

ヨーロッパ2020戦略評価文書 ——EUの社会的側面をめぐって

中野 聡

訳者解題——日欧成長戦略と社会的包摂

以下に掲載するのは、2019年に刊行された「ヨーロッパ2020戦略に関する雇用委員会および社会保護委員会の合同評価報告書（Joint Assessment Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC) on the Europe 2020 Strategy）」の要旨の抄訳である¹。

雇用委員会（EMCO）と社会保護委員会（SPC）は、EU（欧州連合）の閣僚理事会が欧州議会との協議に基づいて設置する、欧州委員会と加盟国代表から構成される諮問機関であり、EU機関が主に当該政策領域における加盟国間の協力とオープンな政策調整を促す目的で導入した。したがって、その見解は、当事者によるEU成長戦略の社会的側面（social dimension）に関する達成状況の評価と理解できる。訳者解題では、この戦略が成長と公正の両立を目指す点を同時期日本の成長戦略であるアベノミクスとの比較を交えつつ改めて論じ、後者、つまり社会的包摂政策の概要と含意を考えてみよう。

ヨーロッパ2020戦略は、2010年度からの10年間を対象とするEUの成長戦略だった。それは、先行するリスボン戦略を引き継ぐ形で、競争力と生産性を向上させ、持続可能な社会的市場経済（social market economy）を強化するために、スマート（知的）かつ持続可能、包摂的な成長の実現を謳った。

戦略におけるスマートな成長は、デジタル化や技術革新の促進（ホライゾン2020予算措置の対象）、若年層の就業就業支援を、持続可能な成長は資源の効率的利用（低炭素社会の実現や環境と生物多様性の保護、スマート電力網の整備）とグローバル化に対応した産業政策を、包摂的な成長は、労働市場や社会保障制度の近代化を通して全ての人々が成長の恩恵に浴することを目的とする。

1 抄訳は、EU出版局（Publications Office of the European Union）の許諾（2020.1.15）に基づく。紙幅の関係から、訳出対象は要旨（Executive Summary, pp. 3-11）にとどめた。ヨーロッパ2020戦略の労働市場政策と社会保護領域に関する本文抄訳を、別途『豊橋創造大学短期大学部紀要』第38号に掲載する予定である。訳出は、初学者を主な対象とする点から原文に忠実な訳出を心掛けたが、段落番号を外すなど日本語論文の形式に近づけ、必要最小限の範囲で略語等に解説を付した。なお、本稿は欧州委員会によるリスボン戦略の評価を訳出した「リスボン戦略評価文書」『豊橋創造大学紀要』第15号2011年の、いわば続編をなす。

このうち、5領域において具体的な数値目標が設定されていた。それらは、域内就業率75%以上、GDP比3%以上のR&D（研究開発）費、環境指標20/20/20（温室効果ガスを1990年比で20%減、再生可能エネルギー比率20%以上、エネルギー効率の20%向上）、教育指標（初等教育での離脱率10%以下、高等教育終了率40%以上）、そして貧困と社会的排除リスク者の2,000万人削減である（表：社会的包摂領域における数値目標を参照）。

こうしてみると、ヨーロッパ2020戦略は、「構造的」かつ「社会的」な成長戦略であったと言えるかもしれない。それは、広義には技術革新と成長の成果を社会的包摂に結びつける点で、狭義には経済政策と雇用政策、社会保護政策を含む、複数領域の相乗効果を追求する点で構造的であり、就労と社会的排除の低減を成長と並ぶ目標に掲げる点で社会的である²。

表：社会的包摂領域における数値目標

	数値目標	実績（2017-18年）
EU域内就業率（20-64歳）	75%以上	74.3%*
早期教育離脱率	10%以下	10.6%
高等教育終了率	40%以上	40.7%
貧困・社会的排除リスク	2,000万人削減	420万人減少

出典：European Commission (2019) 'Joint Assessment Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC) on the Europe 2020 Strategy', Luxembourg: Publication Office of the European Union.

注記：* 2020年の予測値。

むろん、EUの共通再分配政策の限定性は明らかだし、その体系的政策文書からは、しばしば異なる政治的志向性をもつ諸政府や党派、部局が示す諸提案のポプリ（寄せ集め）という印象を拭えないのは、他所で述べた通りである³。しかし、社会的市場経済の理念と政策的方向性の基本条約（第3条第3項）や各種憲章、成長戦略への包摂は、西欧諸国の戦後体制を反映しつつも、1985年からスープレナショナルレベルでの具現化が試みられた、経済通貨統合と表裏一体をなす社会的側面形成の努力が生みだした成果だった⁴。少しひいき目にみれば、ある程度の広がりをもって為政者と市民に共有される西欧や北欧の諸潮流——カトリシズムと補完性原則、社会民主主義、社会的パートナーシップなど——を背景に、ヨーロッパ資本主義の人間の顔がネオリベリズムの時代を越えて今なお健在であると取れないこともない。

ヨーロッパ2020戦略の社会性と成熟性、折衷性は、同時期の日本の成長戦略と比べると理解しやすいかもしれない。後年アベノミクスと呼ばれるようになる成長戦略は、2013年1月に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を皮切りに、大胆な金融政策と機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略という「三本の矢」からなる政策体系として形成

2 持続可能な成長を、社会的包摂という目的の手段に据える社会民主主義的なアプローチも可能である。

3 中野聡『社会的パートナーシップ——EU資本主義モデルの挑戦と課題』日本評論社2018年 第7章第1節を参照。

4 D.C. Vaughan-Whitehead (2003) *EU Enlargement versus Social Europe?* Edward Elgar: Cheltenham, Part 1; J.Lapeyre (2018) *The European Social Dialogue: The History of a Social Innovation 1985-2003*, Brussels: ETUI, Chapter 7.

された。その枠組みを総体としてみると、20年間の停滞から日本経済をリフトオフさせることに主眼を置いた、社会政策的視点の弱いよりピュアな成長戦略だったと言えるだろう⁵。

当初、「日本再興戦略」が狭義の成長戦略だった。この戦略は、産業再興プラン（緊急構造改革による民間投資の拡大とイノベーション、過剰規制の改革、製造業の復活など）、戦略市場創造プラン（社会課題の解決を目的とする新たな成長分野の開拓）、国際展開戦略（拡大する国際市場の獲得）の3アクションプランから構成された⁶。GDP成長率名目約3%、実質約2%等のマクロ経済指標が数値目標とされたが、同時に100件を超える政策群ごとの、改変可能なKPI（Key Performance Indicator）が設定された。

この成長戦略が分かりにくいのは、KPIのみならず基本的枠組みそのものが数年単位で改変されてきたからである。最後には、ITやAIの技術革新と適用を中心に据える、技術的な生産性革命の色彩が強くなった。2016年の日本再興戦略は「第4次産業革命」を掲げ、2017年には「未来投資戦略」に名称を変えて「ソサエティ5.0」の実現を謳った。これらの概念の実証的適切性を脇に置くにしても、本来、社会経済構造と人々の行動の改変には、中長期的視点からの取り組みが欠かせないことを考えれば、こうした改変が進化なのか、浮動なのか、判然としない⁷。

むしろ、アベノミクスがここでいう社会的側面、つまり市場構造の転換に際した労働市場ルールや福祉国家とそれを支える諸システムの適正化への視点を欠いていた訳ではない。安倍晋三首相（当時）は、2013年4月の成長戦略スピーチにおいて、成熟産業から成長産業への移行に際した失業なき労働移動や世界に勝てる若者の教育実現に言及し、女性の活躍を成長戦略の中核をなすものと指摘した⁸。実際、社会的公正のための政策を経済成長に繋げるこうしたアイデアには、北欧モデルの社会経済的ダイナミクスに通ずる視座が存する。

しかし、実際の施策とその展開は、むしろ人口動態とネオリベラル構造改革の否定的帰結への対応、そしてさらなる競争主義的改革から構成されていたように見える。例えば、働き方改革は、政労使トップと有識者からなる働き方改革実現会議が主導したが、主要テーマには、一部の専門職を労働基準法の労働時間規制の枠組みから除外する高度プロフェSSIONAL制度（規制緩和策）と正規・非正規労働者の待遇差の是正を試みる同一労働同一賃金原則（規制強化策）の導入が混在した⁹。

ちなみに、EUレベルの動向をみれば、非正規雇用規制が政策的アジェンダに乗ったの

5 「これまでの成長戦略について」 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kettei.html>；鎌田 純一・柿沼重志・中西 信介「日本再興戦略の概要と今後の課題——期待される『成長戦略実行国会』での議論の深化」『立法と調査』No.345 2013年。

6 ちなみに、「世界で一番企業が活動しやすい国を目指す」という緊急経済対策の主張は、世界最初の体系的ネオリベラル改革を進めたサッチャー政権のキャッチコピーと同一だ。

7 成長戦略と直接的、間接的に連動しつつ実現した主要施策には、法人税減税による競争力向上や戦略特別区域における規制緩和、労働市場（働き方）改革、ソサエティ5.0への取り組み、消費税増税と社会保障改革などがある。ネオリベラリズム（新自由主義）を「国家による管理や裁量の政策を排し、できる限り市場の自由な調整に問題を委ねようとする経済思想（広辞苑第6版）」と定義するならば、総体としてのアベノミクスは原理主義的というより現実主義的だが、中核的施策の多くはサプライサイド改革のコンテキストで開発され、今や先進諸国の経済政策の中に埋め込まれたものに類似するとみなせるかもしれない。

8 「安倍総理——成長戦略スピーチ」 www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html

9 「働き方改革の実現に向けて」 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000148322.html>

は1980年代だった。労組権能の縮小を含む英米ネオリベラル改革期に形成された政労使間の欧州社会対話 (European social dialogue) を枠組みに、1990年代後半に均等待遇 (equal treatment) 原則とフルタイムとの相互転換の促進を謳うパートタイム労働規則が制度化された¹⁰。異なる規制形態をもつ有期や派遣労働指令が、これに続いた。その原動力は、多分に格差と貧困に対する予防的措置を講じようとする提案・行政機関と議会、それを支える多数派の加盟国政府に求められる。

なぜ日本では、非正規労働者に対する立法と行政の対応がここまで遅れたのだろうか。濱口は、労働政策の転換が、2006年のマスコミや政治家によるワーキングプアの「発見」を契機としたためとみなしている¹¹。バブル崩壊後の不況の中で企業の新卒採用が急減し、労働市場にさまよい出るフリーターが増加する一方、構造改革に対する熱狂からの覚醒とともに、その副作用が社会的に認知されるようになったというのである。もっとも、EU法制施行前の非正規雇用規制には、ネオリベラル改革が浸透したイギリスと政労使構造が労働市場規制のメカニズムとして機能するコーポラティズム諸国 (北欧やドイツ語圏) の間で大きな差異がみられた¹²。国内施策の立案と施行に際した北米からの政策輸入が顕著で、英米同様に自由主義の荒波が各界を席卷したわが国では、対策の離陸により時間がかかったと解することもできるだろう。

ある論者によれば、消費税増税と社会保障制度改革に関しては、民主党政権時代の立法措置によって既にルールが敷かれていた¹³。難航の末実現した累進消費税が、幼保無償化や高等教育における給付奨学金などの不可欠な措置の実現に資したことは、中長期的な視点から評価されるべきだろう。むしろ、適切な形での労働移動や女性の活躍、自立支援、少子化対策、社会的包摂の実現という視点からは、取組まなければならない課題が山積しており、そこには財源の問題がついて回る。消費税の逆進性そのものを問題視する (一部の野党) 政治家や有識者も少なくないが、本質的な問題は、所得税減税や法人税減税、累積する財政赤字という現代史的コンテクストにおける消費増税の適否であり、グローバル経済に統合された国内経済における再分配制度のあり方——むしろ再生——にある¹⁴。

10 EUで、当時のEC委員会がパートタイム労働指令案が提示したのが1981年、マーストリヒト社会プロトコルに基づく欧州委員会によるEU労使との社会政策協議が1995年7月、パートタイム規制が協約が締結されたのが1997年6月だった。有期や派遣労働指令がこれに続いた (中野聡 第5章第2節を参照)。

11 濱口桂一郎『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波新書 2009年, pp.111-118. 橋本は、雇格格差拡大の要因として、労働市場の規制緩和以上に産業における規制緩和策の影響を重視した (橋本俊詔『格差社会—何が問題なのか』岩波新書 2006年, pp.45-46)。

12 雇用・失業構造の変化の背景にはさまざまな要因が存在しており、「法的小および規制の変更と経済的諸帰結との関連については、コンセンサスはほとんど、あるいは全く存在しない (G. エスピン・アンデルセン・M. レジーニ『労働市場の規制緩和を検証する—欧州8カ国の現状と課題』青木書店 2004年の第5章を参照)。」

13 山家悠紀夫『日本経済30年史—バブルからアベノミクスまで』岩波新書 2019年, p.261. 社会保障改革はサービスを削減し、利用者の自己負担を増やすことによって持続可能な制度の確立を図るという意味での改革だった。また、骨太の方針には、医療・介護提供システムにおける競争原理の強化とコスト削減、社会保障における民間企業の進出といった処方箋も盛り込まれていた。

14 こうしてみると、失われた30年は、デフレ不況からの脱却に苦闘した月日であるとともに、多くの人々の福祉が実現しなかった歳月でもあった。アベノミクスには代替的施策の萌芽がみられたが、成長を全ての人々の福祉と社会的包摂に結び付けるアプローチは、まだ(?) 顕在化していない。ポストネオリベラリズムの時代は、まだ到来していない。

ヨーロッパ 2020 戦略に話を戻せば、ここにも幾つかの基本的課題をみることができる。ちょうど先行するリスボン戦略が国際債務危機とユーロ危機に翻弄されたように、それは到達点においてコロナ禍という偶発事件に遭遇した。その影響は大きく、2020 年春期の EU の実質 GDP 成長率（推計値）は -7.4%（ユーロ圏は -7.7%）で、内閣府が 2020 年 8 月に発表した同期の日本の速報値 -7.8% と変わらない¹⁵。収縮の各国差——フランス（-8.2%）やイタリア（-9.5%）、スペイン（-9.4%）、ドイツ（-6.5%）、オランダ（-6.8%）——は、抑制策（ロックダウン）の強度やサービスセクター（特に観光や運輸、娯楽業）の重要性に関係した¹⁶。

この経済収縮は、雇用と貧困、社会的排除の状況に強い影響を及ぼす。しかし、2020 年度第 1 四半期の EU の雇用収縮はわずか 0.1%（ユーロ圏は 0.2%）、4 月の失業率は前月比 +0.2% の 6.6%（ユーロ圏は +0.2% の 7.3%）にとどまった¹⁷。公表の時間的ラグや非求職者の失業統計からの除外は明らかな要因だが、アメリカに比してヨーロッパでは短時間労働制度の活用が進み、衝撃を和らげる役割を果たした点も指摘される。また、イタリアやスペインを含む数カ国では、危機を背景に解雇規制が強化された。しかし、こうした支援措置には加盟国差が大きく、かつ一時的であり、無期限に失業の増加を抑制することはできない¹⁸。労働需要の減少は、低賃金のパートタイム労働者や若年者、自営業者などに不均等に大きな影響を与える。

むしろ、偶発的イベントの影響は、中長期的に堅持される目的そのものを瓦解させはしないと主張することもできるだろう。われわれは、豊かなはずの先進経済における貧困と社会的排除という、実際には 20 世紀を通して持続していた 19 世紀的な課題にも、温室効果ガスの削減という（ポスト）インダストリアル社会の課題にも、向き合わなければならないのだから。

しかし、以下の抄訳が示すのは、戦略の転換点における偶発事件の影響を捨象しても、EU は（高等教育終了率を除く）社会目標の多くを達成できなかったという点である（表の実績値を参照）。就業率は数値目標の 75% に近接したが、加盟国差が大きく、女性や移民、低技能労働者、若年者、高年齢労働者、障害者の生活状況は改善していない。貧困と社会的排除のリスク下（at risk of poverty or social exclusion, AROPE）に置かれた人々の数は、（危機前でも）420 万人減少したに過ぎない。景気の回復は、下位の所得階層にはなかなかベネフィットをもたらさない。市場所得の不平等化が進み、それにもかかわらず国内税制は累進度を低下させ、社会保護制度の劣化が指摘される。

この視点からみると、EU 加盟国の国内状況と政策は、相互に大きな差異があるにせよ、各国政府代表が討議し、議決したはずの政策目標を実現する方向性を、なお十分に示していないことになる。

...

15 European Commission (2020) 'European Economic Forecast Summer 2020', *Institutional Paper* 132.

16 Oxford Government Response Tracker の厳格性指標（Stringency index）は、ドイツ 60、イタリア 70、スペイン 75、フランス 80 だった（2020 年 4 月～6 月中旬）（*Ibid.*）。

17 *Ibid.* p. 11.

18 欧州委員会経済・金融問題総局によるこの文書は、EU レベルで緊急時の失業リスク低減のための一時支援メカニズム（temporary Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency, SURE）の導入を提案した（*Ibid.*）。

合同評価報告書要旨

ヨーロッパ2020戦略は、この10年間を対象とする、EUの成長と雇用に関するアジェンダ(行動指針)である。戦略は、欧州の競争力と生産性を向上させ、持続可能な社会的市場経済を強化するために、賢明(スマート)かつ持続可能、包摂的な成長を標榜する。この目的を達成するため、EUは雇用目標(2020年度までに20~64歳人口の75%が就業していること)、および貧困と社会的排除目標(2008年に比し、2020年までに貧困や社会的排除のリスクに晒される人々を少なくとも2,000万人削減すること)を含む、主要目標を採択した¹⁹。これらは、雇用委員会(EMCO)と社会保護委員会(SPC)の管轄領域にあり、両委員会は目標に向けたモニタリングと進捗支援に積極的にかかわってきた。

この報告書は、ヨーロッパ2020戦略下の雇用と社会領域で達成された進展と、その施行から得られた教訓に焦点をあて、このコンテキストでEMCOとSPCの作業、およびモニタリングと報告の枠組みが有した影響と改善の余地を評価するものである。報告は、両委員会がいかに効果的に戦略を支え、どの点でより良く、より効果的に行動できたのかをみるために、その役割と他のEU機関や組織との関係を検証する。最後に報告では、ヨーロッパ2020の後継戦略に関する議論が考慮に入れるべき、次の10年間における構造的な課題も省察したい。

A) ヨーロッパ2020の進捗評価

近年、EUはヨーロッパ2020戦略開始直前にEUを襲った金融・経済危機の否定的結果の多くから回復しつつある。危機は、過去10年間にわたって雇用と社会状況に深刻な、そして一部加盟国では持続的な影響を与え、戦略が掲げる目標への進捗全般を阻害してきた。

2013年以降、力強く持続的な回復局面に入るにつれ、特に雇用に関して進展がみられるようになった。EUは近年強固な雇用拡大を経験しており、2019年第1四半期には2億4,070万人が職に就くという記録的水準に達した。この力強い雇用拡大の背景には、景気回復が雇用創出的な特徴をもつことと女性の参加増大、20-64歳年齢層の技能水準の改善、労働者をより長く労働市場に留めることに成功したことがある。結果として、2010年のヨーロッパ2020戦略採択以降、就業率は5%近く上昇した。しかし、最近の欧州委員会経済予測は、減速する経済成長が改善のペースに影を落とし始めていることを示しており、雇用拡大予測によれば、EUは2020年にヨーロッパ2020目標の75%にきわめて近い、74.3%の就業率(年齢グループ20-64歳)に達するはずである。

しかし、失業と経済的無活動は、一部諸国、とりわけ近年の進展にもかかわらず労働市場での過小参加が続く多数の社会グループ——女性、移民の背景をもつ人々、低技能労働者と若年者、高齢労働者、障害者——の間できわめて高いままである。これらのグループにおける参加の拡大は、早急の対応と長期的アプローチの双方が求められる、喫緊の課題をなしている。低技能労働者が技能向上サービスを低負担で利用できること、介護施設へのアクセス、介護の低

19 (以後原注) 主要目標の全体に関しては、13 ページのリストを参照。

負担での利用可能性、家庭での義務の職業生活への影響などの関連する課題も残る。特に育児と高齢者など、他の被扶養家族に対するケアサービスの量と質は、女性の労働市場参加を促す上で不可欠である。広範な積極的加齢戦略と高齢労働者のための労働市場の構想もまた、より長期にわたる職業活動とさらに遅い労働市場からの退出を支える上で欠かせない。

さらに、総労働時間数と一人当たり労働時間数双方は、まだ危機前の水準を下回っているため、EUの景気回復は雇用創出的（job-rich）ではあるが、特に労働時間創出的（hours-rich）という訳ではない。多数の加盟国において、就業貧困（in-work poverty）が増加して高水準にとどまり、労働市場の分断が課題であり続ける一方、雇用の質と不安定性も争点として関心を集めつつある。長期失業と若年者の労働市場状況は、なおEUの主要課題をなしている。

貧困と社会的排除目標に関しては、2,000万人の人々を貧困や社会的排除のリスクから引き出すという目標に対し、なお、さらに限られた進展しか得られていない。貧困や社会的排除のリスク（AROPE）にある人々の総数は、危機後に急増した後、2008年前の水準以下に戻ったが、2,000万人削減という元々の目標からは遠く隔たる。2017年、EUで貧困や社会的排除のリスクに直面する人々の総数は、2008年に比し約420万人少ない1億1,300万人だった。しかし、労働市場の改善が他の社会指標の向上として現れるにはタイムラグがあり、大きな改善が観察されたのはごく最近である点に留意しなければならない。

近年、経済活動と労働市場の改善が、（半）無職世帯数の減少と実質的な生活水準の向上をもたらし、さらに深刻な物質的はく奪の減少に結びついた。しかし、景気回復の恩恵は、全人口中の相対的所得貧困（すなわち、貧困リスク率 AROP）を大きく引き下げる形では配分されていない。このことは、回復がこれまで全ての市民に同程度の利益をもたらした訳ではなく、ごく最近になって不平等と相対的貧困の増加を逆転させ始めたことを示唆している。現在の経済と労働市場の回復は、多くの社会状況指標の実質的な改善をもたらしたが、所得分配指標に関しては必ずしもそうではなく、包摂的成長には欠陥の兆候がある。

貧困と社会的排除目標に向けた進展の限定性は、様々な展開と結びついている。雇用総数の増加は、相対的貧困リスク（すなわち、AROPEの貧困リスク率コンポーネント）の変化と明示的には関係していない。職の両極化を含む、現在進行中の労働市場の変化は、市場所得の不平等の深刻化と結びついており、賃金構造の高給与職と低給与職への大きな分化に帰結した。2008年以降の貧困削減における実質的進展の欠如の背景をなす他の要因は、国内税制の累進度の緩和と社会保護制度の有効性の後退という動向にある。特に、（半）無職世帯のようとりわけ脆弱な世帯の相対的貧困リスクを低減させるセーフティーネットの有効性の減退がみられる²⁰。

EU諸国間には、雇用と社会状況が危機によって受けた影響の程度と、その後の回復の程度に関して大きな差異がある。しかし、大半の加盟国では、現在、否定的なものよりも肯定的な展開を示す指標がはるかに多い。他方で、複数の加盟国では、なお多くの指標が2008年に比した状況の悪化を示している。

20 ギリシアとイタリアにおける近年の最低所得制度の導入などの最近導入された改革の効果は、まだ入手可能なデータに反映されていない。

政策施行に関して得られた進展に焦点をあてれば²¹、近年の欧州委員会の分析は、程度は異なるにせよ、単年度ベースの約40%に比し、複数年ベースで評価した場合には国別勧告(Country-Specific Recommendations, CSR)の約60%が施行されたものと結論した。「完全に」実施された国別勧告は相対的に少数とみなされ(2011-2016年の全CSRの7%に対し雇用と社会政策領域では5%)、ほとんどの施行状況は実質的または部分的だった。しかし、この分析は、全く改革に移されなかった勧告はごくわずかであることも示している(一部の追加的勧告に対する改革努力は、限定的と評価されている)。

雇用領域では、加盟国が全般に改革を適切に施行した分野として、(CSR数の減少などに反映される)早期退職と障害(支援)制度、福祉関連給付がある。同時に、なお多くの加盟国の課題である教育と訓練制度の強化、技能の向上にもかなりの配慮が向けられつつある。加盟国が改革を遂行したが、なお重要なアジェンダにとどまるものとして、雇用保護法制と労働市場参加、積極的労働市場政策(ALMPs)、労働課税(labour taxation)、賃金設定がある。ALMPsに対するアプローチの多くは、個々人のニーズへの適合性向上を重視しており、また、恵まれない境遇にあるグループにも一層の焦点があてられるようになってきた。

労働市場の分断に対処するための取組みは、雇用保護法制を近代化かつ簡素化し、無期とテンポラリーな雇用形態の雇用保護水準間の格差を縮小する改革に焦点をあててきた。男女平等とワークライフバランスを強化する措置もとられたが、EU域内における(措置の)程度と設計は多様で、進捗状況にも差がある。労働費用への対処と賃金設定の改善に関しては、一部の加盟国で低賃金獲得者を対象とする減税が、他の加盟国ではより一律に近い、または特定グループを対象にした税の楔の低減が行われた。複数の国々では、主として成長に優しい消費税と環境税へ課税をシフトすることにより、労働への税の楔を削減する措置がとられた。長期失業は、なおEUの主要課題であり、長期失業者の労働市場への統合に関する理事会勧告によって対処しようとしている。最後に、雇用や教育、訓練に従事していない高い比率の若年者の削減が必須目標であり、青年保証(ユース・ガランティー)を設置する理事会勧告に基づく取り組みが続くが、加盟国はその施行においてかなりの進捗をなしてきた。

社会的開放調整法(OMC)の諸系統下の改革施行に関しては、進捗状況は様々だ。社会的包摂に関する領域では、積極的包摂を求める大規模な改革がEU域内を通して始められ、一部の加盟国で良好な成果を取めた。他の諸国では、経済危機と失業の増加を契機に加盟国が公的財政をコントロール下におき、短期的に公共支出を削減することを優先事項に据えたことを反映して、包括的な積極的包摂戦略と特定領域における改革の実施が遅れている。

子どもへの投資に関しては、育児キャパシティーから所得支援、包摂的教育の阻害要因に至るトピックに関し、関連する国別勧告が加盟国に対して行われたが、子どもへの投資の勧告に関する進展は限定的なものにとどまっている。年金領域では、多くの改革が年金制度の財政的持続可能性を保全し、退職の延期を促すことに焦点をあててきた。ごく最近だが、多くの加盟国が、年金の適切性を確保するための措置をより明示的に政策努力の中核に据えるようになった。

健康と介護領域では、加盟国はアクセシブルで高品質、かつ持続可能な健康管理に腐心して

21 しかし、ヨーロッパ2020目標に寄与する加盟国政策の多くが必ずしも国別勧告に含まれない一方で、一部加盟国の場合には経済調整プログラムに包括されている点に留意する必要がある。

きた。課題が特定され、近年、複数の諸国が診療へのアクセスの改善と初期診療の受け入れ態勢の改善、e-ヘルスの利用拡大、資源の有効利用に焦点をあてた新規改革を遂行してきた。加盟国全般において、介護（LTC）ニーズは医療ニーズに比し、社会保護制度による包摂がはるかに不十分な傾向にある。介護規程は、大半のEU諸国で過去10年間にわたり複数の改革対象となってきたが、人口高齢化の進む中、加盟国は大きな介護制度上の課題に直面しており、この状況はこれからも続くだろう。

B) 両委員会とモニタリング・報告枠組みの役割の評価（プロセスと手段）

ヨーロッパ2020戦略下における両委員会の役割、および主要報告ツールと指標を含む関連評価・モニタリング手続きを評価するため、SPC-EMCO合同アンケートにより加盟諸国から意見を収集した。主な結果は、以下の通りである。

雇用と主要社会指標

両委員会のメンバー間には、全体として目標の活用は野心的な政策上の改革を進める上でとても有用だったとする見解を強く支持するが、主要目標が十分に統合的な形で評価されていないという懸念も表明された。雇用、そして貧困と社会的排除目標の設定は、確かにEUと国内レベルにおける政策論争を促して活性化させ、雇用と社会政策の諸要素を可視化する上で有用だった点が強調されている。

雇用、および貧困と社会的排除の領域における目標と関連指標は、モニタリングに用いられた指標の質が目的に適している点も含め、一般的にヨーロッパ2020の雇用・社会目標に関して得られた進展をモニタリングする上で有効なツールだったとみなされている。また、（全体の共通目標のみならず）国別目標の設定も国内政策の改革を支援する上で有用だったとする見解にも、強い支持がある。

両委員会は、EUの就業率目標が20-64歳年齢グループを対象にしたことは、この10年に関しては有用かつ現実的で達成可能な目標だったとみなしている。しかし、職の質は職の有無そのものと同じくらい重要であるにもかかわらず、指標が変わりつつある職場の全ての側面を包摂することはできないため、将来的な基準としての適切性は再検討に値する。将来は、労働の質という側面にもっと注意が払われるべきである。両委員会は、将来の目標設定作業は、国別目標とEUターゲット達成という目標間の整合性を確保するものでなければならないと考える。

ほとんどの加盟国は、所得貧困とはく奪、労働市場からの排除に関する指標を組合わせた、統合指標としての主要AROPE目標指標の形態を適切なものと認識している。しかし、指標の一部のコンポーネント、すなわち深刻な物質的はく奪と（半）無職世帯要素の見直しに対する強い支持もある。さらに、複数の国から3つの構成要素の統合が状況と進捗評価をみえにくくすることに対して懸念が表明されており、異なる人口区分を対象とする問題（例えば、（半）無職世帯コンポーネントは、他要素のように全人口ではなく0-59歳人口に関係する）には、再検討の余地がある。

さらに、AROE 指標に関して共通の理解を得ることは、その値と傾向が3つのサブコンポーネントの相互作用と展開に依拠するため、必ずしも容易ではない。雇用と貧困の領域双方における将来の目標設定に関して、両委員会は、国別目標・指標と EU 目標・指標間の展開の間に明確なつながりを確保し、EU と国内レベル双方の到達目標の希求水準を連動させ、調整するアプローチを確立することが不可欠であると考え。

両委員会のツールと成果

両委員会の主要分析ツール（合同評価枠組み（Joint Assessment Framework, JAF）である雇用パフォーマンスモニター（Employment Performance Monitor, EPM）と社会保護パフォーマンスモニター（Social Protection Performance Monitor, SPPM）に関しては、EMCO と SPC メンバーの間には現行手段に対する広範な支持があり、それらがヨーロッパ 2020 戦略下で達成された進展をモニタリングする上で、また、社会・雇用問題を EU ガバナンス過程においてこれまでに以上に可視化する上で、重要な役割を果たしたという幅広い合意がある。それにもかかわらず、既存ツールを簡素化かつ強化し、可視性と利用可能性、利便性を改善する余地があるとも感じられる。

両委員会の主要報告書に関しては、EPM 報告と SPC 年次報告双方の形式と刊行時期、焦点とコンテンツが適切であるとする明確な合意があるが、より簡潔にする余地がある。報告書の広報は、一般の認知度を向上させるために改善すべきであろう。

C) 両委員会とモニタリング・報告枠組みの果たした役割

両委員会は、ヨーロッパ 2020 戦略下の多様なプロセスと作業方法は、最重点施策（flagship initiatives）を除いて、概して良好に機能したとみなしている。

一般的な見解は、雇用ガイドラインがより広範な雇用戦略の枠組みを形づくり、多年にわたって各国の全般的な政策的方向性に連続性と全体的なガイダンスを提示してきたというものである。加盟国は、雇用ガイドラインの合意プロセスは満足できるものであり、長い年月をかけて改善されてきたが、ガイドラインの役割を強化すべきとみなしている。

加盟国は、EU と国内レベルにおけるヨーロッパ 2020 戦略の諸目標に対する欧州セメスターの寄与をきわめて肯定的に捉えており、雇用と社会保護の課題に関する調整と協力を強化したと感じている。それは、定期的な進捗状況のモニタリングとクロスナショナル比較を可能にする、可視的かつ論理的に構成されたプロセスとみなされている。政策形成への統合的かつ包括的アプローチが、評価されているのである。このプロセスは、長い年月を経て向上してきたが、一部の加盟国は、財政とマクロ経済調整のより良いバランスのためのさらなる作業、加盟国によるオーナーシップのさらなる拡大、プロセスを合理化する方法を模索する必要性を指摘している。

複数年を対象とする欧州セメスターとその構成要素の特色は、長期的な「観察すべき傾向変化」を特定する、委員会のモニタリングツールとしての EPM と SPPM の既存事例のように、より長期的な視点を考慮に入れることによって、例えば、数年間にわたる CSR の施行結果を

注視することによって、強化しうる。EPSCO（雇用・社会問題・健康・消費者政策相理事会）と ECOFIN（経済・財務相理事会）の諸委員会、および他の関連組織との協力関係は、向上してきたがさらに発展しうる。

全体としてみると、加盟国は欧州雇用戦略のアプローチと有効性、影響の評価に関してきわめて前向きである。それは、主な雇用問題に対する関心を喚起することに資し、ヨーロッパ2020 戦略下の共通目標を達成する上で効果的だったとみなされている。しかし、雇用戦略の弱点は、多分に関連プロセスが遅く時間がかかり、加盟国に多大なワークロードをかけることにある。

重要な社会政策上の課題を EU と国内レベルで政策テーマに載せ、経済政策と雇用政策を補完し、平衡させる上で安定的かつフレキシブルな枠組みを提供したという点で、ヨーロッパ2020 目標に向けた社会的保護と包摂における開放的調整法（社会 OMC）の貢献全般に関して積極的な評価が存する。テーマ別レビューとピアレビュー、テーマ別報告のような OMC ツールは、ヨーロッパ2020 のコンテキストにおいて効果的だった。しかし、OMC の全体的な影響力は、加盟国と国内ステークホルダーの自主的な取り組みに依存するのだが、大不況（Great Recession）という困難なコンテキストにおいて十分強かったとはいえない。獲得した教訓の伝達や市民社会と社会的パートナーの関与にも、改善の余地があるとみなされている。

現行のヨーロッパ2020 戦略は適切に機能しているとみなされ、目標も確固としたものだが、将来のために検討すべき課題もある。欧州雇用戦略は全体として、確立した基盤をもつ条約ベースのプロセスだが、より広い射程をもつヨーロッパ2020 戦略に貢献するフレキシブルなツールであることも証明した。さらに、OMC は優れた施策（good practices）を交換する機会となるため、その継続に対する強い支持がある。

しかし、雇用政策と経済政策に隣接する社会政策は、バランスのとれた政策トライアングルに基づくものとして、異なる政策領域間の結合関係と相互作用をも分析しつつ、より卓越した位置を占める必要がある。また、国内の状況と現実は、加盟国が達成した成果のより良い理解のために、社会経済的、またその他の障害が何であるのかを理解するために、さらに吟味される必要がある。両委員会は、欧州社会権ピラー（European Pillar of Social Rights）と国連の持続可能な成長目的（SDGs）が、将来のいかなる戦略においても礎石として考慮されなければならないと考えるが、後者はヨーロッパの現実に適合させるべきである。欧州理事会の2019～2024年のEUに関する新たな戦略的アジェンダもまた、考慮に入れる必要がある。

将来のいかなる戦略においても、EPSCO 理事会の役割が維持、強化されるべきである。EMCO と SPC の役割は中核的とみなされており、これまで通り卓越したものであるべきだが、他の諸委員会（ECOFIN 委員会と EDUC 委員会、公衆衛生に関するシニアレベル・ワーキングパーティー）との協力関係、および、すべての関連するステークホルダー、特に社会的パートナーと市民社会組織の関与が強化されるべきである。欧州セメスターが EPSCO 理事会の会合中に扱われる方法も、例えばテーマ別アプローチを取り入れるなど、再考の余地がある。

将来のいかなる戦略も、特に EU-SILC を改善かつ拡充することを通し、エビデンスベースとそれを裏づける統計データの射程をより強化する措置を講ずるべきだろう。金融と経済、雇用、社会領域における異なる分析ツール間の整合性と相乗効果も、なお改善の余地がある。

D) さらなる挑戦

ヨーロッパの社会と労働市場は急速に変化しつつある。人口学的動向、グローバル化、技術変化のみならず環境的に持続可能な経済への移行の複合的影響が、かつてないペースと規模で労働の世界を変えつつある。人口学的変化は、どうしたら高齢社会と制度化された介護のニーズに対応しうるのかを注視することを不可避にするし、移民は課題と機会双方として、EU アジェンダの優先事項であり続けるだろう。

経済のデジタル化とリストラクチャリング、そして教育制度における多くの変化が生じており、それは、特に低技能労働者と伝統的セクターにおける労働市場と労働移動の大きな変化、そして既存の労働条件と社会保護モデル外における雇用の形成をもたらすだろう。人々が勤労生活の実質的な変化に対応できるような支援が必要であり、社会保護の制度は変わりつつある人口学的、および労働市場状況への適応を迫られるだろう。人々が将来の労働市場における課題に対処するのを支援するためには、人的資源と技能、生涯学習への投資が欠かせない。

同時に、不平等の拡大という課題が生じている。一貫して高い不平等と就業貧困、取り残されるリスクを負った立場の弱い人々という、成長の包摂性に関する課題が残存している。ヨーロッパ 2020 の貧困と社会的排除に関する目標に向けた全般的な進捗状況に鑑みれば、貧困や社会的排除のリスクにある人々の削減は、前に進む上での中心的課題をなしている。

さらに、EU の多くの地域では社会移動の長期的改善が停止し、機会の不平等は概して高水準にとどまる。雇用と活動状況、給与、年金に関するジェンダー間の不平等は、なお多くの加盟国の課題である。ワークライフバランスは、介護の責務を担う多くの人々、特に女性にとって大きな課題だが、人口高齢化の影響のためにさらなる悪化が懸念される。

次の 10 年間の重要な課題は、上方への取れんを加速し、そこにもっと大きな役割を付与することである。これは、加盟国と地域間における、そして加盟国と地域内における生活・労働条件の格差を縮小することを意味する。同時にヨーロッパは、欧州社会権ピラーの諸原則の上に構築された強固な社会的側面により、社会的結束と連帯をさらに強力に推し進める必要がある。

E) 新たなステップ

この EMCO-SPC 合同報告書は、将来採択しうる戦略に関する両委員会の討論準備の基礎をなし、その知見は、2019 年 12 月の EPSCO 理事会報告の論拠となる。2020 年 LFS と EU-SLIC (所得と生活条件に関する EU 統計) 数値に基づく数量的目標に対する最終評価は、2021 年に刊行される予定だ。

将来の戦略に関する今後の省察では、国連 2030 アジェンダと持続可能な開発目標 (SDGs)、2017 年 11 月 17 日のヨーテボリ社会サミットで宣言された欧州社会権ピラー、2019-2024 年を対象とする欧州理事会の新たな EU 新戦略アジェンダもまた、将来の戦略を形作る上でのインスピレーションを提供しうる。

新たな、野心的で首尾一貫し、明確に設計された、成長と雇用、社会的包摂のための長期政

策アジェンダが求められている。新たなアジェンダは、グローバルなコンテキストにおけるEU競争力を強化し、経済的、環境的に持続可能であるとともに包摂的なヨーロッパを創出し、デジタル時代への現代的かつ将来を見据えた政策的アプローチをとる方向で準備されるべきである。社会基準の上方取れんを注視し続けることが大切である。

