

特集「格差問題をめぐる主要国の立法」序

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 海外立法情報調査室主任 石川 武敏

1 この特集について

本誌『外国の立法』（月刊版・季刊版）は、国政審議の参考に資する目的で、諸外国の立法動向を紹介している。特に季刊版は、法律の翻訳を中心に、わが国の国政上の課題について議論する上で参考になるテーマ、あるいは各国で重要課題として注目されているテーマを選び、時宜に応じ特集を組んで紹介している。この号では「格差問題をめぐる主要国の立法」を特集としてテーマに選び、8か国と欧州連合（以下「EU」という。）について、格差問題の対策に関連する法律を紹介するとともに、それらの理解を助けるため、その背景や特徴を簡潔に解説し、制定・改正の経緯をその時々の問題状況とともに説明するよう努めた。また、法律の翻訳においては、それぞれ冒頭に目次を付し、翻訳していない部分も含めて各法律の全体像がわかるようにしている。

2 「格差問題」を特集とする理由

職業や職位によって所得に差があるのは当然のことであり、格差が存在することをもって、それ自体の善悪を論ずることはできない。格差の理由を合理的に説明することができ、所得再分配が適正に機能している場合には「格差問題」とはならない。問題となるのは、合理的な理由では説明できないほどの著しい所得の格差があり、所得再分配がうまく機能していない場合である。社会的セーフティネットの整備が不十分であったり、教育機会が不均等であったり、高所得者層と低所得者層の甚だしい格差が固定化されるような場合に深刻な社会問題となる。低所得者層が生活水準の向上を目指すことがかなわぬ夢となり、努力する意欲を失えば、社会から活力が失われていき、不満が増大し、社会が不安定化する。

2008年のいわゆるリーマン・ショック以降、世界の主要国で景気が長期的に停滞し、2011年9月にアメリカのウォール街において大規模デモが発生するなど格差問題が主要国の大きな懸案になってきた。さらに、2016年には、国民投票によるイギリスのEU離脱、アメリカ大統領選挙におけるドナルド・トランプ（Donald John Trump）候補の当選が世界に衝撃を与えた。所得が増えず、改善も望めない人々は、自由貿易や移民に否定的な見方をする傾向があるといわれる。経済のグローバル化は資本の移動の自由と低賃金の労働力の利用によって経済成長をもたらしたが、近年の世界的な経済低迷の中で、グローバル化による恩恵を享受できなかった層の不満や怒りが少なからずイギリスやアメリカにおける投票行動に影響を与えたと見られている。このような世界の潮流の中で、各国は格差問題に対して何らかの対策を講ずる必要に迫られており、教育政策、貧困層への援助、就業支援などによって、解決策を見いだそうとしている。この特集では、格差対策に関係する法律の一部を紹介するにすぎないため、これをもって当該国の格差問題に対する政策を包括的に論ずることはできないが、その一つに焦点を当てることで、各国の格差問題に対する姿勢の一端を見ることができると考えた。

翻ってわが国を見ると、いわゆるバブル崩壊以降、他の主要国に先行して経済の低迷が始まり、かつ長きにわたってそれが続いたため、格差の様相も他の国と少し異なっている。1980年代以降現在まで、再分配前の世帯所得については高齢化や単身世帯の増加などの影

響で緩やかにジニ係数⁽¹⁾が上昇し格差が広がる傾向があること、一方、所得再分配後の等価可処分所得で見るとジニ係数の上昇がほとんど見られないこと、高所得者層の所得の伸びがアメリカ・イギリス等の国々ほど高くなく OECD 諸国の中で中程度の水準であること、所得水準にかかわらず全体的に世帯の所得が低下していることなどの特徴がある⁽²⁾。したがって、諸外国と同様の視点でわが国の格差の問題を論ずることには慎重であるべきではあるが、「格差感」が現実国民の間に広がっており、貧困世帯、正規労働と非正規労働の賃金格差、高い学費と奨学金の返還負担などの問題が生じている。かつての高度経済成長の時代には将来の豊かさへの漠然とした期待が国民に存在していたが、それが失われてしまった現在、厳しい現実と将来の生活への不安が格差感を増幅している面もある。この特集における各国の格差対策の例が、わが国における諸検討の参考となれば幸いである。

3 この特集における格差対策の類型について

この特集では、以上のような問題状況を背景に、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、ロシア、韓国、中国の8か国とEUの法令を扱った。それらを格差問題への対処の観点から見ると、大きく4つの類型に分類できる。

第一に、奨学金や教育制度の改革など教育の面から格差問題へ対処しようとする立法である。この特集では、イギリス、ドイツ、韓国がそれに当たる。教育の格差が社会的格差の固定化につながりかねないため、各国とも関心が高い。イギリスでは、教育困難地域の教育水準向上を目的に、初等中等学校を、国から補助金を得て自律的な運営を行うアカデミーへと転換する政策が2002年に労働党政権により導入された。その後、政権交代があり、教育の自由化の目的が強くなるなど、必ずしも格差是正だけをねらった政策とはいえなくなった面もあるが、貧困地域の学力向上に一定の効果があった。このアカデミー化を一層推進するために「2016年教育及び養子縁組法」が制定された。ドイツでは、長期的に安定した職業を得るためには、職業資格が必要である。大学卒業資格も広い意味での職業資格であり、職業学校、大学を問わず、資格を取らせるのが教育の大きな目的の一つである。このため、公立の学校、職業学校及び大学の学費は無料であるが、学生生活に要する費用は学費だけではないことから、教育機会の格差があってはならないという考え方の下に連邦奨学金という公的な奨学金の制度が存在する。その根拠法が「連邦奨学金法」(2015年最終改正)である。韓国では、近年進学率が向上し、所得水準にかかわらず大学等に進学することが一般化した。学費が高い上に、学生支援制度が不十分であった。その是正のため、2000年代以降、奨学金制度の改革が進められた。2010年の所得連動返還型奨学金の導入もその一環である。その根拠法が2010年施行の「就業後学資金償還特別法」であり、2016年5月一部改正のものが現行法である。給付型奨学金も整備されたが、進学前に受給の可否を確認できない、生活費に対する支援がない、成績要件があるなど、低所得者層には利用しにくいという問題がある。そのため、所得連動返還型奨学金に一定の需要がある。しかし、貸与型であるがゆえに、低所得層の利子負担の軽減が課題となっている。

(1) 格差を計測する代表的な指標。社会を構成する任意の二つの世帯の所得を無作為抽出して並べ、その所得差の絶対値の平均値を計算し、その値の平均所得に対する比率を見る。0と1の間の値をとり、1に近づくほど格差が大きくなり、0に近づくほど格差が小さくなる。

(2) 佐藤一磨「第1章 所得格差の現状と関連研究のサーベイ」『格差問題を超越—格差感・教育・生活保護を考える—報告書—』(21世紀政策研究所研究プロジェクト 今後の日本社会の姿—格差を巡る議論を踏まえて—)21世紀政策研究所, 2013, pp.1-36. <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/130329_01.pdf>

第二に、社会的支援、社会扶助、慈善事業などによって直接的に社会的弱者を援助しようとする立法である。この特集では、EU、ロシア、中国がそこに焦点を当てている。EUでは、貧困の克服に寄与するため、EUが加盟国に財政的な支援を行う枠組み「欧州困窮者援助基金」(FEAD)が設置された。その根拠が2014年の「FEAD規則」である。各加盟国は、自国の状況に基づき、困窮者に対する食料や生活必需品等の援助、困窮者の社会への統合のための事業計画を策定し、欧州委員会から承認されれば、FEADが各加盟国のパートナー組織を通じて、食料や基礎物資等その実施のために必要な具体的支援を行う。ロシアでは、ソ連崩壊後に深刻な社会問題となった国民の貧困を緩和するため、1999年に「国家社会扶助法」が施行された。人の健康を維持し、その生活のための最低限必要な食料と物資・サービスを「消費バスケット」と規定し、それにその他の必要な生活費を加えたものを最低生活費として設定する。所得がそのレベルに達していない者を国家として扶助するという仕組みである。中国では、経済発展により国民の所得水準が向上する一方、格差の拡大も深刻化していることから、その是正が国の課題となっている。近年、国民の間で寄附、ボランティア活動、インターネット募金等の慈善事業が急速に発展している。それらを管理しつつその社会的機能を健全に発展させるために、2016年に「慈善法」が制定された。慈善事業が社会に定着すれば、一定の所得再分配の効果が期待できる。

第三に、就業支援や労働における格差是正を目指す立法であり、この特集では、アメリカ、イタリアがそれに当たる。アメリカでは、2014年「労働力の革新及び機会に関する法律」が制定された。同法は、低収入の者、先住民、障害者、老人、前科がある者、ホームレスなど「雇用に対して障壁を抱える者」を優先し、彼らを含む貧困層に対し、産業ニーズに合致した職業訓練を行い、失業者を職に就け、低収入者をより良い収入が得られる職業に向かわせることで、経済的自立を促そうとするものである。イタリアでは、労働規制改革に関する原則と指針を定め、政府に具体的な政策の策定を委任する法律が2014年に成立した。これは解雇規制を緩和し、労働条件や職務変更の柔軟性を高めることにより、失業者の雇用を促そうとするものである。いわば、就労者と失業者の格差を埋めるものと見ることができる。

最後に、上の三つの類型には収まらないのがフランスの立法である。個別の対策ではなく、自由・平等・友愛のフランス的価値から包括的に平等社会の実現に取り組もうとするものである。多くの移民とその二世・三世が居住するフランスでは、国民の広い範囲において貧困、差別、格差、社会的排除、宗教的過激思想等が大きな課題となっており、こうした社会問題の包括的な整理と推進施策の検討が行われている。2017年1月に成立した「平等及び市民性に関する法律」は、これらの課題のうち、立法措置が必要となる事項あるいは政府が法律に明記することを意図した事項について、既存の法律や法典の関連条項を改正するものである。

この特集の取りまとめに当たり、格差問題に造詣の深い、慶應義塾大学大学院の鶴光太郎教授に御講演いただき、貴重な情報と調査への示唆を頂戴した。改めて先生に心から感謝を申し上げる次第である。

(いしかわ たけとし)