

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01453

研究課題名（和文）韓国の地域社会における非営利・協同事業の展開とローカル・ガバナンスに関する研究

研究課題名（英文）Study on the Development of Non-profit and Cooperative Projects and Local Governance in Korean Community

研究代表者

文 京洙（MUN, Gyongsu）

立命館大学・国際関係学部・授業担当講師

研究者番号：70230026

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では韓国の社会的経済の取り組みが主として個々の事業体の育成・支援を中心とする“点”としての取り組みから、地域社会の再生・創造をめぐる“面”としての取り組みへの転換点にあるとの認識にたつて、この新しい局面での地域社会の多様なステークホルダー間の重層的かつ協力的なガバナンスのあり方を、実証的かつ理論的に究明した。

2020年度以降は、新型コロナウイルス感染拡大のためインターネットを通じた情報交換や資料収集に努めた。他方、新型コロナや2022年以降の保守政権下の逆風のなかで韓国の社会的企業が20年以上の歴史を積み重ねながらも依然として幼弱で政府依存の体質を脱却できていない状況が明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

社会的経済という視点からのローカル・ガバナンスの調査や研究は、ヨーロッパでは英国を中心に実証・理論の双方での調査・研究がすすみ、日本でも一定の蓄積があるが、韓国についての研究はほとんど緒についたばかりと言ってよい。すなわち本研究は、長期にわたって権威主義体制の下に置かれ、いわゆる社会関係資本（social capital）が未成熟な段階から、急激な民主化と市民社会の成長を実現した韓国をフィールドとする、社会的経済とローカル・ガバナンスについての本格的な研究である点に学術的意義がある。さらに日韓の比較ガバナンス研究は、日韓市民社会の新しい次元の相互交流や相互理解の手立てとなることも期待される。

研究成果の概要（英文）： This study empirically and theoretically identified the multi-layered and cooperative governance among the various stakeholders of the community in this new phase, recognizing that Korea's social and economic efforts are at the "point" of fostering and supporting individual businesses. Although it could not be implemented after 2020, due to the pandemic of COVID-19, it tried to exchange information and collect data through the Internet. In addition, Yoon Suk Yeol's conservative government was established in 2022, significantly reducing social and economic-related support.

Amid the headwinds of COVID-19 and the conservative government since 2022, it has been revealed that Korean social enterprises have not been able to escape from their dependence on the government due to their childhood despite more than 20 years of history.

研究分野：公共政策

キーワード：韓国 社会的企業 協同組合 市民社会 非営利協同 社会的経済 まちづくり 格差社会

1. 研究開始当初の背景

国民基礎生活保障法から社会的企業育成法へ 1997 年末～98 年の通貨金融危機の衝撃の下、韓国では社会福祉改革への機運が高まり、1999 年「国民基礎生活保障法」(以下、国基法)が制定された。国基法は、「救護行政」的性格をとどめていた社会福祉制度(金早雪『韓国・社会保障形成の政治経済学』新幹社)の転換として大きな意義をもったが、その対象は国民の3%前後に限定されていた。受給者の自活支援プログラムも盛り込まれたが、受給者の枠内での稼働層の自立支援に限られ、いわゆる「次上位層」(最低生活費からその120%の収入を上限とする貧困層)など、この頃のドラスティックな構造調整によって巷にあふれ出した失業者の大半は国基法の対象外となった。

2003 年、韓国では経済成長率が3%(名目)を記録したにもかかわらず雇用が逆に減少するという“雇用衝撃”を経験し、当時の盧武鉉政権(2003 年～2007 年)は大規模な社会的就労事業に着手した。それまで専ら行政や企業に対する監視や異議申し立てに終始していた市民団体の多くもこれに呼応してこの事業に積極的に参入するようになる。金大中・盧武鉉の進歩派政権期には市民社会と行政との相互浸透がすすみ、官・民の協力的ガバナンスが本格化する。社会的就労事業の延長線上で2006年に制定された「社会的企業育成法」(以下、「育成法」)は、そうした韓国での官・民協働のガバナンスの一里塚として位置づけられる。

社会的企業から社会的経済へ 下表のように「育成法」制定以後の社会的企業の成長はめざましい。2008 年には保守政権(李明博政権)への政権交代があったが、雇用創出や社会サービスの提供は保守政権にとっても切実な課題であった。2011 年には、社会的企業振興院が発足し、

翌年には、「協同組合基本法」が制定されるが、同法の制定を前後する頃から社会的企業や協働組合などの非営利・協同の事業を「社会的経済」の

社会的企業の年度別認証数

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
認証企業数	50	158	77	216	143	100	268
累計	50	208	285	501	644	744	1012
雇用者数累計	2,539	8,329	11,150	13,433	16,319	18,689	22,533

『社会的企業家育成ディレクトリ』韓国社会的企業振興院(2014)より作成

名の下で包括的に取り組もうとする機運が高まった。2012 年、前年のソウル市知事選挙で当選を果たした朴元淳は、「民・民、官・民」の持続的なコミュニケーション・連帯・協力を目指す「ソウル市社会的経済支援センター」を設立した。

そこでは、社会的経済が「利潤の極大化が最高の価値である市場経済とは違って人間的な価値を優位に置く経済活動」と定義され、その指標として「共同体の普遍的な利益実現」「労働中心の収益分配」「民主的参与」「社会および生態系の持続可能性」が示された。具体的な支援対象としては、社会的企業・自活企業・協働組合・マウル企業(コミュニティ・ビジネス)が挙げられている。ソウルの動きと軌を一にして忠清南道の「社会的経済育成支援に関する条例」(2012 年制定)をはじめ各地の自治体で社会的経済の条例化が進み、近年では与野党がそれぞれ「社会的経済基本法案」を用意するに至っている。

こうして社会的経済が強調されたのは、「育成法」制定以来の社会的企業育成施策が壁にぶつかっていたことにも関連していた。最近の調査では社会的企業は「2012 年を起点に雇用人数の下落、社会サービス受患者数の減少など早老現象に直面している(ハンギョレ経済社会研究院)」とされる。社会的企業育成のための第2次基本計画(2013～2017 年)では計画期間に3000の社会的企業の創設が目標とされたが、2013 年から2016 年9月現在までの認証企業数は950にとどまっている(『社会的企業リスト』韓国社会的企業振興院、2016 年)。認証企業には3年間の人権費支援が行われるが、支援期間後に収益が確保できず認証取り消しとなるケースも少なくないといわれる。

こうしたなかで、これまでの個別事業体の育成・支援を中心とした“点”としての取り組みから、地域社会の再生・創造に向けた社会的経済の包括的で系統的な取り組みが重視されるようになる。2012 年に改正された「育成法」は社会的企業の目的として「地域社会への貢献」がそれまで以上に強調された。同じ年、ソウル市は地域政策推進の中間支援組織として「マウル共同体総合支援センター」を設置した。マウルは韓国語でまちや村などのコミュニティを意味するが、ソウルをはじめ各地の自治体で社会的経済の育成を住民主導のマウルづくりに結びつける取り組みが拡大している。

2. 研究の目的

本研究では、こうして韓国での社会的経済の取り組みが地域再生・創造の問題に焦点化されつつあることを踏まえて、この状況を現地調査を通じて実証的に検証し、グローバル化の下での地域創造をめぐる国際比較を踏まえたガバナンス論の豊富化を試みる。

(1) まず、「協同組合都市」を標榜するソウルなど韓国各地(対象地域については、「研究計画・方法」の項目参照)の社会的経済を通じた地域再生・創造の取り組みについての調査を実施する。その際、これまでの申請者の研究や調査の到達点を踏まえ、以下の表のように調査地を農村部(基礎自治体の郡部) 都市部(基礎自治体の市部と特別市・広域市の自治区)にわけ、地域別に重点となる課題と地方行政の関わりを仮説として設定し、これを調査のための指標とする。

		社会的経済に対する行政の関わり方			
			直接的支援 企業公募・戦略的育成	間接的支援 販路・インフラ整備など	協力・連携 教育・コンサルティング
地位別の	農村	郡部	保育・教育	農・漁業	観光・交流
重点課題	都市	市部	環境・エネルギー	保健・医療	流通サービス
		自治区	住居・福祉	文化・芸術	個人サービス

地域ごとのこうした戦略的課題にかかわる社会的経済の展開を軸に、住民、行政、企業、市民団体、中間支援組織、生協や自活事業とのネットワークなど、地域社会のステークホルダー間の連携や協力、その意味でのきわめて重層的かつ多面的なガバナンスのプロセスを明らかにする。

(2) 以上の調査を踏まえた国際比較(とりわけ日本との比較)と理論形成も本研究の課題となる。「主権性の空洞化」(Jurgen Habermas, *The Postnational Constellation: Political Essays*, Polity, 2001)が明らかとなったヨーロッパでは、1990年代の早い時期から、中央政府の枠組みを超えた規範形成や統治行為がガバナンスの問題として論じられてきた。そこでは国家から自立した自己組織的なネットワークとしての「コアをなす執行部 core executive」(M. Bevir and R. A. W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*. Oxford Univ. Press 2010)や「メタ・ガバナンス」(Bob Jessop, *State Power*, Polity, 2008)などが強調されたが、行政の権威が圧倒する韓国ではそうした議論の有効性は疑問視されてきた。だが、韓国の社会的経済が「点から面へ」、そして「行政主導から住民主導へ」の転換が模索される現段階では、ヨーロッパや日本での事例研究や理論研究の意味はかつてなく大きく、現実的な有効性も高いといえる。

3. 研究の方法

これまでの研究や調査の到達点を踏まえ、調査地を農村部(基礎自治体の郡部) 都市部(基礎自治体の市部と、特別市・広域市の自治区)にわけ、地域別に重点となる課題と地方行政の関わりを仮説として設定し、これを調査のための指標とする。具体的には郡部: 洪城郡(忠清南道)、完州郡(全羅北道)、市部: 済州市(済州特別自治道)、清州市(忠清北道)、自治区: 麻浦区、冠岳区(ソウル)などで調査を実施する。

2018-19年度は、洪城郡・完州郡の郡部と済州市の調査を中心に実施する。洪城郡は住民主体のまちづくり・村おこしの最も先進的な事例として注目され、循環型のまちづくりを目指して高齢者や若者の起業も盛んな地域である。ここでは、住民主体とされるガバナンスの具体的な特徴とまちづくりにおける非営利・協同事業の位置づけや役割を検証する。一方の完州郡は、高齢化の著しい一次産業を中心とする地域で、日本での事例に学んで、地域再生のためのコミュニティ・ビジネスの導入が中央政府の知識産業部の支援を受けてすすめられている。ここでは、地方・中央の各行政と住民組織との重層的なガバナンスの具体的なプロセスについて調査を深めることを目指した。

済州市は済州道が2006年に特別自治道となって市域が済州島の北半部を包括する地域に改編されると同時に自治行政が広域自治体に一元化された。ここでは、そうした特異な行政システムでのガバナンスの特徴や問題点を検証する。2020-21年度には、清州市およびソウルの二つの区を集中的調査する。清州市は、経実連(経済正義実践連合)やYMCA、さらに女性人権センターなど市民団体による住民運動や慈善活動が盛んな地域で、「社会的企業育成法」の制定がこれらの団体組織のネットワーク形成に大いに貢献した点に調査の重点を置く。

麻浦区は、主として都市のまちづくりの成功例として日本でもよく知られているソンミサン・マウルが位置する地域であるが、進歩的な中間層主体のまちづくりで貧困層やシングルマザーなどの脆弱層を巻き込んだ地域づくりへの脱皮が課題となっている。逆に冠岳区は1990年代のはじめから貧困層の生産共同体運動が盛んで、地方行政と聖公会などキリスト教を母体とする非営利・協同の取り組みとの緊密な連携のあり方を検証する。

以上の各地での調査結果を踏まえ、最終年度には、補足調査を実施するとともに、日本など諸外国の事例とも対比しつつ、非営利・協同事業を中心とした包括的な地域づくりをめぐるガバナンスの韓国的特徴や課題を明らかにする。その結果を踏まえて「水平的でネットワーク型のガ

パナンス」を到達すべき理念型として想定しつつ、韓国でのローカル・ガバナンスの内実が、行政主導からその理念型へと向かう、どのような段階にあるのかを検証し、ガバナンスをめぐる国際比較や類型論の構築を目指す。

4. 研究成果

2018-19年度に調査に入った各地（忠清北道清州市、忠清南道洪城郡、大田広域市）では、非営利・協同事業を中心とした包括的な地域づくり、すなわち社会的経済の“面”への転換が確認できた。大田市では社会的経済の体系的な展開を通じた地域共同体レベルの住民力量強化を目指して「社会的経済課」が設置され、これを軸に市内の多様な社会的経済の支援と連携を強化する取り組みが観察できた。一方でこうした傾向は、NPO法人という形で展開し設置認可そのものは容易であるが、行政による直接的な支援策に乏しい、日本の社会的経済との違いを際立たせることになった。韓国では「社会的企業育成法」の認証制度によって人件費、事業開発費、社会保険料など手厚い財政支援を受けるが、調査地では、一定の期間を経てそうした財政支援が中断するとたちまち経営困難となり、廃業や認証取り消しに追い込まれる社会的企業が少なくないことも明らかになった。「社会的経済課」などを軸とする広域自治体の包括的な社会的経済政策がいかにかこうした難題を克服しうるのか、この点を見極めることが本研究の最終段階の課題となった。

一方で同時期に京畿道において「ベーシックインカム運動の京畿道モデル」とされる「青年基本所得」政策が新たに導入されたのをはじめ、全国の自治体レベルで「ベーシックインカム」や「地域通貨」が社会政策の新たな展開として注目された。社会的企業や社会的経済との関連でもこうした試みを調査することを重視せざるを得ず、これについて聞き取り調査を行うことも課題となった。

2020年度以降に予定していた完州郡（全羅北道）、全州市（全羅北道）、さらには済州島やソウルでの追加調査については新型コロナ感染拡大のため実施できず、2021年度についてもインターネットを通じた情報交換や資料収集に努めざるを得なかった。とりわけ、ソウルを中心に展開する社会的経済支援の国際的な連携の取り組みであるグローバル社会的経済フォーラム（GSEF Global Social Economy Forum）への取材や調査を実施した。

2013年にソウルで第1回が開催されたGSEFは、第2回（2016年）モントリオール、第3回（2018年）ビルバオ市（バスク地方）で開催され、2020年にはウイズ・コロナ時代の社会的経済をテーマとするオンライン開催となった。2021年度はメキシコでオン/オフライン・ミックス方式で10月4日～8日に開催された。

メキシコ大会は、本研究の主要な関心事でもある「地方政府と社会的経済」をテーマに、ポスト・コロナ時代の新しい方向を模索する地方政府と社会的経済の協力について集中的に議論されている。そこでは、総じて社会的経済がコロナ禍の危機を克服する力量と回復力を示し、地方政府も地域社会とともに危機に対応する新しい手段を構築し、親環境的でインクルーシブ、さらに持続可能な経済基盤・生態系づくりに貢献したことが論じられている。

一方、2020年7月、韓国での社会的経済の最も重要な理論的・実践的担い手といえた朴元淳が自死に及んだうえに、2022年5月、尹錫悦保守政権が成立し、韓国の社会的経済をめぐる環境が大きく変化した。2023年度は、本研究の調査地の一つである大田で開かれた「社会的経済の正常化のための大田社会的経済非常会議」などに取材し、保守政権下の社会的経済の状況について主に調査した。会議のタイトルに掲げられた「正常化」や「非常会議」などは、韓国の社会的企業や協同組合の推進主体が現在の保守政権下で直面している「非正常」や「危機」を象徴している。同会議での報告によれば政権交代以後、関連行政の態度が一変し、社会的企業の非効率や政府依存を非難するようになったとされる。

実際、韓国社会的経済連帯会議によれば2023年度には、社会的経済と協同組合の縮小統廃合が企画財政部によって断行され、社会的経済関連の国家予算が56.6%削減されるなど政府の社会的経済に対する無理解や否定的な姿勢が目立った。逆に言えば、韓国の社会的企業が20年以上の歴史を積み重ねながらも依然として幼弱で政府依存の体質を脱却できていない状況が示されたといえる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 文京洙	4. 巻 63巻1号
2. 論文標題 漂流する韓国政治 検察国家の行方	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『アジア・アフリカ研究』	6. 最初と最後の頁 53 - 63
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 8号
2. 論文標題 コロナ禍1年をふりかえる	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 在日総合誌 抗路	6. 最初と最後の頁 114 121
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 7
2. 論文標題 コロナ・パンデミックと韓国市民社会	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 在日総合誌・抗路	6. 最初と最後の頁 50 61
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 6号
2. 論文標題 日韓関係、第3の転機が？	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 総合雑誌・抗路	6. 最初と最後の頁 44-48
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 436
2. 論文標題 民主化運動 社会的公正を希求し続ける人々の現代史	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 季刊・社会運動	6. 最初と最後の頁 63-80
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 7月号
2. 論文標題 四・三事件70年 問題解決の到達点と課題ー日本からの視点	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『世界』岩波書店	6. 最初と最後の頁 168 - 174
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 6号
2. 論文標題 ろうそく革命と文在寅新政権	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『コリアン・スタディーズ』国際高麗学会日本支部	6. 最初と最後の頁 21 - 25
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 文京洙	4. 巻 8月号
2. 論文標題 激変する朝鮮半島情勢 変化へのイニシアティブを探る	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『現代思想』青土社	6. 最初と最後の頁 67 - 75
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 文京洙
2. 発表標題 濟州島四・三事件；過去清算と和解をめぐる市民社会、行政、国家イデオロギー」
3. 学会等名 【歴史問題の和解を考えるシンポジウム】科研費・新領域「市民による歴史問題の和解をめぐる活動とその可能性についての研究」（招待講演）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 文京洙
2. 発表標題 移行期正義と民主主義
3. 学会等名 5.18記念財団国際学術大会（韓国光州市）（招待講演）
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 小杉泰・文京洙編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 Asia-Japan Research Institute Ritsumeikan University	5. 総ページ数 101
3. 書名 Asia and Japan : Perspectives of History	

1. 著者名 文 京洙	4. 発行年 2020年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 226
3. 書名 文在寅時代の韓国－「弔い」の民主主義	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------