

【文献紹介】

‘New Poverty’ in the European Community,

edited by Graham Room, Macmillan, 1990

栗 沢 尚 志

本書は EC コミッションが中心となって行った、域内における貧困問題研究をまとめた書物である。その構成は、第1章から第3章において貧困に関する一般的な議論が展開されたのち、第4章以下では、貧困の概念・定義・計測、近年の貧困のトレンド、貧困・失業・労働市場の相互関係、貧困と家族およびライフサイクル、域内の南北格差と貧困、政府の施策と対応、そして最後の第10章では EC における不平等・市民権・社会的一体性が各章のテーマとして扱われている。第4章が指摘するように、各国におけるデータの不足や国際比較が可能なデータが未整備であるため、ECの貧困問題研究にはいくつかの困難がある。したがって、本稿においては統計数値に基づく定量的な分析の紹介は省き、主として、ECの貧困問題をもたらす構造的な要因に関する定性的な分析を取り上げることにしたい。そして、その構造的な要因の中でも中心的な課題と思われる4項目、「労働市場と失業・貧困問題」、「後発国における貧困問題」、「家族と貧困」、そして「貧困に対する公的施策」に焦点をしぼり、本書における議論の紹介をする。最後に、統合後の EC 経済の動向を念頭に入れつつ、それらに対する評者の若干の意見を述べる。

「労働市場と失業・貧困問題」は、主として

第6章で扱われている。まず最初に各国の失業給付制度を概観したのち、たとえば、イギリス、フランス、ドイツ、デンマークといった先進国で失業給付制度が完備されていようとも、失業者は極めて厳しい経済状況におかれており、またスティグマのため、あえて地方政府の社会扶助を受給しようとならない人々が多い（近年のドイツにおける調査では、このような失業者は全体の半分以上にのぼる）ことが指摘されている。そして、労働市場の歪みが貧困をもたらす原因として、労働市場の二重構造が挙げられている。これまでマイノリティーや外国人労働者が就労していた底辺労働は、近年の失業の増大や経済の規制緩和につれて、劣悪な労働条件下での本国人による就労が増加し始め、貧困が増大したとしている。また、政府による政策ももたらしたマイナスの影響も指摘されている。低所得者層に対して、就労インセンティブの刺激や国の財政状況を反映した社会保障給付のカットや税率の変更がなされたため、彼らは失業者よりも厳しい経済状況に陥ったことが述べられている。その例として、1980年代にイギリス、オランダ、デンマーク、アイルランドにおいて低所得者の生活水準が著しく低下したことを挙げている。また、近年の失業や労働市場の変化は成人の男性労働者のみならず、エスニックマイノリティー、女性、若年層をも貧困に巻き込

むものであるとする。エスニックマイノリティーの失業水準が高い理由として、彼（女）らの教育水準の低さ、また差別による就職の困難が挙げられ、そして外国人労働者が有する社会権の改善とこの就職差別が同時に生じるため、結果として彼（女）らの福祉依存度を高めることになったとする。女性のパートタイム就労に従事する割合は男性のそれよりも著しく高いため、彼女らも貧困に陥る可能性が強いグループであるといえる。同様に若年層もまた、パートタイム就労率や失業率が平均よりも高いグループである。そして、高い若年失業率は保険拠出期間を短くするとともに、慢性的に福祉に依存する傾向を強め、貧困やホームレスの増加を助長すると述べている。

「域内後発国の貧困問題」を取り巻く重要な状況変化は、ギリシャ、スペイン、ポルトガルの加盟という第2次拡大以降、つまり1980年代以降、ECがそれまでのアイルランドやイタリア南部という限定された貧困地帯の問題から、上記3国における構造的な貧困問題へ新たに直面することになったことである。もちろん、これらの国においても、1970年代における所得保障制度や医療サービスの整備・拡充（ギリシャ、スペイン、アイルランド）、ひとり親家庭やシングルマザーへの公共住宅の提供（アイルランド）、また各国における教育制度の整備などによって、次第と貧困の絶対水準は低下していった。しかしながら、イタリア南部の失業率は先進国のおよそ2倍であり、域内全体の14歳未満の貧困な児童のうち、70%は後発国の児童であるという統計が示すように、現実には域内における顕著な南北格差が存在している。本章で挙げられている後発国における貧困の構造的要因は以下の5点である。まず第1に、労働市

場の歪みに依拠する要因、例えば、ポルトガルにおける不安定就労の増加による雇用主の賃金支払いの遅滞や、1970年代から80年代にかけてのインフレによる購買力の低下や最低保障所得の実質価値の低下が指摘されている。ここで注意すべきことは、次の要因と関連することであるが、産業に占める貧困者の割合が農業から第2次・第3次産業へとシフトしてきたことである。第2に、ギリシャにおいては、失業保険の給付水準が低いため、都市へ流入してきた余剰労働力は、いわゆる3K職種での就労を余儀なくされたことが指摘されている。1970年代中頃まで、国内人口移動によって生じた都市労働市場の不均衡は、低所得と貧困という代償を払いつつ、3K労働に吸収されたとする。まさにこの現象は、先進国における外国人労働者とその家族の貧困問題と同じ理由によるものである。第3には、国内人口移動の低下が農業地域へ及ぼすマイナスの影響が指摘されている。都市部への人口流出によって農民一人当たりの耕地面積が増加し、またそれによって生産性の上昇や貧困の解消がもたらされたが、都市労働力が過剰となるにつれて、次第と人口移動が減速化してきたため、都市部・農業地帯の双方での土地改革が課題となった。しかしながら、ともに法的な障害のために解決がなされなかった。第4に、リセッションやインフレという世界の経済情勢がもたらす影響が指摘されている。たとえ構造基金による地域政策が有効に再分配機能として作用したとしても、欧州、アメリカ、日本という3極の中で、最も成長率が低いのはECであり、世界経済におけるECの成長が後発国の成長に不可欠であることは明らかである。最後の要因としては、（特にギリシャにおける）移民がもたらすマイナスの影響が挙げられてい

る。周知のように1970年代中頃より、それまで移民を受け入れていた先進国は、受け入れ規制や帰国促進へと政策を転換したが、帰国した労働者達が再び母国の労働市場へ戻ることは容易ではなく、結局、後発国の失業や貧困を助長させる結果となったと述べている。

「家族と貧困問題」に関しては、具体的に、ひとり親家庭および児童と貧困、そして高齢者と貧困について、それぞれ以下のような記述がなされている。近年における家族の最も特徴的な変化のひとつは、ひとり親家族の増加であろう。各国の全有子家族に占めるひとり親家族の割合は、およそ1割と推計されており、また、彼女らの福祉への依存度も他の家族に比べ高いものとなっている。例えば、デンマークでは全母子家族の40%が社会扶助を受給しており、その50%がECの貧困線以下の所得であった。同様に、加盟各国においても福祉に依存する母子家族が近年増加している。また、ひとり親家族の貧困が、高い若年失業率と並んで児童の貧困をもたらす主要な原因であることは言うまでもない。第7章では、彼女らを貧困に陥れる原因を列挙し、そして、フランスにおけるひとり親家族への最低所得保障(API)を事例として、所得保障が未婚の母を増加させるのではないかと、また、就労意欲を阻害するのではないかと、という論争を紹介している。ただし、これらについては、家族に関する文献がこれまで指摘してきた標準的な議論と変わらない。EC加盟国における高齢者の経済的な地位は、社会保障制度の整備・拡充によって明らかに改善されてきた。しかし今後の問題点として、さらなる高齢化によって年金や福祉支出が増加したならば、必然的に労働者世代の負担も増加し、そのとき再びプライバタイゼーションが浮上するかもし

れない。その場合、後期高齢者に支給される公的年金の支給水準が削減され、彼(女)らが貧困に陥る危険性を高めると指摘している。

「貧困に対する公的施策」の代表的な事例として、第9章においては緊急時の救済、新たな社会的保護(特に最低所得保障)、積極的な労働市場政策、そして家族やコミュニティーの対応という4つの方策が挙げられている。この中で最も重要なのは、積極的な労働市場政策であり、具体的には各国における若年労働者への職業訓練や、それに対する欧州社会基金からの支出が述べられている。そのような方策の背景にある考え方は、政策の目標を福祉から労働へとシフトさせることであり、これは、既存の所得保障制度が低所得者の労働インセンティブを阻害しているという認識に基づくものである。なお、具体的な政策の展開としては、1980年代中頃におけるアイルランド政府を事例として挙げている。

さらにいくつかのEC加盟国における、新しい社会的保護の事例が紹介されている。第1の事例としては、ギリシャやドイツに見られる失業給付の適用条件の緩和である。前者では、1985年以降の新規雇用者に対して失業時に6カ月間の給付がなされる。また後者では、1986年以降、50歳以上の高齢雇用者に対して2年間の失業給付が支給できるようになった。第2の事例としては、前述の失業給付とは別に、無拠出の失業手当の支給が拡大したことである。例えば、1985年にはポルトガルにおいて、失業給付の受給権を喪失した労働者に対して無拠出制の失業手当を導入しており、スペインにおいても、無拠出制の年金を導入することが述べられている。第3の事例としては、国家による最低所得保障に関する再評価や改革である。1980年

代前半の財政削減という厳しい時代においても、ベルギーとオランダの両政府は貧困な家族に対する最低給付の水準を、賃金や他の社会保障給付の上昇率以上に引き上げた（同様の引き上げ政策は、ルクセンブルグでも行われた）。その最低水準の引き上げの実質的な効果は、当時のインフレによって相殺され、なかったとされる。ただしこのような政策の背景にあるのは、ECにおける下の政府レベル、つまり各国の地方政府による対貧困政策が有効に機能しなかったため、むしろ国家による政策の必要性が高まったという理由があったとされる。

以上、論点を4項目にしぼって本書の紹介を行ったが、最後に市場統合後のEC経済の動向を念頭に入れつつ、若干のコメントを述べておこう。まず第1に、市場統合によって最もvalulnerableなグループは、マクロ的にECをとらえた場合、ギリシャ、スペイン、ポルトガルという後発地域の国民であろう。地域間格差の縮小に望ましい経済的効果は、おそらく以下の3つの要因に依存していると考えられる。まず第1の要因は、後発国の産業が統合にもなっていて生き残れるかどうかである。これまで、関税や非関税障壁によって保護されてきた後発国産業は、市場統合による自由競争にさらされ、基幹産業が大きなダメージを被る可能性が大きいであろう。ただし、EC中心国および外国企

業にとって安価な労働コストは魅力であるから、後発国への直接投資という資本流入が増大すれば、地域間格差は緩和されるかもしれない。第2の要因は、EC全体の経済的な活性化が市場統合によって実現されるかどうかである。統合の経済効果が対外流出する可能性があり、その場合、地域間格差が縮小することはないであろう。第3の要因は、ECの地域政策がどのように機能するかである。周知のようにECの資金援助である構造諸基金は、地域開発基金、社会基金、農業指導保証基金指導部門から構成されている。もちろん、これら基金の機能は国家政策優先という補完性の原則によっており、また、支出額も大きな効果をもたらすだけの規模ではない。第2の点は、今後の若年労働力不足の問題である。労働供給の促進や出生率の引き上げという観点から、ドイツにおける第三次年金改革では、受給開始年齢の段階的引き上げや児童養育期間を保険期間に算入するという措置がとられた。もちろん、このような措置が出生率にプラスの効果を与えるかどうかは不確定ではあるが、先進国においては経済構造と労働力との関係が今後、重要となることは明らかであり、その場合、政策の重要なターゲットは、女性の労働参加率と出生率という変数であることはいうまでもない。

(あわさわ・たかし 社会保障研究所研究員)