

## 第 1 2 章 社会的保護（社会保障、社会福祉）に関する政策

### 第 1 節 総論

基本条約上、社会的保護（社会保障、社会福祉）に関する政策は、EU と加盟国が権限を共有することとされているが（EU の機能に関する条約第 4 条第 2 項（b）、第 153 条第 1 項（k））、EU の権限行使のあり方としては、労働者の権利保護に係る領域とは異なり、指令による最低基準の設定が認められておらず（同第 153 条第 2 項（b））、年金、医療、介護その他社会的給付を含め、社会保障、社会福祉に関する制度設計は加盟国権限とされている。

他方、少子高齢化が進む中、社会保障制度の持続可能性、ひいては欧州社会モデルの維持について、欧州委員会の危機感は強く、欧州 2020 戦略等を通じた雇用面からのアプローチ（就業率の向上等）に加え、加盟国における年金制度改革にも関与する道が模索されてきた。

基本条約では、これら社会政策について、加盟国の取組を支援・補完することが EU の権限とされていることから（同第 153 条第 1 項）、欧州委員会はこれを足がかりに、加盟国に共通する課題の整理、課題に対処するためのオプションの提示等を通じて加盟国内での議論・改革を促進する手法を採ることとし、2010 年 7 月、これら課題、オプション等を整理した「グリーン・ペーパー」（ステーク・ホルダー等に対するコンサルテーション文書）を公表して議論を開始した。その後、2012 年 2 月には、ステーク・ホルダー等からのコメントを踏まえた改定版（「ホワイト・ペーパー」）を公表し、加盟国における改革と併せて講ぜられるべき EU としての取組について方向性が示された。

以上一連の流れとともに付記すべきは、欧州債務危機との関連で進められている過剰財政赤字の是正に向けた取組である。2011 年より開始された「欧州セメスター」<sup>7</sup>において、加盟国は財政赤字の是正に向けた年次取組方針を「安定・収斂化計画」としてまとめ、欧州委員会に提出することとされているが、同計画の実施状況に対して EU が発する国別勧告においては、年金支給開始年齢の引上げ等加盟国政府による更なる改革の必要性が言及されるに至っている。

年金改革のほか、EU レベルでの取組が進められているのは、貧困対策の分野である。2000 年にリスボン戦略が開始された際、貧困の根絶に決定的インパクトを与えることが目標に掲げられ、EU が同分野に関与する契機となったが、その後、後継の欧州 2020 戦略においては、「貧困と社会的疎外の危機から少なくとも 2,000 万人を救い、社会統合を

<sup>7</sup> 欧州セメスター

加盟国の経済財政運営及び雇用政策に係る優先取組課題の設定・方向付けを行うための各年上半期のプロセス。具体的には、次の各段階からなる。加盟国は、これらを踏まえ、各年下半期に次年度の予算策定等に当たる。

- ① 欧州委員会による年次成長概観（雇用に関する年次報告案を含む）の提示
- ② 加盟国による「安定・収斂化計画」及び「国別改革計画」の策定
- ③ 欧州委員会・閣僚理事会による「国別勧告」の策定

推進すること」が目標の 1 つに掲げられ、数値目標の設定による施行管理の手法が採られている。

以下では、社会的保護（社会保障、社会福祉）に関する政策領域を代表して、EU レベルでの取組が進められている年金改革に関する議論、貧困対策について概説する。

## 第 2 節 年金改革に関する議論

### 1. 欧州委員会によるグリーン・ペーパーの公表

2010 年 7 月に欧州委員会が公表したグリーン・ペーパーは、①生産年齢人口の減少、平均寿命の伸びといった人口動態、②早期引退等の根強い雇用・社会慣行、③金融経済危機による資産価値の下落、投資環境の悪化による年金支給額への悪影響懸念など、年金制度を取り巻く状況を素描した上で、年金制度の持続可能性（sustainability）と十分な給付水準（adequacy）の確保を実現させるため、次の 4 点を優先取組課題として掲げるものであった。

- (1) 十分な給付水準と制度の持続可能性の確保
- (2) 就労する期間と引退後の期間とのバランスの回復
- (3) 域内労働力・資本移動の阻害要因除去
- (4) 情報開示等、透明性の高い年金制度の実現

グリーン・ペーパーに対しては、加盟国政府、欧州議会、労使団体等を含むステーク・ホルダーから約 1,700 件のコメントが寄せられた。

加盟国政府からのコメントは、要すれば、①年金改革に係る議論のフレーム・ワークとしては、社会的保護委員会<sup>8</sup>等の既存の枠組みが適切であること、②手法としては、公開調整手法（Social Open Method of Coordination）、すなわち、共通の目標及び評価指標の設定、定期報告、評価・相互学習といったサイクルを通じて加盟国の取組を支援する方法が適切である旨を指摘するものであった。これにより、欧州セメスターや欧州 2020 戦略の施行プロセスを通じて、年金制度及び雇用政策に係る加盟国の主体的取組を促すことが EU の役割として再確認された。

### 2. 欧州委員会によるホワイト・ペーパーの公表

2012 年 2 月のホワイト・ペーパーにおいては、グリーン・ペーパーによるコンサルテーションを通じて再確認された加盟国との権限関係を踏まえ、年金改革への EU の関与を、①就労する期間と引退後の期間とのバランスの回復、②公的年金を補完する企業年

<sup>8</sup> 社会的保護委員会（Social Protection Committee）

各加盟国、欧州委員会から 2 名ずつ委員が選任されて構成。社会状況及び各国社会保護制度の整備状況のモニタリング、加盟国及び欧州委員会間でのベスト・プラクティスの共有、閣僚理事会からの求めに応じた報告書の作成・意見具申等を行うための諮問機関

金等の整備の2つの分野に大別した上で、それぞれについて取組方針を整理した。

### (1) 就労する期間と引退後の期間とのバランスの回復

就労する期間と引退後の期間とのバランスの回復は、給付水準及び制度の持続可能性を維持する上で不可欠である。

ホワイト・ペーパーでは、特に、①年金支給開始年齢に係る改革（平均寿命の伸びとの連動）、②早期引退（及びそれに伴う年金支給開始）防止のための改革、③継続就業のための支援（生涯学習、職場環境・働き方の改革）、④男女間の格差の解消（年金支給開始年齢の男女共通化、女性の就業促進）に焦点を当て、国別勧告等を通じて、各加盟国の年金改革及び労働市場改革について監視・勧告するとともに、欧州社会基金により労働市場改革（アクティブ・エイジング等）を財政的に支援する方針を確認した。

### (2) 公的年金を補完する企業年金等の整備

公的年金制度について(1)の取組を進めると併せ、これを補完する企業年金等についても、全体としての給付水準を維持する上で、今後より大きな役割を担うとの認識の下、税制上の優遇等を通じた活用促進、企業年金基金の管理・資産運用に係る規制枠組みの見直しを通じた安全性向上、転職者に係る将来の受給権確保が重要な課題となる旨の認識が示された。

#### (イ) 企業年金に係る規制枠組みの見直し（管理・資産運用）

企業年金基金の管理・資産運用に係る規制枠組みとしては、従来より、「企業年金基金の適正な運営の確保に関する指令」(Directive 2003/41/EC)が存在し、被保険者保護等の観点から、①資産運用の基本原則（利益相反の回避、デリバティブへの投資制限、分散投資等）、②加盟国による過剰な規制の排除（株式運用規制の制限（少なくとも70%まで株式運用が認められることとし、より制限的な加盟国の規制を排除）、外国通貨運用規制の制限（少なくとも30%まで外国通貨による運用が認められることとし、より制限的な加盟国の規制を排除）、③基金が被保険者に通知する義務を負うべき情報（資産運用方針、資産ポートフォリオ、運用リスク及びコスト、給付見通し、年次報告等）、④複数加盟国で活動する多国籍企業が一の基金を設置して資産運用する場合の取扱い（一の基金の下で運用することを可能としつつ、適用される保険料率等については各事業所設置国による）が規定されている。

なお、欧州委員会は、ホワイト・ペーパーにおいて、Solvency II（民間保険会社に適用されるソルベンシー基準等の域内共通規制）とのレベル・プレイング・フィールドを確保する等の観点から、同指令の改正案を策定する方針を示した。

ただし、この動きに対しては、民間保険と同様のソルベンシー基準が適用されることにより、企業年金基金の維持により多くのコストがかかる（使用者側）、ひいては年金受

給額の低減につながる（労働者側）といった立場から、Solvency II の企業年金基金への適用に反対する労使共同声明が公表されるなど、道行きは不透明なものとなっている。

（ロ）企業年金に係る規制枠組みの見直し（企業倒産時の取扱い）

企業倒産時に労働者が有する諸権利については、未払い賃金の支払い確保を中心に、その保護を図るための指令（「企業倒産時の労働者保護に関する指令」（Directive 2008/94/EC））が存在する。同指令は、加盟国の責任により、企業倒産時に当該企業との雇用関係から生ずる労働者の賃金請求権に係る支払いを保証する機関の設置を求めるものであるが、企業倒産時の企業年金受給権の取扱いに関しては、加盟国が主体的に必要な措置を講ずることが規定されるにとどまり（第 8 条）、具体的措置内容は加盟国の広範な裁量に委ねられている。ホワイト・ペーパーにおいては、これら加盟国の状況について横断的な分析を行い、より効果的な保護のあり方について検討することとされた。

（ハ）転職者に係る将来の受給権確保

公的年金については、既に、域内労働移動の自由に資するため、「社会保障制度の適用調整に係る EU 規則」において、加入期間に応じた各国年金制度からの給付が定められ、域内労働移動が公的年金受給に際して不利にならないよう、制度が整備されている。（第 8 章第 4 節参照）

他方、企業年金については、2005 年 10 月、加盟国間及び加盟国内での労働移動促進を目的に、転職に関わりなく将来の企業年金受給権の確保等を確実にするための指令案が提出されたが、成立の見通しが立たず、2008 年以降、閣僚理事会での審議が中断していた。その後、欧州委員会がグリーン・ペーパー及びホワイト・ペーパーで本件を再度取り上げたことを 1 つの契機として、指令案に係る審議は再開された。再開後の閣僚理事会における審議では、指令案の対象を加盟国間の労働移動に限定した上で、①受給権を得られるまでの最低加入期間を設ける場合には 3 年以下とする、②受給権を得られず転職する者については納付額を返還する、③物価スライド等を含め、将来の年金受給権について、現役加入者と同等の取扱いをした上で保障する等の内容について加盟国間で大筋合意されている。

### 3. 各加盟国の年金制度及び年金改革の状況

各加盟国の社会保障の制度内容については、当局間の情報共有、域内移動者に対する便宜の観点から、EU が運営する相互情報システム（MISSOC: Mutual Information System on Social Protection）において、共通フォーマットによる情報提供がなされている。

MISSOC データ、及び、ホワイト・ペーパーにて紹介された最新の改革状況を踏まえ、主な EU 加盟国の年金制度及び年金改革の状況について、表 12-1 のとおり概要を整理し

た。また、年金制度改革の前提となる少子高齢化の状況について、表 12-2 のとおり状況を整理した。

表 12-1 主なEU加盟国の年金制度の概要

	イギリス	フランス	ドイツ	イタリア	スペイン	ベルギー	スウェーデン
保険料率	25.8% (うち労働者12%、事業主13.8%；これにより、疾病、障害、老齢、遺族、育児、失業等社会保障全体をカバー)	14.95% (うち、労働者6.65%、事業主8.3%)	19.9% (労働者、事業主ともに9.95%)	33% (うち、労働者9.19%、事業主23.81%)	28.3% (うち労働者4.7%、事業主23.6%；これにより、失業保険を除く、社会保障全体をカバー)	37.84% (うち労働者13.07%、事業主24.77%；これにより、社会保障全体をカバー)	17.21% (うち、労働者7%、事業主10.21%)
最低加入期間	1年(2010年4月6日以降に支給開始年齢に達する者) 10年～11年(2010年4月5日以前に支給開始年齢に達した者)	最低賃金以上に2000時間分の労働に相当する報酬(2011年現在1800ユーロ)を得て、それに係る保険料を納付した段階	5年	20年(1996年より前からの加入者) 5年(1996年以降の加入者)	15年(2022年から25年)	なし	なし
支給開始年齢	65歳(男)、60歳(女)(以上2009年) (女性について、2010年から2018年にかけて段階的に65歳に引上げ) (更に、男女とも、5年半かけて段階的に66歳まで引上げ。68歳までの引上げについて、予定時期(2046年)の前倒しが検討中)	60歳(2009年) (2011年7月1日より、1956年以降に出生した者について、段階的に62歳に引上げ(毎年4カ月ずつ引上げ))	65歳(2009年) (1947年以降に出生した者について、2012年から2029年にかけて段階的に67歳に引上げ(66歳までは毎年1カ月、67歳までは毎年2カ月ずつ引上げ)) これにより、1963年以降に出生した者は全て67歳から支給開始	65歳(男)、60歳(女)(以上2009年) (女性について、2018年までに段階的に男性と同年齢まで引上げ) (男女の支給開始年齢について、2018年までに66歳とし、その後は、平均寿命の伸びに連動して引上げ(2060年に、70歳3カ月)	65歳(2009年) (2013年から2027年にかけて段階的に67歳に引上げ)	65歳	61～67歳(本人が選択)
繰上げ支給	なし	保険料支払い期間等について一定の要件を満たす56歳以上の者に対して繰上げ支給	35年以上の保険料支払い期間のある63歳以上の者に対して減額年金を繰上げ支給	62歳より前に受給を開始する場合には1%、60歳より前に受給を開始する場合には2%減額された年金を繰上げ支給。	30年以上の保険料支払い期間のある61歳以上の非自発的失業者であって、6カ月以上の求職登録期間のある者に対して減額年金を繰上げ支給(63歳への引上げが予定)	35年以上の保険料支払い期間のある60歳以上の者に対して繰上げ支給	なし
繰下げ支給及び年金増加率	繰下げ1年間につき、10.4%の増額	保険料支払い期間が40年未満の場合：繰下げ1年間につき、5%の増額 保険料支払い期間が40年以上の場合：繰下げ1年間につき、10%の増額	繰下げ1年間につき、6%の増額	繰下げ1年間につき、5.62%の増額 (繰下げは、70歳までに限られる)	保険料支払い期間が25年未満の場合：繰下げ1年間につき、2%の増額 保険料支払い期間が25年以上37年未満の場合：繰下げ1年間につき、2.75%の増額 保険料支払い期間が37年以上の場合：繰下げ1年間につき、4%の増額	繰下げによる年金額の増額なし	本人が選択した受給開始年齢に応じた受給額を調整。65歳以降を選択した場合における、1月当たり0.7%の増額制度は廃止。
在職老齢年金(就労による所得との調整)	調整なし	65歳以上であれば調整なし 60歳以上65歳未満の場合も、保険料支払い期間が40年以上の者については調整なし	67歳以上であれば調整なし 繰上げ受給の場合には、月額400ユーロを超える場合に調整開始	調整なし (ただし、障害年金の場合には年間所得が23,826.40ユーロ、遺族年金の場合には年間所得が18,229.77ユーロを超える場合に調整開始)	65歳以上であれば調整なし (65歳未満の場合は、就業日数に応じて調整)	年間所得が21,436.50ユーロを超える場合に調整開始。年間所得が上記金額を15%上回る場合には年金支給を停止	調整なし

就業率（上：60～64歳、下：65歳以上）（2010年） （参考）EU平均 60～64歳：30.5% 65歳～：4.7%	44.0% 8.5%	17.9% 1.6%	41.0% 4.0%	20.5% 3.1%	32.0% 2.0%	20.2% 2.0%	61.0% 6.3%
引退年齢（実効）	64.1歳（男）、62歳（女） （以上2009年）	60.3歳（男）、59.8歳（女） （以上2009年）	62.6歳（男）、61.9歳（女） （以上2009年）	60.8歳（男）、59.4歳（女） （以上2009年）	61.2歳（男）、63.4歳（女） （以上2009年）	61.2歳（男）、61.9歳（女） （以上2007年）	64.7歳（男）、64歳（女） （以上2009年）
国別勧告の関係部分	—	年金制度の持続可能性を引き続き検証し、必要に応じて、追加的な方策を講ずること。	—	—	平均寿命の伸びに合わせ、年金制度を定期的に検証すること。	高齢化に関連する支出を抑制するため、特に、早期引退を防止すること。定期年齢・支給開始年齢を平均寿命の伸びに連動させる改革が考慮される。	—
近年の主な改革内容	2012年施行の改正法により、女性の支給開始年齢を引上げ、66歳までの段階的引上げ（5年半かけて実施）を同年より前倒しする。現行法によるその後68歳までの引上げ完了時期（2046年）の前倒しについても検討中。	2010年改正により、上記のとおり、支給開始年齢を引上げ	2011年改正により、上記の支給開始年齢に係る改革に加え、繰上げ受給を得るために必要となる加入期間を平均寿命の伸びに連動して延長	2011年改正により、上記の最低加入期間、支給開始年齢に係る改革に加え、2027年から、5年ごとの財政再計算の下で、マクロ経済スライドを導入。また、繰上げ受給について、適用年齢を61歳から63歳に引上げ。	2011年改正により、上記の最低加入期間、支給開始年齢に係る改革に加え、2027年から、5年ごとの財政再計算の下で、マクロ経済スライドを導入。また、繰上げ受給について、適用年齢を61歳から63歳に引上げ。	2012年施行の改正法により、新たに労使間で合意される引退前給付（年金の繰上げ受給）について適用年齢を引上げ（58歳から60歳へ）、併せて受給のために満たすべき加入期間も延長（35年（男）、38年（女）から40年に延長）。既存の引退前給付についても、2024年までの間に段階的に上記ルールに移行。	—

【参考資料】

- ・保険料率、最低加入期間、支給開始年齢、繰上げ支給、在職老齢年金：欧州委員会（MISSOC）
- ・繰下げ支給、在職老齢年金：Eurofound（Income from work after retirement in the EU（2012））
- ・就業率：欧州委員会（Eurostat）
- ・引退年齢（実効）、国別勧告の関係部分、近年の改革内容：欧州委員会、White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM(2012) 55, ANNEX3

表 12-2 EUにおける出生率、平均寿命、65歳以上人口割合の推移

	出生率 (2009年)	平均寿命 (2009年)	65歳以上人口の割合 (2010年)	65歳以上人口の割合 (2020年)	65歳以上人口の割合 (2030年)	65歳以上人口の割合 (2040年)	65歳以上人口の割合 (2050年)	65歳以上人口の割合 (2060年)
オーストリア	1.39	79.8	17.6	19.8	24.1	27.6	28.4	29.1
ベルギー	1.84	79.4	17.2	19.2	22.3	24.3	24.9	25.5
ブルガリア	1.57	73.4	17.5	20.9	24.2	27.4	31.1	32.7
キプロス	1.51	80.4	13.1	16.5	19.6	21.3	24.3	27.4
チェコ	1.49	76.6	15.2	19.6	22.0	24.8	28.7	30.7
デンマーク	1.84	78.3	16.3	19.9	22.5	24.6	24.7	25.5
エストニア	1.62	74.5	17.1	19.1	22.3	24.8	27.7	30.5
フィンランド	1.86	79.3	17.0	22.1	25.0	25.5	26.0	27.0
フランス	2.00	80.9	16.6	20.2	23.2	25.6	26.0	26.6
ドイツ	1.36	79.6	20.7	23.0	28.1	31.7	32.3	32.8
ギリシャ	1.52	79.5	18.9	20.9	23.7	28.1	31.5	31.3
ハンガリー	1.32	73.8	16.6	19.7	21.8	24.8	29.2	32.1
アイルランド	2.07	79.2	11.3	14.4	17.6	20.2	22.9	22.0
イタリア	1.41	81.4	20.2	22.3	25.5	29.8	31.5	31.7
ラトビア	1.31	72.8	17.4	19.0	23.1	26.6	30.8	35.7
リトアニア	1.55	72.5	16.1	17.6	22.1	25.6	27.6	31.2
ルクセンブルク	1.59	80.0	14.0	15.7	19.3	22.9	25.1	26.4
マルタ	1.43	79.8	14.8	20.5	24.2	25.0	27.6	31.0
オランダ	1.79	80.2	15.3	19.7	24.1	27.0	26.9	27.2
ポーランド	1.40	75.3	13.5	17.9	22.5	25.1	30.3	34.5
ポルトガル	1.32	78.9	17.9	20.6	24.0	27.9	31.4	32.0
ルーマニア	1.38	73.3	14.9	17.4	20.2	25.4	30.8	34.8
スロバキア	1.41	74.7	12.3	16.1	20.5	24.1	29.6	33.5
スロベニア	1.53	78.5	16.5	19.8	24.2	27.5	30.6	31.6
スペイン	1.39	81.1	16.8	19.1	22.8	27.8	31.5	31.5
スウェーデン	1.94	80.7	18.1	20.6	22.3	24.0	24.5	26.3
イギリス	1.94	79.8	16.5	18.7	21.2	23.2	23.4	24.5
EU-27	1.59	79.0	17.4	20.1	23.6	26.8	28.8	30.0
日本	1.37	83	23.0	29.1	31.6	36.1	38.8	39.9

(資料出所)

<EU>

- 出生率 Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde220>)
- 平均寿命 Eurostat ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo\\_mlexpec&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_mlexpec&lang=en))
- 65歳以上人口の割合 (2010年) Eurostat ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Population\\_age\\_structure\\_by\\_major\\_age\\_groups,\\_1990\\_and\\_2010\\_\(%25\\_of\\_the\\_total\\_population\).png&filetimestamp=2011130143501](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Population_age_structure_by_major_age_groups,_1990_and_2010_(%25_of_the_total_population).png&filetimestamp=2011130143501))
- 65歳以上人口の割合 (2020年～2060年 (各加盟国)) Eurostat ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Percentage\\_of\\_population\\_aged\\_65\\_years\\_and\\_over\\_on\\_1\\_January\\_of\\_selected\\_years.PNG&filetimestamp=20110609134420](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Percentage_of_population_aged_65_years_and_over_on_1_January_of_selected_years.PNG&filetimestamp=20110609134420))
- 65歳以上人口の割合 (2020年～2060年 (EU-27)) Eurostat ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITTY\\_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITTY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF)) より算出<日本>

• 出生率 厚生労働省 (平成 21 年 (2009) 人口動態統計)

• 平均寿命 WHO (<http://apps.who.int/ghodata/?vid=710>)

• 65歳以上人口の割合 国立社会保障・人口問題研究所 (日本の将来推計人口 (平成 24 年 1 月推計))

### 第3節 貧困対策

#### 1. 「貧困と社会的疎外の危機」の定義、EU目標の設定

貧困と社会的疎外の危機（risk of poverty or social exclusion）については、欧州2020戦略において、少なくとも2,000万人の削減を数値目標として掲げ、EUレベルでの取組を進めることとした。

その際、次の3つの指標が用意され、このうちの1つに該当すれば、貧困と社会的疎外の危機に当たるものとされている。すなわち、貧困と社会的疎外の危機の定義は、各国内での所得格差（指標①）により測定される金銭的欠乏を中心に据えつつ、物的欠乏（指標②）、労働市場からの疎外（指標③）といった概念を取り入れ、各加盟国の経済発展段階に応じた取組が可能となるよう設定されている。

<指標>

- ① 貧困の危機にある者（所得再配分後の可処分所得が当該国の中央値の60%未満の者）
- ② 極度に物的欠乏状態にある者（以下の9項目のうち、少なくとも4つを満たすもの：
  - i) 家賃又は公共料金が払えない、ii) 暖房代が払えない、iii) 予期せぬ出費に対応できない、iv) 2日に1度タンパク源を摂取することができない、v) 1週間の休暇を取るゆとりがない、vi) 車を所有できない、vii) 洗濯機を所有できない、viii) カラーテレビを所有できない、ix) 電話を所有できない
- ③ 失業世帯に属する者（60歳未満の者であって、過去1年間の稼働実績がその稼働能力の20%未満であった成人及び同一生計者）

#### 2. 貧困と社会的疎外の危機の現状

##### （1）全体状況

上記指標①～③の該当数から重複を排除した数値は、2011年時点で、約1億1,960万人であり、EU人口の約24.2%を占めるものとなっている。（指標①に該当する者は約8,360万人でEU人口の約16.9%、指標②に該当する者は約4,330万人、指標③に該当する者は約3,800万人）

各加盟国の人口に占める割合について、同年の数値を見ると、40%を超えるブルガリア（49.1%）、ルーマニア（40.3%）、ラトビア（40.1%）から、15%程度のチェコ（15.3%）、オランダ（15.7%）、スウェーデン（16.1%）まで、加盟国ごとに大きなバラツキがある。また、イギリス（22.7%）、フランス（19.3%）、ドイツ（19.9%）はEU平均をやや下回り、イタリア（24.5%、2010年）、スペイン（27.0%）はこれをやや上回るものとなっている。

金融経済危機（2008年～2009年）前までは、新規加盟国における物的欠乏状況の改善を背景に、同数値は漸減傾向にあったが、金融経済危機を受け、ギリシャ、スペイン、アイルランド、バルト3国といった加盟国が上昇に転じるなど、全体としても増加しつ

つある。

## (2) 貧困と社会的疎外の危機の5類型

加盟国ごとの状況の差異は、貧困と社会的疎外の危機にある者の割合の高低のみならず、3つの指標への該当状況、すなわち、危機のパターンの違いとしても現れている。欧州委員会は、加盟国における貧困と社会的疎外の危機の状況を次の5パターンに類型化している。

### ① 物的欠乏型（ブルガリア、ルーマニア）

ブルガリア、ルーマニアにおいては、貧困と社会的疎外の危機にある者のうち、それぞれ75%、90%が、極度に物的欠乏状態にある者に該当。これらの国では社会的給付の対GDP比が低く、かつ、再配分効果が低いことが要因として挙げられている。

### ② 全般型（チェコ、スロバキア、ハンガリー）

チェコ、スロバキア、ハンガリーでは、物的欠乏を最大の要因としつつ、他の2指標にも分散し、3指標間の重複が少ないことが特長の1つ。これらの国では再配分政策が格差是正と貧困の危機の封じ込めに一定の機能を果たしていると分析されている。

### ③ 金銭的欠乏と物的欠乏の混合型（ギリシャ、ポルトガル、キプロス、ポーランド、ラトビア、リトアニア）

ギリシャ、ポルトガル、ポーランド等では、金銭的欠乏を主たる要因としつつ、一定程度、物的欠乏の傾向を併せ持つ。これらの国では高水準の所得格差を相殺するのに十分な再配分政策が行われていないことが指摘されている。

なお、ポーランド、ラトビア、リトアニアでは、EU加盟直後は、パターン①に近い状態にあったが、経済成長及び社会政策の整備を通じ、生活水準の底上げが進み、物的欠乏状態の改善につながった。

### ④ 金銭的欠乏型（フランス、イタリア、スペイン、スウェーデン、オーストリア、ルクセンブルク、スロベニア、エストニア、マルタ）

フランス、イタリア、スペイン、スウェーデン等における貧困と社会的疎外の危機は金銭的欠乏を要因とするものであり、他の2指標によるものは少ない。

### ⑤ 失業世帯型（イギリス、ドイツ、オランダ、ベルギー、デンマーク、フィンランド、アイルランド）

イギリス、ドイツ、オランダ、ベルギー等では、金銭的欠乏を主たる要因としつつも、労働市場への不参加（失業世帯）に該当する者も多い。パターン④の国と同様、高水準の再配分政策を有するにもかかわらず、異なるパターンとなっている原因として、労働市場への統合政策の機能が十分でない可能性が指摘されている。

### (3) 貧困と社会的疎外の危機に直面しやすい属性

貧困と社会的疎外の危機に直面しやすい属性としては、片親世帯、第3国出身者が挙げられる。

ロジスティック回帰分析を用いた欧州委員会による分析によれば、年齢、教育レベル、出身国、主たる収入源等の他の条件を揃えた場合、片親世帯は両親世帯が2人の子供を育てるケースと比べて貧困と社会的疎外の危機に直面する確率が3倍に上る。また、EUの人口全体に片親世帯が占める割合は2%にとどまるのに対し、貧困と社会的疎外の危機にある者に占めるその割合は6%に及んでいる。国別に見ると、人口に占める割合(5%程度)に比べて高い割合で貧困と社会的疎外の危機にある片親世帯が見られる(10%強)国として、イギリス、ベルギー、アイルランド、チェコがある。

また、第3国出身者については、年齢、教育レベル、家族構成、主たる収入源等の他の条件を揃えた場合、受入れ国の国民に比べて貧困と社会的疎外の危機に直面する確率が2倍に上る。EUの人口全体に第3国出身者が占める割合は2.4%にとどまるのに対し、貧困と社会的疎外の危機にある者に占めるその割合は6%に及んでいる。

### (4) 働く貧困層 (in-work poverty)

#### (イ) 近年の動向

就業しているにもかかわらず指標①に該当する者(いわゆる働く貧困層)の割合を見ると、金融経済危機前の好況期(2005年~2007年)においても8%強(8.2%~8.5%)と高止まりの状況が続いていた。その後、危機の初期時点(2009年)では8.4%であったものが、2011年には8.7%に上昇した。その背景としては、金融経済危機による賃金抑制、時短による収入減が指摘されている。

国別の状況について、2009年時点の数値で見ると、10%を超える国として、ルーマニア(17.9%)、ギリシャ(13.8%)、スペイン(11.4%)、ラトビア(11.1%)、ポーランド(11.0%)、リトアニア(10.4%)、ポルトガル(10.3%)、イタリア(10.2%)が、5%に満たない国として、チェコ(3.1%)、フィンランド(3.7%)、ベルギー(4.6%)、スロバキア(4.8%)がある。

このほか、依然 EU 平均に満たない水準ではあるものの、増加傾向にある国として、ドイツ(2005年4.8%→2009年6.8%)、スウェーデン(2005年5.5%→2009年6.9%)、デンマーク(2005年4.9%→2009年5.9%)がある。

次に、雇用形態別に同年の数値を見ると、パートタイム労働者、有期契約労働者といった非正規労働者では12~13%が働く貧困層に該当し、フルタイム労働者(7%程度)、雇用期間に定めのない労働者(5%程度)と比べ、2倍程度高い割合となっている。

また、稼働実績と金銭的欠乏(指標①)との相関関係を見ると、稼働実績が稼働能力の20%に満たない世帯に属する者(18歳~59歳)は、その50%超が同時に金銭的欠乏

(指標①)に該当する。稼働実績が20%以上となれば、金銭的欠乏に該当する者の割合は急速に低下するが、依然、稼働実績40%~50%の区分ではその20%が金銭的欠乏に該当する。同割合がEU平均である16%程度にまで低下するのは、稼働実績50%~60%の区分であり、貧困の危機を回避する観点から、世帯で1人のフルタイム労働を超える稼働の必要性が示唆されている。(フルタイム労働者1人による稼働が世帯の稼働実績50%に相当)

## (ロ) 国別の動向

### ①ドイツ

ドイツにおける働く貧困層は、2005年(4.8%)から2009年(6.8%)までの間に2ポイント上昇するなど、増加傾向にある。その原因として、欧州委員会は、非正規労働(パートタイム労働及び有期契約労働)の増加と、若年層におけるミニ・ジョブ(雇用対策として行う一種のトライアル雇用)の普及を挙げている。

パートタイム労働者については、国内労働力に占める割合が一貫して増加しており、1999年(19.0%)から2009年(26.1%)の10年間に、7ポイント強上昇した。ただし、パートタイム労働者のうち働く貧困層に該当する者の割合を見ると、2009年では10%程度であり、EU平均(12~13%程度)よりも低い。

有期契約労働者については、国内労働力に占める割合の増加速度は緩やかであり(1999年13.1%→2009年14.5%)、EU平均(13.5%)と比べてもやや高い程度の水準であるが、契約形態の差による正社員との賃金格差(wage-penalty)が21.4%と、EU平均(14.4%)を大きく上回っている(これは、ポーランド(27.8%)に次ぎEU域内で2番目に高い水準)。また、正社員への転換率も36%程度と、EU平均(34.6%)をわずかに上回る程度にとどまっている(ただし、その要因としては、ドイツの有期契約労働者は、自ら選択してこれになる者が、正社員としての就職が適わずこれを余儀なくされる者よりも、10ポイント以上高いことも挙げられる)。これらを背景として、働く貧困層に該当する有期契約労働者は15%と、EU平均(14%)をわずかながら上回る水準となっている。

### ②デンマーク

デンマークにおける働く貧困層は、2005年(4.8%)から2007年(4.1%)にかけて低下した後、2009年(5.9%)までに2ポイント弱上昇するなど、EU平均に満たない水準において、経済情勢に敏感な動きを見せている。

パートタイム労働者については、2009年時点で、国内労働力に占める割合が26.1%と広く活用されている。ただし、パートタイム労働者のうち働く貧困層に該当する者の割合は10%に満たず、EU平均(12~13%程度)よりも低い。

有期契約労働者については、国内労働力に占める割合は9%程度と近年大きな変化は見

られない。また、契約形態の差による正社員との賃金差（wage-penalty）については、ほとんどない（insignificant）水準となっている。なお、働く貧困層に該当する有期契約労働者の割合に関するデータは得られていない。

### ③スペイン

スペインにおける働く貧困層は、2005年（10.4%）から2006年（9.9%）にかけて低下した後、2009年（11.4%）までに1.5ポイント上昇し、ギリシャ、ルーマニアに次ぐ高い水準にある。

有期契約労働者の労働力に占める割合は25%程度とポーランドに次ぐ高い水準にある。契約形態の差による正社員との賃金差（wage-penalty）は13.3%（EU平均14.4%）、正社員への転換率は33%（EU平均34.6%）であり、ともにEU平均とほぼ同水準にある。これらを背景として、働く貧困層に該当する有期契約労働者の割合はEU平均（14%）と同水準となっている。

スペインに顕著な特徴は、むしろ家族構成による分析を通じて現れる。扶養する子がいる家計とそうでない家計の貧困率を比較すると、世帯の稼働実績が極めて高い（80%以上）ケースを除き、前者が後者を大きく上回る傾向があり、中程度の稼働実績（40～50%）の世帯において、15ポイント程度のギャップが見られる。これについて、欧州委員会は、スペインの社会保障制度において低所得者への対策が十分でないこと、家族構成を十分考慮に入れた制度設計となっていないこと等を原因として挙げている。

## 3. 加盟国による目標設定、EUによる取組支援

### （1）加盟国による目標設定

欧州2020戦略において、「貧困と社会的疎外の危機から少なくとも2,000万人を救い、社会統合を推進する」ことが数値目標として掲げられたことを受け、各加盟国は「国別改革計画」（National Reform Programmes）において、国別の削減目標と具体的施策を定めることとなった。

各国の削減目標を見ると、イタリア（220万人）、フランス（160万人）、ポーランド（150万人）、スペイン（140～150万人）が数値目標を設定する一方、ドイツは長期失業者の削減目標数として33万人を算定するにとどまり、イギリスは国内法に基づく子どもの貧困削減目標（住宅費控除前の世帯可処分所得が中央値の60%未満の世帯に属する子どもの率を10%未満とする等）を維持するとして具体的な数値を算出しないなど、EUとしての数値の積上げは、数値目標を設定した加盟国（イギリス、スウェーデン、エストニアを除く24カ国）の合計で、1,070万人程度となっている。これは、仮に、イギリス、ドイツにおいてイタリア等4カ国並の数値を計上したとしても、目標の2,000万人に遠く（約500万人～約600万人）及ばない数値である。

また、2011年時点における進捗状況を見ても、ポーランド（約130万人減）、ドイツ（約

45万人減)、イタリア(約34万人減)等、一定の進捗が見られる国もある一方で、スペイン(約203万人増)、ギリシャ(約36万人増)、ハンガリー(約26万人増)等をはじめ、多くの国で増加ないし微増の傾向であり、EU全体として見ると、貧困と社会的疎外の危機にある者の数は、2,000万人削減目標の参照年とされる2008年と比べて約440万人増加しており、2020年時点における目標の達成は極めて難しい現状にある。

## (2) EUによる取組支援

各加盟国、ひいてはEU全体としての目標達成に向け、EUにおいては、欧州委員会が発出する「コミュニケーション」による政策手法の提示や、欧州社会基金等EU予算による財政支援を通じ、国別改革計画に基づく加盟国の取組を支援することとしている。併せて、その進捗状況についてレビューし、毎年、国別勧告を発して改善を求めるなど、国別改革計画の施行管理が行われている。

以下では、貧困削減目標達成のための政策手法を提示したコミュニケーションとして「貧困削減、社会統合推進のための戦略」(2010年12月)を、EU予算による財政支援として「社会的弱者への食糧等支援基金」(案)の概要を紹介する。

### (イ) 貧困削減、社会統合推進のための戦略

2010年12月、欧州2020戦略において設定した貧困削減の目標の達成に向け、次の5分野に重点を置いて取り組むこととする「貧困削減、社会統合推進のための戦略」(The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion)が策定された。その概要は以下のとおり。

#### 「貧困削減、社会統合推進のための戦略」(2010年12月)の概要

##### 1. あらゆる政策領域を通じた取組

###### (1) 雇用へのアクセス

新能力開発・雇用創出戦略(Agenda for New Skills and Jobs)に盛り込まれた取組のうち、①より良く機能する労働市場の構築(労働市場の二層化状況の改善)、②労働市場で求められる能力の獲得、③賃金外コストの削減による雇入れ促進(特に低技能者)が、貧困削減に特に資する。

就職困難層の労働市場への統合は、生活費支援、労働市場政策、社会サービスの組合せにより進められるべきである。また、失業と不安定雇用の間を循環する状況に陥らないようにするため、就業開始後も支援を継続する必要がある。

###### (2) 社会的保護及び不可欠なサービスへのアクセス

社会的保護が、貧困の防止及び早期介入に焦点を置き、政府以外の多様な担い手を動員しつつ、効率的に提供されることが必要である。

高齢期の貧困防止に不可欠な年金制度の給付水準及び持続可能性を維持する観点から、高齢者の継続雇用を可能とする条件整備（アクティブ・エイジング）が鍵である。

疾病予防のほか、医療・介護その他不可欠なサービスがリーズナブルな価格で提供される必要がある。

### （３）教育及び若年施策

貧困の次世代への連鎖を断ち切る観点からは、就学前（pre-primary）教育への投資が最も重要かつ効果的であり、加盟国は、4歳から義務教育開始年齢までの者であって幼児教育又はチャイルドケアに参加するものの割合を95%以上とすることとするEU目標の達成に向けて努力を継続する必要がある。

欧州2020戦略で設定した目標（教育からの早期離脱率の10%未満への減少）の達成こそが、若者に必要な職業能力を付与することとなり、NEET対策を含め、貧困削減に資する。

### （４）移民の社会統合

移民の社会統合には、①雇用、住宅、公共サービス（福祉、教育等）、民間サービス（銀行、保険等）等へのアクセス、②地域コミュニティとの社会・文化的な相互理解、③政治プロセスへの参加等、様々な領域にわたる取組が必要である。これらを通じ、貧困や差別が第2、第3世代に連鎖する現状を改善することが決定的に重要である。

### （５）社会統合及び均等政策

均等政策を進め、男女間の賃金格差を解消することが、女性の貧困問題（特に高齢女性及びシングルマザー）を改善するために必要である。障害者の社会参加への障壁を取り払う取組を進める。ロマ人については、欧州2020戦略を踏まえて各加盟国が策定する国別改革計画において、ロマ人の社会統合についても盛り込み、社会統合・貧困削減に取り組む。

## ２．EU予算の活用

欧州社会基金、欧州地域開発基金等のEU予算について、社会統合、貧困削減といった欧州2020戦略の目標達成に集中的に活用する。

EU及び欧州投資銀行が、1億ユーロずつ、小口融資基金（Progress Microfinance Facility）に拠出することにより、同基金を通じ、今後10年間で5億ユーロの小口

融資を提供することを目指す。これにより、自営の促進や小規模企業の立上げによる雇用創出を支援する。

### 3. より効果的な政策手法の開発

EU予算により、革新的取組の立上げに資するパイロット事業のためのプログラムを開始し、加盟国におけるより効果的な社会政策の実施を支援する。

### 4. ソーシャル・パートナーとの連携等

ソーシャル・パートナーやNGOは、社会的弱者の労働市場参加や貧困削減を進める上で重要な役割を果たす。これらの団体等との連携・対話について、既存のEUレベルの枠組みを維持・強化するとともに、国・地方レベルで新たに構築しようとする加盟国をEU予算により支援する。

いわゆる社会的企業について、その運営に係る法規制や資金へのアクセスを改善し、その発展に資する。

### 5. EUレベルでの政策協調

加盟国は、EUレベルの目標（欧州2020戦略）及びそのガイドラインを踏まえた上で、貧困削減策を含む国別改革計画を策定・実施する。EU（欧州委員会及び閣僚理事会）は、加盟国による政策の実施状況を評価し、必要に応じて国別勧告をまとめ、加盟国の取組を支援・促進する。

#### （ロ）社会的弱者への食糧等支援基金（案）

2012年10月、欧州委員会は、ホームレス、物的欠乏状態にある子どもを主たる対象として、食糧、衣類その他の生活必需品を提供する加盟国の取組を支援するための基金（Fund for European Aid to the Most Deprived）の設置を提案した。同提案の概要は以下のとおりである。（なお、同基金については、2013年2月開催の欧州理事会において、欧州委員会による提案と同額（25億ユーロ：2014年～2020年）を欧州社会基金から充てて実施することが加盟国間で政治合意されており、これに基づきつつ、施行スキーム等に関する審議が閣僚理事会の場で行われている。）

#### 社会的弱者への食糧等支援基金（案）の概要

##### 1. 施行スキーム

##### （1）加盟国による事業計画の策定

加盟国は、その社会的ニーズ等を勘案し、支援対象者（ホームレス、貧困世帯の子ども等）、支援項目（食糧、衣類その他の生活必需品）等を含め、事業計画を作成し、欧州委員会の承認を受ける。

### (2) NGO 等による事業実施

同事業計画に基づき、加盟国は、NGO 等個々の実施主体に対する事業認定を行う。加盟国当局は、実施主体に対して、必要な物資自体の提供又は当該物資の購入に必要な資金の提供を行う。

### (3) 助成率

事業実施経費の 85%を同基金から支給する。（残り 15%は加盟国支出）

## 2. 事業規模

### (1) 予算規模

25 億ユーロ（2014 年～2020 年）

### (2) 支援対象者規模

加盟国支出分と合わせ、事業全体で 4 万人を想定

## **[主要参考文献]**

<年金改革に関する議論について>

○欧州委員会：Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, COM(2010)365

○欧州委員会：White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM(2012)55

○閣僚理事会：Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for enhancing worker mobility by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights, - General approach, 10890/13, ADD 1 (2013)

<貧困対策について>

○欧州委員会：Employment and Social Developments in Europe 2011（第3章、第4章）

○欧州委員会：Employment and Social Developments in Europe 2012

○欧州委員会：The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion, for social and territorial cohesion, COM(2010) 758

○欧州委員会：Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived, COM(2012) 617

○欧州委員会：Social Investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion – social situation in Member States, MEMO/13/118