

表2.社会安全網プログラム別の月保護者(失業者基準)

区 分		事業内容	人員	
			1998 実績	1999 計画 ¹⁾
社会安全網保護対象者 ²⁾			129.6万人	147.5万人
1次	雇用保険	失業給付の需給	9.9万人	22.0万人
2次	補完装置	公共勤労事業	10.0万人	23.0万人
		職業訓練	6.0万人	7.0万人
		失職者貸借事業	7.0万人	10.0万人
		インターン社員制	2.5万人	2.5万人
	公共扶助	自活保護	7.6万人	19.9万人
		居宅保護	2.5万人	4.7万人
合計			45.4万人	89.1万人
保護率 ³⁾			35.0%	60.4%

- 注: 1)1999年総合失業対策案(4月追更を含む)に提示された目標人員を月STOCK人員に換算
 2)社会安全網の保護対象失業者(実質的な失業者)=統計上の失業者+職業訓練履修の失業者+公共勤労者の80%
 3)保護率=保護失業者÷社会安全網の保護対象失業者

2. 貧困人口および社会病理現象の増加

一韓国の貧困率は経済成長によって減りつつあったが、経済危機の以降、貧困率が約2倍以上増加したことが推定されている。

表3.所得分配および貧困率(全国)

(単位:ウォン、%)

期間	一人当たり GDP ¹⁾	ジニ計数 ²⁾	失業率	全国貧困率	
1997	1分期	2,197,392	0.308	3.1	6.5
	2分期	2,399,080	0.297	2.5	5.4
	3分期	2,461,922	0.297	2.2	4.6
	4分期	2,797,314	0.292	2.6	5.3
1998	1分期	2,319,074	0.318	5.7	9.9
	2分期	2,325,915	0.327	6.9	10.7
	3分期	2,333,780	0.321	7.4	11.9
	4分期	2,591,944	0.309	7.4	11.5
1999	1分期	2,300,470	0.337	8.4	11.5
	2分期	2,484,332	0.320	6.6	10.7
	3分期	2,600,318	0.312	5.6	9.1
	4分期	2,939,113	0.331	4.6	8.1
2000	1分期	2,564,583	0.319	5.1	8.6
	2分期	2,667,890	0.321	3.8	7.2

- 注: 1)分期別名目GDPを当該年度の推計人口数でひいた計算
 2)都市勤労者家口のジニ計数(所得基準)

資料: 統計庁「韓国の主要経済指標」各年度および「都市家計元資料」各年度.

—IMFの経済危機の後、合意離婚と自殺率がそれぞれ34%²⁾、41%³⁾増加し、街角にはホームレスが増えており、学校には欠食児童が増加した。

3. 社会安全網としての生活保護法の限界

—生活保護法は人口学的な条件(18才未満、65才以上)に基づいたカテゴリー的公共扶助を基本枠としているため、貧困問題について効果的に対応できなかった。

—また、所得と財産基準の重複適応によって、所得がないが、ある程度の財産を保有している失職者を対象者としていない。

II. 国民基礎生活保障法の推進経緯およびインフラの構築

1. 推進の経緯

—'98年に45の市民団体が「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」を構成し制定を申し出

—'98年10月に「国民基礎生活保障法発議」(国民会議のイ・スンジェ議員の他102人)

—'99年6月21日に大統領が「生産的福祉」を新しい国定理念と採択し、国民基礎生活保障法の制方針を明らかにした。

—'99年7月に国民基本生活保障法発議(ハンナラ党のキム・ホンシン議員の他131人)

—'99年8月12日に国会本会議の議決

—'99年9月7日に公布(法律第6,024号)

—2000年10月1日に基礎保障制度の施行

—2003年1月1日に財産の所得換算制度の施行

2. インフラの構築

◎ 社会福祉担当公務員の拡充

—所得・財産調査、受給者の選定・管理、体系的な自活支援

('99年3,000人→2000年4,800人→2001年5,500人→2002年7,200人)

◎ 市郡区の福祉行政システム構築

—受給者の選定・管理など業務効率化を図るため、市・郡・区の行政総合情報化の事業の中で、福祉行政分野を早期完了(行政自治部、2000年9月まで福祉行政システムを普及)

—所得・財産調査の実効性確保のため、福祉行政システムと土地・建物・国税・Work-Netなどのような関連電算網を連携する生産的福祉情報共同利用システムを構築(行政自治部、2000年10月から開通)

◎ 所得支援事業の施行基盤の拡充

—自活共同体支援など底所得層の勤労意欲および能力向上のための自活支援センターを拡大・指定('99年20ヶ所→2000年70ヶ所→2001年200ヶ所)

2) '98年1月から10月末までの前年の同月の対比

3) '97年対比'98年基準である。男子の場合、49%である。

- 就業紹介など雇用サービスを提供するために、市・郡・区と職業安定機関との連携システムを構築

Ⅲ. 国民基礎生活保障法の主な原則

1. 国民基礎生活保障法の基本原則

- 最低生活保障の原則
- 普遍性の原則
- 均衡性の原則
- 補充性の原則
- 自活支援の原則

2. 国民基礎生活保障法の実践原則

- 申請主義と職権主義の原則
- 資産調査と実態調査の原則
- 個別性の原則
- 世代単位の原則
- 現金給付の原則
- 在宅保障の原則
- 他給付優先の原則

Ⅳ. 国民基礎生活保障法の主な内容(生活保護法との比較)

1. 法の名称変更を通じた需給の権利性を強化

- 生活保護法を「国民基礎生活保障法」へと法の名称を変更したことは、法の性格が変わったことを指す。このことは施恵的な次元に止まった生活保護を国家が責任を負わなければならない最小限の義務であると同時に、国民の権利と位置づけたことである。

2. 人口学的な基準の廃止を通じた法の近代化

- 生計保護対象者の選定基準の中の一つである人口学的基準の廃止を通じて、生活保護の近代化を図った。

3. 資産基準の合理化を通じた化学性の見直し

- 所得基準と財産基準の両方を設定する場合、相対的に都合がよい家口が生活保護対象者と選定さ

れており、より劣る家口が脱落する現状が生じることとなる。

—このような不合理さを避けるためには、資産基準としては最低生計費の一つのみを適用し受給者を選定するようにした。

4. 所得認定額の概念導入による均衡性の見直し

—所得認定額という新しい概念を導入することによって、客観的な最低生計費と個別家口の所得認定額(所得評価額+財産の所得換算額)とを比較し対象者の選定と脱落の可否を決定するようにした。給付に当たっても、最低生計費と所得認定額の差額を支給することによって、所得と財産の所有程度による均衡性を見直した。

5. 勤労誘因と体系的な自活支援を通じた福祉の生産性を見直し

—基礎保障法においては、勤労能力者について勤労誘因装置を用意し勤労意欲を促す一方、自立支援制度を体系化し貧困を乗り越えるための受給者の努力を支援するようにしている。

表4. 生活保護法と国民基礎生活保障法との比較

区分	生活保護法	国民基礎生活保障法
法の性格	— 施恵的な保護	— 国家の義務かつ国民の原理
法律用語	— 施恵性の用語 ・ 被保護者 ・ 保護機関 ・ 保護対象者	— 権利性の用語 : ・ 受給者 ・ 保障機関 ・ 給付対象者 — 新しい法律用語 : ・ 所得認定額 ・ 所得評価額 ・ 財産の所得換算額
制定基準および方式	— 選別的なカテゴリ型(合計4の条件) ・ 扶養義務者基準 ・ 所得基準 ・ 財産基準 — 居宅および施設保護対象者基準 ・ 人口学的基準	— 一般的な普遍性(2の条件) ・ 扶養義務者の基準 ・ 所得認定額が最低生計費より少ない場合
対象者の区分	— 大統領令に委任し居宅、施設 自活保護対象者と区分(施行令6条)	— 対象者の区分廃止 ※ 勤労能力のある者は区分(大統領令)
最低生計費	— 決定権限 : 保健福祉部長官	— 決定権限 : 中央生活保障委員会議決、 保健福祉部長官決定
給付	— 6種 ・ 生計保護 ・ 医療保護 ・ 自活保護 ・ 教育保護 ・ 分娩保護 ・ 葬祭保護 — 自活保護の対象者には生計保護および葬祭保護の 恵みが除かれる	— 7種 ・ 生計給付 ・ 住居給付(新設) ・ 医療給付 ・ 教育給付 ・ 自活給付 ・ 分娩給付 ・ 葬祭給付 — あらゆる受給者に生計給付を基本とし、必要によって他 のものを給付するが、 — 勤労能力のある者は自活に必要な事業に参加すると いう条件付きで生計給付を実施(臨時条項)
緊急給付	— 関連の条項なし	— 関連条項の新設 ・ 給付実施の可否の決定前であっても、緊急 の必要が認定される場合
自活支援 計画	— 関連の条項なし	— 勤労能力者の家口別自活支援計画の樹立 ・ 自活に必要なサービスを体系的に提供し、受 給者の究極的な自活を促進
生活保障 委員会	— 4段階の生活保障委員会 ・ 中央生活保障委員会 ・ 市・道生活保障委員会 ・ 市・郡・区生活保障委員会 ・ 邑・面・洞生活保障委員会	— 3段階の生活保障委員会 ・ 中央生活保障委員会 ・ 市・道生活保障委員会 ・ 市・郡・区生活保障委員会 — 生活保障委員会委員の資格基準の具体化
保障費用	— 自治団体の財政自立度についての考慮なし	— 自治団体の財政自立度を考慮し、財政分担割合を 差等適用

V. 基礎保障制度における受給者の選定

1. 選定方式

—扶養義務者がいないか、扶養義務者がいるとしても扶養能力のないまたは扶養を受けられない者として、所得認定額が最低生計費の以下である者(法第5条)

2. 選定基準

1)最低生計費の基準

—国民基礎生活保障法に基づいて、韓国保健社会研究院が5年単位で計測し、中央生活保障委員会の審議・議決を経て、保健福祉部長官が発表した最低生計費を貧困可否を決める選定基準と適用している。

- ・最近(1999年)に計測された公式的な最低生計費は全物量方式(Rowntree方式,Market Basket方式)によってである。
- ・1999年最低生計費に物価上昇率を適用して算出された2003年の最低生計費は次の表5.のとおりである。

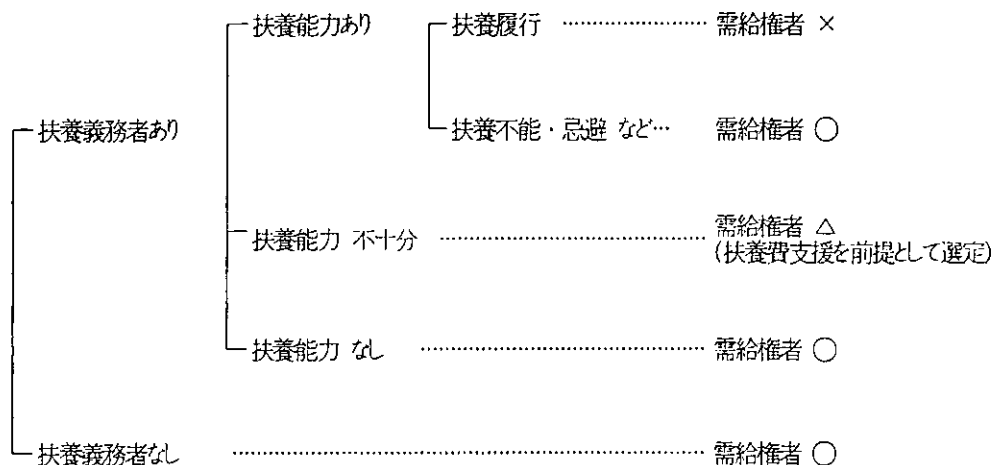
表5.2003年度の家口別最低生計費

家口規模	1人	2人	3人	4人	5人	6人
2003(月/ウォン)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2002(月/ウォン)	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809

※7人以上の家口: 1人増加ごとに148,834ウォンずつ増加(7人家口1,456,738ウォンなど)

2)扶養義務者の基準

—受給者になるためには、扶養義務者の範囲以内の者がいないか、いるとしても扶養能力がないかまたは扶養能力があるとしても実際の扶養を行っていない場合である。



①扶養義務者の範囲

一 扶養義務者とは、需給権者を扶養する責任を負っている者として、同範囲は需給権者の直系血族およびその配偶者と需給権者とが生計を共に行う2寸以内の血族が含まれる。

②扶養義務者の扶養能力判別基準

一 扶養義務者の扶養能力判別は所得と財産の所得換算額を基準とする。

表6.扶養能力判別

財産 \ 所得	(扶養義務者家口最低生計費(B))*120% 未満	両基準の間	(需給権者最低生計費(A)+ 扶養義務者最低生計費(B))*120%以上
扶養義務者の財産所得換算額 < (A+B)×42%	扶養能力なし	扶養能力不十分 (扶養費あり)	扶養能力あり
扶養義務者の財産の所得換算額 > (A+B)×42%	扶養能力あり	扶養能力あり	扶養能力あり

資料: 保健福祉部 『国民基礎生活保障事業案内』2003

③扶養不能

一 扶養義務者が扶養不能である場合、国家は需給権者を基礎保障受給者へ編入させ保障する。ただ、扶養不能の中で扶養忌避または拒否する場合は、国家がまず保障した後に保障費を扶養義務者に徴収できるよう規定している。

$$\begin{aligned} \text{※ 扶養費} &= (\text{扶養義務者実際所得} - \text{扶養義務者家口最低生計費の120\%}) \\ &\quad \times 40\%(30\%, 15\%) \end{aligned}$$

3.所得認定

一 所得認定額は次のように計算される。

$$\text{※ 所得認定額} = \text{所得評価額} + \text{財産の所得換算額}$$

$$\begin{aligned} &= (\text{財産} - \text{基礎控除} - \text{借金}) \times \text{所得換算率} \\ &= \text{実際所得} - \text{家口特徴別の支出費用} - \text{勤労所得控除} \end{aligned}$$

1)所得評価額の算定(法第2条第8号,施行規則第2条)

$$\begin{array}{r}
 \boxed{\text{所得評価額}} = \boxed{\text{実際所得}} \\
 - \boxed{\text{家口特徴による支出要因を反映した金品}} \\
 - \boxed{\text{勤労活動によって得られた所得に対する控除額}}
 \end{array}$$

※ 算定の結果、所得評価額が「マイナス(-)」になる場合は0ウォンと処理

2)財産の所得換算額算定

算定方式

$$\text{一財産の所得換算額} = (\text{財産の種類別価額} - \text{基礎控除額} - \text{借金}) \times \text{財産の種類別の所得換算率}$$

※ 財産の所得換算の結果、マイナス(-)の数字は認めない。この場合は「0」と処理する。

基礎控除額(控除対象の基本財産額)

一概念：保障家口の基礎生活の維持に必要であると認められ、所得換算から除外される金額

一'03年の適用金額

・地域別家賃価額(最低住居面積家賃価額)などの差を考慮に入れるが、家口規模とは別に次の金額を同一に適用

表7.地域別基礎控除額

地域	大都市	中小都市	農漁村
金額(万ウォン)	3,300	3,000	2,900

※ 基礎控除額適用上の例外(扶養義務者家口: 2.5倍を適用)

財産の種類別所得換算率('03年基準)

表8.地域別基礎控除額

財産の種類	一般財産	金融財産	乗用車
所得換算率	월 4.17%	월 6.26%	월 100%

VI.基礎保障制度の給付

1.給付の種類

緊急給付を含んだ8種

一生計給付、住居給付、医療給付、教育給付、自活給付、分娩給付、葬祭給付、緊急給付

2.給付方式

—給付は現物給付と現金給付の両方で行われる。

- ・ 現物給付： 医療給付、教育給付、住居給付(主に現金給付)
- ・ 現金給付： 生計給付、自活給付、葬祭給付、分娩給付、住居給付

—給付支給の時期

- ・ ニーズ発生の時に支給： 医療給付、教育給付、葬祭給付、分娩給付
- ・ 毎月支給： 生計給付、住居給付

—給付支給の方式

- ・ 毎月支給される現金給付： 補充給付の方式
- ・ ニーズ発生の時に支給： ニーズ別に支給

3.給付システムおよびレベル

—国民基礎生活保障制度の目的とこれを達成するための制度の原理に基づいて、現行の基礎保障制度給付システムが行われている。

- ・ すなわち、補充性の原理と他法の優先適用の原則を給付の基本原則と採択して、最低生計費と所得認定額間の差額を給付しており(補充性の原理)、他法令から支援される健康保険料、住民税などは給付していない(他法優先適用の原則)。

—給付レベルは所得認定額、他法支援額、給付の合計が最低生計費の以上となるよう規定している(法第7条)。

- ・ 給付＝現物給付＋現金給付
- ・ 現金給付は次の算式によって支給

- ・ 現金給付= 現金給付基準線 - 所得認定額
 - ※ 現金給付基準線 = 最低生計費 - 他法令支援額
 - ※ 所得認定額 = 所得評価額 + 財産の所得換算額
 - 所得評価額 = 実際所得 - 家口特徴別支出費用 - 禁猟所得控除
 - 財産の所得換算額 = (財産-基礎控除額-借金)× 財産の所得換算率
 - ※ 他法令支援額: 医療給付、住民税など

2003.7.2

平成 15 年度 公的扶助のあり方に関する実証的・理論的研究

プロジェクトの進め方 (案)

後藤玲子

1. 生活保護受給層・低所得者層の実態に関して見取り図を描くこと

方法：異なる目的をもつ各調査の性格を生かしながら、調査結果を比較検討する。

現在までこのプロジェクトが直接的・間接的に関わってきた調査には以下のものがある。

①「社会保障生計調査」(生活保護受給層と低所得者層に関する消費支出実態調査)結果と「社会生活に関する調査」(生活保護受給層・低所得者層に関する活動実態調査)結果のクロスをもとに言えること。資料：「社会生活に関する調査」検討委員会(生活保護課主催、座長：中川清)報告書、2003.8 公表予定。

②「貧困に関する国民意識調査」(2003.3、当プロジェクト実施)、資料：「貧困意識調査結果報告」(阿部彩)平成14年度総括研究報告書 pp.45-74、個票データ利用可。

③各地方の福祉事務所あるいは生活保護監察官のケースワーカーへの聞き取り調査(2003、当プロジェクト実施)、資料：平成14年度総括研究報告書 pp.157-211。

④ホームレスの聞き取り調査(2002、当プロジェクト実施)、資料：平成13年度総括研究報告書

さらに、現段階で、今年度あらたに計画されている調査には次のものがある。各々の調査の進め方、方法・内容について検討する。

⑤ 上記②の結果をもとに①の質問票を拡張したうえで、「一般所得層」を対象とする中規模調査を行う。生活保護受給世帯と異なる所得階層世帯を比較することが可能となる。

⑥ 障害者の生活保障実態調査(障害者認定を受け、多種の公的給付を受給している人々へのインタビュー調査)

⑦ G市調査(コミュニティを視野に入れた調査、ケースワーカーからの聞き取りその他)

2. 現行日本の生活保護制度の改編案、他制度(医療保険制度、年金保険制度)との関連案を提示すること。

方法：下記に例示するように、本プロジェクトの委員は、各界で、理論的にも、政策的にも重要な提言をなし、公共的な討議を積み重ねている。ここでは公的扶助システムのあり方への絞りを、各人が抱く構想を多角的に検討し、体系化の方途を探りたい。

案1：生活保護受給層を医療保険制度に組み込み、保険料・一部自己負担分を生活保護給付の構成要素とする(菊池馨実、「「自由」基底的社会保障法理論と公的扶助のあり方」,平成14年度総括研究報告書, pp.75-86)。

案2：長期の保護と短期の保護の組み合わせ、生活全体の保障と部分保障(住宅扶助、医

療扶助など)の組み合わせ(岩田正美氏のコメントより)

案3: 勤労控除額を一定期間に限って定率化する(菊池、同上参照、八田氏のコメントより)。

案4: 失業保険受給機関満了者に対する生活保障、シングル・マザーの雇用環境・機会との連動(埋橋、『比較の中の福祉国家』p.355)

案5: 税に基づく基礎年金と失業保険と生活保護制度との連関について(橋木コメントより)

他にも、児童手当その他の制度と生活保護との関連(阿部彩コメントより)、障害者福祉制度と生活保護制度との関連について(勝又コメントより)も、検討を深めていくことが可能である。

3. 公的扶助の調査・研究手法に関する考察

方法: 公的扶助の研究においては、はたしてどのような調査・研究手法(それらの適切な組み合わせ)・理論枠組みが有効であるか。上記1の調査2の計画・実施を通じて、阿部彩を中心として、タウンゼントの社会的剥奪理論の適用方法に関する研究が進められた。また、後藤玲子を中心として、アマルティア・センの潜在能力アプローチの定式化をめぐる研究が進められている。さらに、調査1の検討委員会を通じて、社会学における生活構造論の視角が検討された。今後は、調査6(生活史調査)、7における調査手法(参与観察調査)をめぐる検討する機会をもちたい。はたして、改革後の実態調査に関する諸外国の関連文献もどんどん参照したい。さらに、社会保障法学では、菊池馨実氏が「自由」基底的社会保障法理論の旗をあげ、後藤玲子が「福祉的自由」と政治的リベラリズムを基盤とする議論を展開している。それらの政策的インプリケーションの解明もさることながら、法理論におけるその位置づけ、他の規範理論の中での位置づけを明らかにする作業を進めたい。

2003.7.2 後藤玲子

母子世帯に関しては次のような特徴が見られる。低所得層においても生活保護受給層においても、母子世帯は子どもの養育に必要な活動を精一杯行っている。子どもとの外出、外泊旅行、学校行事への参加、塾や習い事、塾・習い事など、金銭的・時間的コストの大きいものに関しては、低所得層の「その他世帯」よりも制約が多いものの、比較的成本の小さいもの、季節の変わり目毎の洋服購入、外食の頻度、誕生日のお祝い、お年玉、レンタルビデオやCDの借りだし、年賀状、入浴などについてはいずれも高い達成値を示している。特に、低所得層母子世帯の映画、誕生日のお祝いは「その他世帯」を上回り、生活保護受給層母子世帯のビデオ・CD鑑賞活動、季節の変わり目毎の洋服購入は低所得層の平均値を上回る。金銭的成本の大きいものであっても、ビデオの所有率は低所得層・生活保護受給層とも他の世帯を凌いで高いし、ドライブ、スポーツ、外泊旅行、ショッピング、携帯電話・ステレオ・ラジカセに関しては生活保護受給層世帯が全般に低い値を示す中で、母子世帯が突出している。その一方で、ボランティア・選挙、サークル、講演会、神社・教会は低所得層も生活保護受給層も、他の世帯よりも低い。

低所得層、生活保護受給層別には次のような特徴が見られる。低所得層の母子世帯は新聞・雑誌購入、献立の品数、住環境(物音、日当たり、風通し・湿気、雨漏り・すきま風、居住環境)、住宅条件(専用トイレ・洗面所・浴場)、中元・プレゼントのやりとり、招待が他の世帯属性と比べて極端に少ない。また生活保護受給層の母子世帯と比べても、新聞・雑誌購入、献立の種類、住宅条件(専用トイレ、寝食分離)、洋服の購入、学校行事への参加などに関するゆとりが少なく、不規則時間帯での就労や過酷で不和の多い就労体験者がより多い。自己の生活程度に関する(主観的)評価はすべての世帯の中で最も低い。さらに、低所得層世帯の中で最も赤字が多く、金融資産が少なく、生命保険・障害保険の加入率も低い、だが、解雇・雇用拒否の体験は生活保護受給層の母子世帯よりも少ない。また、読書(本・雑誌)、映画、カラオケ、手紙、ドライブ、インターネットの利用、携帯電話の所有など母親本人の活動に関連するものは、低所得層の「その他世帯」(母親・高齢者以外の世帯主を含む)に続く高い値を示している。金額は少ないもののほぼ半数の人が貯蓄をしている。子どもの進路の見通し(希望)についても、低所得層の母子世帯は短大まで含めると低所得層の「その他世帯」にかなり接近している。消費支出においても、住居、食料の他、被服・履物、光熱・水道、交通通信、教育、教養娯楽が絶対額こそ低所得層「その他世帯」よりも少ないものの、全消費支出に占める割合は低所得層「その他世帯」を上回っている。人間関係についても、親族・近隣との関係、電話の頻度は低所得層「その他世帯」よりやや少な目ではあるものの、職場関係者とのつきあい、相談できる関係も低所得層「その他世帯」よりも多い。

生活保護受給層の母子世帯は、他の世帯と同様に、居住条件・住環境ともに厳しい状況にあり、ふとん、晴れ着・礼服の所有、中元・プレゼントのやりとり、インターネットの利用、子どもとの外出、誕生日のお祝い、おせち・初詣・松飾りの充足は低い。世帯人員数が低所得者層母子世帯よりも多いことも一因ではあるが、食料・住居、光熱・水道、家具・家庭用品、被服・履物に関する消費支出は低所得層母子世帯を上回っており、教養娯楽は同率である。教育および交通通信費に関しては低所得層母子世帯に比べると少ないが、生活保護受給層の他の世帯に比較すると飛び抜けて多い。

生活保護受給層世帯の子どもの進路の見通し（希望）は全般に低いが、とりわけ母子世帯においては低所得層と生活保護受給層との相違が顕著に顕れる。また、生活保護受給層世帯の親族のつきあい、近隣とのつきあい、職場関係のつきあい、それ以外の人とのつきあい、相談できる関係は全般的に低いが、とりわけ母子世帯においては、「その他世帯」に次いで低所得層との格差が大きく顕れている。

以上より、低所得層母子世帯は、他の世帯や生活保護受給層母子世帯に比べて、自分自身の生に関しても、また子どもの生に関しても比較的是っきりとした目的をもっている（目的志向的である）と解釈される。それは消費支出や貯蓄動向においても観察されるが、より明確となるのは、社会生活における余暇的・情動的活動、子どもの進路への見通し、人間関係においてである。例えば、情報に関しても新聞等によって一般的情報を漠然と入手するのではなく、本やインターネットによって必要な情報を目的意識的に入手していると想像される。ただし、絶対的な収入・消費水準（そして本人たちが自己評価しているように生活水準）は決して高いものではないこと、むしろ、通常、〈必要〉と考えられている基礎的消費支出を抑制し、中長期的な安心（生命保険・障害保険）を確保するゆとりのない点に留意する必要がある。これは調査を離れたまったくの推測であるが、例えば、生活保護受給層と比較して学校行事に「いつも参加する」が少ないことは、（子どもの進路の見通しの高さに鑑みて）仕事を休む余裕のなさを示していると考えられないだろうか。

さらに、これは量的調査の数字を読むとき、常に留意すべきことであるが、一定の集団の中の割合は傾向を捉えるうえで有用であるとしても、傾向性が明確になればなるほど、少ない割合にある人々が、置かれている地位はより苦しいものになっているおそれがある。数字を陰画的に読み込みつつ、彼ら（彼女ら）の境遇がどのようなものであるかに配慮する必要があるだろう。

参考文献

Kathryn Edin and Laura Lein, (1997): Making ends meet: how single mothers survive welfare and low-wage work, New York: Russell Sage Foundation.

財団法人 家計経済研究所 (1999) :ワンペアレント・ファミリー（離別母子世帯）に関する6カ国調査

韓国型「福祉国家」の始動：公的扶助制度の大転換を中心に

金早雪 (嶺南大学)
kim@econ.shishnu.ac.jp

1. 韓国の「生産的福祉（国家）」への転換：1990年代（後半）

(1) 展開過程

- 1960年代：「ユンボギ時代」：残余型・名目的・限定的導入
- 生活保険法（1961）、公務員（60）・軍人（63）年金、社会保障に関する基本法（63）
- 1970年代：経済従属的福祉期
- 幻の国民福祉年金法（73）、私学教員年金（73）、医療保険法（76：大企業から）
- 1980年代：自由主義型制度形成期（第1転換期）
- 80年憲法（第5共和国）、86年憲法（第6共和国）
- 児童福祉法改正・心身障害者福祉法・老人福祉法（81）、生活保護法改正（82）、国民年金（88）
- 1990年代：普遍主義・wealth-and-work sharing型への転換期（第2転換期）
- 1994年「憲法裁判」→ 97年棄却、扶助水準引き上げ命令つき
- 1994年 雇用保険法
- 1995年 社会保障基本法： 普遍主義への一里塚
- 1997年12月 IMF危機
- 1999年 国民基礎生活保障法： 普遍主義の実践

(2) 「生産的福祉」への転換の背景と推進勢力

- ① 背景
 - ・ 民主化： 議員立法の激増（保健福祉委員会）
 - ・ 都市化と農村危機
 - ・ 高齢化
 - ・ 国際化（世界化）：1991年国連加盟、96年OECD加盟、97-98年IMF構造改革
- ② 推進勢力
 - ・ 普遍的・政策提言型・社民的な市民運動団体
 - ・ 金大中（1998-2003）・盧武鉉（2003-）政権： 親福祉・親労働・親市民運動
 - ・ 既成労働勢力の限界
 - ・ 既存福祉団体との連携

2. 韓国社会保険政策（公的扶助）の現状と課題

- (1) 現状：社会保障制度・体系の特徴
- ① 「第三の道」としての生産的福祉：三層構造
 - ・ 第1次社会保険網： 保険（産業災害、医療、雇用、年金）

- ・ 第2次社会安全網： 普遍的ミニマム保障
- ・ 福祉サービス： 家族主義・一部応能負担原則・民間部門の活用
- ② 「第1次安全網」の整備
 - ・ 四大保険の統合案
 - ・ 企業年金導入（2004年）
- ③ 社会保険予備動向
 - ・ 急上昇：対GDP費 1990年0.6%、95年0.9%、2001年2.1%
 - ・ うち公的扶助の比率：84年35%、95年20%、2001年30%
- ④ 公的扶助の現状
 - ・ 高齢者： 年金不在のツケ
 - ・ 農村部（全羅道）： 工業立地偏在のしわ寄せ
 - ・ 家族制度との整合性： 根強い「保守・抵抗勢力」

(2) 課題と展望

① 政界地図

② 経済・雇用

③ 地域（農村）・地方

3. 「韓国型福祉国家」

(1) 福祉国家モデル

- ① エスピノーアンデルセン：「脱商品化」と「階層化」から3類型
 - 残余型/自由主義：市場志向・選別主義 residual（社会権抑制）：米（英）
 - 保守型/コボライズム：国家主義・家族主義・身分的分断：独・仏・伊
 - 社会民主主義：高度の脱商品化（高福祉高負担）・普遍主義：北欧

② サロモン・アンハイア（1996）による第4類型

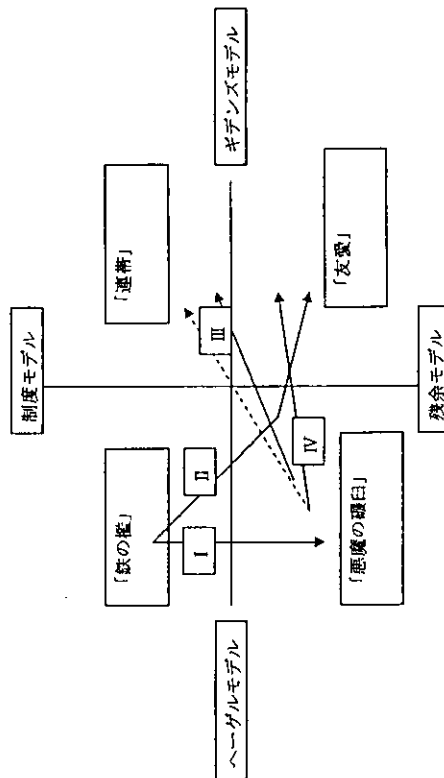
レジーム/モデル	公共支出	ボランタリー部門
残余型/自由主義	小	比較的大
保守型/コボライズム	小	大規模
社会民主主義	大	比較的限定的
国家主義モデル*	限定的	限定的

*国家が支配的、強力な中間層、組織労働者より国家自身・ビジネスエリート志向
ノーマン・ジョンソン『グローバルゼーションと福祉国家の変容』p.166

- ③ 「日本=ハイブリッド型」：高永健一 (2001) 『社会変動のなかの福祉国家』 (岩波新書)
 ……「官僚主導」「後発産業国型」
 戦前：「官製による実質上の福祉国家」 (ドイツの影響)
 戦後：憲法 25 条 ← 社民思想
 1973 年「福祉元年」 ← リベラル (個人主義) 型
 1982 年「福祉見直し」 ← 新保守主義

④ 上村 (2003) のアジアモデル：

縦軸：福祉国家
横軸：市民社会



- I： サッチャリズム
 II： 「第三の道」 (右派平が、ネオリベラルの抵抗のため下方にたわむ)
 III： 韓国「生産的福祉」、台湾「新中間路線」
 IV： 香港・シンガポール

(2) 「韓国型」

参考文献
 上村泰裕 (2003) 「東アジアの比較福祉国家論に向けて」、大沢真理編『東アジアの福祉戦略』ミネルヴァ書房。
 上村泰裕 (2003) 「東アジア福祉論の構図」、上村泰裕・末廣昭編『東アジア諸国の福祉システム構築』東大出版 (近刊)。
 金早智 (1992) 「韓国における社会保障政策の展開と現状」、『大原社会科学研究所雑誌』399号。
 金早智 (1995) 「韓国の社会保障」、『海外社会保障情報』社会保障研究所、110号。
 金早智 (2002) 「韓国型「福祉国家」への政治社会学」、『朝鮮漢学会学術論文集』24集。
 金早智 (2003) 「韓国型「福祉国家」の始動」、宇佐見耕一編『新興福祉国家論』アジア経済研究所。

20030066

P.359-413, P433-437は、雑誌/図書等に掲載された論文となりますので、下記の「研究成果の刊行に関する一覧表」をご参照ください。

「研究成果の刊行に関する一覧表」

韓国型「福祉国家」の始動. 国民基礎生活保障法(1999/2000年)を中心に

金早雪

アジア経済研究所研究双書. No.531, pp.85-134

韓国／憲法請願が生んだ、権利としての社会保障

金早雪

アジ研ワールド・トレンド. No.65, 2001.2

韓国の社会保障

金早雪

海外社会保障情報. No.110

韓国型「福祉国家」への政治社会学. 社会保障基本法(1995年)を中心に

金早雪

朝鮮奨学会学術論文集. 第24集, pp.49-73, 2002

生活保護の対象と貧困問題の変化. (特集)生活保護の争点-その将来像を描く

中川清

社会福祉研究. 第83号

座談会「ワークフェアとベーシック・インカム.福祉国家における新しい対立軸」(未定稿). (特集)ワークフェアの概念と実践

武川正吾, 宮本太郎, 小沢修司

海外社会保障研究. 第147号

『障害者家族を生きる』(2002 勁草書房)

土屋 葉 (e-mail : CZU12505@nifty.ne.jp)

1. 問題の所在

「脱家族」：1970年代前半、日本の障害者運動において重度の全身性障害者¹が行った主張
→家族のもつ抑圧性、規範性への意義申し立て

*近代家族論による「脱家族」の読み解き：近代家族を逆照射するものとしての「障害者家族」²
→行為者の視点からの障害者家族の内部への接近

2. 目的

- (1) 家族にまつわる規範が、障害者家族を生きる行為者の家族のリアリティ構成にどのような影響を与えているのかを描き出す。
- (2) 障害者家族の内部において、実際にどのような関係性が生起しているかを、介助場面に焦点化して描き出す。

3. 障害者施策の展開と家族(第二章)

(1)社会制度としての家族

#資料：身体障害者福祉審議会などの審議会が提出した答申、報告等

#枠組み：家族がどのように、政策の対象として現出してきたかに着目。

・一貫した「介護／扶養する家族」への視線

戦後復興期 (1945～1959)：家族への放置

高度経済成長期 (1960～1972)：「家族」の登場：重度障害者問題の浮上

安定成長期 (1973～1984)：「介護／扶養する」家族の持続

施策拡大期 (1985～)：「家族」の消滅→介護／扶養する家族の隠蔽に加担

(2)障害者福祉サービスが規定する家族 (表1、表2)

#資料：在宅福祉サービスに関する法律、省令、通知

#枠組み：施策における目的や、対象に関する規定の検討

・「介護／扶養する」存在を前提としたサービス

1970年代：在宅福祉サービス＝家族支援

1980年代後半：家族支援→当事者支援

1990年代：「主体性／選択性の尊重」

・費用負担の面における家族規定の残存

¹主として中枢神経系の障害のため、上肢、下肢、体幹、あるいは言語機能などに重複する障害をもち、起床、洗面、食事、排泄、移動などの日常動作に介助を必要とする人びとを指す。また、ここでは主に幼い時から障害をもつ人を想定する。

² 本論文では世帯主が誰であるかにかかわらず、障害者とその他の家族成員から構成される世帯を指す。

4. 「障害者家族」のリアリティ構成

(1) 「障害者家族」を否定する(第五章)

- ・「限界まで努力する家族」との齟齬
- ・「不幸な家族」との齟齬
- ・「障害者家族」否定の理由
 - * 介助の獲得／自己肯定

(2) 「障害者の母親」であること(第六章)

- ・「訓練を施す母親」の引き受け
 - * 医療機関からの方向づけ
 - ⇒ 「子どもに熱心に訓練を施す母親」の正当化
- ・「介助する母親」の引き受け
 - * 代替者の不足
 - ⇒ 「当然」のものとしての介助役割の引き受け
- ・「障害者の母親」を引き受ける理由
 - * 罪責感 ← 愛情規範（「子どものことを思うなら～するのが当然」）
 - * 自らのアイデンティティを確立するため

(3) 親が子どもを介助するということ(第七章)

- ・親の労力的／身体的負担
- ・力関係
 - * 介助のもつ性質に関わる摩擦
- ・身辺介助に関わる摩擦
- ・「家族」ゆえの摩擦
 - * 親子関係という文脈に規定される

5. 「自立」の意味するもの

- (1) 〈しがらみ〉からの脱出
- (2) 「単純」な関係性の構築

(表1) 身体障害者在宅福祉施策の概要※1

分野	種類	成立年度	※2	家族規定	備考
障害の軽減・補完、検査・更生相談対策	更生医療の給付	1958	★	自己負担額は本人または扶養義務者から徴収。「当該身体障害者等の属する世帯の前年度の所得税額に応じて決定」(応能負担)。ただし被保護世帯、非課税世帯は無料。	
	訪問審査、更生相談	1971			在宅重度障害者を対象
補装具、日常生活用具の給付等	補装具の交付、修理	1961	★	自己負担額は「本人または扶養義務者から徴収。「当該身体障害者等の属する世帯の前年度の所得税額に応じて決定」(応能負担)。ただし非課税世帯は無料。	創設時は「在宅の重度肢体不自由者に対する浴そう・便器等の支給」
	日常生活用具の給付等	1969	★	同上	
在宅介護対策	特別障害者手当の支給	1975	★	受給資格者又はその配偶者若しくは扶養義務者の前年の所得」による支給制限がある。	創設時は「福祉手当」、1981年より「特別障害者手当」。対象は「精神または身体に重度の障害を有するために日常生活において常時特別の介護を要する状態にある在宅の20歳以上の者」(月額)26,800円(2001年度)
	訪問介護(ホームヘルプサービス)事業	1975			
	ホームヘルプ	1967	★	本人または「その者が属する世帯の生計中心者」の「前年度の所得課税額」に応じて「便宜の供与に要した費用を負担」(応能負担)。ただし被保護世帯、非課税世帯は無料。	
	ガイドヘルプ	1981			創設時は「脳性まひ者等ガイドヘルパー派遣事業」、1988年にホームヘルプ事業へ統合。本人の前年度の所得税額による応能負担。
	身体障害者短期入所(ショートステイ)事業	1978	★☆	「介護している家族が疾病等の理由により、居宅における介護ができない場合」に一次的に施設に「保護」する。飲食物費相当額を負担(応益負担)。ただし被保護世帯については減免措置あり。	「心身障害児(者)緊急保護事業」(1976年)、「在宅重度身体障害者緊急保護事業」(1978年)を経て、1987年に実施主体が市町村に変更されるのにともない、現在の名称に変更。
社会参加促進、在宅リハビリテーション対策等	身体障害者相談員の設置	1967			
	デイサービス事業	1980			
	福祉ホーム運営事業	1980			
	身体障害者自立支援事業	1991			
生活施設	身体障害者療護施設	1972	★☆	「常時介護を必要とするが、家庭ではこれを受けることが困難な最重度の障害者を入所させ、医学的管理の下に必要な保護を行う」「当該身体障害者はその扶養義務者から、その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収」(応能負担)。	
	身体障害者福祉ホーム	1980			

※1平成14年度『厚生労働白書』「障害者在宅福祉施策の概要」及び「身体障害者施設福祉の概要」に基づき加筆、修正を行ったもの。

※2★…費用負担による家族規定あり ☆…狭義の家族要件あり

(表2) ホームヘルプサービス事業の変遷※

	創設 (1967)	改正 (1982)	改正 (1989)
目的	重度の身体障害のために独立して日常生活を営むのに著しく支障のある身体障害者の家庭に対し、家庭奉仕員を派遣して無料で適切な家事、介護等の日常生活の世話を行わせ、もって、重度身体障害者の生活の安定に寄与する等その援護を図る	重度の身体上の障害等のため、日常生活を営むのに支障がある身体障害者の家庭に身体障害者家庭奉仕員を派遣し、当該身体障害者に対し適切な家事、介護等の日常生活の世話をを行うことにより身体障害者の生活の安定に寄与する等その援護を図る	身体障害者が居宅において日常生活を営むことができるよう、身体障害者の家庭等にホームヘルパーを派遣して入浴等の介護、家事等の日常生活を営むのに必要な便宜を供与することにより、身体障害者の自立と社会参加を促進し、もって身体障害者の福祉の増進を図る
対象	重度の身体障害のため日常生活を営むのに著しく支障がある低所得の身体障害者（原則としてその属する世帯の生計中心者が所得税を課せられていないものをいう）であって、その家族が身体障害者の介護を行えないような状況にある場合	重度の身体上の障害等のため日常生活を営むのに支障がある身体障害者のいる家庭であって、その家族が当該身体障害者の介護を行えないような状況にある場合	重度の身体上の障害等のため日常生活を営むのに支障がある身体障害者であって、当該身体障害者が入浴、介護、家事等の便宜を必要とする場合
派遣回数	少なくとも週2回以上	少なくとも週2回以上、申し出がある場合にはこの限りでない（通知により上限1日につき4時間、週6日18時間と定められる）。	1990年上限撤廃
費用負担	（無料）	利用世帯の所得税課税年額に応じた負担（応能負担）	→同左
創設 / 改正の契機	重度障害者対策	派遣対象の拡大	ニーズに見合った事業の実施。「自立と社会参加」を支援する。
備考	1972年の改正で、事業委託、非常勤のヘルパーが認められる。	家庭奉仕員の勤務態勢の弾力化（時間給ヘルパーの導入等）がはかられる。	1990年「ホームヘルプサービス事業」へ名称変更。『運営の手びき』等で市町村による派遣回数/時間上限の撤廃が強く求められる。

※「身体障害者福祉法に基づく指定居宅支援事業者等の人員、設備及び運営に関する基準」によると「身体障害者居宅介護」の基本方針として「利用者が居宅において日常生活を営むことができるよう、当該利用者の身体その他の状況及びその置かれている環境に応じて、入浴、排せつ、及び食事等の介護、調理、洗濯、及び掃除等の家事、生活等に関する相談及び助言並びに外出時における移動の介護その他の生活全般にわたる援助を適切に行うものでなければならない。」と規定されている。（厚生労働省令第78号平成14年6月13日）