

障害者福祉雇用の促進のための 中央政府と地方政府の政策展開

——韓国の大田広域市の「健康カフェ」を事例に——

林 炫 廷

はじめに

- I. 障害者福祉雇用の政策促進過程における中央政府の展開
 - II. 障害者福祉雇用の政策促進過程における地方政府の展開
 - III. 中央政府と地方政府の相互作用による政策促進
- おわりに

はじめに

本稿の目的は、韓国における障害者福祉雇用の政策促進を検討することにある。韓国の障害者福祉雇用の政策は、中央政府の主導の下で政策が形成され、地方政府が政策を実施する¹⁾。同時に、地方政府は、中央政府が主導して形成した政策を実施しながら、独自政策を実施することが可能であると考えられる²⁾。中央政府と地方政府のこのような関係の下で、政策を促進させるためには、どのような展開が可能であるのか。その疑問に答えるために本稿では、韓国の大田広域市の「健康カフェ」の障害者福祉雇用の政策の事例から中央政府と地方政府が、実際にどのような展開で政策を促進したかを実証的に検証する。検証により明らかにされる点は以下の通りである。

第1に、中央政府では、韓国障害者開発院に注目し、中央政府の主導の下で実施される政策において管理指導を行うその役割を明らかにする。具体的には、障害者福祉雇用の優秀事例の先発システムを取り上げ、中央政府主導の展開による政策促進の可能性を指摘する。第2に、地方政府における展開では、韓国の大田広域市の障害者福祉雇用政策の事例を取り上げ、民主化によって政策決定の主体となった首長の行動を明らかにし、首長の意思決定に沿って担当部局が果たす役割から地方政府独自の政策促進の可能性を指摘する。第3に、中央政府と地方政府の相互作用における発表会の表彰制度が、韓国の障害者福祉雇用の政策促進過程における具体的な

政策進展につながる可能性を示して、中央政府と地方政府の相互の役割を明らかにしようと思う。

I. 障害者福祉雇用の政策促進過程における 中央政府の展開

1. 中央政府の主導で実施される政策を管理指導する公共機関

韓国の障害者雇用を担当する中央政府の公共機関には、「障害者雇用促進公団」と「障害者開発院」がある。そこでの主な施策として、職業支援サービス、職業訓練、企業雇用促進、障害者差別の意識の改善などがあり、その下で、さまざまな事業が行われている。この二つの機関は、前者は雇用労働部の機関であり、後者は保健福祉部の機関である。二つの機関は同じ政策の目的を達成するために設立されているが、異なる役割と成果を生み出していると認識されている³⁾。

韓国障害者雇用促進公団においては、職業斡旋事業、職業訓練事業、障害者雇用促進事業などの政策を全国の地域支部⁴⁾の公団が、中心になって実施している。一方、韓国障害者開発院は、図1のように保健福祉部が主導して形成した政策を地方政府に向かって管理指導する中間的な役割を果たす。このような構造の下で、地方政府での政策が実施され、韓国障害者開発院の管理指導を通じての政策展開がみられる。

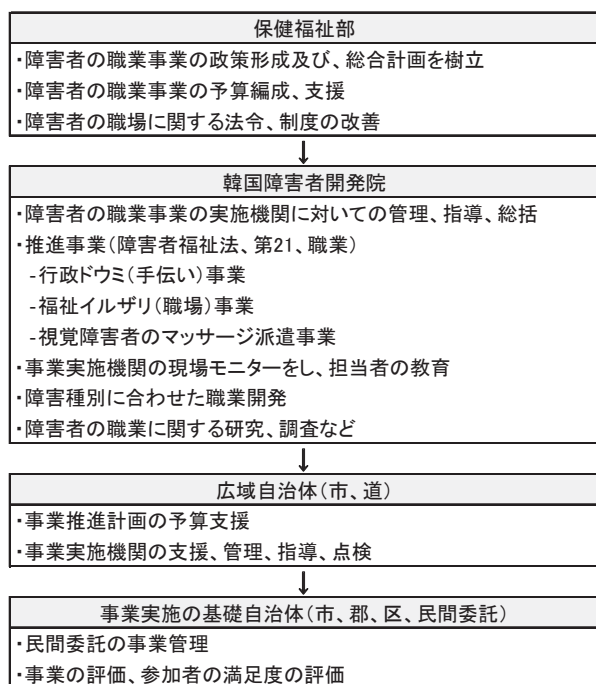


図1 障害者開発院の体制と役割

出所：韓国の保健福祉部「障害者職場事業案内」2012年より筆者が作成

韓国障害者開発院は、1989年「障害者福祉法」にしたがって設立された機関である。障害者福祉に関して総合的に調査、研究、評価、政策開発、福祉振興、リハビリ体育振興などを遂行し、障害者福祉の発展に寄与するために設立された。特に、障害者福祉雇用については、2007年度から活発な展開がみられた⁵⁾。2007年度に開始する障害者福祉雇用の事業に関して、全国を対象に優秀事例を公募し、障害者の職場手記の公募を集めた。また、障害者の職場事業の巡回をして管理指導を行った。2008年度は、職業モデル事業の公募を追加して全国の優秀事例を先発した。2011年度からは、公募の参加率を向上させるために地方政府を対象に優秀事例を先発する体制を再整備した⁶⁾。韓国障害者開発院は、中央政府の主導の下で推進される政策についてこのような中間的

な役割を担い、地方政府への管理指導を行っている。障害者福祉雇用の政策促進過程における中央政府の展開を検討するここでは、地方政府にむけてのそのような政策展開の役割を担う韓国障害者開発院に注目した。

2. 中央政府の主導で実施される優秀事例の先発システム

中央政府の保健福祉部が主導する障害者福祉雇用の政策は、2007年の障害者差別禁止法制定とともに、障害者の雇用の場を広げて差別を解消するために「障害者福祉の職場事業」として開始された⁷⁾。表1は、保健福祉部の障害者福祉雇用政策についての事業をまとめたものである。保健福祉部が2007年度に初めて取り組んだ事業は、行政ドゥミと福祉イルザリ⁸⁾の2つの事業である。2010年度からは、視覚障害者マッサージ派遣事業が追加され、本格的に障害者福祉雇用に関わる事業が広がる。視覚障害者マッサージ派遣事業は、地方自治体や民間企業の中で始められた障害者の雇用である。しかし、中央政府が視覚障害者マッサージ派遣事業を先発の優秀事例とし、予算を配分して全国的に普及させたと言える⁹⁾。中央政府が障害者福祉雇用の政策のために執行した予算は、図2のように政策の開始年度から年々増加している¹⁰⁾。さらに、表1に示すように雇用者の数も増え続けている。林(2012)「韓国の障害者福祉の政策形成における進展」の研究において、韓国の障害者福祉の政策形成過程における予算の拡大が、政策進展の具体的な内容として示されており、図2と表1のような障害者福祉雇用の事業についての予算の拡大と雇用の増大は、政策促進の表れと考えられる¹¹⁾。

中央政府の主導の下で展開された障害者福祉雇用の政策は、地方政府に向けてどのような成果を生み出したか。韓国障害者開発院が実施した障害者雇用アイテム公募、障害者の体験手記公募、職業モデル事業などにおける優秀事例の先発システムからその成果を明らかにできる。

表1 障害者福祉雇用政策のために中央政府が実施した事業

(単位：雇用者の人数)

事業	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
行政ドゥミ	2,000	2,000	2,000	2,620	3,500	3,500
福祉イルザリ	2,990	3,000	3,500	4,000	6,500	7,000
視覚障害者マッサージ派遣	-	-	-	300	300	300
合計	4,990	5,000	5,500	6,920	10,300	10,800

注) 保健福祉部の障害者政策局の担当者とのヒアリング調査により資料に基づいて筆者が作成

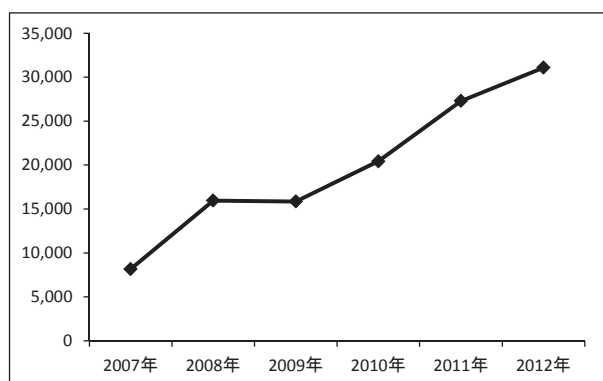


図2 中央政府の障害者福祉雇用事業における予算の推移 (単位: 百万ウォン)

注) 保健福祉部の障害者政策局の担当者とのヒアリング調査により資料に基づいて筆者が作成

優秀事例の先発システムの詳細は表2で示している。さらに障害者雇用アイテムは、全国民を対象に障害者福祉雇用に関する優秀アイデアを公募する。また、障害者

の体験手記、職業モデル事業は、地方政府を対象に優秀事例を公募する。図3は、障害者福祉雇用の政策が開始された2007年度から2010年度までに、優秀事例の先発システムに公募した事業数と授賞数の状況である。優秀事例の先発システムによって採択される事業は、障害者福祉雇用の優秀事例集にまとめられて地方政府に配布される。そして中央政府は、優秀事例の中から障害者福祉雇用の事業として実用性があれば、中央政府の政策として採択し拡大していく。実際に、環境ドゥミ、給食ドゥミ、郵便ドゥミなどは、福祉イルザリの事業の中に追加され、障害者福祉雇用の場を広げた¹²⁾。障害者福祉雇用の政策が広がっていくことは、政策促進をもたらす可能性が増すことを示している。

中央政府が推進した政策や事業を地方政府が実施する中で、障害者福祉雇用政策の成果を評価するために韓国障害者開発院は、優秀事例の先発システムを通して地方

表2 中央政府の優秀事例の先発システム

推進事業	対象	先発期間	先発内容
障害者雇用アイテム公募	全国民	1月～3月中	・予算支援 ・授賞 ・模範の実施(4月～11月) ・現場適応の検討により全国普及
障害者体験手記の公募	地方政府	下半期	・体験手記集の掲載、配布 ・授賞
障害者職業モデル事業	地方政府	下半期	・事例集の掲載、配布 ・授賞

出所：韓国の保健福祉部「障害者職場事業案内」2012年より筆者が作成

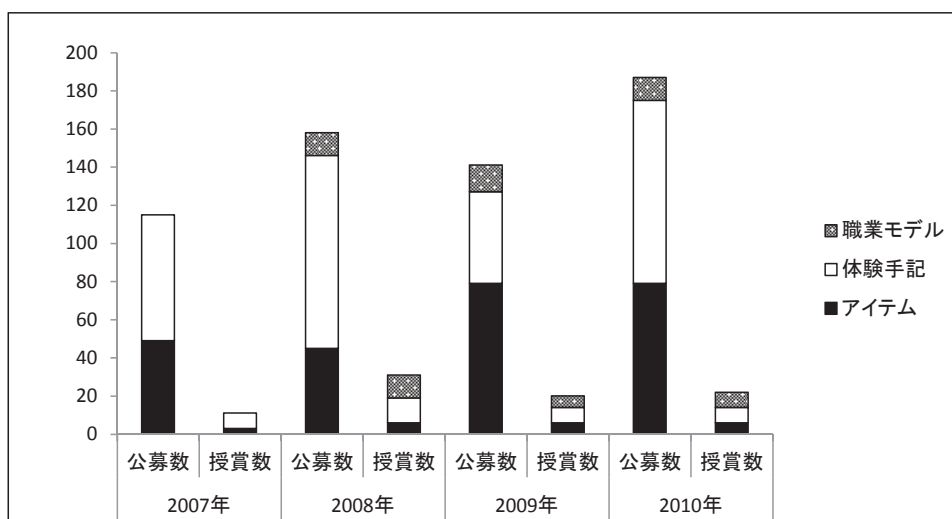


図3 障害者福祉雇用に関わる先発状況

出所：「韓国障害者開発院」障害者福祉雇用事業の公募現況2007～2010年より筆者が作成

政府の管理指導を行う。そこには、中央政府が決定した障害者福祉雇用の政策について地方政府での促進を促す役割があり、地方政府で実施されたものが修正され、新しい雇用の場を拡大していくという側面もある。つまり、中央政府は、中央政府の主導の下で推進した事業の成果を優秀事例の先発システムを用いて評価し、障害者福祉雇用の政策を再決定していく過程を意味し、韓国障害者開発院はその中間での重要な役割を担っている。このようにして、中央政府の障害者福祉雇用の政策の展開が、優秀事例の先発システムを通じて、中央政府から地方政府への政策過程において具体的な政策の促進へとつながっている。

II. 障害者福祉雇用の政策促進過程における地方政府の展開

1. 韓国の地方政府での政策決定の主体としての首長

韓国の地方自治が実施される以前までは、地方政府は中央政府が任命した官僚によって運営される行政機関であった。そのため、地方政府での政策は、中央政府に従って実施され、独自性や自律性のある政策がみられなかった¹³⁾。しかし、1991年3月と6月にそれぞれ基礎自治体、広域自治体の議会議員選挙、さらに1995年6月には、自治体の長を含む統一地方選挙が行われ、首長が民選されるようになって、地方自治が復活した¹⁴⁾。このような状況は、政治的にも行政的な側面においても地方政府の分権化を促進させた。特に、民選による首長は、過去の任命の首長と異なり、市民中心の行政サービスや地域特性に合わせた独自政策など、地方政府の自律性を強化する役割を果たすようになった（韓、2002）。つまり、今日では、地方政府の政策形成過程において首長が重要な影響力を持つ者として高く評価されている。

韓国の首長の経歴は、中央政府で働いた人が多く、地方自治の復活以前の広域自治体での首長などの経験もある。中央政府と地方政府とで働いたことで、地方政府の

首長としての能力が民選で選ばれるようになってからも発揮される¹⁵⁾。孫（2012）の政策主体としての首長の研究において、韓国の官僚の経験を持った首長は、中央政府の政策を理解しながら自分の能力を最大に発揮し独自の政策を実施していくことで、地方での政治基盤を固めて次の選挙戦を狙うと指摘されている。韓国において、首長が中央政府の政策を執行する行政機関の長ではなく、地方政府において独自の政策を実施する指導者となりつつあるといえる。

2. 大田広域市の障害者福祉雇用についての首長の意思決定の背景

大田広域市のヨムホンチョル首長は表3でみられるように、中央政府の官僚出身だが、民選によって2回当選している。ヨム首長は、大田広域市の産業化の推進に当たって、地域の協働性の確立が必要であると考え、民選3期から、独自の福祉政策を公約として掲げた¹⁶⁾。ヨム首長の福祉公約は、福祉の死角に入る市民を安心安全で暮らすことができるように福祉ネットワークを構築することであった。特に、福祉の死角に入る障害者に対しては、社会差別の意識をなくすことから始め、社会参加と自立を目標に障害者福祉の職場を確保することに注目した¹⁷⁾。障害者福祉雇用に関わる政策展開をヨム首長はどのように意思決定したのか。ヨム首長の障害者福祉雇用政策における意思決定の背景を検討することで、政策展開の意図が明らかになる。

大田広域市は、地方自治時代を迎えるようになってから、韓国の中央地域の中心になることを目指し、第2都市建設の計画を立てるようになった¹⁸⁾。大田広域市は、韓国の科学技術を中心とする研究団地の拠点を置きながら、地方の中心として地域の発展を持続してきた¹⁹⁾。そこで、2002年にヨム首長は、大田広域市が科学技術都市として急速に発展することに伴う政策課題を設定し、地域経済活性化と福祉発展を目指すための政策を掲げた。地域経済活性化のために研究団地のビジョンを具

表3 大田広域市の首長の経歴

首長	在任期間	経歴	中央政府での経験
民選1、2期 ホンセンギ	1995. 7. 1~2002. 6. 30	大田市長、忠南道知事	-
民選3期 ヨムホンチョル	2002. 7. 1~2006. 6. 30	大統領政務秘書官、大田市長、大学総長	○
民選4期 パクソンヒョ	2006. 7. 1~2010. 6. 30	教授	-
民選5期 ヨムホンチョル	2010. 7. 1~	教授	○

出所：中央選挙管理委員会 (<http://www.nec.go.kr/>) より筆者が作成

体化し、先端技術のベンチャー産業を育成することを目指して、国際的に海外の都市との交流を図ることが必要だと考えた²⁰⁾。表4はヨム首長が、大田広域市の経済活性化のために、日本の札幌市との国際交流を進めた動きをまとめたものである。そこには大田広域市の科学技術の研究団地をツールとして、経済産業を育成しようとするヨム首長の意思と、両市のビジネスでの交流が表れている。2010年度からは、札幌市と大田広域市の首長の訪問などにより、両市の文化を深めようとする方向も読み取れる。さらに大田広域市と札幌市の国際交流が発展して、2010年10月、札幌市と大田広域市の姉妹都市として協定が結ばれ、ヨム首長は、札幌市を訪問して「元気カフェ」²¹⁾を見て、その試みに興味を持ち評価した。このような背景の下で、大田広域市の障害者福祉雇用の政策として「健康カフェ」事業が展開できたと考えられる。大田広域市が、障害者福祉雇用の政策に取り組むきっかけとなったのは、国際交流を通じての首長の経験と積極的な提案による「健康カフェ」事業であり、それが地方政府独自の本格的な政策展開につながった。

3. 「健康カフェ」の事業への首長の意思決定

ヨム首長が提案した障害者福祉雇用の「健康カフェ」事業は、大田広域市での政策としてどのように開始されたかを検討する。ヨム首長は、札幌市を訪問した直後に大田広域市の経済産業局とともに障害者の雇用を促進するための計画の策定を模索した。そこで、ヨム首長は、大田広域市が韓国での障害者福祉雇用のモデルになるこ

とを表明し、その政策として「健康カフェ」事業を取り組み、まず市庁内に設置するようにと命じた²²⁾。その後、経済産業局は首長の指示を受け「健康カフェ」事業を「社会的企業育成法」「障害者企業活動促進法」にしたがった設置事業として展開し始めた²³⁾。表5は、そのような「健康カフェ」事業を推進する首長の活動を示している。「健康カフェ」は障害者が働くカフェであるが、障害者のための職場としての機能を持つだけではない。障害者と健常者が触れ合うことによって、社会統合を目指すことができる障害者福祉雇用の政策であるとヨム首長は述べている。ヨム首長は、「健康カフェ」事業を拡大していくために、大田広域市の各公共機関の会議において、障害者福祉雇用の政策決定について説明し協力を要請した。さらにヨム首長は、基礎自治体においても事業の開始によるその政策の展開の必要性を説明した。大田広域市の障害者福祉雇用の政策としての「健康カフェ」事業は、政策促進過程におけるヨム首長の意思決定が強く表れており、政策決定の必要性を明確にするために、1年の間に7店舗の事業展開を行った。また、ヨム首長は、障害者福祉雇用に安定的に促進していくために、担当部局を経済産業局から福祉女性局の障害者福祉課に移動させた。担当部局を変更させたことは、ヨム首長の意思決定を組織にもさらに広げるためであったと考えられる。障害者福祉雇用の政策においてヨム首長の意思決定は、札幌市が始めた「元気カフェ」の障害者福祉雇用の政策や戦略に関して詳細に理解した上で、大田広域市に適用していけるように展開されたと考えられる。ヨム首長は、

表4 札幌市との国際交流を通しての大田広域市独自の政策展開の背景

日程	国際交流をめぐる地方政府の動き	展開
2004. 2. 26	ヨム首長は、経済交流促進のために、覚え書を札幌市と取り交わした 大田先端産業振興財団と札幌産業振興財団が、交流協力合意書を締結した	経済活性化の交流
2004. 8. 30	札幌市の経済局長を含め12名が、大田研究団地(テクベリ)の企業と交流し、相互に企業誘致をした	
2005. 5. 1	札幌市の経済貿易代表団が大田を訪問した	
2005. 7. 1	札幌市の日韓友好議員連盟の12名が大田を訪問した	
2006. 6. 18	大田(テクベリ)と札幌とのビジネス交流会を商工会議所で行った	
2010. 7. 25	札幌市長(植田文雄)を含め9名が、大田を訪問した	
2010. 10. 20	ヨム首長を含め55名が札幌市を訪問した 大田と札幌市が姉妹都市として締結された	
2010. 11. 21	札幌市観光文化局長を含め9名が、大田を訪問した	
2011. 2. 4	大田の経済産業局長を含め7名の公務員と大田市民観光団100名が、第62回の札幌雪祭りに参加した	
2011. 5. 17	大田の公務員4名が短期研修をする	人事の交流
2011. 6. 1	札幌市の公務員1名が大田に派遣され、長期研修をする	
2011. 8. 1	大田の公務員が札幌に長期研修をする	
2011. 9. 6	札幌市の公務員2名が大田に短期研修をする	
2011. 10. 7	札幌市長(植田文雄)を含め、訪問団99名が、姉妹協定の1年期記念に参加する	

出所：大田広域市 (<http://www.daejeon.go.kr/>) の姉妹都市の年表より筆者が作成

表5 「健康カフェ」事業の推進を行うための活動

日程	「健康カフェ」の事業をめぐる推進活動
2010年10月7日～9日	・首長が日本の札幌市庁を訪問した
2010年11月2日	・首長が、市の事業所、公団、公社、自治体の庁舎における公共機関内に「健康カフェ」を設置するようにと勧奨し、障害者の職場創出に早期に定着できるようにと命令した
2010年12月	・経済産業局の職場推進企画が職務を担当し、予算が確保できるように準備した
2011年1月～2月	・大田市庁内に「健康カフェ」が設置できるように入札を行い、工事をするために業者を選定した
2011年2月23日	・建築法及び、食品衛生法の営業許可の基準により、カフェの施設、インテリアの工事を行った
2011年3月2日	・市庁1号店が開店された
2011年3月2日	・事業所、自治体に「健康カフェ」を拡大して設置することを通報した
2011年3月8日	・「健康カフェ」の拡大を行うための幹部会議の際に、首長は拡大設置の意思を強調した
2011年3月9日	・首長は大田の大学発展協議会の際に、協力を要請した
2011年3月10日	・首長は自治体の副区長の会議の際に、協力を要請した
2011年3月～4月	・カフェの運営が安定的で拡大されるために、担当部局を福祉女性局に変更した
2011年5月31日	・ハナ銀行2号店が開店された
2011年7月14日	・大田生涯教育文化センター3号店が開店された
2011年9月	・障害者福祉課が「健康カフェ」をブランド化するために出願した
2012年2月	・障害者福祉課が「健康カフェ」の商品表を登録した

出所：大田広域市「健康カフェ」の設置および運営の資料に基づいて筆者が作成

中央官僚の経験を持ち、任命制の大田広域市の首長の経験もある。障害者福祉雇用について中央が制定した政策内容についてのヨム首長の知識と経験が、民選により地方政府の政策決定の主体となった時に発揮され「健康カフェ」事業を大田広域市の独自政策として韓国の政策促進過程の中で展開できたと考えられる²⁴⁾。このようなヨム首長の意思決定は、中央政府の政策に沿うような合理性を持ち、大田広域市の公共機関の幹部会議における事業展開の必要を説明でき、協力を要請できた。ヨム首長は意思決定が合理的な説得へと広がるように、協力を求める手法を進めていったと思われる²⁵⁾。

障害者福祉雇用の政策促進過程における地方政府の展開を検討するここでは、「健康カフェ」事業が、大田広域市の独自政策として展開されたのには、ヨム首長の意思決定が重要な役割を果たしていたことを明らかにできた。

4. 「健康カフェ」事業の拡大における部局の展開

「健康カフェ」事業は、アイデアの提案から政策の開始段階の過程において、首長の意思決定が、政策を実施していくのに大きな影響力を持っていた。首長の意思決定に沿って担当部局は、どのような政策展開の役割を担ったのか。

障害者福祉雇用に関する「健康カフェ」の設置の開始を担当したのは、経済産業局の職場推進企画であった。この部局の職務は、職場を創出することや社会的企業などを育成する企画を行うことである。経済産業局は「健康カフェ」事業を社会的企業の育成に適用して事業の推進に関わる手続き、説明、設置などのための職務の形成を行った。「健康カフェ」事業が新たに拡大していくことを目指して、2号店からは店舗の設置、管理、指導を行う部局が福祉女性局の障害者福祉課に変更された。福祉女性局の障害者福祉課は「健康カフェ」事業が、安定的に拡大されることを目指して新たにカフェの指針を作

成した。担当部局の変更とともに「健康カフェ」事業の目的は明確になっていく。「健康カフェ」事業の開始段階において経済産業局は、首長の意思決定に沿って、カフェの設置に関わる手続きが中心になっていた。その後、福祉女性局に変更されてからは、事業の指針や目的に関わる理念および実務が具体化されていく²⁶⁾。それによって、「健康カフェ」事業は、部局を基盤とする明確な指針の下に政策実施の開始から1年の間に早くも7店舗に拡大される。このように「健康カフェ」の展開状況を表したのが表6である。特に注目されることは、4号店から「健康カフェ」事業をブランド化したことである。「健康カフェ」のブランド化は、雇用者が障害者を雇う場を提供することではなく、障害者を含んだカフェのイメージを商品化するものである。それに加えて、障害者が作ったパンやクッキーの商品を販売する販路を含んで「健康カフェ」の商品化が図られている。福祉女性局の障害者福祉課は、「健康カフェ」のブランド化のために、2011年9月、「It's Daejeon 健康カフェ」の商品登録を出願した。そこからは、店舗の内装や看板を統一化し、2012年2月に「健康カフェ」のブランドの登録を終えた。

大田広域市の「健康カフェ」事業は、単に障害者を雇う雇用政策ではなく、障害者と健常者が触れ合うことによって社会統合を目指すためのツールとして機能するブランド化政策である。そのような社会的な意味を含んだ「健康カフェ」事業は、大田広域市の独自政策として展開された。この政策展開は、首長の強い意思決定により開始され、そこでの合理的な説明が担当部局に伝わって「健康カフェ」事業は拡大し、事業は担当部局によってブランド化され、大田広域市の独自事業として確立されていく。このように「健康カフェ」事業は、担当部局自らの行動が中心になって大田広域市のブランドとして新たな価値観やイメージを生み出した政策であると言える²⁷⁾。

以上の大田広域市の事例による政策促進過程における

地方政策の展開についての分析から明らかになったのは次のことである。「健康カフェ」事業は、民主化によって政策決定の主体となった首長の意思決定により、大田広域市の障害者福祉雇用の独自政策として推進された。首長の意思決定を受けた担当部局は、障害者福祉雇用の政策をさらに促進させるために、大田広域市の独自政策として「健康カフェ」のブランドを創り出した。障害者福祉雇用の政策促進過程における地方政府の展開を検討するここでは、地方政府の独自政策において首長の意思決定の重要性が示され、首長の意思決定に沿って政策推進を図る担当部局の役割は「健康カフェ」の実施をより明確化するものであった。

III. 中央政府と地方政府の相互作用による政策促進

韓国の障害者福祉雇用の政策は、主に中央政府が推進する事業を地方政府が実施し、中央政府主導で政策が展開されることをまずは検討した。中央政府の展開としての優秀事例の先発システムを通じて、地方政府の政策過程での具体的な政策の促進の可能性がみられた。同時に、地方政府では、首長の意思決定と担当部局の役割が地方政府の独自政策を展開する大田広域市の「健康カフェ」の事例のような可能性もみられた。そのような中央政府と地方政府の関係の下で、障害者福祉雇用政策のさらなる促進へとつなげるためにはどのような展開があるかを見てみよう。

韓国は、地方自治が実施される以前には、権威主義の政権の下で中央政府と地方政府の関係は、命令と服従の一方的な関係があった。しかし、民選による地方自治の復活後の地方政治の活性化によって、地方政府は、地域住民の要求に積極的に応じるような政策展開が可能となった²⁸⁾。これは、地方政府が中央政府に対して相対的

表6 大田広域市における「健康カフェ」展開状況

(単位：千ウォン)

	設置場所	設置予算	年間賃賃料	行政担当部局	運営事業者	雇用数
1号店	市庁ロビー	69,873	7,104	自治行政局、経済産業局	社会的企業(ハンウルタリ)	11名
2号店	ハナ銀行	70,000	6,000	福祉女性局	(社)韓国障害者父母会(大田支店)	6名
3号店	生涯教育文化センター	25,000	3,720	福祉女性局	社会的企業(ハンウルタリ)	3名
4号店	ハンパツ樹木院	34,000	3,024	福祉女性局	社会的企業(ハンウルタリ)	4名
5号店	ハンパツ図書館	58,000	7,100	福祉女性局	(社)障害者文化福祉振興会(大田支店)	5名
6号店	国民生活館ロビー	25,000	8,600	福祉女性局	社会的企業(幸せな職場事業団)	6名
7号店	西区役所ロビー	50,000	12,800	福祉女性局	(社)大田肢体障害者協会	5名

出所：大田広域市の「健康カフェ」の設置および運営の資料に基づいて筆者が作成

に自律性を確保できるようになったことを意味する。コキョンフン（2004）が指摘するように、地方自治の復活によって、政策形成過程において中央政府は地方政府に対して直接的な影響力を一方的に行使するような慣行から脱して、中央政府と地方政府の相互作用を通じての影響力の行使が求められるようになった。このような中央政府と地方政府の相互作用の関係の下で、中央政府は先進的な政策を選定するために地方政府に働きかける²⁹⁾。他方、地方政府は先進的な独自政策を実施していることを中央政府に知らせる³⁰⁾。そのような相互の歩みよりの作用を通じて先進政策を展開するために、中央政府と地方政府は発表会を通して先進政策を共有し、先進政策が全国普及効果をもたらすように発表会での中央政府による表彰が行われた³¹⁾。地方政府は、発表会において中央政府や他の地方政府に先進的な独自政策を宣伝し、自らの政策推進についてさらに自信を深めていくこととなった。表7は、そのような中央政府と地方政府の相互作用による発表会の経過の一例を示している。

このような発表会を通じて、大田広域市の障害者福祉雇用の政策における「健康カフェ」事業は、中央政府で先進的政策として評価され、2011年度に全国優秀賞を授与された。中央政府と地方政府の相互作用によって、中央政府は、地方政府の先進的な政策の中から優秀モデルを先発事業とすることができ、地方政府は、先進政策の内容を発表していくことによって、地方政府の独自事業の推進内容をより明確にすることができる。さらに、中央政府と地方政府の相互作用を通じた先進政策の事例の共有は、新政策として他の地方政府に普及されていく可能性をもつ³²⁾。伊藤（2002）の政策普及の研究において、他の地方政府が新政策を採用するのを参照した自治体は、自分もその政策の作用に向けて動きだすことができると指摘し、普及の展開可能性を示している。政策普及の可能性としての「健康カフェ」事業は、中央

政府から先進的政策として宣伝され、全国優秀賞として表彰されたことにより、大田広域市を実際に訪問し、障害者福祉雇用の政策として参考にする多くの他の自治体が現れた³³⁾。このような展開をみせた大田広域市の「健康カフェ」事業の事例は、中央政府と地方政府の相互作用としての発表会の表彰制度のようなあり方が、韓国の障害者福祉雇用の政策促進に寄与できる可能性があったことを示している。

おわりに

本稿の主眼は、韓国における中央政府と地方政府が、実際にどのような展開で、障害者福祉雇用政策を促進したかを実証的に明らかにすることであった。そのために、中央政府では、韓国障害者開発院の役割を示し、優秀事例の先発システムを取り上げ、障害者福祉雇用の政策促進過程においての中央政府の主導の下で実施される政策展開の可能性を明らかにした。そして、地方政府では、韓国の大田広域市の「健康カフェ」事業の事例を取り上げ、政策促進過程における首長の意思決定と担当部局の役割を示し、地方政府独自の政策展開の可能性を示した。加えて、中央政府と地方政府の相互作用のあり方が、政策促進過程において韓国の障害者福祉雇用政策促進をさらに可能性にしたことを明らかにした。

具体的な検討の結果は、以下の通りである。中央政府では、地方政府を対象に管理指導を担う韓国障害者開発院が果たす中間的な役割の重要性が示された。その内容は、中央政府の障害者福祉雇用政策の成果を確保するために、優秀事例の先発システムを通じて中央政府から地方政府に向かって管理指導することで、中央政府主導の政策展開が政策促進に寄与する可能性である。また地方政府では、韓国の大田広域市の「健康カフェ」事業のような障害者福祉雇用の地方政府の独自政策が、政策促進

表7 中央政府と地方政府の相互作用による発表会

日程	公正社会を目指すための発表会をめぐる動き
2011. 8. 10	審査員を構成
2011. 8. 12	地方政府の優秀事例の資料を公募
2011. 8. 16~23	地方政府の優秀事例選定
2011. 8. 25	地方政府の参加者名簿提出
2011. 8. 30	ワークショップの準備及び資料集発行
2011. 9. 1~9. 3	地方政府の優秀事例発表、表彰

出所：2011 中央政府の行政安全部「公正な地方行政の具現」より筆者が作成

に寄与できる具体的な可能性として示した。そのような独自政策は、首長の意思決定と、それに沿って担当部局が果たした役割から展開可能であったことを明らかにした。それらの中央政府側及び地方政府側のそれぞれでの政策展開に加えて、両者の相互作用において、障害者福祉雇用の政策促進に寄与した具体的な内容として、お互いに歩みよりながら展開された表彰制度があったことが示された。

本稿の研究の意義は、中央政府の主導の政策と、地方政府の独自政策の展開、加えて中央政府と地方政府の関係の下での相互作用のあり方が、総体となって韓国の障害者福祉雇用の政策進展をもたらす可能性を高めたことを具体的事例で示し得たことである。そこでは、中央の先発、地方の独自、両者の相互が、韓国における政策促進への一連の流れとして期待されるモデルとなり得ることが確認された。障害者福祉雇用の政策において、このようなモデルでの促進が可能であったと言えるが、中でも地方政府で独自の政策が開発され、それが中央政府にもまた他の地方政府へも影響することで、韓国全体での政策促進につながる可能性が明らかになった。

注

- 1) 韓国における障害者雇用政策は、1981年の国際障害者年の影響を受けて同年に心身障害者福祉法を制定し、障害者福祉施策を担当するリハビリテーション課を中央政府の保健福祉部の傘下に置くことから始まった。その後、1990年に障害者雇用促進法が制定され、2000年は、障害者雇用促進及び職業リハビリ法が制定された。韓国はこのような制度の整備とともに障害者の経済活動のための総合的かつ効率的な障害者福祉雇用の政策を推進することを強調してきた。それを受けて、中央政府の保健福祉部は、仕事そのものがいわゆる福祉であるという理念に沿って、2006年「ABLE2010」10万個の障害者福祉雇用の職場創出のプロジェクトを推進した。2007年に中央政府の保健福祉部は、障害者福祉雇用の事業を開始し、地方政府（広域自治体「市、道」、基礎自治体「市、郡、区」）は政策を実施した。ここでの障害者福祉雇用とは、保健福祉部のイニシアチブによる福祉雇用施策である。その施策の3類型が、行政ドウミ（手伝い）事業、福祉リルザリ（職場）事業、視覚障害者マッサージ派遣事業である。
- 2) ソンシチュン（2003）の福祉政策の研究では、韓国は中央政府、広域自治団体長における影響力が、政策形成過程において強いと指摘している。福祉政策は中央政府が形成した政策を地方政府がさらに移譲して実施することができるとともに、地方政府は、首長の影響力によって独自政策を実施することが可能であると指摘している。

소순창 「지방정책과정에서 나타난 정부와 지역주민, 중앙과 지방의 영향력 관계 —한국 미국 일본의 지방정부에 관한 비교분석—」 『한국지방자치학보』, 제 15 권 제 3 호 2003 년, pp.337-362. (ソスンチュン 「地方政策過程における政府と地域住民、中央と地方の影響力関係—韓国、アメリカ、日本における地方政府についての比較分析—」 『韓国地方自治学報』 第 15 卷 3 号、2003 年、337 - 362 頁。)

- 3) イソクウォン、キムオンア（2011）の研究では、二つの機関の異なる成果の原因として、①異なる政策需要者を対象にしている、②異なる内容と形態のサービスを提供していると指摘している。さらに、韓国障害者雇用促進公団の場合、障害者の就職率と賃金水準が、韓国障害者福祉開発院よりも高く評価されている。しかし、職業所要期間に関しては、比較的に低い水準であると評価されている。
이석원, 김언아 「수행기관에 따른 장애인취업알선의 차별적 효과성」 『행정논총』 제 49 권 1 호, 2011 년, pp.189-215. (イソクウォン、キムオンア 「遂行機関による障害者就労斡旋の差別的効率性」 『行政論総』 第 29・1 号、2011 年、189 - 215 頁。)
- 4) 韓国における障害者雇用公団は、全国 15 か所（ソウル支部、ソウル南支部、釜山支部、大邱支部、仁川支部、光州支部、大田支部、蔚山支部、京畿支部、京畿北支部、江原支部、忠北支部、全北支部、慶南支部、済州支部）の支部がある。
- 5) 韓国障害者開発院の年表から障害者福祉雇用に関わる活動がまとめて説明されている。それを参照してもらいたい。（<http://www.koddi.or.kr/>）
- 6) 2012年3月12日に行ったソウル市の韓国障害者開発院で障害者福祉雇用の事業に関わっている研究員とのヒアリング調査により、2011年度から地方政府が推薦した事業を先発するように体制を再整備したことが分かった。
- 7) 前掲注 1) を参照してもらいたい。また、2007年に制定された「障害者差別禁止法」が、障害者福祉政策の具体的な進展となったことへの説明としては、林炫廷「韓国の障害者福祉の政策形成における進展」立命館大学地域情報研究センター、『公共情報論考』2012年を参照してもらいたい。
- 8) 行政ドウミ（手伝い）とは、全国の行政区域に障害者を配置することである。また、福祉イルザリ（職場）は、19種類の職業がある。例えば、給食ドウミ、健康ドウミ、視覚障害者童謡ドウミ、バス清潔ドウミ、フードドウミなどがある。特に、福祉イルザリの事業は、アイテム公募などによって、事業が先発され、職業種類が多様になっていく。
- 9) これについて先発していた地方政府は大田広域市である。大田広域市は、2009年度から視覚障害者マッサージ派遣事業を市の予算を使用して、すでに障害者福祉雇用の施策として実施していた。
- 10) 2012年3月15日に行った保健福祉部の障害者政策局の障害者自立支援課の担当者へのヒアリング調査による。
- 11) 多くの政策は当然に予算を伴うものである。しかし、林

- (2012)において、韓国の障害者福祉の政策形成過程における予算の拡大が政策進展の具体的な内容として示されたことは、その政策についての予算が、縮減ではなく拡大していくことの意味を政策進展として捉えたことが重要である。そこで本稿では、福祉雇用の予算の拡大と雇用場の広がりを政策進展の意味として捉えた。また、それらの政策内容の発展と促進は、中央政府で決定された政策内容（政策展開）と地方政府で決定された政策内容（政策展開）によって担われると考えられる。
- 12) 2010年、保健福祉部と韓国障害者開発院は、障害者イ尔ザリ事業の優秀事例集を発刊し、授賞別に事業の推進背景、目的、内容が記載されている。また、障害者の職場活動の内容、写真などが詳細に紹介されている。2010年度の障害者イ尔ザリ事業の優秀事例集を参照してもらいたい。
- 13) 小原陸治、趙文富編著『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年の研究を参照してもらいたい。また、韓国の地方自治に関しての文献は、趙昌鉉、阪党博之・阪党千津子訳『現代韓国の地方自治』法政大学、2007年を参照してもらいたい。
- 14) 韓国は、1991年に地方自治が復活し、広域及び基礎議会が構成された。1995年6月27日と1998年6月4日に地方選挙によって、本格的に地方自治時代を迎えるようになった。2002年6月13日は、広域地方団体会長（首長）16人と基礎自治団体会長232人が民選された。
- 15) キムジョング（2011）の日本における首長の出身経歴の研究において、首長の立候補の職業経歴を見ると中央官僚出身が一番多いと指摘している。中央官僚出身の首長は、中央政府と地方政府の密接な関係を維持しながら政治行政の活動を行い、当選後にはプロジェクトや補助金を通じて、地方政府に直接的な利益を与えるような役割を果たしている。このような首長の役割は、韓国にも求められている。地方政府内の局課間の内部調整を効率的に行うために、行政に関する見識と経験が必要であり、さらに、地方政府の政策を決定推進するに当たって、中央の補助金などを地方政府に誘導できるような政治経験が今日の韓国の首長に求められている。김정구 「일본 광역단체장의 출신경력 —자민당 정권하의 지사직을 중심으로—」 『한국동북아논총』 제 60호 2011년, pp.45-67. (キムジョング「日本の知事の出身経歴—自民政権の下での知事を中心に—」『韓国東北亞論集』第60号、2011年。)
- 16) ヨム首長の福祉政策の公約は、福祉マンドゥレである。いわゆる福祉の死角に入る市民を安心安全で暮らすことができるように福祉ネットワークの形成を独自の福祉政策として民選3期に公約した。最近では、2010年に福祉マンドゥレの条例が改正され、市運営委員会、区運営委員会など、福祉マンドゥレを運営する組織が拡大された。また、福祉マンドゥレの発展のために基本計画（ビジョン、目標、短期、中期、長期の戦略）を立てた。松並（2005）は、1995年統一地方選挙前に在職していた知事と、1999年統一地方選挙後に在職している知事が異なる場合と、同一人物あるいは「県庁内後継」知事の場合とで、地方公社の統廃合への取り組みがどのように異なるかについて実証的に検証した。その結果、知事の政権交代が政策転換を導いたことを確認している。これは、大田広域市の首長の選挙と似通っており、選挙によって政権交代したヨム首長は、以前の決定に制約されることなく政策の選択を行うことができ、民選3期の時に障害者福祉に関する公約や福祉公約（マンドゥレ）のような新しい政策転換へ導いたと考えられる。松並潤「地方公社の統廃合と知事の交代」『レヴァイアサン』37、2005年、pp.185-195.
- 17) 大田広域市のホームページ、公約事業と2003年の大田広域市白書を参照した。(http://www.daejeon.go.kr)
- 18) 2001年の『大田広域市の白書』を参照してもらいたい。
- 19) 大田広域市は、忠清南道の道庁の所在地であり、地方自治時代以降には、中央地方の広域市の中核都市に発展した。特に1974年に建設されたテドク研究団地は、韓国の科学技術の中心になり、大田が科学都市になることができた。また、1998年に大田地域に、統計庁や調達庁をはじめ10庁所の政府機関が移転し、行政都市として大田が第2都市として発展した。
- 20) 大田広域市は、11か所の国際都市と交流を図っている。大田広域市のホームページ姉妹都市を参照してもらいたい。(http://www.daejeon.go.kr/)
- 21) 2010年9月に札幌市本庁舎1階ロビーに、「元気カフェ」が設置された。「元気カフェ」は、障害者雇用の場を拡充させるとともに、接客などを通じた交流機会を創出することで、市民の障害者に対する理解の促進を図ることを狙いとするものである。札幌市のホームページを参照してもらいたい。(http://www.city.sapporo.jp/)
- 22) 大田広域市「障害者の職場創出のために、健康カフェの設置、運営計画」を参照した。
- 23) 「健康カフェ」事業の設置は、市庁管理部署が「建築法及び、食品衛生法」の手続きを経て許可され、市の予算を使って設置された。また、「健康カフェ」の事業者を選定するためのシステムを計画し、店舗を運営していく企業の入札公告が行われた。
- 24) 宮脇淳『自治体戦略の思考と財政健全化』によると、「IN」の知識とは、他者が生み出した制度や手法に関して詳細に理解して活用する知識を意味する。すなわち、上からの公共性、非自発的公共性関係を中心とするこれまでの国と地方の関係を、有効かつ適切に機能させるために不可欠な知識である。そこで、「IN」の知識の考え方から、ヨム首長の意思決定が行われ「健康カフェ」事業が開始されたと考えられる。
- 25) 宮脇淳は、新たな視点を発掘し新たな制度や手法を自ら生み出す知識が、21世紀の地方自治体に求められると指摘している。これが「OF」の知識である。「OF」の知識は、地方自治体に対する地域住民の評論、批判、偏見的な主張の姿勢（いわゆる観衆的民主主義）から、ともに考えながら新しい地域を創生し実現する協力的関係へと導いてくれる。そこで、

ヨム首長は、障害者福祉雇用における新たな視点を発掘し、実践していく知識を求め、意思決定し協力を求めていくことの戦略が「OF」の知識に当たると考えた。

- 26) 2012年3月7日に行った大田広域市庁の福祉女性局の障害者福祉課の担当者へのヒアリング調査による。「健康カフェ」の目的は、①社会的企業を育成し、賃貸することによって、障害者の雇用が促進される、②障害者の社会自立を目指すことができる、③社会統合を図ることが期待できることである。
- 27) 宮脇淳は、先駆的事例を数多く理解していることは、「IN」の知識であり、数多く理解している先駆的個別事例を応用して実践するのが「OF」の知識であると述べている。それを参考に、大田広域市の担当部局が障害者福祉雇用を促進させていくために、「健康カフェ」をブレンド化したことは、自らの手法を用いて価値観やイメージを創り出すことであると考えた。
- 28) 韓国では中央集権的行政構造の下での統治が90年代初期まで維持された。しかし、1991年、民選による地方政治の活性化の影響により、中央依存型の自治行政から脱して、住民中心の自治行政の展開が模索されるようになった。
- 29) 2012年4月5日に行った韓国の中央政府の行政安全部の自治行政課の担当者へのヒアリング調査による。行政安全部は、公正社会を目指していくために、障害者などの社会的弱者の職場創出を施策として実施した。その施策の成果を地方政府との情報共有のために発表会（ワークショップ）を2011年9月1日～2日に行政安全部が主催した。
- 30) 中央政府は、地方政府の先進政策を吸い上げるために地方政府に働きかけ、地方政府は先進的な政策を実施していることを中央政府に持ちかけることが、大田広域市のヒアリング調査により明らかになった。
- 31) 韓国の16カ所の地方政府が発表を行った。中央政府は、先進政策の候補に対して6個の優秀事例に賞状を授与した。審査の基準は、地方政府の政策内容が全国に波及効果が期待できるかを審査点として評価した。
- 32) 筆者が政策促進を議論するのは、全国に普及（波及）していくことを視野に置いている。伊藤修一郎は、先行自治体による政策採用の動きを全国に波及させるメカニズムが「相互参照」として述べている。相互参照とは、自治体が政策決定に際して、他の自治体の動向を参考にする行動を指す。本稿では、中央政府と地方政府との相互作用から新政策が共有され他の地方政府に普及していくことが期待できるとして議論を進めている。伊藤修一郎『自治体政策過程の動態—政策イノベーション波及—』慶應義塾大学出版、2002年を参照してもらいたい。
- 33) 全国優秀事例の先進地域として大田広域市はマスメディアに宣伝され、新職場モデルの定着として「健康カフェ」が紹介された。実際にソウル市、仁川広域市、釜山広域市、光州広域市、大邱広域市、蔚山広域市、浦港市、忠清北道における8カ所の地方政府が大田広域市を訪問した。「健康カフェ」

の資料などを要請し、ノウハウを導入しようとした。

参考文献

（日本語の文献）

- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態—政策イノベーション波及—』慶應義塾大学出版、2002年
- 小原陸治・趙文富編著『日韓の地方自治と地域開発』第一書林、2005年
- 小滝敏之『政府間関係論』第一法規出版、1993年
- 呉英蘭「韓国における自活支援事業の現状と障害者支援」『障害者問題研究』36巻（2）、2008年、143-153頁
- 猪瀬桂二「知的障害者雇用の成功事例の検証と厚生労働省の障害者雇用政策—特例子会社の事例にみる知的障害者の雇用ノウハウと地域支援ネットワーク」『地域政策科学研究』1巻、2004年、21-43頁
- 高村義晴『地方自治体の公共意思決定』日本経済評論社、2003年
- 土岐寛・平石正美・石見豊『地方自治と政策展開』北樹出版、2003年
- 村松岐夫『地方自治』東洋経済新聞社、2010年
- 韓昌充「韓国の障害者雇用政策の変遷に関する研究」『聖カタリナ大学聖カタリナ大学短期大学部研究紀要』23巻、2011年、43-61頁
- 林炫廷「韓国の障害者福祉の政策形成における進展」『公共情報論考Ⅶ』立命館大学地域情報研究センター、2012年、27-48頁
- 宮脇淳『自治体戦略の思考と財政健全化』ぎょうせい、2009年
- 西尾勝・村松岐夫『政策と行政』有斐閣、1994年
- 趙昌鉉、阪党博之・阪党千津子訳『現代韓国の地方自治』法政大学出版局、2007年
- 孫京美「政策実施過程における地方政府の官僚機構の行動戦略—韓国の江原道の新農漁村建設運動施策の展開を事例に—」『政策科学』19巻3号、立命館大学政策科学会、2012年
- 山崎正『地方政府の構想』勁草書房、2006年
- 山崎正『現代行政の新展開』勁草書房、1993年

（外国語の文献）

- 고경훈「중앙-지방 정부간 관계의 정책형성연구 —성남시의 수도권 남부저유소 입지선정 결과과정 사례를 중심으로—」『한국행정학보』 제38권 제2호、2004년 4월、pp.41-62.
- 이창기「지방자치단체장의 바람직한 정치리더십」『한국정치정보학회』정치정보연구、제3권 제2호、2000년 12월、pp.79-98.
- 이기우「지방자치단체의 권한과 책임」『한양법학의 한양법학』 제22집、2008년 2월、pp.53-76.
- 한상우「한국 지방자치단체자의 역할제고를 위한 제도적 개선 방안」『한국정책과학학회』 제6권 제1호、2002년 4월、pp.167-190.

