

《書評》

『現代韓国の福祉事情：キャッチアップか、新しい挑戦か』

金成垣*・金圓景**・呉世雄*** 編著、法律文化社、2025 年

野口 典子†

本書の書評のご依頼を受け、さてさてと悩みながら、お引き受けしました。再度読み進み、著者の方々の熱意に圧倒され、どのような書評を書けばよいのか戸惑いましたが、お引き受けした以上、私なりの読み方をご紹介します。その任を果たしたいと思います。私自身は韓国の社会福祉政策を専門に研究している者ではありません。門外漢に近い私の読み方ですので、ご容赦ください。

本書の副題にある「キャッチアップか」とは、北欧ないし西ヨーロッパが第二次世界大戦後の社会再生に向けた国家のあり様を模索する中から生まれた福祉国家体制を、その後多くの国々が理想とし、追いつこうとしてきたことを指します。日本も北欧、西ヨーロッパの福祉国家モデルを参考にしながら社会保障、社会福祉制度を構想してきました。日本は、国民皆保険・皆年金を中核とした社会保障制度であり、高度経済成長を背景に拡充を続け、1973年には「福祉元年」を迎え、福祉国家への道を歩みかけました。しかしながら、同年に起こった第1次オイルショックにより経済成長が鈍化し、財源問題が浮上し、福祉国家体制は見直しと変更を余儀なくされ、今日に至っています。日本には福祉元年はあったが、2年はなかったと言われています。

現在の日本の社会保障、社会福祉制度の根底にあるのは、日本型福祉社会論であり、「高福祉・高負担」ではなく「中福祉・中負担」、制度の補足部分を家庭や企業そして地域が担うというものです。子育て、介護問題などについては、家族を「含み資産」とするということを下敷きにしたものです。社会保障、社会福祉制度については、公的な福祉システムだけではなく、民間市場システムや地域社会の役割を重視するという多元化を導入するというものです。その意味で、日本は「キャッチアップ」に失敗した国ではあるのですが、社会保障、社会福祉制度の基本となっているのが日本国憲法であり、そのなかで明記されている「基本的人権（第11条）」「幸福追求権（第13条）」「生存権および国の保障義務（第25条）」を基礎に、国が国民の最低生活の保障に責任を持つことを、生活保護法はじめとする各法律によって堅持してきました。不十分とはいえ、権利としての社会保障、社会福祉を死守しようとしてきたことは確かだと考えています。

* 東京大学大学院人文社会系研究科 教授

** 明治学院大学社会学部 准教授

*** 立命館大学産業社会学部 教授

† 中京大学社会科学研究所 特任研究員 / 中京大学 名誉教授

fwks2550@nifty.com

I. 「なぜ」という問いかけの意味と本書の構成について

本書は、序章、終章を含め19章から構成されています。韓国の社会保障、社会福祉の各分野および現代韓国社会における社会問題別の論述が、筆者の率直な「なぜ」という問いによって、政策、実践の角度から論述されています。

この「なぜ」という問いは、筆者個々の問題意識から発せられたものであり、まず、この点が重要であると思います。なぜならば、私たちにとって、現代社会のあり様がこのままでよいのかという問いかけから始めるということが重要だからです。技術革新が高度に進み、生活のゆたかさをある意味で享受できる今日ですが、一方で、自然環境の悪化、政治体制の不安定、さらには平和が堅持されずにあちらこちらで紛争が起きている。その結果として、格差が拡大し、貧困問題が深刻化しています。一見すれば、^{ちまた}巷にはものがあるが、人々の不幸が見えなくなっている、見えにくくなっているのです。こうしたなかで、「見えない、見えにくくなった現象」に着眼するには、「なぜ」という問いかけをする眼力と執着心が必要であり、筆者たちはそれぞれの分野、領域でそうした問題意識を明確に有し、率直に直面した課題に向き合ったということです。

本書の構成についてですが、基本的には、少子化、高齢化、貧困問題、福祉供給システムの多元化に対する政策とその補完としての運動、福祉実践をテーマとしています。

冒頭で、「皆で研究会を重ね」とあるように、本書を作成するために何回となく集い、侃々諤々の議論を重ねてこられたことが推察されます。とはいえ、本書は、各人の研究領域、関心領域によって構成されているため、今日の韓国福祉事情を網羅しているとは言い切れないかと思います。それについては、今後に期待するものです。

終章で「本書は、福祉国家論の視点から韓国を規定したり、解釈するものではなく、社会福祉の各分野・実践をもとに韓国が目指している福祉社会を描くものである」と述べ、5つの課題が見えてきたと分析されています。終章の解説に従って紹介しておきますと、5つの課題とは、①福祉政治のダイナミズム（福祉政策における選別主義と普遍主義をめぐる政治論争を巻き起こし、“福祉政治”を作り出したのであり、社会保障・社会福祉の拡大・強化は、政治論争の主要なアジェンダになった）、②市民社会の成長と当事者化（市民社会の草の根の実践が土台となり、制度化を実現し、さらに制度化以降においても実践の理念、方法に関する影響を与えた）、③政府主導の福祉多元主義（「最適ミックス」による政府の役割や負担の縮小、福祉の準市場化が進行した）、④包括的支援のシステム構築（分野を超えた包括的な実践）、⑤後発性ゆえの革新性（「折衷主義」を採用することで、致命的な制度設計の失敗を避けることができ、方針転換や改善を図ることができる）ということです。それによって、各章が何を主として論じているのかを見たのが以下です。[終章（呉世雄）を参考に分類した。（ ）内は執筆者、章の表題は筆者が内容を踏まえて簡略化した。]

第1章 社会保険ではない制度（金成垣）	①福祉政治のダイナミズム
第2章 税方式の基礎年金（裴俊燮）	①福祉政治のダイナミズム
第3章 民間「認知症保険」（金圓景）	③政府主導の福祉多元主義
第4章 公的扶助と就労支援（金碩浩）	③政府主導の福祉多元主義
第5章 社会的経済政策（呉世雄）	①福祉政治のダイナミズム、②市民社会の成長と当事者化、③政府主導の福祉多元主義
第6章 高齢者貧困（李省翰）	①福祉政治のダイナミズム

第7章 高齢者の孤独死防止（鄭熙聖）	④包括支援のシステム構築
第8章 介護予防事業（金美辰）	④包括支援のシステム構築
第9章 少子化対策（金成垣）	④包括支援のシステム構築
第10章 養育費履行確保制度（姜民護）	②市民社会の成長と当事者化
第11章 障害者運動（孔栄鐘）	②市民社会の成長と当事者化
第12章 福祉アクセシビリティ（李恩心）	⑤後発性ゆえの革新性
第13章 総合社会福祉館（崔恩熙）	⑤後発性ゆえの革新性
第14章 マウル会館（金吾燮）	③政府主導の福祉多元化
第15章 療養保護士国家資格（任セア）	③政府主導の福祉多元化
第16章「死の教育」の民間資格（孔英珠）	③政府主導の福祉多元化
第17章 福祉行政のICT化（羅珉京）	④包括支援のシステム構築、⑤後発性ゆえの革新性

このように、各章が各自の関心分野、領域に従って論述するだけでなく、5つの課題を念頭に置きながら、制度、実践の分析を行っているということであり、本書全体を統一したものにしています。

II. 本書から読み取れたこと

先にも述べたように、私自身は韓国の社会保障、社会福祉を特段に研究してきた者ではありません。そうした意味で、本書は私にとって、韓国の社会保障、社会福祉あるいは政治経済を学ぶ意味で、教科書的意味を持ちました。韓国が20世紀末のアジア通貨危機をきっかけに社会保障制度を整備せざるを得なかったこと、しかしながら、皆年金を実現させて以来、給付水準の引き上げが行われずに現在の平均給付額が最低生計費を下回っていること、医療の面では保険外診療が一般的であることなど、社会保障制度が「足踏み」状態であると言わざるを得ないことなど、日本と同様な部分もあるとはいえ、深刻な状況にあることが理解できました。

では、そうした現状から未来へ、韓国はどのような道程を辿っていくことになるのか。

しばしば、国際比較研究において、制度設計についてはラフに行うことができますが、さて、その制度がどれだけの効力（制度を利用する側の国民にとって）を持っているのかを測ることはそう簡単ではないのです。

本書は、筆者たちが韓国籍を持ち、語彙についても不自由なくやり取りできること、情報収集においても有利であることから、本書の内容について深掘りがされているということ、しかも本書が日本語でかつ日本で出版されたことに大きな意味があると思います。つまり、私のような素人であっても読み込みができるということであり、韓国の社会保障、社会福祉の現代史として理解できるということです。では、そこでどのようなことが読み取れたかです。私の興味関心に引き付けて、以下の3点、1) 現実対応への工夫と努力、2) 実践現場におけるソーシャルワーカーの配置とその力量の高さ、3) 当事者運動の継続と新しい挑戦に絞って述べたいと思います。

1) 現実対応への工夫と努力

その例として「自活事業」を挙げることができるかと思います。日本でも生活保護受給者に対する自立支援が盛んに言われていますが、その実態は定かではありません。むしろ働く意欲、自助努力へ

のアプローチが先行しているように聞きます。

韓国では、国民基礎生活保障法により、①自活に必要な金品の支給または貸与、②自活に必要な勤労能力の向上および機能習得の支援、③就職斡旋等情報の提供、④自活のための勤労機会の提供、⑤自活に必要な施設・設備の貸与、⑥昨日訓練および技術・経営指導など創業支援、⑦自活に必要な資産形成支援、⑧その他大統領令で定まる自活のための各種支援が定められ（63-64 頁）、こうしたことを通して、既存の労働市場への復帰が目指されているのです。また、自活事業を支える専門組織が設定されており、中央省庁である「保健福祉部」は、自活事業について総合自活支援計画の策定、自活プログラムの開発と推進、地域自活センター（2023 年現在、基礎自治体である市郡区の傘下に 250 か所設置）の指定・管理を行っています。

地域自活センターは、自活意欲向上プログラム、包括的ケースマネジメントである事例管理を行っています。自活事業が拡大した要因には政治的不安定を補完するという意味合いが強いものの、生活困窮当事者にとって、制度からの脱却のチャンスを得ることは重大なのであって、そうした現場対応が行われているということです。

こうした捕捉率あるいは給付水準の不足分をカバーするための方策としての自立支援策が行われているということは、確かに制度の不十分から生じる問題ではあるものの、制度そのものを改善できない場合、「では、どうすればよいのか」という現実対応への方策を講じるという工夫と努力が、現場の力量を高めていくことになるのではないかと思います。

制度、社会サービスの整備はもちろん重要ではありますが、“理想は遠くにあり”というのは通常のことであり、そうした現状を開拓する方法をどう見出していくかが重要なのです。そのヒントが、こうしたソーシャルワークの展開に見て取れるのではないかと思います。

2) 実践現場におけるソーシャルワーカーの配置とその力量

自活プログラムの実施等を主導するのは基礎自治体に配属されたソーシャルワーカーである。韓国の場合、国家資格である社会福祉士資格を持った専門職であるが、日本の場合は、社会福祉士は名称独占に過ぎず、必ずしも国家資格を有していなくともソーシャルワーカーであることがあります（以下、SWer と略す）。総合社会福祉館の SWer の特徴は、地域に出て、アウトリーチを行い、問題発見、検討、必要な支援につなげていくという仕事を行っているところにあります。

「満を持して福祉サービスの地域拠点になった総合社会福祉館」（221 頁）にあるように、韓国の社会福祉制度の整備が不十分である部分を補うという役割を果たしているのです。現在、日本では地域包括ケアあるいは重層的支援体制整備事業を展開しようとしています。さて、拠点をどこにおくのか、その責務を誰が担うのかという基礎整備ができていません。こうしたことを考えると、「満を持して」ということで実践を行ってきた総合社会福祉館の先見性を評価するのであり、そうした実践を支えてきた SWer に着目するものです。

総合社会福祉館に所属する SWer が、地域が求める福祉サービスを実施するためには、資金、人材、システムが必要であり、そのための方策として、総合社会福祉館に所属する SWer らが、地域の福祉問題の解決のための「資金調達」のために企画書を作成し、助成団体へエントリーするという挑戦を行っています。日本でもこうした動きは見られますが、どうしても所属の組織によるチェックが必要となるケースが多くみられます。このように、SWer 自身に、エントリーするための企画力と企画書作成などの実務能力、さらにはプログラム開発能力などが求められているのです。こうした力量は大

学教育にも影響をもたらしています。韓国の社会福祉士教育カリキュラムのなかに、「プログラムの開発および評価」や「社会福祉資料分析論」等の科目が設けられるようになっています（234頁）。

日本も韓国も、SWerは既存の組織（自治体、病院、社会福祉施設など）に所属して、その任務を行っています。そこで優先されるのが、所属する組織の利害となるわけです。

SWerとしての業務の範囲と権限などについての制約、自身の判断と行動とのギャップにしばしば遭遇します。韓国の総合社会福祉館に所属するSWerの仕事のし方を拝見するたびに、彼ら自身の仕事へのモチベーションとともに、こうしたギャップを乗り越える専門職としての力量の高さを実感します。それは、地域社会における問題発見というアウトリーチ（224頁）による課題への責任と権限を担う職務のあり様ではないかと思うのです。

3) 当事者運動の継続から新しい挑戦

障害者の移動権の保障に端を発し、教育権、生存権保障運動へと発展し、近年では、自立生活や自己決定の保障、脱施設化などの権利保障に向けてさらに拡大・深化しています（178頁）。こうした当事者市民による直接的運動を支えるエネルギーはどこにあるのか。

近年の動きとして、市民活動や起業家の政治参加があります（91頁）。韓国では、制度政策だけでは対応できない様々な社会課題に対し、社会的経済（第5章）が、協同組合やマウル企業（地域資源を活用し、住民が主体となって運営する企業）など多岐にわたる非営利組織や市民社会の活動基盤が形成され、「制度福祉の隙間を埋める行政のパートナーとして、また市民参加のプラットフォーム」としての存在を示しているのです（91頁）。本誌の副題「キャッチアップか、新しい挑戦か」にある新しい挑戦は、この公私協働の試みに見出せるのかもしれません。

農村におけるマウル館の実践（第14章）は、地域密着型の総合生活施設であり、まさに“なじみ”の関係を維持する拠点としての機能を果たしていると言えます。その利用者である高齢者は、その主人公であり、自宅以外の生活の場としての機能をマウル館が果たしている様子が伝わってきました。サードプレイスとしてのマウル館の実践は、今後重要な拠点づくりのモデルになるのではないかと思いますし、社会サービスの主体としての当事者性という古くて新しい実践であるのです。

韓国の社会保障、社会福祉の後発性がむしろ、急速に変化する現代社会において現実対応型の社会方策のなかから当事者性を引き出し、かつ実践を作り出すという新たなあり様は、新しい挑戦を示しているのではないかと思います。

もう少し付け加えるならば、「社会保険ではない制度」の拡大（第1章）について、不安定就労層への対応、そして「雇用」を前提としない社会保障制度への動きや、第3章で取り上げられている民間「認知症保険」も、民間保険が公的な保険を補完するいわゆる「ツー・トラック体制」（本書59頁）は、現実対応型の新たなあり様を示すものであり、気になるところです。また、「在留外国人の福祉アクセシビリティ」（第12章）や、高齢者の貧困問題（第6章）、高齢者の孤独死問題（第7章）などは、日本にとっても喫緊の課題であり、日本との比較研究の深化を期待するものです。

第10章で取り上げられている「養育費履行確保制度」については、日本でも2026年4月より子どもの親権のあり方や養育費に関しての変更が実施されることから、韓国の動向は大いに参考になるのではないのでしょうか。

内容が多方面に渡っていることから、すべてを紹介することができませんでしたが、最後に、本書

をこのような形で刊行されたことに敬意を表したいと思うと同時に、研究会に参加され、議論を深め、お互いの研究を傾聴し、尊重されてきた参加者の皆さんの今後のご活躍に期待するものです。そして、願うことならば、日本の研究者、実践者とも情報を交換し、お互いの研究を深化させ、比較研究を重ねることにより、両国のよりよい社会保障、社会福祉のあり様を導き出せることができればと思っています。