

韓国における低所得層政策の歴史的展開とその現況

－自活事業を中心に－

梨花女子大学大学院 経済学部博士課程 友岡 有希

Yuki TOMOOKA

1. はじめに
2. 韓国における低所得層の労働統合型支援事業
 - 1) 社会的企業とソーシャルエコノミー
 - 2) 国民基礎生活保障法の制定と自活支援事業の開始
2. 自活支援事業の導入背景
 - 1) 都市貧民運動と生産共同体活動
 - 2) 自活支援試験事業
 - 3) IMF経済危機下の市民団体による失業克服運動
4. 自活支援事業と自活共同体
 - 1) 条件付き受給者の選定基準と事業内容
 - 2) 自活事業参加者と現在の状況
 - 3) 自活共同体運営の課題とその対応
5. まとめと今後の課題

1. はじめに

21世紀の始まりと共に韓国では、低所得層に関する貧困政策に市民団体と行政が共に取り組む社会的企業や協同組合などの非営利組織による支援活動が活発になった。2007年に施行された「社会的企業育成法」はアジアで初めて制定された法律であり、これにより政府と民間企業、そして市民団体が共に社会的弱者への支援に取り組むシステムが制度化された。そしてこれを契機に市民社会においても社会的弱者への支援や活動参加に関する関心が高まることとなった。

現在、韓国ではこのような社会的企業などの市民団体による活動が拡大し、ソーシャルエコノミー論や第3セクター論などが活発に議論されており、既存の市場や公共分野とは異なる新しい市場の構築が模索されている。

このような社会政策における民官の協同関係の

構築は、1996年に始められた自活支援試験事業から模索されてきたと言える。既存の生活保護法を改定した2000年の国民基礎生活保障法と自活支援事業の導入、公共労働事業や社会的雇用の創出事業などは雇用による低所得支援を目指した事業であり、さらに各事業の中で浮かび上がった問題点を補完しながら社会的企業育成法（2007年）やマイクロクレジット事業である微少金融事業（2008年）など低所得層の就業支援とソーシャルエコノミーを繋げた起業・教育支援システムが模索されてきた。

本稿では韓国において低所得層の支援政策として推進されている社会的企業がどのような経緯で制度化されたのかを探るために、韓国の社会的企業の起源とされている低所得層の人的資源の向上プログラムと働く場の提供による経済的自立を目標とする自活支援事業に焦点をあてる。社会的企業育成法が制定される以前に政府や行政と市民団体の協同関係がどのように形成されてきたのかを自活支援事業の導入過程から探る。

2. 韓国における低所得層の労働統合型支援事業

1) 社会的企業とソーシャルエコノミー

社会的企業は、1970年代後半に欧米諸国で生まれた民間・市民団体が中心となり社会的弱者の労働統合、社会サービスの伝達、持続可能な地域開発などの目標をもち運営される組織の総称であり、ソーシャルエコノミーを構成する一つの

要素である。サードセクターとしばしば混同されるが、社会的企業では多様なパートナーが関与しているという点でサードセクターとは異なる。つまりサードセクターは、より均質的なメンバーで構成された社会的グループによって組織されるのが一般的であるのに対して、社会的企業では従業員、ボランティア、利用者、支援組織、地方自治体が同一プロジェクトのパートナーになりうる¹⁾という点においてサードセクターとは区別される。これらパートナー間の協同は、生産者と消費者、サービスの提供者と受給者、活動資金の支援者と活動実行者など複合的な関係性によって成り立っている。両者は社会貢献という共通の目的を持つが、収益活動とその分配の有無に違いがある。社会的企業では商品やサービスの生産・販売により収益を得て、組織の構成員に均等分配、組織運営の資金とする。このような生産活動を通して自立運営を目標とし、雇用の創出やサービスの提供による地域社会での貢献を目指す活動である。さらにこのような生産活動は、何らかの理由で労働市場への参入が困難な状況にある人々（社会的弱者）が担い、彼らの働く場として機能することで、職業訓練や活動の場としての役割を担う。また支援の内容は、未熟練労働者の労働市場への統合を目標とする職業訓練、幼児や児童のケアセンターや施設の提供、高齢者のための家事・介護ケアサービスの提供、特定種類の弱者一虐待された子どもたち、避難民、移民等一の救済など支援を必要とする人々が活動できる場²⁾を作るなど多岐にわたる。

韓国における社会的企業とは、社会で十分に供給されていない社会サービスを拡充し、新しい就労を創出することにより社会統合と国民の生活の

質の向上に寄与することを目的（社会的企業育成法第1条）とし、脆弱階層に社会サービス又は就労を提供し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、財貨及びサービスの生産販売など営業活動を遂行する企業（社会的企業育成法第2条）である。この育成法に基づき就業や社会サービス提供のための教育や訓練、活動の場を作る活動を行ってきた市民団体が社会的企業として認定され活動の場作りの役割を担う。また政府や行政は社会的弱者への支援活動をする市民団体に対し人件費や店舗賃貸料などの活動資金を助成する。それだけではなく、商品の優先購入による一定の消費市場を確保など消費面でも支援を行い、これまで政府や行政はだけでは十分な対応ができなかった雇用創出や社会サービスの提供を促進するシステムである。市民団体は行政から事業資金支援を受け、失業者、高齢者、障がい者、経歴断絶女性、低所得層、脱北者など社会的に弱い立場にある人々がサービスや商品の生産活動に参加しサービスを供給する場を作り、活動の主体となって地域社会が必要とする福祉や保育、サービス分野の様々な商品を提供する。社会的企業の活動を通して社会的弱者の経済的自立（働く場の創出）と地域活性化や地域社会への社会貢献を目的としている。

このような韓国の社会的企業を歴史的な流れからみると、大きく二つに分類される。ひとつは民間部門から自生的に生じた流れ、もうひとつは制度的な育成による流れである。後者は主に社会的弱者の所得保障や社会統合を目標とする制度と関連³⁾している。1998年のIMF経済危機以降、失業と労働者の貧困化が社会的な問題となり、市民団体が実行主体となって政府の強力な初期介入と支

1) C.ボルザガ, J.ドゥフルニ (2004) p.20

2) C.ボルザガ, J.ドゥフルニ (2004) p.20

3) オムヒョンシク (2008) p.224

援による様々な政策が実行されてきた。低所得層と高齢者、または社会的弱者を支援の対象とした政策として、2000年に施行された国民基礎生活保障制度で行われている自活支援事業や2003年の社会的就労事業、2004年の高齢者の働く場事業などがある。さらに2007年からは社会サービス部門の雇用創出事業として介護ヘルパーや重度障がい者活動補助員、産後母親新生児ヘルパーなどの育成事業が行われている。また2008年には低所得層や多重債務者へのマイクロクレジット支援として微少金融事業が開始され、社会保障制度以外でも学資や生業資金、介護費用などの支援が拡大している。

それぞれの事業は明確に社会的企業の育成を目的としてはいない。しかし社会的弱者の社会統合、労働統合という共通の目的を持ち、これら事業の実行主体は多くが市民団体である。これら事業の中から社会的企業を起業したケースも存在する⁴⁾。このような流れは、韓国の社会的企業の特徴を政府主導型とする要因のひとつである。また欧米諸国では、福祉政策の財政難の解決策として、政府の福祉政策の拡充の過程で福祉事業の一部を民間組織へと委託し、その担い手として社会的企業が育成されてきた。しかし韓国の社会的企業は、雇用や福祉政策拡充のためにこれまで政府の対応が遅れていた低所得層の雇用創出や社会サービス分野への政策拡大の手段として育成しようとしており、政府が市民団体に委託してきた公共労働事業や自活支援事業などでその必要性が指摘されてきた持続可能な低所得層の「働く場の創出」という課題を補完する形で導入されたものである⁵⁾といえる。

このような行政と市民団体が低所得層支援の政

策に共に取り組む契機となったのは、やはり2000年の国民基礎生活保障法の制定である。同法は生活保護法を改定する際に「自活支援事業」を導入し、経済危機以降に深刻化した労働貧困層を保障の対象に包摂した。2000年以降の政府による低所得層対策は、「雇用を通じた貧困脱出政策」に重点が置かれ、低所得層とくに稼働能力を有する「労働貧困層」の働く場の提供と生産活動参加による脱貧困が目標とされた。

2) 国民基礎生活保障法の制定と自活支援事業の開始

1998年の経済危機後は、韓国の労働市場構造だけではなく社会構造も変化した。雇用の柔軟化や分配構造の悪化(両極化)は、とくに経済危機後に露呈した労働貧困層の問題と共にこれまで社会政策の対象とされなかった低所得労働者の存在を浮き彫りにし、それまでの社会政策の労働者に対する保障の不備が明らかになった。既存の公的扶助制度では、失業者や稼働能力を有する低所得層が保護の対象から除外されており、経済危機直後の失業者や労働貧困層に対し既存の制度では十分な対応ができなかった。大量失業者に対し、政府は緊急失業者対策や雇用保険の拡充などで対応したが、労働貧困層とくに周回の労働に従事してきた不安定雇用労働者やその家族に対する保障は不十分であった。

経済危機以前から福祉政策に対し福祉依存の問題が提議されており、要保護者に対する事後支援ではなく貧困化を未然に防ぐ「予防的福祉」の実現が模索されていた。そのような状況の中、経済危機直後に発足した金大中政権が掲げた「生産的福祉」は、福祉政策だけではなく雇用保険の拡充

4) オムヒョンシク (2008) p.225

5) オムヒョンシク (2008) p.220

や雇用促進政策、社会福祉サービスの拡充など多様な内容により構成⁶⁾されており、国民の最低生活を国家が保障するものと定めている。その中で社会保障制度への市民団体の参加とワークフェア⁷⁾型の福祉政策の実現という目標が掲げられたのである。生産的福祉は国家、市場、市民社会のすべての主体が参加する「社会連帯に基づく参加型福祉体制」をめざし、共同体の一員として社会全体で分かち合う社会的連帯を必要とする。この「社会連帯」とは、社会的な問題を市民社会運動、各種の市民団体とNGO、地域社会運動、宗教団体の社会活動、ボランティア運動などが市民と共生して解決しようとする取り組みである。そして市民社会に内在する社会共同体の様々な価値を活用することによって自立的な福祉ネットワークを構築する手段⁸⁾である。

この生産的福祉の実現のために、国家中心の福祉体制から政府と市民社会、企業がともに参加する社会的連帯に基づいた福祉システムの構築が目指された。2000年以降に制定された社会政策には、NGOなどの市民団体が政策実行の主体となり（政府の委託運営と事業費支援）医療・託児・貧困階層の保護などの公共サービス提供の一部を担当するパートナー関係が作られ、企業もまた非営利団体を支援するパートナーシップの形成に努

めることが求められるようになった。

さらに生産的福祉では、政府が中央機関となり社会的弱者を保護する福祉政策ではなく、「労働による福祉」を実行し、人間開発（empowerment）を中心とする福祉政策の実現が目標に掲げられた。つまり社会的弱者への雇用機会の提供とそのための個人の能力の向上による自活の道を提供することが政府の役割として強調されたのである。

このような政策目標が提唱される中、既存の生活保護法が改定され、2000年10月に国民基礎生活保障法が施行された。この新制度では、所得が最低生計費に満たない全国民の衣食住、教育、医療を含む基礎生活を保障する国の責任が明記され、生活保護法では支援の対象外とされていた「稼働能力を有する低所得者」に対して、自立・自活を実現するための「労働と福祉の連携プログラム」が導入された⁹⁾。これがまさに「自活支援事業」である。稼働能力を有する低所得層には、所得保障を受ける条件として働くための技術教育と実習を受けることが義務づけられ（条件付き受給）、自活支援プログラムにより受給者ケアや教育、就業のための職業訓練や実習などが体系的に支援されるようになった。これが韓国の福祉制度に初めて導入された労働統合のためのワーフェア型支

6) 金大中 (2002) p.47-59

7) ワークフェア（労働連携福祉）という概念は、福祉国家論の限界が問われる中、欧米諸国で登場した概念である。福祉国家体制の違いによりワークフェアが目指す方向性は各国で異なるが、韓国におけるワークフェアとは社会民主主義国家と自由主義国家において提唱された概念が混在する形で導入されたと言える。前者は社会的排除や疎外による社会的弱者への支援として、就業支援だけではなく人的資源開発戦略として教育や訓練などの機会を提供することを選好するものである。後者は、短期間での雇用支援と就業斡旋という特徴を持つ。ウジュンヒ (2010) ; p.25-26 生産的福祉では、福祉政策の型としてワークフェア（workfare）の実現が模索された。自活支援事業は、条件付き受給という強制性を持ちながらも人的資源開発をおこなう支援策である。就業による経済的自立、すなわち社会的弱者の労働統合をめざすために最低生活の保障と人的資源開発を同時におこなう福祉政策という意味で、ここでは福祉政策に関してはワークフェア（workfare）を用いる。

近年、労働統合型支援と言われる場合が多い。労働統合型とは支援の目標はワークフェアと共通するが、福祉政策としての役割は付与されず、積極的雇用政策の中で用いられる場合が多い。本稿では、福祉制度に関してはワークフェア（workfare）を社会的包摂のための雇用支援に関しては労働統合型と分けて表記する。

8) 金大中 (2002) p.30-31

9) 金大中 (2002) p.48

援システムである。

このような行政と市民団体の協同関係の構築と低所得者層への支援事業は、経済危機の経験を経て本格的に制度化された点に特徴がある。しかし実践的な取り組みは、1996年から試験事業として行われていた「自活支援センター事業」、さらには1970年代から低所得層の密集地域で活動していた貧民活動家による「生産共同体」活動にその起源をみることができる。この生産共同体を自活支援事業に導入する過程において、政府や行政だけではなく市民団体や企業が協同する支援システムが構築されたと言える。

3. 自活支援事業の導入背景

では、低所得層の労働統合をめざす「自活支援事業」はどのようにして制度化されたのか。それは韓国で長年草の根レベルで取り組まれてきた都市貧民運動と密接に関係している。自活支援事業の最終段階である「自活共同体」は、都市貧民地域で自発的に活動していた「生産共同体」活動がモデル¹⁰⁾とされた。本章では自活支援事業のモデルとされた「生産共同体」活動と1996年に開始された自活支援試験事業、IMF経済危機直後の市民団体による支援活動を取り上げる。積極的な市民活動は、失業や貧困、不安定雇用などの生活不安にある人々に寄り添った活動であった。低所得層支援のノウハウを構築してきた市民団体の自活支援事業への参加は、短期間で実質的な保護活動を拡大することができるという行政側のメリットだけでなく、活動資金の不足による経営不安が課題であった市民団体の課題も解消できるものであった。以下、3つの活動に分け自活支援事業の

導入過程をみることにする。

1) 都市貧民運動と生産共同体活動

まず都市貧民運動とは、1970年代に始められた貧困層が密集して暮らす地域で住民が共通して抱えている住居や教育、福祉などの生活上の問題を住民が主体となって解決しようという草の根レベルの活動である¹¹⁾。1990年代の貧民運動家たちの多くは、民主化運動を行ってきた人たちであり、運動の一環として貧困地域に住む労働者やその配偶者を組織化する「労働者協同組合」の形成へと活動の幅を広げていた。彼らは「施し型の救護プログラムは住民の依存をもたらす」と考え、住民主体の自発的な団結と生産活動を中心とした活動を展開していた。活動家や市民団体は居住地域を基盤とした住民の小グループ活動を主導または支援し、共同の副業作業により収入を得る「生産共同体」の形成が各地で展開された¹²⁾。この生産共同体は、長年地域で行われていた学童支援の「勉強部屋」活動や「主婦の学校」などの活動を通して地域住民の交流の中から生じたものである。

貧困地域に居住する住民たちは雇用不安や低い収入による生活不安など互いに類似した生活環境にあり、互いに助け合って暮らすための共同体を数多く形成していた。貧民地域の多くの男性労働者は季節によって所得変動のある建設現場などの日雇いの単純肉体労働者であり、就業と失業を繰り返す不安定な状態を克服するために建設労働者による生産共同体を結成した¹³⁾ (資料1参照)。また生産活動だけではなく、食事を数人で共に作り分け合うなど相互扶助的な関係が強かった。そこに貧民運動家たちが入り、副業作業場型の生産共

10) キムジョンウォン他 (2010) p.80 / イムングク (2009) 他多数

11) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p.7

12) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p.9

13) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p.9

同体という地域内での生産活動による所得向上の方法を模索・実践していた。「生産共同体」とは、日常生活の中で生じた住民間の交流と人間関係から家計の維持や教育、介護などの共通の問題を共に解決しようという目的で作られた相互扶助を目的とした組織である。

特別な職業技術がなく、学歴が低いため単純な肉体労働で生計を維持している世帯¹⁴⁾が多く、失業と就業を繰り返す不安定な生活を送る人々の「安定した所得を得ることができる働く場を作る」目的で生産共同体が形成された。また育児や介護などにより就業できない女性が、副業により所得を得るための生産活動を行う組織として始められたものなどがある(資料1参照)。どちらの場合も、生産共同体の目標は、市場での競争力のある商品やサービスを生産・販売し所得を得ることであった。

このような地域活動の中から生まれた生産共同体は、活動家が中心となって組織し、住民とともに

に業種を選択から生産、販売をおこなった。多くの生産共同体は企業のような雇用と非雇用という形をとらず、共同生産・運営をおこなう「労働者協同組合」という組織形態で運営され、生産と販売をおこない地域住民たちの安定した収入の確保を目標とした。生産共同体での活動は廃材リサイクルや衣料品の製造・販売、無添加化粧品製造・販売、家の補修工事請負業など様々であり、住民間の話し合いと経験などから業種が選択された。「協同組合」という組織形態の導入は、不安定雇用により就業と失業を繰り返す労働者の労働状況を安定させるため、所得は少なくとも安定した雇用と組織の一員として運営に加わることで、働く意欲を高めるという意図があった。実際に生産共同体の成功例をみると、このような共同所有・共同運営による組織運営が長期間経営を維持するための重要な要素であったといえる。

このような生産共同体活動は、メンバーがそれぞれ個人的に労働市場へと参入する機会を作るだ

資料1. 生産共同体事例

建築仕事人ドゥレ	ウォルゴク女性生産共同体
<p>1976年から貧民地域活動をしてきた牧師が中心となり組織。 牧師を辞めて住民と共に労働現場で働く中で労働環境の劣悪さを知り、日雇い労働者の組織化を決意した。 1990年に日雇い労働者労働組合結成後に名称変更。建築主との直接取引をする方式で事業を始める。</p>	<p>1989年頃から地域活動家である姉妹が生産共同体を準備。 主婦の勉強部屋参加者である女性たちは、スカーフの仕上げをする下請け副業の経験などがあったため、最初は縫製業の生産共同体の結成を計画するが、下請けや副業ではなく独自の持続可能な事業展開が必要と判断。 事業研究を重ね「天然化粧水」の製造を始め、地域の人たちに試験的に配布し商品開発を進める。</p>
<p>一時的には事業拡大など成功を治めるが、現場経験はあっても単純労働しかしたことのない組合員たちの技術不足(建設作業全般にわたる設計・核心技能の不足)、建設業の経営ノウハウの不足、組織活動への協調性不足(自発的な参加意識の低さ)などにより契約履行が困難になり事業は失敗。</p>	<p>中心メンバー5人、「主婦勉強部屋」出身者が中心。事業が拡大し、収益も安定。 資金支給が困難な時には、教育費などが必要な順に賃金を支払うなど組合員の生活状況に合わせた資金支払い体系をつくる。 協同組合形式での運営で、メンバー間の意見を尊重し運営。現在も運営中。</p>

出所：キムスノオ(2010)「2章 示範事業段階：自活事業制度化初期」、『自活事業15年、協会創立10年記念白書 自活運動の歴史と哲学』、韓国地域自活センター協会付属自活政策研究所、p.16-17; p.21-22

シンミョンホ・キムホンイル(2002)「生産共同体運動の歴史と自活支援事業」、『動向と展望』特巻第53号、p.15-19

14) シンミョンホ・キムホンイル(2002) p.9

けではなく、生産共同体をひとつの事業として運営しメンバーの働く場として維持することへと目標が定められていった。

このような地域内での自発的な生産共同体活動は、当時の金泳三政権下で新しい福祉政策を議論していた研究者が注目し、政策への導入が検討されるようになった。これが生産共同体活動を行ってきた活動家が政府の福祉政策企画団に参加する契機となり、生産共同体を低所得層の働く場とする、生産共同体の起業へと支援の目標も変化した¹⁵⁾。

当初、生産共同体の活動目的は現在の自活共同体や社会的企業で目標とされているような福祉政策のひとつとしての脱貧困のための手段ではなく、低所得地域に住む劣悪で不安定な労働環境で働く労働者や労働市場への参入が困難な主婦たちを中心に働く技術を身につけ経済的地位を向上させること、つまり働くことへの自信を付けること（意識化）と組織での活動を通して経済的な安定を図ること（組織化）など、主に個人の能力の向上（empowerment）を実現することであった¹⁶⁾。この生産共同体の活動目的は、1996年に始められた政府による自活支援センター事業に参入したことで、低所得層が労働市場参入により脱貧困を目指す労働統合型支援事業としてより具体化され、脱貧困の手段としての役割が強調されることとなる。

2) 自活支援試験事業

1990年代の韓国では、福祉分野では福祉依存が問題視されるなか、自助から自活へと政策の転換の必要性が高まっていた。当時の金泳三政権は、

以前の軍事政府と比べて実質的な政策の内容に大きな違いはなかったという批判はあるが、1995年に「生活の質のグローバル化」を福祉政策の理念として掲げ、福祉の基本構成を「生産的・予防的福祉¹⁷⁾」とし、社会的脆弱階層に対する公的扶助の拡大と質的な保護水準の向上を目指し、政府の予算支援拡大を示した。一方で、低所得者への事後保障ではなく、貧困を予防し福祉政策により脱貧困を模索する取り組みが議論されるようになった。

当時、政府は「国民福祉企画団」を結成し、学識者と専門家による貧困の予防と脱貧困を可能とする政策ツールを探しはじめた。「生産共同体」が政府の政策ツールとして検討される契機となったのは、1995年に韓国保健社会研究院がサムスン福祉財団の依頼を受け行っていた「低所得層の実態変化と政策課題：自活支援を中心に」という調査研究だった¹⁸⁾。この調査研究により、生産共同体の自発的な組織化と生産活動による所得向上の努力が、脱貧困のためのツールとして注目されたのである。また、多くの生産共同体が組織形態として導入していた協同組合という組織構造は、低賃金と不安定雇用により貧困に陥る不安定雇用労働者の雇用問題を解消できる、望ましい組織構造であると捉えられた。

このように生産的・予防的福祉の実践ツールに関する議論が民官ともに行われる中で、政府は1996年に自活支援プログラム試験事業を開始した。具体的には、まずソウル市内に自活支援センター（以下、センター）を設置し自活支援プログラムを実験的に開始した。福祉部（現保健福祉部）が発表したセンターの目標は、「低所得層の

15) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p10

16) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p.63-64

17) キムスンオ (2009) p.25-26

18) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p22

自営起業の支援、職業斡旋、生業資金の融資、職業訓練教育、企業との商品共同販売により低所得層、社会的な脆弱階層に就業と自活の機会を提供する」ことであった。低所得層が働くために必要な職業訓練や教育の支援と事業資金の融資などを実践する自活プログラムにより共同体を組織し、共同体の自営・起業を目標とすること、共同体で生産活動を行い経済的な自立を達成することが最終的な目標とされたのである。試験事業には年間1億ウォンの運営費が投資され、96年以降は毎年5カ所程のセンターが都市部を中心に増設され、1999年には全国20カ所に設置された¹⁹⁾。

センターは、すでに地域で低所得層支援を行っていた福祉法人や非営利団体にその運営が委託し、低所得層への支援活動をおこなってきた活動家に委託運営を任せる形で設置された。最初の5カ所のセンターは、大韓聖公会が運営する「分かち合いの家」2カ所と学校法人梨花学堂が運営する「生産総合福祉館」など低所得層の就業斡旋や職業訓練、自営作業場の運営などに関する相談・指導などの自活支援を行っていた市民団体²⁰⁾であり、その後のセンターの増設も、これまで地域で活動を行ってきた生産共同体の代表や各業種の職

歴を持つ技術者、労働運動などでリーダーシップを取ってきた活動家、非営利団体などに依頼し、市民団体や活動家に実質的なセンター運営や自活共同体の組織化を主導する役割が与えられた²¹⁾ (資料2参照)。

この自活支援の試験事業とセンターの設置は、生産共同体活動を行ってきた各地域の市民団体が政府の政策に本格的に関わる契機であり、行政と市民団体の協同関係構築の始まりであった。

試験事業初期には、既存の生産共同体を中心に事業が展開され、共同体を新しく組織しようとするセンターでは低所得層密集地域で活動していた共同副業作業場や日雇い労働者への就業斡旋センターなどを公募で選定し自活共同体として支援したり、地域住民を募集し組織化する試験事業がおこなわれた。初期には、生産共同体活動をしていた実務者が中心であったため、支援対象者への意識化と組織化による経済的自立を目的とした支援という傾向が強かったが、試験事業を行う中で自活支援制度の計画を進める過程において、「生産共同体による脱貧困努力」が試験事業の主要目標に設定された²²⁾。制度化の過程において生産共同体を組織する目的は、低所得層労働者自身へのエ

資料2. 自活共同体事業例

例) 分かち合い物産 (縫製協同組合) : 冠岳区自活支援センター
自活センターの設立とともに実務管理担当者を派遣。
資本金3,000万ウォンをセンターから借入れて資本金とする。
縫製業経験者が多いことから、縫製業事業を開始。
参加者の要求により、九老公団労組出身者を代表として呼び自活共同体のリーダーとする。
裁断士などの専門技術者は外部公募 (縫製業経験者が参加)
主に地域内で交流があった女性たち、または夜学出身の30-40代の女性13人がメンバー。

出所: シンミョンホ・キムホンイル (2002) 「生産共同体運動の歴史と自活支援事業」, 『動向と展望』
特巻第53号, p22-25

19) シンミョンホ・キムホンイル (2002) p20-22

20) 京郷新聞記事「低所得層自活センター運営冠岳区『分かち合いの家』など3カ所」, 1996.7.24

21) 共同体の事例より 縫製工場労働者出身の活動家が共同体の代表となり、主婦を中心に縫製技術を伝授し商品開発をおこなない衣料品の生産を始める。シンミョンホ・キムホンイル (2002) p22-23

22) キムスンオ (2010) p.33

ンパワメントや所得向上だけではなく「脱貧困のための手段」として明確な意味付けがなされたと言える。

センターの運営においては、試験事業初期にはセンターの委託運営を行う生産共同体の組織化経験のある市民団体の経験と意欲に任せた自立的なセンター運営が行われた。しかしセンター設置の増加に伴い生産共同体活動経験のないセンターが増加するにつれ、経験のないセンターでは自活共同体の組織化をどのように行うか明確な方針が必要とされた。政府はこの状況に対応するために、1997年に初期センター5カ所の実務担当者と福祉部の関係者で訪問団を結成し日本の労働者協同組合を訪問、地域事業団のマーケティングや自治体と協力する方法、事業アイテムの発掘などを見学した。また1999年2回目の訪問では清掃やビル管理などの技術的な見学をし²³⁾、これらの過程を経て、自活共同体参加者の職業経験や学歴などを考慮し、センター事業の主要業種として清掃や看病、家の修理、廃棄物リサイクル、飲食物リサイクルが「5大標準化事業」に設定され、センターの支援基幹業種とされた。この5大標準化事業は、その後の自活支援事業でも基幹業種とされ、現在まで各センターで様々な支援プログラムと自活共同体の起業が行われている。さらに1998年からは、「特別就労事業プログラム」として自活共同体の組織化のための準備期間（職業能力開発、販路開拓など）と基礎資金（損益分岐点に達するまでの運用資金支援）が導入された²⁴⁾。これによりセンター内のプログラムとして自活共同体組織化のための研修過程（自活労働団）が設けられ、

さらに自活共同体の起業資金をセンターが融資する権利も付与された。これによりセンターの自律的な支援対象者の選定と融資体制が整い²⁵⁾、現在の自活事業支援体制の基礎が整えられたと言える。またセンターを統括する自活支援センター協会が設置され、自活事業の運営に関する情報交換が行われるようになり、生産共同体の組織化ノウハウや事業に関する情報の交流が可能となった。

このように1990年代後半には、低所得者への職業訓練と働く場の創出を合わせた自活支援プログラムが政府の試験事業によって具体化され制度化への基礎が作られた。この試験事業の実施によって、政策の担い手として地域運動家や市民団体が担う役割が大きくなり、政府と市民団体の協同システムが構築された。

3) IMF経済危機下での市民団体による失業克服運動

そのような状況の中、1998年のIMF経済危機は、企業の倒産や事業縮小などによる大量失業者を生み出し、就業者の減少は1998年に製造業で62.0万人、建設業で44.7万人、サービス業で31.5万人にのぼり、失業者は149.0万人と前年54.8万人から約3倍に急増した²⁶⁾。

IMF経済危機以降、韓国では働いても低所得から抜け出せない労働貧困層²⁷⁾の問題が露呈し、失業者の増加だけではなく、不安定雇用の増加は、それまでの男性稼ぎ主中心の世帯において、所得の低下と階層間格差を助長するものであった。中位所得50%未満を低所得世帯とした貧困率は1996年の8.2%から2012年には12.4%にまで増加してい

23) キムスンオ (2010) p.33, シンミョンホ・キムホンイル (2002) p.25-26

24) キムスンオ (2010) p.34

25) キムスンオ (2010) p.36-37

26) 失業率は1997年の2.6%から1998年には7.0%、1999年には6.3%を記録。

韓国統計庁データベース http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1063

27) 働いているまたは働く能力を有するが貧困状態から抜け出せない個人または個人が属する低所得世帯

る。1997年から2008年までの貧困率の変化は労働年齢世帯が2.2%、高齢者世帯が1.1%と労働貧困層が明らかに増加し労働者の貧困化は現在もなお深刻な問題である²⁸⁾。

経済危機による失業者の急増やホームレスの増加、長期失業問題は、失業や貧困は怠惰によって生まれるという認識から、労働貧困層や社会的弱者の長期失業問題などが顕在化したことで貧困は社会構造により引き起こされる問題であるという認識へと変える契機となった。経済危機以降、非正規雇用の増加にともなう不安定雇用労働者の増大は、働いても貧しい労働貧困層の増加と所得格差の拡大の要因であり、労働市場における雇用環境の悪化は、現在の社会政策において安定雇用と安定収入を維持できる代替的な労働市場の創出が議論される理由のひとつである。

経済危機直後、金大中政権は緊急失業者対策として、一時的な生活保護対象者の拡大、公共労働事業の実施、職業訓練の強化、Work-netの開通などの公共政策による雇用安定インフラの構築を急いだ²⁹⁾。しかしこれらの対策は一時的な失業者

の救済であり、失業や貧困化を構造的に解決する対策ではなかった。経済危機直後の大量の失業者は当初、常用雇用者の失業が最も深刻であると言われたが、その多くは雇用保険の加入者であり一定の失業給付などを受給し短期間での再就職の機会を得ている。問題は、雇用保険にも加入できていなかった、既存の不安定就業層の失業と貧困化であった。

このような労働市場の混乱の中で、韓国国内では、政府による失業者対策とは別に福祉法人や宗教団体を中心とした市民団体による「失業克服のための募金運動」が起こり、全国に失業克服のための民間支援組織が作られた。この募金運動は「失業克服国民運動委員会³⁰⁾」を中心に市民団体や活動家が主導する失業克服運動として全国に活動を展開した。失業克服国民運動委員会は、主に事業企画と募金の管理をおこない、各地域の市民団体が企画事業に参加し活動資金を受ける形で地域内住民への支援活動を実行した。1998-2002年の失業克服国民運動委員会の支援事業は、失業克服支援センターによる就業斡旋や短期の職業訓練

資料3. 失業克服国民運動委員会による支援事業（一部）

企画事業	事業内容
失業克服センターでの職業斡旋や短期職業訓練	2000年1月～2001年3月 100団体が参加 支援者数及び件数514,998件
失業家庭を助ける庶民縁結び事業	1998年11月～1999年12月 191の団体が参加 支援件数：258,785件、2,273,800万ウォン支援月10万ウォンの現金給付またはそれ相当の生活必需品や食料の給付を最低3ヶ月支給
提案公募事業	失職家庭教育指導と無料給食、愛のお弁当、児童無料学習支援、無料看病ヘルパーなど

出所：キムジョンウォン（2008）『韓国の非営利自活支援組織に対する理解』、韓国学術情報、p.56 表3-2

28) 保健福祉部・雇用労働部（2013）「雇用－福祉連携 私の仕事（my Job）ドリームプロジェクト本格稼働」報道資料、2013.4.24
 29) キムジョンウォン（2008） p.53
 30) 1998年6月に組織された「失業克服国民運動委員会」は失業克服のための募金の管理と民間組織の統合機関として、勤労福祉公団、ハンギョレ新聞、MBCが中心となり組織された団体である。主に募金の管理と各地域で失業対策事業をおこなう民間組織への財源支援をおこなった。キムジョンウォン（2008） p.53-54

(2000年1月～2001年3月、100の団体が参加、支援者数及び件数514,998件)、失業者世帯への月10万ウォンの現金給付またはそれ相当の生活必需品や食料の給付を最低3ヶ月支給する失業家庭を助ける庶民縁結び事業(1998年11月～1999年12月、191の団体が参加し258,785件、2,273,800万ウォンを支援)など、失業者とその世帯への就業・生活支援であった³¹⁾。社会保障制度の保護を受けられない労働貧困層への支援者として、市民団体が失業者や失業者世帯への支援を行ったのである。

失業克服運動の支援の対象者は、政府支援を受けることができなかつた低所得密集地に居住する不安定雇用労働者や女性、障がい者など社会的に疎外されていた人々であり、全国からの募金を活動資金とし、地域で市民運動をおこなっていた民間団体(民主労組、参与連帯、女性団体連合など)や地域自活支援センターが救済活動の主体となった³²⁾。また「ひとつの家族運動」は約15の市民団体が各分野から集まり、雇用安定センターでの就業斡旋や雇用創出事業、事業資金の貸出しなどの支援と生活安定センターでの低所得家庭の児童のための保育料支援や保護相談及び学童などの支援が行われた³³⁾。地域を基盤としたこのような支援活動は、長年の市民活動により形成された市民団体ネットワークが失業者とその家族への支援という目的の下、それぞれの活動経験を生かし実行した総合的な支援であった。このような市民団体の支援活動はまた、政府が毎週活動報告を要求する³⁴⁾など、社会問題に取り組む市民団体の役割

の大きさが社会的にも注目される契機となった。政府が直接運営する公共労働事業への不満を訴えるかのように、生産共同体運動を行ってきた市民団体や失業支援団体では、「景気が回復しても労働市場への復帰が難しい40-50代の公共労働参加者と長期失業者」に対して「社会的な職場」が必要だという要求が高まった。この運動に参加した市民団体は、失業克服事業として、公共労働の民間委託事業や特別就労事業、失業克服運動本部の企画事業に参加するという形で無料看病、森林整備、廃棄資源リサイクルなど公益性の高い事業を共同体として起業する事業を始めた。これはたとえば景気が回復しても低所得層の長期失業者の問題は構造化した問題であるため、セーフティネットの拡充とともに社会的な職場を作り出すことが、失業者に対する政策の根幹とならねばならないという主張³⁵⁾であった。

このような様々な支援活動の中から市民団体や労働運動団体の間では、労働市場から脱落した人々をどのようにしてまた労働市場に復帰させるのか、またはオルタナティブな労働市場を形成するのかといった議論がおこなわれた。そしてその議論の中で社会的弱者が労働市場に再度参入するための方法として、需要の増大が見込まれる介護や保育などの社会サービス分野での働く場の創出が検討されるようになった³⁶⁾。この失業克服運動に参加した市民団体の一部は、自活支援センターを委託運営し、自活支援プログラムの実践者となっている。そして失業克服運動を実行した市民

31) キムジョンウォン(2008) p.56 表3-2

32) ハンギョレ新聞記事「失職家庭縁結び庶民運動の意義 民間社会安定網の構築の最初の試み」1998.11.26
実行主体となった市民団体は、失業克服市民運動団体や地域女性会、失業者総合支援センター、地域自活センター、住民センター、障害者支援団体など地域で活動する団体であった。

失業克服国民運動委員会(2002)『長期失業者深層追跡相談プログラム開発および失業会章方案研究』、附録資料

33) ハンギョレ新聞記事「15団体が集まり「ひとつの家族運動」家庭から子どもまで総合支援1998.11.24

34) キムジョンウォン(2008) p.55

35) シンミョンホ・キムホンイル(2002) p.26-27

36) 秋葉武他(2012) p.124

団体が中心となり、自活支援事業を組み込んだ国民基礎生活保障法制定のための運動³⁷⁾が行われた。

このような1990年代の貧困地域での生産共同体活動や経済危機後の貧困克服運動における市民団体の取り組みは、市民団体が政策の立案や実質的な実践者として社会政策への参入の道を作ったと言える。政策の対象から疎外された人々への支援機関として運動家や市民団体、宗教団体などが行ってきた取り組みは、政府の政策に対する発言権を強化し、さらに2000年に改定された国民基礎生活保障法での自活支援事業の導入に関しても、このような市民団体による国民基礎生活保障法制定運動が大きく影響している。

2000年の生活保護法の改定にともない国民基礎生活保障法に導入された自活支援事業では、具体的な教育、訓練、職業斡旋などのプログラムの実行をセンターが引き続き担当し、法改定以降には全国にセンターが設置された（2013年7月現在全国247カ所）。センターの多くは試験事業と同様に地域の就労支援をおこなってきた市民団体や非営利団体が運営³⁸⁾した。この自活支援事業の導入は、政府や行政機関と市民団体が共に低所得層支援をおこなうシステムを法制度化したものである。この自活支援事業導入までの過程が、その後の社会的企業育成法に至るまでの社会政策の担い手が政府や行政だけではなく市民団体や企業、市民へと拡大された政策展開の基礎となった。

4. 自活支援事業と自活共同体

1) 条件付き受給者の選定基準と事業内容

国民基礎生活保障法では、生活保護法で対象外

であった稼働能力を有する低所得層を保障の対象とし、受給の条件として自活支援事業での職業訓練や自活プログラムへの参加が義務付けられた。自活プログラムは、稼働能力を有する受給者が現金給付を受けながら就業のための職業訓練や実習などの経験を積み、生活改善などの個人相談などのケアを受け、就業または自活労働団や自活共同体の運営により脱貧困を目指すためのプログラムである。

試験事業との大きな違いは、自活支援事業が制度化されたことにより国民基礎生活保障の受給者に限定されたという点である。国民基礎保障受給者の多くは高齢者や障がい者が占めて³⁹⁾おり、全受給者に対する条件付き受給者の比率は相対的には高いとは言えない⁴⁰⁾。これは自活支援事業の制度化以降、受給者の選定条件の適切性や包括性の問題と共に長年指摘され続けている課題でもある。

また働く意欲のあるメンバーで構成されていた生産共同体とは異なり、自活支援プログラムでは受給ための条件として義務化されたことで、必ずしも働く意欲をもった受給者が参加するわけではない。そのため脱貧困を目指す自活共同体の結成や運営には受給者の強制参加や働く意欲のない参加者とのメンバー間の不調和などの問題が指摘されている。ここでは制度化された自活支援事業が実施されるなかで生じた問題点を中心に、自活支援事業の現況をみていきたい。

自活支援事業への参加は、申請者の労働能力評価を居住区の行政機関で調査し、年齢や学歴、身体状況などの調査項目から点数化して判定される。基準点を70点とし、70点以上は労働能力の高

37) 秋葉武他 (2012) p.129

38) キムジョンウォン (2008) p.62

39) これは高齢化や核家族化など他の社会構造的要因も大きく影響する受給者の特徴である。

40) 2012年度は、受給者数139万人。うち条件付き受給者は4.7万人 (3%) 保健福祉部・雇用労働部 (2013) p.3

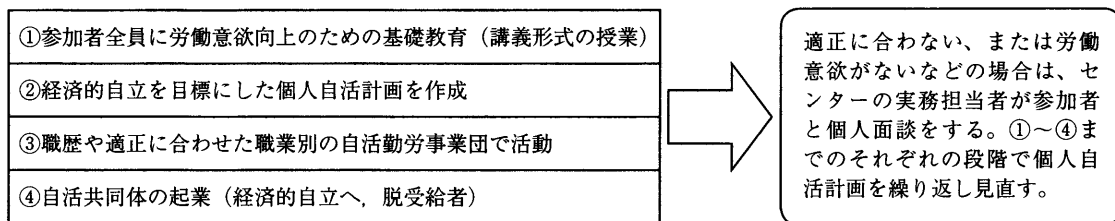
い者とされ生活保護法と同様に雇用労働部管轄の就業斡旋や職業訓練、事業資金支援などのプログラムで支援を受ける。70点未満であれば保健福祉部が提供する自活支援の対象者となり、センターで組まれた市場侵入型／社会的職場型の自活事業または労働維持型自活事業プログラムに配置される。センターではまず事業参加者全員に労働意欲向上のための基礎教育をおこない、経済的自立を目標にした個人の自活計画を作成する。その後センター内の各職業別の自活労働事業団（以下、事業団：2013年7月現在全国2,832の自活事業団が活動中）に所属し、業種別に必要な技術や資格を習得する自己能力開発プログラムを経て現場へと出る。事業団での働き先は、行政や企業から仕事を請け負うこともあるが、センターから交渉し現場実習先を探す場合も多い⁴¹⁾。参加者はこの事業団で実務経験を積みスキルを磨くことになる。

その後、事業団の運営が安定し起業資金（事業団の活動中に積み立てをし起業資金とする）など

独立経営の見通し⁴²⁾が立てば自活共同体として起業⁴³⁾し独立経営を始めることになる（起業後の一定期間は、センターからの運営資金融資を受けることができる）。または事業団を経て労働市場での雇用労働者として就業する場合もある⁴⁴⁾（図1参照）。

では自活支援事業ではどのような業種の職業訓練プログラムがあるのか。自活支援センターの5大標準化事業は、看病事業・家の修理事業・清掃事業・廃棄物リサイクル事業・飲食物リサイクル事業である。自活共同体の2/3がこれらの事業に参加している⁴⁵⁾。前述のとおり、この標準化事業は、過去の地域自活センター試験事業や生産共同体活動の中での成功例がモデルとなっている。家の修理は建設業労働者による生産共同体活動がモデルであり、清掃事業は試験事業初期の日本の労働者協同組合を訪問し、中高年失業者が清掃やビル管理を専門にする共同体の成功事例をモデルとした⁴⁶⁾。看病事業は病院に入院中の患者の看病を

図1. 地域自活センターでの支援の流れ



出所：自活支援センター資料より筆者作成

41) 自活支援センターインタビュー調査より（2013年）

42) 国民基礎生活保障法では、細部規定として自活共同体の起業条件に①メンバーの内、受給者が1/3以上であること②組合又は付加価値税上2人以上の事業者で設立すること（改定され現在は1人でも可能）③全てのメンバーに自活動労働金以上の収益金の配分（月50万ウォン基準）が可能であることとされている。

43) 自活共同体は2人以上の受給者または低所得層が共同事業の形態で運営することを条件に起業する事業体。（2004年以降は個人事業体としても可能に）構成員の1/3が受給者であること、全ての構成員に月50万ウォン以上の収入金の分配が可能であること、事業団の事業を継続することなどの条件を満たす場合に起業することができる。起業後3年間は自活支援センターからの資金援助や貸付けなどの支援を受けることができる。また国や自治体からの優先委託や優先購買その他自活促進のための事業支援をうけることができる。（国民基礎生活保障法第18条より）

44) 2013年7月現在、自活共同体（現自活企業）参加者は8,862人。全国で1,340の自活共同体が活動している。

45) ソウル市政開発研究院（2007） p.43

46) シンミョンホ・キムホンイル（2002） p.22

家族に代わっておこなうものであり、介護ヘルパーや家政婦、産後家庭のヘルパー、弁当製造などととも女性の事業団が中心である⁴⁷⁾。資料4、5はソウル市冠岳区にある自活支援センターのひとつ、冠岳自活センターの2012年度の自活事業団と自活共同体の事業内容をまとめたものである。

センターではそれぞれの自活事業団担当者が参加者のケアを行い、事業全体の管理から個人の自活計画を管理する(図1参照)。無断欠勤や適正が合わない場合は、自活計画の見直しをすることもある。また参加者の職歴や意志を聞き、センターにない業種の事業団が必要だと判断した場合は、インキュベータ事業として試験的に新規プ

ログラムを作り2年間の試験事業を行うこともある⁴⁸⁾。この試験事業から自活事業団または自活共同体を結成する場合もあり、支援プログラムはセンターが独自に設定する(資料4、5参照)。

2) 自活事業参加者と現在の状況

2012年度の国民基礎生活保障の受給者139万人のうち働く能力を有する者は24万人(17%)であり、その中で条件付き受給者は4.7万人と自活特例者0.6万人が、そして次上位層⁴⁹⁾170万人のうち約2.1万人が希望参加者として参加⁵⁰⁾している。参加者の年齢は40-50代が70.9%と半数以上を占め60代以上も12.4%である。学歴は無学を含め高卒以下が約80%を占める。慢性疾患を抱えている

資料4. ソウル市冠岳区冠岳自活センター自活事業団 (2012年度)

事業名	事業類型	事業開始日	参加人数	事業内容
自活ヘルパー	自活勤労事業	2011.02	1	自活事業団運営及び行政支援
保育教育支援事業団	市場型	2003.07	12	民間保育施設補助教師および補助員派遣の後に就業連携
配送事業団	市場型	2011.05	8	宅配サービス
インキュベータ事業団	自活インキュベータ	2009.04	19	個人就業および起業支援、試験事業開発後に正規事業化
障がい児補助員派遣事業団	社会サービス型	2006.02	15	障がい児童学校生活補助員など育成後、派遣就業連携
福祉看病事業団	社会サービス型	2004.09	4	社会的脆弱階層の患者または体が不自由な高齢者の看病(在宅または病院)
資源リサイクル事業団	社会サービス型	2005.02	6	リサイクル可能な資源を再利用商品化、販売
自転車管理事業団	社会サービス型	2009.02	10	地域内の自転車点検および修理
IT事業団	社会サービス型	2011.01	5	社会的脆弱階層の情報化教育、非営利施設ITシステム管理
青年インキュベータ事業団	自活インキュベータ	2009.07	16	個人就業および起業支援、試験事業開発後に正規事業化

出所：冠岳自活センターホームページより

47) 地域によっては農業や漁業などの支援プログラムが組まれているが、基本的にはこの5大事業を基礎にプログラムが構成されている。

48) 自活支援センターでのインタビュー調査より(2013年)

49) 受給選定の世帯所得基準の120%の所得がある世帯を次上位層という。

50) 2012年度の統計結果。働く能力があっても軍隊入隊や学業などで条件付き猶予となる者が1.5万人。他に就業中または起業を目指す受給者(70点以上)17.3万人は、雇用労働部の就業支援プログラムに参加している。保健福祉部・雇用労働部(2013)

資料5. 冠岳自活支援センター自活共同体 (2012年度)

共同体名	事業開始日	参加人数	事業内容
青い夢託児所	2010.02	3	家庭保育施設
ナチュラル スー	2009.04	2	皮膚管理店
青い夢 介護センター	2011.09	3	高齢者長期介護保護
PRテク	2008.02	2	電子機器および消耗品流通業
ソウル統合教育補助員	2007.08	29	障がい児童統合教育支援
(株) 分かち合い共同体*	2003.04	13	弁当製造, 出張ビュッフェ, 売店運営
韓国クリーニング	2003.03	5	清掃および衛生管理請負
ヘルパー-9282	2005.02	3	家事ヘルパー, 売店運営

出所: 冠岳自活センターホームページより 注) *は社会的企業として認定された自活共同体

者は31.6%, 労働経験のない者が28.0%である⁵¹⁾。そして参加者の約80%が女性であるという特徴を持つ(2010年調査結果)⁵²⁾。特に女性は、世帯の主な稼ぎ主である配偶者との死別や離婚、配偶者の事業の失敗や失業、病気などにより受給している場合が多く、受給者世帯で育児や介護のために働きに出られない女性(特例受給者)など、職歴のない女性の参加が多い⁵³⁾。

事業団参加者は、78.2%が受給者であり、業種別にみると5大標準化事業への参加が約40%を占めている。月平均給与は72.43万ウォンである⁵⁴⁾。自活共同体もやはり女性の参加者が過半数以上を占めている。学歴は無学を含め高卒以下が82.7%である。年間勤労所得は300-908万ウォンであり、事業団参加者に比べると高い水準にある。しかし一般の労働市場での所得に比べるとかなり

低い水準であり、脱受給をするために十分な所得を得ているとは言えない⁵⁵⁾。また基礎法受給者は63.2%。業種別にみると、28.3%が清掃業、21.2%が家の修理、10.1%が廃棄資源リサイクル業、8.1%が看病、5.1%が営農と飲食店、2.0%が産後ヘルパー、弁当製造は1%である。週当たりの平均労働時間は40.6時間、1ヶ月の勤務日数は22.25日、月平均給与は95.22万ウォンである⁵⁶⁾(資料6参照)。

近年は自活支援事業のプログラムが多様化⁵⁷⁾され、過去4年間の実績をみると自活事業参加者は2009年78,340人から2012年98,146人へと増加しているが、自立支援受給を終えた受給者の割合は2012年末で14.7%⁵⁸⁾であり、自活成功率は28.3%であった。過去の事例をみても両比率は上昇傾向にある⁵⁹⁾が決して高い成功率とは言えない。

51) キムジョンウォン(2013) p.38

52) ベクハクヨン・チョソソウン(2012) p.153

53) 韓国地域自活センター協会(2013) p.187-188

54) キムジョンジャ(2012) p.19-21

55) 保健福祉部・雇用労働部(2013)

56) キムジョンジャ(2012) p.46-48

57) 労働能力の審査により点数化され、45点未満は労働意欲向上プログラム、45-69点は自活勤労事業プログラムの参加とプログラムが細分化されている。(2012年度以降) 保健福祉部・雇用労働部(2013) p.5

58) 自活事業に参加した受給者のうち、受給を終えた又は就業・起業した人の割合 2009年16.9%, 2010年19.7%, 2011年21.8%, 2012年28.3% 保健福祉部・雇用労働部(2013)

59) 低い脱受給率の要因のひとつは、福祉依存と自立インセンティブの問題がある。脱受給による納税や医療費負担の増加などは受給者の自立への意欲を低下させる。これらの問題については段階的な税負担(EITC)制度の導入等の対応策が行われている。また脱受給の経路は世帯主の就業による経済的自立だけでなく、子どもの独立や就職、財産の増加、選定基準の変更などがある。そのため就労による経済的自立による脱受給率は、さらに低くなる。ノ・デミョン(2009)で報告されている経済的自立による脱受給者の割合は、2008年度は全体受給者の5%程度であり、所得または財産の増加による脱受給者の割合は3%にも満たない。

資料6. 自活事業プログラム参加者の状況

国民基礎生活保障受給者 (2012)	受給者139万人 稼働能力を有する者24万人 (17%) ; 条件付き受給者4.7万人, 自活特例者0.6万人が自活プログラムに参加。次上位層170万人のうち約2.1万人が希望参加。
自活事業団 (2012)	参加者中, 受給者78.2% : 市場侵入型事業団32.8%, 社会サービス型事業団49.2% 業種 : 清掃業18.1%, 営農15.2%, 看病6.4%, 廃棄資源リサイクル5.9%, 弁当製造4.4%, 家の修理4.1%。(5大事業参加役40%) 月平均給与 72.43万ウォン
自活共同体 (2012)	男性36.7%, 女性63.3% (女性の参加が過半数以上) 学歴 : 無学者を含め高卒以下が82.7% 婚姻状態 : 配偶者なし47.8% 平均年齢 : 49.2歳 業種 : 清掃業28.3%, 家の修理21.2%, 廃棄資源リサイクル業10.1%, 看病8.1%, 営農 5.1%, 飲食5.1%, 産後ヘルパー2.0%, 弁当製造1.0% 月平均給与 : 95.22万ウォン

出所 : キムジョンウォン (2013) 「自活Review自活事業制度改善方案 : 社会的経済開発戦略を中心に」, 韓国地域自活センター協会 / ベクハクヨン・チョンソウン (2012) 「自活事業参加者の受給地位と労働市場地位の変動」, 社会福祉研究第43号第1号より著者作成。

また社会的企業育成法の制定や地域活性化のための取り組みが拡大するなか、自活共同体は地域で活動する「村の企業⁶⁰⁾」や「社会的企業」となり、または連携して地域の社会貢献団体としての役割を実践している。2010年までに認定された社会的企業のうち、自活共同体が占める割合は22%である⁶¹⁾。社会的企業が目指す働く場の創出と生産活動による地域貢献は、自活共同体の活動の場のひとつとしての役割を担っている。

特に自活支援事業内での家事・看病・介護ヘルパーや障がい者統合教育者派遣業は、公的機関からの仕事の斡旋だけではなく、地域の低所得層に無料福祉サービスを提供するなど、地域社会における活動のネットワーク化が自活支援センター間または他の地域団体との交流の中から形成されている。

3) 自活共同体運営の課題とその対応

自活共同体の運営の課題は、大きく4つに分類される。一つ目は、制度化されたことによって共同体の活動が受給者に限定されてしまったことである。二つ目は、自活共同体の自立的な経営の難しさ、そして三つ目は、5大標準化事業の業種は労働市場においても劣悪な労働環境にある業種であるということ、四つ目は、制度の目的と自活センターの実務者の事業目標の違いである。以下では、これまでの自活支援事業において課題とされてきた部分とその対策がどのように行われてきたのかをみてみたい。

まず一つ目は、自活支援事業の参加者が限定されたという点である。自活支援事業の参加者は、国民基礎生活保障法として制度化されると同時に基礎法の受給者に参加条件が絞られた。選定基準に関する議論は長年繰り返されている問題⁶²⁾であるが、実際には保護が必要でも財産や扶養家族などの条件、または選定基準の世帯所得より少し所

60) 地域コミュニティを土台として活動する地域共同体。農漁村、都市部でのコミュニティ活動で住民の暮らしの質改善、地域活性化などの活動を行う。

61) キムジョンウォン (2013) p.28-29

62) 最低生計費を基準とした選定基準以下の生活水準にあるが、保護を受けられない貧困層と潜在的貧困層の存在。最低生計費の設定の適切さが議論の争点である。キムミゴン他 (2007) p.77-78 また保護対象の設定の適切さ、最低生計費と扶養者義務による行政貧困層の規模より、保護を必要とする次上位層 (相対的貧困層) が多いという指摘がある。ノデミョン他 (2010) 「p.25-26 他

得が高いという理由で保護を受けられない、制度の「死角」に放置されている人々がいる。このような人々を次上位階層とし、2004年からは自活支援センターでの審査を経て自活支援プログラムへの参加が可能になり、その参加比率は増加傾向にある。また2003年から行われている社会的就労事業や2007年以降の社会的企業は、受給者だけに限定した自活支援の問題点を改善し実施された政策である⁶³⁾。受給基準を満たす受給者だけではなく、相対的貧困にある低所得者、失業者、高齢者、障がい者、脱北者など労働市場での就業が困難な社会的弱者を支援の対象とするこれらの政策は、自活支援事業をより大衆化した制度である。

二つ目は、自活共同体の自立経営の難しさである。韓国統計庁の調査結果によると、新規企業事業体の生存率は、1年後62.5%、2年後49.1%、と低下し5年後は30.2%⁶⁴⁾にまで低下する。起業した自活共同体も長期的な経営維持は容易ではない。そのため起業後も原則3年間は、センターからの事業資金の融資が受けられるようになっているが、実際には3年以内に安定した独立経営を実現する自活共同体は多くない。センターでは審査を経て継続的な融資を行う場合もあるが、途中で廃業することもある。事業経営に関して指摘されている問題点は、自活支援プログラムでは職業訓練や生活指導などが中心であるために、事業経営に関する教育プログラムの相対的な不足していることである。自活事業団では、センターの担当者が事業運営を担当する。自活共同体として活動を始めても、センター担当者が運営に深く関わる場

合が多く、受給者の主体性が不足している。このような事業資金と経営ノウハウの問題への対応としては、零細企業や個人事業者へのマイクロクレジット事業をおこなってきた「シンナムン組合」と「社会連帯銀行」の2つの非営利団体が2006年に自活共同体支援団体に指定⁶⁵⁾され、以後自活共同体への生業資金支援をおこなっている。また資金支援の際には、マイクロクレジットの手法を用いて事業経営のための経営手法や営業、広報などの経営関連教育と定期的な経営管理をおこない総合的な自活共同体のサポートを行う⁶⁶⁾など、経営面での支援が多様化している。

三つ目は、自活事業の5大事業の業種の労働環境の問題である。これらの業種は、労働市場でも不安定雇用であり、下請けやアウトソーシング、低賃金で不定期または長時間労働を特徴とする職種である。例を挙げると、女性の起業が多い看病事業は、一般的に病院に泊まり込み週6日24時間勤務が基本であり、最低賃金レベルの所得水準でしかない⁶⁷⁾。自活共同体として起業すると同時にそのような労働環境で働かざるを得なくなることは、共同体メンバーの労働意欲の低下にも大きく影響する問題である。また家事や育児との両立も困難である。自活支援事業を経てこのような劣悪な労働環境で働くことは、生産共同体や自活支援センターの試験事業から目標とされてきた低所得層の安定した就業と所得向上が達成されているとは考えにくい⁶⁸⁾。自活支援センターでは、このような看病士の労働環境に対して、管轄区域内の病院と看病士との雇用契約を行う際に2交代制の導

63) ノデミョン (2010) p.15

64) 韓国統計庁 (2012)「企業生滅行政統計開発結果」, 企業活動調査報道資料

http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/8/4/index.board?bmode=read&aSeq=269366

65) キムジョンウォン (2008) p.33

66) マイクロクレジット機関は、政府の委託事業としてだけでなく、企業からの支援金の委託運営もおこなっている。民間支援の仲介者としての役割を担う。

67) 大学病院看病士労働組合へのインタビュー調査より (2014年)

68) 自活共同体の各業種の労働環境などについては今後の最も重要な研究課題とする。

入や賃金交渉をおこない、労働環境改善の要求を行う⁶⁹⁾場合もある。しかしこのようなケースが一般化している訳ではなく、劣悪な労働環境でも働くしかないという受動的な考え方が暗黙的に定着しているようにも見える。自活共同体としての起業は、このような劣悪な雇用関係とは異なる働き方の選択肢となるべきである。また自活支援センターの管轄地域での活動の参加度、地域内での自治意識の高さやネットワーク内での関係性の強さなども労働環境改善のための取り組みに影響があるかもしれない。オルタナティブな労働市場の構築として提案された社会的企業などの活動や自活支援事業が実際に労働市場に影響をどのような影響を与えているのか、または与えていないのかを明らかにすることは今後の課題としたい。

最後に四つ目は、事業目標と自活センターの実務者の事業目標の違いである。制度化されたことにより自活支援事業の評価は受給者の脱受給率で評価されるようになった。つまり脱受給率が高いほど、自活事業の成果が評価されるのである。脱受給は、もちろん低所得層の就業による経済的自立を目指す自活事業の最終目標である。しかし生産共同体活動や生産的福祉の理念を基礎に作られた自活支援事業は、低所得層の人的資源開発（エンパワメント）と生活の質の向上が事業の最大の目的であった。そのためには受給者の状況に合わせた長期的なケアと支援が必要な場合も多いため、短期間で高い脱受給率を達成することは必ずしも望ましい結果とは言えない。しかし、社会保障制度としての評価の基準が脱受給率という明確な数値により判断されざるを得ないという事実

は、それ以外に脱貧困を評価する明確な尺度が世帯所得の向上以外に確立されていないからである。2013年に初めての国民基礎生活保障法改定案が出された。改定案では、就業斡旋を中心とする雇用促進に重点をおいた脱受給促進⁷⁰⁾が事業の軸とされており、積極的雇用支援政策としての役割が強調されている。これは国民基礎生活保障法制定時の「雇用による脱貧困の実現」という目標に沿ったものにみえる。しかし改定案では、これまでの自活支援事業で実践されてきた低所得層への自活教育・訓練によるエンパワメントという目標を大幅に削減し、短期間で就業による脱受給率の増加を目指す成果主義を促すことになりかねないという懸念がある。

実際に自活支援センターでは、受給者の生活の安定が第一目標であるという考えが強く、自活プログラムによる経済的に安定した生活の確保が最優先で、その延長線上に自活共同体の起業または社会的企業としての起業がある⁷¹⁾という意見が強い。つまり国民の最低生活を保障するためセーフティネットとしての役割と福祉プログラムとしての役割を重要視しているのである。地域自活センターでは、地域間の連携強化や自活共同体間のネットワーク構築、ブランド化などの方法で自活共同体活動を促進するための努力がなされているが、基礎法改定が自活支援事業の方向性を大きく変えるかもしれない。

5. まとめと今後の課題

これまで社会的企業育成法が制定するまでの韓国における政府の政策と市民団体の関わりについ

69) 自活支援センターでのインタビュー調査より（2013年）

70) 2009年から試験事業として行われてきた、受給者雇用促進プロジェクトである「希望Re-bornプログラム」が2013年から全国で実施されるようになった。受給者はまず就業斡旋のための教育プログラムを受け、そこで就業できなかった場合は自活事業に参加することになる。国民基礎生活保障制度は、就業斡旋による就業と脱受給を目指す成果主義的な制度へと変わりつつある。

71) 自活支援センターでのインタビュー調査より（2013年）

て、自活支援事業を中心にみてきた。自活支援事業の導入は、貧民地域において生産共同体活動を行ってきた活動家や失業者支援を担った市民団体、予防的福祉、生産的福祉を模索してきた政府との協同事業から始まった民官協同の低所得層支援事業である。それ以降、福祉・社会政策における市民団体の実行主体としての役割の増加と行政支援は拡大・多様化してきた。自活支援事業が開始されて10年以上が経過し、この間自活共同体運営に対する様々な対策が検討され、様々な事業や政策へと拡大されてきた。

特に運営資金・経営支援としてマイクロクレジット支援組織との連携や2007年の社会的企業育成法の制定は、自活共同体の起業支援と活動の場を提供するための新しい事業であるといえる。社会的企業育成法の制定以降、それまで長期にわたり低所得層の支援をおこなってきた市民団体の多くが、社会的企業の育成を担当するインキュベータの役割を担うようになり、市民団体間での教育・支援、ネットワーク化が進んでいる。例えば、「失業克服国民運動委員会」は、「共に働く財団」と改称し失業者支援だけではなく、社会的企業育成支援をおこなう全国組織としても活動している。そしてマイクロクレジット事業をおこなってきたシンナムン組合や社会連帯銀行も社会的企業家の育成事業や専門家育成機関として事業を拡大し社会的企業支援をおこなっている。このように自活支援事業を起点とし、さまざまな行政と市民団体の、そして市民団体相互の協同事業が展開されるようになってきている。

これらの事業は、まだ必ずしも円滑な連携がなされているとは言えない。しかし低所得層支援や人的資源開発という共通の目的を持つ市民組織が今後どのような活動を展開していくのか、政策が多様化する中で自活支援事業の役割は何かをもう

一度問う必要がある。そのために今後は、自活事業の課題として挙げた四つ課題に関する詳細な調査を進めたい。自活支援事業の5大全国標準化事業の業種の労働環境にのり詳細な分析と自活支援機関の活動の詳細について、そして自活共同体の支援機関であるマイクロクレジット事業や社会的企業との関係性について聞き取り調査を中心に現状を明らかにしたい。

参考文献

- ・C.ボルザガ, J.ドゥフルニ (2004)『社会的企業 雇用・福祉のEUサードセクター』山内哲郎他訳, 日本経済評論社
- ・秋葉武他 (2012)『危機の時代の市民運動 日韓「社会的企業最前線」』, 東方出版
- ・イムングク (2009)「1章 自活事業制度化前段階: 生産共同体運動期」『自活事業15周年白書 自活運動の歴史と哲学』韓国地域自活センター協会付属自活政策研究所
- ・ウジュンヒ (2010)「労働連携福祉としての韓国自活支援事業の限界と可能性」, 大韓政治学会報17集3号
- ・オムヒョンシク (2008)『韓国の社会的経済と社会的企業 ヨーロッパの経験との比較と示唆点』, 失業克服国民財団共に働く社会政策研究所
- ・キムスンオ (2010)「2章 示範事業段階: 自活事業制度化初期」, 『自活事業15年, 協会創立10年記念白書 自活運動の歴史と哲学』, 韓国地域自活センター協会付属自活政策研究所
- ・キムジョンウォン (2008)『韓国の非営利自活支援組織に対する理解』, 韓国学術情報 (2013)「自活Review自活事業制度改善方案: 社会的経済開発戦略を中心に」, 韓国地域自活センター協会

- ・キムジョンウォン他 (2010) 「2009年地域自活センター事業運営実態および制度改善方案研究」韓国地域自活センター協会付属自活政策研究所
- ・キムジョンジャ (2012) 「2012年自活事業参与者実態調査中間報告」『第2次自活現場強化フォーラム資料集』, 韓国地域自活センター協会自活政策研究所
- ・金大中 (2002) 『生産的福祉への道』, 毎日新聞社
- ・キムミゴン他 (2007) 「国民基礎生活保障制度給与体系改善方案に関する研究」韓国保険社会研究院政策報告書
- ・シンミョンホ・キムホンイル
(2002) 「生産共同体運動の歴史と自活支援事業」, 『動向と展望』特巻第53号
(2002) 「自活事業の足跡をとおしてみる現行」, 『都市と貧困』特巻第55号
- ・ノデミョン
(2009) 「基礎生活保障制度導入の10年評価と発展方向」韓国社会政策学会秋期学術大会資料集
(2010) 「自活事業10周年の評価および展望」, 『保健福祉フォーラム』
- ・ノデミョン他 (2010) 「勤労能力受給者の脱貧困要因実態調査」保健福祉家族部・韓国保健社会研究院
- ・ベクハクヨン・チョンソウン (2012) 「自活事業参与者の受給地位と労働市場地位の変動」, 社会福祉研究第43号第1号
- ・失業克服国民運動委員会 (2002) 『長期失業者深層追跡相談プログラム開発および失業会章方案研究』, 附録資料
- ・ソウル市政開発研究院 (2007) 『低所得層自活共同体事業の活性化方案』
- ・韓国統計庁 (2012) 「企業生減行政統計開発結果」, 企業活動調査報道資料
- ・保健福祉部・雇用労働部 (2013) 「雇用-福祉連携 私の仕事 (my Job) ドリームプロジェクト本格稼働」報道資料, 2013.4.24
- ・京郷新聞記事 「低所得層自活センター運営冠岳区『分かち合いの家』など3カ所」, 1996.7.24
- ・ハンギョレ新聞記事
「15団体が集まり ‘ひとつの家族運動’ 家庭から子どもまで総合支援」1998.11.24
「失職家庭縁結び庶民運動の意義 民間社会安定網の構築の最初の試み」1998.11.26
- ・冠岳自活センターホームページ：
<http://www.iska.or.kr/sub.asp?subPage=22>
- ・韓国統計庁データベース：
http://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/8/4/index.board?bmode=read&aSeq=269366