

中東欧における現金給付制度

「子ども手当と最低生活保障を軸に」

仙石 学

はじめに

本稿が扱うのは、「中東欧」諸国における現金給付制度の概要である。この中東欧という表現は、一九九〇年の前後まで社会主義体制の下にあったヨーロッパの諸国を総称する際に用いられる。ここには旧ソ連の諸国は含まれないが（これを含める場合は「ポスト社会主義国」という呼称が用いられる）、バルト三国に関しては体制転換後の経緯が旧ソ連よりも中東欧のパターンに近いことから、この諸国は一般的に中東欧に含められることが多い。

本稿ではこの中東欧諸国のなかで、早期から政治経済システムの転換をすすめた二〇〇四年に同時にEUへの加盟を実現した八カ国（チェコ・エストニア・ハンガリー・ラトヴィア・リトアニア・ポーランド・スロヴァキア・スロヴェニア

ア）における現金給付制度を検討していく。ここでこの八カ国を取り上げる理由としては、これらの諸国が歴史的な経緯、および置かれてきた国際環境において共通する部分が多いにもかかわらず、この諸国で体制転換の後に再構築された福祉枠組みには、明確な方向性の違いが存在しているということがある。ここでは現金給付制度を軸にその形の違いを明らかにし、たうえで、その違いが生じた理由を政党政治を軸に検討していく。

● 社会主義的福祉とその転換

中東欧諸国において最初に社会保障制度が導入されたのは、独立する以前のドイツないしオーストリア帝国の時代、もしくは独立した後の戦間期のことで、この時期には主として公務員やホワイトカラーを対象とする医療保険や老齢

年金、労災保険などが整備された。だが国民の広範な層を対象とする包括的な福祉枠組みが構築されたのは、第二次大戦後に成立した社会主義体制のもとにおいてである。

この時期に整備された福祉は、基本的には労働者を対象とする、雇用と連動した社会保険制度であった。だが社会主義体制においてはすべての国民に就労の義務があり、また同時に国が雇用を保障していたこと、および当初は労働者を主たる対象として導入された制度が農民や手工業者なども対象とするようになったことから、実質的に社会保険はほぼ全ての国民をカバーする制度となっていた。ただし保険料と給付の関係が明確ではない、あるいは保険料が一般会計に組み込まれ、給付も一般会計から行われるといった制度

上の問題があり、その運営も効率的には行われていなかった。

他方で就労が義務とされていたことにより、仕事を失った場合の生活を保障する失業保険制度、および障害などのために働くことができない場合の生活を支援する社会扶助制度は、多くの国において欠落していたか、あるいは存在していても十分に機能していなかった。そのため現実には一定の割合で存在したとされる貧困層に対しては、十分な生活保障が行われていなかったとされる。

また社会主義体制は女性の就労を重視していたため、これを支援するための保育および託児施設の整備、あるいは育児休暇や子ども手当制度の導入などが進められた。ただし女性の家庭内における役割の問題は議論の対象とならず、むしろ伝統的な女性の役割の方が強調されていたうえに、出産・育児休暇制度も女性のみが対象となっていたことから、実質的に女性が子育てを担当することが一般的であった。そしてその結果として、女性は外での就労と家庭内の家事の両方を担当する「二重の負担」を強いられることとなった。

社会主義体制が解体し市場経済に依拠するシステムへと転換するとこれに対応する形で、一方では働けない人を支援するための失業給付や生活保障給付などの新たな制度を導入する必要が生じ、他方で老齢年金や休業時の所得保障などの労働者を支援する制度、あるいは育児休業や子ども手当などの女性（体制転換後は広く「家族」）を支援する制度を環境に対応させて改編させる必要が生じた。そしてこの制度形成ないし改編を経て、中東欧諸国の福祉枠組みは多様化していくこととなる。

●中東欧八カ国の現金給付制度

中東欧諸国の現金給付に関しては他の諸国と同様、保険制度に依拠する給付（老齢年金、疾病休業補償、失業給付、育児休業補償など）と、無拠出で一定の条件を満たした場合に支給される給付（子ども手当、最低生活保障など）とが並存していて、かつ多くの場合保険制度による給付と無拠出の給付とは併用されるのが一般的である。だがここでは他の特集記事との関連もあり、ひとまず無拠出型の現金給付制度である子ども手当と最低生活保障に絞った紹介を行

うこととする。

まず子ども手当制度についてである。現在の中東欧八カ国の制度は表1のとおりであるが、これをみると中東欧諸国の子ども手当の制度は、国ごとの違いが明確であることがわかる。所得制限がなくすべての子どもを対象としているのはエストニア、ハンガリー、ラトヴィア、スロヴァキアであるが、このなかでハンガリーは平均賃金に対する比率も高く、また子どもへの人数に応じた割増があるのに対して、他の三方国の給付水準は低く、かつ子どもへの人数や年齢に応じた割増制度も（子ども三人以上という限定的な基準があるエストニアをのぞいて）存在していない。他方で所得制限を導入しているのはチェコ、リトアニア、ポーランド、スロヴェニアの四カ国だが、ここではリトアニアの制度が非常に制限的なものとなっている一方でスロヴェニアは給付水準が相対的に高く、チェコとポーランドとはこの中間に位置する制度となっている。

最低生活を保障するための現金給付については、現在の制度を表2にまとめてある。これをみると、現在の制度は給付基準や

支給方式、あるいは就労

（職業訓練の実施や公的作業なども含む）の義務化の度合いなどが国ごとにばらばらで、一貫した傾向をみることはできないが、それでも給付の水準が全体に低いことは確認することができる。この点については、二〇〇〇年代初頭における受給者の大幅な増加に対応する形で、多くの国で受給基準の引き下げや受給条件の厳格化、あるいは就労インセンティブの強化をとまなう制度改革が行われ、その結果として給付が限定的なものとなったことが指摘されている（参考文献①）。

●現金給付制度と政党政治

今回取り上げた子ども手当と最低生活保障であるが、これは先に示した社会主義型福祉からの転換という視点からみた場合、子ども手当は従前から存在していた制度

であることから、「これを維持・拡充するか、もしくは削減するか」といういずれかの選択が考え

表1 中東欧8カ国の子ども手当制度

	給付上限 ¹⁾	所得制限	平均賃金比率 ²⁾	増額制度	家族手当支出GDP比 ³⁾
チェコ	14(25)	あり	3	子の年齢	1.24
エストニア	15(18)	なし	2	3子以上	2.18
ハンガリー	18(22)	なし	6	子の人数	2.42
ラトヴィア	14(18)	なし	2	なし	n.a.
リトアニア	7(18) ⁴⁾	あり	3	なし	n.a.
ポーランド	17(20)	あり	2	年齢と人数	0.75
スロヴァキア	15(25)	なし	3	なし	1.57
スロヴェニア	17(25)	あり	8	3子以上	0.76

(注) 1) 給付を受けられる子どもの年齢。()内は学業を続けた場合。

2) 子ども1人あたりの年間の手当額の、平均年収に対する比率(%)。

3) OECD 非加盟国のラトヴィアとリトアニアについてはデータが記載されていない。

4) 18歳まで受給できるのは子どもが3人以上の場合。

(出所) 参考文献⑥。

られ、他方の最低生活保障制度は多くの場合体制転換後に本格的な整備がなされたことから、こちらについては「これを整備拡充するか、もしくは最低限の保障にとどめるか」といういずれかの選択が考えられることとなる。

ここで各国においていずれの路線が選択されるかについては、各国における主要政党の立場、および主要政党の間の対立ないし協力

関係が一定の作用を与えている。まず現在の主な政党グループとその立場は、次のように整理することができる（参考文献②）。

(1) 経済自由主義政党（リベラル政党）— 市場の役割を重視し政府の介入を抑制する立場から、最低生活保障給付および子ども手当のいずれも、給付の削減および対象の限定化を追求する。あわせて最低生活給付に関しては、就労インセンティブを強める制度の導入を求める。

(2) 保守政党 — 宗教やナショナルリズムの視点から「家族」を支援する子ども手当の拡充は支持するが、最低生活保障給付に関しては補完性原理の観点から、リベラル政党と同様に給付削減や就労義務の強化を求める傾向がある。

(3) 旧左派政党 — 主として男性の労働者・労働組合を重視する立場から、子ども手当については、世帯の収入を安定化させると同時に、女性を労働市場から家庭に戻し男性労働者の雇用を維持する作用もあることで、これを支持する可能性が高い。他方で最低生活保障給付については、自らが失業した際のセーフティネットとしての必要性は認めるものの、基本的にこの

制度に関する関心は低い状態にある。

(4) 新左派政党 — 多様な生き方を尊重し、その中で従来の雇用を軸とする福祉ではカバーされない層への支援を拡大することを求めているため、最低生活保障給付と子ども手当のいずれも積極的に拡充を求める。

つまり子ども手当は「子育て支援」という方向性のみならず、女性の就労を促進させるような支援制度や公的保育・育児制度の拡充とは異なり、「家庭で育児を行う女性」を支援するという意味合いもあることから、新しい価値を求める新左派政党のみならず、宗教的価値に依拠する保守政党や、男性労働者の意向を重視する旧左派政党も支持する可能性が高い。これに対して最低生活保障は、積極的に支持する政党が実質的に新左派政党のみであること、にもかかわらず中東欧ではそのような政党はほとんど存在していないことから、これが拡充される可能性は子ども手当に比べて低くなると考えられる。

表 2 中東欧 8 カ国の最低生活保障制度

	基準単位	所得基準	支給額	就労義務 ¹⁾	支給水準 ²⁾
チェコ	最低生活基準（家族構成で変化、最低€124）および最低生存基準（€80） ³⁾	個別に決定	個別に決定	○	16.1
エストニア	議会が毎年決定する生存基準	世帯1人目月額所得が€299、2人目から€149.5（14歳未満€89.7）を加算した額以下	世帯1人目が90€、2人目から72€を合算した額	○	12.3
ハンガリー ⁴⁾	最低老齢年金（€95.5）	世帯所得が1消費単位あたり€86（最低老齢年金の90%）以下 ⁵⁾	就労を条件とする手当が€76（最低年金の80%）、家族に対する手当が最大€1536）	○	14.8
ラトヴィア	保証最低所得（月€49.8）	過去3カ月の世帯1人あたり所得が€128.06以下	内閣もしくは基層自治体が定める最低保障額と世帯所得の差額（最高€128.06）	△	9.6
リトアニア	価格バスケットに基づく保障最低額	保障最低額を下回る場合	国家保証所得（家族構成により€101～€395）と世帯所得の差額	×	21.5
ポーランド	なし	単身世帯は月額所得€130以下、家族がある場合1人あたり月額所得€109以下	最低€4.8、最高€100	×	17.1
スロヴァキア	生存最低基準（所得基準に同じ）	世帯1人目月額所得が€198.09、2人目から€138.19（18歳未満€90.42）を加算した額以下	家族構成により€61.6～€216	○	9.8
スロヴェニア	基礎最低所得（€265.22）	世帯1人目月額所得が基礎最低所得の73%（€193.6）、2人目から36%（€95.4）を加算した額以下	世帯1人目が世帯条件や労働時間により€185.65～€413.74、2人目からは労働時間で€132.61か€233.4	○	23.9

（注）金額は比較のため、ユーロを導入していない国も含めてユーロ建てで表している（ユーロ導入国：エストニア、ラトヴィア、スロヴァキア、スロヴェニア）。

1) 就労条件の○は就業拒否の場合支給停止、△は減額、×は「支給停止の場合がある」。

2) 無所得の単身者に支給される額を想定し、これを単身者の平均月額賃金で割ることにより計算（単位%、単身者の平均月額賃金はEurostatのデータによる）。

3) 子どもを就学させない場合などには、より水準の低い「最低生存基準」が適用される。

4) 現役世代に関する制度。他に高齢者向けの制度が存在する。

5) 「消費単位」は世帯1人目の成人を1として、配偶者は0.9、2人目までの子を0.8、などとして計算する。

6) 両方を併給できる場合でも両社の合計は153ユーロまでとされる。

（出所）参考文献③および MISSOC (EU's Mutual Information System on Social Protection) ホームページ (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>)。

●政治の違いと制度の違い

―八カ国の事例から―

では政党政治と現金給付制度は具体的にどのように関連しているのか。本稿が対象とする八カ国における両者の関連については、現在ではおおむね以下のように整理することができる（参考文献③④）。

(1) チェコ・スロヴァキア―経済自由主義系と旧左派の間での頻繁な政権交代があり、リベラル系の政権が成立すると福祉削減的な改革が行われ、逆に旧左派の政党が政権に就くと労働者向けの社会保障制度のリベラル化が抑制されるといふ形で、制度の頻繁な変更がみられる。そのなかで子ども手当については、チェコでは旧左派とキリスト教系の保守政党が協力して一度は削減された手当を増額し、スロヴァキアではリベラル改革のなかで導入されそうになった所得制限を旧左派などの圧力で撤回させたということがある。なおチェコの場合は、所得制限がある方が女性を労働市場から退出させ男性の雇用を守る効果がある（女性が働くより手当を受け取る方を選択することから、旧左派は所得制限の撤廃は実施しなかった。他方

で最低生活保障については旧左派に強い関心がないことから、リベラル政権の福祉削減により導入された、低水準で就労義務をともらう制度がそのまま存続している。

(2) スロヴェニア―主要政党間での福祉の維持に関する合意が一応存在しており、北欧型の比較的寛大な福祉制度が存在しているが、他方で社会主義期以来の就労を前提とする枠組みが現在でも形を変えて存続していて、女性の就労率が高いこともあり、社会保障の枠外にある現金給付は限定的なものとなっている。そのため子ども手当、最低生活保障のいずれも、給付の程度こそ中東欧のなかでは高いものの、子ども手当には所得制限があり、最低生活保障は「自発的失業」の場合には受給できないといった制限がある。

(3) リトアニアとポーランド―主要政党がいずれも福祉制度に強い関心を有していないため、「必要とされる層」に限定された福祉制度が構築されている。このため子ども手当に関しては所得制限があるうえに支給水準が低い一方で、「必要とされる層」が対象となる最低生活保障ではある程度の水準の額が給付され、また就労などを拒絶

しても直ちには給付は停止されないという制度となっている。ただしポーランドに関しては、国民の四分の一以上がこの制度の対象となるもの、実際には給付を受けられない場合も多く、また水準が必ずしも高くないため貧困抑制の効果も限定的であることが指摘されている（参考文献③④）。

(4) エストニアとラトヴィア―左派政党が弱くりベラルと保守の政党が政権に就くことが多いが、この両国の場合、出生率の下降と非正規婚率の上昇が体制転換前から続いていたことに加えて、体制転換後に女性の就労率が上昇したこともあり、「家族」に依拠した政策をとることが困難になっていった。さらに両国の場合ロシア系住民との関係という問題を抱えていたこともあり、「自国民」を優遇する措置をとる必要があることも認識されていた。そこからこの両国では、低水準だが全ての国民を対象とする普遍的な制度と、所得比例の度合いの高い給付制度を組み合わせることで、相対的に所得の高い「自国民」を優遇する制度を構築することとなった（ロシア系住民は一般に社会主義期から存続する製造業などの斜陽産業に従事し

ていることが多いのに対して、「自国民」は公務員やIT系・金融業など相対的に賃金の高い産業に従事していることが多いため、このような制度が構築された）。そのため、全国民を対象とする子ども手当、およびロシア語系住民が対象となる可能性の高い最低生活保障のいずれも、給付水準は抑制されている。

(5) ハンガリー―保守と左派の対抗関係があるが、保守は国のためになる「正しい家族」を重視する立場から、家族手当の拡充や家族向け税制の整備など「家族」を軸とした制度を整備してきた一方で、シングルマザーやロマなど自らが「適切ではない」と考える層への支援には抵抗してきた。他方の左派は、経済が安定しているときには新左派的な立場をとり、貧困層には多子家庭が多いことから子どもに対する給付を増額したり、あるいは就労支援を重視する政策を実施したりしたが、経済危機の際にはリベラル的な立場をとり給付や社会支出の削減を実施してきた。現在は保守が政権の座にあることで子ども手当が再拡充され、中東欧のなかでもっとも充実した制度となっている一方で、最低生

表3 各国における格差と貧困

	ジニ係数	所得格差 ¹⁾	貧困率 ²⁾
チェコ	24.9	3.5	9.6
エストニア	32.5	5.4	17.5
ハンガリー	26.9	4.0	14.0
ラトヴィア	35.7	6.5	19.2
リトアニア	32.0	5.3	18.6
ポーランド	30.9	4.9	17.1
スロヴァキア	25.3	3.7	13.2
スロヴェニア	23.7	3.4	13.5
アルゼンチン	44.5	11.3	n.a.
ブラジル	54.7	20.6	21.4
メキシコ	47.2	10.7	52.3
エチオピア	33.6	5.3	29.8
南アフリカ	63.1	25.3	23.0

(注) 1) 所得格差は、所得下位 20%の層に対して、所得上位 20%が何倍の所得を得ているかを表す。

2) 貧困率は、中東欧諸国に関しては、所得がその国の所得の中央値の 60%以下の比率、それ以外の国に関しては、所得が各国の定める貧困ライン以下の比率を表す。

(出所) 中東欧の分は Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>) の 2012 年分、他の 5 力国の分は UNDP ホームページ (<http://hdr.undp.org/en>) の Human Development Report 2014 のデータ。

活保障に関しては、厳格な就労義務を課されているが、給付水準は低い制度となっている。

●利益と言説・アイデアとの関係

このように中東欧諸国の場合、「利益」と結びついた政党政治である程度現金給付制度の違いを説明できるといふ状況にある。他の章では「言説」や「アイデア」といった要因が重視されているのに対して、この地域でこれらの要因が作用していない理由としては、次の二点が考えられる。ひとつはこの地域は、他の新興諸国と比べて格差が必ずしも大きくはないということがある。表3

に中東欧諸国と、本特集の他の記事で取り上げられている国のジニ係数、所得格差、および貧困率のデータを提示しているが（韓国のみいずれのデータも未記載であったため掲載していない）、いずれも中東欧諸国の値は他の諸国と比べて小さく、そのため例えば「格差の是正」や「貧困からの脱却」などの言説が切実なものとなっていないということがある。もうひとつの要因としては、市場化の定着にともない福祉の「受益層」と「負担層」が明確になってきたことで、「言説」が政党を媒介とする「利益」と結びついてきているということがある。福祉の制度が整備され、それによる利益ないし負担が明確になってきたことで、各自の利益が「福祉の拡充」あるいは「福祉の削減」といった言説と直接に連関するようになり、その結果として現在では改めて「言説」を持ち出すまでもなく、通常の政党政治の枠内で福祉に関わる制度の改編は説明できるよ

うになっている。

この点で広く「新興民主主義国」に含められる国のなかでも、中東欧諸国は例外的な位置にある。これには社会主義体制の元で産業の国有化などを通して国民が平準化され「格差」が縮小したことや、不完全とはいえ社会主義型の福祉を経験したこと、想定する水準に差はあるにしても福祉の必要性そのものは広く認められていることが影響していると考えられる。

(せんかく) まなび／北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター教授

《参考文献》

- ① Bahle, Thomas, Vanessa Hubland, and Michaela Pfeifer. *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: Polity Press, 2012.
- ② Häusermann, Silja. "The Politics of Old and New Social Policies." In *The Politics of the New Welfare States*, edited by Giuliano Bonoli and David Natali. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ③ 仙石学「中東欧諸国におけるケア枠組みのジェンダー的側面—女性に期待される役割が国により異なるのはなぜか—」日本比較政治学会編『ジェンダーと比較政治学（日本比較政治学会年報一三三号）』ミネルヴァ書房、二〇一一年。
- ④ ———『ポスト社会主義国における福祉政治—社会主義型福祉世界—から『多様な福祉世界の並存』へ—』宮本太郎編『福祉+a:福祉政治』ミネルヴァ書房、二〇一二年。
- ⑤ Istituto per la Ricerca Sociale (IRS). *The Role of Minimum Income for Social Inclusion in the European Union 2007-2010*. Brussels: European Parliament, 2011.
- ⑥ OECD *OECD Family Database*. OECD: Paris, 2014 (www.oecd.org/social/family/database 二〇一四年七月二五日トランス)。