

EU 雇用戦略と社会保障 — 公開調整手法による政策協調

濱口 桂一郎

■ 要約

EU の社会保障戦略は 1990 年代に雇用戦略の一環として始まり、2000 年代に独立の政策戦略として確立した。その基本思想は、仕事を中心に据えた福祉社会にある。貧困問題は社会的排除としてとらえ直され、社会に居場所のない人々を仕事を通じて社会の主流に統合することが政策目的となる。また年金問題は財政的観点からのみならず、社会的持続可能性という観点からとらえられ、就業率の向上により「長寿化を年金受給期間と活動的雇用期間との間でシェア」することが目指される。基調低音として響くのは「メイク・ワーク・ペイ」、働くことが引き合うようにすることである。現在、積極的労働市場政策、最低所得保障制度及び公的支援サービスの 3 本柱からなる積極的な統合に関する欧州委勧告が準備されている。

■ キーワード

公開調整手法、生産要素としての社会保障、メイク・ワーク・ペイ、社会的持続可能性、積極的な統合

はじめに

本誌 128 号に「EU における雇用政策と社会保障」を執筆してから 10 年近くになる。この間、EU 雇用戦略と社会保障政策は急速に進展すると共に、その位置づけも大きく変わってきた。本稿では、前稿で筆を置いた欧州雇用戦略の出発点—アムステルダム条約に基づく公開調整手法による政策協調の開始の時点から筆を起こそう。

1 欧州雇用戦略の一環としての 社会保障改革

前稿で述べたように、1997 年 6 月のアムステルダム欧州理事会（以下「欧州理」）で EC 条約の改正がなされ、その中で雇用に関する政策協調を規定した雇用条項が新たに設けられた。これに基づき、

同年 11 月のルクセンブルク欧州理で雇用指針が承認され、これ以後、条約に基づく欧州理の「結論」→閣僚理事会（以下「閣僚理」）の「雇用指針」→加盟国の「年次報告」→閣僚理の「審査」と「勧告」→閣僚理と欧州委員会（以下「欧州委」）の「合同年次報告」→欧州理の「結論」という政策サイクルが回転し始めた。労働関係の指令のような強制力を持つわけではないが、加盟国間のピア・プレッシャー効果によって各国の雇用政策を一定の目標群に向かって方向づけていくというこの手法は、公開調整手法（open method of coordination）と呼ばれる。もともとマーストリヒト条約によって経済通貨政策に導入された手法であるが、ここで雇用政策に採り入れられ、後には社会保障政策にも適用されていくことになる。

第 1 期の欧州雇用戦略は 4 つの柱からなっていた。就業能力（employability）、起業家精神

(entrepreneurship)、適応能力(adaptability)、男女機会均等(equal opportunity)である。そのうち特に前2者で社会保障のあり方に言及している。労働者側の就業能力の関係では、失業保険や最低保障給付の就職へのディスインセンティブ効果が問題とされ、「失業の罨」や「貧困の罨」の解消が求められた。また企業側の雇用創出能力の関係では、特に中小企業の雇入れコストや低技能労働者の非賃金労働コストが問題とされ、もっと雇いやすくなることが求められた。一言でいえば、「今の社会保障制度は雇用を阻害している。もっと雇用に役立つような社会保障制度に改革せよ」というメッセージである。この時期の社会保障に関する政策提言として、1995年の『社会保障の将来、欧州レベルの議論のための枠組み』、1997年の『EUにおける社会保障の現代化と改善』、99年の『社会保障現代化協調戦略』がある。このうち特に第2の『現代化と改善』が、雇用のための社会保障改革の方向性を明確に示している。キーワードは「雇用親和的(employment-friendly)」な社会保障制度である。社会保障を単に成長と競争力に対するコストとしか考えないネオ・リベラル派の考え方を批判し、「生産要素としての社会保障」という思想を明確に打ち出し、そういう社会保障制度への再構築を主張するという構造になっている。

なお、雇用戦略の進展の中で、重点の置き所が失業率(unemployment rate)から就業率(employment rate)にシフトしてきたことに注目する必要がある。失業率はあくまで労働市場に出てきた上で働いていない人(失業者)しか視野に入れていない。しかし、働いている人が働いていない人の分を負担しているという観点からいえば、福祉給付を受けている人や年金を受けている人も非活動人口という意味では同じである。重要なのは、社会全体の中でどれだけの人は何らかの形で働いて社会に参加しているか、つまり就業率だということになる。

これにつれて、高齢者問題にも新たな視点が投

げかけられるようになった。1999年の『全ての年齢層のための欧州を目指して：繁栄と世代を超えた連帯の促進』は、高齢者政策のパラダイム転換を宣言した文書であり、より長く働き、より段階的に引退し、引退後も社会的に活動を続けることで、高齢期を通じて最大限の自立と自己決定を確保する方向への転換を呼びかけている。これと並行して、年齢差別の問題が急きょ政策課題に上り、1999年の提案からわずか1年で「一般雇用均等指令」が採択され、既に施行されている¹⁾。2002年前半の議長国スペインは、欧州委の『労働力参加の増大とアクティブ・エイジングの促進』を踏まえて高齢者の就業継続を中心課題として掲げ、2010年までに引退年齢を5歳引き上げるという野心的な数値目標を掲げた。

なお、雇用戦略開始から5年目の2002年にその見直しが行われ、2003年から第2期雇用戦略が開始された。これはそれまでの1年サイクルではなく、2010年を目標年次とし、2006年に中間見直しを行う中期指針と位置づけられている。そこでは全体的な目標として、フル就業、仕事の質と生産性の向上、そして社会的結束と統合の強化の3つを掲げた。社会的統合というテーマが、雇用戦略の大目標の一つとされたわけで、両者の一体性を物語るものとなっている。しかしながら、後述のように2005年から経済政策の政策協調戦略と統合された。

2 社会的排除から統合へ

—EU 社会的統合戦略の始動

(1)画期としてのリスボン欧州理

雇用戦略の一環として姿を現したEU社会保障政策が、雇用戦略と並ぶ公開調整手法による政策協調としてその存在を明確化する画期となったのが2000年3月のリスボン欧州理である。議長国ポルトガルは、社会的排除の問題を雇用に続く戦略

テーマに取り上げた。

この前年、欧州委は上記『現代化協調戦略』を発表し、①仕事をペイするものにし(make work pay)、②年金を安全で持続可能なものとし、③社会的統合を促進し、④質の高く持続可能な医療を確保する、という4つの政策目的を、雇用戦略と同様共通の目標設定とモニタリングの仕組みを通じて実現していくことを求めた。このうち、社会保障分野の政策戦略第1弾として社会的排除の問題が取り上げられることになった。

リスボン欧州理では、直前に出された欧州委の『インクルーシブな欧州の建設』を踏まえて、初めて「社会的統合の促進」という項目を設け、貧困と社会的排除の根絶に向けて目標を設定するように求めた。同欧州理は、社会的排除に対する最大のセーフガードは仕事であると述べ、国別行動計画と欧州委のイニシアティブを組み合わせた公開調整手法を採用することを決定した。ここで特に閣僚理と欧州委に求めているのは、①共通の指標に基づく社会的排除の理解の促進、②加盟国の雇用、教育訓練、健康、住宅政策における社会的統合の主流化、③少数民族、児童、高齢者、障害者など特定のターゲット・グループのための活動の発展、の3点である。これを受けて、欧州委は6月「社会的排除と戦う加盟国間の協力を促進する行動計画」案を提案し、11月の閣僚理で合意された。

(2)社会的統合戦略—目的の設定と国別行動計画

2000年12月のニース欧州理では、「雇用戦略」と並んで「社会的排除に対する戦略」という項目が立てられ、閣僚理が採択した「貧困と社会的排除と戦う諸目的」を承認するとともに、加盟各国に対して2001年6月までに2カ年の国別行動計画を提出することを求めた。この「貧困と社会的排除と戦う諸目的」は、社会保障ハイレベル・ワーキングパーティ²⁾が起案し、10月の閣僚理で合意されていたもので、4つの柱からなる。

第1は「雇用への参加と万人の資源、権利、財及びサービスへのアクセスを容易にすること」であり、雇用関係では、社会の最も弱い立場の人々を雇用への道につけ、そのために訓練政策を活用すること、育児や介護の関連で仕事と家庭生活の両立を促進すること、社会的経済(ソーシャル・エコノミー)による統合と雇用の機会を利用することであり、人的資源管理、労働組織、生涯学習を通じて就業能力を高めることにより仕事の世界からの排除を防ぐことである。また、アクセス関係では、誰にでも尊厳ある生活に必要な資源を保障すること、誰にでもまっとうで衛生的な住宅、電気や水道など基本的なサービス、そして介護も含め十分な医療へのアクセスを提供すること、排除のリスクにさらされている人々に教育や司法、さらに文化、スポーツ、レジャー等の公私のサービスへの効果的なアクセスを可能にするような措置をとることである。

第2は「社会的排除のリスクを予防すること」であり、知識基盤社会と情報通信機器のポテンシャルをフルに活用し、特に障害者が誰一人排除されないようにすること、借金、退学、ホームレスといった社会的排除につながりやすい生活の危機を防ぐ政策をとること、そしてどんな形であれ家族の連帯を守る行動をとることである。

第3は「最も弱い立場の人を支援すること」であり、心身の障害や特定の集団に属していることのゆえに永続的な貧困にある人々の社会的統合を促進すること、子どもたちから社会的排除を根絶しあらゆる機会を与えること、そして社会的排除で特徴づけられる地域のための包括的な行動をとることである。

第4は「あらゆる関係者を動員すること」であり、社会的排除を被っている人々の参加と自己表現を促進すること、社会的排除との戦いを他のすべての政策の中に主流化(メインストリーミング)すること、そして公私のあらゆる関係者の対話とパート

ナーシップを促進することである。これには労使団体や NGO、社会サービス提供者を巻き込むこと、すべての市民の社会的責任とアクティブなかわりを奨励すること、そして実業界の社会的責任を促進することが含まれる。こういった「諸目的」が雇用戦略における雇用指針に当たる。

翌 2001 年 3 月のストックホルム欧州理では、加盟国に国別行動計画の実行を求めるとともに、閣僚理には年末までに社会的排除と戦うための指標に合意し、この分野における行動のモニタリングを改善することを求めた。6 月までに各国から膨大な 2 カ年国別行動計画が提出され、それをもとに 10 月には最初の社会的統合報告書が作成された。

3 EU 年金戦略の始動

(1) 年金戦略始動の背景

雇用や社会的排除に比べて、年金は重いテーマである。欧州委が前進を望んでも、それぞれに異なる制度を抱える各国政府はそう簡単に権限を譲れない。これを EU レベルの政策協調にまで持ち上げていった契機は、むしろ経済財政問題にあった。

もともとマーストリヒト条約は、単一通貨ユーロへの参加の条件として一般政府財政赤字を GDP3%以内とする等の基準を課していたが、通貨統合後もこの財政規律を維持することが 1996 年の「安定と成長の協定」で定められている。そして、条約に基づく公開調整手法によって、各国の経済政策は「一般経済政策指針」に基づき審査されることになっている。年金はその財政に占める大きさからして、当然この経済財政政策協調の対象とならざるを得ない。そして、年金問題が財政問題の視角からのみ取り扱われるならば、財政負担を軽減する方策として賦課方式から積立方式へ、公的年金から私的年金へというネオ・リベラリズム的な処方箋が前面に出てくることは避けられない。これは、

社会政策として年金を所管する各国の社会保障担当省にとっても看過しがたい事態である。社会政策としての EU 年金戦略がないならば、財政構造改革としての EU 年金改革が直接各国の経済財政担当省を通じて各国の年金制度を左右しかねない。そこで、「年金の課題は若干の社会的制約付きの財政課題ではなく、財政的制約付きの社会的課題だ」（ベルギーのヴァンデンプルック社会相）という立場から、社会保障戦略としての年金戦略を確立する必要性が痛感されてくる。

こうして、EU 年金戦略は、経済財政総局、経済財政相理、経済政策委という経済財政サイドと雇用社会総局、雇用社会相理、社会保障委という社会政策サイドが絡み合って進行することになる。雇用戦略や社会的統合戦略に比べて一段と政策過程が複雑化するのである。リスボン欧州理で年金が政策課題に上せられてから、ストックホルム欧州理で公開協調手法の採用が決まるまで 1 年、ラーケン欧州理で諸目的が合意されるまでに 1 年半、国別行動計画が提出されて最初の合同年金報告が作成されるまで約 3 年と、社会的統合戦略よりもはるかに時間がかかっている。

(2) 年金戦略始動準備期

社会政策サイドの年金戦略も、その出発点は 1999 年の『社会保障協調戦略』とこれを受けた閣僚理決定である。閣僚理の委嘱を受けた社会保障ワーキングパーティは、当初社会的統合と年金の二本立てで検討を開始し、2000 年 6 月の進捗状況報告『社会保障の現代化と改善への協調と強化』が両分野の課題を概観した後、10 月の欧州委の『長期的観点からの社会保障の未来進化：安全で持続可能な年金』を踏まえた 11 月の進捗状況報告『社会保障の未来進化に関する研究：年金』は年金に議論を絞り、本質に切り込む形で論点を明確化させた。

一方、経済財政サイドでは、1999 年に職員の執筆論文が年金を取り上げるなど関心を示していた

が、99年末に経済政策委員会に高齢化ワーキンググループが設置され、翌年2月に経済財政相理の委嘱を受けて検討が本格化し、2000年10月には進捗状況報告『人口高齢化の公的年金制度へ影響』を公表した。

ここでは、社会保障ワーキングパーティの11月報告を紹介する。仕事を中心にした福祉社会という思想がもっともくっきりと示されているからである。まず何より初めに強調されるべきことは、年金制度の持続可能性は財政的観点からのみ判断されるはず、社会的持続可能性を確保することこそが重要なのだということである。従って、年金を持続可能にする戦略は年金計算のパラメーターの調整にとどまってはならず、問題の根源に取り組まなければならない。では問題の根源とは何か。年金の将来を人口学的従属人口比率(demographic dependency ratio)(高齢人口(65歳~)/生産年齢人口(15歳~64歳)で考えれば、1960年には16%だったものが2000年には24%となり、そして2050年には53%に達するのであるからまことにやっかいである。これを出生率の急上昇で押しとどめようとしても、彼らが労働市場に登場して効果を発揮し始めるのは20年後である。移民で補うというのはすぐに効果を発揮するだろうが、それがポジティブである保証はない。むしろ(今までの経緯が示すように)失業者として滞留し、社会的排除の対象となり、かえって社会の負担となる可能性が高い。しかしながら、年金制度の持続可能性は人口学的従属人口比率に掛かっているのではない。経済的従属人口比率(economic dependency ratio)に掛かっているのである。人口学的には生産年齢人口であっても働いていなければ、経済的には生産人口ではない。人口学的には高齢人口であっても働いていれば、経済的には立派に生産人口なのである。

現在の就業率をそのまま未来に延長したのでは、年金は持続できない。年金を持続するためには就

業率を引き上げなければならない。この極めて単純な原理が同報告の中核である。いやほとんどすべてとすらいってもよい。なぜなら、就業率の引き上げ以外は「追加的なアプローチ」として無造作に一括されているのであるから。この戦略を同報告は「長寿化を年金受給期間と活動的雇用期間との間でシェアしようという考え方」という魅力的な表現をしている。単なる失業対策でない雇用戦略と、単なる財政対策でない年金戦略が、アクティブ・エイジングの地点で一体化するというシナリオである。

ここまでは年金の持続可能性という経済財政サイドからの問題提起に対する政策であるが、社会政策サイドからすれば、そもそも年金とは社会保障制度の中核であり、社会保障として適切かつ十分であるかという問題意識抜きに論ずることはできない。欧州委の『未来進化』でも年金の十分さ、公正さ、社会変化への適応などの論点が指摘されている。2001年にはいると、(ワーキングパーティを改組した)社会保障委の報告はより包括的な姿をとるようになった。5月の『十分で持続可能な年金』は、財政的持続可能性と並べて、社会的結束性の維持と社会変化への適応の問題が詳しく取り上げられている。

まず社会的結束性の維持である。年金改革はすべての高齢者が快適な生活水準を維持できるように十分な年金を提供するという目標も達成しなければならないとして、高齢期における貧困リスクについて論じている。特に高齢女性はキャリア中断やパートタイム就労、育児介護責任のため十分な年金受給権を得られていない。社会的排除との戦いは何よりも万人に雇用機会を提供することでなければならないが、過去に労働市場に十分あるいは全然参加できなかったため十分なあるいは全然年金を受けられない人々は救えない。年金制度の目的が高齢期における貧困の予防であるならば、年金改革ではこの問題を念頭におく必要がある。こ

の点は欧州議会が2001年4月に採択した報告でも指摘されている。そこでは、高齢と不健康と低年金の結合は貧困と社会的排除の源泉であるとし、特に寡婦年金は妥当な水準を維持すべきだとしている。ところが、話はそれだけではすまない。

もう一つの課題は社会変化への適応である。妻の年金を夫の年金から派生させるやり方は女性の男性への従属をもたらすし、女性の労働市場への参加を妨げ、社会保障なき周辺の就業に追いやることになる。さらに、一度も働いたことのない金持ちの妻が多額の年金を得る一方で、一生低賃金で働いた独身女性は少額の年金しか得られず、低所得者から高所得者への再分配をしていることになる。そこで、年金の男女平等を実現しようとするれば権利の個人化という話になるが、現状を前提にすれば多くの女性は年金を受け取れなくなり、貧困に陥ることになる。これはパートタイム、有期雇用、派遣労働などいわゆる非典型雇用の多くが女性であり、これら雇用形態の故に社会保障の権利がフルに得られないという問題とも密接につながっている。こういったまさに社会問題としての年金問題に正面から取り組む年金戦略が求められることになる。

(3)政治レベルでの年金戦略の始動

政治レベルでの年金戦略の進み具合を見る。2000年3月のリスボン欧州理が、「社会保障の現代化」という項目で、社会保障ワーキングパーティに対し持続可能性を中心に研究し、報告するよう委嘱したのが始まりで、これを受けたのが上述の進捗状況報告である。同年12月のニース欧州理は、両委員会の報告を受け、加盟国に年金分野の経験交流と戦略の提示を求めたが、まだ政策協調にまで至っていない。「年金分野について公開調整手法のポテンシャルをフルに活用すべきだ」と踏み切ったのは、3月のストックホルム欧州理であった。続く6月のヨーテボリ欧州理では、社会保障委と経

済政策委に年金分野における諸目的と作業方法に関する合同報告書を提出するよう命じた。いよいよ公開調整手法に踏み出す以上、これまで別々に進められてきた両委員会の作業をまとめて、EUとしての年金政策の姿を明確に示さなければならない。

欧州委は7月、『統合的アプローチを通じた安全で持続可能な年金への各国戦略の支援』を出し、今後の作業日程を提示した。ラーケン欧州理で諸目的を承認し、翌年には年金についての指標の議論に入って、バルセロナで合意に達するという計画であるが、そう早急にはいかなかった。両委員会起草の『年金分野における諸目的と作業方法に関する合同報告：公開調整手法の適用』はラーケン欧州理に提出され、「留意」された。この「留意」が年金分野における公開調整手法の開始宣言となった。翌2002年3月のバルセロナ欧州理では、「財政的に持続可能でかつその社会的目的を達成しようよう、年金制度改革を加速しよう」求めており、その後国別行動計画の提出、合同報告書の作成とサイクルは回転し始めた。

この「諸目的」は、3つの柱のもとに11の共通目的を掲げている。

第1の柱は年金の社会的目的を達成し得るような年金の十分さであり、①高齢者が貧困の危険にさらされず、まっとうな生活水準を享受しえ、経済的繁栄の分け前にあずかり、公共的、社会的、文化的生活に積極的に参加できることの確保、②すべての人が、退職後に合理的な程度に生活水準を維持できるような年金資格を得られるような公的及び/又は私的な適切な年金へのアクセスの提供、③世代間及び世代内の連帯の促進、である。

第2の柱は年金制度の財政的持続可能性であり、④労働市場改革を通じた高水準の就業の達成、⑤年金を始めすべての社会保障制度が高齢者の参加のインセンティブとなり、早期退職を促さず、継続就業が不利にならず、段階的引退を容易にすること、⑥財政の持続可能性の維持を考慮した年金制

度の改革、債務の削減などの健全財政政策、必要なら年金準備基金の設置、⑦現役世代と引退世代の公平なバランスの維持(現役世代に過重な負担を負わず、引退世代に十分な年金を維持)、⑧私的・公的な積立年金の効率性、利用可能性、移動可能性及び安全性の確保、である。

第3の柱は年金制度を経済、社会及び個人の変わりゆくニーズに適応させることであり、⑨年金制度を労働市場の柔軟性と安定性の必要に適合させ、労働移動や非正規雇用形態が年金資格上不利とならず、自営業の意欲を削がないこと、⑩男女均等待遇の原則による年金制度の見直し、⑪年金制度をより透明で環境変化に適応可能にし、長期的な給付水準や保険料の見通しを市民に提供し、年金改革への広範なコンセンサスの促進、である。

その後同年9月になると各国から国別年金行動計画が提出され、これをもとに作成された合同年金報告書が2003年3月のブリュッセル欧州理に提出された。

4 医療・介護分野における政策協調

3つめの医療・介護政策は、独立の政策協調戦略が立ち上がる前に後述の通り統合されてしまった。医療・介護制度は年金にもまして各国で仕組みが異なり、政策協調は難しい。しかし、これもまた経済サイドの圧力が社会政策サイドを動かしつつある領域である。それは単に高齢化の財政圧力の故だけではない。市場統合というEUの存立基盤そのものと各国の医療制度との相克が、ここに来てあらわになりつつあるという事態がその背後にあるのである。

政治レベルでは2001年6月のヨーテボリ欧州理が閣僚理に医療・介護に関する第1次報告をするように求め、12月に出された欧州委の『医療と介護の未来：アクセス可能性、質及び財政的持続可能性』を踏まえて、社会保障委と経済政策委の準備

したイニシアル報告が2002年3月のバルセロナ欧州理に提出された。同報告は目的として次の3つを挙げる。第1はアクセス可能性である。ここで重要なのは社会的地位と健康の関係であり、特に不利益を被っている集団や貧困層の医療へのアクセスの問題である。これは上で見た社会的排除の問題と深くかかわってくる。第2は医療の質である。公的医療保険で賄われるコストの大部分は医療の質には二次的な重要性しか置いていないが、情報の発達や域内移動の増大でこの問題は重要性を持ち始めている。第3は財政的持続可能性である。医療費の増大傾向を食い止めるための需要規制(自己負担率の引き上げ等)や供給規制(予算上限の設定等)が、医療の質を落とさずに実施されるべきとしている。同欧州理の求めにより作成された合同医療・介護報告書が2003年3月のブリュッセル欧州理に提出された。

なお、これとは別に、ラーケン欧州理は「欧州統合の各国の医療制度への影響に特に注意」することを求めている。これは、EC条約上医療は加盟国の主権に属すると明記されている一方、ヒト、モノ、サービスの自由移動によるEU共通市場の形成という至上命題によって、医師や患者、医薬品や医療器具、医療サービスやそれを賄う保険サービスも自由移動すべきとされ、結果的に自由市場主義が医療分野に適用されてしまう可能性への懸念であり、ベルギーのヴァンデンブルック社会相(当時)の問題意識を反映している。彼は2001年11月に会議を開き、この問題を集中的に討議した。この会議に出されたエリアス・モシアロス教授らの報告書は、EUレベルの医療政策の確立を求め、そのために条約上に明確な規定をおくべきだと主張している。

5 メイク・ワーク・ペイの強調

2003年から2004年にかけての時期にEUの社会保障戦略の前面に登場したのが「メイク・ワーク・ペイ」である。前述のように、これは既に1999年の『現代化協調戦略』において4つの政策目的の1つとして挙げられていたが、社会的排除、年金、医療・介護と異なり、独立の分野というよりは、雇用戦略と社会保障戦略の連結点というべき位置にある。第2期雇用戦略においても、メイク・ワーク・ペイが10の重要分野の1つに挙げられている。それが、後述の社会保障戦略一本化の前提として、まずは独立した形での政策文書の作成が行われた。もちろん、メイク・ワーク・ペイ独自の政策サイクルを始動させようとするようなものではない。

2003年3月のブリュッセル欧州理は、欧州委に対し、インセンティブの有効性に重点を置いて社会保障政策の全体枠組みについて報告するよう求めた。同年12月に欧州委がまとめた『より多くよりよい仕事のための社会保障の現代化：仕事をペイするものにするための包括的アプローチ』は、給付から仕事への移行に限らず、職業と家庭の両立、労働移動、労働不能から仕事への移行、そして職業生活の延長といった広範な領域を、メイク・ワーク・ペイの観点から取り扱っている。2004年に入り、議長国アイルランドはこの問題を主題に1月非公式の閣僚理を開き、各国はその社会福祉制度を、労働市場に移行しうるのがに給付を受けている人々に就労インセンティブと支援を与えるように適応させていくべきことに合意した。

ここで注意すべきは、EUのメイク・ワーク・ペイは、単に給付を切り下げて就労せざるを得なくするという考え方ではなく、まっとうな仕事に永続的に就くことこそが社会的統合の王道であるという考え方に立脚していることである。質の低い仕事に就いたり辞めたりを繰り返すことは社会的排除の悪循環を解消するものではないとして、「仕事の

質」を重視するところに特徴がある。そして、就労インセンティブを高める手段としても、給付の所得代替率を引き下げることもちろんであるが、就業者に対する給付という形に移行することも求めている。

6 政策協調戦略の統合

(1) 社会保障分野の戦略統合

さて、社会保障分野の政策協調は社会的統合戦略が先行し、年金戦略がこれに次ぎ、医療・介護分野が準備段階にあったが、2003年3月のブリュッセル欧州理は公開調整手法による社会保障諸分野の作業の簡素化、スリム化を検討するよう欧州委に求め、欧州委は同年5月、『リスボン戦略の社会的次元の強化：社会保障分野における公開調整のスリム化』を出し、これらを今後数年かけて単一の社会保障戦略にまとめていく計画を公表した。それによると、2005年までを過渡期とし、2006年から単一の社会保障戦略を開始することとなる。当面は社会的統合戦略について、メイク・ワーク・ペイという形で就業促進的な政策に傾斜しつつ進めていこうとしているという意図が見られる。

2005年1月、上のスケジュールに従い、第1回社会保障・社会的統合年次報告が発表されたが、その前書きで合同雇用報告及び包括的経済政策指針実施報告を補完するものと位置づけている。これは社会保障・社会的統合政策の位置づけ自体を反映している。すなわち本文書においては、社会的統合政策は貧困対策だけでなくメイク・ワーク・ペイ原則を通じて労働力供給を増加させるという観点から重要なのであるとされ、年金政策も高齢労働者の労働力化という観点から重要なのであるとされ、医療政策すら疾病対策だけでなく生産的な労働力を維持するという観点から重要なのであるとされているのである。

(2) 経済・雇用・社会保障全分野の戦略統合

ところがこの戦略統合案に引き続いて、これを覆すかのようなさらに大規模な戦略統合が打ち出された。2004年3月のブリュッセル欧州理は、欧州委に対しリスボン戦略の中期見直しのための高級グループを設置するよう求め、これを受けてコック元オランダ首相を座長とする高級グループが設置され、同年11月にその報告書『課題に直面する：成長と雇用のためのリスボン戦略』を発表した。EUの政策にとって重要なのは、各政策間の整合性を強調している点である。つまり、それまでのリスボン戦略は政策間で不整合が生じているとし、矛盾した方向に引っぱられていると断じ、経済政策と雇用政策、社会政策が、成長と雇用の促進という単一の目標に向けて整合化されるべきであると述べているのである。

この報告書を受けて、2005年2月、欧州委は『成長と仕事とともに働く：リスボン戦略の新たな出発』を発表し、これまで別々に行われてきた経済政策、雇用政策及び社会保障政策に関する政策協調戦略を一本に集約化しようという提案を行った。これにより、条約上に根拠を持つ包括的経済政策指針と雇用政策指針が事実上統合されるとともに、分野ごとに別々に作成されていた各加盟国による国内行動計画も単一の「成長と雇用のための国内行動計画」に一本化されることになった。この新たな政策サイクルは3年単位で、2005年から開始されることとされていた。

この文書は同年3月の雇用社会相理で審議されたが、その際の議長国ルクセンブルクの発言、「EUが今日直面する課題に対処するため、経済成長と雇用創出を強調することが必要だ、とはいえ社会保障と社会的統合の行動枠組みを無視することなく」が示すように、社会保障分野の政策協調は経済や雇用と同格ではなく、副次的な政策課題とされているような印象を与える。この動きに対し、貧困と社会的排除分野で活動してきた社会的NGOの

ソーシャル・プラットフォームや欧州反貧困ネットワークなどは、社会政策の切り捨てだとかかなり強烈に反発した。

この提案は同月のブリュッセル欧州理で承認され、以後、この新たな政策協調サイクルが開始されることとなった。2005年4月には早速、『成長と雇用のための統合指針(2005-2008)』が提出され、6つのマクロ経済指針、9つのミクロ経済指針、8つの雇用指針という3つの部分からなる統合指針が示された。社会的排除戦略にかかわる項目としては、マクロ経済指針において、人口の高齢化に対応して年金と医療制度を改革し、就業率と労働力供給を引き上げることが、雇用指針において、失業と不活動を減少させること、不利益を被っている人々の労働市場への統合のために必要な社会的サービスを提供し、社会的結束と貧困の根絶に資すること、メイク・ワーク・ペイの観点から給付の運営とコンディショナリティを含めた税制給付制度の見直しをすることが挙げられている。まさに、経済・雇用政策の目標を実現するための社会保障手段という視点が顕著である。

(3) 社会保障・社会的統合分野の新たな政策協調枠組み

さて、コック委員会報告書に対して社会保障委は直ちに反応し、その政策方向に賛意を表しながらも、社会保障・社会的統合分野が優先課題に取り上げられていないことに懸念を示し、この分野が政策協調として維持されることを求めた。さらに、2005年3月の欧州理に向けた雇用委との共同文書で、社会保障・社会的統合分野の公開調整手法が格下げされることなく、その独自性を維持されるべきことを訴えた。

結果的に、欧州理結論文書ではリスボン戦略の3目標として経済、社会及び環境の3次元が挙げられ、明示はされなかったものの、社会保障・社会的統合分野の政策協調が独立の政策過程として

維持されることとなったようである。これに先立つ同月の雇用社会相理では、社会的統合の優先課題として、子どもの貧困の防止、家族の介護能力の支援、職業家庭生活の両立、社会サービスの改善、ホームレス現象の取扱い、そして少数民族や移民の統合といった問題を挙げている。

こうして、コック委員会報告書によっていったんは存続の危機にさらされた社会保障・社会的統合分野の統合戦略は、EU 政策全体の中では経済・雇用政策よりも格下の扱いながらも、なんとか独自の存在として生き残りを果たしたように見える。同年5月の職員作業文書『成長と雇用のためにともに働く：改訂リスボン戦略実施の次の一歩』は、この分野の公開調整手法は報告も含めてフルに維持されるが、成長と雇用という目標に枢要な側面については国内改革計画に盛り込まれるという枠組みを示している。

この枠組みに基づき、同年12月には、社会保障・社会的統合政策の新たな共通目的を設定する『ともに働き、よりよく働く：EUにおける社会保障及び社会的統合政策の公開調整手法の新たな枠組み』が公表された。ここでは、3分野共通の全体的な目的として、「十分で、アクセス可能で、財政的に持続可能で、適応力があり、効率的な社会保障制度と社会的統合政策を通じて、万人の社会的結束と機会均等を促進すること」、「さらなる経済成長とより多くのよりよい仕事を実現するというリスボン目標及びEUの持続可能な発展戦略と密接に相互作用すること」、「政策の設計、実施及び監視においてガバナンス、透明性及び関係者の関与を強化すること」の3つを挙げている。

これ以降、2006、2007、2008年と社会保障・社会的統合年次報告が出されてきている。また、社会的統合戦略と年金戦略の国別行動計画を統合する形で、社会的統合・社会保障国別戦略報告(2006-2008年版、2008-2010年版)が各国から提出されている。

7 近年の政策動向

(1) 子どもの貧困

近年の政策動向として注目すべきは、子どもの貧困対策の強調であろう。2006年3月の欧州理結論文書は、子どもの貧困を緊急かつ大幅に削減し、すべての子どもに社会的意見を問わず均等な機会を提供するよう、加盟国に求めている。

2008年2月に出された年次報告では、この問題に多くの紙数を割き、各国の施策を概観している。子どもの貧困は失業世帯や一人親世帯など様々な原因から生ずるので、親に適切な雇用機会を提供することや、直接的な所得補助、社会サービスの提供、仕事と家庭の両立支援などが重要となる。また社会経済的に不利益を被っている子ども自身の発達のために教育が重要であり、そのためにも保育・幼児教育の機会がすべての子どもに均等に提供されることを強調している。

同年1月に社会保障委が刊行した「EUにおける子どもの貧困と福利」は、加盟国における子どもの貧困の現状を詳細に分析した上で、各国が子どもの貧困に関する定量的な目標を設定すること、子どもの貧困対策の政策効果を検証することなど、いくつかの勧告を行っている。

(2) 労働市場への統合

一方、労働市場への統合については2006年2月、2007年10月と、欧州委から2次にわたって労使を始めとする関係者に対する政策協議が行われ、2008年10月には欧州委勧告が発出された。第1次の「労働市場から最も遠い人々の積極的な統合を促進するためのEUレベルの行動に関する協議」は、①雇用機会や職業訓練を通じた労働市場へのリンク、②尊厳ある生活を送るのに十分な所得補助、③社会の主流に入っていく上での障壁を取り除くためのサービスへのアクセス(具体的にはカウンセリング、保健医療、保育、教育上の不利益を補う

ための生涯学習、情報通信技術の訓練、心理社会的リハビリテーションなどの3要素を結合した包括的な政策ミックスが求められるとし、これを積極的な統合(active inclusion)と呼んでいる。貧困と社会的排除をなくすには、これらすべてが互いに結合することが必要である。たとえば労働市場統合への積極的な援助がなければ、最低所得制度は人々を貧困と長期的な福祉への依存の罠に陥れてしまう。適切な所得補助がなければ、積極的労働市場政策は貧困を防止できず、人々が不正な手段で当面の生活手段を得ようとするのを止められない。社会的支援措置がなければ、活性化措置は見通しがきかず非効率となるというわけである。

これに対する関係者の応答を踏まえて出された第2次協議「社会的正義と経済的結束のための社会保障の現代化：労働市場から最も遠い人々の積極的な統合の促進」では、共通原則を採択して公開調整手法を深めていくと述べ、またそのために欧州委勧告という形をとることを予告している。共通原則に含まれるものは、①社会的排除を避けるために十分な所得補助、②労働市場とのリンク、③上質のサービスへのアクセスである。

このうち所得補助については、人間としての尊厳を持って生活できるような十分な資源と社会扶助を基本的人権として認めることと、年齢、健康、家族状況が許す限りこの権利を仕事や職業訓練を受け入れることに係らしめることを強調している。ここには、本稿で追ってきた90年代以来のEUの

社会政策思想が凝縮して表現されているといえるであろう。ちなみに、この欧州委勧告は2008年10月に発出された。

なお、2010年が「貧困と社会的排除と戦う欧州年」に指定され、啓発活動などが予定されている。

注

- 1) 年齢のほか、障害、宗教・信条、性的志向による差別やハラスメントを禁じ、併せて人種・民族による差別やハラスメントを禁ずる「人種・民族均等指令」も採択されている。
- 2) 1999年12月に閣僚理事会の諮問機関として設置され、その後、2000年末に社会保護委員会に改組された。各加盟国及び欧州委員会から2名ずつの委員で構成。

参考文献

- 濱口桂一郎『増補版 EU 労働法の形成』日本労働研究機構、2001年。
- 濱口桂一郎『EU労働法形成過程の分析』東京大学大学院法学政治学研究科附属比較法政国際センター、2005年。
- 濱口桂一郎『EUの社会保障改革と欧州社会モデルの将来』正村公宏・連合総研『新福祉経済社会の構築』第一書林、1999年。
- 濱口桂一郎『労働市場の改革』久保広正・田中友義『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房、2004年。
- 濱口桂一郎『EUの社会保障の考え方』『現代福祉国家の再構築シリーズI 欧米6カ国における年金制度改革の現状と課題』連合総合生活開発研究所、2003年。
- 濱口桂一郎『EUにおける貧困と社会的排除に対する政策』梶本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立－国際比較と展望』第一法規、2006年。

(はまぐち・けいいちろう 労働政策研究・研修機構 統括研究員)