

## ヨーロッパ2020 戦略評価文書 — E U 労働市場政策と社会 O M C の動向 —

中 野 聡

### 訳者解題

ここには、2019年9月に刊行された「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）」、第4章「政策施行によって達成された進展の質的分析」のうち、(b)労働市場政策と社会的開放調整法（Social OMC、以下社会OMCと記載）領域に関する部分の抄訳を掲載する<sup>1)</sup>。これら2つの委員会は、E U（欧州連合）の閣僚理事会が加盟国間の協力と政策調整を目的に設置する、欧州委員会と加盟国代表からなる諮問機関である。したがってその見解は、当事者によるE U成長戦略の——1980年代に遡る言葉を使えば——社会的側面（social dimension）に関する自己評価と理解できるだろう。

ヨーロッパ2020は、2010年以降の10年間を対象とするE Uの成長戦略だった。だがそれは、経済をリフトアップさせるためのものだけではなく、先行するリスボン戦略同様、持続可能な社会的市場経済（social market economy）実現のための、構造的かつ社会的な成長戦略として立案された。それは、デジタル化や技術革新を基礎とする経済成長と環境保全、社会的包摂を連動させ、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。ここで雇用創出や貧困と社会的排除の低減は、経済成長と並ぶ目標に掲げられていた。

数値目標に照らした場合、ヨーロッパ2020戦略の社会的側面における成果を過大評価することはできないし、その更新はコロナ禍という偶発イベントによって攪乱された<sup>2)</sup>。だがその成果は、5領域に限定された数値目標の成否そのもの以上に、「社会的な」構造改革が中長期的にもたらした、またこれからももたらすであろう、人々の労働と生活環境を支える労働市場と福祉国家の諸制度の改善に資した度合いによって判断されるべきだろう。この点に

1) 抄訳は、EU出版局（Publications Office of the European Union）の許諾（2020.1.25）に基づく。原文に忠実な訳出を心掛けたが、節タイトルの形式などを日本語論文に近づけてある。当該報告書全体の要旨（訳者解題にヨーロッパ2020戦略に関する簡潔な叙述とアベノミクス比較を含む）を、『豊橋創造大学紀要』に同時掲載する。先行するリスボン戦略に関しては、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章を参照。関連する日本語論文に、内山隆夫「欧州2020戦略とドイツ」『京都学園大学経済経営学部紀要』No.7 2018年、大谷津晴夫「『欧州2020』と社会的次元のジレンマ」『南山大学ヨーロッパ研究センター報』第20号 2013年などがある。

2) 域内就業率75%以上、初等教育離脱率10%以下、高等教育終了率40%以上、貧困と社会的排除リスク者の2,000万人削減だった。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に置かれた人々の数は、コロナ危機前でも450万人減少したに過ぎない。

関する洞察を示すのが、以下に訳出した労働市場政策と社会OMC領域に関する影響評価である。

前者には、雇用創出と労働市場参加の促進、積極的労働市場政策、労働市場分断の緩和、ジェンダーの平等とワークライフバランスの強化、教育・訓練制度の改革、労働コスト対策、賃金決定メカニズムの改善、長期失業対策、青年保証（ユース・ガランティー）などの、ネオリベラル（新自由主義的）構造改革の時代とその後の世界で顕在化したものを含む、コンテンポラリーな社会的課題への対応が並ぶ。社会OMC、つまり社会領域における開放的調整法は、EU機関に対する加盟国の政策権限が強い領域において、加盟国の主体的努力とベストプラクティスの普及によりEU共通目標の実現を図る政策ツールだが、ここには積極的包摂、子供への投資、年金政策、医療と介護政策が含まれる。

以下の訳文では、ヨーロッパ2020成長戦略の推力となる他の政策ツールにも言及されている。ここでは最後に、欧州セメスター（European Semester）と国別勧告（country-specific recommendations, CSR）、欧州社会権ピラー（柱）（European Pillar of Social Rights）の3つの仕組みについて、初学者を視野に簡潔に解説しておこう。

欧州セメスターは、EUとユーロ圏諸国が国内権限にとどまる予算と経済政策を欧州レベルで調整するための年間枠組みで、2011年にスタートした<sup>3)</sup>。このプロセスでは、EUの提案・行政機関である欧州委員会が、加盟諸国の経済と構造改革プログラムの詳細な分析を行い、国別勧告を提示する役割を担う。実際には1月、欧州委員会が、経済と雇用成長のための優先事項を年次成長調査（Annual Growth Survey）として提示、欧州理事会と欧州議会で討議する。

加盟国は、3月の春季理事会でEUの課題と経済政策上の優先事項を特定し、4月にEU安定・収斂プログラムに基づいて中期財政戦略を提示、雇用や社会的包摂政策を含む国内改革プログラムを作成する。ここには、実際には必ずしも十分に考慮されているとは言い難いとの指摘もあるが、各国の社会的パートナー（EU機関によって対象カテゴリーの人々の代表性を承認された労使団体）の見解も示される。

欧州委員会は、このプログラムの評価後に国別勧告を現地で提示する。勧告は、税制や年金、公的行政、サービス、労働市場の諸領域における公共支出や構造改革を含む、広範なフィールドを対象としている。理事会は、6月末から7月初めにかけて国別勧告を正式に採択する。国別勧告は、各国議会、社会的パートナー、地域、他のステークホルダーの関与を伴うことが期待されている。施行状況評価が行われるのは、次年度の欧州委員会報告書においてである<sup>4)</sup>。同委員会によれば、セメスタープロセスの目的は、各国国内における意思決定がなされる後ではなく前に、優先事項に関する討議を行うことにあるという。

欧州社会権ピラーは、EUレベルで共有される労働市場と社会保護の「主要原則と価値を規定した、法的性格を有する独立した参照文書」で、勤労パターンや社会の変化に鑑みて欧

3) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), European Industrial Relations Dictionary (<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary>). 詳細は、欧州委員会ホームページを参照(<https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/>).

4) 勧告が期限内に施行されない場合は、政策警告が示される。EUは、過度のマクロ経済的、財政的の不均衡がある場合には、インセンティブと罰則による強制オプションをもつ。

州諸国の雇用と社会的パフォーマンスを精査するための枠組みをなすものだった<sup>5)</sup>。欧州委員会委員長のJ.C.ユンカー (Jean-Claude Juncker) は、2015年9月の欧州議会における演説、「連合の現在」で、それをユーロ圏を主な対象にした (他の加盟国も参加可能)、公正かつ真に汎ヨーロッパ的な労働市場形成の努力の一環として提示している。

社会権 (social rights) は、イギリスの社会学者T.マーシャルの古典的定義によれば、先進諸国が戦後体制に組み入れた、所得保障や公教育、文化的な生活を含む最低限の生活の権利を指す<sup>6)</sup>。日本国憲法の第25条の規定は、しばしば生存権 (人間が人間らしく生きる権利) と呼ばれるが、公教育を受ける権利や労働基本権を包摂すれば、グローバルな社会権概念とほぼ一致すると解釈できるかもしれない。

ちなみにT.マーシャルは、近代国家における市民の権利は、市場経済のメカニズムとは独立した形で、歴史的に拡大してきたとみなす。それは、18世紀の市民権 (人身の自由や言論・思想・信条の自由、財産権、裁判権、職業選択の自由など) から19世紀の政治権 (資産の有無にかかわらず政治権力の行使に参加する権利) へ、そして20世紀福祉国家が掲げた社会権へと進化しており、このプロセスは不可逆的である。しかし、経済危機への対応策として立案され、1980年代にピークを迎えるネオリベラル構造改革の時代とそれ以降にわれわれが経験したのは、社会権の後退と福祉国家の危機だったことは記憶に新しい。いつ、この傾向を逆転し、社会権の再構築を再開する社会的、政治的環境を生みだせるのだろうか。

欧州社会権ピラーは、機会均等と労働市場へのアクセス (教育・訓練・生涯学習、人の出自にかかわらず機会均等、積極的就業支援など)、公正な労働条件 (安定的で適応性のある雇用、社会対話と労働者の参加、ワークライフバランスなど)、社会保護と包括 (保育と子ども支援、社会的保護、年金、医療、介護サービスなど) の3領域から構成される。それらは、競争力強化と投資、雇用創出、社会的結束を促進する、包摂的かつ持続可能な成長の枠組みに位置づけられる。

E Uには、国内レベルで歴史的に形成された市民権や社会権をスーパナショナルレベルで再定義した基本条約や憲章が存在する。社会権ピラーは、そうした社会的アキ (acquis) を代替するのではなく、その上に構築され、補完するものと位置づけられている。それはユーロゾーンを先行的に対象化するだけでなく、例えば1989年に採択されたE C社会憲章に比して、21世紀初頭の社会経済環境に整合する、限定的だが新たな社会権の定義を試みるものだったとみなせるだろう。

5) 欧州委員会ホームページ ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_64](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_64)) およびEurofound, op.cit. 日本語での解説として、田中俊郎「急激に変化しつつある世界に対応する『欧州社会権の柱』」Eumag. 218および社会権ピラーの日本語仮訳を参照。

6) T.H.Marshall (1950) *Citizenship and Social Class*, Cambridge : Cambridge University Press. 岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社 1993年

## 政策施行によって達成された進展の質的分析

### (1) 近年のレビューと分析に基づく政策施行評価

このセクションでは、雇用とOMCの3構成要素（社会的包摂、年金、健康と介護）、労働市場から排除された人々の積極的包摂に関する2008年勧告、および子供への投資に関する2013年勧告を対象に、政策施行における進展の既存評価を要約しよう。

改革の施行における進展を評価することは、必然的にかなり複雑になる；いつ改革は完全に、または部分的に施行されたとか、施行されなかったとみなしうるのだろうか。異なる方法論に依拠した異なる分析は、国別勧告（country-specific recommendations, CSR）の施行率に関して異なる結論を下すことになる。また、加盟国の諸政策の射程は、ヨーロッパ2020目標に貢献するものを含むが、それらが国別勧告に包括されているとは限らない。さらに、複数の加盟国は、経済調整プログラム下で構造改革を遂行してきた。

しかしながら、近年の欧州委員会の分析（European Commission（2017a））は、年次ベースでは平均約40%だが、複数年ベースで評価した場合には、ほぼ2/3の国別勧告<sup>7)</sup>が少なくとも「一定の進展<sup>8)</sup>」を伴う形で施行されたと結論づけている。驚くにはあたらないのかもしれないが、多くの改革が中期的、長期的取組みであることに鑑みれば、単年度ベースより複数年ベースで分析した方が施行率はかなり高くなる傾向を示す。雇用と社会、教育領域の国別勧告の施行は、他の政策領域における勧告と類似したペースで進展してきた。

「完全に」施行されたと考えられる勧告はむしろ少数で（雇用と社会政策領域では5%）、大半が実質的または部分的とみなされている。しかし、この分析は、改革が全く行われなかった勧告が少数に過ぎないことも示している（さらに一部の勧告に関しては、改革努力が限定的と評価されている）。

課題領域別には、雇用分野における国別勧告の進展は、国内レベルにおける改革活動を反映している。（勧告数の減少から判断して）一般的に加盟国が十分な改革に取り組んできた領域は、早期退職と障害（給付）制度、そして福祉関連給付である。他方で、教育と技能の強化は、加盟国がまだ改革を行っていないか、徐々に重要性を獲得しつつある領域だ。最後に、加盟国が改革を遂行してきたものの、なおアジェンダのトップに位置している領域として、労働市場参加と積極的労働市場政策（ALMP）、労働課税、賃金設定があげられる。

EU諸国の改革活動の段階を区分することができるだろう。2008-2009年危機の影響を抑えたのち、2010-2012年の間、各国は適応能力を向上させるため、財政的制約とマクロ経済的不均衡に対処することに注力した。2013年以降、加盟国はもっとバランスのとれた方法で福祉国家を強化し、課題に対処するための改革に回帰した。実際、回復が確固としたものになると、改革の動きはより長期的な課題に応えるものに戻った。加盟国は、福祉システムを補強し、賃金設定枠組みを強化し、労働時間法制を近代化し、そして移民と移動労働者の労

7) しかし、ヨーロッパ2020目標に貢献する多数の加盟国政策が、必ずしも国別勧告の対象となっていない一方、一部諸国ではこれらが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。

8) 施行程度は、次のように順位付けられた5つの参照レベルに基づいて評価される：進展なし、限定的進展、部分的進展、実質的進展、完全な施行。

働市場への統合を改善する措置をとった。積極的労働市場政策は、かつてより適応力があり、流動性の高い労働力の技能開発に特に焦点をあてる形で、政策形成の最前線に位置し続けてきた。

将来的には、多角的監査サイクルの一部をなす改革施行評価を、さらに強化する必要がある。実際の改革施行状況に対するモニタリングにこれまで通り十分な注意を払いつつ、その長期的影響を評価すべきである。

一般的には、欧州セメスターの枠組みで両委員会によって実施される多角的監査の課題は、改革の勢いを促し続けることにある。今、これがとりわけ重要なのは、危機とそれに由来する大きな不均衡への対応の後、各国がより構造的課題に視線を向けているからである。レビューは、支援獲得が容易であり、効率的に施策を遂行しうる経済成長の期間が、構造改革の採択に最も適していることを示している。

最後に、複数年度にまたがる視点から、社会・労働領域における政策対応に関してバランスのとれた評価を進める必要がある。過去数年間の改革努力は力強く、対象となった主な課題に幅広く対処してきた証拠があるからである。

## (2) 労働市場政策

欧州セメスターの施行から数年が経ち、相当数の構造改革がEMCOと政策分析グループによるレビュー対象となってきた。欧州雇用戦略の制定以降、EMCOは加盟国の雇用政策の調整とモニタリングにおいて重要な役割を果たし、多角的監査サイクルを通してこれらの個別改革の多くを監視してきた。2017年には、EMCOの政策分析グループが改革の政治経済学に関するテーマ別討論を行った。

このプロセスを通して、EMCOは労働市場の改革は複雑であり、それを設計し、採択に必要な法的手続きをとり、施行し、そして効果が現れるまでには時間がかかることを強調してきた。それは、改革には国内レベルのオーナーシップと、成果をあげるためのステークホルダーの参加が欠かせないからである。全ての関連するアクターの関与と合意形成は時間のかかるプロセスであり、そう野心的ではない改革に帰結するかもしれない。さらに、課題に対処するためのオプションは、しばしば複数存在する。

### 積極的労働市場政策を含む雇用創出と労働市場参加の促進

多くの加盟国にとって、労働市場参加への適切な支援と強いインセンティブを提供し、構造的硬直性に対処することは、労働市場の弾力性を向上し、幅広い雇用参加を支援し、そしてよりダイナミックな産業セクターと職業への労働者の移動を促す上で欠かせない。積極的労働市場政策（active labour market policies, ALMPs）への多くのアプローチは、特に効果的なプロファイリングを通して個々人のニーズへの適合を向上させることに焦点をあててきた。より重視されたのは、若年失業者や高齢の労働者、障害者、移民労働者、長期失業者などの不利な境遇にあるグループである。

過去10年間、加盟国は求職者を活性化するための政策ツールを数多く開発してきた。これ

らは、求職活動、個人行動計画の企画、一定期間の求職活動が失敗した場合の積極的労働市場政策への推挙に焦点をあてている。国別勧告施行の定期レビューの際にEMCOが行った評価によれば、明示的な求職手順による就業のモニタリングと支援は、特に再雇用の可能性にかなりの影響を及ぼしうる。このレビューは、費用対効果の高い積極策がアクティベーション戦略において果たす役割を強調している。さらにそれは、失業給付制度の特徴（i.e.失業給付の水準と期間、受給資格）とアクティベーションの強さの間の相互作用の重要性を示すものであった。

この領域の施策には、広範な課題が含まれる。教育組織と仕事の世界のより密接なリンクによる職業訓練の改善や若年失業に特化した措置、社会保障拠出の削減のために設計された経済・雇用インセンティブや就労目標グループの雇用コストを引き下げするための助成金、レイオフを防ぐための短期労働取決めを可能にする企業の内的フレキシビリティを高めるインセンティブ、ジョブローテーションとジョブシェアリング制度、不利な立場にあるグループを対象とした直接的雇用創出などである。十分に工夫された失業給付制度と積極的労働市場政策は、労働市場の機能と経済的ショックに直面した際のEU経済の回復力を向上させる。

全般的には望ましい傾向がみられるものの、多数の要因が重なった結果なのだが、多くの国々はなお労働市場の課題に直面しており、（特に低熟練労働者のための）技能と生涯学習や（高年齢労働者のために適切な労働環境をつくりだす）経営者の関与、適切な積極的労働市場政策への配慮が欠かせない。労働市場のミスマッチと若年失業に対処するため、EMCOは特に地域の状況に応じた労働市場ニーズを注視し、プロファイリング・サービスに必要とされる質を提供するための訓練されたスタッフ、そして個別ニーズに応じた就業指導と民間雇用サービスとの相互補完性に、さらなる配慮を払うべく努力しなければならないという点で一致した。

## 労働市場の分断との闘い

EUの諸労働市場は、無期とテンポラリー労働契約の分布、およびテンポラリーから無期労働への移動率に関して異なった状況を示す。これは、雇用保護法制の差だけではなく、経済の産業セクター構成（e.g.一部産業における季節労働の普及）と景気サイクルをも反映している。強い分断は、人的資本の蓄積の欠如、不効率な労働の配分と低生産性、低い成長可能性といった否定的な経済的效果をもたらすことが認識されているが、全てのテンポラリー契約が労働市場の分断を含意する訳ではなく、無期雇用への踏み台ともなりうることから、焦点はスムーズな移行に向けられるべきである。

労働市場の分断に対処するために加盟国がとった努力は、広範かつ包括的な法改正から労働法規と他の法律の改定まで様々である。改革の中心は、雇用保護法制の近代化と簡素化の努力にあり、無期とテンポラリー雇用形態に関する雇用保護の異なる水準間のギャップを低減することにより、過度の労働市場の分断を是正しようとするものだった。EMCOが行ったレビューは、多くの加盟国の法制は個人と集団的解雇手続きのコスト削減と手続きの簡素化に関し、また一部では試用期間の延長に関し、包括的な見直しが行われたことを示してい

る。一部の事例では、テンポラリー契約の利用に関する制約が緩和されたが、分断という課題に対処する加盟諸国は、無期契約に対するテンポラリー労働者の雇用保護水準のギャップを縮小し、例えば、有期契約に対する社会負担の増額と偽の自営業のような特定形態の非典型労働のより適切な規制によって、非典型労働の乱用を抑制しようと試みた。

レビューは、改革が分断を低減する上で重要な役割を担うだけでなく、分断が労働契約の種類を超えており、より包括的な戦略と首尾一貫した施策が必要であることも示した。この点で重要なのは、外のおよび内的フレキシビリティ双方、効率的な失業給付制度、周到に設計された労働課税、そして不正と無申告労働（undeclared work）に対する戦いを支援する措置である。製品とサービス市場における競争、より良い規制、移動障壁に取組む措置、改革の適切なモニタリングとフォローアップも不可欠である。社会的パートナーは、過度の分断に対する戦いで重要な役割を担っている。

### ジェンダーの平等とワークライフバランスの強化

女性の参加に関する課題が持続していることを考えると、相当数の加盟国はこの領域で大きな問題を抱えている。これらは、以下の主要カテゴリーにおける女性雇用に関した多数の勧告に示されている：1）育児および高齢者介護施設や社会サービスの施策と経済的な利用可能性の向上、2）2次的獲得者（大半が女性）に対する経済的阻害要因の除去、3）男女給与格差の縮小。

こうした課題に対処するために加盟国がとった行動は、EUを通して射程と設計を異にし、達成された成果も様々だった。多くの加盟国は、育児施設の収容能力の向上を主導してきたが、（収容能力、費用負担、質に関して）需要に見合うにはさらなる努力が必要である。育児施設数を増やす努力は、女性の労働市場参加を促すための、むしろ一般的なアプローチである。育児に加え、近年では両親にとって育児休業制度が適切であり、周到に設計されるよう注意が払われてきた。複数諸国で母親や父親、両親休業が改正された。幾つかの加盟国では、父親の育児休業取得を向上させるための取組も続く。女性の労働市場参加に関する事柄全般と同様、課題の相当部分は文化的なものと考えられるが、それにもかかわらず効果的な取組は、望ましい成果をあげうることを示している。

一部の事例では、フレキシブル勤務制度を創設することによりワークライフバランスを改善する努力もなされた。数カ国で採用された男女間の給与格差低減のための施策は、（企業におけるジェンダー給与格差を確認するツールなどの）自主的施策から、男女機会均等問題に関する法規と強制力をもつ団体交渉までの幅がある。

### 生涯学習の奨励を含む技能供給と生産性の向上

資格と職務要件のミスマッチの存在は、長年にわたる課題をなしてきた。新たな証拠は、特に低技能労働者が生涯学習活動に参加せず、結果として「低技能トラップ」に捕らわれる傾向を確認している。高等教育改革は、高等教育終了資格の労働市場との関連性を向上させることに努力に傾注することによって、技能のミスマッチに対処しようとする傾向がある。

これには、社会的パートナーのような教育と経済、労働市場のアクター間の密接な協力が欠かせない。多くの加盟国で、不利な境遇にあるグループが高位教育にアクセスできるようにする努力から得られた教訓は、早期段階で問題に対処する予防的なアプローチが最も効果的であるということである。

加盟国は、教育と訓練、労働市場の間のリンクを改善したり、優先グループの教育と訓練へのアクセスを拡充して包摂性を向上させる課題に継続して取り組む必要がある。

## 教育・訓練制度の改革

相当数の加盟国において、職業教育と訓練（vocational education and training, VET）は、教育成果と求職、労働市場ニーズ間により密接な関係を生み出すことを目的とした改革の中核にあった。一部の施策は、デュアルシステムの枠組みの中における教育と労働市場の接続を想定している。技能需要予測を改善する仕組みが設置された事例もある。

実習生の労働条件の改善に向けたさらなる施策とともに、実習の質を向上させてポストを増やしたり、訓練のテイクアップと魅力を増す努力がなされてきた。他の加盟国では、失業者、そして若年者のような優先グループの新規訓練の機会が提示された一方、他の施策では低技能労働者を含む就労者の訓練措置に特に焦点があてられていた。

教育と訓練からの早期離脱を防ぐ政策努力は、複数の国々で長年にわたり取り組まれてきた。しかし、不十分な教育達成水準は課題のままである。主要目標は、基礎技能できわめて低いパフォーマンスを示す生徒の割合を削減することにあるが、それは彼らが労働市場に参入する際のエンプロイアビリティの大きな制約となるからである。

既存の技能のミスマッチに対処するため、教育と訓練からの早期離脱のリスクが高く、幼少期教育に始まる施策で低い基礎技能しか保持しない若年者のパフォーマンスを改善するため、高等教育を近代化しドロップアウトを削減するため、低技能の成人数を削減するため、そして高品質の教育とICT利用学習を最適化するためには、強力な職場ベースの学修要素をもつ職業教育、訓練のメリットを活用することにもっと目を向ける必要がある。しかし、多くの加盟国は、困難な経済状況の最中において教育、訓練制度への投資を維持するという課題にも直面している。この文脈では、欧州セメスターを通して、そして教育と訓練における開放的調整法をベースに行われた合同活動を通して特定された主な戦略的政策課題の間に、より緊密なリンクを確立することが欠かせない。

## 労働費用への対処と賃金設定メカニズムの改善

一部の加盟国では低所得労働者に特化した減税に関する、他の諸国ではより全般的な、または特定グループを対象とする税の楔の低減に関する進展があった。数カ国では、主として成長により優しい消費税と環境税にシフトすることによって、労働に対する税の楔を軽減する措置がとられた。

複数の加盟国は、年金と医療、失業保険拠出率の限定的ではあるが構造的な削減を通して、また、企業の給与支払総額（companies' gross payroll）に対する法人税控除の形をとる同等

の措置を通して、社会保障負担の低減に向けた対策を講じた。他の加盟国は、若年者や低技能労働者、高齢労働者などの不利な立場にある特定グループを雇用するための税制上のインセンティブを採用する一方、零細企業の利用者が従業員を雇用することを奨励し、賃金の生産性連動分を減税、被扶養家族の税控除を伴うフラットレート個人所得税への切り替えを行った。他の諸国では、非課税所得の上限の引き上げと個人所得税率の引き下げによって雇用インセンティブを生みだし、主に消費税増税によって補填した。最後の加盟国グループでは、特定セグメントの税控除の廃止、および被用と自営の労働・合意契約の課税ギャップを縮小するなど、既存税制における歪みを除去する努力に傾注した。

さらに、競争力の強化を支援し、財政健全化プロセスを促すため、一部の加盟国は金融危機後の数年間にわたって公共セクターにおける一定規模の賃金抑制を行った。程度の差こそあれ、公務員の給与の凍結と削減は、大半の加盟国で行われた。近年では、経済成長の回復と労働市場の改善の兆しとともに、政策の焦点は賃金と生産性の動向を均衡させる方向へシフトしている。この領域の改革は、国内の社会対話の伝統に大きく影響されるのだが、単位当たり労働費用の明示的な再均衡化に資するものだった。一部の加盟国では、賃金動向は実質的な労働生産性の上昇によって、他の諸国では経済状況をよりよく反映させるインデックス化メカニズムの調整によって駆動されてきた。

政策変更が雇用創出全般、特に低賃金労働者と副次的生計獲得者の雇用創出、および複雑な税・給付制度に与える実際の影響をモニターする必要がある、一部では新たな政策的対応が求められるかもしれない。しかし、財政健全化のために租税ベースを拡大し歳入を増やす必要性から、一部の加盟国は所得税率と特定グループの社会保険拠出の引き上げを迫られたが、それは過度なテンポラリー労働の利用を抑制し、低所得の場合を含む税負担を伴わない給付を抑制する手段でもあった。

全体としてみると、多くの国で共通の特徴を示す課題に対し、包括的な改革を含む一貫性をもつ政策的対応がとられてきた。しかし、この領域の施策が効果を現すには、堅調かつ持続的な成長が必要であり、それをビジネスが直面する新規雇用創出への障害から切り離して考えることはできない。

欧州セメスターの枠組みで加盟国が施行する政策を相互監査することに加え、各加盟国による施策の実施状況をモニター、評価し、EU全域での状況マッピングを提供するため、EMCOは長期失業と青年保証（ユース・ガランティー）に関する理事会勧告のレビューに注力してきた。

## 長期失業との闘い

2018年、1,030万人以上のヨーロッパ人が1年以上にわたり求職しており、長期失業はEUの主要関心事のままである。2016年2月15日に採択された長期失業者の労働市場への統合に関する理事会勧告<sup>9)</sup>は、加盟国に以下の措置を促すことによって、この課題に対処することを目的とする。

9) Council Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market, 2016/C 67/01.

- ・求職者の登録を支援し、特に使用者との緊密な連携により、労働市場動向にさらに密接に連動した統合施策を開始すること。
- ・登録長期失業者に個人評価を提供し、登録長期失業者が遅くとも失業18ヶ月に達するまでに、徹底した個人評価とガイダンスを提示されるよう図ること。
- ・登録長期失業者が遅くとも失業18ヶ月に達するまでに、職業統合契約を明示すること。ここには少なくとも、就業を目的とした個別サービスの提供と単一のコンタクトポイントの提示が含まなければならない。

勧告は、EMCOに施行評価とモニタリングという特別な役割を付与した。モニタリングの取組みの一部として、EMCOの指標グループは、3つのモニタリングレベル（総計と直接、フォローアップレベル）指標からなる、モニタリング実施のための指標群を開発した。このモニタリング枠組みに基づき、EMCOは2016年12月と2018年10月の2回、当該勧告の施行状況に関するレビューを行った。レビューは、大半の加盟国において、長期失業者に高率の登録確保を求める試みが、登録を給付の条件とすることと密接に関係していることを示した。この施策は、長期失業者と公的雇用サービス（Public Employment Service, PES）間の安定的な結合関係を生み出す上で効果的と思われる。

しかし、多くの加盟国はなお、不活動者に対する支援努力を改善し、雇用サービスに登録し、登録を継続するインセンティブを引き出す必要がある。失業者の登録は、給付とサービスの設計全体とも密接に結びついている。社会給付の受領と個々人の事情に合わせたアクティベーション施策の関連が、不利な立場にあるグループの人々の労働市場へのアクセスを改善する上で欠かせない。レビューは、長期失業者は就業への過程において、社会的な、健康上の、またその他の支援を必要としており、追加的なサービスが重要であることを確認した。公的雇用サービスと社会サービス、他のサービス供給者間の調整を向上させる全体的な取組みもなされてきた。しかし、データ保護の問題や組織間の責任分担、資源の欠如など数多くの理由から、この調整は多くの加盟国にとって最も重要な課題となっている。民間雇用サービスとの協力は、公的雇用サービスの作業能力を補う潜在的可能性を有している。

単一コンタクトポイントの設置に関しては、各国のアプローチはきわめて多様である。一部の加盟国は、時には物理的な「ワンストップ・ショップ」により関連サービスを完全に統合しているが、他の諸国は諸機関を結びつけ、指示を与える単一の調整当局をもつ。雇用のためのワンストップ・ショップおよび単一コンタクトポイントとしての公的雇用サービスの役割は、より多くの長期失業者のアクティベーションを強化する上で重要であろう。職業統合契約や同様の仕組みは、大半の加盟国に存在する。一部諸国は、長期失業者のニーズをより良く反映するよう既存の仕組みを改めた。特に個人評価の定期的な審査と必要に応じたアップデートに関しては、なすべきことがなお多く残る。また、より良いプロファイリングと個別カウンセリング・サービス、カウンセラーの専門化、公的雇用サービスが提供する標準化されたサービスは、求職者支援を改善する上で潜在的可能性を有している。

加盟国は、使用者関与の項目に関しても種々の活動を行っている。EMCOは、多数の創

造的な取り組みをみてきた。一部の加盟国では、公的雇用サービス職員がこの作業に専門化しているため効果的であり、他では賃金助成を職場内指導に結びつけている。一部の加盟国は、使用者とのパートナーシップに関する戦略的アプローチに、なお欠ける。社会的パートナーとの協力は、通常は行われているものの、幾つかの事例では、特に地域レベルでは、より正規化し、もっと上手く構造化できるだろう。

### 青年保証（ユース・ガランティー）

労働市場との繋がりのない大きな若年コーホートの存在は、長期的な成長と社会的結束を脅かす。2013年4月22日の青年保証（Youth Guarantee）を設置する理事会勧告<sup>10)</sup>は、25歳までの全ての若年者が、教育を終えるか失業してから4ヵ月以内に、質の高い雇用か教育の継続、研修または実修の機会を得られるようにすることを加盟国に求めた。雇用にも教育にも、訓練にも従事しない高い割合の若年者の削減が主要目標である。青年保証は、若年者の学校から職場への移行を促進するための、包括的かつ一貫した構造改革を想定するものである。加盟国は、2014年に青年保証の施行を開始している。

理事会は、全ての加盟国における青年保証計画の施行状況をモニターすることをEMCOに託した。EMCOは、青年保証の施行状況を包括的に概観し、その過程において各加盟国がもつ影響力と直面する課題を明らかにするため、2015年12月と2017年12月にこの領域のレビューを行った。

加盟諸国は、青年保証の施行においてかなりの進展を遂げている。レビューは、若年者の学校から職場への移行が一定の課題によって阻害されており、相対的に低い就業率と高い失業率、そして高率の雇用にも教育にも、訓練にも従事しない若年者（neither in employment, education nor training, NEETs）として現出することを示すものだった。若年者の労働市場状況は、マクロ経済的状况に大きく左右されるが、学校から職場への移行における構造的特徴にも基本的な原因がある。レビューは、教育と訓練制度のパフォーマンスと成果、特に若年者に影響する労働市場の分断、若年者に適合したサービスを提供する上での公的雇用サービスの低キャパシティーなどの、一連の構造的要因を特定した。

青年保証の施行にはE U内で大きな差異があるが、大半の加盟国は、特に良質の研修先の提供を含む、魅力的かつ十分に機能する職業教育と訓練の提供に向けて、早期介入と支援プロセスを強化し、諸サービスを若年者のワンストップ・ショップへ統合、使用者を巻き込んだ全ての主要ステークホルダーとパートナーシップを確立するための行動を着実にとってきた。加盟国は、一部の事例では既存のプログラム群に付加する形で、早期介入に焦点をあてた特定の個人行動計画（Individual Action Plans）の提供にも乗り出している。

それにもかかわらず、労働市場からはるかに隔たった若年者である非登録ニート（雇用、教育、訓練に従事していない若者）をとらえ、主要プレーヤーとのパートナーシップを改善することは、重要な課題であり続けている。このコンテキストでは、教育制度全般の改善や公的雇用サービスの機能と全体的な対応能力の強化などの基幹的な構造改革に焦点をあて

10) Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee, 2013/C 120/01.

ることが、きわめて重要である。公共機関や経済界と社会的パートナー、職業教育・訓練事業者、若年者代表、商工会議所などの他の主要プレーヤーを含む、ほぼすべての加盟国からの多様なステークホルダーが、研修型の制度を成功裏に施行するための多様な施策を調整し、また規模を拡大し、デュアル職業訓練制度を支える国内のパートナーシップを促進するため、欧州研修のためのアライアンス（European Alliance for Apprenticeships）に結集した。2016年3月、EPSCO理事会は、2015年12月のレビュー後にEMCOが採択した「2016年以降における青年保証推進のための主要メッセージ（Key messages on the way forward for the Youth Guarantee post-2016）」を承認した。メッセージは、肯定的な成果を強調しつつも、パートナーシップとニートとの接触や、モニタリングに関する課題に取り組む政策的関与の継続を求めるものだった。

### （3）社会OMC

#### 社会的包摂政策—積極的包摂政策

2008年10月の労働市場から排除された人々の積極的包摂に関する欧州委員会勧告の採択以来、その施行は社会領域における開放的調整法（Social Open Method of Coordination, OMC）と欧州セメスターのコンテキストでモニタリングされてきた。この勧告は、十分な所得のない全ての人々が尊厳をもって生活するための資源に関する規定、持続性のある良質な雇用へのアクセス、社会参加を可能にする自立支援サービスへのアクセス支援を結合するよう、加盟国に求めるものだった。それは、適切な所得支援と包摂的な労働市場、質の高いサービスへのアクセスという3つの政策領域を結合する、包括的アプローチの重要性を強調するものでもある。

2017年、欧州委員会は、欧州社会権ピラー（European Pillar of Social Rights）の提案に付随する欧州委員会スタッフ作業文書（European Commission（2017b））において、勧告の施行状況を評価した。評価は、積極的包摂勧告（Active Inclusion Recommendation）が所得支援と労働市場のアクティベーション政策、サービスへのアクセスを結びつける統合的アプローチを促進したことをみいだした。勧告は、EU全域にわたる重要な改革の引き金となり、一部の加盟国で望ましい成果を生みだした。他の諸国では、特定領域における包括的かつ積極的な包摂戦略と改革は、まだ始まったばかりである。

全般的に言えば、積極的包摂勧告の実施における進展はまちまちである。給付と労働市場政策、サービスを統括する仕組みはかなり多様である。これは部分的には、EU加盟諸国で発達してきた社会的包摂政策の社会経済的、文化的、制度的伝統の差異による。一部の事例では、積極的包摂へのシフトがより緩慢なことが判明した。経済危機と失業の増加から、公的支出を短期的に削減する必要性を反映して、加盟国が公的財政を管理下におき、復興戦略に着手することに優先事項を転換したからである。

積極的包摂勧告の施行評価は、3領域間の結合関係が良好な諸国が、貧困と社会的包摂率に関してより良い社会的帰結に達することを示している。雇用アクティベーションに焦点ををあてることはきわめて重要だが、それが効率的に機能し、最も支援が必要な人々を置き去

りにしないためには、所得支援と社会サービスにおける対応が結合している必要がある。十分なサービスと雇用機会を提供せずに所得支援の受給資格条件と規則を厳格化することは、給付の受給率を引き下げ、最も必要な人々のセーフティーネットを弛緩させるリスクを潜在的に増してしまう。これまで行われてきた作業の成果を定着させるには、長期的構造改革としての積極的包摂に対する政治的コミットメントを継続することが不可欠である。その際、これまでに得られた以下の教訓を考慮に入れるべきである。

- ・ 統合的かつ包括的なアプローチの重要性、
- ・ アクティベーションと所得支援の結合関係に関するより良い省察の必要性、
- ・ 働けない人々の社会的包摂のための適切な支援の一層の重視、
- ・ 地方レベルを含む、全てのパートナー間の密接な協力関係と全てのステークホルダーの積極的な関与の必要性。

欧州セメスターは、加盟国の積極的包摂において、より統合されたアプローチが必要であることを常に伝えている。E U加盟国における（加盟国におけるヨーロッパ2020目標に向けた改革の進展をモニターする）相互監査とベストプラクティスの交換は、ここで重要な役割を果たしてきた。

E Uの財政措置は、積極的包摂政策の展開を促進する上で中心的な役割を担う。勧告の施行は、2014年から2020年度にかけ欧州構造投資基金（European Structural and Investment Funds, ESIF）の財政支援から相当規模の援助を受けており、構造基金の少なくとも20%が社会的包摂に充当されてきた。積極的包摂とサービスへのアクセスへの重点投資に資金提供するESIFを有効活用しうよう、加盟国との作業が続いている。

さもなければ正規労働市場へ決してアクセスすることのできない人々が雇用を見つけれられるよう支援する上では、社会的経済と社会的企業もまた社会的包摂のツールとなる。このことは、雇用へのアクセスを促すため、社会的企業と社会的経済における職業的統合を促進することを意味する。E U社会的ビジネスイニシアティブ（E U Social Business Initiative）<sup>11)</sup>によれば、社会的経済はE Uで1,100万人を雇用するが、これは全被用者数の6%に相当する。社会的経済は、特定の法的地位を有する組織（協同組合、財団、アソシエーション、互助団体）で、しばしば不利な状況に直面する人々に雇用機会を提供し、貧困や排除のリスクにさらされる人たちに社会サービス、または物資とサービス双方を提供している。

積極的包摂政策の成功は、全国と地方、地域のパートナーの関与と全面的な参加に依拠している。社会保護委員会は、積極的包摂勧告の施行の全側面のモニタリングにおいて重要な役割を担う。ここには、経験の交換やクロスセクター評価を改善し、進展を計測するための適切な指標を作成する作業が含まれる。

11) Communication on the Social Business Initiative, COM(2011) 682 of 25.10.2011.

## 社会的包摂政策—子供への投資

近年、欧州委員会は、欧州社会権ピラーのための提案に付随するスタッフ作業文書（European Commission（2017c））において、「子供への投資：不遇のサイクルを打ち破る（Investing in children: breaking the cycle of disadvantage）」に関する2013年勧告の施行状況を評価した。文書は、程度の差こそあれ、2013年勧告が欧州セメスターにおける政策上の起点として成功裏に利用され、育児施設から所得支援、包摂的教育の阻害要因に至るトピックに関する、加盟諸国への適切な国別勧告に帰結したことをみいだした。またそれは、2014-2020年度の欧州構造投資基金（ESIF）プログラムにも肯定的な影響を与えた。勧告は、折衝期間においても強力な手段として効果的に利用され、予算配分の増額に帰結した。現在、家族と子供政策には相当額の構造投資基金が充てられている。さらに、勧告の主要メッセージは、数多くの優れたプロジェクトと経験の契機となった。公開討論と市民社会は、進展が必要な領域を特定することによって、また、多数の具体的で進歩的、革新的な施策を実現することによって、勧告の施行促進に大きな役割を果たした。<sup>12)</sup>

達成状況については、勧告の最初の2つのピラーである所得とサービスへのアクセスが、具体的な政策変化とプロジェクト開発を喚起する上で影響力をもった。3番目のピラーである子供の法的、社会的参加の権利は、子供の参加が権利であり、個々の子供、グループとしての子供たち、そして社会一般にとって意思決定の上から有用であるにもかかわらず、余り関心を集めていない。勧告は、施行を支える多数の重要な施策によって進展してきたが、ここには欧州構造投資基金による資金供給（80億ユーロを子供のために確保）、加盟国におけるEUの関心喚起活動（特にピアレビューセミナーを介したもの）、EUのNGOへの財政支援、そして知識とベストプラクティスの共有が含まれる。

## 年金政策

年金は、高齢のヨーロッパ人にとっての主な収入源であるとともに公的支出の主要コンポーネントを占めているため、高齢社会において適切な年金を維持することは、EUにおける経済調整の努力と包摂的成長にとって欠かせないものである。

最新の年金適切性報告（European Commission（2018c））は、加盟諸国が改革において年金の持続可能性と適切性に一層の関心を注いでいることを示したが、特に高齢女性の貧困や社会的排除のリスクを防ぎ、非正規労働や自営業に従事する人々をも確実に包摂するには、さらなる強化の必要がある。

国内の改革の傾向は多様なままだが、2015年頃、老齢年金改革の一般的ダイナミクスに一定の変化が観察された。過去10年間、EUにおける大半の年金改革は、労働市場からの早期離脱を抑制したり、退職年齢や年金給付を平均余命に連動させたりすることによって実際の退職年齢を引き上げる施策をとり、年金制度の財政的持続可能性を担保することに注力してきた。加盟諸国は、程度こそ異なるものの、こうした措置をさらに進めなければならないと

12) 欧州社会政策ネットワーク（European Social Policy Network, ESPN）によって2017年に実施された、2013年勧告の評価も参照（<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8032&furtherPubs=yes>）。

いう点で合意している。

しかし、こうした改革は、公的年金の将来の適切性を低下させる可能性があり、このコンテキストでは、2015年以降に加盟諸国が採用した改革はかなり多様な様相を示している。財政的持続可能性を向上させる措置は、なお多くの加盟国の年金関連アジェンダにおいて優先順位が高いが、このプロセスは、労働市場と年金制度上の主要課題への対応策として年金ミックスの射程を再調整する施策を伴ってきた：年金の適切性を保持すること、年金と労働を結合すること、そして年金の受給権を各カテゴリーの労働者に適合させることである。年金を労働所得と結びつけられるようにするフレキシブル労働のオプションや退職を遅くする税制上のインセンティブは徐々に広がりを見せており、これからも欠かせないものとなるだろう。

多くの加盟国はしたがって、その政策努力の核心に年金、特に低所得年金の適切性を保全する措置を据えてきた。一般的には、新たな改革は、(しばしば同一国内で)年金の適切性の「トライアングル」(i.e.所得維持、貧困からの保護、年金の持続性)を再均衡させる試みとしてとらえることができる。経済危機中や危機後とは異なり、(主に年金支給期間を平均寿命に適合させることを通した)財政的持続可能性の向上を目的とする措置は、貧困削減(e.g.最低保証)と所得改善(e.g.優遇的なインデックス化や補足年金の機能向上)を目的とする措置を伴うものだった。これらの改革は、平均余命と労働時間、労働市場外の時間の間の(新たな)均衡を模索するものだが、年金制度の正当性や社会的支持にも影響するだろう。

しかし、労働年齢にある女性と男性の機会均等政策の施行による——例えば、より良いワークライフバランスと介護義務のより公平な分担の促進や労働市場参加と労働強度、休業期間への対処——、年金におけるジェンダー格差を埋めるためのさらなる努力が求められている。また、非正規や自営の人々に年金の対象範囲を広げ、補足的な年金貯蓄を促し続けることも重要である。

法的年金を、広範かつ周到に設計された補足制度で補完することは、適切な年金を受領できるようにする上で有用である。一部の加盟国では、成熟した職域年金が老齢所得に良く寄与することになるが、深刻な年金適切性の問題を抱える国を含む多数諸国では、どの種類の補足年金も包摂率がきわめて低い。数カ国では、市場の分散化と高齢リスクの個人化、所得保全の向上を目的とする補足年金制度(職域および個人年金制度)改革が始まるか、予定されている。年金規程をより魅力的なものにしたり、使用者負担の軽減を図るなどの、職域年金プランの包摂率強化の試みが数カ国でなされてきた。

## 健康と介護政策

社会的開放調整法のコンテキストにおいて、加盟国はアクセス可能で高品質、持続可能な医療へのコミットメントを示してきたが、この点は社会保護委員会がモニターする社会保護政策の中核要素をなす。

E Uにおける社会保護政策の展開をモニターする委託任務の一環として、また社会OMCのコンテキストにおいて、社会保護委員会は医療領域に関連した活動を支援するためのエビ

デンスペースの強化を目的に、医療領域における合同評価枠組み（JAF Health）を開発してきた。2015-2017年にかけ、欧州委員会の当該部局はSPC-ISGワーキンググループとの緊密な協力の下、JAF健康指標のリストを完成させ、加盟国との協議下に28の国別分析を作成した。

この分析の結果は、アクセスの3側面（医療の包摂性、費用の適切性、利用可能性）に関する課題から、加盟諸国のグループを特定するものだった。アクセスへの課題が指摘された大半の国では、それは人的資源の利用可能性と地理的分布によるものだった。利用可能性の問題に加え、7加盟国は医療の包摂性に関する、6カ国は医療費の適切性に関する課題に直面していた。3加盟国は、これら3領域の課題全てに直面している。医療コストの問題は、相対的に高水準の現金支出とも関連しており、人々は高額な費用のために医療サービスの利用を避け、それが必要なときに過度の経済的困難にさらされるかもしれない。

近年、数カ国がこれらの課題に対する政策的対応として、新たな改革を打ち出した。例えば、医療制度がほぼ現金払いに基づいているある国では、所得貧困層だけではなく全ての人々に適用範囲を拡大するための全国医療制度に合意し、普遍的な包摂を保証するに至った。この改革は、2020年までに完了する予定だが、現金支払いから租税への資金供給シフトを含意することになる。別の国では、保険ベースの医療制度を有するのだが、税拠出システムへの変更を検討している。他方で、以前普遍的な包摂プランを有したある国は、現在の普遍的な医療カバリッジを2021年度から保険ベースの医療制度に移行する計画である。

初期診療機能を高めるため、一部の加盟国は、病院の外来部門との接触を削減しつつ、特に夜間や週末の診療時間の延長に焦点をあてた改革を導入してきた。さらに、eヘルスの利用が初期医療へのアクセスと効率性を高め、初期医療の提供者と病院間の調整を促進する上で基幹的である。

医療の利用可能性は、複数の加盟国において懸念材料として認識されつつある。一部諸国では、問題はしばしば高給の雇用を擁する国への高い移民率に起因する、医療従事者の全般的な欠如にある。他の事例では、規模の大きな都市を選好し過疎地を等閑視しがちな医師の地理的分布の不均等性があり、結果として距離故に充足されない医療ニーズが増加している。この問題を克服するためには、従事者枠の緩和や訓練ポスト数の増加、地方の医師への経済的インセンティブ付与などの有用な政策事例がある。

医療の融合と協力を促すため、多様な措置が地域や自治体によって導入されてきた。例えば一部の病院は、退院後の家庭訪問のために往診チームを活用している。退院後のフォローアップケアを促進するため、病院内に地方自治体の部署が設置される事例もある。

不健康なライフスタイルは、複数の加盟国にとってさらなる課題であり、学校と広範なコミュニティにおける包括的な健康促進や疾病予防戦略の導入などの施策がとられてきた。基本要素は、健康的な食生活と最低限の毎日の身体活動、そして砂糖や食塩、カフェインなどを多く含む特定食品への課税などである。アルコールの乱用と喫煙も、数カ国ではパッケージのシンプル化、増税、啓発活動などの国内政策による、また、特にアルコール消費低減に取り組む公衆衛生立法により対処されてきた。

加盟国は、医療サービスの質を改善しつつも、資源のより効率的な利用と重複の低減に向けた改革も進めてきた。不適切な救急サービス利用の削減や低所得世帯の医療へのアクセス確保を目指す、新たな組織モデルが試行され、病院からコミュニティーレベルにおける、より調整された医療への移行のための施策がとられてきた。各国は、慢性疾患をもつ患者の在宅医療サービスや精神疾患を有する患者のデイケアサービス規定も改善しつつある。医療サービスへのアクセスの可能性を向上させるため、初期治療における追加的看護師の費用負担、および家庭医の電話相談サービスの設置も始められた。

加盟諸国を通して、介護 (long-term care, LTC) ニーズの社会保護制度による包摂は、医療ニーズに比してとても不十分である。訓練を受けたスタッフによる制度化された介護規定は全ての加盟国に存在するが、しばしば訓練を受けていない家族ケアラーが介護サービスの相当部分を担い、女性の労働力参加の障害をなしている。

社会的開放調整法のコンテキストでは、加盟国は全ての人々が費用負担可能で財政的に持続可能、かつ質の高い介護へのアクセスができることを中核とする共通目的に合意している。2014年、社会保護委員会と欧州委員会は、「高齢社会における介護ニーズのための適切な社会保護 (Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society)」に関する合同報告書<sup>13)</sup>を刊行した。この報告の中核的メッセージは、E U社会問題閣僚によって2014年6月に承認されたが、介護ニーズと介護供給間のギャップの拡大にあった。

報告は、いかにすれば加盟国が、持続可能な方法で適切な介護規定を組織しうるかをも吟味し、主に2点を強調した。(1) 介護依存のリスクに対して共同の社会保護を確立することには、また社会が費用負担可能かつ質の高い介護への適切なアクセスを提供することには、公平と効率に係わる明確な理由が存すること、そして、(2) 人口高齢化に由来する現在の介護制度の課題に建設的に対処するためには、加盟国は主として受動的なものから、介護需要を低減し、効果的かつコスト効率的な介護規定を探求する積極的な政策アプローチに徐々に移行する必要があるということである。

欧州社会政策ネットワーク (European Social Policy Network, ESPN) による近年の総合報告、「欧州の長期介護の課題—国内政策の研究 2018年 (Challenges in long-term care in Europe - A study of national policies 2018)」<sup>14)</sup>は、E U加盟国が大きな介護制度上の課題に直面しており、これからも直面し続けるだろうと結論している。報告によれば加盟国は、以下のような類似した課題を有する。(a) 未発達な公的負担に基づく正規介護サービス、および公式、非公式に提供される介護間の相互補完性の欠如によるアクセスと適切性の問題、(b) 人口学的変化により介護の量と質の緊張関係が増すことに伴う質の問題、(c) 雇用、特に、しばしば非公式ケアラーである女性の雇用の問題、そして、(d) 人口高齢化と介護関連の公的支出増加に伴う、財政的持続可能性の問題である。

この報告は、ほとんどのE U諸国において、介護規定が過去10年間 (2008-2018年) にわたり複数の改革の対象となってきたことを強調している。介護制度の異なる側面に関して

13) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7724>.

14) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8128&furtherPubs=yes>.

は、主に3つの傾向がみられた。(a) 介護政策ミックスの再調整、特に施設介護から在宅およびコミュニティ介護への転換、(b) 財政的持続可能性を向上させる努力、および、(c) 非公式ケアラーの地位の向上を含む、介護へのアクセスと費用負担の改善である。

しかし、この報告は、以下のような大きな課題がなお残ることを強調している。

- ・多くの国の介護規定が責任の分断を特徴としており、結果として、介護規定の医療と社会的側面の統合性に欠ける。
- ・多くの国で、高齢者向けの公式の在宅介護サービスが未発達である。
- ・多くの国で、高齢者向けの収容介護施設が未発達であり、一部では脱制度化を目的とする政策の結果、供給が削減されてきた。
- ・予防とリハビリテーション戦略を成功裏に施行した諸国は、数カ国に限られる。
- ・介護の質は、施設・在宅環境双方において脆弱な高齢者の生活の質を維持・改善する上での基本的要因だが、十分にモニターされていない。