

〈コメント〉

日本と比較して

戸田 典子

*以下のコメントは、シンポジウムが開催された2009年6月20日時点のものである。

国立国会図書館は、国会議員からの様々な質問について、調査し回答する仕事をしている。そうした立場からドイツと日本を比較してコメントするように、との依頼を主催者からいただいている。まず報告への質問を数点挙げた後、日本と比較してコメントしたい。

1 報告への質問

(1) 布川氏報告では、低賃金雇用の拡大に対する施策として、①社会保険適用を拡大する方向、②最低生活を保障する方向、の2つの方向が紹介され、①はSPD、②はCDU/CSUの方針、と説明された。近藤氏も、秋の連邦議会選挙は、貧困問題を背景として人気の取り合いになると報告された。具体的にはこの2つの方向はどのような政策となって選挙で争われるのか。

(2) ハルツ改革をどう評価するかが大きな問題である。田中氏報告にあるように連邦政府は第3次貧困報告で柔軟な雇用形態を評価した。これには反論も大いにあると思う。しかしすべての労働者を正規雇用にすることも困難に思われる。今後非典型雇用をどのように位置付けていくべきなのか。

(3) 田中氏報告では、非典型雇用には外国人も多いということだが、低賃金で社会的評価も低い仕事に外国人が就くことが当然という感じ方がドイツにあると聞く。それは本当か。また、低賃金労働をどうしていくべきなのか。

(4) 網谷氏の報告では、フランスはEUの社会政策と全面的に対立し、ドイツはEUの政策の決定後に追従すると言われたが、ドイツの労働組合はEUの社会政策に影響を及ぼしていないのか。EUの社会政策を動かしているのは誰なのか。

(5) 網谷氏が報告されたように、EUでは基本的な生活を保障することが主要なイシューとなり、所得を代替するという施策が後退したのであれば、特にドイツで重要な制度である社会保険という方式は今後は衰退していくのか。社会保険という方式の背後には自治の思想があるが、それは終わったのか。

2 報告へのコメント——日本と比較して

(1) 貧困と格差に対するドイツと日本の政府の姿勢について

格差や貧困は、ドイツでも日本でも過去にも繰り返し問題とされてきたが、高度成長下では隠れた問題となっていて、あまり広い議論のテーマにはならなかった。それが1990年代の終わり頃改めて表面に出てきた。この、最近問題化した時点は、ドイツにも日本にも共通している。ドイツでは「貧困」、日本では初めは「格差」という言葉で問題化した。両国政府とも当初はこうした問題は「存在しない」という立場をとっていた。

ドイツは1998年に政権が交代したこともあり、連邦政府は2001年に最初の『貧困・富裕報告』を連邦議会に提出した。提出の背景には、州や自治体のレベルで報告が出され、貧困に口をつぐむ連邦政府の姿勢に批判が高まっていたということがある。報告の提出後政府は、近藤氏の報告にある「非公式の大連立」の下で、ハルト第I法から第IV法を制定し労働市場改革を実施した。失業の削減が改革の目的の一つであった。これは英米流の「ワークフェア」ということもできる政策であった。特にハルト第IV法に対しては失業者への生活保障の切り下げであるとして反対運動も起り、SPDへの支持は低下した。田中氏の報告のとおり、現在の大連立政府は、この改革は一定の効果をあげたと2008年の第3次の『貧困・富裕報告』で主張している。この政府の評価については勿論反論があるであろう。ともかく、政府は貧困という問題を提示し、改革案を出し、国民にぶつけた、と言える。

日本政府は格差の存在も貧困の存在もなかなか認めないまま、ワーキングプア問題や現在の雇用危機に泥縄的に対応してきた。

日本政府は、1965年までは、「貧困」世帯の数を、生活保護を受ける世帯の平均消費水準以下の世帯数として公表していた⁽¹⁾。その後政府はこの統計を公表するのをやめ、「貧困」は存在しないかのように扱われてきた。それから30年以上を経て1999年に総務省の「全国消費実態調査」の中で、可処分所得を基準にした、貧困の比率が公表された⁽²⁾。所得の中位数の60%未満の貧困者の率は15.261%であった。2004年にも同じ調査が発表され、中位数の60%未満が15.357%と、貧困率が上昇した⁽³⁾。貧困調査としては、このほか、OECDが採用した「国民生活基礎調

(1) 厚生省『厚生行政基礎調査』を指す。駒村康平「低所得世帯の推計と生活保護制度」『三田商学研究』46巻3号(2003年8月)、110頁による。

(2) 「第52表 世帯構成・世帯主の年齢階級、有業人員別相対的及び絶対的貧困率——平成11年」総務省統計局『平成11年全国消費実態調査報告 第7巻 資料編 その1 家計の解説(分析表)』。

(3) 「第50表 世帯構成・世帯主の年齢階級、有業人員別相対的及び絶対的貧困率」総務省統計局『平成16年全国消費実態調査報告 第9巻 資料編』。

査」によるもの、「所得再分配調査」によるものなどがあるが、どの調査においても貧困率は上昇しているという結果が出ている。相対的貧困——格差——が拡大していない、と主張する研究においても、日本全体で低所得層が増加していることは認められている⁽⁴⁾。ただし、布川氏の報告にあった、ドイツの動態調査のようなものは実施されていない。そのため専門家は、日本では、貧困を把握する調査はまだ確立しておらず、政策課題になりえていない、と指摘している⁽⁵⁾。

貧困調査が行われない一方で「格差論争」というものが起こった。1998年に橋木俊詔教授が『日本の経済格差——所得と資産から考える』（岩波新書）を刊行し、「一億総中流」が揺らいでいると指摘した。これが注目され、格差があるのかないのか、という格差論争が始まった。大竹文雄教授は、日本の所得格差は主に高齢化、世帯構造の変化によるもので見せかけ上のものである、と述べ、橋木教授に反論した⁽⁶⁾。

2006年の厚生労働省『労働経済の分析』は、「賃金格差の広がりが見られるが、これらの動きがすぐさま世帯単位でみた所得格差を拡大させるわけではない。⁽⁷⁾」と大竹教授と同様の立場をとっている⁽⁸⁾。

世論では現在「貧困」は大きな問題となっている。2004年頃から「ワーキングプア」の語がマスコミに登場し、『エコノミスト』（2004.4.11号）で特集「息子と娘の“悲惨”な雇用」が組まれた。2006年7月に放映されたNHKスペシャル「ワーキングプア」への反響も大変大きかった。2008年9月のリーマンショック以降の「派遣切り」「年越し派遣村」の報道により、失業が住まいを失うことにつながる、非正規労働者の弱い立場が広く認識されるようになった。

2009年6月15日に発表された政府の『安心と活力の日本へ 安心社会実現会議報告』⁽⁹⁾には、「格差」、「貧困」の語が登場した。第1章に「格差の拡大や固定化、貧困問題が、社会の活力を弱め」と書かれている。政府はようやく「格差」や「貧困」を公式に認めたようである⁽¹⁰⁾。しかし、その「認めた」というメッセージが

(4) 小塩隆士・浦川邦夫「貧困化する日本の世帯」『国民経済雑誌』198巻2号（2008年8月）、53頁。

(5) 鈴木春子「貧困と所得格差」『統計』（2007年8月）、16頁。

(6) 大竹文雄「90年代の所得格差」『日本労働研究雑誌』480号、（2000年7月）、『日本の不平等』日本経済新聞社、2005年他。

(7) 厚生労働省『平成18年版 労働経済の分析』（2006年）、180頁。

(8) 「〔ジニ係数の上昇は〕世帯主の高齢化によるものと世帯の小規模化によるものがほとんどを占めている」（180頁）と楽観的であるが、ただし「若年層における非正規雇用比率の高まりに伴い今後の所得格差の拡大が懸念される。」（181頁）と指摘している。

(9) 安心社会実現会議『安心と活力の日本へ 安心社会実現会議報告』平成21年6月15日。
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ansin_jitugen/kaisai/dai05/05siryou1-1.pdf

(10) 2009年8月30日の衆議院議員選挙による政権交代の後、厚生労働省は「国民生活基礎調査」を基に算出した、貧困率を公表した。2007年調査（調査対象年は2006年）の相対的貧困

あまり伝わってこない。このあたりにドイツと日本の政治の違いがある。なおこれは経済財政諮問会議が作成する『骨太の方針2009』の元になる文書であり、23日に公表予定の『骨太の方針2009』に「貧困」の語が入るかどうかが注目している⁽¹¹⁾。

これまでの『骨太の方針』をざっと見たところ、『骨太の方針2006』に国民の所得の格差という意味での「格差」の言葉が登場している。2007年には「格差の固定化を防止」という表現もあった。2008年の場合、相続税増税をにわせて「格差」に言及している。「貧困」の語は2008年まで登場していない。

(2) 非典型労働／非正規労働

非典型労働者については様々な統計がある。田中氏の報告のように、ドイツの連邦統計庁は2008年9月に「ドイツの労働市場における非典型労働⁽¹²⁾」を公表した。これによれば、2007年時点で、15歳から64歳までの労働者のうち、典型対非典型的の比率は、74.5：25.5であった。1997年では、典型対非典型的の比率は82.5：17.5で、増加傾向は明らかである。

日本でも非正規労働者は増加している。総務省の「労働力調査」(就業については15歳以上を対象)によれば、2008年平均では、役員ではない普通の労働者中のパートとアルバイトを加えた者の比率は22.3%であり、派遣労働者は2.7%である。正規対非正規の比率は、65.9：34.1になる⁽¹³⁾(「非正規」にはこのほか、「契約・嘱託」、「その他」がある)。非典型とか非正規の範囲を決めるのは簡単ではない。日本の場合、正社員なみの時間を働いていても、「パート」と呼ばれる労働者が存在する。上記の「労働力調査」で、「パート」は821万人いるが、このうち週35時間以上働く者が225万人であり、実に約27%にのぼる⁽¹⁴⁾。日本の「パート」は身分である、といわれる。

率は15.7%であった。厚生労働省「相対的貧困率の年次推移」(平成21年10月20日)。

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/dl/h1020-3a.pdf>

- (11) ドイツ学会シンポジウムの後公表された、2009年6月23日閣議決定「経済財政改革の基本方針2009——安心・活力・責任——」(骨太の方針2009)には、「格差」への言及はあるが、「貧困」の語はない。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/090623kettei.pdf>

2009年7月24日に公表された内閣府『平成21年度の年次経済財政報告』(経済財政白書)は、国民生活基礎調査から計算した相対的貧困率の推移を掲載し(236頁)、貧困率と失業率の関係、国際的にみて日本の貧困率が高いこと等を報告している。

<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je09/09p00000.html>

- (12) Statistisches Bundesamt, *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, 2008.

- (13) 総務省「労働力調査 長期時系列データ(詳細集計)雇用形態別雇用者数」。

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm>

- (14) 総務省「労働力調査 詳細集計 全国 2008年 仕事からの収入(年間)、雇用形態、週間就業時間別役員を除く雇用者数」。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001045103>

ヨーロッパの統計でよく用いられる「非典型労働」という言葉からは、「典型的ではないが、非正規ではない」というニュアンスが感じられる。ドイツの場合、田中氏の報告にもあったように、パートタイム及び有期労働法⁽¹⁵⁾、労働者派遣法⁽¹⁶⁾に均等待遇条項を入れるなど、非典型であっても正規の労働者にしていくという姿勢が打ち出されている。EUの政策とも相まって、非典型労働者の不利な面を保護し、平等な待遇を保障しようという姿勢である。

同じように非典型労働者又は非正規労働者が増加している両国であるが、そうした労働者への保護については、日本は相当遅れている。たとえばドイツの労働者派遣法(1972年制定)にある規定で、いずれも、日本の労働者派遣法改正の議論の中で野党が強く主張しているものの、政府法案(2008年11月に国会に提出された)⁽¹⁷⁾には取り入れられていないものがある。

第一は「均等待遇」である。ドイツでは労働者派遣法に、派遣先の比較しうる労働者との均等待遇原則を導入している(2003年施行の改正法。部分的な均等原則は2002年施行の改正法ですでに導入)。ただし労働協約を結ぶことによって均等待遇の適用を免れることができ、そうしたケースがむしろ一般的になっているといわれているが⁽¹⁸⁾。

第二は「みなし雇用」である。派遣元企業が違法な派遣(派遣業の許可を得ないで派遣した場合など)を行った場合、派遣先企業と労働者との間に雇用関係があるものとみなす規定である。

日本でも非正規労働者の増加という事態に押され、労働者保護のための法改正が少しずつ進められているが⁽¹⁹⁾、いかにも遅いという印象を受ける。日本で進められた労働市場の規制緩和は、規制緩和のみを進めて労働者の保護、セーフティネッ

(15) Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz - TzBfG) vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. April 2007 (BGBl. I S. 538) geändert worden ist. 制定時点の邦訳、解説は、齋藤純子「ドイツにおけるパートタイム労働・有期労働契約法の制定」『外国の立法』209号(2001年6月)。

(16) Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG) vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), das zuletzt durch Artikel 16 u. Artikel 19 des Gesetzes vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416) geändert worden ist. 2006年11月7日の法律による改正までを含む法文の邦訳は、大橋範雄『派遣労働と人間の尊厳』法律文化社、2007年。

(17) 第170回国会閣法第11号。2009年8月の衆議院解散により、廃案となった。

(18) 川田知子「ドイツ労働者派遣法における均等待遇原則の機能と限界」『季刊労働法』225号(2009年夏号)、111頁。

(19) 最近の法改正としては次のものがある。①最低賃金法改正(2007年3月提出。平19法第129号):違反の場合の罰則の強化等 ②パート労働法改正(2007年2月提出。平19法第72号):期間の定めのない労働契約を結んでおり、業務内容や責任、転勤等について通常の労働者と同様であるパート労働者の均等待遇。これは対象者は極めて少ない、と批判されている。③雇用保険法改正(2009年1月提出。平21法第5号):雇用保険の適用範囲の拡大。

トの構築を欠いたために問題が噴出しているという評価が定着している。質問にも挙げたが、非典型・非正規労働者をどのように位置付けでいくかで大きな対立がある。

(3) セーフティネット

貧困に陥る原因としては失業が大きいと考えられる。失業と貧困へのセーフティネットとして、ドイツには、保険である失業手当Ⅰ、連邦の税財源の求職者のための基礎保障(金銭給付としては失業手当Ⅱ)、自治体の税財源の社会扶助がある。

日本には保険である雇用保険と税財源の生活保護がある。雇用保険のカヴァー率は低いと言われている。最近のカヴァー率が公表されておらず、最新のものとしては2002年の「就業希望状況調査」があるのみである。この調査によれば、完全失業者349万人中、雇用保険を受給していた人は、70万人、約20%に過ぎなかった(すでに受給期間が終了していた人も含む)。また、雇用保険と生活保護の間を満たす、特に働ける世代であって雇用保険を受給できない労働者の生活を支える制度が存在しない。原理的には、雇用保険に加入していなかった失業者で生活が困窮しているなどの条件を満たせば生活保護を受給できることになっている。最近では派遣村に象徴される支援活動もあり、働ける世代の受給も増加しているといわれているが、簡単ではない。日本の生活保護率は1994年以降上昇しており、2007年は1.176%(人員)であった。リーマンショック以来、日本のセーフティネットの脆弱さがあらわになっている。

2009年度補正予算で期間を限って、職業訓練を受ける間に月10万円から12万円の手当支給する施策が打ち出された⁽²⁰⁾。この施策を作る際、ドイツの失業手当Ⅱなども参考とされた。新聞報道ではドイツの失業手当Ⅱを日本にも取り入れるべき制度として紹介されている。ドイツではハルツ第Ⅳ法は社会保障の切り下げであると非難されたのに皮肉なことであった。

非正規労働者に対する年金などの社会保険適用の貧弱さについても付け加える。たとえば、ドイツでは、ミニジョブ労働者(月収400ユーロ以下)について、労働者自身は年金保険料を負担しなくてもよいが、事業主は年金保険料を負担しなければならない。労働者自身が希望すれば保険料を負担して年金の受給額を増やすことができる⁽²¹⁾。一方、日本ではパート労働者の厚生年金適用を拡大する法律案は国会

(20) 鳩山内閣は、恒久的な「求職者支援制度」を創設する方針を出している。厚生労働省「平成21年度予算の執行停止について(平成21年10月)」。

<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/09hosei/dl/teisi01.pdf>

(21) ミニジョブについて、戸田典子「パート労働者への厚生年金適用問題」『レファレンス』683号(2007年12月)。http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200712_683/068302.pdf

に提出されたままなざらしの状態である⁽²²⁾。ドイツでは、労働者に社会保険を適用することは当然、使用者側も保険料の使用者負担をするのは当然、という合意があるように思う。日本では、労働者の側にも、社会保険は自分自身が作っている自分自身のための制度である、と自覚する度合いが弱く、お金をとられるもの、という意識があるように感じる。ここで質問に挙げた、自治の問題がまた浮上する。ドイツでも自治の思想はなくなってしまったのだろうか。

(22) 2007年4月に第166回国会に提出された、被用者年金制度の一元化等を図るために厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（閣法第95号）第2条がパート労働者の厚生年金適用を拡大する条文である。年金一元化という重大法案の一部になっていることも、審議が進まない一因であった。2009年8月の衆議院解散により、廃案となった。