

韓国の勤労貧困対策としての雇用・福祉連携施策

——歴史的経緯と現代的意義——*

金 早雪

はじめに——問題の所在——

「ワーキングプア」（韓国語では「勤労貧困」または「新貧困」、いわゆる日本の“生活困窮者”）の自立支援策は、先進諸国に共通する21世紀型の福祉課題の1つである（埋橋 [2007]）。韓国のその政策は、国民基礎生活保障法制定（1999年）に象徴される一大福祉改革以来、過去四半世紀の試行錯誤を経て、民間組織「地域自活センター」での公的な自活給付事業の拡充（例えば金融支援、貯蓄奨励など）に加えて、「脆弱階層」を雇用する社会的企業への法定支援など、その雇用・福祉連携施策（ワークフェア）の仕組みや手法は、日本を含む諸外国に示唆するところ、少なくない。

韓国のこの施策に関する先行研究として、權 [2016]、許 [2016] などが制度や実態を丁寧に紹介しているほか、大友 [2013] は、かつての自活事業から法令規定の変遷にも触れるなど、本稿と問題関心を共有している。また実践的な視点から、五石 [2018] が、日本の生活困窮者政策への教訓（「行政に横串を通す」など）を見出している。それだけに、自治体（職員）に頑張れというだけでよいのか、日本には何が足りないのか、韓国の事例から考えたいというのが本稿の狙いの1つである。

本稿のもう1つの目的は、福祉後発国たる韓国で先見的な勤労貧困対策が、いつ、なぜ、どのように形成されてきたのか、その系譜（継承と変革）を確認することである。韓国では当たり前過ぎて特段、疑問とされないこと

* 本稿の掲載にあたり、山内竜太助教を始めとする紀要委員会および適切な助言を添えてくださった井上信宏教授に感謝を表します。

だが、1950年代の「勤労救護」以来、糧穀の配給を主とする「救護行政」の所管が保健社会部（現、保健福祉部）であったことは存外、重要である。理由は、単に1981年の労働部の創設（つまり労働行政の確立）まで、雇用・労働行政も保健社会部（具体的には外局「労働庁」）が所管していたが、失業対策に相当する「勤労救護」が、とりわけ初期は〈就労〉というよりも〈救護〉つまり〈生活・死活〉問題であったという事情が背景にある。

そのため、高度経済成長を経て、所得水準、雇用形態そして生活様式も一変することで、「勤労救護」は、1982年、生活保護法に、「自活指導事業に関する臨時措置法」（1968年）を統合する改正に際して、医療扶助と教育扶助を主とする「自活保護」が法定事業として明示化された。その後、生活保護法の1997年改正を経て成立した国民基礎生活保障法（1999年）の「自活給付」（のち自活支援）において、発想も仕組みも一変する。2000年代には、社会的企業育成法など、狭義の〈福祉〉政策に隣接する経済・雇用政策の拡充が、勤労貧困政策を補完し、今やその一翼を担っている。

ここで本稿のテーマでありキーワードともなる「自活」（자활^{セルフヘルプ}: self-support）について、少し説明しておきたい。その意味は日本語と同じで、自分の稼ぎで生活する、ないし（親元から離れて）自立して暮らすことである。1968年当時の「自活指導」から現行「自活支援」への変遷は、国土分断・戦災復興から開発優先（先開発・後分配）政策を追求してきた韓国における、最低限の〈自立生活〉の態様とその政策対応がまさに凝縮されている。「自活保護」が登場する前後の政府・保健社会部『保健社会白書』（1981年創刊）の項目名を見ると、法改正直前の1982年版では「零細民生活安定政策」、翌1983年版では「零細民自立政策支援」と表現されている。1984年版は細目がなく大項目は「生活保護事業の拡大と貧困解消政策追及」とされ、1985・86年版には現れず、1987年版の第5共和国（1980～87年）の主要実績6項目の1つに「低所得、脆弱階層の自立支援強化」と記述されている。表現のぶれよりも重視すべき点は、1997年の法改正で同じ「自活保護」ながら、その実態において「自活共同体」と称する、現行「地域自活センター」

のセツルメント活動を前提としたことである（後掲、表2を参照）。この新しい〈自活政策〉について早い段階で分析した이인재編 [2006] の各章タイトルに、「生産共同体」「社会的イルチャリ（職・働き口）」といった用語が並ぶことからそれがうかがえる。このように、〈自活政策〉とは、通時的・没歴史的にかつぎつくりと“困窮者の生活安定施策”と解せばよく、職業紹介（ハローワーク）以上で生活保護（福祉）未満でありながら、この両方にまたがる領域でもある。こと現代韓国にあって、1970年代以前と、1980年代そして1990年代後半以降への変容が、なぜどのように（とくに生活保護施策の構築とどう関わりながら）、なされてきたのか、それが本稿の課題である。¹

以下、第1節で保健社会行政史における「自活」事業の系譜を整理し、第2節で1950年代から福祉改革までの自活事業の変遷をたどり、第3節で2000年代の福祉改革以降の先駆的な勤労貧困政策の成果と課題を分析する。なお、本文に必須の統計資料として、1950～80年代については、金早雪 [2016：第1章及び資料編Ⅰ・Ⅱ] から引用し、福祉改革以降、近年の実態については、韓国の政策当事者らによる、実践記録・評価と政策動向に関する資料（金정원 [2012]；韓国地域自活センター協会 [2016]；自活政策研究所 [2013]）のほか、筆者の現地ヒアリング調査での知見（金早雪 [2020]）にも依っている。

第1節 韓国・保健社会行政史における「自活」施策の系譜

1948年、大韓民国が誕生し、その制憲憲法は生存権規定として、「老齢、疾病その他勤労能力のない者は法律の定めるところにより国家の保護を受ける。」と規定していた。他方、勤労能力ある困窮者（零細民：定義は後述）

¹ 生活リスクに対する生活保障政策といった領域ないし発想にも関わりがありそうである。付言すると、拙著 [2016] のサブタイトルにあった「生活政策」は、韓国語版 [2017] では出版社編集長の助言に従って「福祉」と置き換えた。ともあれ、「自活」という政策用語の定義づけが必要という査読氏の指摘のおかげで、論点整理ができた。感謝したい。

の問題は、朝鮮戦争（1950～53年）によって、想定した以上に甚大かつ重要な国家事業となるが、1982年の生活保護法改正で「自活保護」規定が新設されるまで、法令根拠を有しないまま、行政措置として実施されてきた。その後、1997年の同法改正が新たな「自活保障」の起点となるが、その本格的な事業展開は、国民基礎生活保障法のほか、社会的企業育成法の制定（2007年）などによってである。

以下、こうした「自活」に関わる保健社会行政の業務規定、組織そして政策のあらましをたどっておく（表1、参照）。

まず、国民生活に関わる政府機構としては、1948年の独立時に社会部を設置し、翌49年に保健部を分離したのち、55年に両部を保健社会部として統合した。当時、労働を所管する独立部署はなく、労働行政は、社会部ないし保健社会部が所管した。1963年に、保健社会部外局として労働庁が設置されるが、労働部への昇格・独立は1981年である（2010年から雇用労働部）。

政府組織法上、保健社会行政の所管事業に現れる「自活」をたどると、独立当時、社会部の業務（労働・保健・厚生と婦女問題）に「自活」という語はまだなく、1963年になって、直前61年に新設された「国民住宅」に代わって「自活指導」と称して初めて登場する。その後、福祉改革過程の1998年に「自活支援」と改訂されて、現在に至っている。²

こうした所管業務の改訂を反映して、保健社会部内の組織名称も、1963年の「自活指導」（課、または1970～73年は担当官）とされていた。一時、「地域福祉」（課）とされた後、1981年に、後述する生活保護法の改正（「自活保護」の新設）に連動して、社会局・福祉課の業務として「セマウル労賃事業・自活指導・零細民救護」が明示された。1991年の機構改革を機に、「自活」から「自立支援」（一時期、福祉支援）が冠されるようになった。

² 韓国の保健社会部は、1963年から83年（外務部に移管）まで孤児などの海外「移民」業務も所管した。また1963年からの「家族計画」の実態は産児制限にあったが、94年に「社会福祉」におきかえられ、2000年代には少子化対策に方向転換している。なお、当初からの業務とされた「救護」が「生活保護」に改称されるのは、1998年である（ただし、部署名は1970年に救護課から保護課に改称されている）。

表 1 保健社会行政小史と自活関連事業

社 会 部	政府組織法における所管業務（注1）	政府部署（＊は部課）	自活関連政策
	1948 労働・保健・厚生と婦女問題	1948 厚生〔49年から社会〕・労働・住宅〔のうち国民住宅〕・婦女の4局	1951～62ごろ 難民定着事業
保 健 社 会 部	1955 救護・援護・婦女問題 1961 労働〔63年に労働庁へ〕・救護・国民住宅・移民・婦女問題 1963.8 救護・自活指導・移民〔83年に外務部へ〕・婦女・児童・家族計画	＊1963.12 社会局の国民住宅課を自活指導課に改編 ＊1970.1 社会局の救護課を保護課に改称 ＊1970.2 社会局：自活指導担当官、社会課、保護課 ＊1973.3 社会局の自活指導担当官を地域福祉課に改編 1981 社会局・福祉課：セマウル労働事業・自活指導・零細民救護 1983 福祉課を再活課に改称 1991 社会福祉審議官のもと自立支援課	1961.12 生活保護法制定 1962.7 零細民対策（4.73億ウォン） 1965～74 PL480号・自勤労働事業 1968.7 自活指導事業に関する臨時措置法制定 1975 セマウル労働事業 1977.12 医療保護法制定（2001年、医療給付法に全文改正） 1979.4 経済安定化総合政策（大統領令により教育扶助開始） 1982.7 零細民に対する総合対策 1982.12 生活保護法全文改正：「自活保護」新設
保 健 福 祉 部	1994.12 救護・自活指導・婦女・児童・社会保障 1998.2 生活保護・自立支援・女性福祉・児童・老人・障害人・社会保障～中略～（注2） 2010（現行）生活保護・自立支援・社会保障・児童（乳幼児保育を含む）・老人・障害者〔青少年と家族は女性家族部へ〕	1994.12 保健福祉部に改称 1995 自立支援課を福祉支援課に改称 2008～10 保健福祉家族部 2017 社会福祉政策室のもと、福祉政策官（自立支援課など）、福祉政策支援官（邑面洞福祉ハブ推進団、地域福祉課など）、社会サービス政策官	1996 自活事業を6カ所で試行 1997.12 生活保護法一部改正（自活後見機関・自活共同体〔のうち自活企業〕の新設） 1999.9 生活保護法廃止、国民基礎生活保障法を制定：「自活保障」に改称 2007.8 社会的企業育成法制定

注1）保健社会部・保健福祉部については、保健・医薬分野は省略。
 2）中略した期間に、女性福祉、家族などについて、現・女性家族部（2000年に女性部として誕生）への移行や戻りが見られ、2008～10年には一時、保健福祉家族部と称した。
 出所）政府組織法（各年）、保健福祉部『保健福祉白書』（各年版）などから作成。

1994年に保健社会部から保健福祉部へと改名され、以降、福祉業務は急速に拡充・分化している。

自活に関わる政策はどうか。

冒頭に紹介したように、憲法上も公的扶助の対象は、勤労能力のない者に限るとされていた。独立以前の朝鮮救護令（1944年）も同様の発想に立脚しており、これがアメリカ軍政法令によって継承され、さらに朴正熙政権のもとで1961年に制定された「生活保護法」でもほぼ踏襲して、対象を勤労能力がなく扶養者のいない65歳以上、18歳未満、障害者そして妊産婦などとしていた。

他方、「難民定着事業」（1951年頃～62年頃）や「自助勤労事業」（1965年頃～74年頃）は、いずれも生活保護の対象にならない困窮者を対象に、それぞれ国連（UNKRA）とアメリカ PL480号の援助物資による、住宅建設や農地造成・開発等を主としていたが、その主管は保健社会部であった。〈生活〉問題だったからであろう。またこれら施策の特徴として、韓国側にその根拠法令は制定されていなかった。援助の出し手である国連やアメリカがそれぞれの事業の内容や規模について主導権を持ち、韓国・保健社会部はその実施記録を報告する義務を負っていたものと推察される。なお後年、PL480号援助物資の流用がアメリカ議会で問題になったため、1968年に「自活指導事業に関する臨時措置法」（以下「自活指導法」）が制定され、「勤労救護」を「勤労能力ある零細民に就労を通じて行う救護」という定義を示したが、すでにアメリカから援助打ち切りの通告がなされていたため、この法律は実効性のないので、施行令も制定されていない。³

他方、1982年の生活保護法の「自活保護」につながる新たな低所得者支援

³ 当時の担当課長へのヒアリング調査をした研究によると、そうした事情もあって、施行令もつくらなかったという（出典等は、金早雪 [2016: 631、注49]）。なお1968年の同法はなぜ従来から使われてきた「自助勤労事業」ではなく、「自活指導事業」としたのかは、不詳のままである。また1975年以降、援助原資の枯渇とともに、事業は一時期、セマウル労賃事業に引き継がれるが（後、労働部に移管）、この法律の存在意義は失した。

政策が、1970年代後半に導入された。1つは、医療保護法の制定（1977年）と、もう1つは第2次石油危機に対応する「経済安定化総合政策」（1979年）による教育保護（義務教育費の減免）である。医療については、生活保護法において当初から保護種類として「1. 生計、2. 医療、3. 出産、4. 葬祭」と明示されていたので、医療のみが別法に依拠して行うこととなった。後者・教育保護の根拠は、文教部（当時）が所管する「生活保護対象者中学校課程授業料支援規程」（大統領令）によるところとなった。

1982年の生活保護法改正によって、自活指導法は廃止され、他方、給付内容に「自活保護」と「教育保護」が新設された。

この政策転換は、同年8月、「均衡」（格差是正）を国政の重要課題と据えた全斗煥政権が出した「零細民に対する総合対策」に沿ったものである。これらは、政府シンクタンク・韓国開発研究院に託された社会保障政策の現状と課題に関する調査研究（朴ほか [1981]・徐ほか [1981]）をもとに、基本認識として、国全体として絶対貧困はほぼ解消され、今や問題は都市の相対貧困にあるとするものである。上記「総合対策」が示した政策は、子女の教育費支援、生業資金融資、職業訓練・就業支援、地方移住奨励、そして公共事業への優先就労などである。

その実績は次節に譲り、ここでは表2をもとに、自活指導事業—自活保護—自活給付の系譜のなかの変化を明らかにしておこう。

1982年改正・生活保護法では、上述したように教育と自活が保護種類に新設されたが、後者の内容は、「1. 金銭の支給又は貸与、2. 自活に必要な技能習得の支援、3. 就業斡旋」とされ、自活指導法にいう「勤労救護」に相当する事業はなく、セマウル労賃事業や失業対策事業は労働部に移管され、保健社会部の公共就労事業は失業者・災害被災者などへの応急的なものに限定された。あとで見ると、実際、保健社会部が30年にわたって担当してきた勤労（就労）による救護（保護）事業は、ここに事実上、終焉した。

1997年の生活保護法改正において、新たな自活事業として「4. 自活に必

表2 生活保護法・国民基礎生活保障法の自活関連規定の変遷

	生活指導事業に関する臨時措置法 (1968年7月制定、1982年12月廃止)	生活保護法 (1961年制定)	国民基礎生活保障法 (1999年制定)	2019年現行
定義／保護・保障・保障給付	第1条 (目的) 勤労能力ある零細民に勤労救護をすると同時に、救護用糧穀の適正な管理をすること、で、自活を助成し地域社会開発に寄与すること	保護の種類 1. 生計保護 2. 医療保護 3. 自活保護 4. 教育保護 5. 出産保護 6. 葬祭保護	1982年12月改正 同左	2006年12月改正 同左
自活保護・自活給付の内容	第2条 (定義) ①「勤労救護」とは零細民に就労を通じて行う救護をいう。 ②「自活指導事業」とは勤労救護を実施するための事業で、大統領令に定める事業をいう。	第11条 (自活保護) 1. 2. : 従前通り 3. 就業斡旋等の情報の提供 4. 自活に必要な施設及び装備の貸与 5. その他大統領令が定める自活助成のための各種支援	第15条 (自活給付) 1. ~ 3. : 従前通り 4. 公共勤労等、自活のための勤労機会の提供 5. : 従前の 4. に同じ 6. その他大統領令が定める自活助成のための各種支援	第15条 (自活給付) 1. ~ 5. は従前通り 以下番号の整理 : ・ 5 の 2 を 6. に ・ 5 の 3. を 7. に ・ 6. を 8. に
実施機関	保健社会部長官が主管し地方自治体が施行。施行計画は保健社会部長官が関係部・処の長と協議しなければならない。	新設 : 第11条の2 自活後見機関 新設 : 第11条の3 自活共同体	第16条 自活後見機関 第17条 自活機関協議体 (自治体に任意設置) 第18条 自活共同体	新設 (中央自活センター) を自活福祉開発院に改組 : 第15条の3 ~ 9 第15条の3 (広域自活センター : 2012年新設) を第15条の10に繰り下げ
その他	—	—	新設 : 第18条の2 受給者の雇用促進 新設 : 第18条の3 自活基金の積み立て	第18条の2 : 従前通り 第18条の3 : 従前通り

出所) 韓国「国会法律情報システム」サイトより作成 (最終アクセス : 2019年7月27日)。より詳しくは、金早雪 [2005 : 88-92]。

<http://hkms.assembly.go.kr/law/laws/NormalInqyMain1010.do?mappingId=%2Flaws/NormalInqyMain1010.do&genActiontypeCd=2&ACT1010>

要な施設及び装備の貸与」が新設され、自活事業を行う組織・場として「自活後見機関」「自活共同体」が登場した。言うまでもなく、現在の自活企業の直接の淵源である。

生活保護法が1999年に国民基礎生活保障法へと刷新されたさいに、自活事業として、「公共勤労等、自活のための勤労機会の提供」が新設され、公的扶助としての勤労が再現することとなった。ただしかつての勤労救護が、短期的な公共事業への就労を中心としたのに対して、基礎生活保障体系においては、民間の「自活後見機関／自活共同体」によるケースワークや協働事業を中心とする実施体系を取り入れた点に大きな特徴がある。さらに2006年の同法改正で、「受給者の雇用促進」（第18条の2）を政策課題に加え、事業種別にも「5の2. 創業教育、技能訓練及び技術・経営指導等、創業支援」及び「5の3. 自活に必要な資産形成支援」と、創業や貯蓄の奨励が明記された。これらを根拠規定として、以来、自活事業における金融・経営支援や貯蓄奨励が活発化している。当初の「自活後見機関／自活共同体」は、その後、2006年に「中央自活センター／地域自活センター等／自活機関協議体」という名称と構成に代わったが、基礎自治体に民間委託のセンターをおく基本構造は踏襲されている（現行249カ所）。

2007～08年には、国民基礎生活保障法とは別に「自活給付法」案の制定が推進されていたが果たされず、他方、2007年8月に「社会的企業育成法」が制定され、第3節で後述するように公的扶助の自活事業と連携する新たな職場開発とその支援が始まった。

このように、1963年以来、「自活」は保健社会行政において常に大きな課題の1つであったが、1982年の零細民対策に沿った生活保護法改正によって、従来の「零細民」勤労救護は事実上、終焉し、新たな都市貧困に対応する「自活保護」の模索が始まった。1997～99年の福祉改革過程において、「自活保障／支援」が再び登場するが、その事業は、民間の地域自活支援組織を媒介する、ケースワークと協働事業にシフトした。かつて「零細民」「勤労救護」は、生活保護に隣接しつつ、その外部で事業展開されてきた。

現行の自活支援事業もまた、公的扶助が謳う最低生活保障の対象にならないボーダー層に始まるが、次第に事業が多角化していくとともに、最低生活保障の対象選定基準のあり方にも一石を投じていくことになる。

第2節 福祉改革以前の「自活事業」

1. 「臨時救護」（1950年代）から「勤労救護」（1960～70年代）へ

韓国では1981年に『保健社会白書』の定期刊行が始まるまで、福祉（救護）政策に関する実態の記録は、保健社会部の単発白書（1954年、1958年、1971年）以外には、『保健社会統計年報』（1954年創刊、以下『年報』）が存在するのみである。しかもこの年報も、刊行中断（1975年）のほか、そもそも制度説明や用語の定義が不十分なうえ、突如、前年版と異なるデータ（用語・定義）が掲載されるなど、行政実態の把握上、多くの問題をはらんでいる。そうした限界はあるものの、1950～80年代初頭までの、生活保護対象外の低所得者＝「零細民」の策定と補足の輪郭を捉えることはできる。

表3に示したように、生活保護法制定以前の（朝鮮救護令を軍政法令で継承していた）1950年代、「救護行政」の対象者は、「施設保護」「居宅保護」とそれ以外を「臨時救護」（又は応急的救護）と分類されていた。

表3 1950年代の救護行政実績の概要

	施設救護	居宅救護	臨時救護
支給要件	身寄りがいない、児童・高齢者・障がい者など労働能力がない者（狭義の「救護」対象者）	労働能力があるが、戦災・天災その他の理由で生活が困窮し食糧支援が必要なる者	
	施設収容者	住む家がある者	
支給方式	施設経由	末端行政機関から個人（世帯）ベースで支給	難民定着事業、罹災民救護、臨時的配布など複数の方法によったと推測される
支給内容	白米と精麦で1人1日2～3合と推測される	小麦粉（支給基準は1人1日200g程度と推測される）	小麦粉（支給基準は1人1日200g程度と推測される）

出所）金早雪 [2016：526、表Ⅱ－4]。

1961年の生活保護法の制定を受けて、「生活保護受給者」とそれ以外の区

分が始まり、後者は「零細民」と称されるようになった。『年報』で確認すると（表4）、1965年版では、「保護中の者」のなかに「零細勤労救護者」という項目があるが、これらに併記して「要保護対象者」（災害民以外）として、都市失業者（免税者）、絶糧農家（〔耕作面積〕3反歩以下）、農村失業者（免税者）をあげている。1966年版からは、これらを「零細民」としてくくっている。生活保護法改正直前の1980年版と1981年版になると、おそらく「自活保護」規定を加えたことから、1971年にまでさかのぼって、従来とは異なり、零細民を居宅保護対象に加えたデータが掲載されている。生活保護法改正後の1982年版以降は、「居宅保護」「零細民／自活保護」「施設保護」という枠組みに収まりをえている。

こうした零細民への勤労救護の最大事業は、保健社会部所管の「自助勤労事業」である。1966～73年の実態（表5）をみると、年間50万～60万世帯、延べ2000万から3000万人以上が従事し、1人（1世帯）当たりの就労日数は年間40日～50日程度にとどまるとはいえ、毎年、援助糧穀10万トンを原資として5000カ所で展開されていた相当大がかりの事業であったことは間違いない。1974年以降、援助の打ち切りによって、セマウル労賃事業として継承され、1982年以降も公共就労事業がなされるが応急的で小規模なものにとどまった。

表4 居宅保護と零細民／自活保護

(1) 1965年版：1965年「居宅救護対象者」

1965	保護中の者			要保護対象者				
	計	生活保護者	零細勤労救護者	計 〔災害民以外〕	都市失業者 （免税者）	絶糧農家 （3反歩以下）	農村失業者 （免税者）	災害民
	2,251,586	287,640	1,963,946	3,563,179 〔3,400,740〕	1,164,806	1,235,456	1,000,478	162,439

(2) 1966～74年版：1965～74年「居宅救護（保護）者」と「零細民」

	A + B	生活保護者 (A)	零細民				
			計 (B)	都市失業者 （免税者）	3反歩未満 絶糧農漁民	非農零細民	災害民
1965	3,850,819	287,640	3,563,179	1,164,806	1,235,456	1,000,478	162,439

韓国の勤労貧困対策としての雇用・福祉連携施策

1970	2,422,748	306,250	2,116,498	346,486	911,085	674,419	184,508
1974	1,827,389	307,859	1,519,530	346,912	676,786	459,253	36,579

(3) 1980・1981年版：1971～80年

	居宅保護			施設保護 (D)	C + D
	小計(C)	生活無能力者	零細民		
1971	1,240,859	283,000	957,859	67,501	1,308,360
1974	989,015	283,000	706,015	55,491	1,044,506
1975	1,233,872	330,000	903,872	55,838	1,289,710
1980	1,782,056	282,000	1,500,056	92,401	1,874,457

(4) 1982年版以降：1975～84年

	E + F	居宅保護 (E)	零細民／自活保護 (F) (注)	施設保護 (G)	E + F + G
1975	1,279,222	375,350	903,872	n . a .	n . a .
1980	1,829,056	282,000	1,500,056	47,000	1,876,056
1984	2,555,659	282,000	2,214,101	59,558	2,615,217

注) 1982・1983年版では「零細民」1984年版以降は「自活保護」。

資料) 保健社会部『保健社会統計年報』各年版。

表5 「自助勤労事業」の実績（1966～73年）

	事業場 (箇所)	対象世帯 (世帯) [a]	年間就労延べ 人員 (千人) [b]	1世帯当たり平均 就労推定日数 (日) [b / a]	糧穀支給量 (ト)
1966	20,550	619,937	27,140	43.8	108,915
1967	6,366	816,601	30,649	37.5	110,364
1968	5,498	695,702	34,722	49.9	127,293
1969	5,144	562,227	30,920	55.0	117,562
1970	5,479	477,745	20,192	42.3	72,500
1971	5,968	553,955	11,543	20.8	29,779
1972	3,840	341,552	8,740	25.6	19,985
1973	1,151	81,002	1,630	20.1	—

出所) 金早雪 [2016: 104]。元資料は、保健社会部『保健社会統計年報』1973年版。1世帯当たり平均就労推定日数 (日) は、筆者が推計した。なお、「自助勤労事業」は1世帯1人の就労が原則である。

2. 1982年改正・生活保護法による「自活保護」(1982～99年)

1982年に改正された生活保護法に依拠した自活保護政策は、直前に発表された「零細民に対する総合対策」をそのまま実行するものであった。その概要は(表6)、①子女教育費支援、②生業資金融資、③職業訓練・就労支援、④大都市から地方への移住奨励、⑤就労事業、であった。③は労働部に移管され、④は1988年で打ち切られたため、教育支援以外では、結局、生業資金融資と公共就労のみにとどまった。

「均衡」是正の掛け声だけが先行するなかで、都市スラム地区などで、キリスト教会組織による地域支援(セツルメント)活動が活発化していた。1996年に自活支援モデル事業が6カ所で始まるが、うち3カ所は、聖公会を母体としていた。そのうちのソウル冠岳センターは、1人の牧師が個人として建設労働の「ドゥレ」(結)を始めたことに由来して、「ナムヌ(分かち合い)の家」という生産協同組合へと発展した。これが、地域自活センターの始まりである。

表6 1982年改正・生活保護法による低所得層への自立支援政策

		1985	1990	備考
①生活保護対象者子女教育費支援(1979年開始)	支援人員(人) 事業費(百万ウォン)	239,161 34,754	357,509 98,774	1979年開始
②低所得層：生業資金融資	世帯数(世帯) 事業費(百万ウォン)	3,124 4,371	6,847 19,822	
③低所得層：職業訓練・就労支援	修了者数(人) 就業者数(人)	3,666 3,828	15,813 11,389	1983年に労働部に移管
④大都市低所得層：地方移住事業	移住世帯数(世帯)	1,599	(打ち切り)	1982～88年まで累計7,286世帯
⑤低所得層：就労事業	就労延べ人員(人) 事業費(百万ウォン)	4,760 31,858	1,793 17,727	

出所) 金早雪 [2016: 324、表4-8]。元資料は、保健社会部『保健社会白書』各年版。

第3節 生産的福祉改革（1999年）と勤労貧困対策

1. 国民基礎生活保障法（1999年）の自活事業―「次上位階層」「条件付き受給」―

金泳三政権末期に市民団体「参与連帯」の国会請願を機になされた1997年改正・生活保護法は、自活保護規定を広げたほか、「最低生計費」を明記するなど、それなりに大きな改革であった。しかし改革を先導した市民団体は、IMF危機による大量失業問題を目の当たりにして⁴、年齢の制限を撤廃すること、最低生計費を保障基準であり対象者の選定基準とすることを改革争点に据えて、活発なキャンペーンと国会請願や政党への呼びかけを行った。金大中大統領の「生産的福祉」宣言（1999年8月）が、改革への決断を示し、同年9月に国民基礎生活保障法（以下、「基礎法」）が制定された。

自活支援に関する変更点は、①給付規定に「公共勤労等、自活のための勤労機会の提供」を追加したこと、②「自活共同体」を事業主体としたこと、③最低生計費以下の勤労能力者を「条件付き受給」（例外あり）として自活事業参加を義務化したこと、④所得が最低生計費の120%までを「次上位」層と定義し自活事業への任意参加を可能とした（実質、奨励した）。

施行直後から直面した課題は、勤労能力の判定（特に条件付き受給者など）のほか、自活事業などによる就労所得を得ると受給から漏れる場合には自活事業や就労を忌避する傾向が強い、などである。あるいは扶養義務範囲など、保革の対立争点もはらんでいただけに、自活給付の脱受給成果への疑問や批判は常に提起されてきた。それに対して、費用・便益試算から、当事者も社会全体としても、事業成果はプラスになるという試算もある（表7）。

こうした賛否両論が渦巻くなかで、現代韓国の地域福祉・雇用ニーズに応

⁴ 韓国では雇用保険の施行が1995年5月で（制定は前年12月）、1997年11月に発生したIMF通貨危機に伴う150万人もの大量失業を救済しうところではなかった。そのため、金大中政権（1998～2003年）は雇用保険の強制加入対象企業の基準（常時従業員数）を前倒しに急速に拡充したほか、失業対策として政府部門でも非正規（臨時）雇用を急増させた。

じつつ、自活事業は着実に定着し、多様な手法を取り入れて進化してきた。表8の略史から、特筆すべき点をあげると、創業支援事業の開始（2005年）、成果管理型事業／希望リボーン（2009年：リボーンはre-bornと飾りなどのリボンとをかけた用語）、資産形成支援事業（2010年）などで、これらはその後、形態を変えて継続されている。現行の「希望育成通帳」事業は（表9）、勤労所得税額控除（EITC）の一種で、勤労所得を得て貯蓄すれば、その3.6倍から6倍の報償金が追加貯蓄として受け取れるというものである。

自活事業の参加者は（表10）、当初は5万人弱であったが、2010年に7万人をこえ、現在、14万人超で、その内訳は市場参入度の高い「希望育成通帳Ⅱ」が6万人、雇用労働部事業が2.5万人と、過半は市場参入がさほど困難でない階層を取り込んでいるとみられる。2015年の基礎法改正による分立受給を背景に、この傾向は続くものと関係者は見ている。⁵

2012年以降、自活事業の成功率・脱受給率が向上傾向を見せているが（図2）、一時的な現象か、長期に定着するかは今後も注目されよう。

表7 自活事業の1人当たりの費用・便益

単位：年間、千ウォン

	細部項目	参加者（受給者） の立場	非参加者（非受給者） の立場	社会全体
費用	A 自活事業・人件費	6,401	6,401	0
	B 自活事業・事業費	—	2,878	2,878
	C 自活事業・行政費用	—	1,155	1,155
	D 過去所得の喪失分	1,911	—	1,911
便益	E 売上額	—	6,111	6,111
	F 基礎給付の減少分	3,568	3,568	0
純便益 下段（ ）内は全体額		A - (D - F) 921 (43,192,513)	(E + F) - (A + B + C) △755 (△35,386,172)	E - (B + C + D) 167 (7,806,341)

出所）保健福祉部・韓国保健社会研究院 [2010：277-8]。原出典は、이상은 외 『사회서비스 효과성 분석 및 성과제고 방안』（社会サービス効果性分析及成果向上方案）崇実大学校・保健福祉部、2010年。

⁵ 2018年9月21日、韓国地域自活センター協会及び中央自活センターへのヒアリング調査による。

表8 自活事業の歩み

事業	年	組織・支援体制
自活モデル事業5カ所指定	1996	
国民基礎生活保障法施行（自活事業法定化）	2000	
広域自活センターモデル事業（3カ所）	2004	
自活企業創業支援事業実施	2005	
	2008	中央自活センター設立（2006.12法改正）
成果管理型事業（希望リボン）実施	2009	広域自活センター拡大（7カ所）
資産形成支援事業（希望育成通帳Ⅰ）開始	2010	地域自活センター5カ所追加（247カ所）
優秀自活生産品ブランド開発		
全国自活企業第1号設立	2011	自活事例調整会議モデル事業実施（48自治体）
	2012	自活管理事業（60カ所）実施、稼働能力判定業務の専門機関（国民年金公団）への委託
ネイル（明日／わたしの仕事）育成通帳導入	2013	
希望育成通帳Ⅱ（次上位階層拡大）導入、希望	2014	広域自活センター拡大（10カ所）
リーボン事業拡大		
希望リボン事業を雇用労働部に移管、金融脆弱	2015	広域自活センター拡大（14カ所）
階層自立支援（ドリームセット）モデル事業（7		
カ所）	2016	韓国自活研修院開院
自活インキュベイト事業（27カ所）		
自活奨励金事業終了、条件付き受給者を勤労能力	2017	自活情報システムオープン、地域自活センター拡大（251カ所）、自活事例管理センター拡大（77カ
者全体に拡大（条件猶予試行）		所）
時間制自活勤労・予備自活企業を導入	2018	
自活企業活性化府案発表、青年自立挑戦自活		
事業団事業実施		
自活奨励金事業（自活勤労所得控除）再導入	2019	7月 中央自活センターに代わる自活福祉開発院発足（2019.1法改正）

出所）中央自活センター [2017mimeo] 及び韓国自活福祉開発院ホームページ <https://www.kdisssw.or.kr/menu.es?mid=a10601010000>（2019年5月15日最終アクセス）より作成。

表9 希望育成通帳Ⅰ：新規加入者支援内容（2017年度、中位所得基準）

①平均 支援額	3人世帯 （月所得130万ウォン以下）	本人貯蓄10＋勤労所得奨励金36＝月46万ウォン ⇒3年間約1,700万ウォン
	4人世帯 （月所得160万ウォン以下）	本人貯蓄10＋勤労所得奨励金46＝月56万ウォン ⇒3年間約2,000万ウォン
②最大 支援額	3人世帯	本人貯蓄10＋勤労所得奨励金50＝月60万ウォン ⇒3年間約2,200万ウォン
	4人世帯	本人貯蓄10＋勤労所得奨励金61＝月71万ウォン ⇒3年間約2,600万ウォン

注）「希望育成事業」は、勤労所得税額控除（ETIC）の韓国版で、世帯と所得水準に応じて、就労所得から一定額を本人が貯蓄すると一定期間、その3.6倍から6.1倍の「勤労所得奨励金」が給付される。

出所）保健福祉部『保健福祉白書』2018年版、p.105。

表10 自活事業別、参加者（2002年～2017年）

(1) 2002年～2015年（単位：千人）

		計	保健福祉部				労働部／ 雇用労働 部
			小計	自活勤務 注1)	自活共同体 ／自活企業	その他 注2)	
2002	計	47	45	29	1	5	2
	条件付き	29	27	21	0.5	5	2
	次上位階層等 注3)	18	18	18	0.5	—	—
2006		59	57	49	3	3	2
2010 注4)		77	75	59	9	5	
2015.12 注5)	計	140.7	108.6	40.7	7.5	60.4 うち：生業資金 0.3 希望育成通帳Ⅰ 34.7 希望育成通帳Ⅱ 25.3	32.2
	条件付き	52.9	25.6	24.2	1.4	—	27.2
	次上位階層	41.3	39.6	9.0	5.2	25.4	1.7
	その他 注5)	46.5	43.2	7.5	0.9	35.1	3.3

(2) 2017年現在

		自活事業 (計)	保健福祉部					就業支援 (雇用労働 部) 就業成 功パッケー ジ
			小計	自活勤務	自活企業	希望育成 通帳Ⅰ	希望育成 通帳Ⅱ	
総計：A + B (実人員：人)		140,202 (100.0%)	114,290 (81.5)	37,869 (27.0)	3,494 (2.5)	11,708 (8.3)	61,220 (43.7)	25,912 (18.5)
基礎受給者	計(A)	69,820	44,256	30,591	1,957	11,708	—	25,564
	生計							
	条件付き	43,841	21,207	20,511	696	—	—	22,634
	一般	2,875	1,973	1,886	87	—	—	902
	医療・住居・教育	6,456	4,581	4,007	574	—	—	1,875
	自活給付特例者 注6)	4,846	4,718	4,121	597	—	—	128
	施設受給者	94	69	66	3	—	—	25
就・創業受給者		11,708	11,708	—	—	11,708	—	—
次上位者(B)		70,382	70,034	7,278	1,536	—	61,220	348

注1) 「自活勤務」は、当初、「アップグレード型」（市場侵入型＋社会的職場型＋インターン型）と「勤労維持型」に分類されていた。

2) 「その他」は、当初、「地域奉仕再活プログラム」、その後「社会適合プログラム」と称されたほか、2009年から、現行「希望育成通帳」の前身「希望リボーン」（2010年4千人）が加わった。

3) 「次上位階層」のほか、一般受給者も任意に参加することができる。

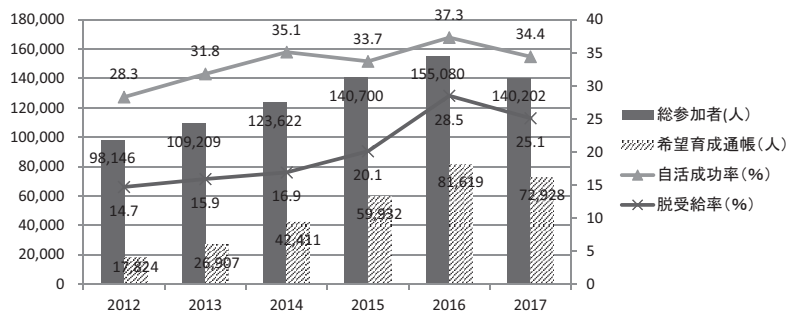
4) 2010年度の「その他」の過半は、「就・創業受給者」（348千人）が占める。

5) 2015年6月から、国民基礎生活保障制度の分立受給が開始された。

6) 「自活給付特例者」は、自活事業への参加によって、所得が受給基準を超える者。2002年は「次上位階層等」、2015年は「その他」に含まれている。

出所) 保健福祉部『保健福祉白書』各年版より作成。

図2 自活事業の参加者と自活成功率・脱受給率



出所) 保健福祉部・韓国保健社会研究院 [2010: 108]。

2. 社会的経済戦略としての社会的企業育成法（2007年）とオーダーメイド型「雇用福祉プラス」

2000年10月に国民基礎生活保障制度が施行されると、最低生計保障政策が必要かつ十分に機能しているか、政府だけでなく民間の関係組織や研究者らによって多様な観点から活発に点検・評価がなされ（保健福祉部・韓国保健社会研究院 [2010]、キム・ジョンウォン編 [2012]）、市民運動に親和的な盧武鉉政権時代（2003～08年）に、深刻化する雇用不安を背景に、基礎生活保障法の部分改正や緊急福祉支援法（2005年制定）による福祉拡充のほか、社会的企業育成法の制定（2007年）などがなされてきた。重要な点は、その後の保守派の李明博政権（2008～13年）と朴槿恵政権（2013～17年3月：弾劾により罷免）のもとでも、福祉政策の大きな後退はみられなかった。実際、老齡基礎年金のデモグラント（一種のベーシック・インカム）に近づく改革（2014年）のほか、とりわけ朴槿恵氏は議員または大統領として社会保障基本法の改正（2012年）や国民基礎生活保障法の大改正（2015年）を主導した。後者では、「マッチュム型」（オーダーメイド型）をキャッチフレーズとして、硬直的な「最低生計費」基準を4種（生計、住居、医療、教育）の給付別に中位所得を基準に弾力化する抜本改正がなされた。生活支援が国政の中心課題として定着したものと考えられる。それだけ、雇用不安と勤労貧困

問題が深刻だからであろう。

実際、すでに前節でみてきた保健福祉部・基礎生活保障としての自活支援政策に関連して、地域福祉の利用者目線にたった行政サービスの改革のほか、社会的企業育成法に代表される「社会的経済」志向の各種施策も非常に活発に展開されている。本稿の最後に、その概要と特徴を見ておく。

まず社会的企業支援と社会的経済政策について。社会的企業は、日本でもすでに定着した用語であるが、韓国ではその支援法（2007年制定）第2条1.において、次のように定義されている。

“社会的企業”とは、脆弱階層に社会サービスまたは職を提供したり、地域社会に貢献することで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つつ、財貨及びサービスの生産・販売等、営業活動を行う企業で第7条による認証を受けた者をいう。

第7条の認証は、雇用労働部（長官）によってなされ、これを受けることで各種の補助・支援が得られる。脆弱階層とは、同条2.に以下のように規定されている。

“脆弱階層”とは、自身に必要な社会サービスを市場価格で購買するに困難があるか、労働市場の通常条件での就業が特に困難な階層をいい、その具体的な基準は大統領令で定める。

「必要な社会サービスを市場価格で購買するに困難がある」とは、いうまでもなく低所得であることを意味するが、これに加えて、「労働市場の通常条件での就業が特に困難な階層」という就労弱者を法的な支援の対象としたことに大きな意味がある。

では、大統領令（施行令）において、どのように規定されているのか。表11が、当初規定と現行である。当初の規定では、1. 月平均所得の100分の60以下の低所得者、2. 高齢者雇用促進法の対象者、3. 障害者雇用促進法の対象者、4. 性暴力の被害者、5. 長期失業者等、の5項目であった。

2010年の改正で、「青年雇用促進特別法」（2004年）・「経歴断絶女性等の経済活動促進法」（2008年）・「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」

(1997年)⁶・「家庭暴力防止及び被害者保護等に関する法律」(1997年)・「一人父母家族支援法」(2008年)⁷に関する支援対象者や、「在韓外国人処遇基本法」(2007年)による結婚移民者⁸、そして更生保護対象者や犯罪被害者などが加わった。従来の低所得や、高齢者・障害者のほかに、こうしたさまざまな理由による経済的弱者が、それぞれの支援法令を持つことにも驚かされる。韓国の人々が勝ち取った民主化とは、単に政治・選挙制度の改革ではなく、福祉と人権の復権に他ならない。

社会的企業への支援は、政府出資の社会的企業振興院が、情報伝達のほか、政策の点検・評価をもとに政策改善を検討するなど、ここでも政策フィードバックのルートが確保されている。また、民間では、韓国社会的企業中央協議会(社団法人)が結成されていて、社会的企業支援それ自体、自分たちが「下からの力」で法制化させた自負を持つという⁹。

国民基礎生活保障法による自活企業も一種の社会的企業に相当するが、このほかに、行政自治部主管の「マウル(町村)企業／地域共同体職場」、保健社会部主管の「(地域自律性)地域社会サービス投資事業」(表12)、さらに「社会的協同組合」などの類似の組織体がある。重複する感は否めないが、利用者がより適切あるいはアクセスしやすい支援を複数から選択できるのは、決して悪いことではないであろう。就労に困難を持つ経済的・社会的弱者こそ、営利でもなく施しでもなく、持てる個性を否定されずに働ける場所を確保することが、社会参加であり社会貢献でもある。従来、福祉は金銭的な不足の補充に焦点が当てられてきたが、韓国の社会的経済志向は、福祉の意味を広げる問いかけをしている。

⁶ 直前は「帰順北韓同胞保護法」(1993年)で、淵源は「越南帰順勇士特別報償法」(1979年)である。

⁷ 直前は「母父子福祉法」(2003年)で、淵源は「母子福祉法」(1989年)である。

⁸ 結婚移民者に関しては、別途、「多文化家族支援法」(2008年)も制定されていて、定期的な全国調査が義務づけられている。

⁹ 2014年8月、同協議会へのヒアリング調査による。この詳細は今後の研究課題としたい。

表11 「脆弱階層」の具体的な基準

2007年制定時	2010年改正
<ol style="list-style-type: none"> 1. 世帯の月平均所得が全国世帯の月平均所得の100分の60以下の者 2. 「高齢者雇用促進法」第2条第1号による高齢者 3. 「障害者雇用促進及び職業再活法」による障害者 4. 「性売買防止及び被害者保護等に関する法律」による性売買被害者 5. その他に長期失業者等、労働部長官が就業状況等を考慮して脆弱階層と認定した者 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ～4. : 従前通り（ただし法律名称に変更あり：2.3.） 5. 「青年雇用促進特別法」第2条第1号による青年のうち、または「経歴断絶女性等の経済活動促進法」第2条第1号による経歴断絶女性で「雇用促進法施行令」第26条第1項及び別表1による新規雇用促進奨励金の支給対象となる人 6. 「北韓離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」第2条第1号による北韓離脱住民 7. 「家庭暴力防止及び被害者保護等に関する法律」第2条第3号による被害者 8. 「一人父母家族支援法」第5条及び第5条の2による保護対象者 9. 「在韓外国人処遇基本法」第2条第3号による結婚移民者 10. 「保護観察等に関する法律」第3条第3号による更生保護対象者 11. 次の各号のいずれか1つに該当する人 <ol style="list-style-type: none"> ア. 「犯罪被害者保護法」第16条による救助被害者が障害を負った場合、その救助被害者及びその救助被害者と生計を共にする配偶者、直系血族及び兄弟姉妹 イ. 「犯罪被害者保護法」第16条による救助被害者が死亡した場合、その救助被害者及びその救助被害者と生計を共にする配偶者、直系血族及び兄弟姉妹 12. その他、1年以上長期失業者等、雇用労働部長官が就業状況等を考慮して「雇用政策基本法」第10条による雇用政策審議会の審議を経て脆弱階層と認定した人

出所) 社会的企業育成法施行令第2条2に定める大統領令（韓国・国会法律情報システム）より、拙訳。

表12 「社会的経済」包括補助対象事業の比較

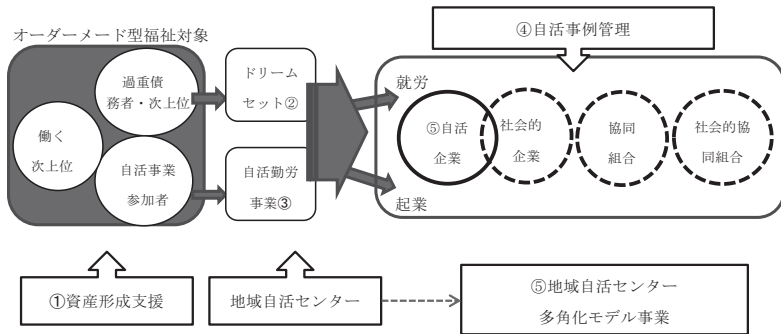
	社会的企業	マウル（町村）企業／ 地域共同体職場	自活事業	（地域自律性）地域社会サービス投資事業
所管部署	雇用労働部	行政自治部	保健福祉部	保健福祉部
根拠法令 （制定）	社会的企業育成法 （2007年1月）	都市財政活性化及び支援に関する特別法 （2013年6月）	国民基礎生活保障法 （1999年9月）	社会サービス利用及び利用券に関する法律 （2011年）及び社会福祉事業法
国庫補助率	80%	50%	ソウル50%、地方80% （傾斜補助率）	ソウル50%、地方70%、新活力地域80% （注1）
予算（2013年度）：内訳	1,362億ウォン： 国費1,090億、地方費272億	1,729億ウォン： 国費926億、地方費803億	5,631億ウォン： 国費4,719億、地方費912億	2,921億ウォン： 国費2,050億、地方費871億
事業目的	社会的に必要なが市場で十分に供給されない社会サービス分野の職の創出。脆弱階層に持続可能な職、低所得層に社会サービス提供	マウル（町村）住民が地域各種支援を活用し収益事業を通じて地域共同体を活性化し地域住民に所得・職を提供し、地域発展に寄与する町村単位の企業	脆弱階層の勤労力量の培養、職の提供を通じて脱貧困支援。自活事業を通じて勤労能力ある低所得層が自ら自活することができるよう自活能力培養、技能習得支援、勤労機会の提供	地域社会の創意あるアイデアで社会サービスを開発し低所得無職世帯女性等、就業脆弱階層に良き（decent）職を創出し、これを基盤に社会サービスの産業化を図る
社会的経済組織	社会的企業振興院 社会的企業支援センター（自治体）	都市財政支援センター、マウル企業中間支援組織、韓国マウル企業協会	中央自活センター（注2）／広域自活センター／地域自活センター／地域自活センター協会	韓国保健福祉情報開発院 市道別の地域社会サービス支援団
成果指標 （2015年度）	活動中の社会的企業数／支援終了社会的企業の生存率／社会的企業家育成チーム創業成功率	地域共同体の職数	自活成功率（脱受給、就業、創業）	社会サービス職数 利用者総合満足度
対象	供給者中心（企業）	供給者中心（職）	供給者中心（脱貧困）	需要者中心（利用者）

注1）「新活力地域」とは、2004年、行政自治部が、国家均衡発展委員会の大統領への報告書に基づいて、「産業衰退、人口減少などで疎外され落後した地域で、新たな活力を回復したところ」として指定した70市・郡。

2）「自活事業」に関わる「中央自活センター」に代わって、2019年7月に「自活福祉開発院」が発足した。

出所) 이재원 [2015：64]。

図3 地域自活事業



出所) 中央自活センター [2017mimemo : 8 - 9]。

最後に、韓国の福祉行政窓口でも、こうした福祉の進展が明らかにみとれる。

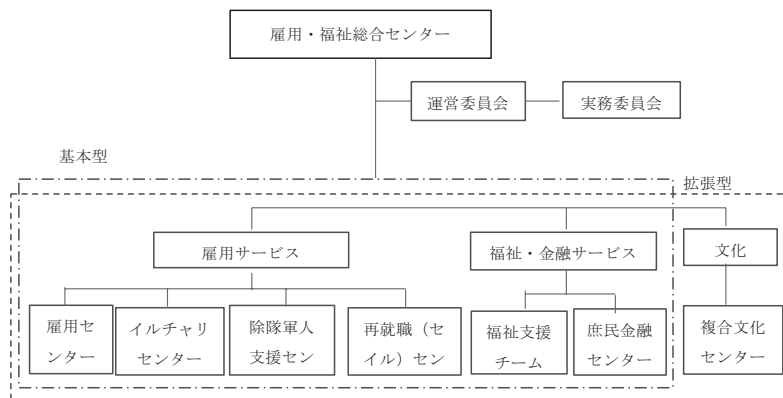
図3が示すように、地域自活センターの従来からの取り組みに加えて、上で見てきた自活企業、社会的企業などが「多角化モデル事業」の担い手として位置づけられている。改めて、現行の「地域自活事業」を整理すると、対象は、多重債務を持つあるいは働く「次上位階層」や「自活事業参加者」で、地域自活センターのもとで、それぞれの条件にあった支援事業ないし事業体に属し、自立に向けた支援について事例管理がなされる。個々人の特性ごとにきめ細やかな支援・情報伝達が必要とされるため、おのずと「マッチュム型」(オーダーメイド型)にならざるをえない。

行政窓口についても、「雇用福祉プラス」と称する複合型サービスが始まっている。図4に示したように、この特徴は、雇用労働部と保健社会部が協働していること、金融(多重債務など)相談を福祉に含めていること、そして文化面にも広がりを持つことである。

地域福祉の窓口でも、ワンストップ・サービスの拡充がなされているほか、訪問看護などのアウトリーチ型サービスの進展も急速に広がっている。

勤労貧困問題は、誰もが直面しうる生活リスクであるという共通認識と

図4 雇用福祉プラスセンター（マツチュム型就業支援サービス支援）



出所）雇用労働部・雇用福祉プラスホームページ

http://www.moel.go.kr/policyinfo/new/support/view_content01.jsp

もに、他方で、社会的・経済的な「脆弱階層」にはそれぞれに即応した支援が必要であるという認識もまた定着しつつある。韓国社会は、激的な経済的競争のアリーナであるとともに、こうした共生・福祉を志向するベクトルもまた合わせ持つに至っていると思われる。

結びに代えて——韓国型雇用福祉連携に何を学ぶか——

本稿では、1950～60年代の低開発時代の「零細民」対策から、自活保護を経て、国民基礎生活保障としての自活事業への系譜を描くとともに、現行の勤労貧困対策において、福祉政策上の柔軟化・多角化だけでなく、社会的企業育成法における「脆弱階層」規定では、経済的要因以外の社会的要因による就労困難（低所得となる可能性）を政策課題として捉えていることを示した。社会的企業の実態分析や、「雇用福祉プラス」の実例などの詳述は紙幅上、割愛せざるを得ず、別の機会を持ちたい。

最後に、〈政策課題として捉えられている〉とは、法令規定をもち、それを根拠に自治体ないし民間受託者なりのもとで、透明なルールに沿って履行され、その説明責任として実態が公文書として報告＝公開され、それをもと

に自由に議論され、制度の改善・改革がたゆまずなされるという状況でなければならぬ。ある集団に何らかの支援をするなら、その対象者は誰か、その基準は何か、目的や方法は何かが、明確にされていなければならない。翻って、日本の生活困窮者自立支援法や、ひきこもり支援、外国由来の家族・児童問題にはそれがない、あるいは不十分である。韓国の勤労貧困政策の拡充は、民主化から福祉・人権への国家パラダイム転換の結果であり、社会文脈が異なるため、その外形的な施策の移植は困難ないし無意味であろう。それでも、韓国の「脆弱階層」定義や、地域自活センター事業など、その政策手法に学び、日本らしいお家芸で取り込めること、少なくないはずである。日韓の福祉交流の深化を期待したい。

韓国語参考文献・資料（便宜上、可能な限り日本語表記に置き換えた）

- 김조설 (金早雪) 2017 『한국 복지정책 형성의 역사』 (韓国福祉政策形成の歴史)、인간과 복지
- 김·ジョンウォン (編) 2012 『현장에서 읽는 노동연계복지: 자활사업에서 사회적기업까지』 (現場で読む労働連携福祉: 自活事業から社会的企業まで) 아르케
- 노대명 (魯大明) 2006 「労働と貧困」 『韓国社会の新貧困』 한울아카데미
- 박·운철 (編) 2007 『低所得層 자활 공동체 사업의活性化法案』 ソウル市政開発研究院
- 박·종기 (編) 1981 『社会保障制度改善을 위한 研究報告書』 韓国開發研究院
- 保健福祉部・韓国保健社会研究院 (金尚均編纂委員長) 2010 『国民基礎生活保障制度10年史』
- 徐相穆 (編) 1981 『貧困의 実態와 零細民对策』 韓国開發研究院
- 이인재 (編) 2006 『자활정책론』 (自活政策論) 나눔의 집
- 주성주 2010 『사회적경제: 이론, 제도, 정책』 한양대학교출판부
- 中央自活センター 2017mimemo 「스스로 일어서는 힘 자활」 = 日本語版

- 「自ら立ち上がる力 自活」パンフレット（非売品）
이재원 2015「사회적경제 활성화를 위한 포괄보조」（社会的經濟活性化のための包括補助）、中央自活センター『자활와 복지』（自活と福祉）：51-71
최옥금 2009「일과 정만」（仕事と展望）、홍・이（2009：第5章；203-253）
韓国地域自活センター協会 2016（非売品）『자활지원의 개선 방안에 관한 연구2016』（自活支援政策の改善方案に関する研究2016）
韓国地域自活センター協会付設自活政策研究所 2013『自活政策年鑑2013』
홍경준・이태진 2009『기초생활보장제도 현장보고서』（國民基礎生活保障制度現場報告書）나남

日本語文献

- 岩間伸之 2017「生活困窮者は誰が支えるのか」（五石ほか編2017、第1章：19-37）
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
大友信勝（編著） 2013『韓国における新たな自立支援戦略』高菴出版
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」、宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』アジア經濟研究所
—— 2013「大韓民国：『マッチュム』型福祉と『社会的經濟』共同体の可能性」宇佐見耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑2013』旬報社：65-88
—— 2016『韓国・社会保障形成の政治經濟学』新幹社（韓国語版『韓国・福祉政策形成의 歴史』図書出版人間ト福祉、2017年：韓国學術院優秀圖書に選定）
—— 2020「（研究ノート）韓国の地域福祉に関するフィールド・メモ」『信州大学經法論集』第8号：29-57
權順浩 2016「韓国における中間的就労の動向—國民基礎生活保障法の施行以後を中心に—」『社会政策』8卷2号：102-113

五石敬路 2018「困窮者一人ひとりに真に寄り添う政策」『世界』2018年2月号：109-116

五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗（編）2017『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社

^{ホ・ヒョンスク}
許賢淑 2016「韓国の勤労貧困層（Working Poor）に対する勤労連携就業支援政策からの考察」『社会政策』8巻2号：94-101