の特別指示により1973年からセマウル労賃事業として存続していく[13]。

この時期(1960～70年代)の貧困政策は、いわゆる救護政策として非労働能力者を対象とする生活保護法と労働能力者を対象とする自活勤労事業の2本立てで対応していた。

B その後の生活保護法の改正

1982年に生活保護法が改正され、法の目的が変更となった。すなわち生活を維持する能力がなく生活が困難な者に保護を行い、その最低生活を保障し自活を助成することにより、社会福祉の向上に寄与する（第1条）こととなった。ここで自活という用語が登場し、保護の種類に自活保護が新設された[14]。これにより労働能力ある者にも部分的に支援が実施される法的根拠が設けられた。そして翌1983年には施行令が改正され、自活保護の一環として就労事業が実施されることになった。

1994年2月に生計保護基準違憲訴訟（いわゆる生存権保障裁判）が提起され、それが導火線となって、翌年、社会保障を国民の権利とする社会保障基本法が制定されるが、生活保護においても1996年の市民団体の請願により、翌年に生活保護法の改正が行われた[15]。

なお1980年の憲法改正では、基本的人権に関して幸福追求権が付加され、さらに1987年の改正では、それまで生活保護法に類似規定されていた生存権がはじめて、「すべての国民は人間らしい生活をする権利を持つ」（憲法第34条）として規定されている[16]。

1997年の生活保護法改正では、保護の対象者の範囲が拡大された。すなわち①障害者のみならず、疾病・事故等により労働能力を喪失した者が対象に加えられたこと、②扶養・養育・看病の理由で生活が困難な者が対象に加えられたことである[17]。

また同じく1997年改正では、扶養義務者の範囲も変更された。すなわち「保護対象者を扶養すべき責任ある者」（1982年改正法第2条第4項）から「保護対象者を扶養すべき責任がある者として、保護対象者の直系血族およびその配偶者、生計を共にする2親等以内の血族」（1997年改正法第2条第4項）へと扶養義務者の範囲が縮小された

[18]。

さらに1997年改正では、最低生計費という用語が登場した。最低生計費とは国民の健康で文化的な最低限の生活費用として、保健福祉部長官が毎年その金額を公表するもの（1997年改正法第2条第5項）で、それは一般国民の所得・支出水準と保護対象者の生活実態、物価上昇等を考慮する（同法第5条の2第1項）ものとされた[19]。

そして保護の種類は、①生計保護、②医療保護、③自活保護、④教育保護、⑤解産保護、⑥葬祭保護の6種類とされた（同法第7条）。ここで自活保護については、自活支援をより充実すべく、実際に自活支援を行う機関を自活後見機関として置くことを明記した[20]。

なおすでに1991年に生活保護事業は、それまでの職権保護から申請保護制度に転換され、推定所得制度の導入により、保護対象者の選定に客観性を期することにした。さらに生活保護業務に従事する社会福祉専門要員の職務および運営管理に関する規定を制定し、1992年12月には社会福祉事業法を改正し、社会福祉専任公務員規定および社会福祉職列規定を新設した[21]。

こうして生活保護法の対象や内容が、より近代的な法体系へと変化した。この時期（1980～1990年代）になって、貧困政策も社会保険（年金・医療・雇用保険等）体系整備による貧困予防と生活保護による最低生活保障の組み合わせが展望され、かつ具体化してきたといえる[22]。

VI 国民基礎生活保障法の制定

A 法制定の背景

1999年9月に国民基礎生活保障法（以下基礎法）が制定された。この法の最も大きな特徴は、制限扶助主義から一般扶助主義へ、すなわち選別主義から普遍主義への転換である。これまでの生活保護法では、労働能力のある者となない者を区分し、

18歳未満の児童と65歳以上の高齢者や障害者など、労働能力のない者のみを対象としていた。ところが基礎法では労働能力の有無、年齢に関係なく、最低生計費以下のすべての世帯に生計費支援が行われようになったのである。

このような基礎法改正の背景には、大きく分けて3つの要因が挙げられる [23]。

第1に直接の要因として、1997年以降のIMF事態と呼ばれる経済危機がある。これにより企業倒産やリストラが進行し、大量失業やホームレスの急増など貧困層の拡大といった社会状況が出現した。しかしそれまでの生活保護制度は、これら労働能力のある者を救済しうる制度ではなかったことである。

第2には市民運動の高まりである。前述の生計保護基準違憲訴訟（1994）に代表されるように、社会保障を国民の権利とすべく、386世代と呼ばれる当時30代（1960年代生まれ）の若者を中心とする市民団体が、インターネットの方法・技術を駆使して、国会請願・議員立法の運動を積極的に展開したことである [24]。とくに1994年結成の会員数4,000名を擁した市民団体「参与連帯」の役割が大であった。

そして第3に、金大中政権の「生産的福祉」パラダイムの導入である。金大中政権では①福祉に対する国家責任の強調、②弱体化した中産層の強化と国民の生活不安への積極的対応、③雇用安定と雇用創出、失業者の生活安定と再就職のための労働者・資本金家・政府による一致協力体制の取り組み、を生産的福祉の目的としたことである [25]。

これらの3つの要因が基礎法の制定を促進したといえる。

B 基礎法の内容

基礎法の内容に関して、その大きな特徴は以下の諸点である。

第1点は、恩恵性から権利性への転換である。

扶助を受ける者の権利が明確にされ、国家が国民の最低生計費以上の生活を保障するとしたことである。そして用語においても「要保護者」が「受給権者」に、「保護機関」が「保障機関」に変更され、扶助を受ける者が保護客体者から権利主体者となったことである。

第2点は、選別主義から普遍主義への転換である。これについては前述の通り、労働能力の有無区分や年齢基準を廃止し、最低生計費以下のすべての国民を対象とするなど受給要件を単純化したことである。

第3点は、自活事業の新たな導入である。基礎法では労働能力の有無を問わず、最低生計費以下のすべての国民が受給権者となりうる。しかし労働能力のある者は「条件付き受給者」として自活事業への参加が義務付けられる。これは基礎法制定過程において、労働能力のある者にまで対象を拡大し、国家が彼らの生活を保障するとモラルハザードや貧困の罠に陥るのではないかという反対意見があり、その妥協の産物として誕生したものである [26]。そして「勤労能力のある受給者には自活に必要な事業への参加を条件付けることができる」（第9条5項）と規定し、履行しない場合に一時支給停止も可能とした（第30条2項）。これにより労働連携福祉（ワークフェア）が本格的に導入されたことになる [27]。

第4点は、基礎法が提供する給与を「生計給与」「住居給与」「医療給与」「教育給与」「分娩給与」「葬祭給与」「自活給与」の7種類とし、給与は生計給与を基本にし、必要に応じて他の給与を併給するようにしたことである。

第5点は、基礎法では住居が一定でない受給権者の生活保障について、実際に居住する地域の市長・郡守・区庁長が行うことにした。また相談・調査・決定等の業務を遂行するために、社会福祉専担公務員を「邑・面・洞事務所」に配置することにした。なおこの社会福祉専担公務員は、社会

福祉士の資格者の中から任用されることになった[28]。

これらのほかに、基礎法では扶養義務者の定義について1999年制定時は「受給権者の直系血族およびその配偶者、生計をともにする2親等以内の血族」であったのが、2004年改正では「受給権者の1親等の直系血族およびその配偶者、生計をともにする2親等以内の血族」になり、さらに2005年改正では「受給権者の1親等の直系血族およびその配偶者」となった[29]。そして1親等の直系親族は、受給権者の所得の130%以上あるときに扶養義務があるとされた[30]。このように扶養義務者の範囲が徐々に縮小し、受給権者の範囲が拡大してきたが、伝統的な家族制度の下で扶養義務者基準は依然として厳しいといえる。この扶養義務者基準のために本人に所得がなく、受給対象になるにもかかわらず受給できない人が多数存在することが報告されている[31]。

最低生計費については、保健福祉部長官が最低賃金のほか、国民の所得・支出水準と受給者の世帯類型等の生活実態、物価上昇等を勘案して決定し、3年ごとの調査を基に、毎年9月1日までに発表する(第6条)というように、客観的で合理的な決定方法となった[32]。

基礎法における申請窓口は、地域第一線の福祉機関である「邑・面・洞」事務所である。事務所では申請書をいったん受け付け、書類内容の不備等を確認の上、「市・郡・区」の上位事務所にその書類を送付する。上位事務所では調査チームが設置されており、資産調査等を行い、可否を決定する。したがって「邑・面・洞」事務所は受け付けのみの事務である。そして上位事務所で受給権者の決定がなされた場合、そのケース管理は「邑・面・洞」事務所が行い、そこでは社会福祉専担公務員がソーシャルワークの業務を担うことになる。なお申請書の入手はインターネットからでも可能である[33]。

C 条件付き受給者

ここで労働能力のある受給者としての「条件付き受給者」についてみてみよう。

基礎法では生計給与受給者となった者の中から、①労働能力の有無(18歳未満65歳以上の者、あるいは障害、疾病、負傷で労働能力のない者、妊産婦等)、②世帯特性(養育、看病、保護の必要な世帯員を抱えている者、あるいは大学生)、③環境変化(入隊前、除隊、出獄、卒業から3ヶ月、あるいは病後回復3ヶ月)、④現在の就業状況(1日6時間以上で週3回以上勤務従事者)等の与件に照らして就業不能と判断された者を除外して「条件付受給者」を確定する[34]。これらは「邑・面・洞事務所」に配置されている社会福祉専担公務員が受給者との初期相談面接を通じて総合判定し、しかる後に「市・郡・区」が「条件付き受給者」と認定する。

つぎに「条件付き受給者」は、社会福祉専担公務員によって自活類型化される。それは「自活支援計画」を立てることによって進められていく。計画樹立の基本原則は、「受給者世帯の特性・欲求把握および長期的自活方向の模索」に置かれる。そこで受給者の労働能力の程度を評定(年齢、健康状態、職業履歴、学力の程度を点数表により分類)した上で、世帯与件や自活意欲を勘案し、世帯の生活来歴、貧困要因を総合的に把握し、社会診断が行われる[35]。そしてこれらを基に、受給者の自活類型が決定される。

これにより「条件付き受給者」には類型別に自活事業プログラムが提示される。非就業対象者と類型化された場合には保健福祉部主管の自活事業プログラム、就業対象者と類型化された場合には労働部主管の自活事業に参加しなければならない。保健福祉部主管の自活事業は、各地方自治体に置かれる自活後見機関によって実施され、その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及び個人などに委託される。自活後見

機関では、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）、自活動労（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）という進行段階を経て、自立ができるように支援する [36]。一方、労働部主管の自活事業には職業適応訓練、自活職業訓練、自活就業促進事業、創業支援などのプログラムがある。

このようなプログラムを段階的に遂行して「条件付き受給者」は自活を目指していく。しかし現実には自活成功率が非常に低く、たとえ自活したとしてもワーキングプア（所得が最低生計費の150%以内）の生活水準と変わらないという報告が出されている [37]。

D 自活事業

基礎法で「条件付き受給者」が参加を義務付けられる自活事業については、前述のようにすでに生活保護法でも存在していた。そしてこの自活事業の支援機関として自活後見機関がある。これは社会福祉法人などの非営利法人、市民団体、宗教団体等で、地域福祉事業や自活事業に経験と実績のある機関が指定される。

この自活後見機関の母体については、1970年代前後に始まるキリスト教聖職者や社会運動家等による都市スラム地域での、権威主義的国家体制に対して反発・抵抗した貧民運動の歴史があった。そこでは地域での住民組織化を通して地域センター活動が開始され、1980年代には貧民の生存権と生活向上を求めて、そのための有効かつ多様な方法・手段を地域で模索・創出した。その結果、1990年代には市場参入を目的とした生産共同体運動が本格化した [38]。

このような生産共同体運動は政府当局の研究対

象ともなり、これが政策に取り入れられることになった。そして1996年には政府の支援を受けて全国に5ヶ所の自活支援センターが設置・運営された [39]。こうして反政府運動団体の事業が政府と連携することで、弁当製造、小規模住宅修理、看護人事業等、低い技術と少ない資本で運営される自活事業が脚光を浴びることになった。そして基礎法では、こうした自活事業を生産的福祉の要として位置づけることにしたのである。

このような貧民運動の歴史を持つ自活事業の基本理念が、基礎制度の中でどのように生かされ、また折り合いをつけられるかが課題である。さらにこれも基本理念に関連するが、自活事業に参加する「条件付き受給者」のモチベーションが低いという報告も出されている [40]。この点でも課題が残るところである。

E 次上位階層

2005年の基礎法改正で、所得が最低生計費の120%以内を「次上位階層」とする準貧困線が設定された [41]。すなわち基礎法第24条では「今後、基礎制度の受給権者となる可能性が高く、受給権者とほぼ同水準の生活をしているが、受給権者として保障されていない階層」と規定し、施行令36条では「受給権者ではない者で、実際所得が最低生計費の100分の120未満の者」と規定している。この階層は低所得層、いわゆるボーダーライン層である。そしてこの「次上位階層」には、自活事業への参加が希望すれば認められている。

ところが2006年の改正では、次上位者への給与に関して「保障機関が次上位者の世帯別生活状況を考慮し、給与の全部または一部を行うことが出来る」という項目が新設された（同法第7条第3項）。すなわち次上位者が受給権者となりうることが示されたのである。その場合には「条件付き受給者」となり、自活事業への参加が義務付けられる。しかし現実には国の予算の範囲内での一部

給与の支給となっている [42]。

このように基礎法がボーダーライン層である「次上位階層」にまで対象範囲を拡大したことは、それだけ貧困が拡大・蔓延化したともいえるが、他方で基礎法が貧困予防策として機能拡大したともいえよう。

VII 社会的仕事事業と社会的企業

A 社会的仕事事業

社会的仕事事業は2003年の盧武鉉政権時代に始められた。これは労働部の指針によると「社会的に有用であるものの収益性が低いために、市場で十分に供給されない社会サービス分野のうち、民間非営利団体により創出される仕事」とされている。すなわち社会的仕事事業とは、地域で民間非営利団体が社会的仕事を創出し、就業脆弱層に対して仕事を提供するものである [43]。

この社会的仕事事業の前身というべきものは、1998年から始まった公共勤労事業である。IMF経済危機の中で政府は国民基礎生活保障法の制定を急ぐ一方で、失業対策として公共勤労事業を始めた。ここでは失業者を対象に民間部門が参入しない社会サービス分野で、短期の職を創出することに目的が置かれた。

この失業対策という応急的性格を持った社会的仕事事業は、IMF経済危機を乗り越えた2000年代に入ると失業率も落ち着いてきたこともあり、その事業継続の意味が希薄化した。しかし一方で非正規雇用の急増という労働市場の二極化の中で、とくに女性、高齢者、障害者、低学歴者、長期失業者といった就業脆弱層の問題が深刻化してきた [44]。

そこでこれらの就業脆弱層の人たちに社会的に有益であるが、採算が不十分な介護・医療・教育等の社会サービス部門において、民間非営利団体が政府からの雇用助成金を活用して地域で仕事を

創出し、就業させることが求められてきた。このことにより社会的仕事事業が2003年に公共勤労事業に代わって誕生したのである。

こうして生まれた社会的仕事事業であったが、政府への高い依存性、短期雇用、低賃金といった事業がほとんどであったために、まもなくその抜本的改革が求められた [45]。そこでヨーロッパにおける社会的企業制度の導入が論議され、試みに収益を生み、自立に導くモデルとして企業連携型を採用したところ、一定程度の成果を挙げた [46]。そしてこれが契機となって社会的企業制度の導入が具体化したのである。

B 社会的企業

社会的仕事事業の経験と実績を踏まえて、社会的企業育成法が2007年7月に施行された。

この法は、社会的企業の設立・運営を支援・育成して、社会サービスを拡充し、新しい働き口を創出することによって、社会統合と国民生活の質の向上に努めることを目的としている(法第1条)。

社会的企業の定義として「脆弱階層に社会サービスまたは職場を提供し地域社会に貢献することによって、地域住民の生活の質を高めるなどの社会的目的を追求しながら、財貨およびサービスの生産・販売や営業活動をする企業として認定を受ける者」(法第2条)と規定されている。すなわち社会的企業とは社会的目的を追求しながら営業活動を遂行する企業である。また社会的目的として、①脆弱階層への社会サービス提供、②脆弱階層への職場提供、③地域社会貢献の3つが挙げられている [47]。

ここで「脆弱階層」とは、その具体的基準は①世帯月平均の所得が全国世帯の60%以下である者、もしくは②高齢者、障害者、性売買被害者、若年者、北朝鮮離脱住民、DV被害者、結婚移民、更生保護対象者等である(社会的企業施行令第2条)。なお従来の社会的企業の雇用対象が「脆弱

階層」のみであったのに対して、2010年の法改正により一般の地域社会の者も対象となり、脆弱階層の雇用比率が50%以上とされた[48]。

社会サービスについては「教育・保健・社会福祉・環境および文化的活動分野のサービスとして大統領令が決める分野のサービス」と規定されている(法第2条第3号)。そして大統領令が定める分野のサービスとは、①保育サービス、②芸術・観光および運動、③山林保存および管理サービス、④看病および家事支援サービス、⑤その他に雇用労働部長官が認めるサービスと規定されている(施行令第3条各号)。

このように社会的企業は、一定の収益をあげながら就業が困難な人々を雇用することを目的としている。それは民間企業のような利潤追求主義ではなく、かといってNPOのような採算を度外視した社会的目的追求の団体でもない。この社会的企業はソウルや都市部を中心に全国的に設立・運営され、いわゆる営業活動を展開している。問題点としては脆弱階層の雇用比率が高いこと、賃金水準が低位であること、非正規雇用者が多く、雇用不安要素が高いことなどが報告されている[49]。

グローバル化による貧困拡大化のなかで急増するワーキングプアの有効な対策として、社会的企業の今後の展開が期待される。

おわりに

本稿では韓国における貧困政策の歴史的な展開を概観してきた。韓国の学界では、IMF経済危機を乗り越えた後に福祉国家が成立したといわれている。それは貧困政策における著しい進展にもみられる。とくに基礎法は普遍主義とワークフェア政策を取り入れ、第三の道など社会政策の国際的潮流にも適合した方策を採用している。またワーキングプア対策として次上位階層、さらに脆弱階層にまで対象拡大設定を行い、国民生活のセーフ

ティネットとして基礎法を基盤に社会的仕事事業や社会的企業制度を整備してきている。そして2008年には新しい制度として勤労奨励税制(EITC)が実施された。

こうした福祉国家成立後の韓国の貧困政策における一連の取り組みは、わが国の生活保護制度の見直し(2004年)や求職者支援制度制定(2011年)、さらには生活支援戦略(2012)における中間的就労の位置づけなど、セーフティネットのあり方にも多大な示唆を与えている。

付記 本研究は科研費24330172の助成を受けたものである。

【注】

- [1] 朴貞蘭『韓国社会事業史』ミネルヴァ書房 2007 p. 13
- [2] 大友昌子『帝国日本の植民地社会事業政策研究』ミネルヴァ書房 2007 p. 107~108
- [3] [2] 大友 前掲書p. 110
- [4] 愼英弘『近代朝鮮社会事業史研究』緑蔭書房 1984 p. 464
1943年3月8日と9日の両日に亘って行われた各道社会事業事務担当者打ち合わせ会の席上で新貝司政局長の発言で①②③を強調した。
- [5] [4] 愼 前掲書p. 462
1942年8月4日に開催された京畿道方面事業講習会における座談会での発言。
- [6] 李美榮「生活保護制度の変遷過程からみた韓国の貧困に関する研究」『まなびあい』立教大学コミュニティ福祉学部研究センター 2009 p. 85
- [7] [4] 愼 前掲書 p. 470
救護法では地方及び救護施設の費用負担に関する国庫補助は1/2であったのに対し、朝鮮救護令では1/2以内とされ、また邑面(日本の町村)への国庫補助についても救護法では7/12であったのに対し、朝鮮救護令では7/12以内とされていた。
- [8] 野口定久「東アジア福祉社会の形成基盤」『福祉国家の形成・再編と社会福祉対策』中央法規 2006 p. 41 及び小松理佐子「社会福祉制度・

- 政策の日韓比較』『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』p.175～176の時代区分を参考にした。
- [9] 金早雲「韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証（その3）『救護行政の改善のための調査研究』（1969）の分析』『信州大学経済学論集』第63号 2012 p.241
- [10] 金早雲「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」宇佐美編『新興工業国の社会福祉』ジェトロ・アジア経済研究所 2007 p.85
- [11] [6] 李 前掲書p.86～87
- [12] [9] 金 前掲書p.198
- [13] [9] 金 前掲書p.235
- [14] [6] 李 前掲書p.87
この法改正では自活保護とともに教育保護も新設された。
- [15] [10] 金 前掲書p.73
- [16] [10] 金 前掲書p.76
- [17] [6] 李 前掲書p.88
- [18] [6] 李 前掲書p.89
- [19] [6] 李 前掲書p.89
- [20] [6] 李 前掲書p.90
- [21] 関庚三・(訳) 鄭秀喆・金永子「韓国における生活保護対象者に対する貧困政策の方向」『四国学院大学論集』1997.12 p.271～272
- [22] [9] 金 前掲書p.15
- [23] 金碩浩「韓国の公的扶助制度におけるワークフェアの構造と課題」『社会保障法(23)』2008 p.62
- [24] [10] 金 前掲書p.15
- [25] 李恵炅「『生産的福祉』とその後」『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規2006 p.70
- [26] [23] 金 前掲書p.64
- [27] [10] 金 前掲書p.79
- [28] 中尾美知子「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号第2巻 2000 p.33
- [29] [6] 李 前掲書 p.92
- [30] 田中明彦「韓国における国民基礎生活保障法の現状と課題」『龍谷大学社会福祉学部紀要』2011 p.57
- [31] [30] 田中 前掲書 p.57
政府推計では100万人が扶養義務者基準のために国民基礎生活保障法による扶助を受給できないと報告されている。
- [32] 金早雲「大韓民国」宇佐美・小谷・後藤・原島編『世界の社会福祉年鑑2011』p.233
- [33] [30] 田中 前掲書 p.157
- [34] 中尾美知子「韓国における自活支援福祉政策の構築」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』第6巻第2号 2004 p.16
- [35] [34] 中尾 前掲書p.16
- [36] 北島健一「韓国の労働市場政策と社会的企業」『松山大学論集』第20巻第4号 2008 p.42
- [37] 鄭在哲「変容する韓国のワークフェア政策」『海外社会保障研究』No.167 2009 p.34
「自活成功率」について2007年度で「保健福祉家族省」サイドは6.30%、「労働省」サイドは20.1%といずれも低率であり、また自活したとみなされた多くの「脱受給者」はワーキングプアの生活水準と変わらないことが論述されている。
- [38] 株本千鶴「韓国の自活事業－公的扶助による就労支援の可能性」『福祉国家の形成・再編と社会福祉政策』中央法規 2006 p.128
- [39] [38] 株本 前掲書 p.128
- [40] [23] 金 前掲書 p.69 [30] 田中 前掲書 p.56 いずれの論文でも受給者が福祉依存となり自立へのモチベーション低下がみられると論述している。
- [41] [32] 金 前掲書 p.236
- [42] 五石敬路「韓国における社会的企業制度の系譜と展開」『都市問題』第103巻第6号 2012 p.111
- [43] [42] 五石 前掲書p.113
- [44] [36] 北島 前掲書 p.49
- [45] 姜美羅・落合俊郎「韓国の社会的企業の現状と課題」『特別支援教育センター研究紀要』第9号 2011 p.40
- [46] [42] 五石 前掲書p.115
- [47] [42] 五石 前掲書p.101
- [48] [42] 五石 前掲書p.101
- [49] [45] 姜・落合 前掲書p.48
- 【参考文献】**
- [1] 木村幹『韓国現代史』中央公論社 2008
- [2] 韓国社会科学研究所社会福祉研究室・(訳) 金永子『韓国の社会福祉』新幹社2002

Historical Development of Poverty Policy in South Korea

Mitsuru Takama

Department of Social Rehabilitation,
Faculty of Rehabilitation,
Kobe Gakuin University

The purpose of this paper is to survey historical development of poverty policy in South Korea. In South Korea, Public Assistance Law which adopted selectivism had been enforced from 1960s after Korean War to 1990s. But in Welfare State system after IMF economic crisis, South Korea established epoch-making National Basic Life Security Law. This law adopted universalism and work-fare policy which adapted to international stream of social policy for example 'The Third Way', and led that stream. Moreover in 2000s, South Korea enacted Social Job Business System and Social Enterprise System which were counter measures to working-poor caused by economic globalization, and planned to build up safety-net system based on National Basic Life Security Law.

Trends in series of poverty policy in South Korea give a big hint to the safety-net system in Japan, for example Public Assistance Law and Job-seekers Support Law, which copes with serious poverty problem.

Key Words : Public Assistance Law, Selectivism, National Basic Life Security Law, Universalism, Work-fare Policy, Social Enterprise System