

## 2 イギリスの貧困指標

### 概要

イギリス政府は、公的な貧困基準（低所得基準）を設定しており、その定義は住宅費前・後の等価可処分世帯所得の中央値の60%未満である。これは「相対的低所得指標（Relative low-income indicator）」とも呼ばれ、労働年金省によって毎年「平均所得未満の世帯」という貧困世帯の状況に特化した報告書が刊行されている。

また、イギリスは欧州連合（EU）の加盟国であることから、EUの定める貧困・社会的排除指標（格差指標も含む）を含む社会統計の測定が義務づけられている。EUの削減目標である「貧困または社会的排除（EU定義）」にある人数は、統計局（Office of National Statistics）がEU-SILCを用いて計算・公表している。

また、2010年に策定された「子ども貧困法（the Child Poverty Act 2010）」は、2020年までに子どもの貧困を撲滅することを政府に義務づけており、現在は、相対的貧困率、固定貧困線による貧困率、相対的貧困と剥奪指標を合わせた合体指標、の3つの削減目標値が定められている。

イギリスは、剥奪アプローチによる貧困の測定の発祥の地でもあり、EU-SILC以外にも、さまざまな公的統計にて剥奪指標に用いることができる変数が収集されている。主たる統計は、労働年金省が毎年行っている「家庭資源調査（Family Resource Survey）」であり、上記の子どもの剥奪指標を始め、さまざまな属性の剥奪指標が公表されている。

また、イギリスは、第2章で挙げた新しい貧困統計の動きである「一時点から多時点へ」、「個人（または世帯）ベースの指標から空間（地区・地域）ベースの指標へ」の二つを公的統計で実現している国でもある。多時点の貧困指標としては、パネル調査を用いた貧困の動態に関する統計を労働年金局が公表している。また、空間ベースの指標としては、小規模地域を単位とする剥奪指標を、コミュニティと地方政府省が開発し、その値を公表している。この指標は地域レベルの予算配分などにも参照されている。

これら個人および地区単位での貧困・剥奪の統計データの構築と同時に、より広い観点から社会全体の発展状況を測るために、イギリス政府統計局は「ナショナル・ウェル・ビーイングの測定プログラム」を2010年に開始し、イギリスにおける人々の生活のウェル・ビーイングをモニタリングする指標の開発に乗り出している。

### 1) 金銭的な貧困基準

イギリス政府の公式貧困基準は、EUと同じく所得による相対的貧困率（貧困線は中央値の60%）であり、これを「At-risk-of-poverty rate（貧困リスク率）」と呼んでいる。貧困リスク率には、所得の定義に住居費を含めたもの（Before housing costs BHC）と、住居費を除

いたもの (After housing cost AHC) の 2 つを用いる。これは、住居費が家計の大きな部分を占めるため、住居費が発生している世帯としていない世帯の家計の状況を考慮した AHC の定義と、従来の手法である BHC の両方を念頭に置いているからである。この定義による貧困リスク率は、労働年金省 (Department of Work and Pensions) が、毎年刊行している「平均所得未満の世帯」 (Households Below Average Income : HBAI) において公表されている。2012 年 6 月には 2010/11 年版が発行されており、統計局も貧困率についての記者発表を行っている (ONS 2012)。

また、労働年金省は、長期に世帯をフォローして実施している「イギリス世帯パネル調査 (BHPS)」を用いて、低所得世帯の動態分析を行っており、これを定期的に公表している。パネル調査を用いることにより、持続的な貧困 (数年間継続して貧困である状態) や、貧困からの脱出率、貧困への転落率、などの統計データも収集することが可能となり、よりダイナミックな貧困の姿を捉えることに成功している。

## 2) 非金銭的指標 (剥奪指標等)

イギリスは、剥奪指標 (deprivation index) の発祥の地でもあり、長い歴史があるイギリスにおいては様々な剥奪に関するデータが政府によって収集されている。

### 〈1〉 Family Resources Survey (家庭資源調査) の剥奪指標

Family Resources Survey (家庭資源調査) は、労働年金省 (Department of Works and Pensions) が毎年実施している調査であり、イギリスにおける剥奪指標の最大のデータソースとなっている。本調査は、所得の源泉、貯蓄、年金、障がい、政府からの移転、など様々な世帯の金銭的な情報を収集している。2004 年からは、剥奪 (deprivation) の項目が加えられており、本調査は、イギリス政府における生活水準を測るデータとして最も用いられているデータの一つである。剥奪以外にも負債、家賃の滞納、生活意識、貯蓄の状況など、多岐にわたる生活の困窮の度合いを調査している。

剥奪の調査項目は、「貧困と社会的排除調査 (PSE 調査)<sup>24</sup>」を実施したブリストル大学のチームによって、選定されている。選定にあたって、ブリストル大学のチームは、PSE 調査等の剥奪項目から作られた剥奪指標と統計的に整合性を保ちながらも少ない項目の指標を作っている。調査項目は以下の通り (表 4.5)。本調査を用いて、政府は剥奪指標 (deprivation index) を公表している。

<sup>24</sup> 「貧困と社会的排除調査 (Poverty and Social Exclusion Survey : PSE 調査)」は、ブリストル大学の研究者を中心とした研究チームが統計局の委託を受けて行っている調査である。第 1 回は、1999 年、第 2 回は 2012 年に実施された。PSE 調査は、貧困と社会的排除を測定することを目的に設計されており、多数の剥奪の項目を含んでいる。

表 4.5 Family Resources Survey (世帯資源調査) の貧困・剥奪指標に用いられる調査項目

<b>剥奪 (deprivation)</b>	以下の物品・サービスが金銭的な理由で持つことができませんか
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1週間以上の旅行(1年に1回以上)</li> <li>古くなった家具の取り換え</li> <li>家族ではなく自分のために使える小額のお小遣い</li> <li>もしものため、または退職後のための定期的な預金(10ポンド/毎月)</li> <li>家屋の火災保険</li> <li>友人や家族を自宅に招待すること(1か月に1回以上)</li> <li>趣味やレジャー活動</li> <li>洗濯機や冷蔵庫など壊れた家電の修理・買い替え</li> <li>暖房設備</li> <li>世帯のすべての成人について2足以上の靴</li> <li>自宅をまっとうな状況にたもつための装飾品</li> </ul>
	<b>子どもの剥奪</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1年に1回以上の1週間以上の家族旅行</li> <li>水泳(1か月に1回以上)</li> <li>趣味やレジャー活動</li> <li>友だちを家に招待(2週間に1回以上)</li> <li>10歳以上子どもの性別の子ども部屋</li> <li>レジャー用品(スポーツ用品や自転車)</li> <li>誕生日やクリスマスのお祝い</li> <li>就学前児童のグループ活動(1週間に1回以上)</li> <li>学校の課外授業への参加(1学期に1回以上)</li> </ul>
<b>負債</b>	以下の項目について、支払いが滞ることがありましたか
	<ul style="list-style-type: none"> <li>クレジット・カード、デビット・カード、</li> <li>公共料金(ガス、電気、水道、灯油や石炭、地方税)</li> <li>電話料金</li> <li>保険料(生命保険、健康保険など)</li> <li>テレビ、ビデオのレンタルまたはHP</li> <li>ほかのHP料金</li> <li>カタログや郵便オーダーの支払い</li> </ul>
	以下の項目について、お金を借りたことがありますか
	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行</li> <li>その他金融機関</li> <li>サラ金等</li> <li>友人や親せき</li> <li>賃金の前借</li> <li>Social Fundローン</li> </ul>
	これらの借金の支払い状況はどうか(定期的に払っている、遅れている)
<b>家賃</b>	家賃や住宅ローンに支払いはどうか(支払っている、遅れている)
<b>金銭的困窮</b>	1週間の終わりにお金がそこをつくことがありますか(いつも、ほとんどの週で、多くの場合、時々、たまに、まったく)
	定期的に預金していますか
	総合的にみて、あなたの世帯の金銭的な状況はどうか(とてもよい、よい、まあまあ、よくない、時々悪い、たいへん悪い)
<b>主観的貧困</b>	あなたは、自分が「貧困」と思いますか？ (いつも、時々、まったく)

### 〈2〉 EU-SILC 調査を用いた「貧困・社会的排除率」

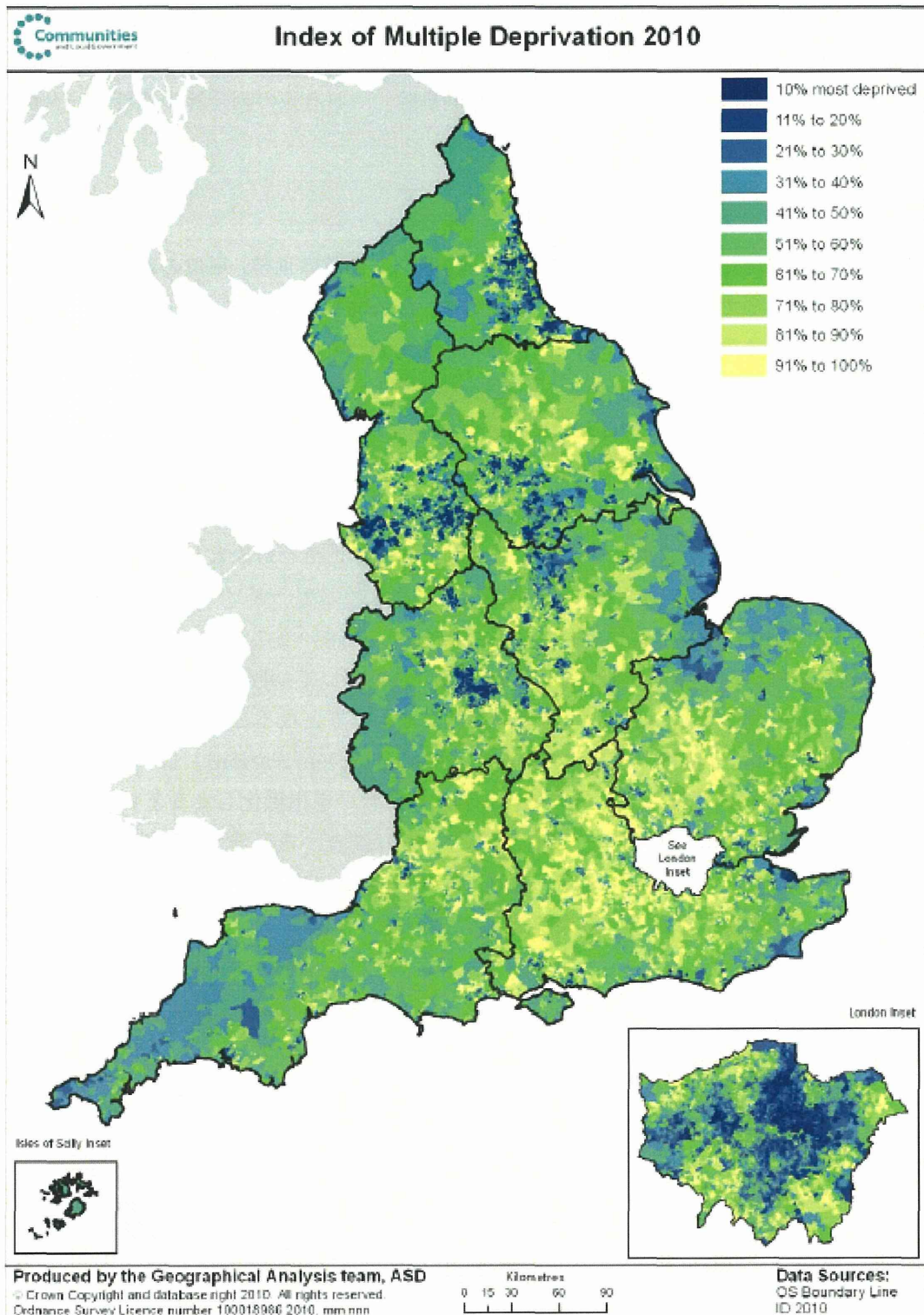
EU が各国に報告を求めている「貧困・社会的排除に関する統計」は、EU-SILC 調査の個票データから算出されるものが多い。EU 加盟国として、イギリスも EU-SILC 調査に参加しており、その調査結果を用いた「貧困・社会的排除」にある人の割合等の統計データが統計局から発表されている。

### 〈3〉 地区レベルの剥奪指標

これまで本報告書で紹介されてきた剥奪指標は、個人（または世帯）単位の剥奪指標を計測することを目的として構築されてきた。すなわち、最終的なアウトプットとして「国民の何%が剥奪状況にあるのか」というデータを取ることを目標としている。最終集計の単位を「個人・世帯」ではなく、「地区」として、地区間の状況の格差を測ることを目的とする剥奪指標も存在する。イギリス政府においては、この開発に非常に熱心であり、「剥奪」とインターネットで検索をかけるとまず出てくるのがこのような地区単位の剥奪指標である。開発を手がけているのは、コミュニティと地方政府省（Department for Communities and Local Government）である。地区単位のデータは、個人や世帯を対象とした社会調査の結果を地区単位に集計し直すことでも収集できるが、もう一つのデータソースとして、地区単位の行政データ（例えば、社会保障給付の受給者数など）を用いることができる。地区内の格差については、見るできないものの、政策の対象として、地区単位のサービスやインフラ整備を考える場合には、地区間の剥奪の格差が浮き彫りとなるこの方法は有益である。

2000 年に開発された「重複剥奪指標（Index of Multiple Deprivation）」は、イギリス全土の 8414 地区（ward）単位にて、その地区の剥奪の度合いを指標化しようとした試みである。用いられたデータは、行政データや大規模なマイクロ調査から集計された地区単位のデータである。7つの領域は、所得、就労、健康、教育、住宅、アクセス、子どもの貧困である。最新の公表は 2010 年であり、結果が図 4.1 となっている。

図 4.1 イギリス地区単位の剥奪指標



出所 : Department of Communities and Local Government (2011)

### 3) MWI 指標

このようにイギリスは、剥奪アプローチを用いた長い貧困研究と公的統計の歴史をもつ国であるが、近年、政府が力を入れているのが、OECDの「より良い暮らし指標 (Better Life Index)」や、内閣府社会経済研究所の幸福度指標のように、複数の分野 (領域) の指標を並列して社会全体のウェル・ビーイングを概観する指標の開発である。2010年に、イギリス統計局 (Office of National Statistics) は、「ナショナル・ウェル・ビーイングの測定プログラム」を設置し、イギリス社会のウェル・ビーイングをモニタリングする指標の開発に乗り出した。まず、行われたのは一般市民を巻き込んだ6ヶ月にわたる「何が重要か (What matters?)」と題するパブリック・ディベートである。このプロセスには、175のイベント、2,750人の参加者、34,000に渡る質問への回答 (インターネット回答も含む) を伴う膨大な労力が注ぎ込まれた。その結果、表4.6に示される10の分野 (領域) と40の重要指標が選択された。また、重要指標をサポートするサブ指標についても、検討が進められている。本プログラムは、まさに、現在進行中であり、今後は、分野と分野の関係性、個人のウェル・ビーイングの規定要因の分析、国際比較などを進める予定である。

表4.6 イギリスのNational Well-Being指標

<b>個人のウェル・ビーイング</b>	生活満足度で「高」または「中」とした個人(16歳以上)の割合 自分の存在価値について「高」または「中」とした個人(16歳以上)の割合 昨日の自分の幸福度を「高」または「中」とした個人(16歳以上)の割合 昨日の不安感を「中」または「低」とした個人(16歳以上)の割合
<b>私たちの関係</b>	家族との生活の満足度(1~10のスケール)の平均値 社交関係について「満足」「概ね満足」「やや満足」の人の割合 クライシスの時に本当に頼れる人をもつ人の割合
<b>健康</b>	健康寿命(男女別) 長期の疾病または障害があるとした人の割合 自分の健康状態に「やや満足」「満足」とした人の割合 精神疾患や心身症の兆候がある人の割合
<b>私たちがしていること</b>	失業率 仕事に「満足」「やや満足」とした人の割合 余暇時間について「満足」「やや満足」とした人の割合 過去1年間にボランティア活動をした人の割合
<b>私たちが住んでいるところ</b>	対人の犯罪被害率 一人で夜道を歩くのが「安全」「ほぼ安全」と感じている人の割合 少なくとも1週間に1回は緑地へ行っている人の割合 地域のコミュニティの一員であると感じている人の割合
<b>個人の家計</b>	貧困率(中央値の60%、AHC) 1世帯あたりの資産(年金も含む) 世帯所得に「満足」「ほぼ満足」している人の割合 金銭的に生活が苦しいとした人の割合
<b>教育とスキル</b>	人的資本(労働市場における価値) 英語と数学を含む成績で5つ以上の(A+-C) なにも資格がない16歳以上の人の割合
<b>経済</b>	一人あたりの世帯所得 ネット国民所得 ネット公的負債(%GDP) インフレ率
<b>ガバナンス</b>	投票率 国会を「信頼している」とした人の割合 政府を「信頼している」とした人の割合
<b>環境</b>	総グリーンハウス・ガス排出量 大気汚染 環境保護・保全地域の割合 再生可能エネルギーの割合

出所: Office of National Statistics (ONS)、HP

#### 4) 子どもの貧困法 (Child Poverty Act 2010)

##### 〈1〉子どもの貧困削減目標の歴史

イギリスの貧困政策において最も力を注がれているのが、子どもの貧困に対する政策である。1999年に当時のブレア首相（労働党）が2020までに子どもの貧困を撲滅させると宣言したことは有名である。労働党政権の公約は、中間ターゲットとして、2004-5年度に子どもの貧困率を1998-99年度の率より4分の1削減すること、また、最終ターゲットとして、2010-11年度に98-99年の率の半分まで削減することであった。最初の2004-5年のターゲットに用いられたのは、所得データによる相対的貧困率（貧困線は中央値の60%）であり、このターゲットはわずかの差で達成されなかったものの、貧困率はこの間大きく減少した。2010-11年のターゲットは、以下の3つの指標をもってモニタリングされていた（Brewer, Browne, Joyce and Sibieta 2010）。

- 相対的貧困率（等価世帯所得の中央値の60%未満の世帯所得に属する子どもの割合。貧困線は中央値の60%。所得の定義に住居費を含む）、
- 固定された貧困線による相対的貧困率（絶対的貧困率と呼ばれている）、
- 相対的貧困率と物質的剥奪指標を合わせた指標（貧困線は中央値の70%、BHC。剥奪は家庭資源調査より）

2010年5月に政権交代した後も、保守党は前政権の公約を尊重し、子どもの貧困に関する専門委員会（Child Poverty Commission）を立ち上げ、2010年には「子どもの貧困法（Child Poverty Act 2010）」が成立した。また、2011年にはCoalition政権による子どもに貧困に対する新戦略が発表された（DWP & DfE 2011）。子どもの貧困法によって、政府は、子どもの貧困率（イギリス定義による、以下参照）を2020-21年度までに「撲滅」させることを公約している。子どもの貧困法による2020年度までのターゲットは、上記の2010-11年度の3つの指標の他に、「持続的貧困（persistent poverty）」が加えられている。持続的貧困とは、継続した4年間のうち3年間、相対的貧困である状況を指す。公約は、2020年度までの子どもの貧困の「撲滅」であるが、政府は、これを、相対的貧困率を10%、絶対的貧困を5%、相対的貧困と物質的剥奪を合わせた指標を5%までの削減と解釈している（持続的貧困の数値目標値は設定されていない）。この理由は、統計データにおいては、所得の推計が低めになりがちであり（データソースとして使われている家庭資源調査（FRS）においても常に公的給付等のデータに捕捉漏れがあると言われている）、現実的なターゲットとしてはこれらが適当であるということである（Brewer, Browne, Joyce and Sibieta 2010）。



### 3 アイルランドの貧困指標

#### 1) 概要

アイルランドは、独自の貧困指標を開発し、それを公的な削減目標としている点で、ユニークな国である。アイルランドは、2002年に改定反貧困戦略（National Anti-Poverty strategy）を制定し、貧困削減の目標を設定している。貧困の指標として使われているのは、所得データに基づく相対的貧困（中央値の60%未満）と、11項目の剥奪（deprivation）の両者に該当する人の率である。アイルランドでは、この指標を Consistent 貧困（Consistent poverty）と呼んでいる。その後、貧困指標の測定に使っていた調査データを変更したことにより、削減目標も改定されているが、現在の目標は、2010年に6.3%であった consistent 貧困率を2012年までに4%、2020年までに2%まで削減することである。また、子どもに関するサブ・ターゲットや就労者がいない世帯に関するサブ・ターゲットなども設定することとなっている。貧困の削減目標やモニタリングする指標の選定は、社会保護局（Social Protection Department）に属する社会的包摂室（Office for Social Inclusion）が、専門委員会（Technical advisory Group）のアドバイスの下に設定しており、社会全体の Consistent 貧困率のほかには、社会全体、性別、年齢層別の相対的貧困率、性別、年齢層別、主な活動別の Consistent 貧困率が毎年報告されている。また、アイルランドは EU の社会戦略「Europe 2020」の貧困削減目標に数値目標をもってコミットしており、EU の貧困と社会的排除のリスクにある人数の削減目標 2,000 万人のうち 20 万人の削減目標を公言している。

#### 2) 組織

アイルランドにおいては、「貧困対策庁法（Combat Poverty Agency Act 1986）」が制定されており、貧困に関する政策提言、プロジェクト支援、研究、市民啓蒙活動などを担う貧困対策庁（Combat Poverty Agency）が存在する。2009年に、貧困対策庁は、社会的包摂室（Office for Social Inclusion）と統合し、社会家庭省（Department of Social and Family Affairs）の社会的包摂局（Social Inclusion Division）となった。さらに、2010年には、社会的包摂局は、コミュニティ・平等・ゲルタクト省（Department of Community, Equality and Gaeltacht Affairs）に移管された（Combat Poverty homepage）。現在は、社会的包摂局は、社会保護省（Department of Social Protection）に属している。

貧困削減の国家目標と、その他の貧困指標は、社会保護省社会的包摂局が2011年より刊行している「社会的包摂モニター（Social Inclusion Monitor）」と題する報告書に公表されている。

#### 3) 貧困削減（社会的包摂）目標（ターゲット）

貧困の削減目標は、社会保護局社会的包摂室（Office for Social Inclusion）が、専門委員会（Technical advisory Group）からのアドバイスの下に設定している。専門委員会は、貧困モニタリングに関するデータ戦略を策定している。

2002年の改定反貧困戦略（Revised National Anti-Poverty Strategy）は、consistent 貧困率を2007年までに2.0%に削減し、将来的には完全に撲滅することであった。その時点において貧困率をモニタリングするために使われていたのはアイルランド生活調査（Living in Ireland Survey : LIIS）であった。2003年からはEUによるEU-SILC調査を貧困のモニタリングに用いるようになった。LIISとEU-SILCの間には、互換性がないため、二つの調査を継続して貧困率の動向を測定することは不可能であり、削減目標の見直しが行われた。EU-SILCデータを用いた現在の貧困削減目標は、4つ定められており、一番大きな目標は、2010年に6.3%であったconsistent 貧困率を2012年までに4%、2020年までに2%まで削減することである。第二と第三は、子どものconsistent 貧困率を大人のそれに近いものにする（数値については今後決定される）、就労者がいない世帯の全世帯に占める割合を削減すること（数値については今後決定予定）となっている。また、第四に、EUのEurope2020へのコミットメントとしてEU定義による複合貧困（consistent 貧困、貧困リスク、剥奪のいずれかに該当する）の状況にある人を20万人削減することである。また、これらの公的目標のほかに、サポート指標、マクロ経済や社会背景を表す指標なども設定されている（表4.7）。

先の削減目標に比べ、現在の目標がやや緩められたのは、Consistent 貧困率をゼロとすることが現実的には非常に困難であるという有識者らの意見を取り入れたことによる。この理由は、剥奪指標による剥奪率をゼロにすることが難しいと言われているからである。貧困ターゲットを設定することは、さまざまな問題があるものの、アイルランド政府および関係する社会的パートナーは現実的かつ達成可能な目標を設定することに意義があると判断している（HP last access 2013/4/7）。

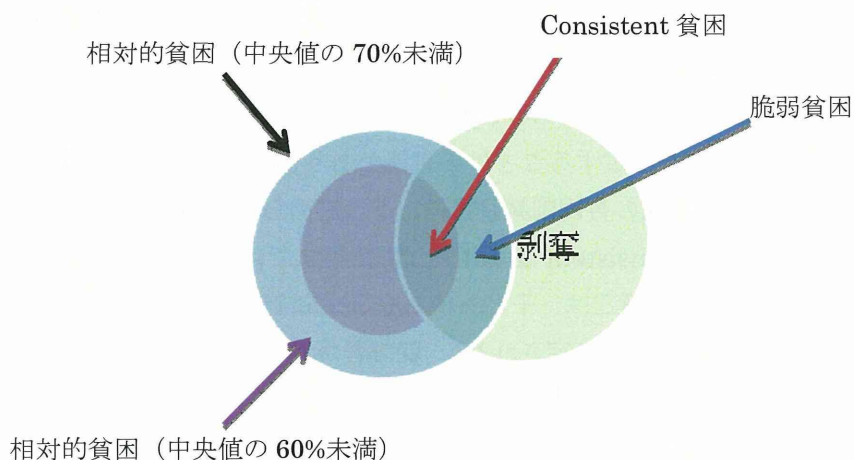
#### 4) 公的な貧困削減目標

アイルランドの公的貧困指標として用いられるのは、相対的貧困率とConsistent 貧困率である。特に重要なのは、独自の定義を開発したConsistent 貧困であり、上記にあるように、これが公的な貧困削減目標の核となっている。

相対的貧困率は、EUの基準と同じく等価世帯所得の中央値の60%を貧困基準としている。相対的貧困は、EUと同様に「貧困リスクにある（At risk of poverty）状況」と解釈されている。Consistent 貧困は、相対的貧困と相対的剥奪の両方に該当する状況と定義されている。これを図で示すと、以下ようになる（図4.2）。Consistent 貧困は、相対的貧困（基準は中央値の60%）の円と、剥奪の円の重なる部分である。また、剥奪状況であり、所得が中央値の60%から70%の人々は、脆弱貧困（vulnerable to consistent poverty）と呼ば

れている。脆弱貧困は、削減目標そのものではないが、それをサポートする指標として掲げられている。

図 4.2 アイルランドの貧困の概念図



相対的剥奪は、以下の 11 の項目のうち 2 つ以上が金銭的な理由で強制的に欠如している状況と定義されている。強制的欠如というのは、その項目が満たせないことが、本人の選好によるものではないことを示している。これは、イギリスで発展した相対的剥奪の概念に則した定義である。

表 4.7 アイルランドの相対的剥奪に用いられる項目

項目	オリジナルの英文
① 過去 1 年間の間に暖房なし過ごした期間がある	Without heating at some stage in the last year
② 過去 2 週間の間に朝、昼、夕に外食することができない	Unable to afford a morning, afternoon or evening out in the last fortnight
③ よい 2 足の靴を買うことができない	Unable to afford two pairs of strong shoes
④ 過去 1 週間の間にロースト肉を買うことができない	Unable to afford a roast once a week
⑤ 肉または魚を 2 日に一度食べることができない	Unable to afford a meal with meat, chicken or fish every second day
⑥ 新しい服 (お古でない) を買うことができない	Unable to afford new (not second-hand) clothes
⑦ 冬用の暖かい、防水コートを買うことができない	Unable to afford a warm waterproof coat
⑧ 家を十分に温めることができない	Unable to afford to keep the home adequately warm
⑨ 壊れた家具を買い替えることができない	Unable to afford to replace any worn out furniture

⑩ 1か月に一度友人や親せき・家族を飲み物や食事を一緒にすることができない	Unable to afford to have family or friends for a drink or meal once a month
⑪ 1年に1回友人や家族のためにプレゼントを買うことができない	Unable to afford to buy presents for family or friends at least once a year

アイルランド政府が、貧困についてモニタリングしている指標のリストが表 4.8 である。

表 4.8 アイルランド政府による貧困削減目標とモニタリングしている貧困指標

貧困削減の国家目標 (National social target for poverty reduction)	
貧困人数	Consistent 貧困率を 2016 年までに 4%、2020 年までに 2%に削減
子どもの貧困	子どもの Consistent 貧困を大人のそれに近づける
無職世帯の貧困	全世帯に占める就労者が 1 人もいない世帯の割合を削減
Europe 2020	複合貧困(*1)にある人数を 20 万人削減
国家目標のサポート指標 (Supporting indicators for the national target for pov.reduction)	
脆弱貧困 (vulnerable to consistent poverty)	剥奪状況であり、所得が中央値の 60%から 70%の人の割合
基本剥奪 (basic deprivation)	基本剥奪 (11 項目の剥奪項目のうち 2 つ以上が欠けている人) の割合
貧困リスク率	相対的貧困率 (中央値の 60%)
再分配による相対的貧困の削減	再分配前後の貧困リスク率 (絶対+相対) の差 (削減率)
固定相対貧困率	2010 年の貧困基準 (中央値の 60%) による貧困率
マクロ経済および社会政策指標 (Macro-economic and social context indicators)	
マクロ経済指標	GNP、インフレ率、失業率、長期失業率、無職世帯に属する成人 (18-59 歳) の割合
生活保護統計	生活保護支出 (金額、GNP%)、生活保護受給者数 (人数、人口%)
生活保護 (他の給付) 基準	生活保護基準 (金額、貧困基準に対する割合: 成人、子ども)、教育扶助費 (*2)、児童手当額、その他

(\*1)複合貧困

(\*2)学校の通学のための衣服・靴の費用の給付

これらの測定に用いられるデータは、EU-SILC である。最新のデータは、EU-SILC の 2009 年であり、それによると、相対的貧困率が 14.1%、consistent 貧困率が 5.5%であり、前者は約 58 万人、後者は 23 万人と発表されている (Combat Poverty homepage,

<http://www.cpa.ie/povertyinireland/howmanypeoplearepoor.html> last access 2013/4/5)

社会保護省は、毎年、「社会的包摂モニター (Social Inclusion Monitor)」と題する報告書を発表しており、この中にこれらの指標の進捗が報告されている。

5) 統計局による報告書 (Measuring Ireland's Progress)

中央統計局 (CSO) は、毎年、「アイルランドの進捗を測る (Measuring Ireland's Progress)」と題する報告書を公表している。この報告書に含まれる指標は、各種経済指標、価格、就労、社会、教育、健康など多岐にわたるが、中でも社会 (social cohesion) の中に「貧困リスク (Risk of poverty)」として、以下の4つの指標が含まれている (Ireland Central Statistics Office, 2012)。

- ① 社会全体の相対的貧困率
- ② 相対的貧困率、性別、年齢層 (0-14歳、15-64歳、65歳以上)
- ③ Consistent貧困率 (性別、年齢3層別)、
- ④ Consistent貧困率 (主な活動別 (就労、退職、家事、学生、傷病・障害、失業))。

#### 4 ニュージーランドの貧困指標

ニュージーランドは、アイルランド、イギリス、欧州連合などと共に、非金銭的な貧困・格差指標の開発に力を入れている国の一つである。特に、社会開発省が1999年から携わっている生活水準研究(Living Standard Research)は、剥奪指標(Deprivation Scale)を、生活水準の低い層の測定だけでなく、生活水準の高い層の測定までも含めた包括的な指標として発達させており、その点で他国の動向よりも一歩先をいった指標が開発されている。また、これらの指標を測定するための元データが、統計局や社会開発省といった公的機関の基幹統計に組み込まれている点も興味深い。しかしながら、その開発の過程は、政治や世論の動きに多大に影響されており、それらが逆風の時にも指標の開発が継続されてきたのは、ひとえに一部の社会開発省の官僚の努力の賜物である。

ニュージーランドにおいては、公式な「貧困」の定義は設定していない(Perry 2012: 87)。しかし、2002年に発表された『子どものための課題(Agenda for Children)』の中で、政府は子どもの貧困を撲滅することを宣言しており、また、閣議決定される重要公的統計のリスト(「Tier 1 統計」と呼ばれている)においても、所得分布および生活困難の分野が含まれており、貧困をモニタリングすることに関しては政府としてコミットしている。ニュージーランドにおける貧困の概念は、「資源(resource)」と「結果(output)」の両方に着目するものである。「資源」とは、生活水準を保つために投入されるインプットを指しており、それを測る代表的な指標は所得である。「結果」は、実際に享受されている生活水準を指しており、その測定には「剥奪アプローチ」などのより直接的に生活水準を測る指標が望ましい。そのため、所得ベースの指標と剥奪アプローチを発展させた非金銭的な生活水準の指標を同時に把握することが提案されている(Perry 2012: 90)。

本章では、ニュージーランドにおける格差・貧困統計に関する公的枠組みと、社会開発省における非金銭的な生活水準指標を中心に、ニュージーランドの貧困・格差指標の動向を紹介する。

##### 1) 重要公的統計(Tier 1 Statistics)

ニュージーランドにおいては、政府が収集すべき統計データがリスト化されており、これらを「Tier 1 統計(Statistics)」と呼んでいる。Tier 1 統計のリストは、各省庁との協議のもと、統計局(Statistics New Zealand)が提案し、閣議決定によって承認される。この中には、既に収集している統計データも含まれるが、まだ整備されていないが、これから収集すべきと判断された統計データも含まれている。Tier 1 統計は、政策立案や運営のための欠かせないとされた情報であり、かつ、一般市民が高い関心を持っている統計である。Tier 1 統計として登録される条件として、統計的に信頼性が高いこと、長期に統計をとっていくべきものであること、国際比較が可能であること、国際機関などからの要請にこたえるもので

あるもの、などが挙げられる (Statistics NZ, 2012)。現時点における Tier1 統計には、「経済」から「環境」「文化」といったものまで、幅広い分野の統計が挙げられているが、その中から格差・貧困に関するものは、以下に挙げられる。

表 4.9 ニュージーランドの Tier 1 統計 (格差・貧困に関するもの)

分野	Tier 1 統計
世帯生活水準	個人所得、世帯所得 (市場所得、可処分所得) の分布 (10 分位)
所得再分配	世帯の再分配後所得
所得動態	所得のダイナミックス
消費	世帯消費
生活困難	主観的生活感 公的扶助
資産	個人および世帯資産
社会ネットワーク	家族や友人との交流の状況 帰属意識 (Sense of belonging) 親族との関係 (Whanau Connectedness)
社会参加	グループや団体へのメンバーシップ率 ボランティア活動
社会信用	他者への信頼感 機関に対する信頼感
コミュニティ	社会サポートへのアクセス

出所: Statistics NZ (2012).

Tier1 統計の選定は毎年行われており、常にアップデートされている。これより長期的な視点にたつて公的統計の方向性を定めるのが、公的統計のレビューである。ニュージーランド統計法第 7 条<sup>25</sup>は、公的統計に関するレビューを定期的に行うことを政府に義務づけており、政府統計局 (Statistics NZ) がこの責務を担っている。レビューにおいては、どのような政府統計データが既に存在し、どのような統計データが新たに必要か、また、重複するデータの統合や廃止が可能か、既存データをどのように改善するか、など、全省庁にまたがる統計の見直し作業が行われる。社会統計に関しては、12 の分野が設定されており、それぞれの分野ごとにレビューが行われる。分野の一つである、経済的生活水準に関するレ

表 4.10 経済的生活水準の統計に関する報告書 2011 年でカバーされた統計分野

- トピック 1 賃金と給与
- トピック 2 所得
- トピック 3 資産
- トピック 4 消費
- トピック 5 経済的困難/剥奪/貧困
- トピック 6 所得と資産のダイナミックス

<sup>25</sup> ニュージーランドの統計法第 7 条 (Statistics Act 1975, Section 7) 1975 年 7 Periodic reviews

(1) The statistician shall from time to time review the collection, compilation, analysis, abstraction, and publication of official statistics prepared by his own department and by other government departments.

(2) Any government department shall, within a reasonable time after receiving notification in writing from the statistician that a review as provided for in subsection (1) is to be made, provide such reasonable facilities as are necessary to facilitate completion of the review.

ューは、2011年に行われている（『経済的生活水準の統計に関する報告書2011（*Review of Economic Standard of Living Statistics 2011*）』）<sup>26</sup>。2011年のレビューでは、財務省、Reserve Bank of New Zealand、社会開発省、労働省、年金コミッション等の専門家らによるアドバイザー・グループがこの作業を行った。

2011年報告書は、トピック1（賃金と給与）からトピック6（所得と資産のダイナミクス）まで6つのセクションが設けられている（表4.10）。この報告書は、データの収集についてのレビューであり、収集されたデータの具体的な活用方法については検討されていないため、これらのデータから、どのような貧困・格差指標を作成するべきかについての直接的な言及はない。しかしながら、トピック5においては、賃金、所得、資産、消費といったデータでは把握できない経済的困難を測定するための非金銭的データの必要性について論じられており、以下の3つの事項を提案している。

社会開発省は：

- 国際的動向を視野において、現行の公的調査における物質的ウェル・ビーイングの非金銭的データについて、それらの活用方法や価値をレビューすること
- 物質的ウェル・ビーイングを計測するための調査項目のセットを提案すること
- これらの調査項目を収集するための最適の公的調査を提案すること
- 

報告書によると、2011年の時点において、NZにおける生活困難等のデータは、表4.11に挙げられている公的統計調査によって収集されている。

表4.11 ニューージーランド政府によって収集されている生活困難・剥奪・貧困の非金銭的データ

生活困難の統計を取ることを主眼としているもの	重要性
Household Economic Survey/ HES (Income) (2006年より項目追加)	High
ASSET/ TAXMOD/TAXWELL	High
New Zealand Living Standards Survey (2000, 04, 08年)	High
Survey of Family, Income, and Employment パネル調査 2002年第1回	Medium
ANZ-Retirement Commission Financial Knowledge Survey	Low
生活困難に関するデータが説明変数として収集されているもの	
Census of Population and Dwellings	Low
General Social Survey (総合社会調査)	Low
特定のサブグループに関する統計	
MSD benefits dynamics dataset	Medium
Family Tax and Benefits Research linked data	Medium
Longitudinal Immigration Survey: New Zealand	Low
Health, Work, and Retirement longitudinal study	Low
New Zealand Longitudinal Study of Ageing.	Low.

出所：Statistics New Zealand(2011)

この中で、生活困難に関するデータを取ることに特化しているのが、社会開発省「生活水

<sup>26</sup> 前回の所得・資産・消費関連の統計のレビューは1991年であった（Department of Statistics 1991）。



準調査 (Living Standard Survey : LSS)」である。この調査は、後に述べるように、社会開発庁の非金銭的生活水準指標 (ELSI) を構築する過程で行われてきた探索的な調査であり、2000年、2004年、2008年と実施されたが、その後は他の調査に ELSI の質問項目が吸収されたため、今後の実施の予定はない (Perry 2013)。今後、ELSI の継続的なデータ・ソースとなるのが、統計局「世帯経済調査 (Household Economic Survey : HES)」である。HES は大調査が 3 年ごと、所得調査 (HES (I)) が大調査年の中間の年に実施される。2006 年より、HES には、社会開発省が作成した生活困難指標の短縮バージョン (ELSI-SF) が作成できる 25 項目を調査票に含めるようになっていた。また、統計局「総合社会調査 (General Social Survey: GSS) は、2 年ごとに実施されており、2008 年、2010 年調査には ELSI-SF の項目が調査項目に加えられている (Statistics NZ person, 2013)。さらに、2002 年に始まったパネル調査である「家族、所得、就労調査 (Survey of Family, Income and Employment : SOFIE)」にも、限定的ではあるが、いくつかの非金銭的指標の元データとなる項目が含まれている。ほかにも、「健康調査 (Health Survey)」などにも、ELSI-SF の調査項目が含まれており、ELSI はニュージーランドの複数の公的統計において活用されている。

次節に述べるように、社会開発省は、2002 年に最初の非金銭的生活水準指標である ELSI を開発してから、いくつかの改定を行っており、2008 年には物質的ウェル・ビーイング指標 (Material Well-being Index : MWI) を完成させている。これにより、HES の 2012-13 年版、また、MWI の短縮版 (MWI-9) が GSS の 2014 年版から調査項目に含められるようになる。同時に、社会開発省の LSS 調査が 2008 年を最後に廃止となったため、ニュージーランドの生活困難に関する非金銭的データは、主に HES と GSS の二つの調査から、得られるようになる (Perry 2013)。

## 2) 社会開発庁における貧困・格差指標

NZ 政府において、生活水準、貧困、格差などの統計を管轄しているのは社会開発省 (Ministry of Social Development) である。社会開発省は、「社会報告書 (Social Report)」と「ニュージーランドの世帯所得」と題する 2 つの報告書において貧困・格差に関する統計データを定期的に公表している。それぞれの内容は以下の通りである。

### 〈1〉社会開発省「社会報告書 (Social Report)」

「社会報告書 (Social Report)」は、ニュージーランド国民のウェル・ビーイングを多分野のデータを駆使して解説する報告書である。本報告書は、毎年発表されてきたが、政治的な理由により 2010 年版が最終版となっている<sup>27</sup>。2010 年の社会報告書では、健康、知識と

<sup>27</sup> 政府は、社会報告書の 5 年毎の発表を指示しているが、社会開発省が 2015 年にどのような

スキル、仕事、経済的生活水準、市民活動・政治的権利、文化的アイデンティティ、レジャー、安全、社会交流、生活満足度の10の分野の統計を網羅している。各分野には、それぞれ1から6のデータから成り立っており、これらを並列に列挙している(表4.12)。異なるデータを集約して一つの指標をすることはしていない。データの出所は、統計局「世帯経済調査(HES)」、社会開発省「生活水準調査(LSS)」のほかにも、「生活の質調査(Quality of Life Survey)」、「ニュージーランド総合社会調査(GSS)」、「青少年調査(Youth 2007)」等、多岐にわたっている。

経済的生活水準の分野には、1人あたり可処分所得、所得格差(P20/P80)、貧困率(固定貧困線)、住宅費が可処分所得の30%以上の人の割合、住宅が狭い人の割合が挙げられている。過去の「社会報告書」には、社会開発省が開発した非金銭的生活水準指標(ELSI)が含まれていたが、2005-06年からは、政治的な理由で削除されている<sup>28</sup>。

本報告書では、貧困線を時系列的に固定して貧困率を計算する手法を用いている(固定貧困線)。2010年の報告書では、2007年が基準<sup>29</sup>であり、2007年の相対的貧困線(2007年の等価世帯所得(住宅費を除く)の中央値の40%,50%,60%)をCPI<sup>30</sup>で調整した値を各年の貧困線としている。国民の所得が全体的に上昇したり、下降している時は、相対的貧困線も変動する。そのため、貧困層の所得も上昇していても、中間層の所得の上昇がそれよりも大きければ、相対的貧困率が上昇する。これは、相対的貧困の理論からすれば当然であるが、国民的な感覚にはパラドックスのように見える。固定貧困線を用いれば、このような問題は避けることができる。2010年の前の社会報告書においては、1998年を基準年としている。

---

報告書を発表するかは未定である(Perry 2013)。

<sup>28</sup> 2000年から2004年にかけて、平均所得などの他の指標がすべて改善された中で、ELSIのみが悪化した。この事が、当時の政府の反感を買い、ELSIが社会報告書から削除されることとなった(Perry 2013)。

<sup>29</sup> 2008年の報告書までは、基準年は1998年であった。1998年から2007年に基準年を変更したのは、2007年には1998年に比べ中央値が10%以上減少したからである(Perry 2012, p.93)。

<sup>30</sup> CPIは、全品目の平均CPIを用いている(Perry 2013)。

表4.12 社会報告書2010年版(Social Report 2010)に含まれるデータ

<b>人口</b>	<b>経済的生活水準</b>
人口・人口増加率・地域別人口	1人あたり可処分所得
海外で生まれた人口	所得格差(P20/P80)
出生率	貧困率(固定貧困線)
人種	住宅費が可処分所得の30%以上の人の割合
家族構成	住宅が狭い人の割合
有子世帯	<b>市民・政治活動</b>
家屋の形態	投票率
言語	国会議員・地方議員の女性割合
同性結婚(同棲)	国会議員・地方議員のマイノリティ人種の割合
<b>健康</b>	差別にあったする人の割合(過去1年間)
健康寿命	汚職のレベル(国民意識)
平均寿命	<b>文化的アイデンティティ</b>
自殺率	NZテレビにおける地域・NZのプログラムの割合
喫煙率	マオリ語で会話できるマオリの割合
肥満率	(英語を除く)第一言語で会話できる割合
アルコール摂取(危険レベル)率	<b>レジャー</b>
<b>知識とスキル</b>	レジャーの満足度
就学前教育の参加率(3, 4歳)	運動量が十分な人の割合
高等教育終了率(NCEALレベル2以上)	演劇や文化的な活動をした人の割合
高等教育参加率(Tertiary education)	<b>安全</b>
成人の高等教育学歴	殺人率
成人の英語習得率	なんらかの犯罪被害にあった人の割合
<b>就労</b>	犯罪が心配な人の割合
失業率	交通事故の被害者の割合
就労率	<b>社会的コネクション</b>
平均賃金(ノ時間)	電話とインターネットへのアクセス(自宅)
仕事上のケガの数	別居の家族との接触が「ちょうどいい」とした割合
ワーク・ライフ・バランスの満足度	12-18歳の親と過ごす時間が「十分である」と答えた割合
<b>生活満足度</b>	他者を信用できる(「いつも」「殆ど」とした人の割合
生活満足度(「とても満足」「満足」)	過去1年の間、孤独と感じたことが「時々」「殆ど」「いつも」と答えた割合
	過去4か月にボランティアの活動をした割合

出所：Ministry of Social Development *Social Report 2010* から筆者作成。

## 〈2〉『ニュージーランドの世帯所得報告書』

『ニュージーランドの世帯所得報告書』(Household incomes in New Zealand) は、統計局の世帯所得調査(HES)のデータを用いて計算された世帯所得、所得格差、貧困率などが記載されている報告書である。本報告書は、社会開発省の公式なものではないものの、社会開発省の職員によって執筆されており、社会開発省のホームページに掲載されている。公式ではないものの、政治の場を始め、多くで引用され、活用されている。最新の2012年版の報告書は、2010-2011年のHousehold Economic Survey(HES)のデータをもとに計算されており、1982年から2011年の情報をカバーしている(Perry 2012)。本報告書は、HESの所得データを中心に分析されたものであるが、その第一の特徴は1982年からとい

う長期の所得分布の動向を記載している点であろう。次節で述べる非金銭的な生活水準の統計では、このような長期の追跡が可能なデータが存在しないため、ニュージーランドの国民の経済状況を時系列トレンドを示すものは本報告書のみとなっている。本報告書は、毎年新しい HES のデータを追加してアップデートされており、次の報告書は 2011・12 年の HES を基に 2013 年中旬に発表される予定である。

表 4.13 に、2012 年の報告書に含まれている指標を示す。セクション B から J は、HES の所得データを用いた世帯所得の分布の分析である。2012 年報告書からは、新たにセクション K として HES のデータを用いた非金銭的な生活水準指標 (ELSI-SF、次節参照)、セクション J として SOFIE パネル調査を持ちた所得階層移動と貧困動態の分析の章が含まれるようになった。

表 4.13 社会開発省「NZ の世帯所得」2012 版に含まれる指標

A	概念の整理
B	世帯所得（平均値、中央値、世帯類型別、所得 10 分位、所得シェア、再分配前・後所得）
C	労働市場・公的給付（GDP、就労率、失業率、低所得層の動き）
D	所得格差（各層の所得の動き、ジニ係数、P80/P20 率、P90/P10 率等）
E	貧困・低所得・生活困難（概念）
F	貧困率（固定貧困率、相対的貧困率）
G	所得の動態（1982~2011）年齢層、性別、人種別、家族類型、子ども数別
H	子どもの状況（1982~2011）年齢層、性別、人種別、家族類型別
I	高齢者の所得
J	貧困・格差・資産の国際比較
K(新規)	非金銭的指標（ELSI 等）（HES）
J(新規)	所得階層移動、貧困動態分析（SOFIE パネル調査を用いて）

出所：Perry (2012)

所得格差の章（セクション D）では、所得 10 分位別の所得<sup>31</sup>の短期的変化（2007 年から 2009 年、2009 年から 2010 年）と長期的変化（1988 年から 1994 年、1994 年から 2004 年）率、世帯類型別の長期的変化、人種別の長期的変化のほかに、所得分布（NZ\$2000 ごと）の長期的および短期的変化、P90/P10、P80/P20、ジニ係数の長期的変化、所得上位 1% の所得シェアの長期的変化（国際比較）、資産のジニ係数が掲載されている。

貧困に関する分析は、概念と推計方法を説明する章、所得データによる貧困率の章、非金銭的な生活水準指標の章と 3 章に渡って行っている。所得データによる貧困の分析においては、固定貧困率と相対的貧困率の長期的変化（1982 年から 2011 年）、子どもの貧困率の

<sup>31</sup> X 分位別の分析においては、各分位における平均値、中央値を使う方法があるが、本報告書では各分位の一番上の所得を用いた分析方法をとっている。これは、P80/P20 などの方法により整合的である（Perry 2012, p.67）。