

# EU新加盟国の貧困問題 ・ 社会保護システム ・ 社会扶助

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 堀林, 巧 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/17349">http://hdl.handle.net/2297/17349</a>

# EU新加盟国の貧困問題・社会保護システム・社会扶助

堀 林 巧

## 目 次

1. はじめに
2. EU新加盟国の貧困問題
3. EU新加盟国の社会保護システム
4. EU新加盟国の社会扶助
5. 小 括

### 1. はじめに

『反貧困』(湯浅2008)など、現在日本の貧困を取り扱った著書の出版が相次いでいる。また、『ルポ 貧困大国アメリカ』(堤 2008)が話題となっていることに示されるように、米国の貧困問題に対する関心も高い。国民皆健康保険制度が整備されていないなど「社会保障小国」米国の貧困率が高いことは広く知られているが、上記湯浅の著書も「雇用のセーフティネット」、「社会保険のセーフティネット」、「公的扶助のセーフティネット」の「三層のセーフティネット」の綻びと現在日本の貧困問題先鋭化の関連について言及している。

欧州についてはどうであろうか。EUは、2000年代以降、貧困(「社会的排除」)問題にもソフトな政策調整方式、OMC (Open Method of Coordination。調整のオープン・メソッド)を適用するなど、この問題に対する取り組みを行ってきた。そして、2004年、2007年にEU加盟を果たした諸国もこの政策調整に参加している。本論文が検討するのは、EU新加盟国のうち、その大半を占めるポスト共産主義中東欧諸国の貧困問題、社会保護システム、社会扶助

である(なお、社会保護=Social Protectionは日本で一般的に使用されている社会保障にあたる術語であり、社会扶助はその構成要素の一つである)。

この主題をめぐる筆者の関心(論点ないし課題)は次の2つである。第1は、EU社会政策の新加盟国に対する影響である。既に、筆者は東方拡大過程におけるEU社会政策の中東欧諸国に対する影響を検討するいくつかの論文を発表してきた(最近のものとしては、堀林 2006, Horibayashi 2008a)。そこで明らかにしたことの一つは、1990年代におけるEU(諸機関)の中東欧社会政策に対する影響は世界銀行やILOのそれと比較して小さかったこと、EU(諸機関)の影響が強まるのは2000年代以降であるという事実である。EU社会政策の近年の傾向、とりわけ社会扶助にみられるそれが中東欧新加盟国にどのような影響を及ぼしているかを明らかにすること、これが本論文の関心(課題)のひとつである。

第2の関心は「ポスト共産主義諸国の資本主義の多様性」と関わる。先進国を対象とするアマーブルの「5つの資本主義論」(Amable 2003)、ホール/ソスキスの「資本主義の多様性論」(Hall and Soskice eds. 2001)などの「比較政治経済学」を援用する、あるいはそこから示唆を得たポスト共産主義諸国の資本主義の多様性研究が開始されている。筆者は、そうした研究を検討するいくつかの論文を発表してきた(最近のものとしては、堀林2007a, 2007b, 及び Horibayashi 2008b)。先進諸国の資本主義多様性論においてもポスト共産主義諸国の資本主義多様性研究においても「社会保護水準及びそのレジーム」は多様性を規定するひとつの要因として位置づけられている。ポスト共産主義諸国の資本主義多様性研究についていえば、この研究の先駆者ボーレ/グレシュコヴィッチ論文(Bohle and Greskovits 2007a, 2007b)は、バルト3国(エストニア、ラトヴィア、リトアニア)を「社会的包摂」度の低い「純粋な新自由主義」、スロヴェニアを「社会的包摂」度の高い「ネオ・コーポラティズム」、ヴィシエグラード諸国(チェコ、スロヴァキア、ポーランド、ハンガリー)を上記両極の中間にある「埋め込まれた新自由主義」と特徴づけている(後述)。このような特徴づけは、ポスト共産主義諸国間の貧困率や社会保護・社会扶助の現実の差異を反映したものであろうか。これが本論文で明らかにしたいもう一つの論点(課題)である。

上記の課題を果たすため、本論文において筆者は次のように論を進める。最初に、EU新加盟国のうちポスト共産主義中東欧諸国の貧困実態を明らかにする。その際、EU新加盟国間の貧困率の比較を行うとともに、新加盟国と旧加盟国との間の所得格差も検討し、域内貧困問題に対するEUのアプローチの現状と課題についても言及する。

次いで、EU新加盟国の社会保護の特質を検討する。既に、筆者は中欧の社会保護システムに関する研究論文をいくつか発表している(包括的なものは、堀林 2001a, Horibayashi 2006)。本論文では中東欧社会保護システムの全容を論じることにはしないで、社会保護水準・支出構成がEU新加盟国の貧困度と貧困者構成にどのような影響を及ぼしているかを考察する。最後に、EU新加盟(旧共産主義)国の社会扶助を検討する。そこでは、欧州社会扶助の歴史を概観したうえで、EU新加盟国の社会扶助が貧困緩和に果たしている効果、社会扶助の制度的問題点、EUの政策傾向が新加盟国の社会扶助に及ぼしている影響などについて考察する。

以下の叙述において、筆者が主に依拠している文献は、World Bank (2007), European Commission (2007), TARKI (2008b) 及び Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union 所収の 2 つの論文、即ち Christopher T. W and B. Maitre (2008) と Cantillon, B., N. van Mechelen and B. Schulte (2008) である。これら諸文献の場合もそうであるが、EU新加盟国の貧困や社会保護に関する近年の研究がカバーしているのはEU新加盟(旧共産主義)国のうち、ルーマニア、ブルガリアを除く 8 カ国(ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴァキア、スロヴェニア、エストニア、ラトヴィア、リトアニア)に留まっている場合が多い。本論文で取り扱うEU新加盟国も(多くの場合)これら 8 カ国である。また、以下の叙述でEU新加盟国と記す場合マルタ、キプロスを除く旧共産主義諸国を意味することを予め断っておく。

## 2. EU新加盟国の貧困問題

### (1) 現在の貧困問題の背景と貧困リスクの高い集団

共産主義時代にEU新加盟国に貧困問題がなかったわけではないが、社会的

にタブー視されていた。「ソフトな共産主義」国であったハンガリーにおいてさえ「貧困問題」をテーマとする学会が開催されるに至ったのは1982年のことである。同国の共産主義時代(1980年)にも人口の10%は「貧困者」であった。その際、貧困リスクが高いのは農村生活者、高齢者、ロマ人などであった(Andorka 1997: 76)。なお、当時「貧困基準」としては同国統計局が独自に設けた最低生存ライン(生存に必要な最低消費額)が適用されており、最低生存ライン以下の生活者が貧困者とされていた(絶対的貧困)。

ところで、一般的に貧困者数の大小(及び総人口に占める貧困者の比重＝貧困率)は、①(1人あたりGDPで示される)経済発展水準及び成長率、②経済発展パターン(地域間格差の小さなタイプの発展パターンであるか否かなど)、③人口・家族構成(少子高齢化のペース、単親・多子家計の比重など)、④労働市場の状態(就業率・失業率の大小、不安定就業者の比重など)、⑤労働分配率、⑥賃金格差、⑦(GDPに対する公的社会支出の比重などで示される)社会保護水準とそのシステム、など多くの要因に左右されると考えられる。即ち、経済発展水準が高く、プラスの成長率であり、発展の地域間格差が小さく、総人口に占める生産年齢人口の比重が高く、家計総数に占める単親・多子家計の比重が低く、労働市場が完全雇用に近い、労働分配率が低くなく、賃金格差が小さく、社会保護水準が高い経済社会(国民国家)においては、貧困率は小さくなるであろう。但し、これら諸要因の組み合わせは何通りもある。例えば、1人あたりGDPが高くとも、賃金格差が大きく、社会保護水準が低いなどのため貧困率が高い「先進国」が存在することは周知のところである。

共産主義崩壊以後、中東欧諸国(EU新加盟国)の貧困問題は鋭くなったが、その背景には上記の要因のいくつかにおける変化がある。とりわけ重要なのは、労働市場の劇的変化(完全雇用崩壊)であり、それが当諸国の貧困問題を先鋭にした最大要因であるといえるであろう。発展パターンも現在までのところ貧困率を高める要因となっている。また、後述するように経済発展水準・社会保護水準はEU新加盟国間の貧困率の大小を規定する要因となっている。社会保護システムと貧困との関係については、社会保護関連支出項目(年金、医療、家族・育児給付、社会扶助など)に即した個別の検討が必要であり、本稿の検討課題である。上記諸要因のうち、筆者は労働分配率、賃金格差、少

子高齢化のペース、単親・多子家族の比重などとEU新加盟国の貧困問題との関係の分析をまだ本格的に行っていない。本稿でも、これらについては若干言及するにとどめる。

上に掲げた貧困規定要因を全面的に分析せずとも、ひとまずEU新加盟国の現在の貧困問題を共産主義崩壊に伴う経済変動と「生活保障システム」変容の観点から、大筋以下のように捉えることが可能であると筆者(堀林)は考えている。

共産主義崩壊以後、全ての中東欧諸国は「転換不況」(生産の大幅な減少。特に1990年代前半)を経験した。多くの中東欧諸国では遅くとも1990年代後半に生産は回復に向かい、概して近年のEU新加盟国の成長率は旧加盟国よりも高かった(但し、2008年9月以降の国際金融危機・世界同時不況により中東欧諸国の成長率も低下している)。しかし、中東欧諸国の発展(回復)の地域格差は大きい。また、共産主義崩壊に伴って従来の「生活保障システム」の(全てではないが)多くの要素が失われるか、あるいは弱体化した。これら(地域格差と生活保障システム変容)が、EU新加盟国の貧困問題の背景として重要である。

まず最初に、中東欧諸国の発展の地域格差についていえば、コメコン貿易から旧西側貿易への転換の影響が大きい。一方で、コメコン向け輸出企業立地地域(その多くは旧東側諸国との国境地域)の衰退が著しく当地域の貧困率は高い。他方で、旧共産主義諸国に進出する旧西側外資系企業は首都と(旧西側諸国との)国境地域に立地する傾向にあり、当地域の繁栄をもたらしてきた。しかし、繁栄地域においても外資系企業で雇用されている被教育歴の長い人々(特に大卒者)と、高技能を必要としない土着の労働集約型産業・企業に雇用されている人々の間の所得格差は大きい(後者には「ワーキング・プア」も多い)。

次に、「生活保障システム」変容と貧困の関係についていえば以下のようなものである。小森田は共産主義時代の生活保障システムを、ポーランドに即して「労働を起点とする国家的生活保障システム」と特徴づけた(小森田1998:239)。その規定は、他の旧共産主義諸国の生活保障システムについてもあてはまる。筆者(堀林)の視点で共産主義生活保障システムを整理すれば、それは次の5つの要素から構成されていた。①国有・準国有企業ベースの完全雇用、②雇

用に基づく社会保護:年金, 医療(社会保険制度であるが保険基金は国家予算と明確に分離されていない), ③国有・準国有企業ベースで提供される各種社会サービス(典型例は保育・医療関連サービス), ④家族・育児給付など普遍的な社会給付(社会保険), ⑤生活必需品の国家補助(低)価格である。なお, コルナイは共産主義時代の福祉国家を「早すぎた福祉国家」(経済発展水準と比較して寛大すぎる福祉支出)と批判しているが(Kornai 1997), 筆者(堀林)は「寛大な福祉支出」(相対的に高い集団消費比率)は, 同時代の低賃金(低い個人消費水準)を「補完」するものであったとみるべきであり, 共産主義生活保障システムは「早すぎた福祉国家」というより, 国民の生存のために「必要な福祉国家」であったと考えている。

ところで, 共産主義経済崩壊とともに, 上記の共産主義生活保障システムの根幹であった完全雇用が崩れたことが, EU新加盟国の貧困問題先鋭化の最も大きな要因であったことは既に述べた通りである。失業者, とりわけ長期失業者の貧困リスクは高い。なお, EU新加盟国における完全雇用崩壊は, とりわけ低い就業率(そこには, 就業意欲がありながらも就職困難のため就業活動をしていない人々及び劣悪な労働条件と低所得の非公式セクター従事者の存在が反映されている)として表現されていることに留意が必要である。即ち, 表1に示されているように, 2005年のスロヴェニア, ハンガリーの失業率はEU旧加盟(15カ)国平均よりも低く, チェコ, エストニアのそれは旧加盟国平均と同程度であるが, スロヴェニアを除く全ての新加盟国において生産年齢人口の就業率は旧加盟国平均よりも低い(2005年)。特に, ポーランド, ハンガリー, スロヴァキアの就業率の低さが突出していることに注意すべきである。

国有・準国有企業ベースで提供されてきた社会サービスについていえば, 当企業の倒産や私有化を通じて減少し, 保育所など育児サービスは主に地方自治体所管となったが, 地方自治体は, サービス需要(必要)を十分に満たしていない。価格自由化に伴い, 生活必需品に対する国家補助は共産主義崩壊以後早期のうちに撤廃された(チェコでは相対的に長い期間存続したが)。これらもまたEU新加盟国における貧困問題先鋭化要因である。

他方で, (高齢・障がい・遺族)年金は, 失業・貧困軽減のために「運用」された。即ち, 早期退職制度・障害年金を「運用」して年金生活者を増加させる

表1 労働市場動向(%)

	就業率(15~64歳)			失 業 率			長期失業者比率		
	2000	2004	2005	2000	2004	2005	2000	2004	2005
EU15 各国	63.4	64.7	65.1	7.7	8.1	7.9	3.4	3.4	3.3
チェコ	65.0	64.2	64.8	8.7	8.3	7.9	4.2	4.2	4.2
エストニア	60.4	63.1	64.5	12.8	9.7	7.9	5.9	5.0	4.2
ラトヴィア	57.5	62.4	63.4	13.7	10.4	8.9	7.9	4.6	4.2
リトアニア	59.1	61.2	62.7	16.4	11.4	8.3	8.0	5.8	4.3
ハンガリー	56.3	56.9	57.0	6.4	6.1	7.2	3.1	2.7	3.2
ポーランド	55.0	51.7	52.8	16.1	19.0	17.7	7.4	10.3	10.2
スロヴェニア	62.8	65.3	65.9	6.7	6.3	6.5	4.1	3.2	3.0
スロヴァキア	56.8	57.0	57.7	18.8	18.2	16.3	10.3	11.8	11.8

(出所) World Bank (2007), P.10.

ことにより、失業率や貧困率を抑制する試みがなされた(早期退職者は非経済活動人口となる。上述の低い就業率はこれとも関連している。なお、中欧諸国の失業対策としての年金制度運用に関する最近の研究に、Vanhuyse 2006<sup>3</sup>がある)。また、家族・育児給付存続・拡充による貧困軽減策もとられた(後述)。さらに、失業給付、社会扶助給付、とりわけ最低限所得保障制度(Guaranteed Minimum Income, GMI)も貧困緩和のために導入されてきたが、概してEU新加盟国の貧困率は旧加盟国よりも高いのが現状である(後述)。

さらに、EU新加盟国の貧困化要因として、上述の発展の地域格差、生活保障システムの変化のほか、マイノリティの「社会的排除」を指摘する必要がある。中欧諸国のロマ人の貧困、「アイデンティティ・ポリティクス」(ナショナリズム)に起因するバルト諸国(特に、エストニアとラトヴィア)におけるロシア語使用者(言語的マイノリティ)の貧困はこの「社会的排除」問題と関わっている。

以上と関連して、世界銀行の最近の出版物は、EU新加盟国で次の集団の貧困リスクが高いと指摘している。①長期失業者(一年以上の失業者:被教育歴が短い人に多い)、②経済的斜陽地域の住民、③ワーキング・プア、④バルト諸国のロシア語使用者、⑤ハンガリー、チェコ、スロヴァキアのロマ人である((World Bank 2007: 9)。なお、⑤についてハンガリーの例に即していえば、ロマ人の貧困率(2007年)は約50%である(TARKI 2008a: 52。貧困率はEUの貧困基準に基づいている。EU基準については後述)。

なお、ワーキング・プアと関連して上記世銀刊行物は、(ハンガリーを除く)全てのEU新加盟(旧共産主義)国において、貧困者は非就労者よりも、就労者のなかに多く見出されるとの興味ある指摘を行っている(世銀刊行物は、新加盟国の就労者に占めるワーキング・プアの割合が9%、新加盟国を含むEU25カ国-2004年当時-における同数値が7%であると指摘している。ibid: 9)。

他方で、欧州委員会の出版物(European Commission 2007)は、(マルタ、ブルガリアとルーマニアを除く)EU24カ国において貧困リスクの高い集団として、①単親世帯(多くの場合シングル・マザー。65歳以下)の構成員、②高齢(65歳以上)単身者(多くの場合、女性。そのなかには就業歴のない人が多く含まれる)、③単身世帯の無業者、④カップルのうち双方とも、あるいはそのいずれかが有償労働に従事していなくて、子どもがいる(特に3人以上)家計の構成員、を指摘している(ibid: 45)。人口構成(高齢者人口比率)、離婚率、労働市場動向、家族形態(南欧の大家族と北欧の小家族等)などにおける相違により、貧困者全体に占める上記①~④の集団それぞれの比重は国により異なる。これと関連する新加盟諸国の若干の特徴を述べるとすれば、エストニアを除く全ての国(ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニア、リトアニア、ラトヴィア)において貧困者に占める比重が最も高い集団は、1~2人の子どもがいながらカップルのうちどちらかが有償労働に従事していない家計の構成員である(3人以上の子どもがいる家計の貧困リスクが低いわけではない。それだけの子どもを持つ家計数が少ないので、貧困者総数に占める当家計の比重も、1~2人の子供を持つ家計構成員の貧困者総数に占める比重よりも低いのである)。エストニアでは、労働年齢にある人(特に、無業者)の貧困者の比重が高いのが特徴であり、チェコでは単親(多くがシングル・マザー)家計構成員の貧困者の比重が高い(同国で2番目に多い貧困者集団。貧困者の16%を占める)。なお、ヴィシエグラード諸国では高齢貧困者の(貧困者全体に占める)比重は相対的に小さい(ポーランドの5%からハンガリーの7.7%まで。European Commission 2007: 56。ポーランドについては、社会支出に占める年金支出の比重が大きいが高齢貧困者の比重が小さいことの背景にある。後述)。

上記の世銀と欧州委員会の分析を総合すれば、EU新加盟国における貧困を

規定しているものとして労働市場(失業者, 無業者の貧困), 家族構成(シングル・マザー及び多子家族の貧困), 地域経済格差(斜陽地域の貧困), 低賃金(ワーキング・プア), 社会的排除(エスニック及び言語的マイノリティ)などが重要であるといえよう。

## (2) 貧困基準及び新規加盟諸国間・新旧加盟国間貧困率の差異

上では, EU新加盟国における貧困化要因及び貧困リスクの高い集団を検討したが, その際「貧困基準」(貧困者の定義)に関わる留意点については触れなかった。貧困問題を取り扱う際には, 貧困基準(貧困者の定義)によって貧困率は異なることに注意する必要がある。それと関連する重要点を指摘すれば, 次のとおりである。

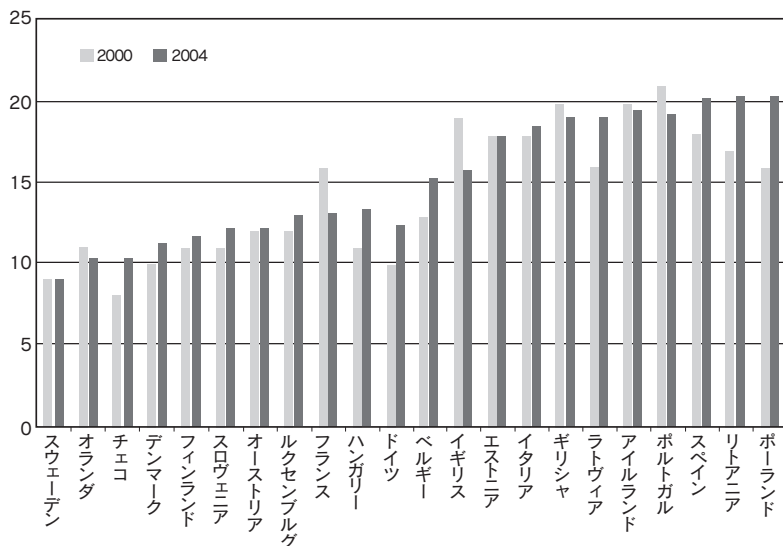
- ①貧困率は, 貧困基準(貧困ラインの設定)に左右される。貧困者を生存線以下で暮らす人々として定義すれば, 貧困者とは「絶対的貧困」状態にある人々である。その際, 生存線を「所得」で測定する場合と「消費」で測定する場合がある。
- ②国内の所得集団のなかで相対的に低い位置にある人々を貧困者と定義する場合, 貧困者は「相対的貧困」状態にある人々をさす。OECDやEU統計で示される貧困率は「相対的貧困」状態にある人々の数の対総人口比率である。そして, 「相対的貧困」は国内的文脈で定義される「貧困」であり, したがって富裕国の貧困者と貧困国の貧困者の生活水準は異なる点への留意が必要である。
- ③貧困(及び「社会的排除」)の規定のためには「所得」や「消費」にとどまらない(社会参加など)別の要素を考慮する必要がある。そして, EUはそれを考慮した貧困の測定も行っている。

上記のうち, ①についていえば, 旧共産主義諸国のうち筆者が知る限りにおいてハンガリーとポーランドの統計局は「貧困ライン」=生存水準(消費額)を設け, それ以下の所得者を貧困者と規定し, 貧困率を公表してきた(「絶対的貧困」状態にある人口の対総人口比率。Adam 1999:162を参照)。これで測った貧困率は, ハンガリーの場合についていえば, 1992年に21.5%, 1994年に31.8%と相当高いものであった(Andorka 1997:92)。世界銀行も中東欧地域の

人々が生存のために必要とする「消費額」を設定し(例えば, 2005年で一日4.3ドル。購買力平価), 中東欧各国の貧困率(「絶対的貧困」状態にある人口の対総人口比率)の比較を行っている。それによれば, 2004年のリトアニアの貧困率が22%, ポーランド21%, エストニア18%, ラトヴィア 14%であり, これらの国の貧困率が高い(World Bank 2007: 8)。

②についていえば, OECDは「世帯所得を家族数や家族構成の違いを考慮して, どの世帯の所得も比較できるような等価所得というものに調整」したうえで, 「この等価所得を低い方から高い方へと並べ, ちょうど真ん中にある世帯の等価所得(中位所得—引用者)の半分である50%水準を貧困ライン」として使っている(岩田 2007: 47)。EUは中位者の等価所得の60%水準を「貧困ライン」とし, それ以下の所得者を貧困者と定義している。そして, OECDもEUもこの定義に基づき測定される貧困者人口の対総人口比を各国の貧困率として示している。このように, OECDもEUも「相対的概念」で貧困者を規定している。図1は, EU基準に基づく2000年と2004年のEU22カ国の貧困率を示す

図1 EU諸国の貧困率 (2000年, 2004年, %)

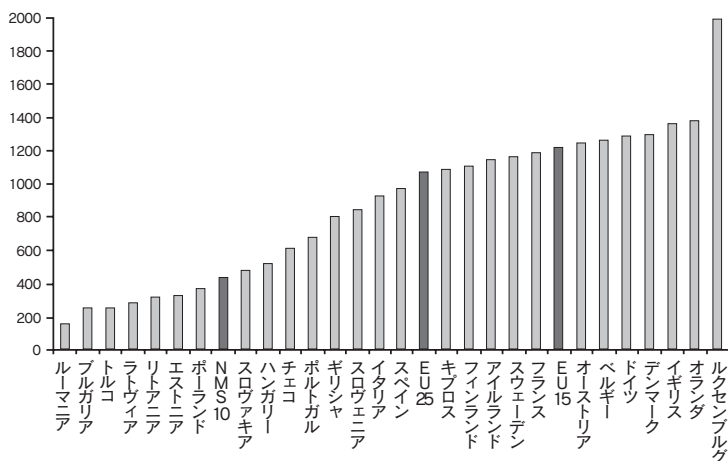


(出所) TARKI (2008b), p. 97.

ものである。ポーランド、リトアニア、ラトヴィア、エストニアが高く(18%～約20%)、チェコ(10%)が北欧(スウェーデンの9%、デンマークの11%)と並ぶ水準にあり、スロヴェニア、ハンガリーとスロヴァキアの貧困率は大陸欧州諸国のそれ(12～16%)に匹敵する。こうして、上記の世界銀行基準で(絶対的概念の)貧困率が高いポーランドとバルト3国は、EU基準による(相対的概念の)貧困率も高い。

ところで、前述したように「相対的貧困」は「国民的文脈」において貧困を定義するものである。EU基準に即していえば、「各国の」中位所得の60%以下の所得者が「各国の」貧困者なのである。他方で、図2に示されるように新加盟国と旧加盟国の中位所得には大きな差異が存在する。即ち、EU旧加盟国(15カ国)のうちギリシャとポルトガルを除く13カ国の中位所得が、新加盟国のうち最も中位所得が高いスロヴェニアのそれを上回っており、スロヴェニアを除く全ての新加盟(旧共産主義)国の中位所得は旧加盟15カ国のそれを下

図2 EU諸国月額中位所得



(注) EU15=2004年以前のEU15カ国  
EU25=2004年加盟国を含むEU25カ国  
NMS10=2004年の新加盟国

元のデータはEurostat (New Cronos database) 2001-2003  
単位は、PPS=購買力標準

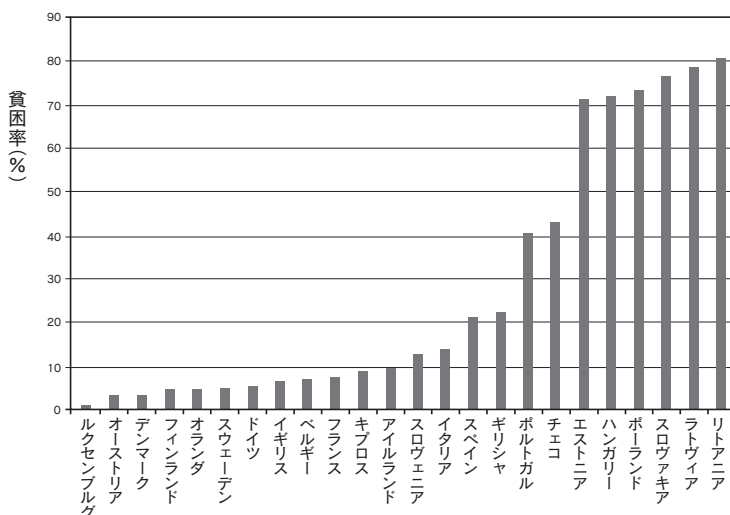
(出所) Albert, J. et al., eds. (2008), p. 204.

回っている。しかも、最上位ルクセンブルクの中位所得は最下位ルーマニアの中位所得の10倍を越えている。

以上のことは、ほとんど全てのEU新加盟国において貧困者と規定される人々の絶対的生活水準が旧加盟国において貧困者と規定される人々の絶対的生活水準と比べて低いことを示している。もし、「EU市民」の中位所得の60%を「貧困ライン」として貧困率を表すとどうなるかを示すのが図3である。EU新加盟(旧共産主義)国のうちバルト3国、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリーの貧困率は70~80%に達し、チェコでさえ(EU旧加盟15カ国で最も貧困率の高い)ポルトガルよりも若干高い48%となる。スロヴェニアだけが南欧諸国(ポルトガル、ギリシャ、スペイン、イタリア)よりも低い貧困率となる(10数パーセント)。このことのEU社会政策への含意については後に検討することにする。

③についていえば、EQLS (European Quality Life Survey) は、欠如(ないしは剥奪: depreciation) 概念に基づく貧困測定を実施している。それは、調査対象

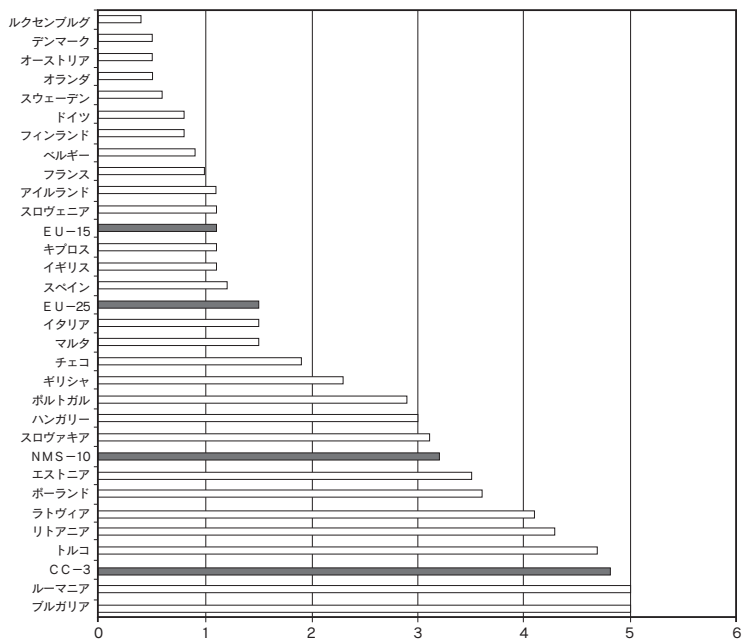
図3 EU中位所得の60%を貧困ラインとする場合の各国の貧困率 (2005年)



(出所) TARKI (2008b), p. 99.

となる家計に対して食料、衣服、暖房、耐久消費財、社会生活への参加など10項目について、それぞれの項目に関してそれを保有しているか(社会生活参加に関しては、それが可能か)どうかを尋ね、金銭的理由により「欠如」している(あるいは「不可能」である)という回答があった場合、それを「欠如数1」として数え、各項目に対する回答から出てくる数を合算し(全てが「欠如」及び「不可能」の回答の場合の欠如の値は10となる)、調査対象となる家計の数値(欠如スコア)の平均を表すというものである。この「欠如」(剥奪)を基準とする貧困測定は所得による貧困測定の問題点(例えば、インフォーマル・セクターが存在する場合の正確な所得捕捉の困難)への対応として有効である。また、「社会参加」という項目を入れることによって「貧困」を「社会的排除」から

図4 平均欠如(剥奪)指数



(注) EU15, EU25, NMS10については図2の注を参照。  
 CC-3はルーマニア、ブルガリア、トルコを指す。  
 元のデータはEQLS (European Quality of Life Survey) 2003。  
 (出所) Albert, J. et al., eds. (2008), p. 205.

も捉える視点を提供するものである。図4は、EU27カ国及びトルコの2003年の欠如スコアを表したものである(なお、ブルガリア、ルーマニアとトルコは「CC3=Candidate Countries 3=加盟候補3カ国」と表示されているが、ブルガリアとルーマニアは既にEU加盟国である)。

以上の叙述からEU新加盟(旧共産主義)国のうち貧困率が相対的に低いのがチェコ、スロヴェニアであり、高いのがポーランド、バルト3国、ブルガリア、ルーマニアであり、中間に位置するのがハンガリー、スロヴァキアであることが明らかになる。それは、共産主義時代からの遺産(スロヴェニア、チェコは共産主義時代に経済的先進国であった)とともに、共産主義崩壊以後の時代における各国の経済・社会政策のスタンスとも関係している(後述)。

### (3) EUの貧困測定方法と社会政策との関連

上述したように、EUは各国毎の文脈において貧困率を測定しているのであるが、そのことは現行のEUの社会政策の性格に対応しているといえる。即ち、EUは「貧困克服」の課題を第一義的には国民国家が果たすべき課題と想定している。実際においても、EU共通社会政策の多くは「補完性の原理」(各国主権の尊重)に基づいて行われている。そして、「貧困」(「社会的排除」)克服もソフトな政策調整方法(調整のオープン・メソッド)に基づき実施されている。

他方で、上のことはEUが国家間及び地域間格差克服を課題としていないことを意味するものではない。EUにおいてその課題を果たすのは、社会政策ではなくて地域(構造)政策であると想定されているのである。具体的にいえば、EUは1人当たりGDPの規模を基準にして1人あたりGDPがEU平均の75%未満の地域に「構造基金」を配分している。

しかし、上記のように新旧加盟国間の格差が大きい現状のもとでは、地域政策と社会政策を緊密に連携させていく必要が高まっているといえよう(Fahey 2007, も同様の見解を述べている)。筆者(堀林)は、一人あたりGDPという経済基準、「EU貧困率」(「EU市民」の中位所得の60%以下の貧困者がEU域内人口に対する比率)という社会的基準の双方を意識した格差是正のための政策設定が必要であろうと考えている。さもなければ、資本・労働移動を通じて「底への競争」(race to bottom)が起きる可能性がある。

さらに、筆者(堀林)の観察では旧ハプスブルク帝国に属していた中欧諸国の国民はオーストリア、ドイツ、イタリア等の生活水準との関連で自らの「貧困度」を測る傾向にある。即ち、これらの諸国民のなかには、国内的基準では貧困者に属さないとしても、旧西側隣国の国民と比べ自らを貧困とみなし、不満を抱えている人がいると想定してよい。こうした不満に応えるためにも新旧加盟国所得格差の是正をEU構造政策のみならず社会政策上の課題として強く位置づけることが必要であろう。

### 3. EU新加盟国の社会保護システム

#### (1) 資本主義化の政策パターンの相違

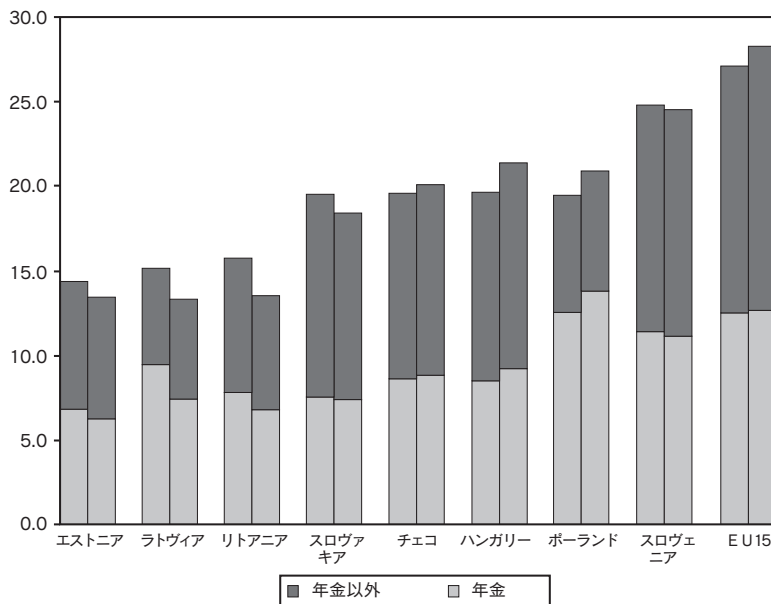
新加盟(旧共産主義)国間の貧困率の差異は共産主義時代の経済発展水準に規定されているところが大きい(既に述べたように、貧困率の低いスロヴェニア、チェコは共産主義時代にも中東欧の経済先進地域であった)、他方で資本主義化における国家の政策選択にも規定されている。

ポスト共産主義諸国の資本主義多様性研究の先駆者ポーレとグレシュコヴィッチがEU新加盟国の資本主義を3つに区分していることを本論文の冒頭で述べたが、ここで彼らの議論を簡単に敷衍しておくこととする。

①スロヴェニアは(自主管理時代の遺産を継承して)労使妥協体制(産業レベルでの労使交渉や企業内共同決定制度などドイツ型労使関係)を築き、社会支出(社会保障支出)の対GDP比が旧共産主義諸国のなかでは相対的に高いなど(後述)「社会的包摂」度の高い政策を取り「ネオ・コーポラティズム」とでも呼ぶべき資本主義を形成してきた。②バルト諸国では「アイデンティティ・ポリティクス」(独立維持、ロシアへの従属回避)とも関連して、マクロ経済均衡を重視し社会支出を抑制するなど「純粋な新自由主義」的資本主義を形成してきた。③ヴィシエグラード諸国は、両者の中間にある「埋め込まれた新自由主義」的資本主義を築いてきた(Bohle and Greskovits 2007a)。

ところで、GDPに占める社会保護支出の比重は「埋め込み」(「社会的包摂」)の度合いに関わる一つの指標である。図5はスロヴェニアのそれが相対的に高いこと、バルト3国が低く、ヴィシエグラード諸国がその中間にあること

図5 総社会保護支出の対GDP比 (2001年, 2003年。%)

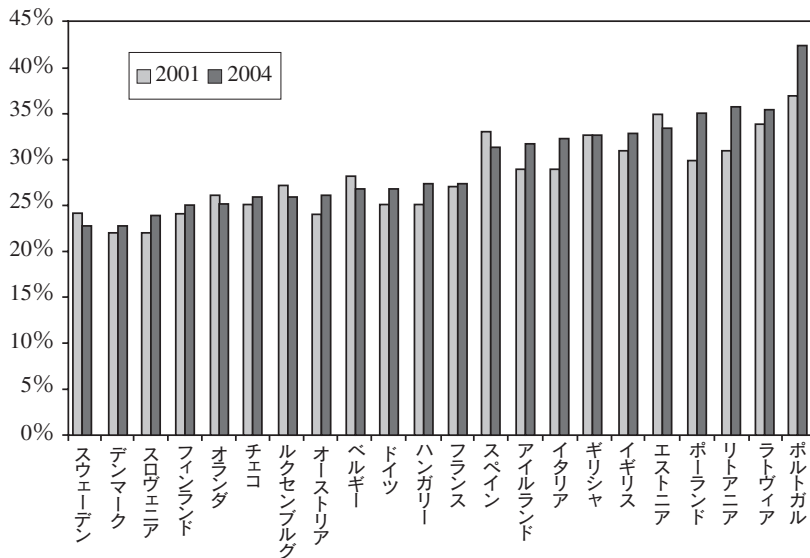


(出所) World Bank (2007), p. 14.

を示している。スロヴェニアの「社会的包摂」度はポーレ/グレシユコヴィッチが指摘するように相対的に高いといえよう。なお、チェコのGDPに占める社会支出の割合は、ポーランドやハンガリーよりも若干低いが、ポーランドとハンガリーが年金制度を一部民営化したのに対し、チェコが賦課方式の公的年金制度を維持するなど社会保護システムの構造も加味して考慮すれば、ヴィシエグラード諸国のなかで、チェコにおいては資本主義経済の社会的「埋め込み」が相対的に強いといつてよいであろう。そして、そのことを共産主義化以前の時代のチェコにおいて社会民主主義政治勢力の影響が大きかったことと結び付けるような解釈(「歴史的経路依存性」の指摘)も可能であろう(Chavance and Magnin 2007。筆者のものとしてはHoribayashi 2008b)。

なお、既に検討した貧困率のみならず、所得格差の大小も「社会的包摂」の度合いを示す一つの指標である。一般的に、新自由主義的政策が取られている国(社会保護水準の低い国)においては貧困率が高いほか、所得格差も大き

図6 EU諸国のジニ係数



(出所) European Commission (2007), p. 13.

いという傾向が統計上示されてきているからである。図6は、EU加盟国のうち22カ国のジニ係数を示すものであるが、同図では新加盟国のうちでスロヴェニアとチェコの所得格差が相対的に小さいこと、バルト諸国と並んでポーランドの所得格差が大きいことが示されている。高齢者保護などポーランドでも「社会的包摂」の努力がなされてきたが(後述)、同国の社会的包摂はチェコより弱いといえる。

先に検討したように、貧困は様々な要因に規定されており、(社会扶助を含む)社会保護水準・システム(の態様)は、その規定要因の一つである。そして、この社会保護水準・システム(の態様)をめぐる動向は、EU新加盟国において資本主義化の経済・社会政策選択(パターン)と関連を持ってきた。ポーランド・グレンシュコヴィッチの上で示した見解は、少なくともスロヴェニアとバルト諸国との間違った政策選択(前者の「ネオ・コーポラティズム」、後者の「純粋な新自由主義」と、その帰結(貧困率と格差の大きさにおける差異)を示すうえで有効であるように思われる。但し、ヴィシエグラード諸国の「埋め込まれ

た新自由主義」という規定について言えば、その例証のために各国(チェコ、スロヴァキア、ポーランド、ハンガリー)毎のより詳細な分析の課題が残されているように思われる。次に、EU新加盟国の社会保護システムの共産主義崩壊以後の変化と現状をみることにする。

## (2) 社会保護システムの変化と現状

前述したように、共産主義社会保護システム(福祉システム)の特徴は「労働を起点とする国家的保障システム」(小森田)であった。それは、国家財政と明確に分離されていないものの、社会保険(年金・医療)からの給付が社会給付の中心である点で「保守主義」(大陸欧州型)に類似しており、他方で女性の就業率が高い点で(社会保険からの相対的に寛容な育児給付・相対的に長い休暇制度、広範な公的保育サービスなどが高い女性就業率をもたらした点で)「社会民主主義」(北欧型)に類似するものであったといえる。但し、共産主義社会保護システムの大きな欠点は当システム形成・運営における民主主義の欠如にあった。また、普遍的な社会扶助(特に、権利としての最低限所得保障制度)及び失業保険・扶助制度の欠如(但し、ハンガリーでは共産主義末期に失業保険制度導入)などの点で共産主義社会保護システムは、多くのEU旧加盟国のそれとは異なるものであった(後述するように、EU旧加盟国のいくつかではまだ普遍的最低限保障制度が整備されていないという事実にも留意すべきであるが)。

共産主義崩壊以後のEU新加盟(旧共産主義)国社会保護システムの変化の規定要因は概ね次の3つに整理される。①「欧州回帰」願望、②大量失業・貧困問題の広がり、③IMF、世界銀行、ILOなど国際機関及びEU機関からの影響である。

「東欧革命」の推進要因の一つに「欧州回帰」願望があったのは事実である。また、共産主義崩壊(1989/91年)以後～1990年代半ばまでの期間には、「転換不況」により大量失業が発生し、貧困問題の広がりがみられた。これらを背景に、ILO(1992年、ブダペストに事務所設置)の助言も得ながら、この期間に多くの中東欧諸国は社会保護システムを大陸欧州諸国のそれに近づける試みを実施した。どこでも失業保険(保険料財源)・失業扶助制度(税源)、社会扶

助制度が(税源。多くの国では「最低限所得保障制度」も)導入され、年金・医療給付に関しては社会保険制度をベースとする方向での制度改訂がなされた。家族・育児給付については財源が社会保険から税に変更された。こうして、EU新加盟(旧共産主義)国の社会保護システムは「欧州化」傾向を強めた。しかし、「欧州化」においてEU機関の果たした役割は小さかった。

資本主義化の当初から旧共産主義諸国の経済政策に強い影響を及ぼしていたIMF・世界銀行のうち、世界銀行による旧共産主義諸国の社会保護システム再編に対する関与が1990年代半ば以降強まった。世界銀行が旧共産主義諸国に勧めたのは、失業給付削減や家族給付削減とその「ミーンズ・テスト化」などを通じた社会支出削減、民営化を含む混合年金制度導入(公的賦課方式の第1の柱、義務的積立・民間基金運用の第2の柱、任意民間年金の第3の柱)などであった(それらを新自由主義的社会政策と特徴づけてよいであろう)。

前者の社会支出削減については、ほとんど全てのEU新加盟国において失業給付額削減と給付期間短縮、家族給付(児童給付が中心であるが、その他各種給付がある)の「ミーンズ・テスト化」が実施された。そして、年金制度についていえばハンガリーを皮切りにして(1998年)、2002年までの期間にEU新加盟国のうちポーランド(1999年)、ラトヴィア(2001年)、エストニアとブルガリア(2002年)において世銀構想を反映する混合年金制度が導入された(部分的民営化実施)。しかし、チェコ、スロヴェニア、ルーマニア、スロヴァキアは基本的に賦課方式の公的年金制度を維持してきている。

ところで、EU加盟条件を示したコペンハーゲン基準(1993年)には社会政策上の要請はなく、遵守すべきEU法(アキ・コミュニテール)にも加盟候補国に対する社会政策上の要請は少なかったこともあり、EU機関が中東欧諸国の社会保護システム再編に及ぼす影響は1990年代を通じて小さいものであった。

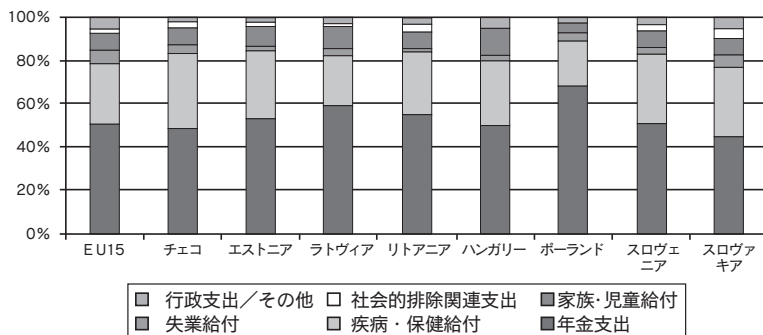
他方で、EUの「リスボン戦略」(2000年)には「社会政策アジェンダ」(2000～05年及び2005～2010年)が含まれており、「社会的排除」(貧困)問題を「調整のオープン・メソッド」(OMC)で取り扱うことが規定されているが、この調整プロセスに中東欧諸国は、EU加盟以前の時期から組み込まれることになった。そして、それ以後EU社会政策の新加盟(旧共産主義)国への影響がみられるようになるのである。その最も顕著な例として、1990年代以降のEU雇用・社会

保護政策において強調されている「アクティベーション」(Activation)アプローチが、新加盟国の(雇用政策のみならず)失業保険・扶助、社会扶助制度に浸透していることを挙げる事ができるであろう(後述)。

上のような推移を経て、現在EU新加盟(旧共産主義)国の社会保護システムは、①年金・医療・疾病保険及び雇用保険(失業給付のほか積極的労働市場労働政策を賄う)、②税で賄われる家族給付、③税で賄われる社会扶助・失業扶助(後者は社会保険からの失業給付期間が終了した後に、給付される)から構成されている。なお、公立保育所削減などにより公的育児サービスは後退している。図7が示すように、社会保護支出のうち、支出割合が最も大きな項目はどこでも年金給付であり、次いで疾病・保健関連給付、家族給付などへの支出が大きく、他方で失業給付や社会的排除関連(社会扶助)給付の支出割合は小さい。

EU新加盟国に共通する特徴の一つは、共産主義時代からの遺産を継承し、児童給付を中心とした家族給付の比重が相対的に大きいことである。それは、特にハンガリーの場合顕著である。新加盟国のなかで、ポーランドは年金給付の社会保護支出に占める割合が最も高い国であるが、それは同国の実質的退職年齢が低いからである。ポーランドは年金財政の持続可能性の見地からラディカルな年金改革を実施したが、様々な特例措置により現在までのところ顕著な年金支出削減は起きていない(詳細は、吉野 2007)。以上のように、

図7 社会保護支出の内訳 (2003年, %)



(出所) World Bank (2007), p. 15.

児童・家族給付(特に、ハンガリーのそれ)は労働年齢の人々、年金(特に、ポーランドのそれ)は高齢者の貧困問題対処(予防、緩和)において重要な役割を果たしているのである。このように、EU新加盟国の貧困対策を検討する際には(他の国を検討する場合もそうであろうが)、分析を社会扶助に限定せず、他の社会保護支出項目に目配りすることが重要である。

医療についていえば、ハンガリーでは社会保険基金への民間資金導入、患者の診察・入院費の一部患者負担導入などの意思が政権から提起されてきたが、これに対する国民からの反発は強い。同国において2008年3月に大学授業料導入、受診・入院費の一部患者負担導入の是非を問う国民投票が実施されたが、国民は大差で拒否の姿勢を示した(柳原 2008: 210)。EU新加盟国においては、労働運動や大衆運動は強くないものの、「国家が社会保護に責任を負うべきである」とする共産主義時代から継承されている意識が国民のなかにいまなお強く(共産主義の遺産)、それが当諸国においては社会保護削減に対する一定の歯止めになっていると筆者(堀林)は(肯定的に)評価している(なお、筆者とは逆にこうした共産主義からの残存物を、近代化=資本主義化の遅れとして批判する経済学者は多い)。

#### 4. EU新加盟国の社会扶助

ここでは、社会扶助の規定、欧州社会扶助の歴史、EU旧加盟国の社会扶助をみた後、本稿が分析対象とするEU新加盟国の社会扶助の現状を検討したい。なお、ここでの叙述の多くはCantillon, Mechelen and Schulte 2008 (Handbook of Quality of Life in the enlarged European Union 所収論文)に依拠していることを予め断っておく。

##### (1) 社会扶助の規定と欧州社会扶助の歴史

ILO(1942年)の社会扶助に関する規定は「すくない財力(means)しか持たない人に対して、最低必要水準を満たすために十分な額(amounts)の給付を、税を財源として、権利として付与するサービスあるいはスキーム」である。この規定が意味するのは次の4点である。①選抜的性格:給付対象を「必要とする

人」に限定, ②給付額を, 最低必要水準を満たす額と規定(なお, 「最低必要水準」は社会的・歴史的文脈で規定されると考えられる一堀林), ③給付はチャリティや任意ではなく権利(法)に基づく, ④給付財源は社会保険ではなくて税である (Cantillon, Mechelen and Schulte 2008 : 219)。

EU(欧州理事会)は, 1992年の勧告で「国民的ミニマム(最低必要水準)がぎりぎりの生存水準を意味するものではない」ことを明確にしている。即ち, ここでは諸個人が人間の尊厳を保ちながら生きるために充分な資源を保有する権利, そのための扶助を受ける基本的権利を有すると規定されている。諸個人が人間の尊厳を保ちながら生きることのなかには, 「社会参加」(社会的統合)が含まれる。社会扶助(特に, 最低限所得保障=Guaranteed Minimum Income, GMI)は, 貧困者の「最後の頼り」(セーフティネット)であるが, それは貧困者を諸権利の体系に再統合するものでなければならないというのが欧州理事会の勧告の趣旨である(なお, 日本国憲法25条の生存権に関して朝日訴訟第一審判決では「生存」が「人間的生活」を意味するとの判断を示したが, それは上述したような1992年の欧州理事会勧告の立場に近いといえる)。こうして「社会的排除」をなくし「社会的包摂」を促進することが, 1990年代以降EU社会政策(社会扶助)の基調となっているのである (ibid : 230)。

欧州社会保護システムの歴史において社会扶助は社会保険に先行するが, 一定のカテゴリーに属する集団(例えば, 障がいを持つ人々, 山岳地帯など不利な地域に住む人々等々)向けではなく, 普遍的スキームの社会扶助(即ち, 全ての人々に最低限所得を保障するGMIプログラム)が導入されたのは戦後のことである。1960年代にドイツ, オランダ, イギリスが最低限所得保障スキームを導入した。ベルギー, デンマーク, アイルランドがそれに続き(1970年代), スウェーデン, フィンランド, フランス, ルクセンブルクでの導入は1980年代, ポルトガルでの導入は1996年である。スペインでは全国レベルではなく, 地域単位で最低限所得保障制度が規定されている。イタリアには国家の義務としての最低限保障制度は存在しないが, 中部・北部では広く普及している。ギリシャにおいてはカテゴリー別社会扶助は存在するものの, 普遍的な社会扶助(最低限所得保障制度)は存在しない。EU新加盟(旧共産主義)国で普遍的な最低限所得保障制度が導入されるのは1990年代以降のことである

(ibid : 220)。

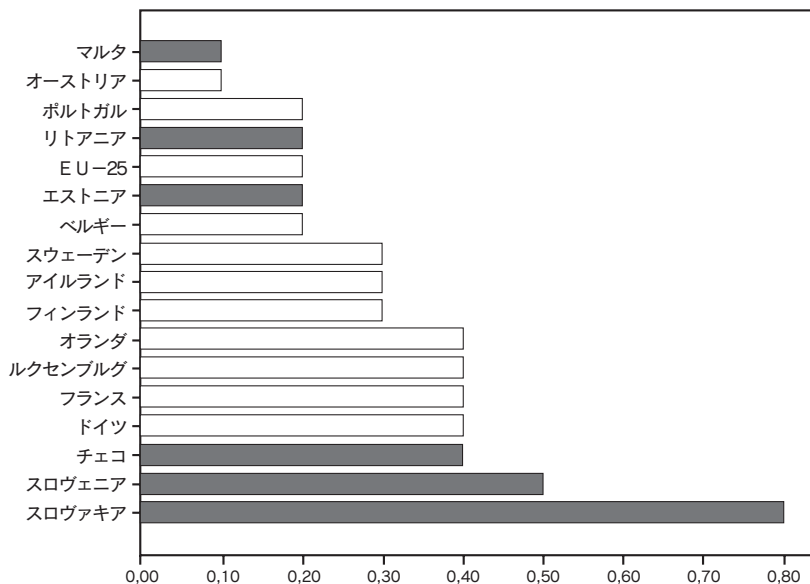
以上のように、欧州で普遍的最低限保障制度が導入されたのは比較的新しく、またそれを持たないEU加盟国も存在するということである(但し、普遍的最低限保障制度がない国でも社会扶助—カテゴリー別—制度は存在する)。他方で、EU加盟国の多くが普遍的最低限保障制度を持つことは、欧州社会(モデル)を米国社会と隔てる一つのファクターであるといえよう(ibid : 218)。

## (2) EU旧加盟国の社会扶助の現状：行政、寛容度、最近の政策傾向

社会扶助行政についていえば、EU旧加盟国において、一般的に地方政府が担っているが、その際3つのタイプがある。①全国標準のスキーム(資格要件、給付水準)があり、地方政府に裁量余地がほとんどないフランス、デンマーク、ドイツ、オランダのようなタイプ、②中央政府は社会扶助の原則を定めるが、資格要件や給付水準は地方政府、市町村レベルで決められるため、それら(資格要件、給付水準)が地域によって異なるオーストリアやスペインのようなタイプ、③資格要件、給付水準の全国標準が法律で定められているものの、地方政府レベルで追加的給付(住宅費扶助、医療費扶助、光熱費扶助など)が可能なフィンランド、スウェーデン、ベルギー、ポルトガルのようなタイプである。

社会扶助の給付水準についていえば、デンマーク、オランダ、フィンランド、アイルランドなどの給付水準が相対的に高い(ibid : 227及び図10参照)。それは「社会的排除に関連する支出」の対GDP比を示す図8ともある程度対応する。しかし、周知のようにアイルランドの貧困率は高い(OECD統計によれば、2004年に15.4%。OECD加盟国のなかでメキシコ、トルコ、アメリカに次いで4番目に高い)。社会扶助の貧困緩和効果は、「給付水準」のほか「資格要件」(の寛容度)、行政側での「貧困者捕捉努力」(広報による周知など社会扶助を「必要とする人」の制度へのアクセスを容易にする取り組み)などにも規定される点に留意すべきである。また、前述したように貧困率は社会扶助以外の社会保護項目にも規定される点は旧加盟国の場合にも言える。例えば、ドイツやベルギーでは社会扶助よりも社会保険給付の方が貧困抑制効果を発揮しているといえる(ibid : 226-9)。

図8 社会的排除に関連する支出 (対GDP比, %, 2003年)



(注) 元のデータはEurostat。

(出所) Albert, J. et al., eds. (2008), p.221.

EU諸国では、普遍的最低限所得保障は有償労働への参加を通じて貧困状況から脱出するための「過渡的措置」であると想定されている(但し、病人、高齢者、育児・介護に携わる必要がある人は例外である)。そして、EUは1990年代以降、雇用(増加)を重視し、2000年のリスボン・サミットにおいて就業率引き上げの数値目標(当時の61%から2010年の70%へ)を掲げた。また、EUレベルでのソフトな政策協調方式(OMC。調整のオープン・メソッド)は雇用政策のみならず社会扶助の領域でも実施されてきており、そこでは「アクティベーション」(労働市場参加)を通じた社会的統合、社会的包摂が強調されている。

社会扶助給付や失業給付を就労と結びつける場合、「アクティベーション」と「ワークフェア」の異同という論点が生じる。本稿では、その論点に深入りはしない(若干の私見を後で示すが)。ただ、貧困者に対して就労努力を求める傾向がEU社会政策で強まっており、それは大なり小なりEU加盟国の社会

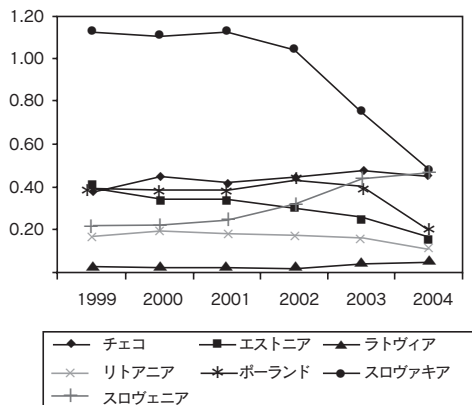
扶助の制度設計に影響を及ぼしていることを指摘しておく。例えば、デンマークの場合、30歳以下の社会扶助受給者は社会扶助受給開始から3ヵ月後に、30歳以上の社会扶助受給者は1年後に職に就く(activate)ことを要請され、政府はそれを可能にするため雇用訓練・再訓練・フレックス雇用・軽度のジョブを提供するという主旨に即して社会扶助制度が運用されている。他の旧加盟国も、緩やかであるが社会扶助受給者に「ワーク・テスト」(最小限の場合で、失業登録すること、求職活動をすることがそれにあたる)を課す傾向にある(ibid : 229-30)。

### (3) EU新加盟(旧共産主義)国の社会扶助：給付水準・行政・最近の傾向

世界銀行の刊行物は中東欧のEU新加盟(旧共産主義)国のうち、2004年の加盟8ヵ国(ヴィシエグラード4ヵ国、バルト3国、スロヴェニア)の全てにおいて最低限所得保障(GMI)プログラムが導入されているとし、その概要を示している(World Bank 2007 : 63-5)。それによれば、GMIは基本的には各国が独自に設けている「最低限所得」と実際の所得の差額を(後者が前者を下回る場合に)支給するシステムとして設計されている。なお、ハンガリーについて、世銀刊行物が同国にGMIが存在するとしているのに対し、Cantillon, Mechelen and Schulteは、ハンガリーをGMIが存在するEU加盟国のなかに含めていない(Cantillon, Mechelen and Shulte 2008 : 220)。柳原もハンガリーの社会扶助はカテゴリー別—老齢・障がい扶助、児童保護扶助、住宅扶助などに設計されており同国にGMIは存在しないとしている(柳原 2008 : 207)。

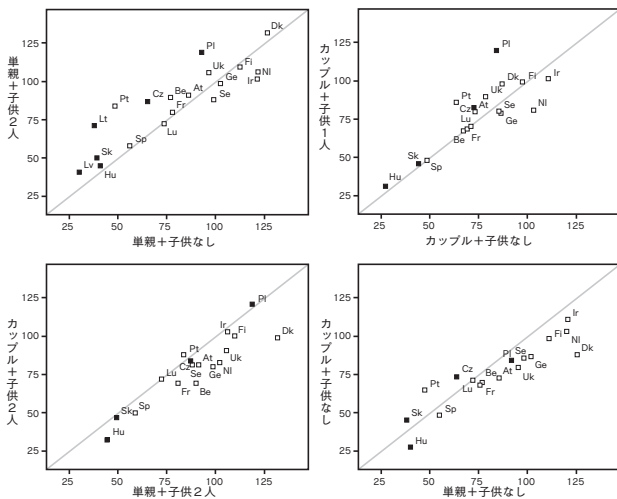
前出の図8が示すようにスロヴェニア、スロヴァキアの社会的排除関連支出のGDPに占める比重は高く、チェコの比重もオランダのそれに匹敵する水準にある。他方で、リトアニア、エストニアの社会的排除関連支出の対GDP比は低い。GMI向け支出の対GDPを示す図9において、スロヴァキア、チェコ、スロヴェニアの最低限所得保障プログラム支出の対GDP比率が高く(スロヴァキアでは2002年以降減少傾向にあるが)、バルト3国の比率が低いことが確認される。ポーランドの最低限所得保障プログラムの対GDP比率は2003年まで高かったが、2004年に急減している。既にみたようにバルト諸国の社会保護支出の対GDP比は低いが、社会扶助向け支出の対GDP比も低く、このこ

図9 CMI向け支出の対GDP比(%)



(出所) World Bank (2007), p.17.

図10 社会扶助受給家計の純所得 (対貧困ライン2004年, %)



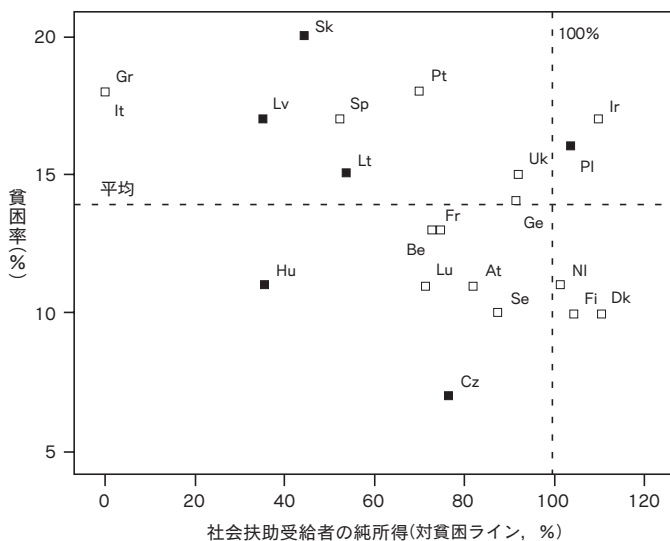
- |               |           |            |           |
|---------------|-----------|------------|-----------|
| (注) At=オーストリア | Be=ベルギー   | Cy=キプロス    | Cz=チェコ    |
| De=ドイツ        | Dk=デンマーク  | Ee=エストニア   | Fi=フィンランド |
| Fr=フランス       | Gr=ギリシャ   | Hu=ハンガリー   | Ir=アイルランド |
| It=イタリア       | Lt=リトアニア  | Lu=ルクセンブルグ | Lv=ラトヴィア  |
| Nl=オランダ       | Pt=ポーランド  | Pl=ポルトガル   | Se=スウェーデン |
| Sp=スペイン       | Sk=スロヴァキア | Uk=イギリス    |           |

(出所) Albert, J. et al., eds. (2008), p.227.

とこれらの国における貧困率の高さには関連があるといえよう。

ところで、GMI(または、社会扶助支出)は貧困緩和に貢献しているのだろうか。図10は、シングル家計(2人の子供がある場合、子供のない場合)、カップル家計(2人の子供がある場合、子供のない場合)の社会扶助受給者の所得と貧困ラインの所得(中位所得者の60%)との関係を示すものである。EUの新旧の加盟国双方がサンプルとして示されているが、新加盟国に即していえば、ポーランドの社会扶助受給者が(社会扶助を通じて)貧困ラインの所得に近くなっており、次いでチェコがそうであり、ハンガリー、スロヴァキア、エストニア、リトアニアの社会扶助受給者の所得は貧困ラインの所得の50%ないしそれ以下であることが確認される。したがって、ポーランド、チェコの社会扶助給付水準は他の4ヵ国と比べて寛容であるといえよう。さらに、図10はEU新加盟国のいずれにおいても子供を有する家計を優遇する社会扶助給付が実施されていることも示している。

図11 生産年齢(16~64歳)の社会扶助受給者の純所得 (対貧困ライン, 2004年, %)



(注) 国名については図10の注に同じ。

(出所) Albert, J. et al., eds. (2008), p.228.

しかし、図11が示すように社会扶助給付額の水準の高さ(adequacy)は、必ずしも低い貧困率をもたらすわけではない。上述したように、たとえ社会扶助給付水準が相対的に高くとも行政当局による貧困者の捕捉能力が低く、給付資格が厳しければ社会扶助の貧困緩和効果は弱められる。また、社会扶助とはほかの要因が貧困を緩和している場合がある。既に述べたように、社会保険の充実が貧困緩和に大きな役割を果たしているのがドイツ、ベルギーである。また、図11に示されているチェコの貧困リスクの小ささをCantillon, Mechelen and Schulteは、同国における第一次所得(再分配以前の所得)の相対的に平等な分配に求めている(Cantillon, Mechelen and Schulte 2008 : 229)。さらに、世界銀行の刊行物はハンガリーに関して、同国の多彩な(選抜給付でない普遍的給付も含め)家族・児童給付について詳述しているが(World Bank 2007 : 47-49)、筆者(堀林)はこれらの家族・児童給付が同国においては社会扶助給付水準の低さを補完していると考えている。他方で、多くの種類の家族・児童給付の存在は公的育児サービスの減少と相まって、女性の職場復帰までの期間を長くし、また再就職を困難にしていること、そしてそれが同国の低い就業率の要因の一つとなっていることにも注意が必要であると考えている(同国のジェンダーをめぐる問題については、堀林 2001b、を参照されたい)。

ポーランドの社会扶助給付水準が他のEU新加盟国に比して高いにもかかわらず、同国の貧困率が高い原因のひとつは社会扶助給付が「真にそれを必要とする人々」に行き渡っていない点にあると思われる。これは社会扶助行政とも関連している。概して言えば、新加盟国の社会扶助行政は分権的である(この点でスペイン、オーストリア型であるといえる)。分権化は、社会扶助の必要を現場に近い所で捉える点で望ましいといえるが、適切な財源保障がないと給付の地域格差を生むリスクを伴う。この問題が顕在化している典型例がラトヴィアである。ラトヴィアでは社会扶助財源・行政の双方が地方政府に委ねられているところから、社会扶助給付総額の40%が最も富裕な首都リガで支出されるという事態が生じた。他方で、貧しい地方の貧困者に社会扶助が給付されていない(2004年。World Bank 2007 : 31)。ポーランドにおいては、社会扶助行政当局が「給付を真に必要とする人」を充分捕捉できていないという問題があり(ibid:26)、そのことも同国の高い貧困率の「一つの要因」となっ

ているといえよう(但し、社会扶助はあくまで貧困者に対するセーフティネットであり、高い失業率や大きな地域格差などが、同国の高い貧困率の要因としてより重要であると思われる)。

前述したように、EU新加盟国において「ワーキング・プア」が就業者に占める比重が高いこと(9%、前述)、そこから生じる就労意欲低下を緩和する政策がEU新加盟国で実施されている。ワーキング・プア家計に対する税控除がその一つである。スロヴァキアは2002年にワーキング・プア家計の税控除も含む「新社会政策」を導入した。「新社会政策」は全体としてアクティベーション(就業への動機づけ)を重視するものであり、それを通じて社会扶助支出抑制をめざすものであった(前出の図9参照。2002年以後GMI向け支出の対GDP比低下)。このほか、スロヴァキアは(外資導入促進をめざす)法人税減額、一律所得税率導入(累進制廃止)などを実施しているところから、同国のアングロサクソン型資本主義への傾斜(ネオリベラル・ターン)を指摘する見解もある(Fisher S. et al.2007)。他のヴィシエグラード諸国(チェコ、ポーランド、ハンガリー)に先んじてユーロ圏入りを果たす(2009年)など、近年のスロヴァキアの動向は注目に値する。なお、エストニアにもワーキング・プアに対する税控除制度がある。

他方で、アクセス可能な職の賃金が低いため失業者(特に長期失業者)が就労意欲を持たないという問題(即ち、失業保険・扶助受給者からワーキング・プアへの移行は魅力ある選択ではない)に対処するために、(賃金に加えて)暫定的に社会扶助を給付するという制度がハンガリーとスロヴァキアで導入されている(in work benefit : IWB. 就労給付)。これもアクティベーション政策の一環である(以上のアクティベーションに関する叙述は、World Bank 2007: 35-42)。

筆者(堀林)は、アクティベーション(就業促進)政策自体を否定しないが、社会扶助受給と就労とのリンクを過度に強調すると、権利としてのセーフティネット(最後の頼り)という本来の社会扶助の理念が薄められ、「アクティベーション」が「ワークフェア」に転化するのではないかという懸念を持っている。そして、筆者が懸念することが新加盟国を含むEU諸国において顕著になれば、それは「欧州社会モデル」の変質につながるであろうと考えている。

前述したように、ハンガリー、チェコ、スロヴァキアの貧困・社会的排除問題は、エスニック・マイノリティ（ロマ人）のそれと重複する部分が多い。スロヴァキアでは「欧州社会基金」(ESF)を（ロマ人を含む）コミュニティの社会プロジェクトに振り向けるなどの施策を通じて「社会的排除」問題に取り組もうとしている（World Bank 2007：33－4）。ハンガリーでも2007年末に政府が決定したロマ人の社会的統合プログラムには地域開発プログラムを含む50以上のプロジェクトが含まれている（柳原 2008：208）。

全体として、近年のハンガリーとスロヴァキアの政権は、社会扶助を含む社会政策においてWelfare to Workに近い言説を取ってきたが、その実施面でスロヴァキアが先んじ、そのことも同国がいち早くユーロ圏入りを果たす一つの要因となったといえる。しかし、スロヴァキアの「成功」を「欧州社会モデル」の視点からみて成功であるかといえるかどうかは、また別の問題である。

## 5. 小 括

本稿の目的の一つはEU社会政策が新加盟国に及している影響の検討であった。既に、筆者はこれまでの研究において「社会的欧州（欧州社会モデル）」建設の遅れが、現在のEUが抱える問題点の一つであると指摘してきた（Horibayashi 2008a, 堀林 2006）。

2000年のリスボン・サミットは、EU諸国が「より多くの、そしてより良い雇用とより大きな社会的結束を伴う持続可能な世界で最も競争的でダイナミックな知識基盤経済」になることを課題として掲げたが、実践上重視されてきたのは「競争的」経済であった（「競争的欧州」）。「社会的結束」、「多くのより良き雇用」、「社会的統合」、「社会的包摂」（社会的排除の克服）など「社会的欧州」建設は2義的課題と位置づけられ、あるいは競争力強化の手段として位置づけられる傾向にあった。この点と関わって、EU社会政策の新加盟国への影響という点で顕著なものの一つは「アクティベーション」アプローチであったといえる。そのアプローチは旧加盟国だけでなく新加盟国の社会扶助の分野にも浸透し始めている。筆者（堀林）は「アクティベーション」自身を否定しないが、それが「ワークフェア」に転化する可能性があるとの危惧を持っている。

る。そして、「ワークフェア」は「欧州社会モデル」に馴染まないと考えている（「権利としての労働」は人間の尊厳と緊密に結びついているが、「強制としての労働」は人間の尊厳を傷つけるから）。

本稿のもう一つの目的は、EU新加盟国の社会扶助を含む社会保護と資本主義の多様性との関連を明らかにすることであった。「純粋な新自由主義」（バルト諸国）、「埋め込まれた新自由主義」（ヴィシエグラード諸国）、「ネオ・コーポラティズム」（スロヴェニア）の3つの型を抽出したポーレグレシュコヴィッチの見解(Bohle and Greskovits 2007a)は、貧困率や社会保護のあり方と関わらせた場合、バルト諸国とスロヴェニアに対する形容としては適切であるといえるが、ヴィシエグラード諸国を一つのタイプに括するのは困難であるというのが本稿における検討結果であるといえよう。チェコの「新自由主義の社会的埋め込み」は、他のヴィシエグラード諸国よりも強い。それを戦前からの「社会民主主義的伝統」と関連させることも可能であろう。他方で、ポーランドの社会的「埋め込み」は弱く（高い貧困率）、ハンガリーでの社会的「埋め込み」は不安定である（「新自由主義」と「社会」の対抗激化）。スロヴァキアは「新自由主義」の性格を強めている。バルト諸国とスロヴェニアが（社会扶助を含む）社会保護水準において両極にあることは確かであるが、ポーレグレシュコヴィッチがその中間にあると位置づけているヴィシエグラード諸国の間には社会保護水準・システムにおいて相違がある。ポスト共産主義諸国の資本主義の多様性論はより綿密な分析を必要としている。

なお、本稿で触れたようにEUの「構造（地域）政策」の充実（あるいは構造政策と社会政策の統合）なくして新加盟国の国民国家レベルでの貧困克服は困難である。拡大EU域内の大きな格差は「底に向けた競争」（ソーシャル・ダンピング）を通じて旧加盟国国民のEU拡大に対する反発と、新加盟国国民の反EU感情強化をもたらしてきた。国際金融危機と世界不況のなかで、「市場化的趨勢」から「制度化的趨勢」の時代への移行が開始されているように思われる（「市場化的趨勢」と「制度化的趨勢」については山田 2007）。それが、「ナショナリズム」に基づく「制度化」となるのか、諸国民連帯強化に向けた制度化となるのか。世界で問われている選択はEU諸国民にも問われているといえよう。

(参考文献)

- Adam, J. (1999) *Social Costs of Transformation to a Market Economy in Post-Socialist Countries: The Cases of Poland, the Czech Republic and Hungary*, Macmillan.
- Alber, J. et al. eds. (2008) *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Routledge.
- Amable, B. (2003) *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press (山田鏡夫・原田裕治ほか訳『五つの資本主義：グローバリズム経済における社会経済システムの多様性』藤原書店, 2005年)。
- Andorka, R. (1997) "The Development of Poverty During the Transformation in Hungary", in Berend, I.T., ed. *Long-term Structural Change in Transforming Central & Eastern Europe (The 1990s)* Süddeutscheuropa-Gesellschaft.
- Bohle, D. and B. Greskovits (2007a) "Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neocorporatism: Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe", *West European Politics* 30(3).
- Bohle, D. and B. Greskovits (2007b) "The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe", *Competition & Change* 11(2).
- Cantillon, B. N. van Mechelen and B. Schulte (2008), "Minimum Income Policies in Old and New Member States" in Alber, J. et al. eds. *ibid.*
- Chavance B. and E. Magnin (2007) "Convergence and Diversity in National Trajectories of Post-Socialist Transformation", in Coriat, B., et al. eds. *The Hardship of Nations*, Edward Elgar.
- Christopher T. W. and B Maitre (2008) "Poverty, Deprivation and Economic Vulnerability in the Enlarged EU "in Alber, J. et al. eds. *ibid.*
- European Commission (2007) *Social Inclusion and Income Distribution in the European Union-2007*.
- Fahey, T. (2007) "The Case for an EU-wide Measure of Poverty", *European Sociological Review* 23.
- Fisher, S. et al. (2007) "Slovakia's Neoliberal Turn", *Europe-Asia Studies* 59(6).
- Hall, P and D. Soskice eds. (2001) *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press (遠山弘徳ら訳『資本主義の多様性：比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版, 2007年)。
- Horibayashi, T. (2006) "Characteristics of the Central European Welfare System" in Nakagawa J. eds. *Managing Development: Globalization, Economic Restructuring and Social Policy*, Routledge.
- Horibayashi, T. (2008a) "Lagging Social Europe" in Yagi, K. and S. Mizobata, eds. *Melting Boundaries*, Kyoto University Press.
- Horibayashi, T. (2008b) "Varieties of Post-communist Capitalism" in Mizobata, S. ed. *Varieties of capitalism and Transformation*, Bunrikaku Publisher.

- Kornai J. (1997) *Struggle and Hope*, Edward Elgar.
- TARKI (2008a) *Köz, Teher, Elosztás*.
- TARKI (2008b) *European Social Report*, Budapest.
- Vanhuyssse, P. (2006) *Divide and Pacify*, CEU Press.
- World Bank (2007) *Social Assistance in the New EU Member State*.
- 岩田正美 (2007) 『現在の貧困』岩波書店。
- 小森田秋夫 (1998) 「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉②ロシア・ポーランド』旬報社所収。
- 堤未果 (2008) 『貧困大国アメリカ』岩波書店。
- 堀林巧 (2001a) 「中欧の社会政策とその国際的文脈：ポスト共産主義社会政策再論」『金沢大学経済学部論集』第21巻第1号。
- 堀林巧 (2001b) 「ハンガリーの労働領域と家族政策におけるジェンダー」『金沢大学経済学部論集』第22巻第1号。
- 堀林巧 (2006) 「欧州建設・拡大の社会的次元」, 野村・弁納編『地域統合と人的移動』御茶の水書房所収。
- 堀林巧 (2007a) 「比較政治経済学と中東欧の資本主義」『金沢大学経済学部論集』第27巻第1号。
- 堀林巧 (2007b) 「比較政治経済学とポスト共産主義諸国の資本主義の多様性」『金沢大学経済学部論集』第28巻第1号。
- 柳原剛司 (2008) 「ハンガリー」『世界の社会福祉年鑑2008年』旬報社所収。
- 山田鋭夫 (2007) 「資本主義社会の収斂性と多様性」山田・宇仁・鍋島編『現代資本主義への新視角』昭和堂所収。
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困』岩波書店。
- 吉野悦雄 (2006) 「ポーランド年金制度の調和妥協的改革」西村可明編『移行経済国の年金改革』ミネルヴァ書房所収。

