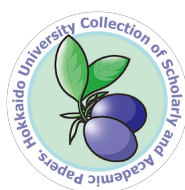




Title	社会的企業による雇用創造に関する研究：韓国ของ社会的企業育成政策を事例に
Author(s)	加藤, 知愛
Citation	国際広報メディア・観光学ジャーナル, 16, 3-22
Issue Date	2013-03-20
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/52633
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.1/jp/
Type	departmental bulletin paper
File Information	JIMCTS16_01.pdf



社会的企業による 雇用創造に関する研究

—韓国の社会的企業育成政策を事例に—

北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院 博士課程

加藤知愛

加藤知愛

KATO Tomoe

A Study on the Job Creation by Social Enterprise: A Case of the Korean Policies for Social Enterprise Development

Graduate School of International Media, Communication, and Tourism Studies, KATO Tomoe

abstract

Korea has been promoting the social enterprise through the enactment of the Social Enterprise Development Act of 2007. The Korean social enterprise development policy has integrated the measures for urban unemployment relief/job creation and rural development. Those measures emerged separately but had the common aims of growing out of poverty and establishing a sustainable living standard. They were both social-reform oriented in essence, seeking the resolution of existing political and economic problems. The formation and implementation of the social enterprise development policy has brought about an organic network of national and local public institutions and private organizations. Its major challenge is how to secure profits and maintain autonomy simultaneously.

An increasing number of Japanese local governments are paying attention to the functions of the social enterprise. Focusing on the Korean experience, this study attempts to identify some factors that can help Japan adopt the social enterprise system successfully.

はじめに

近年、公のガバナンスと市場経済システムの機能を併せ持つ新産業創造の担い手として社会的企業¹が注目され、社会的弱者への生活関連サービス事業や、教育、環境整備などの事業を担うと同時に、雇用創出している事例は、EU諸国を中心に、広く見られ（C・ボルザガ/J・ドゥフルニ、2004、p43-p363）、それら各国では、それぞれの社会状況に応じた手法で、ナショナルレベルで社会的企業を支援する法律や施策化が進められ、ローカルレベルでも波及している（C・ボルザガ/J・ドゥフルニ、2004、p488-p489）。

日本においては、2010年3月に、内閣府²が、社会的企業についての法人制度及び支援の在り方に関する海外現地調査報告書をまとめ（内閣府a、2011.3）、海外の「社会的企業育成事業」を参考にしながら、国内における政策化と制度設計を進めてきており、事業としては、2010年度から2011年度に、社会的企業家育成事業である地域社会雇用創造事業³が実施された（内閣府b、2012.3）。しかし、社会的企業育成事業を国の社会経済政策として、如何に位置づけるかという指針は未だ明確ではなく、その制度化・施策化は遅々として進んでいない。また、社会的企業を取り巻く歴史的文化的背景や社会基盤の違いから、社会的企業概念や政策化は国により異なっており（C・ボルザガ/J・ドゥフルニ、2004、p476-p481）、欧米諸国の社会的企業概念を直ちに導入することは困難である。国内の社会的企業の評価は必ずしも高くはなく、社会的企業による財やサービスの市場も未発達である。それにも関わらず、社会的に排除されている人を包摂するために行動する事業型NPOや、自律的な地域経済の確立と雇用創造をめざす官と民の協働組織としてのまちづくり株式会社設立に見られるような、事業を用いた社会課題解決の取り組み⁴が、2000年頃から各地で生まれ、社会的企業として自己定義する企業やNPOは、多数存在する（塚本、2008、p63-p83）。個々の事例から導き出される課題の提起、発展のための処方、一貫性のある社会政策、経済政策の確立を求める声⁵が、地域の現場から多々出されてきた。国内統一の社会的企業概念と社会的企業育成法規の不在は、雇用創造が急務の課題となっている各地域自治体において、社会的企業家を支援するための行政や中間組織、民間企業など属性の異なるアクターによる協働プロジェクト遂行を難しくしている一因ともいえる（加藤、2012、p61-82）。

本研究は、社会課題と向き合う地域からの上記要望に少しでも応えるために、日本に先行して2006年に社会的企業育成法を成立させ、国の社会経済として社会的企業育成・支援事業を推進している韓国に着目する。韓国は、欧米の社会的企業政策の研究蓄積を政策的に研究した上で、社会的企業育成政策を進めており、アジア圏では唯一、社会的企業を支援する法律や施策化を推進する先行事例となる（内閣府a、2011.3.秋葉、2012、p166）。韓国の社会的企業についての分析は、そのルーツを整理したものとして、秋葉（2012）がある他、社会的企業研究所の蓄積がある⁶が、社会的企業育成の法制化の

▶1 欧米では、ソーシャル・エンタープライズ（社会的企業）やソーシャル・アントレプレナー（社会的企業家）は、産業創造と地域社会形成において、ムーブメントとして或は、イノベーションをもたらす主体として影響力をもつ。また、グラミン銀行のムハマド・ユヌスが実践するソーシャル・ビジネスは、貧困を改善する手法として注目され、格差是正、貧困の解消ためのツールとして活用されている（Muhammad Yunus, 2007）。イギリスの社会的企業連合（Social Enterprise Coalition）は、社会的企業（Social Enterprise）の3つの特性を指摘している。それは、①財の生産やサービスの提供に直接的に関わる事業志向、②雇用創出、雇用訓練や地域レベルでのサービス提供など、明らかな社会的目的をもっており、その利益を社会目的の達成のために利用しようとする社会志向、③社会的、環境的、経済的な影響を与えるコミュニティに責任をもつ所有の公共性、である。

▶2 社会的企業研究会<http://social-enterprisejp.jimdo.com/>

過程から韓国のナショナルレベルの社会的企業政策に焦点をあて、その特徴と課題から、日本のナショナルレベルにおける政策化にむけた示唆を抽出する考察はあまり見受けられない。

よって、本稿は、韓国におけるナショナルレベルの社会的企業育成法成立までの政策形成過程を、韓国国会図書館資料によって浮き上がらせ、ローカルレベルへの波及可能性を考察した上で、日本において急務の課題である国レベルの社会的企業育成政策の立案化・政策化と、社会的企業の支援システムの構想について、転用可能な要素を抽出して提示することを目的とする。

以下、本稿では、第1章において、韓国における国の政策としての社会的企業の定義を示し、先行研究を見た上で、論点を整理する。第2章では、都市部における社会的企業育成政策と社会的企業育成法をめぐる政策形成過程を事例研究とし、ナショナルレベルの特徴を明らかにする。第3章では、ナショナルレベルで成立した社会的企業育成政策が、ローカルレベル（農村地域）に波及する可能性について考察を加える。第4章では、上記議論から、韓国の社会的企業育成政策の特徴と課題を明示する。最終章で、韓国の社会的企業政策から、日本で社会的企業による産業創造をナショナルレベルで政策化する上で資する要素を抽出し、堅持すべき原則と方法論を提示する。

1 韓国の社会的企業育成政策

1-1 社会的企業の定義と論点

社会的企業政策をとる各国では、立法と施策化にあたり、数年に渡る膨大かつ詳細な研究結果に基づく社会的企業の概念定義を有する³。各国の社会的企業概念を含意するとされるヨーロッパリサーチネットワーク（EMES＝European research Network）は、社会的企業を四つの経済的基準（製品生産と販売サービスの持続的活動、高度の自治制、経済的リスクの存在、最小限の有給労働）と五つの社会的基準（地域社会貢献という明確な目的、市民集団が設立する組織、資本所有に起因しない意思決定、利害関係者の参与、利潤分配の制限）で定義している（1999年発表のOECD報告書は、EMES定義に依拠する。C・ボルザガ／J・ドゥフルニ，2004，p26-p29）。また、イギリス貿易産業省（DTI, Department of Trade and Industry）は、社会的企業を「社会的な目的を優先的に追及する企業で、株主と所有者のための極大化を追求するよりは創出された収益を社会的目的達成のために、主として企業自体や地域社会に再投資する企業」と定義している（塚本，2008，p104）。社会的企業の定義の本質的要素は、形態にではなく、上記に掲げたような性質によって定義づけられる。そして、その代表的な思想的源流は、欧州の伝統的な「社会的経済」との連続性に辿ることができ、国家レベルでも自治体レベルでも、経済的な課題等を抱える地域ほど重要なツールとして、それを積極的に活用する傾向がある。

▶3 内閣府「内閣府政策統括官（経済社会システム担当）委託調査、社会的企業についての法人制度及び支援の在り方に関する海外現地調査報告書」2011.3.

社会的企業（社会的起業）の理論及び実証研究が豊富な海外の状況に比べて⁴、国内における社会的企業研究は、研究対象となる事例そのものが少なく、理論・実証研究についても、今漸く端緒についた状況である。そのため、国内の研究分野において、日本の社会的企業概念は、厳密には定義されていない。既に日本で用いられている社会的企業と類似する概念として「コミュニティ・ビジネス（community business:CB）」と、「ソーシャル・ビジネス（social business:SB）」があるが、「ソーシャル・エンタープライズ（社会的企業）:social enterprises」に含まれる（塚本,2008,p59-63）とする言説がある。また、非営利活動団体（NPO）が、組織の自律的な社会貢献活動の強化のために事業化し（事業型NPO）、それを実践していくと、内容的に社会的企業に帰結する例も見られる。このように概念の統一が困難な「社会的企業」が、地域の社会課題に直面する現場では、地域形成と雇用創造を企図して多数誕生し、地域が彼らを支援する事例が現出している。こうした事例の調査分析から導き出される社会的企業研究成果の地域のフィールドへの還元が、昨今、望まれているのである。

では、韓国政府が定める社会的企業⁵の概念は、いかなるものなのであろうか。社会的企業育成法に示される⁶概念の定義は、下記のとおりである。

1-2 韓国の社会的企業概念

(1) 概念及び役割

社会的企業育成法では、その目的を、「社会的企業を支援し、我が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、社会統合と国民生活の質の向上に寄与すること（第1条）」とし、社会的企業とは、「脆弱階層⁶に社会サービスまたは雇用機会を提供し、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・販売等の営業活動を行う企業」のことを言う（第2条）。社会的企業の役割は、持続発展可能な経済活動を通じた富の創出に寄与し、地域社会再建及び倫理的市場を形成するなど、地域発展と革新に中心的な役割を果たし、社会統合に貢献することである（チョンボク、2009.4）。

(2) 類型⁷

社会的企業は、雇用の再提供型、社会サービスの再提供型、混合型、地域社会貢献型の四つの分類に区分される（チェジュンホン・イジュンハン、2009.12）。

(3) 社会的企業類型の運営モデル

社会的企業は表1の通り、大きく8つのモデルに分類される。

▶4 社会的企業研究は、大きく2つの流れがある。一つはアメリカにルーツを辿る系譜であり、残る一つは、イギリスをはじめとするEU諸国にルーツを辿る系譜である。（塚本,2008.）NPO論、社会的企業家論ともに、海外事例については、イギリス型からの示唆を重視する議論が散見される。（金川孝司『協働型ガバナンスとNPO—イギリスのパートナーシップを事例として—』2008、中川雄一郎『社会的企業とコミュニティの再生—イギリスの試みに学ぶ—』2007等）、国内の社会的企業に、イギリスで既定されている社会的企業概念を適用するには、社会的背景や企業家の特徴に相異が大きい。この乖離を埋める理論研究が求められている。

▶5 「社会的企業育成法」（2007.7.1施行）法律第8217号. http://jicr.roukyou.gr.jp/data/korea_SE_law_v07.pdf（協同総合研究所訳）

▶6 脆弱階層に焦点を置いた社会的企業育成法に示される概念。学会や現場においては、これは狭義的であり、不十分との声が聞かれる。学術研究においては、EMESが提示した社会的企業基準に立脚して論議するケースが多い（雇用労働部「2010年度雇用労働白書」2010.7、キムソンギ,2006）。

▶7 「社会的企業育成法上の社会的企業類型」雇用労働部「社会的企業育成基本計画（2008～2012）」2008.11.

■ 表1 社会的企業類型の運営モデル

運営モデル	運営形態
雇用中心型	主に労働市場で就業が難しい脆弱階層を対象
市場仲介型	目標集団（零細商店など）のサービスや製品を代行販売
サービス補助金型	外部市場に製品とサービスを販売した収益金で目標集団に補助金を提供する方式
組織支援型	某機関の目的事業のための財政創出
市場連携型	目標顧客となる商店、手工業者、小企業等の市場取引関係を容易にするサービス提供
サービス料金型	目標集団に直接社会サービスを提供し、収益を得る方式
起業家支援型	社会的企業は事業支援及び金融サービス・販売
非営利—企業連携型	社会的企業と一般営利企業の相互互惠の関係 —多様な形態の協力・連携（共同投資、協力、ライセンス協約等） —既存の社会的企業と協力、新しい企業を共同で作ることもある

出所) チェジョンホン、イジョンハン (채중헌, 이중헌)
「持続可能な発展のための社会的企業の役割と活性化案に関する研究」韓国行政研究院、2009.12 より著者訳

上述のとおり、韓国の社会的企業育成政策で用いられる社会的企業概念は、英・米の社会的企業を一義的にはモデルとしているが、韓国内の状況に応じたモデルを確立している。8番目の「非営利—企業連携型」運営モデルは、既存の複数の（社会的）企業より新たな企業の設立、多様な形態の提携（共同投資、協力、ライセンス契約等）を想定した社会的企業モデルが規定されており、最も特徴的である。社会的企業をめざす対象者は、これらの概念定義を見て社会的企業理念と起業モデルを把握し、事業化を検討することが可能となる。また、この事業に関わる多様な主体に、統一した概念定義・類型・運営モデルを提示することは、協働で取り組む政策形成及び執行スキームの形成を促進することに寄与しているといえる。

1-3 研究・調査の方法

本稿では、2つのアプローチから、韓国の社会的企業の政策形成の特徴に迫る。1つ目のアプローチは、韓国政府実情調査委員（Fact finder）が編集し、2010年12月に刊行された韓国国会図書館編『社会的企業（social enterprise）』Fact Book⁸に従って、韓国で政策化された社会的企業育成事業の立法化までの経緯、社会的企業育成事業の概要を見ていく。本書は韓国の国会議員の立法活動に資する目的で、社会的企業の現況、社会的企業に対する支援・育成政策、主要国の社会的企業に関する情報、そして国会論議及び各界の意見を集約して公開されたものであり、添付参考文献として、関連法令（「社会的企業育成法」、施行令、施行規則、雇用政策基本法）、国会資料（予算案討議等4編）、政府資料（法案、認証広告等33編）、学術資料（62編）、セミナー・討論会資料（16編）、新聞報道記事、関連サイト（13）を収録したデータブックである。韓国では、国家政策としてのICT化⁹ともリンクして、立法活動に

▶8 韓国国会図書館編『社会的企業（social enterprise）』Fact Book, 2010.12

▶9 韓国政府（放送通信委員会・未来企画委員会・知識経済部）は、2009年9月に「IT-Korea未来戦略」を発表。IT融合戦略産業をはじめとする5戦略を掲げる（株式会社三菱総合研究所, 2010）。

資する国内外の情報収集が行われ、議会議員をはじめとする各界の関係者に提供されている。本書に基づき、ナショナルレベルの社会的企業育成政策の政策形成過程を把握する。

2つ目のアプローチは、上記ナショナルレベルの政策の、ローカルレベル（農村地域）への波及可能性について、農村振興政策の推移を見た上で、農村振興を担う諸機関へのヒアリング調査から探り、社会的企業育成政策との政策的統合の可能性について考察する。

このようなアプローチをとる理由は、現在の社会的企業育成政策の推進による産業創造は、都市と農村の経済格差、都市化・工業化による経済成長の限界といった政治課題の解決が重要な要素となると考えるためである。

2 社会政策としての社会的企業育成政策

2-1 背景

高度経済成長後に農村地域が崩壊した現象は、都市における急激な工業化と人口集中と表裏をなしていた。1990年初頭には、失業率の上昇と雇用率の低下による失業者―就業脆弱階層¹⁰―の増大が社会問題となり、都市の貧困地域を中心に、生産共同体運動が生まれた。この運動が源流となって、1997年の通貨危機の打撃からの経済再生をめざす保健福祉部の自活支援事業、失業者救済のための民間委託公共勤労事業、更に、失業克服運動という貧困からの脱却を図る国の政策と市民運動が相まって実施された（チョンソニ、2009.2）。

▶10 就業脆弱階層は、基礎生活需給者のうち、就業すれば自活可能性のある上位階層者、路上生活者、建設日雇、結婚移民者、若者等をさす（雇用労働部報道資料2010.10.25）。

■ 表2 社会的企業推進経過

年度	イニシアチブ	内 容
1989	都市貧民運動次元の労働者協同組合結成	ハウオルゴク洞「働き手集団」、サンゲ洞「糸と針」設立
1996	自活共同体モデルの自活支援センター発足	福祉部が地域自活センターの母体になる自活支援センター認可（全国4施設）
1998	IMF事態以降公共勤労民間委託制度化	公共勤労事業の発掘を民間団体に委託する形態で社会的就労支援
2000	国民基礎生活保障法施行	福祉部地域自活センターが全国的に委託運営され自活共同体と自活支援事業が生計給与の条件に再編
2003	労働部主導社会的就労事業制度化	社会的に有用な職場概念が公式化
2006	政府的社会サービス就労事業施行	「大統領諮問ひと立国：職場委員会」で社会的就労事業を社会サービス就労事業に具体化
2007	「社会的企業育成法」発効	1次申請を受け36個社会的企業認証
2008	社会的企業育成基本計画（労働研究院） 社会的経済連帯会の出現	社会的経済連帯会議で27個の市民団体、協同組合、生産者団体、研究機関等で構成

年度	イニシアチブ	内 容
2009	社会的企業支援のための大企業、地方政治団体の役割増加	企業の社会的責任が強調される一方、ソウル型社会的企業と同じ地方自治体主導型事業発表

出所) ハンサンジン、ファンミョン (한상진、황미영) 「韓国とイギリスの社会的企業制度化に関する比較研究」 2010 より著者作成

社会的企業は、就業脆弱者に対する雇用の提供と、高齢化の加速、女性の社会進出増加などによって増加した社会サービスを、同時に達成するビジネス・モデルとして模索され (ファンジノ, 2012.1)、ナショナルレベルでは政策として、市民団体は運動として、英・米の社会的企業理念と方法論を基に韓国流にアレンジを加え、社会的企業育成事業が構築されていった (イウネ, 2009)。

2-2 事例研究 I —ナショナルレベルの社会的企業育成政策

2-2-1 社会的企業育成法制定以前の政策

韓国での社会的企業育成に関する議論は、通貨危機による大量失業を解決するための失業対策から始まった (パクチャニム, 2009, p165-p186)。大量失業に対応するために大規模公共勤労事業の開始、地域内市民社会団体への事業委託が進められた (キムヘオン, 2009)。しかし、公共勤労事業は財政支援によって維持される臨時的就労であったため (表3)、改善策として雇用の連続性が保障される安定的な職場づくりの必要性が強調された。一方、市民社会団体は1990年代以降EU諸国で活性化した社会的経済及び社会的企業に対する論議に注目するようになった。

■ 表3 脆弱階層職場創出事業別参与資格及び参与期間

区 分	参与資格	参与時間	担当政府部署
公共勤労事業	失業者	3か月ずつ 最大9か月連続	行政自治部
自活支援事業	条件付受給者 & 差上位階層	制限なし	福祉部
社会的就労事業	失業者	1年ずつ最大3年	労働部

出所) キムジョンウォン (김정원) 「社会的企業とは何か？」 2009 より著者記

2000年に「国民基礎生活保障法」が制定されると、勤労能力を持つ基礎生活保障受給者に職場を提供して、自律を誘導しようとする自活支援事業が開始された。この自活支援事業は、受給者たちの勤労意欲が低い場合、自律が困難で、最低水準から脱却できないということが課題となった。経済成長率の上昇にもかかわらず、全体の就業者数が減る「雇用のない成長 (雇用ショック)」状況 (キムヘオン, 2009.) を打開するため、2003年に自活支援事業に並立して、労働部の社会的就労事業が試験的に施行された。2004年に、これらの事業は、全庁規模の事業に統合再編されていった (キムスニャン,

2009, 6)。政府は、社会的就労事業を補充し、雇用創出潜在力が高いと認識される社会サービスの供給分野に雇用を創出する事業の開発に着手する。これが社会的企業育成政策である。

市民団体・企業・政府の三主体の協働事業である「民間資源動員就労事業」は、2005年以降、社会的企業育成事業への転換を模索する契機となった（カンワンダ, 2009）。「民間資源動員就労事業」は、非営利団体が企業とパートナーシップを結び、事業主体になって職場の質を高め、持続的な雇用を創出するための事業である。しかし、短期的な低賃金雇用創出にとどまり、継続的な職場を創出するには限界があった。行政管理面でも非効率な側面が目立ち（キムスニャン, 2009）、既存の政府事業（自活支援事業、高齢者雇用促進事業、障害者雇用促進事業等）と内容上重複するケースが多いという課題もあった。このため政府は、当事業を、2006年9月「ビジョン2030」で、社会サービス雇用創出政策に再編し（イヨンファン, 2012.7）¹¹、政府の先導的投資により育成する社会サービス産業とバウチャー制度との併用で、社会的企業を育成する事業に発展的改善を図った（キムスニャン, 2009.6）。以上のような雇用労働部が着手した2003年の社会的就労事業は、需要の増加が見込まれる社会サービス分野に、脆弱階層¹²の職場を創出し、失業や所得格差といった課題の解決と、社会的企業の創出と地域社会への定着を促進する事業だったのである。しかし、当事業は、短期的・臨時的低賃金雇用であったことが課題となり、持続可能な良質の雇用と社会サービス供給モデルとなる社会的企業の育成、強化が求められた。こうした要請に応じて、政府と議会共に、社会的企業を制度化し、より体系的に育成することをめざす機運が高まり¹³、立法機関関係者を中心に「社会的企業育成法」の立法化にむけた作業が始まった。表4を参照されたい。

- ▶11 イヨンファン（이영환）「京畿道社会的企業現況及び課題」2010社会的企業支援政策国際シンポジウム, 2010.7.
- ▶12 脆弱者とは、低所得者、高齢者、障害者、長期失業者等、雇用労働部長官が脆弱状況を考慮して脆弱階層に認定した者をさす（雇用労働部2010年度第4次社会的企業認証申請公示）。
- ▶13 雇用労働部「社会的企業育成基本計画」（2008～2012）

■ 表4 社会的企業育成法成立までの経緯 出所）「社会的企業」Fsct Bookより著者作成

2005.3	労働部、関係部署、民間専門家等で「社会的働き場T/F」を構成し、法制定方向を論議 1
2005.12.9	ハンナラ党ジンヨン議員の代表発議で「社会的企業の設立及び育成に関する法律案」国会提出 2
2006.3.26	政府・ヨルリンウリ党ウウォンシク議員「社会的企業支援法案」を国会提出
2006.4.19	国会環境労働委員会が公聴会を開催し、専門家の意見聴取し、法案審査小委員会で法案検討
2006.8.24	自活後見機関を中止にした市民団体が、「社会的企業発展のための市民社会団体連帯会議」を結成し法案準備「社会的企業育成及び支援法案」を発表 ウウォンシク議員案を全体的枠組としてジンヨン議員案の内容を加味した委員会案を国会提出
2006.8.24	社会的企業育成法案は国会環境労働委員会を通過（12.8本会議可決成立）
2007.1.13	社会的企業育成法公布（7.1施行） 3 施行令（2007.6.29）及び施行規則（2007.7.18）等下位規定制定 関係部署及び専門家で構成された「社会的企業育成委員会」設置、認証及び改善課題を討議

2008.10	雇用労働部が100大政課題中の一つとして社会的企業育成を選定 4
2008.11	政府は社会的企業育成委員会の審議を経て社会的企業育成基本計画(2008~2012)を発表 労働部の社会的な働き場創出事業が社会的企業育成政策に統合。公募を通じて事業開発費支援開始 5

1 雇用労働部社会的企業 (<http://social.enterprise.go.kr/>)

2 キムヘウォン (김혜원) 「韓国社会的企業政策の形成と展望」動向と展望通巻75号、2009.345

3 雇用労働部「社会的企業育成基本計画」(2008~2012) 2008.11。

4 国務会議「報道参考資料」2008.10.7.キムジョンウォン (김정원) 「社会的企業とは何か？」2009。

2-2-2 社会的企業育成法の成立

通貨危機以来の政治課題である非正規雇用の増加、所得格差の拡大といった労働環境の悪化の解決のため、雇用労働部による社会的就労事業が開始された同時期に、民間セクター主導の社会企業家支援の取り組みも行われるようになり、貧困・失業の克服や、社会的サービスの事業主体が数多く誕生した。これらの主体が、介護福祉などの生活関連サービスをはじめ、地産地消、農村ツーリズム、自然エネルギー、地域活性化等の多様な分野で、地域社会形成を担うようになった。政府は、これらの動きと呼応して2005年3月に、雇用労働部、保健福祉部、企画財政部等の政府機関、社会的企業に関する研究者等による雇用創出を議論する機関(タスクフォース)を設立した。同機関が試案した社会的企業育成法案が、立案されていた野党案の内容を抱合し、2006年3月に議院立法として発議され、同年11月、社会的企業育成法が成立、2007年7月1日より施行された¹⁴。市民団体が立案した法案は、条文化には至らなかったものの、市民団体の積極的なロビーイングは、政府に彼らの意向を政策形成に加味する姿勢を引き出すといった社会過程がみられる(Chan-ung Park, 2009, p15-18)。

同法は、社会的企業の基準を定め、基準を満たすこれら企業に対する支援を行うことを基本的な骨格としている¹⁵。社会的企業認証を獲得した企業には社会的企業育成法の条項に基づいて人件費支援、税制支援、施設資金貸出、社会保険料支援等の恩恵を付与した(キムドンヨル, 2010.4)。「社会的企業育成法」の成立当時54法人であった社会的企業は2010年に406法人に増え(チョンソニ, 2010.4)、2011年末では644法人に急増している(社会的企業振興院発表)。大企業をはじめとした既存企業の参入、地方自治団体による社会的企業育成関連条例の制定等の積極的な取り組みの成果が具体的数の増加という形で表れている。だが、社会的企業は、起業後初期段階の市場進出過程では、認知度と品質競争力に対する評価が低く、市場競争力の確保と技術開発、設備拡充等の必要な生産資本の整備に置いても困難に直面している。そのため政府は、社会的企業が生み出す製品やサービスを公共機関が率先して購入するよう導くと共に経営・財政支援、租税減免等の多様な支援対策を実施している(ファンジノ, 2010)。

▶14 韓国社会的企業振興院<http://www.socialenterprise.or.kr/>

▶15 社会的企業の認証を受けられない企業は、社会的企業の制度的支援を受けられず、社会的企業若しくはこれに類似した名称も使用できない(パクチャニム 2009)。

2-2-3 社会的企業育成法後の動向

社会的企業法成立によって、地方自治体も社会的企業育成の制度化にむけて動き始めた。2011年には、全国広域自治体、基礎自治体に社会的企業支援基本計画の策定が義務化され、地方自治体レベルへの認証権限の移譲が議論されるなど、社会的企業育成政策の波及が企図されている¹⁶。最近の動向として、行政安全部による地域共同体就労事業、知識経済部のコミュニティビジネスモデル事業、農林水産食品部の農漁村共同体会社設立等の施策、民間企業との連携等によって、社会的企業支援を広範化する施策が模索されている。また、2010年12月に、社会的企業の認証をはじめとする業務を一元的に担う社会的企業振興院が設立された¹⁷。

2-2-4 社会的企業の認証要件と支援の施策

社会的企業は、社会的目的を追求しながら財貨・サービスの生産・販売等営業活動を遂行する企業（組織）であるという実質的な要件以外に、社会的企業育成法の規定に従った手続きによって、雇用労働部より認証を受けなければならない。認定要件は、組織形態（社会的企業育成法第8条第1項及び同法施行令第8条）、有給勤労者雇用、社会的目的実現、意思決定構造、営業活動を通じた収入基準、定款や規約の整備、社会的目的のための再投資、社会的企業の業種及び有給勤労者数、の8項目である¹⁸。

社会的企業育成法施行以前には、ビジネスと社会運動の両側面をもつ社会的企業は、一般社会から認識されにくいものだったが、認証制度によって、既存の企業体或は社会運動体と別の概念である「社会的企業」の存在証明を、国から得られることとなった。

認証を受けた社会的企業は、主に次のような支援を受けることができる。
①人件費補助、②専門人材人件費補助、③社会保険料支援、④事業開発費支援、⑤財政支援（融資事業、投資事業）、⑥税制支援、⑦優先購買支援、⑧経営コンサルティング支援、⑨社会起業家アカデミー、⑩ネットワーク構築支援、⑪新しい社会的企業ビジネスモデルの発掘作業、等である。

更に、社会的企業家をめざす事業者を予備社会的企業として認証する制度を設け、これらの支援事業として、①人件費補助、②専門人材人件費補助、③経営コンサルティング支援、④事業開発費支援、を実施している¹⁹。

2-2-5 課題と改善にむけた議論

内閣府報告書においては、財）共に働く財団（WIF）²⁰、社会福祉法人ドンチョン²¹等の社会的企業ヒアリング調査から、社会的企業の課題として、主に以下の点を指摘する。①民間の創造性の喪失、②ビジネススキルの不足、③商品・サービスの価格競争力の低さ、④規模の経済の恩恵を得にくい、⑤低コストの販路確保が困難、⑥事業の収益性と社会性の両立が困難、⑦市民からの品質への信頼が低い、⑧社会的脆弱者向けの福祉的な事業という社会評価、⑨資金調達力の弱さ、等である（内閣府a, 2011, p105）。社会的企業育成支援政策の課題を克服するために必要とされる施策として、①政府による事業

▶16 「韓国の社会的企業の現状と市民社会のイニシアティブ」（危機の時代の市民活動編集委員会, 2012, p142-p143）

▶17 韓国社会的企業振興院<http://www.socialenterprise.or.kr/>

▶18 雇用労働部2010年度第4次社会的企業認証申請公示, 2010.9.30.

▶19 韓国社会的企業振興院<http://www.socialenterprise.or.kr/>

▶20 韓国の社会的企業の一つ。財団法人共に働く財団<http://www.hamkke.org>

▶21 韓国の社会的企業の一つ。社会福祉法人ドンチョン<http://www.dongchuncap.com>

▶22 韓国社会的企業振興院<http://www.socialenterprise.or.kr/>

▶23 第一の改正法案は、社会的企業政策法案であり、①社会的企業認証制度の改善、②社会的企業政府支援の拡大、③民間支援の活用、④社会的企業育成委員会拡大・改編の4項目があげられている。第二の改正法案は、社会的企業活性化法案である。これには、①地方自治体中心の社会的企業発掘・育成、②寄付文化造成、③関係部署間協力体制構築を通じた政策的支援強化、等が盛り込まれている。更に、施策として求められている地域の草の根型社会的企業育成対策として、①ソウル特別市社会的企業育成戦略、②京畿道社会的企業育成戦略、③忠清南道社会的企業育成戦略、④プサン広域市社会的企業育成戦略が立てられている。また、2020年にむけた国家雇用戦略として、青年社会的企業化育成事業推進計画の策定に入っている（韓国雇用労働部）。

▶24 「韓国の社会的企業の現状と市民社会のイニシアティブ」（危機の時代の市民活動編集委員会,2012,p121-p126）

開発研究費の財政支援、②市民に倫理的な消費を喚起する試みの実践、③民間企業による資金支援、④認証制度と登録制度の弾力的運用、⑤民間活力を重視した政策立案、⑥中小企業勤務者の受け皿としての起業支援、⑦マーケティング分野のコンサルティング支援、⑧地方自治体職員に対する社会的企業の理解促進、等が掲げられている（内閣府a, 2011, p105, p128）。

今後の政策化にむけて、国及び社会的企業振興院に対し、次のような改善点が出されている。①地方各地域での創出と定着、②量的拡大から、質的向上を図る支援への移行、③社会的企業支援に関する説明責任を果たすための、社会的企業のモニタリング及び評価事業の研究開発、④有能な人材を社会的企業家として輩出する支援施策の強化、⑤民間企業や地域自治体組織等との連携を目的としたネットワーク構築支援、⑥各省庁が実施する関連施策の連携や役割分担、等である（内閣府a, 2011, p133-p134）。

以上のような実践現場から出された課題と改善点に対し、韓国政府は、社会的企業育成基本計画（2008～2012）に基づいて、①社会的企業に対する親和的文化、環境の造成、②創意的事業モデル発掘及び新規設立活性化、③社会的企業経営革新の支援、④社会的企業育成システムの構築、という四つの施策を実施するとしている²²。また、法施行後5年を経過して発生してきた課題に対応するための法制度の改正が検討されている²³。

2-3 分析

韓国政府が主導する社会的企業育成政策は、貧困の解消（福祉政策）と失業者の雇用創造（社会政策）が、統合された社会政策である。しかし、その本質には、貧困からの脱却と、社会の民主化運動を進める過程に生まれた生産共同体運動の系譜に繋がる社会変革性が認められる²⁴。

地域コミュニティ形成の動きと、国の福祉政策（「国民基礎生活保障法」制定等）や社会政策（「自活支援事業」「社会的就労事業」等）の取り組みを統合する政策形成の努力の末に「社会的企業育成法」は成立し、その施策化と実践努力が重ねられている。法成立後、地方政府でも同法に準ずる条例化が義務付けられ、中央と地方の法体系の一体化が図られている。社会的企業育成政策形成に直接関わった全庁規模の管轄省庁、地方政府関係者、市民団体、社会運動実践者の他に、間接的に関わった人々の層も厚く、投入された専門知財の領域は多岐に渡る。貧困・失業の克服をめざす社会的サービスを事業とする企業家が誕生し、これらの主体が、生活関連サービス、地域活性化等の分野で、地域社会形成を担うようになった。韓国の社会的企業育成事業の実践は、国内の異なる属性（各省庁・議会勢力・民間セクター・市民団体等）の成員が参画する国家的事業である。しかも、その政策形成への組成、政策形成から政策執行、実践から課題分析、次なる政策形成までのフィードバックサイクルは、驚く程速いのである。

次章では、上記ナショナルレベルの政策が、ローカルレベルのとりわけ農村地域への波及可能性について検討する。

社会的企業育成政策のローカルレベルへの波及可能性

今日の産業創造を担うことが期待される社会的企業事業は、都市と農村の経済格差、都市化・工業化による経済成長の限界といった政治課題を、経済活動によって解決することが主要な要素となる。前章に示した都市における貧困や失業といった都市の社会課題は、農村地域の過疎化と表裏一体をなすわけであり、社会的企業育成政策は、都市にとどまらない地域的広がりをもって実施されることによってオルタナティブな社会経済システムの構築が実現するといえる。

本章では、これまで農村地域に社会的企業育成事業が受容され、波及する可能性を検討するため、農村振興政策の歴史的推移を把握し、それと社会的企業育成政策の政策的統合の可能性について考察する。

3-1 背景

1960年代、国民の60%以上が農業以外に産業のない農村地域に居住していた。当時の国内総生産（GDP）と国民所得（NI）は、2009年度比でそれぞれ1/416、1/248と極めて貧しく、世界の最貧国と称されていた（パクチャンギ, 2011）。

■ 表5 60年代と現在の韓国経済の規模と国民所得

年 代	GDP（韓国の経済規模）	一人当たり国民所得
1960年	20億ドル	80ドル
2009年	8,325億ドル	19,830ドル

出所）パクチャンギ（박장귀）「解放以降韓国経済の成長と社会変動」韓国銀行経済研究院 2011.12.23 より著者作成

1960年以降、農村地域の貧困からの脱却を図るための農村再建・精神再興政策が進められ、1970年にセマウル（新しい村）運動が提唱された。これは、国家主導による農村の所得増大を一義的目標とした、「勤勉、自助、協同」をスローガンとする農村改革、環境改善対策事業である。この運動の展開は、農業経済時代（1960年代）、軽工業時代（1960年代後半～1970年代）、重化学工業時代（1970年代後半以降）を経て、輸出産業を主軸とする国家経済の確立期と時を同じくする。農家所得の増大、生産基盤と生活環境の整備が進められ、農業は近代化・大規模化した³が、都市との格差は拡大し、過疎化等の課題解決には至らなかった（竹歳, 2001, p91-p104）。

今日、都市と農村間の所得格差の是正、疲弊した農山漁村地域の活性化を図る運動⁴が、韓国各地で見られる。こうした農村振興の新しい局面の一端相を、民主化後の国と地方政治機構の変革によって表出するようになった住民主導の地域活性化運動と、地方政府と中央政府の農村振興政策について、三つの事例から示したい。

3-2 事例研究Ⅱ—ローカルレベルの農村振興政策

3-2-1 民主化された地方政府

1960年代後半から国際競争力を高める輸出産業政策が進められ、サムスンに代表される大企業が誕生した70年代後半から、農村地域はグローバル経済に組み込まれ、高度経済成長を経た各国に見られるような、国の農業経済基盤を危うくする課題に直面した。各自治体は、農村地域の崩壊を防ぐ対策立案に迫られたが、韓国の行政体制は、表6のように、広域な市・郡を基礎自治体とし、住民が属する農村地域に洞、邑、面、理に行政出張所が置かれていた。従来、基礎自治体の首長（市長・郡守）は、中央から派遣（任命）される「執行官」として、祭りなどの伝統文化を司る長老や住民を代表する「委員会」を指導するしくみになっていた。よって、団体自治の権利はなく、住民自治の意識も極めて育ちにくかった。1995年以降、地方政府が民主的な制度に改変されて漸く、上記課題に対応する農村振興政策を立案・執行できるようになった。

1987年の民主化宣言を経て、1991年に31年ぶりに地方議会議員の選挙が行われ、1995年には自治団長（市長・道知事、市長・区庁長・郡守）の地方選挙²⁵が実施された。これにより、中央政府の縦割り行政の執行機関にすぎなかった地方政府は、団体自治の権利を獲得し、選挙民の選好に沿う政策立案と執行を行う機関に変革されることとなった（自治体国際化協会、2008.）。地域住民は、自ら選んだ首長と、自らの生活に直結する地方政府に関心をもち、地域の政策形成の議論に参加するようになった一方、各自治体には、独自の地域形成のインセンティブが発生し、首長による政策立案が活発化したのである（孫、2012.自治体国際化協会、2008、p5-p23）。

▶25 韓国における地方選挙は、1952年に初めて実施され、1956年1960年にも実施されたが、1961年5月に発生した軍事クーデターによって解散された。軍事政権下で制定された憲法で「地方自治の実施時期は法律で別途規定する」とされ、1980年代末まで実施されなかった。現在は、4年ごとに広域自治体（ソウル特別市・広域市・道）と基礎自治団体（一般市・自治区・郡）の団長と議会議員を選出するための選挙が実施される（自治体国際化協会、2008.）。

■ 表6 韓国の地方行政区画と階層構造（2012年現在）

自治体	行政区画 (基礎自治体)	下位行政区画
特別市 (1) ソウル	自治区	洞
広域市 (6) 釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山	自治区 郡	洞 邑、面、里
道 (9)	市 郡	洞、邑、面、里 邑、面、里
特別自治道 (1) 済州		市、邑、面、里

出所) KOSIS 韓国統計情報システムより著者作成

※特別市、広域市は道から独立。特別市、広域市、道、特別自治道の16団体は第1級行政区画。

※人口50万以上の一般市も行政区画を置くことができる。

※2012年現在、69の自治区、74の自治市、85の郡がある。

3-2-2 農村地域の今日の特徴と農村振興政策

法制度が整ったことによって実施された農村振興政策について、三つの事例をあげる。第一の事例は、江原道の「新農漁村運動」である。これは、「新

農漁村運動」を通じて道民に誇りと自信を持たせ、地域の特産物や豊富な観光資源を活かした、持続可能な地域発展を目指す運動である（孫，2012.）。この運動は、住民発案の村発展計画の申請に対し、道や市・郡が優秀な企画として認証した村に事業費を支援する²⁶。中央政府はこうした地方行政部の試みを、全国規模に波及させるべく、複数の所轄にまたがった事業展開を図っている。自治部は、江原道の経験をモデルとして「情報化村事業」を実施し、農林水産部では江原道で実施された農漁村再生事業「緑色農村体験村」を先進モデルとして「農村の総合開発事業」の政策化を試みている。

第二の事例は、グローバル市場化によって危機にさらされる農村を振興させるためにとられた施策の一つである「一社一村」運動である²⁷。この運動は、2003年に農協中央会と全国経済人連合会が協賛し、一つの企業と一つの村が姉妹関係を結んで農村と都市の交流活性化を図る運動である。企業は、援農活動や農産物の直売、農村体験と観光、村作りへの参画を通して社会貢献し、自社イメージの向上をはかる。村は、企業に対し安全な農産物と美しい自然環境を提供する。この協働事業に、企業の他に大学や研究機関、行政機関²⁸等の事業体も参画している。参画企業の社員や行政官、学者、学生団体などが家族ぐるみで農漁村に出かけて生産体験と支援作業を行い、地方の特産物を購入する。企業一地域、都市住民—農漁村住民の交流が行われる過程で、都市の活力と地域資源が融合し、まちづくりのアイデアや新しい商品の製造に結実するケースも生まれた。農漁村に移住し、起業するアーティストや若者が増え、地域の担い手が誕生した。

第三の事例は、最近の新しい民間主体の地域振興運動としての「韓国で最も美しい村」連合の運動である。韓国では2011年8月に「韓国で最も美しい村（略称：ハナヨン）」²⁹連合がスタートした。第一号として慶尚南道山清郡イエダン村が「美しい村」として認証された。イエダン村が選定された理由は、韓民族の文化的伝統を保持しつつ、新しい時代に即した豊かな地域振興を目指している点が評価されたことによる³⁰。韓国農村振興庁は、「これまで実施されてきた官が主導した農村振興政策は、今後予算が制限され、厳しい側面がある。一社一村運動にしてもグローバル市場で弱体化する企業にとっては持続困難になるかもしれない。ハナヨンは民主導の運動であり、地方政府（郡レベル）の地域振興運動と結び付けば大きな波となる可能性がある。日本や世界各国に周知された運動でもあり、範囲が広い。韓国国民の志向に合っている。」と述べている³¹。

政府は、上記に掲げたような、地域から立ち上がる農村地域振興の取り組みを、法整備と施策化によって支える努力をしている。1980年～1990年代の典型的農業観光施策である「観光農園」等のテーマパーク型巨大事業が、地域住民と隔絶した経済構造上に展開され、住民の所得や生活の質向上に結びつかなかったことへの反省から、農業の基本法となる「農漁村発展特別措置法」と「農漁村整備法」を制定（改定）し、農業振興・農業観光政策を実施している。2004年3月に「農林漁業人生活の質向上及び農漁村地域開発促進に関する特別法」³²、2007年12月に「都市と農漁村間の交流促進に関する法」³³を制定し、地方政府の自律的施策形成が保障される法規設計を図ってい

▶26 金振晔（김진현）『地方のビジョンと挑戦』ランダムハウス中央、2006。セマウル運動、日本のまちづくり、一村一品運動、新農漁村建設運動の比較（「村単位で進められている地域革新プログラムの比較」）検討が試みられている。

▶27 2011年8月19日農村振興庁<http://www.rda.go.kr/ヒアリング調査>による。日本が発祥の一村一品運動は、民間レベルでの交流を通じ韓国でも取り入れられ、2007年以降拡大した（忠清南道錦山郡の伝統野菜朝鮮ニンジンの機能性エキス商品化事業等、中部大学と提携等）。こうした事業を、企業と農村地域が連携して進める運動に転化した運動が一社一村運動である。韓国農村振興庁の農村指導官イソンヒ氏は、「韓国の食糧自給率は、市場開放に対応するために大型の専業農家育成へ転向した1990年代頃から急激に下降した。都市の第3次産業従事者との所得格差は広がり、農村総体としては貧困化した。セマウル運動のような地域活性化の契機となる運動が必要だった。韓国の農村を振興させるために、海外の先進例から学びながら一村一品運動や一村一社運動、その他のあらゆる振興対策を打ってきた」と語る。

▶28 ソウル税関や消費者院等の行政機関が各姉妹関係の村と提携している。

▶29 「韓国で最も美しい村」連合（“한국에서 가장 아름다운 마을” 연합）<http://www.hanayeon.com/index.php> 2011年12月8日ヒアリング調査による。

▶30 「日本で最も美しい村」連合<http://www.utsukushii-mura.jp/>との友好関係がある。詳細は別稿とする。

▶31 2011年12月9日農村振興庁ヒアリング調査による。

▶32 「農林漁業人の生活の質向上及び農漁村地域開発に関する特別法」“농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발에 관한 특별법”法律第8852호. 2004.3.5.

▶33 「都市と農漁村間の交流促進に関する法律」“도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률”法律第8751호. 2007.12.21.

- ▶34 2011年8月19日農村振興庁ヒアリング調査による。「農村伝統テーマ村」のコンテンツは、山、海、伝統文化等六テーマある。2011年の韓国農村振興庁農村支援課が進める農村振興運動には、「農村教育農場育成」、「住みたい・行ってみたい農村100選」公募認証制度等が盛り込まれている。これらの運動では、目標値と評価基準が設定され、単年度ごとに審査認定される。各地域は、実情と合致する「運動」を選択して地域形成に活用する等、創意工夫を重ねている。生産技術加工や流通販売と結びつけた農業・農村の六次産業化・総合化、環境や伝統的文化遺産の保護、都市民の農山村への移住促進等の事業は、日本の農村活性化とも共通する。
- ▶35 農村振興庁<http://www.rda.go.kr/>パンフレット2011。
- ▶36 東亜日報「スマイル農漁村運動で農村を救う」2011.4.27。

る。実施された政策には、都市と農漁村の交流を促進し地域活性化を促すことを意図した「美しい村づくり事業（行政自治部2001）」「グリーン農村体験モデル村（農林部2002）」「農村伝統テーマ村（農村振興庁2002）」「生態優秀村（環境部2005）」等がある³⁴。

かつて中央主導で進められた地域開発の特徴は、衛生面で遅れた住民環境の改善が主流であったが、近年地方政府が立案する施策は、情報化の推進や都市農村交流による地域活性化など、ソフト面を重視する事業が多い。農村振興庁農村支援課が2011年の主力事業として提示した5つの実例がある。その内容は、①地域農特産物の付加価値の向上、②韓国型食文化の価値向上、③農村体験観光活性化と都市と農村の交流促進、④安全な農作業と健康な農業人の育成、⑤農村女性・高齢者の能力開発である³⁵。

3-3 分析

韓国の農村地域では、「政権交代によって手に入れた民主主義」と地方自治制度の2要素が前提条件となり、2000年初頭から、地域の住民と自治体、大学、企業、都市住民等が参画する実践事業が展開された。韓国政府と農林部はこうした営みを、上記に示したような法規と政策を整備することによって支える努力をしている。

2011年度政府は、国内農家の国際競争力の強化、農家所得の安定、生活の質の向上を図る「スマイル農漁村運動」を提唱した。この中に、農村の変革を率いるリーダーの育成、自らの才能を農漁村に活かす人材の確保、農村と都市の連帯強化が明記されている³⁶。こうした試みは、農業振興事業が、多様な属性のアクターの協働システム形成を伴って進められている本章に提示した三つの事例に現れる特徴と類似する。社会的企業が活動する領域として期待される地産地消、農村ツーリズム、自然エネルギー、地域活性化等の事業化と内容的に近く、こうした先例のある農村地域には、ナショナルレベルで成立した社会的企業育成政策が、波及する社会資本的素地を形成しつつあるといえる。

4 韓国における社会的企業育成の特徴

4-1 ローカルレベルの政策とナショナルレベルの政策の統合可能性

第3章で示したとおり、所轄省庁ごとに分かれて実施されていた雇用創造政策と福祉政策は、社会的企業育法の成立と実施によって、政策的統合が図られてきた。では、韓国における都市の社会政策である社会的企業育成政策と、農村振興政策は、政策的統合が可能であろうか。

都市の失業対策事業と農村振興事業とは、独立したものだったが、貧困のない自律的地域社会形成という社会目的は、共通していた。そして、ナショ

ナショナルレベルでは、地方自治体レベルの社会的企業育成政策の施策化を進めている一方、農村地域では、1995年以降の農業振興政策の実施によって、都市と農村の交流が活発化し、課題解決のための多様な主体の協働システムが、農村の枠を超えて形成される等、社会的企業育成政策を受け入れる素地が形成されてきている。2012年1月に成立した協同組合基本法の主旨は、協同組合の設立自由化であるが、協同組合を雇用創造の担い手として育成することが企図されている。農村地域には、農村振興事業を率いて、コミュニティの要となっている一次産業部門の協同組合の例も多い³⁷。このような法制化の試みは、ナショナルレベルの社会的企業育成政策と農村振興政策の政策的統合の一つの方向性を示すといえることができる。

▶37 協同組合法和訳 市民セクター政策機構「社会運動」383号,2012,2.12,p21-p34.

4-2 韓国の社会的企業育成政策の意義と課題

社会政策としての社会的企業育成事業の利点は、次の二点である。第一の点は、「自活事業」「社会的就労事業」などの事例に見られるように、社会的排除者を包摂しようとする政策的特徴である。その結果、彼らは、国から見捨てられていないことを意識して自助努力する。こうした意識の醸成は、社会全体の労働環境を向上させ、貧困率の低下に帰結する要因の一つになりうるといえる。

第二の点は、貧困や所得格差の是正、労働環境の改善策としての社会政策の特徴を示している点である。大手企業従事者と中小企業従事者間の所得格差を是正し、過酷な労働条件からリタイアする労働者を包摂するための対策に、社会的企業家の起業支援が進められている。

社会的企業は、就業困難者が、「望ましい労働環境の出現」という価値の創造を伴って、自らの就業を創出し、経営者となって他者を雇用する道筋を示している。ここに社会的企業の最も本質的な意義を見ることができる。

社会政策としての社会的企業育成政策の問題点は二つある。第一の点は、社会的企業への人件費等の財政支援についてである。起業開始直後には最も必要とされる支援であるが、その長期化は、国への依存度を高め、「社会を変革する」の特徴を弱める危険性がある点である。第二には、社会的企業の認証制度に認められる課題である。この制度では、国が「脆弱者層」への社会サービスの提供を行う社会的企業を認証するため、国の意向に沿った事業が採択されがちになると同時に、「社会的弱者へのサービス提供者」というイメージの固定化を招くという点である。

5 日本の社会的企業政策への示唆

社会的企業育成から、堅持すべき原則と方法論を提起したい。韓国では、雇用労働部、政府諸機関、民間専門家等の多様な関係者による約2年間の政策研究のプロセスを経て、与党案・野党案・市民団体案が策定され、与野党

▶ 38 韓国経済日報「12月から協同組合の設立自由化」2012.6.29.

から各案が国会提出され、政府与党案を軸として野党案が統合された「社会的企業育成法」が制定された。同法には、定義、役割、類型、運用モデル等が細かく定められており、ヨーロッパの社会的経済理念の系譜を吟味した上で、ナショナルレベルの社会的企業概念が明示されている。制定までの社会過程では、市民団体の意向も反映されている。社会的企業政策が、国の経済政策に位置づけられていること、他の関連法規との整合性が図られ、国と地方の法的一体性等を示す立法化・施策化が進められている事項等は、日本の制度設計に際して堅持すべき原則になろう。また、韓国の事例に見たような社会変革の試みの制度設計や政策形成への組成、政策形成から政策執行、実践から課題分析、次なる政策形成という政治システムの機能の向上とフィードバックサイクルの回転の加速等の制度運営上の技術的措置は、適用可能な要素であるといえる。

一方、韓国特有の認証制度には、メリットとデメリットが共にあり、日本での導入に際しては、検討が必要である。社会的企業家への公的資金支援の継続的供給は、その本質である社会変革性を弱らせる可能性があることを、韓国の政策形成においては、深く認識されている。日本で実施されてきた地域社会雇用創造事業の唯一の支援内容は、国による社会的企業へ起業支援金の拠出だが³⁸、社会的企業の潜在能力を高めるためには、それに続く、自律促進のための支援制度を並立して準備し、段階的に提供できるように施策設計が求められる。

韓国の農村振興政策から得られる教訓は、次のような点である。農村地域（ローカルレベル）において、地域の持続的変革事業が、歴史文化的なアイデンティティを自覚して立ち上がり、国や地域自治体や、企業等の組織が、それを有機的にバックアップする協働システムの構築が形成されている場合、ナショナルレベルの社会的企業事業のローカルレベルの政策的転移の素地が形成されているのではないかという点である。今後ナショナルレベルとローカルレベルの政策的統合によって新しい社会的経済システムが形成されることが期待される。

最後に、上記分析に基づき、日本の政策形成に応用可能な要素として四つの示唆を掲げる。第一には、社会的企業、社会的企業家育成政策の理論、方法論の政策研究からの示唆である。これらは、日本型社会的企業概念、役割、類型、運用モデルの理論的確立にとって有益である。第二には、社会的企業育成政策の制度・施策の政策形成実践事例研究からの示唆である。これらは、国及び地方自治体が、社会的企業の政策化を企図する際の先行モデルを提示している。第三に、社会的企業育成政策が実施された結果表れる課題の分析・評価検討事項からの示唆である。これらは、社会的企業育成政策の実施過程で発生した課題を見ることで、日本で同様の問題が発生することを未然に防ぐ政策立案の余地が生まれる。第四に、韓国の雇用創造事業と農村振興政策の政策的統合としての社会的企業育成事業の可能性からの考察である。国と自治体間の政策形成上の乖離と縦割りの官僚機構を越えて政策的統合を図る際に、その方法論の一案を提示している。

おわりに

韓国では、2003年以降の政策研究結果に基づいて下された政策的判断—福祉政策と社会政策による財政支援や一次的な雇用創造では社会課題は解決できないということ—に基づいて、これらの政策を社会的企業育成政策に発展的に改編し、ナショナルレベルとローカルレベル、大きい政府と小さい政府を包括して制度化する実験的実践を試行している。失職する労働者、就職難にある若年労働者等の経営者への転換、社会サービス事業やセーフティネット形成事業への社会的企業の参画を推進する社会的企業育成政策は、社会政策として政治過程から出力されたが、実態は社会政策を越えている。

都市の生産共同運動と国・地方政府・民間企業等の取り組みの成果が、社会的企業育成法の成立に結実している。農村においても、共同体運動と施策化の連関の実践経験を土台として、様々な主体の協働参画を得て、発生する課題を乗り越える方法を練り出しながら地域形成が進められている。韓国では、今後も現状分析や改善点の洗い出し、政策の不備を補充する次の政策形成—フィードバックシステム—サイクルを回転させながら、雇用創造の制度化施策化を図るであろう。しかし、公的社会事業とビジネス事業の担い手である社会的企業が、事業採算性を確保し、事業体として自律することは、各国が苦心している困難な課題である。

本論では、韓国のナショナルレベルの社会的企業育成政策の形成過程に焦点をあて、政策的広がり観点から農村振興政策に言及した。日本の産業創造の政策化にあたって、韓国の社会的企業育成政策の進展と政策的統合の社会過程をより鮮明に捉え、またその試みから得られる課題の分析結果を、制度設計に反映させることは、社会的要請でもある。以上の研究課題は、本論では論考が及ばなかった農村地域の「ローカルレベルの社会的企業」に焦点をあてた追跡調査分析と共に、今後とも継続していきたい。

ヒアリング調査概要

(1) 日時：2011年8月17日

訪問地：山清郡食品加工工場、韓医学博物館、イエダン（예담）村

調査対象：山清郡主イジェグン（이재근）氏、イエダン村委員長パクウグン（박우근）氏

ヒアリング内容：「韓国で最も美しい村」運動・山清郡の農村振興ビジョンについて

(2) 日時：2011年8月18日

訪問地：山清郡庁

調査対象：郡主 이재근（イジェグン）氏

ヒアリング内容：日韓の農村地域間相互交流事業の展開について

(3) 日時：2011年8月19日

訪問地：韓国農村振興庁 <http://www.rda.go.kr/>（農村支援局農村資源課）

調査対象：農村支援課農村指導官 イソンヒ（이성희）氏

ヒアリング内容：韓国の農業・農村政策の特徴、歴史的背景、今後の展開について

(4) 日時：2011年12月8日

調査対象：韓国で最も美しい村」連合<http://www.hanayeon.com/index.php>事務局

チェミギョン (최미경) 氏、パンミヨン (방미영) 氏

ヒアリング内容：「韓国で最も美しい村」連合設立の経緯、その特徴について

参考・引用文献

Chan-ung Park “The Korean model of social enterprises? A comparison with European Experiences” Presented at the Social Policy Association Conference, Edinburgh, 2009.7.1.

Muhammad Yunus “Creating A WORD WITHOUT POVERTY” PublicAffairs, 2007.

Yoon-joo “The Effects Entrepreneurship and Market Orientation on Social Performance of Social Enterprise” 2012 International Conference on Economics Marketing and Management IPEDR Vol.28, IACSIT Press, Singapore, 2012.

韓国国会図書館編『社会的企業 (social enterprise)』Fact Book. 2010.12.

イウネ (이은애) 「社会的企業の有用性と国内社会サービス部門適用課題」社会福祉通巻第182号, 2009.

イヨンファン (이영환) 「京畿道社会的企業現況及び課題」2010社会的企業支援政策国際シンポジウム, 2010.7.

カンワング (강완구) 「先進国事例に比べてみた社会的企業育成方案」行政安全部教育訓練情報センター, 2009.7.

キムスニャン (김순양) 「社会的企業認証制度の改善方案考察」社会的企業研究第2巻第2号, 2009.6.

キムドンヨル (김동열) 「社会的企業活性化のための5大課題」現代経済研究院経済週報通巻396号, 2010.4.

キムヘウォン (김혜원) 「韓国社会的企業政策の形成と展望」動向と展望通巻75号, 2009.

チョンソニ (정선희) 『韓国社会的企業』国会図書館報第46巻第2号, 2009.2.

チェジョンホン、イジョンハン (채중현, 이중환) 「持続可能な発展のための社会的企業の役割と活性化方案に関する研究」韓国行政研究院, 2009.12.

チョヨンボク (조영복) 「社会的企業育成のための政策課題」ソウル経済通巻61号, 2009.4.

ファンジノ (환진호) 「社会的業の意義と地域の育成方案」蔚山発展通巻第26号, 2010.1.

パクチャムニ (박찬임) 「社会的企業の成長と政府の支援、評価と新しい方向」『市民と世界』第15号

パクチャンギ (박창귀) 『解放以降の韓国経済の成長と社会変動』韓国銀行経済研究院, 2011.

C・ボルザガ/J・ドゥフルニ編内山哲郎他訳『ソーシャルエンタープライズ社会的企業雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社, 2004.

秋葉武「韓国の社会的企業の言説の多様性」『危機の時代の市民活動 日韓「社会的企業」最前線』希望叢書2東方出版, 2012.3.25.

株式会社三菱総合研究所「韓国におけるICT戦略」2010.2.3.「危機の時代の市民活動」編集委員会編『危機の時代の市民活動 日韓「社会的企業」最前線』希望叢書2東方出版, 2012.3.25.

加藤知愛「北海道における農業六次産業化企業家育成事業～アントレプレナーたちの実践事例研究～」北海道開発協会開発調査総合研究所『平成23年度助成研究論文集』2012.

財団法人自治体国際化協会「韓国の地方自治」2008.

孫京美「政策実施過程における地方自治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—3, Mar.2012.

谷本寛治他『ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭』中央経済社, 2006.

竹歳一紀「韓国の農村開発－外発型政策の回顧と内発的発展への展望－」桃山学院大学総

合研究所紀要第27巻第2号, 2001.12.10, p91-p104.

塚本一郎他『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房, 2007.

塚本一郎『ソーシャル・エンタープライズ社会貢献をビジネスにする』丸善株式会社, 2008.

内閣府a政策統括官（経済社会システム担当）委託調査「社会的企業についての法人制度及び支援の在り方に関する海外現地調査報告書」2011.3.

内閣府b地域社会雇用創造事業共同企業体編「社会的企業・人材創出へ挑む最 前線」2012.3.

馬頭忠治他編『NPOと社会的企業の経営学』ミネルヴァ書房, 2009.6.

社会的企業研究会<http://social-enterprise.jp.jimdo.com/>

韓国国会<http://www.assembly.go.kr/main.acl>

韓国国会図書館<http://www.nanet.go.kr/main.jsp>

韓国雇用労働部<http://www.moel.go.kr/intro/>

韓国社会的企業振興院<http://www.socialenterprise.or.kr/>

農村振興庁<http://www.rda.go.kr/>

(平成25年1月7日受理、1月17日採択)