

投稿：論文

韓国の国民基礎生活保障制度における自活企業の社会的経済化戦略
——2018年以降の制度改正を中心に——

LEE HYE LYN*

抄 録

韓国の就労支援政策である自活企業は、公的扶助受給者たちが就労先を自ら作りだすために制度的支援を受けながら起業した事業所である。本研究では、2018年以降行われた自活企業の制度改正に着目し、この改正の特徴および意義を明らかにする。

自活企業と社会的経済との連携を図る近年の改正は、第一に、福祉制度の外側で就労困難者の支援に取り組みながらも公的支援が受けられなかった諸団体を福祉制度の内側に包摂し、第二に、社会的経済の運営原理や価値を公的支援の要件に加えた。このような改正の意義は、第一に、社会的価値の実現に取り組むという組織目標のために安定的に公的資金が得られるようになり、自活企業の量的拡大と同時に事業体の持続可能性に寄与すること、第二に、これまで低所得者支援に限定されていた自活事業を地域貢献や環境対策など、多岐にわたる社会的価値の実現を自活企業の新しい目的と設定することを可能にし、事業体の活躍の場を広げたことである。

キーワード：就労支援，自活支援事業，自活企業，社会的経済，韓国

社会保障研究 2023, vol.8, no.2, pp.216-228.

I はじめに

韓国の公的扶助制度のもとで展開される「自活企業」は、公的扶助受給者が制度的支援を受けながら自ら働く場をつくる「起業」をサポートする就労支援政策である。公的扶助受給者と貧困に落ちる恐れがある次上位者の「相互協力」により自活企業を立ち上げ、経済的自立を実現するために主体的に事業体を経営する。自活企業は、受給からの脱却という当事者の私益のレベルから始まったが、事業体の成員みんなの生活安定や居場所、

交流の場という公益のレベルを超え、社会的排除に置かれている就労困難者に働く機会を提供する公益のレベルまで寄与している。つまり、自活企業は、経済的目的の達成だけではなく、社会的価値の実現にも取り組んでいると言える〔イ(2016), p.170〕。

近年、韓国ではこうした自活企業の性格に注目し、互酬的で連帯的な経済関係を基に公益の実現に取り組む経済活動である「社会的経済」と自活企業の連携を図る政策傾向がみられ始めた。そこで、本研究では、自活企業が単なる就労支援ではなく、より広い社会的な貢献を実現する方策とし

* 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科 博士後期課程

でもとらえられていることを明らかにしたい。

1 先行研究レビュー

韓国では公的扶助受給者の経済的自立を支援する就労支援政策として自活支援事業がある。この自活支援事業に関する先行研究は主に韓国の社会的経済の過程の文脈で行われてきた。① 市民社会運動から発生した民間組織が公的扶助制度内に編入され、自活事業として政府の担い手で定着するようになった歴史的展開過程、また、② 制度化以降、社会的経済を志向する韓国政府の積極的な法律制定とこうした政策動向により登場した社会的経済の個別組織をテーマとし、日本でも多くの研究が進められてきた。

例えば、五石は、1950年から1960年まで韓国の都市貧困地域を中心にみられた強制撤去に対する抵抗運動をはじめに、1990年半ばのIMF通貨危機のとき、全国各地でみられた貧困および失業に対する「自らの生活防衛のため作りだされた住民組織」、つまり、「生産共同体」に着目し、自活支援事業の歴史的背景を提示した〔五石（2001）、pp.6-9、五石（2012）、pp.106-108〕。

続いて、韓国の勤労貧困対策である自活支援事業に着目し、「生活保護法」から「国民基礎生活保障法」に至るまでの制度的変遷を分析した研究があげられる〔金早雪（2020）、p.6〕。金早雪は、「勤労救護」が「就労」というよりも「生活」の問題として福祉部管轄の「保健社会部」（現在、保健福祉部）で展開されていたことを韓国の勤労連携福祉政策の重要な背景であると指摘した〔金早雪（2020）、pp.5-6〕。

その他、自活企業の前身である「自活共同体」の当時から自活企業と社会的企業が連携し地域社会に貢献していたことを示した研究〔友岡（2014）〕、韓国の自活事業を参照に日本の自立支援政策への示唆を与える研究〔阿部（2020）〕などがあげられる。

2 研究目的および方法

前述のように、日本でも韓国の就労支援政策である自活支援事業に対する多様な研究が行われ

た。しかし、韓国の就労支援政策である自活支援事業は2018年を起点として従来の自活企業の性格や類型など、さまざまな側面が変わった。こうした近年改正の核心となる社会的経済との積極的な連携構築の傾向を反映した研究はまだ十分に蓄積されていない。

今まで韓国の就労支援は市場における持続可能性のある分野のみを中心に展開されながら一貫して一般市場との連携を強調する特徴を持っていた〔イ・キム（2007）、p.2、ベク・チヨ（2009）、p.270〕。しかし、近年、自活事業の市場志向的性格にも新しい変化がみられている。受給者の経済的自立の達成とともに「社会的価値を実現する事業体」として自活企業をとらえる観点が政策のなかに反映されるようになった〔保健福祉部（2022）、p.107〕。これは、就労支援を現金給付の受給のための労働強制的な条件ととらえてきた従来の観点とは明らかに異なり、政策目標の達成のために市場志向的性格を貫徹してきた姿勢とは区別される変化である。

本研究の目的は、自活企業の大きな変化がみられる2018年以降の改正をクローズアップし、近年の改正が起業をサポートする韓国の独特な就労支援の在り方においてどのような意義をもつのかを導き出すことである。そこで、本稿では、まず、韓国の就労支援政策である自活支援事業および自活企業の概要を理解したうえ（第2節）、公的扶助受給者の起業を支援する韓国の事例をもとに、自活企業が社会的経済に近づく近年の改正の方向性がどのような背景のもとで論議されてきたのか、具体的にどのような内容が含まれており、いかに変遷してきたのかを検討し（第3節）、今回の改正がどのような特徴および意義を持つのかを明らかにする（第4節）。研究方法としては、韓国の公的扶助受給者を対象とする就労支援の根拠となる法律である「国民基礎生活保障法」をはじめ施行規則、保健福祉部指針である「自活事業案内」、その他の政府の発表資料を参考にし、2018年から2022年の間の改正の流れに沿って年度別に規定の変更点を検討する。本研究は、日本福祉学会研究倫理規定に基づき研究活動を行った。

II 韓国の就労支援政策と自活企業

1 国民基礎生活保障法による自活支援事業

1999年「生活保護法」が「国民基礎生活保障法」(以下、基礎法)へと刷新され、2000年から韓国の新しい公的扶助制度を施行するようになった。金大中政権の「生産的福祉」理念のもとで基礎法の成立とともに展開された「自活支援事業」は、生産性の向上という新自由主義的な市場経済論理を重視しながらも再分配の観点から福祉サービスと労働との連携を推進する政策であり、「韓国型第三の道」を模索する試みとして評価されている〔ハン・ファン(2013), p.51〕。新しい公的扶助制度に至る政策変遷において自活支援事業に対する重要な変更点は、稼働能力のある貧困者(当時は、最低生活費以下の者)を「条件付き受給者」と認め、自活支援事業への参加を条件として現金給付を実施することである〔金(2020), p.14〕。労働連携福祉政策として位置付けられる自活支援事業は、貧困層が経験する労働市場からの排除を解消する目的と国家保護に依存することを予防する目的を同時にもつ〔ソル・シン(2015), p.142〕。

(1) 自活支援事業の対象

韓国の就労支援は、稼働能力の高い人を対象とする雇用労働部の事業と、稼働能力の低い人を対象とした保健福祉部の自活支援事業に分かれて実施される〔キム他(2013), p.12〕。稼働能力については年齢、体調、学歴、職歴、そしてケースワーカーの裁量により受給者のアセスメントを行い、点数をつけて評価される。稼働能力が低く就労経験が少ない受給者は、保健福祉部の自活支援事業に参加する。

自活支援事業は、受給者や次上位者で構成されるグループ(「自活動労事業団」という)を基本単位として貧困層に仕事の機会を提供し、ここでの労働経験を基に貧困層が自活企業を設立すること、つまり、貧困層を一般市場に参入させる構造となっている〔キム他(2022), p.82〕。自活支援事業の対象は、一般受給者と条件付き受給者、次

上位層である。ここでの「条件付き受給者」とは、自活支援事業への参加を条件として現金給付を受給している18歳以上64歳以下の稼働能力のある者である。条件付き受給者のなか、例えば、妊娠や軍入隊、世帯内の子供、または、負傷者に対する介護などの理由で自活支援事業への参加が困難な者は、同法施行令第8条第2項で定める要件を満たせば、「条件付き猶予者」として認められる〔保健福祉部(2022), p.22〕。続いて、「次上位者」とは、基礎法第2条第10号により、所得認定額が基準中位所得の100分の50以下でありながら、稼働能力のある「受給権者に該当しない者」である。

(2) 自活動労事業の概要

自活支援事業のなかで訓練プログラムとして位置付けられている自活動労は「一時的な仕事の提供にとどまらず、低所得層が労働市場で就業・創業を通じ、経済活動を営むことに必要となる基礎能力の涵養、自立の阻害要因の除去」に着目している〔保健福祉部(2022), p.58〕。自活動労事業および自活企業の主な業種となる介護、清掃、家の修理、リサイクル、生ゴミリサイクルは、「5大標準化事業」と呼ばれている。こういった5つの事業分野は、自活支援の新しい、そして、競争力のある業種の開発においては限界として作動したが、自活支援事業そのものを早く拡散させることに寄与したと言える〔イ(2020), p.63〕。自活動労はインターンシップ型、勤労維持型、社会サービス型、市場参入型からなっている。なかでも自活企業の設立につながる訓練プログラムは「市場参入型自活動労」である〔キム他(2013), p.13〕。受給者や次上位者2~3人で集まり、「自活動労事業団」というグループを作り、個人ではなくこのグループを基本単位で運営する市場参入型自活動労は、自活企業という事業体を立ち上げる前の創業準備の段階である。

2 自活企業の概要

保健福祉部は、受給者が雇われる環境づくりや働き口の創出を強調し、就業よりは創業に注力してきた〔ベク・チョ(2009), p.270〕。自活企業は

貧困層が主体になり起業することをサポートする就労支援制度でありながら、福祉制度のなかで同じ経路、つまり、自活勤労事業という起業前の訓練段階を経た受給者や次上位者により設立された事業体である〔キム他（2022）、p.80〕。保健福祉部指針では自活企業を「2人以上の受給者または次上位者が相互協力し、組合または事業者の形で設立した事業体」と定義している〔保健福祉部（2022）、p.107〕。韓国自活企業協会（2021）によれば、2021年、市・郡・区という基本単位をもとに活動している地域自活企業は1022ヶ所であり、家の修理、掃除、リサイクル、福祉サービスの提供、飲食店およびカフェ、公演やイベント企画、教育、デザイン、流通、美容室、コンビニなど、さまざまな領域で事業活動を展開していることがわかる。

自活企業として認められるための「設立要件および認定条件」は、①自活勤労事業団を経た2人以上の受給者または次上位者が運営主体であること、②組織形態として組合または「付加価値税法」上の事業者登録を行うことである。また、指針では「自活企業の認定における留意事項」を説明しているが、一般市場で活動する営利企業と同じく労働関係法令上の最低賃金以上の賃金を提供することや市場参入型自活勤労事業団の際に行った事業分野と同一性を維持することなどを挙げている〔保健福祉部（2022）、p.110〕。こうした認定要件を満たしたうえで、①全体成員の1/3以上が受給者または次上位者であること、②受給者の割合が必ず1/5以上になることという条件を満たせば各種の自活企業に対する支援が受けられる。

自活企業は基礎自治体単位である市・郡・区に設置されている「地域自活センター」により公的支援を受けることができる。自活センターは、民間の社会福祉法人、非営利法人および団体の申し込みを受け、自治体の認定を受けて、自活支援事業を自治体から委託して実施する。自活センターは自活企業に対して、創業資金、機械設備および施設補強費用、事業開発費、事業所の賃貸、事業資金の融資、自活企業を通じ受給を脱却した者に対する社会保険料などの支援をする〔保健福祉部

（2022）、pp.116-124〕。また、事業体の運営のために企画、人事、労務、営業、マーケティング、会計および財務、法務など特定分野の専門人材を採用する場合も人件費支援を受けられる。その他、国有地および公有地の優先賃貸、国家および自治体、公共団体、公企業が実施する事業の優先委託、優先購買などの支援も受けられる〔保健福祉部（2022）、pp.116-124〕。

Ⅲ 社会的経済に近づく自活企業

1 2018年改正の背景

自活企業は、社会的企業や社会的協同組合、マウル企業と同じく韓国の社会的経済組織として知られている〔チョ他（2022）、p.38〕。自活企業の歴史的背景は、韓国の社会的経済の根本である「生産共同体運動」、つまり、地域住民が自ら立ち上げた連帯的経済共同体である協同組合の文脈からとらえられる〔キム（2002）、pp.5-7〕。しかし、社会運動から始まったこうした動きは、就労支援として公的扶助制度のなかに導入され、政策目標である経済的自立の実現を目指すようになり、新自由主義的な政府の姿勢により、自活企業は次第に市場化に同型化された〔ハン・ファン（2013）、p.58、キム（2018）、p.118、キム・ベク（2019）、p.117〕。その結果、自活企業が「個人が私的に所有する事業体」と認識され、共同体を通じた社会的自活や社会的価値の実現に取り組む組織という性格が希薄化されたという指摘が提起され、改訂の必要性が問われるようになった〔キム（2018）、p.233、イ（2020）、p.69〕。

「社会的企業育成法」が制定された2007年以降から、また、「社会的経済基本法（案）」が国会に提案された2014年を起点に自活企業を社会的経済の枠組みのなかで育成すべきであるという主張が本格的に浮上してきた〔ソル・シン（2015）、p.140〕。近年、再び自活企業の「社会的経済開発戦略」が進められているのは〔キム他（2013）、p.20〕、社会的経済主体としての自活企業の本来のアイデンティティを回復するための動きとして考えられる。さらに、2年以上持続可能な自活企

業が50%を超えない厳しい状況を踏まえれば、より手厚い支援が受けられる社会的経済セクターに近づく近年の動向には、事業体の経営上の問題を乗り越えられる現実的な打開策を模索するための政策意図も反映されていると考えられる〔ベ・チヨ (2018), p.47〕。

一方、就労支援政策の担い手である地域自活センターを社会的経済のインフラに転換しようとする内容、そして自活企業を「社会的経済企業」と定める内容が含められた「社会的経済基本法」制定をめぐる、韓国地域自活センター協会は、2014年5月7日に反対声明書を発表したことがある〔キム (2017), pp.45-46〕。韓国地域自活センター協会は、反対の理由として、①社会的経済において自活企業と自活支援センターは其々ポジションが異なるという点、②「自活」というのは、経済の論理よりは福祉の論理に基盤するもので、あくまでも受給者の自立支援が核とならなければならないという点を提示した。こういった流れを経て、近年、改めて自活企業が社会的経済に近づくことになったが、現在も「社会的経済基本法(案)」は法律として成立できずとどまっている。

2 韓国の社会的経済論議

近年改正の核心となる「社会的経済」というキーワードが韓国でどのようにとらえられているのかを検討する。2014年に国会で提案された社会的経済基本法(案)における社会的経済の定義をみると以下の通りである。初めて発議されたユ・スンミン議員案の第2条(定義)によれば、社会的経済は「互恵と連帯を基に共同体構成員の共同の利益と社会的目的を追求するため必要な財やサービスを生産、流通、交換、消費する民間部門のあらゆる経済活動」と定められている。

この定義を具体化するために、同法律案では「社会的価値」という用語を使っているが、2014年のシン・ゲリユン議員案を参考にして社会的価値の内容をみると、①人権の伸長、②国民の安全と保健の増進、③社会統合、④雇用機会の拡大、⑤労働権の保障、⑥社会サービスの提供、⑦地域循環経済の活性化、⑧企業の倫理的生産と流通、⑨

企業の社会的責任、⑩環境の持続可能な保全、⑪民主的意思決定と参加の実現などの12の項目を提示している。具体的に列挙されている社会的価値の内容は、社会的経済活動を通じて達成される多様な領域における社会的かつ公益の効果を意味する。

以上の内容をみれば韓国における「社会的経済」は、貧困および失業対策として雇用分野に制約されるものではないことがわかる〔イ・藤井 (2021), p.5〕。社会的経済に近づく自活企業の新しい方向性は、自活企業が単なる雇用創出の役割に留まることなく、多様な領域にまたがる社会的価値を実現することを事業体の目的とすることを意味する。

2018年以前まで自活企業の官庁である保健福祉部が「自活事業案内」で自活企業を社会的経済組織として表明する公式的な規定は見られなかった。しかし、近年、保健福祉部の行政規則で「社会的経済組織に該当する自活企業」という明確な表現がみられ、社会的経済の枠組みのなかに自活企業が置かれていることが明示されるようになった。次節は、自活企業と社会的経済との連携や協力を強調するようになった近年の改正内容を検討する。

3 「社会型自活企業」導入の流れ

2018年7月保健福祉部により発表された自活企業活性化対策に基づき2019年2月施行規則の第1次改正、同年度7月に第2次改正が行われた。こうした施行規則の改正を基に、2019年10月に年初に発刊された政府の指針である「自活事業案内」がこの施行規則の改正内容を反映し、実施されることを政府は公表した。以上の改正の流れと変遷内容を具体的に検討する。

(1) 保健福祉部による「自活企業活性化対策」発表

保健福祉部は、国定課題と選定されている「社会的経済の活性化と良質の仕事の創出、脆弱階層の自立支援の拡大」を実現するため、2018年7月に自活企業活性化対策を発表した。2022年まで自活

企業の事業体数を1千ヶ所拡大することを具体的な目標としてあげながら、自活企業が社会的経済組織の基底としての役割を果たせるように、さまざまな支援を実施するという推進方向を述べている〔保健福祉部（2018）、pp.4-9〕。公式資料では「自活企業の門戸開放」という表現を使いながら〔保健福祉部（2018）、pp.7-13〕、就労において不利な条件に置かれている受給者を雇い、働いてきた諸組織を「支援対象の自活企業」として認めるといふ新しい方向性を示した。すなわち、公的扶助制度内で受給者が自ら創業した事業体だけではなく貧困者を雇い、彼らに就労の場を提供する福祉制度の外側の事業体も自活企業として認めるといふ趣旨である。これは、文字通りに門戸を開放し自活企業に対する公的支援を制度外部の組織にも拡大し適用するというところでとらえられる。つまり、脆弱階層の雇用創出、いわゆる、社会的価値の実現に寄与する組織を「社会型自活企業」として認める内容が近年改正の主な骨子となる。

（2）施行規則 第31条第3項の新設

国民基礎生活保障法施行規則第31条は、1999年の制定当初から「支援対象の自活企業」を定める規定であった。制定当時の施行規則第31条（支援対象の自活共同体）の第1項では「保障機関が支援する自活共同体はその成員のなか、受給者が1/3以上である自活共同体とする」と定めており、続いて第2項では、支援を受けていた自活共同体（現行の自活企業）が「成員の変動」により「受給者が1/3以上であること」という成員要件を満たせず、支援を受けることができなくなった場合、「受給者が全体の成員の1/5以上であること」という緩和された要件を満たしたら支援が受けられるという内容を定めている。こうした制定当時の施行規則規定は変動なく維持されてきたが、2019年2月に第1次改正が行われ、第31条第1項と第2項に受給者のみならず「次上位者」も含まれるようになった。こういった改正は、比較的軽度の貧困層である受給者から、受給者ではないが貧困に落ちる恐れがある次上位者までを自活企業の対象に含めることで、自活企業の成員基準を一層広げる

ための趣旨として理解できる。

続いて、2019年7月第2次改正により第31条に第3項が新しく新設された。新しく追加された第3項の内容は以下の通りである。

第31条（支援対象の自活企業）

第3項 保障機関は、自活企業が以下の各号の要件をすべて満たした場合、第1項にも関わらず、法第18条第3項により支援を実施することができる。

1. 全体成員が5名以上であり、全体成員の30%以上が「社会的企業育成法」第2条第2号による「脆弱階層」であること
2. 設立してから3年が経過したこと
3. 法人であること（設立当時には法人ではなかったが、設立以降、法人に転換した場合も含む）

新しく新設された第31条第3項では、第1項の受給者と次上位者の比率という成員要件を満たしてなくても幾つかの条件を満たせば、自活企業と同じように支援が受けられると規定している。ここでいう「脆弱階層」とは、社会的企業育成法による「必要なサービスを市場価格で購入することが困難であり、労働市場における就業が困難な階層」を意味しており、具体的に同法の施行令第2条によれば、① 高齢者、② 障害者、③ 売春被害者、④ 経歴断絶女性、⑤ 北朝鮮離脱住民、⑥ 家庭内暴力被害者、⑦ 片親家庭支援法による保護対象者、⑧ 結婚移民者、⑨ 更生保護対象者、⑩ その他、1年以上の長期失業者として雇用労働部長官が認めた者など、受給者や次上位者のように貧困という事情だけではなく、さまざまな理由により仕事に就くことが難しい、あらゆる「就労困難者」を含める概念である。従って、2回にわたって行われた同施行令規定の改正は、公的扶助受給者から次上位者に、さらに、「脆弱階層」という広い範囲まで自活企業の成員基準を拡大した動きとしてとらえられる。

（3）保健福祉部指針「自活事業案内」の変遷

2019年を起点とし、保健福祉部指針上「自活動労事業団を経ていない事業者」、「社会型自活企

業」という近年改正に関連するキーワードが登場している〔保健福祉部（2019），p.113〕。

① 2019年度の自活事業案内

まず、2019年度の指針で自活企業の「認定および支援」要件を規定する113項から119項までを検討する。従来の自活企業は、市場参入型自活勤労事業団という訓練プロセスを経て設立される事業体を意味したため、2019年以前の自活事業案内では自活企業の設立および認定要件に対して特別な言及をしていなかった。しかし、2019年度指針からは制度内の訓練を経ていなくても「脆弱階層の雇用」という社会的貢献を行う外部組織が自活企業として認められるようになったため、これを明示的に定めるようになった。つまり、公的扶助制度のそとで社会的目的を実現している組織を制度内に包摂し自活企業と認める変更内容がなされたため、指針では「自活企業の認定」のところで「自活勤労事業団を経ていない自活企業の認定予定者」という表現を使いながら説明している〔保健福祉部（2019），p.113〕。

続いて、2019年指針の自活企業の支援要件をみると、前述の施行規則の改正内容が本格的に反映されていることがわかる。まず、受給者および次上位者が1/3以上であり、受給者は必ず1/5以上であることという雇用比率基準が指針上にも明示された。また、以前までの事業案内ではみられなかった「社会型自活企業」という用語が登場し、施行規則の改正により支援対象の自活企業の範囲が拡大されたと示している〔保健福祉部（2019），p.115〕。次に、新設された施行規則の第31条第3項の内容を具体的に列挙しつつ、組織成員が5人以上でありながら法人格をもつ組織であること、社会的企業育成法に従って「脆弱階層」を全体員数の30%以上雇用することという条件をあげながら、こうした基準を満たした場合、社会型自活企業として認定され、自活企業に対する支援が受けられると定めている。

② 2020年度の自活事業案内

翌年の2020年度自活事業案内では、社会型自活企業がより具体的に追加された。まず、自活企業の認定において「2人以上の受給者または次上位

者による設立」という要件を満たした「自活勤労事業団」、または、「国民基礎生活保障法 施行規則第31条第3項の要件を満たした法人」の場合は自活企業として認められると定めている〔保健福祉部（2020），p.115〕。続いて、前年度指針でみられた「自活勤労事業団を経ていない事業者」という表現を「社会的経済組織に該当する自活企業」に変えて補足説明している〔保健福祉部（2020），p.116〕。

③ 2021年度の自活事業案内

2021年度指針では注目すべき変化がみられた。2021年度以前までは「社会型自活企業」という用語と詳細内容を説明する規定が「自活企業の支援要件」で部分的にみられていたが、21年度の自活事業案内に「自活企業の概要」という新しい項目が追加され、自活企業の目的と類型を定める部分で「社会型自活企業」、「社会的経済企業としての自活企業」という表現が登場するようになった〔保健福祉部（2021），p.112〕。112項からなる具体的な内容を見ると、まず、自活企業の目的で「稼働能力のある低所得層に仕事を提供する等、社会的価値を創出する目的をもつ」という言及がみられる。続いて、自活企業の類型が従来のように公的扶助受給からの脱却を主な目的とする「自立型」と、「2人以上の受給者または次上位者が運営主体に参加しながら、国民基礎生活保障法施行規則第31条第3項の要件を全て満たして認められた自活企業」である「社会型自活企業」で区別されることを明らかにした。つまり、自活勤労事業団を経て設立されてない「社会的自活企業」の場合も、脆弱階層の雇用比率を満たすことだけでなく、2人以上の受給者や次上位者が「運営主体」に必ず含まれなければならないという条件が義務づけられた〔保健福祉部（2021），p.112〕。

2021年度指針では「社会的経済企業としての自活企業」という新しい項目が追加され、社会的企業と同じように、① 就労困難者に仕事を提供したり、② 「地域社会に貢献」する、いわゆる「社会的価値の実現」を自活企業の目的とするという内容とともに、自活企業も③ 民主的な意思決定構造を有することという条件を述べている〔保健

福祉部 (2021), p.112]。これにより, 使用者と勤労者が組織の意思決定構造に参加できるよう, 公証された定款上の規定を明示しなければならないという義務が果たせられた。

④ 2022年度の自活事業案内

2022年自活事業案内では, 2021年度の指針内容がそのまま維持されている。ただ, 2021年度からみられた社会型自活企業の運営主体に関する内容をより具体化しながら, 「運営主体」というのは, 人事権や予算執行に関する自己決定権, 運営権をもち, 事業計画をはじめ企業運営の重要事項を決定することが可能である成員であり, 社員名簿に登録されていることを条件として挙げている〔保健福祉部 (2022), p.107〕。さらに, 事業体の意思決定プロセスに参加する受給者および次上位者の場合, 「自活勤労事業団を経た者に限る」という内容が追加された〔保健福祉部 (2022), p.107〕。上述した指針上の内容変遷を表でまとめると以下の通りである。

IV 近年改正の特徴および意義：社会的経済との連携を図る自活企業の方向性

1 近年改正の特徴

以上, 社会的経済に近づく自活企業の動きを基に今回の改正の特徴として次の2点が挙げられる。第一に, 従来のように自活企業から社会的経済組織につながる路線だけではなく, 社会的価値の実現を追求しながら事業活動を行ってきた組織を自活企業と認定し, 福祉制度のなかに「包摂」する新しい方向性である。改正前には, 社会的企業や社会的協同組合の厳しい認定要件を満たせず, 社会的経済組織となることができなかつた組織の場合, 公益の実現に取り組んでいるにもかかわらず公的支援が受けられなかつたが〔イ (2016), p.181〕, 2018年改正により, それらが自活企業として認められ, 国の支援が受けられるようになった。社会的価値の実現という同じ目標を志向してきたが, 制度の狭間に置かれ, 公的支援が受けられなかつた組織まで支援を拡大したのが近年の改正の注目すべき点である。こうした動きは, 単純

表1 保健福祉部指針における社会型自活企業の関連の規定の変更 (2018~2022)

	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
自活企業の概要	無	無	無	目的：社会的価値の創出を自活企業の目的として提示 類型：「自立型」/「社会型」 社会的経済企業として自活企業：「民主的意思決定構造」, 「社会的価値の実現」言及	同左
設立・認証要件	設立要件：受給者または次上位者 (2人以上) 組合または事業者登録	設立要件：同左 認定要件：「自活勤労事業団を経ない事業者」言及	設立要件：同左 認定要件：「施行規則第31条第3項の要件を満たした法人」, 「社会的経済組織に該当する自活企業」言及	設立および認定要件：社会型自活企業の認定を受けるとき, 受給者や次上位者が「運営主体」に参加すること	同左 「運営主体」に参加する受給者や次上位者は自活勤労事業団を経た者とする
支援要件	受給者 (1/3以上)	受給者・次上位者1/3以上, 受給者は必ず1/5以上	同左	同左	同左
		「社会型自活企業」：5人以上の成員, 設立以降5年経過した法人, 脆弱階層の雇用 (30%以上)	同左 設立以降3年経過した法人	同左 受給者・次上位者 (2人以上) が運営主体に参加すること	同左

出典：保健福祉部指針 (2018~2022) により筆者作成。

に事業体の数を拡大するという量的な成長のみならず、自活企業と社会的経済セクター間の好循環を形成するという意味をもつと考えられる。

従来の自活企業は、福祉制度のなかで自活勤労事業という同じ経路を経た受給者たちに限られた事業体であった〔キム他(2022), p.80〕。しかし、今回の改正は、就労支援の狭い政策目標、そして、基礎法上の重度の貧困層という制限を越えてさまざまな立場の対象が成員となっている外部組織を自活企業に包摂したという点から自活企業をより開かれた組織に変化させた意味のある試みである〔キム・イ(2016), pp.40-41〕。さらに、仕事の経験がない重度の貧困層が中心となる劣悪な人的構造により事業体の運営や生産性の側面で課題を抱える自活企業においては、経営上の困難を乗り越える解決策になり得ると考えられる。

第二に、社会的経済組織として組織目標のみならず、社会的経済組織の運営原理、重要視する価値を社会型自活企業の要件に反映したという点である。2021年度を起点とし社会的経済組織が志向する組織内部運営原理を自活企業のなかで内実化するための動きがみられた。社会的企業の認証要件とほぼ同じく「民主的意思決定構造」を有することを強調しつつ、事業体の経営全般にかかわる「運営主体」に当事者である貧困者が参加することを条件としたのは、社会的経済組織が追求してきた価値である協同労働や民主的かつ主体的組織運営の在り方を自活企業に受け入れたことである。これは、社会的経済が志向する価値である多様な利害関係者のフラットな参加を促すための具体的対策を講じた努力としてとらえられる。

互恵と連帯を基に経済活動を行う社会的経済は協同労働の在り方、主体的労働に価値を置いている〔キム(2012), p.70〕。そのため、社会的経済組織は、組織経営においてメンバーが声を出せる参加、参加により組織の意思決定に実際の影響力を与えるコントロール権の民主的分配を重視する。一般営利企業のように「株」によって組織の所有権やコントロール権が分配される運営原理とは区別される社会的経済の組織運営の在り方を取り入れ〔藤井(2004), p.89〕、自活企業の経営に直結す

る人事権、予算執行や事業計画に受給者が運営主体として参加することを義務化したのは本格的に社会的経済に近接化する特徴である。

一方、今回の改正により、自活企業と社会的企業の境界が低くなったと考えられる。両者間の違いとして事業者の主体を制限するか否か、そして、組織の社会的目的、その目的の達成のための利潤分配や社会的再投資に対する規制などがあげられる。自活企業はあくまでも福祉制度のなかで重度の貧困層が中心となるため、「脱受給」という政策意志が強く反映され、設立主体が受給者または次上位者と定められている〔ファン(2009), p.5〕。反面、社会的企業は設立主体に対する制限はなく、社会的目的のみを規定しており、自活企業より政府による管理や規制が厳しくなっている〔ベ・チョ(2018), p.47〕。その他、法人格や組織規模、其々の組織に特化された分野など、社会型自活企業と社会的企業との違いを踏まえ、今後、両者間どのような役割を果たしていくか、そして、社会的企業への転換を目指す自活企業をいかにサポートするかという政策方向性を論議する必要があると考えられる。

2 近年改正の意義

(1) 公的資金の正当性の確保

上述した近年の改正の特徴を踏まえ、社会的経済に近づく今回の改正がもつ意義は次の2点があげられる。第一に、自活企業に対する公的支援の正当性を得て持続可能性を確保することに寄与できるという点である。自活企業は運営主体が資本動員能力や経営経験、スキルが低い受給者であり、自活企業に対する社会的認識もまだ低いため、公的支援以外には活用できる資源が制限される〔キム(2018), p.229〕。こうした事業体の持続可能性にかかわる問題点に対して、自活企業に対する支援が不十分なまま早期に市場で自活企業を独立させようとする政府の方針も批判されてきた〔キム(2012), p.76〕。

自活企業は十分な資金をもって立ち上げた営利企業やチェーン店、自営業とは異なり、経営、会計、マーケティングなどの専門技術が不足してい

るため資本主義の市場競争において不利な立場に置かれており、そのため彼らに対して持続的な公的支援が必要である〔ジン (2001), p.213〕。従来の自活企業は貧困者個人の経済的自立のための事業体であった〔保健福祉部 (2018), p.109〕。そのため、自活企業を対象とする政府支援をめぐっては自活企業により生産される商品競争力や売り上げが低調であるにもかかわらず、過度な支援が行われているという否定的な見解も存在した〔ソル・シン (2015), p.142〕。また、就労支援である自活企業の「自活成功率」という政策効果が低調であったため〔キム (2012), p.69〕、自活企業への公的支援の正当性が問われてきた。

しかし、従来の自活企業のように受給者個人が所得を得て経済的自立を達成するという私益のレベルの組織目標を超え、公益の実現に取り組む組織に近づくことにより、自活企業への制度的支援に対する否定的な意見は避けられると考えられる。社会的経済の存在価値が浮き彫りになるポイントは私益を超え、公益を目指す観点である〔イ・藤井 (2021), p.13〕。こういった社会的経済の特徴を受け入れた社会型自活企業の参入により、公的支援の正当性を獲得することができると考えられる。こうした観点から近年の改正をとらえると、公益の実現をめざす社会的経済を自活企業の新しい目的として掲げたのは、公的資金の投入のために重要な大義名分になり、事業体の持続可能性に寄与できると言えるだろう。

(2) 地域に開かれた多様な事業活動の場

第二に、「社会的価値の実現」に含まれるさまざまな目標により自活企業が参入できる事業活動の場が広がるという点である。自活企業は、公的扶助制度に編入された以降に社会的経済を志向する性格が弱まり、組織の第一義的目的が「受給脱却」になってしまい営利性が強い事業体に変質してしまったと批判されてきた〔キム・ベク (2019), p.121〕。自活企業が公的扶助受給者の経済的自立、そのための収益に重きを置きながら事業活動を展開した領域をみれば、お弁当や雑貨を生産し販売するモノづくり分野、家の修理、掃除、リサ

イクルという限られた分野であることがわかる。

ソク (2021) が指摘した通り、自活企業は多様性が欠如したまま、類似の業種に集中している〔ソク (2021), p.67〕。市場競争力が低調な自活企業は、安定的な売り上げを得るために採算性が担保できる分野、主に、制定当初から進められた「全国5大標準化事業」のカテゴリのなかでしか活躍できなかった〔キム (2018), p.221〕。自活企業の多様性や活性化を図るため、彼らが自由に参入できる「保護された市場」の必要性が提起されてきたが〔ジン (2001), p.213〕、自活企業が貧困者個人の経済的自立を最優先にしてきたため、具体的にどのような分野で保護された市場を作り出し、彼らを育成していくのかを論議すること自体が困難であった。

しかし、コミュニティづくりをはじめ都市再生、文化や環境、地域循環経済、人権および住居権の保障など「公益」の実現にかかわって多様な領域にまたがっている社会的経済が自活企業の組織目的となれば〔イ・藤井 (2021), p.5〕、雇用創出のみならず、社会的貢献を行う事業分野を中心に保護された市場に助成し、自活企業の新しい事業領域を開拓していく可能性が開かれる。経済活動を行いながらも収益の一部を地域社会に還元したり、非営利団体や福祉施設への寄付を行ったりすることも「地域社会で経済活動を通じ創出した価値を改めて地域社会に循環させる」社会的目的に近接した事業活動としてとらえられるためである〔ソン他 (2012), p.316〕。社会的経済を志向することにより自活企業も社会的企業のように「ともに働く共同体づくり」をはじめ〔保健福祉部 (2021), p.318〕、マイノリティーの人権、環境、教育、農業、文化等の新しい分野を中心に自由に参入できると考えられる。

さらに、地域コミュニティを舞台として活動する自活企業は、消費者である地域住民の認識や認知度に大きく左右される〔ソル・シン (2015), p.157〕。ジャン・イ (2021) の研究では、自活企業の社会的寄与度が高ければ高いほど事業体や生産品に対する消費者の認識が肯定的であり〔ジャン・イ (2021), pp.159-161〕、購買頻度も高かった

ことがわかる。地域社会に有用な財やサービスを提供したり、コミュニティに便益を提供するという社会的経済に近接した自活企業の新しい目的は〔キム (2018), p.232〕, 活躍の場を広げる側面だけではなく、事業活動の主な舞台となる地域社会における持続的な需要を引き出すことにも役立つと考えられる。

V 終わりに

ここまで、相互協力をもとに就労困難者が主体となり起業することをサポートする韓国の独特な就労支援政策、こうした自活企業が社会的経済に近づく近年の制度改正の具体的な内容を検討してきた。貧困者個人に寄り添い丁寧な教育や訓練を提供しながら「就業」に力を入れる日本の就労支援からみれば、「起業」に着目しグループを中心に事業体を設立し経営しながら経済的自立を達成する韓国の自活企業は、就労支援の新しい選択肢として意味をもつと思われる。今日、日本でも労働者協同組合法の成立、東京都ソーシャル・ファーム条例が制定され、就労支援における互恵と連帯をもとにした仕事の立ち上げが注目されている。こうした時代状況を踏まえ、起業をサポートする韓国の自活企業は参考資料になり得ると考えられる。

近年の制度改正でみられる自活企業の社会的経済への近接化は今までの韓国政府が自活企業の育成のため支援してきた経営スキルの向上のための教育という新市場的な傾向とは明らかに異なる。私益を超え、共益および公益を射程に入れ、社会的経済という新しい路線を選択したのは、単純に国の支援を受ける貧困者（または、彼らが設立した事業体）という認識から地域や社会全体に何等かの貢献を行う「社会的経済主体」として自活企業を新しく位置付ける意味のある試みであったと考えられる。

自活企業が単なる雇用創出の役割を乗り越え、社会的経済組織として共同体づくり、民主主義的価値や自治、新自由主義的資本主義に対するオルタナティブの役割をいかに果たせるかが今後の課

題であると思われる。2023年1月、情報公開請求による韓国自活福祉開発院の回答（情報公開請求番号：10281463）によれば、社会型自活企業は、2020年に112ヶ所、2021年に132ヶ所、2022年に152ヶ所と徐々に増加している傾向がみられる。今回の改正をきっかけに自活企業が事業体としての機能を超え、地域社会を基盤とし社会的価値を実現しながら多様な局面の参画ツールとして働くことを期待したい。

参考文献

〔日本語〕

- 阿部誠 (2020) 「就労困難者にたいする就労支援の意義と社会的包摂」, 『大分大学経済論集』, Vol.71, No.6, pp.1-25。
- イヘリン・藤井敦史 (2021) 「韓国における社会的経済研究の動向」, 『立教大学コミュニティ福祉研究紀要』, No.9, pp.1-17。
- 金早雪 (2020) 「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—」, 『信州大学経法論集』, No.8, pp.1-27。
- 五石敬路 (2001) 「都市、貧困、住民組織—韓国経済発展の裏側—」, 『大原社会問題研究所雑誌』, No.506, pp.1-16。
- (2012a) 「2011年度研究報告論文 韓国における社会的企業制度の系譜と展開」, 『都市問題』, Vol.103, No.6, pp.100-119。
- (2012b) 「韓国と日本の就労支援」, 『賃金と社会保障』, No.1715, pp.4-16。
- (2020) 「韓国における国民基礎生活保障制度の動向 (特集「生活保障法」制定をめざして)」, 『賃金と社会保障』, No.1745-1746, pp.9-16。
- 友岡有希 (2014) 「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」, 『東亜経済研究』, Vol.73, No.1, pp.57-76。
- 藤井敦史 (2004) 「NPOにおける市民的公共性の条件をめぐって」, 『社会・経済システム』, No.25, pp.87-93。
- (2011) 「ワーカーズ・コレクティブにおける社会的包摂—その実態と条件」, 『生活協同組合研究』, No.425, pp.32-43。
- 〔韓国語〕
- キム ギョンヒ・ベク ハクヨン (2019) 「自活企業の社会的経済組織の類型と特徴の比較分析」, 『韓国社会政策』, Vol.26, No.2, pp.115-145。
- キム ジョンウオン (2012) 「自活共同体の協同組合への転換可能性に関する研究」, 『地域社会研究』, Vol.20, No.2, pp.67-89。
- (2018) 「労働統合型社会的企業の観点からみた自活企業の課題」, 『経済と社会』, No.118, pp.213-

- 239。
- キム ジョンウオン他 (2013) 「自活企業制度の改善方策に関する研究：社会的経済開発戦略を中心に」, 『批判社会政策』, No.3, pp.9-26。
- (2022) 「自活事業の社会的価値の形成と実現過程に関する探索的事例研究—ギョンギ地域を中心に—」, 『地域社会研究』, Vol.30, No.2, pp.69-102。
- キム ハクシル (2017) 「社会的経済制度化プロセスに対する批判的議論の分析」, 『社会的経済と政策研究』, Vol.7, No.1, pp.27-61。
- キム ハンジュン・イゼソン (2016) 「自活企業の創業の成功要因に関する研究」, 『革新企業研究』, Vol.1, No.1, pp.31-45。
- キム ホンイル (2002) 「自活事業と地域共同体—自活事業と地域共同体運動の連関性—」, 『都市と貧困』, No.56, pp.5-16。
- 保健福祉部 (2018) 「自活企業活性化対策」, <http://www.mohw.go.kr/react/index.jsp> (2022年6月22日最終確認)。
- 保健福祉部 (2018~2022) 『自活事業案内』。
- ベソンプイル・チョナムホ (2018) 「自活企業の原因および活性化方策に関する研究」, 『革新企業研究』, Vol.3, No.2, pp.37-51。
- ベクハクヨン・チョソンウン (2009) 「自活共同体の社会的企業の転換可能性に関する研究」, 『社会福祉政策』, Vol.36, No.3, pp.269-297。
- ソクォアングク (2019) 「自活事業2.0のための自活企業の発展課程の明確化の必要性」, 『韓国社会福祉行政学会学術大会資料集』, pp.163-166。
- (2021) 「勤労能力者の自活および自活事業の現況と課題」, 『保健福祉フォーラム』, No.292, pp.55-68。
- ソルジウォン・シンウォンシク (2015) 「自活事業の方向性：社会的経済組織への転換に対する実務者の認識類型」, 『社会保障研究』, No.31, pp.139-159。
- ソンヨンソン他 (2012) 「地域社会を基盤とするコミュニティビジネスの培養の戦略」, 『生涯教育学研究』, No.4, pp.1-30。
- オムヒョンジク (2007) 「韓国における協同労働の発展：生産共同体から社会的企業へ」, 『キョンナム雇用福祉センター』, キョンナム雇用フォーラム発表資料。
- イサンウン・キムセジン (2007) 「自活共同体の収益および売り上げの決定要因」, 『社会福祉政策』, No.28, pp.121-144。
- イスジン (2020) 「権力資源の変動による自活事業制度の変化に関する研究」, 『社会統合研究』, Vol.1, No.2, pp.45-94。
- イヒョンジュ (2016) 「自活企業から成長した社会的企業の企業運営の経験：根拠理論を中心に」, 『韓国社会福祉学』, Vol.68, No.1, pp.169-191。
- ジャンウンギョ・イジンミョン (2021) 「自活に対する消費者の連想と自活企業に対する消費者の認識に関する探索的研究」, 『消費者学研究』, Vol.32, No.3, pp.149-162。
- 情報公開ポータルホームページ (2023) 社会型自活企業の現況, <https://www.open.go.kr/com/main/mainView.do> (2023年1月30日最終確認)。
- チョジュンヨン他 (2022) 「自活企業の社会的価値に対する質的研究」, 『デジタル融合研究』, Vol.20, No.2, pp.37-45。
- ジンゼムン (2001) 「自活事業の理論的争点に対する批判的分析—自活事業の性格とサードセクターの可能性—」, 『批判社会政策』, No.9, pp.193-226。
- (2008) 「自活企業の社会的企業転換に関する研究：安定的な利益の創出のための社会的資源の活用戦略を中心に」, 『社会科学研究』, Vol.24, No.4, pp.221-248。
- ハテクグン (2007) 「キョンナム地域社会的企業（自活共同体）の推進現況および発展展望」, 『キョンナム雇用福祉センター』, キョンナム雇用フォーラム発表資料。
- ハンサンジン・ファンミョン (2013) 「新自由主義の強化による自活政策のリスクレーシング—都市スケールの共同体はどのように変化しているか」, 『市民社会とNPO』, Vol.11, No.2, pp.41-66。
- 韓国自活企業協会ホームページ (2021) 自活企業の現況, http://www.kjea.or.kr/main_kr/index.php (2022年7月1日最終確認)。
- ファンミョン (2009) 「介護分野自活企業の社会的企業への組織化戦略および動機」, 『社会科学研究』, Vol.25, No.4, pp.1-24。

(LEE HYE LYN)

Cooperation between Self-sufficiency Enterprises and Social Economy in South Korea's Employment Support Policy for People in Need : Focusing on the System Revisions Since 2018

LEE Hye Lyn*

Abstract

Self-sufficiency enterprises, representing Korea's policy of supporting the self-reliance for public assistance recipients, are companies established by the recipients as defined under the National Basic Livelihood Security Act who received institutional support. In this study, the characteristics and significance of recent revisions have been clarified by focusing on the revisions to the self-sufficiency enterprises system made since 2018.

These recent revisions, which seek to link self-sufficiency enterprises with social economy, ① included several organizations in the welfare system that support the poor outside the social welfare system, but did not receive national support because they did not meet strict certification requirements; and ② included the internal operating principles and values of social economy organizations in the support requirements for self-sufficiency enterprises.

The significance of these recent revisions is that ① self-sufficiency enterprises can receive stable national support for the organizational purpose of realizing social values or the public interest, thereby contributing to the sustainability of their businesses along with the quantitative expansion of self-sufficiency enterprises, and ② it established the realization of social values, such as various concerns that include social contributions to communities and environmental policy as a new purpose of self-sufficiency enterprises. Consequently, these revisions have made it possible to expand the field of activities of conventional self-sufficiency enterprises, which had been limited to supporting the economic self-reliance of the low-income recipients.

Keywords : Self-reliance Support, Self-sufficiency Support Projects, Self-sufficiency Enterprises, Social Economy, South Korea

* Graduate School of Community and Human Services, Rikkyo University