

海外社会保障研究

SUMMER 2007

No. 159

特集：所得格差と社会保障

特集の趣旨	府川哲夫	2
繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容	ピーター・サンダース	4
アメリカの所得格差と国民意識	阿部 彩	21
スウェーデンの社会保障と所得再分配	飯野靖四	37
フランスの所得格差とRMI	出雲祐二	48
ドイツにおける分配問題	丸谷冷史・永合位行	59

研究ノート

韓国における高齢者向け地域福祉施策—「敬老堂」からの示唆—	斎藤嘉孝・近藤克則・平井寛・市田行信	76
-------------------------------	--------------------	----

書 評

武川正吾/イ・ヘギョン編 『福祉レジーム日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場—』	尹 文九	85
小池隆生著 『現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開』	稲田七海	90

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH
(KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Summer 2007 No. 159

Special Issue: Income Disparity and Social Security

Foreword	Tetsuo Fukawa
Reshaping Australian Egalitarianism in an Era of Prosperity	Peter Saunders
Income Disparity and Public Perception in the United States	Aya Abe
Social Securities and Income Redistribution in Sweden	Yasushi Iino
Income Inequality and RMI in France	Yuji Izumo
Distribution Issues in Germany	Reishi Maruya and Takayuki Nago

Research Note

A Community-based Welfare Policy for the Elderly in Korea: Suggestions from the 'KyungRoDang' Policy	Yoshitaka Saito, Katsunori Kondo, Hiroshi Hirai and Yukinobu Ichida
---	---

Book Reviews

Shogo Takegawa and Hye-kyung Lee <i>Welfare Regimes in Japan and Korea: Social Security, Gender and Labor Markets</i>	Mungu Yoon
Takao Koike <i>Homelessness in the United States: Policies and Development</i>	Nanami Inada

海外社会保障研究

SUMMER 2007

No. 159

特集：所得格差と社会保障

特集の趣旨	府川哲夫	2
繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容	ピーター・サンダース	4
アメリカの所得格差と国民意識	阿部 彩	21
スウェーデンの社会保障と所得再分配	飯野靖四	37
フランスの所得格差とRMI	出雲祐二	48
ドイツにおける分配問題	丸谷冷史・永合位行	59

研究ノート

韓国における高齢者向け地域福祉施策—「敬老堂」からの示唆—	斎藤嘉孝・近藤克則・平井寛・市田行信	76
-------------------------------	--------------------	----

書評

武川正吾/イ・ヘギョン編 『福祉レジーム日韓比較—社会保障・ジェンダー・労働市場—』	尹 文九	85
小池隆生著 『現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開』	稲田七海	90

海外社会保障研究

SUMMER 2007 No. 159

国立社会保障・人口問題研究所

特集：所得格差と社会保障

趣 旨

1980年代以降、多くの先進国で所得分配の不平等化が進んでいる。日本では以前には“平等神話”があったが、近年では経済格差をはじめ各種格差（教育の格差、行政サービスの地域格差、など）が政治問題となっている。最もよく取り上げられる経済格差の中でも、資産格差に関してデータは極めて限られており、格差の議論は人々の関心は高くてもエビデンスが追いついていない。一方で、NEETやフリーターといった新しい弱者も出現している。2005年に発表されたOECDレポートによると、今日の日本の所得分配は多くのヨーロッパ諸国より不平等である。その主な要因は市場所得（稼働所得、財産所得、など）の不平等化、社会支出の少なさ（特に低所得者向け給付や家族給付）、再分配政策の機能低下、と考えられる。中でも現役世代の市場所得における格差拡大は総世帯の可処分所得の不平等化に大きな影響を与え、税や社会保障による再分配政策は格差拡大を大幅に是正する程には機能していない。

近年の総人口における市場所得の格差拡大の大半は人口高齢化（退職して稼働所得のなくなった人の増加）や世帯規模の縮小（特に高齢非同居世帯の増加）によって説明される。しかし、現役世代の市場所得においても所得格差が拡大している。パートやフリーターなどの非正規就業の増加によって低所得層が増えただけでなく、高所得層の増加も格差の拡大要因となる。親と同居している成人単身者が非正規就業を続け、いずれ単身の高齢者になる状況を考えると、その所得分配に与える潜在的な影響は小さくないとみられる。特定の世代・グループに負担が集中し、その状況が固定されることは再分配政策上避けなければならない。現役世代の市場所得において日本の所得格差は他の先進諸国と比べて小さい方であるにもかかわらず、現役世代の可処分所得では日本の所得格差は大きい。これは現役世代に対する再分配政策が十分機能していないことを示唆していると考えられる。社会保障給付では家族給付や低所得者向け給付が少なく、それが日本の可処分所得における所得格差の是正に寄与していないとみられている。一時点の所得格差が継続すると中高年における大きな所得格差となり、あるいは蓄積されてより大きな資産格差となって表れる。

日本の高齢人口の所得分配はヨーロッパ諸国に比べて不平等であるが、それは日本の高齢者の就業率の高さおよび子との同居率の高さによるところが大きい。世帯にいる大人1人当たりの所得（等価所得）を用いて比較するため、高齢者自身の稼働所得のみならず、同居する子世代の稼働所得によっても日本の高齢人口の等価可処分所得（平均値）は高くなり、かつ、稼働所得の有無（あるいは同居・非同居）という群間で大きな差が生じている。しかし、日本の高齢者でも、稼働所得がなく単独または夫婦のみ世帯の高齢者に限れば、彼らは他の先進諸国の高齢者と同じく所得格差の少ない集団である。また、等価可処分所得でみる限り、日本の高齢人口の増加は総人口の所得分配に大きな影響を与えていない。人々の住まい方の変化も所得格差に大きな影響を与え、子と同居している高齢者にとって同居は大きな所得保障機能を果たして

いる。日本の社会保障給付は高齢者向け給付に偏重していることがよく指摘されているが、それでも日本の老齢年金給付のGDP比は多くのヨーロッパ諸国より小さい。

本号は先進5か国の所得分配を特集したものである。オーストラリアの平等主義、フランスにおける再分配の考え方、スウェーデンの完全雇用社会、アメリカの市場主義的な福祉国家などいずれも興味深い論点であり、日本の格差論議にも参考になる。日本において格差問題は広範な広がりを持っているが、現役世代の市場所得における格差拡大をコントロールし、税・社会保障における再分配機能を向上させることが対応策の基本であろう。

(府川哲夫 国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部長)

繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容

ピーター・サンダース

■ 要約

オーストラリアは、平等主義が浸透しており、「公平な扱い」(‘Fair Go’)の原則が広く支持されている。しかし、1980年代から90年代初頭にかけて所得の不平等が増大し、それは1994-95年から2002-03年の間にもペースは比較的穏やかになったものの継続した。しかし、2003-04年の調査で調査方法が大きく変更されたため、長期的にトレンドを追うことができなくなり、これは憂慮すべき問題である。国際比較によると、2000年前後においてオーストラリアは所得分配の平等という点では中位に位置づけられ、所得の再分配の程度という点では低くランクされている。

オーストラリア国民は現在あると考えられる不平等の水準よりも低い水準の不平等を強く支持していると思われるが、不平等の認識は少なくともある点で極めて不正確であると思われる証左がある。他国のデータに照らしてみると、所得の再分配に対する国民の支持水準は既存の所得格差に対する国民の反対よりも低く、また分配の最下位層における不平等性についての国民の懸念は最上位層における不平等性についてのそれよりも大きい。さらに、原則的にはより一層の平等を支持するが、経済成長と将来的繁栄に悪影響を及ぼすことが懸念されるため実際には反対する「消極的な反平等主義者」のかなり大きなグループが存在すると思われる。これは、広く行きわたっている新リベラル主義的自由市場イデオロギーが支配してきた分野の1つである。

■ キーワード

所得格差、オーストラリア

1. はじめに

オーストラリアは平等主義の国であると広くみなされている。すなわち、「公平な扱い」(‘Fair Go’)の原則が人々によって支持され、政府によって実践されてきた国である。10年以上前、政治学者のElaine Thompsonは、その著書の中で、オーストラリアの平等主義を「オーストラリアの民主主義の組織、定義、そして私たち自身の定義をも形作ってきた」概念であると表現している(Thompson, 1994: 250)。その平等主義信奉はオーストラリア特有のものともみられがちだが、多くの裕福な民主主義においては「強い平等主義への同感」(Myles, 2006: 150)を示している。ただし、こうした同感がある一

方で、現実の不平等性と、認識されている不平等性の両方について国によって大きな開きが存在する。オーストラリアの政治指導者たちは、オーストラリアが国として象徴しているもの、国民によって尊重されるべきものを定義する際、「公平な扱い」の重要性を強調するが、それが実践の場で何を意味するか、実現するためにどのような対策をとるべきか、そしてその意味がどのように、なぜ変容したかについてはほとんど議論されていない。

過去10年間に、オーストラリアでは、社会福祉給付金の削減と給付制限、そして高収入世帯への課税の実質的引下げが行われてきた。これらが示唆するのは、「新平等主義」(‘new

egalitarianism')を反映する方向へ租税移転制度が次第に収斂しつつあるということである——少なくとも所得の分配という点に関してはそのように言うことができる。最近の改革の目指す慎重な目標は、経済的に成功した者には金銭的により多くの見返りを与え、経済的に自立できない者あるいは自立を目指して苦勞している者には一層の勞苦を与えるというものになってきている。

こうした背景を前提に、本稿では、オーストラリアの所得分配について幾つかの側面を検討する。平等主義の範囲は非常に広範だが、生活水準への影響という意味でのその役割の重要性と、政策決定者が関心を持っているという点で、所得に注目することは十分に意味があると思われる。また、政策手段の多くは所得の分配の仕方に関係しており、この分野が政策の実施状況を観察し、その影響を評価するのに最も適している。なお、不平等性に関するほとんどの統計指標は富める者とそうでない者の間の縦の(世代間)不平等と再分配に焦点が当てられているので、本稿の対象もこの次元の不平等性に限定することにする。ただし、ほかの次元(横の(世代内)不平等やライフサイクルにおける不平等)も重要な問題であることは改めて言うまでもない。

経済学者によれば、不平等の増大は高度な技能をもつ労働者に対する需要の増大とそうでない労働力の供給の増大という組み合わせに反映される、グローバル経済の動向に起因する。それによって高給与所得者と、低給与所得者——個人所得の大部分を占める所得——に開きが生じてきているのだという。この見方は、企業の経営層の給与が右肩上がりなのに対し、開発途上諸国の安い労働力との競争が激化した結果、自らの雇用がますます不安定化している多くの普通の労働者の心に訴えるものがある。

しかしながら、たとえこの見解が正しいとしても、なぜ市場における(税引き前、移転前)の不平等の

増大が、それを阻止するための政策手段がありながら最終的な(税引き後、移転後の)不平等の増大につながるのかという疑問には依然として答えたことにならない。平等主義の輪郭が恒久的に作り変えられようとしているのか、それとも新リベラル経済政策(市場主義・介入批判)の一時的な影響を受けているのか?この問題を考える上で重要なのは、1990年代初頭以来の持続的な経済成長の結果、大部分の国民の実質所得が増大したという事実を認識することである。富めるものも、貧しいものも所得が上昇したことにより、ロビン・フッドのように富を再分配する必要性が薄れたのである。次第に政策の焦点はかつてなく大きなケーキを焼くということに当てられるようになり、どうすればそれを最も上手く分配できるかには意識が向けられなくなってきた。こうした転換は経済成長が持続し国民の大部分の実質所得が上昇し続ける限り変わらないと思われるが、同時に、政策の先行きは、増大する経済的不平等がどの程度社会的な格差の増大として現れてくるか、さらには、再分配に対する支持が変化したか、変化したとしたらどのように変化したかといった点を含め、平等というものに対する社会の考え方如何によっても異なってくる。

こうした問題をオーストラリアの背景の中で検討するにあたって、本稿では3つの大きな課題を掘り下げて考えていく。すなわち第1に、入手したデータはオーストラリアにおける最近の経済的不平等の変容に関して何を物語っているか?第2に、所得と生活水準の間にはどの程度強い関連性があるか、そして観察された所得分配の変化が社会に及ぼす影響にとって、それは何を意味しているか?第3に、不平等に対する国民の態度はどのようなもので、それらは変容したのか、そしてそれは経済的不平等に対して起こっていることが積極的に支持されている(または消極的に受容されている)ことを示しているのか?これらの3つの具体的な問題を(第3節から第5節で)検討する前に、次

節では、より詳細な議論を展開する前提として、平等に対するオーストラリアの伝統的なアプローチを概観しておくことにする。

2. 分配と再分配のメカニズム

所得の分配と再分配に関する経済学的研究のほとんどは、まず不平等性のパターンを検証し、その上で市場原理によってもたらされる不平等の緩和に政府の課税政策と所得移転政策が果たす役割を調査しているが、その際、政府による課税ならびに移転前の所得の分配(市場所得による当初分配)と、課税・移転後の分配(可処分所得の最終的分配)との比較がなされている。しかしながら、こうした比較は「反事実的問題」を含んでいるため、問題がある。すなわち、そこでは政府の課税・移転制度が廃止された場合に分配がどのように変化するかという点を考慮することなく、(観察された)「政府の介入する」分配において現に受け取られた給付金と現に支払われた税金を差し引くことによって、(観察されていない)「政府の介入しない」分配が求められることを前提にしているからである。しかし、人々の行動は課税と移転に反応して変化する以上(そのことは、少なくとも少数の人々については現に確認されている)、「前と後」の分配を単純に比較するだけでは政策の分配への影響を正確に推定することは不可能である。

こうした問題にもかかわらず、「財政帰着」研究は、国内のおよび国際的なさまざまな課税・移転制度の有効性の推定に多大な影響を与えてきた。特に、国際比較研究では、諸国が経済的平等を達成するために如何にさまざまな戦略を採用してきたかを示し、さらに観察された結果を基に各国の成功度のランキングを付けるのに大きな影響を及ぼしてきたのである。国別の調査では、福祉給付の範囲と豊富さにおける国々の多様性に基づいて福祉国家を区別しながら、国内福祉制度の性質の相違に照らして広範な体制を確認した(Esping-

Andersen, 1990)。その結果、傾向として示されたのは、オーストラリアは日本と同様に再分配の努力という面では比較的低い方にランクされるが、所得分配における平等性という面ではトップに近いところに位置づけられるという点であった。

この結果が示唆するのは、両国とも当初所得を再分配する課税・移転政策に依拠するよりも主に所得の当初分配に影響力を及ぼすことによって平等を達成する政策を追求してきたということである。しかしながら、所得分配に関する最近の比較研究が示すように、オーストラリアも日本もかつての研究が示すほど平等ではなく、また、ここ数十年の間に不平等が増大してきているということにも留意しておく必要がある¹⁾。

広範囲に及ぶ(多額の)課税・移転制度に依拠することなく経済的不平等を縮小するためにオーストラリアが伝統的に採ってきた戦略は、次の4つの基本要素から成っている。すなわち、

1. 労働市場への広範囲に及ぶ介入。特に、実質賃金を維持し、賃金格差(比較賃金の公正: 'comparative wage justice')を是正するために設置された準司法的な機関である労使関係委員会(Industrial Relations Commission)(仲裁)による定期的な賃金見直し。
2. 資力調査に基づく極めて限定的な福祉制度。一般財源から、収入調査の結果によって分類された所得別の定額給付(社会保険の役割はない)。
3. (連邦)政府の財源として累進所得税への大きな依存。
4. 税の軽減による住宅所有の奨励、および無料の公的医療と多くの場合医師による無料医療(バルク・ビリング)を提供する国民医療保障制度(メディケア制度)。

全体として、最初の3つの政策は当初所得の相対的に平等な分配(賃金が市場所得の最大の構成要素であるため)を実現し、また政府による給付と

表1 再分配戦略と新リベラル政策の対応

伝統的アプローチ	新たな圧力	政策対応
中央政府による賃金認定	労働市場における非柔軟性, 高い最低賃金と高い(長期)失業率	「職業選択」——労働市場の規制緩和と労働組合の役割の後退
資力調査による(対象限定)給付制度	「福祉依存」とコスト増大, EMTR(貧困の罠)	相互的義務——資格条件として就労要件を強制
高度な累進所得税制度	担税力の限度, 高い限界税率 →負の誘因効果	税制改革と物品・サービス税——「中流階級」の大幅な所得税減税
住宅所有と無料保健医療	労働力の可動性制限, 住宅供給価格問題と持続不可能な保健医療費の急増	住宅供給の責任転嫁, 医療保健財源の民営化(民間健康保険のリポート)

課税が所得を対象としているために、高い再分配をもたらしてきた。給付額は国際的な水準に比べて相対的に低い(老齢年金は現在平均収入の25%を維持しているものの、ほかの多くのOECD諸国の年金代替率を大きく下回っている)が、住宅の所有率と無料ないし高額補助による医療保健サービスの利用率が高く、それによって生活に最低限必要なものにかかるコストが抑えられ、限られた所得をほかのニーズに割り当てることができた(とりわけ定年退職者に当てはまる)。

上記の戦略はグローバリゼーションに伴う圧力と新リベラル政策の市場重視型対応——国家の介入を減らし、市場原理の役割を拡大しようとする施策——の結果、徐々に巻き戻されてきた。上記の4つの各次元におけるこうした傾向に伴う要因とそれに対する対応を表1にまとめた。これらの政策動向が過去の政策が拠って立つ基盤を弱体化することによって、オーストラリアの平等主義に大きな脅威を与えている。主導的取り組みの幾つかはまだ新しく、今後も変更が加えられると思われる(特に「職業選択」の新規立法と「福祉から就労へ」(‘welfare to work’)の相互義務変革に関する最近のラウンド)が、政府による介入の減少と規制緩和された市場原理の影響の増大には幅広い効果が生じている。

これらの変革のすべての影響を評価するには時期が早い——その幾つかは1年に満たない——

が、改革派(経済面と雇用面での望ましい効果を強調する)と反対派(不平等、貧困問題、貧困層への直接的影響を懸念する)の間では、すでに激しい議論が展開されている。しかし、現在においても明らかとなってきた1つの影響は所得分配への影響であるので、この問題を次に検討することにする。

3. オーストラリアにおける経済的不平等の諸次元

所得分配は不平等の数多くある次元の1つに過ぎないことを最初に確認しておくことが重要である。経済学者は経済的状況の主要な決定要因としての所得の重要性を強調してきたが、その影響は「富の保有状態」や「社会賃金規定」(教育、医療保健)の補償範囲と豊富さによって緩和されるものである。これらはいずれも現在の所得で生活に必要なものを賄わなければならないというプレッシャーを緩和する。そして、多くの人は所得分配の面で更なる平等を実現することよりも、「機会の平等」の方が適切な政策目標であると考えている(Argy, 2006)。もう1つの重要な要因は「所得動態」であるが、この点に関する情報は長期間にわたる新しい「オーストラリアにおける世帯、収入および労働動態」(Household, Income and Labour Dynamics in Australia, HILDA)調査(Headey, Warren and Harding, 2006)から得られるようになったばかりだ。

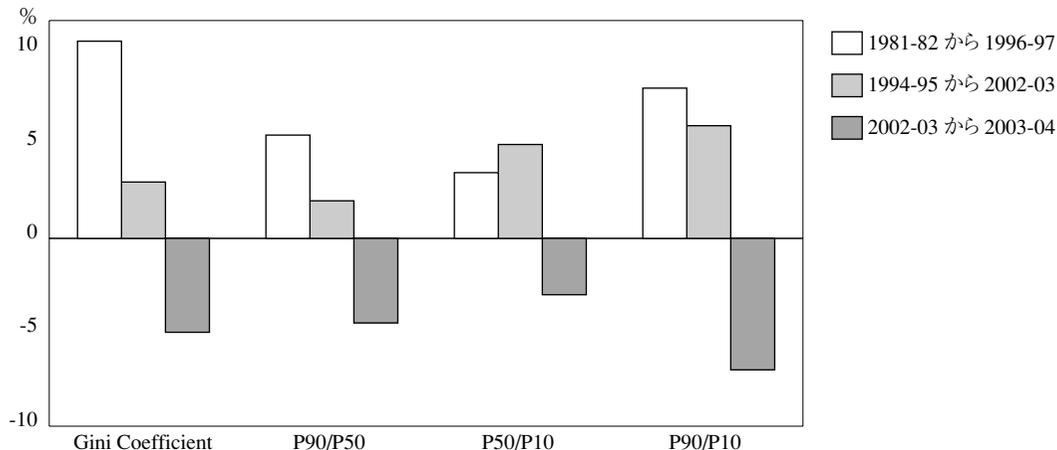


図1 所得配分のトレンド：1981-2から2003-4(%変化)

こうした所得以外の要因のもつ役割はここでは検討しないが、潜在的にはそれらも経済的不平等の全体像に重要な影響を与えることを忘れてはならない。

国内動向

オーストラリアのほとんどの所得分配研究は、オーストラリア統計局 (ABS) が過去25年間にわたり実施したABS世帯所得調査で収集されたデータを利用している。したがって、データの品質の問題を検討する際は、当然ながらこのデータが対象となる²⁾。ABSは折にふれてその所得統計の信頼性、特に分配の最底辺の人々のデータについて懸念を表明してきた (ABS, 2002) が、近年の調査でも社会保障関連収入の過小報告を(説明のないまま) 上方修正し、それに合わせて原データを調整している (ABS, 2003a; Pietsch, McColl and Saunders, 2006)。

ABSは現在入手可能である最新の調査(2003-04)で、データ品質と範囲を改善する努力の一環としてデータの収集方法に一連の変更を導入した³⁾。これには継続的な「労働力調査」(Labour Force Survey、LFS)に追加する代わりに独立の調査を実施するという従前(1994-95以前)の慣行に立ち戻

ることも含まれる。また、自営業や投資所得を推定するために一層詳細な質問が導入され、前年から「変更がない」ことを前提に当年の年間所得を推定するという従前の慣行が、回答者に直接当年の投資所得の推計を求める方式に置き換えられている。

こうした変更が示唆するデータ上の限界はあるが、たとえそれによって得られる全体像が不完全だとしても、不平等性の変容という点についてデータが何を示唆しているかを断定することは重要である。そしてその試みが、最新の公式ABS報告書 (ABS, 2005) と家族・コミュニティサービス省の委託を受けたメルボルン研究所 (MI) によって実施された調査研究の結果を基に行なわれた (Johnson and Wilkins, 2006)。これらの2つの研究はいずれも、1981-82年(データがユニット・レコード・ファイル形式で入手できる、最初の所得調査) から2003-04年までの所得分配の変容を包括的に描くものである⁴⁾。

調査期間における不平等の主な変容は図1に示すとおりである。この図では変容全体をさらに次の3つの期間に細分化している。すなわち、1981-82年から1996-97年(MI研究で対象とされた標本期間)、1994-95年から2002-03年(データが一貫していて、推定値を直接比較できる期間)、お

よび2002-03年から2003-04年（ABSが導入した変更の最新状況を表す）である。結果は、1980年代と1990年代を通じて所得の不等性は増大している一方で、1990年代半ば以降、変化の速度が遅くなったことを示している。また、重複する年の方法論による相違を大まかに調整した結果、1981-82年から2002-03年にかけてP90/P10比率が約6分の1（16.4パーセント）増大したことが示されている。これはオーストラリアの歴史的な経験という意味でも、不平等性の国際的な相違（下記参照）との関連でも、非常に実質的な増大である。

こうした一般的な認識とは反対に、ABSの調査結果は次のことを示唆している。すなわち近年、分配の最上層における不平等の成長率（P90/P50は2.4パーセント上昇）は最下層におけるそれ（P50/P10は6.9パーセント上昇）よりも低いということである。これは、世帯所得の中央値が実質ベースで上昇しているのに対し、P10所得（福祉給付金に大きく左右される）が実質ベースで変化がないという事実を反映したものである——理由は給付金額が物価変動にのみ連動していることによる。

図1に示された調査結果で最も顕著なのは、ABSが調査方法を変更した2002-03年から2003-04年にかけての不平等性の急激な低下である。この1年間に、5分位で最下層の世帯は13パーセント実質所得が増大している——これは、彼らがその前の8年間を通じて経験した合計増大率（10.5パーセント）よりも高い数値である。さらに、P90/P10比率はほぼ10パーセント（4.0から3.7に）下降し、1994-95年の水準以下に戻っている。観測された不平等値のこの顕著な下降が上記の調査手法の変更によるものと決定するのは早計である。判断は不可能であるかもしれない。

ABSがそう確信するように、もし2003-04年の所得不平等が1990年代半ばのそれとさほど違わないというのが本当だとすれば、このことは現行の政府による新リベラル経済・社会改革の所得分配

への影響という点で重要な意味を持つことになる。これらの改革が実質所得の上昇を生み出す一方で所得の不平等をも増大させたという懸念が的外れなのかどうか、あるいは所得統計の一貫性が、まさにその問題が社会の注目を集めつつある時に不平等性の動向を事実上確定できなくするほどに損なわれたということなのかは不明である。明らかなことは、オーストラリアにおける所得分配の最近の変容について何らかの確定的な結論に近づくためには、新たなデータと更なる調査が必要だということである。オーストラリアの平等主義はもしかしたら変容しつつあるのかもしれないが、現在あるデータからそれを断定することは極めて困難である。

国際的にオーストラリアは現在どの位置にいるか所得分配を国際的に比較することによって、その国別の違いと不平等性に寄与する要因をより深く洞察することができる⁵⁾。ルクセンブルク所得調査(LIS)などのプロジェクトは、世帯レベルの国別データに標準的な概念・定義枠組を設定し、標準化されたデータを分析に利用できるようにすることによって、データ品質の新たな基準を設定した(Atkinson, 2004)⁶⁾。OECDは各国の情報提供者が作成した推計——パターンと動向を比較分析する共通のフォーマットによるもの——を基に、異なるアプローチを追求してきた(Förster and Pearson, 2002; Förster and d'Ercole, 2005)。LISデータベースに基づく研究とOECDによって行なわれた調査は、政策手段の影響を含め、不平等性に寄与する要因の国別相違を比較・評価する際の貴重な尺度を提供するものである。

表2は、最近のOECD調査を含む情報を要約したものである。これらは世帯予算と生活状況の調査と、場合によっては国立研究機関および統計機関が導き出した行政的データに基づいている⁷⁾。最初の2つの列には各国のジニ係数とP90/P10

表2 所得分配の国際比較(2000年前後)

国/年	全体の不平等性		収入の不平等性		相対可処分所得	
	ジニ係数	P90/P10	5分位の 最下層	5分位の 最上層	子供 (0-17歳)	高齢者 (66-75歳)
アングロサクソン諸国						
オーストラリア(1999年)	0.305	4.1	1.6	44.0	87.6	67.0
カナダ(2000年)	0.301	3.8	4.3	40.6	89.2	94.7
ニュージーランド(2001年)	0.337	4.4	3.2	42.5	85.6	79.5
イギリス(2000年)	0.326	4.2	3.0	42.6	88.4	77.2
アメリカ(2000年)	0.337	5.3	4.6	41.2	86.7	96.8
欧州大陸諸国						
ベルギー(1995年)	0.301	3.8	3.3	39.1	104.9	82.6
フランス(2000年)	0.273	3.4	5.5	39.9	93.4	88.5
ドイツ(2001年)	0.277	3.6	5.1	37.0	89.5	92.8
オランダ(2000年)	0.251	3.0	5.3	36.8	89.3	90.6
スカンジナビア諸国						
デンマーク(2000年)	0.225	2.7	4.6	37.5	99.0	80.4
フィンランド(2000年)	0.261	3.1	3.8	39.6	97.8	80.9
ノルウェー(2000年)	0.261	2.8	5.7	35.5	98.5	82.1
スウェーデン(2000年)	0.243	2.8	5.0	39.1	98.3	88.3
南欧諸国						
ギリシャ(1999年)	0.345	4.8	-	-	96.5	82.0
イタリア(2000年)	0.347	4.6	5.9	32.6	89.1	86.2
ポルトガル(2000年)	0.356	5.0	4.9	46.9	89.0	79.5
スペイン(1995年)	0.303	4.1	-	-	92.6	85.9

出典：Förster and d'Ercole, 2005：表A.3, A.4およびA.6

比率が、次の2列には労働年齢人口における5分位による最下層と最上層の個人収入の割合が示されている。最後の2列は、子供(0-17歳)と高齢者(66-75歳)の平均所得が全体の平均所得のうちに占める割合で表されている⁸⁾。対象国は比較を容易にするためにおおまかに福祉国家体制(Esping-Andersen, 1990)別にグループ分けしてあるが、以下の議論では、オーストラリアを他国と比較した場合の評価や、そしてそのことがオーストラリアの不平等性の構造にとって何を意味するかに焦点を当てて検討する⁹⁾。

全体の不平等性に関しては、オーストラリアはいずれの指標でも平均に近い。しかしながら、ジニ係数のような比較的感度の低い指標でさえ、国によってかなり開きがあることが分かる。例えば、

オーストラリアのジニ係数はデンマーク(全体で最も低い)よりも35パーセント以上高いのに対し、ポルトガル(最も高い)より14パーセント以上低くなっている¹⁰⁾。また5分位による割合では、オーストラリアは収入の最下層は最も低く(ほかの国とかなりの差がある)、最上位層はポルトガルに次ぐ高さで、最も収入分配が不平等な国である。表2の推定値は個人の全体収入に関するものなので、雇用参加率の影響や非常勤就労と常勤就労の区別、そして賃金相場の違いを反映しているとはいえ、中央主導の賃金交渉と仲裁制度の果たす平等化の役割を考えると(いずれも当時機能していた)、この結果は意外なように思われる。全体の分配で重要な点は、収入などの単なる特定の所得構成要素における不平等の程度ではなく、収入へのアクセスが

如何に国民の間に配分されているかである。

オーストラリアの最下層世帯の収入割合が非常に低くなっている理由(それにより5分位のほかの層の割合が自動的に押し上げられ、最上層における不平等性が増す結果になっている可能性がある)として挙げられる可能性の1つは、公的年金の所得審査の厳重さ故に起こる貧困トラップのせい、年金受給者の賃金が低く抑えられていることにある¹¹⁾。全体として、収入の比較で明らかになったことは、オーストラリアがほかの国々に見られるパターンに近づけば不平等がかなりの程度減少する可能性があるということである。例えば、スウェーデンの5分位で最下層の収入割合はオーストラリアの3倍であるのに対し、最上層のそれは5パーセントポイント低くなっている。

表2の最後の2列は、子供と高齢者——社会政策の2大対象——の相対的な(等価化された、世帯)平均所得を示す¹²⁾ものだが、オーストラリアの子供の相対平均所得はニュージーランドと米国を除くほかのすべての国よりも低くなっている。これはスカンジナビア諸国よりもポイントが約10パーセント低く、南欧4カ国のいずれよりも低い数値である。2000年にブレア政権が子供の貧困削減戦略を導入して以降は状況が改善されているものの、英国の子供も平均(家計)所得の点で低くランクされている。なお、このアプローチは、上院が実施した調査によって勧告されていたにもかかわらず、現在のオーストラリア政権によって躊躇なく却下された(Community Affairs References Committee, 2004)。

高齢者の相対所得でもオーストラリアのランクは最も低く、しかも他国とかなりの開きが認められる。すなわち、オーストラリアの67パーセントという数値はその上にいる英国の77パーセントよりも10パーセントポイント低いのみならず、ほかの数カ国(米国を含む)で観察された値を20パーセント・ポイント以上下回っている¹³⁾。これは厳しい対象制

限のあるオーストラリアの老齢年金制度の特徴を反映したものであるが、多くの国民は、特に豊富ではあるものの柔軟性が低く、納税者に多大な負担を強いるヨーロッパ諸国の年金制度と比べ、この制度を一種の長所と考えている。さらに、この点は年金所得調査および資産調査によっても補強される。それにより労働と貯蓄が抑制され、年金外所得を減少させている。その結果、多くのオーストラリア国民は、ヨーロッパや北米で実施されている社会保険制度の下で定年前の水準に近い定年後の所得が維持されるにもかかわらず、退職とともに所得分配の実質的なシフトダウンに直面する可能性がある¹⁴⁾。

表2の結果は先に指摘した点に一致する。すなわち、オーストラリアでは、対象を絞った社会保障給付と累進所得課税への重度の依存を組み合わせることによって縦の(富裕層から貧困層への富の)再分配を優先する一方で、ライフサイクルにわたる再分配は相対的に重視しないという(ほかのOECD諸国と比べて)ややユニークな所得再分配のアプローチを採用している。しかしながら、給付と課税の両方が比較的低いということは、(政策手段の数に反して)実際に得られる再分配の量が少なめだということを意味する。このことは、国際比較の結果をみる限り、オーストラリア国内の総収益は不平等に分配され、可処分所得を均等化することがより困難になっているという事実によっても裏付けられる。したがって、オーストラリアでは所得を再分配する手段の性質が過度に重視されている一方で、観察された結果に対しそれらがどのような効果をもたらすかを軽視し過ぎている、という結論にならざるを得ないのである。

4. 格差は問題なのか? 不平等のもたらすもの
所得不平等のもたらす社会的影響については比較的知られていない。「強い平等主義への同感」を示すほとんどの人は、不平等は本質的に公平では

ないと信じているが、不平等性に対するこうした「道義的理由による」反対だけでは、不平等をどの程度許容すべきか、あるいはどのような形態の不平等が最も有害かについて何ら指針を与えないばかりか、不平等のもたらす望ましくない影響やそれに対処するために何を為すべきかといった問題から関心を遠ざけてしまうことになりかねない (Saunders, 2006)。現在の政治状況の中で所得の再分配を支持する者は、新たな形の平等主義的取り組みが活発に為されると、現行の不平等水準のままでは悪い結果をもたらされることを説得力のある証拠によって示す必要があるのである。

不平等のもたらす影響に関する膨大な文献の多くは、不平等の(あるいは不平等を軽減しようとする政策の)経済成長率への影響、人口の死亡率・疾病率への影響、あるいは犯罪の発生への影響に

光を当てている¹⁵⁾。このような結果への焦点は、(経済的、社会的および政治的要素を含む)多次元¹⁶⁾的、強制的(人の支配を超える要因の影響またはそれに対する反応)、かつ動的な(長期にわたり蓄積する悪影響の把握)概念である社会的排除に関する文献の中で扱われている (Burchardt, Le Grand and Piachaud, 2002; Levitas, 2006)。

オーストラリアは、社会的排除に関する文献の点でほとんど貢献をしてこなかった。その理由は主に雇用参加という非常に狭い問題にしか焦点が当てられなかったことによる。国内の福祉改革に関する議論はこの点に集中していたのである¹⁷⁾。しかしながら、2002年にABSによって初めて実施された「総合社会調査」(General Social Survey : GSS)のデータ(ABS, 2003b)を利用すれば、社会的排除の幾つかの側面に対する所得不平等の影

表3 世帯所得5分位別社会参加の指標

(%)

次元/指標	総所得による5分位					Q5/Q1
	第1位 (Q1)	第2位 (Q2)	第3位 (Q3)	第4位 (Q4)	第5位 (Q5)	
参加内容:						
先週、家族/友人と接触した	92.9	94.0	95.6	96.7	97.0	1.044
去年、ボランティア活動を行った	26.0	32.7	35.1	37.0	39.7	1.527
とても安全/夜、家に居て安全だと感じる	74.4	79.9	81.4	83.6	87.1	1.171
必要な場所に行くのに困難がない	91.4	95.3	96.7	98.0	98.9	1.082
社会的ネットワーク:						
危機のとき、支援を受けられる	89.9	92.7	94.9	96.1	96.5	1.073
同居していない親戚を支援する	20.2	24.0	25.4	29.4	33.9	1.678
大切なことのために1週間のうちに\$2000を用意することができる	70.0	79.3	87.0	92.8	97.4	1.391
機能:						
去年、スポーツ大会または身体的リクリエーションに参加した	18.7	27.8	34.8	39.7	46.3	2.476
健康状態が優れている/ 非常に良いと自覚している	38.6	48.5	64.1	68.5	74.0	1.917
身体障害または長期医療状態にない	39.7	51.8	66.2	68.4	72.4	1.824
平均等価された週間総世帯所得	198	338	516	730	1389	7.015

出典: ABS, 2002年総合社会調査:表8, 26および32

響を検討することは可能である。表3は、GSSにおいて確認された幾つかの物質的生活水準の指標が、5分位で表された所得分配の各層ごとに如何に異なるかを要約したものである¹⁸⁾。

表3の一番右の列は、5分位による所得の最上層から最下層までの各指標の比率を示しているが、それが示唆するのは、傾斜角度は相当異なるがすべての次元を通じて一貫した所得傾斜が存在するということである。いずれの指標も10分位の所得間の増大が所得自体(世帯ニーズにおける相違を調整しても5分位の最上層と最下層の差異は7倍強)ほど大きくはないということに留意すべきである。各指標の原因が所得にのみあると考えることはできないが、所得分配の最上位層は、最下位層よりも社会的により積極的で、より自発的で、周囲との関係も良く、必要なときには支援を求めやすく、より安全だと感じており、ライフスタイルはより活発で、より健康的であることが結果から明らかである。身体的な活動の頻度の低さや身体障害または長期にわたる医療状態、および不健康状態の認識は低所得世帯の方が遙に顕著である。

表3の調査結果は、所得不平等と特定の社会的変数における不平等を関連づけようとする最初の試みを表わしている。こうした変数は、社会的排除と社会資本に関する最近の文献(Putnam, 1993)において大きく取り上げられている。それらは因果関係について何らかの結論を導く根拠にはならないが、経済的不平等が好ましくない社会的影響をもたらすことを明らかにするために更なる研究が必要な分野を明示するものである。

5. 誰が格差を問題視するか？ 不平等に関する意識

公式の世帯所得統計からは所得分配の変化の規模もその方向性も定かではないが、不平等が増大してきているという認識が幅広く存在する。そして世論調査では、過度の経済的不平等に対する強

い嫌悪感が示されている。最近(2005年)の「オーストラリアの社会意識に関する調査」(*Australian Survey of Social Attitudes: AuSSA*)では、オーストラリアが直面する18の問題のうち最も重要なものを2つ挙げるよう回答者に求めた。これには人口の高齢化、犯罪、テロリズム、麻薬、富裕層と貧困層の格差、保健医療・病院、難民および避難民の問題が含まれる。約12人に1人(8.4パーセント)が富裕層と貧困層の格差が最も重要であると回答し、さらに10.2パーセントがこの問題を2番目に重要だと答えている。上位2つとして挙げられたもので富裕層と貧困層の格差よりも顕著な問題とされたのは3つのみであった。すなわち、保健医療・病院(全体の30.1パーセント)、税金が一般国民には高すぎる(24.2パーセント)、および人口の高齢化(23パーセント)である¹⁹⁾。

高所得者層と低所得者層の格差が大きすぎるか否かに問題を限定して尋ねたところ、約82パーセントが「極めて大きすぎる」または「大きすぎる」と答えた。こうした結果が導かれたAuSSAの質問は「富裕層と貧困層の格差」というよりは「高所得者と低所得者の格差」という表現であったが、回答は高所得・低所得を構成する要素に対する各人の認識と、両者のどちらに主たる関心があったかに依存している。Osberg and Smeeding(2006)が最近指摘したように、「所得格差」問題に対するある回答者の肯定的回答は高所得が高すぎるというその回答者の見解を反映し、ほかの回答者の回答は低所得が低すぎるという見解を反映している可能性があるのである。

このことは、より一般的な問題を惹起する。すなわち、既存の所得格差が大きすぎるか否かについての世論から、所得再分配に対する支持に関する何らかの結論を引き出すことができるかどうかという問題である。これまでの証拠から示唆されるのは、そうした関連づけを行う際は相当注意する必要があるということである。それにはいくつか

表4 所得ランキングの認識：1999年と2006年

(%)

10分位による所得認識	1999年 (n = 2,115)	2006年 (n = 2,634)
第1位 (最下位)	1.7	1.2
第2位	4.0	3.4
第3位	13.7	10.0
第4位	23.4	19.7
第5位	25.3	25.9
第6位	16.0	19.4
第7位	11.2	14.8
第8位	3.8	4.5
第9位	0.7	1.0
第10位 (最上位)	0.3	0.2

理由がある。すなわち第1に、「所得格差」の回答が不平等に対する個人の意識に関して何を意味するのか、その解釈に関連する問題が存在する。第2に、所得格差が大きすぎると確信しているとしても再分配には反対している可能性があるからである。その理由は、回答者は再分配政策が効果的でないと考えているからかもしれないし、あるいは好ましくない副次的効果(例えば、奨励策や課税水準について)を生じると考えているからかもしれない。第3に、たとえ回答者が富裕層と貧困層(あるいは高所得層と低所得層)の間での或る種の再分配に支持を表明しているとしても、そのことから自動的に現行以上の再分配も支持するとみなすことはできない。最後に、より一般的な問題として、社会調査で表明された不平等に関する見解にどれほど信頼性と正確性があるかという大枠の問題がある。

最後の問題については、次のことについて検討すると興味深い見方が得られるかもしれない。すなわち、自身の所得を考えた場合、人は自分自身を所得分配のどの位置に置くか、という質問である。人は自分自身の所得を承知していると仮定するのが自然であるから、彼らがどの程度正確に他人の所得を推定できるか(そしてその結果、所得分配の問題について彼らが一般的にどの程度

知っているか)について有益な洞察が得られるであろう。表4は、「貧困と社会的排除についての社会の理解」(*Community Understanding of Poverty and Social Exclusion : CUPSE*) 調査に含まれる質問に対する回答を整理したものである。調査は2006年4月から6月の間に筆者によって実施された。CUPSE調査では、貧困、社会的排除および不平等に関する多くの問題——それらの問題に対する社会の態度の性質を含む——が探求された²⁰⁾。表4では、回答者が他人の所得との比較で自身の所得が該当すると感じた所得層が10分位で示されている。(表には、筆者が1999年の前回調査で行った同じ質問に対する回答の分布も併記されている。) 両調査の結果明らかになったことは、ほとんどの場合、所得が低い人は自己の位置を高め、所得が高い人は低めに回答する傾向が強いということである。こうして2006年の調査では、20パーセント近くの人が自身の所得が10分位の第4位ないし6位に該当すると回答したのに対し、26パーセントは第5位に該当すると答えている。これら3つの中間層の1つに該当すると考えた人の全体比率は両調査ともほぼ同程度——1999年は64.7パーセント、2006年は65.0パーセント——であった。反対に、2006年調査で最下位層に当たると考えた人は僅か1パーセントで、最上位層に当たると考えた

表5 既存の所得格差に対する意識別の所得再分配への支持

(%; n = 3,443)

		政府は比較的富裕な層から比較的富裕でない層へ 所得を再分配すべきである			
		強く賛同/ 賛同	賛同でも 反対でもない	強く反対/ 反対	計
高所得者と低所得者の 間の格差は…	あまりにも大きすぎる/ 大きすぎる	46.0	25.6	28.4	86.6
	ほぼ適正	13.1	17.9	69.0	12.6
	あまりにも小さすぎる/ 小さすぎる	36.0	16.0	48.0	0.7
	計	41.8	24.6	33.6	100.0

出典：AuSSA, 2005.

表6 不平等と再分配に関するオーストラリア国民の意識

オーストラリアの現在の経済的不平等の水準について貴方はどう思いますか？ (すなわち、富裕層と貧困層および両者の中間層との間の格差)	
	%
不平等は大きすぎる。是正すべきである。	60.8
不平等は大きすぎるが、是正すれば経済に悪影響が及ぶ。	16.1
不平等は、現在の状況では、ほぼ適正だ。	17.1
不平等は小さすぎる——もっと不平等があった方が労働意欲が生まれる。	6.0

出典：CUPSE調査

(あるいは進んで認めた)人はほとんど皆無(0.2パーセント)であった²¹⁾。重要な点は、不平等性の認識が現実とは相当異なる情報に基づいている可能性があるということである。したがって、証拠を分析し、その意味するものを評価する際は、この点を心に留めておかなければならない。

また、入手可能な証拠によれば、所得再分配への支持は既存の所得格差に対する懸念よりもかなり低いことも確認できる。AuSSAの2005年のデータに基づく表5が示唆するとおり、10人中ほぼ9人のオーストラリア国民は高/低の所得格差が大きすぎると考えているが、政府が比較的富裕な層と比較的富裕でない層の間で所得を再分配すべきであると賛同しているのはその半数以下(10人中4人を若干超える)である。格差が大きすぎると考える人の3分の1近くは再分配に反対だが、一方、格差が小さすぎると考える人の3分の1以上は再

分配を支持し、所得格差がほぼ適正と考える人の約3分の1は再分配を支持するか、あるいは支持するかどうかははっきりしないと回答している。

LSEの「社会的排除分析センター」(Centre for the Analysis of Social Exclusion: CASE)が実施した調査では、英国における不平等と再分配に対する国民の意識の性質が検討された。Hills and Lelkes (1999)が「1998年イギリスの社会意識」(1998 *British Social Attitudes: BSA*)調査で得られたデータを基に導いた見解によれば、81パーセントが高所得者と低所得者の格差が大きすぎることに賛同し、73パーセントは富裕層と貧困層の所得格差を減らすのは絶対に(39パーセント)またはおそらく(34パーセント)政府の責任であると考えている。しかしながら、この目的を達成するための特定の政策に関しては、支持は急速に下がる。すなわち、政府は貧困層にもっと多くの資金を費や

すために比較的裕福な層の税金を上げるべきという考えに賛同する人は僅か53パーセントにすぎず、他方たとえ増税につながっても政府は貧困層の社会福祉給付にもっと費やすべきだという考えに賛同する人は43パーセントであった²²⁾。

オーストラリア国民の意識が最近の英国の調査で明らかにされた結果とどの程度一致するかは、CUPSE調査において確認することができる。回答者は現在の不平等水準に関して4つの選択肢から答えるよう求められた。表6は回答結果をまとめたものである。不平等が大きすぎるとする意見に対する支持の水準(76.9パーセント)は、2005年のAuSSAによる所得格差が大きすぎるとの見方に対する同意(82パーセント)を僅かに下回る程度であったが(Pusey and Turnbull, 2005: Table 10.8)、人口のほぼ4分の1(23.1パーセント)が不平等はほぼ適正か、小さすぎると考えている。全体として、抽出された回答者のおよそ5分の2(39.2パーセント)は所得の再分配に抵抗感があるか、直接的に反対していることになる。「金持ちはもっと金持ちに、貧乏人はもっと貧乏になった」という有名な主張(正確ではない)があるにもかかわらず、約6人に1人が現状においては現在の不平等水準はほぼ適正であ

ると考えているのである。

表7は、CUPSEデータに基づき、不平等性のさまざまな側面に対するオーストラリア国民の意識を調査した結果をまとめたものである。最初の質問では、先の回答よりも再分配への支持はやや少なめであり、反対は先の回答よりも多かった。ここでも、やはり約6人に1人が現在の不平等水準に満足している。次の2つの質問では、意識を、高所得層と低所得層の格差を構成する2つの要素に分ける。この結果が示唆するのは、分配の最下層における不平等に関する懸念の方が、最上位層における不平等に関する懸念よりも大きいということである。最下層の所得が少なすぎるので増やすべきだという意見に対する反対はほとんどなかった——これはおそらく、オーストラリア国民の平等主義への同感という中核信念を表しているのだろう。経済的な繁栄を維持するには大きな所得格差が必要であるという見解には半数以上(57パーセント)が反対しているが、この点について強い意見(いずれの方向にせよ)をもっている人は約5分の1という僅かな数であった。ただし、この感情の有効性についてはかなり曖昧である。最後に、オーストラリアがほかの類似諸国よりも平等であるという

表7 所得不平等に関する意識, 2006年オーストラリア

(%)

強く賛同	賛同	賛成でも 反対でもない	反対	強く反対	わからない
富裕層と貧困層の格差は大きすぎる, 是正すべきだ.					
30.1	40.8	18.0	7.7	2.0	1.4
最上位層の所得は高すぎる, 下げるべきだ.					
37.6	31.9	13.6	11.9	3.4	1.7
最下位層の所得は低すぎる, 上げるべきだ.					
40.4	43.4	9.4	4.7	0.8	1.3
オーストラリアの経済的な繁栄を維持するには大きな所得格差が必要だ.					
3.0	8.1	25.6	39.1	17.9	6.3
オーストラリアはほかのほとんどの類似諸国よりも平等だ.					
4.6	30.3	32.8	13.8	3.4	15.2

出典: CUPSE調査

ことに賛同したのは僅かに3分の1強で、反対したのは5分の1弱であった。ただし、人口の大部分はオーストラリアが諸外国と比較してどのようであるか不明または分からないと答えている。

表7は次のことを示唆している。すなわち、高所得層から低所得層への所得の再分配に反対する反平等主義派は少ないが、原則的には再分配を支持していると思われるが実際には経済的繁栄をもたらした要因に悪影響を及ぼすことを懸念して反対する「消極的な反平等主義者」は多いということである。一方、再分配に好意的な人の中にも、最上位層の所得を削減するよりも最下位層における所得を改善することに、より大きな関心を持っている人がいる。しかしながら、こうした調査結果は、ポジティブ・サムの言い方で再分配を述べる質問（「最下位層の所得を上げるべきだ」）に比べ、負け組の存在を前提とする質問（「最上位層の所得を下げるべきだ」）の中に潜在するネガティブ・サムの変化に対する嫌悪感を反映したことによるのかもしれない。したがって、分配の最上位層と最下位層における所得格差の衡平性についての潜在的な見解を捉えているというよりも、負け組を作ることに対する嫌悪感を反映している可能性がある。

6. 結論

本稿では、平等に対するオーストラリアのアプローチを見直し、所得の分配に関して現在オーストラリアで認識されていることを説明し、それを国際的に比較し、物質的生活水準に対するその影響を検討し、さらに平等と再分配に対する国民の意識についての証拠データを検証した。

所得統計のデータ収集に用いられる方法の変更によって調査データの範囲と質は改善されたが、それによって長期にわたる変化を評価することが実質的に不可能になった。これは憂慮すべき事態である。というのは、現在の分配のレベルに対する社会の関心の方よりも、分配は変容したの

か、変容したとすればどの程度であるかに対する社会（および政策）の関心の方が高いからである。入手可能なデータの分析から明らかになったことは、1980年代から90年代初頭にかけて所得の不平等が増大する傾向が確かにあり、それは1994-95年から2002-03年の間にも継続したが、ペースは比較的穏やかになった。2003-04年の調査で調査方法が大きく変更され、それに伴って測定される不平等も大幅に減少したが、そのうちのどの程度がデータ収集方法の変更に起因するもので、どの程度が「本当に」不平等が減少した結果なのか、断定することは不可能である。それよりも前の年に調査された比較データによれば、オーストラリアは（日本と同じように）所得分配の平等という点では中位に位置づけられ、所得の再分配の程度という点では低くランクされている。

オーストラリアで入手できる、所得における不平等が物質的生活水準における不平等にどの程度結びつくかを追跡するための情報は限られている。本稿で紹介した限られた証拠データが示すところによれば、この追跡は貧困と社会的排除という概念に基づいており、将来の調査研究にとって有意義な道筋である。これらの概念の価値はヨーロッパではすでに実証されている。また、オーストラリアで入手できる情報によれば、所得の不平等はほかの社会的不平等と相関しているが、その関係を完全に理解し文書化するにはさらに調査が必要である。

オーストラリア国民は現在あると考えられる不平等の水準よりも低い水準の不平等を強く支持していると思われるが、不平等の認識は少なくともある点で極めて不正確であると思われる証左がある。他国のデータに照らしてみると、所得の再分配に対する国民の支持水準は既存の所得格差に対する国民の反対よりも低く、また分配の最下位層における不平等性についての国民の懸念は最上位層における不平等性についてのそれよりも大きい。

さらに、原則的にはより一層の平等を支持するが、経済成長と将来的繁栄に悪影響を及ぼすことが懸念されるため実際には反対する「消極的な反平等主義者」のかなり大きなグループが存在すると思われる。これは、広く行きわたっている新リベラル主義的自由市場イデオロギーが支配してきた分野の1つである。オーストラリアの平等主義の輪郭は作り変えられつつあるのかもしれないが、今のところ、それがどのように、なぜ起こりつつあるかを断定する段階でもなければ、その社会的そのほかの影響を明確にできる段階でもない。

注

- 1) オーストラリアと国際的な調査結果の幾つかは本稿第3節で検討するが、最近の論文が結論するところによれば、日本は近年「所得不平等の度合いが比較的高く、さらにそれが増大している」という(Mira d'Ercole, 2006: 10)。
- 2) 顕著な例外は、Leigh (2004)の研究である。そこでは、所得分配の長期的変化を検証し、分配の最頂点における不平等性の変容を調査するために所得税データが用いられた。
- 3) ABSは「方法論の変更が所得分配の測定に重大な影響を及ぼしたかどうかは明らかでない」と結論づけているが、同時に全体的に変更によって「2003-04調査で導入した方法論の改善によって長期にわたる変化を評価することが難しくなった」ことも認めている(ABS, 2005: 4-5)。
- 4) 両研究には、所得が観測された期間(年間か週間か)、分析の単位(世帯単位か所得単位か)、修正の必要な誤差に用いられた等価尺度、重み付けの手法、および異常値の扱い方の点で相違がある。こうした相違は、現在ほとんどの研究がAtkinson, Rainwater and Smeeding (1995)の用いたアプローチを採用しているが、所得の不平等性の測定方法には「正しい」アプローチというものがないことを示している。
- 5) 以下の議論は一定の時点における所得分配を比較することに焦点をおいたものであり、長期間にわたって分配がどのように変化してきたかに焦点を当てたものではない。この問題に関しては、Föster and d'Ercole (2005)の有益な議論がある。彼らの指摘によれば、1990年代半ば以降の強い雇用の伸びが多くの国において従前の不平等性の成長傾向を緩和(時には逆転)させるのに重要な役割を果たしたという。
- 6) 1992年のJapanese Survey of Income Redistribution (日本における所得再分配調査)によるデータによって補足されたLISのデータの最近(2000年頃)の傾向分析によると、オーストラリアと日本の所得分配は非常に類似している。すなわち、両者は「社会的距離」('social distance')(百分位数で90位と10位の所得格差)の点で31カ国中各々21位と22位に位置づけられるとともに、ジニ係数でも近似している(各々、0.345と0.342)(Munzi and Smeeding, 2006: 図1参照)。
- 7) 情報源の詳細はFörster and d'Ercole (2005)の付録1に記載されている。また、オーストラリアのデータは、著者とそのSPRCの同僚であるPeter Siminskiが『1998-99 Household Expenditure Survey』(1998-99年世帯支出調査)から取得したものである。
- 8) 第1-2列と5-6列の推定値は、世帯規模の等価尺度の平方根を用いて調整された等価可処分所得を表している。第3列と第4列の収入不平等指標は等価化されていない。
- 9) ほとんどの指標が示すところによれば、各国家グループ内部における不平等の程度と性質の相違は国家グループ間の相違に比べるとかなり小さい。このことは、このグループ分類が国家の類似性を正確に捉えていることを意味している。
- 10) 表2に示された不平等性の国別相違は、オーストラリアで観測された不平等性の近年の大幅な増大に関する前述の点を補強する結果となっている。
- 11) OECDの労働力データによれば、オーストラリアの非常勤就労比率は実質的にほかのすべてのOECD諸国に比べ、非常に高いことが確認される(OECD, 2005)。
- 12) こうした比較は人口の年齢構成の影響を受けているが、表2ではそれが認められていないことに留意する必要がある。したがって、例えば高齢者の人口比率が大きい国では、平均値以下の収入が全体平均を引き下げ、相対所得の位置を上昇させることになる。
- 13) 67パーセントというオーストラリアの所得率は年金の標準割合を設定する際に用いられる平均収入基準(25パーセント)を超えているが、表2の推定値には高齢者夫婦だけでなく単身者も含まれ、さらにあらゆる形態の所得(年金だけではない)を対象にしていると同時に、世帯規模の違いを許容するために等価化されている。
- 14) この議論は純粋に税引前の(可処分)所得に関するものであり、住宅所有が高齢者の生活水準にどのような影響を及ぼすかは考慮していないことに留意されたい。
- 15) これらの文献の要約については、Wilkinson (1996)を参照のこと。
- 16) Levitas (2006: 134)が述べているように、「社会的排除」

の定義の仕方については意見が一致していないが、社会的排除分析センター(Centre for the Analysis of Social Exclusion: CASE)によって提案された定義、すなわち「個人は自身が生活する社会の重要な活動に参加しないと社会的に排除される」という定義は現在英国で一般に受け容れられている。

- 17) ホームレスや精神疾患をもつ人など社会から取り残された集団の社会参加を容易にするのに重要な役割を果たすさまざまなサービスの多くを提供する責務を与えられた州政府は、社会的排除に対するより大きな関心を示している。
- 18) 所得の測定は、修正OECD規準を用いて等価化された総世帯所得を基準とした。総所得を可処分所得に置き換えるか、別の等価尺度を用いたとしても、パターンが顕著に異なるとは思われない。
- 19) オーストラリアの国民が重要な社会問題に関心を持っていることはこれらの数値から明らかだが、多くの人は医療保健サービスの充実度が低すぎ、税金が高すぎるという一見矛盾する見解を持っている。
- 20) 同調査の回答率(送付した住所が誤っていたものを除く)は、46.6パーセントであった。これは2003年にAuSSAが実施した調査の回答率(44パーセント)をやや上回る数値である。
- 21) 人が分配の中庸に自らが位置づけられると考える上記の傾向をみると、政策担当者がなぜ自身の改革の対象を「オーストラリア人の中間層」に絞ろうとするのか——あるいは少なくとも、導入される改革から最も恩恵を受けるのは中間層の人であると主張するのか——を理解することできる。
- 22) 1992年と97年のISSP調査の国際比較データによれば、政府の再分配政策に対する支持率は所得格差が「大きすぎる」と考える人の人口割合よりも少ないという一般的な傾向があることが確認できる。また同データでは、所得格差が大きすぎることに賛同する人の割合と実際の世帯所得のジニ係数との間には重大な相関関係はないことも示されている(Förster and d'Ercole, 2005:14)。

References

Argy, F. (2006), *Equality of Opportunity in Australia. Myth and Reality*, Discussion Paper No. 85, The Australian Institute, Canberra.

Atkinson, A. B. (2004), 'The Luxembourg Income Study (LIS): Past, Present and Future', *Socio-Economic Review*, Vol. 2(4), pp. 165-90.

Atkinson, A. B., Rainwater, L. and Smeeding, T.M. 1995, *Income Distribution in OECD Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)*, OECD, Paris.

ABS (2002), 'Upgrading Household Income Distribution

Statistics' in *Australian Economic Indicators, April 2002*, Catalogue No. 1350.0, ABS, Canberra, pp. 3-8.

ABS (2003a), 'Revised Household Income Distribution Statistics', in *Australian Economic Indicators, June 2003*, Catalogue No. 1350.0, ABS, Canberra, pp. 3-15.

ABS (2003b), *General Social Survey: Summary Results, Australia*, Catalogue No. 4159.0, ABS, Canberra.

ABS (2005), *Household Income and Income Distribution, Australia 2003-04*, Catalogue No. 6523.0, ABS, Canberra.

Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (2002), 'Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure', in J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds.) *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, pp. 30-43.

Community Affairs References Committee (CARC) (2004), *A Hand Up Not a Hand Out: Renewing the Fight Against Poverty. Report on Poverty and Financial Hardship*, The Senate, Parliament House, Canberra.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Förster, M. F. and Pearson, M. (2002), 'Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces', *OECD Economic Studies*, Vol. 34, pp. 8-51.

Förster, M. F. and d'Ercole, M. M. (2005), 'Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22*, OECD, Paris.

Headley, B., Warren, D. and Harding, G. (2006) *Families, Incomes and Jobs: A Statistical Report of the HILDA Survey*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.

Hills, J. and Llelkes, O. (1999), 'Social Security, Selective Universalism and Patchwork Redistribution', in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: The 16th Report*, Ashgate, Aldershot.

Johnson, D. and Wilkins, R. (2006), *The Causes of Changes in the Distribution of Family Income in Australia, 1982 to 1997-98*, Social Policy Research Paper No. 27, Department of Family and community Services, Canberra.

Leigh, A. (2004), 'Deriving Long-Run Inequality Series from Tax Data', *Discussion paper No. 476*, Centre for Economic Policy Research, Australian National University.

Levitas, R. (2006), 'The Concept and Measurement of Social Exclusion', in C. Pantazis, D. Gordon and R. Levitas (eds.) *Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millennium Survey*, Policy Press, Bristol, pp. 123-160.

Munzi, T. and Smeeding, T. M. (2006), 'Conditions of Social Vulnerability, Work and Low Income: Evidence for Spain

- in Comparative Perspective', presented to the Instituto de Estudios Fiscales /Institute for Fiscal Studies Conference on *Increasing Work and Income Among Low-income Countries: Drawing Lessons from EU and US Reforms*, Madrid, 1-3 June 2005.
- Myles, J. (2006), 'Do Egalitarians Have a Future?', *Review of income and Wealth*, Vol. 52(1), pp. 145-51.
- OECD (2005), *Employment Outlook 2003*, OECD, Paris.
- Osberg, L. and Smeeding, T. M. (2006), "Fair" Inequality? Attitudes toward Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective, *American Sociological Review*, Vol 71(3), pp. 450-73.
- Pietsch, L., McColl, B. and Saunders, P. (2006), 'The Sensitivity of Income Distribution Measures to Changes in Survey Collection Tools and Estimation Techniques in Australia', For presentation at the *29th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth*, Jeonsuu, Finland, 20-26 August.
- Pusey, M. and Turnbull, N. (2005), 'Have Australians Embraced Economic Reform?' in S. Wilson, G. Meagher, R. Gibson, D. Danemark and M. Western (eds.), *Australian Social Attitudes. The First Report*, UNSW Press, Sydney, pp. 161-81.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Saunders, P. (2006), 'Lost Horizons? Social Justice and the Redistributive Imperative', *Just Policy*, Edition 39, pp. 5-12.
- Thompson, E. (1994), *Fair Enough. Egalitarianism in Australia*, UNSW Press, Sydney.
- Wilkinson, R. G. (1996), *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*, Routledge, London.
- (Peter Saunders ニューサウスウェールズ大学
社会政策研究センター長)

アメリカの所得格差と国民意識

阿部 彩

■ 要約

本稿は、アメリカの所得格差の動向と税制・社会保険・社会扶助などの各制度の再分配機能を概観し、世論調査などのデータを提示しながら、人々がなぜ、かくも大きい所得格差とそのさらなる拡大を受け入れているのかを検討したものである。その答えとして、アメリカ国民は社会全体の所得分配の動向を認識し、また、政府が担うべき再分配機能の拡充を支持しながらも、結局は自分自身の短期的利益という短絡的な意志表示によって政策が決定されていく点が指摘された。また、所得格差が激増した時期においても、残差的な公的扶助プログラムの継続、加えて、まれにみる好景気が、社会全体の支えとなり、貧困率が一定レベル(国際的にみても高いレベルであるが)で押さえられことも、人々が高い所得格差を容認する理由として挙げられた。

一方で、アメリカの所得格差は、アメリカ社会を規定づける民主主義をも脅かすようになってきている。所得格差によって、政治参加における格差が生じているだけでなく、特に富が集中した最高所得層が不均衡な政治力を持ち、彼らの選好する政策決定を導き出させ、それがまたさらに所得格差を拡大させるという悪循環に陥っている。

■ キーワード

所得格差、アメリカ、所得再分配、国民意識

1. はじめに

アメリカの社会が、ほかの先進諸国に比べても比類ない格差社会であることは異論の余地がない(Smeeding, 2004; Förster & Mira d'Ercole, 2005)。アメリカは市場原理主義の権現といわれ、個人や企業の自由を最も重んじ、政府による市場や個人行動への介入は極力避けられている。社会保障制度は、最小限の規模に抑えられ、先進諸国の中で唯一、公的医療保険が整備されておらず、国民の16%が無保険である(2005年値。US Census, HP)。公的な再分配は、市場の失敗を補完するための残余的な公的扶助に偏り、選別的なプログラムに限定される。所得格差と同様にアメリカの貧困率は先進諸国の中でも群を抜いて高く、2005年に起きた

ハリケーン・カトリーナによる災害時の衝撃的な映像が映し出したようにアメリカの貧困層は政府からも社会からも見放され悲惨な状態に置かれている。

多くの社会政策学者や社会保障の専門家が抱く、このようなアメリカに関する見解はおおむね正しいと言ってよい。しかし、アメリカにおける所得格差の拡大の傾向は常に同方向を向いていたわけではない。アメリカにおいても、人々は平等を理想とし、格差や差別、貧困と闘ってきたのである。アメリカの独立宣言に謳われる「全ての人は平等に造られた¹⁾」は、アメリカの民主主義を支える重要な心のよりどころである。それ故に、1950年代、1960年代における公民権の運動は、人種、性別など長い間アメリカ社会を分裂させてきた目に見え

る差別の壁を取り除いてきた。その成果は、所得や富の格差の縮小をもたらし、アメリカ社会は平等の方向に向かっていたのである。しかし、1970年代半ば以降、格差縮小の動きは反転し、所得分配のスペクトラムの最上部の人々に富と所得が集中するようになった。そして、この新たな格差社会は、アメリカ社会を規定づける最も基本的な概念である民主主義をも脅かすようになってきている。

American Political Science Associationが2002年に発表した不平等と民主主義についてのタスク・フォースは、アメリカの新しい格差社会についてこう述べている。

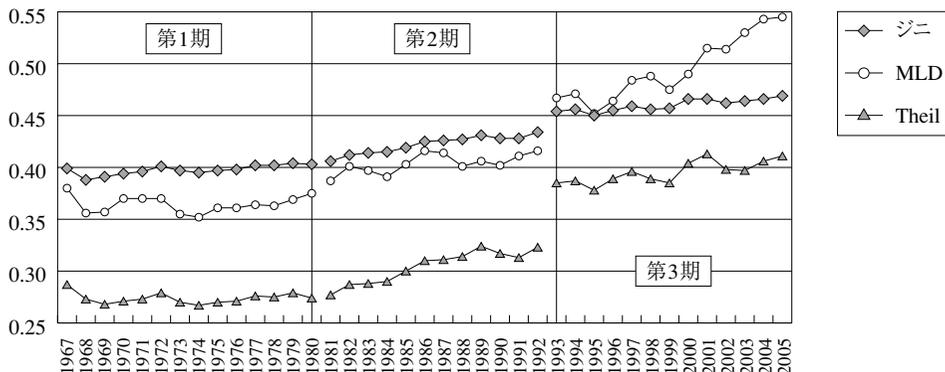
何世代にもかけて、アメリカの人々は、異なる所得、人種、性別にかかわらず市民の声を平等にするために努力してきた。しかし、今日、アメリカの人々の声は不平等に発せられ、(政府に)届けられる。優遇された人々は、他の人々に比べて、政治参加の度合いが多く、ますます彼らの要望を組織的に要求するようになってきている。そして、官僚は、平均的な市民や貧困層の人々よりも、より優遇された人々に対応するようになった。……(中略)……アフリカ系ア

メリカ人や女性に対する明らかな差別は、より見えにくい、しかし一層危険な脅威——国家の富、所得、政治影響力の一部への集中——に代わったのである(Jacobs&Skocpol, 2005、訳およびカッコ筆者)

本稿は、アメリカの1970年半ば以降の所得格差の動向を概観しながら、アメリカの公的制度(税、社会保障、公的扶助)の再分配機能を論じ、それに、アメリカの人々の所得格差に対する意識調査のデータを交えて、アメリカ社会がなぜほかの先進諸国に比べてもかけ離れて大きい所得格差を容認しているのかを検討するものである。アメリカからの教訓は、本特集に収められている比較的に平等主義であるフランス、スウェーデン、オーストラリア、ドイツに対比する一つの国のあり方を提示し、日本が今後とるべき方向性について有益な示唆を与えるであろう。

2. アメリカの所得格差の現状

アメリカ統計局(Census Bureau)は、第二次世界大戦直後の1947年から所得格差の統計をとっている。これによると、所得格差を表すジニ係数は、

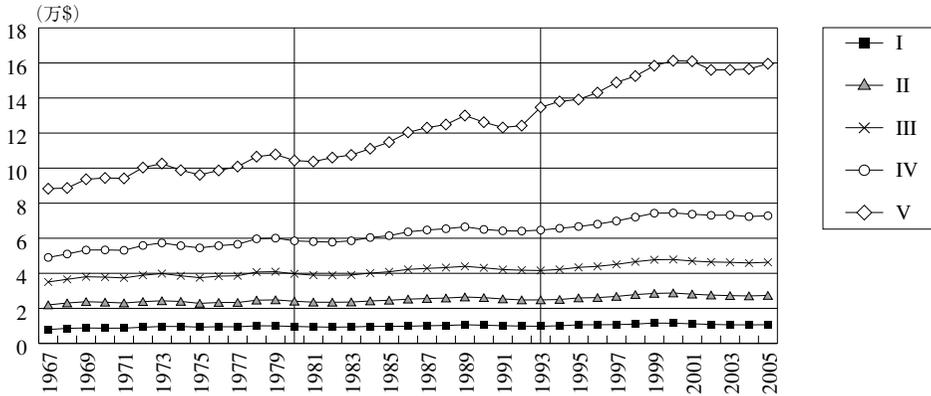


注：1992年と1993年の間に、統計手法が変更されたため、この間の継続性はない

出所：U.S. Census Bureau, Historical tables, Table IE-1, Current Population Survey, 1968-1999

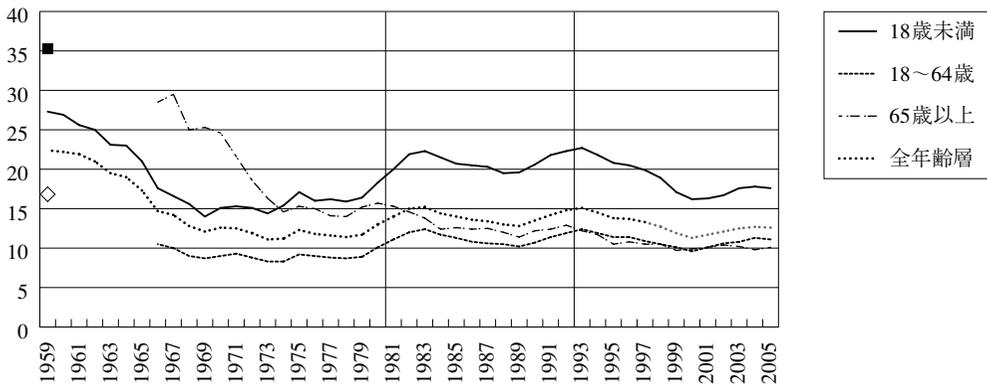
Jones & Weinberg (2000)

図1 アメリカの所得格差の推移：1967-2005



出所：U.S. Census Bureau, Historical Income Tables H-3

図2 所得5分位別：平均所得（2005年\$）



出所：U.S. Census Bureau, Historical Poverty Tables, Table 2&3

図3 アメリカの貧困率の推移

1947年から1968年まで減少したものの、1968年を最低とし、その後は上昇傾向が続いており、結果として1947年に比べ2005年（直近データ）の所得格差は大きくなっている（US Census, 2006 HP）。

図1は、戦後、所得格差が最低であった1960年代後半から直近の所得格差の動向である。所得格差の動きは、用いる尺度によって若干異なるので、ここでは、三つの社会全体の格差を表す複合指標（ジニ係数、MLD（平均対数偏差）、タイル尺度）の推移を示してある。まず、明らかなのは、どの指標を用いてもアメリカの所得格差が一貫して上昇し続けていることである。特にジニ係数は、

前年に比べて減少することがほとんど見られない。所得格差の動向は、景気や失業率のサイクルにある程度影響されると考えられるが、それらの影響もほとんどみることができないほど、格差拡大の傾向は継続している。上昇の傾向を詳しく見ると、1967年以降、アメリカの所得格差の推移は、3期間（1967～1980年、1981～1992年、1993～2005年）に分けることができる。最初の期間は世帯ベースのデータ収集が始まった1967年から1980年である。この期間の所得格差を表す係数は、用いる係数によって動きの違いは若干あるもの際立った上昇はみられない。ジニ係数とタイル尺度はほぼ

横ばい、MLDは期間後期に上昇がみられる。対して、第二期の1980年から1992年にかけての動きは明白である。この期間は、ジニ係数、MLD、タイル尺度ともに大きく増加している。第三期の1993年から2005年にかけても、第二期と同様に、複合指標は増加しており、ジニ係数の伸びは大きくないものの、MLDとタイル尺度が大きく上昇している。

次に、ジニ係数など複合指標の増加をもたらしているのが、所得分配のスペクトラムのどの部分なのかを見たものが図2である。所得5分位の最低所得層(第I分位)の平均所得は1967年から2005年にかけてほとんど上昇していない。第II分位、第III分位も若干の増加を見せているのみである。しかし、第V分位(最高分位)は、1.8倍の実質的な所得の伸びがある。つまり、第二期、第三期の所得不平等の進展は、主に高所得層の所得の伸びに起因すると考えられる。ちなみに、図では示していないが、第V分位の中のさらに高所得の上位5%、そのさらに上の上位1%の所得の伸びは2倍以上であり、高所得になればなるほど所得の伸びが大きい。

それでは、この期間に、所得分配のスペクトラムの反対の位置にある貧困層の所得はどのように変化したのであろうか。図3は、アメリカの公式貧困線²⁾による貧困率の推移である。アメリカの公式貧困線は絶対的貧困に近い概念を用いているため、社会全体の所得水準が上がると下がる傾向がある。そのため、所得格差は1968年を最低としその後は一貫して上昇しているものの、貧困率は全年齢層でみると1978年まで減少し続けている。特に高齢者(65歳以上)の貧困率は、1959年の35%から1980年の15.7%まで半分以下まで減少、その後も現在にいたるまで減少を続けている。一方で、所得格差が上昇に転じた1968年前後から子ども(18歳未満)と勤労世代(18~64歳)の貧困率が上昇し始め、特に子どもの貧困率の上昇は際

立って大きい。第二期(1980~1993年)は、所得格差は急増しているものの、子どもと勤労世代の貧困率はほぼ横ばいである。第三期(1993~2005年)は特に子どもの貧困率の減少(1993年の22.7%から2000年の16.2%)が大きい。この期間はほかの年齢層でも減少がみられ、2000年以降は若干の上昇の傾向がみられる。

3. 公的所得移転制度の概要

(1) 社会保障制度(OASDI、SSI、フードスタンプ、TANF)

市場主義的な性格が強いアメリカにおいても政府による強制的な所得再分配は行われている。その役割を直接的に担っているのは、個人に課せられる税制、社会保障(社会保険)、公的扶助の三つの制度である。ここでは、この三つの制度を再分配機能の観点から論じていこう。

まず、単年度で見た所得分配に一番大きい影響を持つのが、老齢遺族障害保険(Old Age, Survivors and Disability Insurance: OASDI、以後公的年金)と呼ばれる公的年金制度であろう。公的年金は、社会保険であり、老齢、障害、家計の担い手の死亡などの諸イベントにおける所得保障機能を担っている。20歳以上の成人のおおよそ88%、就労人口の96%(SSA, HP)がこれに加入しているので³⁾、ほぼ全国民をカバーしている制度といつてよいであろう。なお、社会保険には、このほかに、公的な高齢者医療制度(メディケア)が存在する。

公的年金およびメディケアは、賦課方式で運営されているため、実質的には保険料を払っている勤労世代から便益を受けている高齢世代への所得再分配(「縦の再分配」)がその再分配機能の多くの部分を占めている。しかし、保険料設定と給付体系によって、富めるものから貧しいものへの横の再分配機能も組み込まれている。特に、公的年金制度は、一般財源からの繰り入れがなされていないため、制度内の設計のみにおいて所得移

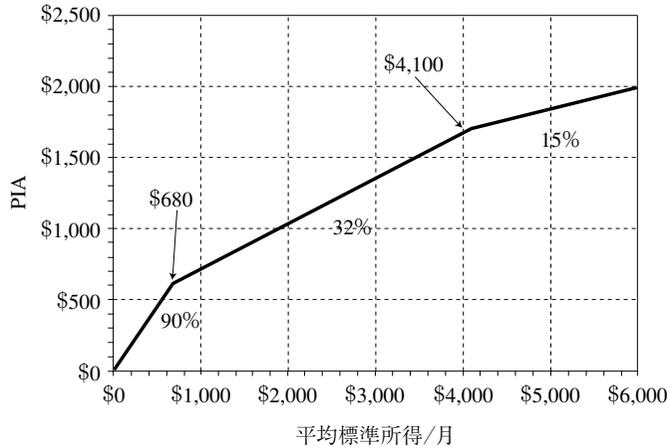
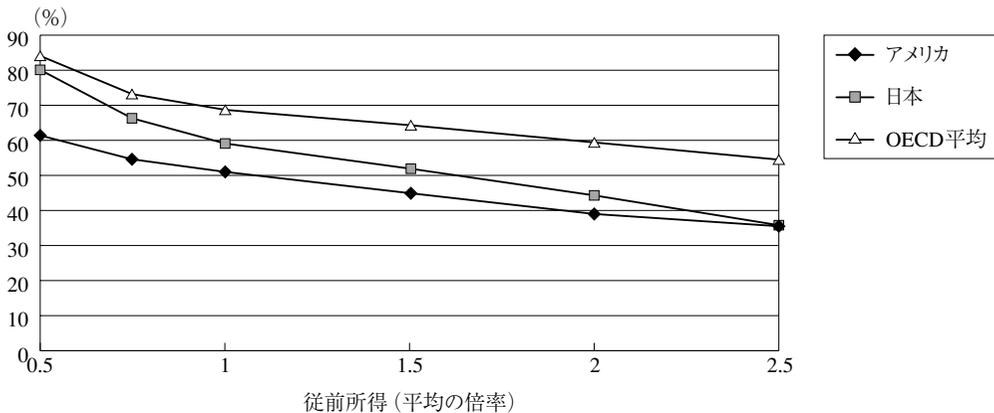


図4 PIAの設計



出所：OECD(2005) Pensions at a Glance, Table 4.2

図5 ネット所得代替率(男性)

転が行われている⁴⁾。メディケアの財源には、一般財源からの繰り入れが38%を占めるため(阿部, 2006)、メディケア全体の負担がどの所得層に帰結するのかわからない。しかし、給付が現物(医療)であり、均一であるため、保険料の設定をみるによりある程度の再分配機能をみることができる。社会保険料(社会保障税)は、年金部分と医療部分に分かれており、その税額は所得に対して定率(年金部分12.40%、医療部分2.9%、労使折半、2007年値)である。すなわち、低所得者であっても同率の負担が求められる。高所得者につ

いては、年金部分については課税対象所得の上限(\$97,500、2007年値)が定められているため、実質的には上限以上の高所得者の社会保障税負担率は低くなる。医療部分の上限は1993年のOBRA(包括予算調整法⁵⁾)によって撤廃された。つまり、拠出時点においては、社会保険は所得格差を拡大させる要因となっている。一方で、公的年金の給付体系は、(従前所得でみた)低所得者により手厚く給付されるように設定されており、所得格差が縮小される要因となる(給付額の算出の基となる基本年金額(Primary Insurance Amount: PIA)の設

計を図4に示す)。アメリカ政府は、公的年金の所得代替率(従前所得に対する給付額の割合)は高所得層よりも低所得層に高い点を指摘して、公的年金の所得再分配機能を強調している(渋谷, 2003)。しかし、国際的にみるとアメリカの所得代替率の体系は必ずしも累進性が高いものではない。図5は、公的年金制度における従前所得のレベル別のネット代替率である(OECD, 2005)。累進性が高いほど、グラフの傾きが右肩下がりになる。これで見ると、アメリカの公的年金の給付設計はOECD平均や日本よりも累進性が低い。また、アメリカの高所得の高齢者の多くが、さまざまな租税優遇措置が設けられている企業年金(雇用主提供年金)を受給しており、これを含めると年金給付全体の累進性は疑問である。また、後に記述するように、2001年の「経済成長・租税救済法」では、高所得者の企業年金の税制優遇措置が拡大されたことも年金給付全体の累進性をさらに後退させることとなった。

貧困層、準貧困層に対する所得再分配の機能を担うのが公的扶助制度である。アメリカの公的扶助制度は、日本の生活保護制度のようにすべての貧困者を対象とする包括的な制度ではなく、対象者や給付内容のカテゴリー別にいくつもの制度が並立している。現物給付の制度も多いが、ここでは所得分配に影響がある現金給付を行うプログラムだけに着目して、三つのプログラムを紹介しよう。一つ目は、OASDIの受給権がなかったり、受給額が少ない高齢者および障害者を対象とする補足的補償所得(Supplemental Security Income : SSI)である。SSIは一般財源から賄われており、無拠出で受給することができる。公的年金の拡充により、現在のSSIの受給者の81%は65歳以下の障害者である(SSA, 2007)。2006年3月時点におけるSSIの受給者は、729万人であり、平均受給月額額は\$468であった。

公的扶助のもう一つの大きな柱が、フードスタン

表1 アメリカの主な所得移転プログラム
受給者数と平均受給額

	人数(万人)	受給額
OASDI*	4,944	\$958
老齢	3,419	
遺族	656	
障害	869	
補足的補償所得 (SSI) *	729	\$468
フードスタンプ**	2,615	\$212
TANF***	412	
失業給付****	155	\$4,091
EITC*****	1,928	\$1,784

出所：* 2007年3月現在 SSA

** 2007年2月現在 USDA

*** 2006年12月現在 DHHS

**** 2006年第4四半期、人数は3で割ったもの、受給額は最初の給付額の平均値

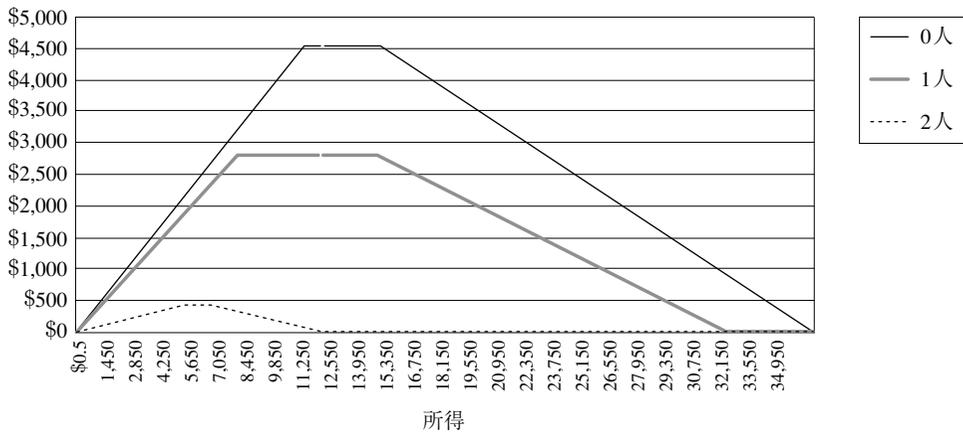
***** 2003, GreenBook2004

プである。フードスタンプは、所得テスト付きの食料扶助で、食料購入のみに使えるバウチャー制度である。用途が限定されているものの準貨幣的(near-cash)な給付と考えることが出来る。フードスタンプの受給者数は2,615万人であり、なんと全人口の8.7%にもあたる。給付の額をみても、\$212/月とSSIの約50%程度であり、低所得者にとっては大きな所得源である。

公的扶助として最も知られているのは、子どもを持つ貧困世帯を対象とする貧困家庭への一時的扶助(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)であろう。TANFは、主に母子世帯に対する給付となっており、受給者数は1996年の福祉改革以降急減し412万人である(2006年12月現在)。

(2) 税制

所得分配に大きく影響するのが、所得税制である。アメリカの所得税は、1990年代に行われた一連の税制改革(1990OBRA、1993OBRA)によって、個人所得税の所得税最高税率の引き上げなど富裕層に対する増税が行われたが、それ以降は減税



出所：IRS, ホームページ

図6 EITC 給付設計 (2007)

の政策が取られている。特に、2001年の経済成長・租税負担軽減調整法、2003年 The Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act などの一連の「ブッシュ減税」においては、数々の税額控除が拡充されたとともに、最高税率の引き下げ、相続税の段階的な撤廃、配当金に対する個人所得税の減税など、特に富裕層に対する減税が行われている。2003年の減税の規模は、今後11年間で総額3,500億ドルとなり、史上3番目の大きさとなる。大型減税は、2000年の大統領選におけるジョージ・ブッシュの目玉政策であり、納税者すべてを網羅し、どの所得レベルの人々もその恩恵に預かることができると説明されていた。しかし、実際に行われた減税額は、所得五分位の最下位の世帯にとっては平均約1ドルであるのに対し、百万ドル以上の所得のある人にとっては平均\$93,500であり、その恩恵は高所得層に偏っている(阿部・後藤, 2004)。また、撤廃された相続税は、所得分配の上位1~2%の人のみ課せられていた税金である。

一方で、1990年代以降、所得控除や税額控除という形で、主に低所得層向けの減税措置が拡充されてきていることも事実である。現在、アメリカの所得税制における所得控除や税額控除は、表2

に挙げるものが存在する。税額控除には、還付可能な制度も多く、税納付額が税額控除額を上回る場合には、その差額が給付として還付される。そのため、アメリカにおける税制は福祉的な性格をもつ給付としての役割を持っている。

還付可能な税額控除の代表的なものは、働く低所得者を対象とする稼得所得税額控除 (Earned Income Tax Credit : EITC) である。EITCは、1978年に創設された制度であるが、その後、80年代、90年代に大幅に拡充され現在にいたっている。給付額の規模は、SSIに匹敵する大きさであり、SSI、フードスタンプと並んでアメリカの低所得者対策の3大柱と言える。EITCは、主に子どもがある低所得の勤労者であり、実際には、受給者の多くは母子世帯の母親である。EITCのクレジット(税額控除)額は、フェーズ・イン・レート、フェーズ・アウト・レート、および最高クレジット額(maximum credit)の3つの要素からなる台形である(図6)。つまり、勤労所得が1ドルでもあれば受給ことができ、その額は所得の上昇に伴いフェーズ・イン・レートをもって上昇し、最高クレジット額まで達する。クレジット額はその後ある勤労所得まで一定であり、その後徐々にフェーズ・アウトされる。

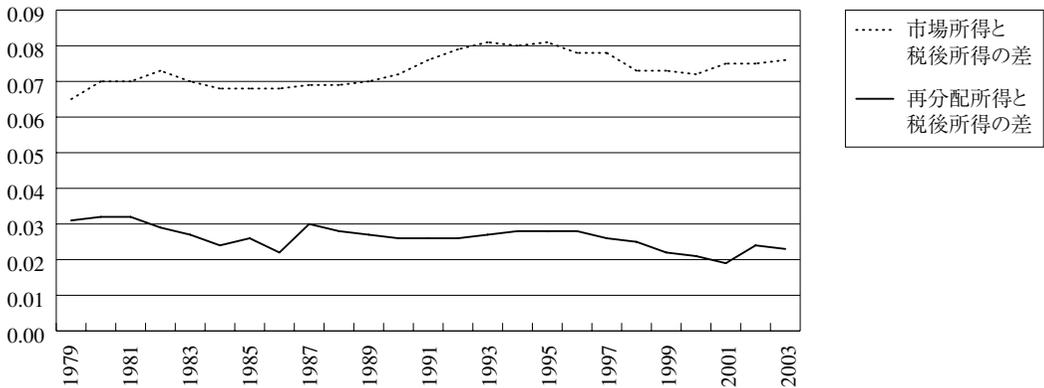
表2 推計所得控除、税額控除；項目別（2003）

（億ドル）

所得控除（税基盤の変化）	
年金	
年金拠出（保険料）と年金給付	2,791
Keogh プラン	114
個人年金	427
社会保険料の被雇用者分を超える年金給付	3,055
医療	
医療、介護保険料の雇用者負担分	5,619
メディケア給付	
パート A	1,652
パート B	1,135
医療費の自己負担	471
自営業者の医療保険料	196
Accelerated 死亡保険金	28
医療貯蓄口座（Health savings accounts）	0
貧困	
公的扶助および SSI 給付	526
雇用	
職場からの dependent care	35
従業員ストックオプションプラン	54
カフェテリア・プランからの給付	858
高齢者・障害者	
炭鉱員の労災および障害給付	335
高齢者、視覚障害者の追加一般所得控除	128
住宅	
住宅ローンの利子	3,629
持ち家の property tax	1,577
借家の depreciation ほか	133
家族	
学資保険（Coverdell 教育貯蓄口座）	2
就学ローンの利子	6
税額控除（控除額）	
貧困	
EITC：還付されなかった控除分	27
雇用	
扶養者ケア税額控除	34
就労機会税額控除	4
Welfare-to-work 税額控除	1
住宅	
低所得者住宅税額控除（LIHTC）	41
家族	
児童税額控除（CTC）	441
HOPE 奨学金等税額控除	43
養子税額控除	1

注：雇用者への税制優遇措置を含む

出所：Green Book 2004, Table 13-2 in 阿部（2006）



出所：U.S. Census Bureau, Historical Income Tables, Table RDI-5 より筆者作成

図7 税と社会保障制度によるジニ係数の変化

制度の設計から、税の liability が少ない低所得層に厚く給付されているため、控除額の90%は還付されている⁶⁾。ここではページ数の関係で詳細は省くが、アメリカの所得税制には、EITC以外にも、扶養控除(Dependent Exemption)、児童税額控除(Child Tax Credit)、扶養者ケア税額控除(Dependent Care Tax Credit)など家族政策関連の制度が多種用意されている。これらは、直接的に子どもを持つ世帯の家計に影響し、所得分配に影響を与えている。Ellwood & Liebman (2000) は子どもにかかわる税制措置による便益を所得別に推計しており、これによると低所得層においてはEITCが、高所得層においては扶養控除が大きな便益を与えていることがわかる(阿部, 2002)。

4. 公的所得移転制度の再分配効果

このようにアメリカの公的制度による再分配は、主に低所得者への貧困対策としての給付(SSI、フードスタンプ、TANF、EITCなど)として形成されている。一方、所得税制と社会保障税の設定において累進性は高くなく、むしろ、近年の減税政策は税の累進性を低めているはずである。これを確かめるために、税制と社会保障制度によるジニ係数の変化をみたものが図7である。太線は、市場

所得で計算したジニ係数と税後所得で計算したジニ係数の差(=税によるジニ係数の変化)、点線は、税後所得で計算したジニ係数と社会保障給付後の所得で計算したジニ係数の差(=社会保障給付のジニ係数の変化)を表している。市場所得には職場から提供される医療保険の価値、再分配所得にはメディケイド(公的医療扶助)の価値が含まれるが、フードスタンプ、住宅扶助など準貨幣の給付については含まれない点を留意されたい。

$$\begin{aligned}
 & \text{市場所得} = \text{賃金所得、事業所得等} + \text{職場からの健康保険の価値} \\
 & \text{税後所得} = \text{市場所得} - \text{社会保障税} - \text{連邦税} - \text{州税} + \text{EITC} \\
 & \qquad \qquad \qquad \underbrace{\hspace{10em}}_{\text{税によるジニ係数の変化}} \\
 & \text{再分配後所得} = \text{税後所得} + \\
 & \qquad \qquad \qquad \underbrace{\text{公的年金給付} + \text{失業給付} + \text{公的扶助給付 (SSI, TANF 等)} + \text{メディケイドの価値}}_{\text{社会保障によるジニ係数の変化}}
 \end{aligned}$$

まず、税による変化(実線)をみると、1990年代以降、EITCやCTCなど低所得層向けの税額控除が拡大されたものの、社会全体からみる税の再分配効果は上昇せず、むしろ1996年以降は下降している。これは2000年以降の減税が富裕層に大きかったことも関係していると思われる。社会保障による変化(点線)は、税による変化より大きいのが、この解釈には注意が必要である。なぜなら、社会保障給付の大きな部分はOASDIの老齢年金給付であり、所得が低い高齢者への年金給付が再分配

表3 貧困率の変化：税と社会保障制度の効果

	市場所得	税後所得	再分配後所得	貧困率の変化		
				税の効果	社会保障 給付の効果	公的移転の 効果 (計)
1980	21.1	22.4	13	1.3	-9.4	-8.1
1981	22	23.3	14	1.3	-9.3	-8
1982	21.8	22.9	14.2	1.1	-8.7	-7.6
1983	20.8	22	13.5	1.2	-8.5	-7.3
1984	20.4	21.7	13.2	1.3	-8.5	-7.2
1985	19.9	21	12.8	1.1	-8.2	-7.1
1986	19.7	20.6	12.4	0.9	-8.2	-7.3
1987	19.7	20.5	12.1	0.8	-8.4	-7.6
1988	19.4	20.3	11.7	0.9	-8.6	-7.7
1989	19.9	20.8	12.4	0.9	-8.4	-7.5
1990	21.1	21.8	12.9	0.7	-8.9	-8.2
1991	22.1	22.8	13.3	0.7	-9.5	-8.8
1992	22.6	23.2	13.5	0.6	-9.7	-9.1
1993	22	22.2	12.6	0.2	-9.6	-9.4
1994	21.1	21	11.7	-0.1	-9.3	-9.4
1995	20.8	20.7	11.5	-0.1	-9.2	-9.3
1996	20.3	20.1	11.2	-0.2	-8.9	-9.1
1997	19.3	19	10.6	-0.3	-8.4	-8.7
1998	18.5	18.3	9.9	-0.2	-8.4	-8.6
1999	18.7	18.4	9.9	-0.3	-8.5	-8.8
2000	18	17.9	9.8	-0.1	-8.1	-8.2
2001	18.5	18.4	9.9	-0.1	-8.5	-8.6
2002	19.3	19.1	10.3	-0.2	-8.8	-9

出所： U.S. Census Bureau, Historical Poverty Tables, Table RDP-5 より筆者作成

効果と見なされてしまうからである。例えば、会社役員であった人が退職して高い年金給付を受け取っている場合も、「低所得者への給付」となる。このような再分配は、勤労世代から退職世代への、または、同一人物の勤労期から退職期への所得の移転、つまり「縦の再分配」であり、富裕者から貧困者への「横の再分配」とは区別されるべきである。図7の社会保障の効果には、この二つが混合されているため、高齢者比率が高くなる(市場所得が少なく、年金を受け取る人が多くなった)と再分配の度合いも大きくなる。1980年代から2000年代に

かけて、社会保障の再分配効果が高まっているが、これはこのような高齢化の影響も否めない。

EITC など低所得者向けの税制措置の効果は、貧困率の変化をみると確認することができる。表3は、市場所得、税後所得、再分配後所得における貧困率とその差である。税が貧困率に与える影響は、EITCが拡充された1993年よりプラスからマイナスに転じている。社会保障の影響は、上記の「縦の再分配」が混合している問題はあるものの、1980年代から2000年代まで大きな変化はなく一定である。

5. 所得格差に関する国民意識

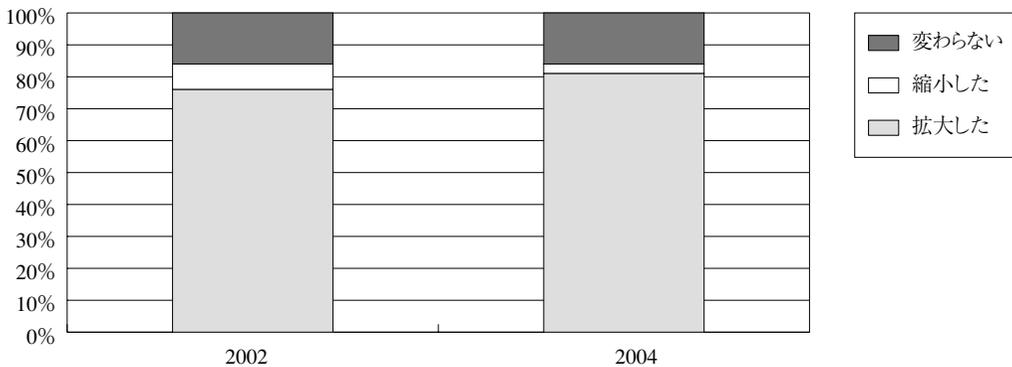
それでは、アメリカの人々は所得格差に関してどのように感じており、それがどのように政策に反映されているのであろうか。本節では、所得格差に関するアメリカの国民意識と政策の乖離についてアメリカの世論調査と政治学における最近の分析を紹介しながら検討してみたい。1980年代からの所得格差の拡大について、アメリカの人々が関心しなかったわけではない。National Election Study (NES 調査)によると、アメリカ人の過半数は所得格差の拡大を認識している(2002年で76%、2004年には81%、図8)。

国際比較研究によると、ヨーロッパの人々に比べ、アメリカの人々は、所得格差に対して寛容であるが、格差を容認する条件として「機会の平等」が確保されている必要があるという(Jacobs & Skocpol, 2005)。すべての個人が同じ機会を与えられ、その結末として、個人の努力の差や能力の違いによる「結果の不平等」が生じたとしてもそれは許容されるのである。それでは、アメリカの人々は現在の所得格差を、許容し難い「機会の不平等」とみているのであろうか、または許容範囲である「結果の不平等」とみているのであろうか。この問いに対する答えは ambiguous である。2002年の National Election Study は、社会の中で一部の人々がよい

(悪い)仕事を持ち、高い(低い)所得を得ている理由を7つ挙げ、それぞれの重要度を回答者に尋ねている(図9)。これによると、一番重要と挙げられたのが「良い教育を受ける機会がなかった」であり、55%の人々が「大変重要」と答え、「機会の平等」が確保されていないと感じている。実際に、同調査によると、格差拡大を認識している人々の91%(2004年、2002年は90%)が「格差の拡大は悪いことである」という価値判断をしている(NES 2002, 2004)。しかし、一方で、それに近い支持率を得ているのが「努力の差」「能力の差」など本人の資質に起因する要因である。つまり、アメリカの世論は、機会の不平等と本人の資質の問題の2つの要因を同時に意識している。

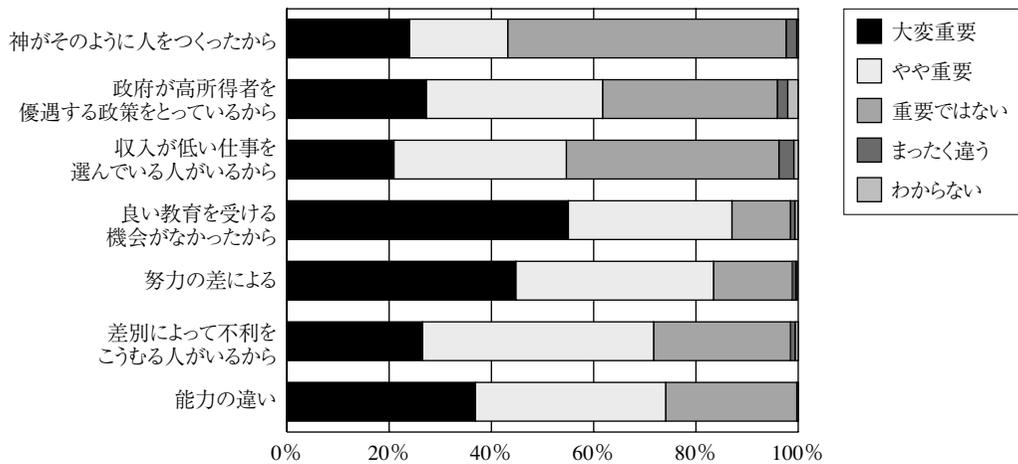
一方で、所得格差拡大の要因の一部は、政府にあると考える人も多い。教育、努力、能力には及ばぬものの、過半数(61%)の人が「政府が高所得者を優遇する政策をとっている」ことが格差の要因として「大変重要」または「やや重要」と答えている。

このように、人々は所得格差を認識しており、その要因として個人に帰結する理由も念頭に置きながらも、政府が所得格差に対して十分な政策をとってきていないと考えている。しかしながら、このような世論は、アメリカの再分配政策を拡充する



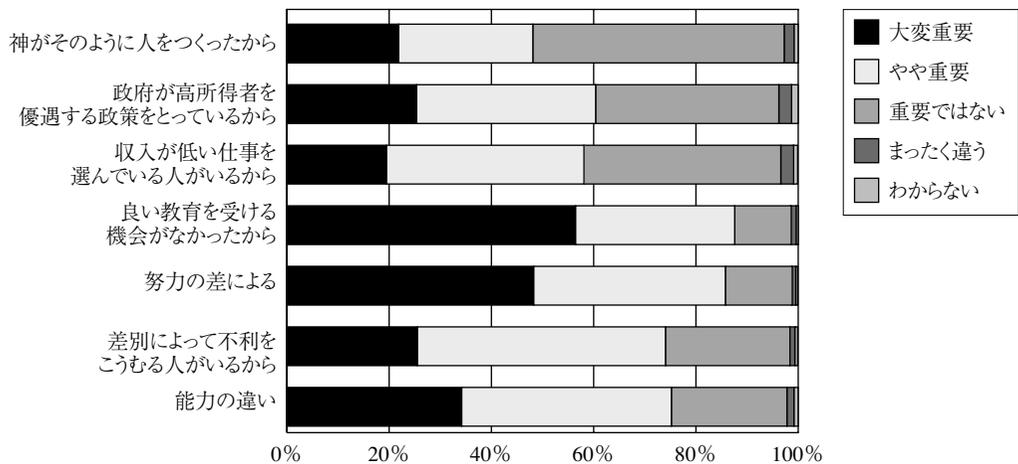
出所：National Election Survey, 2002, 2004

図8 過去20年間において、PoorとRichの間のギャップはどう変化したと思いますか



出所：National Election Survey 2002

図 9-1 ある人々がよい仕事を持ち、高い収入を得ている理由



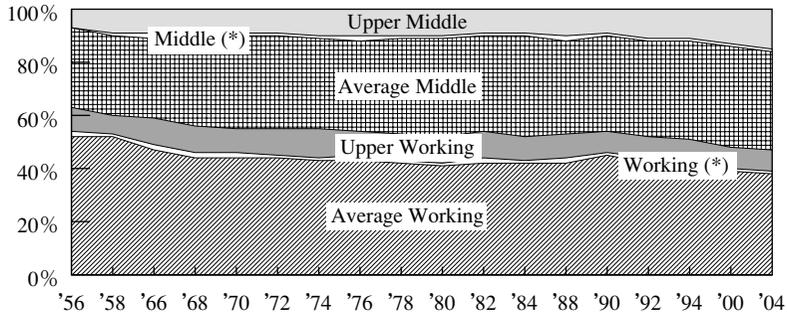
出所：National Election Survey 2002

図 9-2 ある人々がわるい仕事を持ち、低い収入を得ている理由

方向には動いていない。むしろ、近年の政策は格差を拡大する方向に動いている。2001年と2003年に行われた「ブッシュ減税」は、アメリカの歴史上最大規模の富裕層に対する減税であり、この政策の結果として所得格差がさらに拡大することは明らかであった。しかしながら、減税が議会で承認される前後に行われたいくつもの世論調査において、大多数のアメリカ国民がこのブッシュ減税につ

いて賛成しているのである (Bartels, 2005)。

この明らかな世論と政策の乖離の理由を、Bartels (2005) は「無知な自己利益 (Unenlighted Self-Interest)」と分析する。Bartels (2005) の分析によると、人々はたとえ富裕層の税負担が不均衡に軽減されるとしても、さらに、富裕層がもっと税を負担するべきだと通常考えていたとしても、自分自身の税負担が少しでも下がるのであれば 税制改革



出所：National Election Survey, 各年。 (*)平均か上層かの答えなし

図 10 アメリカ人の帰属階層意識

に賛成したのである。自分自身の税負担に関する改革への期待は、彼らのイデオロギーや支持政党、政府に対する信頼、所得などの影響よりも、遙かに強く改革への賛成/反対に影響しているのである。実際の税制改革は直近では中間層・貧困層に若干の税負担の軽減をもたらしたが、長期的には便益はすべて富裕層に吸収されており、彼らの「無知な」政策決定が彼らにとって高いコストとなったことは言うまでもない。

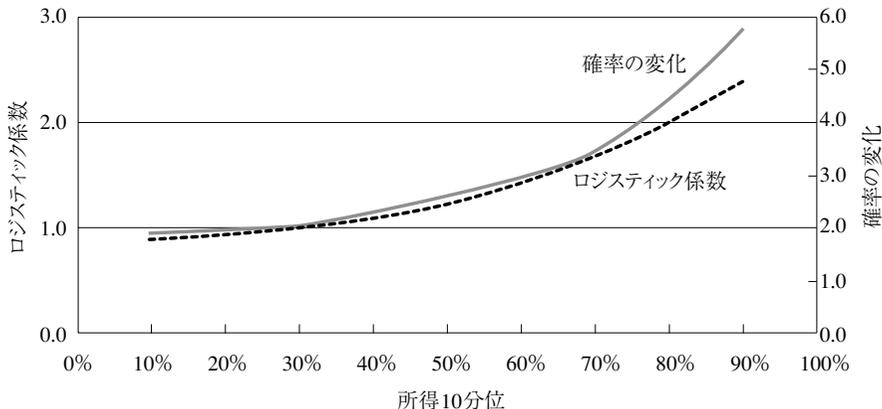
所得格差についての世論と実際の政策を乖離させるもう一つの理由が、低・中所得層の生活感の変化である。NES 査によると、人々の帰属階級意識は、平等化している(図10)。ここでは階級のイメージをそのまま伝えるために、原語通りに「Upper Middle (中流階級の上部)」「Average Middle (平均的中流階級)」「Upper Working (労階級の上部)」「Average Working (平均的労階級)」に示す。これによると、4段階の一番上のクラスである「Upper Middle」が増加(1956年7%、1980年10%、2004年15%)し、一番下の「Average Working」が減少(1956年52%、1980年41%、2004年38%)していることがわかる。この傾向は、特に1990年代に著しい。所得格差が急激に拡大しているこの時期においても、労階級から中流階級への帰属意識の移動が起きているのである。

富裕層の所得が平均以上に上昇したとしても、

中流・下流層における人々の暮らしも同時に上昇しているのであれば、格差そのものの拡大は社会的不満に繋がりにくい(サンダース, 2007)。アメリカの所得格差の拡大は、貧困層の実質的な生活水準の低下を伴っていない点で、不満に繋がりにくい要素があると考えられる。著名なアメリカの財政学者である渋谷(2003)は、アメリカの福祉国家が益々市場主義を強めていった1990年代の背景として「1990年代に情報革命を動力として「ニューエコノミー」といわれる好況、失業率の低下、株価の活況等の経済的な条件に恵まれたことを見逃してはならない」と述べている。好景気と同時に、EITCやCTCなどように、低・中所得層の大多数層(すべての低・中所得層ではない)向けのプログラムが拡充されたことも、たとえその便益が高所得層の人々に比べて微少であっても、人々が高いレベルの所得格差を容認する要因になったと考えられる。

6. 所得格差の結末 — 民主主義への脅威 —

冒頭で引用したように、アメリカの政治学者の一部は所得格差の拡大がアメリカの政治に与える影響について大きな危機感を持っている。その理由は、たとえ、所得格差が一部の高所得層のさらなる高所得化のみでもたらされており、貧困層や中間層の人々の実質的な生活水準が下降していないに



出所：Gilen (2006)

図 11 政策選好が結果につながる関係の強さ

しても、所得格差の拡大は政治影響力の一部集中をもたらし、民主主義の前提である平等な representation を満たせなくなってしまうからである。もともと、アメリカ国民の政治参加は、選挙行動でみると所得が高い層に偏りが生じていた。しかし、所得格差の拡大はこの傾向にさらに拍車をかけている。選挙活動以外の政治参加の度合いは、さらに偏りが大きい。政治団体や個別の団体、選挙キャンペーンのボランティア活動、国または自治体の政治家へのコンタクト、そして、さらには反対運動に参加することは、時間や金銭的な余裕のみならず、自分の考えや要求を発言する自信と能力を要し (Jacobs & Skocpol, 2005)、これらは所得階層によって大きく異なる。

所得格差の影響は、政治参加の格差を大きくさせるだけではない。Piven (2006) の言葉を借りると「私たちは、著しい富の集中の政治、それがもたらした貪欲と傲慢の文化、そして、かつて民主的であった institution をコントロールするために富裕層が編み出した新しいストラテジーに着目するべきである」(Piven, 2006, p.43)。富裕層とビジネス層は、政治寄付金に代表されるさまざまな影響力を駆使することにより政治に大きく影響する力をもつ。結果として、政府が富裕層、ビジネス層の要

求に応える政策を打ち出す可能性は、貧困層、中間層に応える可能性よりも比べ高い。特に、所得分配のごく一部の最高所得層にはその傾向が強いのである。Gilen (2006) は、1992年から1998年に行われた膨大な数の世論調査のデータをもとに実証研究を試みており、所得10分位別の政策選好 (preference) と政策結果 (outcome) の関係について以下の結果を導き出している (図 11)。つまり、高所得層の政治選好が政治結果に繋がる確率は、中間層、貧困層よりも高く、しかも、その上昇の度合いは線形ではない。

7. 考察

本稿は、アメリカの所得格差の動向を概観しながら、アメリカの公的部門における再分配の機能をレビューし、なぜ、アメリカが先進諸国の中でもユニークな市場原理主義的な「福祉国家」を形成し、また1980年代、1990年代になって傾向が強められたのかを検討したものである。その本稿が掲げた一つの疑問が、所得格差がかくも大きいアメリカにおいて、なぜ人々がその状況を受け入れているのかであった。その答えとして、アメリカ国民が社会全体の所得分配の平等化や政府が担うべき再分配機能について、それなりに支持しながらも、結局は自分

自身の短期的利益という短絡的な意志表示によって政策が決定されていく点が指摘された。また、所得格差が激増した時期においても、残差的な公的扶助プログラムの継続、加えて、まれにみる好景気が、社会全体の下支えとなり、貧困率、特に高齢者の貧困率が一定レベル(国際的にみても高いレベルであるが)で押さえられことも、人々が高い所得格差を容認する理由として挙げられた。

一方で、拡大する所得格差は、アメリカ社会を規定づける民主主義をも脅かすようになってきている。所得格差は政治参加における格差を生み出すだけでなく、特に富が集中した最高所得層に不均衡な政治力を与え、彼らの選好する政策決定を導き出し、それがまたさらに所得格差を拡大させるという悪循環に陥っている。

日本においても、近年の所得格差の上昇が社会問題となりつつある。日本とアメリカの違いを一つあげると、アメリカの所得格差の上昇は富裕層のさらなる高所得化に説明される部分が多いのに対し、日本においては貧困層の所得悪化によるところが大きいことであろう。厚生労働省「国民生活基礎調査」によると、1993年から2000年にかけて、5段階の生活意識において、「大変苦しい(最低)」「苦しい(下から2番目)」と答えた世帯の割合がそれぞれ12ポイント、7ポイントの上昇をみせているのである。その点で、アメリカの所得格差と日本の所得格差は同一視できない。一方で、このような所得分配の動きを背景に、近年、所得格差、そして貧困に関する国民的関心が高まっていることは、アメリカとは逆に格差拡大の歯止めをかける方向性として期待できる。格差を認識することは、国民意識として、格差をどのように受け止め、それに対して政策がどうあるべきかを発信するための第一ステップであるからである。その意志決定の際に、アメリカの所得格差と社会の現状は貴重な資料であり、本稿が少しでも役立つことができれば幸いである。

注

- 1) トーマス・ジェファーンソン(1776)「アメリカ独立宣言」より抜粋:「We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal; that they are endowed by their creator with inherent and [certain] inalienable rights; that among these are life, liberty, & the pursuit of happiness (われわれは、自明の真理として、すべての人は平等に造られ、造物主によって、一定の奪いがたい天賦の諸権利を付与され、その中に生命、自由および幸福の追求のふくまれることを信ずる)」
- 2) アメリカは、1960年代から独自の公式貧困線を設定している。この貧困線は絶対的貧困概念で設定されており、通常先進諸国で用いられる相対的貧困概念とは異なる。具体的には、1960年時点で一般的であった最低限の食費(ジャガイモ、肉など)を計算し、当時の労働者階層の食費が家計の約3分の1を占めていたことから、これを3倍したものを貧困線とした。その後の貧困線は、インフレ率のみで調整されている。
- 3) 1935年の社会保障法制定以来、OASDIは、徐々に適用対象者を拡大しており、現在においては、アメリカにおいて有償の仕事についている被用者および年収400ドル以上の自営業者に強制適用される。
- 4) メディケアの財源の基本部分は、保険料であるが、一部は一般財源からの繰り入れで賄われている。メディケアからの給付は現物給付のみであるので、その再分配機能について、本稿では詳しくは触れない。
- 5) Omnibus Budget Reconciliation Act 1990, 1993の略。
- 6) EITCの詳細については、阿部(2002)を参照のこと。

参考文献

- 阿部彩(2006)「アメリカの社会保障改革と財政」『ファイナンシャル・レビュー』第86号, pp.3-30.
- 阿部彩(2002)「EITC (Earned Income Tax Credit)の就労と貧困削減に対する効果: 文献サーベイから」『海外社会保障研究』Vol.140, pp.79-85.
- 渋谷博史(2003)「基軸国アメリカが示す福祉国家モデル」渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会, pp.121-154.
- サンダーズ, ピーター(2007)「繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容」『海外社会保障研究』第159号, pp.4-20.
- Bartels, Larry M (2005) "Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind." *Perspectives on Politics*, Vol.3 No.1, pp.15-31.
- Committee On Way And Means (CWM), U.S. House Of Representative (2000), (2004) *The Green Book 2000, The Green Book 2004* <http://aspe.hhs.gov/greenbook/> (last access 05/22/07)
- DeNavas-Walt, C., B.D. Proctor, and C.H. Lee (2006) U.S.

- Census Bureau, Current Population reports, pp.60-229, *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States: 2005*, U.S. Government Printing Office Washington, DC.
- Förster and Mira d'Ercole, Marco (2005) "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second-Half of the 1990s." OECD Working Paper 22.
- Gilens, Martin (2003) "Unequal Responsiveness." Paper presented at conference on Inequality and American Democracy, Princeton University, (<http://www.princeton.edu/~csdp/events/pdfs/Gilens.pdf> last access 05/22/07).
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson (2005) "Abandoning the Middle: The Bush Tax Cuts and the Limits of Democratic Control." *Perspectives on Politics*, Vol.3 No.1, pp.33-53.
- Jacobs, Lawrence and Theda Skocpol (eds.)(2005) *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*, Russel Sage Foundation.
- Jones, A.F. Jr. and D.H. Weinberg, U.S. Census Bureau (2000) *The Changing Shape of the Nation's Income Distribution 1947-1998: Consumer Income*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2000.
- Piven, Frances Fox (2006) "Response to 'American Democracy in an Age to Inequality'." PS: Political Science & Politics, January 2006.
- Smeeding, Timothy (2004) "Public Policy and Economic Inequality: The United States in Comparative Perspective." Luxembourg Income Study Working paper No.367.
- Social Security Administration (2006) *2006 SSI Annual Report*, <http://www.ssa.gov/OACT/SSIR/SSI06/index.html> (last access 2007.5.15).
- Social Security Administration (2007) *The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (2007 OASDI Trustees' Report)*, <http://www.ssa.gov/OACT/TR/TR07/index.html> (last access 2007.5.15).
- U.S.Census Bureau (2006) *The Effects of Government Taxes and Transfers on Income and Poverty: 2004*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 2006.

(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所
国際関係部第2室長)

スウェーデンの社会保障と所得再分配

飯野 靖四

■ 要約

スウェーデンの社会保障は完全雇用社会におけるセフティネットとして位置づけられており、社会保険と税によるサービスがその中心である。そしていずれの社会保障からも漏れた人を対象にするのが社会援助(公的扶助)である。

スウェーデンではある一定額以上の所得があれば、それ以上稼ごうとしないで自分の時間を持つとする人が多い。それが65歳定年より前の段階で退職する人が多いのと、医師が開業しないで公務員として働く大きな理由である。

スウェーデンにおける可処分所得の格差は世界でも2番目に小さい。それはそもそも総所得の格差がそれ程大きくない上に、社会保障給付によって大きく所得格差が是正されるからである。スウェーデンの所得税は国税、地方税とも基本的に比例税であって、社会保障のための資金集めの役割に徹しており、所得格差の是正効果は社会保障給付ほど大きくない。

■ キーワード

セフティネット、社会保険、所得再分配、ジニ係数

1. スウェーデンの社会保障と平等主義

スウェーデンは福祉国家として世界的に有名であり、わが国でもその福祉水準の高さは羨みをもっていろいろと紹介されている。例えばスウェーデンではすべての労働者は少なくとも5週間の有給休暇の権利が与えられているとか、またすべての子供の親は出産前後に少なくとも480日の有給休暇が与えられているとか、あるいはスウェーデンでは小学校から大学にいたるまですべての授業料が無料であるとかいったことである。しかしスウェーデン社会の基本目標はそのような「高い福祉水準を維持すること」ではなくて、「すべての働ける人が気持ちよく働き、困ったときには助け合うような公平な社会を作り上げること」である。したがって国の最重要課題はすべての住民に気持ち良く働ける機会と場所を提供すること、つまりハイレベルの

完全雇用を維持することである。社会保障はそのような社会において、たまたま病気や怪我、あるいは老齢、出産・育児などで一時的ないし永久に働けなくなったときに、失われた所得を補償して従前の生活水準を保障し、すみやかに一般生活への復帰ができるのを助ける目的でおこなわれるのであって、要するにスウェーデンの社会保障は完全雇用社会におけるセフティネットとして位置づけられているのである。

このような社会保障を含めた社会制度全体の基礎に流れている共通の思想は「平等」である。例えばスウェーデンの医療政策の基礎に流れている政策目標は「地方政府が公的に調達された資金によって、所得の多寡や居住地域、および社会的地位に関係なく、すべての人に平等に良質の医療を提供すること」である。従来はこの政策目標が頑

なに維持されて、国民は病院を選ぶことも医師を選ぶことも許されなかった。したがって国民は指示された病院に行って、病院の選んでくれた医師に診察してもらうしかなかった。しかし病院に行くたびに診察をしてくれる医師が違くと医師との意思疎通がうまくいかないといったことが問題とされて、現在では病院も医師も自由に選ぶことが許されるようになった。とはいえ従来からの政策目標は現在でも基本的に維持されていて、医学的判断以外の理由による診察待ち順位の変更は許されていないし、また金持ちだけが助かるような医療は国内では許されていない。

年金についてもそのような政策目標が基本にある。というのは現在でこそ所得比例年金が導入されて年金額は従前の所得に比例するようになってきているが、以前は基礎年金たる国民年金だけしかなく、スウェーデンに居住するすべての高齢者に同額の年金が支払われていた。したがって新たに所得比例年金の導入が検討された時には大議論になって、ようやく、わずか1票差で導入が決定されたのである。1999年から導入された新しい年金制度においても保険料は自分の将来のために積み立てる年金部分(積立年金)と現在の高齢者に支払うための年金部分(賦課年金)を労使で負担することになったが、従来の基礎年金に代わるものとして、スウェーデンでの居住または勤続年数に応じてではあるが、最低保証年金が支払われることになっている。

また、例えば児童手当は親の所得の多寡に関係なく、すべての子供1人1人について同額の手当が(多子の場合には多子加算も)支払われている。

他方では、それらの社会保障をまかなうために、かなり累進度の高い所得税が課せられていた。税制の面からも平等を図ろうとしていたのである。しかしあまりにも累進的な税金は国民の勤労意欲を削ぐばかりでなく脱税ぎりぎりの節税も行われるようになって、1991年に世紀の税制改革が行われた。

その結果、国の所得税はごく少数の高額所得者に対してだけ課せられることとなり、大多数の納税者は地方税としての所得税だけを支払えばよくなった。とはいっても地方所得税は比例税で税率は30%を超えており、また低所得者に対してもほとんど控除がないばかりか、多くの社会保障給付金もその課税対象とされているので、決して勤労意欲を回復するまでには至っていない。

平等を目的とする税制の中で、最もそれを象徴する税として課せられ続けているのが財産税である。この税は徴税費と比べて税収がそれほど大きくないにもかかわらず、また不動産税が新たに導入されたので税としての意義を失っているにもかかわらず、相変わらず税による所得再分配効果を示すために現在でも残されているのである。

2. スウェーデンの社会保障の形態と所得再分配効果

スウェーデンの社会保障は多岐にわたっている上に、いろいろな形態をとっているので紹介の仕方はいろいろあるが、ここでは社会保障を形態別に分けてそれぞれの所得再分配効果について見てみよう。

① 看護、介護などのケア

この形態の社会保障はスウェーデンの社会保障の中核となっており、地方政府によって提供される医療、老人介護、児童保育などのケアがそれに含まれる。これらのケアの費用の負担について見てみると、受益者負担はごくわずかで、そのほとんどが地方税と国庫補助金によってまかなわれている。

受益者負担の部分は、ケアを利用するほど負担が重くなる仕組みがとられているが、そもそもケアの単価が安い上に個人負担額に上限が設けられているために、このケア部分の費用負担に関する所得分配効果はそれほど大きいとは言えない。それよりも、主たる財源とされている地方所得税が比例税なので、それによる再分配効果の方が大き

いと考えられるが、この税は低所得者といえどもほとんど控除が認められていないので、また低所得者に多く支払われる社会保障給付金もその課税対象とされているので、わが国で考えられるほどの税の再分配効果は大きくない。

② 法律による保護

この形態の社会保障は、スウェーデンでの雇用や労働環境を良好に保つために法律で規定され実施されているものが多い。例えば労働者災害や職場での病気(精神的ストレスを含む)を予防するためにさまざまな施策を講じなければならないことが法律で細かく規定されており、また労働者が過労にならないように労働時間や休暇についても明確な制限が設けられている。また出産・育児、兵役などによる欠勤についても、その後出勤したときには従来通りの雇用が維持されるように法律で厳しく定められている。この形態による社会保障の所得再分配効果はないことはないが、一義的に測定し結論を出すことはむずかしい。

③ 社会保険による社会保障

本来、保険というものは不慮の事態が起こったときに備えてあらかじめ入っておくものであり、日頃から保険料を支払っていない人は保険による補償から排除されるのが普通である。我が国の社会保険も原則的にその保険原則を守り、社会保険料の納入をしない人は保険による補償から排除される。ところがスウェーデンの社会保険は社会保険料の大部分を雇い主が支払う(近年、年金保険料の一部を労働者が自己負担するように改正された)仕組みになっており、また労働者だけでなく住民全体を対象にしたいわゆる「所得保障」が中心となっている。というのは前述したように、医療、介護、児童保育などケアの費用のほとんどすべては社会保険料ではなくて地方税によってまかなわれているからである。もちろんスウェーデンにも健康保険がありその料金収入のほんの一部は診療費の支払いに使われているが、大部分は病気で欠勤し

たときに支払われる「傷病手当」(賃金の80%の額。ただし最初の2週間は雇い主から直接支払われるので「傷病賃金」と呼ばれている)の財源として使われている。また親が何らかの親としての役割を果たすために(例えば出産・育児に従事する場合、また子供が病気になったときや学校の父母会に出席するときなど)欠勤したときに「親保険」から賃金の80%に相当する額の所得が補償される。このようにスウェーデンの社会保険による社会保障は、原則として欠勤時の所得の80%が補償されるという形をとっている。ところが欠勤直前に所得がなかった人(例えば失業中の人や職業訓練を受けている人、またリハビリを受けている人)にも「傷病手当」が支払われることになっていて、それが所得の再分配を助ける役割を果たしている。ただこれらの社会保険からの給付金はほとんどすべてがほかの所得と合算され所得税の対象とされているので、高福祉高負担の源となっている。

④ 保育園、放課後教室、ホームヘルプなどのサービス

スウェーデンでは保育園、放課後教室、ホームヘルプ等のサービスが社会サービス法の規定に基づいて地方自治体によって提供されている。これらのサービスは一般に有料で提供されており受益者負担の原則が守られている。またサービスによっては所得に応じて料金が決められているが、いずれにしても非常に低額なので所得再分配効果云々を論じるほどではない。

⑤ 失業対策

スウェーデンでは国の最大の政策目標が完全雇用であるので、そのための政策に力が入れている。まず全国至る所に職業安定所があり、そこで求人と求職の斡旋が無料で行われている。また求職が易くなるように有給の職業訓練も行われている。これらの政策は低所得者の所得を下支えするという役割を果たしているが、職業訓練中の給与も課税対象とされている。

⑥ 価格統制

スウェーデンでは特に生活必需品の物価上昇が著しいときに政府によって価格の統制が行われることがある。例えば以前にミルク、肉等の価格の上昇が抑制されたことがあるがそれによって住民の生活水準を一定水準以上に維持することができた。その際にはミルク、畜産農家に対して補償金が支払われた。

⑦ ローンと補助金の提供

例えば若者や高齢者が教育を受けることができるように、ローンと補助金の提供が行われている。事実、一部の高校生と大部分の大学生およびごく少数の高齢者は、奨学金を国から借りて学校に通っている。授業料は原則無料なので、奨学金は主として本代と生活費にあてられている。奨学金の一部は返還不要の補助金であるが、残りの部分は利子をつけて償還しなければならない。

そのほか例えば有子家庭や若者そして年金生活者については、その居住環境を改善するために、住居の購入には住宅資金の貸し付けが、また住居を借りた場合には住宅手当が支払われている。住宅手当の額は借りた住居の家賃、借りた人の所得、有子家庭の場合には子供の数によって異なる。

⑧ 所得の移転

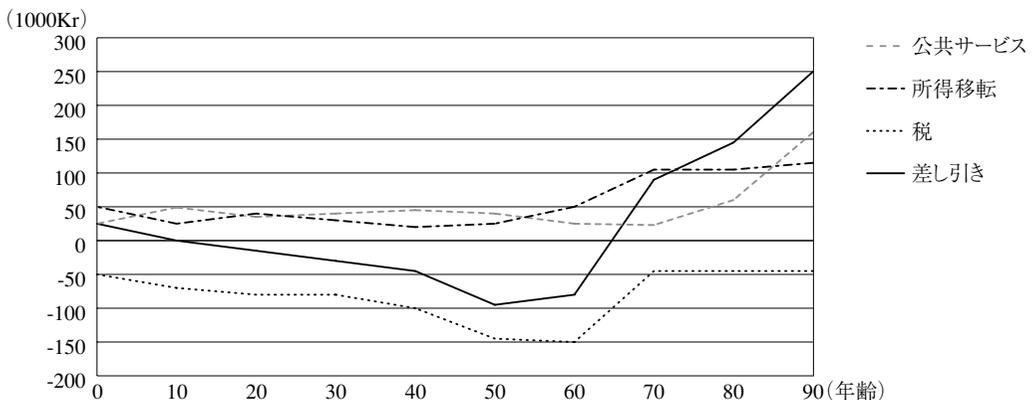
言うまでもなくスウェーデンの税、社会保険、社

会保障制度は所得再分配を押し進める役割を果たしている。その仕組みを通じて高所得者から低所得者へ、子供のいない家庭から有子家庭へ、健康な人から病気の人へ、勤労者から学生および年金生活者へ、所得が移転されている。例えば所得税の仕組みは高所得者から低所得者へ所得の移転を行うものとして機能しているし、児童手当は子供のいない家庭から有子家庭へ所得の移転を行うものとして機能している。この「所得の移転」と「社会保険」の機能の違いは極めて微妙である。例えば前述の最低保証年金は社会保険の一部であるが、勤労者から年金生活者への所得の移転でもある。

3. 生涯で見た税の負担と社会保障給付

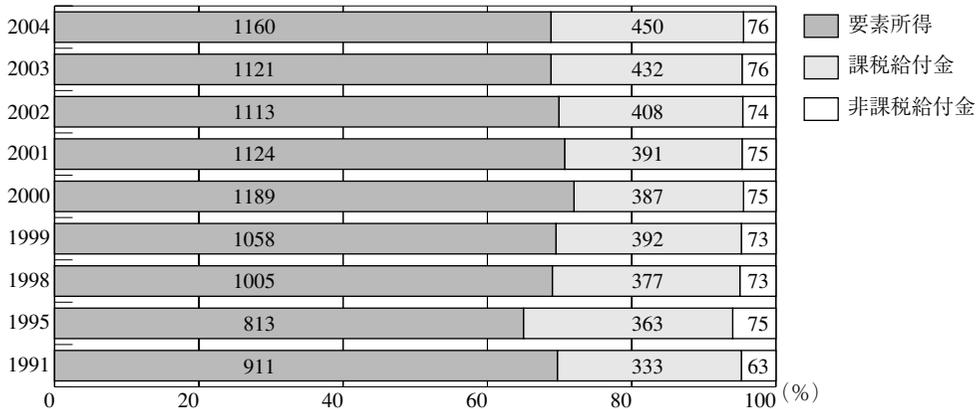
スウェーデン財務省は2005年にマイクロシミュレーションモデルを利用して平均的な住民が生涯において納付する税・料金と受け取る社会保障給付と公共サービスの額を、年齢別に計算した。その結果、住民が生涯において納付する税・料金の総額は1人当たり675万8000Kr(2003年価格。現在1Kr(クローナ)は17.5円)であった。この額は家計1人当たりで測られた額なので、中には法人課税分は含まれていない。

この住民が納付した税・料金総額のうち、約45%にあたる302万4000Krは、「その年のうちに



出典：SCB, "Välförd Bulletin" Nr.3 2005

図1 年齢別・税と社会保障給付



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

図2 家計所得の構成 (2004年価格、10億Kr)

それぞれ本人に(から)フィードバックされる」。すなわち「年金」や「傷病手当」などといった形で「所得移転」を受け取った場合には、それに対して課税されるので、その年のうちにフィードバックされる。また公共サービス(保育、教育、介護といったケアなど)は納税したその年に受け取ることができるので、やはり年内にフィードバックされる。さらに税・料金総額のうち約38%にあたる254万Krは、納税した年ではなくて生涯を通じて償還される。その主たる部分は年金である。残りの18%、つまり119万4000Krは納税した人からほかの人への純粋の所得再分配である。

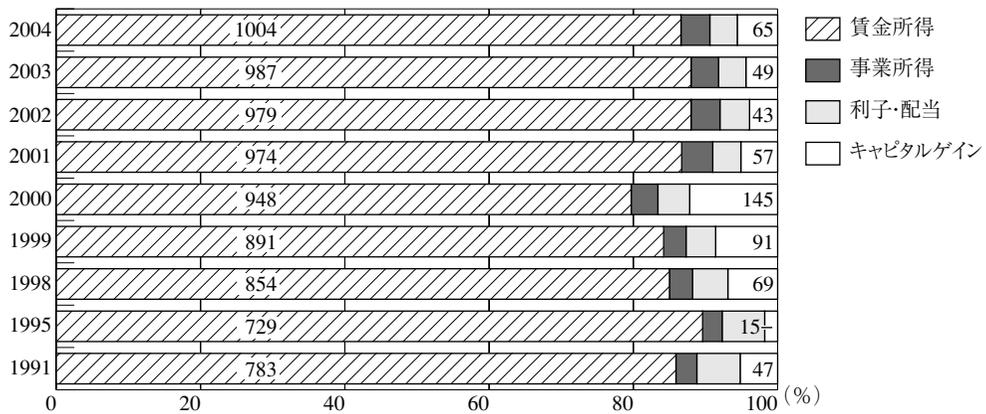
これらの関係を年齢別に示したのが図1である。「所得移転」と「公共サービス」の受取額から「税・料金」の納付額を差し引いた「差し引き」額は年金を受け取り始める65歳少し前までマイナスである。すなわちスウェーデンの平均的な家計では年金を受け取る年齢になるまで、公共部門との収支はマイナスということになる。また紙幅の関係で省略するが、男女の比較で見ると「差し引き」額は、女性の方が男性より全年齢を通じてマイナス幅が小さく、また男性よりも6歳ほど若くしてプラスに転じている。

4. 家計所得

以上のように家計が公共部門から受け取る「所得移転」と「公共サービス」のうち、金銭的な「所得移転」だけを加えたスウェーデンの家計所得の内訳を、1991年以降について見てみると図2のようになっている。年によって若干の違いはあるが、おおむね家計所得の70%が賃金や資本所得などの要素所得で占められ、残りの30%が「所得移転」つまり社会保障給付金となっている。そして後者の社会保障給付金の内訳をみると、家計所得全体の25%程度が課税対象となる社会保障給付金、そして5%弱が課税対象とならない社会保障給付金となっている。このようにスウェーデンでは社会保障給付金の家計所得に占める割合が大きく、またその社会保障給付金のほとんどが課税対象となる所得とされていることが社会保障給付金の所得再分配効果を大きいものとしている。

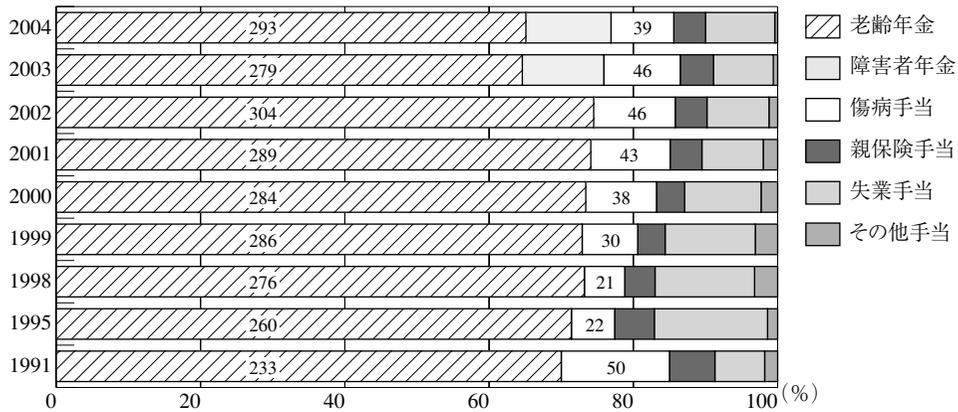
図2のそれぞれの所得項目についてももう少し詳しく示したのが図3、図4、図5である。

図3は「要素所得」の構成について示したものである。要素所得の大部分は賃金で、80%以上を占めている。残りの20%弱は事業所得と資本所得であるが、資本所得の中のキャピタル・ゲインの変動が著しい。後述するようにキャピタル・ゲインの占め



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

図3 要素所得の構成 (2004年価格、10億Kr)



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

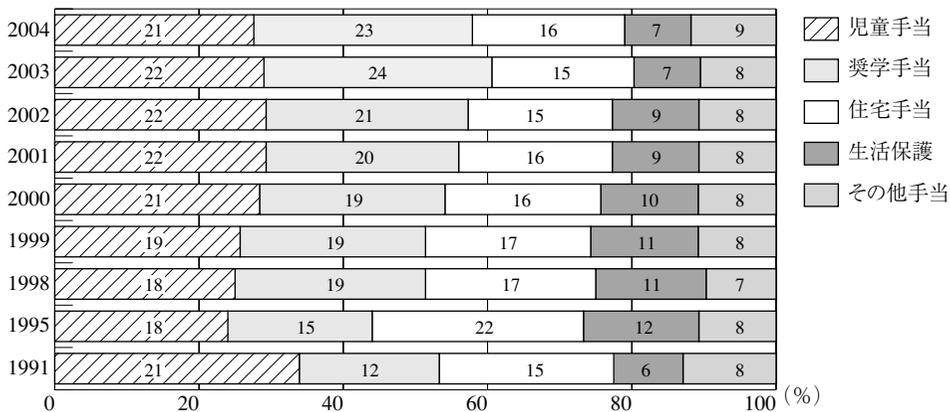
図4 課税給付金の構成 (2004年価格、10億Kr)

る割合が大きい年ほど所得格差は大きくなる。

図4は課税対象とされている社会保障給付金の構成を示したものである。課税対象とされている給付金の大部分は年金である。2003年以降、老齢年金が減って障害者年金が激増しているが、これは1つには年金制度改革の結果、分類区分が変わったからである。失業手当は、3年連続してマイナス成長だった1991年～1993年をピークにして減ってきたが、近年減るペースが鈍ってきている。傷病手当は病気欠勤したときに支払われる賃金補償であるが、ずる休みの温床となっていると

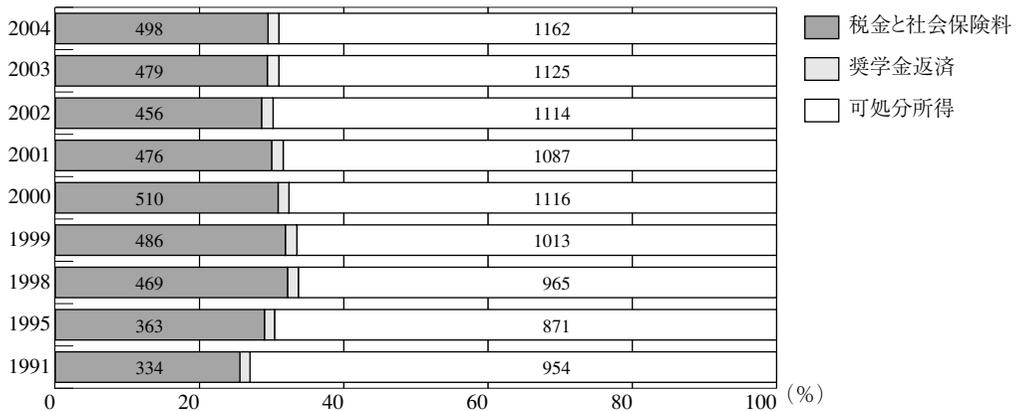
の批判が強まって近年審査が厳しくなったために受給者が減少している。しかしその分障害者年金の審査が甘くなったために、障害者年金の受給者が増えている。

図5は課税対象とならない社会保障給付金の構成が示されている。近年特に奨学金の占める割合が増えているが、それは政府の奨励もあって多くの学生が大学に行くようになったからである。この奨学金は、一部は非課税の手当であるが、残りは貸与なので卒業後利息をつけて返還しなければならない。



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

図5 非課税給付金の構成(2004年価格、10億Kr)



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

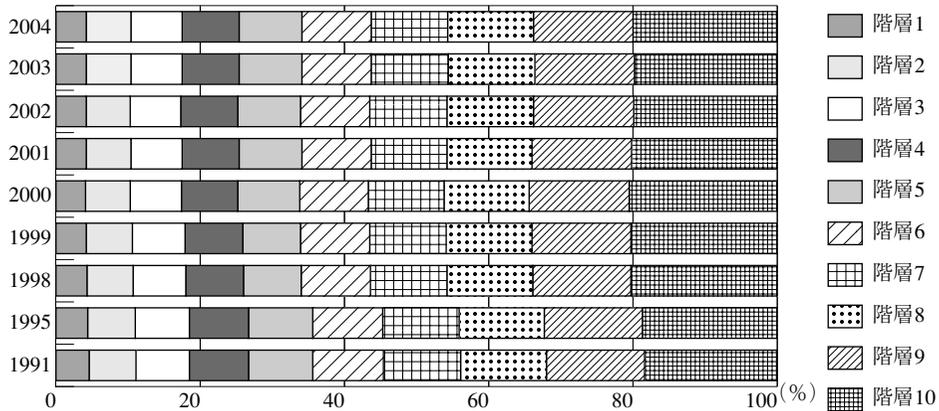
図6 税・社会保険料と可処分所得の割合(2004年価格、10億Kr)

以上のような家計所得から税・社会保険料などの負担を差し引いたものが可処分所得である。その関係を示したのが図6である。総所得の中に占める税・社会保険料の割合は、1990年代から少しずつ増えてきて現在は31%前後に落ち着いている。奨学金貸与部分の返済と扶養費立て替え払いの返済などは2%弱なので、残りの67%強が可処分所得となる。

このような可処分所得を持つ人達を低い方から順に並べ、それを10等分してそれぞれの階層の可処分所得の全体に占める割合を示したのが図7と

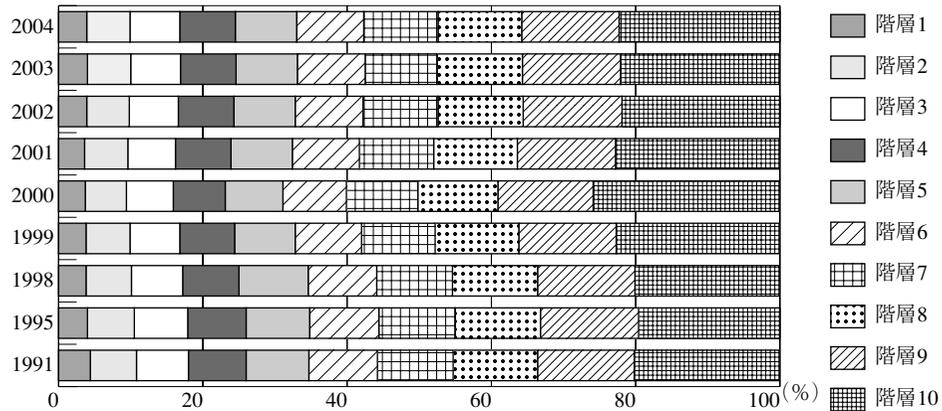
図8である。図7は資本所得を含まない場合の分配状態、図8は資本所得を含む場合の分配状態である。資本所得を含まない場合にはそれぞれの階層の分配状態はほとんど安定的であるが、資本所得を含むとそれぞれの階層の分配状態は大きく変動する。特に2000年には最高の所得階層の所得の占める割合がぐんと大きくなって不平等が拡大している。それは図3で示したように、2000年に要素所得の中のキャピタルゲインの占める割合が急に大きくなっているのと符合している。

図9には、スウェーデンの社会保障支出全体(棒



出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

図7 所得階層別可処分所得の割合（資本所得を除く）



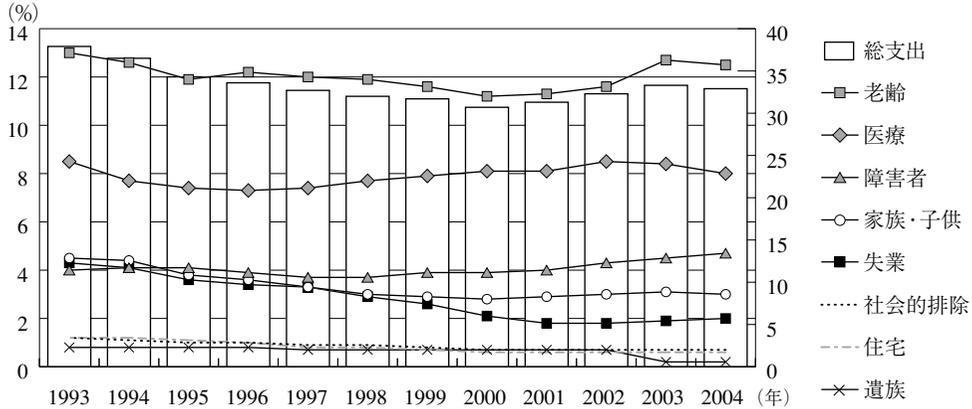
出典：SCB “Inkomstfördelningsundersökning” 2004

図8 所得階層別可処分所得の割合（資本所得を含む）

グラフ。右目盛り)とその支出項目(折れ線グラフ。左目盛り)の推移が、いずれも対GDP比で示されている。スウェーデンの社会保障支出は年によって若干の上下はあるものの、平均してGDPの35%前後で推移している。その中で最大の支出項目は高齢者向けの支出で、そのほとんどを高齢年金が占めている。2003年には高齢年金が本格的に新しい年金制度へ移行し始めたのに伴って新しい高齢者支援策が導入されたので支出が一時的に増加した。次に大きいのは医療関係への支出で、対GDP比で8%前後を占めている。障害者に

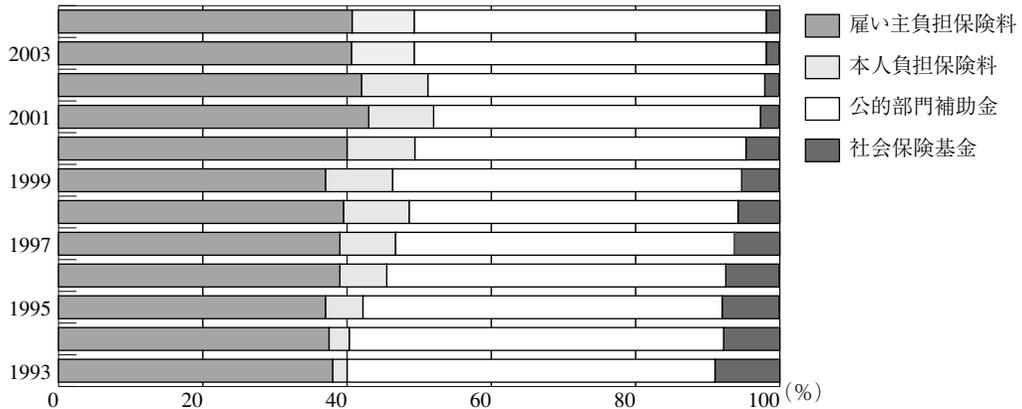
対する支援は「障害者支援法(通称LSS)」が制定されたのに伴って近年ますます充実してきている。それに対して、景気の回復に伴って失業者に関連する支出は減少してきている。

これらの社会保障支出は、雇い主負担の社会保険料収入、本人負担の保険料と料金収入、国および地方自治体の税金、社会保険基金の収益からの繰り入れの4つによってまかなわれている。その負担割合が図10に示されている。従来は、社会保障支出は雇い主負担の社会保険料、国および地方自治体の税金、社会保険基金の収益からの繰



出典：SCB “Utgifter for sociala skyddet” 各年版

図9 社会保障支出(対GDP比)



出典：SCB “Utgifter for sociala skyddet” 各年版

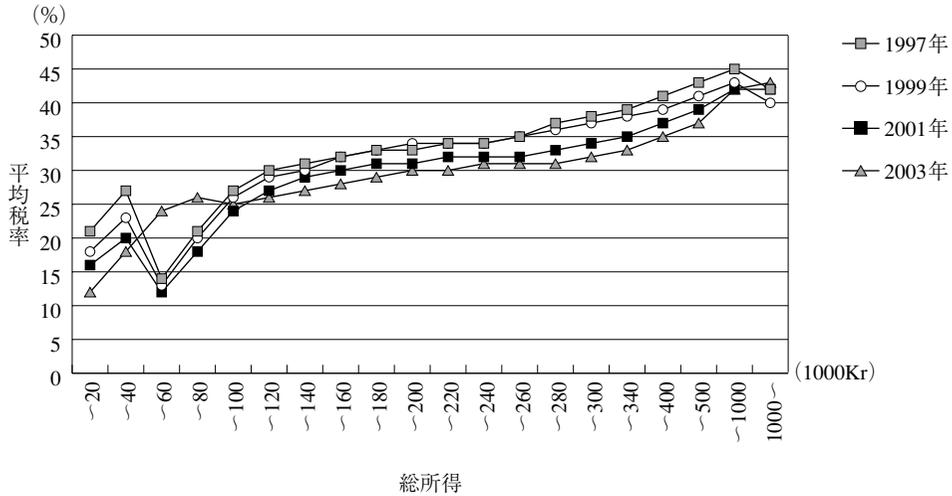
図10 社会保障支出の負担

り入れのみによってまかなわれてきたが、近年は、社会保険基金の収益からの資金が減って本人負担の社会保険料と料金収入の割合が増えている。

図11は1997年から2003年の所得税の実効税率の動きを1年おきに示したものである。2002年までの実効税率では4万Krから8万Krまでの所得について実効税率が一度落ち込んでいるが、それは1つには大多数の低所得者層の税負担を軽減するために、基礎控除がそのように設定されていたからである。しかし2003年以降基礎控除と年金所得の取り扱いが変更されて比較的スムーズな曲

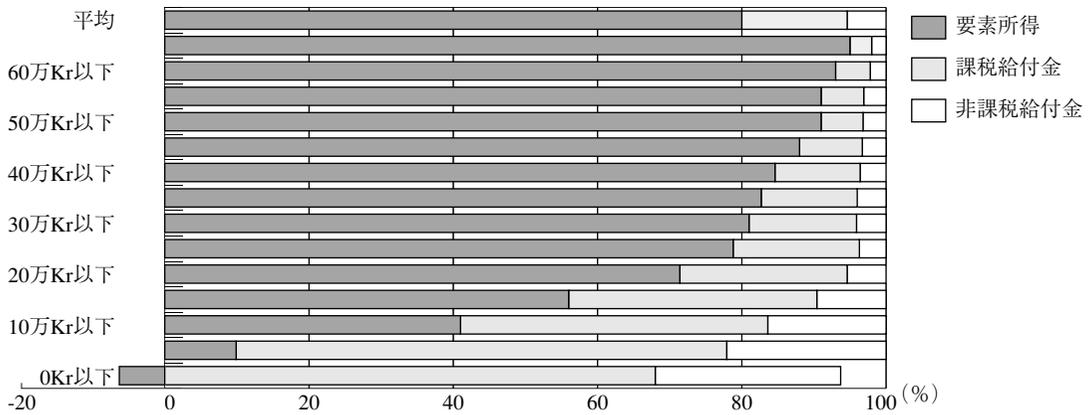
線になった。この実効税率のグラフを見る限り10万Kr以上の所得階層の人達の税負担率は30%から45%で軽い累進性が保たれている。これは比例税である地方所得税(平均税率31%)と国の所得税の影響がそのまま現れていると行うことができる。

今度は社会保障給付金による所得再分配の状況を所得階層別の総所得によって見てみると図12のようになる。低い所得階層ほど課税給付金と非課税給付金による収入が大きな割合を占めている(課税給付金と非課税給付金の内訳についてはそ



出典：SCB, “Statistisk årsbok för Sverige” 2006

図 11 所得階層別平均税率の動き



出典：SCB, “Inkomstfördelningsundersökningen” 2004

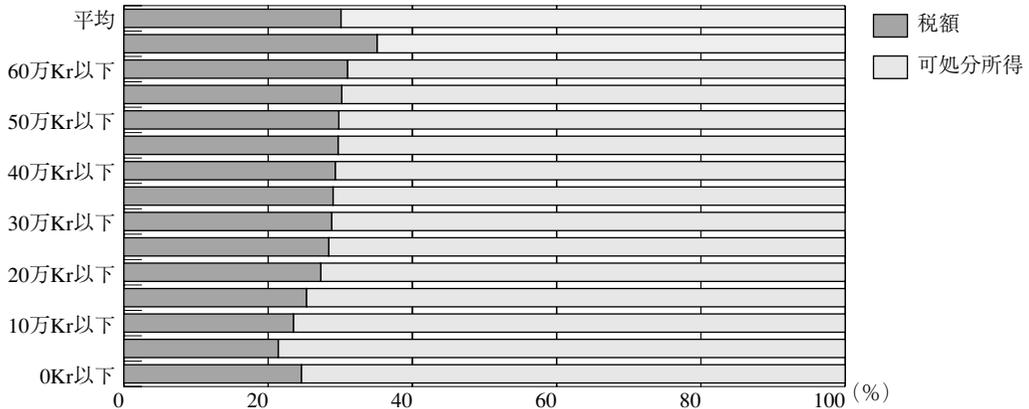
図 12 所得階層別総所得の割合 (2003年)

れぞれ図4と図5を参照)。ただ最低所得階層といえども課税給付金はかなり大きな割合を占めていて、しかも控除が非常に少ないので、ほとんどの人が納税者となっている。

それを示したのが図13である。図13には、そのような総所得に課せられる所得税と可処分所得の割合が所得階層別に示されている。もちろん所得の低い階層の所得税負担は小さいが、ほとんどの家計の所得税負担は平均30%に達している。

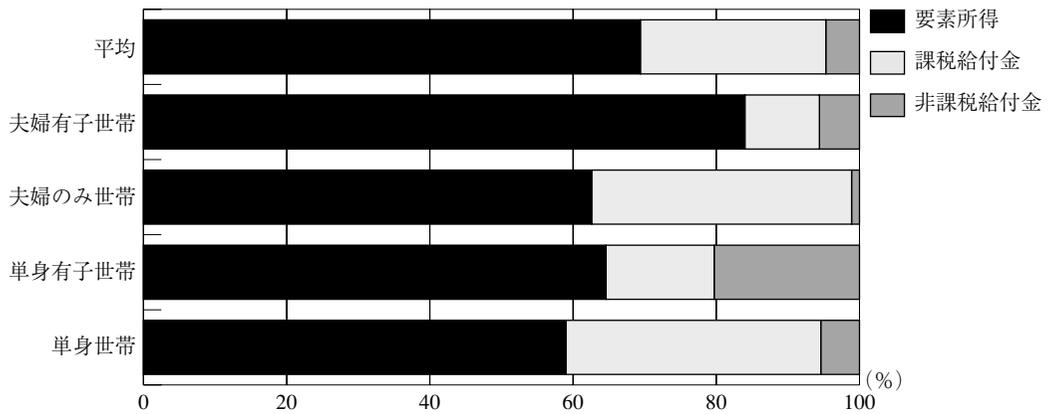
最後に、これらの家計の総所得を世帯の形態別

に見てみよう。図14には世帯の形態別の総所得の内訳が示されている。「単身世帯」と「夫婦のみ世帯」において課税給付金がとても多いが、その大部分は老齢年金である。他方では「単身有子世帯」において非課税給付金がとても多いが、それは児童手当を中心とした児童関連の給付金である。もちろん「夫婦有子世帯」においても同様に児童手当などが支給されているが、「単身有子世帯」よりも要素所得(主として賃金)がずっと多いために児童手当などの占める割合が小さくなっている。



出典：SCB, “Inkomstfördelningsundersökningen” 2004

図 13 所得階層別可処分所得の割合 (2003年)



出典：SCB, “Inkomstfördelningsundersökningen” 2004

図 14 世帯別総所得の構成 (2003年)

結局、単身有子世帯において児童手当などの児童関連給付金の果たす役割は非常に大きいですが、共稼ぎ世帯においてはそれらはそれほど大きな役割を果たしていないと言えます。

参考文献

SCB, “Välförd Bulletin” 各号

SCB, “Inkomstfördelningsundersökningen” 各年版

SCB, “Utgifter för det sociala skyddet” 各年版

SCB, “Statistisk åsbok för Sverige” 各年版

SCB, “Offentlig ekonomi” 各年版

Regeringens proposition, “Ekonomiska vårproposition” 各年版

Skatteverket, “Skatter i Sverige” 各年版

Folksam, “Vår trygghet” 各年版

“Social Handbok” 各年版

(いの・やすし 慶應義塾大学名誉教授)

フランスの所得格差と RMI

出雲 祐二

■ 要約

フランスの可処分所得における所得格差は、日本よりも小さく、ヨーロッパの中でも中程度の所に位置している。1970年以降、高位所得層と下位所得層との格差、被用者世帯と年金受給者世帯との所得格差は縮まっている。これは、市場で分配される一次所得を税と社会保障制度を通じて再分配する社会移転の成果であり、とりわけ貧困層に対しては一次所得以上の所得補填が行われている。その制度の1つに参入最低所得 (RMI) があり、この制度の概要、問題点、雇用誘引策について論じた。

■ キーワード

フランス、所得格差、再分配、参入最低所得 (RMI)、参入契約、雇用誘引策

はじめに

所得格差の問題は、一部の人に富が集中することに対する社会的公正をめぐる議論とともに、所得の不平等な分配から貧困に陥っていく人々をいかに救済するかという問題と深くかかわっている。フランスでは所得格差ばかりではなく、資産格差や消費格差、住居や医療といった基本的な生活環境の格差、また男女格差や地域間格差など、盛んに議論されている。こうした格差の問題は、格差を生じさせている原因が公正であるか否かという問題と、格差から生じた不利益を結果的に被った人々に対して、どのような手段と方法で介入していったらよいかという問題を含んでいる。

フランスに限らず先進諸国では、一般に、市場で分配される一次所得に対して税や社会保険料を徴収し、それを社会給付や社会扶助という形で再分配する社会移転が行われている。

本稿では、フランスでの所得格差を取り上げ、再分配政策が格差是正に果している役割を検証

するとともに、フランスの包摂政策の柱である参入最低所得 (RMI: Revenu minimum d'insertion) 制度についてその特徴と雇用誘引策について述べてみたい。

フランス語でエレミー (RMI) と呼ばれる参入最低所得制度は、フランス社会の大量失業と社会的排除が問題となった 1988 年に創設された。この制度は、失業者や学歴が低く雇用が得られない若者たちに対して社会的な最低所得を保障するとともに、社会生活や職業生活への参入を図ることを目的としている。現在、受給者は 125 万人を超え、受給者はエレミスト (Rmiste) と呼称されるほど社会に浸透している。しかし、受給者がなかなか雇用に結びつかず制度に沈殿していることに対して、「貧困の罟」とか「無為・無就業の罟」という批判がなされ、さまざまな雇用誘引策が取られてきた。それらを調べることは、格差問題に対してどのような手段と方法で介入すべきなのか、考える材料を提供することになるだろう。

1. フランスの所得格差

所得格差を示す指標の1つにジニ係数がある。これは所得分布のカーブ面積から所得格差を算出する方法で、すべての国民がまったく平等な所得を得ている場合には0を、国民の1人がすべての所得を独占している場合には1となる。また用いられる所得には、一次所得、税や社会保障負担を

表1 OECD諸国の所得格差
(可処分所得¹⁾におけるGINI係数)

2000年

OECD諸国	ジニ係数
デンマーク	22.5
スウェーデン	24.3
オランダ	25.1
オーストリア	25.2
チェコ	26.0
ルクセンブルク	26.1
フィンランド	26.1
ノルウェー	26.1
スイス	26.7
ベルギー	27.2
フランス	27.3
ドイツ	27.7
ハンガリー	29.3
カナダ	30.1
アイルランド	30.4
オーストラリア	30.5
日本	31.4
イギリス	32.6
スペイン	32.9
ニュージーランド	33.7
ギリシア	34.5
イタリア	34.7
ポルトガル	35.6
アメリカ	35.7
ポーランド	36.7
トルコ	43.9
メキシコ	48.0
平均	30.7
平均(トルコ・メキシコを除く)	29.5

注：1) 可処分所得＝一次所得＋社会移転－租税・社会保険料，世帯規模で調整

Source: Maxime Ladaïque, L'évolution des inégalités de revenus en France et dans les pays OCDE, Conseil régional du Centre, décembre 2005.

差し引いた可処分所得のほかに、個人所得、世帯所得、世帯規模を調整した調整後所得などがある。ここでは、可処分所得における所得格差についてみてみよう。

表1は、2000年におけるOECD 27カ国の可処分所得におけるジニ係数(ジニ係数×100)を示したものである。フランスは27.3で、日本の31.4に比べると低く、またOECD平均(トルコとメキシコを除く)である29.5よりも若干低くなっている。所得格差が最も少ないのはデンマークとスウェーデンで、一方大きいのはメキシコ、トルコ、ポーランド、アメリカ、南ヨーロッパの国々である。フランスはその中間に位置している(表1参照)。

所得格差を示す別な指標に、所得分布を人口10%ごとの十分位に分け、上位10%の高所得層と下位10%の低所得層における可処分所得の比率を見る方法もある。表2はこの比率の推移を1970年から2004年にかけてみたものである。

1970年に4.8であったものが、1979年には3.8と落ち、さらに2000年に入ると3.2、3.1の水準にとどまっている(表2参照)。フランスでは、1970年に5倍近くあった所得格差は、70年代、80年代で3倍後半に落ち、さらに1990年以降3倍前半の格差に落ちついている。

表2 上位10%高所得層と下位10%低所得層の可処分所得比率の推移

年	比率
1970	4.8
1975	4.3
1979	3.8
1984	3.5
1990	3.4
1997	3.3
1999	3.2
2003	3.2
2004	3.1

Source: INSEE, enquêtes revenus fiscaux, 2006.

さらに所得格差をみる指標として貧困率がある。OECDの標準的統計では、可処分所得の所得分布の中央値を取り、その値の60%を貧困ラインとし、貧困ライン以下の層を貧困層と操作的に定義して貧困率を計算している。しかしフランスでは伝統的に中央値の50%を貧困ラインと定義してきた。

図1は、中央値50%での貧困率を、被用者世帯と年金受給者世帯別にみた推移である(図1参照)。この図をみてもわかるように、1970年に27%と非常に高かった年金受給者世帯での貧困率は、1984年にかけて急速に下がり、それ以降ほぼ5%以下の水準にとどまっている。先の十分位比率の推移からも推測できるように、1970年にあった可処分所得における所得格差は、年金の成熟化に伴う再分配効果によって、年金受給者世帯の可処分所得を押し上げ、貧困率を引き下げたと言えるだろう。またこの図からも、フランスの社会保障制度が所得格差の是正に果している役割が大きいことがわかる。しかしながら、被用者世帯の貧困率をみると、1970年の3.9%から少しずつ上昇し、1990年後半から5%を超える水準となっている。

2. 再分配の効果と重点

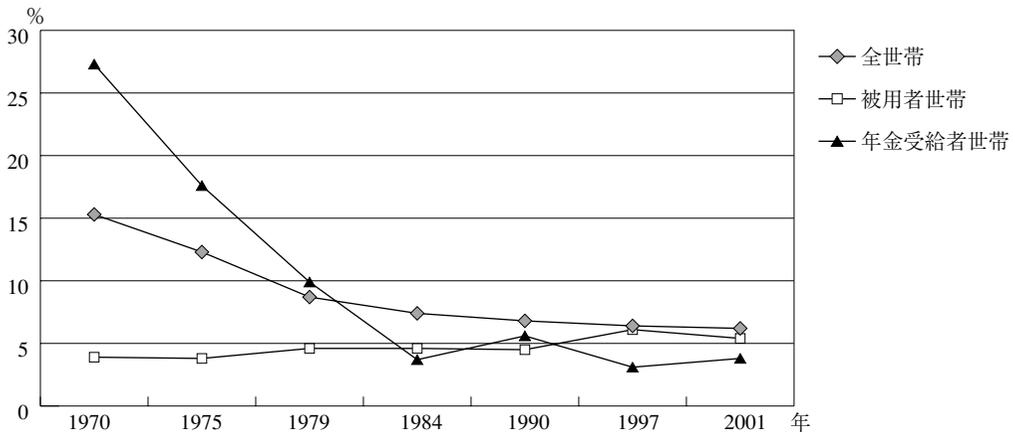
再分配の効果について述べる前に、フランスでは強制的徴収 (prélèvements obligatoires) といわれる国民負担の構造を日本と比較することで、フランスの社会保障制度の特徴を思い起こしておく必要があるだろう。表3は2003年における国内総生産に占める国民負担の内訳を日本とフランスで比較したものである(表3参照)。

表3 国内総生産に占める国民負担
2003年

	フランス	日本
所得税：	10.1%	7.7%
個人所得税	7.6%	4.4%
法人所得税	2.5%	3.3%
社会保障負担	17.5%	9.7%
社会保険料	16.4%	9.7%
所得課税	1.1%	0.0%
資産課税	3.2%	2.6%
消費課税	11.1%	11.0%
その他	1.8%	0.7%
合計	43.4%	25.3%

Source: OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2005.

国内総生産に占める国民負担の合計は、フランスでは43.4%、日本で25.3%である。フランスの



注：1) 貧困率は中央値50%で算定した。

Source: La rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006, Documentation française, 2006.

図1 被用者世帯と年金受給者世帯の貧困率¹⁾の推移

この比率は、デンマークやスウェーデンの50%の水準よりは低いが、ドイツやイギリスの35%、日本やアメリカなどは25%よりもだいぶ高くなっている。このことはフランスでは税制や社会保障制度が再分配に果す役割が大きなことを示している。また社会保障負担の比率も日本の9.7%に対して、フランスでは17.5%と高い。そのうちフランスの使用者負担は11.6%、で被用者負担は4.8%である。フランスの企業経営者は使用者負担が高いことを嘆くのであるが、それについては若干説明しておく必要がある。

再分配を実現する社会保障制度には、貧困者や特殊なニーズをもつ人を対象とした社会扶助、家族給付や住居手当のようにすべての人に開かれている普遍的給付、そして保険原理を利用して再分配を図る社会保険がある。日本においては家族給付や住居手当は企業が負担しているので、国民負担には現れない。一方フランスでは家族給付が再分配に大きな役割を果し、こうした普遍的給付の上に社会扶助が重点的に配置されている。おそらく高所得層から低所得層への所得移転を考えれば、扶助というやり方が最も再分配効果が高いだろう。それを税制でやるか社会給付でやるかはそれぞれの国によって違う。

表4は、世帯所得における再分配効果を示している(表4参照)。すなわち、世帯の所得階層ごとに一次所得、給付された社会給付、徴収された租

税、そして可処分所得である。0-30%の低所得層では可処分所得に占める社会給付の割合が22.6%を占め、可処分所得と一次所得の比率は119.6%に達している。一方90-100%の高所得層では、それぞれその割合は0.8%、77.1%で、税制と社会給付で所得の再分配が図られ、所得格差が是正されていることがわかる。

では、どのような給付が低所得層に再分配されているのだろうか。表5は、世帯の一次所得別にみた社会給付の平均給付額である(表5参照)。最も貧しい第1分位世帯では、給付合計額は341ユーロで、可処分所得に占める社会給付の比率は53%にも達している。すなわち、一次所得と同額程度の社会給付が支払われることで、可処分所得が増やされているのである。また給付額が高いのは、社会最低手当(Minima sociaux)119ユーロ、住居手当98ユーロ、所得制限のない家族給付79ユーロの順になっている。

このようにフランスでは、一方で家族手当などの普遍的給付によって、他方では低所得・貧困層に対しては重点的に社会最低手当を給付することで、一次所得での格差を是正するとともに、貧困・低所得世帯に対する所得移転を行っている。

フランスでは一律的な扶助制度を発展させる代わりに、生産年齢にありながらそれぞれ特殊なニーズから働けない、生活できない人々に対して、社会最低手当と総称される制度を発展させてき

表4 世帯所得における再分配効果

2000年(月額euro)

一次所得における十分位世帯	一次所得	支給された社会給付	徴収された租税	可処分所得	可処分所得に占める社会給付(%)	所得可処分所得/一次所得(%)	課税世帯比率
0-30%層	942	255	68	1129	22.6%	119.9%	10.6%
30-50%層	1670	127	156	1641	7.7%	98.3%	53.5%
50-90%層	2775	63	388	2449	2.6%	88.3%	90.7%
90-100%層	6172	40	1453	4760	0.8%	77.1%	96.8%

Source: Henri Sterdyniak, "La redistribution est-elle encore un objectif des politique budgétaire et sociale?", Documents de travail de l'OFCE, no.2006-02, janvier 2006, cité par "Finances publiques", p.99, Documentation Française, novembre 2006.

表5 一次所得¹⁾における十分位世帯別の平均給付額

1999年(月額euro)

一次所得における十分位世帯	所得条件のない家族給付 ²⁾	所得条件のある家族給付 ³⁾	教育援助 ⁴⁾	保育援助 ⁵⁾	住居手当(借家人)	社会最低手当 ⁶⁾	給付合計	可処分所得	可処分所得に占める社会給付の比率
第1分位世帯	79	28	15	2	98	119	341	634	53.8%
第2分位世帯	55	15	8	3	49	26	155	799	19.4%
第3分位世帯	37	12	6	4	26	11	96	938	10.2%
第4分位世帯	30	10	4	5	14	7	69	1072	6.4%
第5分位世帯	26	10	2	6	6	4	53	1204	4.4%
第6分位世帯	22	8	1	8	3	3	44	1351	3.3%
第7分位世帯	20	6	0	8	2	2	37	1519	2.4%
第8分位世帯	18	2	0	7	1	2	30	1741	1.7%
第9分位世帯	15	1	0	8	1	1	26	2092	1.2%
第10分位世帯	17	0	0	7	1	1	26	3580	0.7%
全体	32	9	4	6	21	18	90	1480	6.1%

注：1) 一次所得は消費単位で調整

2) 所得条件のない家族給付：家族手当，教育手当，特殊教育手当，家族扶養手当

3) 所得条件のある家族給付：家族補足手当，幼児手当，ひとり親手当

4) 教育援助：新学期手当，教育費補助

5) 保育援助：自宅保育手当，保育ママ手当，保育所の補助金

6) 社会最低手当：成人障害者手当，障害最低保障，参入最低所得，老齢最低保障

Source: Inss-Dgi, enquête revenus fiscaux 1999 (actualisée 2002), modèle Ines Drees-insee, calculs Drees.

た。現在社会最低手当は9つあり、表6のようになっている(表6参照)。なかでも参入最低所得は受給者が最も多い制度である。もしこれらの制度によって所得が補填されなければ、所得格差は拡大し、貧困も増大したことだろう。

3. 参入最低所得(RMI)

(1) 失業問題

1988年末から実施された参入最低所得制度は、当時の失業率が15%にも昇るといふ大量失業を背景として成立した。また社会政策上の議論では、社会的排除が盛んに議論された時でもあった。

社会的排除とは、経済的貧しさ、価値観やモラルの違い、生活習慣やライフスタイルの違いから、結果的にその人を排除し社会の周縁に追いやってしまうことである。彼らは雇用や経済的豊かさから除外されるとともに、最終的に共同社会が成立しているコミュニケーションやネットワークからも排

除されてしまう。実際、多くの若者が最初の職業に就くこともできないままに失業し、とりわけ学歴も職業資格もない若者の失業は深刻であった。また失業が長期化することで、若者によっては放浪したり、犯罪に手を染めたり、薬物中毒に陥っていく者もいた。

したがって、さまざまな理由から自立した生活を営むことが困難な人に対して、経済的な保障のみならず、広範な生活機会を保障することで、社会関係や社会的ネットワークを回復させる「参入(Insertion)」が社会政策上の課題となったのである。

フランス社会において失業問題は今だに深刻である。2000年に入ってから失業率は8~9%の水準で、2005年で失業者数は270万人、失業率9.8%となっている(表7参照)。とりわけ失業率が高いのは15-29歳の若年層(17.3%)で、これに加えて教育水準の低い者(「資格なし・小学校卒」15%)での失業率が高い。さらに外国籍の労働者

表6 社会最低手当の支給要件、額、受給者数

	支給要件	給付額 (2005年1月1日時点) (月額euro)		受給者数 (2004年12月31日時点) (千人)	
参入最低所得 RMI: Revenu minimum d'insertion	1988年に創設。25歳以上のすべての人に最低所得を保障することを目的としている。扶養する子どもがいる場合、あるいは出産予定の場合には、年齢条件は考慮されない。手当額は、保障所得上限と世帯所得額の差に基づき、逓減的に算定される。	所得上限と手当額 単身・子供0 425.40 単身・子供1 553.05 単身・子供2 680.64 夫婦・子供0 638.10 夫婦・子供1 765.72 夫婦・子供2 893.34 +子供1人につき170.16を補填		国内 1,083.9 DOM 157.6	
ひとり親手当 API: Allocation de parent isolé	1976年に創設。出産予定を含め、扶養する子供を持つひとり親が対象で、ひとり親となった時から1年間、あるいは末子が3歳の誕生日を迎えるまで支給される。	所得上限と手当額 妊婦 542.06 単身・子供1 722.75 +子供1人につき180.69を補填		国内 175.6 DOM 21.0	
老齢補足手当 ASV: Allocation supplémentaire vieillesse	1956年に創設。老齢保険の義務制度や恩給制度が支給する基礎増部分に受給資格のある65歳以上の高齢者(労働不適格者は60歳)に老齢最低所得を保障することを目的としている。	所得上限: 単身世帯 613.99 夫婦世帯 1,075.42 保障手当額: 単身世帯 599.49 夫婦世帯 1,075.35		国内 547.5 DOM 86.0	
特別連帯手当 ASS: Allocation de solidarité spécifique	1984年に創設。失業保険の権利が失効し、失業する以前の10年間に5年以上働いていた失業者に対して支給される。	所得上限: 単身世帯 980 夫婦世帯 1,540 所得上限内での手当額は55歳未満は通常率で425.83、66歳以上は割増率で611.38		国内 344.1 DOM 23.9	
代替的年金手当 AER: Allocation équivalent retraite de remplacement	2002年に創設。老齢保険の保険料納入期間が160四半期あり、60歳に達していない失業者に対して支給される。年金代替手当は特別連帯手当、待機特別手当、RMIに代わる制度である。	所得上限: 単身世帯 1,451.04 夫婦世帯 2,085.87 所得上限内での手当額は919.50		国内 32.7 DOM 0.1	
遺族保険手当 Allocation d'assurance veuvage	1980年に創設。亡くなった被保険者の55歳未満の配偶者で、子供が16歳になるまでの期間に9年以上子供を養育したか、あるいは現在子供を養育しなければならない者に、最低所得を保障する。	所得上限: 662.30 保障手当額: 529.74 1年目と2年目		国内 11.3 DOM 0.3	
障害補足手当 Allocation supplémentaire invalidité	1957年に創設。社会保険制度が恒久障害の下で支給している障害年金権利保有者で、60才以上の者に支給される。	老齢補足手当と同様		国内 111.5 DOM —	
参入手当 AI: Allocation d'insertion	1984年に創設。国が管理する連帯制度での失業手当で、1992年以降、対象者は元受刑者、労災や職業病の犠牲者、失業保険協約のない国からの亡命被用者、難民やフランスに亡命申請している人である。手当額は申請者の所得と保障上限との差額が低減的に支払われる。	所得上限(手当も含む): 単身世帯 887.40 夫婦世帯 1,774.80 手当額: 単身世帯 299.91 (所得が587.49以下) 夫婦世帯 1,474.89		国内 47.2 DOM 0.7	
成人障害者手当 AHA: Allocation d'adulte handicapé	1975年に創設。20歳以上(家族手当の受給権がなくなった子供の場合は16歳以上)の所得のない障害者で、COTOREPが認定した50%の障害率か、80%の障害率を持つ者に支給される。	所得上限: 未婚者 591.90 夫婦 1,183.79 +子供一人につき295.95 保障手当額: 599.49 補足手当: 95.92 (一定条件の下)		国内 760.1 DOM 26.0	

表7 失業者数と失業率

	2002年	2003年	2004年	2005年
失業者数 (千人)	2,396	2,682	2,734	2,717
失業率 (%)	8.8	9.8	9.9	9.8
男性	7.8	8.8	9.0	9.0
女性	10.1	11.0	11.0	10.8
15-29歳	14.7	16.7	17.4	17.3
30-49歳	7.5	8.2	8.3	8.3
50歳以上	6.5	7.2	7.1	6.7
管理職・知的職業	3.6	4.1	4.8	4.9
中間管理職	4.3	5.0	5.9	5.5
ホワイトカラー	8.8	9.1	10.2	10.3
ブルーカラー	9.9	10.9	12.3	12.5
資格なし・小学校卒	13.6	14.8	14.8	15.0
中学卒・職業適性修了書	8.4	9.1	9.3	9.3
高校卒	8.3	8.7	9.6	9.2
高校卒+2年	5.6	6.1	6.3	6.6
高等教育資格	6.4	7.6	7.5	7.0

Source: Insee, Année des données : 2005 enquêtes l'emploi.

や、都市の地区がスラム化した問題多発地区では失業率は高くなっている。

(2) 参入最低所得の概要

参入最低所得の制度は大きく2つの目的を持っている。1つは手当を支給することで経済的貧困を緩和することであり、もう1つは社会的参入や職業的参入に向けて受給者に具体的な援助を提供することである。

参入最低所得の受給資格はフランスに居住する25歳以上の者、あるいは25歳未満でも扶養する子供がいる者である。手当の額は、家族構成によって算定される手当上限額から、本人および家族の所得合計を減じることで決定される。所得に認定されるのは、稼働収入、年金や休業補償、失業手当である。一方、認定されないのは幼児手当や教育手当などの家族給付と雇用奨励金で、ただ

し、借家人として住居負担がない者に対しては、家族構成によって一定額が手当上限額から減額される。

この制度では、雇用復帰を促す目的から受給者の稼働所得との併給を認めている。受給が開始された時から3カ月間は、手当と稼働所得の全額を受け取ることができる。その後の4カ月～12カ月の間は、働いた労働時間によって比例的な部分併給が認められている。しかし2005年の改正により、労働を再開した受給者に対して雇用奨励金として雇用復帰手当が支払われ、再開4カ月目には1000ユーロの一時金も支払われるようになった。

法律では、すべての受給者は管轄行政である県議会の長と参入契約(Contrat d'insertion)を結ぶことになっている。参入契約には、日常生活を改善するための行為(家計管理や健康管理、適切な住居)、必要とされる教育や職業訓練、職業活動に関する

条項が含まれる。参入契約は地域参入委員会 (Commission locale d'insertion) で審査され、締結される。すなわち、参入契約を結ぶにあたっては行政や企業、地域の側でも提供できる資源や雇用を用意しなければならないのである。また契約は必要に応じて1年ごとに更新することもできる。

(3) 参入最低所得の問題点

参入最低所得の受給者は制度の開始以来増加して、2006年12月現在で受給者数は125万5千人にも昇り(表8参照)、その支出総額は53億ユーロまでになっている。

この制度の第一の問題点は、当初目的とされた雇用による社会的・職業的参入が十分機能せず、長期間の受給者が増えている点である。2004年時点で3年以上の受給者の割合は44.9%に達している。また2000年の調査によれば、受給者のおよ

そ半数の48.2%が参入契約を結んでいない¹⁾。それは手続上の遅れや受給者が手続に来ないなどの原因もあるが、それ以上に受給者に十分な職業的参入計画を準備できないという問題が横たわっている。

2001年12月の受給者について2003年に追跡調査したところ、30%はこの制度から離脱したが、残りの70%は依然として参入最低所得を受給し続けていた。離脱者には若くて学歴の高い者が多く、失業率の低い地域が多かった。また離脱者の半数は本人が雇用されて復帰していったものの、残りの半数は配偶者が雇用されたためであった。さらに3%はほかの社会最低手当へ移行していった。

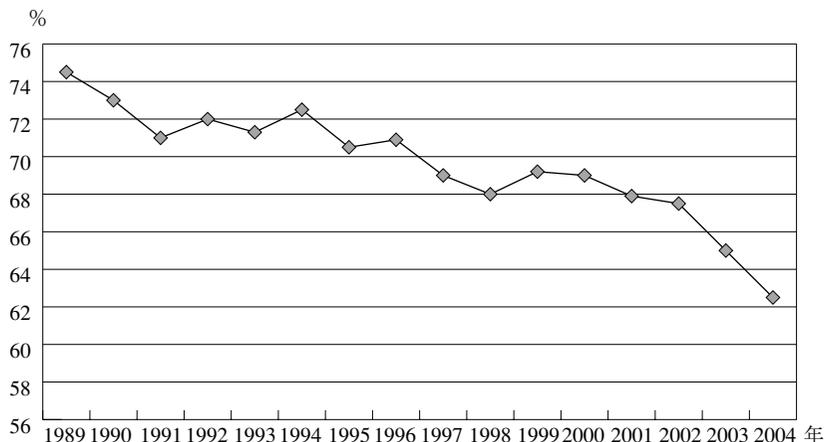
このように参入最低所得受給者の雇用復帰が難しいのは、彼らが雇用へと復帰する以前に、住宅の問題や健康問題、また子育てのために常勤雇用が無理といった多くの問題を抱えていたからである。

表8 RMI (参入最低所得) の受給資格者数

	受給者数	増加率 (%)	RMIの3年以上 受給者の割合 (%)
1989年12月	396,160		
1990年12月	496,285	25.3 %	
1991年12月	567,556	14.4 %	
1992年12月	654,642	15.3 %	
1993年12月	774,803	18.4 %	
1994年12月	888,468	14.7 %	
1995年12月	925,286	4.1 %	35.4
1996年12月	988,715	6.9 %	37.5
1997年12月	1,045,303	5.7 %	39.4
1998年12月	1,087,861	4.1 %	40.7
1999年12月	1,120,251	3.0 %	43.2
2000年12月	1,072,258	-4.3 %	47.2
2001年12月	1,051,725	-1.9 %	48.9
2002年12月	1,068,923	1.6 %	48.7
2003年12月	1,120,844	4.9 %	47.0
2004年12月	1,215,585	8.5 %	44.9
2005年12月	1,266,429	4.2 %	
2006年12月	1,255,549	-0.9 %	

Source: CNAF

La rapport de l'Observatoire national de la pauvreté de de
l'exclusion sociale 2005-2006, Documentation française, 2006.



Source: La rapport de l'Observatoire national de la pauvreté de de l'exclusion sociale 2003-2004, Documentation française, 2004.

図2 RMI手当額の最低賃金 (SMIC) との比率 (%)

また参入最低所得は社会扶助という性格を持つことから、その手当は一般の労働者が最低賃金 (SMIC: Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance) で働いた場合の稼動収入を上回することはできない。参入最低所得の手当額は、当初、最低賃金の74.5%をカバーしていたが、次第にその比率を下げ、2000年以降受給者の長期化が非難されると、ますます下落し、2004年には62.5%にまで落ち込んでいる(図2参照)。

4. 雇用誘因策

参入最低所得の受給者をどのように雇用へと復帰させるかは、2つの方向を取ることになる。1つは受給者が継続的な雇用を続けた場合に、手当とは別に雇用奨励金を支払うことで、財政的な誘因をもたらすことである。これは2005年以降、雇用復帰手当として制度化されたが、実際その恩恵に浴することができた受給者は、単身者や最低賃金で常勤雇用された者で、子供を抱えた母親などの受給者はかえって不利な条件におかれることになった。

もう1つの方向は、参入最低所得の受給者たちを受け入れるよう雇用主への働きかけである。従

来こうした働きかけは雇用援助契約の下で、民間企業などの市場部門と、行政や非営利団体、病院や社会サービス機関などの非市場部門に対して行われていた。2002年に政府は、非市場部門での雇用援助契約を大幅に節減して、逆に市場部門での雇用促進を図る活動最低所得連帯契約 (CI-RMA: Contrat insertion-revenu minimum d'activité) を創設した。確かに学歴もあり労働への適応力も高い受給者たちは企業での雇用へと結びついていったが、逆に学歴も職業資格もない若い受給者たちはますます失業するという結果を招き、失業率が上昇した。このことは市場部門では雇用に適したごく一部の受給者を受け入れることはできても(2004年1月でCI-RMAは3,000件²⁾、とても多くの受給者たちを受け入れられないことが明らかになった。

そこで、政府は2005年に再び受給者受入れを非市場部門にシフトして、2つの形態の雇用援助契約を打ち出した。1つは将来契約 (CA: Contrat d'avenir) で、参入最低所得受給者のみならず社会最低手当受給者も対象にしている。もう1つは雇用支援契約 (CAE: Contrat d'accompagnement dans l'emploi) で、社会最低手当受給者を含めた長期失

業者を対象にした制度である。

将来契約では、専門家が受給者の雇用復帰に向けた相談や追跡調査を行い、部分的な職業訓練も行われ、その費用は地方と県が負担することになっている。一方受け入れる雇用主は、受給者を職場で指導し職場環境に慣らすための指導員を任命しなければならない。契約期間は1年で、受給者が恒久的な雇用へと結びついた場合には、雇用主に1500ユーロの手当が支払われる。2005年の当初目標では4年間で25万件的契約が結ばれ、年間13億ユーロが支出されるはずであった。

しかしながら、期待された将来契約であったが、制度が実施された2005年4月から12月までに結ばれた契約数はわずか14,637件であった。一方同じ時期、雇用支援契約は130万件締結されている³⁾。

両者を対比させたのは何であったのだろうか。1つには非市場部門の雇用主に重くのしかかったのは、まさに将来的な雇用を成功させなければならないというプレッシャーである。費用的に考えれば、将来契約の方が雇用支援契約よりも安く済むのであるが、雇用復帰をきめこまかく行うため、使用者にとっての制約も多くなる。また、たとえ非市場部門であっても、受給者たちに十分なポストを約束できないという事情もあった。一方、雇用支援契約は将来の雇用を明確に約束しないだけに、多くの雇用主に受け入れられたと考えられる。

おわりに

参入最低所得受給者への雇用誘因策は、経済的誘因であれ、雇用復帰への契約であれ、なかなか難しいことを物語っている。確かに大量失業を抱えているフランス社会で、すべての参入最低所得受給者に安定した雇用を確保することは難しいかもしれない。とりわけ失業のみならず、雇用に必要な資格や資質を持っていない参入最低所得受給者には、短期間での復帰は難しい課題である。しかしながら、フランス社会では職探しは自己責

任と突っぱねるのではなく、政府も市場部門も、非市場部門も参入関連の機関も、受給者への雇用による社会参入と自立を図ろうと努力している。権利と義務の間に、社会団体のイニシアティブの義務という思想があるように思う。また、雇用を創出する雇用主側に参入計画への参加を促している点は評価すべきだろう。

近年、参入最低所得受給者に対しては市民の厳しい目が注がれているが⁴⁾、政権が保守党に移ろうと社会党に移ろうと、参入最低所得制度が公に反対されたことはない。また、企業が能力の高い従業員を雇用しようとすることや、消費者がより満足のいく商品を安い価格で購入することは、それ自身、決して不正なこととは言えない。しかしながら、1つ1つの行為をみるとまったく不正でなくても、それが積み重なると、不平等を生じさせることがある。競争社会の結果として生じる不平等について、フランス社会は真剣に考え、参入政策の中でその問題と取り組んでいる。

注

- 1) Jacques BOUCHAUX et Jean-Luc OUTIN, "Les contrats d'insertion du RMI: pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires", p.5, "Etude et Résultats", No.193, Drees, septembre 2002
- 2) Hélène Prévier, "Quel sort pour les allocataires de minima sociaux?", p.46, "Problèmes économiques", No.2908, La Documentation française, octobre 2006
- 3) Hélène Prévier, "Quel sort pour les allocataires de minima sociaux?", p.47, "Problèmes économiques", No.2908, La Documentation française, octobre 2006
- 4) Crédocは、毎年行っている「フランス人の生活と要望」調査の中で、RMIに対する市民の意識を尋ねている。選択肢は「RMIは貧困から抜け出すの必要な一押しである(肯定的)」と「RMIは受給者を安住させ、働こうとしない危険がある(否定的)」の2つである。1989年当初は、肯定的が69%、否定的が29%で肯定的な見方が優勢であったが、2000年には肯定的45%、否定的53%と両者の関係が逆転し、その状況が続いている。

参考文献

1. Observatoire National de Pauvreté et l'Exclusion Sociale, "La rapport de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004", La Documentaion française, 2004
2. Observatoire National de Pauvreté et l'Exclusion Sociale, "La rapport de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006", La Documentaion française, 2006
3. Jacques BOUCHAUX et Jean-Luc OUTIN, "Les contrats d'insertion du RMI: pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires", "Etude et Résultats", No.193, Drees, septembre, 2002
4. André ROUX dir., "Les Notices Finances publiques", La Documentation française, 2006
5. Henri STERDYNIK, "La Redistribution est-elle encore un objectif des politiques budgétaire et sociale?", No.2006-02, Document de travail, Observatoire française des conjonctures économiques, janvier 2006
6. CNAF, "Décentralisation du RMI: Une enquête menée dans les CAF", Dossier d'études No.83, août 2006
7. Michael Förster et Marco Mira d'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.22, Mar. 2005
8. Willem Adema, "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.38, Aug. 2006
(いづも・ゆうじ 秋田看護福祉大学教授)

ドイツにおける分配問題

丸谷 冷史
永合 位行

■ 要約

本稿ではドイツにおける分配問題への関心の高まりの背景について概説した後、第2節で最近20年間の所得分配構造の特色についてGSOEP(ドイツ社会経済パネル)のデータを用いて分析する。第3節では英米について観測され、わが国においても注目を集めている賃金構造の二極化について考察する。ドイツでは「市場所得」の不平等は東西ドイツの統一後顕著であるが、「純所得」については不平等化は軽微であった。それは税・社会保障制度がよく機能していることを示唆するものであるが、第4節では直近の制度改革について論じる。

■ キーワード

所得分配、ドイツ、所得再分配

1. 分配問題への関心の高まり

ここにきて再び分配問題への関心が高まっている。顧みればドイツ(連邦共和国)における分配をめぐる議論の高まりには3つの波があった。

(1) 最初の波はドイツの復興・再建にあたり、市場秩序のアキレス腱である分配の不平等への配慮を巡ってであった。当時指導的役割を果たしたドイツ新自由主義の論者たちは「競争秩序」の建設こそほとんどすべての経済政策問題を解決する鍵であると主張した。競争は一方で資源配分の効率化を通じて成長を促進し、他方で市場勢力の集中を阻むから所得分配の格差を最小におさえると期待された。これは近年の新自由主義の論調と同じである。もちろん競争市場の大前提は「出発条件」の平等であり、新自由主義者の中でも「社会的市場」派とも言うべき人々は一連の積極的社会政策(Gesellschaftspolitik)によってこの前提を整備しようとした。中小企業政策や勤労者財産形成政策は

その一例である。西側諸国の「福祉国家」が結果の平等に傾く中で、ドイツ新自由主義の「社会的市場経済」の構想では機会の平等が重視された。1950-60年代前半には「市場における自由の原則を社会的平衡の原則と結合させる」(ミュラー・アルマック A. Müller-Armack)あるいは「人格的自由、社会的公正ならびに経済的効率が相互に結合される」(ヴァトリン Ch. Watrin)という社会的市場経済の約束がまずまず実現されていた。

(2) しかしこの時期、成長と分配の両目的の調和はドイツに限ったことではなく西側諸国に広く観測されており(クズネツツ命題)、周辺の福祉国家の成功は政策の基本方針の見直しをめぐる論争を引き起こした。特に当時関心がもたれていた労働分配率について、ドイツは隣国フランスやオランダと比べて遜色はなかったが、英米とは明らかな差があった。60年代末に政権の座に着いたSPDは、労働者よりの経済政策や社会保障制度の拡充に力

を注いだ。70年代には労働分配率が急速に改善され、ほぼ米国の水準に達するまでになった。この時期の人的所得分配に関する統計資料は少なくその動向を確定することは難しいが、Altmann (1992)は1983年のローレンツ曲線が全域において1969年のその上部にくることを記している。またHauser/Becker (2000)は73年と78年のジニ係数(等価市場所得)を0.384および0.424と推定している。ただし純所得については兩年のそれは0.248と0.247でほぼ一定であった。

(3) SPD政府時代の再分配政策の拡大がドイツ経済の活力を奪う源になったのか否かについては議論の余地があるが、70年代後半には早くも「ドイツ的」福祉国家路線にひびが入り、一方で財政赤字の問題が、他方で手厚い社会保障制度にもかかわらずその網の目にかからぬ貧困層の存在が論じられるようになった。財政負担の問題は再分配政策の直接的な見直しにつながるが、「新しい貧困」(neue Armut)の出現は真の福祉社会とは何かの問題を提起し、それとの関連で、生活の質(Qualität des Lebens, QOL)が分配政策の目的としてもとりあげられるようになった。しかし全体としては福祉国家の見

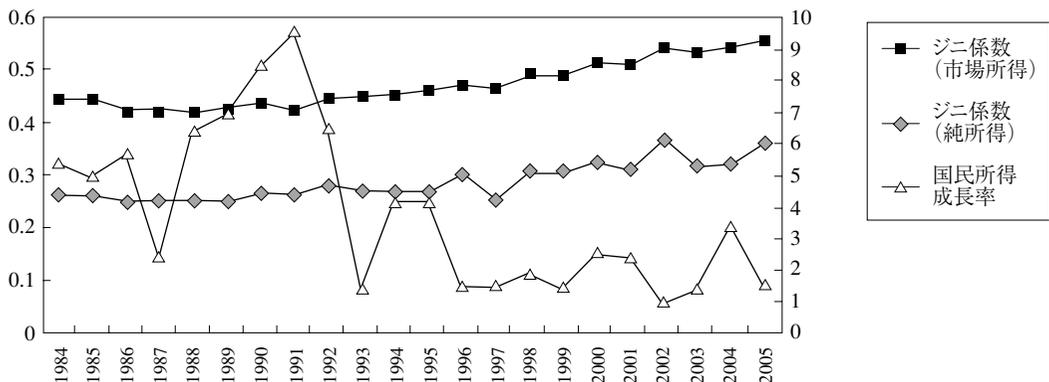
直しと市場化が時代の流れとなり、80年代には再び自由主義的方向への軌道修正が行われた。

(4) 近年の分配問題への関心の高まりの背後には、何よりも統一後のブームが去り経済成長に陰りがでる中で、所得格差が拡大したことである(図1参照)。

政府は一方で税制および社会保障制度の改革を迫られたが、他方で分配問題にも積極的に取り組み、2001年に連邦政府は「富と貧困」に関する大規模な調査・研究に着手した¹⁾。その報告書からも窺えるが、近年の分配論議の特徴として次の3点を上げることができる。

第一は焦点が機能的分配ではなく人的分配におかれていることである。労働分配率は70年代半ばにほぼ英米と肩を並べるに至り、労働分配率の引き上げは当面の課題ではなくなった。労働組合の勢力後退もあって、機能的分配そのものの研究はかつてほどの求心力を失っている²⁾。本稿では紙幅の関係もあって機能的分配には立ち入らず、人的分配を中心に分配構造の特徴を明らかにする。

第二はマイクロ・データを利用した調査・研究が主流となっていることである。この点に関連して特に



注：ジニ係数はGSOEP HH-PreGovernment Income系列より計算した。等価尺度はalte OECDを使用。
資料：ジニ係数 GSOEP 2006, 国民所得 Sachverständigenrat: Gutachten06/07 Tabelle22*。

図1 国民所得の成長とジニ係数の変化

評価すべきはドイツ経済研究所 (DIW) が1984年から毎年、作成、公表しているパネル・データ (SOEP Socio-oekonomische Panel) である。海外の研究者にもその95%ファイル GSOEPの利用が許可されており、人的・機能的分配に関する研究に便宜がはかられている。SOEPはドイツの全人口構成から著しい歪みが生じないように設計された抽出された調査母集団に対して行われるアンケート結果を原資料とする。調査母集団の規模はマイクロセンサスや所得消費調査 (Einkommens und Verbrauchsstichprobe) に比べて小さく初回 (Wave A) は16205人、5921世帯、最新の06年度 (Wave V) では約1万8千世帯、24700人である。またアンケートへの対応は義務づけられていないので、結果は「アンケートに回答してもよいという人」のみが含まれることから歪みは不可避的である。さらに家計簿の記録提出が課されていないので信頼度に問題がないわけではない。ただし対象にされた家計 (および個人) は1回限りではなく毎年回答を求められるので、信憑性は調査員によってチェックされる。このような特性、特に longitudinal な性格をもった、連続して20年を超えるデータであることがドイツのほかのマイクロ・データにない強みである。

第三は単に経済的資力 (所得および資産) の分配にとどまらず社会的、文化的次元も含む全般的な生活状態の分配が問題への関心が高まっていることである。この領域に関しても SOEP は教育、職業訓練、居住環境、健康、個人的な充実感・満足度などについても問うており、貴重な資料を提供するが、筆者のよくカバーするところではないため、本稿では立ち入らない。

2. 人的所得分配

(1) 概況

図1に示したように80年代後半から90年代前半には家計市場所得³⁾の分配はほぼ一定していた

が、90年代後半にいたって格差拡大の傾向が認められる。所得分配の格差拡大の程度は公的再分配制度 (直接税 + 社会保険料) の効果を含めた純所得でも水準は市場所得より低いが類似の変化がみられる。ジニ係数を年、国民所得の水準に回帰させた結果でみると市場所得、純所得に関するジニ係数とも年次の係数は+、国民所得の係数は-である。市場所得については国民所得の効果は5%で有意であるが、純所得については有意ではなかった。また90年以前を0、以後を1とするダミー変数の係数は+であるが、いずれの所得についても有意ではなかった。この統計的結果をそれほど重視することはできないが、目視による傾向の読み取りは少し修正されて、

- ①全期間を通じてジニ係数は上昇傾向にあった、
- ②90年代後半にいたってジニ係数の増加が加速されたとは判断できない、
- ③市場所得については、成長と分配の改善の間には、正の関係があった

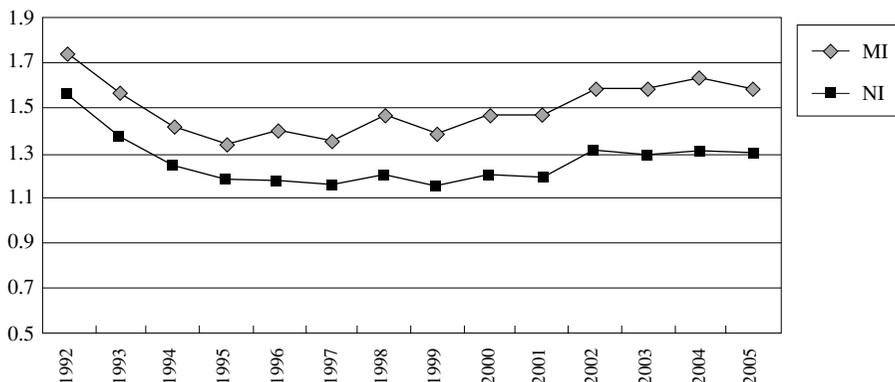
と要約される。①については Wagner/Krause (2001) および (2) でとりあげる SVR でも確認されている。いずれも SOEP の資料に基づく分析である。

(2) 地域間格差

SOEPには居住地 (州) の記録もあるが、一部の地域を除いては標本数が少なく、分析が可能となるのは東西ドイツ間の比較のみである。

「全体経済の発展に関する評価のための専門家委員会」(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; SVR) はその2006/2007年の報告書で、最近の西部諸州 (旧西ドイツ) と東部地域 (旧東ドイツ) の所得分配の動向について次のように述べている。使用された等価尺度は修正 OECD 尺度⁴⁾である。

家計市場所得の分配の不平等は91年から04年の期間にはっきりと拡大した。家計純所得の分配の不平等化は軽微である。格差の拡大は市場、純所



注：等価家計所得。MIは市場所得，NIは純所得。縦軸は平均所得の比率（西部/東部）。
資料：GSOEP

図2 東西両地域における平均所得の変化

得のいずれにおいても西部諸州より東部諸州ではるかに大であった。純所得の格差の広がりも両地域とも最上層と最下層において大きかった。(p.429)

東西両地域の所得水準には統合の当初はかなりの開きがみられた。図2は両地域の平均所得の比率（西部地域平均家計所得/東部地域平均家計所得）である。統一後5年ほどは市場所得、純所得とも格差縮小の傾向がみられたが、やがて縮小傾向は停止し、90年代末から00年代初めには逆に格差は拡大する動きを示した。統一後の好況に伴う東部地域のキャッチアップ過程が90年代後半にいたって鈍化し、さらに景気後退の影響が東部地域に強く現れたことが、そのような動きの背景として考えられるかも知れない。

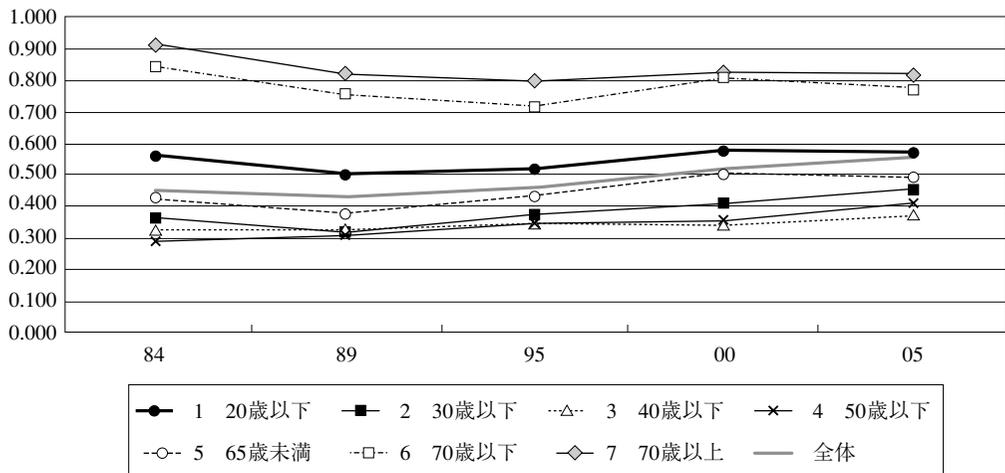
東部地域のキャッチアップ過程は分配の域内格差の拡大をともなった。SVR (06/07) 附属資料によると、市場所得のジニ係数は西部地域では91年の0.413から04年の0.476と約6.3%ポイント、純所得のそれは0.262から0.294で上昇幅は3.2ポイントであった。それに対して東部地域では前者が0.374から0.536へと16ポイント、後者は0.204から0.250へと4.6ポイントの上昇が記録された。

(3) 高齢化の影響

図3-1は実質市場所得に関する年齢階層別のジニ係数の変化である。20歳以下の若年層と70歳以上の高齢者層で格差が大きく、50歳以下の階層で格差は最も小さくなっている。ジニ係数は、90年代になって軽微ではあるが、上昇傾向を示している。図3-2は純所得をベースにしたジニ係数である、市場所得の場合とは異なり、高齢者は公的移転所得および年金制度により、階層内格差はほかの層と大差なく、その恩典を受けることの少ない若年層の格差がぬきこんでいる。図3-2においても90年代に入って各年齢層とも格差が緩やかに上昇している。二つの図から近年のドイツにおける所得格差の拡大の主たる要因は高齢化や税・社会保障制度の変化ではないことがわかる。

(4) 景況と分配の格差

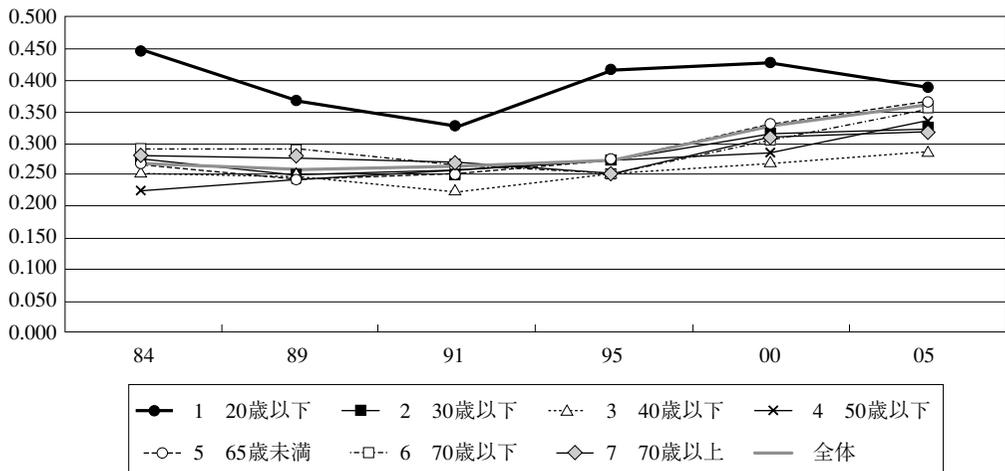
本節のはじめにジニ係数と国民所得の動きに負の相関関係があることを述べたがSVR (06/07)はジニ係数と失業率の間に有意な正の関係があると論じている。SVRによれば失業率の1%ポイントの上昇は(家計市場所得の)ジニ係数を0.7ポイント引き上げる。しかし純所得のジニ係数に関して



注：ジニ係数は、家計の実質等価市場所得にもとづいて計算した。

資料：GSOEP

図 3-1 年齢階層別ジニ係数 (1) (市場所得)



注：ジニ係数は家計の実質等価純所得から算定した。

資料：GSOEP

図 3-2 年齢階層別ジニ係数の変化 (純所得)

は有意な結果は得られなかった(同書p.437)。要するに税・社会保障制度が景気の分配所得に対する影響を効果的に遮断しているということである。そのことは所得各層において分析期間中に被雇用者所得の比重が減少し、年金も含めて公的移転所

得のシェアが上昇していることから推定される。各十分位に対する景気後退の影響は低位においてより強く及んだ。市場所得でみると最上位層は相対的に富裕になり所得シェアをのぼし、反対に最下位層の所得シェアは低下した。平均所得の

200%以上の高所得者比率(富裕率)と50%以下の低所得者比率(貧困率)はともに上昇した。この推論が正しいとすれば、そして財政問題から税・社会保障制度による市場所得格差の緩和が難しいとすれば、市場所得格差の是正は労働市場政策 and/or 成長政策に待たなければならない⁵⁾。

3. 賃金構造の変化

(1) 前述のように90年代前半には分配所得にし

める勤労所得の比率は低下した。表1はジニ係数の分解である。ジニ係数は各所得要素の擬似ジニ係数(表1-1)にそれぞれの要素所得が総所得に閉めるシェア(表1-2)を乗じた値に分解される。表1-2によって各要素所得の量的な重要性をみると、勤労所得の構成比は85年の79.7%から2005年の69.6%へ大きく低下している。これに対してそれぞれのシェアこそ大きくないが、資産所得、公的移転所得および社会保障年金(HH Security

表1 ジニ係数の分解

1-1

擬似ジニ係数	1985	1990	1995	2000	2005
勤労所得	0.7972	0.4070	0.4242	0.4648	0.5040
資産所得	0.0151	0.5144	0.5433	0.5513	0.6466
帰属家賃	-0.0155	0.2052	0.2300	0.2532	0.2968
民間移転所得	0.0041	-0.2635	-0.2713	-0.2592	-0.3169
公的移転所得	0.0218	-0.2731	-0.2770	-0.1649	-0.1613
公的年金	-1.1162	-0.1773	-0.1409	-0.1188	-0.0652
合計	0.3107	0.3154	0.3184	0.3347	0.3765

注：擬似ジニ係数は等価尺度で調整した家計所得について計算した。

資料：GSOEP

1-2

所得構成比	1985	1990	1995	2000	2005
勤労所得	0.7971	0.7990	0.7698	0.7120	0.6964
資産所得	0.0284	0.0324	0.0338	0.0411	0.0544
帰属家賃	0.0140	0.0167	0.0215	0.0367	0.0362
民間移転所得	0.0050	0.0047	0.0054	0.0054	0.0050
公的移転所得	0.0327	0.0278	0.0454	0.0530	0.0543
公的年金	0.1228	0.1194	0.1241	0.1518	0.1537
合計	1	1	1	1	1

1-3

ジニ係数の分解	1985	1990	1995	2000	2005
勤労所得	0.797	0.325	0.327	0.331	0.351
資産所得	0.015	0.017	0.018	0.023	0.035
帰属家賃	-0.016	0.003	0.005	0.009	0.011
民間移転所得	0.004	-0.001	-0.001	-0.001	-0.002
公的移転所得	0.022	-0.008	-0.013	-0.009	-0.009
公的年金	-1.116	-0.021	-0.017	-0.018	-0.010
合計	0.3106	0.3153	0.3183	0.3346	0.3765

注：ここでとりあげた要素所得の合計としての総所得は、市場所得および純所得と重ならないために

1-3の合計欄のジニ係数はほかの図表のそれとは一致しない。

Pensions)は、勤労所得と反対にこの20年間に急増した。擬似ジニ係数の動きと相まって特にシェアが2倍に膨らんだ資産所得は所得格差の拡大に強い影響をあたえた。勤労所得の内部格差はこれらの表から判断する限り縮小し、ジニ係数の上昇を抑える方向で変化している。わが国では近年正規雇用と非正規雇用の賃金格差が問題になっているのと対照的である。公的所得移転および社会保障年金の格差縮小効果も表から読み取れるが、縮小力はここにきてやや低下している。

(2) 勤労所得の二極化傾向

表1から読み取れる諸要素所得の動きは前節で紹介したSVRの格差是正のための施策を支持するようであるが、最近勤労所得に関して注目を集めているのは、勤労所得内部の格差の伸張ないし

二極化の動きである。Piketty/Saez (2006)は最上位層の所得シェアが80年代のはじめから上昇に転じたことを、Lemieux (2006)は第1十分位、メディアン、第9十分位所得層の賃金水準の上昇度が教育歴によって異なり始めたことを示した。本節の最後にドイツにおける賃金格差の最近の変化について考察しよう。はじめに就業者を教育年数別に4つのグループに分類する。g1は教育年数が9年以下、g2は9年以上12年以下、g3は12年以上16年以下、g4は16年以上の者である。グループの規模、労働時間、平均賃金収入、平均賃金率(勤労所得を労働時間で除した数値)は表2のとおりである。

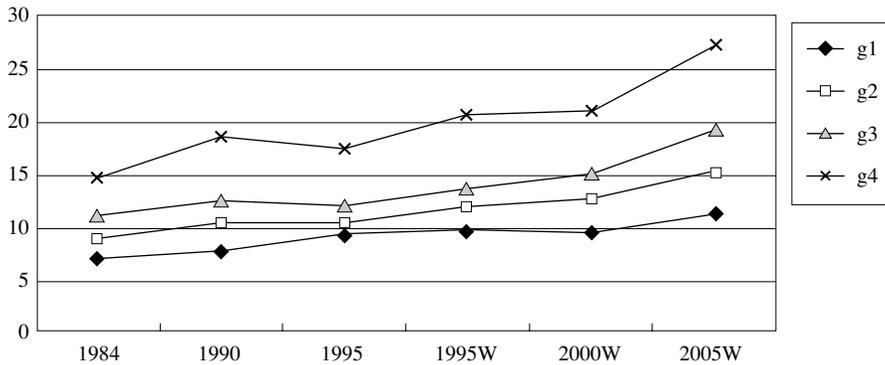
各グループについて1984年から5年ごとの平均賃金率の変化は図5のようであった。賃金率はg4については期間を通して上昇傾向にあり、ほかの

表2 グループ別 労働時間・労働所得

	1984	1990	1995	2000	2005
規模 (人)					
g1	2132	1597	1327	1431	804
g2	4116	3297	3531	6538	4607
g3	558	571	796	2138	1859
g4	351	330	411	983	1238
平均労働時間					
g1	1859.6543	1762.1234	1710.2946	1653.1181	1740.1045
g2	2004.7242	1922.1783	1862.8612	1886.0927	1928.8726
g3	1888.6792	1787.1716	1819.7173	1886.167	1947.0898
g4	2008.4245	2083.6909	2027.1679	2105.002	2072.3247
平均賃金収入					
g1	12332.889	13816.982	16105.169	16000.644	18489.164
g2	16046.272	18938.936	21588.601	23944.52	28735.831
g3	20432.454	22550.897	24830.464	29587.492	37558.568
g4	27980.196	36654.602	40939.116	44544.376	55458.714
平均賃金率					
g1	7.0455572	7.8434454	9.5797523	9.7202364	11.294014
g2	8.7486385	10.164502	11.816473	12.730628	15.262194
g3	11.231912	12.551788	13.784194	15.243318	19.226924
g4	14.745236	18.562854	20.450867	21.156588	27.148939

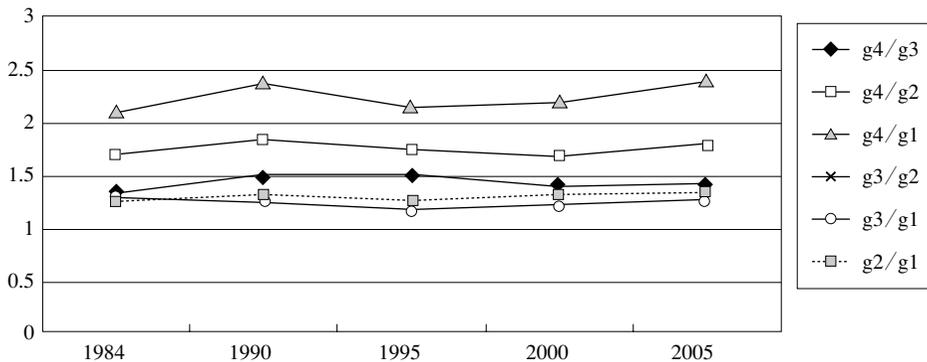
注：90年以後は西部地域。

資料：GSOEP



注：Wは西部ドイツ。

図4 グループ別賃金率の変化



資料：表2。

図5 賃金率格差の変化

グループの賃金率が上昇に転じる95年以後は上昇率を加速させている。最上位グループとはかのグループとの賃金率の格差は80年代後半に拡大した後、90年代には縮小傾向にあった。しかし2000年代にはいって再び格差が開いた。90年代の動きは東西統一の影響、2000年代にはいっての格差の拡大は景気の後退と説明されるであろう。ただ80年代後半の格差の変化は好況を背景にしているために一貫した説明には景気以外の要因を考える必要がある。そのような試みの一つが技術変化、特に情報関連の技術の変化によって高等教育の有無が明暗を分けるという Autor et.al (2006)などにみられ

る理論である。その詳細には立ち入らないが中等教育修了者が従来になってきたルーティンな仕事がコンピュータに代替され、わずかの補完要員を除けばより低賃金のマニュアル労働へのシフトを余儀なくされる、その一方で新たな技術の開発や高度技術の操作が可能な高等教育修了者への労働需要が増加しているというのがその概略である。年間労働時間の推移には必ずしもこの説明に合致しないところがあるが、それは労働時間にこの説明の力点である労働の質的要因を反映していないということによるのかもしれない。SOEPに含まれる豊富な情報を解析して分配構造の変化要因の考察は

表3 所得税の最低税率・最高税率・基礎控除額の推移

(税率は%, 控除額はユーロ)

年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
最低税率	25.9	23.9	22.9	19.9	19.9	19.9	16.0	15.0	15.0	15.0
最高税率	53.0	53.0	51.0	48.5	48.5	48.5	45.0	42.0	42.0	45.0
基礎控除額	6,322	6,681	6,902	7,206	7,235	7,235	7,664	7,644	7,644	7,644

別の機会に譲らなければならない。

4. 税・社会保障制度改革

本稿では市場所得の分配に生じた近年の格差が税および社会保障制度の再分配効果を通じて大幅に緩和されていることを明らかにした。現在ドイツは成長の促進と財政が焦眉の課題であり、この課題の大枠の中で分配問題にも配慮した制度改革が求められている。

以下では、とりわけ1998年のシュレーダー政権誕生以降の動きに焦点をあてながら、所得再分配という視点から重要になる税制度ならびに社会保障制度改革を簡単に整理することにしよう。

(1) 税制改革

シュレーダー政権から現在のメルケル大連立政権にいたるまで、さまざまな税制改革が実施されてきたが、その基本方針に大きな変更は見られない。すなわち、それは、経済のグローバル化の進展のなかで激しい立地競争にさらされているドイツ企業の負担軽減をはかるとともに、景気を浮揚させ、400万人にのぼる失業者を削減するために、大幅な減税政策を推進するというものであった。この基本方針にもとづき、所得税に関していえば、とりわけ1999/2000/2002年税軽減法(Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002)と2000年の減税法(Steuersenkungsgesetz)によって、所得税率の大幅な引き下げと基礎控除額(Grundfreibetrag)の大幅な引き上げが実施された。すなわち、表3に示されているように、所得税の最低税率(Eingangssteuersatz)が、1998年の25.9%

から2005年の15.0%へと、また、最高税率(Spitzensteuersatz)も、同じく1998年の53.0%から2005年の42.0%へと段階的に引き下げられたのである。一方、所得税がゼロとなる課税所得の上限を示す基礎控除額については、段階的に引き上げられ、1998年には6,322ユーロであった基礎控除額が、2004年には7,664ユーロにまで引き上げられたのである。

もちろん、こうした大幅な税率の引き下げと基礎控除額の引き上げは、巨額の税収減につながることから、同時に、一定の税収を確保するための措置が講じられた⁶⁾。一つには、所得税の税率を引き下げかわりに、所得税の算定にあたって存在した多種多様な控除項目や例外規則を見直すことで、タックス・ベースの拡大がはかられた。そのさい、とりわけ高所得者の税優遇につながっていた項目や規則を中心に、見直しが進められ(例えば、交際費控除の引き下げや減価償却に関する規定の見直しなどが行われた)、その結果、高所得者にとってはたしかに税率は引き下げられたが、タックス・ベースの拡大を通じて、むしろ課税は強化された。また、高所得者への課税強化という点からはさらに、2007年からいわゆる富裕税(Reichensteuer)が導入され、年間250,000ユーロを超える所得部分に対しては、最高税率が45.0%へと引き上げられたのである。

こうしたタックス・ベースの拡大や富裕税を通じた高所得者への課税強化にくわえ、税収確保のためのいま一つの措置として、間接税の引き上げが行われた。これに関してまず実施されたのが、環境税(Ökosteuer)の導入とその引き上げであった。

表4 1998年以降の児童控除の推移（夫婦合算の金額）

(ユーロ)

児童控除	1998-99	2000-01	2002以降
生存最低限	3,534	3,534	3,648
保育教育ないし職業教育		1,546	2,160
合計	3,534	5,080	5,808

表5 1998年以降の児童手当の推移

(ユーロ)

児童手当	1998	1999	2000-2001	2002以降
第一子	112.48	127.82	138.05	154
第二子	112.48	127.82	138.05	154
第三子	153.39	153.39	153.39	154
第四子以降	178.95	153.39	178.95	179

すなわち、1999年に電力税 (Stromsteuer) が新設され、さらにガソリン、ディーゼル油、暖房用石油、天然ガスにかかる石油税 (Mineralölsteuer) とともに、段階的にその引き上げがはかられたのである。これらの環境税は、もちろん環境に配慮したものであるが、同時に環境税収入の大部分は、法定年金保険の国庫補助に充てられており、法定年金保険の保険料率の引き下げに資するものとされている。さらに、付加価値税である売上税 (Umsatzsteuer) についても、引き上げが実施された。売上税の税率は、1998年に15%から16%へと引き上げられ、その後は据え置かれてきたが、2007年に19%へと一気に3%も引き上げられたのである。ただし、食料品等に適用される7%の軽減税率は、そのまま維持されており、売上税のもつ逆進性への配慮がなされている。

(2) 子供をもつ家族への助成措置

わが国と同様、ドイツにおいても少子化の進展は深刻な問題であり、そのため、近年の税制度ならびに社会保障制度の改革においても、子供をもつ家族を重点的に支援する方向での改革が実施されてきた。以下では、経済的支援という側面から重要となる改革の動きを整理することにしよう⁷⁾。

子供をもつ家族にたいする経済的支援の拡充策としては、まず、児童手当 (Kindergeld) と児童控除 (Kinderfreibetrag) の引き上げをあげることができる。ドイツでは児童手当は、税法上の給付とされており、児童控除を通じた所得税の負担軽減と児童手当のより有利な方が選ばれることになっている。この児童控除と児童手当の金額が、表4と表5に示されているように、段階的に引き上げられてきたのである。とりわけ、児童控除に関しては、1999年の家族助成法 (Gesetz zur Familienförderung) と2001年の家族助成第二法 (Zweites Gesetz zur familienförderung) によって、子供の生存最低限を保障するための控除額だけでなく、保育、さらには教育ないし職業訓練のための控除額が加算されるようになったことで、その金額が大幅に引き上げられている。また、児童手当に関しては、表5に示されている手当の増額だけでなく、2005年からは低所得の家族に対する児童加算 (Kinderzuschlag) が導入され、一定の所得条件を満たす親に対しては、子供一人当たり月額140ユーロの児童加算が36カ月間、支給されるようになっている。

こうした児童手当と児童控除の拡充に加え、育児手当 (Erziehungsgeld) の制度も、見直されることになった。育児手当とは、育児をするために、週

30時間未満に仕事を減らした親に対し、出産後24カ月間、月額300ユーロを支給するというものであるが、この制度が、2007年1月1日以降に誕生した子供に関しては、両親手当 (Elterngeld) の制度に変更されることになったのである。両親手当は、たんに育児にかかる経済的負担の軽減をはかるものではなく、育児によって失われる所得の代替機能をもたせることで、育児休業の取得へのインセンティブを与えることを目的としている。具体的にいえば、育児によって失われる従前所得の67%が、両親手当として12カ月間、保障されることになるのである(ただし、最高1,800ユーロまで)。しかも、片方の親だけでなく、もう片方の親も育児休業をとった場合、受給期間が14カ月に延長される。また、従来の育児手当との関係で、最低でも300ユーロの支給が保証されており、それだけでなく、年長の子供の年齢に依存してであるが、出産した子供が第二子以降の場合、ボーナスとして10% (最低でも75ユーロ) が上積みされることになっている。

子供をもつ家族にたいする経済的支援としては、いま一つ、保育費用の税制上の軽減措置の拡充があげられねばならない。これに関しては、従来、共働きならびに就業している片親世帯に限って、保育費用のうち年間1,548ユーロ(片親の場合には774ユーロ)を超える金額について、子供一人あたり1,500ユーロまで所得税の所得控除が認

められてきた。この制度が、2006年からは、子供一人あたり4,000ユーロを上限として、かかった保育費用の2/3が控除できるように変更されたのである。しかも、従来は認められなかった専業主婦世帯および就業していない片親世帯についても、子供が3歳以上6歳未満の場合、同じく保育費用の2/3を控除できるようになり、これにより、子供をもつあらゆる世帯が、保育費用の税制上の軽減措置を受けることができるようになったのである。

(3) 老齢保障に関する改革

以上のように、子供をもつ家族にたいしては、経済的支援を充実させるという方向で改革が進められているが、では、少子・高齢化の進展のなかで今後、いっそうの増大が予想される高齢者の所得保障に関しては、どのような方向で改革が進められているのであろうか⁸⁾。高齢者の所得保障の中心となるのは、言うまでもなく法定年金保険制度 (gesetzliche Rentenversicherung) であるが、この法定年金保険制度は、わが国と同様、少子・高齢化の進展によって、きわめて厳しい財政状況のなかにおかれている。そのため、今日にいたるまでさまざまな制度改革が実施されてきているが、とりわけ大きな制度改革となったのが、2001年年金改革である。すなわち、この年金改革によって、法定年金保険を補完するものとして、積立方式にもとづく私的老齢保障(私的年金ならびに企業年金)の

表6 私的老齢保障に対する国家助成

(ユーロ)

	満額受給のための 保険料 (補助金を含む)	基本手当	児童加算 (子供1人当たり)	特別支出控除上限
2002-2003	前年所得の1%	38	46	525
2004-2005	前年所得の2%	76	92	1,050
2006-2007	前年所得の3%	114	138	1,575
2008以降	前年所得の4%	154	185ないし300	2,100

注：2008年以降の児童加算は、2008年1月1日以降に生まれた子に関しては、300ユーロ、それ以前に生まれた子に関しては、185ユーロとなる。

表7 2003年年金改革による年金調整公式の変更

$AR_t = AR_{t-1} (VE_t - 2/VE_{t-2}) \left(\frac{100 - AVAt - 1 - RVBt - 1}{100 - AVAt - 2 - RVBt - 2} \right) \{ (1 - RQt - 1/RQt - 2)^\alpha + 1 \}$
<p>RQ：年金受給者比率（保険料支払者に対する年金受給者の比率）、α：持続性要素 ただし、αの値は0.25であり、AVAは、2003年(0.5%)、2004年(1.0%)、2005年(1.5%)、2006年(2.0%)、 2007年(2.5%)、2008年(3.0%)、2009年(3.5%)、2010年(4.0%)</p>

表8 年金への課税対象割合の推移

年	2005	2005～	2020	2020～	2040
課税対象割合	50%	毎年2%ずつ引上げ	80%	毎年1%ずつ引上げ	100%

表9 年金保険料の控除対象割合の推移

年	2005	2005～	2025
控除対象割合	60%	毎年2%ずつ引上げ	100%

拡充をはかるために、国家補助の制度が導入されることになったのである。この私的高齢保障への加入は、任意であるが、一定の基準を満たす私的高齢保障に加入した者は、補助金ないし所得税の特別支出控除を受けることができる。補助金は、基本手当と子供の数に応じて加算される児童加算からなり、表6のように2008年まで段階的に引き上げられる。一方、特別支出控除は、同じく2008年までに4段階で控除額の上限が引き上げられ、この上限まで、私的高齢保障の保険料支払額が支出控除の対象となる。対象者は、補助金か特別支出控除かのいずれか有利な方を選択することができるが、ただし、それらを満額受給するためには、表6に示される保険料(補助金を含む)を支払わねばならない。これよりも低い保険料しか支払わない場合には、国家助成が減額されることになる。

2001年年金改革では、国家補助を通じて、私的高齢保障の拡充がはかられたが、その一方で、法定年金保険については、年金給付水準を抑える方向での改革が実施され、年金給付水準の算定の基礎となる年金調整公式が変更された。しかしその後の人口動態の変化などにより、法定年金保険を持続可能なものにするには、これでも不十分とされたことから、年金給付水準のいっそうの抑制

をはかる必要が生じた。そのため、年金調整公式が、2003年年金改革によって、さらに表7のように変更された。この公式からわかるように、今後いっそうの進展が予想される少子・高齢化によって、保険料支払い者に比し年金受給者の数が増え、年金受給者比率が上昇した場合、年金現在価値は、2001年年金改革よりも抑制され、年金給付額がいっそう抑えられることになる。ただし、年金調整公式はこのように変更されたが、2005年と2006年に関しては、この調整方法を適用した場合に発生する名目年金額の低下を阻止するために、年金調整は行わないという措置が講じられている。

高齢者の所得保障の中心をなす法定年金保険に関しては、以上のように、年金給付額を抑える方向での制度改革が進められている。こうした高齢者の負担を強化する方向での改革は、年金への課税方法の変更にも現れている。すなわち、2004年の高齢者所得法(Alterseinkünftegesetz)によって、年金への課税が強化されることになったのである。従来は、年金への課税は、年金支給開始年齢に依存して決められる年金の一定比率部分のみを対象に行われていたが、2005年以降は表8に示されているように、課税対象となる部分が毎年引き上げられ、最終的に2040年からは年金すべてが課税

表 10 高齢者負担軽減額の推移

年	2005	2005～	2020	2020～	2040
控除対象割合	40%	毎年1.6%ずつ引下げ	16%	毎年0.8%ずつ引下げ	0%
控除上限額	1900ユーロ	毎年76ユーロずつ引下げ	760ユーロ	毎年38ユーロずつ引下げ	0ユーロ

対象となるという方式に変更されたのである。これにたいし、法定年金保険への保険料支払いに関しては、2005年から毎年、所得税の控除対象部分が引き上げられ、最終的に2025年には保険料支払いの全額(20,000ユーロまで：夫婦合算の場合、倍額)が控除対象となる。それゆえ、高齢世代とは逆に、現役世代にとっては、法定年金保険の保険料負担の抑制だけでなく、課税面での負担軽減措置もはかれることになったのである。

さらに、高齢者所得法においては、年金所得以外の所得に関しても、課税の強化がはかられた。すなわち、従来、年金所得以外の所得に関して認められてきた所得控除項目である高齢者負担軽減額(Altersentlastungsbetrag)が、表10に示されるように、段階的に引き下げられ、最終的に2040年には廃止されることになったのである。

以上のように、近年では年金給付の面でも、課税面でも、高齢者の負担を引き上げる方向での改革が実施されている。しかしその一方で、高齢者が貧困に陥らないようにするための手だても講じられている。すなわち、2003年に、社会扶助および法定年金とは独立した制度として、「高齢時および稼得減退の際の基礎保障」(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)の制度が導入されたのである。この制度ができるまでは、高齢者が貧困に陥った場合、社会扶助(Sozialhilfe)を通じて、最低限の生活が保障されることになっていた。しかしながら、社会扶助の場合、高齢者への扶養義務をもつ子にたいし償還請求が行われるため、高齢者が社会扶助の受給を見合わせ、貧困に陥るケースがしばしば見られた。こうした事態に対処するために、新たに設けられた基礎保障の制度

では、扶養義務のある子(および親)の年所得が100,000ユーロ未満の場合には、償還請求なしに、貧困の高齢者(および完全に稼得減退した者)は、社会扶助に見合った額を基礎保障給付として受けとることができるようになったのである。ただし、この基礎保障制度は、当初は社会扶助とは独立の制度として設立されたが、事実上、高齢者および完全に稼得減退した者にとっての社会扶助制度といえるものであるため、以下で述べる2005年の社会扶助制度の改革にあわせて、社会扶助と一体化され、現在では社会扶助給付の一つとして組み込まれている。

(4) 失業扶助ならびに社会扶助制度の改革

将来世代ならびに高齢世代にかかわる制度改革を見てきたので、次に現役世代、とりわけ失業者の経済的保障にかかわる制度改革、ならびにそれに関連して社会扶助制度の改革について見ていくことにしよう。すでに述べたように、400万人にのぼる失業者をかかえるドイツにとって、失業者を削減し、雇用の安定をはかることは、シュレーダー政権ならびに現在のメルケル政権の最大の課題の一つとなっている。とりわけ2002年からの第二次シュレーダー政権の下では、この問題に取り組むために設けられた「ハルツ委員会」(Hartz-Kommission)報告にもとづき、さまざまな労働市場改革が実施された⁹⁾。この一連の労働市場改革のなかで、失業者への経済的保障制度である失業手当(Arbeitslosengeld)と失業扶助(Arbeitslosenhilfe)の制度も見直されることになった。失業保険給付である失業手当は、失業者にたいし、社会保険料と賃金税ならびに連帯加算税

表 11 2006年1月31日までの失業手当受給期間

失業申請直近7年内の 雇用期間(月数)	12	16	20	24	28	32	36	40	44	48	52	56	60	64
満年齢					45	45	45	47	47	52	52	57	57	57
受給期間上限(月数)	6	8	10	12	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32

表 12 2006年1月31日以降の失業手当受給期間

失業申請直近3年内の 雇用期間(月数)	12	16	0	24	30	36
満年齢					55	55
受給期間上限(月数)	6	8	10	12	15	18

(Solidaritätszuschlag : 税率 5.5%) を差し引いた失業前の純賃金の 60% (子供のいる場合には 67%) を支給するというものである。この失業手当が失業手当 I (Arbeitslosengeld I) と呼ばれるようになるとともに、その受給期間の上限が、表 11 および表 12 に示されるように、2006 年から大幅に短縮されることになったのである。

一方、失業扶助制度は、税を財源とし、失業手当を受け取れない失業者および失業手当受給期間後の失業者にたいし、失業前の純賃金の 53% (子供のいる場合には 57%) を支給するというものであったが、この制度が 2005 年に、失業者に対する社会扶助と統一され、新たに「求職者のための基礎保障」(Grundsicherung für Arbeitsuchende : 社会法典 II として制定) の制度へと変更された。この求職者のための基礎保障制度は、稼働能力のある者(失業者だけでなく、パート労働者のような低賃金稼働者を含む)およびその家族にたいし、社会扶助に応じた額(現在、基準額は月額 345 ユーロ)を失業手当 II (Arbeitslosengeld II) として支給するというものである。それゆえ、この新たな失業手当 II への変更によって、失業扶助がもっていた賃金代替機能は失われ、社会扶助と同様、生計費を扶助するものへと大きくその性格が変えられたのである。

以上のような失業扶助制度の改革にあわせて、従来、「生計費のための扶助」(Hilfe zum

Lebensunterhalt) と「特別の生活状況における扶助」(Hilfe in besonderen Lebenslagen) から成り立っていた社会扶助制度も、2005 年から次のように変更された。まず、65 歳未満の稼働能力のある者に対する生計費扶助は、いま述べたように、新たに設けられた失業手当 II によって支給されるので、社会扶助の対象からはずされた。つぎに、65 歳以上の高齢者ならびに完全に稼働減退した者にたいする生計費扶助は、すでに述べたように、2005 年からは社会扶助給付の一つとして組み込まれているとはいえ、「高齢時および稼働減退の際の基礎保障」として給付される。したがって、従来通りの社会扶助を受けるのは、基本的にこれら二つの給付のいずれにも該当しない者(例えば、一時的に稼働不能な者や 65 歳未満の低年金生活者など)となり、これにより、従来、問題とされてきた社会扶助と失業扶助の同時受給がもはや生じない仕組みがつくられたのである。また、こうした制度改革にあわせて、社会扶助を規定する法律が社会法典のなかに組み込まれ、従来、連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz)ではなく、社会法典 XII となっている。

(5) 住宅手当の拡充

最後に、低所得家族にたいする住居費補助である住宅手当(Wohngeld)についても、近年、重要な改革が行われている。住宅手当に関しては、

1990年の改定以降、一般的な家賃および所得動向に応じた支給条件の十分な改定が行われてこなかったことから、住宅手当は不十分なものであると見なされるようになっていた。この問題を解決するために、2001年に住宅手当が大幅に見直されることになったのである。住宅手当は、従来、社会扶助受給者と戦争犠牲者援助受給者に対し給付される一括計算型住宅手当(pauschaliertes Wohngeld)とそれ以外の低所得者に給付される一覽表型住宅手当(Tabellenwohngeld)から成り立っていた。このうち、一覽表型住宅手当は、一般的な住宅手当(allgemeines Wohngeld)と名称変更されるとともに、次のような措置が講じられた。まず、住宅手当の給付対象となる家賃の最高限度額を約20%引き上げるといった給付条件の緩和がはかられた。これにより、従来は住宅手当を受給できなかった家計も住宅手当を受給できるようになり、その結果、住宅手当受給家計の数は、2000年には約150万であったものが、2001年には183万、2002年には196万、さらに2003年には220万へと増加したのである。また、従来と同じ条件(家賃水準、所得水準)の下での給付額の引き上げなどの措置も講じられ、これにより、従来から住宅手当を受給していた家計の受給額が大幅に改善された。すなわち、住宅手当の平均受給額は、月額80ユーロから122ユーロへと50%以上も増加したのである。

一方、一括計算型住宅手当の方は、特別家賃補助(besonder Mietzuschuss)へと名称変更されるとともに、従来、一覽表型住宅手当よりも優遇されていた算定方法が厳しいものに変更された。もっとも、この措置によって、社会扶助受給者にとって、実質的な経済的不利益は発生しない。というのも、社会扶助受給者にたいしては、従来から、社会扶助において認められた住居費の一定割合が住宅手当から支給され、残りが社会扶助から支給されることになっており、2001年の改定で住宅手当が

減額されたとしても、その分は社会扶助から支給されることになるからである。ただし、こうした異なる機関での支給調整にともなう行政費用の負担を改善するために、すでに述べた社会扶助制度などの改革にあわせて、2005年からは移転給付(失業手当II、高齢時および稼得減退のさいの基礎保障あるいは社会扶助)の受給者は、受給者に不利益が生じないかぎり、住宅手当ではなく、それぞれの移転給付の枠内で住居費を支給されることになっている。

以上、所得再分配という視点から重要となる最近の税制改革ならびに社会保障制度の改革を見てきたが、これを簡単に整理すれば、次のようになる。

- ①高所得者よりも、低・中所得者を重視した減税政策
- ②子供のいる家族に対する経済的支援の拡充
- ③現役世代の負担を軽減し、高齢世代の負担を強化する方向での高齢保障制度改革
- ④失業者の経済的保障の整理・削減
- ⑤低所得者への住居費補助の拡充

5. 結び

本稿ではGSOEPを利用して、ドイツの人的所得分配構造の特色と80年代半ばから再近年にいたる分配の格差について考察した。特に東西統一のブームが収束した後市場所得の分配の不平等が拡大した。不平等化は特にトップ・デシルのいわゆる富裕化とボトム・デシルの貧困化の加速という形で生じた。しかし税・社会保障制度の再分配機能はこれまでのところ比較的よく機能し、純所得の分配の格差は緩やかなものに留まっている。今後市場化の進行の中で少なくとも純所得の分配の悪化を回避するためには税・社会保障制度の「分配に有利な」改革が不可欠である。それは必ずしも分配面の思い切った配慮を意味せず、労働市場改革その他による成長の促進や景気の安定

を通じての間接的効果も重視すべきであろう。第4節では最近の制度改革について展望した。それが分配面に及ぼす効果については稿を改めて論じたい。

注

- 1) プロジェクトの報告書は「ドイツにおける生活実態」(Lebenslage in Deutschland)として逐次刊行されている。
- 2) もとより税・社会保障制度の設計や見直しなどの基礎資料を整備するために、あるいは経済活力や経済成長と分配問題を切り離さず総合的に考察するためには、所得をその源泉ないし種類にしたがって状態を調査することは必要であることはいままでもない。本稿では立ち入らないが、たとえばCGEモデルによって、諸政策の所得分配に与える直接間接の影響を分析するためには、所得の種類別データが必要である。
- 3) SOEPにおける市場所得、純所得の概念は以下のようである。

雇用労働粗所得	Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit
+個人業主粗所得	Bruttoeinkommen aus selbständiger Arbeit
+財産所得	Einnahmen aus Vermögen
+家賃収入	Einnahmen aus Vermietung und Untervermietung
+その他の譲渡所得	Sonstige empfangene Einkommensübertragungen
=家計市場所得	Haushalts-Markteinkommen (Pre-Government Income)
+移転所得	Einkommen aus Transferzahlungen
=家計粗所得	Haushaltsbruttoeinkommen
-所得税	Steuern auf Einkommen
-社会保険料	Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung
=家計純所得	Haushaltsnettoeinkommen (Post-Government Income)
- 4) 換算率は世帯主1, 世帯主以外の成人0.5, 子供0.3である。我々の使用したOECD旧尺度の換算率はそれぞれ、1.0, 0.7, 0.5である。
- 5) 社会的市場経済の政策構想の重要な柱であった勤労者の資産形成政策はより長期的な観点から問題解決の糸口を与えるかもしれない。
- 6) 税込確保のための措置に関しては、加藤榮一「財政システム—統一の負担とグローバル化の圧力」(戸原・加藤・工藤編(2003)所収)を参照。

- 7) 以下については、Bundesministerium der Finanzen (2006)を参照。
- 8) 以下については、永合・平田・村上(2006)を参照。
- 9) ハルツ改革については、井口泰「ドイツ『大連立政権』の成立と雇用政策のゆくえ」(国立社会保障・人口問題研究所(2006)所収)を参照。

参考文献

J. Altmann (1992) Wirtschaftspolitik, Gustav Fisher

D. H. Autor, L. F. Katz and M. S. Kerany (2006), "The Polarization of the U.S. Labor Market", *American Economic Review*, vol.96 No.2

Bundesministerium der Finanzen (2006), Die Steuerpolitik der Bundesregierung -konsequent familienfreundlich (http://www.bundesfinanzministerium.de/cIn_071nn_38828/DE/Service/Downloads?Abt_IV/073,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005), *Lebenslagen in Deutschland -Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* (<http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Lebenslagen-in-Deutschland-De-821,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>)

R. Hauser and I. Becker (2000) "Changes in the Distribution of Income", in R. Hauser/I. Becker (ed) *The Personal Distribution of Income*, Springer

T. Lemieux (2006) "Postsecondary Education and Increasing Wage Inequality", *American Economic Review*, vol.96 No.2

T. Piketty and E. Saez (2006), "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspectives", *American Economic Review*, vol.96 No.2

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen-und Ungrenzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07

Ch. Seidl und J. Jickeli (2006), *Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland-Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkung*, Physica-Verlag,

Statistisches Bundesamt (2003), *Sozialehilfe in Deutschland-Entwicklung, Umfang, Strukturen* (http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/sozialhilfe_2003i.pdf)

G. Wagner und P. Krause (2001) *Einkommensverteilung und Einkommensmobilität*, (Forschungsprojekt zur Lebenslagen in Deutschland)

足立正樹編著(2005),『各国の社会保障 第3版』, 法律文化社

国立社会保障・人口問題研究所(2006),「特集:ドイツ社会保障の進路—政権交代は何をもたらすか—」,『海

外社会保障研究』, No.155
戸原四郎・加藤榮一・工藤章編(2003),『ドイツ経済一統
一後の10年』, 有斐閣
永合位行・平田謙輔・村上寿来(2006),「ドイツの社会保
障改革の動向」『国民経済雑誌』, 第194巻第4号

松本勝明(2004),『ドイツ社会保障論Ⅱ—年金保険—』,
信山社

(まるや・れいし 京都産業大学教授)
(なごう・たかゆき 神戸大学大学院教授)

韓国における高齢者向け地域福祉施策

—「敬老堂」からの示唆—

斎藤 嘉孝・近藤 克則
平井 寛・市田 行信

I 序

今日の日本社会では、高齢者がいかに心身の健康を保つかの議論がさかんに行われている。社会参加が活発であり人間関係が豊かなほど、高齢者の健康状態はよいことが、コホート研究を含む多くの研究で実証的に明らかにされている(野口・杉澤 1998, 岡戸・星 2002, 近藤 2005, 斎藤・近藤・吉井他 2005)。また高齢者の社会参加は、いかに余暇を過ごし、生活の質(QOL)を高めるかの視点からも重要である。

本稿では、高齢者の地域社会参加を促す施策の1つのモデルとして、韓国独特の制度である「敬老堂(Kyungrodang)」を検討する。日本の文献では、森川・日隈(2001)が敬老堂を部分的に紹介しているが、その全体像に言及したものはみあたらず、わが国における認知度は決して高いとはいえない¹⁾。

敬老堂とは、韓国政府が行う高齢者向けの施策であり、全国におよそ51,000カ所と普及している。敬老堂への参加率は高いものがあり、高齢者全体のうち4割以上をほこるといわれる。また160世帯に1カ所の敬老堂の設置が法的に義務づけられている²⁾。

本稿では、敬老堂の目的、サービス、組織、普及状況、財政など諸点について検討する。そこから日本の高齢者向け地域福祉施策への示唆を引き出したい。

敬老堂に関する情報は、主に日本福祉大学21世紀COEプログラムにおける敬老堂プロジェクトによって得たものである。それは、文献調査、韓国における専門家(江南大学Cho教授など)への聞き取り、敬老堂4カ所への訪問(2005年7月)、韓国保健福祉部での聞き取り・収集資料などに依拠している。

II 韓国の現状：敬老堂とは

1. 韓国高齢化の社会経済的背景

韓国の敬老堂を検討するにあたり、最低限の社会経済的背景を概観しておく。朝鮮戦争を経験した韓国は日本より20年ほど遅れて終戦を迎え、急激な社会変化を経験している。

特徴の第1は急速な少子高齢化である。合計特殊出生率は1.19であり(2003年)、日本の1.29より(2003年)すでに低い(内閣府 2004: 114)。高齢化率も現在8%ほどでしかないが、高齢化率7%以上と定義される高齢化社会には2000年に到達し、2019年には高齢社会への移行が推測されており、その間わずか19年間である。日本が諸外国に比べ急速といわれたのが24年間での到達(1970～1994年)だったことを鑑みても、比類ない(呉 2003: 16, 李 2003: 66)。

第2に、年金制度の導入の遅れである。韓国で高齢者対象の年金制度が初めて実施されたのは

1988年だが、これは日本の国民皆年金(1961年)より20年以上遅れての実施だった(呉 2003: 23)。しかも従業員10人以上の企業だけが対象であり、国民皆年金については1999年に実施されたばかりである³⁾。

第3に、韓国は徴兵制を実施しており、現在でも全男性を対象とした2年間の兵役がある。そのことが「男女は別個の活動をする」という男女観が日本より受容されやすい可能性がある。

第4に、韓国では低所得者層の人口が比較的大きいと指摘されている(石坂 2000)。所得格差の指標であるジニ係数は、世界銀行によると現在の韓国では0.316である(ジニ係数は所得格差の大きい高齢者人口が増えると大きくなるとされる)。そこで、高齢者人口割合が現在の韓国(8%)と同水準だった1970年後半の日本のジニ係数をみると、0.271で、韓国よりも低かった(1979年)。この点からも韓国は日本に比べ所得格差が大きく、富裕層と低所得層が多い二極構造に近いことがわかる⁴⁾。

2. 敬老堂の歴史

こうした韓国社会で、主に低所得高齢者層の社会参加、生活充実、健康増進などのための地域資源として機能しているのが高齢者施策「敬老堂」である。

敬老堂の原型は前近代にさかのぼるといわれる。朝鮮王朝時代、各地で両班(日本でいう「名家」)が自宅の一部を下層民に開放し、下層民が集っていた。それは上の者が下の者を思いやるという儒教的観念に基づいていた。特に定まった活動はなかった。

近代になり、両班の家以外の場所にも「サランバン」と呼ばれる空間が各地につくられた。やはり特定の活動はなく、高齢者の集いの場所という位置づけだった(Cho 2006: 6)。なかには昼間から飲酒して賭博(花札など)に興じる人もいたため、現在でもマイナスイメージをもっている人が少なくない。

敬老堂の原型は、社会階層でいえば上層部のためではなく、下層部や一般大衆のためのものだったと理解できる。近年、敬老堂の参加者の約3割が低所得者だと回答した統計があるが、高めに回答する傾向があるため、実際にはこの数値よりも高い割合が低所得者だろうと分析されている(Cho 2005: 26-27)。

3. 敬老堂活性化事業

敬老堂が現在のように、意図して全国規模で実施されるようになったのは1980年代である(名称は1991年から)。標準的な建物として、1~3つの部屋が存在し、うち1部屋がホールのような役割をはたし、台所とトイレが付いている。

そこでの活動に変化が生じたのは、2000年以降の「活性化事業(敬老堂活性化方策およびモデル化事業)」による。これは、江南大学・Cho教授らによるモデル事業として始まり、当初240カ所だったのが拡大し、現在1,500カ所以上が対象となっている。当事業には、(a)健康活動、(b)社会活動、(c)情報相談、(d)自治という明確な目的が提示された(Cho 2006: 6)。

当事業では、地域的拠点である「老人福祉センター」(保健福祉部管轄)からソーシャルワーカーが派遣される。1人で5カ所ほどの敬老堂を担当し、1カ所につき週に1~3日ほど訪問する。また理学療法士など専門職による支援も行われる。

当事業対象の敬老堂での活動は多岐に渡り、ダンス、マッサージ、歌、囲碁、将棋、習字、語学、パソコン、識字などがある。毎日朝から夕方まで開放されているのが一般的だが、こうした活動をせずに雑談をして時間をつぶす人もいる。また、いまだに飲酒や賭博をする人もいる。男女で部屋が別だったり、男女別に敬老堂が存在するのも珍しくない。昼食を自分たちで作り、皆で食するのが通常である。

敬老堂を管轄するのは韓国保健福祉部(Ministry

of Health & Social Affairs)であり、具体的運用は地方行政(老人福祉館、老人福祉センターなど)に任されている。当事業には政府各省やNPOなどが財政支援している。受託は社会福祉法人などによって行われており、すでに受託している団体は、全国で100団体ほどにのぼる⁵⁾。予算は主に保健福祉部から出ており、年間100億ウォン(約10億円)である。近年では保健福祉部だけでなく、建設交通部や情報通信部なども予算を出している。また、活性化事業により市や文化観光部、農林部などからも出資されている。

4. 敬老堂の運用・参加者の声

各敬老堂のリーダーにはさまざまな役割が付されている。ダンス、マッサージ、歌などの各活動にリーダーがおり、1つの敬老堂に複数の異種リーダーが存在する。報酬が与えられるケースもあり、リーダーを務めることは「手間」ではなく「名誉」と認識されることが多いが、引き受け手を探すのに苦労することもあるという。彼らは、定期的に該当地域の福祉センターで活性化プログラムの資金で運営される研修を受ける。ときにはリーダーがほかの敬老堂に行き、そこのリーダーに指導することもある。

ヒアリングした敬老堂参加者たちは一般に、運用状況や享受するサービスをおおむね肯定的にとらえており、「来るのが楽しい」「皆に会える」などの声があがっている。ただ、そう思える人だけが利用しているとも考えられる。1999年に行われた調査では、参加者の約96%が「非常に満足」と答えている(Cho 2006: 7)。

5. 敬老堂の普及状況

敬老堂に参加する高齢者の比率は高く、全高齢者の40%以上といわれている⁶⁾。参加頻度の個人差は都市部では少なく、毎日朝から夕方まで滞在するのがふつうである。規則があるわけでもな

いのに、少しの時間だけきて帰宅するような人はほとんどいない⁷⁾。土曜日に開いているところもある。日曜日は開いていない例が多い。農村部では農閑期に利用者が多い。

敬老堂のない地域(村・区など)はほぼないほど、全国にくまなく存在している。2005年の韓国統計局報告による高齢者人口約438万人に対し、韓国中に51,000カ所強の敬老堂が存在するといわれており、計算上は高齢者約86人に1カ所である⁸⁾。1つの敬老堂の参加者は平均約28名である(Cho 2006: 17)。都市部の集合住宅が多い地区では徒歩圏内に数カ所の敬老堂があり、その中から気に入った敬老堂を選べる例もある⁹⁾。

階層の視点でみると、敬老堂参加者は低所得者が中心である。活動内容には識字なども含まれており、活性化プログラムの及んでいない箇所では飲酒・賭博が今でも行われている。このためか、中間層以上はおおむね「参加したくない」という態度を示す。これは敬老堂に付されたスティグマであり、敬老堂は低所得者層の集う場として差別的にみられている面も否定できない。

III 考察

以上の敬老堂の現状をふまえ、敬老堂への参加者が多い社会経済的背景を分析し、日本の類似政策と比較したい。その上で、日本の高齢者施策への示唆を導きたい。

1. 敬老堂参加の「プッシュ/プル要因」

敬老堂への参加者が多い理由を分析するにあたり、「プッシュ要因」「プル要因」という概念が有効となろう。これは移民研究における概念であり、個人が現在の地(ここでは自宅など)を離れる要因(push factor)と目的の地(ここでは敬老堂)に引き寄せられる要因(pull factor)を区別するものである(例:石・早瀬 2000)。

敬老堂におけるプッシュ要因とは、高齢者を自宅外へと押し出す要因のことである。韓国の福祉方針には、高齢者は基本的に家族が扶助するものとの通念があると指摘されている(金 2000: 158-9, 金 2002)¹⁰⁾。しかし、低所得層においては、例えば家計の貧困、余暇活動や生きがい発見の困難さ、自宅の物理的窮屈さなどのために、家族では担い切れず、敬老堂に押し出(プッシュ)されている。その傍証として、中・高所得層はサークルやクラブ(ゴルフなど)に参加でき、家族と過ごす機会もあり、居住空間に恵まれているため、敬老堂は不人気である。

もう1つの敬老堂参加の側面が、プル要因である。後に詳述するように、敬老堂には効果的なプル要因が存在すると考えられる(例: 昼食、リーダーとしての役割や責任、多彩なプログラム、経済性、地域的利便性)。

これらが相まって、韓国における低階層高齢者の日常生活にとって、敬老堂は不可欠なものになったと考えられる。そして、かつて特別な活動のない場だった敬老堂は、現在の活性化事業が導入されたところで、多彩な活動内容となり魅力的になった。

2. 日本の類似政策

日本には、韓国の敬老堂に相当するような、高齢者の地域参加のための単一施策はない。しかし、以下のようにさまざまな主体による施策がある。

(a) 老人クラブ

町内会を単位にすることが多く、上部組織として、市町村・都道府県・全国に連合会がある。2005年度には厚生労働省から総額で6千万円弱(59,512千円)の助成を受けており、年間収入の約25%にのぼる(「全国老人クラブ連合会」ホームページより出典)。趣味活動が中心である。

全国の老人クラブ数は2003年で13万強

(131,116)であり、会員数は850万人強(8,541,549)、つまり60歳以上人口の約27%にのぼる(内閣府2004: 105)。しかし、高齢者人口が急激に増加している一方で、クラブ数・会員数は20年ほど(昭和50年代以降)大きな増減がない。登録者数と参加者数に乖離があるといわれ、実質的な参加者数は、登録者数を大きく下回ると推定される。敬老堂のように毎日の開催・参加ではなく、行事・活動のあるときのみ参加者が集うことが多い。

(b) 老人福祉センター

市町村や地方公共団体、社会福祉法人が運営している。高齢者個人の抱える相談への対応、教養の向上、レクリエーションや健康づくりなどが行われる。1965年には30カ所だったが急増し、1990年には2千カ所を超えた。その後は微増傾向が続き、2000年現在で全国に2,263カ所である(長寿社会開発センター2002)。

(c) 老人憩の家

市町村が単独で運営しており、上記老人福祉センターより小規模で、活動内容はさまざまだが、教養の向上やレクリエーションなどである。全国で4千カ所以上にのぼる(4,383カ所、長寿社会開発センター2002)。

(d) 町内会(自治会)

地域住民による自主的運営組織であり、その機能や特徴から行政の末端組織と称されることもある。高齢者向け活動も多くなされており、内容は老人クラブと似た部分も多い。

(e) サロン

サロンなどと呼ばれ(地域により、ふれあいサロン・いきいきサロンなど)、公民館・コミュニティセンターなどを利用した集いだったり、固有のスペースを持っている場合もある。自治体に運営さ

れる例もあれば、高齢化の進んだ地域（特にニュータウン）では、地方行政などの助成を受け、NPOや自治会による例もある。社会福祉協議会による運営もある。

月に数回程度の開催から、喫茶店や飲食店のかたちで常時運営されているものまであり、後者の中には、安値で（あるいは無料で）何時間でも飲食・滞在でき、高齢者の日常生活に貢献していると思われる所もある。活動サービスとしては、日常的な食事や団欒から、体操・工芸・健康チェックまで場所によってさまざまである。

以上のように、日本の類似政策は多様性に富んでいるが¹¹⁾、活動内容や参加者数などで、次のように韓国の敬老堂とは異なる。

3. 高齢者地域参加の日韓比較

韓国敬老堂を日本の高齢者施策と比較することで、その特徴を検討する。次の3点がとりわけ特徴的だと考えられる(表1参照)。

表1 敬老堂と日本の高齢者施策

	韓国敬老堂	日本の高齢者施策
参加頻度	高い	低い
参加率	高い	低い
男性参加者	多い	少ない

(a) 参加頻度の高さ

日本の高齢者施策は、老人福祉センターと一部のサロンを例外として、「空間」(スペース)というより「活動」を基にした開催であり、週5日以上参加する高齢者はほとんどいない。一方、韓国の都市部の敬老堂では毎日朝から晩まで参加する者がほとんどである。敬老堂に参加していれば、多彩な活動に従事することもでき、飲食までもなうのが基本である。これはプル要因としての、多彩なプログラムが機能していると考えられる。こうした点で、敬老堂の特徴の1つは「参加頻度の高さ」である。

しかし、参加頻度を高く保つ背景には、韓国における低所得層の問題も無視できない。彼らは自宅の窮屈さや貧困などにより、ほかに居場所がなく、自然に自宅から押し出された面がありそうである。余暇活動や趣味を行うにも、自らが積極的に日常生活を充実して過ごすほど、経済的余裕や知識もない。つまり、低所得層の高い参加率の背景には、魅力で引きつけるプル要因だけでなく、「そこしか居るところがない」というプッシュ要因も関与していると思われる。

(b) 参加率の高さ

韓国高齢者は4割以上が敬老堂に参加している。一方、日本の高齢者施策は複数にまたがっているため、自由度は高いが、個人が主体的に選択せねばならない。そのため、途中で参加しなくなる者も少なくないし、新参者にとっては敷居が高い。現にもっとも高い参加率をほこる老人クラブであっても、名前だけの登録者数を含めて、60歳以上人口の4分の1しか利用していない。

(c) 男性参加者の多さ

日本の実証研究においては、高齢者の社会参加は有意に女性のほうが多いと報告されているし(植村・斎藤 2005, 大久保・斎藤・李他 2005)、男性高齢者がお茶会や話を介したコミュニケーションなどに消極的なことも指摘されている(奥島 1997, 三好 2001)。また、日本の高齢者施策では、老人クラブやサロンに代表されるように、趣味活動など「行儀のよい」ものが多い。これは必ずしも男性にとって参加しやすいものではなく、参加者の大半を女性が占める一因になっていると考えられる(関連:小室・小西 1996: 191-3, 奥島 1997: 41)。

日本の男性は自宅での余暇の過ごし方が多様でなく(日本経済新聞 2005)、家から押し出されてもおかしくないという意味で、プッシュ要因の要素はある。だが問題は、行くべき場所がない。つま

り、プル要因を備えた環境に置かれていないといえる。

一方、韓国敬老堂では男性の参加者も多く、全参加者のうち約44%が男性である(Cho 2006: 3-4)。

この原因の1つに、(主に活性化事業対象外の敬老堂での飲酒など)日常活動に男性の好む要素が含まれている点が挙げられよう。また、男女が別の敬老堂を有する例もあることが、男性に参加しやすい環境を作り出している可能性もある。趣味や会話を主とした女性中心の集会よりも、男性のみの機会のほうが気楽に楽しめることは容易に想像できる。

IV 敬老堂からの日本の高齢者施策への示唆

敬老堂の仕組みを全面的に日本に導入することは、社会的・歴史的・経済的相違などを考えても不可能である。しかし、参加者の階層性の問題とは関係なく、次のように引き出せる示唆がいくつかありそうである。

1. リーダー支援プログラム

まず、敬老堂のリーダー支援の充実ぶりである。筆者らは訪問するまで、敬老堂が物理的な場を確保していることが、日常性や参加率を高める要因だと想像していた。しかし現地調査を通じて、むしろポイントは、1つにリーダーへの支援プログラムにあると考えた。

まずは研修会の存在である。前述のように、敬老堂には支援組織(老人福祉センターなど)の管轄のもと、各敬老堂のリーダーが活動別に集う機会がある。そこで活動報告や、新たな事項が学習できる。そのため、1つの敬老堂で過ごすよりもアイデアが豊富になり、内容が膨らむ。もう1つは、担当のソーシャルワーカーが配置されており、運営の進め方や内容などについて支援する。こうしたことが、活動内容の多彩さを可能にし、参加者の多さ

を支える活動づくりに貢献しているのではないか。

2. 多彩なプログラム

敬老堂のプログラムは前述のように多種多様である。遊びに近いものもあれば、学習要素の大きいものもある。個人で成果をあげられる活動もあれば、チームワークが必要なものもある。昔ながらのものもあれば、コンピュータ使用の活動もある。こうした工夫が、高齢者を飽きさせず、誘引となっていると想像される。

3. 参加型運営

敬老堂の参加者は、受身に参加するだけでなく、教える立場での能動的な参加が多い。諸活動にリーダーがおり、それぞれが責任を持って研修に参加し、学んだことを持ち帰って敬老堂のメンバーに教える。つまり、サポートを受ける(受領サポート)ばかりでなく、サポートを与える(提供サポート)立場の人も多い。「社会的サポート」の議論でいうと、両サポートを平衡して行うのが健康によい(斎藤・近藤・吉井他 2005)。

各リーダーに付随する名誉も重要である。敬老堂の役職は「名誉がある」と参加者は口々に述べている。うまく機能している敬老堂では、嫌々ながらに務めるようなものではないようだ。

日本のケースでもリーダーはいるが、「順番がまわってきたから」という消極的な動機での遂行が珍しくない。一方、敬老堂ではダンスや書道など活動の数だけリーダーがおり、それぞれが積極的である。これはフリーライダーを作りにくくし、参加者に役割感を持たせるのに有効と考えられる。日本の老人クラブと比較して、リーダー機能の分散は明らかに進んでおり、このことが高い日常的参加を維持する要因となっていると考えられる。

4. 昼食の提供

敬老堂の3つ目の特徴として、昼食の提供があ

る。日本の施策にも、会食を行う老人クラブやサロンなどがある。しかし、敬老堂では毎日、昼食が提供される場所が多い。これが日常的な参加を促進させているのは疑いない。

午前の部が終わってから一時帰宅の必要もなく、朝から晩までいられる要因になる。また韓国の文化では、大勢で食事をするのは楽しみでもあるという。メニューや盛り付けも、各人のものというより、大勢で分けあうものが多い。

5. 男性の好む活動

敬老堂にはパソコン・スポーツ・囲碁・将棋など男性の参加しやすい活動が多くあるのも特徴的である。日本の高齢者施策に、趣味活動や世間話などの活動が多いのは前述のとおりである。

これまで日本の男性は、現役時代のほとんどを仕事で占めていたといえる。そうした人たちにとって、明確な目的なくお茶や世間話で地域参加を呼びかけることは、果して魅力的だったのだろうか。高齢男性は若年世代が想像する以上に、男性社会・タテ型社会で生活してきたと考えられる。実際、地域活動に参加しない理由として、女性しかいないことを挙げる男性も、筆者らは複数確認している。男性に役割や目的のある活動を与える試みが必要ではあるまいか。

例えば、体を動かす活動である。運動はお茶会や趣味工芸に比べ、会話に頼る部分が少なく、また勝負事に近い感覚があるため、男性にも比較的参加されている。あるいは、そうした活動の後の飲酒なども、日本では一定の役割を持ってきた(斎藤 2005)¹²⁾。高齢になっても健康であれば飲酒し続けたいと考える人は多く、健康・体力づくり事業団の行った調査では、8割近くもの高齢者がそう答えている(小林 2001: 12)。

6. 「安くて、近くて、楽しい」

敬老堂は、高齢者が経済的負担を感じず参加

できることも特徴である。敬老堂は食事なども面倒をみるのに、高い出費をともなって参加するものではない。低所得者には閉じこもりが多いことが実証されており(平井・近藤・市田他 2005)、排除性の少ない施策である。

また「160世帯に1カ所」からわかるように、近距離に設置されているのも特徴である。1市町村に1つの場合も多い日本と違い、徒歩圏内にあることは注目されるべきだろう。この点、住宅建築業者に敬老堂の設置を義務づけた法律の存在が大きいいってよい。

さらに「楽しさ」も、敬老堂の特徴だと思われる。日本の場合とはかく医療知識などに関係する内容で、健康指導といった名目で堅い内容になってしまいがちである。しかし、敬老堂では、教育するリーダーが自分たちから選出されることもあり、楽しく、遊びの一環であるかのようにプログラムが実施されている。

V 結び

本稿では、日本で紹介される機会に乏しかった韓国の高齢者施策「敬老堂」について、社会経済的背景に言及しながら、制度・活動内容などの特徴を示した。階層性は両社会で同一の様相ではないにしても、ほかの側面(参加頻度や参加率の高さ、男性参加者の多さなど)に注目すべきものがある。敬老堂の活性化事業における、リーダー支援プログラム、プログラムの多彩さ、参加型の運営、毎日の昼食提供、男性の好む活動内容、「安くて、近くて、楽しい」といったことが、日本への示唆として引き出せる。日本の介護予防政策や高齢者向け地域福祉を考える上で、敬老堂の活性化事業の行方は示唆に富むと思われる。

投稿受理(平成18年6月)

採用決定(平成19年2月)

注

- 1) 韓国行政担当者や研究者によれば、日本の研究者や行政関係者からの問い合わせや視察はなかった。
- 2) 参加率は2005 National Census Report on Population and Houseより。また、2001年の住宅法によると100世帯に1カ所だったが、2003年より160世帯となった。ただしそれに満たなくても市が補助金を出し、敬老堂が作られる場所もある。
- 3) 1992年に従業員5人以上の企業、1995年に農漁村民、1999年に都市住民が対象となった。
- 4) 2000年以降のジニ係数は必ずしも日韓の構造的差異を明示するものでないかもしれないが、近年まで両者に差異があったことは1980～90年代の値からわかる。
- 5) 活性化プログラムを委託された1団体が5つの敬老堂を担当する。1団体が年間平均350万円ほど出資している。
- 6) 2005 National Census Report on Population and Houseより。なお、全人口のうち10%は家にいて(閉じこもり含む)、5%は長期ケア施設にいる。残り45%は中間層以上で、家族や友人との付き合いをしているという。
- 7) 午前中は開放せず、昼から夕方までの時間帯の地域もある。そこでは敬老堂で食事をしない。
- 8) 現地施設職員や専門家への聞き取りから、団地密集地帯ではこうした状況があるが、そのような地域は一部に限定されている。
- 9) 箇所数はKorea Senior Association資料より。正確には51,477カ所(2005年)。
- 10) 儒教の影響が強く残り、家族の付き合いは日本より密だとの指摘もある(沖田2000)。
- 11) シルバー人材センターは労働政策と結びつき余暇活動ではない。宅老所やグループホームも虚弱あるいは認知症老人などのための事業で性格が異なる。有料老人ホームは高齢者向け住宅であり居住者のサークルがあるが、自治会などと同様と思われる。さらに、学習活動として老人大学や、公民館などの生涯学習講座もある。社会福祉協議会もボランティア団体を助成しており、対象団体は全国で100を超えるが(参加者数7千人以上、内閣府2004)、高齢者施策としては位置づけがたい。
- 12) 男性の参加には使命のある活動も有効と考えられる。筆者の取材では、力仕事や危険の伴う作業、警備などには、男性でもすすんで協力する例が珍しくなかった。

参考文献

Cho, So-Young 2005. "A Study on Kyungrodang Function development." Submitted Paper to the Ministry of Health

- and Welfare, Spt. 7
- Cho, So-Young 2006. "Development of Kyunrodang senior care services in Korea." *21st Century COE Program, Nihon Fukushi University Working Paper Series* <http://www.nihonfukushi-u.jp/coe/>
- 長寿社会開発センター 2002『老人福祉のてびき』長寿社会開発センター
- 平井寛・近藤克則・市田行信他 2005「高齢者の「閉じこもり」」『公衆衛生』第69巻第6号 pp.485-489
- 呉学殊 2003「韓国」『エルダー』第9号 pp.16-23
- 石南国・早瀬保子 2000「アジアの人口問題」大明堂
- 石坂浩一 2000「今も続く社会的不平等」石坂浩一・館野哲編著『現代韓国を知るための55章』明石書店 pp.104-107
- 金香男 2002「韓国における高齢者扶養の問題」『ソシオロジ』第46巻第3号 pp.145-159
- 金美淑 2000「韓国の家族扶養の動向と高齢者に関する研究」『社会福祉学』第40巻第2号 pp.152-167
- 小林彰夫 2001「酒・タバコ・グルメの功罪」『保健の科学』第43巻第1号 pp.10-15
- 小室豊允・小西康生編 1996『老人の社会参加』中央法規
- 近藤克則 2005『健康格差社会』医学書院
- 三好春樹 2001『男と女の老いかた講座』ビジネス社
- 森川千鶴子・日隈健壬 2001「高齢化社会と地域福祉」『広島修大論集』第42巻第1号 pp.381-406
- 内閣府 2004『平成16年版・高齢社会白書』ぎょうせい
- 日本経済新聞(夕刊) 2005「団塊夫婦居場所どこに」9月28日16面
- 野口裕二・杉澤秀博 1998「社会的紐帯と健康」折茂肇編『新老年学』東京大学出版会 pp.1343-1348
- 岡戸順一・星旦二 2002「社会的ネットワークが高齢者の生命予後に及ぼす影響」『厚生指標』第49号 pp.19-23
- 沖田佳代子 2000「転換期における社会福祉の動向」小林孝行編『変貌する現代韓国社会』世界思想社 pp.66-86
- 大久保豪・斎藤民・李賢情他 2005「介護予防事業への男性参加に関連する事業要因の予備的検討」『日本公衛誌』第52巻第12号 pp.1050-1058
- 奥島繁 1997「福祉コミュニティ再編のためのサロン活動」『月刊福祉』第80巻第13号 pp.36-41
- 李熙錫 2003「韓国における福祉政策に関する考察」『経済学研究論集(明治大学大学院)』第19号 pp.57-73
- 斎藤嘉孝 2005「大都市近郊における高齢者の生活とコミュニティ参加」植村尚史編『高齢が進んだ大都市近郊地域等における高齢者の社会参加方策と地域社会に与える効果に関する研究』厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業報告書 pp.101-114
- 斎藤嘉孝・近藤克則・吉井清子他 2005「高齢者の健康と

ソーシャルサポート」『公衆衛生』第69巻第8号
pp.661-665

植村尚史・斎藤嘉孝 2005「都市近郊在住高齢者の生活
スタイルと介護需要」白波瀬佐和子編『介護サービス
と世帯・地域との関係に関する実証研究』厚生労働
科学研究費補助金政策科学推進研究事業報告書
pp.117-129

(さいとう・よしたか 西武文理大学専任講師)
(こんどう・かつのり 日本福祉大学教授)
(ひらい・ひろし 日本福祉大学21世紀COE
プログラムCOE主任研究員)
(いちだ・ゆきのぶ 三菱UFJリサーチ&
コンサルティング研究員)

武川正吾 イ・ヘギョン編
『福祉レジーム日韓比較 — 社会保障・ジェンダー・労働市場 — 』

(東京大学出版社、東京、2006年)

尹 文九

I はじめに

複数の事象を相互に比較することによって、その類似性と相違性を見つけ、類型化するといういわば「比較研究」の作業は、他分野の学問と比べて福祉領域では遅れた。同様に日本においても社会福祉の国際比較を試みる研究が多く見られたのは、1980年代以後のことである。

「比較研究」の方法として比較の対象をどこの国家にするかによって、大きく、①原初事例比較型、②先進事例比較型(比較の対象を社会福祉における先進的と見なされる国家や地域とそうではない国や地域を比較分析し、先進と見なされる状況のもたらした政策環境いわば要因や背景を解明し、そこから教訓を引き出そうとするような方法)③同列事例比較型に分類することができる。

日本のこれまでの比較福祉国家研究の数多くでは、欧米諸国を対象とした②を中心に研究が行われてきた。しかし、昨年12月に国際アジア共同体学会が設立されるなど、アジア共同体に関する議論が活発になるとともに、最近では東アジア諸国の社会福祉政策あるいは制度に対する関心が研究者の間でも高まっている。だが、これまでの東アジア諸国の社会政策に対する見方は福祉オリエンタリズムに囚われた研究が多かった結果、東アジア諸国をそれ自体として取り扱うというよりは、欧州の残余として取り上げがちである。

しかし、本書はこうした既存の研究から一転し、日韓両国の10名の筆者が両国の社会福祉制度の歴史、年金、福祉サービス、労働市場、ジェンダーなどの5つの分野を対象に、比較分析し、欧州と異なる日韓の新しい福祉モデルの模索を試みたのである。

以下では、本書の内容を概観したうえ、最後に評者が感じた点について述べることにしたい。

II 本書の構成および内容

福祉レジームの日韓比較を行った本書は、序章と終章を除いて第V部の10章から構成されている。まず、序章の「比較福祉国家における日韓比較の意義」では、今までの日韓比較研究の傾向を踏まえて、東アジア諸国で社会福祉政策に関する比較研究が十分に行われてこなかった問題意識からスタートしている。本書の編者の一人である武川正吾はその理由として、両国の伝統社会(研究対象として無関心、言葉や文字の相違、宗教や統治構造の違い)または近代社会における多様性(近代化のスタートの時期、植民地主義の影響、経済発展段階の時期、政治構造の相違)などを取り上げている。

ところが、こうした東アジアにおける比較福祉国家研究の困難に近年、さまざまな要因から変化が見られるようになったことや日韓福祉比較が持つ

意義に対し、3つの説明をしている。そして、今後日韓研究を積み重ねていくことによって、「東アジア・モデル」をめぐる問題に対する解決の道が見出されるとともに、福祉オリエンタリズムから脱却した普遍的な理論の構築が可能になることに意義があると述べている。

次に、第I部の1章と2章は、日韓両国の福祉レジームの歴史について藤村正之とイ・ヘギョンがそれぞれを紹介している。1章の「現代日本社会保障の歴史」は、戦後の日本の社会保障の歴史を水準変動と構造変動としてフォローしている。2節では分析視座設定の意味あいとして日韓両国の社会福祉の発展や変化を理解するためにはP.フロラ(Flora)の複案的視座(世界論的視座、進化論的視座、比較的視座)を併用する必要があると論じている。3節で社会福祉の全体像を理解するため、重要な要素である中央政府の行政組織と財政の変化を、そして、4節では日本の社会福祉・社会保障の歴史的な展開を約10年ごとの5つに時期区分し、各時期ごとに主な社会保障制度の成立や変化および特徴を分かりやすく概略している。最後の5節ではこれまでの内容を簡潔に要約したうえで、今後のマクロレベルでの日本社会の方向性並びに社会福祉・社会保障の流動性について、各領域ごとに問題を喚起し、その課題について言及している。

2章の「現代韓国社会福祉制度の展開」では韓国政府誕生から、現在までの社会福祉制度の歴史を市場(市場経済)と福祉(非市場経済)の役割または社会福祉制度と社会変動との関係という視点を出発としている。はじめにと終わりを除く、2節から5節までは歴史を4つの時期(段階)に区分して、段階ごとに社会福祉制度の発達を政治、経済、社会変動の脈絡から展望している。その内容は以下のようなものである。

第1段階は、1945年から60年までで、政府樹立と朝鮮戦争を経験した混乱期のなかで、応急救護と外国からの援助への依存期として特徴付け、韓

国社会福祉の初期の形態を決定することになった。第2段階は、1960年から87年までで、国家目標を経済成長に置き、高度経済成長とともに権威主義的開発国家体制をとった時期である。「先成長・後分配」の政策基調の基に福祉は統治の手段として利用された時期である。第3段階は、1987年から97年の経済危機までで、民主主義の拡大に集中した民主化の実験の10年であり、消極的福祉国家の段階である。第4段階は、1997年の経済危機から現代までで、経済成長と民主主義の並行発展のために生産的福祉の福祉理念の制度化が本格的に試みられた時期である。

そして、最後にリンダート(Lindert)の福祉国家の定義を引用して今後の韓国の福祉国家の発展を展望している。

第II部の3章と4章は、日韓の年金改革問題について武川正吾と金淵明が執筆している。両章では、日本の2004年の年金改革と韓国の第2次年金改革が脱政治化した年金改革と政治化した年金改革の失敗として対比されている。3章の武川正吾の「年金社会学の構想」は、日本の2004年の年金改革について社会学的観点から考察し、公的年金とその下部構造との間の相互関連に着目して年金社会学の確立を試みている。こうした視点に基づいて2節では、年金制度の歴史について概括した後、年金改革が必要となった背景、そして最後に同改革によって何が実現され、また残されている課題は何かについて考察している(p.73)。筆者は2004年の改革により、基礎年金の国庫負担率の増加や確定保険料方式または夫婦年金分割制度が導入されるようになったことと日本の年金制度改革は国家官僚制による脱政治化の結果、長期的に見ると驚くほど一貫していることや公的年金の下部構造の変化に適応するためのものであったと述べている。

4章は、2003年以後の韓国の年金改革の政治過程を分析している。韓国の年金改革は、ほかの国

と異なり、制度の導入、拡大、再編の過程が同一時期に同時に混在して行われているのが特徴である。筆者の金淵明は、第2次年金改革にフォーカスを置いて、韓国における分割政府（大統領制の下で大統領が属する政党あるいは大統領を支持する政党が議会で多数派ではない場合の権力構造、すなわち行政府の権力と議会の権力が一致しない場合を指す）の出現という政治権力構造が年金改革にどのような影響を及ぼしているのかを考察している。

分析結果として筆者は近年、韓国では市民団体や労働界の役割が重要であり、政策決定においても大きな影響力を与えていることにより、分割政府の下では、行政府の年金改革案が大幅に変更を迫られることになったと述べている。またこのような韓国の政治権力構造の変化は、今後の年金改革においても非常に重要な変数として影響があり、これが韓国の福祉政治の形を新たに特徴付ける要因となっていることを主張している。

福祉サービスの日韓比較を行った第III部の4章と5章は、平岡公一が日本の介護保険制度について、そしてナム・チャンソプが韓国の福祉サービスについて執筆している。

5章の「岐路に立つ日本の介護保険制度」では、2節で制度設計レベルでの分析として、日本が介護保険制度の施行により、サービスの供給体制と財政の仕組みという面からみて変わったのは、または変わらなかったのは何か、いわば介護保険制度の社会的な意義について検討している。その後、3節では制度成立がどのような効果をもたらし、反対にいかなる問題を引き起こしたかを6つの論点（サービス供給の拡大、施設入所待機者の増加、福祉ミックスの変化と市場化、地方自治団体の役割、財政）に即して明らかにした。そして4節では以上のことを踏まえて、2006年に大幅に改正された制度改革の背景やその内容と意義、問題点を具体的に検討した後、最後に、制度改革の方向と

評価について述べている(p.123)。

一方、6章の「韓国福祉国家における福祉サービス」では、2節で社会事業実践制度化について4カ国の事例（デンマーク、ドイツ、イギリス、ギリシア）を取り上げ、社会的期待、公共と民間部門の割合、社会的位相という3つの基準によって各国を比較している。

3節では、2節の結果に基づき、社会事業実践の制度化の類型を4つ（社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、市場主義レジーム、ラテン型レジーム）に分類し、その類型別に特徴が述べられている。そして4節では、4カ国の類型化を基準に韓国の社会事業実践の制度化の位置付けについて言及し、最後に韓国における社会実践制度化は、公・私間の関係においては公・私微調整型の性格を、社会事業実践の性格においては低所得層に限定した独立的実践の性格を、専門的なアイデンティティの確立程度においては低い独立的モデルに近いと筆者は述べている。

第IV部は労働市場を基本テーマに、7章は下平好博が「日本における労働市場のサービスとグローバル化」を、8章はヤン・ジェジンが「韓国における新自由主義改革と労働市場」を各々執筆している。7章はなぜ大阪が深刻な社会経済危機に陥ったのであろうかという疑問から出発し、現在進んでいるグローバル化が労働市場をどのように変化させたのか、またそれによって生活保護受給者はどの程度増加したのか、そしてこうした危機状況を乗り越えるため、雇用政策としていかなる戦略を必要としているのかについて大阪の実証事例を通して分析している。

筆者は大阪の経済低下の背景として、「二重の産業空洞化」と地価の急激な下落に伴う逆資産効果があることや失業者の増加が生活保護受給者の増加と深く関連している要因は膨大な数のホームレスの存在にあると説明している。そして、雇用危機の対策としてサービス戦略を採る大阪市の雇用

政策と再工業化を採用する大阪府の雇用政策を比較し、筆者は両者がそれぞれ今後日本の進むべき方向性であることを示したのである(p.203)。

8章はポスト産業社会の福祉国家に影響を与えるトリレンマの状況(雇用増大、所得保障、そして健全財政のすべてを追求することが難しく、そのうち1つが犠牲とならざるを得ないという状況)を基本枠組みとして、金大中政権が選択した労働市場柔軟化政策と福祉改革との不整合性に注目して考察を行っている。

まず、1節ではグローバル時代における福祉国家に再編過程をトリレンマの観点から整理した後、2節で韓国の分析として、金大中政府の社会福祉改革、社会保障関係予算、労働市場政策における変化や貧困などの社会的結果について論じている。そして、最後に韓国の福祉国家は社会福祉改革の急進性にもかかわらず、新自由主義的労働市場改革と保守主義的財政運営が行われた結果、所得平等が犠牲にされる自由主義モデルの特徴を持っていると結論づけている。

第5部はジェンダーを内容に、9章と10章から構成されている。9章は大沢真理が「社会的排除となった男性稼ぎ主型セーフティネット」を、10章はチェ・ウンヨンが「韓国福祉国家におけるジェンダーとケア労働」を執筆している。

9章で筆者は、日本の社会保障改革におけるジェンダー分野と関連し、現在の社会保険制度の「男性稼ぎ主」中心の構造が変わらない限り、雇用と非正規化が進み、本来生活を保障する仕組みであったシステムが逆に社会的排除の装置化していることについて論じている。2節ではエスピン・アンデルセンのモデルの限界を言及とともに、主要国の生活システムを3つの型に分類した後、90年代以後日本は社会保障改革においても「失われた10年」であったことを指摘している。3節では社会的セーフティネットの国際比較から日本の位置付けを試みて、4節では小泉政権で行われた年金改革

を中心にその虚と実を検討した。そして、最後に日本の社会的セーフティネットでは、雇用者の社会保険制度が収縮し始め、非雇用者の社会保険の財政が減少し、空洞化が生じていると主張している(p.232)。

10章は、私的領域におけるケア労働と有給市場労働とを画一的に区分する伝統的な二分法がもたらした結果に注目し、ジェンダーと労働を可視化していこうとする試みの論文である。同章では今日、韓国社会で現われている女性の生活の構造的・質的变化を実証資料に基づいて詳しく検討している。最後に筆者は現在女性を取り巻くジェンダー関係と公私領域の二分法、有給労働:無給労働の強い枠組みなどを解除して再編することが必要であると指摘し、今後の福祉国家は公私領域の区分が和らぎ、男女がともに生産と再生産・ケア機能を遂行するような、相互浸透性(inter-permissiveness)が許容された保障される社会を構築するため、社会政策アジェンダーの変化が必要であると提案している。

終章は本書の編者であるイ・ヘギョンが「日韓両国における福祉国家の展望と比較研究の課題」についてまとめている。

1節ではエスピン・アンデルセンのモデルの限界を言及しながら、日韓の福祉レジームとグローバル化時代を取り巻くさまざまな課題に対して両国にはどのような選択が必要であるかについて問題を提起している。そして2節では1章から10章までの論文の内容を簡単に要約している。最後の3節では日韓福祉レジームを比較した結果、どのような類似点や相違点があるのかに対して5つの点に絞って述べた上で、日韓両国の福祉レジームの発展のための提言をしている。

III 本書の意義と批判

以上が本書の主たる内容であるが、日韓福祉比

比較研究の意義について編著の一人である武川は「はしがき」で、次のように述べている。つまり、他国を比較することによって自国の政策を相対化することが出来るし、また他国の経験に学んで自国の政策のシミュレーションをすることが出来る。そして、今後日韓研究を積み重ねていくことによって、福祉オリエンタリズムから脱却した普遍的な理論の構築が可能になることに意義があると述べている(p.7-8)。

周知のように、本書は日韓両国における福祉の5つの分野を共通テーマとし、各分野別に比較分析を行い、福祉レジームの日韓比較を目的としたものである。それでは、このような目的が当初の意図と比べ、どのくらい実現されたのであろうか。こうしたことを踏まえて、これからは評者なりの感想を紙幅の関係から簡単に述べることにしたい。

第1に、最近アジア共同体に対する議論が活発になっているなか、東アジアの福祉モデルの構築のための試みであったという面からは限界や残された課題もあるが、全体的に見て大きな意義があると思われる。というのは、これまで東アジア諸国の福祉について比較を行った研究や文献はいくつかある。だが、本書は既存のアプローチと異なり、また、単行本として福祉レジームの日韓比較という点からははじめてのチャレンジである。

第2に、本書の流れについてみると、最初にはしがきで問題提起するとともにマクロ水準で日韓の社会の特徴(類似点、相違点)を述べてから、つぎにメゾレベルで日韓の社会福祉や社会保障の歴史について記述し、全体像を理解した後、最後にミクロレベルで四つの分野を具体的に比較する構成

になっている。このアプローチは森を見てから木を見る点で特に、初めて両国の福祉についてのことに関与する人々にはメリットがあるといえる。しかし、多くの木の中でどのような木を見るかが重要である。本書は歴史・年金・福祉サービス・労働市場・ジェンダーを比較の対象としているが、社会保障や福祉を考える際、大切なテーマの一つである公的扶助、あるいは今日、大きな社会のイシューになっている児童分野が加えられたならば、両国の福祉レジームを理解するのに最も役に立つのではないかと思われる。

第3に、本書は社会福祉の日韓比較を目的としているが、こうした比較研究を行うためには何らかの基準の設定が必要である。基準の設定のためにはまた共通分母を必要とすると同時に、これは比較分析における重要なことではあるが、こうしたことはさまざまな要因から容易なことではない。だが、本書では多くの分野が何らかの共通部分に基づき、比較を試みた点は意義があると思われる。反面、一部では概念の定義あるいは研究枠組みの違い、さらに、研究の対象および範囲の違いによって、日韓に共通する比較の基準を確立することと本来の比較研究の目的でもある類似点や相違点を見出すことまでには至らなかったことが今後の残された課題の一つである。

最後に、社会福祉分野を考えても日韓両国の問題は両国だけの問題ではないとの武川の指摘のように、本書は今後東アジアの福祉レジームの構築のためトリガー(trigger)として大きな意味を与えていると思われる。

(Mungu Yoon 東京福祉大学准教授)

小池隆生著
「現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開」

(専修大学出版局、2006年)

稲田 七海

I はじめに

ホームレスの定義は国によってさまざまであり、またホームレスの「自立支援」のあり方や解釈も国によって異なる。それゆえに、各国のホームレスを生成する要因やプロセスおよび、ホームレス問題を解消しようとする対策を比較検討する際には、ホームレス個人に帰着する要因だけでなく、当該国のコンテキストや、ホームレス問題を構築するポリティクスを丁寧に読み込む必要がある。本書はこうした課題を十分に配慮しつつ、アメリカにおける1980年代末から1990年代におけるホームレス問題の構築とその対策の成立と展開について検討している。本書はアメリカのホームレス問題を研究対象としているが、筆者の貧困研究に取り組むそもその動機としては、東京山谷における日雇労働者調査の経験が大きく関わっているという。ゆえに、アメリカを事例としつつも、最終的には日本におけるホームレス自立支援への政策的含意を意識した構成となっている。また、筆者は、大学院生時代に各種ホームレス調査・研究に参画しただけでなく、ホームレス支援のNPO団体が運営する山谷の自立支援施設において非常勤職員として勤めた経験もあることから、実践の現場の感覚に鋭い。それゆえ、本書においても、現地調査におけるインタビューが効果的に盛り込まれ、「現場」の臨場感が手に取るように伝わってくる。筆者と同様に

ホームレス問題を都市社会地理学的視点から分析する評者からみても、筆者のホームレス支援の実践とアカデミズムを結びつけ、独自の視点からの比較研究を行おうとする真摯な姿勢には頭の下がる思いである。以下では、本書の内容を紹介し、議論を深めるためにいくつかの検討を行うこととする。

II 本書の構成と内容

本書は、筆者の博士論文を書籍化したものであり、序章と終章を含めると6章立ての構成になっている。1章から4章は、1998年から2004年にかけて発表された筆者の論文から構成され、終章ではアメリカにおけるホームレス対策から得られる日本への示唆が述べられている。大まかには、1、2章ではアメリカにおけるホームレス問題の出現の社会経済的背景から分析し、これをアンダークラス論との関連性から整理している。3、4章ではアメリカの個人主義的貧困認識がもたらした支援の「選別軸」が、ホームレス支援法の成立やその後の政策展開、ならびにホームレス支援の現場にどのような影響をもたらしたかを検討している。それぞれの章が個別の論文から構成されているものの、章を進めるごとにホームレス問題の成立からその対策の展開までの政策過程を追えるようになっているので全体的に統一感がある。それでは、本書の

構成と内容について、章を追って触れていくことにしよう。

序章「ホームレス対策研究の射程」では、ホームレス対策の研究課題や研究方法などが手際よくまとめられているが、それだけにとどまらず、何故に筆者がアメリカのホームレス対策の研究に着手するに至るまでの問題意識の端緒が詳しく述べられている。また、日本におけるホームレス支援のモデルとなったアメリカの先行事例を分析することで、日本へのインプリケーションを導きだそうとする意欲が読み取れ、読み手の関心をひきつける。

次に、1章「社会問題としてのホームレス問題の出現」では、1980年代において生み出された貧困の「土壌」の形成プロセスを概観している。貧困層の中からホームレスの人々が生成される構造的要因を、前半部分ではホームレス調査や既存研究の成果から検討し、後半部分では社会・経済的側面から明らかにしている。ここでは、まずアメリカにおけるホームレス総人口の「科学的な数字と政治的な数字」をめぐる論争について、「目に見えるホームレス」と「隠れたホームレス」(35頁)というホームレスの定義の違いから整理している。80年代は、ホームレスが寝泊りする安宿が集中するドヤ街地域が再開発にさらされたことにより、多くのホームレスが路上、公園、バス停などの公共空間に掃きだされ、「目に見える」ホームレスとして都市に顕在化し始めたという。そして、顕在化したホームレスに対しては各種調査研究が進み、エスニックグループ、年齢構成などの傾向が把握されるとともに、単身または子連れでホームレス状態にある女性が増加している事実や、退役軍人がホームレスになりやすい問題などの新たな事実も発見された。しかし、このようなホームレス問題の可視性は、ホームレス問題をもたらす要因としての社会的・構造的な諸背景を必ずしも直接的に明示するわけではないと筆者は指摘する(45頁)。すなわち、「ホームレス」であるという貧困の顕在性＝現象形

態においてのみ社会問題としてクローズアップされた結果、可視性に覆い隠されたホームレス問題の「潜在性」が余計に見えにくくなってしまったのである。

2章「貧困認識と貧困対策」では、ホームレス対策にみられる貧困認識について「アンダークラス論争」を手がかりに議論の口火を切っている。ホームレス問題が可視性を帯び始めた80年代における貧困認識は、レーガノミクスによる福祉部門の財政支出の抑制と自己責任論の高まりを背景に、個人主義的貧困認識へと収束していったという。そうした中で、大都市ゲトーやスラム地域に暮らす人々の「ビヘイビア」(麻薬やアルコールなどのアディクション、母子世帯の福祉依存、暴力、犯罪など)の異質性に注目があつまり(111頁)、さらにこうした異質性は「貧困の文化」として、ジャーナリズムや保守派の論者によっていっそう強調された。ゆえに、貧困はある限定された階層での「文化」として世代的に永続し悪循環が繰り返されると解釈された。そのため、アンダークラス論においては、貧困の「文化」部分が強調されるあまり、貧困がどこから発生するのかといった本質的な要因がかすんでしまったのである。こうして、「アンダークラス」概念は、本質的な要因から目をそらす意味でも福祉受給者にレッテル貼りを行う便利なラベリングワードとして流通し、その後のホームレス対策にも大きな影響を与えることになった。

3章「連邦ホームレス支援法の成立と展開」では、1、2章での既存の調査研究の検討から導き出された貧困認識が、ホームレス対策法「マキニー・ホームレス支援法」の成立の経緯とその後の政策展開にどのように作用したかを検討している。マキニー・ホームレス支援法成立以前の80年代前半より、各州政府や都市自治体がホームレス問題への対応策として独自のプログラムの確立に着手しつつあり、同時にロサンゼルス、フィラデルフィア、ニューヨークなどの大都市では、民間のホームレス支援者によるシェルター獲得の運動が高まりをみ

せた。その結果、全米の緊急シェルター数は84年から88年の4年間で190%増大した(128頁)。さらに、87年のマキニー法制定以降は、支援施策の対象者が明確に定義され、明示的に展開はされていないものの、ホームレス生活をする子どもと家族を優先的な対象者として想定される一方で、支援施策から排除される「潜在的なホームレスの人々」が存在したという(132頁)。さらに、90年代以降は、「ケアの継続(Continuum of Care)」という支援の方針が固められ、支援施策のあり方は、緊急シェルター→専門的ケアが受けられる通過施設→恒久住宅へと至る継続的なケアの体制へと転換していく。しかし、この「ケアの継続」の網にかかるには、ホームレス自身が「自立」に責任を持つことが条件付けられているため、よりいっそう選別性が高められていった。換言すれば、ホームレスの人々に「自立」する能力があるか否かが問われ、支援施策に乗る以前にあるべき「自立」への適合性を選抜されたのである。

このようにホームレス支援施策における「自立」への責任を問い、そのポテンシャルを選別するような支援のあり方が確立されつつある中で、4章の『ホームレス対策の現場(フィールド)——選別的「支援」の実態』では、ホームレス支援の現場レベルにおける問題点についていくつかの検討を試みている。4章では、これまでの章が主として既存調査や研究のレビューや再検討を中心としていたのとは異なり、現地調査における事例研究をおりませ、リアリティを補強している。特筆すべきは、「ケアの継続」路線の最初の段階であるアウトリーチ活動の沿革を詳細に検討し、加えてアウトリーチにおける現場の実態を詳細なインタビューを踏まえたエスノグラフィ的記述にまとめ上げた点にある。ここでは、アウトリーチワーカーや通過施設スタッフらによる「語り」から処遇タイプごとの支援の選別性を導き出している。具体的には、90年代における福祉改革が子連れ女性を中心としたグルー

プをターゲットとしたのにあわせて、通過施設の性格がTANFの対象になるような母子ホームレスに適合するように整備される一方で、福祉の対象となりにくい特に男性の処遇は、大規模緊急シェルターでの「収容」にとどめられているという事実を明らかにしている(図4-4-1、225頁)。これはすなわち、「ケアの継続」のルールにのる可能性のあるもののみホームレスと認識され、その可能性のないものに対しては、支援施策にのることすら「門前払い」し、収容によってのみ問題を解決しようとする事実を鮮明に描きだしている。かくして、救済に値するホームレスとそうでないホームレスの選別の軸はより明確化した。筆者はこうした問題点がある以上、現行の対策が謳っているような「自立」の達成はホームレス生活者によって必ずしも全うされておらず、むしろ人々が「シェルター・システム」内部に「滞留」する可能性がある(191頁)と批判的に述べている。こうしたアメリカにおけるホームレス対策への批判的視点は、日本における政策的含意に結びつくため、非常に意義の高いものとなっている。支援施策の求めるべき「自立」に適合するか否かの問題は、日本におけるホームレス自立支援システムの中でも、たびたび指摘されてきた。とりわけ就労による自立を最終目的とした自立支援センターなどでは、より自立可能性のある者にアウトリーチのターゲットを絞った結果、クリームスキミング現象が生じ、より困難な問題を抱えたホームレスの人々が路上に滞留するという問題が生じているためである。

終章「現代社会におけるホームレス対策の位置」では、再び「アンダークラス対策」に立ち返り、ホームレス問題の「不可視性」について敷衍して説明し、日本のホームレス支援施策への含意について触れている。マキニー法による個人主義的貧困認識を背景にした選別的な支援のあり方は、80年代以降に再編と改革を繰り返した福祉政策のほころびを受け止める「網」としての弥縫策として登場

したがゆえに、ホームレスの人々の困難かつ差し迫ったニーズに対応する機能は持ち合わせていなかった。「対応」というよりはむしろ、ホームレス問題の根本を大規模シェルターに収容し、一般社会から見えなくする方向に作用したのである。こうしたいびつな形で展開されたマキニー法以降、アメリカのホームレス問題が劇的な解決を見せたとは言いがたい。福祉政策のほころびをマキニー法が対処療法的に引き受け、マキニー法で支援されるべきより困難なホームレスの人々は、結果的に治安の対象となったのである。ここにアメリカにおける貧困者に対する不寛容なスタンスが垣間見えると筆者は指摘する。そして、こうしたアメリカの施策の問題点から得られる日本へのインプリケーションとして、日本がアメリカのようにホームレスへの「不寛容」な対応が本格化する前に、ホームレスの中でも「最も弱い人々」の埋もれがちなニーズを発掘すること、すなわち選別主義的ではなく普遍主義的な対応することが喫緊の課題であると主張し、結論としている。

III 議論を深めるために

以上、本書の内容について議論を深めるために、評者の感想を述べるとともに若干の検討を加えたい。

第一に、本書のオリジナリティとしては、4章の現地調査によってホームレス対策の現場を克明に記述した部分にあるだろう。この記述は、本書の前半部分において検討された貧困観や福祉再編がいか「ホームレス」の人々を社会的に構築したかという問いに対応したものとなっており、近年のホームレス研究にありがちな調査報告的な事例研究の域にとどまっていない。貧困認識とホームレス問題を結びつける研究は日本ではまだ行われていないように思うので、こうした視点からのホームレス問題の位置づけはおおいに参考になるだろう。

第二に、日本におけるホームレス対策への示唆

を検討するならば、アメリカの先行モデルはどの程度参考にできるものなのだろうか。特に、財源の問題、民間支援団体の補助制度や、行政と民間のパートナーシップについての具体的な説明があればよかったように思う。というのも、日本におけるホームレス支援の現場も、住空間の提供、就労支援ならびに日常生活支援とともに、民間のホームレス支援団体へ業務を委託する場合が大部分を占めるが、長期的なケアプログラムの実施や、それに必要な人件費の問題など、事業を継続していく上での財源的な問題が山積しているためである。

第三に、同様に日本への示唆として、若年ワーキングプアや若年ホームレスについてより詳細に触れられると議論に厚みを持たせることができたと思われる。日本のホームレス問題は、中高年男性の長期失業の問題としてとらえられてきたが、ここ1、2年の間に、24時間営業のネットカフェなどに寝泊まりしながら「日雇い派遣」の仕事を続ける新たなワーキングプア層の存在が問題となってきた。このような特定の住まいを持たない不安定な就業状態にある若年ワーキングプアの問題がホームレス問題に急接近しつつある。こうした若年層をターゲットとしたホームレス予防施策や支援のあり方は、日本よりもホームレスの若年化が進んでいるアメリカの経験（成功も失敗も含め）からの政策的含意は少なからず得られると思われる。

本書は、ホームレス問題を中心テーマにすえているものの、通読すれば、ホームレス対策問題からアメリカの福祉再編の本質的な問題性を見事に逆照射していることがわかる。本書を手取る人は、ホームレス問題に関心の強い人に限定される可能性も否めないが、ぜひとも社会政策、社会保障を専門にされている人たちも幅広く読んでほしい。また、福祉のフィールドにおいて参与観察などの手法を用いて研究を開始しようとする若い研究者にもぜひ手を取ることをすすめたい。本書から一貫して読み取れる貧困問題への生成プロセスに

視点をあわせ、弱者が抱える困難への理解やシンパシーを持つとする他者理解の姿勢は、貧困研究のみならず、今の日本の貧困対策に強く求められるものではないだろうか。また、ホームレス問題の「異質性」によって覆い隠される困難層の本質的問題に目を向け、そこにあるニーズを掘り起こし、現場への支援、さらには政策へと有機的につなげ

ていく地道な作業こそ、貧困研究を行うものに課せられた役割であると改めて気づかされるのである。本書は貧困研究への「姿勢」についても学ぶべき点の多い出色の一冊である。

(いなだ・ななみ 国立社会保障・
人口問題研究所客員研究員)

『海外社会保障研究』執筆要領

1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

(1) 論文：16,000字(図表を含む)

本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。

(2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)

(3) 動向：8,000字(図表を含む)

(4) 書評：6,000字

なお、図表は1枚200字に換算します。

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997 「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」 藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63–87.

榎原朗 1998 「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56–72

新藤宗幸 1998 「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260–267

海外社会保障研究

第160号 2007年9月発行予定 特集：子育て支援策をめぐる諸外国の現状

バックナンバー

- 第158号 2007年3月発行……特集：先進各国の年金改革の視点
- 第157号 2006年12月発行……特集：ベーシック・インカム構想の展開と可能性
- 第156号 2006年9月発行……特集：諸外国における医療と介護の機能分担と連携
- 第155号 2006年6月発行……特集：ドイツ社会保障の進路—政権交代は何をもたらすか—
- 第154号 2006年3月発行……特集：介護と障害者施策の関係をめぐる国際的動向
- 第153号 2005年12月発行……特集：中南米の社会保障
- 第152号 2005年9月発行……特集：住宅政策と社会保障
- 第151号 2005年6月発行……特集：企業年金の国際的潮流
- 第150号 2005年3月発行……特集：成長するアジアの社会保障
- 第149号 2004年12月発行……特集：OECD諸国における医療改革の流れと今後の方向性
- 第148号 2004年9月発行……特集：海外社会保障研究の展望
- 第147号 2004年6月発行……特集：ワークフェアの概念と実践
- 第146号 2004年3月発行……特集：IMF体制後の韓国の社会政策
- 第145号 2003年12月発行……特集：社会保険医療制度の国際比較：日、独、仏、蘭、加5カ国の医療保険制度改革の動向
- 第144号 2003年9月発行……特集：ロシア・東欧における社会保障の動向
- 第143号 2003年6月発行……特集：第7回厚生政策セミナー「子ども、家族、社会—少子社会の政策選択—」
- 第142号 2003年3月発行……特集：転換期における福祉国家の国際比較研究
- 第141号 2002年12月発行……特集：社会的排除—概念と各国の動き—
- 第140号 2002年9月発行……特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景
- 第139号 2002年6月発行……特集：日本とカナダの社会保障—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—
- 第138号 2002年3月発行……特集：現代の規範理論と社会保障
- 第137号 2001年12月発行……特集：国際機関における年金政策論
- 第136号 2001年9月発行……特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較
- 第135号 2001年6月発行……特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」
- 第134号 2001年3月発行……特集：グローバル化と社会保障
- 第133号 2000年12月発行……特集：社会保障と情報化
- 第132号 2000年9月発行……特集：中国の社会保障改革と企業行動
- 第131号 2000年6月発行……特集：介護保険の国際的動向
- 第130号 2000年3月発行……特集：社会保障給付費の国際比較研究
- 第129号 1999年12月発行……特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題
- 第128号 1999年9月発行……特集：EUの社会保障政策の展開
- 第127号 1999年6月発行……特集1：福祉施策の国際比較
特集2：OECD社会保障大臣会議
- 第126号 1999年3月発行……特集：各国の年金改革
- 第125号 1998年12月発行……特集：就労インセンティブと社会保障
-

海外社会保障研究 投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」、及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文等はいずれも他に未投稿・未発表のものに限りません。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集委員長

京極 高宣 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

江口 隆裕 (筑波大学教授)
尾形 裕也 (九州大学教授)
駒村 康平 (慶応義塾大学教授)
高橋 紘士 (立教大学教授)
武川 正吾 (東京大学教授)
高橋 重郷 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)
東 修司 (国立社会保障・人口問題研究所企画部長)

佐藤 龍三郎 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

米山 正敏 (同研究所・企画部第1室長)
阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)
山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第4室長)
川越 雅弘 (同研究所・社会保障応用分析研究部第4室長)
菊地 英明 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 159

平成19年6月25日発行
ISBN 978-4-900849-93-8

編集 国立社会保障・人口問題研究所
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
Tel: 03-3595-2984
homepage: <http://www.ipss.go.jp>

印刷 株式会社アーバン・コネクションズ
〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目27番11号
祐真ビル新館12階
Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722
e-mail: books@urbanconnections.jp
homepage: <http://www.urbanconnections.jp>

ISSN 1344-3062