



労働政策研究報告書 No.3

2004

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

先進諸国の雇用戦略に関する研究

労働政策研究 研修機構

先進諸国の雇用戦略に関する研究

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

石油危機以降、先進諸国では深刻化する雇用・失業問題にいかに対応していくかが、雇用政策の重要な課題となった。そうした中で、1992年5月に開催されたOECD（経済協力開発機構）閣僚理事会は、深刻化する雇用・失業問題に関する総合的な研究を行うことを要請し、2年余りの調査研究を経て、1994年に1冊の報告書がまとめられた。The OECD Jobs Study : Facts, Analysis, Strategies, 1994 がそれであり、高水準の失業に直面するOECD諸国の経済構造を詳細に分析し、雇用創出のための戦略的政策を提言した。この報告書を契機として、雇用創出による失業率の低下を目的とした政策論の報告書が相次ぎ、1997年には国別の政策評価を行った報告書も刊行された。

規制緩和による市場メカニズムを重視したOECDの雇用戦略に対して、EU（欧州連合）は、社会的統合を重視したEU雇用戦略を提示し、OECDとは一線を画した雇用戦略を展開している。EUは、雇用ガイドラインを提示し、加盟各国はそれに基づいて行動計画を作成し、その政策評価が行われるという一連の取り組みが実施されている。EU雇用戦略に基づいた加盟各国の新たな雇用政策の展開は、若年失業や長期失業の状況を改善するなど、具体的な成果をあげつつある。

これに対して、1990年代半ばまで先進諸国の中では低い水準の失業率にとどまっていた日本も、1998年以降、失業率が急上昇するとともに、若年失業者や長期失業者も急増してきており、欧米諸国と同じような状況に陥ってきている。こうした日本の現状を考慮すると、雇用・失業対策はますます重要性を増しており、それらを立案・実行する上で、OECDやEUの雇用戦略が提起した問題、さらにはそれを受け止めた各国の雇用政策と政策評価のあり方を学ぶことから、多くの示唆を得ることができるものとする。

そこで当機構では、厚生労働省と雇用戦略を検討する研究会を設け、OECDやEUの雇用戦略が提起している内容を精査するとともに、EU主要国の具体的な雇用政策及び政策評価について、可能な範囲で調査研究を行った。本報告書は、OECDとEUの雇用戦略の内容をまとめた「先進諸国の雇用戦略に関する資料集」に続いて、雇用戦略の新たな展開やEU主要国の雇用政策と政策評価などについてまとめたものである。

なお、補論の「雇用戦略シンポジウム」については、当機構国際部（現・国際研究部）がとりまとめた結果を、一部改訂の上了解を得て掲載している。

2004年3月

独立行政法人労働政策研究・研修機構
理事長 小 野 旭

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
伊藤 実 ^{いと う みのる}	労働政策研究・研修機構統括研究員	序論、第2章1 第4章
小倉一哉 ^{おぐら かずや}	労働政策研究・研修機構副主任研究員	第1章1, 3 第2章2, 第3章5
濱口桂一郎 ^{はまぐち けいいちろう}	東京大学大学院法学政治学研究科附属 比較法政国際センター客員教授	第1章2
小杉礼子 ^{こすぎ れいこ}	労働政策研究・研修機構副統括研究員	第2章3
奥津真里 ^{おくつ まり}	労働政策研究・研修機構統括研究員	第2章4
岩田克彦 ^{いわた かつひこ}	労働政策研究・研修機構統括研究員	第2章5
堀 春彦 ^{ほり はるひこ}	労働政策研究・研修機構副主任研究員	第3章1, 6
原ひろみ ^{はら}	労働政策研究・研修機構研究員	第3章2
勇上和史 ^{ゆうがみ かづふみ}	労働政策研究・研修機構研究員	第3章3
弓場美裕 ^{ゆみ ばよしひろ}	労働政策研究・研修機構主任研究員	第3章4

なお、本報告書作成に当たっては、以下の諸氏に資料提供、一部執筆等の協力を得ている。第2章2.1「フランスの雇用政策」については、Jacques Freyssinet（元経済社会研究所所長）、藤本怜（グルノーブル大学大学院）に、2.2「ドイツの雇用政策」については、Werner Friedrich（RWI 経済研究所所長）、Helmut Apel（RWI 経済研究所研究員）に、2.3「イギリスの雇用政策」については、Clive Tucker（EU 雇用委員会委員長）にそれぞれ協力を願った。

目次

まえがき

序章 雇用戦略の研究意義.....	1
1 OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への展開	1
2 日本の雇用情勢の悪化.....	3
3 OECD・EU 雇用戦略の研究意義	4
第1章 先進国における雇用戦略の展開	6
1.1 OECD の雇用戦略	6
1.1.1 OECD 雇用戦略の経緯と意義	6
1.1.2 OECD 雇用戦略の主要項目	8
1.1.3 OECD 雇用戦略による調査研究結果の概要.....	9
1.1.4 OECD 加盟国における雇用戦略実施状況の評価.....	17
1.1.5 OECD 雇用戦略 ー考察ー	19
1.1.6 補足 ー「雇用戦略プロジェクト」以降の OECD のスタンスについてー	21
1.2 EU の雇用戦略.....	24
1.2.1 EU 雇用戦略の4つの柱とフル就業という目標	24
1.2.2 雇用戦略実施5年目の評価	36
1.2.3 第2期雇用指針の内容.....	38
1.3 OECD と EU の雇用戦略に関する比較考察.....	42
1.3.1 基本理念の比較	42
1.3.2 主な戦略項目の比較	42

1.3.3	結語	45
第2章	欧州主要国における雇用戦略の展開	46
2.1	フランスの雇用政策	46
2.1.1	雇用政策の時代区分	46
2.1.2	第二期（1973～97年）の雇用政策	46
2.1.3	第三期（1997～2001年）の雇用政策	49
2.1.4	現在の雇用政策	51
2.1.5	政策効果	60
2.1.6	雇用戦略の転換と今後の進展	67
2.2	ドイツの雇用政策	69
2.2.1	はじめに	69
2.2.2	総合評価	69
2.2.3	7つの重点テーマの概略	71
2.2.4	ガイドラインのさらなる発展のための提言	94
2.3	イギリスの雇用政策	97
2.3.1	近年までの雇用情勢と対策の概観	97
2.3.2	EUの雇用戦略へのイギリスの対応 — 欧州委員会への報告文書から	99
2.3.3	学校から職業への移行の支援—新たな試み	105
2.3.4	イギリスの雇用戦略策定・実施の実態	106
2.4	スウェーデンの雇用政策	122
2.4.1	伝統的社会理念とスウェーデン・モデル	122

2.4.2	労働市場政策の原則	123
2.4.3	積極的労働市場政策	125
2.4.4	労働市場政策の主要施策	128
2.5	アイルランドの雇用政策.....	139
2.5.1	はじめに	139
2.5.2	1980年代までのアイルランド	139
2.5.3	1990年代以降の急発展と政府戦略	139
2.5.4	アイルランドの雇用戦略	141
2.5.5	企業・貿易・雇用省の2001-2003年戦略声明書.....	156
2.5.6	アイルランドの社会保障	156
2.5.7	アイルランドの今後	160
2.5.8	アイルランドモデルと日本への政策的含意.....	161
第3章	雇用政策の政策評価	164
3.1	政策評価の分析枠組み	164
3.1.1	非科学的分析手法 (Non-scientific)	164
3.1.2	非実験的手法 (Quasi-experimental)	166
3.1.3	実験的手法 (Experimental)	169
3.1.4	まとめ.....	171
3.2	アメリカの政策評価.....	174
3.2.1	アメリカの職業訓練政策の概要	174
3.2.2	政策評価	185

3.3	イギリスの政策評価.....	191
3.3.1	評価対象政策の概要	192
3.3.2	政策評価	201
3.4	スウェーデンの労働市場政策とその政策効果に関する計量分析例	210
3.4.1	スウェーデンの労働市場政策	210
3.4.2	政策効果に関する計量分析例	219
3.5	その他のヨーロッパ諸国の政策評価.....	227
3.5.1	オランダ	227
3.5.2	オーストリア	228
3.5.3	フランス（その1）	230
3.5.4	フランス（その2）	232
3.5.5	スイス	233
3.5.6	ベルギー	235
3.6	政策評価まとめ.....	237
3.6.1	政策評価でよく用いられる用語の整理	237
3.6.2	アメリカ、イギリス、スウェーデンなどの政策評価取りまとめ.....	239
3.6.3	積極的労働市場政策の評価.....	241
3.6.4	積極的労働市場政策以外の評価（最低賃金改定の影響）	243
第4章	雇用戦略の日本へのインプリケーション	248
4.1	OECD および EU の雇用戦略の意義.....	248
4.1.1	OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への進展.....	248

4.1.2	雇用戦略における OECD と EU の差異	249
4.1.3	EU 主要国における政策転換の実態	251
4.1.4	政策評価	252
4.2	日本へのインプリケーション	255
4.2.1	EU 雇用戦略の教示	255
4.2.2	1990 年代前半までの日本の雇用政策	256
4.2.3	1990 年代後半以降の日本の雇用政策	257
4.2.4	OECD ・ EU 雇用戦略との比較	259
4.2.5	政策評価の基盤整備	261
補論	雇用戦略シンポジウム	262

序章 雇用戦略の研究意義

1 OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への展開

石油危機以降、先進諸国では深刻化する雇用・失業問題にいかに対応していくかが、雇用政策の重要な課題となっている。しかしながら、ソビエト連邦が崩壊し、社会主義諸国が次々と市場経済化したため、失業問題に関しても、資本主義対社会主義といった体制の問題から、資本主義下における市場経済のタイプが問題となった。ミシェル・アルベールが「資本主義対資本主義」の中で指摘したように、資本主義も米英に代表される市場原理重視のアングロサクソン型と、独仏に代表される社会保障を重視したライン型に大別され、かなり異なったタイプの資本主義が併存している。

市場原理重視のアングロサクソン型の代表である米国は、1990年代にITを原動力とした経済成長をいち早く実現し、失業率の急速な低下を達成した。好況と不況を繰り返す資本主義の景気循環すら克服したとするニューエコノミーの主張も出現し、市場原理重視のアングロサクソン型資本主義は、順風満帆といった様相を呈した。OECD雇用戦略にはこうした時代的背景が影響していると考えられる。

1992年5月に開催されたOECD閣僚理事会は、深刻化する雇用・失業問題に関する総合的な研究を行うことを要請し、2年余りの調査研究を経て、1994年に1冊の報告書がまとめられた。The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, 1994がそれであり、高水準の失業に直面するOECD諸国の経済構造を詳細に分析し、雇用創出のための戦略的政策を提言した。この報告書を契機として、雇用創出による失業率の低下を目的とした政策論の報告書が相次ぎ、1997年には国別の政策評価を行った報告書も刊行された。

OECD雇用戦略プロジェクトに関連した一連の報告書のタイトルは、当初Jobs Study（雇用研究）となっていたが、1996年以降はJobs Strategy（雇用戦略）と変更されている。報告書のタイトルが変更された具体的理由は説明されていないが、雇用戦略が意味する内容は、1994年の報告書の内容に示されていると言えよう。

The OECD Jobs Studyは、雇用創出のための戦略的政策を提言しており、雇用慣行や雇用制度は雇用変動のパターンに影響を与えることはできても、雇用機会そのものを創り出すことはできないことを明確に主張している。雇用に対する需要は、基本的には生産の派生需要であり、生産のないところに雇用機会はないということである。Jobs Study（雇用研究）がJobs Strategy（雇用戦略）に変更された背景には、こうした雇用創出のための政策的議論がなされたものと思われる。

OECDの一連の調査研究が扱っている領域は、雇用創出に関連したマクロ経済政策、創業や規制緩和に代表される構造政策、労働市場政策であり、これらを総合的に分析して戦略的政策提言を行うというものである。従って、雇用戦略の研究とは、税制、財政や経済的規制といったマクロ経済政策や社会保障政策と労働政策との関連性を総合的に分析し、その結果に基づい

て具体的な政策提言を行っていくものであることを示唆している。

先進諸国の雇用政策に大きなインパクトを与えた OECD 雇用戦略は、明らかに経済システムの効率性と整合性のとれた雇用政策を目指しており、様々な規制を緩和・撤廃することによって、市場メカニズムを貫徹させるという政策理念が基盤となっていた。そのことは、重点的雇用戦略分野として提示された内容が、市場メカニズムを効率的に機能させるための改革を提起していることに、端的に現れている。

OECD 雇用戦略に対応して打ち出された EU 雇用戦略は、激しい競争原理の下では弱者が社会から排除される危険性が高いことを考慮し、排除ではなく仕事を通じて国民全体を社会的に統合する連帯の道を選択したのである。1997 年のルクセンブルク雇用サミットにおいて、EU 雇用戦略の中核となる「4 つの柱」が示され、それ以降の雇用ガイドラインに明記された。「4 つの柱」とは、①エンプロイアビリティ、②起業家精神、③アダプタビリティ、④機会均等である。

さらに、2000 年のリスボン欧州理事会では、「フル就業」^(註1)という目標が設定された。フル就業という考え方は、「完全雇用」とは考え方が異なる。完全雇用の達成には失業率を下げるのが不可欠であり、そのためには雇用者を増やすこと以外に失業者を非労働力化させることによって、失業率を引き下げることができる。EU 主要国が行ってきた高齢者の引退を促進させる労働供給制限政策は、この延長線上にある政策である。

フル就業は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。

EU 諸国がこれまで実践してきた手厚い社会保障・福祉政策、労働者保護などの政策が、雇用とトレードオフの関係にあるという現状認識は同じでも、その対応策として提示された雇用戦略の内容は、OECD と EU ではかなり違うものとなっている。2 つの雇用戦略の違いは、経済成長を達成するために市場原理が機能しやすいような社会を目指すか、弱者を排除することなく仕事を通じた社会的連帯を重視するか、といった社会的基本理念が異なっていることからきている。

ところで、EU 雇用戦略は OECD 雇用戦略と異なり、雇用戦略を単なる報告書や提言に留めることなく、政策的実効性を備えた枠組みを構築したのである。雇用ガイドラインを提示することによって共通した政策の方向性を示し、加盟各国がガイドラインに基づいて具体的な行動計画を作成し、一定期間が経過後その政策評価を行うという枠組みである。雇用ガイドラインは罰則を伴ったものではなく、ガイドラインに基づいた政策を具体化しなければならないという強制力を持っているわけでもない。しかしながら、加盟各国間は、政策評価に基づいて相互に監視しながら圧力をかけるため、ガイドラインを無視するような政策を実行することは、非常に難しいという状況を作り出している。

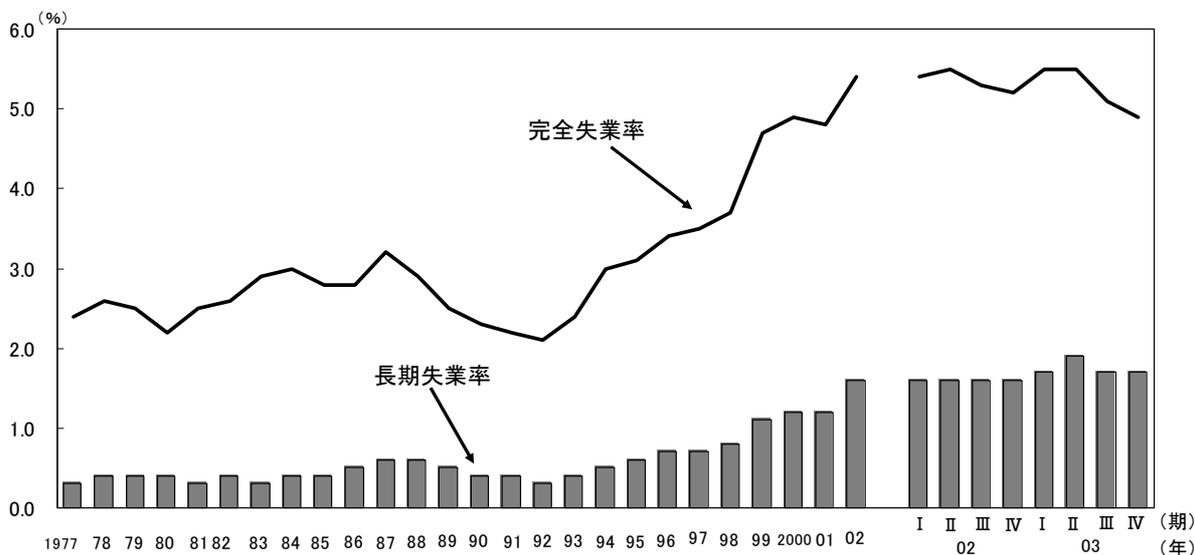
2 日本の雇用情勢の悪化

バブル経済崩壊後の日本は、不良債権・資産デフレ、製造業の空洞化、産業構造やビジネスモデルの転換といった問題が複合的に顕在化し、その解決の困難さから長期低迷状態に陥り、深刻な失業問題に直面している。1980年代までは失業率も概ね1~2%台で推移し、失業問題に関してはOECD諸国の中で優等生の地位を維持してきたが、1997年の北海道拓殖銀行や山一証券といった大手金融機関の経営破綻を契機とした金融危機の勃発、それに続く企業倒産やリストラの急増によって、失業率も急上昇している。景気が回復している現在においても、完全失業率は5%前後で高止まっており、依然として厳しい雇用情勢が続いている。

また、失業率が高止まりする中で、近年、若年失業者や長期失業者の問題が顕在化している他、構造的・摩擦的失業が増加している。若年者に見られるアルバイトなどの短期就業を繰り返したり無業者になったりしているいわゆるフリーターは、当機構の推計によれば、1982年には53万人であったが、1997年には173万人、2001年には200万人を超えてきている。

他方、なかなか再就職できずに失業期間が1年以上に及ぶ長期失業者も、近年急速に増加してきている。2003年10~12月期において、完全失業者325万人のうち112万人が長期失業者であり、その割合は34.5%と3割を上回ってきている。また、長期失業者のうち45~64歳の中高年者が42万人で、約4割を占めている。さらに、長期失業者の労働力人口に対する比率(長期失業率)も、1999年以降大幅に上昇しており、2003年10~12月期で1.7%となっている(図1)。

図1 完全失業率と長期失業率の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」(1977~2001年)、「労働力調査(詳細集計)」(2002年~)

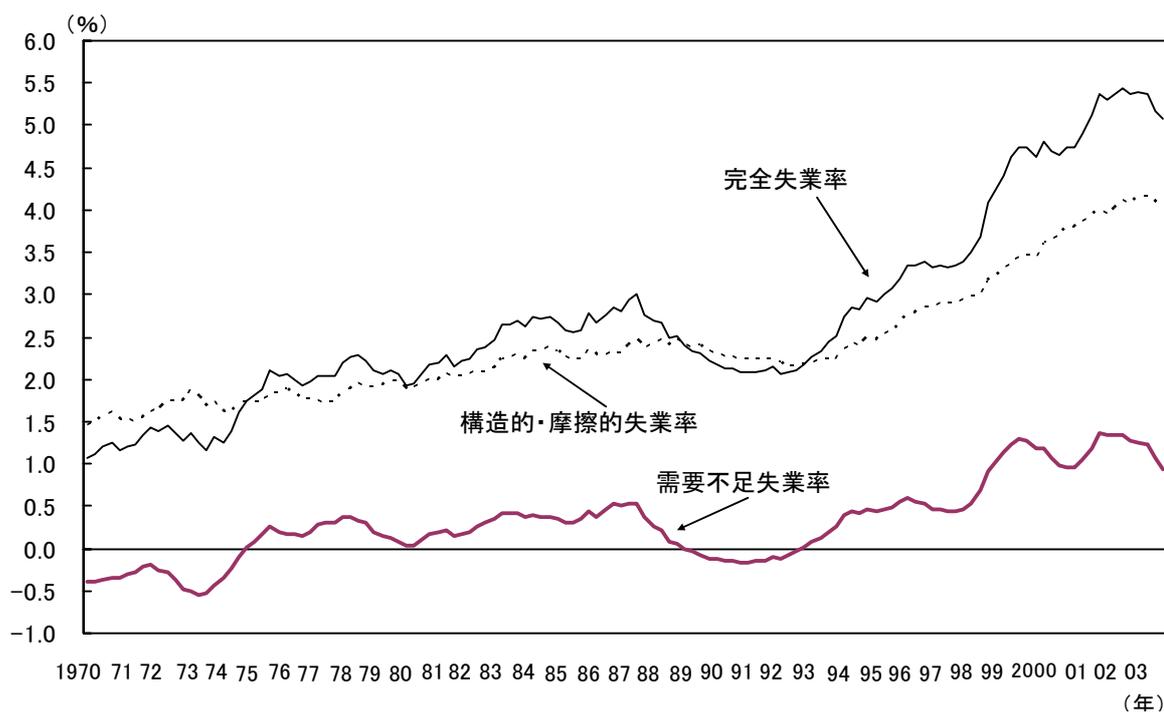
注：長期失業率=失業期間1年以上の完全失業者/労働力人口

こうした若年失業者や長期失業者の増加とともに、求人と求職がなかなか一致しないという

ミスマッチの問題も深刻化している。厚生労働省労働政策担当参事官室の推計によれば、不況期に顕在化する需要不足失業率は、景気後退期であった1998年と2001年に大幅な上昇を示しているが、それを上回る構造的・摩擦的失業が存在しており、1990年代後半から構造的・摩擦的失業率は上昇傾向を示している。2003年10～12月期において、完全失業率5.07%のうち、4.13%は構造的・摩擦的失業率、0.94%は需要不足失業率という推計結果となっており、失業の4分の3以上がミスマッチ等の構造的・摩擦的失業である（図2）。

需要不足失業に対しては、雇用は生産の派生需要であることを考えれば、まず経済政策が先行することになるが、ミスマッチ等の構造的・摩擦的失業の問題に関しては、労働力需給調整機能が重要な役割を担っている。未充足求人が数多く存在しているという問題の発生原因は複雑であるが、主な原因としては、職業紹介システムが十分に整備されていないか、求人と求職の希望労働条件が大幅に乖離しているか、求人が求める職業能力に求職者が適合できないか、求人に厳しい年齢制限があつて中高年求職者は応募機会を奪われているのではないか、失業給付が手厚すぎて求職活動を消極的にしているのではないか、といったことが考えられる。

図2 構造的・摩擦的失業率と需要不足失業率の推移



資料出所：厚生労働省 労働政策担当参事官室資料より作成

3 OECD・EU雇用戦略の研究意義

ミスマッチ問題をはじめとした失業問題に対処していく上で、日本よりも高い失業率に長年悩まされてきた欧米諸国が、いかなる雇用・失業対策を講じ、その政策効果はどのようなもの

であったかを学ぶことは、決して無駄なことではないと思われる。既に OECD 雇用戦略や EU 雇用戦略が明らかにされており、EU 加盟各国は雇用戦略が示した政策方向で具体的な雇用・失業対策を実施し、その政策評価を行うという枠組みを構築している。

OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への進展といった動きは、日本の雇用戦略を検討する上で、大変示唆に富むものがある。長期低迷状態からなかなか脱出できない日本では、米国流の規制緩和・撤廃による労働市場の柔軟化を主張する意見も多いが、わが国のこれまでの市場構造や雇用慣行とかなり異質な OECD 雇用戦略の基礎となっている米国流構造改革には、抵抗が大きいのも事実である。こうした日本にとっての異質性と親和性を考慮すると、雇用戦略に関しても、市場構造や雇用慣行においてより親和性のある EU の雇用戦略が、日本にとってより参考になるように思われる。

バブル経済崩壊とそれに続く長期不況過程で、日本においても経済対策と連動した多様な雇用・失業対策が相次いで打ち出されている。従来の雇用調整助成金に代表される雇用の維持・安定を中心とした政策に加えて、労働移動支援や雇用創出などに重点を置いた対策が打ち出されている。こうした一連の雇用・失業対策は、雇用対策の予算規模を大きくしてきており、多様な対策の政策効果を検証する必要性が高まってきている。日本では、平成 13 年 6 月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定され、14 年 4 月から各省庁において政策の評価を実施しているところであるが、政策評価制度全般の改善・充実を図るため、先行する欧米諸国の政策評価の現状および問題点を学ぶことは、非常に重要なことといえよう。

特に、EU 雇用戦略が重視してきた若年失業と長期失業の問題は、我が国でも顕在化してきており、EU 諸国の経験から学ぶことも多い。また、手厚い失業給付や生活扶助が、結果的に長期失業者を増加させ、「失業の罠」、「貧困の罠」といった働くことに対するインセンティブが失われてしまう状況に陥ってしまった EU 諸国が、いかなる失業保険制度の改革を行って、長期失業者を減少させているのかを明らかにすることは、実践的な政策論に直結するものであり、我が国にとっても参考となる。

なお、本報告書が対象とした領域は主に雇用対策であり、解雇規制や労働時間に関連した労働基準対策や正規社員とパートタイマーの賃金格差、男性と女性の昇進格差といった均等待遇保障対策は、余り取り上げていない。

以上の観点から、本報告書においては、第 1 章で OECD と EU の雇用戦略の内容を明らかにし、第 2 章では EU 主要国の雇用政策を紹介し、第 3 章では政策評価の現状を紹介し、第 4 章で OECD・EU 雇用戦略や EU 主要国の雇用政策が日本にいかなるインプリケーションを示しているのかについて触れる。

注

(1) 「フル就業」については、P 25 を参照せよ。

第1章 先進国における雇用戦略の展開

1.1 OECDの雇用戦略

1.1.1 OECD雇用戦略の経緯と意義

OECD（経済協力開発機構）は、1992年以降、一連の雇用戦略に関するプロジェクトに着手した。周知のように、1980年代はオイルショック後の低調な経済成長により、多くの先進国経済は行き詰まり、失業者が急増した。1990年代に入っても労働市場の状況は好転することなく、OECD加盟国の失業者数は、1970年代の1,000万人から1990年代に入って3,500万人程度へと増加している。こうした失業者の急増は、経済社会における人的資源が有効に活用されていないことを示すものであり、ひいては生産活動を停滞させ、投資活動を遅らせ、さらに政府の財政負担を増加させている。

もちろん労働市場の状況は、国や地域によって相違のある展開を見せるものであり、アメリカなどは比較的景気循環に応じた失業の増減が見られるが、欧州諸国では法律や制度による賃金や雇用慣行の硬直性が強く、結果的に長期失業者や若年失業者の増加へと繋がってきた。

こうした中 OECD は、1992年の閣僚理事会において、雇用失業問題を根本的に調査研究し、労働市場における諸問題の実態把握と、その処方箋を考えることを目的としたプロジェクトをスタートさせた。当初は、OECD Jobs Study（雇用研究）という名のごとく、先進国経済における、労働市場の様々な問題を調査研究するという題目で始められたが、1994年に出された初めの報告書の提言として、Jobs Strategy（雇用戦略）という言葉が登場し、以降、「雇用戦略」という言葉が定着することになる。

「雇用戦略」という概念は、「雇用研究」によって明らかにされるであろう様々な実態を前提とした上で、いかなる政策が必要となるかを、すでに長年にわたるプロジェクトの開始時点から意図していたことを示している。つまり、綿密な調査研究の成果を踏まえた各種の政策提言を、より具体的な戦略項目として位置づけることが、当初から企図されていたといえるのである。事実、1994年以降は、雇用戦略を個別のテーマに区分し、各テーマに関する詳細な研究と、さらに国別の実施状況を調べた国別審査を実施している。国別審査は、1994年から1997年までに加盟国を一巡し、その結果が1997年の閣僚理事会で報告された。テーマ別研究は、1999年までにほぼ完了し、また、国別審査もその後再度行われ、1997年から1999年まで二巡目の審査が実施された。このように、1992年に開始された雇用失業研究＝雇用戦略プロジェクトは、1999年頃までに調査研究、国別審査、提言という一応の収束を見せている。

OECDの「雇用研究」は、OECD以外の分野へ影響を与えている。その一つが、1994年3月にアメリカ（デトロイト）で開催されたG7の「雇用サミット」である。この会議にはG7各国から労働担当閣僚のほか、財政、産業、社会問題などの担当閣僚、総計24名の閣僚が参加し、雇用問題について様々な意見が交わされた。会議は、「世界の雇用問題」「グローバル経済における雇用機会の創造」「技術・技術革新、民間部門」「労働市場、人的資本への投資、社会

保障」の4つのセッションから構成され、議論された。会議の内容をまとめたベンツェン財務長官（当時）は、質の高い雇用の創出と失業の減少という共通課題だけでなく、各国の異なる経済構造を踏まえた個別的な対応策の重要性を指摘した。その上で、OECDの雇用戦略プロジェクトに対しても、より精緻な分析を求めたのである。この雇用サミットは、1994年7月に開催されたナポリサミットで、「雇用と成長」を最重要課題とするに至るのである。

1994年6月に開催されたOECD閣僚理事会のコミュニケでは、OECD雇用戦略プロジェクトの基本理念が描かれている（『先進諸国の雇用・失業 OECD 研究報告』日本労働研究機構、1994年）。その中から、特徴的な記述を抜粋する。

「グローバル化の過程は、世界の人口のうち、急速に増大しつつある割合の人々が経済発展へ参加し、それからの被益を可能にするとともに、それにより世界全体の繁栄に貢献するであろう。最近の技術の進歩及び貿易と投資の拡大は、OECD諸国にとり雇用拡大の大きな新たな機会を創出している。その実現のためには、OECD諸国は、絶え間なく経済効率を向上させつつ、常に革新的かつ適応能力のある状態である必要がある。これこそ雇用創出とより高い生活水準を確保する道である。それは、加盟国が対応することができ、また、対応しなければならない課題である。

閣僚は、グローバル化、世界的な競争、技術進歩あるいは構造的変化を妨げること、あるいはそれらに逆行することが加盟国の長期的利益に反することに同意する。閣僚は、新たに登場しつつある部門における新たな高賃金の仕事を含む未来の仕事を準備する代わりに過去の仕事を人為的に維持することがないようにするため、いかなる種類の保護主義をも拒絶する。閣僚は、必要な構造調整を遅らせてしまうことは、袋小路に入り込んでしまい、構造調整をより痛みの多く負担の大きいものにしてしまうことであるとするOECDの分析を支持する。」

このコミュニケは、その後も続くOECD雇用戦略プロジェクトを通じた基本的な理念とも言うべきものである。つまり、先進国における現状を打破するために、グローバル化、経済効率の向上、技術進歩、構造調整といった、いわゆる市場の規制緩和、市場原理中心的な理念が描かれている。もちろん、OECDにおいても、大陸欧州諸国における中道左派政権の影響等があり、雇用戦略プロジェクトの開始当初に対して、調査研究プロジェクトの終了近い1997年頃には、福祉国家的な発想も盛り込まれている（麻田千穂子「OECDをめぐる最近の動き」『世界の労働』2000年3月）。つまり、「効率」一辺倒から、「効率」と「公正」の併存へとトーンを変更させつつあるようである（1999年以降の展開については後述）。しかしながら、次節におけるEUの雇用戦略と比べると、やはりOECDの雇用戦略のベースには新古典派的な色彩が強く、後述するように、グローバル化に対応して種々の規制緩和を実施し、結果的に構造的失業を減らした国々が評価されている。

ともあれ、OECDの雇用戦略プロジェクトは、先進各国の状況を精緻に分析し、さらにその実施状況について多面的に評価していることから、21世紀の日本に対する含意も大きいと考えられる。それは、1980年代までとは異なり、長期不況、5%強の失業率を記録し続けている雇

用情勢、それらを改善するための構造改革の遅れなど、現在の日本が抱える様々な諸課題に対して、良い意味でも悪い意味でも前例として参考になる点を多く含むと考えるからである。

1.1.2 OECD 雇用戦略の主要項目

前述したように、OECD 雇用戦略プロジェクトの当初のタイトルは、Jobs Study (雇用研究) であった。Jobs Study のタイトルの下に、1995 年まで計 5 本の報告書が刊行されており、1996 年以降の個別テーマに関する刊行物は、シリーズのタイトルが Jobs Strategy と変更された (計 5 本)。さらに 1997 年には、国別審査の結果等をまとめたシリーズとして、Implementing the OECD Jobs Strategy というタイトルの下に、計 2 本の報告書が刊行されている。

以下では、まず初めに、これら「雇用研究」と「雇用戦略」シリーズ計 10 本の報告書を総括し、OECD 雇用戦略の概要を説明する。

1992 年の閣僚理事会後の最初の研究報告 (The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies, 1994 年) では、オイルショックが起こった 1970 年代以降の経緯を踏まえて、特に 1980 年代における OECD 諸国の雇用・失業情勢を中心に、その現状と傾向、各国・各地域の特徴が描き出されている。また、失業が増大しているなかでの、政府、企業、労働組合の役割について触れ、特に雇用対策を戦略的に捉える重要性から、9 項目 (後に 10 項目となる) における雇用戦略分野が提示された (以下)。これが以降の OECD 雇用戦略プロジェクトの支柱となるものである。

① 適切なマクロ経済政策の策定

経済が停滞している国では、まず景気回復に焦点を当てるべきであり、中期的には財政基盤の強化を主要目標にし、同時に財政支出項目の見直しが重要である。

② 技術的ノウハウの創造と普及の促進

基礎研究への投資、国際協力による規模の経済性の確保、知的所有権と国際規格の協定作成など科学技術の創造と普及を阻害する要因の除去が求められる。

③ 労働時間の柔軟性拡大

労働法上の様々な障害の除去、公的部門のパートタイム労働の拡大、所得税制の家計単位から個人単位への変更、早期退職の金銭的インセンティブの除去が具体的な内容である。

④ 企業家精神の発揮できる環境の醸成

新規開業コストの引き下げ、手続き要件の簡素化、小企業の成長のための各種情報の提供、資金調達を容易にする仕組みの開発が求められる。

⑤ 賃金と労働コストの弾力化

最低賃金制度を物価スライド制にする、賃金以外の労働コストの削減、パートタイム労働者などの雇用が促進されるような税制・社会保障制度の確立、団体交渉による決定力に柔軟性を持たせ、企業の自由裁量度を高めることなどが求められる。

⑥ 雇用保障規定の改正

中央レベルでの法律や労働協約では、差別的な解雇に対しては厳しく、経済的に必要な解雇

に対しては緩やかにする。同時に、有期雇用を普及させることも重要である。

⑦ 積極的労働市場政策

公共職業安定機関の機能を改善する。職業紹介・カウンセリング、給付、労働市場プログラムの各機能を統合させること、給付申請者に求職活動を継続させること、民間職業紹介機関に補完的役割を認めること、訓練プログラムの実践化、個別化、雇用創出のための補助金を長期失業者や若年失業者などの救済を中心とすることなどが求められる。

⑧ 労働者の技能と能力の向上

就職前教育訓練プログラムの強化、円滑な新卒者の就職、生涯教育のための制度（Off-JT、助成金制度など）が求められる。

⑨ 失業保険給付および関連給付制度の改革

受給資格要件の厳格化、低賃金でも勤労所得が少しでもあるほうが得な制度にする（Making Work Pay）、長期失業には積極的労働市場プログラムへの参加を条件とする、公共職業安定機関の情報システムの改善などが求められる。

⑩ 製品市場の競争の向上

製品市場の競争を強化して、独占的な制限を減らし、インサイダー・アウトサイダーのメカニズムを弱め、その一方でより革新的でダイナミックな経済に貢献できるようにする。

1.1.3 OECD 雇用戦略による調査研究結果の概要

次いで、OECD 雇用戦略の各項目に関する調査研究によって指摘された重要な事実発見、加盟国における諸課題等について、それらの概要をまとめる。

1.1.3.1 マクロ経済政策について

マクロ経済政策の主要目標とは、投資や生産、雇用の持続的成長を可能にする、健全で、安定的、予測可能な環境を創出することである。また中期的には、財政赤字や公的債務を削減し、利子率に関するリスクを低下させて民間の投資活動を活発化させることである。むしろ金融における政府部門の縮小だけでは十分ではなく、投機的な投資行動への対処として自由化や規制緩和による金融市場の安定政策が必要であり、また金融・貿易システムに過度の影響を与えない範囲で、国家間の国際的政策協調も重要となる。

インフレ・ターゲットや中期インフレ目標を設定し、奏功している国もたくさんあり、カナダ、フィンランド、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、オーストラリア、フランス、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペインが挙げられる。しかし、財政赤字の拡大という問題を抱えている国も多く、アメリカ、カナダ、ギリシャ、イタリア、スペイン、スウェーデン、トルコなどは、財政赤字によって利子率を下げる結果となっている。

財政支出の面では、まだ改善すべき点が多い。まず、多くの国では公共部門の効率性が悪く、業務の簡素化、合理化が必要である。また産業支援の補助金制度が依然として高額となっており、国家財政を悪化させている。特にフランス、ドイツ、ギリシャ、イタリアなどでは、補助

金の比率が高い。そのほか、老齢年金や医療保険制度にも問題点が多い。早期退職制度は労働市場からの撤退を早めて財政支出を悪化させるし、あまり必要性のない、価値の低い医療行為に対する保険の支出も医療保険財政を悪化させている。

収入の面から財政再建のために求められることとしては、税制改革が重要である。非課税対象の範囲を狭め、課税対象枠を拡げることによって、財源は拡大する。

1.1.3.2 技術的ノウハウの創造と普及の促進

国際比較研究をみると、構造調整や技術の高度化、投資や生産性の向上の面で高いパフォーマンスを示した国ほど雇用状況がよく、限定的ながら、技術変化は雇用に良い影響を与えると見える。しかしながら注意すべきは、技術革新の影響が、経済全体、地域、産業、企業のレベルで異なるということである。OECD 諸国では、80～90年代にかけて知的基盤が拡大し、新たな ICT（情報通信技術）が出現、広く普及したが、経済全体の生産性成長は 60 年代や 70 年代初頭に比べ緩やかであった。この生産性のパラドクスには、さまざまな説明がなされている。

① 特にサービス関し、テクノロジーと生産性の評価の問題（研究開発や訓練の投資効果など）、② 新しいテクノロジーを活用し生産性を向上させるには、補足的投資（ソフトウェアや訓練）と制度変更（企業の組織調整）が必要であること、③ 技術革新の質的な重点が、長期的な生産性増強や画期的な新製品より、短期的な商品多様化に偏っていたこと。

技術革新と知識習得の過程は破壊的創造であり、通常のエconomic活動を妨げ、コストと時間をかけて経済構造、商慣行、産業／企業／職業間の資源配分（労働力の移動を含む）を適応させることが必要である。その利益はコストを遥かに上回る一方、他の企業や個人にも利益が生じ得る。画期的商慣行や先進テクノロジーを行使する高成績企業やハイテク産業は平均を上回る生産性、雇用の成長を達成し、高熟練労働者を雇用していることが実証的に示されている。またテクノロジーの普及は経済の広範な部分、特にサービスの ICT 分野に重要なプラスの影響を与えている。

技術の変革はより熟練した労働力の需要を著しく増加させる主因である。貿易や投資パターンの変化は、国内市場の自由化や制度変更と同様、テクノロジーと結びつき、雇用構造、技能、賃金も改変する。北米と英国ではこの 10 年間、高熟練／低熟練労働者間の賃金格差が拡大した。大陸欧州では技能区分による賃金格差拡大の証拠はあまり見られないが、失業の影響を最も受けているのは低熟練労働者である。日本では多くの企業が年功序列慣行を一部見直すことにより、可能な限り長期雇用を維持するよう努力している。全体として多くの OECD 諸国において、低熟練労働者の環境は明白に悪化していることが実証的に裏付けられている。

1.1.3.3 労働時間の柔軟性拡大

労働力の市場からの退出促進（高齢者の早期退職）や、労働時間短縮（法定・所定労働時間の短縮とパートタイム労働促進）の推進は、労働市場の超過供給を是正し失業を解消するために行われた。その成否は、労働時間短縮による賃金補償の問題や、短時間労働者や潜在的な就業者である失業者のスキルと企業（特に小企業）とのマッチング問題に依存するし、それらの

条件は部門や企業や職業によって異なる。しかし、柔軟な労働時間調整やパートタイム労働の推進によって、企業と労働者がより有益な労働時間調整を交渉できるようになったことは事実である。

1.1.3.4 企業家精神の発揮できる環境の醸成

起業とは、広義にとらえると、新たなビジネスチャンスを開き起こすために、資源を投入することである。これには、主に二つの捉え方があり、① 新規事業、小企業の創設、② ビジネスチャンスを得るための革新性といった質的側面である。

創業、廃業を見てみると、創業率の高い国では廃業率も高い。創業率の高さは日本<EU<アメリカとなっている。技術革新という観点では、特許件数や技術者の人数などが考えられるが、特許を取らない技術が重要で、特許がまったく役に立たないということもある。さらに暗黙の情報が役に立っていることも多い。特に小企業では、オーナー経営者が起業家であるという見方もできる。その意味で自営業者の比率を比較することも可能であるが、これらのすべてが起業というわけではない。雇用総量に対して小企業が占める比率が増加しているという点では多くの研究結果は一致しているが、企業規模ごとにどのような雇用効果があったかまではわかっていない。また、国によってだけでなく、地域によっても起業の相違がある。また、文化的な背景も強く影響している。企業家精神が尊重され、失敗が軽視されるような国柄では、起業が盛んになる。

有限責任制度（株式会社、有限会社）は、起業家が経営責任を限定的に担えば済むという点で魅力がある。企業数では、無限責任の企業のほうが多いが、有限責任の企業は書類等の手続きが煩雑で、設立にかかるコストも大きい（日本は特に大きい）。

創業手続きは、国によっても相違が大きい。南欧諸国では非常に時間がかかる。フランスでは最近、書類の窓口を一元化した。さらに産業によって規制の内容も異なる。伝統的には通信産業は公的規制の強かった分野であるが、規制緩和により飛躍的に発展した。

知的所有権の保護は重要である。多くの国では最初に登録した者に特許を与えるが、アメリカでは最初に発明した者に与えることになっているので、訴訟も多い。また近年は、個人の発明家ではなく組織の内部の人間が発明することが多いが、イギリスでは権利が経営者に、ドイツでは発明した雇用者自身にあるという相違も見られる。

起業、事業拡大に必要な資本調達には、小企業には問題である。担保物件が融資の条件となっている場合は、アイデアだけで担保のない企業家には不利である。政府が債務保証をする国があるが、起業家に対して直接というより、実際に融資をする金融機関に対して債務保証をすることが多いので、アイデアだけの起業家には向いていない。有価証券の発行による資金調達も重要であるが、市場公開するような通常の株式の場合、多くの小企業にとっては手数料などの面で制約が多い。このため、公開しない株式による資金調達という手段がアメリカやイギリスでは盛んである。ベンチャー企業のための専門的な株式市場を作ることも一考である（アメリカのNASDAQが好例）。事実上、多くの小企業の起業には、家族や友人からの借り入れが寄与

している。しかし、政策レベルでこれらの個人的な借入れについて把握することは困難である。

ある研究では、起業の地域格差の要因として、①人口、②失業、③所得、④教育程度、⑤小企業の数、⑥担保物件の有無をあげている。企業集積地区は、起業にとって、物的、人的に近接しているという意味で好条件が整備されている。地域による制度や慣習が起業に向いていることも重要な要件である。1970年代後半から、特に金融面での地方政府による起業支援が始まった。また、起業に関する情報の提供、サイエンス・パークの設置なども影響する。所得や雇用に関する地域間格差はかなり大きいので、沈滞した地域では起業も少ない。それゆえ、助成金などのコストだけでなく、情報などの質的な側面の評価も重要である。

1.1.3.5 賃金と労働コストの弾力化

すべてのOECD諸国の労働市場には、競争を抑制する制度が存在する。団体交渉による賃金決定は取引費用を低減し、労使協調を推進する効果がある。しかしマクロのショックが生じた場合には、賃金の下方硬直性（賃金が下がりにくい点）が問題となる。また、生産物市場の寡占市場下で生ずる、企業と労働者との間のレントシェアリング（労働者の高賃金）は、（市場均衡解とのギャップの分を）企業外の間がコストを背負い企業内の人間に得をさせているだけである。レントシェアリングを阻止し、市場の不完全性を解消して競争を促進するためには、参入に関する規制撤廃や補助金による財政支援が必要となる。さらに、最低賃金制の雇用への影響はその経済の平均賃金と最賃の相対水準に依存している。つまり、最賃が相対的に低ければ雇用への影響は小さいが、最賃が高いと特定団体の就業行動を抑制し、失業を発生させる。

さらに減税による労働費用の全面的な低減は、他の増税策をとらなければ、労働者1人あたりの限界的な税率を低下させ、労働需給の均衡点が望ましい方向にシフトし、ひいては家計構成員の就業選択を促す。他方、労働費用を削減しつつも他の税、例えば付加価値税の増税を行えば、失業給付や年金で生活している低所得層が労働市場から退出してしまう。また有価証券など資本所得やエネルギー消費への課税は、労働費用の削減策に比べて効果が限定的である。

高所得層への増税は、低所得層の状況改善にはほとんどつながらない。低所得層への減税策は、低所得層のなかの就業者・非就業者間の所得格差を拡大し、また賃金が下方硬直的なために減税分の賃金低下が起こらない。さらにその減税分が高所得層の増税で補われれば、高所得層の労働供給と人的資本投資が減退するなどの悪影響がある。結局、低所得層に対する減税策は、限界税率の変化を最低限にとどめてもっとベースの広い税を操作することで行うべきである。

現行の税制および給付システムでは、失業給付以下の低所得層の限界税率が極端に高くなる。これが「貧困の罠」である。「貧困の罠」に対する最も急進的な解決策は、給付水準をきわめて低く抑え就業意欲を促進することである。しかし、現在のところ多くの欧州諸国では賃金保護が強く、「貧困の罠」を解消できていない。

雇い主の社会保険負担に代表される（非賃金）労働費用は、労働需要を減退させる作用があ

る。もちろん賃金が弾力的であれば、雇い主が社会保険料を負担しても長期的には賃金が低下するが、実際には、最低賃金や労働組合による賃金交渉などによって賃金は下方硬直的になる。その結果、法定最低賃金に近い低賃金労働者は、より高い失業率を被ることになってしまう。事実、雇い主の社会保険負担額に上限を設けているような国（カナダ、フランス、ドイツ、アメリカなど）では、賃金の高い労働者の方が賃金に占める労働費用の比率が低くなる。

雇い主の労働費用の大きさを示す指標である「タックス・ウェッジ」（tax wedge：雇い主が支払う労働費用と、（消費額でみた）労働者の手取り報酬との差額を示す）は、1980年代から90年代にかけて多くの国で上昇した。タックス・ウェッジ上昇の対策では、深刻な労働問題を引き起こしている長期失業者や実習生、不況地域や若年者などの特定集団を対象とした社会保険負担の減額策をとった国が多い。その結果、EU加盟国は平均的にGDPの1～2%、（非賃金）労働費用を引き下げた。

1.1.3.6 雇用保障規定の改正

任意の、あるいは差別的な解雇から労働者を保護するためには、ある程度の規制が必要である。しかし、労働者保護規制が相対的に厳しい欧州諸国でも、近年、正規社員（無期限雇用）中心の状態から有期契約制度を導入し雇用創出が図られた。その結果は公平性の問題を生じたが、改革を行わなかった場合の不公平性や非効率性の問題を考えれば効果はある。

1.1.3.7 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策（ALMP）の目的は全般的な雇用を増加させ、失業を減少させることである。最も端的な評価方法はマクロ経済学的なものであるが、データや計測手法の制約により、結論を出し難い。そこで各国の政策について定性的に評価すると、いくつかの課題が見えてくる。

1.1.3.7.1 職業訓練政策について

積極的労働市場政策の資源配分は、教育訓練に向けられている国が多い。しかし訓練プログラムの評価によるとその成果はあまり芳しいものではない。さらに社会的に不利な立場にあり、特別のケアを必要としている弱者に対して、訓練は効果がないということである。個人を対象にした訓練は往々にして効果が現れるまでに時間がかかることが多い。短期的には見返りが少ないが、長期的に見た場合、見返りが増加することが多い。

1.1.3.7.2 雇用助成について

雇用への助成は他の雇用を創出する以外にも多くの目標がある。また、雇用への助成は短期的に見た場合、あまり効果がないことも知られている。

1.1.3.7.3 直接的な雇用創出

公共部門での直接的な雇用創出は効果がないことが多いが、この種の効果の是非を巡っては議論が絶えない。失業者と労働市場との接触を維持するという意味において有期雇用などが活

用される。しかし直接的な雇用創出策によって提供される雇用は付加価値の低いものが多く、恒久的な雇用創出策として使われるべきではない。

1.1.3.7.4 ビジネスを始める失業者への助成

小人数の失業者個人に対して効果のあると思われる補助の一つはビジネスを始める者への助成である。年齢が 30～40 歳で、比較的教育的な男性に焦点があてられた時、効果のあることが知られている。失業者の創業に助成金を出すことによって、さらなる雇用が創出される可能性が高まる。

1.1.3.7.5 公共職業サービス (PES)

PES は基本的に 3 つの役割を有している。すなわち、個々の失業者と PES との間のブローカーとしての機能、失業保険給付、そして、積極的労働市場政策のプログラムへ失業者を実際に結びつけることである。また、失業保険給付は相当な人員を必要とするので、ここで失業保険の管理が PES システムの一部をなすかどうか重要となってくる。オーストリア、ドイツ、イタリア、日本、ノルウェー、スペインでは、上記 3 つの機能を統合した PES システムを備えているが、デンマーク、フィンランド、オランダ、スウェーデン、スイスでは、単にブローカーの機能と積極的労働市場政策プログラムへの紹介しか行っていない。イギリスではブローカーの機能と失業保険給付の機能とを統合しているが、ALMP プログラムへの紹介の機能はすべて統合されていない。

求職情報を開示するに当たっては、オープン、セミオープン、クローズドの 3 種類がある。オープンシステムでは、求職者が PES の介入なしに掲示板やコンピューターの端末で情報を検索するので、PES による応募者の選別はゼロである。セミオープン方式では、求職者は PES の担当者と接触しなくてはならないが、応募者の選別の度合いはまちまちである。クローズドシステムの場合は、求職情報は公開されることなく、PES が登録者の中から集中的に選別を行う。OECD 諸国では完全オープンシステムとセルフサービス方式の施設が広まっているが、これにより PES の資源をより自由に使えるようになり、職を得にくい求職者に対してより多くのエネルギーを費やすことができる。求職情報を扱う方法が国によって異なるために、国ごとの PES の成果を比較することは困難である。セルフサービス方式を利用すればするほど、PES 経由での職業紹介を記録することが困難となる。PES の労働市場への介入度を測る 1 つの指標は、雇用の総数に対して登録された職の数として定義される公表求職率である。しかし雇用の総数を正確に知ることは困難であるので、これはあくまでも概数として理解されるべきである。公表求職率は国によってまちまちであり、民間職業紹介業が発達しているスイスの 9%からノルウェーの 76%までである。

デンマーク、フィンランド、イタリア、ノルウェー、スペイン、スイスなどの国では、PES の機能の二分化、または、三分化が行われている。しかし分化された機能はたいていの場合、補助的機能しかなく、ある場合では、それらは管轄機能をもつが、実際の最終的意思決定権限は中央政府に属することが多い。これに対してイタリアでは、この分化された機能が実質的機

能を持つ傾向が多く、実際、いくつかの国では、分化された部署は多種の意思決定能力を持ち、PES の機能は政府のそれとは独立している。スウェーデンとドイツでは中央、リージョナル（地域）、ローカルと 3 つのレベルで PES の管理が行われており、PES 自体にはかなりの自治機能がある。三元分割方式はまた、ローカルな労働市場において需要と供給の状態に関する情報が、国のレベルよりもより明確な場合に成功を収める場合が多いように思われる。

そのほか、ALMP プログラムへの参加者の多様性が増すと、その分だけ標的を絞ることが難しくなる。反面、プログラムの規模が小さければ、失業者の増加に伴いプログラムの数が増えつづけ、公的経費の増大に繋がってしまう。さらに、労働市場のプログラムを多様化させることは、PES の本来の役割 — 求職者を労働市場に入れること — からはずれることになる。そのため、積極的労働市場政策を大規模に施行すると、管理が困難になり、政策の多くが簡単に所得補填のような、受動的なものに偏向してしまう可能性が大きくなるのである。他方、これまでに検討してきた国々に比べて、日本とイギリスではかなり異なった政策が実施されている。しかし、日本の低い失業率はその労働市場政策とは関係がないように思われる。にもかかわらず、日本の失業保険のシステムのいくつか、特に、再就職手当は他の OECD 諸国の関心に値するであろう。

ここで検討してきた様々な戦略に関する全般的な評価から言えることは、活性化戦略はもし失業給付などの手当が寛大すぎるならば、または PES の環境が十分に発展していない場合は、比較的效果が薄いということである。橋渡しの役割をさせることが目的で大規模な積極的労働市場政策に頼ることは、危険である。失業の長期化を防ぐためには、失業給付の引き締めと失業者の早期統合戦略が効果的であるかもしれないが、長期失業に関しても、いったん定着してしまった場合には、不十分かもしれない。

1.1.3.8 労働者の技能と能力の向上

早期の教育離れの抑制に効果があるものとして各国で共通に認められるのは、中等教育以上のレベルで教育内容や学習方法に「多様性」を認めることである。多様化を目指すため、各国政府は中等以上のレベルにおける選択肢を増やし、職業教育と一般教育の機会をうまく取り混ぜている。

学校から職業への円滑な移行には、企業による職業教育が有効である。ただし、長期的な再教育の問題や市場の失敗などがあり、それだけでは不十分である。より重要なのは、教育の内容と質、訓練の標準、スキルやコンピテンスの評価と検定に関する教育システムと、若年者及び雇主とのパートナーシップである。またパートナーシップの継続のためには、企業の OJT 費用の分担やその投資の利益を明確に示す必要がある。

一方、変化の激しい時代にあっては長期にわたる再訓練が必要となるが、投資収益の不確実性から、企業・労働者ともに再訓練のインセンティブが弱い。したがって政府は、さらなる投資機会の利用可能性やその質と費用について、またその結果得られる知識やコンピテンスの種類や程度に関して情報を提供し、再訓練の枠組みを提示する必要がある。過去、OECD 諸国で

は様々な試みがなされたが、こうした追加訓練による便益と費用を明示することはなかった。また政府は、訓練税や地方税の課税によって能力開発施策の費用を低減できるが、その結果は、対費用効果の小さい訓練や見た目にわかりやすい Off-JT が促進され、より重要な OJT の機会が失われるリスクがあることに注意を要する。さらに、中小企業に対しては、人的資源管理に関する助言とともに、企業間の共同訓練の促進や公的訓練機関の利用を進める必要がある。

1.1.3.9 失業保険給付および関連給付制度の改革

各国の失業関連給付と失業率および長期失業の水準との関係について、かつてはあまり研究されてこなかった。1970年代初頭に失業給付が高く失業率が低い国があったが、それは給付資格と失業登録が厳格であったためである。その後、給付水準が高かった国では、第1次オイルショックと80年代の初頭を経て失業が急増し、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの北欧諸国も同じパターンで1980年代末から90年代初頭にかけて失業率が上昇した。

各国の長期データを使って計量分析を行った結果、失業給付額が高いほど失業率が高まり、また給付期間が長いほど失業率が高まることがわかった。したがって、現在高失業にあえぎながらも給付を減らした国では、数年で失業率の改善をみるだろうし、逆に減らさなければ他の政策の有効性も損なわれるだろう。

長期的に低失業率を維持するには、失業給付要件を制限して働けない人への給付をやめ、雇主や地方政府に対して雇用問題に取り組むインセンティブを与える方がよい。また失業率が低ければ、適度な給付資格により労働者は十分にカバーされ、旺盛な就業行動によって失業給付の持つマイナスのインセンティブも相殺される。

1.1.3.10 製品市場の競争の向上

より競争的な製品市場は、労働力のより迅速な再配置を可能とし、企業が賃金上昇を製品価格に転嫁する余地を狭め、こうしてインフレ圧力を抑える。

多くの新たなテクノロジー（バイオテクノロジー、新素材、環境テクノロジー）によって、経済活動の多くの分野で、新たな改良された商品の流通が可能になった。これら新たなテクノロジーは、将来の製品・サービス市場の基礎となり、商慣行全体を改変する電子商取引の機会を創造する。ICTを基盤としたサービスの開発、企画、利用可能性は、社会経済生活のあり方を大部分決定するだろう。

これらの新しいICT関連商品及びサービスの開発は、適切な規制と市場の枠組みに依存する。現在、多くの国で、これら商品及びサービスの大部分が規制対象となっており、新たな市場や雇用機会が迅速に出現するのを阻んでいる。これらの新たな商品及びサービスに対する大きな需要は、参入障壁が低くなり、インフラ利用のコストが競争により引き下げられ、また規制の審議に個人の利害が適切に反映されれば、雇用創出の源となりうる。ICTを基盤にしたサービスに市場構造を適応させるためには、多くの政策分野における改革が必要である。

1.1.4 OECD加盟国における雇用戦略実施状況の評価

OECDは、1.3で指摘された10項目について、加盟国に対する審査を実施した(EDRC)。これらの結果は、前述したように、Implementing the OECD Jobs Strategyとしてまとめられている。以下では、この加盟国に対する審査結果から得られたインプリケーションをまとめる。

雇用戦略の実施に関する加盟国の状況をみると、『OECD雇用戦略』に沿った包括的な改革が導入可能であることが明らかになっている。しかし同時に、各国審査の状況を見ると、そうした広範かつ一貫した改革を行っている国は少数にとどまっている。とはいえ、各国の異なった経験を集約することは成功例、失敗例を学び、今後の戦略の実施に役立つであろう。各国審査の過程で得られた主な課題は、以下の6点にまとめられる。

1.1.4.1

1990年代のOECD諸国における失業率上昇の背後には、循環的失業に加えて構造的失業の増加がある。構造的失業は、実際の失業率の変動はもとより、長期失業や求職意欲喪失者、就業率といったその他の労働市場指標とも関連しており、それらは労働市場条件の変化を表している。

- ・ 構造的失業が増加した国：スペイン、イタリア、フランス、フィンランド、スウェーデン、その他の欧州の小国。
- ・ 構造的失業が安定していた国：アメリカ、日本、カナダ。
- ・ 構造的失業が減少した国：イギリス、オランダ、ニュージーランド、アイルランド。

1.1.4.2

加盟国の多くは雇用戦略の実施を進めようとしているが、その歩みは国によって、また政策領域によって異なる。

雇用戦略の提言を包括的に実施し、構造的失業の減少に成功した国々(イギリス、オランダ、ニュージーランド、アイルランド)は共通して、深刻な経済的不均衡から既存の政策の続行を断念し、健全財政と効果的なインフレ抑制に焦点を絞った安定指向のマクロ経済運営を行った。

包括的な改革を行った国と個別的なアプローチを目指した国との特徴的な違いは、改革にあたって、前者が企業内部の労働者を含めた幅広い層を対象としたのに対して、後者は有期雇用契約の導入やパート労働者・零細企業労働者の雇用保護規制の緩和など、改革の対象を特定集団に限定した点である。

1.1.4.3

包括的改革を行った国とそうでない国との差は、労働市場の改善と、平等性ならびに社会的一体性の維持とがトレードオフであるかどうかについての判断の差に起因する。

失業の削減にあたって賃金の柔軟性を促進し、社会移転(給付、控除など)を改革するという雇用戦略については、労働力もしくは人口全体の平等性を保障するという政策目標と相容れないとする考えがある。とりわけ大陸ヨーロッパ諸国は、低失業率よりは公平性そのものを基

本的な目標としている。他方、英語圏の諸国では、低失業率を公平性の必須条件であり要素であるとみなす。EDRC の提言は、(相対賃金の変化を通じた) 市場メカニズムに依拠するという後者の方法とともに、(政府による教育訓練への関与を通じて) 公平性や雇用目標を追求するという前者の方法の 2 つの政策アプローチを組み合わせることが望ましいとみなしている。

社会的統合について、フランスやオーストリア、ベルギーなどは、雇用戦略の実施による悪影響を懸念しているが、構造改革およびマクロ安定化政策を推進して構造的失業を減少させたアイルランドやオランダでは、社会的合意形成を通して政策を導入し、ソーシャル・パートナーの関与を促すことで社会的統合を損なうことはなかった。イギリスやニュージーランドも、公式の合意形成プロセスこそなかったものの、実際には大きな挫折もなく、国民の支持を得て改革を推進した。つまり、各国の伝統や慣例に沿った戦略の実行は可能である。なお、この 4 カ国にみられる最も重要な共通点は、個々の政策を全体の改革に位置付けて実施した点であり、社会的統合にとって最も基本的な「公正性」が担保されていた。

1.1.4.4

様々な領域における構造改革には、重要な相乗効果がある。

EDRC による審査の過程では、広範な構造改革が有効だとする『OECD 雇用研究』の結論が妥当することが確認されている。諸政策間の重要な相互関係についていくつかの例を挙げると次の通りである。

- ・労働者の求職および就職インセンティブを向上させるうえでは、賃金変化に労働需要が柔軟に反応できるような生産物市場の改革と、労使関係に係る規制および最低賃金、雇用保護規制を改革し、柔軟な賃金変化を可能にすることが重要である。
- ・市場競争を進める上では、労働力の速やかな再配分ができるよう、労働市場を十分に柔軟化させなければならない。
- ・雇用保護規制を緩和すれば、離職率と欠員率が上昇し、失業給付制度において労働者の就業可能性（エンプロイヤビリティ）と意欲に関する基準が強化されるとともに、積極的労働市場政策の有効性も向上する。
- ・傷病・早期退職手当、社会扶助などの社会移転スキームが失業保険給付と同等に寛大な場合、移転スキームを厳格化すると失業が顕在化するのに対して、失業給付の厳格化は、有効利用されていなかった労働力が減少するという意味でより有効である。逆にいうと、移転プログラムの厳格化に際しては、同時に失業給付の厳格化が必要である。

1.1.4.5

マクロ経済の状態と構造的要因との関係が、労働市場の改善にとって重要である。

マクロ経済の安定化については、フランスやカナダに関する EDRC の審査から、財政再建と物価の安定化が重要であることが明らかにされている。また、失業は当初は循環的な要因で生ずるものの、時間の経過とともに構造的な失業に変化するため、マクロ経済の変動を可能な限り最小限にとどめる必要がある。

構造改革とマクロ経済政策の設定との相乗効果については、他の例もある。たとえば、失業を減少させる構造改革によって、マクロ経済政策への信頼性が増し、利子率のリスクプレミアムや通貨への投機圧力を減じる結果となる。逆にいえば、マクロ経済条件が安定していれば、構造改革はより有効である。たとえば、福祉の抑制を通じて就労インセンティブを高める政策は、適度な仕事の欠員が発生する経済で最も機能する。同じく、経済活動が活発であれば、雇用保護規制の緩和によって労働者を雇い入れるリスクが低下する。他方、経済が弱含みの状況では、そうした規制緩和は、雇用の削減を生じがちである（たとえば近年のイタリア）。

1.1.4.6

一般的にみて、雇用戦略は加盟各国における労働市場の諸問題に対する効果的な対処策であり、そうであるからこそ、EDRC は戦略の継続的な実施を加盟各国に奨励しているのである。

EDRC による各国審査が一巡して明らかになった点は、包括的な改革の推進は、①改革を特定領域に限定するより利益が大きく、②対象が幅広いために社会的一体性を損なうことがなく、また、低所得層の就業促進策を同時に進めることで中期的には所得格差の問題にも対処できるということである。

EDRC の加盟国に対する提言は、マクロ経済政策に関しては中長期的に継続した健全財政、減税と物価安定策を、構造政策面では、特に高失業率にあえぐ大陸ヨーロッパ諸国について労働および生産物市場の柔軟化を、またそれらが比較的良好な国々についても所得格差の問題解決のため、低所得層の技能およびコンピテンシーの向上や積極的労働市場政策の実効性の向上を提言している。

1.1.5 OECD 雇用戦略 一考察一

以上、OECD の雇用戦略について、その経緯、主要な戦略 10 項目の重要な事実発見、各国審査による評価について概観してきたが、いくつか注意しておくべき点もあると考えられる。

第一に、OECD が手がけたこの雇用戦略プロジェクトは、1990 年代に実施されており、1980 年代までに出来上がった既存の制度や労働市場の状況が多分に影響を与えているという点である。日本との関連で見ると、OECD が雇用戦略に関する様々な調査研究を実施した時点（主に 1990 年代前半）では、「バブル崩壊」の後遺症がまだそれほど強く表れていなかったため、いくつかの点では日本のパフォーマンスがプラスに（あるいはマイナスではないという意味で）評価されている。景気対策や構造改革の遅れ、労働市場の硬直性、新規開業の困難さ、学校教育と職業教育の連携の低さなどの現時点での諸問題の深刻さは、OECD が評価した時点ではそれほど明確に表れてはいなかった。反対に、OECD が構造的失業を減らしたと評価している 4 カ国（イギリス、オランダ、ニュージーランド、アイルランド）に関しては、21 世紀に入っても比較的良好な状態が続いていると思われるが、今後 10 年、20 年と続く堅実なものかどうかはわからない。確かに、イギリスやオランダのように、1980 年代までに「イギリス病」「オランダ病」と揶揄されるまでに悪化した状態からの復活は注目に値する。しかしながら、改革が本

当に軌道に乗ったのかという点では、なおも予断を許さないと言えるのではないだろうか。それは、先進各国に共通した少子高齢化の進展や、それに伴う社会保障制度の行き詰まり、技術革新にキャッチアップするための教育訓練制度の遅れやリテラシーの格差、所得格差の拡大、若年失業者や長期失業者の増加といった問題が、根本的に解決されている訳ではないからである。オランダの成功一つを例に挙げても、1980年代中頃からのサービス産業の発展と労働需給のマッチングという市場要因が相当大きくプラスの影響を与えていたと考えるべきで、労働市場を取り巻く様々な制度改革だけの効果とは考えにくい。したがって仮にそうした国々で市場条件が不変で制度改革だけが実施されたとすれば、これほど積極的に評価されていたかどうかは疑問である。

第二に、OECDの調査研究及び各国審査のための客観性が乏しいことである。この点についてはOECD自身が認めていることでもあるが、雇用政策に関する定量的な評価は率直に言って非常に難しい。制度・政策が各国によって相当異なる上、財政支出や人数などの一見客観的と思われる量的なデータでさえ、十分に整備されていない。したがって、現時点ではたった1国についてさえ満足な政策評価を実施することは困難であり、ましてや20カ国以上で構成される加盟国を同じ土俵で比べることは不可能に近い。そのため、定量的な評価よりも定性的な評価に偏向する傾向が強く、具体性に乏しい点がある。さらに言えば、EUのように地域的に近接した国々だけが加盟している訳ではなく、欧州諸国のみならず北米、豪州、日本など世界中の先進諸国が加盟していることも、比較の困難さに拍車をかけていると考えられる（統計データの取り方や制度の内容の相違点など）。

第三に、次節のEUの雇用戦略と比較するとよくわかることであるが、やはりOECDの基本姿勢は、市場原理に委ね効率や競争を促進させ、様々な制度障壁を除去することが、雇用創出や社会の活力を維持するために重要であると説いている。しかしこの点は、数値目標を設けたEUに比べると、OECDとして強調していても、加盟各国のすべてがそれに応じている（応じられる）とは言い難く、結果的には（主に定性的な）実態分析と問題点の指摘、及び望ましい方向性を示すということで終わっており、OECD雇用戦略の実効性が必ずしも担保されたわけではない。OECDが評価しているイギリス、オランダ、ニュージーランド、アイルランドは、OECD雇用戦略プロジェクトの開始よりも以前から様々な改革を実施していた国々であり、それらの国の改革路線の妥当性を、OECDが結果的に追認したに過ぎないという見方もできる。

第四に、しかしながら、OECDが数年にわたって実施してきたこの雇用戦略プロジェクトの成果は、現時点における日本の諸課題に対しても、有効な視点を提供していると言って差し支えない。財政建て直しのための税制改革、労働市場の柔軟性を確保するための賃金体系や社会保障制度の改革、新規開業のためのコスト低減や制度障壁の除去、失業給付要件の厳格化や職業教育訓練プログラムの個別化などは、まさしく現在の日本が抱える重要な課題である。定性的な評価に偏向しているとはいえ、OECDによる評価は、それが積極的に評価されていても課題が多いと指摘されていても、現在の日本に対して示唆する点が多々ある。問題は、そうした

総合的かつ抜本的な改革を、果たして日本がどこまで実施することができるのか、という点にある。これについては、OECD の評価を見るまでもなく、政治的リーダーシップ、行政機関の連携や効率向上、民間部門における労使のパートナーシップなど、多面的な実施体制、協力体制を必要とする。21 世紀初頭に困難と向き合う日本の課題は、今や明確になっている。求められるのはそれらの諸課題の深刻さを社会全体で共有し、その解決策をいち早く実現させ、軌道に乗せることであろう。

1.1.6 補足 — 「雇用戦略プロジェクト」以降の OECD のスタンスについて—

前述したように、OECD の「雇用戦略プロジェクト」は、1999 年頃にとりあえず収束した。「雇用戦略プロジェクト」という形式でこそ発表されていないが、その後も、毎年決められる様々なテーマに関する国別審査は現在も継続しており、それらの主要テーマに関する分析結果や方向性については、Employment Outlook などでも報告されている。そこで以下では、1998 年以降の Employment Outlook の内容を概観し、その後の OECD の雇用戦略に関するスタンスを明確にする。

1998 年の Employment Outlook は、最低賃金制度の国際比較、若年労働市場の構造、高齢化、労働時間制度の柔軟化を取り上げている。最低賃金額が市場賃金額と比べた水準いかんによって雇用への影響が異なること、学校卒業直後の若年者の失業率が、南欧諸国（ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン）では高く、ドイツ、オーストリア、ノルウェー、アメリカでは低いこと、高齢化が急速に進んでいること、労働時間の決定がより柔軟になってきていることが示されている。これらの分析・事実の指摘は、「雇用戦略プロジェクト」の支柱に含まれている内容であり、また前述した一連の雇用戦略プロジェクトの報告書よりもさらに踏み込んだ内容となっている。

1999 年の Employment Outlook は、初めにパートタイム労働を取り上げている。パートが増加しているが、労働条件が劣り、教育訓練の機会も少ないこと、しかし、その他の非典型労働（臨時雇用、交替労働など）よりは、主体的に（パート労働者が自ら）選好していることなどが指摘されている。そのほか、雇用保護規定を比較し、解雇規制の強さと失業の（2 変数間の）相関を見ると、規制が強い国では若年と女性の失業率が高いことなどが示されている。さらに、雇用戦略プロジェクトでも触れられていた、企業の人事労務慣行の柔軟性についても分析している。

2000 年の Employment Outlook は、特に 1990 年代半ばに新たに加盟したチェコ、ハンガリー、韓国、メキシコ、ポーランドの労働市場の動向、労働市場の地域格差、サービス経済における雇用の増加やその具体的な雇用の質や問題点、失業給付の認定基準に関する国際比較、自営業の増加について触れている。

2001 年の Employment Outlook は、多くの国が積極的労働市場政策への支出を増やしていること、貧困の連鎖、サービス経済における賃金格差の拡大、雇用保障の低下、仕事と家庭生活の調和に関する税制や育児・介護・看護休業制度の比較、外国人労働者の増加は有期雇用が

多いこと、多くの国は技能レベルの高い外国人労働者の受け入れのための措置を検討していることなどを指摘している。

2002年の **Employment Outlook** は、若年雇用問題が労働市場政策の中心となっていること、女性の就労に関するジェンダー格差（賃金、教育訓練等）の分析、有期雇用が若年や教育程度の低い人に多いこと、長期失業の特徴や積極的労働市場政策等の課題、労働市場政策と製品市場政策の相乗効果について分析している。

2003年の **Employment Outlook** は、初めに過去10年間の労働市場政策を評価している。特にEUと同様の「就業率」を使用し、多くの国で就業率が上昇しているが、中でもアイルランドとオランダが著しいこと、パートタイム労働の増加や雇用の安定性に対する危機感の高まりなどについて触れている。さらに、少子高齢化が進展する中で就業率を高めるための措置としての社会保障制度の問題点、**Making Work Pay**（働いた方が得になる方策）に関して、最低賃金制度や雇用助成金の雇用へのインパクトなどを分析している。2003年版の特徴としては、この **Making Work Pay** に関して、様々な観点から検討を加え、積極的・受動的プログラムの長短や継続的な職業訓練（CVT）の重要性を指摘していることである。

以上のように、1998～2003年の **Employment Outlook** から、分析・叙述の対象とされた内容を見ると、徐々に「社会的統合」を大前提としたEUの雇用戦略に似通ってきており、プロジェクトの開始当初の基本理念は、かなり大幅に修正されつつあるように見える。これは、EUの雇用戦略プロジェクトが1997年から2002年の5年間で急速に進展し、その加盟国がOECDにも加盟していることに大きな原因があるだろう。もちろん細かく見ると、労働市場に関する分析手法などでは依然、新古典派的なものが多く、その意味では「効率」という概念は残されている。しかし他方で、社会的統合に関する観点が多分に取り上げられており、その意味では「公正」や「平等」といった理念も強く表れてきている。

こうしたOECDの雇用戦略における変化は、2003年9月末に実施されたOECD加盟国雇用・労働担当大臣会合に先立って実施されたフォーラム「良い仕事・悪い仕事：神話と現実」の結論の中でも垣間見ることができる。

「社会的統合」を大前提としたEUの雇用戦略に通じる就業割合の低いグループ（高齢者、女性、移民、エスニック・グループ、障害者、若年者等）の就業促進並びにキャリアを積む機会の創出に取り組む必要のあることが結論の中で説かれている。そのための手段として、税及び給付システムの変更を伴う「働いた方が得になる（**make work pay**）」枠組みの導入を図るべきこと、公共職業サービスと民間職業サービスの協働作業の促進、競争原理の導入などを通して職業サービスを充実させ、求職活動のディスインセンティブを取り除くこと等が提言されている。

就業割合の低いグループについては、訓練を行うインセンティブに欠けるという問題点がある。変化する必要技能に迅速に対応するため、労使及び政府が負担する新しい形態の教育訓練システムの開発が重要となる。

以上の政策は、包括的な戦略の一部として行われる必要のあることが説かれている。

また、フォーラムでは、OECD に以下の分野での調査を求めている。

- 労働市場及び製品市場における改革が、雇用の量と質、組織、生産性、経済成長に及ぼす影響（各国間の横断的分析）
- 訓練を通じたキャリア形成が、雇用並びにキャリア展望に及ぼす影響の評価
- 移民の労働市場における経験と展望に関する調査
- 外国企業による直接投資のシフトが、現地の雇用、収入、労使関係に及ぼす影響

OECD の今後の方向性に関しては、社会的統合を標榜する EU の雇用戦略にかなり似通ったものとなりつつあるものの、その詳細については未だ明確には見えない部分が多い。しかし、EU も 2003 年から新たな雇用戦略プロジェクトを開始しており、OECD も EU の動向を注視しながら進展することは間違いなく、これからも日本の雇用政策に対して示唆する点が多いものと考えられる。

1.2 EUの雇用戦略

1.2.1 EU雇用戦略の4つの柱とフル就業という目標

1.2.1.1 EU労働・社会政策思想の転換

EUの労働・社会政策が大きく転換したのは90年代前半である。それまでは企業内部では労働者保護を拡充し、社会全体では福祉を手厚くしていくことが目指されていた。しかしながら、80年代に英米で新自由主義に基づく政策が実行されて一定の成果を上げる一方、欧州大陸諸国では失業率は10%を超え、若年失業率は20%を超え、長期失業者の割合は50%以上という有様で、当時のドロール欧州委員会委員長も路線の転換に踏み切らざるを得なかった。

もともと、完全雇用はソーシャル派のテーゼである。社会民主主義者は眼前に存在する失業を自発的なものとして放置する自由主義者を批判し、マクロなケインジアン政策とミクロな失業者援護策によって失業の解消を図ることを主張する。しかしながら、手厚い福祉や労働者保護と雇用の間にトレードオフ関係が存在するという主張がなされると話は複雑になる。労働市場の規制緩和や社会保護の水準低下こそが雇用を拡大する道であるということになるからである。

OECDの雇用戦略に代表されるこういったネオ・リベラリズム的な挑戦に対するEUの応戦が、90年代後半のEU社会政策の中心に位置する欧州雇用戦略であり、その出発点に位置するのが、93年の『成長、競争力、雇用—21世紀に向けての挑戦と進路（白書）』（ドロール白書）*1である。同白書は、労働市場の硬直性を構造的失業の原因とし、労働市場の柔軟性を高め、企業の競争力を高めるための措置を加盟国に提言している。ここでの処方箋がこの後の欧州雇用戦略の主たる内容として実施されていくのであるが、実はこれと同時期に、より深く突っ込んで戦後福祉国家のあり方を見直す試みが、欧州委員会の雇用社会総局によって遂行されていたのである。

それは、93年の『グリーンペーパー欧州社会政策：EUの選択肢』*2と94年の『欧州社会政策：EUの進路（白書）』*3である。そこでは、税制と社会保険を通じて活動人口から非活動人口に所得を移転するという福祉国家のあり方が、ヨーロッパの競争力を維持するという観点から問題であるだけでなく、富の創造が資格の高い労働力に委ねられる一方で、所得は増大し続ける非活動人口に移転されるバラバラな社会になってしまうという観点から批判され、どの個人もが生産のみならず社会全体の発展への活動的な参加を通じて貢献できるようなアクティブな社会が目指すべきとされる。福祉国家の背後にある連帯という価値観は断固維持すべきだとしつつ（つまり経済的競争力のみを重視するネオ・リベラリズムを明確に批判しつつ）、これまでの所得の再分配という消極的な連帯のあり方から、経済活動に参加する機会のより良い分配というより積極的な連帯方式にシフトしていくべきだとし、これからは雇用に最優先順位を与えて、全ての人を社会に統合していくことが目標にならなければならないと主張するのである。

そもそも仕事というものは所得を提供するというだけではなく、個人の尊厳であり、社会的

つながりであり、認知であり、生活を組織する基礎なのだ、と彼らは哲学的な議論に踏み込み、いまや社会問題は社会の上層と下層の不平等にあるのではなく、社会の中に居場所のある者（those who have a place in society）と社会からのけ者にされてしまった者（those who are excluded）との間にあるのだ、と新たな視角を提示する。また、人口の高齢化という趨勢に対しても、短縮する一方の職業生活の期間を延長の方向に反転させることを主張している。

とすれば、もろもろの社会的給付などではなく、雇用政策こそが社会政策の中核でなければならない。旧来の欧州福祉国家モデルの大転換である。この政策転換をリードしてきたのが1997年以來進められてきた欧州雇用戦略である。1997年6月に合意されたアムステルダム条約による雇用政策条項は、欧州理事会の「結論」→閣僚理事会の「雇用指針」→加盟国の「年次報告」→閣僚理事会の「検査」と「勧告」→閣僚理事会と欧州委員会の「合同年次報告」→欧州理事会の「結論」という政策協調サイクルを明確に規定し、全ての加盟国が真剣に雇用政策に取り組まざるを得ないようにした。

1.2.1.2 フル就業という目標

雇用指針は、エンプロイアビリティ、起業家精神、アダプタビリティ、機会均等という4本柱からなるが、その前に「フル就業（full employment）」が目的として設定されている。「完全雇用（full employment）が雇用政策の目標であるのは当たり前ではないか」と思われよう。しかし、ここでいう「フル就業」は我々が日常使っている「完全雇用」とはニュアンスが違う。ここでは「リスボン欧州理事会で設定されたフル就業という目標を達成するため」云々という表現が出てくる。リスボンで何が設定されたのか。

就業率という数値目標である。現在61%である就業率を2010年までに70%に引き上げること、女性の就業率を現在の51%から2010年までに60%に引き上げること、これである。なお、ストックホルム欧州理事会では、2010年までに高齢者（55～64歳層）の就業率を50%に引き上げるという目標を追加している。これらは2002年雇用指針で明示され、加盟国にこれに基づいて国別目標を設定することが求められている。

通常、雇用政策の指標として使われるのは失業率であろう。しかし、EU雇用戦略は失業率を下げることをそれ自体を目標にしていない。その代わりに就業率を引き上げることが目標にする。こちらを指標にとるということは、失業者を非労働力化することで失業率を引き下げるというやり方はとるつもりはないということである。むしろ、さまざまな原因から非労働力化している人々が労働市場に参入できるようにしようという発想である。雇用戦略の焦点が目の前の失業をどうするかという次元ではなく、長期的な社会全体の持続可能性をいかに維持向上させていくかという次元におかれていることが窺えよう。

ここには、かつて多くの加盟国でとられてきた早期退職優遇制などの労働供給制限政策への反省がある。99年5月の『全ての年齢層のための欧州をめざして：世代を超えた連帯の促進』*4は、早期退職優遇制はその目的であった若年者雇用の創出にさえ有効でなく、今後人口が高

齢化する中で早期引退の趨勢が続けば労働力不足と老人扶養負担の増大をもたらすだけだと警告した。

こういう形でフル就業が目標とされる背景には、欧州社会モデルの中核であるべき社会保護制度、なかんずく年金制度が今のままでは持続可能ではないという厳しい認識がある。EU は年金政策においても、年金問題を財政計算問題に矮小化することを厳しく戒め、問題の根源たる就業率の引き上げを中核的目標として打ち出した*5。

ここまで読んでくると、EU は社会の持続可能性のために労働力総動員政策をとろうというのか、との感想を持たれる向きもあるかも知れない。ある意味ではイエスである。しかし、それを経済政策の次元で理解すべきではない。その背後には「欧州社会政策グリーンペーパー」や「欧州社会政策白書」で高らかに唱い上げられた、仕事を通じて万人を社会に統合するという哲学が息づいているからである。雇用戦略の目標であるフル就業は、経済的次元における人的資源のフル活用としてのみならず、社会的次元における社会的統合戦略における社会へのフル統合として捉えられなければならない。

1.2.1.3 エンプロイアビリティ

EU 雇用戦略の第 1 の柱はエンプロイアビリティである。近年日本でも人口に膾炙したこの言葉は、しかしながら「労働移動を可能にする能力」という極めて偏った意味で使われている。あたかも今まで何十年も働いてきた中高年にはエンプロイアビリティがないといわんばかりの言い方である。これは、EU の雇用戦略におけるエンプロイアビリティとは全く逆である。EU のコンテキストにおいては、エンプロイアビリティが必要なのは若年失業者であり、長期失業者であり、失業すらしていない福祉生活者や高齢者であり、様々な理由で労働市場から排除された人々なのである。そういう人々をいかにして労働市場に連れてきて仕事に就かせるか、という問題意識が背後に控えている。それゆえに、エンプロイアビリティは雇用政策と教育政策、雇用政策と福祉政策を架橋する概念として、むしろ雇用政策主導で教育や福祉のあり方を変えていこうという動きに連なっていくのである。

1.2.1.3.1 若年失業と長期失業の予防と活性化

EU における失業問題の中心は若年失業者と長期失業者にある。EU の雇用指針においては、全ての失業者が、若年失業者は失業後 6 ヶ月以内に、成人失業者は失業後 12 ヶ月以内に、職業訓練、再訓練、職場実習、就職その他のエンプロイアビリティを高める措置の形で、個別職業指導とカウンセリングを伴って、新たなスタートを提供されることが求められている。また、この文脈で、各国に対し、公共職業紹介サービスの現代化、特に進展のモニタリング、明確な期限の設定、職員の十分な訓練などが求められている。さらに、失業者だけでなく、非就業者についても上に述べたようなエンプロイアビリティを高める措置を講じることも要請されている。

1.2.1.3.2 給付、税制、訓練制度の見直し

前項と裏表の関係であるが、失業者や福祉受給者にとって、失業していたり、福祉受給者であった方が、なまじ就職するより収入がいいとすると、就職へのインセンティブが働くはずがない。これは「失業の罠」とか「貧困の罠」と呼ばれているが、そこまでいかななくても、低賃金で働いている人に保険料や税金がかけられて手取りが少なくなる一方、失業給付や福祉給付は極めて手厚いという現象は、ヨーロッパの福祉国家では一般的に見られる。そうすると、少々手取りが増えるからといって、わざわざ面倒くさい仕事をしようとするインセンティブはかなり弱まる。そこで、**make work pay**、働いた方が得になるようにするというのが政策目標となる。

この問題については、EU は社会保障改革の観点からも「雇用親和的（エンプロイメント・フレンドリー）な社会保障制度」という政策方向を示している*6。その中で、特に失業保険（アンエンプロイメント・インシュランス）を就業能力保険（エンプロイアビリティ・インシュランス）に発展させることを求めている。すなわち、今までの失業保険は、一時的に仕事を離れているが、じきに以前と同じような仕事に就くことを前提に組み立てられているが、今日の労働市場はより高い技能、新しい技能を求めており、求職者はこれに応えなければならない。現行の失業保険制度は、失業者に無技能、低技能のまま手当を支給し続けることで、彼らを労働市場から排除する結果となっている。これを、失業者が技能を身につけ、向上させることを支援するような制度、言い換えればエンプロイアビリティを高めるための保険制度に変えていくべきである、と。

ここが、給付は社会的コストに過ぎないと考える新自由主義とはつきり異なる点である。新自由主義の立場からすれば、働いた方が得になるようにするのは簡単だ、給付を引き下げ、止めてしまえ、となるであろう。しかし、それでは、無技能労働者が無技能のまま、無技能でもできる不安定雇用への出入りを繰り返すだけに終わることになる。市場原理主義は逆に彼らを「ワーキング・プアの罠」に落とし込んでしまう。彼らに適切な技能を付与し、安定的な雇用に持っていくことこそが、本当の意味で「失業の罠」「貧困の罠」から脱却させることだというのが、EU 雇用戦略の基本的な考え方なのである。

働いた方が得になるようにするには、低賃金労働者の手取り賃金を引き上げる必要もある。ワーキング・プア生活は「おいしい失業」よりも魅力的ではない。とはいえ、いたずらに最低賃金を引き上げてしまえば、使用者にとってそういう労働者を雇うインセンティブが失われてしまう。そこで、これは雇用労働政策を超えるものであるが、EU は労働への課税を引き下げて、その分を環境税やエネルギー税で対応すべきとの政策を打ち出している。

EU においては税制の調和は各加盟国の主権がぶつかり合い、なかなか進展しない分野であるが、1999年には労働集約的サービスにおける付加価値税の引き下げ指令が採択され、各国で実施されている。日本で税制改革の議論がされる際、雇用親和的であるかどうかといった論点はあまり重視されていないようであるが、もっと重視されてもよいであろう。

教育訓練については、指針は、数値目標を掲げている。すなわち、失業者に提供される教育、訓練又は類似の措置が、段階的に 20%にまで到達することを各国に求めている。これは後述の生涯学習政策の一環として見ていこう。

1.2.1.3.3 活力ある高齢化

高齢者対策は、欧州雇用戦略以前と以後で、政策の方向ががらりと変わったもっとも顕著な領域である。そもそもヨーロッパでは高齢者の雇用機会そのものを問題とする意識があまりなかった。これは、いうまでもなく、1970年代以来のヨーロッパにおける失業が特に若年層に多く、若年失業の解決が各国の最大の課題となり、そのなかで高齢者層はむしろ早期退職によって若年者に雇用機会を提供することが期待され、そのような方向の政策が執られてきたことによるものである。また、そもそもヨーロッパの労働者には高齢になっても働きたいという志向はそれほど高くなく、むしろ早期に年金を受給して退職しようという志向が強かったことも背景にあった。

しかし、ヨーロッパでも今後人口の高齢化が見込まれ、労働市場の観点からも社会保障の観点からもアクティブ・エイジングの方向に転換することが求められてきている。同時に、高齢者の雇用機会についても、女性や障害者と並んで年齢による差別と捉える人権論的視座が登場してきた。EU はこれら新たな考え方を「世代を超えた連帯」というテーマの下に打ち出してきている。その哲学的基礎にあるのも、仕事を通じた社会参加こそが、元気なのに退職して年金を受給するよりも遙かに労働者にとって望ましいことだという考え方である。指針は、このために高齢者雇用へのディスインセンティブを除去し、インセンティブを高めるよう、給付や税制を見直すよう求めている。

高齢者政策で最も重要なのは年金政策である。これはようやく EU レベルでの年金戦略が始動し始めたところであるが、そこにおいても、最大の重点は高齢者の就業率の引き上げに置かれている。EU の雇用戦略と年金戦略は、実は同じことを表と裏から語っているといつてよい。前記就業率目標に加え、2002年のバルセロナ欧州理事会では、2010年までに就労引退年齢を5歳引き上げるという野心的な目標を設定した。

1.2.1.3.4 生涯学習と技能形成

前項までを一言でいえば「福祉から仕事へ」となるであろうが、本項は「学校から仕事へ」に相当する。ヨーロッパにおける若年失業者問題の原因は、学校教育課程から職業生活への移行過程が円滑でなく、多くの若者が職業能力なき無技能者として労働市場に投げ出されてしまうことにある。

EU では、特に徒弟制やトレーニー制によって学校と実業界を接近させることを強調している。ドイツは全体の雇用情勢はかなり悪いが、若年者に関してはヨーロッパでは例外的に良好である。これは、ドイツが現場労働者に加えて、一部の技術者やホワイトカラーについてもデュアル・システムと呼ばれる企業内実習と職業学校教育を組み合わせた制度を採用しているか

らであるといわれている。また、教育課程からドロップアウトする若者にセカンドチャンススクールを提供することも提唱されている。

1.2.1.3.5 あらゆる差別との戦い

EU の雇用指針では、労働市場、教育、訓練におけるあらゆる形態の差別と戦うことが唱われている。あらゆる形態の差別とは、第 1 には、男女だけではなく、という点である。アムステルダム条約で導入された人権非差別条項に基づき、2000 年には人種・民族均等指令と一般雇用均等指令が成立した。これらによって EU の機会均等法制は男女だけでなく、人種・民族、宗教・信条、障害、年齢、性的志向といった広範な分野に拡大された。第 2 は、雇用だけではなく、という点である。上の人種・民族均等指令は既に雇用労働分野だけでなく、教育、文化、財・サービスといった広範な領域に対象を拡大しており、欧州委はさらに近々雇用以外における男女均等指令案を提案する意向を明らかにしている。

差別禁止という方向性は、全ての人を社会に統合していくという EU 社会政策思想の哲学的転換と響き合っている。これは雇用戦略と並ぶもう一つの大戦略である社会的統合戦略と重なっている。仕事を通じた万人の社会的統合を連帯のシンボルとして掲げ、差別の撤廃を通じて社会的権利と市民的権利を一体化していくという大いなる実験が現在 EU の舞台で始まったところなのである。

1.2.1.4 起業家精神

EU 雇用戦略の第 2 の柱は起業家精神、アントレプレナーシップである。「起業家精神」という言葉は OECD の雇用戦略を始めむしろ流行語となっている。そのコンテキストは、現行の様々な規制や慣行が起業家精神を阻害し、企業の新規設立や拡大を妨げているという観点から、規制緩和こそ雇用創出の切り札だとする考え方にある。EU の雇用戦略においても例外ではない。しかし、起業家精神という言葉で論じられるべき事柄はそれだけにとどまるのか、という点において、EU の雇用戦略はひと味違うところを見せるのである。

1.2.1.4.1 事業の開始運営の容易化

指針は、企業が開業したり、労働者を雇い入れたりするときの諸経費や行政負担を顕著に削減することを求め、特に、労働者が自営業に移行したり、小企業を開始しようとする際の税制や社会保障負担を軽減することを要請している。

1.2.1.4.2 雇用創出分野

指針は雇用創出が期待できる分野として、情報通信分野、サービス分野、環境分野などを挙げている。ただし、EU では規制を緩和し、民間営利企業を参入させることでこれら分野における雇用を創出するというアメリカ的な思考とはひと味違っている。起業家精神もいささかソーシャルなのだ。

1.2.1.4.3 地域雇用創出と社会的経済

雇用創出論において EU の雇用戦略を際立たせるのは地域への視点である。地域レベルで、労使団体も含め、あらゆる関係者が参加して雇用創出の可能性をフルに活用していくことを求めている。その際、EU が特に注目するのは「第 3 のシステム」とか「社会的経済」と呼ばれる分野である。日本では聞き慣れない言葉であろう。これは協同組合、社団、共済組合、財団といった利潤追求という目的を持たず、公私の機関から独立した団体をいう。近年非営利組織（NPO）と呼ばれているものと重なる部分が多い。近年この種の団体による雇用が増加しており、その多くは教育、医療、社会サービス、スポーツ、文化、職業訓練など地域のニーズに応える分野で活動している。この分野については、97 年から行われている「第 3 のシステムと雇用」というパイロットプロジェクトが大変示唆的な報告書をまとめている。

これが「特に市場によって未だに充足されていないニーズに関連した財やサービスの提供」（指針）において極めて重要な役割を果たすというのが、欧州委員会の評価であり、この報告書では「地域の充足されなかったニーズと、失業者と、打ちひしがれたコミュニティとが第 3 のシステムによって結びあわされて、サービスと仕事と活力あるコミュニティが作り出される。これは社会的統合や連帯の感覚を産み出すのみならず、ボランティア、参加、ネットワークキングといった市民的つながり（civic engagement）を増進させ、地域的な社会資本を作り出す」とまで評されている。99 年に改正され、2000 年から施行されている新たな欧州社会基金制度においても、4 つの適格活動の 1 つとして「社会的経済を含む新たな雇用源の開発」が明記されている。

いうまでもないが、社会的経済へのこういった熱い視線は雇用源としての観点からだけではない。歴史的に見れば、近代社会が市場を通じた交換と政府による再配分という 2 つのシステムに集約されていく中で、かつて共同体が担っていた互酬によるセーフティネットが失われていったわけであるが、20 世紀に市場の失敗と政府の失敗を目の当たりにしたことが、この新たな市民社会活動への期待の背後にあるといえるだろう。このように、EU の起業家精神は社会的起業家精神である。

EU が着目する社会的経済は、ローカルな隣近所的なニーズを、同じようにローカルで隣近所的なサービスで対応しようとするものである。サービスを提供するのも購入するのも地域住民であり、サービスの報酬も地域の中で消費される。地域外部の株主のために利潤を追求しなければならない営利企業とは対照的に、地域住民自身がステークホルダーである。

1.2.1.5 アダプタビリティ

EU の雇用戦略を他から際立たせる特徴が第 3 の柱であるアダプタビリティにあることは当局者自ら認めるところである。しかし、EU 雇用戦略以外ではアダプタビリティという言葉はほとんど見ることがない。アダプタビリティとはどういうことなのであろうか。

EU 当局者自身に語ってもらおう。2000 年 10 月に開催された「労働市場のフレキシビリティ

「イ／アダプタビリティの指標に関するワークショップ」において、欧州委員会のレンロス副総局長は、「最初に OECD によって作られたフレキシビリティという概念は、経済状況の変化に労働者が適応する必要性しか言及していないため労働組合の反対にあいました。これとは対照的に、90年代に打ち出された欧州雇用戦略は、フレキシビリティとセキュリティを組み合わせたアダプタビリティという概念に立脚しております。そこでは労働者は柔軟性と適応意欲と引き替えに安定性を提供されない限り経済環境の変化に適応するとは期待されません。孔子は先ず名を正さんかと語りました。・・・我々雇用総局は、OECD の労働市場の柔軟性に関する研究があまりに狭い定義に依っているため、かえって労働市場の働きについてバイアスを与えているように思えます。雇用総局はリスボン欧州理事会で設定された新たなパラダイムに沿ってもっと包括的なアプローチをしたいのです。」と語っている。

柔軟性と安定性の組み合わせとはどういうことか。実はここに、90年代の新たな EU 労働政策の核心が込められているのである。そこで、すこし過去に遡って、このテーマがどのように展開されてきたのかを詳しく見ていこう。

1.2.1.5.1 労働組織の現代化

既に述べたように、1993年に提出されたドロール白書は、労働市場の硬直性を構造的失業の原因として、柔軟性を高めることを提唱して、それまでの伝統的社会民主主義路線を大きく転換した。しかし、それは新自由主義的な労働市場の柔軟化を求めるものではなかったのである。ではいかなることを求めたのか。

ドロール白書は、内部労働市場の柔軟性について、企業ができる限り労働者を解雇せずに労働力を調整することにより、人的資源を最大限活用することが望ましいとした。具体的には、配置転換、仕事の再編成、労働時間の弾力化、能力給の導入等である。そして、この問題は、企業内で使用者と従業員代表が交渉することが重要であると述べている。

これを明確にしたのが 1997 年に出された『新たな労働組織へのパートナーシップ』*7 という政策文書であった。以下、やや詳しく見ていこう。

ここでは、ドロール白書で「内部労働市場」と呼んでいたものを積極的に「労働組織」と呼び替え、アングロサクソン流の労働市場の柔軟化に対して、労働組織の柔軟化を対置する姿勢を示している。

「柔軟な企業」では、労働者は特定の「職務」(job)ではなく広がりのある「任務」(task)を果たす。そのためには、労働者に絶え間ない技能と能力の最新化と向上が求められるとともに、労使関係の面においても参加と信頼に基づく新たな形態の労使関係が求められる。なぜなら、効率的な生産は労使の信頼とコミットメントを必要とするからである。しかし、これはやってみる値打ちのある選択肢である。というのは、多くの企業に残る時代遅れの構造を現代的な発展しつつある組織で置き換えることを可能にするからである。そして、柔軟性と安定性のバランスをうまく取ることが肝要である。新たな労働組織はしばしば不確実性を引き起こす。

変化のあとも自分の雇用が維持されるという保証があつてこそ柔軟性が出てくる。雇用の安定性こそが労働組織の柔軟性の基盤となるのだ。

教育訓練としては、新技術の発展に対応して労働者が絶えず「学習」（「教育（teaching）」から「学習（learning）」へ、というのもキーワードである）していくこと（「生涯学習（lifelong learning）」をめざすとともに、企業内で労働者のエンプロイアビリティを高めるべく労使が教育訓練に協力していく「学習企業」（learning company）というあり方を提示している。

労働法・労使関係としては、公権力による立法、労使による団体交渉、個別労働者ごとによる雇用契約のバランスについて根本的な疑問を提示し、厳格で拘束的な法規制からよりオープンで柔軟な法制への発展こそが企業内部の経営に関わる領域において求められていると述べて労使協議会制度に言及し、併せて、労働者の利潤参加の重要性を強調している。

賃金制度としては、厳格な分業のもとヒエラルキー的組織における特定の職務に対応した現行の賃金制度はもはや時代遅れで柔軟な企業構造への障害でしかないとして、伝統的なホワイトカラーとブルーカラー、男と女の賃金差は機能しなくなっているという。柔軟な企業に対応した新たな賃金制度とは、職務の広範化、賃金等級の縮小、資格へのインセンティブ、実績や継続的改善への手当が特徴だという。

労働時間は労働組織の柔軟性の中心的テーマであり、労働時間の柔軟化として、次のような方向が示される。

- ・ 操業・営業時間と労働時間の分離：労働時間短縮と操業・営業時間延長を両立させる方向である。
- ・ 労働時間の年間化：年間ベースで労働時間を計算することにより、使用者が柔軟性を得られる一方、労働者も余暇計画が立てやすい。
- ・ パートタイム労働：使用者には柔軟性、労働者には勉強や家事との両立が得られる。
- ・ 職業生涯を通じた柔軟な休暇制度：家庭責任や教育訓練に応じた休暇制度によって生活の質が向上する。

このほか、税制、社会保障制度、安全衛生、環境問題、機会均等政策、労働市場政策、公共部門の近代化といったテーマについても論じたあと、最後にテレワークを取り上げている。

以上の分析を踏まえて、本グリーンペーパーは、労使に対し、古い戦場から抜け出して、新たな建設的作業の時代にはいるよう呼びかけている。新たな形態の労働組織は参加の風土の上にもみ作られうる。経営側がイニシアティブを執らなければ、信頼と関与は達成され得ない。しかし、パートナーシップというものはその企業の経営者と労働者自身から来るものだとすることを強調し、そのためにも、新たな労働組織の潜在力を認識させ、労使双方の利益を考慮した政策枠組みを作ることによって、このプロセスを進めるのは労使一般と政府の責務であると説いている。

こうして、EU の雇用戦略は雇用保障の評価の点において、OECD のそれとはっきり立場を異にする。「新たな労働組織へのパートナーシップ」は、「変化の後も自分の雇用が維持される

という保障があってこそ柔軟性が出てくる」、「雇用の安定性こそが労働組織の柔軟性の基盤となる」とこの点を明言している。もっとも、OECDも1999年のEmployment Outlookで、必ずしも雇用保障の厳格さが労働市場の成績に直結していないと述べ、また柔軟な労働組織の労働市場への含意に触れるなど、逆にEUの立場に近寄ってきた面もあるように見える。

1.2.1.5.2 労働法制の現代化

このような労働組織原理の抜本的見直しは、これまでの労働法や労使関係のあり方に対して大きな変化を要請する。とりわけ、これまで労働者保護を第一に考えて作り出されてきた労働法制については、むしろ企業内部での労働者の経営への参加を強化する方向に大きく舵が切られてきている。

このテーマは、とかく企業のリストラ規制という文脈で捉えられがちであるが、単にリストラに対抗するためのEU労働法制が強化されてきたとだけ捉えると、大きな流れを捉えそこなうことになる。その背後にある考え方の変化をきちんと把握する必要がある。

それは、労働者を使用者の命令にただ従うだけの存在と捉え、企業の一方的なリストラの被害者として法規制によって保護されるべき存在と見なす考え方から、企業の一員としてその意思決定に関与し、参加する存在と捉え、使用者とともに「変化をマネージ」していくべき存在と見なす考え方への転換である。そこにあるのは、絶え間ない技術革新やグローバル化に対して、企業も労働者も変わっていかねばならないという基本的な現状認識である。労働者がかわいそうだからといって変化をくい止めるような後ろ向きのリストラ規制をやってみても仕方がない。そうではなく、どうやって変化に対応していくか、どのようにリストラを行っていくかを、まさに労使の共同責任で決定していくべきだというのが、90年代に少しずつ浸透していったEUの新たな労働法思想である。

この考え方が明確に提示されたのは、1997年5月に発表されたダヴィニオン報告書*8である。その中で、「労働者参加の持つ意味についても理解が深まってきた。経済のグローバル化の中で欧州企業が競争力を維持していくためには、技能を持ち、移動可能で、会社にコミットし、責任感があり、技術革新に対応でき、競争力と品質の向上という目標にアイデンティファイできるような労働者が必要であり、これは使用者の命令にただ従うだけの労働者には期待できない。労働者は会社のあらゆる意思決定に密接かつ恒久的に関与しなければならない。この観点からは、労働者関与の法的形式は二次的なものに過ぎない。」と言っている。

さらに、1998年11月に発表されたその名も『マネージング・チェンジ（変化をマネージする）』*9という題の報告書は、「トップレベルの企業は労働者の間に良い労使対話（ソーシャル・ダイアログ）を有している。意欲のある人々こそが市場での成功の枢要の構成要素だからだ。定期的で、透明で、包括的な労使対話が信頼を創り出す。」と述べ、「企業内の労使対話の発展には労働者代表への情報提供と協議が前提になる。この協議は技術や労働組織のリストラや革新プロセスの社会的な影響だけではなく、産業政策や雇用政策の一般的な指針をもカバーすべ

きである。」と強調している。これも、リストラを「マネージング・チェンジ」と言い換え、労働者が積極的に関与していくべき前向きのプロセスとして捉え返しているところが、これまでの古典的な労働者像を大きく踏み越え、新たな労使関係のパラダイムを切り開こうとするものだと言える。

このような考え方に基づいて、2002年3月11日には、「欧州共同体における情報提供及び協議を受ける労働者の権利を改善するための一般的な枠組みを定める欧州議会及び理事会の指令」が正式に採択された。通常「一般労使協議指令」と呼ばれるが、50人以上規模の企業か、または20人以上の事業所に対して、企業から労働者代表に、企業の経済状況、雇用状況と先制的な雇用措置、それに雇用に大きな影響を与える決定について、情報提供及び協議をすべきであると規定する。協議の仕方については、使用者からの情報と労働者代表の意見をもとに協議すべきこと、労働者代表と使用者が会合して、労働者代表のどのような意見に対しても使用者から理由を付けた回答がなされるべきこと、そして、使用者の権限内である限り、「合意に達する目的をもって」協議すべきことが規定されている。

さらに、2001年10月に採択された欧州会社法規則と労働者関与指令は、経営役員への労働者参加を選択肢として含む欧州会社という新たな枠組みを設けた。労働者参加までいくかどうかは労使交渉で決められる話ではあるが、ドイツや北欧など既に労働者参加が導入されている国に関わる欧州会社ではほとんど経営役員への労働者参加が義務となっており、そういう形で、ゲルマン型のコーポレートガバナンスがEU全体にじわじわと広がっていく可能性が高いのではないかと思われる。

1.2.1.5.3 雇用・就業形態の多様化

もう一つの柔軟性と安定性の組み合わせは、雇用・就業形態の多様化である。一般に非典型雇用と呼ばれるパートタイム、有期雇用、派遣労働に加えて、最近ではテレワーク、さらに「経済的従属労働」という名で呼ばれる自営就業形態まで含め、これまでの正規雇用には当てはまらない様々な雇用・就業形態が拡大していくことも、ここではアダプタビリティの一環として位置づけられている。

通常これらはまさに安定性なき柔軟性であり、ネオ・リベラリズムの目指す自由な労働市場への道という風に捉えられるのではなかろうか。EUでも以前はそのような考え方が支配的であった。80年代から90年代初頭にかけて非典型労働者関係の指令案が提案され論議されていたころは、こういった雇用形態はあまり望ましいものではないから制限しようというソーシャル派と労働市場への規制を嫌うリベラル派の対立図式の中でもみくちやにされていた。新たな発想で立法化が進んでいくのは90年代後半に入ってからである。

95年に欧州委員会が労使団体への協議を開始してから、労使交渉によりパートタイム労働協約、有期雇用労働協約が締結され、指令化されていった。その基本的思想は労働市場において非典型労働者に非差別原則と均等待遇を導入し、これによりその労働条件と生活水準を改善し、

その不安定感と疎外感を減少させることにある。今年に入ってから、派遣労働者についても、同様の発想で、派遣先の常用労働者との均等待遇を規定する指令案が提案されており、また EU レベルの労使団体の間では、テレワーカーについて、事業所構内で働く労働者との均等待遇を規定する協約が締結された。

このうち、派遣労働指令案について興味深いのは、派遣労働者への均等待遇を実施するのと引き替えに、これまで各国レベルで課されてきた労働者派遣事業への様々な禁止・制限措置を見直すことが求められている点である。旧来の社会民主主義的発想では、こうした非典型労働形態は望ましいものではないので、できるだけ制限し、できれば禁止しようとする傾向にあった。しかしながら、雇用創出という観点からすれば、まず有期雇用や派遣形態で就労し、技能を身につけていくにつれて、常用労働に移っていくというパターンも有効である。全て正規労働者でなければいけないというのでは、かえって雇用機会を喪失することにもなりかねない。

その意味で、近年の EU の非典型労働政策は、雇用・就業形態の多様化を積極的に評価し、制約をなくしていこうという面では新自由主義路線と共通する面がある。しかし、非典型労働者についても常用労働者と均等待遇を確保し、一人前の労働者として職場の中に統合していこうとする強い指向性を示している点において、明確に新自由主義路線とは距離を置いている。一方から見れば規制緩和であるが、他方から見ればむしろ規制強化である。これを組み合わせた規制の組み替え（リレギュレーション）こそが、EU 労働政策のコアとしてもっとも学ぶべきところであろう。

1.2.1.6 男女機会均等

EU の雇用戦略には第 4 の柱として男女機会均等政策が掲げられている。雇用戦略に機会均等が一本の柱として立てられているというところに、EU のこの問題に対する姿勢が窺える。

EU の労働社会政策における機会均等の位置づけは、上で見た社会政策グリーンペーパー等で示されている、万人が雇用就業を通じてフルメンバーとして社会に参加できるような社会という課題からもたらされる。労働市場や雇用における均等待遇が保障されないならば、仕事を通じた社会参加といっても周辺的な存在に押しやられてしまう。仕事というものを、所得を提供するだけのものではなく、個人の達成、社会との繋がり、生活の基礎として位置付け、個人が社会にいるべき場所を見出すためのものとする新たな EU の労働思想からすれば、その仕事は少なくとも働く意味の感じられるものでなければならぬだろう。その最大の要素は、差別なく均等に扱われるという点にある。

1.2.1.6.1 男女均等の主流化

前述したように、EU の数値目標としては、女性の就業率を 60%にまで引き上げることとされているが、単に女性の雇用が増えればよいというのではなく、どの分野、職業でも男女がバランスのとれた参加が実現することが目指されている。70 年代以来累次の男女均等立法を積み重ね、日本に比べれば遙かに同一価値労働同一賃金の実現しているとはいいいながら、男性は高

賃金職種に、女性は低賃金職種に固まっていたり、社会全体の機会均等が実現しているとは言えないという考え方である。従ってこれの解消（ジョブ・デセグレーション）が最大の課題であり、そのためにポジティブ・アクションの採用もためらわない。

1.2.1.6.2 職業と家庭生活の両立

男女均等という理想の追求という点では、ヨーロッパはアメリカ社会と軌を一にしているが、それに関連する課題である職業と家庭生活の両立という問題になると、その政策姿勢は全く対照的となる。アメリカ社会は形式的な機会の平等こそが全てであり、女性が現実社会の中で家事、育児、看護などの家庭責任を負っていることを考慮に入れようとはしない。実際には、優秀なエリート女性がこれらのサービスを市場で購入するという形で、事実上の両立が果たされているということであろう。

それに対して、ヨーロッパ社会は、普通の労働者が自ら家事、育児、看護などをこなしながら、職業生活を送っていきけるような社会のあり方を実現しようという方向に進んできた。そのために、育児や看護を理由とする休暇を権利として男女労働者に保障するとともに、安価で品質の高い育児・看護サービスを確保することが目指されている。

とはいえ、ヨーロッパの中でも、家庭責任の男女の均等なシェアリングという理想がある程度進んでいるのは北欧諸国など一部に限られ、大陸諸国はいわゆる「男性稼ぎ手」モデルが強固であるし、イギリスは長時間労働のため父親が家庭責任を果たすのが困難になっているといわれている。しかし近年配偶者の産休に合わせて父親も休暇を取るいわゆる父親休暇の立法化など変化も見られ、2002年成立した男女均等指令の改正指令では、父親休暇を取った男性労働者の保護も規定されている。

1.2.2 雇用戦略実施5年目の評価

1.2.2.1 概括的評価

以上のような広がりを持つEU雇用戦略が1997年に開始されて、2002年は5年目になる。途中2000年のリスボン欧州理事会でフル就業という新たな目標が設定されるなど内容は少しずつ変化していったが、この5年間の成果を改めて政策評価すべきとの考え方が打ち出されてきた。同年末のニース欧州理事会で承認された欧州社会アジェンダにおいては、「戦略のさらなる発展に貢献する観点で、2002年に戦略の見直しと影響評価を実施する」と述べられている。

2002年の政策評価は、各加盟国と欧州委員会で分担する形で行われた。各加盟国は10のテーマ別分野に従い、共通の参照基準に基づいて国別政策影響評価研究を実施した。欧州委員会ではEUレベルの雇用パフォーマンスの総合評価を担当した。この際、欧州委員会事務局はこのテーマ別分野ごとに技術的分析の草案を作成し、各国雇用担当省担当官からなる雇用委員会で承認された。これらをもとに、2002年7月、欧州委員会が「欧州雇用戦略の5年間を評価する」*10というコミュニケーションを公表した。

同文書は、EU雇用戦略の5年間の評価を、まず次の数字を挙げることから始めている。

- ・就業増の総数は1000万人を超え（6.5%の増加）、そのうち600万人は女性である。
- ・失業者は400万人以上減少した（25%の減少）。
- ・労働力参加は500万人近く増加し、その大部分は女性である。
そして、労働市場の構造的な改善と循環的な効果を区別するのは難しいとしながらも、いくつかの構造的変化が長期的持続可能性を有していると認める。すなわち、
- ・1990年代後半、構造的失業はEU全体で減少し、長期失業も同時に減少した。1997年以降、構造的失業の減少は加速した。これは同時に生じた労働力参加の増大を考えればさらに顕著である。
- ・経済成長は以前に比べて1990年代により強力に就業増に転換された。70年代から90年代のGDP成長と就業増の関係を見れば、経済成長の雇用集約性が増加していることが分かる。
- ・1990年代後半以降の経済成長の雇用集約性の増加は、成長パターンの変化から来ている。すなわち、時間当たり生産性の成長と就業増はより正の相関関係にあり、かつてのように資本による労働の代替が失業増に結びついていない。生産性の向上は労働人口の教育水準や技能水準の向上と密接に結びついており、仕事の質と生産性の間には正の相関関係の証拠が認められる。
- ・賃金抑制は重要な要素の一つであり、労使団体は長期にわたり雇用親和的な賃金協約を締結することにより、雇用パフォーマンスの改善に貢献した。

しかしながら、なお、1300万人の失業者（うち42%は長期失業者）がおり、2010年に就業率70%（高齢者は50%）という目標を達成するにはさらなる努力が必要であると述べ、具体的なテーマ別の評価に入っていく。

1.2.2.2 テーマ別評価

テーマ別評価については、雇用委員会から11の影響評価バックグラウンドペーパーが公表されている。膨大な内容ゆえ、ごく一部をつまみ食いの紹介することとするが、詳細は日本労働研究機構による要約*11に当たって頂きたい。

雇用指針に当初から唱われていた目標、すなわち失業者に提供される教育訓練又は類似の措置の達成目標たる最先進3カ国の平均20%を、第1期5年間にほぼ全加盟国が達成した。この間に最先進3カ国の指標は50%以上に上昇した。これにより、失業者に占める長期失業者の割合は50%から42%に減少し、長期失業率も5%から3.2%に下がった。

増加の一途をたどってきた労働への課税率も、1997年から2001年の間に約2%減少し、特に低賃金労働者については平均3%の減少となっている。

男女間の就業率格差は、1996年の男性70.1%、女性50.2%から、2001年には男性73%、女性54.9%と、格差は2%程縮まってきているが、賃金格差は女性が男性の85%程度でほとんど

変わらない。

1.2.2.3 課題

以上のような政策評価を踏まえて、同コミュニケーションは今後の雇用戦略の課題として、

- ・ 中期的な課題への対応（具体的には、就業と労働力参加の引き上げ、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）
- ・ 効果を損なうことなく雇用指針を簡素化する。
- ・ ガバナンスとパートナーシップを改善する。
- ・ 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 つを挙げている。

これらはいずれもこの後雇用戦略の見直しや第 2 期雇用指針の中に盛り込まれていくテーマである。

1.2.3 第 2 期雇用指針の内容

1.2.3.1 雇用戦略の見直し

以上のような政策評価に基づき、2003 年 1 月、欧州委員会は「欧州雇用戦略の将来“みんなのためのフル就業とよりよい仕事の戦略”」*12 と題するコミュニケーションを公表し、今後の欧州雇用戦略のあり方についての叩き台を示した。そこでは、これまで毎年少しずつ指針を改訂していたのを改めて、2010 年までの中期指針として位置づけている。

他方、雇用戦略の兄貴分に当たる経済政策の政策協調プロセスとの関係を整理する必要も出てきた。こちらでは、毎年包括的経済政策指針を策定し、これに基づき各国の経済政策の方向づけをしているが、その中に「労働市場の活性化」という項目があり、並行して進行する雇用戦略との調整が問題になっていた。これは、一つは日程の問題で、経済指針は春から夏にかけて策定されるのに対して、雇用指針は秋から冬にかけて策定されており、同じ問題を議論するのに時期がずれてしまうので、経済政策サイドに日程を合わせて同時並行とし、同じ欧州理事会で同時に承認することにしようというものであり、2002 年 3 月のバルセロナ欧州理事会でそのように決定された。これにより、雇用戦略のサイクルは半年後ろにずれることになる。

1.2.3.2 第 2 期欧州雇用戦略の枠組み

以下、2003 年 6 月に包括的経済政策指針とともに採択された新雇用指針に基づいて、第 2 期欧州雇用戦略の枠組みを概観しよう。これは今までのように毎年見直すのではなく、2010 年を目標年次とし、2006 年に中間見直しを行う中期指針である。

指針は 3 部に分かれ、第 1 部は全体的な目的として、フル就業、仕事の質と生産性の向上および社会的結束と統合の強化の 3 つを掲げている。フル就業はリスボンおよびストックホルムの目標である。現在の趨勢でいくと、全体と女性の就業率はなんとか達成しそうであるが、高齢者の就業率はかなり努力が必要であろう。仕事の質は労働生産性の向上に資するという意義

付けを得て全体的目標に格上げされた。また、社会的結束と統合は、社会的統合戦略における「就業への参加」と響き合う形で全体的目標に位置づけられた。ここでは、特に 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を求めている。

指針第 2 部は、10 の分野ごとに以下のような具体的な数値目標を設定している。

① 失業者および非就業者への活性化・予防措置

- ・ 2005 年までに、全ての失業者に失業後 4 ヶ月以内に個人向け求職計画を提供すること
- ・ 2005 年までに、全ての失業者に失業後 12 ヶ月以内に（若年者は 6 ヶ月以内に）職場実習や職業訓練を提供すること（ルクセンブルク目標）
- ・ 2010 年までに、長期失業者の 30%が職場実習や職業訓練に参加すること

② 起業家精神の涵養と雇用創出の促進

- ・ 企業経営訓練の促進および創業への煩瑣な規制の簡素化（各国が設定）

③ 職場における変化への対応と適応能力の促進

- ・ 2010 年までに、労災発生率を 15%（危険有害業種では 25%）減少させること

④ 人的資本へのさらなる投資と生涯学習

- ・ 2010 年までに、25～64 歳層の 80%が後期中等教育を修了していること
- ・ 2010 年までに、成人の教育訓練参加率を EU で 15%、どの加盟国でも 10%に引き上げること
- ・ 2010 年までに、企業の職業訓練投資を総労働コストの 5%まで倍増すること

⑤ 労働供給の増加と活力ある高齢化の促進

- ・ 2010 年までに、就労引退年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げること（バルセロナ目標）

⑥ ジェンダー均等

- ・ 2010 年までに、就業率格差をなくし、賃金格差を半減させること
- ・ 2010 年までに、3 歳未満児の 33%、3 歳～小学校就学までの児童の 90%に保育を提供すること（バルセロナ目標）

⑦ 労働市場で不利益を被っている人々の統合の促進と差別との戦い

- ・ 2010 年までに、各国で学校中退者を半減させ、EU で 10%に減少させること
- ・ 2010 年までに、不利益を被っている人々の失業率格差を半減させること
- ・ 2010 年までに、EU 国民と非 EU 国民の失業率格差を半減させること

⑧ 仕事の魅力を高めるインセンティブにより仕事を引き合うようにすること

- ・ 2010 年までに低賃金労働者への税負担を顕著に軽減すること（各国が設定）

⑨ 闇就労の正規雇用への転換

- ・ 2010 年までに闇就労を顕著に減少させること（各国が設定）

⑩ 職業移動および広域移動の促進と職業紹介の改善

- ・ 2005 年までに、EU の公共職安の全求人が全求職者に提供されること

以上のように、ほぼ第 1 期の項目を組み替えて数値目標を設定したものになっているが、新

規項目として闇就労が取り上げられているのが興味を引く。また、叩き台文書にあった移民の項目はなお審議が必要ということで落とされている。

最後に第3部は、関係者の総動員、労使団体の関与、行政サービスの効率化、十分な財政配分を求めている。

1.2.3.3 経済財政サイドの雇用政策との調整

一方、同日付けで承認された包括的経済政策指針は、そのかなりの部分を雇用社会政策関係に当てている。「賃金交渉システムを生産性を反映するようにすること」(第3、5項)はマクロ経済政策の観点から賃上げ抑制を求めるもので、雇用戦略とは対応していない。税制給付改革(第4項)、労働移動の促進(第7項)、積極的労働市場政策(第8項)、人的資本投資(第13項)、年金改革と早期退職の制限(第16項)などは内容的にまさに雇用戦略と対応している。

興味深いのは雇用保護規制の扱いである。両指針案とも欧州委員会として提案するものである。両サイドの合議を経なければならず、いずれも各総局の原案が相当修正されたのであろうと思われる表現になっている。

経済指針案では「適応可能な労働組織を促進し、特に柔軟性と安定性の必要を考慮しつつ、雇用契約に関係する労働市場規制を見直すこと」(第6項)となっていて、雇用サイド風の枕詞を付けつつややぼかした表現で解雇規制の緩和を求めている。一方、雇用指針案では「労働市場ダイナミクスと労働市場へのアクセスの困難な人々の雇用に影響する過度に制限的な要素を緩和することにより雇用法制を現代化し、労使対話を発展させ、企業の社会的責任を涵養し、云々」(第3項)となっていて、ブリュッセル欧州理事会の表現を盛り込みながらも、規制緩和色を薄めようとしている。

なお、2003年7月、欧州委員会経済財政総局の職員による『雇用保護法制：その経済的影響と改革の論拠』と題する論文が欧州委員会のエコノミックペーパーとして出版された。欧州委員会の見解を示すものではないと断っているが、もちろん経済財政総局の本音を書いたものであり、今後の両総局間の政策論争を窺わせるものとなっている。

注

*1 Growth, competitiveness, employment: The challenge and ways forward into the 21st century (white paper) (COM (93) 700)

*2 Green Paper: European social policy: Options for the Union (COM (93) 551)

*3 A white paper-european social policy: A way forward for the Union (COM (94) 333)

*4 Toward a Europe for all ages: Promoting prosperity and intergenerational solidarity (COM (99) 221)

*5 The future evolution of social protection from a long-term point of view: Safe and sustainable pensions (COM (2000) 622)

- *6 The future of social protection:a framework for a European debate (COM (95) 466) ,
Modernising and improving social protection in the European Union (COM (97) 102) ,
A concerted strategy for modernising social protection (COM (1999) 347)
- *7 Green Paper: Partnership for a new organisation of work (COM (97) 128)
- *8 Final report of the group of experts on European systems of workers involvement
- *9 Managing change: Final report of high level group on economic and social implications of
industrial change
- *10 Taking stock of five years of the European Employment Strategy (COM (2002) 416)
- *11 『先進諸国の雇用戦略に関する資料集』 日本労働研究機構 (平成 15 年 6 月)
- *12 The future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full
employment and better jobs for all" (COM (2003) 6)

1.3 OECD と EU の雇用戦略に関する比較考察

1.3.1 基本理念の比較

OECD の当初の雇用戦略プロジェクトは、様々な規制の緩和や旧来の制度の変革、市場参入障壁の除去、経済合理性（効率）の確保といった、市場原理を中心に据えた戦略の重要性を強調しているが、EU はそれまでの福祉国家を超えて、社会的に除外された者をいかに社会に取り込むかという、新たな雇用政策の重要性を強調している。

EU はそのため、単なる「完全雇用」ではなく、より多くの人々が社会に包含されることを目的とした「フル就業（第 1 章 2 を参照）」を大前提として、その具体的な数値目標（就業率と期限）を設定している。OECD は、具体的な数値目標を設定していないが、EU と異なり、世界中に位置する多く（現在 30 カ国）の加盟国の諸事情が反映されているのかもしれない。その点、EU は西欧 15 カ国を中心に構成されており、社会的・文化的な背景が相対的に近似していること、また OECD の雇用戦略プロジェクト（1992 年以降）が、EU の欧州雇用戦略（1997 年以降）より前に打ち出されていたことで、大陸欧州諸国の OECD に向けたアンチテーゼとしてできたとも考えられる。

基本的な哲学に強く影響を受ける雇用戦略の主たる項目も、OECD と EU の相違が見られる。OECD は、①適切なマクロ経済政策、②技術的ノウハウの創造、③労働時間の柔軟性、④企業家精神の醸成、⑤賃金・労働コストの弾力化、⑥雇用保障規定の緩和、⑦積極的労働市場政策、⑧労働者の技能・能力の向上、⑨失業保険給付制度等の改革、となっており、前述したように、様々な規制の緩和を中心的な考え方に据えている。しかし EU では、①エンプロイアビリティ、②企業家精神、③アダプタビリティ、④機会均等、の「4 本柱」といわれる項目があり、それぞれの柱の中には、社会的に排除された人々の統合という理念に基づいた具体的な目標が設定されている。

しかしながら、第 1 章 1.6 で紹介したように、OECD のスタンスは、「雇用戦略プロジェクト（1992～1999 年）」の収束以降、現在（2003 年）までの間に相当変化してきており、今後はますます EU との相違が小さくなって行く可能性がある。なお、本節における OECD と EU の比較に際して、OECD に関しては「雇用戦略プロジェクト」の時期までを対象として見ていることを付記しておく。

1.3.2 主な戦略項目の比較

1.3.2.1 失業対策

OECD でも EU でも、失業問題の中心は若年失業者と長期失業者である。OECD は加盟国の失業給付制度等の現状を分析して、失業給付額の削減と給付期間の短縮が効果があることを強調しているが、EU は、失業給付の単なる減額だけではなく、失業者を「失業の罌」「貧困の罌」から救い出し、働いた方が得になる（Making Work Pay）という理念のもと、若年失業者が 6

ヶ月以内、成人失業者は 12 ヶ月以内に職業訓練やカウンセリングを受けて再就職できるようにという具体的な目標を定めている。

具体的な対策としては、OECD も EU も、公共職業紹介サービスの改革・充実を唱えており、OECD は、求職情報の開示方法や二元・三元的な機能の分権化のメリット、デメリットを分析しており、さらに積極的労働市場政策におけるプログラムの規模や多様性の問題点を指摘している。また、EU では職業訓練等によるエンプロイアビリティを高め、個別職業指導とカウンセリング、再就職後のモニタリング等の充実を各国に対して求めている。

1.3.2.2 教育・職業訓練制度

雇用戦略における教育・職業訓練については、学校教育、職業教育（企業内教育と企業外教育）、さらに生涯学習といった様々な次元で述べられている。OECD は、中等教育以上のレベルでの多様性を重視し、学校から職業への円滑な移行のための企業内教育の重要性、さらに教育内容の充実化、職業能力に関する評価システムの構築など多面的な課題を指摘している。一方、EU では、失業者に提供される教育・訓練措置が段階的に 20%となるようにという数値目標を掲げ、さらに学校から職業への円滑な移行を具体的に担保するためのシステムとして、ドイツのデュアル・システムに代表される、企業内実習と職業学校での連携を好例として紹介している。これらの点から見ると、教育・職業訓練に関しては、OECD は多面的に各次元での課題を指摘しているが、EU はより若年失業対策を念頭に置いた具体的な政策展開を標榜しているといえる。

1.3.2.3 高齢化対策

高齢化対策については、OECD も EU も、人口の高齢化に伴う年金財政の悪化等については共通認識を持っている。しかし OECD に対して EU の高齢化対策に関する問題意識はより明確である。特に大陸欧州諸国では、福祉国家の路線で社会保障制度が整備された 1980 年代までに、通常の労働者の引退年齢が 60 歳以下になってしまったため、年金財政の悪化や労働人口の減少といった問題の大きさが強く認識されており、2002 年のバルセロナ欧州理事会では、2010 年までに就労引退年齢を 5 歳引き上げるという数値目標まで設定された。

1.3.2.4 起業の促進

起業の促進（企業家精神）という戦略項目は、OECD、EU に共通した支柱であるが、より具体的には起業、新規事業の創設、新たなビジネスチャンスを得るための革新性といった様々な側面が考えられる。OECD は、加盟国間の比較を通じて、企業家精神が尊重され、失敗が軽視される国で起業が多いことや、起業のための具体的な問題点（有限責任制度、創業手続き、知的所有権、資本調達など）を指摘している。他方、EU も事業開始のための諸手続の簡素化の必要性については OECD と同様であるが、さらに雇用創出が期待される情報通信、サービス、環境といった産業分野を挙げ、また単に民間活力の導入だけではなく、広範囲の社会的な関与

を標榜している。EU ではソーシャル・パートナー（労使団体）を含めたすべての関係者が参加する雇用創出の必要性が唱われており、NPO や NGO などのような、民間でも公共部門でもない「社会的経済」または「第 3 のシステム（第 1 と第 2 は民間と公共部門という意味）」という分野における雇用創出の可能性を指摘している。EU に独特なこの「社会的経済」の分野は、前述したような社会的に排除されているすべての人々の包含という理念に基づいたものであり、OECD とは明らかに一線を画すものである。

1.3.2.5 人事労務管理システム

企業の様々な人事労務管理システムについても、OECD と EU の雇用戦略では触れられている。具体的には、賃金、労働時間、企業内教育訓練などについてである。OECD は、団体交渉による賃金決定の硬直性を問題視しており、個別企業レベルでの柔軟な決定を重視し、また労働時間についても、個別企業における労働時間決定の柔軟性が以前より高まったことを支持している。さらに企業内の教育訓練については、長期的な雇用関係が成立しにくいことを前提として、個別の企業と労働者に対する公的な訓練支援の必要性も唱っている。一方、EU では、「4 本柱」の 1 つである「アダプタビリティ」のなかで、OECD よりも問題を広範に捉え、「労働組織の近代化」として、「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」が重要であると説く。このように、企業内の人事労務管理システムに関しては、OECD が賃金や労働時間決定の柔軟性を重視するのに対し、EU では雇用の安定があつてこそその柔軟性であるとしており、ある意味では対立しているともいえる。

1.3.2.6 労働法・社会保障法制、税制

OECD は、その基本的な理念にも描かれているように、グローバル化や市場競争の促進のために障害となる様々な制度の改廃を指摘している。具体的には、高齢化に伴う年金制度の改革や、所得税の非課税対象枠を狭めること、また、低所得層の失業給付水準を抑えることで就業意欲を促進させること、さらには経済的な理由による解雇に関する規制の柔軟化など、基本的な理念に基づいた指摘がなされている。

一方、この点に関する EU の主張は、あくまでも OECD とは異なるようである。たとえば、高齢化に伴う年金財政の悪化に対しては、制度の改革よりも高齢者の就業率の引き上げを重視している。また、雇用保障については、流動化する労働市場の動向を見据えながらも、単なる解雇規制の緩和を標榜するのではなく、労働者が経営者と一体となって自ら変化に対応すべきであると説いている。さらにパートタイム労働、有期契約労働、派遣労働などについても、就業形態の多様化のメリットを評価しながらも、フルタイム正規従業員との均等待遇の必要性を強調している。

1.3.2.7 雇用における平等

雇用における平等の問題は、OECD の雇用戦略にはほとんど触れられていない問題であり、

むしろ EU に特徴的な問題意識といえる。EU では「機会均等」は「4 本柱」の 1 つをなしており、これも EU 雇用戦略の基本理念から来るものである。すなわち、すべての人が就労を通じて参加できるような社会を目指すための第一歩が、差別のない均等な待遇ということである。そこで具体的には、60%まで引き上げるという目標を設定した女性の就業率に関しても、各種産業・職業分野で男女がバランス良く参加できることや、育児や看護・介護への男女双方の参加などが標榜されている。

1.3.3 結語

以上、第 1 章で解説した、OECD と EU の雇用戦略を比較して、それらの異同を概観してみた。本節の初めに書いたように、OECD と EU の最大の相違は、その基本理念の性質であろう。OECD がグローバル化、規制緩和、効率といった概念をその中心に据えていたのに対し、EU はあくまでもすべての人々の社会的な統合（いわば「公正」）を大前提としている。このような大きな相違は、結果的に個別の戦略項目の建て方、また提言についても、多くの点で異なることに繋がっている。現状分析において一致していても、そこから得られる結論はかなり異なっている。しかし、OECD の近年の動向は、EU に似通っており、その意味では OECD も「効率」と「公正」の並立を目指し始めている。

世界経済の潮流は、OECD が当初目指したような、グローバル化、規制緩和という方向で進んでおり、その過程で「勝ち組」と「負け組」が明確になってきている。こうしたグローバル化の流れに対抗し、「効率」だけではなく「公正」や「平等」、社会的統合を目指す EU の方向性は、今後の世界経済及び労働市場に対していかなるインパクトを与えるのであろうか。その正否は、大陸欧州諸国の動向に大きく影響を受けることになるだろう。

現在までのところ、当初の OECD の主張に沿った改革を実現した国々が評価されている。しかし、今後 10 年、20 年という長期的な動向を踏まえて考えると、一概にどちらに組みするのがよいとは言い難い。ただし、日本が、OECD から、EU から多々学ぶことができる、ということだけは確実である。

第2章 欧州主要国における雇用戦略の展開

2.1 フランスの雇用政策

2.1.1 雇用政策の時代区分

フランスの戦後における雇用政策は、経済情勢に対応した雇用政策の特徴から3つの時代に区分される。第一期は1945～1973年であり、高度経済成長と完全雇用の時代における雇用政策である。第二期は1973～1997年であり、低成長と失業増大の時代における雇用政策である。第三期は1997～2001年であり、政策転換による経済成長と雇用拡大の時代における雇用政策である。

第一期（1945～73年）は、GDP（国内総生産）の平均年成長率が5.5%台を維持し、国民1人当たり生産性伸び率も4.5%、雇用の伸びも約1%を記録するなど、マクロ経済は非常に好調であった。こうした中で労働力人口の増加はわずかであったため、労働力不足対策が雇用政策の中心的課題となり、政策の内容は労働力の減少をくい止め、経済成長が生み出すニーズをいかに満たすかが優先された。労働力減少の抑制と経済成長への対応として打ち出された雇用政策は、移民依存の増大に対する対策、若年・成年層に対する職業訓練の強化、農業から工業さらにサービス業への労働移動対策、衰退部門・地域から成長部門・地域への労働移動対策などであった。

第二期（1973～97年）は、低成長と失業増大に悩まされた時代であった。GDP平均年成長率は約2%、国民1人当たり生産性伸び率も約2%であり、就業者は1973年2,130万人に対して1997年2,240万人となっており、雇用創出率はほぼゼロに近い水準であった。失業率は周期的な変動を示し、1996年には12.1%にまで達している。不況による失業増加のたびに新たな失業対策が追加されていった。雇用政策の主な目的は、大量失業による社会的コストの削減と、失業者の雇用可能性を高めることに置かれていた。

第三期（1997～2001年）は、欧州雇用戦略の影響を受けた政策転換によって経済成長と雇用拡大を達成することに成功している。GDP平均年成長率は1997～2000年に約3%、同期間の雇用創出160万人、失業率も1997年6月12.6%から2001年8.8%にまで低下している。ただし、この間の国民一人当たり生産性伸び率は約1%にとどまっており、増加した雇用の質が問われるところである。この期間における雇用政策の重点的施策は、労働時間短縮対策、若年雇用対策、失業保険給付改革であった。

2.1.2 第二期（1973～97年）の雇用政策

現在の雇用政策と関連性の強い第二期における政策内容をみると、3つの重点分野があった。低成長と失業増大に悩まされた第二期は、早期引退政策、若年・長期失業者対策、労働コスト引き下げ対策が中心となった。

2.1.2.1 早期引退政策

失業率を低下させる手っ取り早い政策は、失業者を非労働力化させることである。第二期の

雇用政策の主要な柱の一つはこの早期引退政策であり、そのために早期引退政策のための年金制度が創設された。フランスの法定退職年齢は 65 歳であり、早期退職制度は 60～65 歳に適用されていたが、1982 年に法定退職年齢が 60 歳に引き下げられ、早期退職制度も 55～60 歳に適用されるようになった。早期引退政策は、余剰人員対策の一環として利用され、特に伝統的産業の高齢労働者がその対象となった。対象者は 1980 年代中期に約 70 万人にも達したが、その後減少に転じ 2000 年末には約 15 万人となっている。

1985 年以降、一部の高齢失業者は、選択すれば「積極的な求職活動」をしていなくても引き続き失業手当を受給できるようになり、実質的な非労働力化が進められた。こうした積極的な求職活動を行っていない隠れた失業者は、2001 年で 30 万人以上に達している。だが早期引退策の問題は、年金が退職前給与の 70%支給であるため、コストがかかりすぎることである。

2.1.2.2 若年・長期失業者対策

失業者の中で再就職が最も困難な教育水準の低い若年者や長期失業者などを対象とした特別な対策が、継続的に創設されている。

(1) 若年失業者対策

1970 年代末から実施された若年失業者対策は、第一に補足的な訓練によって生産性を高め、第二に労働コストを引き下げるために国の補助金と並行して法定最低賃金より低い賃金を認めた。さらに、訓練と生産労働とを組み合わせさせた特殊な雇用契約を導入し、若年労働者に仕事の経験を積みせようとした。

若年者は労働・訓練契約が終わると再就職する可能性が高くなるが、企業と訓練機関の双方が、成功の機会を高めるために再就職できそうな若年者を選ぼうとした。そのために、本当に困難な立場にある若年者たちは、疎外されたままであった。疎外された若年者のために、別の対策が用意された。資格取得のための訓練の機会は遅れるが、主に労働コストの引き下げによって低熟練業務で初めての経験を積めるようにした。しかし、ここでも企業が安い一時的な労働力を得るために、こうした制度を利用する危険があった。

(2) 長期失業者支援策

フランスでは失業が 1 年以上に及ぶ長期失業者の割合が高く、1973 年の 21%から 1987 年には 45%にも達し、2000 年においても 40%と高止まりしている。こうした長期失業者に対する雇用対策には、提供可能な仕事の要件に基づいた特別な訓練プログラムの開発、失業者を雇用する事業者への助成金の 2 つの方向があった。ただし、企業への助成金に関しては、制度がなくても雇用したはずの人数を雇用しただけではないのかという、いわゆるデッドウエイトロスの問題があり、雇用に対してプラス効果はなく、最も就職困難な失業者グループに臨時的雇用機会が与えられただけであったという指摘もある。

また、1986 年までレイオフは労働監督官の承認が必要であったが、この手続きが廃止された後、経営者団体と労働組合は、1986 年に全国的協定に調印し、レイオフされた労働者を優先的に再訓練

する制度として「再訓練パッケージ」を制定し、その後法制化された。この制度では2年以上の先任権を持つ労働者がレイオフされた場合、「再訓練パッケージ」が提示され、技能審査、職業指導、求職支援、職業再訓練、または資格の引き上げ訓練などを含む、職場復帰支援措置が受けられる。この措置は対象者にプラスの結果をもたらしたが、これらの比較的安定した雇用（2年以上の先任権）を持つ者が受ける支援に比べ、他の不安定で一時的な雇用の機会しかない者に対する支援との格差は、逆に広がった。

2.1.2.3 労働コスト引き下げ対策

フランスでは労働コストを引き下げるための対策は長い歴史を持っているが、1992年までは対象範囲が、特に就職困難な失業者を雇用する企業に限られていた。だが、90年代前半の不況期に、雇用創出を促す効果を期待して政策対象が拡大され、企業に対する社会保険料負担の部分的免除という形で行われた。

(1) パートタイム労働への社会保険料の減免

1992年に新しいパートタイム雇用を創出したか、あるいは常勤雇用をパートタイム雇用に分割した雇用主に対して、社会保障拠出金を30%減額する措置が取られた。この減免措置によって、パートタイム雇用の伸びが加速し、パートタイム雇用比率は、1992年初めの12.5%から1999年初めには17.2%に上昇し、女性も24.5%から31.7%に上昇した。

だが、こうしたパートタイムの雇用拡大は、パートタイム従業員の40%近くがより長時間の雇用を希望しているという実態からして、雇用の質という面では問題もある雇用拡大であった。なお、こうした減免措置は、労働時間短縮に関する法律によって、2001年から段階的に廃止された。

(2) 低賃金雇用についての社会保険料の減免

フランスの最低賃金は、平均賃金の60%で他のEU諸国よりも高く、国内製造業の海外移転に対する誘因の一つとなっており、低熟練技能者の失業問題と密接に関連していた。そこで1993年から、法定最低賃金周辺の給与を支払う雇用について、雇主の社会保障拠出金の部分的免除を含む措置が導入された。こうした措置は、企業の労働コスト引き下げに寄与し、それまで民間部門給与労働者に占める低熟練職種の比率は一貫して低下していたが、1994年以降上昇している。

2.1.2.4 政策効果

雇用対策が雇用創出にどの程度の効果をもたらしたかに関しては様々な推計結果があり、明確な結論を得ていない。ただし、何らかの雇用対策の対象者数は、1973年が約10万人であったのに対して、1998年には280万人に増加している。雇用対策の対象者280万人が、対策終了後にどのような状態になっているのかを見ると、営利企業に就職した者が164万人、非営利組織に就職した者が43万人、職業訓練コースにいる者が27万人、早期引退者が19万人、求職免除が28万人となっている。なお、雇用連帯省が1996年に行った推計結果によれば、全ての雇用対策による雇用増は、1986年までは50万人に相当するが、1994年までは14万人に縮

小しているとしている。

2.1.3 第三期（1997～2001年）の雇用政策

第三期の雇用政策は、明らかに EU 雇用戦略の影響を受けている。これまでの解雇規制などによる労働者保護、手厚い社会保障・福祉政策などが雇用とトレードオフの関係にあるという OECD 雇用戦略の指摘を受け止めて打ち出された EU 雇用戦略は、加盟各国に政策転換を促した。1997年のアムステルダム条約では、新たに雇用政策条項を加えて、加盟国が欧州雇用戦略に取り組まざるを得ない枠組みを設定した。欧州理事会が提示した雇用指針を加盟各国が締結し、ガイドラインに基づいて各国が行動計画を策定し、政策評価が行われるという一連の枠組みである。

第三期は、こうした政策転換による経済成長と雇用拡大が達成された時期であり、重点的な雇用政策は、労働時間短縮対策、若年雇用対策、失業保険給付改革の三つであった。

2.1.3.1 労働時間短縮

1997年に左翼連立政権が誕生した時、失業率は史上最高の12.6%に達しており、新政権は従業員20人以上の企業の法定労働時間を2000年から週35時間に（他の企業は2002年から）短縮するとの意向を示した。最初の法律（1998年に成立したオブリ第一法）では、国は労働時間短縮のために異なる期日と原則を決め、労働組合と経営者団体に協約で合意した労働時間の短縮を交渉するように促した。そして、第2段階の法律を制定（2000年に成立したオブリ第二法）する際には、交渉の結果を考慮に入れることを約束した。

こうした労働時間の短縮が雇用創出につながるように、政府は臨時的財政的誘因を提供した。オブリ第一法では、99年末までに10%以上の所定内労働時間の削減または週35時間にまで短縮し、それに伴い2年間以上の雇用継続を前提として6%以上の新規雇用または雇用維持した場合、雇用者全員に1人当たり初年度9,000フラン、以後毎年1,000フランずつ減額し、5年目の5,000フランまで社会保険料の減免を行う（総額35,000フラン）というものであった。

さらに、オブリ第二法では、団体協約によって労働時間を週35時間に短縮した企業には、低賃金労働者についての減免額を割増するなど、恒久的な財政的誘因を提供した。協約の多くは、勤務時間の延長や土・日曜日の勤務、年間単位の変形労働時間制、労働時間の「貯蓄口座」を設けて超過勤務時間を休日に振り替えるといった労働時間の柔軟性を高める規定を導入している。

なお、労働時間短縮による雇用創出効果は、政府発表によれば2001年8月16日時点で364,000人、このうち政府の奨励策の下で創出された雇用は314,000人であるとしている。また、時間短縮委員会（アンリ・ルイヨー委員会）の報告によれば、1996年6月～2000年12月の期間における労働時間短縮の雇用創出効果は、265,000人であると推計している。

2.1.3.2 若年雇用

「新規サービス・若年雇用計画」は、1997年に左翼連立政権によってはじめられた。この計画は、

第一に国の補助金を使って、文化、スポーツ、教育活動、社会保障、環境保護などこれまで充足されてこなかった社会的ニーズに対応する新しい活動の創出を促進し、第二に若い人々を継続的に職業斡旋し、経験と訓練によって「正規」の雇用を得られるようにする、という2つの目的を持っていた。

従って、財政的な助成はいきなり新規雇用に支給されるのではなく、まず新規の活動が有益であり、実行可能性が実証された後に助成され、補助金は5年間にわたって与えられる。また、この計画は無資格の若年者だけでなく、すべての失業中の若者を対象とした。従って、少なくとも一部は教育程度の高い若者が採用された。政府は5年間に35万人の雇用を創出することを目標に掲げ、2000年8月末までに約25万人が雇用された。なお、国の補助金は2002年末から段階的に廃止されるため、計画に参加した若者の今後が問題となっている。

2.1.3.3 失業保険給付改革

フランスの失業保険制度は、労使同数の代表の合意によって定められた協定を、政府が承認するという協約制度となっている。政府による承認は、失業保険制度に強制力を持たせ、民間部門の全ての雇用主と被用者に適用される。財源は雇用主と被用者が納める拠出金（保険料）である。全国的な労使の多部門協約によって決定されるため、労使協議の結果によって失業保険制度はしばしば変更されてきている。

1992年に失業者の増加と制度の赤字拡大に対して、「単一スライド制手当」が導入された。これは失業期間が長期化するのにつれて、給付水準を段階的に引き下げるというものであり、早期の再就職を促進することによって失業の長期化を予防しようとするものである。

失業給付は三段階に別れており、基本手当を満額受給できる第一段階は、年齢と被保険者期間によって異なっている。最短は4ヵ月、最長は27ヵ月となっており、27ヵ月受給できるのは、55歳以上の高齢者である。第一段階を過ぎると、給付額が6ヵ月ごとに一定割合で減額される第二段階に入る。第二段階の低減給付期間は、最短3ヵ月、最長で33ヵ月となっており、55歳以上の高齢者は最長給付期間となっている。

基本手当の給付期間が過ぎると、社会保障政策による生活保護的な第三段階に入る。長期失業者で過去10年間に5年以上被保険者であった者については、1日当たり75.49フランが支給される。それ以外の者に対しては、まず55歳以上の高齢者については早期年金制度に移行し、その他の者は基本的には生活保護制度が適用される。最低限の1人当たり生活保護日額は、2,429フラン（1998年）となっている。なお、最低賃金は月額6,663フランである。

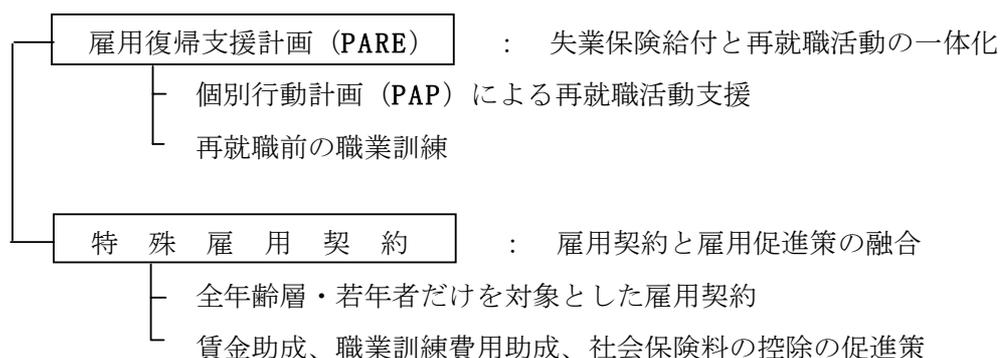
しかしながら、単一スライド制手当は、再就職によってではなく非労働力化によって、長期失業者が減少するといった傾向が強まるなどしたため、2000年に逡減方式の給付を廃止して固定額とした。雇用への復帰の促進は、別の手段で行われることになった。2001年7月1日以降、失業者が給付を受けるためには、失業保険制度と一種の個別契約を結ぶ規定が設けられた。この契約を通じて失業者は、労働能力の評価、個人的なモニタリング、訓練の機会、職業能力・資格に適応した職業紹介、移動奨励金などの一連の支援措置を受けることになった。

2.1.4 現在の雇用政策

現状におけるフランスの再就職促進策は、失業保険制度の枠組みによるものと特殊雇用契約によるものに大別できる。失業保険制度では、失業保険給付と再就職活動の一体化をめざした「雇用復帰支援計画（PARE）」が実施されており、再就職活動に関する助言や再就職前の職業訓練を提供し、効率的な雇用復帰を促している。

特殊雇用契約は、雇用促進を目的として公的部門や企業と失業者・新規学卒者などとの間に雇用契約を締結させ、賃金助成、職業訓練費用助成、社会保険料の雇用主負担の控除など、多様な国庫助成策が用意されている。この特殊雇用契約は、全年齢層を対象とした雇用契約と若年者だけを対象とした雇用契約があり、それぞれ職業訓練や賃金補助を労働契約と一体化させ、雇用を促進させる働きをしている。

表2-1-1 再就職促進策の概要



2.1.4.1 失業保険制度の改革

フランスの失業保険制度は、制度改革が頻繁に行われている。最近では、2001年に新失業保険協定が締結され、所得保障と同時に再就職活動を支援する雇用復帰支援計画（PARE）が導入された。所得保障に関しては、それまでの一律逡減給付の失業保険を改め、失業給付がより積極的に再就職に結びつくように、定額給付方式による雇用復帰支援給付（ARE）へと移行し、再就職支援計画や職業訓練との連動を強化している。

新たな失業保険制度における所得補償給付は、事実上、雇用復帰支援給付（ARE）のみである。それまでの単一逡減給付制度は、2001年7月1日からこの雇用復帰支援給付に移行し、現在ではそれ以前からの失業者で、かつ雇用復帰支援プラン（PARE）を選択していない者を対象とし、受給者数は全体の1割以下まで減ってきた。また、高齢失業者給付も、2001年12月31日に新規裁定が打ち切られた。

さらに、2002年には、失業保険制度が単年度で赤字に転落する見通しとなったため、財政均

衡をめざした労使協議が行われ、保険料の引き上げ、給付期間の短縮などで合意が成立した。これまでの単一通減給付制度では、基本手当を満額受給できる第一段階が最長 27 ヶ月、給付額が 6 ヶ月ごとに一定割合で減額される第 2 段階が最長 33 ヶ月となっており、給付期間はかなり長いものとなっていた。さらに、失業保険の給付期間が過ぎると、社会保障政策による生活保護的な第三段階に入り、一定の条件を満たせば年金受給までの間、生活保護費を受給し続けることも可能であった。

これに対して、改革後の新制度においては、失業の長期化や失業を繰り返す「失業のプロ」の出現を阻止するために、失業保険の給付条件をかなり厳しくしている。失業保険給付の条件は、①離職前の 22 ヶ月間に、最低 6 ヶ月以上就労していたこと、②最後の離職が自発的でないこと、③就労活動に必要な身体能力があること、④求職者または職業訓練を求めている者として登録されていること、⑤求職活動を実際に、かつ継続的に行っていること、⑥60 歳未満であること、となっている。

また、新制度では、通減方式をやめるとともに給付期間を大幅に短縮している。給付期間は、就労期間と年齢により決定され、最長 42 ヶ月となっているが、50 歳未満は最長 23 ヶ月となっている。なお、60 歳以上で、老齢年金の満額受給に必要な保険料納付期間を満たしていない場合に、上記の給付期間を超えて失業保険給付を受けることができる。

表 2-1-2 失業保険の給付期間

就労期間		給付期間
離職前 22 ヶ月中に 6 ヶ月間		7 ヶ月
離職前 24 ヶ月中に 14 ヶ月間		23 ヶ月
離職前 36 ヶ月中に 27 ヶ月間	(かつ 離職日に 50 歳以上)	36 ヶ月
	(かつ 離職日に 57 歳以上で 100 四半期 (25 年間) の公的年金への加入)	42 ヶ月

資料出所：全国商工業雇用連合（UNEDIC）

2.1.4.2 雇用復帰支援計画（PARE）による失業保険給付と再就職活動の一体化

通減方式の給付を廃止して固定額にした失業保険制度では、給付制限による再就職の促進ではなく、カウンセリングや職業訓練を重視した再就職の促進をめざしている。2001 年 7 月 1 日以降に求職者としての登録をした者は、雇用復帰支援計画（PARE）の適用者となる。この雇用復帰支援計画（PARE）の主な目的は、失業保険給付と再就職活動の支援である。

雇用復帰支援計画（PARE）の大きな特徴は、失業保険給付と再就職活動を一体化させたことである。すなわち、失業保険給付を受けるためには、雇用復帰支援計画（PARE）に同意し、署名しなければならない。この計画に参加すると、失業保険を受給しながら個別行動計画（PAP）が作成され、

職業安定所（ANPE）と緊密に連絡を取りながら、個人の状況に合わせた再就職の支援や職業訓練を受けることになる。雇用復帰支援計画（PARE）の具体的な流れは、以下の通りである。

(1) 求職者登録

再就職を望む失業者は、求職者としての登録を商工業雇用協会（ASSEDIC）にしなければならない。2001年7月1日以降にこの登録をした求職者は、雇用復帰支援計画（PARE）の適用者となる。それ以前からの失業者は、旧制度の適用を続けることもできるが、雇用復帰支援計画（PARE）を選択することも可能である。

(2) 失業保険給付

失業保険給付を受けるためには、求職者として登録し、雇用復帰支援計画（PARE）に同意しなければならない。すなわち、失業保険給付のための諸要件を満たしている場合、雇用復帰支援計画（PARE）に署名した後初めて、失業保険を受給できる。なお、雇用復帰支援計画（PARE）の枠組み内での失業保険は、旧制度の一律逡減給付（支給期間に応じて支給率が削減される）と異なり、逡減しない給付である。失業保険から支給されるのは、雇用復帰支援給付（ARE）と呼ばれている。

なお、2001年7月1日以前からの失業者が、雇用復帰支援計画（PARE）を選択した場合、失業給付額は雇用復帰支援計画（PARE）を選択した翌日に支給された一律逡減給付の給付額に固定され、受給権が終了するまでその額は逡減されない。

(3) 個別行動計画（PAP）の策定

原則として、雇用復帰支援計画（PARE）適用者全員に対して、個別行動計画（PAP）が策定される。求職者としての登録をし、雇用復帰支援計画（PARE）の適用者となった約1ヵ月後に、職業安定所（ANPE）による詳細な聞き取り調査が行われる。この面接調査では、職業経験や技能、希望職種などから求職者の自立の程度を評価し、就業能力や職業訓練の必要性などが判断される。その際、職業能力を判断するための試験が実施されることもある。

これらの調査や試験に基づいて、再就職先としてふさわしい業界や雇用形態、必要な職業訓練など、再就職活動の方針を定めた個別行動計画（PAP）が策定される。雇用復帰支援計画（PARE）の適用者は、個別行動計画（PAP）で定められた求職活動や職業訓練が義務付けられる。また、職業安定所（ANPE）による呼び出しや書類の提出要求にも、応じなければならない。こうした要請に従わないと、失業保険給付が支給停止となる。

再就職が実現しない場合は、6ヵ月ごとに職業安定所（ANPE）において、求職者の能力に関する再調査と就職活動状況に関する調査が行われ、個別行動計画（PAP）の見直しが行われる。最初の個別行動計画（PAP）策定から1年を経ても再就職していない場合は、求職者の現状を徹底的に分析し、職業訓練の強化や長期失業者を雇い入れた雇用主に対する賃金助成などが行われる。

2.1.4.3 失業保険受給中の職業訓練

失業者は、まず失業給付である雇用復帰支援給付（ARE）を受給しながら求職活動を行うが（ケース1）、個別行動計画（PAP）の中に職業訓練が盛り込まれた場合は、職業訓練期間中、雇用復帰

支援・職業訓練給付(ARE-F)を受給することが出来る（ケース2）。給付額は、原則として求職活動中に支給される雇用復帰支援給付（ARE）と同額である。さらに、失業保険の給付期間が満了したにもかかわらず職業訓練が終了していない場合は、雇用復帰支援・職業訓練給付（ARE-F）と同額の職業訓練終盤給付（AFF）を、受給することが可能である（ケース3）。

表 2-1-3 求職登録から再就職までの給付内容

<p>(ケース1)</p> <p>求職登録 → 雇用復帰支援給付(ARE) → 再就職</p> <p>(ケース2)</p> <p>求職登録 → 雇用復帰支援給付(ARE) → 雇用復帰支援・職業訓練給付(ARE-F) → 雇用復帰支援給付(ARE) → 再就職</p> <p>(ケース3)</p> <p>求職登録 → 雇用復帰支援給付(ARE) → 雇用復帰支援・職業訓練給付(ARE-F) → 職業訓練終盤給付(AFF) → 再就職</p>

雇用復帰支援・職業訓練給付（ARE-F）は、失業保険の給付期間内であれば受給することができるが、職業訓練が終了した後も再就職先が決まらないために求職活動をする場合は、失業保険の受給権のある期間内であれば、再び雇用復帰支援給付（ARE）を受給することができる。

なお、職業訓練終盤給付（AFF）は、失業保険の受給期間が7ヵ月以下の場合は、4ヵ月間受給することが可能である。なお、4ヵ月の延長でも職業訓練が終了しない場合は、その職業訓練が再就職に直結するものであると職業安定所（ANPE）が判断した時に限って、その訓練が終了するまで受給できる。また、失業保険の受給期間が7ヵ月を超える場合は、再就職に直結する職業訓練を受けている者に対してのみ、その訓練が終了するまで職業訓練終盤給付（AFF）が支給される。

以上のように、失業者が再就職するまでに、求職活動中は雇用復帰支援給付（ARE）が、職業訓練中は雇用復帰支援・職業訓練給付（ARE-F）が、職業訓練延長時には職業訓練終盤給付（AFF）が、それぞれ同額支給される仕組みになっている。

ところで、雇用復帰支援・職業訓練給付（ARE-F）の財源が、失業保険財政からであるのとは異なり、職業訓練終盤給付（AFF）の財源は、政府の拠出でまかなわれている。また、個別行動計画（PAP）の中に盛り込まれた職業訓練費用は、商工業雇用協会（ASSEDIC）がその費用の全額または一部を負担している。同協会の負担割合は、職業訓練の内容により異なる。また、職業訓練の際の交通費（往復10km以上で10kmにつき0.5ユーロ、1ヵ月当たり最高65ユーロ）、住居費（1泊20ユーロ）、食費（1食5ユーロ）も、それらの合計が1ヵ月665ユーロ（例外的に800ユーロ）を限度として、失業給付とは別に商工業雇用協会（ASSEDIC）から支給される。

2.1.4.4 再就職内定者に対する支援

雇用復帰支援計画（PARE）適用者の再就職を促進させるために、商工業雇用協会（ASSEDIC）は採用内定者や企業に対して、様々な手当を支給したり、職業訓練にかかる費用を負担している。

(1) 採用内定者の職業訓練に関する費用負担

職業訓練が必要な未熟練の労働者の雇用を促進するため、就職前職業訓練手当がある。この手当は、雇用復帰支援計画（PARE）が適用されている採用内定者に対する職業訓練費用の一部を、商工業雇用協会（ASSEDIC）が企業に支払うものである。なお、雇用復帰支援計画（PARE）適用者には、職業訓練期間中、失業保険給付が支給され続ける。ただし、他の失業者と同様、毎月の現況報告をする必要がある。

（就職前職業訓練手当）

- ・支給対象：あらかじめ職業訓練を受けるという条件をつけて採用内定した雇用復帰支援計画（PARE）適用者を雇用する企業
- ・要件：無期雇用契約か、6ヵ月以上の有期雇用契約の締結
企業内か企業外の職業訓練機関における研修
- ・支給額：職業訓練費用の一部（1時間あたり7.62ユーロ、総額1524.49ユーロまで）

(2) 採用内定者の移動費負担

再就職可能な地理的範囲を拡大し、再就職を促進させる効果を高めるために、商工業雇用協会（ASSEDIC）は、雇用復帰支援計画（PARE）適用者が、居住地から離れた職場に再就職する場合、長距離通勤や引越し、二重の住居にかかる費用の一部または全部を支給する。

（地理的移動手当）

- ・支給対象：居住地から離れた職場（通勤が往復50km以上か2時間以上）に再就職する雇用復帰支援計画（PARE）適用者
- ・要件：無期雇用契約か12ヵ月以上の有期雇用契約の締結、フルタイムでの就業
- ・支給額：1857ユーロを上限とする実費（雇用された時点で25%、試用期間終了時に残額が支払われる）

(3) 採用者に対する賃金補助

商工業雇用協会（ASSEDIC）は、一定の要件を満たした者を採用する雇用主に、賃金の一部を負担する。これは、同協会から雇用主への賃金補助で、採用を促進させる効果がある。また、失業保険制度の側面から見ても、失業保険給付を支給するか逓減手当を支給するかの違いで、財政負担は、軽減させるか、少なくとも同じである。社会的には、失業者として給付期間を過ごすより、就労することで社会参加を促す意味がある。

（対雇用主逓減手当）

長期失業者でかつ雇用復帰支援計画(PARE)適用者を採用した雇用主には、一定の要件の下で逓減手当が支給される。

- ・ 支給対象：雇用復帰支援計画（PARE）適用者のうち、求職者としての登録を12ヵ月以上（50歳以上は3ヵ月以上）行っている長期失業者を採用した雇用主
- ・ 要件：無期雇用契約か12ヵ月以上18ヵ月以下の有期雇用契約の締結
特殊雇用契約ではなく一般の雇用契約
フルタイムでの就業
- ・ 支給額：採用時賃金の一定割合で、最後に受給した失業保険給付額を超えない額。
- ・ 支給期間：当該従業員の失業保険給付の受給権残存期間を限度（最高3年間）
 - 無期雇用契約の場合 1年目：採用時賃金の40%
 - 2年目：採用時賃金の30%
 - 3年目：採用時賃金の20%
 - 有期雇用契約の場合 雇用契約の初めの3分の1の期間：
採用時賃金の40%
 - 雇用契約の次の3分の1の期間：
採用時賃金の30%
 - 雇用契約の最後の3分の1の期間：
採用時賃金の20%

2.1.4.5 特殊雇用契約による雇用促進策

フランスでは、再就職を促進するために、様々な特殊雇用契約がある。特殊雇用契約は、職業訓練や賃金補助を労働契約と一体化させ、雇用を促進させる働きをしている。それらは、全年齢層の労働者を対象にしたものと、若年者のみを対象にしたものに大別できる。なお、若年者には新卒者も含まれる。

全年齢層を対象とした雇用契約においては、地方の行政機関や公的部門の雇用主と雇用契約を結ぶことが可能な場合が多いが、若年者を対象とした契約では、企業との雇用契約に限定しているものが多い。また、契約期間や労働時間、最低賃金もそれぞれの契約ごとに規定がある。職業訓練に関しては、全年齢層を対象とした契約が任意としているのに対し、若年者を対象とした契約は、職業訓練を義務付けているものが多い。さらに、雇用主に対する優遇措置としては、賃金助成、職業訓練費用助成、社会保険料の雇用主負担の控除など、様々な方法が組み合わせられている。

(1) 全ての年齢層を対象とした特殊雇用契約

全ての年齢層を対象とした特殊雇用契約は、連帯雇用契約、雇用補強契約、率先就業契約、成年者資格取得契約の4つがある。

表 2-1-4 特殊雇用契約の種類

全年齢層を対象	連帯雇用 (Emploi Solidarité) 契約 雇用補強 (Emploi Consolidé) 契約 率先就業 (Initiative Emploi) 契約	任意の職業訓練
26歳以上を対象	成年者資格取得契約	強制的職業訓練
若年者のみを対象	若年者資格取得 (Qualification Jeunes) 契約 見習 (Apprentissage) 契約 雇用適応 (Adaptation) 契約 職業指導 (Orientation) 契約	
	企業における若年者 (Jeunes en Entreprise) 契約 若年者雇用 (Emplois Jeunes) 契約	

① 連帯雇用契約

連帯雇用契約は、失業者を主に公共サービス業にパートタイム雇用し、就労生活に取り込む契約である。また、雇用期間中、企業内の指導員による指導を受けたり、勤務時間外での職業訓練を任意で受けることができる。対象は、18歳以上26歳未満の若年者で就職が困難な者、過去18ヵ月間に12ヵ月以上求職者としての登録をしている長期失業者、50歳以上の求職者、身体障害者、社会参入最低所得 (RMI) の適用者またはその配偶者、単親給付の受給者、連帯制度における特別連帯給付の受給者、無職で就業が特に困難な状況に直面している者となっている。

契約締結可能な雇用主としては、地方自治体、公的法人、民間非営利団体、公共サービス運営法人 (国の諸機関は除く) であり、パートタイム (週20時間、ただし10~20時間の契約も可能な場合もある。法定労働時間内であれば追加的パート就労も可能) でかつ3ヵ月以上12ヵ月以下の有期雇用契約 (24ヵ月を限度として延長可能) が要件となっている。賃金に関しては、最低賃金 (SMIC) 以上の賃金が条件であり、職業訓練は任意となっている。

雇用主に対する優遇措置としては、賃金の一部 (最低賃金の65%) に対する国の助成、最低賃金を越えない部分の賃金 (最高週20時間分) に対する社会保険料の雇用主負担の免除 (原則として失業保険料を除く)、1時間当たり3.35ユーロの職業訓練費の助成 (最高400時間) がある。

②雇用補強契約

雇用補強契約は、就職が困難な者、あるいは連帯雇用契約を終了しても再就職できない者に、持続的な社会参入を支援する契約である。この契約では職業訓練を受けることが可能である。対象は、過去18ヵ月間に12ヵ月以上求職者としての登録をしている長期失業者、50歳以上の求職者、身体障害者、社会参入最低所得 (RMI) の適用者またはその配偶者、連帯制度における特別連帯給付の受給者、単親給付あるいは寡婦給付の受給者、無職で就業が困難な状況に直面している者 (とりわけ18歳から26歳までの若年者)、連帯雇用契約が終了した後も職が無い者である。

契約締結可能な雇用主は、連帯雇用契約と同様であり、契約要件は、週 30 時間以上でかつ無期雇用契約か 12 ヶ月の有期雇用契約（2003 年 1 月から 36 ヶ月を限度に更新可能）、最低賃金以上の賃金、職業訓練は任意となっている。

雇用主に対する優遇措置としては、賃金の一部（60%から 20%）に対する国の助成がある。なお、助成率は逓減制で、1 年目 60%から 3 年目 20%であり、例外的に逓減しない場合、賃金の 80%を国が助成する場合がある。また、賃金のうち最低賃金の 120%を越えない部分（週 30 時間）に対する社会保険料の雇用主負担の免除（原則として雇用保険料を除く）、1 時間当たり 3.35 ユーロの職業訓練手当の助成（最高 400 時間）もある。

③ 率先就業契約

率先就業契約は、特に就職が困難な者に継続した就労活動へ参加することを促す契約である。また、職業訓練を受けることも可能である。対象は、過去 36 ヶ月間に 24 ヶ月以上求職者としての登録をしている長期失業者、過去 18 ヶ月間に 12 ヶ月以上求職者としての登録をしていて 50 歳以上の失業者または困窮都市圏の居住者、社会参入最低所得（RMI）の受給者、単親給付の受給者、連帯制度における特別連帯給付の受給者、身体障害者、元拘留者（元囚人）、年齢や社会的立場・家庭の事情により就業が特に困難な者である。

契約締結可能な雇用主は、原則として雇用連合（UNEDIC）に加入している過去 6 ヶ月以内に従業員を解雇した企業を除いた全ての法人（行政機関を除く）である。契約の要件は、週 17.5 時間以上の無期雇用契約か 12 ヶ月以上 24 ヶ月以下の有期雇用契約、最低賃金以上か協定最低賃金以上の賃金、職業訓練は任意である。

雇用主に対する優遇措置としては、月 330 ユーロから 500 ユーロの国による助成（有期雇用契約の場合は契約期間を通しての支給、無期雇用契約の場合は 24 ヶ月間の支給）、1 時間当たり 7.62 ユーロ、200~400 時間の職業訓練に対する助成がある。

④ 成年者資格取得契約

雇用復帰支援計画（PARE）適用者と雇用主が、成年者資格取得契約を締結した場合、商工業雇用協会（ASSEDIC）が職業訓練費用やそれに付随する費用を支払う。この契約では、就業時間中に職業訓練を受けなければならない。対象は 26 歳以上の雇用復帰支援計画（PARE）適用者で再就職のため資格を取得する必要がある者、契約締結可能な雇用主は、原則として雇用連合（UNEDIC）に加入する全ての企業（国、地方自治体、行政機関は除く）となっている。

契約要件は、無期雇用契約か 6 ヶ月以上 24 ヶ月以下の有期雇用契約の締結、賃金は最低賃金か協定最低賃金以上、勤務時間の 25%以上を占める職業訓練、社内指導員による指導などである。支給される助成金は、1 ヶ月当たり 1525 ユーロを助成（初めの 6 ヶ月間）、その後は毎月 120 ユーロづつ増額（最高 24 ヶ月まで）指導員による研修費用を 1 時間当たり 15 ユーロ助成（最高 40 時間まで）である。

(2) 若年者だけを対象とした特殊雇用契約

若年者だけを対象とした特殊雇用契約には、①若年者資格取得契約、②見習契約、③雇用適応契約、④職業指導契約、⑤企業における若年者契約、⑥若年者雇用契約の6つがある。対象は①と②と③と⑥が16歳以上26歳未満、④が16歳以上25歳未満、⑤が16歳以上23歳未満、⑥が16歳以上23歳未満となっている。いずれも失業者や就職が困難な者、資格を持たない者などが対象となっている。

① 若年者資格取得契約

この雇用契約は、職業訓練や技術教育に関する修了証や国家資格、業界公認の資格などの取得を目的とする特殊雇用契約である。契約要件としては、6ヵ月から24ヵ月の雇用契約、最低賃金または協定最低賃金の30%から75%以上の賃金(就業期間や年齢が上がるほど最低賃金額は引き上げられる)、勤務時間の25%以上を職業訓練機関による研修、社内指導員による指導などである。雇用主に対する優遇措置は、最低賃金を越えない部分の賃金に対する社会保険料の雇用主負担の免除、職業訓練機関における訓練費用を1時間当たり9.15ユーロ助成、指導員による研修費用を1時間当たり15ユーロ助成(最高40時間まで)がある。

② 見習契約

企業内での職業経験や職業訓練機関での研修を経て、何らかの技能や資格の獲得を目的とする契約である。契約要件としては、契約期間は2年、資格によっては1年から3年も可能、最低賃金または協定最低賃金の25%から78%以上の賃金(見習期間や年齢が上がるほど最低賃金額は引き上げられる)、400時間から750時間(資格による)の職業訓練、見習職業訓練センターでの職業訓練と企業内での職業訓練・就労、契約期間中を通しての指導員による指導などである。雇用主に対する優遇措置は、社会保険料の免除、国による職業訓練費助成、20人以下の企業に無資格者が採用された場合は助成金915ユーロを採用時に支給などである。

③ 雇用適応契約

既存の知識・技能が雇用に直接結びついていない者に対して、それを補うための教育訓練を受けさせ、就労への適応を助け、継続した社会参加を促すための契約である。契約要件は、フルタイムで6ヶ月から12ヵ月の適用期間を含んだ無期雇用契約か6ヵ月から12ヵ月の有期雇用契約、最低賃金以上または協定最低賃金の80%以上の賃金(職業訓練実施期間中)、就労時間の中で最低200時間の職業訓練(社内か社外)、勤続2年以上の社内指導員による指導(職業訓練実施期間中)などである。雇用主に対する優遇措置としては、職業訓練機関における訓練費用を1時間当たり7.62ユーロ助成、指導員による研修費用を1時間当たり15ユーロ助成(最高40時間まで)などがある。

④ 職業指導契約

この雇用契約は、職業指導や職業訓練を通じて、適職を発見するための契約である。契約要件は、6~9ヶ月の有期雇用契約(更新不可能)、最低賃金の30%から65%以上の賃金(年齢による)、就労時間の中で職業指導や職業訓練(社内か社外)、勤続2年以上の社内指導員による指導などである。雇用主に対する優遇措置は、社会保険料の雇用主負担の全額免除、職業訓練機関における訓練費用を

1 時間当たり 7.62 ユーロ助成、指導員による研修費用を 1 時間当たり 15 ユーロ助成（最高 40 時間まで）などである。

⑤ 企業における若年者契約

この制度は 2002 年の政権交代で登場したラファラン内閣が、若年者の恒久的な雇用を目指して、2002 年 7 月 1 日から導入したものである。ジョスパン前内閣が導入した若年者雇用契約とは異なり、無期雇用契約に限るのが最大の特徴である。契約要件はフルタイムかパートタイム（半日以上）の無期雇用契約、最低賃金か協定最低賃金以上の賃金などである。雇用主に対する優遇措置としては、雇用主負担の社会保険料に相当する助成金が支払われる。なお、助成金は 3 年間の通減制で、3 年目は半額となる。

⑥ 若年者雇用契約

この政策は 1997 年末に若年者雇用を促進させるためにジョスパン内閣が導入したものであるが、2002 年の政権交代で雇用連帯相に就任したフィヨン氏は、この制度を段階的に廃止する制度改正を行った。

2.1.5 政策効果

これまで見てきたように、フランスの最近における雇用政策は、EU 雇用戦略の影響もあって、明らかに戦略転換してきている。従来の雇用政策は、早期引退促進策に代表されるように、非労働力化を進めることも含めて失業率を低下させようとしていた。また、福祉国家的な手厚い失業補償やそれに続く社会保障制度は、失業者により良好な雇用機会を見つけるための求職活動を保障すると言うよりも、失業者の再就職を遅らせ、長期失業者を必要以上に増加させてきたという、マイナスの政策効果を発揮してきた。

改革の第一弾として、マイナスの政策効果を除去するために、失業給付に通減制を持ち込んだ。しかし、これも失業者の非労働力化を促進するという傾向が強かった。改革の第二弾として最近打ち出された新たな雇用政策は、EU 雇用戦略が提示する仕事への参加を通じた社会的統合ないしは社会的連帯を実現する方向に転換しており、雇用復帰支援計画と特殊雇用契約によって再就職を促進させるというものである。こうした政策転換による再就職促進効果を高めるために、福祉国家的な枠組みを崩さない範囲で、失業保険の給付条件を厳しくするとともに給付期間を短縮するといった改革が行われ、カウンセリングによって策定された個別行動計画に基づいた職業訓練などが行われている。こうした政策転換は、雇用対策費の推移を見ても明らかである。

2.1.5.1 雇用対策費の推移

雇用対策費の総額や内訳の変化は、雇用政策の変化を反映している。雇用政策関連費は、1970 年には GDP の 1% 以下であったのに対し、税・社会保険料控除による減収分を含めると、1980 年には 2.3%、1990 年には 3.4%、2000 年には 4.5% に上昇している。

また、1980年代の雇用対策では、所得補償給付や早期退職奨励制度といった消極的対策費が、全体の約4分の3を占めていた。これに対して1990年代になると、企業への直接的補助や職業訓練といった積極的対策費が増加し、GDPに占めるそれらの割合は10年間で倍増している。表は、雇用対策費及びそのGDPに占める割合の変化を示したものである。

表 2-1-5 雇用対策費の推移

(単位：10億フラン)

	1990年	1997年	1999年
所得補償	87.4(1.32)	127.4(1.55)	137(1.6)
早期退職奨励	37.1(0.56)	29.1(0.35)	26(0.3)
公共・公益部門の雇用補助	4.5(0.07)	20.0(0.24)	34(0.4)
民間及び営利部門に対する直接補助	14.6(0.22)	92.7(1.13)	85(1.0)
(雇用促進費)	10.1(0.15)	30.3(0.37)	24(0.3)
(社会保険料控除)	1.0(0.02)	10.6(0.13)	12(0.1)
(雇用維持費)	3.5(0.05)	3.8(0.05)	4(0.0)
(低所得者に対する社会保険料控除及び労働時間短縮支援)	0.0(0.00)	48.0(0.58)	46(0.5)
求職者に対する職業訓練	14.7(0.22)	31.7(0.39)	28(0.3)
労働市場円滑運営費	3.8(0.06)	5.9(0.07)	7(0.1)
その他	4.5(0.07)	6.1(0.07)	6(0.1)
合 計	162.1(2.45)	292.8(3.57)	290(3.3)

(注) 実際に支出された額。() は GDP に占める割合。
資料出所：雇用連帯省 (DARES)

2.1.5.2 若年失業者の推移

フランスの雇用対策における主な政策対象は、若年失業者と長期失業者である。それはフランスの失業構造が、若年者の失業率が極めて高いことと長期失業者が多いという特徴を持っていることからきている。

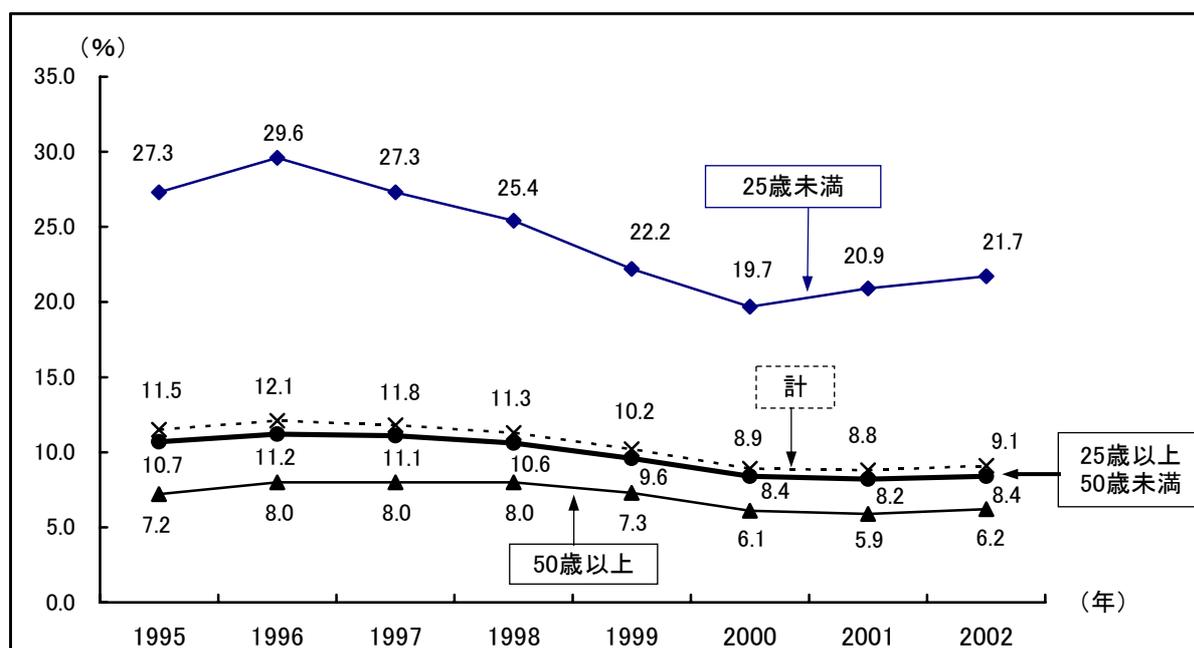
まず、若年失業者についてみると、2003年2月現在、全年齢平均の失業率は9.2%であるのに対して、25歳未満の失業率は22.0%である。同時点で25歳以上50歳未満は8.5%、50歳以上は6.2%に過ぎない。この傾向は、時系列で比較しても同じである。このため、フランス政府の雇用政策においては、若年者の就業促進策が重要性を帯びている。

若年失業の推移を見ると、25歳未満の失業率は、1996年末に29.6%という高い水準を記録

した後急速に低下してきており、2000年には19.7%と20%を切る水準にまで低下し、その後もほぼ20%近辺で推移している。また、失業者数の推移を見ても、25歳未満の失業者は、96年には60.6万人であったのがその後減少に転じ、2000年には34.7万人にまで減少している。

こうした若年失業率の低下は、1997年末から始まった若年者雇用政策や若年者を対象としたさまざまな特殊雇用契約が、明らかに成果を上げてきているということを反映しているものと思われる。

図 2-1-1 年齢別失業率（12月31日現在）



資料出所：雇用連帯省（DARES）

表 2-1-6 年齢別失業者数(12月31日現在)

(単位：万人)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
25歳未満	60.2	60.6	54.6	51.0	42.4	34.7	37.8	40.2
25歳以上50歳未満	203.9	210.4	209.2	198.8	176.0	145.6	147.1	154.4
50歳以上	35.4	38.3	41.4	42.8	39.2	35.0	35.2	36.1

(注) カテゴリー1の失業者数。なお、カテゴリー1の失業者とは、フルタイムで無期限の雇用を求めて職業安定所（ANPE）に登録している者で、一時（臨時）就労が1ヶ月に0～78時間の者。

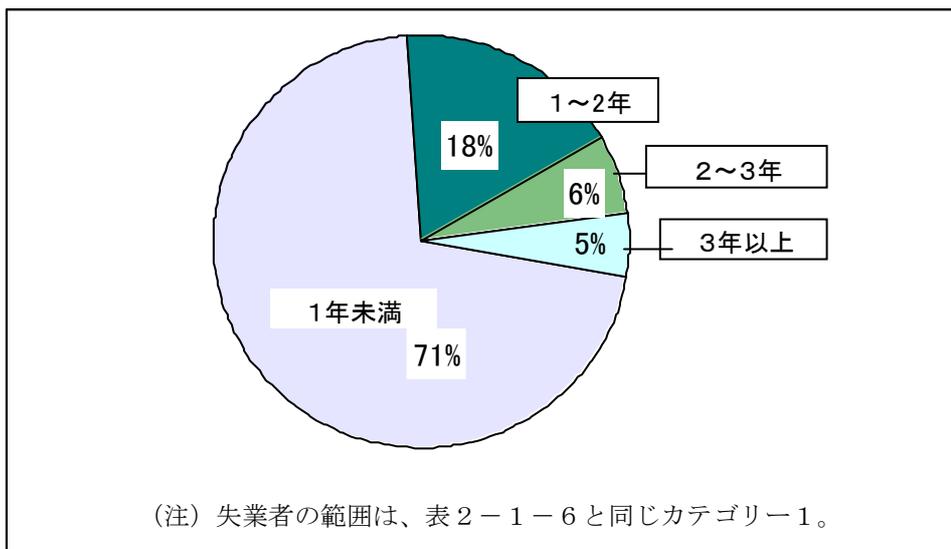
資料出所：雇用連帯省（DARES）

2.1.5.3 長期失業者の推移

長期失業者が多いことに関しては、失業保険制度の給付期間が長期にわたるのに加えて、連

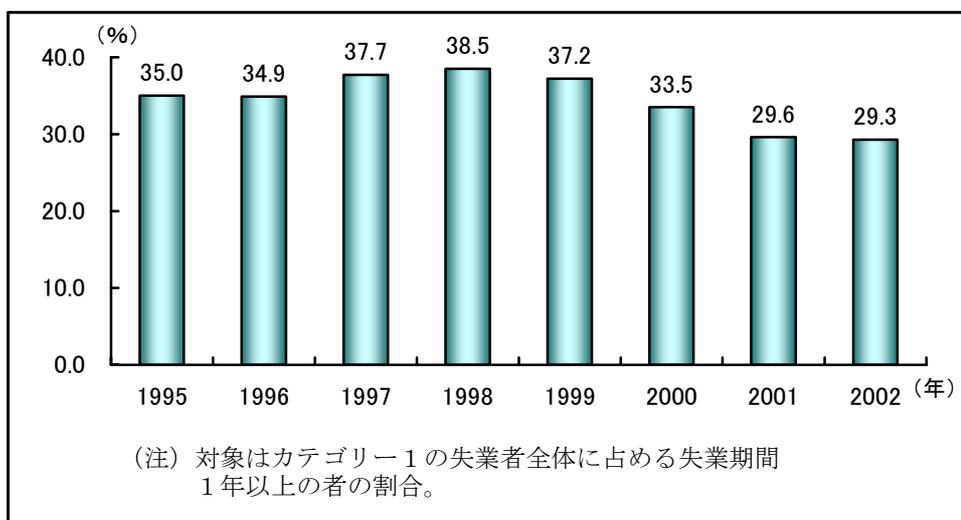
帯制度の特別連帶給付が半永久的に受給できる、といった制度的要因が大きく影響している。カテゴリー1の失業者（フルタイムで無期限の雇用を求めて職業安定所に登録している者で、一時（臨時）就労が1ヵ月に0～78時間の者）のうち、求職期間が1年以上の者の割合は、2003年2月現在、1～2年18%、2～3年6%、3年以上5%となっており、合計すると29%と約3割を占めている。

図 2-1-2 失業者の求職期間（2003年2月現在）



資料出所：雇用連帯省（DARES）

図 2-1-3 長期失業者の割合（各年12月31日現在）



資料出所：雇用連帯省（DARES）

表 2-1-7 失業期間別失業者数（12月31日現在）

（単位：万人）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1年未満	194.6	201.5	190.1	179.8	161.7	143.2	154.9	163.2
1～2年	55.6	60.1	64.9	60.3	49.7	38.1	36.9	41.3
2～3年	25.7	22.7	25.2	26.8	22.5	15.8	13.7	13.7
3年以上	23.7	25.1	25.0	25.7	23.7	18.2	14.7	12.5

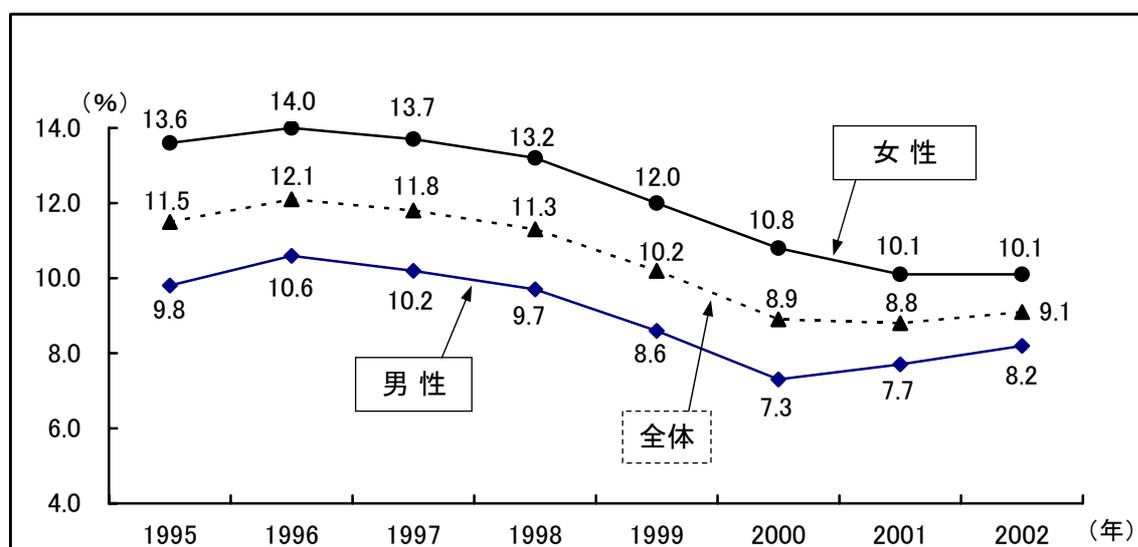
（注） カテゴリー1のみ

資料出所：雇用連帯省（DARES）

長期失業者の割合の推移を見ると、1995年の35.0%から1998年には38.5%にまで上昇している。その後は徐々に低下し、2002年には29.3%にまで低下している。また、長期失業者数の推移を見ても、失業期間1～2年は97年の64.9万人が、また2～3年と3年以上は、共に98年の26.8万人と25.7万人が、それぞれ最も多くなっており、その後は減少傾向に転じている。

こうした長期失業者の減少傾向は、長期失業者向けの雇用契約や職業訓練に関する政策効果が、明らかに現れたものと考えられる。

図 2-1-4 男女別失業率の推移（各年12月31日現在）



資料出所：雇用連帯省（DARES）

なお、若年失業者と長期失業者以外の失業の構造的特徴をみると、男女別では、2003年2月現在、男性が8.4%、女性が10.2%で、女性のほうが高い。時系列でも同様であるが、失

業率の男女差は、2000年以降縮小傾向にある。その他、学歴の高い者ほど失業率が低くなっていることや、管理職の失業率が一般労働者に比べて低くなっているといった構造的特徴も見られる。

2.1.5.4 就業者数の変化

フランス政府は、雇用対策の政策効果を統計的に解析した資料を、ほとんど発表していない。数少ない政策評価の資料の一つに、経済分析評議会の報告書「完全就業」(Jean Pisani-Ferry, « Plein emploi », Conseil d'Analyse Economique, 2000, La Documentation Française) があるが、それによれば、1997年から1999年の3年間に創出された就業者数は、経済成長率が比較的高かった1980年代最後の3年間と比べて、約33万人多かったとしている。これは各種の雇用対策が効果を発揮した結果であるとしている。

特に、低賃金労働者に対する社会保険料の軽減は、10.6万人の雇用増加に結びついたとしている。また、包括的な労働時間の短縮政策(35時間労働制の導入)の影響は、本格的には現れていないが、1999年末までに6.7万人の雇用増加につながったとしている。さらに、若年者雇用政策は、公共・公益部門の雇用増加に貢献したとしている。

表 2-1-8 雇用(就業)者数の増減 (1997/99年)

(単位: 万人)

民間及び営利部門における賃金労働者	パートタイムによる雇用増	5.0
	労働時間短縮(主に35時間労働制導入)による雇用増	6.7
	低賃金労働者に対する税・社会保険料の軽減による雇用増	10.6
	雇用率先契約(CIE)及び特定の税・社会保険料免除による雇用増	0.6
	その他(自然増)	60.3
非賃金労働者・非農業従事者(会社経営者や自営業者)の就業増		2.7
農業従事者の就業減		-5.0
公共・公益部門の労働者	雇用諸策の支援による雇用増	9.8
	うち 若年者雇用	17.0
	連帯雇用契約	-10.8
	雇用補強契約	3.9
雇用諸策の支援によらない雇用増		16.4
就業者増加総数		107.1

資料出所: 雇用連帯省(DARES)

なお表 2-1-8 は、1997 年から 1999 年までの 3 年間の就業者の純増減を推計した結果を示しており、数字が雇用政策の結果として創出された就業者数である。最も政策効果が現れたのは、若年者雇用であり、17.0 万人の増加となっている。これに次ぐのが、低賃金労働者に対する税・社会保険料免除による雇用増の 10.6 万人である。なお、雇用諸策の支援による雇用増の内訳を見ると、若年者対象の特殊雇用契約は大幅増加であったが、全年齢層対象の特殊雇用契約は、雇用補強契約こそ 3.9 万人増であったが、連帯雇用契約は 10.8 万人減と大幅に減少している。ところで、こうした雇用増の算出根拠については、報告書には明記されていない。

2.1.5.5 時短、税・社会保険料控除の効果

雇用連帯省 (DARES) の概要報告書「雇用政策」によれば、35 時間労働制の効果に関して、2001 年末現在で、28 万人の雇用 (大部分は民間・営利部門) を生み出したと推定している。1999 年末までに約 7 万人、35 時間労働制が本格実施された 2000 年に 15 万人以上、2001 年には 6 万人以上の雇用を生み出したとしている。しかしながら、35 時間労働制の導入による雇用者増の効果はそれほど大きいとは言えず、2000 年の雇用増加総数 (約 50 万人) の約 30%にとどまっている。

また、税・社会保険料控除全般が雇用に与えた効果は、近年小さくなってきている。1995 年 2 万人、1996 年 3.9 万人、1997 年 4.4 万人の雇用を生み出したが、その後減少に転じ、1998 年には 3.4 万人、1999 年には 2.7 万人、2000 年に 1.9 万人、2001 年には 0.1 万人まで落ち込んだ。これは 1993 年から始まった就職に関して特に困難な状況にある者 (若者、女性、長期失業者など) に対する税・社会保険料控除政策が、制度的な成熟を迎えたことによるものと思われる。

雇用政策全体では、1995 年から 1997 年までの 3 年間で、約 20 万人の雇用を生み出したと推定されている。また、1998 年に 8.8 万人、1999 年に 12.1 万人、2000 年には 17.4 万人の雇用創出につながった。特に、1998 年から翌年にかけては若年者雇用政策に、1999 年から翌年にかけては 35 時間労働制の導入に負うところが大きい。2001 年は雇用政策全体で 6.4 万人の雇用がもたらされたとされている。なお、こうした政策効果の算定根拠は、この報告書においても示されていない。

成年者向けの職業訓練制度、若年者・長期失業者向けの研修制度など、各種の職業訓練制度参加者は、1995 年以来、20 数万人で推移している。また、就業しながら職業訓練を受ける各種の特殊雇用契約 (成年者資格取得契約、若年者資格取得契約、見習契約、雇用適応契約及び職業指導契約) の適用者数は、増加傾向にある。1995 年末には 46.8 万人であったが、1997 年末に 51.1 万人、2000 年末には 61.4 万人に達している。特殊雇用契約の内訳では、見習契約が 3 分の 2 程度を占め、それに若年者資格取得契約が続く。職業訓練が強制される特殊雇用契約の対象者の大部分は、この 2 種類の雇用契約で占めている。

表 2-1-9 特殊雇用契約の適用者数（各年末）

（単位：万人）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
見習契約	29.2	31.5	33.8	35.6	37.4	38.8
若年者資格取得契約	13.4	12.5	12.9	14.5	15.4	16.8
成年者資格取得契約	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7
雇用適応契約	4.1	3.4	4.3	4.6	4.3	4.9
職業指導契約	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
合計	46.8	47.4	51.1	54.9	57.5	61.4

資料出所：DARES

2.1.6 雇用戦略の転換と今後の進展

これまでにフランスの雇用政策の歩みと最近の雇用対策について見てきたが、1990年代末から現在にかけて、明らかに雇用戦略の転換が見られた。フランスの最近の雇用政策は、EU雇用戦略の影響もあって、明らかに「福祉から労働」へシフトしてきている。失業給付も権利として長期間受給するのではなく、求職活動を積極的に行うという義務を伴うものであることを明確にしてきている。こうした権利と義務を両立させるために、失業給付を受給できる条件を厳格化するとともに、再就職活動を積極的に行うことを失業保険給付の条件としたのである。失業保険給付と再就職活動の一体化であり、雇用復帰支援計画と特殊雇用契約によって、そのことを実現させようとしている。

左派・ジョスパン政権は、こうした政策転換による再就職促進効果を高めるために、福祉国家的な枠組みを崩さない範囲で、失業保険の給付条件を厳しくするとともに給付期間を短縮するといった改革を行うとともに、週35時間労働制によるワークシェアリング、さらには仕事に就くことが困難な無・低資格者や若年者に対する多様な就業支援策、最低賃金の上乗せ改定などを行ってきた。こうした雇用対策の政策効果は、現時点では多様な対策を実施してから間もないということもあって、統計的解析によって確認すると言った段階ではないようである。統計的解析による政策評価は、今後の課題である。

さらに、2002年春に誕生した保守派・ラファラン政権は、ジョスパン政権とは異なり、コスト削減による企業の国際競争力を強化するための対策、例えば最低賃金の引き上げを法定スライド制の義務的引き上げに限定したり、社会保険料の減免などを進めようとしている。さらに、大胆な起業家支援策などを計画しており、英米流のアンブロサクソン型政策にシフトする傾向を強めている。

表 2-1-10 各種研修制度参加者数（各年末）

（単位：万人）

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
若年者向け研修	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
国の教育制度に基づいた研修※1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
職業訓練研修	13.4	14.9	14.9	14.9	14.8	14.8
全国成人研修協会の研修※2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
FFPPS の成人研修※3	1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
管理職向け研修	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
地方（自治体）による研修	8.7	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9
長期失業防止のための研修	1.3	1.1	1.4	0.8	1.1	0.8
企業アクセス研修※4	0.8	0.7	0.9	0.5	0.6	0.5
（個人）社会参入雇用訓練研修※5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4
長期失業者の研修	7.3	7.2	6.5	6.5	5.4	4.7
（集団）社会参入雇用訓練研修※5	7.3	7.2	6.5	6.5	5.4	4.7
合計	22.4	23.6	23.3	22.6	21.7	20.7

資料出所：DARES

※1：カリキュラム（教育課程）に研修が組み込まれていることがある。

※2：Association nationale pour la formation des adultes（AFPA）

※3：Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale（職業訓練及び地位向上促進基金）

※4：Stage d'accos l'entreprise（ANPE 主催）

※5：Stage d'insertion et de formation l'emploi

2.2 ドイツの雇用政策

2.2.1 はじめに

連邦労働社会秩序省ラインヴェストファアーレン経済研究所および ISG 社会政策研究所は、連邦労働社会省より、「欧州雇用戦略に関する国内政策の評価」を受託していた。本報告書は、この鑑の主要結果をまとめたものである。ここでは、2001 年末現在の状況を記述しているため、それ以降に行われた労働市場政策等については、含まれていないことを予め付記しておく。計画では考慮されえない連邦労働社会省からの調査委託には、下記の 2 つの目的があった。

- ① EU の雇用政策ガイドラインが国内の政策決定に影響し、改革につながった程度の評価
- ② それらの政策と改革が欧州雇用戦略の目標達成に寄与した程度の特

これらの 2 点をそれぞれ、下記の 7 つの重点テーマについて調査した。

テーマ 1：失業の予防と活性化に関する戦略

テーマ 2：就業者に優しい租税・移転制度

テーマ 3：社会的統合

テーマ 4：行政手続の簡略化と起業

テーマ 5：サービス部門、地方レベル、社会部門における雇用創出

テーマ 6：作業組織の近代化

テーマ 7：機会均等

調査コンセプトは、これら 7 つのテーマをそれぞれ、下記の 3 つのステップで取り扱うことにしていた。

- ① 法改正と決定の記述
- ② 戦略上の措置の評価
- ③ 因果関係の分析

最終的な評価は、記述統計および計量経済学の手法を用いたが、統計的に有意な結果とはならなかった。その主な理由は、観察期間が短すぎたこと、および欧州雇用戦略のスタート以降の時期では、当初 2 年半は景気上昇期が、その後は景気後退期が、労働市場の推移に大きく影響したこと、さらに 2000 年まで潜在的就業人口が減少し、21 世紀初頭から労働市場にマイナスの影響を与えていたことが挙げられる。したがって、ここで述べられている評価の多くは、定性的な判断に基づくものであり、今後の課題も多くあることを注意して頂きたい。

2.2.2 総合評価

欧州雇用戦略はたいいてい分野で、ドイツ政府が目指していた政策方向に合致しており、その限りにおいてドイツ政府の経済政策の全体構造に適合している。

総合的な効果評価によれば、ドイツ国内における雇用戦略が雇用に明確なプラス効果を及ぼしたということは、ほとんど実証できなかった。このような結果は、戦略の多くが 2000 年と

2001年に実現されたばかり、また2002年以降にようやく実施できるようになったということから見て、避けられないことであった。同時に多くの場合、著しい効果のタイムラグも予想される。それゆえ結論として、ドイツにおける雇用の伸びに対する欧州雇用戦略の効果は、これまでのところ、どちらかというところと小さかったと言わなければならない。ただし開始した戦略を徹底的に継続実施すれば、今後数年間で歴然たる効果が予想される。

もっとも欧州雇用戦略それ自体は、労働市場状況の抜本的改善に直結するものではない。労働市場の改善のためには、関係分野における政府の集中的努力が必要であり、EUで先頃議論された制度改革—社会国家の近代化、労働市場の硬直化の解消、規制緩和政策の徹底的継続—にも着手しなければならない。

評価者の立場からは、市場経済環境が良好に推移する場合にのみ、雇用は増大するということが強調された。政府は、順調な景気動向と成長の弱点の克服が、良好な雇用状況の基本条件であるということを、決して見失ってはならない。雇用戦略で言及されている措置は、マクロ経済の悪化が労働市場に対して与える影響を、決して埋め合わせることはできないのである。

欧州雇用戦略に起因する多数の法改正、プログラムなどの影響は定量化できないが、これまでに達成された成果と今後予想される成果の概要を示すため、定性的な評価結果を表2-2-1にまとめた。この表では、各テーマ分野における各措置とその効果を等級付けした。

表 2-2-1：ドイツにおける欧州雇用戦略の成果の概略評価

雇用戦略テーマ	欧州雇用戦略の国内政策への影響	雇用へのこれまでの効果	雇用への今後の効果予想
1. 失業の予防と活性化に関する戦略	++	+	++
2. 就業者に優しい税制・所得移転制度	0	+	+
3. 社会的統合 - 外国人 - 障害者	+ ++	+ +	+ ++
4. 新規企業設立の際の行政手続の簡略化	+	+	+
5. サービス部門、地方レベル、社会部門における雇用創出	+	+	++
6. 職場組織の近代化	++	+	++
7. 機会均等	++	+	++
総合評価	+	+	++

- = どちらかというところとマイナス、0 = 効果認められず、+ = 限定的効果、++ = 大きな効果、+++ = 非常に大きな効果

表 2-2-1 によれば、欧州雇用戦略がドイツの国内政策にかなりの影響を及ぼしたが、雇用への影響はそれほど大きなものではなかったこと、しかしながらより長いタイムスパンで見れば、欧州雇用戦略がドイツに与える影響も大きなものであるという予想が示されている。

2.2.3 7つの重点テーマの概略

次に、欧州雇用戦略の主要な7分野に関するドイツ国内政策の動向と評価の概要を述べる。

2.2.3.1 テーマ1：失業の予防と活性化に関する戦略

2.2.3.1.1 労働市場の動向

初めに、労働市場について、欧州雇用戦略の目標と実際の指標、およびドイツの労働市場の指標を比較し（表2-2-2）、主な特徴を述べる（以下）。

① 2000年の全体的就業率は65.3%で、EU平均の63.3%を上回っており、また2005年に関するストックホルム中間目標の67%にわずかに2ポイント弱足りないだけである。ドイツでは特に女性の就業率が約58%で、EU平均の54%を上回っており、従って2005年についてストックホルムで取り決められた中間目標の57%を、すでに2000年にわずかに上回っていた。

② ドイツの2000年の失業率は、EU平均よりもいくぶん低く（8.2%に対し7.9%）、若年者の失業率では、ドイツはEU平均を40%強下回った。それにもかかわらず、ドイツは2000年にはまだ、目標値である「ベスト3」加盟国の平均の2.9%にはるかに届いていない。

③ インプット指標では、ドイツは加盟国の平均値を上回っている。連邦雇用庁によれば、ドイツでは成人の失業者の3分の2が、失業期間が12ヶ月に達する前に、職業上の再出発を可能にする個別のアクションプランを受けている。加盟国平均ではこれは逆に50%弱にすぎない。ここでも、これは質に関してあまり大きな意味のない統計上の数値に過ぎないと言える。

④ アウトプット指標を見ると、ドイツでは他の加盟国を大幅に上回る失業者が、12ヶ月ないし6ヶ月以上失業している。長期失業の発生を測るこの指標は、ドイツでは成人の失業者については、EU平均を約3分の1上回っており、若年の失業者については16%上回っている。2000年の全失業者の35%弱が、すでに1年以上失業中であった。

⑤ ドイツの活性化率、すなわち積極的措置に参加した失業者の割合は、EU平均（約30%）とほぼ同じである。英国を除く全ての国で、欧州委員会が定めた最低率の20%を下回った。ただしドイツでは、「ベスト3」加盟国の平均値（47%）への接近というEU目標は、達成されなかった。

このような労働市場状況は、ドイツの規模と経済力を考慮すると、満足の行くものではない。とはいえドイツ労働市場の問題の大部分は、40年間に及ぶ東西分割の経済的影響が、いまだに克服されていないということに起因している。それゆえ旧東独地域の各州においては、旧東独地域専用の積極的措置と、また消極的措置も投入されなければならなかったし、いまでも投入されなければならないのである。

表 2-2-2 欧州雇用戦略の目標と指標

	EU 目標		EU2000 年 平均	2000 年 ドイツ	ドイツと EU の差	
	2010 年	2005 年			ポイント	パーセン テージ (%)
全体的就業率	70	67	63.3	65.4	2.1	3.3
女性	60	57	54.0	57.9	3.9	7.2
15-24 歳			40.3	46.1	5.8	1/4.4
25-54 歳			76.6	79.5	2.9	3.8
55-64 歳	50		37.7	37.3	-0.4	-1.1
全体的失業率		2.9x	8.2	7.9	-0.3	-3.7
女性		3.8x	9.7	8.3	-1.4	-14.4
若年者		2.9x	7.8	4.6	-3.2	-41.0
長期失業者		0.8x	3.6	4.0	0.4	11.1
積極的労働市場政策の指標						
成人 (25 歳以上)	インプット					
(C/A) *		100 ◆	48.9 y	67.2	18.3	37.4
	アウトプット					
(B/A) **			12.9 y	17.3	4.4	34.1
若年者 (25 歳未満)	インプット					
(C/A) *		100 ◆	58.6 y	65.6	7.0	11.9
	アウトプット					
(B/A) **			14.3 y	16.6	2.3	16.1
全体的指標		20 ◆	29.4 z	30.0	0.6	2.0

*失業期間が 6 ヶ月/12 ヶ月に達する前に個別のアクションプランを開始した若年者/成人の失業者の割合

** 失業期間が 6 ヶ月/12 ヶ月以上の若年者/成人の失業者の割合

***積極的措置に参加した失業者の平均年間人数を、失業届者と積極的措置への参加者の平均年間人数で割ったもの
1998 年から 2000 年までの NAP の 2002 年に関する目標値

x それぞれ 2000 年の「ベスト 3」加盟国の平均

y 独自計算：ギリシア、アイルランド、イタリアを除く各国数値の非加重平均

z 「全措置」に関する各国数値の非加重平均

出典：KOM：『2001 年 9 月 12 日の 2001 年版共同雇用報告書草案』（KOM (2001 年) 438end)

2.2.3.1.2 労働市場関連の法制度改革

ドイツの再統合以降、とりわけ 1997 年以降の連邦と州の労働市場政策手立ての主要変更点としては、下記の点が挙げられる。

- ・ 1990 年 7 月 1 日、経済・通貨・社会同盟 (=統合) に沿って、1969 年の雇用助成法 (AFG)

が旧ドイツ民主主義共和国においても全面的に施行された。

- **1990年10月3日**に旧東独地域の各州がドイツ連邦共和国に統一されたのにもない、労働市場政策の責任が最終的に連邦共和国に移行した。
- 旧東独地域の各州における経済的適応プロセスを支援するため、**1990年**から旧東独地域の各州向けに多数の「特別プログラムおよび特別措置」が行われた。その資金はAFGからも、またその他の連邦資金やEU構造基金（EFSなど）からも出ていた。
- **1996年**には、失業統計の年齢定義（上限を60歳とする）の65歳への引上げが決まり、2001年までに段階的に実施された。また、高齢者一部時間就業法が発効した。
- **1997年**には、個人世帯における雇用創出を目的として、**家政小切手方式**が導入された。もっともあまり大きな量的意義は出ていない。**SGBIII**（社会法典第3編）を先取りして、4月に新しい労働市場政策の手立てが導入された（AFRG）：トレーニング措置、障害者社会編入契約、新規設立の際の採用補助金。
- **1998年**、**SGBIII**が年初に発効した。主な改正点は、正規雇用の優先的助成であり、そのため上記の手立てに加えて、東部企業構造調整措置（SAM OfW）が導入され、手立て投入（障害者社会編入費目、自由助成）の地方分権と柔軟化が行われた。
- **1998年晩秋**の政権交代後、**雇用・競争・訓練のための同盟**が発足した。これはこれまでに注目すべき成果を挙げている。
- **1999年8月1日**から、**SGBIII**の予防的要素が強化された。長期失業の恐れがある場合には、全ての失業者に門戸が開かれている職業訓練の他に、雇用促進措置を実施することが可能になったのである（ABM、SAM、SAM-Ost、採用補助金など）。中高年失業者に対する編入補助金でも、「待機期間」が12ヶ月から6ヶ月に短縮された。
- 積極的予防的労働市場政策のもう一つの重要な手立ては、**1999年**に始まった**若年失業解消のための即時プログラム（JuSoPro）**である。
- **2000年11月20日**の**地域労働局と社会扶助機関の協力の改善に関する法律**により、地域労働局と社会事務所の協力を、より効率的で包括的なものにするためのより大きな枠組が整えられた。
- **2001年1月1日**付けで、主に一部時間勤務の請求権を内容とする**一部時間勤務および期限付き労働契約に関する法律（TzBfG）**が発効した（テーマ6参照）。
- **2002年**には、「**Job-AQTIV法**」とともに**SGBIII**の広範な改革が発効した。その中核的要素は、職業紹介の改善（プロファイリング、社会編入協定、第三者の関与）、全ての「待機期間」の廃止、ジョブローテーション（職務歴任制）の奨励、賃金コスト補助金の簡略化、ABMとSAMへの繰り返し参加の防止、JuSoProの主要要素（LKZ、Off-JTからOJTへの移行奨励金、AQJ、基幹学校卒業資格の取得に対する助成）の継承、ジェンダー・メインストリーミングの**SGBIII**の代表的任務としての根拠付け、積極的労働市場政策分野におけるモニタリングと効果調査の改善と法的根拠付けである。

このように、相次ぐ法改正が行われたが、その実施面には問題がある。特に地域労働局の職業紹介の質には問題があり、改善の必要がある。若年者即時プログラム（JuSoPro）と Job-AQTIV 法は明らかに、ルクセンブルク雇用サミットの予防・活性化理念によっている。しかし事実上ルクセンブルク雇用サミット（1997年）以前にも、労働市場政策上の措置は大部分が予防的に投入することができた。すでに1997年以前で、積極的労働市場政策の全参加者の約65%が失業者であった。

2.2.3.1.3 若年失業解消プログラムの効果

旧西独地域では1999年に若年者失業解消即時プログラム（JuSoPro）がスタートして以降、若年失業者を大幅に減らすのに成功したのに対し、旧東独地域では一助成件数は旧東独地域の方が大幅に増えたにもかかわらず一増え続けた。それゆえ1999年と2000年に旧東独地域において、計11万9,000人の若年者を対象として実施した即時プログラムが、その意図する効果を上げられなかったのではないかという疑問が生じている。その主な理由は、

① このプログラムは最初から、特に重大な統合問題をもった若年者、すなわち学校問題を抱えた若年者、外国人、また6ヶ月以上失業中の若年者を、支援するために計画されていた。旧東独地域では6ヶ月以上失業中の若年者は、1999年で全参加者の23.6%、2000年で31.4%と増加しており、JuSoProが旧東独地域で次第に予防的措置として機能しなくなったのである。

② ドイツ全体に関するものしか利用できないが、措置終了6ヶ月後の元参加者の長期的定着率に関する情報は、次のことを示している。

—この時点で失業届けが出されていたのは、元参加者の25%弱であった。

—民間労働市場の就業者は24%であった。

—現場、現場外、または学校職業訓練中の者は、約23%であった。

—ABMまたは賃金コスト補助金によって助成されていたのは9%であった。

—さらに7%が、その他の教育措置中であった。

—10%は労働市場に（一時的に）いなかった（出産育児、兵役など）。

旧東独地域においては、JuSoProは、学校教育という第1の関門では効果を発揮したが、それにもかかわらず若年者失業が、そのように大幅に増加したということは、特に第2「関門」の若年者問題の深刻化と関連している。すなわちますます多くの若年者が、ドイツ東部では職業訓練修了後に就職できないのである。

2.2.3.1.4 その他

旧西独地域では1998年以降、積極的・消極的労働市場政策双方の支出が増大した。被助成者数も大幅に増加した。それに対し旧東独地域では、助成金額も被助成者数も1999年に増加した後、2000年には減少した。若年者（専用）措置、起業者向けつなぎ資金、重度障害者向け特殊措置の並行的投入により、全体的に見て、量的観点でも予防的要素が強化された。

1999年から2000年にかけての景気上昇とそれに並行する失業者の減少は、地域と階層によ

って非常に大きなばらつきがあった。旧西独地域では 1997 年から 2000 年までで若年者 (-24.83%) と外国人 (-16.3%) を中心に、失業率が 16.3%下がったのに対し、中高年の失業者数 (-8.5%) と 12 ヶ月以上の失業者数 (-10.6%) は、平均以下しか減らなかった。すなわち、条件が良好であったにもかかわらず、長期失業者の増加を抑えることには、部分的にしか成功しなかったのである。この期間に登録失業者数が 0.3%とわずかに減少した旧東独地域では、女性の失業だけが平均以上に減った (-7.5%)。逆に増えたのは、特に若年者の失業者 (12%) と長期失業者であった。

労働市場政策の労働市場への影響について、我々が実施した計量分析も、その他の機関が実施した分析も、その結果は不十分なものである。労働市場政策の統計的な影響については、実証性に乏しく、せいぜいパラメーターの徴候が期待通りである (正負の向きのみ) だけであった。労働市場政策の評価については、他の要因 (人口統計学、経済発展、地域の特殊事情) の影響もあるだろう。しかも統計によって判定可能な期間は短すぎ、その期間中に変更された労働市場政策が影響する可能性がある上、データが揃っている確実な指標の数も少ない。

ここ 2、3 年の間に予防的措置への移行が強くなっているが、これら措置の効果も、いまのところ定量化できない。1998 年から出されている連邦雇用庁の編入決算書は、労働市場政策が就職先を巡って競争する失業者の状況を改善することに、非常に寄与できると示している。

欧州雇用戦略が明示的に述べているように、雇用本位の経済政策、税制・所得移転政策、労働時間政策、社会政策を伴わない労働市場政策は、雇用創出にごく限定的にしか貢献しないであろう。

ドイツには現在約 150 万人分の欠員 (=求人) があるから、労働市場政策がミスマッチ問題を解消すれば、現存欠員に対して効果的に補充することができる。そのためには、失業者の技能向上と訓練への参加者や訓練方法の適正化が必要であるが、その点では、ドイツはまだ遅れている。

2.2.3.2 テーマ 2 : 就業者に優しい税制・所得移転制度

雇用を支援する税制・所得移転制度の問題は、ドイツ国内での租税政策ばかりでなく、経済・労働市場政策に関する議論に、すでに数年前から影響を及ぼしている。近年見られる変化は、ルクセンブルク雇用サミット以前から開始されていたか、または議論されていた。

表 2-2-3 は、近年のドイツにおける税制関連の改正による雇用への影響をまとめたものである。「税制改革 2000」では、2005 年までに所得税が 7~10 ポイント引き下げられることが予定されており、これによる影響はかなりの規模に達すると見られている。また 1999 年に決定され、2003 年から導入される石油税の引き上げや、電力税の導入による税収の増加は、社会保険への拠出金とされることが予定されており、(社会保険料の引き下げと相まって) 労使の賃金コスト負担を軽減させ、雇用へのプラス効果が予想される。さらに 1993 年の社会扶助改革は、社会扶助 (生活保護) 手当の受給者による賃金収入の一定額を所得と見なさないことにより、就業継

続へのインセンティブを与えるものである（いわゆる Making Work Pay）。1996年の雇用者補助金は、社会保険加入義務を伴う就業またはおよび自営業を開始する際に支給される補助金である。

こうした税制改革のマクロ経済的刺激によって創出ないし確保された雇用数は、2000年には総数で約13万5,000人分増えたと見積られる。女性もこの恩恵を受け、労働市場におけるチャンスが大きくなった。もっとも、社会保険料のさらなる引き下げを妨げた医療保険料の値上りは、マイナスに作用した。

表 2-2-3 租税・移転制度に対する欧州雇用戦略の効果の評価

措 置	年	国内政策に対する欧州雇用戦略の影響	雇用に対する効果	
			これまで	今後
所得税の税率引き下げと企業税制改革 (税制改革 2000)	1999	0	++	+
- 所得税率の引き下げ		+	++	+
- 法人税率の引き下げ		0	+	+
環境税	1999	+	+	+
- 石油税の引き上げ、電力税の導入		0	0	0
- 法定年金保険料の引き下げ		+	+	+
労働インセンティブ強化のための所得 移転における措置		0	+	+
- 1993年以降の社会扶助改革		0	+	+
- 1996年以降の雇用者補助金		+	+	+
- 1996年以降の早期退職規定の制限		0	+	+
措置の全体評価		0	+	+

- = どちらかというとマイナス、0 = 効果認められず、+ = 限定的効果、++ = 大きな効果、+++ = 非常に大きな効果

2.2.3.3 テーマ 3 : 社会的統合

2.2.3.3.1 外国人労働者の統合

外国人の失業率はマクロ経済の平均を超えて、その倍近くに上っている。それはすでに70年代からマクロ経済の平均を明確に上回っており、時間の経過につれてますます高くなっている。特に問題と思われるのは、失業率が数年前から（他の国籍の外国人に比べて）平均以上に高くなっているトルコ人被用者の状況である（2002年のドイツ西部の全外国人の失業率18.9%に対し、トルコ人の失業率は24.4%）。景気と構造の面から労働市場から排除される外国人就業人口が、いよいよ大きくなってきている。その上外国人の雇用は本質的に、マクロ経済の変動に対する緩衝装置の役割を果たしていると思われる。資格面で著しい問題があるにもかかわらず、継続教育は（若年の）外国人について比較的小さな役割しか果たさないということも、外国人の状況をさらに不利にしている。問題が主にドイツ西部に集中しているために、関連継続訓練

措置に参加した外国人は、1999年平均でわずか2万6,000人弱、2000年平均で約2万8,000人にすぎなかった。ドイツ西部の参加者数に占めるその割合は12~13%で、措置への参加率はその失業率(16~18%)を大きく下回っていた。「若年者失業解消のための連邦政府即時プログラム」(JuSoPro)についても、同様のことがいえる。このプログラムは1999年から実施され、1999年と2000年について措置参加者総数31万人、被助成者27万人を記録したが、その内外国人の若年者は12%(3万7,000人)にすぎなかったのである。つまり参加率はそれぞれ、考察対象期間平均で失業率19%であった若年の外国人の就業人口の失業率よりもはるかに低いのである。

外国人若年者の学校職業訓練は、いまなお不十分である。特に15歳から20歳の外国人では、就学率が同年齢のドイツ人よりも大幅に低い。その原因は、継続教育課程への外国人生徒の参加率が低いことである。このような統合問題にもかかわらず、外国人の学校への統合は80年代を通じて大幅に改善し、比較的高度の資格を有する外国人の割合が上がったことが認められる。しかし90年代には、教育統合はあまり進展しなかった。比較的高度の資格を有する卒業生の増加は、大幅に鈍った。この鈍化は、80年代末以降の大量の移住者の時間的結果であった。90年代を通じて、ドイツの生徒数は再び増加したが、それと同時に増額された教育支出はわずかにすぎず、生徒と教師の関係が悪化した。現在の教育危機のしわ寄せは、主に若い外国人が受けたようである。

外国人若年者の学歴が相対的に低いことは、部分的には、ドイツの学校で大学または専門大学入学資格を取得した外国人(「教育国内人」)大学生数の少なさに反映されている。1999年のドイツ国内の外国人大学生17万5,000人に占めるその割合は、5万7,000人にすぎず、その大多数はもっぱら留学目的でドイツへきた「教育外国人」である。それゆえ統合政策の緊急の目標は、外国人若年者の大学生数の増加であるべきである。一定の業種で予想される専門職不足を考慮すると、ここでは中期的な統合の展望は明るいであろう。

学校教育の他、外国人若年者の職業教育状況も、非常に問題があると思われる。外国人はこれまで、職業教育制度に限定的にしか参加できなかった。90年代はじめの職業教育状況は、職業教育市場の緩和の進展、より高度の職業教育修了資格を取得しようというドイツ人若年者の努力の増大、その結果として訓練職場の供給過剰によって、決定的に特徴付けられており、外国人若年者はこの恩恵を受けることができた。その結果、外国人若年者の職業教育率はドイツ人に接近した。しかし90年代を通じて、職業教育市場の状況は再び非常に厳しくなった。このことは若い外国人に悪影響を及ぼし、1996年と1997年の職業訓練課程の修了者の失業率さえ15%へと3倍増させた。これにより若い外国人の失業率は、ドイツ人若年者の3倍も高くなった。職業訓練修了後、それ以上の職業上の計画を追求せず、家事を優先したり、その他の選択肢を選ぶ外国人若年者の比率も増えた。このパーセンテージはいまでは10%から11%となっている。

その上外国人若年者はドイツ人よりも、中途退学する割合が大きい。このことは、やはりド

イッ人より低い高度の教育課程への参加率と合わせて、外国人若年者のかなりの部分（15歳から18歳までの外国人若年者約30万人の推定3分の1）がすでに満16歳の全日制学校義務教育の終了とともに職業教育を終了し、未熟練者として就職するという結果をもたらす。そのため20歳から29歳のドイツ人では未熟練者が8.1%であるのに対し、トルコ人では39.7%、ギリシア人では37.2%、ポルトガル人では36.6%、若い成人の旧ユーゴスラビア人では25.4%が未熟練者となっている。

2.2.3.3.2 障害者の統合

ドイツの労働市場における重度障害者の状況は、次のように要約することができる。雇用統計は90年代について、重度障害者の就業者数の恒常的減少を記録した。1995年10月から1999年10月の間で、重度障害者の就業者数は80万9,000人から73万2,000人に減った（-7万7,000人、-9.5%）。この結果はもっぱら旧西独地域の推移の結果であった。旧西独地域では重度障害者の就業率が、1995年10月から1999年10月の間で12.5%下がったのである。逆に東部ドイツでは、雇用関係数は13.6%増えた。このような推移は—旧東独地域の諸州を除き—重度障害のある被用者数の継続的減少の結果である（1995年から1999年までに全国-5.6%、西部-9.2%、東部+20.7%）。

全体として考察対象期間中のドイツの重度障害者の就業状況は、およそ満足に行くものではなかった。確かに失業中の重度障害者数は現在の状況に減ったが、それでも雇用と就業人口の推移は、ますます多くの重度障害者が職業生活から退いていることを示唆している。

1998年に社会法典第3編（SGBⅢ）が制定されたことにより、障害者の職業的編入（労働市場参加）の促進のため、一般的給付と特別給付が行われている。さらに2000年10月、連邦労働社会秩序省「重度障害者の失業対策に関する法律」が施行された。その目標は、失業中の重度障害者数を2年以内に（2002年10月までに）5万人（約25%）減らし、それ以前に失業した重度障害者に「可能な限り永続的展望を与え」、または彼らを一般労働市場に統合することである。2001年1月以降、失業中の重度障害者数の大幅な減少が見られる。2001年1月には18万1,369人であった失業中の重度障害者数は、2001年12月には16万3,985人となった。このことはわずか11ヶ月間で1万7,384人減、パーセンテージで約9.6%減となったことを意味する。

2.2.3.4 テーマ4：行政手続の簡略化と起業

2.2.3.4.1 連邦政府の政策

連邦政府は1998年から、このテーマに関する下記のような措置を講じてきた。

- ① プログラム「近代国家—近代的行政」の実施
- ② 作業グループ「官僚主義撤廃」の設置
- ③ 連邦の官庁組織の再編成

- ④ 法律、政令、諸規則の一元化と調整
- ⑤ 特許制度、諸申請・許可手続の透明性と効率向上
- ⑥ 公式統計調査による企業負担の軽減
- ⑦ 企業継承者のインターネットを援用した仲介
- ⑧ MEDIA@Komm プロジェクト（連邦政府のマルチ・メディア構想）の活用

①プログラム「近代国家—近代的行政」は、近代的機構がドイツ行政に出現するのを手助けすることを目指している。全部で38の個別プロジェクトの枠内で、より効率的で市民本位の機構の出現への道が試みられている。行政の発展のため、服務法制の改正、権限委譲の強化、近代的で成果主義的な人材開発により、新たな条件が整えられる。この措置の第二の重点は、連邦・州・市町村の関係の改善である。このため連邦レベルでは、より大きな行動の自由を求める各州と市町村の要求に応える形で、連邦基準が削減された。第三の行動分野は、企業活動に関する制度的条件と民間の行動環境に関係する。ここでは官僚主義の徹底的撤廃が目指される。

②作業グループ「官僚主義撤廃」の課題は、経済界との対話、すなわち特に企業との対話において、可能な限りきめ細やかで問題に対して適切な官僚主義撤廃に関する提言を行うことである。この作業グループは経済界から、行政手続きの簡略化と規制密度の低下に関する提案を整理し、これらを一つの官僚主義撤廃パッケージにまとめる。特にこのために設置されたメールボックスにより、企業、起業家、関心をもつ市民は、直接的かつ簡略な方法で、国の官僚機構との関わり合いの中での自身の経験を表明し、提案を行うことができる。

③連邦の官庁組織の再編成に関しては、乏しい財源を責任感をもって取り扱うことと、行政の質を大幅に上げることが目標とされた。1991年から1998年までに、連邦官庁数の150の削減、連邦省の部の16%（45部）削減、連邦省の専門部局の17%（336専門部局）削減が実施された。2001年半ばまで、連邦には省を含め約650の官庁があったが、再編成によりその数は、2002年までに578官庁に減った。これにより、約1万7,500人の人員削減が行われた。

⑤特許制度、諸申請・許可手続の透明性と効率向上に関しては、ドイツ特許商標庁における調査と出願の事務処理時間を短縮するため、2001年連邦予算において、特許商標審査官25名、法律家10名、IT専門家10名を新規採用するための補足予算が準備された。

⑥公式統計調査による企業の負担の軽減に関しては、1997年の第3統計整理法に基づき、7つの統計が完全に中止された。いくつかの調査では、プログラムが短縮され、調査対象数が減らされ、調査間隔が拡大された。特に商業、手工業、農業、加工業、企業・世帯関連サービス業の中小企業が、上記の措置の恩恵を受ける。しかも卸売業統計、貿易統計、事業届出統計、所得調査などにおいては、オンライン伝送の方法の利用が進んでいる。調査データの種々の統計への多重使用の方法も、ますます利用されるようになっている。

⑦企業継承者のインターネットを援用した仲介は、中小企業存立の安定化と発展に寄与する。ドイツでは毎年、推定で約8万社が継承者を探している。毎年、従業員4万人弱を擁する家族

企業 6,000 社が、継承問題が原因となって閉店に追い込まれている。企業継承を支援するため、連邦経済技術省（BWi）はイメージキャンペーン「nexxt」によって企業継承活動を開始した。

「nexxt」の活動は、インターネット・ポータルを通じて関心をもつ一般の人々に紹介され、特に起業家向けの情報提供イベントが組織され、起業家に対する計画立案支援が提供される。

「nexxt」のパートナーとして、ドイツ調整銀行（DtA）は各種会議所と連携して、インターネット企業取引所プロジェクトを行っている。このプロジェクトには、会議所、貯蓄銀行、国民銀行、農業信用組合のネットワークパートナーが、ドイツ全国で 700 以上参加している。企業取引所には現在、1 万社以上の広告がある。

⑧連邦政府のマルチメディア・イニシアティブ（MEDIA@Komm）の目的は、新しい情報通信技術から生まれる行政プロセスを透明でスムーズなものにする可能性を、市民と企業の福祉のために包括的に活用することである。ここでは行政サービスの供給者と利用者の関係が、地方自治体レベルで最適化される。1998 年に行われたコンテストには、136 市町村が参加した。総額 1 億 2,000 万マルク以上が、これらのプロジェクトに投資された。

2.2.3.4.2 政策の効果について

事業届出統計（表 2-2-4）によれば、企業設立件数は 1999 年以降一すなわち欧州雇用戦略の実施期間中一 広範囲で減少しており、廃業件数はこれと並行して増えている。企業設立（本店）は、ドイツでは 1999 年以降減少している。経済部門別にきめ細かく見ると、あまり驚くことではないが、市場参入と市場撤退の推移は経済部門によって非常にまちまちである。第 3 次産業分野を中心にいくつかの分野では、企業設立は順調に推移し、他の分野では企業設立件数の大幅な減少が見られる。ここでは特に下記の区分を、強調しなければならない。すなわち、企業設立件数は 1997 年から 2000 年までで、加工業と商業部門で特に大幅に減少したが、建設不況に強く影響された建設業では、減少幅はそれよりも小さかった。飲食・旅館業と交通・通信部門では、わずかな減少しか見られなかった。それに対し金融・保険業と土地・住宅産業では、大幅な増加が確認された。

廃業では、飲食・旅館業と金融・保険業が断然トップである。ここでは土地・住宅産業と建設業が、中間のポジションを占めた。それに対し加工業では、廃業件数は減少していた。企業設立差引件数（企業設立件数－廃業件数）は、特に飲食・旅館業と手工業部門で大幅に減少した。減少が小幅だったのは、主に加工業、建設業、それに交通・通信部門であった。企業数の年間増加幅は、土地・住宅産業を除く全ての経済分野で大幅に縮小した。

企業設立は、非常に複雑な現象であり、企業設立件数がそもそも、企業設立障害の解消と国家の企業設立支援の成果を示すのに、どの程度適当な指標であるかという根本的疑問が生じる。つまり経済界全体または一つの経済部門における企業設立件数は、企業設立政策の成果指標には限定的にしか適していない。企業設立の中の大きな「質の差異」を、考慮に入れなければならないからである。超小規模企業設立や副業設立を、多くの雇用を生む新企業と同じ重要度で

扱えるであろうか。一人会社の国民経済上の重要度は、決して従業員 100 人の会社のそれと比較にならない。国民経済全体の企業設立件数全体に占める副業設立件数の割合の高さは、非常に活発な企業設立という幻想を惹起する。これは米国や欧州の企業設立件数と比較すると、しばしば米国の企業設立ダイナミズムの過大評価につながる誤りである。企業の生き残りの蓋然性にも、非常なばらつきがある。企業設立割合（既存企業数に対する企業設立件数の比率）の大きな業界はまさに、しばしば同時に市場が非常に動揺している（飲食・旅館業、ビデオレンタル店、仕立て直し業、小規模な保険代理店など）。

表 2-2-4 旧西独地域と旧東独地域における企業設立と廃業

（企業設立は本店のみ、旧東独地域にはベルリンを含む、1997 年から 2000 年まで、件数、%）

	企業設立		廃業		差引	
	旧西独地域	旧東独地域	旧西独地域	旧東独地域	旧西独地域	旧東独地域
1997	112275	46143	66129	28117	46146	18026
1998	114058	49367	68752	30426	45306	18941
1999	116102	45131	69764	31158	46338	13973
2000	110883	38004	70589	31454	40294	6550
備考：変動率 (2000 年/1997 年)	-1.2	-17.6	6.7	11.9	-12.7	-63.7
連邦統計庁、Fachserie2、Reihe5: 事業届出						

欧州雇用戦略の枠内で 1998 年以降実施されている措置はいずれも短期的には一すなわちここで考察する期間内では一ドイツ国内の企業設立に対し定量的に立証可能な効果をもっていない。講じられた措置の性質を考えれば、これは決して驚くことではなく、否定的なことと評価されるべきではない。ここで議論する種類の措置は、制度的状況を変更し、国家行政の諸手続きに影響することを主眼としている。それらは一90 年代初めの旧東独地域における営業の自由の確立とは異なり一 中長期的にしか企業設立に影響し得ないのである。

しかしながら、RWI の推計によれば、ドイツにおける企業設立 1 件によって創出される雇用人数は、年間平均 2.5~3 人であり、これは企業の成長・縮小プロセスと廃業を含めて計算した各年の企業設立の長期的雇用効果に関してもほぼ同様であった。しかし、連邦政府が実施した一連の施策は、これまでのところ、企業設立活動の活発化につながっていないため、雇用効果も認められない。長期的にはわずかな雇用増が考えられるが、企業設立活動だけに、失業問題の解決を期待するのは誤りであろう。

2.2.3.5 テーマ 5：サービス部門、地方レベル、社会部門における雇用創出

2.2.3.5.1 サービス部門の状況と推移

90 年代にドイツの民間サービス部門は、他の経済分野よりもはるかに大きく成長した。就業者数は 1991 年から 2000 年までで、年間 360 万人弱、2.2%強増えた。結局 2000 年には 2,000

万人弱、全就業者の 51.6%が、国家以外のサービス分野に就業していた。この内 1,100 万人弱または全就業者の 28.2%は、公共と民間のサービス業の分野で就業していた。人数面とパーセンテージ面での就業の伸びが最大であったのは、情報処理、データバンク（年平均 7%）、土地・住宅産業（年間 6.7%）、研究開発分野（3.7%）など、企業関連サービスであった。

国家と民間企業の人関連・社会的サービスは全体として、この 10 年間平均をわずかに上回って拡大してきている。ここには、人口統計学的変化の前触れ、社会と個人の好みの変化が、しかしまた各サービス市場の規制緩和ないし法規制の改革の成果も、はっきりと現れている。

2.2.3.5.2 社会部門の状況と推移

ドイツの狭義の非営利部門（国家を除く）においては、1996 年 6 月現在、180 万人強、社会保険加入義務のある全就業者の 6.7%が就業しており、非公営の病院、療養所は就業者 35 万人強（2000 年）で、狭義の非営利部門で最大の使用者であり、次が社会福祉事業団体、ホームとデイケア施設、キリスト教会と種々の宗教団体であった。病院は-1.7%または約 24,000 人と、雇用が減少傾向を記録した。それに対し雇用増は、特に社会保険加入義務のある就業者を約 3 万 7,000 人増やした民間ホームとデイケア施設、4 万 2,000 人強就業者を増やした社会福祉事業団体から生まれた。教会・宗教団体は約 1 万 7,000 人で、最大の就業者減を記録した。ドイツでは、狭義の非営利部門全体においては、社会保険加入義務のある就業者は 10 万人以上増え、196 万人になった。

それに対し地方公共団体と社会保険においては、社会保険加入義務のある就業者は同一期間で 26 万人以上減少し、320 万人となった。最大の雇用減となったのは、9 万人強で政府と中央行政、9 万 7,000 人以上のその他の行政であった。防衛と公共安全秩序の分野で、さらに 2 万 9,000 人分の雇用が削減された。社会保険、教育施設、道路清掃、ホームでも、社会保険加入義務のある就業者が削減された。

広義の非営利部門における 5 万 7,000 人分の雇用削減は、ドイツ西部ではほとんど行われなかった。ドイツ西部ではその雇用は、ほぼ 500 万人強の水準で安定していたのである。全体として公共分野、すなわち地方公共団体と社会保険における雇用の減少と、狭義の民間非営利部門における雇用の増加は、8 万人から 9 万人の水準で、ほぼ釣り合っていた。狭義の民間非営利部門内部では、新たな雇用の大部分は、3 万 6,000 人分弱の社会福祉事業団体と、3 万人のホームで創出された。それに対し 2 万 5,000 人と近年最大の減少を記録したのは、最大の雇用を生む部門である病院であった。

ドイツ西部の地方公共団体と社会保険では、公営病院が 1 万 9,000 人で、社会保険加入義務のある労働関係の最大の伸びであった。その他大学と劇場も、この領域で雇用者 1,000 人から 2,000 人と、わずかな雇用の伸びを示している。最大の雇用削減は行政と軍隊で行われた。

広義の社会保険加入義務のある就業者は、ドイツ西部で 1996 年から 2000 年までで、5,720 人とわずかに減少したが、4,001 万 3,000 人でほぼ変わらなかったのに対し、東部ドイツでは

15万7,000人減少した。その際、いまなお続いている構造調整の枠内での地方公共団体と社会保険では、雇用が約17万5,000人分減少したのに対し、狭義の非営利部門においては雇用が1万8,000人分とわずかに増加した。つまりドイツ東部でも、その将来展望は非常に有望と思われる。

従って総体として、1996年から2000年までの考察対象期間において、広義の非営利部門における社会保険加入義務のある雇用が、ドイツ全国で16万3,000人分減少し、全雇用に占める割合が19.3%から18.7%に下がり、雇用政策の希望を実現していないことを、確認しなければならない。この原因は、東部ドイツを中心に地方公共団体と社会保険における17万5,000人分の雇用減であったが、西部ドイツでも9万人分減少した。この減少分は、狭義の非営利部門における比較的わずかな雇用増によっては、埋め合わされなかった。もっとも狭義の非営利部門における雇用増は、構造転換プロセスの終了後中期的には、広義の非営利部門においても新たな雇用は創出されえないことを示している。

2.2.3.5.3 市町村および地域労働同盟の影響

市町村レベルでの労働市場への影響を推定するため、本調査では地域労働局に対して書面によるアンケート調査を行った。その結果、ドイツ西部では圧倒的にプラス効果が確認されることが明らかになった。特に若年者失業対策では、この同盟は大きな効果を達成した。東部ドイツでは、この同盟は選別的に、すなわち労働市場政策のいくつかのターゲット階層だけに効果を発揮し、失業解決全般で効果を発揮しているのではない。以下の個別成果を紹介する。

①アンケート調査された地域労働局の約80%が、地域労働局が関与しない、または調整役を引き受けていないものを含め、管区内に労働市場政策的目的をもった同盟があると回答した。

②これらの同盟は、次の5つのグループに区分される。すなわち、労働/雇用同盟、職業訓練/継続訓練同盟、ネットワーク/地域同盟、特定ターゲット階層のための同盟（起業家、若年企業家、東欧からの遅い引揚者など）、その他の同盟である。

③同盟の約3分の2は、設立からすでに2年以上たっている。職業訓練/継続訓練同盟の3分の1は、設立からすでに3年以上たっている。

④同盟では通例、特別のターゲット階層が中心となっている。労働/雇用同盟のターゲット階層は、失業者、若年失業者、長期失業者、社会扶助受給者の順となっている。職業訓練/継続訓練同盟では、徒弟志望者と扶養者のいない徒弟志望者が、断然トップのターゲット階層となっている。全ての同盟について見ると、若年者（若年失業者、徒弟志望者など）がターゲット階層として決定的役割を果たしている。彼らはターゲット階層の約50%をなしている。

⑤同盟のほぼ3分の1では、地域労働局が中心的コーディネーターとなっており、ほぼ4分の1は市町村によって調整され、同盟の10分の1近くでは、郡（地方郡）または商工会議所が調整を引き受けている。

⑥地域労働局によれば、最大の成果は社会扶助事務所との協力にあると回答し、次いで社会編

入費目と任意助成の投入、教育機関/労働促進協会との協力、学校と経済界の協力と回答している。地域労働局における求人情報の収集、職業紹介の強化、人員不足の解消、特に超過勤務の解消を、少なくとも3分の1の地域労働局がうまくいっていないと評価している。

⑦同盟の半数近くが、地域労働局からこれまでの成果について、非常に成功または成功と評価している。およそ3分の1では成果について明確な回答がなく、地域労働局の見解によれば、同盟の6分の1近くがあまり成功していない、または成功していない。

⑧旧西独地域では、労働同盟および/または職業訓練同盟のある地域で、失業率が1999年から2000年で11.3%下がったが、同盟のない地域では10.0%しか下がらなかった。重度障害者(-13.9%に対し-14.9%)と外国人(-8.3%に対し-11.3%)についても、同様の効果が確認された。外国人についての効果は、特に若年者失業対策に当たる同盟の大きな効果から生まれている。若年失業者数は同盟のある地域で3.8%減ったのに対し、その他の地域では0.9%しか減らなかった。

⑨旧東独地域では旧西独地域と異なり、ほとんど全ての地域労働局管区にそのような同盟がある。それゆえここでは自然、失業の推移面で差異は認められない。しかし(特定ターゲット階層専門の同盟)の増加につれて、特に若年失業、女性失業、長期失業対策で成果が記録されることが確認されるが、これは主として雇用促進手段(ABM、SAM、賃金コスト補助金)の投入によるものである。

2.2.3.5.4 政策の効果について

全体として、ドイツは90年代初めから、サービス部門を中心に伝統的な規制を徐々に緩和してきた。90年代半ば以降にはそのテンポがはっきりと加速し、社会分野ないし非営利分野がよいよ中心になってきた。市場参入と雇用に関する規則は改定され、過剰な規制が撤廃され、職場秩序が近代化された。これはすべて、就業者数が、それまで以上に急速に増加するのに寄与したであろう。

ただし、一見確かでもっともらしいこの関連を、統計によって裏付けることは、簡単ではない。関連は予想される徴候から定性的に判断されるだけである。この理由にはいくつかの要因がある。一つには、ドイツではいまなおサービス部門に関する統計が非常に不十分であるということが、指摘されなければならない。売上高、コスト、利益に関する報告制度の整備が、ようやく着手されたところである。現在利用可能なのはせいぜい、社会保険加入義務のある就業者に関する部門別に細かく分類されたデータだけである。それゆえ、まさにサービス分野において重要な自営業者と公務員については、何ら情報を提供していない。この情報の欠落に加え、情報のタイムラグがある。多くのデータは時代遅れであるか、少なくとも近年の労働市場政策の評価を行うには、適していないのである。

2.2.3.6 テーマ6：職場組織の近代化

ドイツでは、作業組織の領域は広範囲にわたり労働協約当事者の交渉の範疇に入る。これま

で立法者は、全般的な最低限の基準の制定で満足していた。これは特に、最高労働時間、最低休憩時間、交替制勤務に関する保護規則、祝日勤務、有給休暇、労働および健康保護、解雇通知、その他これに類する事項に関連するものである。

これと関連して、新しく制定された法律のなかで特に 1996 年雇用促進法および 2001 年のパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律をあげることができる。ドイツはパートタイム労働および期限付き雇用の助成に関するふたつの EU 指針を国内法で実施しなければならなかったもので、とりわけ後者の法律イニシアチブの重要性が増した。

2.2.3.6.1 労働時間口座

勤務時間の柔軟化は、基本的に、事業所委員会（ベトリープスラート）と使用者間の、あるいは労働協約当事者による相互協定によって決まっている。90 年代の中頃から、使用者と雇用者の間で取り交わす労働協約と事業所協定に、フレックスタイムに関する協定が、特に労働時間口座の形で盛り込まれる傾向が増えた。一般に、労働時間口座の主要な機能は、フレックスタイム制により生じる無給の超過勤務時間との調整である。それは、有給時間外勤務と反対に、労働需要が衰えていく段階で、そのために雇用者を解雇したり、労働時間の短縮を指示する必要なしに、企業の需要に労働量を適応させる余地を残すので、少なくとも雇用を確保するものであると評価できる。

労働時間口座は労働生産性も高めると思われるが、長期的に雇用増加に寄与するかどうかは、該当するデータに欠けているため、実証分析は困難である。

労働時間口座普及に関する唯一の代表的データベースである 1999 年の ISO 雇用アンケート調査によると、雇用者全体の 37% が労働時間口座を利用しているが、これは「鉱業・エネルギー」（58%）、「金属・電気産業」（47%）、「交通・通信」（43%）、「化学産業」（47%）、および「公務」（46%）の分野で平均を上回って利用された。

労働時間口座に関するデータは不十分であるが、1999 年の ISO 労働時間報告書および IAB の労働量および有給時間外勤務に関する統計により、推計した結果が表 2-2-5 である。これによると、旧西独地域において、90 年代の労働量に占める有給超過勤務の割合はほぼ一定している。この割合は 1993 年の 3.4% (42,239 百万時間のうち 1,449 百万時間) と 1995 年および 2000 年における 3.9% (例えば、2000 年度は 40,955 百万時間) のうちの 1,608 百万時間の間で変動している。これに対して、休暇で償われる一時的な超過勤務は、近年、絶対的かつ相対的にも明白に増えている。しかもこれは 1995 年以降の現象である。1995 年に旧西独地域で未だ 924 百万の一時的な超過勤務が行われており、これは労働時間全体の 2.3% の割合に相当するが、2000 年にすでに 2,222 百万時間、即ち、5.4% になる。従って、一時的な (=雇用中立的な) 時間外勤務によってもたらされた仕事量は、旧西ドイツ地域で 1993 年と 2000 年の間に既に約 2.5 倍に増えた。

この同じ期間に、無給の時間外勤務時間は 1,189 百万時間、2.9% (1995 年) から 965 百万

時間、2.4%へとわずかに減少した。この一時的な超過勤務時間と無給の超過勤務時間の関係は、労働時間口座における超過勤務時間の記録によって、無給の超過勤務時間が以前よりも強く認識されたことに起因する。この効果は高資格の雇用者において最も顕著である。

旧東独地域においては状況は異なる。ここでは有給時間外勤務が、310 百万時間、1993 年の総労働量の 3.2%から、242 百万時間、2.7%に減少した。このことは調査対象期間に労働需要が衰退したことで説明できる。しかしながら、一時的な時間外勤務は、旧西独地域と同様に増加している。旧東独地域でこれは 1995 年から 1999 年にかけて 189 百万時間、1.9%から 345 百万時間、3.8%に増加した。しかし、旧東独地域で無給の超過勤務時間は一時的な超過勤務時間と相関関係にない。有給時間外勤務の減少と同時に無給の一時的時間外勤務が増加したことは、旧東独地域では旧西独地域よりもはっきりと、雇用者と労働協約当事者が雇用を確保する規則またはそれに対応した雇用者の行動に注意を向けたことを意味する。

表 2-2-5 有給および無給超過勤務と一時的な（自由な時間で相殺される）超過勤務の推移（百万時間）

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
旧西独地域								
無給超過勤務	1,449	1,316	1,189	1,024	997	997	972	965
有給超過勤務	1,449	1,504	1,586	1,423	1,445	1,510	1,544	1,608
一時的超過勤務	1,207	1,060	924	1,057	1,304	1,604	1,886	2,222
“正規の” 仕事	38,134	37,702	37,021	36,449	36,022	36,240	36,340	36,160
労働量合計	42,239	41,582	40,720	39,953	39,768	40,351	40,742	40,955
旧東独地域								
無給超過勤務	169	185	189	178	185	198	213	230
有給超過勤務	310	316	294	252	241	239	239	242
一時的超過勤務	118	155	189	213	251	297	345	398
“正規の” 仕事	9,245	9,215	9,068	8,822	8,516	8,455	8,365	8,034
労働量合計	9,842	9,871	9,740	9,465	9,193	9,189	9,162	8,904

出典：IAB-労働量および有給時間外勤務に関する統計、ISO-1999 年労働時間報告より RWI 推計。

2.2.3.6.2 パートタイム労働

2001 年 1 月 1 日に発効したパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律(TzBfG)は、もとを辿れば 1985 年に制定され、1996 年に改正、さらに 2000 年末に失効した雇用促進法(BeschFG)にとって代わった法律である。パートタイム労働および有期雇用契約の両分野が、2001 年に統合され、新しく規定された。同時に、これによってパートタイム労働(97/81/EC、1997 年 12 月 15 日付)および有期雇用契約(1999/70/EC、1999 年 6 月 28 日付)に関するふたつの EU 指令が国内法で整備されたことになる。

この法律は、パートタイム労働および有期雇用契約に関する差別を解消し、パートタイム労働および有期雇用契約の質を全般的に改善し、任意なパートタイム労働の促進を容易にすることを目的としたものである。パートタイム労働に関する EU 指令は、雇用者がフルタイム勤務からパートタイム労働に、またはその逆に変わることを拒否しても、これを解雇理由にしてはならないと、明確に指示している。さらに、使用者は、雇用者のフルタイム勤務からパートタイム労働に、パートタイム労働からフルタイム勤務に変更する要求に従い、企業のフルタイム勤務ポストおよびパートタイム労働ポストの可能性について雇用者に適時情報を提供し、管理職ポストを含むあらゆるレベルで、パートタイム労働ポストへのアクセスを容易にする義務を負う。

さらに、この法律改正に伴い、有期雇用にはじめて包括的で確実な法的根拠が与えられ、それにより雇用者と使用者にとって法的明確性が生まれた。これに従い、客観的根拠を提示しなくても労働契約の期限が、最大 3 回の延長を基本として、2 年まで可能となる。それより前の時点で、同じ使用者の下で既に有期雇用または無期限の雇用関係にあった場合、有期雇用はもはや認められないという重要な新しい規定が盛り込まれた。法律の意図するところは、一方において雇用関係の期限設定における濫用、特に有期雇用の反復から雇用者を保護することである。他方、法律は客観的な根拠なしに有期雇用の可能性を維持することにより、企業に新規採用の決断を容易にし、それゆえ、さらに有期雇用を長期雇用へのつなぎとして認めるものである。部門特有の需要に柔軟に対応できるように、労働協約の規則を通してそれから外れることが可能である。さらに、特に失業の恐れがある中高年層のために採用の機会を増やす目的で、客観的な根拠のない有期雇用の年齢制限が 60 歳から 58 歳に引下げられた。

EUROSTAT によれば、EU 加盟国内ではドイツが、オランダに次ぎ第 2 位のパートタイム比率である。ドイツにおいて、パートタイム労働は、旧西独地域でも旧東独地域においても、著しく増加してきた。1993 年の約 540 万から 2000 年には 770 万（旧西独地域）に、また約 50 万から 130 万（旧東独地域）に増加した。このことはドイツ全域でパートタイム労働が、1993 年から 2000 年に 50% 強増加したことを意味する。

2.2.3.7 テーマ 7：機会均等

2.2.3.7.1 概観：機会均等実現のための措置

1999 年 6 月 23 日の連邦閣議決定によって、連邦政府のすべての省庁の一貫した基本方針である男女の機会均等が定められた。アムステルダム条約の第 2 条および第 3 条第 2 項に明確に関連して、この閣議決定で機会均等はジェンダー・メインストリーミングの代表的課題として捉えられることが確定した。この政策決定の結果として、2000 年 5 月 24 日にすべての管轄当局が参加する省庁間作業部会が設けられた。これは国の最高監督レベルで男女の機会均等の向上を図るものである。この省庁間作業部会の議長役は BMFSFJ が務める。

2.2.3.7.2 機会均等のための各種促進措置

(1) プログラム「女性と職業」

連邦レベルで中心的位置を占めるのはプログラム「女性と職業」である。このプログラムは1999年6月以降、開始されており、中核目標は、女性の専門的能力・知識を社会、経済、研究、並びに行政と政治のあらゆる領域でより良く活用することである。これに含まれるのは、特に、女性の教育と研究に占める比率の増大、適切な公的効果がある措置による男女間のより強固なパートナーシップに基づく仕事と家庭生活の調和の促進、女性による起業の助成、柔軟な労働時間の促進、パートタイム労働の（法律、税制、労働法上の）条件の改善、および提供される職業の多様性の拡大と将来性のある職業に関する情報の提供による若年者層における性別に偏った職業選択の克服がある。

(2) アクションプログラム「21世紀の情報社会における革新と職場」

将来性のある職業の新しい門戸を開く戦略は、1999年9月に発表された連邦政府のアクションプログラム「21世紀の情報社会における革新と職場」にも見られる。このアクションプログラムの優先的目標として、「すべての社会階層の参加と情報通信技術の幅広い利用における男女の機会均等の保証」が追求される。このアクションプログラムの措置として、2001年10月までに特に下記の措置が開始された。

- ①新しいメディアに対する女性のアクセスを促進するためのアクション「女性をネット社会へ」。
- ②情報社会における女性の雇用促進のためのパイロット・プロジェクトとモデル計画の履行。
- ③女性を情報・エンジニアの教科課程に参加させるための、情報関係の催しの実施と革新的な教科課程の開発。
- ④特定のイニシアチブの集約と情報普及のためのイニシアチブ「女性が技術に新しい刺激を与える」の拡充。
- ⑤若年女性をIT指導員にする教育（Girls@D21.IBM）：女子生徒達をIT専門職の補強員としての投入に向けて育成する。

さらに今後数年以内で計画されているものは、

- ①今後3年間に新しいIT関係の職場における訓練規模を4万件に増やす。ただしこの場合、定量化した目標基準は設けなくて、女性を集中的に参加させる。しかしながら、その間に、2000年に発足したドイツにおけるIT専門要員の需要を充たすための連邦政府と情報・通信業界の即時プログラムを通して、この目標基準は6万に増やされた。
- ②IT分野における専門要員の育成と獲得、並びに企業継続訓練促進のための地域ネットワークの構築。
- ③遠隔地勤務およびその他の革新的な勤務形態拡大のためのパイロット・プロジェクトとモデル計画の実施。

(3) 教育・研究における機会均等向上のためのプログラム

プログラム「昇進への刺激」も、大学および研究機関における機会均等に影響を及ぼすことになる。大学および研究機関における女性の割合を増やすために構想されたこの手段は、研究・教育に関係する女性に対し、コーチと指導によって学術界のキャリアにおいてより早く、より多くの管理職を引受けることができる様に、さらなる継続訓練の可能性を開く。その目標は、大学卒業者に学術研究を継続するモチベーションを与えること以外に、ドイツの大学における女性教員の数を明確に増やすことである。女性助成計画の作成の他に、このプログラムによって女性科学者のために追加ポストの創出を促進することができる。

(4) 欧州社会基金 (ESF)

ESF の主要な関心事は、労働市場における男女の機会均等の促進である。連邦雇用庁の ESF プログラムの助成実務においては、女性失業者の割合に相当するよりも多い数の女性がこの措置に加えられた。同時に旧西独地域と同じく旧東独地域の女性は、連邦雇用庁の継続訓練助成全体におけるよりも高い割合で ESF 助成継続訓練に参加していた。

ESF 目標 3、旧西独地域における助成（州レベル）によって、特に職場復帰者、シングルマザーの女性、長期失業の女性、および十分な資格を持たない女性、外国人女性と移住者は、女性向けの助成計画を通して把握された。助成措置参加者全体の 45.5%が女性だった。従って、この女性の割合は、失業者総数に占める女性の割合を数ポイント上回った。ESF 目標 1、旧東独における助成でも、特に始めての職業訓練、連邦雇用庁に対する給付請求権を持たない女性失業者の技能教習、特別な統合問題を抱えた女性または女性問題の活動を増強させる人々（女性団体、女性・機会均等問題の受託者）に対する助言・動機付け・相談プロジェクト、起業家の助成、および女性のための補足的雇用関係形成における使用者に対する補助金等の分野で、多数の女性向け助成措置が実施された。女性向けの措置は、共同イニシアチブ NOW の枠内でも実施された。

2.2.3.7.3 労働市場における性差別の解消

労働市場における性差別の解消に関するガイドライン（国内雇用アクションプラン（NAP）2000 のガイドライン 19、もしくは NAP2001 のガイドライン 17）の中心に、連邦政府により下記の目標が明確に定められた。

(1) 女性の失業、特に旧東独地域における女性の失業の解消

基本的に NAP2000 と 2001 で意図された女性一般の失業および旧東独地域における女性の失業を解消する目標は達成されたことが確認できる。女性失業者の総数がドイツ全体でも、また旧東独地域でも 1997 年以降持続的に減少してきたこと、および女性の失業率の低下がこのことを示している。しかし失業者に占める女性の割合が低下することは、プラスのサインであると断定できない。例えば、失業した女性が労働市場から撤退して非労働力人口となったら、失業者に占める女性の割合は低下するが、この場合、労働市場と関連したプラスの関係と見ることはできない。旧東独地域の失業者に占める女性の割合の低下は、まさしく持続的に低下する就

業率を伴う。さらに旧東独地域に関して、女性特有の長期失業は増加傾向で定着していると指摘できる。

(2) 女性の就業率の増大

NAP2000 および 2001 に挙げられた、女性就業率増大の目標は、過去数年で達成された。ただし旧東独地域における公共部門並びに保健、教育、社会分野での任務からの離職によって、とりわけ女性の就業可能性が限定される恐れがある。早期（予防的）技能教習措置によって、実際に生じるポストの削除に際して、失業のリスクを少なくすることができるか熟慮する必要がある。ESF は、社会計画の枠内で連邦雇用庁のそれに対応する措置として、基本的に早期に投入できる職業上の技能教習の可能性を提供するものである。

旧東独地域の女性の高い就業傾向は、さらに広範囲に存在する国の保育所政策によって説明がつくだろう。それゆえ、女性の就業率をさらに引上げる目標設定の意味で、地域を広くカバーする保育所の供給が首尾一貫して継続されるべきだろう。

(3) 2005 年までに将来性のある職業に占める女性の割合を 40%に引上げる

若年女性が新しい訓練職場に占める割合の推移は、原則的には良好な動向を示している。女性の職業訓練生の数は、4 つの重要な IT 関係の職業、つまり情報処理専門家、IT システム電子工学技術者、IT システム営業、情報関係の営業の分野で 1998 年から 2000 年までに 3 倍近く増えた。正確には 1998 年の職業訓練生 1,863 名から 2000 年には 5,253 名に増加した。しかしながら、その間に将来性のある職業に占める若年女性の割合は、これらの職業における職業訓練生全体の 26%に留まっている。この様な状況の下で、若年女性に対して徹底して新しい訓練職場を受け入れる動機を与えるために、利用できるあらゆる職業相談および職業オリエンテーションの機会を活用しないならば、2005 年に女性の割合を 40%にする NAP が描く目標の達成は実現できない恐れがある。

情報学科に入学した女子学生の数も同様に著しく増えた。1998 年の 3,757 名から 2000 年には 7,388 名になった。しかしながら、数学、自然科学、および工学の各学科の新入生全員をまとめると、ここでも新入生全体に占める女性の割合は 1995 年頃から停滞する傾向を示している。近年、これらの専門課程における新入生に占める女性の割合は、30%弱で、これは徐々に増加している（1995-96 : 28.2%、2000-2001 : 29.9%）。同じ期間における女性の進学傾向は、数学、自然科学、および工学系の学科に有利に展開してきた。1995-96 年にこれらの学科に入学登録を行ったのは、女性全体の 5 分の 1 以下であり、従って、その割合は 23%弱である。

(4) 男女の所得格差の縮小

資料によると、男女の所得格差は過去数年にごくわずかしこ縮小しなかったことが示されている。所得格差は依然として高い。国内全体で 2000 年度の製造業における女性従業員の総所得の割合は、比較可能な男性の所得の 70%弱、保険業および小売業では約 80%である。1998 年から 2000 年の間に、旧西独地域では、すべての経済部門に関して所得格差の縮小が見られたの

に対し、旧東独地域では一依然として賃金水準が低いにもかかわらず一男女の所得格差が再び拡大しつつあることが確認される。このことは特に2000年に所得が同僚男性の所得の77.4%である製造業の女性労働者、製造業の女性従業員（2000年：72.9%、1998年：75.0%）および信用業の女性従業員（2000年：85.3%、1998年：87.1%）について言える。

(5) 役員ポストに女性が占める割合の増大

2000年マイクロ・センサスのデータは、役員ポストに関して下記のことを示している。

①企業に所属している女性就業者の11%は、役員か、あるいは特殊の仕事に就いている。しかも10%は経済界の管理職として、1%は上級官僚職としてである。これは1996年に比して、併せて1ポイントの微々たる増加でしかない。

②510万人の役員のうち、160万人（31.4%）は女性、350万人（68.6%）は男性だった。

③NAPの枠内で努力して得た役員ポストにおける女性の増加は、比較的わずかな動きでしかなかった。ここでも、高い地位の役員ポストに女性が就くためには、特に連邦政府と経済界の中央機関の間で取り決めた「男女の機会均等促進のための協定」の枠内での追加的努力が必要である。

(6) 2005年までに教育職に就く女性の割合を20%に増やす

ドイツでは依然として大学に勤める女性が研究・教育の場で指導的ポストに就くことは非常に稀である。大学の教授職全体に女性が占める割合は、1990年の5.4%から、2000年までに10.5%の増加を達成した。2005年までに教授職に就く女性の割合を20%に増やす連邦政府の目標は、これまでの推移から推計すると高すぎる目標のように思える。女性教授職の増加傾向が過去5年のように推移するなら、2005年の女性教授職の割合は12%弱で、これは明らかにNAPが目指す目標を下回る。

2.2.3.7.4 家庭と仕事の両立

NAP2000年では未だ独立したガイドラインであった職業生活への復帰の容易化に関するガイドライン（ガイドライン21）を含む仕事と家庭生活の両立に関するガイドライン（NAP2000年ガイドライン20またはNAP2001年ガイドライン18）の枠内で、下記の目標が定められた。

(1) パートタイム労働の可能性の向上

旧東独地域でも、また旧西独地域でも、パートタイム労働に就く数が増加する傾向および就業者全体に占めるその割合が増える傾向は、2000年にも続いた。社会保険加入義務がある就業者のパートタイム労働の割合は、ドイツ全域で2000年に14.1%（1999年：13.4%）に増加し、旧東独地域では11.6%（1999年）から12.5%（2000年）に増えた。

このパートタイム労働の増加傾向に寄与したのは、企業と行政機関における柔軟な勤務時間モデルの採用が増えたことと、労働協約上の合意事項および1999年12月に改正された「退職へのスムーズな移行の助成」に関する法規則（高齢者パートタイム労働法）である。

2001年1月1日に発効したパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律（TzBfG）に

よって、連邦政府はパートタイム労働者に労働法上の地位を改善するためのさらなる措置を講じた。

(2) 父親による育児休暇の利用可能性の増大と公平な家事の配分

1986年の連邦育児手当法の育児手当と育児休暇は、これまでほとんど母親から請求されてきた（父親の割合はこのふたつの分野で2%以下だった）。子供が1歳になるまで請求資格のある母親の約95%がこの施策を利用した。しかし、法律の実際的な効果は、女性に一方的なものだった。女性は家庭内での伝統的な役割を引受け、職業上の昇進を逸した。

連邦政府は、2001年の新しい連邦児童手当法によって、若い両親が共同して、パートナーシップに則り、子供の世話と彼等の職業を対立させることなく互いに両立させることができるように将来の方向を定めた。新しい、柔軟性に富み、完全に解雇から保護された育児休暇は、両親が全部またはその一部と一緒に取ることができるが、その場合それぞれが週30時間を限度に働くことができる。そのために連邦育児手当法は、彼等にパートタイム労働に対する自主的かつ基本的な請求権を与える。連邦政府は、若い父親のより大きな育児に対する関心と同時にパートタイム労働に就くことへの関心が非常に高く、育児休暇および育児手当に占める父親の割合が明確に増大することを前提とする。しかしながら、男性が将来育児休暇を実際に現況より多く利用するかどうかは、本質的に使用者の態度によって決まる。

(3) 育児状況の改善

広範囲な需要に応じた育児施設の供給に関して、ドイツでは法律で規定されている。しかし実際の需要で測ると、保育所の供給の著しい拡大が必要である。なるほど保育所の数は1994年から1998年までに連邦全域で少し増え（+1.7%）、子供の数に対する保育所供給の割合は改善されてはいるが、特に旧西独地域では相変わらず保育所の供給が著しく不足している。調査対象期間に連邦全域で幼児託児所の数は15.7%、託児所の数は13.6%減少した。幼稚園の数は1.6%とごくわずかに増加し、これに対して年齢の異なる子供達をひとつのグループにした昼間だけの保育所の数は6.8%と明らかに増加した。

(4) 職場に復帰する女性の職業への再統合の改善

2000年に連邦雇用庁は、シングルマザーの雇用機会を増加させる情報技術知識の伝達、並びに新しい学習形態の定着のために、職場に復帰する女性を対象とした多数の継続訓練措置を助成した。これと関連して、89,000名のパートタイム労働を求める女性ばかりではなく、34,400名の仕事がない職場復帰を望む女性に雇用を仲介するか、または雇用創出措置への参加を仲介したが、これは事業方針のガイドラインとしての機会均等の実施に寄与した。

2000年に失業を届け出た職場復帰女性の総数201,044名から計測すると、職業継続訓練措置（FbW）への参加者は37,652名（18.7%）、訓練措置への参加者は21,003名（10.5%）、ABMまたはSAMの参加者は2,042名（1.0%）だった。これによると編入率は40%弱である（正規の雇用仲介は含まない）。ただし1999年まで「職場に復帰する女性」の項目は連邦雇用庁から

統計で明らかにされていなかったため、1999年との比較はできない。

(5) 柔軟な勤務時間制度および就業中断期間における企業による技能教習の供給の増加

育児休暇の利用等による就業中断期間中の企業による技能教習の機会に関する情報はない。とは言え、ESFの目標1、1994年から1999年までの支援期間における実施の枠内で、旧東独地域では育児休暇中において、職業に伴う技能教習が助成されていた。この助成の機会がほとんど利用されなかったことは、この種の措置の立案と実施に際して担い手側でそれが未だ困難であったか、あるいは企業と就業者に助成の可能性に関する情報がまだ十分に提供されていなかったことを意味する。2000年から2006年までの新しいESFの介入期間に伴い、該当する職業に伴う技能教習の供給が著しく拡大されるはずである。

2.2.3.7.5 機会均等に関する評価

2000年から2002年にかけて施行された法律はすべて積極的に欧州雇用戦略の要件を考慮に入れ、それにより戦略の実施に大きく寄与する。特に強調すべきことは、連邦行政全体および労働市場政策における包括的かつ首尾一貫した機会均等とジェンダー・メインストリーミング原則の定着ならびにパートタイム労働および育児休暇へのアクセスの改善である。

しかし育児に対する法的請求に関して、法律の実施がまだ十分達せられていないことは明らかである。特に旧西独地域において、供給が依然として実際の需要に相応していない。従って、一人親の男女および職業生活に復帰する男女は、さしあたり同等の権利である就業へのアクセスが妨げられている。

NAPの枠内で実施された助成措置、プログラムおよびキャンペーンは、そこに述べられたすべてのガイドラインに関連する。特にプログラム「女性と職業」、アクションプログラム「21世紀の情報社会における革新と職場」並びに連邦雇用庁の様々な措置は、EU雇用戦略の柱IVに定められた機会均等の実現に寄与する。

助成措置、プログラムおよびキャンペーンが雇用と就業に対する男女の同等なアクセスに与える効果に関しては、下記の分野でプラスの効果が顕著であった。

- ①連邦全域で女性の就業が増え、就業率も同じく増大した。
- ②失業者に占める女性の割合が減少した。
- ③パートタイム労働数の増加
- ④育児休暇取得者数の増加

最後に、総合的に見ると、雇用効果に関する評価は、限定的であるが肯定的である。女性特有の失業の解消、就業率の増大、パートタイム労働と育児休暇利用度のポジティブな推移における成果以外に、他の分野で改善の可能性がある。とりわけ男女の所得格差の解消、教授職および経済界における専門ポストと役員ポストへの女性の就任、IT分野に女性が占める割合の増大、特に広範な地域をカバーする需要に合った保育所の供給に改善の可能性がある。

2.2.4 ガイドラインのさらなる発展のための提言

冒頭に述べたように、欧州雇用戦略は、それが成長、革新、雇用に優しい経済政策の全体の中にうまく位置付けられる場合、加盟国における雇用の促進に貢献することができる。それは誤った方向を修正し、雇用への新たな刺激を発揮することができるが、経済政策と社会政策の他のより重要な分野における政治の欠陥を埋め合わせるのには、基本的に適していない。

個々のガイドラインの抜本的な改定や見直しは、必要とは思われない。もっともこのことは無論、個々のガイドラインの細部の多数の改定を排除するものではない。関心の中心は、欧州雇用戦略によって歩みだされた道の強化であるべきであろう。戦略にさらにガイドラインを盛り込んだり、他の政治分野へのその拡大は、行わないよう勧める。

分析の結果、ガイドラインの今後のあり方について、以下のことを提言する。

(1) 欧州諸国の労働市場問題は結局、適切な形態の経済・社会政策によってしか、全体的に解決されることはなく、欧州雇用戦略は政治システムにおいて、積極的に方向付ける機能よりも、どちらかという補足的機能を果たすのであるから、欧州雇用戦略に非現実的な過剰な期待をかけるのは避けるべきであろう。欧州雇用戦略が単独で雇用問題の解決策を提供してくれるという印象は、特に避けなければならない。このような印象は、欧州委員会と欧州理事会の側からは決して望まれていないのに、それはこの戦略に関する欧州文書や国内文書を予断をもたず読む人の胸に、自ずと浮かぶであろう。そこで、欧州雇用戦略の可能性と限界を明確に示し、EU 政策全体と各国内政治の枠内でのその役割を、明示することが勧められる。それにより、最近一部で見られた失業者の増加は、欧州雇用戦略の「無力」のためであるという誤解も、防がれるであろう。現在進行中の不安定状態は、主としてマクロ経済の悪化傾向にある。

(2) ガイドラインはこの関連において、従来以上に強く、個々の政治領域間の内的関連性を強調すべきであろう。欧州雇用戦略が労働市場政策だけでなく、財政政策、経済政策、それに技術政策も論じていることは見逃してはならない。しかしときに第一に労働市場政策が雇用問題の「責任」を負わされ、失業の動向にかなり大きな影響のある政治の責任が問われないということも、確認されなければならない。

(3) 国内アクションプラン策定のリードタイム（着想から実現まで）は、初期のプランでは短すぎた。プランの多くの箇所に透けて見える「即席のプランニング」は、そのためである。それゆえこれまでの1年サイクルを2年サイクルに変える可能性を、検討すべきである。

(4) 取り上げられた問題の多くは、中長期的観点でのみ解決可能である。税制・所得移転制度を雇用に優しいものへの改革が、特にそうである。短期的措置の開始は（しばしば不当にも）、政治的中身がないために宣伝目的のキャンペーンという印象を与える。それゆえ、NAP の措置においては、短期的、中期的、それに長期的に講じる措置を区別し、根の深い構造的問題では、中長期の措置を特に強調することを提言する。

(5) 政策の目的とその達成度の判断基準は、可能な限り詳細に定義されるべきである。ただし

その際には、計測不可能または運用不可能と判明するような指標は使用するべきではない。

(6) 欧州雇用戦略の実施は、今後体系的に評価されるべきである。ただし、実効的な措置投入から想定される効果までの期間を考慮するべきである。措置ないし利用可能なデータの性質から、計量経済学的分析が不可能な分野では、量的評価法が定められるべきである。現代の評価研究は、そのための明確な基準を設けている。量的方法がそれ自体として、質的方法よりも「科学的」または「インフォーマティブ」というわけではないのである。

(7) この関連において、労働市場政策の信頼性のある効果分析のための経験的前提条件は、是非とも改善を要するということが指摘される。労働市場政策の客観的評価のための統計的基礎が不十分であり、情報は不備であり、その一部は時代遅れである。広範なサービス分野、特に「官」ないし「民」の貢献の関係に関する統計が不十分である。これは現在ドイツに関しては、社会保険加入義務のある雇用者についてのみ可能である。しかし、サービス分野においては自営業者と移民の比率が高いことから、その情報を細かく収集することが重要な就業者については可能となっていない。労働市場政策上のプログラムにおける状況も似ている。その効果に関する信頼性のある叙述は、その質がいかなるものであったか、いかなる基準によって被助成者が選定されたか、そして民間労働市場への参入を実現するために、いかなる措置が助成中と終了後に行われたかも、分かっている場合にはじめて可能となる。このようなことを背景として、経済政策、社会政策、労働市場政策のモニタリングの改善に関する要求と成果判定基準も、ガイドラインの文言に盛り込むことを検討すべきである。

(8) 欧州雇用戦略の実施は、従来実践されてきた以上に強く、ドイツの連邦制に対応すべきである。評価者の見解では、連邦と州がそれぞれの関連措置を、共通のパッケージにまとめることが望ましいであろう。従って NAP には各州の措置も含め、州の措置と表示すべきである。このことは無論、連邦と州が同時に活動している行動分野についてのみ当てはまり、主として連邦が責任を負っている分野については当てはまらない。

(9) 全欧的プログラムとしての欧州雇用戦略の意図に応じて、戦略は全体として、各加盟国による事情の相違を的確に取り上げている。各国における戦略の具体的実施は、助成の原則に則り、各国機関に委ねられるべきである。各加盟国は自国の国内事情を踏まえて戦略を創造的に実施するよう、はっきりと鼓舞されるべきである。従来はあまりにもガイドラインを単に受け入れ、そして他の脈絡で発生した国内の政策を無理に評価してきた。

本文中に使用した主要略語

- ・ ABM 雇用創出措置
- ・ AFG 雇用助成法
- ・ AQJ 職業教育年齢未満の若年者の仕事と訓練
- ・ BMA 連邦労働社会秩序省

- BMBF 連邦教育科学省
- BMWi 連邦経済技術省
- CAST マインツモデル、社会保険加入義務のある仕事への就職の機会とインセンティブ
- DtA ドイツ調整銀行
- FbW 上級訓練と継続訓練
- IAB 連邦労働庁労働市場・職業研究所
- Job-AQTIV 法 SGBIII改革法
- JuSoPro または JUMP 若年者失業解消のための即時プログラム
- KfW 復興金融公庫
- MoZArt 地域労働局と社会扶助機関の協力の改善に関するモデルプロジェクト
- NAP 国内雇用アクションプラン
- SAM 構造調整措置
- SAM OfW 東部企業構造調整措置
- SGBIII 社会法典第3編
- TzBfG 一部時間勤務および期限付き労働契約に関する法律

2.3 イギリスの雇用政策

本節は、EU の雇用戦略に対してイギリス政府がどのように対応してきたか、1997 年から 2002 年間の雇用政策とその評価について分析・整理することを目的とする。ここでの記述は、まず最初に 1997 年以前の雇用政策の系譜を概観し、ついで、欧州委員会に提出されたイギリスの雇用戦略についての報告書をもとに、実際の政策展開とそれへの評価を見る。これに加えて、最近の新しい対策の方向を検討する。最後に、イギリス政府の政策担当者からの雇用戦略の策定過程と実施体制についての報告をそのまま紹介することにする。

2.3.1 近年までの雇用情勢と対策の概観

イギリスにおける近年の雇用政策の特徴を整理するに当たって、まず、80 年代以降のおおまかな雇用情勢の推移と採られてきた対策について概観する。

「英国病」といわれた長期の経済停滞状況を大きく変えたのは、1979 年に始まったサッチャー政権下での改革である。1970 年代にはイギリスの製造業、とりわけ重工業は著しく停滞していた。1960 年代以降の貿易自由化と技術進歩の中で、イギリス経済はポスト工業化に向けての産業構造の転換を迫られていたが、倒産と失業を抑制する政策に重きを置いてきた政府は、こうした産業の構造改革を促進できないでいた。

サッチャー政権がまず行ったのは、これまでの完全雇用と社会保障を重視する政策を転換し、労働条件に関する規制を緩和するなどによって労働市場の機能の向上をはかり、同時に、行政サービスの民間委託や付加価値税へのシフトなどによって民間経済の活性化をはかるという、強い個人を前提とする競争社会をめざす政策の実行であった。この過程（1979—1982 年）で製造業の雇用の 4 分の 1 が消失し、失業者が急増した。とりわけ、若年者の失業率はこの期間に、約 10% から 20% 程度へと大幅に悪化した。

一方で徒弟訓練制度 **apprenticeship** もこのころに事実上崩壊した。イギリスでは若年労働者の訓練システムとして製造業や建設業を中心に徒弟訓練制度（＝雇用主のもとでの職場訓練と職場外訓練の組み合わせによる訓練）がとりいれられていたが、若年者の賃金の上昇や不熟練労働者と熟練労働者の賃金格差の縮小などから次第に徒弟訓練制度に対する雇用主の態度が悪化し、さらに不況下で訓練費用の削減が続いたところに徒弟制度への補助金の廃止政策がとられ、訓練受講者は激減していった。

サッチャー政権の第 2 期には、悪化した失業問題を緩和するために雇用対策が積極的に採られた。その一つの柱は、職業訓練政策である。いくつものプログラムが導入されたが、その中で特筆すべきは、学校卒業者に対する臨時措置ではない職業訓練プログラム、「若年者訓練制度 **Youth Training Scheme**」である。これは、16 歳の学卒者（16 歳までは義務教育）に対して 2 年間、17 歳に対しては 1 年間、雇用されているか否かを問わず、資格の得られる訓練機会を与えるもので、協力する雇用主、自治体、ボランティア団体には助成金が支給された。若年者には基本訓練手当が支給され、雇用主により訓練の場が提供される場合には、訓練センターや

大学での職場外訓練が義務付けられた。その後、88年の雇用法によって、16～17歳の学卒者は全員、進学するか、就職するかまたはこの若年者訓練制度に参加するものとされ、このいずれにも属さない場合は失業手当等が支給されないことになり、雇用されなければ学校か訓練かに参加することが16～17歳の若年者の義務になった。この政策は、名称を「若年者訓練 Youth Training」「Youth Credits」に変えながらさらに後まで、拡大、継続していくことになる。

90年以降のメージャー政権下では、徒弟訓練の再構築もはかられた。現代徒弟制 Modern Apprenticeship は、3年程度の理論と実技訓練の組み合わせを重視した訓練で、訓練生は雇用者で賃金が支払われる。これらの点は以前の徒弟制と同様だが、異なるのは対象職種が大幅に拡大しサービス業が含まれるようになったこと、さらにそのために女性の参加が多くなったこと、また、後に述べる NVQ (全国職業資格 National Vocational Qualifications) と連動した設計であるため修了によって得られる資格水準が明確なものになったことなどがあり、訓練参加者は大幅に増加した。

さて、サッチャー政権下の1986年に NVQ は制度化されたが、それまで、イギリスには多くの公的および民間資格があった。これらを再編して公的職業資格である NVQ に収斂させたこと、現場の仕事の職務内容から職務基準を作成して、これに必要な職務遂行能力 (competencies) によって格付けをするという実務能力重視の資格であること、教育資格と連動をさせたものであることなどが NVQ の特徴といえる。

こうしたサッチャー政権下で導入された教育訓練にかかわる政策は、その多くが、本章で検討する1997年以降のブレア政権の雇用政策の中心的部分として引き継がれていくことになる。しかし、また、その残した問題点がブレア政権誕生の背景であり、新政権が対応すべき大きな課題でもあった。

それは、こうした強い個人を前提とした競争社会の促進の結果、強い者と弱い者が明らかになる2極化が進展したことである。「サッチャー政府の年月の間に、イギリスは2つの国民—しっかりした仕事を持ち、比較的高い収入・増えていく収入のある国民と、貧困が運命づけられ、国家の監視と規制の対象とされる臨時労働者と失業者からなる下層階級—へと分化しつつあり、その速度は速まっている」¹と指摘されるように、競争社会の中で要求される技能や技術を持たない者は、失業者や臨時労働者へとなくなっていった。無技能の若者がまず競争社会からはじき出されることになった。また、義務教育修了ではいる訓練制度の中でさえ階層化がおこり、「社会階層、人種、ジェンダーなどによる不平等を一番大きく受けるグループの若者は、最底辺の、就業には非常に結びつきにくい訓練に入りやすく、したがって訓練の効果の現れないシステムに閉じ込められ、失業状態に定着する」²といった不平等につながり、訓練中に支払われる手当

¹ アンドルー・ギャンブル 都築忠七、小笠原欣幸訳(1987)『イギリス衰退100年史』みすず書房、p16

² 日本労働研究機構(2003)資料シリーズ No.131『諸外国の若者就業支援政策の展開—イギリスとスウェーデンを中心に』,p62

ての支給額が低いこともあって、結果として、訓練システムに参加しない若者を増やすことになった。さらに、若者だけでなく高齢者、長期疾病・障害者、ひとり親手当受給者などが求職活動をあきらめて失業者でもなくなり、福祉給付への依存を高めることとなった。

こうした背景のもとに、1997年に労働党政権が樹立され、時を同じくして、EUの雇用戦略が始まりイギリス政府としてもこの指令に対応した雇用政策を展開することとなった。

2.3.2 EUの雇用戦略へのイギリスの対応 — 欧州委員会への報告文書から

2.3.2.1 エンプロイアビリティ向上のための施策

EUの雇用戦略には、エンプロイアビリティの向上、起業家精神と雇用創出、アダプタビリティ、機会均等の4つの柱があることは、すでに見たとおりである。最初に、このうちのエンプロイアビリティの向上を図る施策の展開とその実行にかかわる評価をみる。なお、ここでは、実施後5年を経た段階（2002年）で欧州委員会に提出された政策評価報告書³の記述を中心に紹介する。

2.3.2.1.1 失業の予防・対策（Prevention and activation policies for the Unemployed）

EUが1998年の最初の雇用のガイドラインを示してから、一貫して各国に求めているのは、若年失業と長期失業の予防策とエンプロイアビリティ向上策である。若者については失業から6ヶ月以内の、成人では12ヶ月以内の職業訓練、再訓練、職場実習、就職その他のエンプロイアビリティを高める措置の形で新たなスタートを促す施策の実行を求めている。

イギリスでは、若者と成人に失業後6ヶ月、あるいは12ヶ月以内に新たなスタートを提供するという目標は、求職者給付制度 Jobseeker's Allowance によって達成されており、この制度自体はすでに1998年のガイドライン以前からある。この制度では、失業者が求職者給付を受給するためには、まず就職するために行わなければならない事項を定めた求職者協定に署名しなければならない。その後も、熱心に求職活動を行っているか否かがチェックされ、また、失業3ヶ月の時点では希望する仕事の範囲を拡大することが求められ、6ヵ月後には「再スタート」の面接をうける。さらにこうした手順は6ヶ月ごとに繰り返されるというものである。この制度はより、EUのこのガイドラインに対応しているといえる。

EUの雇用戦略策定後に導入された新たな若年失業・長期失業対策も多い。うち最も重要なのは「ニューディール政策 New Deal programmes」である。若者向け、成人向け、不利なものなどさまざまな者を対象にしたニューディールが実行されている。若者向けニューディールは18～24歳の失業6ヶ月以降の者に、成人向けは25歳以上の失業18ヶ月以降の者に適用される。

³ ECOTEC Research and Consulting Limited (2002) “UK Contribution to the Evaluation of the European Employment Strategy”.

以下では、対象者別のニューディールをはじめ、いくつかの具体的施策の実態をその評価を含めてみていく。

○ ニューディール政策

若年者のためのニューディールのプログラムは2つの段階に別れ、第1段階はゲートウェイとよばれ、ジョブセンター（公共職業紹介機関）での最長4ヶ月の就職相談と集中的求職支援サービスからなる。個人に担当のパーソナルアドバイザーがつき、きめ細かな相談・指導をすることが特徴である。この段階で就職が決まらなかったり、あるいは特に職業紹介が難しいと判断された場合には、次の第2段階にすすむ。

第2段階では、次の4つのいずれかの労働市場プログラムに参加することが義務付けられる。第1は、助成金付きの就業で、受け入れる企業に対してに週60ポンドの助成金が26週支給され、さらに、週1回以上のNVQ訓練のために750ポンドが助成される。対象者個人には、求職者手当と同額以上の賃金が支払われる。第2は、NPOなどボランティアセクターでの就労で、6ヶ月間にわたり、週1日はNVQ訓練がある。対象者には求職者手当と同額の手当て以上が支払われる。第3は、政府の環境タスクフォースでの就労で、同じく、週1日はNVQ訓練があり、対象者には求職者手当と同額の手当て以上が支払われる。第4はフルタイムの教育・訓練を受けるコースで、やはり求職者給付と同額の手当てがある。これに加えて、自営への支援のコースもある。ここでのすべての訓練は、NVQレベル1から設定されている。また、これらのいずれかのプログラムに参加しなければ求職者給付は支給されない。

これらのプログラムの後も就職できない場合は、さらに第3段階、最長4ヶ月のフォローアップ段階に移行し、助言や求職活動についての支援を受ける。

この若者むけニューディールの実績を見ると、2001年7月末までに683,600人が参加し、すでに594,300人がこのプログラムを離脱し、この段階でプログラムに参加している者は89,300人である。さて、ゲートウェイ段階を終了した者は633,000人であるが、この段階で、26%が補助金なしの雇用に移行し、39%が第2段階の4つのプログラムに移行した。この段階で他の社会保障に移行した者、不明になる者もいる。また、最終的に雇用に移行した者についてみると、2001年7月末までの数字で250,070万人（42%）が「安定的雇用 sustained employment（=13週以上就業し求職者給付に戻ってこない状態を指す）」に移行している。特に、39%の者は補助金なしの「安定的雇用」である。また、69,600人（12%）は短期間の雇用で、合計すれば319,670人（54%）が雇用に移行した。

若者向けニューディールの効果は大きく、6ヶ月以上失業している若者は、1998年8月の113,552人から2001年8月の39,162人へと大きく減った。こうした低下には、もちろん全体的な景気回復の影響があるが、National Institute of Economic and Social Researchは雇用を増やす一定の効果があったと評価している。すなわち、この政策によって若年者の失業は4万人減り、雇用が1万5千人増え、また、この政策を採らなければ、若者の長期失業率は2倍になっていたとする。しかし、これには異論も多く、イギリス会計監査院は、最初の2年間では

最大 2 万人の就職にしか結びついていないと指摘している。

さて、25 歳以上の成人向けのニューディールは設計が異なる。1998 年からの試行期間・地域ではプログラム開始の失業期間についていくつかの設定があったが、2001 年からは求職者給付を 18 ヶ月受けたすべての成人に適用されることになった。若者向けと同様、第一段階はゲートウェイ期間で、毎週パーソナルアドバイザーと面談し、その相談の中で求職のためのアクションプランをつくり、またベーシックスキルのチェックを受ける。4 ヶ月の期間のあと、第 2 段階は、13 週間で個別の問題状況に応じた訓練や自営への支援を受ける。さらに、フォローアップ期間が 6 週間設定されている。

このプログラムには、2001 年 7 月末までに 355,400 人が参加し、すでに 328,700 人が離脱しており、この段階で参加している者は 26,700 人である。2001 年 7 月末時点で、プログラムを離脱して就労している者は 74,170 人、うち 83%が「安定的雇用」であった。またその「安定的雇用」のうち 4 分の 3 以上が補助金のない雇用であった。

このほか、ひとり親のためのニューディール、障害者のためのニューディール、50 歳以上のためのニューディール、失業者のパートナーのためのニューディールなどの政策があるがここでは省く。

○ワークベーストレーニング Work Based Learning

ニューディールの対象外の者への職業訓練の主なものは、ワークベーストレーニングである。これは、職場に基盤をおいた学習で様々な形がある。まず、対象によって成人(25 歳以上)のためのものと、若者のためのものがある。成人のためのワークベーストレーニングは、「安定的雇用」の獲得を支援することを目的として行われるもので、地域の労働市場の状況に応じて、多様な機関が訓練機会を提供している。すなわち、民営の訓練会社のほか、継続教育カレッジ、事業所内訓練を提供する会社、商工会議所、地方自治体等などが訓練機会を提供している。訓練内容については雇用サービス庁がプログラムのチェックをする。対象者は 25 歳から 63 歳の 6 ヶ月以上失業している者で、障害者等特に就業が困難な者は失業期間が 6 ヶ月以下でも対象となる。対象者は最初に個々の状況に応じて訓練内容を決めるが、NVQ 資格に対応した訓練や基本技能（勤労習慣の獲得や読み書きレベル）の訓練、自営業を起こすための就業体験なども含まれる。本人には求職者給付等通常の給付に加えて週 10 ポンドが支給される。

実績としては、2001 年 3 月時点で 32,000 人がこのプログラムで訓練中である。2000 年間には 42%の修了者が就業に移行している。

若者対象の場合は、ワークベーストレーニング Work Based Training と呼ぶが、この主なものは現代徒弟制度 Modern Apprenticeships で提供されている訓練である。これには基礎徒弟制度 Foundation Modern Apprenticeship と上級徒弟制度 Advanced Modern Apprenticeship があり、それぞれ NVQ のレベル 2、レベル 3 の取得を目指している。2000－2001 年間に、基礎徒弟制度の枠組みで職業訓練に入った者は 103,700 人、上級徒弟制度で訓練に入った者は 84,600 名である。このほか同じ期間に、Youth Training のプログラムで訓練に

はいった者が 181,900 人、Youth Credits のプログラムで訓練を開始した者が 57,000 人いる。
○エンプロイメントゾーン Employment Zones／アクションチーム Action Teams

特に失業問題の大きい特定の地域に焦点を当てた施策も展開されている。まず、エンプロイメントゾーンは失業率が特に高かったり、過疎化が進んでいたりする 15 地域で実施されている施策で、ジョブセンターに予算の用途について大幅な裁量を認めただうえで、そこから、入札によって民間組織やワーキングリンクスという官民共同事業体に失業者支援を委託するものである。支援対象となるのは、この地域の 12～18 ヶ月間失業している 25 歳以上の者である。その支援プログラムは 3 つの段階に別れ、第 1 段階（最大 13 週間）は、パーソナルアドバイザーとの相談を通じて個々の就業の問題点を洗い出し、就労に向けた行動計画・アクションプランを作成する。対象者は 2 週に 1 回ジョブセンターに通い、雇用サービス庁からの求職者給付を受領する。第 2 段階（最大 26 週間）では、対象者はアクションプランにしたがって訓練や求職活動を行う。求職者給付に見合う手当ては、委託先組織から給与のように対象者に支払われる。第 3 段階は、失業者が就職して仕事を開始し、委託先組織は仕事の継続をサポートする。

この施策の実績についてみると、2000 年 4 月から 2001 年 6 月の間に 46,100 人が参加し、2001 年 6 月時点では 30,600 人がこの活動を続けており、6,700 人が 13 週以上の安定雇用に移行していた。

アクションチームはこの施策に続いて 2000 年 10 月から始まったものであり、エンプロイメントゾーンを含む 40 の地域での地域主導の就業支援施策である。年間予算は 4,550 万ポンドである。その活動はジョブセンターの業務に直結にする必要はなく、対象者の失業期間の制限もなく、プログラムへの参加も任意である。地域の裁量が大きく基金をつくり、地方の自由な判断で活動することができる。この施策によって、2001 年 7 月までに 31,204 人の失業者に支援し、11,476 人（37%）が就業に移行した。

欧州委員会に提出された政策評価報告書では、これらエンプロイアビリティ向上を狙った施策のなかでは、若者向けニューディールと 25 歳以上の成人向けニューディールが特に有効であると評価されている。また、地域主導のエンプロイメントゾーン・アクションチームについても導入から短期の間に効果を挙げていると評価されている。

2.3.2.1.2 税制の改定 (Tax-benefit reforms)

EU の雇用戦略では、失業者のエンプロアビリティを向上させ、就業意欲を高めるために税制を見直すことを求めている。就業によって得られる実質的収入が税金のために低くなれば「失業の罠」に陥りやすく、また、より高賃金の仕事に移っても税金のために収入が伸びないなら「貧困の罠」に陥りやすい。1997 年以降の税制改革はこうした「失業の罠」「貧困の罠」を減じるためのものである。「依存ではなく独立を、剥奪ではなく経済的繁栄を促進する」というのが 21 世紀の福祉国家のビジョンである。

こうしたビジョンのもとに「働いた方が得になる make work pay」目的で一連の税制改革が

おこなわれた。すなわち、世帯控除 Family Credit を勤労者世帯控除 Working Family Credit に代え、障害者手当 Disability Working Allowance を障害者控除 Disabled Persons Tax Credit に代え、また、最低賃金制度を導入した。

○ 勤労者世帯控除

世帯控除は 1999 年に勤労者世帯控除に変わった。新しい税制は、家計所得を増やして働くことのインセンティブを高め、子供のいる世帯にとって働いた方が得になるようにするという目的で導入された。具体的には、旧制度では、2 人の小さな子供がいる世帯で福祉水準より週 40 ポンド所得を多くするためには、週 260 ポンドの仕事に就かなければならなかったが、実際にしばらく仕事を離れたいた者が労働市場に戻って得られる仕事の平均賃金はおよそ週 160 ポンド程度であり、仕事に戻ることは引き合わなかった。しかし、新税制ではエントリーレベルの仕事の賃金でも、週 40 ポンド多く得られるようになる。予算上ではおよそ 15 億ポンドの就業手当を拠出して、約 40,000 の子供のいる世帯に恩恵を与えるとされた。

○ 最低賃金

最低賃金の導入は、失業者が仕事に就くインセンティブを高め、低賃金労働者を守るために行われた。「働いた方が得になる」ために導入された一つの施策といえる。この導入の結果 130 万人の有給労働者（その 3 分の 2 は女性）が、その賃金を 15% 以上引き上げられた。

税制改革はまだ初期段階であり、その効果についてはまだ測定されていない。税制改革が始まって以来イギリスの雇用情勢は改善しており、これに税制改革が貢献していることは確かだと思われ、今後、政策評価が公表される予定である。

2.3.2.1.3 生涯学習 (Life-long learning)

1998 年以降、EU の雇用ガイドラインにはすべての人に教育・訓練の機会を広げることが盛り込まれた。すでに触れた失業者対象の訓練とは別に、就業者への ICT（情報通信技術）関連の訓練、学校からのドロップアウトの予防、若者への（特に ICT 技術の）訓練が、挙げられている。

イギリスでは、700 万人の成人が読み書き計算能力に欠ける状況にあり、1997 年以来これに対して多くの対策を採ってきた。その一つは、学習スキル協会 Learning and Skills Council を設置し、産業界の需要に対応した高等教育外での教育訓練の計画・推進することであり、また、個人別学習勘定 Individual Learning Accounts (ILAs) を設け、各自が自分の教育訓練を設計する政策である（これはすでに終了）。この他、インターネットを利用した学習機会を提供する政策であるラーンダイレクトプログラムや、ICT 学習センターの設置等の政策も展開している。

これらの政策の評価は難しいが、いくつかの指摘はできる。すなわち、1998 年以来、教育訓練、生涯学習に対する公的支出は高まっていること、職業関連訓練への参加率が 1997 年の 10.6% から 2001 年の 12.4% に高まっていること、労働可能年齢人口の NVQ のレベルが 1997 年から 2000 年間に上昇していること、2001 年から基礎技能戦略 Basic Skills Strategy が 700

万の読み書き計算能力に欠ける成人に対してはじまっていること、などである。

2.3.2.1.4 社会的統合 (Social Inclusion)

1999年の雇用ガイドラインでは、エンプロイアビリティの向上や雇用率の向上のために支援が必要な特別のグループに焦点をあてた。すなわち、障害者やエスニックマイノリティー、その他不利な立場の個人やグループである。

イギリスではニューディール政策や税制改革の中にこうした支援が必要なグループへの対策を組み込んでいる。これらの政策評価についてみると、全体に不利な条件の人々の労働市場条件は改善されているが、どの政策がどれほどの効果をあげているかの判断はできない。個々に見れば、障害者むけのニューディール政策では8,000人が就労した。また、どのエスニックグループについても雇用状況は改善している。このグループの雇用率や失業率はいまだ全国平均と比べれば悪いが、ニューディール政策の貢献は大きい。さらに、高齢者の雇用率も改善された。50歳以上むけのニューディールで58,000人が福祉から雇用へ移っている。「年齢多様化行動規範 Code of Practice on Age Diversity」には雇用主の年齢差別意識を改善する効果があった。

2.3.2.2 その他の施策

2.3.2.2.1 起業家精神、雇用創出 (Entrepreneurship and Job Creation)

起業家精神はEUの雇用戦略の第2の柱である。イギリスでは、行政の簡素化を図り起業環境を整え、起業を促進する政策が取られている。全体の評価としては、1997年以降、経営環境や雇用状況は良好で、起業のため環境は向上し、創業率は廃業率を上回っている。しかし自営業者はこの間減少した。財界人の労働市場の規制についての見解は、こうした経営環境の良好さを反映して、肯定的なものである。

2.3.2.2.2 アダプタビリティ (Adaptability)

EU雇用戦略の第3の柱で、競争的で知識集約型の経済の必要に対して職場を適応させるということを指している。一方で仕事(job)を安定させながら雇用契約を、その柔軟性を高める方向で見直すことを各国政府やソーシャルパートナーを求めるものである。仕事の安定とは、労働者保護の最低基準を定めることだけでなく、同時に、高い水準の訓練や生涯学習をとおして機能的な柔軟性を保障することでもある。さらに、その実現はソーシャルパートナーシップを通じて図られることが重要である。

イギリスの場合、他の欧州諸国に比べて柔軟な労働市場を持ち、標準時間労働者の比率はEU平均の60%に対して、イギリスでは3分の1程度と少なかった。そのため、政策としては、雇用契約の柔軟性を高めることより、「適正 decent」条件・処遇の最適基準の設定やパートタイムや有期限労働者の公正な処遇に重点を置いてきた。

労働時間の柔軟化について1997年から2001年の変化を見ると、パートタイム雇用者は

6,706,000 人から 6,961,000 人に増加し、フルタイム労働者の 3 分の 1 を越えようになった。また、民間企業の雇用主の 40% はフルタイムからパートタイムに変わる機会を提供しており、うち 17% はジョブシェアリングとしての機会であった。労働時間の柔軟性が増していると評価できる。また同時に、政府は、労働時間法制に非典型労働者 *atypical* の保護を加えており、この点も評価される。

2.3.2.2.3 男女機会均等 (Equal Opportunities)

EU 雇用ガイドラインの第 4 の柱は、女性の労働市場への参加を促進し、労働市場に存在するジェンダー差別と戦うことである。そのために、イギリスでとられた政策は、女性が多く含まれる不利益をこうむっているグループに対して「働いた方が得になる」政策で、最低賃金制や勤労者世帯控除の形をとった。あるいは非典型労働者の保護政策もパートタイム労働者の多い女性に有用であった。一人親のためのニューディールも同様である。

政策効果については、1997 年以降の期間における労働市場への女性の参加は拡大したことは明らかである。しかし、雇用セクターや職業、賃金におけるジェンダーによるセグメンテーションは依然として課題である。この間に採られた政策は EU 雇用戦略に副ったものだが、それぞれの効果を測ることは難しい。

2.3.3 学校から職業への移行の支援—新たな試み

さて、EU の雇用ガイドラインに沿って 2002 年までの雇用政策の展開を見てきたが、ここでは、最近のあらたな政策展開について若干紹介する。それは、2001 年に始まったコネクションズ *Connexions* サービスである。この政策は、学校から職業への移行を支援する新たな試みであり、雇用政策の枠を超えて社会的統合のため政策と融合したものといえる。

この政策の背景には、ニューディール政策が一定の評価を得ていながら、一方で、若年失業者の中で最も困難を抱えている者に政策効果が届かないという問題があった。すなわち、サッチャー時代の *Youth Training Scheme* から 若者むけニューディールまで、政策としては、義務教育修了後の 16 歳以上の若者は、教育か訓練か、雇用かいずれかに必ず属するという設計がなされてきたにもかかわらず、現実には、そのいずれにも属さない者 = *NEET* (*Not in Employment, Education or Training*) が、16~19 歳層の 9% を占めているという事実である。このことは、1999 年に政府の社会的排除問題ユニット *Social Exclusion Unit* がまとめた報告書「*Bridging the Gap*」で指摘され、また、ほぼ同時にだされた教育雇用省の白書「*Learning to Succeed*」で、こうした層へのアプローチを一つの狙いとする「コネクションズ」の設立が公約された。教育雇用省ではこの前年に「*Learning Age*」と題する緑書をまとめ、生涯学習社会の建設を謳い、学校と学校外の訓練機関をとおしての一貫したスキル形成を支援する学習スキル協会 (*Learning and Skills Council*) の設置も公約していた。

コネクションズサービスは、13~19 歳のすべての者を対象に、成人への移行を支援するサービスである。中央レベルの組織に加えて 47 地区に地域コネクションズを組織したが、これは、

一つの組織体でなく、機関が共同してコネクションズのネットワークを形成するというものである。一方、学習スキル協会も同様に中央組織と 47 地区の地域 LSC 委員会からなる。学習スキル協会は、16 歳以上の者への教育訓練を担う組織であり、19 歳までに職業コースに進んだものには全員 NVQ2 を取得させるという政府目標にたいして教育機会の提供の役割を負う。一方で、相談、ガイダンス、仲介・紹介等の機能を負って、本人が広い意味での学習を継続するよう支援するのがコネクションズサービスである。13 歳からという低年齢型対象とするのは、学校からのドロップアウトに対応する意味がある。ここでは、6 つの政府省庁・機関、民間組織、ボランティアセクター、ユースサービス、キャリアサービスでの若者対象支援を統合し、若者にとって一貫性のある支援を提供する。

そこで重要なのが、コネクションズ・パーソナルアドバイザーである。コネクションズそのものが一つの機関でなく、幾つかの機関のネットワークであることはすでに述べたが、パーソナルアドバイザーはそれぞれの機関に所属し、それぞれに異なる専門領域を持つ。パーソナルアドバイザーは若者に直接対応するフロントであるとともに機関間のネットワークの要にもなり、そのことによって、すべての若者を対象としかつ個々のニーズに対応したサービスをネットワーク全体で提供するという狙いをしている。パーソナルアドバイザーが実際にいる拠点は学校であり、継続教育カレッジ、キャリアサービス、ワンストップショップ、コミュニティセンター等である。キャリアサービスのキャリアアドバイザーや義務教育学校の学習メンターがパーソナルアドバイザーの訓練を受けてスキルを獲得して兼務している。この訓練受講者の 11% はボランティアコミュニティ組織、34% は職業紹介関係、20% は公的ユースサービスの経歴を持つ者であった。2002 年 3 月時点でパーソナルアドバイザー 2003 名であるが、最終的には 1 万人が必要だとされている。なお、2003 年 4 月までに 4 億 2 千ポンド(約 750 億円)の資金投入している。

2.3.4 イギリスの雇用戦略策定・実施の実態

以下は、イギリスの労働年金省・教育技能省統合国際局長 クライブ・タッカー氏による、EU の雇用戦略に対応したイギリスの雇用政策の立案・実効プロセスについての報告である。同氏には、特に本報告書のために寄稿を依頼したものである。

2.3.4.1 はじめに

イギリスは常に欧州雇用戦略の強力な支持国であった。我々は欧州連合 (EU) の全ての加盟国 - 2004 年 5 月に新たに欧州連合に加わる 10 カ国を含めて - が各国レベルの政策やプログラムを計画するのを支援するに当たり、雇用ガイドラインが非常に重要な役割を果たすことができると確信している。欧州の指導者たちが 2010 年に向けて設定した雇用目標 - 60% の女性の就業率、50% の高齢就労者の就業率に基づいた 70% の全般的な就業率 - を欧州が達成するためにはこれは必要不可欠なことである。

欧州雇用戦略の目的は加盟各国がやらなくてはならないことを詳細に処方することではない。

さらに、EU の全域にわたり雇用政策の調和を達成することでもない。各手法の収斂よりも目的の収斂を雇用戦略は目指しているわけである。雇用戦略は加盟各国には伝統や実践課程、及び経済状況や構造において重要な相違が存在することを認識している。例えば、雇用目標を達成するにあたり、加盟各国の進歩状況はそれぞれ異なったレベルにある。

もちろん、経済成長は雇用の成長のための前提条件である。しかし、哲学者の言うように、これは必要条件ではあるが、仕事の持続的な成長のための十分条件ではない。現代の経済状況にあっては、高い就業率を達成するためにはいかなる国もマクロ経済的政策のみに頼ることなどできない。実際、バランスの取れた新規の仕事を生み出すこと無しに、EU は力強い経済成長を成し遂げることができるという証拠が EU 内に数多く存在する。

失業の原因は単に周期的なものではなく、構造的なものであることは広く知られていることである。高レベルで執拗な失業の原因を見出すためには、我々の労働市場の構造に目を向ける必要がある。特に、我々は労働市場が変化に適応できる能力や、必要な改革をするための準備ができていのかどうかということを検証する必要がある。労働市場の改革に対する高い必要性に焦点を当てること — これが欧州雇用戦略の中心的な特色である。

もし労働市場が変化に対応することができないのならば、あるいは、規制的な枠組みや雇用に対する税金の負担が重過ぎる場合には、これらは雇用の成長に対する障壁となってしまう。企業は職の数を減少させ、求人数をも削減することを要請されるであろう。企業は労働に頼る方法を最小化する道を見出すであろう。このような状況にあっては、生産性の上昇はあるかもしれないが、雇用の成長は無い。

グローバル化の過程も同様である。現在では世界中のどこにいても出来る仕事が多くあり、このような仕事は特に IT 技術に関連する分野に多い。世界中のどの国や地域もある特定の仕事や職を独占することはできない。もし幾らかの国での労働市場が雇用の成長に敵対的であると見做された場合には、仕事は他の場所へ移動してゆくであろう。周知のように、IT 技術に基づく仕事の多くは時間帯の異なる他の大陸においても一晩で仕上げることができるのである。これが現代のグローバルな知識集約型経済の現実なのである。

2.3.4.2 雇用戦略が導入されて以来、何が変化したのか？

この問題には 2 つの側面がある。第一に、欧州雇用戦略にイギリスが参加したことによりイギリスの雇用にどのような影響があったのか、ということと、イギリスの経験は欧州連合 (EU) 全体の経験とどのように対比されるのであろうか、という問題がある、第二に、欧州雇用戦略、特に、雇用戦略の中心である毎年の雇用ガイドラインがどの程度イギリスの労働市場政策とプログラムの進展に影響を与えたのか、という問題である。

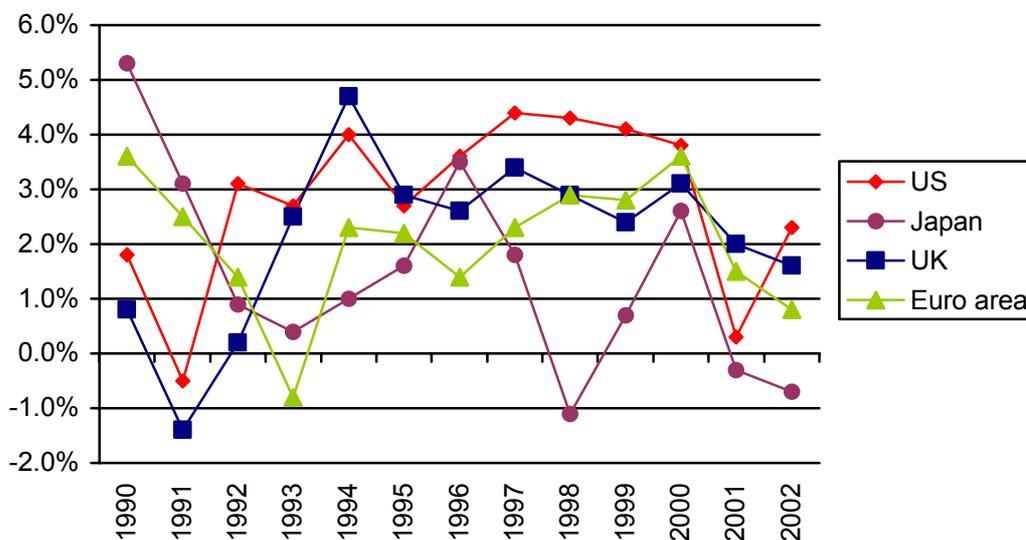
上記のどちらの場合にも、欧州雇用戦略の貢献を他の要因の影響から分離することは簡単ではない。第一に、1997 年のルクセンブルク過程の開始以来の欧州雇用戦略の労働市場への影響に関して言えば、イギリスのみならず EU 全体における雇用と失業の状態は顕著に改善してい

ることが明白である。

1997年以來、イギリスの失業率は6.9%から5.0%に、就業率は70.0%から71.7%に上昇した。同期間中にEU全体の失業率10.1%から7.4%に、就業率は60.5%から63.9%に上昇している。イギリスはリスボン就業率の目標をすでに達成しているEU加盟国3カ国の中の幸運な1カ国である。他の2カ国はデンマークとスウェーデンである。過去6年間、イギリスは比較的安定し、持続的な経済成長期を享受し、さらに、イギリスは経済の拡張と収縮との間の頻繁で突然の変動が無かったことに恩恵を受けている。

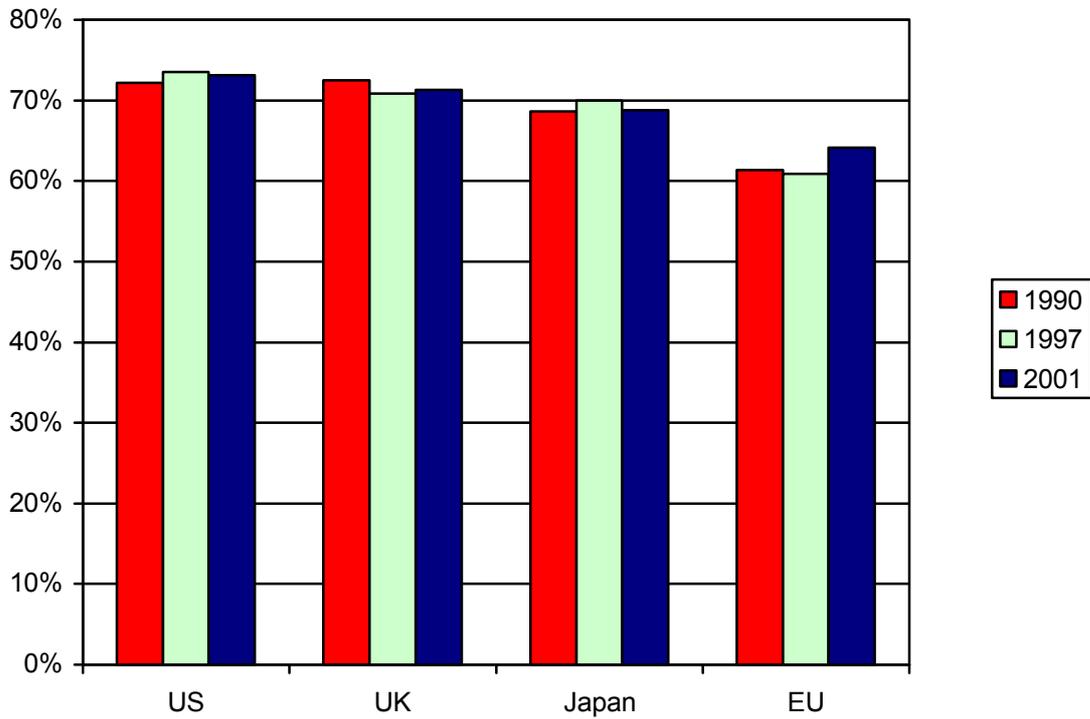
EU全体の雇用の改善の幾らかは経済の周期を反映しているが、これらの改善の一部は構造的なものである。この見解を支持する証拠は標準的指標の変化に見出すことができる。例えば、NAIRU（インフレ非加速的失業率）指標は、減少の度合いは加盟国中でまちまちであるものの、1994年の10%の頂点から2002年の8%へと減少している。（欧州理事会による推定：「潜在的な成長とアウトプットとの格差の算出の為の生産機能的アプローチ：EU加盟国とアメリカに対する推定」、C.Denis, K. McMorrow, W. Roger, Economic Papers No. 176 (September 2002), DG Economic and Financial Affairs)

図 2-3-1 実質GDPの年成長率



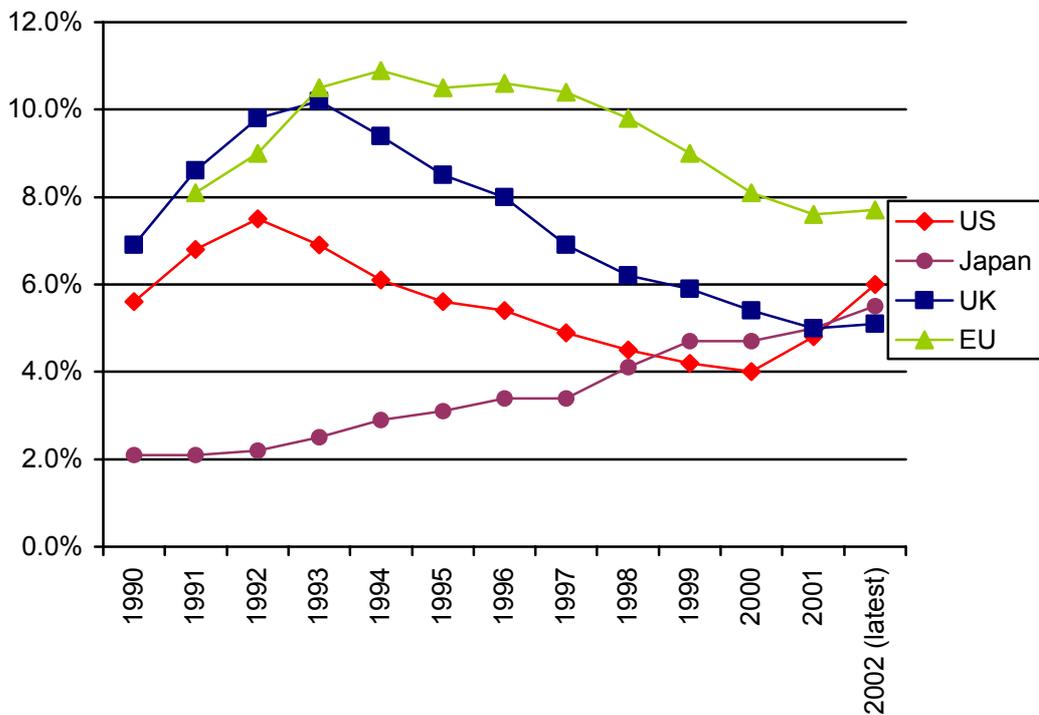
Source: OECD, Economic Outlook, November 2002.

図 2-3-2 就業率(15—64 歳)



Source: OECD, Employment Outlook, June 2002

図 2-3-3 失業率の推移



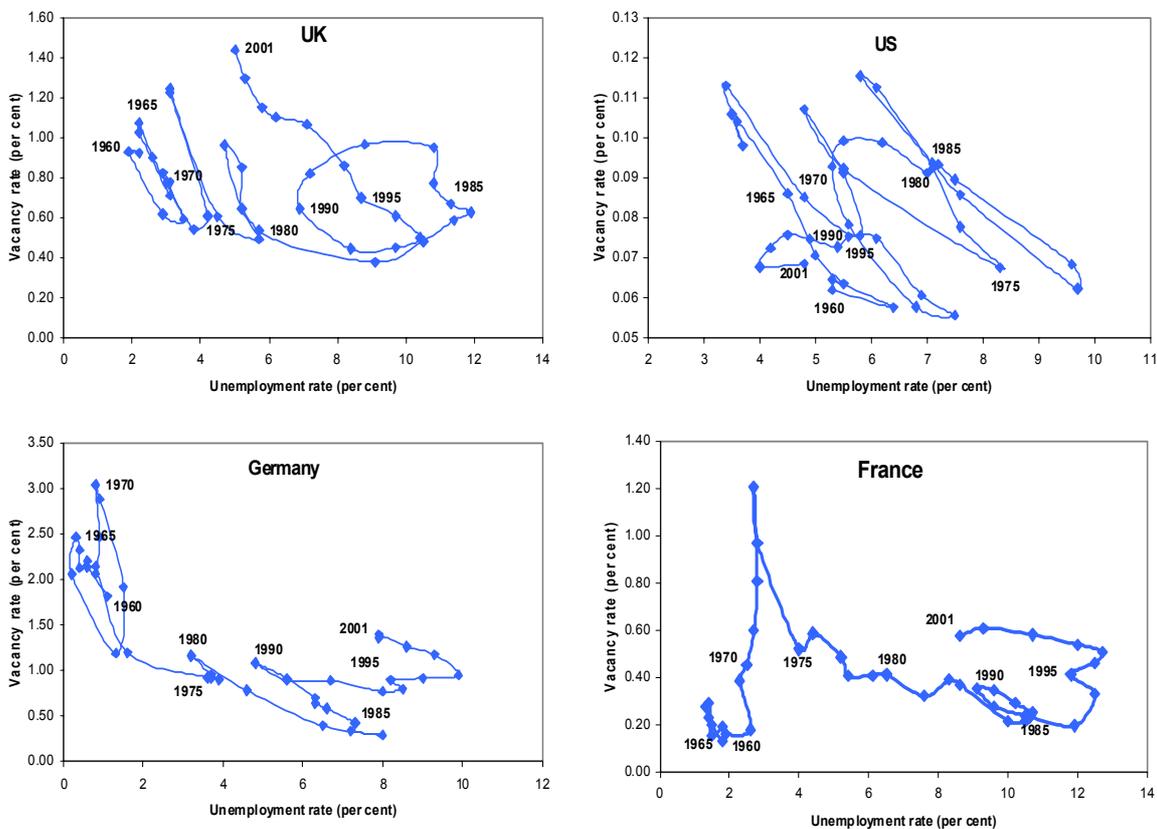
Source: OECD, Standardised Unemployment Rates, February 2003.

1982年以来のアメリカ、また、1990年代半ば以来のイギリスにおけるフリップス曲線は水平的である。両国において失業率は1980年代初期よりも減少したが、しかし、これは以前と比較して顕著に低いレベルのインフレを背景にしたものであることが示唆されるべきであった。EU全体として1990年代半ば以来、フィリップス曲線は平坦であり、このことは失業の減少は少なくとも部分的には構造的なものであることを示唆するものである。他方で、ベバリッジ曲線はイギリスとアメリカでは近年内側に向けて急激に移行し、これは労働市場の改善を示唆するものではあるが、これも過去30年間のフランスとドイツにおける市場の悪化の影響を受けつつある。

最後に、EUでの経済成長に伴った仕事の質が、労働生産性の落ち込みに起因する以上に、最近向上したということに対する証拠が存在する。しかし、EUの労働市場成果の改善は欧州雇用戦略に明確にカバーされる領域以外の要因によりもたらされた可能性も高い。(しかし、例えば、賃金の中庸化のように広範囲経済政策ガイドラインによりカバーされる要因も多い。)

大まかな結論として次のようなことが言える。欧州雇用戦略が労働市場の構造的問題に関心を呼ぶことに成功し、さらに、加盟各国がこの問題を明確にするのを支援することに成功した程度だけ、雇用戦略は1997年以來のEUにわたる雇用の改善に貢献してきたといえよう。

図 2-3-4 イギリス、アメリカ、フランス、ドイツのベバリッジ曲線



第二の問題は加盟各国の政策やプログラムに対する欧州雇用戦略の影響についてである。直接的な原因と結果の関係を明確にすることは難しい。これは特にイギリスの場合には困難である。その理由として 1997 年 12 月のルクセンブルク欧州理事会での雇用ガイドラインの形成が 1997 年 5 月の新政府の選挙に引き続いたものであったことが挙げられる。この新政府はイギリスと EU 全体における雇用戦略の改革への必要性に対して非常に明確なアイデアを持っていたのである。

政府として出発するや否や、新政府は「ニューディール」を通して若年失業者と長期失業者への支援を増大させた。これはルクセンブルク欧州理事会で合意された雇用ガイドラインに非常に密接に対応したものである。新政府はルクセンブルク理事会以前から総合的な全国雇用戦略に対する計画を持っており、新政府の戦略の中核的要素が 1997 年の雇用ガイドラインに組み込まれることを確認することができた。1998 年の最初の全国雇用実行計画 — NAP (アクションプラン) の時点から、イギリスは雇用ガイドラインの目標達成のためにどのような政策やプログラムが実施されているのかということや、これらの政策やプログラムの改善のために何がなされているのか、に関する事項を明確に描くことができた。

イギリス新政府は雇用のレベルの向上が健全な経済と社会の実現のために最も重要であることを確信していた。雇用が貧困からの脱出のための最も効果的な道であり、雇用の向上を通して経済成長の恩恵が社会の少数者のみではなく多数の者に行き渡ることが実現されるのである。それ故に、社会の公正とフル就業は相互に関連しているのである。

殆どの人々にとり雇用は基本的な収入源であるばかりでなく、アイデンティティーの重要な一部分である。失業は人々の身体的、及び心理的な健康状態に逆効果を与える。高レベルの失業は高レベルの社会的緊張関係や犯罪の増加に繋がる。1997 年のルクセンブルク理事会の時点で、イギリスの就業率はすでに EU の平均 (EU60%に対してイギリスの 70%) を遥かにしのぐ数値であったが、同時に以下のような重要で困難な問題がイギリス労働市場に存在した：

就労年齢の中核的部分である男性の就業率が過去 50 年間の中で最低のレベルまで落ち込んだ。

特に、長期的失業の中心的部分は若者であった。

労働市場との関係を全く持たない集団、例えば、一人親などが存在し、この集団に対して、イギリスは EU の中で最も高い失業率を示している。

女性の就業率は上昇傾向にあり、さらにこれから増え続けていく展望がある。

それ故に、イギリス政府は失業者や経済的非活動者（非求職活動者）を対象に社会福祉への依存から就労へ（from Welfare to Work）移行させることにその政策やプログラムの焦点を置いた。

これには以下の事項が含まれる：

第一に、市町村レベルでの失業者と非活動者に対する全てのサービスを単一の組織 — ワン

ストップ・ショップに統合する。

第二に、適切な時期に失業者へ介入し、あらゆる領域に渡るサービスを提供する。サービスの提供が余りに早すぎても、不必要であり、それ故に無駄となってしまう。反対に、余りに遅すぎても、労働市場との関係が絶たれてしまい、長期的失業に陥ってしまう。

第三に、個人的なアドバイザーを通して全ての求職者の個別的なサービスを提供する。個人的アドバイザーは求職者個人が必要としていることをよく理解し、プログラム参加者が必要としている援助を彼らが受けていることを確認する。

第四に、権利と責任性との間に適切なバランスがあることを確認する。失業者は社会保険の手当て給付を受ける合法的な権利を有すと同時に、職業訓練や他の積極的プログラムに参加することを通して自分のエンプロイアビリティを向上させ、積極的な求職活動を行う責任を持つ。

すなわち、イギリスの新政府は新たに統合された組織を通して失業者を対象に、受動的ではない積極的な体系を設立したわけである。このような統合された組織は手当ての受給者の全てに効率的で個人的なニーズに合わせた支援を提供することができる。

さらに、イギリス政府は雇用の向上を目指して、以下のような新規の政策を導入した：

教育を最優先事項とし、若年者のエンプロイアビリティを向上させることを目標とする。

さらに、成人の生涯教育へのアクセスの幅を広げ、技能レベルの向上を図る。

税金と給付制度を改革し、イギリスでは最初の全国最低賃金法を導入し、これを通して手当て給付に留まる方が生活水準が高いものを対象に働いた方が得になるようにする（“**Make Work Pay**”）。

全国児童ケア戦略を創出し、他の手法を導入することを通して（父親のための育児有給休暇などを含む）、柔軟性のある就労の形態を促進し、労働者が仕事生活と家庭生活の均衡をとることができるように支援する。

イギリス政府は社会保険と積極的労働市場政策と統合することの必要性やその効果を提示することに対して議論を進めることの第一線にあった。さらに政府は非活動者（職を失ったり、見つけることに失敗した結果というよりも、一人親や障害などの個人的な状況のために現在働いていない者）にまつわる問題に対処することや、社会的包含と雇用のための政策との間の有機的な結合の重要性を強調するに当たり主導的な役割を果たしてきた。これらの点に関して、イギリス政府は雇用ガイドラインの進展に対して積極的な影響を与えることができたと確信している。

他の EU 加盟国の政策やプログラムの詳細に対して雇用ガイドラインのもたらした正確な影響を一般化することは困難である。多くの場合、ガイドラインでは加盟各国がすでに明確にしている改革が必要とされる問題や領域（例えば、生涯教育、労働に対する税金の負担を軽減させる、失業の畏への対処）に焦点が当てられ、さらに、すでに強力なやる気を得られている間

題や領域（例えば、機会均等）に関心を集中させている。

しかし、ルクセンブルク過程の全期間において、全ての加盟国の国家戦略は幾らかの主要な目標やアプローチに収斂している。全般的なレベルでは、これらの収斂の結果はルクセンブルク過程の4つの支柱に反映されている（エンプロイアビリティ、アダプタビリティ、創業支援、機会均等の4つの領域）。ガイドラインでは創業支援、技術革新、あらゆる企業を対象とした投資機会の促進や企業活動に好意的な環境の促進などを通しての雇用創出の重要性に多くの関心が払われている。広範囲経済政策ガイドライン（現在では雇用ガイドラインの改定と共時性が持たされている）の毎年の改定と「カーディフ・プロセス（Cardiff Process）」に伴い、欧州雇用戦略では労働市場改革と製品資本市場を統合する必要性が明確にされ、欧州経済を「世界中で最も競争力のある知識集約型の経済」にするというリスボン戦略の目標を達成するために努力がなされている。

上記の第二パラグラフで述べられているように、加盟各国における政策やプログラムの収斂自体は欧州雇用戦略の目標では決してなかった。また、これが雇用戦略成功への秘訣とされたわけでもない。しかし、他の加盟国は積極的労働市場政策を雇用戦略の影響が無かったならば起こりえなかった程度にまで拡張してきていると確信できるだけの理由がある。この中で、特に若年者の失業期間が6ヶ月、成人の失業期間が12ヶ月に達する以前の公共職業紹介サービス（PES）による効果的な介入が注目に値する。（2002年度の雇用ガイドラインのガイドライン1では次のように記されている：「加盟国は全ての失業者が新規のスタート—若者の場合は失業期間が6ヶ月、成人の場合は失業期間が12ヶ月に達する以前に—を提供されることを確認すべきである。」）

さらに、雇用ガイドラインでは手当の給付条件（求職活動や仕事の提供を拒んだ受給者や訓練プログラムの参加や他の支援を受けることを拒否する受給者に対して手当の給付を差し引いたり、減少させること）や時代遅れとなった労働市場の規制といった困難な問題に焦点が置かれている。幾らかの場合には、これを通して加盟国の政府の改革推進が助成された。

これまでにはイギリスに引き続いて、給付の支払いや就職斡旋に関連する公共サービス全てをジョブセンタープラス（Jobcentre Plus）のような単一の国家機関に纏め上げた国は無い。（もちろん、これは状況により—社会保険の資金は国により政府と社会的パートナーの共同管理の下にある場合が有る—非常に困難である。）他方で、幾らかの加盟国ではこれらのサービスを「ワンストップ・ショップ」の方向へ移行させることに利点があると見做され、また、他の国では受給者による積極的な求職活動の重要性を強調するために給付資格に関する規則が強化された。現在、ドイツで議論されている改革はこのことの重要な例である。

ガイドラインの進化自体が加盟国の政策的優先事項に対してガイドラインの効果があつたことを示唆している。このことは以下のような重要な問題に集中的に見られる：

予防と活性化の問題。さらに、失業者と経済的非活動者を仕事に復帰させる：殆どの加盟国

では失業中の若者や長期的失業者に直接的な支援を提供するプログラムを改善し、拡張させてきている。

「働いた方が得になる (make work pay)」を実現させ、貧困と失業の罫を避けるための税金と給付制度の改革。

技能レベルが高く、適用力のある労働力を生産するための生涯教育。

仕事の創出の支援。これには労働市場の規制を改革し、企業の負担を軽減させることが含まれる。

これらの変更は雇用委員会、及び雇用と社会問題に関する理事会での詳細な議論と交渉に引き続く毎春の欧州理事会における政府首脳会談により承認されたものである。「雇用と社会問題に関する理事会」は現在では「雇用、社会政策、厚生、消費者問題に関する理事会」となっている。故に、これらは全ての加盟国における政策や政策的優先事項の進展を反映している。

欧州雇用戦略がこれまでたどってきた進化の全般的な方向性はおそらく次のような戦略の変遷—失業との闘いに対する比較的狭い焦点を当てたルクセンブルク戦略での目標から 2000 年 3 月のリスボン欧州理事会で合意された一層野心的な目標への変遷によく表されている。リスボン目標では就業率の向上のためのより幅広い範囲を対象とする決心と、具体的な数値目標—2010 年までに就業率を 70%にまで高めることが設定されている。

2.3.4.3 実行計画 (NAP) はどのように、また誰により形成されるのか？

イギリスでは「雇用のための全国実行計画 (National Employment Action Plan: NAP)」の作成の責任は労働厚生省 (Department of Work and Pensions、以前の教育雇用省) の一部である国際部 (EU 事業部) に属する。

実行計画の作成過程は基本的には協調の過程であり、他の数多くの関係政府各省からの編集に関する貢献を一括にしたものである。これらの関係各省には財務省、通商産業省、教育技能省、さらに、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドを含む英国の分離地域が含まれる。各省からの貢献には以下の事項が含まれる：

雇用と労働市場

教育訓練

労使関係

課税

社会保障

労働の厚生と安全

ジェンダーの平等

ジョブセンタープラスとニューディールを司るのは労働厚生省の政策事業部であり、この事業部はプラン (雇用ガイドラインの「介入と活性化」の領域をカバーする) への貢献の提供に

関して特別の責任を持つ。

これらの貢献のすべては労働厚生省と財務省からの経済学者や分析者の貢献を含むものである。さらに、上記の英国分離地域からの貢献内容はそれぞれの地域が責任を持つ特別の調整を明確にするものである。

正式に合意に達した後で、実行計画（NAP）は関係各省大臣の承認を得るために提出される。これは内閣副委員会を通して行われる。この後、労働厚生大臣は閣僚に対して NAP 計画書の欧州委員会への提出に関する同意を求めることになる。合意に達した計画書は労働厚生大臣と大蔵大臣により正式に欧州委員会に送られることになる。

2.3.4.4 行政官僚組織の縦割り行政の弊害はどのようにして解決されるのか？

行政組織の複雑な過程の中で 1 つ 1 つ承認を得なくてはならない煩雑さのためにイギリスの実行計画が内部不和や顕著な遅延を特色とすることになったということは無い。他の加盟国に比べると、このことは部分的には連邦政府構造をとっていないことを反映しているということは間違いのない事実である。それ故に、実行計画（NAP）の承認を得る過程はイギリスでは、例えば、スペインやドイツと比べると遥かに簡潔で時間もかからないものである。スペインやドイツでは、自治地域や州（lander）が存在し、NAP に関して毎年、諮問を受けなくてはならない。

しかし、上記のイギリスの行政過程の簡潔さは、集合的な関係各省間の責任性が存在することにより部分的には説明される。全ての行政的な決定事項は関係大臣により集团的に合意されなくてはならないので、全ての行政過程はこのレベルでの合意を得ることに向けられている。それ故に、NAP の作成過程ではこのような集团的合意を得ることに目標が向けられ、全ての関与主体の利害と見解が尊重されるように関心が払われている。

見解の不一致や利害の軋轢が生じ、これらの摩擦が双方からの協議を通して解決されない場合には、軋轢調停のための「ホワイトホール機能（Whitehall mechanism）」が適用され、内閣府により見解相違の妥協のための会合が召集される。

2.3.4.5 労働者、雇用主、市民団体の全てからの関与を含む討議はどのようにして実現されるのか？

イギリスの雇用実行計画の作成のためには幅広い活動主体が関与している。第一に、最も重要なこととして、この作成過程には、労働組合会議（TUC）と産業連盟（CBI）が双方の合意に基づく貢献のために招かれ、中核的な活動主体である社会的パートナーがガイドラインにより明確にされている目標達成のために貢献できる方法を推進する。イギリスの社会的パートナーは、例えば、若者と長期失業者を対象とした「ニューディール」プログラムの実施に密接に関与している。

第二に、地域や市町村レベルの管轄からの代表が関与し、実施過程の中での成功例や革新的な進展などを明確にすることに努力している。例えば、新規のガイドラインでの地域間の格差

に関する問題に対処するために地域開発局の果たす役割が重要となっている。

第三に、新たに改定されたガイドラインで強調されている他の活動主体からの関与に対応して、非政府組織（NGO）が招かれ、イギリスのどの実施過程が成功しているのかということについて意見を表明し貢献している。非政府組織のこのような関与を通して、機会均等やジェンダー、人種、年齢、障害に基づいた差別と闘うことなど、幅広い領域が取り扱われている。社会的パートナー（労働組合会議と産業連盟）は NAP が草稿の段階で見解を表明する機会が与えられている。これらの非政府組織の見解は NAP の最終稿に取り入れられる。

2.3.4.6 担当局は統計的手法を活用して目標を定めているのか？

イギリスにおける目標の設定はこれを取り巻く全体的な政策過程に統合されている。「公的サービスに関する合意」（Public Service Agreements: PSAs）の下で、関係各省ではそれぞれの目標や指標、さらに、適当とされる場合には、進展の度合い測定するための目標が明確にされる。関係各庁の公的サービスに関する合意（PSAs）は財務省からの合意を得、各種プログラムへの融資はこの PSAs での合意に基づき行われる。

EU 加盟各国に適用される目標や指標を明確にし、特定化させることは加盟各国と欧州委員会との間で議論されている問題である。イギリスは欧州理事会でより明確にされ合意されている構造的指標（Structural Indicators）の強力な支持国であり、この指標に基づき、リスボン戦略での目標である「欧州を世界中で最も競争力のある知識集約型経済にする」目標を達成するためのマクロ経済的、及び他の全般的手法を提供している。

さらに、欧州理事会は雇用ガイドラインに特別に関連した一連の指標に合意している。ある特定指標の詳細に対する議論のみならず、これらの指標が利用されるべき目標についても議論がなされている。イギリスや他の加盟国はこれらの指標はインプットではなくアウトプットを計測するべきであると主張している。すなわち、指標は加盟各国における個々の政策の成果を測定するためのものであり、これらの政策に何がどれだけ投資されたのかを詳細に説明するためのものではない。指標は、その作成自体が目的となるのではなく、リスボン戦略の雇用目標の達成に向けて加盟各国の進歩の状況を監視し評価するためのデータを提供するために活用されるべきものである。

2.3.4.7 誰が評価をするのか？

イギリスの実行計画（NAP）で取り扱われている個々の手法は関係各省に適用される通常の政策実施過程の下で監視され、個々に評価される。

欧州雇用戦略全体の評価は中期的評価の一部として、独立した契約者により実行されている（ECOTEC Research and Consulting Limited (2002)参照）。

雇用に関する実行計画（NAP）の毎年の監視と評価は 1997－1998 年のルクセンブルク過程の開始の時点から欧州雇用戦略の基本的な部分である。その開始の時点から毎年理事会と委員会は欧州理事会に EU の雇用の状態と雇用ガイドラインの実施についての年次共同報告書を提

出している。この共同報告書は、雇用ガイドラインや国別の奨励案とともに、年次「雇用パッケージ」として紹介される。

上記の「雇用パッケージ」の一部である実行計画（NAP）の監視と評価には2つの方法が存在する。第一の方法はピアレビュー（他の加盟国による評価）を通しての監視と評価である。これは前回のイギリスのEUに対する代表期間中、1998年5月に催されたケンブリッジでの雇用委員会の非形式的な会合において導入された過程で「ケンブリッジ過程」と呼ばれる。2日間にわたりそれぞれの加盟国は自国の最初の雇用に関する実行計画（NAP）を委員会の他のメンバーに発表し、引き続き、他の加盟国の代表による質問と監査を受けた。その後、この過程は雇用委員会の副委員会（一時的なもの）により実施され、この副委員会から雇用委員会に詳細な結論が報告された。

第二の方法は欧州委員会によるNAPの毎年の評価と、理事会への委員会による各国奨励案の草稿の提出から始まる。委員会からの各国別奨励案を承諾するかしないかは理事会に依存する（実際には、EUの代表国が奨励案を他の加盟国と検討し、理事会からの合意を確保することにおいて先導的な役割を果たす）。

イギリスと他の加盟国は監視と評価のための上記の2つの方法の両方に重要性を認めている。この両方の方法をさらに密接に統合することができれば一層良いとするのが多くの加盟国の見解である。アイデアの交換や優良政策の経験の交換、さらに、様々な政策実行の経験の中で、何が上手くいき、何が上手くいかないかと言った見解や経験の交換が欧州雇用戦略の中核として存在するのであり、さらに、これが長期的に見た戦略の成功のための重要な鍵となるのである。

特に、他の加盟国によるピアレビューの過程は決定的に重要な役割を果たす。この過程を通して加盟各国の政策やプログラムの設計、実施、さらに運営から進展に対して責任のある政府高官がNAPの監視や評価に直接的に関与することができるからである。加盟国全てに共通する労働市場政策の単一の青写真などはないのであり、これは2004年5月からのEUの拡張に際してはさらに当てはまることである。

EUの労働市場のための「標準」のモデルは存在しない。制度や経済社会的文脈の加盟国間での相違は政策に対する反応は時には大きく異なるということを意味している。同時に、加盟国間での深刻さの程度に相違はあろうものの、加盟国の全てに共通する労働市場問題は起こりうる。一見同様な問題でも、原因は状況により異なる可能性もあるのであり、それ故に、異なった政策的対応をとらなくてはならないこともある。政策は問題の兆候だけに対処するのではなく、労働市場の問題の根本的な原因に対処することが必要不可欠である。各国の政府はEUレベルの政策責任者たちに比べて、市町村レベルの刻々変化しつつある状況を把握し対処するのにより良い位置にあり、それ故に、労働市場政策の主要な手法（積極的労働市場プログラム、公共職業紹介サービス、社会保険制度、教育制度、税金の制度など）は全て加盟国各々の責任に任せられる。

1997年のアムステルダム条約では「雇用のための実行計画」(NAP)は「ガイドラインの下での雇用政策の実施のために採られた基本的な手法に関する報告書」であることを明確にしている。欧州委員会が、加盟各国の雇用実行計画の年次評価において果たす役割は、実行計画で述べられている政策やプログラムを通して、加盟国が欧州雇用戦略の目標を達成できるかどうかを検討することにある。個々の国家政策やプログラムを評価し、あるいは、加盟国はどのようにしてガイドラインを実施すべきかを示唆することは委員会の仕事ではない。これは加盟各国の政府の仕事である。

過去5年間、イギリスは欧州委員会と幾らかの特定のな問題に関して議論を進めてきている。ここでは2つの例を紹介するのは意味のあることであろう。

第1の例は長期的失業に陥る危険性のある人々を支援するに当たって最も効果的な手法の性格に関することである。2003年度の雇用ガイドラインのガイドライン1bでは「加盟国は...2010年までに長期失業者の25%が、訓練や再訓練、就労経験や他の雇用可能性の向上を目指す手法などの積極的プログラムに参加することを実現するべきであり、この際、加盟国の中で最も先進的な3カ国の平均値の達成を目標とする」と記述されている。これは2002年度雇用ガイドラインのガイドライン1.2での言い回しを反映したものであり、ガイドライン1.2では「加盟各国は教育、訓練や失業者を対象とする他の手法を含む積極的手法に関する目標を修正し、加盟国中で最も先進的な3カ国の平均値を達成することを目標とし、少なくとも20%の数値を達成する」とある。

2002年と2003年両方のガイドラインの上記の問題に対する言葉遣いは1997年ルクセンブルクにおける欧州理事会での政府首脳間での交渉を反映している。欧州委員会は25%の数値目標(以前は20%)は教育と訓練の分野に限られるべきであるとしている。これに対して、加盟国側は教育訓練政策が必ずしも常に長期失業に陥る危険性のある者の必要性を満たすための適切な方策であるとは限らないと主張し、それ故に、加盟国は自国プログラムを通じた雇用可能性を向上させるために他の形態の支援策を取り入れるだけの柔軟性を維持する必要があると論じた。結果として、加盟国の主張が認められた。

第二の例では、長期的失業に陥る危険性のある者を支援するに当たり、公共職業紹介サービスや他の関連した手法の介入がいつなされれば最も効果的であるのか、という最適な介入の段階に関する事項である。この点に関して、欧州理事会は全てのケースに対して早期介入を奨励している。他方で、イギリスや他の加盟国は技能向上のための訓練や雇用可能性促進のための集中的な手法による早期介入は失業状態の初期にある者全てにとり必ずしも効果的であるとは限らないと主張している。

OECDによる研究やオーストラリアやアメリカ合衆国の経験では失業の初期段階に対する最も効果的な手法は積極的な求職活動であることが示唆されている。2000年7月のプラハにおける「労働市場政策と公共職業紹介サービス」のついでにOECD会議では「求職活動支援プログラムが参加者のプログラム終了後の再就職チャンスに対して最も効果があり、大規模の公的雇

用プログラムは最も効果が少ないことが結論されている。私的部門での職業訓練プログラムや企業による求人活動に対する優遇措置はこの中間に位置する。」（「長期失業ベンチマーキング調査：最終報告書」、雇用、及び欧州社会基金、欧州委員会、2000年8月；「バルト諸国における労働市場と社会政策」、OECD、2002年9月30日にヘルシンキにおいて開催された雇用、労働、社会問題委員会の一時的会合に対する参考資料；「長期失業に陥る危険性のある求職者の早期発見（プロフィールング）」、オーストラリア、国家報告書を参照。）

イギリスでは失業者に対する基本的な社会保険給付は「求職者手当給付（JSA）」であり、この給付期間は最長6ヶ月間に亘る。JSAの給付を受ける全ての失業者は積極的に求職活動を行うことが要求される。手当の給付を最初に申請した時点で、全ての申告者は技能レベルや就労経験に関する詳細な面接を受け、仕事に復帰する為に必要とされるあらゆる順序・段階を明記した「求職者合意書（Jobseeker's Agreement）」に署名しなくてはならない。合意書に明記されている活動を参加者が全て行っているかどうかの審査が2週間に1回の面接を通して行われる。これらの面接を通して申告者が求職活動に対する援助を受けることや、公的な職業斡旋サービスを活用することが確認される。支援の幅広さや集中度は失業期間が長くなるにつれて増大する。この結果として、申告者の4分の3以上が6ヶ月以内に失業登録者名簿から去り、失業期間が12ヶ月以上に及ぶ者は10人に1人以下である。

2.3.4.8 加盟国が奨励案を遵守しない場合、欧州理事会は罰則を課すか、あるいは、何らかの形で制裁を与えようとするのか？

欧州雇用戦略は加盟国全てにより受け入れられた一連の共通の雇用目標から成り立っていることを理解することが重要である。欧州雇用戦略は政策の成果に対する合意を表すものであり、目標を達成するための共通の過程（プログラムの運営など）に対する各国の確信を表すものではない。このことは政策目標の収斂を意味するものであるが、必ずしも、政策やプログラム自体の収斂を意味するものではない。

欧州雇用戦略は、それ故に、法的な義務を含むものではない。加盟各国の政府は自国の政策やプログラムを媒体として雇用ガイドラインで明確にされた政策目標の実現に向けて努力をする。先に述べたように、国別の奨励案は毎年、理事会の加盟国により合意されなくてはならない。罰則や制裁は存在しない。

2.3.4.9 結論

欧州雇用戦略は2003年には抜本的な評価を受ける。2003年6月に合意された新規の雇用のためのガイドラインではガイドライン自体の数は少なくなっており、内容に一層の焦点が絞られている。雇用戦略にとって次の里程標は2005年に向けて合意されている中期的就業率の達成 — 全体で67%、女性に対しては57% — である。この目標と2010年に向けた目標の達成が骨の折れる課題となっている。

上記の課題が実際は複雑きわまりなく、困難なものであるのは次の2つの問題に基づいてい

る。さらにこれに関連して 2 つの問題がここで明確にされるべきである。両者とも就業率を向上させる課題の中核的部分である。第一は、人口の高齢化による人口統計的な課題である。第二には、雇用機会を単に経済的に失業状態にある者だけではなく、その他の理由により非活動状態に陥っていて、労働市場から簡単に切り離されてしまう者にまで拡張する必要があることである。

人口統計的な課題は我々の社会の全てに共通する問題である。人口統計上の変化に基づく問題の解決への鍵となるのは 2 つの概念に潜んでいるであろう。1 つは選択 (Choice) の概念であり、もう 1 つは機会 (Opportunity) の概念である。我々は全ての者に退職の時期について純粋に選択をさせることができなくてはならないし、他方で、仕事を継続したいと思う者には、それが可能となるような純粋な機会を与えることができなくてはならない。このことは早期退職を促す時代遅れの金銭的な誘因措置をとり除くことを意味している。このような時代錯誤の誘因措置は早期退職が失業問題の解決に繋がると我々が誤って考えていた時代に尾を引くものであり、現行制度の中にも存在している可能性がある。さらに、これは (選択と機会を全ての者に与えること) 高齢労働者に対する差別や偏見と闘うことを意味している。最後に、これは生涯教育を現実のものとし、高齢労働者が現在の知識集約型経済の中で必要とされる技能を修得し維持してゆくことができるようにすることを含蓄している。

第二の問題は上記の人口統計的な課題に密接に関連するものである。イギリスでは、今日では失業者は 100 万人以下であり、これは労働人口の 3%に過ぎない。しかし、これと同時に、300 万人以上もの人が非活動状態にあり、疾病や障害などのために社会福祉に依存しており、これは労働人口の 7%に上る。殆どの国でこれは同様である。我々人類が健康になるにつれて、健康やその他の理由から労働市場を離れてしまう人の数が増えているのはまさに皮肉である。これらの者の多くは、もちろん、純粋に働くことができない状態にある。ストレスや他の要因が職場での事故や病気の主要な原因であり、これは工場や鉱山における労働の特色と長い間見做されてきた。しかし、彼らのうちの多くはまだ働けるし、働きたいと欲しているのである。IT 技術の進展を通して、障害を持つ者の自宅から仕事ができる可能性が増大した。知識集約型経済は身体的に働くことのできない者や移動のできない者に対して新たな可能性を開いた。我々は健康上の理由で職を離れた者が仕事に復帰できるように、このような者を支援するための政策を革新的に見直す必要がある。

これはイギリスに限られた問題ではなく、人口統計的な課題は欧州全域の問題として至急、明確にされる必要のあることである。欧州委員会は EU 全体で就労年齢にあり、働いていない者の数は 7700 万人に上ると推計している。この数値には失業者として分類されている 1500 万人が含まれている。同時に、この数値が失業者として分類される者のみならず、働ける者、働きたいと欲している者、さらにそれ以外の者を含んだ数値であることは明白である。

欧州委員会によれば、上記の 7700 万人の中で半分が将来 5 年間に雇用状態に復帰するか、あるいは、新たに参加したいと表明している。欧州は、それ故に、現在働いていない約 3800

万人の就労への希望に対処するといった非常に大きな課題に直面していることになる。さらに、人口統計的な変動を通して労働市場に流入する若者の数が減少しているために、我々は、もし、欧州が 2010 年に向けた就業率の目標を達成するには、これらの人々の多くを就労させなくてはならないということを実感している。現在と 2010 年の間に就労年齢人口は 170 万人しか増加しない。欧州の将来の労働力は主に現存する就労年齢人口に見出されるのである。

【参考文献】

日本労働研究機構（1998）資料シリーズ No.78 『公共職業訓練の国際比較研究—イギリスの職業訓練』

日本労働研究機構（2002）資料シリーズ No.127 『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究—イギリス』

日本労働研究機構（2003）資料シリーズ No.131 『諸外国の若者就業支援政策の展開—イギリスとスウェーデンを中心に』

井田敦彦（2003）「サッチャーからブレアにいたる英国の雇用政策」、*レファレンス*

雇用・能力開発機構、財団法人国際労働財団（2003）『欧州諸国における雇用政策としての新たな職業訓練政策の展開と労使の対応』

Richard Blundell, Costas Meghir (2002) “Active labour market policy vs employment tax credits lessons from recent UK reforms”, IFAU- Institute for Labour Market Policy Evaluation.

ECOTEC Research and Consulting Limited (2002) “UK Contribution to the Evaluation of the European Employment Strategy”.

藤原絹子(2003) 「イギリス国内の失業者の再訓練に関する政策について」、*日本労働研究雑誌* No.514

アンドルー・ギャンブル 都築忠七、小笠原欣幸訳(1987) 『イギリス衰退 100 年史』みすず書房

2.4 スウェーデンの雇用政策

2.4.1 伝統的社会理念とスウェーデン・モデル

スウェーデンの EU への加盟は 1995 年である。しかし、この国にとって EU の雇用戦略は、それ以前から独自に取り組んできた主要な国家政策とほぼ同じ内容であった。また、ガイドラインとされた数値目標は、すでに達成されていたり、あるいは、自国の目標の方が高く設定されていると考えられる状況にあった。したがって、本質的には、EU 加盟という出来事が新しい政策の樹立や抜本的な見直しを迫ったわけではない。

スウェーデンは総面積約 45 万キロ平米と比較的広い国土を有しながらも、総人口は約 890 万人で、日本の 70%に及ばない^{註1}。産業・経済の面では、国内市場が限定されざるをえないことから、輸出依存度の高い国である。国内産業が国際競争力を維持することは、いつの時代も重要であった。そのため、政治・経済・外交等の幅広い分野にわたり国内外の変化に鋭敏な対応を必要としてきたのである。具体的には、国民生活に、直接、影響する法令や諸制度を果敢ともいえるほどの修正・改変を繰り返し行ってきた。そして、それらは、「平等」と「成長」という理念に貫かれていることが、この国の特徴であったといえよう。

同時に、あらゆる分野での「平等」という理念は、しばしば、社会経済の「成長」の理念と対立することも事実である。この対立を顕在化させず、また、問題の発生を最小限にとどめるようにさまざまな工夫を政府が率先して模索し続けてきたという実績が、この国のもう一つの特徴である。これらの特徴によって、スウェーデンは、産業・経済の、ひいては社会科学の「実験国家」と称され、北欧の一角に世界の視線を集めてきたのである。

20 世紀の中頃からスウェーデンは、独特な方式で経済・社会を運営してきた。いわゆるスウェーデン・モデルである。これは、高い生産性と経済の効率性を重視し、同時に、高度福祉国家と完全雇用の実現を目標とするもので、国・自治体、労使等がその目標達成のためにそれぞれの役割を果たすという社会の枠組みを構成するものである。日本では、国民の間にスウェーデンは先進的な福祉国家としての強いイメージが定着しているが、福祉だけを目指すのではなく、むしろ、両立が容易でない経済の効率性という命題を、「完全雇用」や「平等」と同時に追求するというのが、この国の基本姿勢であり、それが、このモデルを生み出したといえる。

スウェーデンはこのモデルの下で、戦後、物価の安定と経済成長をずっと維持してきた。それを支えたものが、a. 労使の協調的關係による連帯賃金政策と b. 積極的労働市場政策といわれている。

連帯賃金政策とは、個々の企業の利潤大きさや利益率には関係なく、業種や企業を越えた社会連帯で職種ごとに同一労働同一賃金が決定されるという枠組みである。賃金に関して労働市場が高度に組織化されていることが、これを可能にした。

これまでは、賃金決定の交渉は中央集権化され、全国的な規模の労働組合と経営者団体との間の話し合いによって進められた。その中でも、とくにスウェーデン全国労働組合連盟（LO、

“Landsorganisationen I Sverige, Swedish blue collar trade Union centre”)とスウェーデン経営者団体連盟(SAF, “Svenska Arbetsgivareföreningen” , The Swedish Employers' Confederation)との間の交渉結果が大きな影響を持ち、全体に適用されるのが原則になってきていた。労働組合の有力な中央組織としては、ブルーカラー労働者を代表する LO のほか、ホワイトカラーを代表する TCO (“Tjanstemannens Centralorganiation” , White Collar union centre)、大卒者の専門職組合(26 団体)をまとめる SACO(“Sveriges Akademikers Centralorganisation” , Swedish Confederation of Professional Associations)が挙げられる。近年は、この中央集権化が緩和してきたともいわれているが、基本的にはこのような労使のある種の協調的な賃金決定のシステムが今も機能している。

いずれにしても、これらは、民間活動による自由経済の市場原理を基盤としてはいるが、高度の福祉と社会保障をめざす以上、利益と富の再分配について国の相当に大きな調整が必要とされた。また、その調整は、単なる調整というよりも社会運営上の必要から行う介入といった方がよいかもしれない性格のものであり、国の役割が社会の諸制度を時機を失わずに機敏に見直していくという形で認められなければ成り立たないということを如実に示していると考えられる。そうであれば、スウェーデンの労働市場政策は、「平等」と「成長」、「経済の効率性」と「高度福祉」という、それぞれともすれば対立しがちな理念の調整を図るために、民間活動への国の介入的役割が前提とされていたと考えることができよう。

また、積極的労働市場政策が早くから実施され、国による積極的な産業間の労働力需給調整や公的部門の臨時的雇用の提供など失業者の失業期間をできるだけ短縮するさまざまな施策が講じられてきたことにも注目しなければならない。いずれにしても、労使と国の三者が統一的な社会理念の下で社会連帯を前提とした行動をとってきたのである。

現在、経済のグローバル化が進展する中で、EU 市場に統合されたスウェーデンは、これまで以上に国際競争力の増強に迫られるようになった。国内産業を守り、安定した国民生活を守ることは、国のアイデンティティーを維持する上でも、以前とは異なる意味で重要性を増していると思われる。実際、21 世紀を迎えて、労働者一人一人の労働意欲と生産性の向上がますます重要度を増し、労働意欲を失わせるほどの手厚い福祉の無駄を排除する必要性が国民の間に強く意識されてきている。また、ホワイトカラー化を進める産業構造の変化や高学歴化等が国民の意識を個人主義に傾けているとの指摘や、連帯賃金政策による中央集権的な賃金決定システムに疑問の声を上げる政党が出てきているなどの情勢変化がみられるようになっている。スウェーデン・モデルを支えてきた連帯賃金政策と並ぶもう一つの柱である積極的労働市場政策もそうした背景の中で、次々と状況に対応した現実的かつ合理的な見直しが行われているところである。

2.4.2 労働市場政策の原則

スウェーデンは、EU に加盟する以前から、長年にわたりいわゆる積極的労働市場政策(active

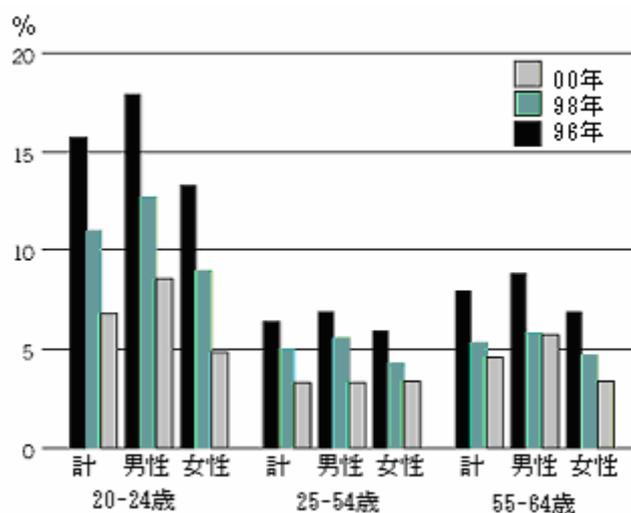
labor market policy) をとってきている。いわば伝統的なスウェーデンの労働政策であり、国民に能力向上と労働を求める「能力と労働の理念 (“Work and Competence Concept”）」を重要な原則としている。失業対策としては、失業者に失業保険による手当を支給するよりも、積極的な就職の斡旋や教育訓練等による就職機会の拡大を図ることが優先的かつ重要だと考えられているのである。

図 2-4-1 失業者数(16-64 才) (季節調整値)



資料出所：Statistics Sweden (Fact Sheet on Sweden FS6 w, Swedish Labor Market Policy” から)

図 2-4-2 年齢別失業者の割合



資料出所：Statistics Sweden (Ministry of Industry, Employment and Communications (2000) “Towards Full Employment” から)

現在の政府は、長期目標に完全雇用の実現を掲げ、2004年までには20才から64才までの人口の80%を正規雇用に従事させることを言明しているところである。これを現実のものにするために、失業者の技能向上、新規学卒者等の若年者の失業防止などに関する施策を積極的に講

じていくこととしているが、いまのところ、2000年以降の比較的良好な市場が雇用の新たな創出を支えているなど状況は比較的良好に推移しており、目標達成に期待がもたれている^{註2}。(図2-4-1、図2-4-2)

こうした目標達成に向けて、労働市場政策が課題としているのは、

- ①失業者を仕事と、使用者を労働力と結びつける
- ②失業解消を阻害するものと戦い続ける
- ③通常の労働市場において就職困難な人々に対しては率先して支援する

の3つである^{註3}。

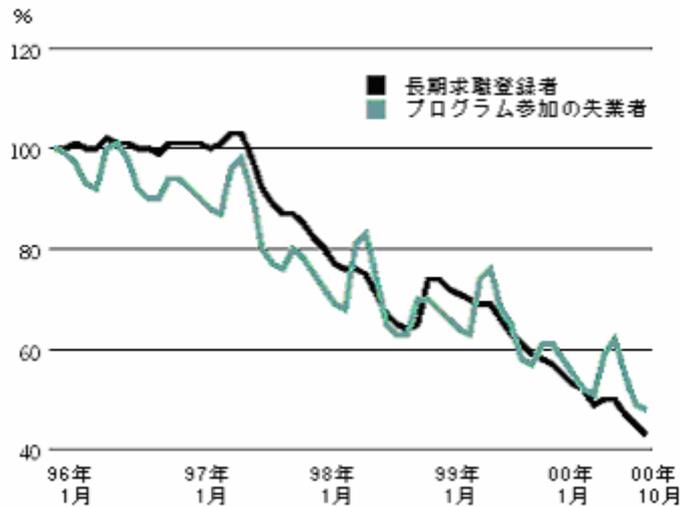
これらの課題が設定されるについては、労働市場政策の原則にしたがって、当然ながら労働者の職業能力開発に関する施策が大規模に講じられるという計画が伴わなければならない。つまり、失業者に対しては、まずは職業訓練によって労働市場での競争力を高めること、次に職業体験や臨時的雇用（workplace training or temporary job）によって実際の仕事と接することで就職の機会を拡大することが求められる。各種手当などの金銭的な援助は、失業者がこうした就職のための具体的な努力を十分に行ったあとで適用されるものとしての位置づけになっている。

2.4.3 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策とは、失業者には失業によって失われた収入を補い、生活の経済的な損失を救済することよりも、一人一人が就職に必要な能力・資質を獲得することや、より多くの就職の機会を得るための具体的な行動を進めることに対して支援することが優先されるべきであり、かつ、効果的であるという考え方に基づくものである。失業期間を短くして、早期就職を可能にさせるためには、職業紹介、教育、職業訓練、職業体験、事業主への各種助成金等を主な内容とするプログラムが用意される。つまり、国の中心的な施策は、失業者の能力向上と就職のきっかけ作りに要約されるといって良いであろう。あるいは、エンプロイアビリティを国民に付与することで、失業防止と再就職促進を図ることだともいえる。スウェーデンでは国が支出するこの関連費用は、GDPの3%以上を占めており、その水準は世界各国の中で最高であるという^{註4}。

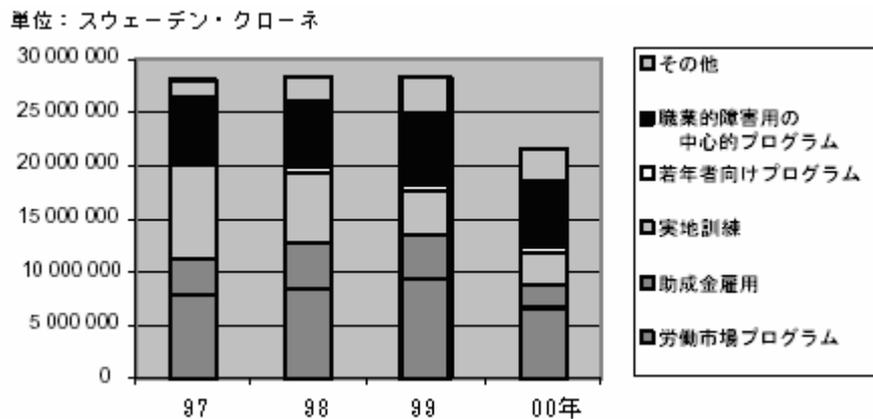
これに対して消極的労働市場政策とは、失業保険の手当に代表されるような失業者の生活保障等の経済的援助を行うことに要約されるといえよう。そして、高度福祉国家スウェーデンは、完全雇用を目ざして、伝統的に前者である積極的労働市場政策を重視してきたのである。とくに、1990年代後半からは経済のグローバル化やEU市場への統合を背景に、その方針は徹底されてきているように見える。労働力が過剰となっている産業分野から労働力需要の多いIT産業や、福祉・医療、社会サービス部門へ労働力を移動させるような、職業訓練の実施や全国的な雇用情報網を活用した職業紹介の強化、地域における協同組合による雇用創出などの取り組みが進められている。

図 2-4-3 長期求職登録者及びプログラムに参加している失業者の割合
(1996年を100としたときの割合)



資料出所：Statistics Sweden (Ministry of Industry, Employment and Communications (2000)
“Towards Full Employment” から)

図 2-4-4 労働市場行政による総支出（活動手当を含む）（1997-2000年）



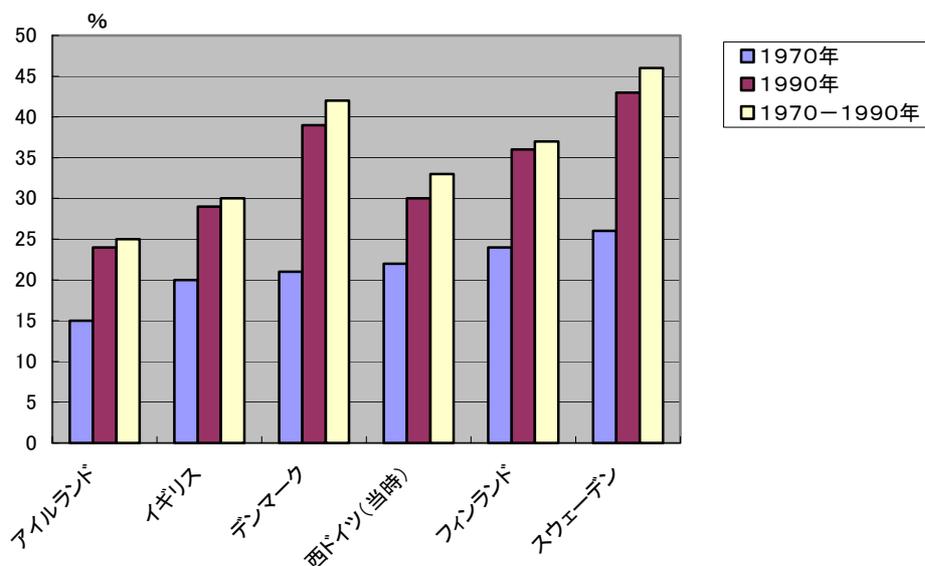
資料出所：The Institute for Labour Market Policy Evaluation(“Follow-up of EU’s Recommendation on Labour Market Policies” (2002)から)

ところで、こうした労働市場政策は積極的政策として分類されるものであれ、消極的なものであれ、大きな支出を国に迫るため、国民に多額の税負担を求めてきている。そのため、負担と受益のバランスをどのように図るのかについては十分な配慮が必要とされ、関係施策の効果の科学的な測定が精力的に行われ、その面での情報公開もすすんでいる。毎年の国家関係予算の推移を見ると、労働市場対策全体の効果を確保につとめながら各施策の効果を頻繁に検証し、その結果を踏まえて内容を見直すことで国の支出の合理化を図ってきていることが窺われる(図 2-4-4)。

なお、障害等の理由によって特別に配慮が必要となる人々の労働市場への統合については、職業的障害者としての特別プログラムを設けて対応してきている。特別プログラムは、「公的保護雇用」と「国有会社（AB Samhall）による雇用」が中心になっており、働きながらリハビリテーションや労働市場での就職可能性を高めることや、一般雇用が困難な者にはその状態に合わせた作業の提供等が行われる。また、これらの人々を雇用した事業主への助成措置が用意されている。

また、スウェーデンは女性の社会参加が進み、女性の就業率は高い。1999年の政府調査では、20歳から64歳までの女性の約78%（男性は約84%）が職を得ており、国家経済活動への貢献度も当然ながら高い。スウェーデン政府の粗い試算では、女性のGDPへの貢献度は、1970年で26%、1990年には43%となっており、スウェーデン政府^{注5}によれば、EU加盟国の中でも出色の数値を上げている（図2-4-5）。

図 2-4-5 GDP に対する女性の貢献度



職場の女性比率と男性との相対的賃金の割合から算出したもの。

1970-1990年は兩年の間のGDPの増加分の総計を100としたときの貢献度。

資料出所： Ministry of Industry, Employment and Communications (2001) “A report on Gender Equality and Economic Growth”

女性のこうした経済活動は、充実した育児休業制度や介護休業制度が機能していることで支えられているといわれる。育児休業に関しては、世界的にみてもかなり早い時期の1974年に父親も休業中の所得保障の対象とされるようになっている。これは「親保険」によって所定の所得保障がなされるものである。2003年においては、子供の誕生による両親の休業は全体で480日間とされ、そのうちの60日は父親が休業するためのものとなっている。この父親のための日数を母親がかわってとることは認められていない。所得保障としては、最初の390日はもとの

所得の 80%、残りの 90 日は定額（日額 60 スウェーデン・クローネ）が支給されることになっている。

親保険は労働市場政策としてではなく、社会保障制度として位置づけられているものであるが、女性が出産や育児によって職業を中断せずに職業キャリアを継続することに大きく貢献したことは疑いのないところであろう。

そのほか、個人単位を徹底した年金制度や課税制度が女性の労働市場への進出意欲を高めていると考えられる。

2.4.4 労働市場政策の主要施策

a 職業紹介

公共の職業安定所（以下、単に「職業安定所」という。）では、求職登録を行った者に対して、情報提供と職業紹介を行う。職業安定所では、求職登録をした失業者一人一人について、就職のための「行動計画（“individual action plan”）」を用意することになっている。「行動計画」は、安定所に登録後 3 ヶ月以内に作成されるが、内容は、個人個人の状況とニーズにあわせたものになっており、それに従って、失業者はガイダンスや教育訓練及び求職活動に参加するように導かれる。また、就職意欲を高め、求職活動を有効に進められるように、求人者の状況に関しては国内の情報網ばかりでなく、今では EU 圏内に広がる広範な雇用情報ネットワークを活用した情報提供が積極的に行われるようになっている。

とはいえ、それぞれの職業安定所の担当者が地元の求人を出している雇用主との連携の下に、さまざまな地域の雇用情報や職業情報を入手して、労働力のミスマッチを回避しながら、行動計画を用意することが重視されている。とりわけ、長期失業者に対する行動計画は、各種施策に基づく労働市場プログラムを適用して強力に職業紹介に結びつけることが効果的だと評価されている。

行動計画は、職業安定所にとっては求職者に対して提供するサービスを明示したものであり、求職者にとってはその提供されるサービスを誠実に受け止めて就職活動を熱心に進めることを表明したものである。いわば、就職活動の当事者である求職者本人と援助の当事者である職業安定所が取り交わす就職活動の履行及び援助サービスの契約書である。したがって、労働市場政策として行われる各施策は、個々の求職者に対しては、各自の「行動計画」に基づいて行われることになる。

さらに、職業安定所は、労働力の需給調整を図るため、IT 産業等の労働力需要が見込まれる産業に適した労働力を職業訓練等の受講指示によって育成し、職業紹介によって労働力を移動させるという具体的な役割を担っている。

地域の企業の労働力需要の動きや雇用主の方針を熟知した職業安定所が、失業者の行動計画を合理的なものに仕上げていながら、職業訓練の受講やそのほかの雇用プログラムへの参加を指示することをはじめ、地方自治体の事業計画への協力を行うなど、さまざまな雇用施策の

相互の調整を行う機能を果たしている面がみられる。これには、労働市場政策の個別の施策がばらばらに進められて、それぞれが十分な効果を得ないという結果にならないようにとの方針があるように感じられる。

失業保険制度に基づく各種の手当では失業保険事務所から支給されるので、職業安定所では失業手当の支給やそのための失業状態の確認は行わないが、失業保険事務所との連携のもとに各種の就職支援が行われる。たとえば、失業手当を受給するには、安定所が作成する行動計画が必要であるし、一方、職業訓練の受講を認めて指定するのは安定所であるが、失業給付を受けていることで受講の年齢条件が広げられるなどの優先措置が行われることがある。さらに、失業者は職業安定所から適合すると思われる仕事や各種施策によるサービスの提供の申し出を受けたときには、基本的には、それを断った場合は失業手当を減額されることがあり得ることになっている。

これまで、スウェーデンの失業率は、世界の先進国といわれる国の中では比較的低い方に位置し、2000年10月では4%、2002年平均でも4.3%と4%台にあり、その後も、長期失業者は減少している。しかし、2002年以降は全体の失業者数は微増する傾向がみられ、スウェーデン労働市場委員会(AMS)は、その原因を労働市場プログラムの参加者が減少したことによるとしている。(AMS発表(2002.12.13, 2003.5.30))

なお、公共の職業安定所は職員8,439人、国及び地方の労働市場委員会を含めると10,265人である。

また、職業紹介は、民間機関でも行うことが認められている。

b 労働市場訓練 (Labor market training)

スウェーデンでは、職業に関する訓練の体系が学校教育と深く関連しながら構築されており、労働市場訓練といわれるものにはいろいろな種類がある。しかし、通常、労働市場訓練といわれるものは、主として職業訓練を指している。基本的には労働市場訓練の対象は55歳以下の失業者である。56歳以上については特別措置が用意されているためである。また、20歳未満の若年者については、特別な若年者プログラムを利用することができる。

雇用を促進するための職業訓練は、この国の積極的労働市場政策の中で最も大規模に行われ、職業紹介と並んで、労働市場政策の全体を推進する基盤ともいえる地位を占めている。その直接の源流は1918年にはじめられた訓練プログラムにもとめることができる。その後、多少の変遷をたどってきたが、そのうちの雇用訓練プログラム (employment training program, 以下、「AMU」という) は最も権威ある公共訓練となっている。ここでは、労働市場訓練の代表例としてAMUについて紹介する。

AMUの目的は、各種訓練コースを通じて失業している求職者のスキルを大幅に改善し、職を得る機会を改善することである。1997年におけるAMU参加人数は月平均37,000人で、これは失業者総数の10%を超える人数に相当する。

AMUは、失業者および失業の危機にある就業者を対象としている。AMUに参加するには地域の職業安定所に登録し、積極的に求職活動を行っていただかなければならない。原則として20歳以上が対象となるが、最近はその未満でも障害者または失業給付を受けている場合は参加の資格があるようになっている。

AMUが適用される求職者の数は、現在、年間約8万人である。AMUの月間平均参加者数は、スウェーデンが不景気にみまわれた1990年代のはじめには、最大85,000人になり、ピーク時に約10万の利用実績があった。長期的にみると、平均して全労働人口の約1%に相当する約3万人から4万人が毎月参加していると考えてよいようである。平均の訓練期間は過去十年の間に多少の変動があるが、現在は約6~7ヶ月である。1994年には、AMUプログラムへの総支出は約120億スウェーデン・クローネに達し、訓練の斡旋と訓練機関等への助成とに半分ずつ使われている。

AMUの訓練には2つの型がある。職業訓練と非職業訓練である。職業スキルを付与するものと、むしろ、基礎学力や社会的な生活知識を付与するものである。

職業訓練の実施は、必ずしも公共の訓練機関が行うとは限らない。地方公共団体がコンサルタント業務の一貫として職業訓練を行うことも多いが、それよりも民間教育会社や大学が設けた講座を職業安定所のすすめによって受講する形が一般的にとられる。地域の職業安定所あるいは地方労働市場委員会は、これらの訓練を実施する機関に所要の経費を支払う。

近年では、職業訓練として設けられる大部分の課程はコンピュータスキル、技術スキル、製造スキル、そしてサービスおよび医療ケアのスキルに関するものになっている^{注6}。これは、当然ながら全国的な労働力需給調整の方針に沿ったもので、失業者を再就職させるには、労働力需要が多く見込まれる産業分野の求人とマッチングを図ることが有効であり、そのためには、それに見合ったスキルを取得させて、就職の機会を提供することが必要だとの判断によるもので、時代遅れになってしまった知識や資格を所持した失業者の再訓練や、もともと低スキルであったために失業した人々に対して労働市場での競争力を取得する機会を与えるためである。まったく経験のない職業に向けて訓練するのではなく、過去の経験職業やなんらかの活動経験などを踏まえた職業上の技能・技術・知識の習得やリフレッシュができるようにすることが基本になっている。

これに対し、非職業訓練（一般基礎訓練）は、職業訓練等ほかの支援プログラムに向けた準備を目的としており、直接的な就職促進を狙ったものではない。1997年以前には、AMUの大部分はこの非職業訓練から成っていたが、1997年に、成人教育の新しいプログラム（成人教育構想、あるいは知識向上計画と呼ばれる）が導入され、AMUの非職業教育訓練部分を代替するとされた。しかし、2000年に実施されたAMUの約50%は非職業訓練である。

これらの訓練に参加すると訓練手当が支給される。失業保険の受給資格を有する人は、失業手当を受けずに、訓練手当を受給することになり、失業手当として受け取ることができる金額と等しい額（最低額は、一日当たり240スウェーデン・クローネ）を支給されることになる。

その他の参加者は一日当たり 143 スウェーデン・クローネが支給される。(いずれも、2001 年当時)

訓練手当の支給は職業安定所ではなく、失業保険事務所が行う。職業訓練の場合、訓練機関は失業保険事務所へ、受講指示を受けた失業者ひとりひとりについて訓練に実際に参加したかどうかを参加報告書として送ることになっており、もし、不参加であった場合は、訓練手当の支給は停止される。いずれの場合でも、参加者は訓練を無料で受講できるほか、教材費や訓練のための諸雑費、交通費、宿泊費などについて追加給付金を受けることができる。

AMU の職業訓練を受けるには、職業安定所で事前にどのようなコースがあるか等の案内を受けることになっている。通常、職業安定所が庁舎内や新聞などの広報手段を使って AMU のコースの実施予定を公表する。多くの場合、コース開始予定日の 1~2 ヶ月前に公表し、説明会に参加するよう呼びかけるようにしている。説明会では、通常、受講希望者と担当職員との面談が行われ、その上で興味のあるコースに申し込むことができる。受講には職業安定所の担当職員の承認が必要である。

むしろ、その担当職員が、各希望者についての AMU の「必要性」を判断して、受講の可否を判断するといつてよい。受講申請をすると、通常、試験（算数や国語など）や適性検査等を受けることになるし、時には、受講理由についての詳細な理由書を求められる場合もある。AMU の効果が就職に直接的に結びつくことを意識して、申請した失業者にその職種の業務経験がある場合は、職業安定所から、地域の雇用主に当該失業者の概略を説明して、AMU の終了後にその人を雇用するよう検討してもらえるかどうか打診することがある。職業安定所の担当者が提案した AMU コースの提案を断ると、失業給付の打ち切りや減額があるとされている。

最初の説明会からコースの初日までには約 1 ヶ月かかっている。平均して、申し込みから受理までの期間は 2~3 週間で、一方、受理からコースの開始までの期間は 1~2 週間となっている。また、申請者は、AMU に実際に入る前に、受講するコースを試験的に受講したり、1 週間見学することができることになっている。もし、就職やその他の理由で課程を途中でやめた場合は、後日復帰してコースを修了することもできる。参加者はコースを修了しても、成績証明書やなんらかの資格認定書を取得するようにはなっていない。

過去に、本来は就職を促すための AMU が目的と離れて失業手当の支給期間を延長することに利用されることがあった。そのため、1993 年 1 月には、職業体験計画 (ALU) と称する新しい大規模プログラムが導入され、AMU の利用が本来の目的に沿って行われるようになったが、これにより、労働市場訓練の運営の効率化が図られた。職業体験計画 (ALU) については、後述する。

<コンピューター関連の訓練について>

情報技術に関する基礎的訓練を失業者等に行うコンピューター活動といわれるものが、労働市場訓練に 1995 年から組み込まれてきた。自治体ごとに設けられたコンピューター活動センタ

一を中心に全国で実施されている。

また、既に 2000 年に終了したが、1998 年に開始された IT 部門の労働力不足に対処することを目的とする IT 訓練プログラムが設けられていた。その訓練定員の 4 分の 3 が失業者に割り当てられていた。

なお、在職者に対する職業訓練に対しても国としての取り組みが行われている。その方法は多様な種類があるが、企業内で行われる一種の OJT や専門教育訓練機関による高度な技術付与するための職業訓練を行った場合の雇用企業への助成措置も用意されている。また、退職した従業員のかわりに長期失業者を雇用した場合には、早期にその労働者の実践能力を高めるために「従業員訓練支援 (Employee training support)」と呼ばれる制度も存在する。

c 職業体験 (Work experience) と職業紹介計画 (Work placement schemes)、実地訓練 (Work practice)

スウェーデンには、職業経験が不足しているなどの理由で就職意欲に問題を生じがちな失業者に対して、職業の体験を実際に行わせるというプログラムがある。1997 年には、職業体験 (work experience. 以下「ALU」という。) と職業紹介計画 (work placement schemes. 以下「API」という。) の 2 つがあり、現在は、実地訓練 (work practice) として置き換えられている。

職業経験がもともと不足する失業者に企業等の適切な現場で実習を行って、職業活動の実践を積む機会を提供するのが API で、一方、ALU はなかなか就職機会に恵まれない失業者の就職意欲を失わせないように、一般市場では扱えない活動で定職にならない仕事を自治体や企業、労働組合などが創出して働く場を提供するものである。どちらも訓練手当が支給されるものであった。ALU は長期失業者が中心である。

1999 年から実施されている「実地訓練」は、失業者に対して職業指導、職業訓練、または労働生活経験を提供するというものである。プログラムへの参加は、6 ヶ月間に限定され、参加者には作業手当が支給される。より実践的な経験を専門的な指導・援助を多角的に受けながら就職への適合能力と就職意欲を高めていこうとするものである。

d 活動保障 (Activity guarantee)

2000 年から設けられた新しいプログラムである。労働市場政策の原則である「能力と労働の理念 (“Work and Competence Concept”）」を貫くことを国民に強く求めて設けられたといわれる。職業安定所の長期求職登録者及びその懸念が大きい失業者を対象とし、就業や教育訓練に入るまでの間、国がフルタイムの作業 (activity) を提供するものである。作業プログラムへの参加申し込みは、職業安定所への求職登録後 27 ヶ月以内に行うことになっており、参加すれば活動手当 (activity allowance) が支給される。手当の額は、失業手当の受給者であった場合は、失業手当のかわりに失業手当と同水準のものが支給されることになる。

このプログラムは他のプログラムと同様に、雇用対策としては、“失業者を失業状態においた

ままにせず、積極的に労働に結びつけること”が最も最優先されるべきだとの考えに基づくものである。就職意欲と労働習慣を喪失させないように労働への参加を何らかの形で確保することが重視されていることによるものである。したがって、ここでの活動は、あくまで正規の雇用に結びつくためのまさに準備とつなぎの役割を負うリリーフ・ワークであって、単なる失業対策事業とはいえないものである。この活動に入れるかどうかの決定は、求職登録を行った職業安定所で作成する「行動計画」に基づいて行われる。

e 若年者プログラム (Youth programmes)

伝統的に若年者対策は雇用、教育の両面で熱心に取り組まれており、EU に加盟して EU のガイドラインを示される以前から、「25 才未満の若年者を 100 日を超えて顕在的失業の状態にしてはならない」という政策目標を掲げていた。現在は、学校を卒業してから失業を経ずして就職できるようにすることが重要性を増してきているが、そのほかにも若年者に対象を限定したいくつかの対策がある。

・ 地方自治体青少年プログラム (KUP “ The municipal youth programme”)

「地方自治体青少年プログラム」は、20 才未満の若年者就職促進のための事業を国が自治体に委ねるもので、自治体は若年者の雇用対策について地方労働委員会と協定を結び、職業技能の付与等の教育訓練を中心とした事業を行う。すべての自治体が実施している。自治体は、それぞれの地域の実情にあわせた工夫を凝らして事業を実施し、国からは必要な経費の補助を受けている。プログラムの参加者には手当が支給される。もし、若年者がスウェーデン国内でなく国外に出て、企業で働きながら OJT を受けることになれば、そのための奨励金が受けられる。また、20 才から 30 才の若年長期失業者、または長期失業が懸念される若年失業者には、相互紹介奨励金 (inter-placement scholarships) を受けて就職を目指すことができる制度もある。

・ 青少年保障 (Youth guarantee)

「青少年保障」は、1998 年に導入されたもので、20 才から 24 才の若年者が対象である。青少年に労働への参加を確保し、就業意欲を失わせないようにするためのものである。対象となる若年者が職業安定所に求職登録してから 90 日を過ぎても就職できないままで、学校に入学したり、ほかの適切な労働市場対策プログラムに参加できないでおり、正規の労働も教育訓練も受けられない場合は、地方自治体が進学か雇用のいずれかを保障するという方針に基づくものである。若年者が進路を拓けずに、この制度を適用する条件が整ったときには、地方自治体は、期間 12 ヶ月とするプログラムを作成し、その若年者に提供しなければならないことになっている。若年者に対してフルタイムで働く場と機会を保障するもので、地方自治体自身が雇用して責任を負うこともある。もちろん、国との連携の下に行われ、自治体に対しては、国から経費の補助があり、また、参加した若年者には活動手当または開発手当が支給される。

f 高齢者対策

56 才以上は高齢者対策の対象となる。失業保険の給付日数も失業手当は、25 才から 55 才ま

での場合は失業給付を受けられる期間が通常 300 日であるのに対して、60 才以上の高齢者は 600 日である。1994 年に行われた年金の大改革で、原則として 61 才からでないと年金を受給できなくなり、それまでは十分な就業意欲が要求されている。

また、57 歳を超える失業者については、職業安定所に 24 ヶ月以上登録し、活動保証に 3 ヶ月以上参加したあと雇用された場合には、雇用した雇用主に対して「特別雇用助成金」が支給されるなどの特別措置が講じられるようになっている。そのほかにも高齢者対策として職業訓練等における各種の支援措置や配慮が行われている。

なお、以前は、55 歳を超える長期失業者に対して、公共部門で働く機会として「臨時公共事業」が多く実施されていたが、これは 1999 年 1 月 1 日から段階的に廃止されている。

g 助成金

雇用を促進するための助成金には、いくつかの種類のもので設けられている。助成金制度も繰り返しの見直しが行われてきたが、最近の代表的な助成金を掲げると以下のとおりである。なお、助成金額や助成期間は、スウェーデン労働市場政策評価研究所の 2002 年のレポート（“Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” RAPPORT 2002:3）に紹介されているものを引用している。

・「一般雇用助成金（General employment subsidies）」

職業安定所に 12 ヶ月以上登録している長期失業者を雇用した場合に事業主に支給される。雇い入れた労働者に係る賃金費用の 50%（ただし 1 日あたり最高 350 スウェーデン・クローネ）を支給する。助成期間は雇い入れから最長 6 ヶ月間についてである（1998 年 1 月 1 日に導入）。

・「強化型雇用助成金（Reinforced employment subsidies）」

職業安定所に 24 ヶ月以上登録している失業者を雇用した場合に支給される。雇い入れから最初の 6 ヶ月間は賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 525 クローネ）、その後は 18 ヶ月間にわたって賃金費用の 25%（ただし 1 日あたり最高 715 クローネ）が支給されることになっている。助成期間は合計 2 年間である。（1999 年 10 月 1 日に導入）。

・「拡張強化型雇用助成金（Extended and reinforced employment subsidies）」

職業安定所に 48 ヶ月以上にわたって登録している失業者を雇用した場合に支給される。この雇用助成金では、雇い入れから最初の 12 ヶ月間は賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 575 クローネ）、その後は、12 ヶ月間にわたって賃金費用の 50%（ただし 1 日あたり最高 350 クローネ）が支給される。助成期間は合計 2 年間である。（2000 年 8 月 1 日に導入）。

・「特別雇用助成金（Special employment subsidies）」

職業安定所に 24 ヶ月以上登録し、作業保証に 3 ヶ月以上参加した 57 歳を超える失業者を雇用した場合に支給される。賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 525 クローネ）が、雇い入れから 24 ヶ月間支給される。（2000 年 8 月 1 日に導入）。

・ その他

自営業を始める失業者に適用される「自営助成金 (Self-employment grants)」といわれるものがある。この助成金が受けられるのは、通常、6ヶ月である。

「移動助成金 (Mobility grants)」は、遠隔地へ通勤または移動をする従業員に助成金が支給される制度である。自宅の近所で仕事が見つからない失業者が労働力需要の大きい地域に移動して就職することを狙っている。

h 失業保険

失業者の生活保障となる失業保険制度は、労働市場政策としては積極的政策として分類されるものではないが、しかし、積極的労働市場政策を支える不可欠な制度である。失業手当額の水準を福祉国家として完全雇用の達成を目指すうえで、どの程度にするのが最も効果的で合理的なのかはきわめて判断が難しい。国民の合意と納得が得られる水準は、その時の社会情勢や経済情勢に大きく影響されざるを得ない。スウェーデンは2002年の改正後の失業保険制度で、この課題に対して、失業者の生活保障機能を維持しつつ、就職への意欲を一層高めることを狙って、失業者が受け取る失業手当の給付額は、失業以前の所得の80%の水準を目指して増額した。しかし同時に、給付期間の延長は原則的に行わないようにするなどの制限の措置を取り入れた。これによって、これまで以上に、長期失業の回避を徹底することにしたところである。

もともと、1934年から、この国の失業保険制度は労働組合等が失業保険基金を管理・運用して、それに対して国が補助金を交付する方式で運営されてきた。したがって、また、ひとりひとりの失業者が受け取る失業手当も、2つの要素からできている。1つは、国のファンドから支給される基礎給付であり、他の1つは、失業以前の所得を反映する付加給付の部分である。2003年5月現在、前者は日額320クローネ、後者は最高同680クローネ（ただし、最初の100日間は730クローネ）である。受給期間は、通常は300日間とされ、それ以上の延長は認められないようになったが、60才以上64才までの高齢者については、受給期間は600日となっている。

i 職業的障害者等の労働市場への統合施策

EUのガイドラインでは、加盟国に対し労働市場で弱者の立場にある人々に対する差別をなくし、社会的統合を促進する施策をすすめるよう求めている。しかし、EU加盟以前から、スウェーデンがこの問題に取り組んできた歴史は長い。また、その取り組みは着実に成果をあげてきたということが国民的理解になっている。

移住者や心身に障害を有する者などについては、労働市場での競争で不利な立場に立つことが多いことから、このような条件の人々を職業的障害者として特別対策の対象としている。大きく分ければ、障害者自身に提供するサービスと雇用主に雇用するよう援助するなどの雇用主に提供する雇用促進サービスがある。

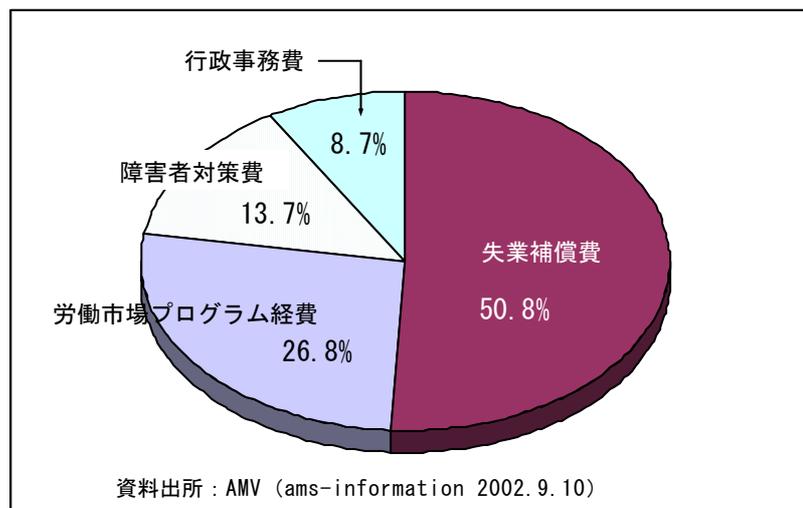
前者の代表例としては、職業的障害者に対する作業経験の機会と場の提供などによって、これらの人々が労働市場に参入しやすくしようとするものである。そのための特別なプログラム

を設けられて支援が行われているが、その特別なプログラムの数は、失業者全体に占める職業的障害者の割合に比例することが必要だというのが基本的な考え方である。

後者には、職業的な障害を有する人々を採用することで雇用主が背負うことになる経済的負担を助成金で補うなどさまざまな負担を軽減するための施策である。

国の労働政策の経費の割合ではかなりの部分を占めており、2002年の労働行政予算のうち、一般の労働市場プログラムは26.8%であるが、職業的障害者施策は13.7%である。(図2-4-6)

図 2-4-6 2002 年労働行政予算



資料出所：AMV (ams-information 2002.9.10)

(a) 助成金

・ 賃金助成

職業的障害が原因となって作業能力が著しく低い労働者を雇用する場合には、雇用主に賃金助成金が支給される。この助成金は、疾病手当を全額受け取っている人が復職した際にも給付される。賃金助成を行うことで、職業的障害者を雇用する経営上の費用負担を軽減して、雇用主の雇用意欲を喚起しようとするものである。

・ 「特別採用および追加奨励金 (Special introduction and follow-up incentives: SIUS)」

就職を希望する重度の障害者を個別に支援して雇用を促進するものである。専門家の助言と指導の下に能力と適性に基づいた作業と作業環境を作り出して、雇用を実現した場合に雇用主に支給される。

・ 若年障害者の雇用促進のための特別奨励金

職業的障害を持つ若年者に対して労働市場へ参入して就労することを支援するための特別奨励金である。すべての郡が職業安定所を通じて提供している。これにあわせて、職業安定所は学校と協力して学校から労働生活へ移行するための特別カウンセリング計画を立てて、職業相談と職業指導を実施する。

・ 施設設備の整備等に対する助成

職業的障害者の労働生活の環境整備や障害者を雇用するために必要な施設設備を整備することにかかる経費を軽減するための助成金制度がいくつかある。そのうちの「職場援助設備助成金 (grant for workplace-aid equipment)」は、作業援助設備の購入、リース、または修繕に対して給付される助成金である。「起業特別助成金 (special grant to start a business)」は、職業的障害を持つ失業者が起業する際の設備購入費用をカバーするために設けられた。

その他、「個人助手 (personal assistant)」を雇用する際の助成や、「視聴覚障害者特別奨励金 (special incentives for persons with sight and hearing impairments)」などもある。

機能的障害者は一般の人々よりも教育水準が低いことが多いため、さらに高い教育を受けやすくする対策もいくつかとられている。労働市場訓練の中では、職業的障害者は高等学校レベルまでの補足学習に参加することができることになっており、毎年、障害を持つ参加者が民間の高等学校で学習するための資金が確保されている。

(b) 特別プログラム

職業的障害者が労働市場に参入しやすくするための特別プログラムがいろいろあり、そのなかには、若年障害者を支援し、職業的障害者の教育を奨励する特別な取り組みも行われている。この分野における現在のスウェーデンの政策は、もともとが EU のガイドラインを上回る水準のものであり、基本的に EU の雇用戦略を導入する以前と変わっていない。

特別プログラムの代表的なものに、「公的保護雇用」及び「国有会社 *AB Samhall* による雇用」の 2 種類の保護雇用がある。保護雇用とは、ILO 勧告「職業更正 (身体障害者)」(第 99 号 1955 年)において提唱されたもので、通常の雇用 (一般雇用) に適合させることができない人々のために、保護的条件の下で行われる訓練及び雇用のための制度で、福祉工場、協同組合方式による雇用などいくつかの種類や形態がありうる。

スウェーデンの公的保護雇用は、社会的障害者、機能的障害者、または長期にわたる重度の精神障害者に適用されている。このプログラムの目的は、保護雇用を行っている間にリハビリテーションを行い、一般の労働市場で就職する能力を高めることである。*Samhall* は、作業能力が著しく劣るために他の形態の雇用が不可能な職業的障害者に対し、その人にとって有意義で技術向上につながるような作業を提供するための事業所である。

注

注1 日本の総面積は約 38 万キロ平米、総人口 1 億 3 千万人

注2 スウェーデン政府 (2000) “Towards Full Employment” p4-6

注3 国立スウェーデン研究所 (2001) Fact Sheet on Sweden FS6 x Oha/1101-612 p3

注4 スウェーデン労働市場政策評価研究所 (2002) “Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” p10

注5 スウェーデン産業・雇用・通信省(2001) “A report on gender equality and economic growth” p4-5

注6 統計センター(2001) これらの領域では、十分な実務経験と知識・技能を持った人々の労働市場への供給不足が指摘されている。“Labour Market Tendency Survey for 77 Training Categories in 2001 Statistics Sweden 2001 ” p8-9

【参考文献】

Arbetsmarknadsstyrelsen(AMS)(1999) “ Unemployment insurance in Sweden ”
<http://www.ams.se>

稲上毅ほか (1995)「ネオ・コーポラティズムの国際比較—新しい政治経済モデルの探索」
大原社会問題研究所雑誌 (1995.7)No.440, 法政大学大原社会問題研究所

篠田武司ほか (2001)「スウェーデンの労働と産業」学文社

Statiska Centralbyran (2001) “Labour Market Tendency Survey for 77 Training Categories in 2001 Statistics Sweden 2001 ”

The Institute for Labour Market Policy Evaluation (2002) “ Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” RAPPORT 2002:3

The Institute for Labour Market Policy Evaluation (2002) “The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work”
WORKING PAPER 2002:8

The Ministry of Finance and The Ministry of Industry, Employment and Communications (2002) “Sweden’s Action Plan for Employment 2002”

The Ministry of Industry, Employment and Communications (2000) “Towards Full Employment”

The Ministry of Industry, Employment and Communications (2001) “A report on Gender Equality and Economic Growth”

The Swedish Institute (1999) “Swedish Labor market policy” Fact Sheet on Sweden FS6 w Oha

The Swedish Institute (2001) “Swedish Labor market policy” Fact Sheet on Sweden FS6 x Oha/1101-612

The Swedish Institute (2001) “Social insurance in Sweden” Fact Sheet on Sweden FS82 o Ohj/1101-612

The Swedish Institute (2003) “Equality between women and men” Fact Sheet on Sweden FS5 Ok/1101-6124

辻 敦子 (2000)「スウェーデン・モデルの行方」調査レポート 2000.10.25 (編) 第一勧銀総合研究所、第一勧業銀行

ヨハナン・ストレイヤン (2003)「スウェーデンの社会的協同組合 —起業に関する試論—」(訳) 小関隆志 経営論集 2003.1. 明治大学経営学研究所

2.5 アイルランドの雇用政策

2.5.1 はじめに

アイルランドは、英国の西、北海道と同じ面積、約 380 万人の人口を有する国である。19 世紀末東京・松江・熊本等に住み、西欧に日本文化を紹介したラフカディオ・ハーン（小泉八雲）を思い浮かべる人も多かろう。最近では、1980 年代後半には「欧州の病人」と称されるほど停滞した経済状況が、その後の急成長で、失業率は、1980 年代半ばの 17%から、2001 年には 3.8%と劇的に改善し、「アイルランドの奇跡」として注目を浴びている。しかし、こうした経済発展と雇用戦略との関係については、ほとんど論じられていない。本稿では、1980 年代までの停滞とその後の急発展を説明した後、アイルランドの雇用戦略を詳しく論じ、雇用政策も含めたアイルランドの社会政策の特徴と経済発展との関係、アイルランドの今後を考察する。最後に、アイルランドモデルと日本への政策含意に言及する。

2.5.2 1980 年代までのアイルランド

アイルランドは 1921 年、700 年にわたる英国支配を脱皮、アイルランド自由国を建設、第 2 次大戦後 1948 年のアイルランド共和国法により完全独立した。しかし、経済的には長く英国への圧倒的依存関係が続き、50 年時点で英国への輸出は 92.7%を占めていた。50 年代後半以降対外開放に転じ、低い法人税と投資補助金などにより海外から投資誘導に努めたがすぐには効果は出ない。経済の不振から、18 世紀半ばの大飢饉以降、人口も一貫して減少を続け、飢饉前 1841 年の 650 万人（北アイルランド地域を除く）から 1961 年には 280 万人に減少した。

とくに 1980 年代の経済不振は著しく、大量の失業と海外移民、経済パフォーマンスの悪さ、財政危機など問題が山積し、アイルランド社会には悲観的気分が蔓延した。

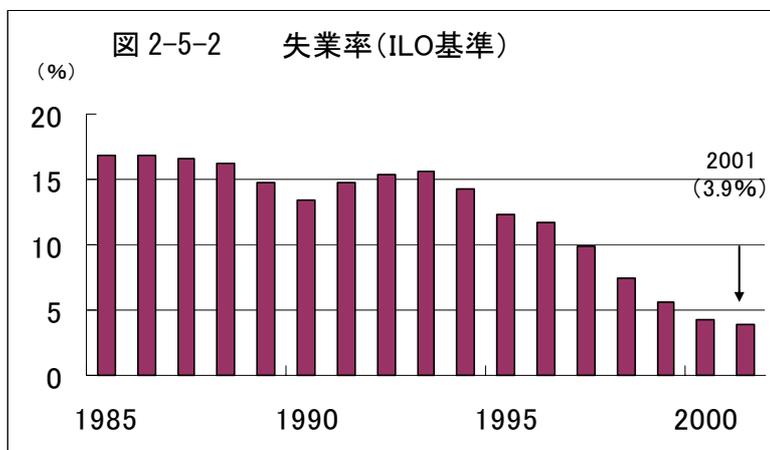
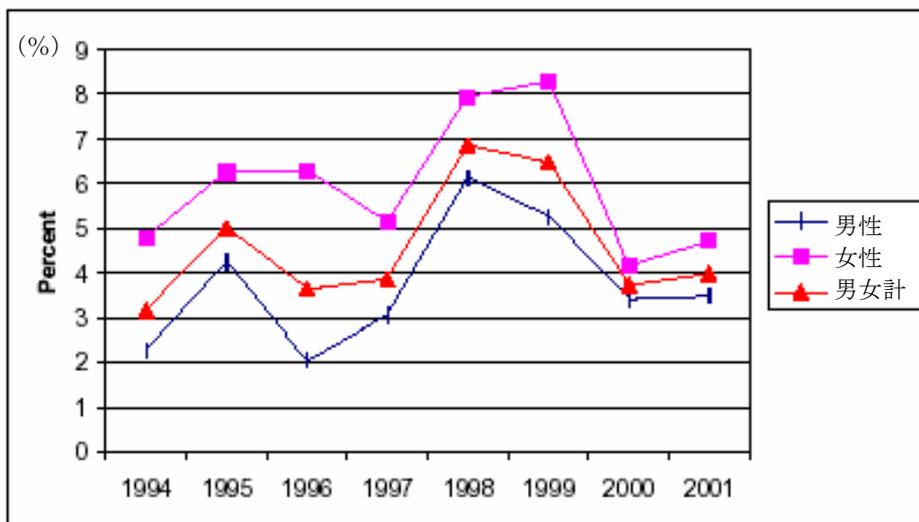
2.5.3 1990 年代以降の急発展と政府戦略

こうした国が、1994 年から 99 年までの年平均経済成長率は約 8.5%を記録し、雇用増加率も大変高い増加を続けた（図 2-5-1）。失業率も、1985～87 年の 17%から 2001 年には 4%に大幅に下がった（図 2-5-2）。英国への輸出比率も近年 3 割を割っている。

アイルランドの急成長の原動力として、①豊富な若年層を有していること（ベビーブームは欧米では、通常 1960 年代前半までだが、アイルランドの場合、1980 年まで続いた。このベビーブーマーの勤労世代への参入が 1990 年代以降現在にいたるまで続いている。また、条件が良ければいつでも帰ってこれる若い多数の海外移住者もいる）、②女性の労働力率が 1981 年で 29.7%と非常に低く、女性労働力という未活用資源がとりわけ大きかったこと（その後、急上昇するが、1999 年で 44.0%と他の EU 諸国に比べまだまだ低い）、③英語国で、アメリカ合衆国にはアイルランド系住民が 4 千万人も住み（アメリカ大統領のうち、ケネディ、レーガンの 2 人がアイルランド系。クリントンもアイルランド系との文献もある。）、米企業には親近感があること、④1990 年代、いわゆる I T 革命の時期とぶつかった幸運が大きかったこと、など

の特殊要因を挙げることができよう。

図 2-5-1 雇用増加年率（男女別 1993—2001 年）



しかし、以下のような政府の積極的な戦略が効を奏し、それに上記のような要因が重なり合いアイルランドに好循環をもたらした、と考えるべきであろう。政府戦略とは、①EU 加盟に備え、農業や伝統的小規模製造業の保護政策から経済開放に積極的に転じたこと、②法人税が30%を超える国が多い中で、10%の優遇税率を適用するとともに、電気通信、交通などのインフラ整備に力を入れ、IT 産業を中心に、外資を積極的に誘致したこと（現在、欧州で販売されるパソコンの3台に1台はアイルランド製である。）、③政府、経営者団体、労働組合が（さらには、近年は農業団体、地域・ボランティア団体も参加して）、数年ごとに労働条件、社会戦略を決めるソーシャル・パートナーシップ（社会合意）が成功し、賃上げが穏やかな水準で推移

していること、④大学無料化などの人材養成や研究開発への投資を重視したこと、⑤社会保障支出を低く抑えていること（後述）などである。

2.5.4 アイルランドの雇用戦略

1) 1997年（EU雇用戦略開始以降）の雇用実績

2002年4月策定の2002年アイルランド雇用行動計画では、1997年半ば以降、以下のような高い雇用実績を挙げていると報告されている。

- ① 35万人の雇用増加 — 26%の増加
- ② 女性では、18万人の増加 — 33%の増加
- ③ 失業者は、16万人から7万人に減少
- ④ 長期失業者は、8.6万人から2.1万人に減少
- ⑤ 移民の流れは反転 — 1997年以来10万人以上の移民が帰国。

ここで、EU平均とアイルランドの就業率（2000年）を比較してみよう。

- ① 全体では、アイルランド 65.1%（EU平均 63.3%、EU 2010年達成目標 70%、2005年中間達成目標 67%）
- ② 女性では、アイルランド 54.0%（EU平均 54.0%、EU 2010年達成目標 60%、2005年中間達成目標 57%）
- ③ 高齢者（55歳～64歳）では、アイルランド 45.3%（EU平均 37.7%、EU 2010年達成目標 50%、2005年中間達成目標なし）

2) EU委員会によるアイルランドに対する2002年度雇用政策改善勧告

アイルランドでも雇用政策の問題点は多く、EU委員会は、2003年8月5日に採択された「2002年度雇用政策改善統合勧告」でアイルランド政府に対して以下のように勧告している（以下勧告文）。

アイルランドはストックホルムとリスボンで開催されたEU首脳会議で決められた就業率目標の達成に向けて、順調な進展を見せている。しかし、急激な経済成長の鈍化と近年の失業率の増加が主要な課題となっている。労働市場への女性の参加は大いに進んだが、依然として男女間の就業率や賃金のギャップは大きい。これは、保育施設の供給量や利用可能性での困難によって悪化している。進展はしているが、労働市場や経済活動への参入障壁（アクセスの格差）は引き続き存在する。生涯学習の戦略的枠組みは未だ導入されず、企業内訓練の整備も特に高齢労働者には行き渡っていない状態にある。

したがってアイルランドは、次の対策を取るべきである。

- 1（雇用創出）欧州構造基金からの助成を含み、雇用や失業、雇用創出における部分的な不平等を解決する、より包括的な対策を取る。

- 2 (生涯学習) 企業内訓練を増やし、全体的な目標達成とともに、一貫した生涯学習戦略の導入を迅速に実施する。これらの目的を追求するソーシャル・パートナーの積極的な関与を促進すること。
- 3 (男女平等) 特に女性など、経済的に活動していない人々に対し、税制上の障壁の除去や、利用しやすい保育施設の増加、男女の賃金格差の要因の解決によって、労働市場への参加や統合に向けた努力を強化すること。

3) EU 雇用ガイドラインとアイルランド

EU は 1997 年以降、EU 理事会による雇用ガイドライン→各国雇用行動計画→各国実施状況報告→EU 委員会による改善報告という一連の総合的雇用政策改善手続きを毎年繰り返して来た。2000 年 3 月のリスボン理事会以降、EU 雇用戦略の中で、完全雇用 (Full Employment)、労働の質と生産性の向上 (Improving Quality and Productivity at Work)、社会的結合の強化 (Strengthening Social Cohesion and Inclusion) という、3 つの包括的な目標が重視されるようになった。その後、ガイドライン項目の数が多過ぎること、毎年雇用計画を作成するのは大変なこと等の反省から、2003 年以降、雇用ガイドライン、各国雇用行動計画の作成は 3 年ごととし (実施状況報告は毎年)、2003 年～2005 年の雇用ガイドライン (2003 年 7 月策定) では、上記 3 つの包括的目標を中心に据え、その目標を達成するための構造改革を実現するため、相互に関連する主要政策ガイドライン項目を 10 に絞って提示している。

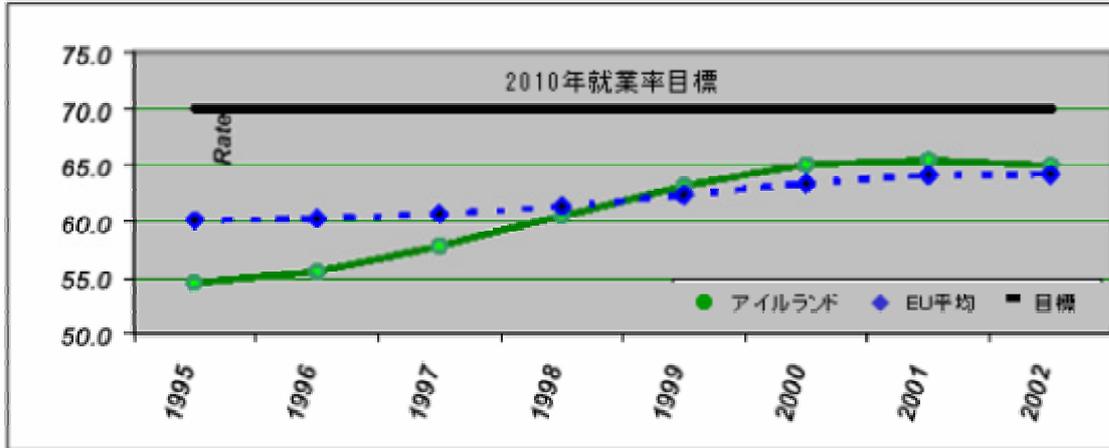
(i) 包括的目標

(A) 完全雇用

完全雇用について EU のガイドラインでは、各国に対して、需要と供給の双方の方策を組み入れた包括的な政策アプローチの実施による完全雇用を達成し、就業率 (employment rate) をリスボンとストックホルムの EU 理事会で定められた目標 (target) まで上げることがを求めている。2000 年のリスボンでの目標は、15 歳から 64 歳の労働力人口全体の 70% を就業率目標とし、2001 年のストックホルムでは、労働力人口全体で 67%、女性で 57% を当面の目標とした。そうした各国の取り組みにより、EU 内の平均で、全体的な就業率が 2005 年に 67%、2010 年に 70% となること、女性の就業率が 2005 年に 57%、2010 年に 60% となること、また 55 歳から 64 歳の高齢者の就業率が 2010 年に 50% となることを、それぞれ目指している。

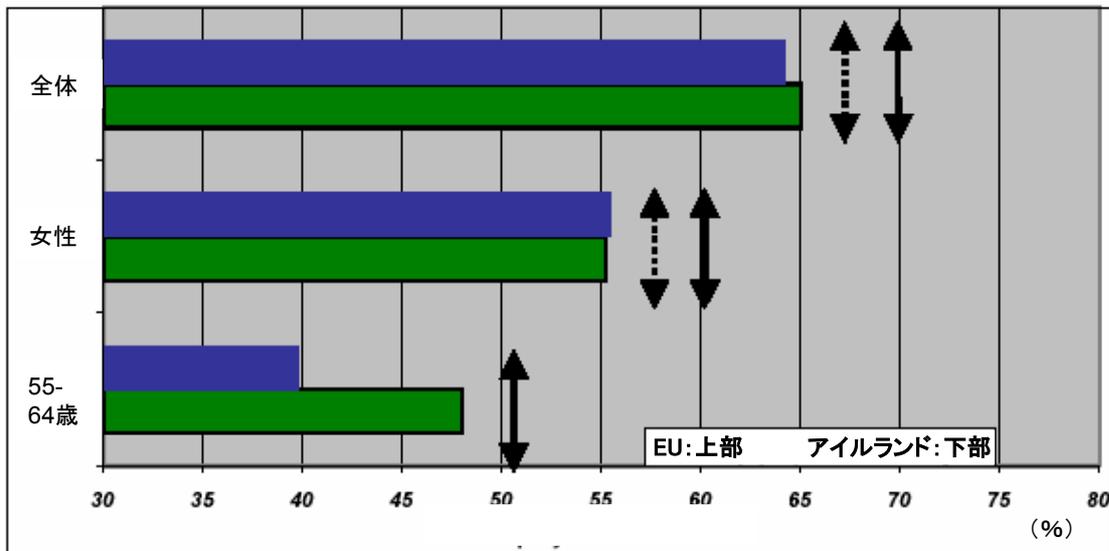
アイルランドの場合、図 2-5-3 にあるようにリスボンの目標の 70% には到達していないものの、1999 年から EU の平均を若干上回る率で推移し、ストックホルムの目標にはかなり近いレベルにある。また、2002 年の状況について EU と比べてみると (図 2-5-4)、労働力人口全体や女性の就業率については EU の平均とほとんど変わらないが、高齢者に関しては EU の平均を 5% 以上、上回っている。

図 2-5-3 全体的な就業率の推移



資料出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005 年」

図 2-5-4 2002 年の就業率の状況



出所：「アイルランド雇用行動計画2003～2005年」

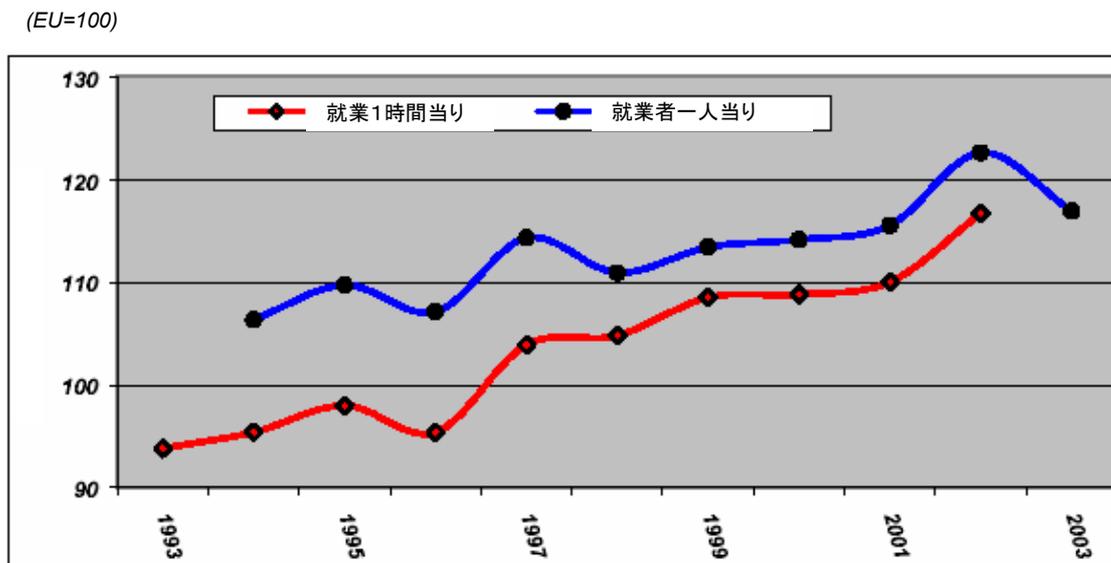
(注) \longleftrightarrow は2010年目標
 \longleftrightarrow (点線) は2005年目標

(B) 労働の質と生産性の向上

労働の質と生産性の向上に関して EU のガイドラインでは、労働における質は、仕事の特性とより広い労働市場の両方に対応する多面的な概念であるとし、それには内在的な労働の質、技能、生涯学習、キャリア・ディベロップメント、男女平等、職場での健康と安全、労働市場への統合とアクセス、勤務体制と仕事・生活のバランス、社会対話と労働者の関与、多様性と非差別、そして総合的な職務遂行能力などが含まれる。EU の雇用戦略の主要な目的は、労働の質と生産性の増加と就業率の増加の間の相乗効果を促進することである。

アイルランドでは、継続的なパートナー間の合意の下に、労働の質については多くの要素が取り込まれており、生産性も図 2-5-5 にあるように順調に推移している。現状の労働者ひとり当たりの労働生産性は、EU の平均を 16.9% 上回っており、指標では 7 年間で 10 ポイント上昇した。

図 2-5-5 EU と比較したアイルランドの労働生産性



資料出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005 年」（2002、2003 年は推計）

(C) 社会統合の強化

社会統合の強化については、EU のガイドラインで雇用は社会統合の主要な手段であるとされ、雇用政策はさまざまな人々の労働市場への参入を促進するものであるべきだとしている。それは、働くことのできるすべての男女に対する良質の雇用へのアクセスの促進や、労働市場における差別との闘い、そして人々を労働の世界から排除することを防ぐことを通じて行われる。また、地域間格差の削減も課題としてあげられている。

アイルランドでは、国家反貧困戦略（National Anti-Poverty Strategy [NAPS]）の下で、具体的な進展が見られ、貧困を減らし、生活保護に依存している人々の所得や生活水準を上げ、雇用を増加させた。さらに全国発展計画（National Development Plan [NDP]）、「発展を持続するために」（2003 年～2005 年のソーシャル・パートナー間の合意）（Programme for Sustaining Progress）で補強された。

NAPS で設定された雇用・失業の主要な目標は、2007 年までに長期的失業をなくす、2007 年までに労働市場で弱い立場にいる人々の失業の水準を全体平均まで下げる、などとなっている。

また、「発展を持続するために」（Sustaining Progress）では、全ての政策の領域における主要な行動目標の一つに平等（equality）を挙げている。「社会的統合に関する国家行動計画」（The

National Action Plan on Social Inclusion [2003]) では、性別、学歴、社会階層などの属性や置かれている状況、そして貧困生活にある人々の多様性に適合する、反貧困戦略樹立の必要性が記されている。

(ii) 10 の政策ガイドラインと 2003-2005 年アイルランド雇用行動計画

ここで、EU 雇用ガイドラインの 10 項目とそれに対応したアイルランド雇用行動計画を紹介する。2002 年 8 月に EU 委員会から出された雇用政策改善勧告にも十分配慮したものとなっている。

(ガイドライン 1) 失業者・非就業者に対する積極的ないし予防的対策 (Active and Preventative Measures for the Unemployed and Inactive)

過去 6 年間、アイルランドでは失業率、長期失業 (1 年以上) 率とも大きく減少した。しかし、アイルランドはそれに満足せず、労働力率、就業継続率の増加、特に労働市場で取り残されている人々での上昇に力を入れている。また、全ての積極的労働市場プログラムについて見直しが行われており、労働市場で不利益を被っている集団により焦点を置くこと、教育・訓練・職場間の連続性を強化することなどが重視されている。

(ガイドライン 2) 雇用創出と企業家精神の強化 (Job Creation and Entrepreneurship)

アイルランドは、国内外の企業による知識集約的な付加価値の高い投資が雇用創出の要石と考えている。研究開発投資、エンタープライズ・アイルランド (EI) や産業開発庁 (IDA) などの支援、企業とくに中小企業が活動しやすい環境の整備、教育訓練施設と産業界の連携の強化などが挙げられている。

(ガイドライン 3) 労働市場での変化に取り組み、適応力と移動性を促進する (Address Change and Promote Adaptability and Mobility in the Labour Market)

アイルランドにおいても、仕事の柔軟性と安定性のバランス (a balance between job flexibility and security) が重視され、母性保護、両親休暇、期間契約労働者の保護、職場の安全、家庭との調和のとれた (family friendly) 政策のための枠組みづくり委員会、e-ワーキング (パソコンネットを使った在宅勤務など) 別の対策が提示されている。

(ガイドライン 4) 人的資源の発展と生涯学習を促進する (Promote Development of Human Capital and Lifelong Learning)

2002 年の OECD 報告書「一目でわかる教育 Education at a glance」では、25-64 歳の者の継続教育・訓練への参加率は、調査 15 ヶ国中アイルランドは 13 番目であった。しかし、変化する雇用ニーズに適合させ、経済成長に資するには、高技能で適応力の高い労働者を常有することである、との認識がアイルランドでは強くなっており、「今後の技能ニーズに関する専門家グループ」(The Expert Group on Future Skills Needs) 報告 (2003 年 7 月) での、労働者の国際競争力を測るため 11 の主要指標の提案、「生涯教育タスクフォース報告」(2002 年 10 月)

による生涯教育機会の提供や国家資格の推進のための方策の提案などに基づき、多彩な訓練・生涯学習プランが提示されている。労使もこうした取り組みに積極的に関与している。

(ガイドライン5) 労働供給を増加させ、活力ある高齢化を促進する (Increase Labour Supply and Promote Active Ageing)

1990年代半ば以降、アイルランドの労働力人口は、①勤労世代人口の増加（国内人口の自然増加と流入移民の増加）、②労働力率の上昇（特に女性）などにより増加した。今後も、①女性の労働市場参加を一層促進するため、税、休暇制度の工夫、雇用差別の是正に力を入れる、②2003年3月制定の雇用許可法により、2004年5月にEUに新たに加盟する東欧などの10カ国の国籍を有する者は雇用許可証が不必要になった、③アイルランドの高齢化の進展は、ベビーブームが1980年代初頭まで続いたため、他のEU諸国に比べまだまだ初期段階であるが、事業主の雇用態度の変更、高齢者の技能向上、弾力的な勤務編成、就労促進的な社会保障・税制度などによる高齢者の雇用促進に力を入れる、などにより、労働供給の増加を図っている。

(ガイドライン6) 男女均等 (Gender Equality)

国家女性戦略5ヵ年戦略が本年策定され、現在その具体的方策が検討されている。多くのプロジェクトが進行しているが、特に、男女間の賃金格差（2000年の平均時給で、14.7%）の是正などが重視されている。均等機会促進プログラム2003-2006が策定され、47,680の保育施設への支援（そのうち23,961施設が新設分）等が打ち出されている。なお、アイルランドで女性の職場進出が遅れていたのは、農業社会から工業社会への移行が最近になってであり、かつ、カソリック国で経済発展が急速に起きた、ということもあり、女性は家庭を守るべしの意識が最近まで根強かったことが大きい。例えば、高齢者の就業率は、男性ではEU平均より高いが、女性は低い。

(ガイドライン7) 労働市場で不利益を被っている人々の労働市場への統合を促進し、差別と闘う (Promote the Integration of and Combat the Discrimination against People at a Disadvantage in the Labour Market)

1998年雇用均等法で、性、配偶関係、家族的地位（family status）、性的志向（sexual orientation）、宗教、年齢、障害、人種、非定住民族（Travellers Community、ジプシーに似たアイルランド特有の人々）について、包括的な雇用上の差別禁止が行われている。2000年11月にEU理事会で採択された雇用機会均等指令に基づき、2003年中に改正すべく検討がなされている。また、差別除去に向け労使主体での職場での取り組みを促進するため、「企業レベルでの機会均等を発展させるための枠組み委員会」の取り組み、障害者関係の各種パイロット的取り組みなどが強調されている。

(ガイドライン8) 仕事の魅力を増す誘因付けを通じ働いた方が得になるようにする (Make Work Pay through Incentives to Enhance Work Attractiveness)

アイルランドにおける、税、社会福祉給付、雇用・訓練政策は、貧困就労者、非就業者・失業者を減らし貧困の原因を除去することをねらいとしている。税については、今後5年のプログラムとして、①最低賃金水準にあるすべての者を税対象から除く、②所得を得た者の8割については標準レイトのみの課税を保障する、の2つを掲げている。各種社会福祉給付についても、雇用親和的（employment-friendly）な仕組みを取り入れているが、それを強化するとしている。

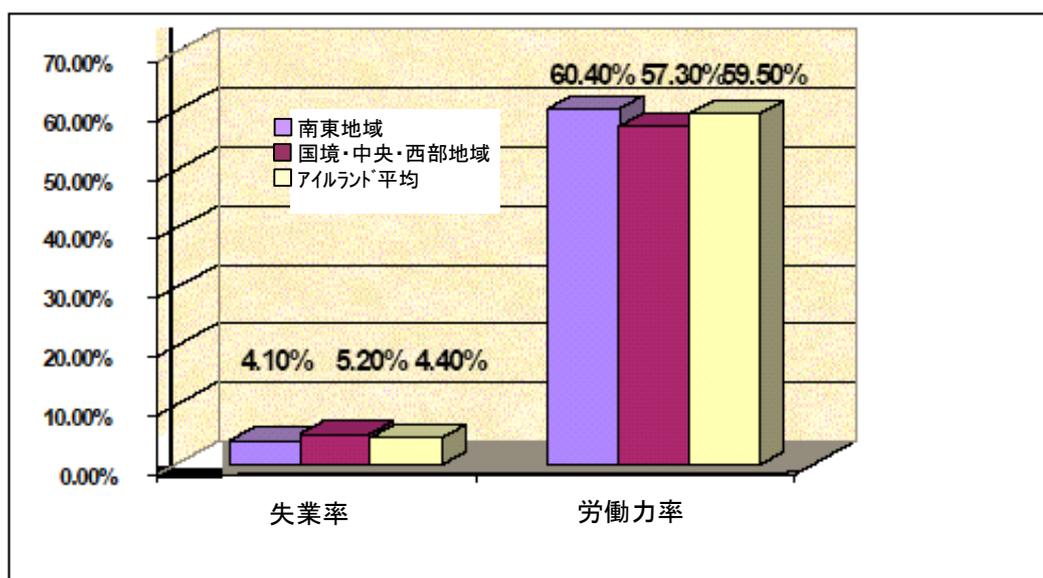
（ガイドライン9）闇就労を正規雇用へ転換する（Transform Undeclared Work into Regular Employment）

地下経済（the black economy）は、EU諸国平均では35%だが、アイルランドでは5-10%とEU委員会の推計値ではかなり小さい。1960年代から1980年代は高い税率から闇就労はずっと多かったが、90年代の税率軽減で闇就労も減ったと報告している。但し、今後とも税の審査、広報などに力を入れ、闇就労を増やさないようにするとしている。

（ガイドライン10）地域間雇用格差に取り組む（Address Regional Employment Disparities）

図2-5-6のように、ダブリン周辺などの南東地域（S&E地域）で労働力率が高く、失業率が低い。一方、英国（北アイルランド）との国境地域・中央地域・西部地域（BMW地域）で、労働力率が低く、失業率が高い。アイルランドでは、「2000-2006年全国発展計画」でより均衡の取れた地域発展を最重要事項の一つに掲げており、また、2002年11月には、今後20年間の戦略文書として「国家空間戦略」（The National Spatial Strategy）を策定している。こうした計画・戦略には、欧州構造基金による開発プログラムが多く含まれている。

図2-5-6 地域別の失業率・労働力率（2003年第2四半期）



出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005年」

4) 「政労使などソーシャル・パートナー間の中長期的な社会合意契約文書」、「全国発展計画」

アイルランドでの社会政策関係の長期戦略は、「政府と労使などソーシャル・パートナー間の中長期的社会合意契約文書」で明確にされる。1987年以降3年間の社会合意が繰り返され、現行合意は2003年2月になされたばかりの「発展を持続するために」(Sustaining Progress)で、2003-2005年を対象となっている。緩やかな賃金上昇など社会政策面での合意を盛り込むプロセスに政府が強く関わっている。この合意文書の審議の前に、内閣府事務次官を長に、関係省庁の事務次官、労使団体、農業団体、市民団体の代表からなる国家経済社会審議会(National Economic and Social Council)がアイルランドの抱える経済問題と解決すべき重要事項につきあらかじめ分析をし、それに基づき、合意契約の審議がなされる。産業・貿易・雇用省次官も主要なメンバーである。なお、政府および労使などソーシャル・パートナーによる進捗状況報告が3ヶ月ごとに公表される。

さらに、「全国発展計画 National Development Plan」(現行計画は、2000-2006年を対象。広義の社会資本整備計画。)で具体化される。全国発展計画には、雇用・人的資源発展実施プログラムが含まれる。例えば、人的資源への投資は、2000-2006年で150億ユーロとなっている。この「社会合意契約文書」と「全国発展計画」は雇用行動計画と密接に連動している。

(参考1) 「発展を持続するために」の構成

第1部 「発展を持続するため」の政策フレームワーク

- 第1章 はじめに
- 第2章 特別の取り組み
- 第3章 マクロ経済政策
- 第4章 経済発展と繁栄を構築し、維持し、成果を分け合うために
- 第5章 公平で人々を受容する社会を実現するために
(Delivering a Fair and Inclusive Society)

第2部 給与と職場 (Pay and the Workplace)

(民間部門の給与と関連事項)

- 第1章 民間部門の給与 — 18ヶ月の暫定的合意
- 第2章 法定最低賃金
- 第3章 余剰解雇手当
- 第4章 年金と病休手当
- 第5章 職場における労使関係
- 第6章 手ごろな価格での住宅提供 (Affordable Housing Initiative)
- 第7章 インフレ防止対策
- 第8章 情報、協議、従業員代表制と労使対話

(職場環境)

第9章 はじめに

第10章 職場関係の法律と規範 (Workplace Legislation and Codes)

第11章 男女間の賃金格差

第12章 職場・生活のバランス

第13章 機会均等

第14章 職場での学習・訓練

第15章 職場での健康・安全

第16章 闇経済監視グループ (Hidden Economy Monitoring Group)

第17章 公的年金

第18章 移民労働者

(公務員の給与と関連事項)

第19章 公務員給与

(質の高い公共サービスを実現するために)

第20章 近代化への積極的な取り組み (Commitment to Modernisation)

第21章 近代化と柔軟性

第22章 政府サービス

第23章 医療保健サービス

第24章 教育部門

第25章 地方政府

第26章 実績の検証 (Performance Verification)

5)雇用行動計画月次進捗報告

アイルランドは、特に若年失業者と長期失業者の減少に力をいれており、54歳以下の失業者は、失業期間が6ヶ月に達する前に、必要に応じ個人別の職業ガイダンスを伴いつつ、訓練、再訓練、就業経験、または就業可能性を高める他の手段を提供される(25歳以上の者は、2003年2月以前は失業9ヶ月に達するまでにとんでいた)。そして、毎月その進捗状況を「雇用行動計画月次進捗報告」として公表している (Employment Action Plan, Monthly Progress Report, Tackling Youth Unemployment and Preventing Long-term Unemployment)。

例えば、2003年7月の報告では、以下の数値などを、失業全体、年齢別(25歳未満、25歳から34歳、35歳から44歳、45歳から54歳)、失業期間別(6ヶ月以内、9ヶ月以上)などに分け、報告している。

①2003年1月～6月の社会・家族省(失業保険担当)から雇用訓練局(日本の職安に相当)に紹介された数、②雇用訓練局での面接数、③上記紹介者中、2003年7月末までに失業給付名

簿を離れた数、同就労した数、雇用訓練局の訓練などのプログラムへの参加者数、学校教育に戻った者の数

6)雇用行動計画の策定・実施メカニズム

各年の雇用行動計画は、他の部局、労使その他のソーシャル・パートナーとの調整を踏まえ、企業・貿易・雇用省の主導の下、策定される。その策定過程では、「社会合意契約文書」などの各種戦略プログラムが当然重視される。具体的な策定・改訂作業日程は、(参考 2) の通りである。他の部局とは、社会問題・地域社会・家族省 (Department of Social, Community and Family Affairs)、教育・科学省 (Department of Education and Science)、公平・均等・法改革省 (Department of Justice, Equality and Law Reform)、財務省 (Department of Finance) であり、雇用訓練局 (FAS) も関与する。ソーシャル・パートナーとは、アイルランド経営者連盟 (IBEC- Irish Business and Employers Confederation)、アイルランド労働組合会議 (ICTU- Irish Congress of Trade Unions) の他、雇用戦略の場合は、アイルランド失業者連盟 (INOU- Irish National Organisation of the Unemployed) に率いられた市民・ボランティア関係団体の代表者のことをいう。参加組織の詳細は、(参考 3) を参照されたい。

なお、企業・貿易・雇用省 (Department of Enterprise, Trade & Employment) は、産業・通商・雇用政策を所管する。7 つの局があり、そのうち、労働力振興部 (Labour Force Development Division) と労働権・労使関係部 (Employment Right and Industrial Relations Division) が労働関係。外局として、FAS (訓練雇用局) があり、その下に、20 の訓練センター、62 の職安 (Employment Office) がある。社会問題・地域社会・家庭省 (Department of Social, Community & Family Affairs) は、年金、生活扶助その他の広範な社会サービスを所管し、全国を 10 地域に分け、マネジャーを置いている。その下に、58 の社会福祉サービス事務所と 89 の出張所があり、年金、労災、失業などの給付を行っている (広汎な給付が、統一的な社会保険で運営されている)。

(参考2) アイルランド雇用計画の策定・改訂ステップ (2002年雇用計画の場合)

ステップ	時期
1. 指針案がEUレベルで作成され、コメント用に配布	9月
2. 企業・貿易・雇用省がガイドラインについてコメントを建議し、EUに提出	
3. ガイドラインが閣僚会議で承認	
4. ガイドラインが全国レベルで関連省庁や機関*そしてソーシャル・パートナー**に、更新されるべき分野を示し、前年の雇用年次計画でEUによって作成された勧告を強調した形式で配布 (2002年の計画ではこれはすべての省庁が関与している合同会議や関連団体の代表者との相互会議が含まれる)	12月
5. 個々の省庁や雇用訓練局による同意された形式に基づいて、新たな雇用年次計画の資料が準備	2月
6. コメントが書面でソーシャル・パートナーから提出	2月
7. 雇用年次計画がコメント用に作成され、配布	2月
8. 雇用年次計画の最終案が作成され、承認のため副首相 (企業・貿易・雇用相兼任) に送付	3月
9. 雇用年次計画が政府によって承認	4月
10. 雇用年次計画がEUに提出	5月
11. アイルランドの代表とEUレベルで雇用年次計画について討議	6/7月
12. ピア・レビューの実施	9月
13. 共同雇用勧告が作成され、各国に勧告が送付	9月

※ 財務省、教育科学賞、社会問題・地域社会・家族省、公平・均等・法改革省および雇用訓練局
 ※※ アイルランド経営者連盟、アイルランド労働組合会議、市民・ボランティア団体全体の統括者
 資料出所: "Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland"
 Economic and Social Research Institute, 2002 (<http://www.entemp.ie/efd/eesimpactev.pdf>)

(参考3) ソーシャル・パートナーとして関与する組織一覧

EU 各国では、ソーシャル・パートナーという用語を指すことが多いが、アイルランドでは労使に加え、市民・ボランティア団体も含まれる。

The Community Platform*	National Women's Council of Ireland
Conference of Religious of Ireland	National Youth Council of Ireland
Congress Centres for the Unemployed	Protestant Aid
Irish National Organisation of the Unemployed	Society of St. Vincent de Paul

このうち、The Community Platform に、以下の団体が所属する。雇用戦略の場合はアイルランド失業者連盟が主要団体となる。

Age Action Ireland
Community Action Network
Community Workers Co-operative
European Anti Poverty Network Ireland
Focus on Children
Forum of People with Disabilities
Gay and Lesbian Equality Network
Irish Association of Older People
Irish Commission for Prisoners Overseas
Irish National Organisation of the Unemployed
Irish Penal Reform Trust
Irish Refugee Council
Irish Rural Link

Irish Traveller Movement
National Adult Literacy Agency
National Traveller Women's Forum
National Women's Council of Ireland
Network of Women's Refuges
One Parent Exchange & Network
Pavee Point
Rape Crisis Network Ireland
Simon Community of Ireland
Society of St. Vincent de Paul
Threshold
Voluntary Drug Treatment Network
Vincentian Partnership for Justice
Women's Aid

(資料出所) (参考 2) と同じ。

雇用計画には、通常、労使および市民・ボランティア団体の集約された見解（すなわち 3 本の意見書）が付属文書として添付される。例えば、2002 年雇用計画に対するアイルランド労働組合会議の意見書の結論は、「本報告書でなされたこれまでの政策成果、及びこれまでと比べ本物となった (genuine) 協議プロセスを評価する。しかし、昨年の報告書 (2001 年雇用計画) で確認された 2 つの領域—生涯学習と女性の労働市場への参加促進—についてはいまだ挑戦課題として残っており、本計画で出された目標の達成状況がすべての関係者により綿密にモニターされる必要がある。」であった。

7) 政策評価

アイルランドは、北欧諸国と並び、英米等に次ぐ水準で各分野の政策評価に取り組んでいる。

(i) 雇用戦略 5 カ年評価

EU の雇用戦略は、1997 年にルクセンブルグで開催された欧州雇用サミットで開始されたが、5 カ年を経た 2002 年の時点で、各国別、分野別、および EU 全体での総合評価が、それぞれ 5 カ年評価として実施されている。

各国とも、雇用戦略担当部局ではなく、政府ないし民間の研究機関に評価作業を委嘱しており、アイルランドの場合は、政府機関の ESRI (経済社会研究所: The Economic and Social Research Institute) と民間調査機関 (Goodbody Economic Consultants) の気鋭の研究者 6 名が、5 つの分野に分け分担執筆している。以下その内容を要約して紹介する。

A) 就業可能性

(雇用と失業の傾向)

- ① 就業者は 1990 年代における前例のない経済成長を受けて劇的に増加。1993 年から 2001 年にかけて、53.4 万人、46% の増加。1998 年から 2001 年だけで 22 万人の増加。
- ② 失業者も着実に減少し、1993 年の 22 万人 (15.7%) から 2001 年第 2 四半期には 6.5 万人 (3.7%) となった。

③ 長期失業者（1年以上失業者）の減少は特に顕著で、1994年の12.8万人から2001年第2四半期には2万1千人に減少した。この長期失業者の減少の要因は、(ア)長期失業者の退出（雇用ないし非労働力人口へ）ないし（イ）短期失業者が長期になる前に退出したか、の2つに分けられる。分析すると両者とも影響している。雇用戦略が1998年9月以来実施されていることを考えると、訓練雇用局（日本における職安）での丁寧な面接の実施が雇用の増加とあいまって長期失業者の雇用労働者化に寄与しているようだ。しかし、短期失業者と長期失業者の退出率ギャップの減少に積極的雇用政策が寄与しているかどうかの証拠は少ない。

（積極的雇用政策の効果）

① 最近の雇用政策上最大の革新的要素は、雇用行動計画の下、失業の初期段階で各人に体系的に関与する方法である。社会保障給付当局（失業給付も担当）から訓練雇用局に初期段階で照会があり、訓練雇用局で面接の後、仕事ないし訓練プログラムなどが提示される。この手順は1998年9月から失業給付を受給する25歳未満の者に始まり、他の層にも広げられている。暫定的評価では良好な結果が出ているが、厳密なインパクト分析をしていないので明確には判定できない。今後アイルランドでも失業者が若干増加すると見込まれるので、高い質を持ち効果的な教育訓練プログラムの提供が必要である。

② アイルランドは、北欧諸国と並んで積極的雇用政策（ALMP）への強力関与の伝統がある。

表2-5-1 積極的労働市場プログラム(ALMP)の実施 1998年－2001年

	1998年		1999年		2000年		2001年	
	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
失業給付受給者に対する職業訓練	12,108	14.7	12,959	13.5	12,301	12.2	11,158	12.6
自治体による臨時雇用	40,000	48.7	38,927	40.6	36,131	35.8	33,571	37.8
就業復帰手当 (障害年金受給者対象)	24,250	29.5	31,931	33.3	39,067	38.7	32,191	36.3
自営復帰手当(同)	-	-	5,681	5.9	6,152	6.1	4,163	4.7
職業訓練機会制度	4,630	5.6	5,169	5.4	5,298	5.2	5,544	6.2
旅行関係訓練	1,196	1.5	1,178	1.2	2,071	2.1	2,145	2.4
計	82,184	100.0	95,845	100.0	101,020	100.0	88,772	100.0

効果的な積極的雇用政策は、社会的排除を減少し労働供給を需要と効果的に結びつけ技能形成にも寄与している。しかし、労働市場との結びつきが弱い自治体による直接臨時雇用に過度に依存している。また、労働力不足の時期には、参加者の就職の可能性を高め技能不足にも見合うような技能訓練プログラムの提供の必要がより大きい。

B) 税・社会保障給付

欧州雇用ガイドラインは、税制をより雇用親和的にすべしとの指針を含んでいる。しかし、マクロおよびミクロ分析では、アイルランドの税・社会保障給付政策は、最近の雇用の伸びには寄与しているものの、その程度はわずかばかり（modest）で、他の多くの要因がより主要な役割を演じている。

C) 適応可能性

欧州雇用戦略もアイルランド雇用行動計画も、企業を生産的にし競争力を高めるとともに柔軟性と安定性の適切なバランスを得るために、勤務編成の柔軟性（flexibility of working arrangements）の増加の促進を唱道している。実際、パートタイマーや有期契約雇用者などの非典型的労働者は、アイルランドでも過去 10 年増加している。しかし、国際比較では、パートタイマーや有期契約雇用者の割合は EU 下位水準となっている。雇用内容を見ると、時間あたり賃金は、他国と違いアイルランドではパートタイマーの方がフルタイマーより高い、とくに男性では明白である。しかし、職域年金や様々な使用者提供のFRINGE・ベネフィットの対象とはなり難く、雇用の安定性が低い、などの問題がある。

D) 男女間の均等

アイルランドの労働力率及び就業率は顕著に増加し、これらの男女間格差も大きく縮小している。1983 年には女性の 3 人に 1 人しか就業していなかったが、2001 年には 54%が就業している。しかし、①賃金格差があまり減少しない、②女性の雇用者の 3 分の 2 は、事務、販売、健康、個人サービス、教師など狭い分野に集中したままである（職務分離（occupational segregation）が続いている）、等の問題が残っている。

男女間の賃金格差は、1997 年から 2000 年にかけて、0.3%しか減少しておらず、賃金格差是正の分野での雇用戦略の効果は小さい。なお、就業継続期間の長短、育児等による就業中断期間の存在が賃金格差の大きな要因の一つであり、雇用戦略における家庭と職業生活の両立政策（有給育児休暇の増加、育児ケアへの支出増など）には期待できるが、その効果を評価するにはまだ早い。差別禁止法、均等賃金や均等雇用機会政策にもかかわらず職務分離が根強い。男女均等方針が、あらゆるレベルの全ての政策プログラムで具体化されなければならない。

女性の労働力率・就業率は確かに顕著な増加を示しているが、幼児を抱えた女性の労働力率は EU 平均に比べ極めて低い。保育施設投資は増加しているが、アイルランドの場合は極めて低い水準からのスタートであり、また新たな施設の多くが民間部門であるなど利用しにくい者もいまだ多い。

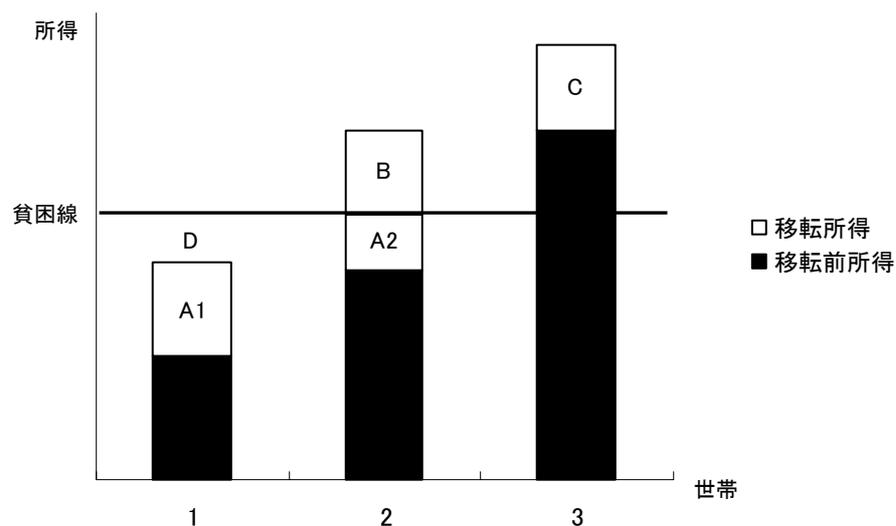
(ii) その他の政策評価

アイルランドでは、政府・民間研究機関等で、積極的に政策評価がなされている。イギリスを意識した分析がなされることが多いのも特徴的である。長くイギリスの植民地だったため、政治・行政システム、労働・社会保障政策なども類似していることが大きい。他方で、長く

イギリスに支配され搾取に苦しんだため、イギリスへの対抗心が顕著なためでもあるようだ。例として、社会福祉政策の貧困防止効果を論じた論文 (Callan and Nolan, 2000) を紹介する。

この論文は、ベッカマンにより展開された有効性・効率性分析を使用して、社会福祉政策の貧困防止効果を論じたものである。まず、各家計ないし各課税単位の移転前所得 (pre-transfer income) を社会保障移転のない前の可処分所得と定義する。所得貧困線 (income poverty line) は、世帯規模、構成ごとに決まる。移転前貧困ギャップは各家計の移転前所得と貧困線の差異で計算され、移転前貧困ギャップの総計は、各家計のギャップの合計となる。そして、社会福祉支出に関するベッカマンの有効性評価尺度 (Beckerman measure of effectiveness) は、社会福祉移転が家計に加わった後に移転前貧困ギャップの総計がどれほど減少したかで測定される。一方、効率性評価尺度 (Beckerman measure of efficiency) は、社会保障支出合計のうち貧困減少に使われた額の割合で測定される。図 2-5-7 で言えば、有効性評価尺度は、 $(A_1+A_2) \div (A_1+A_2+D)$ となり、効率性評価尺度は、 $(A_1+A_2) \div (A_1+A_2+B+C)$ となる。

図 2-5-7 有効性・効率性分析のための家計分類



資料出所 : Callan, T. and Nolan, B. 2000 “Taxation and Social Welfare.”
in B. Nolan, P. O’Connell and C. Whelan (eds.) *Bust to Boom?*
The Irish Experience of Growth and Inequality. Institute of Public Administration.

興味深いのはその後で、著者達が次のように誇らしげに論じていることである。

「イギリスもアイルランドも 1980 年代半ばから 90 年代半ばにかけ移転前貧困者は増加した。しかし、アイルランドの現金移転システムは、移転前貧困失業者を貧困から引き上げる目的のみでイギリスよりも有効であった。その結果、貧困はアイルランドの失業者において減少したのに対し、イギリスでは顕著に増加した。両国の移転制度は出発点において大変似た構造であ

り、所得審査（ミーンズ・テスト）に大きく依存し、社会保険ベースの失業給付に余り依存しない、など類似の発展をした。決定的な相違は失業者などに対する移転所得水準である。」

2.5.5 企業・貿易・雇用省の 2001-2003 年戦略声明書

各省庁は、「公共サービス管理法」(Public Service Management Act, 1997)により、戦略声明書 (Strategy Statement) を策定、公表している。企業・貿易・雇用省の場合は、2001-2003 戦略声明書の中で以下の目標と成果指標を設定している。雇用訓練局も同じような戦略声明書を策定している。

(i) 目標 (Goal)

5つの目標が設定されているが、その中の目標 2 で、「質の高い雇用を促進し、労働供給とアイルランド経済の技能ニーズを一致させ、社会統合を強化し、労働者福祉を保護し、労使間の平穏を促進し、社会政策が生産に寄与するように促進すること」を目標としてあげている (To promote quality employment, to meet the labour supply and skill needs of the economy, to foster social inclusion, to protect the welfare of workers, to facilitate industrial peace and to promote social policy as a productive factor.)。企業・貿易・雇用省の他の目標は、(目標 1) 企業の競争力強化、(目標 3) 消費者利益増大のための競争の促進、(目標 4) 効果的な規制システム、(目標 5) 最高水準での目標達成である。

(ii) 成果指標

目標 2 の成果指標として、以下の指標が挙げられている。

- ・ 長期失業水準
- ・ 就業率 (employment rate) の増加
- ・ 労働者の権利 (employment right)、労使関係は、我々の顧客が妥当で、国際比較でも適切と判断する度合いで測定される。
- ・ 労使紛争損失日数
- ・ 「ソーシャル・パートナー間の合意」(2000 年策定の前回の合意書) に掲げられた事項の推進に対するわが省の貢献
- ・ 職場の安全衛生は、独立の国際評価で測定された国際基準に見合うものであること。

2.5.6 アイルランドの社会保障

アイルランドの社会保障は経済発展と雇用を重視している。すなわち、セーフティ・ネットの整備と企業の雇用意欲、労働者の勤労意欲を高める仕組みの両立を心がけている。

(1) EU (欧州連合) 諸国との比較

南欧を除く欧州の社会保障制度は、次の 3 つに分類されることが多い (南欧諸国は混合型である)。

第 1 の型は、スカンジナビア諸国で、全国民は生活のリスクが生じたときには誰でも普遍的

なサービスへの権利を有する。一般税を主要な財源とし、諸制度は一元的な行政の枠組みで統合されている。

第2の型は、ドイツ、フランス、オランダなどで、所得保障・医療両面で、職域とその家族関係を介した保険が実施され、所得比例の拠出・給付が多い。また、労使等による職業別の基金が運営の役割を負う。

第3の型は、英国とアイルランドで、基礎的給付額はスカンジナビア諸国より控えめで、所得審査が広く使われる。社会政策関連給付（ソーシャル・プロテクション。通常の社会保障に加え、雇用政策、住宅政策も対象となる。）のうち、アイルランドでは29%、英国は17%がミーンズテストの対象となる（1999年）。医療は税でまかなわれるが、所得保障の財源として保険料も重要な役割を持つ。

第3の型を取る2つの国、特にアイルランドの税・社会保険料は、他のOECD諸国と比較して低い。内訳では、所得税、法人税、社会保険料の負担が少ない。これは、英国と同様、企業の雇用意欲と労働者の勤労意欲を高めるよう、雇用親和的（エンプロイメント・フレンドリー）なアプローチを重視し、労働所得に対する税・社会保障負担を低位に抑えていることに加え、アイルランドでは、①人口構成が極めて若いこと（ベビーブームがアイルランドでは1980年まで続いた結果、65歳以上の者の割合は11.5%とEUで一番低く、この割合は、今後10年間は続く見込みである。EU平均は15.6%。それぞれ1996年。）、②海外からの投資を誘致するため低率の法人税を適用していること、などによる。

(2) アイルランドの社会保障制度体系

1921年の独立まで700年にわたり英国支配を受けていたので、アイルランドの社会保障制度は基本的に英国の仕組みに近い。先に述べたように、年金、労災、失業、一部の医療サービスなど広汎な給付が統一的な社会保険で運営される。必要に応じ国税で補完される。被保険者要件を満たすための所得が不足する者には、税を財源とする所得審査付きの所得扶助制度が広汎にある（失業扶助、生活扶助、社会扶助年金、障害給付等）。

使用者負担保険料は、週給38～356ユーロの従業員に対し8.5%、週給356ユーロ超の従業員に対し10.75%である。従業員負担保険料は、週給287ユーロまで免除、287.01～356ユーロまでの者は、最初の127ユーロは免除、上回る収入分に、年負担合計38,740ユーロの上限で4%。週給356ユーロ超の者は、初めの127ユーロが2%、上回る収入分に、年負担合計38,740ユーロの上限で6%。38,740ユーロを超える分には2%とそれぞれなっている。これに加え、従業員（週給356ユーロ超の者）と自営業者（年収18,512ユーロ超の者）は、医療サービス分として2%の負担がある。

アイルランドでは、保健・児童省が医療サービス、児童対策を、社会・地域社会・家庭省が年金、生活扶助その他の広汎な社会サービスを、企業・貿易・雇用省が産業・通商・雇用政策を担当している。

1) 公的年金

1 階は所得審査のない公的年金、2 階は自発的な補完年金となっている。公的年金には、保険給付年金と、社会扶助年金とがある。前者は、週 38 ユーロ以上を稼ぐ雇用者と年 3,174 ユーロ以上を稼ぐ自営業者が対象で、260 週保険料を払い込んだ者に支給される。給付額は、週 113.8～147.3 ユーロの範囲で、扶養児童 1 人当たり 19.3 ユーロの加算がある。後者の社会扶助年金は、88.5～134 ユーロの範囲で、扶養児童 1 人当たり 16.8 ユーロの加算がある。

66 歳以上の者に支給される「老齢年金」は、就労の有無に関わりない。「退職年金」は 65 歳から受給できるが、週 38 ユーロ以上の雇用就労ないし年間 3,174 ユーロ以上の自営業収入がある場合は受給できない。但し、現政府は、昨年 6 月の連立政権合意の中でこの退職要件の撤廃を掲げている。後者の社会扶助年金は、所得審査付きで、財源は税である。保険給付年金は、パートタイマー、自営も対象となるなど大変包括的で、対象者は、50% (90 年) から 60% (2000 年) に増加している。政府は、2016 年には 86% を予測している。

保険給付年金、社会扶助年金とも、扶養者給付、単身世帯給付、80 歳以上者への給付、電気代、冬季の燃料費、電話、テレビ代補助が付加される。66 歳以上の者には、公共交通手段の利用が無料となる。

また、政府は、税優遇などで、職業ないし個人的年金の加入を奨励しており、30 歳以上の労働者の加入率を現在の 50% 強から 70% に引き上げることを狙っている（典型的な保険料は、従業員 5%、使用者 10～20%）。

2) 医療保健

全住民を対象とした税と一部保険料を財源とする「国民保健サービス」であるが、無料で全サービスが受けられるのは 70 歳以上の者と一定収入以下の者（例えば、単身世帯は週 132 ユーロ）だけで、人口の約 1/3 を占める。残り 2/3 については、医療相談、出産、伝染病関係などは無料だが、一般家庭医の診察、入院、一部の永続性疾病以外での投薬等には個人負担がある（但し、医薬コスト補助制度がある）。人口の 4 割の者は、私的医療保険にも加入している。医療サービスの分権化により、8 つの地域医療局がサービスの戦略的立案と管理を行っている。個人の経済状態による医療サービス利用の不公平の是正、より費用対効果の高い医療などが課題とされている。

3) 失業給付・雇用政策

失業給付には、保険給付と税金による失業扶助給付がある。保険給付は一定額で、週 118.8 ユーロを最高 390 日支給。所得審査付きの失業扶助給付も週 118.8 ユーロで、日数制限はなく年金が受給できる 66 歳までが対象となる。英国などと同様、所得扶助受給者に雇用への道と言うことで、税額控除を非課税世帯（個人）にまで適用する（この場合、税当局からの給付となる）税クレジットや最低賃金制度の導入で、扶養児童のいる低所得者、長期失業者、障害者などの就職、良質な雇用の場の拡大に取り組んでいる。

4) 児童給付

16歳以下ないし、障害を有するかフルタイムで就学の19歳未満の各児童に対し、児童給付が毎月117.6ユーロ（第2子まで）、147.3ユーロ（第3子以上）、親に対し支給される。

(3) 経済発展や雇用を重視した税・社会保障

経済発展・雇用改善に向け、企業の雇用意欲と労働者の勤労意欲を高めるよう、雇用親和的（エンプロイメント・フレンドリー）なアプローチを重視している。労働所得に対する税・社会保障負担、すなわち企業の人件費コストと労働者の手取り収入の差額を最小に抑える（表2-5-2）とともに、法人税を引き下げている。その分を消費税等の間接税で補っているが、他方、①年金で、1階部分の公的保険給付を抑制しつつ、職業ないし個人年金の加入を促進し、②医療制度では、公的医療で保障される部分を限定し、③福祉給付についてはミーンズ・テストなどニーズの把握を重視するなど、欧州大陸諸国等と比べ給付面でも抑制された仕組みとなっている。

また、福祉から雇用ということで、前述のように税クレジットを導入している。

表2-5-2 所得税・社会保険料（2000年の水準および1997-2000変化）

	所得税	社会保険料	計	
	2000	2000	2000	1997-2000
アイルランド	13.6	15.2	28.8	-5.2
デンマーク	32.4	12.0	44.4	-0.6
ドイツ	17.3	34.0	51.3	-0.7
フランス	10.4	37.7	48.1	-0.9
オランダ	5.3	39.2	44.5	2.0
スウェーデン	19.5	30.0	49.5	-0.3
イギリス	14.5	15.8	30.3	-1.7
EU15カ国 計	14.0	31.0	45.0	-1.6
アメリカ	16.6	14.3	30.9	-0.1
日本	6.3	18.5	24.8	2.8

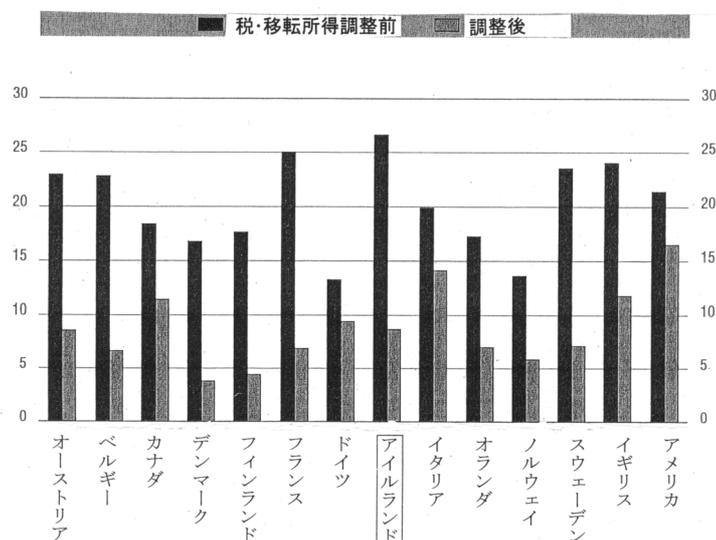
注：生産労働者平均賃金での扶養家族なしケース。実質国民総所得比。

資料出所：OECD、賃金課税 1999-2000

(4) 経済発展と限定的社会保障の好循環

急速な経済成長は所得格差を拡大する。その是正のため、1990年代以降社会保障関係支出を増やしている。図2-5-8のように、税や各種個人給付の調整前でみると、アイルランドの相対的貧困率はOECD諸国の中で一番高いが、調整後でみると大きく下がり北欧諸国、フランス、オランダ等に次ぐ水準となっている。

図 2-5-8 税・移転所得調整前・後でみた貧困率（15-64 歳・1990 年代半ば）



(注) 1. 貧困率は可処分所得が全人口平均の50%以下の者の割合。
 2. 税は、所得税と被用者負担社会保険料を合算、移転所得は個人に対し政府が支給する全ての公的現金給付を合算。
 (資料出所) OECD「家計所得分布調査」(2000)

このように、アイルランドの社会保障支出額は増えているが、GDPに占める比率は他の国に比べ低い。なぜかといえば、①経済成長のスピードが社会政策支出の伸びを大きく上回ったこと、②失業の減少が、失業給付を減らし、税・社会保険料負担者を増やしたこと、③高齢者の少ない人口構造が、年金給付その他の高齢者関係支出を抑制していること、④ニーズの厳密な把握により対象者を限定していること、等による。アイルランドでは、経済発展とニーズを限定した社会保障施策が好循環となっている。

2.5.7 アイルランドの今後

アイルランドもまだまだたくさんの課題を抱えている。まず、所得分布の不平等の是正である。アイルランドは英国、スペイン、ギリシャ、ポルトガルなどと並んで家計の可処分所得が不平等な国の一つである。男女間での雇用機会・処遇の格差、地域間発展の不均衡、医療・住宅など社会サービスの質なども問題視されている。最近では、世界的なIT不況の影響を受けて、進出企業の閉鎖を報じる記事も見かける。失業率も2001年に3.8%まで低下した後、2002年4.3%、2003年6-8月で4.5%とやや上昇している（2003年9~10月では4.4%であり、他の欧州諸国や日本と比べるとまだまだ低い）。インフレも中々終息しない。経済発展により、EU構造基金からの支出も減らされることになる。海外からの投資に対する低い法人税率（10%）についてもEUから注文が付き、2003年からの新規投資は、2025年まで12.5%となった（これまでの投資は2010年まで10%）。

こうしたことから、アイルランドの今後を懸念する者が増えている。しかし、筆者は、かつてのような急成長は望めないにしても、欧州平均を上回る中程度の成長を当面継続するとみる（アイルランド政府も、本年3%の実質成長率を見込んでいる）。新たな法人税率も、欧州全体では依然低い税率である。2003年2月には、2005年までを対象期間とする新たな社会合意「発展を持続するために—2003-2005 ソーシャル・パートナー間の合意」が政労使、農業団体、市民・ボランティア団体の中で、粘り強い協議の末「やっと」締結された。初めの9ヶ月は3%の基本給の引き上げ、その後の9ヶ月は2%の引き上げとする、民間部門における18ヶ月の賃上げ合意（公的部門は別内容）を含んでおり、経済発展継続に対する政労使の強い意思を感じる。

また、人口要因でもまだまだ余力がある。①20—30歳代が多く、また、1980年以降の出生率の低下で、従属人口比率は、2000年以降、EU平均を下回る。20年前後で追いつくまでは、しばらく有利な状況が続く。②女性労働力率は欧州平均よりまだ低い。

2.5.8 アイルランドモデルと日本への政策的含意

一頃オランダモデルが盛んに吹聴された。筆者の考えでは、オランダの雇用・社会保障政策は、イギリス、ドイツ、北欧諸国のちょうど真中に位置する感じだが、アイルランドの雇用・社会保障政策は、このオランダとイギリスのちょうど間ぐらいにあるように思える。

アイルランドについて、第1に強調すべき点は、政府と労使等のソーシャル・パートナー間の合意形成の枠組みである。オランダにおける経済社会審議会や労働財団での協議に相当するのが、アイルランドでは、国家経済社会審議会での分析に基づく、中長期的社会合意契約の締結とそのフォローアップである。オランダもアイルランドも分析部門を含んだ事務局がバックアップしている。そこで緩やかな賃金上昇、広範な社会政策の合意がなされる。オランダでは「オランダ病」、アイルランドでは「欧州の病人」と呼ばれた、ともに大変な経済不振時に社会合意文書の締結が始まった（オランダは1982年、アイルランドは1987年）ことは日本としては大変興味深い。

第2に、アイルランドでは、低い法人税率、規制緩和、人材養成・研究開発への投資、電気通信・交通などのインフラ整備など経済発展、国際競争力の強化を最重点にした政策運営に長年努めていることである。雇用政策では、教育訓練投資や職安での長期失業予防策など労働供給の管理を重視している。社会保障でも、セーフティ・ネットの整備と企業の雇用意欲や労働者の勤労意欲の向上との両立を心がけている。競争を重視するアメリカ型と、社会連帯を重視する欧州型との一種の混合モデルとして日本でも参考となろう。

第3に、経済発展を持続し、その成果を国民生活に還元するため、多くの野心的な戦略プログラムが出され、また、その推進のため、政府機関の新設、再編や統合が頻繁に行われることである。連絡会議を通じ、各省をまたがる調整もきめ細かく行われている。

戦略プログラムとしては、「全国発展計画」(National Development Plan、現行は2000-2006

年を対象で、社会資本の整備計画)、「政労使などソーシャル・パートナー間の合意文書」(賃金などの労働条件や社会政策面での基本線での合意文書。現行は 2003-2005 年を対象の「発展を持続するために」—Sustaining Progress—である。)がとりわけ重要で、「雇用行動計画」、「貧困・社会的排除と闘う全国行動計画」(現行は 2001-2003 年)がそれに次ぐ。各計画とも、経済発展と生活改善の両立をとりわけ重視している。その他、医療、年金など多くの計画が出されており、それぞれ、実施・調整のための事務局(例えば、全国発展計画の全体調整は財務省内に。)が置かれ、適時第三者による詳しい政策評価が実施されている。与党間の調整、首相府による調整も重要な役割を演じている。もちろん、こうした計画はどれも政労使、市民・ボランティア団体等の合意形成の下、企業の競争力維持などによる経済発展と生活改善の両立を重視している。日本においても、年金、公共投資など、国民全体の合意形成を得た長期プラン作成が求められており、アイルランドの各種戦略プログラム作りには学ぶ点が多いのではなかろうか。

「ケルトの虎」(アイルランドの急成長経済はこのように称される)は少々おとなしくなったが、まだまだ元気なリトル・タイガーであるようだ。

【参考文献】

1. 岩田克彦「アイルランド経済社会 -7つの?」、日本労働研究機構、JIL@Work,2003 年春号
2. 岩田克彦「アイルランドの経済発展と社会保障」、週刊社会保障、2003.3.24~4.7
3. アイルランドについては、インターネットで多くの情報が得られるので参照されたい。

社会保障制度の基本的国際比較は、

“MISSOC- Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA”

(http://www.Europa.EU.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html)

医療を除く社会保障給付は、

“Statistical Information on Social Welfare Services2001”

(http://portal.welfare.ie/publications/allpubs/sws_statistics/2001stats.xml)

人口・医療保健は、

“Health Statistics 1999 in Ireland, Department of Health and Children”

(<http://www.doh.ie/statistics/index.html>)

年金制度は、

Ireland's National Strategy Report to the EU Commission on its Pensionsystem

(http://www.Europa.EU.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm)

雇用政策は、

“Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland” Economic and Social Research Institute, 2002)

(<http://www.entemp.ie/lfd/eesimpactev.pdf>)

4. “Bust to Boom? — The Irish Experience of Growth and Inequality”, edited by B.Nolan, P.J. O’Connell, and C.T.Whelan , Institute of Public Administration, 2000
5. Contemporary Irish Social Policy—edited by Suzanne Quin, Patricia Kennedy, Anne O’Donnell, Gabriel Kiely, University College Dublin Press, 1999
6. Country Profile, Ireland, IDS Employment Europe 484, April 2002
7. 牧野利香「アイルランドの雇用における年齢差別禁止法制」、JIL Discussion Paper Series 03-002, 2003年6月

第3章 雇用政策の政策評価

3.1 政策評価の分析枠組み

第2章ではヨーロッパ諸国の雇用戦略の実施状況についてみているが、そこで得られる政策評価はかなり曖昧なものである。曖昧という表現が意味するものは、例えばイギリスのニューディール政策ひとつとっても、観察期間中における雇用の増加が本当にニューディール政策の効果なのかどうかはわからないということである。経済成長等の要因が、雇用の増加に寄与しているとも考えられるからである。このように、ニューディール政策以外にも雇用の増加に影響する要因があるため、政策評価に当たっては、そうした要因の影響とニューディール政策本来のもつ影響を識別して論ずる必要がある。厳密な政策評価を行うには、それに応じた分析枠組みが必要とされるのである。具体的には、以下の節でアメリカ、イギリス、スウェーデンを中心に統計的により厳密な分析手法を用いた政策評価の結果を取りまとめている。

本稿では、以下政策評価の取りまとめに共通する分析枠組みの説明を行う。基本的に政策評価の分析枠組みは、**科学的 (Scientific)** 手法と**非科学的 (Non-scientific)** 手法に分類される⁽¹⁾。科学的手法はさらに、**実験的 (Experimental)** 手法と**非実験的 (Quasi-experimental)** 手法に分類される。ここでは計量経済学的手法を中心とした科学的手法の説明を行う。ただし、本章最後の6節では非科学的手法を含め、積極的労働市場政策全般の政策評価についても言及する。

3.1.1 非科学的分析手法 (Non-scientific)

政策評価の手法を理解するためには、難解な数式をなるべく用いないようにして、概念図を用いて説明することが一番の早道であると考えられる。

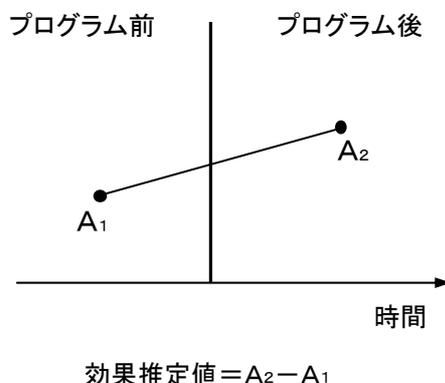
図3-1-1は、最も簡単な政策評価の方法を示している。横軸が時間の経過を示し、縦軸が政策に伴う成果を示している。仮に政策を訓練プログラムの実施とし、成果を訓練プログラムの実施に伴う賃金の変化とする。 A_1 は訓練プログラム実施前の訓練受講者の平均賃金を、また A_2 は訓練プログラム実施後の訓練受講者の平均賃金を示している。

図で示される政策の効果は、 $A_2 - A_1$ である。こうした分析手法は、第2章のヨーロッパ諸国における雇用戦略の評価に際してよくみられたものである。政策の評価に当たり、プログラム実施前後の就業者数の増加や失業者数の減少をもって、政策の効果を論じるやり方である。こうした分析手法は、上にも記したように非科学的 (Non-scientific) 手法と呼ばれている分析手法のひとつである。

問題は、ここで $A_2 - A_1$ を測定することにより、訓練プログラム受講の効果と結論を下してよいかどうかということである。結論をいえば、Noということになる。なぜかという、 $A_2 - A_1$ という平均賃金の変化には訓練プログラム以外の要因も混在している可能性が考えられるからである。例えば、訓練プログラム受講中に景気が良くなり、その影響でプログラム受講後に賃金の上昇が観察されることも考えられるからである。厳密な政策評価を行うためには、

政策そのものが及ぼした影響とそれ以外の影響を明確に峻別する必要がある。

図 3-1-1 政策評価の簡便な手法



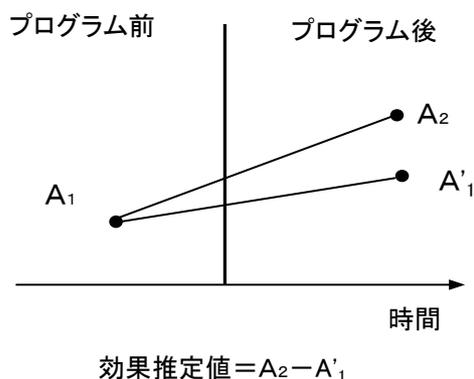
出所：宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社、図 10-2 をもとに筆者作成

ではどのような方法が政策評価に当たって最も望ましいのであろうか。最も望ましい方法を示した結果が、図 3-1-2 である。図の A_1 と A_2 は図 3-1-1 の表記と同様で、プログラム受講前の受講者の平均賃金とプログラム受講後の受講者の平均賃金を示している。 A'_1 は仮想の値で、もしプログラム受講者がプログラムを受講しなかったら得ていたであろう平均賃金を示している。同一の集団が、片やプログラムを受講し、片やプログラムを受講しないとすれば、その差つまり $A_2 - A'_1$ を計測することにより、望ましい政策効果を計測することができるのである。

しかしながら、この方法には大きな問題点がある。同一集団が、同一時間内にプログラム受講と非受講という 2 つの異なる状態を同時に共有することはできないからである。そこで、この望ましい手法になるべく近似した手法が求められることになる。それが以下で説明する科学的 (Scientific) 手法である。科学的手法は、非実験的 (Quasi-experimental) 手法と実験的 (Experimental) 手法に分類される。

科学的手法の特徴は、プログラムに参加したグループの動向を追うだけでなく、プログラムに参加しないグループについてもその動向を追い、政策評価に活かしているという点である。通常、プログラムに参加するグループは、トリートメント・グループ (Treatment Group) ないしは実験群 (Experimental Group) と呼ばれている。一方、プログラムに参加しないグループは、対照群 (Control Group) ないしは比較群 (Comparison Group) と呼ばれている。比較群の作成方法により、科学的手法は、非実験的手法と実験的手法に分類される。非実験的手法とは、外部データを用いて比較群を作成し、政策効果を測定する手法であり、一方実験的手法とは、プログラム運営機関がプログラム参加希望者を無作為に実験群と対照群に分類することにより、政策の効果を測定する手法である。

図 3-1-2 最も望ましい政策評価手法

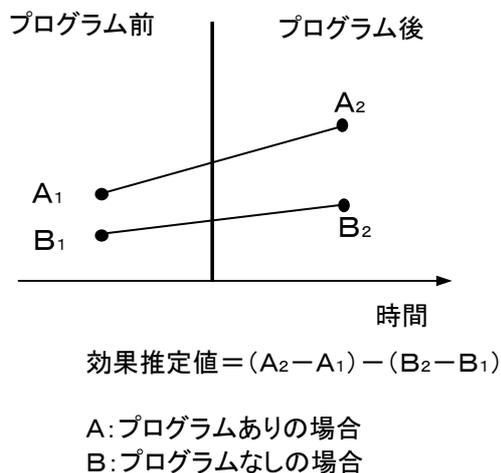


出所：同上

3.1.2 非実験的手法 (Quasi-experimental)

上にも記したように、非実験的手法 (Quasi-experimental) の場合、比較群についてのデータは、調査地域や時期の等しい外部調査から作成されることになる。アメリカでは、Current Population Survey や Panel Study of Income Dynamics などの外部データを用いて、比較群のデータ構築が行われている。

図 3-1-3 非実験的手法による政策評価の概念図



出所：同上

非実験的手法による政策評価の概念図は、以下の図 3-1-3 の通りである。A はプログラム受講グループを示し、一方 B はプログラム非受講グループを示している。プログラム受講の成果を賃金の上昇に求めるとすると、 A_1 は受講グループのプログラム受講前の平均賃金を、また A_2 は受講グループのプログラム受講後の平均賃金を示すことになる。B は外部データを用いた比

較群で、 B_1 はプログラム非受講者のプログラム実施前の平均賃金を示し、同様に B_2 は非受講者のプログラム実施後の平均賃金を示している。非実験的手法による政策効果は、実験群のプログラム実施前後の平均賃金の差から比較群の実施前後の平均賃金の差を引いた $(A_2 - A_1) - (B_2 - B_1)$ により求められる (**Difference-in-differences 推定法**)。

ところで、非実験的手法においては図 3-1-3 にもあるように、プログラムの受講者と非受講者の母集団は異なることが予想されることから、受講者と非受講者の属性も当然のことながら異なるものと考えられる。そのため、その属性の違いを統計的にコントロールし、2つのグループの属性を限りなく等しくするための作業が必要となる。

プログラム受講者と非受講者の属性をコントロールする手法としては、通常回帰分析による修正が行われることが多い⁽²⁾。その際に、成果(例えば、賃金)を示す y は、 y に影響を及ぼす観察可能な個人属性のベクトル X (例えば、年齢、教育年数、居住地域、性など) と観察不可能な属性 u (潜在能力など) とによって示される。ここでプログラムの効果は、個人 i について同一である単純なモデルにより考察する。プログラムによる受講者の平均賃金への効果は以下のように示される。

$$y_{it} = \beta X_{it} + D_i \alpha_t + u_{it} \quad t > k \quad \dots (1)$$

$$y_{it} = \beta X_{it} + u_{it} \quad t < k \quad \dots (2)$$

ここで、 D はプログラム受講者の場合は1、非受講者の場合は0となるダミー変数であり、受講者の賃金上昇の平均的効果は α によって測定される。また、 t は時間を示し、 k はプログラムの実施を示している。(1) 式はプログラム実施後の賃金を、(2) 式はプログラム実施前の賃金をそれぞれ示している。

仮定により、観察不可能な属性 u の条件付期待値である $E(u_{it} | X_{it})$ は0となる。しかしながら、以下で説明するサンプル・セレクション・バイアスが生じる状況においては、 X_{it} ではコントロールできないプログラム受講者と非受講者の違いが生じるため、 $E(u_{it} | D_i, X_{it}) \neq 0$ となる。その結果、

$$E(y_{it} | X_{it}, D_i) \neq \beta X_{it} + D_i \alpha_t$$

となり、プログラム受講者の賃金上昇の平均的効果を示す α はバイアスを伴い、政策評価の正確な推定量とはなり得ない。

既出のサンプル・セレクション・バイアスとは、プログラム参加が無作為ではなく、そのためにプログラム受講グループと非受講グループの間で属性分布の歪みが生じ、その結果推定された政策評価の値に偏り(バイアス)が生じることをいう。例えば、プログラムの参加に当たり、潜在能力の高い者や就業意欲の高い者がプログラムを受講すると仮定すると、受講グループと非受講グループの能力分布ないしは就業意欲の分布には大きな差が生じることになる。また、プログラムに参加した場合の期待収益が高い不熟練労働者が受講グループの多くを構成す

ると、非受講グループに比べて受講グループには熟練度合いの劣った者が集まることになり、プログラムの効果を歪める結果が現出する。こうした明らかに属性の異なる両集団をもとに政策評価を実施すると、政策評価の対象となる値にはバイアスが生じることになる。

上でみたように、サンプル・セレクション・バイアスは、観察されない個人属性 u_{it} とプログラム参加の有無を示す D_{it} が相関を持つために生じるが、こうした相関は上に記した個人のプログラム受講の選択過程ないし運営機関によるプログラム受講者の割り当て過程で生じるものと考えられる。セレクション・バイアスの発生過程をより詳しく観察するために、プログラム参加プロセスを次のように定式化する。

$$D_{it}^* = \gamma Z_i + \varepsilon_i \quad \dots (3)$$

D_{it}^* はプログラムを受講する可能性を示す潜在変数であり、 $D_{it}^* > 0$ であれば $D_{it} = 1$ 、つまりプログラムを受講することを示し、 $D_{it}^* \leq 0$ であれば $D_{it} = 0$ 、つまりプログラムを受講しないことを示す。 Z_i は個人属性の受講確率に影響を与える変数を、また ε は独立・同一分布に従うものとする。

(3)式を考慮すると、 u_{it} と D_{it} の相関を示す道筋としては、2つのルートが考えられる。ひとつは $E(u_{it}Z_i) \neq 0$ となる場合である。これは、 u_{it} と D_{it} の相関がプログラム受講選択の決定における観察可能な属性によってもたらされる場合である。もう一つの場合は、 $E(u_{it} \varepsilon_i) \neq 0$ となる場合である。 u_{it} と D_{it} の相関が受講選択の決定における観察不可能な属性によって生じる場合である。サンプル・セレクション・バイアスは、受講選択の決定における観察可能な属性と観察不可能な属性によって生じるのである。

これ以降のより詳細な説明は内容が高度となるため、簡略化して説明を行う。 $E(u_{it}Z_i) \neq 0$ であるけれども $E(u_{it} \varepsilon_i) = 0$ の場合、つまりサンプル・セレクション・バイアスが受講決定における観察可能な属性によって生じるけれども、観察不可能な属性によつては生じない場合を考える。こうした場合には、 $E(u_{it} | X_{it}, Z_{it})$ の関数型を仮定し、これを(1)式の説明変数に加えて推定することで望ましい推定量が得られる。また、統計的マッチングを用いることによつても望ましい推定量が得られる。統計的マッチングは注(2)でも簡単に説明したが、この方法はX、Zというプログラム受講者の観察可能な属性に近似するよう非受講者のサンプルを統計的にマッチングさせ、両グループの成果（例えば、平均賃金）の差を測定するものである。

$E(u_{it}Z_i) \neq 0$ かつ $E(u_{it} \varepsilon_i) \neq 0$ な場合、つまりサンプル・セレクション・バイアスが受講選択の決定における観察可能な属性と観察不可能な属性両方の属性によって生じる場合については、特に最近同じ個人について異時点間にわたるパネルデータを用いて、観察不可能な属性をコントロールしながらプログラムの効果 α を測定する方法が開発されている (Heckman, Ichimura and Todd (1997))。

続いて、 $E(u_{it} \varepsilon_i) \neq 0$ の場合について簡単に考察する。これは、X や Z など観察可能な属性をコントロールしても、観察不可能な属性のために u と D の間に相関が生じる場合である。

プログラムの効果を測定する望ましい α を得るためには、 u と D の関係について何らかの仮定を置くことが必要となる。ひとつの方法としては、 ε の結合分布が2変数正規分布に従うと仮定し、(3)式をプロビット・モデルとして推計した後、その推定値より計算される $E(\varepsilon_i | Z_i, D_i)$ の推定値を(1)式に追加して α の望ましい値を求めるヘックマンの**2段階推定法**(Heckman(1978))がある。

また、**操作変数法**も問題を解決するひとつの方法である。(3)式の Z には含まれるが X には含まれない変数を探すことにより、プログラム受講の選択には影響を及ぼすが u とは独立な変数を見つけ、これを D の操作変数とする。この操作変数を用いることにより望ましい α の推定値を得ることが可能となる。

更に、アメリカのようにパネルデータの利用が可能であれば、パネルデータを用いて政策効果 α の望ましい値を推計することが可能となる。2段階推定法のように誤差項分布の仮定を設けたり、操作変数法のように操作変数を見つけるという面倒な手続きを踏まずとも、容易に推計が可能となる。(1)式の誤差項 u_{it} を、個人 i については特有であるものの時間 t については不変な個別効果と誤差項に分解できるものとする。このとき、 u と D の相関関係は個別効果を通してもたらされると考えることができるので、式から個別効果を消し去ることにより、望ましい政策効果の値である α の値を推計することができる。具体的には、同じ個人についてプログラム受講前と受講後の(1)式を推計し、その差をとることにより、個別効果を式から消し去ることができる(**固定効果モデル**)。

本稿では内容が極度に高度となることを避け、非実験的手法におけるサンプル・セレクション・バイアスの修正に関する詳細な説明を行わなかったが、より詳細な説明を希望する向きは、黒澤(2001)、Heckman, Lalonde and Smith(1999)などを参照されたい。

これまでにもみたように、非実験的手法を用いる場合、サンプル・セレクション・バイアスをいかに回避するかということが問題となり、その修正方法としてかなり高度な計量経済学的手法を用いなければならなかった。こうした高度なテクニックを用いなければ、セレクション・バイアスを排除した望ましい推定値を得られないところに非実験的手法の問題点がある。

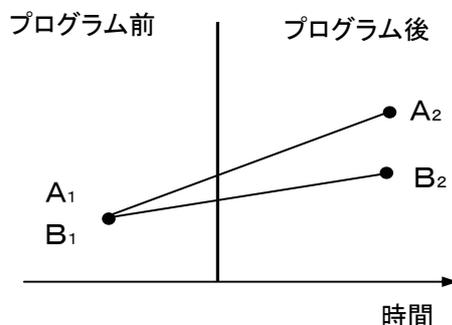
3.1.3 実験的手法 (Experimental)

実験的手法は、非実験的手法でみられたサンプル・セレクション・バイアスを回避するために、プログラムの運営機関が受講希望者を無作為に実験群と比較群に分類し、政策効果を測定する手法である。

図 3-1-4 は、実験的手法による政策評価の概念図である。これまでと同様に、 A は実験群を示し、 B は比較群を示す。添字の 1 ないし 2 は、それぞれプログラム実施前、実施後を示している。実験的手法の大きな特徴は、プログラムへの参加希望者を無作為に A_1 ないしは B_1 に振り分けることで、プログラム受講者と非受講者の属性が等しくなるようにしていることである。つまり、プログラム実施前の時点で、人為的に $A_1=B_1$ という状況を作り出しているのである。

$A_1=B_1$ であるため、プログラム実施に伴う政策効果は、 A_2-B_2 によって測定される。

図 3-1-4 実験的手法による政策評価の概念図



効果推定値 = $A_2 - B_2$

A: プログラムありの場合

B: プログラムなしの場合

出所: 同上

ところで、上記実験的手法によれば、セレクション・バイアスが全て回避できるかという点、必ずしもそうした結果とはならない。実験的手法に基づくセレクション・バイアスとしては、以下の2点が指摘されている。

まずひとつは、ランダム化バイアス (**Randomization Bias**) と呼ばれているバイアスである。これは、プログラム受講希望者の中から無作為にプログラム受講者を決定するという方法自体が、人々の受講決定に影響を及ぼし、プログラム受講者の属性がそうでなかった場合と比べて異なる場合を指す。例えば、通常のプログラムの運営では、特定の基準を満たすと思われる者のみに対して受講勧奨が行われるとしよう。通常の運営においては受講勧奨を受けられる確率が高く、受講を希望するであろう者も、無作為に受講が割り当てられるとなると、受講できなくなる確率が高まるために、受講を希望しなくなるかもしれない。このような場合、無作為割り当てが行われる場合の受講希望者は、通常のプログラム運営における受講希望者とは異なるから、推定されるプログラム効果が通常のプログラムの効果を示すとは必ずしも言えなくなる⁽³⁾。

続いて、代替バイアス (**Substitution Bias**) と呼ばれるバイアスがある。これは、比較群に属する非受講者が、対象となるプログラムと代替的な外部のプログラムを受講することにより生じるバイアスである。比較群に属する非受講者が外部のプログラムを受講することにより、そうでなかった場合に比べ成果（平均賃金など）が上昇することになる。そうした結果、本来測定されるべき受講者と非受講者の純粋な成果の差にバイアスが生じることになる。

このほかにも実験的手法におけるサンプル・セレクション・バイアスが指摘されている。プログラム終了後の受講者の就業率や平均賃金の上昇率など成果に関する達成目標がプログラム

の各運営機関に割り当てられている場合、運営機関担当者は意図的に再就職しやすい者や高賃金を得やすい者をプログラム受講者に割り当てがちである。こうした行為は **Creaming** と呼ばれている。無作為抽出を謳っておりながら、実際には受講者に質の高い者が分配される結果、サンプル・セレクション・バイアスが生じることになる。

こうしたバイアスが生じるという以外に、実験的手法の場合には倫理上の問題点が指摘されている。プログラムの受講希望者を、人為的に実験群と対照群に分類しているが、対照群に割り振られた非受講者の場合、受講希望を持ちながら受講ができないことになる。例えば、3.2 ではアメリカの訓練制度について説明が行われるが、アメリカの職業訓練パートナーシップ法 (Job Training Partnership Act) では、対照群に割り振られた者は 18 ヶ月間当該訓練を受講できないことになっている。正確な評価制度を確立するためとはいえ、プログラムへの参加を希望している者の参加権利を奪ってもよいのかという意見が多く出されているのも事実である。

また、実験的手法の問題点としてよく指摘される点は、多額の費用がかかり、しかもデータ収集者の心理的負担が大きいという点である。特に、データ収集にかかる負担の大きさは甚大だと言われており、そのためもあって実験群と対照群の抽出比率が 2 分の 1 ずつではなく、より負担の大きな実験群の場合抽出比率が 3 分の 1、そうでない対照群の場合 3 分の 2 とするなどデータの抽出割合にも影響を及ぼしている。プログラム参加希望者を無作為に実験群と対照群に分類する際に、さらにはプログラム終了後数年にわたりデータを収集しなければならないなど、非実験的手法に比べてコストがかかる点が指摘されている。

3.1.4 まとめ

かつて、LaLonde(1986)等の指摘により、実験的手法の優位性が喧伝されたことがあった。LaLonde(1986)の論文は政策評価に関するターニング・ポイントとなった論文であるが、彼はその論文の中で、実験的手法によって得られた結果と非実験的手法によって得られた結果は大きな隔たりがあることを明らかにした⁽⁴⁾。この論文を契機として、実験的手法導入に向けての議論が大いに高まっていくことになる⁽⁵⁾。

しかしながら、その後の動向をみると必ずしも実験的手法の優位性が主張されているわけではない。LaLonde(1986)の結果の一部はデータの粗さからもたらされたとする議論があり (Heckman and Smith(1995))、またその後非実験的手法の統計的厳密性に大きな改善がみられたこともあり (Heckman, LaLonde and Smith(1999))、Dar and Trannatos(1999)のように、非実験的手法の優位性を主張している論文も出てきている。

プログラムの実施という現実的な観点を考慮した場合、どちらの手法がより望ましいのかは判断が分かれるところである。ところで、黒澤 (2001) の指摘は当を得ているため、最後にその箇所を引用して本節を締め括ることにする。

「欧米諸国における最近の研究では、とくにデータ構築の重要性を強調したものが多い。訓練プログラムの平均的効果を推定するという目的において、その統計的厳密性という観点から

は、やはり実験的データの構築に基づく推定に勝るものはないであろう。しかし、理想的な実験的データの構築には、さまざまな困難が伴う。そこで、非実験的方法が現実性を持つのであるが、その場合でも、プログラム参加者および非参加者についての良質なデータを構築することが、正確なプログラム効果の推定値を得るためには極めて重要である。

まず、それが長期にわたって収集されるパネルデータであるほど、セレクション・プロセスについての特定化検定を行う余地が生まれ、訓練施策の長期的効果の測定が可能になる。またそうしたデータには、公的訓練プログラムへの参加状況だけでなく、個人や企業によって行われた他の教育・訓練や求職支援の参加状況や参加費用についての情報、ならびに訓練プログラムの成果指標として、賃金だけでなく、就業状態や労働時間の情報も含まれていることが望ましい。さらに、Heckman, Ichimura, and Todd(1997)に示されているように、比較対照データの母集団や調査項目を、プログラム参加者に対する調査と等しくすることによって、訓練プログラムの効果を測る上でのバイアスの多くを回避することができる。もちろん、理想的なデータをもってしても、置き換え効果⁽⁶⁾の存在や、貨幣価値に換算することの困難な便益や費用の存在など、訓練効果の測定には、さまざまな問題がつきまとう。しかしこうした問題の存在は、常に念頭に置かれるべきものであっても、評価の有用性を低下させるものではないはずである。」(p19~p20)

注

(1) Dar and Tzannatos (1999) で、政策評価の枠組みとして Scientific、Non-scientific という用語が使われている。本文にもあるように、Scientific は更に Experimental、Quasi-experimental という2つの分析手法に分類されている。

(2) 以下の記述の多くは、黒澤 (2001) の業績に大きく負っている。なお、プログラムの受講者と非受講者の属性をコントロールする方法について、Dar and Gill(1998)は本文での分類と多少異なり、以下の3つの手法に分類している。それらは、「観察可能な属性を回帰分析により調整する方法」(**Regression Adjusted for Observed Characteristics**)、「統計的マッチング」(**Matched Pair**)、「観察可能および観察不可能な変数を回帰分析により調整する方法」(**Regression Adjusted for Observed and Unobserved Variables**)の3つである。

Regression Adjusted for Observed Characteristics とは、文字通りプログラム受講者と非受講者の観察される属性の差を回帰分析によって修正する方法である。例えば、訓練プログラム受講の有無に関わらず、教育水準の高い者の方が高い成果を残している場合、回帰分析を用いて両グループの教育効果をコントロールすることにより、より信頼の置ける推定結果を得ることができる。

Matched Pair とは、プログラム受講者と非受講者の観察される属性が明らかに異なっている場合、異なる属性をコントロールするために、観察される属性に基づいて比較群のデータの中から実験群のデータに近似したサブグループを抽出し、双方を比較することにより政策評価を行う方法である。

上で説明した **Regression Adjusted for Observed Characteristics** により観察される属性をコントロールしても、プログラム受講者・非受講者両グループの観察されない属性 (例えば、個人の生得の能力) が異なっているために、推計された政策評価の値にバイアスが生じ、本来の推計されるべき結果とは異なる結果が生じる可能性がある。**Regression Adjusted for Observed and Unobserved Variables** とは、観察されない属性の違いに基づく上記セレクション・バイアスを修正する分析手法である。

(3) ここでのランダム化バイアスの例については、黒澤 (2001) の説明が非常にわかりやすかったため、ほぼそのままの形で引用している (p9)。

(4) LaLonde(1986)が、その論文で提示した具体的な内容は以下の通りである。彼は、不利な立場にある者たちに対して就労経験や職業相談などを提供するプログラムである NSW (National Supported Work) のデモ・プログラムを用いて、実験的手法によるプログラムの効果の推計を実施した。一方、CPS や PSID など外部データを用いて対照群を作成し、非実験的手法によるプログラムの効果を併せて推計し、実験的手法の効果と比較を行った。その結果、両者の推計結果は大きく異なっていることがわかった。

(5) 3.2節でも説明があるが、例えばアメリカでは、JTPA(Job Training Partnership Act)施行後、政策評価がうまくいっていないという事実が明らかになると、労働省は諮問委員会を設立し、政策評価に関する意見を求めている。労働省は諮問委員会の勧告を受け、非実験的データの構築を取りやめ、1986年より実験的データの収集を開始している。

(6) 置き換え効果については、本章の3.6で説明を加える。

【参考文献】

Dar, Amit and Indermit S. Gill (1998) “Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned.” *The World Bank Research Observer*, 13(1), The World Bank.

Dar, Amit and Zafiris Tzannatos (1999) “Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations.” Social Protection Discussion Paper Series, No.9901, The World Bank, Washington D. C..

Heckman,James (1978) “Dummy Endogenous Variables in a Simultaneous Equation System.” *Econometrica*, 46(3):931-959.

Heckman,James and Jeffrey Smith(1995) “Assessing the Case for Social Experiments.” *Journal of Economic Perspectives*, 9(2):85-110.

Heckman,James, Hidehiko Ichimura and Petra E. Todd(1997) “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme.” *Review of Economic Studies*, 64(4):605-654.

Heckman,James, Robert Lalonde and Jeffrey Smith(1999) “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs.” In Orley Ashenfelter and David Card,eds., *Handbook of Labor Economics, Volume 3A*. Amsterdam:North-Holland.

黒澤昌子 (2001) 「職業訓練施策の評価：非実験的および実験的方法による検証のレビュー」『経済研究』(明治学院大学) No.120、pp.1-22.

LaLonde, Robert(1986)“Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data.” *American Economic Review*, 76(4):604-620.

宮川公男(1994)『政策科学の基礎』東洋経済新報社.

3.2 アメリカの政策評価

3.2.1 アメリカの職業訓練政策の概要¹

3.2.1.1 アメリカの職業訓練政策の特徴

アメリカでの職業教育は、①個人主導によって行われる企業外機関での教育、②OJT 中心の企業内訓練、の 2 点を合併した人材形成システムである。また、アメリカの職業訓練の実施機関は、公的機関、企業、労働組合、教育機関（総合大学やコミュニティ・カレッジなどの高等教育機関）、民間の職業訓練産業などである。

アメリカの公的職業訓練プログラムの多くの起源はニューディール政策であり、それゆえプログラムの対象者は低所得者層などの限定的なものである場合が多かった。1995 年の統計によれば、連邦政府実施による公的職業訓練関連の予算総額は約 210 億ドルであった。その一方で、企業がその従業員などを対象として行った企業内訓練は約 370 億ドルであり、民間の職業訓練産業の GDP が約 550 億ドルであったことから、アメリカにおける職業訓練は民間中心のものであることが分かる²。つまり、アメリカでは企業内で実施する職業訓練や民間の職業訓練産業による職業訓練が主であって、貧困層やマイノリティーなどを対象とした公的機関による職業訓練はそれらを補完するものとして位置付けられてきた。その中で、第二次大戦後、連邦政府レベルでは、主に 4 つの職業訓練政策が逐次的に施行された。これら 4 つの職業訓練政策の施行年、対象者、政策内容などについてまとめたものが、表 3-2-1 である。

第二次大戦後最初の連邦政府レベルでの職業訓練政策として、1962 年に人材開発訓練法（Manpower Development and Training Act: MDTA）が施行された。その後、1973 年に総合雇用訓練法（Comprehensive Employment and Training Act: CETA）が、1982 年に職業訓練パートナーシップ法（Job Training Partnership Act: JTPA）が、それ以前に施行されていた法律に取って代わるという形で施行されていった。そして、現在施行されている法律は、2000 年施行の労働力投資法（Workforce Investment Act: WIA）である。

WIA 施行以前は、非自発的失業者や長期失業者、低所得者層、福祉受給者など「経済的に不利な立場にある者（disadvantaged）」を対象に、教室型訓練（座学）や民間企業への職場内訓練（OJT）の委託といった職業訓練の受講援助を中心としたものであった。しかし、WIA では、①18 歳以上の全ての成人にまで職業訓練プログラムの受講対象者が拡張され、②職業訓練の受講援助は最終的な手段として位置付けられ、職業相談などの求職支援に重点が移される、という大きな変化がもたらされた。次節以降で、各職業訓練政策の概略についてみていく。

¹ 黒澤(2001a, 2001b)を参考にした。

² 沼田(2001, p179)。

表 3-2-1 アメリカの連邦政府レベルの職業訓練政策

施策名・施行年	対 象	施 策 内 容	改 正 点
MDTA 1962年	不利な立場にある者 (主に低所得者層)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室型訓練 ・ 民間企業でのOJT委託 ・ 民間職業訓練機関への斡旋 	
CETA 1973年	不利な立場にある者 低所得者・失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上記プラス公共セクターでの短期就業経験 (PSE) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府への権限委譲 ・ 訓練受講者についてパネルデータの構築
JTPA 1982年	不利な立場にある者 非自発的失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室型訓練 (民間職業教育機関、コミュニティ・カレッジなど) ・ 民間企業でのOJT委託 ・ 求職支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PSE廃止 ・ 地方レベルへの権限委譲の一層強化 ・ 訓練受講者一人あたり支出削減 ・ 実験的データの構築と、それを用いた訓練施策評価の実施の義務付け ・ 地域産業の要請を訓練内容に反映
WIA 2000年	成人 低所得若年層	<ul style="list-style-type: none"> ・ 求職支援 ・ 集中的求職支援・包括的査定 (職業訓練) ・ 訓練 (OJT, 教室型, 基礎教育) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象者の拡張 ・ コアは求職支援、訓練を最後の手段と位置付ける ・ 地域産業との連携強化 ・ 各訓練プログラムのクオリティ・コントロール強化 ・ 情報開示の徹底と訓練バウチャー方式導入による訓練機関の競争促進

資料出所: 黒澤(2001a), pp156-157.

3.2.1.2 職業訓練を政府が行うことの理論的根拠³

政府が、経済的に不利な立場にある人に職業訓練を提供することが望ましいのかどうかについては、様々な意見がある。必ずしも政府が職業訓練政策を行わなくてもよいという立場のものは、政府が提供する職業訓練以外にも訓練を受ける機会がたくさんあるのだから、政府が訓練を行う必要はないという意見であって、これにも一理ある。

しかしながら、「市場または制度の失敗 (market or institutional failure)」がある限り、これらは政府が職業訓練を提供することの合理的な理論的根拠といえる。

市場の失敗として第一に挙げられるのは、訓練受講資金の借入れ制約である。例えば、民間職業訓練機関による教室型訓練は、普通は補助金の対象外であるが、低所得者は訓練を受ける

³ Friedlander, Greenberg and Robins(1997)。

ための自己資金を持っていない場合が多い。さらに、低所得者は担保も持っておらず、債務不履行の可能性が高いため、資金の借入れ制約に直面している。このように、資金の借入れ制約がある場合、政府による職業訓練の実施は正当化される。

第二に、公共職業訓練には公的教育システムの不十分な部分を補完する、という役割もある。

第三に、個人が将来に対する不完全な予測を持っていたため、あるいは主観的な時間選好率が高かったため学校を中退してしまった人に、教育訓練を受ける二度目の機会を与える、という意味合いを持つ（情報の不完全性）。

第四に、市場の失敗が生じている場合、低所得者に対する政府の訓練投資の社会的収益率は極めて高いものとなる。また、社会的収益率が市場利子率より低くても、公的資金を直接的所得移転に用いるよりも、経済的に不利な立場にある人に職業訓練を施したほうがより効率的であるとも考えられる。

また、この4点以外にも、副次的な目的として、福祉受給者の受給額を減らすこと、福祉受給者の労働時間を延ばすことの2点も挙げられる。福祉受給者が、職業教育訓練や雇用を自分たちの主たる経済的関心事として捉えていない可能性がある。よって、もし福祉受給者への政策の効果を考えるのであれば、彼らの積極的な訓練への参加を確実なものとするために、職業教育訓練への参加必要条件の合理的な設定が重要であることは明らかである。

上述した6点を理論的根拠とし、連邦政府は職業訓練政策を行っている。しかしながら、連邦政府の職業訓練政策実施の主たる目的は、あくまでも個人の収入を増やし貧困を減らすことであり、福祉関連の支出を減らし雇用を増やすことではない。

職業教育訓練には、積極的労働市場政策に分類されるものと、消極的労働市場政策に分類されるものの2種類があるが、これ以降では、積極的労働市場政策に分類されるMDTA、CETA、JTPA、WIAに着目する⁴。

3.2.1.2.1 人材開発訓練法（MDTA）

(1) MDTA の概略

第二次大戦後最初の連邦政府レベルでの職業教育訓練が、1962年施行のMDTAである。施行当初は、技術的・技能的な問題で解雇された労働者の再訓練を目的としていた。しかし、1964年の経済機会法（Economic Opportunity Act）の制定を受けて優先事項が変わり、経済的に不利な立場にあるものを対象者とする事となった。その政策内容は主に、①政府の訓練機関における教室型職業訓練（座学）、②地元の民間企業に委託して職場内訓練（OJT）を受けさせる際の補助金制度、③民間の教育・訓練機関への斡旋の三つで構成されていた。

⁴ 消極的労働市場政策に分類される職業訓練は、基本的に公的扶助の受給者を対象としている。代表的なものに、1962年施行のWork Incentive Program、1981年のOmnibus Budget Reconciliation Act、1988年のFamily Support ActとJob Opportunities and Basic Skills Training Program(JOBS)、1987年のFood Stamps Employment and Training Programなどがある。

また、1964年にはMDTAの下Job Corpsも創設され、経済的に不利な立場にある若年層を対象とした職業訓練プログラムが実施された。

(2) MDTAの政策評価

MDTAの政策評価についてであるが、職業訓練プログラムを受けた者について、受けたプログラムの内容、プログラムを受ける前後の収入や就業状態、および個人属性などについての定期的な調査が行われていなかったため、推定されるモデル・政策評価も限定的なものにならざるを得なかった。

3.2.1.2.2 総合雇用訓練法 (CETA)

(1) CETAの概略

具体的な職業訓練プログラムは、連邦政府より地方レベルで産業構造や経済の状況に応じて決定された方がプログラムの効率をより向上させることができるだろうと考えられるようになった。そのため、1973年にMDTAが廃止され、CETAが施行された。CETAでは連邦政府からの資金を用いて訓練プログラムを運営する権限が、州や地区に委譲された。そして、プログラムの対象者は、地区内の経済的に不利な立場にある者・低所得者・失業者などである。

また、MDTAとのもう一つの大きな相違点は、公共セクターでの短期就業経験(Public Service Employment: PSE)という雇用創出のためのプログラムが追加されたことにある。このPSEは、カーター政権下で非常に拡大した。

つまり、CETAの政策内容はMDTAの3本柱から、4本柱になった。MDTAと同じ①教室型訓練、②民間企業へのOJT委託、③就業経験(Work Experience: WE)の3つに加えて、上述した④PSEの4つが主な政策内容であった。②の民間企業へのOJT委託は、民間企業における就業経験であるが、この費用は連邦政府からの補助金で賄われた。つまり、企業は発生した訓練費用の払い戻しを受けられるのである。また、④のPSEは公共セクターにおける就業経験のことであるが、これも補助金によって費用が賄われた。

1980年の大統領選でロナルド・レーガンが大統領に選出され、共和党が政権を握ると、議会は連邦の職業訓練政策の大幅な見直しを行った。その結果、連邦政府の社会保障プログラムへの支出に関して大幅な削減が行われ、CETAは削減の主たるターゲットとなった。CETAの施行状況の見直しの際に、CETAの下資金提供を受けて行われた地方主導の職業訓練プログラムの管理ミスやPSEのコストに関する報告が数多くなされ、CETAの総コストが1978年時点で70万ドルにも及ぶことが明らかになった。特に、PSEが汚職・賄賂の温床となり、かつ不正な業務管理が行われていたことが明らかにされた。

これらの結果を受けて、レーガン政権となって早い時期の1981年にはPSEが廃止され、1982年にはついにCETAがJTPAに取って代わられることとなった。

(2) CETAの政策評価

MDTAにおける政策評価が、評価システムが未整備であったため不十分に終わったことを受

けて、CETA 施行直後にアメリカ労働省（The Department of Labor: DOL）は政策評価システムの構築に着手した。その努力の主たる結果が、The Continuous Longitudinal Manpower Survey (CLMS) である⁵。これは、CETA プログラム参加者についてのデータで、プログラムを受けた者に対して、2-3 回の追跡調査を行うことで収集された。1975 年からデータ収集が開始され、四半期ごとに連邦レベルで無作為抽出法によって収集された。CLMS は、①CETA における訓練受講状況、②訓練受講者の家族構成や個人属性、及び訓練プログラム修了後の労働市場における活動状況、③プログラム受講前と受講後の収入についての時系列データ、の三種類のデータを各サンプルについて寄せ集めたものである。この三種類のデータは別個に収集されたもので、①に関しては CETA の運営者記録 (administrative records) から得られた。②に関しては、家族構成や個人属性についての情報は CETA 参加直後にインタビュー調査で得られ、プログラム修了後の労働市場活動についての情報は 2-3 回のフォローアップインタビュー調査によって集められた。そして、③については、社会保険庁のデータから得られたものである。

CLMS は CETA 受講者の職業訓練参加パターンについては有益な情報を提供してくれるが、プログラム非受講者についての情報は含まれないため、職業訓練が修了後の収入に与える影響を評価するのに適したデータセットとはいえなかった。よって、政策評価を行うために必要な比較対照者（プログラム非受講者）についてのデータセットを確保するために、DOL は Current Population Survey (CPS) のサンプルのうち、社会保険庁から収入データを確認できるサンプルについて抽出する、という方法をとった。つまり、プログラム受講者の比較対照者についてのデータとして、CPS から再抽出されたものが利用されたのである。

上述した CLMS の作成、すなわち三種類のデータの寄せ合わせや CPS からの比較対照グループの作成などのデータベースマネジメントと、CLMS を用いた訓練終了後の収入に与える影響についての非実験的方法による政策評価の実施について、DOL は Westat 社と契約をした。Westat 社は、データ作成当初から、比較対照グループの作成がうまくいっていないことを認識しており、「現時点で、比較対照グループと訓練参加者グループがどれだけ比較可能なものであるかは、単純には分からない」と DOL に報告していた。その後も、DOL と Westat 社は分析により適当な比較対照グループの作成の努力を続けたものの、必ずしもうまくいかなかった。その一方で、DOL と米議会予算局 (The Congressional Budget Office: CBO) は、信頼にたる政策評価を行う分析手法を見つけるために、CLMS を用いた CETA に関する非実験的研究を外部研究者に委託した。しかしながら、外部研究者に委託した CETA の政策評価についての研究が完了・結果報告される前に、前節で述べた理由で、CETA そのものが廃止され、その代わりに 1982 年から JTPA が施行されることとなった。

政策評価の結果についてであるが、ほぼ共通して得られている結果は、成人女性については

⁵ Hotz (1992) を参考にしている。

収入増加の効果がある、というものである。しかし、プログラム受講者のデータセットに対してサンプル・セレクション問題が発生し、利用された推定方法に政策評価の推定値が敏感に反応することとなり、政策評価についての頑健な推定値は得られなかった⁶。

3.2.1.2.3 職業訓練パートナーシップ法(Job Training Partnership Act: JTPA)

(1) JTPA の概略

1982年にCETAが廃止され、それに代わる政策として施行されたのがJTPAである。前述したとおり、JTPA制定にあたって、議会では、PSE制度の非効率的な運営と、職業訓練における公的介入の理論的根拠についての再検討が行われた。その結果、JTPA施行に先立つ1981年にPSE制度が廃止された。PSE制度が廃止されたため、プログラム受講者一人当たりの支出は大幅に削減された。その一方で、プログラムの対象は非自発的失業者のすべてに拡大された。

JTPAのプログラムに必要な経費については連邦政府の負担となっていた。連邦政府からの予算の配分については、個別的なプログラム⁷ごとの運営資金が各職業訓練サービス実施地域(Service Delivery Area: SDA)へと配分されるという方法がとられた⁸。予算ができるだけ訓練プログラムそのものに対して使われるように、SDAへの予算配分額の50%以上を直接の訓練経費とすること、全体の管理経費は20%以下とすることなどの基準が定められた⁹。また、議会はJTPAへの支出額を大幅に削減した。具体的には、初年度の支出額は36万ドルにまで減らされた(1978年のCETAの総コストが70万ドル)。

職業訓練への公的介入についての再検討が行われた結果、JTPAは以下4点について改善されることとなった。第一に、職業訓練プログラムの設計と実施に関して、州政府にさらなる権限と責任が譲渡された。第二に、産業界のニーズと地方政府によって決められた訓練プログラムとの間により密接な関連性をできるだけ早く作り上げるために、州は民間部門とのパートナーシップの構築を要求された。つまり、訓練プログラムの内容については、地区ごとに、民間企業や組合・教育機関などとの間の協議に基づいて制定し、地場企業の要請に柔軟に対応させることが法的に定められた。第三に、所得移転やPSEを廃止する一方で、経済的に不利な立場にある人への訓練を集中的に行うこととした。そして第四に、アメリカ経済の構造変化のせいで仕事を失った労働者に対して、再訓練プログラムを行うことが定められた。

そしてJTPAの主な政策内容は、①民間職業教育機関、コミュニティ・カレッジなどにおける教室型訓練(座学)、②地元の民間企業に委託して職場内訓練(OJT)を受けさせる際の補助金制度、③就職斡旋の3つから構成されることとなった。

⁶ Barnow(1987)で、CETAの政策評価に関するサーベイがなされている。

⁷ タイトルII-A、II-B、II-Cなど、JTPAプログラムは細分化されている。

⁸ SDAはJTPA実施のために設けられた制度である。労働市場の状態によって、州知事が指定した。JTPAでは、その地域の人口が20万人以上であれば、指定が可能であった。

⁹ 岡崎(1996, p93)。

(2) JTPA の政策評価¹⁰

JTPA は DOL に対して、以下のように明示的に指示した：「JTPA の下で実施されるプログラムの効果について評価しなければならない。特に、訓練参加者の雇用と収入の増加、所得補助費用の減少、税収の増加、訓練期間、及び雇用時の状況・雇用形態、プログラム修了後の少なくとも一年間の訓練参加者の労働市場での経験についての情報、かつ比較可能なそのほかの訓練参加者および雇用者についての情報を集めなければならない」¹¹。

訓練参加者に対する職業訓練の効果を測定するようという JTPA における規定に従って、DOL は CETA のときと同じように、非実験的政策評価システムの構築を始めた。そして、CLMS は The Job Training Longitudinal Survey (JTLS) に取って代わられた。

この JTLS は二段階標本抽出法でサンプリングが行われた。まず、SDA を抽出し、次に抽出された SDA の中からプログラム参加者を抽出するという方法である。また、収入データとして、社会保険庁のデータを用いないこととなった。さらに、DOL は CPS に比較対照グループを構築するために、予備的調査を行うよう要請した。それによって作成されたデータベースが、The Survey of History of Work (SHOW) である。

JTLS と SHOW 作成の途中過程で、1970 年代後半に DOL と CBO が外部研究者に委託した CETA についての政策評価研究が次々と DOL に提出・報告された。これらの研究はまちまちの評価結果を報告しており、かつ新たに考えられたセレクションバイアス問題を解決するための計量分析手法が、データに対して非常にセンシティブかつ不安定であることも明らかにした。

CETA における政策評価がうまく機能していないという事実を受けて、1984 年の終わりに DOL は JTLS Technical Advisory Panel (諮問委員会) を設立した。この諮問委員会の目的は、①過去の政策評価の分析手法及び分析結果の妥当性を評価すること、②JTPA に関する政策評価を行うために有効な代替りのデータ設計・収集し、それを評価すること、である。

諮問委員会は設立後 1 年間、過去に行われた政策評価研究に対する評価と、人材開発訓練評価の専門家との相談という作業を行い、報告書を 1985 年 11 月に発表した。その結果、訓練参加者グループと比較対照グループの本質的な違い、すなわちセレクションバイアスのせいで、「過去の政策評価研究は、どの点をとって見ても、正しいものはないと言えるだろう」と結論付けている¹²。

諮問委員会はこれら政策評価研究に対する再評価の結果を受けて、JTLS および SHOW のような非実験的データの構築を取りやめ、実験的データの構築をするように DOL に提言した。そして 1986 年の初めに DOL はこの提言を受け入れ、Title II-A プログラム¹³を実行・評価する

¹⁰ Hotz(1992)、Bloom et al. (1997)を参考にしてている。

¹¹ JTPA, Section 454. [a]。

¹² さらに後年、Laronde and Maynard(1987)も報告され、非実験的方法では正確な政策評価はできないこと、が指摘された。

¹³ JTPA は、タイトル II-A、II-B、II-C などの個別的ないくつかのプログラムから構成されている。タイトル II-A は経済的に不利な立場にある成年と若年層を対象としたプログラムである。

こととした。つまり、その諮問委員会は、政策の平均的な効果をより正確に推定するためには、実験的データの構築が唯一の解決策であると考え、その構築を義務付けることとしたのである。

実験的データの構築だけでなく、実験的データを用いた JTPA の個人の就業率や収入への影響の分析とともに、福祉受給額や所得税収入ならびに犯罪率などへの効果を計測し、加えて費用－便益分析に基づいたプログラムの費用対効果を検証することも法令の中に義務付けられた。

実験的方法には膨大な実行費用がかかり、かつ倫理的にも問題がないわけではない¹⁴。しかしそれよりも、訓練の平均的効果をより正確に測ることを重視して、国をあげての実験的方法によるデータ収集にまで踏み切った米国政府の決断の意義は大きいと評価されている。

そして、JTPA を評価するために 1986 年に収集が始まった実験的データが、The National JTPA Study¹⁵である。DOL がデータ設計・収集と分析の委託先として選択したのは、Abt Associates、Manpower Demonstration Research Corporation、ICF 社、National Opinion Research Center の 4 つである。

The National JTPA Study に自主的に参加を表明した SDA のうち、16 の SDA がサンプル地域として選ばれた。そして、この 16 の SDA に属している Title II-A 登録者がサンプルとなった。よって、The National JTPA Study はナショナルサンプルとは言えない。

そして、共通して得られている政策評価の結果は、若年層に対しては JTPA 以前の政策と同様にほとんど効果が見られないが、成人についてはプラスの効果が計測されている、ということである。また、プログラムの形態別では、非自発的失業者を含む成人一般に対して最も費用対効果的なのは求職支援であるという結果が得られている¹⁶。

3.2.1.2.4 労働力投資法 (Workforce Investment Act: WIA)¹⁷

(1) WIA 施行の背景¹⁸

JTPA が廃止され、2000 年にそれに代わる政策として WIA が施行された。アメリカにおいて職業訓練充実化の議論が登場してきた直接の契機は、1980 年代のアメリカ経済の失速にあるといわれている。とりわけ、1990 年代にはいると、政策評価に関する様々なレポートが発表され、それを受けて 1992 年の大統領選挙ではこの職業訓練が大きな争点の一つとなった。WIA の施行は、この流れの中にある。

¹⁴ 実験的方法とは、訓練プログラムへの参加資格をもつ希望者を、無作為に参加者 (Treatment group) と非参加者 (Control group) とに割り当て、それら 2 つのグループについてのデータを収集し、それを利用して訓練効果を推定するという方法である。非参加者グループは 18 ヶ月間、訓練に参加することが許可されなかった。また、適格な Title II-A 登録者のうち 3 分の 2 は参加者グループに割り当てられ、3 分の 1 は非参加者グループに割り当てられた。

¹⁵ The National JTPA Study は Title II-A のみを調査対象としている。

¹⁶ Bloom et al. (1997), LaLonde (1995) など。

¹⁷ Shaw and Rab (2003), 沼田 (2001) に拠っている。

¹⁸ 沼田 (2001) に拠っている。

また、1995年時点で、連邦政府の実施するプログラム数は163、関係機関が15にもおよんだ。このように数多くのプログラムが実施されている状況では、プログラムの情報にアクセスを希望するものにとって、極めて困難を伴うものである。かつ、職業訓練を実施する公的機関の訓練成果に対する責任の所在が曖昧でもあった。つまり、プログラム受講者がプログラム修了後に実際に就職できたのか、または嫁得収入が上昇したのかなど、プログラム修了者の動向について追跡調査を行っていた機関が少なかったのである。

このような流れを受けて、職業訓練によって労働力の生産性を向上させ、国際競争力を高め、福祉依存度を低下させることを目的として、WIAが施行されることとなった。

(2) WIAの概略

WIAでは、それまでの訓練政策評価の実証分析に基づいて、求職支援の部分が大幅に拡充された。訓練支援は、各種の求職支援を得ても就業機会を得られない、あるいは就業を継続できない人々だけに対する“最後の手段”として行われることになった。また、プログラムの対象者が成人全体にまで拡張されたことも注目に値する。

WIAは、①簡便なサービス、②個別労働者の支援強化、③地域を超えた情報の集積、④訓練成果に対する責任の明確化、⑤地方組織の強化、⑥州・地方の柔軟な政策、⑦就職させることを一番の目標とする、の7つの特徴をもつ政策となっている。①、②、③については、具体的には職業訓練政策に関連する政府のあらゆるサービスを、地区ごとに設置されたワンストップ・センターで一括供給することとなった。④については、職業訓練成果についての徹底的な情報開示を職業訓練機関に義務付けた上で、個人への支援としてバウチャー制度¹⁹が導入されることとなった。

⑤、⑥については、地域ベースの労使合議による、各訓練プログラムの成果指標に基づいた訓練内容の継続的なクオリティ・コントロールが行われることとなった(図3-2-1)。WIAは連邦法であるため、この法の運用責任は連邦政府(労働省・雇用訓練局)にある。しかし、WIAにおいて定められている連邦政府の権限は、予算の配分など限られた範囲に限定されており、実際の訓練計画の策定などは州におかれる州労働力投資委員会²⁰に委ねられている。そして、地域に密着した計画の策定や、ワンストップセンターの職員の選定(ワンストップセンターについては後述)、職業訓練機関の指定など広範かつ重要な決定は、地区ごとに設置される地区労働力投資委員会が担うようになっている。つまり、地方レベルの権限の強化と柔軟な政策が行える制度が整えられているのである。

さらに、⑦については、情報の不完全性を緩和させるための求職支援に重点を置き、訓練へ

¹⁹ 実際の法令では、「バウチャー」という用語は使われておらず、“individual training account”が利用されているが、これは本質的にはバウチャーと同様の機能を持つため、ここではバウチャーと訳出している。

²⁰ 州労働力投資委員会も地区労働力投資委員会も、行政や産業界、労働組合および教育・訓練機関の代表などから成る。

の直接的支援を最後の手段と位置付けることとなった²¹。

図 3-2-1 WIA 運営組織の概略



出所: 沼田(2001, p185)

(3) 訓練成果についての説明責任システム (Accountability system)

WIA では、民間職業教育機関、コミュニティ・カレッジなどが提供する訓練プログラムが“公的訓練プログラム”として認められるための手続きが厳格になった。また、職業訓練プログラムを提供するためには、指定職業訓練機関として認定されることが必要となった。

具体的には、各州と各地区に労働力投資委員会を設置し、州レベルの州労働力投資委員会で定められた基準に基づいて、地区レベルの地区労働力投資委員会が、訓練機関の各プログラムを年に一度認定することが義務づけられた。

JTPA では職業訓練機関に訓練成果についての報告義務はなかった。しかし、WIA は全ての職業訓練機関に、年に一度、彼らの訓練受講生のパフォーマンスに基づいた職業訓練機関に関する情報を報告しなければならない、と義務付けた。提供が義務付けられたプログラムの成果指標には、訓練の修了率、修了者の就業率や初任給などが含まれている。さらに、訓練受講者とその雇い主の満足度についても、報告しなければならなくなった。これらが、基準に満たない場合は、公的訓練プログラムとしての資格を失うことになる。

また、JTPA では職業訓練機関に適格要件を課さなかったが、WIA においては全ての訓練プログラム提供者が連邦政府または州政府によって職業訓練機関としての資格を認められなければならないとした。連邦政府または州政府によって承認された指定職業訓練機関は、プログラム参加者の経過報告義務があり、義務づけられている報告を怠ったり虚偽の報告をした場合には、その資格が取り消されることとなる。

そして、これらの情報は全て、ワンストップセンターに提供されることとなった。

²¹ 沼田(2001, p185)。

(4) ワンストップセンターと求職支援

求職支援は WIA における主たるプログラムとして位置付けられている。具体的には、求職者のもつ技能レベルの評価、キャリア・カウンセリング、求人・求職情報や教育・訓練機関の各種訓練サービスについての情報提供、求人のある仕事に必要な技能についてのアセスメントなど多岐にわたる。そして、これらほとんどの情報は、ワンストップセンターにおいて職業訓練受講希望者に提供される。

ワンストップセンターは、訓練受講希望者に前述したプログラムの成果指標に加えて、修了者の新しい職場での定着率や就職後 6 ヶ月目の給与などの情報も提供される。各教育訓練機関の業績に関する情報を通じて、訓練受講希望者がどの訓練に参加したら訓練目標、就職目標を達成できるのかを知らせるシステムなのである。そして、訓練受講希望者はそれらの情報をみて、使用する教育訓練機関を決定するのである。WIA のサービスを受けることを希望するものは全員、ワンストップセンターをエントリーポイントとしなければならないとされている。

また、求職支援サービスは、①コアサービス、②集中的サービス (Intensive service)、③職業訓練、の三層のヒエラルキー構造となっている。①のコアサービスは、連邦政府がイニシアチブをとって運営しているデータベースへのアクセス、失業保険給付申込書の記入の補助、就職先の紹介などを指す。②の集中的サービスは、コアサービスだけでは就職先を見つけられなかった成人が使用できる。これは、技能レベルチェック、カウンセリング、個人の就職プランの開発も含む。そして、③の職業訓練サービスは、コアサービス及び集中的サービスを用いても就職できなかった人だけが受けられる。

(5) 訓練バウチャー方式

ワンストップセンターにある情報資源を用いただけでは就職できない人たちに、理論的には訓練バウチャーが与えられる。そして、訓練バウチャーを与えられた人が適当な職業訓練プログラムを選択する。つまり、訓練バウチャーを与えられた人に選択された職業訓練機関だけが、連邦政府からの資金を獲得できるのである。

(6) WIA における競争市場原理

WIA は顧客主導型の政策 (customer-driven policy) である。顧客とは、訓練受講生を指す。つまり、職業訓練機関は受講者を獲得できなければ、訓練バウチャーによる資金を獲得することはできない。よって、訓練機関は顧客 (= 訓練受講生) を得られなければ市場から撤退しなければならない。

また、顧客 (= 訓練受講生) が職業訓練選択に関する情報を十分に得られるように、情報収集システムが作られている。この情報収集システムを支えているのが、前述した訓練成果に対する包括的な説明責任システムである。

つまり、JTPA の下では、職業訓練機関は州政府によって配分される連邦政府資金の争奪競争を行っていたが、WIA の下では顧客 (= 訓練受講生) 争奪競争を行わなければならないので

ある。

しかし、プログラムの成果報告の義務付けなどの厳しい情報開示・競争原理の導入が、各職業訓練機関やコミュニティ・カレッジなどにとって大きな負担となっており、職業訓練機関自体がプログラムへの参加そのもの、あるいは積極的な参加を拒否する例もみられ、訓練提供機関や提供される訓練そのものの質の低下が生じている、との報告がなされている。

また、前述した求職支援サービスがヒエラルキー構造となっているため、職業訓練の受講には事実上制約がかかっている。そのため、受講希望者という顧客が自由に職業訓練という商品にアクセスできなくなっており、多くの職業訓練機関が WIA 施行後は訓練受講者数が減少したと報告している。WIA は効率的な運営を目指して市場競争原理を導入したものの、このような矛盾も抱えているのである。

3.2.2 政策評価

本節では、アメリカ連邦政府レベルで施行された職業訓練政策のうち、MDTA、CETA、JTPA の 3 つに関する政策評価研究についての概観を行う²²。ここで取り上げる政策評価研究は、研究者が独自に行ったものである。また、取り上げる論文の分析者、分析結果などについての概略は節末の表 3-2-2 にまとめてある。

3.2.2.1 MDTA について

MDTA の訓練プログラムを受講者が受けたサービスの内容、サービスを受ける前後の収入や就業状態、および個人属性などについての定期的な調査が行われていなかった。そのため、推定に用いられるデータ及びモデルは限定的なものにならざるを得なかった。なおかつ、政策評価もサンプルセレクションバイアスの影響を強く受けたものとなってしまった。

代表的な政策評価の研究論文として、Ashenfelter (1978) が挙げられる。1964 年に MDTA の教室型訓練を受講したものを分析対象とし、受講したものの年間収入が増えるかどうかを評価した論文である。分析の結果、黒人男性・白人男性、黒人女性・白人女性のすべてに関して、MDTA の教室型訓練は年間収入を増大させることが明らかにされた。

この Ashenfelter (1978) と同じデータについて、計量モデルを改善した上で分析を行ったのが、Bloom (1984) である。分析対象者は Ashenfelter (1978) と同じ MDTA の教室型訓練の受講者であるが、計量モデルとして固定効果モデルを用いた。パネルデータを用いて固定効果モデルで政策の効果を推定すると、時間の経過による変化、すなわち「個別効果 (individual effects)」の影響を消し去ることができる。こうすることによって、訓練修了後の賃金への MDTA の効果は、Ashenfelter(1978) の推定値よりも男性・女性ともに大きいという結果を得ている²³。

²² LaLonde(1995)、Friedlander, Greenberg and Robins (1997) で詳細なサーベイがされている。

²³ Ashenfelter(1978) では、訓練修了後の男性の賃金上昇幅は 0~300 ドル、女性については 400~500 ドルと推定しているが、Bloom(1984) では、男性については 500~800 ドル、女性については 600~800

これら以外にも、Gay and Borus (1980)が挙げられる。これは、1968年12月から1970年6月までの間にMDTAに参加した者を分析対象者とし、彼らの1973年の年間収入に対するMDTAの影響を計測した分析である。1973年のデータを用いることで、職業訓練の長期的な効果を分析した研究ということになる。分析の結果、全体についてはMDTAの年間収入に対する長期的な影響はプラスであることが明らかにされた。さらに、黒人女性・白人女性についてもプラスであることが分かった。しかし、黒人男性・白人男性についての影響は明らかにならなかった。

また、Cooley, McGuire and Prescott (1979)は、1969年、1970年、1971年にMDTAの教室型訓練とOJT訓練に参加したものを分析対象として、MDTAが年間収入に与える影響についての研究である。分析の結果、単純な分析の結果からは、MDTAそのものは、男性の年間収入にはプラス、男性の就職確率にもプラスの影響を与え、女性の年間収入については男性よりも大きくプラスの影響を受けることが分かった。しかしながら、景気循環の影響・訓練を受講してからの時間の経過の影響・コーホート効果を考慮に入れたり、年齢・性別・受講プログラムの違いなどでサブグループ化したりして分析すると、必ずしも一致した結果は得られないことも明らかにされた。つまり、分析手法やデータそのものに対して、政策評価の推定結果はセンシティブに影響を受け、頑健な推定値ではないことが明らかにされた。このことから、著者たちは、職業訓練の効果を正確に測定するためには、実験的データを構築しなければならないと論文中で提言している。

MDTAは①男性・女性両方の訓練修了後の年収に対してプラスの影響を与えること、②男性よりも女性の年収に対してより大きなプラスの影響を与えること、③就職確率については、男性に対してプラスの影響を与えること、の三点がMDTAの政策評価研究におけるほぼ共通した見解といえよう。しかしながら、MDTAの効果を測定するための特別なデータが作成されたわけではなく、推定結果はサンプルセクションバイアスの影響を強く受けたものであることに留意が必要である。

3.2.2.2 CETA について

MDTAにおける政策評価が不十分に終わったため、CETA施行直後に、アメリカ労働省(The Department of Labor: DOL)は政策評価システムの構築を求め始めた。その努力の主たる結果が、The Continuous Longitudinal Manpower Survey (CLMS)である。本節では、このCLMSを用いて研究者が行った研究を紹介する。

Dickinson, Johnson and West (1986)は、CETAの訓練プログラムを受講することによって年収が増えるかどうかについて分析した。その結果、成人男性の年収については、CETAはマイナスの影響を与えることが明らかにされた。このことは、訓練プログラムを受講することによって職を見つけやすくなるものの、高い収入の職業には就けないことを示唆しているといえよ

ドルと推定している。

う。また、成人女性の年収についての影響は明らかにならなかった。

次に、Bassi(1983)では、CETAの訓練プログラムの修了後の年収が訓練受講前と比べて増大しているかどうかを分析している。分析の結果、白人女性およびマイノリティの女性の年収に対して、CETAはプラスの影響を与えていることが示された。その一方で、マイノリティの男性の年収に対する影響は明らかにされなかった²⁴。つまり、女性のほうが男性よりもCETAへの参加から便益をより受けているという結果がえられたのである。

以上二つの研究は、非実験的方法で行われたものである。訓練参加者についてはCLMSから得ているが、比較対照グループについてはCPSから作成したものである。よって、訓練参加者と比較対照グループには、生まれ持った能力に差があるかもしれず、職業訓練の影響を過剰に捉えている可能性を否定できない。また、比較対照グループのうち、分析対象年以降にCETAに参加している可能性がある。そのため、CPSから抽出・作成されたデータが、本当に比較対照グループとして適当であるかが分からない。

しかしながら、このように推定結果にバイアスがかかっている可能性は否めないものの、CETAにおいては男性よりも女性のほうがより大きな便益を受けている。

3.2.2.3 JTPA について

訓練参加者に対する職業訓練の効果を測定することを定めた JTPA の規定²⁵に従って、DOL は CETA のときと同じように、JTPA 施行直後は非実験的政策評価システムの構築を行うこととした。そして、CLMS に代わって、The Job Training Longitudinal Survey(JTLS)が作成されることとなった。

しかし、JTPA 施行後に CETA における政策評価がうまく機能していないという事実が明らかになると、1984 年の終わりに DOL は JTLS Technical Advisory Panel(諮問委員会)を設立した。そして、諮問委員会は JTLS などの非実験的データの構築を取りやめ、実験的データの構築をするように DOL に提言し、DOL はそれを受け入れた。その結果 1986 年にデータ収集が開始された実験的データが、The National JTPA Study である。

Anderson, Burkhauser and Raymond (1993)は訓練修了後の就職確率に対して、JTPA がプラスの影響を与えるかどうかを分析した論文である。ただし、この論文は実験的データを用いた分析ではない。分析対象としてテネシー州のデータを用いているが²⁶、訓練受講者グループとして JTPA Title II-A 78% Programs を受講したのものについてテネシー州 JTPA 庁 (JTPA agency) が収集したデータを、比較対照グループとして CPS から作成したデータを用いている。サンプルセレクションやクリーミングの影響を排除するために、計量モデルとして Bivariate Probit 分析が用いられている。分析の結果、JTPA の訓練プログラムは、女性、児童扶養世帯

²⁴ 白人男性サンプルは高所得者に偏っており、ランダムサンプリングとは言い難いため、推定結果については本文中では報告されていない。

²⁵ JTPA, Section 454. [a]。

²⁶ テネシー州の JTPA 庁が JTPA のプログラム受講者全員に関するデータを収集している。

補助(AFDC)または追加保証所得 (Supplement Security Income) 受給者、都市部居住者、高齢者の就職確率を高める効果があることが明らかになった。一方、黒人の就職確率に対する影響は、統計的に有意な結果はえられなかった。

表 3-2-2 米国の政策評価に関する主な研究

分析者 (論文の発表年)	政策名	分析内容	評価結果
Ashenfelter (1978)	MDTA	年間収入への影響	黒人男性： +
			白人男性： +
			黒人女性： +
			白人女性： +
Cooley et al. (1979)	MDTA	年間収入と就職確率への影響	<年間収入>
			男性： +
			女性： +
			<就職確率>
			男性： +
Gay and Borus (1980)	MDTA	長期的年間収入への影響	女性： ?
			全体： +
			黒人男性： ?
			白人男性： ?
			黒人女性： +
Bloom (1984)	MDTA	年間収入への影響	白人女性： +
			男性： +
Dickinson et al. (1986)	CETA	年間収入への影響	女性： +
			男性： -
Bassi (1983)	CETA	年間収入への影響	女性： ?
			白人女性： +
			マイノリティの女性： +
Anderson et al. (1993)	JTPA	就職確率への影響	マイノリティの男性： ?
			女性： +
			黒人： ?
			福祉受給者： +
			都市部居住者： +
Bloom et al. (1997)	JTPA	収入への影響	高齢者： +
			成人女性： -
			成人男性： +
			若年女性： ?
			若年男性・逮捕者： ?
			若年男性・非逮捕者： -

資料出所： 筆者作成

そして、Bloom et al.(1997)では、実験的データである The National JTPA Study を用いて、JTPA Title II-A が年間収入に与える影響についての分析を行っている。分析の結果、訓練プログラムには、成人女性および成人男性の年間収入を増やす効果が、若年男性で逮捕の経験があるものについては年間収入を減らす効果があることが分かった。また、若年女性と若年男性で

逮捕の経験がないものの年間収入への影響は明らかにならなかった。

つまり、JTPA における訓練プログラムは成人に対してはプラスの影響を与えているが、若年層に対してはマイナスの影響または効果がないとの推定結果が、ほぼ共通してえられている。

【参考文献】

- Anderson, Kathryn H., Richard V. Burkhauser and Jennie E. Raymond (1993) "The Effect of Creaming on Placement Rates under the Job Training Partnership Act," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, No. 4: pp613-624.
- Ashenfelter, Orley (1978) "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 1: pp47-57.
- Barnow, Burt S. (1987), "The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature," *Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2, 1987: pp157-193.
- Bassi, Laurie J. (1983) "The Effect of CETA on the Postprogram Earnings of Participants," *Journal of Human Resources*, Vol. 18, No. 4: pp539-556.
- Bloom, Howard S. (1984) "Estimating the Effect of Job-Training Programs, Using Longitudinal Data: Ashenfelter's Findings Reconsidered," *Journal of Human Resources*, Vol. 19, No. 4: pp544-556.
- Bloom, Howard S., Jarry L. Orr, Stephen H. Bell, Geroge Cave, Fred Doolittle, Winston Lin and Johannes M. Bos (1997) "The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs: Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study," *Journal of Human Resources*, Vol. 32, No. 3: pp549-576.
- Cooley, Thomas F., Timothy W. McGuire and Edward C. Prescott (1979) "Earnings and Employment Dynamics of Manpower Trainees: An Exploratory Econometric Analysis," *Research in Labor Economics, Supplement 1: Evaluating Manpower Training Programs*, Edited by Bloch, Farrell E., JAI Press Inc.: pp119-147.
- Dickinson, Katherine P., Terry R. Johnson and Richard W. West (1986) "An Analysis of the Impact of CETA Program on Participants' Earnings," *Journal of Human Resources*, Vol. 21, No. 1, 1986: pp64-91.
- Friedlander, Daniel, David H. Greenberg and Philip K. Robins (1997) "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 4: pp1809-1855.
- Gay, Robert S. and Michael E. Borus (1980) "Validating Performance Indicators for Employment and Training Program," *Journal of Human Resources*, Vol. 15, No. 1: pp29-48.
- Hotz, V. Joseph (1992) "Designing an Evaluation of the Job Training Partnership Act," *Evaluating Welfare and Training Programs*, edited by Manski, Charles F. and Irwin Garfinkel, Harvard University Press: pp76-114.
- LaLonde, Robert J. (1995) "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2: pp149-168.

Shaw, Kathleen M. and Sara Rab(2003), “Market Rhetoric Versus Reality in Policy and Practice: The Workforce Investment Act and Access to Community College Education and Training,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 586, No. 0: pp172-193.

岡崎純一(1996) 『アメリカの労働』, 日本労働研究機構.

黒澤昌子(2001a) 「職業訓練・能力開発施策」, 猪木武徳・大竹文雄編, 『雇用政策の経済分析』, 東京大学出版会: pp133-166.

黒澤昌子(2001b) 「職業訓練施策の評価: 非実験的および実験的方法による検証のレビュー」, 『経済研究 (明治学院大学)』, 第120号: pp1-22.

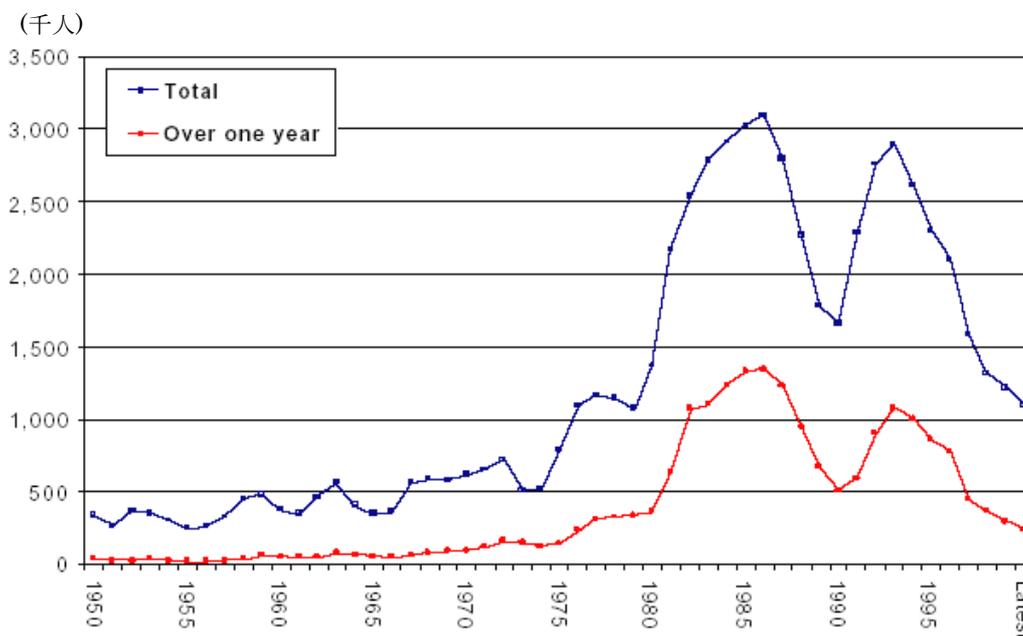
沼田雅之(2001) 「アメリカ合衆国の職業教育・訓練に関する法制度」, 『日本労働法学会誌』, 98号: pp175-189.

3.3 イギリスの政策評価

1973年の第1次オイルショック以後、イギリスでは失業率の上昇に合わせて失業給付受給者数が急増し、いくつかの抜本的な雇用対策が実施されてきた。図3-3-1および図3-3-2では、失業給付受給者数の推移を示している。1960年以降、緩やかに増加しつつあった全体の受給者数は、1979年以降に急激に増大したことがわかる。とりわけ1980年代初頭、および1990年代初頭の不況期では、ピーク時の受給者数が300万人前後に達するとともに循環的な変動が大きくなった。実際には、失業給付受給者のおよそ3割は18歳から24歳の若年失業者で占められており、また全体の約4割程度（若年層でも約3割程度）が1年以上の長期失業者となっていたことから、対象層に応じた雇用対策が必要とされた。

1970年代末以降のイギリスの（ミクロの）雇用政策は、雇用創出策と教育訓練策に重点が置かれ、数多くの施策が打ち出されている¹。そのうち、本節では①若年失業者に対する職業訓練施策、および②長期失業者の求職活動支援施策をとりあげる。どちらもこの間の雇用政策の中心課題であるとともに、政策効果についても客観的な検証が進められている。以下ではまず、個々のプログラムの内容を概観し、次いでその評価結果を整理する。

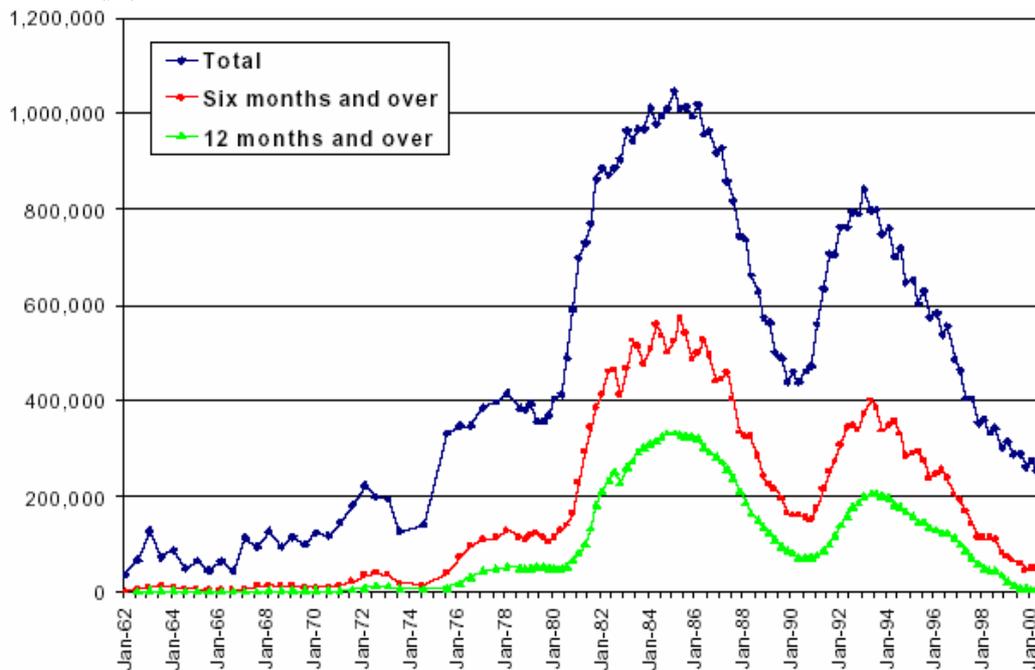
図3-3-1 失業給付受給者数の推移（全体および1年以上の長期受給者）



出所: Labour Market Trends and Employment Gazette, various issues

¹ 井田 (2002)は、サッチャーからブレア政権に至るイギリスの雇用政策を網羅的に解説している。本節の記述も、井田 (2002)を参考にしている。

図3-3-2 18歳～24歳の失業給付受給者数の推移（全体、6ヶ月以上、1年以上の受給者）
（人）



資料出所: Labour Market Trends and Employment Gazette, various issues

3.3.1 評価対象政策の概要

3.3.1.1 若年者訓練施策

図3-3-2 でみたように、イギリスでは、1973年の第1次オイルショック以後70年代を通じて若年失業者が急激に増加していた。1978年に導入された「若年者雇用機会事業」(YOP)は当初、景気回復までの緊急雇用対策として位置づけられており、若年者の雇用創出策としての色彩が強かった。しかし、1980年代に入ると「若年者訓練スキーム」(YTS)、そして「若年者訓練」(YT)に改称されるとともに、職場訓練を通じた若年労働者の技能や生産性、エンプロイアビリティの向上が強調されるようになった。以下では、YOPからYTに至る政策の流れをまとめたJones(1988)およびBradley(1995)に依拠しながら、その制度の概要について述べる。

○若年者雇用機会プログラム (Youth Opportunities Programme: 以下、YOP)

義務教育修了者や、その後の学校中退者の失業が顕著に上昇するなか、1978年4月に創設されたYOPは、16～17歳の若年失業者に対して、雇い主の協力を得て職場訓練を経験させ訓練手当を支給するという、緊急雇用対策としての性格が強かった²。

² YOP以前にも、若年失業者に重点を置いたプログラムは存在する。1975年10月に開始した「雇用創出プログラム」(Job Creation Programme)では、同プログラムによって創出された雇用機会の約半数が16～18歳向けであったとされている(Main(1985))。

YOPにおける訓練メニューは、①事業所での実務経験(The Work Experience on Employer's Premises(WEEP))、②プロジェクト型の実務経験 (Project-Based Work Experience: PBWE)、③訓練講習会 (Training Workshops: TW)、④地域社会活動 (Community Service: CS)、⑤雇用促進コース (Employment Induction Courses: EIC)、⑥短期訓練コース (Short Training Courses: STC)、⑦再訓練コース (Remedial Courses: RC) に分かれており、平均6ヶ月間の訓練が実施される。1980年から1981年の実績では、YOP参加者のうち、①WEEP受講者が67%と最も多く、②PBWEが6%、③TWが3%、④CSが8%、⑤EICが1%、⑥STCが14%、⑦RCが1%となっている (Main (1985))。なお、基本的には若者自身がプログラムを選択するものの、実際には、キャリアサービス³が参加者の能力を考慮したプログラムの紹介を行っていた面があり、能力がある者には①が、余り高くない場合は②や③が紹介されていた。また、マンパワーサービス委員会 (Manpower Service Commission: MSC) がプログラムの運営にあたった⁴。

訓練期間中、参加者には訓練手当が支給され、訓練機会を提供する雇い主には賃金費用の負担がない。YOP開始当初の訓練手当は16～17歳の平均賃金と同程度かやや下回る程度であった。たとえば1978年では、訓練手当ならびに平均収入ともに19.5ポンドと差がなく、YOP最後の時期(1983年)でも平均収入の34.19ポンドに対して手当は25ポンドと、9ポンド程度の格差にとどまった。しかしこの格差は、後に大幅に拡大していく。

表 3-3-1 YOP 修了後の状態(訓練コース別)

	WEEP	PBWE	TW	CS	STC	Total trainees
Job	55%	34%	48%	39%	30%	48%
Unemployment	33	45	33	41	50	38
Another YOP	4	10	9	9	11	6
FE	1	1	1	1	1	1
Other	7	10	8	8	7	7
Base(n)	100	100	100	100	100	100(2,742)

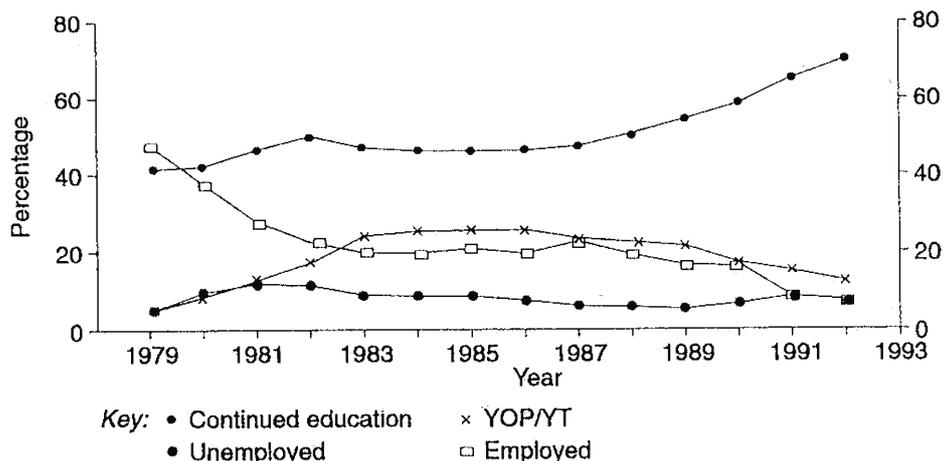
Source: Bradley (1985)、 p36、 Table I

³ キャリアサービス (Career Service)とは、16歳以上の若者および成人に対するキャリア・カウンセリングなどを行う地域レベルのキャリア支援組織である。もともとは雇用省の傘下機関であったものが80年代に民営化され、現在は地域の様々な機関と連携を図りながら、主として若年者のキャリア支援に重点を置いた事業を展開している (日本労働研究機構 (2001)、p82)。

⁴ マンパワーサービス委員会(1973年～1989年)とは、政府が策定した職業訓練政策の実施機関であり、雇用省から独立した政労使三者で構成されている (労働大臣官房国際労働課(1996)、p. 319)。

○若年者訓練制度 (Youth Training Scheme: 以下、YTS)、および若年者訓練 (Youth Training: 以下、YT)

図 3-3-3 学卒者 (16 歳) の進路



Source: DES, bulletin 13/91 and bulletin 16/93; ACC destinations of school-leavers

プログラム修了後の就職率 (1980~1981 年実績) は、表 3-3-1 に示すように、WEEP が 55% と最も高く、以下、TW が 48%、CS が 39%、PBWE が 34%、STC が 30%などとなっている。こうした就職率の差については、訓練の質の良否によっているのか、あるいはキャリアサービスによる選別 (労働力としての質の差) によっているのかが焦点となる。この点は、以下に述べる YOP 以後の訓練施策にも当てはまる問題であり、政策の評価にあたっては注意を要する。

ところで、YOP への参加は基本的には自由であり、プログラム導入当初の全義務教育修了者 (16 歳) に占める YOP 参加率は、図 3-3-3 に示すように 10%未満と比較的少数にとどまっていた。しかし、その規模が次第に拡大するにつれ、YOP を低賃金労働として非難する声が高まった。同時に、YOP 参加者のプログラム完了率や正規雇用獲得者の割合が低下したため (1979 年の 60%から 1980 年には 24%に低下)、1983 年に至って YOP の利点と教訓を踏まえた制度変更が行われた。

1983 年 9 月に開始された若年者訓練制度 (YTS) は、YOP と同じく 16 歳から 17 歳の学卒者を対象者としている。当初、訓練期間は 1 年間であったが、1989 年からは 2 年間 (17 歳については 1 年間のまま) に延長された。そのため、前者は YTS1、後者は YTS2 と呼ばれている。

訓練機会を提供する雇い主、自治体、ボランティア団体等には助成金が支給され、また YOP

同様、若年者には訓練手当が支給される⁵。雇い主により訓練の場が提供される場合には最低 13 週間、YTS2 では 20 週間の Off-JT（大学または訓練センター）が義務づけられる。企業主導型の職場訓練はモード A スキームと呼ばれ、YOP における WEEP と同様、能力や意欲の高い参加者が多く、一方、YOP における PBWE と TW に替わるものとして用意されたモード B スキームは、能力や意欲が相対的に低い者が対象とされた。また、YOP と同様にキャリアサービスによる選別が行われており、義務教育修了後に就職を考えている者のおよそ 3 分の 2 は、卒業前にキャリアサービスを通して適格なプログラムに振り分けられたとされている。また学卒者を多く受け入れている大企業を中心に、見習い訓練（apprenticeship）などの長期訓練の募集に際して YTS を利用するケースが多く、YTS1 が見習い訓練候補者の選別期間として機能することとなった。

1990 年 5 月に開始された若年者訓練（YT）では、若年者に幅広い技能を身につけさせ、質・量においても中等レベルのスキルを身につけさせることに重点がおかれていた。また企業主導の訓練プログラムをさらに促進するために、これまでのマンパワーサービス委員会（MSC）に代わって「訓練および企業委員会」（Training and Enterprise Councils – TECs）が創設され、政府との委託契約のもと、各地域の実情に沿った形で職業訓練プログラムが運用されることとなった⁶。プログラム資金の割り当てに関しては、プログラムの成果に重点が置かれ、全国職業資格（NVQ）レベルの達成度やプログラム終了後の就職率、さらにプログラムの完了率などが判断材料とされた。

表 3-3-2 YTS 修了後の進路

Year	College				
	Employment	Another YTS	(future training)	Unemployed	Other
1985-86	57.0	7.0	3.0	28.0	6.0
1987-88	59.0	12.0	3.0	21.0	4.0
1989-90	66.1	10.7	4.2	14.0	5.1
1991-92	50.0	9.0	6.0	25.0	10.0

注：就職は、フルタイムおよびパートタイムを含む。その他は無回答を含む。

出所：Bradley (1995)、p.44、Table A II

⁵ 訓練手当の水準は、1983 年の週 25 ポンドから 1993 年には 16 歳が週 29.5 ポンド、17 歳が週 35 ポンドと若干増額されたものの、同期間の平均所得の伸びに比べて小さく（1993 年時点の 18 歳未満の平均所得は週 108.1 ポンド）、平均所得との格差は拡大した（Bradley (1995)、p52、Table A I）。

⁶ 訓練および企業委員会（TECs）とは、地域の訓練に関する総合的機関（民間団体）であり、その理事会メンバーは地域の有力な事業主を中心に、教育関係者、地方自治体関係者、労働組合関係者等により構成される（そのうち 3 分の 2 以上は事業主でなければならない）。主な業務は、①地域の産業・雇用動向についての調査、②地域内の産業、労働、職業訓練についての情報収集と事業主や労働者への情報提供、③政府の職業訓練プログラムの運用、である（労働大臣官房国際労働課（1996）、pp. 320-324 および日本労働研究機構（2001）、p75）。

表 3-3-2 より YTS（および YT）修了後の進路をみると、1980 年代半ばから 80 年代末にかけてプログラム後の就職率が向上したことがわかる。ただしこの時期は、若年者を含め全般的に雇用情勢が好転しており（前掲、図 3-3-2 参照）、必ずしもプログラムによる就職促進効果が高まったとはみなせない。また、雇用情勢が再び悪化し始めた 90 年代初頭には YT を通じた就職率も大きく低下している。プログラム評価にあたっては、YOP 同様、参加者の質に関する考慮とともに、こうした労働市場状況をも勘案する必要がある。

3.3.1.2 求職活動支援施策

イギリスでは、1980 年代後半以降、公共職業紹介サービスや失業給付制度の改革が間断なく行われている。その背景には、80 年代前半までの失業給付制度の変化と失業給付受給者の増加が指摘されている（Wells (2000)）。

表 3-3-3 では、戦前から近年までのイギリスの失業給付制度改革の流れを示している。そもそも、失業者に対するカウンセリングや職業紹介は雇用サービス局（Employment Service）の管轄であり、同局はまた失業給付の支給を管理していた。一方で、個々人の失業給付受給資格の審査は、失業給付事務所（Unemployment Benefit Offices: UBO）に委ねられていた。ところが、職業安定所の利用につきまとう「失業者イメージ」（stigma）を払拭し、公共職業紹介の利用者層を失業者以外にも拡大するため、1980 年には安定所と UBO が物理的に分離された。またその流れを受けて、1982 年から 1986 年まで失業給付受給者の安定所訪問義務が廃止され、失業給付の受給資格における求職活動要件の形骸化が確実となった。

しかし、失業給付受給者数が過去最大に達した 1986 年を境に、イギリスの労働市場政策は一大転換をみせる。それは、失業給付の引き締めと求職活動支援による、積極的な失業削減政策への転換であった（Wells (2000)）。まず、同年に導入された「再出発プログラム」（Restart Programme）では、長期失業者に定期的な面接を義務づけることで失業給付の受給要件を厳格化し、またカウンセリングを通じた就労支援が図られた。その後も、不正受給への取り組みの強化や、求職活動要件の厳格化など一貫した改革が行われている。また、1990 年代後半以降のブレア政権下では、「福祉から労働へ」（Welfare to Work）との理念の下、長期失業者とともに、失業給付以外の給付を受けている一人親、長期疾病者、障害者といった「非活動状態」（inactivity）にある者についても個別的就労支援策（「ニューディール」）が打ち出されている。

こうした 80 年代後半以降の改革のうち、本節では、その政策の評価に関して一定の結論が得られている再出発プログラムと、「若年者のためのニューディール」（New Deal for Young People）を取りあげる。ともに、長期失業者を対象とした求職活動支援施策である。

表 3-3-3 イギリスにおける失業給付制度改革

年	改 革
1910年2月	ウィンストン・チャーチルにより職業安定所ネットワーク(labour exchange network)設立
1912年	失業給付制度が導入され、職業安定所が管理運営
1919年	失業給付受給者は「通常は就業状態にあり、本当に仕事を探しており、仕事が見つからない」ことを証明する義務がある
1946年	国民保健法(National Insurance Act)
1961年	失業者の職業安定所 (Job Centre) 訪問義務が週1回に(それ以前は週2回)
1974年	給付事務所 (Benefit Office) と安定所を分割
1979年	雇用サービス局(安定所の統括組織)の職員を13%削減
1980年	失業者の安定所訪問義務が2週間に1回に
1982年	失業者の安定所訪問義務がなくなる(1986年のリスタート導入まで)
1982～85年	求職活動支援に関わる職員を50%削減(失業登録事務所の人員は940名から550名に減少)
1986年	再出発プログラム(Restart Programme) 「再出発のための面接」を義務づけ。職員の増員(特に不正行為のチェック)。給付事務所でも求人情報を掲示。失業者に対する失業照合のための手紙の送付。給付資格剥奪期間を最大13週間に(1913年～1986年は6週間) 1月からの試験期間を経て、7月から1年以上の長期失業者を対象に全国で実施。10月以降は6ヶ月以上の失業者を対象を拡大
1988年	給付資格剥奪期間を最大26週間に
1989年	社会保険法 失業給付の適格要件に「積極的な求職活動」(毎週)。求職者は、給与が世間相場を下回るような「合わない」仕事を紹介されても拒否できない。
1990年	雇用サービス局の独立性を強化。行動目標の設定(例えば職業紹介について)
1991年	2年以上の長期失業者に1週間のジョブコースを義務づけ
1994～95年	『給付制度の厳格化』(Stricter Benefit Regime)の下、制裁や紹介数が2倍に
1996年	求職者手当(Job Seekers' Allowance)－失業給付に関する新たな法的枠組み。2週間に1度の安定所訪問を義務づけ。求職活動のランダムな検査の強化。失業3ヶ月目以降は、他の職業も探さなければならない
1997年	様々な包括的なプログラム(1-2-1、Workwise、Project Work)
1998年	若年者のためのニューディール(1月より試験実施。4月から全国実施) 長期失業者のためのニューディール(7月から。2年以上の全失業者対象)
1999年	全国最低賃金導入(4月から。成人3.6ポンド、若年者3ポンド) 50歳以上のためのニューディールの試験実施(8月から)
2000年	50歳以上のためのニューディールの全国実施

注: 重要な改革を影付けしている

出所: Van Reenen (2003)、p30、Table2

○再出発プログラム⁷ (Restart Program: 以下、リスタート)

リスタートは、1986年1月の試験導入を経て、同年7月より全国で実施された。その主な目的は、カウンセリングを通じた長期失業者の就業促進であり、同時に、求職者と認められないような者(そもそも仕事に就けないあるいは求職意欲が低い)の失業給付を停止することで、失業給付受給者数を削減することであった。プログラム導入当初は、18歳以上で失業給付の受給

⁷ リスタートの内容については、Dolton and O' Neill (1997)、Wells (2000)および井田 (2002)を参照した。

期間が1年を超える長期失業者を対象としていたが、10月以降は6ヶ月以上の失業者を対象を拡大した。

失業給付の受給期間が継続して6ヶ月以上に達する長期失業者には、リスタート事務所(Restart office)から求職活動履歴に関する調査票を同封した手紙(Restart Letter)が送られ、指定の期日に公共職業安定所で面接が行われる旨通知がなされる。手紙の前書きには、①調査票の記入事項が、記入者に対するカウンセリングと職業紹介に役立つとともに、失業給付の受給条件となること、②アドバイザーによるカウンセリングでは仕事や訓練、開業、給付金についての情報が得られることが記されている。また手紙の後段には、失業給付の受給要件である「積極的な求職活動」の細かな内容と、求職活動が十分ではない場合には、失業給付が2週間まで停止されることなどが記載されている(Dolton and O' Neill (1997)、p37)。

安定所では、15分から25分程度の面接が行われる。失業状態の確認後、カウンセラーは失業給付受給者の失業履歴を勘案して、給付金や求職活動、訓練コースについて助言を行い、時には雇い主と直接コンタクトをとる場合もある。この面接の後、失業者は再出発コース(Restart Course)や雇用訓練事業(Employment Training)、ジョブクラブ(Job Club)、通常の就職又は起業へと振り分けられる。このうち、再出発コースでは、求職意欲の低い受給者について、求職活動や面接テクニックの改善などといった個々人の当面の問題に焦点を当てたフルタイムの訓練が5日間にわたって行われる。また雇用訓練事業(1988年9月導入)では、雇用主の下でのOJTと大学や訓練機関でのoff-JTが行われ、訓練生には失業給付(あるいは補助給付)に加えて訓練手当、交通費などが、雇用主には助成金が支給される。訓練の内容や期間は、面接により個別に決まるが、だいたい3~12ヶ月の訓練が行われる(うち最低40%が派遣訓練)。他方、ジョブクラブとは、就職まであと一歩の者を対象とした求職活動支援施設を指す。全国に1,100ヶ所あり、求職活動のためのアドバイザーを配置するとともに、電話や郵便、コピー等を無料で提供する。なお、こうしたリスタート面接は失業者が就職するまで6ヶ月ごとに実施される。

求職活動支援と並ぶリスタートのもうひとつの重要な特徴は、失業給付受給者への「脅し」(threat)効果である。失業給付受給者にはリスタート面接が義務づけられており、1回目の面接に出席しなかった場合には、さらに2回まで手紙での呼び出しが行われる。万が一3回目の呼び出しに応じなかった場合には、失業者の名前が失業給付事務所(UBO)に通知されるため、失業給付の減額や支給停止といった措置がとられることになる。リスタート導入後の失業受給者数の減少(図3-3-1参照)は、こうしたリスタートの持つ「脅し」効果によって、求職意欲の低い失業者が失業給付の受給をあきらめたためとみられている(Wells (2000))。この点を含めた政策効果の詳細については、次項に譲る。

○若年者のためのニューディール(New Deal for the Young People)

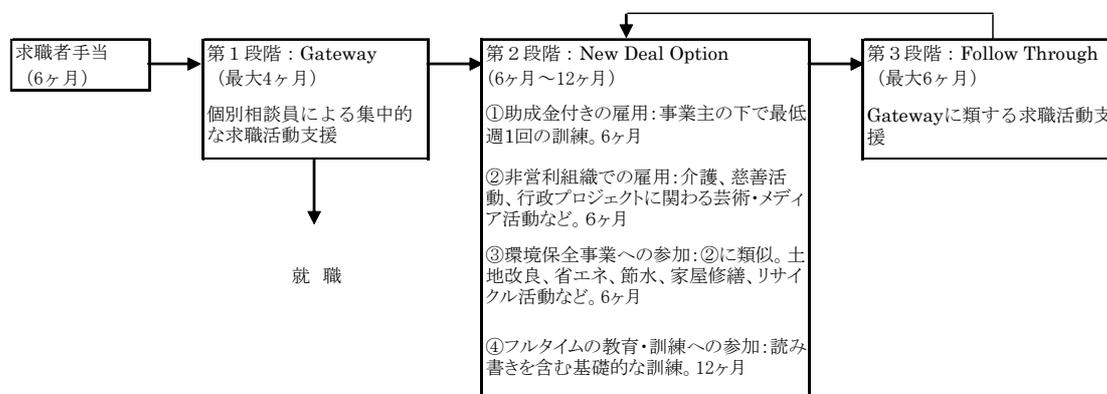
1997年に成立したブレア政権では、「福祉から労働へ」との理念の下、失業給付受給者はも

とより、労働市場に現れない非活動状態にある層に対しても、ニューディールと呼ばれる個別の就労支援策が実施されている⁸。ここで取りあげる「若年者のためのニューディール」(以下、NDYP)は、25歳未満の長期失業者対策として位置づけられる。なお、25歳以上の長期失業者は「長期失業者のためのニューディール」(New Deal for People Aged 25 and Over)の対象となる⁹。

NDYPは、まず1998年1月に12の試験地域で先行して導入され、3ヶ月の試験期間を経て同年4月にイギリス全土で実施された。その対象は、求職者給付(以前の失業給付を改組したもの)を6ヶ月以上受けている18歳~24歳の若年者失業者である。対象者には案内状が送付され、職業安定所が窓口となる。なお、全ての対象者はプログラム参加が義務づけられており、参加を拒否した場合やプログラムからドロップアウトした場合には求職者手当の受給資格を失う。

図3-3-4では、プログラム全体の流れを整理している。プログラムの第1段階はゲートウェイ(Gateway)と呼ばれる。対象者は職業安定所の個別相談員との面接を通じて就職計画を作成し、カウンセリングや基礎的な訓練を受けながら最大4ヶ月間の求職活動を行う¹⁰。この間、求職者手当は継続して受けられる。

図 3-3-4 プログラムの流れ



Source: Blundell et al. (2001) Figure1, Speckesser (2002) Figure1 および Van Reenen (2003) を参考に作成

第1段階で就職が果たせなかった場合、オプションとよばれる第2段階に移行する。第2段階の開始にあたって、参加者は、相談員から各オプションの目的や何が習得できるのかについて説明を受け、自らの希望を加味した個別プラン (personal development plan) を作成する。

⁸ ニューディールの具体的な内容については井田 (2002) を参照。

⁹ 1年6ヶ月以上の求職者手当 (JSA: 1995年の求職者法により失業給付が改組されたもの) を受けている者が対象。個別相談員による就職支援、協力企業での就労かフルタイムの教育・訓練機会が提供される。就職活動の経費も支給される (井田 (2002)、p75)。

¹⁰ ゲートウェイ段階で就職しても、13週間以内に再度失業した場合には、直ちにNDYPに参加できる。

第 2 段階では、雇い主からの賃金もしくは求職者手当と同額の手当が支払われるのに加えて、最大 400 ポンドの助成が週割りで支払われる。

第 2 段階では、大きく 4 つ（起業オプションを加えると 5 つ）の訓練オプションが用意されている。①雇用オプション（Employment Option）は、就職の可能性が高い者を対象とした民間企業での助成付き雇用であり、ゲートウェイ段階である程度対象者の絞り込みがなされている。雇い主には月 60 ポンドの助成金に加えて、最低週 1 回の訓練の費用として 750 ポンドが助成され、参加者には助成金の範囲内で賃金が支払われる。雇用期間は最大 6 ヶ月である。②非営利組織での雇用（Voluntary Sector Work）では、慈善活動などの地域社会に貢献する非営利事業に従事する。週 30 時間～40 時間の活動に加えて、平均週 1 日は公的な資格取得を目指した訓練に当てられる。訓練期間は最大 6 ヶ月である。③環境保全活動（Environmental Task Force）では、土地改良や省エネ、節水、家屋修繕あるいはリサイクル活動に従事するが、非営利組織が実施主体となっている場合が多く、②に類似したオプションである。同じく週 1 日の訓練が行われ、最大 6 ヶ月従事する。④フルタイムの教育・訓練は、技能が不足している失業者向けのオプションであり、読み書きといった一般的な訓練も含まれている。その期間も最大 12 ヶ月とやや長い。

表 3-3-4 四半期ごとの NDYP 参加者数（ストック）

(%)

四半期	合 計	Gateway	Options 計	(内訳: 計 00%)				Follow Through
				EMP	FTET	VS	ETF	
1999-1	137,635 (100)	54.2	35.4	(22.1)	(47.5)	(16.1)	(14.3)	10.4
1999-2	139,893 (100)	51.4	34.2	(24.3)	(43.8)	(16.7)	(15.2)	14.5
1999-3	136,160 (100)	48.1	33.8	(25.3)	(42.1)	(16.6)	(15.9)	18.1
1999-4	126,403 (100)	48.2	33.9	(25.4)	(41.5)	(16.7)	(16.4)	17.9
2000-1	127,906 (100)	49.8	34.4	(24.2)	(40.5)	(18.1)	(17.1)	15.8
2000-2	116,728 (100)	51.3	31.8	(17.0)	(42.2)	(21.6)	(19.1)	16.9
2000-3	105,450 (100)	48.1	32.8	(16.6)	(43.3)	(21.1)	(18.9)	19.1
2000-4	99,203 (100)	50.4	30.5	(14.8)	(43.8)	(21.3)	(20.2)	19.1
2001-1	97,962 (100)	53.0	28.9	(15.1)	(43.1)	(22.0)	(19.7)	18.0

注: EMP:助成付き雇用、FTET:フルタイムの教育・訓練、VS:非営利組織での雇用、
ETF: 環境保全活動

出所: Speckesser (2002)、p17、Table2.4 をもとに作成

表 3-3-4 では、1999 年の第 1 四半期から 2001 年の第 1 四半期までの各期における NDYP の参加者数（ストック）と、その内訳が示されている。まず、参加者数の合計ストックは、1999

年第 2 四半期以降は減少し続けており、2001 年の第 1 四半期には、10 万名を下回っている(97,962 名)。全国実施(1998 年 4 月)からちょうど 1 年余りが経過し、プログラムからの退出者数が流入者数を上回り始めたためと考えられる(Specksser (2002))。次に、内訳の推移に目を移すと、第 1 段階(Gateway)のシェアが各期を通じて 5 割程度と安定しているのに対して、第 2 段階(Options)のシェアが減少し、第 3 段階(Follow Through)のそれが高まっている。その要因としては、この間、第 2 段階では最も就職に結びつき易い「助成付き雇用」(EMP)の参加者のウェイトが下がっているためだと考えられる。このようにみると、NDYP の参加者自体は全体的には減少しつつあるものの、近年では、第 2 段階を終えても就職が難しいような熟練度の低い若年失業者がプログラムに滞留しつつあるものと思われる。

3.3.2 政策評価

3.3.2.1 若年者訓練施策

先に述べたように、YOP から YT に至る若年者訓練プログラムへの参加は基本的に自由であるため、プログラム適格層からランダムに参加者を割り振る「実験的手法」をとっていない(詳細は本章第 1 節を参照)。したがって、若年者訓練施策に関する評価文献の多くは、プログラムに参加した者と参加しなかった者との労働力の質の違いを考慮している。また、ここで検討されるプログラムの効果とは、プログラム修了後の就職率(「就職効果」)およびプログラム修了後の賃金(「賃金効果」)の 2 点である。

表 3-3-5 に主な評価文献の内容と結果を整理している。データについては、全ての研究が特定の若年コーホート(集団)に関する追跡調査を用いている。これらは、政府の調査(Dolton et al. (1994a、1994b))や、大学独自の調査(Main and Shelly (1990)および Main (1991))に加えて、訓練プログラムの実施主体(マンパワーサービス委員会)の助成を受けた独自の調査によるものもある(Main (1985))。

また、各時期における若年者訓練プログラムの適格層を調査対象としており、プログラムの参加者とともに、非参加者についてもデータが得られている。以下、評価手法ならびに評価結果について吟味しよう。

表 3-3-5 イギリスにおける若年者訓練プログラムの評価

論文	Main (1985)	Main and Shelly (1990)	Main (1991)	Dolton et al. (1994a)	Dolton et al. (1994b)	Green et al. (1996)	
分析データ	スコットランド学卒者調査 1979年度義務教育修了者の個票データ。 1980年10月および1981年5月	スコットランド若年者調査(SYPS) 1984年に学校を離れた若者の個票データ。 1985年4月および1986年4月	同左 1984年に学校を離れた若者の個票データ。 1985年4月、1986年4月および1987年10月)	第3次若年者コーホート調査(YCSIII) 1985年度義務教育修了者の個票データ。1986年9月～1989年3月の30ヶ月	同左 同左	全国子どもの発達調査 1970年4月5～11日生まれの個票データ (1992年の分析)	
被説明変数	1981年5月の就業確率	1986年4月の就業確率 1986年4月の時間当たり賃金	1987年10月の就業確率	1989年3月の就業確率 就職までに要した期間(Duration Analysis)	1989年3月の時間当たり賃金	1992年の時間当たり賃金	
説明変数	1980年10月時点の若年者雇用機会事業(YOP)への参加経験の有無	若年者訓練制度(YTS1)に参加したか否か	同左	若年者訓練制度(YTS2)および若年者訓練(YT)に参加したか否か	同左	同左	
効果	+	+ ?	+	(-) (-)	-	?	
詳細	YOP参加者の就業確率は4.4%ポイント(男性)、8.1%ポイント(女性)高い。ただし、YOPへの参加はランダムではない。	YTS1を修了した場合の就業確率の推定値を比較すると、YTS修了者は11～17%ポイント、就業率が高い。	YTS1を修了した場合の就業確率の推定値を比較すると、YTS修了者は14～19%ポイント、就業率が高い。	全体および男性では、YTS参加者の就業確率は有意に低い。女性の就業率は統計的に有意な差がない。	就職に要した期間の平均値は、YTS参加者の方が非参加者より高い(就職が遅い)。	YTS訓練のみを受けた者の平均賃金と、同一の属性を条件に訓練を全く受けなかった場合の平均賃金の推定値を比較すると、訓練なしの賃金が高い(男性9.6%、女性15.8%)	資格取得に関連付いていないYTSの参加者の賃金を、仮に何の訓練も受けなかった場合の推定賃金と比較すると、統計的に有意な差がない。

○就職効果

就職効果については、プログラム修了後、特定時点の就業確率に着目した研究が多く、家庭背景やテストの成績といった個人属性とサンプルの地域属性をコントロールした上で、プログラム参加者と非参加者の平均的な就業確率を比較する手法がとられている。分析の結果、プログラム参加者と非参加者の平均就業確率の差は、1980年におけるYOPの評価結果では男性が

4.4%ポイント、女性が8.1%ポイント (Main(1985))、1986年のYTS1の評価結果では、11～17%ポイント (Main and Shelly(1990))、1987年のYTS1の評価結果で14～19%ポイントとなっており、訓練参加者の就業確率が有意に高い結果となっている。先に図3-3-2でみたように、1980年～1986年は若年失業者が急増した時期であり、こうした失業情勢に対応するように、プログラムの就職効果が発揮されているとみて良い。

ところが、失業情勢が改善に向かった1989年のYTS2の評価では、一転して訓練参加者の就業確率が非参加者のそれを下回る結果となっている (Dolton *et al.* (1994a))。こうした就職効果の変化について、Dolton *et al.* (1994a) は、YTSによる雇用創出 (一時的に失業登録をはずれる) 効果は失業率が高い時期に大きく、低失業期には小さいためだと指摘する。また同時に、本来は低失業期に期待されるべき、訓練プログラムを通じたエンプロイアビリティの改善がみられないことから、YTSプログラムの訓練機能については疑問を呈している。

ところで、こうした特定時点の就業確率の分析には、データ収集の容易さ (調査回数を抑えられる) というメリットがある反面いくつかの問題点も指摘されている。ひとつは、時点の選び方が任意であり合理的な根拠がないという点である。また、一時点の評価に過ぎないため、それ以前や以後の政策効果について何の情報ももたらさない (たとえば訓練プログラムの就職効果は一定かもしれないし、訓練終了直後が最も大きく以後減少するかもしれない)。

そこで、ある一定期間について、毎月の就職効果を計測した分析が行われている。学校を卒業してから最初の就職までに要した期間についての分析 (Duration Analysis) の結果をみると (Dolton *et al.* (1994a))、YTS経験者は未経験者よりも就職に要する期間が長く、YTSによる就職促進効果は認められない。この結果は、YTS訓練期間を除外しても同様であった。一方、就職先の仕事内容を考慮するため、訓練 (見習い期間あるいはoff-JT) の有無や時間当り賃金について「良い仕事」を定義した結果、女性についてはYTSを通じて「良い仕事」への就職が早まる結果が得られた。男性については、データの初期状態が失業者かYTS参加者にサンプルを限定し、かつ「良い仕事」への就職期間をみた場合にのみ、YTSを通じた就職促進効果が得られた。このように、若年者の失業情勢が比較的良好な時期についてはYTSの就職効果はほとんどみられず、その就職促進効果も限定的であるといえる。

○賃金効果

プログラムの賃金効果の推定にあたっては、まず、賃金は就職者についてのみ得られる情報であるため、分析のサンプルが調査時点における雇用者に限定される点に留意する必要がある。したがって、ここで推定される賃金効果とは、雇用者について観察される属性をコントロールした上で、訓練プログラムへの参加経験の有無に起因する賃金格差を指す。また、そもそも訓練プログラムへの参加が無作為ではないことから、全ての研究が、若年者訓練プログラムに参加するかどうか (Main and Shelly(1989)) や、いくつかの訓練メニューの何を選択するか (Dolton *et al.* (1994b)、Green *et al.* (1996)) について明示的なモデルを設定し、プログラム

参加に関する偏り（セレクションバイアス）を考慮している¹¹。

本来、若年者訓練プログラムを通じた技術や技能といった人的資本の高まりは、その後の賃金上昇に反映されると考えられるため、正の賃金効果が期待される。しかし分析結果では正の賃金効果がみられず、逆に負の賃金効果がみられる研究もある。

1986年における YTS1 の賃金効果を推定した Main and Shelly (1990) によると、YTS の賃金効果はマイナスで統計的に非有意であった。また、YTS (YTS2) に加えて、「フルタイムの教育」や「現在の仕事における off-JT」、「見習い訓練」といった公式訓練を7種の組合せに分類し、各訓練パターンに応じた平均賃金を推定した Dolton *et al.* (1994b) によると、YTS のみを受けた者の平均賃金と、同一の属性を条件に訓練を全く受けなかった場合の平均賃金を比較すると、訓練なしの方の平均賃金が高く（男性で 9.6%、女性で 15.8%）、YTS2 の賃金効果はみられなかった。さらに、YTS を資格取得に結びつくか否かに分類したうえで、Dolton らと同様の訓練パターンについて、平均賃金を比較した Green *et al.* (1996) でも、資格取得に結びつかない YTS を受けた場合と何の訓練も受けなかった場合の平均賃金には統計的に有意な差がなく、短期的には正の賃金効果がないと指摘されている。

他方、Dolton *et al.* (1994b) の分析によると、社会的に不利な立場に置かれている男性（数学や英語の能力が平均以下、イギリス南部以外の居住者、失業経験あり、一人親家庭など）については、訓練を全く受けないよりも、同一属性を条件に YTS を経験した方が平均賃金が高く、正の賃金効果があるとされている。したがって、YTS の賃金効果は一部に限られるといえる。また、Green *et al.* (1996) では、資格の取得に結びつく YTS を経験する方が、訓練を全く受けない場合や、資格取得に結びつかない YTS を受ける場合よりも平均賃金が高いため、より望ましいとしている。

3.3.2.2 求職活動支援施策

○再出発プログラム（リスタート）

リスタートについては、プログラム開始から約 2 年後の 1989 年に、雇用サービス局の委託を受けた政策研究機構（Policy Study Institute）が政策評価に着手している。その際、客観的な政策評価を期するために、プログラム参加者の追跡調査の設計にあたって「**社会実験**」（**Social Experiment**）の要素が取り入れられている（実験的手法に関する詳細は、本章第 1 節を参照）。

1989年3月から7月までにプログラム適格者となる（求職者手当の受給期間が継続して6ヶ月に達する）失業者から、国民保険番号を元に無作為抽出した 8,925 名が調査サンプルである。このうち 582 名については、失業 6 ヶ月目に実施される 1 回目のリスタート面接への呼び出しを行わず、12 ヶ月目に行われる 2 回目の面接から参加させることとした。以下では、通常の

¹¹ Main and Shelly (1990) は、YTS1 への参加について第 1 段階のプロビット推定を行い、得られたセレクション項を用いて賃金関数を推定するという、通常の 2 段階推定を行っている。Dolton *et al.* (1994b) および Green *et al.* (1996) は、7 種の訓練パターンについて多項ロジット推定を行い、得られたセレクション項を用いて各パターン別の賃金関数を推定している。

プログラム対象者を実験群 (treatment group) と呼び、プログラム参加が 6 ヶ月遅れたグループを対照群 (control group) と呼ぶ。

調査は、実験群のリスタート面接から 6 ヶ月が経過した時点で、社会および地域計画研究所 (Social and Community Planning Research) によって実施され、リスタート後の仕事経験や求職活動の状況、リスタート面接の内容、過去の仕事経験、所得などの詳細な情報が得られている。本来のサンプルから 5,200 名の回答が得られ、そのうちの 4,565 名 (うち対照群は 323 名) が分析の対象となっている。なお、調査の回収率は、実験群と対照群で統計的に有意な差がないため、政策効果の計測に問題はないとされている。さらに、得られたサンプルについては、国民保険番号を元に、雇用サービス局の業務統計 (JUVOS) や全国オンライン人材システム (NOMIS) の情報との接合が図られており、過去の失業履歴や、地域の労働市場状況なども考慮できるようになっている。

表 3-3-6 では、これらのデータを用いた研究の結果を整理している。このうち、Dolton and O'Neill (1996) は短期の政策効果を分析している。毎月における「失業からの退出率」(ハザードレート) をみると、対照群がプログラムに参加していない期間 (失業後 6~11 ヶ月) については、実験群の「退出率」が対照群のそれよりも高く、プログラム参加を通じた失業退出効果が確認された。また、失業退出後の状態 (求職者手当の受給をあきらめたのか、訓練プログラムに移行したのか、それとも就職したのか) に注目した場合も、再就職への移行率のみ実験群が対照群より有意に高く、就職促進効果があったことがわかった。ただし女性では、プログラムに参加することによって、求職者給付をあきらめる確率が高くなることも明らかとなっている。

一方、およそ 5 年にわたる追跡調査に基づいて、同様の分析をおこなった Dolton and O'Neill (2002) によると、プログラムの長期的な効果は男性にのみ観察された。男性では、プログラムへの参加が 6 ヶ月遅れた (対照群) ことによる人的資本の損失が長期的に影響を持つのに対して、女性はパート労働や非労働力に移行しやすく、フルタイム就業の可能性が男性に比べて低いことから、リスタートの効果が得にくかったためと解釈されている。また、実験群と対照群の短期における失業退出率の格差は、実験群のうち実際には面接に参加しなかったサンプルが早期に失業から退出することで引き起こされており、前項で議論したリスタートの「脅し」効果が有効に機能したことが明らかになっている。他方、実験群と対照群では再就職後の就業継続期間に有意な差がなかったことから、プログラム参加者が失業と再就職を繰り返すのではないかとの仮説は棄却された。

表 3-3-6 再出発プログラムの評価

論文	Dolton and O'Neill (1996)	Dolton and O'Neill (2002)
分析データ	雇用庁による実験データ 1989年3月～7月に失業期間が6ヶ月に達する失業者から国民保険番号を元に無作為抽出した8,925サンプル(うち582人が対照群)。実際には、4,565サンプルを使用(うち対照群は323人)。1982年1月～1989年までの状態については雇用サービス局の統計(JUVOS)を接合して使用。	同左
期間	実験群がプログラムに参加後、16ヶ月目までの短期の分析	実験群がプログラム参加後、約5年間(1994年5月まで)の比較的長期の分析
被説明変数	①失業から退出する確率 ②失業から特定の状態(訓練又は手当を受けない又は再就職)に移行する確率	①失業率の平均値 ②失業から退出する確率 ③再就職の継続期間
説明変数	実験群(失業6ヶ月目からプログラム参加)と対照群(通常より6ヶ月遅く、失業から12ヶ月目でプログラムに参加)との比較	同左
効果	①実験群が面接を開始し、対照群がプログラムに参加していない期間(失業後6～11ヶ月)では、実験群の失業退出率が対照群より高い(対照群の退出率は実験群の70～80%程度) ②a.「訓練」、および「求職者手当を受けない状態」への移行率は、実験群と対照群で差がない。b.再就職への移行については、実験群が有意に高い。つまり、プログラムへの参加が早い方が、有意に再就職への移行率を高める。c.「再就職」および「訓練」への移行確率は男性の方が有意に高いが、「失業給付を受けない状態」への移行については、女性の方が有意に高い(女性の非労働力化)	①短期では実験群が対照群の失業率を下回る。5年後でも男性は6%ポイントの差が生じたが女性は実験群と対照群との間に有意な差はみられない。また、「脅し」効果は短期でのみ観察される。長期的には求職活動や再就職の支援という「アメ」の効果が重要。 ②Dolton and O'Neill (1996)の①と同じ。プログラムによる失業退出効果が認められる ③失業期間は対照群の方が有意に長い。再就職期間では有意な差がない。つまり、リスタートは、再就職期間を延ばすよりも失業期間の短縮に効果がある

あわせて、Dolton and O'Neill (2002)では1989年から1994年の5年間についてリスタートの費用—便益分析を行っている。ここでの便益とは、実験群の失業率低下による求職者手当支払の節約分であり、割引率を10%として現在価値化すると、5年間で男性では1人あたり619ポンド、女性では181ポンドとなっている(ただし、女性は実験群と対照群の失業率の差が統計的に有意ではない)。一方の費用には、面接費用とリスタートコースやジョブクラブの運営費が計上されており、一人あたり125ポンドである。したがって、純便益は男性で1人あたり494ポンド、女性は56ポンドから最大で161ポンド(非労働力化が大きい場合)と計算されている。むろん、こうした計算には多くの問題がある。たとえば、①対照群をプログラムから完全に排

除するという本来の意味の「社会実験」を行った場合に比べると、純便益は過小推定の可能性がある、②プログラム 1 年目に限れば失業率の差も小さいため、純便益の大きさは計測期間の長さに依存する、③プログラム参加後の賃金上昇やそれによる税収増といったその他の便益、あるいは、デッドウェイトロスや置き換え効果といったその他のコストを考慮していない、などである。

しかしながら評価結果を見る限り、求職活動支援と「脅し」を通じた、リスタートの就職促進効果が確認されており、おおむね積極的に評価されていると見てよいだろう。

○若年者のためのニューディール (NDYP)

NDYP の評価にあたっては行政データである、「ニューディール評価データセット」(New Deal Evaluation Dataset: NDED) が使用されている。NDED では、ニューディール参加者について、プログラムに参加した時期、受けたサービスの内容、手紙の受けとりや面接の時期、個人属性やプログラム後の進路といった詳細な情報が収集されている。ただし、プログラム参加者以外の情報が含まれないため、実際の評価にあたっては、求職者手当受給者に関する雇用サービス局の統計 (JUVOS) があわせて用いられている¹²。

表 3-3-7 にまとめた NDYP の評価文献では、Gateway (プログラムの第 1 段階) における求職活動支援が、参加者の就職率に与える影響 (就職効果) が論じられている。その際、プログラム適格層の就職率について、プログラム参加前と第 1 段階終了時の変化を計測するだけでなく、(労働力として) 参加者に類似した非適格層についても同期間の就職率の変化を観察し、プログラム以外の要因による就職率の変化を制御する必要がある。こうした評価手法は **Difference in Differences 推定法** と呼ばれ、前者の実験群 (treatment group) と、後者の比較群 (comparison group) の就職率の「変化率の差」が、純粋なプログラム効果とみなされる (評価手法の詳細は、本章第 1 節を参照)。

Blundell *et al.* (2001) および Van Reenen (2003) らの研究では、NDYP の試験期間 (1998 年 1 月～3 月) については試験地域の適格層 (19 歳～24 歳) と非試験地域の適格層の比較が、全国実施後については、適格層と非適格層 (25 歳～29 歳および 30 歳～39 歳) の比較が行われている。その結果、純粋な就職効果は、①試験期間における男性の推定結果では+11%ポイント、②試験期間から全国実施後 9 ヶ月目までの男性の推定結果では+5%ポイント、③試験期間における女性の推定結果では+6.1%～+11%ポイントとなった。つまり、求職活動支援 (Gateway) を通じたジョブマッチングの改善により、就職率は約 25%から約 30%へ 5%ポイント(変化率では 20%) 高まったことから、プログラムによる正の就職効果が確認された。ただし、こうした Gateway の就職効果は、プログラム導入直後が最も大きく、それ以後は時間の経過とともに小さくなっていることから、長期の効果は小さいと示唆されている。

このように、現時点の評価では、NDYP における訓練オプションの効果や、プログラムの賃

¹² なお、JUVOS データセットの 5%サンプルは一般使用が可能な統計である。

金効果については論じられていないものの、求職活動支援による就職効果については、積極的な評価結果が得られている。

表 3-3-7 若年者のためのニューディールの評価

論文	Blundell et al. (2001) Van Reenen (2003)
分析データ	雇用サービス局の統計データ (JUVOS データベース)の 5%サンプル。1982 年～1999 年 6 月 ニューディール参加者に関する行政データ (NDED データベース)。1998 年 1 月～12 月
被説明変数	プログラム参加前の就職率と、第 1 段階 (Gateway) 終了時の就職率の差 (difference in differences 推定法)
説明変数	プログラム適格層(19～24 歳) と非適格層(25～30 歳および 31～40 歳)の比較 試験地域と非試験地域の適格層 (同上)の比較
効果	①試験期間(1998 年 1 月～3 月)における男性の分析結果では、Gateway の就職率に与えたトリートメント効果は、+11%ポイント前後。そのうち助成雇用が+5.7%ポイントあるため、純粋な効果は最小で+4%ポイント。ただし真の値はデッドウェイトロスに依存する。 ②男性の全国実施後を含む全期間推定では、トリートメント効果はおおよそ+5%ポイント。ただし、プログラムの効果は時間の経過とともに減少する。 ③女性の場合、25～30 歳が有効な比較群足り得ないので、全国実施後の分析ができない。試験期間中の推定ではトリートメント効果は+6.1～11.0%ポイント。男性と同様、実験群の就職効果があったと言える。

【参考文献】

(邦語)

井田敦彦 (2002) 「サッチャーからブレアに至る英国の雇用政策」、『レファレンス』(国立国会図書館調査立法考査局) 10 月号、pp.58-87。

日本労働研究機構 (2001) 『職業能力開発を取り巻く環境とその効果に関する調査研究報告書 (1)』

日本労働研究機構 (2002) 『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究－イギリス－』、資料シリーズ No.127。

日本労働研究機構 (2003) 『諸外国の若年者就業支援政策の展開－イギリスとスウェーデンを中心に－』資料シリーズ No.131。

労働大臣官房国際労働課編 (1996) 『平成 8 年版 海外労働白書』日本労働研究機構。

(英語)

- Blundell, R., Monica C. Dias, C. Meghir, and John V. Reenen (2001), "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program," *IFS Working Papers*, WP01/20, The Institute for Fiscal Studies.
- Bradley, Steve (1995), "The Youth Training Scheme: A Critical Review of the Evaluation Literature," *International Journal of Manpower*, vol.16, no.4, pp.30-56.
- Dolton, Peter J., Gerald H. Makepeace and John G. Treble (1994a), "The Youth Training Scheme and the School-to-Work Transition," *Oxford Economic Papers*, vol.46, pp.629-657.
- Dolton, Peter J., Gerald H. Makepeace and John G. Treble (1994b), "The Wage Effect of YTS: Evidence from YCS," *Scottish Journal of Political Economy*, vol.41, no.4, pp.444-453.
- Dolton, Peter J., and D. O'Neill (1996), "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence," *The Economic Journal*, vol.106, pp.387-400.
- Dolton, Peter J., and D. O'Neill (1997), "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the U.K.," *Working Papers*, N71/08/97, Department of Economics, NUI Maynooth.
- Dolton, Peter J., and D. O'Neill (2002), "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the U.K.," *The Journal of Labor Economics*, vol.20, no.2, April, pp.381-403.
- Green, F., M. Hoskins and S. Montgomery (1996), "The Effects of Company Training, Further Education and the Youth Training Scheme on the Earnings of Young Employees," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.58, no.3, pp.469-488.
- Jones, Ian (1988), "An Evaluation of YTS," *Oxford Review of Economic Policy*, vol.4, no.3, pp.54-71.
- Main, Brian G. M. (1985), "School-Leaver Unemployment and the Youth Opportunities Programme in Scotland," *Oxford Economic Papers*, vol.37, pp.426-447.
- Main, Brian G. M. (1991), "The Effect of the Youth Training Scheme on Employment Probability," *Applied Economics*, vol.23, pp.367-372.
- Main, Brian G. M. and Michael A. Shelly (1990), "The Effectiveness of the Youth Training Scheme as a Manpower Policy," *Economica*, vol.57, pp.495-514.
- OECD (1993), "Active Labour Market Policies," *Employment Outlook*, OECD, pp.39-80.
- Speckesser, Stefan (2002) "The aggregate impact of Active Labour Market Policy in Germany and the U.K : Evidence from administrative data," Draft, Contribution to the Annual Conference of the European Society for Population Economics, September 13th – 15th, 2003, New York City.
(<http://www.econ.nyu.edu/cvstarr/conferences/ESPE/papers/speckessers.pdf>)
- Van Reenen, J. (2003), "Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployment in Context," *NBER Working Paper Series*, No.9576.
- Wells, William (2000), "From Restart to the New Deal in the United Kingdom," in *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, OECD Proceedings, pp. 241-262.

3.4 スウェーデンの労働市場政策とその政策効果に関する計量分析例

3.4.1 スウェーデンの労働市場政策

3.4.1.1 近年の労働市場

スウェーデンの労働市場が我が国の場合と比較的類似している点としては、昨今、失業率（標準化失業率の意味）が5%程度と比較的低い水準であること（表3-4-1）、第一次石油危機後、多くの西欧諸国において失業率が急騰したのに比べ1980年代まできわめて低い水準で推移したこと（表3-4-1）、女性の方が男性より失業率が高い国が多いなかで男性の方が女性より失業率が高いこと（表3-4-2）、就業率が高く特に高齢者の就業率が高いこと（表3-4-2）が挙げられる。

表3-4-1 失業率の推移の国際比較

（単位：％）

	日本	スウェーデン	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
1978	2.2	2.5	6.1	5.2	3.7	5.4
1979	2.1	2.3	5.8	4.7	3.2	6.1
1980	2.0	2.2	7.1	5.7	3.2	6.5
1981	2.2	2.8	7.6	9.1	4.6	7.6
1982	2.4	3.5	9.7	10.5	6.5	8.3
1983	2.6	3.9	9.6	11.4	8.0	8.6
1984	2.7	3.5	7.5	11.9	7.2	10.0
1985	2.6	3.1	7.2	11.3	7.3	10.5
1986	2.8	2.9	7.0	10.8	6.6	10.6
1987	2.8	2.3	6.2	10.8	10.8	10.7
1988	2.5	1.9	5.5	8.8	6.3	10.2
1989	2.3	1.6	5.3	7.2	5.6	9.6
1990	2.1	1.8	5.6	6.9	4.8	9.1
1991	2.1	3.3	6.8	8.4	5.6	9.5
1992	2.2	5.8	7.5	9.7	6.7	10.4
1993	2.5	9.5	6.9	10.4	8.0	11.8
1994	2.9	9.8	6.1	9.7	8.5	12.3
1995	3.2	9.2	5.6	8.7	8.2	11.6
1996	3.4	10.0	5.4	8.2	9.0	12.3
1997	3.4	10.2	4.9	7.1	9.9	12.4
1998	4.1	8.5	4.5	6.2	9.3	11.7
1999	4.7	7.2	4.2	6.0	8.7	11.1
2000	4.7	5.9	4.0	5.5	8.1	9.6
2001	5.0	5.1	4.8	4.8	8.0	8.8

注)ドイツの1992年以前の数値は西ドイツ地域の数値である。

資料出所：OECD, Employment Outlook

ここでの記述における失業率は標準化失業率の意味である。すなわち、ILO ガイドラインに基づき、失業者を、労働力人口のうち、(1) 就業しておらず、(2) 就業可能の状態で、(3) 求職活動（自営開業のための準備等を含む）を積極的に行った者と定義し、失業率を、軍人を除いた労働力人口に占める失業者の割合として算出した数値とするものである。

一方、異なる点としては、まず、失業率について、スウェーデンでは1990年頃から1990年

代半ばにかけ短期間のうちに 1950 年代以降の最悪水準にまで急騰した後、2000 年頃にかけて急低下したところであるが、我が国では 1990 年頃から徐々に上昇し続けてきているということがある（表 3-4-1）。また、一般的に、高学歴者ほど失業率が低い傾向が見られるが、その傾向がスウェーデンでは大きく、我が国では小さい（表 3-4-3）。これはスウェーデンが特殊であるというよりは、我が国では学歴別失業率の差が小さいということによる。さらに、男女の就業率について、スウェーデンではほとんど差がないのに比べ、我が国では大きく異なっている（表 3-4-2）。これについては、一般的に、就業率には男女差が見られるところであるが、スウェーデンでは就業分野での男女の機会均等が図られているものといえる。

表 3-4-2 失業率及び就業率・55-64 歳者就業率の国際比較（2000 年）

（単位：％）

	失業率（15 - 64歳）		就業率			55-64歳者 就業率
	男性	女性	計	男性	女性	
日本	5.1	4.7	68.9	80.9	56.7	62.8
アメリカ	3.9	4.2	74.1	80.6	67.9	57.7
オーストラリア	4.8	4.6	68.4	77.3	59.6	28.9
ベルギー	5.3	8.3	60.5	69.5	51.5	26.3
デンマーク	4.0	5.0	76.3	80.8	71.6	55.7
フィンランド	9.2	10.6	67.3	70.2	64.3	42.7
フランス	8.5	12.0	62.0	69.1	55.1	29.7
ドイツ	7.7	8.7	65.3	72.8	57.8	37.3
アイルランド	4.5	4.2	65.2	76.2	54.1	45.3
イタリア	8.4	14.9	53.7	67.9	39.6	27.8
ルクセンブルク	1.8	3.2	62.8	75.2	50.2	27.4
オランダ	2.2	3.5	73.0	82.1	63.6	38.3
ポルトガル	3.2	5.1	68.2	76.5	60.3	51.0
スペイン	9.7	20.6	54.8	69.7	40.3	36.8
スウェーデン	6.3	5.4	70.8	72.3	69.3	65.1
イギリス	6.1	4.8	71.5	78.1	64.8	50.8
ギリシア	7.5	16.9	55.7	71.1	41.2	39.2

資料出所：厚生労働省(2002),平成 14 年版労働経済白書,日本労働研究機構.

表 3-4-3 学歴別失業率の国際比較（2001 年）

（単位：％）

	日本	スウェーデン	EU
中学卒	6.9	8.4	10.8
高校卒	5.5	5.7	7.2
大学・短大卒以上	3.4	3.0	4.5

資料出所：総務省(2001),労働力調査特別調査,2001 年 2 月.
EU (2002), Employment in Europe 2002

ところで、スウェーデンでは、公共職業安定所（Arbetsförmedlingen）に1年以上求職登録をしている失業者の割合が、1990年において12.1%、1995年において27.8%、2000年において26.4%、2001年において22.3%であり（OECD, Employment Outlook.）、1990年代半ばでピークとなっている。ただ、スウェーデンでは、1990年代、失業給付の再認定を受けるという目的で雇用対策プログラムに参加する者が多数存在したということに留意しなければならない。（この時期、公共職業安定所への求職登録者の2割弱が2年以上求職登録をしている状況であった。）いずれにしても、スウェーデンでは、15-24歳者に係る失業率が11.8%（2001年）と全体での失業率5.1%（2001年）に比べて高いものの、他国に比べると長期失業者となる割合は低い状況にある（表3-4-4）。

表 3-4-4 長期失業者の割合の国際比較(2001年)
(単位: %)

	失業期間6ヶ月以上	失業期間1年以上
日本	46.2	26.6
アメリカ	11.8	6.1
オーストラリア	36.2	23.5
ベルギー	66.5	51.7
デンマーク	38.5	22.2
フィンランド	42.2	26.2
フランス	57.2	37.6
ドイツ	67.6	51.5
アイルランド	77.9	61.4
イタリア	77.4	63.4
ルクセンブルク	43.5	27.6
オランダ	80.4	46.8
ポルトガル	58.0	38.1
スペイン	61.8	44.0
スウェーデン	36.7	22.3
イギリス	43.6	27.7
ギリシア	69.0	52.8

注：ドイツの数値は2000年の数値、オランダ及びアイルランドの数値は1995年の数値である。
ルクセンブルクの数値についてはサンプルサイズが小さいことに留意する必要がある。

資料出所：OECD, Employment Outlook.

3.4.1.2 労働市場政策の展開

労働市場政策は、積極的労働市場政策（Active labor market policy）と消極的労働市場政策に二分される。積極的労働市場政策とは、職業訓練、職業紹介等の公共職業サービス、雇用助成等の再就職支援措置を指し、消極的労働市場政策とは、失業保険や早期退職促進等の仕事を持たなくとも生活ができるようにする所得保障的措置を指す。消極的労働市場政策から積極的労働市場政策に重点を移すことが効果的であると一般的に合意されている。

スウェーデンは、人口が2003年7月現在で約894万人と、日本の1/10以下の規模ではあるが（ちなみに、面積は日本の約1.2倍）、かねてより、先駆的かつ大規模な積極的労働市場政策や社会福祉等の実施により各国の注目を集めてきた。特に、スウェーデンでは、EU雇用戦略のガイドライン等が謳われるはるか以前からそこで求められている水準以上の積極的労働市場政策が実施されてきているところであり、その発端は1918年における失業者のための職業訓練の開始に遡る。その後、1930年代に、循環的失業への対策として、公共救済事業（道路等のインフラを整備するなどの肉体労働で、通常5～6ヶ月）が開始された。1950年代には、後進的な産業部門から排除された者を先端的な産業部門に就職させることを目的として、ブルーカラーの成人男性を対象とした積極的労働市場政策が開始された。1960年代後半には、労働市場政策が規模的に大きく拡大した。1970年代には、対象者が、社会問題化してきた女性・若年者・障害者・移民にまで広がり、各種のプログラムが提供された。公共救済事業の内容も、福祉等の公共サービス部門（主に地方自治体（Municipality））にシフトした。1980年代前半には、不景気ゆえの長期失業に対応するため、公共救済事業の規模が拡大した。ただし、1984年に製造業における若年者の雇用拡大を狙った賃金助成金（使用者に対する国庫助成金）が導入されたのを機に、それ以降、公共救済事業の規模は縮小した。1986年には、効率化を図るため、訓練市場が国の訓練機関の独占から民間訓練機関に自由化されるとともに、訓練提供に関する計画・決定が地方に移った。1990年代前半には、深刻な不景気ゆえの大量失業に対応するため、職場適応等のいくつかの新しい予算節約的な雇用対策プログラムが導入され、集中過多になりつつあった職業訓練からの分散を図るなどした。また、長期失業者、若年者、移民等の(再)就職が困難な者が優先的に政策対応されることとされた。

いずれにしても、職業訓練は、スウェーデンにおける伝統的かつ重要な雇用対策プログラムとして特に力が入れられており、積極的労働市場政策のなかでも多大の予算を費やしているものである。すなわち、失業給付は失業者の所得保障として重要な措置ではあるが、それだけでは(再)就職を保証するものとはなりえないことから、労働市場への復帰・参入をより確実にするための手段として職業訓練が重視されてきているということである。

近年、スウェーデンにおいては、就労・職業能力主義（Work and Skills Line; Arbets-och kompetenslinjen）を労働市場政策の原則とする方向が明確に打ち出され、各種の改革が行われている。従来、失業給付が充実し、雇用対策費も非常に大きいものであったが、この原則の意図するところは、所得保障たる消極的労働市場政策から求職活動支援たる積極的労働市場政策へのさらなるシフトである。

3.4.1.3 雇用対策プログラムの内容^(註1)

スウェーデンの労働市場政策には、失業者への訓練機会の提供及び雇用創出のための対策並びに経済的援助を提供する対策があり、具体的に、主な雇用対策プログラムとしては以下のようなものがある。

(注 1) スウェーデンにおける労働市場の概況及び雇用対策プログラムの内容の取りまとめにあたっては、酒光 (2003)を中心として、その他、伊藤 (2003)、奥津 (2003)、西澤 (1997)に負うところが大きい。

○ 失業保険 (UI; Unemployment insurance; Arbetslöshetsförsäkring)

消極的労働市場政策として、失業者に対する所得保障を行うための保険が失業保険である。労働者は労働組合に加入すると同時にその労働組合が管理している失業保険組合 (A-kassan; Arbetslöshetskassa; 2001 年 12 月末時点で、業種・職種毎に 39 組合) の所得比例失業保険 (任意失業保険とも称する; Inkomstrelaterad ersättning) に加入することとなる。(スウェーデンでは労働組合の組織率が高く、労働者全体の 9 割以上が加入している。なお、15 歳未満または失業保険組合が定める上限年齢を超えている者、家族従事者等は適用を除外される。) 所得比例失業保険の失業給付を受給するためには、失業保険組合に 1 年以上加入しており、また、失業直前の 1 年間のうちの 6 ヶ月間について、各月 70 時間以上、あるいは、合計で 450 時間以上かつ各月 45 時間以上、就労しており、さらに、失業後、公共職業安定所に求職登録をしている必要がある。ちなみに、失業保険組合は労働省社会保険局ではなく労働市場庁^(註 2)の監督の下に、失業保険法及び失業基金法によって活動を規定されている。ここで、所得比例失業保険に加入していない者や、たとえ所得比例失業保険に加入しているとしても失業した際に加入期間要件を満たしていない者に対しては、失業した際に年齢等の受給要件を満たしていれば、上限額が 1 日当たり 320 SEK^(註 3)の基礎失業給付 (Grundbelopp) が支給される。

なお、失業保険制度は 2001 年に大幅改正され、失業給付を受給するためには、公共職業安定所が失業者の各人毎に作成する個人別活動計画が必要となった。また、求職活動をしていても原則として失業給付の給付期間延長は行われなくなり、失業期間が 100 日を超えた場合には、求職者は、職種や就業地の条件を緩和しなくてはならないこととなった。

給付期間は最長 300 日 (57 歳以上の者は最長 450 日)、リプレースメントレイショ (失業給付額の従前賃金額に対する比率) (上限) は 80%である。下限額は 1 日当たり 230SEK であるが、上限額は 2002 年に 1 日当たり 680 SEK (最初の 100 日間は 730 SEK) に引き上げられた。ちなみに、所得比例失業保険の失業給付のリプレースメントレイショ (上限) はかつて 90%であったが、1993 年 7 月に 80%、1996 年 1 月に 75%へと引き下げられた後、1997 年 9 月に 80%に引き上げられた。

(注 2) 労働市場庁(AMS; National Labor Market Board; Arbetsmarknadsstyrelsen)は労働省の外庁たる、労働市場政策に関する計画の策定、実施機関の調整、政策評価を担当する労働市場行政組織の中央組織であり、地方労働局に対する目標設定、政策実施の指針策定、予算配分、業務遂行のフォローアップ及び評価等が主な任務である。

(注 3) 1SEK(スウェーデン・クローネ) = 約 15.8 円(2003 年 5 月 30 日現在)

○ 個人別活動計画 (Individual action plan; Individuell handlingsplan)

個人別活動計画とは、失業者の各人毎に作成する求職活動計画のことである。3 ヶ月以内に、

公共職業安定所が求職者とともに作成することとされている。2000年より実施されている。

○ 特別訓練手当 (UBS; Special training allowance; Särskilt utbildningsbidrag)

義務教育レベルまたは後期中等教育レベルの学校に通うことを希望する 21～55 歳の失業者に対して特別訓練手当が支給される。失業給付と同額で、財源は政府基金である。

○ 職業訓練 (AMU; Labor market training; Arbetsmarknadsutbildning)

公共職業安定所に求職登録をしている 20 歳以上の失業者等 (失業のおそれがある就業者を含む) に対して職業訓練を提供し、スキルを養うことにより就職する機会を高める。水準は初級から上級のコースまで、また、訓練期間も 1～2 週間のものから数ヶ月のものまで多岐にわたる。訓練は、地方労働局^(注4)や公共職業安定所が、民間機関、公共機関、企業などに委託して行う。職業訓練に参加すると求職活動給付が支給される (訓練自体は無料)。訓練の 4 割は職業能力開発協会 (AMU-Group; Labor market training group) の訓練機関で行われる。

(注4) 地方労働局(Country Labor Board)は、各県毎に設置されている労働市場行政の第一線組織であり、所管地域の雇用サービス機関に対する指導・調整が主な任務である。

○ 企業内訓練奨励金 (On-the-job training; Utbildning för anställda)

企業内訓練奨励金とは、在職者に対する訓練を実施した企業に対する助成制度のことである。単なる企業内訓練は対象とならず、訓練期間中に失業者を雇用した場合や、余剰人員に対して訓練が行われる場合 (解雇の代替手段)、また、技術革新への対応のために行われる場合が助成対象となる。

○ 職業体験 (Work experience; Arbetspraktik)

従来の職業体験事業 (ALU; Work experience scheme; 失業給付の受給期間延長のために職業訓練が濫用されることがないようにという観点から導入されたものであり、公共職業安定所に求職登録をしている 20 歳以上の失業給付受給資格者 (特に、受給期間を満了する者) に対し、非営利民間団体、地方自治体、労働組合等で実施される一般市場では扱えない活動に従事する機会を提供するプログラム) 及び職場適応 (API; Workplace introduction; 職業経験のない 20 歳以上の失業者に適切な現場で実践を積む機会を提供するプログラム) の 2 つの職業体験プログラムが、1999 年 1 月 1 日に、職業体験として整理・統合された。

職業体験は、20 歳以上の失業者で職業経験が乏しい者に対し、就職意欲を刺激し、職場との接点を増やすために、企業において職場体験を行わせるものである。企業の他、NPO などで実施される。参加者と企業との間に雇用関係はないが、安全衛生上の保護はなされる。参加期間は 6 ヶ月に限定され、参加すると求職活動給付が支給される。受け入れ企業は、受け入れ費を月 3,000 SEK 納付することとなっているが、障害者や活動保証の参加者は無料で受け入れられる。

○ コンピュータ・センター (Computer centers/Activity centers; Datortek/Aktinitetscenter)

コンピュータ・センターとは、20～24歳の失業者等に対してコンピュータの操作方法に関する基礎的な研修を行う機関のことであり、国と地方自治体が管理している。1995年に設立され、すべての地方自治体に導入されている。参加者には求職活動給付が支給される。

○ 高度職業訓練 (KY; Advanced vocational training; Kvalificerad yrkesutbildning)

高度職業訓練とは、1997年に導入された成人教育のための新プログラムである成人教育対策 (Adult education initiative) の一環として行われているものであり、新しいタイプの中等教育以上 (Post-secondary) の職業訓練である。高等教育機関、高等学校、その他の教育訓練機関、企業がコースを提供する。1/3は企業内訓練である。プログラムの参加者は、奨学金、教育融資を受けることができる。

○ 創業助成金 (Start-up grants)

公共職業安定所に求職登録をしている20歳以上の失業者であって事業を創業する者は、創業期の生活費として創業助成金たる財政援助を受けることができる。創業助成金は求職活動給付と同額で、支給期間は6ヶ月である。

○ 地域若年者対策 (KUP; Municipal youth program; Kommunala ungdomsprogrammet)

地域若年者対策とは、地方自治体が、20歳未満の失業者を安定した雇用につなげることにについて責任を負うということ国と協定し、郡の労働委員会との同意書に署名をした上で、これら若年失業者各人の状況に応じた職業訓練を中心とした対策 (職業体験機会を含む) を講じるなど、就職を促進するためのフルタイムの活動を取り決めるプログラムである。実際、すべての地方自治体がこの同意書に署名をしている。これらの若年者は、地方自治体が定めた給付を受給し、地方自治体は国から補助を受ける。

○ 若年者活動保証 (Youth guarantee; Ungdomsgaranti)

若年者活動保証とは、地方自治体が、地方労働局との協定に基づき、20～24歳の失業者を対象として、1年間のフルタイムの求職活動を支援するプログラムのことであり1998年1月1日に導入された。対象者は最初の90日間、通常の職業サービスを受けるが、公共職業安定所がこの間に、求職者を適切な職場または正規の学校、労働市場政策に送ることができなかった場合には、地方自治体の責任において進学または各種雇用対策の対象となる機会が与えられる。地方自治体は、国から補助を受ける。対象となった若年者には求職活動給付または能力開発給付 (Development allowance) が支給される。

○ 賃金助成金 (Wage subsidies; Lönebidrag)

救済事業 (Relief work; Beredskapsarbeten; 公共職業安定所に求職登録をしている25歳以上の失業者 (主に、高齢者、地域的移動困難労働者、移民、障害者) の就労の場を確保するため、これらの者に、地方自治体等が実施する介護、教育、行政、事務等の仕事を臨時に提供する失業対策事業のことで、雇用期間は6ヶ月) に対し、その賃金の50%相当額を上限として事

業主を助成する制度たる雇い入れ助成金 (Recruitment subsidies) があったが、これが、1998年1月1日、雇用助成金に組み替えられた。これが、現在の一般雇用助成金 (公共職業安定所に1年以上求職登録をしている20歳以上の失業者を雇用(雇用期間は最長6ヶ月)した場合に、その賃金の50%相当額 (上限額は1日当たり525SEK) について事業主を助成する制度) であり、また、1999年以降、より長期の失業者に対処するための雇用助成金として、強化型雇用助成金、拡張強化型雇用助成金、特別雇用助成金が追加された。

○ 活動保証 (Activity guarantee; Aktivitetsgarantin)

活動保証とは、失業給付の支払ルールを改定することとセットで、公共職業安定所に2年以上求職登録をしている失業者等 (その可能性が大きい失業者を含む) のうち求職活動や職業訓練等の各種の雇用対策プログラムに積極的に参加する意欲のある者を対象として、就業等の前に、将来の新しい職に結び付く個別に設定されたフルタイムの活動 (Activity) を提供する総合的なプログラムのことであり、2000年8月に導入された。プログラムへの参加申し込みは、公共職業安定所登録後27ヶ月以内に行う。プログラムに参加すると求職活動給付が支給される。

○ 求職活動給付 (Activity support; Aktivitetsstöd)

失業者が、職業訓練、職業体験、活動保証、若年者活動保証、コンピュータ・センターといった雇用対策プログラムに参加した場合に求職活動給付が支給される。(職業訓練の場合、訓練機関は参加報告書を送付する必要がある、不参加の場合には支給が停止される。) 給付額は失業給付と同額 (下限額は1日当たり240SEKである。なお、失業給付の受給資格を有しない者に対しては1日当たり143SEKである。) であり、財源は政府基金である。

○ 移動助成金 (Mobility grants)

自宅の近所で仕事が見つからない失業者の就職に対する「遠隔地への通勤 (片道の通勤時間が90分以上かかる事業所への通勤) または転居」(Starthjälp) に対して、旅費・引越のための手当たる移動助成金が支給される。支給期間は最長6ヶ月で、最低6ヶ月の継続勤務が求められる。

なお、労働市場政策は、25~55歳者についてとそれ以外の年齢の者についてとは異なり、25歳未満者については、100日を超えて顕在失業 (Open unemployment; 雇用対策プログラムに参加していない失業のこと) 状態にしてはならないという目標があり、失業の100日後には職業訓練をはじめとする雇用対策プログラムに参加しなければならない。(参加しない場合には失業給付の支給が停止されうる。)

スウェーデンの雇用対策費 (GDP比) は、昨今、低下したとはいえ、2001年において2.28%と、ドイツ、フランスに次ぐ高さであり、イギリス、我が国、アメリカを大きく上回っている (表3-4-6)。この状況は積極的政策に限定して見た場合でもほぼ同じ状況であって、2001年において1.09%と、フランス、ドイツに次ぐ高さであり、イギリス、我が国、アメリカを大きく上回っている (表3-4-6)。なお、雇用対策を支出面から見た場合、我が国では、失業給付、公

共職業サービス、雇用助成に関する支出が多く、職業訓練、若年者対策、障害者対策は少ないが、これに対し、スウェーデンでは、障害者対策がきわめて多く、職業訓練も、ドイツ、フランス等と並んで多い（表 3-4-6）。

表 3-4-5 主な雇用対策プログラムの対象者数及び支出額

	年	対象者（人）	支出額（百万SEK）
失業保険	2000	受給者数：696,183	27,872
特別訓練手当	2001	50,469	2,637
職業訓練	2001	28,377	5,761
企業内訓練奨励金	1999	957	328
職業体験	2001	21,253	2,724
コンピュータ・センター	2001	4,889	773
創業者助成金	2001	6,900	929
地域若年者対策	2001	3,726	112
若年者活動保証	2001	4,279	348
賃金助成金	2001	51,099	5,400

資料出所: The Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden (2002), Basic Information Report: Sweden, 2002, A report made by the Mutual Information System on Employment Policies in Europe.

表 3-4-6 雇用対策費の国際比較（対 GDP 比）

		日本 (01)	スウェーデン (98)	スウェーデン (01)	アメリカ (00-01)	イギリス (99-00)	ドイツ (01)	フランス (00)
2	職業訓練	0.03	0.45	0.30	0.04	0.05	0.34	0.25
	失業者訓練	0.03	0.44	0.30	0.04	0.04	0.34	0.22
	在職者訓練	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.00	0.03
3	若年者対象	0.00	0.03	0.02	0.03	0.15	0.09	0.20
	若年失業者対策	0.00	0.03	0.02	0.03	0.04	0.08	0.24
	徒弟制度、若年者訓練	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.01	0.18
4	雇用助成	0.08	0.61	0.24	0.01	0.01	0.25	0.37
	雇用助成金	0.00	0.14	0.19	0.00	0.01	0.03	0.18
	創業支援	0.00	0.08	0.04	0.00	0.00	0.04	0.00
	雇用創出事業	0.00	0.39	0.00	0.01	0.00	0.19	0.18
5	障害者対策	0.01	0.59	0.31	0.03	0.02	0.29	0.09
	職業訓練	0.00	0.04	0.02	0.03	0.01	0.12	0.03
	雇用助成金	0.00	0.55	0.28	0.00	0.02	0.16	0.06
6	失業給付	0.55	1.81	1.19	0.30	0.56	1.90	1.38
7	早期退職促進	0.00	0.12	0.00	0.00	0.00	0.02	0.27
	合計	0.86	3.88	2.28	0.45	0.92	3.13	2.96
	積極的対策(1-5)	0.31	1.96	1.09	0.15	0.36	1.20	1.31
	消極的対策(6-7)	0.55	1.93	1.19	0.30	0.56	1.92	1.65

資料出所: OECD, Employment Outlook.

3.4.2 政策効果に関する計量分析例

3.4.2.1 分析方法の変遷^(注5)

政策効果を分析するための方法は、雇用対策プログラムへの参加者と非参加者について、所得、就職、時間当たり賃金、失業期間等を比較するというものである。

1960年代後半に、政策効果を評価する研究が始まった。分析方法は、非実験的(Quasi-experimental; 雇用対策プログラムへの非参加者として、無作為に選定する代わりに、例えば、雇用対策プログラムから脱落した人々を取る等)方法が主流であった。1970年代前半には、分析方法が、重回帰分析等、次第に、計量経済学的及び経済学的観点からの、より手の込んだものへとシフトした。1970年代後半には、パネルデータが使用できるようになり、雇用対策プログラムに参加したことで就職や所得がどうなったか、といった分析の水準が向上した。1980年代以降、分析手法はさらに高度化してきた。

(注5) スウェーデンにおける政策効果に係る分析方法の変遷の取りまとめにあたっては、Björklund (1994)に負うところが大きい。

3.4.2.2 計量分析の具体例

○ Dahlberg, Å. (1978), 失業者の就業に関する移動助成金の効果. (Björklund, A. (1994), スウェーデンにおける労働市場政策の評価.における内容解説から)

北スウェーデンのある6地域の者について、1969-1970年において移動助成金を受けて就職した者(以下「移動就職者」という。サンプルサイズは1,600人)のその後の就業率を、同じく1969-1970年においてずっと顕在失業状態にあったかあるいはその間に何らかの雇用対策プログラムに参加した者からなる Comparison group の場合と比較した。

すなわち、1971年と1975年において、移動就職者と Comparison group の労働市場状態や属性を調査し、これら2時点の就業状態を、移動就職者と Comparison group について、性、年齢、社会的属性により標準化した上で、非実験的方法により比較分析を行った。その結果は、1971年における就業率が、移動就職者で78%、Comparison group で76%と、移動就職者の方が若干ではあるが率が高くなっているものの、1975年における就業率については、移動就職者で78%、Comparison group で80%と、その情勢は逆転するというものである。ただし、移動就職者を移動元に戻らなかった者に限定すると、就業率は、1971年において86%、1975年において83%と、いずれの時点においても、Comparison group より高くなっている。

○ Edin, P.A. (1988), 工場閉鎖後の従業員の成り行き. (Björklund, A. (1994), スウェーデンにおける労働市場政策の評価.における内容解説から)

1977年における北スウェーデンの Kramfors のパルプ工場閉鎖に伴い解雇された従業員について、解雇後、職業訓練に参加した者が就業状態にあった者と比較して、1年後、2年後、及び、それ以降の週当たり賃金の対数値がどうなのかを分析したところ、1年後は-9%で有意となるものの、2年後及びそれ以降については負の値ではあるものの1年後に比べるとその値は

小さくしかも有意ではないという結果を得た。なお、職業訓練に参加した者が就業状態にあった者と比較した1年後の所得のダウン率は、顕在失業状態にあった者が就業状態にあった者と比較した場合のそれより大きくなるということも確認された。

なお、分析にあたっては、1977年における北スウェーデンの Kramfors のパルプ工場閉鎖に伴い解雇された従業員についての、1969-1980年における所得や労働市場状態（就業、疾病、失業、教育、職業訓練、救済事業）に係るパネルデータ（非労働力期間を有する者については除外）を使用している。

○ **Sehlstedt, K. and Schröder, L. (1988), 就職の足掛かり. (Ackum, S. (1991), 若年者の失業、雇用対策プログラムとその後の所得. における内容解説から)**

雇用対策プログラムへの参加は再就職率を向上させるという分析結果を得た。

○ **Björklund, A. (1989a)及び Björklund, A. (1989b), 職業訓練プログラムの評価. (Björklund, A. (1994), スウェーデンにおける労働市場政策の評価. における内容解説から)**

全国で1976-1980年に職業訓練に参加していた者の1981年における時間当たり賃金の対数値を分析した結果は、Control function model の場合には-4.9%と負の値（10%水準で有意）、固定効果モデル(Fixed effect model) の場合には+5.1%と正の値（有意ではない）、Self selection model の場合には+10.5%と正の値（5%水準で有意）となり、分析結果はモデルによるというものである。(Control function model 及び固定効果モデルの意味については、後述の「Regné, H. (2001)」の解説部分において概説する。)

なお、分析にあたっては、全国で1976-1980年に職業訓練に参加していた者についての1981年における時間当たり賃金のデータを使用している。

○ **Axelsson, R. (1989). (Björklund, A. (1994), スウェーデンにおける労働市場政策の評価. における内容解説から)**

1981年の第4四半期に職業訓練のコースを修了した者の1982年、1983年における年当たり収入を、求職中の失業者たる comparison group の場合と比較して分析した。1980-1983年における年当たり所得についての登録データを入手・使用して分析したところ、固定効果モデル（従属変数として、1980年から1982年（または、1983年）にかけての収入の変化を伴ったモデル）を用いて分析をしたところ、1982年で6,600SEK、1983年で9,000SEK（ともに、t値は5以上）という正の効果を計測した。ちなみにこの時期の平均年収は40,000SEK弱であるので、効果はかなり大きいと言える。

○ **Edin, S.A. and Holmlund, B. (1990), 失業、求人及び雇用対策プログラム（スウェーデンの場合）. (Ackum, S. (1991), 若年者の失業、雇用対策プログラムとその後の所得. における内容解説から)**

失業期間が長くなると再就職率は低下するが、雇用対策プログラムは、この低下を緩和する

という分析結果を得た。

○ **Ackum, S. (1991)**, 若年者の失業、雇用対策プログラムとその後の所得。

16-24歳の失業者について、まず、1年間、失業状態にあった者は、非労働力状態にあった者に比べ、時間当たり賃金の対数値が2.20%、減少するという結果を得た(t値は2.040)。また、職業訓練が、1年後の時間当たり賃金の対数値に及ぼす影響については、-1.84%と負の値が計測され、人的資源の観点からは考えにくいものであるが、t値が0.521と有意な結果ではなかった。

次に、セレクション・バイアスを考慮した場合についてみると、1年間、失業状態にあった者は、非労働力状態にあった者に比べ、時間当たり賃金の対数値が1.41%減少するという結果を得たが、t値が1.060と有意な結果ではなかった。また、職業訓練が、1年後の時間当たり賃金の対数値に及ぼす影響については、相変わらず、-0.01%と負の値が計測され、かつ、t値が0.248と有意な結果ではなかった。

分析に使用したモデルは、各人のある時点における時間当たり賃金の対数値を、教育年数、労働市場経験年数(及びその2乗)、救済事業の年数(及びその2乗)、失業年数、職業訓練年数、年齢、女性(ダミー変数)、外国籍(ダミー変数)、1981年秋・1982年春・1985年春(ダミー変数)により説明するというものである。

なお、分析にあたっては、1981年1月末において公共職業安定所に求職登録をしていたストックホルムの16-24歳者900人についてのクロスセクションデータ及び1981-1985年における労働市場状態についての調査(Holmlund, B. and Kashefi (1987), Survey of Unemployed Youth in Stockholm (Longitudinal survey of 1981-85).)によるパネルデータ(Holmlund, B. and Koshefi (1987), Stockholm Youth Sample (1981-1985).)を使用している。Stockholm Youth Sampleは、1981年の1月と2月、1982年、1985年の計4回の調査からなるもので、各回の調査のサンプルサイズは、それぞれ、678人、579人、539人、590人、少なくとも1回は参加した者は830人、4回のすべてに参加した者は527人であった。まず、1981年1月の調査で個人属性についての報告を受け、以降、1981-1982年においては78週にわたる週毎の、そして、1982-1985年においては月毎の教育、就業、救済事業、職業訓練、失業といった労働市場状態の報告からなる。なお、最終的なデータとしては、状況に照らして必要な除外・修正が施された。

○ **Harkman, A., Jansson, F., and Tamas, A. (1996)**, 効果、弱点、見通し(スウェーデンにおける職業訓練の評価)。(Heckman, J.J., Lalonde, R.J., and Smith, J.A. (1999), 積極的労働市場政策の経済学及び計量経済学. における内容解説から.)

職業訓練が時間当たり賃金の対数値に与える効果を測定したところ正の値が観察されたが有意な結果ではない。

○ **Carling, K., Holmlund, B., and Vejsiu, A. (2001)**, 失業給付の引き下げは求職行動を押し上

げるか？（スウェーデンの 90 年代の例）。

1995 年 6 月に国会成立し 1996 年 1 月 1 日に失業給付のルプレイスメントレイショ（上限）が 80%から 75%に引き下げられたが、このことが、求職行動にどのような影響を与えたのかについて分析した（日当たり賃金が 705~752SEK の者を Comparison group とする非実験的方法）。その分析結果は、再就職率が 1 割（モデルにより 9.5%~11.7%）増加した、というものである。（さらに、1996 年 1 月 1 日前の数ヶ月の行動にも影響を与えたことが見てとれた。）

なお、分析にあたっては、Register-Based Longitudinal Data Base for Sweden (LINDA Database; 労働市場庁; 公共職業安定所に求職登録をしている失業者各人毎の日々の労働市場状態（顕在失業、雇用対策プログラムへの参加、等）に関するデータで、1991 年以降、個人の性・年齢等の属性や求職状況等の情報と併せて利用可能）のなかの、1994 年後半-1996 年前半の 55 歳以下失業者に係るデータ（18,429 人）を使用している。

○ Regnér, H. (2001), スウェーデンにおける失業者に対する職業訓練プログラムの非実験的評価. (既にとりまとめられていた、Regnér, H. (1996), スウェーデンにおける職業訓練の非実験的評価. を補充発展させたもの)

成人男性の失業者について、職業訓練が、その 1 年後、2 年度の年所得にどのような効果を及ぼすのかを、1989 年コーホートについて固定効果モデルまたは Control function model により分析したところ、負の効果が計測された。これは、人的資源開発のためということではなくて単に給付を受給する目的で職業訓練に参加したためではないかと考えられるものの、他のコーホート（1990 年、1991 年）やモデル（Random growth model）を選ぶと正の効果が計測される状況であるので、さらなる分析が必要である。

ここで、これら 3 種類の非実験的モデルの意味を、以下、概説する。まず、Control function model とは、セレクション・バイアスは訓練参加者と Comparison group の間の性・年齢といった観察上の違いにのみよるものとし、 Z_i という観察分セレクション変数を加えて、

$$Y_{it} = X_{it} \beta + Z_i \delta + D_i \alpha_t + v_{it}$$

の形で十分であると考えられるモデルである。（ここで、 i は個人、 t は年時点、 Y_{it} は年当たり所得、 X_{it} は観察済の個人の属性を示す変数の行ベクトル、 D_i は各種ダミー変数の行ベクトル、 v_{it} は攪乱項である）。次に、固定効果モデル（Fixed effect model）とは、セレクション・バイアスは個人毎の職業能力といった時間とともに変化しない未観察の個人の属性によるものとして、

$$Y_{it} - Y_{is} = D_i \alpha_t + (X_{it} - X_{is}) \beta + (v_{it} - v_{is})$$

という形のモデルを考えるものである。そして、Random growth model とは、観察済の個人の属性と未観察の個人の所得の伸びの両方に起因するセレクション・バイアスを除去するもので、

$$\begin{aligned} & (Y_{it} - Y_{is}) - (t - s)(Y_{is} - Y_{i,s-1}) \\ & = \alpha_t D_i + [(X_{it} - X_{is}) - (t - s)(X_{is} - X_{i,s-1})] \beta + (v_{it} - v_{is}) - (t - s)(v_{is} - v_{i,s-1}) \end{aligned}$$

という形のモデルを考えるものである。

なお、分析にあたっては、職業訓練の評価用に調査されたパネルデータのうち 1989 年及び 1990 年、1991 年の 12 月に職業訓練を修了した成人男性の参加者（無作為抽出）に係る 1987-1992 年のデータ、並びに、Register-Based Longitudinal Data Base for Sweden（労働市場庁）、及び、スウェーデン統計局（SCB; Statistics Sweden）のデータを使用している。

（注）同内容の先行的研究として、Andersson, H. (1993), 訓練の影響評価のための新しい非実験的手法(スウェーデンの場合). (Heckman, J.J., Lalonde, R.J., and Smith, J.A. (1999), 積極的労働市場政策の経済学及び計量経済学. における記述として)がある。

○ Richardson, K. and van den Berg, G.J. (2001), 職業訓練が再就職率に及ぼす効果.

職業訓練に参加した場合、再就職率は高くなり（2 倍強になる）、失業期間は短くなるという分析結果が得られた。（なお、再就職後の賃金や雇用期間については有意な結果は得られなかった。）

なお、分析にあたっては、公共職業安定所の求職登録者のデータ（1993 年 1 月 1 日-2000 年 6 月 22 日）及び失業者データのうち 25-55 歳者についての 1%抽出データ（5,010 人）を使用している。

○ Sianesi, B. (2002a), 1990 年代におけるスウェーデンの積極的労働市場政策の評価。 (Sianesi, B. (2002b), 1990 年代におけるスウェーデンの積極的労働市場政策（全体としての効果と各種実績）. における内容解説から）

雇用対策プログラムへの参加は、参加しない者に比べ、どのくらい再就職率が向上するかを分析した結果、雇用対策プログラム開始後 5 ケ月までは負の果が計測されるが、その後は（少なくとも 5 年後までは）正の値（概ね+5%）を示すことが確認された。

なお、分析にあつては、Register-Based Longitudinal Data Base for Sweden（労働市場庁）、及び、各人毎の失業給付に係る情報（1994 年以降、利用可能）のうち、1994 年に初めて失業した者について 1999 年 11 月末までの 5-6 年間にわたり追跡をしたデータ（11 万人強）を使用している。

(参考)

○ Korpi, T. (1995), 「失業期間が長いほど失業状態からの退出率はどうなるのか」ということに労働力政策が及ぼす影響（スウェーデンの場合）.

失業者の顕在失業状態からの退出率については、他の国々の場合であれば negative duration dependence があるという状況であろうなか、スウェーデンでは、positive（または non-negative) duration dependence があるという分析結果ばかりであるが、これは、スウェーデンの場合には、職業訓練といった伝統的かつ大規模な労働市場政策が実施されており、さらに、これらの雇用対策プログラムは失業期間が長いなど厳しい状況に置かれている人にほど

手厚いために、そのような分析結果になるのではないかと推測される。

そこで、Weibull Model (hazard rate が $\alpha \lambda t^{\alpha-1}$ の形) を用いて、上記の件について分析したところ、退出先が常用雇用である場合の α は 0.97、退出先が雇用対策プログラムへの参加である場合の α は 1.33 という結果が得られた。この結果は、「労働市場政策の存在により、失業者の顕在失業状態からの退出率について positive (または、non-negative) duration dependence がある」という分析結果になる」ということを説明するものである。

なお、分析にあたっては、1981年1月末において公共職業安定所に求職登録をしていたストックホルム在住の25歳未満の者の1981-1985年における労働市場状態についての調査 (Holmlund, B. and Kashefi (1987), Survey of Unemployed Youth in Stockholm (Longitudinal survey of 1981-1985).)によるパネルデータ (Holmlund, B. and Koshefi (1987), Stockholm Youth Sample (1981-1985).) を使用している。

(注) 失業期間が長くなるにつれて失業状態からの退出率が低下する(増加する、低下しない)ことを「失業者の失業状態からの退出率について negative (positive, non-negative) duration dependence がある」と称している。Weibull Model (hazard rate が $\alpha \lambda t^{\alpha-1}$ の形)の場合、これらは、 $\alpha < 1$ ($\alpha > 1$, $\alpha \geq 1$) に対応する。

表 3-4-7 主な分析結果

分析者 (論文等の発表年)	分析内容	対象プログラム	効果
Björklund (1989)	時間当たり賃金の対数値 の向上率	職業訓練	値の正負や有意であるかどうか はモデルの取り方による。
Ackum (1991)	1年後の時間当たり賃金の 対数値の向上率	職業訓練	負の値が計測されたが、有意な 結果ではない。
Carling, Holmlund and Vejsiu (2001)	再就職率の向上率	1996年1月に失業手当のリ プレイスメントレイショ (上限) が80%から75%に 引き下げられた	1割
Regnér (2001)	1年後、2年後の年所得の 向上率	職業訓練	値の正負はコーホートやモデル の取り方による。
Richardson and van den Berg (2001)	再就職率の向上率	職業訓練	2倍強となる
Sianesi (2002)	再就職率の向上率	すべての 雇用対策プログラム	プログラム開始後5ヶ月までは 負の値だが、その後は正の値 (概ね+5%)となる。
(参考) Korpi (1995)	顕在失業状態からの退出 先が常用雇用である退出 率は、失業期間が増加す るにつれてどうなるか	すべての 雇用対策プログラム	小さく低下する。(なお、顕在 失業状態からの退出先が労働市 場プログラムへの参加である退 出率は、失業期間が増加するに つれて、大きく上昇する。)

【参考文献】

- 伊藤実 (2003), フランス、スウェーデンの失業保険制度に関する所内研究会における資料, 日本労働研究機構.
- 奥津眞理 (2003), 「第2章 欧州主要国における雇用戦略の展開」の「1. 国別雇用政策の特徴 (4)スウェーデン」, 本調査研究報告書, 日本労働研究機構. (なお、雇用戦略研究会における資料を含む。)
- 厚生労働省 (2002), 平成14年版労働経済白書, 日本労働研究機構.
- 酒光一章 (2003), 日本とスウェーデンの雇用・人材育成対策, 平成15年4月, 厚生労働省.
- 神野直彦 (2002), 人間回復の経済学, 岩波新書.
- 神野直彦 (2001), 二兎を得る経済学 景気回復と財政再建, 講談社+ α 新書.
- 総務省 (2001), 労働力調査特別調査, 2001年2月.
- 西澤弘 (1997), 労働市場の構造変化と政策対応—スウェーデンにおける労働市場政策の役割と課題, 日本労働研究機構研究紀要 14.
- 日本労働研究機構 (2002), データブック国際労働比較 2003.
- 藤井威 (2002), スウェーデン・スペシャル, I, II, 新評論.
- Ackum, S. (1991), Youth unemployment, labor market programs and subsequent earnings, *Scand. J. of Economics* 93(4), 531-543.
- Andersson, H. (1993), Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of training: New Swedish evidence unpublished manuscript, Sweden Institute for Social Research, Stockholm University.
- Antonsson, H.A. (National Board for Youth Affairs, Sweden) (2003), Labour market programmes for young people in Sweden, 労働政策フォーラム スピーチ資料, 2003.1.22, 日本労働研究機構.
- Axelsson, R. (1989), Svensk arbetsmarknadsutbildning - En kvantitativ analys av dess effekter, *Umeå Economic Studies*, Umeå University.
- Björklund, A. (1989a), Evaluations of labour market training programmes - The Swedish experience, Mimeo, The Industrial Institute for Economic and Social Research (Industrins Utredningsinstitut), Stockholm.
- Björklund, A. (1989b), Evaluations of training programmes - Experiences and suggestions for future research, Discussion Paper 89-13, Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Björklund, A. (1994), Evaluations of labour market policy in Sweden, *International Journal of Manpower* 15-5, 16-31.
- Carling, K., Holmlund, B., and Vejsiu, A. (2001), Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s, *The Economic Journal* 111, 766-790.

- Dahlberg, Å. (1978b), Geografisk rörlighet - sociala och ekonomiska effekter, in SOU 1978:60.
- Edin, P.A. (1988), Individual consequences of plant closures, Ph.D. dissertation, Uppsala Universitet.
- Edin, S.A. and Holmlund, B. (1990), Unemployment, vacancies, and labour market programmes: Swedish evidence, In F. Padoa-Schioppa (ed.), Mismatch and Labour Mobility, Cambridge University Press.
- EU (2002), The Swedish national evaluation of the European Employment Strategy: Summary report.
- EU (2002), Employment in Europe 2002.
- Harkman, A., Jansson, F., and Tamas, A. (1996), Effect, defects, and prospects - An evaluation of labor market training in Sweden, Unpublished manuscript, Research Unit, Swedish National Labour Market Board.
- Heckman, J.J., Lalonde, R.J., and Smith, J.A. (1999), The economics and econometrics of active labor market programs, *Handbook of Labor Economics* 3, 1865-2097.
- IFAU-Institute (2002), Follow-up of EU's recommendations on labour market policies, Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering Rapport 2002:3.
- Korpi, T. (1995), Effects of manpower policies on duration dependence in re-employment rates: The example of Sweden, *Economica* 62, 353-371.
- The Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden (2002), Basic Information Report: Sweden, 2002, A report made by the Mutual Information System on Employment Policies in Europe.
- OECD, Employment Outlook.
- Regnér, H. (1996), A nonexperimental evaluation of manpower training in Sweden, Unpublished manuscript, Stockholm University.
- Regnér, H. (2001), A nonexperimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Richardson, K. and van den Berg, G.J. (2001), The effect of vocational employment training in the individual transition rate from unemployment to work, IFAU-Institute for Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, Rapport.
- Sehlstedt, K. and Schröder, L. (1988), Språngbrada till arbete? (Springboard to work?), EFA, Ministry of Labor, Stockholm.
- Sianesi, B. (2002a), An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s, IFS Working Paper W02/01.
- Sianesi, B. (2002b), Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance University College London and Institute for Fiscal Studies.
- The Swedish Institute (2001), Fact sheets on Sweden: Swedish labor market policy.

3.5 その他のヨーロッパ諸国の政策評価

ここでは、オランダ、オーストリア、フランス、スイス、ベルギーにおける、様々な雇用政策の効果に関する経済学的な分析結果の概要を紹介する。なお、英語の研究論文として公刊されたもののみを対象としているため、母国語によるより詳細な情報がある可能性を指摘しておく。

3.5.1 オランダ

3.5.1.1 概要

オランダにおける長期失業者のための助成金等の影響を検証したものである（文献①）。25歳以上で3年以上失業している者に対する雇用助成は、一時金と社会保険料の免除という形で実施され、長期失業者の減少に貢献している。また、25歳以下の若年長期失業者に対する助成は、賃金コストの33%を補助するという政策で、これも若年長期失業者の減少に貢献している。しかしながら、全体的な雇用の増加に与える影響としては、前者の政策のほうがより優れている。

3.5.1.2 政策的背景及び目的

オランダでは、1980年代前半に雇用情勢が著しく悪化した。そこで政府は、VMAとJOBスキームという2つの政策を実施し、失業率を下げようとした。

VMAは、長期失業している成人（25歳以上）を雇用した経営者に対して、その人の社会保険料を免除するというものである。対象者となるのは最低3年間失業していた者。社会保険料の免除は、賃金コストの17%に相当する。この免除は最長4年間継続される。さらに雇用する場合には、一時金として一人当たり4,000ギルダーが支給される。制度は1986年10月から実施されたが、1989年7月に大幅改正され、他の雇用政策に統合された。

JOBスキームは、若年の長期失業者に対する措置である。最低2年間失業していた25歳以下の者に対して、賃金コストの33%に相当する助成金が労働者の派遣元から雇い主に対して最長1年間支給される。これも1980年代後半に実施された政策で、現在（1993年）は廃止されている。

この論文の問題関心は、この2つの政策がどの程度、長期失業者を減らすことに貢献したのか、ということである。

3.5.1.3 データ及び分析結果

過去に実施された郵送調査及びインタビュー調査を再集計し、VMAについては、1987年5月の417企業、1988年5/6月の550人（対象者）、1989年8月の150企業、JOBスキームについては、1986年2月の151企業、及び266人（対象者）、1988年10月の481人（対象者）を対象とした。

主な結果として、以下のようなことがわかった。

(1) 長期成人失業率に対する VMA の効果は、有意にプラスとなった。つまり、VMA が成人の長期（3 年以上）失業率を下げるということである。VMA によって 1 企業当たり 15%以上の雇用創出効果があったと考えられる。

(2) 雇用の継続性については、雇用契約期間の長さ、就業期間中の教育訓練、企業規模の大きさ、扶養家族、オランダ人（人種）などの変数が有意にプラスの影響を、失業期間の長さはマイナスの影響を与えている。重要なこととして、VMA に参加した初期の雇用契約期間が長いほど、雇用の継続性が高まるということである。

(3) しかしながら、VMA は 3 年以上の長期失業者を対象としているが、長期失業者に対してプラスの効果が出ている反面、比較的短期（2 年以内）の失業者が再雇用される比率を下げている。

(4) 若年失業者が対象の JOB スキームが雇用の継続性に与える影響は、VMA と同じく、初期の雇用契約の長さ、就業期間中の教育訓練が有意にプラスの影響を与えていた。しかし、失業期間の長さ、人種、扶養家族などは有意な影響を与えていなかった。

(5) JOB スキームが若年の長期失業者の減少にプラスの効果を与えることは事実だが、雇用全体（雇用創出）に与える影響は小さい。

(6) 全体的な結論として、VMA のほうが JOB スキームよりもプラスの影響を与えていた。

3.5.2 オーストリア

3.5.2.1 概要

オーストリアの訓練政策の影響を検証したものである（文献②）。公共訓練施策に参加するかどうかをコントロールした分析によれば、不利益な点の多い労働者や動機付けが低い労働者は、より訓練プログラムに登録されやすいこと、プログラムへの参加は、雇用の安定性を有意に高めることなどがわかった。

3.5.2.2 目的

直接的な雇用創出、雇用助成金、訓練政策（Manpower Training Programmes）などの積極的労働市場政策（ALMP）のうち、MTP を中心にその効果を見る。アメリカでは収入への影響しか見ていない研究が多いが、欧州では、雇用が継続するかしないかという点が重要である。北欧のように包括的に実施されているわけではないが、オーストリアの MTP について検証する。

これまでの研究は、サンプル・セレクション・バイアスが強く、MTP に参加する人の属性が参加しない人の属性とかなり異なるデータが使用されていた。イギリスやスウェーデンに関しては、この問題を解消するために、一定の研究成果がある。

雇用の継続性を見るためには、短期的には失業期間を、長期的には MTP 直後の雇用期間を見ることができる。

3.5.2.3 政策的な背景

ドイツ、フランス、オランダ、スウェーデン、イギリスに比べて、MTP もそれ以外の労働市場政策関係支出も、オーストリアの財政支出割合は低い（1986 年のデータ）。しかしこれは相対的に失業率が低いことによるもので、失業者一人当たりの支出にするとかなり高い。しかし労働市場政策のうち、ほとんどは早期退職制度など受動的な政策で占められており、ALMP の比率は低い。

オーストリアの MTP は、構造変化による将来の失職を想定した訓練、障害者・若年者・長期失業者のための訓練を全般的に含むので、非常に幅が広い。また、参加者の認定基準は「失業しているか、失業の危険性が高い人」となっており、最終的な判断が現場の担当官によって異なる。なお、参加者は失業給付と同じ額を受給する。

3.5.2.4 データ及び分析手法

分析の対象となるデータは、1986 年に失業者として登録され、訓練プログラムを終えた（直後または一定期間の失業期間を経た後も含む）男性全体の 2% をカバーしている。早期退職の影響を除去するために 52 歳以下とした。1986 年に MTP に参加した人が対象であるが、その後、完全に失業した人は対象としていない。つまり、訓練プログラムを終えて、なんらかの形で労働市場に留まっている人だけを対象としている。また季節変動が激しい農業、建設業、観光業も除外した。この結果、サンプルサイズは 1,945 ケースとなった。

従属変数は再失業のリスク（雇用の継続性）で、プログラム後 12 ヶ月以内に失業登録されたか否かというダミー変数。独立変数は、訓練プログラムに参加したか否か、個人属性（年齢、婚姻、学歴など）、労働市場属性（都市規模など）である。

3.5.2.5 分析結果

主な結果は以下のとおりであった。

(1) 訓練プログラムへの参加は、従属変数（再失業のリスク）に対して有意にマイナスの影響を与えている。つまり、訓練プログラムへ参加することで、再失業のリスクが小さくなるということである。

(2) 年齢の影響は 46～52 歳の階層では、有意にプラスの影響を与えている。つまり、中高年層の男性労働者の場合は、再失業のリスクが大きいということである。

(3) 扶養家族（子供）がいる場合は、有意にマイナスの影響を与えている。つまり、子供がいる場合には、再失業のリスクが小さいということである。

(4) 学歴は、高学歴者の場合に有意にマイナスの影響を与えている。つまり、高等教育を受けている者は、再失業のリスクが小さいということである。

(5) 前職の勤続日数は、有意にマイナスの影響を与えている。つまり、前職での勤続期間が長いと再失業のリスクが小さいということである。

(6) 過去の失業期間は、有意にプラスの影響を与えている。つまり、過去の失業期間が長いほ

ど再失業のリスクが大きいということである。

(7) 人口 10 万人以上及び 100 万人以上の都市に住んでいる場合は、有意にマイナスの影響を与えている。つまり、10 万人未満などの中小都市よりも大都市では、再失業のリスクが小さいということである。

3.5.3 フランス（その 1）

3.5.3.1 概要

フランス労働力調査 1990～1992 年のパネル・データを使用して、若年者の労働市場における移行について分析した（文献③）。安定的雇用、有期雇用、有給の職業訓練、失業、学校教育、それぞれの状態をどのように移行したかについて見たものである。結論としては、現在が安定的な雇用の者は、過去も安定的な雇用であることが多く、その他の状態も、過去（初期）の状態と異なる現在の状態への移行が困難であることが多い。つまり、一端、失業してしまうとなかなか抜け出すことが難しいこと、有期雇用の者は有期雇用を繰り返すことが多い、そして有給の職業訓練を受けても安定的な雇用を得るのは困難であることなどがわかった。

3.5.3.2 目的

若年者の教育から職業への移行には時間がかかるが、フランスでは特にその傾向が強い。ある研究によれば、ほとんどの若者は 20 代終わり頃になってようやく安定的な職を得ている。若年者に対する教育訓練政策も非常に幅が広い。しかしそれらの政策の計量的な評価は少ない。アメリカなどでは社会実験に基づいたデータが入手可能だが、フランスでは実施されていない。しかし、Heckman らの研究によって、コントロールされていないデータの分析も有意義であることが示されている。

そこでこの論文では、フランスの労働力調査を利用して、18～29 歳の若年者を対象に、労働市場の状態が時間的にどう変化したかについて検証する。

3.5.3.3 政策的な背景

フランスでは、25 歳以下の若年者は、就業歴が浅いので、雇用保障の権利もなく、失業給付も少なく最低所得保障もない。そこで、若年者に対する特別な教育訓練プログラムが設けられている。この教育訓練プログラムは、それに参加すると様々な職業訓練が受けられるだけでなく、一定の手当ても支給される。その結果、教育訓練プログラムに参加することは、失業を回避する主要な手段となっている。またほとんどの者は、労働市場に参入しない（訓練も給付金もない）よりは、このプログラムに参加することを選好するので、失業率を上げるよりはよいという議論になっている。実際、そのようなプログラムがないときの失業率は高いと言われている。

3.5.3.4 データ及び分析手法

分析の対象となるデータは、INSEE（国立統計経済研究所）が実施しているフランス労働力調査で、1990～1992年の3年間のパネル・データ。1992年に18～29歳であった若年者5,454人が対象。

従属変数は、1989年1月～1992年3月までの38ヶ月間における労働市場の状態。この状態は、具体的には、①安定的雇用（無期限雇用）、②有期雇用（契約期限36ヶ月以内）、③有給の職業訓練、④失業、⑤教育及び無給の訓練、⑥非参加である。単純な集計だけで見ると、半数は学校にいて、雇用されている者のうち1/3は①か②、失業率は20%弱、③の人は失業者の1/3となっている。状態への依存度（state dependence）という観点から分析した。

3.5.3.5 分析結果

主な結果は以下のとおりであった。

(1) 初期が①（安定雇用）で現在が②（有期雇用）か③（有給訓練）の場合は、他の状態に比較して有意な差が検出された。また初期が⑤（教育）及び現在が⑤である場合も、有意な差が検出された。これらは、次のことを示している。つまり、①の状態は他の状態に移行する確率を下げている、安定的な雇用にある者はその状態が長く続くということ、および⑤の学校教育終了後は、教育課程に戻る事が少ないということである。

(2) 現在の状態が②（有期雇用）の人は、初期が②以外の場合には、あまり多くない（現在が②の人は初期も②のことが多い）。これは、有期雇用を継続するにもそのための訓練などが必要である可能性を示している。

(3) 現在が③（有給訓練）である場合も、初期が③である場合が多い。これは有期雇用と似ている。ただし、現在が③である人には、初期が④（失業）または⑤（教育）であることも多い。

(4) 教育を受けた後に①か②にいる確率は、④にいる確率よりも高い。つまり正規の教育課程を修了している場合には、失業するよりも就業する可能性のほうが高いのである。しかしこの効果は、期間が短いほど薄れてしまう。このことは、学校教育後に安定的な職を得るには、一定期間の失業状態を経る可能性があることを示している。

(5) 有期雇用と有給訓練については、安定的な雇用への過度的な形態なのか、また安定雇用のために技能を蓄積している時期なのかという疑問がある。しかしながら、1年間の期間を観察した結果、初期に有期雇用または有給訓練の状態にいた人が、現在は安定雇用の状態である確率が高いという結果は得られなかった。つまり、安定的な雇用を得るために、有期雇用または有給訓練の状態を経ることが有利であるという結論は導かれないのである。またこの結果は、観察期間が長いほどそうであることから、有給訓練の効果は、短期間でしか見られないか、あるいは1年以上の経過期間の後に安定的な雇用へつながるということになる。

(6) 全体的な結論としては、若年者の失業を減少させるためには、安定的な職を得てその経験を蓄積させることが何よりも重要である。有期雇用が一時的な避難路にはなるが、有期雇用を

経験すると安定雇用よりも有期雇用を繰り返す可能性のほうが高くなる。

3.5.4 フランス（その2）

3.5.4.1 概要

フランスにおける有期雇用の影響を検証したものである（文献④）。1970年代終わりから実施されているものに、有期雇用（CDD）がある。これは、制度的に雇用保障が強い無期限雇用（CDI）に代わるものとして、政策的に導入された措置で、企業にとっては、労働者を解雇するコストが大幅に低減した。したがって、若年者や長期失業者などが新規採用される確率も高まると思われていた。しかし、このような部分的な制度変更は、結果的には離職率を高め、また同時に失業率も高めるというマイナスの結果につながっている。

3.5.4.2 目的

次の3つの疑問を解くことを目的とする。

(1) 企業が新人を採用するとき、採用された者と仕事とのマッチングがまず考慮される。企業はその後で、より生産性の高い、正規の職に就かせる。これは本当なのか。

(2) レベルの低い初職に就いた者の解雇コストを下げ、他方で正規の職を維持する。これは、企業の新規採用行動を活発化させるが、他方で解雇コストが低いことで、企業の解雇行動も活発化させるのではないだろうか。

(3) したがって、解雇コストを下げながら雇用を維持しようとする政策は、生産性の低い仕事を増やし、正規雇用の数を減少させるのではないだろうか。

3.5.4.3 政策的な背景

フランスでは、無期限雇用（CDI）は、法律で雇用が保障されている。CDIの者を解雇するには、1～2ヶ月の予告期間（勤続年数による）と賃金月額10%（勤続10年以上の場合はさらにプラス6.6%）×勤続年数分の解雇手当を支払うことになっている（労働協約によってこれを上回る場合も多い）。そのほか、解雇手続きが複雑であるため、企業にとっての解雇コストは非常に大きいと見られている。

このような問題を解消するため、1979年以降、有期雇用（CDD）が政策的に導入されてきた。CDDの解雇にも解雇手当が必要であるが、手続き要件が大幅に緩和されている。

以下の条件の1つを満たせば、CDDを採用できる。

- (1) 休暇中の代替要員
- (2) 臨時的な需要増
- (3) 季節変動への対応
- (4) 若年者、長期失業者など特定の対象者のための雇用

CDDの期間は、雇用契約の内容によるが通常6ヶ月から24ヶ月で、平均は1年間。雇用を継続する場合はCDI（無期限雇用）へ転換することが可能となるが、雇用が継続されなければ、

期間中の総賃金の6%の解雇手当をもらって解雇される。CDDが期限切れになると、支給されていた賃金の40%プラス定額の失業手当か、57.4%の失業手当のどちらか高いほうで支給される。勤続年数が長く、年齢が高いほど支給期間も長い。過去12ヶ月のうち6ヶ月以上雇用されていた場合、4ヶ月分の失業手当が支給され、さらにその後3ヶ月間は基準額の85%の額が支給される。

3.5.4.4 データについて

INSEEが毎年実施している労働力調査。これはフランス全人口の1/300を対象とした調査で、3年間はパネル・データとなっている。CDDに関する質問が1983年以降利用可能なので、1983～2000年までを使用した。

CDDは、1983年には総雇用者の1.4%であったが、2000年には10.8%に増加している。またこの間の若年（20～24歳）の労働市場動向は大きく変化した。この階層の学生比率は1983年には21%であったが、2000年には49%と増加している。これは主にバカロレア（高校卒業試験）の影響であろう。しかし同時に、失業率が高いことによる労働市場への参入回避行動である可能性もある。さらに1983年にはこの階層の60%がCDIであったのが、2000年には21%へ激減している。この間、CDDは3.0%から17%へと増加した。

3.5.4.5 分析結果

20～24歳層に注目して記述統計のレベルで検討した結果、以下のような事実がわかった。

- (1) 1980年代、1990年代とも、CDIは減少し、CDDは増加している。
- (2) 1980年代は、CDDの増加に伴って、失業期間が短縮している。しかし1990年代にはCDDが失業の減少に貢献していない。
- (3) CDDからCDIへの移行は、1980年代、1990年代ともに減少している。CDDに留まる確率は両期間とも高まっている。そしてCDDから失業への移行は1980年代は減少したが、1990年代前半は失業への移行が増加している。
- (4) 最終的な結論としては、CDDのような有期雇用の限定的な制度を導入しただけでは、若年者の安定的な雇用を確保することにはならず、むしろ失業の危険性が高く生産性の低い仕事を若年者に供給する結果になっている。

3.5.5 スイス

3.5.5.1 概要

1990年代後半にスイスで導入された積極的労働市場政策（ALMP）の効果に関する研究である（文献⑤）。1996年に大幅に改正されたALMPを9種類に分類し、それぞれのプログラム参加者のその後の雇用率を従属変数として分析した。主な結果は、雇用プログラムと教育訓練プログラムはほとんど効果がなかったが、6ヶ月間の有期雇用に対する賃金助成については、有意に雇用率を上げていた。

3.5.5.2 政策的背景及び目的

スイスでは、1980年代までの失業率はわずか1%程度であったが、1990年代に入って失業率が増加し、1997年には5.2%となった。1980年代までの不況期には、主に外国人労働者と非典型雇用の変動によって失業率の急上昇が起こらなかったが、1990年代は労働力人口の20%を占める外国人労働者が非労働力人口とならずに労働市場に残留しているため、失業率を高めており、また非典型雇用を担う女性も同様の動きを取っている。

1984年までは失業保険制度が確立されていなかった。1984年に失業保健法が制定されたが、失業率が高まる1990年代後半までは大きな改正が行われなかった。1996年の大幅な改正は、受動的な失業給付から、積極的労働市場政策（ALMP）への転換である。改正後は、失業給付期間2年間のうち、無条件に給付されるのは30週間だけで、残りは条件付きとなった。失業保険への加入は過去2年間に6ヶ月以上保険に加入していたことが条件。しかし一度失業した場合の再加入要件は、失業後3年間のうち12ヶ月以上雇用されていたかどうかであり、これは長期失業を防止する意図がある。

スイスのALMPは、様々な教育訓練プログラムと雇用プログラムを包括しており、さらに有期雇用賃金助成（TEMP）というユニークな制度もある。

教育訓練プログラムは、初歩的なものから職業特殊なものまで幅広く用意されており、参加者のインタビュー結果によって担当官が適切なコースを助言して勧める。研修期間は1日のものもあれば数ヶ月続くものもある。

雇用プログラムは、失業者が求職活動を継続しながら、提供された仕事に半年間従事するというもので、賃金は失業給付よりも多い。

TEMPは、失業者が提供された（失業給付より少ない賃金の）仕事に従事するとき、失業給付との差額を補填するもので、参加者は有期雇用で働くが、求職者として扱われるという制度である。

3.5.5.3 データ及び分析結果

1997年12月の雇用保険及び社会保険データから得た19,307人が対象。ALMPに関するカテゴリーとして、以下の9種類に分類した。

- ①非参加者（どのプログラムにも参加していない）
- ②基礎訓練コース
- ③語学訓練コース
- ④コンピュータ訓練コース
- ⑤高等職業訓練コース
- ⑥その他訓練コース
- ⑦公共雇用プログラム
- ⑧民間雇用プログラム

⑨有期雇用賃金助成

各プログラムに参加したことが、その後の雇用率（参加者に占める雇用された者の比率）に与える影響を検証した結果、以下のようなことがわかった。

(1) ⑦と⑧の雇用プログラムは、全体的には効果がなかった。しかし、女性を対象にした雇用プログラムは一定の効果が見られた。

(2) 職業訓練プログラムは複雑な影響を与えていた。統計的には②～⑥のどれも有意にプラスの影響を与えていなかったが、④、⑤、⑥の係数値は低くなかった。②と③は影響していなかった。

(3) ⑨（TEMP）だけが、唯一統計的に有意な影響を与えており、このプログラム参加者の雇用率は高い。イギリスの New Deal にも同様の政策があるが、New Deal は助成金の支給期間である 6 ヶ月を超えた後にも同一の企業での雇用が期待されているのに対し、スイスの TEMP は、求職者として活動しながらの有期雇用に対する賃金助成なので、よりプログラム参加者の雇用状況を改善するものと考えられる。

3.5.6 ベルギー

3.5.6.1 概要

ベルギーの Making Work Pay（働いた方が得になる方策）に関する研究である（文献⑥）。

社会福祉に依存している生活困窮者に対して、就労させることで社会参加を促す独自のプログラムは、ある程度社会福祉への依存期間を短くするが、他方でこのプログラムを運営する福祉機関に対する助成金などのインセンティブがあることから、一向にプログラム参加者の数を減らすことには貢献していない。したがってこのような雇用政策は、あまり効果があるとは言えない。

3.5.6.2 政策的背景と問題関心

ベルギーでは、社会福祉は、社会保険制度から取り残された生活困窮者のための制度で、人口の 0.8%（1990 年）を占めている。しかし失業給付が原則無期限であるので、社会福祉に依存する者は少ない。

この社会福祉に依存する者を労働に参加させるために、社会的雇用プログラム（SE）が導入されている。これは、地方の福祉機関（WA）を通じて、社会福祉の対象者を失業者として認定し、仕事と失業給付を与える制度である。WA は、この SE の運営だけではなく、福祉機関として、介護施設や病院、老人ホームの運営や在宅介護支援なども実施している機関である。

しかしながら、SE に参加することが、マイナスの影響をもたらすことも考えられる。第一に参加者が得る賃金は非参加者に対する給付よりも高額であるため、次第に参加者が喜んで働く賃金の相場を上昇させてしまう。第二に、SE の期間が終了すると失業給付を受給できるが、これが福祉手当の金額よりも高く、またミーンズ・テストが実施されていない。第三に、WA に

対して国家や自治体から補助金が支給されるため、WA がより参加しやすい者（社会福祉にあまり依存していない者、スキルのある者等）を選ぶ傾向があるので、福祉からの脱却という SE の効果を測定するのが難しくなっている。

3.5.6.3 データと分析結果

ベルギー社会統合省が集計した 1987～1990 年に SE に参加した 50 歳未満の者、681 人を対象とした。従属変数は、社会福祉手当を受給した期間。この期間が短いほど、SE による労働市場への参加が促進されたと見ることができる。

観測される値のセレクション・バイアスを修正した結果では、SE への参加は、社会福祉に依存する期間を 13.1 ヶ月から 11.6 ヶ月へと短縮させている。この結果だけ見ると、SE プログラムは、社会福祉に依存する人を減らすことに貢献しているようである。しかしデメリットもある。SE に参加した人は、プログラム終了後に失業給付を受けるので、WA には帰ってこない。それゆえ、WA はプログラム参加者の職業能力を高めることに貢献できない。しかしながら、WA が SE プログラムの運営に関して多額の補助金を国家や自治体から受けているため、SE に参加する人の数を減らそうとしない。したがって、社会福祉に依存している人々に対するこのようなプログラムは、あまり効果のある政策とは言えないのである。

【参考文献】

①オランダ

Jaap De Koning, “Measuring the Placement Effects of Two Wage-Subsidy Schemes for the Long-Term Unemployed” in *Empirical Economics*, 1993, No.18.

②オーストリア

Josef Zweimuller and Rudolf Winter-Ebmer, “Manpower Training Programmes and Employment Stability” in *Economica*, 1996, No.63.

③フランスその 1

Thierry Magnac, “Subsidised Training And Youth Employment: Distinguishing Unobserved Heterogeneity from State Dependence in Labour Market Histories” in *The Economic Journal*, 2000, No.110.

④フランスその 2

Olivier Blanchard and Augustin Landier, “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-term Contracts in France” in *The Economic Journal*, 2002, No.112.

⑤スイス

Michael Gerfin and Michael Lechner, “A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland” in *The Economic Journal*, 2002, No.112.

⑥ベルギー

Bart Cockx and Geert Ridder, “Social Employment of Welfare Recipients in Belgium: An Evaluation” in *The Economic Journal*, 2001, No.111.

3.6 政策評価まとめ

3.6.1 政策評価でよく用いられる用語の整理

3. 2～3. 5 でアメリカ、イギリス、スウェーデン、その他のヨーロッパ諸国における政策評価の結果をみたが、ここでは政策評価の簡単な取りまとめを行うことにする。

ところで、政策評価を実施するに際しては、政策評価特有の問題が登場する。政策評価の理解のためには、政策評価特有の問題ないし用語の理解が不可欠である。そこで、既出の問題なり用語が大半であるが、ここではそうしたものも含めて政策評価特有の問題・用語の解説をまづ行うことにする。ただし、以下の問題・用語は代表的なものであり、必ずしも網羅的に取り上げている訳ではない。

・ **Active Labor Market Policy** (積極的労働市場政策)

積極的労働市場政策とは、職業訓練、職業紹介等の公共職業サービス、雇用助成等の再就職支援を指す。失業保険や早期退職促進政策等の仕事を持たなくとも生活を可能にする所得保障的措置である消極的労働市場政策と対比される。

・ **Deadweight Loss** (デッドウエイト・ロス)

例えば、雇い入れ助成金政策を例にとると、助成金が支給されなくとも企業が従業員を採用した場合、助成金支給による純粋な雇用創出効果は期待されない。このように、雇用創出の効果をもたらさなかった「資源の浪費」をデッドウエイト・ロスという (Dar and Tzannatos (1999))。

・ **Displacement Effect** (置き換え効果)

プログラム受講者や助成金を支給された労働者が、そうでなければ雇われていた労働者に代わって企業に雇われることをいう。置き換え効果が生じる場合の純雇用創出効果は、ゼロとなる。

ただし、この置き換え効果という用語は、必ずしも統一的な用いられ方をしておらず、例えば Dar and Tzannatos (1999) では、同様の意味で **Substitution Effect** (代替効果) という用い方をしている。

・ **Selection Bias** (セレクション・バイアス)

セレクション・バイアスとは、プログラム参加者の抽出が無作為ではなく、プログラム受講者と非受講者のもとの(固有の)属性が異なることに帰因する政策評価の偏り(バイアス)をいう。

例えば、プログラム受講者が能力の高い者によって構成されており、一方非受講者についてはそうでない場合、能力の違いによる影響で、見かけ上プログラムの効果があったかのように見誤ることをいう。

- **Treatment and Control Group (トリートメント・グループ、コントロール・グループ)**

トリートメント・グループまたはコントロール・グループとは、政策評価における科学的手法に用いられる概念で、政策プログラムに参加するグループをトリートメント・グループ、政策プログラムに参加しないグループをコントロール・グループと呼んでいる。

- **Experimental and Quasi-experimental Techniques (実験的、非実験的手法)**

上記コントロール・グループの作成方法により、科学的手法は非実験的手法(Quasi-experimental)と実験的手法(Experimental)に分類される。非実験的手法とは、外部データを用いてコントロール・グループを作成し、政策効果を測定する手法である。一方実験的手法とは、プログラム運営機関がプログラム参加希望者を無作為にトリートメント・グループとコントロール・グループに分類することにより、政策の効果を測定する手法である。

- **Randomization and Substitution Bias (ランダム化バイアス、代替バイアス)**

ランダム化バイアスとは、プログラム受講希望者の中から無作為にプログラム受講者を決定するという方法自体が、人々の受講決定に影響を及ぼし、プログラム受講者の属性がそうでなかった場合と比べて異なる場合を指す。

例えば、通常のプログラムの運営では、特定の基準を満たすと思われる者のみに対して受講勧奨が行われるとしよう。通常の運営においては受講勧奨を受けられる確率が高く、受講を希望するであろう者も、無作為に受講が割り当てられるとなると、受講できなくなる確率が高まるために、受講を希望しなくなるかもしれない。このような場合、無作為割り当てが行われる場合の受講希望者は、通常のプログラム運営における受講希望者とは異なるから、推定されるプログラム効果が通常のプログラムの効果を示すとは必ずしも言えなくなる

また、代替バイアスとは、コントロール・グループに属する非受講者が、対象となるプログラムと代替的な外部のプログラムを受講することにより生じるバイアスである。本来、非受講者はプログラムを受講しないことが建前であるが、外部の代替プログラムを受講することによって、非受講者の成果(平均賃金など)がそうでなかった場合に比べて上昇することがある。このような場合、推定される政策効果にはバイアスが生じることになる。

- **Creaming (クリーミング)**

プログラム終了後の受講者の就業率や平均賃金の上昇率など成果に関する達成目標がプログラムの各運営機関に割り当てられている場合、運営機関担当者は意図的に再就職しやすい者や高賃金を得やすい者をプログラム受講者としがちである。こうした行為はクリーミングと呼ばれている。無作為抽出を謳っておりながら、実際には受講者に質の高い者が分配される結果、サンプル・セレクション・バイアスが生じる原因となる。

3.6.2 アメリカ、イギリス、スウェーデンなどの政策評価取りまとめ

(1) アメリカの訓練政策

アメリカにおける職業訓練政策は、訓練プログラムによって対象となる訓練受講者が異なっているが、経済的に不利な立場にある者をプログラムの中心に据えているという点では共通している。ただし、2000年のWIAの場合には、上記経済的に不利な立場にある者に加えて、成人全体が訓練の対象となっている。政策評価は、プログラム受講後の受講者の平均収入が、非受講者に比べて相対的に高くなっているのかどうかに焦点を当てているものが多い。

年間収入への影響について概観すると、初期の訓練プログラムであるMDTAについては全般的にプラスの効果を示している文献が多い。CETAについては効果があるものとならないもので評価が分かれている。JTPAについては、成人の場合効果が認められるものの、若年については効果が観察されていない。

訓練政策の就職確率への影響については、女性や高齢者、福祉受給者や都市部居住者についてプラスの影響が観察される。つまり、女性や高齢者などの訓練受給者は、非受給者に比べて、訓練後の就職確率が高まっているのである。

また、訓練プログラムの効果は、訓練受講者に一律に見いだされるというよりは、マイノリティーや女性など社会的弱者に対してプラスの効果を持つ場合が多いことがわかる。

(2) イギリスの訓練・再就職支援政策

イギリスの政策評価に当たり取り上げられた文献は、若年者訓練施策と長期失業者の求職支援施策、さらに若年者のためのニューデールについてである。

若年者訓練施策の訓練終了後の就業率に関する評価については、若年失業者が急増していた1980年～1986年に関してはプラスの政策効果が観察されている。訓練参加者は非参加者に比べて、訓練後の就業確率が統計的に高くなっているのである。ただし、失業情勢が改善に向かったそれ以降については、プラスの政策効果は観察されていない。

また、訓練後の賃金の上昇については、全般的に負の効果ないしは効果がないという結論となっている。ただし、社会的に不利な立場にある男性については、賃金に関するプラスの効果が観察されている。賃金のプラスの効果は、かなり限定的なものである。

長期失業者の求職支援に関する政策評価に目を向けると、短期的にはプログラム受講者の方が非受講者よりも早く再就職できるというプラスの効果が観察されている。ただし、5年にわたる追跡調査に基づく長期的な効果は、男性にのみ観察されている。

若年者のためのニューデールについては、プログラム終了後の就職率に対する効果が論じられている。ニューデールの第一段階である求職支援活動（Gateway）を介して、プログラムの大きな正の就職効果が確認されている。

イギリスの政策評価については、どのプログラムについても正の就職効果が観察されている。ただし、若年者訓練施策の場合には、失業情勢が改善にある場合については正の就職効果は観

察されない。

(3) スウェーデンの労働市場政策

スウェーデンの政策評価については、施策も政策評価の対象も大変バラエティーに富んでいるといえる。施策としては職業訓練プログラム、移動補助金、若年者の失業、求人、雇用対策プログラムなど広汎な分野に及んでおり、また政策評価の対象も就職率、プログラム受講前後の賃金変化、失業期間などを対象としている。

こうした政策評価の中から、主だった結果を抜き出すと以下の通りである。まず、対象となるプログラムの如何に関わらず、プログラム受講者の再就職率は非受講者に比べて統計的に高いという結果が出ている。プログラム受講前後の賃金変化については、結果が曖昧であるか、推計したモデルによって結果が異なる場合が多いようである。

また、スウェーデンの場合、失業期間が長くなっても失業状態から抜け出す割合が、失業期間とともに高まる **Positive Duration Dependence** が観察されるとの多くの報告があるが、こうした背後には同国の手厚い労働市場政策が関わっているものと推察されている。

(4) その他の国々

その他のヨーロッパ諸国の中で、面白い結果が出ているのはスイスである。これはスイスの積極的労働市場政策に関する評価についてであるが、積極的労働市場政策に含まれる 9 つのプログラムの評価をそれぞれ行っている。そのほとんどの施策が効果なしという結果であるが、唯一有期雇用賃金助成のみが再就職率にプラスの影響を与えている。

オランダの場合も長期失業者のための助成金政策について評価を実施しているが、雇用助成は長期失業者の減少に貢献しているという結果となっている。

また、オーストリアの場合、訓練プログラムの効果を検討しているが、訓練プログラムの受講により再失業のリスクが小さくなるというプラスの効果が観察されている。

フランスの場合には、若年者が安定的な雇用を確保することは非常に難しく、職業訓練の受講などによっては事態が改善しないという悲観的な政策評価が下されている。

ベルギーでは、社会福祉に依存している生活困窮者を就労させることにより社会参加を促す **Making Work Pay** (働いた方が得になる方策) に関する評価が行われているが、大きな効果があるとは言えない結果となっている。

さて、以上の結果をまとめると、次のようなことが言えるかと思われる。ひとつは、訓練プログラムをはじめとした多くのプログラムの受講者は、非受講者に比べて再就職確率が高くなっている。就職率に関しては、プラスの政策効果が観察されることが多い。ただし、イギリスの場合にみられるように、プラスの政策効果は失業状況が悪化している時期に有効なのかもしれない。

プログラムの賃金上昇に対する効果については、明確な回答が得られていない。プラスの効果を示す事例もあれば、マイナスの効果を示す事例もあり、さらにどちらともいえない結果も

多くなっている。そうした結果の中で、プラスの効果が観察されるのは、女性、マイノリティーなど社会的弱者に多いようである。

訓練プログラムに関する政策評価の結果が大半を占めたが、それ以外で興味深い点は、イギリスの個別相談員による求職支援活動が大きな効果を上げていると考えられる点である。日本の厳しい若年者失業情勢を考慮した時に、イギリスの若年者のためのニューディール政策は一考に値すると考えられる。また、スイスの場合、積極的労働市場政策がほとんど成果を上げていないとする結果も注目に値する。

3.6.3 積極的労働市場政策の評価

さて、以上取り上げた結果は、既に記したように、科学的手法に基づいて政策評価を行った結果である。ところで、労働市場政策といった時に、その政策の中心となるのは積極的労働市場政策であると考えることができる。しかしながら、これまでにまとめた科学的手法に基づく政策評価は、訓練政策の評価が中心であり、必ずしも積極的労働市場政策全般にわたる評価ではなかった。そこでここでは、非科学的手法による評価も含めて、積極的労働市場政策全般にわたる評価について簡単に触れることにする。

積極的労働市場政策の評価には、OECD（1993）をはじめいくつかのまとまった成果があるが^(注1)、ここでは Dar and Tzannatos (1999)の積極的労働市場政策全般に関する評価の内容について触れる。Dar and Tzannatos (1999)が掲げる具体的な積極的労働市場政策とは、以下の7つの施策をいう。

- ①Public works program
- ②Job search assistance
- ③Training for long-term unemployed
- ④Retraining for those laid off en masse
- ⑤Training for youth
- ⑥Micro-enterprise development
- ⑦Wage subsidy

①の Public works program は、長期失業者など就職が最も困難と考えられるグループに対して、短期的な仕事の提供（例えば、建設業や健康福祉業などへの仕事の提供）を行うプログラムであり、OECD 平均で積極的労働市場政策予算の約4分の1に当たる額がこの施策のために使われている。①について政策評価を実施した13事例のうち、9事例が非実験的手法で、残りの4事例が非科学的手法で評価を実施している。結果の概要を示すと、以下の通りである。非実験的手法による結果によれば、プログラムの参加者は就業率が増加したという形で、短期の政策効果が認められる。しかしながら、プログラム参加者は提供を受けた職以外の職に就職する確率が低く、しかも対象グループと比較してプログラム参加後の賃金低くなりがちである。また、これらのプログラムは、長期失業者を減らす大きな効果は持っていない。

②の **Job search assistance** は、文字通りカウンセリングなどを含む就職支援施策であり、これも OECD 平均で積極的労働市場政策予算の約 4 分の 1 を占める重要な施策である。②について政策評価を行っている 18 事例のうち、1 事例を除いてすべて科学的手法で評価が行われている。科学的手法は、6 つの実験的手法と 11 の非実験的手法に分類される。こうした結果の多くは、プログラム受講者に関して、プログラム終了後の就職率ないしは賃金上昇にプラスの効果を示すものが多い。Dar and Tzannatos (1999)が言うように、**Job search assistance** はコスト・パフォーマンスがよく、積極的労働市場政策のうちで最も成功を収めている施策のひとつである。

③～⑤までの訓練プログラムは、OECD 加盟各国で最も予算を費やして実施されている施策であり、積極的労働市場政策予算のおおよそ 40%～60%の割合を占めている重要な施策である。

③の長期失業者に対する訓練施策であるが、評価事例 23 のうち、6 つが実験的手法、13 が非実験的手法、残りの 4 つが非科学的手法となっている。政策評価の結果をみると、非科学的手法の場合、長期失業者に対する訓練効果を高く導出する傾向が強いようである。これに対して科学的手法によれば、プログラムの効果はプラスの場合もあればそうでない場合もあり、一概に判断を下すことは不可能である。また、プラスの効果の場合もその効果はかなり小さい場合が多い。興味深い点は、長期失業者に対する訓練の効果は経済が拡張期にある時ほど効果的であると結論を下している点である。これは、イギリスにおける若年者の訓練政策での結果と全く反対の結論となっている。若年者の訓練政策の場合、景気が落ち込んでいる時ほど効果があるとの結論であった。また、訓練プログラムは、女性に対してより効果的であるとの結論が下されており、3.6.2 における結論と一致している。

④のレイオフされた者への再訓練に対する評価であるが、11 の事例があり、そのうち 5 つが非実験的手法、5 つが非科学的手法などとなっている。アメリカの自動車工場に関する 3 つの事例では、非実験的手法と非科学的手法で異なる結果をもたらしている。非実験的手法によれば、プログラムの効果はないという結論であるが、非科学的手法は高い政策効果を示している。非科学的手法を用いると、政策効果を見誤ることがあるという良い例示であろう。また、これらのプログラムでは、かなり大きなデッドウエイト・ロスを生じる可能性が指摘されている。つまり、レイオフされた者は、訓練プログラムがなくても再就職を果たせたのであり、施策による新たな雇用創出効果はないか、あったとしてもそれほど大きくはないことが考えられる。

⑤の若年者に対する訓練政策の評価については 7 つの評価事例があり、そのうち 5 つが実験的手法を用いた評価であり、残り 2 つが非実験的手法による評価である。訓練は学校中退者に対する座学 (**Classroom training**)、職業訓練の提供が多いが、ほとんどの事例で政策効果が現れていない結果となっている。

⑥の **Micro-enterprise development** は、起業を促進するプログラムである。起業を企図する者に資金の貸し付けや相談を行うというのがプログラムの内容である。このプログラムは他のプログラムとは異なり、ほとんど予算がつけられていない。OECD 諸国の中でも、この施策に

積極的労働市場政策予算全体の10%を超える額を当てている国はひとつもない。

この施策については13事例の評価がなされており、このうち実験的手法による評価が2事例、非実験的手法による手法が5事例、残りが非科学的手法である。プログラムの内容が多岐に渡っているせいもあり結果も様々であるが、この施策の評価で注意を引くのが高いデッドウエイト・ロスの値である。7事例でデッドウエイト・ロスの値が計測されているが、27%、30%という2事例を除き、残りの5事例は全て50%を超える高い値となっている。この施策を実施する上で、デッドウエイト・ロスは避けることができない大きな問題となっている。

⑦最後の賃金助成金政策であるが、これは雇い主が長期失業者や若年者などを雇用者として雇用した時に支給される賃金助成金の場合が多い。この施策の予算額も *Micro-enterprise development* と同様に、積極的労働市場政策の中ではごくわずかである。

18の評価事例があり、実験的手法が1事例、非実験的手法が11事例、残りの6事例が非科学的手法である。この施策の評価に当たっても指摘されている重要な点は、高いデッドウエイト・ロスの値と置き換え効果である。11事例がデッドウエイト・ロスの値を計測しているが、3事例を除き残りは全て50%を超す高い値となっている。最も高いドイツの事例では、デッドウエイト・ロスが75%となっている。また、置き換え効果も計測されており、8事例で置き換え効果が計測されている。10~20%という相対的に低い値から、最も高いオランダの80%という値まで様々な計測結果となっている。政策効果があまりないという結果と併せて、デッドウエイト・ロスと置き換え効果の存在を考慮すると、賃金助成金政策はあまり望ましい政策とはいえないようである。

以上の積極的労働市場政策の結果をまとめると、明らかに効果があるといえるのは就職支援政策のみである。コスト・パフォーマンスが良く、日本の政策立案に当たっても参考になる施策である。訓練政策は対象者にもよるが、あまり政策効果があるとはいえないようである。また、起業支援策や賃金助成金の場合、デッドウエイト・ロスや置き換え効果が避けられず、実施に当たってはかなり注意を要する施策であることがわかった。

3.6.4 積極的労働市場政策以外の評価（最低賃金改定の影響）

最後に、積極的労働市場政策以外の政策評価について簡単に触れる。積極的労働市場政策以外にも多くの政策があり、その政策評価が実施されているが、科学的な実験手法を用いて分析が行われており、しかもある程度の研究実績がある分野のひとつは最低賃金引き上げの雇用に及ぼす効果に関する研究である。こうした研究実績はアメリカで多くなされているため、以下ではアメリカにおける最低賃金引き上げの効果について簡単に言及する。

最低賃金の引き上げは、労働市場の完全競争を想定すると理論的には労働需要の減少につながる。実証分析における主眼は、最低賃金の引き上げが対象となる雇用の減少につながるかどうかを検証することにあつた。実証研究の結果をみると、最低賃金の引き上げが雇用の減少につながらないとする研究結果と雇いを減少させるという研究結果に2分される。

最賃引き上げが、雇用の減少を惹起しないとする主な研究例として Card (1992)、Card and Krueger (1995)がある。

Card (1992)、Card and Krueger (1995) は、1988年に州法で最低賃金を連邦最低賃金より高い水準に改正したカリフォルニア州と、同時期に最低賃金が据え置かれたままであった南部の諸州を比較したものである。論文では既に紹介した Difference-in-differences を用いて分析を行っている。Difference-in-differences は、最賃引き上げが実施されたトリートメント・グループ(treatment group)と、最賃引き上げが実施されなかったコントロール・グループ(control group)とを比較して、その効果を計測する推定法である。つまり、以下の式を推定することにより、最賃引き上げの効果を測定している。

$$(Y_{t2} - Y_{c2}) - (Y_{t1} - Y_{c1}) \dots (1)$$

あるいは、同値であるが、

$$(Y_{t2} - Y_{t1}) - (Y_{c2} - Y_{c1}) \dots (2)$$

で表される。Card らの論文における Y は、雇用者-人口比率になる。添字の t は treatment を、c は control を示している。また、添字の数字は時間を示し、2 は最低賃金が引き上げられた後の 1989 年、1 は引き上げ以前の 1987 年を示している。(1)、(2) 式は、最低賃金の上昇によって変化したカリフォルニア州の雇用-人口比率のうち、純粹に最低賃金のみが与えた影響を捉えている。(1) 式は最低賃金が引き上げられた州とそうでなかった州、つまり横断面での雇用量の差異を調べて、それを異時点間で比較している。(Y_{t1} - Y_{c1})は、最低賃金が引き上げられる以前から存在した州間での差異となる。(2) 式は、州内での雇用量の時系列変化を、最低賃金が引き上げられた州とそうでない州とで比較している。(2)式の(Y_{c2} - Y_{c1})は、最低賃金が引き上げられなかった場合でも生じた雇用の増加分と考えられる。同時点の差異を州間で、あるいは州内の差異を異時点間で比較して最低賃金の効果を計ることから、これらの式は差異の差異、つまり Difference-in-differences と呼ばれている。

Card (1992)の結果は、10代の雇用-人口比率における Difference-in-differences が、5.6 パーセント・ポイント（標準誤差 2.3）と正の値を示している。これは、カリフォルニア州の雇用-人口比率が、他の南部諸州に比べて、この間増加したことを意味している。カリフォルニア州の 10 代雇業者のうち 50%以上が、旧最低賃金額と新しい最低賃金額との間の賃金を 1987 年に得ていた。最低賃金の上昇により、多くの 10 代雇業者が賃金変更の影響を受けたことになる。このことを考慮すれば、最低賃金の上昇に伴って、雇用が大幅に削減された事実はなかったといえる。一方、労働者全体（16-68 歳）の雇用-人口比率の Difference-in-differences は-0.6 パーセント・ポイント（標準誤差 0.4）であり、カリフォルニア州全体の雇用の成長は、比較州と比べてあまり違いがなかったことになる。結果として、最低賃金の引き上げは 10 代の雇用を増加させる、あるいは少なくとも影響を与えないということになる。

Card (1992)、Card and Krueger (1995)の計測では、10 代の労働者と同様、最低賃金引き上げの影響を受けやすい小売業の労働者と、さらに小売業雇業者全体の 30%を占める飲食業の労働者

働者についての事例調査も述べられている。小売業、飲食業ともに、カリフォルニア州の雇用量が、比較州に比べて減少したという結果は得られていない。

Card らによる Difference-in-differences の推計結果は、統御可能でランダム・サンプリングが前提である自然科学の実験とは異なるため、この値を最低賃金の影響と捉えることについては、いくつかの問題点が指摘されている。例えば、Hamermesh (1995)では、以下の2点が指摘されている。一つは変数における時間幅の問題である。理想的には Y_{t1} は最低賃金の影響を受けておらず、逆に Y_{t2} は最低賃金の影響を十分に反映していなければならない。カリフォルニア州の例では、施行が1988年7月であり、施行日の発表は1987年の12月に行われた。だが、最低賃金変更の際する公聴会が1986年から開かれ、議論が繰り返されていた。そのため、最低賃金が引き上げられるというアナウンス効果が1987年にあったはずであり、雇い主が雇用調整を始めていた可能性は排除できないのである。二つ目は、得られた値が純粋に最低賃金のみの効果を示しているかどうかということである。例えば、カリフォルニア州だけ、あるいは逆に比較州だけに大きな景気変動が起こっていた場合、推定値にはその影響が含まれることになる。

また、Card and Krueger (1994)は、ファースト・フード店の雇用に及ぼす最賃の影響について、ニュージャージー州とそれに隣接するペンシルヴァニア州東部の比較を行っている。ニュージャージー州では、連邦最低賃金の切り上げに先駆けて、州の最低賃金を引き上げていた。これに基づき、賃金改正のあったニュージャージー州をトリートメント・グループ、最低賃金が据え置かれたペンシルヴァニア州をコントロール・グループとして分析を行っている。得られた結果は、最低賃金が上昇したニュージャージー州のほうが、最低賃金の据え置かれたペンシルヴァニア州より、雇用の伸びは大きいというものであった。

一方、最低賃金の引き上げが雇用減少を引き起こすとする研究結果としては、Neumark and Wascher (1992)がある。彼らは10%の最低賃金の上昇が1から2%ほど若年層の雇用量を減少させるとの結果を得ている。彼らの推計は、1973年から1989年までの Current Population Survey を加工して州ごとのパネルを作成し、分析を行ったものである。推計式は以下の通りである。

$$E_{it} = \alpha X_{it} + \beta MW_{it} + \gamma Y_{it} + \delta S_{it} + \varepsilon_{it} \dots (3)$$

E は雇用者-人口比率を、 X は景気変動の指標を、 MW は最低賃金の指標であるカイツ・インデックス^(注2)をそれぞれ示している。添字の i は州を t は年を表す。また Y と S は、それぞれ年と州の固定効果を測定する変数である。パネル・データ利用における利点の一つは、景況感など各州に特異な市場環境の差異を S によってある程度取り除くことが可能になったことである。

ところで、Neumark と Wascher による一連の論文では、就業と就学の関係に最も重点がおかれている。まず、Neumark and Wascher (1992)では、(3)式の定式化において、就学率を含めるか否かということが問題点として指摘されている。就学率を説明変数に加えた推計では、最低賃金の引き上げは10代の雇用量を減らす影響が見られるが、逆に説明変数から取り除くと、

10代の雇用量に影響を与えなくなる。インプリケーションの導出に当たり、就学率は決定的な役割をしていることが分かる。もし就学率が雇用量と強い相関を持つのであれば、最低賃金引き上げの効果を見るためには、当然、就学率をコントロールする必要がある。ただし、就学率は逆に最低賃金引き上げの影響を受ける可能性があり、就学率を説明変数に加えることで内生性バイアスが生じる可能性も無視できない。また、就学率は労働供給側の要因であるため、完全競争モデルを前提とし、需要の制約で雇用量が決まる(3)式では使用すべきではないという批判もある (Card et al. (1994))。

それでも、就学率を説明変数として採用した理由として、彼らは次の2点を上げている。1点目は以下の内容である。就学率を説明変数に加えないと、最低賃金が10代の雇用量には影響を与えず、20代の雇用量にのみ負の影響を与える。最低賃金の影響を被りやすいはずの10代の雇用量が20代よりも影響を受けないのは先験的におかしいという点である。2点目は、内生性バイアスはさほど大きくはないと考えられることである。これらのことから、就学率を変数に加えることによって生じる内生性バイアスよりも、就学率を省くことにより式の特定化を誤るほうが重大な問題であると結論づけている。

また、Deere et al. (1995) の推定もまた、最低賃金が雇用量に負の影響を与えるとする結果を導き出している。そこでは、1991年における最低賃金の引き上げが、引き上げがなかった場合に比べて7%程度10代男性の雇用量を減少させる効果が得られている。

以上、最低賃金の雇用に及ぼす影響について概説したが、負の影響を支持するグループと影響がないかもしくは正の影響を及ぼすとするグループの間で議論は続いており、まだ決着をみていない状況である。

注

- (1) 例えば、樋口 (2001) は、積極的労働市場政策の効果についてわかりやすくまとめている。
- (2) カイツ・インデックスとは、 $MW_t = \sum_i (m_t / w_{it}) c_{it,i}$ で示される指標である。ここで m_t は t 期の最低賃金額、 w_{it} は t 期における i 産業の平均賃金額、 c はその産業における最低賃金の適用率を示す。また、場合によって分析の対象とする労働者の割合、例えば全労働者に占める10代の雇用量の割合等に乗じて算出を行う。
米国では、年ごとに最低賃金が適用される産業、職種が限られ、その範囲も変化している。そのために、最低賃金額そのものを使ってその影響を測定しようとすると、係数を過大推定してしまう危険性が生じる。こうした問題点を回避するため、最低賃金の代理指標としてカイツ・インデックスが用いられる場合が多い。

【参考文献】

- Card, David (1992) "Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987-1989." *Industrial Labor and Relations Review*, 46(4): 38-54.
- Card, David and Alan Krueger (1994) "Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast Food Industry." *American Economic Review*, 84(4): 772-793.

- Card, David and Alan Krueger (1995) *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Card, David, Lawrence Katz and Alan Krueger (1994) “Comment on David Neumark and William Wascher, ‘Employment Effects of Minimum and Subminimum Wage: Panel Data on State Minimum Wage Laws’.” *Industrial and Labor Relations Review*, 47(3):487-497.
- Dar, Amit and Zafiris Tzannatos (1999) “Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations.” Social Protection Discussion Paper Series, No.9901, The World Bank, Washington D. C..
- Derre, Donald, Kevin Murphy and Finis Welch (1995) “Employment and minimum wage hike.” *American Economic Review*, 85(2): 232-237.
- Hamermesh, Daniel (1995) “What a Wonderful World this would be :Comment on Card and Krueger.” *Industrial Labor Relations Review*, 48(3): 835-838.
- 樋口美雄 (2001) 『雇用と失業の経済学』 日本経済新聞社.
- Neumark, David and William Wascher (1992) “Employment Effects of Minimum and Subminimum Wage: Panel Data on State Minimum Wage Laws”, *Industrial Labor Relations Review*, 46(1): 55-81.
- OECD (1993) “Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects.” *Employment Outlook*.

第4章 雇用戦略の日本へのインプリケーション

4.1 OECD および EU の雇用戦略の意義

4.1.1 OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への進展

1990年代前半から着手された OECD による一連の雇用戦略に関する研究は、失業問題に悩まされる先進諸国の雇用政策に、大きなインパクトを与えた。とりわけ、福祉国家的な政策が支配的で失業率の高かった欧州諸国への影響は、大きいものがあった。OECD 雇用戦略の問題提起を受けて、EU も OECD とは一線を画した独自の雇用戦略を立案し、雇用ガイドラインとして加盟各国にその実施を促すという流れを定着させていった。EU 雇用戦略は、加盟各国の雇用政策に大きな影響を及ぼし、大幅な政策転換をもたらした。現在、政策転換による効果は、大きく現れてきている。

先進諸国の雇用政策に大きなインパクトを与えた OECD 雇用戦略は、明らかに経済システムの効率性と整合性のとれた雇用政策を目指しており、様々な規制を緩和・撤廃することによって、市場メカニズムを貫徹させるという政策理念が基盤となっていた。そのことは、第1章で明らかにした重点的雇用戦略分野が、端的に示している。提示された10項目の内容は、①適切なマクロ経済政策の策定、②技術的ノウハウの創造と普及の促進、③労働時間の柔軟性拡大、④企業家精神の発揮できる環境の醸成、⑤賃金と労働コストの弾力化、⑥雇用保障規定の改正、⑦積極的労働市場政策、⑧労働者の技能と能力の向上、⑨失業保険給付および関連給付制度の改革、⑩製品市場の競争の向上の10分野であり、それぞれの具体的内容は、市場メカニズムを効率的に機能させるための改革を提起している。

OECD の刺激的な雇用戦略の提起に対して、経済成長の鈍化と構造的失業に悩まされていた EU 諸国は、それまで実践してきた福祉国家的な社会政策や雇用政策をかなぐり捨てて、市場原理に基づいた雇用戦略に転換するという道は選ばなかった。手厚い社会保障・福祉政策、労働者保護などの政策が、雇用とトレードオフの関係にあるという OECD 雇用戦略の指摘を真摯に受け止め、市場原理に依存した柔軟化ではなく、雇用保障と矛盾しない働き方の柔軟化によって、雇用問題の解決に対処しようとした。

OECD 雇用戦略に対応して打ち出された EU 雇用戦略は、激しい競争原理の下では弱者が社会から排除される危険性が高いことを考慮し、排除ではなく仕事を通じて国民全体を社会的に統合する連帯の道を選択したのである。1997年のルクセンブルク雇用サミットにおいて、EU 雇用戦略の中核となる「4つの柱」が示され、それ以降の雇用ガイドラインに明記された。「4つの柱」とは、①エンプロイアビリティ、②起業家精神、③アダプタビリティ、④機会均等である。さらに、これらの柱に加えて、①労働市場への参入の拡大、②仕事の質、③生涯学習、④社会的対話およびパートナーシップ、⑤ポリシーミックス、⑥指標といった6つの目標が設定された。

さらに、2000年のリスボン欧州理事会では、「フル就業」という目標が設定された。フル就業という考え方は、「完全雇用」とは考え方が異なる。完全雇用の達成には失業率を下げるのが不可欠であり、そのためには雇用者を増やすこと以外に失業者を非労働力化させることによっても、失業率を引き下げることができる。EU主要国が行ってきた高齢者の引退を促進させる労働供給制限政策は、この延長線上にある政策である。

フル就業は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。この目標を達成するために具体的な数値目標が設定されており、2010年までに全体の就業率を70%、女性の就業率を60%、高齢者（55～64歳）の就業率を50%に引き上げるという目標である。

EU諸国がこれまで実践してきた手厚い社会保障・福祉政策、労働者保護などの政策が、雇用とトレードオフの関係にあるという現状認識は同じでも、その対応策として提示された雇用戦略の内容は、OECDとEUではかなり違うものとなっている。2つの雇用戦略の違いは、経済成長を達成するために市場原理が機能しやすいような社会を目指すか、弱者を排除することなく仕事を通じた社会的連帯を重視するか、といった社会的基本理念が異なっていることからきている。

しかしながら、雇用戦略以降の最近のOECDの報告書に盛られた内容は、EUの雇用戦略に似通ったものとなってきている。OECDの雇用戦略プロジェクトは、1999年頃にとりあえず収束しているが、その後もEmployment Outlookなどで雇用戦略に関連した問題が取り上げられている。1998年～2003年のEmployment Outlookで分析された内容は、次第に社会的統合を目指すEU雇用戦略の内容に似通ってきており、市場原理を全面に打ち出した雇用戦略プロジェクトとは、その内容がかなり異なっている。

とりわけ、過去10年間の労働市場政策を評価した2003年のEmployment Outlookでは、政策評価の指標として就業率も用いている。さらに、働くことが失業手当や生活保護を受けるよりも経済的に有利であるようにするMaking Work Pay（働いた方が得になる方策）に関して、多角的な視点から検討が加えられ、積極的対策と受動的対策の長短、継続的な職業訓練の重要性などが指摘されている。

4.1.2 雇用戦略におけるOECDとEUの差異

OECDとEUの雇用戦略は、良好な雇用環境を整備していくという共通の目標を定めているが、市場原理を中心に据えたOECDと社会的統合を重視したEUでは、そのアプローチはかなり異なっている。両者の差異は第1章3で比較考察されているが、改めて要約すると以下の通りである。

失業対策に関しては、問題の中心を若年失業者と長期失業者に置いていることでは共通している。だが、対策としては、OECDは失業給付額の削減と給付期間の短縮が効果があるとして

いるのに対して、EUはMaking Work Pay（働いた方が得になる方策）を目指して、若年失業者が6ヶ月以内、成人失業者が12ヶ月以内にカウンセリングや職業訓練を受けて再就職できるようにするという具体的な目標を定めている。そのためには、職業訓練によるエンプロイアビリティを高め、個別の職業指導とカウンセリング、再就職後のモニタリングなどを各国に求めている。

教育・職業訓練制度に関しては、OECDは多面的に各レベルでの課題を指摘しているのに対して、EUはより若年失業対策を念頭に置いた具体的な政策展開を示している。例えば、失業者に提供される教育訓練措置を段階的に対象者の20%にするという数値目標や、学校から職業への円滑な移行を具体化させるために、企業内実習と職業学校が連携しているドイツのデュアル・システムを紹介している。

高齢化対策に関しては、OECDもEUも共通して高齢化に伴う年金財政の悪化を懸念しているが、EUは早期引退政策の結果、引退年齢が60歳以下になってしまったこともあって、就労引退年齢を5歳引き上げるといった数値目標を設定している。

起業の促進に関しては、OECDもEUも共通した戦略項目であり、OECDは企業家精神の尊重や起業のための具体的な問題点を指摘しているのに対して、EUはさらに雇用創出が期待される産業分野を明示すると共に、民間でも公共部門でもないNPOやNGOといった第3システム分野における雇用創出の可能性も指摘している。

企業の人事労務システムに関しては、OECDは個別企業レベルでの柔軟な賃金決定や労働時間の導入を重視するとともに、企業内教育については、長期的雇用関係が成立しにくいことを前提として、公的な訓練支援を強調している。これに対して、EUは「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」の重要性を強調している。

労働・社会保障法制や税制に関しては、OECDは市場機能を阻害する規制の改廃を強調しており、年金制度改革や非課税対象枠の縮小、失業給付水準の抑制、解雇規制の緩和などを指摘している。これに対して、EUの主張はかなり異なっており、年金制度改革よりも高齢者の就業率の引き上げを重視し、解雇規制の緩和よりも経営者と労働者が一体となった環境変化への対応を強調している。さらに、就業形態の多様化のメリットを評価しながらも、正規社員との均等待遇の必要性を強調している。

均等待遇に関しては、OECDはほとんど触れていないが、EUでは「機会均等」が雇用戦略の中核である「4つの柱」の1つとなっている。具体的には、差別のない均等な待遇を実現するために、女性の就業率を60%にまで引き上げるといった数値目標が設定されている。

以上のように、OECDとEUの雇用戦略は、その内容がかなり異なっており、市場機能や効率性を重視したOECD雇用戦略は、そのモデルとなっている米国において、経営が順調であっても雇用削減の手を緩めない企業が現れるなどジョブレス・リカバリー（雇用なき景気回復）の問題が顕在化したり、賃金格差や貧富の差が一層拡大するなどの弊害も目立ちはじめており、効率性の追求だけでは限界があることが明らかになってきている。OECD雇用戦略を踏まえて

提起された EU 雇用戦略は、効率だけではなく公正や平等、社会的統合といった内容を多角的に含むものであり、政策論としてはより現実的なものになっている。

4.1.3 EU 主要国における政策転換の実態

OECD 雇用戦略が提起した問題を真摯に受け止めた EU 諸国は、EU 雇用戦略の雇用ガイドラインに基づいて、1990 年代後半に明らかな政策転換を行っている。EU 諸国における従来の雇用政策は、社会保障的な手厚い失業補償に加えて、失業率を下げるために高齢者を非労働力化させる早期引退政策を実施していた。こうした労働供給制限政策は、結果的に失業率を下げることに、若年者に雇用機会を提供することにも、目立った政策効果をあげることができなかった。

これに対して、EU 雇用戦略が打ち出した「フル就業」（全員就業）という考え方は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。こうした政策理念を実現していくためには、長期失業者と若年失業者の再就業を促進させる政策が不可欠である。雇用政策の転換という流れが最も明確に現れたのは、失業保険制度改革である。

従来の失業保険制度とそれに連なる生活扶助などの社会保障制度は、手厚い失業手当の給付水準と給付期間、それに続く生活扶助によって、失業者が再就職する意欲を削ぐ結果になり、働くよりも失業手当などで生活することを選択してしまう、いわゆる「失業の罠」、「貧困の罠」といった状況を招いてしまっていた。こうした状況を打破するために打ち出された政策は、失業給付の水準を大幅に下げるというのではなく、失業保険給付と再就職活動を一体化させ、失業者に対して失業給付の権利を保障するとともに、再就職活動の義務（責任）を果たすことを明確化した。

フランス、ドイツ、イギリス、スウェーデンなどの失業保険制度改革を見ると、EU 雇用ガイドラインが加盟各国に求めた「若年失業と長期失業の予防策とエンプロイアビリティの向上策」を具体化させるために、徹底した個別対応方式が導入されている。カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われる。さらに、短期間での再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化している。他方、失業給付の条件を厳しくし、カウンセリングや職業紹介を明確な理由なく拒否した失業者に対しては、失業給付を停止するといった処置がとられている。

また、職業経験の乏しい若年失業者や長期失業者を仕事に就かせるために、就業形態を多様化させる政策を推進している。企業においては、フルタイム就業に加えてパートタイム就業の進展を促す政策を実施するとともに、自治体や労働組合、NPO といった多様な組織での就業機会を増やす政策も実施している。「フル就業」の具体化である。

以上のように、EU 雇用戦略を実践している EU 主要加盟国の雇用政策は、明らかに政策スタンスを転換してきており、消極的労働市場政策から積極的労働市場政策に移行してきている。税制や失業給付制度を改革し、「貧困の罠」、「失業の罠」を防止するために、**from Welfare to Work**（福祉から就労へ）、**making work pay**（働いた方が得になる方策）といった内容の改革が実践されている。

4.1.4 政策評価

OECD 雇用戦略にしても EU 雇用戦略にしても、政策評価に多くの労力を割いている。膨大な財政資金を投入するのであるから、雇用対策の政策評価を行うのは当然である。しかしながら、経済の従属変数である雇用に対して政策評価を行うというのは、実際には非常に難しい問題を数多く抱えている。実態として雇用創出が認められたとしても、それが経済成長によってもたらされたものなのか、雇用対策の政策効果によってもたらされたものなのかを判別するのは、非常に難しい。また、モデル分析においても、デッドウエイト・ロス、置き換え効果、サンプル・セレクション・バイアスといった問題が付きまとい、計測結果をそのまま政策評価と見なすのは危険である。

こうした政策評価につきまとう問題ゆえに、第3章で分析した主要国の政策評価結果も、相反する結論も含めて様々な結論が導かれており、客観的な政策評価手法が確立された状況とはなっていない。ただし、そうした状況下においても、共通して政策の効果が認められるものもある。

まず、これらの主要国において職業訓練に関しては、訓練による就職効果は認められるが、賃金効果に関しては明確には確認できない。つまり、職業訓練は再就職の確率を高めることはあっても、それが再就職後の賃金を高める効果を発揮しているとはいえないということである。さらに、訓練の効果は誰にでも現れるわけではなく、女性やマイノリティー、若年者など職業能力開発の初期段階にあるグループには、その効果が大きいようである。

ところで、第3章の結論で引用されている **Dar and Tzannatos** が分析した積極的労働市場政策に関連した7つの施策の評価において、明確な政策効果を確認できたのは、カウンセリングをはじめとした就職支援策だけである。他の訓練施策や起業支援策、賃金助成策は、デッドウエイト・ロスや置き換え効果といった問題から政策効果を確認できなかったり、一部でしか確認できなかったというのが結論である。

このように、これまでの政策評価は、科学的手法にしる非科学的な手法にしる、多様な要因が複合的に絡む現実を正確に測定する手法を開発することが難しいこともあって、多くの政策に関して一致した政策効果を確認することができないという結果になっている。こうした状況ではあるが、OECD 雇用戦略が示した10項目に関する調査結果のうち、雇用対策に関連したものは、以下のような結論を明記している。

① 労働時間の短縮

労働時間短縮（法定・所定労働時間の短縮とパートタイム労働の促進）の推進は、企業や部門、職業によってその効果は異なるが、企業と労働者が労働時間調整を交渉できるようになったことは事実である。

② 賃金と労働コストの弾力化

最低賃金が相対的に低ければ雇用への影響は小さいが、最低賃金が高いと低技能労働者などの特定集団の就業行動を抑制し、失業を発生させる。雇い主の社会保険負担に代表される労働費用は、労働需要を減退させる作用がある。特に、法定最低賃金に近い低賃金労働者は、より高い失業率を被ることになってしまう。

③ 労働者保護規制の緩和

労働者保護規制の緩和は、正規社員中心から有期契約制度を導入した就業形態の多様化による雇用創出が図られた。正規と非正規の社員の間には公平性の問題が生じているものの、改革を行わなかった場合よりも効果はある。（1999年の **Employment Outlook** では、解雇規制の強さと失業の相関関係を調べた結果として、規制が強い国では若年者と女性の失業率が高いことを明示している。）

④ 職業訓練

職業訓練に関しては、小さな見返りしか得られない。特に、不利な立場にあり特別なケアを必要としている弱者に対する訓練は、ほとんど効果がない。ただし、短期的には見返りが少ないが、長期的には見返りが増加することが多い。

⑤ 賃金助成

賃金助成は短期的にみた場合、デッドウェイト・ロス、代替、転置効果が高く、余り効果がない。

⑥ 直接雇用創出

公共部門における直接雇用創出は効果がないことが多く、提供されるほとんどの仕事は付加価値の低いものであるため、恒久的雇用としては使われるべきでない。

⑦ ビジネスをはじめる失業者への助成

少人数の失業者個人に対して行われる助成は、30～40歳で比較的教育のある男性に焦点が当てられた時に、雇用創出効果が認められる。

⑧ 公共職業サービス

公共職業サービスは、職業紹介機能、失業保険機能、積極的労働市場政策のプログラムに失業者を実際に結びつけることの3つの機能を有しているが、積極的労働市場政策を大規模に実施すると、政策の多くが所得保障のような受動的なものに偏向してしまう可能性が大きくなる。また、公共職業サービスの機能に関しては、三元分割方式（中央、リージョナル（地域）、ローカル）ではかなりの自治機能があり、ローカルな労働市場においては、需要と供給の具体的な内容が国レベルよりもより明確な場合に、成功を収めるケースが多い。

⑨ 求人情報の提示システム

求人情報を提示する方法は、オープン、セミオープン、クローズドの3種類があるが、OECD諸国では完全オープンシステムとセルフサービス方式の施設が広まっている。これによって公共職業サービスの資源をより自由に使えるようになり、就職困難者に対してより多くのエネルギーを費やすことができる。

⑩ 生涯職業教育

学校から職業への円滑な移行には、企業による職業教育が有効である。また、変化の激しい時代にあっては長期に渡る再訓練が必要であり、政府は追加訓練による便益と費用を明示する必要がある。中小企業に対しては、企業間の共同訓練や公的訓練機関の利用を促進させる必要がある。

⑪ 失業保険給付

失業給付額が多いほど、また給付期間が長いほど、失業率が高まることが分かった。長期的に低失業率を維持するには、失業給付要件を制限すると共に、企業や地方政府に対して雇用問題に取り組むインセンティブを与える方がよい。

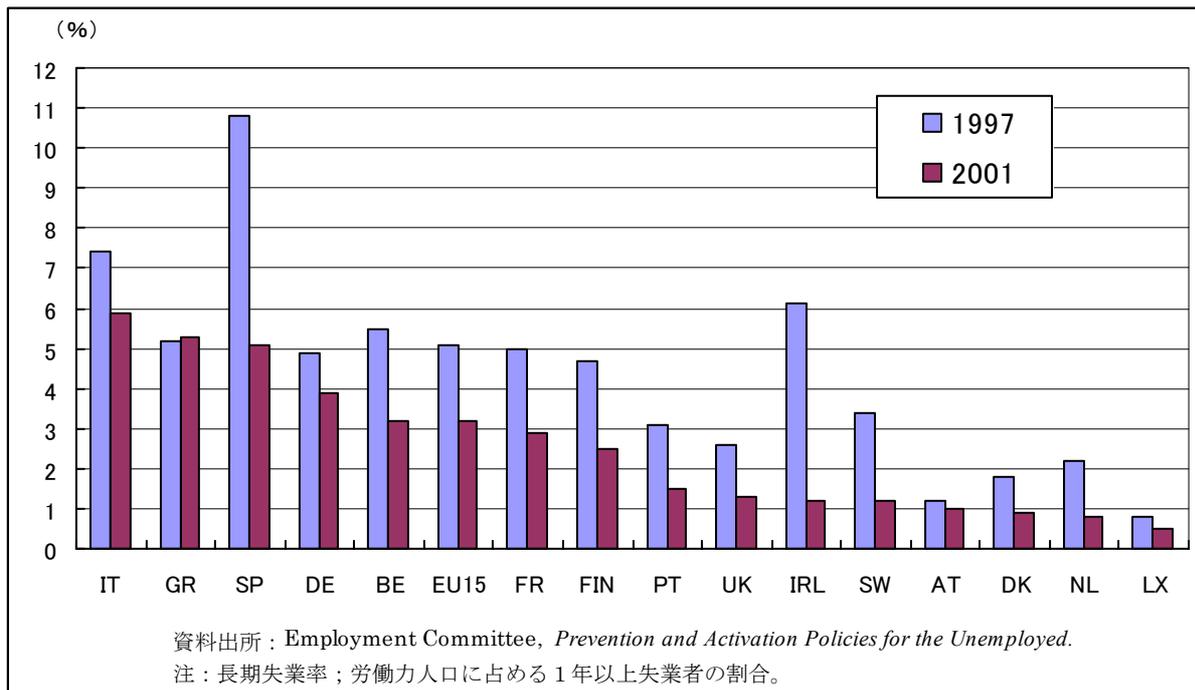
以上が先進諸国の雇用・失業対策に関するOECDの政策評価であるが、景気回復期における積極的労働市場政策の雇用拡大効果が確認された反面、賃金助成や公的部門の直接雇用創出、解雇規制の緩和などは、それほど雇用拡大効果は認められなかったとしている。

ところで、若年失業者と長期失業者の減少に主な目標を定めたEU雇用戦略において、雇用ガイドラインが示した第1期5年間の成果は、以下のようなものとなっている。

第1期の雇用ガイドラインでは、若年失業者は失業後6カ月以内に、成人失業者は12カ月以内に、職業訓練などの就業能力向上措置を、個別職業指導とカウンセリングを伴って提供することを求めている。そしてこれらの措置の達成目標を、最先進3カ国の平均、少なくとも20%と設定した。第1期5年間にほぼ全加盟国が20%を達成し、最先進3カ国の指標は50%に上昇している。この結果、1997年から2001年の間に、全失業者に占める長期失業者の割合は50%から42%に、長期失業率は5%から3.2%に低下している。国別に見ると、スペイン、アイルランド、スウェーデンの低下が顕著である（図4-1）。

また、EU委員会は政策評価に関して、各国の事例から以下のような指摘をしている。職業訓練は、労働市場に再参入する女性など特定のグループには有効である。雇用への補助金は、公的部門よりも民間部門の方が効果的であり、自営開業援助は適用範囲が限定的ではあるが有用である。一般的に個人別プログラムは有効だが、集団的プログラムは効果が乏しいことなどを指摘している。

図 4-1 EU 諸国の長期失業率の変化（1997-2001年）



以上のように、政策評価に関しては、正確な分析手法が確立したとは言えない状況にあるが、いくつかの定量的および定性的分析結果から、カウンセリング、教育訓練、職業紹介といった積極的労働市場政策は、失業者の再就職に有効である。とりわけ、求職活動の初期に行われたカウンセリングは、失業期間の短縮に効果がある。しかも、専門家によるカウンセリングの効果がより高い。なお、教育訓練に関しては、再就職の確率を高めることはあっても、それが再就職後の賃金を高める効果を発揮しているとはいえない。訓練の効果は、女性やマイノリティー、若年者など職業能力開発の初期段階にあるグループには大きい。職業紹介は、不況期になると公共職業紹介による就職の確率が高まり、高度専門職や管理職などは民間の有料職業紹介が効果的である。

これに対して、賃金助成や公的部門の直接雇用創出、解雇規制の緩和などは、それ程雇用拡大効果は認められなかった。また、手厚い失業給付や福祉手当の給付も、失業者の再就職意欲を損なう結果になり、求職行動に悪い影響を与える。

4.2 日本へのインプリケーション

4.2.1 EU 雇用戦略の教示

OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への歩みを見ると、雇用戦略の目標は、労働政策ばかりではなく税制、社会保障、マクロ経済政策などが包括的に含まれており、全体としての政策効果を最も高めるように、政策の方向を収斂させることにある。EU 雇用戦略においても、その目標は各国の具体的な政策や政策手段を収斂させるのではなく、政策の方向を収斂させたのであ

る。それには政策のトレンドを観測することが必要であり、政策目標の設定、モニタリング、政策評価といった一連の行動が不可欠である。EU 雇用戦略は、こうした一連の流れを、雇用ガイドラインを示し、各国の政策をモニタリングしながら政策効果を上げてきたのであって、決して罰則を設けて政策手段を収斂させるというシステムではなかった。

EU 諸国における従来の雇用政策は、社会保障的な手厚い失業補償に加えて、失業率を下げるために高齢者を非労働力化させる早期引退政策を実施していた。こうした労働供給制限政策は、結果的に失業率を下げることに、若年者に雇用機会を提供することにも、目立った政策効果をあげることができなかった。これに対して、EU 雇用戦略が打ち出した「フル就業」（全員就業）という考え方は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。

こうした政策理念を実現していくために、EU 諸国は雇用ガイドラインに基づいて、1990年代後半に明らかな政策転換を行っている。EU 雇用ガイドラインが加盟各国に求めた「若年失業と長期失業の予防策とエンプロイアビリティの向上策」を具体化させるために、徹底した個別対応方式が導入されている。カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われる。さらに、短期間での再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化している。

他方、失業給付の条件を厳しくし、カウンセリングや職業紹介を明確な理由なく拒否した失業者に対しては、失業給付を停止するといった処置がとられている。また、職業経験の乏しい若年失業者や長期失業者を仕事に就かせるために、就業形態を多様化させる政策を推進している。企業においては、フルタイム就業に加えてパートタイム就業の進展を促す政策を実施するとともに、自治体や労働組合、NPO といった多様な組織での就業機会を増やす政策も実施している。こうした消極的労働市場政策から積極的労働市場政策への移行は、税制や失業給付制度を改革し、「貧困の罠」、「失業の罠」を防止するために、**making work pay**（働いた方が得になる方策）を実践する内容となっている。

OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への進展といった動きは、日本の雇用戦略を検討する上で、大変示唆に富む。長期低迷状態からなかなか脱出できない日本では、米国流の規制緩和・撤廃による労働市場の柔軟化を主張する意見も多いが、わが国のこれまでの市場構造や雇用慣行とかなり異質な米国流構造改革には抵抗が大きいのも事実である。こうした異質性と親和性を考慮すると、雇用戦略に関しても、市場構造や雇用慣行においてより親和性のある EU の雇用戦略が、日本にとって参考になるように思われる。

4.2.2 1990年代前半までの日本の雇用政策

日本の雇用政策の歩みを概観すると、1960年代における日本の高度経済成長期には、労働力需給における職種別・地域別のアンバランスが顕在化したため、労働力の質的側面を考慮した能力開発と労働力の流動化によって調整する積極的労働市場政策が要請された。1966年には、雇用対策法が制定されるとともに雇用対策基本計画も作成され、経済政策と雇用・失業対策との連携が強化された。

1973年に勃発した石油危機によって高度経済成長も終焉し、雇用政策も新たな枠組みの下で実施された。石油危機は日本の産業に構造転換を迫ることになり、重化学工業を中心としたエネルギー多消費型産業構造から、半導体産業を中核としたハイテク産業への移行を進展させ、産業構造の高度化を実現した。急激な産業構造の転換に伴って、企業内において成熟・衰退事業部門から余剰人員が発生したが、当時の多くの企業は、企業内あるいは企業グループで余剰人員を配置転換、出向・転籍させるなどによって、失業の顕在化を防ぐことに努めた。こうした企業の雇用維持策は、労働組合の方針とも相まって、いわゆる「終身雇用」といわれる長期安定的雇用慣行を強化することになった。

石油危機後の労使の雇用行動は雇用政策にも反映され、従来の失業保険制度から雇用保険制度への転換が行われた。従来の失業保険法において失業給付と財政上区別せずに行われていた附帯事業を、明確に法律に位置付けるため、事業主負担による雇用保険三事業が新設された。失業予防策としての中心は、雇用安定事業の中の雇用調整助成金制度である。同制度は、その後の雇用対策において、雇用の維持・安定に関する中心的な役割を果たすことになる。

その後の日本経済は、第2次石油危機、2回の円高不況に襲われ、サービス経済化が進展するなど産業構造も大きく変化し、労働市場も高齢化の進展、女性の職場進出、就業形態の多様化などが進展した。こうした社会経済構造の変化に対応して、雇用政策も1980年代後半に新たな制度が相次いで制定された。高年齢者雇用安定法、職業能力開発法、労働者派遣法、男女雇用機会均等法、障害者雇用促進法などである。

このうち高年齢者雇用安定法は、60歳定年の法制化や各種助成金・給付金制度が導入され、早期引退政策を実施していた当時のEU諸国とは逆の高齢者雇用促進策が実施された。また、職業能力開発法においては、生涯職業訓練の促進が目指された。さらに、労働者派遣法においては、16業務に限定されたとはいえ派遣労働という新たな働き方が法律によって認められた。

このように、1980年代後半は労働市場の構造変化に対応した政策が相次いで打ち出され、企業内および企業グループにまで拡大された配置転換、出向・転籍による労働力の再配置といった企業の柔軟な雇用慣行と相まって、失業率で見ると日本はOECDの優等生といった地位を維持していた。そこではEU雇用戦略が提示した「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」を実現していた。

4.2.3 1990年代後半以降の日本の雇用政策

バブル経済崩壊後の 90 年代に入ると、予想を超える不況の長期化と失業率の上昇に見舞われることになった。1997 年秋に山一証券の経営破綻を契機として現実のものとなった金融危機は、翌年には企業倒産の急増などによって失業率の急上昇をもたらした。現在に至っても完全失業率は 5%前後に高止まっている。

雇用・失業情勢の深刻化は、経済成長率が低水準で推移したこと、不良債権やデフレの問題、中国などへの工場移転を加速させたいわゆる空洞化の進展といった複合的な構造変化によってもたらされている。こうした急激な構造変化に多くの企業はなかなか対応できず、収益体質を著しく劣化させ企業体力を弱めてしまった。その結果、石油危機後に多くの企業がとった配置転換、出向・転籍といった内部労働市場重視の対応策では余剰人員を吸収することができず、産業・企業間の労働力移動を円滑にさせる外部労働市場重視の対応策を強く求めるようになった。

企業の外部労働市場重視の傾向は、これまで成功してきた日本的経営といわれるビジネスモデルから脱却しようという動きと重なり、1990 年代以降次第に強まっていった。企業のこうした動きは、IT 革命を梃子として 1980 年代の不振から脱却して高い経済成長を達成したアメリカ経済に、後押しされていた。社会的あるいは経済的な規制緩和の要求が強まると共に、系列取引や株式の相互持ち合い、含み経営といった日本的経営の見直しが進展し、年功制・終身雇用制の見直し、企業内能力開発中心の職業訓練体制から企業外の公的および民間の職業訓練機関による社会的な能力開発体制への移行、即戦力の中途採用拡大といった雇用慣行の見直しの動きも強まり、これまでのビジネスモデルを修正する傾向が強まってきている。

1990 年代後半になると、日本的経営や日本的雇用慣行を見直す傾向は一層強まり、リストラや廃業・倒産による失業者も急増し、経済対策とともに雇用・失業対策が極めて重要な政策となった。不況の深刻化に伴って、経済対策に占める雇用対策のウエイトが高まり、完全失業率ははじめて 4%台に上昇した 98 年 4 月に「総合経済対策」が打ち出され、その一環として雇用の維持・安定、離職者等の再就職支援を柱とする「緊急雇用開発プログラム」が策定された。

さらに同年 11 月には、日本経済を短期間のうちに確実な回復軌道に乗せる第一歩として「緊急経済対策」が策定され、その一環として「雇用活性化総合プラン」が策定された。同プランには、従来からの雇用安定対策に加えて、雇用創出策、労働移動支援策が盛り込まれ、中小企業雇用創出人材確保助成金、緊急雇用創出特別奨励金、中高年労働移動支援特別助成金が創設された。

1998 年以降、リストラや廃業・倒産の急増によって中高年世帯主を中心とした非自発的失業者が増加するなど雇用・失業情勢が一段と厳しさを増したため、日本経済を自立的な成長軌道にのせることを目的とした「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策」が、99 年 6 月に策定された。同対策では、中高年非自発的失業者と学卒未就職者を中心に据え、雇用創出を最大の柱とし、新規・成長分野雇用創出特別奨励金、人材移動特別助成金、緊急地域雇用特別交付金が創設された。さらに、同年 11 月には、「経済新生対策」における雇用対策において、中小企業の

創業支援などによる雇用の創出・安定、大規模なリストラの実施により影響を受ける地域における雇用創出対策を重点とした雇用対策が盛り込まれ、中小企業地域雇用創出特別奨励金、特定地域・下請企業雇用創出奨励金が創設された。

2000年5月には「ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策」、同年10月には「日本新生のための新発展政策」における雇用対策、2001年4月には「緊急経済対策」における雇用対策が策定され、完全失業率が初めて5%台となったのと期を一にして、同年9月には雇用の受け皿整備、ミスマッチの解消、セーフティーネットの整備を柱とする「総合雇用対策」が策定された。さらに、2002年秋以降、不良債権処理等の構造改革を加速することに伴い「改革加速のための総合対応策」、及びそれを補完・強化するための「改革加速プログラム」を策定し、それに基づいた一連の雇用対策が実施された。「改革加速プログラム」の柱は、①「雇用再生集中支援事業」の創設、②「早期再就職者支援基金事業」の創設、③市場のニーズに沿ったキャリア形成の支援やマッチング機能の強化、④新たな雇用の創出及び雇用の安定確保、⑤雇用環境が特に厳しい層への就業支援の強化、⑥離職者に対するきめ細かい対応である。政策の重点が、雇用調整助成金に代表される雇用維持政策から、雇用創出および失業なき労働移動を実現するエンプロイアビリティの向上へと移行してきている。

4.2.4 OECD・EU雇用戦略との比較

日本の雇用政策は、1990年代後半から雇用・失業情勢の悪化に対応するため、経済政策との連携を強化しながら、多様な対策が相次いで打ち出されている。こうした雇用政策の背景には、1999年8月に閣議決定した「第9次雇用対策基本計画」がある。同基本計画では、今後約10年の間に、労働力人口の減少、経済・産業構造の転換に伴う職業能力の高度化・専門化が進展する中で、労働力需給のミスマッチの拡大抑制、失業なき労働移動の実現、労働力需給調整機能の強化、職業能力開発の推進、60歳代前半層の雇用確保、若年者雇用対策などが大きな課題となってくると指摘している。こうした指摘は現在においても妥当しており、むしろその変化が加速しているというのが実態であり、雇用対策の機動的な運用が求められている。

これまでに明らかにしてきたOECDとEUの雇用戦略が提示した内容と日本の雇用政策をすり合わせると、日本が先行していた対策としては、高齢者対策と雇用保険制度がある。日本は早くからEU諸国が進めた高齢者の早期引退政策とは逆の就業促進策を実施してきており、就業意欲が高いというこれまでの国民性も幸いして、60歳代前半層の労働力率は、男性を中心として国際的にかなり高いものとなっている。

雇用保険制度においても、フランスやドイツに見られるような手厚い失業給付が失業の長期化を助長し、失業の罍、貧困の罍に陥るといった傾向は、これまで軽微であった。さらに、厳しい雇用失業情勢及び雇用保険財政の逼迫といったこともあって、将来に渡ってセーフティネットとしての安定的運営を確保するため2003年5月から早期再就職の促進、多様な働き方への対応、再就職の困難な状況に対応した給付の重点化を目的とした雇用保険法の改正を実施し

ており、より早期再就職のためのインセンティブを強めている。

EU 諸国の経験からも明らかのように、失業初期における積極的労働市場政策（カウンセリング、職業紹介、教育訓練等）は効果が期待されるが、日本でも同じような効果が確認されている。これまで定員削減が進む公共職業安定所に大量の失業・求職者が窓口押し掛けのため、職業相談に十分な時間が取れない上、求人検索もファイリング方式をとっていたこともあって、大都市の公共職業安定所では、職業紹介機能を十分に発揮することができなかった。

だが、近年、利用者が簡易な手段で求人等の検索を行うことを可能とする求人自己検索パソコンが漸次導入され、「ハローワークインターネットサービス」や「しごと情報ネット」も整備されたことにより、求人検索の効率が飛躍的に向上するとともに、キャリア・コンサルタント、就職支援ナビゲーター、求人開拓推進員などを主要な公共職業安定所に配置するなどして、カウンセリング機能や求人開拓機能が強化されたこともあって、就職件数が着実に増加してきている。なお、就職件数の増加の背景には、公共職業安定所による求人開拓が少なからず寄与しており、新規求人数に占める割合が 3 割にまで上昇してきている。また、公共職業安定所長の職業訓練受講指示件数も大幅に増加しており、カウンセリング、職業紹介、教育訓練の連携が強化されてきていることを示唆している。

また、労働者派遣法や職業安定法の改正による労働市場の規制改革が進展したことによって、民間の人材ビジネスが急成長しており、労働力需給調整機能が強化されてきている。急成長しているアウトプレースメントと呼ばれる再就職支援企業が最も力を入れているのは、求職者に対するキャリア・カウンセリングである。カウンセリングによって職業経歴の洗い直しと再就職市場の実態認識を促し、求職者に意識改革を促している。こうしたことによって、賃金や役職に関する過大な自己評価を修正させるとともに、本人が気付いていない職業領域への転職可能性を自覚させることができる。民間人材ビジネスの成長の裏には、こうしたキャリア・カウンセリングに求人開拓の成果を結び付けるといふ企業努力が存在している。

以上のように、OECD・EU 雇用戦略も政策効果が高いと結論付けている就職支援策は、日本においても大きな政策効果を発揮している。EU 諸国の経験を踏まえれば、EU 雇用戦略が重視してきた若年失業と長期失業の問題が、日本でも顕在化してきており、カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した個別行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われると言う、徹底した個別対応方式を強化・拡充する必要がある。さらに、短期間で再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化する必要がある。

これに対して、OECD・EU 雇用戦略が政策効果について消極的な評価をしていた助成金関連の対策は、これまで多様な対策が打ち出されてきたが、政策効果があがっている政策として一例を挙げれば、中小企業が新分野進出に伴って新たに雇い入れた労働者に対して賃金助成する中小企業雇用創出人材確保助成金がある。制度創設後着実に実績を伸ばし、平成 14 年度末までに 30 万件的支給決定が行われている。また、新規・成長分野の事業を行う事業主が、中青年

齢者の非自発的離職者を常用労働者として雇い入れた場合などに奨励金を支給する新規・成長分野雇用創出特別奨励金も、平成 12 年度下期から申請者が増え、平成 14 年度末までに 10 万人の雇用創出が図られている。従来、中高年齢者の雇用には消極的であった情報通信分野、更には雇用拡大が続く医療・福祉分野などで、中高年層の雇用促進が、一定程度進展している。しかしながら、こうした政策効果が認められる対策がある一方で、利用実績が上がらないものもあり、政策効果についての評価を厳正に行い、現在進められている助成金の整理統合等の見直しを、着実に実施する必要がある。

なお、地方公共団体が地域の実情に応じ、緊急かつ臨時的な雇用・就業機会を創出する緊急地域雇用創出特別交付金は、外部委託を中心として平成 14 年度に事業額 1,339 億円によって 185,000 人の雇用創出が図られた。雇用機会が不足している地域においては一定の効果が認められるが、この種の政策に関しては、短期的かつ付加価値の低い仕事を臨時的に確保するものであるという OECD の政策評価も踏まえると、本事業の目的が緊急かつ臨時的な雇用機会の創出であるとしても、地域で継続的な雇用機会の開発に繋げる努力も必要である。

教育訓練に関しても、ミスマッチ解消には不可欠な政策手段であることから、政策評価手法を早期に確立し、講座単位で就職率等の情報を公表するといった対策が求められる。企業主導であった教育訓練も、教育訓練給付に見られるように個人単位に移行しつつある現状を考慮すれば、対費用効果といった観点からも正確かつ客観的な情報を提供することが重要である。

このように、OECD・EU 雇用戦略と比較した日本の雇用政策は、先行して実施されていた高齢者対策や雇用保険制度に加えて、個人単位の就職支援策といった対策も近年急速に強化されてきているが、300 万人を上回る失業者の存在を前提にすれば、更なる対策の強化・充実が求められている。また、未内定者ジョブサポート事業、トライアル雇用などが実施されはじめた若年失業者対策も、一層充実させていく必要がある。急増する長期失業者に対しても、きめ細かな個人単位の就職支援策が必要である。

さらに、今回の報告書では余り触れなかったが、EU 雇用戦略が重視する均等待遇に関しては、就業形態の多様化が進展する中で労働基準行政における対策は講じられているものの、実態がなかなか改善されないという問題がある。年功賃金の考え方が強いこともあって、同一労働同一賃金の考え方がなかなか浸透しないため、正規社員とパートタイマーとの賃金格差は近年拡大している上に、正社員とその他の働き方の間に転換の可能性が余りない。また、女性の昇進における均等待遇も、同じような状況である。さらに、少子化との関連が強いサービス残業や長時間労働、男性も含めた育児休業の取得といった問題もなかなか改善しない。企業に対する啓発活動を強化するとともに、法的規制の強化なども検討する必要がある。

4.2.5 政策評価の基盤整備

OECD・EU 雇用戦略においても研究者の推計においても、政策評価の手法は未だ確立された

とは言えないが、こうした中で平成13年10月の制度改正前の雇用調整助成金に関しては、例外的にモデル分析が行われている。神林龍などが行った「雇用調整助成金の政策効果について」（中馬宏之、大橋勇雄、中村二郎、阿部正浩、神林龍『日本労働研究雑誌』2002年）によれば、雇用調整助成金は市場の価格メカニズムをゆがめ、限界企業の市場からの退出を遅らせ、結果的に産業構造の転換を遅らせるという批判が当てはまるほど、助成金の持つ雇用維持効果は強くないと言うのが結論である。

すなわち、雇用調整助成金もつ雇用支持効果は、半年前後の短期に限定され、事業所自体を長期にわたって延命させているわけではない。ただし、雇用調整助成金が本来の目的としていた「失業の未然の防止」が達成されていたわけではなく、制度が一時的な業況悪化に対応するように設計されていたとしても、現実には長期的な業況悪化が進んだ段階でようやく活用される場合が多く、助成金の対象に指定されることによって雇用調整をかえって促進する効果があることも確認されている。

雇用調整助成金に限らず実施されている雇用対策は、一定の実施期間を経た後、可能な限りモデル分析や実証研究等による政策評価を行うことが重要である。現状においても多様かつ多岐にわたる助成金政策が実施されているが、これらの政策は厳密な政策評価を行って、利用実績ないしは政策効果の乏しいものについては、整理統合を行うなど必要な見直しを進める必要がある。

ところで、モデル分析による政策評価に関しては、これを可能とするデータ整備が不可欠である。その都度アンケート調査によって実態を把握するという従来の方法は、コストと時間がかかる割には正確な分析ができないという欠陥を持っている。モデル分析を行うためには、正確な個人別のパネルデータが不可欠である。求職者のデータをマイクロデータ化すれば、アンケート調査に頼らずに個人別の求職活動歴、職業変動などを分析できるようになり、政策評価をより客観的に行うことができる。

以上のように、OECD・EU雇用戦略から多くの示唆を得ることができたが、持続的な経済成長が困難になってきている状況下においては、経済政策と連携した雇用政策の役割がより重要性を増してきている。多角的な政策の立案・実施とその政策評価が求められている。

補論 雇用戦略シンポジウム

日本労働研究機構では、2003年3月に日本ではまだなじみの少ない「雇用戦略」の経験について学ぶために、欧州における雇用戦略の策定・実施に中心的に関与した有識者を迎え、シンポ

ゲームを実施した。以下は、当日の基調講演の内容を取りまとめたものである。

欧州雇用戦略「過去の教訓と今後の主要課題」

エレヌ・クラーク（欧州）

欧州委員会 雇用・社会問題総局 雇用戦略課長

はじめに

ヨーロッパにおける就業率・失業率は、日本ほど良好ではない。ヨーロッパは、現在日本が直面している雇用・失業問題について長年にわたって経験、対峙しており、そのため欧州雇用戦略（EES）という組織的、包括的な雇用政策を作り上げてきた。欧州雇用戦略（EES）の全体的な構想を説明すると、持続的な経済成長、そしてそれを下支えするような雇用、就業を目指している。雇用の拡大、即ち就業者数の増加、また仕事の質の向上も重要であると考えている。そのほか社会的結合（社会そのもののまとまり）を踏まえつつ、多くの人にとっての就業機会の向上と労働市場の拡大も考えられている。これが欧州雇用戦略を理解する上でとても重要となる。

欧州雇用戦略（EES）の誕生

1970年代の石油ショックと1990年代初頭の通貨危機の余波の中で、失業率が増大した結果、マクロ経済のショックと対峙し、持続する高水準の失業率を下げるための政策調整が欧州では不十分であったとの自覚が高まった。そうした背景の中、ドロール委員会が1993年に提出した『成長、競争力、および雇用白書』は、欧州レベルで雇用実績を高める必要を最初に認め、雇用に対する調整のための取組みが展開される基礎となった。エッセンで1994年に開催された欧州理事会は、同白書に触発されて一連の優先政策、情報、良き慣行を交換する仕組みについて合意した。この新しい取組みはその後の欧州理事会で強化され、1996年には恒久的な雇用・労働市場委員会が創設された。しかしその作業は、欧州理事会の拘束力のない結論に基づいて、法的根拠と強力な恒久的構造を欠いていた。さらに、欧州通貨同盟（EMU）と単一通貨の導入に伴って国家経済政策の自律性は低下し、それと共に失業者の増加というリスクを労働市場に持ち込むこととなった。

転換期は1997年のアムステルダム条約であり、そこでは雇用が独立の区分（タイトル VIII）となり、共通の関心事項として認められた。EU はまた、高水準の雇用に向けて努力するという共通目標に合意した。アムステルダム条約は、加盟国が雇用政策に対して責任を負う主体であるという状況を維持しながら、EU レベルでの雇用政策について、構造上の調整を行うという新たな基礎を築いた。新しい取組みでは、理事会と委員会に対して、より強力な調整の役割、手段、新たな責務を付託するとともに、その手続き上、欧州議会と労使代表の連携をより強固なものにした。そして1997年11月のルクセンブルグ雇用サミットによって、雇用政策の調整のための新たな規定が策定され、欧州雇用戦略（EES）が打ち出された。その新しい戦略は、「各国へのプレッシャー（peer pressure）」という相互に高め合い、学び合う要素と並んで、

毎年の計画・モニタリング・検証・再調整という循環プログラムを含んでいた。

雇用戦略が打ち出されてから 5 年後の 2002 年には、戦略の効果を査定するため、戦略の共通目標に沿って雇用の創出、失業の削減、および労働市場の再編の点について影響が評価された。この評価は、雇用戦略の将来を考察する上で基礎となるものである。

報告発表では、今日の欧州における雇用政策の主な課題、これまでの雇用戦略から得られた教訓、および戦略の今後の方向性について考察を行う。

欧州の雇用に関する主要課題

現在 EU は、15 の加盟国から成り立っている。各国には、それぞれ固有の雇用状況があり、2004 年 5 月に 10 の新規加盟国が EU に参加すると多様性はさらに増すだろう。しかしそうであっても、いくつかの雇用に関する共通の課題を確認できる。

1.1 就業率

今ヨーロッパが直面している主な課題は何か。最も重要性が高く、いま対応が必要であるものとして次のものを挙げる。雇用の拡大、高失業率問題、生産性や仕事の質の問題、男女平等と社会的・地域的格差の問題などである。

まず雇用の拡大から考えると、アメリカや日本と比較して、ヨーロッパでは就業率（対象年代層 15 歳から 64 歳までの人口の中での仕事をしている人々の比率）が低くなっている。この相対的に低い就業率が経済成長にとっての足枷となっており、更に社会保障制度にとっても足枷となっている。平均的にみて、ヨーロッパの社会保障システムは非常に発展しており、社会的モデルの一環として機能している。しかし社会保障制度の財源を十分に確保し、高齢化社会への今後の対応を考えると、就労人口を増加させることが必要である。

2000 年 3 月にリスボンで開催された欧州理事会で、EU は「2010 年までにさらに多くのより良い雇用と強い社会的連帯を確保しつつ、持続可能な経済成長のできる世界で最も競争力のあるダイナミックな知識型経済」となるという戦略的目標に合意した。そのためにはマクロ経済の発展、雇用、経済改革、社会的結合などを含む経済・社会政策への統合的手法の創造が求められている。リスボンで定められた戦略的目標はまた、EU が完全雇用の条件を再度目指すことを要請している。高い就業率は EU それ自体の基本目標であるだけでなく、経済成長と社会的保護および年金制度の持続可能性の条件でもある。

就業率の具体的目標は、リスボンで次のとおり設定された。EU 全体としては、2010 年までに全体の就業率が 70% に達するものとし、女性については 60% にする（当時、全体の就業率は 61%、女性の就業率は 51%）。この「リスボン戦略」と呼ばれる戦略はさらに、ストックホルム（2001 年）とバルセロナ（2002 年）の欧州理事会でも強化が図られた。とりわけストックホルム・サミットでは、さらなる雇用目標の合意に達した。それは、2005 年までに、全体的就業率は 67% に達するものとし、女性の就業率は 57% にすべきであるというものであった。高齢

労働者（55歳から64歳）についての新たな目標もまた設定され、2010年までに50%にすることとされた。リスボンで具体的な目標を与えられた3つのカテゴリーの現在の就業率は、全体で64%、女性55%、高齢労働者38.5%である。1997年の雇用戦略の着手以来、好調な経済も重なり、高水準の雇用創出が見られた（1000万以上の雇用のうち、600万は女性が就業した）。最近の経済の減速にもかかわらず、2001年には就業率は依然として増加しているが、目標達成のためには、欧州労働市場の構造的改善が継続され、女性の参入率が増加しつづけることが重要である。

そしてもうひとつの重要な課題は、高齢労働者についての目標であり、高齢労働者が労働市場でさらに長く働き続ける誘因を創出するために、改革は強化されなければならない。欧州委員会の予測は、3つのリスボン目標を達成するために、2002年から2010年に必要とされる雇用の増加は1540万前後の雇用であり、そのうち女性向けは960万、高齢者向けは740万であるとしているが、実はこの最後に挙げた数字が一番達成の困難なものであることが近年わかってきた。以上がEUの一般的な目標となっている。

1.2 失業

1997年に雇用戦略が打ち出された時、EU圏内の失業率は、1990年代初めの不況によって10%を超えていた。それ以降、失業率はかなり低下し（400万人以上）、2002年にはEUの失業率は7.5%にまで下がった。構造的失業は1990年代後半に相当減少し、1.4%になった。しかし、今日EUには職のない人がまだ1300万人近くおり、特定の集団の失業率を分析すると、対処されるべき問題が依然として残っていることが明らかである。

第1に、長期失業率（12ヶ月以上失業している者と定義される）は、3.5%に近く、失業者全体に占める長期失業者の割合は、40%以上である（2001年）。第2に、若年者の失業は1997年以降減少したが、依然として高水準にある。失業者に占める若年者の割合は7.1%であり、若年の失業率は15%にも達していて、これは成人の2倍に達している（2001年）。さらに、データはほとんどないが、障害者、移民、その他社会的に不利なグループの労働市場での失業率は、全体と比べて高くなっている。こうした結果をみると、失業者が長期失業者にならぬよう、また失業者が労働市場で必要とされ、エンプロイアビリティが高まるよう、訓練、教育、その他の措置により失業者の能力を高めていく必要がある。

1.3 生産性および仕事の質

2001年下半期における経済減速の結果、雇用の増加傾向に翳りがみえている。同時に生産性の上昇も2000年の3.6%から2001年の1.6%へと大幅に下落している。欧州の労働市場にとっての課題は、雇用の増加を阻害せずに生産性を向上させることである。EUの政策立案者の間で確認された前進策は、技術進歩および技術革新とは別の観点から、仕事の質と生産性との結びつきを強化することである。これは、個人の生産性に影響を与える主要な要因の一つは、仕事の質であるという事実に基づいている。仕事の質にはいくつかの側面がある。例えば、仕事への満足度、訓練へのアクセス可能性、キャリアアップの可能性、安全で衛生的な労働条件、

職場および労働市場での柔軟性と保障とのバランス、意思決定への労働者の参加、および非差別などである。仕事の質の向上に付随する好ましい効果は、労働生産性の引き上げである。

1.4 男女の機会均等

雇用戦略には、労働市場における男女の機会均等を強化するという具体的目標がある。欧州の労働市場を分析する際、女性と男性の地位および機会の間には構造的格差があることに気付く。こうした格差はいくつかの側面で見られ、例えば就業率は、女性は男性よりもほぼ 18 ポイント低く、失業率については女性の方が男性よりも 2.3 ポイント高い。男女間賃金格差は 16% 以上である。あらゆる分野および職業において根強い男女差別が残っており、リスボン目標に沿って女性の就業率を増加させるためには、男女の機会均等は取り上げられるべき最重要課題である。

1.5 社会的・地域的不平等

欧州社会モデルは、社会的包含という考え方に基づいて構築されている。ここでは、労働市場で潜在的に不利を被る全ての人（例えば、障害者、移民、マイノリティ）が統合されていなければならない。しかしながら、社会的に不利なグループと全体との間には、雇用と失業における大きな格差が見られる。その上、失業と雇用における地域格差もまた、欧州の多くの国で依然として問題となっている。一般的に格差は、雇用よりも失業の観点でよく語られる。こうした格差の縮小が、EU 雇用政策にとっての課題であり続けている。

欧州雇用戦略による対応

雇用戦略はそれが打ち出されて以来、EU 条約に基づき毎年モニタリングが行われてきた。こうした統合的手法により、最初の 5 年を対象とする雇用戦略の大規模な中間影響評価を導き出したところである。なお雇用戦略は、新しい優先事項および変化する状況に適応していく必要がある。

2.1 欧州雇用戦略プロセスの主要要素

各国の雇用政策の EU レベルでの調整は、欧州の政策決定における新しい手法であり（いわゆる「オープンな方式の調整=公開方式の調整」）、共同体の機構と加盟国の行動を結合する革新的方法である。この方法では、雇用に関する共通目標は EU レベルで設定され、一方加盟国はこの目標を達成するための方法ないし手段を決定する。加盟国は自国の雇用政策に責任を負うことになる。この方法はいくつかの要素の上に成り立っている。

- ・委員会の提案に基づき、欧州理事会は一連の行動の共通優先事項について合意する。すなわち、加盟国の雇用政策に関する**雇用ガイドライン**である。
- ・各加盟国は**国家行動計画**を策定し、それは上記ガイドラインが国別にどのように実行されるかを記述する。
- ・委員会と理事会は、それから共同で各国の国家行動計画を点検し、**共同雇用報告書**を提出する。委員会はまた、翌年度における雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行う。

- ・理事会は、委員会の提案に基づいて、条件付多数決で国別の**勧告**を行う決定をすることができる。

雇用戦略と公開方式の調整は、5つの中心原則に基づく。補充性、収斂化、目標別管理、国別視察、および統合手法である。

補充性：共通目標と成果に関する EU レベルでの調整と、行動内容の詳細を決定する加盟国との間に均衡を打ちたてる。

収斂化：協調的行動を通じ、共同で合意した雇用成果の達成に努め、それにより各加盟国は欧州の平均的実績を引き上げることに貢献する。

目標別管理：共同体が、数量的、またはその他具体的な政策目標を設定する必要性をいう。それなしでは達成が評価できず、本当の進捗が計測できない。進捗を計測する妥当な方法が、数量的または質的指標によって定められる。政策の結果は透明性を持ち、一般の精査と批判にもさらされることになる。

国別視察：これは毎年の定期報告、基準設定を通じた最善の慣行（ベスト・プラクティス）の検証、取られた行動の評価と比較に基づき、政策の質と実効性を向上させるよう、加盟各国へのプレッシャー（ピアプレッシャー）を生み出す。

統合手法：雇用ガイドラインは、いかなる意味でも伝統的な積極的労働市場政策に限定されてはおらず、社会的、教育的、税金、企業および地域的政策にまで及ぶ。これは、構造改革の成果は、個別的で散発的な行動または措置だけでは得られず、多様な政策と措置についての一貫した協調的行動を必要とすることを意味している。また、欧州雇用戦略は、労働・雇用省のみによって「所有」されているのではなく、政府と並びその他の多様なアクターをも関わらせる一つのプロセスであることも意味している。

2.2 雇用戦略の主要な政策目標

2002年までは、内容的に4つの大きな柱をもち、いくつかの水平的目標をもった雇用ガイドラインを通じて、ひとつの共通目標を表示していた。この構造は、雇用政策を広範で統合されたものであるという考え方を強化すると同時に、異なる政策領域において均衡の取れたポリシー・ミックスが、政策の実効性を最大化するようにも意図されている。戦略の4つの柱は、エンプロイアビリティ、起業家精神、適応性、および男女の機会均等である。これらの柱とその目標に加えて、以下の6つの水平的目標がある。これらの目標は、雇用政策実施のための全体的政策枠組みを設定し、知識社会における完全雇用の達成という大胆な政策目標を決めたリスボンでの欧州理事会の結論を反映している。

労働市場への参入の拡大 — 加盟国は、リスボンおよびストックホルムの目標に沿って就業率を引き上げるため、雇用機会を増やし、十分なインセンティブを提供すべきである。

仕事の質 — 雇用を増加させるという量的観点だけでなく、政策は仕事の質の向上ももたらし、こうして社会的結合を促進し、生産性を高めるべきである。

生涯学習 — 人々が、職業生活を通じて経済的・社会的変化に適応するのに必要な技能を取得

し、さらに最新の技能取得を促進するため、加盟国は生涯学習に関する包括的戦略を策定すべきである。

社会的対話およびパートナーシップ — 加盟国政府とパートナーシップ関係にあるソーシャルパートナーは、雇用戦略の実施、モニタリング、フォローアップに関与すべきである。

ポリシー・ミックス — 雇用ガイドラインの統合的性質を尊重するため、4つの柱の中で優先事項が均衡のとれた方法で選ばれるべきである。

指標 — 委員会と加盟国とは、雇用戦略の実施の前進を監視するため、共通指標の開発と活用を強化すべきである。

4つの柱の主な要素は次のとおりである。

- ・ **エンプロイアビリティの柱**は、失業者が適正な技能インセンティブを持つことを確保し、労働市場が全ての人に開かれるよう促進することにより、失業者の労働市場へのアクセスを高めることに取り組む。この柱には戦略全体の2つの鍵が含まれている。すなわち、長期失業に取り組む予防的政策、もう一つは積極的に労働市場への参入を支援する方向へ政策の転換を図り、更に活性化させることである。
- ・ **起業家精神の柱**は、事業を始め、運営し、そこで人を雇用するのをさらに容易にすることにより、欧州での起業家精神の風土創出を目指す。この柱に基づくガイドラインは、起業に対して自覚を高めるよう奨励し、とりわけ地域のパートナーシップを通じて雇用創出の新たな機会を利用し、さらに雇用を促進する税制をつくることを目指している。
- ・ **適応性の柱**は、雇用者と職場の双方が、継続する構造的変化に適応できるようにする課題と取り組む。この柱に基づくガイドラインは、労働形態の近代化を促進し、企業内での適応性を支援する。それはまた、ソーシャルパートナーが雇用戦略に貢献する責任を強調している。
- ・ **機会均等の柱**は、女性と男性が平等の機会と平等の責任をもって働く方法を考察する。この柱に基づくガイドラインでは、男女の機会均等の主流化、男女格差への取組み、および労働と家庭生活の調和が提唱されている。それはまた、女性の労働市場への再参入の促進措置も含んでいる。

2.3 欧州労働戦略の5年後の影響の評価

欧州雇用戦略の評価は、2001年から2002年にかけて実施された。その結果は委員会通信¹に要約されている。評価結果は、まだ継続中の**戦略の将来に関する議論**に重要な情報をもたらし、2003年夏前の欧州雇用戦略の再出発につながるだろう。

この評価では、戦略誕生以降の労働市場改善の構造的特徴と、雇用ガイドラインの優先事項に向けた雇用政策の収斂化を確認している。近年EUにおける労働市場の実績は、目に見えて改善され、雇用の伸びとともに失業は減少し、稼働労働力人口は増大し続けている。これらの

¹ COM (2002年) 416 ファイナル、2002年7月17日

成果は、構造的失業水準の低下、雇用を強化する経済成長および経済と社会の変化に対する素早い労働市場の反応を通じて達成された。EUにおける雇用実績の全般的な改善のうち、どの程度が欧州雇用戦略導入の成果であるか、また経済の改善等その他の要因がどの程度効果的であったかを確定するのは非常に難しい。しかし、欧州雇用戦略の政策ガイドラインに定められたEUの共通目標に向けた明らかな政策の収斂化と共に、各国の雇用政策の重要な変化が見られた。いくつかの具体的な政策変更も行われた。雇用政策と公共職業安定所の役割は、長期失業を減らすための積極的・予防的措置を支援するために再構成された。これは、これまでの欧州雇用戦略のうち最も重大な影響のうちの一つであることが認められている。目標はガイドラインの一部であり、それは若年と成人双方のために具体的な努力をするよう加盟国を奨励した。予防的措置の対象は拡大し、失業者の稼働率はかなり高まった。この結果は、1997年から2002年の間における長期失業の大幅な減少（全労働力の5%から3.2%に）および失業全体に対する長期失業の割合の低下（50%から42%へ）に見ることができる。

積極的措置の実効性については、各国の置かれた状況および個別の要因等により、真の評価を難しくしているが、それにもかかわらず、いくつかの一般的な結論を導き出すことができる。特定の目標集団（例えば、女性や移民）への訓練措置は効果的であり、雇用助成は公共部門よりも民間部門の方が効果的で、自営業への助成は効果的な結果を示し、基本的対策としての求職活動支援は、一般的には効果的である。大規模プログラム（例えば青少年に関する）は、おそらく対象の絞りこみが不十分なせいから効果がより低いことがわかっている。加盟国では新しいプログラムの実例が多くあり、そこでは予防的措置が導入されている。例えば、「ロゼッタ計画」（ベルギー）、「ニュージョブ」および「若年者のニュージョブ用プログラム」（フランス）、「Interjovem（若年）」および「Reage（対応）」（ポルトガル）、「ニューディール」および「Welfare to Work（給付から就労へ）」（英国）ならびに様々な労働市場政策およびPES（公共職業サービス：Public Employment Service）の改革（デンマーク、フィンランド、ギリシャ、スペイン、アイルランド等）である。

その他いくつかの加盟国の政策変更では、就労と促進の原則に沿った税金給付制度の適用等の政策変更が行われ、また雇用所得は雇用親和的（employment-friendly）にすすんでいる。さらに、教育と訓練制度は、労働市場のニーズにますます適応するようになり、生涯学習という考え方は優先的政策として認識されている。生涯学習は、学習のあらゆる領域を対象とする教育と訓練の包括的戦略として定義されている。それは、義務教育からOJT（職場訓練）、電子学習（E-learning）および非公式学習の認定と検証・検定にまで及んでいる。教育と訓練は、雇用可能性、適応性、競争力を促進するための予防的・積極的な労働市場手段として活用され始めている。それはまた、労働市場への労働力供給と被差別グループの参入を共に増大させ、社会的阻害に取り組む政策手段としても理解されている。教育と訓練への参加水準は全般的に上昇しているが、それでもなお現在、低すぎる（2001年で8%）とみなされている。学校の退学率は徐々に低下しているが、まだ高水準にある（2001年で19%）。教育・訓練への参加水準は依然として低く、また高齢者や柔軟な労働契約で就業している者についても割合は低い。また訓練へのアクセスは、未熟練労働者にとってはそれほど簡単ではない。生涯学習に関する包

括的戦略を導入した国には、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、オランダがあり、そしてフランスについてもある程度該当する。

労働時間の設定や、より柔軟な労働契約を通して、職場環境を改善しようとする動きがみられる。**仕事の質**のような新しい共通のパラダイムが政策の優先課題として認知されている。

活力ある高齢化という概念は、リスボン・アジェンダについてのより長期的な思考を反映して、多くの加盟国でさらに重要な役割を果たすようになってきている。高齢者の就業率を引き上げるために、いくつかの措置が導入された。それは、税金給付問題（例えば、早期退職の防止）、生涯学習および柔軟な働き方である。しかし、欧州雇用戦略の評価では、早期退職制度がほとんどの加盟国で十分制度化されていないことを示している。活力ある高齢化に向けた包括的手法が取られている国の例は、フィンランド、デンマーク、英国、スウェーデンである。

男女の機会均等には、雇用戦略を通して大きな推進力が働いている。全ての雇用政策における男女の機会均等の主流化は、多くの国での一般的原則となっている。これには、新しい政策案の男女各々への影響評価（女性と男性への政策の異なる影響を評価すること）、機関の協力、訓練と意識の向上が含まれる。男女格差（雇用、失業、賃金および諸分野の男女間格差と男女の職種分離の観点で）と取り組むため多様な構想もまた採用されている。それには、労働と家庭生活との調和を向上させ、とりわけ女性の労働市場への参入を奨励する育児施設の提供が含まれる。評価期間中、新たに創出された雇用の過半数には女性が就いており、女性の就業率は51%から55%に上昇した。雇用と失業の男女格差は減少したが、男女間賃金格差および男女差別はほとんど変わっていない。男女の機会均等に関する新規プログラムを導入した国は、ベルギー、デンマーク、スウェーデン、ドイツ、アイルランド、オランダ、ポルトガル、スペインおよびギリシャである。

こうした政策の収斂化という一般的なプロセス以上に、ルクセンブルグにおける公開方式の調整により、国内およびEUの両レベルでパートナーシップや新しい作業方式を促進させるという付加価値が加わったことが、欧州雇用戦略の評価からわかっている。とりわけ、**ソーシャルパートナー**は、国別行動計画の作成およびガイドラインの関連箇所（主に、適応性、生涯学習および男女の機会均等）の実施について、徐々にその関与を深めている。雇用に関連する多くの領域で、その中心的役割が雇用戦略によって認知され、リスボン・サミットにおいてさらに強化された。その他地域レベルでは、雇用に関する多くの地域的かつ地方行動計画の実例があり、それには社会的サービス提供者または地方の雇用者としての地方当局、および欧州社会基金（欧州雇用戦略の財政手段）の活用が含まれる。

全体として、本戦略は国家政策の策定に転換をもたらし、失業の管理から雇用の増大へと重点を移動させた。進捗が確認されるにもかかわらず、深刻な雇用課題が残されている。それは特に人口動態の傾向、隘路（ボトルネック）の出現、実績の地域格差および進行中の経済的・社会的再編、グローバル化と拡大への対応という観点においてである。

本評価は、こうした課題に効果的に対処するために、ルクセンブルグ・プロセスは、その主要優先課題に再度重点を置かなければならないと結論付けている。すなわちさらに多くの優れた雇用を創出し、包摂的労働市場を促進するという点にある。この目的のため、欧州雇用戦略

改革に向けた 4 つの主要課題は次の通りである。(a) 政策課題への対応の明確な目標設定の必要、(b) その実効性を損なわない政策ガイドラインの簡略化の必要、(c) 戦略の実施に際しての統治とパートナーシップの改善の必要、及び (d) その他の関連する EU プロセス、とりわけ広範な経済政策ガイドラインについて、より大きな一貫性と補充性を確保する必要がある。

欧州雇用戦略の今後の方向性

失業の規模は、ルクセンブルグ・プロセスが開始された時点で、EU 労働市場における主要な課題となっていたが、近年では、EU の一部の地域と部門で採用がますます困難になっていることが知られている。人口動向は、労働力の高齢化をもたらし、労働年齢人口の減少すらもたらし、社会的保障制度の持続可能性についても深刻な懸念を生じさせている。グローバル化、技術の変化、および知識・情報社会への移行はすべて、経済と社会の再編速度をさらに加速させている。就業パターンがさらに不規則になるにつれて、職業生活もさらに複雑になっており、多くの変化が明らかにされなければならない。それには職務間、異なる地位間、労働と訓練・職歴の中断・ケア期間が含まれる。予測、適応性および変化の促進は、より高い生産性と競争力に不可欠であり、人々をさらに長く雇用し、社会的排除を防止することもまた不可欠である。人的資源が成長、雇用および社会的結合に不可欠の役割を確保しているため、投資の観念自体が変化している。第三国から EU への移民は今日の現実であり、無視することはできない。移民が EU における人口の減少または技能格差への回答とはなりえないのだが、適切に評価された経済移民は、雇用と経済成長を増加させて、将来の労働力不足の解決を期待できるだろう。EU の加盟国拡大は間近に迫っていて、さらなる多様性と共に、事実上 EU 労働市場規模の 30% の増大をもたらす。加盟候補国の労働市場の課題は現在の加盟国の課題と根本的に異なる性質のものではないが、より緊急かつ大掛かりな再編が依然として行われなければならない。

欧州雇用戦略の影響評価の結果に従い、委員会は本戦略の今後の方向性²に関する通知を発した。その考え方は、『新しい雇用政策は、中期を志向するものとなり、将来のガイドラインに関する限られた優先的行動を含むものとなる』というものであった。その手法はまた、欧州雇用戦略を新たな課題に呼応して更新し、さらに成果および結果志向のものとして（改善されたモニタリングおよび数値目標の一層の利用）、また拡大状況に適応するものとして、リスボン・アジェンダに統合することを目指している。ガイドラインの対象期間は 2010 年までで、中間的検討がなされる 2006 年までは安定的であろう。今後は、より高い実効性と簡略化が要請される。

なお、新しい雇用戦略は、以下の 3 つの包括的目標を有する。

- ・ **完全雇用**：リスボン戦略目標の達成（リスボン戦略目標である 70% の達成には、さらに 1500 万の職が必要とされる）。
- ・ **労働における質と生産性**：知識基盤型社会におけるより良い職業の必要性及び EU の競争力を反映するものとして。

² COM (2003 年) 6 ファイナル、2003 年 1 月 14 日

- ・ **結合と包含的労働市場**：労働市場へのアクセスについての既存の格差を減少させる。

包括的目標を支援する行動として、いくつかの優先事項が提案されている。それには以下が含まれる。

- ・ 失業者と非労働力（働いていない者）に関する**積極的対策と予防的対策**
- ・ 職のない者の就職を援助し、**就業へ導く**。
- ・ より多くのより良い雇用を創出するため**起業家精神**を助長する。
- ・ **申告されない労働（闇就労）**を正規雇用に**転換**する。
- ・ **活力ある高齢化**を促進する。
- ・ **職業間および地理的流動性**を促進する。
- ・ 労働市場での**適応性**を促進する。
- ・ **人的資源**への投資および**生涯学習戦略**
- ・ **男女の機会均等**
- ・ 社会的に不利益を抱える人々のために、**労働市場への統合**を支援し、**差別と闘う**。

これには、**十分な財政的配分**、および中期的観点では欧州社会基金の再調整と共に、ソーシャルパートナーおよびその他の関係者のさらに強力な関与、より効果的な供給サービス（例えば、公共職業安定所）を必要とする。

具体的目標の提示、優先事項、ターゲットの提示は、全ての利害関係者、とりわけ加盟国、欧州議会、労使ならびに市民社会の代表組織による開かれた議論の基礎を成す。本議論、およびEUの2003年3月20-21日の春季サミットで提出された一般的政治指導(General Political Guidance)に照らし、閣僚理事会の決定の後、新たな欧州雇用戦略は2003年夏に発効する。

「イギリスの現状」について

クライブ・タッカー（イギリス）

EU 雇用委員会委員長
イギリス雇用年金省・教育技能省 総合国際局長

イギリスと欧州雇用戦略

当初よりイギリスは欧州雇用戦略を強く支持してきた。すなわちこの雇用戦略は非常に重要な役割を果たし、全ての EU 加盟国を助けるものと考えてきた。来年 5 月には、10 カ国が更に加盟する予定であるが、全ての加盟予定国にとっても大変重要な戦略政策である。欧州は 2010 年の雇用目標を達成するのに必死だが、各国が国内政策、プログラムを作成する上で、この雇用戦略は、非常に役に立つだろう。

欧州雇用戦略の目的は各国が行うべきことを詳細に定めるということではない。また、欧州の EU 全体の雇用政策の整合化を図ることでもない。この戦略の目標は、収斂（統合）である。但し、手段の収斂ではない。欧州雇用戦略は、EU 加盟国間の差異、伝統と慣行の違い、経済状況と構造の差異を認めている。また、就業率目標の達成に関しても、各加盟国間で異なるということ認めている。

イギリスは幸い、2010 年の EU の就業率目標を既に達成した 3 つの EU 加盟国の 1 つである。他の 2 カ国はデンマークとスウェーデンである。しかしイギリスが全ての政策に成功したわけではない。イギリスの雇用情勢に関しても懸念すべき面は様々ある。

いずれにしても、イギリスは現在、相当な経済的不確実性の時期にある。従って、過去の成果や将来の見通しに自己満足することはできない。しかし、何故イギリスが過去に良好な雇用を達成したのかを振り返り、イギリスの経験から導き出せる一般的教訓の幾つかを示したいと思う。

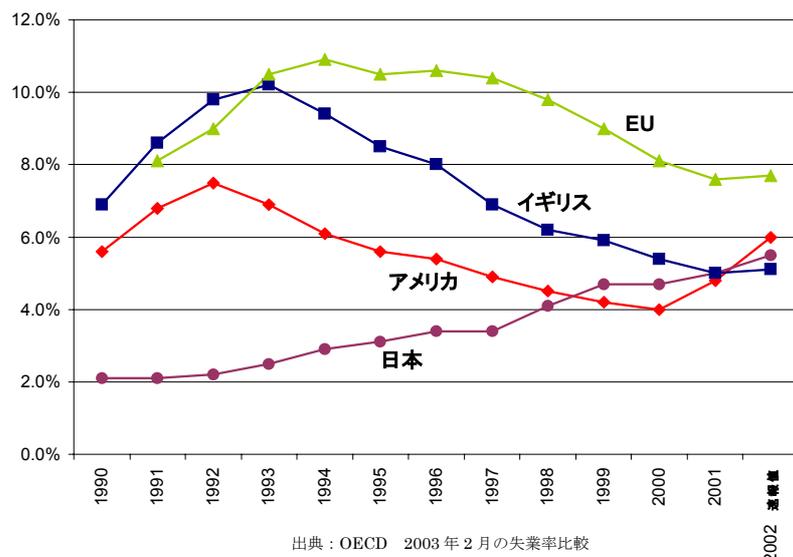
主要国の失業率動向

過去 12 年間のイギリスにおける失業の状況をみると、イギリスの失業率は、かなり EU の平均を下回っている。しかし 2001 年までは、日本、アメリカの失業率を上回っていた。

就業率

就業率をみると、アメリカが一番良い状況であり、EU は平均してアメリカよりも下回ってしまっている。イギリスではこれまで失業者が一貫して下がってきており、比較的就業率が良好な状況を維持することがで

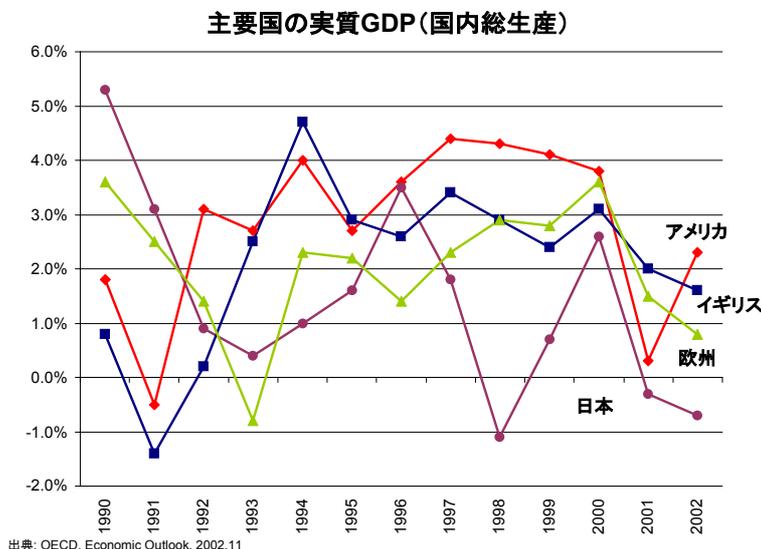
主要国の失業率動向



きた。その理由のひとつに、マクロ経済が安定していたということがある。過去6年間、イギリスは比較的持続的な経済成長を達成することができた。

主要国の実質 GDP

右図が示すように、1990年代中ごろからイギリスでは経済の拡大と縮小、あるいは好・不況の頻繁かつ急激な変化があまりなく、それがこのように良好な結果につながったことを示している。比較してみると、他国はかなり変動が大きい。イギリス経済は、過去においては大幅に変動することがあったが、最近何年かは非常に安定し



ている。経済成長が雇用成長の前提条件であるということはもちろん誰でも同意するところだが、哲学者も言っているように、これは必要条件ではあるが、十分条件ではない。現代経済では高い就業率を実現するためには、マクロ経済政策だけに依拠することはできない。EUにおいても、経済は成長しているのに、必ずしも新規雇用が創出されなかったという事例がある。

構造的失業と労働市場政策

失業の原因は構造的であり、周期的なだけではないことが広く認められている。高失業、慢性的失業の原因を求めるならば、労働市場の構造に目を向ける必要がある。特に労働市場が変化に対応する能力を持っているのかどうか、また労働市場が必要な変革を行うことができるのかをみななければならない。これらの統計は、欧州雇用戦略が、労働市場改革に高い重点を置いていることの正当性を示す。

また、労働市場が変化に対応できなければ、労働市場は雇用成長の妨げになってしまう。企業は創出する雇用と採用する従業員の数を減らすように奨励され、労働者への依存度を最低限にとどめる方向を生み出すだろう。労働力ではなくて資本を採用する方向に向かってしまうかもしれない。これらは生産性にはよくても、雇用にとっては望ましくないのである。

グローバリゼーションも同じように作用をしている。世界中どこでも行うことができる多くの職があり、特にITのスキルはそうである。世界のどの国もどの地域も特定の職を独占することはもはやできない。ある国の労働市場が雇用成長を害する、敵対的であると見られた場合には、そういう職は他国に移動してしまう。IT、情報技術に基づく仕事は一夜にして他の大陸でも別の時間帯、時差を持った地域で行うことができ、これがナレッジ・ベース・エコノミ

一（知価社会）の現実である。

雇用成長を害すると見られる労働市場とは何であるか。またその具体的対策はどのようなものか。

第1の例を挙げると、仕事で報酬を受けることができるようにするということである。つまり、失業して国家給付で生活するより、仕事をして裕福になることができるようにするべきである。これは複雑な問題で、誤って説明されることもあるが、決して給付を大幅にカットして、失業者が結果的に就職に向かうか、あるいは生存ライン以下となるかの選択を迫ることを提案しているわけではない。逆に、失業者にとって就業を金銭的に魅力的なものにすることが必要である。近年イギリスでは、国内史上初めて全国最低賃金が導入された。これは現在1時間4.20ポンドである。平均のフルタイム収入の46%に相当する。さらに政府は税額控除を導入した。これは独身者、子のない夫婦、子供や障害者のいる家族などの条件を問わず給料の低い労働者の所得を補完する。所得の一部を徴集して、手当として一部を戻すという旧来の制度と比較すると、抜本的な改革である。例えば全国最低賃金の労働者は、週に平均的な160ポンドとなり、家督者は子供1人の家族では税額控除によってその所得が150%近く改善、増加することになる。

第2の例は、雇用を創出する企業のコストである。企業コストは、賃金コストと非賃金コストに大別される。非賃金コストは税金、国家保険制度への拠出、その他の公租公課が含まれる。イギリスは他のEU加盟国と同様、この6年間、穏健的な賃上げの利益に浴してきた。欧州の基準からいえばかなり穏健的な賃上げ率で、日本と比較するとそうでないかもしれないが、年率4.3%の賃上げである。イギリスと他のEU加盟国の間に差があるとすれば、それは非賃金コストのレベルである。イギリスでは他の欧州諸国に比べて非賃金コストは18.5%と相当低い。フランスでは32%、ドイツでは25%である。この点に限ると、イギリスはアメリカにより近いという状況である。

第3の例は、働き方のパターン、職場組織、特に労働時間である。現代のナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）において、特に女性、若者、高齢者の雇用を高めるためには、異なる働き方、異なる労働時間の設定が必要である。パートタイム労働によって仕事と家事を両立させたいという考えを持つ人がどんどん増えている。自宅を拠点として在宅で仕事をすることを望む人もいる。ITがそれをますます可能としている。働き盛りの人が、毎週5日、朝の9時から夕方5時まで同じ事業所、もしくは同じ工場で働き続けるという典型的な労働者の概念は、率直に言って現代では漫画的である。労働市場政策のモデルとしては、このステレオタイプは誤解を招く以上のものであって、害にすらなるかもしれない。しかし、一部の労働市場制度や慣行の中では未だにこれが残っている。新しい労働パターンは、包括的な労働市場の前提条件である。それが生産的に雇用される機会を万人に与えるということ、言い換えれば完全雇用は真に包括的な労働市場であるということ認識しなければならない。現在、イギリスの労働者の約25%の労働時間が週16時間未満である。これは労働者の4分の1にあたり、このためイ

ギリスは高い就業率を確保している。他の多くの EU 諸国はパートタイム労働の比率がこれより低くなっている。2010 年の目標を達成するためには、欧州全体のパートタイム労働の相当な増加が必要であり、以下、欧州委員会が報告書で述べている通り引用する。『復職する女性の間でパートタイム労働の需要が急増している。3 分の 2 がパートタイム労働を望み、全体では 4 分の 3 がそこに就職するのである。若い新規就業者ないしは失業者の 3 分の 1 は、パートタイム労働を望んでいる。フレックスタイム制度などの柔軟な雇用の増加、パートタイム労働や自営業の増加、あるいは在宅勤務やテレワークなどの特別な働き方の増加は、一般的に高齢者の市場参入を増大させ、退職年齢を引き上げることになる』と記述されている。

最後の例は、労働市場規制についてである。これも複雑な問題で、時に誤って伝えられることがあるが、高い失業率の解決策として抜本的な規制緩和を提案する者は誰もいない。最低限の労働権として、雇用差別や気まぐれな解雇から人々を守る、そして安全で健康的な労働環境を確保することの重要性は誰でも認める。ただ、雇用上の保護が厚すぎるために、企業が雇用の創出や補充のための採用をためらう場合、問題が出てくる。

このような認識、規制の行き過ぎというのは、特に労働市場に新規に参入してきている若年者、女性の中で痛感されるのではないかと思う。そして退職間近になった高齢労働者、障害者、その他のさまざまな意味での不利益を背負っている人々、非労働力者という今増加しているグループの人たちも同様である。もちろん、こうした事例については、行き過ぎた規制という問題よりは、雇用する側の認識の問題の方が上回っていて、やはり認識というのは重要である。そしてもし仕事が初めから無ければ、雇用の保護というのは全く意味を持たなくなるのである。

以上のように各国がどこで、どうやって然るべき正しいバランスを、必要な就業者のための保護と新しい就職口を生み出していくというニーズの間に見出し、雇い主ができるだけ広範な人々に対し仕事の機会を与えていくということを保障していけばいいのか、そういった政策課題の取組みが大切である。イギリスでは、包括的なさまざまな雇用の権利が提供されているが、この雇用の権利により新規の雇用創出や全てを包括する労働市場の発展が妨げられたということはない。もちろん、ここで全てがうまくいっている、順調だという意味ではない。雇用の安定性確保と柔軟性のバランスというのは常に難しい問題である。労働市場の条件と仕事の質そのものが急速な変化を遂げている現状においては、現在のところイギリスはこれまで成功しているというのが私どもの今の感触である。

イギリスの職業紹介制度、ニューディールズ政策

失業者が就業する機会が与えられるということが欧州雇用戦略の中の中核であるということ再度強調したい。言いかえると、近代的で効率的な職業紹介サービスによって人と仕事をマッチングするということが重要なのである。広範な教育、再教育、その他のプログラムを導入することにより、失業者が自分たちの仕事を見つけ、その仕事に就き続け、その中でさらに成長していくことができるような体制が必要である。

個々人のニーズと地元における実現等を考えていくために、ジョブセンター・プラスという新しいエージェンシーを発足させている。これは就職の斡旋や案内を行い、多くの人々に恩恵を与えている。現在基本的な失業給付は、6 カ月間支給される。政府は広範な支援を実施しているが、基本的な就職のための申請支援から、最終的には再教育などを個々人のニーズに合わせて組みかえ、アドバイザーによる定期的な面接を通して再就職支援を実施している。

かつてイギリスでは、失業給付の認定場所と職業安定所とは別の場所であった。しかし、そうした非効率的なシステムはもう過去のものとなっている。給付の認定と求職活動が、同じオフィスの同じ窓口でできるようになっている。こうしたシステムの上乗せ措置として、「ニューディールズ」という特別プログラムがある。これは長期失業者、社会的不利益を被っている人々の就業機会を支援するプログラムである。もともとは若年者の特別プログラムだったが、現在では長期失業者、障害者、片親の家庭、高齢者、その他のグループのための施策として発展している。

右表のように実際にニューディールズを通じて支援を受けている人々の数が出ている。若年者が一番多いということに気づく。障害者が一番少ない区分になっているが、これはプログラムが導入間もないということと、またどの程度支援が必要なのか、その程度を測っているためである。

経済的な評価をしていくと、ニューディールズに対してかなりの予算を当てたが、生産的な就業機会を促進するという意味で十二分な見返りを生み出している。ここから得られる経験的教訓は、支援をしていく、協力をしていく中で一番必要とされるところにターゲットを絞り込んでいくということである。その中で就業機会の支援が最も効果的な施策である。

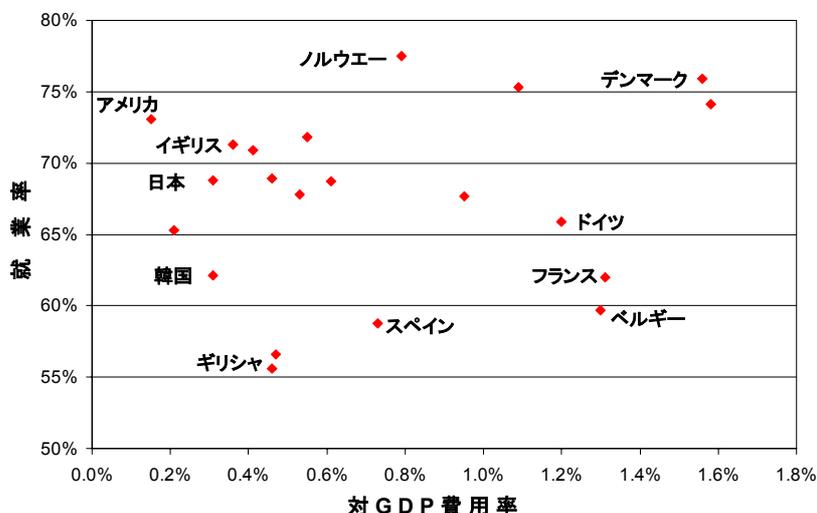
右図は、就業率と積極的労働市場政策費の相関関係を示したOECDの統計である。左の上隅が各国政府の望む場所である。つまり、就業率は高く、支出は少ないという状況である。アメリカ合衆国はかなり良好だということがわかる。就業率は高いけれども、そのために必要とし

イギリスの失業者対策（ニューディールズ）
—労働市場参入希望者

	(人)
若年者	379,760
25歳以上	111,700
50歳以上（高齢者）	75,310
シングルペアレンツ（片親）	152,230
その他（障害者、同性愛者など）	12,000
合計	731,000

2002年6月末

就業率と積極的労働市場政策費の相関関係図
(OECD加盟国, 15-64歳, 2001年)



出典: OECD, Employment Outlook, 2002.6

ている財源はかなり少ない。他方、かなり予算を使っているけれども、なかなか成果が出ないというところがある。

右の下隅になると、予算はかなりつけているけれども、失業率が高いまま、すなわち就業率があまり高くないということがある。

生涯学習の重要性

生涯学習は重要であり、将来的に技術に優れ、柔軟性に富んだ労働力を生み出していくことができる。ナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）のための準備を整え、ニューテクノロジーに備えていくには、教育訓練に対しての新しい取り組み方が必要とされる。自分たちの仕事のあり方、仕事の種類そのものを多くの人々は変えなければならないだろう。しかも何度も変えなければならないだろうとよく言われている。

景気が後退するということで、仕事が失われてしまうということもあり得るし、そのために必要な技能もニーズがなくなって消え去ってしまうこともある。これに対しては、完全にこの問題を解決していった国はどこにもないが、生涯学習というのは私たち全ての社会にとって必要である。イギリスですらこの課題はなかなか解決できないが、現在オンライン・サービスやラン・ディレクトという直接学習のやり方を提供している。また、教育訓練の機会に対しても簡単な情報アクセスを目指している。現在の技術の高度化、資格の高度化がそれを可能にしているが、労働市場の中の様々な制度が変化に対応しなければならない。従来考え方としては、教育というのは自分たちのキャリアの最初に起きるものであって、その後はあまり変わらないという考えが中高年世代ではかなり根強く残っている。また教育については、依然として25歳未満の人々が大学などで修学するイメージが強い。しかし現在では、教育は生涯を通じて行うものであるという認識への革命を必要としている。変革は単なる制度だけではなく、会社側の姿勢、労働者自身の姿勢の変化、態度の変化を必要としている。雇い主は時間と金とを投資しなければならないし、従業員にとっても同じ投資が必要になる。いずれも生涯学習の重要性を実感しなければならない。

今後の政策課題

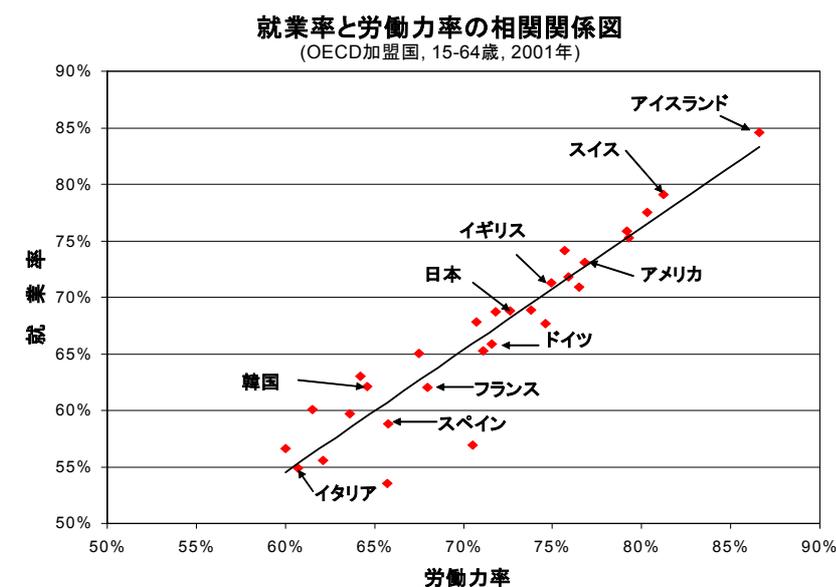
ここで2つばかり挙げたいのは、就業率を上げていくということにかかわってくる重要な問題である。1つは、社会の高齢化における人口動態的な課題、2つ目は雇用の機会を、単に失業者だけではなく、現在労働市場に参加していない人々にまで広げていくことの重要性である。この中での鍵は、『選択』、『機会』という2つの概念の中に内包されている。退職の時期について、本当に選択可能な状況を作っていかなければならない。働き続けたいという人々のために、機会を与えなければならない。そのために、早期退職制度という私たちのシステムにまだ根強く残っている歪んだ経済的誘因策はなくしていくべきである。

2つ目の点と人口動態の変化とは関連性があるが、現在失業者はイギリス国内で100万人を

割り込んでいる。けれども、それに加えて 300 万人ぐらいの人々、すなわち全労働人口のうちの 7%ほどが、病気もしくは何らかの障害のために経済活動に参加しておらず、給付に頼って生活している人々である。他の国々においても多く同様の状況が見られる。皮肉なことながら、国民が健康になればなるほど、健康上の理由等から仕事を辞める人々が増加する傾向がみられる。もちろん、こういった人々は本当に働くことができない人たちである。他方において、健康上の理由などからの退職し、そのような人々のために国が導入している様々な給付政策が、早期退職の一環として機能していると思われるものもある。そして、ITの普及により、障害者でありながら自宅から様々な仕事にアクセスできる可能性が大きく広がってきた。ナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）により、通勤不可能な人々に、新しい可能性が開かれたことになる。イギリスでは、そうした健康上の理由から退職した人々に対する抜本的な取り組みが認識されている。こうした問題は、イギリスだけに限らず、ヨーロッパ規模で考えなければならないことだが、現在労働力人口に含まれながら働いていない者が、EU 全体で 7,700 万人いると言われている。その中には 1,500 万人の失業者もいる。欧州委員会によると、7,700 万人のうち約半数は 5 年以内にまた仕事に戻りたいと希望している。およそ 3,800 万人の人が現在働いていないけれども、仕事をしたいという希望を持っており、この大きな課題に取り組んでいく必要がある。

人口動態の変化や高齢化のために、若年者の労働市場への流入が減り続けている。従って 2010 年の就業率 70%を実現させるためには、先述の 7,700 万人の多くの就業を支援する必要がある。

右図は、就業率と労働力率の相関関係を示した図である。高い労働力率は、高い就業率と相関する。活動の拡大は、雇用の拡大を助ける。失業者だけでなく、他の理由で活動していない人を活力ある労働力へと復帰させる政策を行うならば、就業率の増加を促進することとなる。それが完全雇用とすべての市民に雇用機会を与える真に包含的な労働市場に向けての鍵となる。



「ドイツの現状」について

ヴェルナー・フリードリッヒ(ドイツ)
社会政策研究所 (I S G) 共同所長

ドイツにおける雇用の現状

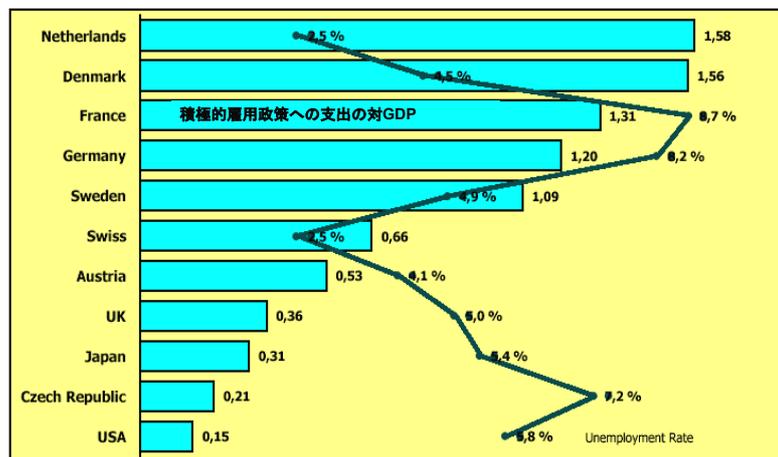
ドイツの場合には、現在労働市場の問題が山積している。13年前のドイツの再統合が、1つの問題の根源であるが、これが唯一の問題ではない。

ドイツはドイツ自身から学び、どのような形で雇用（創出）政策を整理統合していくことが良いかということを考える必要がある。以下に現状を分析し、今後どのような改善政策をすればその効率が上がっていくのかということを示す。

ドイツの政策

右図に見られる関係であるが、これは、失業と支出の関係を示している。積極的労働政策を行うための政策コストがどのようになっているか、あるいは政策支出がどうなっているかということを示すわけである。ここでは、完全対比になっていないということが見て取れるが、何故こうなってしまったのかということも考えていかなければならない。

積極的雇用政策への支出および失業率



出典：
OECD、2002年の雇用見通し、パリ、2001年のGDPに対する当該支出の割合(%)、2002年の失業率

政策の体系

私の考えるところでは、4つの政策のレベルがある。まず社会政策が登場し、その次に労働市場政策、その上の段階が雇用（創出）政策段階という形になっている。一番上に位置づけられるのが雇用戦略である。

この4つの政策段階をみていくと、雇用戦略を編成する際のひとつの指標になるのではないだろうか。

社会政策：失業者のための施策は、社会政策に動機付けられていることが多い。それは、労働市場でほとんど仕事を見つけるチャンスのない失業者に、少なくとも一時的に職を探し、支援する目的を持っている。この手法は、需要という要員に関連付けられる。そうした政策：失業者のための施策は、社会政策に動機付けられていることが多い。それは、労働市場でほとんど仕事を見つける



チャンスのない失業者に、少なくとも一時的に職を探し、支援する目的を持っている。この手法は、需要という要因に関連付けられる。そうした政策には、政治的正当性があり、例えば失業率が40%近くを記録している旧東ドイツの一部地域、又は障害者グループなどには、援助が与えられるべきである。しかしこうした対策は、確かに（一時的には）雇用を生み出すが、本当の意味での新規雇用の創出とはならない。

労働市場政策：労働市場にはミスマッチの問題があるとの前提に立った取り組みである。これは民間企業で求人があるのに雇用可能な失業者が必要な資格を持っていない、ある分野では大きな仕事の需要があるのに別の分野では少ない、情報不足のため労働市場が上手く機能していないといった場合である。こうした状況下で労働市場政策は、失業者を訓練したり、地域間の流動性を高めたり、求職活動をしている人々に情報を提供することで、求人を満たす支援をし、失業を減らすことができる。けれども労働市場政策自体は、新規雇用を創出せず、また、需要に左右される。

雇用（創出）政策：これは、需要政策から供給政策へのパラダイムへの転換である。ここでは、労働市場において双方が、その各々の相互依存関係において、考慮に入れられている。雇用（創出）政策は、例えばインフラの劣悪な地域への企業投資に対するインセンティブを創出することを目指している。その中には企業の求人数は、“使用者が負担する賃金額”と“使用者が負担する賃金以外の労働のコスト”によって決まるという事実を考慮して、こうした使用者負担を下げる政策も含まれる。とりわけ欧州構造基金は、投資の奨励に相当の寄与をしている。

雇用戦略：これは社会政策、労働市場および雇用（創出）政策といった実施された全ての対策を結びつけることを意味する。欧州雇用戦略は、欧州における失業率を減らすためには、単一の政策を多様に実施するだけでは不十分であるという原則に基づいて機能している。具体的には、起業を促進し、投資を奨励し、賃金外労働コストを下げ、または生涯学習政策を実施する

など、歯車の全部の歯が回転するような、一貫した総合的戦略が必要である。ただ、欧州の労働市場は（ドイツも含めて）、過去における単独の狭い領域のみに生じた官僚主義的硬直性で失敗した政策で悩まされているわけではない。単独の政策はその有用性のみが評価できるが、生産的であるということはめったにないという共通認識が形成されるに従い、包括的な雇用戦略の概念と必要性が、長年にわたり除々に出来上がってきたのである。

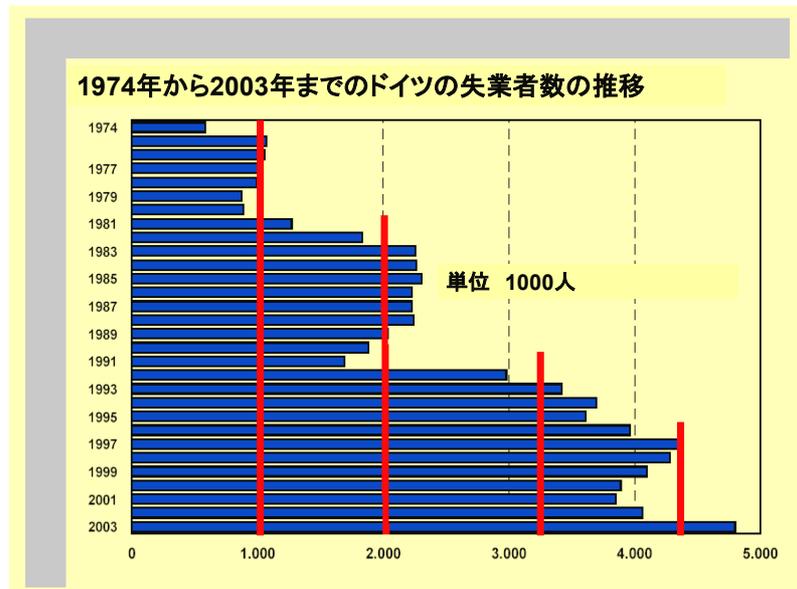
ドイツの経験

ドイツの失業者数の推移を見ると、現在のドイツの失業者の数は約480万にのぼる。これが、東ドイツだけの問題ではなく、ドイツ全体にとって大きな問題になっている。ドイツにおける失業率の変動は、以下の事実に集約される。

- ・1970年代中頃から、断続的な景気回復という例外

を除いて、失業は増加し続けてきた。1974年の60万人程度から2003年1月には480万人になった。

- ・景気の下降の後はいつも、失業はさらに増加している。景気上昇局面でも、失業をそれ以前の最も近い景気減退期の水準にまで戻すことは不可能であった。景気の周期に対応するように、失業者数は大体100万人ずつ増加した。
- ・ドイツの現状は、国の統一をきっかけにして浮き彫りになった。当時の旧東ドイツでの劇的な雇用の喪失と極めて対照的であった旧西ドイツでの短い求職ブームの後、失業率は国全体で増加を続けた。
- ・こうした現象を説明する理由の一つは、ドイツの統一が社会保険基金によって大きく資金充当されたことである。言い換えると、旧東ドイツの各州で実施されていた社会および労働市場政策は、（旧西ドイツの）使用者および従業員の支払う社会保険への拠出の増加によって主に資金充当されていたのである。その結果、労働コストは相当上がった。
- ・労働コストの増加は、企業に新規雇用コストの継続的上昇をもたらした。雇用コストの上昇は、旧西ドイツでは2.3%、旧東ドイツでは4%に達していた。企業は生産性を高めることによってコストへの圧力を減らすため、機械には投資するが、雇用者を増やすことがほとんどなくなった。
- ・このマイナスの傾向は、労働市場の官僚主義的硬直性によって強まった。世界では、ドイツ



のように小売業の営業時間を規制している国は他にほとんどない。その上、多くの従業員を保護する法律もあり、それが使用者が新規採用をしない理由となっている。解雇に対する保護は、雇用者全てに適用され、これも同様に新たな採用への障害となっている。

近年の劇的な失業の増加は、積極的労働市場政策への支出が目立った増加を伴った。2002年には、年間平均180万人がこの施策の対象となった。実効失業者数は406万人ではなく、586万人ということになる。2002年にドイツは、221億ユーロの積極的支援措置の支出を行った。職業安定所は、失業者が自由に利用できる多様な促進手段を持っている。その中には次のものが含まれている。

- ・失業者および使用者への助言と情報
- ・失業者の技能促進と訓練の提供
- ・短期労働期間中の失業防止、およびこのような短期労働期間中の失業者の資格認定
- ・起業を目指す失業者への補助金、準備対策および指導
- ・失業者を雇う企業への賃金助成
- ・促進政策：失業者が社会的機関、共同体、町議会等に採用された場合の賃金支払い
- ・構造調整：環境保護関係等への配属など、公共インフラの充実のために公共・民間部門の使用者に失業者が採用された場合の賃金の支払い
- ・使用者に積極的にアピールし、好印象を与えられるようにする失業者の為の訓練政策
- ・早期退職を後押しする政策

ここで疑問が生じる。何故ドイツはその莫大な資金投入にもかかわらず失業との戦いに成功しなかったのか。

何故政府は失敗したのか

欧州雇用戦略の発展の背景には、90年代にはEU加盟国のほとんどが同じように、失業対策において上手くいかなかったということがある。しかし、こうした傾向とは反対に、オランダ、デンマーク、およびオーストリアのように労働市場問題を目に見えて減らすことのできた国もあったのである。

- ・ドイツでは効果的で積極的な労働市場および雇用（創出）政策への資金または手段を欠いてはいない。しかし、政策の実施および成功するための管理について相当の欠陥があった。
- ・今日まで、ドイツには、厳格な雇用戦略はもちろん本来的な意味での雇用（創出）政策がなかった。

雇用戦略の欠如は、失業自体を説明できないのと同様、単一の因果関係では上手く説明できない。しかし、労働市場政策の失敗の個別的原因の分析によって、避けるべき失敗が明示され、場当たり的な政策ではなく一貫した政策を達成するための出発点が示される。そのうちの主なものは次の通りである。

1. 社会政策または労働市場政策によって動機付けられた労働市場対策は、追加的な雇用を生

み出すと誤って信じられていた。

2. 欧州雇用戦略によって提示されたような全体的コンセプトがなかった。すなわち、経済、税金、教育および社会政策が相互に関連していなかった。
3. 政治はこのような現状を改善したり、要因を探る事ができなかった。主な困難と原因は、ドイツ統一の資金を捻出するための賃金外労働コストの増大と、労働生活からの早期退職の強要による労働コストの膨大な増加である。
4. 国際的競争が、企業をますます合理化へと追い立てている。雇用範囲はますます狭くなり、企業は人より機械に投資する方を選択する。それを助長する要因は、ドイツにおける解雇に関する過度な従業員保護である。
5. 失業手当と稼得所得との差額は僅かな事が多く、失業者が新しい雇用を探す誘因がほとんどない。
6. 政府は、労働市場政策の成功についての明確な基準を特定できなかった。雇用支援に関する対策の一部は明らかに一貫性がない（共食い効果）。
7. 同時に、労働市場政策の効果は計測されたことがない。長年、連邦雇用庁は、その「成果」に関する報告を勝手に変えていた。
8. 評価の風習がない。余り有効でなかった対策を中止する者は報われず、罰せられる傾向がある。このことは、「現状維持」の傾向を強める。
9. 社会的な動機を持つ政策は、労働市場の周辺のグループに集中する結果となった。予防対策—具体的には、失業直前または直後に早期に必要な情報とアドバイスが与えられることは、通常というよりは例外的傾向にあった。
10. 労働市場への適応性を高めるための雇用労働者に対する更なる教育対策の重要性を、たとえ高齢者と未熟練労働者にしか適用されないとしても、雇用支援対策を規定するドイツの立法が最近ようやく認識するようになった点は注目に値する。現在まで、ドイツではそうした対策の資金を欧州社会基金（ESF）からしか得られなかった。
11. ドイツにはわずかなサービス文化しかない。高い税金と公的負担が、サービスを高価なものにしている。その結果、何でも自分でやるという慣習ができた。その為、サービス部門の労働市場の潜在性が見逃されている。
12. 伝統的思考は、新産業への障害となっている。その例は、「トランスラピッド（リニアモーターカー）」であり、これは明らかにドイツで発展したものだが、最初に中国で立ち上げられた。その他の実例としては、1999年に政権交代直後に導入された、準自営業を規制する法律であった。その目的は、給与労働者に適用されるのと同じ社会保障規制の対象とすることによって、零細ベンチャー企業が起業するのを防止することである。同時に、当時非常に多かった（420万人）ドイツの低賃金部門を大規模な規制対象とする法律の制定が行われた。
13. これまで、政府は必要な対策への取り組みに関し、余りにも脆弱で、準備ができていなかった。決定がなされる代わりに、政治家、労働組合、産業団体、ロビーとの顔を付き合わ

せてのコンセンサスが求められた。これらは「何が不可能か」について合意しただけであった。最近の社会民主党の、つまり連邦政府の劇的な選挙での敗北だけが、構造的改革へと向きを変える考えをもたらした。

成功した対策

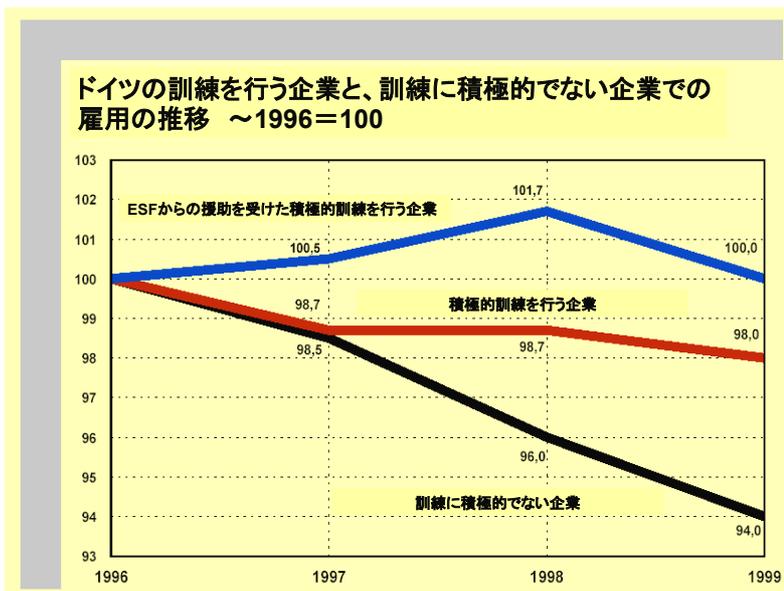
整合性のある総合的戦略の欠如にもかかわらず、雇用（創出）政策が成功した政治的領域もドイツにあった。成功した労働市場政策の指標は、次のように特定することができる。

- ・ 小企業の起業を奨励：ドイツは事業を始めたいと思っている人々のために、非常に多様な促進手段を備えている。ハイテク部門のリスクの高い資本支援、職人および商人への促進的支援に始まって、失業者が自ら事業を始める支援まですべてが驚くべき成功をしていることがわかった。平均して、各新規事業の開始は、3～5の職を生み出している。しかしここでの抑制要因は、前に指摘した、いわゆる準自営業を規制する法律である。
- ・ 離学者の資格：企業内訓練を含むデュアル・システム（二重職業訓練システム）は、単なる学校教育で与えられるものよりも実践度の高い訓練をもたらす。そればかりでなく、ほとんどの若者は、一旦資格を持てばその企業で雇用が継続される。この「徒弟制訓練制度」モデルは、欧州雇用戦略において模範的なものとみなされ、他の国が追求する価値があるとされている。
- ・ 構造政策が成長部門に集中される場合：この例は、メディアの立地（ケルンまたはドイツ東部のライプチヒ）またはコンピューター産業（例えば、ドレスデンのAMD）を促進するための構造的手段の利用である。
- ・ 単一構造の軍事産業の立地の適応：90年代には、ドイツの統一をきっかけに米国および英仏の軍隊が去り、多くの地域は、産業インキュベーター（起業家育成支援者）、ビジネス・センター等の設置により、今では割り当てが自由にできる工業団地に中小起業を誘致することができた。今では、軍事的利用の時代より多くの職がある。跡地になったかつての軍事基地を拠点として構造を変えたのである。かつて軍事施設だったときには単一構造だった為、それほど雇用を創出していなかったが、このような政策手段によって追加的かつ様々な雇用を創出することに成功した。10万人以上の外国の軍隊が撤退をしたこと、これは予想しなかったことだったが、その結果は大成功であった。

労働市場対策は成功：

- ・ まず最も重要なポイントは、現在の労働者のアダプタビリティを改善するという一方で、最も成功している。生涯学習のプロセスをつくり、資格、労働者の資格技能制度をつくり、失業者の資質ではなく、現在仕事に就いている人の資質を高めるという制度を行ったところ、高い成果が得られた。ドイツの法律は、失業者、特に長期失業者が中心になっていて、このような予防的措置が中心にはなっていないのである。勤労者の職業訓練対策が行われた結果を示したのが次図である。企業が従業員のためのトレーニングをした場合が一番良い成果を上げているのが明確に分かる。

- 企業および従業員の適応性に優先順位が置かれる場合：従業員が欧州社会基金（ESF）から資金を受けて追加訓練を受けられるようにしている企業は、その他の企業よりも雇用の継続が長くなるか、経営悪化局面での労働力の削減が少なくなることが、いくつかの比較研究で実証されている。

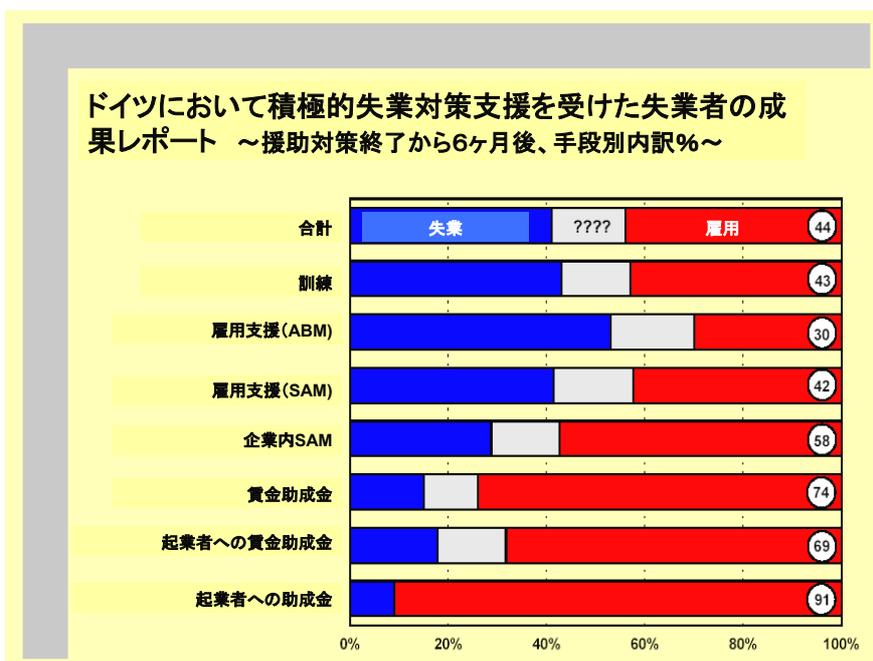


- 企業のニーズに相当の考慮を払う場合：採用援助（一時的賃金補助）は、企業に追加要員を採用するよう奨励することに成功してきた。このことは、新規従業員がその企業で働き始めた時の低い生産性を埋め合わせることができる。

- 失業者の訓練対策は、驚くべきことにもっとも成功していない手段の1つである。これには2つの理由がある。第1は、企業が新たな労働力を必要としない場合に、人々はどんなに適格性があっても採用されることがない為。第2は、このような訓練コースは一般的に企業ニーズと合致せず、失業者の中から適格性のある集団を創出しても何の意味もない。

- 既に述べた通り最も成功した対策は、自ら起業したいとする失業者へ与えられる援助である。これらのうち、援助の終了から6ヶ月後に失業していたのは9%に過ぎなかった。その他の対策については、この率は平均で44%であった。

- 公共機関、共同体等の援助された雇用（ABM）は、実際何ら成功していない。支援対策終了から6ヶ月後の就業率は30%に過ぎない。



現在の議論状況

2001年に暴露されたドイツの連邦雇用庁による統計の違法操作は、思考転換の新たな道を開いた。10%増やして460万人となった2003年1月の失

業者数とともに、連邦政府への国民の信頼の大きな喪失は、雇用（創出）政策に関する新たな議論をもたらした。議論の対象としてここ数ヶ月間に取り上げられた対策の主な内容は次のとおりである。労働市場政策の改善のため：

- ・職業安定所（labor exchanges）が職業斡旋所（job centers）に作り変えられた。—そこで雇用されている人々の 20%までしか失業者の職業紹介および追跡調査に直接従事していない。ここでの最優先課題は、モニタリングを強化し職業紹介プロセスの速度を高めることである。
- ・失業者は、ローン（Loan）雇用（PSA）の経路を通じて、より簡単に労働市場に参入することができる。そうした社員を雇用する企業は、満足できると判断した場合雇用を維持することが期待できる（接着効果）。にもかかわらず、この手段の効果の可能性を低下させる政治的措置が現在取られている。それは、労働組合と経営者団体がより低い賃金の支払いを認める団体協約を締結しない限り、こうして雇用された失業者に企業の他の正規労働者と同じ賃金を支払わねばならないと規定することによるものである。
- ・職業斡旋所に対する連邦雇用庁のより厳格な規定が適用され、こうした援助対策は最低 70% の就業率割り当てを満たす所にしか与えられない。こうして初めて数量目標が設定されたのである。
- ・自ら起業を希望する失業者に与えられる援助は、かなりの範囲に拡大されている。
- ・失業者訓練コースの質を高めるため、品質保証システムが発足している。同時に、失業者は、訓練機関を自ら選ぶチャンスがある。市場経済の原理に基づくこの舵取りの要素もまた、より良い質をもたらすと期待されている。

雇用戦略に至る手法に向かう新たな雇用（創出）政策については、以下の活動が実施中であるか、実施が検討されている。1999 年に官僚的規制を受けた低賃金所得者層は、現在この拘束から解放され、適切な助長策が与えられている。月収 400 ユーロまでの雇用労働者は、社会保険拠出の責任を負わず、400 以上 800 ユーロ未満の流動的範囲では、社会保険拠出の最大負担は 21% である。

- ・議論はまた、とりわけ健康保険基金に関する新たな規制が、使用者と従業員の社会保険拠出の負担を減らすことができるかどうかに関心が絞られている。現在それぞれが賃金の 21% を支払っていて、言い換えれば、両者併せて 42% ということになる。負担の減少は、使用者と従業員双方にとって、雇用を再度魅力的にする方法であろう。
- ・中小企業に対する官僚的統制は、大きく低減されるべきである。中小企業の利益と課税を確定する点で大規模な簡素化が計画されている。
- ・自ら起業しようとしている者に対する重大な障害となっている職人規制は、弱められるべきである。
- ・小売業の営業時間（閉店時間法）は、自由化されるべきである。
- ・議論はまた、従業員の解雇を規律する過大な規制が緩和されるかどうか、または、金銭での解決などの、その他の取り決めにとって代えられるかどうかについて焦点が絞られた。

要約

ドイツでは、経済状態と労働市場が危機的に悪化し、少なくとも必要とする構造改革を討議するために、政治の力で切り開く必要があった。労働組合、企業、そして何よりも職人部門などの様々なロビーが、すでに抗議の意思を表明している。

過去 20 年間でドイツの労働市場が芳しくなかった事実は、症状に対処しようとすることの無意味さを明らかにしている。経済の周期的縮小の局面後に、失業率が基本的に上昇する危険を避けたいならば、枠組みとなる条件を企業の意向に沿って改善しなければならない。企業だけが雇用を創出するからである。失業者に対する誘因を改善することもまた必要である。働き甲斐があり、得られる所得は失業手当のいかなる金額よりも明らかに多くなければならない。

同時に、適切な基準を明確にすると共に、労働市場政策の成果をその成功測定のための管理手続に沿うようにしなければならない。20 年間も、ドイツの連邦雇用庁が効果の点についていかなる計測もしてこなかった事実は、上に述べた不満足な状況にとって重大な意味を有するのである。

結論として、我々の経験からどのような提案ができるか。既に述べたとおり、ドイツは労働市場における危機を経験し、そして初めて議論が始まったのである。初めてニーズや新しい戦略についての検討が始まり、失業者を労働市場に再度統合するというための議論が始まったのである。現在は政策をその場しのぎの対症療法的なものからアクティブな政策に変更しようとしている。国家雇用機関のリストラを行い、ナショナル・エンプロイメント・エージェンシーをリストラした。そして、使用者と従業員の関係、従業員と企業関係を再度考え直している。これまでドイツでは人々を解雇することは非常に困難であった。そこで現在、解雇制度を見直して労働市場の流動性を高めようという新しい法律規制の在り方が論議されているところである。企業側が多く of 従業員を企業の状況に合わせて採用することを容認するための法律ということを考えている。ほか、現在ドイツは新しい『評価』というカルチャーを導入し、ようやく根づき始めている。これまで雇用（創出）政策の結果についての議論がされて来ず、様々な政策手段に関しての数値は、最近になってようやく出てきたのである。日本にはドイツの政策がすでに経た過ちの轍を踏んでほしくないと願うばかりである。

「欧州雇用戦略の教訓と日本の課題」

樋口 美雄（日本）

慶応義塾大学 商学部 教授

はじめに

私はこれまで日本やアメリカを中心に雇用政策を見てきたが、現在はヨーロッパの雇用政策、特に雇用戦略に強い関心を抱いている。その背景は、言うまでもなく日本の失業率の急速な上昇にある。91年の時に2.1%だった完全失業率が現在では5.5%にまで達している。このように急速に失業率が悪化し、日本の労働市場全体が大きく変わっていく中で、果たして従来の労働政策を維持することができるのかを考えた時に、EUの経験や政策を参考にし、情報や意見交換を行うのは非常に有意義なことであると考えます。

もちろん、その一方においてアングロサクソンの労働市場も念頭にはある。イギリスも含めてよいか分からないが、アメリカのような政策も存在する中で、特に規制緩和の問題が大きくクローズアップされてきているが、現状を見ると単純に規制緩和を進めさえすれば労働市場は大丈夫だとは必ずしも言えない状況にあり、言うならば第三の道を模索する上で、各国におけるさまざまな経験を参考にしたいという観点からである。

ところで、この欧州雇用戦略については、日本では『雇用戦略』という言葉や概念自体が新しいものではないだろうか。そこで今回は分かりやすく複数の比較点を挙げながら理解を深めていきたい。まずは、従来の日本における雇用政策の特徴が、欧州雇用戦略と比較してどのような点に特徴があったか。逆に言えば、欧州の雇用戦略は、日本の従来の政策と比較してどのような点が異なっているのかを整理し、その上で雇用戦略の実施に際しての、個別具体的政策、政策の有効性の評価、推進方法、運用上の仕組み、方法について検討をすすめていく。

わが国における雇用対策の現状

欧州雇用戦略が、日本の従来の雇用政策と若干異なっていると思われる点は、複数の具体的な目標（時には数値目標をも設定）を明らかにし、その目標に向かって複数かつ包括的に前進していく点である。戦略である以上は、何が戦うべき対象であるのかをまず明らかにする必要があり、そのための様々な総合的評価や分析が促進される。

翻って我が国においてどのような雇用政策、雇用体制がとられてきたかということであるが、まず大前提として雇用政策の何をもってそう呼ぶかという言葉の定義の問題がある。ドイツのフリードリッヒ氏の分類が非常にまとまっていたので、それを参考に説明したい。まず社会政策としてのレベルがあり、その上で労働市場政策、例えば職業訓練や職業紹介などのこれまで旧労働省が実施してきたような政策がある。それに加えて雇用創出政策など積極的政策があり、これは必ずしも旧労働省が担当してきたとは限らず、経済産業省、マクロ政策であれば財務省、あるいは日本銀行が担当しており、これら全てを含めた雇用創出政策というものを統括して、初めて雇用戦略ということになる。それでは日本で、旧労働省が様々に行ってきた労働市場政

策は、どのような特徴があったのかということ、ここでは雇用対策基本計画の歴史的経緯に基づいて考えてみたい。雇用対策基本計画は、1966年に雇用対策法が成立し、翌67年に第1次雇用対策基本計画というものがつくられた。まず大きな目標を立てて、それを具体化していくための計画で、そこから政策を考える際に立法化を第一に図ってきたという特徴がある。特に雇用政策立法については、それが立法したら助成金の拠出を行う、もしくは指導を行っていくなど、実際に運用していく方法が中心であった。以下に流れを記す。

● 雇用対策基本計画の経緯

1966年 雇用対策法の成立

1967年 第1次雇用対策基本計画；完全雇用の地固めのため、中高齢者の雇用の促進と職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成を目指す

1973年 第2次雇対計画；国民福祉の充実のため、週休二日制、定年延長、生涯教育の実現を目指す

1976年 第3次雇対計画；不況期に企業が職業訓練や配置転換等を実施し、雇用の安定を図るための基本的な制度の確立、定年延長の奨励、身障者就業率の義務化と納付金制度の創設

⋮

1992年 第7次雇対計画；労働力供給制約に対応するための基盤を整備し、労働者一人ひとりの個性が尊重され、その意欲と能力が十分発揮できる質の高い雇用構造の実現を目指す

1995年 第8次雇対計画；経済社会の変革期において雇用の安定を確保するとともに、労働者が可能性を主体的に追求できる社会、安心して働ける社会を実現するための環境整備を図る

1999年 性や年齢・障害の有無に関わらず、個人が意欲と能力を十分に発揮できる社会の実現を目指す

※労働市場政策（旧労働省の政策）に限定してきたきらいがある

67年の内容を見てみると、今の2003年にこの目標が立てられてもほとんどそのまま通用するのではないかと思うようなごく基礎的な内容であるが、その後、73年の第2次、あるいは76年の第3次雇対計画、さらには時代を経て、92年の第7次の雇用計画などの過去の経緯を見ると、完全雇用の達成というのがいつも考えられてきた。しかし、その内容というのは時代の変化とともに大きく変わってきたが、従来からずっと労働力のマッチングという形で、量的な完全雇用といったものが目指されてきた。言い換えれば不完全就業を無くすということによって、完全雇いを達成していくということであったと思う。特に80年代の後半ぐらいからこうした部分に大きな変化が起こってきて、労働市場における質的な改善を完全雇用の中に含めて議論をしていくということになってきたのではないだろうか。更にその頃から、従来のどちら

かという男性を中心とした、あるいは世帯主を中心とした雇用対策というものの内容が徐々に変わってきた。例えば 86 年に男女雇用機会均等法が成立、さらには、その後パート労働法が成立し、従来縁辺的という言葉で使われていたところまで含めて、雇用対策を考えていこうという流れが生まれてきた。現在 1999 年の時点で成立した第 9 次雇用対策計画においては、性や年齢、障害の有無にかかわらず、個人が意欲と能力を十分に発揮できるような社会の実現を目指すということが掲げられ、そのもとに政策が展開されているということが言えるだろう。

ところで、先ほどフリードリッヒ氏から指摘のあった、ドイツにおいても雇用政策、あるいは雇用創出政策というものが十分認識されず、その範囲が労働市場政策に限定されていたのではないかという報告があったが、我が国においてもその傾向は強かったのではないかと考えている。少なくとも雇用創出を構造的に進めていく——景気対策というのは別にあるが、それではなく、構造的に、しかも質の高い雇用を創出していく対策というものについて、果たして十分な留意がなされてきたのかというと、必ずしもそうとは言えないのではないだろうか。つまりは、それだけ労働市場政策に限定してきた嫌いがあるわけだが、各々の役所がそれぞれの目的、あるいは問題意識に基づいて政策をつくっているという旧来の流れの中で、時には矛盾するような政策というものもとられてきた可能性がある。例えば 86 年のときに、先述した男女雇用機会均等法が成立している。しかし同時に、その時に所得税の改正が行われ、この中で配偶者特別控除というものが設けられ、つまり専業主婦に有利な制度にしたということがあった。さらには、旧厚生省の対策として厚生年金についての改革もこの頃行われたわけだが、そこでは第 3 号被保険者問題—今でも議論されている一定所得以下の人たちについて—夫が勤労者である場合は妻が保険料を払わなくても年金権が発生するということになった。これもどちらかということ、特に女性の専業主婦、あるいは一定所得以下の人たちを対象に、これを優遇していくという政策であった。

改めて両者の法律を見てみると、片方で均等法という形で女性が働きやすいよう、アクセルを踏みながら、片方で一緒にブレーキも踏んだという政策がとられているのである。なぜこうすることが同時に行われてきたのだろうかということを見ると、十分に共有された目標に向かって首尾一貫した矛盾の無い政策を総合的にとっていこうという意識が、この時点では薄かったのではないかと考えられる。その後、全体的、統括的な政策を考えなければいけないという流れが、90 年代に入って徐々に行われてきたわけである。例えば個々の政策は例えば完全であったとしても、それがまちまちの方向に向かって打たれたときには、お互いの政策の効果がキャンセル・アウトしてしまうことがあるわけである。一定の方向に向かってどう推し進めていくかということを考える上で、この雇用戦略というものはある意味では有効ではないかと考えるわけである。

雇対計画が長期的な構造政策であるのに対して、その一方雇用創出という視点については、どちらかということ、日本では景気対策という形で不況期の雇用、失業問題をどうするかということで行われてきた。「景気後退による失業の増大を回避するため、諸施策が立案され、対策

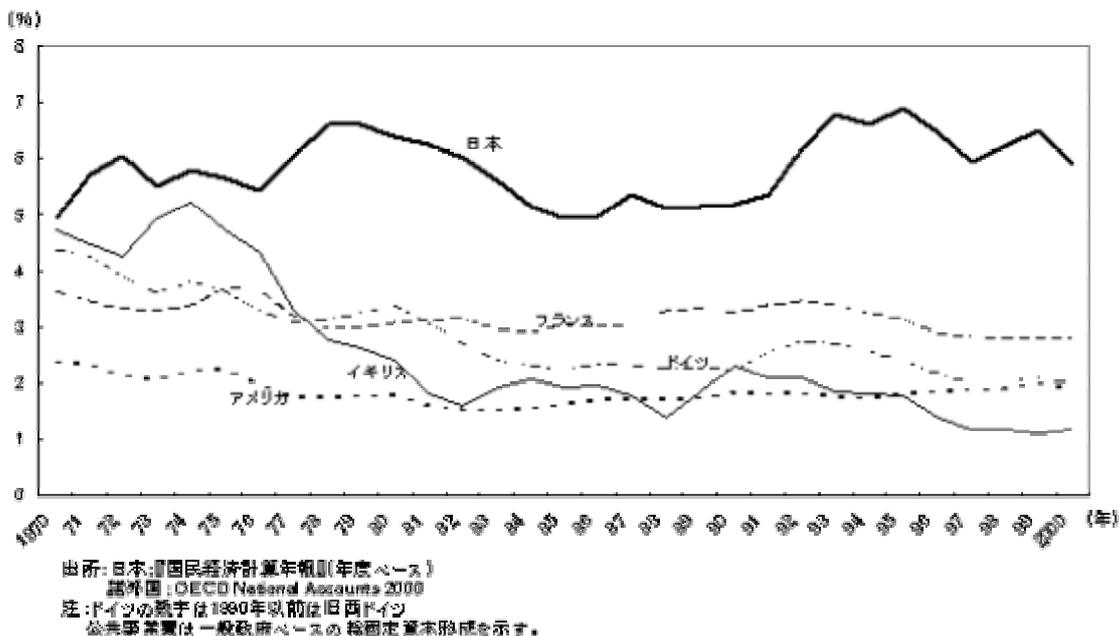
が講じられる」ということで、以下に大きく3つほどその対策の内容を記す。

● 緊急雇用対策

景気後退による失業者の増大を回避するため、諸施策が立案され、対策が講じられる

1. 公共事業による雇用対策の重視
2. 雇用維持・雇用創出のための貸金助成の重視
3. セーフティネットの拡充

図1 先進国におけるGDPに占める公共事業費割合の推移



また、日本の別の特徴として、他の国と比較して公共事業によって雇用対策、雇用の維持、創出といったものに重点が置かれてきたということがあるのではないかと思います。上図は、先進国におけるGDPに占める公共事業費割合の推移である。ここを見ると、1970年から2000年まで。一番上の実線が日本で、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカということである。70年当時をしてみると、日本とフランス、イギリスとの差というのは4%後半から5%前半ということで非常に低かった。

ところが、その後、フランス、ドイツ、イギリスといった国々では公共事業費を抑制していくという政策がとられてきた。それに対して日本のほうは依然として高い水準で、見事に景気と連動して動いている。例えば80年代後半、バブル景気、労働需要が豊富でむしろ人手の確保のほうが難しいという時期には、この公共事業費割合が抑制され、90年代に入って失業問題が出てくると、これが再び拡大していく。

ある意味では緊急避難的な対策、これによって雇用の問題を解決しようということがあった

のではないかと思う。その一方において、長期的に持続する雇用をどう創出していくかということについては、少なくとも今まで失業率が低いということもあり、それほど重要視されてこなかったことがあるかと思う。

表1 先進諸国におけるGDPに占める項目別雇用政策支出割合 (%)

	日本		アメリカ		イギリス		ドイツ		フランス	
	1990-91	98-99	1990-91	98-99	1990-91	97-98	1990	1999	1990	1998
①公共職業紹介	0.03	0.03	0.07	0.06	0.18	0.16	0.22	0.23	0.12	0.16
②教育訓練	0.03	0.03	0.08	0.04	0.21	0.07	0.38	0.35	0.33	0.31
③若年対策	---	---	0.03	0.03	0.17	0.12	0.04	0.08	0.20	0.32
④給与助成	0.07	0.02	0.01	0.01	0.02	---	0.17	0.40	0.09	0.46
⑤障害者対策	---	---	0.04	0.04	0.02	0.02	0.23	0.25	0.06	0.09
⑥失業給付	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.09	2.11	1.29	1.48
⑦早期退職	---	---	---	---	---	---	0.02	0.01	0.55	0.32
積極的雇用対策 (①+②+③+④+⑤)	0.13	0.08	0.23	0.18	0.60	0.37	1.04	1.31	0.80	1.34
受動的雇用対策 (⑥+⑦)	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.11	2.12	1.84	1.80
合計	0.35	0.60	0.70	0.43	1.54	1.19	2.15	3.43	2.64	3.14

出所:OECD調べ

その一方において、各国においてどういった雇用対策にお金が使われてきたのか。GDPに占める項目別の雇用政策費で6番と7番というのはどちらかというとな消極的、あるいは事後的な対策ということで、失業者が発生してしまったので、その人たちに対してどう失業給付するかという、政府にとっては受け身の支出である。1から5は、先ほどから出てきている積極的雇用対策。公共の職業紹介、教育訓練、若年対策や給与助成による雇用維持、もしくは雇い入れ助成で、新規の雇用創出が賃金の助成などにより行われていくという形である。

このようなものを統合したのが積極的雇用対策である。このほかの国、例えばドイツ、フランス、さらにはイギリスと比較しても、この比率が日本は低いということがよく分かる。98年から99年でも全体のGDPの0.08%しか積極的雇用対策に使われてこなかった。それに対して、イギリスでも0.37、ドイツ1.31、フランス1.34、あるいはアングロサクソンのアメリカでも0.18というような、日本よりも高い比率がとられてきたということがあったのではないかと思う。

その分だけ雇用の安定化に対しては、どちらかというとな公共事業を中心とした対策で臨もうということが行われ、狭い意味での旧労働省が担当してきたような労働市場政策といったものには、必ずしも十分なお金が支出されてきたとは言えないということがあるだろう。ただ、先ほど指摘があったように、お金が出れば問題が解決するかというとな、実はそうではないとい

うのがドイツの経験である。このお金をどう有効に使っていくかというポイントもある。

次に、私が日本人として欧州の雇用戦略を見たときの雇用戦略の特徴を、日本の政策と比較して7点ほど指摘したい。

「雇用戦略」の特徴

- ① 事後的な対処療法ではなく、「雇用」を社会の中心課題に据えた、経済社会の構造改革を含む事前的综合対策
- ② 柱となる目標を設定し、その実現のために労働市場政策に限定することなしに、あらゆる政策手段を総合的に検討
 - 知識基盤社会における全員就業のための条件の構築
 - 4つの柱；エンプロイヤビリティの向上
 - 起業家精神の涵養と雇用創出の拡大
 - 使用者および労働者のアダプタビリティの改善
 - 機会の均等化
 - 政策手段；上記四つの目標を達成するための具体策
 - ・ 産業政策（起業の促進・投資の奨励等を含む）
 - ・ 地域政策
 - ・ 教育政策（能力開発・生涯教育の促進を含む）
 - ・ 科学技術政策
 - ・ 財政支出の構造（欧州構造基金を含む）
 - ・ 税社会保障政策（失業保険・年金・健康保険・税控除を含む）
- ③ 社会政策・労働市場政策・雇用創出策の一貫性・補完性の確保と各政策の結合
 - ・ 単一の政策を個別に実施することの限界
 - ・ 複数の政策効果が相殺しあう可能性
（弱者対策とモラルハザードの防止、労働費用の上昇による雇用の削減）
 - ・ 構造基金による女性の雇用機会の創出
- ④ 中間目標として、事前に具体的数値目標を設定（就業率・保育施設利用率・・・）
- ⑤ フォローアップ（目標数値のチェックやモニタリング）によりその達成度や影響度を評価し、政策評価を実施
 - ・ 予算消化率や利用者数といったインプット評価ではなく、アウトカム評価を実施
- ⑥ 進捗状況に応じ具体的対策を見直す
- ⑦ 労働・雇用省のみの行動計画ではなく、政府全体、さらには労使・市民社会の代表組織による議論への参加と政策実現への関与・責任

1 番目について挙げた理由は、日本において雇対計画がとられる時には、同時に経済計画と

いうものが同時に足並みをそろえて立案、施行されていくということであるが、見ている限りにおいては必ずしも両者がイコール・フットィングで立案されてきたわけではない。どちらかというとなら経済計画のほうが先に決まって、その後からその受け皿として雇対計画というものがつくられてきたということがあったのではないだろうか。逆を言えば、雇用というものは副次的に問題視されてきたわけだが、それを欧州の雇用戦略では、社会の中心課題として据えて、それから逆に、例えば様々な経済政策、税制、社会保障などを見直そうとしており、こういったことは日本ではあまり意識されてこなかったのではないかと思っているからである。

2 番目は、その柱となる目標を具体的に設定し、その実現のために労働市場政策に限定せずに、あらゆる政策手段をとっていく。しかも、総合的にそれを検討していくということだろう。例えば先ほどの欧州雇用戦略の中では 4 つの柱というものが掲げられたが、まず大きな目標として、知識基盤社会における全員就業。今までのような失業率を下げるという政策ではなく、例えば非労働力化している人たちの中でも働きたいという人がいるにもかかわらず雇用機会が十分ない人たちをも指標に入れて、就業率、という形でこれを高めるということを目的にしていくことが掲げられた。その中に具体的な 4 つの柱ということで、①エンプロイヤビリティ向上、②起業家精神の涵養と雇用創出の拡大、③使用者及び労働者のアダプタビリティの改善、④機会の均等化を図るという、どちらかというとなら中間的な目標が掲げられ、それをあらゆる政策を用いて講じていく。もちろん、従来からある労働市場政策もこの目的に向かって実施され、さらにはマクロの経済政策、時には金融政策、産業政策もこの雇用の維持、拡大のために策定されていく。特にその中でも有効だと指摘があったのは起業の促進、あるいは投資を奨励していくという税制などである。ほか地域政策、教育政策、科学技術政策、財政支出の構造政策などがあり、ここで特に注目すべきなのは、欧州社会基金（ESF）である。この基金が日本の公共事業と若干異なる点は、様々な目標値—例えばこれによって男女雇用機会均等がどれだけ促進されるのかという政策目標、特に女性の雇用機会がこういう基金を使うことによってどれだけつくられるかといった具体的な数字—について公共事業を受ける際に提示させ、それが実際に達成されたかどうかということもみていこうとしている点である。さらに税社会保障政策という形で、失業保険はもちろんのこと、年金、健康保険、あるいは税控除の問題の対策など、全て含めて先述の 4 つの柱を達成するために様々な手段がとられてきたということが特徴として挙げられるのではないかと思う。

次の特徴、3 番目として、社会政策・労働市場政策・雇用創出のそれぞれの有機的な連帯、一貫性、補完性を確保しながらそれぞれの政策を結合させていく。そうすれば先述の均等法、配偶者控除、第 3 号被保険者という政策が同時に発生するという事は無くなる。一貫性をここでは維持していくという視点、より高い視点から物事が判断されてきたということも特徴として言えるのではないだろうか。また、単一の政策を個別に行ってもそこには限界があることが強く意識されてきたということもある。

4 番目の特徴として、中間目標に事前に具体的な数値目標を設定するという事である。2010

年における就業率を70%に目標設定をしており、しかもその中間年次として2005年には67%に設定し、果たしてそれが達成されているのかどうかをより数字として具体的に目標値をたてて考えていくという特徴がある。その他、保育施設の利用率についても目標値を設定することを行い、政策の有効性を判断するために、単に質的な問題だけではなく、数量的な目標をも設定し、それに向かって政策を進めていくということを行っている。

5番目の特徴として、先述の評価に加えて、フォローアップ、目標数値のチェック、実行状況のモニタリングをし、達成度や影響度を評価し、政策強化を実施していくということである。これはそれぞれの加盟国でやるということもあるし、加盟国からEU委員会へ情報が提供され、そこで施策についての評価がなされていくということもある。ここで今一度日本では従来どうであったかを考えると、どちらかというと言われ、あるいは、こうしたプログラムを何人の人が利用したのかということに評価の重点が置かれ、利用者がいないような政策をとっても仕方がないのではないかととも言われましたが、間違った政策であれば、時には利用者がいない方がいいかもしれないということもあるわけである。単に利用者数のみ、あるいは消化率だけで評価するというのは、どちらかというと言われ、あるいは、アウトカムについての評価を実施して、社会政策、労働市場政策、雇用創出策の一貫性や補完性の確保を求めて各政策の結合が十分図られてきたかということ、必ずしもそうではないかと思われる。

6番目の特徴は、進捗状況に応じて、毎年、具体的政策の見直しが行われている点である。

7番目については、この政策が、労働・雇用省のみの行動計画ではなく、政府全体として、さらには労使・市民社会の代表組織による議論への参加と政策実現、関与・責任というものはっきりさせている点ではないかと思う。雇用戦略の場合は、どちらかというと言われ、まず目標を決めてそれをそれぞれが実行するという点から、意思決定の方向としてはトップダウンの方向をとっている。そこで、ボトムアップというものが、片方でこの⑦を通じて実行される仕組みになっている。例えば個別の労働組合、あるいは使用者の声などが政策に反映されるようにという配慮がなされているということである。この点、具体的な方法については、この後のパネルディスカッションで確認したい。

併せて、この後のパネルディスカッションで確認したいのは以下の9点である。

「雇用戦略」を実施するにあたっての具体策

策定・実施・評価点検・改定についての九つの質問

質問1；雇用戦略の導入前後で何が変わったか

～労働市場への影響と政策担当者・組織への影響

1. 策定

- (1) 加盟国共通の優先事項について雇用ガイドラインを策定
委員会の提案に基づき、欧州理事会が合意
- (2) 各加盟国は国家行動計画を策定し、(1)のガイドラインが

どのように実行されるか、具体策を明記

質問 2 ; 各国でだれが、どのように国家行動計画を策定するのか

質問 3 ; 行政の縦割り組織の弊害をどのようにして解消したのか／解消しようとしているのか (担当者間の対立点)

質問 4 ; 労使や国民の議論への参加をどう実現しているのか

2. 実施

質問 5 ; 数値目標はそれぞれの担当部局が作成するのか

質問 6 ; 目標実現に向けての労使や国民の協力をどう得るのか

3. 評価・点検

- (1) 委員会と評議会は共同で各国の国家行動計画を点検し、共同雇用報告書を提出

質問 7 ; だれが評価するのか (第 3 者機関の設定／担当者の自己点検)

質問 8 ; 評価結果は予算等に跳ね返るのか

4. 改定

- (1) 委員会は翌年度の雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行なう

- (2) 評議会は、委員会の提案に基づき、条件付多数決で国別の勧告について決定できる

質問 9 ; 評議会は、各国が勧告に従わないとき、罰則等を用意しているのか

質問 1 : 雇用戦略の導入の前後、既に 5 年が経過し、評価もなされたということであるが、導入の前後で何が変わったか。マクロ・パフォーマンスとしては失業率が下がったという国々があり効果があったと言えるかもしれない。その他の分野でもこういう変化が起こっていることがあれば、具体的に伺いたい。同時に、戦略の実施に際して組織がどう変わったのか。1 つは組織の形態自身、あるいはそこで勤務者の変化、政策担当者のモチベーション、インセンティブ等の変化について確認したい。

質問 2 : ①目標自身は、加盟国共通の優先事項について雇用ガイドライン策定委員会の提案に基づき欧州理事会が合意するということであるから、これは EU 全体で決めていくのだが、具体的に、それをどう達成するのかという方法については、各加盟国が決定していくという手順になっているかと思う。そこで、各加盟国では、EU から示された目標に向かって国家の行動計画を策定するということだが、EU 全体のガイドラインがどのように実行されていくのか。具体策を明記しているということだが、各国でだれがどのような形で国家の行動計画を策定しているのか。国会か、政府全体なのか、それとも担当の部署であるのか。

質問 3 : 加盟国について。ここではドイツとイギリスの場合でよいが、行政の縦割り組織というのが従来からヨーロッパでも指摘されてきたわけだが、その弊害をどのようにして解消し

ているのか。担当者間、例えば日本の場合旧大蔵省、厚生省、労働省、さらには文科省や関連する部署におけるコーディネーション、本来であれば国会がやると思うが、それが加盟国においては具体的にどうなされているのかということ。

質問 4：これは、先ほどの雇用戦略というのがトップダウン方式による運用なのか、そうであれば労使や国民の議論への参加、立案への参加というものはどうなっているのか。日本で考えれば、例えば審議会が三者構成という形で、公・労・使が参加して政策を決定していく形になっているが、加盟国においてはどうか。あるいは、EU としてそれぞれの委員会の組織が、だれが委員となってしていくのかという具体的な内容を教えてほしい。

質問 5：どう運用するか、どのように目標を達成するかについては、加盟国に任されているということであったが、加盟国の国家戦略、国家行動計画をつくる上で数値目標というものがあるがさらに設定されると聞いている。そこでは、担当部局が作成していくのか、それとも、それとは別の第三者の機関が設定していくのか。

質問 6：目標実現に向けて、これは先ほどの質問 4 と関連するが、労使や国民の協力をどう得ていっているのか、その具体的施策について意見、実態を教えてほしい。

質問 7：だれが評価しているのか。その評議会の中で形式的に評価するのか、実際には第三者の機関が点検していくという方式になっているのか、それとも自己点検という形になっているのか。

質問 8：評価結果は予算にはね返るのか。例えば目標が達成できていないというときには、どのような予算措置がなされていくのか。

質問 9：委員会は翌年度の雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行う、あるいは、評議会は委員会の提案に基づき、条件つき多数決で国別の勧告について決定できるとなっている。たしか私は財政のほうについては、ドイツが一時例の GDP の 3% を超える財政赤字を抱えそうだった時に、大分大きな問題があった。ブルーレター問題、勧告をするのかしないのかということがあった。勧告が出た経験があるのか。あったとすれば、そのとき何か罰則、財務大臣がやめるのではないかという話を聞いていたが、そういう罰則といったものが用意されることによって、この運用をスムーズにしようとしているのかどうか。最後の質問は、評議会は各国が勧告に従わないときには罰則等を用意しているのか。他の雇用以外のものについてはいくつか罰則を用意しているという経済政策があるという話を聞いているが、この雇用戦略についてはどのようになっているのかということである。

わが国の抱える課題

最後に、欧州の雇用戦略を日本に適用すると考えた場合に、この①から⑤までのところで実際にこれはやっていかなければ雇用戦略というのは実行に移せないだろうと思っている。

① 総合対策の構築

② 数値目標の設定

③ 政策評価の実施

④ 評価結果の活用

⑤ 政策実現への労使・国民の参加・協力・責任

特に1つの提案として、現在、雇用創出維持のために就業形態多様型のワークシェアリングというものが議論になっているが、これを日本では主軸に置いて、日本社会の抱える問題を総合的に検討していくということも必要になっているのではないかと思う。例えば雇用創出の問題、あるいは働き方の柔軟性の問題、サービス残業の問題、さらには均等問題、パートタイマーとフルタイマーとの間の賃金、処遇の格差問題。これを見直すということは、フルタイマーについても給与体系の見直しやパートタイマーについても賃金の支払い方を見直すということにつながっていくということであるし、さらには政府に対しては税制や社会保障、配偶者特別控除、配偶者控除の問題、あるいはパートタイマーへの厚生年金の適用拡大の問題といったことを議論する上で、このワークシェアリングの議論を主軸に置くことも1つの方法ではないだろうか。そうすることである意味、暮らしの構造改革につながっていき、従来の労使関係に変化をもたらしてくれる可能性があるのではないだろうか。もう既に所得保障や雇用保障が薄れる一方において、様々な拘束性については依然として強いということがある。こういう目的を掲げる中で、自己責任と自己選択を主軸に置いたような雇用戦略が日本で可能であるかどうかを検討してみる価値はあるのではないだろうか。そしてその際の議論を行う素材になるし、それを進める上では、ただ単に必要性を主調するだけでは問題は解決しないわけである。数値的な目標を設定し、政策評価を実施していく。さらには評価結果を活用し、目的の政策手段についての見直しも行うべきである。最後に、政策実現へ労使・国民の参加・協力・責任といったことを得ていくということに使えるのではないかと思っている。これはあくまでも本日議論すべきことではないかもしれないが、個人的には、雇用戦略というものを具体的に日本にどう導入するかというときの1つの方法になるのではないかと思う。

パネル・ディスカッション まとめ

シンポジウムでのパネル・ディスカッションの概要は、以下の通りである。

●EU 雇用戦略の導入前後で何が変わったか

- ・テーマが失業から雇用へと変化した。
- ・政策評価という文化が導入された。
- ・雇用戦略という概念が定着した。
- ・導入により加盟各国の政策策定方法に変化があった（各省庁間での議論、調整、協働作業が促進され、新しい枠組みができた）。

●各国では、誰がどのように雇用戦略を策定するのか

- ・イギリスでは、雇用省が中心となり、大蔵省、通商産業省、教育省、スコットランド、ウェールズなどの各地方政府が加わって策定する。
- ・ドイツでは、雇用労働省、大蔵省、教育省、州政府が加わって策定する。

●誰がどのように雇用戦略を評価するのか

- ・EU レベルで規定はなく、基本的に各加盟国の政府責任において評価を実施し、必要に応じてテーマ別に EU 側で独自の評価を行うこともある。
- ・イギリスでは元々独自に政策評価を行ってきたので、方法論などは既に確立されており、政府関係者で評価を行っている。
- ・ドイツでは、従来きちんとした年間ベースでの評価がなされなかった。5年目の中間評価で初めてきちんとした評価を行い、その際の評価は民間の研究所が評価を行った。

●労使や国民はどのように雇用戦略に関わっているのか

- ・EU では労使の EU 代表、各国の代表を中心に複数のチャンネルが増えている。
- ・イギリスでは、国家行動計画をもとに労使代表らと懇談会を実施している。
- ・ドイツでは、労使代表は関わっているが、それほど積極的な関与ではない。

～基調講演者・国別報告者 紹介～

- ◆樋口美雄〈基調講演者 兼 コーディネーター : 日本〉
慶應義塾大学商学部教授

- ◆Ms. H el ene Clark (エレヌ・クラーク)〈基調講演者 : EU〉
欧州委員会 雇用・社会問題総局雇用戦略 A局一2課課長

- ◆Mr. Clive Tucker (クライブ・タッカー)〈国別報告者 : イギリス〉
EU 雇用委員会委員長、イギリス雇用年金省・教育技能省統合国際局長

- ◆Dr. Werner Friedrich (ヴェルナー・フリードリッヒ)〈国別報告者 : ドイツ〉
社会政策研究所共同所長、オットー・ブルメ社会政策研究所理事会名誉役員、
経済研究所所長

労働政策研究報告書 No.3

先進諸国の雇用戦略に関する研究

発行年月日 2004年3月31日

発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

URL <http://www.jil.go.jp/>

編集 研究調整部 研究調整課 TEL 03-5991-5104

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。

連絡先：独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4丁目 8番23号

TEL 03-5903-6263 FAX 03-5903-6115



The Japan Institute for Labour Policy and Training