

ドイツにおける貧困の現状と対策の課題

嵯峨 嘉子

■ 要約

ドイツでは、2001年に、連邦政府がはじめて「貧困と富裕報告」を公表するなど、「貧困」が政治の主要なアジェンダとなってきた。しかし、実際には、2008年で、相対的貧困率は14%（可処分所得の中位値60%未満）に達するなど、この10年間で貧困率は上昇し、ドイツ社会における格差は拡大していることが確認されている。こうした現状を見ると、貧困対策が有効に機能しているとはいいがたい。ドイツでは、ハルツ改革とよばれる一連の労働市場改革によって、防貧制度である失業保険の受給期間を短縮し、最後のセーフティネットでの救済を拡大する方向をとった。ユーロ危機にゆれるヨーロッパではあるが、ドイツ国内も例外ではなく、緊縮財政は、社会保障支出分野にも及んでいる。結果として、職業訓練措置といった失業者を労働市場に再統合するための諸措置も大きく削減されている。長期失業者らが今後、さらに困難な状況におかれることが危惧される。

■ キーワード

ドイツ、貧困、失業者、ハルツ改革

はじめに

ドイツでは、2000年代において、戦後最大ともいえる大規模な労働市場・社会保障改革が実施されてきた。それらの制度改革によって、従来、保守主義型福祉レジームの代表とみなされてきたドイツ「社会国家」が方向転換をし始めたとも指摘される（近藤 2011）。

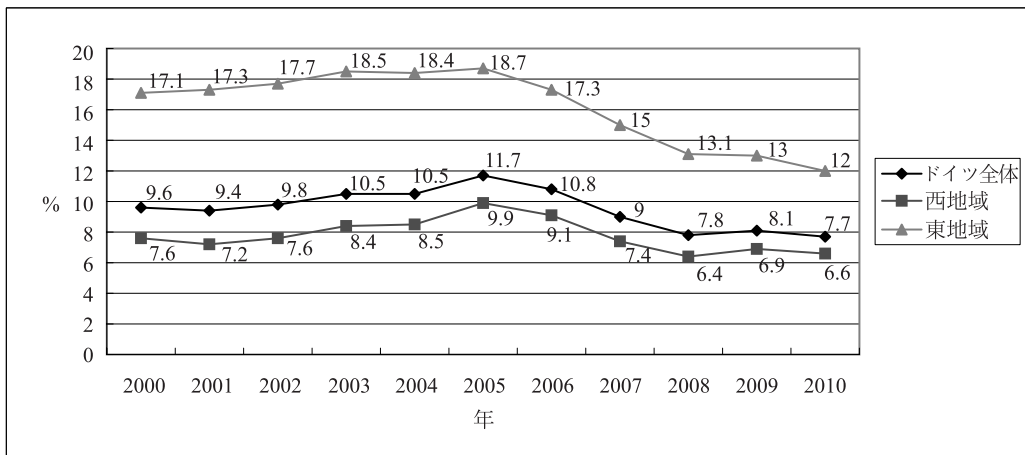
それらの制度改革は、貧困の推移にどのような影響を与えたのだろうか。本稿では、ここ約10年間におけるドイツの貧困の推移を確認する。また、この間実施されている労働市場・社会保障政策の転換について、特に、貧困対策と関連が強い、「ハルツ改革」とよばれる労働市場・公的扶助制度改革について触れる。当然のことながら、ドイツ国内の動きは、EUレベルの政策展開と無縁で

はない。EUの貧困政策の流れを受けて、ドイツ国内では貧困政策はどのように進められようとしているのか、その現状と課題について検討する。

I ドイツにおける貧困の推移—失業者動向、社会保障給付、相対的貧困率

貧困に関連するいくつかの指標を見ていきたい。まず、失業者の動向をみると、2007年には、若干落ち込んだものの、近年のドイツ労働市場の好転を反映し、2011年9月時点の失業者数は、約279万人、前年比で23万人減少している。失業率は、同年9月時点で6.6%となり、ここ数年改善傾向にある（BA 2011a）（図1）。

同年9月には、518万人が失業保険（失業手当I）および「求職者のための基礎保障」（失業手当II¹⁾）を受給している。失業手当Iは、約73万



資料出所：Bundesagentur für Arbeit (2011b:56)

図1 失業率の推移 (2000-2010)

人が受給し、前年比でみると、12万9,000人減少している。一方、失業手当Ⅱは、452万人で、前年比29万1,000人減少している。失業手当Ⅰ（保険）、失業手当Ⅱ（税・公的扶助）ともに、受給者数は減少しているものの、失業者数の減少は、失業手当Ⅱよりも失業手当Ⅰの受給動向に、より影響を与えやすい。言い換えれば、労働市場の再統合になんらかの課題を抱えている長期失業者が多いと考えられる失業手当Ⅱ受給者は、この間の労働市場の改善の恩恵をストレートには受けにくいともいえる。

表1 世帯類型別貧困線 (Armutrisikoschwelle)

世帯類型	貧困線 (ユーロ、月あたり)
単身世帯	925
カップル世帯 (子なし)	1,388
カップル世帯 (子あり)	
子ども1人	1,665
" 2人	1,943
" 3人	2,220
単親世帯 (子1人)	1,203
" (子2人)	1,480

資料出所：Grabka/Frick, 2010.

次に貧困率の動向をみてみたい。ドイツ経済研究所 (DIW) は、社会経済パネル (SOEP²⁾) を用いて、1992年から2008年までの相対的貧困の推移をまとめている (Grabka/Frick 2010)。

今回、貧困測定に用いられた貧困線は、表1のとおりである。

2008年時点では、ドイツ住民1,150万人 (全住民の約14%に相当) が相対的貧困³⁾ の状態にあることが確認された。この貧困リスクは、過去15年間で明らかに増大している。90年代初め、12%程度だった貧困率は、1999年には10.3%まで減少したが、その後一貫して上昇し、2006年には過去最高の14.5%を記録した。2006年以降、労働市場の改善傾向にもかかわらず、貧困率は減少せず、2008年には14%となっている。東西地域別に見た場合、東ドイツ地域はやはり高い貧困率を占めている。1992年には20%弱だった東地域の貧困率は、1999年には13.1%にまで減少した。しかし、2008年には19.5%まで上昇した。この値は、西ドイツ地域と比較して6ポイントほど高い。同様の傾向は、ジニ係数⁴⁾ にも現れている。1990年初めには、0.26だったジニ係数は、2000年以降上昇し、2008年には0.29となっている。貧困リスク

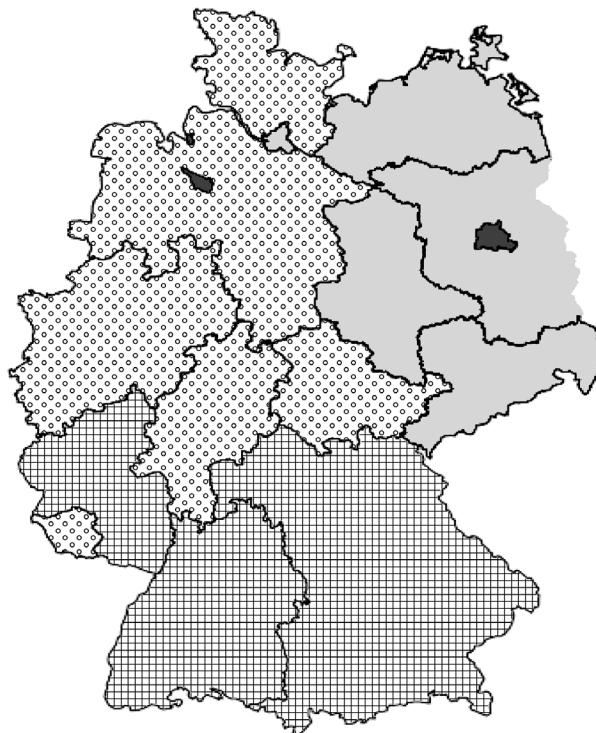
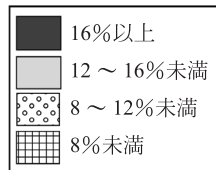
およびジニ係数の高まりは、周辺層への所得分配の二極化と中間層の縮小の結果を示している (Grabka/Frick 2010)。

当然のことながら、これらの貧困リスクは、すべての年齢層や世帯の形態に等しく生じているわけではない。とりわけ、ほかの住民グループよりもより強く貧困リスクにさらされているグループがいくつか存在する。一つは、若年層である。これについては3つの要素が指摘されている。第一

には、教育期間（職業教育期間を含む）の延長により、労働市場への到達、つまり稼得所得の達成の時期が遅れたこと、第二には、多くの場合、過酷な雇用関係あるいは低賃金の実習生という身分によること、第三には、若い世代において、シングル世帯およびひとり親世帯が増加していることによる（1998年に対して約7ポイント増加）。

貧困リスクの上昇に寄与しているその要因は、子ども（16歳未満）の数である。3人の子どもの

全住民に対する割合 (%)



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistische Ämter des Bundes und der Länder

資料出所：Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011：9)

図2 州別・社会的最低保障給付の受給率（2009年）

いる世帯の貧困率は22%、4人以上の子どもがいる世帯では、36%に達した。さらに、1998年と比較した場合、特にその増加幅は、子どもの数が多い世帯ほど大きい。子どもがいる世帯のなかでも、ひとり親世帯はきわめて高い貧困率を示している。ひとり親世帯の40%以上が貧困の状態にある。末子の年齢別にみると、単親世帯のなかでも特に貧困率が高い世帯は、末子年齢が「3歳未満」および「12～16歳」の世帯であり、ともに50%を超える。特に、1998年対比で顕著なのは、「12～16歳」において大きく高まっていることである⁵⁾。カップルと子どもからなる世帯の貧困率は、6%であり、住民全体のそれと比べて約半分の値である。それでも、3歳未満の子どもが1人いる世帯は、15%を超える。社会保障制度との関連では、2007年に、育児休業中の所得減少分を補填する両親手当制度 (Elterngeld)⁶⁾ が導入されている。今回の調査結果では、1歳までの子どもがいる世帯の貧困率の減少がわずか5%ほどではあるが確認されており、政策効果と推測される動きも見せている。

すでに2008年には、ドイツ社会で進行する所得分配の二極化が指摘されていた (Grabka/Frick 2008)。所得の中位値の70%～130%を中間層と定義すれば、この所得グループの変動は、1992年から2000年まで相対的に安定している。しかし、2000年以降大きく減少した。1992年に62%であった中間層の割合は、2006年には54%となった。対して、所得分配の下層と上層の割合は高まり、中間層は侵食され縮小している。

以上、SOEPの分析結果をまとめると、1998年から2008年にかけて、ドイツにおける住民全体の貧困リスクは大きく高まり、特に、子どもと若年の成人、とりわけひとり親世帯における増加が顕著であった。

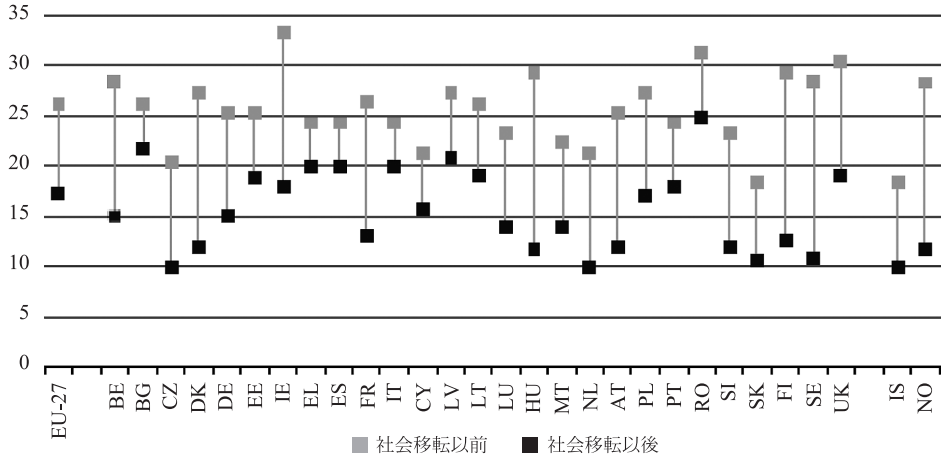
ドイツ住民のうち社会的最低保障給付⁷⁾を受給している割合をみると、2009年末、連邦全体で、

780万人が受給している。割合でいえば、9.5%、住民の約10人に1人が何らかの最低保障給付を受給していることになる (うち、673万人は、「求職者基礎保障」受給者である)。地域別にみた場合、図2をみるように、旧東地域における受給率の高さが確認できる。最も高いベルリン州では、その割合は、19.5%で、約5人に1人が受給している割合となる (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011)。

社会移転給付が貧困率削減にどの程度寄与しているかを示したものが、図3および4である。ドイツにおいて、貧困率は、社会移転によって約40%削減されており、削減率は、EU27カ国平均を若干上回る (EUROSTAT 2010)。

II 「ハルツ」改革と貧困

2002年以降、シュレーダー政権は、いわゆる一連のハルツ改革に着手した。そのうちハルツ第4法は、失業扶助制度と公的扶助制度である「社会扶助制度」を統合し、新たに「求職者のための基礎保障 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)」(社会法典2編)を導入し、失業者に対して「ひとつの手からの支援」を行うことが目指された⁸⁾。従来の「社会扶助制度」は、稼働能力の有無によって二分されることとなり、稼働能力がある生活困窮者は、「求職者基礎保障」制度へ、高齢者や障害者などの稼働能力がない生活困窮者は、「社会扶助 (Sozialhilfe)」(社会法典12編)と振り分けられた。「求職者基礎保障」では、求職者本人は「失業手当II (Arbeitslosengeld II)」、その家族は、「社会手当 (Sozialgeld)」を受給する。2011年9月時点で、「失業手当II」受給者数は451万人、「社会手当」受給者数は、171万人である (BA 2011a)。従来、「失業扶助Arbeitslosenhilfe」を受給していた失業者の生活水準は、従前の所得保障から一気に最低生活基準に引き下げられるこ

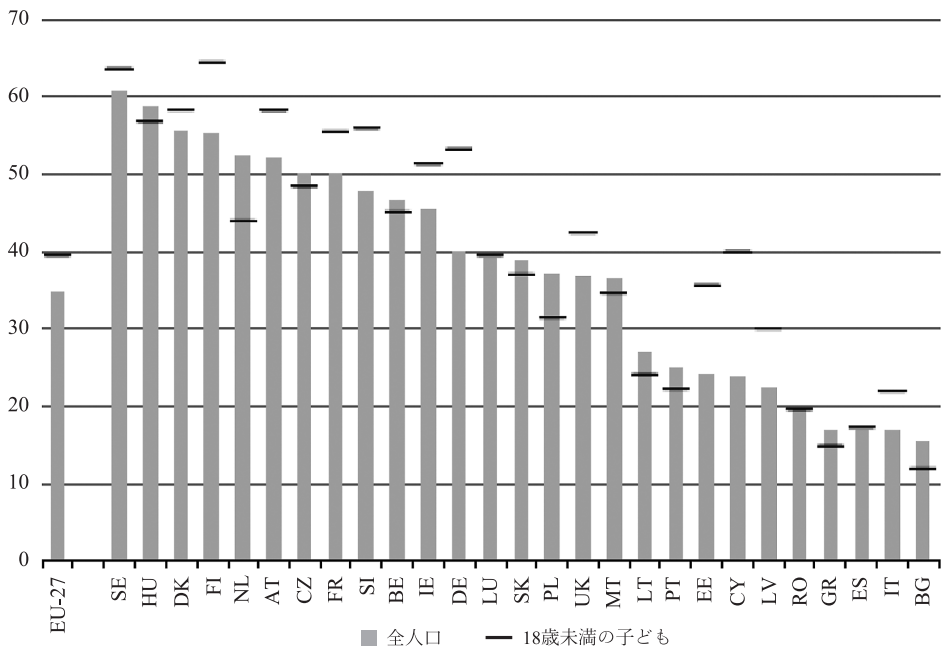


注) 多数の国では、所得参考期間は調査年よりも以前となっている。

資料：Eurostat (ilc_li10 and ilc_li02)

資料出所：EUROSTAT (2010:101)

図3 社会移転前後の貧困率の変化 (対人口比：2007年)



注) 多数の国では、所得参考期間は調査年よりも以前となっている。

資料：Eurostat (ilc_li10 and ilc_li02)

資料出所：EUROSTAT (2010:101)

図4 社会移転後の貧困削減率 (2007年)

図3および4の共通の凡例 (国名表記)

- | | | | | | |
|-----------|-----------|------------|-----------|----------|----------|
| BE ベルギー | BG ブルガリア | CZ チェコ | DK デンマーク | DE ドイツ | EE エストニア |
| IE アイルランド | EL ギリシャ | ES スペイン | FR フランス | IT イタリア | CY キプロス |
| LV ラトビア | LT リトアニア | LU ルクセンブルク | HU ハンガリー | MT マルタ | NL オランダ |
| AT オーストリア | PL ポーランド | PT ポルトガル | RO ルーマニア | SI スロベニア | SK スロバキア |
| FI フィンランド | SE スウェーデン | UK イギリス | IS アイスランド | NO ノルウェー | CH スイス |

ととなった(布川 2004)。また、失業手当Ⅰの給付期間は、最長32ヶ月の給付期間が最長18ヶ月に短縮された。2008年改正によって、12ヶ月を超える期間の給付を受けられるのは50歳以上となっている(戸田 2010)。

この間、焦点になっているのは、子どもの「基準額」に端を発した違憲判決である⁹⁾。連邦憲法裁判所は、2010年2月9日に、現行の「基準額」について憲法違反と判断した。結果的には、基準の引き上げがなされたのは、成人のみで、子どもの基準額は据え置きとなった。子どもの貧困問題に対応して、基準額を引き上げるかわりに、2011年から、「教育パッケージ(Bildungspaket)」が実施されている。貧困家庭の子ども250万人を対象に、託児所、学校における給食費、スポーツクラブ、音楽クラブ費用の補助を行うものである。制度利用対象者は、社会法典2編、12編、児童手当、住宅手当受給者である。利用手続きが煩雑なこともあり、利用の動きは鈍いといわれている。

Ⅲ 緊縮財政下におけるドイツ貧困戦略

2010年までのリスボン戦略を引継ぐものとして、2010年6月17日、新たに策定されたのが「欧州2020—知的で持続可能で包摂的な成長への欧州戦略」(以下、「欧州戦略」とする)である。戦略を通じて、ヨーロッパレベルの競争力、生産性、成長の潜在能力、社会的結合を高めることを目的としている。欧州理事会は、「欧州戦略」を量的指標によってより可視化するために、次の5つの主要目標を定めている(濱口 2010、大沢 2011)。(1)雇用の促進、(2)イノベーション、研究および発展のための条件の改善、(3)環境保護とエネルギーに関する目標の実現、(4)教育水準の向上、(5)貧困の削減による社会的統合の支援、である。「欧州2020戦略」の実施にあたって各国が定めているのが各国改革プログラム(NRP:

Nationale Reformprogramme)である(BMWi 2011)。ドイツNRPにおいて、特に、貧困領域に関連が強い項目と思われる(1)、(4)、(5)に関連して、EUレベルとドイツ国内レベルの指標についてそれぞれ見ていく。(1)雇用の促進については、EU全体の指標では、2020年までに、20~64歳の就業率を現在の69%から75%に高めるとされる。これに対して、ドイツの指標では、同年齢層の就業率を77%に引き上げ(2009年時点では、74.8%)、さらに、高齢労働者(55~64歳)の就業率は60%へ、女性の就業率は、73%に引き上げることとされている。次の(4)教育水準の向上については、EUレベルでは、学校中退者の割合を10%以下にすること、および、30~34歳における高等教育修了者の割合を少なくとも40%に引き上げることとしている。ドイツでは、連邦と州は、以下のことに努力する。早期の退学者、中等教育の卒業資格がない、教育(職業訓練)中ではない、直近4週間で非公式な教育施設に参加していなかった、18歳から24歳の割合を10%以下にする(2009年、11.1%)、30~34歳の高等教育(あるいは同等の)修了者の割合を42%にする(2009年、40.7%)。

(5)貧困の削減については、EUレベルでは、貧困ライン以下で生活する人々の数を25%削減し、全体で2000万人減少させることが目標とされている。貧困と排除のおそれのある人々の定義に関して、欧州理事会は、(1)貧困リスク率、(2)物質的な欠乏、(3)失業世帯で生活している人の割合、の3指標を挙げているが、実際にどの指標を選択するかは、各国に任せられている。ドイツでは、長期失業が貧困と社会的排除の主な決定理由であるとして、(3)の失業者世帯で生活している人の割合のみを選択している。具体的な目標数値は、長期失業者(1年以上の失業)の数を、2020年までに20%減少するというものである。Eurostatによれば、2008年、ドイツにおいて長期

失業者数の数は、163万人であり、20%削減は、つまり33万人の長期失業者の減少を意味する(BMWi 2011)。

ドイツNRPでは、社会リスク状態にある子どもと青少年の社会参加のチャンスと教育のチャンスの改善といった質的な目標も考慮すべきだとの記述もみられるが、それを具体的に測定する指標は挙げられていない。長期失業者数の削減という目標設定に関しては、数の削減のみが目標として挙げられ、長期失業者の生活状況の改善は問われていないことから、「どのような労働であっても、失業よりはまし」というテーゼが絶対視される危険性が指摘されている(Hanesch 2011)。貧困削減は、競争力や経済成長を目標とする「欧州戦略」あるいは「NRP」を達成するための下位目標にすぎないのか、あるいは、社会的不利を真に改善する契機をなりうるのかどうか、もう少し注視する必要がある。

ドイツの場合は、さらに、政府が独自に公表している「貧困報告」の存在を指摘しなければならない。1998年、それまでのCDU/CSU政権に代わって新たな政権を担ったのは、SPDと緑の党の連立政権だった(いわゆる「赤緑連立政権」)。2001年に、第一次シュレーダー政権は、「貧困と富裕報告(Armuts- und Reichtumsbericht)」をはじめて公表した。これによって、豊かなドイツ社会においても「貧困」が存在することが公式に認められ、国の政治的なアジェンダとなった。以降、2005年に第二次報告、2008年に第三次報告が公表されている。しかし、「貧困と富裕報告」は、政権の期間内に一度の公表が予定されているものの、2009年に始まった現メルケル政権において、次の公表時期は現時点で未定である。

上述したとおり、ドイツNRPでは、長期失業者の削減が政策目標として掲げられてはいるものの、むしろ実際の政策場面では逆行する事態も起きている。2011年7月には、社会政策研究者や福祉団

体の代表者ら、31人が「すべての人のための労働市場政策」をもとめる声明文を提出している(Der Paritätische Gesamtverband 2011)。その内容は、長期失業が依然として高い水準で推移しているにもかかわらず、長期失業者のための公的就労や教育訓練などの予算が大きく削減されたことに対する緊急アピールである¹⁰⁾。すでに今年、「求職者のための基礎保障」制度における統合給付の予算は、25%削減され、46億ユーロになった。さらに、来年、統合給付はさらに10億ユーロ削減されるおそれがあるという。景気の上昇の恩恵を受けるのは、職業資格が高く、失業期間が短い人であり、長期失業者は、制度内に滞留することになるだろう。より迅速な斡旋効果が期待される人だけに焦点化した労働市場政策ではなく、高齢者や職業資格が十分ではない失業者、障害者や慢性疾患がある人たちに対しても、労働市場に再統合するためのチャンスを与えるためには、十分な財政措置が必要とされている。Haneschは、次のように指摘している。財政削減によって、職業訓練措置などが従来よりも短期になることが想定されるなかで、確かに措置参加によって失業者のカウントからははずされ、失業期間も中断されることになるだろう。しかし、それは、長期失業から、せいぜい「ミシン目があいた失業」あるいは劣悪な雇用になるだけである(Hanesch 2011)。

結びにかえて

以上、主に経済的貧困に焦点をあてて、ここ10年のドイツにおける貧困の動向と貧困対策、および関連する社会保障制度の改正内容を見てきた。生活保護制度における捕捉率がきわめて低い日本の問題状況を考えれば、ドイツにおける公的扶助制度の受給率の高さは最後のセーフティネットから多くが漏れることなく救済されていることを示すともいえる。しかし、言い換えれば、社会保険

の防貧機能が縮小するなかで、ドイツ社会の約10人のうち1人は最低生活水準の生活を強いられているともいえる。EUにおける貧困戦略を受け、国内では、複数のアクションプラン、貧困戦略が定められ、また独自に3次にわたる「貧困と富裕報告」が公表されてきた。しかし、そうした活動の成果は、残念ながら貧困率の減少に結びついてるとはいいがたい。むしろ、緊縮財政計画のもとで貧困関連支出も削減され、これまで低所得者層向けにさまざまなサービスを提供してきた福祉団体、NPOの活動を直撃している。今後、貧困削減に向けて、財政措置を伴った政策展開がどこまで実行できるのかが問われている。

本研究は、科研費「ドイツの最低生活保障・失業保障統合の法政策的研究」(基盤研究(B) 21402011)の成果の一部である。

注

- 1) 後述する「求職者」向けの公的扶助制度。
- 2) DIW (ドイツ経済研究所) が1984年から(東ドイツ地域は1990年から)、毎年、公表しているパネル・データ (SOEP: Socio-oekonomische Panel) である。
- 3) 採用されている相対的貧困線は、EU基準に従って、等価可処分所得の中央値の60%である。
- 4) 所得分布の不平等度を示す指標。値は、0から1の間をとり、1に近づくほど不平等度が大きくなる。
- 5) これは、同じ年齢層の子どもを持つカップル世帯の推移と対照的である。この世帯では、1998年から2008年にかけて貧困率は減少している。
- 6) 両親手当 (Elterngeld) とは、育児のために休業もしくはは部分休業 (週30時間以内の時短勤務も受給可能) をする親の所得損失分の67%を補填する制度で2007年に導入された。どちらか片方の親だけが受給する場合は最大12カ月間支給されるが、もう一方の親も受給する場合はさらに2カ月延長され、最大14カ月間支給される。この追加の2カ月分は「パートナー月 (Partnermonate)」と呼ばれ、二人目の親が育児休業を取得しなければ受給権は消滅する。2009年の平均受給額は、月額941ユーロである (労働政策研究・研修機構、2011)。
- 7) 連邦・州統計局は、2006年から毎年、報告書『ドイツにおける社会的最低保障』を公表している。

最新版は、2011年に公表された2009年版である。報告書では、社会保障給付のなかでも、「社会的最低保障給付」として「求職者のための基礎保障」(求職者本人およびその家族を含む、社会法典2編)、「社会扶助」(稼働能力がない人に対する公的扶助、社会法典12編)、「戦争被害者給付」,「難民庇護法による基準給付」の4制度の受給率を合計した数値を算出している。

- 8) 法律制定は2003年12月29日、制度実施は2005年1月1日である。
- 9) 裁判の経緯とその評価については、日本語論文では、嶋田 (2011)、ミュンダー (2011) が詳しい。
- 10) この緊急アピールについては、ダルムシュタット大学のHanesch教授からご教示いただいた。

参考文献

【日本語文献】

- 井口 泰 (2006) 「ドイツ『大連立政権』の成立と雇用政策のゆくえ」『海外社会保障研究』155号。
- 大沢真理 (2011) 「社会的経済の戦略的意義」大沢真理編『社会的経済が拓く未来』ミネルヴァ書房。
- 近藤正基 (2011) 「統一ドイツの福祉レジーム」新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房。
- 嵯峨嘉子 (2009) 「ドイツにおける貧困をめぐる動き」『貧困研究』3号。
- 嶋田佳広 (2011) 「ドイツの保護基準における最低生活需要の充足」『賃金と社会保障』1539号。
- 武田公子 (2010) 「ローカルな『貧困との闘い』の可能性」『彦根論叢』(滋賀大学経済学会) 382号。
- 戸田典子 (2010) 「失業保険と生活保護の間」『レファレンス』60巻2号。
- 布川日佐史 (2004) 「ドイツにおけるワークフェアの展開—稼働能力活用要件の検討を中心に」『海外社会保障研究』147号。
- 丸谷冷史 (2009) 「相対的貧困：最近におけるドイツ分配政策の課題」『明大商学論叢』91巻2号。
- 労働政策研究・研修機構 (2011)：最近の海外労働情報、2011年7月。(http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_7/german_02.htm)。
- ヨハネス・ミュンダー (2011) 「家族と子どもの貧困の緩和—社会法典第2編と第8編をつうじて」『賃金と社会保障』1532号。

【欧文文献】

- BA: Bundesagentur für Arbeit (2011a), Presse Info 058 vom 29.09.2011.
- BA: Bundesagentur für Arbeit (2011b), Arbeitsmarkt in Deutschland Zeitreihen bis 2010, Juni 2011.

- BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Nationales Reformprogramm Deutschland 2011, Nr.596, 6.April. 2011, Berlin.
- Der Paritätische Gesamtverband (2011): Aufruf: "Arbeitsmarktpolitik für alle", Berlin. (<http://www.der-paritaetische.de/arbeitsmarktpolitik/aufruf/>)
- EUROSTAT (2010): Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010, Luxembourg. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF)
- Hanesch, W. (2010): Armutbekämpfung in Deutschland und die Rolle der Europäischen Union. In: Benz, B./Boeckh, J./Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.) Sozial Politik- Soziale Lage- Soziale Arbeit, VS Verlag.
- Hanesch, W. (2011): Deutschland verabschiedet sich vom Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Stellungnahme der Nationalen Armutskonferenz (nak) zum deutschen Nationalen Reformprogramm im Rahmen der Strategie Europa 2020. (http://www.nationale-armutskonferenz.de/fileadmin/user_upload/PDF/nak-Stellungnahme_zum_NRP.pdf)
- Grabka, Markus M./Frick Joachim R. (2008): Schrumpfende Mittelschicht- Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, DIW-Wochenbericht 10/2008, Berlin
- Grabka, Markus M./Frick Joachim R. (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, DIW-Wochenbericht 7/2010, Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2009, Wiesbaden.

(さが・よしこ 大阪府立大学講師)