

# 海外社会保障研究

WINTER 2011

No. 177

## 特 集：貧困への視座と対策のフロンティア

特集の趣旨 .....	阿部 彩	2
アメリカにおける貧困への視座と対策 .....	野田 博也	4
イギリスにおける貧困への視座と対策		
—労働党政権時代の貧困・地域再生政策の検証— .....	山本 隆	15
ドイツにおける貧困の現状と対策の課題 .....	嵯峨 嘉子	31
イタリアにおける貧困への視座と対策		
—地域間格差の再生産の背景にあるもの— .....	田中 夏子	40
階層的不平等研究の最近の動向と課題 .....	盛山 和夫	52

## 論 文

医療保障制度と医療情報ネットワーク化状況の国際比較 .....	岸田 伸幸	65
中国における所得格差の要因分解と累進所得税・再分配政策の効果 .....	雍 煒	77

## 書 評

武田友加著『現代ロシアの貧困研究』 .....	駿河 輝和	93
Johannes Lindvall著『Mass Unemployment and the State』 .....	稗田 健志	97



---

## 特集：貧困への視座と対策のフロンティア

### 趣 旨

---

非正規労働者の増加や、「派遣村」などの報道などを踏まえて、我が国においては、ようやく、貧困対策の必要性が認識されてきた。これは、「現代日本には貧困問題が存在しない」という認識が根強かった数年前に比べれば、格段の進歩であるが、しかし、貧困問題と長年向きあってきたほかの先進諸国に比べると、日本の貧困政策は大きく遅れているといわざるを得ない。政権交代をした後にも、貧困に対する対策は右往左往の状態であり、貧困という問題のアプローチの仕方さえも明確な方向性は出されていない。

貧困という社会問題を捉えるには、いくつかの視座があると思われる。まず、第一の視座が、貧困の事後的対策が、貧困の予防対策かという点である。換言すれば、おこってしまった貧困に対する政策か、貧困がおこらないようにする政策かという違いである。これは、川下（downstream）対策、川上（upstream）対策と呼ばれることもある。川下対策の代表的な国がアメリカであろう。川下対策の特徴として、受給資格に厳格な条件を設け、受給者と一般市民との間に亀裂を生じさせることが挙げられる。川上対策は、普遍的な制度で行われることが多く、結果として大きな財政支出を伴う。

貧困の第二の視座は、個人を対象とするか、社会を対象とするか、という点である。個人を貧困対策の対象とすることは、すなわち、貧困を「個人の問題」と捉えることであり、個人への現金・現物給付、職業訓練などが含まれる。一方で、社会を対象とする貧困対策は、貧困の根本的な原因は社会の仕組みであると捉える。個人が貧困に陥るのは、個人の能力不足や疾病・障害などの「不幸な状況」があるためではなく、社会の仕組みや地域の環境が整っていないからであると考えるのである。そう捉えなおすことにより、施策の対象は、「個人」ではなく、「地域」や「国」となる。フランスから発祥した社会的包摂の概念は、後者の発展した形といえるであろう。また、イギリスの「コミュニティのためのニューディール」のアプローチも、後者に属するものと言える。

その点で、同じくコミュニティに貧困対策を委ねるイタリアとイギリスの対比は興味深い。イタリアでは、社会的包摂政策の目玉であるRMI（参加最低所得）の導入が難航し、貧困対策も「絶対的貧困者」に限定するという政策をとっているからである（本特集、田中論文を参照のこと）。

貧困の第三の視座は、貧困を、固定化したものとして捉えるか、流動的なものとして捉えるかという点である。もし貧困が流動的なものなのであれば、貧困対策は一時的な支援で済むはずである。仮に、一人の個人が貧困であっても、それが次の世代にまで受け継がれないものであれば、その対策は所得保障という域に収まるものであろう。しかしながら、固定化した貧困、すなわち、貧困に陥った個人は生涯にわたって貧困であり、また、それが次の世代に受け継がれていく、という状況は、貧困がある一定の層に集中して発生することを表す。これは、社会の階層化のほかならない。

日本は階層化しているのであろうか。この問いに対する答えはそう簡単ではない。階層研究は長年の歴史をもつ分野であり、社会学を始め、社会教育学、経済学などにおいて多くの研究者がこのテーマを

追跡してきた。階層化を生じさせるメカニズムは何か、教育や雇用などが如何に階層化と作用するか。これらは固定的貧困の解消を目指す政策の立案に欠かせない知見である。本特集の盛山論文では、その膨大な知見の蓄積を概観することを試みる。

残念ながら、日本においては、このように系統的に分析することが可能であるほど、貧困対策は進んでいない。これからの日本は貧困をどう捉えるか。本特集から得られる知見に期待したい。

(阿部 彩 国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長)

## アメリカにおける貧困への視座と対策

野田 博也

### ■ 要約

本稿の目的は、アメリカにおける公的扶助の条件を分析し、条件の特徴及び条件を適用する貧困者への影響を考察することである。

多くの事業から成るアメリカの公的扶助体系は、法規や運用主体が異なるために断片化し、水準や支給方法にかかる条件も事業間では非整合的となる側面がある。

就労自活が求められる有子家庭への主要な現金給付の条件を詳しく分析すると、単給では、それぞれの水準は生活資源の不足分を補足するものでなく、また支給方法の特徴は事業ごとに異なる。併給では、労働時間が長い場合、最低賃金と主要な給付の水準の合算で貧困を脱することが見込まれる。他方で、併給によって寛厳の異なる支給方法が組み合わさると、いくつかの条件は厳格化し、私生活原理としての自由・自律の側面への制約を強める。

併給による条件の厳格化は計画された結果ではなく、明確な政策意図に基づいていない。政策的な討議を欠いたままに生じている自由・自律の制約は正統化できない。

### ■ キーワード

公的扶助、条件、断片化、単給、併給

## I はじめに

### 1. 目的

何を貧困とし、貧困をどのような問題とみなすのかは、当該社会が講じた政策それ自体によって構築される側面がある。貧困に関わる政策（以下、貧困対策）は、「政治状況に規定された政策意図」を反映し、問題とする生活資源の不足の程度、社会集団の属性や諸々の利用資格、規制や給付のあり方によって特徴づけられる。また、この政策は、社会の貧困認識に強く影響する（岩田 2010：20-2）。

このような貧困対策はその時代その社会のなかで形成される。しかし、かつての救貧法体制から

現在に至るまで、政策にかかる手法や科学的根拠、発想等は国境を跨いで伝播してきた。この展開は「政策移転 policy transfer」とも呼ばれている（Dolowitz 1998）。近年の経済先進諸国では「ワークフェア」といった就労重視の発想を中心に、貧困対策のあり方を模索している。そして、この主要な発信源となっている国がアメリカである。

周知のように、「市場主義」の旗を掲げるアメリカでは、貧困問題が宿痾となっている。経済協力開発機構（OECD）による相対的貧困率の国際比較ではトップを走り<sup>1)</sup>、国内で連邦政府が測定している貧困率も改善の兆しが見えない（OECD=2010：139；USCB 2011：14-22）。しかし、アメリカにおいても貧困は容認できる現象ではない（GAO 2007）。「及び腰」「福祉切り捨て」などと



評されるも、アメリカ社会で容認される貧困対策の形成と実施に向けて格闘してきたことは事実である。

アメリカ型福祉国家は「自由主義のヘゲモニーが貫徹した純粋なケース」に該当する（Esping-Andersen =2001：60）。この特徴のひとつとして、商品化の論理を最も重視することで、かつての救貧法体制における劣等処遇原則を修正した公的扶助の仕組みを形成し、商品化された行動様式を求めることが挙げられている（同：48）。

この説明にある公的扶助とは、防貧でなく貧困に陥った後の貧困対策である。公的扶助の給付の支給にあたっては貧困証明を不可欠の要件とし、給付の自己負担はなく税収によって賄われ、給付の量は基礎的必要性を満たしていくように工夫される。

アメリカの公的扶助は、貧困証明が厳格となり、自助の精神を尊ぶがゆえに就労意欲を維持する仕組みが徹底され、給付の水準は他国と比較しても連邦政府が定める貧困線と比較しても低いことが指摘されている（Gough et al. 1997：36）。

本稿では、かかる公的扶助の動向を分析することで、貧困の構築に強く影響する政策の在り方を考察し、「アメリカにおける貧困への視座」を提示する。

## 2. 限定

貧困解決に関連する社会政策は広範囲にわたるが、本稿では公的扶助に限定した。広義の公的扶助は、何らかの所得制限があり税収を主な財源としている給付事業を指す。アメリカの公的扶助の範囲はその定義によって著しく異なるが、本稿では広義での範囲を想定しつつ、詳細な検討にあたっては特定の事業を選定した。選定では、労働市場や賃金との関連が争点となる、就労自活が求められる成人のいる有子家庭およびその家庭を対象とする現金給付事業に注目した。そして、支出規模

が特に大きい事業として、困窮家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Family；以下、TANF）、勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit；以下、EITC）、栄養補給支援事業（Supplemental Nutrition Assistance Program；以下SNAP；旧称フード・スタンプ事業）の3つを選んだ（CRS 2006）。最後のSNAPは食費分に相当するバウチャーを支給しているが、現金給付と同様に扱われることも珍しくないため、ここでは現金給付として扱った。なお、有子家庭における子どもの貧困についての分析は対象外とした。

時期は、歴史的な経緯を踏まえつつ、紙幅の都合上、現行制度の枠組みができた1996年福祉改革以降とした。事業の制度については、主に公的機関が作成した報告書（ex. USHRCWM 2008）を適宜参照した。

## II 視点

本稿では、アメリカにおける貧困対策の特質を解明するために、公的扶助の条件に着目した。一般的に、条件（conditionality）とは「利用資格の基準」（Fitzpatrick 2010：208）を指す。公的扶助でいえば社会的属性や貧困証明の対象など開始段階の要件が該当し、これは政策が対象とする貧困の範囲を意味する。しかし、政策が特徴づける貧困を理解するためには、対象範囲だけでなく、範囲の中身にも注目する必要がある。また、貧困にある人々の立場からみれば、開始段階での要件にとどまらず、給付の利用に伴って引き受けなければならない種々の規則についても利用するか否かを判断する材料となる。この点を重視し、本稿では、利用資格の基準だけでなく、利用に伴う給付の水準や支給方法も構成要素に含めて条件を広義に解釈する。なお、給付の水準とは給付の貨幣量や利用期間などを含む。また支給方法とは給付の形態（現金や現物等）、能力活用、第三者による

私生活への介入（以下、人的介入）などを含む。

このような条件は政策が依拠する原則に基づいて設定される。労働によらず生活資源となる所得＝給付を支給する事後的救貧策では、労働による賃金を獲得して生活を営むことを前提する資本主義的経済秩序との関係が常に問われてきた。前節で引用したエスピン・アンデルセンが持ち出した劣等処遇原則とは、公的救済を受ける者の境遇は公的救済を受けない独立労働者の境遇よりも好ましくならないように、事後的救貧策のあり方が決まることを意味する（野田 2008）。換言すれば、近代の私生活原理ともなった自助原則に沿って、貧困対策は貧困者の自助を促すだけでなく、貧困ではない者の自助を阻害しないようにも設計されなければならない。この考え方は現在でも暗黙の了解となっており、公的扶助の条件の設計もこれに反しないことが要請される。

他方で、このような原則に基づく公的扶助の条件は、「家族の生活が彼ら自身の自由の下で自立（自律）的に営まれる」（岩田 1995：5 括弧内は筆者付記）という近代のもうひとつの私生活原理の側面（以下、自由・自律の側面）に抵触するおそれがある。この指摘は、貧困概念に関する近年の議論を踏まえると、とりわけ重要になる。

イギリスの貧困研究者リスターは、貧困を構成する内部要素として物質的側面と非物質的側面があることを指摘している。前者の物質的要素は、生活資源の不足を指し、「許容できない辛苦」として貧困概念のコアになる。後者の非物質的要素は、「許容できない辛苦」を負う人々によって経験される「意見表明の欠如」「軽蔑、侮辱、尊厳と自尊心の侵害」「恥とスティグマ」「権限の欠如」「権利の否認と市民権の限定」であり、これを「貧困の関係／象徴的側面」と呼ぶ。この2つの要素は車輪のハブとリムの関係にたとえられ、両者は社会的・文化的関係によって形成されるが、前者の物質的要素は（それ自体が社会的・文化的

なものである）非物質的要素によって解釈されると説く（Lister 2004：7-8）。

そして、このように貧困概念をとらえることで、旧来の再分配政策は貧困の物質的側面のみに着目しているきらいがあることが批判され、同時に、物質的側面の改善を企図する再分配政策それ自体が貧困の非物質的側面を助長することにも触れている。公的扶助については、資力調査における私的領域への侵入およびそれに伴う恥辱感の付与など挙げられている（Lister 2004：103：164-5）。

政策対象としての貧困はしばしば貨幣的指標で測定されて物質的側面のみが扱われるため、貨幣水準の量的な上昇が主な政策目標となる。しかし、リスターが指摘した貧困の非物質的側面は、給付量の多寡だけでなく、支給方法にかかる条件が影響している。このことは、貧困の一つの側面（物質的側面）を改善する政策の条件が貧困の異なる側面（非物質的側面）を助長することを意味している。かくして公的扶助の条件は、利用者の自由・自律を制約し、市民としての地位（市民権）に負の影響を与え得るといえる。

しかし、公的扶助の条件によって自由・自律の側面が制約されることは、資本主義社会である限り、自助原則との抵触を避けるためにはやむを得ないとも考えられる。それでは、このように公的扶助が抱える葛藤に関して、どのような条件が設定され、いかなる制約を課しているのか、また、それが正統化できるのかが問われる。

### Ⅲ 公的扶助の体系

アメリカの公的扶助は、関連する事業全体の体系に関する特徴から理解する必要がある。先行研究では、アメリカの公的扶助は特定の社会集団を対象とする範疇制で設計されているが、モザイク的で統一性に欠ける複雑な制度の仕組みとなり、かつ州間較差の大きいことが指摘されている

(UFJ総合研究所 2003：24-5：41-2)。

このような特徴は断片化 (fragmentation) の問題として詳しく議論されている。断片化とは、公的扶助を構成する複数の事業が、別々の法規によって規定され、各事業の規則や管轄する機関・窓口が異なるだけでなく、類似の事業が重複しており、事業同士の有機的で整合的な関係が成立していないことを指している<sup>2)</sup>。

以下では、この断片化の議論から公的扶助体系の特徴を検討し、各事業の条件が生成する背景の理解につなげる。

### 1. 断片化の側面

アメリカにおける公的扶助の断片化は、種々の事業が成立した1960年代を契機としており、当時から連邦政府も改善すべき問題として認識していた。その後、断片化の問題は政権が変わるたびにに取り上げられ、公的扶助が行政上のカオスとなり、事業個々ではなく体系 (system) としてみると目的や内容が重複する事業も存在することなどが指摘された。これを改善する策も試みられてきたが状況は大きく変わっていない (GAO 2001)。

このような断片化には大きく3つの側面がある。第一は、事業の規定の相違になる。経済的要件にかかる所得の測定方法をみると、広義の公的扶助 (所得調査のある事業) には5種類以上の方法が用いられている。また、所得調査の対象となる「世帯」や「家庭」の範囲について統一的な定義はない。さらに、資産については、審査対象となる範囲や水準が一様でない。しかも、このような規定は事業ごとに変更が繰り返される。

第二は、行政の縦割りと手続きの煩雑さになる。事業の管轄や機関の立地場所が異なるため、複数の事業を併給するためには何か所にも出向く必要がある。また、特別な改善策が講じられていなければ、機関ごとに類似の申請をして審査を受けなければならない。

第三は、事業の重複と不足である。事業の重複は「オーバーラップ」等と言われ、1990年代前半には特に雇用訓練や食糧を支給する事業の重複が問題視されていた。これらの事業は複数の省庁が管轄し、それぞれに運営に要する人材や資源が必要となる。なおこれとは対照的に、特定の人々に対する必要な給付の欠如も指摘されている。

このような断片化の問題は、複数の事業の利用資格があったとしても実際の併給には支障があることを示している。また、事業の数が多くなるほど、その支障もまた大きくなるおそれがある。

### 2. 断片化の原因

いくつかの先行研究では、断片化が発生する原因は、事業を運用している州レベルにあるのではなく、連邦の立法府や行政府のなかにあることが指摘されている (IEL 1995；GAO 2001)。

多くの事業では、実施を州政府等に委ねているものの、法規の大枠は連邦レベルで成立する。立法にあたって連邦議会では上院と下院に設置された委員会制度が中心的な役割を担い、法案の審議は委員会の下部組織にあたる複数の小委員会において進められる。この小委員会には、それぞれの権限や専門領域があり、法案は各委員会の管轄を超えて十分に調整されないままに成立してしまうきらいがある。このため、事業の成立に関わる関係者は、事業の断片化を望んでいないにもかかわらず「予期せぬ害悪」として断片化が生じている (IEL 1995：12；GAO 2001：10)。断片化の改善が容易でないことは、その第一義的な原因が政策一般の形成にかかる社会制度の仕組みにあったためである。

かくして、事業個々の条件は委員会等での政策的な討議を通じて設計されているとしても、公的扶助体系の断片化が「予期せぬ害悪」であることは、複数の事業の条件の整合的な関係については十分な政策的討議がなされずに明確な政策意図も

合意も形成されていないと考えることができる。

#### IV 単給

公的扶助体系の特徴を踏まえたうえで、本節では主な現金給付事業を別々に取りあげ、ひとつの給付を支給する単給での条件について考察を加えたい。

##### 1. TANF

TANFの起源となる母親扶助や児童扶助は現金給付を支給する事業であった。1960年代における貧困との闘いでは現金給付の対象範囲を広げると同時に、就労支援を重視するようになった。1996年福祉改革で誕生したTANFは、もともとの現金給付と、その後付加された就労支援等の関連事業を統合したものになる。連邦では保健福祉省が管轄する。

TANFの給付水準をみると、ほとんどの州では物価の上昇に応じて水準を自動的に調整していない。全州における給付月額（3人家庭）の貧困閾<sup>3)</sup>に占める割合の中央値をみると、TANFが実施された1996年には34.9%であったが、10年後の2006年には28.6%になり、実質的価値は低下している（USHRCWM 2008：49-50）。2008年（3人家庭）の最高額は、アラスカ州を除くすべての州で貧困閾50%を下回り、そのうちカリフォルニア州が723ドル（貧困閾49.3%）と最も高く、ミシシッピ州が170ドル（貧困閾11.6%）と最も低い（Falk 2009：17-8）。給付の有期制は、制限期間と免除・延長にかかる複数の規定によって州ごとに特徴が出ているが、2007年では36州が連邦政府による補助金規定の上限となる5年間を「生涯の期間制限lifetime limit」としていた（Rowe et al. 2008：123-5：142-57）。

給付の形態についていえば、扶養する子どもがいる家庭に限って現金給付を支給し、その利用期

間を制限している。他方で、現物給付は対象者範囲も利用期間の制限も比較的に緩い。このように現金給付それ自体を現物に直接置き換えることはないが、TANFのなかで給付形態に応じて差を設けている。なお、現物給付の支出の伸びは現金給付のそれよりも高くなっているとの指摘がある（根岸 2006：154-5）。

能力活用をみると、2007年時点で申請時に求職活動義務を課す州は約半数となっている（Rowe et al. 2008：36-8）。利用後の能力活用については、連邦政府の補助金交付にかかる規則（2年間以内の就労義務等）が現金給付部分に対して適用される。これらの規則では就労が重視されているものの、実際の州の規則では、活動範囲や活動時間、期間等について一定程度の枠内でさまざまに設定され、何らかの減免措置も盛り込まれている（HHS 2006：98-9）。すべての利用者に対して賃労働が即座に要求されるわけではない。

##### 2. EITC

財務省が管轄するEITCは所得税制を活用する給付つき税額控除であり、就労に応じて給付額が決まる。貧困家庭の社会保障税の負担軽減策として1970年代に導入されたが、その後は「福祉の役割」（Scott 2006：21）を担うようになり、対象範囲の拡大や給付額の増加がみられる。連邦支出も高くなっており、近年ではアメリカの貧困対策を代表する事業のひとつになった（阿部 2002：80）。

EITCの水準は、家庭構成と賃金に応じて決められている。2008年時点での家庭構成は、子どもの数（0人・1人・2人以上）と扶養者の数（1人・2人）によって異なり、無子家庭は最も低く、子ども2人以上の家庭（かつ扶養者の数が2人）であれば最も高くなる。また、賃金に応じる仕組みはパラメーターと呼ばれており、①控除率（賃金が比較的低い段階での控除の増加率）、②最高



勤労所得（最も高い控除率が適用される賃金）、③最高控除率（最高勤労所得に適用される控除率）、④減少率（勤労所得が一定程度以上の段階における控除の減少率）、⑤終了勤労所得（税額控除が不適用となる賃金水準）、によって構成され、各数値を家庭構成に応じて変えている。ちなみに、最高控除額（2008年；就労者1人の年額）は、無子家庭で438ドル、児童1人家庭で2,917ドル、児童2人（以上）家庭で4,824ドルとなっている（Scott 2009：25-7）。控除額のみでは連邦が設定する貧困閾に達しない。なお、誰に対しても利用期間の制限はなく無期制となっているが、不正受給に対する罰則として資格を一定期間剥奪する規定はある。

給付の形態は、所得税制を活用していることもあり、現金である。現物やバウチャーに変わることはない。また、EITCは、税の還付になるため1年に1回の一括給付を原則としているが、70年代後半からは一部の前払いが認められて月単位で支給を受けることができるようになってきている。

能力活用をみると、控除が適用される賃金を得るために就労が前提されており、いわゆるワーク・ファーストとなる。求職活動や教育訓練、ボランティアなどの社会参加は考慮されない。州権を重んじるアメリカではあるが、EITCのワーク・ファーストは連邦政府の政策として全米一律に適用される。

人的介入としては、公的扶助のなかに伝統的に組み込まれてきた、貧困証明や利用中の自立指導に関する第三者の介入がない。EITCは税制一般の仕組みを活用するために貧困証明の手続きは税の審査のなかで進められ、利用中の就労支援は家庭構成と賃金に応じたパラメーターが代替している。人的介入に期待されていた自立指導等の役割は別の条件の仕組みに吸収されているともいえる。

### 3. SNAP

SNAPの端緒は、20世紀前半の世界恐慌を契機

に増加した余剰農作物を、市場のなかで処理しようと試みた連邦政府の方策にある。数十年間の中断期間を経て60年代に復活した。管轄は国内農業の推進を使命とする農務省になる。

SNAPの特徴としては、高齢者やひとり親家庭だけでなく、「被扶養者のいない労働可能な成人」も含む広い範囲を対象としていることがまずは挙げられる。

SNAPの水準設定は、純所得の3割を食費に当てるという推定と、最小限必要な栄養を最も少ない費用で調達する「節約食糧計画」に依拠している。家庭構成員の数に応じて増減するが、この数に上限はなく増え続ける。2008年時点の最大給付額は、1人で162ドル、2人で298ドル、3人で426ドルであった（USHRCWM 2008 第15節：14）。この水準は3人以上であればおおむね貧困閾3割程度になるが、1人では2割程度にとどまる。

給付の利用期間は対象者に応じて異なり、就労自活が求められる人々には有期制が導入されている。TANFのように一生涯にわたる制限ではないが、規則違反に対する罰則によって恒久的に資格を剥奪することも認められている。

給付の形態はバウチャー方式となる。このバウチャーは、公的に認可を受けた小売業者の店で、農務省が定めた「適格な食糧eligible food」に限って使用できる。「適格な食糧」には、パンや穀物、野菜、果物など利用者すべてが購入できるものと、調理済みの食事や宅配による食事など一部の利用者のみが購入できるものがある。なお、アルコール飲料や煙草等は認められない。もちろん、SNAPでの購入が禁止されている物品はSNAP以外の所得で購入できる。しかし、ある種の合理的な考え方に基づけば、全体の所得が低ければ低程度、その食事はSNAPに頼らざるを得なくなり、決められた範囲に限られることになる。

能力活用は、16歳以上60歳未満で6歳未満の被扶養者がいない健常者に対して求められる。この

就労活動の中身は求職活動や就労訓練を含む幅広いものであり、TANFやEITCに比べると緩い。なお、SNAP独自の雇用訓練事業が1985年から実施されており、個別相談や就職活動支援、就労経験の支援などを行っている（GAO 2003）。

#### 4. 単給での条件

各事業の特徴を踏まえ、単給としての条件に関する考察を以下の2点にまとめておく。

第一に、事業間における条件の構成要素の同異である。まず、どの事業でも個々の給付額の水準では連邦政府が設定する「貧困」から脱出できないことは共通していた。利用期間の制限についてはEITCが無期制となっており、就労自活が求められる人々へのTANFとSNAPでは有期制となっていたが、TANFのみに一生涯にわたる有期制を導入できる仕組みがあった。給付の形態については、TANFとEITCが現金で使途が制限されないが、SNAPはバウチャー方式のために一定程度の制約がある。ただし、現金ないしバウチャーそれ自体を現物に変えることはない。能力活用については、事業の規定をみれば、SNAPが比較的寛容的で、次にTANFがきて、就労を前提するEITCが最も厳格的となる。人的介入については、議論の余地はあるものの、EITCが最も寛容的であり、SNAPやTANFとは一線を画していることは差し当たり指摘できる。このように、支給方法における寛厳は事業ごとで異なっている。しかし、ひとつの事業の条件がすべて厳格的となっているわけではない。

第二に、特定の事業における条件の構成要素の組み合わせについてである。例えば、EITCは、他事業とは異なり利用期間が無期となっている点では寛容的であるが、就労が前提となっており能力活用の面では最も厳格的となっている。同じくEITCでは税制を活用するために貧困証明にかかる審査や自立指導にかかる人的介入がない点で寛容的となるが、この人的介入の役割は厳格的な能

力活用や控除額を決めるパラメーターの規定のなかに組み込まれている。このように、条件を構成する要素のひとつが寛容的であっても、別の要素を厳格的にすることで労働意欲を維持する仕組みのバランスを保っているものと理解できる。なお、先行研究では、あらゆる事業のなかで労働意欲を維持する仕組みのあることが指摘されていたが、この仕組みを構成する条件の設定（特に支給方法の組み合わせ）は事業ごとに異なっている。

## V 併給

第2節でみたように、併給できる給付の数を増やすほど断片化の問題は大きくなるが、代表的な一部の事業同士では利用資格の自動的な付与を認めることもあり、併給の開始段階での困難は比較的に和らぐ。例えば、TANF利用者（成人のいる家庭）のなかで約90%がSNAP（旧フード・スタンプ）を併給している（USHRCWM 2008：51）。

本節では、この併給によって変化する条件の特徴について考察する。

### 1. 水準の積み立て

まずは、併給による水準の変化を確認しておきたい。ここで参照する連邦議会調査局報告書（Walter et al. 2005：18-24）では、子ども2人のひとり親家庭をモデルとし、週20時間労働と週40時間労働にわけ、最低賃金とEITC、TANF、SNAP（当時はフード・スタンプ）ごとの年額と合算した総額（2004年1月時点）、それぞれが連邦政府の定める貧困閾（2004年）に占める割合について州別にまとめている<sup>4)</sup>。

第一は、労働時間が週20時間の場合で、4種の所得の合計が貧困閾を上回っている州は、コネティカット州（120%）やカリフォルニア州（108%）をはじめとする7州である。比較的到高水準となる理由として、最低賃金に州独自の上乗せがある



こと、賃金の上昇に比例するEITCの控除額が比較的高いこと、TANFの支給額も貧困閾100%未満の州に比べておおむね高いことが挙げられる。他方で、貧困閾100%以上の州におけるSNAPの支給額は100%未満の州に比べておおむね低い。

貧困閾100%未満となる州は43州となるが、なかでもアラバマ州等の6州は最も低い貧困閾68%の水準にとどまる。これら6州の共通点としては、最低賃金やEITCに州の上乗せが無いこと、TANFの支給も無いことが挙げられる。

第二は、労働時間が週40時間の場合である。すべての州で4種の所得の合計が貧困閾105%以上となり、全般的に最低賃金の占める割合が高い。

総額が高い州は、最低賃金の上乗せがある12州で、4種の総額はいずれも貧困閾115%以上に達する。

この12州のうち9州は最低賃金のみで貧困閾75%以上となり、州の上乗せがない場合（38州）は貧困閾63%となる。いずれにしても最低賃金によるフルタイム労働のみではモデル家庭の貧困閾を越える賃金は得られないことがわかる。賃金に応じるEITCは週40時間の連邦最低賃金で最高勤労所得（最高控除額）に達するため、ほとんどの州では最低賃金の上乗せがあっても控除額は同じである。このEITCの控除額は貧困閾27%分となり、TANFやSNAPよりもおおむね高い。これら最低賃金とEITCの組み合わせでみれば、総じて貧困閾90%以上となる。最低賃金のみで貧困閾75%以上となる9州ではEITCとの合計で貧困閾100%を超える。ちなみに、高水準のコネティカット州（162%）とカリフォルニア州（132%）では、最低賃金だけでなくTANFの支給額が高い。

他方で、総額が最も低い州は、貧困閾105%水準で25州に及ぶ。これらの州の共通点として、最低賃金の上乗せが無いこと、TANFの給付が無いこと、最低賃金とEITCで貧困閾90%に達するがSNAPの給付（貧困閾15%分）によって貧困閾

を超えることが挙げられる。

この週40時間労働での併給から公的扶助の役割をみると、最低賃金に州の上乗せがない場合には「貧困」から脱するためにSNAPが不可欠となる。他方で、「貧困」を脱するためにTANFはほとんど寄与していないが、水準の高い一部の州ではTANFの給付額も高くなっており、この場合のTANFは「貧困」脱却ではなく貧困閾を上回った「貧困」脱却後の水準を押し上げる役割を担っている。このように、同じ事業であっても水準を上げることの政策的役割は州によって異なることがある。

## 2. 支給方法の組み合わせ

次に、支給方法に関する要素ごとの組み合わせについてである。支給方法の各要素の内容が同じであれば、それぞれが併給によって組み合わせられても、利用者に与える影響はほとんど変わらない。例えば、3つの事業に同じ程度の能力活用が要件となる場合には、利用者は同じ行為をすることで3事業の要件を満たすことができる。他方で、2つの事業では求職活動や訓練事業程度でも認められる寛容的な能力活用が要件となり、もう1つの事業に何らかの就労を必要条件とする厳格的な能力活用が要件となる場合があるでしょう。この3事業の併給では寛厳が異なる能力活用の組み合わせとなるが、併給によって要件の寛厳の程度が平均的になるのではなく、厳格的な能力活用の要件を満たすことで寛容的な能力活用の要件も満たすことになる。

このことは、本稿で取り上げたTANFとEITC、SNAPの併給についても当てはまる。例えば、EITCは就労を前提とする厳格的な能力活用を要件とするが、このEITCの能力活用を満たせばTANFやSNAPの能力活用を満たすことにつながる<sup>9)</sup>。他方で、EITCには貧困証明にかかる審査等に関わる人的介入はないが、TANFやSNAPの併

給によりその人的介入が付加される側面もある。このように、支給方法のなかには、併給する複数の事業で（同じ要件に）寛厳の差がある場合、厳格的な方に引っ張られる特徴をもつものがある。

### 3. 水準と支給方法の関連

これまで水準と支給方法を別々に考察したが、両者の関連から条件についての議論をさらに進めることができる。

まず、水準が貧困閾を越えるためには、労働時間の長短に関わらず、過半数以上の州では最低賃金とEITCでは充分でなく、SNAP（や州によってはTANF）の併給が必要となる。先の4種の積み立てをみると、40時間労働よりも20時間労働のほうが公的扶助（TANFやSNAP）の水準は概して高くなっていった。このことは、労働時間が短い程、少しでも水準を上げようとするのであれば、（能力活用を除けば）比較的支給方法が厳格的なTANFやSNAPに頼らざるを得なくなることを意味している。

また、TANFやSNAPの併給では求職活動や教育訓練の能力活用で認められたとしても、「貧困」から脱するためには概してEITCの控除額が必要となる。EITCの適用には合法的な労働が前提となるため、「貧困」から脱するためには結局のところ就労をしなければならない。換言すると、貧困閾を超えるように水準を上げるためにはワーク・ファーストの事業の利用を不可避とする公的扶助体系の設計に、アメリカのワークフェアの特徴があることを指摘できる。

### 4. 併給での条件

併給による水準の変化は、積み立てによる上昇を特徴とする。貨幣的指標によって測定された「貧困」脱却を政策目標とする場合、量的側面に焦点が置かれるため、併給による水準の積み立てそれ自体は「貧困」脱却のために「望ましい」も

のと認識される。他方で、併給による支給方法の組み合わせは、条件が厳格化する場合もあるために「望ましい」ことを素朴に前提できない。本稿では数種の現金給付に限っているが、他の現金給付や現物給付との併給が可能であれば、支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化はより高まるおそれもある。

公的扶助の条件は、自助を促すと同時に、自由・自律の側面への制約を強める側面があり、貧困の非物質的側面に負の影響を与えうる。単給では、それぞれの事業で独自に各要素の寛厳を組み合わせる特徴ある条件を形成していた。このような単一の事業の展開は、見解の相違はあれ、特定の事業ごとの展開は何らかの政策意図に基づいているものと考えられる。他方で、複数の事業の断片化が政策形成の過程からみて「予期せぬ害悪」であったことを踏まえれば、併給に伴う支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化もまた「予期せぬ害悪」の一端であり、確かな政策意図に基づくことなく助長されていることを推測できる。

## VI おわりに

本稿では「アメリカにおける貧困への視座」を提示するために、公的扶助の条件に注目し、貧困の構築に影響する政策の在り方について考察することを目的とした。そして、公的扶助体系からみた条件、単給からみた条件、併給からみた条件、について議論を進めた。

まず、範疇制によって構成されるアメリカの公的扶助を体系としてみると、政策過程から「予期せぬ害悪」として断片化が生じ、諸事業の法規や管轄などが異なっていた。このような状況にある公的扶助の条件を主要な現金給付に絞って分析すると、単給の場合には、各水準が連邦政府の設定する貧困閾を超えないことで共通していた。他方で、給付の形態や能力活用といった支給方法に関

する寛厳の組み合わせは事業ごとに異なり、それぞれに特徴ある条件を設定することで就労意欲を維持する仕組みを形成していた。また、複数の事業を利用する併給としてみた場合、労働時間が長くなれば水準は賃金と給付の積み立てによって上昇し貧困閾を超える道筋が示された。他方で、寛厳が異なる支給方法が組み合わせると、いくつかの条件は厳格化する側面があることを指摘した。

併給による支給方法の組み合わせを契機とした条件の厳格化は、諸条件が適用される貧困者の自由・自律の制約を過度に強め、市民権の実現を妨げるおそれがある。公的扶助の条件による自由・自律の制約は一定程度やむを得ないものとしても、かかる制約は政策的な討議を重ねたうえで慎重に計画されることが求められる。このような過程を抜きに生じた自由・自律の過度な制約は正統化できない。

以上の知見から提示できる「アメリカにおける貧困への視座」は、複数の事業を活用する公的扶助の制度設計に対する政策論議に適しているように思われる。本稿では、この視座として、条件（特に支給方法）の組み合わせの実際、条件の組み合わせによる非物質的側面への影響、条件の組み合わせに関する政策的な討議と計画の在り方、を重視することとなった。

しかし、この視座は、より多くの事業の併給による条件の変化や、条件の厳格化による自由・自律の制約の結果（過程ではなく）等からさらに検討されなければならない。また、冒頭で言及したように「政策移転」が注視される昨今、アメリカの影響を受けた他国の政策分析にどこまで援用できるかどうかを検討することも今後の課題となる。

本稿は、博士学位請求論文（2010年3月提出；首都大学東京）の研究成果をもとに、日本女子大学社会福祉学会（2011年7月開催）の口頭発表を踏まえて加筆修正を行ったものである。なお、加

筆修正にあたっては科研費（課題番号22830088）の研究成果の一部を活用した。

#### 注

- 1) ただし、OECD加盟国のメキシコとトルコを除く（OECD =2010：139）。
- 2) 断片化の議論に関する詳細は拙稿（野田 2009）を参照されたい。
- 3) 本稿でいう貧困閾（poverty threshold）とは、アメリカ連邦政府が貧困測定のために設定した貧困線の水準を指す。この水準の妥当性に関する検討は別稿にて論じたい。なお、貧困閾に関する議論の概要はIceland（2006）を参照されたい。
- 4) 当該データの留意点としては、州によっては連邦政府が定める最低賃金とEITCの控除額に上乘せをしているが最低賃金の上乗せのみ反映させていること、子ども2人家庭はEITCの給付額の実質的価値が最も高いモデルであること、保育料等は考慮されていないこと等が挙げられる。
- 5) ただし、TANF等の能力活用では就労関連活動の時間も要件となる。EITCの能力活用には労働時間それ自体は要件となっていないが、このようなTANFとの併給の場合には一定以上の労働時間が要件として付加されることになる。なお、併給によって条件が厳格化する特徴は資力調査などの貧困証明の審査にも当てはまる。

#### 参考文献

- 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』140. pp.79-85.
- Congressional Research Service (CRS) Report for Congress (2006) *Cash and Noncash Benefits for Persons with Limited Income : Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2002-FY2004*. Penny Hill Press.
- Dolowitz, David P. (1998) *Learning from America : Policy Transfer and the Development of the British Welfare State*. Sussex Academic Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*. Basil Blackwell Ltd. (= 2001, 岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房.)
- Falk, Gene (2009) *The Potential Role of the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant in the Recession*. Congressional Research Service. R40157.
- Fitzpatrick, Tony (2010) *Conditionality*. Fitzpatrick,

- Tony et al. eds. *International Encyclopedia of Social Policy. Volume I A-M*. Routledge. p.208.
- Gough, J., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T. and Whiteford, P. (1997) Social Assistance in OECD Countries. In *Journal of European Social Policy*. Vol.7(1). pp.17-43.
- Iceland, John (2006) *Poverty in America : A Handbook. second edition with a new preface*. University of California Press.
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』 ミネルヴァ書房.
- 岩田正美 (2008) 「貧困研究に今何が求められているか」 『貧困研究』 明石書店. 1. pp.12-23.
- Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Polity Press.
- 根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』 日本経済評論社.
- 野田博也 (2008) 「『劣等処遇』 再考 : Benthamの見解に着目して」 『社会福祉学』 日本社会福祉学会, 49 (2). pp.17-29.
- 野田博也 (2009) 「アメリカの貧困対策における『政府の失敗』 : 公的扶助の『断片化』に着目して」 『賃金と社会保障』 1488. pp.18-29.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) *Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. (= 2010, 小島克久・金子能宏訳 『格差は拡大しているか : OECD 諸国における所得分布と貧困』 明石書店.)
- Rowe, Gretchen, Murphy, Mary and Kaminski, James (2008) *Welfare Rule Databook : State TANF Policies as of July 2007*. The Urban Institute.
- Scott, Christine (2006) *The Earned Income Tax Credit (EITC) : An Overview*. Congressional Research Service (CRS). RL31768.
- The Institute for Education Leadership (IEL) (1995) *Who Controls Major Federal Programs for Children & Families : Rube Goldberg Revisited*.
- U.S. Census Bureau (USCB) (2011) *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States : 2010 U.S.* Department of Commerce.
- U.S. Department of Health and Human Services (HHS) (2006) *Temporary Assistance for Needy Families Program (TANF) : Seventh Annual Report to Congress*.
- U.S. General Accounting Office (GAO) (1995) *Means-Tested Programs : An Overview, Problems, and Issues*. (GAO/T-HEHS-95-76)
- U.S. General Accounting Office (GAO) (2001) *Means-Tested Programs : Determining Financial Eligibility Is Cumbersome and Can Be Simplified*. (GAO-02-58)
- U.S. General Accounting Office (GAO) (2003) *Food Stamp Employment and Training Program : Better Data Needed to Understand Who Is Served and What the Program Achieves*. GAO-03-388.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2007) *Poverty in America : Economic Research Shows Adverse Impacts on Health Status and Other Social Conditions as well as the Economic Growth Rate*. GAO-07-344.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means (USHRCWM) (2008) *The Green Book : Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*.
- UFJ総合研究所 (2003) 『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』 厚生労働省社会・援護局保護課.
- Walters, Meridith, Falk, Gene and Burke, Vee (2005) *TANF Cash Benefits as of January 1, 2004*. Congressional Research Service. RL32598.

(のだ・ひろや 日本女子大学助教)

## イギリスにおける貧困への視座と対策

—労働党政権時代の貧困・地域再生政策の検証—

山本 隆

### ■ 要約

労働党政権時代の貧困・地域再生政策を考察しているが、特に「コミュニティのためのニューディール（NDC）」を取りあげて、ガバナンスの視点から検討している。この時代の貧困率は1990年代にピークに達し、その後減少している。しかしジニ係数は不平等の拡大を示している。労働党政権の税制や給付による貧困対策がなければ、不平等はより拡大していたと考えられる。また政府は、貧困地域を把握する際に複合的デプリベーション指数を採用した。NDCのねらいは最も貧困な地域の改善を支援し、最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することであったが、事業では住民関連（people-based）と地域関連（place-based）のアウトカムが追及された。結論は、①中央－地方関係において地域型マネジリアルイズムが作用していた。②コミュニティ・エンパワメントや住民参画が促進されたが、住民の意思決定への参画は十分ではなかった。③課題の一つは非就業対策としての雇用で、雇用創出の事業はより広域の課題となる。

### ■ キーワード

貧困、地域再生、複合的デプリベーション指数、コミュニティのためのニューディール、住民参画

### はじめに

戦後の福祉国家体制の下で忘れられていた貧困が再発見されたのは1960年代である。1965年にタウンゼントとエイベル・スミス（Townsend, P. and Abel-Smith, B.）の『貧困者と極貧者（The Poor and the Poorest）』が出版され、公的扶助基準以下の所得で生活している人々の数が増大していた事実が立証された。タウンゼントの貧困概念は‘deprivation’という視点に立っており、生活資源の欠如という広い視野から貧困を捉えている。それは単に所得にとどまらず、社会生活を営む上で必要な生活資源に焦点を当てたものである。タウンゼントはこのデプリベーションという概念を用いることで、力動的な貧困過程を測定する手法

を切り開いた。<sup>1)</sup>

1980年代になると、保守党政権下の福祉改革では、長期の福祉受給者に対する「福祉依存」への批判が展開された。これは貧困問題における個人の責任を強調したもので、キース・ジョセフ卿（Sir K. Joseph）の貧困サイクル論やチャールズ・マリー（Murray, C.）のアンダークラス論が影響力を及ぼした。これらのいわば反福祉の議論は、社会統合を目指してきた福祉国家に「納税者」と「依存者」という対立軸を持ち込んだ。

その後、1997年から始まったブレア労働党政権は、経済的な指標に基づく貧困の定義に加えて、社会的な側面を重視した。その特徴は社会的排除に基づいた貧困問題に対応する点にあった。労働党政権下の貧困地域の再生は社会的なハンディキャップを問題視し、それまでにみられた総合的な施策



の欠如、当該地域の住民を無視した外部からの政策立案、ハコモノ中心の方針、中央省庁間の縦割行政、中央—地方政府間の対立などを反省したものである。また「非就業（worklessness）」による貧困の解決を重視し、職業訓練やニューディール・プログラムなど「働くための福祉」に取り組んだ。このように社会的排除の対策では金銭給付中心の所得保障制度から、総合的な社会保障政策へと切り替えられ、給付志向のシステムから、就労志向のアプローチに転換しようとした。重要なのは、貧困対策が公的扶助や社会保障の給付にとどまることなく、地域政策の領域にも広がっていることである。本稿では、給付を充実させる政策だけではなく、地域を対象とした地域再生事業の展開を取り上げて、その成果を検証する。注意を要するのは、住民関連（people-based）と地域関連（place-based）という二つのタイプがあり、前者が所得給付を拡充しようとするのに対し、後者はコミュニティの安全、公衆衛生と保健、教育、児童ケア、雇用のプログラムを通して施設や資源の拡充を目指していた点である。

社会的排除は一定の期間で軽減できる問題ではない。現在においても雇用、教育、医療、福祉がすべての国民に公平に提供されているわけではない。また犯罪は住民にとって脅威である。地域再生事業の一環として、住民の協力を得ながらコミュニティのエンパワメントとソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の構築により社会的排除に取り組んだのは地域再生であった。本稿では、労働党政権時代（1997—2010年）の貧困・地域再生政策を検証するが、地域再生については、「コミュニティのためのニューディール（New Deal for Communities, NDC）」を取りあげて、ガバナンスの視点から考察を進めていく。

## I 労働党政権時代の貧困対策とその成果

### 1. 社会保障給付の改善と貧困率の下落

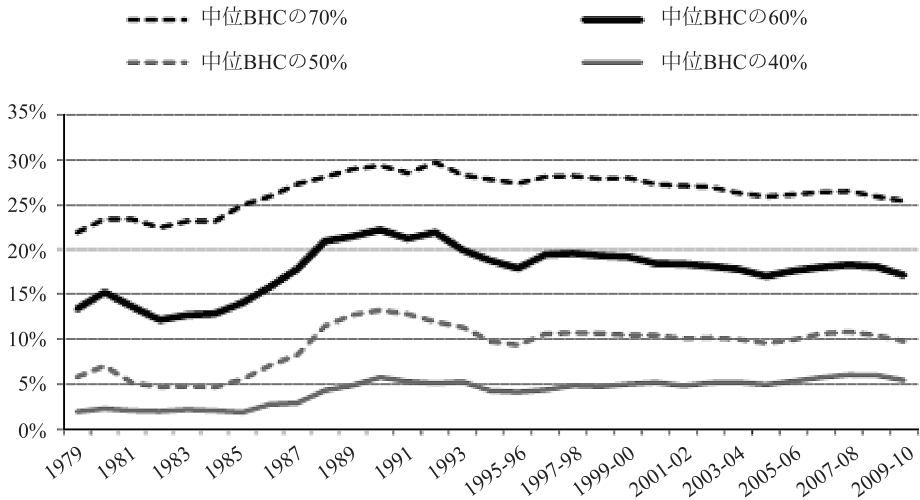
ブレアが政権に就いた1997年当時では、貧困者やニートの増加、製造業の衰退、経済格差の拡大など社会問題が顕在化していた。失業率は7.2%に達し、貧富の格差は拡大の一途をたどっていた。そこで、1999年に政府は本格的な最低賃金制度を導入し、低所得者向けタックスクレジット（Tax Credit, 給付つき勤労税額控除）や、<sup>2)</sup> 失業者向けの再雇用プログラム（ニューディール政策）を次々に実施し、貧困低所得層の底上げを図ろうとした。重点策となったのが、就職活動支援と職業訓練の強化である。「18～24歳の若年失業者」「25～49歳の長期失業者」「ひとり親世帯」などの失業者に合わせた就労支援を実施していった。当時インフレ率は安定的に推移して失業率は低水準を維持し、医療・教育でも質の改善がみえ始め、ワーキングプアの数を減らしていった。最貧層に属する家庭の生活水準が向上したといわれている。

政府は「絶対的貧困」と「相対的貧困」という捉え方をして、貧困率を把握しようとしていた。所得中央値との格差を用いて貧困率を導いており、雇用年金省は「絶対的貧困率」と「相対的貧困率」を政府文書で公表していた。「絶対的貧困」は（労働党政権発足当初の）1998年度の所得中央値（住宅費控除後所得 AHC）の50%を貧困ラインとして固定し、それ以下の所得で生活する人々の割合を指していた。「相対的貧困」は各年度の所得中央値の50%未満で生活する人々の割合である。

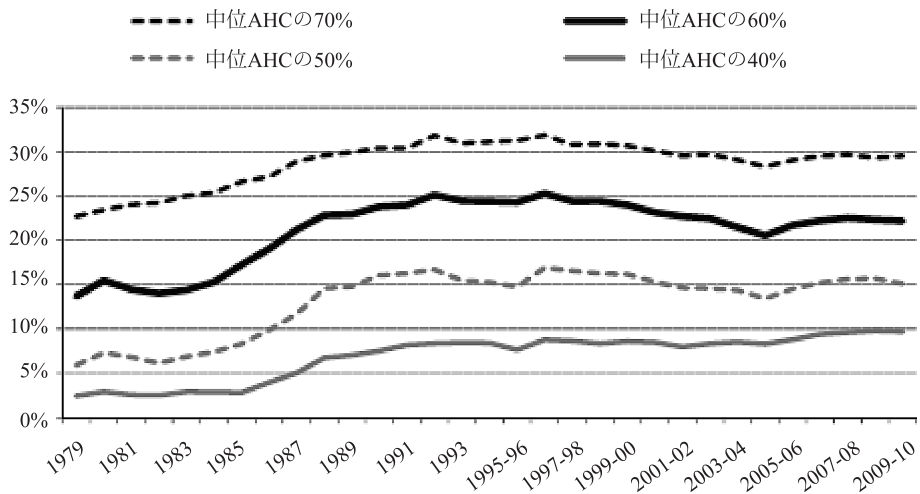
相対的貧困の測定で最も多く用いられるのが、中位所得の60%未満の世帯所得で暮らす個人の比率である。労働党政権時代の13年間の貧困率の推移を財政研究所（Institute of Fiscal Studies, IFS）のデータから確認してみたい。図1にしたがっ



## 住宅費控除前所得 (BHC)



## 住宅費控除後所得 (AHC)



出典：Institute for Fiscal Studies 2011：38

図1 相対的貧困：中位所得未満の世帯で暮らす個人の比率（住宅費控除前後の所得）

て貧困率を住宅費控除前所得（BHC）で見ると、1979年で最も低く、その後徐々に上昇し、政権交代期の1997/98年でピークに達している。その後はなだらかに減少した後で上昇に転じている。これに対し、住宅費控除後所得で見ると、1990年頃にピークに達し、その後減少の傾向を示している。傾向として確認できるのは、貧困の削減が必ずしも継続的なものではないことである。

児童貧困の比率であるが、住宅費控除前所得で

は、1996/97年の26.7%から2009/10年の19.7%へと大きく下落している（Institute for Fiscal Studies Ibid：48）。しかし、労働党政権の公約であった2010年までに児童貧困を半減させるという目標を果たせていない。また高齢者の年金であるが、1997年に労働党政権が発足した時点では、年金生活者の4分の1強が相対的貧困の状態で暮らしていた。そこで労働党政権は高齢者の貧困削減に乗り出し、1999年に退職時の最低所得を保

障する最低所得保障 (Minimum Income Guarantee, MIG) の年金を導入し、さらに2003年には資力調査を伴う年金クレジット (Pension Credit) を創設した。これらの年金政策の結果として、住宅費控除後所得中位 (60%) 以下の貧困高齢者は、ピーク時40%超 (1990年以前) から2000年代半ばでは20%を割り込んでおり、年金生活者の貧困削減が確認できる (Institute for Fiscal Studies Ibid : 54-55)。

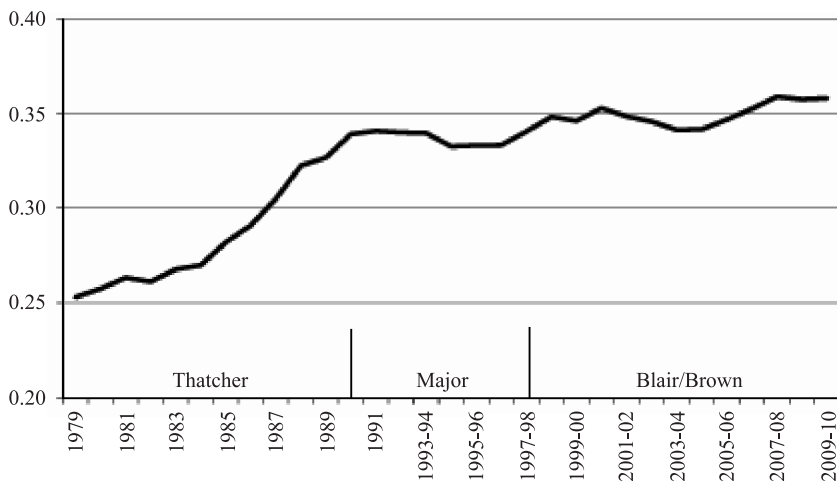
## 2. 労働党政権時代の所得の不等

ここでは、所得の不等について検討してみたい。ブレア政権では、所得不平等という経済社会の構造的な問題には手をつけず、貧困層の支援に絞った優先策を実施したという特徴がある。富裕層が他の階層を搾取しているという社会階級的な認識を捨て、低所得層以下の階層を引き上げることが経済的社会的状況を改善し得ると考えた。そのため高所得者への対応では、①経済の繁栄は広く社会に利益をもたらす、創造性をもたらすと捉え、②経済的成功を規制する方針はとらず、③最高所得者の所得税率の引き上げは行わず、④所得

税率は40%に据えおいて、企業家のキャピタルゲイン (株式売買から発生する所得) への課税を大幅に引き下げることで、産業界からの支持を得ていた (Diamond and Giddens 2005 : 105-113)

労働党政権の13年間を振り返ると、図2が示すように、ジニ係数で測定された所得の不平等は拡大している。この時期のバブル気味の経済の拡張と関連していると思われる。しかし、この不平等の拡大は1980年代に生じた不平等のそれよりは規模は小さい。さらに言えば、13年間労働党政権が行ってきた税制や給付による貧困対策がなければ、この不平等の拡大はより悪化していたと考えられる。1996/97年と2009/10年を比較すると、所得分布の中で所得の増加は概ねコンスタントであるが、底辺部分では増加は最も少なく、最高位で最も多い。所得の不平等を推し進めているのは最高位と最底辺でのこのような対照的な傾向である。 (Institute for Fiscal Studies Ibid. : 7)

労働党政権の貧困対策を評価してみると、1997年の就任時以降絶対的貧困は減り、一時期では雇用率が75%に上り、失業率も低下した。1997年から2005年には、200万人を超える人々が貧困か



出典 : Institute for Fiscal Studies Ibid : 30

図2 イギリスにおけるジニ係数の推移 (1979—2009/10年)

ら脱却したと言われ、この数には80万人の児童が含まれていた。政府は2005年までに100万人の児童を貧困から救い出すという目標を達成することはできなかったが、中位所得層は増加し、保守党政権と比べてその増加は顕著であった。もちろん労働党政権の貧困対策にも課題は多い。まずは経済格差の拡大を許してしまったことである。本格的な最低賃金制度を導入したことは評価に値するが最高所得層への課税には手をつけなかった結果、所得格差が拡大し、格差社会を顕在化させてしまった。また貧困対策に予算を投入し、タックスクレジットによる富の再分配を試みたが、貧しい児童の割合を5人に1人に減らせたにすぎなかった。給付を充実させたと言っても、政府は就労不能給付 (incapacity benefit) の受給増加を問題視していた。受給者の数は過去25年間で3倍以上増えていたからである。1995年で244万6,000人に達していたが、それは失業給付受給者の3倍に相当し、ほとんどが2年を超えての受給であった。その後、受給者が最も多かったのは2003年11月の240万8,000人であった。そのため、政府は2008年10月に所得扶助と統合して、雇用支援手当 (employment and support allowance) を新設したが、雇用支援手当と就労不能給付を合わせた受給者の数は、2009年8月で263万2,000人である (DWP First Release 2010)。社会保障の財政改革は現在の保守党・自民党連立政権でも続いている。

## II 地域再生における貧困の捉え方

### 1. 貧困とデプリベーション

貧困は静態的な現象ではなく、力動的な (dynamic) 性格を持つものである。またその原因と特徴は時代と環境の変化に応じて変化していく。かつてタウンゼントは、貧困を相対的欠乏 (relative deprivation) の一形態であると以下のように定義した。

食事、アメニティー、社会の一員として担う役割、社会関係の営み、習慣的な行動を可能にする基準やサービス、すなわち個人として、家族の一員として、勤労者として社会的な義務を遂行できるだけの十分な収入が得られない場合、その者は相対的貧困と欠乏の状態で生活していると言わなければならない。(Townsend 1979 : 31)

イギリスの研究者は、どのように人びとが貧困に陥り、そこから脱け出すのか、または長期にわたって欠乏状態に陥った状態にとどまるのかという貧困・窮乏状態の過程を分析してきた。

さらにタウンゼントは、社会的慣習に参加するのに必要な収入を得られない場合、人びとは徐々に社会的関係から脱落することを指摘している。最近の研究は、タウンゼントの貧困論を発展させて、極限的な貧困の経験が社会的排除の経験に結びつくという見解を示している (Gordon and Spicker 1999 : 111-113)。人生でのリスクは多くが想定されるが、例えば長期の疾病や障がいにより社会的に孤立したり、家族、友人、親戚を失った場合に孤独になる。貧困と社会的排除は力動的な性格を持ち、両者は相互に作用し合う過程である。また、貧困の発生は地理的、空間的な側面を持っている。イギリスの大都市ではデプリベーション (欠乏状態) により孤立した地域があるが、そこには低所得世帯の集中、劣悪な住居、質の悪い公共サービス、犯罪の高い発生率、薬物乱用といった特徴がみられる。

### 2. 複合的デプリベーション指数

政府は複合的デプリベーション指数 (Indices of Multiple Deprivation, IMD) を採用してきた。政府の貧困の捉え方は、この複合的貧困指数に表われている。それはデプリベーションを個別に認識するもので、測定が可能な操作概念である。デプリベーションは、先にも触れたように、生活資

源を奪われた「欠乏状態」を意味し、さらに閉塞的な「感情」を加えた貧困概念である。この二つを指数化した貧困が複合的デプリベーション指数である。

地域再生のためのデプリベーション測定では「領域 (domain)」と「加重 (weight)」という2つの手法を採用している。領域は所得、雇用、健康と障がい、教育・職業訓練・職業技術、住宅とサービス、犯罪、生活環境の7つである。領域ごとにデプリベーションの数値を算出し、7つの数値に加重を施して、地域のデプリベーション指数の総数を導き出している。政府基準では、所得と雇用のデプリベーションに加重を施している。また測定単位として、LSOA (Lower layer Super Output Area 小地域調査区) を導入しているのも特徴である。LSOAの平均人口は約1,500人で、規模も等しくなるように設定されており、総数は32,482である。LSOAはまさに小地域で、地域再生の対象地域を決めるのに活用された。このように複合的デプリベーション指数は操作概念に基づいており、‘静的な’統計ツールとして活用された。表1は2010年の複合的デプリベーション指数の領域別加重配分を示している。

表1 2010年複合的デプリベーション指数の領域別加重配分

	領域別加重
所得のデプリベーション	22.5%
雇用のデプリベーション	22.5%
健康のデプリベーションと障がいのデプリベーション	13.5%
教育、職業技術、職業訓練のデプリベーション	13.5%
住宅とサービスの障壁	9.3%
犯罪	9.3%
生活環境のデプリベーション	9.3%

出典：The English Indices of Deprivation 2010 2010 : 16

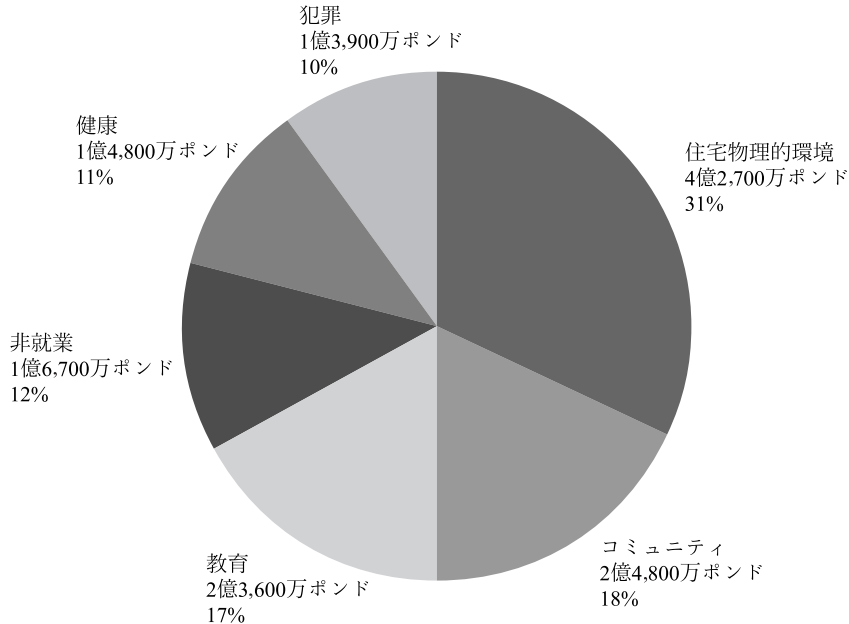
### III イギリスにおける地域再生

#### —「コミュニティのためのニューディール (New Deal for Community)」の検討—

労働党政権は貧困削減と地域格差是正を宣言し、社会的排除の問題に真正面から取り組んだ。政府は1998年に社会的排除対策室を創設し、政府文書 *Bringing Britain Together* においてソーシャルインクルージョンの構想を示した (SEU 1998)。地域再生を進めるために小地域のエリアを基盤とする事業 (Area Based Initiatives, ABI) を基本政策とし、1999年にリージョナル開発エージェンシー (RDA) を創設し、政策行動チーム (Policy Action Team) を展開していった。この実践を踏まえて、地域再生の国家プロジェクトである近隣地域刷新全国戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal) を打ち出した。

このような流れから生まれたのが、貧困対策の目玉といえる「コミュニティのためのニューディール (以下、NDC)」である。その骨子は、①最も貧困な地域の改善を支援し、②最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することであった。この事業の特徴は、コミュニティの参画、コミュニティの所有、ジョインドアップ (joined-up, 連携のとれた) による解決手法、そしてwhat worksという政策奨励であった。what worksとは、どのような制度を企画するにせよ、重要なのはその制度が機能しなくてはならないことを言う。これらの4つを政策理念としていた。

NDCは労働党政権発足直後の1998/99年から10年期限で、それまでの単一地域再生予算 (Single Regeneration Budget) のような競争的資金の要素をなくし、<sup>3)</sup> 補助金交付による制度であった。従来のエリア基盤の事業とは対照的に、比較的少数の人口地域に焦点を当てたのも特徴である。政府は指定したイングランドの39の貧困地域にそれ



注1：1999/2000—2007/08年（現在の物価水準）

注2：総計99%であるが、端数を含めて総額13億6,500万ポンドになる。

出典：The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2 から筆者作成

図3 NDCの支出（アウトカム別）

それぞれ5,000万ポンド、総額20億ポンドを交付した。1998/99年の第1ラウンドでは17のNDC地区を指定し、2000年にはパスファインダー（試行事業）を実施し、そして2001年に22のパートナーシップ、合計39の地域再生事業を開始した。各地域は4,000万ポンドから5,000万ポンドを受け取った。

NDCに指定された地域は、公共サービス提供機関の代表、住民代表で構成された「パートナーシップ」で運営に当たった。ここにコミュニティ・ガバナンスの要素が注入されている点に留意する必要がある。また、住民代表は多くの場合投票で選出された。地域民主主義の視点から、選挙で代表者を選んだ点が興味深い。39のNDCパートナーシップはイングランド全体で設立され、うち10のパートナーシップはロンドンで設けられた。これらは平均9,400人の住民からなり、小地域を単位として地域の貧困化・窮乏化の問題に取り組ん

だのである。最大の特徴は、エリアの改善を支援するために、犯罪・コミュニティ・住宅や物理的な環境といった3つの「地域」関連のアウトカムと、健康・教育・非就業といった3つの「住民」関連のアウトカムを達成するよう政府が指揮したことである。

資金の使われ方に注目してみたい。NDCの支出（1999/2000—2007/08年）をみると、図3が示すように、「住宅・環境」への配分が最も多い（4億2,700万ポンド）。さらに他の財源からも約300万ポンドが当てられている。支出先は、NDCがコミュニティの所有を目指したことにより、土地資産の取得、環境の改善や住宅の修繕・新築などである。次いで多いのは「コミュニティ」関連の事業である（2億4,800万ポンド）。支出先は、コミュニティ施設の修繕などの他に、総合的な能力開発事業、コミュニティ開発ワーカーである。

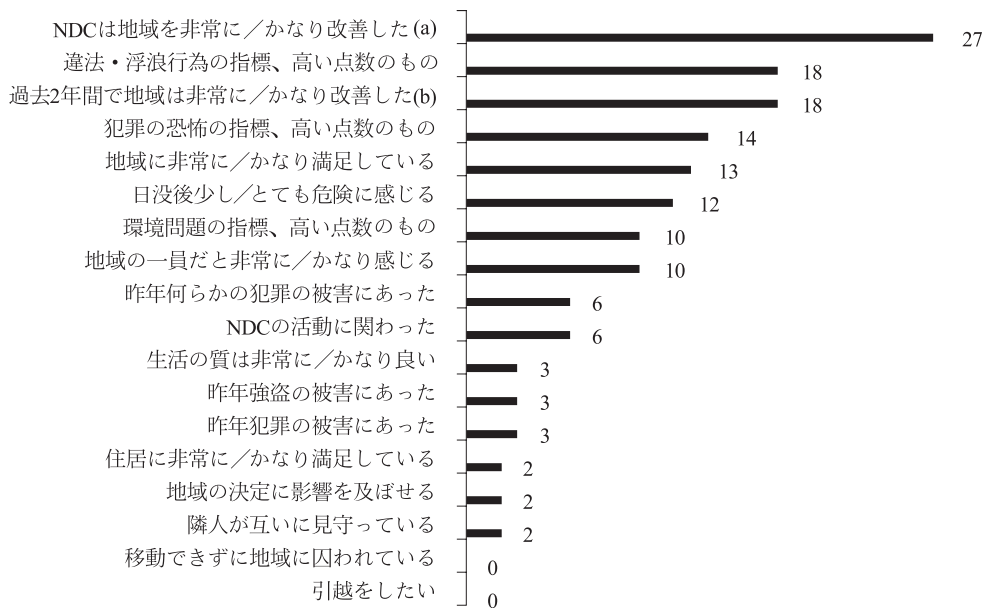
「教育」には2億3,600万ポンドが配分され、課外カリキュラム活動、学校や教育施設の新設や修繕に充当されている。「非就業」には1億6,700万ポンドが配分され、他の財源も当てられている（1億4,300万ポンド）。支出先は、求職申請やキャリア・ガイドのサポート計画、トレーニングである。「健康」には1億4,800万ポンドが配分され、他の財源も当てられている（7,200万ポンド）。支出先は、病院施設の新設や修繕、スタッフの増員である。「犯罪」には1億3,900万ポンドが配分されている。犯罪予防と安全対策が中心で、ネイバーフッドでの見回り活動に当てられている。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2* : 26）

まず、地域改善のアウトカムを確認してみたい。図4は、2002—2008年で、18の「地域」関連の改善状況を示している。16の指標で改善が認められる。最も大きな変化はNDCが地域を改善したという住民感情である。他には、違法行為や浮浪

の改善、生活環境への満足度、犯罪への恐れなどが挙げられている。これに対し、社会関係資本関連の指標は、わずかに改善を示すにとどまっている。

NDCは最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することを目指したが、図5は、2002—2008年で、比較測定地域（comparator、NDCの対象にならなかった他の貧困地域）と比べた上でのNDCの改善状況を示している。NDC地区は比較測定地域と比べて、11の指標で有意な変化が認められる。最もポイントが多かったのは「違法・浮浪」である。これに対し、比較測定可能地域と比べて成果がマイナスの指標は、「地域の一員だと、非常に／かなり感じる」である。

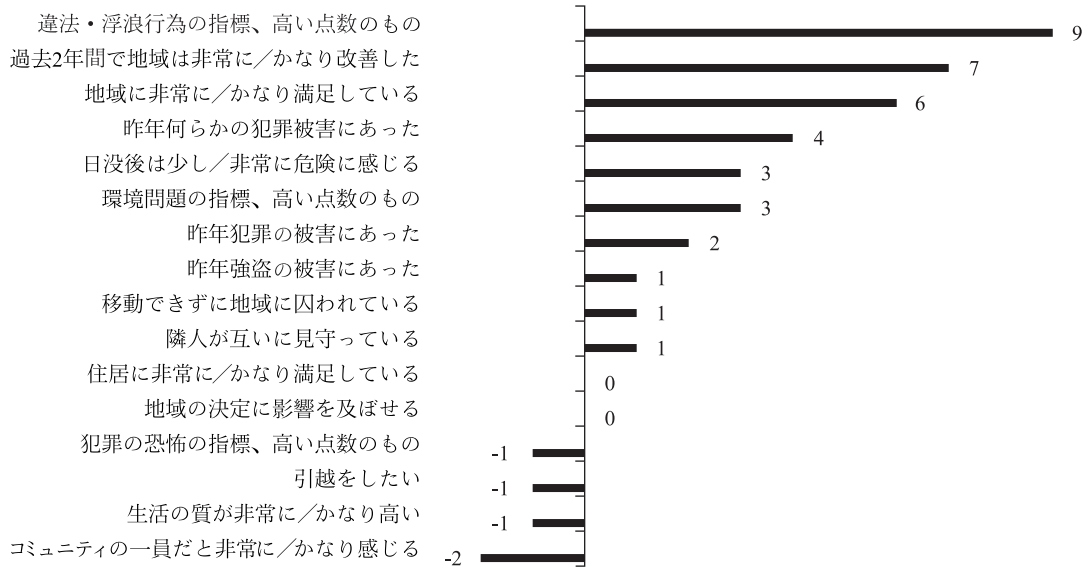
なお、全国基準と比べたNDCの改善状況（2002—2008年）をみると、全国基準と比較可能な10指標のうち、6つでNDCが改善を示している。最もポイントが多かったのは「過去2年間で地域は非常に／かなり改善した(a)」である。これに対し、全国基準と比べてマイナスなのは、



出典：The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3 : 45 から筆者作成

図4 2002—2008年におけるNDC地区の改善：18の「地域」関連の指標から





出典：Ibid：48 から筆者作成

図5 2002—2008年におけるNDC地区の改善:比較測定地域との比較

「地域の決定に影響を及ぼすことができる」「隣人同士で見守っている」「引越をしたい」である。(Ibid：49)

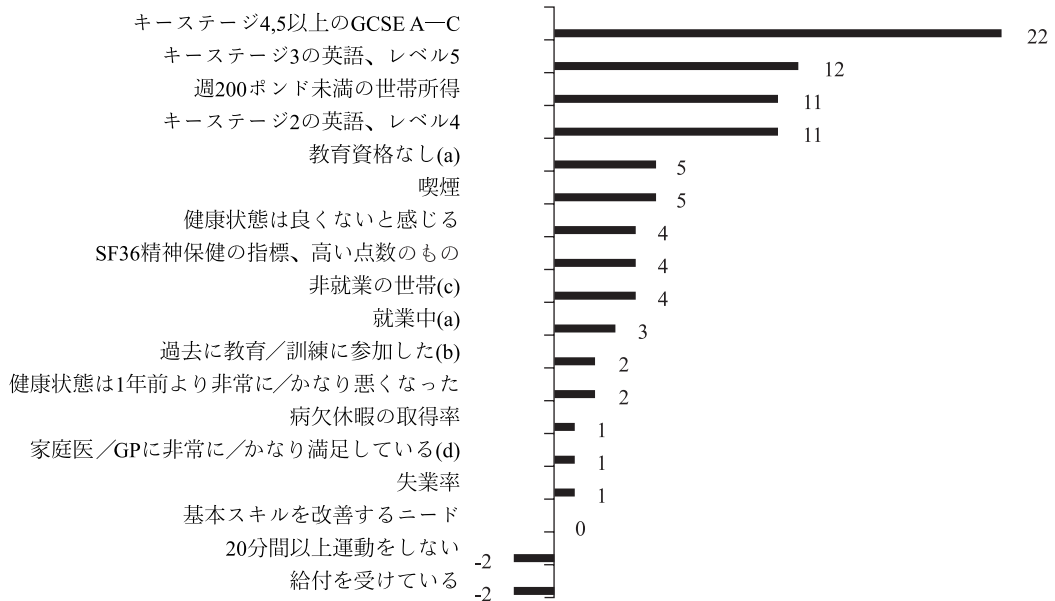
次に、「住民」関連のアウトカムを確認してみたい。図6は、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関する18の「住民」関連の指標を示している。「教育」では顕著な改善（キーステージ2、3、4）が認められる。また「非就業」では週200ポンド以下の収入世帯が減少している。これに対し、「1日に20分以上の運動をしない」はマイナスを示している。

図7は、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関して比較測定地域と比べたものである。精神保健、教育・職業訓練の受講、1年前との健康状態の比較という3つの指標で比較測定地域よりも改善が認められる。これに対し、マイナスとして5つの指標が挙げられている。特に悪いのはキーステージ2の英語・レベル4、キーステージ4,5以上のGCSE（一般中等教育資格試験）AからC、そして基本スキルを改善するニードである。NDC以外の地域が特に教育で努力した成

果とも解される。

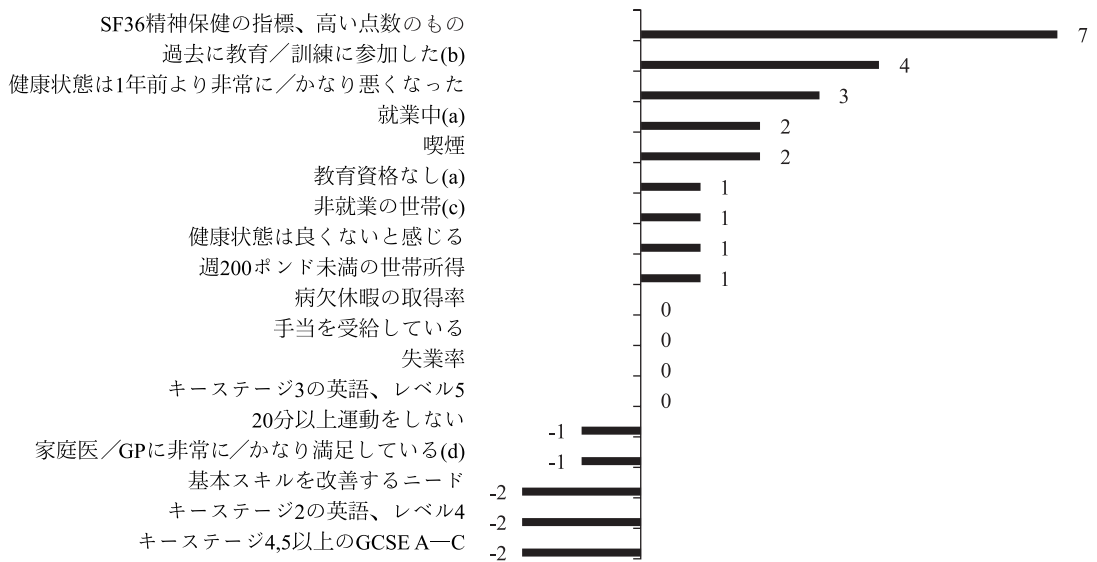
なお、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関して全国基準と比べてみると、全国との比較では12指標で改善が認められる。これに対し、全国基準よりもマイナスなのは「20分以上運動をしない」「基本スキルを改善するニード」である。(Ibid：54)

ガバナンスで重要な要素である住民参加および住民による意思決定であるが、まず住民参加の結果をみてみたい。NDC活動の内容では、次の2点を確認されている。第一に、役割では、「参加型役割（全体）」が最も多く、次いで「NDC主催のイベントまたはフェスティバル」となっている。第二に、ボランティア活動では、「ボランティア活動（全体）」が最も多く、次いで「NDCのイベントまたは企画関係のボランティア」となっている。若年の教育サービスへの参加、健康事業の作成への住民の参加なども目立っている。(The New Deal for Communities National Evaluation：Final report—Volume 2：29) なお、参加率では若年層（16-24歳）と高齢者層（60/65歳以上）



出典：The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 4 : 50 から筆者作成

図6 2002—2008年におけるNDC地区の改善：18の中核となる「住民」関連の指標から



出典：Ibid : 53から筆者作成

図7 比較測定地域と比べたNDCの改善状況：2002—2008年

が低く、男性よりも女性の方が高い（女性20%、男性14%）。エスニック集団別では特に差異はなく、教育レベル（全国職業資格、NVQ）で大きな差がみられる（資格なしは13%、資格5レベルは21%）。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 5 : 55*）

そして、意思決定に関する結果である。先に触れたように、コミュニティ・ガバナンスの視点から最も重要な項目である。図8は、「地域の決定に影響を及ぼせるか」という設問に対する回答を示したものである。意思決定に参加したと答えたのはわずか4分の1である。比較測定地域でも数字はほとんど変わらない。コミュニティ・ガバナンスの視点から集合的意思決定に関心が向くが、地域再生では事業実施前に住民参画を奨励することが、長期的には住民参画を定着させることにつながる。その意味から、NDCはコミュニティ・ガバナンスの進展に端緒をつけたといえる。なお、NDC理事会への住民代表をみると、男性、50歳以上、子どものいない世帯、中流階層、高度専門の有資格者、地域に長年暮らしている人といった

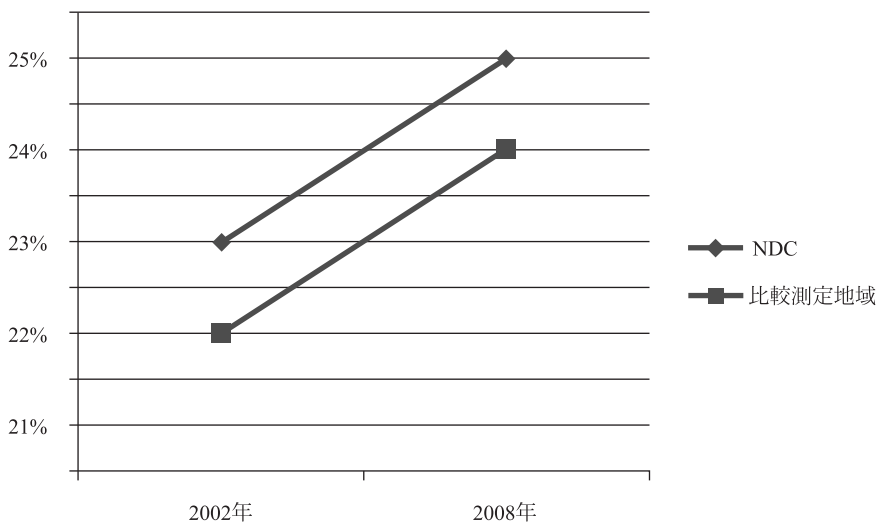
特徴がある。NDC理事会の住民代表へのポジティブな影響としては、地域住民と付き合いえたこと、自信を獲得できたこと、地域への満足度などが認められている。結果を見る限り、NDC活動への住民参加は促進されたが、意思決定プロセスへの参加者は少なかった。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2 : 41-2*）

#### IV NDCの評価に関する考察

NDCの評価を試みるが、近隣地域再生全国戦略が社会関係資本の強化、ソーシャルインクルージョンとコミュニティの結束、サービス提供の改善、民主的ガバナンスの構築を目標に掲げていたことから、これら4つの視点からNDCの評価を検討してみたい。

##### 1. 社会関係資本

政府は、NDCの推進に際して、地域の質の改善こそが社会関係資本や社会の結束、経済の促進



出典：*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3 : 58*  
から筆者作成

図8 地域の決定に影響を及ぼせるか

に有効であるとの政策理念を持っていた。NDC最終評価文書によれば、NDC地区住民の地域に対する感情は好転した。しかし、社会関係資本の指標をみる限り、その改善はわずかにとどまった。比較測定地域でもほぼ同じ結果である。NDCが終了した時点で指摘できるのは、当該地区では社会関係資本が依然として弱いという事実である。社会関係資本の強化については、10年間のスパンではなく、より長期的な取り組みが必要であろう。NDCを受け継ぐ代替的な仕組みが中央と地方ともに必要になっている。

## 2. ソーシャルインクルージョンとコミュニティの結束

NDCにおける住民参加の結果については、39のNDCパートナーシップのうち、30以上の理事会において住民代表が多数派を構成していた。これは地域民主主義の点で注目し得る。ただしコミュニティの結束という課題では、ジレンマもあった。地域再生として、特定の少数派コミュニティを支援するような介入を進めるべきなのか、またはコミュニティ全体を支援する事業を進めるべきなのか、多文化共生社会に特有な課題が積み重なった (Beatty et al 2010 : 243)。現在、イギリスや他のヨーロッパ諸国では多文化主義の揺らぎが生じているが、それが後退することなく、融和が図られたコミュニティでこそ住民参加はその意味を持つ。

## 3. サービス提供の改善

労働党政権時代の基本路線は、ジョイントアップという横割志向の組織運営、市民中心のサービスを掲げていた。先にみたように、地域ニーズを基礎となる生活問題に関しては複合的貧困指数 (IMD) が採用されていた。それは静的な統計学的ツールを使ったもので、経済問題、社会問題、住宅問題、所得、雇用、健康、障がい、教育、職

業訓練と技術、住宅、サービス提供での隘路、生活環境、犯罪等を包括的に扱ったものである。政府は、複合的な視点から貧困を捉えた上で、サービス提供を改善する中軸として行政、民間、住民との‘パートナーシップ’を重視した。パートナーシップで中央省庁と関係するのは犯罪、教育、健康などで、関係機関は警察、教育当局、保健トラストなどとなる。NDC最終評価文書が示していたように、サービス改善では教育達成度で顕著な改善が認められた。犯罪や健康水準についても、NDCの自治体と他の自治体との格差は縮小していた。一方、公共サービス機関との関係では、NDCエリアで権限を持つ警察はこの事業に積極的にかかわった。これに対し、学校やプライマリー・ケア・トラストなどの機関は熱心でなかった。その理由は、プライマリー・ケア・トラストはあくまで個人や世帯単位を原則としたからである (Beatty et al Ibid : 241)。政府の政策とその手続きがNDCパートナーシップを複雑な状況に追い込んだことは否定できない。<sup>4)</sup>

## 4. ガバナンス

最後に、中央-地方関係のガバナンスの視点から考察してみたい。第一は、地域再生の基盤は狭域か広域かという問題である。NDCは政府がその枠組みをつくりあげたもので、政府主導でガバナンスの調整を行った。例えば雇用と訓練の分野では、基礎自治体はその管轄ではなく、広域政府事務局 (Government Offices of Regions, GOR) に権限を託していた。NDCが始まった当初、広域調整室 (Regional Co-ordination Unit) はエリア基盤の事業を縮小する方針を立てており、広域調整の観点から事業統合を進める計画を持っていた点に留意する必要がある。<sup>5)</sup>

NDCがさまざまな地域問題を処理するのに伴って、エリア (小地域) を超えた空間が注目されるようになった。経済開発や失業問題に対応するた

めにサブ・リージョン（広域よりは下位レベル）の単位も重要というわけである。2007年には、広域－狭域の調整が政府から表明され、政府文書 *Review of sub-national economic development and regeneration* では、エリア基盤の重要性を再確認しつつも、並行して雇用創出の視点からサブ・リージョンへの広域化を打ち出している。この文書では、以下のような指摘がある。

地方自治体は、近隣地域レベルの介入の効果を高めるために、経済開発と最も貧困な近隣地域で暮らす人々のためのアウトカムを改善する戦略とを統合することを求められている。住宅と物理的環境と公共サービスの供給が調整されたアプローチは重要であるが、長期的な成功はより広範な経済目標と強く結びついた「非就業」への取り組みにかかっていると政府は考えている。（*Briefing Paper : Review of sub-national economic development and regeneration 2007*）

この地域再生の広域化は、さらに進められていった。DCLG白書 *Communities in Control: Real Power, Real People* において、コミュニティ・エンパワメントは重要課題とされつつも、地域再生の対象は小地域に位置づけられていない（DCLG 2008）。地域協約（Local Area Agreement, LAA）に基づく地域再生や経済開発の場合では、小地域レベルではなく基礎自治体でとりまとめられている。その後‘シティーリージョン’という発想の下で、広域型のマルチ・エリア協約（Multi-Area Agreement）へとシフトする動きにつながっている。ガバナンス調整は経験知で運営されることがあり、試行錯誤が行われるが、NDCの後半期では広域－基礎自治体－小地域でのガバナンス・シフトが試行されている点に注目したい。

第二は、マネジリアルイズムである。NDCはきわめて戦略的な事業であったが、マネジリアル（managerial, 経営管理）な運営が幅を利かせていた。その結果、NDCでは住民参加やコミュニティ

の結束を促進するにも、住民参画の権限そのものが限定されていた。NDC資金の配分ではNDC理事会が支出を判断し、特定のプロジェクトに充当する余地が残されていたものの、政府はエビデンスベース事業計画を推奨し、NDCパートナーシップが地域ニーズに応じた事業プランを練り上げることはできなかった。このような地域型マネジリアルイズムのために、住民は意思決定への参画に深く踏み込めなかった。また中央との関係で言えば、NDCの機関はコミュニティ地方自治省、内務省、保健省、児童学校家族省などの省庁やさまざまな機関によってコントロールされていた感は否めない。結果から判断すれば、NDCでは政府が決定的な役割を果たしたことになる。

第三は、NDCに対する自治体の反応である。地域再生における政府のコントロール、目標値の設定、リーグテーブル（自治体評価）などのマネジリアルな枠組みに対して、実際NDCパートナーシップは不満を表明していた。それでは、地域型マネジリアルイズムは政府に優位に働いたのだろうか。その答えは幾分微妙である。財源を伴った政府提案があってNDCのパートナーシップが生まれたが、ベイティらが指摘するように、時間の経過とともにNDCパートナーシップは協調的になり、結果的には政府に従う形で貢献していった（Beatty et al Ibid : 247）。さらには、地方自治体はNDCとは一定の距離を保ちつつも、NDCを通して政府資金を活用し、多数の合同財政において主要な役割を發揮していった。基礎自治体も巧妙に戦略性を働かせていたのである。

最後は、コミュニティ・ガバナンスである。多数のNDC地区には、民間セクターを含めた中心的な役割を果たすアクターや機関は存在せず、個人のリーダーシップも存在しなかった（Beatty et al Ibid : 246）。そのため、NDCとその支出が中止されると、ほとんどの地域で継承する構想はみられない。NDCは政府によって政策化され、財

政の支出がなされ、監査が行われ、政府によってコントロールされたのである。結果として、NDCは地域に内発的な改革機運を呼び起こすにいたらなかった。これをコミュニティ・ガバナンスの視点から捉えれば、NDCは理事会という正当性を持つ組織の中で、地域再生の目標数値を達成するメカニズムだったのである。貧困率の高いイギリスにおいてNDCは壮大な社会改革の実験であったが、39地区において根本的な変革を示す証拠は示されなかった。それはコミュニティ・ガバナンスの機会を与えたが、小地域という単位で成功したかは不透明な部分がある。

## 結び

労働党政権下の政府は貧困地域を個別に指定し、集中的に支援を行った。たとえ重要施策としても、公然と貧困地域を特定するという行政施策は日本では考えにくい。これに対し、地方自治体は政府補助金を呼び込むことが実績となり、貧困地域の指定を受けることで資源を拡充してきた。行政レベルでは貧困地域のレッテルを貼られることに抵抗感はない。むしろ問題は、政府の補助金を受けられなかった隣接の地方自治体に生じることになる。政府が規定する貧困基準から外れた自治体は自ら財源を見つけなければならず、資金不足に悩むところは財源調達に苦慮している。つまり、政府指定の貧困地域は資源で配慮され、保育所や福祉施設などを建設または改修できる資金源を得るが、貧困ではないと判断された隣接地域は資金難に苦しむというパラドックスが生じるのである。このような問題が生じるのは貧困地域を小さな規模で捉えるからである。経済の不均等発展という視点で捉える場合、住民の移動を含めて広域と狭域で調整を図る必要があろう。結論は以下の通りである。第一に、NDCは1970年代以降の地域再生計画では規模の点で際立っていたが、中央一

方関係が複雑に働き、底流において地域型マネジリアリズムが作用していた。第二に、NDC地区においてコミュニティ・エンパワメントや住民参画が促進されたが、住民の意思決定への参画は十分ではなかった。参加型地域再生のさらなる前進が求められる。第三に、NDCは一定の成果を収めたが、課題の一つは非就業対策としての雇用であった。今後、雇用創出の事業はより広域の課題となろう。

## 謝辞

図1、図2の転載を快く許可して下さったInstitute for Fiscal Studiesに深く感謝申し上げます。

## 注

- 1) タウンゼントは、貧困は相対的剥奪 (relative deprivation) の概念で客観的に定義づけられるとし、「貧困は、主観的なものとしてよりは、むしろ客観的なものとして理解されている。個人、家族、諸集団は、その所属する社会で慣習になっている、あるいは少なくとも広く奨励または是認されている種類の食事をとったり、社会的諸活動に参加したり、あるいは生活諸条件や快適さをもったりするために必要な生活資源を欠いている時、全人口のうちでは貧困の状態にあるとされる。貧困な人々の生活資源は、平均的な個人や家族が自由にできる生活資源に比べて、きわめて劣っているために、通常社会で当然とみなされている生活様式、慣習、社会的活動から事実上締め出されているのである」と定義づけた。ピーター・タウンゼント著 (1974) 「第1章 高所得国および低所得国での貧困の測定と解釈—開発、階級ならびに貧困の諸概念に関する諸問題」ピーター・タウンゼント編著、三浦文夫監訳『貧困の概念』社団法人国際社会福祉協議会日本国委員会、19』さらにタウンゼントは生活様式の中から60項目の指標を設定し、大項目として「食事」「被服」「光熱」「家具」「住宅条件の快適さ」「職場関係」「健康」「教育」「環境条件」「家庭環境」「休養」「社会的環境」の12項目を列挙し、最終的に個人および世帯について該当する項目数を点数化している。それらの該当項目を合計した場合、基本的にはその点数が高いほど貧困状態にある。(Peter Townsend, *Poverty*



in the United Kingdom (1979), pp.1173-76.) このようにタウンゼントは肉体的な生存を維持するレベルを超えて、各々の国または地域で慣習となっている一般的な生活過程に着目した。この相対的剥奪の概念の特徴は以下の点に集約される。①その社会を構成する人々の共通性を見出す。②各々の国または地域さらには時間的経過のなかでその形態は異なり、それぞれで基準は異なる。③社会的不平等をあらわす概念といえる。④貧困概念を個人の問題から社会の問題へと、さらには単に動物的に生存するのではなく、人間として社会生活を営むことの意味を再構築するものである。現在のイギリスにおいてDeprivedやDeprivationといった表現によって、この概念が定着している。そしてこの流れが現代の貧困概念を超える概念として、ヨーロッパを中心に広がりを見せている社会的排除概念の源泉になっている。

- 2) 低所得者向けタックスクレジットは一定以上の所得者から税額を差し引く一方、低所得者には現金を給付する仕組みである。この制度のメリットは、生活保護のような資力調査のコストが不要となり、勤労所得を有する者にも給付することから勤労意欲を高める効果を持って居る。
- 3) SRBは1994年に導入されており、責任機関(Accountable Body)であるパートナーシップから申請を受けつけた。それは競争型資金を基調にしたもので、ねらいとして住民参加の促進やコミュニティ能力の構築など、社会的側面が強化され、事業予算の10%までが「能力構築(capacity building)」に投入できるようになった。SRBのポイントはリージョンの政府広域事務局(GOR)の管轄で、再生資金を管理し、パートナーシップ活動を改善するための重要な役割を演じた。
- 4) NDCでは数多くの事業が錯綜していたのも特徴である。労働党政権下で数多くのエリア事業が実施され、自治体はいわゆる「再生疲労(regeneration fatigue)」をきたしていた。150以上のエリア事業が存在し、都市再生のための介入は混乱を生み、調整は良好ではなかった。ジョンストンとホワイトヘッドは、元地域再生担当大臣のルーカー卿の表現を援用して、エリア事業の増殖について‘パッチワーク・キルト’から‘スバゲッティ・ポウル’とその複雑化した状況を揶揄している(Johnston, C. and Whitehead, M. 2004)。政府はこのような重複した地域再生事業をうまくまとめることができず、現場の中心機関は一貫した舵取りを行えなかった(Tallon, A. 2010:104)。
- 5) 政府は訓練企業協議会(Training and Enterprises Councils, TEC)や地方企業協議会(Local Enterprise

Councils, LEC)を重視し、地元企業に中心的な役割を与えていた。これらの組織はアメリカにならった民間企業志向の組織で、営利セクターの資金と訓練を活用していた。

#### 参考文献

- Barnes, M., Newman, J. and Sullivan, H.(2007) *Power, Participation and Political Renewal Case studies in public participation*, the Policy Press.
- Beatty, C., Foden, M., Lawless, P. and Wilson, I (2010) 'Area-based regeneration partnerships and the role of central government : the New Deal for Communities programme in England', *The Policy & Politics*, Vol. 38, no. 2, pp.235-251.
- Bradshaw, J.R. (1972a) 'The concept of social need', *New Society*, vol.496, pp.640-3.
- (1972b) 'The taxonomy of social need', in G. McLachlan (ed) *Problems and progress in medical care*, Oxford: Oxford University Press.
- (1994) 'The conceptualisation and measurement of need: a social policy perspective', in J. Popay and G. Williams (eds.) *Researching the people's health*, London : Routledge.
- Bradshaw, J.R. and Finch, N. (2003) 'Overlaps in dimensions of poverty', *Journal of Social Policy*, vol.32, pp.513-25.
- Department for Communities and Local Government (2008) *Communities in Control: Real Power, Real People* London, CLG.
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 1*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 4*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 5*

- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 6*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 7*
- (2010) *The English Indices of Deprivation 2010*.
- Department for Work and Pension (2009) *Households Below Average Income Statistics*, HMSO.
- Diamond, P. and Giddens, A. (2005) 'The new egalitarianism : economic inequality in the UK', in Diamond, P. and Giddens, A. (eds.) *The New Egalitarianism*, Polity, pp.101-119.
- Dorling, D., Rigby, J., Wheeler, B., Ballas, D., Thomas, B., Fahmy, E., Gordon, D. and Lupton, R., (2007) *Poverty, Wealth and Place in Britain, 1968 to 2005*, Joseph Rowntree Foundation.
- Department for Work and Pensions (2010) Statistical Releases,  
[http://research.dwp.gov.uk/asd/statistical\\_summaries.asp](http://research.dwp.gov.uk/asd/statistical_summaries.asp)
- Gordon, D. and Pantazis, C. (eds) (1997) *Breadline Britain in the 1990s*, Aldershot: Ashgate.
- Durose, C., Greasley, S. and Richardson, L. (2009) *Changing Local Governance, Changing Citizens*, the Policy Press.
- Gordon, D. and Spicker, P. (1999) *The International Glossary on Poverty*, IPSR Books.
- Gordon, D. and Townsend, P. (2000) *Breadline Europe the measurement of poverty*, Policy Press.
- Gordon, D., Adelman, A., Ashworth, K., Bradshaw, J.R., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000) *Poverty and social exclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- HM Treasury, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform and Communities and Local Government (2007) *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, HNSO : Norwich.
- HM Treasury, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform and Communities and Local Government (2007) *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, HNSO.
- Institute for Fiscal Studies (2011) *Poverty and Inequality in the UK* : 2011, Joseph Rowntree Foundation.
- Johnstone, C. and Whitehead, M. (2004) 'Horizons and barriers in British urban policy', in C. Johnstone and M. Whitehead, (eds.) *New Horizons in British Urban Policy : Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*, Aldershot : Ashgate, 3-21.
- Jones, P. and Evans, J. (2008) *Urban Regeneration in the UK*, Sage.
- Lupton, R. (2003) *Poverty Street The dynamics of neighbourhood decline and renewal*, the Policy Press.
- Power, A. and Houghton, J. (2007) *Jigsaw Cities Big places, small spaces*, the Policy Press.
- Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain Together : A national strategy for neighbourhood renewal*, London : HMSO.
- (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal : A framework for consultation*, London : HMSO.
- (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal : National strategy action plan*, London : HMSO.
- Smith, I., Lepine, E. and Taylor, M. (2007) *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, the Policy Press.
- Syrett, S. and North, D. (2008) *Renewing Neighbourhoods Work, Enterprise and Governance*, the Policy Press.
- Stewart, K. (2007) 'Equality and social justice' in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp.408-435.
- Tallon, A. (2010) *Urban Regeneration in the UK*, Routledge.
- Townsend, P. and Abel-Smith, B. (1965) *The Poor and the Poorest A new analysis of the ministry of labour's family expenditure survey of 1953-54 and 1960*, G. Bell & Sons.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth : Penguin Books.
- 藤森克彦 (2007) 「英国の『福祉から就労へプログラム』から学ぶこと」『共済新報』6月号, <http://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/social/2007/kyosai0706.html>
- 山本隆 (2009) 『ローカル・ガバナンス 福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房.
- (2010) 「英国における貧困と地域再生」『賃金と社会保障』Vol.1516, 旬報社.4-17.

(やまもと・たかし 関西学院大学教授)

## ドイツにおける貧困の現状と対策の課題

嵯峨 嘉子

### ■ 要約

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

### ■ キーワード

ドイツ、貧困、失業者、ハルツ改革

### はじめに

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

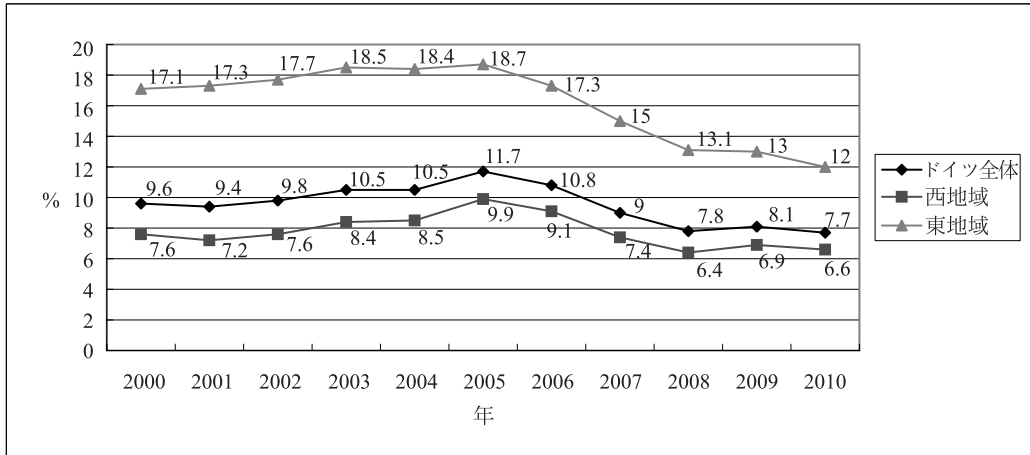
それらの制度改革は、貧困の推移にどのような影響を与えたのだろうか。本稿では、ここ約10年間におけるドイツの貧困の推移を確認する。また、この間実施されている労働市場・社会保障政策の転換について、特に、貧困対策と関連が強い、「ハルツ改革」とよばれる労働市場・公的扶助制度改革について触れる。当然のことながら、ドイツ国内の動きは、EUレベルの政策展開と無縁で

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

### I ドイツにおける貧困の推移—失業者動向、社会保障給付、相対的貧困率

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

同年9月には、518万人が失業保険（失業手当I）および「求職者のための基礎保障」（失業手当II<sup>1)</sup>）を受給している。失業手当Iは、約73万



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

図1 失業率の推移 (2000-2010)

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

表1 世帯類型別貧困線 (Armutrisikoschwelle)

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

資料出所：Grabka/Frick, 2010.

次に貧困率の動向をみてみたい。ドイツ経済研究所 (DIW) は、社会経済パネル (SOEP<sup>2)</sup>) を用いて、1992年から2008年までの相対的貧困の推移をまとめている (Grabka/Frick 2010)。

今回、貧困測定に用いられた貧困線は、表1のとおりである。

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

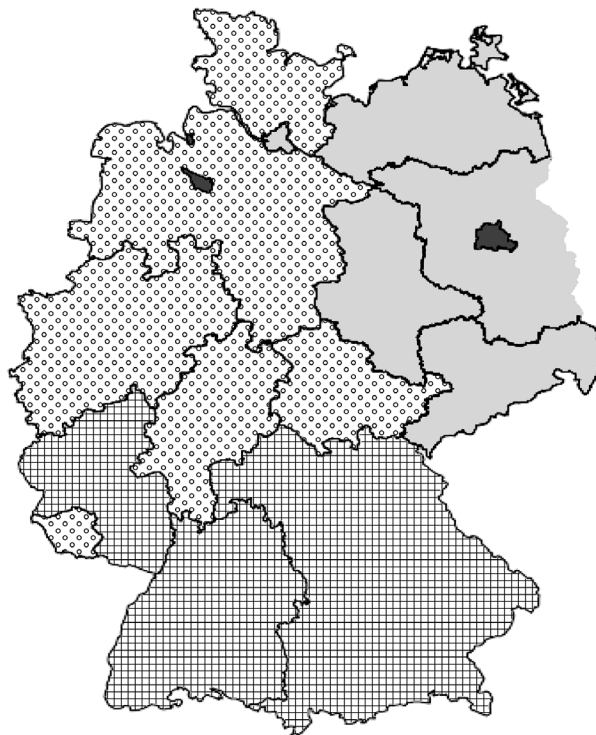
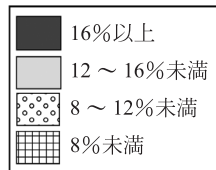
およびジニ係数の高まりは、周辺層への所得分配の二極化と中間層の縮小の結果を示している (Grabka/Frick 2010)。

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

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

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

全住民に対する割合（％）



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

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

図2 州別・社会的最低保障給付の受給率（2009年）



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

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

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

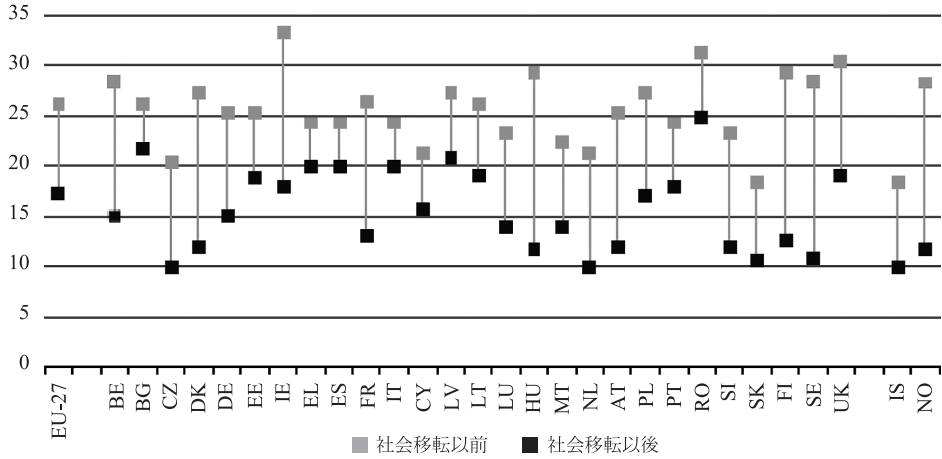
ドイツ住民のうち社会的最低保障給付<sup>7)</sup>を受給している割合をみると、2009年末、連邦全体で、

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

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

## II 「ハルツ」改革と貧困

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

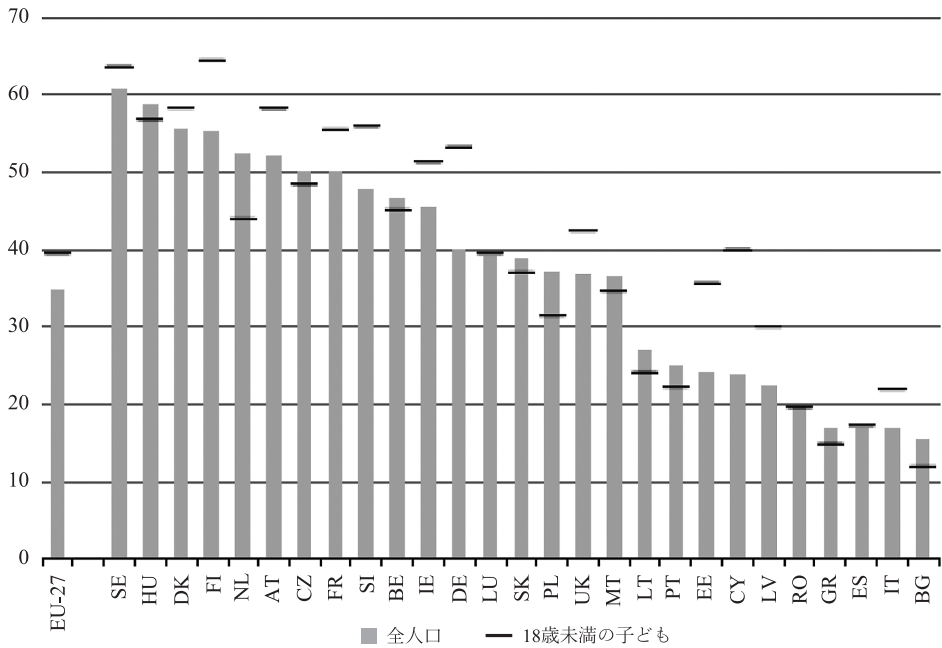


注) 多数の国では、所得参考期間は調査年よりも以前となっている。

資料：Eurostat (ilc\_li10 and ilc\_li02)

資料出所：EUROSTAT (2010:101)

図3 社会移転前後の貧困率の変化 (対人口比：2007年)



注) 多数の国では、所得参考期間は調査年よりも以前となっている。

資料：Eurostat (ilc\_li10 and ilc\_li02)

資料出所：EUROSTAT (2010:101)

図4 社会移転後の貧困削減率 (2007年)

図3および4の共通の凡例 (国名表記)

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

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

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

### Ⅲ 緊縮財政下におけるドイツ貧困戦略

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

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

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

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

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

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

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

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

## 結びにかえて

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

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

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

#### 注

- 1) 後述する「求職者」向けの公的扶助制度。
  - 2) DIW(ドイツ経済研究所)が1984年から(東ドイツ地域は1990年から)、毎年、公表しているパネル・データ(SOEP:Socio-oekonomische Panel)である。
  - 3) 採用されている相対的貧困線は、EU基準に従って、等価可処分所得の中央値の60%である。
  - 4) 所得分布の不平等度を示す指標。値は、0から1の間をとり、1に近づくほど不平等度が大きくなる。
  - 5) これは、同じ年齢層の子どもを持つカップル世帯の推移と対照的である。この世帯では、1998年から2008年にかけて貧困率は減少している。
  - 6) 両親手当(Elterngeld)とは、育児のために休業もしくは部分休業(週30時間以内の時短勤務も受給可能)をする親の所得損失分の67%を補填する制度で2007年に導入された。どちらか片方の親だけが受給する場合は最大12カ月間支給されるが、もう一方の親も受給する場合はさらに2カ月延長され、最大14カ月間支給される。この追加の2カ月分は「パートナー月(Partnermonate)」と呼ばれ、二人目の親が育児休業を取得しなければ受給権は消滅する。2009年の平均受給額は、月額941ユーロである(労働政策研究・研修機構、2011)。
  - 7) 連邦・州統計局は、2006年から毎年、報告書『ドイツにおける社会的最低保障』を公表している。
- 最新版は、2011年に公表された2009年版である。報告書では、社会保障給付のなかでも、「社会的最低保障給付」として「求職者のための基礎保障」(求職者本人およびその家族を含む、社会法典2編)、「社会扶助」(稼働能力がない人に対する公的扶助、社会法典12編)、「戦争被害者給付」、「難民庇護法による基準給付」の4制度の受給率を合計した数値を算出している。
- 8) 法律制定は2003年12月29日、制度実施は2005年1月1日である。
  - 9) 裁判の経緯とその評価については、日本語論文では、嶋田(2011)、ミュンダー(2011)が詳しい。
  - 10) この緊急アピールについては、ダルムシュタット大学のHanesch教授からご教示いただいた。

#### 参考文献

##### 【日本語文献】

- 井口 泰(2006)「ドイツ『大連立政権』の成立と雇用政策のゆくえ」『海外社会保障研究』155号。
- 大沢真理(2011)「社会的経済の戦略的意義」大沢真理編『社会的経済が拓く未来』ミネルヴァ書房。
- 近藤正基(2011)「統一ドイツの福祉レジーム」新川敏光編著『福祉レジームの収斂と分岐』ミネルヴァ書房。
- 嵯峨嘉子(2009)「ドイツにおける貧困をめぐる動き」『貧困研究』3号。
- 嶋田佳広(2011)「ドイツの保護基準における最低生活需要の充足」『賃金と社会保障』1539号。
- 武田公子(2010)「ローカルな『貧困との闘い』の可能性」『彦根論叢』(滋賀大学経済学会)382号。
- 戸田典子(2010)「失業保険と生活保護の間」『レファレンス』60巻2号。
- 布川日佐史(2004)「ドイツにおけるワークフェアの展開—稼働能力活用要件の検討を中心に」『海外社会保障研究』147号。
- 丸谷冷史(2009)「相対的貧困：最近におけるドイツ分配政策の課題」『明大商学論叢』91巻2号。
- 労働政策研究・研修機構(2011)：最近の海外労働情報、2011年7月。(http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011\_7/german\_02.htm)。
- ヨハネス・ミュンダー(2011)「家族と子どもの貧困の緩和—社会法典第2編と第8編をつうじて」『賃金と社会保障』1532号。

##### 【欧文文献】

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



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

(さが・よしこ 大阪府立大学講師)

## イタリアにおける貧困への視座と対策

—地域間格差の再生産の背景にあるもの—

田中 夏子

### ■ 要約

本稿は、イタリアの貧困と社会的排除における、国内地域間格差が社会政策を経てもなお再生産される傾向にあることを示した上で、諸政策の背景となる「補完性原理」に焦点をあて、同原理のイタリア的導入のあり方を検討する。イタリアでは、「補完性原理」の「水平性」を重視し、非営利セクターと自治体との多様な協働関係を生み出す一方で、国家レベルでの連帯原理の、社会政策への反映は後景に退く構図となった。その一例として、RMI（参加最低所得）の導入が難航した経過をたどる。以上の考察を通じ、貧困・排除対策や実践は、コムーネと地域社会に全面的に依存する形となっており、そのことが、社会サービス供給に際して、当事者視点での、多様な応答形態を生み出す地域と、そうした社会装置の創出が困難な地域とを、明確に分かつ結果ともなっている点を仮説的に提示したい。

### ■ キーワード

補完性原理、垂直性・水平性、地域間格差、RMI（参加最低所得）、バッサニーニ改革

### はじめに

本稿では、第一に、イタリアの貧困と社会的排除<sup>1)</sup>の現状について概観し、その特徴として、著しい地域間格差が存在すること、さらに反貧困・反排除のための諸政策に関わる公的支出においてもその差は大きく、格差が再生産される傾向にあることを確認する。続いて、第二に反貧困の政策的特徴を、「補完性原理」のイタリア的導入を題材として考察する。第三に、試行段階では肯定的な評価を得ていたRMI（参加最低所得）が導入にいたらなかった経過を参考に、「補完性原理」の本来の意義の変容をたどる。最後に、地域社会をベースとした反貧困・反排除の意義と課題を挙げてまとめたい。

### I イタリアの貧困と排除の様相

Eurostat2010年度統計によれば、イタリアの相対的貧困率（全人口ベース、2007年、移転支出調整後）は19%で、EU27カ国平均16%を上回る。労働市場における地位別にみると、有業者の貧困率10%（EU27カ国平均8%）、無業者の貧困率26%（EU27カ国平均24%）、失業者の貧困率44%（EU27カ国平均43%）、退職者の貧困率16%（EU27カ国平均17%）となっており、EU平均の前後に位置する数値となっている。ギリシャ、ポルトガル、スペイン等とならんで、いわゆる南ヨーロッパとしての特徴（高失業率、不安定雇用、男性稼ぎ主型、親族ネットワークに依拠した互助的關係等）を持つイタリアは、その国内においても地域間格差が大きいことが特徴である。ここでは、そ

の格差の様相と、それが再生産される形で展開する社会政策の様相を、社会的コストの支出面から概観しておきたい。

### 1. イタリアにおける貧困率の地域間格差

貧困、排除をめぐるイタリアの、EU内の位置づけは、前述のように27カ国平均の線上かやや下位に位置する。

しかしながら、上記の「平均値」は、表1「イタリアにおける相対貧困率（地域別）」<sup>2)</sup> に見るとおり、地域別データと付き合わせると、イタリアの「代表値」としての意味をなさないことが明らかとなる。イタリアにおける貧困問題の大きな特徴は、こうした国内地域間格差の存在にあるといえる。イタリアの南部問題は、戦後イタリアの開発政策や、歴史的に形成された政治・社会的風土に関わる議論、またパットナムのソーシャル・キャピタル論にいたるまで、さまざまな切り口から膨大な言及がなされてきた。例えば、開発政策との関連で言えば、1950年代から1960年代初頭、イタリアは相対的に低賃金を基盤に、他のヨーロッパむけに製造業を軸とした輸出拡大を遂げ、またヨーロッパ開発銀行からの融資対象として集中的

表1 イタリアにおける相対貧困率（地域別）  
(%)

	北部 イタリア	中部 イタリア	南部・島しょ部 イタリア	イタリア 全国平均
2010	4.9	6.3	23.0	11.0
2009	4.9	5.9	22.7	10.8
2008	4.9	6.7	23.8	11.3
2007	5.5	6.4	22.5	11.1
2006	5.2	6.9	22.6	11.1
2005	4.5	6.0	20.4	11.1
2004	4.7	7.3	25.0	11.7
2003	5.8	5.8	21.6	10.8

出典：Istat, Statistiche report; Anno 2010 La povertà in Italia, 15 luglio 2011 および Istat, Statistiche report; Anno 2007 La povertà relative in Italia, 15 luglio 2008より作成。

表2 南部イタリアにおける相対的貧困率（2009、2010）  
(%)

南部イタリア諸州	2009	2010
アブルッツォ	—	14.3
モリーゼ	17.8	16.0
カンパーニャ	25.1	23.2
プーリア	21.0	21.1
バジリカータ	25.1	28.3
カラブリア	27.4	26.0
シチリア	24.2	27.0
サルデーニャ	21.4	18.5
南部平均	22.7	23.0

出典：Istat, Statistiche report; Anno 2010 La povertà in Italia, 15 luglio 2011より作成。

な投資を得たものの、南部の主要産業だった農業が大幅に後退し、都市部への移民の輩出源となっていた結果、南部諸都市の空洞化が進行した。化学産業等の大型拠点開発の失敗、インフォーマル労働の広がりも、南部の失業や低賃金の恒常化につながっている。

また、地域「間」格差に加え、南部の地域「内」格差も顕著となっていることを指摘しておきたい。例えば2009年～2010年度の相対的貧困率をみると、モリーゼ州、カンパーニャ州、カラブリア州、サルデーニャ州では同率が横ばいないしはわずかであれ減少傾向にあるのに対し、バジリカータ州、シチリア州の2州では増加傾向をたどっており、「南部」内格差の拡大傾向を示唆している（表2）。

### 2. 労働市場への参入状況と地域間格差

こうした国内「南北」を軸とする地域間格差の形成要因は多岐にわたり、しかも相互に関連しあっているが、その中の、大きなものの一つが労働市場の様相である。イタリアの社会保障体系は、その給付費構成からみても、社会保険部門が突出して高い（2007年データで67.6%。特に被用者を対象としたINPSによる年金がその主要構成要素）が、生活の保障度は社会保険への包摂状況すなわ

表3 地域別・男女別に見た失業率および労働年齢人口における就業率（2010年）

(%)

	北部イタリア		中部イタリア		南部・島しょ部		イタリア全国	
	男	女	男	女	男	女	男	女
労働年齢人口15-64歳における就業率	78.3	56.1	71.4	51.8	57.6	30.5	67.7	46.1
失業率	5.1	7.0	6.6	9.0°	12.0	15.8	7.6	9.7

出典：Istat, Flash Anno 2010 Occupati e Disoccupati, 2011 aprile より作成。

ち労働市場への参加状況と直結した仕組みとなっているからである。つまり生活の安定度は、労働市場における地位と密接な関係にあるといえよう。そこで、労働市場における参入状況を失業者統計及び非活動者統計によって確認しておこう（表3）。

表3「地域別・男女別に見た失業率および労働年齢人口における就業率（2010年）」により、失業率をみると、南部は北部の2倍強、労働年齢人口の就業率についていえば、男性の場合で北部が南部を20%上回り、女性の場合に至っては、25%以上の開きがある。南部は、非就業者がそのまま失業者となるわけではなく、家族ケアやインフォーマル労働あるいは極めて不安定なスポット労働に従事しているケースが少なくない。そうした労働形態、すなわちコマ切れの賃仕事の組み合わせによる家計運営が定着をしているため、正規労働市場へのアクセスをあえて求めるインセンティブも減少しており、それが、失業率を見かけ上、抑えていると推測される。にもかかわらず、特に15歳～24歳までの若年労働者の失業率は高く、イタリア平均で男性23.3%（2009年）、女性が28.7%（2009年）、南部となると男性33.1%、女性40.9%であり、南部では、学校を終え、社会人となって一步を踏み出そうとする若年層の3割～4割が、卒業後に自らの社会的位置づけを得られないまま、20代の大半を費やさねばならない。その社会的費用は、個人にとってはもとより、社会にとっても大きな損失となろう。

さらに、若年層の場合、プロジェクト予算での

有期雇用や、「CoCoCo」と呼ばれる準従属的労働（2003年までは労働法上の保護が不適用だった）等、たとえ仕事とめぐりあったとしても、雇用の質の面からみて不安定な地位にとどめおかれることが少なくない。

### 3. 社会政策展開における地域間格差

南部イタリアの、こうした経済的不利益は、その他の経済的指標によっても顕著である。例えば、一人当たりのGDP（2009年）についてみると、北西部イタリアが23,845ユーロ、北東部イタリアが23,761ユーロ、中部イタリアが22,413ユーロなのに対し、南部・島しょ部は、13,688ユーロと、北部のその6割弱にとどまる。この格差が、一人ひとりの市民の生活に影響を与えることは、先の議論からも明らかだが、その厳しい生活を支えるべき公的主体、特に基礎自治体の財政状況にも大きな影響をもたらし、そのことが、再分配や社会政策の展開においても、地域間に格差を再生産している。以下ではその様相について、地域別の社会的支出を中心に見ていきたい。

#### (1) 児童福祉、高齢者福祉関連支出の地域間格差

後述するように、イタリアでは、補完性原理に即し、2001年の憲法的法律第3号に基づく憲法改正によって、国の行政権限を大幅に地方、特に第一義的にはコムーネに帰属させた。社会保障領域も例外ではない。イタリアの社会保障は「保健・

医療」「社会保険」「社会的援助（社会福祉）」によって構成されるが、このうち、コムーネの関わりが強いのは、社会保障支出の1割弱を占める「社会的援助」、とりわけ社会的サービス部門の現物給付及び困難層に対する生活最低保障（*minimo vitale*）等の現金給付である（表4）。その他の、社会保障支出の2割強を占める「保健・医療」については、財源・運営ともに州が中心となり、また同支出の7割弱を占める「社会保険」（老齢年金を軸に失業手当、労災補償等を含む）については、全国社会保障機構（INPS）や全国労災保険機構（INAIL）が統括する<sup>3)</sup>。

従って、地域による対応のあり方が大きく異なる分野は、主として、コムーネが事業主体となる社会援助領域の社会的サービス部門である。既述のように、支出金額からすると、社会的援助領域は、全体の1割弱、現物給付に絞れば全体の3%をカバーするにすぎないが、それでもコムーネが社会的援助領域において積極的な政策を展開する場合には、社会的企業やボランティア組織、アソ

シエーション等、市民社会の側からの社会サービス（福祉、労働、社会参加）供給主体の台頭と、それら諸主体間の対話や協働につながるケースも少なくない。つまりコムーネによる社会サービスに対する公的投資は、社会保障関連支出全体からみるとその割合は小さいものの、社会関係の創出や拡充にとっての必要条件となり得る点で重視に値すると思われる。

表4に見る分担に沿って、児童福祉、高齢者福祉を例として、コムーネにおける支出状況を地域別に見たのが、表5「コムーネの社会的支出の動向」である。まずコムーネの経常的支出における社会的支出の比率についてみると、全国平均が19.6%に対し、北東部イタリアの諸州に位置するコムーネは、これを顕著に上回る。また、児童一人当たりに対する支出額は地域によって大きく差があり、最大のリグリア州に比して、最小のカラブリア州は1/7にとどまる。さらに高齢者一人当たりに対する支出にいたっては、最大のフリウリヴェネツィア・ジュリア州に比して、南部諸州

表4 社会的援助領域の運営分担

事業名	財源・事業主体	備考
社会年金・社会手当	INPS	65歳以上高齢者への無拠出扶助的年金
障害年金	INPS、州	
家族手当（3人以上の子ども有）	INPS、コムーネ	
家族手当（出産・育児）	INPS、コムーネ	
家族手当	INPS	労働者世帯対象
家賃助成	社会資本・運輸省	
困難を抱える家族への最低額補助	コムーネ	実施にあたっては、コムーネの予算的制約を慎重に検討
減税	コムーネ・州	同上
社会的サービス	コムーネ、県、ASL	情報提供・相談サービス、経済的援助（最低生活保障制度）、在宅支援サービス、入所型サービス、里親委託、保育所、高齢者・障害者対象のデイサービス、社会的に不利な立場にある人々の社会参加・労働参加を促進するサービス、緊急シェルター、困難層への住宅関連支援、高齢者対象の所得保障等

出典：Maurizio Ferrera, "Le politiche sociali", il Mulino, Bologna 2006 p240-242より作成。



表5 コムーネの社会的支出の動向（コムーネ經常支出の締める社会的支出比率、子ども一人あたりの社会保障支出額、高齢者一人当たりの社会保障支出額2008年）

（単位は表中に表記）

区分	州名	コムーネの經常的支出に占める社会的支出割合（保健・社会福祉・文化教育）（%）	コムーネの6歳未満の子ども一人あたりの社会保障支出額（ユーロ）	コムーネの高齢者一人当たりの社会保障支出額（ユーロ）
北西部	ピエモンテ	15.5	1157.5	73.8
	ロンバルディア	22.7	1190.3	76.0
	リグリア	16.0	1452.8	51.3
北東部	トレンティーノアルトアディジェ	14.7	1388.8	109.3
	ヴェネト	25.1	750.5	41.9
	フリウリヴェネツィアジューリア	23.6	1255.4	209.2
	エミリアロマーニャ	29.6	1550.0	112.6
中部	トスカーナ	22.9	1112.1	64.9
	ウンブリア	18.2	919.7	14.3
	マルケ	22.8	847.9	100.8
	ラツィオ	17.2	453	10.4
南部	アブルッツォ	15.9	530.4	9.2
	モリーゼ	11.6	376.4	6.2
	カンパーニャ	13.3	366.7	12.4
	プーリア	16.2	440.4	14.6
	バジリカータ	18.6	492.6	4.7
	カラブリア	12.6	196.1	9.9
	シチリア	16.9	466.3	20.0
	サルデーニャ	30.4	616.9	77.8
全国	イタリア	19.6	855.2	57.3

出典：Monia Giovanetti e Raffaella Milano, "Strategie locali di lotta alla povertà; Città e confront; La povertà e le famiglie", Citalia 2010, Roma より作成（データは2008年）。網掛け部分は、イタリア全国平均値を上回る州。

のコムーネは、その1/20以下のところも多い。

**(2) 分野別・地域別の社会サービス専門職確保のための支出動向**

次に分野別・地域別の社会サービス専門職確保のための支出動向を見てみよう（表6）。貧困や社会的排除は、問題の発見、対象者との関係構築、サービスの設計、地域資源のコーディネート等、まさに人的資源の拡充なくしては、対応困難な分野である。その意味で、人材への投資は、その地域における諸問題の解決にとって必要条件である

う。

しかしながら、南部、次いで中部においても、他の諸地域と比較すると分野にかかわらず、人的資源への投資は少ない。特に南部の代表値でもあるカラブリア州は、表2に見たようには、貧困率が極めて高いにもかかわらず、各分野の合計が1,636ユーロと突出して低い値（全国平均の3割以下）となっている。社会サービス専門職自体は、1998年以降、この10年間で、25,417人から35,754人と10,000人強、全国で増え、その伸び率は40.7%だが、カラブリア州の伸び率は24.7%と全国最

表6 住民1000人当たりの社会サービス専門職に対する支出状況（2005年）

（ユーロ）

分野	家族・児童	障害者	依存症	高齢者	移民・ノマド	貧困その他	計
北西部イタリア	3551	1073	188	1930	528	954	8225
北東部イタリア	2751	1044	151	2184	491	858	7442
中部イタリア	1251	644	109	796	289	566	3655
南部イタリア	1413	466	131	514	110	393	3028
島しょ部	2265	965	205	1071	98	949	5553
イタリア	2290	827	154	1322	326	726	5644

出典：Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, "Quaderni della ricerca Sociale 3; Povertà ed esclusione sociale", 2010, p183

小である（ただし、社会福祉専門職一人あたりの住民数をみると、カラブリア州の場合、1,066人であり、全国平均1,667人を大幅に下回っており、この点をみれば相対的に「手厚い」配置となっはいる<sup>9)</sup>）。

#### 4. 小括

本項 I では、イタリアの貧困問題の数量的把握とそこに存在する地域間格差、さらにはそうした諸問題への対応策の基礎となるコムーネの移転支出から見ても、地域間格差をそのまま温存した展開となっていることを確認した。イタリアにおける社会政策、特に「貧困と排除との闘い」を含む社会的援助部門の特徴として、あらためて、以下の2点を確認しておきたい。

第1点目は、貧困への対応や排除との闘いは、当然ながら国レベルの計画のもとで推移するが、実態としては、現状把握も処方箋づくりも、現場（コムーネ）における試行錯誤に依拠して、自治体（州と基礎自治体）権限に大幅に委ねられており、対応における地域間格差を縮める国家としての機能は不十分である、という点である。貧困や社会的排除への対応をめぐる地域間格差の是正機能の拡充について、国の政策文書に積極的な姿勢は見られない。むしろ地方分権化の流れの中で、地方政府、特に、自治体にとっては権限と同時に負担が急速に増加をしていくことがうかがえる。

第2点目は、年金を除く移転支出の貧困削減率への寄与度が低いことである（2008年データでは、年金を除く移転支出による貧困削減率は4%、EU15カ国中、ギリシャに次いで下から2番目となっている）（Giovannetti e Milano, p.13）。このことは、貧困と社会的排除への対応を担う「社会援助」の機能に大きな課題があることを意味しており、「社会的援助」への支出額が、「医療・保健」「年金等の社会保険」に比して1割未満と、相対的な重要度が小さいこと、およびその内訳をみるとサービス給付の割合が、現金給付の約1/2で推移している点（社会保障関係給付のうち、社会的援助の現金給付分は5.6%、現物給付は2.9% 2007年データ）ともかかわる。

そこで本稿後半では、特に上記の第1点目に対応する議論として、国と自治体との関係を構築する上で重視されてきた「補完性原理」のイタリア的展開について言及していきたい。この「補完性原理」の捉え方が、社会政策をめぐる国と地方政府の権限配分に大きな影響を与えていると想定されるからである。また、RMI（参加最低所得）をめぐる議論をたどりながら「補完性原理」と実際の政策動向の関連を仮説的に考察していくこととする。

## II 補完性原理の導入とそのイタリア的展開

EUとそれを構成する諸国家との関係において、どのような権限配分が望ましいか、そのあり方を模索し、構築するプロセスとして提起されたのが「補完性原理」である。同原理は、より上位にある共同体（EC、EU）は、その権限の範囲内でのみ行動すること、すなわち、EUが加盟国間の条約において、排他的権限を付与されていない場合、その政策については、加盟国が行うことを原則とする考え方である。しかしそれにとどまらず、「国家と地方自治体」さらには「国家・地方自治体と市民社会」の関係をも大きく規定する原理として機能するにいたっている。EUレベルで原則化された補完性原理規定の、イタリアにおける導入・適用は、どのような特徴があるのだろうか。ここでは二つの特徴をあげておきたい。なお、イタリアにおける補完性原理導入の経過については、(P.Donati e I.Colozzi, 2005)を参考に議論を進めることとする。

### 1. バッサニーニ改革と補完性原理

高橋利安によれば、補完性原理のイタリアにおける法制度上の適用は、法律142号（1990年）（「新地方自治法」）、バッサニーニ改革（1997年～1999年、特に法律59号（1997年））、そして憲法的法律3号（2001年）等によって定着したとされ、例えばその中核的規程、法律59号第4条第3項aでは次のように補完性原理が示されているという（高橋、2008、pp.73-74）。やや長いが引用をしたい。「その規模では行うことができない権能を除いて、行政事務および権限の全体は、それぞれの領域上、連合上、組織上の規模に応じて、コムーネ、県、山岳共同体に帰属する。さらに社会的意義のある機能や事務の、家族、結社、および共同体による実施を促進するためにも、公的責任を関

係市民に地域的にも機能的にも最も近い当局に帰属させる」（1997年法律59号第4条第3項a）。

本稿との関連でいえば、確認すべき点は二つある。第一は、国と地方自治体の権限関係について、「公的責任を関係市民に…最も近い当局」が担うべきとしている点である。これは、EUにおける補完性原理の沿った規定といえよう。第二は、条項後半「社会的意義のある権能や事務」について、その実施を家族、結社（この場合広義のアソシエーション）、共同体（この場合、各種の地域自治組織、地区議会（Circoscrizione）等）に委託すると宣言している点である。すなわち、国から地方政府への権限移譲に際して、地域社会における非営利・あるいはインフォーマルな諸集団による「サービス実施促進」を当然の前提としていることが読み取れる。言い換えれば、「関係市民に最も近い当局」の活動と、そこに住む人々、諸集団が、権限、事務、サービスを直接に担っていくという構図がここから浮上する。

90年代後半に展開したバッサニーニ改革について、これらの改革の前提として2000年に発効した社会福祉基本法（法律第328号2000年）では、1条第5項において「当該サービスの運営と供給は、公共部門によって担われるほか、社会的措置の計画立案とその協調的な実現に能動的に参加する団体」を有力な担い手として認め、さらに第5条で「サードセクター」を具体的な事業実施者として積極的に位置づけている。

以上のことは、補完性原理の導入・適用にあたり、同原理に「垂直的」「水平的」の二つの形容句を付して使い分けていることから明らかである。一般的に「垂直」性については、国、州、コムーネ、山岳共同体（広域の行政組織）間における、より下位への権限移譲を意味する。それに対し「水平性」については、高橋は、「公行政の領域と私的主体への配分…（中略）と理解しうる規定が盛り込まれているが非常に曖昧」で、法規定

の「全体の文意からも直接的に水平的補完性を意味すると解釈することは困難であるとされている」という（高橋、2008、p.73）。

## 2. 「水平的」補完性原理とは

そこで、本稿では「水平性」をめぐるイタリア研究者による理解の一例を示しておきたい。社会学者Colozziによれば、公的機構相互の関係について言及する際には、補完性原理に「垂直的な」という形容詞が付され、他方で、市民社会と公的機関との関係に言及する際は、「水平的補完性」とする表現が根づいたとされ、この点は高橋の指摘と一致する。

さらにMaccariniは、「水平的補完性は、より下位の機構に対して、法的能力と主導権をゆだねるだけでなく、組織化と執行にとって必要な財政的・行政的手段もゆだねるものである」とした上で、いわゆる行政から市民への委託事業の中で依然として主流を占める「単純なアウトソーシング」について次のように述べる。「いうまでもなく、補完性原理の趣旨に合致しているとはいいがたい。特に『水平的補完性原理』にはほど遠い。イタリアの社会的サービスにおけるアウトソーシングは、初期は随意契約で、後に競争入札によるものとなった。アウトソーシングにあたっては、外部化により自治体のコスト軽減が見込まれる労働集約性の高い分野であること、サービス内容が定式化／標準化されていること、自治体が直営的に実施すべき固有の優位性が存在しない分野であること等が実施の基準とされた。また何をアウトソースするかの決定も、自治体行政内部で完結しており、トップダウン的な仕組みのもとで運営されるケースがほとんどである。民間事業者の位置づけは、下請け的、補助的なものにとどまった」（Maccarini, 2005, pp.119-120）。<sup>5)</sup>

地方制度改革は、さまざまな政治的ベクトルのもとで展開する。そうした中で、「垂直的補完性」

のみに依拠すれば、現場のイニシアティブの尊重をうたいつつも、市民セクターは下請け化する。したがって、補完性原理に対して改めて「水平的性格」を付与することは、社会福祉領域がコスト削減原則のもとで市場化されることに、一定の歯止めをかけると同時に、下請け的性格を脱して、プロジェクトの協同推進者としての関係構築を、自治体、市民セクター双方に促すことが期待されている。

## 3. 小括

本項Ⅱでは、イタリアが、1990年代後半より、補完性原理を根拠として、地方分権の推進をはかってきた経過を概観した。補完性原理は二つの異なるベクトル、すなわち当事者や当事者に近い地域社会を、国家的介入から保護する意図と、同時に、責任を個人に、あるいは家族に、また同様の論理で、社会政策選択の第一義的な責任を地方自治体に帰属させる発想を内包している。したがって、自己責任論や新自由主義的発想に通じるとして批判されることも少なくない。イタリアの場合、この二つのベクトルを、補完性原理には前者に軸足を置く形で再構成する道をさぐってきたといえる。例えば、Colozziは、上記二つの方向性に加え、補完性原理には「担い手を、責任を負う形で主体化する、第三の機能」も存在するとし、そこに同原理の「水平的機能」を重ねる。市民による正しい権利要求が、コストカットの論理を優先せず、「具体的にはっきりとした形でニーズが存在する際は、（国家に）その救済を責任として課す連帯原理」が補完性原理には伴うことが強調されている。しかしながら、イタリアにおいては、その国家による連帯原理の具体化もまた、紆余曲折を経ている。その事例として、次に国家が普遍主義に担うべきとされる反貧困を目的とした公的扶助政策、「参加のための最低所得」（RMI）についてみていくこととする。

### Ⅲ 公的扶助としての所得政策 ～RMI(参加最低所得)の経過と帰結

前項では、地方分権および権限配分、地方政府のイニシアティブが強調される社会政策の枠組みにおいて、国家による連帯原理を置き去りにしないロジックが模索されてきたことに触れた。以下では、そのロジックがどのように機能しているのか、あるいは機能困難となっているのか、RMIを題材に検討したい。イタリアは、EU27カ国の中で、ハンガリー、ギリシャと並んで国のレベルでRMIの導入を行っていない。1999～2001年の実験段階を経て反貧困に効果ありとの肯定的な評価が確認されたものの、最終結論においては導入にいたらなかった。本項では、その経過を追いつつ、社会政策のイタリア的展開の課題に言及する。

#### 1. RMI導入にあたって問題とされたこと

貧困に対応する公的扶助政策をみると、1990年以前は、一連の所得保障制度（例えば年金、失業に伴う給付、家族手当等）の枠組みが社会保険制度と連動しており、したがって市民にとっては、労働市場内にとどまることが、生活防衛にとって重要とされてきた。日本の生活保護制度に当たる「最低生活保障制度」(minimo vitale)は、国の管轄ではなく、州および基礎自治体コムーネの管轄とされており、INPSの年金最低額に相当する額を基準として、その基準額と救済対象者の実際の所得との差額分の補てんが行われていた。なお、1990年代までは、イタリアはこうした「最低生活保障制度」以外にも、コムーネごとにさまざまな経済支援策が設定されており、さらにはコムーネ以外の多様な供給主体による保障制度も複雑化していた（小島・小谷、1999、pp.383-392）。

しかし、それらが十全に機能しているとはいえず、非効率で不平等な運用となっている点が制度

上の課題として指摘されるようになり、国の管轄による全国統一的な、普遍的所得保障制度の構築が必要視されるようになっていった。なおRMIをめぐる議論の変遷は、（小島、2004、2006、2009、2010）に詳しい。

RMIが制度として盛り込まれたのは、2000年の法律328号「社会福祉基本法」においてであった。まず、労働と連動した社会保険システムによってはカバーできない社会層<sup>9</sup>を対象に、所得保障と社会サービス給付の統合が唱えられ（第22条）、「参加のための最低所得（RMI）」の「拡大」が謳われた（第23条）。

しかしRMIは、中道左派から中道右派への政権転換（2001年6月）の後、憲法改正を伴う国・地方間の権限関係の大きな改革の中で、当初とは異なる方向に動いていった（小島、2009、pp.278-279）。RMIは「最終段階所得（Reddito di ultima istanza=RUI）」として、国の役割を限定的なものとし、州、基礎自治体であるコムーネが中心的な担い手とされた形で再提案され、財源も三者の一般財源からの支出とされた。

RMIについては、政権転換と同時期、過去3年間の試行を振り返った評価報告書が発刊され、その施策の優位点と課題が指摘されている。優位点としては、「行政裁量」を廃し、客観的指標に基づいて給付が可能であること、地域社会における社会的資源の連携、子どもへの教育サービスの拡充が貧困軽減にもつ効果の大きさ等が指摘された。反面、主として地域間格差（給付の必要性をめぐる認定、サービス給付の担い手不足）が課題とされた（小島他、2004、pp.75-77）。RMIの趣旨からすれば、全国共通、普遍原則によって、それぞれの自治体の財政事情に左右されない対応と給付が重視されるべきところだが、それが中道右派への政権移行後は「国法によっては受給対象者の特定が不可能である」との判断が下され、結果として、RMIはRUIとして、国ではなく、州が責任を



負う形の制度へと切り替えられたのである。

## 2. 「絶対的貧困」層重視による政策対象の絞り込み

しかしRUIは、その施行のために必要とされる年度ごとの財政法が違憲とされる等、国と州の権限配分を巡る混乱の中で頓挫することになった。その後、2006年には再び中道左派政権によってRMIの再開が掲げられるも、再度の中道右派への政権転換を経て、その取り組みは消極化した。同政権のもとで発刊された「社会モデル将来像」白書（2009年5月、労働・健康・社会政策省）では、全体の基調が、「家族」を中心とした互恵的な地域社会の活性化と、労働市場への包摂・参加の推進を促すものとなっている。特に貧困に対しては、絶対的貧困と相対的貧困のうち、前者を喫緊課題と見なすものの、後者については、所得格差の水準把握に有用である、との言及にとどめている（小島、2010、p.82、pp.96-98、p.104）。

ちなみに絶対的貧困の対象世帯（者）数は、112万6,000世帯（289万3,000人）、総人口の4.9%となり、相対的貧困世帯（者）237万7,000世帯（78万人）、総人口の13.6%（2008年データ）（Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010, p.33）となっており、主たる政策対象を前者とするか後者とするかで、社会政策のあり方は当然、下記のように大きく異なってくる。すなわちRMIからRUIへの切り替えに伴う貧困率の捉え方の変更とも読めよう。

白書では、「この必要性へのまず第一の回答は労働であり、貧困対応の優先策は、積極的社会及び包摂的労働市場の促進である」とした上で、「しかし社会には、強度のリスクと排除にさらされている者（独居高齢者、自立生活を送ることが困難な高齢者世帯、シングルマザー世帯、障害者等）が存在し、この場合は労働が貧困対応となり得ない。…中略…こうしたケースでは所得保障を

含む介入が、重要となり得る」として、RUI導入の意義を認めているものの、所得保障と社会参加支援を車の両輪とするRMIの含意は大きく変更され、いわゆるワーク・ファーストモデルとして位置づけなおされた。このことは「南部イタリアに広がる闇労働の就労者に対してRUIを用いることは、その労働者を闇労働に留め置く『わな』となり得るので慎重でなければならない」といった指摘や「RUIは、究極的な社会的困難に対して、他にまったく解決方法が存在しない場合に限ってのみ、地域、世帯状況について調整された厳格な基準に従ってその効果を発揮しうる」等の同白書の指摘からも明らかである（Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 2009, pp.46-48）。すなわち、RUIは、広範に広がる闇労働のもとでのワーキングプアの処方としては望ましくないとされ、その適用は極めて限定的なものとされた。

## 3. 小括

本項Ⅲでは、全国包括的な所得保障政策が、対象限定的な、地方政府に依拠した制度へと縮小された流れを追ってきたが、中道左派から中道右派への政権交代の中で、2000年代後半には、国家財政のひっ迫を理由とした社会的支出の削減、労働分野における各種の規制緩和や自由化、行政の簡素化・効率化施策が展開された結果、「貧困と排除との闘い」のあり方も、その影響下で変化をしていったといえよう。前項Ⅱで述べた補完性原理に伴う、国家単位での連帯原理のロジックは、少なくともRMI、RUIについてみる限り、後景に退いたと言えよう。

## IV おわりに

本稿では、著しい地域間格差の把握から始まって（Ⅰ）、その格差が解消に転じるのが難しい制度的な背景の一つとして、補完性原理をめぐる

議論を取り上げ(Ⅱ)、同原理のイタリア的受容と関連してRMI(参加最低所得)については紆余曲折の後、地方政府に依存することとなった経過を見てきた。

社会福祉基本法(法律第328号2000年)第2条(受給権)では、「貧困者、低所得者、肉体的・精神的障害により社会生活や労働市場への参加が困難であり、よってみずからのニーズにまったくあるいは部分的にしか備えることができない者は、社会的措置・サービスの統括システムから支給される給付・サービスを優先的に受ける」(司法当局の措置に服している者も含む)ことを「普遍的」に保障するとなっている。しかしながら、実際は、本稿のⅠに見たように、年金による移転支出後の貧困削減率は小さく、受給権の保障は極めて限定的である。ナショナルなレベルでの対応として期待されたRMIも、その性格を変え、例外的な最終手段としての所得保障であるべきとされた。

補完性原理導入に際しては、イタリアは「水平的」というレトリックを生み出し、非営利セクターと自治体との協働事業は豊かに生み出したものの、同原理が国家レベルの連帯原理と連動するとしたロジックは、制度政策面で十分な展開をみず、もっぱら「垂直的」側面が重視された結果、貧困・排除対策や実践は、コムーネと地域社会に全面的に依存する結果となった。

その後、RMIは南部諸州を含め、州独自で試行を継続しているケースもあるが、地方自治体においては、州、コムーネ問わず、財政逼迫の中で課題は多い。例えば当事者の社会参加、労働参加を支える非営利セクターは、参加促進の事業を多岐にわたって展開する一方で、その発注側である自治体からの事業委託費遅配により、経営困難や事業所閉鎖に追い込まれる等、所得保障の直接の縮小に限らず、制度を支える社会的環境に多くの矛盾が及んでいる。地方レベルだけでは支えきれない実態が今後は明らかになってこよう。

注

- 1) イタリア労働社会政策省による2010年ヨーロッパ貧困対策年発行の年次調査報告書2010年版では、社会的排除される主体が多様化しているとして、以下の社会的カテゴリーを挙げている。①ミクロな逸脱行為を犯し、「初期受け入れセンター」で対応した青少年(うちイタリア国籍は61.7%、4割近くは東欧、アフリカ、アメリカ、アジア国籍)や少年刑務所で服役中の青少年、②犯罪組織の国際的ネットワーク化に伴って、武器、薬物の売買に巻き込まれる青少年、③管理・強制買春の対象とされる移民女性、④イタリアのGDPの9.2%(2008年データ)の生産活動を担いながら、不安定な経済生活を余儀なくされている外国人移民・難民、⑤差別的なスティグマのもとに教育や労働へのアクセスに困難を有し、劣悪な住宅環境にあるロマ、シンティ等少数民族、⑥ホームレス、⑦家庭内放浪(*barbonismo domestico*; 住居はいずれかの形で確保しているものの、生活放棄に追い込まれている独居高齢者、障害者、あるいは家族と共にありながら介護・介助が行われていないケース)、⑧若年型ホームレス(*punkabestia*; 薬物依存、社会に対する反感、家族とのコンフリクト等をきっかけとした家族からの離反)、⑨貧困、薬物、健康疎外、学校からの排除等の困難にさらされる服役中の者及び刑余者、等を挙げる。とりわけ、住居問題については、⑤～⑧に見るように、さまざまな困難に連動する共通課題であると見なし、2007年～2011年の「経済財政5カ年計画」においても重点項目に位置づけられている。なお、イタリアの近年の住宅事情およびその政策的対応については(小島, 2008, pp.93-96)に詳しい。
- 2) イタリア統計局Istatが毎年発表する「イタリアにおける貧困」年次報告では、通常、2種の貧困率が示される。一つは相対貧困率として、可処分所得ではなく、世帯における月あたり消費額を基準値として、年毎に地域別・世帯類型別に設定された消費基準値を下回る世帯・個人を相対的貧困層とみなす。もう一つは絶対貧困率として、最低限の生活を営むのに必須とされる額を基準として、年毎に地域別・世帯類型別に設定された必須基準値を下回る世帯・個人を絶対的貧困層とみなす。絶対的貧困率の算定方法については、[www.istat/dati/catalogo/20090422\\_00/](http://www.istat/dati/catalogo/20090422_00/)を参照。
- 3) なお、社会保障支出から見たイタリアの特徴を補足すれば以下の通りである。まず、GDPに占める社会保障支出比率は26.7%(2007年データ)でEU 27カ国中第8番目の多さとなっている。また分野別支出構成(2009年データ)をみると、保健・医

療が25.8%, 障害年金が6.0%, 老齢年金が51.0%, 遺族年金が9.4%, 家族及び出産・子ども関連の給付が4.8%, 失業及び社会的排除対策3.0%となっている。2003年~2009年の間で, 構成比に大きな変化はない。社会保障支出に占める老齢年金+遺族年金割合が6割強と高率であること, それに比して, 家族対象の給付や失業・社会的排除との闘いへの支出が低くなっていること等が特徴として挙げられよう(データはIstat"100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo ; edizione 2011")。

- 4) この問題は, その専門職の雇用条件も含めて検討の必要があろう。筆者がサルデーニャ州サッサリ市でインタビューしたソーシャルワーカー(女性30代)は, 1年毎の有期契約で, 継続雇用されない年もあるという, 不安定な就労環境にあった。また, シチリア州カタニア市でインタビューした, 多文化教育等移民問題に携わるワーカー(男性30代)は, 時給は比較的高いものの数か月単位の有期契約であった。特に移民政策は政権によって方針が大きく左右されるため, 他の福祉領域に比して, 専門職としてのコンスタントな活動が保障されないという。
- 5) 別の資料からも, 例えば, 社会政策の先進地とされるエミリア・ロマーニャ州においても, レガコプ系の社会的協同組合では, 自治体からの事業受託にあたってその約70%が競争入札による決定となっており, 一部には, 社会的指標の導入による総合評価制度の適用が見られるものの, コスト重視の傾向が否めない(legacoopsociali,2009,p.115)。
- 6) 対象となるのは, ホームレス支援, 完全介助・部分的介助を要する在宅生活者支援, 困難な状況下にある児童・青少年, およびその出身家族への支援, 家族に対する責任遂行の支援, 母子世帯等困難な状況下にある女性への支援, 障害者の社会参加(家族, 社会生活, 学校, 職業教育, 労働等)促進支援, 各種依存症予防・克服にむけた社会教育事業, 自助的イニシアティブ向上のための市民むけ相談・情報提供である(法律328号第22条第2項)。

#### 引用・参考文献

Donati, Pietro e.Colozzi,Ivo (a cura di),"La sussidiarieta'

;Che cos'e' e come funziona", Carocci, 2005,Roma  
 Ferrera, Maurizio "Le politiche sociali", il Mulino, Bologna 2006  
 Giovanetti, Monia e Milano, Raffaella "Strategie locali di lotta alla poverta'; Citta' e confront;La poverta' e le famiglie", Citalia, 2010, Roma  
 Giovanetti, Monia e Milano, Raffaella "Strategie locali di lotta alla poverta'; Contributi economici o servizi?"; Citalia, 2010, Roma,  
 Istat,"100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo ; edizione 2011"; 2011  
 Istat," Flash Anno2010 Occupati Disoccupati", 2011 aprile  
 Istat, Statistiche report; Anno 2010 La poverta' in Italia, 15 luglio 2011  
 Istat, Statistiche report; Anno 2007 La poverta' relative in Italia, 15 luglio 2008  
 legacoopsociali, "Cooperazione sociale Legacoop in Emilia-Romagna", Maggioli Editore, Rimini, 2009  
 Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, "Quaderni della ricerca sociale 4; Le città ai margini; povertà estreme e governo delle aree urbane", 2010  
 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, "Quaderni della ricerca Sociale 3; Povertà ed esclusione sociale", 2010  
 Maccarini, Maurizio Ettore "I modelli di attuazione della sussidiarieta' orizzontale", in P.Donati e I. Colozzi, 2005  
 邦文  
 小島晴洋・小谷眞男編「イタリアの社会福祉」 仲村優一・一番ヶ瀬康子編集委員会代表『世界の社会福祉5 フランス・イタリア』旬報社 1999年  
 小島晴洋「公的扶助」 萩原康生他編集代表『世界の社会福祉年鑑2008』旬報社 2008年  
 小島晴洋「公的扶助」 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・宮崎理枝・中益陽子著『現代イタリアの社会保障』旬報社 2009年  
 小島晴洋「公的扶助」 萩原康生他編集代表『世界の社会福祉年鑑2010』旬報社 2010年  
 高橋利安「イタリアにおける地方分権と補完性の原理」 若松隆・山田徹編『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部 2008年  
 (たなか・なつこ 都留文科大学教授)

## 階層的不平等研究の最近の動向と課題

盛山 和夫

### ■ 要約

この20年間くらいの間、グローバル化やIT産業の進展などの社会経済変化を背景にした不平等拡大や貧困への問題関心のもと、階層的不平等の研究は、大きな変化を示してきた。研究の面では、(1)それ以前と比べての階層的不平等への関心の高まりと研究の量的拡大、(2)研究テーマの多様化・細分化、(3)データ・アーカイブなど、データ収集と蓄積の整備、そして(4)multilevel分析やパネルデータ分析などの新しい統計的分析手法の浸透、などの変化があげられる。伝統的な階層研究においても、階層移動の分析の精緻化、国際比較や趨勢分析の拡大、教育機会格差に関するいくつかの仮説の提示と検証の試みの展開など、新しい進展が見られている。その結果、かつての「産業化」や「階級」のような大きな物語性は消えつつあるが、その代わりに、経済情勢や人口動態、あるいは福祉や教育の制度・政策などが階層的不平等に及ぼす影響のしかたについての緻密な研究が盛んになりつつある。

### ■ キーワード

階層移動、教育機会格差、国際比較、趨勢分析

### I 階層研究の転換

#### 1. 高まる階層格差への関心

2011年の秋、「Occupy the Wall Street」のスローガンをかかげてニューヨークで始まった若者たちの反格差社会デモは、世界の80カ国に広がったといわれる。2008年のリーマンショックをきっかけとする世界的な金融恐慌によってとくに欧米先進社会を襲った経済不況は、深刻な失業問題や財政危機問題をもたらしたまま、いっこうに回復の気配が見えていない。財政危機のために、授業料を値上げしたり年金の支給水準を低下させたりして、教育や社会保障の国庫負担を削減しようとする政府が少なくない。そうした政策によって、若者を中心とする多くの人びとに生活の困難がもたらされ、将来への希望が奪われている。その一

方で、危機の元凶であるはずの金融界を中心に、一部の経営者・管理職や上級専門職員はいち早く以前のような高額報酬を享受している。ここでは、あたかもかつてマルクス主義が描いたような「われわれが貧しいのは、彼らが豊かだからだ」という搾取的格差の構図すらも浮かび上がってきているのである。

長い間、階層的不平等の研究トレンドは、いわばマルクス主義のイデオロギー的呪縛から脱却して、実証に基づいたより科学的な研究を確立することをめざしてきた。1989年の東欧革命の後には、欧米の研究者のあいだからさえも、「階級の死」や「無階級社会」の議論が盛んに提示されるようになった。(盛山 1999参照)。日本では、1970年代の末期に「中意識論争」が線香花火の最後の輝きのように盛り上がったあとは、1980年代の持続的な中成長の中で「ジャパン・アズ・

ナンバーワン」や「世界に冠たる日本の経営」などがもてはやされ、戦前から1960年くらいまでの社会科学の中核的問題関心であった階層的不平等への研究関心は、見る影もなく衰退してしまっていた。

そうした時代から見ると、今日の事態は隔世の感が否めない。もっとも、不平等・格差への関心は、リーマンショックに先立って、1990年代の半ば以降、世界の各国で徐々に高まりつつあった。日本の場合は、1997年の東アジア金融危機のあとの深刻なデフレ不況が大きなきっかけとなったが、ヨーロッパではサッチャー政権登場以後のいわゆる新自由主義的政策やグローバリゼーションの進展の中で、とくに所得格差の拡大懸念が高まっていたのである。

## 2. 新しい研究動向の背景をなす社会変化

伝統的な階層研究は、19世紀からの産業社会の発展とともに起こった貧困や階級対立に関する研究として展開されてきた。社会移動研究も、産業化とともに果たして階級・階層構造はますます固定化されていくのか、それとも開放化されていくのかという問題を基盤にして始まった。19世紀から20世紀にかけてのほぼ200年間というもの、社会を考察する上で「階級」概念はなくてはならないものだと考えられてきた。そこには、「貧困や対立の根源にあるのは、産業社会を構成する固定的に持続する『階級への分化』と階級的不平等だ」という暗黙の前提があって、社会的不平等についての関心は階級・階層の枠組みで形作られていたのである。

しかし、しばらく前から、こうした前期近代の枠組みは有効性を失ってきていた。それは、不平等や差別問題が、階級ではなく、ジェンダーやエスニシティや障害者の問題として探求されるようになってきたことに端的に表れている。単なる「産業化」や「近代化」といったラフな概念装置

や従来の階級概念では捉えきれない複雑で新しい問題群が増大してきている<sup>1)</sup>。本稿では詳述しないが、「包摂と排除」という概念への注目も、そうした伝統的な理論枠組みの失効が背景にある。

階層的不平等研究の伝統的な問題関心や理論枠組みの揺らぎは、いちはやく1960年代には始まっている。その後のさまざまな社会的現実の変化は、階層的不平等研究に新しい課題を投げかけてきた。それによって、研究そのものにさまざまな新しい展開が生まれてきて、今日に至っている。そうした社会変化を概観すると、次のような背景的变化が指摘できるだろう。

- (a) 教育機会の全般的な拡大と高学歴化
- (b) 女性の雇用の増大
- (c) 少子高齢化の進展
- (d) 福祉国家化とそれによって生じた諸問題
- (e) いわゆる新自由主義的な経済政策
- (f) 経済のグローバリゼーション
- (g) IT革命を中心とする産業構造の変化

日本の場合は、これらに加えて、(h) 1990年以降の「失われた20年」という経済の長期停滞も挙げなければならないだろう。

それぞれの階層研究へのインパクトは、次のようなものである。まず、(a) の教育拡大は、学歴を通じての階層移動への注目を高め、教育機会の量的拡大が果たして階層の開放性の拡大をもたらしているか否かという、今日まで続く問題関心を形成した。次の (b) 女性の雇用拡大は、ライフコースや世帯類型の多様化と複雑化をもたらして、階層的不平等研究にさまざまな困難や新しい課題を生じさせている。また、(c) 少子高齢化、とりわけ高齢者人口比の拡大は、それまでの階層研究の対象が就労期の年齢層や有職者に限定されてきた点に対して、重大な反省を迫っている。日本のように、今や成人人口の三分の一近くを占めるよ



うになった高齢者の間での、あるいは長期にわたる退職後の生活における階層的不平等問題は、今後ますます重要になるだろう。

高齢化と関連して、(d) 戦後先進諸国で整備されていった福祉国家化は、それまでの階層研究の視野にはなかった新しい問題群をもたらした。福祉政策は「再分配」政策とみなされることが多いが、たとえば年金制度は、直接的には、現役世代から退職世代への所得移転の制度であるために、世代間格差問題を生じさせることがある。このように、福祉制度が階層的不平等におよぼす影響は一義的ではなく、いかなる福祉政策が階層的不平等にいかなる影響を与えるかの研究の重要性が高まっている。

(e) の「新自由主義」は、第一次オイルショック以降の先進国の経済的低迷のなかで起こった福祉国家の見直しをきっかけにしている。この新自由主義や (f) のグローバリゼーションについては、ややイデオロギー的な見方が先行していて、その実態や格差現象に対する影響についての正確な評価が軽視される傾向があることは否定できない。しかし、多くの国で1980年代以降かなり持続した所得不平等の拡大がみられており、その要因としてこれらに疑いが向けられていることは、やむを得ないところがあるだろう。

韓国、台湾、香港、シンガポールなどの新興国がNIESと呼ばれたのは、1983年の先進7カ国サミットからだが、その後、中国の開放経済化、1989年の東欧革命と1991年のソ連邦崩壊を通じて、グローバリゼーションは世界を覆っていった。それは同時に、(g) のIT革命を中心とする技術革新が産業構造や消費構造を大きな変化をもたらしていった時期でもある。マイクロソフトのWindows95が1995年に発売され、またたく間にインターネットが世界を結んでいった。

以上のような1960年代以降の社会的現実の変化は、それまでの伝統的階層研究が予想していな

かったものである。1960年の時点で、女性や退職高齢者にとっての階層・階級という問題の発生とか、非正規労働者の増大や若者の失業問題の深刻化などを見据えていた人はいない。しかし、その後起こったそうした社会的現実を反映する形で、最近の階層的不平等研究はかつてと比べるとはるかに複雑で多様なものになっていった。

### 3. 新しい展開

階層的不平等の研究は、1990年代以降、それまでとは異なる新しい展開を示してきたが、それは大きく次の4点にまとめられる。

第一に、研究関心の高まりと量的増大である。

先進諸国は、1960年代からの全般的で比較的継続した経済成長、社会保障制度の拡充、高学歴化などを背景にして、生活水準の持続的な向上が見られ、労働組合の力は弱まり、階級闘争らしきものは見られなくなり、マルクス主義イデオロギーの影響力は衰退していった。トゥレーヌの「新しい社会運動」の概念が表すように、社会主義的な運動に代わって、環境やジェンダーあるいはエスニシティやマイノリティなどの権利拡充を求める声が高まっていったが、階級や経済的不平等に関わる社会運動は弱まっていった。それらに関する学術的研究も衰微していたのである。

1990年代頃から、その趨勢が逆転する。日本の場合でいえば、バブル崩壊以降の経済的停滞のなか、1997年の東アジア金融危機をきっかけとするデフレ不況が深まった時期、1998年に出版された橋本俊詔氏の『日本の経済格差』と2000年の佐藤俊樹氏の『不平等社会日本』が、「格差」への関心を喚起するのに大きな役割を果たした<sup>2)</sup>。2000年以降、「格差」の言葉をうたった出版物が次から次へと発行された。世界レベルでは、新自由主義、グローバリゼーション、IT産業化、あるいは金融バブルなどを背景にした、格差拡大への関心が高まった。

第二は、研究テーマの拡大と細分化である。所得分布だけをとってみても、単なる一国内の全体的所得分布の問題だけではなく、趨勢（時代、コホート、年齢）、国際比較および地域ないしグローバル集計、要素分析、などがあり、それにさまざまな「要因」が絡んでいる。伝統的階層研究においても、単に職業的階層分布や階層移動の実態を趨勢ないし比較分析するにとどまらず、時代、コホート、年齢などに分解したり地位達成プロセスを細かな諸段階に区分したりするなどの緻密な分析が主流となってきている。そのうえ、階層と健康格差との問題（たとえばSmith 2003; Killoran et als 2006; Kawachi et als 2008; 川上ほか 2006; 近藤編 2007）、社会関係資本と階層の問題（Pichler and Wallace 2009）など、新しい研究テーマが登場してきた。むろん、「包摂と排除」と「貧困」への問題関心に支えられた研究の増大はいうまでもない。

第三に、データの収集と活用におけるさまざまな新しい展開がある。各国で階層的不平等に関わる個人・世帯レベルのデータの継続的収集が進み、大量のデータをもちいた継時的分析や国際比較分析が盛んになっていった。アメリカにおけるGSS調査がその代表である。さらに、それらの一部は、ルクセンブルク所得研究に代表されるような国際的データアーカイブに集約されて、多くの研究を生み出すことになる。家庭的背景と学力に関するPISAも広く活用されている。

第四は、分析手法のさらなる革新である。階層研究の分析手法は、1950年代から60年代にかけての移動表分析法の発展、その後のパス解析、共分散構造分析、あるいは1980年代からのログリニア分析やロジスティック回帰分析など、社会学分野における計量的分析法の新しい発展を主導してきたが、その後も、次から次へと新しい手法の試みが展開されている。なかでも、二つを指摘できる。一つは、multilevel分析が普及したことで

ある。階層的不平等の研究は基本的に個人・世帯レベルのデータを分析するが、その際、要因変数としては、個人・世帯レベルのものだけではなく、国、コホート、出身階層などの集合的レベルの要因を考察することが多い。新しく展開されつつある健康の階層格差研究などにおいても、集合的な社会関係資本の影響を考察する際にも重要である。こうした異なるレベルの要因の効果を統合的に分析する手法として、multilevel分析が広く用いられるようになった。

もう一つが、パネル調査を用いたパネルデータの分析である。これは、不平等の形成メカニズムをライフコースに沿って直接にデータから捉えたいという関心から発している。もっとも、データ収集の困難や脱落によるバイアスに加えて、調査研究戦略をよほど緻密かつ理論的に構築しておかなければ、複雑な現実には埋没しかねないという問題もある。しかし、革新的な試みであることには間違いない。

以上のように、階層的不平等の研究はこの20年ほどのあいだに量的にも質的にも格段の進展を示してきた。そのあまりの進展の激しさのため、現在では、研究の全体像を見通すことが非常に難しい。

そのため、本稿では、伝統的階層研究の問題関心を色濃く継承している二つの研究テーマに絞って、近年の動向を紹介する。

## II 階層移動研究の動向

### 1. 趨勢への関心

階層移動研究は、産業化の進展とともにたして階層構造は開放化されていくのかどうかという問題関心から始まっているが、その研究方法は、大きく、国際比較とトレンド分析とに分けることができる。国際比較への関心は戦後早くから始まり、1949年に発足した国際社会学会（ISA）のイ

ニシティブで、社会階層と社会移動（SSM）に関する国際比較調査が遂行され、その成果がリップセットとベンディックスの共著（Lipset and Bendix 1959）として出版された。日本のSSM調査が始まったのは、これを契機としている。その基本的な問題関心は、「開かれた機会の国といわれるアメリカと、前近代的な身分制や階級的区分が強いとされるヨーロッパ諸国や非西欧の日本とで、はたして階層移動の量やパターンに違いがあるか」という問題であった。用いられた分析手法は非常に素朴なものではあったが、その主な結論は、「アメリカもヨーロッパ諸国も大きな違いはなく、日本も含めて、比較的高い移動量を示している」というものであった。しかし、ここで用いられた分析手法もデータも非常に限られたものであった点は否めなく、さらなる研究の必要性が感じられていた。

その後、本格的な国際比較研究が再開されるまでに、長い時間がかかった。ようやく1992年になって、ゴールドソープとエリクソンを中心とするCASMINプロジェクトの研究結果が現れた（Erikson and Goldthorpe 1992）。これは、1970年代の各国の階層移動データを収集して、移動構造に関する国際比較分析を行ったもので、そこでの結論は、そのタイトル『Constant Flux』が表現しているように、「各国間で多少の揺らぎはあるが、移動量や移動パターンは基本的にはほぼ等しい」というものであった。言い換えれば、体系的で特色のある理論で説明されなければならないような、あるいはそれに値するような移動現象の違いのパターンは見つからなかったということである。

この結論は、研究者のあいだにやや不満足感を残した。

理論というレベルでは、その時点までにいくつかの試みが提示されていた。まず、中核的な階層移動研究では、LZ命題、産業化命題、そしてFJH命題の三つが知られていた（原・盛山 1999：第

一章、参照）。LZ命題とFJH命題は、「階層移動は国際比較においてもトレンド的にも基本的に不変だ」と主張するものであるが、前者は構造移動も含めた「事実移動」についてのものであるのに対して、後者は、構造移動を除いた「相対移動ないし循環移動」についての命題だという違いがある。そして、事実移動に関しては、やはり産業化のスピードやレベルの違いによって移動量の違いが検出されるので、今日ではLZ命題はほぼ否定されている。

産業化命題は、「産業化が進展するにしたがって、移動量は拡大する」という命題である。これは、業績主義化を媒介要因として考えている。すなわち、産業化が進展するとは、社会が近代化することであり、社会の近代化とは、人びとの地位達成メカニズムがしだいに業績主義化していき、属性的な出身階層の拘束が減少することなので、それによって移動が拡大していくと予測するものである。いわゆるメリトクラシー論<sup>3)</sup>も、「個人のメリットという実力が地位達成を決める」と主張するので、これに近い。

産業化命題を定式化したのは、1970年のトライマンの論文（Treiman 1970）だが、それ以前から一部の研究者やそれ以外の人びとのあいだで漠然と抱かれていたものである。そして、その楽観的な想定に対する疑問も、かなり早くから提出されていた。一般に、産業化が進展すると世代間の階層移動が拡大するという命題のもとにあるのは、図1のように、社会的地位達成のメカニズムとして①の世襲的な直接ルートと、②の学歴媒介ルートとを想定したときに、時代とともに直接ルートが弱まって、太線で表された「学歴媒介」ルートだけに収斂していくという予想である。

学歴媒介ルートは、地位達成が親の階層的な地位によってではなく、学歴という業績主義的な基準で決まると考える点で、業績主義的である。しかし、産業化命題は、学歴達成そのものが親の階層

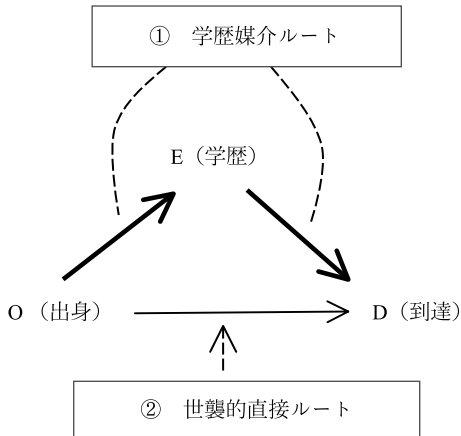


図1 階層移動の基本モデル

的地位によって規定されているかも知れないという可能性を考慮に入れていない。もしも学歴達成が親の階層的地位によって決まっているのであれば、いくら学歴媒介ルートが支配的になっていったとしても、出身階層と到達階層との関連が弱まるとは限らない。むしろ、強化されるかも知れないのである。

この点をついたのが、フランスの社会学者 Boudon (1974) と Bourdieu (1970) である。Boudon は、数理モデルによって、出身階層と学歴達成との関連があれば、学歴媒介ルートだけでも出身到達関連が維持されることを示した。ただし、なぜ出身階層と学歴達成との関連が維持されるかについては議論していない。

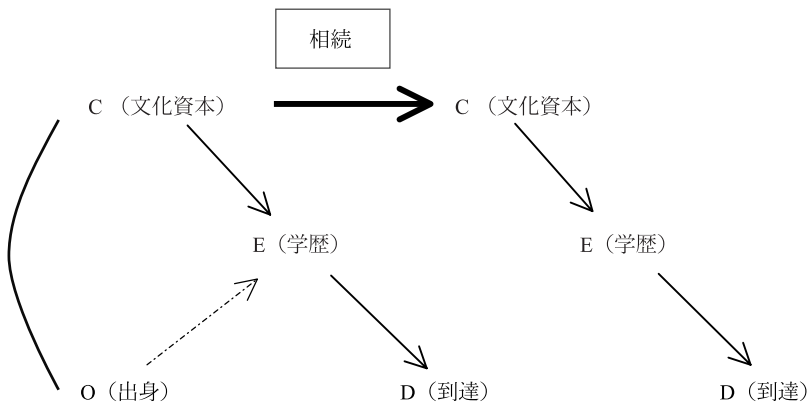


図2 文化的再生産論の基本モデル

この関連について、独自の社会学的説明を展開したのがブルデューの文化的再生産論である。その理論は、簡単にいえば、図2のように、階層的に不平等に配分されている「文化資本」という隠された相続資本が存在していて、学歴達成がそれによって規定されているということである。文化資本は出身家庭において相続されるので、文化資本を通じた階層的地位の再生産は永遠に続くことになる。

日本では、ブルデュー理論は、1980年代以降しばらくのあいだ、狭義の階層研究の範囲を超えて非常に多くの関心を集めたが、実証的根拠に乏しいため、世界の階層研究ではほとんど無視されている。GanzeboomとLuijkx (2005) は、短く「われわれのこれまでのデータでは、[文化資本のような] 家庭的背景が選抜装置として作動しているというようなことは見いだされていない」(p.377) とだけ言及している。

## 2. トレンド分析の精緻化

さて、世代間の階層移動が拡大したかそれとも縮小したか、つまり階層構造がより開放的になっていったかあるいは閉鎖的になっていったかは、階層研究のもっとも中心的なテーマをなしている。しかしながら、出身階層と到達階層との関連データを継時的に収集してこのテーマを探求した研究

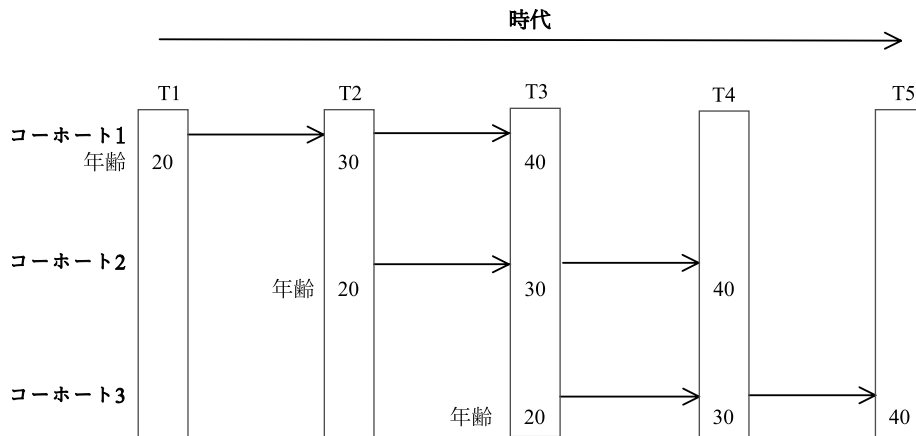


図3 階層移動における時代、コホート、および年齢

は、案外と少ない。イギリスの社会学者Crompton (2008) は、階層的不平等に関する教科書的な書物の中で階層移動の閉鎖性が高まったことは当然の事実だという書き方をしているが、そこで参照されているイギリスについての実証研究はそれほど信頼性の高いものではない。

他方、BreenとLuijckx (2005) は、ヨーロッパの11カ国の1970年から2000年にかけての移動データを分析し、流動性は増加している国が多く、そうでない場合(イギリスを含む)でも安定しているだけで、減少傾向を示しているところはないと報告している。

階層移動のトレンドについては、日本のSSM調査研究がかなり詳しい分析を展開している。1955年から1995年までの5時点のデータを用いた従来の分析では、基本的に、相対的移動率は趨勢的に安定しているという結果がえられていた(原・盛山 1999; 石田 2000)。2005年のデータを加えた最近の研究では、分析手法に若干の進展がある。

従来の移動表分析では、異なる調査時点で観測された移動表のあいだでの異同が分析されてきた。ある時点の移動表データは、図3でいえば、たとえばT3という時点の調査で得られたデータを意味している。しかし、ある時点の移動表には、出

生コホート、移動の起こった時代、到達階層が測定された年齢という3つの要因において異なる諸個人が含まれている。また、それと同時に、異なる時点の移動表でも、出生コホートや移動の起こった時代に関して同等なサンプルが多く共通に含まれている。「階層構造の開放性の時代的変化」という問題関心にとって、関心の焦点は、調査の時点ではなく、出生コホートかもしくはは移動の時代である。そのため、2005年のデータを加えた最近の研究では、こうした要因を識別する分析が主流ようになってきている。

通常の移動表についての1955年から2005年にかけての6時点、50年間の趨勢分析では、三輪・石田 (2008、2011) によって、相対移動率は全体としてもあるいはそれぞれの個別階層に関しても安定的で、場合によっては一時的で小さな変化が見られるものの、趨勢なき変動 (trendless fluctuation) だと結論づけられている。つまり、産業化によって開放性が増大していくという傾向も見いだされないし、逆に、1980年代以降の新自由主義やグローバル化によって閉鎖化が進んだという証拠もない、ということである。

石田 (2010) は、出身階層から初職への移動と初職から40歳時職 (=40歳時到達階層) への



移動に関して、上層ホワイトカラー層と非熟練ブルーカラー層に焦点をおいて、それぞれの階層の開放性・閉鎖性の移動年度間の違いを分析している。これは、図3でいえば、コーホート1のT1からT3への移動と、コーホート2のT2からT4への移動とを比較するものである。それによると、初職への移動に関しては、上層ホワイトカラー層は移動年度間で差はみられないし、非熟練ブルーカラー層も、他の要因をコントロールすれば、有意な差はみられない。しかし、初職から40歳時への移動に関しては、上層ホワイトカラー層も非熟練ブルーカラー層も、1996年から2005年にかけての移動の閉鎖性がそれ以前よりも有意に拡大している。

また三輪（2010）は、移動時期ではなく、出生コーホートの違いについて、出身階層から40歳時までの移動を、30歳時までとそれ以降の移動とに分けながら分析している。それによると、上層ホワイトカラー層の閉鎖性に関しては、出生コーホートが若くなるにしたがってむしろ縮小する傾向がみられる。しかし、自営層に関しては、次第に閉鎖性が拡大している。また、中小ブルーカラー層は、一番若い1956～65年出生コーホートで閉鎖性が拡大している。

この二つの分析は、上層ホワイトカラー層に関しては、対立する結果となっている。石田の分析は、移動の閉鎖性が拡大していることを示しており、三輪の分析は、その逆である。しかし、三輪の分析をよく見ると、30歳から40歳時への移動に関しては、1956～65年出生コーホートがそれ以前のコーホートよりも有意に閉鎖性を増している。このコーホートの30歳から40歳にかけての移動は、1996年から2005年にかけての移動である。したがって、石田と三輪に共通する結論として、上層ホワイトカラー層の閉鎖性は、1996年から2005年の間に40歳になるコーホートの40歳時階層への移動に関して、それ以前のコーホートと

比べて、出身階層との関連性の強まりがみられるということが分かる。ただし、これが趨勢的なものか、それとも一時的なものかについては、今後の研究を待たなければならぬだろう。

### III 学歴達成研究の動向

#### 1. 持続する不平等？

すでにみたように、最近の階層移動研究は、かつての移動表分析から、移動のプロセスに注目した分析に焦点が移ってきている。とりわけ、学歴達成に関する研究でその傾向が強い。

学歴達成に関する出身階層間の格差についての、時系列的でかつ国際比較的な研究の重要な出発点は、ShavitとBlossfeldの編集した『Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries』（1993）にある。ここでの基本的な問題関心は、はたして一般的な教育機会の拡大は教育機会の階層格差の縮小をももたらしたかどうか、である。日本を含めた13カ国について、概ね、20世紀の初めから1960年前後までの約50年にまたがる出生コーホートを通じての変化が分析されており、その総括的な論文のなかで、BlossfeldとShavitは、学歴達成に対する父学歴と父職業の影響のトレンドを概略的に示して、次のように述べている。

多くの国において、教育の拡大は社会経済的階層のあいだでの教育機会のより多くの平等をもたらしたわけではなかったということである。スウェーデンとオランダを除いて、出身階層と教育達成との関連における一貫した低下は見られなかった（Blossfeld and Shavit 1993: p.15）。

ここで論者たちは、格差の縮小傾向よりも不変傾向を強調しているが、彼らの論文に示されているデータからは、むしろどちらかといえば格差縮

小傾向の方を強調することもできる。実際、Breen たちは、ヨーロッパの8カ国について、教育達成の階層的不平等はおおむね低下傾向を示しているとしている (Breen et als 2009)。最新の日本の研究も若干の格差漸減傾向を報告している (近藤・古田 2011)。

教育機会の階層格差が持続するなかで緩やかな縮小がみられるという点に着目して、その理論的説明を試みたのが、HoutらのMMI (Maximally Maintained Inequality) 仮説である (Rafterry and Hout 1993)。この仮説は、Houtが日本の『理論と方法』に寄稿した論文から引用すれば、次のようになる。

上層階層の子弟が先に上位の学歴を埋めていく段階の教育システムのもとでは、下および中の階層の子弟に対する教育の障壁は高くなる。[したがって] まだ志望の満たされない上位階級の子弟が存在する限り、階級障壁が存続する。[しかし] そうした教育レベルへの特権階級の需要が満たされれば、階級障壁は低下し、中階級の子弟は教育機会をより享受し始めるようになる。中等教育の大幅な拡大によって、多くの下層および労働者階級の子弟に対してさえも教育機会が開かれてくる (Hout 2005: p.238)。

Houtは、この論文ではさらにLucas (2001) のEMI (Effectively Maintained Inequality) 仮説を紹介している。EMI仮説とは、上位階級の飽和が起こる前に機会の平等化が見いだされるという事実を照らして、MMI仮説を修正するもので、「完全な飽和が起こる前に、教育と居住の階層的・人種的分離のために、一部の地域では飽和が起こり、それによって、中位階級にとっての教育機会の拡大がいち早く起こる」というものである。

Houtは、MMI/EMI仮説が、階級障壁の長期的な存続と、機会格差の短期的な増減の存在とをう

まく説明すると主張している。具体的には、ISSP (International Social Survey Programme) に収集された25カ国のデータを分析して、各国に共通のコーホート効果が小さくマイナスであること (新しいコーホートほど、階層格差がやや小さくなる)、労働市場における中等教育保持者比率が高いほど、階層格差が小さくなることを示している (Hout 2005: table 1)。

## 2. 相対的リスク回避仮説

他方、BreenとGoldthorpe (1997) は、教育達成に関する合理的選択モデルを構築して、同じテーマに取り組んだ。(ほかに、Goldthorpe 2007b; 2007c。) この研究については、日本でもすでにいくつかが紹介があるが (太郎丸 2007; 浜田 2009)、簡単に説明しておこう。

このモデルの特徴は、Mare (1980; 1981) によって始められた教育レベルの階梯を登っていく「transition 階梯移動」の過程を、行為者の合理的選択として取り入れたことである。広い意味で「進路選択のモデル」と言ってい。行為者は、二段階の進路選択にさらされている。これは、中等教育へ進学するか否かと、さらに高等教育に進学するか否かとに対応している。出身階層は労働者とサービス階層の二つ、到達階層にはそれに下層階級が加わる。どの段階で教育を終えるかによって到達階層への到達確率は異なるが、その確率は出身階層による違いはなく、純粹に教育レベルだけで決まる。他方、どの段階で教育を終えるか、そして進学する場合に、アカデミック・コースに進学するかそれとも職業コースに進学するかという「選択のしかた」が、出身階層によって異なる。むろん、進学に関する選択は、一般に、学力と家庭の経済的資源とに規定されている。そして、学力も経済的資源も、出身階層と大きく関連している。Breen-Goldthorpeモデルの特徴は、ここで学力や経済的資源からは独立な、「出身階層による

選好の違い」を要因として立てたことである。

すなわち、サービス階層の子弟はできるだけサービス階層に到達しようとするし、労働者階層の子弟は下層階級に落ちることをできるだけ避けようとする。これはともに、「出身階層よりも下位の階層に落ちることを避けようとする」という選好である。「相対的リスク回避説」と呼ばれる。

当初、このモデルは、教育機会の全般的な拡大とともに教育達成の出身階層間格差がゆるやかな減少傾向を見せていることを説明するために立てられたが、その後は、むしろ単一のコーホート内の教育達成の出身階層間格差を説明するために用いられている。実証的には、学力と家庭の経済的資源、さらには親の学歴などをコントロールした上でもなおかつ出身階層によって進路選択に違いが存在していることをもって、モデルが検証され、相対的リスク回避説が妥当していると判断されている (Breen and Yaish 2005; 太郎丸 2007)。

#### IV 階層的不平等研究の課題

##### 1. 大きな物語の消失

今日、MMI/EMI仮説や相対的リスク回避説に関する実証的な調査研究が盛んに遂行されている。これらの説の妥当性についてはまだ検討の余地があるけれども、教育機会のマクロな趨勢を理解する上で、それまでになかった新しい視点を定立したことは間違いない。また、移動の研究がその詳細なプロセスを明らかにしようとしているのも意義深い。

しかし、こうした階層移動研究の動向には、何かものたりないものがあるのも事実である。

明らかにいえることは、かつてのような「大きな物語」が欠けていることである。もともと、階層移動研究は、一方ではマルクス主義やフロンティア消滅論に代表されるような「階級の固定化」論ないし「機会の閉鎖化」論からの問題提起を受け

止めながら、他方では、産業化論に代表される「機会の拡大論」や近代社会の理念を背景にした「規範的望ましきとしての機会の平等化」という理念に支えられて展開されてきた。階層移動を研究するということは、そうした大きな社会理論と対峙することであった。

実証的な研究の蓄積は、ある意味皮肉なことに、そうした理論的背景を自ら解体することになってしまった。世代間移動の趨勢分析も、教育機会格差の趨勢分析も、基本的に、「階層間の機会格差の趨勢は安定的である」という結論に至っている。すなわち、物語を作り出すような「時代的な変化」は見いだせないのである。これはこれで大きな成果ではあるのだが、研究の意義づけという点ではマイナスに作用している。

移動研究が全般的に分析手法の精緻化や高度化に向かいつつあること、移動プロセスを詳細に段階分けして、諸要因を細かく識別することを主眼としつつあることは、そうした理論的問題状況と密接に関連している。

##### 2. 制度の効果と経済情勢・人口動態の影響

これまで、階層移動研究は、階層移動という現象をいわば「自然現象」であるかのように捉えてきた。資本主義の発展、産業化の進展、あるいは社会の近代化というような大きな単一の要因によって、階層移動の構造が規定されるという見通しを抱いていたのである。今日、そうした見方はもはや事実的にもあてはまらないし、一般的な社会学的な理論水準からしても適合しない。移動を含めた階層現象は、非常に大きな度合いにおいて、むしろ制度や政策によって左右される。

このことの明白な証拠を二つあげる。一つは、教育機会である。戦後の多くの先進社会では中等教育および高等教育の大幅な機会拡大がみられたが、それは政策の結果である (潮木 2010)。もう一つは、日本の高齢者の間での所得平等度の変

化である。さまざまな統計が、高齢者とくに70歳以上の人びとの間での所得分布がかってよりも平等化してきたことを示しているが、この背景にあると考えられるのは年金制度の影響である。無所得者の割合が減り、中程度の年金所得者が増えてきたことによって、高齢者層のあいだでのいわば中流階層が形成されてきたのである。

かつての大きな物語というのは、階層的不平等の構造が人為を超えたメカニズムで形成されるという想定のもと、そうしたメカニズムを探求することが研究関心を構成していた。しかし、そうしたメカニズムは存在しない。むしろ、階層的不平等は人為に左右されるのである。

同じことは、経済情勢や人口動態についても言える。おおざっぱに新自由主義とかグローバルゼーションとかで片付けられることが多いけれども、製造業従事者の増大と減少、経済の成長と長期的低迷、自営業の拡大と衰退、など、より具体的な経済動向が階層的不平等に影響するのである。さらに、世帯構成の変化や人口の年齢分布、あるいはそれぞれの世代の経済情勢上の運不運の影響も大きい。

現実の研究は、すでにさまざまな形でそうした影響の分析に乗り出している。たとえば、福祉国家の諸タイプと不平等との関係への研究（Birkelund 2006; Palme 2006）、経済システムのタイプと所得不平等およびその変化（Breen, Garcia-Peñalosa, and Orgiazzi 2008）、地域における企業活動と所得不平等（Sorensen and Sorenson 2007）、職業分布の変化と全体的所得不平等（Mouw and Kalleberg 2010）、女性の高学歴化と世帯タイプ変化の所得分布への影響（Breen and Salazar 2010）、教育制度と階層的不平等との関係（Andersen and Werfhorst 2010; Boliver and Swift 2011）などがある。

こうした方向での探求は、階層的不平等に対して、何がどの程度制御可能であるかについての知

見にも道を開くだろう。もはや、階層的不平等は、時代の趨勢に規定されたり、何かえたいの知れない隠れた巨大なメカニズムによって形成されるものとするのは不適切だろう。大きな物語は消えてしまったかも知れないが、その代わりに、制度や政策とのより密接な関連のもとでの研究が展開されていくことになることを期待される。

#### 注

- 1) Goldthorpe (2007a) は、依然として階級分析の有効性を主張している。
- 2) この二著とも、そこで主張された「格差の拡大」そのものについては、その後の検証的研究で、大きな疑義が出されている。たとえば、大竹 (2005)、石田・三輪 (2011b)。
- 3) 日本では、竹内 (1995) によって、単に「学歴主義」という意味でメリトクラシーという言葉が使われるようになったが、本来の意味とは異なる。

#### 文献

- Andersen, Robert and Herman G. van de Werfhorst, 2010, Education and Occupational Status in 14 Countries: The Role of Educational Institutions and Labour Market Coordination, *The British Journal of Sociology*, 61, issue 2.
- Birkelund, Gunn Elisabeth, 2006, Welfare States and Social Inequality: Key Issues in Contemporary Cross-national Research on Social Stratification and Mobility, *Research in Social Stratification and Mobility*, 24: 333-351.
- Blossfeld, Hans-Peter and Yossi Shavit, 1993, Persisting Barriers: Changes in Educational Opportunities in Thirteen Countries, pp.1-23, in Shavit, Yossi and Hans-Peter Blossfeld ed., *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Westview Press.
- Boliver, Vikki, and Adam Swift, 2011, Do Comprehensive School Reduce Social Mobility?, *The British Journal of Sociology*, 62, issue 1.
- Bourdieu, Pierre, et J. C. Passeron, 1970, *La reproduction: Elements pour une theorie du systeme d'enseignement*. Paris: editions de Minuit. (宮島 喬訳, 1991, 『再生産』藤原書店.)
- Boudon, Raymond, 1974, *Education, Opportunity, and Social Inequality*, Wiley.
- Breen, Richard ed., 2005, *Social Mobility in Europe*,



- Oxford University Press.
- Breen, Richard, 2006, Statistical Models of Social Fluidity, 『理論と方法』, 21(2): 215-236.
- Breen, Richard, Cecilia Garcia-Peñalosa, and Elsa Orgiazzi, 2008, Factor Components of Inequality: Cross-Country Differences and Time Changes, *Luxembourg Income Study Working Paper*, no.503.
- Breen, Richard, and John H. Goldthorpe, 1997, Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory, *Rationality and Society*, 9(3): 275-305.
- Breen, Richard, Ruud Lujikx, Walter Müller, and Reinhard Pollak, 2009, Nonpersistent Inequality in Educational Attainment: Evidence from Eight European Countries, *American Journal of Sociology*, 114(5): 1475-1521.
- Breen, Richard and Ruud Lujikx, 2005, Social Mobility in Europe between 1970 and 2000, pp.37-75, in Breen, Richard ed., *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press.
- Breen, Richard, Ruud Lujikx, Walter Muller, and Reinhard Pollak, 2010, Long-term Trends in Educational Inequality in Europe: Class Inequalities and Gender Differences, *European Sociological Review*, 26(1): 31-48.
- Breen, Richard and Leire Salazar, 2010, Has Increased Women's Educational Attainment Led to Greater Earnings Inequality in the United Kingdom? A Multivariate Decomposition Analysis, *European Sociological Review*, 26(2): 143-157.
- Breen, Richard and Meir Yaish, 2005, Testing the Breen-Goldthorpe Model of Educational Decision Making, pp.232-258, in Breen, Richard ed., 2005, *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press.
- Crompton, Rosemary, 2008. *Class and Stratification*, 3rd ed., Polity Press.
- Erikson, Robert and John H. Goldthorpe, 1992, *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford: Clarendon Press.
- Ganzeboom, Harry B. C. and Ruud Lujikx, 2005, Recent Trends in International Occupational Class Reproduction in the Netherlands 1970-99, pp.345-381, in Breen, Richard ed., *Social Mobility in Europe*, Oxford University Press.
- Goldthorpe, John H., 2007a, Class Analysis and the Reorientation of Class Theory: The Case of Persisting Differentials in Educational Attainment, Chap 2, pp. 31-44, in *On Sociology, second edition, Volume two: Illustration and Retrospect*, Stanford University Press.
- Goldthorpe, John H., 2007b, Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory (with Richard Breen), Chap 3, pp.45-72, in *On Sociology, second edition, Volume two: Illustration and Retrospect*, Stanford University Press.
- Goldthorpe, John H., 2007c, The Theory Evaluated: Commentaries and Research, Chap 4, pp.73-100, in *On Sociology, second edition, Volume two: Illustration and Retrospect*, Stanford University Press.
- 浜田 宏, 2009, 「相対リスク回避モデルの再検討—Breen and Goldthorpeモデルの一般化—」『理論と方法』24(1): 57-75.
- 原 純輔・盛山和夫, 1999, 『社会階層—豊かさの中の不平等』東京大学出版会.
- Hout, Michael, 2006, Maximally Maintained Inequality and Essentially Maintained Inequality: Crossnational Comparisons, 『理論と方法』, 21(2): 237-252.
- 石田 浩, 2000, 「産業社会の中の日本—社会移動の国際比較と趨勢」, 原 純輔編『日本の階層システム 1 近代化と社会階層』東京大学出版会: 219-248.
- 石田 浩, 2008, 「世代間階層継承の趨勢—生存分析によるアプローチ—」『理論と方法』, 23(2): 41-63.
- 石田 浩・三輪 哲, 2011a, 「社会移動の趨勢と比較」, 石田 浩・近藤博之・中尾啓子編『現代の階層社会 2 階層と移動の構造』東京大学出版会: 1章 3-19.
- 石田 浩・三輪 哲, 2011b, 「上層ホワイトカラーの再生産」, 石田 浩・近藤博之・中尾啓子編『現代の階層社会 2 階層と移動の構造』東京大学出版会: 2章 21-35.
- Kawachi, Ichiro, S. V. Subramanian, and Daniel Kim, eds., 2008, *Social Capital and Health*, Springer Science + Business Media. (藤澤由和・高尾総司・濱野 強 監訳, 2008, 『ソーシャル・キャピタルと健康』日本評論社.)
- 川上憲人・小林廉毅・橋本英樹編, 2006, 『社会格差と健康—社会疫学からのアプローチ』東京大学出版会.
- Killoran, Amanda, Catherine Swann, and Michael P. Kelly, eds., 2006, *Public Health Evidence: Tackling Health Inequalities*, Oxford University Press.
- 近藤博之・古田和久, 2011, 「教育達成における階層差の長期的趨勢」, 石田 浩・近藤博之・中尾啓子編『現代の階層社会 2 階層と移動の構造』東京大学出版会: 6章 89-121.
- 近藤克則編, 2007, 『検証「健康格差社会」』医学書院.
- Lipset, Seymour M. and Reinhard Bendix. 1959. *Social Mobility in Industrial Society*, Berkeley: University of California Press. (鈴木 広訳, 1969, 『産業社会



- の構造』サイマル出版会.)
- Lucas, Samuel R., 2001, Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects, *American Journal of Sociology*, 106(6): 1642-1630.
- Mare, Robert D., 1980, Social Background and School Continuation Decisions, *Journal of the American Statistical Association*, 75, No.370: 295-305.
- Mare, Robert D., 1981, Change and Stability in Educational Stratification, *American Sociological Review*, 46(1): 72-87.
- 三輪 哲, 2008, 「キャリア軌跡から見る世代間移動機会の不平等とその趨勢」『理論と方法』, 23(2): 23-40.
- 三輪 哲・石田 浩, 2008, 「戦後日本の階層構造と社会移動に関する基礎分析」, 三輪 哲・小林大祐編『2005年SSM日本調査の基礎分析—構造・趨勢・方法—』2005年SSM調査研究会: 73-93.
- Mouw, Ted, and Arne L. Kalleberg, 2010, Occupations and the Structure of Wage Inequality in the United States, 1980s to 2000s, *American Sociological Review*, 75(3): 402-431.
- 大竹文雄, 2005, 『日本の不平等—格差社会の幻想と未来—』日本経済新聞社.
- Palme, Joakim, 2006, Welfare States and Inequality: Institutional Designs and Distributive Outcome, *Research in Social Stratification and Mobility*, 24: 387-403.
- Pichler, Florian and Claire Wallace, 2009, Social Capital and Social Class in Europe: The Role of Social Networks in Social Stratification, *European Sociological Review*, 25(3):319-332..
- Raftery, Adrian E., and Michael Hout, 1993, Maximally Maintained Inequality: Expansion, Reform, and Opportunity in Irish Education, 1921-75, *Sociology of Education*, 66(1): 41-62.
- 佐藤俊樹, 2000, 『不平等社会日本』中央公論新社.
- 盛山和夫, 1999, 「近代の階層システムとその変容」『社会学評論』50(2): 3-23.
- Shavit, Yossi and Hans-Peter Blossfeld ed., 1993, *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Westview Press.
- Smith, George Davey, ed., 2003, *Health Inequalities: Lifecourse Approaches*, The Polity Press.
- Sorensen, Jesper B. and Olav Sorensen, 2007, Corporate Demography and Income Inequality, *American Sociological Review*, 72(5): 766-783.
- 橋木俊詔, 1998, 『日本の経済格差』岩波書店.
- 竹内 洋, 1995, 『日本のメリトクラシー』東京大学出版会.
- 太郎丸博, 2007, 「大学進学率の階級間格差に関する合理的選択理論の検討—相対的リスク回避仮説の1995年SSM調査データによる分析」, 『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』, 33: 201-212.
- Treiman, Donald, 1970, Industrialization and Social Stratification, pp.207-234, in E. O. Laumann ed., *Social Stratification: Research and Theory for the 1970s*, Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- 潮木守一, 2008, 「大学進学率上昇をもたらしたのは何なのか—計量分析と経験知の間で—」『教育社会学研究』第83集: 5-22.
- (せいやま・かずお 東京大学大学院教授)

# 医療保障制度と医療情報ネットワーク化状況の国際比較

岸田 伸幸

## ■ 要約

医療制度運営への情報通信技術の応用が各国で進んでいる。医療保障制度は、医療者、保険者、患者等をつなぐ社会的な医療情報ネットワークのあり方に影響すると考えられる。日本の医療改革上の懸案2点（国民ID、主治医制）と、主な医療情報ネットワークシステム4事案（EHR [ネットワーク電子カルテ]、生涯電子カルテ [PHR]、投薬情報、診療報酬請求）に注目し、9カ国（独、仏、蘭、韓、加、英、豪、デンマーク、米）の状況を比較した。その結果、システムの開発・普及に、EHRは主治医制が厳格な国ほど普及が著しい（ただし国民ID制が無い独を除く）、PHR開発は国営医療制の国が先行している、投薬情報への様々な関連業界の参画等、制度的要因に由来するとみられる相違が観察された。またほとんどの国で、一定の独立性ある統一的な公的専門機関が長期計画で医療情報化推進策に取り組んでおり、この方法は標準化や民間投資促進に有効と思われる。

## ■ キーワード

医療情報ネットワーク、国民ID、主治医制、EHR、生涯電子カルテ

## I はじめに

多くの先進国で、情報通信技術を医療制度運営に応用し、品質、安全性、経済性等を高める努力が重ねられている。本稿ではそうした取り組みを医療情報ネットワーク化と呼ぶ。医療情報ネットワーク化は医療改革の手段なので、医療制度と関連した多国間比較の意義があると考えた。本研究では、特色ある医療情報ネットワーク化に取り組む9カ国の状況と、背景になる医療保障制度を、日本の同種課題を念頭に比較考察した。

## II 比較分析の枠組みと背景

本稿では、比較分析の枠組みとして医療保障制度に着目した。また、日本との比較に資するため、

日本の医療改革上の懸案2件（II2節参照）と、医療情報ネットワーク化の有力システム事案4件（II3節参照）を、比較のポイントとした。

### 1. 医療保障制度による区分

医療情報ネットワークは、社会的な医療システムの一部であり、その国の医療保障制度に影響を受ける。なぜなら、個別医療者等の情報システムは各機関の業務に即して設計され、それらを繋ぐ医療情報ネットワークは、医療の供給や支払の社会の仕組みに即して設計されるからである。

このためGordon（1988）の区分<sup>1)</sup>に倣って医療保障制度の類型に応じ4分類し、各国の状況を記述した。この区分は制度上の保障主体に基づく。それら保障主体は医療情報ネットワークの結節点となるので、本研究の枠組みに好適である。なお、近年の動向を織り込むため、小島・尾形（2008）

の分類を援用した<sup>2)</sup>。

## 2. 医療改革における懸案事項

第一の比較項目として、日本の医療改革の懸案事項から、医療情報ネットワーク化に関連が深いとみられる公的個人識別番号（国民ID）と、主治医制<sup>3)</sup>の2件に着眼した。

国民IDは、電子政府化に向けた年来の懸案だが、2010年6月の内閣府IT戦略本部『新たな情報通信戦略工程表』（新戦略工程表）で、社会保障と徴税管理目的の国民IDを、2013年中に導入する計画が公表された。

主治医制には、日常的保健医療・慢性疾患管理の高度化、重複検査や安易な受診の抑制などの賛成論があり、部分的な導入が図られている。しかし、日本の医療の特長であるフリーアクセス制を制限するという反対論も強い。

## 3. 医療情報ネットワーク化の主要システム事案

第二の比較項目は、日本の主要医療情報ネットワークシステム事案から、EHR、生涯電子カルテ（PHR）、投薬情報、診療報酬請求の4件に注目した。日本の概況は以下のとおり。

EHRの定義は諸説あるが、本稿では連携医療の情報共有のためのネットワーク対応電子カルテやその要約版（サマリ）とする<sup>4)</sup>。PHRは、各個人に固有な電子アカウントに、生涯を通じ診療録や健診情報などを記録し、情報ネットワークを通じ継続的保健・予防医療に役立てる仕組みである。日本では新戦略工程表の「どこでもMy病院」として、2013年までの導入を計画中である。

投薬情報は、ネットワーク上での電子処方箋送受信や、処方履歴、アレルギー、禁忌などを記録・参照する仕組みをさす。新戦略工程表に「どこでもMy病院」の調剤情報等管理機能として2014年以降の導入が盛り込まれた。

診療報酬請求は、医療機関の診療報酬請求書（レセプト）の作成や提出、保険者の審査支払をオンライン（EDI）化する仕組みなどをさす。日本では2013年度末におおむねEDI化完了を見込む。

## III 各国の状況

本章では9カ国の状況を、医療保障体制に応じ、(1)伝統的医療保険制、(2)国民医療保険制、(3)国営医療制、(4)混合型医療保障制の4分類して記述する。これにより、同じ類型間の相違と、異なる類型間の相違を、それぞれ比較できる。

### 1. 伝統的医療保険制の国（独、仏、蘭）

地域や職域で保険者を組織し、主に保険料で加入者の医療費を賄う類型である。

#### (1) ドイツ<sup>5)</sup>

概況：国民の約9割は、職域や州を単位とする疾病金庫へ加入義務がある。その他の富裕層や公務員などは、民間医療保険へ加入する。医療費は、原則、保険料で賄われるが、2007年から一部に税財源投入が始まった。

主治医制：主治医登録は法的義務である。市民は、近隣の任意の診療所の開業医に主治医登録する。診療所は外来患者のみ診療し、病院は入院治療のみ行う。患者は受診する専門医や病院を選べるが、受診には、主治医の紹介状が必要である。

診療報酬請求：開業医は所属する地区医師会単位の実績比例按分で、病院は包括払い<sup>6)</sup>で、保険者から支払いを受ける。請求情報は医師会や病院の段階で絞り込まれ、大量の請求書を保険者へ送る必要はない。請求情報の授受は電子媒体やEDIで行われる。

EHR・投薬情報：電子カルテなど院内の情報化は、各医療者が責任を負う。ただし、連邦保健省は医療改革促進のため、保険者と医療者の合弁

会社Gematiksに医療情報基盤Telematicsや健康ICカード（eGK）などを開発させた。Telematicsは、有料全国サービスの医療関係者専用ネットワークである。現状は約1/3の開業医が電子紹介状の送受信などに利用している<sup>7)</sup>。eGKは当初、国家的健康情報サーバーへアクセスする電子保険証として構想された。現在一部で実証運用中の2010年版eGKでは、ICに記録された本人確認情報と救急情報、および保険資格オンライン確認機能が標準であり、EHR、電子処方箋、電子レセプト記録は選択機能である。これらは、2008年導入予定の当初計画では全国民必須の機能だった。しかし、個人情報管理上の懸念や一部医師団体の反対で選択機能となり、全国導入も延期されている<sup>8)</sup>。

PHR：eGKは、当初は中央データベース（DB）による国民的PHRを構想したが、停滞している。

国民ID：歴史的経験から管理社会への反感が強く、統一的国民IDはない。eGKは被保険者番号を利用する。行政上の個人認証は、納税者番号やパスポートが用いられる。

## (2) フランス

概況<sup>9)</sup>：職域別に保険者を置く国民皆保険制であり、最大の保険者；被用者一般制度の加入者が85%を占める。保険料は労使共同負担だったが、産業政策上の理由で1990年代以降、雇用者分を税で肩代わっている<sup>10)</sup>。

主治医制：2005年から全成人に主治医登録義務が課せられた。主治医経由でない受診は、自己負担率が5割から6割に上がり、割高になる。

EHR<sup>11)</sup>：国営EHRであるDMPは、個人情報保護問題で稼働が遅れたが、2011年初から先行運用が始まった。DMPは健康情報共有システム庁（l'ASIP Sante）が運営する任意利用の無料サービスであり、サマリ、医用画像、検査結果などが記録される。医療者がDMPの個人情報を利用するには、救急時を除き本人の許諾が必要である。

国民ID：社会保障番号（NIR）と個人認証ICカード（Carte Vitale）が被保険者に配布され、医療事務や診療管理に利用されている。DMPの個人情報情報はNIRでなく、2007年導入の国民健康ID（INS）で管理される。INSは個人情報として法で保護され、各人は生涯同じINSを使用する。

PHR：DMPは本人がインターネット経由で利用でき、PHRとしても使用できる。ただし、データ保存期間が十年で、本人によるデータ破棄も可能など、国民健康DB的二次利用には適さない。

投薬情報<sup>12)</sup>：仏薬剤師会が開発した薬剤管理DB（DP）が全国で稼働している。DPは、処方箋発行や禁忌等の管理、医療者・薬局の在庫管理を含む総合システムである。薬剤費が仏の医療費膨張の主因と看做された故、様々な抑制策がとられている。例えば、新薬価格の申請の際、製薬会社は予測消費量申告の義務がある。実績が目標を上回ると、企業側はペナルティを支払う必要がある。それ故、オンラインの薬品流通管理が求められ、業界団体によるネットワーク構築が進んだ。それに伴い投薬情報の電子化も進展した。

診療報酬請求：診療報酬請求は社会医療ネット（RSS）でオンライン化されている。<sup>13)</sup>

## (3) オランダ

概況<sup>14)</sup>：国民皆保険制で、国民は長期入院・介護向の特別医療費補償制度（AWBZ）と、急性期医療や短期入院向の疾病金庫（ZFW）または民間の包括的医療保険への、加入義務がある。その際、ZFWや保険会社を選択できる。更に補完的な民間医療保険にも加入できる。被保険者は、一律の保険料を契約保険者に払い、所得比例の保険料を中央基金に支払う。中央基金は、被保険者の健康リスクを加味した金額を保険者に配分する。

主治医制：主治医が義務化され、病院や専門医の保険受診には主治医の紹介が必要である。

国民ID：患者番号（BSN）と医療従事者番号

(UZI)の公的医療IDがあり、医療情報ネットワークアクセス認証で使用される<sup>15)</sup>。BSNは在来の社会保障番号と同じ番号である。

**EHR**：全ての診療所に、電子カルテが普及している。民間医療保険が伝統的に個別の医療機関と密接な関係を築いており、医療情報ネットワークは保険者や地域を単位とする分散型で発達した。それらをリンクするため、蘭政府は2002年に医療IT基盤(AORTA)を上げた。AORTAはネットワーク間を接続するナショナルスイッチングポイント(LSP)、ID認証機能などを提供している。こうした医療情報ネットワーク化推進のため公的NPO、Nictizが活動している<sup>16)</sup>。医療者は、分散保管された患者情報を、本人の承認の下にLSPを介して利用する。AORTAの代診医サマリ・ネットワーク(Hwg)は、夜間や主治医が休診の際、代診の医師が患者サマリを参照するシステムである。

**投薬情報**：AORTAの電子処方箋システム(Mg)は、処方箋の電子的作成と送付、投薬情報サマリが参照できる。2011年初より全ての処方箋発行にMgの使用が義務付けられた<sup>17)</sup>。

**診療報酬請求**：医療機関は、保険者へEDIで診療報酬請求する<sup>18)</sup>。

**PHR**：国民のPHRを集中管理するEPR法案は、2011年4月に上院で否決された。Nictizで代替案を検討している。

## 2. 国民医療保険制の国(韓、加)

この類型では、医療供給面は保険者や医療者に相当の権限が認められるが、財源面はおおむね全国画一的に規制されている。

### (1) 韓国

**概況<sup>19)</sup>**：国民皆保険制であり、2000年に各種保険者を国民健康保険公団(NHIC)に統一した。このとき審査機能は新設の健康保険院審査評価院

HIRAに集約された。NHICの保障は、入院は8割だが、外来は7~5割と患者負担が比較的高く、保険対象外の高度診療も多い。このため補完的な民間医療保険が普及している。

**国民ID**：全国民に個人識別番号を1968年に導入し、医療でも利用している。

**主治医制**：患者紹介制がある。患者は先ず一次医療機関を受診し、必要な場合、上位医療機関を紹介される。紹介無しの受診は保険適用外である。病院の約9割が民営で、ほとんど大都市に集中している。開業医は少なく、韓方医や、保健所総合医の無償診療が、一次医療を支えている<sup>20)</sup>。

**診療報酬請求**：診療報酬請求は、2006年末までにほぼ100%EDI化された。レセプトはEDIでHIRAへ送られ電子的に一次審査される。疑義のある請求は専門委員会などの人的審査を受ける。その結果に基づき、NHICは支払を行う。HIRAは、医療品質評価・改善など国民健康保険法に基づくレセプト情報二次利用や、過剰診療抑止に成果を上げている<sup>21)</sup>。

**EHR**：約70%の病院がHISを導入し、電子カルテ化は20%程度である<sup>22)</sup>。EHRは大病院を中心に導入され、民間病院のネットワーク化が進んでいる。公立病院ネットワークは構築中である。

**投薬情報**：HIS導入済の医療機関の患者投薬情報は、EHRで参照可能である。なお、HIRAは、韓国食品医薬品局のDBとリンクし、医薬品の投与量や禁忌情報を参照している<sup>23)</sup>。

**PHR**：韓国政府は、EHRとPHRの両方で相互運用性があるEHR実現のため、2006年にiEHRセンターを設立した。同センターは、2015年までに国内で常時アクセス可能なPHRを実現し、医療改善の意思決定に役立てることを目指している。

### (2) カナダ

**概況<sup>24)</sup>**：国民医療保険制度メディケアがある。州・準州(州等)が保険者となり、医療保険税な



ど州税財源で医療を運営する。連邦政府は医療費の原則半額を負担する補助金で州等を統制し、全国均一な医療を目指している。メディケアは急性期の入院費用と医師の診療費をほぼ全て保障するが、歯科、薬剤費など対象外費目も多く、総医療費の約3割が患者負担である。

国民ID：医療分野個人認証用のヘルスカードは、州等ごとにIDが付され発行されている。

主治医制：主治医制度があり、専門医や病院で診療を受けるには、主治医の紹介が必要である。

EHR：医療情報化を推進する公的NPO、Canada Health Infowayは、連邦・州等の監督の下、各種専門家からなる独立取締役会が運営している。予算は連邦政府が負担し、2006～2015年の十年間で総額100～120億加ドルの投資と、所要の運営費支援を計画している<sup>25)</sup>。Infowayは全国民が全土で利用できる汎カナダEHRネットワークの推進計画と技術標準を定め、地域や病院へ投資している。全国各州等で構築中の標準EHRシステムは、患者・医療者登録、医用画像、検査情報、投薬DBなどから成る。2010年末現在で全人口の約半分をカバーする基幹EHRシステムが構築済で<sup>26)</sup>、当初2020年完成の計画を2016年に達成の見通しである。ただし、臨床現場で電子カルテなどを用いる開業医は約37%、病院は約65%にとどまる。<sup>27)</sup>

診療報酬請求：医療機関は、各州等のメディケアに診療報酬請求する。電子カルテやHISは標準化の途上だが、多くの製品にEDI請求支援機能がある。

投薬情報：薬局の多くは、何らかの投薬情報管理システムを導入している。医療者と薬局を結ぶInfoway電子処方箋システムの開発と実装を促進し患者安全を強化するためのワーキンググループが2011年4月に組織された<sup>28)</sup>。

PHR：カルガリー保健地域の慢性疾患管理システムなど、各地でPHR開発が進んでいる。<sup>29)</sup>

その他：Infowayは包括的長期計画に基づき、

専門家集団が政治と一線を画して運営している。公的財源からの資金は投資として運用管理され、市中利回りに遜色ない水準で推移している<sup>30)</sup>。

### 3. 国営医療の国（英、豪、デンマーク）

この類型は、国が租税財源で運営する医療制度であり、一般に保険料や窓口負担はない。医療サービス供給面でも国が主要な役割を負う。

#### (1) イギリス

概況<sup>31)</sup>：国営医療制度NHSがあり、その予算はトラストという単位組織に配分・執行される。2002年のIT国家計画に基づいて、医療IT専門部署NHS Connecting for Healthが設立された。全国モデルとしてイングランドの医療情報ネットワーク整備が進められ、基盤となる専用ブロードバンド網N3の導入は2007年に完了した。スコットランドのN3整備も進んでいる。ただし、当初3件だったアプリケーション開発が11件に増えたため、達成期限も2016年に延長された。

国民ID：全国民にNHS番号が配布され、診療や医療事務に使用されている。N3へのアクセスも、NHS番号で認証を行う。

主治医制：主治医制があり、市民は近隣の一般医に主治医登録する。専門医や病院の受診は、主治医の紹介が必要である。その管理・監督、医療基準の設定、医療内容や報酬請求の審査は、地域のトラスト（PCT）が担う。PCTは各種業務課題の管理目標を保健省から与えられ、NHSの適正運営と業務改善を図っている。

診療報酬請求：医療者は、所属するトラストへ、診療報酬をEDI請求する。トラストは請求を審査し、配分された予算から所要の報酬を医療者に支払う。

EHR：患者の詳細診療録は医療機関が管理し、診療所の99%が電子カルテ導入済である。医療者は、NHS標準EHR製品から任意に選択し導入

できる。また、医療者間の通信専用のNHS mail サービスがあり、詳細患者情報も送信できる。更に、検索・予約、電子処方箋（EPS）、サマリ記録（SCR）、医用画像などN3アプリケーションの開発と実装が進んでいる。<sup>32)</sup>

投薬情報：処方箋と投薬履歴は電子化され、地域のEPSサービスによって管理される。一部の薬局向に紙処方箋も併用できる。

PHR：PHRの主目的である個人の継続的健康管理は、主治医と診療所EHRが担当する。ただし、全国民の最新のサマリと投薬履歴が、診療所EHRと地域EPSの更新に連動してNHS中央のSCRシステムに記録される。本人はインターネットでSCRにアクセスし、自分の記録を閲覧・管理できる。ただし、医療者のSCRの利用は急性期医療や救急支援に限定される。医学や行政などを目的とするNHS医療情報の二次利用は、NHS二次利用サービス（SUS）によって別途管理されている。<sup>33)</sup>

## (2) オーストラリア

概況<sup>34)</sup>：国営医療制度メディケアは、医療目的税を主財源とし、民間保険の併用を政策的に奨励するなどの特色がある。医療費支払や公立病院運営は州・準州・ACT（州等）ごとに行われ、州等の役割は大きい。豪政府は'90年代にメディケア業務のVPNネットワーク化を推進した<sup>35)</sup>。2004年に医療情報化公的推進機関NEHTAが設置され、成果を上げている。

主治医制：豪国民は任意の一般開業医に主治医登録する義務がある。

診療報酬請求：一般診療所の外来患者と主治医の紹介で専門医や公立病院を受診する患者は公的患者と呼ばれ、その医療費はメディケアが支払う。公立病院の外来公的患者は医師を指名できない。しかし、患者は私的患者としての受診を任意で選択し、医師を指名してもよい。私的患者の医療費は民間病院と同じとなる。民間病院では診療費

の75%（入院）～85%（外来）が事後請求でメディケアから患者に償還される。償還請求は、紙の明細を添付して各地のメディケア事務所で手続きを行う。医療者やメディケア事務所では、所属するメディケアへEDI請求する。

EHR：NEHTAによりEHR技術標準と専門用語の整備が行われ、標準規格のサマリ、遠隔医療、慢性疾患管理など機能を開発中である。各地で電子退院時サマリなどの実証運用が始まっている。

PHR・投薬情報：「個人管理可能な電子健康記録」（PCEHR）を、2012年7月に全国導入する計画がある。PCEHRの利用は各個人の任意であり、個人健康情報の原本は医療機関、メディケア、保険会社などが保管し、本人や関係医療者はPCEHRを介しサマリや投薬情報を共有する。<sup>36)</sup>

国民ID：全国民にメディケアIDが配布され、保健・医療の個人認証に利用される。患者は、メディケアIDによるインターネット接続で、医療費個人情報の確認や各種手続などが可能である。しかし、メディケアIDは各州等が家族単位で発給するため、州境や世代を超えて個人特定する上で制約がある。それ故、全国一元的な個人健康情報管理を可能にするため、医療ID（HI）が2010年に導入された。HIは豪州で受診する全ての人に付番され、専らPCEHRシステム内で利用される。従って、メディケアIDは従来どおり使用されている。<sup>37)</sup>

## (3) デンマーク<sup>38)</sup>

概況：一般租税財源の国営医療制度で、主な医療供給は自治体が管轄する公立病院が担う。SDNと呼ばれる専用ネットワークや健康医療ポータルsundhed.dkによる医療介護福祉の情報連携が発達し、軽症・慢性患者向けに電話や電子メールでの主治医の診察も行われている。

主治医制：国民は一般開業医から任意に主治医を選び、登録する義務がある。主治医は、日常的

医療や一次医療、および病院・専門医への紹介に責任を負う。

国民ID：1950年代から課税管理用の国民番号CPRがあり、医療にも利用されてきた。また、個人情報保護のため2007年に代用個人番号が採用された。これはCPR開示が不要な電子政府サービスでの個人認証に使用でき、医療へも導入中である。<sup>39)</sup>

投薬情報・PHR：IT化以前から国民的医療情報管理の仕組みがあり、1977年以降の国民の投薬履歴が蓄積されている。本人と関係医療者は、投薬記録、公的病院の診療録、検査結果などをsundhed.dk経由で照会可能である。更にsundhed.dkには予防医療情報提供やオンラインセルフ健診などの保健機能がある。これらはPHRに利用できる。

EHR：一般開業医と専門医向EHR用に、共通医療カルテFMKを2010年から導入中である。また、SDNの電子紹介状機能が使い難く、利用率が50%程度にとどまることが問題視され、がんなどの疾病別紹介状パッケージの開発が行われている。

診療報酬請求：SDNを含む電子政府ネットワークを介して行われる。

その他：SDNは政府・自治体・医薬品協会共同設立のNPO、MedComが公的予算で運営する。MedCom第7期計画（2010-2011）では、褥瘡の遠隔診断、基礎自治体での医療・介護の情報連携などを重視している<sup>40)</sup>。

#### 4. 混合型医療保障制の国（米国）

本類型は民間医療保険を重視する体制で、アメリカ合衆国が該当する。

概況<sup>41)</sup>：医療保障は民間保険が中心である。国民の約6割は雇用主が任意で提供する民間医療保険と契約し、約1割は個人で医療保険に加入して

いる。障害者や高齢者向の公的医療保険メディケアは、連邦政府が社会保障税で運営する。国民の約15%（2007年現在）は医療保険がない無保険者である。オバマ政権は、無保険者削減のため雇用主の医療保険提供義務化などを2010年3月の医療改革法で定めた<sup>42)</sup>。しかし、2011年1月に下院で医療改革廃止法が可決されるなど先行きは不透明である。

EHR・投薬情報<sup>43)</sup>：オバマ政権は2014年迄にEHR全米普及を目指すHIT計画を推進している。従来、米国では大病院や保険会社などが様々な医療情報ネットワークを築いてきた。HIT計画は、それら割拠したネットワーク間の接続や、州レベルでの医療情報交換を重視する。そのため調整機関ONCなど公的組織が活動している。また、EHR導入を促す大型報奨金政策（計\$20億）を打ち出した。報奨金受給にはONC認定EHR製品を導入し、Meaningful Use基準に沿って運用する必要がある。同基準には処方箋のオンライン使用が含まれる。

PHR：PHR機能をもつ大手IT企業のEHRプラットフォーム製品が、ONC認定を受けている。

主治医：主治医制を含む民間保険の医療給付の内容は、個別契約に基づく。

診療報酬請求：大部分の請求は、医療者から保険者か決済業者へEDIで行われる。このため、ほとんどのHIS、EHR製品にはEDI請求機能がある。

国民ID：米国民には社会保障番号が配布され、様々な個人認証に利用される。しかし、未就労者や年少者には無い、偽造し易いなどの理由で、患者情報管理には使えない。医療情報ネットワークの多くは、関係機関別の個人IDへ対処するため、様々な基本属性から個人情報を紐付け検索できるインデックスサーバー（MPI）を利用している。<sup>44)</sup>

以上、各国の要点を、表1にまとめた。

表1 比較一覧表

国名		ドイツ	フランス	オランダ
医療保障類型		伝統的医療保険	伝統的医療保険	伝統的医療保険
制度	国民ID	×反対論が強い	◎個人認証ICカード、NIR、INS	◎患者向BSN・医療者向UZI
	主治医制	◎法定義務、紹介無は保険外	○法定義務、主治医紹介患者優遇	◎法定義務、紹介無は保険外
システム案	EHR	△Telematicsでの紹介状授受	○DMPのサービス開始	◎代診医サマリネットHwg稼働
	生涯電子カルテ	△eGKの選択機能として検討中	△DMPの将来的機能	△EPR法案を再検討中
	投薬情報	△eGKの必須機能として検討中	◎薬剤管理ネットDP稼働済	◎電子処方箋Mg使用義務化
	診療報酬請求	○EDIの他、電子媒体等も利用	◎RSSでEDI処理	◎保険者と医療者間で個別EDI化
国名		韓国	カナダ	
医療保障類型		国民医療保険	国民医療保険	
制度	国民ID	◎個人識別番号あり	○州ごとにメディケアID発行	
	主治医制	○下位医療者からの紹介制	◎法定義務、紹介無は保険外	
システム案	EHR	○HIS相互接続を推進中	○'16年迄に完成予定	
	生涯電子カルテ	△'15年目標に準備中	○慢性疾患向に開発・導入例あり	
	投薬情報	○HIS相互接続を推進中	○'16年迄に完成予定	
	診療報酬請求	◎全面EDI化済	○医療者毎の対応、概ねEDI化済	
国名		イギリス	オーストラリア	デンマーク
医療保障類型		国営医療	国営医療	国営医療
制度	国民ID	◎NHS番号	◎メディケアID、HI	◎CPR、代用個人番号
	主治医制	◎法定義務	○法定義務、私的受診も選択可	◎法定義務
システム案	EHR	◎稼働済	○一部地域で試験導入中	◎稼働済、使用率向上に注力中
	生涯電子カルテ	○開発中 (SCR)	△PCEHRとして開発中	◎稼働済
	投薬情報	◎稼働済 (EPS)	△PCEHR向に開発中	◎稼働済
	診療報酬請求	◎稼働済	◎EDI化済、個人向償還は紙請求有	◎稼働済
国名		アメリカ合衆国	日本 (参考)	
医療保障類型		混合型医療保障	伝統的医療保険	
制度	国民ID	◎社会保障番号あり	△新工程表で国民ID計画中	
	主治医制	○保険契約による	×登録義務やアクセス制限はない	
システム案	EHR	○保険者や地域により導入済	○一部地域で実用化例あり	
	生涯電子カルテ	○ONC認定製品で対応例あり	△新工程表で計画中	
	投薬情報 管理	○保険者などにより導入例有	○新工程表で計画中	
	診療報酬請求	○診療報酬の決済条件によるが、大多数はEDI化済。	◎レセプトオンライン請求義務化は、少数例外除き2013年度に完了の予定	

凡例：◎全面認可・導入済または法定義務 ○部分的に認可・導入済 △開発・導入段階 ×検討中など  
 出典：第三章より筆者要約

よる各国進行状況の整理である。

#### IV 考 察

以下に、主要システム事案について第Ⅲ部の比較に基づく考察を記す。なお、表2は筆者私見に

##### 1. EHR

EHRは異なる医療者等間での患者の診療情報の伝達・共有が主な機能である。従って、EHR

表2 制度的懸案事項と医療情報システム整備状況

	国民ID	主治医制	EHR	生涯電子カルテ	投薬情報	診療報酬請求
伝統的医療保険制 ①ドイツ ②フランス ③オランダ (参考)日本	なし 追加導入 導入済 導入済 計画中	導入済 導入済 導入済 導入済 検討中	開発中 導入中 導入済 導入済 部分導入	検討中 導入中 導入中 開発中 計画中	開発中 導入済 導入済 導入済 計画中	部分導入 導入済 導入済 導入済 導入中
国民医療保険制 ①韓国 ②カナダ	導入済 部分導入	部分導入 導入済	部分導入 導入中	開発中 開発中	開発中 導入中	導入済 ほぼ導入済
国営医療制 ①イギリス ②オーストラリア ③デンマーク	導入済 追加導入 追加導入	導入済 部分導入 導入済	導入済 導入中 導入済	部分導入 開発中 導入済	導入済 開発中 導入済	導入済 導入済 導入済
混合型医療保障制 ①USA	導入済	部分導入	部分導入	導入中	部分導入	ほぼ導入済

は、医療者が機能分化し、患者の移管が常態化する主治医制の下で、より有用と考えられる。果たして表2のとおり、主治医制が厳格な国では、ドイツを除きEHRがほぼ稼働している。主治医は患者を適切な医療者に紹介するゲートキーパー機能を担い、患者情報を紹介先へ伝える責任が大きい。そうした制度的必要性がEHR導入を促したと考えられる。

ドイツのEHR導入の遅れは、国民IDの不存在がその一因と思われる。個別機関を超えて散在するデータを本人に同定するには、情報技術の特性上、個人識別記号が必要である。予め国民IDがある社会では、その医療情報管理への利用には抵抗が少ない。国民IDのある国では早期にEHR導入が進み、ドイツでは遅れる結果になったと考えられる。

なお、主治医のゲートキーパー機能がない日本では、EHRは地域連携ケア支援の意味が強い。介護業者や専門医など連携ケア資源には地域偏在があり、地域に合ったEHR整備が望まれる。

## 2. PHR

PHRは、医療者、保険者、行政など機関横断的

に散在する個人健康情報を一元的に活用するシステムである。この分野では国営医療制の諸国が先行している。PHR構築に向けて組織縦割りの壁を超えるには、政治力が有用である。それ故、国営医療型諸国が先行したと思われる。

また、国民IDがあるにも関わらず、新たにPHR処理専用IDを導入する動きがある。豪HIや仏INSは、既存の国民IDが長期一元的な個人情報管理に向かないため導入された。また、デンマークの代用個人番号は、納税者番号での個人認証が多用され、プライバシー懸念が高まった故、開発された。その結果必要な複数IDの紐付け検索は、米国MPIと同様にインデックス機能で処理するとみられる。かつては問題化したかもしれない複数ID名寄せ処理の負荷も、検索技術の進歩によって、セキュリティ対策として受容できる程度に低下したと考えられる。

各国で個人情報保護意識が高まっており、PHRでの本人の同意に基づく管理ルール作りがみられる。これは、先進国には、実証的な公共医療政策よりも、プライバシーなどを重視する人が相当数いることを反映している。このため、PHRと連動する保健・予防機能の開発・導入を進め、PHRの



活用を国民各個人自身が選択する、Opt inを促す環境作りが重要だろう。

### 3. 投薬情報

投薬情報はEHRの主要コンテンツであり、表2のとおり投薬情報とEHRの導入度合いとの相関は高い。また、仏やデンマークの例から、薬品業界を巻き込んだ仕組み作りが可能な分野とみられる。ところで日本では、先般の東日本大震災の教訓から、投薬情報電子化保存と広域共有の重要性が認識された。新戦略工程表で計画中の所謂「電子お薬手帳」を広汎に活用できる環境を早期に実現するため、関連業界を巻き込んでシステム構築する方策を検討すべきだろう。

### 4. 診療報酬請求

診療報酬請求EDI化は類型(2)、(3)の諸国が先行的に実施した。しかし現在は、9カ国全てでおおむね導入が進んだ。日本は少数例外を認めた故、100%EDI化ではないが、世界水準に遜色ない。

### 5. その他；医療情報化推進機関

ほとんどの国で、一定の独立性ある統一的な公的専門機関が医療情報ネットワーク化を推進していることが注目される。そうした機関は一貫性ある長期計画を政治と一線を画して進めている。従って、技術標準化や実装事業の一貫性あるマネジメントが期待でき、企業の研究開発、自治体の人材育成、医療者の設備投資など、関係者の長期的戦略的な取り組みを促進すると考える。

## V 結 び

本稿では、9カ国の医療情報ネットワーク化主要4事案の進行状況を、日本の医療改革の懸案2件に着眼して、国別、医療保障類型別に比較考察し、今後の医療情報化施策に活かすべき知見を得

た。ただし、本稿の医療保障類型は固定的なものではない。例えば仏は類型(2)へ、加は類型(3)へ、豪は類型(4)へ傾斜しつつあるかに見える。日本も今後の改革次第で類型(1)に収まらない動向も考え得る。従って、本稿で論じた医療保障類型による特性を踏まえ、今後の制度的変化を先導し、改革を促進する医療情報施策が求められると考える。

### 謝 辞

ドイツの医療保障と情報利用に関し懇切にご教示頂いた早稲田大学商学大学院土田武史教授に感謝致します。

投稿受理（平成22年12月）

採用決定（平成23年7月）

### 注

- 1) Gordon, Margaret S. 1988, *Social Security Policies in Industrial Countries*, Cambridge University Press pp. 203-205
- 2) 小島克久・尾形裕也 2008 「カナダ・日本・韓国の高齢化等の状況と医療政策の在り方」『海外社会保障研究』第163号 p.50
- 3) GP, 掛け付け医などともいう。一次医療に関し特定医師への主治医登録と受診を原則とし、二次医療の受診には主治医の紹介が求められる制度である。主治医受診は義務なのか優遇があるのか、また二次医療受診先の選択権有無などで、各国の制度的厳格さが異なる。
- 4) 山本隆一 2010 「EHRが変える保健医療」『海外社会保障研究』第172号 p.33
- 5) 「ドイツ医療保障制度概要 [2009年版]」医療経済研究機構 2009 『ドイツ医療関連データ集 [2009年版]』医療経済研究・社会保険福祉協会 pp.89-123, 土田武史 「ドイツ医療保険の財政改革とその評価」日本医師会・民間病院ドイツ医療・福祉調査団報告書 (2010) 『混迷するドイツ医療』医療法人博人会 pp.10-36を参考
- 6) 土田武史・田中耕太郎・府川哲夫 2008 『社会保障改革』ミネルヴァ書房 pp.70-71
- 7) 2011年5月26日付Universitaet Trier, Dr. Andreas Heinz私信
- 8) Deutsche KrankenhausGesellschaft, Übersicht

- Gesundheitskarte Version 2010-Oktober, DKG, 2010. p.5
- 9) 松田晋哉「フランス医療制度の概要」フランス医療保障制度に関する研究会 2010『フランス医療関連データ集 [2009年版]』医療経済研究・社会保険福祉協会 pp.86-138を参考
  - 10) 笠木映里 2007「医療制度」『海外社会保障研究』第161号 p.21
  - 11) フランス医療保障制度に関する研究会 2010 p.96, pp.116-117 フランス政府 "DMP", <http://www.dmp.gouv.fr/web/dmp/> (2011年7月15日) など
  - 12) 奥田七峰子 2010「フランスにおける薬剤供給と医療環境」日本ベンチャー学会医療イノベーション部会2010年度7月例会講演および質疑応答 (東京, 2010年7月4日)
  - 13) フランス医療保障制度に関する研究会 2010 pp.93-95
  - 14) 佐藤主光・鈴木祥一 2006『オランダの医療制度改革と会計検査院の活動』会計検査院, オランダ医療保障制度に関する研究会 2008「オランダ医療保障制度の概要」『オランダ医療関連データ集 [2007年版]』医療経済研究機構 pp.30-99を参考
  - 15) HIMSS and the Global Enterprise Task Force, *Electronic Health Records: A Global Perspective*, HIMSS, 2008. p.26
  - 16) NictizプロダクトマネージャーMichael Tan氏との質疑応答 (東京, 2011年7月22日ほか)
  - 17) Nictiz, "Elektronischvoorschrijven van medicijnenverplicht", News release, 2011.9.29
  - 18) 財務省総合政策研究所研究部医療制度研究班「海外の医療制度を訪ねて<第4回~オランダ・EU (その2)・まとめ編>」『ファイナンス』2010年1月号 pp.44-49を参考
  - 19) 岡本悦司「韓国」井伊雅子編『アジアの医療保障制度』東京大学出版会 2009 pp.161-196
  - 20) 韓国厚生省Pak minhee氏との質疑応答 (東京, 2008年4月~7月)
  - 21) 今後の審査委員会のあり方に関する検討会 2010『国民の信頼に応える審査の確立に向けて』社会保険診療報酬支払基金 pp.162-172 田中博・尾崎忠雄・長谷川英重 2009「連載世界の医療IT事情」『月刊新医療』第418号 pp.178-180など
  - 22) 富士通(株)「韓国Wonkwang大学病院が電子カルテシステムの本格運用を開始」プレスリリース, 2010.12.21
  - 23) Sun HyeKo, *Medical Fee Review in Korea*, HIRA 十周年記念国際シンポジウム資料, 2010.5.25
  - 24) 岡部陽二 2008「カナダの医療システム」医療経済研究機構 <http://www.y-okabe.org/medical/post165.html> (2010年8月16日)
  - 25) Canada Health Infoway, 2005, *Advancing Canada's next generations of healthcare*, Canada Health Infoway, p.18
  - 26) Canada Health Infoway, "Core elements of electronic health records in place for almost half of Canadians", News release, 2011.2.3
  - 27) Canada Health Infoway, "Advancements in Canada's Electronic Health Information and Communications Technology Systems", <https://www.infoway-inforoute.ca/about-ehr/advancements> (2011年7月19日)
  - 28) Canada Health Infoway, "Health Care Providers Form Working Group to Maximize Value of e-Prescribing", News release, 2011.4.21
  - 29) 田中・尾崎・長谷川 2009 第411号 p.119
  - 30) Canada Health Infoway, 2010, *Annual Report 2009-2010*, Canada Health Infoway, p.29
  - 31) イギリス医療保障制度に関する研究会 2010「イギリス医療保障制度の概要 [2009年版]」『イギリス医療保障制度に関する調査研究報告書 [2009年版]』医療経済研究・社会保険福祉協会 pp.5-101 特にpp.29-30, 田中・尾崎・長谷川 2009 第412号 pp.118-120などを参考
  - 32) NHS Connecting for Health, Services and Applications, <http://www.connectingforhealth.nhs.uk/systemsandservices> (2011年7月19日)
  - 33) NHS Connect for Health, *Summary Care Record Scope*, 英国政府 2011
  - 34) 丸尾美奈子「オーストラリアの医療保障制度について」ニッセイ基礎研 Report October 2009 pp.04-11, 丸山士行「オーストラリア」井伊雅子 2009 pp.1-34を参考
  - 35) 田中・尾崎・長谷川 2009 第416号 p.160
  - 36) Australian Department of Health and Ageing, NEHTA, *Draft Concept of Operations: PCEHR System*, NEHTA, 2011.
  - 37) NEHTA, *Setting foundations for e-health with healthcare identifiers: FAQs for Individuals*, NEHTA, 2009.
  - 38) Digital Health, 2008, *National Strategy of Digitalization of the Danish health care service 2008-2012*, pp.30-42, デンマーク政府など
  - 39) MedCom, "Erstatningspersonnummer", <http://www.medcom.dk/wm111855> (2011年6月24日)
  - 40) MedCom, *MedCom7 project summary 2010-2011*, 2010
  - 41) 「アメリカ医療制度概要 [2009年版]」医療経済研究機構 2009『アメリカ医療関連データ集 [2009年版]』医療経済研究・社会保険福祉協会 pp.97-147を参考

- 42) 岡部陽二 2010「オバマ政権の医療改革(4)」  
『Monthly IHEP』第186号 pp.28-30, The e  
Health Initiative 2009, *Migrating toward Meaningful  
Use: the State of Health Information Exchange, the  
e Health Initiative*, pp.5-12.
- 43) 田中・尾崎・長谷川 2009 第410号 p.158
- 44) Inter Systems Corporation シニアアドバイザー-Daniel  
O'Donnell氏との質疑応答(東京, 2011年7月12日)  
(きしだ・のぶゆき 早稲田大学大学院  
商学研究科博士後期課程)

# 中国における所得格差の要因分解と累進所得税・再分配政策の効果

雍 煒

## ■ 要約

中国では経済成長とともに格差が拡大する傾向にあり、累進所得税・再分配政策への関心が高まっている。本稿では、中国『統計年鑑』に収められている20省（市）の項目別収入データ（1998–2006年）からパネルデータを構築し、Shorrocksの要因分解法を用いて、中国各省（市）の都市部の所得格差を要因分解した。その結果、所得格差の一番大きな要因は賃金格差であり、移転収入はそれに次ぐ要因となった。格差是正の方法として累進所得税、失業保険、最低生活保障制度に着目し、これらの再分配効果を推計した結果、等税収制約の下で累進税と給付を組み合わせる場合、その効果がより大きいことがわかった。

## ■ キーワード

所得格差、要因分解、累進所得税、再分配政策、等税収制約

## I はじめに

1978年からの鄧小平の改革開放政策は、中国経済に急速な経済発展をもたらしたと言われる。その一方で、沿海部に経済特区を設置し、優先的に一部の地域を発展させる改革開放政策は、中国の所得格差を拡大するきっかけになった可能性がある。確かに、中国国家统计局によると、2010年の中国経済は世界GDPの約9.5%を占め、日本を抜き、アメリカに次ぐ2位となった。しかし、経済が成長するとともに、所得格差問題もクローズアップされた（戴, 1997; 佐藤, 2003; 敵, 2003; 磯部, 2004; 牛嶋, 2006; Tsui, 1996; Yao, 1999; Kanbur, Zhang, 1999; Gustafsson, Li, 2002; Yue, Bjorn, Li, 2007）。所得格差は都市と農村間、沿海部と内陸部、都市内部、そして農村内部で、急速に拡大した。中国全体の所得格差をジニ係数で

見ると、80年代初期の0.3から、2000年以降は0.4を上回る水準にある。表1は中国の所得格差のジニ係数の推計結果をまとめたものである。表1の左側は中国統計局による公表値であり、右側は各研究者、機関などがマイクロデータに基づいて推計したジニ係数である。

所得格差を是正する所得再分配の主な方法としては、社会保障給付による再分配や累進所得税による再分配がある。ところが、従来の研究（李・岳, 2004; 周, 2004; 薛・園田・荒山, 2008; 孟, 2008）は所得格差の実態把握が中心であり、これら二つの再分配政策のどちらが重要であるか検討する際のエビデンスとなる格差の要因分解や、再分配政策の効果に関する推計は必ずしも十分には行われていない。本稿ではこうした従来の研究で十分に上げられていない格差の要因分解と再分配効果を経済成長が著しい各省（市）都市部を対象に実証分析する。まず、中国の20省（市）

表1 中国の所得格差のジニ係数

年度	中国統計局の公表値		マイクロデータによる推計			
	ジニ係数	所得の定義	ジニ係数	研究者	データ	所得の定義
1988		平均所得（都市世帯は1人当たり可処分所得で、賃金収入、経営収入、移転収入、財産収入を含める。農村世帯は1人当たり純収入で、賃金収入、経営収入、移転収入、財産収入を含める。）	0.38	Khan and Riskin (2001)	中国社会科学院による家計所得調査(CHIP)	都市世帯は実物所得と住宅手当を含む世帯所得。農村世帯は持ち家の家賃の換算額を含む世帯所得。
1990						
1994			0.43	李 (2004)	中国人民大学による社会調査	可処分所得。
1995	0.39		0.45	Khan and Riskin (2001)	中国社会科学院による家計所得調査(CHIP)	都市世帯は実物所得と住宅手当を含む世帯所得。農村世帯は持ち家の家賃の換算額を含む世帯所得。
1996	0.38		0.46	李 (2004)	中国人民大学による社会調査	可処分所得。
1997	0.37					
1998	0.38					
1999	0.39					
2000	0.41					
2001	0.40					
2002	0.43		0.5	李・羅 (2007)	中国社会科学院による家計所得調査(CHIP)	都市世帯は住宅手当、教育手当、社会保険、実物所得の隠れ手当を含む世帯所得。農村世帯は持ち家の家賃の換算額を含む世帯所得。
2003	0.44					
2004	0.44					

出典：中国統計局（2008）、Khan and Riskin（2001）、李（2004）、李・羅（2007）により筆者作成。

について、1998年から2006までの9年間のパネルデータに基づいて、Shorrocks（1982）で提示された所得源泉別要因分解の手法を用いて、中国の各省（市）の所得格差を検討する<sup>1)</sup>。次に、こうした所得格差を是正する手段として制度化されている現在の中国の個人累進所得税制、都市部最低生活保障制度、失業保険制度を簡潔に説明する。そして、こうした再分配政策がそれぞれ省（市）においてどのような効果を発揮しているのか、またよりよい再分配を行うためにはどのような改革が必要かについて、各制度の再分配効果に関する推計を行い考察する。最後に、本稿のまとめと今後の課題を述べる。

## II 中国の所得格差の要因分解

### 1. データ

本稿に用いたデータは、中国各省（市）の『統計年鑑』による利用が可能な20の省（市）<sup>2)</sup>の都市部の1998年から2006年までの階級別での家計所得パネルデータである。『統計年鑑』によれば、「家計所得」は所得階級別5分位データの各分位の各世帯一人あたりの平均所得であり、世帯員の賃金、経営収入、財産収入、移転収入から構成されている。ここでの賃金とは世帯員が労働契約を通じて得た労働報酬である。経営収入とは世帯員が経営活動（例えば小さな店、屋台や、家庭の仕事場を営むこと）を通じ、獲得した収入である。財産収入は世帯員が持っている動産（例えば銀行の預金、有価証券）、不動産（例えば家屋、車、



表2 各省（市）の記述統計量

平均 (1998- 2006)	1人当たり GDPの 成長率	1人当たり 可処分 所得(元)	高齢化率	失業率	労働力率
全国	10.8%	7878	8.2%	3.7%	65.1%
北京	13.2%	13014	10.3%	1.3%	63.2%
内モンゴル	17.0%	6614	6.8%	3.9%	53.2%
遼寧	10.8%	6770	9.0%	4.9%	53.0%
黒竜江	9.6%	6191	6.4%	3.9%	52.3%
上海	11.0%	14070	13.8%	4.0%	51.5%
江蘇	13.4%	8914	10.3%	3.5%	61.1%
浙江	13.1%	11964	9.9%	3.7%	75.4%
安徽	11.1%	6545	8.5%	3.8%	71.7%
福建	10.5%	9309	8.1%	3.4%	64.8%
江西	12.1%	6379	7.4%	3.2%	63.2%
山東	13.9%	8017	9.0%	3.4%	65.7%
河南	13.3%	6313	7.7%	3.0%	75.4%
広東	12.2%	11615	7.5%	2.7%	68.5%
広西	11.5%	7215	8.4%	3.7%	72.6%
海南	9.6%	6595	7.4%	3.4%	59.4%
重慶	11.4%	7752	9.8%	3.9%	70.4%
四川	11.4%	6805	9.1%	4.2%	67.9%
陝西	13.8%	6261	7.5%	3.4%	65.1%
甘肅	11.9%	6064	6.3%	3.2%	64.9%
寧夏	12.1%	6120	5.2%	4.5%	68.3%

出典：『中国統計年鑑（1998-2007）』により筆者作成。

土地など）により獲得した収入である。具体的には預金の利子、配当金、家賃収入、地代などを含める。移転収入は国、企業と社会団体から各世帯への移転支出であり、年金、生活保護給付、退職金などを含める。

しかし、省（市）によっては経営収入のデータが整備されていない。経営収入はデータのある省（市）を見ても、家計所得の5%未満で、不平等に与える影響はわずかであると考えられるので、本稿では、できるだけ多くの省（市）を比較するために、家計所得から経営収入を除くものとして、次のように定義した。

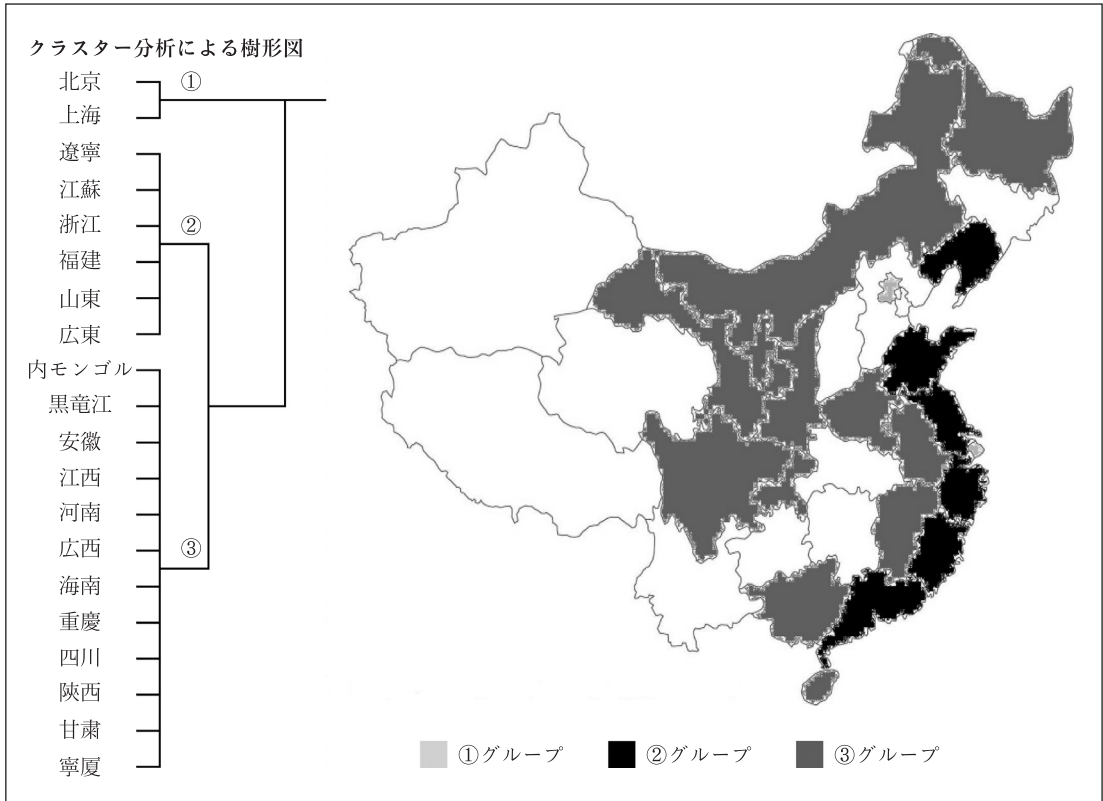
$$\text{家計所得} = \text{賃金} + \text{財産収入} + \text{移転収入} \quad \text{①}$$

このように定義することによって、20省（市）の1998年から2006年までの9年間のパネルデータ

を構築することができる。なお、各省（市）の主要な記述統計量は表2となる。

## 2. 中国の地域別に見た経済発展の差と所得格差

所得格差と経済発展との関係に関しては、従来、クズネッツ仮説が有力な見解であった。しかし、それは長期の経済成長および経済の発展段階と所得格差との関係に関する仮説であり、長期の時系列データを要する。表2に示した本稿で用いるパネルデータは9年間のデータで、クズネッツ仮説を検証する十分な長さの期間のデータとは言えない。ただし、経済発展の程度と所得格差との関係については、このデータを用いることによって考察することができる。すなわち、就業者に占める一次産業の割合が小さい省（市）を経済発展の進んだ地域と見なし、その割合が大きい省（市）を経済発展が遅れている地域と見なし、こうした経済発展の差と各省（市）の所得格差との関係を見ることができる。そのために、2004年－2006年における就業人口に対する一次産業人口の割合の差を経済発展の差のメルクマールとして、所得格差（平方変動係数；SCV<sup>3)</sup>）と経済発展との関係に関連するクラスター分析をした。その結果は、20の省（市）について、北京と上海の大都市、沿海部、および内陸計の三つのグループに分けられている<sup>4)</sup>。図1の空白部分は欠損値である。第一グループの北京と上海はもともと経済発展していたので、一次産業就業者数も著しく低く（平均で7.0%以下同じ）、また経済の成長率も比較的に低い（平均で14%）、不平等度も比較的に低い（0.28）。第二グループの沿海部はすでに一次産業就業者数も1/3程度（33.4%）で、経済の成長率はまだ高くて（17%）、不平等度も高い（0.38）。第三グループの内陸部と重慶、海南省は一次産業就業者数が半数程度（51.6%）ではあるが、経済の成長率は高く（18%）、不平等度も高い（0.34）。



出典：筆者作成。

図1 経済発展の地域的相違と所得格差との関係

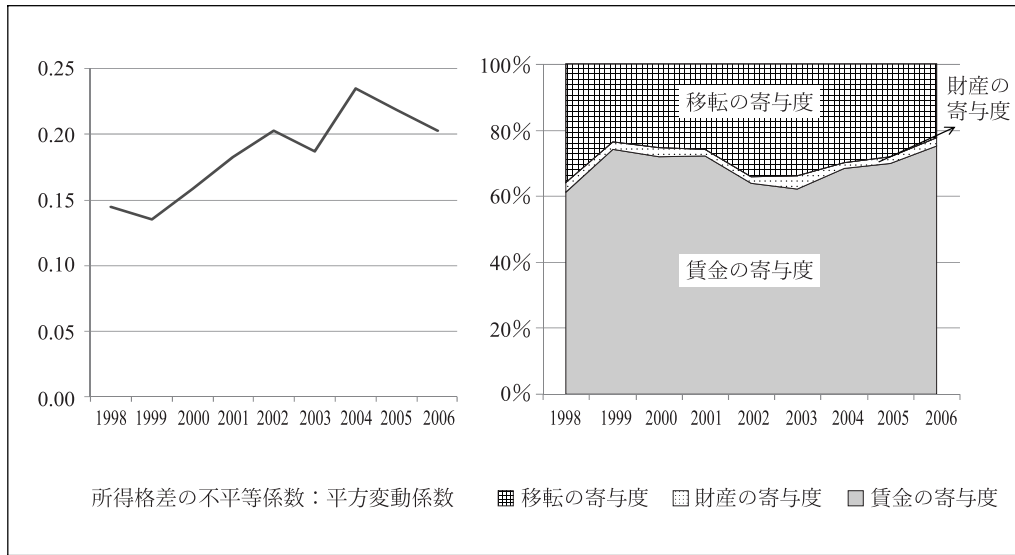
### 3. 中国各省の所得格差とその要因

次に所得不平等を源泉別で考察する。本稿は、Shorrocks (1982) に従い、中国の20省(市)の都市部の所得格差を所得源泉別に要因分解する。まず北京を例として、推計の結果を説明する。図2を見ると、左側の図は1998年から2006年までの9年間の都市部所得格差の変動で、その格差を所得源泉で分解すると右側の図となる<sup>5)</sup>。図2の右側の図の一番下の面積は賃金の寄与度を示し、そして一番上の面積は移転収入の寄与度となり、中央の一番小さな面積は財産収入の寄与度を表す。このグラフが示したように、賃金の不平等への寄与度は圧倒的に大きく、移転収入は二番目、最後に財産収入となる。

このような賃金の不平等への寄与度が大きいこ

とは表3でもわかる。表3は、20省(市)の賃金の寄与度を時系列で計算したものである。9年間の平均値を見るとほぼ60%–80%の間にあり、特に上海、広東、重慶は賃金の所得格差への寄与度が大きく、平均よりも高い水準になる。こうした賃金格差を縮小する手段として、累進所得税制を通じた再分配政策を挙げることができ、後の節では、その政策効果について検証を行うこととする。

移転収入も家計収入の中で不可欠な要素で、国家も移転収入を通じて所得再分配を行っている。表4を見ると、所得不平等への寄与度については、移転収入は賃金収入に次いで二番目で、約28%となった。利子、配当金などの財産収入の家計所得における割合はわずかであり、その格差への寄



出典：筆者作成。

図2 北京の所得格差と格差の要因分解

表3 地域別時系列で見る賃金の不平等への寄与度

賃金の寄与度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均
北京	61.25%	74.34%	72.02%	72.32%	64.02%	62.21%	68.33%	69.85%	75.32%	68.85%
上海	—	—	—	—	—	87.63%	87.95%	83.51%	85.49%	86.15%
江蘇	62.38%	61.12%	66.94%	65.38%	55.06%	63.37%	64.21%	72.12%	72.01%	64.73%
浙江	68.56%	68.33%	71.12%	71.70%	73.22%	74.64%	74.15%	81.02%	77.83%	73.40%
山東	77.05%	78.17%	84.91%	82.41%	73.84%	75.29%	74.63%	69.58%	72.54%	76.49%
広東	73.92%	79.20%	84.10%	78.86%	79.32%	84.02%	83.39%	85.09%	83.40%	81.26%
福建	—	—	—	—	59.55%	62.32%	62.30%	60.23%	66.84%	62.25%
広西	71.99%	71.51%	74.60%	77.02%	76.70%	73.40%	80.13%	80.12%	80.79%	76.25%
海南	—	—	—	—	57.08%	53.20%	69.61%	72.88%	72.37%	65.03%
安徽	64.30%	66.72%	62.97%	63.67%	57.96%	57.17%	62.89%	63.66%	65.21%	62.73%
内モンゴル	—	—	62.33%	66.36%	64.39%	67.45%	69.90%	68.62%	67.27%	66.62%
江西	61.09%	60.27%	65.57%	72.17%	65.07%	75.23%	71.99%	68.06%	72.49%	67.99%
河南	—	—	—	—	53.77%	52.75%	54.58%	62.15%	66.14%	57.88%
重慶	—	—	—	—	70.97%	82.47%	84.98%	86.79%	89.28%	82.90%
陝西	60.73%	59.70%	60.01%	72.17%	65.34%	70.73%	74.27%	75.60%	70.05%	67.62%
寧夏	—	—	—	—	62.83%	61.65%	64.76%	72.26%	67.94%	65.89%
四川	—	—	—	—	60.50%	67.32%	68.37%	67.67%	69.05%	66.58%
甘肅	—	—	—	—	—	—	75.21%	72.12%	69.06%	72.13%
黒竜江	65.81%	57.13%	54.62%	50.57%	51.18%	59.73%	63.00%	66.37%	59.53%	58.66%
遼寧	—	—	—	—	60.39%	59.93%	63.20%	63.11%	58.75%	61.08%

出典：各省の『統計年鑑（1998－2006）』により筆者作成。

表4 地域別時系列で見る移転収入の不平等への寄与度

移転収入の寄与度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均
北京	35.83%	23.57%	25.26%	25.86%	34.02%	33.86%	29.72%	27.91%	22.32%	28.71%
上海	—	—	—	—	—	11.68%	10.27%	14.09%	12.04%	12.02%
江蘇	32.93%	35.28%	30.66%	32.43%	41.90%	33.42%	31.43%	23.81%	24.46%	31.81%
浙江	23.68%	26.95%	25.80%	25.24%	23.88%	18.57%	19.84%	13.40%	10.97%	20.93%
山東	18.31%	18.42%	12.97%	14.12%	23.58%	21.62%	22.85%	27.81%	23.76%	20.38%
広東	19.35%	13.28%	10.49%	16.91%	17.00%	11.84%	11.18%	9.72%	9.59%	13.26%
福建	—	—	—	—	39.13%	33.42%	33.08%	33.45%	26.57%	33.13%
広西	18.43%	21.15%	19.13%	17.78%	18.17%	20.05%	16.58%	16.48%	13.56%	17.92%
海南	—	—	—	—	39.24%	42.38%	26.73%	24.10%	25.15%	31.52%
安徽	31.73%	30.53%	35.88%	35.20%	38.00%	39.70%	34.49%	34.11%	31.25%	34.54%
内モンゴル	—	—	35.17%	31.39%	33.37%	29.43%	28.03%	28.01%	28.43%	30.55%
江西	33.63%	34.53%	32.10%	25.41%	32.45%	23.49%	25.90%	30.42%	25.41%	29.26%
河南	—	—	—	—	43.01%	44.16%	40.30%	35.40%	30.65%	38.71%
重慶	—	—	—	—	27.55%	14.60%	12.20%	8.32%	7.63%	14.06%
陝西	33.90%	35.01%	37.26%	26.68%	33.19%	27.03%	24.21%	22.34%	25.85%	29.50%
寧夏	—	—	—	—	36.45%	36.10%	33.67%	26.27%	30.12%	32.52%
四川	—	—	—	—	35.73%	28.08%	27.55%	28.36%	26.01%	29.15%
甘肅	—	—	—	—	—	—	23.80%	27.39%	30.65%	27.28%
黒竜江	30.87%	39.55%	44.09%	48.59%	48.20%	39.10%	35.74%	31.24%	37.19%	39.40%
遼寧	—	—	—	—	37.13%	38.38%	34.89%	34.80%	37.71%	36.58%

出典：各省の『統計年鑑（1998－2006）』により筆者作成。

与度も少ない。

以上の推計結果から、中国都市部の各所得階層間の所得格差を是正するためには、賃金また移転収入の不平等を改善することが重要であることが理解できる。

### Ⅲ 中国の所得再分配政策の発展 — 1990年代以降の経済成長期の 勤労者への対応に着目して —

中国の所得再分配政策の体系としては、負担面には累進所得税制があり、給付面には失業保険、年金制度、最低生活保障制度がある。Ⅱ節の図2で示したように、所得格差全体に占める賃金所得格差が最も大きくなるので、現在、都市部の所得格差を導く主な原因は賃金の所得格差となる。従って、この節では勤労世帯の所得格差を是正する個

人累進所得税制、最低生活保障制度、失業保険を取り上げて説明する。

#### 1. 個人所得税制（累進税制）

1980年9月10日に開かれた第五次全国人民代表大会の第三次会議で『個人所得税法』が制定され、個人の所得税を徴収し始めた。当時個人所得税の所得（定額）控除額は800元/月で、所得がより豊かな外国人が主な所得課税対象となっていた。その後1986年に、国民所得の発展に応じて、国務院は『中華人民共和国個人収入調節税暫行条例』を公布し、中国の公民に対して統一的に個人収入調節税を課すとした。1993年10月に開かれた第八次全国人民代表大会常務委員会の第四次会議で『中華人民共和国個人所得税法』を第一回改定する決定』が可決され、国籍に関わらず、すべての中国内の居住者、また中国から収入を得る非居住

者は、個人所得税法により、統一した個人所得税を納付することが規定された。1994年国務院は『中華人民共和国所得税法实施条例』公布し、中国の個人所得税制を統一した。2005年10月第十回全国人民代表大会第十八次会议で『個人所得税法修正案草案』を通し、賃金に対する個人所得税の所得控除額は、2006年1月1日から1600元/月に引き上げた。2007年12月、その所得控除額を2000元/月に引き上げた（2008年3月からに実施）。

中国の個人所得税は、所得の種類によって異なる税率で課税を行っている。課税所得の種類としては、給与賃金所得、個人事業主の生産・事業所得、企業行政団体の請負事業所得、役務報酬所得<sup>6)</sup>、原稿料所得、特許権使用料所得、利子・配当・分配所得、財産賃貸所得、財産譲渡所得、一時所得、国務院財政部が徴収を定めるその他の所得が設けられている。個人の給与賃金所得と事業所得に対しては、累進税率（給与賃金所得は5%－45%、事業所得は5%－35%）を用いて課税する一方、原稿料所得、役務報酬などの所得に対しては、比例税率（原則としては20%）を用いて課税する。

ここでは、給与賃金収入に関する個人所得税を説明する。その基本的な計算式は以下のようになる。

課税所得金額＝

総所得（給与賃金）金額－所得控除額 ②

所得税額＝課税所得金額×税率－税額控除額 ③

『個人所得税法』が成立した当時、賃金に対する個人所得税の所得控除額は800元であった。その後20年間で、中国経済発展の急成長に伴い、一人当たりの平均収入も大幅に高まり、所得税の課税対象となる人が増えてきた。そのため、その所得控除額は以前の800元から1600元、その後2000元に設定された。給与賃金所得に対する個人所得税率は9段階の累進税であり、以下の表5になる。

表5 給与賃金所得に対する個人所得税税率表

段階	課税所得金額	税率	税額控除額
1	0元－500元	5%	0
2	500元－2000元	10%	25
3	2000元－5000元	15%	125
4	5000元－20000元	20%	375
5	20000元－40000元	25%	1375
6	40000元－60000元	30%	3375
7	60000元－80000元	35%	6375
8	80000元－100000元	40%	10375
9	100000元以上	45%	15375

出典：各省の『統計年鑑（1998－2006）』により筆者作成。

計算するときには以下の点に注意すべきである。日本の個人所得税の課税所得金額は年収から給与所得控除と各種所得控除を引いたものとなる。その種類としては基礎控除、扶養控除、配偶者控除など15種類がある。中国の所得控除には扶養控除、配偶者控除がない。すなわち、日本の個人所得税は家計単位の色合いが強いのに対して、中国の個人所得税は完全に個人（労働者）単位である。

## 2. 最低生活保障制度

日本の生活保護制度に相当するものとして、中国都市部には最低生活保障制度がある。最低生活保障制度は、1993年に上海の『本市都市部住民の最低生活保障に関する通知』によって開始された。その後2年間、大連、青島、煙台、福州、厦門などの東部沿海都市において最低生活保障制度が相次いで開始された。1995年5月厦門、青島で開かれた民政部の全国都市部最低生活保障ラインに関する会議で、「最低生活保障制度を全国範囲で普及させる」ことが呼びかけられた。

90年代の国有企業改革に伴い、失業者と並び、下崗職工と呼ばれる人達も増加した。国有企業の下崗職工とは職場から外されたが、働いていた国有企業との労働契約を解除せず、職を求めても新しい職を見付けられていない者である。失業者との違いは、下崗職工は国有企業との労働契約を保つ



ているため、その国有企業は彼らの社会保険などの負担義務があることである。中国政府は失業者を対象とする失業保険に関して一連の改革を行うと同時に、下崗職工に注目して以下の政策を実行した。

1998年5月、都市部住民を対象にして、下崗職工の基本生活保障、失業保険と最低生活保障という「三本の保障ライン」が提起された。1999年9月、国務院が『都市部住民最低生活条例』を公布し、最低生活保障制度は国策として規範化、法律化された。こうして、最初は地方政府の自発的政策行為であった最低生活保障制度が徐々に全国で普及し、最後には中央政府の重要な国策の一つとなった。

このように発展してきた現行制度<sup>7)</sup>の仕組みを概観する。この制度は省（市）ごとに実施されており、その現状は表6の通りである。

受給対象者は、都市部の非農業戸籍であり、共同生活する家計一人当たり収入<sup>8)</sup>が当地最低生活保障水準を下回る者であり、具体的には以下の二種類がある。一つは「三无人員」であり、いわゆる収入源がない者、労働能力がない者、法定扶養

者がいない者である。もう一つはある程度収入が持っているが、家計一人当たり収入が当地都市住民の最低生活保障基準を下回る者である。最低生活保障基準は、各地域の財政状況および生活また物価水準に応じて、最低限の生活を維持するために必要となる衣食住費用、水道、電気、ガス代および未成年の義務教育費に基づいて定められる。

### 3. 失業保険

改革開放後、企業は自由に必要な人材を雇用し、従業員も自由に職業を選択することができるようになった。1986年7月、国務院は『国営企業職工待業保険暫定』を公布し、中国初の失業保険制度が登場した。1993年5月に、国務院は『国有企業職工待業保険規定』を公布し、適用範囲を拡大し、救済金給付基準を引き上げた。同時に1986年の『国営企業職工待業保険暫定』は廃止された。

1999年1月、国務院は『失業保険条例』を公布し、初めて「待業保険」を「失業保険」と表記し、さらに失業保険制度を整備した。その後、1999年の『失業保険』を充実するために、『失業保険申請発放弁法』（2000）、『拡大失業保険基金支出

表6 各省（市）の都市部最低生活保障制度の基本状況

都市名	2008年の一人当たり基準(元)	GDPとの比率	受給者数(人)	受給率	都市名	2008年の一人当たり基準(元)	GDPとの比率	受給者数(人)	受給率	都市名	2008年の一人当たり基準(元)	GDPとの比率	受給者数(人)	受給率
北京	390	7.43%	145283	1.01%	安徽	212	17.59%	992203	3.99%	重慶	231	18.04%	787803	5.55%
天津	397	8.58%	156237	1.72%	福建	211	8.41%	192044	1.07%	四川	190	12.65%	1860263	6.11%
河北	196	10.12%	937641	3.20%	江西	193	15.69%	948957	5.21%	貴州	158	21.52%	545366	4.94%
山西	200	11.78%	919002	5.97%	山東	235	8.51%	612172	1.37%	雲南	198	18.85%	875422	5.84%
内モンゴル	195	7.27%	850639	6.82%	河南	169	10.35%	1462723	4.31%	チベット	256	22.14%	37106	5.72%
遼寧	224	8.60%	1369093	5.28%	湖北	188	11.34%	1438883	5.57%	陝西	172	11.33%	837097	5.29%
吉林	162	8.26%	1278967	8.79%	湖南	180	12.35%	1450628	5.39%	甘肅	157	15.58%	897653	10.62%
黒竜江	201	11.08%	1525208	7.20%	広東	256	8.17%	398390	0.66%	青海	188	12.98%	220153	9.70%
上海	400	6.56%	340946	2.04%	広西	178	14.29%	568739	3.09%	寧夏	187	12.55%	207539	7.47%
江蘇	278	8.43%	459190	1.10%	海南	189	13.23%	177476	4.33%	新疆	143	8.63%	760944	9.01%
浙江	297	8.43%	91850	0.31%										

注：一人当たりGDPは各省の一人当たりGDPである。受給率は各省（市）都市部人口に占める都市部最低生活保障の受給者数の比率である。日本の生活保護は世帯単位であることに対して、中国の最低生活保障は個人単位となっているので、受給率の分母は各省（市）都市部人口数となる。

出典：中華人民共和国民政部、中国統計年鑑（2009）により筆者作成。

表7 失業保険の内容

適用範囲	財源	保険料率	資格者(失業救済を貰える条件)	支給期間と給付基準
①都市部における企業(国有企業、集団企業、外資系企業、私営企業とその他企業) ②都市部における事業部門	①都市部における企業(国有企業、集団企業、外資系企業、私営企業とその他企業) ②都市部における事業部門	①企業は全従業員の賃金総額の2%の比率で ②従業員は本人の賃金の1%の比率で	①本人また所属企業が失業保険料を満1年納付すること。 ②失業になるのは本人意志ではないこと。 ③失業登録をし、さらに就職要望を持つこと。 ①～③に満たさなければならぬ。	①保険料の納付期間が1年以上5年未満の者に最長12ヶ月分を支給。 ②保険料の納付期間が5年以上10年未満の者に最長18ヶ月分を支給。 ③保険料の納付期間が10年以上の者に最長24ヶ月分を支給。 ④給付基準は各省の最低賃金より低く、都市居民最低生活保障基準より高い。

出典：中華人民共和国労働と社会保障部<http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/shiybx.htm> (2011年6月15日) により筆者作成。

範囲試点に関する通知』(2006)などの法規が実行された。

現行の失業保険は1999年の『失業保険条例』であり、その適用範囲、財源、保険料率、資格者、支給期間、給付水準については、以下の表7となる。

#### IV 勤労者に対する再分配政策の効果

##### 1. 累進税制の単独の効果

前節では所得累進税の納税前の都市部家計所得の所得不平等を所得源泉別に要因分解した。その結果において、今日、中国の所得格差では、賃金による不平等の寄与度が一番大きく、すなわち、中国の都市部家計所得の不平等となる主な原因は賃金による不平等であることが示された。このことは、こうした格差を是正するためには所得累進税が重要であることを意味する。従って、この節は、所得累進税を分析対象として、課税前と比較しながら、課税後の家計所得の不平等について検討する。

用いたデータは、中国各省(市)の『統計年鑑』による利用が可能な13の省(市)<sup>9)</sup>の都市部の1998年から2006年までの階級別での家計所得パネルデータである。ここでの「家計所得」はII-1で述べたものと同じく、各世帯一人あたりの平均所得であり、世帯員の賃金、財産収入、移転収

入の合計である。

まず、賃金所得を計算する。本稿に用いた「家計所得」は各世帯の一人あたりの平均所得であるため、個人の所得税を計算するときには世帯内就業人員(個人)の所得(賃金)に戻らなければならない。すなわち、家計所得とは、就業人員と就業しない人員(例えば、年配の人と子供)の双方を含む全世帯員の収入の平均値となるが、所得税はその中で就業人員のみに課税するため、階級別の家計所得から就業者一人当たり賃金に転換する必要がある。ここでは、劉(2005)に従って、以下の式を用いる。

就業者一人当たり賃金＝

$$(\text{家計所得} \times \text{世帯人員}) / \text{世帯内就業者数} \quad \text{④}$$

次に、所得税を計算する。計算式は以下のようになる。

所得税額＝

$$(\text{賃金} - \text{所得控除}) \times \text{税率} - \text{税額控除額} \quad \text{⑤}$$

ここで、所得控除額は1998年-2005年においては800元となり、2006年には1600元となり、また税率と税額控除額は表5の通りとなる。

最後に、課税後の家計所得は式④を変形することによって求めることができる。

課税後の家計所得＝

$$\text{就業者一人当たり課税後の賃金} \times \text{世帯内就業者数/世帯人員} \quad \textcircled{6}$$

ここで、就業者一人当たり課税後の賃金＝

$$\text{就業者一人当たり賃金} - \text{所得税額} \quad \textcircled{7}$$

納税前の各省（市）都市部の各階層間の所得格差と比べて、納税後の各階層間の所得格差どう変化するかについては、本稿では所得の再分配効果によく使われている指標として、ジニ係数の改善率を用いて、所得再分配効果を説明する。ジニ係数の改善率とは、(所得給付を改変後のジニ係数－所得給付を改変前のジニ係数)/所得給付を改変前のジニ係数の値（％表示）である。

分析結果（表8）を見ると、当然のことながら、どの省（市）においても所得税による再分配後の家計所得のジニ係数は再分配前よりも小さくなった。すなわち、13の省（市）では、所得税が所得再分配効果を発揮していることがわかる。所得税によるジニ係数の改善率を見ると、江西、陝西2省は1998年－2006年の平均再分配効果が比較的

に小さいが、ほかの省（市）については、所得税による所得再分配効果が大きい<sup>10)</sup>。

## 2. 低所得者に対する所得給付引き上げの効果

この節では、政府の低所得者に対する所得移転（失業給付と生活保護給付<sup>11)</sup>）の効果を推計して分析する。具体的には、都市部における家計の所得階級別5分位の中で、低所得者のうち実際に生活保護給付（最低生活保障給付）または失業給付をもらっている人に対する給付水準を日本の平均的な給付水準と同じ程度にする場合の再分配効果を考察する。用いるデータは各省（市）の『統計年鑑』による利用が可能な2008年20の省（市）<sup>12)</sup>の5分位所得階級別のデータである。

まず、各省（市）における低所得者のうち実際に最低生活保障給付または失業給付をもらっている人数（A）を推計する。そのために、2008年の各省（市）都市部人口に占める都市部最低生活保障または失業給付の受給者数の比率を計算し、その比率を各省（市）の所得階級別での低所得者数にかけることによって、各省（市）の最低生活保障または失業給付受給者数を求める。式で表すと、

表8 所得税による所得再分配の改善率

ジニ係数の改善率	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	平均
北京	4.8%	4.5%	5.0%	4.4%	5.8%	5.6%	5.7%	5.9%	6.3%	5.3%
黒竜江	1.8%	3.1%	3.9%	4.4%	4.0%	4.3%	4.4%	4.3%	3.3%	3.7%
江西	0.6%	1.1%	2.0%	2.5%	4.4%	4.2%	4.4%	3.7%	3.0%	2.9%
陝西	1.5%	2.3%	3.5%	3.4%	3.0%	2.4%	2.9%	4.3%	3.4%	3.0%
広西	2.2%	2.7%	2.8%	3.4%	4.8%	5.2%	4.3%	4.3%	4.2%	3.8%
浙江	4.4%	4.7%	4.9%	4.7%	5.2%	5.2%	5.4%	5.3%	5.4%	5.0%
安徽	1.5%	1.9%	3.7%	3.8%	4.6%	4.6%	4.8%	5.2%	4.0%	3.8%
内モンゴル	—	—	3.6%	3.3%	4.4%	5.5%	5.4%	5.7%	4.0%	4.6%
寧夏	—	—	—	—	3.6%	4.0%	4.4%	3.9%	4.7%	4.1%
河南	—	—	—	—	4.6%	4.9%	5.2%	4.8%	3.3%	4.6%
福建	—	—	—	—	2.0%	3.8%	5.5%	5.6%	5.4%	4.5%
海南	—	—	—	—	6.2%	5.2%	4.2%	5.4%	4.6%	5.1%
上海	—	—	—	—	—	5.1%	5.8%	5.4%	7.0%	5.8%

出典：各省（市）『統計年鑑（1998－2006）』により筆者作成。

以下ようになる。

A = 低所得者数 ×

最低生活保障と失業保険の受給率 ⑧

次に、「日本の平均的な給付水準の程度」となる各省（市）の給付水準を推計する。ここでは、「日本の平均的な給付水準の程度」として、全国一人当たりGDPに対する一人当たり生活保護給付および失業給付の比率を用いる。2008年の日本の一人当たりGDPに対する一人当たり生活保護給付全国平均値の比率は20%<sup>13)</sup>で、一人当たりGDPに対する一人当たり失業給付全国平均値の比率は40%<sup>14)</sup>である。これらの比率を中国全体の一人当たりGDPにかけることによって、日本の給付水準程度に相当する各省（市）都市部の最低生活保障と失業給付（B）を得る。そして、この日本と同様な給付から各省（市）の実際の給付水準を引くと、各省（市）の現行の給付水準を日本の平均的な水準にするために必要な給付の増加額（D）を算出することができる。

D = B - 中国各省（市）の実際の給付水準 ⑨

再分配効果を見るためにこの額Dを各省（市）のAに加えて給付水準引き上げ後の所得を求めて、

ジニ係数を計算した。これらの所得給付を引き上げる前と比べて、生活保護給付また失業給付を引き上げた後の家計所得のジニ係数の改善率を計算した。その結果は表9になる。

まず、生活保護給付と失業給付それぞれの場合で日本と同じ水準に所得給付（生活保護および失業給付）を引き上げると、20省（市）平均では、ジニ係数が0.5（生活保護）、0.7（失業給付）ポイントだけ、給付引き上げ前よりも良くなった。生活保護給付だけの効果を見ると、北京、上海がマイナスになっているが、経済発展の進んだ地域である北京、上海では、中国全体の一人あたりGDPに対する生活保護給付の比率がそれぞれ20.6%、21.1%であり、日本の一人当たりGDPに対する一人当たり生活保護給付比率の20%よりも高い水準になっているためである。従って、北京と上海においては、生活保護給付の割合を日本の生活保護給付の割合と同程度にしても、中国全体のGDPに基づいた額だと再分配効果は生じず、ジニ係数は改善しないことがわかる。もちろん、そのほかの省では、日本の平均的な生活保護給付割合に基づく金額にすると、その再分配効果は遥かに大きく、ジニ係数も大きく改善している。ただし、ここで注意すべきなのは、中国の地域格差が

表9 日本と同様の所得給付水準がもたらす再分配効果と必要な給付の増加率

地域	北京	内モンゴル	遼寧	黒竜江	上海	江蘇	浙江	安徽	福建	江西
生活保護給付	-0.004%	0.723%	0.507%	0.930%	-0.016%	0.052%	0.010%	0.415%	0.094%	0.743%
給付の増加率	-3.0%	94.0%	68.9%	88.7%	-5.4%	36.0%	27.5%	78.1%	79.2%	95.7%
失業給付	0.163%	0.675%	0.825%	1.185%	0.416%	0.323%	0.339%	1.026%	0.635%	1.135%
給付の増加率	50.7%	60.3%	82.3%	105.6%	57.6%	38.1%	48.1%	125.9%	71.6%	135.0%
地域	山東	河南	広東	広西	海南	重慶	四川	陝西	甘肅	寧夏
生活保護給付	0.104%	0.634%	0.031%	0.406%	0.516%	0.508%	0.751%	0.596%	1.784%	0.883%
給付の増加率	61.3%	123.8%	47.7%	112.2%	99.8%	63.6%	99.1%	119.6%	140.6%	102.2%
失業給付	0.840%	0.757%	0.214%	0.905%	0.409%	0.780%	1.115%	0.744%	0.955%	1.128%
給付の増加率	129.3%	72.0%	38.6%	94.0%	30.2%	70.8%	96.5%	86.8%	107.9%	121.2%

注：給付の増加率は次の式で算出した値である：（日本並みの生活保護給付また失業給付 - 中国現行の生活保護給付また失業給付） / 中国現行の生活保護給付また失業給付。すなわち、中国の現行水準（生活保護給付、失業給付）と比べた給付の増加率である。

出典：筆者作成。

非常に大きく、北京、上海の一人あたりGDPが、全国平均の一人あたりGDPの約3倍であることである。表6の各地域の一人あたりGDPに対する実際の生活保護給付の比率を見ると、北京は7.43%で、上海は6.56%に過ぎない。それは中国の現段階においても、必ずしも大きくない比率であると思われる。

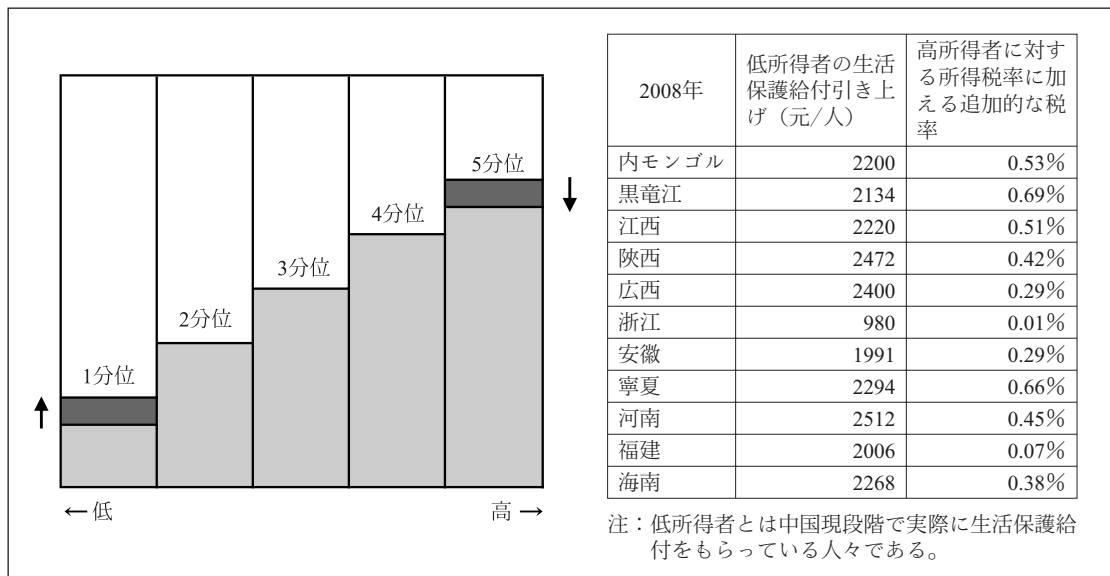
### 3. 累進税制と所得給付の組み合わせの効果 (等税収制約の下での推計分析)

これまで低所得者に対する所得給付引き上げの効果を推計してきた。次に、等税収制約の下での再分配効果を推計する。まず低所得者（現在中国で実際に生活保護給付をもらっていた人々）に日本と同じような水準で生活保護給付を引き上げるときに必要となる資金の増加分を推計する。次に、その資金の増加分を高所得者へ増税して、税金として徴収することによって賄う。最後にこうした等税収制約の下の高所得者への累進所得税収から低所得者への所得移転を、当初所得または低所得

者だけへの所得給付（生活保護給付）引き上げの場合と比較して、ジニ係数がどう変化するかを考察する。

一般的に、所得税率の引き上げによる労働供給への影響は理論的には十分に考えられる。しかし、北村・宮崎（2010）、別所（2010）などにもあるように、実証的には十分に検証されているとはいえない。中国においては、于（2004）、余（2006）などのアンケート調査により影響があるとする論文はあるが、計量経済学的な実証分析に基づいて結果を導いたものではない。従って、ここでは、所得再分配の給付が労働供給に及ぼす影響に関しては捨象して、考察を進める。

推計結果は図3と表10となる。図3の左側の図は推計の方法であり、右側の表は低所得者の生活保護給付を引き上げるために、高所得者からさらに所得税を取るべき税率である。表10からわかるように、低所得者の所得給付（生活保護給付）引き上げの場合も、等税収制約の場合も、それぞれのジニ係数は当初所得の場合のジニ係数よりも



出典：筆者作成。

図3 等税収制約下の推計と結果



表10 当初所得、低所得者に所得給付引き上げ場合および等税収制約下のジニ係数の変化

2008年	Gini	Gini①	Gini②	Gini①の改善率	Gini②の改善率
内モンゴル	0.3010	0.2989	0.2867	0.72%	4.76%
黒竜江	0.3078	0.3050	0.2938	0.93%	4.57%
江西	0.2490	0.2471	0.2414	0.74%	3.05%
陝西	0.2738	0.2722	0.2605	0.60%	4.86%
広西	0.2734	0.2723	0.2644	0.41%	3.30%
浙江	0.2984	0.2984	0.2833	0.01%	5.05%
安徽	0.2816	0.2805	0.2693	0.41%	4.38%
寧夏	0.3319	0.3290	0.3183	0.88%	4.11%
河南	0.2628	0.2612	0.2529	0.63%	3.76%
福建	0.2755	0.2753	0.2621	0.09%	4.85%
海南	0.3133	0.3117	0.3011	0.52%	3.90%

注：Giniは当初所得のジニ係数、Gini①は低所得者に生活保護給付を引き上げた場合のジニ係数、Gini②は等税収制約下のジニ係数である。

出典：筆者作成。

小さくなった。すなわちGini②<Gini①<Giniとなる。一方、ジニ係数の改善率を見ると、低所得者の所得給付引き上げの場合と比べると、等税収制約下のジニ係数の改善率は遥かに大きい。このことは所得格差を是正する所得再分配政策として一番効果があるのは、累進税制と所得給付を組み合わせた、いわゆる等税収の下での所得再分配であることを示している。また、この等税収を保つため、高所得者へさらに所得税を課すときの税率を引き上げる増加幅（図3）を見ると、0.01パーセントポイントから0.69パーセントポイントの間になる。これは1パーセントポイントを下回るもので、それほど大きくない値である。従って、ここでの分析で想定するような等税収制約の下での再分配を行うための累進的な所得税の引き上げは可能であると考えられる。

## V むすび

1978年、鄧小平が「先富論」を掲げ、改革開放政策が実行されて以降、中国経済は確かに急速に発展して、一部の人々と一部の地域が先に豊かになってきた。本稿は、中国の20省（市）9年間

のパネルデータを用いて、各省（市）の都市部の所得格差を要因分解し、さらに累進所得税制などの再分配政策の効果について分析した。その結果によれば、賃金による格差が所得格差全体の中で一番深刻な問題となり、従って、所得格差を是正するためには、賃金格差の是正が重要であることが導かれる。実際、累進所得税の整備が始まり、再分配効果が発揮され始めている。

移転収入の格差に対する寄与度は賃金所得に次ぐものとなり、格差是正のためにこれらも重要である。低所得者に対する生活保護給付や失業給付を、日本の水準に引き上げると、所得格差がさらに是正されることが推計によって明らかになった。そして、等税収制約の下、富裕層からさらに累進所得税を取って、貧困層に生活保護の形で給付すると、その所得格差が大きく是正される。

中国では目下、年金制度をはじめとする社会保障制度を充実することを通して、所得の再分配効果を果たすことに努力している<sup>15)</sup>。これこそが鄧小平の「先富論」の「先富」から「共富」という考えに基づく所得再分配の姿であり、望ましい政策であると言えるであろう。格差を是正するためには、豊かな人々から貧しい人々への所得移転が

重要である。それは「先富論」のもう一つの考え方もあった。すなわち先に豊かになった人々は、まだ富裕途上にある人々を助け、最後にも豊かになることである。2010年10月15日から開かれた中国共産党中央五中全会は「国民経済・社会発展第12次5カ年計画の制定に関する建議」を採択し、「所得格差の是正」をその計画の中で重要な目標とした。

一方、沿海部と内陸部などの地域間の格差も目立ち、是正が課題となっている。本稿は中国各省(市)の都市部の所得格差について考察した。各省(市)の都市部の所得格差を是正するために、例えば各省(市)が低所得者世帯や貧困世帯に本稿での分析以上の所得給付を引き上げること、また所得控除額を今のように全国一律にするのではなく、各地域の経済発展や物価水準などに応じて決めることによって低中所得者の所得税を軽減し、各省内の再分配効果を大きくすることも重要であると考えられる。しかし、各省(市)が所得格差是正に努めるだけでは、中国全体の格差は縮小しない可能性がある。前述したように、現在中国においては沿海部と内陸部などの地域格差は非常に大きく、こうした格差を是正するには、各省(市)が実施する再分配政策、すなわち累進所得税制や社会保障制度について、全国的な観点から望ましい累進税率の範囲や年金給付・失業給付・最低生活保障の給付のナショナル・ミニマムの基準を設け、それが各省(市)で実現するように中央政府が指導・誘導することが必要であるとする。累進所得税の望ましい累進税率を導くためには、所得格差に影響を及ぼしている賃金格差の是正と税率の変化による労働供給の変化との関係を見ることが重要であり、そのためにはマイクロデータを用いたより詳しい実証分析を行う必要があるが、これは今後の課題としたい。

投稿受理(平成22年11月)

採用決定(平成23年9月)

注

- 1) 分解方法はShorrocks(1982)に従う。ただし、分解手法により結果が異なることがMorduch J. and Sicular T.(2002)により指摘されている。
- 2) 北京, 黒竜江, 江蘇, 浙江, 安徽, 江西, 山東, 広東, 広西, 陝西(1998年-2006年); 内モンゴル(2000-2006年); 遼寧, 河南, 重慶, 四川, 福建, 海南, 寧夏(2002年-2006年); 上海(2003年-2006年); 甘肅(2004年-2006年)。
- 3) 平方変動係数とは所得の分散値を平均所得の二乗で除したものである。式で表すと,

$$SCV = \frac{\text{var}(Y)}{\mu^2} \quad (Y \text{は総所得, } \mu \text{は平均所得である})$$

となる。所得分配が完全に平等であるケースは、 $SCV=0$ となる。SCVの値は大きくなるほど、不平等が増すことと判断される。

- 4) 中国の一般的な分類法では沿海部となる重慶市と海南省がここでのクラスター分析では内陸部と同一グループになる。
- 5) 『中国統計年鑑』の記載によれば、都市住民の定義は、2002年以降、都市戸籍を持つ者から都市区域に半年以上居住する者に変更された。このことは所得格差の時系列的な変動に影響を与えたが、所得格差における賃金、財産収入、移転収入の格差への寄与度に関しては、2002年前後に大きな変化は見られないので、本研究の分析には影響しないと考える。
- 6) 役務報酬所得とは設計、装飾、製図、化学検査、測定試験、医療、法律、会計、コンサルティングなど役務に従事して貰った所得である。
- 7) 基本的な内容は1999年の『都市部住民最低生活保障条例』に基づいたものである。
- 8) ここでの収入は共同で生活する家庭員のすべての貨幣収入と実物収入である。ただし、軍人(およびその遺族)などの優遇対象に対する国家からの救済金あるいは補助金を除く。
- 9) 北京, 黒竜江, 江西, 陝西, 広西, 浙江, 安徽(1998年-2006年); 内モンゴル(2000-2006年); 河南, 福建, 海南, 寧夏(2002年-2006年); 上海(2003年-2006年)。
- 10) 所得税の納税後の家計所得に基づいて、その所得不平等を源泉別に要因分解すると、課税後の所得源泉の所得格差への寄与度において、賃金収入は課税前と同じように一番大きくて、所得の構成要素の中で格差を導く重要な原因となっている。ただし、その寄与度は課税前より少し小さい値であった。
- 11) 生活保護給付は最低生活保障給付である。
- 12) 北京, 黒竜江, 江蘇, 浙江, 安徽, 江西, 山東,

広東、広西、陝西、内モンゴル、遼寧、河南、重慶、四川、福建、海南、寧夏、上海、甘肅。

- 13) 『社会保障年鑑(2009年)』による。  
 14) 『社会保障年鑑(2009年)』による。  
 15) 都市部年金制度の再分配効果については、雍・金子(2010)を参照。

**補論：Shorrocks(1982)による所得格差(SCV)の要因分解の方法**

総所得 $\mathbf{Y}$ が $K$ 個の所得要素により成り立っているとき、

$$\mathbf{Y} = \sum_{k=1}^K \mathbf{Y}_k \quad (\mathbf{Y}_k \text{ は第 } k \text{ 所得要素の所得額}) \quad (1)$$

となる。 $I(\mathbf{Y})$ は任意の所得格差の尺度とすると、第 $k$ 所得要素の不平等への寄与度 $S(\mathbf{Y}_k)$ は、 $\mathbf{Y}$ の分散 $\sigma^2(\mathbf{Y})$ 、 $\mathbf{Y}_k$ と $\mathbf{Y}$ の共分散 $Cov(\mathbf{Y}_k, \mathbf{Y})$ を用いて以下のように示すことができる。

$$S(\mathbf{Y}_k) = \frac{Cov(\mathbf{Y}_k, \mathbf{Y})}{\sigma^2(\mathbf{Y})} I(\mathbf{Y}) \quad (2)$$

そして、この $I(\mathbf{Y})$ に平方変動係数(SCV)を用いると、第 $k$ 所得要素の不平等への寄与度 $S(\mathbf{Y}_k)$ は次のようになる。

$$S(\mathbf{Y}_k) = \frac{C_k^A + C_k^B}{2} \quad (3)$$

ここで、 $C_k^A$ と $C_k^B$ は次の式で表せる。

$$C_k^A = \frac{\sigma^2(\mathbf{Y}_k + (\mu - \mu_k)\mathbf{e})}{\mu^2} = \frac{\sigma^2(\mathbf{Y}_k)}{\mu^2} \quad (4)$$

$$C_k^B = \frac{\sigma^2(\mathbf{Y}) - \sigma^2(\mathbf{Y} - \mathbf{Y}_k + \mu_k)}{\mu^2} \\ = \frac{\sigma^2(\mathbf{Y}_k) + 2Cov(\mathbf{Y}_k, \mathbf{Y} - \mathbf{Y}_k)}{\mu^2} \quad (5)$$

$C_k^A$ は、第 $k$ 所得要素以外の所得要素が平等に分配されていると仮定したときの総所得格差のSCVを意味する。他方、 $C_k^B$ は、第 $k$ 所得要素が平等に分配されたと仮定した場合に現在より減少するのであろう総所得格差のSCVを意味する。

**参考文献**

磯部靖 2004 「現代中国における地域間経済格差と国家統合を巡る中央・地方関係」『長崎外大論業』第8号 pp.15-35。  
 牛嶋俊一郎 2006 「中国における所得格差の拡大」『東京経大会誌』第249号 pp.27-43。  
 北村行伸・宮崎毅 2010 『日本における課税所得の弾力性と最適所得税率：全国消費実態調査の個票データによる分析』Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series. 150。  
 健康保険組合連合会 2009 『社会保障年鑑2009年版』東洋経済新報社。  
 嚴善平 2003 「中国における経済格差の実態と要因」

『桃山学院大学経済経営論集』第44巻第4号 pp.27-47。  
 佐藤宏 2003 『シリーズ現代中国経済7 所得格差と貧困』名古屋大学出版社。  
 薛進軍・園田正・荒山裕行 2008 『中国の不平等』日本評論社。  
 戴二彪 1997 「中国における地域開発戦略の推移と地域間所得格差の動向」『経済論叢別冊 調査と研究』第12号 pp.27-42。  
 別所俊一郎 2010 「税負担と労働供給」『日本労働研究雑誌』第605号 pp.4-17。  
 孟哲男 2008 「中国都市農村間の所得格差の決定要因に関する実証分析」『桃山学院大学経済経営論集』第49巻第4号 pp.329-352。  
 雍煒・金子能宏 2010 「中国における公的年金制度の再分配効果と持続可能性との関係：保険数理的な将来推計による分析」『比較経済研究』第47巻第1号 pp.67-80。  
 李強 2004 『中国の社会階層と貧富の格差』ハーベスト社。  
 李実・岳希明 2004 「中国城郷収入差距調査」『財経』第3, 4期合刊 pp.1-7。  
 李実・羅楚亮 2007 「中国城郷居民収入差距的重新估計」『北京大學學報』第2期。  
 劉黎明・劉玲玲 2005 「個人所得稅免徵額調整的財政影響估算」『統計教育』2009年第8号 pp.18-22。  
 于洪 2004 「我國個人所得稅稅負歸宿與勞動力供給的研究」『財経研究』2004年第4期 pp.50-59。  
 余顯財 2006 「所得稅勞働供給効應的實証分析」『管理世界』2006年第11期。  
 周文興 2004 「改革開放以來我國總體收入分配趨勢及對策」『經濟學家』2004年第3期 pp.48-53。  
 中国統計局 2008 『中国国情国力』中国国情国力雜誌社出版。  
 各省『統計年鑑』(1998年~2006年) 各省の統計局出版。  
 Gustafsson, R. and Li, S. 2002. "Income inequality within and across countries in rural China 1988 and 1995." *Journal of development economics* 69(1): pp.179-204.  
 Kanbur, R. and Zhang, X. 1999. "Which regional inequality? The evolution of rural urban and inland-coastal inequality in China from 1983 to 1995." *Journal of comparative economics* 27: pp.686-701.  
 Khan, A. R. and Carl, R. 2001. *Inequality and poverty in China in the age of globalization*. Oxford University Press.  
 Morduch, J. and Sicular, T. 2002. "Rethinking inequality decomposition, with evidence from rural China."

- The Economic Journal* 112: pp.93-106.
- Shorrocks, A. F. 1982. "Inequality decomposition by factor component." *Econometrica* vol 50(1): pp.193-211.
- Tsui, K.Y. 1996. "Economic reform and interprovincial inequality in China." *Journal of development economics* 50: pp.353-368.
- Yao, S. J. 1999. "Economic growth, income inequality and poverty in China under economic reforms." *Journal of development studies* 35(6): pp.104-130.
- Yue, X. Bjorn, G. and Li, S. 2007. "The urban-rural income gap and inequality in China." *Review of income and wealth* 53(1): pp.93-147.

(Wei Yong 横浜市立大学  
国際総合科学研究科博士後期)

武田友加著  
『現代ロシアの貧困研究』

(東京大学出版会、2011年)

駿河 輝和

1991年12月にソビエト連邦が崩壊して新生ロシアが誕生し、その前後に多くの中央集権的計画経済を採用していた国々が市場経済へ移行を始めた。東欧、旧ソ連、モンゴルなどの国々は、移行の初期に大きなマクロ経済的ショックを受け、マイナスの経済成長や激しいインフレーションを経験した。マイナス経済成長の規模と期間は国により異なり、ロシアの場合には、マイナス成長が長期にわたって続き、1998年には実質GDPは55.8%にまで落ち込んでいる。市場経済への移行の混乱の中で、各国の人々は生活の防衛のために自分なりの対応を行ってきた。本書は、1990年代のロシアを中心とした、移行期間における貧困と人々の対応の研究となっている。

ロシアの貧困の特徴として、著者は、働く貧困者、突然の貧困というキーワードを使っている。一般には、ロシアに関しては、都市の貧困が注目されているが、筆者は農村と都市の比較という視点を導入して、農村の貧困にも注目している点にも特色がある。本書は主に、「ロシア長期モニタリング調査」の個票のパネルデータを使用した統計、計量経済学分析であり、ロシアの統計調査の比較検討、家計の規模の経済性を考慮に入れた等価尺度の測定と利用など丁寧な研究となっている。

各章の内容

第1部は、「ロシアの貧困の経済分析の基層」

であり、「ロシアの統計調査」と「ロシアの貧困の測定」の2つの章から構成されている。

第1章の「ロシアの統計調査—貧困動態分析との関係を視点として」は、ロシア連邦統計局が実施している貧困・生活水準に関する「家計予算の抽出調査」(家計調査)、雇用問題に関する「雇用問題に関する住民抽出調査」(労働調査)、ノースカロライナ大学カロライナ人口センターがロシア科学アカデミー社会科学研究所の協力の下に実施している「ロシア長期モニタリング調査」を中心に抽出方法や調査内容について詳細に紹介し、比較検討している。ロシアのこの時期の貧困の特徴として働く貧困者という特徴があるため就業状況に関するデータが必要であるが、家計調査は就業上の地位の情報がなく、逆に労働調査には仕事からの収入の情報がないという問題がある。また突然の不安定化というもう一つの特徴のために貧困を動的に調べる必要があり、パネルデータが適していて、「ロシア長期モニタリング調査」が最もよいという結論に達する。貨幣所得の平均を、「ロシア長期モニタリング調査」とロシア統計局のデータや全ロシア世論調査センターのデータと比較して、このデータが現実をおおむね反映していると結論付けている。

第2章は「ロシアの貧困の測定」であり、貧困測定のための基礎的考察が行われている。貧困を支出ベースで測るか所得ベースで測るかという問



題があるが、賃金支払い遅延や副収入の存在による所得水準の大きな変動、副業からの収入の隠ぺいの可能性といったことを考慮すると、支出ベースでの生活水準の測定が望ましいという結論になる。また個人副業経営が食料消費として重要であり、消費の中にも含める必要性があることを指摘して帰属計算により含めている。

等価尺度を測定して、規模の経済を考慮した一人当たり総消費の水準を計算しようとしている。等価尺度を、総消費額に対し一定シェアの食料消費額の家計を家計員構成に関わりなく一定の厚生水準を持つと考えるエンゲル法により計算した。その結果、大人を1とすると、子供は0.5、追加的な大人0.9という等価尺度を提出してこれを生活水準の計測に使用している。

第2部は、「ロシアの貧困動態の諸相」であり、第1部のデータと貧困の計測法についての詳細な基礎的吟味を基に、1990年代のロシアの貧困を分析している。

第3章は、「移行ショックと貧困—移行経済下ロシアの貧困の原因と特徴」であり、ソ連時代の貧困、移行期のショックの下で起こった貧困の状況を調べた章である。ソ連時代にも貧困は存在したと考えられるが、貨幣所得そのものは極めて平等であった。ソ連に関する貧困研究についての文献をまとめている。

移行により実質GDPの大幅な低下が生じ、他の移行諸国に比べ、移行不況は長引いた。しかし、予想された大量失業の出現はすぐには見られず、失業は緩やかに上昇した。失業が急に上昇しなかったのは、国家の企業に対するパターナリズム、企業の従業員に対するパターナリズムの存続のためと説明している。その代償として賃金支払い遅延や労働時間の短縮などが生じたが、企業の提供する社会福祉の享受、個人副業経営に対する農業企業の援助などのメリットも受けつづけることがで

きた。生産量の縮小に対して、企業は雇用調整よりも実質賃金や労働時間により調整したことになる。インフレによる実質賃金の大幅低下、賃金支払い遅延、現物支給、非自発的不完全雇用が貧困の要因となっていた。

貧困者の代表的な社会グループは雇用労働者であったことを統計で示した。次に1994年と2000年のクロスセクションデータにより貧困の要因分析が行われている。計量分析により、強制休暇や賃金支払い遅延が貧困に陥るリスクを高めていることを明らかにしている。また、教育や個人副業経営は貧困のリスクを下げていた。アジア諸国と違い、1994年ごろにおいては、都市と農村で貧困リスクは同じであり、都市における貧困リスクの高さが特徴である。経済不況はすぐに貧困に結びつくという意味で貧困に対して脆弱であり、貧困のフローは大きいとしている。

第4章は、「都市と農村の貧困動態と労働力状態」であり、1994年、1996年、1998年、2000年の4時点でのパネルデータを使用し、ノンパラメトリック分析や残差分析により、貧困動態を都市と農村間で比較している。4年のうち、何回貧困線以下の年があるかにより、各個人を非貧困、一時的貧困、慢性的貧困に分類した。この貧困の動態と労働力状態の関連を調べると、都市の慢性的貧困者は非労働力人口の傾向が強く、農村の慢性的貧困は非労働力人口である傾向が弱い。失業は、都市でも農村でも慢性的貧困である傾向にあった。非労働力人口の都市と農村での違いの原因の一つは、農村の非労働力人口は、個人副業経営に従事できる可能性が強いことを指摘している。

第5章は、「都市と農村の貧困緩和と貧困化の決定要因」であり、非貧困、一時的貧困、慢性的貧困の状態を多項ロジット・モデルにより都市と農村に分けて分析している。推定の結果、次のような結果を得た。教育水準の影響は、都市で大きい。個人副業は、貧困を減らす影響が大きいのが、

農村でその影響はより大きい。追加的就業は、貧困を減らす、都市でその影響はより大きい。家計の適応行動ダミーの影響としては、人的資本を利用した行動と物的資本を利用した行動が貧困を減らしていたが、都市では人的資本の利用、農村では物的資本の利用がより影響していた。マクロ経済ショックは都市により大きな影響を与えた。

終章は、「地域間格差とプロ・プア成長」であり、地域別のパネルデータを使用して貧困者比率と経済成長率の関係をみた章である。経済成長は貧困を減らす効果を持っていたが、その効果は、貧困度の低い地域でより大きかった。このことから、著者は、ロシアの経済成長はプロ・プアでない」と結論付けている。

### 本書の評価と課題

著者は、ロシア語ができ現地に精通した地域研究者であるが、同時に統計調査に詳しく、統計的計量経済学的な分析も可能であるという特徴を持っており、それを本書に生かしている。データの扱い方、数量分析の方法は丁寧であり、これまであまり注目されなかった貧困の動態的側面や都市と農村の比較に注目して興味深い結果を提出している点を評価できる。個人副業経営、追加的就業の貧困に与える影響についても、数量的に明らかにした。こういった点で、非常に貴重な研究である。課題としては次のような点が挙げられるだろう。

第1の課題は、家計のパネルデータを使用しているが、パネルデータの特性を使用した計量分析が行われていない点である。確かに、4期のパネルデータを使用して、そのうち何時点貧困線以下の消費水準であったかという情報により、非貧困、一時的貧困、慢性的貧困を分割するのに使用しているが、計量分析においては、クロスセクションあるいはクロスセクションをプールした形でしか使用されていない。

第2の課題は、ロシア語のできる地域研究者と

して、聞き取り調査など独自の現地調査の部分がないことにやや物足りなさを感じる。本書の一つのポイントは、働く貧困者と企業のパターンリズムという点である。企業という一種の共同体が、賃金カット、労働時間の削減によりある種のワークシェアリングを行って、失業の発生を防ぎ、急速な貧困化あるいは慢性的貧困への経路を防いだ点について、現地調査でその実態を提供できれば、より現実が浮き彫りにできたと思われる。

第3に、都市と農村の比較という点が本書の1つの新しい点であるが、書評者のように移行経済に興味があるがロシアにはあまり詳しくない者にとっては、ロシアの農村や農業についての情報があまり盛り込まれていないという印象を受ける。移行下の突然の貧困に対して、モンゴルでは多くの人が遊牧業に流入して遊牧業が雇用の受け皿となった。また、東南アジアでも、突然のショックに対し、農業に戻るというようなことが起きている。他方、アジアの貧困の中心は、むしろ農業の非効率による農村にあることを考えると、ロシアの農村の貧困度合いが都市と比較してあまり深くないことに驚く。もともとソ連の集団農場の非効率さは定評があり民営化した農業企業に移ったことによる変化、インフォーマルな相互扶助の存在、これらのことと貧困の関係など、インタビューを含めた現地調査があるとより面白さがでたように思う。

第4に、市場経済への移行において、新しい需要が生じ、そこにビジネスチャンスが生まれると予想される。同時に、通常、生活に困った層は何らかの生計の手段を見つける必要があり、都市においてインフォーマル部門が発生する。本書は、都市において追加的就業が貧困を減らす役割を果たしたことを示しているが、インフォーマル部門の貧困緩和に与えた影響を明示的には示していない。インフォーマル部門の役割についても情報がほしいところである。

ロシアの調査資料を丁寧に吟味して、貧困について計量分析を行った本書は、他の移行国との比較にも役立つ。同じ移行国でありながら、各国にある固有の制度的な要因が、ショックに対する相

互扶助の共同体のように働いて貧困を緩和していることは興味深いことである。

(するが・てるかず 神戸大学教授)

Johannes Lindvall著  
『Mass Unemployment and the State』

(Oxford University Press、2010年)

稗田 健志

I はじめに

本書はオーストリア、デンマーク、オランダ、スウェーデンという西欧四カ国における労働市場政策の政治過程を分析した研究書である。そこで扱われるのは、戦後高度成長の終焉と第一次、第二次石油ショックがきっかけとなって始まった1970年代以降の慢性的失業問題に、先進工業諸国がどのように対峙し、経済・雇用政策とその成果に各国間で大きな違いが生じた要因は何か、という問題である。そして、著者が上記四カ国の詳細なケーススタディを通して示そうとするのは、失業の減少・雇用の増大に有効な政策の実現には労働市場政策に利害をもつアクター間のコーディネーションが不可欠であり、そのコーディネーションの成否を決定づけるのが「政治」だという主張である。

本書評では、まず次節にて本書の概要を紹介し、次に本書の成果や意義を明らかにしたうえで、評者の考える本書の問題点を指摘したい。結論を先取りしていえば、本書は1970年代から2000年代にかけての対象四カ国における労働市場政策の政治過程の記述としては優れているのだが、評者には本書の理論的意義、それ以前に説明モデルそのものが理解できなかった。各国研究のリファレンスにはなるであろうが、比較政治経済学における

エポックメイキングな研究にはならないだろうというのが評者なりの本書に対する評価である。

II 本書の概要

本書は冒頭で次のパズルを提示する。すなわち、完全雇用をほぼ実現した戦後高度成長の終焉が明らかとなった1970年代以降でも、1980年代後半までのオーストリアとスウェーデンでは失業率がほかの西欧先進国に比して低かったのに対し、デンマークとオランダはその時期に高失業率に悩まされていた。一方、1990年代に入ると、オーストリアとスウェーデンも失業率の高止まりに悩まされ始めるのに対し、デンマークとオランダでは失業率が改善し、世界的に「オランダの奇跡」や「フレキシキュリティ」としてその労働市場政策全般が賞賛され始める。このように、著者は石油ショック後の低成長時代を1970年代後半から1980年代後半までの時期と、1990年代から2000年代にかけての時期に二分し、前期にオーストリアとスウェーデンで雇用パフォーマンスが良く、後期にデンマークとオランダで雇用パフォーマンスが改善したのはなぜかという問いを立てるのである。

著者の主張するところでは、低失業率という成果は同じでも、それを実現した経路は前者と後者とで異なるという。すなわち、オーストリアとス

ウェーデンでの低失業率はマクロ経済レベルでの労働需給の調整によって実現されたのに対し、デンマークとオランダの高パフォーマンスは労働者個人というミクロレベルの労働インセンティブと雇用可能性（employability）に影響を与える労働市場政策によって達成されたのであった。そして、このマクロ経済政策とミクロ経済政策のそれぞれの成否を決定づけたのが政党、労働組合、経営者団体、官僚機構が織りなす「国内政治配置（domestic political arrangements）」だったというわけである。

さらに各国の政治過程に踏み込んだ分析を見ていこう。まず、議論の前提となるのは、本書が取り上げている四カ国で、高度に組織化された労働組合と経営者団体が交渉することで賃金水準を決定し、政党や官僚機構はそうした利益団体と密なコミュニケーションを取ることで政策形成を行い、国家は完全雇用と社会保障制度の拡充に責任を持つという「戦後和解体制」が成立していたという認識である。本書によれば、1970年代後半から1980年代後半にかけてオーストリア・スウェーデンとデンマーク・オランダで雇用パフォーマンスに違いが生じたのは、こうした「戦後和解体制」への了解が政治アクターの間でいつ崩れたかの違いに起因するという。デンマークとオランダでは1970年代初頭には新政党が政党間競争に参入して政党システムが不安定化したうえ、労使間の関係も緊張の度を増していた。その結果、1970年代中葉の経済危機にはじめは拡張的財政政策によって対応していたが、失業率は期待通りには抑制されず、完全雇用は「最重要課題」から「重要な課題の一つ」へとそのプライオリティを後退させていき、経済・財政政策の方針はケインズ主義からインフレ抑制・均衡財政を旨とするマネタリズムへと変わっていったのである。その帰結が、1980年代の高失業率であった。

これに対して、オーストリアとスウェーデンで

は完全雇用の実現にプライオリティを置く政治アクター間の合意が1980年代後半まで維持されていた。その結果、例えばスウェーデンでは社会民主党政権であるか中道右派政権であるかといった政権の党派性に拘わらず拡張的財政政策が1970年代には取られたうえ、1970年代後半から1980年代初頭にかけては実質賃金を引き下げて輸出企業の競争力を回復させるために幾度か為替切り下げが行われ、ほぼ完全雇用が維持された。オーストリアでも、高度に集権的な労働組合と経営者団体が賃上げを抑制し、拡張的な財政政策と組み合わせで低失業率を維持したのであった（第二章）。

1980年代前半から1990年代初頭のデンマークとオランダでは、新たに政権を獲得した中道右派政権がインフレ抑制・財政収支均衡・為替安定という政策を維持し、こうしたマクロ経済政策の方針はその後の中道左派政権でも変わらなかった。対して、オーストリアとスウェーデンではマクロ経済政策の目標に完全雇用を置く「戦後合意」がついに終焉を迎える。まずオーストリアでは、1980年代初頭に社会民主党単独政権から社会民主党・自由党連立、そして社会民主党・キリスト教民主党による大連立へと政権構成の変化があり、拡張的財政政策から均衡予算へと財政政策を変化させている。また、オーストリアの経済政策の変化が漸進的であったとすれば、スウェーデンはそのマクロ経済政策を雇用重視一辺倒からインフレ抑制・緊縮財政・為替安定へとラディカルに変化させている。もちろん、きっかけは1985年の国内金融市場の規制緩和とそれがもたらした不動産バブルの崩壊によるコロナ危機であったが、1992年の経済危機以前に「国内政治配置」がすでに変化していた事実が重要である。「スウェーデンモデル」を特徴付ける頂上団体レベルでの労使協調はすでに崩壊し、教育政策や住宅政策にみられるように平等を旨とする政策から個人の選択の自由を尊重する政策へと政策体系の力点は変化



していたのである（第三章）。

1990年代中葉から2000年代にかけてのデンマーク・オランダにおける「フレキシキュリティ」路線とオーストリア・スウェーデンの雇用政策の模索という分岐は、1970年代の経済危機における対応の帰結とあって良いであろう。デンマークとオランダは経済危機に対して既存の「戦後和解体制」では対応できず、はやくにマネタリスト的マクロ経済政策に移行した。そして、失業問題に対して拡張的財政政策で対応する路線を早くに放棄した結果、新たな雇用政策の形成を強いられたのである。労働組合や経営者団体もそうした政策の必要性を認識し、政労使の新たな協調体制がつけられた。それが社会給付改革により労働インセンティブを高め、積極的労働市場政策により雇用可能性（employability）を高める「フレキシキュリティ」だったのである。一方、オーストリアでは労使の頂上団体が「社会パートナー」として所得政策で協調し政府の政策決定に参与するネオコーポラティズム体制が堅固であり、ミクロレベルで労働者の雇用可能性に働きかける政策の必要性が低かった。また、積極的労働市場政策による経済合理化を「戦後和解体制」の核の一つとしてきたスウェーデンでは、1992年以降の経済危機に積極的労働市場政策では対応しきれず、2000年代に入ると積極的労働市場向け支出の割合を著しく減らしている（第四章）。

まとめると、新政党の参入による政党システムの再編成や、政府と労働組合・経営者団体といった利益団体との間の関係の緊張度の高まりが経済政策や雇用政策での協調を難しくし、こうした「戦後和解体制」の崩壊が完全雇用を至上命題とする経済政策の終焉をもたらしたといえよう。1990年代以降の雇用政策の展開はこうした戦後体制の崩壊がいつ生じたのかというタイミングの違いの関数であるともいえるのである（第五章）。

### III 意義と問題点

本書の最大の意義は、1970年代から現在まで経済政策や雇用政策を担った政策担当者のメモやインタビューを広範に利用し、デンマーク、オランダ、オーストリア、スウェーデンという西欧四カ国の経済・雇用政策の形成プロセスを描ききったところにある。特に、著書の行ったインタビューは特筆に値する。この時期の元首相や財務大臣、財務省関係者、政策立案に直接携わった学者や官僚、労働組合のトップ、といった各国のインナーサークルに深く切り込み、インタビューの総数は80人以上にものぼっている。そして、インタビューからの引用を各国の政策過程の叙述に効果的に散りばめ、叙述に説得力をもたらしている。オックスフォード大学出版会はケンブリッジ大学出版会にならぶ欧米の学術出版社の双璧だが、その厳しいスクリーニングを経て出版されただけのことはある力作である。その意味で、この時期の四カ国の雇用政策の展開に興味のある本誌読者諸子におかれては、熟読に値する著作であると断言することはできる。原書を直接購入することをぜひお勧めする。

しかし、分析に用いている資料が非常に価値の高いものであるだけに、分析から引き出された説明モデルに対しては大きな不満が残った。というのも、本書の説明変数である「国内政治配置（domestic political arrangements）」が何を指すのか評者には最後まで分からなかったからである。

まず、本書では説明が省かれているが、国内総生産の大半を輸出と輸入に依存し、為替は固定相場制を基本とし、集権的な労働組合や経営者団体が賃金水準を決定できる欧州小国の開放経済体系では、なぜ単純な拡張的財政政策が失業問題を解決しないのかを本書理解の補助線として説明しておこう。拡張的財政政策は国内需要を喚起するが、

それは国内産業への需要を喚起し、労働需給を改善する方向に働くとは必ずしもいえない。国内需要の増大は輸入品への需要をもたらすからである。輸出の改善を伴わない輸入の増大は国際収支を悪化させるうえ、国内需要の増大によるインフレーションは賃金水準全体の上昇を導き、固定相場制の下では輸出産業全体の競争力を引き下げる。ここでの労働需給改善の鍵は労使協調による賃上げ抑制によっていかにインフレ→賃金上昇→インフレの悪循環を押さえ込めるかにある。

また、国際収支の悪化と輸出競争力の低下に対しては為替の切り下げで対処すれば良いように見えるが、事はそう簡単ではない。為替の切り下げは輸入物価の上昇をもたらす、労働組合側が賃上げで応じれば、再び賃上げ→インフレの悪循環に陥る。ここでも、輸出競争力の改善による雇用の増大を生み出す鍵は、労働組合側が為替切り下げによる生活水準の低下を呑み、実質賃金の引き下げに協力できるかにかかっている。つまり、完全競争的労働市場の均衡水準では賃金が決まらない欧州の小国では、政労使の協調、すなわち「コーポラティズム」による賃上げ抑制を維持できるかに雇用問題の多くが依存しているのである。

本書が描くとおり、この政労使の協調体制がデンマークとオランダでは1970年代中葉に崩壊し、オーストリアでは比較的堅固であったが、スウェーデンでは1980年代半ばから機能しなくなる。これがマクロ経済政策の変化をもたらした要因の一つである。ただ、この説明のみでは既存のコーポラティズム論と差別化できないため、本書はこうした政労使の協調体制を支えてきた政治システムを「国内政治配置」と呼び、コーポラティズムを含めた「国内政治配置」の変化により経済・雇用政策の変化を説明することを試みるのである。しかし、この概念の指す内容が徹頭徹尾不明瞭なのだ。

例えば、本書は「政党システム」と「利益団体関係」がこうした政治状況を構成すると示唆して

いる (p.17)。実際、マクロ経済政策の変化の前に移民排斥の権威主義政党や「緑の党」などの左翼・リバタリアン政党が新たに政党システムに参入している点が「国内政治配置」の変化の証左として幾度となく強調される。しかし、こうした新政党の参入がコーポラティズムやマクロ経済政策形成にどのように影響したのかは全く説明されない。著者自ら「政党システムはおそらく経済政策に対して直接の効果は与えなかった」(pp.82-83)と述べてしまうのである。さらに、「利益団体関係」とは政労使の協調体制、すなわち「コーポラティズム」を指し、「利益団体関係」の変化による「コーポラティズム」の変化を説明する試みはトートロジーにほかならない。

本書は冒頭で説明枠組みとして比較政治経済学で近年流行の「アイデアの政治」や「言説政治論」を退けながらも、政治アクター間で共有された「戦後和解体制」を支える「規範」を「国内政治配置」と呼び、「規範」の変化から政策の変化を説明していると解釈できないこともない (p.21)。政党システムの再編やコーポラティズムの崩壊はそうした「規範」の変化の指標だというわけである。しかし、「政労使の協調が失われたのは政労使が協調する規範が失われたからだ」というのはほぼ同語反復であり、説明モデルとは呼べないであろう。少なくとも評者には、「戦後和解体制」を支えた「規範」の概念化が不十分であり、その測定も極めて曖昧であり、本書全体の説明モデルに説得力を見いだすことはできなかった。

#### IV おわりに

以上、本書全体の議論を紹介し、その意義と問題点を指摘した。本書は、欧州小国のマクロ経済政策や雇用政策の近年の変化を政策過程に踏み込んで叙述しており、一世を風靡したコーポラティズム論以後の欧州政治経済体制を理解するのに役

立つ良書である。しかし、理論的にはコーポラティズム論と「アイデアの政治」論の折衷が上手く機能しておらず、説明モデルが極めて曖昧となっている。それは、もしかすると現在流行中の言説や規範の役割を強調する政治経済論に共有された問

題点であるかもしれず、こうした理論枠組みを用いる研究者は「規範」をいかに概念化して測定するのかに意を用いる必要性を示唆しているように思われた。

(ひえだ・たけし 早稲田大学高等研究所助教)