

## 大量失業と貧困—イギリス, フランス, 西ドイツの 自治体比較研究について

下 平 好 博  
(社会保障研究所研究員)

Roger Mitton, Peter Willmott, Phyllis Willmott (1983), *Unemployment, Poverty, and Social Policy in Europe: A Comparative Study in Britain, France, and Germany* (Bedford Square Press, London), 99 pp.

わが国では、依然として失業問題に対する国民の関心は低い。これは言うまでもなく、二度のオイル・ショックを経てもなお失業率を2～3%台の水準に維持していることによる。一方、西ヨーロッパ諸国では、スウェーデン、スイス、オーストリアなど一部の国を除き、失業率は軒並み10%近くの水準に達し、なかにはイギリス、オランダ、ベルギー、デンマークのようにすでにその水準を超えてしまった国もある。したがって、このような大量の失業者を前に失業問題に対する国民の関心はとりわけ高く、その打開に向けて様々な方策が講じられている。

ところで、このような大量の失業者の発生は、ベヴァリッジの言葉を借りるまでもなく、社会保険を中心に据えた今日の社会保障制度の根幹に触れる問題を含んでいる。

(i) まず、失業保険はそもそも短期の失

業者だけを想定しているため、不況が長引き失業者の失業期間が長くなれば、稼得手段を失った人々を失業保険を通じて救済することは難しくなる。また、新しく労働市場に参入し、職が見つからず「失業者」となった者の場合、はじめから失業保険に加入するチャンスがないため、そこから給付を期待することはできない。したがって、これらの人々は所得保障という点で、失業扶助に頼るか、あるいは「貧困層」となって生活保護を受けるかの選択をせまられる。

(ii) だが、そのような公的扶助を簡単に利用できるかどうかは国によって大きく異なり、あらゆる低所得者が等しく最低生活の保障を受けることができるわけではない。特に、失業者が公的扶助を受けようとする際に、失業を「個人の怠情」とみなす考えが根強く残っているような国では、それに対する社会の批判も強くなる傾向がある。

(iii) また、大量の失業者の発生は年金をはじめとするその他の社会保険制度にも重大な影響を及ぼす。社会保険制度はそもそも安定した雇用関係のもとでキャリアの中断なく長期にわたって働く労働者を想定しているため、もし失業によって稼得機会が

失われ、社会保障への加入期間が中断されることになれば、人々が将来受け取る給付にも影響が出てくる。したがって、大量失業の時代には、社会保障制度のもつ「防貧機能」が破壊される恐れがあり、貧困が新たに拡大する危険がある。

ここに紹介する『ヨーロッパにおける失業、貧困、社会政策』は、イギリスのブリストル、フランスのランス、西ドイツのザールブリュッケンという3都市を対象に、この失業と貧困との関係を失業者世帯の家計レベルにまで掘り下げて調べた比較研究である。3都市の調査にはロンドンの地域問題研究所 (Institute of Community Studies)、パリの生活問題研究所 (Centre de Recherche pour l'Etude et l'observation des Conditions de Vie)、ボンの現代社会科学研究所 (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) がそれぞれあたり、1979年の夏に一斉にこれらの3都市を対象とした調査が実施されている。本調査報告書の内容をあらかじめ示せば、次のとおりである。

1. はじめに
  2. 調査対象となった地域とサンプルの特性
  3. 貧困
  4. 失業
  5. 失業者を対象にした所得保障制度
  6. 失業者以外の者への所得保障制度
  7. 低所得、失業、社会的不利益
  8. 政策的インプリケーション
- 以下、順番にその内容を紹介していきたい。

## I

まず、第1・2章では、研究の目的、調査の方法、調査対象となった地域とサンプルの特性がそれぞれ説明されている。本調査はEC委員会の貧困調査プログラムの一部として実施されたものであり、調査の目的は失業が原因で貧困に陥る人々に対していかなる施策を政府が用意すべきかを明らかにすることであった。その背景には、ヨーロッパの失業問題に対する次のような認識があったことは言うまでもない。(i) 現在EC諸国の失業は単なる特定の構造不況業種や地域における失業ではなく、一国全体を巻き込んだ失業問題へと発展している。(ii) そして、この兆しは今後20~30年間続くと予想される。(iii) しかし、EC諸国はこれまで長いあいだ失業を経験せずに来たので、各国の社会政策はこの大量失業という事態に対応が遅れがちである。特に、失業者の間で徐々に貧困が拡大している事態はこれまでの社会政策に大きな修正を迫る問題である。そこで、現在の「貧困層」がどのような特性をもち、また失業を契機に人々がどのような経路を通じて「貧困層」となるのかを調べる必要があった。

調査対象となったイギリスのブリストル、フランスのランス、西ドイツのザールブリュッケンは、それぞれ人口20~40万の各国を代表する中心都市であり、ここ数年のあいだに失業者が急増した地域である。しかし、決してひとつの構造不

況業種が支配するような企業城下町であるわけではない。調査にあたっては、これら3都市から3,000前後のサンプルを抽出し、その世帯構造・家計構造を調べた後で、特に失業者を抱える世帯について詳しくインタビューを行うという形がとられている。一般サンプルから調査を開始した理由は、(i)登録失業者だけを対象とした場合、求職中ではあるが未登録の「失業者」（例えば、既婚女子求職者など）を把握できないこと、(ii)また、一般サンプルを使えば、失業者を抱える世帯の生活実態をその他の要保護グループ（退職者世帯、母子世帯、傷患者世帯、大家族など）のそれと比較できることによる。なお、各地域の世帯構造は、ランスにおいて児童を多数抱える大家族が多く、ザールブリュッケンでは児童数の少ない小家族が多いという特徴がある他は、いずれもほぼ似たような特徴をもっていた。

## II

続く第3章では、本研究を進める上での前提となる所得の測定および「貧困」の定義についてそれぞれ説明が加えられている。ここでは、「世帯単位」で所得を測定し、租税や社会保険料を控除し、社会保障給付を加えた後の世帯の毎月の収入が対象となっている。そして、世帯規模の違いを考慮に入れるため、世帯主を1.0、それ以外の成人（16歳以上）を0.8、11～15歳までの児童を0.5、11歳未満の児童を0.33とする equivalence scale

を使って「人員単位当たりの世帯所得」（household income per person unit）を求めている。なお、ここでは住宅費について特にそれを所得から控除していない。一方、「貧困」を定義するにあたっては、相対的基準にしたがってそれを定義している。「相対的貧困」といっても、それを求めるいくつかの方法がある。例えば、(i)政府が公表する最低生活基準にしたがってそれを定義するもの、(ii)製造業で働く平均的肉体労働者の所得を世帯構成に応じて試算し、それを基準に相対的貧困を定義するもの等々、様々である。しかし、ここでは、(iii)調査データそれ自体から基準となる所得水準を設定するという方法がとられている。具体的には、サンプルの中から世帯主の年齢が退職年齢（男子65歳、女子60歳）以下で、フルタイム（週30時間以上）の仕事についている人々を捜し、そこから標準所得（standard income）を計算するというものである。そして、この標準所得の五分の三以下の所得階層を「貧困世帯」とし、さらに五分の二以下の所得階層を「最貧困世帯」として定義している。

この貧困基準にしたがって3地域の貧困発生率をみると、ブリストルで17%が「貧困世帯」に、さらに2%が「最貧困世帯」にあり、ランスでは24%が「貧困世帯」に、さらに6%が「最貧困世帯」にある。そして、ザールブリュッケンでは14%が「貧困世帯」に属し、4%が「最貧困世帯」となっている。つまり、

「貧困世帯」の発生率はランス、ブリストル、ザールブリュッケンの順で高いが、「最貧困世帯」についてはランス、ザールブリュッケンと比べて、ブリストルでその発生率は低い。また、世帯類型別にみてこの3地域に共通していえることは、(i) 片親世帯（「貧困世帯」の発生率 B 33%, R 26%, S 39%）、退職者世帯（同 29%, R 42%, S 16%）、大家族（子供3人以上の世帯：同 B 31%, R 45%, S 41%）において貧困発生率が高くなる傾向があるが、(ii) なによりも重要なことは、退職者世帯を除いて稼得が家計の最も大きな収入源であり、したがって世帯の中で有給の仕事についている者がいるかどうか、「貧困世帯」になるかどうかを左右しているという点である（退職者世帯を除く世帯のうち、稼得者がいない世帯の貧困発生率は B 57%, R 66%, S 58%である。）

### III

第4・5章では、本調査の主題である失業を取り上げ、現代の失業の特徴並びに失業者に対する各国の社会政策の有効性が検討されている。ここでは「失業者」を生産年齢（男子16～64歳、女子16～59歳）にある登録失業者および未登録ではあるが求職中の失業者として定義している。したがって、公式統計の「失業者」よりもその範囲は広い。失業者をこのように定義すると、それぞれの地域における失業には次のような特徴がみとめられる。(i) 若年層に対する職業訓練制度が発達しているザールブリュッケンでは

ティーンエイジャーの失業率が低い（16～19歳の失業率4%）。一方、ランスとブリストルではかれらの失業率は高い（同 B 14%, R 13%）。特に、ランスでは新卒者が直接失業者となるケースが多く、その大半が6カ月以上の長きにわたって失業中である。これは各国の若年失業対策の違いによるものである。つまり、西ドイツでは職業指導を卒業以前の段階から丹念に行い、18歳に達するまであらゆる新卒者に職業訓練が用意されているのに対して、イギリスやフランスでは新卒者が失業した後にはじめて職業訓練を実施している。(ii) 次に高齢労働者についてみると、早期退職制度が発達し、公的年金の繰り上げ受給ができるランスとザールブリュッケンにおいて60歳台前半層の退職が目立ち、一方一部の企業年金についてだけそのような早期受給がみとめられているブリストルではこの年齢階層は高齢失業者として労働市場に止まるケースが多い。だが、早期退職制度にも弊害があり、ザールブリュッケンやランスでは年金支給開始年齢が近づく50歳台後半層において求職活動を一切行わず失業者として登録している者が多数みとめられる。(iii) さらに、いずれの国でも障害者、人種的少数グループの失業率は高い。この3都市はいずれも各国の全国平均と比べて人種的少数グループが際立って多い地域ではないが、それでもブリストルでは西インド諸島やアジアからやって来た非白人系労働者が、またランスでは北アフリカ、スペイン、ポルトガ

ル、イタリア系の外国人労働者が、さらにザールブリュッケンではイタリア、トルコ、ユーゴスラビアからの外国人労働者がそれぞれ生活している。かれらの多くはすでに10年以上そこの生活歴をもち、低賃金・低ステータスの職種についている。そして、一般に子供数が多いために、「貧困層」に集中する傾向がある。

(Ⅳ) 失業はまた労働者の勤続年数の長さとも関係している。一般に現在の職歴が短い者ほど失業者となる確率が高く、そのような職歴の短い者は再就職をする上でも困難に直面する確率が高い。そして、ここでの発見は勤続年数の短い若年層において失業率が際立って高いとする先の事実と一致している。(Ⅴ) だが、失業期間でみると、失業は高齢労働者(45歳から退職年齢までの者)ほど深刻である。実際に求職活動を行っている高齢労働者に限ってみても、一年以上失業中の者がいずれの地域でも半数以上を占めている。

ところで、失業世帯の生活実態はどうだろうか? 世帯主が退職した世帯を除いて、失業者のいる世帯とそうでない世帯とを比較してみると、前者の貧困発生率は後者に比べて格段に高いことがわかる(B44%, R42%, S42%)。そして、特に世帯主が失業中の世帯はその平均所得がいずれの地域でも標準世帯のほぼ二分の一に落ち込んでいる。だが、失業者を抱える世帯であっても世帯構成員のうちいずれかひとりが職についていれば「貧困世帯」に陥る危険性は低い。一方、

世帯構成員の誰ひとりも職をもたない失業世帯では各都市とも三分の二が「貧困層」にあり、「最貧困層」に陥る世帯もブリストルで17%、ランスで38%、ザールブリュッケンで36%とかなり高い水準に達している。

では、どうして各国とも失業給付制度が存在するにもかかわらず、それらは有効に機能していないのであろうか? イギリス、フランス、西ドイツとも失業者を救済するための給付体系は単一の制度のもとに整理されているわけではない。むしろそれらは異なる時代に異なる目的のために設立された制度の集合である。

(i) イギリスは国民保険のもとで失業給付(調査時点では、定額給付<支給期間1年>プラス所得比例給付<支給期間6カ月>)を支払い、またそれを利用できない者やそれだけでは不十分な者に対して補足給付(期限なしの公的扶助)を支給している。(ii) 一方、フランスの制度はこの3国の中で最も複雑で、これまで労使の団体協約にもとづく失業給付制度と失業扶助との2本立になっていた。そして、その後の改正で前者の強制化が徐々に進み、定額給付<支給期間1~3年、3カ月以降ミーンズ・テスト付>と所得比例給付<支給期間3カ月~2年>を組み合わせた制度へと発展している。しかし、以上はいずれも社会保険の加入者だけに支給されるもので、これらの給付を使い果たしてしまった者は、社会保健省、家族手当金庫、生活保護局などに申請して期限付きの公的扶助を受ける以

外に道はない。(iii)次に、西ドイツでは前職賃金の68%を保障する失業保険給付<支給期間3カ月~1年>によってまず失業者を救済し、それを使い切ってしまった者に対して失業扶助(期限なし。前職賃金の58%を保障)を支給している。しかし、フランス同様、これらはいずれも社会保険に加入していることがその受給の条件であり、それ以外の場合はミーンズ・テスト付の社会扶助が適用される。

ところで、これらの失業給付のうち、社会保険によるものは、新卒の失業者や職場に復帰しようとする主婦などには利用できず、また長期失業者の場合にはそれを使い果たしてしまっているのが普通である。したがって、そうした人々は失業扶助に頼るか、生活保護に頼るか、いずれかを選択せざるをえない。だが、冒頭でも述べたように、その利用状況は各地域で次のように大きく異なっている。

(i)まず、ブリストルでは補足給付が失業者のあいだで広く普及している。実際1年以上の長期失業者の90%が補足給付を受けている。その結果、失業者は貧困線スレスレの状態生活しているもの、「最貧困世帯」に陥ることを免れている。(ii)一方、ザールブリュッケンでは失業保険と失業扶助がともに前職賃金を基準に支給されるため、これまで賃金の非常に低かった者は貧困世帯に陥らざるをえない。そして、低所得者には社会扶助が用意されているが、その受給資格は厳格であるため、実際貧困状態にある者のうちそれを受給している者はわず

か五分の一にすぎない。(iii)またランスの場合には、失業保険給付そのものの受給手続きが複雑で、数カ月間失業中であるにもかかわらずそれを受けていない者がおり、またその支給は期限つきであるので、多くの者は公的扶助に頼らざるをえない。しかし、フランスの扶助制度は乱立しており、貧困層が単に貧困であるという理由で長期にわたって財政的援助をうけることができる一般的な公的扶助制度は存在しない。したがって、ランスの失業者は「最貧困世帯」に陥る者がこの3地域の中で最も多くなっている。

#### IV

続く第6章では、失業者世帯以外に貧困発生率の高い障害者世帯、片親世帯、大家族、退職者世帯を取り上げ、それらの世帯に対する所得保障制度の有効性をそれぞれ検討している。ここでの結論は、

(i)社会保険に立脚する障害給付が就労経験のない障害者や職歴の短い障害者の救済にあまり役立っておらず、むしろかれらの生活水準を決定する上でその鍵を握っているのが公的扶助制度であること、(ii)また離婚や別居、未婚の母の増加によって片親世帯がこのところ増加する傾向にあるが、その場合も世帯主が職に就いているどうか片親世帯の生活水準を左右し、保育施設の完備やパートタイム就労の促進が貧困撲滅策として有効であることである。(iii)さらに大家族が貧困発生原因のひとつであることは今日も変わらないが、大変興味深いこと

にその傾向はこれまで家族給付に最も力を入れてきたといわれるフランスにおいて顕著である。そして、その原因が大家族と貧困との共存を助長しやすい家族給付制度そのものの性格にあることを指摘している。(IV)そしてさらに、退職者世帯について言及し、複数の制度のもとで小額の年金を受け取っているランスや所得比例年金が普及していないブリストルにおいて退職者世帯の貧困発生率が高いことを明らかにし、他方退職年金が充実しているザールブリュッケンにおいて退職者世帯は一般世帯とほぼ同水準の生活を送っていることを報告している。

## V

そして第7章では失業者世帯を含めた貧困世帯一般が被る(i)住宅、(ii)消費生活、(iii)レジャー、(iv)社交といった各種の社会的不利益を取り上げ、最後に第8章において、本調査結果のもつ政策的インプリケーションについて触れている。著者らが本調査結果から引き出した結論は、(i)「貧困世帯」というものが実は「失業者世帯」、「障害者世帯」、「片親世帯」、「大家族世帯」、「退職者世帯」からそれぞれなる複合体であり、それは今日も先進資本主義社会の中で根強く存在し、(ii)この「貧困」を撲滅する上で社会保障制度はこれまで大きな力を発揮してきたが、それは本来稼得収入にとって代わることはできず、(iii)とくにこの大量失業の時代には、

社会保険に立脚する社会保障制度の「防貧機能」は大きく低下する危険があるというものである。(iv)したがって、何よりも有効な雇用政策を早急を実施する必要があると彼らは述べている。ここでかれらが具体的に提案しているものは、職業訓練制度と補助金雇用とを組み合わせた若年失業対策であり、また先に述べたように保育施設の完備やパートタイム就労の機会を拡大して婦人の就労を図る政策である。さらにかれらは、不必要に高齢失業者を増加させるよりもむしろ、早期退職制度を導入して若年失業者のために新しい雇用の場を確保することが重要であると指摘している。

## VI

以上が本書のおおよその内容であるが、最後に二、三のコメントを加えておきたい。

(i)まず、本調査が実施された1979年以降、ヨーロッパ諸国は保守党政権の登場によってその失業率は一段と高まる傾向にある。そしてそれとともに、この失業問題に社会保障制度を通じて事後的に対処する政策に代えて、これまでの労働市場政策を拡大して失業予防に力を入れはじめている。例えば、イギリスでは、失業保険の給付額を大幅に引き下げる一方で、若年失業者に対する各種の労働市場政策が積極的に続けられている。また早期退職制度は、公的年金制度の繰り上げ受給という形をとるかどうにかかわらず、ここで取り上げられている3カ国

いずれにおいてもそれぞれ導入されている。しかし、それが果たして雇用機会の拡大につながったかどうかは疑問であり、またヨーロッパ諸国では早期退職制度の導入によって年金給付費をはじめとする社会保障費の膨張が生じていることも見逃せない。したがって、貧困撲滅のために雇用政策が有効であるとする考えは注目に値するが、そうした政策にもそれ相応の犠牲がたえずつきまとうことは忘れてはならないだろう。

(ii) 一方、冒頭でも述べたように、本書はヨーロッパ諸国を現在襲っている失業の嵐が単に一時的なものではなく、産業構造・就業構造の大きな転換を伴う長期的なものであるとの認識に立って、現代の福祉政策の有効性を再検討しようと

するものである。この意味で、本書は失業水準のいまだ低いわが国にも共通する問題提起を含んでいよう。特に現在、わが国ではME化・サービス経済化に伴い、就業形態の多様化（パートタイム労働者、派遣労働者の増加）が進んでいる。そしてそれは、安定した雇用関係のもとでキャリアの中断なく長期にわたって働く労働者を想定して設計されている社会保険を中心にした今日の社会保障制度の前提を覆す動きとなりかねない危険性をはらんでいる。したがって、大量失業の時代を迎えてヨーロッパの社会保障制度が直面している問題は、今後のわが国の福祉政策を考えていく上で必ず参考になるはずである。