

韓国の自活事業における包括的
ソーシャルワークの構造分析[†]
—「自活事例管理」に着目して—

A structural analysis of comprehensive social work
on the Self-Sufficient Program in Korea
—Focusing on the self-sufficiency case management—

金 碩 浩*

Seokho Kim

要 約

本研究は、韓国政府が2013年より導入し、各地域自活センターに自活事例管理専門職を配置して組織的に展開している「自活事例管理」に関して、自活事業の全体像をとらえつつ、自活事例管理の導入背景及び構造的特徴を分析したものである。自活事業成功率の低下を打破するために、参加者のニーズを的確にアセスメントすること、心理的・社会的に脆弱化している対象者をエンパワーメントすること、適切かつ効果的な自活事業プログラムにつなげることが求められていたことが、自活事例管理の導入背景として考えられる。自活事例管理の主要特徴としては、官民協力を重視した政府主導型である点、自活事例管理士等の専門職を配置している点、チームアプローチ及び地域連携が重視されている点、自活事例管理のプロセスと内容を明確化した点、評価体制が確立されている点、そして、成功事例の教育と拡散が体系的に行われている点が明らかになった。

キーワード：国民基礎生活保障法、自活事業、稼働能力を有する貧困層、自活事例管理、包括的ソーシャルワーク

[†] 本研究は2021年10月16日（土）にオンライン開催された社会政策学会第143回秋季大会自由論題報告（C：福祉と就労）を大幅に修正・加筆したものである。

* きむ・そこ（Seokho Kim）
金城学院大学人間科学部非常勤講師、山梨県立大学人間福祉学部講師
s-kim@yamanashi-ken.ac.jp、seokhokim2010@gmail.com

1. はじめに

韓国版ワークフェアと評される「自活事業」は、国民基礎生活保障法の施行（2000年10月）に伴い制度化され、2020年現在250か所の「地域自活センター」において52,064人の稼働能力を有する貧困・低所得者を対象に実施されている（保健福祉部，2021）。

自活事業は稼働能力及び事業形態により「自活勤労」と「自活企業」に大別されるが、参加者には「希望キウム通帳」等の資産形成事業も実施される¹⁾。自活事業には、日本の生活保護受給者に該当する基礎生活受給者のうち「条件付受給者」に加え、日本の生活困窮者に当たる「次上位階層」等までが幅広く参加している（金，2006；金，2008a；五石，2003）。

しかし、稼働能力を有する貧困層という共通点はあるものの、その能力の程度を含め、個人や世帯が抱えている問題点とニーズには相違性及び複合性がみられ、それは個人に適切かつ効果的な自活事業の提供に阻害要因となる（ホンソンミ，2006；イソンヨン，2012；イウンジ，2019）。

また、福祉と就労を連携した形による貧困・低所得者への自立支援は、社会福祉実践において新しいテーマであり、ソーシャルワーカーにとって困難を極める課題となっている。自活事業導入後20年が経過した現在では、社会的企業育成法（2007年）や協同組合基本法（2012年）等、自活関連法律も整備され、注目すべき成功事例も生み出されている。それにもかかわらず、福祉依存性が強まり、

自活事業の成功率が低い現状があり（金，2008b；イウンジ，2018）、自活事業の最重要課題は、利用者のニーズを的確にアセスメントすること、心理的・社会的に脆弱化している対象者をエンパワーメントすること、適切かつ効果的な自活事業プログラムにつなげることでありという基本認識が今日において強調されている。

こうした指摘を受け、韓国政府は2013年より「自活事例管理」を導入し、各地域自活センターに「自活事例管理専門職」を配置して組織的に展開している²⁾。自活事例管理とは、参加者の個別自活支援計画を基に自活プログラムの一環として行われる多職種連携による包括的ソーシャルワークのことを意味する。保健福祉部は「自活事例管理マニュアル」（2015）において「自活事例管理は、地域において失業や貧困により脆弱化した心理的、身体的、社会的及び経済的な自立力量を回復することに焦点を置きつつも、最終的には就労又は経済的自立の維持を支援する多職種連携によるソーシャルワークである。」と位置付けている。

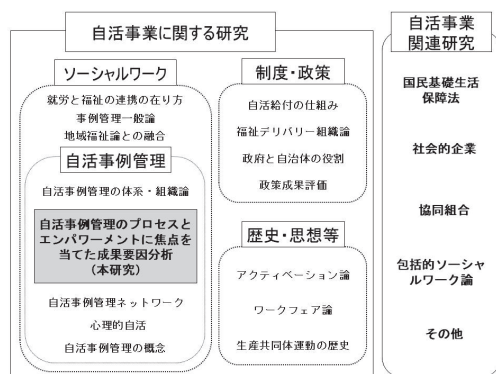
関連制度の拡大に伴い、自活事例管理に関する研究も増加しているものの、既存の研究では自活事例管理に関する一部分の局所的な究明にとどまっている。自活事業を分析した研究は日本国内外に数多く存在するが、自活事例管理に限定すると、日本国内での研究は見当たらない。韓国での研究も十分とは言えない。自活事業関連研究については、〈図1〉

1) キウムとは育てるという意味の韓国語である。希望キウム通帳は韓国の保健福祉部が実施する低所得層の資産形成事業の一つで、自活事業参加者が通帳の開設を希望した場合、本人の貯蓄額に政府が「勤労所得奨励金」を上乗せして支給する事業である。通帳の種類によって異なるが、一定期間は引き出しができない仕組みとなっている。

2) 「事例管理」とは、複合的なニーズを抱えている被援助者を多職種連携により総合的かつ包括的に援助するために提案されたソーシャルワークの実践方法の一つであるケースマネジメント（case management）を韓国語に訳したものである。このことから自活事例管理とは、ケースマネジメント技法を応用しつつ、経済的自立支援を目指す貧困・低所得層へ体系化・制度化したソーシャルワークの実践方法としてとらえることができる。

のように分類を試みることもできるが、ここでは自活事例管理に関する先行研究の動向のみを概観する。

＜図1＞自活事業関連研究の分類



出所：筆者作成

自活事例管理の概念については、就労や創業に直接つなげる方法論よりは、それを阻害する要因に介入する社会的・心理的支援を強調する立場（ファンミョン，2016）と、就労の維持を手助けできる個別化されたサービスを提供する仕組みという立場（ホンギョングン他，2001；ノデミョン他，2004；中央自活センター，2015）が存在する。また、ユンジュヨン（2016）は自活事例管理のネットワークの脆弱性を明らかにし、個人ではなく地域福祉協議体のような組織によるネットワークの必要性を提案した。さらに、イウンジ・ジョジュンヨン（2019）は自活事例管理の心理的自活への影響を回帰分析し、社会的にサポートをする形の自活事例管理が参加者の心理的自活に有意義であることを明らかにした。他に、自活事例管理のケース記録の体系化に関する研究もある（ファンミョン，2018）。

自活事例管理に関する先行研究の多くが自活事例管理の概念付けや結果に注目する傾向性を帯びている現状を鑑みると、自活事業に

おける自活事例管理の実施状況を総合的に把握した上、自活事例管理が参加者をどのようにエンパワメントし、どのようなプロセスを経て自活の成功に結び付けているのかを分析すること及び、その成果要因を明らかにする研究が求められていると考えられる。

本稿では、その基礎作業の一環として、韓国の保健福祉部及び韓国自活福祉開発院が発行する行政資料等を材料に、自活事業の仕組みと自活事例管理の導入背景を踏まえつつ、韓国の自活事業における包括的ソーシャルワークと称される自活事例管理の構造的特徴を分析することとする。

2. 自活事業の仕組み

自活事業は国民基礎生活保障法（1999年9月制定・2000年10月施行）の実施に伴い導入したワークフェア制度であると評される。稼働能力のある貧困者を対象に、勤労能力の向上や就労先の提供による貧困脱却及び貧困予防を支援することと、自活事業を通して勤労能力のある貧困者が自ら自立できるよう、自立能力の向上、技能習得の支援及び就労機会の提供を行うことを目的とする条件付公的扶助制度である。

2020年現在、17の広域自治体のうち、比較的に規模の小さい2つの地域を除き15の広域自治体に広域自活センターが設置されており、基礎自治体である228か所の市・郡・区には人口規模を勘案して250か所の地域自活センターが設置・運営されている（保健福祉部，2021）。

(1) 自活事業の推進主体と役割

自活事業は、社会福祉政策を管轄する保健福祉部と雇用政策を管轄する雇用労働部の連携の下で実施することとなっている。また、大きな特徴は、基礎生活受給者の申請を受け、

基礎生活保障を実施する自治体である邑・面・洞が参加者の個別自活支援計画を策定するのではなく、その上位自治体である市・郡・区が策定している点である³⁾。それは、実際に自活事業を遂行する現場機関である地域自活センターが市・郡・区レベルに設置されており、現場機関との連携・協力の下で行われていることと、実際の自活事業の多くプログラムは邑・面・洞よりも広い市・郡・区レベルにおいて展開されていることに起因する。

自活事業の推進主体と役割の詳細内容は、〈表1〉にまとめられている。2005年頃の自活事業の推進体制については、金（2006）に

詳述されているが、当時と比べると、各自治体における自活インフラが体系的に構築されていることが把握できる。

(2) 自活事業の対象と類型

自活事業の参加対象者は、条件付受給者、自活給付特例者、一般受給者、特例受給世帯の世帯員、次上位者、稼働能力のある施設受給者の6つに分けられる。

条件付受給者は、自活事業の最も中心となる対象者で、稼働能力を有していると判定され、自活事業への参加を条件に国民基礎生活保障法上の生活扶助を受ける受給者を指す。

〈表1〉自活事業の推進主体と役割

主 体	主要業務	役 割
保健福祉部 (中央政府)	<ul style="list-style-type: none"> ・国民基礎生活保障制度の総括 ・総合自活支援計画の策定（毎年12月） ・自活プログラムの開発・推進 ・地域自活センターの指定・管理 	自活政策・事業の 総括管理
市・道 (広域自治体) 市・郡・区 (基礎自治体)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域自活支援計画の策定（毎年1、2月） ・自活基金の設置・運営 ・自活給付の可否及び内容の決定・実施 ・自活機関協議体の運営 ・条件付き受給者の決定及び生活扶助中止可否の決定 ・参加者の自活支援計画の策定・管理 	自活事業の 総括実施
邑・面・洞 (基礎自治体の下位単位)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉専担公務員による初期相談 ・条件付き受給者のミーンズテスト（資産調査を除く） 	条件付受給者の管理
自活インフラ	<ul style="list-style-type: none"> ①韓国自活福祉開発院 <ul style="list-style-type: none"> ・自活支援のための調査・研究・教育及び広報事業 ・自活支援のための事業（プログラム）の開発 ②広域自活センター <ul style="list-style-type: none"> ・広域単位の低所得層に対する就業・創業支援 ・地域特化型自活プログラムの開発・普及など ③地域自活センター <ul style="list-style-type: none"> ・自活意欲向上のための教育 ・参加者の自活事例管理 ・自活のための情報提供・相談・職業訓練及び就業斡旋 ・その他自活のための各種事業 	自活事業の遂行
雇用労働部 (中央政府)	<ul style="list-style-type: none"> ・総合就業支援計画の策定（毎年12月） ・就業支援プログラムの開発・推進 	就業支援の管理
雇用センター (基礎自治体に設置)	<ul style="list-style-type: none"> ・個別就業支援計画の策定・管理 ・就業斡旋等の就業支援プログラムの実施 ・就業対象者の条件移行可否の確認 	就業支援の遂行

出所：保健福祉部（2021）「2021年自活事業の案内（Ⅰ）」3頁を筆者が一部修正・加筆

3) 邑・面・洞には、日本の生活保護を担当するケースワーカーに当たる社会福祉専担公務員が配置されている。社会福祉専担公務員は、社会福祉士を有することが条件となっており、最も地域住民と密着した基礎自治体において国民基礎生活保障の業務等を担当している。

自活給付特例者とは、一般受給者または条件付受給者のうち、自活事業等に参加して発生した所得により、所得認定額が基準中位所得の40%を超えた者をいう⁴⁾。国民基礎生活保障制度の一般受給者が自活事業への参加を希望する場合、地域状況を考慮した上、市・郡・区の長の判断により参加可能となる。特例受給世帯とは、医療扶助特例世帯及び移行給付特例世帯のことであり、世帯員のうち稼働能力がありかつ自活事業への参加を希望する者は、自活事業に参加することが可能である⁵⁾。次上位者とは、稼働能力があり、かつ所得認定額が基準中位所得の50%以下である者をいい、希望者は自活事業に参加できる。稼働能力のある施設入所受給者も自活事業の対象となる。

自活事業については、事業参加者の健康状態や精神状態を考慮した勤労能力の程度だけでなく、世帯や地域の状況まで考慮して最適なプログラムに参加できるよう、政府、自治体及び自活インフラが一丸となって様々なプログラムを開発している。多様な自活事業は、「自活勤労事業」、「自活企業」及び「資産形成事業」の3つに類型化される。

自活勤労事業は、一時的な就労先の提供にとどまらないよう、貧困層が労働市場で就業・創業を通して経済活動を営んでいくうえで必要不可欠な基礎能力の向上と自立阻害要因の除去に焦点を当てている。自活勤労事業は、さらに「勤労維持型」、「社会サービス型」、「インターン・ヘルパー型」、「市場進入型」に区分される。自活企業とは、2人以上の受給者または次上位者が相互協力し、組合または事業者という事業形態をとり、貧困脱却を目指して自活事業を運営する事業体のことをいう。自活勤労事業の市場進入型から発展した「自立型自活企業」と「社会型自活企業」に分類される⁶⁾。最後に、自活事業に参加する貧困者の資産形成をバックアップする制度としての資産形成事業は、「希望キウム通帳Ⅰ・Ⅱ」、「明日キウム通帳」、「青年希望キウム通帳」に細分される。それぞれの自活事業への参加状況は、〈表2〉の通りである。

3. 自活事例管理の導入背景

中央自活センターは、自活事例管理の必要性について、参加者が自活に成功するためには単純に彼らに就労機会を提供するだけでは

〈表2〉 2019年の自活事業の参加状況

(単位：人)

区分	計	自活勤労					自活企業	希望キウム通帳Ⅰ	希望キウム通帳Ⅱ	明日キウム通帳	青年希望キウム通帳
		小計	市場進入型	社会サービス型	インターン・ヘルパー型	勤労維持型					
参加者数	54,989	48,353	10,441	29,449	1,629	6,834	6,636	1,350	7,324	3,825	1,053

出所：保健福祉部（2020）「2020保健福祉統計年報」392-393頁

4) 基準中位所得とは、韓国の保健福祉部長官が中央生活保障委員会の審議・議決を経て告示する国民の世帯所得の中央値のことを指す。
5) 移行給付特例とは、基礎生活受給者が勤労所得や事業所得の増加により所得認定額が最低生計費を超過して本来ならば受給できなくなったとき、増加後の所得額が最低生計費の150%以内にとどまっている場合は、受給権を付与する特例制度のことをいう。

6) 雇用者数が5人以上で起業して5年が超過した自活事業を「社会型自活企業」といい、その他の自活企業を「自立型自活企業」という。

限界があるとした上、参加者の自立力量を悪化させる、薬物乱用や心理的・精神的健康、身体的健康、栄養問題等の個人レベル要因、家庭内暴力等の家族レベル要因、そして、地域社会からの孤立や排除等の地域レベル要因を総合的かつ包括的にアセスメントし、これらの問題を解決していくためのサービスを提供するために、さらに、最終的には経済的自立を図るために必要であるものとして、自活事例管理の必要性について言及している（中央自活センター、2020）。

自活事例管理の必要性の背景については、より直接的に自活事業の政策成果評価からその要因を探ることも可能である。言い換えると、自活成功率の低さを改善する方法として自活事例管理が注目されたと考えられる。国民基礎生活保障法の制定過程における理念論争で、その制定の意義に反し、対象者の範囲を非常に狭めてしまった結果、稼働能力をもつ低所得層が自活事業に参加できない状態になった（金、2008a）。それゆえ、自活の可能な者は、既に自活事業が始まった初期に自活に成功して社会に復帰しており、現在自活事業に参加している受給者の中では稼働能力の低い人が多いため、自活事業の成功率は低く表れているという（金、2006）。保健福祉部（2006）によると、自活事業成功者数と成功率は、2002年に4,900人（6.9%）、2003年に4,300人（6.8%）、2004年に4,100人（5.4%）であるという。つまり、稼働能力が低くかつ複合的なニーズを抱えている貧困層が自活事業の参加者として残されている制度の構造的な問題点を指摘しているのである。このような指摘を受け、より幅広い対象者を参加可能にするとともに、自活企業制度の導入、社会的企業や社会的協同組合等関連制度との連携を図るなど、制度の見直しが多角的に行われた。

それにもかかわらず、今日においても同様

の指摘がなされている。ソ・クァングク（2021）は、稼働能力のある基礎生活受給者が脱受給者に占める割合は、2016年に46.9%であったが、2019年には44.2%まで低下しており、稼働能力のある脱受給者のうち、自活勤労に参加した経験のある者は、4.7%～6.0%にと止まっている現実を指摘している。これは、金（2006、2008a）の指摘と同様に、稼働能力のある貧困層の自活に対する自活事業の影響力が低下しているとも解釈できる。

一方、このような自活成功率の低さをネガティブにのみとらえることも、自活事業を取り巻く社会・経済的環境及び政策対応を面的にしか見ていないことにつながる。上述したように、韓国では稼働能力を有する貧困層の自活を図るための制度改革を常に実施している。地域社会に適した自活プログラムの開発、自活企業制度の導入、関連制度として社会的企業成法と協同組合基本法の制定等が代表例であり、これらの政策によって稼働能力が比較的に高い貧困層が自活事業ではなく、他の制度を利用して自活していることはむしろ高く評価すべきである。

以上のことから、今日の自活事業の役割に関しては、比較的に自活力量の低い複合的なニーズを抱えている貧困層の自活力量の向上や、個々人の自活力量の向上水準に合わせて自活企業やその他の関連制度につなぐことをより重視すべきであると考えられる。そういった自活事業に関する考え方は、必然的に入り口での総合的かつ包括的なソーシャルワークを必要とする。

中央自活センターは2020年の「自活事例管理案内マニュアル」において、自活事例管理の導入及び拡大の背景について、次のように言及している。まず、既存の自活事業の限界である。自活事業参加者の特性を十分に考慮する時間的余裕もなく、自活事業の各事業団

に配置されるという問題点と、参加者の個別的な特性に基盤した多様な支援が必要とされるにもかかわらず、個別のニーズを充足するための支援体制が構築・作動していなかった点が指摘されている。次に、社会環境の変化である。2013年下半期より勤労貧困層の就業優先支援事業が実施され、地域自活センターに比較的稼働能力の低い参加者の割合が増加したことや、参加者の特性を生かせるオーダーメイド型自活事業を提供するために、関連機関との連携強化が求められている点を挙げている。

このような自活事業が持つ根源的な制度上の制約や社会的・経済的環境の変化に対して、ソーシャルワークの精緻化を図ることより対処していこうとする取り組みが自活事例管理であるといえる。

4. 自活事例管理の基本構造⁷⁾

(1) 自活事例管理における2つの制度

自活事例管理と関連しては、自活事例管理とゲートウェイ (Gateway) の2つの制度が有機的に関連付けられている。

自活事例管理は、自活事業参加者の個別自活支援計画に基づき、相談、労働機会の提供、自活勤労を通じた就労に対する意欲や自尊心の向上等をモニタリングするとともに、自立に必要な各種サービスを連携・支援する自活プログラムの一種として位置づけられている。ゲートウェイ (Gateway) は、自活勤労参加者の具体的な自活計画を作成して、自活計画を履行するために基本的な知識や素養を身につける事前段階として位置づけられている。ゲートウェイ (Gateway) では、相談、基礎教育及びニーズ調査に基づいて、個別自

立経路 (Individual Action Plan ; IAP) と個別自活支援計画 (Individual Service Plan ; ISP) が策定される。

(2) 推進方向

自活事業においては、自活事例管理を通じて自活方向の策定を支援するとともに、自活のために必要なサービスの連携及び調整、評価及びアフターフォローを実施している。自活事例管理の実施にあたっては、ゲートウェイ (Gateway) 専門管理者、市郡区の自活担当職員、統合調査管理業務担当者、邑・面・洞の社会福祉担当公務員、統合事例管理士、雇用センター担当者、地域自活センターの自活事例管理士、精神保健センターの精神保健専門要員、地域内・外の社会福祉関係機関等と常時業務の連携及び事例管理を強化している。〈図2〉は、自活事例管理業務の流れを示したものである。

(3) 事例会議 (ケースカンファレンス)

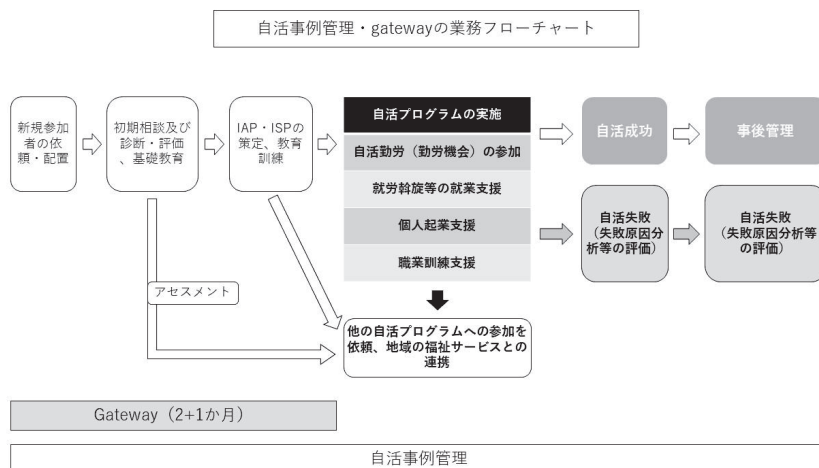
1) 内部事例会議 (内部ケースカンファレンス)

自活事例管理士と地域自活センター専門職間の事例会議を通じて、自活事業参加者に事例管理及び自活事業への理解度を高めることより、自活事例管理の有効性を向上させることを目的として「内部事例会議」を実施している。地域自活センター長をはじめ、自活事例管理士、室長及び実務担当者などで構成されるが、必要に応じて各分野の専門家にも参加を呼びかけている。

月1回以上の内部事例会議を行い、自活事業参加者の現状評価、ISPの実現可能性の検討及び支援計画の策定、他の福祉サービスと連携に関する協議等を行う。自活事業への参加が難しいと判断された場合は「希望福祉支援団」に、精神的な問題を抱えている参加者

7) 主に保健福祉部 (2021) 「2021年自活事業の案内 (I)」と中央自活センター (2020) 「自活事例管理案内マニュアル」を参照して作成した。

<図2> 自活事例管理業務の流れ



出所：保健福祉部（2021）「2021年自活事業の案内（I）」49頁

の場合は「精神健康福祉センター」に、アルコールなどの依存症の問題がある参加者の場合は「中毒統合管理支援センター」に依頼している⁸⁾。

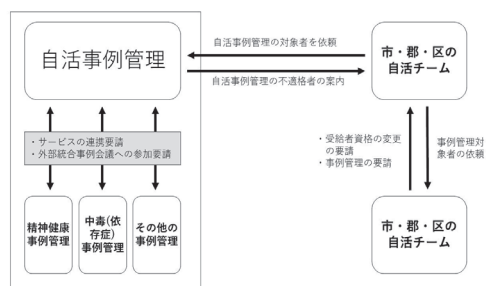
2) 外部統合事例会議（外部統合ケースカンファレンス）

地域の様々な社会福祉関連機関との連携・協力を通じて自活事例管理の効率化及び有効性の向上を目的に「外部統合事例会議」を実施している。自活事例管理士の参加が必須であるが、自活事例管理士が配置されていないセンターの場合は、ゲートウェイ（Gateway）専門管理者が参加することになっている。

少なくとも2か月に1回以上の開催が義務づけられており、アルコール依存症等の精神障害のある参加者に対する事例会議の場合、

精神健康専門要員の参加を要請するなど、必要に応じて各分野の専門家や地域の事例管理専門機関の協力を得ながら会議を開催している。事例会議の構図は、以下の<図3>に描かれている。

<図3> 自活事例会議の構図



出所：保健福祉部（2021）「2021年自活事業の案内（I）」50頁

8) 「希望福祉支援団」とは、邑・面・洞単位の基礎自治体に設置・運営されている官・民共同の福祉支援組織である。複合的なニーズを持っている対象者に統合事例管理（包括的ケースマネジメント）を実施し、また、地域内の訪問型サービスや地域資源を総括管理することより、地域単位における統合的な福祉サービスを提供する中核的な役割を担う組織である。

3) 自活事例管理士

地域自活センターは、就労を通じて自立・自活を支援する機関であり、参加者に就労の機会を提供するとともに自活サービスの提供より稼働能力を向上させ生産的な活動ができ

るよう、雇用の創出と雇用戦略を策定する機関である。2021年1月現在、250か所の地域自活センターのうち、一部を除く全国90か所に自活事例管理士が配置され自活事例管理を実施している（保健福祉部、2021）。2022年の政府予算編成により全国250か所に拡大配置されることが計画されている。

自活事例管理士は、地域自活センターで個人、世帯、地域社会の環境に由来する自活を妨げる様々な問題とニーズを解決するためにアセスメント、計画の策定、介入を行う事例管理実践課程の全般を担当する社会福祉の専門家として位置づけられている。業務内容としては、事例管理の総括、ゲートウェイ

（Gateway）に参加していない自活事業参加者の事例管理、内部事例会議の主催、外部機関との連携・協力、参加者のアフターフォロー等がある。自活事例管理士の他に、ゲートウェイ（Gateway）専門管理者、口座事例管理士等の専門職も配置されている。

(4) 自活事例管理のプロセス

自活事例管理のプロセスについては、<表3>に詳細にまとめられている。

5. 自活事例管理の主要特徴分析

(1) 政府主導による推進

日本の厚生労働省に該当する韓国の保健福

<表3>自活事例管理のプロセス

	Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6
プロセス	インテーク	アセスメント	プランニング	インターベンション及びモニタリング	エヴァリュエーション及び終結	アフターフォロー
主要内容	①受付 ・依頼 ・本人の要請 ・参加者の発掘 ②初期相談 ・自活事業の案内 ・参加者の基礎情報の収集 ③自活事業の参加可否の決定	①参加者のニーズのアセスメント ・参加者のニーズ ・就労の阻害要因 ・参加者の資源とストレンクス ②Gateway教育課程及び自活事業団の現場学習への参加	①IAPの策定 ②ISPの策定 ③Gateway教育課程及び自活事業団の現場学習の継続 ④Gatewayの終結	①直接実践 ・自活プログラムの発掘と支援、モニタリング ②間接実践 ・福祉資源の連携 ③事例会議 ④事例管理過程の記録 ⑤点検	①評価 ・参加者の自活目標（IAP, ISP）達成度の評価 ②終結及びアフターフォローの可否判定	①アフターフォロー計画の策定 ②アフターフォロー計画に伴う進捗状況の確認
必須書式	①基本面接記録 ②事例管理及び個人情報提供・活用同意書	③自活アセスメント	④IAP ⑤ISP ⑥Gateway終結報告書	⑦相談日誌 ⑧過程記録 ⑨事例会議の会議録	⑩終結報告書	
活用書式	①自活能力評価表 ②事例管理のニーズ調査票 ③教育計画書 ④教育結果報告書 ⑤自活事業団の現場学習評価書			⑥サービス依頼書 ⑦資源一覧表 ⑧資源連携表 ⑨事例管理評価書 ⑩事例管理終結審査書 ⑪就業確認書 ⑫アフターフォロー計画書		
協力体制	事例管理チーム（Gateway + 自活事例管理 + 口座事例管理）					
期間	3か月（Gateway課程）			5年（事業団及び就業・創業支援）		

出所：中央自活センター（2020）「自活事例管理案内マニュアル」12頁

社部は、自活事業の体系的かつ効果的な推進のために、毎年「自活事業の案内」を発行して全国の地域自活センター及び関連機関に配布している。この案内は、当該年度の自活事業の運営方針であり、自活事業を推進している各種機関はこの案内の内容を各地域の実情に合わせつつ実現していくこととなる。

また、基礎生活受給者及び次上位者の自活促進に必要な事業を遂行するための国民基礎生活保障法上の法定組織である「韓国自活福祉開発院」（旧中央自活センター）は、自活事業の開発、自活インフラの管理、人的資源管理、調査・研究及び広報等を行っている。自活事例管理と関連しては、2015年に「自活事例管理案内マニュアル」を作成し、自活事例管理の標準化及び体系化を図ると同時に、全国への普及を促した。案内マニュアルは2020年にバージョンアップされ、自活事例管理の概念をはじめ、構成要素、原則、手続き、組織、プロセス、自活事例管理士の役割、地域連携等について詳細にまとめている。また、事例管理に必要な多くの書式も提案している。

このように韓国の自活事例管理は、政策によって政府主導で実施されている。既存の自活事業の問題点として、参加者の個別的な特性に基盤した多様な支援が必要であるにもかかわらず、個別の自立ニーズを充足するための支援体制が不十分であるという現場の専門家や研究者からの指摘を受け、自活事例管理の導入を検討し始めた。2012年には自活事業不適応者や長期滞留者等に対する自活事例管理を導入するための自活事例管理モデル事業を実施し、このモデル事業をベースに対象者の拡大及び事業内容の整備を行い、2016年には全国77か所の地域自活センターで自活事例事業が本格的に導入された。

(2) 「自活事例管理士」という専門職の配置

自活事例管理を担う専門職として「自活事例管理士」が位置付けられている。政府が定める自活事例管理士の最低資格基準は、「社会福祉士（1級または2級）有資格者のうち⁹⁾、①地域自活センターまたは広域自活センターの3年以上経験者、②社会福祉関連実務の5年以上経験者、③社会福祉関連実務の3年以上経験者のうち、相談関連資格（国家または民間）保有者」とされている。ソーシャルワークの知識と実践技術を備えた社会福祉士をベースラインにしているだけでなく、複数年の実務経験を要件としていることから、韓国政府の自活事例管理への認識度の高さが推察できる。これまで以上の自活事業の成功を導くためには、自活事例管理士に相談者、教育者、案内者、協力者、助力者、情報提供者、仲介者、移行推進者、調整者、連携者、擁護者、ネゴシエーター、評価者、調査・研究者等、ソーシャルワーカーとして高い水準の実践が期待されていることもあり、そのために高度専門職を要件としていると考えられる。

他にも、「ゲートウェイ（Gateway）専門管理者」と「口座事例管理士」を配置している。ゲートウェイ（Gateway）は、自活事業の新規参加者等を対象に、相談、基礎教育及びニーズ調査に基づいた個別自立経路（Individual Action Plan；IAP）及び個別自活支援計画（Individual Service Plan；ISP）を策定する制度であり、地域自活センター職員採用基準の4級以上として採用されたゲートウェイ（Gateway）専門管理者が担当することとなっている。口座事例管理士は「希望通帳」等の資産形成事業の参加者の自立を支援

9) 韓国の社会福祉士も国家資格であるが、1級・2級・3級に区分される。1級は日本の社会福祉士に該当し、2級は日本の社会福祉士受験資格保持者に当たる。3級はそれよりも下位の資格である。

する役割を担っている。

(3) チームアプローチと地域連携

自活事例管理の主たる担当者は自活事例管理士であるが、自活事例管理はチームアプローチによって組織的に行われている特徴を持つ。自活事例管理事業は、自活事例管理士やゲートウェイ（Gateway）専門管理者、口座事例管理士によって構成される事例管理チームによるチームアプローチで行われる

が、その総括は地域自活センター長または室長が担う体制となっている。

また、実際の各種就労支援プログラムを担当している自活事業チームは、事例管理チームとの連携の下でプログラムを実施している。事例管理チームは自活事業チームが遂行する就労支援プログラムを担当することが禁止されており、原則、自活事例管理業務のみを担当することとなっている。その理由は、自活事業の性格上、集中事例管理対象者も多く存在す

<表4>自活事例管理チームの役割

担当者	業務内容
センター長または室長（総括）	<ul style="list-style-type: none"> ・センターにおける事例管理の目標及び体系の設定 ・事例管理のためのチーム間の協力システムの構築及び調整 ・事例管理会議の総括 ・自活事業団の運営に関する点検及び調整 ・事例管理のスーパービジョン
自活事例管理士	<ul style="list-style-type: none"> ・参加者の事例管理の総括 ・Gateway課程に参加していない参加者の事例管理 ・内部事例会議の担当及び内容点検 ・事業チームとの業務協力 ・外部会議への参加及びネットワークワーキング ・外部資源の発掘（連携）及び管理（特に、うつ病、アルコール、信用、健康、住居など社会適応関連資源に力点） ・参加者の事例ファイルの管理 ・参加者の事後管理
Gateway専任管理者	<ul style="list-style-type: none"> ・Gateway課程の総括 ・Gateway課程参加者の事例管理 ・Gateway課程の教育を担当（新規参加者、常時教育、就・創業、健康管理、人文学など） ・参加者の現場学習担当 ・Gateway事業の会計及び行政業務 ・就労先の発掘と管理 ・自活事例会議の参加 ・外部会議への参加とネットワークワーキング ・外部資源の発掘（連携）と管理（特に、うつ病、アルコール、信用、健康、住居など社会適応関連資源に力点） ・参加者の事例ファイルの管理
通帳事例管理士	<ul style="list-style-type: none"> ・通帳加入者の支援・管理の総括 ・福祉雇用の会計及び行政業務 ・事例会議の参加 ・自立力量向上教育の担当 ・希望キウム通帳及び明日キウム通帳の管理 ・通帳加入者の事例管理 ・資源発掘、後援及び広報業務 ・参加者の事例ファイルの管理
自活事業チーム	<ul style="list-style-type: none"> ・自活事業団教務の総括 ・自活事例会議の参加及び事例管理チームとの協業

出所：中央自活センター（2020）「自活事例管理案内マニュアル」14頁を筆者が修正・加筆

ることから、効率的かつ専門的な事例管理に集中するためであると考えられる。〈表4〉は自活事例管理チームの役割をまとめたものである。

また、地域連携として、必要に応じて積極的に地域の専門家を招いた事例会議（ケースカンファレンス）を開催することも主要特徴の一つである。上述したように、希望福祉支援団、精神健康福祉センター、中毒統合管理支援センター等との連携だけでなく、研究者や関連社会福祉機関の専門家も参加する内部事例会議及び外部統合事例会議を定期的に開催している。

（4）自活事例管理のプロセスと内容の明確化

自活事業は20年以上の経験の蓄積があり、貧困・低所得層の就労支援を成功的に導くためには就労・創業支援プログラムの充実だけでなく、参加者に対する理解が中核的な要素となることを経験知から理解している。その対策の一環として制度化したのが自活事例管理であると評価されている。自活事例管理のプロセスはソーシャルワーク論で教えているインテークから終結までのプロセスと基本的に同様のプロセスに基づいて実施しているが、その内容はこれまでの現場の経験や政府のモデル事業及び研究者の研究成果等により、専門化及び体系化されている。その概要は上記の〈表3〉と〈表4〉にまとめられているが、自活事例管理チームと自活事業チームがそれぞれ独自の事業領域を担いながらも、緊密な連携の下で行われるように設計されている。

また、政府によって膨大な量のマニュアルが用意されているが、地域の実情や特性を無視した画一的なものではなく、むしろ地域の特徴を活かした事例管理が行われるような設計となっていることも重要な特徴である。

（5）評価体制の確立

韓国では保健福祉部が委託研究を行い、自活事例管理の評価指標を開発するなど、事例管理の評価にも力を注いでいる。韓国では政府主導による様々な社会福祉機関の評価が積極的に行われており、自活事例管理事業についても保健福祉部が京畿大学産学協力団に研究を委託し評価指標を開発した（保健福祉部・京畿大学産学協力団, 2016）¹⁰⁾。実際の評価も、この評価指標をベースにして実施されている。同報告書では、自活事例管理の評価指標開発にあたっての原則を次のように打ち出している。①定性的評価の考慮、②参加者の多様な変化状況を包括的に考慮、③自活事例管理の水準別実践の考慮、④評価指標を実際に適用するための実践方法の提示、⑤自活事例管理の実践の際に必要な業務環境の考慮。これらの原則からも画一的な評価ではなく、参加者のための評価、実践現場に役立つ評価、自活事例管理の質的向上を図るための評価を目指していることがうかがえる。

（6）成功事例の教育・拡散

上述した評価による自活事例管理の質的向上を図るだけでなく、韓国自活福祉開発院が「自活事例管理優秀事例集」を発刊するとともに、全国カンファレンスも積極的に開催するなど、優秀自活事例管理の成功要因の普及に努めている。事例集には各地域の特徴及び地域自活センターの状況に適した自活事例管理の優秀事例が詳細にまとめられている。優秀事例の選定は、政府関係者、自活事業担当実務者、研究者、関連分野の福祉専門家等によって構成される優秀事例選定委員会が審査

10) 政府主導の評価ではあるが、公正で客観的な評価を実施するために、評価尺度の開発や評価の実施については主に研究機関に委託する形式がとられている。

することとなっている。

6. おわりに

以上、韓国の自活事業における自活事例管理の導入背景及び主な構造的特徴を考察した。貧困層の就労支援は、他の社会福祉分野より比較的歴史が浅く実践経験も蓄積途上である。それにもかかわらず、自活事業の法制度は関連制度の法規を含め、自活事業の制度化以来20年間体系的に整備されてきている。自活事業が規定されている国民基礎生活保障法の改正をはじめ、社会的企業育成法や協同組合基本法の制定等がその代表的な例である。

このように制度が整備されてきているなか、自活事例管理の重要性はさらに強調されている。上述したように、それは貧困・低所得層の就労支援による自立を目指すには、職業訓練や就業・創業支援、社会インフラの整備だけでは十分条件になり得ないからである。自活事業参加者が抱えている心理的・精神的問題、信用問題、健康状態、栄養問題、家族や社会関係、孤立や排除、地域社会の特徴など、様々な個人要因及び環境要因への理解と介入が必要不可欠となる。自活事例管理はこのような課題に韓国の政府と民間の専門家集団が全面的に取り組んでいる新しいタイプの福祉実践モデルであり、より多角的な分析が求められる。

本研究は自活事例管理に関する試論的分析にとどまっている。事例分析や成果要因分析、多職種連携に関する研究等の後続研究が求められる。なお、日本においても生活困窮者自立支援制度が実施されており、今後日韓比較研究の推進も大きな意義があると考えられる。

参考文献

- 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—」総合社会福祉研究所『総合社会福祉』第28号, pp.165-177.
- 金碩浩 (2008a) 「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—」日本福祉大学, COE Working Paper, WP-2007-12-J, pp. 1-14.
- 金碩浩 (2008b) 「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—」日本社会保障法学会誌『社会保障法』第23号, pp.60-74.
- 五石敬路 (2003) 「金大中政権下における生産的福祉政策：その特徴と矛盾」上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ
- 노대명 외 (2004) 「자활사업 성과평가지표 연구」한국보건사회연구원・보건복지부 (ノ・デミョン他 (2004) 「自活事業の成果評価指標の研究」韓国保健社会研究院・保健福祉部)
- 보건복지부 (2006) 「2006년 자활사업 안내」(保健福祉部 (2006) 「2006年自活事業の案内」)
- 보건복지부 (2015) 「자활사례관리 메뉴얼」(保健福祉部 (2015) 「自活事例管理マニュアル」)
- 보건복지부 (2020) 「2020보건복지 통계연보」(保健福祉部 (2020) 「2020保健福祉統計年報」)
- 보건복지부 (2021) 「2021년 자활사업안내(Ⅰ)」(保健福祉部 (2021) 「2021年自活事業の案内(Ⅰ)」)
- 보건복지부・경기대학교 산학협력단(2016) 「자활사례관리 표준운영방안 개발연구: 자활사례관리 평가지표 개발연구」(保健福祉部・京畿大学産学協力団 (2016) 『自活事例管理の標準運営方策の開発研究: 自活事例管理の評価指標開発研究』)
- 서광국 (2021) 「근로능력자 자활 및 자활사업의 현황과 과제」한국보건사회연구원 『보건복지포럼』2021년 2월호 (ソ・クァングク (2021) 「勤労能力者の自活及び自活事業の現状と課題」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』2021年2月号)
- 윤주영 (2016) 「자활사례관리의 네트워킹 수준에 영향을 미치는 요인연구」인제대학교 사회복지대학원 석사논문 (ユ・ンジュヨン (2016) 「自

- 活事例管理のネットワーキング水準に影響を与える要因研究」仁済大学社会福祉学研究科修士論文 (未刊行)
- 이은지 (2018) 「자활참여자에 대한 자활사례관리가 정서적 자활에 미치는 영향」 한림대학교 대학원 사회복지학전공 석사논문 (イ・ウンジ (2018) 「自活事業参加者に対する自活事例管理が情緒的自活に与える影響」ハン림大学大学院社会福祉学専攻修士論文 (未刊行))
- 이선영 (2012) 「지역자활센터의 사례관리 운영에 대한 탐색적 연구」『한국사회복지교육』 Vol. 20. (イ・ソンヨン (2012) 「地域自活センターの事例管理の運営に関する探索的な研究」『韓国社会福祉教育』 Vol. 20)
- 이은지, 조준용 (2019) 「자활사례관리가 정서적 자활에 미치는 영향」『디지털융합복합연구』 Vol.17, No. 2, pp.19-29. (イ・ウンジ, 조·준용 (2019) 「自活事例管理が情緒的自活に与える影響」『デジタル融合複合研究』 Vol.17, No. 2, pp.19-29.)
- 중앙자활센터 (2015) 「자활사례관리안내 메뉴얼」 (中央自活センター (2015) 「自活事例管理案内マニュアル」)
- 중앙자활센터 (2020) 「자활사례관리안내 메뉴얼」 (中央自活センター (2020) 「自活事例管理案内マニュアル」)
- 황미영 (2016) 「지역자활센터 현장 기반의 주제 분석을 통한 자활사례관리 개념의 상향적 논의」『미래사회복지연구』 Vol. 7, No. 2, pp.61-93. (ファン・미ヨン (2016) 「地域自活センターの現場基盤のテーマ分析を通じた自活事例管理の概念に関する論議」『未来社会福祉研究』 Vol. 7, No. 2, pp.61-93.)
- 황미영 (2018) 「자활사례관리자의 임파워먼트 사정 기록에 대한 탐색적 틀 분석」『미래사회복지연구』 Vol. 9, No. 2, pp. 5-38. (ファン・미ヨン (2018) 「自活事例管理のエンパワメントのためのアセスメント記録に関する試論的分析」『未来社会福祉研究』 Vol. 9, No. 2, pp. 5-38.)
- 홍경준 외 (2001) 「자활지원 사례관리 매뉴얼 개발」 보건복지부 (ホン·ギョン준 등 (2001) 「自活支援事例管理マニュアルの開発」保健福祉部)
- 홍선미 (2006) 「자활지원 사례관리 모형과 운영방안 연구」『사회복지연구』 Vol.19, pp.133-165. (ホン·선미 (2006) 「自活支援の事例管理モデルと運営方法の研究」『社会福祉研究』 Vol.19, pp.133-165.)