

態に陥った場合に支給する社会的扶助(日本でいう生活保護)は一時的なものとして位置づけている。

そこで 2004 年までにその依存率を半減する目標を立てた。その方策は①の手厚い支援による就労自立策と、就労が不可能な場合は普遍的な障害、高齢者等を対象とした社会保障制度で対応することである。

③ 家族政策の充実

上記 1 の (3) の表 7 他でみたように、子どもの貧困度は EU で最も低い水準にあるが、子どもに対する諸給付により、子どもが成長するための平等の条件を形成することや、両親保険による育児休業中の親の所得補助などにより、仕事と子の養育の両立を支援することを引き続きの方針としている。

④ 生涯学習の支援

就学前教育から大学、雇用の場や地方自治体の行う成人教育の手厚いコースやその費用の支援によって、①の就労自立のための技能の向上も図るとしている。

⑤ 市民に最も身近なサービスを行う地方当局の支援を強化することを掲げている。

(2) ドイツ¹⁸

ドイツの国家行動計画は、優先課題の章を設けていないが、冒頭の「導入と全体的戦略」の節をみると次のような全体的戦略がみられる。

まず「活性化(activating)」と福祉国家に対するケアを標語としている。「活性化」と言う言葉は、福祉や失業の給付対象者が就労等の自立に努めることを表す言葉として使われている。

そして、貧困と社会的排除と闘う国家行動計画の基礎的要素として次の 4 点を掲げている。

①労働市場の包摂、労働者の技能の強化

②職業生活と家庭生活の両立

③特別なリスク抱えるグループの支援

④効率性の改善と支援対象の重点化

表 6 で見たようにドイツは、失業率と長期失業率の高さと、低い就労率に苦しんでおり、失業の克服が最重要の政治的課題であり、社会的包摂の最も効果的な方策であるとしている。特に若者の失業や最も問題の多いグループ(社会扶助受給者、低技能者、移民等)の対策が重要であり、予防的手段として訓練や技能の向上が重要としている。

また、ドイツの女性の就労率の低さについては、旧西ドイツ地区の 3 歳未満の乳幼児の保育施設の不足や、半日で終わる学校など、女性の労働市場への参加を阻む要因に取り組む必要があるとされ、職業生活と家庭の両立を掲げている。

就労について特別なリスクを抱えるグループとしては、社会扶助受給者、低技能者、障害者、移民等の他、高失業率に苦しむ旧東独地域を掲げている。

また、最初の活性化と福祉国家のケアという言葉に表れているように、労働市場の改革及び社会保障制度の効率化と対象の重点化の方針が掲げられている。これは、その後の「Agenda 2010」や労働市場政策、失業給付や社会扶助制度の改革につながっていく。

(3) イギリス¹⁹

① 子どもの貧困の根絶 2020年までに根絶。2010年までに半減。

表7で見たように貧困リスク層に属する子どもの人口比は高く(計画策定時の2000年頃は30%に近かった)、200万人の子ども(子どもの16%)は世帯に働く者が一人もいない非就労世帯に属している。このような家庭に育った者は、教育や自己の将来の就労機会にも恵まれず、保護を要する状況になる場合も多いので、貧困や社会的排除の世代間循環を破る必要があると主張されている。

このため、貧困リスク層に属する子を2020年までに根絶すること、2010年までには半減することを目標に掲げ、親の就労機会の提供、子ども養育世帯や子どものいる就労世帯の低所得層の税控除制度の改善、特に、子どもの貧困率の高い地域において、親の支援、保育・早期教育対策、要保護児童対策等をモデル的に行う「Sure Start」事業の展開などでその減少を図ろうとしている。

② 就労年齢層について、全ての就労能力ある者に働くための支援と機会を与える。

イギリスは、失業率は低いですが、就労能力がないとして給付を受けている者の数は多いとされる。このため、「New Deal」と呼ばれる就労支援策などを推進するとしている。25歳未満の若者については、6月以上失業の場合に、また25歳以上の者については、1年半以上長期失業した場合に、個別のアドバイスや訓練、賃金補助付き雇用等の集中的支援コースに参加する義務を課している。

また、任意参加だが、片親向け、50歳以上向け、社会扶助受給者の配偶者向けの「New Deal」がある。これらの事業は1998年から段階的に開始され、特に若者向けのもは相当の効果が上がったとされる。

この他、「Jobcentre Plus」と言われる福祉給付支給機関と雇用サービス機関の統合した機関を就労の状況の悪い地域から段階的に取り入れており、給付受給者の就労自立の意欲や可能性を面接で判断し、意欲の喚起や就労による自立の支援を図ろうとしている。

また、就労している者の収入を働きがいのあるものとするため(make work pay)、国レベルの最低賃金制の導入や、低所得の就労世帯の税の還付制度(The Working Family Tax Credit)等の対策が導入され、強化(The Working Tax Credit)されている。

③ 年金受給者の貧困対策

年金に関しては、サッチャーの政権時代に、民間年金に加入した場合は、国の2階部分の年金制度に加入しなくていいこと(Contracting out)となっていることなどの結果として、低所得層の年金水準が社会扶助水準以下となつていること、また、中所得層の民間年金の加入率や、水準が十分でないことが、将来の年金水準の不十分さとして問題視されてきた。

このため、貧困層に属する年金受給者対策としては、99年から導入されている税財源の「最低所得保障(Minimum Income Guarantee)」を、2003年から施行予定の年金クレジット法に変更し、対象を低所得者に限って、単身で週100ポンド、夫婦で週154ポンドが保障されることとなっている。

将来の引退時の保障と自立の対策としては、特に低い所得層の2階部分の年金保障が不十分とされていたことから、2001年に年金管理運用手数料を低く抑えた新しい民間の2階部分の年金であるステーク・ホルダー年金を導入して、比較的所得の高い層はそれらの民間年金への加入を

促すとともに、2002年に国の二階部分の年金の国家所得比例年金制度(SERPS)を国家第二年金(SSP)に改革し、低中所得層の年金を手厚くした。

④ 最も不利益な地域とその他の地域との格差の減少

イギリスでは、都市の中心部、一部の単一産業地域などの不利な地域(Deprived Area)に、貧困層や少数民族が集中しており、貧困以外にも、低い教育達成率、失業、高い犯罪率等の問題が集中しているとして、これらの地域の再生に力を入れている。

上記①、②の対策もこれらの地域から段階的にモデル事業として展開することが多い他、それぞれの行政課題ごとに「最低目標(floor target)」を設け格差縮小を図ったり、Neighbourhood Renewal Unit(近隣地域再生対策室)を政府に設け、それらの不利な地域の支援基金を設けたり、各種の政府の事業を地域の実情にあったものに修正すること、地域の中で行政だけでなく、民間やボランティア、NGO等の関係者が、何が衰退の原因で、何を優先させるべきかを話し合い合意する「Local Strategy Partnership」による地域の主体的な再生への取り組みを支援することなどを行っている。

この他、他の2国にない取り組みとしては、政府に首相直属の機関として「Social Exclusion Unit(社会的排除室)」を1997年に設けている。ここは、社会的排除全般ではなく、首相の指定する省庁間にまたがる問題の対策の検討を行う組織で、今までに若者の家出、元犯罪者の再犯、要保護児童の教育等の問題に取り組んできた他、1999年からは社会的排除の取り組みの年次報告書の「Opportunity for All」を発刊している。イギリスは、社会的排除への取り組みを、一般的な社会保障や労働政策の改善の結果としてではなく、独立の政策課題として最も明確に取り上げている国と言える。

3 2003-2005年計画3カ国の計画の進展状況とEUの評価

次に2003-2005年の2回目の計画の中で、3国が、それまでの計画の進捗状況をどう評価し、どのような政策の改善、新設を行ったか、また、欧州委員会の統合報告書の中で、どのような指摘がなされ、何が今後の課題とされているかを見てみたい。

(1) スウェーデン²⁰

ア. 前国家行動計画の目標の達成度及び進展

スウェーデンではEU一手厚いと思われる諸施策を講じ、EUの中の最高水準の就労率と最低の貧困率を達成するとともに、移民も対象とする普遍的な教育、訓練、社会保障制度により、改善を見た部分も多いが、前計画で掲げた野心的な目標はいずれも未達成であった。

① 20-64歳の就労率を2004までに80%に引き上げる目標は未達成

1990年には就労率は84%だったこともあり、掲げた目標だが、表5、表6の失業率や就労率の数字で明らかなように2002まで改善されてきた失業率や就労率の数値は足下悪化しており、2004年までに就労率を80%とする目標は達成できなかった。もともとかなり野心的に高い目標である上、計画における分析では、輸出に頼るスウェーデン経済にとって国際経済の弱さの影響を受けたこと、若者の中で学び続けたい者が増えて就労率が落ちたこと、

この間増加している新規の移民やヨーロッパ系でない移民の就労率が低かったことなどを原因に上げている。

(参考)就労率 スウェーデン生まれ 77%

外国人就労率 EU 内生まれ 70% その他欧州 61% 欧州外 54%

② 福祉依存者の半減目標も未達成

この目標の達成には 2001 年に 115,200 人いる受給者を 2004 年までに、57,600 とする必要があり、2003 までには 24,000 人減少したようだが、2004 年までにはこの野心的な目標は達成できなかつた。もともと 1990 年の就労率 84%、失業率 1.5%の時でも受給者は 71,700 人いたので、目標自体かなり大胆なものだが、その達成のためには、①の就労率目標の達成が必要となる。

イ. 2003-2005 年の戦略的取組みと主要課題

[戦略的取組み]

① 完全雇用を目指し、普遍的社会保障制度の維持充実を図る。

完全雇用については、「就労第一原理」に則り労働インセンティブや技能の向上、職業紹介、教育訓練、労働市場政策に取り組むとしている。

2000 年に長期失業者の失業給付受給と失業訓練の繰り返しを防ぐために導入された「Active Guarantee=活動保障」といわれる長期失業者に対する集中的な取組み(個別相談、職業紹介、訓練、賃金補助付き雇用等を集中して取り組むもの)を進めることや、普遍的な対象と所得比例給付を基本とする普遍的社会保障制度の維持充実や家族・児童給付の充実を図るなどとしている。

(注) 報告書では一般的な政策報告のところでしかとりあげていないが、外国人も含めた普遍的な老後の所得保障の充実も図られている。

- ・ 2003 年に完全施行された年金改革で、現役時代の収入が低く報酬比例の年金額が低い層に、税財源の保障年金を導入した。
- ・ さらに、高齢者生計維持法を施行し、保障年金の満額支給の受給要件である国内 40 年居住の条件を満たさない者に、ミーンズテスト付きの税財源の給付を支給することとなった。これにより、移民であっても最低限の老後保障が税財源で受けられることとなった。

② 最後のセーフティネットの機能を発揮

社会サービス法の施行により、最後のセーフティネットである社会扶助において、相当な生活水準が権利として保障されるように制度を維持するとしている。

③ ジェンダー平等を進展するとしている

④ 子どもにとって最大の利益を保障するため、以下の諸施策を講じることとしている

- ・ 国連子どもの権利条約に基づき、子どもに関する決定が子どもの利益を最大にするよう保障する。
- ・ 児童への給付を充実する。(児童手当、住宅手当、育児休業給付、小児医療、保育料の上限設定等)
- ・ 「危機にある子ども」(要保護児童対策) 虐待や不十分な養護に対する対策を講ずる。

⑤ 包摂対策

人口の 1/5 は外国生まれか親のどちらかが外国生まれの状況に鑑み、新規移民の語学・文化教育の充実等包摂対策を充実するとしている。

⑥ 各種オンブズマン制度による差別との闘い

平等機会オンブズマン、民族差別オンブズマン、障害オンブズマン、性差別オンブズマン、高等教育平等取扱法等の措置を講じてきたが、2003 年には一般的な差別禁止法を施行するとともに、子どもオンブズマンも設けるとしている。

⑦ 裁判所へのアクセス

特定ケースの無料専門家相談や証人費用の保障を講じるとしている。

⑧ 犯罪の予防を進めるとしている。

[主要な目標]

EU 共通目標である 2010 年までに経済的に弱い立場の者の数をかなり減少するために、社会扶助基準以下の層、相対的貧困層(国民の所得中央値の 60%以下)及び子どものいる家庭の相対的貧困層の減少に取り組むとともに、不完全な成績で義務教育を卒業する生徒数の減少やより高度な教育に進学する人口の増加、雇用の増加、薬物・飲酒・喫煙を経験する子どもの減少、薬物濫用の治療受けている者の増加、ホームレスの数の減少などの目標に取り組むとしている。

[特別目標]

スウェーデンにおける独自の特別目標としては次のものを上げている。

① 就労率 80%目標は 2003-2005 年計画においても有効である。

国際的な経済状況の中で就労面の弱者である若者、移民、失業者、高齢者、障害者の就労対策を進めるとしている。

② 福祉依存者数半減目標は 2003-2005 年計画においても有効である。

③ 傷病休業日数の 2002 年の数字を 2008 年までに半減する。

スウェーデンでは、日本の健康保険制度の傷病手当金と同様に、傷病で休むとその期間は従前賃金の 8 割(日本は 6 割)を支給するが、主として女性の取得日数の増加が問題となっていた。このため、事業主に職場環境の改善を促すとともに、事業主の負担部分を増やしてその取り組みへのインセンティブを強化し、2008 年までにその日数の半減することを目標としている。

ウ. EU の 2005 年統合報告書の評価²¹

[統合報告書の批評]

欧州委員会の「Joint Report on Social Protection and Social Inclusion」(2005 年 1 月)に添付されている「Commission Staff Working Paper」のスウェーデン部分では以下のような記述が見られる。

① 貧困率 9%、子どもの貧困 7%と貧困率が低く、若者の教育達成率も比較的高い、平均寿命は EU 一の高水準であると評価するとともに、非常に高い高齢者の生産年齢に対する比

率は、現在の福祉国家の強い連帯原理を維持する能力にとって、将来的な課題であるとしている。

②今後の課題として以下の点を上げている。

- 急激な依存人口比率の上昇にかかわらず福祉国家の強い連帯原理を維持すること
- 長期傷病休業の取得日数を更に減少し、すべての者の健康を改善する努力を続けること
- 移民の不利益、特に雇用に関する不利益の減少政策の効果を観察すること
- 健康の更なる推進と労働市場からの早期引退を防止することで、より長い就労生活を送るようになるよう支援すること

エ. 考察と日本への示唆

ここまで手厚い社会保障、しかも移民も差別しない普遍的な制度は、包摂政策の一つの到達点と思われる。しかも、更に野心的で達成がかなり困難な目標を掲げて、就労率や福祉依存者の率を一層下げようとしている点は評価に価する。

他方、それだけの社会保障を維持するためにも、税・社会保障負担が高負担の上に、現在以上に男女、更には高齢者がともに働くことが期待される社会を目指す必要が出てくるのであろう。スウェーデンでは就労も重要な社会的包摂の形態であり、それを実現するために、教育・訓練・個別の指導等の教育あるいは積極的労働市場政策を講じている。

また、日本ほどではないにせよ 2050 年に 65 歳以上人口は 23%に達し、生産年齢(15～64 歳)人口に対する 65 歳以上人口の比率は 38.4%に達していると予測²²されている。その中で現在規模の社会保障や包摂対策の体制を維持していくことは確かに大きな課題であろう。

(注)日本の 2050 年の高齢化率、高齢者人口/生産年齢人口比

2050 年 65 歳以上人口比率	35.6%
65 歳以上人口/生産年齢人口比	66.5%

出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 14 年 1 月)中位推計

(2) ドイツ²³

ア. 前国家行動計画の目標の達成度及び進展

2001-2003 年の国家行動計画で述べられていたように、高失業率特に高い長期失業率が、貧困と社会的排除の原因とされ、対策が講じられてきたが、経済の停滞もあって失業率は 2002 年以降再び上昇し 9%台に止まり、長期失業率も高止まりしている。(表 5) また、就労率も改善していない。(表 6)

2003 年、前政権のシュレーダー首相は 2 期目の施政方針演説「Agenda 2010」で失業の減少や社会保障の持続可能性のために、労働市場の改革や医療保険、年金改革等を表明した。また、失業の多さの背景には、失業者の能力開発(潜在能力の活性化)、個々の失業者のニーズに応じた相談などの活性化と労働者と企業のニーズに応じた職業紹介サービスの改善が必要という「ハルツ委員会」(フォルクスワーゲン社人事担当取締役のハルツ氏を委員長とする委員会)の報告を受けて、労働市場改革のための法律(Job-AQTIVE 法)改正が行われる等、この時期は、大規模な制度改正に取り組んだ時期であった。

以下、2003-2005年計画のⅡ章では前計画の成果として次の事項が上げられている。

a. 経済活動への参加の促進

① 長期失業者と社会扶助受給者に職を見つける

2001年から30地域において、MoZArT(モーツアルト)プロジェクトが行われた。これは、公共職業安定所と地方自治体の社会福祉行政を行う社会事務所を統合し、失業保険給付と社会扶助受給者の相談対応のワンストップ化を試行するもので、これらの受給者の就職支援に役立ったとされる。

ハルツ委員会報告を受けた労働市場改革のための法律のうち第一法と第二法が2003年に施行された。

(注)1. 「ハルツ第一法」の主な内容

- ・全国の公共職業安定所に求職サービスだけでなく、社会保険事務所の行う給付サービスも行う「ジョブセンター」を設置する。これは地域的に段階的に導入していく。
- ・失業者の義務の強化。長期失業者はこれまで以上に移転伴う求職活動を求められる。職業紹介を断る場合の拒否理由の明確化や、不十分な求職活動への段階的な制裁措置の導入などを行う。
- ・公共職業安定所に人材サービス機関を設置し、失業者に派遣労働形態の就業機会の提供等を行う。

2. 「ハルツ第二法」の主な内容

- ・労働者本人の社会保険負担義務のない僅少賃金労働(ミニジョブ)に該当する賃金の上限を月325ユーロから400ユーロに引き上げる。
- ・個人株式会社による自営業者に対する助成措置等を講じる。

② 移民の基礎的訓練あるいはさらに高度な訓練への参加策を講じた。

③ 重度障害者の職業生活への参加を進めた。

2002年までに重度障害者の失業率を25%下げる目標が立てられ、概ね達成(24%低下)された。

④ 若者の失業との闘い。

いくつかのプログラムが講じられ、施策の参加者では、34%は就職又は自営業の起業を行ったと報告されているが、表5で見たように全体の若者失業率は改善していない。

⑤ パートタイム雇用

2002年の年金改革で育児により就業時間が50%以下のパート労働に従事した者の年金資格を強化した。

⑥ さらなる訓練と生涯学習の充実を図った。

b. 資力、権利、財、サービスへのアクセスの促進

① 高齢者と障害者の必要に応じた基礎保障の導入

2003年1月から、65歳以上の高齢者と医学的原因で継続的に就労不能な18歳以上の障害者で、社会扶助水準の最低生活が営めない者に、その不足額を支給する税財源の基礎的保障制度が作られた。社会扶助と同様地方自治体が主体だが、家族には年収が10万ユーロ未満で

あれば扶養義務をもとめないことで、生活保護のスティグマ感を持たせないようにしている。

② その他 訓練の補助、資格の乏しい者の補助、住宅政策等の成果が報告されている。

c. 排除のリスクの予防

○情報技術からの阻害、DV 対策、過剰債務対策等の成果が報告されている。

d. 障害を持ち最も弱い者を支援する

○障害者、移民等のリスクを負ったグループへの対策、不利な地域の支援策である「The Social City」等の成果が報告されている。

イ. 2003-2005 年の戦略的取組みと主要課題

[4つの目標] 2003-2005 年の計画は次の4つの目標を掲げている。

① 社会の均衡の確保-能力の向上

公平な参加と機会の平等。社会的排除の予防とそれとの闘いは持続可能な予防政策の核であり、人々の機会の実現をもたらすものである必要があるとしている。

② 人々の参加を組織化する-貧困と社会的排除の予防

貧困と社会的排除リスクの減少を連邦政府の政策の中心とする。社会保障は、持続可能性、世代間の公平、人生の重大なリスク克服への信頼性を最大化するよう設計するとしている。

このためには、優れた学校教育・職業教育、収入条件の改善、仕事と家庭の両立支援策によって、変化する社会においても、機会をつかめるような教育と雇用政策が必要となるとしている。

③ (自己)責任の強化と持っている潜在能力の活性化

社会保障制度は社会生活に参加できるよう生活の自立を可能にすることを目的とする。

「支援と要請」原理伴う自己責任の強化と潜在能力の活性化は、貧困の循環防ぐ前提条件であるとしている。

④ 所得保障を貧困に対して耐性のあるものとする

社会保障制度を新たなニーズに向かって強化する一方、十分な水準を維持し、保護の利用を妨げる障壁や格差を明確にし、それらを克服する方法を明らかにする。他方、社会保障制度は人口構造の変化を展望したものに発展する必要があるとしている。

[主な政策の取組み]

① 有償雇用への参加の促進—労働市場への包摂の奨励

a. 教育・訓練

社会的扶助受給の長期失業者、職業資格の乏しい者、重度障害者、移民等の教育や訓練によりこれらの困難抱えたグループの職業資格を向上させるとしている。

子どもや若者の早期かつ個別の対策による教育改革、全日制学校への移行。移民の子どもの追加教育・読み書き能力の強化。職場での教育と連携した定時制の学校教育(デュアルシステム)。若い母子家庭の母親の教育訓練、旧東独の州を対象とする訓練事業「Training Programme East」(14000の訓練所を設け、長期失業やそのおそれのある15-25歳の社会扶助、失業給付受給者10万人を対象にする)。等の各事業を実施するとしている。

b.労働市場の改革 「ハルツ」第3法と第4法の施行

「ハルツ」第3法

- ・連邦雇用庁がサービスの近代化、効率化ができるように独立性を強化する。
- ・業務内容の簡素合理化と職員の職業紹介部門への集中投入。
- ・ジョブセンターの全国展開

「ハルツ」第4法

- ・社会扶助と失業保険期間が切れた後に支給されていた税財源の失業扶助を再編統合する。従来、失業保険の資格のない者は失業扶助が支給されなかった。他方、社会扶助と失業扶助の両方を重複支給される場合もあった。
- ・そこで、失業保険の支給期間終了後については、就労能力がある者は、新たに設けられた税財源の「失業給付Ⅱ」のみを支給されることになった。この給付は従来の失業扶助が以前の賃金に比例していたのに対して、定額の社会扶助に近い額となる。失業給付Ⅱの受給者はジョブセンターで早期就職に向けて個別の就職の指導助言を受けられる。
- ・他方、就労能力のない者のみが、社会扶助(生活保護)を受給することとなる。

- ② 社会を子どもや家族に優しいものにするため、以下の諸施策を講じるとしている。
旧西ドイツ地域は保育所、特に3歳未満対象の施設が少ないので、その充実を図る。
女性の雇用率向上のため、IT職業のための訓練・徒弟コースの4割を女性に振り向ける。
労働時間の柔軟化のため労組、経営者協会 企業との協力を強化する。
不安定な環境にある家族(片親、移民、過剰債務等)の相談等の支援やDV(家庭内暴力)対策を講じる。
- ③ 障害者の参加と自己決定の増加
障害者のリハビリ、職業訓練によって、重度障害者の失業率を低下させるとしている。
- ④ 移民の包摂を進める。
- ⑤ 貧困に特に影響を受けやすいグループの参加の推進
ホームレスの防止と根絶(家賃滞納による退去処分を地方裁判所は社会扶助事務所に通告する)麻薬対策。「Social City」等恵まれない地域の住宅、雇用、経済、社会等の総合施策。などの諸施策を講じるとしている。

ウ. EUの2005年統合報告書の評価²⁴

[統合報告書の批評]

欧州委員会の「Joint Report on Social Protection and Social Inclusion」2005年に添付されている「Commission Staff Working Paper」のドイツ部分では以下のような記述が見られる。

ハルツ第1から第4法は、労働市場の構造改革と失業給付と社会的扶助の統合等労働市場構造などに深く影響する改革を行った。この他、若者の失業と障害者の雇用参加、仕事と家庭生活の両立支援策等多くの施策を行っている。まだそれらの改革の長期的効果を評価するのは早すぎ、

引き続き注意深く観察する必要があるとしている。

また、将来の課題として次の点を上げている。

- ①ハルツ第4法の改正の影響でより多くの者が貧困とならないようにするべきである。すなわち最も脆弱な人々の所得が確保されるべきであるが、他方、就労能力のある者は、失業給付Ⅱの受給か、社会扶助受給か、あるいは何の給付も受給していなくても労働市場への参加を十分支援されるべきである。
- ②移民の持続可能な社会的包摂策が講じられ、国、地方政府の厳しい予算状況の中においても、十分な実施が確保されるようにするべきである。
- ③高齢者のより長期の就労生活の奨励と補足的な民間年金への参加を促進することで、年金の水準が十分に格差なく支給されるようにするべきである。

エ. 考察と日本への示唆

ドイツは職種別に分かれた社会保険中心の社会保障や、仕事と家庭生活の両立支援策が課題であるなど、日本の社会保障に参考になる所が多い国である。他方、低い相対的貧困率にみられるように、日本よりもかなり社会福祉や社会保障の充実した国でもある。

また、労働組合が強く、労働者の保障が厚い国であり、その柔軟性にかける労働市場が新規雇用を増やさない原因とされてきた。他方、失業率のしつこい高さの背景には、90年代の東独との統合による社会保障や財政への影響、移民や外国人の多さ等日本にはない困難を抱えていることも考慮する必要がある。

そのような困難な状況の中で、今回行われたハルツ法等の一連の改革が、労働市場の改革や失業率の改善に、どのような成果を生むのかは、日本にとっても参考になる所が多いと思われる。

(3) イギリス²⁵

ア. 前国家行動計画の目標の達成度及び進展

① 雇用への参加

イギリスは、表4に見られる比較的好調な経済にも支えられ、EU一低い失業率(表5 2004年4.7%)と、EU目標を超える就労率(表6 2004年全体71% 女性65.6%等)を達成しているが、特定グループ(病人、障害者、片親、少数民族、長期失業、50歳以上の者、教育・資格が乏しい者、不利な地域の住民)の非就労率の高いことが依然として課題と評価されている。

また、傷病や障害等で4日以上就労できない者は、最長28週間使用者から法定傷病手当が支給され、29週以降は国民保険の拠出要件を満たしていれば、国民保険制度より就労不能給付が支給されるが、その受給者が失業給付である求職者手当を上回る270万人に及んでいることから、新たに彼らの就労支援策が課題とされている。

② 貧困層の減少、特に子どもの貧困の減少。

表7に見られるように、相対的貧困層に属する者の比率は他の2国に比べて高く、特に貧

困層に属する子どもの数については、2020年の根絶を目指して、2010年に半減する目標を立てていたが、2002年には更に2004/2005年までに低所得世帯の数を1/4減らすという中間目標を表明している。表7に見るとおり、1999年の29%から2004年に24%まで減少しているが、まだ長期的目標達成にはかなりの方策が必要とされる。また、教育の達成度が改善したと評価されている。

③ 不利な地域の格差の是正

都市のインナーシティ、地方の沿岸地域や単一産業の町等は、低水準の住宅、高い失業、低い教育・医療水準、高い犯罪率等複合的な問題を抱えており、少数民族や黒人の70%はこの地域に住むとされる。格差はある程度縮小したものもあるが、引き続き課題とされている。

イ. 2003-2005年の戦略的取組みと主要課題

戦略の3本柱として、①社会正義を伴う強い経済成長の実現、②柔軟な労働市場により、働ける者には仕事を提供すること、③第一級のサービスを利用しやすく、かつ費用的に求めやすいものとするを掲げている。

[EUの共通目標達成のための取組み]

EUの共通目標に沿ったイギリスの取組みの主なものとしては次のものを掲げている。

① 雇用への参加促進として次の施策を講じることとしている。

- ・積極労働市場政策として、前計画からあるNew DealやJobcenter Plusの他、上記で述べた就労不能給付者に対するパーソナルアドバイザーによる個別就労支援対策のパイロット事業である(Pathway to work)を2003年から地域を限定して開始している。
- ・仕事からの収入を相当なものに(make work Pay)するために、税控除、最低賃金制度、男女の賃金差解消策を講じる。
- ・高技能で適用性高い労働力創出策として、成人の基礎的読み書き・算数能力の向上や生涯学習として仕事に関連した教育訓練を充実する。
- ・家族に優しいアプローチとしての保育所の計画的整備や柔軟な労働環境を進める。
- ・少数民族対策や不利な地域の雇用プログラムを推進する。

② 資力、権利、財、サービスへのアクセスの促進として次の施策を講じることとしている。

- ・社会的保護システムを受動的な給付支払いから自立促す積極的仕組みへ改善する。

Working Tax Credit、Child Tax Credit等の税控除の充実する他、新たにChild Trust Fundの施策を講じている。これは、2002年9月以降生まれの子の出生時に口座に250ポンド(低所得者は500ポンド)支給し、家族、友人、子ども自身がこの口座に貯金できるようにする。口座は18歳になったら利用可能とするものである。貯蓄の習慣をつけさせ、将来の自立に資することを期待している。

- ・教育と医療の予算を増額(医療は2005/2006までにGDP9.1%)し、全体の水準を向上するとともに、地域格差を是正する。
- ・公営住宅の水準向上、ホームレスの減少、貧困者の暖房燃料対策等を講ずる。

③ 排除リスクの予防として、次の施策を講じることとしている。

- ・女性の家族の養育介護による不利を防止するため、子育て期間等の年金資格を優遇する。
- ・要保護児童の保護、特に 16 歳以降学校から早期に離脱して就労も教育・訓練にも従事しない NEET 対策として、「Connexions」事業をモデル的に開始している。これは、13-19 歳を対象に、個人アドバイザーが、教育・キャリア形成・薬物・いじめ問題の助言指導を行ったり、技能教育に誘導するものだが、日本の引きこもり NEET と違って、貧困層の子弟に多い虐待・放置、学校の怠業・中退、家出、不良行為など要保護児童対策の色彩が強い。
- ・年金受給者の貧困問題は、前計画でも述べた年金クレジット法による所得保障がある。
- ・その他情報通信技術 (ICT) への対応力の格差対策、金融排除対策、過重債務者保護、差別、難民、ホームレス等の不利なグループの保護の他、不利な地域の総合的な対策に取り組む。

④ あらゆる関係者の動員としては、分権化された地域政府 (スコットランド、ウェールズ等)、地方自治の他、ボランティア団体、社会パートナー、貧困経験者自身の包摂施策への企画・実施等への関与 を求めている。

[イギリスの優先課題]

イギリスとしての 2003-2005 年の計画の優先課題としては、次の項目を掲げている。

- ① 非就労者への対策 福祉受給者や就労不能給付受給者の就労自立対策
- ② 男女の賃金格差減少
- ③ 子の貧困の根絶 2020 年根絶、2010 年半減の目標に向けて高水準の子の貧困に取り組む
- ④ 地域格差の解決 具体的な最低目標の設定による教育、医療、住宅、地域格差などの諸問題を解決する。

ウ. E U の 2005 年統合報告書の評価²⁶

[統合報告書の批評]

欧州委員会の「Joint Report on Social Protection and Social Inclusion」2005 年に添付されている「Commission Staff Working Paper」のイギリス部分では以下のような記述が見られる。

- ① 好調な経済と雇用の発展により、就労率の高さや失業率の低さは E U 平均を上回っていると評価する。他方、失業や非就労が、不利な地域の住民や特定のグループ (母子、高齢者、資格の低い者、少数民族等) に集中していること、就労不能給付者が 2004 年で労働人口の 7% にも及んでいることは懸念を生じさせるとしている。

また、労働市場の好調さにもかかわらず、相対的貧困率が高く、その中でも母子世帯等の比率が高いことは問題であり、これは子どもの貧困率がなお 24% と高いことの原因ともなっている。

- ② 2003-2005 年のイギリスの計画は広範で包括的な戦略を維持している。働ける者に仕事のアクセスを促進するとともに、働けない者には十分な収入の支援と高品質のサービスを提供するこ

とを掲げている。

また、主要目標として子の貧困の根絶を掲げ、最も不利な地域での早期教育、家族支援策、保育所対策等の総合策を講じており、これらのサービスは今後 10 年で全国展開の予定であると概ね好意的な評価をしている。

③ 年金制度については、年金クレジット制度導入による低年金層の所得保障を評価する一方で、民間年金による貯蓄が不十分となり、年金クレジットによる補充に頼る受給者の率が増える場合には、財政の持続可能性は、将来影響を受けるかもしれないという注意喚起を行っている。

④ 今後の課題としては次のものを上げている。

-子どもの高い貧困率や、低所得・低賃金が女性へ集中している問題への取り組みを行うこと

-貧困と社会的排除の地方、自治体間の持続する不均衡への対応を行うこと

-特に貧しい地域を中心に、必要な保育サービスの提供と購入可能性に関する最近の改善をさらに進めること

-退職に備えた貯蓄を支援することで、年金の水準の十分さの格差の問題に取り組むこと

エ. 考察と日本への示唆

イギリスと日本は、失業率が低く、就労率が比較的高いこと、スウェーデンやドイツに比べて社会保障や社会福祉が手厚くないこと、逆に言えばそのために働くことを余儀なくされている部分があること等の共通点がある。また、表 8、9 でみたように、OECD の調査によれば日本の相対的貧困率は、イギリス、アメリカ並みになってきている。

他方、イギリスには、失業保険が切れた後も、ミーンズテスト付きの求職者手当があること、低所得の就労層や子どものいる世帯の税控除、住宅手当、年金クレジット法による貧困老人対策等、近年充実してきた社会扶助(生活保護)以外の対策があり、その面では日本より充実した包摂策もある。

また、New Deal や Connexions をはじめとする各種の積極的労働施策は、日本でも問題になってきている若者を中心としたフリーター、NEET対策の示唆となる部分が多い。

日本はここ 10 年ほどで所得格差が広がってきているが、イギリスほど固定した格差はまだ存在しないと思われる。その意味でも、現在イギリスが貧困の世代間循環の打破や子どもの貧困対策に取り組んでいることも、日本にとって参考になる部分も多いと思われる。

VI 終わりに ソーシャル・インクルージョンの意義と日本の政策への適用可能性

最後に、簡単にソーシャル・インクルージョンの日本の政策への適用可能性について、整理するとともに、今後の研究課題を述べてみたい。

① 背景事情の共通性と、受動的給付対策ではない、積極的包摂策としてのソーシャル・インクルージョンの有効性

ⅢやⅣで述べたように、EUがソーシャル・インクルージョンに取り組んでいる背景事情であ

る①グローバル化や知識基盤経済化を反映した労働市場の変化、②少子高齢化などの人口構造変化がもたらす給付と負担関係の緊張の高まり、③家族構造や男女の役割の変化などは、日本にも共通する状況である。

こうした状況の中で、失業者や非典型就労による就業低所得層の増加などの新たな貧困リスクが高まるとともに、年金等の世代間の給付と負担の緊張の高まりや、厚生年金からの脱落、国民年金の未納・未加入など、従来の社会保障制度で十分対応できていないニーズも高まっているが、現在及び少子高齢化を踏まえた将来の財政の窮迫状況に鑑みれば、受動的な給付の充実策ではなく、できるだけ働ける者には働いてもらう、そのために積極労働政策として支援することは、政治的合意を得られやすい方策であろう。

また、福祉先進国であるスウェーデン、ドイツにおける状況をみても、就労自立や部分就労による社会参加は、社会保障給付費用削減という消極的な意味だけでなく、社会参加や社会的包摂策としての積極的意義を評価すべきと考える。

特に、日本では、これまで社会保障や社会福祉のウェイトはEU先進国に比べて小さく、失業や生計の保障は、新卒時大量採用による職場での教育訓練や終身雇用など、会社における保障に依存する度合いが大きかった。

また、地域対策にしても、公共事業、地方交付税等の国からの所得移転策に依存する度合いが大きかった。

それら前提となる経済・社会的な基盤がここ10年ほどで急速に崩れている中で、EUにみられる教育・訓練・技能向上・職業紹介などの積極的労働市場政策の充実や、地域が主体となって官民、NPO等の社会的パートナーが共に対策を検討し、優先課題を決めて合意する地域の包摂・振興策は、参考になる部分が多いと思われる。

② 制度の谷間の弱者のニーズに対応する多元的・動的な「社会的包摂」の視点の有効性

従来の雇用政策や社会保障政策は、比較的大きな集団に共通するリスクに社会保険等の制度で対応する場合が多かった。また、結果として生じている問題状況、リスクや貧困等にそれぞれの所管行政が教育、労働対策、所得保障、福祉対策等別々に対応することが多かった。

しかし、最近のホームレス、フリーター、NEET、長期失業による生活保護受給者、児童虐待、DV対策、引きこもりなど、従来あまり認識されなかった制度の谷間に陥った者の新たな問題が生じている。

また、その解決には福祉、教育、雇用等の部局が個別に対応するよりも、住宅当局や警察、NPO等と従来なじみの薄かった分野も含めて総合的な対策を講じた方が有効に解決できる問題も多くなっている。

その意味でも、弱い立場にある者の個別のニーズに敏感に、多元的・総合的・動的に問題を捉える「ソーシャル・インクルージョン」の視点は有効と思われる。

今後、日本においても始まりつつある生活保護受給者の労働部局と連携した自立就労支援や、年金等の老後保障問題、少子化対策と子どもの貧困対策等日本の政策分野への適応可能性や先進事例の調査について、稿を改めて研究していきたい。

- 1 Janie Percy-Smith (2000) 'Introduction : The Contours of Social Exclusion', in J Percy-Smith (ed.) Policy responses to Social Exclusion, Open University Press p1
- 2 Julian Le Grand and David Piachaud (2002) 'Introduction' in J Hills, J L Grand & D Piachaud(ed.) Understanding Social Exclusion, Oxford University Press p2
- 3 Amsterdam Treaty (1997) Article 136, Article 137
- 4 Commission of the European Communities (1993) Background Report : Social Exclusion - Poverty and Other Social Problems in the European Communities ISEC/B11/93.
- 5 Lisbon European Council (2000年3月23日、24日), Presidency Conclusion, paragraph 5, 30
- 6 Stockholm European Council (2001年3月23日、24日), Presidency Conclusion, paragraph 9
- 7 Lisbon European Council (2000年3月23、24日), Presidency Conclusion, paragraph 32
- 8 Fight against poverty and social exclusion: common objectives for the second round of National Action Plans, Brussels European Council (2002年11月)
- 9 Joint report on social inclusion (2002) European Commission, Key structural changes p21-23
- 10 Berghman, J(1995) 'Social Exclusion in Europe: policy context and analytical framework' in G.Room (ed.), Beyond The Threshold, The Measurement and Analysis of Social Exclusion. Bristol: The Policy Press, p12
- 11 Townsend(1979) 'Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standard of living'
- 12 Townsend(1993) 'The International Analysis of Poverty'
- 13 宮本太郎 (2005)「ソーシャル・アクティベーション-自立困難な時代の福祉転換」NPA 政策 研究 4月号
- 14 トニー・フィッツパトリック(2005) 武川正吾・菊地英明訳『自由と保障-ベーシック・インカム論争』勁草書房
- 15 社会的排除と貧困を計測する共通指標は2001年のLaeken欧州理事会で18の指標が合意され、その後も改良が続けられ2004年のJoint Reportでは2003年の社会保護委員会(Social Protection Committee)で合意された下記の20指標のリストが掲げられている。

主要指標 11

1 貧困リスクにある者の人口の全体の人口に対する比率	世帯等価所得(世帯員の数で調整された所得)による可処分所得が国民所得の中央値の60%以下の人口の比率 世帯類型別、就労期間別、就労・失業・その他不活動別、自宅所有・賃貸別
2 世帯類型別低所得線	単身世帯と成人2人・子2人世帯の等価世帯所得の中央値の60%にあたる所得の水準
3 所得五分位比	第1五分位(富裕層)の所得を第5五分位(最貧層)の所得で割った比率
4 長期貧困リスク層の比率	当該年とそれに続く前3年間中2年間以上貧困リスク層にあった者の人口比率
5 低所得層の中央値と低所得線の格差比率	低所得層の中の中央値と低所得線の格差を低所得線の所得で割った比率
6 地域的な包摂度	NUTS level2の各地域間の就労率の差

7 長期失業率	15 歳以上の者の長期失業率(12 月以上失業)
8 非就労世帯人口	1 人も働いていない世帯に属する 17 歳以下の子の子全体に対する比率及び 18-59 歳の比率(18-24 歳の学生除く)
9 教育・訓練中でない高卒以下の若年者の比率	ISCDE のレベル 2 以下の教育を受けた 18-24 歳の者のうち教育、訓練中でない者の比率
10 平均余命	0 歳、1 歳、60 歳時点の平均余命
11 所得階層別の自己の認識による健康度	第 1 所得五分位層と第 5 五分位の所得階層の 16 歳以上の者で自己の健康が悪い、非常に悪いとした者の比率

2 次的指標 9

12 貧困リスク層の所得分布	世帯等価可処分所得が中央値の 40%、50%、70%の者の比率
13 定点の年に基礎を置いた貧困リスク層の比率	3 年前の年に基礎を置いた貧困リスク層の比率
14 社会的移転前の貧困リスク層の比率	以下のそれぞれの場合の所得中央値の 60%の比率 ①全社会的所得移転前、②老齢・遺族年金以外の全社会所得移転前、③全社会的所得移転後(指標 1 と同じ)
15 ジニ係数	
16 長期貧困リスク層の比率(所得中央値の 50%以下)	当該年とそれに続く前 3 年間で 2 年間以上世帯等価可処分所得が所得中央値の 50%以下であった者の人口比率
17 就労貧困リスク層の比率	就労中だが、指標 1 で貧困リスク層とされる者の比率
18 長期失業者の失業者全体中の比率	15 歳以上の失業者中の長期失業者(12 月以上失業)の割合
19 超長期失業率	15 歳以上の超長期失業率(24 月以上失業)
20 低学歴率	25 歳以上成人中 ISCED level 2 以下の学歴の者の比率

16 G. Espinosa-Angelstein (2001) 岡沢憲芙、宮本太郎監訳 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房

17 Sweden's Action Plan Against Poverty and Social Exclusion May 2001 p10-16

18 Federal Republic of Germany National Action Plan to Combat Poverty and Exclusion 2001-2003 p5-7

19 United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2001-2003 p1-5

20 Sweden's Action Plan Against Poverty and Social Exclusion 2003-2005 July 2003 p1-21

21 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005, Technical Annex, Commission Staff Working Paper p78-79

22 Statistisk Årsbok för Sverige 2004. p74-75

23 Strategy to Enhance Social Integration, National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005 p12-38 (ドイツ)

24 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005, Technical Annex, Commission Staff Working Paper p38-39

25 United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-05

26 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005, Technical Annex, Commission Staff
Working Paper p80-81

(参考文献)

David G.Mayer, Jos Berghman & Robert Salais (2001) Social Exclusion and European Policy

Janie Percy-Smith(2000) Policy responses to Social Exclusion

John Hills, Julian Le Grand & David Piachaud (2002) Understanding Social Exclusion

Michael FÖrster & Marco d'Ercole(2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the
Second Half of the 1990's

OECD 編著 井原辰雄訳(2005) 『世界の社会政策の動向 能動的な社会政策による機会の拡大に
向けて』明石書店

アジット・S・バラ フレデリック・ラペール(2005) 福原宏幸 中村健吾 監訳 『グローバル化と社会的排除 貧
困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂

小沢修司(2002) 『福祉社会と社会保障改革 ベーシック・インカム構想の新地平』高菅出版

柴田謙治(1997) 「イギリスにおける貧困問題の動向:「貧困概念の拡大」と「基準」をめぐって」『海
外社会保障研究』 No. 118 p4-17

厚生労働省編(2003) 『世界の厚生労働 2003 海外情勢報告』TKC 出版

厚生労働省編(2004) 『世界の厚生労働 2004 海外情勢報告』TKC 出版

トニー・フィッツパトリック(2005) 武川正吾・菊地英明訳 『自由と保障-ベーシック・インカム論争』勁草書房

中村健吾(2002) 「EUにおける「社会的排除」への取り組み」『海外社会保障研究』 No. 141 p56-66

宮本太郎(2005) 「ソーシャル・アクティベーション-自立困難な時代の福祉転換」『NPA 政策』研
究4月号 p15-22

厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)

分担研究報告書

日本のソーシャル・インクルージョンを必要とする状況の分析と
政策適用可能性の研究

分担研究者 芝田 文男 国立大学法人・北海道大学

研究要旨

格差論の先行研究・調査の比較分析、相対的貧困層の国際比較、生活保護受給世帯等の動向の分析などにより、日本におけるソーシャル・インクルージョン政策の必要性について考察するとともに、近年始まった若者自立支援策や、生活保護受給世帯の労働部局との連携による自立支援策の調査・分析により、日本における同政策の展開可能性を考察する。

A. 研究目的

EUのソーシャル・インクルージョン政策の背景には、グローバルイゼーション、知識経済化の進行、高齢化と家族の扶養機能の低下等があるといわれている。日本においても最近話題の格差の状況の調査分析、OECDの失業率・貧困層人口比の分析、EU3カ国の失業者や貧困層への施策の動向、日本の生活保護者の動向などを検討することで、日本におけるソーシャル・インクルージョン政策の必要性の有無について考察するとともに、日本におけるソーシャル・インクルージョン政策のこれまでの状況や、最近の若者自立支援策と生活保護受給者の自立支援策の動向を調査し、ソーシャル・インクルージョン政策の日本における可能性についても考察することを目的とする。

B. 研究方法

日本における格差論の先行研究・調査の比較分析、EU3国(スウェーデン・ドイツ・イギリス)と日本の労働力率、相対的貧困データの比較、EU3国の低所得対策と受給者の動向と日本の相対的貧困層・生活保護受給世帯の特徴の分析を通じて、ソーシャル・インクルージョン政策の日本における

必要性についての検討材料とする。

また、これまでの日本におけるソーシャル・インクルージョン政策の検討状況、EU3国の政策に類似する近年の日本の若者自立支援策、生活保護受給世帯の自立支援策の動向を分析して、日本におけるソーシャル・インクルージョン政策の展開可能性の検討材料とする。

(倫理面への配慮)

個人情報ではない統計や文書の調査分析であるので、特になし。

C. 研究成果

格差論等の分析や相対的貧困層の国際比較、EU3国の政策動向などの比較分析により、日本にもEUの政策推進の背景と共通する問題状況があること、また、近年日本においても始まった若者の自立支援や、生活保護部局と雇用部局の連携等による自立支援策は、ソーシャル・インクルージョン政策と類似・同一のアプローチが見られることが明らかになった。

D. 考察

格差論の問題にしている状況の分析、相対的貧困層の国際的比較などにより、日本に

においてもソーシャル・インクルージョン政策の必要性は高まっているのではないか。

日本で近年開始された若者自立政策や生活保護受給世帯の労働部局との連携等による自立支援策は、日本における同政策の展開可能性を示唆しているのではないか。

なし。

E. 結論

格差論の先行研究や各種調査の比較検討からは、若者の正規雇用・非正規雇用の格差の拡大、もともと同年齢層内で格差が大きく、世帯の分解と家族の扶養力の弱体化で格差の更なる拡大のリスクもある高齢層の人口比率の増大により政策的対応を要する部分も見られること、国際的に見て高い相対貧困層の存在、生活保護世帯の非稼働世帯の比率の増大等は、日本においてもEUと同様のソーシャル・インクルージョン政策の背景となる事情があることが見られた。また、近年開始された若者の自立支援策や労働部局と連携した生活保護世帯の自立支援策は、EUのソーシャル・インクルージョン政策との共通性も見られ、その政策展開可能性を示唆する。今後、さらに日本におけるそれらの施策の進行状況、成果及び課題に関する全国的調査を行い、政策の必要性と可能性についての考察を深めていきたい。

F. 研究発表

1. 論文発表

芝田文男(2006)「日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の必要性と可能性—格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者の自立支援—」北大法学論集 近刊

2. 学会報告

なし

G. 知的所有権の出願・登録状況

論 文

日本におけるソーシャル・インクルージョンの政策の
必要性と可能性
—格差論・相対的貧困層の動向と若者・公的扶助受給者
の自立支援

国立大学法人・北海道大学

芝田 文男