

日本と韓国の就労支援についての比較研究：社会保障と雇用の連携の形
を足がかりに

湯山篤 大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員

研究期間：2009年6月27日～2010年3月26日

受入機関：ソウル大学校社会福祉研究所

要 旨

日本や韓国は高度経済成長期に西洋の先進国を追撃する経済政策で注目を浴びた。ところが、両国の福祉政策に存在感は無かった。日本は平均寿命の長さから「長寿大国」と呼ばれてきたが、その社会支出は低調だった。韓国は急速な経済成長で「漢江の奇跡」を達成したが、その社会支出は非常に低い水準に留まってきた。国際的に見れば、高度経済成長期の両国は社会福祉に消極的な国であった。日本や韓国は、社会保障政策(社会保険や公的扶助)と雇用政策(解雇規制、雇用促進、職業訓練)を同時に推進したというより、雇用政策に頼った戦略をとってきた。日本は、オイルショックを経て1980年代に入ると、貧困層のための公的扶助(生活保護法)さえ緊縮財政の対象とした。同様に、韓国は、独裁政権下での経済優先基調により、公的扶助(生活保護法。今の国民基礎生活保障法)の給付額を絶望的な水準に抑制し続けたのである。

ところが、2000年代に入ると、両国は公的扶助制度を画期的に前進させた。特に、公的扶助制度(日本の生活保護制度、韓国の国民基礎生活保障制度)とその周辺にこれまでにない改善が見られた。そこで、「日本と韓国は、なぜ福祉(特に貧困層向けの公的扶助)を拡充しているのか」を検証した。欧米ではすでに「経済の浮沈に関わらず福祉を維持する北欧」、「経済の浮沈に関わらず福祉を拡大しないアメリカ」といった国家の自律的な性格が論じられているが、日本や韓国の近年の福祉動向については踏み込んだ説明が乏しいからである。本研究では、長らく社会保障政策の拡充に消極的だった日本と韓国が、2000年代に入り公的扶助を稼働年齢層に開放した理由や福祉と雇用を連携させ始めている理由について検証した。

考察の結果、日本と韓国は1980年代までの時期を社会福祉政策の拡充よりは労働政策の強化を進める戦略で乗り越えてきたが、1990年代に入ると働く世代の失業問題あるいは低賃金問題に直面することとなった。世帯の所得を支える集団が危機に陥った。もはや、福祉政策を後回しにできる状況ではなくなったのであった。失業保険の支給期間では耐え切れない不況に入ったが、ヨーロッパのような「失業扶助」はなく、それを新たに作る動きへの反対も根強かった。また、住宅給付などの他の選択肢も無かった。そこで、取り急ぎ、敷居の高い公的扶助制度を利用しやすくする動きへと向かった。ただし、韓国は日本よりも急激に危機を迎え、他にリスクを吸収する資源が無く、また国のイニシアティブが強いことから、日本よりも急激な制度の変化が起きた。

ただし、こうした過程はただの応急処置ではなく、確かな社会福祉制度の前進であった。雇用政策(雇用促進や職業訓練)や緊急対策(臨時の給付金など)のみならず、雇用保険の対象拡大や公的扶助の適用拡大といった「福祉の確かな前進」が見られた。両国では、近年の景気の変動に関わらず、こうした福祉の前進が続いている。日本と韓国の社会福祉制度の発展過程については、経済成長期については「経済優先・福祉軽視」という説明も妥当だったが、近年の動向については高齢化の進展や完全雇用の終焉といった新しい認識に基づいた積極的な福祉政治があらわれていることから、新しい説明が必要となっている。

日本と韓国の就労支援についての比較研究：社会保障と雇用の連携の形 を足がかりに

1. はじめに

1-1. 研究の背景

日本と韓国は西洋の先進国を追撃する経済政策で注目を浴びた。ところが、両国の福祉政策にそれほどの存在感は薄かった。日本は平均寿命の長さから「長寿大国」と呼ばれたが、社会支出が低調だった。韓国は急速な経済成長で「漢江の奇跡」を達成したが、社会支出の水準が高まらなかった。高度経済成長期に経済政策を優先して社会福祉を後回しにしたというのが両国に対する国際的な評価である。日本ではオイルショックを経て1980年代に入ると、貧困層のための公的扶助制度(生活保護法)さえ緊縮財政の対象となった。同様に、韓国では軍事政権の経済優先基調により、公的扶助制度(生活保護法。現在は、国民基礎生活保障法)が絶望的な水準に留まった。

ところが、2000年代に入ると、両国の公的扶助制度は画期的な前進を見せた。公的年金や雇用保険の水準に未だ不安を抱えつつも、公的扶助制度(日本の生活保護制度、韓国の国民基礎生活保障制度)とその周辺でこれまでにない改善が見られた。こうした変化を説明しうる議論はあるだろうか。

1-2. これまでの議論

欧米では、社会支出の増大や福祉制度の改善を促す要因を探究する議論が続いてきた。まず、1970年代に「工業化、経済成長、高齢化に伴い各国の社会支出が増加した」との議論(Wilensky, 1974)が起こり、1980年代に「労働組合や左派政権の影響力が強い場合に社会支出や福祉制度の拡充が進んだ」と一歩踏み込んだ議論(Korpi, 1985)が広まった。その後、1990年頃から「大規模な社会支出で不平等を是正する社会民主主義国家(北欧)、社会支出は多いが階級格差の維持を優先する保守主義国家(ドイツやフランス)、社会支出が少なく不平等を放任する自由主義国家(アメリカやイギリス)」と、各国の「性格」に言及した議論(Esping-Andersen, 1990)が登場した。これらの議論を通して、北欧国家が不況にも関わらず平等な社会を維持してきた理由や、アメリカが豊かな国であるにも関わらず福祉に無関心な理由を説明してきたのである。とはいえ、欧米の議論の関心は、あくまで欧米に向けられていた。日本については「欧米の特徴を寄せ集めた混合型」(Esping-Andersen, 1997)と歯切れが悪かった。

欧米のこれらの議論に刺激を受けて、東アジア¹の福祉の「性格」を論じる研究もあらわれた。

¹ 日本をはじめ、1970年代および1980年代に急速な経済成長を見せた韓国、シンガポール、台湾、香港などを指す。

特に、東アジアの福祉を「生産主義型(Productivist)」(Holliday, 2000)と形容する議論が注目を浴びた。日本、韓国、シンガポール、台湾、香港などの事例に注目し、これらの国が社会保険制度²を「一般市民の権利」というよりは「経済を支える中心集団³の特権」として提供してきたこと、失業の問題を失業給付などの現金給付で解決する代わりに解雇規制や雇用創出といった雇用政策で対処してきたこと、子どもや高齢者のケアを社会サービスよりは家族によるケアでカバーしてきたことなど、ヨーロッパとは異なる東アジアの「性格」を論じたのである。これらの議論は、福祉政策の拡充を後回しにして経済成長に邁進した東アジアの戦略を「生産主義型」と呼び、東アジアで福祉の拡大が滞った理由を説明してきた。これは、東アジアの経済成長期の福祉を説明する際によく当てはまった。東アジアの福祉を「生産主義型」と見る議論は根強い。しかし、この20年間の状況については説明が難しい(Holliday, 2005)。1997年のアジア通貨危機ごろから東アジアで福祉が拡大しているからである。東アジアの国々はこれまで子どもや高齢者のケアおよび社会的弱者への所得保障を「経済への負担」として避けてきたが(Holliday & Wilding, 2003)、最近はこうした「生産的でないセクター(失業者、高齢者、女性、子どもなど)」への保護も強化している。

韓国が1987年の大統領直接選挙制導入を機に「民主化」へと大きく舵を切り、日本も1993年に「55年体制」の終息とともに「ソフトな民主化」を経験するなど、1990年を前後して東アジアの政治自体は大きく変化した(Fleckenstein & Lee, 2017)。さらに、少子高齢化、産業構造の変化、女性の社会進出など、福祉を取り巻く社会環境の変化が起きた。政治体制と社会環境の変化により、有権者の福祉欲求が政党の公約を左右するようになり、失業者、高齢者、女性、子ども向けの福祉政策が顕著に拡大している。労働組合や左派政権でなくとも、ほとんどの政党が福祉拡大の公約を掲げている。東アジアにおける最近の福祉の拡大は「労働組合や左派政権による福祉拡大」という古典的な議論とも異なる様相を見せている(Fleckenstein & Lee, 2017)。日本と韓国はなぜ今になって公的扶助制度を前進させているのか。経済を優先して福祉を後回しにするとされてきた日本と韓国が、なぜ経済不況の中で公的扶助制度を前進させているのか。福祉の拡大に不利と言われてきた不況期に、なぜ両国では福祉が拡大しているのか。

これまで、日本や韓国の福祉研究の多くは日本語あるいは韓国語で発表されてきた。そのため日本と韓国の議論を総合的に把握することは難しかった。その上、韓国で主要な制度が出揃ったのは1990年代末であり、これまでは福祉の日韓比較自体が困難であった(武川&李, 2006)。2000年代以降の研究でも日韓の福祉を比較する研究が少ないのは、その余韻であろう。しかし、2000年代に入って、すでに20年近くが経っている。日韓の福祉制度を比較する時期を迎えたと言える。本研究は、欧米の研究者のみならず日本や韓国の研究者にとっても把握が難しかった部分、つまり経済政策や雇用政策に重きを置いてきた日本と韓国が経済不況の中で公的扶助制度を前進させている理由の分析を試みた。

1-3. 研究目的および研究方法

² 公的年金、健康保険、雇用保険など。

³ 軍人、公務員、教員、大企業の正社員など。

本研究は「経済を最優先する日本や韓国では福祉の発展が最小限にとどまった」というこれまでの議論に対し、「ならば、最近の日本と韓国は経済不況の下で公的扶助制度を、なぜ、どこまで、どのように前進させたのか」という質問を立てた。そして、その答えを出すことを研究目的とした。

研究では主な考察対象を日本の公的扶助制度(生活保護法)と韓国の公的扶助制度(国民基礎生活保障法)に絞った。日本の公的扶助制度は2000年代に入って「戦後初めての本格的な変化」(濱口, 2010)を見せており、韓国の公的扶助制度は1990年代後半ごろから「近年の韓国の福祉拡大において最も目覚ましい変化」(Holliday, 2005)と言われており、これらの変化の謎が注目を浴びているからである。これまで貧困への介入に消極的だった日本や韓国が「経済への負担」としてきた公的扶助制度を、なぜ、どこまで、どのように前進させたのかが興味深い。

研究方法においては、特に、単純な「受給者の増加(あるいは支出の増加)」と「制度の前進」を区別して考えることに留意した。景気が悪くなれば貧困層の増加により受給者は自然と増えるが、こうした消極的な「膨張」と制度の積極的な「前進」の混同を避けるためである。本研究では、政府が制度の受給要件や給付水準などを質的に改善した場合を「制度の前進」とみなした。これを見分けるため、1990年代から現在までの日本と韓国の文献を検討し、両国の公的扶助制度の質的な変化を追跡した。具体的には、制度分析で利用されてきた比較歴史分析(comparative historical analysis)という分析方法を用いた。文献資料をもとに日本と韓国の公的扶助制度の実際の変化とその文脈を慎重に追跡し、両国の公的扶助制度の「前進」を促した要因を抽出し、その共通点と相違点を探したのである。

研究の主な特徴は、制度変化の疑問を追究した点である。特に、近年の「歴史的制度主義」の議論をもとに、日韓両国の公的扶助制度の変化の原因を追究した。公的扶助制度の研究では「歴史的制度主義」に基づいた比較歴史分析は未だ多くないが、社会支出の削減に積極的なアメリカやイギリスですら公的扶助を容易に削減しえなかった理由を説明した研究(Pierson, 1994)、ドイツがハルツ改革を断行した一方でスウェーデンが公的扶助制度改革に着手しなかった理由を説明した研究(Angelin, Johansson, & Koch, 2014)、公的扶助を早々に破棄したイタリアと公的扶助を定着させたポーランドの違いを説明した研究(Jessoula, Kubisa, Madama, & Zielenska, 2014)などは、これに近いアプローチをとった研究といえよう。

2. 研究経過および結果

2-1. 各国の公的扶助制度の変化

イギリスが1948年にNational Assistance Actを制定して以降、各国で「貧困であれば誰もが申請できる」公的扶助制度の導入が相次いだ。1960年代にデンマーク、ドイツ、オランダ、スウェーデンが先駆けとなり、1970年代にベルギー、1980年代にフランスといったフランス語圏の国々がこれに続いた。フランスでの立法に刺激を受けてスペインやポルトガルといった南欧の

国々が制度を導入すると、1990年代には中央ヨーロッパや東ヨーロッパでも法の制定が進んだ (Figari, Matsaganis, & Sutherland, 2013)。日本は連合国軍の軍政下で1950年に現在の生活保護法を導入したので、制度の導入時期は比較的早い。⁴韓国は1961年に初めて近代的な公的扶助制度(生活保護法)を導入したが(パク・クァンジュン, 2013)、韓国が稼働年齢層をも対象とする公的扶助制度を導入したのは、1999年に生活保護法を廃止して国民基礎生活保障法を制定した時である。⁵

ドイツやフランスのような大陸ヨーロッパの国々は、もともと公的年金や失業給付といった「保険料を基にした現金給付」が手厚かった。これらの制度で、早い時期から高齢者や失業者の所得を保護する戦略をとっていたのである。また、日本や韓国のような保険料に基づく雇用保険だけでなく、税金を使った「失業扶助」⁶で失業者の生活を守ってきた。これらの国々の公的年金や失業給付は概ね高い水準である。フランスのように公的年金や失業保険といった保険料に基づく現金給付を重用する伝統を守ってきた国では所得調査や資産調査に基づいて貧困層を保護する公的扶助を導入するのは比較的遅かったが、フランスは1988年にRMI(Le revenu minimum d'insertion)を導入して以降、これを2009年にRSA(Le revenu de solidarité active)へと刷新するなど、このところ公的扶助の運用にも関心を見せている(Clegg, 2014)。ドイツも、ハルツ改革前までは所得比例方式の失業給付に重きを置いた現金給付を行ってきたが、ハルツ改革以降、所得や資産調査に基づく公的扶助を活用している(Angelin et al., 2014)。

スウェーデンやデンマークといった北欧の国々は、大陸ヨーロッパの国々と違い、公的扶助を比較的早い時期に整備した。ただし、これらの国々も、公的年金、失業給付、傷病保険を主軸とした手厚い現金給付を提供してきた。スウェーデン、デンマーク、フィンランドは、1990年代初頭まで他のヨーロッパの国々の2倍近い防貧効果を誇ってきた。1990年代前半の経済不況で深刻な打撃を受けたスウェーデンとフィンランドは失業保険や傷病保険の受給資格を引き締める動きを見せたが、これらの国でさえ1990年代半ばから最近までの防貧効果は大陸ヨーロッパに引けを取らない水準を保っている(Kvist, 2012)。貧困層を税金で保護するセーフティーネット(公的扶助)とともに、手厚い保険給付(公的年金、失業保険、傷病保険)で所得を保護するシステムを持っているのである。

手厚い所得保障制度およびそれらの制度を推進した政治の力強さから、大陸ヨーロッパや北ヨーロッパは福祉の見本となってきた。一方で、アメリカやイギリスの社会保険は存在感が薄かった。政治も貧困層の保護に消極的である。ドイツやフランス、デンマークやスウェーデンといった国々とは違い、アメリカやイギリスは貧困や不平等への介入に消極的であった。極貧層のためのささやかな公的扶助を整備した程度である。アメリカやイギリスは「福祉依存」の談論に乗じ

⁴ 第二次世界大戦の終戦直後、日本と韓国は連合国軍の介入を受けた。この時期、連合国軍は日本では積極的に福祉制度を整備したが、韓国では応急措置を講ずるにとどまった(イ・ヘウォン, イ・ヨンファン, チョン・ウォノ, 1998)。

⁵ 韓国にも1999年まで生活保護法という名の法律があった。ただし、日本の生活保護法と韓国の生活保護法には様々な違いがあった。例えば、韓国の生活保護法は「65歳以上」、「18歳未満」、「妊婦」、「障害者」、「傷病者」のみを対象とするという規定があった。日本の生活保護法には、法律上、そうした規定が無い。

⁶ こうした「失業扶助」は支給期間に制限が無いものも多い(柳澤 & 井田, 2004)。

て極貧層のための公的扶助すら縮小しようとしたことで注目を浴びた国である(Pierson, 1994)。ふつう、公的扶助は「貧困な限り」無期限に現金給付を受けられるが、アメリカは現金給付を受けられる期間に制限を設けたのである。アメリカが AFDC(Aid to Families with Dependent Children)を TANF(Temporary Assistance for Needy Families)へと改編する際に、連邦政府の財源で現金給付を行う期間を制限したことは「福祉の後退」として大きな注目を浴びた。

大掴みに捉えると、ドイツやフランスといった大陸ヨーロッパの国々は社会保険による比較的手厚い現金給付で対応していたところに公的扶助を追加し、スウェーデンやデンマークといった北欧の国々は社会保険および公的扶助を併用する強力な現金給付のうち社会保険(特に、雇用保険や傷病保険)を引き締めており、アメリカではささやかな公的扶助をさらに削ってきたのである。こうした各国の変化に照らし合わせると、日本と韓国の場合には社会保険中心のシステムの中で公的扶助を拡大している点でドイツやフランスに近い。ただし、ドイツやフランスと比べると、社会保険が手厚いとは言えない。例えば、失業保険⁷の支給期間が短い(柳澤 & 井田, 2004)。また、支給期間を超えた場合にセーフティネットとなる、税を財源とした「失業扶助」が無い。⁸

2-2. 日本と韓国の前進

日本と韓国では、少子高齢化により年金に対する見通しが悲観的である。モラルハザードへの憂慮から雇用保険の拡大にも反対が根強い。不正受給事件により公的扶助制度への風当たりも強い。しかし、2000年ごろからの公的扶助制度の前進は目覚ましい。日本は2000年代から生活保護を積極的に運用してきた。生活保護の生業扶助を拡大適用して、生活保護受給世帯の世帯員を対象とした高校の学費補助を認めた。65歳以上でないと受給しにくかったことを認め、ワーキングプアなど若い層への適用を確認した。行き場の無い人の最後の「安息所」として消極的に運用していた生活保護を就労を通じた自立のための「トランポリン」として積極的に利用することとした。これは2014年に生活困窮者自立支援法として派生した。韓国は1990年代に生活保護制度を改善する努力を重ねながら、アジア通貨危機直後の1999年に生活保護法を廃止して国民基礎生活保障法を制定する急進的かつ根本的な改革へ踏み切った。2014年には国民基礎生活保障法の改正を通じて公的扶助の「単給化」も達成した。

2-2-1. 日本の軌跡

日本は1950年の生活保護法制定以降、社会福祉事業法(1951年)で設置した福祉事務所を拠点に生活保護法を運営してきた。朝日訴訟(1957年)の問題提起を受け入れ、1961年から生計扶助

⁷ 日本や韓国では雇用保険と呼ばれている。

⁸ スウェーデン、デンマーク、ドイツ、フィンランド、ベルギーといった国と違い、失業保険加入期間の短い若年失業者のための給付もなかった(柳澤 & 井田, 2004)。日本では、2011年に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」が公布され、一定の支給要件(本人収入、世帯収入及び資産要件等)を満たす場合に給付金を受けられるようになった。

の測定方式を「マーケットバスケット方式」⁹から「エンゲル方式」¹⁰へと改善した。以後、1965年から1983年までは「格差縮小方式」¹¹、1984年からは「消費水準均衡方式」へと変えるなど、最低生活費の改善を重ねてきた(厚生労働省, 2013)。ただし、生活保護の適用に積極的であったとはいいがたい。1960年代から「適正化」の名の下に断続的に生活保護の受給を取締ってきたのである(大友, 2006)。1980年代には、年金保険料の引上げや健康保険給付の引下げといった社会保障の後退が進み、生活保護においても、扶養義務の強化、資産調査の強化、国庫負担の削減など、国が貧困問題の責任を回避する改革を断行した(杉村, 1991)。

その後、日本は1990年代のバブル崩壊とアジア通貨危機、2008年の金融危機まで断続的に経済不況を経験した。失業率は1990年代の初めまでは低かったが、1990年代の後半から高まり続け、2002年には5.4%という生活保護制度以後最も高い水準となった。特に、失業期間が2年を超える長期失業者が2000年代の中頃から増加した(篠崎, 2014)。韓国の急激な経済危機とは異なり、雇用保険の給付を受けられる期間内に再就職できない長期失業者が社会問題となった(五石, 2011)。これに加え、社会的入院(他に行き場が無く病院に入院しているケース)、家庭内暴力、虐待、多重負債、ホームレスといった多様な問題が注目を浴びた。

そして、2000年ごろからは、1980年代までと違い、不況の中でも生活保護制度の目覚ましい前進が続いたのである。日本は1990年代まで生活保護を「利用者が少なければ少ないほど望ましい制度」として消極的に運用してきたが、2000年代の中頃からは「利用しやすい生活保護」をスローガンに生活保護に就労支援および日常生活支援を加えつつ積極的に活用し始めた(布川, 2010)。厚生省(2001年より厚生労働省)で生活保護に就労支援と日常生活支援を追加する議論があらわれ、2005年に「生活保護受給者等就労支援事業」が始まった(牧園, 2013)。これは自治体が任意で実施する事業であったが、「日本の公的扶助史上はじめて」国(厚生労働省の公共職業安定所)と自治体(福祉事務所)がともに実施する雇用連携型の福祉となった(濱口, 2010)。さらに、2005年からは生活保護法の生業扶助で高等学校の教育費を支給するようになり、2007年からはひとり親世帯の就労支援を推進するようになったのである。これらの動きの中で、2009年に母子加算¹²を廃止したが、母子加算も2009年6月に復活した(濱口, 2010)。生活保護法の路上生活者への適用も注目を浴びた(グ・インフェ, キム・ソヨン, & 湯山篤, 2012; ジョン・ホンギョ, 2004)。2008年の金融危機や2011年の東日本大震災など、生活保護受給者の急増を招く事態もあり、政府は2000年代の議論をもとに、貧困(生活保護)の一步手前にある人々を対象とした生活困窮者自立支援法を制定した(2013年12月制定。2015年4月施行)。

2-2-2. 韓国の軌跡

⁹ 生活に必要なものの価格を合計して給付額を算出する方式。

¹⁰ 生活に必要なものは時代によって増えるので、マーケットバスケット方式だとどうしても「生活に必要な費用」を把握しきれない。エンゲル方式は必要な食費を算出した後に、その他を一般の世帯の消費水準から割り出す方式。

¹¹、一般世帯の生活水準の上昇率に合わせて保護世帯への給付を増やす方式。一般世帯の生活水準が上昇を続ける中、生活保護世帯の生活水準は低いままだったので採用された方式。

¹² ひとり親世帯が生活保護を受ける場合の追加給付。

韓国は1961年に生活保護法を制定したが、しばらく制度に目立った動きはなかった。1980年代に入ると、1982年に生活保護法の全面改正で教育保護(教育費の補助)、自活保護(自立支援)、融資制度を追加した。1984年には生活保護法の職権保護主義(行政が一方的に対象者を選定する方式)を申請主義(申請者を募って保護する方式)へと刷新した。行政が目についた貧困層を保護する方式から、貧困層が申請できる方式へと前進した。申請主義は職権保護主義よりも審査に手間がかかるので、1987年に生活保護制度を担当する機関や職員を増員する前進を見せた。ただし、1960年代初めまでは国民の4割、経済成長を経た1980年代後半においても低賃金労働者、非公式部門の労働者、農民などを考慮すると国民の2割は貧困層(生活保護基準を下回る貧困層)であったと見られる(アン・ビョングン, 1990)。さらに、韓国の生活保護法は、妊婦、傷病、障害といった特別な場合を除き、18歳未満あるいは65歳以上でないと受給できず、給付額も低かった。科学的に算出した最低生活費に基づいて給付額を決定していたわけではなく、あらかじめ決められた予算を振り分けるかたちで給付額を決めていたからである。自宅で生活保護を受ける場合の給付額を見ると、1995年度でも最低生活費の4割ほどの金額であった(イ・ヨンナム, 1996)。1990年代の半ばまでは、給付において世帯規模も考慮していなかった。

しかし、1990年代に入ると、生活保護を世帯規模を考慮した給付へと修正し(1996年)、その給付水準も段階的に引き上げた(キム・ミゴン, 1997)。1997年には教育保護の対象を「人文系の高等学校に通う受給世帯の子ども全員」へと拡大し、1997年にアジア通貨危機が発生した際には生活保護を改正(1997年8月22日)し、扶養義務の緩和、受給者の拡張、自活共同体(自立支援機関)の新設など、制度の枠組みを全体的に押し上げた。そして、アジア通貨危機を契機に国家に対する社会の期待が一気に高まったため、これまでの生活保護法を廃止して国民基礎生活保障法を制定(1999年9月7日)する大きな前進が見られた。国民基礎生活保障法は年齢を問わないため、乳幼児を育てるシングルマザー、障害や疾病を抱えた家族を扶養する者など稼働年齢層を保護できるようになった。のみならず、予算の範囲で提供されていた給付も大幅に改善した。科学的基準に基づいた最低生活費の測定方式を導入したのである。さらに、住居給付と緊急生計給付を新設し、住居の安定と緊急保護に対処した。問題となってきた所得基準と財産基準の二重基準を無くし、統合基準を作った。¹³軽い仕事を与える程度だった自活事業を、受給脱却を目的とした現実的な就労支援プログラムへと刷新した。自治体の財政問題を克服するため、自治体の財政健全度を考慮して自治体と国の分担比率を決定する規定を盛り込むとともに、受給世帯の選定および管理の質をあげるため、担当公務員を拡充した。韓国は制度の受給条件と給付水準、最低生活費の測定方式、自活事業(自立支援事業)、制度の予算、そして運営体制に至るまで、包括的かつ根本的な改革を進めたと言える(キム・ミゴン, 1999)。

2000年代に入っても、社会福祉専門公務員の拡充、ホームレスや刑務所からの出所者をはじめとする生活困窮者の積極的保護、勤労所得控除率の引き上げなど制度の改善を進めた。2014年の

¹³ 韓国の生活保護法は、所得基準と財産基準の二つの基準を満たすことを求めている。そのため、不合理なケースがあった。例えば、所得基準が月23万ウォン以下、財産基準が2900万ウォン以下だとすると、所得が23万ウォンで財産が2900万ウォンのケースは受給できるが、所得が全く無くても財産が2900万ウォンをどうにか上回るケースは受給できなかった(キム・ミゴン, 1998)。

12月には、制度の死角を解消するため、そして生活ニーズ別に柔軟に給付を申請できるようにするため、国民基礎生活保障制度を改正した¹⁴。つまり、世帯所得が最低生活費を下回った場合に一揃いの給付(生計給付、医療給付、住居給付、教育給付など各種給付のセット)を申請する「一か八か」の敷居の高い制度を、生計給付、医療給付、住居給付、教育給付を必要に応じて申請する制度へと改編したのである(ノ・デミョン, 2015)。¹⁵特に、住居給付や教育給付は以前よりも受けやすくなった。

2-3. 日本と韓国の共通点

日韓の公的扶助制度の前進における共通点は何か。日本と韓国には三つの大きな共通点があった。一つ目に、稼働能力層の貧困が話題となったことで、公的扶助が前進した点である。日本は1990年代からの「失われた20年」、韓国は通貨危機以降に「ワーキングプア」の不安が社会を席卷する中で、公的扶助制度に期待が託された。日本は、生活保護を稼働能力層に適用する姿勢を鮮明にただけでなく、貧困世帯の子どもの高校教育費補助を生活保護の中で実現するなどの前進を見せた。韓国は、アジア通貨危機以後、公共勤労事業、貸付事業、教育訓練事業、失業扶助といった他の制度の新設ではなく、公的扶助制度を押し広げる努力を見せた(アン・ビョンヨン, 2000)。

二つ目に、両国とも給付を「一揃いのセット」で提供する公的扶助を持っていた。失業給付、住宅給付、教育給付などのきめ細かな選択肢を揃えた国々が多く見られる中、日本や韓国は困った人々を中間で掬い上げるのではなく、人々が極端に困窮してようやく公的扶助(日本の生活保護法、韓国の国民基礎生活保障法)で保護する方法をとってきた。ヨーロッパでは稼働能力層の貧困対策の主役は失業扶助¹⁶となるだろうが、日本と韓国には別の選択肢が無く、経済危機以降の失業や貧困の広がりの中で社会の話題が生活保護に集中した。¹⁷いわゆる「すべり台社会」(湯浅, 2008)の世界観であろう。また、アメリカとイギリスは、稼働能力がある貧困層と稼働能力が無い貧困層に別々の制度を用意しているが、日本と韓国は稼働能力の有無に関わらず、貧困層を一元的に公的扶助が担当している(イ・サンウン, 2004, 2006)。日本と韓国は、公的扶助に先立つ失業扶助が無く、公的扶助とは別の住宅給付も無いため、公的扶助にオールマイティな役割を求めたのである。緊急時に公的扶助がイメージされる国であるがゆえに、経済不況の長期化が明らかになったとき、日本と韓国は公的扶助を広げる議論が起きた。

三つ目に、日本と韓国は、西欧のような税金を使った失業者向け現金給付、いわゆる「失業扶助」を作れなかった。日本では、保険料に基づく失業給付だけでなく、税金を財源とする「失業扶助」を導入しようという話があった。しかし、「自己負担の原則が乱れる」という反対意見が

¹⁴ 施行は2015年7月。

¹⁵ 日本の研究者も以前から日本の生活保護法に対して同様の改正を提案してきた。いわゆる「単給化」のアイデアである。実現は韓国のほうが早かった。

¹⁶ 保険給付の受給期間を超過した場合などに税金で提供される現金給付。

¹⁷ 日本や韓国でも雇用保険の適用範囲を拡大したが、「貧困対策」として期待を受けたわけではない。

大きかった上、「保険料を財源とする雇用保険こそ権利性がはっきりした制度」という意見が圧倒的だったため、ヨーロッパの福祉先進国のような税金を財源とした低所得失業者向け給付を導入することができなかった(樋口, 2000)。¹⁸韓国は、1980年代後半から労働力の需要と供給の不均衡や大規模解雇(リストラ)対策として雇用保険を導入する話があったが、「労働意欲の低下」や「失業の長期化」への過度な憂慮から雇用保険の導入すら儘ならなかった。1995年に労働者・雇用主・政府の代表者による「労使政合意」が生まれるまで保険料に基づく雇用保険すら導入できなかった(労働部, 1996)。¹⁹

2-4. 日本と韓国の相違点

日本と韓国にはこうした共通点の一方で相違点もあった。特に、日本は漸進的な前進であったが、韓国はかなり急進的な前進であった。日本は生活保護の稼働年齢層への適用を確認し、教育費補助の範囲も拡充したとはいえ、漸進的な改善であった。母子加算を廃止した後に再び復活させるといった一進一退の中での前進であった。一方、韓国は生活保護法を廃止して国民基礎生活保障法を制定しただけでなく、国と自治体の分担比率にまで手を加える根本的な改善を行った。日本と韓国で公的扶助の前進具合に違いが生まれた理由は何か。

一つ目に、日本は1990年代前半から2000年代後半にかけて、バブル崩壊、アジア通貨危機、金融危機を通じて断続的かつ緩やかに危機感を高めていったが、韓国は1997年のアジア通貨危機により急激に危機感を高めた点に違いがある。日本は2000年代に海外から「ワーキングプア」の概念を輸入するまで、貧困問題を積極的に扱わなかった(岩田, 2007)。橋木(1998)や大竹・斎藤(1999)など不平等をめぐる論争が熱を帯びはじめても、当初は貧困層の増加を「高齢者の増加によるもの」(大竹, 2006)と納得する雰囲気であった(布川, 2007)。2000年代に入ってホームレスやニートといった比較的若い層の貧困問題も論じられるようになり、公的扶助と就労支援を連携させる試みに火が点いた(武川, 2012)。一方で、韓国は通貨危機による急激な失業問題を克服するタイミングで「セーフティネット」の概念を輸入したため、国民基礎生活保障法に国民を保護するセーフティネットの役割、つまり包括的で即刻的な役割が期待された(パク・ヌンプ, 2000)。

二つ目に、国際的に見ると日韓とも稼働能力層向けの所得保障は低調であるが、日本は韓国よりも貧困を緩和しうる資源が多いということである。公的扶助は身の寄せ場の無い場合に「最後のセーフティネット」となる制度であるが、韓国は日本よりも身の寄せ場の無い状況のようである。それゆえ、差し迫った状況で公的扶助を前進させているように思われる。まず、日本は低年金の問題があるとはいえ、韓国よりも年金制度の成熟度は高い。一方で、韓国は日本を含むOECD加盟国の中でも、高齢者の貧困率がとびぬけて高い。稼働能力層が不況で失業あるいは低賃金に晒されると、高齢者あるいは子どもとともに一挙に貧困世帯となる可能性が高い。さらに、日本

¹⁸ 日本は2011年に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」、いわゆる求職者支援法を作った。

¹⁹ 稼働能力のある者の貧困を防ぐためには最低賃金も重要である(Immervoll, 2009)。だが、日本と韓国では最低賃金の引き上げが捗らない。

の公的扶助は狭小だが、韓国よりは、周辺の社会保険制度と障害者向け給付が貧困に陥りやすい層を保護していると見られる(ノ・デミョン et al., 2014)。

三つ目に、韓国は日本よりも国に権力が集中している。国の方針次第で、制度の画期的な前進が起きうる。象徴的なのは、韓国の国民基礎生活保障法制定の背景に、金大中大統領の強力な後押しがあったことである(アン・ビョンヨン, 2000)。一方で、日本は自治体の主張も公的扶助制度の動向に影響を与えてきた。2005年に生活保護における国の負担率(4分の3)を2分の1に引き下げようとした厚生労働省は、自治体の強力な反対の前に負担率引下げを実現できなかった。日本では、生活保護を活用したホームレス支援などを民間団体や自治体レベルのロビー活動で推進するなど自治体レベルの要因も目立つ(キム・ソヨン, 湯山篤, ノ・ボムネ, & イ・ウォンジン, 2013)。国と自治体の税率比率を見ても、日本で国に入る税金は35%ほどだが、韓国では約60%である。公的扶助の支出も、日本の自治体は支出の4分の1ほどを負担するが、韓国の自治体は概ね5分の1ほどである(イ・ヒョンジュ, 2006)。日本は1999年の「地方分権一括法」制定の流れにのり、生活保護を「機関委任事務」から「法定受託義務」へと転換し、生活保護における自治体の自律性を高める動きも見せてきた。生活保護制度は、健康保険、介護保険、社会サービスよりも国の介入を受ける制度ではあるが、国は「生活保護受給者等就労支援事業(2005年)」や「生活困窮者自立支援法」の相当部分を自治体の任意事業とするなど、自治体の裁量に任せる制度運営を見せている。

3. まとめ

日本と韓国は1980年代までの時期を社会福祉政策の拡充よりは労働政策の強化を進める戦略で乗り越えてきたが、1990年代に入ると働く世代の失業問題あるいは低賃金問題に直面することとなった。世帯の所得を支える集団が危機に陥った。もはや、福祉政策を後回しにできる状況ではなくなったのであった。失業保険の支給期間では耐え切れない不況に入ったが、ヨーロッパのような「失業扶助」はなく、それを新たに作る動きへの反対も根強かった。また、住宅給付などの他の選択肢も無かった。そこで、取り急ぎ、敷居の高い公的扶助制度を利用しやすくする動きへと向かった。ただし、韓国は日本よりも急激に危機を迎え、他にリスクを吸収しうる資源が無く、また国のイニシアティブが強いことから、日本よりも急激な制度の変化が起きた。

参考文献

日本語文献

- 岩田正美 (2007). 『現代の貧困』, 東京: 筑摩書房.
- 大竹文雄 (2006) 「格差はいけない」の不毛: 政策として問うべき視点はどこにあるのか, 『論座』, 131, pp.104-109.
- 大竹文雄・斎藤誠 (1999) 「所得不平等化の背景とその政策的含意: 年齢階層内効果, 年齢階層間効果, 人口高齢化効果」, 『季刊社会保障研究』, 35(1), pp.65-76.
- 大友信勝 (2006) 「生活保護と自立支援」, 『社会福祉学』, 47(1), pp.104-107.
- 厚生労働省 (2013) 『生活保護制度の概要等について』, 第 14 回社会保障審議会生活保護基準部会(2013.10.4.) 資料 2.
- 篠崎武久 (2014) 「金融危機後の日本の長期失業者」, 『日本労働研究雑誌』, 56(10), pp.17-30.
- 杉村宏 (1991). 「生活保護政策研究序説」, 『教育福祉研究』, 1, pp.3-17.
- 武川正吾 (2012) 『政策志向の社会学:福祉国家と市民社会』, 有斐閣.
- 武川正吾・李惠昊編 (2006) 『福祉レジームの日韓比較: 社会保障・ジェンダー・労働市場』, 東京大学出版会.
- 橘木俊詔 (1998) 『日本の経済格差』, 岩波書店.
- 濱口桂一郎 (2010) 「労働市場のセーフティネット」. 『労働政策レポート』, Volume 7, 労働政策研究・研修機構.
- 樋口美雄 (2000) 「失業のセーフティ・ネットと雇用保険制度改革の方向」, 『学術の動向』, Vol.5, No.2, pp.23-27.
- 布川日佐史 (2007) 「生活保護制度と社会的排除」, 『家族社会学研究』, 18(2), pp.37-46.
- 布川日佐史 (2010) 「最低保障改革の動向と自由:包摂の名による排除」, 宮本太郎(編)『自由への問い 2 社会保障: セキュリティの構造転換へ』 (pp.102-120), 岩波書店.
- 牧園清子 (2013) 「生活保護の動向:2000 年以降の生活保護」, 『松山大学論集』, 第 24 巻第 6 号, pp.159-189.
- 柳澤房子・井田敦彦 (2004) 「OECD 諸国における失業時の生活保障関連「給付」一覧」, 『レファレンス』, 639, pp.56-79.
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困 - 「すべり台社会」からの脱出』, 岩波書店.

韓国語文献

- アン・ビョングン (1990) 「韓国の貧困実情と貧困政策」, 『経商論集』, 第 18 巻第 4 号, pp.103-119.
- アン・ビョンヨン (2000) 「国民基礎生活保障法の制定過程に関する研究」, 『行政論叢』, Vol.38 No.1, pp.1-50.
- イ・サンウン (2004) 「貧困制度の国際比較」, 『社会福祉研究』, Vol. 24, pp.125-148.

- イ・サンウン (2006) 「低所得稼働能力層に対する非寄与型所得保障戦略の類型と効果」, 『社会福祉研究』, Vol. 30, pp.101-130.
- イ・ヒョンジュ (2006) 「日本の公的扶助のデリバリーシステムの動向と示唆点: 統合サービスを目指して」, 『国際社会保障動向』, pp.13-22.
- イ・ヘウォン, イ・ヨンファン, チョン・ウォノ(1998) 「韓国と日本の米軍政期の社会福祉政策の比較研究: 貧困政策を中心に」, 『韓国社会福祉学』, Vol.36, pp.309-338.
- イ・ヨンナム (1996) 「制度的モデルによる老人福祉政策の限時的運用に関する研究: 所得保障政策を中心に」, 『関大論文集』, pp.693-708.
- キム・ソヨン, ノ・ボムネ, 湯山篤, イ・ウォンジン (2013) 『日本の社会政策分野におけるローカルガバナンス形成の研究調査結果報告書』, 2013 年度 SNU in Global Research 事業.
- キム・ミゴン (1997) 「生活保護対象者選定基準の改善法案」, 『保健福祉フォーラム』, 1997 年 9 月号, pp.56-66.
- キム・ミゴン (1998) 「生活保護制度の改善と発展方向」, 『保健福祉フォーラム』, 1998 年 5 月, pp.16-26.
- キム・ミゴン (1999) 「貧困対策としての国民基礎生活保障法」, 『都市研究』 第 5 号, pp.60-80.
- グ・インフエ, キム・ソヨン, 湯山篤 (2012) 「韓国と日本のホームレス問題の比較研究」, 『経済と社会』, 第 96 号, pp.328-359.
- 五石敬路 (2011) 「日本の生活保護と生活保障」, 『社会法研究』, 第 16 号, pp.93-111.
- ジョン・ホンギョ (2004) 「日本のホームレス居住支援と民間の役割」, 『都市と貧困』, 第 66 号, pp. 47-79.
- ノ・デミョン (2015) 「基礎生活保障制度の現況と課題」, 『保健福祉フォーラム』, 2015 年 1 月号, pp.26-35.
- パク・クァンジュン (2013) 「韓国社会福祉歴史論」, ヤンソウォン.
- パク・ヌンフ (2000) 「社会統合のための社会安全網の構築」, 『保健福祉フォーラム』, 2000 年 1 月, pp.16-24.
- 労働部 (1996) 『労働白書 1996 年版』.

英語文献

- Angelin, A., Johansson, H., and Koch, M. (2014). Patterns of institutional change in minimum income protection in Sweden and Germany. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30:2, pp.165-179.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique? : The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7(3), pp.179-189.
- Figari, F., Matsaganis, M., Sutherland, H. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International journal of social welfare*,

22, pp.3-14.

- Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2017). Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(1), 36-54.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, 48(4), pp.706-723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism?. *Policy & Politics*, 33(1), 145-162.
- Holliday, I., & Wilding, P. (Eds.). (2003). *Welfare capitalism in East Asia: Social policy in the tiger economies*. Springer.
- Immervoll, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges, IZA Discussion Papers, No. 4627
- Jessoula, M., Kubisa, J., Madama, I., & Zielenska, M. (2014). Understanding convergence and divergence: Old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(2), pp.128-146.
- Korpi, W. (1985). Power resources approach vs. action and conflict: on causal and intentional explanations in the study of power. *Sociological Theory*, 3(2), pp.31-45.
- Kvist, J., Fritzell, H., Hvinden, B., and Kangas, O. (2012). *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. The Policy Press: Bristol.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare states. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, New York.
- Wilensky, H. L. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures* (Vol. 140). University of California Press.

略 歴

湯山篤

[学歴]

- 2004年：宇都宮大学教育学部生涯教育課程地域社会教育コース卒業(教育学士)
- 2006年：宇都宮大学教育学研究科社会科教育専攻(修士課程)修了(教育学修士)
- 2010年：西江大学校公共政策大学院社会福祉政策学科(修士課程)修了(社会福祉学修士)
- 2012年：ソウル大学校社会科学大学社会福祉学科(博士課程)単位取得在学

[経歴]

- 2014年：大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員(若手)
- 2017年：韓国保健社会研究院海外情報委員