

11 社会政策 — 「欧州社会モデル」の変革 —

田 中 敏

目 次

はじめに	2 社会的排除との闘い
I EU の社会政策の歩み	3 年金政策
1 1990年代以前	4 社会政策の近年の動向と評価
2 1990年代の経済・社会状況の変化	III 中・東欧諸国の加盟と EU の社会政策
3 アムステルダム条約と欧州雇用戦略	1 EU 加盟前の中・東欧諸国の社会政策
4 リスボン戦略	2 東方拡大後の社会政策の見通し
II 近年における EU の社会政策の展開	おわりに
1 雇用政策	

はじめに

欧州諸国の特徴として思い浮かぶものの一つが、充実した社会保障⁽¹⁾制度であり、社会保険制度発祥の地ドイツや、手厚い福祉の代表とされる北欧諸国等の社会保障制度は、広く知られている。ところが、加盟国のレベルを超えた EU レベルでは、社会保障・社会福祉等の社会政策は、歴史的に見て、あまり重点が置かれてこなかった政策分野である。それは、EU の主目的が経済統合であったことに加え、社会政策は基本的には各国の政策領域とされていることによる。しかし、経済統合に伴う社会への悪影響に取り組む必要から、1990年代以降、EU レベルでの社会政策にも力点が置かれるようになってきた。さらに、経済・社会状況の差が大きい、中・東欧諸国等が新たに加盟したことにより、その必要性はより高まっている。

EU の社会政策における一つのキーワードは、「欧州社会モデル」である。アメリカに代表される、市場を重視した自由主義モデルとは異なる、欧州独自の社会モデルを維持するために、EU は、どのような課題に取り組み、どのような方向に進もうとしているのであろうか。

本稿は、EU の社会政策の経緯と現在の取り組み等を概観した後、東方拡大に伴う諸問題を考察することにより、EU の社会政策の現状と課題を探るものである。

(1) 欧州では、「社会保障 (social security)」という用語よりも「社会保護 (social protection)」という用語が用いられることが多い。本稿では、原文の表記等に合わせ両者を使用しているが、ほぼ同じ意味として使用している。

I EU の社会政策の歩み⁽²⁾

1 1990年代以前

EEC（欧州経済共同体）を設立したローマ条約の下での主な社会的な規制は、労働者の移動の自由に関するものであり、市場統合に伴う影響を調整するという性格のものであった。当時は、社会状況の改善は経済統合等の経済政策の結果もたらされる、という考え方が強かった。また、社会分野での指令等の採択には、閣僚理事会での全会一致が必要であったため、EU レベルでの政策は進まなかった。単一欧州議定書（1986年調印、1987年発効）により、労働者の安全衛生等の分野に特定多数決制度が導入され、それが政策の充実につながったものの、社会保護等の分野では、なお全会一致原則が維持された。

全会一致による決定の困難さを示す一例が、1989年に採択された「労働者の基本的社会権に関する共同体憲章」（以下、通称の「社会憲章」とする。）である。この社会憲章は、移動の自由、雇用と賃金、生活労働条件の改善等の社会権について、加盟国が必要な措置を取るという内容であった。しかし、労働市場の規制強化を好まないイギリスの反対により、社会憲章は、イギリスを除く11カ国の首脳による、法的拘束力を持たない政治的宣言となった。その後、社会憲章をマーストリヒト条約（1992年調印、1993年発効）へ組み込むことが検討されたが、やはりイギリスの反対により実現せず、同条約の議定書及び付属の「社会政策協定」として採択された。結局、社会政策協定はイギリスには適用されず、EU の社会政策には二つの流れが並存することとなった。社会政策協定により、社会分野での特定多数決の対象分野は拡大されたものの、社会保護等の分野での全会一致原則は維持された。このほか、共同体レベルでの労使間の協約に基づき法令を採択しようという「社会的対話」制度の導入も実施された。

2 1990年代の経済・社会状況の変化

1990年代の前半に、EU の社会政策は大きく転換した⁽³⁾。転換が求められた最大の要因は、高い失業率であった。欧州諸国では失業率が10% 近い時期が続き、経済面でアメリカ等に遅れをとっていた⁽⁴⁾。さらに、マーストリヒト条約により導入された経済通貨同盟（EMU）による通貨政策の統合の結果、域内経済が各国の雇用政策により影響を受ける可能性が懸念されたことも、EU レベルでの雇用対策の必要性を高めた⁽⁵⁾。改革に際しては、自由主義的なアメリカ型の社会を選択するのではなく、高成長・雇用の安定とともに社会の結束を強化する、欧州独自の政策が求められた⁽⁶⁾。

1993年の欧州委員会の白書『成長、競争力、雇用：21世紀への挑戦と進路』（通称「ドロール白書」）では、雇用問題が主題として取り上げられた。さらに、1993年の『欧州社会政策緑書』、

(2) 経緯については、主に次の文献を参照した。①濱口桂一郎『EU 労働法の形成 - 欧州社会モデルに未来はあるか? - (増補版)』日本労働研究機構, 2001, pp.12-21. ②広部直子「EU 統合ダイナミズムの中のリスポン戦略 - 統合の社会的側面の観点から -」『外務省調査月報』2005, no.1, 2005.7, pp.35-63. ③中村健吾『欧州統合と近代国家の変容』昭和堂, 2005, pp.289-302. ④岡伸一『欧州統合と社会保障 - 労働者の国際移動と社会保障の調整 -』ミネルヴァ書房, 1999, pp.185-211.

(3) 濱口桂一郎「EU の雇用・社会保障戦略が示唆するもの（上）」『週刊社会保障』no.2235, 2003.5.26, p.27.

(4) 同上, p.27.

(5) 広部 前掲論文, p.52.

(6) 同上, p.51.

1994年の『欧州社会政策白書』でも、雇用政策を中心とした社会政策への取り組み強化が提唱され、EUレベルでの社会政策への機運が高まった。これらの文書で示された政策方針は、社会連帯という価値観は維持しつつも、所得の再分配という消極的な連帯から、雇用による経済活動への参加という積極的な連帯に移行し、それにより全ての人を社会に統合することを目指すというものであった⁽⁷⁾。

3 アムステルダム条約と欧州雇用戦略

近年のEUの社会政策の大きな転換点の一つは、アムステルダム条約（1997年調印、1999年発効）による制度改正である。まず、ブレア政権が成立したイギリスが社会政策協定を受け入れたことにより、社会政策協定がほぼ全面的にEC条約に組み込まれるという改正が実施された（EC条約第136条-第145条）。これにより、EU全体としての社会政策が可能となった。

また、EUの目的として「高水準の雇用の促進」が規定（EU条約第2条）されるとともに、EC条約に、雇用に関する条項（EC条約第125条-第130条）が設けられた。加盟国及び共同体は、「技能を持ち訓練を積んだ適応能力のある労働力と、経済変化に対応できる労働市場の促進」（EC条約第125条）のために「調整された戦略」に取り組むものとされた。その実施手段として設けられた手法の概要は、次のとおりである⁽⁸⁾。

- ・ 欧州理事会は、毎年、共同体における雇用状況に関する議長総括を採択する。
- ・ 閣僚理事会は、欧州委員会提案の雇用政策のガイドラインを、特定多数決により裁決する。
- ・ 加盟国は、ガイドラインを考慮して実施する主要な雇用政策について、年次報告を閣僚理事会と欧州委員会に提出する。
- ・ 閣僚理事会は、各加盟国における実施状況を検証し、必要に応じて勧告を行う。検証結果に基づき、閣僚理事会と欧州委員会は合同報告書を作成する。
- ・ 閣僚理事会は、加盟国間における施策の情報交換や比較分析等を支援する。

このような手法がとられた背景には、雇用政策の権限が加盟国にあることや、共同体としての有効な政策の実施が困難であること等があった⁽⁹⁾。条約上も、加盟国の権限を尊重する規定（EC条約第127条）や、加盟国間の法令の調和は実施しない旨の規定（EC条約第129条）が置かれている。

これらの手順を実施するための「欧州雇用戦略（European Employment Strategy）」が、1997年のルクセンブルク欧州理事会で開始された。そのガイドラインは、次の4つの柱から構成されていた⁽¹⁰⁾。

- ① 雇用可能性（employability）を高める。
- ② 起業家精神（entrepreneurship）を発達させる。
- ③ 企業及び被用者の適応可能性（adaptability）を奨励する。
- ④ 機会均等政策を強化する。

これらの4つの柱の下に、より詳細な内容が策定され、それに基づいた行動計画を各国が作

(7) 濱口 前掲論文, p.28.

(8) EC条約第128条及び第129条の条文から、概要を抜粋。

(9) 広部 前掲論文, p.55.

(10) The 1998 Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December 1997 <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/98_guidelines_en.htm>

成し、閣僚理事会・欧州委員会がその評価を行うというプロセスが開始された。

4 リスボン戦略

リスボン戦略とは、2000年3月のリスボン欧州理事会において掲げられた、2010年までのEUの経済・社会面での戦略目標の通称である。同理事会の議長総括において、「より良い職と、より一層の社会的結合 (social cohesion) を伴った、持続可能な経済成長を実行しうる、世界で最も競争力のあるダイナミックな知識基盤社会⁽¹¹⁾」という戦略目標が設定された。この背景には、情報通信技術の発展に支えられたアメリカ経済の優位性の高まりに対し、労働者の権利は保障した上で、新しい社会・経済環境に適応するための取り組みが必要となったことがあった⁽¹²⁾。

具体的には、情報社会、研究開発、起業支援、域内市場の改善、マクロ経済政策の協調等の経済領域の項目とともに、教育・訓練、職の質と量の改善、社会保護の現代化 (modernising)、社会的インクルージョン⁽¹³⁾の促進、等の社会領域の項目が挙げられた。

社会領域に関しては、「欧州社会モデルを現代化し、人々に投資し、社会的排除⁽¹⁴⁾と闘う」ことが目標とされた。その中心は雇用政策であり、欧州雇用戦略の活用による就業率の向上が目標とされた。就業率とは、就業可能人口に占める就業者の割合であり、2010年までの目標値として、就業率 (男女計) を61% から70% に、女性の就業率を51% から60% に引き上げることが設定された⁽¹⁵⁾。失業率ではなく就業率が指標として用いられたのは、高齢者や福祉受給者等の非労働力化している人々を労働市場に取り込むことにより労働力を増加させ、社会全体の長期的な持続可能性を高めることを狙いとしているためである⁽¹⁶⁾。

2005年3月の中間見直しでは進捗の遅れが指摘され、リスボン戦略は、成長と雇用を優先分野として再立ち上げされた⁽¹⁷⁾。就業率の向上や就業期間の延長が社会保護水準の維持にも役立つとされ⁽¹⁸⁾、積極的な雇用政策がより重視されることとなった。

II 近年における EU の社会政策の展開

1 雇用政策

(1) 欧州雇用戦略の進展

EUの雇用政策には3種類の手法がある⁽¹⁹⁾。1つ目は、標準的な共同体の手続きにより制定

(11) European Council of 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, para.5. <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm>

(12) 入稻福智「リスボン戦略」『平成国際大学論集』9号, 2005.3, p.132.

(13) 「インクルージョン (inclusion)」は「排除 (exclusion)」の反対の概念であり、日本語訳としては「包摂」「統合」等が用いられているが、定まった訳はないので、本稿では片仮名で表記する。

(14) 「社会的排除」については、本稿の後述部分 (IIの2) を参照。

(15) 2001年のストックホルム欧州理事会で、高齢者 (55-64歳) の就業率を2010年までに50%に引き上げるという目標が追加された。

(16) 濱口 前掲論文, p.28.

(17) European Council of 22-23 March 2005, Presidency Conclusions, para.4-5. <http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm> よりダウンロード。

(18) *Ibid.*, para.30.

(19) Martin Rhodes, "Employment Policy," Helen Wallace et al., Policy-making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.283-284.

される指令等である。この手法は、採択時の加盟国間の調整に困難が伴うため、実施されているのは、特定多数決により決定される労働安全衛生等の分野が中心である。2つ目は、社会政策協定で導入された「社会的対話」によるもので、EU レベルでの労使交渉の結果を基に、柔軟性の高い枠組み法制等を策定する手法である。育児休業に関する枠組み協定に関する指令⁽²⁰⁾や、パートタイム労働に関する枠組み協定に関する指令⁽²¹⁾等の策定に用いられた⁽²²⁾。そして3つ目が、アムステルダム条約に基づき導入された欧州雇用戦略である。近年では、第1の手法から第2、そして第3へと、より柔軟な手法へと力点が移行しているという⁽²³⁾。

前節で述べたように、欧州雇用戦略の手順は、閣僚理事会がガイドラインを策定し、加盟国がそれに沿った行動計画を立て報告を行い、その実施状況・政策内容等についてEU レベルでレビューを実施することで、より良い政策の普及を図る、というものである。

欧州雇用戦略の開始から5年後の2002年にまとめられた欧州委員会の報告書では、1997年以降、EU 内で1000万以上の新規雇用が発生し、失業者は400万人減少し、就業者は500万人増えたとしている。これらのうち、欧州雇用戦略によるものがどの程度かは不明であるとしながらも、各加盟国の雇用政策がEU レベルの共通目的に向かって収斂する方向への大きな変化が見られると評価している⁽²⁴⁾。同時に、優先順位の明確化のために、結果を重視したガイドラインへの改善が提言された。

2003年のガイドラインでは、全体的な目標として、①完全就業、②仕事の質と生産性の改善、③社会的結合とインクルージョンの強化、の3つを掲げ、さらに詳細な10の目標が策定された。これら10の目標に関連して、具体的な数値目標も設定された(表1)。

表1 欧州雇用戦略のガイドラインにおける主な数値目標(2003年)

<ul style="list-style-type: none"> ・全ての失業者は、失業から12ヶ月以内(若年者は6ヶ月以内)に、職業訓練、実習、仕事等の形で、新たな出発の機会の提供を受ける。 ・2010年までに、長期失業者の25%が、職業訓練等の雇用可能性を高める機会に参加する。 ・2005年までに、EU 域内の求職者は、加盟国の雇用サービスを通じて提供される全ての求人情報を調べることができるようにする。 ・2010年までに、EU 域内の22歳の少なくとも85%が後期中等教育を修了しているものとする。 ・2010年までに、就労世代(25-64歳)のうち、EU 平均で、少なくとも12.5%が生涯学習に参加するものとする。 ・2010年までに、EU レベルでの実際の退職年齢を5歳引き上げる。 ・2010年までに、3歳から就学年齢までの児童の少なくとも90%に、3歳未満の児童の少なくとも33%に、保育を提供する。 ・2010年までに、早期退学者をEU 平均で10%以下にする。
--

(出典) Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003/578/EC) より抜粋。

(20) Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, *Official Journal of the European Communities*, L145, 19.6.1996, pp.4-9.

(21) Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the framework agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, *Official Journal of the European Communities*, L14, 20.1.1998, pp.9-14.

(22) Rhodes, *op.cit.*, p.289.

(23) *Ibid.*, p.284.

(24) Commission of the European Communities (CEC), Taking stock of five years of the European Employment Strategy, 2002.7.17, COM(2002)416 final, p.2. <http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/com_eval_en.pdf>

2003年からは、それまで別々であった、包括的経済政策ガイドライン⁽²⁵⁾ (Broad Economic Policy Guidelines) と欧州雇用戦略のガイドラインの策定期が統一された。包括的経済政策ガイドラインの中には、欧州雇用戦略のガイドラインと重複する分野の項目も多く、包括的経済政策ガイドラインと欧州雇用戦略のどちらを優先するかがあらためて課題となった⁽²⁶⁾。そもそも、雇用政策は、包括的経済政策ガイドラインに沿った形で策定されることが条約に規定されており (EC 条約第126条第1項)、雇用政策は実質的には経済政策に従属する状態にあるともされる⁽²⁷⁾。雇用政策が経済政策と接近することにより、経済政策と社会政策の架け橋としての雇用政策の役割が薄れ、社会政策の弱体化につながるとの懸念も示されている⁽²⁸⁾。

(2) リスボン戦略見直し後

1998年以降の雇用関連指標の変動を見てみると (表2)、就業率は一貫して増加しているものの、リスボン戦略における2005年中間目標 (全体67%、女性57%) は達成できなかった。失業率も、近年の経済成長率低迷の影響を受け、目だった改善は見られない状態である。

こうした状況を受け、さらなる取り組みのために、2005年7月に、見直し後のリスボン戦略に基づいたガイドラインが策定された。相互に関連する経済政策と雇用政策について、加盟国に明確なビジョンを示せるように、包括的経済政策ガイドラインと欧州雇用戦略のガイドラインが統合され、一つの文書とされた⁽²⁹⁾。新たなガイドラインでは、2003年ガイドラインの3つの目標及び数値目標を継続しながら、優先的な行動分野として、次の3つを挙げている⁽³⁰⁾。

- ① より多くの人々を雇用に参加させ、労働供給を強化し、社会保護制度を現代化する。
- ② 労働者及び企業の適応能力を高める。
- ③ より良い教育と技能により、人的資本への投資を増やす。

2005年からの実施状況をレビューした、欧州委員会と閣僚理事会による合同報告書では、労働市場への適応性促進に関して、「柔軟性 (flexibility)」と「保障性 (security)」とを合わせた「フレキシキュリティ (flexicurity)」という概念を提唱し、柔軟性と保障性のバランスを実現するために、以下の4点が重要としている⁽³¹⁾。

表2 1998年以降の雇用状況の変化 (EU25カ国)

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
就業率 (全体)	61.2	61.9	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	63.8
就業率 (女性)	51.8	52.9	53.6	54.3	54.7	55.0	55.7	56.3
就業率 (高年齢者)	35.8	36.2	36.6	37.5	38.7	40.2	41.0	42.5
失業率	9.4	9.1	8.6	8.4	8.8	9.0	9.1	8.8
実質 GDP 成長率	3.0	3.0	3.9	2.0	1.2	1.3	2.3	1.7

(出典) Eurostat のデータを基に作成。

(25) EU レベルでの経済政策の調整手法のガイドライン。マーストリヒト条約で導入された。

(26) Philippe Pochet, "The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe," Jonathan Zeitlin and Philippe Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2005, p.60.

(27) 広部 前掲論文, p.59.

(28) Mary Daly, "EU social policy after Lisbon." *Journal of Common Market Studies*, vol.44, no.3, September 2006, p.471.

(29) CEC, Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008), 2005.4.12, COM(2005)141 final, p.7. <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/prop_2005/prop_2005_en.pdf>

(30) Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC), *Official Journal of the European Union*, L205, 6.8.2005, p.24.

- ・ 労使それぞれの必要に応じた雇用形態に対応できる契約の協定
- ・ 失業者や非就労者を含め、職探しを効果的に支援する積極的労働市場政策
- ・ 就労期間を通じて雇用可能性を維持するための生涯学習制度
- ・ 労働市場から離脱している間の支援や、労働市場での移動性を促進するための社会保障制度の現代化

「フレキシキュリティ」は、デンマークが最初に導入したとされる政策で、①柔軟な（採用・解雇がしやすい）労働市場、②高い失業給付、③職と職との移行を促進する積極的な雇用・訓練政策、の3要素から構成される⁽³²⁾。「職の保障」ではなく「雇用・雇用能力の保障」を重視し、構造変化に対応するために必要な方針と考えられている。ただし、その実現に重要となる労使間の「社会的対話」が、新規加盟国においては未発達であることから、EU全域での実行可能性については、懸念も示されている⁽³³⁾。

リスボン戦略の重要な一部分となったEUの雇用政策においては、雇用能力を高めることにより労働市場への参加率を高めるという積極的労働市場政策が中心となっている。その背景には、人口構成が高齢化する中で、欧州社会モデルの理念を継続するためには、社会保護に依存する立場の人数を減らし、支える側の人数を増やす必要があることがある。

2 社会的排除との闘い

(1) 社会的排除とは

「社会的排除 (social exclusion)」という用語は、日本ではまだ定着していないが、EUの社会政策では、1990年代以降、中心的課題の一つとなっている。EUの政策文書として社会的排除が初めてとりあげられたのは、1992年の文書「連帯の欧州に向けて」であり⁽³⁴⁾、同文書では、社会的排除の概念について、次のように述べている⁽³⁵⁾。

- ・ 社会的排除の概念は動的であり、プロセスと、その結果現れる状態の両方を指している。
- ・ 所得のみを扱う「貧困」とは異なり、個人や集団が社会から排除される多元的なメカニズムを意味する。
- ・ 不十分な所得のみを意味するのではなく、就労生活への参加、さらには住宅、教育、保健等の分野にも関わりを持つ。
- ・ 社会的排除は、これら複数の分野の政策が不適切・不十分なことによって起こり、個々の分野の対策だけでは効果的でない。
- ・ 社会的排除は、単に社会的不平等であるだけではなく、社会分断化の危険を伴っている。

社会的排除は、1970年代末に現れてきた新しい貧困の形であり、その発生要因は、失業や労働市場の不安定化、さらには、工業化に伴う経済・技術・社会の変動であり、構造的な性質のものである。社会的排除とは、社会の上層と下層の格差だけではなく、社会の中にいる者と周

(31) CEC, Joint Employment Report 2005/2006 More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy (7347/06 ANNEX), p.13. <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/jer_en.pdf>

(32) “Flexicurity – Combining flexibility and security.” *Social Agenda*, no.15, March 2006, pp.15-17.

(33) *Ibid.*, p.17.

(34) 濱口桂一郎「EUにおける貧困と社会的排除に対する政策」 栃本一三郎ほか編『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, pp.246-247.

(35) CEC, Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration.1992.12.23, COM(92)542 final, pp.7-8. <http://aei.pitt.edu/4819/01/000974_1.pdf>

辺部にいる者との格差を問題として捉えている概念である⁽³⁶⁾。

(2) リスボン戦略後の公開調整手法による取り組み

2000年のリスボン欧州理事会の議長総括では、EU 域内での貧困と社会的排除状態にある人々の数⁽³⁷⁾は受け入れがたい水準であるとし、社会的排除の撲滅を目標に掲げた。同総括ではまた、リスボン戦略の目指す新しい知識基盤社会は、成長と雇用を通じた経済発展や社会参加の新たな方法により、社会的排除が大幅に減少する可能性があるとすると同時に、知識にアクセスできる者と排除される者とのギャップが、これまでになく拡大するリスクももたらすとしている⁽³⁸⁾。このリスクを回避するために、技能の向上、知識と機会へのアクセス拡大、失業との闘いの分野での努力が必要であるとしている。その中でも、社会的排除に対する最大の安全装置 (safeguard) は「職 (job)」であるとして、雇用政策との関連性に言及している。

リスボン戦略では、社会的排除に対する政策を、「公開調整手法 (Open Method of Coordination)⁽³⁹⁾」に基づいて実施することが規定された。公開調整手法とは、欧州雇用戦略と同様に、EU レベルでのガイドラインを作成し、加盟国はそれに沿った国内政策を実施し、その実施状況を定期的に評価することで、優良事例の普及と EU 目標に向けた収斂を図るものである⁽⁴⁰⁾。場合に依りて、質的・量的な指標及び基準の作成も行われる。

2000年のニース欧州理事会において承認された「貧困と社会的排除に対する闘いにおける目標」では、次の4項目が共通目標として挙げられた⁽⁴¹⁾。

- ① 就業への参加と資源・権利・モノ・サービスへの全ての人のアクセスを促進する。
- ② 排除の危険性を防止する。
- ③ 最も脆弱な人々を援助する。
- ④ あらゆる関係者を動員する。

これらの各目標の具体的な対応としては、就労支援、仕事と家庭生活の調和、住宅・保健・教育へのアクセス、障害者や子どもの排除の防止、NGO 等の関与、といった政策が示されている。2001年6月までに各国が行動計画を提出し、公開調整手法の第1ラウンドが開始された。同年12月には、社会保護委員会⁽⁴²⁾により作成された社会的排除に関する指標がラーケン欧州理事会で承認され、低所得者の比率や失業率等を中心とした、18項目の指標（一次的指標10項目及び二次的指標8項目）が公表された⁽⁴³⁾。また、2002年のバルセロナ欧州理事会の議長総括では、2010年までに貧困と社会的排除の危機にある人々の数を顕著に減少させるための目標設定を加

(36) *Ibid.*, p.7.

(37) 2001年での EU 域内での相対的貧困率（所得がその国の所得中央値の60%未満の者の比率）は15%で、約5500万人が貧困の危機にあるとされていた（CEC, Joint report on social inclusion 2004, p.5.）

(38) European Council of 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, para.32.

(39) Open Method of Coordination(OMC)の日本語訳としては、「開かれた協調方法」「開放的調整方法」「公開された調整の手法」等があるが、定まった訳はない。本稿では「公開調整手法」とする。

(40) European Council of 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, para.37.

(41) Fight against poverty and social exclusion ? Definition of appropriate objectives, 2000.11.30. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf>

(42) 閣僚理事会を補佐する機関で、2000年に設立された。各加盟国と欧州委員会からの代表により構成される。

(43) Social Protection Committee, Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion, 2001.10 <http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf>

(44) Council of The European Union, Fight against poverty and social exclusion: common objectives for the second round of National Action Plans, 2002.11.25, p.9. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf>

表3 社会的インクルージョンの主な取り組みの例

分野	国	内容
就業困難者に向けた労働市場の改善	イタリア	障害者、長期失業者、高齢者、女性等を対象にした新しい雇用契約形態
	ベルギー	4年間で20万の新規雇用
	オランダ	2007年までに4万の若年者向けの職を創出
適切で利用しやすく、就労インセンティブを持つ社会保護制度	ドイツ	長期失業者及び給付受給者の就労意欲を高めるための労働市場及び公的扶助制度の改定
社会的弱者に対する住居・保健・学習機会の提供	フランス	2009年までに50万戸の賃貸社会住宅を整備。2007年までに緊急シェルターを10万ヶ所増やす
	ドイツ	公的扶助制度受給者に対して基本的な医療サービスへのアクセスを保証
早期退学の防止及び学卒後の就労への円滑な移行の促進	フランス	900の教育地域における児童に対する支援チームを750創設
子どもの貧困・社会的排除状態の撲滅	オランダ	2003年に1万2600の保育施設を設置。
	ベルギー	保育に対する税控除を3歳未満から12歳未満に拡大
移民や少数民族の貧困・社会的排除の減少	フランス	移民に対する「受入れ・統合契約」制度の施行

(出典) CEC, Commission staff working paper, Joint report on social protection and social inclusion technical annex SEC(2005)69の記述を基に作成。

盟国に求めた。こうした目標設定や指標の活用が、2003年からの第2ラウンドの共通目標の設定時に、加盟国に対して要請された⁽⁴⁴⁾。

(3) 取り組み例及び評価等

社会的インクルージョンに関する公開調整手法は、2001-2003年及び2003-2005年のサイクルを終え、それぞれについて欧州委員会と閣僚理事会による合同報告書が作成された。表3は、2004年の合同報告書で重点分野とされた6項目に関する、各国の主な取り組み例である。子どもの貧困防止は、社会的排除状態が世代を超えて固定化されることを防ぐ観点からも重視されている。

社会的排除への対策には多面的なアプローチが必要とされ、共通目標及び各国の政策においても、住宅、教育、保健医療等の多分野で対策が取られている。その中でも、中心に位置づけられているのは雇用政策である。就労は、所得だけでなく社会的つながりをも得られることから、排除されている人々を労働市場へ参加させようとするのは妥当であろう。しかし、雇用政策のみが重視されかねないことに対して、懸念も示されている⁽⁴⁵⁾。例えば、ホームレス状態の人々の場合は、職業訓練等の通常の労働市場参入政策はあまり有効ではなく、住宅の提供がまず重視されるべきである、という指摘がある⁽⁴⁶⁾。

また、社会的インクルージョンにおける就労の位置付けをめぐっては、EU内でも二つの立場があるとされる⁽⁴⁷⁾。一方は、雇用を通じて社会とのつながりを持つという社会性を重視する立場であり、他方は、事後的な社会保護制度から就労への切り替えを進める自由主義的な立場である。後者の立場が強まった場合、労働市場への組み込みという傾向が強まることになろう。後述するように、社会的インクルージョン分野の公開調整手法が、年金及び医療・介護という支出規模の大きい分野の公開調整手法と統合されることにより、社会的排除の問題の位置

(45) 中村 前掲書, p.323.

(46) European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA), "Policy statement: Homelessness in the revised Lisbon Strategy" 2006.9, <<http://www.feantsa.org>>

(47) 福原宏幸「社会的包摂政策を推進する欧州連合」『生活経済政策』no.115, 2006.8, pp.16-17.

づけが弱くなることも懸念されている⁽⁴⁸⁾。

3 年金政策

(1) 年金分野における公開調整手法

EU加盟国の年金制度は、それぞれ体系や財源などが異なっているが、人口の高齢化、労働市場の変化、国際化の進展等の共通の課題が存在する⁽⁴⁹⁾。中でも特に影響が大きいのは、高齢化の進展である。EU域内では、2005年から2050年にかけて、老年従属人口指数（15-64歳人口に対する65歳以上人口の比率）が24%から51%に、経済的な老年従属人口指数（就労者数に対する65歳以上人口の比率）が37%から70%に上昇すると見込まれている⁽⁵⁰⁾。

年金政策がEUレベルでの明確なテーマとなったのは、2000年のリスボン欧州理事会以降である⁽⁵¹⁾。同理事会の議長総括において、「年金制度の持続可能性に特に注意を払いつつ、長期的な観点から社会保護制度の将来の進展についての研究を準備する⁽⁵²⁾」ことが求められた。2001年6月のイエーテボリ欧州理事会においては、3つの包括的な原則が定められた。それは、①適切な所得の供給という年金制度の社会的機能の保持、②年金財政の持続可能性の確保、③社会及び個人の変化するニーズへの対応能力の強化、である⁽⁵³⁾。同年12月のラーケン欧州理事会に、社会保護委員会と経済政策委員会による共同報告が提出され、承認された。その主な内容は、公開調整手法を用いることと、3つの包括的原則の下に11の共通目標を定めるというものであった⁽⁵⁴⁾。共通目標において重点が置かれたのは、高齢者の貧困防止のための適切な年金の確保とともに、年金制度の持続可能性維持のための高齢者就労の拡大であった。

(2) 重点分野とその課題

社会的インクルージョンに関する公開調整手法と同様に、加盟各国は自国の年金政策について戦略報告を提出し、それに対する合同報告書が作成されるというサイクルが実施されている。2006年の合同報告書⁽⁵⁵⁾では、各国の戦略報告の分析の結果、以下の6点を重点課題として取り上げている。

▼就労期間の延長へのインセンティブを強化する⁽⁵⁶⁾

就労期間の延長は、保険料拠出期間の延長と受給期間の短縮をもたらし、年金制度の適切性

(48) Pochet, *op. cit.*, p.72.

(49) Martina Eckardt, "The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms." *Journal of European Social Policy*, vol.15, no.3, August 2005, p.248.

(50) CEC, Commission staff working document, annex to the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions-, 2006.2.27, SEC(2006)304, p.9. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/sec_2006_304_en.pdf>

(51) この段落の記述は、主に次の文献による。岩間大和子「EU諸国の少子高齢化に対応した年金制度改革—その意義とわが国への示唆—」国立国会図書館調査及び立法考査局『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』（調査資料 2004-2）2005, pp.118-119.

(52) European Council of 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, para.31.

(53) CEC, Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach, 2001.6.3, COM(2001)362 final, p.3. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/com362-2001_en.pdf>

(54) Council of the European Union, Quality and viability of pensions - Joint report on objectives and working methods in the area of pensions, 2001.11.23, doc.no.14098/01, SOC469 ECOFIN 334., <http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/laeken_en.pdf>

(55) CEC, SEC(2006)304, *op. cit.* (50)

(56) *Ibid.*, pp.9-10.

と持続可能性に直接的に寄与する。したがって、年金制度が雇用支援的であることが重要である。就労期間の延長のために、退職時期に応じて年金額を増減する手法が用いられている。年金制度を通じて長期就労へのインセンティブを持たせることはできるが、適切な雇用機会がない場合は効果的ではないため、高齢者雇用に向けた労働市場の改善が重要である。

▼ライフサイクルアプローチの促進及び拠出と給付の関連性の強化⁽⁵⁷⁾

年金制度においては、平均寿命の伸びに伴う給付費の増大が最大の課題である。平均寿命の伸びを、そのまま年金受給期間の延長とするのではなく、就労期間と年金受給期間のそれぞれに振り分けることにより、拠出期間と給付期間のバランスを改善することができる。また、拠出と給付の関連性をより明確にすることで、就労期間の延長を促す効果が期待できる。ただし、育児や介護、失業等による就労中断期間に対する配慮が必要である。

▼構造的変化に対応できる年金制度への現代化⁽⁵⁸⁾

非典型労働者の増加等の就労形態の変化に対応した年金制度が求められている。加盟国では、非典型労働者や自営業者の加入を容易にするため、制度の見直しが行われている。育児・介護・教育・失業等による就労休止期間を、保険料拠出期間として認定している加盟国もある。ただし、就労休止期間について年金受給権を認めることは、労働へのインセンティブとの関連から、実現困難な面もある。

▼最低限の退職後所得と連帯の保証⁽⁵⁹⁾

いくつかの加盟国において、高齢者に対する最低所得保証制度の導入または改善が実施されているが、年金受給権取得へのインセンティブに与える影響が問題となる。また、所得の額だけでなく、医療、介護、住宅、交通などのサービスも含めた、高齢者のインクルージョンの観点から考慮されるべきである。

▼公的年金を補足・代替する私的年金の確保⁽⁶⁰⁾

人口変動のリスクを公的年金と私的年金で分散できるという点から、多くの加盟国が私的年金の役割を重視している。しかし、年金給付の主体は賦課方式の公的年金であり続けると見られており、高齢者へ適切な所得を提供するための再分配と連帯が維持されることになる。低所得者も含めた私的年金制度を導入する場合には、十分な管理制度が必要である。

▼年金制度の管理を強化する⁽⁶¹⁾

年金制度を定期的または適宜に点検することにより、制度の管理が強化される。点検により、就労期間と引退期間のバランス調整の必要性、所得代替率、適切性と持続可能性のために必要となる保険料額、等が明確になる。その結果、制度の透明性が向上し、コンセンサスに基づいた意思決定が促進される。

(3) 評価等

EUの年金政策の策定には、社会保護委員会等の社会政策サイドのみならず、経済政策委員会等の経済・財政政策サイドが関与し、その影響が大きいとされる。EUレベルでの改革議論

(57) *Ibid.*, pp.10-11.

(58) *Ibid.*, pp.11-12.

(59) *Ibid.*, pp.12-13.

(60) *Ibid.*, pp.13-14.

(61) *Ibid.*, p.14.

自体も、安定成長協定締結後の財政改善を目指し経済政策を重視する財政サイドが提起したとされる⁽⁶²⁾。

社会政策サイドが世代間の連帯等にも重きを置いているのに対し、経済政策サイドは、国家財政への影響という観点から、年金制度の財政的持続可能性に焦点を当てている。経済政策サイドには、財政の持続可能性維持という EC 条約に基づく大原則があるのに対し、社会政策サイドには、各加盟国の制度の多様性や、補完制の原理（加盟国で実施した方がよいことは EU 政策としない）等から、共通のビジョン・戦略を描くことが困難である⁽⁶³⁾。

また、財政負担軽減は比較的早期に効果が現れるのに対し、それが年金給付に与える影響は現れるまでに長期の時間がかかることから、短期的な政策決定では、財政の持続可能性の重視につながりやすいことも指摘されている⁽⁶⁴⁾。

各加盟国においては、EU の年金政策目標である、適切性（意味のある所得保障）と維持可能性（財政負担軽減）のバランスをいかに取るかが課題となっている。

4 社会政策の近年の動向と評価

(1) 近年の動向

公開調整手法は、2004年から医療・介護分野にも導入された。その背景には、人口高齢化や医療技術の進歩等の、各加盟国に共通した事情に加え、欧州統合プロセスに伴う各国の医療・介護関連制度間の関係性の深まりがある⁽⁶⁵⁾。すなわち、医療サービスが EC 条約により自由移動が定められている「サービス」に該当することや、国境を越えて治療を受ける人が増加していることなどに対応する必要があることによる。

医療・介護分野での導入と並行して、公開調整手法の簡素化が進められた。欧州委員会は、2003年5月に、社会的インクルージョン、年金、医療・介護分野の3分野の公開調整手法を一本化する方針を示し、2006年から、3分野が一体となったプロセスが開始された。その目的は、社会保護分野での取り組みをより強固なものとするのと、リスボン戦略への取り組みとより良く統合させることである⁽⁶⁶⁾。経済分野のガイドラインに合わせた3年サイクルで実施され、目標設定よりもその実施に重点が置かれている。表4に、社会保護及び社会的インクルージョンのガイドラインを示す。

ガイドラインの内容にも見られるように、社会保護分野の公開調整手法の簡素化においては、経済政策との連携の必要性が強調されている。簡素化方針を示した2003年の欧州委員会の文書⁽⁶⁷⁾では、社会保護政策は経済・雇用政策に反しないものとするのが度々言及されている。

(62) 濱口桂一郎「EU の社会保障の考え方」『欧米6ヵ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、p.110。

(63) Caroline de la Porte and Philippe Pochet, "Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes," Caroline de la Porte and Philippe Pochet (eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2002, p.226.

(64) Eckardt, *op. cit.*, p.262.

(65) CEC, Modernising social protection for the development of high-quality, accessible and sustainable health care and long-term care: support for the national strategies using the "open method of coordination", 2004.4.20, COM(2004)304 final, pp.3-4. <http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0304en01.pdf>

(66) CEC, Working together, working better: A new framework for open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, 2005.12.22, COM(2005)706, p.3. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection_committee/docs/com_2005_706_en.pdf>

表4 社会保護及び社会的インクルージョンのガイドライン

<p>社会保護及び社会的インクルージョンに関する公開調整手法における全体的な目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 適切で、利用しやすく、財政的に持続可能で、適応力のある、効率的な社会保護制度及び社会的インクルージョン政策を通じて、社会的結合と全ての人への機会平等を促進する。 ・ さらなる経済成長と、より多くのより良い職を達成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協力する。 ・ 政策の立案、実行、監督にあたって、管理手法、透明性及び関係者の関与を強化する。 <p>貧困及び社会的排除の根絶に決定的な影響を与える</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働市場への参加を促進すること並びに最も周辺的な立場にある人々・集団の貧困及び排除と闘うことにより、全ての者に対する積極的な社会的インクルージョンを確実なものとする。 ・ 社会参加に必要な基本的な資源、権利及び社会サービスへのアクセスを全ての人に保証する。同時に、極度の排除状態に取り組み、排除につながるあらゆる形態の差別と闘う。 ・ 社会的インクルージョン政策がよく調整され、全てのレベルの政府及び関係者（貧困状態にある者も含む）が参加していることを確実にする。また、それらの政策が、効率的・効果的で、関連する公共政策（経済、財政、教育、訓練政策及び構造基金プログラム）に取り込まれていること及びジェンダー主流化⁽⁶⁸⁾されていることを確実にする。 <p>適切で持続可能な年金を提供する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 世代間及び世代内の連帯と公平性の精神により、全ての人に適切な退職後収入を保証し、また、老後にある程度の生活水準を維持できる年金へのアクセスを保証する。 ・ 健全な国家財政の観点から、公的及び私的年金制度の財政的持続可能性を確実なものとする。その手段として特に、就労期間の延長及びアクティブ・エイジングの支援、抛出と給付の適切で公平なバランスの確保、積立年金制度及び私的年金制度の利用の促進と安全性の確保を行う。 ・ 年金制度が、透明性が高く、女性及び男性のニーズと願望に適応し、現代社会・人口高齢化・構造変化の要求に対応できることを確実にする。退職計画に必要な情報を人々が得られること、及び、制度改革が可能な限り広範なコンセンサスに基づき実行されること、を確実にする。 <p>利用しやすく、質が高く、持続可能な医療・介護を確保する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 適切な医療及び介護を全ての人ができるよう保証し、ケアの必要性が、貧困と経済的依存状態につながらないことを確実にする。ケアへのアクセスの不平等と、結果としての健康状態の不平等に取り組む。 ・ 医療及び介護の質を高め、社会及び個人のニーズと選択基準の変化にケアを対応させる。その手段として特に、国際的な最良水準を反映した質の基準の設定や、保健分野の専門職及び患者・被介護者の責任の強化を行う。 ・ 健康的で活動的な生活様式の促進、ケア分野での良質な人材の育成、資源の合理的な活用により、適切で質の高い医療・介護が、高価になりすぎず、かつ持続可能であることを確実にする。その手段として特に、利用者やサービス供給者に対する適切なインセンティブ、正しい運営管理、ケア制度とケア機関の協調を行う。

(出典) CEC, Working together, working better : A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, 2005.12.22, COM(2005)706, pp.5-6.

また、社会保護制度は、経済の基礎となる「生産的要素」であるという表現も用いられている。このような社会保護政策の状態について、「EU政策全体のなかでは経済・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⁽⁶⁹⁾」っている、との評もある。

(67) CEC, Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, 2003.5.27, COM(2003)261 final

(68) 「ジェンダー主流化 (gender mainstreaming)」とは、「すべての政策及び計画においてジェンダー視点を主流化すること」とされている。ジェンダー視点とは、「社会的性別」(ジェンダー)が性差別、性別による固定的役割分担、偏見等につながっている場合もあり、これらが社会的に作られたものであることを意識していこうとするもの」とされている(いずれも内閣府男女共同参画局ウェブサイト「用語集」より<<http://www.gender.go.jp/>>)。

(69) 濱口 前掲「EUにおける貧困と社会的排除に対する政策」p.279.

(2) 公開調整手法の評価と課題

欧州委員会の報告書では、公開調整手法について次のような評価を示している⁽⁷⁰⁾。社会的インクルージョン分野では、問題の多面性と対策の必要性が明らかになり、年金分野では、改革の原則についてのコンセンサスが形成されたとしている。公開調整手法により明らかになった政策課題の例として、社会的排除の世代間連鎖を断つために子どもの貧困問題に取り組むことや、年金制度を持続させるために就労期間の延長を促進することを挙げている。また、政策の学習や情報交換の手段としての役割が、加盟国や政策関係者から評価されているとしている。

課題としては、加盟国がガイドラインに従わない場合の制裁がないこと、本来の共同体手続きではなく「安易な政策」として公開調整手法が用いられる可能性があることが指摘されている⁽⁷¹⁾。また、社会的インクルージョン及び社会保護分野の公開調整手法は、欧州雇用戦略等とは異なり、EC条約に明確な規定を持たないため、制度自体の位置づけが弱い。実効性を高めるために、新たな枠組み指令を設け、公開調整手法を組み合わせるという案も提案されている⁽⁷²⁾。

III 中・東欧諸国の加盟と EU の社会政策

1 EU 加盟前の中・東欧諸国の社会政策

2004年5月にEUに加盟した中・東欧諸国では、1990年代以降の経済移行期に、社会分野でも大きな変革が実施された。1993年から2002年にかけて中・東欧諸国で国際労働機関 (ILO) 及び EC の業務に従事したヴォーン＝ホワイトヘッド (Vaughan-Whitehead) 氏は、世界銀行⁽⁷³⁾等の国際機関の主導により、財政改善等の経済目的のために、社会支出の削減が行われたと述べている⁽⁷⁴⁾。同氏は、社会支出削減に伴う影響として、①ミーンズテスト (所得・資産調査) 付きの社会給付が重視され、支給対象者が減少した上に、対象者補足率の低さ等から貧困層への対応が不十分なこと、②就労していても貧困状態である「ワーキング・プア」が存在すること、③所得格差等により社会的不平等が拡大したこと、等を指摘している⁽⁷⁵⁾。

経済移行期に実施された社会分野での代表的な改革は年金制度改革であり、多くの国で積立方式が導入された (表5)。積立方式は、賦課方式に比べ財政負担が少ないことや、国としての貯蓄が増加すること等が利点とされるが、公的部門の関与の縮小により、十分な年金が保障されない可能性についての懸念も示されている⁽⁷⁶⁾。積立方式の導入は旧加盟国でも見られる傾

(70) CEC, COM(2005)706, *op.cit.*, pp.2-3.

(71) 広部 前掲論文, p.60.

(72) Fritz W. Scharpf, "The European Social Model: Coping with the challenges of diversity." *Journal of common market studies*, vol.40, no.4, November 2002, pp.664-665.

(73) 世界銀行は1994年の報告書『老年期の危機を回避する (Averting the old age crisis)』において、「三本柱」の年金改革案を提案した。「三本柱」は、①税財源による公的年金、②民間運営の完全積立方式年金、③任意加入の個人年金・職域年金、で構成され、その中でも積立方式年金の役割を重視している。世界銀行が関与したチリでの制度改革に基づく改革案であるが、批判も多いとされる (山本克也「世界銀行の年金政策—超グローバリズムへの課題—」『海外社会保障研究』no.137, Winter 2001, pp.22-35. 参照)。

(74) Daniel C. Vaughan-Whitehead, *EU enlargement versus social Europe?* Northampton: Edward Elgar, 2003, p.115.

(75) *Ibid.*, pp.122-127,134-137.

(76) *Ibid.*, p.147.

表5 中・東欧諸国における年金制度

国名	制度の概要及び近年の改革
チェコ	定額の基本年金と所得比例年金。受給開始年齢を引上げ中
エストニア	賦課方式に加え2002年より積立方式を導入
ハンガリー	1997年の改革により、賦課方式と私的積立年金の組み合わせに
ラトビア	1996年に賦課方式部分を概念上の個人勘定方式に変更。2001年に積立方式を導入
リトアニア	賦課方式部分に加え、2004年より積立方式を導入
ポーランド	1999年より、概念上の確定拠出型の制度と積立方式の制度の組み合わせに
スロバキア	2005年より、賦課方式と積立方式の二階建て方式に
スロベニア	所得比例方式。受給開始年齢を引上げ中

(出典) Commission staff working document, Synthesis report on adequate and sustainable pensions (SEC(2006)304), Annex: country summaries <http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/sec_2006_304_annex_en.pdf> の記述を基に作成。国により、この他に任意の個人年金制度等がある。

向ではあるが、ヴォーン＝ホワイトヘッド氏は、「中・東欧諸国における年金改革は、[旧]EU諸国における改革よりもさらに急進的であり、それは、少なくとも大部分、政治的な理由により、国際金融機関に押し付けられたものである⁽⁷⁷⁾」と評している。積立方式を導入していないチェコでは、対外債務が少なく、世界銀行の影響力が小さかったという指摘もある⁽⁷⁸⁾。

経済・財政状況を重視する世界銀行等の国際機関が影響力を示す一方で、EUは、変革期の中・東欧諸国において、「欧州社会モデル」を促進しようとはしなかった。ようやく注意を払い始めたのは、1990年代後半の加盟前交渉時であった⁽⁷⁹⁾。EUが積極的でなかった背景には、EUとしても「欧州社会モデルの現代化」の過程で制度の持続可能性（財政面）に重点を置いていたことや、そもそも社会保護分野は加盟国に対するEUの権限が弱い分野であったこと、等があった⁽⁸⁰⁾。また、加盟基準において、社会政策に関するものが非常に少なかったこともその要因とされている⁽⁸¹⁾。

他方、EUの活動を、量よりも質の点から評価する見解もある。加盟前の新規加盟国に対して、EUは、社会的インクルージョンの公開調整手法への参加準備として、欧州委員会と各国による「合同インクルージョン文書」を作成するなどの取り組みを行っていた。こうした政府機関の能力を高める方式でのEUのアプローチは、中長期的には、国際金融機関の政策よりも、影響が持続し効果があるとの見解もある⁽⁸²⁾。

2 東方拡大後の社会政策の見通し

スペインのオヴィエド大学のギリェン（Guillén）教授らは、東方拡大後のEUにおける社会政策の見通しとして、4つのシナリオを示している（表6）。それぞれのシナリオの概要は、次のようなものである⁽⁸³⁾。

○社会政策の民営化 自由主義的モデルが促進され、政府に市場管理能力や最低限の社会給付を行う能力が備わっている場合には、新規加盟国、さらには旧加盟国にも、自由主義的モデル

(77) *Ibid.*, p.148. []内は引用者による。

(78) Katharina Müller, “The political economy of pension reform in Central and Eastern Europe,” OECD, *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD, 2004, p.31.

(79) Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p.152.

(80) *Ibid.*, p.156.

(81) Ana M. Guillén and Bruno Palier, “Does Europe Matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states.” *Journal of European Social Policy*, vol.14, no.3, August 2004, p.204.

(82) *Ibid.*, p.207.

(83) *Ibid.*, pp.207-208.

表6 欧州における社会政策の可能性シナリオ

	自由主義的モデル	欧州社会モデル
政府等の組織能力の向上	社会政策の民営化	キャッチアップ
政府等の組織能力の低下	カオス	底辺への競争

(出典) Guillén and Palier, "Does Europe Matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states." *Journal of European Social Policy*, vol.14, no.3, August 2004, p.207の表を基に作成。

が広まる可能性がある。

○カオス 自由主義的社会政策が取られる一方で政府の能力が十分でない場合には、中・東欧諸国の社会・経済状態はカオス状態となりうる。このような状態を避けるため、いずれのモデルにせよ、政府の能力を高めるために、欧州社会基金等による投資が重要となる。

○キャッチアップ 欧州社会モデルが促進され、それに応じた政策が、政府や構造基金により実行された場合には、1980年代に加盟した南欧諸国のように、新規加盟国が旧加盟国のレベルに接近することが可能となる。そのためには、予算の増額など、旧加盟国側において、支援に向けた強力な政治的意思が必要となる。

○底辺への競争 旧加盟国が欧州社会モデルを掲げるものの、その維持に明確な取り組みを行わない場合には、新規加盟国に対し競争力を保つために、旧加盟国において、社会給付の切下げが起こりうる。「拡大」が給付切下げの理由として用いられる。

4つのシナリオの一つ「底辺への競争」は、寛大な社会給付がEU域内からの移民を引き寄せるという懸念によるものである⁽⁸⁴⁾。社会給付は、規則⁽⁸⁵⁾により、域内からの移民にも適用されるからである。旧加盟国が域内移民の規制⁽⁸⁶⁾を導入している背景には、本来の目的である労働市場の需給調整という面に加え、移民への社会給付の増加に対する懸念もあるとされる⁽⁸⁷⁾。「底辺への競争」を避けるための方策として、①移民数に応じた補償金制度の導入、②最低水準を設定する指令等による社会政策の調和、等が提案されている⁽⁸⁸⁾。

4つのシナリオの中で最も望ましいのは「キャッチアップ」のシナリオであろうが、実現には課題が多い。新規加盟国では、世界銀行等の影響もあり、自由主義的な社会政策が主流となっている。他方、旧加盟国の社会保護制度改革においても自由主義的な流れがあり、両者があいまって、拡大EUでの欧州社会モデルの先行きは不確かなものとなっている⁽⁸⁹⁾。

新規加盟国の社会状況は旧加盟国に比べ低水準であり、本来なら社会政策の充実が必要であるが、財政上の制約や、低労働コストという優位性の維持を考慮すると、実現には困難が伴うであろう。低労働コストは、いわゆる「社会的ダンピング」の問題とも関連している。社会的ダンピングには、工場等が国外に移転する形態と、個人事業主として国外から労働力が流入す

(84) Jon Kvist, "Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy." *Journal of European Social Policy*, vol.14, no.3, August 2004, p.315.

(85) Regulation(EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community; *Official Journal of the European Communities*, L149, 5.7.1971, pp.2-50. (English special edition: Series I Chapter 1971(II), p.416.)

(86) 拡大後の当面の期間（最大7年間）に関しては、移民の制限措置を取ることが可能とされている。

(87) Kvist, *op. cit.*, p.315.

(88) *Ibid.*, p.315. しかし、同論文では実現は困難と見ている。

(89) Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p.499.

る形態の二種類があり⁽⁹⁰⁾、旧加盟国において、その影響が懸念されている。社会的ダンピングの解消には、新規加盟国の経済発展が必要であるが、その実現のためには、経済政策だけでなく社会政策も重要であり、労働基準及び社会水準の向上が必要とされている⁽⁹¹⁾。

東方拡大により、取りうる政策の手法も影響を受ける。まず、指令等の法制による規制は、自由主義的な加盟国の増加により、これまで以上に困難になることが予想される。また、旧加盟国においては有力な手法の一つであった、EU レベルで労使交渉を行う「社会的対話」も、新規加盟国では当事者の組織化が弱く、実効性が疑問視されている⁽⁹²⁾。有効と目されているのは公開調整手法であるが、課題として、①加盟国の増加に伴う手続きの複雑化とその実効性、②拘束力のないガイドラインを遵守するかどうか（特に新規加盟国）、③法制の補完ではなく代替化の懸念、があげられている⁽⁹³⁾。また、政策実行のための財政支援として重要になるのは欧州社会基金であるが、これが中・東欧諸国に効果的に配分されるかどうか、重要な課題となるであろう。

おわりに

近年の EU の社会政策の中心概念は「欧州社会モデルの現代化」であり、その方向性は、就労可能者に働いてもらうことで社会支出を抑制するというものであると言えよう。社会的インクルージョン政策では労働市場への参入が重視され、年金制度改革では就労期間延長へのインセンティブが重点課題の一つとされていることから、就業率向上を目指す雇用政策が、社会政策に大きな影響を与えていることがうかがえる。しかし、社会連帯や社会的結合等の目標が消えてしまった訳ではない。成長と雇用を重視した見直し後のリスボン戦略でも、社会的側面は、扱いは低くなりながらも、戦略の一部として残っている⁽⁹⁴⁾。欧州の社会理念を示す「欧州社会モデル」がどのように維持されるのか、今後の動向が注目される。

我が国においても、高齢化に伴い増加する社会保障費の取扱いは、大きな課題となっている。経済・財政政策の観点から、社会保障費の抑制策が主張されている点も共通している。今後 EU が、その社会モデルをどのような形にしていくのか、EU の社会政策の動向は我が国にも参考になるものと思われる。

(たなか さとし 社会労働課)

(90) Kvist, *op. cit.*, p.306.

(91) Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p.520.

(92) Noémi Lendvai, "The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy." *Journal of European Social Policy*, vol.14, no.3, August 2004, p.325.

(93) Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, p.526.

(94) 社会的側面の「看板」を外すことは政治的に不可能であった、という指摘もある。(広部 前掲論文, p.62.)