

の舞い戻りを防止すべきと考える。

### ③ 生活保護の運用や制度改善の検討

- ・運用面では、求人側の信頼を得て採用されやすくするように、携帯電話の取得指導を行うとともに、原付自転車や就労のための通勤手段としての自動車の条件付き保有を容認する方向で制度の運用の見直しを検討することが望ましい。
- ・最低生活水準の保護という制度の趣旨との関係整理などの検討を要するが、イギリス、ドイツなど就労能力のある者に対しては生活保護を支給せず、税財源の失業扶助のみを支給している国においては、正当な理由なく、適切な就労斡旋を断った場合に、給付の一定期間・一部の停止等の措置を講じうる制度を設けている。

日本においても、就労能力が確認され、就労阻害要因がないのに適切な就労斡旋を度々断る場合等について、生活保護法4条の就労能力の活用という保護の補足性の理念の具体化の施策として、文書指導、保護廃止といった手段も限定的ではあるが講じられているようであるが、all or nothingではなく、保護額を一定期間、一部段階的に削減することなど、生活の維持に配慮しつつ就労意欲を促す運用の改善又は制度化や、全国知事会・全国市長会の提言にもある有期保護制度の制度化についても検討するべきと考える。

## 5 おわりに

以上、福祉事務所とハローワークとの連携による生活保護受給者の就労支援策について、平成17年度の実施状況、対象者や就労者の属性、効果、担当者の評価等について、行った調査の内容をまとめるとともに、そこから、示唆される施策の改善方向性について考察を行った。

今後とも、EU各国のソーシャル・インクルージョン政策の先進事例や、国内の先進自治体の実施状況などを研究しつつ、生活保護受給者など社会的に排除されやすい者の自立につながる施策に関して研究を続けていきたい。

(参考資料 1) 福祉事務所側調査の対象者属性 本文中で調査結果を乗せなかったもの

①参加者の年齢 人(%) \*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	30歳未満	30歳以上40歳未満	40歳以上50歳未満	50歳以上60歳未満	60歳以上	不明
2,970	314 (12.1 )	575 (22.2)	690 (26.6)	894 (34.5)	117 (4.5)	380

②参加者の最終学歴 人(%) \*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	中学校卒業・高校中退	高校卒業	専門学校卒業	短大・大学卒業	その他	不明
2,970	1,027 (43.0)	1,109 (46.5)	65 (2.7)	150 (6.3)	35 (1.5)	584

③就職による自立者の年齢 プログラムの結果一度でも就職した者 人(%) \*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	30歳未満	30歳以上40歳未満	40歳以上50歳未満	50歳以上60歳未満	60歳以上	不明
1,237	135(14.2)	235 (24.7)	247 (25.9)	305 (32.0)	30 (3.2)	285

④就職による自立者の最終学歴 人(%) \*比率は不明者除いた者の中の割合

合 計	中学校卒業・高校中退	高校卒業	専門学校卒業	短大・大学卒業	その他	不明
1,237	395 (41.5)	461 (48.4)	30 (3.2)	53 (5.6)	13 (1.4)	285

(参考資料 2)

福祉事務所側の自由記載欄の事業の評価・改善すべき課題・意見のまとめ \*数字は同旨意見の数

7. 評価(効果があったと思う点)

(事業の効果)

- ・就労意欲の喚起の効果あり。14
- ・ナビゲーター等により長期実就労者、就職困難と思っていた者が就職できた等就職率向上 38
- ・ハローワーク側と多角的に見ることでケースカの質向上・負担軽減、連携の向上 62

(効果のあった具体策)

- ・毎月目標数決め対象者を送る。数多くやることで双方の意識も近くなり、効果のあるケースも明確となる。

4. 改善すべき課題・意見

(ハローワークとの関係)

- ・対象者の選定について福祉側と労働側で意識のずれがある。就労意欲がある者ということでは対象者が限定される。23
- ・ハローワークとの調整に時間を要する。5
- ・福祉事務所とハローワークの連携の一層の強化が必要。3

(対象者の問題)

- ・保護で生活保障されているので就労意欲が乏しい者がいた。6
- ・本人の希望職種と求職状況の乖離 2
- ・就職できてもパート的な職種が多い。
- ・就職しても短期で離職する場合もあり就労意欲の向上、定着支援が必要。3
- ・常用就職しても体力の関係で短期間に退職するケースがあり、パートから進めた方がいい場合がある。
- ・障害者と若者の対応が難しい。2

(本事業、その他の自立支援事業の内容・進め方)

- ・就労意欲を喚起させる方策の充実 7
- ・稼働年齢層についてはもう少し対象者の要件を緩和して支援対象として欲しい。
- ・長期受給になる程就労自立が困難になるので、受給開始と同時に支援開始すべき。
- ・ナビゲーターの増員 2
- ・支援の大半がナビゲーターと一般職業紹介では市単独事業の就労支援専門員と変わらない。
- ・就労意欲が低いとされると一般職業紹介に回される。
- ・福祉事務所側にも就労支援専門員の配置をすべき。
- ・生業扶助活用による教育訓練事業、職業訓練活用などメニューの充実。5
- ・中高年の訓練枠の整備。
- ・中高年齢層等求人情報の収集。
- ・病状(精神・アルコール依存症)、障害(知的等)の特性を理解している就労先の開拓。2
- ・比較的若い年齢層には資格を取らせる支援の充実。2
- ・就職後のフォローが必要。

(生活保護事業や周辺の支援制度についての意見)

- ・登校拒否、ニート等が一定数いるので、登校拒否等の早期指導すべき。
- ・生活保護申請前の相談段階で就労支援につなげて効果があった。3

(参考資料3)

ハローワーク側の自由記載欄の事業の評価・改善すべき課題・意見のまとめ \*数字は同旨意見の数

7. 評価(効果があったと思う点)

(事業の効果)

- ・就労意欲の喚起、自尊感情の向上に効果が見られた。37
- ・対象者の多くはハローワークの閲覧利用は行っていたが、この事業を通じ相談窓口利用率上昇した。2
- ・担当者のマンツーマン相談(ナビゲーター)やケース会議で信頼関係ができ、履歴書や面接の対策等の支援で、就職による自立が進んだ。(18年度になって就職に結びついた者も多い) 31
- ・対象者に適した求職活動、求人開拓が進む。
- ・福祉事務所側の労働行政の理解が進み、連携が密となった。17
- ・対象者の就職意欲の有無が確認できるので、保護の必要性の見直しも可能となる。
- ・生業扶助の訓練受講で能力・意欲が向上した。就職に結びついた。2

(効果のあった具体策)

- ・福祉事務所の研修で本事業の説明を行い、理解の向上に努めている。2
- ・福祉事務所側も生活保護を打切る可能性も示唆することで、対象者に切迫感がある。
- ・保護受給開始直後の対象者は初回面談時に履歴書持参、面接可能な身だしなみを福祉事務所経由で求め、意識付けを行った。
- ・職歴の棚卸しを行った上で、履歴書と職務経歴書の書き方を教える。
- ・通信手段の確保と通勤手段に無理のない求人積極的に誘導した。2
- ・就労私欲喚起に重点置き、イメージを持ちやすいように職務内容を詳しく説明した。
- ・ケースワーカーに面接に可能な限り立ち会ってもらう。
- ・遠方の面接の交通手段に苦勞するがケースワーカーが住込み就職の面接の送迎をして就職できた。

4. 改善すべき課題・意見

(福祉事務所との関係)

- ・福祉事務所とハローワーク側の職業や職業選択に対する意識の違い
- ・福祉事務所の中で本事業への取り組みに温度差 6
- ・福祉事務所とハローワークの一層の連携が必要。
- ・福祉事務所とハローワーク双方の体制強化。
- ・福祉事務所にハローワーク側の専門職員の配置が必要。2
- ・対象者の説明が不十分で病気、年齢で就労できず対象外となるケースがある。(対象者が福祉とハローワークで異なった申し出をすることもある。)10
- ・福祉側で就業に向けた教育・訓練後に送り出して欲しい。4
- ・福祉事務所側の送り出しがあり、ハローワーク側が受け身のため就職までの期間が長期化する。福祉側との事前打ち合わせ等による連絡を密にし保護受給者の情報共有する方がいい。2
- ・福祉事務所のケースワーカー同席のケース会議が望ましい。家庭環境、体力・能力が分かり効果的相談可能。4

(対象者の問題)

- ・就労意欲が本当はないが形式的に応募した者ある。連絡しても全く来所しない等 15
- ・生活保護を主、パート就労を副収入と考えている者多く、常用雇用により保護から自立するという意欲が薄い者が母子家庭等に多くみられる。本人の体調や子の病気で簡単に辞める2
- ・保護受給者は早期支援が望ましい。長期受給者は就職意欲や社会に出る勇気が低くなり就労意欲の喚起に多大の労力を要する。6
- ・事業の進展とともに、就労支援困難者の割合が増加している。

- ・対象者の多くが中卒であり、年齢や学歴不問の求人義務づけられないか。
- ・無技能、無資格の者が多く、清掃・雑務等単純作業を希望せざるを得ない。
- ・50歳以上の高齢者の割合高く、体力的にもきついで、高齢者向けの求人が少ない
- ・就職してもかなりの割合は低賃金が多く完全自立できない。3
- ・通勤可能な範囲が対象者で差があるが、必ずしも贅沢・わがままと言い切れない。

(本事業、その他の自立支援事業の内容・進め方)

- ・早期に支援策の対象とするように手続を簡素化する。2
- ・ナビゲーター以外あまり有効な支援メニューがない
- ・対象者全員をナビゲーターで支援し、必要に応じて他のメニューを受けさせればより効果的。3
- ・主要ハローワークと離れているので、ナビゲーターの配置がなく支援メニューが乏しい、ナビゲーターを増員するとともに、居住地に近いハローワークに分散配置すべき。6
- ・ナビゲーターが当所にはいないので専門的相談・支援、個別の求人開拓ができない。
- ・支援対象者の事前合同教育による意識改革と一般常識に関する指導が必要 5
- ・長期失業者は職場体験などを行い就職意欲を喚起すべき。3
- ・福祉側が強めのアクションをした方が、就労意欲が高まり就職に結びつく。
- ・就職した場合の保護費の額が対象者に不明確なので、意欲的就労活動につながらない。いくら収入で保護費がどうなるか情報提供すべき。2
- ・公共職業訓練、教育訓練講座の対象が少ない。希望者が少ないこともあるが、その予算が特別にないので失業保険受給中の者以外利用しにくい。
- ・生業扶助(ヘルパー、パソコン等)の積極的活用
- ・雇用主への助成の拡充。
- ・求職者に合わせた求人開拓の必要性
- ・求職者に同行して職業紹介する等のきめ細かい斡旋。
- ・健康に起因する離職、就学前後の子のいる母子の場合、外見の印象より就労困難因子が根深く、専門家からの詳細なカウンセラーから始める必要を感じる。専門家の援助との連携必要 3
- ・就職後の定着状況の確認があるといい。4
- ・生活保護受給相談段階で、本事業の就労支援につなげれば、受給の予防、早期支援として効果的。保護申請段階の就労可能性を具体的に検討するシステムが有効。2
- ・就労支援の前段階として、精神病、DV・虐待被害者、ひきこもり、社会的きずなが希薄な者等の社会参加を目指した相談・社会的訓練事業を自立支援策として進めるべき。

(生活保護制度や周辺の支援制度についての意見)

- ・就労意欲を削がない制度の改善が望まれる。3
- ・保護支給額が定額で継続的に支給されるので自立意欲わかない。例えば、受給期間の制限、更新制、期間の経過とともに支給額を通減させる。保護金額の柔軟な見直し。等 5
- ・電話とめられている者もいて携帯電話等もないと選考に不利、携帯電話の購入補助すべき。4
- ・交通手段の改善ができないか。対象者に条件付き車保有認める、原付自転車の保有認める、交通費補助、市街地への転居を認める等の施策。11
- ・母子家庭の母親が就職しやすいように、土日の就学前や小学生の子の預かり所の整備する等の社会環境の整備が必要 3
- ・保護世帯の子どもがフリーター・ニートの温床とならないように職業教育、親が働いている姿をみせる教育が必要。保護世帯の中学・高校生を中心に学校とも連携した支援が望ましい。

- 
- \*1 Joint report on social inclusion (2002) European Commission, Key structural changes p21-23
  - \*2 拙稿 芝田(2006-1) 芝田(2006-2)参照
  - \*3 1981年厚生労働省保護課長・監査指導課長連名通知社保123号通知「生活保護適正化の実施の推進について」
  - \*4 平成17年3月31日社援発第03311003号厚生労働省社会援護局長通知「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」、平成17年度3月31日保護課長事務連絡「自立支援プログラム導入のための手引き(案)について」
  - \*5 平成18年5月15日全国福祉事務所長会議資料「生活保護の適正運営と自立支援」p10
  - \*6 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「ソーシャル・インクルージョンの諸アプローチとその効果及び国内施策への適用可能性についての研究」(平成17年度総括・分担研究報告書)p67-178
  - \*7 平成17年11月4日 第6回生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会 全国知事会・全国市長会提出資料 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/11/s1104-3.html>

(参考文献)

- 青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困 生活保護受給母子世帯の現実』(2003)明石書店
- 岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』(2005)ミネルヴァ書房
- 京極高宣『生活保護改革の視点:三位一体と生活保護制度の見直し』(2006)全国社会福祉協議会
- 小山進次郎著『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』(2004)中央社会福祉協議会
- 芝田(2006-1)「ソーシャル・インクルージョンへの政策的取組みの現状と将来-EU、スウェーデン、ドイツ、イギリスの取組みと日本の政策への含意」北大法学論集第57巻第1号 2006年5月
- 芝田(2006-2)「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-」北大法学論集第57巻第3号 2006年9月
- 布川日佐史「何をどう改革しようとしているのか」竹下義樹・大友信勝・布川日佐史・吉永 純 著『生活保護改革の焦点は何か 誰もが安心して暮らせる日本のために』(2004)あけび書房に所収
- 布川日佐史『生活保護における自立支援プログラムの検討:平成17年度総括・分担研究報告書:厚生労働省科学研究費補助金政策科学推進研究事業』(2006)

芝田 文男

## I はじめに

EUにおいては、経済面におけるグローバリゼーション及び知識基盤経済化による競争激化、並びに、低技能労働者の労働市場からの排除及び非正規労働化、人口構造の高齢化、グローバリゼーションの社会面の影響としての移民の増加、単身世帯の増加や女性の社会進出による家庭の構造や機能の変化といった状況の変化により、90年代以降、失業者や相対的貧困者の増加や、母子家庭、移民、障害者等の社会的弱者が、社会のさまざまなサービスや活動から排除されるソーシャル・エクスクルージョン(社会的排除)という状況が生じた。このため、EU及び加盟国は、ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)政策を推進している。この研究は、EUの中でも先進国であり、特徴的な社会保障・労働政策の仕組みを持つドイツ、スウェーデン、イギリスの最新のソーシャル・インクルージョン政策の動向を概観するとともに、同じくグローバリゼーションと知識基盤経済化の競争にさらされ、失業率や非正規労働の増加、相対的貧困率の増加等の状況がみられる日本において、それらの国と同様の政策の必要性や実現可能性があるかを考察することを目的としている。

## II ソーシャル・インクルージョンと社会保障等関連施策をめぐるEUの動き

### 1 ソーシャルインクルージョン政策と社会保障政策の統合と成長と雇用のための戦略との調整の動き

EUでは、前述のとおり90年代から失業や相対的貧困世帯の増加がみられたことに問題意識をもった。このため、2000年3月のリスボン欧州理事会において、「より大きな社会的結合(coherence)」、「貧困の根絶に向けた決定的な動き」及び「十分(adequate)で持続可能な(sustainable)な年金制度」へ取組みが、政策課題として上げられ、加盟各国が、前二者のテーマに対しては、Social Inclusion(社会的包摂)に取り組むための国家行動計画(National Action Plan)を作成し、後者の年金問題に関しては、国家戦略報告(National Strategy Report)を作成することとされた。EU加盟各国は、それぞれその計画と進行状況の報告書を欧州委員会に提出し、欧州委員会は、それらの統合報告書を作成して、政策的取組みや、進行状況を報告し合い情報を交換した。そして、欧州委員会は、傘下の専門家の意見も踏まえて、統合報告書の中で、各国の計画や戦略を評価するという開かれた調整方法(The Open Method of Coordination)という方式を、ソーシャルインクルージョンと年金問題について、別々に進行させていた。

しかし、社会的包摂のためには、労働・教育政策とともに、各国の社会保障政策(EUでは日本でいう広義の社会保障を表す言葉として社会的保護(Social protection)が使われる。)の改善も求められることや、年金に限らず医療・介護問題も大きく関わることから、加盟国の負担の重複を避けるために、2003年の欧州委員会から欧州理事会・欧州議会等へのコミュニケ<sup>1)</sup>の中で、これらの政策の調整と進行管理を1つの過程にまとめる合理化

案が提案された。そして最終的に 2006 年から「社会的保護(Social Protection)とソーシャルインクルージョンに関する開かれた調整方法」にまとめられることとなった。これにより、①貧困や排除との闘い(ソーシャルインクルージョン)、②適切かつ持続可能な年金制度、③医療と介護ケア(long-term care)の三つの内容を含んだ 2006 年～2008 年の国家行動計画を加盟各国が作成し、それを欧州委員会が統合計画書と毎年の進行状況の統合報告書としてまとめて、各国の情報交換と評価を行う 1 つの開かれた調整方法に手続きを統合することとなった。<sup>2</sup>

同時期、2005 年 3 月に再度リスボンで開かれた欧州委員会で、2000 年からのリスボン戦略の見直しが議論され、新たに「よい高い成長とより多くかつより良い仕事」を目標にリスボン戦略を再スタートすることが決定された。加盟各国に「国家改革プログラム(National Reform Programme)2005 年～2008 年」の作成を求めることとなった。<sup>3</sup> このプログラムは①マクロ経済政策(経済全般、財政政策など、それに大きな影響を与える社会保障制度の改革を含む)、②ミクロ経済政策(企業の成長を促す政策、研究・技術開発投資の推進、エネルギー・環境問題との調整など)、③雇用戦略(労働市場への参加促進、技能の向上、雇用主・被用者の変化への適応力の向上等)を内容とする。

欧州委員会は、2006 年 3 月に前述のとおり、統一された「社会的保護とソーシャルインクルージョンに関する開かれた調整方法」に基づき、各国の施策の情報交換と調整をしていくことになったが、そこに定められている新しい共通目標の中でも、リスボン戦略の目的と効果的かつ相互に作用していくことを掲げている。<sup>4</sup> 特に雇用対策では、ソーシャルインクルージョンの国家行動計画と、国家改造プログラムには重なり合う部分が多い。

## 2 スウェーデン、イギリス、ドイツ及び日本のソーシャル・インクルージョンの背景

ソーシャル・インクルージョンという言葉は、所得面の貧困にとどまらず、住宅・医療等各種サービスや就労、社会的活動への参加といった社会の多様なリソースや活動からの排除をなくすという意味で「多元的」であり、また、結果としての貧困や各種・サービス活動からの剥奪といった「静的な結果」にたいする救済といった対策ではなく、そういった結果をもたらさないための「動的なプロセス」に対する取組とされている。<sup>5</sup>

このため、各国のソーシャル・インクルージョン対策は、極めて多様であるが、課題として共通し、かつ各国とも主要な課題として取組んでいるものとして、①労働市場への参加(失業の減少)と、②相対的な貧困率の減少がある。以下、この二つの課題に関わる共通指標を中心に、背景となる経済成長の状況とともに、EUの中でも社会保障の先進国でありながら、エスピン・アンデルセンの福祉国家の分類<sup>6</sup>として、社会民主型、保守主義型、自由主義型という特徴を持つとされるスウェーデン、ドイツ、イギリスの状況を、日本の状況と比較しつつ見ていきたい。

### (1) 実質 GDP 成長率

図表 1 でみるとおり、2000 年以降スウェーデンとイギリスの経済成長は好調であり、ほぼすべての年で EU25 カ国平均とほぼ同等か又は上回っている。他方、ドイツは全ての年で下回っている。背景には 90 年の東西ドイツ統合の社会保障を含む財政負担の増加、東部州を中心とした失業率の高さ、などの特殊事情もあるといわれているが、2006 年に



入ってようやく景気や後述の雇用情勢に明るさが見えてきているようである。

日本は90年代から続く長期不況を2003年頃からようやく抜け出している。

図表1 実質 GDP 成長率(%)

	ドイツ	スウェーデン	イギリス	EU25 カ国平均	日 本
2000	3.2	<u>4.3</u>	3.8	3.9	2.9
2001	1.2	1.1	<u>2.4</u>	2.0	0.4
2002	0.0	<u>2.0</u>	<u>2.1</u>	1.2	0.1
2003	-0.2	<u>1.7</u>	<u>2.7</u>	1.3	<u>1.8</u>
2004	1.2	<u>3.7</u>	<u>3.3</u>	2.3	<u>2.3</u>
2005	0.9	<u>2.7</u>	<u>1.9</u>	1.7	<u>2.6</u>
2006(予想)	1.7	<u>3.4</u>	<u>2.4</u>	2.3	<u>2.8</u>

注: 下線は EU25 カ国平均以上の国の成長率に引いている。

出典 Eurostat Structural indication database

## (2) 社会保護費、社会支出(社会保障費)対 GDP 比比較

EU の 3 国の社会保護費(広義の社会保障費)は EU25 カ国の平均より高い方であったが、イギリスは2002年から平均を下回っている。3国の中ではスウェーデンが一番高い。

図表2 社会的保護費対 GDP (%)

	ドイツ	スウェーデン	イギリス	EU25 カ国平均
2000	29.2	30.7	27.1	26.6
2001	29.3	31.3	27.5	26.8
2002	29.9	32.3	<u>26.4</u>	27.0
2003	30.2	33.3	<u>26.4</u>	27.4
2004	29.5	32.9	26.3	27.3

注:社会的保護費 Social Protection は日本の社会保障比

破線は EU25 カ国平均未満の国

出典 Eurostat Structural indication database

日本との比較が可能な図表 2-2 の OECD の社会支出の対 GDP 比 2003 年データを見ると、日本は合計で 18.61%と EU 3 国を下回っている。

更に図表 2-2 の項目別の社会支出の状況を見ると、「高齢」でイギリスが低いのは中所得以上の者には基礎年金に上乘せされる 2 階部分の年金について、民間年金への移行を奨励している表れと思われる。

「障害・傷病等」の 3 国の高さは、給付の充実振りを反映していると言えるが、後述のように傷病・障害給付受給者の雇用への復帰が課題ともなっている。

「家族」に関する社会支出のかなりの部分は、各国とも児童関係給付が占めているが、日本の低さが目立つ。後述のとおりイギリスは児童の貧困根絶を少子化対策ではなく機会均等と社会的排除の世代間移転防止の観点から重点的に取組んでいる。

「積極的労働市場政策」について、スウェーデン、ドイツの高さが目立つ。後述のように両国とも、特に政権が変わって以降、その生産性や機能の改善が課題とされている。「失業」は雇用保険の失業給付など受動的な失業対策の費用であるが、ドイツの高さは、同国の失業率の高さを反映している。

図表 2-2 OECD 基準による社会支出費対 GDP 比比較(2003)

	高齢	遺族	障害 傷病等	保健 医療	家族	積極的 労働政策	失業	住宅	生活 保護等	合 計
ドイツ	9.52%	0.33	2.90	<u>7.97</u>	2.36	1.12	<u>1.80</u>	0.23	0.49	26.72%
スウェーデン	<u>10.11</u>	0.69	<u>6.58</u>	7.13	<u>3.54</u>	<u>1.27</u>	1.24	0.59	<u>0.70</u>	<u>31.86</u>
イギリス	6.40	0.23	2.50	6.68	2.44	0.51	0.51	<u>1.43</u>	0.12	20.83
日本	8.69	<u>1.27</u>	1.27	6.16	0.75	0.30	0.45	-	0.20	18.61

注:比較のため各項目で最も数値の高い国に下線。

注:図表 2 の EU 基準と OECD 基準は施設整備費等も入っている等基準が異なっている。「高齢」=老齢年金、介護保険・老人福祉、「遺族」=遺族年金等、「障害・傷病等」=労災給付、業務外の傷病給付、障害年金、障害者福祉、「保健」=医療の現物給付、「家族」=児童手当、出産手当、育児休業給付等、「積極的労働政策」=労働者の雇用機会提供・能力開発等、日本は雇用保険 3 事業、一般会計の公共職業案内費用等、「失業」=雇用保険等の失業給付、「住宅」=EU は公的住宅、住宅手当等、日本は住宅支出の統計未整備のため非計上、「生活保護等」=公的扶助費と他に分類できないその他経費、日本は生活保護費が中心だが災害救助・婦人保護・原爆被害者給付含む

出典 国立社会保障・人口問題研究所『平成 16 年度 社会保障給付費』原典 OECD Social Expenditure Database

### (3) 失業率と労働力率

社会的排除の主要課題の一つである労働市場への参加の状況を表すものとして、失業率と労働力率がある。失業率は単に離職しているだけではなく、就業能力があり、職業安定機関に登録する等調査時点で就職活動を行っている者の率であるので、傷病・障害等で就業能力を欠くとされる者や、育児等の就業への支障や、意欲の喪失で就職活動を行っていない者は含まれていない。そこで、EU では反対に労働に参加しているものの率である労働力率を目標指標としている。就労年齢層全体(15 歳から 64 歳)、就労年齢層の女性、就労年齢層中の高年齢層(55 歳から 64 歳)の 3 グループの労働力率について、2010 年までの目標値として、全体は 70%以上、女性は 60%以上<sup>7)</sup>、高年齢者(55-64 歳)は 50%以上とする<sup>8)</sup>という目標を立てている。

以下、各国の失業率・労働力率からそれぞれの課題をみると、ドイツは EU25 カ国平均より高い失業率を示しており、若者も EU 平均よりは低いが 15%台であり、特に 1 年以上失業という長期失業者が高く、労働市場の流動性の低さが課題とされている。労働力率は高齢者に改善が見られるがいずれも目標を達成できていない。このような雇用情勢の悪さも要因の一つとして 2006 年夏に政権が変わったが、選挙の結果、与野党の差が少なかったため、大連立政権となり、各政党の合意と調整で改革が進められようとしている。

スウェーデンは、EU の労働力率の目標については、いずれも 2000 年より達成しているが、成長率の好調さに比べ近年若者を中心に失業率が高く、そのことも一因となって 2006

年9月に政権交代を招いている。新政権となって、積極労働市場政策の規模の縮減や内容の見直し等、雇用政策の方向に変化がみられつつある。

イギリスは、労働力率の目標も達成し、失業率もEUの平均を下回っているが、後述のように雇用の継続と質に問題があることや、傷病を理由とする労働不能給付受給者の増大がみられ、それらの受給者の労働市場への復帰が課題とされている。

日本は、高齢者の労働力率は高いが、女性の労働力率の低さにより、全体としても70%を下回る。失業率は全体としては低いですが、若者の失業率については、EU22カ国平均や3国よりは低いものの、日本の全体失業率の2倍近くある。また、若者を中心にパート・アルバイト等非正規雇用形態の比率が増大していることが課題とされている。

図表3 失業率・若者失業率(25歳未満)・長期失業率(1年以上失業)(%)

	ドイツ			スウェーデン			イギリス			EU25カ国平均			日本		
	全体	若者	長期	全体	若者	長期	全体	若者	長期	全体	若者	長期	全体	若者	長期
2000	7.2	10.6	3.7	5.6	10.5	1.4	5.4	12.2	1.4	8.6	17.4	3.9	4.7	9.1	1.2
2001	7.4	12.8	3.7	4.9	10.9	1.0	5.0	11.9	1.3	8.4	17.7	3.8	5.0	9.6	1.3
2002	8.2	14.2	3.9	4.9	11.9	1.0	5.1	12.1	1.1	8.8	18.3	3.9	5.4	9.9	1.7
2003	9.0	14.7	4.5	5.6	13.4	1.0	4.9	12.3	1.1	9.0	18.8	4.1	5.3	10.1	1.8
2004	9.5	15.1	5.4	6.3	16.3	1.2	4.7	12.1	1.0	9.1	18.9	4.1	4.7	9.5	1.8
2005	9.5	15.0	5.0	7.8	22.6	1.2	4.7	12.9	1.0	8.8	18.6	3.9	4.4	8.7	-

出典 Eurostat Structural indication database

図表4 労働力率 全体・女性・中高齢(55歳-64歳)(%)

	ドイツ			スウェーデン			イギリス			EU25カ国平均			日本		
	全体	女性	高齢	全体	女性	高齢	全体	女性	高齢	全体	女性	高齢	全体	女性	高齢
2000	65.6	58.1	37.6	<b>73.0</b>	<b>70.9</b>	<b>64.9</b>	<b>71.2</b>	<b>64.7</b>	<b>50.7</b>	62.4	53.6	36.6	68.9	56.7	<b>62.8</b>
2001	65.8	58.7	37.9	<b>74.0</b>	<b>72.3</b>	<b>66.7</b>	<b>71.4</b>	<b>65.0</b>	<b>52.2</b>	62.8	54.3	37.5	68.8	57.0	<b>62.0</b>
2002	65.4	58.9	38.9	<b>73.6</b>	<b>72.2</b>	<b>68.0</b>	<b>71.3</b>	<b>65.2</b>	<b>53.4</b>	62.8	54.7	38.7	68.2	56.5	<b>61.6</b>
2003	65.0	58.9	39.9	<b>72.9</b>	<b>71.5</b>	<b>68.6</b>	<b>71.5</b>	<b>65.3</b>	<b>55.4</b>	62.9	55.0	40.2	68.4	56.8	<b>62.1</b>
2004	65.0	59.2	41.8	<b>72.1</b>	<b>70.5</b>	<b>69.1</b>	<b>71.6</b>	<b>65.6</b>	<b>56.2</b>	63.3	55.7	41.0	68.7	57.4	<b>63.0</b>
2005	65.4	59.6	45.4	<b>72.5</b>	<b>70.4</b>	<b>69.4</b>	<b>71.7</b>	<b>65.9</b>	<b>56.9</b>	63.8	56.3	42.5	-	-	-

注 下線はEUの労働力率目標を上回っているもの。

出典 Eurostat Structural indication database

#### (4) 相対的貧困率の状況

社会的排除のもう一つの主要課題として、相対的貧困層の減少があげられる。その定義は可処分所得の中央値<sup>9)</sup>の60%未満を貧困リスク層、50%未満を貧困層と捉えてその全体の人口に占める割合を、共通の政策目標の指標としている。

図表5のとおり、EU3国では、福祉の行き届いたスウェーデンが特に低く、ドイツはEU平均並であり、イギリスは高い。図表5-2で、日本をOECD基準によって比較するとそのイギリスよりも高く、アメリカに接近する勢いとなっている。

また、図表5-3に見られるようにイギリスでは子どもの貧困率が高いが、機会の平等の

観点や世代間の貧困の連鎖の防止の観点から問題視され、後述のように重点課題とされている。これに対して、日本の子どもの貧困率が全体の率より低いのは、図表 2-2 の家族給付の低さから見ても児童給付が充実しているからではなく、後述のように相対的貧困層の婚姻率・出生率の低さによるものではないかと思われる。高齢層の貧困率の EU 3 国の低さは、スウェーデンなどの税財源の最低保証年金の導入と、3 国が近年取り入れた年金の低い高齢者への一般の生活保護よりミーンズテストをゆるめた税財源の扶助の影響とも思われる。日本の高齢者は厚生年金受給者層の増加により、高齢層の相対的貧困率は縮小しているが、就労の有無や、受給している年金の種類で、所得の格差が元々大きい中で、人口高齢化により高齢者の絶対数が増えていることや、単身・高齢者のみ世帯の増加など親族内の扶養力の低下で、相対的に貧困な高齢者の絶対数は増加しており、後述図表 8、9 のように生活保護率全体の上昇にも寄与している。<sup>10</sup>

図表 5 貧困リスク層(所得中央値 60%未満層)-全体・15 歳以下の子・65 歳以上人口比(%)

	ドイツ			スウェーデン			イギリス			EU25 カ国平均		
	全体	15 歳未満	65 歳以上	全体	15 歳未満	65 歳以上	全体	15 歳未満	65 歳以上	全体	15 歳未満	65 歳以上
1995	15	18	15	-	-	-	20	28	32	-	-	-
2000	10	13	10	-	-	-	19	27	24	16	20	17
2001	11	14	12	9	7	16	18	23	27	16	20	16
2002	15	20	16	11	10	15	18	23	26	-	-	-
2003	15	20	16	-	-	-	18	22	24	15	19	17
2004	16	20	15	11	11	14	-	-	-	16	20	18

出典 Eurostat Structural indication database

図表 5-2 OECD データによる貧困リスク層と貧困層に属する者の人口比

	ドイツ		スウェーデン		イギリス		アメリカ		日本		(%)
	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	60%未満	50%未満	
1995	14	8	8	4	19	11	24	17	20	14	
2000	14	9	11	5	19	11	24	17	21	15	

注:1995 はドイツと日本は 1994 年のデータ。2000 はドイツは 2001 年のデータ。相対的貧困層は可処分所得中央値の 60%未満、絶対的貧困層は可処分所得中央値の 50%未満の層に属する者と定義する。

出典 OECD questionnaire on distribution of household incomes

図表 5-3 OECD データによる年齢別絶対貧困層に属する者の人口比 全体・子ども高齢者

	ドイツ			スウェーデン			イギリス			アメリカ			日本		
	全体	子ども	高齢者	全体	子ども	高齢者	全体	子ども	高齢者	全体	子ども	高齢者	全体	子ども	高齢者
1995	8%	10	11	4	3	4	11	17	12	17	22	21	14	12	23
2000	9	11	10	5	4	8	11	16	14	17	22	25	15	14	21

注:絶対的貧困層は所得中央値の 50%未満。子どもは 18 歳未満、高齢者は 65 歳以上、1995 はドイツと日本

は 1994 年のデータ。2000 はドイツは 2001 年のデータ

出典 OECD questionnaire on distribution of household incomes

### 3 3 国の社会的保護とソーシャルインクルージョン関連施策の展開、国家行動計画 2006-2008 年の主要課題と最近の政策変更

以下、2 で述べた背景状況を踏まえて、EU3 国がどのようなソーシャル・インクルージョン施策を近年展開しているかを概観したい。

#### (1) ドイツ

ドイツは、EU 平均より高い全体の失業率や長期失業率、EU 平均よりは低いが全体の失業率よりは高い若者失業率、近年改善が見られるが EU 目標に達していない女性労働力率、55 歳以上の中高年齢者労働力率など、雇用の改善が最重要課題となっている。

その背景には、比較的強い規制の労働法制と労働組合によって、既存の雇用が守られている反面、新規の労働需要や雇用の流動性が低くなり、高い失業率や失業期間の長期化につながっていると言われている。このような問題意識から、近年、以下に述べるような大規模な改革が講じられている。

他方、相対的貧困率は、比較的手厚い社会保障・福祉制度でほぼ EU 平均並であり、3 国の中間に位置している。その改善策については、就労インセンティブを高める方向で、社会扶助と失業給付の整理等を行っている。以下、近年の改善策を具体的にみていきたい。

#### ア. ハルツ委員会の報告を受けた一連の労働市場改革と社会扶助制度改革の動き<sup>11)</sup>

ドイツでは、失業率の高さ、特に長期失業率の高さが第一の政治課題とされ、近年 2002 年の Job-AQTIV 法、フォルクスワーゲン社の労務担当役員であったハルツ氏を委員長とするハルツ委員会の報告を具体化した通称ハルツ I ~IV 法 (2003-2005) 及び労働市場改革法 (2003) と一連の法改正を行い、積極的労働市場政策の担い手である機関及び施策の内容、失業関係給付制度並びに社会扶助制度に大きな変革をもたらした。以下その内容を項目ごとに見てみたい。

#### ①. 職業紹介組織の改革 - 独立公法人化と地方との協働・給付機関との統合

主としてハルツ III 法により職業紹介業務を行っていた国の連邦雇用局は、独立公法人の雇用エージェンシーに改編された。また、各雇用エージェンシーには、旧雇用局と自治体の社会福祉部局の組織を連携させた業務共同体 (Arbeitsgemeinschaft) を置き、職業紹介と失業関係給付業務を、ワンストップ化させた。<sup>12)</sup>

ハルツ I 法により、各雇用エージェンシーには人材サービスエージェンシー (PSA) が置かれた。人材サービスエージェンシーは、失業者の職業訓練を行うとともに、失業者に対して人材派遣の形で、職業を紹介するシステムであり、そこから更に派遣先企業での直接雇用に結びつくことを期待する仕組みであるが、雇用エージェンシーの多くは、民間の派遣会社と契約を結び、その業務を委託している。

また、ハルツ法以前の 2002 年の 4 月から職業紹介クーポン制度が導入されている。これは 6 週間以上の失業者に発行され、民間の職業紹介企業が、これらの者に週 15 時間以

上の勤務の職業を紹介できたら、その民間企業がクーポンをもらって報酬を得る仕組みである。

いずれの施策も、職業紹介組織の独立法人化、民営化や地方との協働によって効率化を図ろうとするものである。雇用エージェンシーへの組織変更については、組織移行時の一時的混乱や一部自治体での窓口の統一の遅れなどの支障は生じているが、相談のワンストップ化や職業紹介と給付業務の効率化がなされたとの好意的な評価を受けているようである。

他方、人材サービスエージェンシーについては、2004年に受託企業最大手のオランダの人材派遣会社が破産したことや、この制度を利用しない場合と比較して、かえって失業期間が長くなったとか、1件あたりの費用が高い等の評価もみられたため、2005年6月からは、各雇用エージェンシーは、人材サービスエージェンシーを必ずしも設置しなくてもいいことになった。

職業紹介クーポンについても、民間業者の一部に悪用事例があったり、紹介後再度失業する者の率はかなりあることから、その活用にあたっては民間業者の業務内容のチェックが必要という指摘はなされているようである。

## ② 失業給付の見直しと社会扶助との再編成

従来、いわゆる失業保険である拠出制失業給付は加入期間に応じて最大32月間、従前の給与の60%(子どもがある場合は67%)が支給された。その期間経過後も資産調査により一定以下の低所得の失業者には、税財源で無期限の失業扶助(従前給与の53%、子のある場合57%を保障)が支給されるとともに、その給付水準が最低生活基準を下回っていれば、別途社会扶助(日本の生活保護に相当)を自治体から受給することができた。

他方、社会扶助制度は、就労の能力や意欲がなかったり、就労への支障があるため、最低生活状態にある者など、失業扶助の対象外の者も受給していた。これらの失業給付及び社会扶助制度について、労働市場改革法とハルツIV法で以下の見直しが行われた。

まず、労働市場改革法(2003年)により、拠出制の失業給付(失業給付Iと称される)の支給期間は最大32月から、54歳までの者は最大12月、55歳以上の者は最大18月に短縮された。失業給付Iの水準については、従前所得の60%(子のある場合67%)を保障する方式は、そのままとなっている。

同時期に改正され2005年1月より施行されたハルツIV法により失業扶助と社会扶助の関係についても大きく改編された。

まず、一日に3時間以上働けると判断された者は、「就労能力あり」とされ、失業扶助が改編された失業給付IIのみを支給されることとなった。この失業給付IIの給付額は、社会扶助の水準と合わせた定額の給付となった。<sup>13)</sup>

他方、社会扶助は、上記基準で「就労能力なし」と判断された者のみに支給されることとなった。その給付額は、前注13のとおり失業扶助IIと水準を合わされた定額給付である。

なお、65歳以上の高齢者や障害者には、高齢者の子どもに対する扶養義務を緩和(子どもの年収が10万ユーロ未満は、子どもには扶養を求めない)した基礎所得保障制度が、別途、やはり税財源で支給されるので、高齢の貧困層は日本と異なり、社会扶助を受給していない。

失業給付Ⅱの受給者は、就労能力ありと判断されているので、原則として、雇用エージェンシーの職業の斡旋を余程の理由がないと断れないこととなっており、職業斡旋を断ると一定期間の給付の一部減額などの不利益な措置を被ることになる。

他方、就職後得た賃金収入に応じて給付は減額されるが、賃金のうち 100 ユーロは経費として控除され、それ以上の賃金も月 1200 ユーロまでは収入の一定割合は、手元に残る形とすることで、就労インセンティブがなくならないようにしている。また、若者の失業給付受給者については、特に雇用、職業教育または賃金補助付き就労等の特別な就労機会を早期に提供することが目標とされている。

制度改正の趣旨は、就労能力の有無で失業給付Ⅱと社会扶助を整理し、額も同水準とすることで両者の重複を整理し、就労できる者にはできるだけ就労してもらうという方針であり、これらの制度見直しや職業紹介支援の強化とそれを断った場合の不利益措置という「飴と鞭」の対策によって、失業期間や給付額を縮小し、失業者が減ることが期待された。

しかし、実際には 2005 年 1 月導入から失業者は増加し 2 月にピークの 521 万人に達した。社会扶助ではない給付への移行ということである程度の増加は予想されていたが、失業給付Ⅰの受給者は 209 万 1000 人、失業給付Ⅱの受給者は 277 万 2000 人となっており、失業給付Ⅱは当初の見込みを大きく上回っている。

その背景には、社会扶助より失業給付Ⅱにスティグマがないという要素もあるのかもしれないが、失業給付Ⅱでは、未成年でも親の家をでると同一家計(需要共同体)とみなされなくなることを悪用して、実際には親の支援を受けつつ家賃加算付きの失業給付Ⅱを別途受ける例、収入のあるパートナーと事実上婚姻関係にありながら住宅を共有しているだけと主張する例、資産・収入隠しなどの悪用例もあると見られている。

ハルツ改革後失業が増加したことが 2005 年 9 月の総選挙で社会民主党・緑の党連立政権の敗北につながったが、野党も単独過半数をとれず、その後保守・社会民主の大連立内閣成立につながっている。

### ③ その他の労働供給奨励策

ハルツ改革前から週 15 時間未満労働で賃金が月 325 ユーロ未満の者の社会保険料の被用者負担部分を免除するミニジョブと呼ばれる制度があった。ハルツⅡ法(2003)の改正で、その範囲を広げ、賃金月 400 ユーロまでは被用者負担部分は 0 とし、その後賃金の上昇に伴い月 800 ユーロの満額負担までは、緩やかに被用者負担を上げていく方式に変えた。このように賃金額が上がって一部被用者負担部分が減額の対象となる雇用をミディジョブと呼んでいる。ミニジョブ・ミディジョブ対象者は 11%増加したものの、そこから正規雇用に結びつく者は低い割合にとどまり、社会保険料を満額払う雇用者が減ったとの評価があるようである。

また、ハルツⅡ法で Ich-AG といって、失業者が 1 人会社を起業した場合に補助する制度を導入し、2004 年までに 26 万件の利用があった。準備不足から起業の失敗に終わるケースもあるが、起業の成功や他の就業への移行につながっているという評価がされている。

更に、2005 年から 1 ユーロ・ジョブといって、長期失業者を対象に、自治体等が追加的で、公共性のある、公益業務を提供し、時給 1 ユーロで直接雇用する制度を始めた。職業習慣をつけさせ正規雇用への契機とすることが意図されているもので、25 万人がこの制

度で雇用されている。しかし、労働組合や経済界からは民間の仕事や一般の雇用機会を奪い、市場を混乱させかねないとの批判もあるようである。

高齢者への失業対策・労働力率対策としては、①ハルツ I 法で 55 歳以上の失業者が新たに職に就いた場合に従前の賃金との差額の半分の補助を、失業していた期間だけ受けられることとなった。また、②中高年齢者の雇用を促進するために 2005 年末までに新規採用した場合の社会保険料負担の軽減策もとられている。

これら一連の低賃金労働者対策、自営業の起業支援、中高年齢者の雇用支援等の趣旨は、多様な労働機会を提供し、比較的硬直的で新規雇用が少なく、失業も長期化するといわれる労働市場を流動化することや、失業から少しでも就労に結びつき、やがて正規労働に移行すること、社会保険料・税の申告を免れる闇労働を少なくさせることをねらいとしている。

Ich-AG など効果が認められている施策もあり、中高年齢者の労働力率も上がってはいるが、ミニジョブや 1 ユーロジョブから正規雇用に結びつく例が少ないことや、社会保険料を払う雇用者が減少していること、1 ユーロジョブ等の半公共的雇用の拡大が民間の事業や雇用を圧迫したりゆがめかねないとの批判もあるようである。

イ・ソーシャル・インクルージョン計画 2006 や国家改造プログラムの主要課題に見られるその後の政策展開<sup>14</sup>

ドイツの最新の社会保護とソーシャル・インクルージョンに関する国家戦略レポート(2006)と国家構造改革プログラムの実施・進行状況報告書(2006)の中から、ソーシャル・インクルージョン対策の主要課題を見ていくと、①労働市場の参加者の増加、②高齢層の労働市場の参加奨励策、③若者の失業対策と教育・訓練の不利の除去、④移民対策、⑤子育てと仕事の両立支援策の強化、⑥障害者の差別の除去と統合強化があげられている。以下項目別に整理していきたい。

#### ①労働市場の参加者の増加

労働市場の参加者の増加策としては、アで述べたハルツ I～IV 法等に基づく一連の改革がその対策としてあげられている。失業給付 II の受給者が 2005 年 1 月の制度移行時より大幅に増加するなど、失業者は 2005 年 2 月に 521 万 6000 人とピークを示したが、その後主として輸出の伸びなど経済の回復で総選挙あった秋以降失業者数も落ち着きをみせ、12 月には 460 万 6000 人となっている。1 年を通してみると 2005 年平均の失業者数は 486 万人と 2004 年平均より 48 万人増加している。

新たな対策としては、失業給付 II の不正受給対策として、25 歳未満の未婚の若者は親世帯の一員と見なすことや、独立世帯を形成して失業給付 II の対象とするには地方機関の承認を要すること、同居パートナー等の立証責任を受給者側に移す等の給付濫用対策が講じられている。他方、失業給付 II や社会扶助の旧東独州の低い基準額は西部州の基準に統一された(2006 年 1 月)。

失業者の中でも特に労働市場から排除されがちな十分な教育や職業資格を持たない低賃金労働層が 2005 年で約 160 万人おり、失業者の 39.5%にのぼるとされている。彼らに対して、社会扶助の最低生活水準以上の賃金を保障しつつ、より広範な低賃金労働の機会を



提供するため、賃金・社会保険料負担に対する補助を組み入れる低賃金労働としての (Kombi-Lohn, combined-wage) の導入を検討している。その案の具体的中身については現在検討が進められている。<sup>15</sup>

#### ②高年齢層(50歳以上の者や55歳以上の者)の労働市場の参加奨励策

55歳以上の高年齢者の労働力率(2005年45.4%)を50%のEU目標以上にするとともに、政府として年金支給開始年齢を2012年から2029年までかけて現行の65歳から67歳に引き上げる方針を決定したこともあり、今後、高齢者雇用の奨励を図ろうとしている。

既に③でのべたように、50歳以上の者を雇用した場合の賃金補助や55歳以上の者を雇用した場合の失業保険料控除が講じられているが、他にも50歳以上の長期失業者の雇用を推進する62の地方プロジェクトを連邦が支援する施策である「Perspective 50plus」(2005)や、58歳以上の者に1ユーロジョブの形で新たに3万人分の雇用提供を行うことなどの対策が行われている。

#### ③若者の失業対策と教育・訓練の不利の除去

若者の失業者には前述のように3月以内に、教育訓練、雇用、賃金補助付き雇用等の施策の対象となるように努力するという目標が立てられている。若者向けには他より手厚い75人に1人のアドバイザーが置かれ個別の助言指導が行われている。

また、ドイツは技能労働者となるために職場での数年間の見習い労働を行いつつ、週に数日専門学校のような所で職業に即した教育を受ける「デュアル・システム」が、従来から行われていたが、近年職場における見習い労働のポストの不足が見られた。このため、政府は、課徴金付きの法律案の国会提出により、見習い労働ポスト創出の強制案をちらつかせて経済界の譲歩を促し、最終的には2003年に連邦政府と経済界の間で「訓練と若年技能労働者のための国家協定」が2003年に結ばれた。これにより、経済界は年間3万人分の見習い労働ポストを提供し、連邦政府もそれにつけない者への基礎的職業訓練ポストを2.5万人分提供することになった。また、今まで見習い労働ポストを提供したことがない中小企業に補助する「Jobstarter」事業も開始している。

また、社会的排除の原因となる教育格差と取り組むため、後述の子育てと仕事の両立支援策とも重なるが、①2005年施行の保育拡大法で2010年までに全日制の3歳未満の保育所を23万人分作ることを目標に定め、州を連邦が補助することとしたこと、②3-6歳向けの幼稚園も特に外国出身者には修学前の語学教育にもなることから、その推進を図ること、③ドイツの学校は半日制が多いが、これを全日制に移行させるべく州に対して基盤整備をする補助を行うこと、④毎学年中等教育で9%の生徒が卒業資格なく中退していき、労働や社会から排除されるリスクを負っているため、2006年「怠業者の第二のチャンス」という名の事業を開始し、年間1000人程度を対象に怠業者の学校での再教育や卒業後の企業での訓練等を行うこと、⑤生涯学習の観点から、企業で行う高度な技能訓練を支援する事業、等の諸施策を進めている。

#### ④移民対策(語学教育と資格取得のための職業教育)

2005年に施行された移民法により、移民には語学教育やドイツの法制度・文化・歴史

基礎的情報の提供等の支援が行われることになっているが、連邦は、他に情報や職業的な支援を行う移民のためのネットワークを形成するとこととした。

#### ⑤子育てと仕事の両立支援策の強化などがあげられている

2007年から従来の育児手当が両親手当に衣替えされ、育児のため休業したり、週30時間未満の就業をする者に、従前給与の67%を保障することになった。その期間は片親のみの利用は12月だが、もう一人の親(父親)も利用する時は14月まで支給される。また、低賃金や無職だった親にも最低限月額300ユーロは支給されることになっている。

また、③の教育格差解消策の中で述べたように、全日制保育所の定員拡大や幼稚園の拡充、学校の全日制化が進められており、これらの施策は、両立支援策の中心施策でもある。

#### ⑥障害者の差別の除去と社会への統合の強化

障害者に対しても2001年社会法典9章のリハビリと参加の充実に伴い「年金の前にリハビリ」原理を導入して、障害年金申請者に対しては、障害年金の支給決定前にリハビリや労働への参加の可能性を審査することになっている。また、障害者平等法により、労働法や市民法の分野で障害者が差別されることは禁じられている。

障害者の雇用への統合はまだ残された課題と認識されており、雇用主への訓練・雇用の助成措置の延長、充実策が図られている。

#### ウ 欧州理事会の評価

2005年までの各国報告に対する2006年3月に欧州委員会がまとめた「社会保護と社会的包摂に関する統合報告書」<sup>16</sup>において、社会的包摂の部分でドイツの課題として指摘されていることは、①実施中の労働市場改革特にハルツIV法が社会経済的に排除リスクのある層に否定的影響を与えないよう保障すること、②移民、特に第二、第三世代が十分な教育の利用で労働市場に統合されるよう持続可能な総合的施策を進めることであった。

また、2006年1月の欧州理事会の各国国家改造プログラムのドイツの雇用関連部分に対する評価は、優れている点として若者の失業への確固たる取組みを上げており、更に注意を要する点としては、①移民や低い職業資格の労働者の統合の改善についてより総合的な取組みを進めること、②州の権限・責任に負う所の大きい保育所の拡大計画の具体化を図ることが掲げられている。

#### (2) スウェーデン

スウェーデンは、2で見たとおり経済成長は好調で、労働力率も全体、女性、中高年齢層ともに、EU目標をクリアしている(図表4参照)。また、相対的貧困率も普遍的で手厚い社会保障・福祉制度によって、EU平均を下回っている(図表5参照)。このように、社会的包摂の観点から見れば優等生の国であるが、近年経済が好調の割には、失業率が高く(図表3参照)、また、傷病給付を受給する傷病休業、障害者に支給される年金(30歳以上は傷病保障、20-29歳は活動保障という名称である)を受給して労働市場から退いてしまう早期引退者が増大しているなど非就労者の増大が問題視され、それも一因となって2006年9月の総選挙で、社会民主党・緑の党の左派連合が、穏健保守党を中心とする右派連合

(Alliance for Sweden)に破れ、第二次大戦後3度目の保守政権となった。

社会的排除への対処方針にも変化が見られるが、その変化を前政権によってまとめられた「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するスウェーデンの戦略 2006-2008」<sup>17)</sup>と、新政権がまとめた「成長と雇用のためのスウェーデン改革プログラムの改訂版」<sup>18)</sup>のソーシャル・インクルージョン施策の雇用対策と相対的貧困対策を中心に比較してみたい。

ア「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するスウェーデンの戦略 2006-2008」の主要課題と施策 - 前政権の政策の基本的な方向 -

スウェーデンは、職業等で区別しない普遍的な社会保障制度や手厚い福祉施策により、福祉国家を標榜しているが、その福祉国家を維持するためにも、就労第一主義をとり、働ける者は働いて支え手となってもらうことを基本方針としている。そのため、Activation(活性化)と言われる国・地方自治体が失業者に対して行う手厚い積極的労働市場政策により、失業者等の労働市場への参加自体を支援している。その内容は、個別の助言・指導等の就労斡旋、教育、訓練、賃金補助つき就労などであり、これらのプログラム参加中は失業給付で従前給与の80%程度を保障してきた。

前述のとおり15-64歳の労働力率は2005年に72.3%既にEU目標の70%を上回っているが、国内目標としては、10代の者は教育を志向することが多いので、20歳から64歳の労働力率をできるだけ早期に80%に上げることを国としての目標に掲げている。(2005年の20-64歳労働力率は77.4%) また、失業者の中でも積極的労働市場政策に参加していない16-64歳の顕在失業率(open unemployment)は2005年に6%であるが、これを4%に下げることが目標に掲げていた。<sup>19)</sup>

「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するスウェーデンの戦略 2006-2008」(以下「スウェーデンの戦略」という。)の社会的包摂部分の主要な課題と対策は以下のとおりとなっている。

①全ての人を対象に就労、教育、訓練を推進する。

このため20歳～64歳の労働力率を80%とする国内目標を掲げているが、そのための施策としては、教育や積極的労働市場政策の充実を中心に掲げている。

a. 教育の目標と対策

教育の面では、50%は大学レベルの教育を修了することと、18-24歳は少なくとも後期中等教育(高校レベル)を修了させることを掲げている。

そのための施策としては、4歳からの就学前教育に週15時間の無料教育を提供したり、就学前教育の利用料の上限を設定すること等の幼児教育の充実に始まり、前期・後期中等教育での職業教育の充実、高等教育の質の向上等を対策に掲げている。

b. 若者等労働参加に困難を有する者の対策

若者の失業率はEU基準では2005年で22.6%とかなり高いが、その対策は、3月以内に教育・訓練、個別の計画に基づく助言・指導等を受ける目標をたて、対応することなど積

極的労働市場政策の充実で対応することとしている。

また、労働市場への参加が困難な者として、長期失業者、外国出身者、傷病・障害を持つ者を上げているが、対策としては、上級の職業訓練定員の 1000 人増、積極的労働市場政策プログラム定員の 11,000 人増、障害者への賃金補助付き雇用の 2000 人増などの対策を掲げている。

#### c. 傷病休業・新規障害年金受給者の減少対策

2002 年まで、傷病を理由として仕事を休業し、従前所得の 80 %を保障される傷病手当を受給する傷病休業者が増加し、さらに 1 年以上の傷病休業後、障害年金(活動補償・傷病補償)に移行する者も増大傾向にあった。その傷病の内容としては、精神や心理的なストレスを理由とするものが増えていた。

このため、国として、傷病休業日数を 2002 年の水準から 2008 年までに半減する目標を立て、具体的には、傷病休業の事業主の負担をそれまでの最初の 2 週間分の休業手当費用のみから、2 週間以降の休業についても 15%の事業主負担を導入することで、事業主の職場環境改善や職場復帰努力を促す改革がなされた。

この対策が効を奏したのか、2005 年には傷病休業者数は 2002 年から 33%減少した。

「スウェーデンの戦略」における対策は、これらの対策の継続と、医学的リハビリへの資金投入、障害年金受給者の実態調査の実施、傷病給付支給決定手続に対する、医師側・保険事務局側への支援などであった。

### ② 統合の推進、良質の住宅とホームレス対策、特に弱い立場にあるグループの対策強化

「スウェーデンの戦略」では、相対的貧困等の社会的排除対策として、次の 3 つの項目を掲げている。以下内容を見てみたい。

#### a. 統合の推進

90 年代に比較的多く受け入れた政治的難民等の移民や、その子弟は、語学や教育・職業資格の低さ、労働市場での差別などにより、労働力率が低く、貧困層の 1/3 を閉めている。この対策としては、その子弟等に対する語学教育の強化のための教員の増員、新規の移民を中心とした、個別の職業訓練・就職支援等の積極的労働市場政策の充実と、外国人に対する雇用面などの差別禁止の対策強化等を上げている。

#### b. ホームレス対策

スウェーデンのホームレスは 2005 年で 17,800 人いるとされているが、日本でいう路上生活者のホームレスだけではなく、そのかなりの割合は、ホステル等の低額の宿泊施設に住む世帯を指している。従って、対策も住宅の提供・斡旋などが上げられている。

#### c. 特に弱い立場にあるグループへの対策強化

2010 年までに相対的貧困層の比率をかなり減少させるという EU 目標のために、所得中央値の 60%未満層の相対的貧困層の減少のほか、スウェーデン独自の目標としては、社会扶助(日本の生活保護)受給者を 1999 年の水準の半数にするという目標を掲げている。