

研究レポート

韓国において社会的企業は失業と貧困を克服する対案となり得るか？

黄 徳 淳 (韓国労働研究院)

翻訳 坂林哲雄(協同総合研究所)

背景

1997年に起こった金融危機以来、韓国は厳しい経済環境と失業問題に直面している。失業率は急激に高まり、1999年の第1四半期は、1963年からはじめている経済活動の人口調査(ESP)で最悪のレベルを記録した。第1表は近年の労働市場の指数とGINI係数の傾向を示している。

1999年第2四半期に入り、経済の回復によって失業率は低下し、2000年第3四半期に予想された、3.6%の水準となった、長期

(失業者の)失業率も低下した。この労働市場の指数に従えば、失業はもはや深刻な問題ではないように見える。しかしながら、すべての失業問題が改善されたわけではない。長期(失業者の)失業の問題は、長期間の失業状態と繰り返される失業状態の形態の中に隠されており、労働者の労働能力も減退している(Lee, B, 2000; Hwang, 2000 a)。

現実の長期失業問題は、月次のPESデータを積み上げた表を使うことで明らかにできる。

第1表：労働市場の指数とGINI係数(1997～2000)

単位1000人、%

	1997	1998				1999				2000				
		1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4		
雇用者数	21,106	19,762	20,244	20,049	19,924	19,105	20,362	20,695	20,962	20,313	21,268	21,395		
失業者数	566	1,179	1,481	1,597	1,587	1,749	1,435	1,220	1,011	1,092	840	809		
失業率	2.6	5.6	6.8	7.4	7.4	8.4	6.6	5.6	4.6	5.1	3.8	3.6		
長期失業者数	6ヶ月	88/16.4				213/13.9				253/18.6			133/14.4	
	12ヶ月	14/2.6				21/1.4				52/3.7			20/2.2	
GINI係数	02.83	0.316				0.320				--				

出典：統計局 ESP年次報告書 都市生活調査年次報告書

第2表 長期失業に関連した指標

単位：人，%

基準	2000年6月現在の状況 ¹⁾			
	失業者			経済的活動をしない人口
6ヶ月	失業者数合計	6ヶ月失業 (調査回答者)	3ヶ月間失業状態 で6ヶ月を通じて 仕事がない人	3ヶ月間失業状態で6 ヶ月を通じて仕事 がない人
	999人(100%)	179人(17.9%)	324人(32.4%)	105人(10.5%) ²⁾
12ヶ月	失業者数合計	12ヶ月失業 (調査回答者)	6ヶ月間失業状態 で12ヶ月を通じて 仕事がない人	6ヶ月間失業状態で12 ヶ月を通じて仕事 がない人
	750人(100%)	26人(3.5%)	100人(13.3%)	71人(9.5%) ²⁾

注1) 2000年6月に関しては 重みを掛けないで計算されている。

2) 全失業者に対する比率

出典：月次のEPSデータで作られた表(Panel date)

実際の長期失業は、(6ヶ月または12ヶ月の)継続した調査を通して仕事のない失業者の数と、調査期間の半分(長期失業の基準に従い3ヶ月または6ヶ月失業状態であると答えた失業者の数を使って判断された。第2表はその結果を示している。その実際の長期失業者の数は、6ヶ月の必要な基準に従えば、継続的失業状態に関する質問に対して得られた調査結果のほぼ2.5倍に達している。12ヶ月の必要基準を使ったとき、実際の長期失業者の数は、7倍である。このことは、長期失業者を対象にする政策の必要性を示唆している。

韓国政府は基礎的生活保証システム(NBLS; National Basic Livelihood Security)と呼ばれる新しい公共支援計画をスタートさせた。旧生活保護システム(LPS; Livelihood Protection System)に代わるNBLSは、ある水準以下の人々に対する最低収入を保障する一般的な補助プログラムの導入を意味している。古い社会補助システムであるLPSは、最

低レベル以下の収入と18歳以下または65歳以上という2つの基準を満たす人々に対して、現金収入を提供するもので、補助プログラムに位置付けられる種類のものである。新しいシステムはベーシックな原則において古いものと異なるが、それは家族の責任を強調するという意味で、完全な一般保障を規定していない。

NBLSの導入に続いてもっとも意義のある改革は、働く能力のある人に条件付で現金収入の準備をしたことだ。これを条件付の受け手(conditional recipients)という。その条件とは自助プログラムへの参加である。たとえば、補助金の助成をうけた仕事、職業訓練、公共的な仕事、自発的な仕事、集中的に割り当てられたサービス労働(intensive placement service)などである。新しい社会補助プログラムは「生産的福祉」の原則を基礎にしている。仕事のための福祉(welfare-to-work)あるいは公正な労働政策(workfare policy)と同様である。そして、セルフサポートとセルフ

ゆる障害を調査することが、宣言されている (Guideline 12)。

失業を減少させる社会的企業の可能性は二つの要因を基礎にしている。まず、アメリカとEUの雇用のギャップは社会的サービス部門において顕著な開きがあり、NPOはこの分野で意義ある活動を行っていることである(ボルツァガとマイエック, 1998; 73; Campbell, 1999, 5; Borzaga, 1998; 50-58)次に、この分野は労働集約的企業によって構成され、社会的企業は効率と効果という条件において、公的機関や民間企業に優るということである。情報の不均衡と社会的サービスにともなう外部性(externalities)は社会的企業の競争的優位の源である(ボルツァガとマイエック, 1999; 19-20; Lee, S., 56-58)。

しかしながら、社会的企業の仕事をおこしに関していくつかの批判がある。おこされた仕事の多くは、民間企業や公的機関の仕事を効果的に移転したのだという議論である。これは、社会的企業によって提供されているサービスが以前は公的機関によってなされたサービスであれば、その通りだといえよう。しかし、社会的企業が提供するサービスが、協同的關係のサービス(collective services)や、これまでになかったような緊密な内容(high relational contents)をもったサービス、あるいは自ら選択するレベルではなく公的または民間部門によって担われていたサービスを提供しているというのであれば、批判を受け入れるわけにはゆかない(Campbell, 1999, 24-25)。

韓国における社会的企業の可能性と見通し

韓国とヨーロッパは、異なった社会的経済的状况にあり、韓国の社会的サービス分野の中での仕事おこしの可能性は、慎重に検討される必要がある。私は韓国とヨーロッパの国々の中の2つの重要な違いをしておきたい。

まず、高い失業率に苦しむヨーロッパの国々と比較して、韓国の失業率は非常に低いということである。そこで、社会的企業を通じた仕事おこしの主な対象は、貧しい人々、特に労働市場の中に通常仕事を見出せない条件付の受け手、長期失業者となる。

2点目は、ヨーロッパの国々が社会的サービス分野における国家の役割を減退させていることと比較しても、韓国政府はこの分野の整備に乏しい役割しか果たしていないことである。1998年以来行われている失業対策として実施されてきた公共労働の外注化は、社会的企業の問題を議論する出発点になっている。

私は、雇用構造と労働市場の状況という条件の中で、韓国における社会的サービスセクターの仕事おこしの可能性について研究してきた。第3表の中で、主要国と韓国の産業別雇用構造が示されている。我々は教育、医療(health)、社会サービス、公共サービス、介護サービス(personal service)といった社会的サービスに関心がある。韓国における社会サービス分野の雇用率は、第3表にあるように各国と比較してかなり低い。特に医療と社会的仕事(social work)が低い。これは韓国における社会的サービス拡充の必要性を示している。

第3表 主要国と韓国の産業別雇用構造

単位 %

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス ¹⁾	日本	韓国
農林業	2.5	1.7	2.8	4.7	4.9	11.8
漁業	0.1	0.1	0.0	2)	0.4	0.4
鉱業	0.4	0.4	0.5	0.3	0.1	0.1
製造業	15.0	18.5	23.6	18.8	21.2	19.5
電気・ガス・水道	1.1	0.7	0.9	0.9	0.6	0.3
建設	6.7	7.0	8.9	6.5	10.2	7.9
流通業	15.6	15.3	14.4	16.8	22.8	19.2
ホテル・レストラン	6.2	4.6	3.2	2)	2)	8.8
運輸・倉庫	6.1	6.5	5.4	6.3	6.2	5.9
金融	4.9	4.4	3.6	10.6	4.0	3.8
不動産	8.5	10.3	7.2	2)	2)	5.6
社会サ-ビス ⁴⁾	28.4	24.5	20.8	35.0	25.9	13.0
教育	8.2	7.6	5.4	2)	2)	5.7
医療・社会的仕事	8.7	11.0	9.9	2)	2)	1.8
地域サ-ビス・介護	10.9	5.4	5.1	2)	2)	4.5
家事援助	0.7	0.5	0.4	2)	2)	1.0
特殊分野	--	0.3	--	2)	2)	2)
行政と防衛	4.5	5.8	8.9	3)	3.3	3.7
その他	2)	0.1	0.1	3)	2)	0.1

注 1)1994年現在 2)同一セルの他の数字に含まれる 3)社会サービスとして分類

4)さらに分類した

出典：ILO 年間労働統計 1999

第4表は、各産業間の雇用率、GDPと雇用成長率、生産力弾性に対する雇用率を比較している。その中で社会サービス分野の生産力弾性に対する雇用率が、95年以降他の産業と比較して高いことに気づく。特に、1998年の厳しい経済状況の下で、社会サービス分野だけが雇用を伸ばした。そのため、もし公共資源がこの分野に配置されていたら、多くの仕事おこしを期待することができただろう。

韓国では、高齢の失業者が、仕事探しにおいて他の年代に比してより厳しい環境にある。第5表は、異なった世代間での職業紹介(job offers)の状況の違いを比較している。45歳以上の年代で、職業紹介を受けた人々の率はわずかに18.1%だった。25歳以下の年代では52.6%である。長期失業者の半数以上が40歳以上で、全体の失業者の中でのその割合は約三分之一である(国家统计局; Lee, B, 2000, 12)

第4表 雇用率、GDPと雇用成長率、生産力弾性に対する雇用の傾向(1993～1999)

年	全産業(農業を除く)				鉱業と製造業			
	雇用者数	雇用成長率	GDP成長率	雇用/生産力弾性	雇用割合	雇用成長率	GDP成長率	雇用/生産力弾性
1993	16,479	2.8	7.1	0.389	39.3	-2.5	6.4	-0.395
1994	17,174	4.2	9.4	0.449	38.5	1.9	9.1	0.206
1995	17,897	4.2	10.1	0.417	38.0	2.9	10.3	0.284
1996	18,388	2.7	7.2	0.379	36.8	-0.5	7.0	-0.082
1997	18,721	1.8	5.9	0.306	35.2	-2.5	5.4	-0.470
1998	17,513	-6.5	-6.1	1.056	31.7	-15.7	-7.5	2.096
1999	17,932	2.4	11.4	0.210	31.0	0.0	13.0	0.007

年	社会的サービス				他のサービス			
	雇用割合	雇用成長率	GDP成長率	雇用/生産力弾性	雇用割合	雇用成長率	GDP成長率	雇用/生産力弾性
1993	12.0	2.1	5.5	0.387	44.9	7.8	7.8	0.994
1994	11.8	2.7	6.8	0.395	45.9	6.6	9.5	0.699
1995	12.1	6.6	6.4	1.039	46.2	4.9	9.8	0.502
1996	12.2	4.1	3.9	1.059	47.4	5.4	7.7	0.698
1997	12.7	5.5	4.2	1.306	48.6	4.3	6.6	0.649
1998	13.7	0.7	-3.8	-0.190	50.2	-3.3	-4.6	0.715
1999	13.5	1.5	4.3	0.353	50.5	2.9	9.9	0.292

出典:EPS(統計局)の年次報告書と国の決算報告書(National Accounts)を基礎に計算した。

第5表 年齢別職業紹介状況

年齢	あり	なし
～24	46人(52.6%)	42人(47.4%)
25～34	65人(44.2%)	82人(55.8%)
35～44	47人(43.9%)	60人(56.1%)
45～	29人(18.1%)	133人(81.9%)
合計	188人(37.2%)	317人(62.8%)

出典:韓国労働研究機構 1999年の失業調査

したがって、民間企業の中で貧しい長期失業者が仕事を得ることは非常に困難である。この場合には、社会的企業が明らかに対抗策になり得るだろう。

社会的企業の保護を検討するために、韓国における社会的企業の現状を見なければならぬ。KCCER(2000)が現存のケースを2つのグループに分けている。公共労働の外注化と起業であり、その代表例を詳しく説明している。後者は通常生産協同組合(producers' cooperatives)の形体をとっている。両方の性質は第6表にまとめられている。

成功の可能性についてのみもう少し説明すると、生き残るわずかの道は、起業の場合は

てその役割を再検討すべきである。ポルツァガとマイエック(1999;79-83)は、公的セクターからの支援を受けずに、社会的企業は生き残ることができると言っている。

政策提起

この章で、私は、韓国の社会的産業の中での仕事おこしに関係して、起業よりもむしろ外注化に焦点をあてる。この分野での仕事おこしのために、社会的サービスを整備する事に関して政府の役割はもっと拡大されるべきだ。私たちは、社会的企業がサービスの供給に重要な役割を演じることができ、民間企業もまたその活動に参加することが可能だと思っている。この点で、福祉の受け手と失業し貧困状態にある人々を含んでいる社会的企業にたいする公的支援は不可欠である。

大部分の政府は社会福祉の受け手に対して、健康保障 (health care)、介護 (home care)、子育ての保障 (child care) などのサービスを受ける権利を与えるべきである。これらのサービスはしっかりした福祉の受け手が労働市場で仕事を見出し、あるいは自助プログラムに参加することを可能にする。いくつかのサービスには専門的技術が必要である。サービスはバウチャー制度を通じて供給することもできるが、この段階では社会的企業による供給はできない。なぜなら社会的企業に十分な専門知識をもつ人材がないからである。べつのサービスもバウチャー制度を使って供給できるが、社会的企業のための余地を拡大するために、外注化の形式を維持することが望ましいだろう。

加えて、政府は失業中の貧困者に、彼らの暮らしが福祉の受け手とそう大きな違いがなければ、彼らが仕事を見つけるか、あるいは

自助プログラムに参加するために、社会サービスを準備できる。これらのサービスは外注化またはバウチャー制度のいずれかを通じて供給される。

家具や電気器具、残飯 (food waste) のリサイクルは、環境サービス産業の中で、主に社会的企業によって担われている活動である。社会的企業がこの分野で活動を始める以前は、民間企業もこの分野で活動していた。この場合は、最初の段階での補助金の一括払いと臨時賃金の補助 (temporary wage assistance) が、多分適切な方法だろう。

需要と供給を効果的に結びつけるために、しっかりしたインフラが求められる。当該地域の需要と供給能力に関する情報は、公的機関またはNPOによってコンピューターネットワークを通じて、収集され運営される。加えて、社会的企業と支援組織は、そのもつ経験と情報を速やかに伝達することができるような自分自身のネットワークをつくるべきである。

