

第 1 章

ポーランドにおける現金給付制度 —中東欧諸国との比較の視点から—

仙石 学

要約

ポーランドの主な現金給付制度としては、低所得世帯に対して生活および社会復帰に関わる支援を行う社会扶助、低所得世帯における子どもの養育を支援する家族手当、および介護を行う家族を支援する介護手当などがある。だがポーランドの場合、いずれの制度も給付の水準が低く、また給付にはさまざまな制約が課されている点で、かつて同じ社会主義体制の元にあった他の中東欧諸国における同様の制度と比べても貧弱なものとなっていて、かつそれゆえに貧困の解消や格差の緩和のためには有効に機能していない状況にある。

キーワード

ポーランド、現金給付、社会扶助、家族手当、介護手当、中東欧比較

はじめに

ポーランドの社会福祉および社会保障の制度においては、疾病および出産、障がい、遺族、老齢、労災、失業、家族、最低生活保障、および介護の各領域において、何らかの形の「現金給付制度」が存在している。だが今回の「現金給付政策の政治経済学」研究会では、保険料の拠出に基づく給付ではなく、貧困の緩和を主たる目的とする条件付き現金給付や、市民であることを給付の条件としたベーシックインカムのように、一定の条件を充足するすべての人を対象とする普遍的な現金給付を主たる調査・研究の対象としていることから、本章ではポーランドにおける現金給付制度のうち、現金給付が保険料の納付と対応している制度（休業補償、老齢・遺族年金、労災給付、失業給付など）については対象とはせず、税金を主たる財源として、最低生活の保障、ないし育児や介護に対する支援を行い、そこから貧困を解消し世帯間の格差を縮小することを主たる目的とする社会扶助、家族手当、および介護手当の 3 つの制度について論じることとしたい。

I 中東欧諸国における現金給付—これまでの研究から

ここで先に、ポーランドを含む中東欧諸国の現金給付政策に関するこれまでの研究について、簡単に紹介しておくこととしたい。これまでの中東欧諸国の福祉に関する研究は、体制転換後に新たに構築された福祉制度はどのようなレジームとして規定することが可能かという、いわゆる「福祉レジーム論」との関連から包括的な議論を行うものが大半で¹、個別の制度に関しては、1990年代から様々な形で注目を集めてきた年金制度を例外として、必ずしも十分な研究がなされてきたわけではなかった。この点は現金給付に関しても同様で、中東欧諸国における現金給付制度を主たる対象とした研究は必ずしも多くはない。しかもこれらの研究は、基本的に低所得者層に対していかに効果的な支援を行うかということを議論の中心としていて、本報告書の他の章で論じられているラテンアメリカや南アフリカの例に見られるような、ベーシックインカムを含めた普遍的な現金給付に関する議論はほとんどみられないという状況にある。

低所得者への支援のあり方という視点に依拠する研究の一つとして、リングولدとカセクによる世界銀行のワーキングペーパー『新しい EU 加盟国における社会扶助』がある[Ringold and Kasek 2007]。ここでは2004年にEUに加盟した中東欧諸国の「セーフティネット」に関わる制度に関して、財政に対するインパクトと扶助の効率性という視点からの比較分析を行い、そこから中東欧諸国における低所得者層に対する支援制度は短期間で整備されかつ一定の成果を上げているとしつつも、健全な財政を保ちつつ必要とされる層をより確実に支援するために、普遍的給付と所得制限のある給付のバランスを考慮すること、労働インセンティブを高める制度を導入すること、および中央と地方の制度の関係を改編し事務の効率化と支援の適切なターゲット化を行うようにすること、などが必要となると指摘している。だがこのような見方に対して、中東欧諸国の最低所得保障制度についての比較を行ったラットは[Rat 2009]、中東欧諸国における所得保障制度はEUからの勧告などもあり、社会的包摂と労働市場への参加を可能とする制度の導入を進めてきているものの、実際にはその程度は国により違いがあること、また実際の制度においては「正当な受給者」と「不適切な受給者」を

¹ ちなみに中東欧諸国の福祉枠組みに関する従来の議論を整理したアイドゥカイトは、これまでの研究は、(1)中東欧諸国は基本的に、アングロサクソンのリベラル型福祉レジームに近い形へと移行しつつあるとする見方、(2)中東欧諸国の福祉枠組みは多様化していて、かつその方向性は既存のレジームとは異なっていることで、これを従来のレジーム論の中で扱うことは困難となっているとする見方、(3)中東欧諸国の福祉枠組みは多様化してはいるが、それぞれの方角性は従来の福祉枠組みの修正型として見る事が可能であるとする見方、(4)中東欧諸国は全体として「ポスト社会主義福祉レジーム」という新たなレジームを構築しつつあるとする見方、の4つに分類することが可能であるとしている[Aidukaite 2011, 216-217]。

区分する目的から受給に対する制限やスティグマも多く、そのために対象となる層が社会的・経済的ディアドバンテージを克服するという目的は達成されていないと指摘し、所得制限や労働インセンティブが必ずしも給付の効果を高めるわけではないという逆の見方を提起している。

近年では子育てや介護に対する支援についての研究も現れはじめ、それらの研究の中で現金給付に関する検討も行われるようになっていく。まず家族支援に関しては、主要先進国の育児支援制度を比較した『育児休暇政策の政治学』[Kamerman and Moss eds. 2011]において、チェコ、エストニア、ハンガリーおよびスロヴェニアの育児休暇とそれに伴う各種の給付制度の形成に関する政治的分析が行われている。そしてここでは、各国の給付制度にはそれぞれの国の政治的状況、特にその国の政治イシューにおいて何が重視されているか（少子化対策か、家族重視か、あるいはリベラルな経済運営か）ということが制度形成に大きく作用していることが明らかにされている。他方の介護に関してはエステルレらによる中東欧の長期ケア政策に関する比較研究において[Österle 2011; Österle ed. 2011]、中東欧諸国における介護給付は介護を受ける本人に対する給付（チェコやルーマニアなど）、介護をする家族に対する給付（ハンガリーやスロヴァキアなど）、および社会的サービスを受けるための給付（クロアチアなど）という形で分けられることなどが明らかにされている。ただしこれらの研究においては、ポーランドの制度は比較の対象としてとりあげられていない。

ポーランドの制度をも対象とした研究としては、ヨーロッパにおける最低所得保障制度を概観したバーレらの著書『最後のセーフティネット』がある[Bahle, Hubl and Pfeifer 2011]。バーレらは中東欧の研究者の協力も得て、チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキアの中欧 4 カ国を含むヨーロッパ各国の最低生活保障制度を比較の視点から検討しているが²、ここでの分析からは、中東欧 4 カ国の最低所得保障に関わる制度はヨーロッパの中でもその水準が低いものであること、ただしその中でもハンガリーとスロヴァキアはある程度の保障があり、チェコは最低所得保障の程度が低いもののその分家族向けの支援が充実しているのに対して、ポーランドに関しては全般的に支援が低く、その制度は欧州全体の中でも最低の水準のものとなっていることが確認されている。ポーランドの最低生活支援制度の水準が低いことについては筆者も別の論文において確認しているが[仙石 2012]、では具体的にどのような点でポーラン

² なおこの本においては、チェコの制度説明は Tomáš Sirovátka、ハンガリーは Mónika Bálint, Zsuzsanna Szabó, and Dániel Horn、ポーランドは Anna Baranowska and Katarzyna Piętko-Kosińska、スロヴァキアは Daniel Gerbery の執筆となっているが、それ以外の部分はバーレら 3 名によって執筆されていて、本そのものも 3 名の共著という体裁となっていること、および各国の制度に関する記述の部分は章として独立したものとして扱われてはいないことから、以下においては本書を参照する際には、[Bahle, Hubl and Pfeifer 2011, XX-XX] という形式を用いることとする。

ドの最低生活支援制度の水準は「低い」のか。本章ではこのポーランドの制度の特質について、他の中東欧諸国の同様の制度と比較しながら検討していくこととしたい。

参考までに、現在のポーランドには「ベーシックインカム（ポーランド語では *Bezwarunkowy dochód podstawowy*—無条件の基礎所得—もしくは *Powszechny dochód podstawowy*—普遍的基礎所得—と称される）」に相当する制度は存在しておらず、またそのような制度を導入しようという運動や政治的主張も、これまでのところ目立つものは現れていない³。ポーランドでベーシックインカムの制度に関心が向かない理由としては、ポーランドの場合はラテンアメリカやアフリカの諸国とは異なり、社会主義期にある程度普遍的な、勤労者向けの社会保障が整備されたことで、体制転換後に整備された現金給付制度の対象は貧困層に限定される傾向があったこと、および後に論じるように、ポーランドは中東欧諸国の中でも特に、各種の給付を条件付きのものとする傾向が強いことも作用していると考えられるが、現状では具体的な理由は明らかになっていない。ポーランドにおいて普遍的な現金給付への関心が向かない理由については、別の機会に検討することとしたい。

II 社会扶助制度

現在のポーランドにおける社会扶助制度は、社会主義体制が崩壊した直後の 1990 年に制定された「社会援助法」[*Dziennik Ustaw* 1990]に依拠している。社会主義期には基本的に勤労が義務とされていたが、同時に国家が全ての労働者に職の供給を保障していたことで、医療保険や老齢年金など労働者を対象とする社会保障制度の領域においては、水準こそ低いものの、この時期に一応の国民皆保険・皆年金が達成されることとなった。だが全ての人が就労しているという前提で制度が作られているということは、失業やそれに伴う生活の困窮が制度の中では想定されていないということも意味していた。このことは、失業時における所得補償や最低生活保障のための支援など、働くことができない場合の生活保障に関する制度が、社会主義期にはほとんど整備されていなかったことにも現れている[仙石 2012, 171]⁴。そのため社会主義体制が解体し失業や貧困の問題が表面化すると、これに対応するための枠組みが構築されることと

³ ワルシャワ大学教授のシャルフェンベルク（Ryszard Szarfenberg）は、ホームページ "*Powszechny Dochód Podstawowy*" (<http://www.dochodpodstawowy.pl>) を通してベーシックインカムに関する啓蒙活動を行っているが、このような活動は今のところポーランドでは例外的なものである。

⁴ なお社会主義国の中でもチェコスロヴァキア（当時）では、1970 年に高齢者向けの最低年金制度、1985 年に低所得世帯一般向けの最低生活保障制度が、それぞれ導入されていた[Bahle, Hubl and Pfeifer 2011, 65-69]。

なる[Bahle, Hubl and Pfeifer 2011, 119-122]。

ポーランドにおける社会扶助は、自力で克服することができない困難な生活状況におかれた個人もしくは家族の生活を支援すると同時に、それを通して給付の対象である人々の自立を促進することを目的とするもので、具体的な給付の対象としては(1)貧困、(2)孤児、(3)ホームレス、(4)母子ないし多子家庭、(5)失業、(6)障がい、(7)長期疾病、(8)アルコールおよび薬物依存、(9)刑期終了後の生活適応、(10)罹災、(11)海外からの難民、などがあげられている。ただし社会扶助による支援には所得制限および資産調査があることから、実際には十分な所得が得られないことにより(2)以下の状況から脱することが困難な個人ないし家庭を支援する制度となっている。

社会扶助は導入の当初は現金給付が中心であったが、2004年に改正された現在の法律[Dziennik Ustaw 2004]においては、ソーシャルワークや緊急時の一時的避難所の提供などの非金銭的な支援も含まれるようになった。ただし表1にデータをあげたとおり、給付人数および総額のいずれにおいても、現在でも支援の中心は現金給付となっている。現在の社会扶助制度における現金給付の概要は、以下の通りである。なお現金給付に関しては、2004年の法改正の際に、福祉に関する支出の削減と対象のターゲット化を目的とする制度改編が行われ、その結果として給付額は従前に比べて削減されることとなった[仙石 2007, 270-271; 2012, 166-170]。

表1 ポーランドにおける社会扶助の給付状況

	受給者(1000人)	総額(100万ズウォチ)
2000年	2144	3107.4
2005年	2575	2885.6
2010年	2085	3649.0
2011年 ¹⁾	2018	3648.6
うち現金給付	1698	2698.2
うち恒常手当	193	663.2
一時手当	456	643.5
目的手当	955	745.3
現金給付以外	994	950.3

(出所) ZUS [2012].

(注) 1) 2011年の受給者の内訳について、現金給付とそれ以外の給付とを同時に受けている場合、および現金給付の中で複数の手当の給付を受けている場合があるため、それぞれの給付の受給者数の合計が全体の受給者数となるわけではない。

(1) 所得制限：

単身者の場合は月収 447 ズウォチ（約 113 ユーロ）を越えないこと⁵。家族の場合は、世帯 1 人当たりの月収の平均が 351 ズウォチ（約 83 ユーロ）を越えないこと（目的手当を除く）。他に具体的な基準はないが資産調査があり、申告のあった所得と現実の生活状況に乖離がないかどうかについて、ソーシャルワーカーが調査を行うこととなっている。なお現時点では、給付に際しての「就労ないし求職の義務」のようなものは課されていない。

(2) 給付の種類および給付額：

①一時手当（Zasilek Okresowy）： 個別の世帯ごとに、必要と認められる期間および必要とされる額が判断されて支給される。支給額は最低で 20 ズウォチ（約 4.74 ユーロ）、最高で 418 ズウォチ（約 99 ユーロ）となる。

②恒常手当（Zasilek Stały）： 高齢や障がいのため労働することができない世帯に、期間の定めなく支給される。支給額は最低で 30 ズウォチ（約 7.11 ユーロ）、最高で 444 ズウォチ（105 ユーロ）となる。

③目的手当（Zasilek specjalny/celowy）： 医薬品の購入や家屋の修繕、衣服や食品の購入などに必要な場合に支給される。必要と見なされた場合には、所得とは関係なく必要額が支給される。

手当の財源については、2004 年以降は国と地方の基層自治体（グミナ）とが、折半で費用を負担することとなっている。ここで一時手当については、基層自治体は自らの判断で所得水準を引き上げて給付対象を増やす、もしくは給付額を増額することが可能であるが、実際にそのような措置を実施している自治体はほとんどないとされる。他方で推計によると、国民の 26%が社会扶助による現金給付の対象となる所得しかえていないにもかかわらず、実際には社会扶助が給付されない場合も多いこと、また給付がなされる場合でもその水準は不十分で、貧困状態の改善には結びついていない場合が多いことも指摘されている[Bahle, Hubl and Pfeifer 2011, 122]。

なお現在の社会扶助の実施状況については、表 2 にその概要をまとめている。これをみると、給付を受ける理由としては貧困と失業が大きな割合を占めていることがわかる。

⁵ 参考までにポーランドの現在の平均月収は 3403.51 ズウォチ（約 860 ユーロ）であることから[GUS 2012, 255]、所得制限基準は単身者の場合平均月収のおおむね 13%、夫婦と子ども 2 名の場合だと同じく 41%程度（世帯 4 名の場合 $351 \times 4 = 1404$ ズウォチが所得基準）となる。

表2 ポーランドにおける事由別の社会扶助給付数（2011 年）

受給事由	世帯数	人数
貧困	692,613	1,905,319
孤児	3,786	10,804
ホームレス	33,847	41,760
母親の保護	115,431	590,823
失業	621,022	1,825,753
障がい	397,590	869,984
慢性もしくは重大疾患	409,542	922,030
養育もしくは家計運営困難	242,618	913,706
家庭内暴力	16,427	56,239
商行為による被害の保護	57	118
アルコール依存症	86,660	194,035
薬物依存症	3,309	5,286
刑期終了後の生活適応困難	17,961	28,981
技能欠如のため労働困難な青年	3,677	5,951
難民認定	563	1,778
不慮の事故	10,294	29,065
危機的状況	14,933	33,519
自然・環境災害	1,218	3,673

（出所）ポーランド労働・社会政策省ホームページ

(<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/statystyka-za-rok-2011/>)

（注）受給理由は複数該当することが一般的であることから、表1における2011年の社会扶助受給者の数より、本表における受給者の合計数の方が多くなっている。

III 家族手当制度

体制転換後のポーランドにおいて普遍的な家族手当の制度が導入されたのは、「家族、介護、および養育給付に関する法律」[Dziennik Ustaw 1995]が制定された、1995年のことである。この法律は2003年に改正され、あわせて名称も「家族給付に関する法律」と変更されている[Dziennik Ustaw 2003]。ただし先の「社会援助法」が、改正により対象のターゲット化と給付の削減が行われたのと同様に、家族手当に関してもこの改正により「家族および児童に対する包括的な支援」から「低所得の家族の支援」へとその方向性が変更されることとなり、その結果として給付の条件も法改正以前と比べて厳格化された[仙石 2007, 174-175]。

現在の家族給付には、子どもを養育する家庭に毎月支給される家族手当 (Zasilek rodzinny) と、子どもが誕生したときや育児休暇を取得して子どもを養育するとき、一人親の家庭、子どもを3人以上養育する家庭、あるいは障がいを持つ子どもを養育する家庭などに支給される付加家族手当 (Dodatki do zasiłku rodzinnego) とがある。

(1) 家族手当：原則子どもが18歳になるまで支給されるが、学業を継続する場合は21歳まで、重度ないし中度の障がいを持つのかつ学業を継続している場合は24歳まで支給が延長される。支給額は子どもが5歳になるまでは68ズウォチ (約16ユーロ)、5歳から18歳の間は91ズウォチ (約22ユーロ)、18歳を超えて支給される場合には98ズウォチ (23ユーロ) であるが、3人目以降には多子手当 (Dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej) として80ズウォチ (約18ユーロ) が加算される。ただし家族手当の受給には所得制限があり、一般家庭の場合は世帯1人あたりの所得が月額504ズウォチ (約119ユーロ)、障がいを持つ子どもの家庭の場合は同じく583ズウォチ (約138ユーロ) 以下であることが条件となっている。

(2) 付加家族手当：月額で家族給付に加えて付与される手当と、1回限り支給される手当の2種類がある。月額で給付される主な給付は、以下の通りである。

①働いていた親が育児休暇を取得して、2歳 (2名以上の子どもを養育している場合) ないし一人親の場合は3歳、子どもに障がいがある場合は4歳) までの子どもを養育する場合に支給される手当 (Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem)。月額400ズウォチ (約95ユーロ) だが所得制限があり、世帯1人あたりの所得が前年の平均賃金の25%を越えていないことが条件となる。

②一人親で他に育児を頼むことができない場合に支給される手当 (Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka)。月額170ズウォチ (約40ユーロ) だが、こちらは世帯全体の月収が340ズウォチ (約80ユーロ) を越えていないことが条件となる。なお世帯の月収が170ズウォチ (所得制限の半分) 以下の場合は、子ども一人につき月額50ズウォチ (約12ユーロ) が加算されるが、この加算は子ども2名 (100ズウォチ) までに限定される。

③障がいを持つ子どもの訓練やリハビリのために支給される手当 (Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego)。16歳までの障がいを持つ子ども、および24歳までの重度ないし中度の障がいを持つ子どもを養育している場合に、所得にかかわらず支給される。月額は子どもが5歳になるまでは60ズウォチ (約14ユーロ)、5歳から16歳ないし24歳までは80ズウォチ (約18ユーロ) である。

1回限りの支給となるものとしては、所得にかかわらず全ての家庭に支給される1000ズウォチ (約236ユーロ) の給付金 (Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się

dziecka) と、世帯 1 人あたりの月収が 504 ズウォチ (約 119 ユーロ) 以下の場合に追加で支給される給付金 (Dodatek z tytułu urodzenia dziecka) とがある。

なお家族手当の給付状況については、表 3 と表 4 にその概要を整理している。

表 3 家族手当の支給状況 (2011 年)

	受給者(1000人)	支給額(1000ズウォチ)	月平均受給額(ズウォチ)
家族手当	2767.69	2842896	85.60
付加家族手当	-	1876392	-
うち出産一時金	13.41	160900	-
一人親	130.22	272841	174.60
障がい児訓練	161.98	148879	76.59
多子家庭	462.10	443618	80.00

(出所) MPiPS [2012, 23].

表 4 家族手当受給世帯の状況 (世帯数、2011 年)

	総数	内訳			
		子ども1名	子ども2名	子ども3名	子ども4名以上
総数	155982	43727	60629	31850	19714
所得なし	10946	4404	3888	1629	1026
月収100ズウォチ以下	18914	4201	6388	4242	4083
月収100-291.5ズウォチ	54177	12491	20125	12375	9186
月収291.51-400ズウォチ	29389	8825	11719	6010	2835
月収400.01-583ズウォチ	35800	11275	15643	6578	2304
月収583.01ズウォチー	6694	2531	2866	1017	280

(出所) MPiPS [2012, 26].

IV 介護手当制度

ポーランドにおける介護手当 (Zasiłek pielęgnacyjny) は、基本的に介護を行う家族を支援するという目的から、家族手当と同じ「家族給付に関する法律 (旧: 家族、介護、および養育給付に関する法律)」においてその概要が規定されている。

介護手当は介護に伴う出費の一部を補うために支給されるもので、現在の支給額は月額で 153 ズウォチ (約 36 ユーロ相当) となっている。対象となるのは、(1)障がいを持つ子どもを介護している場合、(2)16 歳以上で重度の障がいを持つ家族を介護している場合⁶、(3)16 歳から 21 歳までの、中度の障がいを持つ家族を介護している場合、

⁶ ポーランドでは障がいの程度を「重度、中度、軽度」の 3 段階に分け、それぞれの程度に応

(4)75 歳以上の家族を介護している場合、の 4 つの場合で、所得制限はないが、施設でフルタイムの介護を受けている場合や他国で同等の手当の受給資格がある場合には対象とならない⁷。なお 2011 年の段階で介護手当を受給している人は 89 万 8000 人ほど、支給総額は 10 億 3077 万ズウォチとなっている[MPiPS 2012, 23]。

なおこの介護手当とは別に、介護のために就労ができない、もしくは退職しなければならなくなった場合には、所得補償として月額 620 ズウォチ（約 145 ユーロ相当、2013 年 1 月から）の介護給付（Świadczenie pielęgnacyjne）が支給される。介護給付については当初は所得制限が課されていたが、現在では所得制限は廃止されている。こちらについては、2011 年の段階で受給者は 16 万 8000 人ほど、支給総額は 16 億 4886 万ズウォチとなっている[MPiPS 2012, 23]。

V 比較の視点から見たポーランドの現金給付制度

ここまでに概観したポーランドの現金給付制度は、いかなる特質を有しているのか。この点について確認するために、以下ではポーランドの制度を他のポスト社会主義国、特にポーランドと同じ 2004 年に欧州連合（EU）に加盟した諸国の、同様の現金給付制度と比較してみることにしたい⁸。

まず最初は社会扶助（最低生活保障制度）についてであるが、中東欧諸国の最低生活支援制度の概要は表 5 の通りとなっている⁹。この制度に関しては、ポーランドの制度は期間の定めがなく、また現時点では求職や就労の義務も課されていない点では緩やかなように見えるが、受給の際には資産調査があり、また支給額も必ずしも高くはないという点で、低所得層に対する支援としては必ずしも十分なものではない。この点については現在ポーランド国内でも、金銭給付のみでは貧困状態の改善など本質的な問題の解決にはつながらないこと、および就労義務が課されていないために、働かなくても手当をもらえるように考えられるというように、給付が労働インセンティブをそぐ傾向があることが指摘されている[Siemieńska and Domaradzka 2009, 394-396]。

じた形での福祉サービスの提供や就労および社会参加への支援を行っている[仙石 2010, 141-142]。

⁷ EU 加盟国の場合原則として労働移動の自由が認められていることから、就労期間によっては他の国で社会保障・社会福祉を受ける権利が与えられる場合がある。

⁸ 対象とするのはポーランド以外では、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、スロヴァキア、スロヴェニアの 7 カ国である。また以下の記述は、2012 年 10 月 12 日の「現金給付政策の政治経済学」研究会における筆者の報告（「体制転換後の中東欧諸国の福祉枠組み—現金給付制度を軸として」）の一部を利用している。

⁹ ちなみに「ベシツクインカム」的な普遍的現金給付制度に関しては、ポーランドのみならず、現在の中東欧諸国ではいずれの国においても存在していない。

表 5 中東欧諸国の最低生活保障制度

	給付期間	資産調査	賃金比率 ¹⁾	求職・就労義務
チェコ	定めなし	なし	15.3	あり
エストニア	毎月更新	なし	12.1	なし
ハンガリー	包括的生活保障制度が存在しない ²⁾			
ラトヴィア	3ヶ月更新	なし	9.1	あり
リトアニア	3ヶ月更新	あり	16.5	あり
スロヴァキア	24ヶ月	なし	28.7	あり
スロヴェニア	定めなし	なし	17.2	雇用プログラム優先 ³⁾
ポーランド	定めなし	あり	14.7	なし

(出所) 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>)。

(注) 1) 単身者に支給される額の、平均月額賃金に対する比率 (%)

2) ハンガリーでは子どものいる世帯、障がいなどのために就労の困難な成年、および高齢者向けで、それぞれ異なる生活保障の制度が存在している。

3) 就労に支障がない場合は、先に積極的雇用プログラムを通して、就労に向けた活動を行うことが要求されている。

表 6 中東欧諸国の家族手当制度

	給付上限 ¹⁾	所得制限	賃金比率 ²⁾	家族手当支出GDP比 ³⁾
チェコ	14(25)	あり	3	0.2
エストニア	15(18)	なし	3	0.4
ハンガリー	18(23)	なし	7	1.4
ラトヴィア	15(19)	なし	2	n.a.
リトアニア	12(23)	なし	3	n.a.
スロヴァキア	15(25)	なし	3	0.8
スロヴェニア	17(25)	なし	8	n.a.
ポーランド	17(20)	あり	2	0.3

(出所) 給付上限から賃金比率までは OECD Family Database ホームページ

(<http://www.oecd.org/els/familiesandchildren/oecdfamilydatabase.htm>) 、

支出 GDP 比は OECD Social Expenditure Database ホームページ

(<http://www.oecd.org/els/familiesandchildren/>

[social expenditures databases socx.htm](http://www.oecd.org/els/familiesandchildren/social expenditures databases socx.htm))

(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。なおポーランドに関しては、本文で 18 歳 (学業を続ける場合 21 歳) になるまで給付を受けられるとしているが、これはその年になるまで給付を受けられるということから、「上限」の年齢はその前の年齢である 17 歳 (学業を続ける場合 20 歳) ということになる。

2) 子ども一人あたりの手当額の、平均賃金に対する比率(%)。

3) 2008 年の値。

次に家族手当制度は、表 6 のとおりである。こちらについてもポーランドの場合、給付を受けられる年齢の上限は低く、所得制限があり、かつ平均賃金に対する比率も 8 カ国の中で最低であるというように、中東欧諸国の中でもっとも限定的な制度となっているとみることができる。支出規模で見ても、ポーランドの家族手当に関する支出は GDP 比において、ポーランドと同じく家族手当の受給に所得制限があるチェコと並んで、低い水準となっていることがわかる。

表 7 中東欧諸国の介護手当制度

	給付水準	介護サービス利用率(%) ¹⁾	
		施設	在宅
チェコ	介護程度に応じ31～469ユーロ相当	0.5/2.2	2.3/11.2
エストニア	現金給付なし(介護サービスのみ)	0.4/1.8	1.4/6.8
ハンガリー	月額94ユーロ相当	0.8/3.0	1.4/7.0
ラトヴィア	現金給付は限定的(介護サービス優先)	n.a.	n.a.
リトアニア	介護程度に応じ52～261ユーロ相当	n.a.	n.a.
スロヴァキア	対象者の所得と障がい程度で決定	0.6/3.3	1.5/n.a.
スロヴェニア	介護程度に応じ82～414ユーロ	1.1/4.9	0.3/1.5
ポーランド	月額36ユーロ相当	0.2/0.9	0.0/0.0

(出所) 給付水準は 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>)、

介護サービス利用率は、OECD の長期介護に関するホームページ

(<http://www.oecd.org/health/healthpoliciesanddata/long-termcare.htm>)。

(注) 1) 斜線の左は 2009 年の総人口における介護サービスの利用率、右は 65 歳以上人口における介護サービスの利用率。

最後に介護手当制度については、表 7 のとおりである。なお介護に関しては現金給付制度以外に社会的な介護サービスの提供という形もあり、現金給付制度が存在しないことが介護サービスの欠如と結びつくわけではないことから、ここでは介護サービスの状況も合わせて検討することとしたい。現在の中東欧諸国では、エストニアとラトヴィアの 2 カ国では体系的な介護システムのもの、サービスの提供を軸とする制度が存在しているのに対して、ポーランドを含む他の 6 カ国では、それぞれ管轄の異なる介護サービスと現金給付の制度が並存しているという状況にある¹⁰。ここでまず給付制度のある 6 カ国を比較すると、ポーランドとハンガリーを除く諸国では障がいの程度に応じた手当の増額があるが、ポーランドでは給付は定額であり、しかもその額は

¹⁰ そして多くの場合、介護サービスを提供する省庁と介護手当を支給する省庁が異なっていて、両者の間での連携が十分でないことも多いとされる。ハンガリーの事例について Gulácsi, Érsek and Mészáros [2011, 108]を参照。

他の国の最低の給付額よりも低いという状況にある。給付額が低いことに加えて、介護サービスの利用においても、こちらはデータが存在する 6 カ国で比較した場合、チェコ、エストニア、ハンガリーでは在宅介護支援、スロヴァキアとスロヴェニアでは介護施設を利用した介護支援がある程度行われているのに対して、ポーランドに関しては在宅介護支援が非常に弱く、施設利用の割合も低いという状況にある。このような状況から考えるならば、ポーランドの介護制度は現金給付とサービス提供の両方において、中東欧の中でもっとも水準の低いものとみなすことができる。

以上の比較から判断するならば、現在のポーランドにおける現金給付制度は、中東欧の中でも低い水準にあるとみなすことができる。では本章で紹介したポーランドの現金給付制度は、現実の貧困や格差に対して、どの程度これらを緩和する効果を有しているのか。ここでこれらに関連するデータを元に、ポーランドと他の中東欧諸国との比較を行うこととしたい。

表 8 中東欧諸国における貧困率と格差（2011 年）

	ジニ係数	所得格差 ¹⁾	移転前貧困率(%)	移転後貧困率(%)
チェコ	0.252	3.5	18.0	9.8
エストニア	0.319	5.3	24.9	17.5
ハンガリー	0.269	3.9	28.9	13.8
ラトヴィア	0.352	6.6	27.3	19.3
リトアニア	0.329	5.8	31.8	20.0
スロヴァキア	0.257	3.8	19.5	13.0
スロヴェニア	0.238	3.5	24.2	13.6
ポーランド	0.311	5.0	24.1	17.7
EU平均	0.307	5.1	26.1	16.9

（出所）Eurostat ホームページ

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>)。

（注）1) ここでの所得格差とは、所得の下位 20%が得た所得に対して、上位 20%が何倍の所得を得たかを表す比率である。

中東欧諸国の貧困と格差に関する現状は、表 8 のとおりである。まず所得格差に関しては、中東欧諸国の中では大陸諸国は相対的に格差が小さく、ジニ係数および所得格差のいずれも EU 平均を下回っているのに対して、バルト 3 国はいずれも EU 平均以上であることがわかるが、ポーランドはいずれの値もほぼ EU 平均値となっていて、他の大陸諸国より格差が大きいことがわかる。他方で現金給付の効果を示す社会給付の移転前貧困率と移転後貧困率を比較すると、こちらはやはり大陸諸国では移転後の貧困率が大きく下がっているのに対して、バルト 3 国は移転後の貧困率も EU 平均よ

り高い国が多いという状況にあるが、こちらに関してはポーランドもバルト 3 国と同様の状況にある。このデータからも、ポーランドの現金給付制度は貧困や格差の解消には十分な効果を上げていないことがわかる¹¹。

中東欧諸国の事例と比較した場合、現在のポーランドにおける現金給付制度はポスト社会主義国の中でも水準の低いもので、かつその効果も限定的なものであることがわかる。ではなぜ現在のポーランドにおいては、社会主義期には同じような福祉枠組を有していたはずの他の中東欧諸国と比べて限定的・選別的な現金給付制度が構築されているのか。その主な理由としては、体制転換の過程で産業構造の転換、およびそれに伴う労働組合の弱体化が進み、福祉ロビーの影響力が低下したことや[仙石 2012, 179-180]、EU 加盟に伴う制度改革の過程で、ポーランドでは左派政党による公的予算の支出削減や福祉のリベラル化が行われたが、同じような状況にあったハンガリーでは、保守政党が左派との対抗から家族支援を軸にした給付の制度を整備したのに対して、ポーランドでは福祉に有権者が大きな関心を有していないこともあり、保守・リベラルいずれの政党も福祉の拡充を軸とした左派との対抗には向かわなかったこと[仙石 2013 近刊]、などをあげることができよう。なおポーランドの福祉が限定的・選別的なものとなっている理由について、その要因を宗教（カトリック）に求める議論もあるが、同じくカトリックの影響が強いスロヴェニアにおいて公的な福祉がある程度整備されていることを考慮するならば、宗教を主たる理由としてポーランドの現状を説明することは、必ずしも適切ではないと考えられる。

むすびにかえて

以上本章では、ポーランドにおける現金給付制度について概観し、あわせてその特質と効果を他のポスト社会主義の中東欧諸国との比較から明らかにしてきた。今後はこのような制度が構築されるに至った政治過程、およびそこにおける「政策アイディア」と「言説政治」の作用に関して、中東欧の他の諸国の事例との比較も踏まえつつ検討していくこととしたい。

¹¹ なおバルト 3 国において格差や貧困の程度が大きい理由としては、体制転換後にリベラルな経済運営が行われたことや、その過程で製造業からサービス業への産業の転換が大陸諸国以上に進んだこと、各種の給付は所得補償が中心で、普遍的な手当の水準は必ずしも高くはないこと、およびエストニアとラトヴィアに関しては民族間の格差が存在していること、などが作用していると考えられる[仙石 2012, 175, 179-181]。

参考文献

〔日本語文献〕

- 仙石学 2002. 「ポーランド」中村優一ほか編『世界の社会福祉年鑑 2002』旬報社.
—— 2007. 「ポーランド」萩原康生ほか編『世界の社会福祉年鑑 2007』旬報社.
—— 2010. 「ポーランド」萩原康生ほか編『世界の社会福祉年鑑 2010』旬報社.
—— 2012. 「ポスト社会主義国における福祉政治—『社会主義型福祉政治』から『多様な福祉世界の並存』へ」宮本太郎編『福祉政治（福祉+α 2）』ミネルヴァ書房.
—— 2013 近刊. 「中東欧諸国における『ネオリベラリズム的改革』の実際—『さらなる改革』が求められるのはいかなる時か」村上勇介・仙石学編『ネオリベラリズムの実践現場—中東欧・ロシアとラテンアメリカ』京都大学学術出版会.

〔外国語文献〕

- Aidukaite, Jolanta 2011. "Welfare Reforms and Socio-economic Trends in the 10 New EU Member States of Central and Eastern Europe." *Communist and Post-Communist Studies* 44(2): 211-219.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl and Michaela Pfeifer 2011. *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*. Bristol: The Polity Press.
- Dzennik Ustaw [ポーランド官報] 1990. *Ustawa o pomocy społecznej*. [社会扶助に関する法律] nr.87, poz.506.
- 1995. *Ustawa o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych, i wychowawczych*. [家族、介護、および養育給付に関する法律] nr.4, poz.17.
- 2003. *Ustawa o świadczeniach rodzinnych*. [家族給付に関する法律] nr.228, poz.2255
- 2004. *Ustawa o pomocy społecznej*. [社会扶助に関する法律] nr.64, poz.593.
- Gulácsi, László, Katalin Érsek and Kinga Mészáros 2011. "Long-term Care in Hungary: Between Health and Social Care." In *Long-term Care in Central and South Eastern Europe*, ed. August Österle. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) [ポーランド中央統計局] 2012. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*. [ポーランド共和国統計年鑑 2012 年版] Warszawa.
- Kamerman, Sheila B. and Peter Moss, eds. 2011. *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*. Bristol: The Polity Press
- MPiPS (Ministerstwo Pracy i Polityki społecznej) [ポーランド労働・社会政策省] 2012.

Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r. [家族手当の実現に関する情報 2011 年版] Warszawa.

Österle, August 2011. "Long Term Care in Central and South-Eastern Europe: Challenges and Perspectives in Addressing a 'New' Social Risk." In *Reforming Long-term Care in Europe*, ed. Joan Costa-Font. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

_____, ed. 2011. *Long-term Care in Central and South Eastern Europe*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Rat, Cristina 2009. "The Impact of Minimum Income Guarantee Schemes in Central and Eastern Europe." In *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, eds. Alfio Cerami and Pieter Vanhuysse. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ringold, Den and Leszes Kasek 2007. *Social Assistance in the New EU Member States: Strengthening Performance and Labor Market Incentive*. World Bank Working Paper No. 117, Washington D.C.: The World Bank.

Siemieńska, Renata, and Anna Domaradzka 2009. "The Welfare State in Poland: Transformation with Difficulties." In *The Handbook of European Welfare System*, eds. Klaus Schubert, Simon Hegelich, and Ursula Bazant. London: Routledge.