HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	EUにおけるソーシャル・インクルージョン政策の最新動向と日本への示唆
Author(s)	芝田, 文男
Citation	北大法学論集, 58(1), 490[1]-440[51]
Issue Date	2007-05-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/22556
Type	bulletin (article)
Note	論説
File Information	58(1)_490-440.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

EUにおけるソーシャル・インクルージョン政策の最新動向と日本への示唆

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、加盟各国は、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 Coodination）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*1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。*2

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。[*3] 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。[*4] 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大きい。

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、その結果をもたらさないための「動的なプロセス」に対する取組みとされている。[*5]

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[*6] として、社

会民主主義型、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

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。

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	4.3	3.8	3.9	2.9
2001	1.2	1.1	2.4	2.0	0.4
2002	0.0	2.0	2.1	1.2	0.1
2003	-0.2	1.7	2.7	1.3	1.8
2004	1.2	3.7	3.3	2.3	2.3
2005	0.9	2.7	1.9	1.7	2.6
2006(予想)	1.7	3.4	2.4	2.3	2.8

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 Stractual 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だが、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。

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

更に表２－２の項目別の社会支出の状況をみると、「高齢」でイギリ

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	26.4	27.0
2003	30.2	33.3	26.4	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 Stractual indication database

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	7.97	2.36	1.12	1.80	0.23	0.49	26.72%
スウェーデン	10.11	0.69	6.58	7.13	3.54	1.27	1.24	0.59	0.70	31.86
イギリス	6.40	0.23	2.50	6.68	2.44	0.51	0.51	1.43	0.12	20.83
日本	8.69	1.27	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：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

スが低いのは中所得以上の者には基礎年金に上乗せされる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を課題としている。

「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。

⑶　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者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[*7]、高年齢者（55－64歳）は50％以上とする[*8]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多く、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が、若者の失業率はEU22カ国平均やEUの３国よりは低いが、日本の全体失業率の２

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 Stractual indication database

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	**73.0**	**70.9**	**64.9**	**71.2**	**64.7**	**50.7**	62.4	53.6	36.6	68.9	56.7	**62.8**
2001	65.8	58.7	37.9	**74.0**	**72.3**	**66.7**	**71.4**	**65.0**	**52.2**	62.8	54.3	37.5	68.8	57.0	**62.0**
2002	65.4	58.9	38.9	**73.6**	**72.2**	**68.0**	**71.3**	**65.2**	**53.4**	62.8	54.7	38.7	68.2	56.5	**61.6**
2003	65.0	58.9	39.9	**72.9**	**71.5**	**68.6**	**71.5**	**65.3**	**55.4**	62.9	55.0	40.2	68.4	56.8	**62.1**
2004	65.0	59.2	41.8	**72.1**	**70.5**	**69.1**	**71.6**	**65.6**	**56.2**	63.3	55.7	41.0	68.7	57.4	**63.0**
2005	65.4	59.6	45.4	**72.5**	**70.4**	**69.4**	**71.7**	**65.9**	**56.9**	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 Stractual indication database

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。

⑷　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[*9]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。

表５のとおり、EU ３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。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高く、アメリカに接近する勢いとなっている。

また、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、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額の低い高齢者への一般の生活保護よりミーンズ

表５　貧困リスク層（所得中央値60％未満層）ー全体・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歳以下	65歳以上	全体	15歳以下	65歳以上	全体	15歳以下	65歳以上	全体	15歳以下	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 Stractual indication database

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 questionaire on distribution ofhousehold incomes

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 questionaire on distribution of household incomes

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。[*10]

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、EU ３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[*11]

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（Arbeitsgemainshaft）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。[*12]

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が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。[*13]

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ことであった。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、2005年平均の失業者データは、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、2005年末で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。

高年齢者への失業対策・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によって、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労働市場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[*14]

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高年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、ァで述べたハルツ法を元とする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等、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の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人となっているが、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*15については現在検討が進められている。

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、高齢者雇用を一層奨励しようとしている。

既にア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、雇用又は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。

さらに、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、事業主体である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等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の基盤整備に対して補助を行うこと、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・歴史などの基礎的情報を提供するなどの支援が行われることになっているが、連邦は、これらの情報提供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した。

⑤　子育てと仕事の両立支援策の強化

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年までの各国の報告に対して、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」*16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される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月の欧州委員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。

⑵　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（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（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（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」[*17]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[*18]のソーシャル・インククルージョンに関連の深い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％と、既にEU目標の70％を上回っているが、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％に上げることを国内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％に下げることを目標に掲げていた。[*19]

「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。）のソーシャル・インクルージョンに関する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、その対策については、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1,000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2,000人増などの対策を掲げていた。

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。

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などの移民や、その子弟は、スウェーデン語能力や教育・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を占めている。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を挙げている。

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・斡旋などが挙げられている。

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。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高度な福祉水準の維持のために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）[*20]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等の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改善して、労働供給が増加するようにすることを挙げている。

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％程度に下げることは可能であり、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％*21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）*22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かを見てみたい。

① 税・給付対策　失業の罠、福祉の罠をなくし、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の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含む。）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）就労の報酬を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）分保険料負担に移し、失業保険料を引上げることを提案している。

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人のうち、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顕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　高年齢者の対策－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年に事業主負担を引上げた。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週間以上休業した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。[*23] 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、手続きの早期化、認定困難症例の評価の改善のほか、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、生産性が低い等の批判[*24]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。

⑶　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（表４参照)、失業率も2005年で4.7％（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（表５、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。

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」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」の課題とされている項目と施策に、「雇用と成長に関するイギリス国家改革プログラム」*25で紹介されている分析と施策を補う形

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の影響等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、1998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。[*26] 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Jobcenter 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リ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．欧州理事会の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　EU 3国の政策の共通性と日本の状況への示唆

1　EU 3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。

⑴　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対策についても、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方針がとられている。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、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、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％、③ドイツ9.5％）、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・高年齢者）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重点を移そうとしている。ドイツも大連立政権の協定[*27]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」[*28]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[*29]（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、賃金補助付き雇用も代替効果や死加重によりあまり効率的でなく[*30]、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は経済変動（景気）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、マクロ分析の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分析している。

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Jobcetre 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、各国において、社会的包摂策の主要課題の一つとして取り組んでいる。

⑤　失業の罠・福祉の罠対策

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「失業の罠・福祉の罠」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年ブレア政権以降、「Make Work Pay」といって、国家最低賃金の導入と改善、 Working Tax Credit 等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罠対策に政策の重点を移そうとしている。

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数の減少傾向もみられ、費用・効果の分析も必要と思われる。

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。

⑵　相対的貧困層の減少

①　子どもの貧困

前述表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、特に子ども貧困の2020年までの根絶、2010年までの半減を社会的排除の主要課題の一つに掲げている、そして、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 等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充実などを進めている。

② 就労年齢層の貧困

３国とも、拠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。

しかし、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15－16時間程度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ている。また、スウェーデンを含めて、それらの受給者が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り、中高齢者の就労支援の強化するとともに、引退時期を遅くし、より長い就労生活を奨励する傾向にある。

その対策としては、法律等による年齢による就職差別の禁止の導入や年金支給開始年齢の選択制と後送りする程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方針の決定（ドイツ67歳）や検討（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の導入が行われており、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

グローバリゼーション、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せているが、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・起業化支援・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、低所得層への転落や低所得層への長期間滞留、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。

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

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％と全体より高いが EU ３国よりは低い。他方、表４のとおり労働力率は女性（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90年20.2％、2000年26％、2005年32.3％と増加しており、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。

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）

労働政策研究・研修機構の調査[*31]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、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歳で200－249万円（29.9％）、30歳台も同階層（25.2％）、40歳台は50－99万円が最も多い層（23.9％）となっている。パート・アルバイトは全年齢で50－99万円が最も多く賃金格差は大きい。（総務省統計局「就業構造基本調査」（2002））

このような職場内の処遇の差だけではなく、厚生年金、共済年金加入率も正規職員89.3％に対して、契約社員・嘱託が61.6％、派遣社員が49.9％、パート・アルバイトが22.6％と、社会保障面でも大きな差がある。

このように、失業状態にあったり、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、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、復帰後はパート・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

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。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Ⅲ１(1)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

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	
	GDP対支出	参加者率	GDP対支出	参加者率	GDP対支出	参加者率	GDP対支出	参加者率
積極的労働市場政策	1.14%	－%	1.24%	－*%	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	－	－	－	－	－	－

注*　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。
出典　OECD Employment Outlook

用保険３事業の見直し傾向にあること[*32]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る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[*33]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[*34]や、厚生年金の短時間労働者への適用策[*35]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、ドイツのエージェンシー化、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。*36 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、就労自立支援対策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％が進学で、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。*37 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％*38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．教育との連携した技能戦略

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、EU 3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％）*39 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。*40 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、近年先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。

Ⅲ１⑴⑥で見たようにEU ３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、教育と労働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。

⑵　日本の貧困層の状況と対策

日本の相対的貧困率は、表５－２のOECDデータにあるとおり、2000年において、所得中央値の60％未満層の比率で21％、50％未満層で15％とEU ３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、⑴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。*41 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　子どもの貧困

表５－３で所得中央値の50％未満に属する比率でみると、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、正規職員が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、同時期非正規職員については64.9％から53％と大幅に落ち込んでいる。*42 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。

表８をみると生活保護世帯の中での14歳以下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。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。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。

日本は、表13に見られるように、児童手当の額は EU ３国より低い。*43

表８　年齢階級別被保護人員構成比率、保護率

	総数	０－14歳	15－59歳	60歳以上
	被保護人員構成率（％）			
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	11.6	11.3	8.4	30.0
1985	11.6	12.2	8.9	22.2
1995	6.8	5.6	4.6	14.6
2000	8.1	7.0	5.2	16.6
2003	10.1	9.3	6.4	19.3
2004	10.7	9.9	6.8	20.2

資料「被保護者全国一斉調査報告書」

表９　世帯類型別被保護世帯構成比率世帯保護率

	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
	世帯保護率（‰）				
1975	20.7	114.1	173.5	12.4	
1985	20.4	79.5	216.4	12.0	
1995	14.2	45.1	103.7	8.0	
2000	15.8	42.6	94.3	8.9	
2003	18.9	46.2	112.3	11.6	
2004	20.5	49.6	145.3	12.3	

資料「社会福祉行政業務報告」

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」

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

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」

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

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る。

②　就労年齢層の貧困

EU ３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、拠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制度しかない。

他方、EU ３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を統合整理し、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った。前述及び注36のとおり、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、失業者や非就労者への所得保障の充実ではなく、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」対策の充実について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*44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、福祉の罠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

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。*45 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表５－３で見たようにEU３国よりかなり高く、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、白波瀬氏（2005）*46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、基礎年金のみの受給者が多い高齢女性の単身高齢者世帯など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。

報酬比率年金の一元化については、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所得調査付き低所得者向け公的扶助制度

Ⅲ 1(2)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・未加入者を減少させるとともに、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、EU 3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[*47]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。さらに、低年金受給層に対して、生活保護のみで対策を講じていればいいのかどうかについては、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。

グロバリゼーション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、グローバリゼーション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」に重点を置かざることなどについても、各国で共通性が見られる。

日本は失業率は低いが、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る増加するとともに、家族の扶養機能が低下し、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の絶対数としての増加も見られる。

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・効果性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・教育戦略の充実が望まれる。

EU 3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われる。

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考える。年金の税方式への移行や高齢者向けの独自の税財源所得保障制度の創設は、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。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、年金制度改正の検討の観点の一つであると考える。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。

（注）

*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 dimention of the Lisbon Strategy : Streamlining open coodination 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 coodination 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
*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, paragraph 9
*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 旧西ドイツ州は単身345ユーロ、パートナー１人あたり311ユーロ、14歳未満207ユーロである。旧東独州は給付が低かったが2006年より西部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、社会扶助と同様に最低生活以上の水準を保証している。
*14 イの多くは ‘National Strategy Report Social Protecion and Social Inclusion 2006’ 及び ‘National Reform Program Germany 2005-2008 Implementation and progress report 2006’ によっている。
*15 Kombi-Lohn については、2006年度秋を目途に具体化するとされていたが、2006年12月現在、まだ、財源等の問題もあり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）
*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、表３の失業率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 Kluve 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に対する改善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職員ではない）につけた。

*34 EU のように企業ごとでなく産業別労働組合ではないので「同一労働同一賃金原則」の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、通常労働者と職務、就業実態が同じであるパートタイム労働者の差別的取扱いを禁止する方向で一歩前進の改正が検討されている。

*35 現在常用労働者の３／４以下の労働時間（原則週30時間未満）の者は、厚生年金に加入できず、2004年年金改正でも厚生年金適用は見送られ、短時間労働者の厚生年金適用については、その後５年を目途に検討することとされた。現在政府内で今年の国会提出に向けて検討が進められている。

*36 拙稿芝田（2007）で、ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援事業の調査を行っている。

*37 中島隆信『障害者の経済学』（2006）東洋経済新報社。元データは文部科学省『学校基本調査』（2004）。中島氏は経済学者であり障害者の親である立場からどこにも行き場のない障害者に対してニートとと同様であるとして、社会

の一員として多様な働き方や生活ができるための支援策の充実を主張している。

*38 厚生労働省ホームページ www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihokeniritsushienhou01

*39 日本の数字は文部科学省「学校基本調査」の2005年高校卒業者を2005年国勢調査の18歳・19歳人口でそれぞれ割った率の平均。EU 3国の数字は、前注20の「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」による。

*40 厚生労働省「職業安定業務統計」

*41 この点については、内閣府「月例経済報告に関する関係閣僚会議資料（2006年1月）や、厚生労働省「平成18年度版労働経済白書」の分析、大竹氏（2005）P25等、政府、学識者ともに指摘しているところである。

*42 厚生労働省「平成18年版労働経済白書 就業形態の多様化と勤労者の生活」P291付3－(2)－22表。

*43 平成18年12月末現在、平成19年度予算案によれば児童手当の額を従前の第一子・第二子月額5,000円、第三子月額1万円を乳幼児加算として第一子・第二子も0～2歳までは月額1万円とする方向で平成19年度に制度改正を行おうとしている。

*44 労働政策審議会労働条件分科会「今後の最低賃金制度の在り方について（報告）」（2006年12月27日）によれば、国内の各地域ごとにすべての労働者に適用される地域別最低賃金を決定しなければならないこととするとともに、決定基準の一つの「地域における労働者の生計費」については、生活保護との整合性も考慮する必要があることを明確にすべきとしている。

*45 大竹氏（2005） p25 図1－14、白波瀬氏（2005） p166－167 図7－4及び図7－5。

*46 白波瀬氏（2005） p170－171 表7－2。

*47 高齢者の就労能力には個人差があることから、完全に支給しないというのではなく、今までの満額の年金をもらえる年齢を引上げ、早期支給者には減額し、支給開始年齢を更に後送りした者は増額する仕組みを導入するものである。

（参考文献）

岩田正美・西澤晃彦編著（2005）『貧困と社会的排除 福祉社会を蝕むもの』ミネルヴァ書房

大竹文雄（2005）『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』日本経済新聞社

芝田文男（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

芝田文男（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
芝田文男（2007）「ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題－ソーシャル・インクルージョンの視点による保護と就労支援の連携施策の全国調査－」北大公共政策年報近刊予定
白波瀬佐和子（2005）『少子高齢社会のみえない格差　ジェンダー・世代・階層のゆくえ』東京大学出版会
山田昌弘（2006）『新平等主義「希望格差を超えて」』文藝春秋