

## 格差・貧困とその対策：死角地帯と勤労貧困層

五石 敬路\*

## 抄 録

日韓の生活水準を数字で見ると、近年、両国はほぼ同じ水準にあり、日韓の社会保障・福祉は全体としての骨格は非常によく似ている。しかし、その内容の違いは年々大きくなってきている。2015年における国民基礎生活保障法の改正が、その代表例と言える。韓国の過去20年における格差・貧困対策には、二つの一貫した方向性がある。ひとつは死角地帯への対応であり、もうひとつは所得が貧困層よりも少し上回る階層、もしくは勤労貧困層への対応である。また、これらの変化を理解するにあたっては、政治的な背景に注意を払うことが重要である。韓国では政権交代がおきるたびに、制度上、組織上の大きな変化がおきる。それは格差、貧困対策においても同様である。李明博政権期における就労支援事業の拡大は、こうした政治的な背景を抜きにしては考えられない。一方、日本では、死角地帯や勤労貧困層を対象とした体系的な取り組みはほとんどないと言って良い。

キーワード：国民基礎生活保障法、死角地帯、勤労貧困層、個別給付、就労支援、自活支援

社会保障研究 2023, vol.8, no.2, pp.104-118.

## I はじめに

1998年におきた経済危機で韓国社会は大きく変わった。それまでは高度成長が続き、福祉は十分に整備されないまま、雇用の拡大で国民生活の向上と安定が図られてきた。ところが、経済危機のため失業率が急増すると、働く世代に対する生活保障がほとんどと言って良いほど未整備な状態であり、その対応が急がれた。その結果、2000年には国民基礎生活保障法が施行され、雇用保険の適用範囲が大幅に拡大された。

日韓の生活水準を数字で見ると、近年、両国は

ほぼ同じ水準にあると言って良い。OECDの統計によれば、2022年における日本の一人当たりGDPは4万5,638ドルであり、韓国はそれを少し上回り4万9,895ドルであった。2023年7月に決まった2024年の韓国の最低賃金は時給9,860ウォン（約1,090円）であり、これは2022年度の東京の最低賃金1,072円を少し上回っている。しかし、数字をより細かく見ると、両国の状況に大きな違いを見いだせる。例えば、2022年の完全失業率は日本2.6%、韓国2.9%であり、これも非常に似通っているが、年齢別に見ると、15～24歳で、日本は4.4%である一方、韓国は7.1%と高い。韓国における若年層の就職難はよく知られたところであ

\* 大阪公立大学大学院都市経営研究科 准教授

る<sup>1)</sup>。本文で見ると、格差、貧困という視点で見ると、両国の違いはさらに明瞭になる。また、日韓の社会保障・福祉は全体としての骨格は非常に似ているが、その内容の違いは年々大きくなってきている。韓国の変化のスピードが速いのである。

格差、貧困対策の中心にあるのは、先述した国民基礎生活保障法であるが、これは日本の生活保護にあたる。制定当初、国民基礎生活保障制度は、扶助が、生活、住宅、医療、教育等の7種類あり（日本の生活保護は8種類<sup>2)</sup>）、世帯を単位として、世帯の収入が最低生計費を下回る場合に、その差額を給付する等、日本の生活保護と非常に似通った制度であった。ところが2015年に法が抜本改正されることによって、住宅、医療、教育扶助が個別給付化される等、その姿が大きく変わった。また、韓国の国民基礎生活保障制度には、もともと日本の生活保護の自立支援事業にあたる自活支援事業が法の条文のなかに体系的に位置づけられるという特徴を持っていたが、その後、社会的企業、社会的協同組合、社会的経済等と展開することによって、日本の制度とは全く異なった様相を見せるようになった。

本稿では、2000年以降の韓国における格差・貧困対策は、その内容は実にさまざまであるが、その方向性には一貫したのがあると考えている。

ひとつは「死角地帯」への対応である。この死角地帯とは、「特定の欲求を持っているにも関わらず、関連した社会保障制度の提供を受けることができている集団を指す概念」として定義される [구인회·백학영 (2008), p.178]。要は、本来、社会保障や福祉が提供されるべきであるにもかかわらず、何らかの理由でそれを受けていない人々を指した用語である。もともと、90年代末の経済危機の際には、国全体として社会保障が整備されておらず、国民全員が死角地帯であったと言って

も過言ではないが、そのなかでも特に政策的な対象となっていたのが勤労貧困層（ワーキングプア）であった。国民基礎生活保障制度における自活支援事業や雇用保険の適用範囲の拡大は、まさに勤労貧困層をターゲットとしていた。しかし国民基礎生活保障法の制定当初より、貧困状態にあるにもかかわらず受給ができない死角地帯が問題視され、その後の扶養義務基準の緩和・撤廃や個別給付化という大きな改革につながった。また、国民基礎生活保障制度内の改革ばかりでなく、基礎年金や勤労奨励税制（日本で言う給付付き税額控除）の導入も、ここに位置付けられる。

もうひとつは所得が貧困層よりも少し上回る階層への対応である。韓国の法律用語では「次上位階層<sup>3)</sup>」とも呼ばれる。この対応が必要になる理由は、国民基礎生活保障法が最低生活費以下の世帯のみを支援し、それを少しでも上回ると全く支援しないという制度上の仕組みに起因している。そのため、既に受給者である場合には、受給状態から脱しようというインセンティブが働かなくなり（貧困の罟）、受給はしていないがボーダーラインにある場合には、公的な支援がないために生活が不安定であり、保護を受給するに至るリスクが高い。この対応には二つの方向性が考えられる。ひとつの方向性は、脱受給を促進するために、国民生活基礎保障の受給者、次上位階層、雇用保険を受けていない失業者に対する就労支援を強化しようとするものであり、もうひとつの方向性は、次上位階層や雇用保険を受けていない失業者に対し、所得保障や各種の福祉サービスを充実させようというものである。

2000年以降の韓国における格差、貧困対策の変化を理解するにあたっては、政治的な背景に注意を払うことも重要である。韓国では大統領が「保守派」と「進歩派」の間で交代がおきるたびに、制度上、組織上の大きな変化がおきる。それは格

<sup>1)</sup> 日本の統計は総務省『労働力調査』、韓国は国家統計ポータル（KOSIS）による。

<sup>2)</sup> 国民基礎生活保障法には介護扶助がない。

<sup>3)</sup> 国民基礎生活保障法の制定当初より、法の条文に「次上位階層」という言葉が明記され、施行令では、「受給者ではない者であって、実質所得が最低生活費の100分の120未満」と定義されていた（第24条）。2023年現在では、「基礎受給者の上位の貧困層（基準中位所得の50%以下）」と定義されている（施行令第3条）。

差、貧困対策においても同様である。2000年以降の動きを見ると、大まかには、保守派は政策、施策、事業の成果に関心を払い、その指標を重視し、個々の事業に対する管理・統制を強化する傾向にある。一方進歩派が政権にある場合には、住民運動（90年代までの貧民運動）、市民運動にかかわる人々や組織の意向が反映されやすくなる。そこでは、経済的な成果よりも、人々の生活の全般的な安定が重視され、政府による管理・統制には批判的であり、運動体独自の共同体やネットワークの形成が図られる。例えば、李明博政権期における就労支援事業の拡大は、こうした政治的な背景を抜きにしては考えられないものである。

本稿の以下のとおりである。まず、Ⅱでは格差と貧困の現状と対策を統計データに基づいて整理する。Ⅲでは2015年における国民基礎生活保障法改正および扶養義務者基準廃止の背景および評価を概観する。Ⅳでは地域福祉の整備とデジタル化によるデータ活用動きを紹介する。これらも死角地帯への対応の一環であり、特に支援が必要な世帯を「危機世帯」と呼び、行政の側から各世帯を訪問する「찾아가는 복지（訪ねて行く福祉）」が韓国全国で取り組まれている。Ⅴでは勤労貧困層を対象とした政策・施策を説明する。最後に日本への示唆について考えてみたい。

## Ⅱ 格差と貧困の現状

韓国における格差と貧困の現状と対策について、統計データで日本と比較しながら見てみたい。まず、図1は社会支出（Social Spending）のGDPに対する割合について、日韓およびOECD諸国について比較したものである。2000年以降、韓国の社会支出も上昇傾向を続けているものの、2015年頃に至るまでは日本との大きな格差が縮まる様子は見られなかった。2017年以降、韓国の社会支出は上昇幅をあげているように見えるが、日本との差はまだ10ポイント以上ある。

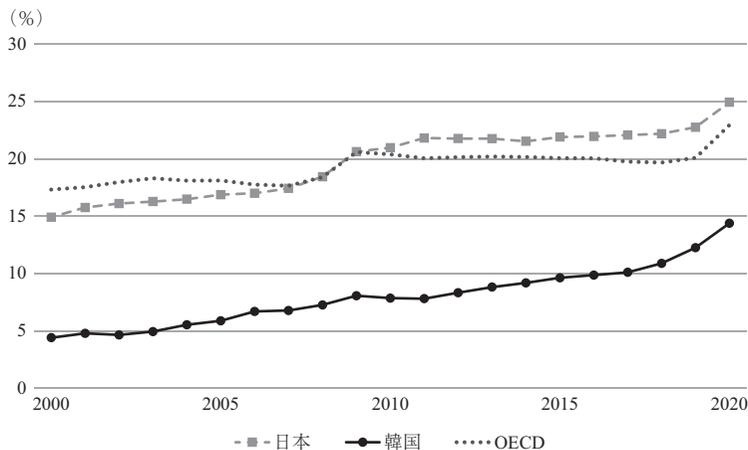
次の表1は、年齢階層別にみた貧困率を日韓で比較したものである。全体では日韓ではほとんど差がない。しかし年齢階層別では大きな違いが見られる。特に高齢者では日本は20.0%であるのに

表1 日韓における年齢階層別に見た貧困率（2018年）

（単位：%）

	韓国	日本
全体	16.7	15.7
高齢者（66歳以上）	43.4	20.0
成人（18歳以上65歳以下）	11.8	13.0
子ども（17歳以下）	14.0	12.3

出所：OECD DATA: Poverty Rate.



出所：OECD DATA: Social Spending.

図1 日韓およびOECD諸国（平均）におけるGDPに対する社会支出（Social Spending）の割合の推移

対し、韓国は43.4%と高く、この値はOECD諸国のなかでも突出している。今後、高齢化、単身化、少子化が同時に急速に進むなかで、韓国政府は既存の年金のみでは高齢者の貧困に対応できないと考え、2008年に税金を財源とした基礎老齢年金を導入した（2014年に基礎年金と名称変更した）。同制度は、65歳以上の全高齢者のうち、所得と財産が基準に満たない場合に一定額を給付するというものである。なお、基礎年金については本特集のベ・ジュンソプ論文で扱われる。

表2は、韓国における類型別に見た貧困率の推移を示している。ここでは所得基準として、市場所得と可処分所得の両方を掲載した。こうすることによって、貧困率の変化が市場に起因するものなのか、税や社会保障等の公的移転によるものかが分かる。また、2015年に国民基礎生活保障法が改正されたので、その影響が見られるのかどうかも確認することができる。

まず、貧困率の水準では女性世帯主世帯と高齢者が非常に高い。2020年現在、可処分所得で見た

女性世帯主世帯と高齢者の貧困率は3割を超えている。また、貧困率の推移を見ると、市場所得で見た場合、女性世帯主世帯、高齢者、就業者の貧困率はやや上昇傾向にある。特に就業者の貧困率は、2016年14.0%から2020年15.2%と上昇傾向が明確である。一方、子どもの貧困率については、市場所得、可処分所得の両方で低下傾向にある。

また、可処分所得で見た場合、2016年以降はどれも低下傾向にあり、市場所得で見た貧困率と可処分所得で見た貧困率の差が拡大している。これは公的移転による貧困率の改善幅が大きくなっていることを意味する。

公的移転による効果をより直接的に見るため、市場所得によりジニ係数と可処分所得によるジニ係数の変化率を改善率として算出し、その推移を示したのが次の図2である。図によると、市場所得によるジニ係数は期間中あまり変化が見られないが、可処分所得によりジニ係数は2009年頃から徐々に低下しており、特に2016年以降、それが顕著である。その結果として、ジニ係数の改善率は

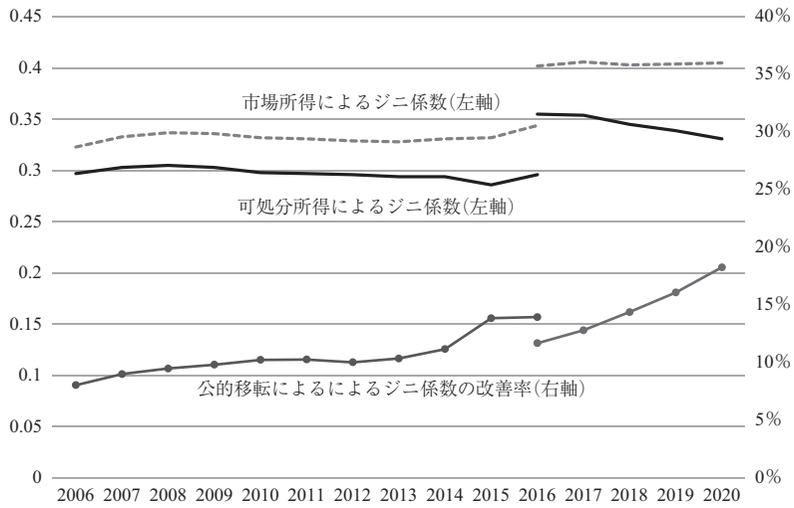
表2 類型別に見た貧困率の推移

(単位：%)

	女性世帯主世帯		高齢者		子ども		就業者	
	市場所得	可処分所得	市場所得	可処分所得	市場所得	可処分所得	市場所得	可処分所得
2006	34.1	28.7	54.5	43.8	12.1	10.1	8.8	7.4
2007	33.4	28.5	55.3	44.6	12.3	10.7	9.2	8.1
2008	33.8	28.7	54.6	44.8	11.6	9.9	9.1	8.0
2009	36.7	30.8	58.2	46.4	11.7	8.9	9.5	8.1
2010	35.8	31.7	59.1	47.1	10.8	8.5	9.7	8.0
2011	37.0	31.3	60.9	48.8	10.6	8.9	9.7	7.8
2012	35.8	31.1	60.0	48.2	9.5	8.6	9.4	8.0
2013	37.2	31.6	60.6	47.5	8.4	7.5	9.5	7.6
2014	36.8	31.1	62.1	47.2	7.7	7.0	9.4	7.4
2015	39.6	31.3	63.3	44.7	8.1	6.9	10.1	7.2
2016	39.2	31.7	65.7	46.7	7.6	6.7	10.2	7.4
2016	43.6	37.9	58.7	43.6	15.5	15.2	14.0	12.0
2017	43.3	37.1	58.4	42.3	14.5	14.2	14.1	11.8
2018	43.4	36.7	59.9	42.0	13.1	12.3	14.3	11.4
2019	44.0	35.9	59.8	41.4	12.1	10.6	14.4	10.8
2020	43.6	32.6	58.8	39.0	12.9	9.8	15.2	10.3

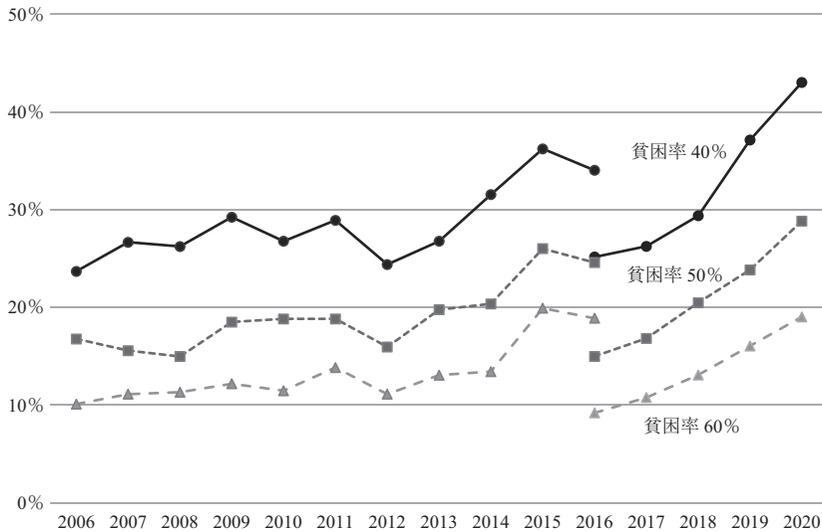
注：2010～2016年は『家計動向調査』が利用され農漁家が含まれておらず、2016年以降は『家計金融福祉調査』が利用され全世帯を含んでいる。

出所：韓国保健社会研究院『貧困統計年報』各年版。



出所：韓国保健社会研究院『貧困統計年報』各年版。

図2 ジニ係数（市場所得，可処分所得）と公的移転によるジニ係数の改善率



出所：韓国保健社会研究院『貧困統計年報』各年版。

図3 相対的貧困率の基準別（中央所得の40%，50%，60%）に見た公的移転による改善率

期間中上昇傾向にあり、特に2016年以降は改善の割合を高めている。

図3は、相対的貧困率の基準別（中央所得の40%，50%，60%）に、貧困率の改善率を算出し、その推移を表したものである。ここでも2012年頃

から、どの基準も改善率が上昇しており、特に2016年以降、上昇の傾きがより大きくなっていることが分かる。特に、中央所得の40%を貧困ラインとした場合の貧困率の改善率は、その上層幅がより大きい。

これらのことから、2015年の国民基礎生活保障法の改正以降、全体的に貧困率や格差が改善し、なかでもより貧困の層の改善幅が大きくなっていることが分かる。

### Ⅲ 2015年国民基礎生活保障法改正と 扶養義務者基準の廃止

2015年、国民基礎生活保障法が抜本的に改正された。従来、国民基礎生活保障制度は日本の生活保護と同様、各扶助を一括して給付するというものであった。これは「統合給付」と呼ばれている。法改正はこの統合給付方式をやめ、住居、医療、教育の各扶助を受給できる所得基準を段階的に設定するようにしたものである。すなわち、生活扶助の所得基準は中位所得の30%、医療扶助は40%、住宅扶助は40～50%、教育扶助は50%とされた。扶助はそれぞれ単独で受給することができる。これは「個別給付」と呼ばれている。

また、死角地帯を生む大きな理由とされてきた国民基礎生活保障制度の扶養義務者基準は、段階的に緩和されてきたが、2021年に生活扶助にかわる扶養義務者基準が完全に廃止された。

本章では、国民基礎生活保障法改正および扶養義務者基準廃止の背景、議論、そして実施後の評価について概観したい。

#### 1 国民基礎生活保障法改正および扶養義務者 基準廃止に至る背景

2000年における国民基礎生活保障法の施行当初より、法の問題点に関する議論はあった。特に、扶養義務者基準については、死角地帯を生む最大の理由として指摘されてきた。例えば、구인회・백학영 (2008)によれば、貧困層の非受給者のうち、60歳代以上の高齢者が世帯主である世帯員が半数近くを占め、そのうちのほぼ半数は扶養義務者基準のために受給できないものと考えられた。こうした人々は非労働力人口の状態にあり、学力が低く、所得水準が非常に低い [구인회・백학영 (2008), p.178]。また、김미곤 (2014)は、貧困状態（所得が最低生活費未満）でありながら受給で

きない貧困層の規模は少なくとも全人口の約5% (250万人) に達すると試算している [김미곤 (2014), p.27]。

国民基礎生活保障法の全体的な問題点については、主に以下の四点が指摘されていた [노대명의 (2006), pp.37-41; 김태완 (2018), pp.332-333]。

まず、死角地帯の問題である。それは、法の制定以降、貧困率に大きな改善が見られないことに端的に示されている等と指摘されてきた。여유진 외 (2009)によれば、受給している高齢者世帯のうち、まったく扶養費を受けていない世帯は44%であった一方、受給していない貧困高齢者世帯のうち、まったく扶養費を受けていない世帯が6.9%あった。この6.9%は、実質的には扶養を受けることができないにもかかわらず、扶養義務者から扶養を受けることができると判断され、受給が認められなかったものと解釈される。

次は、貧困の罫である。国民基礎生活保障制度に限らず、公的扶助では、最低生活費との差額が給付される。そのため、受給している間は就労による収入があったとしても、その分の支給額が削減され、結果として限界税率は100%となる（日本の生活保護には基礎控除があるため、限界税率は若干低くなる）。また、受給から脱した場合には、あらゆる給付が廃止されるため、受給から脱しようとするインセンティブが失われる可能性も考えられる。こうした問題は、統合給付方式に起因するものであり、しばしばall or nothing（すべてか無か）と表現された。

三番目は、個別のニーズに十分な対応ができないというものである。例えば、障害や傷病がある場合に生活費はより多くかかるものと考えられるし、乳幼児や学校に通う子どもがある場合には、養育費がよりかかるだろう。これらも統合給付に起因する問題として考えられた。

最後に、現金給付ではなく、ケースワーカーによる受給者への指導、相談、助言にかかわる問題である。国民基礎生活保障制度の制定以降、受給者が拡大しているにもかかわらず、ケースワークの組織体系や人員体制が十分に整備されていないことが、韓国の福祉において継続して大きな課題

とされてきた。この点については次章で扱う。

## 2 個別給付化と部分給付化

国民基礎生活保障制度における以上の問題点に対し、その対策案として、個別給付化と部分給付化の二つの方向性で議論されてきた [이태진외 (2011), pp.237-239; 유해미 (2013), pp.13-15]。

まず、個別給付化は、統合給付方式を廃止し、住宅扶助、教育扶助等の給付を独立させ、独自の法律根拠、予算を持たせようというものである。結果として、2015年の改正で採用されたのは、この個別給付化案であった。

一方、部分給付化は、統合給付方式は維持したうえで、最低生活費を地域別、世帯特性別に細分化し、次上位階層に十分な所得保障がされるよう制度的な対応を考えるというものである。例えば、김미곤 (2005) は、扶養義務者基準の縮小・緩和、ニーズ別の給付の導入あるいは拡充、勤労奨励税制の導入等を提案した。

国民基礎生活保障制度には、日本の生活保護のような加算制度や、地域別・世帯特性別の詳細な基準がないので、その意味では、部分給付化案は日本の生活保護に近い制度を想定していたと言える。

## 3 改正後の評価

改正による評価について、まだ十分な研究成果が蓄積されたとは言えない段階にあるが、現在までのところは、その評価はおおむね肯定的だと言える。本稿の第1章でも、貧困率やジニ係数の改善が見られたことを確認した。

国立の研究所である韓国保健社会研究院が定期的に行っている制度評価は、2017年と2020年にその結果が報告書として公表されている。2017年の評価結果によれば、生活扶助の基準線である中位所得30%以下の非受給貧困層は、改正前の2014年には30万世帯 (50万名) であったのに対して、改正後の2015年には28万世帯 (41万名) と、約2万世帯 (9万名) の減少が見られた [김태완외 (2017), p.487]。また、2020年の評価結果によれば、2018年12月末における中位所得30%以下の非受給貧困

層は約22万世帯 (34万名) と推計され [김문길외 (2020), pp.467-468]、死角地帯のさらなる減少が確認された。

## IV 地域福祉の整備とデジタル化によるデータ活用

格差・貧困対策としての死角地帯への対応と、所得が貧困層よりも少し上回る階層への対応には、現金給付の仕組みを整えるだけでなく、福祉・就労サービスの提供や相談支援等、利用者直接向き合った支援体制を整備する必要もある。韓国では、1987年以降、生活保護 (国民基礎生活保障制度) の業務を専ら担当する公務員として福祉職を置く制度が確立している [강혜균 (2005), p.68]。しかし、90年代末の経済危機以降、各種の社会保障制度が拡充されるなかで、地方自治体における現場の福祉職職員が圧倒的に不足しているという問題や、福祉専門職が十分に活躍できるよう行政の組織体制が整備されておらず非効率であるという問題がしばしば指摘されてきた。

例えば、2005年基準、全国の福祉職公務員が担当する国民基礎生活保障の受給世帯は1人当たり122世帯だとされていたが [강혜균 (2005), p.69]、福祉職公務員は国民基礎生活保障の受給世帯のみを担当するのではなく、福祉全般にわたって担当する。2014年に韓国保健福祉人力開発院が行ったアンケート調査によれば、調査に回答した福祉職公務員のうち、福祉全体の担当世帯数が千世帯以上という回答が、全体の37.3パーセントにも達した [한국보건복지인력개발원 (2014), pp.14-15]。

また、福祉職公務員の業務のあり方については、福祉だけでなく、行政一般の業務も担当するという問題が、しばしば指摘されてきた。2013年上半年期には、続けて4名の自治体福祉職公務員が自殺をしたことが報道され、社会的にも関心を集めた。自殺の原因は過労であったと言われる。当時は、2011年から二度にわたり自治体の福祉人材拡充が図られていた時期であり、2011年から2017年にかけて福祉職公務員は約2倍に増加した [강혜균·노대명 (2018), p.97]。

さらに、近年では死角地帯への対応として、従来のように行政が役所で申請を待っているのではなく、行政が地域のニーズを積極的に発掘して、支援が必要な世帯を訪問するという取り組みも行われている。これを「찾아가는 복지（訪ねて行く福祉）」と呼ぶ。また、ここでは行政が持つビッグデータが活用されている。

## 1 自治体行政の組織改革：ケースマネジメント・ケースワーク体制の整備

自治体において福祉を効率的に住民に提供するための組織改革の取り組みは、実は1990年代から行われていた。すなわち、1990年代における保健福祉事務所事業 [강혜규 (1997)], 2004~2006年における社会福祉事業所 [강혜규 외 (2005)] がそれである。これらは、社会福祉部門の専門性を考慮し、一般行政体制から分離した専門的な組織を設置しようという考えの下に実施されたモデル事業であった [강혜규 (2012), p.38]。しかし、これらは全国的に普及しないままに事業が終了した。

現在に至るまで社会福祉事務所のような福祉専門の組織は実現していない。その後の改革は、基礎自治体である市郡区の本庁と、実際の住民に対応する出先機関である邑面洞事務所の役割分担を明確化させるという方向で進んだ。すなわち、2006年から推進された「市・郡・区住民生活支援機能強化」により、本庁には統合調査・管理チーム、サービス連携チームが置かれ、邑面洞には住民生活支援チームが置かれた。邑面洞事務所では、大部分の申請・相談・サービスの連携提供、対象者の事後管理を担当することとされた。いわば、本庁はマネジメント業務および高度のスキルを必要とする支援を行い、邑面洞事務所は毎日の住民対応、支援を行うように整理されたのである<sup>4)</sup>。

その後、2010~2012年にかけて、本庁には「希望福祉支援団」が新設された [강혜규・노대명

(2018), p.89, p.96; 羅珉京 (2016)]。この希望福祉支援団とは、複合的のニーズを持つ対象者に統合事例管理を提供し、地域内の資源および訪問サービス事業等を統括・管理することによって、地域単位の統合サービスを提供するにあたって中核的な役割を担う組織とされている。ここで言う「統合事例管理」とは、日本の用語ではケースマネジメントに近いだろう。また「事例管理」はケースワークに近い。なお、韓国において、福祉職公務員が1人当たり何世帯を担当するかの規定はないが、統合事例管理については、2023年時点で1人当たり約15世帯とされている [보건복지부 (2023), p.23]。

また、国民基礎生活保障における自活支援制度においても、当初は事例管理という概念は見られなかったが、その必要性は指摘されていた [노대명의 (2004)]。保健福祉部が毎年発行している『自活事業案内』を見ると、2011年より自活事例管理がモデル事業として開始され、2013年より本格実施されるに至った。自活事例管理については金 (2022) に詳しい。

## 2 訪ねて行く福祉とビッグデータの活用

「訪ねて行く福祉」という言葉は、日本において、引きこもりの支援等でしばしば使われる「アウトリーチ」に近い。このアウトリーチ活動の必要性が俄かに認識されるようになったのは、2014年2月に起きた松坡三母娘自殺事件であった。この事件は、60歳の母親と30代の娘二人が生活苦のために一家心中した事件である。母親が生計を担っていたが怪我のため働くことができなくなり、娘の一人は慢性疾患を抱えていた。家賃を返済できず、遺書には「最後の家賃と光熱費です。すみませんでした」と書かれ、70万ウォンの入った封筒が添えられていた。

この事件が韓国社会に与えた衝撃は大きく、その後の動きは実に迅速であった。同年12月末には

<sup>4)</sup> 2023年時点における行政安全部・保健福祉部の整理によれば、市郡区は計画策定、邑面洞のモニタリング、成果評価、保健・福祉連携支援、事例管理の総括、高難度の事例管理等を行い、邑面洞は、住民の総合相談、サービスの提供、既存の福祉対象者および新規対象者の訪問、地域資源の開発、危機世帯の発掘、初期相談、統合事例管理を行う [행정안전부・보건복지부 (2020), p.38]。

「社会保障給付の利用・提供および受給権者発掘に関する法律」が制定され、翌年7月に施行された。同法には、自治体首長に対して、支援対象者が適切な社会保障給付を受けられるように、支援が必要な世帯を発掘することが努力義務として課せられた。この支援が必要な世帯を、同法は「危機的世帯」と名付けた(第9条の2)。また、第29条には、行政が危機的世帯を発掘するために必要なデータを管理・運営する機関として「韓国社会保障情報院」の設立が定められた。

その後の動きを二つに分けて説明しよう。

ひとつは、行政が持つビッグデータの活用である。韓国社会保障情報院が管理・運営するデータベースのひとつが社会保障情報システムである。ホームページでの説明によれば、同システムは、各種社会福祉給付及びサービス支援対象者の資格と履歴に関する情報を統合管理し、自治体の福祉業務処理を支援するため、既存の市・郡・区における31の業務支援システムのうち福祉分野を分離して、個人別・世帯別データベースに統合した情報システムである<sup>5)</sup>。住民は、このシステムにより生活上必要なほとんどの現金給付や福祉サービスの申請をオンラインで行うことができ、行政は、個人の履歴や情報をもとに、どのようなサービスが必要かを推測することができる。

こうした情報システムをもとに、2015年末には死角地帯発掘システムの運営が開始された[최현수의 (2018)]。社会保障情報院は機械学習のアルゴリズムにより危機世帯を選定し、2021年には1年で125万9,573名分の危機世帯リストを自治体に通知した。[최진은의 (2022), p.32]。

もうひとつの動きは、基礎自治体である市郡区の出張所である邑面洞事務所における改革である。この改革は、邑面洞事務所の地域において福祉等の拠点として位置づける改革と、アウトリーチ体制を整備する改革の二つの流れがある。

まず、邑面洞を福祉等の拠点として位置付ける改革は、2016年以降における邑面洞の「福祉ハブ化」として実施されてきた。これは具体的には、

人員の増員を通じて、全国の邑面洞事務所に新しい福祉チームを構成し、従来市郡区において希望福祉支援団が提供していた統合事例管理の大部分を行うことを目指すとともに、福祉の死角地帯の発掘、官民連携、地域資源の発掘・管理などの業務を行うことができるようにしようというものである[김현종·이영수 (2017), p.17]。文字数の関係で詳述できないが、ここにはジョブセンター(日本で言うハローワーク)と福祉行政の統合に向けた改革も関係している[김현종·이영수 (2017), p.19]。

もうひとつのアウトリーチ体制を整備する改革は、福祉公務員が直接住民を訪問し相談、住民個人に合わせた統合サービスを提供するモデル事業が2014年から2015年にかけて実施され[강혜균·노대명 (2018), pp.98-99]、2018年より「訪ねて行く保健・福祉サービス」として全国的に施行された。

以上の動きについては、課題や批判も多い。まず、社会保障情報システムに対しては、不正受給やサービス重複などによる予算の浪費を防ぐことが目的で、全体的に統制を強化したものだという批判がある[이수진 (2020), p.82]。また、自治体や邑面洞の現場においては、孤独死対策や総合統合ドルボム事業(本特集の金貞任論文を参照)等の新たな取り組みも増えており、福祉職公務員の業務過多を招くという声もあがっている[최진은·김윤영 (2022), p.175; 함영진외 (2023), pp.125-127]。

一方で、生活苦を原因にしたと思われる自殺や死亡事件が後を絶たない。脱北母子死亡事件(2019年7月)、昌原母子死亡事件(2020年9月)、ソウル市パンベ洞母子死亡事件(2020年12月)、ソウル市チャンシン洞母子死亡事件(2022年4月)、水原市3母娘死亡事件(2022年8月)等がそれであり、その多くが健康保険料、電気・ガス・水道料金、携帯電話料金の滞納を抱えていたことが後に発見されている。またパンベ洞母子死亡事件は国民基礎生活保障の受給世帯でもあった。こうした事件

<sup>5)</sup> 韓国社会保障情報院ホームページ (<http://www.ssis.or.kr/lay1/S1T749C765/contents.do>, 2023年7月23日最終閲覧)。

が起きるたびに、韓国社会保障情報院における危機世帯選定アルゴリズムの拡大・変更が行われている状態である [최진은·김윤영 (2022), p.163]。

## V 勤労貧困層を対象とした政策・施策

### 1 保守政権における成果管理の強化

国民基礎生活保障制度における自活支援事業は、働くことができる受給者（条件付受給者）の参加が義務付けられ、参加しない場合には生活扶助の一部または全部が中止されることから [松江 (2023)], しばしばワークフェア（労働と福祉が一体化した政策）とみなされているが、一方で、その母体となったのは住民運動における生産共同体運動でもあった<sup>6)</sup>。制度が施行されて後、しばらくはかつての運動としての性格を残していたが、全国に規模が拡大することによって、自活支援は福祉制度の一環として認識されるようになった。制度施行当初から、自活支援事業参加者の多くは保健福祉部の所管であったが、就労により近いと判断された受給者は雇用労働部の所管とされていた。しかし、基本的に自活支援事業は保健福祉部の事業、つまり福祉として考えられていたと言っ

て良い。ところが2008年に李明博が大統領に就任したことによって、その状況が大きく変わった。2009年から李明博政権は、既存の自活支援事業は脱受給率という点で成果がでておらず、受給者は就労能力があるにもかかわらず自活支援事業に安住している等として [이병희 외, (2013), p.95], 新たに「成果管理型自活支援事業」を打ち出してきたのである。その代表的な取り組みが「希望リボン・プロジェクト」と「就業成功パッケージ」であった。「希望リボン・プロジェクト」は保健福祉部所管の事業であるが、自活支援事業参加者のうち、より就労に近い受給者が参加し、個別の状

況に応じたケースマネジメントが行われた。

また「就業成功パッケージ」は雇用労働部所管の事業で、所得基準等を満たした求職者に就労相談、直業訓練、就労斡旋等の支援をパッケージで提供し、参加手当、訓練手当、就労成功手当等が支給された。2009年における手当の支給額は46億ウォン、参加人数は9,082名であったが、2019年には支給額は3,908億ウォン、参加人数は249万名へと急増した [김호원·이종구·정윤영 (2022), p.86]。就業成功パッケージの成果指標には就業率等が用いられたが、委託事業者に対する成果契約として、サービス1人当たりの基本事業費が固定給としてあるほか、就職成功、就職6ヶ月維持、脱受給の達成という段階別に成果給が追加で支給されることとされた [박노욱·전병힐 (2010), pp.14-15]。

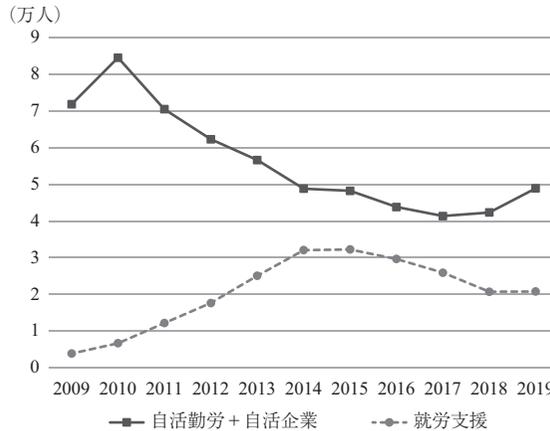
図4は、自活支援事業（自活勤労+自活企業）と就労支援（希望リボン・プロジェクト+就業成功パッケージ）における参加者数の推移を表したもののだが、李明博政権（2008～2013年）の時期に就労支援の参加者数が急激に増えた一方、自活支援事業の参加者数が急減したことが分かる [이수진 (2020), pp.75-78]。この傾向は、朴槿恵政権（2013～2017年）の際にやや弱まったものの、自活支援事業における参加者数は依然として減り続けた。文在寅政権（2017～2022年）の時期には、再び自活支援事業が増加傾向、就労支援が減少傾向に入っている<sup>7)</sup>。

希望リボン・プロジェクトは福祉の視点からはケースマネジメントを充実させたという面で評価できる一方 [大友 (2013), 戸田 (2016)], 成果指標に基づく管理・統制が強化されたという面では無理に就職を強いている可能性も否定できず、両面の性格を併せ持つプロジェクトだったと言える。

なお、2015年に希望リボン・プロジェクトは就業成功パッケージに統合され雇用労働部の所管

<sup>6)</sup> 住民運動は、2007年の社会的企業育成法、2012年の協同組合基本法、そして2014年におけるソウル市特別市における社会的経済基本条例の制定にも影響を与えている。

<sup>7)</sup> 保健福祉部による『基礎生活保障 自活給与基本計画 (2021～2023)』では、従来、脱受給を目標にしていたものの、働くことが難しい参加者が増えていることから、生活の質等の「社会統合」の指標を新たに開発することとしている。



注：就労支援は、自活支援事業において、就業成功パッケージと希望リボン事業にリファーされた参加者を足したもの（ただし、2015年以降は、希望リボン事業が就業成功パッケージに統合されたので、就業成功パッケージのみ）。

出所：이수진 (2020), 保健福祉部『保健福祉白書』各年度版より筆者作成。

図4 自活支援事業と就労支援の参加者数の推移

表3 国民就業支援制度の要件と支援内容

		要件	生活支援
I 類型	要件審査型	15～69歳，世帯所得・資産が基準額以下，最近2年の就労時間/日数が基準値以上	求職促進手段：月50万ウォン＋扶養家族1人当たり×10万ウォン（月最大40万ウォン）×6カ月
	選抜型	15～69歳，世帯所得・資産が基準額以下，最近2年の就労時間/日数が基準値未満（非経済活動の場合のみ）	初期就労成功手当，就労成功手当
II 類型		35～69歳は世帯所得が基準額以下。その他の年齢はなし。	就労活動費用：最大195.4万ウォン 初期就労成功手当，就労成功手当

出所：雇用労働部ホームページ（<https://www.moel.go.kr/>，2023年7月23日参照）。

となった。さらに2021年には、就業成功パッケージに代わり、国民就業支援制度が新たに導入されている。同制度においては、勤労能力と求職意思があるにもかかわらず就労していない者のうち、一定の要件を満たした場合に、表3のような支援が行われる。制度が変わった理由としては、就業成功パッケージにおいては、支援に参加している間に所得不安の問題があったため生活困窮状態にある場合には参加が困難であったこと、支援途中での脱落者が多かったこと等が指摘されている<sup>8)</sup>。

## 2 勤労貧困層を対象とした支援プログラム：勤労奨励税制と資産形成支援

このほか、韓国における勤労貧困層を対象とした主な支援プログラムとして、勤労奨励税制と資産形成支援がある。

まず、勤労奨励税制は、日本では給付付き税額控除と呼ばれ、民主党政権時代に導入が議論されていた時期がある。米国では、EITC (Earned Income Tax Credit) と呼ばれる。先述したように、公的扶助では限界税率が100%となり、受給をしながら働くインセンティブが弱い。そこで、こ

<sup>8)</sup> 이병희 (2022) 「국민취업지원제도 도입 배경, 성과, 과제」 (2022年11月22日「日韓就労支援共同研究フォーラム」におけるパワーポイント資料) を参照。

の勤労奨励税例は主に低所得層を対象とし、税制と社会保障を一体化させることを通じて、就労による収入が増えるほど、手取りの収入が増えるような仕組みを持つ制度である。死角地帯にある勤労貧困層の所得保障という意味もある。OECD諸国では10か国以上で導入されている〔鎌倉(2017), p.104〕。韓国では2009年から支給が開始されたが、2020年には433万世帯に対し4兆5,199億ウォンが支給された〔송헌재・전병힐(2022), p.11〕。同年における国民基礎生活保障の受給者数は213.4万人<sup>9)</sup>、予算は13兆9,939億ウォンであったので<sup>10)</sup>、対象者数では既に国民基礎生活保障の受給者数よりも多く、支給額は3割以上に達している。

また、2015年には子ども奨励税制も導入された。국세청(2021)によれば、同制度は、18歳未満の扶養親族がいる場合、子ども1人当たり最大70万ウォン(最低50万ウォン)が支給される。海外では、米国、英国等で導入されている〔鎌倉(2017), p.104〕。

次に資産形成支援とは、従来の社会保障・福祉が貧困をフローである所得の問題としてとらえ、現金給付もフローのかたちで支援していたのに対し、貧困をストックの問題としてとらえ、資産形成こそが貧困層の生活を長期的に安定に導くと考え、貯蓄等の資産を形成することができるよう支援を行おうとするものである。この新しいアプローチは「資産ベース福祉政策(Asset-Based Welfare Policy)」等と呼ばれる〔稲葉(2011), p.43, p.51〕。具体的には、利用者が貯蓄をした場合に、その金額に応じた額の支援が行われるというものである。韓国では、2007年に施設入所児童等を対象とした「デイディムシアット<sup>11)</sup>通帳(児童発達支援口座)」が導入されたのを皮切りとして、2010年には国民基礎生活保障の受給者を対象にした「希望を育てる手帳」、2013年には自活支援

事業参加者を対象にした「明日を育てる手帳」、2014年には次上位階層を対象にした「希望を育てる手帳Ⅱ」が相次いで導入された。최현수의(2017)によれば、利用者数は2017年に12.8万人とされている。

## Ⅵ おわりに：日本への示唆

2000年以降の韓国における格差・貧困対策には、死角地帯への対応と、所得が貧困層よりも少し上回る階層への対応という二つの大きな方向性があった。こうした動きは日本と非常に対照的である。というのは、死角地帯への対応という点では、日本では、近年、健康保険や厚生年金保険の適用拡大等が実施されてきてはいるものの、生活保護基準は切り下げられ、漏給よりももっぱら不正受給対策が重視される等、政府は社会保障費を削減する方向に関心があるように思われ、世論も生活保護に対する目線は厳しいからである。

また、所得が貧困層よりも少し上回る階層への対応という点では、日本では2011年に求職者支援法が制定されたものの、その対象者は非常に数が少ない。また2015年に生活困窮者自立支援法が制定され、全国に窓口が設置されたものの、制度自体があまり知られておらず利用者数は限られており、働くことが困難な利用者が年々増加しているように思われる。韓国では、国民基礎生活保障の個別給付化が図られ、勤労奨励税制が導入され、次上位層が法的に位置づけられ、各種の支援策が用意されている一方、日本では、体系的な取り組みはほとんどないと言って良い。

## 参考文献

(日本語)

稲葉美由紀(2011)「アメリカにおける貧困対策：社会開発的視点からみる「資産ベース福祉」の取り組み」『言語文化論究』27, pp.43-59。

<sup>9)</sup> 国家統計ポータル(KOSIS)。

<sup>10)</sup> 홍정훈「2020년 기초생활보장 분야 예산안 분석」『월간복지동향』(<https://www.peoplepower21.org/welfarenow/1664577>, 2023年7月23日最終閲覧)。

<sup>11)</sup> 「デイディム」は足掛かり、「シアット」は種という意味。子どもたちにとって足掛かりとなるシードマネーという意味が込められている。

- 大友信勝編 (2013) 『韓国における新たな自立支援戦略』 高峯出版。
- 鎌倉治子 (2017) 「諸外国の就労促進・子育て支援等のための税制上の措置 —所得課税に関連して—」 『レファレンス』 795号, pp.103-119.
- 許賢淑 (2016) 「韓国の勤労貧困層 (Working Poor) に対する勤労連携就業支援政策からの考察」 『社会政策』 8 (2), pp.94-101.
- 金碩浩 (2022) 「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—」 『金城学院大学論集 社会科学編』 18 (2), pp.16-29.
- 戸田典樹 (2016) 「日韓比較研究からみる新たな中間的就労の可能性 —「新しい生活支援体制」の検証から—」 『社会政策』 8 (2), pp.135-147.
- 松江暁子 (2023) 『韓国の公的扶助 「国民基礎生活保障」の条件付き給付と就労支援』 明石書店。
- 羅瓊京 (2016) 「韓国の要援護者支援における「希望福祉支援団」の役割と課題」 『佐女短研究紀要』 第50集 : pp.39-48.  
(韓国語)
- 강혜규 [カンヘギュ] (1997) 「보건복지사무소 시범사업 2차년도 실태조사 [保健福祉事務所モデル事業2次年度実態調査]」 『보건복지포럼』 [保健福祉フォーラム] 5월 통권 제8호 [5月通卷第8号], pp.67-76.
- (2005) 「국민기초생활보장 전달체계의 현안과 과제」 [国民基礎生活保障傳達体系の現況と課題] 『보건복지포럼』 [保健福祉フォーラム] 7, pp.65-81.
- (2012) 「사회복지전달체계 개편의 성과와 발전방향」 [社会福祉傳達体系改編の成果と發展方向] 『보건복지포럼』 [保健福祉フォーラム] 10, pp.35-49.
- 강혜규·노대명 [カンヘギュ·ノデミョン] (2018) 「사회보장제도의 기본구조」 [社会保障制度の基本構造] (김미곤·강혜규·고제이·김태완·남찬섭·노대명·최효진 [김미곤·カンヘギュ·コジェイ·キムテワン·ナムチャンソップ·ノ데미ョン·츠헬비오진] 『한국의 사회보장 제도』 [韓国の社会保障制度] 한국보건사회연구원 [韓國保健社会研究院]), pp.77-100.
- 강혜규·이현주·황정하·신화숙·김영중·박경중·백종만·심재호 [カンヘギュ·이현주·황정하·신화숙·김영중·박경중·백종만·심재호] [カンヘギュ·이현주·황정하·신화숙·김영중·박경중·백종만·심재호] (2005) 『사회복지사무소 시범사업 1차년도 평가연구』 [社会福祉事務所モデル事業1次年度評価研究]。
- 구인회·백학영 [구인회·백학영] (2008) 「사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인」 [社会保障の死角地帯: 実態と影響要因] 『사회보장연구』 [社会保障研究] 24 (1), pp.175-204.
- 국세청 [国税庁] (2021) 『근로장려금·자녀장려금 안내』 [勤勞獎勵金·子ども獎勵金案内]。
- 김문길·김태완·여유진·김미곤·임완섭·황도경·정해식·오미애·김기태·정세정·이원진·김성아·이주미·신재동·최준영·홍성운·박형준·윤상용·김민희·이길제·김정훈·송치호 [김문길·김태완·여유진·김미곤·임완섭·황도경·정해식·오미애·김기태·정세정·이원진·김성아·이주미·신재동·최준영·홍성운·박형준·윤상용·김민희·이길제·김정훈·송치호] [김문길·김태완·여유진·김미곤·임완섭·황도경·정해식·오미애·김기태·정세정·이원진·김성아·이주미·신재동·최준영·홍성운·박형준·윤상용·김민희·이길제·김정훈·송치호] (2020) 『2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』 [2020年基礎生活保障実態調査及び評価研究] 보건복지부·한국보건사회연구원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院]。
- 김미곤 [김미곤] (2005) 「사회안전망으로서의 국민기초생활보장제도의 성과와 과제」 [社会安全網としての国民基礎生活保障制度の成果と課題] 『2005 국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가 심포지엄 자료집』 [2005年国民基礎生活保障制度施行5周年評価シンポジウム資料集] 보건복지부·한국보건사회연구원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院]。
- (2014) 「빈곤층 소득보장정책의 현황과 과제: 개별급여로의 개편을 중심으로」 [貧困層の所得保障政策の現況と課題: 個別給付への改編を中心に] 『보건복지포럼』 [保健福祉フォーラム] 1월 통권 제207호 [1月通卷第207号], pp.23-29.
- 김태완 [김태완] (2018) 「공공부조제도」 [公的扶助制度] (김미곤·강혜규·고제이·김태완·남찬섭·노대명·최효진 [김미곤·カンヘギュ·コジェイ·キムテワン·ナムチャン소ップ·노데미ョン·츠헬비오진] 『한국의 사회보장 제도』 [韓国の社会保障制度] 한국보건사회연구원 [韓國保健社会研究院]), pp.313-347.
- 김태완·김문길·김미곤·여유진·김현경·임완섭·정해식·황도경·김성아·박형준·윤시문·이주미·신재동·김선·김은지·김혜숙·우명숙·윤상용·이선우·정재훈·최민정 [김태완·김문길·김미곤·여유진·김현경·임완섭·정해식·황도경·김성아·박형준·윤시문·이주미·신재동·김선·김은지·김혜숙·우명숙·윤상용·이선우·정재훈·최민정] [김태완·김문길·김미곤·여유진·김현경·임완섭·정해식·황도경·김성아·박형준·윤시문·이주미·신재동·김선·김은지·김혜숙·우명숙·윤상용·이선우·정재훈·최민정] (2017) 『2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구』 [2017年基礎生活保障実態調査及び評価研究] 보건복지부·한국보건사회연구원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院]。
- 길현중·이영수 [길현중·이영수] (2017) 『통합적 사회서비스 전달체계 구축방안』 [統合的社會サービス傳達体系の構築方案] 한국노동연구원 [韓國労働研究院]。
- 김호원·이종규·정윤영 [김호원·이종규·정윤영] (2022) 「취업성공패키지 연도별 평가 전개 과정과 주요 특징 연구—연도별 평가현황 및 특징

- 을 중심으로—」[就業成功パッケージの年度別評価展開過程と重要特徴研究—年度別評価現況及び特徴を中心に—]『경영사연구』[経営史研究] 37 (3), pp.83-100.
- 노대명·박찬임·강병구·구인회·이문국·이병희·이인재·이찬진·홍경준·황덕순·송민아·최승아 [ノデミョン·박찬임·강병구·구인회·이문국·이병희·이인재·이찬진·홍경준·황덕순·송민아·최승아 (2004) 『자활정책 지원제도 개선방안 연구』[自活政策支援制度改善方案研究] 한국보건사회연구원·한국노동연구원 [韓國保健社会研究院·韓國労働研究院].
- 노대명·신영석·이현주·이태진·박능후·손병돈·최승아·원일 [ノデミョン·신영석·이현주·이태진·박능후·손병돈·최승아·원일 (2006) 『국민기초생활보장제도 개별 급여체계 도입방안』[韓國基礎生活保障制度個別給付体系導入方案] 보건복지부·한국보건사회연구원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院].
- 박노옥·전병희 [박노옥·전병희 (2010) 『성과관리형 자활시범사업 모니터링 및 평가 연구』[成果管理型自活モデル事業モニタリング及び評価研究] 한국조세연구원 [韓國租稅研究院]. 보건복지부 [保健福祉部] (2023) 『2023년 희망복지지원단 업무안내』[2023年希望福祉支援団業務案内].
- 송헌재·전병희 [송헌재·전병희 (2022) 『근로장려세제 (EITC) 의 정책 효과 분석』[勤勞獎勵稅制 (EITC) の政策評価分析] 국회예산정책처 [国会予算政策処].
- 여유진·김미곤·김상균·구인회·오지현·송치호 [여유진·김미곤·김상균·구인회·오지현·송치호 (2009) 『부양의무자기준 개선방안에 관한 연구』[扶養義務者基準改善方案に関する研究] 보건복지부·한국보건사회연구원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院].
- 유해미 [유해미 (2013) 『기초보장 급여체계의 개선—개별급여 방식을 중심으로—』[基礎保障給付体系の改善—個別給付方式を中心に—] 국회예산정책처 [国会予算政策処].
- 이병희·김현중·김혜원·박혁 [이병희·김현중·김혜원·박혁 (2013) 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』[就業成功パッケージ成果分析及び制度改編方案] 고용노동부 [雇用労働部].
- 이수진 [이수진 (2020) 「권력관계 변동에 따른 자활사업 제도 변화 연구」[權力關係の変動にともなう自活事業制度の变化研究] 『사회통합연구』[社会統合研究] 1 (2), pp.45-94.
- 이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석 [이태진·박경희·유진영·김정은·박형준·강신욱·김미곤·김태완·여유진·강혜규·신영석 (2011) 『국민기초생활보장제도 10년사』[國民基礎生活保障制度10年史] 한국보건사회연구원 [韓國保健社会研究院].
- 최전은·김윤영 [최전은·김윤영 (2022) 「복지사각지대 발굴관리시스템과 기초자치단체 지원체계 개선방안 연구」[福祉死角地帯発掘管理システムと基礎自治体支援体系改善方案研究] 『한국케어매니지먼트연구』[韓國ケアマネジメント研究] 45, pp.157-185.
- 최전은·김윤영·최기정·이인수 [최전은·김윤영·최기정·이인수 (2022) 『복지사각지대 발굴관리시스템 대상자 실태분석을 통한 지원방안 연구』[福祉死角地帯発掘管理システム対象者実態分析を通じた支援方案研究] 사회보장정보원 [社会保障情報院].
- 최현수·오미애·서광국·한창근·김예슬·전지수 [최현수·오미애·서광국·한창근·김예슬·전지수 (2017) 『생애주기별 자산형성 지원체계 구축방안』[ライフサイクル別資産形成支援システムの構築方案] 연구보고서, 한국보건사회연구원 [研究報告書, 韓國保健社会研究院].
- 최현수·오미애·천미경·김은하·추병주·박선미·이인수 [최현수·오미애·천미경·김은하·추병주·박선미·이인수 (2018) 『사회보장정보시스템을 활용한 복지사각지대 발굴 확대 방안』[社会保障情報システムを活用した福祉死角地帯発掘拡大方案] 보건복지부·한국보건사회연구원·사회보장정보원 [保健福祉部·韓國保健社会研究院·社会保障情報院].
- 함영진·이현주·여유경·김가희·박성준·조용찬·이영글·문용필·오민수 [함영진·이현주·여유경·김가희·박성준·조용찬·이영글·문용필·오민수 (2023) 『복지 전달체계 혁신을 위한 대안적 고찰—취약계층 발굴정책 개선을 중심으로』[福祉伝達体系革新のための代案的考察—脆弱階層発掘の政策改善を中心に—] 연구보고서, 한국보건사회연구원 [研究報告書, 韓國保健社会研究院].
- 한국보건복지인력개발원 [韓國保健福祉人力開發院] (2014) 『사회복지인력의 소진실태와 대책』[社会福祉人材の疲弊実態と対策].
- 행정안전부·보건복지부 [行政安全部·保健福祉部] (2020) 『2020년 주민자치형 공공서비스 구축사업 찾아가는 보건복지서비스 메뉴』[2020年住民自治型公共サービス構築事業 訪ねて行く保健・福祉サービス].

(ごいし・のりみち)

## **Inequality, Poverty, and Measures to Address Them: Blind Spots of Welfare and the Working Poor**

GOISHI Norimichi\*

### Abstract

Looking at the living standards of Japan and Korea in numerical terms, the two countries have been at about the same level in recent years, and the overall framework of social security and welfare in the two countries is very similar. However, the differences in content have grown over the years, with the 2015 amendment of the National Basic Livelihood Security Law being a prime example. Over the past two decades, there have been two consistent directions in addressing inequality and poverty. One is to address the welfare blind spots, and the other is to address those whose incomes are slightly above the poverty line or the working poor. In understanding these changes, paying attention to the political context is essential. Every time there is a change of government in Korea, there is a significant institutional and organizational change. This is also true for measures to address inequality and poverty. Expanding employment support programs during the Lee Myung-bak administration can only be considered with this political background. In Japan, however, it is fair to say that there have been almost no systematic efforts targeting the welfare blind spots and the working poor.

Keywords : National Basic Livelihood Security Act, Welfare Blind Spots, Working Poor, Customized Benefits, Employment Support Programs, Self-support Programs

---

\* Graduate school of Urban Management, Osaka Metropolitan University, Associate Professor