

韓国の自活事業と女性の貧困

大友 芳 恵

はじめに

韓国の貧困問題は1997年末の韓国経済危機以降、それまで内在していた貧困問題に加え、大量失業と中間層の崩壊問題を顕在化させた（経済危機以前の貧困層は病人や障害者、高齢者が中心であった）。経済危機後は働いていながらも貧しい階層や、働きたいのに働けない階層の貧困問題が顕著となり、国民基礎生活保障法（1999年制定）によってこれらの貧困問題に対処する施策が取り組まれた。

これらの雇用の安全の構築という課題は日本も同様の課題を抱えている。わが国の（2012年9月時）生活保護受給者は211万人を超える状況にあり、現行の3.7兆円の生活保護費支出を抑制すべきとした検討がされる状況にある。本来、生活の困窮に関連する雇用の問題の核心を十分に議論し政策を講じるべきところであるが、むしろその再検討のエネルギーは、財政面からみる抑制であり、その抑制の延長線上に生活保護を受給する困窮者へのバッシングという形をみることができよう。

例えば、2012年のお笑いタレントの母の生活保護受給に対する扶養義務問題に端を発するバッシングなどにみられるように、近年の生活保護に対する社会の理解は、保護に依存することなく「自立」に向けた積極的な取り組みがなによりも必要というものである。また、自立困難な場合にあっては、扶養義務者の扶養の強化をはかるうとする主張などに代表されるといえよう。

社会援護局保護課による2012年6月の生活保護の動向に関する数値報告によれば、現状の生活困窮者である生活保護受給世帯は、高齢者世帯が4.4割程度、傷病障害者世帯が3割、母子世帯が0.7割、その他世帯が1.8割程度であり、高齢者、障害者、傷病者でおおよそ8割弱をしめる現状にある。しかしながら、生活保護はその目的が「最低生活の保障と同時に自立の助長」であることが法第1条であるからこそ、「自立」が問われるのである。「自立」を促すためには、就労することが重要な要素

となることは言うまでもないが、さまざまな困難を有する受給者世帯に対する自立支援は一樣ではない。それゆえに生活困窮層の多様性を踏まえた、多様な形の自立への支援をどのように描いていくべきであるかが問われよう。

この自立への支援がどのようになされているかを国際的にみると、公的扶助の政策動向はワークフェアが政策の基調であり、日本においても生活保護の自立支援プログラムが実施され、「福祉から就労へ」が追求されている。

そのようななか、大阪市に見られるような、「就労支援プログラム」を重視した「経済的自立」指向の自立支援や、他方、釧路市などにみられる「社会的自立（中間的就労）」のような、複合的な利用者サイドから見た柔軟な「個」を成長させる自立支援もみられる。

韓国では、ワークフェアに基づく労働部の「就労成功パッケージ」(経済的自立)だけでなく、保健福祉部において勤労意欲の低い受給者に「希望リボンプロジェクト」を実施し、「社会的自立」への取り組みを行っている。この韓国の取り組みは、福祉の支援と自立支援の具体策を模索しているわが国に示唆するものは大きいのではないだろうか。

そこで本論では、韓国版のワークフェアである「自活支援事業」の実践例を紹介しながら、同時に、自活事業に内在している女性の貧困の一端を明らかにすることで、少なくとも韓国と同様の課題を有する、わが国の自立支援プログラム、社会包摂事業の今後の課題の一視角を提示する。

研究方法

2012年¹5月14日～5月17日の間、韓国保健福祉部およびソウル市内の自活センター、釜山市内の自活支援センターにおいて具体的なセンター事業内容と受給者らの生活実態を調査した。

I 研究結果

(1) 韓国の国民基礎生活保障法

韓国の公的扶助政策である「国民基礎生活保障法」(以下、基礎法と略す)は2000年に制定された。この保障法は労働能力の有無にかかわらず最低生計費以下の人は受給対象者となる。特に、貧困層に対する所得保障を一つの社会権として成立した点は注目すべきであろう。これまで貧困層は国に対する所得保障請求権がなかったが、基礎法では、国民の請求権を法律に明文化している。また、基礎法では稼働能力のある貧困層に対する所得保障、特に、生計給付を保障するように規定されている点も特徴である。当然、稼働能力のある者に対する所得保障はたやすく社会的合意を得たわけではなく、むしろ、①稼働能力のある貧困層に対する所得保障が貧困層のモラルハザードを引き起こし、労働市場で働いている大勢の低賃金労働者と比較して逆差別になるおそれがある、②行政的、技術的な側面からもワーキングプアへの所得保障はまだまだ時期尚早という指摘があったⁱⁱ。それゆえ、基礎法ではワーキングプアの内、未就業者は、自活事業に参加することを条件にして所得保障するという条件付き規定がなされ、これが韓国ワークフェア制度の特徴として位置づけられている。

基礎法においては、稼働能力のない人は一般受給者になるが、稼働能力を有しているものなどは、自活事業に参加することを前提にした条件付き「現金給付」を受ける。多くは、保健福祉部や自治体が行う公共の自活事業に参加する(これは労働部の自活事業とは異なる)。韓国の自活支援制度は働くことができる層のみを対象にしたものであり、高齢者、身体障害者、精神障害者は「再括支援」として、区別している。

基礎法の受給対象者は、大別して条件付受給者と条件付外受給者の2つがある。

①条件付受給者：満18歳以上65歳未満の心身が健康な人が自活事業に参加することを条件に生計費を支援すること(日本でいうと、稼働能力のある人を対象に自立支援プログラム、あるいは職業訓練に参加することを条件に最低生活費を支給すること)。

②条件付き外受給者：家族成員の中で、介護や育児等の保護が必要な者がいる場合や、学生、入隊予定者、除隊者も例外としている。また、島嶼地域や障害者(5～6級)、予備校生、試験準備者等は条件付き猶予者として条件付きの対象から外している。

(2) 自活事業と自活センター

「自活」という言葉が韓国において法律用語として登場したのは1968年からであり、頭書は「自活保護」とし

ていたが、基礎法施行後は「自活事業」として、ワーキングプアの自立支援施策として位置づけられてきた。

1996年に「自活支援センター」がモデル運営され、「自活後見機関」に名称変更して、現在「地域自活センター」という名称で官中心の自活保護と民中心の生産共同体が融合した形の中で支援がなされている。しかし、68年のスタート時は就労支援のみならず、「自らの力で生きていけるような支援」を具現化するように、例えば、生活保護受給者に土地(田畑を土地管理の名分で)を配分し(無償賃貸)、農業を通して自立生活を営むように支援をしたり、就労事業に参加しても労働の代価が現金ではなく穀物が支給される程度の支援であり、当時は、稼働能力の有無は区分されていなかった。

稼働能力の有無による区分は生活保護制度改正がなされた1982年からであり、現在のようない民間団体を中心とした自活事業は1990年代の前半からの取り組みである。都市再開発地域の教会等が中心となり、当時、再開発のため、住居が不安の状態におかれた貧困地域の住民と教会の牧師が共に取り組んだ「生産共同体運動」は貧民地域運動の延長線で行われた。それはまさに自活事業は単なる貧困を克服するための福祉事業としてではなく、住民の意識化と組織化を図る啓発運動ともいえるものであった。

その後、1996年から1999年までの4年間のモデル事業では、自活事業は資産調査なしで貧困層密集地域の住民を対象にして雇用と訓練機会を提供する活動を展開してきた。この時期の韓国は、まさに金融危機の真っただ中にあったが、従来の貧困層に加えたあらたな貧困層(働いていながらも貧しい)を生み出す社会状況の中にあっ

(3) 自活事業の現状

自活支援事業への参加者現状は、女性の占める割合が年々増加し、近年では女性の自活事業参加者は全体の7～8割を占めるに至っているⁱⁱⁱ。また、この女性らは年代的に40歳代～50歳代が多く、低学歴の女性も多いという現状^{iv}にある。

ここでは、自活事業の中心的対象となっている「女性」に焦点をあて、歴史的背景を整理しながら、中高年女性の貧困が生成された過程と現状、また、それらに対する自活事業の成果について述べていく。

1) 自活事業の主たる対象者／女性の貧困

自活事業参加者の多くを占める40歳代から50歳代の女性は、韓国のベビーブーマー世代である。ここでは、女性参加者(ベビーブーマー世代)の背景を整理しておく。

①韓国ベビーブーマー世代（1955年～1963年生まれ）の中老年女性の歴史的背景

1955年から1963年の間に生まれた韓国ベビーブーム世代女性（現在57歳～49歳）の加齢に伴う離婚率の高さについて、金芝姫（2010）^vは歴史的背景が要因の一つであると述べている。それは、①都市化が進むなかでソウルへの一極集中は、地方で生まれたベビーブーム世代を出稼ぎのかたちで上京させることとなっている。②この女性らの平均学歴は中学校卒業で終わっており、地方の貧困に押されて都市の雇用機会に引っ張られて上京をしている。そして、③結婚して専業主婦化がみられるようになるが、結局、彼女たちの家庭内外での低い地位、そしてそれによって結婚以外に選択の位置がなかったことも女性の貧困に大きく作用したと考えられる、とする指摘である。

女性が低学歴のまま労働に組み込まれてきたのは、儒教の国である韓国では、家を相続する男性は大切にされ、女性は男子兄弟と親の生計・学費稼ぎのために娘が犠牲にされるのが当たり前の時代であったからともいえる。当時は中学校を卒業し、生産職にブルーカラーとして就職する女性も多かった。

また、このベビーブーマ世代の他の世代と異なる傾向は、離婚時が結婚期間が20年以上で離婚に至っている点である。離婚に至った他世代と比較すると、結婚20年以上を経て離婚に至る割合が高い。つまり、中年になって離婚にいたる女性が多いということである。40歳～50歳代の年齢になって離婚に至ることは、それまで家庭内を中心として働いてきた女性にとっての不利は大きいといえよう。この年齢（40歳～50歳代）の韓国における全体離婚件数は2008年数値では約2割という結果もある^{vi}。

現在の韓国は学歴社会ともいわれ、男女ともに80%以上の大学進学率をしめすに至っている。このような現代社会において、自活事業の対象となる中高年女性の多くは、韓国社会における学歴社会と男性優位社会の影響を少なからず受けている世代である。なかでも、地方の農村女性における非識字率の指摘などからも、中高年女性の生きてきた歴史的な背景が現状にもたらず課題は少なからず存在する。

この世代（中高年女性）への差別の歴史をみると、例えば、李恩珠（2009）^{vii}は1970年にソウルの大学生の一部が、同年代の工場労働者に対する軽蔑した表現が流行ったことを指摘している。ゴンドリ（工場働く男性）、ゴンスニ（工場働く女性）は軽蔑した呼称であった。特に賃金が男性の40%にすぎなかった女性への差別は、農村を離れ、社会に進出した彼女たちの向上心に対して、こうした言葉の暴力が浴びせかけられた。当時上京した彼女らの学歴は、小学校以下が60%であり、

全体の女子生徒の高校進学率が24%にしか過ぎなかったという。この時代こそが韓国ベビーブーマー世代が中学を卒業して都市に上京し、労働者として、親兄弟、家族、そして国家を支えていた。

現在の自活事業参加者の多くは、このような歴史的な事実の中で暮らしてきた人々であり、職業選択においても、ジェンダーと同時に学歴が女性の職業選択の幅をさえぎっている。つまり、さまざまな選択肢が無いなかで結婚以外の進路は想定されにくく、離婚後の職業選択もまた限定的にならざるを得ない状況にあった。

2) 女性と自活支援事業

本来、韓国の自活事業制度は働くことが出来る層が対象であり、自活事業の参加を義務付けられる受給者（条件付き受給者）は、18歳以上64歳以下で受給無能力者に該当しない者と定められている。基本的に年齢が若く健康状態が労働可能な人は労働部所管のプログラムに参加するが、それ以外が保健福祉部所管のプログラムの対象となる。ここでは、自活支援プログラムの内容について保健福祉部が所管するプログラムのなかの、①自活動労、②自活共同体、③創業支援、に限定し、自活事業の

表1 保健福祉部所管の自活プログラム

プログラム	対象者	実施機関	内 容
社会適応プログラム	・就労意欲はあるが高年齢もしくは健康上の問題がある者	精神保健センターなどの専門機関に委託	
地域奉士プログラム	・勤労意欲の低い者、健康状態もしくは年齢のため軽い労働のみ可能な者	原則的に地域の奉士センターや福祉館などの民間機関に委託	
自活動労	勤労維持型 ・勤労能力指数が20～45点 ・軽い労働のみ可能。家庭事情のため、館内での作業が必要な者	自治体が実施、自治体が見機関に委託	・高齢者・障害者に対する家事手伝い ・地域の環境整備 ・公共施設管理の補助など
社会サービス仕事型	・受給者および上位階層から選抜	自治体が実施、自治体が見機関に委託	・グループ別を実施する事業団型（無料看護、無料家補修など） ・仕事補助型（自活事業、福祉施設など）

インターン型	・受給者のうち、日雇・臨時などの不安定就業状態にある者が優先	自治体が管理し一般企業で就業	・受給者が自活するのに容易な技術（電気、溶接、理髪・美容など）習得が可能な業種。 ・賃金は自活勤労予算から支出
市場進入型	・受給者および次上位階層、および一般低所得層で技術・専門性をもった者（予算の範囲内で）	自活後見機関に委託（個人や自治体の実施も可能）	・投入予算の20%以上の収入があり、一定期間内に自活共同体の創業を目標とする事業。 ・単位事業別にグループ（事業団）をつくり、5大全国標準化事業（①看病、②家補修、③掃除、④廃棄物再利用（リサイクル）、⑤飲食物再利用を中心に実施
自活共同体	・受給者からの脱却を目的とする者	自治体、自活後見機関の支援をうけながら独自に事業	
創業支援	・自活意欲があり、事業展望、技術・経営能力など、事業計画の妥当性がある者。受給者のほか、最低生計費が150%以下の低所得者も融資可能	金融機関に委託 特別・広域市は国民銀行 その他の地域は農協	
勤労所得控除（自活奨励金）	受給者中、勤労所得のある者	国・自治体	

五石敬路「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」pp146-147自活支援プログラムの表をもとに筆者作成

表2 沙上地域自活センターにおける事業

自活勤労事業	内容
1) 社会サービス仕事型 社会に有用な仕事提供で参加住民の自活能力開発と意志を鼓舞し、今後の市場進入を準備する事業	・ドルボムケア ・障害統合教育補助員 ・学校図書コンパニオン ・ベーカーリー ・家修理 ・コーヒー ・のり巻き ・資源リサイクル ・販促物 ・インキュベイティング
2) 市場進入型 労働力と技術凝集力がより要求され、市場進入可能性が高い事業として、今後自活共同体として創業または独立可能性が大きい事業	・掃除 ・広告企画 ・お弁当 ・豆腐 ・縫製 ・自活事業コンパニオン
3) 自活共同体 2人以上の受給者あるいは住民たちが自活勤労事業団から発展して、参加者自らの力で相互協力して組合や共同事業者の形態として創業して、独自の運営していく形態の事業	

内容の整理から捉えてみると以下の通りである（表1参照）。

自活勤労事業は①勤労維持型、②社会サービス仕事型、③インターン型、④市場進入型、の4タイプがあり、現在は勤労維持型の参加者が5割程度あり、次いで、社会サービス仕事型が2～3割、市場進入型が1割程度で、インターン型の参加はほとんどみられない現状である。

具体的に4つのタイプにはどのようなプログラムがあるかを表2の「沙上地域自活センターにおける事業」からみてみよう。

4つの型の第一である、勤労維持型は自治体を実施しており、ここでは、自活後見機関の沙上地域自活センターの事業をまとめた。ここからは、自活事業プログラムそのものが女性の参加可能性が大きいものから構成されていることがみてとれる。そもそも、人の就く職業には性差による偏りがあるが、性差による労働市場の偏りの現状は、自活事業プログラムにもみられるものの、それはむしろ自活支援事業の参加者の7～8割が女性であることからもたらされているともいえよう。女性の貧困問題を包含した貧困の多様化・複雑化に対して、自活事業参加者に対する教育プログラムの開発と同時に、事業プログラムにもさらなる開発への取り組みに力点がかけられていることがみてとれる。

自活事業開発や支援に力をいれる推進事業として、新

表3 水原希望地域自活センターにおける自活動業の例

事業名	内容
ダフィン総合管理	消毒、防疫事業
こむぎいっぱいパン	100%韓国小麦パンを製造販売 生協および学校給食に納品
ドルボム教具製作	高齢者と障害者の教具製作
ヌルホムティー	障害児童 訪問サービス 学級活動支援、身辺処理など日常生活訓練、遊び、社会適応訓練など治療とバウチャーの隙間 市場攻略

規アイテム開発及び支援は不可欠となるが、これまでの女性を多く対象とする自活事業の実際を水原希望地域自活センターの事業例からみると以下のようなものがある(表3)。

たとえば、「ドルボム」は女性を対象とする中心的な事業の一つである。「ドルボム」では、子育て・介護等を中心的な事業内容とし、女性の参加可能な職業として位置づけられている。

スキルや学歴を持たない中高年の女性の貧困の現状に対し、自活事業は、年齢、学歴、社会的スキル等々に配慮した事業内容から支援方法までが用意されている。

3) ドルボムサービス～釜山ドルボム社会サービスセンターの事例から

現行の釜山ドルボム社会サービスセンターは2009年5月に設立された社会的企業認証を受けた事業体である。それ以前は、釜山地域自活センターの「看病事業」からスタートしている。「ドルボム」とは、「面倒をみる」「保護する」「見守る」などの意味の韓国語である。

女性受給者にとって、「看護・介護」は社会的にも女性の参入を歓迎するものであり、自立に向けた事業体を検討する場合には操業しやすい業種のひとつといえよう。そこで、釜山において社会的企業認証を受けた「釜山ドルボム社会サービスセンター」の概要を紹介し、女性の自立への視点を考えてみよう。

「釜山ドルボム社会サービスセンター」は職員12人、会員400人からなる、会員が仕事を行って賃金を得るというシステムの事業体である。この事業体の設立理念は「私たちは人が幸せな世のなかのために一緒に成長する元気な企業を作る」というものであり、そのミッション達成に向けて、地域住民に生涯周期別ドルボムサービスを提供して、生活の質を高めて、ドルボムサービス関連の雇用を新たに創出して就業脆弱階層の自活自立を促進して、これらの資質の向上と共に権益擁護および地域社会福祉の増進に寄与する、という設立目的を掲げている。

表4 釜山ドルボムサービス共同体別会員現況

	看病共同体		産婦共同体		障害統合共同体		計	
	一般受給者	一般受給者	一般受給者	一般受給者	一般受給者	一般受給者	一般受給者	一般受給者
人員	171	35	63	16	3	117	237	168
計	206		79		120		405	
受給者割合	17%		20%		98%		41%	

(2012. 4 現在)

表5 釜山ドルボムサービス事業別売りあげ

事業内容	金額	備考
病院看病	2,063,162,000	
産後管理 (アマガジ)	1,037,353,000	
教育院	119,065,000	
ドルボム旅行	59,159,000	
長期療養	122,702,000	
その他	178,725,000	法人、連帯活動
計	3,580,166,000	

(2011年 単位：ウォン)

る。

現在の主要な事業は、①療養保護士(日本のヘルパーのような制度)を養成するためのドルボム専門「教育院」、②患者の看病を行う、病院共同「看病」、③産婦コンパニオン派遣事業「アマガジ」、④高齢者長期療養保護および社会サービスバウチャー連携、⑤障害児と高齢者のための「ドルボム旅行サービス」がある。

このドルボム事業体の会員の1/3が受給者である(共同体は一般の人でも会員であり、一般、受給者がともに協力をしていることに特徴がある)。事業体の事業内容は女性が選択しやすいものであり、受給者がこの事業に参加して賃金を得、自立の道を模索していくことにつながっている。事業内容により、受給者割合には差がみられるが、まずは受給者が賃金を得る事業に参加するという現状がみてとれる(表4)。

実際に得られた賃金額の詳細は不明であるが、ドルボムサービス事業で得た売り上げを表5にまとめた。

訪問調査時における説明によれば、事業別売り上げに計上されている金額の91%が給与となっているとのことである。

実際に手にする賃金額は不明ではあるが、少なくとも、受給者が社会に参加し、受給者に賃金として支払われる、また、社会に参加することを通して自己肯定感を高める、このようなさまざまな要素が関連していく中で、自立が志向されていく一助となるものと考えられる。

この釜山ドルボムサービスは、仕事を探している人た

ちが作った非営利の社団法人で、「社会的企業」として認証されており、今後の一層の成長が期待されている事業体の一つである。

Ⅱ 考 察

韓国において女性の貧困問題に関する議論は1980年代末からであり、可視化のはじまりであるといわれる。

経済危機後は働いていながらも貧しい階層や働きたいのに働けない階層の貧困問題が顕著となる中で、政策として打ち出された自活事業であるが、現状を整理していくと、そこには少なくとも女性の貧困の問題が潜在化していた。結婚してアンペイドワークを中心的に担ってきた女性がひとたび何らかの危機状態になることでの生活困窮の課題はわが国においても同様の課題である。

韓国の自活事業の例を紹介した中に「ドルボムサービス」があるが、この事業は従来から女性に適する職業としてみなされている事業内容を中心に組み込んだものである。それは、「面倒をみる」(ドルボム)ことは低学歴で資格やスキルを有していなくても参加しやすい職業であるという社会認識が根底にあるともいえよう。

現代の韓国は女性も男性同様に高学歴である。現在の韓国における自活事業は低学歴の中高年女性を念頭においてのプログラム提供なされているが、今後は女性の高学歴化を念頭に、また性別役割にとらわれることのない自活支援事業の再検討が求められることになろう。

貧困の女性化は韓国のみならず日本における重要な課題でもあり、女性の貧困をめぐる研究は今以上に進められねばならないといえよう。

注)

ⁱ 5月14日～5月17日の間、韓国保健福祉部およびソウル市内の自活センター、釜山市内の自活支援センターでの具体的なセンター事業と受給者らの生活実態を調査した。

ⁱⁱ 韓国地域自活センター協会(2009)『自活事業15周年記念白書 自活運動の歴史と哲学』権順浩訳より抜粋。

ⁱⁱⁱ 今回訪問したいずれのセンターにおいても、対象者の8割程度が女性であり、また、中高年の女性が多いという現状が説明された。

^{iv} 五石敬路の「建国における経済危機後新貧困問題」「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」などのデータからも指摘されている。

^v 金芝姫(2010)「韓国ベビーブーム世代女性の離婚」『相関社会科学』第20号 pp19-36

^{vi} 前掲の金芝姫(2010)論文内のデータを参照したものである。

^{vii} 李恩珠美(2009)「韓国の学歴社会と男尊女卑思想～農村女性の識字率問題を中心に～」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊17号-1 pp147-155

^{viii} 調査訪問時の事業体によるプレゼンテーション資料の日本語訳表記のままの表現を用いる。

Self Support Business and Women's Poverty in Korea

Yoshie OTOMO