

特 集 **5**日本のセーフティネット：  
コロナ禍への対応を国際比較から考えるよう  
楊うずはし  
埋橋けいびん  
慧敏たかふみ  
孝文

● 県立広島大学 保健福祉学部 助教

● 同志社大学 名誉教授

## 1. はじめに

セーフティネットは国民生活の保障に重要な役割を担っている。ところが、日本のセーフティネットは労働者の3人に1人が非正規労働者になることを想定していないため、その恩恵を受けられない人々が多数いる（埋橋2013）。

以下では、コロナ禍の前である2019年とコロナ禍の始まった年の2020年のOECD社会支出統計にもとづいて、国際比較の視点から日本のセーフティネットの対応と特徴を検討する。

## 2. 3層のセーフティネットの特徴

日本のセーフティネットは、①雇用、②社会保険、③公的扶助の3層からなっている（湯浅2008）。最低賃金や就労機会などを保障する①雇用と、医療保険、年金保険制度などの②社会保険が貧困を予防するという役割を期待されているのに対して、最後のセーフティネットである生活保護（③公的扶助）は事後的救済である。

このセーフティネットは国際比較からみて、以下のような大きな特徴がある。

第一に、日本の①雇用に関する法定最低賃金の水準は低く、失業保険の受給期間が短いことである。2007年時点の古いデータではあるが、法定最低賃金の水準は28カ国中26位と低く、失業保険の受給期間が同19位と短い（埋橋2013）。

第二に、②社会保険と③公的扶助（生活保護）が適用される層の間の距離が、非常に広いことである。その間、いわゆる「狭間」にいるのは、働いても貧しく、生活に余裕がないワーキングプアの人々である（埋橋2009）。

第三に、ワーキングプアのような低所得層の所得の底上げが期待される社会手当の整備が遅れていることである。日本の家族関連社会支出および住宅関連社会支出の割合が低く、そのため家族手当（児童手当）、住宅手当の拡充が望まれている（埋橋・楊・孫2020）。また、日本の生活保護は、受給者に住宅や医療などの扶助を包括して支給している点が評価されているが、同時に、住宅や医療サービスなどの個別扶助を臨機応変に受給できないという欠点があり、そのため生活保護受給者の割合は低位に推移している（埋橋2013）。

これらの特徴は、今でも世界に影響を与え続け

ているコロナ禍前、つまり、常時状態下で分析されたものである。ところが、2019年末、アジアに端を発し、後に世界を席卷したコロナ禍という非常状態の中、経済活動の停滞および国民生活の圧迫が発生した。その結果として、全世界的に、失業者の増加、貧困者の増加などがみられた。これに対応するには、既存のセーフティネットの強化、または、新たなニーズに応じた支援の創設が求められる。実際、日本を含めて多くの国は、コロナ禍が国民生活に及ぼす影響を軽減する対応策を講じている。このような状況の中、他諸国に比較して日本のセーフティネットの対応はどうなっているか、その特徴は何かをOECD社会支出統計をもとに検討していく。

### 3. コロナ禍による社会支出の変動

日本のセーフティネットの課題を国際比較の視点から分析するには、OECD社会支出統計(OECD Social Expenditure Statistics)データベースの活用が有効である。この社会支出統計は、社会保障制度にかかわる支出全般を、高齢者、遺族、障害、保健、積極的労働市場政策、失業、家族、住宅、その他の9つの政策分野に集計し、加盟国(38カ国)の現状把握および国際比較のための基礎資料となっている。

上記データベースには、1980年から2015年の6回(1980年、1990年、2000年、2005年、2010年、2015年)および、2019年から2021年の3回(1年ごと)のデータが収録されている(国によっては一部集計されていない)。そのため、コロナ禍前後に当たる2019年とそれ以降の統計データの変化を確認できる。

ところが、多くの国の2021年データが集計されていないため、本稿は2019年と2020年両方のデー

タが揃っている10カ国(図1)を対象とすることを断っておく。なお、10カ国には、国際比較によくみられるドイツやスウェーデンなどの北欧国が含まれていないと同時に、比較対象としてあまり挙がっていない南米のチリとコロンビアが含まれている。本稿で使用する指標としては、政策分野ごとの支出全般(現金給付・現物給付)が各国GDPに占める割合を取り上げる。

分野ごとの分析に入る前に、OECD社会支出全体の変化を簡潔にふれておく。2020年の社会保障制度の社会支出/GDP比(23.0%)は、2019年(20.1%)に比べて2.9ポイント増加したが、後の2021年と2022年においてこの割合がいずれも前年より低くなっている(22.0%と21.1%)。

### 4. 雇用に関連する「積極的労働市場政策」と「失業」

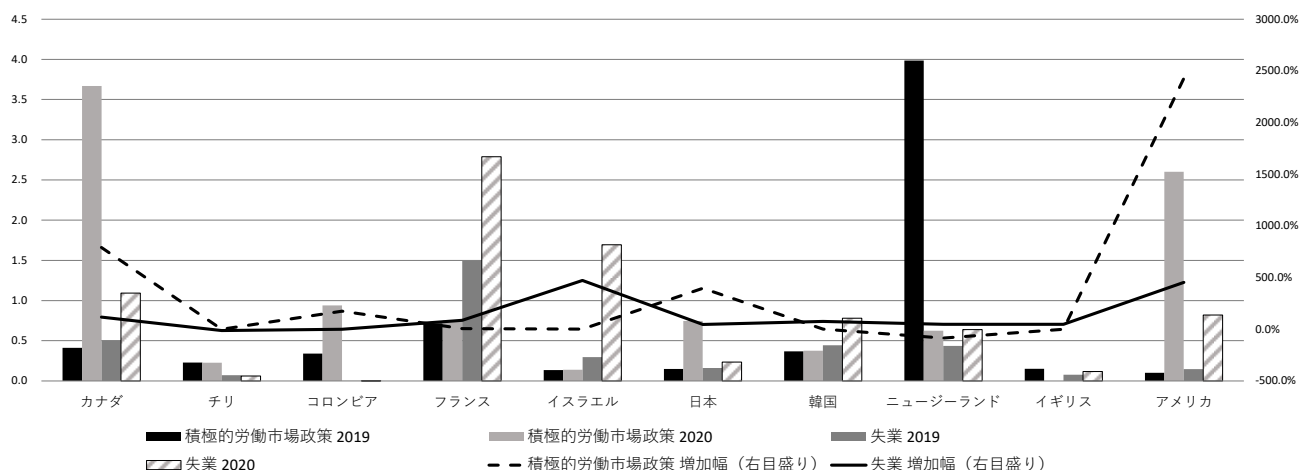
分野ごとの社会支出/GDPの変化は、まずは図1から、「失業(Unemployment)」(13%減~470%増)より、「積極的労働市場政策(Active labor market programs)」(84.3%減~2430%増)のGDP比増加幅が大きいことがわかる。日本(400%増)の「積極的労働市場政策」は、アメリカ(2430%増)とカナダ(790%増)に次いで第3位に位置している。このような顕著な増加の背景には、各国がコロナ禍の影響を緩和するため雇用対策を打ち出したことがある。

雇用を維持する、または、促進するため、アメリカは雇用維持目的の資金を事業主に提供する緊急融資制度「給与保護プログラム(Paycheck Protection Program)」、カナダは(解雇された)労働者の再雇用を奨励するため、対象となる雇用主に労働者に支払う報酬の最大75%を助成する「カナダ賃金助成制度(Canada Emergency Wage Subsidy)」を設けた。日本は雇用調整給付金支出

を増やした結果、2020年度の社会支出のうち前年度と比べて増加幅（3兆1,908億円、385%増）の大きい分野が、「積極的労働市場政策」となった（国立社会保障・人口問題研究所2022：2）。

なお、各国の「積極的労働市場政策」／GDP比が増加している中、チリ（0.9%減）とニュージーランド（84.3%減）では減少しているが、詳細は不明である。

図1 「積極的労働市場政策」と「失業」に関わる社会支出／GDP比の変化



出所：OECD社会支出統計データベースより作成

「失業」に関わる社会支出は、主に失業発生後の（事後的な）失業手当の支給が中心であるが、その対GDP比は10カ国中8カ国で大幅に増加している。イスラエルとアメリカでは460%前後の大幅な増加がみられる。その背景には、2019年から2020年にかけての失業率の増加がある（表1）。2020年に失業率が一時的には25%まではね上がったイスラエルは、無休休暇を取得した労働者が復帰する際、雇用者に7,500シケル（約23万円）の補助金を支給する仕組みを導入した（余田2020）。アメリカの失業率はこの1年で3.7%から8.1%へと急増している。アメリカは失業者の当面の生活を支援するために、失業保険給付の加算・延長、対象拡大などの特例措置を講じた。具体的には、パンデミック失業支援（Pandemic Unemployment Assistance）、パンデミック緊急失業補償（Pandemic Emergency Unemployment Compensation）、連邦パンデミック失業補償

（Federal Pandemic Unemployment Compensation）などがある。

一方で、コロナ禍での日本の失業率は、2018年2.4%、2019年2.4%、2020年2.8%、2021年2.8%、2022年2.6%と推移し、アメリカ（2020年8.1%）とカナダ（2020年9.7%）などと比較して低いレベルにとどまっている。これは、日本の「失業」に関わる社会支出／GDP比の増加幅（46%）が下位の8位になっている原因である。失業率の低さには、上で述べた雇用調整給付金などの支援効果も寄与していると思われる。だが、2%台の失業率には、仕事をもちながら、少しも仕事しなかった、いわゆる「休業者」が含まれていないことを見逃してはならない。2020年4月、日本の休業者数は597万人（就業者全体の9.0%を占める）と過去最多を記録した（日本経済新聞2020年5月30日）。日本では失業者数を増加させずに休業者数の増加でコロナ禍に対応したといえそうである。

表1 失業率 (%) の推移

	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
カナダ	5.8	5.7	9.7	7.5	5.3
チリ	7.4	7.2	11.0	8.9	7.9
コロンビア	9.5	10.4	16.0	13.8	11.2
フランス	9.0	8.4	8.0	7.9	7.3
イスラエル	4.0	3.8	4.3	5.0	3.8
日本	2.4	2.4	2.8	2.8	2.6
韓国	3.8	3.8	3.9	3.7	2.9
ニュージーランド	4.3	4.1	4.6	3.8	3.3
イギリス	4.1	3.8	4.6	4.5	3.7
アメリカ	3.9	3.7	8.1	5.4	3.7
OECD全体	5.5	5.4	7.2	6.2	5.0

出所： <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>

## 5. その他の社会支出の動向

他に、10カ国の増加幅は、「保健 (Health)」に関わる社会支出/GDP比が5%~23%、「高齢 (Old age)」に関わる社会支出/GDP比が4%~12%である。日本は、それぞれ4%と8%くらいの増加があり、10カ国の下位 (10位と8位) に位置している。高齢化の深刻化および、コロナの感染拡大が発生している中、高齢保障や医療サービスへの需要が急増しているにも関わらず、10カ国における「高齢」と「保健」支出/GDP比の増加割合は前述した雇用の2分野に比べるとかなり小さいものとなっている。その背景には、「高齢」と「医療」はコロナ禍前から支出のGDP比が大きいことがある。例を挙げて説明すると、2019年と2020年のアメリカの「保健」支出がGDPに占める割合は、8.4%と10.4%で、いずれも「積極的労働市場政策」の0.1%と2.6%を大幅に上回っている。基数の小さい「積極的労働市場政

策」/GDP比の増加割合 (2,430%) は「保健」 (23%) よりはるかに大きくなっている。

表2は「家族」と「住宅」に関わる社会支出/GDP比の変化を示している。

「家族」について、支出/GDP比がフランス (2.8%前後) やイギリス (2.3%前後) などの国ほど大きくない南米国のチリとコロンビアは50%以上という高い支出増が特徴的である。その次に高いのは、日本である。日本は、コロナ禍の中で、子どものための教育・保育給付金の増加や、子育て世帯臨時特別給付金、ひとり親世帯臨時特別給付金などを支給してきた。

OECD社会支出統計の説明文によると、日本の「住宅」には、生活保護受給者を対象とする「公的扶助のなかの住宅扶助」と低所得層に対する「公営住宅家賃補助 (Public housing rent subsidy)」の2つが含まれる。生活保護の受給条件が厳しくまた受給に伴うスティグマ感が強く、さらに、低所得者を対象とする住宅手当や家賃補助のない日本が増加幅の点では下位に位置しているのは、ある意味で当然である。

表2 「家族」と「住宅」の社会支出/GDP比の変化

	「家族」	「住宅」
	増加幅 (2019年⇒2020年)	増加幅 (2019年⇒2020年)
カナダ	-3.6%	47.2%
チリ	85.3%	1.1%
コロンビア	50.3%	5.6%
フランス	8.0%	5.2%
イスラエル	-1.2%	10.2%
日本	14.1%	2.8%
韓国	12.6%	22.8%
ニュージーランド	6.9%	21.0%
イギリス	-4.2%	20.2%
アメリカ	7.8%	5.6%

出所：OECD社会支出統計データベースより作成

最後に生活保護をみると（表3）、2020年に支出総額が特に増加しているのはイギリス、韓国であり、日本は1.2%ほど減少している。これには捕捉率、つまり生活保護の利用できる人々がどれくらい利用できているかも関係していると思われる。日本の捕捉率が2割くらいに対して、フランスでは9割にのぼる。それはともかく、2019年から2020年にかけて、日本の生活保護受給者が減少しつつあることに要注意である。厚生労働省（2021）の「被保護者調査」によれば、2020年12月の生活保護受給者数は、約205万人で、前年同月よりおよそ2万人減少している。

表3 生活保護（公的扶助）支出額の増加率（注）

	増加率 (2019年⇒2020年)
カナダ	11.4%
日本	-1.2%
韓国	48.8%
イギリス	108.2%
アメリカ	18.5%

（注）10カ国の内、明確に生活保護（公的扶助）項目を拾い上げることが可能な5カ国に限定。項目は下記の通り。

カナダ：provincial welfare programmes 14

日本：public assistance

韓国：livelihood care BPLS(means tested)

イギリス：income support universal credits (means tested)

アメリカ：SSI (federal), TANF, food stamps

出所：OECD社会支出統計データベースより作成

## 6. むすびにかえて

コロナ禍は直近の出来事であり、現時点（2023年3月）で、国際比較データでは必ずしもその社会支出への影響の全貌をとらえきれない。OECD社会支出データでも2019年、2020年のデータの漏れがないのは本稿で取り上げたわずか10カ国にとどまる。そうした利用データの制約を踏まえつつ、あえて、これまで叙述してきたコロナ禍期の日本のセーフティネットの特徴と対応を試論的にまとめると、次のようになる。

第1に、日本の失業率は比較的低位に推移したが、そのことは、「失業」に関わる社会支出/GDP比の増加幅（46%）が、数字としては過去に例をみないほど大きいものの、10カ国中下位の8位になっている原因である。ただし、失業者の増加は少ないが「休業者」の増加は著しいことに注意が必要である。「積極的労働市場政策」に関わる社会支出額の増加幅は10カ国中3位であり、前年（2019年）に比べて5倍の規模になっている。このことは休業者の増加と密接に関連し、具体的には雇用調整給付金の支払い増によるものである。日本ではコロナ禍に失業者数がそれほど増加せずに休業者数の増加がみられた。

第2に、同じようなことは、生活保護や住宅に関わる支出と家族に関わる支出との関係にも見られる。生活保護の受給人員や生活保護社会支出が2020年には前年に比べて減少している。「住宅」に関わる社会支出/GDP比も微増にとどまっている。比較対象国が少ないので結論を急ぐわけにはいかないが、これらはかなり特異な現象ではないかと思われる。「家族」については、日本は、コロナ禍の中で、子どものための教育・保育給付金の増加や、子育て世帯臨時特別給付金、ひとり親世帯臨時特別給付金などを支給してきたこともあり、対前年増加率は14.1%とかなり高い。

以上を勘案すると、十分な国際比較データを踏まえた上でないが、以下を、国際比較からみた日本のセーフティネットの対応についての暫定的なまとめとしたい。日本では、失業者数の増加がわずかにとどまることにより事後的給付である失業給付が比較的少なくて済み、同じく事後的救済策である生活保護についても、利用の際の壁の高さからその受給人員と給付額もかえって減った。その一方で、雇用調整給付金支払いの増加や家計に対する特別給付金でもって、コロナ禍による生活困難に対応したのではないか。つまり、日本のセーフティネットの根幹の性格を維持しつつ、積極的労働市場政策の大幅な活用と家族への臨時的手当てで対応したのではないか。

### 参考文献

- 埋橋孝文（2009）「3層のセーフティネットから、4層のセーフティネットへ」『京都フォーラム』108, 9-15.  
———（2013）「日本の生活保護・低所得者支援制度—ワーキングプア層への目配り」宮本太郎編『生活保障の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ』第4章, 岩波書店.  
埋橋孝文・楊慧敏・孫琳（2020）「日本のセーフティネット—社会手当の国際比較を兼ねて—」『労働調査』通巻599号, 9-14.  
厚生労働省（2021）「生活保護の被保護者調査（令和2年12月概数）」.  
国立社会保障・人口問題研究所（2022）「令和2（2020）年度 社会保障費用統計の概要」.  
湯浅 誠（2008）『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波新書.  
余田知弘（2020）「医療やインフラ分野で財政支出を予定（イスラエル）」『地域・分析レポート』日本貿易振興機構.