

対策としては、前述のとおり働ける者は積極的労働市場政策で雇用に結びつけることを中心としているが、その他に、特に注意深く対処すべき弱者グループの対策として、虐待や放置にさらされる要保護児童の早期救済、女性への家庭内暴力対策、薬物濫用者のケアなどを上げている。

### ③ 前政権の施策に対する欧州委員会の評価

「スウェーデンの戦略」や前政権がリスボン戦略の要請に基づき 2005 年に出した「スウェーデンの国家改造プログラム」に対する欧州委員会の評価はどのようなものであったかを見てみたい。

「社会保護と社会的包摂に関する統合報告書 2006」(前注 16)では、スウェーデンの労働力率等の好成績や手厚い対策を評価しつつ、今後の課題として、①高度な福祉水準を維持するためにも、その支え手となる労働力への参加の増大を図ること、②移民の労働市場へのより良い、より早い統合等、労働市場を更に包摂的なものにすること、③傷病休業や、障害年金による労働市場からの早期退出への対策を講じること、が掲げられている。

また「仕事と成長のためのリスボン戦略の各国国家改造プログラムの欧州委員会の評価」(2006 年 1 月 24 日)<sup>20</sup>では、前政権の提出した国家改造プログラムの特に雇用対策部分の評価として、プログラムの良い点として、積極的労働市場政策の強化など失業の減少策を上げており、更に注意を要する点としては、税制や社会保障給付システムを労働インセンティブが働くようにして、労働供給が増加するようにすることを上げている。

### イ. 「成長と雇用に関するスウェーデン改革プログラム」の改訂版に見られる新政権の政策方針の変更

2006 年 9 月の選挙で穏健保守党を第一党とする右派連合 Alliance for Sweden が社会民主党・緑の党・左翼党等の前政権側を破った。その背景には、前首相が 12 年の長期政権であったことへの国民の飽きや、40 代の穏健保守党党首ラインハルト氏の柔和な物腰の好印象等政策面以外の要素もあったようである。政策面では、第一に、保守連合側が、国民の支持の高い福祉制度には基本的に手をつけないと表明していたため、国民の政権交代への不安感が少なくなっていたことがあげられている。第二に、経済は好調だが失業率が高いという現状の評価と対策が争点となったが、社会民主党側は 2005 年以降の経済の好調ぶりや従前の積極労働市場政策で、顕在失業率を 6%から 4%程度に下げることが可能であり、問題はないという態度であった。これに対して、右派連合側は、積極的労働市場政策による教育・訓練などの対象者、長期傷病休業者、障害年金受給による早期引退者も含めれば就業年齢のかなりの者が労働市場の外におり、就業年齢層(20-64 歳)の 21%<sup>21</sup>にのぼる 100 万人が社会保障給付に依存している状況は問題であり、低・中所得層や事業主に対する減税や失業給付・傷病給付等の見直しで、新規雇用を需要・供給面から刺激すれば失業の減少を達成できると主張した。そして、国民は、後者の保守側の主張の方により共感を覚えたといわれている。

新政権発足後改訂再提出された「成長と雇用に関するスウェーデン改革プログラム」の改訂版(2006 年 11 月 28 日)や 2007 年度の政府予算案(2006 年秋期予算)<sup>22</sup>における雇用政策や税制・社会保障制度の変更点により、新政権の政策が、どのように方針転換されている

るかを見てみたい。

### ①税・給付対策 失業の畏、福祉の畏をなくし、事業主の雇用を奨励する

新政権は、従来の労働市場政策は、非効率的で受動的な給付受給に導きがちだったと主張し、早期により多くの人々が労働市場へ移行するように、2007年に税制や給付を見直す以下の一連の政策を提案している。(以下の内容は2006年11月政府予算案による。)

- 1) 賃金所得や事業所得に特別の控除をもうける。年間 109,600kr(164.4万円)以上の所得に対して、5,000kr(7.5万円)～11,000kr(16.5万円)の控除を設ける。
- 2) 1年以上労働市場外にいた者(失業者・労働市場プログラム参加者)を雇用した場合、その被用者にかかる事業主の社会保険料相当を控除する。期間はその被用者が労働市場を離れていた期間(上限は5年間)とする。
- 3) サービス業の新規雇用を刺激するため民間の家事援助サービスにかかる税を減税する。
- 4) 就労の報酬の方が失業給付より高くすることを目的として、失業保険の支給条件や給付水準を厳格化する方向で見直す。

・支給に関する従前の要件である失業前12月中6月は月70時間以上就労を、80時間以上に厳格化する。

・給付期間は300日原則だが、労働市場プログラム等に参加していれば更に300日の支給が認められていたのを、上限を300日(18歳未満の子がいる場合450日)とする。

・給付額の水準を一律従前賃金の80%から、最初の200日は80%、それ以降は70%に下げ、早期の復職を促すものとする。

・従前給与の計算方法を過去6月平均から12月平均にする。

また、一連の減税策のための見返り財源として、9割を国の補助でまかなわれている失業保険の補助を10億kr(=1500億円)分保険料負担とし、失業保険料を上げることが提案している。

### ②若者対策

前述のとおり、若者失業率はEU基準で22%と高いが、2005年の16-24歳の求職登録者106,000のうち、50,200人はフルタイムの学生であり、早期に教育・訓練、雇用斡旋のプログラムの支援対象としている(プログラム参加者していない若者の頭在失業期間の中央値は35日)が、①の対策の他、若者向けに次のような一連の対策を講じることを提案している。

- 1) 19-24歳の若者を新規に雇用した事業主の社会保険料(老齢年金分除く)の半分に相当する額を1年間補助(税控除)する。
- 2) 若者は求職登録から30日以内に個人コーチや個別行動計画の作成の支援を受けることを目標とする。
- 3) 25歳未満の若者の労働市場政策を「仕事の保証」というプログラムに改組し、個別の助言指導、訓練、職場体験を行う。現行の自治体が行っている地域若年者対策(20歳未満対象)や若年者活動保証プログラム(20-24歳対象)は、新プログラムに移行する。

### ③高齢者の対策—より長く働く人生を

60-64 歳の労働力率は、過去 5 年で男性が 58.9%から 65.1%、女性が 50.1%から 56.9%と上昇したが、一旦高年齢層の者が失業した場合、その期間は長期化する傾向にある。そこで、高齢者の雇用を奨励する一連の施策を提案している。

- 1) ①の 1)の税控除額について、65 歳以上の者は控除額を上乗せする。
- 2) ①の 2)の控除期間の上限を 55 歳以上の失業者の雇用の場合は 10 年間とする。
- 3) 65 歳以上の新年金制度対象者を雇用した事業主は、新年金制度の事業主特別保険料負担を免除するものとする。

#### ④傷病休暇・障害年金受給者の対策

前政権は、傷病休業対策について、2008 年までに傷病休業日数を 2002 年の半分とするという目標を立て、2003 年に事業主負担を上げた。そして、前述のとおり 2005 年の傷病休業者数は 2002 年から 33%減少し、その対策は効を奏したかに見えた。

しかし、新政権は、前政権の半減目標は傷病や障害者を持つ者の新規雇用を妨げる、傷病休業者は減っても障害年金受給者は増えかねない、事業主の雇用コストが上昇するといった理由から、前政権の目標を取下げ、傷病休業、障害年金受給者の対策としては、次の政策を提案している。

- 1) 2 週間以上休業者の傷病休業給付の 15%事業主負担を廃止する。
- 2) 傷病給付の計算基礎となる報酬上限の引上げを元に戻す。<sup>23</sup> この結果高所得の者の傷病手当額の上限を下げることになる。
- 3) 傷病手当の濫用を減少させるため、支給プロセスや条件を厳しくする。具体的には、手続の早期化、認定困難症例の評価の改善、傷病初日より医師の証明書を条件とする。
- 4) 職場復帰のためのリハビリを充実する。

#### ⑤積極労働市場政策の縮小方向への見直し

国の労働市場庁が行っている手厚い訓練・賃金補助付き雇用は、労働市場弱者の雇用の推進に効果があるとされてきたが、近年、失業期間の長期化や一般就労への移行が少ないこと、生産性の低さ等の批判<sup>24</sup>が多方面から行われてきた。

このため、新政権は、積極労働市場政策の事業数、参加者数を削減する方向で合理化するとともに、民間雇用サービスの参入の検討を目指した一連の政策を提案している。

- 1) 長期失業者を対象とする「活動保障 プログラム(Active Guarantee Programme)」を「仕事と発展の保障」(A job and development guarantee)に改組し、300 日以上失業者(18 歳未満の子どもを持つ者は 450 日以上)に参加を義務づける。内容としては、個々人に合わせた支援策でできるだけ早期に通常の雇用に復帰させる方向で、施策を見直し、プログラム参加中は従前給与の 65%の手当を支給するが、不参加者は手当の受給権を失うこととしている。
- 2) 労働市場プログラムの対象者数を 2006 年現在の定員より 5.2 万人削減する。
- 3) プログラムを整理し、サバティカル・イヤー、ボーナス・ジョブ、教育休暇代替雇用、新規大卒者向け雇用等は廃止する。
- 4) 労働市場庁(AMS)の機構改革を行うとともに、民間雇用機関、産業に特化した職業紹介機関、一時雇用の紹介機関等の参入を認める方向で検討する。

### (3)イギリス

イギリスは、近年経済成長率は好調で、労働力率もスウェーデン同様 EU 目標を上回り(図表 4 参照)、失業率も 2005 年で 4.7%(図表 3 参照)と EU 内でも最も低く、国内でも歴史的に低い水準となっている。

課題としては、相対的貧困層、特に貧困世帯に属する子ども割合の高さが問題とされており(図表 5、図表 5-3 参照)、貧困や社会的排除の世代間移転の防止や機会の平等の観点からも、子どもの貧困の減少を第一に掲げている。他の二国と異なり、比較的好調な国内施策の状況や選挙時期でなかったこともあり、政権や政策の大きな変更は見られていない。

以下、「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するイギリス国家戦略」や「雇用と成長に関するイギリス国家改革プログラム」<sup>25</sup> から社会的排除の関連施策の動向を見てみたい。

#### ア.「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するイギリス国家戦略」や「雇用と成長に関するイギリス国家改革プログラム」の主要課題と対策

以下、「社会的保護とソーシャル・インクルージョンに関するイギリス国家戦略」で課題とされている項目に、「雇用と成長に関するイギリス国家改革プログラム」で紹介されている分析と施策内容を補う形で、イギリスのソーシャル・インクルージョン政策の現況をみていきたい。

#### ①子どもの貧困の根絶

前述のとおり、貧困層に属する子どもの比率の高さや、非就労世帯に属する子どもの数の多さは、彼らが受ける教育環境の悪さや就労に対する意識への影響を通じて貧困の世代間移転につながるおそれがあるとして、政府は 2020 年に、子どもの貧困の根絶を図ることを長期目標とし、2010 年には、98 年の子どもの貧困数の水準と比較して、半減することを中間目標としている。

その対策としては、第一に、親の就労を支援することであり、特に、子どもの貧困率の高い母子家庭を中心とした片親世帯の就労支援として、後述の New Deal for Lone Parents など、対象者の個別のニーズに応じた助言・就職斡旋、訓練等の対策を講じている。

第二に、子育て世帯の家計を助けるため、児童手当の他、子どもの養育費用の税控除である Child Tax Credit で、子育て費用の支援を行うとともに、就労世帯の負の所得税型の税控除給付である Working Tax Credit や国の最低賃金制度等、就労による収入を働きがいのあるものとする「make work pay」施策を講じている。

第三に、片親世帯の就労支援のために保育定員の増加を図っている。保育定員は 97 年から 61.7 万人増加し、2005 年 125 万人となっているが、2010 年には、200 万となるよう増加計画を進めている。また、特に、貧困者の多い都市部や地方の産業衰退地域等の不利な地域において、子どもセンターの設置を進めている。

第四に、教育の水準を上げることを目標に今後 3 年間で 12 億ポンドの資金を供給するとしている。

## ②労働市場への参加の増加

EU 目標をクリアしている労働力率について、長期的に更に 80%まで上げることを目指している。このためには、傷病・障害を原因に労働不能給付を受給している者を 100 万人減少し、母子家庭を中心とする片親を 30 万人雇用へ結びつけ、50 歳以上の中高齢者を 100 万人就労に結びつける必要があるとされているが、教育や職業資格の低い者の教育・技能の向上も重要な対策となっている。

その目標達成のための具体的方策としては、第一に、1998 年から行っている 6 月以上失業している 24 歳未満の若者を対象とした New Deal for Young people がある。その後、25 歳以上で 1 年半以上の長期失業者を対象とした New Deal for Adults over 25 years、片親世帯を対象とした New Deal for Lone Parents、失業者の配偶者を対象とする New Deal for Partners、50 歳以上の高齢失業者を対象とする New Deal for 50 plus、障害者を対象とした New Deal for Disabled People が実施された。一連の New Deal 対策は、それぞれの失業者に担当のアドバイザーが付き集中的に就労の指導助言や斡旋を行うとともに、訓練、賃金補助付き雇用、ボランティア的な雇用、環境整備的な雇用等の斡旋なども行っている。2006 年 3 月までで 257 万人以上が New Deal プログラムに参加し、161 万人がこのプログラムを通じて一旦は職に就いている。<sup>26</sup> また、2005 年までに 66 万人の若者に職業を斡旋し、失業給付受給者を 2/3 減少させた。経済の回復の要因もあるが、New Deal 政策が失業の減少に効果があったことは認められている。他方、賃金の高い安定した雇用に結びつきにくく、短期間で失業に戻っているケースもあるとの批判もあるようである。

第二に、2001 年に年金と各種福祉手当を所管していた社会保障省と就労支援を担当していた教育雇用省の部局が再編され、雇用年金省となったことから、出先機関も職業斡旋をする Jobcentre と福祉関係給付を行う Benefit Office が統合されて、両方の機関の機能を持つ Jobcentre Plus が全国展開されている。このような機関の統合で、後述のように就労不能給付 (Incapacity allowance) の受給者を始めとする福祉給付受給者の就労支援が強化されている。

なお、イギリスの生活保護は 1996 年メジャー政権当時に、今回ドイツで行われたように生活保護にあたる所得補助 (Income Support) と税財源の所得調査付きの失業手当が再編されて、失業保険にあたる拠出制求職者手当 (Jobseeker Allowance Contributed-based) の給付期間経過後も、就労能力があるとみられる者は税財源の所得調査付きの求職者失業給付 (Jobseeker Allowance Income-Based) が支給され、彼らは求職活動に不熱心であったり、就職斡旋を合理的理由なく拒否すれば一定期間の一部停止などの不利益措置を受けることになっている。他方、週 16 時間以上の仕事につけない就労能力に乏しい者は所得補助 (Income Support 生活保護に相当する制度) を受給している。

第三に、傷病により就労できない場合、国民保険より 4 日以降 28 週までは傷病手当 (Sick Pay) が支給されるが、それ以降も傷病が治らない場合は、就労不能給付 (Incapacity benefit) が支給される。その名称からもこの受給者には就労支援は行われていなかったが、本来の失業給付である求職者手当の受給者が 1999 年 8 月の 120 万人から 2004 年 11 月には 77 万人まで減少し、その後やや増加しても 2006 年 2 月に 97 万人程度に止まっているのに対して、就労年齢層の就労不能給付受給者は 1999 年 8 月 265 万人から 2003 年 11 月には 278 万人まで増加していた。スウェーデンでもみられたように、その受給者の多さや身体だけ

でなく精神・心理的障害を伴うなど微妙なケースも増加していることから、「welfare to work」の観点に立って、就労への復帰を促進させる対策が講じられている。

その受給者の多い地域(「disadvantaged area(不利な地域)」とされる貧困地域と重なっている。)のJobcentre Plusにおいて、「Pathway to Work」というパイロット事業を2003年10月から開始した。その内容は、受給者に対して個人アドバイザーによる就職を目指した面接を義務づけるとともに、必要があればNHS(国民保健サービス)と連携して、就職を目指した医学的なりハビリプログラムを行う。また、週16時間以上の職(年収15,000ポンド未満)に再就職者できた者に52週間毎週40ポンドの再就職手当(Return to Work Credit)を支給することとしている。この事業は当初7地区で開始されたが、現在30地域に拡大され、就労不能給付受給者の43%が対象となっている。就労不能給付受給者数は、2006年2月時点で270.5万人とやや減少している。

政府は2008年には「Pathway to Work」事業を全国で展開するとともに、就労不能給付を「Employment and Support Allowance」(雇用・支援手当)に再編して、就労アドバイザー等の支援を強化するとともに、就労能力がある程度あるのに就職活動に不熱心な場合に、手当減額措置を導入することを検討している。

障害者の就労による自立については、第一のNew Deal for Disabled Peopleで、雇用の個別支援の重点的対象グループとされており、7.5万人が就労斡旋されている。この結果、障害者の労働力率は1998年の38.1%から46.6%に上昇している。

第四に、成人の教育や技能の低い労働者に対する技能戦略の強化である。従前から後期中等教育(高校程度)の卒業資格のない者に対する基礎的読解力、英語、数的処理能力をつける無料の教育機会の提供を行っている。また、New Deal for Skillsの名称で、技能コーチ、技能パスポート(技能訓練修了を証し、雇用されやすくする)、前述の高校レベルを目指した成人教育の充実等などの一連の施策を展開している。

第五は、①の第二でも述べた「Make Work Pay」(雇用から働きがいのある収入を得させる)戦略である。サッチャー政権時に廃止・縮小された国全体の最低賃金を復活させ、賃金水準の上昇に応じてその額も改善している。また、就労世帯250万人が対象となっている負の所得税型のWorking Tax Creditを行っている。

第六に、試行的に一部で実施している「Employment Retention and Advancement project」がある。これは、雇用の維持と、より賃金の高い安定した職に移ることを支援するもので、アドバイザーが就職斡旋後も含めて33か月間対応し、この事業のために設けられた基金から、効果が見込まれる場合に訓練の費用を支援したり、週30時間以上の職業につけた時に賞与金を出すという仕組みである。現在試行的に行われており、その効果を見て今後更に事業展開を図るかどうかを検討することとされている。

その他、都市部などの貧困や非就労世帯の多い地域に、地方自治体が地域住民との合意の上で進める事業に国が支援する「City Strategy」等も主要施策に上げられている。

また、主要課題には上げられていないが、高齢者の雇用支援としては、前述のNew Deal for 50 plusや年齢による雇用差別禁止規制の導入が上げられる。

### ③全ての者にとって、良質なサービスを利用可能にすること

イギリスの社会的排除対策の三番目の柱は、教育、医療などのサービスが経済程度や住

む地域によって受けるサービスの格差があることを問題視し、すべての者に良質なサービスを提供することを主要課題としている。以下簡単に見てみたい。

#### 1)教育

②の第四でも述べたように、2001年より125万人が読解・語学・数的技能訓練受け、80万人が高卒レベルの資格を取得した。中等教育の水準の低い地域の底上げや地域の行政・企業と連携した職業教育の改善、高等教育進学者の増加も目標としている。

#### 2)医療の不平等への取組み

イギリスは国民保健サービス(NHS)ではほぼ無料の医療を受給できるが、長年の投資不足から緊急でない手術に何ヶ月も待機させられ、富裕層は民間保険による医療サービスを受けている。所得の水準の違いにより、心臓バイパス手術を受ける率に差が生じている等、医療の不平等が課題とされている。このため、NHSの中で医療サービス供給者に準市場的な競争を一部導入して効率化を図りつつ、GDPに占める医療に対する支出割合をヨーロッパ平均並に増加させるため、計画的な予算の増加を図っている。一部には、予算の増額が、供給者の賃金引上げに回り、供給力の効率的向上に十分寄与していないという批判もあるようである。

#### 3)その他

犯罪被害者対策、高齢者サービス、住宅、交通、低所得者の燃料費補助、債務過剰等金融問題の支援、電子政府等の諸サービスに対する格差への取組みを上げている。

#### ④差別への取組み

四番目の柱は差別への取組みであり、障害者や、黒人・少数民族出身者の貧困や労働力率の低さの原因の一つとなっている差別に対して、差別規制の導入、就労や自立生活の支援を掲げている。

#### イ.イギリスのソーシャルインクルージョン戦略や国家改造プログラムに対する欧州委員会の評価

「社会保護と社会的包摂に関する統合報告書」(前注16)では、イギリスの子どもの貧困対策の進展や高い労働力率を評価しつつ、今後の課題として、①収入、医療、技能の取得、人生の機会について持続している不平等を減少する努力を続けること、②最も不利な状況にある者に対して、総合的かつ個別のニーズにあった対策を行うことで、経済的に非活動な者の水準を下げる取組みを行うこと。③年金の格差問題について取組みを続けること。④公的医療の対GDP比がEUやOECDの平均を超えるほどに支出や投資を増やさずに、専門医療スタッフ不足や待機時間の減少問題に取組み、医療の質・供給能力を改善し続けること、を指摘している。

また「仕事と成長のためのリスボン戦略の各国国家改造プログラムの欧州委員会の評価」(前注20)では、イギリスの国家改造プログラムの雇用対策部分の評価について、プログラムの良い点として、就労不能給付受給者の労働市場への再加入支援策である「Pathway to Work」を上げており、更に注意を要する点としては、技能の課題への取組みと、最も不利なグループの雇用対策の強化を上げている。

### III EU3 国の政策の共通性と日本の状況への示唆

#### 1 EU3 国の政策の共通性

3 で見たドイツ、スウェーデン、イギリスのソーシャル・インクルージョン政策について、その共通指標に関係する、労働市場への包摂策と相対的貧困層の減少策を中心に共通する傾向を見てみたい。

##### (1) 労働市場への包摂

###### ①労働力率の向上

マクロ経済的に、人口少子高齢化による社会保障需要が増大する中で、福祉国家を維持していくためには、経済の支え手の拡大が必要であり、EU及び今回取り上げた3国ともに、労働力率の上昇を目的としている。また、ソーシャル・インクルージョンの主要目標である相対的貧困層の減少も、イギリスの「Welfare to Work」、スウェーデンの「Activation」等、表現は違っても、働ける者には就労支援を通じてできるだけ働いてもらうという姿勢である。その背景には、就労を、生計のための苦行ととらえるのではなく、社会での役割、関係づくりをもたらす、重要な活動であり、就労への参加を、社会的包摂の一環として、肯定的にとらえている。

###### ②積極的労働市場政策とその見直し

労働力率の向上には受動的な失業給付や福祉給付の増大ではなく、積極的労働市場政策が必要となる。他方、図表 2-2 の OECD 基準による積極的労働市場政策費の対 GDP 比(2003)をみると①ドイツ 1.12%、②スウェーデン 1.27%、③イギリス 0.51%、④日本 0.3%となっており、図表 3 の 2005 年の失業率の低さ(①日本 4.4%、②イギリス 4.7%、③スウェーデン 7.8%、④ドイツ 9.5%)、図表 4 の 2005 年(日本は 2004 年)の全体の労働力率の高さ(①スウェーデン 72.5%、②イギリス 71.7%、③日本 68.7%、④ドイツ 65.4%)の順位と必ずしも一致していない。

前述のとおりスウェーデンの新政権では、効率化の観点から特に訓練・賃金補助付き雇用等の事業の参加者数と事業数を縮小方向での見直し、後述⑤のように優先的対象者(若者・長期失業者・高齢者)の雇用に対しては、減税や社会保険料の減免で雇用の需給のインセンティブを刺激する政策に少し重点を移そうとしている。ドイツも大連立政権の協定<sup>27</sup>の中で、積極的労働市場政策を継続発展させつつ、2007 年に施策全体の抜本的見直しを図り、資金を最大限効果的、効率的に投入するとしている。

欧州委員会の「ヨーロッパの雇用 2006」<sup>28</sup>第 3 章では、積極的労働市場政策の種別による効果をミクロ・マクロの両面から分析しているが、ミクロ分析<sup>29</sup>(各国の各施策の就労率と賃金水準の改善に対する効果を見る研究)では、税・社会保険料等の減免による雇用インセンティブ刺激策や公共職業サービスの斡旋・助言サービスが、最もプラスの評価であったのに対して、訓練や若者に特化した対策の効果はそれらに劣り、賃金補助付き雇用は代替効果や死加重によりあまり効率的でなく<sup>30</sup>、直接行政が仕事を提供する公共雇用施策は、訓練などより更に効果が不明確かマイナスの効果しかみられなかったとしている。

他方、マクロ分析(各国の失業率・労働力率に対して、各国の経済変動、積極的労働市場政策費用の全体の規模、種別ごとの積極的労働市場政策、失業保険の寛大さ、賃金に対



する税の高さ、競争を制限する労働市場への規制の強さ等を説明変数とする研究)によると、各国の失業率や労働力率の変動の 2/3 は経済(景気)変動以外の要素で説明され、寛大な失業保険、賃金に対する税の高さ及び厳しい労働市場の規制は、失業率に悪い方向に影響し、積極的労働市場政策の全体の支出規模は効果に無関係であり、積極的労働市場政策の中では、訓練施策がプラスの効果ありという結果となったとしている。

ミクロ分析とマクロ分析で訓練事業に対して、逆の結果が出たわけだが、この報告書では、マクロ分析について、各国に渡るデータ採取の難しさや、調査数の少なさを割引いて評価する必要があるとしながら、ミクロ分析では事業の効果が 1～3 年程度の短期の雇用率等への影響しか見ていないので、訓練事業への取組みは短期的効果は少なくとも長期的効果はあるのかもしれないとしている。

### ③職業支援機関の再編・効率化

3 国とも、公共職業紹介機関と失業給付(福祉給付)機関を統合した Jobcentre 方式を採用し、対象者への相談・指導について、ワンストップ型で効率的に対応するとともに、失業給付(福祉給付)受給者の労働市場への復帰を促している。また、業務の一部を民間へ委託したり、民間就労支援業者への門戸開放を実施又は検討している。

### ④非活動者、非就労者対策の強化と障害者の就労自立支援

ドイツの障害年金受給前にリハビリを優先させる原則、スウェーデンの傷病休業の減少や障害年金の職場復帰支援策、イギリスの就労不能手当(Incapacity Benefit)受給者に対する「Pathway to Work」事業など、傷病や障害を理由に失業登録や就職活動を行わない非就労者に対する就労復帰を中心とした対策が進められている。このようにやや給付濫用対策的色彩の濃い事業だけではなく、イギリスの New Deal for Disabled People のように、障害者の自立支援や就職差別の解消を目的とした事業についても、3 国ともに、社会的包摂策の主要課題の一つとして取り組まれている。

### ⑤失業の罍・福祉の罍対策

教育や職業資格の低い層、移民等就労可能性(employability)の低い層は、低賃金、期限付き又は短時間など労働条件が悪く不安定な雇用にしかつけない場合が多く、失業給付や社会扶助・所得補助(生活保護)などの福祉的給付を働かず受給した方が、収入が高くなってしまうと、失業や福祉から自立しようという意欲がわかない、いわゆる「失業の罍・福祉の罍」と呼ばれる状態に陥ることが懸念されている。

このため、イギリスでは 1997 年ブレア政権移行、「Make Work Pay」といって、国家最低賃金の導入と改善、Working Tax Credit などの就労貧困層を支える対策を講じてきた。

ドイツでもハルツ改革の一環でミニ・ジョブ、ミディ・ジョブなど低賃金者の社会保険料を一部減免する対策を講じ、今後も「Kombi-Lohn」の導入を検討している。

スウェーデンも新政権になってから、低中所得層の稼働所得の減税や失業者・若者を雇用した事業主の社会保険料相当額の減免、失業給付の厳格化等失業の罍対策に政策の重点を少し移そうとしている。

このような視点は、必要だと思われるが、安易に社会保険料負担の減免拡大を進めるこ

とについては、ドイツのように社会保険料を負担する労働者の減少していることへの批判もみられ、施策の費用・効果分析が必要なようである。

#### ⑥教育との連携、技能向上策

労働弱者グループの中心の一つとして、教育・職業資格が低い層への就労可能性の強化が各国の主要課題の一つとなっている。いずれも幼児への就学前教育に始まり、中等教育機関(日本でいう中学・高校レベル)の職業教育や教育の質の改善、基礎的資格や卒業資格を持たず学校教育から脱落した者への対策、教育と見習い労働の組み合わせ対策(デュアル・システム)、高等教育進学率の向上や高等教育の質の改善など、労働政策に止まらず、教育政策を含めた総合的な技能向上戦略を展開している。

### (2) 相対的貧困層の減少

#### ①子どもの貧困、

前述図表 5-3 にあるとおり、2000 年のスウェーデンは手厚い福祉政策で全体の貧困率(5%)も低いですが、手厚い児童手当等の給付により、貧困層に属する子どもの比率は更に低い(4%)。ドイツは EU 平均並で全体の貧困率(9%)より子どもの貧困率(11%)が高い。

イギリスは全体の貧困率(11%)に対して、子どもの貧困率(16%)が特に高く、放置すると子どもの教育・技能の低下、就職の不利を通じて、貧困が世代移転することや機会の平等が保たれないとして、子どもの貧困の 2020 年までの根絶、2010 年までの半減を目標に社会的排除の主要課題の一つとして、特に貧困リスクの高い母子世帯等の片親を中心とする親の就労支援の他、Working Tax Credit を通じた保育料の支援、Child Tax Credit などの税控除、保育所や就学前教育の整備を進めている。

#### ②就労年齢層の貧困

3 国とも、拋出制の失業保険の支給期間が終了しても、無期限の所得調査付きの税財源の失業給付がある。

他方、イギリス、ドイツともに失業給付と所得補助・社会扶助の重複給付をやめ、週 16 時間程度又は一日 3 時間以上(=週 15 時間)の労働が可能な者は、所得補助・社会扶助と同水準の失業給付のみを支給できることとし、スウェーデンを含めて、それら失業給付の受給者に対しては、就職活動を怠ったり、職業紹介機関の就職斡旋を断った場合などに給付の一部を一定期間減額する等、ペナルティを強化するとともに、前述の Jobcentre 等による就労支援の強化に努めている。

#### ③高齢者の貧困

高齢化の進展を踏まえ、各国とも、年金制度の中の早期引退制度の適用を抑制する方針を取るとともに、中高齢者の就労支援の強化して、より長い就労生活を奨励する傾向にある。高齢者の平均寿命や健康年齢が伸びていることも踏まえて支え手にまわってもらおうとしている。

その対策としては、年齢による就職差別禁止の法規制の導入のほか、年金支給開始年齢の選択制と後送りする程年金が増額する仕組みの導入(スウェーデン)、年金支給開始年齢

の引上げの政府部内の決定(ドイツ 67 歳)、引上げの検討(イギリスは年金白書で 68 歳引上げの検討案を提示)を行っている。

他方、3 国とも年金受給年齢層の貧困者対策が講じられており、スウェーデンでは、移民等、税財源の最低保証年金の居住要件(=40 年居住で満額となる)を果たせない高齢貧困層向けに、高齢者生計援助法(2003 年 1 月施行)による公的扶助制度である高齢者生計費補助を導入している。ドイツでは 2001 年制定の老齢資産法を契機とする基礎保障制度により、高齢者や同居配偶者の資産・所得は調査するが、子などの扶養義務は収入年間 10 万ユーロを超えないと問わない高齢者向けの公的扶助を導入している。また、イギリスでも 2003 年に創設された年金クレジット(Pension Credit)制度により高齢者の所得・資産の調査のみを行う公的扶助制度が導入されている。

## 2 日本における社会的排除政策の必要性と実現可能性の考察

グローバル化、知識基盤経済化、経済の成熟による低成長、人口の少子高齢化は日本においても、EU 先進国と同様な状況にあると思われる。日本では最近格差論が世論をにぎわしているが、EU の社会的包摂は能力が高くその結果所得が高い者の出現を問題視しているわけではない。リスボン戦略の目標は「成長と雇用の質・量の拡大」であり、本稿で取り上げなかった各国の国家改革プログラムのミクロ部門の戦略では、研究開発・技能向上・起業支援・競争力の強化策をうたっている。

社会的包摂は、それらの競争に破れ、あるいは破れやすいグループが労働や社会から排除されることを防ごうという施策であり、低層への転落や低層への長期間滞留、更には世代を超えた定着を防ぐことが社会の発展・安定化にとって望ましいという考え方である。その対策も第一義的には、受動的な福祉給付の充実ではなく、就労による自立支援である。ただし、勿論税や社会保険料負担を通じた施策の財源調達による所得再分配効果はある。

以下、EU で取り上げている社会的排除の指標から見た日本の状況の特徴と、EU の政策事例の日本への必要性や実現可能性を見ていきたい。

### (1) 労働市場の状況と包摂対策

#### ① 失業率・労働力率の現状と非正規職員の増加

図表 3 のとおり日本の失業率は 4.4%、長期失業率は 2004 年で 1.8%と低く、若者失業率は 8.7%と全体失業率よりは高いが EU3 国よりは低い。他方、労働力率は女性(57.4%)の低さを反映して、全体 68.7%と EU の目標値(70%)を下回っている。

問題は、雇用形態の変化であり、パート・アルバイト、派遣社員・契約社員・嘱託等の非正規職員の割合が 1985 年の 16.4%から 2005 年の 32.3%に増加しており(図表 6-1)、15-24 歳では 48%(労働力調査(詳細結果)(2005))と更に多いことである。

労働政策研究・研修機構の調査<sup>31)</sup>によると 34 歳以下の非正社員の 33%が「正社員になれなかった」ことを就業形態選択の理由に挙げており、夢追い型でなく不本意ながら非正規職員の雇用形態を取っている者が相当数にのぼっている。

そして、正規と非正規では様々な差がある。給与面では 15-29 歳の正規職員の年間収入は 300 万円台が最も多く(27.4%)、30 歳台は 400 万円台(22.7%)、40 歳台は 500 万円台(13.7%)とばらつきは多くなるが順調に上昇していくのに対して、派遣労働者は、15-29 歳

図表 6 役員除く雇用者中の非正規職員比率

年	非正規職員比率(%)
1985	16.4 %
1990	20.2
2000	26.0
2005	32.3

出典:総務省統計局

「労働力調査特別調査」(1985-2000)

「労働力調査(詳細結果)」(2005)

障面でも大きな差がある。

(2)アの冒頭に述べたように、失業や不本意ながら非正規社員として働き、労働市場から排除されたり、労働市場の低層に止まっている者に対して、正規職員への昇格や技能のレベルアップなどが可能となるような、次の②で述べるような自立の支援策が求められる。

また、女性の労働力率は25-29歳の74.9%が、結婚・出産・育児期である30歳台に63%前後に低下し、40歳台に70%台に上昇するM字カーブ現象(総務省統計局「労働力調査」(2005))がみられ、復帰後もパート・アルバイトの職以外見つけにくいことから、保育所・育児休業・育児期の短時間労働など、正規職員の仕事を辞めなくてすむ就労と家庭生活の両立支援策や一旦辞めた場合の職場復帰支援策の充実が必要となる。

## ② 積極的労働市場政策の充実、民間・地方・福祉との連携、教育との連携

### a. 積極的労働市場政策の効率化と充実

図表 7 は積極的・受動的労働市場政策の対 GDP 比や労働人口に対する施策への参加者や失業給付等の受給者の比率を見たものである。

図表 7 労働市場政策費の対 GDP 比と参加者(受給者)の労働人口における比率(2004)

	ドイツ		スウェーデン		イギリス		日本	
	支出 対 GDP	参加者率	支出 対 GDP	参加者率	支出 対 GDP	参加者率	支出 対 GDP	参加者率
積極的労働市場政策	1.14%	- %	1.24%	- *1 %	0.52%	- %	0.28%	-
公共職業サービス	0.29	-	0.24	-	0.36	-	0.21	-
訓練	0.36	2.69	0.35	1.23	0.13	1.21	0.04	-
雇用インセンティブ	0.09	0.48	0.19	0.99	-	0.01	0.02	-
障害者雇用	0.15	0.42	0.43	1.81	0.02	0.50	0.01	-
直接的公共労働	0.13	0.68	-	-	-	0.02	-	-
起業インセンティブ	0.13	0.64	0.03	0.12	-	-	-	-
受動的労働政策	2.31	10.90	1.32	7.90	0.29	2.88	0.46	-
失業給付等	2.27	10.71	1.32	7.90	0.29	2.88	0.46	-
早期退職給付	0.04	0.20	-	-	-	-	-	-

## 出典 OECD Employment Outlook

注\*1 OECDの統計にはないが、スウェーデンの2007年秋期予算によると、労働市場プログラム参加者の比率は2005年2.7%、2006年3.1%であるが、新政権は2007年以降それを減少させ2007年1.9% 2009年1.5%に下げる計画を示している。

ドイツ、スウェーデン等の高さに比べて日本の積極的労働市場政策の支出の対GDP比の低さが目立つ。前述(1)ア②の欧州理事会の「ヨーロッパの雇用2006」の分析によれば、支出規模は必ずしも成果と結びつかず、イギリスのように比較的少ない支出で成果をあげている国もあること、雇用保険3事業の見直し傾向にあること<sup>32</sup>に鑑みれば、効率化の努力は必要だが、比較的効果を上げていとされるイギリスよりも比率が低いことや、再チャレンジを政策課題とする現在の政権の方針からも、積極的労働市場政策への一層の資金配分が求められる。

これまでも非正規労働の中でも特に条件の悪い若年のパート・アルバイト層である「フリーターの20万人常用雇用化施策」等<sup>33</sup>が講じられてきたが、今後も、非正規職員と正規職員の不合理な雇用面の格差の縮小策<sup>34</sup>や、厚生年金の短時間労働者への適用策<sup>35</sup>の早期実施などが求められる。

### b. 就労支援機関の民間・地方・福祉との連携

次に就労支援機関の在り方としては、EUでも就労支援機関は国が行っていたが、ドイツの法人化、各国の地方自治体との連携、民間活力の活用が行われている。日本でも注33にあるフリーター対策のジョブカフェは都道府県が民間団体に委託する形をとっており、長期失業者の個別就労支援も民間事業者に委託が行われている。また、北海道等雇用情勢の厳しい自治体における地方自治体や地元経済界との連携による雇用対策も講じられている。今後とも、そのような地方・民間との連携が求められる。

福祉との連携や非就労者対策としては、2005年より生活保護受給者のハローワークとの連携による就労自立支援策が講じられている。<sup>36</sup> また、幸い日本においては、健康保険の傷病手当受給者が急激に増大しているという傾向はないが、2004年時点で生活保護受給世帯の35.1%は傷病・障害世帯であるので、生活保護自立支援事業等による医療扶助等による傷病・入院から復帰支援対策と、就労や在宅での日常生活面での自立支援対策との連携強化が望まれる。

障害者対策は、従来施設対策が中心であり、養護学校卒業生のうち肢体不自由児は67%が施設、5%が就職、6%が訓練機関、2%進学で、20%は進路が決まらず家庭に戻っている。知的障害児は58%が施設、23%が就職、3%が訓練機関、1%進学で、15%は進路が決まらず家庭に戻っている。<sup>36</sup> 施設も本来は更生・授産などリハビリで能力を付けて就職など社会生活へ移行することが目的であるが、年間で就職のため福祉施設を出所した者は1%<sup>37</sup>にすぎない。このため、2005年に制定された障害者自立支援法では、就労支援の強化を柱の一つとしているが、今後、市町村福祉部局、養護学校等の教育機関、ハローワーク等の労働部局が連携して、就労支援策が充実されることが望まれる。

### c. 教育と連携した技能戦略

日本の教育の状況は、2005年の高校卒業者の18歳人口に占める割合は約88%であり、EU3国の20-24歳の少なくとも後期中等教育を終えた者の率(2004年ドイツ72.8%、スウェーデン86.3%、イギリス76.4%)<sup>\*38</sup>と比べても高い。また、日本の高校卒業者の47.3%は大学等に進学し、26.3%は専修学校へ入学する等中等教育を超えるレベルへの進学者も多い。他方、高卒後進学も就職もしない者が6.6%に対し、大学学部卒で就職も進学もしない者は17.8%に上るなど、高い進学率が就職可能性の向上に結びついているのか疑問な側面もある。

かつて、1992年には高校の求職者50万人程度に対し求人数が167万人あり、新卒を大量に採用し、企業の中で職業能力を養成してきた。しかし、求人数は1994年に100万を切った後急速に落ち込み、2005年には求職者20万人程度に対して求人は26万人にまで減少している。<sup>\*39</sup> 変わって増えてきたのがマニュアルに基づいた単純労働であるパート・アルバイトを中心とするフリーターであり、1992年の101万人が2003年にはピークの217万人となり、近年、前述の常用雇用化対策や景気回復もあって2005年には201万人となっているが、派遣社員などが増加し前述表6でみたように非正規職員比率は依然増加している。フリーター201万人の内訳は中学・高校卒が130万人(65%)だが、短大高専卒も44万人(22%)、大学・大学院卒が25万人(13%)に上っている。

(1)ア⑥で見たようにEU3国では、中等教育からの職業教育の充実、ドイツに伝統的に見られる見習い労働と座学を組み合わせたデュアルシステム、職業訓練等、教育・労働の縦割を超えた技能戦略が、インクルージョン政策の柱の一つとされている。日本でも注33の日本型デュアルシステムの試みも始まっているが、教育と労働行政の一層の連携を図った職業教育・技能戦略の構築が必要であると思われる。

## (2) 日本の貧困層の状況と対策

日本の相対的貧困率は、図表5-2のOECDデータにあるとおり、所得中央値の60%未満層の比率で21%、50%未満層で15%とEU3国より多く、アメリカに次いで多い状況にある。

この背景には、アで述べたように若者の非正規従業員の増加と、その賃金水準の低さによる所が多いと思われる。<sup>\*40</sup> また、大竹氏(2005)は、元々所得格差の大きい高齢者層の人口比率の増加や、世帯規模の縮小による高齢単身者、高齢者のみ世帯等の増加を指摘している。以下、年齢階層別の相対的貧困の状況と対策について考察したい。

### ①子どもの相対的貧困比率の全体

図表5-3で所得中央値の50%未満に属する比率で見ると、日本は全体で15%とイギリスの11%を上回っているが、18歳未満の子どもに関しては、イギリスが全体より悪く16%であるのに対して、日本は14%と全体をやや下回っている。

前述のとおり日本では、若者の非正規雇用が増加しているが、有配偶者の比率(男性)について、正規従業員が1992年の68.9%から2002年の67.2%と比較的小さな減少に止まっていることに対して、同時期非正規従業員については64.9%から53%と大幅に落ち込んでいる。<sup>\*41</sup> 若年の貧困層の増加が、婚姻率の減少、その結果としての子どもを持つことを難しくしている状況を示唆しているものと思われる。

図表8をみると生活保護世帯の中での15歳未満の保護人員の全体に対する比率は年齢

構造の少子化を反映して下がっているが、その年齢層の中の保護率は 1995 年以降上昇している。図表 9 の世帯類型別世帯保護率でも母子家庭の保護率が高まっている。図表 12 の母子の非就労比率が高まっていることも考え合わせると、EU 各国でも見られた母子を対象とした就労支援の強化や、母子世帯の就労阻害要因である子どもの保育サービスの強化が望まれる。

図表 8 年齢階級別被保護人員比率、保護率

	総数	0-14 歳	15-59 歳	60 歳以上
	被保護人員 (%)			
1975	100	23.5	46.2	30.3
1985	100	22.7	49.2	28.2
1995	100	13.0	43.0	44.0
2000	100	12.5	40.0	47.6
2003	100	12.8	38.5	48.7
2004	100	12.8	38.0	49.3
	保護率 (%)			
	1975	1985	1995	2000
	11.6	11.3	8.4	30.0
	11.6	12.2	8.9	22.2
	6.8	5.6	4.6	14.6
	8.1	7.0	5.2	16.6
	10.1	9.3	6.4	19.3
	10.7	9.9	6.8	20.2

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

図表9 世帯類型別被保護世帯比率、世帯保護率

	総数	高齢者	母子	傷病障害者	その他
	被保護世帯構成率 (%)				
1975	100	34.3	9.5	46.1	10.2
1985	100	32.5	14.4	43.6	9.5
1995	100	43.7	8.6	42.3	5.5
2000	100	46.0	7.8	40.3	5.9
2003	100	46.3	8.6	36.7	8.3
2004	100	46.7	8.8	35.1	9.4
	保護率 (%)				
	1975	1985	1995	2000	2003
	20.7	114.1	173.5	12.4	12.0
	20.4	79.5	216.4	8.0	8.9
	14.2	45.1	103.7	11.6	12.3
	15.8	42.6	94.3	12.4	12.3
	18.9	46.2	112.3	12.4	12.3
	20.5	49.6	145.3	12.3	12.3

資料「社会福祉行政業務報告」

図表10 被保護世帯中の非稼働世帯比率

	1975	1985	1995	2000	2004
非稼働世帯率	77.2	78.7	86.4	88.0	87.6

資料「福祉行政報告例」

図表11 その他世帯保護開始理由

	1995	2003
世帯員の傷病・要介護	65.7%	21.5%
稼働者の死・離別	5.0	3.6
収入・仕事の減・喪失	14.7	43.2
貯金等の減・喪失	8.4	19.3
その他	6.3	12.4

資料「社会福祉行政業務報告」

「収入・仕事の減・喪失」は稼働収入減、定年失業、事業不振倒産、社会保障給付減、仕送り減

図表12 世帯類型別非就労率推移

	高齢者	母子	傷病障害者	その他
1995	96.2	45.5	96.4	49.6
2004	96.6	51.8	91.4	62.8

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

日本は、図表 13 に見られるように、児童手当の額は EU3 国より低い。<sup>42</sup> 少子化対策として、金銭給付がどれほどの効果があるか疑問視する意見も多いが、イギリスのように児童の貧困問題を、世代を超えた貧困の移転の防止や機会の平等の確保として重視する考え方もあり、財政赤字の中乏しい財源を投入するとしたら、子どもの貧困対策を優先することには意義があると考えられる。

図表13 児童手当の比較

	イギリス	ドイツ	スウェーデン	日本
支給年齢	原則16歳未満	原則18歳未満	16歳未満	小学3年まで
所得制限	なし	なし	なし	あり
支給額 (第2子の場合)	週11.4ポンド (月約1万円)	月154ユーロ (月約2.2万円)	月1204クローネ (月約1.8万円)	月5,000円

資料：内閣府「平成17年版少子化社会白書-少子化対策の現状と課題」より作成 為替レート2006.2

## ②就労年齢層の貧困

EU3国と比べ税財源の雇用保険がなく、就労年齢層に対する所得保障制度としては、拋出制の失業保険が切れた後は、スティグマの問題もある生活保護しかない。

他方、EU3国特に、イギリス、ドイツでは、生活保護にあたる所得補助や社会扶助と税財源の所得調査付きの失業給付の関係を整理し、就労能力のある者には、失業給付のみを支給するが、その受給者に対しては、支援も行う一方で、就労努力を怠り、正当な理由なく就職斡旋を拒否する場合は、一定期間の一部停止措置を取り入れるなど、制度の引き締めを図っている。

他方、日本の生活保護は、一旦受給開始した場合の就労支援については、従来は専門性に乏しいものがあつた。前述及び注36のとおり、平成17年度(2005年度)よりハローワークとの連携による自立支援事業が開始されているが、福祉と労働の連携による生活保護受給者の自立支援策の充実・強化が望まれる。

むしろ、貧困層の所得保障については、失業者や非就労者の所得保障の充実といった観点からではなく、就労へのインセンティブと福祉依存からの脱却を図るため、イギリスのように就労を要件に給付を行う「make work pay」対策の充実も検討すべきと思われる。

具体的には、最低賃金制度の充実<sup>43</sup>を図るとともに、Working Tax Creditのように、週16時間以上の就労を条件に所得が一定額に達するまでは週単位で税控除という形式で手当を支給する「負の所得税型の給付」の導入に関しても、財源面など課題も大きいだろうが、福祉の罨からの脱却という観点では、検討する価値があるように思われる。

## ③高年齢層の貧困

図表5-3のOECDデータによれば、所得中央値の50%未満の高齢者の比率は1995年の23%から2000年には21%に低下している。この傾向について大竹氏(2005)によれば65歳以上の貧困率の低下がみられ、白波瀬氏(2005)も高齢者のみ世帯のジニ係数の低下と全体との差の縮小を指摘している。<sup>44</sup>この背景には高齢者の年金制度の充実や厚生年金受給層の増大が考えられる。他方、そもそも高齢者の相対的貧困率は図表5-3で見たようにEU3国よりかなり高く、図表8、9に見られるように生活保護世帯における高齢者の比率の増加は顕著である。これは、白波瀬(2005)<sup>45</sup>の指摘にもあるように、高齢化の進展とともに、高齢者を含む世帯の規模の縮小の中で、女性に多い基礎年金のみの受給者や高齢単身世帯の増加があることが考えられる。

その対策には、次のようなものが考えられるが、年金制度の体系への影響や実現がかなり難しい論点も多く、年金制度そのものの検討を必要とするものが多い。



1) スウェーデンのように、報酬比例部分を一元化しつつ、併せて、国庫補助を低所得者・無年金者に集中する最低保証年金制度を構築する。

一元化については、自営業者等の所得把握の困難性、自営業者に事業得主負担分の負担を求められるか、中高所得者の基礎年金の国庫負担がなくなることによるその階層の保険料負担増又は給付減の検討など、検討すべき点が多い。

2) 基礎年金の全額税財源化

莫大な税負担の調達の問題の他、税方式は社会保険料のように負担実績と給付が結びつかないために権利性が弱まる怖れがある。そのため、増税による財源確保が困難な場合、給付の低所得者への限定や給付の全体水準の引下げに向かう可能性が高いこと等が問題点として上げられる。

3) 高齢者向けの税財源の資産調査付き低所得者向け公的扶助制度

(1) イの③で見たようにドイツ、スウェーデン、イギリスともに高齢者以外の親族への扶養義務を緩和した公的扶助を導入している。しかし、国民年金の保険料収納意欲へのマイナスの影響、税財源の確保等検討すべき問題点も多い。

当面は、パートタイマー等の短期間労働者の厚生年金適用などにより、未納・未加入者の減少や、将来、国民年金のみを受給する者が増えないようにすることが急務と思われる。

また、先進国一高い少子高齢化の状況が予測されており、保健医療制度の改善もあって平均寿命も世界最高水準にある日本においては、EU3 国に共通する満額年金支給開始年齢の 67～68 歳への引上げ<sup>46</sup>の可能性、高齢者雇用の促進策、並びに就労における年齢差別の禁止策の導入なども検討する必要があると思われる。しかしながら、低年金受給層に対して、生活保護のみで対策を講じていけばいいのかどうかは、今後とも年金制度の機能・あり方を検討する際には、重要な論点の一つであると考えられる。

#### IV おわりに

以上 EU 3 国と日本の失業率・相対的貧困率等の共通指標の最近の傾向、EU 3 国のソーシャル・インクルージョン国家戦略や、2005 年のリスボン戦略を受けた国家改革プロジェクトの雇用施策等の最近の動向を概観するとともに、その共通点と、日本の状況に基づく社会的排除政策の必要性と実現可能性の考察を述べた。

グローバル化や知識基盤経済化の中で、知識・経験に乏しかったり、いろいろな意味で労働市場弱者になりがちな、若者、中高年齢失業者、教育・職業資格の乏しい者、外国出身者などのグループが、失業や低賃金で不安定な雇用に追いやられ、その結果として貧困や社会の多様なサービス・活動から排除されるという「社会的排除 (Social Exclusion) 問題は、EU、日本を問わず先進国共通の課題に思われる。

対策面においても、人口高齢化と、高度の経済成長が望みにくい成熟した経済環境により余裕のない財政状況と、グローバル化による厳しい競争環境の中で納税者・就労層の非就労層に対する風当たりが強まる状況においては、受動的な福祉的給付の充実ではなく、働ける者にはできるだけ働いてもらうという積極的労働市場政策や「workfare」に重点を置かざるなどについても、各国で共通性が見られる。

日本は失業率は低い、女性の労働力率の低さ、若者や母子家庭など非正規雇用層などの就労年齢にある相対的貧困層の増大や、その結果としての出生率への影響も見受けられる。

また、就労状況や受給している年金の種類で元々所得格差の大きい高齢層が人口高齢化により増加するとともに、単身・高齢者のみ世帯が増加していることとも相まって、高齢者の相対的貧困層が絶対数として増加している。

このため、日本においても若者・母子家庭等を中心とした非正規労働層に対して、効率性・効果を考慮した積極的労働市場政策の充実が求められる。特に EU に見られて日本においてまだ顕著と思われない施策として、学校等の教育と労働側の能力開発を総合的に視野においた技能・教育戦略が乏しいように思える。

EU3 国と比べると、就労年齢層の社会的扶助以外の税財源失業給付や、無年金・低年金層の貧困な高齢者への独自の所得保障制度がないが、EU でも寛大すぎる受動的福祉給付の悪影響への懸念と就労支援強化の動きがあること、日本の財政状況や先進国一厳しい少子高齢化状況に鑑みれば、乏しい税財源は、少子化にも寄与し、世代間の貧困移転の防止や機会の平等につながる子育て層の支援や、経済的理由による教育機会の格差解消に優先的に使われるべきではないかと思う。

就労年齢層は、就労支援を充実させるとともに、最低賃金の生活保護水準に配慮した確保や、就労を促進する税控除など「make work pay」対策の充実を検討すべきと思われる。

高齢者層の対策は、希望する限り就労を可能とする支援策を講じつつ、所得保障制度については、年金制度のあり方と含めて検討すべきものとする。年金の税方式への移行や高齢者向け独自の税財源所得保障政策の創設は、日本の現状においては、年金制度の基盤を更に弱体化するおそれがあるので、年金体系全般との関係についても慎重に考慮すべきと思われるが、低年金層に対する年金制度の機能がいかにあるべきかは、制度改正時の視点の一つであるとする。このような点に関しては、引き続き研究を続けていきたい。

---

\*1 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection'(2003)

\*2 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union'(2005)

\*3 European Council Brussels 2005年3月22-23日 Presidency Conclusion

\*4 The overarching objectives of the OMC for social protection and social inclusion (2006)

\*5 Berghman.J(1995) 'Social Inclusion in Europe: policy context and analytical framework '

\*6 エスピン アンデルセン(2001)岡沢憲英・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

\*7 Lisbon European Council(2000年3月23日、24日) Presidency Conclusion ,paragraph 5,30

\*8 Stockholm European Council(2001年3月23日、24日)Presidency Conclusion ,paragraph9

- \*9 平均値では所得の多い者の所得額に影響されて多めに出るので、所得順に下から順番に国民を並べて、真ん中の人の所得である中央値の 60%の所得未満の者を貧困リスク層ととらえて、その層に属する者の人口の全人口に対する比率を指標としている。世帯が経済単位であり、世帯員が多いと世帯内で家計支出を合理化できるので、EU では成人 1 人目は 1、14 歳歳以上の 2 人 目以上の人員は 0.5、14 歳未満の子は 0.3 の重みかけて調整している。OECD では世帯人員数でなく、その人員数の平方根で世帯所得を割り、各人の所得とすることで、世帯規模の影響を排除する等価調整を行っている。
- \*10 拙稿 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-」
- \*11 アの部分の多くは労働政策研究・研修機構(2006)「労働政策研究報告書 No69 ドイツにおける労働市場改革-その評価と展望-」及び 厚生労働省編(2006)『世界の厚生労働 2006-2004～2005 年海外情勢報告-』によっている。
- \*12 自治体側の要望により、69 自治体について、職業紹介と給付の業務のすべてを、自治体側で行う形態も認められている。
- \*13 旧西独州は単身 345 ユロ、パートナー 1 人あたり 311 ユロ、14 歳未満 207 ユロである。旧東独州は給付が低かったが 2006 年より旧西独州の水準に統一された。子どもにかかる追加需要・家賃・暖房費等の加算により、社会扶助と同様に世帯の需要に応じた最低生活以上の水準を保証している。
- \*14 'National Strategy Report Social Protection and Social Inclusion 2006'及び'National Reform Program Germany 2005-2008 Implementation and progress report 2006'
- \*15 2006 年秋を目途に検討といわれていたが、12 月現在、財源などに議論があるようであり、具体案はまとまっていないようである。
- \*16 'Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006'(2006 年 3 月 13 日欧州理事会)
- \*17 'Sweden's Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008'(2006 年 9 月 14 日)
- \*18 'The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs'(2006 年 11 月 28 日)
- \*19 EU で比較する失業率は ILO 基準であり、積極的労働市場政策参加者でも雇用ではなく教育訓練に参加している者等は失業者とされるため、図表 3 では国内で使われている 6%の顕在失業率(open unemployment)より高い 7.8%となっている。
- \*20 Communication from the Commission to the Spring European Council 'Time to Move up a Gear Country Chapters -The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs-' (2006 年 1 月 24 日)
- \*21 前述\*18 の'The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs' p17 によれば、社会的給付の支援を受けている 21%の内訳は、12%が傷病手当・リハビリ手当、障害年金等の傷病・障害関連給付、8%は雇用関係給付、1.5%は社会扶助とされている。
- \*22 Ministry of finance 2006 年 10 月 16 日プレス・リリース'Autumn Budget Bill: Putting Sweden to work -a good deal for all'
- \*23 スウェーデンの年金や各種給付、社会保険料の上限などは毎年の消費者物価上昇率を勘案して定められる「物価基礎額」に一定の倍数の比率をかけて表現される。傷病手当の額は傷病前の賃金の 80%を基本とするが、給付が準拠する従前の賃金の上限を定めている。これを物価基礎額の 7.5 倍から 10 倍に引き上げていたものを引上げ前の 7.5 倍に戻

す。

- \*24 スウェーデン行政査察庁(Riksrevisionen=国会に属し会計検査院と行政監察の両方の機能を果たす機関)が2006年8月に公表した労働市場庁(AMS)とその出先の雇用事務所の査察結果によると、①公共職業サービスの職業紹介に占めるシェアは90年代初めより低下している。②公共職業紹介の生産性(紹介数を費用で割ったもの)は1997年と比べ現時点で10%低下している。③雇用事務所間で大きな生産性の差があり、その差を説明し得る地域的要因は見あたらないので生産性改善の余地は高い。というものであった。
- \*25 'UK National Report on Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008'(2005年) 'Lisbon Strategy for Jobs and Growth UK National Reform Programme Update on progress'(2006年10月)
- \*26 DWP(雇用年金省) Quarterly Statistical Summary(2006年8月16日)
- \*27 前述\*11 労働政策研究・研修機構(2006)附属資料 p115「CDU、CSU、SPDの連立協定(2005.11.11)」(抄訳)
- \*28 European Commission (2006年10月)'Employment in Europe 2006' chapter 3 p133-145
- \*29 ミクロ分析は主として Kluge J., Fertig M., Jacobi L., Nima L., Schffner S.(2005),'Study on the effective of ALMPs' RWI Essen, Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.による。1970年代から2000年代のEU各国の95のプログラムの137の積極的労働市場政策の事業後の就職率や賃金上昇効果を事業に参加しなかった場合と比較している。
- \*30 代替効果は、賃金補助を受けた者は雇用されても、他の者の雇用を奪うだけで全体の失業率や労働力率はあまり改善しないということであり、死加重はそのような施策がなくても職に就けた者がいるので、賃金補助分資源配分の効率性を悪くするという効果である。2006年10月に筆者はスウェーデンの労働市場庁(AMS)の Strannerfos 調査課長にスウェーデンの手厚い積極労働市場政策が失業率を低下させない理由について質問した際も、代替効果と同様の意味を持つ置換え効果(displacement effect)により全体の失業率は思ったほど下がらないことを認めつつ、賃金補助付き雇用等は労働市場弱者を救う上で効果があるという主張をしていた。
- \*31 (独)労働政策研究・研修機構「多様化する就業形態の下での人事戦略と労働者の意識に関する調査(従業員調査)」(2005年)。集計対象は15-34歳の男女。
- \*32 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料「雇用保険制度の見直しについて(案)」2006年12月27日
- \*33 「フリーター20万人常用雇用化プラン」は、1)若者向けワンストップサービス型の就職支援サービスセンターであるジョブ・カフェの設置、2)フリーターの若者向けの賃金補助付き試験雇用であるトライアル雇用、3)企業実習と専門学校等での座学を組み合わせた日本版デュアルシステム、4)ハローワークでの常用雇用支援事業等を展開しており、2006年4月で22.5万人を常用雇用(パート・アルバイトではないという意味で必ずしも正規社員ではない)につけた。
- \*34 EUのように産業別労働組合ではないので「同一労働同一賃金原則」の完全なる確立は困難のようであるが、労働政策審議会雇用均等分科会「今後のパートタイム労働対策について(報告)」(2006年12月26日)によれば、パートタイム労働法について、通常労働者