

Monthly Review

民主主義の危機再考

国際経済労働研究所理事・

法政大学法学部 教授 新川

敏光

特集

## 「日中韓の生活保護改革」 ～ 日中韓の比較分析、 および各国における現状と課題 ～

同志社大学社会学部 教授 ● 埋橋 孝文  
T.Uzhashi

同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程 ● 任 セア  
S.Lim

同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程 ● 楊 慧敏  
H.Yang

大阪府立大学人間システム科学研究科 博士前期課程 ● 仲野 浩司郎  
K.Nakano

千葉商科大学商経学部 准教授 ● 朱 珉  
M.Zhu

県立広島大学保健福祉学部 講師 ● 李 宣英  
S.Lee

労働批評(第4回)

早稲田大学社会科学総合学術院 教授 ● 篠田 徹  
T.Shinoda

## 100年に一度



長崎県立大学准教授 小原 篤次

本誌で5回目の連載を始める。初回の連載開始から15年が経過し、振り返りから新連載を開始する。1-2回は中国経済、3回目はアジア経済、前回は21世紀の地球経済学(グローバル・エコノミー)につながった。連載は単に経済現象の紹介が中国、アジア、世界や地球規模に広がったのではない。移民、環境、ジェンダーなど一国だけではなく、世界各地の共通課題を包含し、タイトルは経済としながら、社会的な課題を積極的に扱った。国際経済と社会労働という2つのテーマの融合にもつながる。新連載でもこのトレンドを継続、発展させる。世界的なグローバルゼーションだけではなく、トランプ大統領の政策、英国のEU離脱など各国の反グローバルな動きも包含していく。

背景としては、過去10年間に起きた3つの変化を意識した。世界金融危機で、市場重視派のグローバリストによる新自由主義に懐疑論が高まった。米国が主導した金融グローバリズムは、米国発の世界金融危機によって、修正を迫られた。同危機は世界恐慌以来の「100年に一度」の危機であると言われた。オバマ大統領が登場し、2011年には「ウォール街占拠運動」が注目を集めた。経済学者では、所得統計が未整備な期間の税務資料によって100年単位で所得格差の分析ができるようにし、その成果として、世界の経済格差を重厚な著書で示し世界的なベストセラーになった、ピケティらが脚光を浴びた。彼は、アメリカでも教育を受け、さらに教壇に立ったが、新自由主義に警鐘を鳴らすフランスの経済学者である。2015年1月のアメリカ経済学会は、彼をメインスピーカーとして招き、複数の経済学者が討論者として用意された。筆者はその様子を最前列で見ている。母国語ではない英語ながら、彼は一歩も引き下がらず粘り強く反論に答えていた姿が印象深い。

2つ目の変化は、スマートフォンによるモバイルコンピュータとそのネットワークの普及である。アップル創業者のスティーブ・ジョブズは自らがすい臓がんと告知される中で、iPhoneを世に送り出した。世界金融危機の最終章であるリーマンショックが起きる前年、アメリカで初代の機種の販売が始まった。この変化は1つ目の金融とも深く関係してきた。モバイル端末はパソコンのソフトウェアより使いやすいスマホ・アプリ上で、金融取引や送金、支払いサービスが可能になった。スマホは、伝統的な銀行支店のカウンター業務やATMを時代遅れのサービスとして退場を迫り始めた。パソコンで始まり、インターネットで加速したデジタル革命は、政府により規制や管理が強く、資本金、許認可から参入障壁が大きかった金融サービスの壁を壊し始めた。シュンペーター的な創造的破壊が銀行に押し寄せてきた。

3つ目は、中国の経済規模、科学技術など総合的な台頭である。中国共産党は、最高指導者である主席の任期10年の上限を撤廃するタイミングで、アメリカから米中貿易戦争を提起された。次世代携帯通信の5Gが論点の一つである。5Gになれば、さらに中国版全地球測位システム(GPS)を活用し、さらに高速で我々の位置情報を把握できる。民間と軍事技術の融合が進む。米中摩擦は一時的に緩和するよう見えても、長期的には続くのだろう。



**CONTENTS** Page

■特集:「日中韓の生活保護改革」  
 ～日中韓の比較分析、  
 および各国における現状と課題～

グローバリズムを点検する (2)  
 第1回:100年に一度  
 小原 篤次

地球儀 (3)  
 何処に向かうか欧州——西洋価値観と欧州統合の危機  
 板東 慧

Monthly Review (4)  
 民主主義の危機再考  
 新川 敏光

特集:総会記念講演 (6)  
 「日中韓の生活保護改革」  
 ～日中韓の比較分析、および各国における現状と課題～  
 埋橋 孝文  
 任 セア  
 楊 慧敏  
 伸野 浩司郎  
 朱 珉  
 李 宣英

春闘インタビュー 2019(自動車総連) (36)

労働批評 (第4回) (38)  
 篠田 徹

論壇ナビ2019 (41)  
 第10回:日本社会に公助・共助は受け入れられるか?  
 秦 正樹

2019年Int'lecowk 年間索引 (42)

主要経済労働統計 (45)

Project News (46)

何処に向かうか欧州  
 ——西洋価値観と欧州統合の危機

第二次大戦後の欧州には政治の底流として、人権の尊重などを重んじる「西洋的価値観」—理想主義があった。偏狭なナショナリズムを抑制し、焦土から積み上げた欧州統合を貫いてきた20世紀後半以来今日までの歴史の中で、大量の移民・難民問題の生成という新たな流れの中でナショナリズムが頭をもたげ、排外主義を唱える極右政党が勢いを持つという新たなクライシスに直面し、民主主義や多文化主義の是非を問う事態に転化してきた結果、欧州統合を守れるかどうか、の危機に直面することとなった。かくて2019年には欧州議会選挙があり欧州中央銀行(ECB)総裁選挙などの重要日程が詰まっている中で、欧州の将来を左右する年となる。17年から18年にかけて行われた3つの選挙が欧州の行方を判断する材料となりうるだろう。

1つは17年9月のドイツ総選挙である。その結果は、前回13年の選挙で泡沫政党に過ぎなかった極右「ドイツのための選択肢」が13%という得票率で主要政党の一翼に加わり、初めて国政に進出したことである。2つには翌10月にはオーストリア議会選で、12年ぶりに極右「自由党」が連立与党入りし、さらに18年3月にはイタリア議会選で左派ポピュリスト「五つ星運動」と極右「同盟」が躍進して左右両極による連立政権が発足したのである。

第二次大戦で枢軸国であった3カ国で移民排斥を主張する極右政党が浮上することは、戦後かつてのナチスあるいはファシズムの反省から国粋主義に反対してきた風向きが変わったことを意味する。

永年、ドイツを率いて欧州全体をリードしてきたメルケル首相は15年夏には難民の受け入れを宣言し、北アフリカ・中東から1年間に100万を超える人々が欧州を目指した。

しかし、北欧やオーストリアではリベラルな思想が強く比較的問題はなかったが、民主クラシーの歴史の浅い中・東欧では拒絶反応が強い面があり、宗教面で異教徒特にムスリムへの拒絶反応の強い地域など、受け入れをめぐって大きく分裂する傾向があった。「西洋の価値観」を維持して異教徒を受け入れるのか、異教徒・他国民との異文化を受け入れられないのか、まさしくその分裂は続いている。政治的には、これを許容する政党かさもなれば難民や多文化主義を拒絶するか、をめぐる対立は根強く社会分断が継続することとなる。

(会長 板東 慧)

## 民主主義の危機再考

国際経済労働研究所 理事・法政大学法学部 教授 新川 敏光

### 民主主義の全般的危機

民主主義の危機が語られることに、何の目新しさもない。民主主義には、常に強力な批判者や対抗者が存在した。民主主義が積極的価値として広く受け入れられるようになったのは、二つの世界大戦を経てからであった。しかしその後も非民主的政治体制が衰えたわけではなく、20世紀には社会主義圏が対抗勢力として存在したし、それが崩壊した後にも、権威主義体制が衰退する兆しはない。減少衰退するどころか、民主主義体制から権威主義体制への揺り戻しが、南米諸国はもとより、ロシアや東欧諸国のなかでみられる。民主化は不可逆的な歴史的発展などではなく、ようやく実現しても、あっさりと壊されてしまう不安定なものにすぎない。

しかし民主主義の危機は、もはや新興諸国に限られているわけではない。今日、長い民主主義の伝統をもつ国々の間でも、民主主義はうまく機能していない。なかでも議院内閣制と大統領制、各々を代表するイギリスとアメリカで生じている混乱（ブリゲジットとトランプ問題）は、今日の民主主義の危機が、個別特殊な事例などではなく、全般的危機であることを示唆している。つまり今日の危機とは、近代民主主義のはらむ根本的矛盾が露呈したものにほかならないのである。

### 選挙とエリート主義

本来政治から遠ざけられていた者たち（無産労働者や女性）が、選挙権を得て自らの代表を議会に送り組む（あるいは大統領を選ぶ）ことができるようになって、近代民主主義は成立した。したがって近代民主主義は、普通選挙をその根幹とする。しかし古典的民主主義論からみれば、これはおかしな話である。

古代ギリシアにおいて民主主義とは統治者＝被治者の原則に他ならず、被治者たる市民は自ら集い、自ら決定したのである。もちろん日常的なポリスの運営に必要な任務を担当する執政官はいたが、彼らはいくじ引き（または輪番制）によって選ばれた。被治者は誰もが統治能力をもつはずであるから、執政官はランダムに選ばればよい、いや選ぶべきなのである。

これに対して選挙は、市民のなかで特定の者が他の者よりも政治的に有能である、適していると認めることであり、実はエリート主義的な考えに基づく。何度も同じ人間が選ばれば、統治者と被治者の乖離は否定しようもなくなる。しかしこのような徹底した民主主義は、古代ギリシアのポリス（政治共同体）を構成する市民がもっぱら公に関わること（政治と戦争）によって可能になったことを忘れてはならない。民主主義は、少数エリートのなかでの平等性を意味していた。

### 政党とエリート主義

本来エリート主義な選挙が近代民主主義の根幹となった背景には、多くの歴史的経緯と理由がある。あえて単純化すれば、その最大の理由は、今日の政治体制の構成員は、市民＝特権層ではなく、市民＝国民であることに求められる。国民は、国境によって囲い込まれたという以外にいかなる政治的条件を満たしているわけでもない。彼らは数が多く、およそ一か所に集めることはできない。仮に集めることができたとしても、理性的な議論に基づき的確な決定が下せるとは思われなかった。こうしたなかで、選挙は、一般大衆に参政権を与え、民主主義を実現するとともに、彼らの政治への影響力を抑えこむ、少なくとも間接的なものに留めておくうえで効果的なものであった。



しかし普通選挙では、制限選挙と違って、制度的に国民多数派の力を封じ込めることはできない。ここで重要な役割を担ったのが、政党である。政党は、有権者の声を集約するといわれるが、単純に集約するのではなく、有権者の声を公に相応しいものに整えるのである。なかでも候補者選定は、政党の最も重要な役割である。

政党はそもそも名望家たちが作り上げたものであり、無学無名の徒が推薦されることなど、およそ考えられなかった。やがて党組織が発展すると、党官僚や実力者が候補者選定に大きな力を持つようになる。そのプロセスは、必ずしも透明ではなく、非民主的としばしば批判されたが、他方において、その国なりの「政治家」を選抜し、その国なりの民主主義の運用に貢献してきた面もある。

もちろん誰でも、立候補はできる。しかし主要政党が選挙を取り仕切るようになると、それ以外のルートで立候補しても、当選する見込みはほとんどなくなる。小選挙区はいうまでもなく、比例代表制においてもマイナーな政党は阻止条項によって排除される。日本のかつての中選挙区制では、比較的多くの無所属当選者が出たが、彼らの多くは政党有力者の支持を取り付け、当選すると既存政党に入り、その政党のなかでいわば政治家としてのOJTを受け、一人前になっていったのである。

しかし今日では、このような政党の機能が失われつつある。アメリカでは、かつてであれば第三政党の泡沫候補にすぎなかったと思われるトランプが共和党の予備選挙を勝ち抜き、大統領となった。議会政治の母国であるイギリスでは、国民の間に広がる既成政党への不信を背景に、EU離脱を国民投票で決定し、現在の政治的混迷を招いている。

今や既成政党が民主主義の番犬として振舞うことはできない。誰もが政治に参加できるという建前が、民主主義を安定させてきた政党の番犬機能を麻痺させたのである。

## 展 望

ポピュリズムは、このような「代表制の危機」から民主主義を救うという声がある。しかしそれが、敵と味方という単純な二項対立によって政治的動員を図るものであることを知るなら、今日の複雑に絡み合った政治状況を理解できず、結局のところ、民衆の意志を体現すると称する単独者(党)に救いを求めることになるのではあるまいか。

それでは政党の抑制機能を復元することは、可能であろうか。いまや政党は選挙で勝つこと自体を目的とするようになっており、およそ候補者の品質管理をなしうるとは考えられない。たとえば、わが国で度重なる現政権のスキャンダルにもかかわらず、政権交代への期待が一向に高まらないのはなぜか。すでに政党が「まともな」政治家を選抜し、育てることができるとは思われていないからではないのか。わが国では、すでに深い政治的ニヒリズムが蔓延しているといわねばならない。

即効性はないが、唯一残された道は、弱体化した社会的中間団体を立て直すことである。政治的ニヒリズムに抗して、環境運動、人権擁護運動、反貧困運動など様々なフェイズで声を上げ、立ち上がる人々がいる。彼らを孤立させず、連帯の絆を作り上げることができれば、そこに新たな政治的エネルギーと公共性が生まれる。

このような過程を促進する役割を果たすことこそ、労働組合再生の道である。そしてそれは、民主主義の生き残りをかけた道でもある。

# 特 集

## 「日中韓の生活保護改革」

### ～ 日中韓の比較分析、および各国における現状と課題 ～

日本に続いて中国、韓国でも高齢化や格差拡大、それに伴った生活保護をはじめとする社会保障費の増大、制度のあり方が大きな課題となっている。本号では、各国の政策的特徴と問題点を検討し、今後の生活保護政策を展望する。

特集1は、「日・中・韓の生活保護を比較する」と題し、埋橋 孝文氏(同志社大学社会学部 教授)、任 セア氏(同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程)、楊 慧敏氏(同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程)にご執筆いただいた。各国の生活保護制度が生まれた歴史的経緯、現行の仕組み、今後の改革の方向性について検討している。中国は、社会保障制度の成熟度が先進各国と同レベルに達しているとは言えないが、近年急速に整備されてきている。韓国も皆保険・皆年金の面で日本に30年弱の後れを取っていたが、介護保険の整備は飛躍的に進み「圧縮された近代」の一側面を示している。また、社会保障費の対GDP比、生活保護の保護率、国と地方の負担割合などを参照しながら、日中韓の違いについて概説する。その結果、韓国は「一般世帯」の生活保護受給が比較的多く、中国では不安定就業者や失業者の受給が多いのに対し、日本は稼働能力があると考えられる人への適応が厳しいことが指摘される。

特集2は、「生活保護の現状と課題から今後の改善の方向性を考える」と題し、仲野 浩司郎氏(大阪府立大学人間システム科学研究科 博士前期課程)にご執筆いただいた。まず、今日の生活保護制度ができる背景として、恤救規則、救護法など近代史を振り返る。2000年代以降、保護基準額の引き下げなど濫給対策としての第4の「適正化」が行われ、要保護者を排除し、さらに生活保護制度に対するスティグマを強化していること、ソーシャルワーカーの専門性の低さが述べられている。この課題を解決するために、政策決定に当事者の意見を反映すること、貧困そのものの削減、福祉関係の専門職員の養成、広報・教示、利用要件の緩和を重視すべきと指摘する。

特集3は、「中国における最低生活保障制度の形成、現状および改革の方向性」と題し、朱 珉氏(千葉商科大学商経学部 准教授)にご執筆いただいた。中国の生活保護の近代史を、90年代の「大転換」、その後の都市部の制度整備と農村部の遅れ、農村部での最低生活保障制度の成立、公的扶助の新時代と、4つの時期に分ける。さらに、マクロデータとともに、都市部での保障基準の低さ、過度な資産保有制限が自立を遅滞させていること、病気を理由とする貧困への対策が課題として示される。そして、これらの課題を解決するために、政府の責任のもと民間と地域を活かしていくこと、所得保障水準を確保した上でサービス保障を拡充していくことが重要であると述べている。

特集4は、「韓国における生活保護改革の現状と課題」と題し、李 宣英氏(県立広島大学保健福祉学部 講師)にご執筆いただいた。2000年に始まり拡大してきたこの国民基礎生活保障制度には、旧生活保護法で問題となっていた制度に取り込まれていない人々(「死角地帯問題」)に取り組むように改善がなされてきたが、死角地帯は依然として残っているという。その理由として、制度自体に関する情報不足が挙げられ、さらに自立しようとすれば給付が減るため勤労意欲が低下するなどの自立支援の否定的影響が述べられている。加えて、高齢者の扶養は家族で、という規範が立ち上がる。今後の方向性としては、意図的に所得認定額を下げて受給を得ようとするモラル・ハザードを防止しつつ、死角地帯を縮小していかなければならないと締めくくっている。

本特集で得られた知見をもとに、今後も生活保護制度のあり方や改革の行方に注目していきたい。

## 日・中・韓の生活保護を国際比較する

同志社大学社会学部 教授 埋橋 孝文  
同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程 任 セア  
同志社大学大学院社会福祉学専攻 博士後期課程 楊 慧敏

### 1. 共通執筆フォーマットの設定

今回の特集は日本・中国・韓国の生活保護改革を取り上げている。3か国の生活保護はそれぞれ異なった背景と特徴をもっているが、叙述をすすめるにあたっては、以下の3つを「共通執筆フォーマット」として設定している。

- ①生活保護制度の発展史の概略
- ②仕組みと現状

#### ③問題と今後の改革方向

上の3点はそれぞれ過去、現在、将来に相当し、それを横に比較することができるようになっている。横に並べることによって3つの国の生活保護の相違点や共通点が見いだされることを期待していることである。

### 2. 日・中・韓比較という問題設定

本誌の各論稿は、3か国の国際比較を試みるものではないが、本稿ではいくつかのデータを用いつつ「日・中・韓の生活保護を比較しながらそれぞれを理解する要点」を検討していく。

検討すべき第1の問題は、生活保護あるいは広く社会保障制度の3か国比較という、そもそもの「問題設定」に関わる。

#### 1) 共通の土俵に上ってきた中国社会保障制度

中国の場合、1990年代以降に社会保障制度を用いた社会保障制度(年金、医療)の再編成、および都市、農村での最低生活保障制度の整備がおこなわれた。それらの改革は、2010年代に完成の域に達する。この時期に、日・中・韓の比較のための「共通の土俵」が形成されたといつてよい(注1)。

- 1993年 「社会主義市場経済論」の提起
- 1998年 「都市労働者基本医療保険制度」導入

- 1999年 失業保険制度、都市住民最低生活保障制度創設
- 2003年 「新型農村合作医療制度」の構築
- 2005年 「和諧社会」論の提起
- 2007年 農村住民最低生活保障制度実施
- 2014年 「社会救助暫定弁法」制定—都市部と農村部に分かれていた最低生活保障(公的扶助)制度が統合
- 2015年 都市・農村住民基本養老保険制度の統合
- 2016年 都市住民基本医療保険制度と新型農村合作医療保険制度の統合

改革開放後の社会保障改革までの社会主義体制のもとでは「企業福祉」「単位福祉」がメインであった。そのころには日本や韓国の社会保障制度との比較そのものが著しく困難であった。ただし、共通の土俵が形成されたとはいえ、それぞれ

の制度の「経過年数」「成熟度」が異なるのでその点は要注意である。

日本を含む先進社会の多くの国の社会保障制度が、個人負担をとともう保険方式を用いた年金、医療、失業の各制度および税を財源とした生活保護制度で構成される(北欧やイギリス、オセアニアなどでは異なったバリエーションがある)。中国でも短期間のうちにこうした制度への再編がなされたのである。

個人が負担する税や社会保険料など、それ以前にはなかった新しい要素が入り込み、通常であればその編成替えには大きな摩擦をともなったであろうが、比較的スムーズにしかも短期間のうちの再編(含む年金、医療両保険の加入カバー率の急速な上昇)が成し遂げられた。このことは1990年代初め以降20数回の訪中を重ねてきた「中国ウォッチャー」の筆者にとって大きな驚きであった。

なお、生活保護(最低生活保障)制度が都市と農村の両方で確立するのは2014年2月に社会救助暫定弁法が成立して以降のことである。

東南アジアでは社会保険制度を核とした社会保障制度の確立がそれほど進展していないことに比べて中国の社会保障制度の急速な整備は好対照をみせている。中国でそれが可能であった要因として、次のようなことが挙げられる。

- ① 孫文がドイツの社会保険制度の導入に前向きであったという歴史的事実
- ② 自己負担はなかったとしても社会主義時代の総合的「労働保険制度」のノウハウの蓄積があったこと
- ③ シンガポールの中央積立制度(Central Provident Fund)からヒントを得た「個人口座」の導入など、制度改編の摩擦をできるだけ少なくするような仕掛けの導入
- ④ 国の強力なリーダーシップ

## 2) 日本との分岐、乖離傾向にある韓国社会保障制度

韓国の年金制度(名称は国民年金)は1988年に施行され、2017年には、税を財源とする「基礎年金」が別途新たに制度化された。医療保険制度は1989年に職域保険と地域保険の二本立

てで皆保険が達成され、2000年に保険者の統合、2003年に保険財政の統合がおこなわれ、一本化が達成された(国民健康保険制度の成立)。2007年には長期療養保険(介護保険)制度が実施されている(注2)。

上のような制度の中身はもちろん日本と比べて違いはみられるが、制度の大枠としては、改革開放前の中国と日本のあいだのような大きな差はない。したがって、日本との比較の「共通の土俵」は1990年ごろには形成されていたといえる。

日本と韓国は、皆保険・皆年金の時期を基準に考えると、年金と医療保険はほぼ30年弱のタイムラグがある。しかし、介護保険はそれよりも短く7年のタイムラグにとどまる。介護保険が日本に遅れることわずかな期間で制度化されたということは、一方では日本よりも急速に進む少子・高齢化を見越したものである。同時に、他方ではこの間の韓国の「圧縮的な近代化」と「スピードの速い社会保障の整備化」の一つの側面を示したものである。

先ほど日韓の社会保障制度の間では1990年ごろから「共通の土俵」が形成されていると述べたが、近年の動きには分岐がみられることに注意が必要である。それは、年金にしても医療保険にしても日本では達成されていない職域保険と地域保険の統合(被用者と自営業者を同一の保険制度に包括)がなされていることである。2008年の給付つき税額控除制(勤労奨励税制)の導入、2017年の基礎年金の導入によって、あるいは後で少しふれる失業扶助制度が導入されればますますその分岐の傾向は強まるといえるであろう。

上のような分岐は、対象者の範囲を拡大し、平等・普遍主義的な方向をめざすものであるが、財源からみると保険方式をベースにしつつもそこに税財源の投入を計っている。分岐は、この間の韓国の金大中、盧武鉉、文在寅左派政権の福祉改革の影響と捉えるべきか(注3)、あるいは、そもそも国民のあいだでの経済格差が日本よりも大きく、保険方式ではどうしても捕捉、対応できず、その結果、社会保障の恩恵が及ばない階層が出てくるため、やむなく税の投入による対象者の拡大が図られているのか、あるいはこれら2つの要因の相乗効果なのか、こうした点は今後解明されるべき課題である。



### 3) 韓国生活保護制度の日本との分岐、乖離

韓国の生活保護制度の場合、上でふれたような「分岐」あるいは「乖離」の傾向がよりいっそう顕著である。

当初は日本の制度を移植しその結果日本と近似した制度的フレームワークから出発しつつも、次の略年記が示すように、次第にそこから分岐、乖離し、現在では日本の制度と大幅に異なっている。この点は、1990年代初めから韓国訪問を20数回繰り返してきた「韓国ウォッチャー」の筆者にとって非常に興味深く、印象深いことであった。

- 1961年 生活保護法制定
- 1977年 医療保護法が成立(医療扶助が生活保護から独立、1979年実施、その後医療扶助法に衣替え)。
- 1999年 国民基礎生活保障法の制定(背景: 1997年IMF経済危機による失業者、低所得者の急増)
- 2000年 国民基礎生活保障法の施行
- 2008年 給付つき税額控除制度(EITC)の導入
- 2015年 オーダーメイド型(寄り添い型ともいわれた、注4) 給付体系などの導入を含む改正法の施行

国民基礎生活保障法の制定に際しては当時の社会運動「参与連帯」の大きな働きかけがあり、①親族扶養義務を従来よりも緩やかなものに変え、②稼働能力の有無にかかわらずすべての国民を対象とする制度となり、③稼働能力のある受給者に対しては「就労支援つき」最低生活保障となった。

上の3点は日本の生活保護との違いを際立たせる。日本の生活保護では、民法の三親等の扶

養義務が生活保護でも建前上維持され、また、近年、やや緩やかになったとはいえ、稼働能力のある人への生活保護適応はかなり厳しい。加えて、生活保護では自立助長が謳われているものの、さらに、2005年には福祉事務所に「就労支援プログラム」が導入されたものの、就労支援サービスは今でもそれほど体系的に取り組まれているわけではない。

また、韓国では2015年には「オーダーメイド型給付体系」が導入されたが、これは生計給付が「基本中位所得」の30%未満の場合に支払われるのに対して、医療給付は40%以下(ただし医療扶助は国民基礎生活保障法とは別建て)、住宅給付は44%未満、教育給付は50%未満の場合に支給されるという、「個別給付」方式であり、従来のやり方、つまり世帯ごとに算出される一本の最低生活水準を上回ればすべての支給がストップさせられる方式(All in Oneと呼ばれるが、場合によってはAll or Nothingと揶揄される方式)とは大きく異なる。

日本でも、生計扶助に至る前段階で生活困難者を経済的に支援し、あるいはそれらの人々の生活水準が最低基準を下回ることを予防する、医療扶助や住宅扶助などの「単給化」に向けた改革が必要であるといわれつつも、まだ実現していない。この面からも韓国の生活保護の近年の動きは日本のやり方から大きく乖離してきている。

さらに、韓国では2020年から失業扶助制度(Unemployment Assistance、正式名称は「国民就業支援制度」)の導入を予定している。これは失業保険の給付期間終了者やそもそも失業保険制度の未加入者で所得が中位所得の60%未満の場合に、税を財源として6か月間およそ月5万円が支給される(注5)。これが本格的に制度化されれば、日本の低所得者支援・給付制度からの乖離は決定的になるであろう。

## 3. データからみたいいくつかの特徴

ここからは、若干のデータから読み取れる日・中・韓3か国生活保護の比較を試みる。

### 1) 社会保障と生活保護の規模と趨勢

社会保障費の対GDP比をみると(表1)、一番

高いのが日本(20%強)で次いで韓国(10%)である。中国は最も低い、その割合は3%前後から5%弱にまで増えている。この間、GDPそのものが3倍になっているから社会保障給付費が急増してい

ることがわかる(2007～2017年の10年間に金額ベースで5.25倍)。

表 1. 3 各国社会保障費の GDP 比

年度	中 国				日 本 社会保障費 対 GDP 比 (%)	韓 国 社会保障費 対 GDP 比 (%)
	社会保障 と就業 (億元)	医療衛生 と計画出産 (億元)	GDP (億元)	社会保障費 対 GDP 比 (%)		
2007	5447.2	1990	270092.3	2.8	17.7	7.1
2008	6804.3	2757	319244.6	3.0	18.7	7.6
2009	7606.7	3994.2	348517.7	3.4	20.9	8.4
2010	9130.6	4804.2	412119.3	3.5	21.3	8.2
2011	11109.4	6429.5	487940.2	3.7	22.3	8.1
2012	12585.5	7245.1	538580.0	3.8	22.2	8.7
2013	14490.5	8279.9	592963.2	4.0	22.2	9.3
2014	15968.9	10176.8	641280.6	4.1	21.9	9.7
2015	19018.7	11953.2	685992.9	4.5	21.9	10.2
2016	21591.5	13158.8	740060.8	4.7	—	10.5
2017	24611.7	14450.6	820754.3	4.7	—	10.6

注：中国は社会保障予算という項目がなく、現在、「社会保障と就業」および「医療衛生」の2項目を「狭義の社会保障費」とみなしている。2011年の社会保障制度体系が成立した後の変化はより正確に確認できる。

出所：中国『中国統計年鑑』各年版により作成。GDP データは中華人民共和国国家統計局 (<http://data.stats.gov.cn>) 2019年9月17日アクセス。日本、韓国－OECD Social Expenditure Survey、2019年9月15日アクセス。

次に生活保護に限定した3か国比較を示したものが表2と表3である。

表 2. 中国：生活保護（最低生活保障）統計－  
受給者数と受給額

年 度	都市部 （都市人口比、%） 受給者数	農村部 （村人口比、%） 受給者数	計 受給者数（口比、%）	給付総額（億元）				全国 給付総額（億元）	対 GDP 比（%）
				都市部 1人当たり給付額	都市部 1人当たり給付額	農村部 1人当たり給付額	農村部 1人当たり給付額		
2007	2272 (3.7)	3566 (5.0)	5838 (4.4)	277	1219	109	306	386	0.14
2008	2335 (3.7)	4306 (6.1)	6641 (5.0)	393	1683	229	532	622	0.19
2009	2346 (3.6)	4760 (6.9)	7106 (5.3)	482	2055	363	763	845	0.24
2010	2311 (3.5)	5214 (7.8)	7525 (5.6)	525	2272	445	853	970	0.24
2011	2277 (3.3)	5306 (8.1)	7583 (5.6)	660	2899	668	1259	1328	0.27
2012	2144 (3.0)	5345 (8.3)	7489 (5.5)	674	3144	718	1343	1392	0.26
2013	2064 (2.8)	5388 (8.6)	7452 (5.5)	757	3668	867	1609	1624	0.27
2014	1877 (2.5)	5207 (8.4)	7084 (5.2)	722	3847	870	1671	1592	0.25
2015	1701 (2.2)	4904 (8.1)	6605 (4.8)	719	4227	932	1900	1651	0.24

注：住宅扶助および医療扶助を除いた数字である。

出所：『中国統計年鑑』各年版より作成。

まず中国の生活保護の場合(表2)、都市部と農村部では別々に集計されており、農村部での保護率(人員ベース、住宅扶助と医療扶助を除く)は都市部よりも高く、しかも都市部の保護率が低下傾向にあるが、農村部の保護率はかえって上昇している。直近の保護率は都市部で2.2%、農村部で8.1%、全体平均では4.8%となっている。GDPに占める割合はここ10年で0.25%前後となっている。

表3によると、日本の保護率(人員ベース)は近年上昇気味だがそれでも1%台にとどまる。韓国の場合、医療扶助は別建てのためそれを含まない数字であるが、直近の2015年には3%を超えている。中国、韓国と比べて日本の保護率の低さが目立っている。ただし、生活保護費(国)がGDPに占める割合は日本が最も高く、0.5%台後半の数字であるが、韓国(直近の2011年で0.21%)、中国(0.25%)よりも高い。ただし、韓国の場合これに医療扶助の費用が(注6)、中国の場合に住宅扶助と医療扶助の費用がプラスされることに注意が必要である。

表 3. 生活保護支出と受給人員数（日本と韓国）

年度	日 本		韓 国	
	生活保護支出 (国,100万円) (対 GDP 比 %)	受給者数 (1か月平均) (対人口比 %)	生活保護支出 (国,100万ウォン) (対 GDP 比 %)	受給者数 (対人口比 %)
2007	1,982,011 (0.38)	1,543,321 (1.21)	3,437,763 (0.20)	1,549,848 (3.15)
2008	2,047,261 (0.39)	1,592,620 (1.25)	3,676,117 (0.22)	1,529,939 (3.09)
2009	2,290,361 (0.44)	1,763,572 (1.38)	3,923,031 (0.23)	1,568,533 (3.15)
2010	2,459,871 (0.49)	1,952,063 (1.52)	3,997,769 (0.22)	1,549,820 (3.07)
2011	2,732,261 (0.56)	2,067,244 (1.60)	3,889,419 (0.21)	1,469,254 (2.9)
2012	2,809,192 (0.57)	2,135,708 (1.67)	— (-)	1,394,042 (2.74)
2013	2,813,272 (0.56)	2,161,612 (1.70)	— (-)	1,350,891 (2.64)
2014	2,859,705 (0.56)	2,165,895 (1.70)	— (-)	1,328,713 (2.59)
2015	2,904,152 (0.55)	2,163,685 (1.70)	— (-)	1,646,363 (3.20)

出所：韓国－国内統計ポータル KOSIS、「国民基礎生活給付」、KOSIS「経済活動別 GDP と GNI」、2012年以降の生活保護費が不掲載。理由は不明。日本－国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> 2019年9月20日アクセス。

## 2) 生活保護の個別扶助と行財政

3か国とも個別(カテゴリー別)給付の種類が多い。日本には8種類の扶助(生活、住宅、教育、介護、医療、出産、生業、葬祭)、韓国には介護扶助を除く7種類の扶助がある。中国には基本生活扶助としての最低生活保障と特別困窮人員以外に、項目別専門扶助として医療扶助、教育扶助、住宅扶助、就業扶助、災害事故があり、臨時扶助としてホームレスと突発事故、補充扶助として社会参与がある(2014年「社会救助暫定弁法」)。

日本・韓国・中国とも生活保護財政については国と地方自治体が負担している。日本の場合、現制度では支給される保護費について国3/4、地方1/4の割合で負担しており、韓国では、「国は市・郡・区の保障コストの総額のうち、100の40以上100分の90以下を負担する」(国民基礎生活保障法43条)となっている。これを日本の表記と統一化すると国2/7～10/19、地方5/7～9/19となる。これをみる限り日本より地方の負担割合が大きい。

ただし、実際の生活保護支出をみると、2007年国2兆6000億ウォン、地方8400億ウォン、2008年国2兆9000億ウォン、地方8000億ウォン、2009年国3兆1000億ウォン、地方8400億ウォン、2010年国3兆2000億ウォン、地方8400億ウォン、2011年国3兆ウォン、地方8000億ウォンで国の負担割合が多い(韓国国内ポータルKOSISによる)。さらなる検討が必要である。

中国の場合、法令で国と地方の負担割合が決められていない模様である。表4、表5によれば、1999年段階で都市では地方の負担割合が8割を占め多かったが、急激にその割合は減少し、2014年には3割を切っている。農村では地方財政支出の割合は減っておらず全体の1/3を占めている。このような都市部と農村部での相反する傾向の背景は不明であり今後の検討課題として残されている。

## 3) 受給者の構成

表6は韓国の生活保護の受給世帯数を分類し

表4. 中国：都市部最低生活保障の財政支出  
(1999～2014年) 単位：億元、%

年度	合計	中央財政支出	地方財政支出
1999	20.0	4.0(20.0)	16.0(80.0)
2000	27.0	8.0(29.6)	19.0(70.4)
2001	42.0	23.0(54.8)	19.0(45.2)
2002	105.0	46.0(42.2)	63.0(57.8)
2003	151.0	92.0(60.9)	59.0(39.1)
2004	173.0	105.0(60.7)	68.0(39.3)
2005	192.0	112.0(58.3)	80.0(42.7)
2006	224.0	136.0(60.1)	88.0(39.9)
2007	277.0	161.0(58.1)	116.0(41.9)
2008	393.4	267.0(67.9)	126.4(32.1)
2009	482.1	359.1(75.1)	123.0(24.9)
2010	524.7	365.6(69.7)	159.1(30.3)
2011	659.9	502.0(76.1)	157.9(23.9)
2012	674.3	439.1(65.1)	235.2(34.9)
2013	756.7	545.6(72.1)	211.1(27.9)
2014	721.7	518.9(71.9)	202.8(28.1)

出所：民政部事業発展報告各年版ほかより作成。

表5. 中国：農村部最低生活保障の財政支出  
(2009～2014年) 単位：億元、%

年度	合計	中央財政支出	地方財政支出
2009	363.0	255.1(70.3)	107.9(29.7)
2010	445.0	269.0(60.4)	176.0(39.6)
2011	667.7	502.6(75.3)	165.1(24.7)
2012	718.0	431.4(60.1)	286.6(39.9)
2013	866.9	612.3(70.6)	254.6(29.4)
2014	870.3	582.6(66.9)	287.7(33.1)

出所：民政部事業発展報告各年版より作成。

表6. 韓国：世帯類型別被保護世帯数の割合 (%)

世帯	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
高齢者	27.7	27.7	27.9	28.8	29.1	29.1	25.8	25.3	25.5
一般	34.2	33.2	32.6	31.6	31.0	30.9	31.9	31.7	31.3
障害者	19.4	19.7	20.4	21.2	21.7	21.9	18.9	18.7	19.1
母子	9.8	9.8	9.8	9.5	9.4	9.2	12.2	12.8	12.6
父子	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	3.4	3.6	3.6
少年少女	1.5	1.3	1.2	1.0	0.9	0.7	0.5	0.4	0.3
未婚父母	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
祖孫	0.4	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
その他	4.5	5.2	4.9	4.7	4.8	5.1	6.5	6.7	6.8
計	100	100	100	100	100	100	100	100	100

出所：保健福祉部「国民基礎生活保障受給者現状」各年次。

て示したものである。これを表7の日本の生活保護受給世帯と比べると一般世帯(日本の分類では「その他世帯」)の割合が格段に大きいことがわかる(注7)。国民基礎生活保障法の成立によりこれまで受給資格のなかった稼働能力のある人(長期失業者ほか)にも、自活事業への参加を条件として支給されるようになったことがその原因である。

表7. 日本：世帯類型別被保護世帯数の割合 (%)

年度	構 成 比					
	総 数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他の世帯
	%	%	%	%		%
2001	100.0	46.0	8.5	10.1	27.6	7.7
2002	100.0	46.3	8.6	10.0	26.7	8.3
2003	100.0	46.4	8.7	10.1	25.7	9.0
2004	100.0	46.7	8.8	10.3	24.8	9.4
2005	100.0	43.5	8.7	11.3	26.2	10.3
2006	100.0	44.1	8.6	11.7	25.3	10.2
2007	100.0	45.1	8.4	12.0	24.4	10.1
2008	100.0	45.7	8.2	12.0	23.5	10.6
2009	100.0	44.3	7.8	11.6	22.8	13.5
2010	100.0	42.9	7.7	11.2	21.9	16.2
2011	100.0	42.6	7.6	11.4	21.4	17.0
2012	100.0	43.7	7.4	11.4	19.2	18.4
2013	100.0	45.4	7.0	11.5	17.8	18.2
2014	100.0	47.5	6.8	11.6	16.7	17.5
2015	100.0	49.5	6.4	11.7	15.6	16.8

注：1 か月平均である。

出所：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的統計データ一覧」<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp> 2019年9月20日アクセス。

ちなみに、中国の最低生活保障受給者の構成は次の表8、表9に示されている(表の一部のみを掲載)。

都市部では就業者、不安定就業者、失業者の割合が高く(2016年度で併せて6割強)、農村部では女性、高齢者の割合が高い。統計分類の仕方など不明な点が多く、今後精査して受給者のカテゴリーからみた中国生活保護の特徴を明らかにしていく必要がある。

表8. 都市部最低生活保障受給者の構成 (%)

年度	現役就業者	不安定就業者	登録失業者	未登録失業者	在学生	その他の未成年者	高齢者
2008	3.5	16.3	24.3	17.2	15.3	9.8	13.6
2012	2.3	21.4	18.6	19.5	14.7	7.8	15.7
2016	1.5	20.4	17.2	24.9	12.7	6.2	17.2

出所：「民政事業発展統計報告」(民政部ウェブサイトより)

表9. 農村部最低生活保障受給者の構成 (%)

年度	女性	高齢者	未成年者	障害者
2008	26.7	28.8	11.5	8.5
2012	33.5	37.8	12.0	8.5
2016	38.5	40.6	11.1	10.5

出所：表7と同じ

## 4. 明らかになったことと残された課題

以上、3か国の生活保護の理解を容易にするために、主としてマクロ的な指標をいくつか比較した。ただし、比較にあたってはそれぞれの国のデータの「比較可能性」を厳密に検証したわけではなく、いくつかの公表データの数字を横に並べて比べたにすぎない。今後は、各国のデータの比較可能性を厳密にチェックしていく必要がある。

かなりラフな比較にとどまるが、3か国生活保護に関するデータ比較から以下の点が明らかになった。

第1に、社会保障費の対GDP比では日本が20%

強で高く、韓国が約10%でこれに次ぐ。中国は現在5%であるが、この10年間の金額ベースおよび対GDPの伸びが著しい。

第2に、生活保護に限れば、日本の保護率(人員ベース)が1%台で韓国(医療扶助を除いて3%強)、中国(住宅扶助と医療扶助を除いて都市部で2%強、農村部で8%、全体平均で4.8%)と比べて低い。ただし、生活保護費がGDPに占める比率は日本が0.5%台後半で、韓国、中国よりも2倍ほど高い。もっとも、韓国の場合は医療扶助を除いた数字で、中国の場合は住宅扶助と医療扶助を除いた数字である。

第3に、生活保護費の中央と地方の分担割合について韓国では実態として2011年で国80%、地方20%となっており、日本と大きな差はない。中国の都市部ではこの15年で国の負担割合が増えており、2014年で国が約70%、地方が30%であるが、農村部では国がほぼ2/3、地方が1/3という割合となっている。

第4に、いわゆる保護世帯の構成について、日本では高齢者世帯がほぼ50%を占め、障害・傷病世帯が27%でこれに次ぎ、失業者世帯を中心とする「一般世帯」の割合は、近年増加してきたとはいえ、17%と少ない(2015年)。韓国では、稼働能力のあると考えられる「一般世帯」の割合が高い(30%強)。中国の都市では高齢者の割合が低く(17%)、不安定就業者や各種の失業者の割合が著しく高い(60%強)。一方、農村では高齢者の割合が高く(約40%)、分類の理由は不明ではあるが「女性」の割合も40%弱を占め、高い(いずれも2016年)。稼働能力があると考えられる人への生活保護適用の厳しい日本の姿が浮き彫りになっている。

なお、本稿では次のような生活保護制度をめぐる重要な指標を比較できなかった。今後の課題としたい。

1. 最低生活基準の決定方式とその水準
2. 所得代替率
3. 稼働能力の有無の判定方法
4. 資産保有の限度額
5. 扶養義務の範囲
6. 経済給付とサービス給付の関係
7. 就労自立支援サービス
8. 捕捉率
9. 給付の限界有効税率と労働インセンティブ
10. 生活保護脱却の原因とその後の経済活動および所得水準

注1) 中国の社会保障については『海外社会保障研究』(2014)189号の特集「中国の社会保障」所収の諸論稿、埋橋孝文・于洋・徐栄『中国の弱者層と社会保障—「改革開放」の光と影』(2012)、李蓮花「中国の社会福祉」埋

橋孝文編著『社会福祉の国際比較』(放送大学、2015年)所収を参照のこと。

注2) 韓国の社会保障については『海外社会保障研究』(2009)167号の特集「韓国の社会保障—日韓比較の視点から」所収の諸論稿、生活保護については、小島克久(2017)「韓国の社会保障 第5回 韓国の公的扶助について」『社会保障研究』Vol.2, No1を参照のこと。

注3) キム・ヨンミョンは「金大中政府は医療保険において組合方式を解体し統合方式へ移行し・・・福祉国家の最も核心的制度である医療保険と国民年金において、韓国は日本型福祉制度から明らかに遠くなりつつある」と述べている。武川正吾、キム・ヨンミョン『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』(2005)東信堂、24頁。

注4) ノ・デミョン(No Dae Myung)「韓国における公的扶助制度の最近の動向—争点と傾向」日中韓国際共同研究プロジェクト、2016年6月4日、於・大阪市立大学梅田サテライト。

注5) Kim Hyeon-Kyeong(2019) Issues and Challenges in Social Policies for Working Poor in Korea, in Poverty and Social Policies in Japan, Korea and China, 日中韓国際共同研究プロジェクト、2019年6月1日、於・大阪市立大学梅田サテライト。

注6) 「1977年に医療保護法が成立し、医療扶助が生活保護から独立した(1979年実施、その後は医療扶助法に衣替え)」小島(2017、122頁)。

注7) 小島(2017、124頁)によれば受給世帯の主な構成は次のように示されている(%表示)。

	2001年	2005年	2010年	2015年
高齢者世帯	34.0	30.2	27.7	25.8
ひとり親世帯	12.8	12.0	12.2	15.6
障害者世帯	14.4	16.9	19.7	18.9

# 生活保護の現状と課題から 今後の改善の方向性を考える

大阪府立大学人間システム科学研究科 博士前期課程 仲野 浩司郎

## 1. はじめに

日本における社会保障制度は企業福祉や家族福祉を土台に社会保険制度を中心として発展してきた。社会保険制度はいわゆる「防貧施策」であり、私達が貧困に陥らないようにあらかじめ起こりうる可能性が高い社会事故に対して保険で対応するものである。一方で、それらの防貧施策の網の目からこぼれ落ちた人々を救済するのが「救貧施策」であり、日本では生活保護制度がほとんど唯一の救貧施策としてその役割を担ってきたといえる。

生活保護制度は敗戦後の混乱期を経て高度経済成長期にはその役割は縮小(利用者が減少)したようにみえたが、バブル経済の崩壊により経済状況が悪化した1990年代中盤から貧困問題の顕在化と共にその役割は再度大きく広がっている。

非正規雇用や短時間労働者の増加にみられるような労働環境の変化や、妻が夫の長時間労働に対応するために家庭内でのケア労働を担ってきた専業

主婦世帯モデルが多数を占めない状況が進行した。その結果として従来の企業福祉や家族福祉を基盤とした日本型社会保障制度の枠組みでは捉えきれない生活困窮者を多く生み出している。生活保護制度は社会保険制度を中心とした防貧施策が機能を縮小した場合にその役割は大きくなる。リーマンショック以降に生活保護制度を利用する稼働年齢層を含む「その他世帯」が急増したことは、失業者に対する生活保障システムが十分に機能せずに、生活保護がその受け皿になったものであった。

本稿では、今後も救貧施策として重要な役割が期待される生活保護制度が抱えている課題と本来担うべき機能を明らかにし、今後の改革の方向性について検討する。

## 2. 生活保護略史

### 2.1. 恤救規則(1874～1931年)

近代における対貧困政策は恤救規則に遡ることができる。明治政府は中央集権的な地方制度の確立を目指し廃藩置県を断行した。それにより、これまでは諸藩が担っていた窮民救済を国が引き受ける必要が生じ1874年(明治7年)に恤救規則が制定された。

恤救規則はわずか5条からなる規則で、その

特徴は①救済に対して強い制限主義を取ったこと、②前近代的な共同体的相互扶助が強調されたこと、③天皇の「仁政」の強調がなされたこと、④実施に際して強い中央集権制が採用されたことがあげられる(清水 2003:24)。特に制限的救済主義であった法の対象は家族や親族、地域における相互扶助からもれ落ちた「無告の窮民」、つまり身寄りのない高齢者、子ども、障害者、病弱者に限定されて

いたため、1881年では全国救済人員は6981人であり、当時の保護率は10万人に対してたった1～3人程度であった。

また、大友は「恤救規則は国家目標を「富国強兵」「殖産興業」におき、救済を低位におき、惰民排除を徹底させ、貧困原因を個人的・倫理的なものとして社会的要因に求めない貧困観に特徴がある」（大友 2013:31）と指摘しており、救済施策としては限定的、慈恵的かつ権力的な制度であった。

## 2.2. 救護法(1932～1946年)

救護法は世界大恐慌(1929年)の時期に成立したが、財政難を理由に引き伸ばされ、1932年に施行された。大恐慌による失業、貧困の拡大から、全国方面委員会による救護法実施期成同盟(1930年結成)が「全国15万細民、失業者を守れ」というスローガンで実施促進運動を展開した。この運動自体は直接的な成果をあげることができず、同盟会は解散したが、世論やマスコミは政府の対応を批判し、最終的に競馬法を改正しそこから得る収入を財源に充て救護法を実施した。この間の全国方面委員の活動は、戦前におけるソーシャル・アクションが不毛に近い状態のなかで、一定の成果を収めた貴重な事例であった(菊地 2003:107)。

救護法は近代的な一般扶助の形式をとることになったが、次のような特徴を持っている。第一に、対象の資格要件に「欠格条項」があり、労働能力のある貧民は失業、貧困があっても排除される。欠格条項とは、惰民防止の観点から救済対象から排除する規定を指している。第二に、親族救済(扶養)を優先させ、親族に扶養できる「資力」がなくても、働く「能力」があれば、扶養できるという、家族制度の情誼が優先される。第三に、法的な地位は「保護請求権」がなく、法の「反射的利益(反射益)」に過ぎないとして、国家責任による公的扶助義務の考え方をとっていない。救護法の受給者は「公民権」が停止され、「選挙権及び被選挙権」が制限された。内務省は、選挙権の権利制限は「社会の落伍者、社会の迷惑、負担をかけている」から適当だという見方をとっている。国家の救済は「自助への意思」を尊重し、最終的で補足的なものだという考え方が示されている(大友 2013:31)。

## 2.3. 戦後の生活困窮者対策と旧生活保護法

戦時中においても救護法が救済施策として実施されていたが、実際の利用者数は増えず、母子保護法(昭和12年)、医療保護法(昭和16年)、戦時災害保護法、そして軍事扶助法が救済施策を代替した。しかし、これらの法律はこれまでの対貧困政策と同様に、失業者をはじめとする労働能力のある者が対象から排除され、家族制度による扶養義務が前提とされていたこと、反射的利益に過ぎず国民の権利は未だ認められていなかった(永岡 2003:136)。

1945年8月に日本国民を総動員した大戦が終了し、大量の戦災者や失業者、海外からの引揚者等の生活困窮者であふれかえった。GHQの管理下のもと政府は緊急の生活困窮者対策として「生活困窮者緊急生活援護要綱」を1945年12月に閣議決定し、1946年4月から実施した。しかし、その救済内容は十分なものではなく、GHQは1946年2月に「社会救済」(SCAPIN775)を日本政府に対し交付し、①無差別平等、②国家責任、③公私分離、④救済費総額の無制限の4原理を示した。

昭和21年9月にはSCAPIN775の強い影響下で旧生活保護法が施行された。これにより救護法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法、軍事扶助法は廃止され、救済政策は旧生活保護法に一本化された。旧生活保護法は生活扶助、医療、助産、生業扶助、葬祭扶助の5つの扶助で構成されており、最低生活の維持、無差別平等、国家責任が明示され一般扶助主義をとることになったが、旧法第2条には怠惰や素行不良の者を保護の適用から除外するという欠格条項が設けられており、制限扶助主義的な要素を残していた。

## 2.4. 生活保護法(現行)

1947年5月に日本国憲法が制定され、1949年から活動を開始した社会保障審議会が行った「生活保護制度の改善強化に関する勧告」のなかで、①国が保障する最低生活は、健康で文化的な生活を営ませるものでなければならないこと、②保護の請求権の明示と不服申立を保障すること、③保護の欠格条項を明確にすることの3つの原則が示された。厚生省はこの勧告を受け、旧生活保護法を全文改正し、生活保護法(法律114号)として1950年3月に国会

に提出、5月4日に公布・即日施行された。

新法の特徴は、①憲法第25条の理念を体現するにふさわしいものにし、保護を受けることを当然の権利であるとし、不服申立制度を新たに確立した。②保護の実施は有給の専門職である社会福祉主事が行うこととし、民生委員は協力機関として位置付けた。③教育扶助、住宅扶助の新たな扶助を創設した。④医療機関について指定制度を設け、監査制度、医

療費調査を実施するとしたことである。

新たな生活保護法は従来の慈恵的な救貧施策から権利としての救貧制度に転換することとなった。特に不服申立制度を確立したことにより、後の朝日訴訟をはじめとする様々な生活保護裁判を通じて権利の拡大につながっていった。

## 3. 生活保護の仕組みと現状

### 3.1. 生活保護制度の原理と原則

生活保護法には4つの原理、すなわち①生存権保障の原理(第1条)、②無差別平等の原理(第2条)、③最低生活保障の原理(第3条)、④保護の補足性の原理(第4条)があり、これらは「生活保護法の体系において最高の価値を持ち他の規定は全てこれらの規定に盛り込まれた原理に基づいて解釈され、且つ、運用されなければならない」(小山 1951)とされており、生活保護法の核をなす重要な原理である。さらに、①申請保護の原則(第7条)、②基準および程度の原則(第8条)、③必要即応の原則(第9条)、④世帯単位の原則(第10条)の4つの原則が設けられており生活保護制度を解釈・運用するための指針となっている。

### 3.2. 扶助の種類

旧生活保護法にあった生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助、葬祭扶助に加え住宅扶助と教育扶助が新法では新たに創設され、2000年の介護保険法施行に合わせて介護扶助が創設され、現在では合計8扶助になっている。以下では、簡単にこれらの扶助の内容を確認する。

#### ●生活扶助(第12条)

生活扶助の範囲は、①衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの、②移送、である。飲食費や衣料の購入にかかる費用(第1類)と水道光熱費や家電耐久消費財等の購入費用(第2類)、そして世帯の個別需要に対応するために加算や一時扶助がある。

#### ●教育扶助(第13条)

教育扶助の範囲は、①義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品、②義務教育に伴って必要な通学用品、③学校給食その他義務教育に伴って必要なもの、であ

る。教育扶助が想定している教育とはあくまでも義務教育であり、高等学校や大学教育については対象とされていない。

#### ●住宅扶助(第14条)

住宅扶助の範囲は、①住居、②補修の他住宅の維持のために必要なもの、である。住居とは借間、借家で生活をしている場合に、その家賃、間代、地代を住宅扶助基準額の範囲の中で支給するものである。住宅扶助基準額はそれぞれの自治体で特別基準を設定している。持ち家の設備が破損した場合、その修理等に必要な臨時的な需要に対応するために、家屋補修、水道設備や電気設備等の一時扶助(住宅維持費等)が設定されている。

#### ●医療扶助(第15条)

医療扶助の範囲は、①診察、②薬剤または治療材料、③医学的処置、手術およびその他の治療ならびに施術、④居宅における療養上の管理およびその療養に伴う世話その他の看護、⑤病院または診療所への入院およびその療養に伴う世話その他の看護、⑥移送、である。

#### ●介護扶助(第15条の2)

介護扶助の範囲は、①居宅介護(居宅介護支援事業に基づき行うものに限る)、②福祉用具、③住宅改修、④施設介護、⑤移送、である。

65歳以上の生活保護利用者については、生活扶助で介護保険料を支払い(介護保険料加算が算定される)、介護サービスを利用した場合は自己負担分を介護扶助から支給する。

#### ●出産扶助(第16条)

出産扶助の範囲は、①分娩の介助、②分娩前および分娩後の処置、③脱脂綿、ガーゼその他の衛生材料、沐浴料、分娩前後の処置料など、である。

#### ●生業扶助(第17条)

生業扶助の範囲は、①生業に必要な資金、器具または資料、②生業に必要な技能の修得、③就労のために必要なもの、である。高等学校での就学については教育扶助ではなく、生業扶助で支給される。ここから分かるように、生活保護制度において高校への進学は学習の保障というよりは、その者の収入を増加させて世帯自立を助長するため



と位置付けられている。

また、生業扶助は「困窮のために最低限度の生活を維持することのできない者又はその恐れのあるもの」を対象としており、生活保護利用者だけではなく手前の生活困窮状態にある者も扶助の対象としていることに特徴がある。

#### ● 葬祭扶助(第18条)

葬祭扶助の範囲は、①検案、②死体の運搬、③火葬または埋葬、④納骨その他葬祭のために必要なもの、である。

### 3.3. 保護の実施の流れ

次に保護の実施の流れを確認する。実施の大きな流れは、相談受付→申請→調査→要否判定→決定(開始・却下)→支給→変更・停止→廃止となっている。

生活保護は利用者が居住している市町村がその実施責任を負うことになっており、仮に住民票が他市にあったとしても、実際に居住している市町村の福祉事務所が申請の窓口となる。申請ができるのは①要保護者(本人)、②その扶養義務者、③その他の同居の親族となっているが、緊急入院等の急迫状態の場合は職権で保護を適用することができる(法第7条)。申請は福祉事務所に設置されている申請書に必要事項を記入して行うが、申請は非要式行為とされており、必要事項を記載したものであれば福祉事務所に設置されている申請書でなくても申請行為があったとみなされる。ま

た、口頭での申請も認められる余地も残されている。

決定の判断に際しては福祉事務所は資産調査(ミーンズテスト)を行うことになっている。銀行や生命保険会社、不動産調査等を通じて申請者に活用できる資産がないのかを把握すると同時に扶養義務者への扶養調査を行なう。

### 3.4. 生活保護基準について

生活保護基準は日本におけるナショナルミニマムであり、生活保護だけではなく多くの制度(例えば最低賃金の設定、非課税限度額や就学援助等の低所得者対策制度の利用基準等)の基準となっている。そして、その基準については厚生労働大臣が決定することになっており(法第8条第1項)、その際には一定の裁量が認められている。

現行生活保護法が施行されてからの基準決定方式はマーケットバスケット方式(昭和23～35年)、エンゲル方式(昭和36～39年)、格差縮小方式(昭和40～58年)、水準均衡方式(昭和59年～現在)と推移している。現在は水準均衡方式で生活扶助基準を設定しているが、2013年度と2018年度の生活扶助基準の改定時の決定方法について多くの研究者や支援者からその決定過程の不透明さに批判が集まった。

## 4. 生活保護制度の現状・課題と改善点について

生活保護制度の現状と課題を制度面と運用面から確認した上で、今後の改革の方向性を検討する。

### 4.1. 生活保護利用の動向

生活保護利用者数は2018年12月の速報値で2,095,756人となっており、リーマンショック後に利用者が急増した2015年3月をピークに減少傾向にあるが、依然高止まりの状態である。世帯類型別の割合を見ると、2018年度では①高齢者世帯が54.14%、②母子世帯が5.31%、③障害世帯が12.22%、④傷病世帯が13.09%、⑤その他世帯が15.24%で、高齢者世帯が生活保護受給世帯の半数以上を占めている。その他世帯については18.4%であった2012年から比べると3.2%減少しており、求人倍率の改善か

ら考えると、稼働年齢層の多くは労働市場に吸収されたと考えられる。一方で高齢者世帯は年々増加しており、年金制度では最低生活が保障されない高齢者の存在が浮き彫りとなっており、今後もこの傾向は続くと考えられる。

### 4.2. 低い捕捉率とその原因

先に述べたように2015年3月をピークに保護利用者数は減少しているが、生活保護が必要な状態にある人のうち実際に生活保護を利用している人の割合、いわゆる捕捉率が低いという問題が残されている。

厚生労働省は「資産には、保有する住宅・土地等の不動産や自動車、貴金属等の資産の評価は含まれない。また、親族からの扶養や、稼働能力の有無な

どが不明であるため、低所得世帯が保護の受給要件を満たしているか否かは判断できない」としながらも、生活保護基準以下の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合の推計を公表している(表4.1)。

表 4.1 生活保護基準以下の低所得世帯数に対する被保護世帯数の割合の推計について

国民生活基礎調査（生活扶助＋教育扶助等）				
	平成19年	平成22年	平成25年	平成28年
所得のみ	15.3%	19.6%	19.7%	22.6%
資産を考慮	32.1%	41.8%	38.1%	43.3%

厚生労働省資料 2018年11月

また、山形大学の戸室は生活保護基準を基に捕捉率を推計しており、捕捉率は15.5%で、保護を必要としている人のうち8割以上の人が保護を受給していないことを指摘している(戸室 2016)。いずれにしても、諸外国と比較し日本の捕捉率は異常なほどに低いことがわかる。

捕捉率が低い原因としては、①福祉事務所やケースワーカーによる違法・不適當な行為による申請権の侵害、②生活保護制度自体に刷り込まれているネガティブなイメージによるスティグマ(利用することは恥であるという考え方)の存在、③制度が持っている抑制的な要件、④国民に対する正しい制度の周知不足があり、これらが相互に影響しながら本来保護が必要な人たちを保護受給から排除していると考えられる。

#### 4.3. 生活扶助基準の引き下げ

生活保護行政においては「適正化」政策が重要な意味を持ってきた。本来「適正化」といえば、その制度を“適切”にあるべき姿で運用することであり、つまり漏給も濫給もないように生活保護制度を運用することである。しかし、生活保護行政における「適正化」の特徴は漏給対策よりはむしろ濫給対策に重きを置いてきた。

第1の適正化は1954～1955年の結核療養患者の医療扶助増大の抑制がその目的にあった。この適正化政策は人間裁判と呼ばれる朝日訴訟につながる。第2の適正化は1960年代後半～1970年代前半に炭鉱労働者の失業に伴う生活保護利用の増大に対応するものであり、稼働年齢層に対する過度の抑制政策があった。第3の適正化は、臨調・行革路

線を背景にした社会保障財政の抑制政策の一環であった。暴力団の不正受給をきっかけに厚生省が発出した123号通知により福祉事務所による違法に申請を抑制するいわゆる「水際作戦」が展開された。そして、第4の適正化は2004年の老齢加算廃止に始まる生活保護基準の切り下げが現在まで続いている。詳細は次の政策動向で触れたい。

#### 4.4. 近年の生活保護の政策動向について

2000年代は第4の適正化ともいえる保護基準額の切り下げや生活保護法の改正が相次いで実施された。まず、2004～2006年にかけて老齢加算が廃止された。2005～2008年で母子加算も一旦廃止されたが、民主党に政権交代した際、2009年12月に復活している。そして、2013年8月～2015年4月までの間に3回に分けて、現行制度の運用が始まって以来最大の基準の引き下げが行われた。生活扶助基準の引き下げにあわせて2015年7月からは住宅扶助額の削減、同年10月からは冬季加算も減額された。また、2014年7月からは就労自立給付金の創設、不正受給による返還金の上乗せ、福祉事務所の調査権限の拡大等の生活保護法の改正も行われた。

そして、さらにこの後も引き下げは続いた。2018年から3年をかけて平均1.6%、最大で5%(国費ベースで総額160億円)の引き下げが実施されており、前回と同様に①後発医薬品(ジェネリック)の原則化、②63条による返還金の非免責債権化と保護費からの天引き徴収を可能にした、③日常生活支援施設の創設(2020.4～)、④被保護者健康管理支援事業の実施(2021.1～)などの改正が行われている。

この間の制度改正や基準改定をみると、基準を引き下げることによって生活保護制度の対象となるよう保護層を縮小させ、さらにワークフェア型の就労支援を強化することで生活保護利用者を制度から押し出す力を強めている。さらに、不正受給対策の推進や扶養義務の強化など生活保護制度に対するスティグマを増長するような政策がとられてきていると言えよう。

#### 4.5. ケースワーカーの専門性と支援の問題性について

生活保護の実施機関である福祉事務所は1951年の社会福祉事業法の成立とともに設置された。社会福祉行政における第一線現業機関として、行政

が直接設置・運営する社会福祉の相談機関である(金子 2017:264)。

福祉事務所に配置される所員は「指導監督を行う所員(査察指導員)」、「現業を行う所員(現業員)」と「事務を行う所員」とされており、実際に福祉事務所においてソーシャルワーク業務を担っているのは、査察指導員と現業員ということになる。社会福祉法第15条第6項では査察指導員と現業員については社会福祉主事でなければならないとされているが、平成28年度福祉事務所人員体制調査によれば、社会福祉主事資格取得者は査察指導員で82.7%、現業員で82.0%であり、社会福祉士では査察指導員で8.7%、現業員で13.5%である。また、同調査によると3年未満の経験しか有しない所員が、査察指導員で65.8%、現業員で61.6%であった(厚生労働省 平成28年度福祉事務所人員体制調査)。

福祉事務所には社会福祉の各領域を包括するような高度な専門的役割が求められているはずだが、実際には福祉事務所で働く所員の社会福祉の専門性(資格保有率)は低く、比較的短期間の人事異動で職員が入れ替わり、福祉事務所に専門的な経験や知識が蓄積しにくい状況になっている。これでは、第一線の現業機関としての役割を十分に発揮しているとは言い難い。

さらに、福祉事務所自体が2017年1月に報道された小田原市での「生活保護なめんな」ジャンパー事件のように生活保護利用者の権利を守るどころか、権利の侵害やスティグマの増強の主体となっている現状も明らかになっている。小久保は「福祉的専門性の欠如と生活保護利用者に対する差別意識が全国の福祉事務所に蔓延していることは生活保護問題に取り組む私たちの間では常識になっている」と指摘しており(小久保 2017:15)、このような人権侵害は全国の福祉事務所にも蔓延している可能性が高い問題だと言える。

#### 4.6. 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度

2015年から第2のセーフティネットとして生活困窮者自立支援制度の運用が開始された。全国の福祉事務所設置自治体には自立相談支援機関が設置され、生活困窮者の総合相談の役割を担っている。生活困窮者自立支援事業の創設時には研究者や

現場の実践者からは「水際作戦」や新たな「沖合い作戦」に加担することになるのでは、と懸念が示されていた。生活困窮者自立支援制度は経済的に困窮している人を対象としているにも関わらず、制度内に経済給付がなく(住居確保給付金が家賃補助としてあるが、支払いは直接家主に対して行われるため現物給付である)、相談支援と就労支援(サービス給付)を中心に貧困の緩和や解消を目指す仕組みになっている。

一方で、現在の低い捕捉率から考えると、この制度の対象者には多くの生活保護制度に捕捉されていない要保護者が含まれていると考えられる。実際には自立相談支援機関が最も多く連携しているのは福祉事務所(生活保護担当部局)であり、2016年5月の新規相談があったケースのうち2,164件が生活保護担当部署へ繋がれている(厚生労働省 2016)。このことから生活困窮者自立支援事業の運用次第では、地域に潜在化している要保護者を発見し積極的に生活保護につなぐことができると考える。

そして、両制度の一体的運用については「社会保障審議会(生活困窮者自立支援及び生活保護部会)」においても議論された。その結果、2018年の生活困窮者自立支援法と生活保護法の改正に両者の連携についての条項が盛り込まれた。生活困窮者自立支援法第23条(新設)では、自立相談支援機関で発見した要保護状態の方を適切に生活保護制度が利用できるように支援を行うことが規定された。また生活保護法第81条の3は、生活保護脱却後に継続して支援が必要と思われるような利用者については生活困窮者自立相談支援機関へつなぎ、保護廃止後も継続した支援を行うことを要請するものである。

生活保護制度から脱却する利用者の多くは不安定な雇用で最低生活費を大きく超えるだけの十分な収入があるわけではなく不安定な生活を強いられている。桜井の調査では生活保護から自立した世帯の49%が生活保護基準の1.2倍未満、全体の79%が1.4倍未満の収入で生活していることが明らかになっており(桜井 2017)、生活保護から脱却後の不安定層に対する支援が明確に位置付けられたことは一定の評価ができるだろう。

## 5. 課題の解決に向けて

以上、制度上及び運用上の課題を確認した。生活保護制度利用者の約半数は高齢者となっており、これは年金や医療・介護などの社会保険制度の機能不全を生活保護制度が補完していることを示している。問題は生活保護制度以外の防貧政策にあることは明らかである。諸外国と比較して捕捉率が低い原因については①福祉事務所の運用の問題、②制度に刷り込まれたスティグマの問題、③扶養義務や自動車の保有容認等の難しさ等の制度に内在化している抑制的な側面、④国民に対する正しい制度の周知不足があることを指摘した。

そして、生活保護制度を実際に運用している福祉事務所では、ケースワーカーは経験年数が低く、専門的な知識や技を備えていないことがわかった。さらには、本来生活保護利用者の権利擁護を担いながら自立支援を行うべきケースワーカーが権利侵害の主体となっている現状も明らかにした。

ここからは、これらの課題をどのようにして克服していくのかを検討したい。

### ① 最低生活水準の決定方法と検証について

生活保護の最低生活基準は厚生労働大臣が決めることになっており、その決定には一定の裁量が認められていることは先に述べた。もう一点重要なのは、社会保障審議会に生活保護基準部会が設置されているが、部会の報告にはなんら法的拘束力がないことである。厚生労働大臣の裁量でナショナルミニマムが決定されているのか、そして、基準部会の位置付けについてもあわせて検討される必要がある。

また、これまで基準の引下げや法改正がどのように生活保護利用者の生活に影響を及ぼしたのかを検証することが必要である。障害者福祉の領域では「私たちのことを私たち抜きで決めないで(Nothing About Us Without Us)」と政策に対する当事者の発言が保障されているが、生活保護領域で当事者が声を発することはなかなか難しい。しかし、実際の生活レベルで生活保護制度がどのように機能しているか(またはしていないのか)を把握するためには当事者の声に耳を

傾ける必要がある。数量的な検証と併せて当事者の声を反映させる仕組みについても考えるべきである。

### ② 貧困率と捕捉率の公表と削減目標の設定

この間の国の政策のベクトルは貧困者個人に焦点をあて自立を促進させていく(=生活保護受給者数の削減)というものである。しかし、本来は生活保護受給者を減らすのではなく貧困そのものを削減することが重要である。そのためには公式な貧困率と捕捉率の公表と削減目標の設定などを含む計画の策定等が必要であろう。

### ③ 実施体制の改善とケースワーカーの質の向上

近年、福祉事務所において社会福祉専門職の採用を行う自治体が増えてきている。社会福祉専門職を採用することによって、基礎的な知識や技術を持つ職員が福祉職場に増え、さらに福祉現場をローテーションすることにより生活保護だけではなく高齢者福祉・児童福祉・障害福祉各分野の幅広い知識を兼ね備えた職員が増えることが期待される。また、少なくとも標準数(都市部:80対1、郡部65対1)の厳守を徹底すべきである。

### ④ 広報・教示義務の規定

韓国では2014年に「社会保障給付の利用・提供及び受給者の発掘に関する法律」を制定し、社会保障給付の内容、要件と手続等について保障機関の情報提供、広報義務が定められた。ドイツでは社会保障法典第1編に、スウェーデンでも社会サービス法に情報提供義務等が規定されている(生活保護問題対策全国会議編 2018)。福祉事務所や職員の質を適切に標準化し、必要な保障を受ける権利を守る仕組みをつくることも重要である。

### ⑤ 防貧機能の拡充

生活困窮者自立支援制度において住居確保給付金を実施されているが、利用要件が非常に厳しく、想定していたよりも利用件数が伸びていない。一方で、生活困窮者は住宅を喪失することで一気に困窮度を深めるため、できるだけ早期に

住宅喪失のリスクに対応する必要がある。そのために利用要件を緩和した住宅扶助の単給化もしくは生活保護制度から住宅扶助を切り離し社会手当化することで生活保護にかかる負担を減ら

すことを検討すべきである。社会手当化することで生活保護制度に内在化しているスティグマの影響を受けずに生活困窮者が利用しやすくなるメリットもある。

## 6. おわりに

保護基準の引き下げ、ワークフェアを中心とした自立支援の強化、家計や健康等の日常生活全般における管理強化、ケースワーカーによる権利侵害、メディアを中心とした生活保護バッシングなど、生活保護利用者を取り巻く状況は非常に厳しい。しかし、社会保険制度を中心とした防貧機能が縮小している中、生活保護制度が担う役割は今後も大きくなっていくと

思われる。そのため、まずは最後のセーフティネットとしての生活保護制度の機能を最大限発揮していくための制度改善と適切な運用を行っていくことが求められている。それと同時に、生活保護制度にかかる負担を軽減するためにその他の社会保障制度を抜本的に見直す必要があるのではないだろうか。

## 参考文献

大友信勝 2013 「日本における生活保護の自立支援」『季刊公的扶助研究』229: 28-43  
金子充 2017 『入門 貧困論 ささえあう／たすけあう社会をつくるために』明石書店  
菊地正治 2003 「昭和恐慌期の社会事業」菊地正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫編『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房: 99-127  
小山進次郎 1951 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会  
桜井啓太 2017 『＜自立支援＞の社会保障を問う生活保護・最低賃金・ワーキングプア』法律文化社  
清水教恵 2003 「近代国家形成期の慈恵慈善事業」菊地正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫編『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房: 12-32

生活保護問題対策全国会議編 2018 『「生活保護法」から「生活保障法」へ』明石書店  
戸室健作 2016 「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』13: 33-53  
永岡正己 2003 「日中戦争・太平洋戦争と戦時厚生事業」菊地正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫編『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房: 128-151  
厚生労働省 2016 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会(第1回)資料3

### 脚注

- (1) 神奈川県小田原市生活支援課の職員が「保護なめんな」などとプリントしたジャンパーを自費で作製し保護世帯の訪問時に着ていた問題。
- (2) 社会福祉士や精神保健福祉士の資格を取得していれば高い専門性があるソーシャルワーカーということではなく、養成課程や働き出した後の現任研修などで資質の向上の機会が担保される必要があることは言うまでもない。

# 中国における最低生活保障制度の形成、 現状および改革の方向性

千葉商科大学商経学部 准教授 朱 珉

## 1. 経済大国と貧困大国

今年、中国は建国70周年を迎えた。建国記念日の10月1日に、盛大なパレードが行われ、大国としての中国の姿が改めて世界中に注目された。振り返ってみると、最貧国だった中国は文化大革命を乗り越え、1978年に改革開放を始動し、1990年代から急激な経済成長を遂げ、今や世界第2位の経済規模をもつ国となった。わずか40年で、中国は貧困と停滞が蔓延する「経済小国」から、世界経済を牽引する「経済大国」へと大きく変貌した。

経済成長とともに、中国における貧困問題も大きく改善された。2012年の国連委員会においても、中国は途上国のなかで唯一、貧困削減の面でミレニアム(Millennium Development Goal)を前倒しで達成している国として、高く評価されている。世界銀行の最新データを確認すると、中国の貧困率(1日1.9ドル以下で暮らす絶対的貧困人口の対総人口比率)は1990年の66.2%から2015

年の0.7%と驚異的なスピードで低下している。

一方、国連の『ミレニアム開発目標報告書2015』において、中国はまだ世界で3番目に多い極貧人口(extreme poor)を抱えている国であると指摘されている<sup>1</sup>。中国政府はこの事実を認識し、特に経済減速のなかで登場した習近平政権は貧困削減に力を入れている。政権公約として打ち出された「全面的小康社会」を実現するにあたって、貧困問題を何としても解決しなければならない。そのため、習近平は第13次5ヵ年計画期間中に、すべての絶対的貧困人口を撲滅すると指示した。

従って、今後、貧困問題に対応する「最後の砦」としての公的扶助の役割がますます重要になってくる。本稿は中国の公的扶助の基軸である最低生活保障制度を、設定されたフォーマットに沿って整理し、日・中・韓3ヵ国の今後の比較に基本素材を提供したい。

## 2. 中国最低生活保障制度の発展史の概観

中国における最低生活保障制度の発展史は1993年の社会救済制度改革を起点とする。今日までの20数年間を、都市部最低生活保障制度が創設された1999年、「全民低保」大討論が起きた2006年、そして「社会扶助暫定弁法」が公布された2014年をメルクマールとして、4つの時期に分け

て整理することができる。第1期は1990年代で、中国が計画経済から市場経済へと「大転換」を経験し、まさにこの時期に都市部最低生活保障制度が創られた。第2期は2000年から2005年までで、都市部での制度整備が進み、農村部での制度構築が停滞している時期である。第3期は2006年から

2013年まで、「全民低保」大討論を経て、ついに農村部においても最低生活保障制度が成立された時期である。第4期は2014年から今日まで、最低生活保障を中心に、医療扶助や教育扶助、住宅扶助、災害扶助などを含む制度体系が成立し、中国の公的扶助の新時代が始まった時期である。

### 1) 計画経済期の社会救済

計画経済期の中国には、社会救済しか存在しなかった<sup>2</sup>。都市部では、すべての労働者は「単位」(就職先、職場)に配属され、労働者本人およびその家族の生活全般が「単位」によって保障されていた。農村部では、農民に農地を直接与えることによって、自給自足の生活ができると考えられた。したがって、このように、国民の全員就業とセットになっていた生活保障システムのなかでは、社会救済は主に労働能力をもっていない者に限定され、それが果たす役割は非常に限られていた。

都市部では主に「三無」人員(労働力がない、安定した収入がない、法定扶養者がいない)や障害者、疾病・死亡などの予期せぬ災害・低収入によって貧困に陥った者など、社会の周縁グループを対象にしていた。救済方法は救済期間が半年以上か以下によって、定期・定量的救済と臨時的救済に分かれていたが、総じて救済水準は極めて低かった。一方、農村部では「五保戸」制度と呼ばれる救済制度があった。これは労働能力が欠乏あるいは完全に労働能力を喪失し、生活の頼りがない高齢者、病弱者、孤児、未亡人、障害者に対して、衣、食、薪(燃料)の供給を保証し、未成年者の教育および高齢者の死後の葬祭を保障する制度である。受給者は主に「集団扶養」と「分散扶養」という2つの方法で救済されている<sup>3</sup>。1958年から高級合作社の人民公社への改編が進み、「五保戸」制度の財源は各生産隊<sup>4</sup>の公益金によって調達された。都市部の救済制度に比べ、農村部の「五保戸」制度は公的資金が入っていないため、村民による互助制度にすぎなかった。

しかし、1978年の改革開放が始まり、全員就業が徐々に崩れ、国有企業改革一色の1990年代には、大量の一時帰休者や失業者が現れ、都市部における新しい貧困問題が顕在化した。また、

「五保戸」制度の基盤である人民公社の解体が進められ、1984年末には全国で98.3%が解体され、人民公社は郷・鎮政府となった。中国の社会救済制度は大きな経済・社会変動のなか、従来の実施基盤を失い、また新たな貧困問題に対処するため、新しくつくり直さなければならなかった。

### 2) 都市部生活保障制度の創設(1993～1999年)

1990年代の経済改革の重点はいうまでもなく国有企業改革である。市場競争に適応するために、大量の余剰人員が削減され、計画経済では考えられなかった失業問題は最も突出している社会問題となった。従来社会救済は上記のように、適用対象が主に労働力をもたない者に限定されているため、失業問題への対応が難しい。そこで注目されたのは地方政府レベルで実施した最低生活保障制度である。1993年6月、上海市は全国に先駆けて最低生活保障制度を実施し、その後大連、青島、煙台、アモイ、福州、広州でも最低生活保障ラインが設定された。

1996年の第9次5ヵ年計画に、最低生活保障が初めて盛り込まれ、1997年の李鵬による政府活動報告のなかでも「住民の基本生活を保障するうえでの重要な措置で、逐次改善すべき」と述べられ、中央政府の全面的な推進姿勢が明らかになった。そして、1999年3月に開催された第9期全人代第2回会議において、再就職センター、失業保険および最低生活保障という「3本の保障ライン」の確立が提起され、セーフティネットが2層から3層に強化された。この「3本の保障ライン」を推進するため、9月に「都市住民最低生活保障条例」(以下は「条例」と略す)が公布された。扶助原理に基づく最低生活保障制度は、再就職センターと失業保険から転落した者の最後のセーフティネットとして正式に登場したのである。

一方、農村部での制度模索も1990年代に始まったが、中央政府も民政部も、都市部での制度普及と推進に関心を向けていたため、農村の最低生活保障制度は大きな推進力を失い、1990年代後期に一部の地域での衰退を余儀なくされた。

### 3) 都市部における制度の拡充(2000～2005年)

1997年のアジア通貨危機を契機に、都市部における年金保険(1997年)、医療保険(1998年)、失業保険(1999年)が次々に打ち立てられた。1999年の「条例」公布によって、中国の都市部では現代的な社会保障制度体系の形を整えたといえよう。しかし、それは枠組みだけで、内実が伴っていたわけではない。社会保険への加入率は低く、また最低生活保障に関しても、財源が限られていたため、保障基準の低さや漏救問題が生じた。

2001年11月に、民政部は「都市部住民の最低生活保障工作をさらに強化することに関する通知」(以下は「強化通知」と略す)を公布し、「応保尽保」(最低生活保障の受給条件を満たすすべての困窮者を制度によって包摂すること)というスローガンを掲げ、漏救問題の解決を強調した。

財政的困難な地域を支援するため、中央政府は自ら多くの資金を投入し、財政調整をするようになった。2001年の下半期に中央政府は15億元を追加投入し、年初の8億元と合わせると、計23億元となり、年初予算の約1.9倍に膨らんだ。2002年はさらにその倍の46億元を投入した。また、中央財政の投入増だけにとどまらず、「強化通知」は地方政府に対して、中央財政が増やした分を減らすのではなく、必ず毎年財政投入を増加しなければならないと指示した。これを受け、2002年6月までに、地方各級財政は計58億7,000万元(省級財政19億8,500万元、市級財政18億5,200万元、県級財政20億3,200万元)を投入し(洪2004,106)、最終的には63億元になった。その後中央財政の投入が増えつづけ、2003年からは過半数を超える傾向が定着し、2014年には71.9%に達した(本稿所収埋橋論文 表4を参照)。これは日本に近い水準(日本は保護費の3/4が国庫負担)である。

保障水準に関しては、2003年の全国民政庁局長会議において、対象別に加算給付を行う「分類施保」(対象を分類し、異なる保障基準を適用すること)が提起され、翌年に民政部は「都市部の住民最低生活保障をさらに強化・規範化することに関する通知」を公布し、特に「三無」人員や、障

害者、重病患者および高齢者といった特別困窮者を政策的に重視すべきと強調した。2006年までに、「分類施保」が全国31の一級行政区レベルで実施されるようになった。

### 4) 「全民低保」の実現(2006～2013年)

2005年10月に発表された第11次5ヵ年計画は「社会主義新農村建設」を目標に掲げ、政策の重点を再び農村に移すことを表明した。また、都市部と農村部の格差問題が顕著になり、農村の貧困問題が大きく注目されるようになった。

2006年6月25日に開催された「中国経済50人論壇」において、著名な経済学者・呉敬璉は「中国は農民を対象内に含む全民最低生活保障制度を実現するための条件をすべてそろえており、現在の国家の財政力をもってすれば完全に実現可能である」と発言した。これが世間に大きな波紋を呼び、マスメディアを巻き込む社会的な大議論にまで発展し、農村部での制度成立を推し進める世論が形成された。

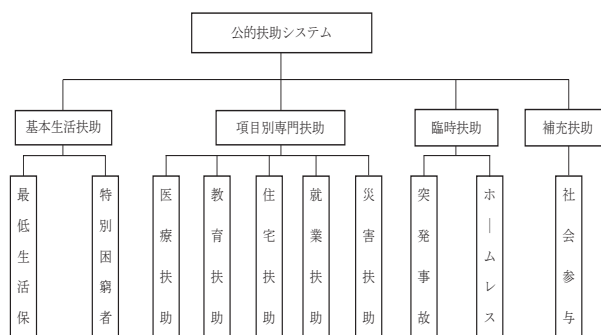
中央政府は迅速に反応した。2006年10月に、「社会主義和諧社会の構築に関する重大問題の決定」においては農村部の最低生活保障制度を逐次構築する、12月の中央農村工作会議では全国範囲で構築する、2007年3月の政府工作報告では年内に全面的に構築するとし、実施のテンポを速め、短期間で政策の「三段跳び」を実現した。2007年6月末までに、全国31の一級行政区では初歩的な制度がつくられ、それを追認する形で、7月に「全国で農村の最低生活保障制度を構築することに関する通知」が公布された。都市部と農村部とに分かれた2本立ての制度ではあるが、最低生活保障基準以下の困窮者をすべて包摂する制度の枠組みができたという意味で、「全民低保」が実現されたといえよう。

### 5) 全国的な公的扶助システムの誕生(2014年～)

2014年2月21日に、待望の「社会救助暫定弁法」(以下は「弁法」と略す)が公布された。これにより、中国の公的扶助は新たな時代に入り、都市部と農村部が統合された制度として、また最低生活保障と各種扶助が統合された体系的・包括



的な制度として生まれ変わった。「弁法」が目指しているのは、「托低線、救急難、可持続」(最低生活ラインを支え、緊急な困難に陥っている人をも助け、持続可能)の制度システムで、そのため、**図1**で示しているように、生活難をもたらすほとんどのリスクに対応しようとしている。



注:特別困窮者は従来の「三無」人員のことである。  
出所:「社会扶助暫定弁法」を基に筆者作成。

図1 公的扶助システムの全体像

### 3. 最低生活保障制度の仕組みと現状

本誌所収の埋橋論稿は、すでに中国の最低生活保障制度に関する基本データを提示している。本稿は紙幅の関係で、国際比較を念頭に、中国の特徴を表せる3つの項目に絞ってみていく。

#### 1) 最低生活保障の基準

日本で公表された貧困率は相対的貧困率で、その時に採用された貧困線は等価可処分所得の中央値の半分と規定されている。中国では全国統一された最低生活保障基準が存在せず、各地によってそれぞれ設定されている。表1は最低生活保障の相対的水準をみるため、保障基準の平均値と所得五分位階級別のうち、第三階級の純収入・可処分所得とを比較した。まず、農村部・都市部ともに、平均最低生活保障基準が年々上がっていることが確認できるが、絶対値においては、農村部より都市部のほうが高い。一方、2007年に比べ、2017年の農村基準の対純収入比は、12.9ポイントと大幅に上昇したのに対して、都市基準の対可処分所得比は1ポイントしか上昇していない。相対的水準においては、都市部より農村部のほうが高い。

表2は各地の保障基準を表している。今度は絶対的水準をみるため、各地の食費と比較してみた。農村部の場合、福建と四川以外のすべての地域では保障基準が食費を上回っており、北京と天津は保障基準が食費の2倍以上の水準である。一方、都市部の場合、保障基準が食費を下

回る地域が農村部より多くみられており、全31の1級行政区のうち、半数近くの14にものぼる。したがって、食費と比較した場合、つまり食べていけるかどうかという絶対的貧困水準からみると、都市部より農村部基準のほうが高い。ちなみに、北京、天津および上海では、都市部と農村部の基準が統一されている。

表1 平均最低生活保障基準と所得の比較

	農村住民一人 当たりの純収入 (元/年)	平均農村 最低保障基準 (元/年)	基準対 純収入比 (%)	都市住民一人当たりの 可処分所得 (元/年)	平均都市最低保障基準 (元/年)	基準対可処分所得比 (%)
2007	3659	840	23.0	12042	2189	18.2
2008	4203	988	23.5	13984	2464	17.6
2009	4502	1210	26.9	15400	2734	17.8
2010	5222	1404	26.9	17224	3014	17.5
2011	6208	1718	27.7	19545	3451	17.7
2012	7041	2068	29.4	22419	3961	17.7
2013	8438	2434	28.8	24173	4480	18.5
2014	9503	2777	29.2	26651	4921	18.5
2015	10311	3178	30.8	29105	5431	18.7
2016	11159	3744	33.6	31522	5935	18.8
2017	11978	4301	35.9	33781	6487	19.2

注:農村住民一人当たりの純収入と都市住民一人当たりの可処分所得については、五分位階級別のうち、第三階級の数値が採用された。

出所:「民政部事業発展統計公報2007～2009年版」、「民政部社会服務発展統計公報2010～2017年版」、「中国統計年鑑」各年版により作成。

表2 各地の最低生活保障基準と食費の比較（2017年）

	農村部			都市部		
	最低生活保障 基準 (元/月)	食費 (元/月)	最低生活保障 基準対食費比 (%)	最低生活保障 基準 (元/月)	食費 (元/月)	最低生活保障 基準対食費比 (%)
北京	900	387.8	232.1	900	666.9	134.9
天津	860	404.3	212.7	860	788.0	109.1
河北	319	234.8	135.9	544	422.3	128.8
山西	304	192.3	158.0	467	353.7	132.0
内モンゴル	410	282.1	145.3	592	539.1	109.8
遼寧	363	240.3	150.9	562	582.3	96.5
吉林	311	241.9	128.7	483	430.8	112.1
黒龍江	322	232.3	138.4	551	437.3	126.0
上海	970	509.5	190.4	970	871.4	111.3
江蘇	596	375.9	158.4	646	634.7	101.8
浙江	670	467.3	143.4	706	742.2	95.1
安徽	369	310.5	118.8	531	555.4	95.6
福建	421	430.2	97.9	590	712.7	82.8
江西	312	276.3	112.9	532	499.5	106.5
山東	347	246.7	140.6	513	515.0	99.6
河南	280	208.0	134.5	460	432.3	106.4
湖北	392	277.7	141.2	564	545.3	103.4
湖南	307	293.4	104.8	444	548.8	80.9
広東	528	442.0	119.6	675	809.3	83.4
広西	278	253.6	109.7	518	508.3	101.9
海南	358	335.1	107.0	484	631.3	76.7
重慶	357	332.8	107.4	500	608.8	82.1
四川	314	352.9	89.0	485	610.8	79.4
貴州	305	208.8	146.1	557	520.3	107.1
雲南	279	217.8	127.9	516	472.1	109.3
チベット	280	273.7	102.2	752	771.2	97.5
陝西	311	201.4	154.5	532	483.3	110.1
甘肅	314	203.2	154.4	459	502.8	91.3
青海	278	245.4	113.2	451	505.1	89.3
寧夏	289	210.2	137.5	473	412.7	114.6
新疆	297	222.3	133.5	409	530.0	77.2

注：各地の最低生活保障基準は2017年12月時点の数値である。 出所：民政部ウェブサイト、『中国統計年鑑2018年版』より作成。

## 2) 資産保有

「全民低保」が制度的に実現した後、中央政府は制度の規範化を図るため、対象認定や管理といった具体的な業務に対しても、指示を出すようになった。2010年および2012年に、民政部は相次いで関連文書を公布し、受給要件を戸籍、所得および財産の3つに規定した。2014年の「弁法」もその規定を引き継ぎ、「弁法」の第九条は、「国家は共同生活の世帯構成員の一人当たりの所得が現地の最低生活保障基準を下回り、か

つ現地最低生活保障の世帯財産状況規定を満たす世帯に対して、最低生活保障を与える」と明確に3つの受給資格について述べている。つまり、中国の受給資格はまず現地の戸籍をもっているかどうかという「属地」原則に制限される<sup>5</sup>。また、所得基準以外に、財産基準も存在する。

最低生活保障の受給者にある程度の資産所有が認められているが、各地の資産要件はそれぞれの地域で設定されている。北京や上海などの大都市は、自動車の所有を認めていないが、現金、

貯金、有価証券および商業保険などの貨幣資産と居住用の不動産を認めている。1人当たりの貨幣資産については、上海の規定では、3人以上の世帯の場合、保有額は3万元まで、2人以下の世帯の場合、保有額は3.3万元までと、北京の規定では、3人以上の世帯の場合、保有額は前年北京市民の一人当たりの消費支出まで、2人以下の世帯の場合、前年北京市民の一人当たりの消費支出の1.2倍までとしている。貨幣資産を認める理由として、上海市民政部は「受給世帯は生存と発展の権利を有するべきであり、各種リスクに対応し、社会参加と自己発展の余地を与えるべき」と説明している(上海市民政局 2012)。北京市の最新文書では、「緊急事態に備えるための貨幣資産」と書かれている。日本では資産保有のあり方に関する議論が停滞しているのに対して、中国の資産要件の緩和は過度な資産保有制限がかえって受給者の自立を遅らせるという認識に立っている。

### 3) 医療扶助

1990年代の市場化に偏った社会保障制度改革は「看病難、看病貴」(受診が難しく、医療費が高い)という後遺症をもたらした。その後、制度整備が進められたが、この問題は完全に解決されていない。『中国社会保障発展報告2018』によると、「病気」は最大の貧困発生要因で、全体の42.1%を占めている(左 2018,130)。

「因病致貧、因病返貧」(病気のため貧困に陥り、病気のため貧困に逆戻り)はいまだに大きく改善されておらず、「全面的小康社会」が迫ってきているなか、それに対応するための医療扶助がますます重要になった。中国の公的医療保障は3層から構成されており、一番下は医療扶助で、その上は住民基本医療保険、そして住民大病保険(重い病気にかかり、高額医療費が発生した場合、基本医療保険の上限を超える医療費の自己負担を軽減するための医療保険制度)である。

2014年の「弁法」は医療扶助の申請対象を、最低生活保障の受給者、特別困窮者およびその他特殊困難者と規定している。給付方法は2つある。一つは住民基本医療保険に加入するための保険料への補助、もう一つは、医療保険からの給

付を受けた後の自己負担への補助である。つまり、日本と異なり、中国の医療扶助の受給者は医療保険の対象となっている。

表3は近年の医療扶助の実施状況である。医療扶助の総額や加入保険料への補助金、直接医療給付費はともに増加しており、直接医療給付費は保険料への補助金より金額的に大きい。延べ人数が低下したにもかかわらず、保険料への補助金が増加しているのは、保険料の引き上げによるものと思われる。

表3 医療扶助の実施状況 (2012 ~ 2017年)

単位: 億元、万人

	基本医療保険への加入保険料		直接医療費給付		医療扶助総額
	延べ人数	金額	延べ人数	金額	
2012	5877.5	37.5	2173.7	166.3	203.8
2013	6358.8	44.4	2126.4	180.5	224.9
2014	6723.7	48.4	2395.3	204.2	252.6
2015	6634.7	61.7	2889.1	236.8	298.5
2016	5560.4	63.4	2696.1	232.7	296.1
2017	5621.0	74.0	3517.1	266.1	340.1

出所:「民政部社会服務発展統計年報」

2012 ~ 2017年版より作成。

さらに、最近の農村貧困削減においては、民間保険を導入する実践例もみられた。すなわち、現在の3層構造の医療保障システムに、民間保険の第4層を上乗せすることである。具体的に、江西省贛州市の例をみてみよう。江西省の贛南地域は有名な革命根拠地で、全国「扶貧」の「主戦場」の1つでもある。2014年末、江西省全省の農村貧困人口のうち、贛州市が35.2%も占めている。贛州市は「扶貧」資金から1億元を医療保険の専用資金とし、認定貧困者のために、一人当たり年間90元の補充医療保険を民間保険機関から購入する。入院の場合、まず基本医療保険および大病保険によって給付され、その後、残りの費用はさらに補充医療保険によって給付される。その際、医療保険範囲内であれば90%、範囲外であれば75%給付される。また、補充医療保険による給付

はスタートラインを設けず、年度補償限度額も25万円と公的医療保険より高く設定している。年度決算により、黒字の場合、その20%を保険機関に配分し、残りの80%は今後の積立金として活用する。赤字の場合、県(市・区)政府と保険機関が折半で負担する。民間保険導入後、56.2%だった給付

率(基本医療保険の41.8%、大病保険の14.4%)は90～95.6%に上昇した(江 2018,47-48)。

このように、中国は民間保険を社会保障制度に組み込もうとしている。これは、社会保障制度の普及が民間保険より先行した日本や、社会保障制度の普及より民間保険が先に発達した韓国と明らかに違う。

## 4. 制度の問題点と今後の改革方向

1993年の社会救済改革から2014年の「弁法」成立まで、中国の最低生活保障制度が大きく変貌した。制度自体は体系的・包括的なものとなっており、受給者数や給付金額もある程度の規模となったが、上記でみたように、保障基準の低さ(特に都市部)は大きな問題点として残されている。また、2014年の「弁法」はソーシャルワーカーの介入に言及したものの、現段階ではまだ現金給付が主な手段である。

今後、従来の受動的な所得給付による最低生活保障だけではなく、人間の内在的可能性を育成していく能動的な自立助長にも力を入れることが必要である。絶対的貧困から相対的貧困への保障水準の引き上げ、ワークフェアからアクティベ

ーションへの積極的雇政策の充実化、リスク別の対応から生活全般への支援強化など、最低限度の所得保障と生活支援へのサービス保障を組み合わせる施策が考えられる。その際、重要なのは、①政府が最終責任をもったうえで、民間や地域を活用すること、②所得保障水準を確保したうえでサービス保障を充実していくこと、である。

政権公約を守るため、2020年までに、中国は絶対的貧困を撲滅するのであろう。そういう意味では、「ポスト扶貧」時代の到来とともに、中国の最低生活保障制度は本格的に量的拡大の段階から質的向上の段階へと転換しなければならない時期にきている。

## 参考文献

江潔(2018)「金融創新与精準扶貧:基于保險業典型案例的分析」『中国財政』8月。  
洪大用(2004)『轉型時期中国社会救助』遼寧教育出版社。  
左停(2018)「中国精準扶貧精準脱貧發展報告」鄭功成主編『中国社会保障發展報告2018』、中国労働社会保障出版社。

上海民政局(2012)『『上海市城鄉居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準(試行)』政策解説』(<http://mzj.sh.gov.cn/gb/shmzj/node8/node890/u1ai33301.html>,2019年10月25日アクセス)。

### 脚注

- <sup>1</sup> 『ミレニアム開発目標報告書2015』によると、2011年時点で、世界の極貧人口は1億であり、そのうちの約60%がたった5つの国で暮らしている。多い順で並べると、インド、ナイジェリア、中国、バングラデシュおよびコンゴ共和国である。ちなみに、『ミレニアム開発目標報告書2014』では、中国は2位であった。
- <sup>2</sup> 新中国が成立する前の1943年に、重慶国民政府が公布した「社会救済法」は中国史上初めての社会救済立法である。
- <sup>3</sup> 「集団扶養」とは、老人ホームなどの福祉施設に入居させ、生活の面倒をみる方法で、「分散扶養」とは、自宅で生活をしながら、村・郷からの物質的支援、サービス援助を受ける方法である。
- <sup>4</sup> 人民公社はいくつかの生産大隊に分かれ、生産大隊もいくつかの生産隊に分かれ、公社→生産大隊→生産隊の三級所有制が形成された。
- <sup>5</sup> 最近では戸籍に関する制限が緩和された。たとえば、北京市は、北京戸籍住民と非北京戸籍住民が結婚した場合、非北京戸籍の住民が居住証をもっていれば、戸籍要件がクリアされるとみなされる。

## 韓国における生活保護改革の現状と課題

県立広島大学保健福祉学部 講師 李 宣英

### はじめに

韓国では、日本の生活保護制度に当たる「国民基礎生活保障制度」を導入して20年目を迎えている。2000年から始まったこの制度は、韓国における貧困問題への対応政策として、そして最後のセーフティーネットとしてその位置づけを固めている。制度の導入当時には極貧困層のみを対象として、給付の種類も多くない形態で始まったが、現在は、174万4千人で3.4%の受給率をみせており、7種類の給付からなっている制度へ拡大されてきた。

それにも関わらず、多くの限界が残っているといわれている。これまで指摘を受けてきた主な問題として「死角地帯問題」が挙げられる。つまり、一定基準以下の生活を営んでいながらも制度内に包摂されていない人々が多く存在している。実際に、いくつかの事件が韓国社会に大きな反響を及ぼすこともあった。

2014年ソウル市松坡(ソンパ)区で発生した「3人親子自殺事件」がそれにあたる。同年2月に2人の娘と一緒に暮らしてきた母親が深刻な貧困に耐えることができず、3人が同伴自殺してしまい、韓国におけるセーフティーネットの限界が明らかになった

事件として注目をあつめた。2人の娘と母親は、持病があり仕事をするのができなかつたために収入がなかったが、国は2人の娘に労働能力があると判断し、国民基礎生活保障のみならずその他の福祉給付も受けることができなかった。

これをきっかけにして、国民基礎生活保障法や緊急福祉支援法など、関連した様々な法律の大々的な改正が行われた。しかし、依然として制度の構造的な原因により受給することのできない場合が多くある。代表的な理由が「厳しい扶養義務者の基準」である。つまり、現在の貧しさとそのような状況から抜け出す能力の無さを自ら証明しなければならないという制度の特性上、「書類上のみある家族」の存在が国民基礎生活保障制度の受給を妨げているのである。そこで政府は、このような制度の欠点を解決し、貧困層の自立を支援するための事業を拡大するなど、相次ぐ改正を行っている。

本稿では、国民基礎生活保障制度の導入背景と歴史について、また制度の構造の現状について検討を行い、近年の改革の動向について述べることにしたい。

### 1. 生活保護略史

- 1) 韓国における国民基礎生活保障制度が施行するまでの過程  
現在の国民基礎生活保障制度が施行される

以前における韓国の公的扶助は、生活保護制度を根幹としていた。生活保護制度は1961年生活保護法が制定・公布されたことをきっかけとして、

公的扶助事業に関する法的な基盤が整えられるようになった。この法律は「老齢、疾病、その他労働能力の喪失によって生活維持能力のない者は国家の保護を受ける」という大韓民国憲法第19条を具体化したものである。しかし、財政上の困難から生計給付のみ部分的に実施されるなど、最初の段階においては極めて制限的な仕組みで実施されたのである。その後、1978年には医療保護法の制定により生活保護対象者に対する医療保護が行われるなど徐々に生活保護の種類と保障の範囲が拡大された。1982年の法改正を通じて出産扶助、葬祭扶助が含まれるようになった。

その後、一步前進した制度改善が行われたのは1990年代に入ってからである。1997年のIMF経済危機のなか、失業者が急増する状況下で従来の社会保障制度が本来の機能を果たせなくなるという事態が発生した。雇用保険制度は1995年に導入され、いくら長く加入しているとしても2年であり、求職給付の受給額は、加入期間に比例するため、ほとんどの失業者は求職給付のみで最低生活を保障してもらうには力不足であったためである。

このように、社会保険の大規模な死角地帯が発生することによって貧困層の最低生活を形式的な次元を超えて実質的に保障するため、1999年の国民基礎生活保障法を制定するに至ったのである。制度の名称は「生活保護制度」から「国民基礎生活保障制度」に変更され、「保護」の代わりに「保障」という用語を使うようになった。また、労働能力の有無とは関係なく、最低生活費以下

の全ての世帯を対象とする制度に拡大された。ただし、労働能力のある貧困層の場合、自立を助長し労働意欲を維持させるための目的で、自活事業に参加することを条件として生計給付を支給する「条件付き受給制」を導入した。

## 2) オーダーメイド型個別給付体制の導入と扶養義務者基準の緩和

2000年から施行された基礎生活保障制度の大枠が2015年7月からのオーダーメイド型の給付体制への再編をきっかけに転換点を迎えることとなった。オーダーメイド型給付体系は、受給者の世帯環境に合った支援を行うことを目的として、生計給付、医療給付、住居給付、教育給付など、それぞれの給付別に異なる選定基準を適用して支給することである。すなわち、基礎生活保障制度の受給者になれば、すべての給付を一括して受給し、受給基準から外れれば、全て受給することができない、いわば「All or Nothing」から脱し、個別給付の受給基準を別々に設ける方式に転換したのである。オーダーメイド型給付体系への再編前後の変化は表1のとおりである。

それ以前には、世帯所得が最低生活費以下である場合に限って生計、医療、住居、教育給付など、すべての給付を支給してきたが、再編以降には基準中位所得が一定割合（生計給付は30%、医療給付は40%、住居給付43%、教育給付は50%）以下の対象者に当該給付をそれぞれ支給する方式へと転換されたものである。この改正の骨

表1 オーダーメイド型給付体系への再編前後の変化

再編以前		➔	再編以降	
支給基準	給付水準		支給基準	最低保障水準
最低生活費	最低生活費の80%	生計給付	中位所得 30%以下	中位所得 30%以上
		住居給付	中位所得 43%以下	地域別基準賃貸料
	本人負担分の減免	医療給付	中位所得 40%以下	中位所得 40%以上
	授業料、教科書代	教育給付	中位所得 50%以下	中位所得 50%以上

子は、①給付別基準を異にすることのよって死角地帯を減らし、脱受給への動機を高めること、②中位所得の一定割合を基準として用いること

により、絶対的貧困の観点から相対的貧困の観  
点に転換されたということに大きな意義がある。

## 2. 生活保護の仕組みと現状

### 1) 受給者の選定基準

国民生活保障制度における保障は、原則として世帯単位で行われる。また、受給者の選定基準は「扶養義務者がいなかったり、扶養義務者がいても扶養能力がなかったり、扶養を受けられない者であり、所得認定額が給付種類別選定基準以下である者」である。すなわち、所得認定額と扶養義務者の2つの基準を満たす必要がある。

#### (1) 基準中位所得

国民基礎生活保障制度の対象は、世帯の所得認定額と「世帯規模・給付の種類別選定基準」とを比較して支給するかどうかを決める。給付の種類別選定基準としては「基準中位所得」を活用するが、扶養義務者の扶養能力を把握する基準にもなる。また、2015年改正以降、受給者選定および給付基準として、最低生活費は活用しなくなったが、基準中位所得が受給者の最低生活を保障する水準となっているか否かを把握するために、現在でも3年ごとに計測・公表している。

基準中位所得の算定方式は、中央生活保障委員会で審議・議決を経て定めることとなる。統計法第27条に基づいて公表されている

「家計動向調査」データを活用して算定を行っている。世帯経常所得(勤労所得、事業所得、財産所得、移転所得を合算した所得)の中央値に、世帯所得の平均増加率、世帯規模による所得水準の格差などを反映し、世帯の規模別に算定している。現在における世帯規模別の基準中位所得額は表2で示している。

#### (2) 扶養義務者

扶養義務者の有無を判定する際にポイントになるのは、扶養義務者の範囲と扶養能力に関する評価である。国民基礎生活保障制度が導入された当時、扶養義務者の範囲は「受給者を扶養する責任がある者として受給者の直系血族及びその配偶者、生計を共にする2親等以内の血族」であった。つまり、受給者の親、成人した子どもとその配偶者、祖父母、孫やその配偶者、生計を共にする兄弟姉妹が扶養義務者の範囲に含まれていたため、実質的な扶養者がいなくても最低生活の保障を受けることができない問題が常に指摘されてきた(ソン・ビョンドン、2019)。法律の制定以降、数回にわたって扶養義務者の範囲が縮小されてきており、特に2015年オーダーメイド型個別給付に転換される

表2 2018年基準中位所得

(単位:ウォン)

1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人世帯
1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307	7,027,359

注:8人以上の基準中位所得は、1人増加ごとに836,052ウォンずつ増加する。

出典:保健福祉部(2018)『2018年基準中位所得』

ことにより、同制度の教育給付の場合は扶養義務者基準が廃止された。これは国民基礎生活保障制度の実施以来、給付の一部に対して初めて扶養義務者の基準を適用しなくなったという点において大きな意義をもつ。つまり2015年から教育給付は、対象者の選定基準として基準中位所得の基準のみを活用して、必要な者に扶助を行うということである。

また、2017年11月からは、受給者世帯と扶養義務者世帯の両方に重度障害者や高齢者が含まれている場合には扶養義務者の基準を適用しないことになり、2018年10月から住居給付に対する扶養義務者基準も完全に廃止することになった。さらに、2019年1月からは障害者年金を受給する重度障害者が扶養義務者世帯に含まれている場合には、扶養義務者の基準を適用しなくなるなど、徐々に扶養義務者の基準が緩和されつつある。

その結果、国民基礎生活保障制度の給付の中で扶養義務者の基準が適用される給付は、生計給付と医療給付の2つである。政府はこの2つの給付の場合においても、2022年まで高齢者世帯と重度障害者世帯の一部については扶養義務者の基準を緩和していくことを明らかにしている。

## 2) 給付の種類と支給基準

国民基礎生活保障制度の給付の種類は大きく以下の7つに分けられる。

- ①生計給付: 受給者に衣服費、食費、光熱費、その他日常生活に基本的に必要な金品を支給する給付
- ②住居給付: 受給者の住居に必要な費用を支給するものであり、最小限の住居生活の維持のために必要な賃借料や改修、維持費を支給する給付
- ③教育給付: 受給者に適正な教育の機会を提供することによって、自立能力を育て貧困の連鎖

を防止するために提供する給付である。小・中学生の場合は副教材費、学用品費を支給し、高校生の場合にはそれに加え、入学金、授業料、教科書代を支給する。

- ④出産給付: 受給者世帯の出産女性を対象として1人当たり一定額を支援する給付
- ⑤葬祭給付: 受給者の死亡、遺体の検案、運搬、火葬又は埋葬など必要な葬祭措置を行うための費用の一定額を、実際に葬祭を行う者に支給する。
- ⑥医療給付: 国民基礎生活受給者は、医療給付対象者となり、労働能力のある家族がいなければ1種に大別され、診療費の本人負担が免除される。また、労働能力のある家族がいる場合には、2種に区分され、本人負担分が減額される。
- ⑦自活給付: 労働能力のある受給者を選別して適した自活事業を提供し、生計給付の支給と所得活動を連携することによって、勤労意欲の低下および貧困の罠に陥ることを防ぐために導入した給付である。

以上の給付の中で、住居給付は国土交通部が所管し、教育給付は教育部が所管しており、残りの給付は保健福祉部が所管している。前述のとおり、2015年の改定を通じて各給付別にそれぞれの支給基準を適用することになったが、具体的な基準は表3のとおりである。

具体的に生計給付は、基準中位所得30%に相当する金額から世帯の所得認定額を差し引いた金額を支給している。医療給付は、労働能力の有無によって1種と2種に区分しており、住居給付は、国土交通部長官が定める基準によって支給している。教育給付は、教育部長官が定める基準により支給を行い、出産給付は、1人当たり60万ウォン、葬祭給付は、受給者の死亡時に75万ウォンを支給している。医療給付はその特性上、現物給付となっており、その他の給付は原則として現金給付の形で支給している。



表3 2018年世帯規模別・給付種類別の受給者選定基準

(単位:ウォン)

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	7人世帯
生計給付の選定基準 (基準中位所得 30%以下)	501,632	854,129	1,104,945	1,355,761	1,606,576	1,857,392	2,108,208
医療給付の選定基準 (基準中位所得 40%以下)	668,842	1,138,839	1,473,260	1,807,681	2,142,102	2,476,523	2,810,944
住居給付の選定基準 (基準中位所得 43%以下)	719,005	1,224,252	1,583,755	1,943,257	2,302,759	2,662,262	3,021,765
教育給付の選定基準 (基準中位所得 50%以下)	836,053	1,423,549	1,841,575	2,259,601	2,677,627	3,095,654	3,513,680

出典:保健福祉部(2018)『2018年世帯規模別・給付種類別の受給者選定基準』

### 3. 問題と今後の改革方向

#### 1) なかなか解決されない大規模な死角地帯

政府はこれまで、公的扶助の死角地帯問題を解決するため、多くの制度の改正を行ってきた。特に2015年オーダーメイド型の給付体制への改正の目的の一つは、死角地帯を縮小することにあった。それにもかかわらず、結果的に死角地帯問題は解決されず依然として残っていると評価されている。

実際に、今年7月にソウル市で居住しているひとり親家庭の親と6歳の息子が貧困によって餓死し、約2か月後に発見される事件が起きた。生前、生活保護の申請に足を運んだが、書類上残っていた夫の存在が問題となり、結局生活保護を受けることができず餓死してしまい、韓国における最後のセーフティネットの綻びが明かされたのである。

韓国保健社会研究院が実施した調査によると、福祉現場第一線で働く全国の福祉担当公務員10人のうち4人は「死角地帯が大きく存在している」と答えたことが明らかになった。このような死角地帯が発生する原因としては「福祉の対象者が制度自体を知らずに申請しなかったため漏れが生じている」という回答が67.3%で最も大きな原因として挙げられた。また、社会保障制度の中で死角地帯問

題が最も深刻な分野については、回答者全体の35.1%は「公共扶助(国民基礎生活保障制度、基礎年金)である」と指摘した(イムワンソプ、2019)。

さらに、公的扶助受給者層の支出負担が十分に軽減されていないという指摘も受けている。例えば、住居給付と教育給付は貧困世帯における実際の支出負担とかけ離れた水準となっており、住居給付は地域別の賃貸料の格差を十分に反映されておらず、教育給付は実際の教育費の支出水準を大きく下回ることが先行研究から明らかになっている(ノ・デミョン、2016)。それに対して保健福祉部は、2020年から住居給付の選定基準を中位所得45%以下へと対象層を拡大することを発表している。また、教育給付は教育部門の物価上昇率を反映して学校の副教材費と学用品費を1.4%引き上げることにするほか、これまで中学校と同じ金額を支給した高等学校の副教材費は、実際に中学校に比べ、約1.6倍高いという現実を考慮して約60%引き上げて支給することを明らかにしている。教育給付の具体的な引き上げ案は表4のとおりである。

表4 2020年教育給付の引き上げ案

(単位:年間、ウォン)

	小学校	中学校	高等学校
副教材費	134,000	212,000	339,200
学用品費	72,000	83,000	83,000
入学金、授業料、教科書代	未支給	未支給	支給

出典:教育部(2019)『2020年教育給付選定基準および最低保障水準一部改正案』

## 2) 受給者の自立を促進するための「自活奨励金」の導入

国民基礎生活制度の導入は働く貧困層、いわゆるワーキングプアの自立支援には否定的な影響を及ぼしたと評価されている。国民基礎生活制度の給付額と勤労所得との関係をみれば、勤労所得が増加すればするほど国民基礎生活制度の給付額は減少する。さらに基礎生活保障制度の受給資格から外れれば、他の福祉関連給付まで中断される場合が多い。したがって、基礎生活保障受給者らは就職への意志を失い、公的扶助の受給のまま生活しようとする福祉依存問題が現れている。

一方で、政府は彼らの脱受給や自立した自活を支援するため、自活事業を実施している。同事業は一般労働市場への就職支援政策とは異なり、低所得層の就労への動機づけを高め、必要な職務技術を習得することができる労働経験を提供することによって、自立を助長することを目的としている事業である。その類型は、家屋の修理・掃除事業・飲食事業などの市場参入型(自活企業の創業を通じた一般労働市場への参入を目指すタイプ、1日当たり収入は53,440ウォン)、看病・家事支援サービスなどの社会サービス型(ヘルパーなどの社会的に役立つ働き口の提供によって、今後一般労働市場への参入を準備するタイプ、1日当たり収入は46,790ウォン)、花壇の管理・公共施設物の管理・環境整備などの勤労維持型(現在の労働能力や自活意志を維持しながら、今後社会サービス型、市場参入型への参加を準備す

るタイプ、1日当たり収入は27,970ウォン)に区分される。

しかし前述のとおり、現行の国民基礎生活保障制度は、労働を通じて貧困から抜け出すことを目指すより、一定基準以下の所得水準を維持することで、公的扶助をはじめ福祉関連の給付を受けながら生活を維持した方が有利であり、自活事業に参加して脱受給を図るよりは失業状態にとどまるのが有利かもしれない。現行の制度では、労働能力のある受給者で週3日以上働かない場合、自活事業に参加することを条件として生計給付を支給している。それと同時に、自活事業から得た勤労所得を生計給付の算定のための所得認定額100%反映することによって自活事業の収入が増える分、生計給付を受けなくなる構造となっている。そのため、自活事業が貧困層の自立を支援することができず、むしろ福祉依存を深刻化させるという批判が相次いでいる。

このような問題を解決し、貧困層の自立を支援するために、今年から自活勤労所得の30%を所得認定額から除外して生計給付額を決めると同時に、その分を「自活奨励金」という名目で支給している。ただし、全ての自活事業を対象に自活奨励金を支給しているわけではなく、一部の自活事業(勤労維持型などは除く)を対象に支給を行っている。このような制度の見直しを通じて、今後、多くの貧困層が公的扶助から抜け出し、真の意味で自立した生活を営んでいくことができ、国民基礎生活保障制度の充実を図ることができるかについて、その行方が注目されている。



## おわりに

以上、韓国の国民基礎生活保障法が制定された背景、制度の構造と現況、そして今後の改革の方向について検討を行った。この制度は、現代的な公的扶助制度としての始まりであったという点から大きな意義をもつ。また、IMF経済危機以降に発生した大規模な失業者と貧困問題について、国家レベルで解決しようとした点においても大きな成果を遂げた制度として評価されている。それにも関わらず、依然として広範囲な死角地帯は存在している。近年、大統領選挙のマニフェストとして、国民基礎生活保障制度における扶養義務者基準の廃止または緩和を掲げてきた。前述のとおり、文在寅大統領も扶養義務者基準を大幅に緩和していくことを主張し、その第1段階として2018年に住居給付の扶養義務者基準を廃止したことをはじめ、2020年までに段階的に重度障害者の生計給付における扶養義務者基準を廃止するなど、障害者および高齢者がいる世帯と扶養義務者基準を改善していく方向へ改正する案を発表している。

現行の扶養義務者基準は、私的扶養を強制していることという批判の声も高い。韓国社会において貧困層を構成するもっとも大きな層は高齢者であり、国民基礎生活保障制度の受給者層の中でも高齢者の割合が最も高い。そのような側面から扶養義務者基準は貧困高齢者に対する子どもの扶養を強制する側面がある(ソン・ビョンドン、2019)。

統計庁(2018)によると、「高齢者の扶養は家族の責任」という意見は2018年に26.7%となっており、10年前の2008年の40.7%に比べれば、高

齢者の扶養に対する認識が急速に変化していることがわかる。このような結果から鑑みれば、扶養義務者基準への国民の支持も低くなりつつあることが推測できる。

前述したように、扶養義務者の基準が段階的に緩和されつつあるが、完全に廃止するにはそれに伴う弊害も少なくないと考えられる。家族の扶養負担義務を強制するという批判からは脱することができず、需給に対するモラル・ハザードが深刻になることが懸念される。例えば、国民基礎生活保障制度の受給可能性がある高齢者が、あらかじめ子どもたちに財産などを贈与し、公的扶助を受給しようとする事例が発生する可能性を排除し難くなるであろう。つまり、現行の制度では需給基準として所得認定額と扶養義務者基準を用いているが、扶養義務者基準が廃止されれば、意図的に所得認定額を下げた国民基礎生活保障制度の受給を行おうとするモラル・ハザード問題が発生する可能性が高くなるためである。

国民基礎生活保障制度の目的の一つは「自立の支援」である。すなわち、国民基礎生活保障制度は最後のセーフティーネットとしての性格をもつと同時に、受給者の自立を助長する機能もあるため、公的扶助の受給から脱することを支援する必要があるといえよう。また、広範囲な死角地帯をなくさなければならないと同時に、過剰受給などのモラル・ハザードも防止しなければならない。この問題は、国民基礎生活保障制度が存在する限り後を絶たない課題であろう。

## 参考文献

ソン・ビョンドン(2019)「扶養義務者基準の限界と改善方案」『保健福祉フォーラム』2019年9月号、32-45。  
統計庁(2018)『社会統計調査』各年度。

ノ・デミョン(2016)「オーダーメイド型給付体系導入以降の基礎生活保障制度の評価と今後の政策課題」『保健福祉ISSUE&FOCUS』326、1-8。

# 全日本自動車産業労働組合総連合会 (自動車総連)

副事務局長 中川 義明 氏



- ・賃金の取り組みを大きく転換。ステップを設けながら、「絶対額を重視した取り組み」を推進
- ・中小単組の地力向上、働き方を含めた全体の底上げ・格差是正のさらなる前進を目指す

## 1. 2019年総合生活改善の取り組みの位置づけ、大きな方針

— 2019年総合生活改善の取り組みのポイントや全体的な位置づけについてお聞かせください。

まず背景として、内需主導の経済の自立的成長には至っておらず、また自動車産業は100年に1度と言われる大変革期を迎えている。それを乗り越えていくためには、人への投資とともに、働き方を含めた自動車産業全体の底上げと格差是正をさらに進める必要がある。自動車総連は大きな組合の集まりと思われがちだが、1,100単組のうち7割以上を中小の組合が占めている。中小労使が取引関係や資本関係にかかわらず、必要な人材確保・生産性向上を自ら進めていけるよう、今次取り組みを通じて中小単組の地力向上、働き方を含めた底上げ・格差是正を果たすということを基本的な考え方とした。

今回、大きく転換したのは賃金の取り組みだ。マスコミや労使の議論では、平均賃金、とりわけベア(賃金改善分)にとらわれがちだが、自動車総連では「絶対額を重視した取り組み」を推し進め、自らの目指す賃金を強く意識する「個別賃金の取り組み」と、それを為しえる賃金カーブ・賃金制度の構築に向けた「平均賃金の取り組み」とを併せもった取り組みとしていくこととした。昨年は3,000円以上の賃金改善分を方針に掲げたが、今年は具体的な額を示さなかった。その意味で、賃上げの大きな転換であったと受け止めている。ただ、業種別の目指すところであったり、これまでは中堅技能職しか提示していなかったのを、若手技能職銘柄を新設したりするなど、むしろ数字自体はたくさん示した。さまざまな数字が示されることで単組としては取り組みやすくなったと自負している。

1,100単組もあれば、賃金データを会社からもらっていないところや賃金制度がしっかりしていないところもあるので、ある程度ステップ感をもって行うことをより強調した。具体的には、ステップ1:賃金データの入手、ステップ2:賃金実態の分析・課題の検証、ステップ3:賃金カーブ維持分の算出・労使確認、ステップ4:賃金課題の明

確化・目指す水準の設定・改善計画の立案、ステップ5:具体的な取り組み(要求根拠化、個別賃金要求、制度見直し)、ステップ6:配分への関与・検証としている。「とにかく3,000円のベアを」という取り組みを変えて、例えば部品メーカーであれば、「われわれは今こういう状況だから、1年でこの差を埋めるのは無理だが、3、4年かけて部品の中位ぐらいまで上げていこう」ということを労使で確認できたところもあった。

## 2. 賃金、一時金関係

— 要求のポイントや現時点での結果、経過に対する評価をお聞かせください。

3,000円という数字にとらわれず、要求額の幅が広がるなど、“上げ幅”だけではなく、「絶対額を重視した取り組み」を意識した要求となった。深刻な人手不足を背景に、「人への投資」を求める意思が要求に表れただろう。

昨年を大きく上回る694単組(全体の63.7%)が個別賃金要求を実施し、368単組は今年新設した若手技能職銘柄の要求にも取り組んだ。交渉の過程で、人への投資や働き方に関しては労使双方で理解の程度が深まったが、やはり経営側は中長期の競争力への影響や組合員の意識や覚悟、そして最適な人への投資のあり方をギリギリまで見極めようと、最後まで厳しい態度を崩さなかった。今回の交渉で言うと、第3四半期から第4四半期に向けて中国経済の落ち込みなどで交渉環境が日増しに悪くなっていった。数字だけでみると、昨年の平均獲得額が1,479円だったところ、今年が1,374円と微減レベルで、交渉環境が厳しかった割には頑張れたのではないかと思っている。規模別では、299人以下の中小単組が1,453円と最も高い結果になり、全体の底上げ・格差是正の流れが継続できたと考えている。また、初めて賃上げを獲得できた単組や、賃金課題も併せて出すことができた単組が増えており、数には現れない成果も着実に進んだと感じている。課題としては、全体の2割強にあたる254単組で賃金改善分を獲得できなかったこと(うち68単組は6年連続で未獲得)で、賃上げの

流れが隅々まで波及・定着しているとは言い難く、継続的な取り組みが必要だろう。

非正規労働者の賃金改善については、有額回答の平均額が28.3円と大幅にアップした。昨年が約16円、一昨年は約9円だったので、ここ2年で約3倍になっている。同一労働同一賃金の法改正の影響もあるが、組合が相当に頑張った成果であり、非正規従業員の処遇改善の必要性が確実に定着しつつあるものと受け止めている。

企業内最低賃金協定については、取り組み単組が増加し、17単組で新規締結、325単組で水準引き上げまたは対象者拡大の回答を得た。結果として、締結率は76.7%、平均締結額(月額)は160,779円に引き上がった。特定最低賃金の金額改正にも影響するため、未組織企業への波及効果という観点では、今後も引き続き全単組締結、締結水準の引き上げに取り組みたい。

### 3. 賃金以外

— 要求のポイントや現時点での結果、経過に対する評価をお聞かせください。

総労働時間短縮とともに、36協定の引き下げにこだわって取り組んだ。総労働時間の短縮については、12単組が休日増や日当たり所定労働時間の低減に取り組み、5単組で進展があった。また、36協定特別延長時間の引き下げについては、年間720時間超え単組が82単組から53単組に、月間80時間超え単組が62単組から51単組に減少し、前進がみられた。

労働時間を短縮するだけでなく、例えば労使委員会を常設でつくり、生産性を上げて労働時間も短くしていく取り組みを労使で進めるようになったという話もよく聞かれる。生産性とセットでなければ、労働時間が減れば月々の残業代も減るのではないかという話になってしまう。多くの単組で、多様な働き方の促進、職場の魅力・生産性の向上に資する積極的な話し合いが行われ、60歳以降の働き方に関して、定年延長を見据えた議論を深めた労使も多かった。

### 4. まとめ

— 今後の課題(中長期的な課題)と2020年総合生活改善の取り組みへの課題等についてお聞かせください。

「絶対額を重視した取り組み」の6ステップにのっとり、目指す賃金や賃金格差を意識した取り組みが進展し、個別賃金の絶対額要求を行った単組は着実に増加した。今後に向けての課題は、賃金データの整理・精査、ベンチマーク資料の改善・拡充を図り、武器になるように、われわれのデータをまとめていくことである。職場の組合員の理解をどう促進していくか、さらなる情報開

示を会社にどう求めていくかを検討する必要がある。

今次取り組みにおいては、総連方針では平均賃金については具体的な数字を明示せず、労連方針で補強・補完する形で行った。上部団体が示す水準を過度に意識しないで、自らの単組の賃金課題に焦点を当てて賃金改善に取り組めたという声もあった一方、中小ではある程度、要求の訴求力を強める点で総連方針があった方がいいという声も聞かれた。「みんな3,000円だからうちも3,000円」ということが響く会社もあれば、「みんなで取り組むと言っても会社によって状況が違う」と考える会社もある。これまでの運動論では前者だったが、今は後者の方に振りつつある。「絶対額を重視した取り組み」をはじめとする本年の取り組みをより深化させていくのが2020年総合生活改善の取り組みになると思う。

自動車総連が進めてきた「WIN-WIN最適循環運動」は3年間の集中した取り組みをいったん締め、そこで拳がった課題について引き続き専門の部局や委員会で取り組みを進めている状況だ。最近では適正取引の話も当たり前となっているが、他の産業の経営者団体に先駆けて自主行動計画も出した。経営者団体や省庁(経産省、国交省)と連携して年1回コンベンションを行い、一定の成果があったのではないかと思う。バリューチェーン全体、また組織・未組織にかかわらず、賃上げや働き方の改善の流れが十分に波及・定着していない単組や職場もまだまだ多い。今後も「WIN-WIN最適循環運動」の継続推進や産業労使の話し合いなどにより、中小単組の取り組み環境の整備に取り組んでいきたい。

自動車総連(全日本自動車産業労働組合総連合会): メーカー、車体・部品、販売、輸送の各業種、及び一般業種で働く79万人の仲間が広く集結した産業別労働組合組織。1972年に結成され、以来その体制を強化しながら、産業政策活動や、賃金をはじめとする労働諸条件の改善活動、社会福祉活動、さらには労働組合の国内・国際連帯などに積極的に取り組んでいる。

中川 義明(なかがわ・よしあき)氏

1998年11月ホンダエンジニアリング株式会社入社。2006年9月本田技研労働組合エンジニアリング支部 執行委員、2008年9月本田技研労働組合エンジニアリング支部 書記次長、2010年9月本田技研労働組合 第一調査局長、2012年9月本田技研労働組合 副書記長、2014年9月自動車総連副事務局長、2019年9月全国本田労働組合連合会 事務局長。

(インタビュー日 2019年8月28日)



## 第4回

早稲田大学社会科学総合学術院 教授

篠田 徹

さて今秋日本の労働界のイベントとして、連合結成30年がある。いうまでもなく日本最大のナショナルセンター日本労働組合総連合会は1989年秋に結成された。

この10月、11月はそれを祝い、あるいはそれを契機に連合のみならずこの間の日本の労働運動、労働組合のありようを見直す催しもある。

そこでこの労働批評でも、連合30年についてしばらく考えてみたい。ただしその考え方が、ただあの時こうだった、この時ああしておけば今日こういうことはなかったといった、これまで多く用いられてきた運動批評をここではしない。

そうではなくて、今の日本や世界の労働世界をこれからどうするか、そこでなすべきことは何かを考えた上で、その目標を実現する観点から、今連合の資産を棚卸しし、その有効な活用法を考えたい。これがこの労働批評による連合30年の評価の仕方である。

まず、これから、とりわけ今から4年位のスパンで日本の労働世界がすべきこととそこに関わる連合の使命のポイントを簡潔に述べておこう。

現代日本社会の喫緊の課題は、全ての人がより良く働ける機会と環境を得られることを、この国の責務にすることを関係代表が確認し、この社会契約に基づき政府と関係者がその実現に向け協力することであり、連合は構成組織と組合員と共に、30年間の運動の歴史で培ってきたコミュニケーション力とコラボ力を元に、その不足を補い得意部分を伸ばし、この社

会契約のプロセスのあらゆる場面で調整推進役となることが求められる。

いくなれば、連合は新たな社会契約締結のファシリテーターになるために、連合が発足以来30年の間に残したものをその資産として活用することが求められている。

### 連合30年の評価の多面性と 未来社会的視点

連合の30年間を評価する方法は、いくつもある。問題はその評価軸だ。過去のナショナルセンターと比べる、他国のそれと比較するなどは、当然すぐに考えられる手法だ。

ただここでは、未来指向でまず問題解決ありきのやり方を試みたい。今の日本がこれからも持続可能な社会として、働く人びとにとって希望の持てる国になるためにはどうしたらいいのか。そのために連合が30年間培ったものはどのように役に立つのか。これがここでの評価軸だ。

そこでまずは、上記の社会契約の意味するところについて説明しておこう。

第一にこれは、現代日本の労働世界のトータルな危機に対して、これまで主に対置されてきた自己責任の原則が限界に達していることを前提にしている。同時に、これは最低収入確保や教育訓練費用の社会化など、労働世界への社会的介入を強める世界的傾向に日本も合流することを目指したものである。

つまりこれからの日本は、働く人びとの問題を個人のそれに帰すのではなく、その問題解決のために社会も出来る限りの応援をする。またそれを国の責任として、政府をはじめ関係組織が力を合わせることを国民に宣誓するということである。

確かに、ベーシック・インカムなど、これからの社会は働くことを人びとが生きていく上での活動の中の一つの選択肢と位置づける考え方もある。

けれども現状の世界を見渡してみれば、そうした考えが現実化するには相当の時間を要することは明らかである。とりわけ、生活保障は勿論、いわゆる生き甲斐と働き甲斐の問題も大きく重複する日本では、当面人生における働くことの相対化はまだ遠い先の話であるということに大きな異論があるとは考えにくい。

むしろ現代日本の社会問題の多くが働くことに起因している現実を鑑みれば、それを国の責任を含めて、オールジャパンで解決に努力することにはやはり強い反対はなく、逆にそれを求める声は大きくなる一方であろうし、その思いは若い人においてより切実と考える。

現代日本の労働問題の深刻さは、もはや少なからぬ人びとに将来への絶望感を抱かせる程度に達しており、その払拭への努力は何にも増して大切である。

社会契約は、そうしたメッセージを国民に伝える上で有効な方策の一つと考える。

1932年にアメリカ大統領に就任したフランクリン・ルーズベルトは、3年前の大恐慌で打ちひしがれ、絶望の淵にあったアメリカ国民に対して、ニューディール政策を掲げて救済の手を政府が責任を持って差し伸べることを誓った。それは国民と政府の間の「新たな契約 (New Deal)」であった。

確かに国民に生活再建を約したこの契約に、当初は必ずしも多くの人や団体が賛成し、その契約にはせまじい訳ではない。ただこの契約にまず手を挙げたのは労働組合である。そしてルーズベルト政権は、労働組合の組織化をアメリカ資本主義の再建にとってポジティブな存在であることを、産業復興を司る法律の一つに組織化促進の条項を加えることによって認め、この労働組合の社会再建への積極的貢献の

意思に応えた。

労働組合はこの後もルーズベルト政権をずっと先頭で支え続けた。実際ニューディール政策による経済への国家介入に強く反発した経済界はこの政権に立ちほだかり、二期目の選挙を支えた主な社会勢力は労働界だけだったと言っても過言ではない。

けれども労働界の新興勢力である産業別組合はルーズベルトを全力で支えて再選を実現し、同時に当時の主力製造業とも労働協約という新しい契約を結ぶことで、その存在を政治的、社会的に正統化し、社会運営の中核的勢力としての地歩を固めた。

こうした積極的な社会関与とそのための政治参加を経て、アメリカの労働組合、とりわけ産業別組合は、多くの労働者、特にその中でも多数を占める移民2世の若者世代から、それへの加入が自らの存在の社会的承認であるかのごとく受け取られ、その爆発的な人気を勝ち取った。

また公共事業を初め、労働者の自律的生活再建の機会を広範囲に渡って提供したニューディールの労働政策は、それによって国のインフラを大幅に更新、拡大すると共に、労働者とその家族に将来への希望をもたらし、それはまた人生への主体的取り組みとより良い社会づくりの担い手としての自信を与えた。

このことは、当時ヨーロッパではドイツをはじめファシズムの旋風が吹き荒れ、その隣のソ連では共産主義が着々と地歩を固める中、アメリカの政府とそれと力を合わせた社会勢力が、大恐慌の経済崩壊と共に政治不信を募らせたアメリカ国民に、自らの伝統を再生させた社会再建のための民主的処方箋を与え、それが効果をもたらしたことを意味した。

このアメリカの新たな社会契約による労働世界の救済の歴史的経験は、日本にとっても極めて参考になる。

確かに日本の政治は、欧米のように労働問題に端を発した既成政治への不信と否定、さらにそれに代わる不寛容のポピュリズムの横行にまでは至っていないように見える。だがその芽がないと断言することは難しい。

見方を変えれば、労働世界への絶望が、余りに強

い自己責任のために政治不信へ向かわず、そのまま社会的虚無感へ向かっていると考えれば、不満の捌け口が内向化し社会崩落の危険性さえ帯びているという点で、事態はより深刻かもしれない。

実は日本がニューディール政策から学ぶのは、これが最初ではない。いうまでもなく第二次大戦後の戦後改革はそのものであり、戦後の平和と民主主義とそれに基づく高度成長はその成果ともいえる。ただそれは、占領軍から強いられただけではない。自ら選び取ったものでもある。

確かに占領軍は、労働改革を突破口に日本の民主化を図り、二度と戦争を起こさぬ国にしようとした。この後半を指して、日本の弱体化を図ったという見方も出来よう。

ただ占領軍の労働改革が民主化にとって有効であることは、自らのニューディール政策とその成果に基づく経験知であることは間違いなく、労働改革が、アメリカにとって第二次大戦を国民の強い支持の基に勝ち抜き、戦後のアメリカ主導の世界をもたらす原動力であったことも十分認識していたはずである。

そもそもアメリカは、労働改革に基づく日本の民主化を事前にさほど周到かつ包括的に考えていなかった様子もある。またその労働改革、とりわけ労働者への民主的力付けについては、アメリカで行った以上に徹底したものだった。

その後冷戦の開始と共に、占領軍は労働改革の軸を民主化から反共化へと移したとされるが、一旦労働民主化の洗礼を浴びた日本の労働者はそれに反発した。それは方針転換に対する不信感以上に、当初の労働民主化を心底享受したからに他ならない。それはとりもなおさず、その民主化が日本の働く人びとにとって待ちに待ったものであり、それを行う用意が以前よりあったことを意味する。

いずれにせよ、日本は働く人びとに希望を与え、生産と社会再建にその積極的な役割を与えれば必ず応えることを、その果実と共に学んだ。それはまたこの国を富ませ、戦前とは別の形で世界からリスペクトされる存在になる道であることも証明した。

ただ残念ながら、現代日本の多くの人びとがそのこ

とを忘れていて。若者はその事実さえ知らないし、教えてもらう機会さえ与えられていない。

もちろん今回の労働に関する新たな社会契約は、この戦後の労働改革をそのまま再現することでもなければ、アメリカのニューディール政策のコピーを推奨している訳でもない。

ただ働く人びととの問題はみんなで考え、共に手を取り合って解決することであり、それが社会のためになり、その社会で人びとが生き生きと暮らすことができるならば、それは国民が自らの希望の実現の手助けを託す政府にとっても、そのために力を尽くすことは当然である。

それは国民を政府に過度に依存させたり、国民の自由を奪うことではない。長い人生において働くことを一度も経験することがない人は極めて稀になり、働くことを希望する人はいかなる環境においてもその機会を保障されるべきだと考えられている時代において、働く人びととはとりもなおさず国民全体の意味に等しい。

人は誰しも自律して生きたいし、生きる上での様々な自由を欲する。働くことはその多くに関わり、それを実現する手段でもある。こういう考え方に立ち、またそういう生き方をする現代の日本国民に、社会がそれを肯定し応援することは、国の何よりの責務であろう。

同時にそれはこの国に生きることへの希望を生み、この社会への貢献を喜びとし、そういう人びとが支えるこの国が強くなることでもある。この新たな社会契約は、国民と国がこういう関係を結ぶ契約なのである。

#### 篠田 徹(しのだ・とおる)氏

早稲田大学社会科学総合学院教授

1959年生まれ。1987年、早稲田大学政治学研究科博士後期課程中退。主著『世紀末の労働運動』（岩波書店、1989）、『2025年日本の構想』（共著）（岩波書店、2000）、『米国民党—2008年政権奪回への課題』（共著）（日本国際問題研究所、2005）。



# 論壇ナビ 2019

## 第10回：日本社会に公助・共助は受け入れられるか？

京都府立大学公共政策学部 講師 秦 正樹

近年日本は、人口減少や少子高齢化、外国人の流入など、大きな社会的変化に直面している。こうした複雑な社会的課題を解決する上では、既存の「個人による自助努力」だけでは不可能であることから、個人と行政・地域社会がひとまとまりになる「公助・共助」の役割に注目が集まっている。一般に「公助」とは法律や制度に基づいて、行政機関が提供するサービス、「共助」とは地域・市民同士のつながりにもとづくそれぞれの協力関係を指す。実際に、東日本大震災や近年の風水害被害を見ても、自助だけに頼る対策では十分とは言えないことは明白であり、やはり公助や共助とのミックスが議論の俎上に上る。また近年では、自然災害だけでなく、社会的課題に対しても、公助や共助の役割が期待されている。たとえば、少子高齢社会における働き手不足や不十分な行政サービスを、地域社会が補完するといった、持続可能な社会を考える際の重要なキーワードとしてもしばしば登場する。危機的な財政・経済状況の日本においては特に、各個人の社会的つながりをフルに活用して社会をドライブさせる方法を模索する必要があるだろう。そこで今回は、日本における公助や共助に関する現状と課題について、各種の論考の整理を通じて検討していく。

### 自助社会から公助・共助のミックスへ

近年の共助や公助に対する注目の背景には、さまざまな自然災害がある。たとえば、永松伸吾（関西大学教授）「阪神・淡路大震災から20年、共助を軸としたあたらしい防災へ」（『SYNODOS』2015年1月17日）は、阪神・淡路大震災を事例として、災害時における「自助7割、共助2割、公助1割」との考え方を紹介する。その上で、日本社会における自助への高い期待は、本来、行政や地域社会がカバーすべき領域への注意を削いでしまう恐れがあるとして警鐘を鳴らしている。さらに格差の拡大といった社会状況を解決する上でも、公助・共助の役割が見直されつつある。小山猛行（情報通信総合研究所主任研究員）「公助から共助へ～地域課題の解決や地域経済の活性化につながるシェアリングエコノミーの活用」（『InfoCom T&S World Trend Report』2019年4月25日）では、一般社団法人シェアリングエコノミー協会事務局・積田

有平氏へのインタビューを通じて、不完全な公的サービス領域において、地域住民や民間との連携による共助（シェアリングエコノミー）を組み合わせた政策事例を紹介している。また田中信一郎（千葉商科大学准教授）「トリクルダウンから「ボトムアップ」へ。活力ある経済の持続のために必要なパラダイムシフト」（『HARBOR BUSINESS』2019年3月15日）は、安倍政権下で進められている諸政策は自助を基盤としていることを示した上で、人口減少社会の日本においてはむしろ、共助を前提として、格差社会の中にある潜在的需要に注目して、ボトムアップ型社会への転換を図るべきであると指摘する。

### 日本社会における公助・共助

以上では、とりわけ共助の役割を重視した論考を取り上げたが、共助にはある種の「副作用」があることも指摘されている。たとえば、三輪佳子（立命館大学博士課程）「『共助』の期待が生み出すジレンマ 『市民の助け合い』というストーリーが、『公助』の減衰を導く」（『WEZZY』2019年5月6日）は、「子ども食堂」の事例を取り上げて、共助が発展することによって、本来、行政などが公助で担うべき役割までもを市民に押し付けられてしまう可能性があることを懸念する。秋山美紀（慶應義塾大学教授）「定年後のあなたに本当に『コミュニティ』は必要か」（『JBPress』2019年1月28日）は、既存の「共助」は地域の中のソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の強化をめざすが、実効性のある共助社会の構築においては、居心地のいい「認識の中のコミュニティ」を形成する必要があると述べる。また、坂本治也（関西大学教授）「日本人は、実は『助け合い』が嫌いだった…国際比較で見える驚きの事実」（『現代ビジネス』2019年9月12日）は、世論調査の分析を通じて、実態として、日本人の共助意識は極めて低く、むしろ自助を好む国民性であることを実証的に示す。

### 自助と公助・共助のベストミックス

以上の論考から、これまで日本人は、公助・共助という在り方に対してそもそも消極的である実態が浮き彫りとなった。しかし、経済悪化や格差社会、あるいは自然災害大国である日本において、これまでのような自助を中心とする社会ではもはや持続可能性がないともいえる。したがって、ICTの利用などを通じて、間接的であれ共助的な営みをバックアップする仕組みを整えることが「助け合い」が嫌いな日本人において特に必要であろう。無論、そうした社会構築の前提として、多くの国民が、現在の日本社会における「自助」の限界を正確に理解しなければいけないことは言うまでもない。

秦正樹（はた・まさき 政治行動論・政治心理学）

## 1月号(通巻1086号)

### ●21世紀の地球経済学

第18回:なぜアフリカは中国が好きなのか?

小原 篤次

### ●地球儀

生活行動における文化と契約

板東 慧

### ●Monthly Review

混迷の中で新しい年を迎える国際関係

板東 慧

### ●特集:

[座談会]労働・社会の未来を語る

古賀 伸明

本山 美彦

安室 憲一

板東 慧

### ●明日の組合政治活動のために(その二十七)

篠田 徹

### ●チェーンストア労働組合列伝

第16回:谷口洋と全ジャスコ労働組合(下)

本田 一成

### ●論壇ナビ2019

第1回:外国人労働者の受け入れ拡大と日本のビジョン

秦 正樹

### ●欧米社会政治事情

### ●社会関与を考える

3. 阿波銀行従業員組合

## 2月号(通巻1087号)

### ●21世紀の地球経済学

第19回:なぜ英国はEUから脱退するのか?

小原 篤次

### ●地球儀

センター試験をめぐって

板東 慧

### ●Monthly Review

デジタル化・雇用喪失・経済成長——

「雇用なき成長」を回避する政策的選択肢はあるのか

森原 康仁

### ●特集:2019春闘方針

インタビュー

相原 康伸氏(連合 事務局長)

2019春闘方針をめぐって

高木 郁朗

2019春闘への期待と今後の課題

玄田 有史

### ●論壇ナビ2019

第2回:混迷を深める欧州政治

齋藤 隆志

### ●明日の組合政治活動のために(その二十八)

篠田 徹

### ●チェーンストア労働組合列伝

第17回:日高昭夫とイズミヤ労働組合(上)

本田 一成

### ●社会関与を考える

4. キリンビール労働組合

### ●春闘インタビュー(2018)

全日本自動車産業労働組合総連合会(自動車総連)

### ●欧米社会政治事情

## 3月号(通巻1088号)

### ●21世紀の地球経済学

第20回:なぜアイスランドで女性進出が進んだのか?

小原 篤次

### ●地球儀

安倍内閣の移民政策に疑問を呈す

板東 慧

### ●特集:労働組合における女性

労働組合活動への参加におけるジェンダー・ギャップ

岩本 美砂子

大倉 沙江

労働組合員における「女性の参画拡大」に対する

支持とその背景——意識調査を用いた分析

大倉 沙江

源島 稔

〈インタビュー〉

連合三重における男女平等参画の現状と課題

日本労働組合総連合会三重県連合会(連合三重)

### ●論壇ナビ2019

第3回:統計の信頼性を確保するために

松浦 司

### ●明日の組合政治活動のために(その二十九)

篠田 徹

### ●チェーンストア労働組合列伝

第18回:日高昭夫とイズミヤ労働組合(下)

本田 一成

### ●社会関与を考える

5. TOTO UNION

### ●欧米社会政治事情

## 4月号(通巻1089号)

### ●地球儀

混迷する中国の基本的立地

板東 慧

### ●特集:

産別トップに聞く——運動・産業を取り巻く現状と今後の展望

- 松浦 昭彦氏 (UAゼンセン 会長)  
川本 淳氏 (自治労 中央執行委員長)  
高倉 明氏 (自動車総連 会長)  
野中 孝泰氏 (電機連合 中央執行委員長)  
安河内 賢弘氏 (JAM 会長)  
神田 健一氏 (基幹労連 中央執行委員長)  
増田 光儀氏 (JP労組 中央執行委員長)  
岡島 真砂樹氏 (日教組 中央執行委員長)  
大北 隆典氏 (生保労連 中央執行委員長)  
野田 三七生氏 (情報労連 中央執行委員長)  
田野辺 耕一氏 (私鉄労連 中央執行委員長)

### ●明日の組合政治活動のために その三十

篠田 徹

### ●論壇ナビ2019

第4回:「嵐」の活動休止から見える平成の民主的決定

秦 正樹

### ●チェーンストア労働組合列伝

第19回: 埴昭彦とトーヨーガドー労働組合(上)

本田 一成

### ●社会関与を考える

6. パナソニック ホームズ労働組合

### ●欧米社会政治事情

## 5/6月号(1090号)

### ●論壇ナビ2019

第5回:「働き方改革」のいま

松浦 司

### ●地球儀

世界における国家体制と今後の可能性

板東 慧

### ●Monthly Review

身の丈にあった社会運動は生活の中から湧き上がってくる

井上 肇

### ●特集: ダイバーシティの実現に向けて

多様な人たちが力を発揮できる職場へ

～合理的配慮を通じて～

松波 めぐみ

性の多様性をめぐる国内外の動向

東 優子

〈インタビュー〉

労働組合におけるダイバーシティの取り組み

コニカミノルタ労働組合

### ●チェーンストア労働組合列伝

第20回: 埴昭彦とトーヨーガドー労働組合(下)

本田 一成

### ●議案書を読む2019(前編)

篠田 徹

## 7月号(通巻1091号)

### ●論壇ナビ2019

第6回:「ポピュリズム」はなぜ批判されるのか?

秦 正樹

### ●地球儀

変化を遂げる世界の国家体制と国際関係

板東 慧

### ●Monthly Review

シェアリング・エコノミー

——記号化されてしまった世界の象徴

本山 美彦

### ●特集:「ライドシェア」をめぐる社会運動

プラットフォームエコノミーにおける労働問題について

～「ライドシェア」を例に～

川上 資人

ライドシェアをめぐる世界各地の動向

浦田 誠

ライドシェアをめぐるタクシー労働組合の取り組みについて

藤野 輝一

### ●議案書を読む2019(後編)

篠田 徹

### ●チェーンストア労働組合列伝

第21回: 加藤延俊とヤマザワ労働組合(上)

本田 一成

## 8月号(通巻1092号)

### ●論壇ナビ2019

第7回: 日本的労働慣行のこれから

松浦 司

### ●地球儀

中国経済減速に世界が注目

板東 慧

### ●特集: 2019春闘 成果と今後の課題(前篇)

2019年春闘をふりかえる

高木 郁朗

### ●産別組織インタビュー

小暮 弘氏 (全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟 書記長)

神保 政史氏 (全日本電機・電子・情報関連産業労働組合連合会 書記長)

中井 寛哉氏 (JAM 書記長)

弥久末 顕氏 (日本基幹産業労働組合連合会 書記長)

●労働批評(第1回)

篠田 徹

●チェーンストア労働組合列伝

第22回:加藤延俊とヤマザワ労働組合(下)

本田一成

9月号(通巻1093号)

●論壇ナビ2019

第8回:参院選における「新しい風」は日本政治を変えるか?

秦 正樹

●地球儀

拡大する景気後退——ドイツ・欧州の動向

板東 慧

●特集:2019春闘 成果と今後の課題(後編)

2019春季生活闘争の評価と課題

富田 珠代

2019春闘から見えてきたもの—「生産性に見合う賃金を」—

禹 宗杭

●産別組織インタビュー

日下部 大樹氏 (全国生命保険労働組合連合会 中央書記長)

柴田 謙司氏 (情報産業労働組合連合会 書記長)

佐藤 宏哉氏 (日本食品関連産業労働組合総連合会 事務局長)

千葉 崇氏 (サービス・ツーリズム産業労働組合連合会 事務局長)

●チェーンストア労働組合列伝

第23回:片岡義隆とヤオハン労働組合(上)

本田 一成

●労働批評(第2回)

篠田 徹

●紹介と批評

山村 りつ

10月号(通巻1094号)

●論壇ナビ2019

第9回:現代奴隷法(Modern Slavery Act)について

松浦 司

●地球儀

21世紀のダイナミズム

板東 慧

●Monthly Review

連合は過半数代表制の一大キャンペーンを

久本 憲夫

●特集:総会記念講演

労働現場でのジェンダー格差は是正されるのか、固定化されるのか?

～女性活躍推進、働き方改革の取り組みから考える～

金井 郁

●労働批評(第3回)

篠田 徹

●チェーンストア労働組合列伝

第24回(最終回):片岡義隆とヤオハン労働組合(下)

本田 一成

●国際経済労働研究所 第54期総会

11 / 12月号(1095号)

●グローバリズムを点検する

第1回:100年に1度

小原 篤次

●地球儀

何処に向かうか欧州——西洋価値観と欧州統合の危機

板東 慧

●Monthly Review

民主主義の危機再考

新川 敏光

●特集:日中韓の生活保護改革 ～ 日中韓の比較分析、および各国における現状と課題 ～

日・中・韓の生活保護を国際比較する

埋橋 孝文

任 セア

楊 慧敏

生活保護の現状と課題から今後の改善の方向性を考える

仲野 浩司郎

中国における最低生活保障制度の形成、現状および改革の方向性

朱 珉

韓国における生活保護改革の現状と課題

李 宣英

●2019春闘 インタビュー

中川 義明氏(全日本自動車産業労働組合総連合会 副事務局長)

●労働批評(第4回)

篠田 徹

●論壇ナビ2019

第10回:日本社会に公助・共助は受け入れられるか?

秦 正樹

●2019年Int'l ecowk 年間索引



主要經濟労働統計

p:速報値 (preliminary) r:訂正值 (revised)

年 月	労働力人口		職業紹介		税込現金 給与総額 (全産業)	実質賃金 指 数 (全産業) 2010=100	総実労働時間 (全産業) 時間	消費者物価指数 C.P.I		全国勤労者世帯家計 収支(168都市町村)		
	雇 用 労働者	完 全 失業者	月 間 有 効 求人 数	有 効 求人 倍 率				東 京 都 区 部	全 国 167 都 市 町 村	実 収 入	実 支 出	
	万 人	万 人	千 人	倍	円	2010=100	時 間	2015=100		円	円	
2015	5,640	222	2,334	1.20	313,801	100.0	144.5	100.0	100.0	525,669	413,778	
2016	5,729	208	2,570	1.39	315,590	100.8	143.7	99.8	99.9	526,973	407,867	
2017	5,460	190	2,726	1.54	316,966	100.6	143.4	100.0	100.4	533,802	412,462	
2018.7	5,953	172	2,722	1.63	376,619	118.4	145.3	100.6	101.0	605,746	430,452	
8	5,953	170	2,749	1.63	276,123	86.1	140.1	101.3	101.6	510,437	407,741	
9	5,966	162	2,731	1.64	269,656	84.0	139.1	101.4	101.7	447,459	384,665	
10	5,996	163	2,838	1.62	285,196	84.2	144.0	101.7	102.0	515,729	402,643	
11	5,983	168	2,825	1.63	285,196	88.5	147.4	101.4	101.8	455,644	303,516	
12	5,963	159	2,746	1.63	565,767	176.0	140.9	101.2	101.5	1,026,628	527,769	
2019.1	5,953	166	2,768	1.63	272,130	84.7	130.3	101.3	101.5	471,124	412,887	
2	5,962	156	2,857	1.63	264,582	82.3	137.8	101.4	101.5	526,271	393,029	
3	5,948	174	2,884	1.63	281,413	87.5	138.8	101.4	101.5	481,035	437,465	
4	5,959	176	2,768	1.60	276,551	85.8	143.4	101.8	101.8	525,927	432,389	
5	5,993	165	2,696	1.62	275,193	85.3	134.5	101.6	101.8	457,376	451,682	
6	6,023	162	2,683	1.61	451,681	140.3	142.6	101.6	101.6	880,805	626,488	
7	6,034	156	2,709	1.59	374,609	116.4	144.1	101.5	101.6	480,036	446,156	
前月比(%)	0.2	-3.7	1.0	-1.2	-17.1	-17.0	1.1	-0.1	0.0	-45.5	-28.8	
前年同月比(%)	1.4	-9.3	-0.5	-2.5	-0.5	-1.7	-0.8	0.9	0.6	-20.8	3.6	
資料出所	総務省 労働力調査		厚生労働省 職業安定業務統計				毎月勤労統計調査		総務省		総務省 家計調査	

年 月	生産指数 (鉱工業) 2015=100	生産者 製品在庫 率指数 (鉱工業) 2015=100	稼働率 指数 (製造 工業) 2015=100	機 械 受 注 (船舶・電力 除く民需) 億 円	工 作 機 械 受 注 総 額 100万円	建築着工 総 計 (床面積) 1000㎡	企業倒産 (負債総額 千万以上) 件 数	貿易統計			
								輸 出	輸 入	差 引	
									百万円		
2015	100.0	100.0	100.0	100,890	1,480,592	104,038	9,543	75,613,929	78,405,536	-2,791,607	
2016	100.0	101.0	98.5	102,600	1,250,003	105,540	8,446	70,035,770	66,041,974	3,993,796	
2017	103.1	100.6	102.3	101,431	1,780,339	106,593	8,405	78,286,457	75,379,231	2,907,226	
2018.7	103.8	105.5	101.3	9,186	151,135	11,869	702	6,747,928	6,982,885	-234,957	
8	103.6	104.4	102.8	9,815	140,391	10,906	694	6,692,008	7,140,761	-448,753	
9	103.5	105.2	101.7	8,022	153,454	11,160	621	6,719,423	6,592,893	126,530	
10	105.6	105.1	104.8	8,632	139,619	11,609	730	7,243,875	7,697,758	-453,883	
11	104.6	104.5	105	8,631	131,605	11,194	718	6,927,097	7,666,200	-739,103	
12	104.7	107.2	104.2	8,626	135,522	10,878	622	7,021,794	7,077,529	55,735	
2019.1	102.1	105.0	100	8,223	125,401	9,717	666	5,574,679	6,992,397	1,417,718	
2	102.8	105.5	101	8,367	109,742	9,789	589	6,384,918	6,053,359	331,559	
3	102.2	107.2	100.6	8,688	130,664	9,966	662	7,202,046	6,679,349	522,697	
4	102.8	104.6	102.2	9,137	108,656	11,222	645	6,658,937	6,605,426	53,511	
5	104.9	106.4	103.9	8,429	108,535	10,552	695	5,835,339	6,805,519	970,180	
6	101.4	109.8	101.2	9,603	98,928	11,812	734	6,585,788	5,998,282	587,506	
7	102.7	107.5	102.3	8,969	101,278	11,974	802	7,053,835	6,326,051	727,784	
前月比(%)	1.3	-2.1	1.1	-6.6	2.4	1.4	9.3	7.1	5.5	23.9	
前年同月比(%)	-1.1	1.9	1.0	-2.4	-33.0	0.9	14.2	4.5	-9.4	-409.8	
資料出所	経済産業省			内閣府 機械受注統計調査	日本工作 機械工業会	国土交通省 建築着工統計調査	東京商工 リサーチ	財務省 貿易統計			

# Project News

研究プロジェクト概要と各回のテーマ・報告者

## AI社会に生きる

主査: 本山 美彦(所長)

「人工知能」(AI)と「ビッグデータ」技術の爆発的な進展は、「サイバー空間」の性格を根本的に変え、いまやAI社会の到来は不可避であるといえる。一方、AIに対し、対抗できる理論はまだ発表されておらず、働く者の立場から、この議論を行うことが必要である。「生きた労働」がAIによって排除されることから生まれる深刻な社会不安を、少しでも「生きる幸せ」に向ける方策を見出していくことを志向している。2018年4月に第1回研究会を行い、約2年の開催を予定している。

労働界からは、連合のほか、産業別組織を中心に11組織の参加を得た。また、本研究プロジェクトでは、AIの技術論のみならず、国際的・政治的な観点も踏まえ議論を進めていく予定であり、社会学や経済学の研究者・専門家もメンバーに加わっている。

### 日程

第1回 2018年4月10日 「基調講演: AI社会に生きる」 本山 美彦 氏(京大名誉教授/国際経済労働研究所 所長)	第4回 2019年1月23日 「ICT基盤役務のオフショアリングとアジア」 平川 均 氏(国士舘大学経済学部・大学院 グローバルアジア研究科 教授)
第2回 2018年7月27日 「最新のAI—インダストリアル IoTの最前線—」 入江 満 氏(大阪産業大学工学部 教授)	第5回 2019年4月25日 「AI社会のあり方」 広井 良典 氏(京都大学こころの未来研究センター 教授)
第3回 2018年10月26日 「デジタル変革と雇用システム〜どう捉え、どう対応するか〜」 山田 久 氏(日本総合研究所 理事)	第6回 2019年6月6日 「AIに対する電機連合の考え方 電機連合第7次産業政策(案)より」 斎藤 牧人 氏(電機連合産業政策部 部長)

## 働きがいと制度・施策

主査: 八木 隆一郎(専務理事・統括研究員)

「働きがい」はON・I・ON2調査のテーマの1つであり、これまで研究所は調査結果を用いて労働組合活動の重要な柱の1つである「働きがいのある職場」づくりに向けた提言活動などの支援を行ってきたが、より充実した支援を行うためには最新の学術的な働きがい研究を継続的に積み重ねていくことがあわせて重要である。これまでにワーク・モチベーションに関わる意識データベースを構築し、企業業績との関係についての研究およびその成果の公表等を進めてきた。今後は企業制度・施策の実態を把握するための調査を実施するとともに、意識データベースとのリンクによって、企業制度・施策が組合員の意識に与える影響を明らかにしていく。研究結果は、第49回共同調査企業制度・施策に関する組織調査として発信する。あわせて、正社員と非正規従業員の働きがいに関する分析や、流通業従業員を対象とした働きがいの分析を行い、得られた知見や成果を発信していく予定である。

### 日程

#### <2016年度>

第1回 2016年5月20日  
「人事制度・施策が企業内賃金格差に与える影響」  
菊谷 達弥 氏(京大経済学部 准教授)  
「第49回共同調査 速報報告内容の共有」  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

第2回 2016年9月7日  
「年代別分析結果の報告」  
田中 宏明 氏(国際経済労働研究所)  
「制度施策に関する分析方法」  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

第3回 2017年1月10日  
「第49回共同調査 分析結果報告」  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

#### <2017年度>

第1回 2017年11月11日  
「第49回共同調査DBを使用した分析結果報告」  
①等級制度に関する分析結果報告  
齋藤 隆志 氏(明治学院大学 経済学部 准教授)  
②女性活躍推進に関する分析結果報告  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

第2回 2018年1月19日  
「第49回共同調査 第II期報告書の共有」  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

#### <2018年度>

第1回 2018年9月27日  
①流通業の店舗別WMと業績  
向井 有理子 氏(国際経済労働研究所 研究員)  
②某地銀における従業員のWMとCS、店舗業績の関係  
坪井 翔 氏(国際経済労働研究所 准研究員)

第2回 2019年1月25日  
①「薬剤師の経営管理について  
—組織/職業コミットメントと役割コンフリクトへの着目—」  
本間 利通 氏(大阪経済大学)  
②「集団間でなぜ葛藤が生まれるのか?  
—地位差に着目した社会心理学的検討—」  
杉浦 仁美 氏(近畿大学)

第3回 2019年3月6日  
「企業統治と雇用システム」  
齋藤 隆志 氏(明治学院大学)

#### <2019年度>

第1回 2019年9月20日  
「流通業における従業員満足度とその影響に関する分析」  
竹野 豊 氏(京大大学院経済学研究科 博士後期課程)  
「90年代からの仕事満足と賃金の構造変化についての考察—時代と世代に着目して—」  
岡嶋 裕子 氏(大阪大学 経営企画オフィス 准教授)

ライフパタン研究会を中心に、人は、変化が大きい成人に至るまでの過程だけでなく、生涯にわたって発達するという生涯発達心理学に着想を得、人生の構造を明らかにするべく研究を継続している。その中心をなす概念として、「人の生涯にわたる発達のモデルは単一のコースではない」との仮説を立て、得られた結果から多変量解析により、人生のあり方のパターン・ライフパタンの抽出を目指している。これまでに、試みに年齢を軸にした場合のライフパタン抽出を行っており、そのアルゴリズムは発見・開発されている。また、仕事生活と家庭生活と趣味や地域などの第3生活領域、ストレス、メンタリング、ゆとり、生き方受容、生き方志向など各領域の基本設問が完成し、各領域への積極的関与と応答性を含み、より踏み込んだ関わり(「家族する」「会社する」「地域・社会する」)について概念整理・設問設計を行い、分析仕様の検討も進んでいる。2014年度にはこの研究の知見を用いた第44回共同調査ON・I・ON3を発信した。

## 日 程

## &lt;2015年度&gt; ※第1回～第5回は省略した。

第6回 2015年9月10日

生育歴項目検討

井田 瑞江 氏(関東学院大学社会学部 准教授)

大野 祥子 氏(白百合女子大学)

第7回 2015年10月24日

生育歴項目検討2

大野 祥子 氏(白百合女子大学)

神藤 貴昭 氏(立命館大学文学部 教授)

第8回 2015年11月13日

ON・I・ON3で扱う領域全体の概念図の検討

川崎 友嗣 氏(関西大学社会学部 教授)

古川 秀夫 氏(龍谷大学国際学部 教授)

第9回 2015年12月15日

ON・I・ON3で扱う領域全体の概念図の検討2

大野 祥子 氏(白百合女子大学)

三川 俊樹 氏(追手門学院大学心理学部 教授)

第10回 2016年2月2日

ON・I・ON3報告書の検討1

神藤 貴昭 氏

山下 京 氏

## &lt;2016年度&gt;

第1回 5月26日

ON・I・ON3調査票の見直し

川崎 友嗣 氏(関西大学社会学部 教授)

神藤 貴昭 氏(立命館大学文学部 教授)

第2回 6月10日

ON・I・ON3報告書、分析後再検討

山下 京 氏(近畿大学経営学科 准教授)

大野 祥子 氏(白百合女子大学)

第3回 10月7日

ON・I・ON3報告書、分析とストーリー

大浦 宏邦 氏(帝京大学文学部 教授)

神藤 貴昭 氏(立命館大学文学部 教授)

第4回 11月11日

ON・I・ON3報告書、分析とストーリーについて2

川崎 友嗣 氏(関西大学 社会学部 教授)

第5回 2月16日

ON・I・ON3報告書、分析とストーリーについて3

山下 京 氏(近畿大学 経営学部 准教授)

大野 祥子 氏(白百合女子大学)

## Information

## 2020年 春夏シーズン ON・I・ON2 関連 役員セミナーのご案内

## ◆ON・I・ON2 入門セミナー

[会場] アイオス五反田(東京都品川区)

[日時] 5月中旬 13:30 ~ 17:30

## ◆SRCのための調査活用セミナー

[会場] アイオス五反田(東京都品川区)

[日時] 5月下旬 13:30 ~ 18:00

## ◆ON・I・ON2公開セミナー

[会場] アイ・アイ・ランド(大阪府四条畷市)

[日時] 6月上旬

1日目13:00 から 2日目16:00 まで

※日程は近日中に決定します。

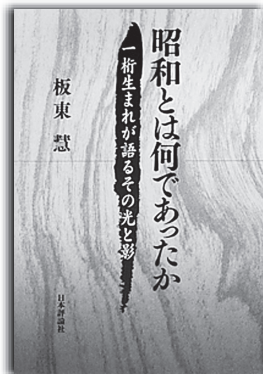
詳細はHPをご覧ください

(http://iewri.or.jp)

## 編集後記

日本と中国、日本と韓国一。現在、隣国との関係は大きくきしみ、改善の道のりは遠いようにみえます。今号の特集「日中韓の生活保護改革」では、各国の現状と課題、3カ国の比較分析を行っています。人類にとつての難題を解決していくには、互いに学び合い、知恵を出し合うことが不可欠で、その歩みを止めてはならないと思います。

本年も1年間、無事に機関誌を発行することができました。来年もよろしく願いいたします。(T)



板東 慧 著

A5判 定価3,500円(税込み)

# 昭和とは何であったか

一桁生まれが語るその光と影

労働調査論を確立し、自立的労働組合主義を提唱し、構造改革論を通して余暇と働き甲斐の関係の重要性をめぐって生活文化論を提案した著者の運動と研究から「昭和」を総括し、贖罪的平和論の克服による21世紀日本を追求する。

### ◆目次◆

序章	昭和とは何だったのか
第一章	太平洋戦争と大空襲
第二章	戦後の始まりと占領下の日本
第三章	大学生生活と学生運動
第四章	労働調査研究所から国際経済労働研究所へ
第五章	研究者としての総括的覚書——研究主題と業績
第六章	昭和が遺した課題
結章	私の生い立ち——神戸っ子の系譜



〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4 TEL:03-3987-8621 (販売)、-8598 (編集)  
ホームページ <http://www.nippy.co.jp>



四六判/並製/352頁  
ISBN 978-4-7503-4777-6

◎本体価格 2600円+税

# 人工知能と 株価資本主義

AI投機は何をもたらすのか

本山美彦 著

際限なく拡大するIT社会に拍車をかけるAI技術の進歩。巨大IT企業の影響力が増し、株式が巨額の富と巨大な力を揮う「株価資本主義」が到来している。フィンテック、ブロックチェーン、ロボット人材がもたらす未来を金融、貨幣、コンピュータの淵源をたどりながら論じ、AI賛美論がもたらす投機的ユーフォリア(多幸感)に警鐘を鳴らす。

序章	株価資本主義の旗手——巨大IT企業の戦略
第1章	高株価を武器とするフィンテック企業
第2章	積み上がった金融資産 ——フィンテックを押し上げる巨大マグマ
第3章	金融の異次元緩和と出口リスク
第4章	新しい型のIT寡占と情報解析戦略
第5章	フィンテックとロボット化
第6章	煽られるRPA熱
第7章	簡素化される言葉——安易になる統治
第8章	性急すぎるAI論議 ——アラン・チューリングの警告
第9章	なくなりつつある業界の垣根
第10章	エイジングマネー論の系譜
第11章	フェイスブックの創業者たち ——株価資本主義の申し子
終章	株価資本主義の克服 ——超高齢化時代のオルタナティブ・ファイナンス

明石書店

〒101-0021 東京都千代田区外神田6-9-5  
<http://www.akashi.co.jp/> TEL 03-5818-1171 FAX 03-5818-1174

\*図書目録送呈 \*価格税別

Int'lecowk

Vol.74-11-12 No.1095  
November/December. 2019

International Economy and Work Monthly

Reform of Welfare in Japan, China and South Korea: Comparative Analysis and Discussion on Current Situation and Issues in Japan, China and South Korea

T.Uzhashi  
S.Lim  
H.Yang  
K.Nakano  
M.Zhu  
S.Lee

年間購読料 15,000円(送料込)  
定 価 1,500円(送料別)