

フォーカス

ドイツで貧困と格差めぐり議論が沸騰 「第三次貧困・富裕報告書」を閣議決定



連邦内閣は六月二十五日、「ドイツの生活状況——第三次貧困・富裕報告書」を閣議決定した。前シュレöder政権の実施した労働市場改革の評価と今後の政策方向、当面の政策課題である最低賃金関連法をめぐる議論などが絡んで、最終報告書に至るまでに修正を三回も重ねるほど難航し、公表によろやく漕ぎ着けた。報告書によれば、二〇〇五年の貧困率は一三%で、二〇〇三年時点よりも低下している。しかし、従来のデータソースでは貧困率が上昇するため、データのありかたも含めて

論争が展開された経過があり、報告書発表後も「貧困と格差」をめぐる議論は収まりそうもない。日本と同様、ドイツでも「貧困と格差」がいまや社会問題の焦点となっていることを浮き彫りにしたといえそうだ。

相対的貧困率は一三%

報告書の相対的貧困率の定義は、所得分布の中央値の六〇%未満の人が全人口に占める割合である。今回の報告では、貧困層は手取り所得が月額七八ユーロ未満の単身者および月額一六四〇ユーロ未満の四大家族世帯、また、富裕層に属するのは、手取り所得が月額三二六八ユーロ以上の単身者、月額六八六三ユーロ以上の四大家族世帯（所得分布の中央値の二〇〇%以上の層）とされている。

報告書によると、二〇〇五年のドイツの相対的貧困率（一三%）はEU諸国平均（一六%）を若干下回っているが、公的所得移転（失業給付II、社会扶助、児童手当、住宅手当等）前の貧困率（二六%）はEU諸国平均と同数値となっており（図1）、社会給付による再分配効果がEU平均より高いことがわかる。

男女別では、男性（一二%）より女性（一三%）がやや高く、年齢別では一六〜二四歳層（一五%）が最も高い（表1）。また、児童（一五歳未満）の貧困率は一二%で、公的所得移転前の場合三三%を上回るとの推計だ。就業状況別では、当然ながら失業者が最も高く（四三%）、いわゆる「ワーキングプア（働く貧困層）」の割合は六%に過ぎない。扶養児童を伴う世帯別で見ると、夫婦世帯（九%）

に比して一人親世帯（二四%）の貧困率が圧倒的に高い。東西の格差は縮小しつつあり、旧西ドイツ地域（二二%）、旧東ドイツ地域（二五%）となっている。

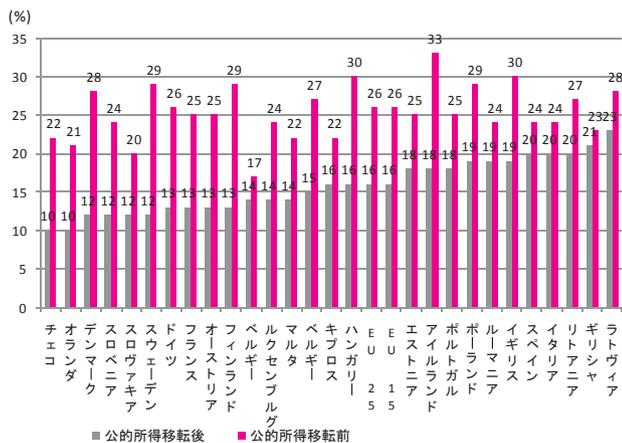
時系列比較してみると、二〇〇五年の貧困率は二〇〇三年時点（一四%）より一%低下しており、属性別でも五〇歳以上層、失業者、年金生活者、扶養児童を伴う夫婦世帯で貧困率の若干の上昇がみられたに過ぎず、全体として格差が縮小傾向にあることを示している。ちなみに、富裕層の割合は単身者のみで八・八%と公表されている。

従来データソースでは貧困率は上昇

こうした結果を受け、報告書は「社会福祉国家ドイツは依然として機能している」と強調し、「失業給付II、社会扶助、住宅手当、家族給付などの社会給付により貧困率が半減し、EU平均を下回った」と評価。そのうえで、「今後の貧困対策の鍵は、教育や雇用の向上を通じた社会参加の機会の拡大にある」と分析している。

しかし、二〇〇一年、二〇〇五年に政府が公表した第一次、第二次の報告書（I）では、今回活用されたEU統計（EU-SILC）ではなく、ドイツ経済研究所（DIW）が管理運営する社会経済パネル（SOEP）に基づいた貧困率を公表してきた。これについて政府は、EUレベルでの国際比較を可能とするため異なるデータソースを活用したと説明している。だが、SOEPに基づく二〇〇五年時点の貧困率

図1 EU諸国の相対的貧困率(2005年): EU-SILC



資料出所: Tabell A.1. Lebenslagen in Deutschland- Der 3. Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
注: EU-SILC: The European Union Statistics on Income and Living Conditions.

表1 属性別相対的貧困率 (2005年) : EU-SILC

貧困率	1998	2003	2004	2005
所得の中央値の60%未満の人の割合				
合計	12%	14%	12%	13%
公的所得移転前	22%	24%	23%	26%
女性	13%	14%	13%	13%
男性	11%	13%	11%	12%
旧西ドイツ地域 (ベルリンを除く)	11%	12%	11%	12%
旧東ドイツ地域 (ベルリンを含む)	17%	19%	16%	15%
年齢別				
15歳未満	14%	15%	11%	12%
16～24歳	15%	19%	15%	15%
25歳～49歳	12%	14%	11%	12%
50歳～64歳	10%	12%	13%	14%
65歳以上	13%	11%	14%	13%
就業状況別 (16歳以上)				
全被用者	6%	7%	5%	6%
失業者	33%	41%	40%	43%
年金生活者	12%	12%	13%	13%
扶養児童を伴う世帯				
一人親世帯	35%	35%	25%	24%
夫婦世帯	11%	12%	8%	9%

資料出所: Tabell A.1 及び Q7, Lebenslagen in Deutschland- Der 3. Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung より作成。

表2 属性別相対的貧困率 (2005年) : SOEP

貧困率	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
所得の中央値の60%未満の人の割合								
合計	12%	12%	13%	15%	16%	16%	17%	18%
公的所得移転前	21%	22%	22%	23%	23%	24%	24%	25%
女性	13%	14%	15%	17%	17%	18%	19%	21%
男性	10%	10%	12%	13%	14%	14%	15%	16%
旧西ドイツ地域 (ベルリンを除く)	11%	11%	13%	14%	15%	15%	16%	17%
旧東ドイツ地域 (ベルリンを含む)	15%	15%	16%	18%	19%	20%	22%	22%
年齢別								
15歳未満	16%	16%	18%	20%	22%	23%	25%	26%
16～24歳	18%	16%	20%	23%	22%	24%	26%	28%
25歳～49歳	10%	10%	11%	13%	14%	15%	16%	17%
50歳～64歳	9%	10%	11%	11%	11%	12%	13%	14%
65歳以上	11%	11%	12%	14%	12%	12%	11%	12%
就業状況別 (16歳以上)								
全被用者	6%	6%	8%	9%	9%	10%	10%	12%
失業者	30%	31%	36%	40%	42%	44%	47%	53%
年金生活者	10%	12%	13%	14%	13%	13%	13%	13%
扶養児童を伴う世帯								
一人親世帯	36%	35%	36%	37%	39%	36%	37%	36%
夫婦世帯	10%	10%	12%	13%	14%	16%	18%	19%

資料出所: Tabell A.1, Lebenslagen in Deutschland- Der 3. Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung より作成。

(一八%)は二〇〇三年(二六%)より上昇しており、貧困層が増加し、格差の拡大傾向が続いていることを示している(表2)。

児童の貧困率をみると両者の数値の乖離はさらに顕著で、SOEPでは二六%であったのに対し、EU-SILCでは一二%に過ぎず、時系列の推移でも、SOEPでは二〇〇三～〇五年に児童の貧困率が三%上昇しているが、EU統計では三%低下している。一人親世帯についても同様で、SOEPが

統計の選択が議論の俎上にのぼった

最低賃金関連法も影響し、三度の修正も

示す数値では過去七年間三六%前後で推移しているが、EUデータによれば二〇〇五年の貧困率(二四%)は、二〇〇三年に比して一%低下している。また、「ワーキングプア(働く貧困層)」の割合も、SOEPの数値ではEU統計の倍(一二%)に及んでいる。

のは、貧困の実態把握が今後の政治の方向を左右しかねないからだ。例えば、最低賃金関連法②のあり方をめぐると論争に影響し、二〇〇五年一月にシュレーダー政権が導入したハルツIV法③の政策評価にも関係する。そのため、報告をまとめるにあたって、議論は紛糾し、閣議決定に至るまで三度にわたる修正を余儀なくされた。

シュルツ労働社会相(SPD)が五月に提出した報告原案は、連立内閣内部での対立を呼んだ。連立内閣が原案

当初から合意していたのは、①格差是正策としての公的所得移転効果、②社会福祉国家は機能している」との分析、③教育と雇用の拡大が貧困対策の鍵——といった方向性で、今回の最終案でも維持されている。だが、とりわけ最低賃金論争に関連する記述部分について、経済省が数々の修正を要求。グロース経済相は二〇〇八年の社会の現実にはデータの根拠となった二〇〇五年より改善されている点を強調し、「社会国家の功績を積極的に評価せず、社会をあまりに暗いイメージで描いている」とコメント。原案の「フェアな労働条件や適正な生活賃金は十分な社会保障の前提だ。最低賃金は貧困撲滅の確実な手段だ」との記述を断固として拒否した。

経済省との事前調整を尽くした今回の報告についてシュルツ労働社会相は、「原案の本質部分は変更されていない」と強調したが、最賃に関する記述が「業種別最低賃金は適正な最低労働条件の確保に貢献し得る」とやや表現が緩和されたほか、政府が低賃金セクターの膨張に「大きな懸念」を抱いているという文言や、「社会給付を受けざるを得ない状況を強いられるフルタイム雇用」が貧困撲滅の鍵であるという文言などが削除され、逆に

社会政策の限界に関する記述が新たに盛り込まれた格好となった。グロース経済相は、「原案に比べ報告書はかなり改善された」と評価しつつも、「二〇〇五年数値に基づく結果には問題が残る。景気回復の結果、〇五年二月〜〇八年五月までに失業者は二〇〇万人減少しており、現在の社会の状況はまったく違うものだ。国民に誤った印象が蔓延している」などとコメントし、依然として貧困の実態に関しては批判的だ。

政策評価含めて多彩な見解

メディアの見解も一様ではない。右派系のDie Weltは、「ドイツ国民は不公正な格差の是正を望んでいる。だが、相対的に勤勉で達成度が高い者の所得が高いことがまさに公正であり、必要なことだ。こうした格差が人々のモチベーションを左右する。平等主義に過ぎる政策は、勤勉な者にペナルティを科し、貧困インセンティブを増幅する大切なことは、頑張れば希望が持てるかどうかだ」と行き過ぎた「福祉国家」に警鐘を鳴らしている。

中道左派のSüddeutsche Zeitungは、「原案をめぐる連立内閣内の当初の議論は、報告書が現実の貧困状況を示したものが否かに焦点があたっていた。しかし、蓋を開けてみると統計数値をいかに政治的に活用できるかが問題だった」と報じ、「社会給付の受給者が増加しているかどうか、福祉国家の財源、税制など本来必要とされる議論が据え置かれた」などとコメントしている。

左派系のDie TageszeitungはSOPのデータとの乖離に言及したうえ

で、「格差の実態を把握するには当然ながら貧困の定義が問題となるが、今回の修正をみると権力に左右されることも言えそうだ。政府がいかにデータを党派的に解釈するかを象徴している」と批判した。

一方、ドイツ労働組合総同盟(DGB)は、「就労しているにもかかわらず貧困生活を送る人々が何百万人もいるのは大スキヤンダルだ」とコメント。そのうえで、「ドイツ社会福祉連盟(SoVD)とともにハルツIV給付の引き上げと最低賃金の導入を訴え、国会会中に貧困対策緊急プログラムを立ち上げるよう連邦政府に呼び掛けた。SoVDは、「アジェンダ二〇一〇の一環である社会給付の大幅削減に言及がない上に、将来的な高齢層の貧困リスクも無視している。年金生活者の貧困リスクは一三%にまで上昇している」などと批判を寄せている。また、社会福祉連盟(VdK)は「貧困対策の全体構



想」を要請。会長のヴァルター・ヒルリンガー氏は、所得と寿命の相関関係を分析した未公表数値をもとに、「上位所得層の男性が下位所得層に比して寿命が平均一一年長い」と述べ、貧困対策の重要性を再確認している。

さらに緑の党は、SOPとデータの相違を根拠にあげ、「政府は、貧困対策の失敗を隠蔽しようとしている」などと非難。左翼党はこれに同調している。ドイツ・カリタス連盟からも批判の声が上がっており、同ペーター・ネーヤ会長は「客観的な分析が政治的評価と混在している」として、独立した有識者会議が報告書を作成するよう要請している。

専門家の見解も分かれている。ドイツ経済研究所(DIW)貧困専門家のマルクス・グラプカ氏は、ここ二二年間の好景気により貧困の実態が好転したことを容認しつつ、貧困問題を今回の報告書が描くよりずっと深刻に捉えている。同氏は、今回の報告書では政府が貧困ラインを大幅に下げたため、貧困率の低下も驚くに値しないと指摘している。前回は月額九三九ユーロ未満の単身者を貧困層と定義していたが、今回は七八一ユーロに過ぎないためだ。他方ミュンヘン経済研究所(Ifo)会長・ハンツIIヴェルナー・ジン氏は、貧困問題を誇張しないよう警鐘を鳴らし、貧困・富裕報告書が定義する貧困率とは貧困のリスクに晒されている者の割合で、深刻な貧困に実際に陥っているのは人口の四%程度に過ぎないと推計している。

一連の議論は、「貧困と格差」への問題意識が近年の社会労働政策を左右す

る政治的イシューとなつていていることをあらためて示している。

〔注〕

1. 第一次・第二次貧困・富裕報告については、齋藤純子(二〇〇八)「ドイツの格差問題と最低賃金制度の再構築」『外国の立法』一三六号が詳しく取り上げている。

2. 連邦内閣は七月一六日、最貧関連二法案(労働者送り出し法及び最低労働条件法)を閣議決定している(詳細については、次号で紹介予定)。

3. 二〇〇三年に発表された改革プログラム「アジェンダ二〇一〇」の一環としてハルツIV法(失業扶助と社会扶助の整理統合)が二〇〇五年一月より施行され、失業中の所得保障制度を改革した。この改革による給付の削減は、長期失業者の生活水準を低下させるものであったと同時に、就業と公的給付を組み合わせる一連の「コンビ賃金」の仕組みが低賃金部門の拡大を引き起こしている可能性も指摘されている。今回の報告の数値はハルツIV法の影響が反映されるものとして注目されていた。

〔参考資料〕

連邦政府新聞発表資料(二〇〇八年六月二五日)

連邦労働社会省新聞発表資料(二〇〇八年六月二五日)

「第三次貧困・富裕報告書」(Lebenslagen in Deutschland Der 3. Armuts- und

Reichtumsbericht der Bundesregierung,

06/25/2008)

FAZ.NET(二〇〇八年六月二五日)

FR-online.de(二〇〇八年六月二五日)

Financial Times Deutschland(二〇〇八年六月二五日)

Welt Online(二〇〇八年六月二五日)

Spiegel Online(二〇〇八年六月二三日)

(国際研究部 戎居皆和)