

# 韓国の国民基礎生活保障制度における「自活事業」の形成と展開 —運動と制度化の視点から—<sup>†</sup>

金 碩浩\*

## 要 約

本研究は、韓国の公的扶助制度である「国民基礎生活保障制度」において、ワークフェア政策と言われている「自活事業」の形成と展開過程を運動と制度化の視点から明らかにすることを目的としている。国民基礎生活保障法の制定過程においては、稼働能力層を対象範囲に入れるか否かをめぐって、新自由主義者と福祉拡大主義者の間では、激しい論争が行われた。この論争や金大中政権の生産的福祉パラダイムの展開の結果、自活事業が導入されることとなった。しかし、自活事業の制度化については、このような政治的妥協や負の遺産だけでは、全体像を把握することができない。自活事業が制度化できたことには、1970年代から行われてきた「生産共同体運動」や、制度化過程における市民運動の成果などの運動成果の蓄積が大きな影響を与えたと考えられる。そして、制度化以降における自活事業の改善や拡張には、「韓国地域自活センター協会」を中心とする実践と運動が役割を果たした。このような自活事業の形成と展開過程は、次のように3段階に時期区分することができる。①制度化以前の自活事業—貧民運動の一環として行われた生産共同体運動、②自活事業の制度化過程—生産共同体運動から自活事業へ、③制度化以降の自活事業—地域自活センターにみる自活事業の発展と見直し過程。

**キーワード：** 自活事業、国民基礎生活保障法、生産共同体運動、民間の運動、制度化過程

## I. はじめに

韓国で1990年代末の経済危機を契機に従来の生活保護法を代替する「国民基礎生活保護法」が1999年9月に制定（2000年10月施行）された。全国民を保障の対象としたことと、稼働能力をもつ貧困層には「自活事業」に参加することを条件として生活扶助を行うこと、すなわち「条件付き受給制度」が導入されたことが主要内容である。公的扶助制度を稼働能力者に対して条件付き受給制度であるワークフェアを取り入れる形で制度改革を行ったことにより、条件付き受給制度の妥当性や効果をめぐって、諸外国の福祉と就労の連携政策との比較の視点から多くの研究が進められてきたが、自活事業の歴史的な成立過程に焦点を当てた研究は少なく、さらに、自活事業の母体とも評価される韓国の「生産共同体運動」の活動を踏まえた自活事業の展開過程を分析した研究は見当たらないのが現状である。ここではナム・ジュンウ（1999）、イ・ミナ（2000）、ハン・チャンゲン（2001）、アン・ビョンヨン（2000）が行った国民基礎生活保障制度と自活事業の導入及び展開過程に関する先行研究を概観する。

---

<sup>†</sup> 本稿は2008年3月27日に提出した日本福祉大学 COE ワーキングペーパー（WP-2007-12-J）を大幅に修正・加筆したものである。

（所 属）

\* 山梨県立大学人間福祉学部福祉コミュニティ学科、講師（s-kim@yamanashi-ken.ac.jp）

まず、ナム・ジュンウ（1999）とイ・ミナ（2000）の研究は、市民団体の運動が国民基礎生活保障法制定の主要要因とし、「参与連帯」を始めとする市民団体の活動を詳細に分析した。ハン・チャンゲン（2001）は、政策決定過程における市民団体の役割を認めつつも、金大中大統領の「国民基礎生活保障法を制定する」という宣言が法律制定の主たる要因であったと分析している。アン・ビョンヨン（2000）の研究では、国民基礎生活保障法の政策決定過程に影響を与えた市民団体、学界、行政や政党の関係を詳細に分析しているが、この研究もハン・チャンゲン（2001）と同様に、法律制定過程においては市民団体も強い影響力を与えたが、国民基礎生活保障法の制定過程においては大統領中心や官僚政治の要素がより強かったと結論づけている。

しかし、これらの先行研究は、国民基礎生活保障法の制定を前後に行われた、大統領、政党、行政官僚、市民団体や労働運動団体及び学界といった政策主体間の影響力や関係性を主な分析対象としている。国民基礎生活保障法における無差別平等の原理の導入とともに、稼働能力を有する貧困層に条件付き受給制度である自活事業を取り入れた背景要因に関して、法律制定当時の政治的要因に焦点を当てることにとどまっておらず、法律制定以前である1996年からモデル事業として行われていた「自活支援センター」の母体を成す民間貧民運動である「生産共同体運動」の展開過程や成果には注目していない。

したがって、本研究は1990年代初頭から貧民地域運動を中心に行われてきた生産共同体運動の展開過程を分析すること、生産共同体運動が1999年に制定（2000年10月施行）された国民基礎生活保障法における自活事業として発展していく制度化過程を分析すること、制度化以降における自活事業の展開及び見直し過程について地域自活センターを手がかりに分析することを目的とする。

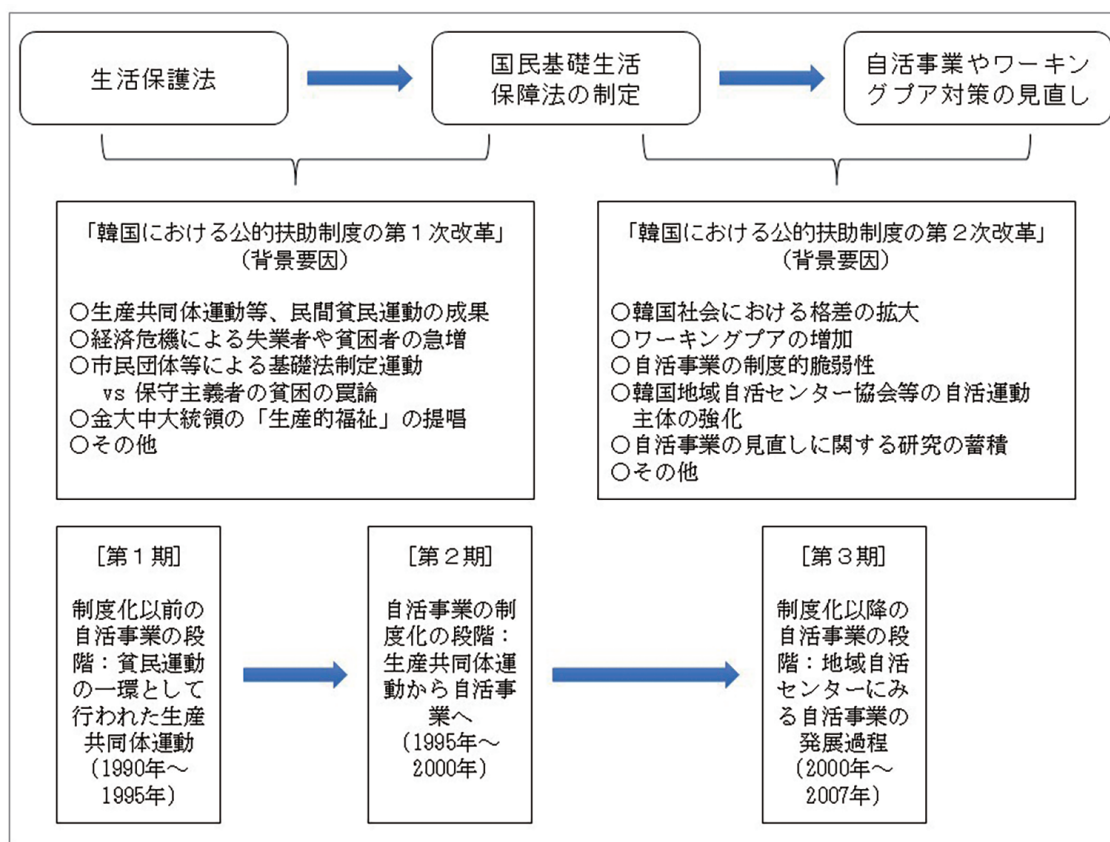
## II. 分析枠組み

生活保護法が国民基礎生活保護法に代替立法されたことを「韓国における公的扶助制度の第1次改革」、国民基礎生活保障法上の自活事業を始めとするワーキングプア対策の見直し過程を「韓国における公的扶助制度の第2次改革」という大枠に準じて<sup>1)</sup>、①制度化以前の自活事業の段階：貧民運動の一環として行われた生産共同体運動（1990年～1995年）、②自活事業の制度化の段階：生産共同体運動から自活事業へ（1995年～2000年）、③制度化以降の自活事業の段階：地域自活センターにみる自活事業の発展過程（2000年～現在）として時期区分を行う。

そして、自活事業の成立及び展開過程を民間貧民運動が推進してきた「生産共同体運動」の成果の制度化、経済危機による社会状況の変化、国民基礎生活保障法の制定をめぐる政治的・理念的対立と妥協といった視点により分析する。下記の<図1>は、本研究における分析の枠組みと視点をまとめたものである。

1) 詳細については、金碩浩（2008）「韓国の公的扶助制度におけるワークフェアの構造と課題—国民基礎生活保障法における『自活事業』を中心に—」社会保障法学会『社会保障法』第23号、pp.60~74を参照せよ。

＜図1＞本研究における分析の枠組みと視点



出所：筆者作成

### Ⅲ. 制度化以前の自活事業の段階

#### ：貧民運動の一環として行われた生産共同体運動（1990年～1995年）

国民基礎生活保障法の制定により2000年10月からスタートした自活事業の制度化には、政府関係者や貧民運動活動家にかかわらず直接的または間接的に制度化に携わった者は、経済危機によって急増した失業者やワーキングプアに対する政策的目標と、これまで蓄積されてきた生産共同体運動における民間の経験と調和の可能性に期待感を持っていた。そこには貧民地域運動が推進してきた生産共同体プログラムの大半が資本主義市場での成功を目標にしていたことに起因する。ここではその可能性を追求してきた自活事業の母体とも称される生産共同体運動についてその由来と展開過程を考察する。

#### 1. 生産共同体運動とは

歴史的に生産共同体運動は、19世紀の産業革命初期に労働者に対する資本の支配が前面化する時期に現れた階級問題への対応から始まる。一般的に認識している協同組合は資本主義体制に適応して生き残るための経済的弱者の経営組織という妥協的性格が強いが、労働者組合運動の初期思想家らは、生産・消費・生活全体を協同的に組織すると同時に、それを通じて資本の支配から自由になれる社会を目指し、資本主義に対抗する労働運動の一環として生産共同体運動を始めた。

そのような生産共同体運動は、1832年にイギリスの R. オーエンが主導的に推進した「ニューハー

モニー共同体」によって始まり、1844年に「ロッチデルの公正開拓者組合（The Equitable Pioneers of Rochdale）」により協同組合の運営原理が整理されるまでは総体的に協同という性格が強かった。しかし、外部からの出資割合が労働者の出資を圧倒し、生産協同組合は営利企業化して生産共同体運動は失敗に終わる。それ以来、生産共同体運動は急速に消費者協同運動が中心になり、生産協同組合運動は少数派になった。

生産共同体運動が再び注目されたのは、1956年にスペインのバスク地方のモンドラゴンで始まった「モンドラゴン協同複合体（Mondragón co-operative complex）」の成功事例から、市場経済における労働者協同組合がもつ競争力と、国家や市場を超える代案的経済共同体としての可能性が再発見されてからである。一方、1970年代末のヨーロッパの不況によって倒産する企業を労働者が引き受けて労働者所有企業あるいは労働者協同企業に転換した成功事例が知られるようになり、雇用維持や失業問題の解決に労働者協同組合の寄与が認められるようになった。しかし、その後の欧州経済の回復により、企業を引き受ける事例が減少し、市場競争が激化するにつれ経営難に陥る労働者共同企業が増え、再び生産共同体運動は委縮する。

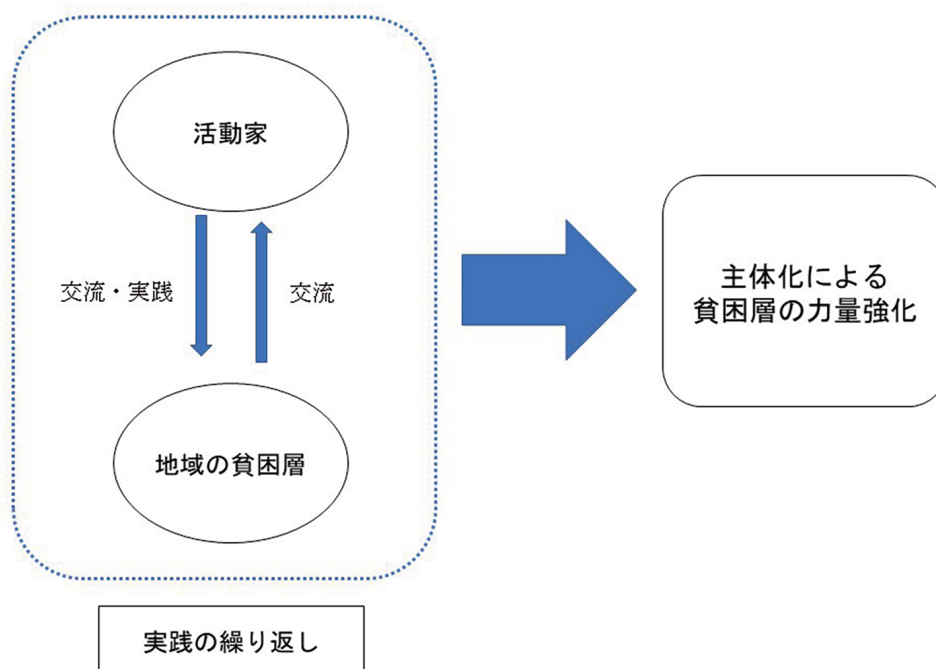
生産共同体運動が新たに台頭した契機は、1990年代以降のヨーロッパで低成長・高失業による長期失業問題が深刻化し、福祉国家の再編が本格化したことと同時に始まった社会的企業及び社会的協同組合運動が活発に展開されてからである。社会的企業や社会的協同組合運動は、1970年代以降の低成長・高失業や福祉国家の再編といったヨーロッパ諸国の社会的・経済的諸条件のなかで、社会的連帯による新しい雇用創出や国民の生活の質向上を目標にして活性化した。

韓国における生産共同体運動には、このように欧州において200年以上進められてきた伝統が圧縮的・部分的に内在している。特に、近年自活事業が注目する社会的起業は、1990年代以来のヨーロッパにおける生産共同体運動の脈絡を共にするものと理解すべきである。

## 2. 韓国における生産共同体運動の展開

韓国の都市貧民地域における生産共同体運動の始まりは、1970年代初頭に「首都圏特殊宣教委員会」が行った貧民宣教活動と1970年代半ばからの産業宣教活動である。教会を主な活動拠点としながら、夜学や託児所、住民金庫など、貧困層のニーズに基づいた組織づくり活動を行った。その組織づくり活動を通して貧困層の力量を強化することが目的であったが、自然に貧民運動の活動家を再生産する役割も果たしていた。下記の<図2>は貧民地域運動の活動方式を図式化したものである。

<図2> 貧民地域運動の活動方式



出所：キム・ジョンウォン（2008）を筆者が一部修正。

当時の貧民運動の主体は共同体運動を民主化運動の一環として考え、いくつかの労働者協同組合を立ち上げて実験的な活動を行ったが、可視的な成果のないまま終わってしまった。そこには、1970～80年代の韓国の社会運動に与えたマルクス主義の強いインパクトによって共同体運動は改良主義であるという批判を浴び、一定程度の断絶に強いられ、社会運動として発展・継承していくには限界があったという歴史的な経緯がある。

その後、生産共同体運動が再び推進されたのは1990年代に入ってからである。再推進の一つの軸になったのは、貧民地域運動を中心に行われた建設及び縫製産業における生産共同体運動のスタートである。1980年代の撤去闘争を頂点に次第に貧民運動の活動が弱体化して貧困層のための活動の連続性が欠けつつあった。そのような状況を打開するために貧民の労働組織を作るべきだという意見が出され、建設と縫製を中心にした生産共同体運動が始まった。それは貧困から脱却を目指す共助的な努力の一環として経済行為を設定したものであった。

生産共同体が再推進されたもう一つの背景としては、韓国の地域貧民運動活動家がスペインのモンドラゴン協同複合体の事例や日本の労働者協同組合の事例から刺激されたことも挙げられる。日本の労働者協同組合の事例分析や交流により、1970年代に医療協同組合や住民金庫を運営した経験や1980年代には都市貧民の職業別組織づくりを行った経験を学び、文化的な類似性を有する韓国においても成功可能性があるかと判断したことが、労働者の自主的な経済組織づくり活動を行うきっかけとなった。具体的には、仁川サランバン教会が中心となった「ドウレ協業社」（1990）や縫製協同組合「糸と針」（1993年）等、多くの生産共同体が組織された。1990年代半ばまでの生産共同体の状況は、下記の<表1>の通りである。

<表1> 1990年代半ばまでの生産共同体の状況

名称	設立年度	終了年度	地域基盤	分野	代表者	関連団体
ドゥレ協業社	1990	1992	インチョン	縫製	牧師	生産共同体連帯の 集い(1992)
マボ建設	1990	継続	ソウル	建設	一般	
イルクンドゥレ	1991	1994	ソウル	建設	牧師	
ヘニム女性会の 共同副業	1989	1995	インチョン	共同副業	一般	労働者協同組合研 究所(キム・ソンオ、 1992)
糸と針	1992	1994	ソウル	縫製	神父	
ナソム建設	1993	1994	ソウル	建設	神父	
ソルセムイルトオ	1993	継続	ソウル	縫製	一般	生活経済研究所 (ホ・ビョンソプ、 1994)
ナレ建設	1994	1995	ソウル	建設	神父	
ミョウレ協同組合	1993	継続	ソウル	建設	神父	
住民協同共同体の実 現のためのクモ・ヘン ダン・ハワン企画団	1995	継続	ソウル	縫製作業場 (生協、社会福 祉館等)	一般	(社団法人)自活支 援センター(1996)

出所：イ・ホ（1996：246）を筆者が一部修正。

一方、生産共同体運動を牽引したもう一つの主体としては、労働者協同運動に関する研究や実験を行った進歩的知識人の存在がある。労働者協同経営研究会や労働者協同組合研究所等の研究組織を組織し、『モンドラゴンから学ぼう』（1992）や『働く人たちの企業』（1993）等の労働者協同運動の理論書を出版する一方、IT 関連企業「インテル・リサーチ」（1994）等の労働者協同企業を設立する実験を行うなど、研究と実践活動をベースに多様な労働者協同共同体の設立と運営に支援活動を行った。また、彼らは地域貧民運動により設立された生産共同体との緊密な協力関係を維持しながら労働者の経営参加運動もサポートした。

しかし、韓国社会の産業構造の変化により、衣類製造業は斜陽化し、低賃金を求めた海外進出が急速に進んだ。地域レベルで推進した生産共同体運動は、時代的課題から新たな突破口を模索しなければならなかったが、斜陽産業の限界を克服することは困難であった。当時の活動家には二つの側面からの解決策の模索に迫られた。一つは、貧困層の大多数が縫製と建設労働に携わっているという現実を打開するために、参加者の労働能力に適合しながらも市場競争力もある新しい業種を発掘しなければならないことであった。もう一つは、市場競争や独占が形成される以前から支援団体に支えられて成長してきた海外の事例とは異なり、既に資本の独占化や市場競争が激化しているものの支援体制が非常に脆弱な韓国社会において、生産共同体運動の支持基盤をいかに強化していくかの問題であった。

このような生産共同体運動の努力がマスコミで紹介されたことをきっかけに、1994年に国策研究機関である「韓国開発研究院（KDI）」は生産共同体に着目し、貧困脱却のための共助運動モデルとして研究に着手した。この研究成果を基に保健福祉部長官との懇談会が行われるなど、生産共同体への

支援プロジェクトが実施され、生産共同体陰囊の制度化に期待感が高まったが、担当官僚の反対に直面し実現には至らなかった。

#### 4. 自活事業の制度化過程：生産共同体運動から自活事業へ（1995年～2000年）

##### （1）自活支援センターモデル事業

生産共同体運動に対する政府の支援問題が再び議論され始めたのは、1995年に韓国保健社会研究院がサムソン福祉財団より受託を受け、「低所得層の実態変化と政策課題—自活支援を中心に—」という研究課題を遂行したがきっかけである。生産共同体運動関係者も参加したこの研究は、「自活企業インキュベーターモデルセンター」の設立をサムソン福祉財団に提案したが、莫大な資金が必要なことに難色を示し実現しなかった。このような研究とアイディアは、後に金永三政権が設置した「国民福祉企画団」と保健福祉部において再検討された。1996年に5か所の「自活支援センター」がモデル事業として設置・運営されることになり、民間レベルの生産共同体運動の成果が初めて制度化した。その後、毎年5か所ずつ拡大し、1999年には20か所の自活支援センターが設置・運営された。

自活支援センターが行うプログラムの業種選択のための海外事例検討会では、中・高齢層失業者を対象に大規模の清掃事業・ビル管理協同組合に発展した日本の事例が検討された。1996年には5か所の自活支援センターの実務者と保健福祉部の官僚が日本労働者協同組合連合会の視察を行った。来日調査後、自活支援センターの新規事業として「清掃サービス協同組合」がスタートするようになった。自活支援センターの活動が本格化してからは弁当や出張バイキング、洗濯事業等の新規事業も試されるようになったが、貧困層に適合した業種開発が体系化されず、事業の多角化な展開はできなかった。

制度化した自活支援センターによる生産共同体運動は、支援体系の強化、生業資金融資を活用した初期起業資金の確保の側面においては、以前よりは確実な進展があったが、相変わらず技術水準や経営能力の市場競争力が低く、事業体の厳しい経営状況の改善には不十分な状況が続いた。

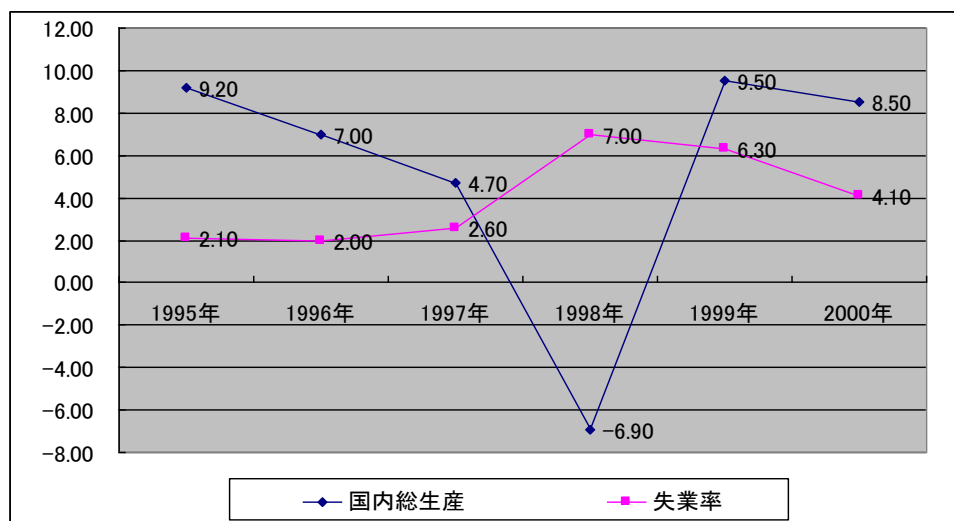
##### （2）経済危機と「公共勤労事業」

韓国は1997年10月から国際通貨危機の影響により深刻な経済危機に直面する<sup>2)</sup>。経済危機は国民の想像をはるかに超える深刻な状況を招いた。企業の連鎖的な倒産やリストラが続出し、失業者と貧困層が急増した。失業者数は経済危機直前である1997年10月には55万人に過ぎなかったのが、1997年7月末の時点で3倍になり165万人に上った。韓国における国内総生産の増加率と失業率の推移は、下記の<表2>の通りである。

---

2) 経済危機による韓国の社会・経済的变化に関しては、金碩浩（2006）「韓国における『自活事業』の現状と課題—1997年末の経済危機以降における構造的変化の視点から」『総合社会福祉研究』第28号を参照せよ。

<表2> 韓国における国内総生産の増加率と失業率の推移（1995年～2000年）



出所：統計庁『経済活動人口調査』各年度

社会全体が失業や貧困が話題の中心となっているなか、韓国政府は一時的な生活保護対象者の指定、短期的な就労先を提供する事業としての公共勤労事業、職業訓練の強化、Work-net の開通による雇用安定インフラの構築等、多様な失業対策を実施するが、これらの政府対策は失業と貧困問題の構造的な解決よりは、臨機応変的な対策に過ぎないという批判を受けた。

そのような社会状況のなか、民間レベルの活動が続々行われ、失業克服のための全国民的募金運動が始まった。ハンギョレ新聞社、MBC 放送局及び勤労福祉公団が主軸になり、1998年6月に組織した「失業克服国民運動委員会」（以下、「委員会」という。）が2000年8月31日まで募金した募金額は1,142億ウォンに達した。

委員会は「10万低所得失業世帯のための国民運動」をスタートさせ、多様な事業を展開したが、事業を直接行うことはなく、各地域で貧困対策や失業対策を実施している市民団体や福祉団体に委託することにより、非営利組織間のネットワークの強化を図った。この過程で各地域の非営利組織は委員会の支援を通して失業者と貧困者を対象に救済事業や自活事業を推進することが可能になり、さらには各団体の力量強化にもつながった。

一方、韓国政府は1998年から「公共勤労事業」を実施した。政府は公共勤労事業の一時性の問題を解決するために民間団体の公共事業への参加を呼びかけたことが、「失業対策の効率性を高めるため」という趣旨に基づいた非営利団体の企画プログラムへの予算支援につながっている。公共勤労事業における民間委託の導入は、生産共同体運動、すなわち自活支援センターの活動強化にも大きな影響を与えた。

これまで生産共同体運動を展開してきた関連団体は、経済危機から景気が回復しても労働市場への復帰は困難な40～50代の貧困層には従来型の労働市場ではなく、「社会的雇用」が新たに必要であるということに認識を共にしながら新しい実験を試みた。すなわち、公共勤労事業の民間委託、特別就労事業及び企画事業の委員会からの委託等を受け、無料看病事業、森林整備事業、生ごみリサイクル事業、廃資源リサイクル事業など、「社会的雇用創出運動」を展開しながら、生産共同体運動の新



たな方向性を模索し始めた。問題意識を共有する研究者や活動家は、グローバル化により構造化したワーキングプア政策として、セーフティネットの強化とともに社会的雇用の拡大を主要課題として掲げ、制度化に向けた研究活動を行った。

このような状況の中で韓国政府は、年齢基準を廃止し、稼働能力を有する貧困者には「自活事業」に参加することを条件として生活扶助を行う、いわば「条件付き受給制度」を実施することを骨子とする「国民基礎生活保障法」を1999年9月7日に制定（2000年10月1日施行）した。

### （3）国民基礎生活保障法の制定をめぐる論争と政治的妥協<sup>3)</sup>

国民基礎生活保障法の制定により、自活事業も法制化した。わなわち、自活事業は国民基礎生活保障法上の一つの扶助として位置づけられた。

「参与連帯」を中心とした市民団体の連帯組織は、経済危機により浮き彫りになった稼働能力を有する貧困層に全く対応できない生活保護法の盲点を改善するために、年齢基準を廃止し、権利としての受給権を認める国民基礎生活保障法の制定運動を組織的かつ持続的に展開した。これに対して、新自由主義者や予算当局の官僚は稼働能力のある者に福祉給付を与えるとモラルハザードが発生するだけでなく、市民団体が主張する国民基礎生活保障法が実施されれば莫大な予算が必要となるとし反対の立場を明確にした。そのような反対にもかかわらず、金大中大統領は経済的危機状況を打破するための政策として「生産的福祉政策」を選択し、生産的福祉政策の具体的な形として国民基礎生活保障法の制定を国民に約束した。

ところが、法律制定後、施行令と施行規則の制定段階において、生活保護法より財産基準と扶養家族基準が強化された対象者基準が確定される一方、長期失業者を中心的な対象者として自活事業のあり方を検討してきた民間団体の意図とは異なり、国民基礎生活保障法上の条件付き受給者に限定した自活という形で非常に制限された自活事業の方向性が定まるなど、実務段階において政治的な妥協が具体化される形となった。下記の<表3>国民基礎生活保障制度の形成過程における政策ネットワークへの参加者の影響力と政治的志向性をまとめたものである。

---

3) この議論の詳細に関しては、ヨ・ユジン他（2004）『公的扶助の価値基盤と制度的反映—国民基礎生活保障制度の形成過程を中心に—』韓国保健社会研究院と、五石敬路（2007）「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」奥田編『経済危機後の韓国』アジア経済研究所を参照せよ。

<表3> 国民基礎生活保障制度の形成過程における政策ネットワーク参加者の影響

区分		イシュー化の 段階	アジェンダ化の 段階	法律制定の段階	施行令及び施行規則制定の段階
大統領	大統領		++++	+++	
立法部	与党		++	+++	+
	野党		+	±±	±
行政部	保健福祉部		+		+++
	労働部		-	±	±
	企画予算処		-		----
市民団体	市民連帯 (参与連帯)	++++	+++	++	+
マスコミ		+	±	±	±
国民		参加・関心度が低い			

[+ : 肯定的な影響力(拡大志向的)、- : 否定的な影響力(縮小志向的)]

出所：ヨ・ユジンほか（2004：142）

## V. 制度化以降の自活事業

### ：「地域自活センター」にみる自活事業の発展と見直し過程（2000年～2007年）

1996年から2000年までの「自活支援センター」は、保健福祉部が官民協力事業の一環として推進してきたもので、民間の自主性と献身性に基づいたモデル事業のようなものであった。社会的に公益性を持つ雇用や就労を模索する自活支援センターの事業は、当時の状況からすれば、一時的なモデル事業ではなく、持続的で法律的根拠に基盤した持続的な事業として位置づけられることが求められていたと考えられる。しかし、国民基礎生活保障法の制定により法制化した「地域自活センター」は条件付き受給者が事業の優先的な対象となった。ここでは、2000年10月から法制化した地域自活センターを中心に、自活事業の発展及び見直し過程を分析する。

2000年は自活事業を本格的に施行するための準備作業が行われる時期であった。2000年7月に国民基礎生活保障法の施行令と施行規則が公布され、10月からスタートする自活事業の法律的根拠が完備された。20か所あった自活支援センターも70か所に拡大した。

韓国の保健福祉部は翌年である2001年を「自活事業の元年」に掲げ、基本的なインフラ整備及び、初期段階における成功事例開発に力量を集中するとした。具体的には、地域自活センターを161か所に拡大したこと、事業内容においても情報通信部の支援を受け、福祉看病事業をスタートさせた。また、「韓国地域自活センター協会」傘下に「自活情報センター」を設置し、新規事業の発掘、先進事例の普及、自活共同体に対する起業支援、自活関連情報の収集及び提供を行うなど、初期段階にある自活事業の定着に力を注いだ。しかし、国民基礎生活保障法における条件付き受給者の自活経路となっている「自活共同体」が明確に定義されておらず、事業拡大に混乱があった。

2002年は「自活事業5大標準化事業」の推進による自活事業の拡大期として位置づけられる。保健福祉部と韓国地域自活センター協会は、自活事業を安定的に行っていくために、「自活事業標準化対策チーム」を結成して自活事業の具体化を図った。看病事業や住宅修理、廃資源リサイクル事業、清掃事業、生ごみリサイクル事業など、公益性もあり全国の地域自活センターと一緒に推進できる事

業を選別して集中的な支援を行った。このような事業の標準化をきっかけに自活事業の参加者も増加し、看病事業と住宅修理事業は全国的に定着化した。

2003年と2004年は、韓国地域自活センター協会と保健福祉部の葛藤が浮き彫りになる時期でありながら、自活事業がさらに拡大していく時期でもあった。保健福祉部が明らかにした自活事業の基本方向には、自活事業プログラムを多様化し、自活関連機関の効率的運営による自活事業の生産性を高めることと、参加対象者の拡大とインセンティブ制度を拡大することが含まれた。具体的には、地方自治体と地域自活センターに対する評価及びそれに基づいたインセンティブを与えること、自活事業対象者の就労支援プログラムの拡大、自活プログラムの持続的な開発と自活共同体の拡大が主要内容である。

これに対して韓国地域自活センター協会は、「自活機関の位相確立及び評価による差別支援の撤廃を求める特別対策委員会」を構成し、保健福祉部の評価計画に公式的に反対する意見を表明し活動に入った。しかし、その後、保健福祉部の事業評価には応じるが、差別支援に関しては反対する方向に意見を整理し、評価の目的や過程、方法等をモニタリングする活動を展開した。それにもかかわらず、保健福祉部は機関評価による差別的なインセンティブの実施を強行し、2004年にも保健福祉部と地域自活センターの間では葛藤が続いた。一方、韓国地域自活センター協会は自活事業の活性化を図るために、2003年11月に「官民合同全国自活研修大会」を開催し、全国の自活担当公務員と地域自活センターの実務者が意見と情報を交換する場を提供した。自活事業の質的な発展を模索するきっかけとなったと評価されている。

2005年から2007年までは自活事業が量的にも質的にも一層発展する時期であると同時に、自活事業自体の限界が明確化され、自活事業の見直し方向が模索される時期であった。地域自活センターは毎年設置が増え、2005年末には全国に242か所の地域自活センターにおいて自活事業が行われるようになった。人口20万人当たり1か所の地域自活センターが設置されていることになる。また、2000年に779億ウォンであった自活事業予算が、2006年には2,655億ウォンにまで増額されたこともあり、自活事業は地域のニーズに合った多様な事業が行われるようになった。まだ、韓国のグローバル企業であるサムソン電子やSKグループ等の後援により、障害児統合教育補助員事業、無料住宅修理事業及び無料給食事業が行われるようになり、社会的に公益性を有する自活事業の必要性を社会に発信することにも重点を置く時期になった。

しかし、自活事業の拡大にもかかわらず、公的扶助制度の一環として行われる自活事業は、制度自体の限界（参加対象者の制限や自活へのインセンティブの脆弱）が内在している。そのために、1990年代末の経済危機以降、格差拡大によるワーキングプアの増加等の社会問題に積極的に対応できない問題点が自活事業の担当者や研究者から提起されるようになった。韓国の保健福祉部もこのような問題意識には同意しており、韓国保健社会研究院によって国民基礎生活保障法から分離・独立した自活事業化を目指す「自活扶助法（仮称）」の制定に向けた研究活動が行われるなど、自活事業を見直すためのさまざまな取り組みが行われた。

## VI. おわりに

以上、韓国の国民基礎生活保障法における自活事業の成立及び展開過程に関して運動と制度化の視点から分析を行った。

韓国では、1990年代末の経済危機をきっかけに、既存の生活保護法の問題点を認識し、年齢基準を廃止して全国民を無差別平等に保障の対象とすること、権利保障的な性格をもつ法律にすること、稼働能力を持つ貧困層には自活事業に参加することを条件に生活扶助を与えることを主要内容とする国民基礎生活保障法を1999年に制定した。このような内容から国民基礎生活保障法の制定は、韓国の社会福祉史における革新立法であると高く評価されている。

しかし、国民基礎生活保障法における自活事業の評価に関しては、新自由主義者との政治的妥協の産物であり、強制労働を強要する手段に過ぎないという否定的な評価も根強く存在する。こうした否定的評価にも一理あるが、それよりも自活事業に関しては制度自体の是非を評価するための根拠となりうる実践と研究の蓄積が求められている。本研究は、そのような作業の一環として、自活事業の成立及び展開過程を運動と制度化の視点から分析を試みたものである。分析結果は、以下のようにまとめることができる。

まず、自活事業の導入には、経済危機によって従来の生活保護法では対応しきれない失業・貧困問題、とりわけ稼働能力層の失業・貧困問題が社会問題になり、彼らが参加可能な貧困対策が求められた点、稼働能力を有する貧困層に生活扶助を実施することに対して貧困の罠に陥る、モラルハザードが生じるといった保守主義者からの批判に対応するために、自活事業への強制参加を内容とする条件付き受給制度を取り入れることで政治的な妥協が行われた点、これまでほとんど注目されなかったが、1990年代初頭から貧民地域運動団体が首都圏を中心に行ってきたドゥレ協業社をはじめとする生産共同体運動の経験と成果の蓄積が自活事業の成立と発展に大きな影響を与えた点が明らかになった。

次に、制度化後の自活事業は制度自体が有する根源的な問題点はあるが、自活事業は韓国における代表的なワーキングプア対策として位置づけられており、経済危機後の格差拡大やワーキングプアの増加等、社会的・経済的变化に対応できる自活事業に見直していくために、自活事業の担当者や研究者による様々な活動が行われていたことがわかった。

最後に、本研究の課題点について指摘しておきたい。本研究は2008年3月に提出したワーキングペーパーを大幅に修正・加筆したものであるが、分析に時期が2007年度までになっており、その後の約15年の自活事業の展開過程に関する分析が行われていない。近年では、自活企業制度の導入や社会的企業法の成立など、稼働能力を有する貧困層への支援が格段に向上していることもあり、その後の分析が求められていると考えられる。また、本研究の分析水準の向上を図るためには、各段階における関係者の聞き取り調査が必要であるが、本研究では実施されていない限界を持つ。今後、本研究の分析時期以降を対象とした研究を進める際には、聞き取り調査も同時に行う予定である。

## 参考文献

### (韓国語文献)

- アンビョンヨン (2000) 「国民基礎生活保障法の制定過程に関する研究」『行政論叢』第38巻 (1) 1～50頁
- イホ (1996) 「貧民地域の協同組合運動の実験」韓国都市研究所編『都市庶民の生活と住民運動』図書出版バロン
- イミナ (2000) 「国民基礎生活保障法の制定過程における市民運動団体が及ぼした影響に関する研究」韓国の中央大学修士論文

ウィリアム F. ホワイト・キャサリン K. ホワイト著、キムソンオ訳 (1992) 『モンドラゴンから学ぼう—解雇のない企業がつくる世の中—』 歴史批評社

キムジョンウォン (2008) 『韓国の非営利自活支援組織の理解』 韓国学術情報

キムソンオ・キムギョテ編集 (1993) 『働く人たちの企業』 ナラサラン

ナムジュンウ (1999) 「社会福祉政策の決定過程に関する研究—国民基礎生活保障法の制定過程を中心に—」 延世大学修士論文

ハンチャンゲン (2001) 「政治の流れと福祉政策への参加者の対応に関する研究—国民基礎生活保障法の制定過程を中心に—」 ソウル大学修士論文

ヨユジン他 (2004) 『公的扶助の価値基盤と制度的反映—国民基礎生活保障制度の形成過程を中心に—』 韓国保健社会研究院

**(日本語文献)**

金碩浩 (2006) 「韓国における『自活事業』の現状と課題—1997年末の経済危機以降における構造的変化の視点から」 『総合社会福祉研究』 第28号

金碩浩 (2008) 「韓国の公的扶助制度におけるワークフェアの構造と課題—国民基礎生活保障法における『自活事業』を中心に—」 社会保障法学会 『社会保障法』 第23号

五石敬路 (2007) 「経済危機後の就業貧困層問題と公的扶助改革」 奥田編 『経済危機後の韓国』 アジア経済研究所

# Formation and development of the Self-Supporting Programs on the National Basic Livelihood Security System in Korea : Focusing on the perspective of movement and institutionalization

Seokho KIM \*

## Abstract

This study clarifies the formation and development process of the Self-Supporting Programs, which is called workfare policy, focusing on the viewpoint of movement and institutionalization in the National Basic Livelihood Security System which is the public assistance in Korea. In the process of enacting the National Basic Livelihood Security Act, there was a fierce debate between neoliberals and welfare expansionists over whether or not to include the working capacity group. As a result of this controversy and the development of the productive welfare paradigm of the Kim Dae-Jung administration, the Self-Supporting Programs were introduced. However, with regard to the institutionalization of those programs, such political compromises and negative heritage cannot give an overall picture. It is thought that the institutionalization of the Programs were greatly influenced by the accumulation of exercise results such as the 'production community movement' that has been carried out since the 1970s and the results of civic movements in the institutionalization process. And, in the improvement and expansion of the Programs after the institutionalization, the practice and movement centered on the Korea Regional Self-supporting Center Association played a role. The process of forming and developing such Programs can be divided into three stages as follows. (1) The Self-Supporting Programs before institutionalization: production community movement conducted as part of the poor people's movement, (2) Institutionalization process of the Self-Supporting Programs: from production community movement to self-supporting business, (3) The Self-Supporting Programs after institutionalization: development and review process in the Self-Supporting programs as seen in the regional self-supporting center.

## Keywords :

Self-Supporting Programs, National Basic Livelihood Security Act, production community movement, movement in the private sector, institutionalization process

---

(Affiliation)

\* Lecturer, Yamanashi Prefectural University (s-kim@yamanashi-ken.ac.jp)