

社会扶助

(1) 「後位性の原則」(生活保護法4条補足性の原理に匹敵)「自己の労働力を活用する義務」後位性原則によって社会扶助受給以外の可能性が確保に迫られるわけではなく、それが現実には可能かどうかという「事実上の状況」に基づき判断されています。優先する請求権が存在するという法的状況にあるとしても、それを直ちに実現できない場合は、生活扶助が支給されるのです。

しかも稼働能力の活用は人格に関わる問題です。逆邦行政裁判所の判例は、「連邦社会扶助法は、労働によって困難を克服することを要する経済問題とは考えられない。換言すれば、扶助申請者が自らの稼働能力を活用することを、収入や資産と同列に扱うことはできない」と明確しています(BVerfGE, Bd. 29, S. 99)。

労働そのものは、扶助受給者が自立生活をおくるのを援助する手段であり、人格の発達を促す手段であり、さらに人間の尊厳に値する生活の重要な基盤なのです。

なお、就労可能かどうかの判定基準は社会扶助法に規定されています。「労働及び労働機会を期待してはならない」条件がそれです(18条3項)。

①肉体的または精神的に障害のない場合、②従来ついていた障害への就労を今後困難にしていまい場合、③その他重要な要因、例えば就労によって3歳未満の乳幼児の育児や、家庭の維持、親族の介護などが妨げられる場合、には就労不能となります。子供が3歳になり保育園に通い始めるなどして、これら3つのどれにもあたらないければ、就労が「期待可能」となります。

(2) 就労扶助 (Hilfe zur Arbeit) の展開

①就労扶助の法的地位とその他の展開

1980年代後半から社会扶助実施主体である自治体(郡及び町に属さない市)は、自立援助の手段として就労扶助(ドイツ連邦社会扶助法18条から20条)に着目し、様々な活用してきました。就労扶助とは、扶体が就労する機会を確保することです。社会扶助法は、金銭給付を中心とする「生活扶助(HILF)」と、日本の福祉サービス関連法に該当する「特別生活扶助(HILF)」から成り立っています。就労扶助は、自動的援助策として特別生活扶助の一環たる性格を帯びますが、法構造としては生活扶助に位置づけられています。同法は、社会扶助実施主体である自治体に「扶助申請者が就労先を求め、労働市場で受給者の個人的努力によって就労先を確保できない場合には、自治体が労働の機会(就労の場)を作り出さなければなりません。1996年社会扶助法改革により、自治体の就労扶助実施義務が強化され、その内容も拡充されました。

かくしてドイツの自治体は、就労可能な生活扶助受給者を正規的就労にインテグレートするために、労働行政が持つ以上の援助体制を備えています。すなわち、自治体は重要な就労扶助を通じて、就労を妨げる多様な原因に及びた就労の機会を与えているのです。すなわち、一般企業への就労が容易な人々には一般企業に就労への資金助成が準備されています(19条4項)。次に、職業能力や経験が不足し、すぐには一般企業に就労できない人のために、OJFを兼ねた2年までの期限付き就労が提供されます(19条1項、19条2項1文第1遊状條)。一般労働者に準じた賃金が支払われ、失業保険や社会保険の対象となります。訓練、福祉・教育の取組などを中心に、民間省利企業と競合しない分野に従事します。若年者にこの形態の就労扶助を提供することが自治体の義務とされています。さらに、一般企業での就労が困難な人々には、短時間の雇外単独作業が提供されます(19条2項1文第2遊状條、20条)。公園や道路の清掃、緑地の維持管理などが主な仕事です。資金は保険費に加算されます。これで生活のリズムや社会的つながりが回復し、上で述べた就労扶助につながるという流れです。

2003年4月の雇用失業状況
 登録失業者 449.5万人 (西:281.1万人、東:168.4万人)
 失業率(季節調整値) 10.7% (EUスタンダード 9.4%)
 cf.「連邦雇用庁が発表する失業登録者の数は、EU統計局(EUROSTAT)のアンケート統計より、20%ほど高い」と言われてきた。
 失業登録をされているが、「いつまでも就労可能状態」にはない人(Nicht Verfügbar)が登録失業者の1/5ほどと言われている。

失業の定義
 就労関係にない(全く就業していないが、週15時間未満の就労をしているだけ)で、社会保険加入義務のある就労(週15時間以上の就労)を喪失している。
 §119 積極的な求職、§119 Verfügbarkeit 仕事にいつでもつづけること
 §121 Zumutbarkeit、§122 失業登録

失業保険
 保険料: 6.5%を労使折半
 保険料算定所得上限: 5,100ユーロ(西)、4,250ユーロ(東)
 連邦による赤字補填:
 失業保険加入義務:
 週15時間以上の就労をし、かつ月に325ユーロの収入を得ている(2003年3月まで)。
 現在、週15時間以上の就労。
 受給権: 失業する以前の3年間に、12ヶ月以上保険料拠出義務のある就労をしたこと。
 給付額の算定: 受給権の生じる以前、52週の平均賃金
 給付額: 代替率
 給付期間:

紹介可能性 (紹介された求人を拒否できる要件): 紹介可能なのは、賃金が、失業後3ヶ月間は前職の80%、6ヶ月までは70%、7ヶ月目以降は失業保険・失業扶助の給付額までの就労先。また、通勤時間は往復2.5時間以内のもものが紹介可能(ただし単身者は失業4ヶ月目から通勤時間の条件はなくなる)。

制限: 重要な技能なしに自から離職したり重責解雇などの場合は、12週間の給付制限(Sperrzeit)
 (この期間は、給付期間から差し引かれる)

税: 免除
 社会保険: 連邦雇用庁が、受給者に代わり、年金保険料・健康保険料・介護保険料を支払う
 所得控除: 週15時間未満の就労の際に、月165ユーロもしくは、失業保険給付額の20%までは収入と認定しない。
 週15時間以上就労すると、失業保険受給資格をなくす。

失業扶助
 財源: 連邦
 受給権: 失業保険の給付期間を終えた(失業保険の受給資格があった) + 要扶助認定
 給付期間: 制限なし
 給付額: 代替率 (ただし、連邦)
 制度、税、社会保険、所得控除は、失業保険と同様。

| | | |
|-----------|--------|-----|
| 総支給額 | 783.86 | ユーロ |
| うち | 110.79 | |
| 医療保険料 | 99.60 | |
| 年金保険料 | 8.68 | |
| 介護保険料 | 512.79 | |
| ネット生活費支給額 | | |

| | | |
|--------|-------|-----|
| 総支給額 | 817 | ユーロ |
| (うち家賃) | (284) | |
| 収入税定 | -438 | |
| ネット支給額 | 379 | |

総支給額の内訳: 基礎額 + 家賃相当額 + 医療 + 保険料 (医療・介護・年金) + 増加額

失業扶助と社会扶助の支出額

| | 失業扶助 | 社会扶助※ |
|---------------|------|-------|
| 移転給付 | 86 | 69 |
| 社会保険及医療扶助 | 32 | 20 |
| 就労奨励(総合給付) | 42 | 21 |
| 行政コスト(人件費管理費) | 9.2 | 13 |

8400 億円

2800 億円

※就労可能な人(世帯員含む)への給付
 なお、就労奨励給付は、州、ヨーロッパ社会基金などの協同財源である
 出所:「失業扶助と社会扶助の総合」ワーキンググループ報告、P.9

失業扶助と社会扶助(生活扶助)の併給状態
 (1) 社会扶助受給世帯のうち(2000 年)、9.1%の世帯が失業扶助を併給している。
 (2) 併給者は 29 万人、失業扶助受給者 146 万人中の 19%、失業を呈している生活扶助受給者 69 万人中の 42%。

失業保険と失業扶助給付

| 給付額 | 失業保険給付額 | 失業扶助給付額 | 計 | 受給者 | 失業扶助 |
|------|---------|---------|--------|-----------|-----------|
| 1992 | 42,588 | 13,975 | 56,563 | 1,897,179 | 759,187 |
| 1994 | 45,952 | 17,431 | 63,383 | 1,924,965 | 949,859 |
| 1995 | 48,183 | 20,509 | 68,692 | 1,780,231 | 981,733 |
| 1996 | 55,642 | 24,224 | 79,866 | 1,988,516 | 1,104,438 |
| 1997 | 59,207 | 27,988 | 87,195 | 2,154,581 | 1,353,787 |
| 1998 | 52,800 | 30,438 | 83,238 | 1,987,180 | 1,504,052 |
| 1999 | 49,595 | 30,473 | 79,068 | 1,829,729 | 1,494,677 |
| 2000 | 46,150 | 25,741 | 71,891 | 1,694,576 | 1,456,663 |
| 2001 | 48,139 | 24,980 | 73,119 | 1,724,543 | 1,477,471 |
| 計 | | | | | 2,846,366 |

単位: 100 万 DM
 3 兆 2000 億円
 出所: 2001 年連邦雇用庁 (BA) 業務統計

多くの自治体は生活扶助担当の部署とは別に、就労扶助の担当機関として独立の組織を設立し、そこに専門教育を受けたソーシャルワーカーを広く配置しています。就労可能な申請者や受給者はそこで面談を義務付けられています。面談で職業能力・適性の確認と、職業生活の方向付けがなされます。それをもとに、就労先が紹介され、自立計画を共同決定します。雇安との連携のもと、職業訓練の受講を組み合わせたこともあります。実際の就労先は、自治体、第三セクター、福祉団体、小規模の NPO 団体、雇用会社など多様です。

② 就労扶助の成果

ドイツ都市会議の調査によれば、就労扶助によって提供された就労の機会、1993 年に 12 万人分だったのが、96 年に 19.9 万人分、98 年には 30 万人分と急増しています。

就労扶助終了後、従事していた人のうち約 30%ほどが何らかの仕事を見つけ就労しています。就労扶助を終えてから引き継ぎ労働行政による雇用創出対策 (ABM) に従事したり職業訓練を受講している人を含めれば、40~60%が失業から脱することができています。失業となった人も、失業保険(さらに失業扶助)を受給できるようにする、生活扶助だけで暮らしている人は僅かです。就労扶助に就事した人からは、「職業能力を高めることができた」、「社会的コンタクトが得られ、精神的な安定を得ることができた」、「生活水準が向上し、負債も減らせた」という多面的な評価が寄せられています。

注目すべきは、従事した就労扶助の形態により、失業期間効果および当事者からの評価が異なる点です。社会保険加入義務のある就労に 2 年間従事した人では、50%以上が何らかの仕事についています。当事者も高く評価しています。就労扶助が実習として割り内容になれば、その後の就職の可能性が高まります。また、職業訓練との連携がとられているかどうか、ソーシャルワークの態度が保障されているかによっても、効果が異なります。それとは逆に、単発作業にすぎたものではこうした効果はすぐに衰えられせんし、当事者の満足度も低いようです。

(3) 就労拒否に対する制裁

連邦社会扶助法は就労可能な受給者に就労扶助を受け入れる義務を課し、「期待可能な労働を行うこと」や 19 条及び 20 条による期待可能な措置に従うことを拒否する者は、いかなる生活扶助請求権も有しない。第一段階として扶助を少なくとも 25%減額する。扶助受給者にはあらかじめこのことが告示されなければならない)と制裁を規定しています(社会扶助法第 25 条)。就労扶助を拒否するならば生活扶助を支給しないというわけで、就労扶助がワークテストとして使われる可能性が有ります。80 年代にはいくつもの自治体で受給者に置外の単純作業を義務付け、就労しなかった人には生活扶助を支給しないという対応を取りました。現在もワークテスト化する傾向がでてきている地域もありです。福祉団体や自治体グループはこうした運用を厳しく批判してきます。強制ではなく自主性に基づく就労を原則とする自治体も多いです。

就労扶助はあくまで自立援助のための手段です。上の条文も、「援助としての制裁」という基本的性格を保持しています。制裁は就労義務を徹底するにふさわしい場合に限り、自立への転換方針を明確にした上で行わなければならないと見なされています。世帯員に不利益を及ぼしてはならず、自立の基礎を奪ってはならないという運用をしなければなりません。ですから直ちに保障停止を意味するわけではありせんし、制裁を科したとしてもその人を放棄してはならず、「世帯義務」は継続するのです。

失業保険及び失業扶助支出額(2001年)

| | 失業保険 | 失業扶助 |
|----------|------|------|
| 受給者への支給額 | 14.6 | 8.9 |
| 医療保険保険料 | 3.9 | 2.0 |
| 年金保険保険料 | 5.6 | 1.7 |
| 介護保険保険料 | 0.5 | 0.2 |
| 計 | 24.6 | 12.8 |

| | |
|----------|----------|
| 1兆5000億円 | 1兆2000億円 |
| 9200億円 | 2600億円 |
| 7400億円 | 3800億円 |
| 600億円 | 260億円 |
| 3兆3000億円 | 1兆7000億円 |

単位：10億ユーロ

Quelle: Bundesanstalt fuer Arbeit
出所: Kalltenborn, IAB Werkstattbericht Nr.16/2002

連邦雇用庁会計(2001年)

| 種別 | 収入 | 支出 |
|--------------------|---------|--|
| 保険料 | 92,592 | 51,019 |
| Beträge | | Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sowie Erstattungen an die Rentenversicherung |
| 割り当て金 | 3,207 | 27,259 |
| Umlagen | | Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III ohne Ueberbrückungsgeld, Institutionelle Förderung und ohne Förderung von Strukturpassungsmassnahmen |
| その他の収入 | 3,336 | 15,635 |
| Sonstige Einnahme | | Kurzzeitergeld, Ueberbrückungsgeld, Strukturpassungsmassnahmen, zusätzliche arbeitsmarktpolitische Massnahmen aus Mitteln des ESF |
| 連邦補助金 | 3,777 | 8,990 |
| Zufluss des Bundes | | Sonstige Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben der BA einschließlich Verwaltungsaufwendungen |
| 繰入金 | 102,902 | 102,902 |
| 繰出計 | | 6兆8400億円 |

単位：Millionen DM, 出所：2001年 BA業務統計 P.56

連邦補助金

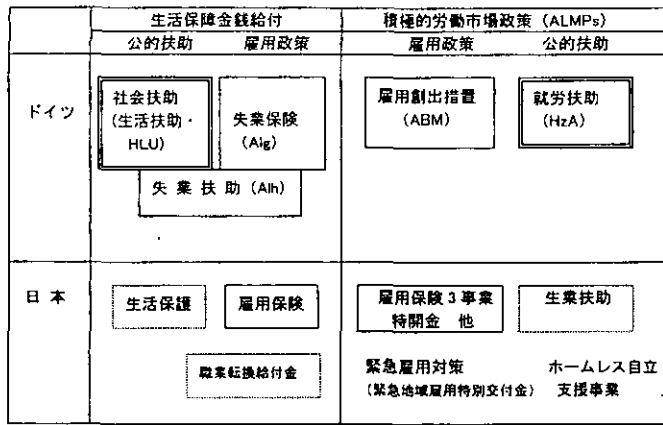
| | |
|------|--------------|
| 1994 | 5,219 |
| 1995 | 3,524 |
| 1996 | 7,037 |
| 1997 | 4,895 |
| 1998 | 3,97 |
| 1999 | 3,739,5000億円 |
| 2000 | 0,867 |
| 2001 | 1,931,2600億円 |
| 2002 | 5,623,7400億円 |
| 2003 | 0 (Seil) |

単位：Mrdユーロ

資料出所：SPD "Agenda2010" 説明資料より

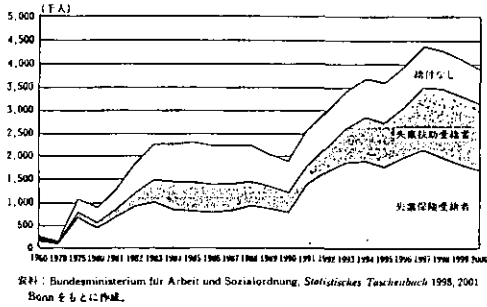
第1図 日独の失業に対するセーフティネット（雇用政策と公的扶助）

2003.5.17
右川資料



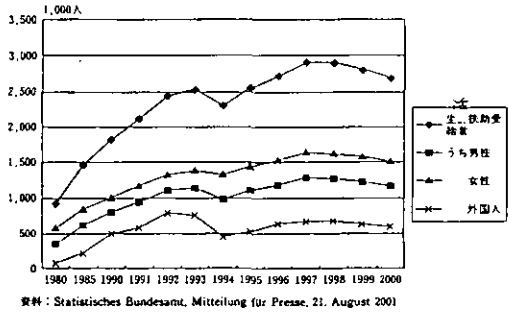
②

図1-2 登録失業者の失業保険・失業扶助受給状況 (T.A)



③

図序-1 生活扶助受給者の推移



④

表1-4 失業保険及び失業扶助の給付率(給付率)の推移 (単位：%)

| 年 | 1975 | 1976 | 1982 | 1984 | 1986 | 1991 | 1993 | 1994 | |
|------|------|------|------|------|------|------|----------|------|------|
| 失業保険 | 保険料率 | 2.0 | 3.0 | 4.0 | 4.6 | 4.0 | 6.8(6.3) | 6.5 | 6.5 |
| | 給付率 | 68.0 | 68.0 | 68.0 | 63.0 | 63.0 | 63.0 | 63.0 | 60.0 |
| 失業扶助 | 給付率 | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 56.0 | 56.0 | 56.0 | 56.0 | 53.0 |
| | | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 58.0 | 57.0 |

(注) 給付率の下段は、職業資格のある子供がいる場合。
資料：Johannes Steffen, Sozialpolitische Chronik, Arbeitnehmerskammer Bremen, August 2001 をもとに作成。

⑤

図序-5 就労可能な社会扶助 (HLU) 受給者 (18~59歳)

| 社会扶助 (HLU) 受給者 | | 1997年米U |
|--|--|--------------------|
| | | 2,893,000 |
| 17歳以下 | | 1,077,000 |
| 60歳以上 | | 269,000 |
| 18~59歳の受給者総数 | | = 1,548,000 |
| 育児、介護等の理由で就労できない 疾病、障害のため、労働不能であり就労できない | | 265,000 109,000 |
| 就労可能な受給者 | | = 1,174,000 |
| 現在すでに就労中 (フルタイム・パートタイム) | | 133,000 |
| 現在、職業訓練受給中 | | 44,000 |
| 就労先を必要としている受給者 | | = 996,000 |
| うち 失業登録をしている人 | | 678,000 |
| 何らかの理由で求職活動をしていない | | 318,000 |

資料：Statistisches Bundesamt, a.a.O., SB11.1より作成。

⑥

表1-2 失業保険給付日数

| 喪失期間 (月 / 日) | 給付日数 (月 / 日数) | | | | |
|-----------------|------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 年 齢 | | | | |
| | 45歳未満 | 45歳以上 | 47歳以上 | 52歳以上 | 57歳以上 |
| 12 360 | 6/180 | 6/180 | 6/180 | 6/180 | 6/180 |
| 16 480 | 8/240 | 8/240 | 8/240 | 8/240 | 8/240 |
| 20 600 | 10/300 | 10/300 | 10/300 | 10/300 | 10/300 |
| 24 720 | 12/360 | 12/360 | 12/360 | 12/360 | 12/360 |
| 28 840 | 14/420 | 14/420 | 14/420 | 14/420 | 14/420 |
| 32 960 | 16/480 | 16/480 | 16/480 | 16/480 | 16/480 |
| 36 1080 | 18/540 | 18/540 | 18/540 | 18/540 | 18/540 |
| 40 1200 | | 20/600 | 20/600 | 20/600 | 20/600 |
| 44 1320 | | 22/660 | 22/660 | 22/660 | 22/660 |
| 48 1440 | | | 24/720 | 24/720 | 24/720 |
| 52 1560 | | | 26/780 | 26/780 | 26/780 |
| 56 1680 | | | | 28/840 | 28/840 |
| 60 1800 | | | | | 30/900 |
| 64 1920 | | | | | 32/960 |

⑦

表序-1 社会扶助受給期間

| 受給期間 | 1回の受給期間 | ネット受給期間 |
|-------------|---------|---------|
| 短期 (1年以内) | 76% | 57% |
| 中期 (1年から3年) | 14% | 21% |
| 長期 (3年から5年) | 5% | 12% |
| 超長期 (5年以上) | 5% | 11% |
| ケース数 | 1,030 | 586 |

資料：S. Leibfried, L. Lessering u.a., Zeit der Armut Lebensstufe im Sozialstaat, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1995, S.83.

8

表1-7 就労扶助の諸形態

| 社会扶助法 | 内容 | 取組先 |
|------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| 18条4項 | ・事業主への補助金 ・一般労働市場における雇用の促進 | 一般労働市場 |
| 18条5項 | ・一般労働市場で処分した生活扶助受給者への補助金(期間付き) | 一般労働市場 (「コンビ貸金」) |
| 19条1項 | ・特に若年者に社会保障加入義務のある職分を授けられる | 雇用組合の創出 |
| 19条2項1文 第1選択肢 | ・社会保障加入義務のある労働関係 ・地域一般の賃金水準 | 公益的かつ追加的雇用機会 (一定の資格・能力が必要) |
| 19条2項1文 第2選択肢 | ・公益的関係 | 公益的かつ補足的雇用機会 (随時の単純作業など・短期) |
| 20条 | ・受給者の実状に合わせる ・就労に伴う支出を生活扶助に加算 | |

9

表1-8 就労扶助(社会扶助法19条及び20条)従事者の推移

| | 1993年(178都市) | | 1996年(186都市) | | 2000年(180都市) | |
|---------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| | 総数 | 都市平均 | 総数 | 都市平均 | 総数 | 都市平均 |
| 第19条1項 | 3,410 | 19.2 | 16,860 | 90.6 | 24,950 | 138.6 |
| 第19条2項1文第1選択肢 | 13,350 | 75.0 | 21,990 | 118.2 | 39,395 | 218.9 |
| 第19条2項1文第2選択肢 | 12,110 | 68.0 | 30,790 | 165.5 | 60,406 | 335.6 |
| 第20条 | 2,170 | 12.2 | 3,670 | 19.7 | 6,566 | 36.5 |
| 計 | 31,040 | 174.4 | 73,310 | 394.1 | 131,317 | 729.5 |

(注) 詳細な報告は、総数と項目ごとの構成比を公表しており、各項目ごとの人数は示していないため、総数と項目ごとの構成比は合計値である。

資料: Deutscher Städtetag, "Kommunale Beschäftigungsförderung Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG", Köln, 1997. - "Kommunale Beschäftigungsförderung Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG im Jahr 2000", Köln, 2001, S.17-6をもちに作成。

10

表1-9 失業世帯の構成

| | 西ドイツ地域 | | 東ドイツ地域 | |
|---------------|--------------|-------|--------|-------|
| | 1,000人 | % | 1,000人 | % |
| 失業者 | 登録失業者(労働者統計) | 2,904 | 1,375 | |
| | 失業者(SOEP統計) | 2,967 | 1,703 | |
| 失業世帯の就業・失業構造: | | | | |
| 失業者が1人 | 918 | 38.6 | 409 | 30.6 |
| 失業者+失業者 | 39 | 1.6 | 146 | 10.9 |
| 失業者+就業者 | 863 | 36.3 | 569 | 42.6 |
| 失業者+非労働力人口 | 558 | 23.5 | 212 | 15.9 |
| 失業世帯合計 | 2,378 | 100.0 | 1,336 | 100.0 |
| 失業世帯の世帯員: | | | | |
| 失業者が1人の世帯 | 1,076 | 19.5 | 606 | 38.1 |
| 失業者+失業者の世帯 | 112 | 2.0 | 423 | 12.7 |
| 失業者+就業者の世帯 | 2,536 | 45.9 | 1,788 | 53.5 |
| 失業者+非労働力人口の世帯 | 1,805 | 32.6 | 524 | 15.7 |
| 失業世帯全体の世帯員合計 | 5,530 | 100.0 | 3,341 | 100.0 |

(注) ①: 失業者のいる世帯数
②: 扶養する子供がいればそれらも含んだ世帯構成員全体の人数
なお、パートナーが専業主婦(夫)や政府不妊状態にある場合は、これを「非労働力人口」とした。

資料: W. Hanesch/P. Krause/G. Bäcker, *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg November 2000, S.231, S.234をもちに作成。

表1-10 「50%貧困」水準と社会扶助給付水準

| | 社会扶助給付額 (一時扶助を除く) DM | 50%所得水準 DM | 格差 |
|-------------|----------------------------|---------------|--------|
| 単身者 | 1,066 | 1,039 | 97.5% |
| 夫婦 | | | |
| →子供なし | 1,670 | 1,766 | 105.7% |
| →子供1人 | 2,125 | 2,390 | 112.5% |
| →子供2人 | 2,550 | 2,909 | 114.1% |
| →子供3人 | 2,981 | 3,325 | 111.5% |
| →子供4人 | 3,398 | 3,844 | 113.1% |
| 1人親 | | | |
| →7歳未満の子供1人 | 1,751 | 1,558 | 89.0% |
| →7~13歳の子供2人 | 2,281 | 2,078 | 91.1% |
| →2歳未満の子供1人 | 2,360 | 2,078 | 88.1% |

注: 1ユーロ = 1.95683DM
出所: W. Hanesch/P. Krause/G. Bäcker, *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg November 2000, S.141.

10

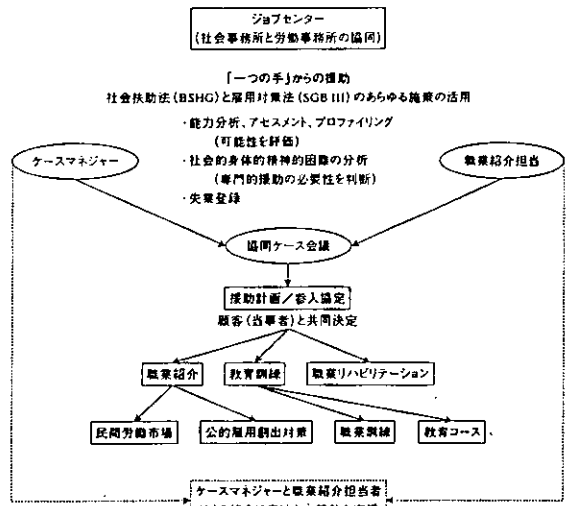


図1 ジョブセンター・ケルン

12

表1-11 低所得(貧困)失業世帯の出現率(%)

| | 西ドイツ地域 | | | 東ドイツ地域 | | |
|---------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
| | 1988年 | 1997年 | 1998年 | 1991年 | 1997年 | 1998年 |
| 失業者が一人の世帯 | 33.9 | 31.7 | 26.4 | 35.2 | 34.9 | 22.6 |
| 失業者+失業者の世帯 | 38.1 | 43.7 | 42.4 | 28.8 | 34.3 | 20.5 |
| 失業者+就業者の世帯 | 14.0 | 19.2 | 25.8 | 2.7 | 6.6 | 5.9 |
| 失業者+非労働力人口の世帯 | 54.2 | 35.9 | 43.5 | 16.1 | 14.1 | 7.7 |
| 全失業世帯に占める貧困世帯 | 31.4 | 28.1 | 32.1 | 9.6 | 15.4 | 11.2 |
| 全世帯中の低所得世帯比率 | 10.1 | 9.1 | 9.5 | 4.1 | 6.3 | 4.6 |

資料: Ebenda, S.243.

表1-12 給付前後の低所得(貧困)世帯の出現率(1997年)

| | 50%低所得失業世帯の出現率(%) | | 変化率(%) | |
|--------|-------------------|------|--------|-------|
| | 給付前 | 給付後 | 絶対変化 | 減少率 |
| 西ドイツ地域 | | | | |
| 全失業世帯 | 42.4 | 22.6 | -19.8 | -46.7 |
| 失業期間 | | | | |
| 1-3ヶ月 | 14.3 | 10.5 | -3.8 | -26.6 |
| 4-6ヶ月 | 35.9 | 17.5 | -18.4 | -51.3 |
| 7-12ヶ月 | 57.2 | 29.7 | -27.5 | -48.1 |
| 東ドイツ地域 | | | | |
| 全失業世帯 | 45.0 | 14.0 | -31.0 | -68.9 |
| 失業期間 | | | | |
| 1-3ヶ月 | 24.7 | 9.3 | -15.4 | -62.3 |
| 4-6ヶ月 | 18.2 | 5.5 | -12.7 | -69.8 |
| 7-12ヶ月 | 67.2 | 20.2 | -47.0 | -69.9 |

(注) 表1-10の低所得世帯の出現率と、上の表に示した数値は若干異なる。ハネッシュらは、年毎ベースでの計算と月毎ベースでの計算結果が異なるからだと説明している。

資料: Ebenda, S.267.

13

「不正受給」の社会学

—生活保護をめぐるモラル・パニック—

菊地英明

国立社会保障・人口問題研究所

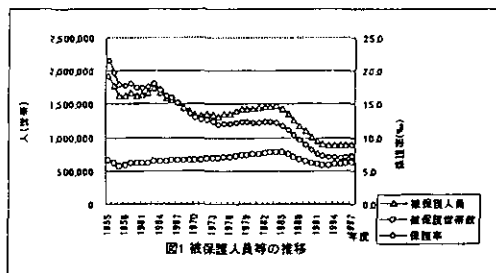
kikuchi-hideaki@ipss.go.jp

公的扶助研究会 2003(平成15)年5月28日

1

問題の所在

- 1980年代後半の受給者急減



- 今日では再び増加しているが...通底する問題?
- 背景としての「不正受給」問題と「適正化」
 - ①不正受給急増→適正化論(「常識」的見解)
 - ②当局の陰謀・悪意→適正化論(社会福祉学のメインストリーム)
 - →いずれも実証にたえない議論
- 1970年代後半～80年代:選別主義的給付への Scroungerphobia(たかり屋嫌悪, by Deacon)が各国で
 - 普遍的な問題?

2

不正受給の定義

| | |
|-------------|----------------|
| 稼働収入関係 | 稼働収入の無申告 |
| | 稼働収入の過小申告 |
| 稼働収入以外の収入関係 | 保険金等の無申告 |
| | 各種年金等の無申告 |
| | 貯金等の無申告 |
| | 交通事故に係わる収入の無申告 |
| | その他 |
| (その他) | |

- 不正受給＝フローの無申告・過少申告(所得隠し)
 - 困窮していない者が受給すること
 - 道徳上の問題(労働忌避、素行不良等)がある困窮者が受給すること、ではない
- 問われていたのは、本当に不正受給そのものだったのだろうか？
 - 「不正受給」と「濫用」の区別(後述)
- 本当に不正受給は増えていたのか？
- 「不正の増加」という状況の定義づけが行われることで、以後の生活保護行政はどのように変化したか？

3

生活保護法の言説

- 「保護基準」(経済的指標)と「保護資格」(道徳的指標)から、受給者を選別
 - 前者の逸脱→不正受給(fraud)=法律違反
 - 後者の逸脱→濫用(abuse)=趣旨に反するが違法ではない
- 道徳的選別はどのように行われてきたか？
 - 救貧法＝“the deserving”(救済に値する者) vs. “the undeserving”(救済に値しない者)
 - 「無差別平等」-「保護の補足性」-「社会通念」の3レベル

| 政策理念 | | この法律の目的 | |
|------|-------|--------------------------------|--|
| 政策目標 | | 保護基準 | 保護資格 |
| | 公式目標 | 最低生活(第3条) | 無差別平等(第2条) |
| | 実効的目標 | 基準及び程度の原則(第8条) 必要即応の原則(第9条) | 保護の補足性(第4条) 申請保護の原則(第7条) 世帯単位の原則(第10条) |

社会学の「モラル・パニック」論

- Cohen, S.(1972)の若年非行研究
 - ①マス・メディアが逸脱の原因を特定の集団(「フォーク・デビル」=暴走族などの社会悪の象徴)に帰属
 - ②大衆感情の悪化・不安の増幅
 - ③過剰な統制(→④逸脱の増幅)
 - 逸脱のラベリング理論(Becker, H.)の応用
 - ラベリングの前提となる社会意識そのものの変遷を、マス・メディアの増幅作用に注目して解明(徳岡、1987)
- 図式化すると、
 - 逸脱者の発見→道徳企業家(Becker, H.)による対処要求
 - →行政による摘発体制強化→逸脱者の発見→…

5

発端となった報道(『読売』1980.11.19朝刊)

- 「暴力団を生活保護で丸抱え」
 - 御坊(和歌山)の組員70人中なんと60人が受給
 - 公費で暴力団員が養われていた。和歌山県の御坊市で、市内にある七つの暴力団の組員のほぼ八割にあたる約六十人もの暴力団員が、そろって市の福祉事務所から生活保護費をもらっていたことが十八日、表ざたになった。御坊市が逮捕した組員の“自供”から、はからずも明るみになったものだが、この中には、組員同士のけんかで殺人を犯して捕まった凶悪犯まで含まれている始末。警察は市当局に対し、「組織の資金源に使われる恐れが強い。生活保護の支給は審査をあくまで厳重に」と申し入れ、同事務所も「今後は警察と連絡して厳しくチェックする」という支給基準の盲点をつかれたかっこう。過去にもこうしたケースはあったというが、これほど大量の支給は初めてと警察庁ではいっており、基準やチェックをめぐる今後、論議を呼びそうだ。
- 「不正受給」(非困窮者の受給)は一切問題にされていない
 - 問われていたのは「濫用」(困窮する素行不良者の受給)である
 - ちなみに逮捕容疑は「銃刀法違反」

6

テクノクラート・レベルの官僚の苦悩

- 児玉昭吾・監査指導課長(当時)の回想

正直に言って、保護を要する状態に立ち至った原因の如何を問わず保護とされている生活保護の大義名分と、不心得者には無下に血税を費消するなどする世論とのギャップを肌感に感ぜざるを得なかった。

- 無差別平等条項と社会通念との衝突

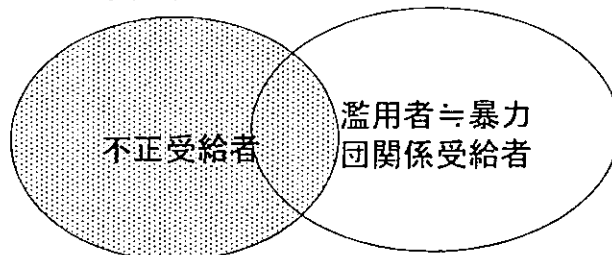
- 問題の本質は、やはり不正受給ではなかった

7

濫用から不正受給への「翻訳」

— 北九州市の場合(江口祐一・北九州市民生局指導課主査の証言) —

- 無差別平等条項→暴力団関係受給者の排除不可能
- 不正受給への「翻訳」→交通保険金詐欺・地下経済の摘発
- しかし...→真の問題との微妙なズレ



- 副産物→一般の不正受給者の摘発事例(1981年後半)
 - 排除手段として意図的に問題にしたはずの不正受給、しかしこちらの方が主役に
 - ちなみに暴力団関係受給者の排除は短期間に完了

8

テクノクラート・レベルの対応①

- 「制度の防衛」論と「拳証責任」論
 - 制度の充実(保護基準引き上げ等)の障害となることを恐れる
 - 現場への過重負担の懸念
- 社保第123号通知(「生活保護の適正実施の推進について」1981.11.17)
 - 収入申告書・資産申告書・包括同意書の徴収
 - 拳証責任の転換+調査体制の強化
 - 1981→82年度の「急増」、「照会」の増加が説明可能

9

不正受給件数(世帯数)の推移

| 年度 | 被保護世帯数(A) | 不正受給件数(B) | B/A × 100(%) |
|------|-----------|------------|--------------|
| 1978 | 739,244 | 336 | 0.05 |
| 1980 | 744,841 | 405 | 0.05 |
| 1981 | 746,997 | 479 | 0.06 |
| 1982 | 756,726 | 813 | 0.11 |
| 1983 | 782,265 | 789 | 0.10 |
| 1984 | 789,602 | 776 | 0.10 |
| 1985 | 780,507 | 974 | 0.12 |

・1981～82年度にかけての「急増」の原因は？

10

不正受給発見の契機

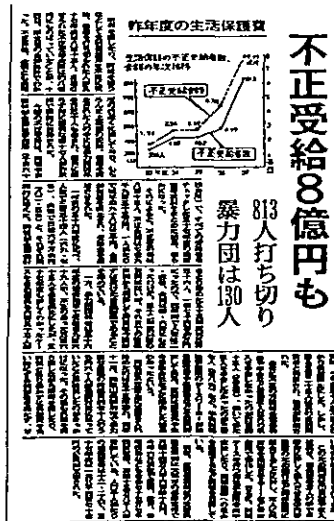
| 年度 | 発見の契機 | | | | | 不正受給 件数(合計) |
|------|------------|-------------------|------------|-----------|-----------|----------------|
| | 通報、投書 | 照会 | 調査、審査 | 本庁監査 | その他 | |
| 1978 | 62(18.5%) | 19(5.7%) | 236(70.2%) | 4(1.2%) | 15(4.5%) | 336(100.0%) |
| 1979 | 60(14.8%) | 33(8.1%) | 278(68.6%) | 7(1.7%) | 27(6.7%) | 405(100.0%) |
| 1980 | 73(18.2%) | 13(3.2%) | 248(61.7%) | 8(2.0%) | 60(14.7%) | 402(100.0%) |
| 1981 | 91(19.0%) | 26(5.4%) | 320(66.8%) | 2(0.4%) | 40(8.4%) | 479(100.0%) |
| 1982 | 123(15.1%) | 247(30.4%) | 396(48.7%) | 12(1.5%) | 35(4.3%) | 813(100.0%) |
| 1983 | 98(12.4%) | 652(82.6%) | | 39(5.0%) | | 789(100.0%) |
| 1984 | 126(16.2%) | 583(75.1%) | | 67(8.7%) | | 776(100.0%) |
| 1985 | 192(19.7%) | 685(70.3%) | | 97(10.0%) | | 974(100.0%) |

- ・1981～82年度にかけての「照会」の急増→123号通知の効果
- ・「通報、投書」の増加→大衆感情の悪化

11

「不正受給」急増幻想の形成

- ・ 相次ぐ「不正受給」報道
 - 焦点は次第に暴力団関係受給者→一般の不正受給者へ
- ・ 発見→摘発体制強化→発見→……
- ・ 生活保護行政の「不適正さ」を物語る可視的指標＝不正受給



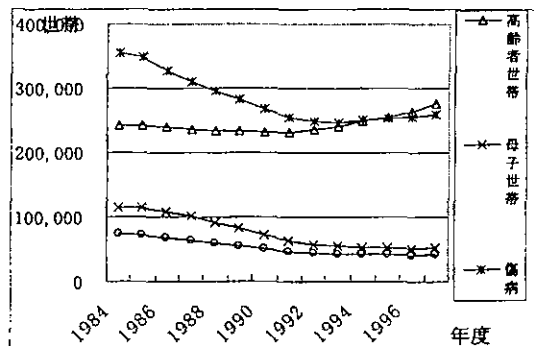
テクノクラート・レベルの対応②

- 臨時行政調査会の「状況の定義付け」の変化
 - 「不適正」イメージの共有
 - 報告: 「不正受給者の排除」、「自立助長対策の推進」
 - 不正(たかだか数百件レベル)→濫用への回帰
- 1983年度指導監査方針
 - 就労指導等による自立助長の促進
 - 母子世帯に対する指導・援助の充実
 - 不正受給防止対策の推進
(「自立助長対策の推進」を踏まえて)

13

ストリート・レベルでの対応

- テクノクラート・レベルでの方針を受けて
- 申請者・受給者—ケースワーカーの相互行為
 - 生産役割からの合法的免除をめぐるラベリング
 - 「高齢」「傷病・障害」、but「母子」?
- 最も減少幅が大きかったのが母子世帯
 - 離婚の急増をめぐるバッジング



14

今日への教訓

- 社会学の「価値自由」テーゼ→経験科学的分析と政治判断を峻別、でいいのか？
- 行政への教訓
 - 「藪をつついて蛇を出す」的結末
 - 治安問題を福祉の枠内で解決する困難
- 公的扶助改革へのインプリケーション
 - ①経済的保障とその水準、の位相(→保護基準、最低生活保障の問題)
 - ②受給者の倫理性・社会的属性・参加・就労等々、の位相
 - ①と②を切断すべきか否か？(受給にどのような要件を課すか？)
 - ワーク・フェア的方向／ベーシック・インカム的方向の接近？
 - 単なる所得再分配だけではなく、人間が可能性・潜在能力を発揮するのを支える公的扶助の構想が必要
- 大衆感情、の問題でもある→合意形成は如何にして？
 - 生活保護受給者のカテゴリー(社会的に容認された「役割」)
 - 「高齢者」「母子」「傷病・障害者」に加えて、「その他」世帯
 - 「失業者」世帯なき日本の生活保護(「その他世帯」への包摂)

15

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」
2003（平成15）年度第1回研究会

議事録

日時：2003（平成15）年6月28日（水） 16:00～19:00

報告：

- (1) 「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障と就労援助の交錯」布川日佐史（静岡大学）
- (2) 『『不正受給』の社会学—生活保護をめぐるモラル・パニック』菊地英明（社人研）

参加者：星野信也（法政大学）、橘木俊詔（京都大学）、布川日佐史（静岡大学）、
菅原広司、井上鉄也、山田好孝（以上、厚生労働省社会・援護局保護課）
後藤玲子、勝又幸子、阿部彩、菊地英明（以上、社人研）

（以上敬称略）

(1) 「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障と就労援助の交錯」布川日佐史（静岡大学）
<質疑応答>

《女性の就労について》

（星野）例えばイギリスでは、able-bodied、五体満足な男性は扶助から排除されてきた。一方で女性については扶助を受けながら育児に専念することが認められてきた。アメリカなどでは、「welfare から workfare」へということで、女性の就業を促進させる方向にあるが、ドイツではどのような状況になっているのか。

（布川）女性といっても、主婦とひとり親の両方を見なければならない。現在のところ、ドイツで問題とされているのは（女性というよりも）若年の無資格者の就労である。特に25歳以下の者については厳しい就労状況になっている。それでもドイツの状況は日本人の視点からすれば決して厳しくはない。

（後藤）3歳までは親元で育てるのがアメリカ流であるという話を聞くが...

（阿部）確かにアメリカでは3歳までは育児休暇が認められている。

（布川）「女性＝主婦」という見方は非常に保守主義的なもので、この場合、「母子＝就労不能」という扱いを受けることになる。今後、学校で丸一日預かってくれるようになれば（＝現在よりも保育・教育の時間が延長されれば）、就労可、と見なされることになるのかもしれない。

《若年失業者について》

（星野）社会扶助に占める若年失業者の割合が現在は10%位であるとのことだが、かつてはどうだったのか。

（布川）若年者の社会扶助に占める割合はここ10～20年ほど増加している。なお、今年から老人については別枠で基礎所得制度が導入されている。

《失業保険の加入要件について》

- (勝又) 日本では雇用保険に加入できない労働者が多いが、ドイツでは失業保険にほとんどの人が加入できるのか。
- (布川) 今年の3月末までは週15時間以上就労し、月325ユーロ以上の収入を得ている者は加入義務があったが、現在では収入要件が撤廃された。実は低賃金の職をどう作るかをめぐって、社会民主党も揺れているようだ。例えばリースター・元首相は失業者でも将来年金がもらえるように雇用者に年金負担を課した。今回の改革では、再び基準を緩和する(月400ユーロまで加入義務なし)ことが検討されている。
- (勝又) 週15時間という要件を満たせば、失業保険に加入しなければならない、という理解でいいか？
- (布川) それ以下であっても、雇用主は年金保険料を拠出しなければならないことになっている。
- (阿部) 失業保険は失業保険加入者に対して行われ、週15時間未満の若者労働者は失業扶助の対象になるということでもいいのか。また、社会扶助は就労能力を有さない者に対して行われ、失業手当Ⅱは就労能力を有する者に対して行われるということでもいいのか。
- (布川) その通りである。失業保険受給者は(期限切れ後に)失業扶助に、失業保険に加入していない者は失業扶助から給付を受けていたが、今回失業扶助は廃止されることとなった。なお、パート・フリーター等で、失業保険の対象にはならないが、社会扶助の対象となってきた者は多い。資料の「失業扶助と社会扶助の支給額」によれば、社会扶助は受給者こそ多いが、支給額は低い。これは社会扶助が世帯単位であるため、このことによって財政負担の抑制に成功している。

《失業保険・失業扶助の2本立てになった経緯》

- (橘木) 失業保険と失業扶助の2本立てになっている国はあまり聞いたことがなく、非常にユニークなものに感じられる。2本立てになった経緯はどのようなものか。
- (布川) この経緯についてははっきりしない。ただし、少なくとも連邦/州が併存しているという政治的背景から2本立てになったわけではない、ということはある。なぜなら、失業保険は保険料から、失業扶助は税から、というように財源は異なるものの、どちらも連邦雇用庁が運営しているからだ。

《失業扶助の廃止について》

- (橘木) 失業扶助が廃止されるとのことだが、その理由は。
- (布川) 3つの給付が併存しており、非効率であるためだと言われている。複数の制度を労働事務所と社会事務所が協働して運営(「一つの手からの援助」)していく「モーツァルト・プロジェクト」が進められており、その場合、給付口座を統合することは可能となったが、そもそもの制度が縦割りであることによる非効率は依然として存続している。

《就労扶助について》

- (阿部) 就労扶助終了後の人々のうち、30%が雇用を得ているという話は非常に興味深い。日本でこれに相当するものをあげるとしたら「失対事業」になるのだろうが、例えば緑地整備等の、特別のスキルが要らない作業に従事していた者が雇用を得るのは難しいのではないか。
- (布川) 就労扶助にはいくつかの形態があり、ここでの数字は単純労働従事者ではなく、有資格者の3割、ということだ。見かけ上の就労率を上げるためには、有資格者だけを取り上げるというテクニックがある。ただし、単純労働従事者についても、聞き取りを行うとステップアップに成功した事例がいくつかあった。
- (阿部) 職業紹介を行う NPO であるジョブボルゼの話があったが、アメリカでも類似の事例がある。この場合、NPO が成功報酬を得るために、障害者などの取り合いをするケースが生じている。ケルンの場合はどうか。
- (布川) ケルンの場合、月に2人の成功報酬を得れば NPO は十分に運営できる。これは決してきついノルマではない。
- (星野) 就労扶助によって提供された就労の機会が、1998年には30万人分へと急増した、とあるが(資料「社会扶助」(2)-②就労扶助の成果、を参照)、なぜか。
- (布川) 改革があったためである。この改革後は、自治体が単純な仕事を与えるケースとまともな仕事を与えるケースがあるが、後者の場合、就労援助を行うとともに、それによって就労して得た賃金の中から保険料を拠出させることになる。この場合、1年後には保険の受給資格ができ、自治体の責任・負担が減ることになる。
- (星野) 失業保険・扶助の受給者が、1997/98年をピークにして減少しているのはなぜか。
- (布川) 景気の変化の影響である。

《制度転換の背景となる理念》

- (後藤) 今日の話をついてみると、現在はちょうど制度と制度の「端境期」であるような印象を受ける。近年の失業・扶助の問題に対するドイツのきめ細やかな対応が可能になったのはなぜだろうか。女性の育児・就業をめぐるドイツ的な規範・イデオロギーが変わったのか、それとも財政難によるものなのかをきちんと区別すると面白い。例えば、規範の話だと、もともとドイツの扶助では片稼ぎの方が得になるケースがあったわけだが、今回の改革で個人単位から世帯単位に変わっており、規範の転換期ととらえるがどうか。
- (布川) もともとドイツの制度は片稼ぎを前提にしているところはあるのは事実だ。今回就労扶助に注目したのは、日本の今後の政策対応をどうするかということに関連しているからだ。ドイツの場合、給付を行うが、かといって受給者は怠惰にならない—もちろん、就労しないと給付を行わないところもあるが—という特徴がある。うまく説明できないところもあるが、人間の自発性を重視しているところが非常に面白いと思う。もちろん、私はドイツのいいところだけを見ているだけに過ぎないのかもしれないが。
- (星野) 「活性化」というキーワードが生まれた背景は何か。貧困・社会的排除との戦いか。
- (布川) ファーストステップとして、路上に放置したり、職安に行けと命令するだけでな

く、きちんとした生活保障を行う。そのことによってその人の能力を生かすための条件を作ることが強調された。この時に、もちろん「制度に依存する人がいる」という声も聞かれるが、そのような声を否定する議論の方が強い。その上で、セカンドステップとして、「さらに」活性化することが強調されたのである。それに当たっては、福祉と労働の制度間の縦割りを廃止することに力点が置かれたといえる。もちろん、その陰で制裁強化案も出てきてはいるが、いずれにしても事態の推移をもう少し見守る必要があるだろう。

(橋木) 財政か、社会政策か、とあったが、政権交代で変わったというのが真相ではないのか。財政を社民党が削ったわけだから。

(布川) そうだ。どこをどう削るか、という効率化、合理化でもあるが。ただし、財政が厳しいからといって、そこまで減らすのか、という見方もできる。また、社会民主党とキリスト教民主同盟との差はそれほど大きくない。例えば、キリスト教民主同盟のコッホは、失業保険の給付期間をもっと短くすべきだ、としている。

(後藤) 上をさらに引き上げると言うよりは、下の **able-bodied** に焦点を当てる、というイメージがあるが、どうか。

(布川) どちらか、とは言えないが、今までにあった労働事務所（サービスを行わない）と福祉事務所（事務員とソーシャルワーカーがいる）の区別が、ジョブセンターの設置によってなくなるのは事実だ。

(阿部) 基礎所得の対象となるのは、高齢者と就労不可能な者と理解していいか。

(布川) 高齢者については年金が低い者が対象になる。厳密に言えば、就労不可能な者には障害年金があるので、制度が複雑で分かりにくい。

《自立と個人責任—思想的背景について》

(布川) 今度はこちらからお尋ねしたい。センの議論と関係するのかどうか分からないが、自立へ向けて援助するが、個人責任重視で、制裁も課すというのは、ヨーロッパレベルで共通な動きなのだろうか。理論的な面ではどうか。

(後藤) 近年の動きはセンの議論には反するもので、至ってアメリカ的なものである。このような議論を唱えるのはネオリベラルの政治家がほとんどであって、思想家の名は思いつかない。

(星野) イギリスだとギデنزがいるが。

《失業扶助について》

(保護課) 失業扶助という制度は日本にない制度であり、非常に興味深く感じた。ドイツのこの制度は、保険ではなく、税金から財源を調達している。同じ税金なのに、ある程度働いた者には手厚くなるのはなぜか。

(布川) 従前所得保障という考え方があるからであって、所得の 5~6 割が支給されることになっている。

(保護課) 日本では雇用保険の見直しが行われたので、それと関連してお聞きしたいが、そもそも失業扶助という制度をどのようにとらえればいいのか悩む。

(布川) 一般に扶助を受けると怠惰になると言われるが、失業扶助についてはそのような

性質はないという特徴がある。むしろ受給者を押し上げるという構造が成立している。

(保護課) 受給期間の制限がないにもかかわらず、受給期間がそれほど長くないのはなぜか。

(布川) ワーキングプアーを生み出さないために、雇用されている人を守るソーシャル・パートナーシップという考え方が貫徹しているためだ。

(保護課) 失業扶助を受けている者の年齢が高くなると、社会扶助の適用を受けるのか。

(布川) その通りである。なお、公務員も失業扶助の対象に入っていた。私自身、なくなってみると、失業扶助という制度の存在が大事であることに気づいた。

(保護課) 失業手当Ⅱと社会手当とは、就業可能性の有無で分けられると聞いたが。

(布川) 全く社会手当と同じになるかどうかは分からない。実質的には就職を忌避した場合、今までだと社会扶助の対象となったが、今後分けられることによって、受給者は就職を受け入れざるを得なくなるだろう。

(2) 『『不正受給』の社会学—生活保護をめぐるモラル・パニック』 菊地英明 (社人研)

<質疑応答>

(星野) 報告を聞いて、全体的に少々社会的に過ぎるように思える。言説レベルの分析も大事だが、実態レベルの分析も同時に必要である。例えば 1970~80 年代については産業構造の変化や、老人福祉による生活保護予算の圧迫などの側面があるが。

(菊地) 社会的過ぎるとの指摘だが、これは 1980 年代の生活保護行政の変容を、社会学の視点を専ら用いた時に、どのように説明可能かを明らかにすることを目的としているためである。したがって本報告の説明が唯一可能な説明であると言うつもりはない。また、本報告のもとになる論文では、実態レベル、特に産業構造の変化についても考察を行っている。ただし、老人福祉に関する視点はなかったので、今後の課題としたい。

(阿部) 不正と濫用という概念上の区別がなされているが、スライド 6 枚目で問題にされているのはやはり不正受給ではないのか。

(菊地) 不正受給とは、非困窮者が受給すること、濫用とは困窮しているが、道德上の問題から受給するのがふさわしくないとされた者が受給することである。まずその区別を確認したい。その上で言えば、一般に「不正受給」とひとくくりにされてきた現象が論理的には二つに区分されるべきであり、ここではやはり濫用の方が問題にされている、と言わざるを得ない。

(橋木) スライド 10 枚目に不正受給件数が載っているが、この数字は真の不正をどの程度捕捉しているのか。

(菊地) 真の不正がどの程度か、ということは全数調査をしない限りは分からない。ただし、私の意図は、一見「客観的」なものとして捉えられる公式統計が、社会の側の主観的関心によって構築されることと、そしてそれによって得られた「不正の急増」というイメージが、生活保護行政のあり方を規定、ないしは左右したこと

を明らかにするところにある。1981年から82年にかけての変動も、そのコンテキストで読み解いたものである。

(阿部) なぜターゲットになったのは母子なのか。結果論に過ぎないのではないか。ひとり親世帯に対する政策は、近年注目を浴びているので、それとも関連させて答えてほしい。

(菊地) 非常に難しい問題だが、当時、離婚が急増していたことと関係があると思われる。言説レベルでは、「勝手に離婚をしておいて、国家に頼るとは何事だ」的な報道が頻繁になされている。母子世帯問題と公的扶助との関係は、別の論文で考察したことがあるが、戦後すぐの戦争未亡人≒(死別)母子世帯が多数を占めていた時代には、生活保護の受給が比較的好意的に見られていたが、1970年代過ぎになると生別母子世帯が多数を占めるに至る。受給者の倫理性と絡む問題である。

(勝又) 今、戦争未亡人世帯と公的扶助の関係について発言があったが、昭和20年代の終わりに恩給が創設されて、生活保護からかなりの程度離脱することになったのではないか。

(菊地) 言説を追うことに注力するあまり、現実との対応が甘くなっている可能性がある。今後十分に検討したい。

(保護課) 123号通知を、あなたはどのように評価するか。

(菊地) 非常に難しい問題だが、あくまで暫定的な回答であるとお断りした上で、二つのレベルで評価したい。まず受給者のレベルでは、生活保護受給に対するスティグマ感が強まったのは事実だろう。それによって漏給が深刻になったとしたら問題である。一方で行政サイドのレベルでは、当時のマス・メディアのバッシング等々の過程を見る限り、通知を出すことは避けられなかったとも考えられる。ただし、それによって結果的に問題が悪循環の一途をたどることになったことについては、行政側は反省しなければならないだろう。

以上。

韓国の国民基礎生活保障制度に関する検討

卞在寛(韓国保健社会研究院)

I. 国民基礎生活保障法の制定背景

1. 大量失業と社会安全網の死角地帯

- IMFの管理システムが行われてから、韓国の社会は倒産や閉業、構造調整などによって、労働市場が非常に狭まれ、1997年11月に2.6%(57万人)であった失業率が1999年2月には8.6%(178万人)に至り、史上最高を表した。
- 社会保障制度が定着されていない状況から生じた大量失業は、「社会安全網の死角地帯に置かれた失業者」を生み出したわけである。
 - ・ '98年に5兆6672億ウォン、'99年に9兆5439億ウォンの社会安全網の予算を投入したにもかかわらず、「社会安全網による保護率」¹⁾は'98年に約35.0%、'99年に60.4%に過ぎなかったレベル

表1. 経済危機の以降の失業率の推移

(単位: %, 千人)

| 区分 | 1997 | | 1998 | | | | 1999 | | | | 2000 | | | |
|-------|-------------------|--------------|---------------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------|---------------|-----|-----|-------------------|
| | 11월 | 12월 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 |
| 失業率 | 2.6 | 3.1 | 5.6 | 6.8 | 7.4 | 7.4 | 8.4 | 6.6 | 5.6 | 4.6 | 5.1 | 3.8 | 3.6 | 3.5 ²⁾ |
| 失業者 | 561 ¹⁾ | | 1,179 | 1,481 | 1,597 | 1,587 | 1,749 | 1,435 | 1,220 | 1,011 | 1,092 | 840 | 809 | 779 ²⁾ |
| 長期失業者 | 6ヵ月 | 88 (16.4) | 213 (13.9) | | | | 253 (18.6) | | | | 131 (14.5) | | | |
| | 12ヵ月 | 14 (2.6) | 219 (1.4) | | | | 52 (3.7) | | | | 20 (2.2) | | | |

注: 1) 1997年4/4分期の基準

2) 10月と11月の平均値

資料: 統計庁「経済活動人口調査」各月刊号.

1) 本稿では、社会安全網の対象の失業者の中で、社会安全網プログラムによって保障を受けているか、または参加している失業者の比率と定義する。