HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	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
Author(s)	芝田, 文男
Citation	北大法学論集, 57(1), 508[1]-468[41]
Issue Date	2006-05-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/11380
Type	bulletin (article)
Note	研究ノート
File Information	57(1)_p508-468.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

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―

芝　田　文　男

Ⅰ　はじめに

「社会的包摂（social inclusion）」とその反対語であり問題状況を表す「社会的排除（social exclusion）」は、日本においては、あまり一般的ではないが、EU やその加盟国では中心的政策課題の一つとされており、近年の日本の福祉や労働施策の改革とその連携にも関わりの深いテーマである。

本稿では、まず、「社会的排除」の曖昧で多義的な定義について触れ、その後 EU を中心に社会的包摂／排除が政策的に取組まれている状況を見る。

二番目に、社会的包摂が議論される背景事情に触れる。

三番目に、「排除」、「貧困」、「剥奪」などの基礎的な概念の整理と各国の取り組みの方向性の理論的整理を概観する。

後半は、エスピン・アンデルセンの分類上、３つの福祉国家類型の特徴を持つ国とされるイギリス、ドイツ、スウェーデンにおける、貧困及びソーシャル・エクスクルージョンと闘う国家行動計画（National Action Plan）の内容を検討し、各国の特徴、計画上の優先目標、それぞれの国の計画実施による取組みの進展度合いと今後の課題について明らかにしたい。

最後に、ソーシャル・エクスクルージョンの概念やその政策アプローチの日本に対する意義と適用可能性について簡単に触れたい。

Ⅱ　社会的包摂の定義とEUを中心とした社会的包摂政策の取り組み状況

1　「社会的排除」・「社会的包摂」の定義

「社会的排除」に関する各種の先行研究（Janie Percy-Smith 2000[1], Tania Burchard, Julian Le Grand and David Piachaud 2002[2]）によると、この言葉は1970年代半ばフランスで伝統的社会保障制度でカバーされず、成長と低失業率の時代に成長から取り残された社会の底辺で絶望的な状況にある人々を指す言葉として使われ始めた。

1980年代末頃から、EUでは貧困との戦いのプロジェクトで、この言葉が使われ始めるが、当初は、一部の加盟国が21世紀間近の時期において、自国に存在する低所得と不平等の状況を、「貧困」と表現することをためらったためとされる。

その後次節に述べるように1990年代にかけてＥＵ市場統合をはじめとするグローバル化や各国の雇用の流動化の影響が拡大する中で、社会的排除は、貧困とは異なるより多元的で重要な意味を持つ言葉として、EU諸国の中で頻繁に使われるようになった。

EUの基本条約の一つである1997年のアムステルダム条約第136条ではEUとその加盟国は「持続的な高水準の雇用と排除との闘いによる人的資源の開発」をその目的の一つに掲げた。第137条第１項で「労働市場から排除されている人々の統合」についてEUは加盟国を支援すると明確に述べながら、同条２項で、「知識の改善、情報や最良の実践の交換の促進、社会的排除と闘うための革新的な取組みの促進や経験の評価について加盟国間の協力を奨励する」と規定する[3]「社会的排除」については明確な定義を行っていない。

1993年の欧州委員会での言及によれば「社会的排除とは、人々を現代社会の通常の関係、実践、権利から排除する結果となる多元的で変化する要因を言う。貧困はその最も明確な要因であるが、社会的な排除は住宅、教育、健康や諸サービスへの利用における不十分な権利にも当てはまる。」[4]（European Commission 1993）としている。

2　EUにおける「社会的包摂」対策の取り組み

労働市場からの排除については、1997年のルクセンブルグ雇用サミットで、

ヨーロッパ雇用戦略を定め、その後2000年のリスボン欧州理事会で今後10年で「持続可能な経済成長と、より多くかつより良い雇用と社会的結合を伴う、世界で最も競争力がありダイナミックな知識に基盤を置く経済」を築くという目標を定め、労働力率については、2010年までにヨーロッパ全体の労働力率を70％、女性の労働力率を60％以上とする目標[5]を定めた。

更に翌年のストックホルム欧州理事会では55歳から64歳の高齢労働者の労働力率の目標を50％以上[6]とする等かなり具体的な目標と政策実行を各国に求めている。

これに対して社会的排除の目標はかなり抽象的である。2000年のリスボン欧州理事会では、前述のように今後10年で「より良い雇用と社会的結合」を伴う経済を築くとし、「社会的包摂の推進」の内容として「貧困ライン以下の水準や社会的排除の中で生活する人々が数多くいることは受け入れ難い。年末(2000年末) までに欧州理事会は適切な目標を設定することで貧困の根絶に関して決定的な効果をもたらす手段を執らねばならない」[7]としている。

この目標とは、2000年のニース欧州理事会で承認された「貧困と社会的排除との闘い」という共通目標である。表１は、その内容について具体的に抜粋したものだが、①雇用の参加とすべての者の資力、権利、財、サービスの利用の促進、②排除の危険の予防、③最も脆弱な者を援助、④あらゆる関係団体を動員、という４本柱からなっており、失業と貧困に止まらない多様な問題意識が見受けられる。なお、この共通目標は2002年に一部改定されているが、表１の４本柱の記述に変化はなく、冒頭部分で次の３点について修正を加えている[8]。

① 加盟国は、各国の行動計画において、2010年までに貧困と社会的排除のリスクにある人々の数をかなりの程度減少する目標を設定する必要があること。

② 行動計画の企画、実施、経過観察の各段階において、ジェンダーの視点を十分に考慮すること。

③ 移民となる結果として、直面する高い貧困や社会的排除のリスクを明確に強調すること。

表１　貧困と社会的排除に対する共通目標の柱（2000年）

1　雇用への参加の促進と、すべての者の資力、権利、財、サービスの利用の促進
1.1　雇用への参加の促進
(a)　すべての就労能力のある男女の安定的で質の良い雇用への参加を促進
・雇用への道を開き、訓練政策を動員することで、社会的弱者の対策を講じる
・保育・介護等仕事と家庭の両立を推進する政策を発展させる
・社会的企業の提供する包摂や雇用機会を活用する
(b)　人的資源の管理、労働組織、生涯学習により、就労能力を高め雇用の世界からの排除を防止する
1.2　すべての者の資力、権利、財、サービスの利用の促進
(a)　社会的保護システムを次のように組み立てる
・尊厳ある生活に必要な給付を全ての者に保障する
・就労が所得増に結びつくよう保障することや、就労能力の向上により、雇用への障害を除去する
(b)　すべての者に相当で衛生的な住宅を提供する政策や、地域コミュニティで通常の生活をするのに必要な基礎的生活サービス（電気、水道、暖房等）を提供する政策の実施
(c)　依存症への対応を含む状況に応じた適切な医療サービスを提供する政策の実施
(d)　排除のおそれのある人々の利益のために、教育、司法、その他の公私サービス（文化、スポーツ、レジャー）を利用可能にするサービスやそれに伴う施策の発展
2　排除のリスクを予防する。
(a)　誰も排除することなく、知識基盤社会や新しい情報コミュニケーション技術の将来の可能性を十分に開発する、特に障害者のニーズに配慮する
(b)　負債、学校からの脱落、ホームレスなどの社会的排除につながる人生のリスクを防止する政策に対応する
(d)　あらゆる形態の家族のきずなを維持する政策の実施
3　最も脆弱な者を援助する。
(a)　持続的な貧困のリスクに直面している男女（例　障害、社会的包摂の問題を経験するグループに属する者等）の社会的包摂を推進する
(b)　子どもの社会的排除を根絶する方向へ向かい、彼らに社会的包摂のためのあらゆる機会を提供する
(d)　排除の状況を示す地域に対する包括的な施策の発展
4　あらゆる関係団体を動員する。
(a)　社会的に排除されている人々の状況や、彼らに対する政策や実施手段が十分考慮されたものになるように、彼らの参加や意見表明を促すことを国の施策として促進する
(b)　排除への闘いをあらゆる政策の主流にする。特に
・国、広域、地方の政府をそれぞれの権限に応じて動員する
・適切に調整し合う手続や構造を構築する
・社会的に排除されている者のニーズに合うように行政や社会のサービスを修正する、第一線スタッフの排除されている者のニーズに対する感度を高める
(d)　官民問わずあらゆる関係団体間の対話とパートナーシップを促進する。特に
・さまざまな形の排除との闘いに、社会的パートナー、NGO、社会サービス事業者をそれぞれの能力に応じて、関与させる
・社会的排除との闘いに関してすべての市民の社会的責任と積極的な参加を促進する
・企業の社会的責任を助長する

出典：Fight against poverty and social exclusion-Definition of appropriate objectives, Annex, Objectives in the Fight Against Poverty and Social Exclusion, the Nice European Council,（2000年12月）

これらの目標が抽象的なのは、社会的排除との闘いは共通目標の中でも言及されている「補完性の原理（the principle of subsidiary）」により、第一義的には加盟国の中央、地方政府が、NGO 等社会的パートナーの協力を得て実施する責任があるとされているためである。

このため、目標の実施の促進は、前述のリスボン欧州理事会で「開かれた調整方法（the open method of coordination）」という間接的な手法で行われることが決まっている。すなわち、共通目標とともに、社会的排除を測る共通指標が定められ、加盟各国は、社会的包摂に関する国家行動計画（National Action Plan on Social Inclusion）を作ることが要請される。各国は 4 本柱や自国の優先課題に沿った計画を策定し、計画期間の終了とともにその実施状況を共通指標の数字の改善状況も含めて報告する。EU レベルで各国の報告はまとめられ公開されて、指標に基づく実施状況の評価や良き実践例の情報交換がなされることで、間接的に目標の実施が促されるのである。

Ⅲ　政策的取組みの背景

1　欧州委員会「社会的包摂に関する統合報告書」にみられる EU 内の構造変化の認識

貧困や社会的差別は古くからある問題であるが、なぜ1980年代末頃から社会的排除やそれに対する社会的包摂が EU を中心に議論され、EU やその加盟国の重要な政策課題の一つとされたのであろうか。

加盟各国の2001-2003年の社会的包摂に関する国家行動計画をまとめた欧州委員会の社会的包摂に関する統合報告書（Joint report on social inclusion 2002）によると、各国の国家行動計画に見られ、現在 EU で生じかつ今後10年間で生じると思われる 4 つの主要な構造変化として次のものを挙げている[9]。

① 労働市場の変化

・急速な経済の変化とグローバライゼションが新たな機会とリスクをもたらしている。

・新技術と高度な教育を持った者への労働需要が増加する一方、それらの技能に欠ける者には雇用に対する障壁が生じている。

・サービス分野の新しい雇用が、低技能者には創出されるが、他方、それは、低技能者の低所得で不安定な雇用の増加にもつながる。

・パートタイム等新たな雇用形態の増加は仕事と家庭を両立する柔軟性を増加させるが、不安定な雇用の増加にもつながる。
・これらの変化は伝統的産業の衰退やある地域から他の地域への経済的富の流出を伴う。

② 人口構造の変化
・平均寿命の伸長による人口高齢化が進む。高齢者依存率（65歳以上人口の生産年齢人口に対する比率）が1995年の25% から、1997年には27% に達しており、2050年には53％になると予想される。
・出生率の低下により、年金の持続可能性に問題が生じており、他方、高齢者サービスの需要増への対応が求められる。

③ 人種的多様性の増加
・人種的、文化的、宗教的多様性が増加する。

④ 家族構造や男女の役割の変化
・家庭の単位が縮小する。高齢者、単身世帯の増加や、離婚による片親世帯の増加、女性の労働市場への参加の増加により、家庭の機能や男女の役割が変化する。

2 EU 内の構造変化が社会的包摂政策に向かわせる背景

このような、構造の変化が特に政策を社会的包摂に向かわせる背景には、次のものが考えられる。

第一に、進行するグローバル経済化がある。特に、EU の仕組み自体が域内の統一市場化により人、物、サービス、資本の四つの移動の自由が基本的に認められている他、通貨の統一により、加盟国間の価格差が透明化されたため、労働や資本の移動が起こりやすく、失業や増加する移民の排除など様々な社会経済問題が生じやすくなる。比較的低賃金の他の加盟国に工場が移転したり、それらの国の安い製品が流入することで、比較的先進的な加盟国の中で失業が生じることもあろうし、豊かな生活を夢見て移民として先進的加盟国に流入した層が、語学・技能・偏見等の問題から高い失業率を示したり、社会関係からの排除を経験する例が後述のイギリス、スウェーデン、ドイツの国家行動計画の中でも多数指摘されている。

第二に、EU の目標でもある「知識に基盤を置いた経済 knowledge-based economy」への移行による技術の進歩の労働需給への影響が挙げられる。これ

らの進歩に対応できない、教育や技能の水準の低い労働者の失業や低賃金の危険が高まるのである。こちらも後述の各加盟国の国家行動計画の現状分析の中で低技能層の高失業率や貧困が現象として報告されている。

第三に、政治的な側面に関わるEU独自の状況として、新たな共同体が成立しても加盟国である西欧先進国と旧東欧諸国等の間には大きな経済格差が存在しており、他方、前述した状況で域内の不平等や失業が高まるとしたら、加盟各国国民のEU統合への理解は得られない。このため、1991年のマーストリヒト欧州理事会において、「社会憲章」を定め、EUで働く全労働者の基本的な社会権に関する憲章を採択し、その内容は1997年のアムステルダム条約でEU基本条約の中に取り入れられ、前述のとおり社会的排除との闘いがEUの目的の一つとなったのである。

Ⅳ　社会的包摂をめぐる取組みの方向性の理論的整理

1　貧困（Poverty）、剥奪（Deprivation）、困窮化（Impoverishment）、社会的排除（Social Exclusion）

次ぎに社会的排除や社会的包摂政策に関する理論的な整理を先行研究の中で見てみたい。

特に、日本の政策の現状においてあまりなじみのない「社会的排除」は、貧困等従来社会福祉や所得保障等の社会保障政策が問題にしていた諸概念とどのような違いがあり、また相互に関連づけられるのかをまず整理したい。

これについては、Berghman, J（1995）[10]が整理し、多くの先行研究で引用されている下記の表が、貧困（Poverty）と社会的排除（Social Exclusion）、また、社会的包摂の国家行動計画で度々出てくる剥奪（Deprivation）という概念や困窮化（Impoverishment）の関係に関する関係を表すものとして、多くの研究者の賛同を得ている。

表２　貧困と社会的排除の概念上のマトリックス

	静的な結果	動的なプロセス
所　得	貧困（Poverty）	困窮化（Impoverishment）
多元的	剥奪（Deprivation）	社会的排除（Social Exclusion）

すなわち、「貧困」とは、所得という経済的側面だけを見た一元的で、かつ、失業や傷病、被災といった様々な原因の結果として所得が、絶対的な基準や所属する社会経済共同体の相対的基準に照らして不足する状況を表す静的な結果を表す概念である。

「困窮化」は同じく所得の減少という経済的側面を表す一元的な概念だが、所得が減少していく過程を表す動的な過程を表す概念である。

「剥奪」については、かつて Townsend (1979)[11]が、「剥奪」を「貧困」の新しい定義として、「所属する社会で慣習上、広く奨励、是認されている食事、社会的諸活動の参加、生活の必要諸条件や居住設備を持つのに必要な生活資源を欠く状態」と定義したが、彼自身が後に (Townsend (1993)[12]「剥奪」を「人々が社会で通常手に入れることができる栄養、衣服、住宅、居住設備、環境、地理的条件、就労等の物的標準に事欠いたり、一般に経験・享受される社会活動や社会関係に参加、アクセスできない状態」を指すものと再定義し、「これらの生活状態を得るための資力を欠いている状態」を表す「貧困」と別のものとして定義したように、所得という経済的側面に止まらず、住宅、電気・水道・暖房、医療といった財やサービスが享受できない状況や、就労や社会的諸活動に参加できない状況等、多元的な基準に基づく物に対する欠乏や社会的諸活動への不参加を表す概念であり、かつ様々な原因でそのような状況に至った静的な結果を表す概念だとされている。

「社会的排除」は、失業や貧困、住宅・医療サービスの欠如など多元的な状況について、動的な過程に着目したもので、例えば、失業のリスクをもたらす低い教育や技能水準など、原因や動的なプロセスにも着目した概念だとされている。

では、なぜ従来、社会福祉や社会保障が対処してきたように、結果としての貧困に対する生活保護や、そのような結果をもたらす社会全体の共通リスク（傷病、障害、老齢による退職、失業）に対する定型的な対応である医療保険、年金、労働保険などの従来型の社会保障制度では不十分なのであろうか。

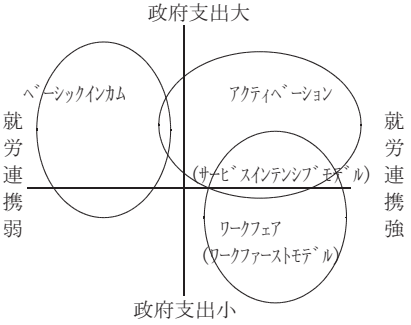
前節でみたように、社会的包摂の議論が高まっている背景には、グローバル化や技術の進歩による雇用の流動化がある。正社員として家族を養い、保険料を払い、病気や老後のリスクに社会保険で備えるという伝統的な福祉国家の形態が、失業の不安や非正規雇用への移行による低賃金化という雇用の揺らぎの影響を受けている。また、女性の社会進出（そこには、自己実現の積極的意味合いと、配偶者一人の稼ぎでは生活が成り立たないという消極的な意味合いも

ある）や、高齢者のみ世帯や離婚による一人親世帯の増加等、従来社会保障を補っていた家族制度の揺らぎも加わり、従来の社会保障制度の前提が大きく揺らいでいることが一つの要因として上げられている。

また、宮本（2005）[13]によれば、これらのリスク構造の変化は、社会的なリスクを普遍化するが、「新しい社会的リスクに対応する経済的能力は、階層ごとに差が生じる。しかし、（失業者や拡大する貧困層等の）周辺層に（従来型の給付のみの）社会的保護を徹底すると、自らもリスクに直面している中間層の反発が強くなる。」そこで、「福祉の理念を（社会の諸活動との関わりを持たせる）社会的包摂に転換することが合意調達のために有効」になっているとされる。このような状況の変化により、EU に止まらずアメリカ、日本など先進各国において、近年とみに「welfare to work」とか「workfare」等、主として就労自立と結びつけた対策の重要性が強調されるようになってきている。

2　欧米各国の政策上及び理論上の社会包摂の諸アプローチ

EU 等の社会的包摂の議論の多くは、就労との関わりを重視するが、生涯教育、ボランティア活動等多様な活動を包摂の指標とする議論もある。図１は前掲注13宮本（2005）の整理で、諸外国の施策や社会保障理論のアプローチを就労との関連の強さを横軸に、政府支出の大小を縦軸に整理したものである。



出典：宮本太郎（2005）

図１　社会的包摂の諸アプローチ

ワークフェア（ワークファーストモデル）は、アメリカにおける要保護児童世帯扶助（AFDC）が困窮家族一時扶助（TANF）へ移行した改革のように、就労を第一目標とし、就労の努力を怠ったり、一定就期間内に就労しないと生活保護や失業者向け給付を停廃止するというように、就労を福祉の前提とする仕組みである。

アクティベーションは、スウェーデンのように就労を単に福祉の前提にするのではなく就労の支援を福祉の一つの焦点とし、職業訓練や雇用補助金等大きなコストをかけて積極的労働市場政策を実施する仕組みである。両者の重複集合として書かれているサービス・イ

ンテンシブモデルは、イギリスのように、税財源の求職手当は、求職活動を前提にし、求職活動を十分行わないと手当の全部又は一部を停止するが、他方、後述するようにニューディール政策等、若者や長期失業者に個別就労指導、教育訓練、雇用者への賃金補助付き試験雇用等の積極的支援策を講じるものを言う。

ベーシックインカムとは、理想型は就労義務や保険料拠出や所得調査などと切り離し、すべての市民に基礎的な所得を保障するというものであるが、この理想型にはユートピア的で就労意欲を阻害するとか、他人の労働の成果に依拠して自らは何の義務も果たさないことは問題であるとか、財政負担が膨大等の反対論もあり、政治的合意を得にくいようである[14]。

しかし、部分的な実施としては、児童の給付を所得制限なしに給付することはEUのかなりの国で見られるところであり、子どもの貧困の除去は、EUでは少子化対策だけではなく、放置すれば不十分な教育等により、世代を超えてその家族の中で再生産される社会的排除の防止策、機会均等策でもあり、多くの国が、充実を図っている政策である。

また、就労が要件であったり、所得調査を伴うベーシックインカムの亜種である負の所得税は、自由主義的アメリカで、複雑な社会保障や税控除制度をスリム化・効率化する制度として一時大きな支持を得た。（過大な税負担とならない程度の）基礎的所得が保障されれば、社会保険料の削減や、生活保障を考慮せずに市場原理による賃金決定や雇用調整が可能になるので、自由主義者にも魅力的な制度となり得る。イギリス、アメリカでは、就労している低所得層向けの税控除還付制度が近年取り入れられている。

次章では、このような理論的整理を背景にしながら、スウェーデン、ドイツ、イギリスにおいて、実際に社会的包摂に関する国家行動計画に基づきどのような施策が行われたかを概観してみたい。

Ⅴ　スウェーデン、ドイツ、イギリスの国家行動計画にみる社会的包摂の優先課題及び結果、並びに欧州委員会の批評

上記Ⅱの2で述べたように、EU加盟国は、「開かれた調整方法（the open method of coordination）」の過程に従い、それぞれ社会的包摂に関する国家行動計画（National Action Plan on Social Inclusion）を過去2001-2003年と2003-2005年の2回定め、それらは計画策定時に欧州委員会に報告され、社会

的包摂を観測する共通指標[15]の各国の客観的結果とともに、合同報告書によりまとめられて、欧州委員会から簡単な寸評が行われている。

以下２回にわたる国家行動計画の過程を、エスピン・アンデルセンの福祉国家の分類[16]によれば、普遍的かつ一元的で手厚い社会保障体系を持つ「社会民主主義モデル」の代表とされるスウェーデンと、雇用と拠出に基礎を置き職種により分立した社会保険制度を中心とした、比較的手厚い社会保障制度を持つとともに、家庭制度を重視するとされる「保守主義モデル」の代表とされるドイツ、並びに市場の活性化を重視し、社会保障はミーンズテスト付きの扶助に重点を置いた「自由主義モデル」に近いとされるイギリスについて、それぞれの国の成果を現す基礎的データの推移、各国の政策の優先課題や主要な政策変更、EU の社会包摂に関する共通目標に取り組む各国の政策リストの比較、及び各国の計画に対する欧州委員会の寸評について見ていくこととしたい。

１　３カ国の基礎的データと日本の対比

⑴　人口と人口構造

３カ国の人口は以下のとおりであり、特にスウェーデンは比較的人口が少ないので、日本には、そのまま制度を当てはめにくいということはよくいわれることである。

３国とも高齢化は進んでいるが、特に出生率の低いドイツの生産年齢に対する65歳以上人口比率の上昇率は早い。移民の純流入は推計ベースの数字だがイギリスが多い。

日本は、高齢化で既に３国を超え、さらに少子化の影響で高齢者の生産年齢に対する比率は急速に高まると予想されている。また外国人の入国超もかなりの数となっている。

表３　３カ国の人口構造と日本

		スウェーデン	ドイツ	イギリス	日本 c
人口（2003） a		894万	8,254万	5,932万	１億2762万
65歳以上人口比2004 b		17.2％	18.0％	16.0％	19.4％
65歳以上人口 15-64歳人口比 a	2003	26.5％	25.9％	23.7％	28.4％
	2010（予想）	28.1％	30.3％	24.2％	35.2％
合計特殊出生率 2004b		1.75	1.37	1.74	1.29
移民純流入2004（推計）		2.5万	8.2万	20.4万	6.5万

出典：a European Commission :'The social situation in the European Union 2004'
b Eurostat　http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
c 日本のデータは国立社会保障人口問題研究所の「人口統計資料集2005年版」

それぞれの国家行動計画によって表現が異なり比較がしにくいが、スウェーデンでは、人口中外国生まれ又は親のどちらかが外国生まれの者の割合が20％とされ、ドイツは外国人が約９％、イギリスでは2001で少数民族が８％と書かれており、これら三カ国では民族的出自の異なる者が人口の10％～20％程度はいるものと思われる。日本は2003年人口中、「人口推計年報」によれば、外国人は148万（1.2％）である。また、法務省「在留外国人統計」による登録外国人数で見ると外国人は192万人（1.5％）である。このうち永住外国人は75万人（0.6％）、それ以外の外国人は116万人（0.9％）である。

⑵　90年代以降の経済成長率、失業率、労働力率

スウェーデンは、1980年代後半経済好調から90年代初頭にはバブル経済を発生させ、その破綻とともに、通貨危機も生じてマイナス成長となった。97年頃までは失業率の上昇や社会扶助（生活保護）受給者の高止まりを見たが、その後経済の回復や1998年の失業保険制度の改革により、就労要件を強化するとともに、積極的労働市場の改善も行い、失業率は急速に好転している。

ドイツは東西ドイツ統合による財政負担や、旧東ドイツ地域の経済の低迷や高失業率もあって、経済が思わしくない。前の社会民主党（SPD）のシュレーダー政権の際に、後述するような「Agenda 2010」に基づき、2003年、2004年と労働市場改革、医療保険、年金改革等の諸政策に取り組んだが、失業率は高止まりしており、2005年の９月の選挙でSPD政権からメルケルCDU党首を首相とするCDU/CSUとSPDの大連立政権となった。今後どのように政治が進

むのかはまだ不透明な状況である。

イギリスは、80年代市場重視のサッチャー首相による改革が行われたが、炭坑の閉山、国有企業の民営化や労働市場の自由化の影響もあって、失業者数や失業給付受給者数はむしろ増加した。1996年保守党メジャー政権の末期に、失業給付（Unemployment Benefit）を求職者手当（Job-seeker`s Allowance）に改革し、保険給付期間の短縮や求職活動要件の強化を行った。1997年より政権についた労働党のブレア政権は、古典的社会民主主義でも新自由主義でもない「第三の道」を唱えて、求職手当の基本的枠組みを引き継ぎつつ、後述する「New Deal」政策等の積極的労働市場策をとったが、これが効を奏して、経済の好調と失業率の急速な好転をみているといわれている。

この時期の日本の GDP については、実質 GDP の対前年成長率でみると、1989年末のバブル崩壊後、92年から94年まで１％台以下の低成長となりその後95、96年と一時的に回復が見られたものの、バブル時の不良債権のつけによる97年秋の大手金融機関の破綻を契機とする金融機関の貸し渋り、企業の業績悪化、リストラによる雇用不安に、98年のアジア経済・通貨危機等が加わり、マイナス成長が続いた。2002年から外需の回復もあって実質 GDP は小幅の上昇に転じたが、物価傾向を表す GDP デフレーターは、90年代半ば以降マイナスのままであり、土地等の資産価値の減少や賃金の名目額の減少が消費や投資意欲に影を落としている。ようやく2004年から景気持ち直しが実感されるようになってきた状況である。

表４　GDP 成長率（1995基準）

	スウェーデン	ド イ ツ	イギリス
1990-1995	0.7	－	1.7
1995-2000	3.2	1.8	3.2
2002	2.0	0.1	1.8
2003	1.5	-0.1	2.2
2004（予想）	3.7	1.9	3.3

出典：a Joint report on Social Protection and Social Inclusion, Technical Annex, CommissionStaff Working Paper 2005

表５は、失業率、長期失業率及び若者失業率について見たものだが、上記のようにスウェーデンとイギリスでは失業率、長期失業率ともに回復しているの

に対して、ドイツは失業率が高止まりしている上に、長期失業率が失業者の半分以上を占めるに至っている。また、若者失業率は３カ国とも高い状況にある。

日本は国際的にみれば失業率は低い方だがスウェーデン、イギリス並みの水準になってきている。また、若者の失業率は高い。

表５　失業率・長期失業率（12月以上）・若者（25歳未満）失業率

	スウェーデン			ド イ ツ			イギリス			日　本		
	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者
1990	1.7%	0.2	4.6	4.8	2.2	4.5	6.9	2.4	10.1	2.1	0.4	4.3
1994	9.4	2.3	22.0	8.3	3.7	15.6	9.3	4.1	16.4	2.9	-	-
1997	9.9	3.1	20.6	9.1	4.6	16.2	6.8	2.5	13.7	3.4	-	-
2000	5.6	1.4	10.5	7.2	3.7	10.6	5.4	1.4	12.2	4.7	-	-
2002	4.9	1.0	11.9	8.2	3.9	14.2	5.1	1.1	12.1	5.4	1.7	10.0
2003	5.6	1.0	13.4	9.0	4.5	14.7	4.9	1.1	12.3	5.3	1.8	10.2
2004	6.3	1.2	16.3	9.5	5.4	15.1	4.7	1.0	12.1	4.7	1.6	9.5

出典：スウェーデン、ドイツ、イギリス1994年以降データ Eurostat http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
：４国の1990年及び日本の1994年以降データは OECD Employment Outlook 2005

失業率は、ILO 基準により、求職活動をしている者の中で失業状態にある者の比率となるので、EU では、求職活動の有無と無関係な労働力率を目標としている。EU はⅡの２で述べたように、2010年までに全体の労働力率を70％以上、女性労働力率を60％以上、55歳から64歳の労働力率を50％以上とする目標を立てている。その労働力率についての３国の推移は、表６のとおりであり、スウェーデンとイギリスはいずれの目標も達成している。特にスウェーデンの女性や55-64歳の労働力率の高さはほとんど全体の労働力率に並ぶ水準であり、雇用における性別や年齢による障壁の少なさが見てとれる。ドイツは55-64歳の50％の目標を2004年に達成しただけだか、他の２国の状況を見ると、むしろこの目標値50％が低いのかもしれない。

日本は女性の労働力率が低いため、EU が定める全体の労働力率70％と女性労働力率60％の目標には及んでいない。女性の職場と家庭の両立支援策の充実は、ドイツ同様必要と思われる。55-64歳の労働力率は EU 目標を超え、かつ上昇傾向にあるが、スウェーデンには及ばない状況である。ここでも今後年金

支給開始年齢の段階的引き上げとともに、支援策の充実が必要であろう。

表６　全体労働力率・女性労働力率・55-64歳労働力率

	スウェーデン			ドイツ			イギリス			日本		
	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳	全体	女性	55-64歳
1990	83.1	81.0	69.5	64.1	52.2	36.8	72.5	62.8	56.2	68.6	55.8	62.9
1994	70.2	68.5	65.4	64.7	55.1	48.1	67.9	61.2	56.5	-	-	-
1997	69.5	67.2	65.1	63.7	55.3	47.5	69.9	63.1	58.4	-	-	-
2000	73.0	70.9	67.8	65.6	58.1	46.4	71.2	64.7	60.1	68.9	56.7	-
2002	73.6	72.2	70.4	65.4	58.9	47.3	71.3	65.2	62.6	68.2	56.5	61.6
2003	72.9	71.5	70.8	65.0	58.9	48.2	71.5	65.3	64.8	68.4	56.8	62.1
2004	72.1	70.5	71.2	65.0	59.2	50.7	71.6	65.6	65.7	68.7	57.4	63.0

出典：スウェーデン、ドイツ、イギリス1994年以降数字　Eurostat　http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
：４国の1990年及び日本の1994年以降データはOECD Employment Outlook 2005

⑶　貧困リスク層の人口比

相対的な貧困度を表すEUの第一の共通指標として世帯人員を調整した世帯等価所得による可処分所得が国民の所得の中央値の60％以下の層の全人口に対する比率がある。また、後述のようにイギリス等が主要課題に掲げている貧困リスク層に属する（国民所得中央値の60％以下の）０歳から15歳までの子どもの全体の子どもの人口に対する比率について、３国の状況を見てみたい。

福祉や社会保障の手厚さと比例するように、全体の相対的貧困層の比率は、スウェーデンが最も低く８％から７％台、ドイツは15％から11％台に改善した。イギリスは最も高く2001年で17％だが、1995年に比べると改善がみられる。

相対的貧困層に属している子の比率は、スウェーデンは手厚い子どもへの手当等の影響もあって低いが、ドイツでは全体の相対的貧困率よりは高く14％前後、イギリスは改善は見られるものの24％と３国中最も高い。

表７　相対的貧困層（所得中央値の60％以下の層）に属する者・15歳以下の子の人口比

	スウェーデン		ド イ ツ		イギリス	
	貧困リスク層	子の貧困リスク層	貧困リスク層	子の貧困リスク層	貧困リスク層	子の貧困リスク層
1995	-	-	15	18	20	28
1997	8%	7	12	15	18	27
1999	8	7	11	13	19	29
2001	7	7	11	14	17	24

出典：Joint Report on Social Exclusion 2004，原典 Eurostat

日本との比較をするために、EU の統計を離れて OECD の統計を見てみたい。

表８は、2005年３月31日、４月１日に開催された第４回 OECD 社会保障大臣会合（Meeting of OECD Social Affairs Ministers）の背景文書にも引用されている。Michael Förster と Marco d'Ercole （2005）『1990年代後半の OECD 諸国の所得分配と貧困』（Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's）からみた1990年代半ばと2000年近辺のスウェーデン、ドイツ、イギリス及び日本の世帯等価可処分所得が所得中央値の50％未満の層と60％未満の層の全体の人口に対する比率の推移を表したものである。

中央値60％未満層を見ると表７のデータと比べて EU３国は2000年のデータが改善を見ていないが1995年の数値は近似している。日本はイギリスよりも相対的貧困層が多く、OECD の60％未満層の2000年のデータで比較すると G7諸国では日本より多いのは、アメリカ（24％）だけである。また、日本は数字が増加傾向にある。

表８　1995年・2000年の相対的貧困層（所得中央値の50％未満と60％未満）の人口比

	スウェーデン		ド イ ツ		イギリス		日　　本	
	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満	50％未満	60％未満
1995a	4％	8％	8％	14％	11％	19％	14％	20％
2000b	5％	11％	9％	14％	11％	19％	15％	21％

ａドイツは1994年、ｂドイツは2001年。
出典：Michael Förster & Marco d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's
原典：OECD questionnaire on distribution of household incomes より計算

次ぎに同じ OECD の報告書から、４国の所得中央値50％未満層の全体の人

口に対する比率（表8の数字と同じだが小数点第１位まで書いてある）と17歳以下の子どもの相対的貧困層に属する人口の比率を見てみたい。

表９では貧困層の定義が中央値の50％未満と表７（60％未満）の数字と異なるので比較できないが、スウェーデンは子どもの手当の充実のためか全体の相対的貧困層の比率より、子どもの貧困層の比率が低いこと、ドイツとイギリスは逆に子どもの貧困層の比率が高く、特にイギリスが高いことなどの傾向は、表７と同じである。

また、日本の子どもの貧困層の比率が全体の比率より低いことは、子どもの手当がさほど充実していないことに鑑みると、興味深い。子どもの貧困率が2000年時点で日本より多いのはG7諸国では、アメリカ（21.7％）、イギリス（16.2％）、イタリア（15.7％）である。

表９　1995年・2000年の相対的貧困層（所得中央値50％未満）の全体及び子どもの人口比

	スウェーデン		ドイツ		イギリス		日本	
	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども	全体	子ども
1995a	3.7％	2.5％	8.3％	10.0％	10.9％	17.4％	13.7％	12.0％
2000b	5.3％	3.6％	8.9％	10.9％	11.4％	16.2％	15.3％	14.3％

ａドイツは1994年、ｂドイツは2001年。
出典：Michael Förster & Marco d'Ercole (2005), Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990's
原典：OECD questionnaire on distribution of household incomes より計算

(4) 社会保護（Social Protection）、年金及び積極労働市場政策支出額の対GDP比

日本の社会保障に相当する「社会保護」（Social Protection、以下日本の語法に従って「社会保障」という）の支出額の対GDP比及び積極労働市場政策支出の対GDP比をみると、その対GDP比はスウェーデンは、90年代半ばまでの経済危機時に効率化を図った影響であろうが、2000年に向けて一旦減少後、じりじりと上昇している。EUの中でも最高水準である。ドイツは高齢化や失業給付の伸びもあって上昇している。イギリスは失業給付の合理化や失業率自体の減少もあってか、比率は下がっていたが、最近やや上昇傾向にある。積極労働市場政策はスウェーデンでは、合理化や失業者の減少の影響もあってか減少している。ドイツ、イギリスは横這いである。

日本では一般にGDPから固定資産減耗や間接税等を除いた国民所得と社会保障給付費を比較し、2003年でいえば、社会保障給付費の対国民所得比率22.9％であり、それに租税負担率や財政赤字負担率9.5％も入れた潜在的国民負担率が45％となったとか、将来ともにその比率を50％以下にしなければ国の活力が保てないという主張が行われるが、対GDP比でみると、日本はEUの中で下位にあるイギリスよりも10％程度低い。

他方、国民所得に対する国民負担率をみると、2003年でスウェーデンでは71％、ドイツは53.3％、イギリスは47.7％に達しており、それらの国の表4のGDP成長率と日本のここ10年の成長率を比べた時に、経済の活性化のために国民負担率が50％以内でなければならないという主張には、疑問を感じる。

表10　社会保障支出対GDP比・積極的労働市場政策支出対GDP比

	スウェーデン		ドイツ		イギリス		日本
	社会保障	積極労働	社会保障	積極労働	社会保障	積極労働	社会保障
1994	36.8％	-	27.7	-	28.6	-	12.3
1998	32.2	2.235	28.9	0.940	26.9	0.161	14.0
2000	31.0	1.547	29.3	0.960	27.0	0.194	15.3
2002	32.5	1.379	29.9	1.011	26.4	0.161	16.8
2003	33.5	1.042	30.2	0.948	26.7	0.161	16.7

出典：EU 3国は　Eurostat　http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal
：日本の社会保障支出対GDP比は国立社会保障・人口問題研究所の調査の社会保障給付費をそれぞれの年度のGDPで割ったもの

2　2001-2003年の最初の国家行動計画における3カ国の戦略的取り組みと主要課題

Ⅱの2で見たとおり、EUが定めた目標に従って、各国は2001年に最初の社会的排除に関する国家行動計画2001-2003年を作ったが、それぞれに主要課題とするものが異なっている。まずはその部分を比較してみたい。

(1)　スウェーデン[17]

①　完全雇用に向けた一層の労働力率の向上　2004年までに労働力率80％達成の目標

スウェーデンは既にEUの2010年までに労働力率70％の目標を超えてい

る。もともと社会保障において、就労第一原理（The Work First）を掲げ、仕事を見つける機会を与えるとともに、それを支援するかなり手厚い政策を講じることを基本方針としている。

最初の計画ではさらに、2004年までに労働力率を80％とするという野心的な目標を掲げた。

② 2004年までに社会扶助に依存している者の率を1999年から半減する目標

スウェーデンは職種や移民かどうかなどに関係のない普遍性を持ち、「所得損失補償原理」（給付が従前所得に比例する）をとる社会保障制度を特徴としているが、それでも収入が不足する貧困状態に陥った場合に支給する社会的扶助（日本でいう生活保護）は一時的なものと位置づけている。

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

③ 家族政策の充実

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

④ 生涯学習の支援

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

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

(2) ドイツ[18]

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

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

そして、貧困と社会的排除と闘う国家行動計画の基礎的要素として次の４点

を掲げている。

① 労働市場の包摂、労働者の技能の強化

② 職業生活と家庭生活の両立

③ 特別なリスクを抱えるグループの支援

④ 効率性の改善と支援対象の重点化

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

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

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

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

⑶ イギリス[19]

① 子どもの貧困の根絶　2020年までに根絶。2010年までに半減。

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

このため、貧困リスク層に属する子を2020年までに根絶すること、2010年までには半減することを目標に掲げ、親の就労機会の提供、子ども養育世帯や子どものいる就労世帯の低所得層の税控除制度の改善、並びに子どもの貧困率の高い地域において、親の支援、保育・早期教育対策、要保護

児童対策等をモデル的に行う「Sure Start」事業の展開によってその減少を図ろうとしている。

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

イギリスは、失業率は低いが、就労能力がないとして給付を受けている者の数は多いとされる。

このため、「New Deal」と呼ばれる就労支援策などを推進するとしている。25歳未満の若者については、６月以上失業の場合に、また25歳以上の者については、１年半以上長期失業した場合に、個別のアドバイスや訓練、賃金補助付き雇用等の集中的支援コースに参加する義務を課している。

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

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

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

③ 年金受給者の貧困対策

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

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

将来の引退時の保障と自立の対策としては、特に低い所得層の２階部分

の年金保障が不十分とされていたことから、2001年に年金管理運用手数料を低く抑えた新しい民間の２階部分の年金であるステーク・ホルダー年金を導入して、比較的所得の高い層はそれらの民間年金への加入を促すとともに、2002年に国の二階部分の年金の国家所得比例年金制度（SERPS）を国家第二年金（SSP）に改革し、低中所得層の年金を手厚くした。

④　最も不利益な地域とその他の地域との格差の減少

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

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

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

3　2003-2005年計画３カ国の計画の進展状況とEUの評価

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

るかを見てみたい。

(1) スウェーデン[20]

ア．前国家行動計画の目標の達成度及び進展

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

① 20-64歳の労働力率を2004年までに80％に引き上げる目標は未達成

1990年には労働力率は84％だったこともあり、掲げた目標だが、表5、表6の失業率や労働力率の数字で明らかなように2002年まで改善されてきた失業率や労働力率の数値は足下悪化しており、2004年までに労働力率を80％とする目標は達成できなかった。もともとかなり野心的に高い目標である上、計画における分析では、輸出に頼るスウェーデン経済にとって国際経済の弱さの影響を受けたこと、若者の中で学び続けたい者が増えて労働力率が落ちたこと、この間増加している新規の移民やヨーロッパ系でない移民の労働力率が低かったことなどを原因に上げている。

（参考）労働力率　スウェーデン生まれ77％

外国人労働力率　EU内生まれ70％　その他欧州61％　欧州外54％

② 福祉依存者の半減目標も未達成

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

イ．2003-2005年の戦略的取組みと主要課題

［戦略的取組み］

① 完全雇用を目指し、普遍的社会保険制度の維持充実を図る。

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

2000年に長期失業者の失業給付受給と職業訓練の繰り返しを防ぐために

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

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

・2003年に完全施行された年金改革で、現役時代の収入が低く報酬比例の年金額が低い層に、税財源の保障年金を導入した。

・さらに、高齢者生計維持法を施行し、保障年金の満額支給の受給要件である国内40年居住の条件を満たない者に、ミーンズテスト付きの税財源の給付を支給することとなった。これにより、移民であっても最低限の老後保障が税財源で受けられることとなった。

② 最後のセーフティネットの機能を発揮

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

③ ジェンダー平等を進展するとしている

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

・国連子どもの権利条約に基づき、子どもに関する決定が子どもの利益を最大にするよう保障する。

・児童への給付を充実する。（児童手当、住宅手当、育児休業給付、小児医療、保育料の上限設定等）

・「危機にある子ども」（要保護児童対策）　虐待や不十分な養護に対する対策を講ずる。

⑤ 包摂対策

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

⑥ 各種オンブズマン制度による差別との闘い

平等機会オンブズマン、民族差別オンブズマン、障害オンブズマン、性差別オンブズマン、高等教育平等取扱法等の措置を講じてきたが、2003年

には一般的な差別禁止法を施行するとともに、子どもオンブズマンも設けるとしている。

⑦　裁判所へのアクセス

特定ケースの無料専門家相談や証人費用の保障を講じるとしている。

⑧　犯罪の予防を進めるとしている。

［主要な目標］

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

［特別目標］

スウェーデンにおける独自の特別目標としては次のものを上げている。

①　労働力率80％目標は2003-2005年計画においても有効である。

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

②　福祉依存者数半減目標は2003-2005年計画においても有効である。

③　傷病休業日数の2002年の数字を2008年までに半減する。

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

ウ．EU の2005年統合報告書の評価[21]

［統合報告書の批評］

欧州委員会の「Joint Report on Social Protection and Social Inclusion」（2005年１月）に添付されている「Commission Staff Working Paper」のスウェーデ

ン部分では以下のような記述が見られる。

① 貧困率９％、子どもの貧困７％と貧困率が低く、若者の教育達成率も比較的高い、平均寿命はEU一の高水準であると評価する一方、非常に高い高齢者の生産年齢に対する比率は、現在の福祉国家の強い連帯原理を維持する能力にとって、将来的な課題であるとしている。

② 今後の課題として以下の点を上げている。

・急激な依存人口比率の上昇にかかわらず福祉国家の強い連帯原理を維持すること

・長期傷病休業の取得日数を更に減少し、すべての者の健康を改善する努力を続けること

・移民の不利益、特に雇用に関する不利益の減少政策の効果を観察すること

・健康の更なる推進と労働市場からの早期引退を防止することで、より長い就労生活を送るようになるよう支援すること

エ．考察と日本への示唆

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

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

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

（注）日本の2050年の高齢化率、高齢者人口／生産年齢人口比

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

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

⑵ ドイツ[23]

ア．前国家行動計画の目標の達成度及び進展

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

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

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

ａ．経済活動への参加の促進

① 長期失業者と社会扶助受給者に職を見つける

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

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

（注）１．「ハルツ第一法」の主な内容

・全国の公共職業安定所に求職サービスだけでなく、社会保険事務所の行う給付サービスも行う「ジョブセンター」を設置する。これは地域的に段階的に導入していく。

・失業者の義務の強化。長期失業者はこれまで以上に移転を伴う求職活動を求められる。職業紹介を断る場合の拒否理由の明確化や、不十分な求職活動への段階的な制裁措置の導入などを行う。

・公共職業安定所に人材サービス機関を設置し、失業者に派遣労働形

態の就業機会の提供等を行う。

2．「ハルツ第二法」の主な内容

・労働者本人の社会保険負担義務のない僅少賃金労働（ミニジョブ）に該当する賃金の上限を月325ユーロから400ユーロに引き上げる。

・個人株式会社による自営業者に対する助成措置等を講じる。

② 移民の基礎的訓練あるいはさらに高度な訓練への参加策を講じた。

③ 重度障害者の職業生活への参加を進めた。

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

④ 若者の失業との闘い。

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

⑤ パートタイム雇用

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

⑥ さらなる訓練と生涯学習の充実を図った。

b．資力、権利、財、サービスへのアクセスの促進

① 高齢者と障害者の必要に応じた基礎保障の導入

2003年１月から、65歳以上の高齢者と医学的原因で継続的に就労不能な18歳以上の障害者で、社会扶助水準の最低生活が営めない者に、その不足額を支給する税財源の基礎的保障制度が作られた。社会扶助と同様地方自治体が主体だが、家族には年収が10万ユーロ未満であれば扶養義務をもとめないことで、生活保護のスティグマ感を持たせないようにしている。

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

c．排除のリスクの予防

○ 情報技術からの阻害、DV 対策、過剰債務対策等の成果が報告されている。

d．障害を持ち最も弱い者を支援する

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

イ．2003-2005年の戦略的取組みと主要課題

［４つの目標］2003-2005年の計画は次の４つの目標を掲げている。

① 社会の均衡の確保－能力の向上

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

② 人々の参加を組織化する-貧困と社会的排除の予防

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

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

③ （自己）責任の強化と持っている潜在能力の活性化

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

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

④ 所得保障を貧困に対して耐性のあるものとする

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

［主な政策の取組み］

① 有償雇用への参加の促進－労働市場への包摂の奨励

ａ．教育・訓練

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

子どもや若者の早期かつ個別の対策による教育改革、全日制学校への移行。移民の子どもの追加教育・読み書き能力の強化。職場での教育と連携した学校における職業教育（デュアルシステム）。若い母子家庭の母親の教育訓練、旧

東独の州を対象とする訓練事業「Training Programme East」（14000の訓練所を設け、長期失業やそのおそれのある15-25歳の社会扶助、失業給付受給者10万人を対象にする）。等の各事業を実施するとしている。

b．労働市場の改革「ハルツ」第３法と第４法の施行

「ハルツ」第３法

・連邦雇用庁がサービスの近代化、効率化ができるように独立性を強化する。

・業務内容の簡素合理化と職員の職業紹介部門への集中投入。

・ジョブセンターの全国展開

「ハルツ」第４法

・社会扶助と失業保険期間が切れた後に支給されていた税財源の失業扶助を再編統合する。

従来、失業保険の資格のない者は失業扶助が支給されなかった。他方、社会扶助と失業扶助の両方を重複支給される場合もあった。

・そこで、失業保険の支給期間終了後については、就労能力がある者は新たに設けられた税財源の「失業給付Ⅱ」のみを支給されることになった。この給付は従来の失業扶助が以前の賃金に比例していたのに対して、定額で社会扶助と同水準の額となる。失業給付Ⅱの受給者はジョブセンターで早期就職に向けて個別の就職の指導助言を受けられる。

・他方、就労能力のない者のみが、社会扶助（生活保護）を受給することとなる。

② 社会を子どもや家族に優しいものにするため、以下の諸施策を講じるとしている。

旧西ドイツ地域は保育所、特に３歳未満対象の施設が少ないので、その充実を図る。

女性の雇用率向上のため、IT 職業のための訓練・徒弟コースの４割を女性に振り向ける。

労働時間の柔軟化のため労組、経営者協会企業との協力を強化する。

不安定な環境にある家族（片親、移民、過剰債務等）の相談等の支援や DV （家庭内暴力）対策を講じる。

③ 障害者の参加と自己決定の増加

障害者のリハビリ、職業訓練によって、重度障害者の失業率を低下させるとしている。

④　移民の包摂を進める。

⑤　貧困に特に影響を受けやすいグループの参加の推進

ホームレスの防止と根絶（家賃滞納による退去処分を地方裁判所は社会扶助事務所に通告する）

麻薬対策。「Social City」等恵まれない地域の住宅、雇用、経済、社会等の総合施策。などの諸施策を講じるとしている。

ウ．EU の2005年統合報告書の評価[24]

［統合報告書の批評］

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

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

また、将来の課題として次の点を上げている。

①　ハルツ第４法の改正の影響でより多くの者が貧困とならないようにするべきである。すなわち最も脆弱な人々の所得が確保されるべきであるが、他方、就労能力のある者は、失業給付Ⅱの受給か、社会扶助受給か、あるいは何の給付も受給していなくても労働市場への参加を十分支援されるべきである。

②　移民の持続可能な社会的包摂策が講じられ、国、地方政府の厳しい予算状況の中においても、十分な実施が確保されるようにするべきである。

③　高齢者のより長期の就労生活の奨励と補足的な民間年金への参加を促進することで、年金の水準が十分に格差なく支給されるようにするべきである。

エ．考察と日本への示唆

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

保障の充実した国でもある。

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

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

⑶　イギリス[25]

ア．前国家行動計画の目標の達成度及び進展

①　雇用への参加

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

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

②　貧困層の減少、特に子どもの貧困の減少。

表７に見られるように、相対的貧困層に属する者の比率は他の２国に比べて高く、特に貧困層に属する子どもの数については、2020年の根絶を目指して、2010年に半減する目標を立てていたが、2002年には更に2004／2005年までに低所得世帯の数を１／４減らすという中間目標を表明している。表７に見るとおり、1999年の29％から2004年に24％まで減少しているが、まだ長期的目標達成にはかなりの方策が必要とされる。また、教育の達成度が改善したと評価されている。

③　不利な地域の格差の是正

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

イ．2003-2005年の戦略的取組みと主要課題

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

［EU の共通目標達成のための取組み］

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

① 雇用への参加促進として次の施策を講じることとしている。

・積極労働市場政策として前計画からある New Deal や Jobcenter Plus の他、上記アで述べた就労不能給付者に対するパーソナルアドバイザーによる個別就労支援対策のパイロット事業である（Pathway to work）を2003年から地域を限定して開始している。

・仕事からの収入を相当なものに（make work Pay）するために、税控除、最低賃金制度、男女の賃金差解消策を講じる。

・高技能で適用性が高い労働力創出策として、成人の基礎的読み書き・算数能力の向上や生涯学習として仕事に関連した教育訓練を充実する。

・家族に優しいアプローチとしての保育所の計画的整備や.柔軟な労働環境を進める。

・少数民族対策や不利な地域の雇用プログラムを推進する。

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

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

Working Tax Credit、Child Tax Credit 等の税控除の充実する他、新たに Child Trust Fund の施策を講じている。これは、2002年９月以降生まれの子の出生時に口座に250ポンド（低所得者は500ポンド）支給し、家族、

友人、子ども自身がこの口座に貯金できるようにする。口座は18歳になったら利用可能とするものである。貯蓄の習慣をつけさせ、将来の自立に資することを期待している。

・教育と医療の予算を増額（医療は2005／2006年までにGDP9.1％）し、全体の水準を向上するとともに、地域格差を是正する。

・公営住宅の水準向上、ホームレスの減少、貧困者の暖房燃料対策等を講ずる。

③　排除リスクの予防として、次の施策を講じることとしている。

・女性の家族の養育介護による不利を防止するため、子育て期間等の年金資格を優遇する。

・要保護児童の保護、特に16歳以降学校から早期に離脱して就労も教育・訓練にも従事しないNEET対策として、「Connexions」事業をモデル的に開始している。これは、13-19歳を対象に、個人アドバイザーが、教育・キャリア形成・薬物・いじめ問題の助言指導を行ったり、技能教育に誘導するものだが、日本の引きこもりNEETとは違って、貧困層の子弟に多い虐待・放置、学校の怠業・中退、家出、不良行為など要保護児童対策の色彩が強い。

・年金受給者の貧困問題は、前計画でも述べた年金クレジット法による所得保障がある。

・その他情報通信技術（ICT）への対応力の格差対策、金融排除対策、過重債務者保護、差別、難民、ホームレス等の不利なグループの保護の他、不利な地域の総合的な対策に取り組む。

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

［イギリスの優先課題］

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

①　非就労者への対策　福祉受給者や就労不能給付受給者の就労自立対策

②　男女の賃金格差減少

③　子の貧困の根絶　2020年根絶、2010年半減の目標に向けて高水準の子の

貧困に取り組む

④　地域格差の解決　具体的な最低目標の設定による教育、医療、住宅、地域格差などの諸問題を解決する。

ウ．EU の2005年統合報告書の評価[26]

［統合報告書の批評］

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

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

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

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

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

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

④　今後の課題としては次のものを上げている。

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

・貧困と社会的排除の地方、自治体間の持続する不均衡への対応を行うこと

・特に貧しい地域を中心に、必要な保育サービスの提供と購入可能性に関

する最近の改善をさらに進めること
・退職に備えた貯蓄を支援することで、年金の水準の格差の問題に取り組むこと

エ．考察と日本への示唆

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

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

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

日本はここ10年ほどで若者の非正規労働増加、もともと格差の大きい高年齢層の増加等により格差が広がってきているが、イギリスほど固定した格差はまだ存在しないと思われる。その意味でも、現在イギリスが貧困の世代間循環の打破や子どもの貧困対策に取り組んでいることも、日本にとって参考になる部分も多いと思われる。

Ⅵ　終わりに　ソーシャル・インクルージョンの日本の政策への適用可能性

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

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

ⅢやⅣで述べたように、EU がソーシャル・インクルージョンに取り組んで

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

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

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

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

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

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

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

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

しかし、最近のホームレス、フリーター、NEET、長期失業による生活保護受給者、児童虐待、DV対策、引きこもりなど、従来あまり認識されなかった

制度の谷間に陥った者の新たな問題が生じている。

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

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

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

（注）

[1] Janie Percy-Smith (2000) 'Introduction : The Contours of Social Exclusion', in J Percy-Smith (ed.) Policy responses to Social Exclusion, Open University Press p1

[2] Julian Le Grand and David Piachaud (2002) 'Introduction', in J Hills, J L Grand & D Piachaud (ed.) Understanding Social Exclusion, Oxfored University Press p2

[3] Amsterdam Treaty (1997) Article 136 , Article 137

[4] Commission of the European Communities (1993) Background Report : Social Exclusion-Poverty and Other Social Problems in the European Communities ISEC/B11/93

[5] Lisbon European Council (2000年 3 月23日、24日) , Presidency Conclusion, paragraph 5, 30

[6] Stockholm European Council (2001年 3 月23日、24日) , Presidency Conclusion ,paragraph 9

[7] Lisbon European Council (2000年 3 月23、24日) , Presidency Conclusion, paragragh32

[8] Fight against poverty and social exclusion: common objectives for the second round of National Action Plans, Brussels European Council (2002年11月)

[9] Joint report on social inclusion (2002) European Commission, Key structural changes p21-23

[10] Berghman, J (1995) .`Social Exclusion in Europe: policy context and analytical framework`, in G. Room (ed.), Beyond The Threshold, The Measurement and Analysis of Social Exclusion. Bristol: The Policy Press, p12

[11] Townsend (1979) Poverty in the United Kingdom: a Survey of Household Resources and Standard of living
[12] Townsend (1993) The International Analysis of Poverty
[13] 宮本太郎（2005）「ソーシャル・アクティベーションー自立困難な時代の福祉転換」NPA 政策研究４月号
[14] トニー・フィッツパトリック（2005）武川正吾・菊地英明訳『自由と保障ーベーシック・インカム論争』勁草書房
[15] 社会的排除と貧困を計測する共通指標は2001年の Laeken 欧州理事会で18の指標が合意され、その後も改良が続けられ2004年の Joint Report では2003年の社会保護委員会（Social Protection Committee）で合意された下記の20指標のリストが掲げられている。

主要指標　11

1　貧困リスクにある者の人口の全体の人口に対する比率	世帯等価所得（世帯員の数で調整された所得）による可処分所得が国民所得の中央値の60％以下の人口の比率 世帯類型別、就労期間別、就労・失業・その他不活動別、自宅所有・賃貸別
2　世帯類型別低所得線	単身世帯と成人２人・子２人世帯の等価世帯所得の中央値の60％にあたる所得の水準
3　所得五分位比	第１五分位（富裕層）の所得を第５五分位（最貧層）の所得で割った比率
4　長期貧困リスク層の比率	当該年とそれに続く前3年間中2年間以上貧困リスク層にあった者の人口比率
5　低所得層の中央値と低所線の格差比率	低所得層の中の中央値と低所得線の格差を低所得線の所得で割った比率
6　地域的な包摂度	NUTS level 2 の各地域間の労働力率の差
7　長期失業率	15歳以上の者の長期失業率（12月以上失業）
8　非就労世帯人口	１人も働いていない世帯に属する17歳以下の子の子全体に対する比率及び18-59歳の比率（18-24歳の学生除く）
9　教育・訓練中でない高卒以下の若年者の比率	ISCDE のレベル２以下の教育を受けた18-24歳の者のうち教育、訓練中でない者の比率
10　平均余命	０歳、１歳、60歳時点の平均余命
11　所得階層別の自己の認識よる健康度	第１所得五分位層と第５五分位の所得階層の16歳以上の者で自己の健康が悪い、非常に悪いとした者の比率

２次的指標　9

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

[16] G．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

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

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

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

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

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

[22] Statistisk Arsbook fOr Sverige 2004．p74-75

[23] Strategy to Enhance Social Integration, National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005 p12-38

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

[25] United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005

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

（参考文献）

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

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

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

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

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

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

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

柴田謙治（1997）「イギリスにおける貧困問題の動向：「貧困概念の拡大」と「基準」をめぐって」『海外社会保障研究』 No.118 pp4-17

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

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

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

中村健吾（2002）「EU における「社会的排除」への取り組み」『海外社会保障研究』 No.141 pp56-66

宮本太郎（2005）「ソーシャル･アクティベーションー自立困難な時代の福祉転換」『NPA 政策』研究４月号 pp15-22