

金成垣・金圓景・呉世雄編著 『現代韓国の福祉事情— キャッチアップか、新しい挑戦か』

法律文化社, 2025年

はじめに

韓国の社会保障の現状を知ることができる書物『現代韓国の福祉事情』が刊行された。16人の執筆者すべてが「韓国出身の研究者」であることは、日本社会での韓国の社会保障研究が同様の属性をもつ研究者にけん引されていることをあらためて想起させる。そしてそれが、日本での韓国やアジア対象の社会保障研究に与える影響について検討することの必要性も感じさせるが、ここではそこには立ち入らない。まずは本書の論稿から、韓国の社会保障の状況について学び、その学びを日本や他のアジア諸国、世界各国の社会保障の理解に役立てることについて考えてみたい。

1. 本書の構成と内容

本書は序章と終章を含む19の章からなる。序章は理論、つづく17章は各論、終章は総括と位置づけることができる。以下、論稿の内容を述べる場合、章や題目の後の括弧内に執筆者名を記す。

序章は、本書全体に通底する問題意識を理論的に説明する論稿「社会保障制度改革にみる『脱キャッチアップ的挑戦』」（金成垣）である。その問題意識とは、韓国の社会保障制度の実態をみると、先進福祉国家へのキャッチアップを目指すのではなく、「脱キャッチアップ的挑戦」が試みられているのであり、韓国は先進諸国のような「福祉国家」とは異なる「福祉国家的ではないもの」になる可能性があるという認識である。

「脱キャッチアップ的挑戦」と称される社会保障制度改革の戦略には、3つの特徴がある。

1つ目は、「社会サービス国家」という改革の方向性である。それは、「現金給付に関しては、

最低限度の水準にしつつ、それを補完するためにサービス給付を充実させていく」というものである。これは、主に現金給付を中心に社会保障制度が発展してきた先進諸国とは異なる「韓国独自の路線」とされる。

2つ目は、「社会保険ではない制度」の新しい導入と拡充である。具体的には、社会保障制度の主軸である社会保険の機能が不十分であることから、「副軸としての公的扶助を含む、いわば『社会保険ではない制度』が急速に広がっている状況」を意味する。

3つ目は、「準普遍主義」に基づく対象者選定の主流化である。社会保障制度の給付対象の選定では、「普遍主義 vs 選別主義」の対立構図による議論が一般的であったが、近年の韓国の社会保障制度改革では、「選別主義と普遍主義の融合」がみられるという。それは、「富裕層のみを給付の対象から排除」する「中間層を含めた」選別主義である。

「福祉国家の黄金時代」を経験していない、「経路依存的制約が相対的に弱い」、後発福祉国家の韓国は、以上3つの特徴をもつ「脱キャッチアップ的挑戦」に乗り出しやすくとされる。そして、このような挑戦の先にある福祉国家像は、先進諸国の歴史的経験を参考とする「新しい福祉国家」ではなく、その経験をあえて選択しないことによって「福祉国家的ではないもの」となる可能性が指摘される。加えて、そこに至る過程は、韓国という福祉国家が「未発展」や「未熟」な状況にあるという理由からではなく、「脱キャッチアップ」という肯定的な意図をもとに展開されると捉えられている。

各論部分では、各章ごとに一つの社会保障制度・政策あるいは関連事項が取り上げられ、それぞれの事象の実態やその背後要因、今後の展開等について考察されている。各章の主題および評者が任意で選んだ章の内容を紹介する。

第1章から第3章までは「社会保険や公的扶助を中心とした、主に現金給付」と関連するものとして、「社会保険ではない制度」の広がり、税方式の基礎年金の拡大、民間「認知症保険」の加入の進展が主題となっている。

第1章（金成垣）では、不安定就労層が多数を占める韓国の現状では、社会保険を中心とした改革は社会保障制度の機能不全を解決する根本的な対策にならないため、「社会保険ではない制度」すなわち「公的扶助を含む税方式の制度」の新設および拡充が改革課題となっていることが説明される。そしてその代表例である基礎年金制度が、福祉政治の観点から第2章（裴俊燮）で論じられる。基礎年金制度は、65歳以上高齢者のうち所得認定額が下位70%に属する者を対象に給付されることから、既得権集団である高齢者から政治的支持を確保する政策手段として政治的に利用される特徴をもつ。

第4章から第12章までで扱われる「就労およびケア」に関連する主題は、公的扶助での「就労の場」の提供、社会的経済政策の進展、高齢者貧困の深刻化、高齢者孤独死の防止策、長期療養保険制度下での介護予防事業の不在、少子化対策の無効性、養育費履行確保制度の強化、障害者運動に対する政治の反応、在留外国人の福祉アクセシビリティ確保の推進、である。

第9章では、莫大な財政投入にもかかわらず少子化対策の効果が小さい理由について、第1次（2006～2010）から第4次（2021～2025）までの「低出産・高齢社会基本計画」の内容分析をとおして明らかにすることが試みられる。そしてその答えは、「これまでの少子化対策では、主に育児・保育支援サービスの整備と拡充がもっぱら中心となっていて、その一方で、最も重要な雇用と所得の安定化のための対策は行われてこなかった」からというものである。ただし、これに関しては、「若年の雇用および住居に対する政策的支

援」が実施されたことが本文中に記されているため、これもまた本文にある「雇用の不安定や教育費負担および住居不安など構造的要因の改善までは至らなかった」という表現のほうが適切であろう。また、本文では「第4次基本計画」で『「人口構造の変動に対応するための社会づくり」が目指されるようになった」とあるが、「第3次基本計画」の修正版（2019年）ですでに「人口変化への積極的な備え」が目標に掲げられている。

第10章（姜民護）は、「養育費履行確保および支援に関する法律」において、関係部署の反対にもかかわらず、2020年以降に行政制裁と刑事処罰が法制化された要因の分析である。結論として導き出される要因は、①運動論的アプローチによる世論形成、②女性や子どもなどの社会的弱者の権益向上という巨大言説、③国の財政増をもたらす養育費立替制度の法制化、もしくは行政法的一般原則に抵触する可能性のある行政制裁と刑事処罰の法制化のいずれかを選択せざるを得なかった国会の政策的妥協である。

第13章から第17章にかけては「各種支援サービスの担い手や提供の仕組み」に関して、地域福祉の担い手としての総合社会福祉館、農村で高齢者が集まるマウル会館、国家資格取得者である療養保護士、「死の教育」関連の民間資格、福祉行政ICT戦略が主題とされている。

第15章（任セア）では療養保護士、第16章（孔英珠）では「死の教育」関連の指導者が取り上げられ、それら資格所持者の多さの要因が分析される。

療養保護士は、「老人療養施設および在宅で身体又は家事支援サービスを提供する専門的な人材」であり、筆者によれば、その資格取得者が多い要因は、①政策において雇用創出効果が期待されたこと、②簡略な養成の仕組みによって資格取得が容易であること、③介護人材を対象とする唯一の国家資格であること、である。これらに加えて、評者としては、家族療養保護士という制度の存在も要因として重視すべきであると考えられる。韓国では、療養保護士の資格をもつ家族介護者が自らの家族を介護する際、所属する訪問療養機関を通して老人長期療養保険制度から現金報酬を受け

取ることができる。この制度を療養保護士養成機関は受講生募集や利用者確保のために利用し、家族介護者も活用したからである(株本 2024: 108)。

「死の教育」関連の資格が増加し始めたのは、ウエルディング法(「ホスピス・緩和医療および臨終過程にある患者の延命医療決定に関する法律」の通称)が施行された2018年前後であるとされる。そしてその要因として、①良質な死の教育に対する需要の高まり、②受講者(消費者)確保のための資格の商品化があげられる。評者が推測するもう一つの要因は、組織的な推進力を背景とした、ウエルディングをめぐる宗教団体の積極的な活動である。また、事前延命医療意向書の作成者数増を望む、政策側の業績向上という意図とも関連が深いのではないかと考えられる。なお、ウエルディング法の施行は2017年8月であり、2018年に施行されたのは、本法の延命医療中断等決定の管理体系、延命医療中断等決定の履行等、一部事項に関する部分である。

終章(呉世雄)では、本書の論稿にみられる韓国の福祉事情が意味することや示唆するものが5つの観点から整理される。それらは、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、④包括的支援のシステム構築、⑤後発性ゆえの革新性、である。いずれも韓国の社会保障・社会福祉の内実を理解するために必要な視角であり、本書の各章からこれらに関する実態の一端を知ることができる。すなわち、「実践や制度政策の形成と展開の背景となる韓国ならではの歴史・文化、社会・経済・政治状況、市民社会や国民性といった様々な背後要因があること」を確認できる。しかし、筆者は、説明変数の多さには「核心となる要因」を見えにくくするという負の側面があるともいう。

2. 理論面での論点

韓国での近年の社会保障制度改革を独自の戦略として肯定的にとらえなおし、今後の発展の方向性を探り、また、比較研究への理論的貢献を図ろうとする論稿から、評者が学んだことは多い。しかしながら、本書の基軸となる理論面での概念については、わかりにくいところが何点かある。主

に序章、1章、終章で登場する概念にかんする論点をあげる。

(1) 福祉国家と「福祉国家ではないもの」

序章で、福祉国家は「人々の生活を国家が直接支える仕組み」、「福祉国家的ではないもの」は「国家の直接的な介入のない、人々の支え合いの仕組み」と定義されている。そして、「福祉国家的ではないもの」は、先進諸国では縮小・弱体化し、後発福祉国家としての韓国では、多く残り、場合によっては広く発展してきたと説明される。

評者には、福祉国家と「福祉国家的ではないもの」の定義は不完全あるいは不明瞭に思われる。したがって、福祉国家の定義については再考が必要であり、その対語を「福祉国家的ではないもの」とするのではなく、福祉国家のなかに「福祉国家的ではないもの」と終章で用いられている「福祉国家的なもの」があると設定し、それらの内容を定義するのが適切であると考えられる。

管見の限りで最も簡略な福祉国家の定義は、「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制」である(運営委員会 1984: 3)。他の文献での定義でも、社会保障制度が要素とされることが多い。福祉国家の定義の要素として、社会保障は必須ではないだろうか。金成垣(2022)でも「福祉国家は、資本主義社会において国民の生活あるいは生存を『労働力の商品化』に任せるのではなく、雇用保障政策と社会保障制度の連携を通じて、直接保障することをめざす国家体制」と定義され、この定義をもとに韓国が福祉国家化に乗り出したのは、1990年代末のアジア通貨危機の時とみなされている(金成垣 2022: 58)。

また、福祉国家における「福祉国家的なもの」と「福祉国家的ではないもの」の定義については、両者を区別する基準が設定されねばならない。ここでの「もの」とは、評者の解釈では、人々の生活保障を目的とする制度や政策、資源、サービス提供体制などを指すと思われる。この解釈を前提に、それら「もの」の性質が福祉国家的であるか否かを決定づける基準が「国家の直接的な介入」の有無であるとすれば、法制度や財政などによる介入がどの程度ならば「直接的」というのかを明確にする必要がある。序章と部分的に内容が重な

る金成垣（2022）の終章では、福祉国家は「人々の生活を国が支える仕組み」、「福祉国家的でないもの」は「国の介入しない人々の支え合いの仕組み」と述べられている（金成垣 2022: 197）。この定義に国の介入の直接性が追加されたのが本書での定義であるが、定義が変えられた意図についても知りたい。

福祉国家が「福祉国家的なもの」と「福祉国家的ではないもの」から構成されるとすれば、これら概念の内容は「福祉社会」や「福祉多元主義」に類似する。終章でも、本書は「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」、あるいは、本書の各章で韓国の「福祉多元主義」の性質が確認されると記されている。福祉社会は、「政府部門、インフォーマル部門、非営利部門、営利部門の各々が多元的に補いながら、人々の生活保障を達成していく」という福祉多元主義の考え方からなる（藤村 2013: 109）。そのため、韓国の福祉国家の実態を分析するにあたって、福祉社会の概念を用いて、そこでの各主体の機能や比重を分析する方法が有効ではないだろうか。

また、ここでの概念整理に従えば、先にみた、韓国が「福祉国家的ではないもの」となる可能性があると表現は、「福祉国家的ではないもの」の比重が大きい福祉国家になる可能性があるとはいえることができないだろうか。

(2) 「社会保険ではない制度」「準普遍主義」「経路依存性」

まず、序章と第1章に登場する「社会保険ではない制度」の概念は、その外延がはっきりしない。別の表現として用いられる「税方式の制度」のほうがわかりやすい。あるいは韓国の社会保障基本法が定める社会保障は「社会保険、公的扶助、社会サービス」であるので、「公的扶助および税を財源とする社会サービス」とするのも一案ではないか。

つぎに、「準普遍主義」について。序章で、社会保障制度への「準普遍主義」の導入は「先進諸国の経験からすると異質的な、新しい試み」であると説明される。「準普遍主義」概念は、武川（2016）の発想にもみられる。武川は、「普遍主

義の基準を資力調査の有無のみに求めると、日本や他の東アジア諸国では、普遍主義的な給付が例外的な存在」になるため、「社会サービスの受給要件を拡大の方向で考える『弱い意味での普遍主義』を主軸として普遍主義の議論をした方が生産的かもしれない」という。この発想によれば、「人口の数パーセントの高所得層を適用除外とするための所得制限」は「強い意味での普遍主義」に近い（武川 2016: 7）。ただし、「選別主義と普遍主義の融合」という現象自体は先進国にもみられ、星野（2000）はそれを「選別的普遍主義」といった。たとえば、イギリスで2002年に取り入れられた国家第二年金制度は、低所得者などの年金保険料を国が支払い、所得再分配効果を高めるものである（本制度は2016年4月に廃止された）。方法は異なるが、普遍性を志向しながら選別性を導入するという点で「準普遍主義」と「選別的普遍主義」は共通する。

最後に、「経路依存性」について触れておきたい。序章、1章、終章では、先進国に比べて社会保障制度の経過年数が短いため、韓国には「利害関係や経路依存的な制約が弱い」という特徴があると指摘されている。この特徴については、本書で取り上げられていない医療保険は例外なのか疑問に思う。医療保険の改革は、保険者や医療機関、医療専門職など、多数の利害関係者が存在するため、困難を極めているからである。

(3) 現金給付とサービス給付

序章で、現金給付とサービス給付（ケアや就労支援等）という用語が用いられ、その特徴が「むだが多く」「安上がり」「効果的」等であることが、参考文献からの引用文を使って示されている。

一般的には、福祉政策での給付は現金給付と現物給付という2つの方法によって行われるとされる。先の引用文の引用元文献でも、「社会的ニードの充足には、現金（金銭）給付と、現物給付の二つの形態」があり、現物給付の形態は「物品、施設あるいは人的サービス等」とされている（三浦 1982: 36-37）。サービス給付という用語は使われておらず、それは現物給付の一部と位置づけられていることが確認できる。

したがって、「むだが多く」等の引用文は現

物給付の特徴を示すものであるため、サービス給付の特徴の説明に用いることは適切でないと考えられる。

3. 各論での論点

各論の論稿からは、韓国の多元主義的な福祉社会の様相を知り、理解することができる。そして、人々の生活保障を目的に「政府部門、インフォーマル部門、非営利部門、営利部門」の各主体、特に政府部門以外の主体が実施してきた多様な歴史的経験が、現実の生活保障システムの構築に寄与し、機能を発揮していることがわかる。

本書が強調するのは、このシステムの肯定的な機能とこれを積極的に生かすことの肯定的な意義である。しかし、構築されたシステムは、肯定的機能のみを持つわけではない。それが構造として経路依存的な制約をもたらすことがあるからである。なかでも政府部門と営利部門、すなわち政治と市場がもたらす制約的作用は大きいと考えられる。

第4章（金碩浩）で示されるように、国民基礎生活保障制度では、勤労能力のある貧困層にたいして自活事業への参加を受給条件とする制度が導入された。その要因には、失業と貧困の急増という経済的要因に加えて、金大中政権の「生産的福祉」理念の推進という政治的要因があったことが明白である。一方、第5章（呉世雄）にみられるように、尹錫悦政権では社会的経済関連の予算が大幅に削減され、社会的経済の後退が懸念された。大統領を中心とする政治権力が持つ政策志向の影響は大きく、社会保障政策の形成過程でも重要な要素として作用している。

認知症保険の加入者増加を考察した第3章（金圓景）では、「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』」が今後も維持されると予測されている。公的保険を補完するという民間保険の機能は肯定的に認めなければならないが、民間保険にかなりの額の保険料を支払う市民にとって、社会保険の保険料引上げは忌避される。このことは、社会保険改革が停滞に陥っている一因といえるであろう。

政治と市場は社会保障制度改革を困難にする重

要な構造的要因である。経済的事象とあわせてこれらの作用をいくらかでも抑制できれば、社会保障制度改革の進展を基盤にした福祉国家の拡大という発展への道程が開かれるかもしれない。抑制が叶わない場合、改革の困難や停滞はなかなか解消されないため、政府部門、なかでも社会保険に重点を置かない方式を用いて、福祉国家の内実の拡充が図られる可能性が増大するかもしれない。本書では後者の蓋然性が高いことが肯定的にとらえられているが、普遍性や公平性が不十分にしか担保されなければ、新たな格差が生み出される可能性があることについても深慮しなければならないように思う。

おわりに

本書の論稿の主題は、執筆者が主に韓日高齢者福祉研究会のメンバーであることから、高齢者福祉関連のものが多という傾向がある。しかし、日本の状況に目配りされているため、読者にとっては、韓国の社会保障について比較の視点から知見を得られる利点がある。そしてその知見は、読者の関心によって、社会保障が政治的争点として定着してきている韓国社会を理解するために、あるいは、他国との比較研究を構想するために役立つことができるだろう。

〈参考文献〉

- 運営委員会 1984. 「福祉国家をどう捉えるか」東京大学社会科学研究所編『福祉国家第1巻 福祉国家の形成』東京大学出版会.
- 株本千鶴 2024. 「韓国における家族主義とケアの社会化——介護・看病の社会化を中心に」『韓国朝鮮の文化と社会』23: 98-133.
- 金成垣 2022. 『韓国福祉国家の挑戦』明石書店.
- 武川正吾 2016. 「東アジアのなかの日本——普遍主義の可能性」『DIO: data information opinions』319: 4-7.
- 藤村正之 2013. 「福祉国家から福祉社会へ」福祉社会学会編『福祉社会学ハンドブック——現代を読み解く98の論点』中央法規: 108-109.
- 星野信也 2000. 『「選別的普遍主義」の可能性』海声社.
- 三浦文夫 1982. 「社会福祉政策の構成と運営」三浦文夫・三友雅夫編『講座社会福祉③社会福祉の政策』有斐閣: 22-52.

(株本千鶴 梶山女学園大学)