



---

---

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考えられる。

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 <sup>いと う みのる</sup>	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 <sup>おぐら かずや</sup>	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 <sup>はまぐち けいいちろう</sup>	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 <sup>こすぎ れいこ</sup>	労働政策研究・研修機構副統括研究員	第2章3
奥津真里 <sup>おくつ まり</sup>	労働政策研究・研修機構統括研究員	第2章4
岩田克彦 <sup>いわた かつひこ</sup>	労働政策研究・研修機構統括研究員	第2章5
堀 春彦 <sup>ほり はるひこ</sup>	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 <sup>はら</sup>	労働政策研究・研修機構研究員	第3章2
勇上和史 <sup>ゆうがみ かづふみ</sup>	労働政策研究・研修機構研究員	第3章3
弓場美裕 <sup>ゆみ ばよしひろ</sup>	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」<sup>(註1)</sup>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ものが不可欠であり、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、一定期間が経た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。

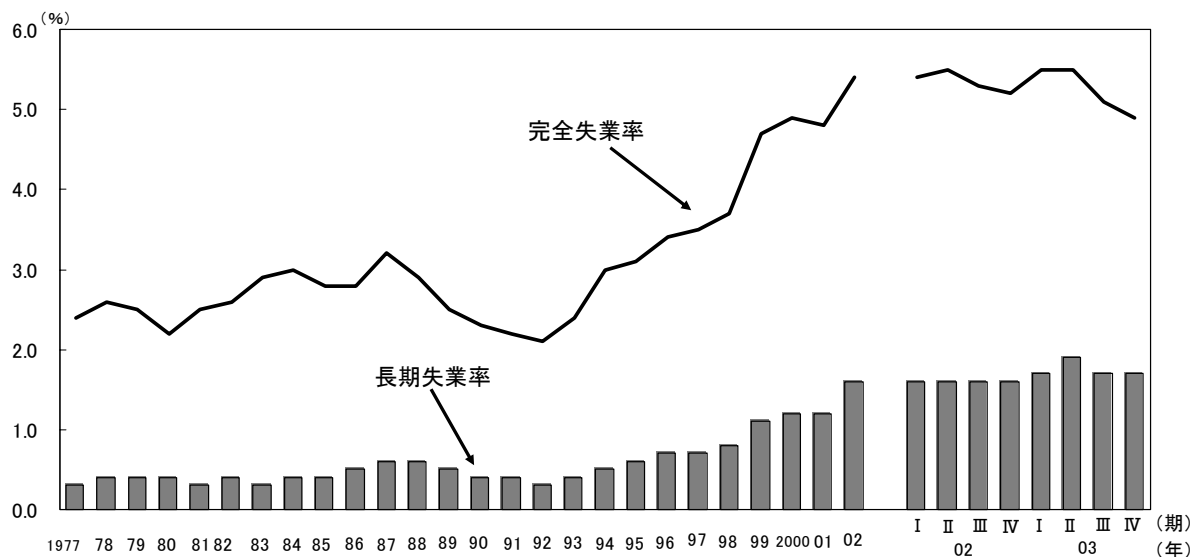
## 2 日本の雇用情勢の悪化

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～）

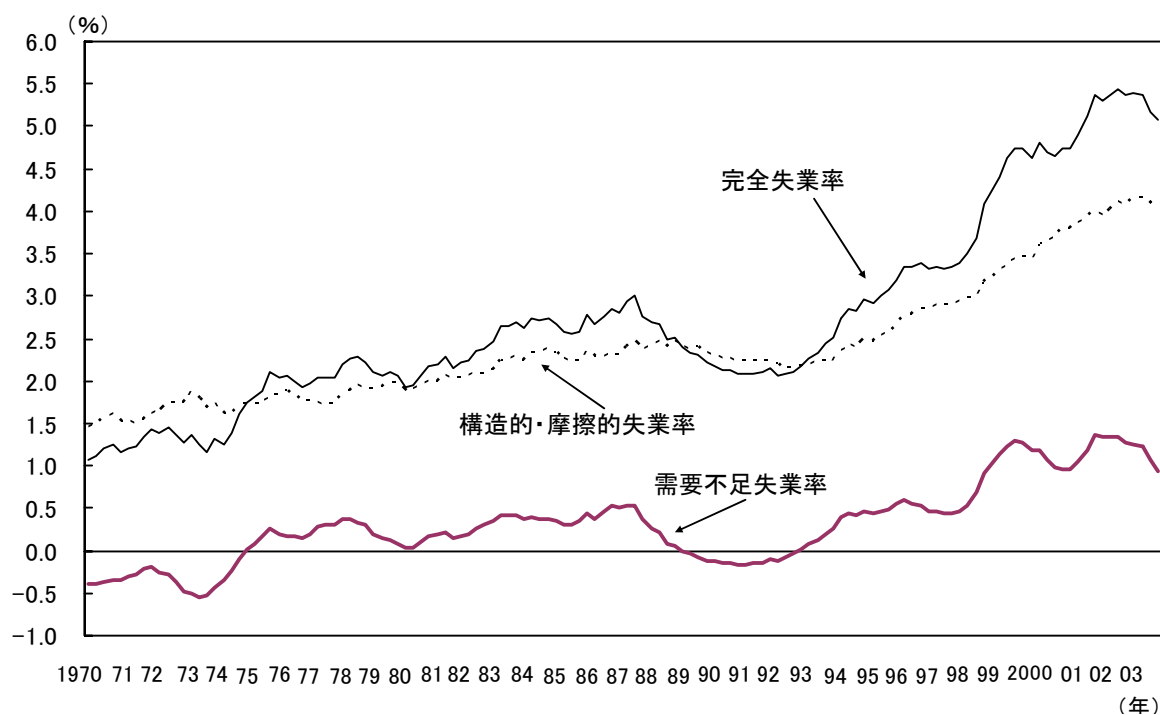
注：長期失業率＝失業期間1年以上の完全失業者／労働力人口

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、「失業の罨」、「貧困の罨」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。