

Title	解説: EU におけるワーキング・ペア
Author	福原, 宏幸
Citation	経済学雑誌. 別冊. 106 卷 1 号
Issue Date	2005-04
ISSN	0451-6281
Type	Learning Material
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	

Placed on: Osaka City University Repository

解説：EUにおけるワーキング・プア

福 原 宏 幸

はじめに

EU 諸国では、1980年代以降それまでのフォード主義の好循環が機能しなくなる中で、「新たな貧困」が大きく取り上げられるようになった。その結果、失業率が高く、不安定な雇用で働く人びとの割合も高くなっている。他方、充実した福祉国家体制の中でそれによる支援に依存して暮らしている人びとも多い。しかしこうした事態に対して、EU は積極的雇用政策、所得再分配を重視した社会扶助で対応してきたが、問題の深刻さは依然軽減してこなかった。

90年代に入って、こうした困難を抱える人びとの問題は、失業や不安定な就業による所得の問題だけでなく、彼らが親族や友人、近隣住民、企業や社会的な諸団体、あるいは公的な諸制度との関係が希薄になっていることにもあることが明らかにされてきた。すなわち「社会的排除」が語られ、90年代はじめ以降それは次第に理論化されてきた。また、EU においては、そうした研究を政策の実践の場にも持ち込まれ、雇用戦略や社会的包摂の戦略の中に示されている。しかし、依然として困難も多い。とりわけワーキング・プア（就労貧困層）、臨時請負労働、外国人労働者の問題は具体的な施策がみえない状況にある。

以下では、90年代以降の EU における雇用政策と社会的包摂の戦略を概観し、その中で雇用問題として新たに脚光を帯びるようになったワーキング・プアの問題についていくつかの資

料を提示しておきたい。

1. 第1期欧州雇用戦略

EU は、1990年代、欧州社会モデルの構築という大きな目標を設定する中で、いくつかの取り組みを推進してきた。とくに、1997年11月にルクセンブルクで開催された欧州理事会（EU サミット）では欧州雇用戦略（第1期：1998年-2002年）が採択され、加盟国が「雇用に関するナショナル・アクション・プラン」を立案するための一連のガイドラインも採択した。それは4つの柱からなるものであった。(1) エンプロイアビリティ（安定した仕事に就くための能力）を高める、(2) 起業家精神を発展させて雇用を作り出す、(3) 変化に対する経営者と被雇用者の適応能力を高める、(4) 男女の雇用機会均等の促進である。

その後、2000年3月に開催されたりスボンでの欧州理事会では、これらに「フル就業」、「仕事の質と生産性の改善」、「社会的結束と包摂の強化」が加えられた。とくに興味深いのは、「フル就業」で、これは高齢者・女性などの非労働力人口を労働市場へ誘導することによって就業率を引き上げようというものである。また、その後の10年間における EU の新しい戦略目標を次のように設定した。すなわち「より多くのより良い仕事とより高い社会的結束をとともなう持続可能な経済成長を達成しうる、最も競争力があり最もダイナミックな知識依存型経済の実現」である。さらに、この目標の実現にむ

けて、「人びとに投資し社会的排除と闘うことで、欧州社会モデルを近代化する」ことが議長総括として語られた。

2. 社会的排除と闘う戦略

2000年3月にリスボンで開催されたEUサミットでは、これらの雇用戦略の強化とあわせて、貧困と社会的排除に対する戦略についても提示された。すなわち、これらの問題について欧州レベルでの共通目標を作成し、加盟国による「ナショナル・アクション・プラン」の提出が決定された。また、達成されるべき共通目標として4項目が決定された。(1) すべての人が就業へ参加すること、ならびに資源・権利・財・サービスにアクセスできるようにすること、(2) 排除がもたらすリスクを阻止すること、(3) 最も脆弱な人々を支援すること、(4) 貧困と排除の問題に関わるすべての関係者を動員すること、である。

しかし、貧困についてはその具体的な対象者を把握することは比較的容易であるのに対して、社会的な関係が剥奪され排除されている人びとを的確に把握することは十分にできていない。このため、政策の実施には、明らかに遅れが目立っている。

3. 第2期欧州雇用戦略

2002年7月、欧州委員会は「欧州雇用戦略の5年間を評価する」というコミュニケーションを公表し、今後の雇用戦略の課題として、(1) 就業率と労働力参加率の引き上げ、仕事の質の改善と生産性の向上、インクルーシブな労働市場の促進という中期的な課題への対応、(2) 効果を損なうことなく雇用ガイドラインを簡素化する、(3) ガバナンスとパートナーシップを改善する、(4) 他のEU政策（包括的経済政策指針など）との整合性と補完性を改善するという4つを示した。これらはいずれもこの後の雇用戦略の見直しや第2期雇用ガイドラインの中に

盛り込まれていった。

4. 社会的排除とEUの方向性

ところで、社会的排除については、EU諸国の研究者を中心に多くの見解があるが、それらを要約し重要な論点をまとめれば以下の4つに集約される。(1) 社会的排除は、貧困や排除という静態的な結果だけでなく、それに至る過程を問題にする、(2) 社会的排除は貧困や失業といった経済的次元の問題だけでなく、社会的次元・政治的次元（さらには空間的次元）といった多次元性をもつ問題である、(3) それらはまた、家族関係、交友関係、コミュニティ内での関係といった社会関係の剥奪を重視する、(4) さらに社会的排除は社会的統合やシティズンシップを支えるさまざまな権利や制度から排除されていることを意味する。

すなわち、社会的排除という概念には、貧困といった経済的次元と社会関係の剥奪といった関係的次元が重要な位置を占めている。そして、このことは、EUの社会的排除と闘う戦略の中にも示されていた。しかし、第2期雇用戦略は「就業への参加」に力点を置き、雇用戦略と並行して進められてきた社会的包摂戦略をその重要な一環として組み込んでしまったようにみえる。

たとえばそれは、「フル就労」「失業率の引き下げ」という目標と連動して、失業手当などの縮小によって長期失業者を労働市場へと強く誘導する動きに端的に現れている。こうして、「社会的排除との闘い」は、「労働市場からの排除との闘い」に還元され、「関係的次元における排除との闘い」が軽視されつつあるかにみえる。

EUがこのような対応をしていることについての理由は、EUの政策主体側が意識的にこれを追求していることによるかもしれないが、関係的次元における排除の実態を具体的に把握することの困難さにもよるだろう。

5. ワーキング・プア問題

2000年12月に開催されたニースでの欧州理事会では、社会的排除と闘う戦略にかかわって、ワーキング・プアが大きな問題を抱えた人びととして新たにその政策対象に加えられた。そして、2003年6月の欧州理事会では、第2期欧州雇用戦略のひとつの目標として、2010年までにワーキング・プアの割合を顕著に減少させることが示された。すなわち、ワーキング・プアの問題は、EUの雇用戦略と社会的包摂戦略のいずれからも重要課題として捉えられたのである。

以下では、このワーキング・プアの問題について、EUではどのような議論がなされているのか、その概要を示しておこう。

2004年7月にブリュッセルで開催されたセミナー「EUにおけるワーキング・プア」（生活条件・労働条件の改善のための欧州基金、主催）では、ワーキング・プアを次のように定義した。「世帯の中で少なくとも1人が仕事に就いており、かつ世帯の総収入（所得の社会的移転と課税のあとに残る所得）が貧困線（所得中央値の60%）以下である世帯で暮らしている労働者」である。そしてその割合は、EU 15カ国において、自営業者の17%、被雇用者の6%にのぼるといわれる。これを前提に、同セミナーの報告書は、EUにおけるワーキング・プアの特徴を以下のようにまとめた。

1. ワーキング・プアは低賃金労働者と同じではない。実際には、低賃金労働者の5人に1人だけがワーキング・プアとしての特徴を持っている。ワーキング・プアの主要な決定要因は、世帯の環境（世帯の中に所得を稼ぐ者がいるかどうか、扶養児童が何人いるかどうかなど）にある。
2. 仕事と結びついた諸手当は定額であるが、それらはEU加盟各国政府によって計画され実施されているものである。このため、とくに直接的な賃金の低さあるいは収入の貧し

さが問題となる。また、低所得世帯に対する児童扶養手当を追加するかどうかは世帯という次元では議論的になるし、これはまた家族の貧困リスクの高まるかどうかにも反映される。

3. 貧困を計測することは困難をとまなうが、相対的貧困あるいは絶対的貧困にもとづいて行うことができる。ワーキング・プアはいくつかの特徴をあわせ持っているがゆえに、それを計測することは一層の困難をとまなう。EUの政策担当者によって定められたワーキング・プアの定義は、「仕事に従事しているが、世帯収入が貧困の閾値以下にある労働者」を意味する。
4. 自営業者のグループから得られた所得データは信頼性に欠けるし、実態を正確に反映していないが、彼らは、他の労働者カテゴリーに比べ、ワーキング・プアに陥る可能性が一番高い。移民は労働市場への参入の重要な手段として自営業を営むようになることが多いが、このことがワーキング・プア増加の大きな要因となっている。たとえばデンマークにおける自営業を営む移民の貧困率は、労働力人口（就業者と失業者の合計）に占める貧困率に比べて6倍に達している。
5. 調査によれば、近年では、豊かな就業世帯と貧しい就業世帯との間で二極化が進行している。これは、ワーキング・プアの存在と明確な関係がある。この二極化の水準は、加盟国間で異なるが、イギリス、アイルランド、スカンジナビア諸国、そしてベルギーで最も高くなっている。
6. 教育水準の低さとワーキング・プアとの間には相関関係があるが、それは多くの国できわめて強くなっている（デンマークとスウェーデンは例外であるが）。低所得者に的を絞った教育と訓練の施策の実施はエンプロイアビリティを高める重要な手段である。しかし、その効果は短期でははっきりしない。

7. フル就業の実現すなわち就業率の引上げという政策は、一定の成果をおさめつつある。しかし、他方でワーキング・プアの問題を悪化させることになるだろう。ワーキング・プアのような多次元に広がる社会的問題では、関連する諸政策との適切な協調が求められる。

8. 欧州委員会は、ワーキング・プアの問題を政策課題に掲げている。2003年の第2期雇用戦略の雇用ガイドラインにおいて、欧州委員会は「適度な稼ぎにつながる仕事を作り出す (make work pay)」に関するガイドライン第8項で、とくにこの問題を検討した。「貧困の罟」を回避するための措置として課税と給付制度の見直しによる就業への誘動がおこなわれ、他方で低賃金労働者に対しては仕事と結びついた諸手当の提供の措置が検討された。

ワーキング・プアの存在が2000年以降にわかにEUで注目を集めた理由は、どこにあるのだろうか。西欧の福祉国家においては、失業者は失業保険と失業手当により、貧困者は社会扶助によって最低限度の生活が保障されてきたと考えられている。他方、仕事に従事している人びとは最低賃金以上の所得を得ており生活は安定

しているとみなされてきた。しかし、実際にはいずれにも属さない人びと——働いても貧困から抜け出せない人びと——が増えつつあることに、EUはようやく気づいたということである。

む す び

1990年代において、EUには、ワーキング・プアはEU福祉国家の対極にあるアメリカにしか存在しないという思いこみがあった。しかし、産業構造が変化し、求められる技能水準が上昇して労働力需要構造が変化する中で、現実には伝統的な低熟練の技術や能力しか持たない人びとが存在する。また、欧州雇用戦略の競争重視的な戦略がこうした労働者を生みだしているのかもしれない。さらに、EU拡大にともなって東欧の新規加盟国から多くの未熟練な労働者が西側EU諸国に流入してくる。こうした事態が、ワーキング・プアと呼ばれる人びとを大量に生み出しつつあるのである。

これらのワーキング・プアの問題は、EUの雇用戦略と社会的包摂戦略が交差するところに位置しているがゆえに、この2つの戦略の質を問うことにもなるだろう。