

Business Labor Trend

5

May 2004

ビジネス・
レーバー・トレンド



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

平成16年4月25日発行(毎月25日発行)通巻350号
昭和53年8月1日第3種郵便物認可 ISSN1348-785X

欧州諸国の雇用戦略

わが国の政策に示唆するもの

欧米諸国の雇用戦略が示唆するもの

OECDとEUの雇用戦略

フランスにおける雇用政策の転換

イギリスの雇用政策—失業者対策を中心に

欧米における雇用政策の評価

〈座談会〉

若年・長期失業の背景とは

—ハローワーク窓口から見る問題の本質



いま、なぜ「雇用戦略」か？（労働組合の視点から）

連合総合生活開発研究所・副所長 鈴木不二一

連合は、働くということを機軸に社会連帯のシステムとしての福祉のあり方を構想する考え方を運動理念の柱にすえ、めざすべき社会像としての「労働を中心とする福祉型社会」を提起してきた。それは、「働くということに最も重要な価値をおき、すべての人に働く機会と公正な労働条件を保障し、安心して自己実現に挑戦できるセーフティーネットがはめこまれた社会」である。

ところで、このような福祉型社会実現を展望するためには、いまわれわれが直面している雇用危機を一刻も早く乗り越えることが不可欠の前提となる。そこで、連合総研は2001年に『雇用戦略：活力ある安心社会構築の条件』と題する報告書をまとめた。そのポイントを簡単に紹介したい。

まず、なぜ「雇用戦略」なのか。それは、今日の雇用危機から脱却するための政策は、狭義の「雇用対策」の枠内にとどまることはできないと認識したからである。いま求められているのは、暮らしや働き方全般に関わる産業・教育・福祉などの雇用に関わるさまざまな経済社会政策全体をひとつの政策複合体としてとらえ、それらを「雇用」という観点から総合する戦略であると考えた。それがここでの「雇用戦略」である。

次に、雇用戦略の基本となる理念は「働く意思と能力」を持つすべての人に雇用機会を保障するという意味での「完全雇用」であるとした。「完全雇用」は、個人の

立場からみて、働く意思にもとづき、能力を発揮する場が保障されることによって、生活の安心・安定がえられると同時に、仕事を通じた自己実現によって社会参加が保障されることであり、他方、社会の立場からみた時、経済的効率の達成と、社会的安定を確保するための不可欠の前提条件であると同時に福祉の持続可能性を担保するものでもある。

さらに、このような理念を実現するための戦略的目標として、報告書では、次の4つの柱を提起している。

第1には、人に投資すること。近年の技術進歩と産業変動の速さを反映して、経済成長に対する人的資本の寄与率は格段に高まっており、「人に投資する」ことは、経済活性化の不可欠の要件である。それは、同時に、職業安定の基礎でもある。

第2に、雇用の柔軟性と安定性を両立させること。ここでは、日本的雇用システムの特徴である「長期安定雇用慣行」の持つ柔軟性と安定性に着目しつつ、その企業内閉鎖性、風通しの悪さを改革し、「転職しても不利にならないシステム作り」など、開かれた社会的システムに向けていくかを、改革課題として提起している。

第3には、雇用における機会均等待遇により「誰も排除されない社会」を構築すること。具体的には、年齢差別の解消と「エイジレス社会」の実現、非正規雇用の処遇改善、男女共同参画社会のため



のファミリー・フレンドリーな職場の実現、障害者の自立援助と雇用環境の整備などの課題があげられる。

第4には、生涯生活時間の配分を自ら決定することの出来る条件を拡大すること。働いている時間を生涯生活時間全体の中に位置付け、生涯生活時間の配分を見直し、働くこと、学ぶこと、余暇・社会活動、のバランスのとれた社会の実現を展望することの重要性を指摘した。

以上の基本理念と4つの柱で構成される、働く者の立場からみた「雇用戦略」は、個人の一生の中での「働く時間」を豊かにし、そのことを通じて社会連帯にもとづく「よりよい社会」の基盤形成をめざすものである。そこで想定されている個人は、市場の中で原子のように孤立して存在するものではない。自己の一生を充実して送りたいと願うと同時に、仕事を通じた連帯にもとづいて社会に貢献することを願う個人である。そうした個人を支援するための自助・共助・公助のネットワーク形成こそが「雇用戦略」の内実をなすといえるだろう。

特集 欧州諸国の雇用戦略—わが国の政策に示唆するもの

The Column **いま、なぜ「雇用戦略」か？—労働組合の視点から**
鈴木不二一・連合総合生活開発研究所副所長

2 **欧米諸国の雇用戦略が示唆するもの** 伊藤実・統括研究員

5 **OECDとEUの雇用戦略** 小倉一哉・副主任研究員

7 **フランスにおける雇用政策の転換** 伊藤実・統括研究員

9 **イギリスの雇用政策—失業者対策を中心に** 勇上和史・研究員

12 **欧米における雇用政策の評価** 堀春彦・副主任研究員

16 **〈座談会〉若年・長期失業の背景とは—ハローワーク窓口から見る問題の本質**
中里博孝・ハローワーク池袋統括職業指導官
植木昭子・東京労働局受給調整事業部厚生労働事務官
(司会)伊藤実・統括研究員

21 **労働政策フォーラムから「欧州型と米型の組み合わせで」**

22 **トピックス**

調査部

- 職業紹介 地方自治体で無料職業紹介がスタート
- 04春闘 「中小春闘」の初陣、妥結ミニマム基準3,200円に
- 労使関係 変わる家族手当／配偶者より子供重視で
郵政労使関係をモデルチェンジ
- 賃金構造 45歳以上の賃金カーブがフラットに
- 賃金実態 社経生本部が職種別賃金を調査
- 女性労働白書 浅くなる労働力率M字型カーブの底

34 **海外労働事情**

国際研究部

- フランス・再就職促進政策に高まる期待
- EU・高齢者の雇用

38 **最新の労働統計**

情報解析部

- 「最近の統計調査より」「今月のキーワード解説」
- 「教育から職業へ—欧米諸国の若年就業支援策」

42 **労働政策フォーラム**

45 **連載**

- ①窓口の達人 加茂善仁・経営法曹会議事務局次長
- ②各地の学窓から「地労委現場から労組法改正案をみる」野田進・九州大学教授
- ③私のこの一冊 鈴木俊男氏・日本経団連国際協力センター専務理事、ILO使用者側理事
- ④ブック新刊ピックアップ・受け入れ図書 調査部資料センター

56 **労働政策研究報告書サマリー**

No.2

『勤労意識のゆくえ—「勤労生活に関する調査(1999,2000,2001年)」』

欧州諸国の 雇用戦略

特集

—わが国の政策に示唆するもの—



© European Communities, 1995-2003

EU（欧州連合）とOECD（経済協力開発機構）は、雇用情勢の悪化を受け、1990年代に雇用戦略を提起し、雇用失業問題への総合的な分析とそれに基づいた政策の方向性を打ち出した。とくに両戦略が重視してきた若年失業と長期失業の問題はわが国でも顕在化してきており、雇用戦略を踏まえた先進諸国の政策の変遷や、それに対する政策評価から学ぶことは多い。雇用戦略や各国の雇用政策を明らかにすることにより、実践的な政策論展開の道を探る。

欧米諸国の雇用戦略が

示唆するもの

統括研究員 伊藤 実

1. OECD雇用戦略の登場

二〇世紀後半以降、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た。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、失業問題に關しても、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、一九九〇年代にIT（情報通信技術）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（経済協力開発機構）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。

一九九二年五月に開催された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、二年余りの調査研究を経て、一九九四年に一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、一九九七年には国別の政策評価を行った報告書も刊行された。

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の一連の調査研究が扱っている領域は、雇用創出に關連したマク



© European Communities, 1995-2003

2. EU雇用戦略の展開

口経済政策、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。

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。一九九七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「四つの柱」が示され、それ以降の雇用ガイドラインに明記された。「四つの柱」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、二〇〇〇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ことに不可欠であり、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。

これに対してフル就業は、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。二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て社会的連帯を重視するかといった社会的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ものである。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ぬという強制力を持っているわけでもない。しかしながら、加盟各国間で政策評価につ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。実際、EU雇用戦略に基

づいた政策転換が一九九〇年代後半から実践され、ドイツやフランスといった中心的諸国で、社会保障・福祉的な雇用政策が大幅に変更され、再就職を促進する政策へと転換してきている。

3. 日本へのインスピレーション

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、六〇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、手厚い失業給付が失業の長期化を助長するといった傾向は、これまで軽微であった。



日本も若年失業が雇用政策上、重要なウエイトを占めている

さらに、最近においても、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。

他方、EU諸国の経験を踏まえれば、日本においても若年失業と長期失業の問題に対応するためには、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のである。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する必要がある。

また、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る。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。

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。

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言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を不可欠である。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。

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る。

〈プロフィール〉

伊藤 実（いとう みのる）

労働政策研究・研修機構統括研究員。商学博士。主な著書・論文に、「先進諸国の雇用戦略に関する研究」(当機構労働政策研究報告書N. 3)、「失業構造の研究」(日本労働研究機構調査研究報告書N. 142)など多数。人事管理論・産業経営論専攻。

OECDとEUの雇用戦略

副主任研究員 小倉 一哉

1. OECDの雇用戦略 (一九九二～一九九九年)

オイルショック後の低調な経済成長により、一九八〇年代に入ってから多くの先進国経済は行き詰まり、失業者が急増した。OECD（経済協力開発機構）加盟国の失業者数は、一九七〇年代の約一〇〇〇万人から一九九〇年代に入ってから約三五〇〇万人へと増加した。

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忠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、一九九二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）という名のことで、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、一九九四年に出された最初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。事実、一九九四年以降は、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、一九九四年から一九九七年までに加盟国を一巡し、その結果が一九九七年の閣僚理事会で報告された。テーマ別研究は、一九九九年までにほぼ完了し、また、国別審査もその後再度行われ、一九九七年から一九九九年まで二巡目の審査が実施された。

OECDの雇用戦略は、一九九〇年代初頭という時代を反映して、グローバル化、市場競争、構造改革といった新古典派的な色彩を強く出していた。具体的な項目としては、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起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

2. EUの雇用戦略 (一九九七～二〇〇二年)

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失業保険給付及び関連給付制度の改革、⑩製品市場の競争の向上が掲げられた。

OECDが重視した市場効率や構造改革の路線を前提として、さらにその上に社会的統合を重視したEUの雇用戦略は、一九九七年から開始された。これは、欧州における福祉国家モデルの大きな転換でもある。EU雇用戦略の基本理念は「社会的統合」、つまり

仕事を通じてすべての人が社会に統合されることを意味している。欧州諸国では、手厚い社会保障・社会福祉がかって保護される人々の就労意欲を削いでいるとの指摘は以前からあったのだが、それに加えて不況や国際競争力の低下、国家財政の悪化など、雇用問題に限らず、経済社会全体が沈滞するという状況に陥ってしまった。そのために、福祉国家の理念を大幅に修正し、OECDが強調した市場原理に基づく構造改革路線だけでなく、さらに一歩進んで、すべての人の社会的統合によ

る経済社会の安定と発展を目指したものである。

EU雇用戦略の大きな特徴の一つは、数値目標を定めていることである。いわゆる「完全雇用」（雇用労働者に限定される）ではなく、「フル就業」（雇用だけでなく自営などの様々な就労形態をすべて含む）を前提とし、そのために「就業率」に関する時期と達成率という数値目標を掲げた。全体の就業率に関しては、二〇〇二年までに六一％とする中間目標を定め、さらに二〇一〇年には七〇％とするという長期目標も設定された。

EU雇用戦略は、大きく四つの項目からなっている。①「エンプロイアビリティ」とは、若年失業者、長期失業者など就労することが困難な人々のための雇用・教育・福祉政策を意味している。この点は、企業にリストラされないために「エンプロイアビリティ」を高めないとならないという、現在の日本の議論とはかなり異なっている。

つまり、EUの「エンプロイアビリティ」は、まず何らかの仕事に就くための能力・スキルの獲得・向上なり、そのための政策を意味しているのである。②「起業家精神」は、ベンチャー・ビジネスなどに典型的な新規事業や中小企業の育成環境のことである。しかし、OECDと異なる点は、OECDが起業のための障害を指摘しているだけなのにに対し、EUは、具体的な雇用創出が期待される分野を明示したことである。具体的には、情報通信、サービス、環境といった産業分野を挙げ、さらにNPO（非営利法人）やNGO（非政府組織）のような、民間でも公共部門

でもない「社会的経済」(「第三のシステム」という分野における雇用創出の可能性を指摘している。③「アダプタビリティ」とは、英語で言うところのFlexibilityとSecurityを合わせた概念だとされる。これはかつてFlexicityとも言われたが、現在では「アダプタビリティ」と言われるようになった。一方で大陸欧州諸国に典型的であった、厳格な解雇規制、賃金や労働時間制度の硬直性が強かった労働市場に弾力性を持たせ、他方では労働市場の柔軟化の悪影響を最大限抑制するためのセイフティ・ネットの創設や教育訓練制度の充実を意味している。④「機会均等」は、男女(性別)だけでなく、年齢、人種などあらゆる側面での雇用における均等を意味している。これが、経済社会の安定と発展のために「社会的統合」を大前提に置いたEU雇用戦略の大きな特徴でもある。

3. 「雇用戦略」におけるOECDとEUの異同

前述したように、OECDとEUではその時代背景に相違がある。OECDが雇用戦略プロジェクトを開始した当初は、多くの国が効率や構造改革を重視しなければならぬ経済環境にあった(日本はまだ問題がそれほど大きくなかった)。しかし、その後に出てきたEUの雇用戦略では、効率一辺倒ではなく、社会的統合との両輪で経済社会の安定と発展が目指されている。またそのような環境の変化は、現在のOECDにも反映されており、近年のEmployment Outlookなどでは、EU

の雇用戦略にかなり似たトーンになってきている。

このような時代背景の相違はあるが、当初のOECDとEUの雇用戦略の相違をあえて述べると、以下のような点が指摘できる。

第一に、目標設定の問題がある。OECDは具体的な目標を示したのではなく、加盟国の諸事情の分析が中心である。これに対し、EUは就業率・達成時期などについて、しかも項目ごとに数値目標を定めている。

第二に、加盟国の問題も指摘できる。OECDは加盟国が多く地域的にも分散しており、その時々々に主導権を掌握する国の意向が反映されるようだが、EUは基本的に中道左派(労働者政党等)の影響が強い国が多く、OECDよりも加盟国間のコンセンサスが得られやすく、またEC(欧州委員会)指令のように機能的にも強い影響力を持っている。

第三に、具体的な戦略項目でも相違が見られる。例えば、失業対策では、OECDが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に失業減少の効果があつたことを強調したのに対し、EUは、失業給付の単なる減額だけではなく、労働を稼得可能なものにする(Making Work Pay)ため、若年失業者が六カ月以内、成人失業者は一二カ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た。

また、教育・職業訓練制度については、OECDが総論的に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のに対し、EUは失業者に提供される教育・訓練措置が段階的に二〇%となるようにという数値目標を掲げている。企業の人事労務管理システムについては、OECDが団体交渉による賃金や労働時間決定の硬直性を問題視しているのに対し、EUはOECDよりも問題を広範に捉え、「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」、すなわち「アダプタビリティ」が重要であると説く。

さらに労働法・社会保障法制、税制に関しては、OECDが高齢化に伴う年金制度改革、所得税課税対象枠の拡大、低所得層の失業給付抑制、経済的理由による解雇規制の柔軟化等を指摘しているのに対し、EUは年金財政の悪化につい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、雇用保障については、単なる解雇規制の緩和ではなく、労使自治で変化に対応するべきであると説いている。

4. おわりに

「雇用戦略」という言葉は、我が国ではまだ普及していない。しかし、OECDでもEUでも、「雇用戦略」はいかにして仕事・就労を増やすか、また仕事や就労を通じた経済社会全体の安定と発展のためと位置づけられている。したがって、企業に雇われるという狭義の「雇用」だけの問題ではなく、様々な制度・政策・慣行を包含した非常に幅広い捉え方である。この点に関

しては、我が国も見習う点が多い。現在までのところ、EUにおいても、当初のOECDの主張に沿った改革を実現した国々(イギリス、オランダ、アイルランドなど)が評価されている。しかし、「効率」だけではなく「公正」や「平等」、社会的統合を目指すEUの方向性も、今後の世界経済及び労働市場に対して大きなインパクトを与えるだろう。この点については、近年のOECDも「公正」や「平等」を前面に出してきており、現段階では、OECDとEUの「雇用戦略」に大きな差が無くなってきた。重要なことは、目指すべき「効率」、「公正」の具体的な政策とその実効性を高めることであるが、正否の判断に関しては道半ばというのが現状である。

〈プロフィール〉

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。主な著書・論文に、「日本人の年休取得行動―年次有給休暇に関する経済分析」(日本労働研究機構研究双書、二〇〇三年)、「欧州におけるワークシェアリングの現状―フランス、ドイツ、オランダを中心に」(日本労働研究機構労働政策レポートVol.1、1)など多数。労働経済学専攻。

フランスにおける雇用政策の転換

統括研究員 伊藤 実

3. 失業保険給付改革

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。

社会保障・福祉政策の影響を強く受けたフランスの雇用政策は、EU雇用戦略の影響を受けて、一九九七年以降にその内容を転換している。政策転換によって経済成長と雇用拡大が達成されたが、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。

1. 労働時間短縮

一九九七年に左翼連立政権が誕生した時、失業率は史上最高の一二・六％に達しており、新政権は従業員二〇〇人以上の企業の法定労働時間を二〇〇〇年から週三五時間に（他の企業は二〇〇二年から）短縮するとの意向を示した。最初の法律（一九九八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、第二段階の法律を制定（二〇〇〇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。

九九年末までに一〇％以上の所定内労働時間を削減、または週三五時間にまで短縮し、それに伴い二年間以上の雇用継続を前提として六％以上の新規雇用または雇用維持した場合、雇用者全員に一人当たり初年度九〇〇〇フラン、以後毎年一〇〇〇フランずつ減額し、五年目の五〇〇〇フランまで社会保険料の減免を行う（総額三万五〇〇〇フラン）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三五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増加するなど、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振替えす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、政府発表によれば二〇〇一年八月一六日時点で三六万四〇〇〇人、このうち政府の奨励策の下で創出された雇用は三二万四〇〇〇人であるとしている。また、時間短縮委員会（アンリ・ルイヨール委員会）の報告によれば、一九九六年六月（二〇〇〇年一二月の期間における労働時間短縮の雇用創出

2. 若年雇用

効果は、二六万五〇〇〇人であると推計している。

「新規サービス・若年雇用計画」は、一九九七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幹旋し、経験と訓練によって「正規」の雇用を得られるようにする、という二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、補助金は五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。政府は五年間に三五万人の雇用を創出することを目標に掲げ、二〇〇〇年八月末までに約二五万人が雇用された。なお、国の補助金は二〇〇二年末から段階的に廃止

フランスの失業保険制度は、労使両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。

一九九二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ふものであり、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。最短は四カ月、最長は二七カ月となっており、二七カ月受給できるのは、五五歳以上の高齢者である。第一段階を過ぎると、給付額が六カ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、最短三カ月、最長で三三カ月となっており、五五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。長期失業者で過去一〇年間に五年以上被保険者であった者については、一日当たり七五・四九フランが支給される。それ以外の者に対しては、まず五五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生活保護制度が適用される。最低限の一人当たり生活保護日額は、二四二九フラン（一九九八年）となっている。なお、最低賃金は月額六六六フランである。

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、二〇〇〇年に通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、別的手段で行われることになった。二〇〇一年七月一日以降、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び規定が設けられた。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・資格に適應した職業紹介、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。

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・新規卒者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。

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。それまでの単一通減給付制度は、二〇〇一年七月一日からこの雇用復帰支援給付に移行している。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二七カ月、給付額が六カ月ごとに一定割合で減額される第二段階が最長三三カ月となっており、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。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、最長四二カ月となっているが、五〇歳未満は最長二三カ月となっている。なお、六〇歳以上で、老齢年金の満額受給に必要な

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。

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。二〇〇一年七月一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ぬ。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。

5. 今後の政策展開

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を行うことを失業

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、週三五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、二〇〇二年春に誕生した保守派・ラフラン政権は、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、英米流のアンダロサクソン型政策にシフトする傾向を強めている。

イギリスの雇用政策

—失業者対策を中心に

研究員 勇上 和史

1. はじめに

イギリスは、OECD雇用戦略の評価レポート、ならびに欧州雇用戦略の五年目の評価レポートの両者において、積極的な評価を受けている点で特徴的な国である。ちょうど前者は、サッチャーからメージャーに至る保守党政権の、後者は欧州雇用戦略の策定と同じ一九九七年に誕生したブレア(労働党)政権の時期にあたる。したがって最近二〇〇〇年程のイギリスでなされた改革の内容と評価は、OECD、EUが提唱する雇用戦略の異同を探る手がかりともなるであろう。

もとより雇用戦略とは、狭義の雇用対策のみならず、マクロの経済政策、産業政策および税制や社会保障制度改革を含めた総合的な政策概念であるが、紙幅の制約もあり、この小論では、その中心課題の一つである失業者対策に焦点を当てる。主な対象は、失業情勢が深刻な若年者および長期失業者であり、失業給付の受給要件の厳格化と求職活動支援ならびに職業訓練をセットにした改革として特徴付けられる。また、プログラムの成否については定量

的な評価も進められており、その結果は現在の日本にとっても何らかの含意を持つと思われる。

2. 失業給付制度の厳格化

表1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。一見すればわかるように、六〇年代から八〇年代半ばまでは、失業給付受給の際の求職活動要件の形骸化が進んだ時期であった。その結果、オイルショック後の経済成長率が一九八一年以後プラス成長へと転じたのに対して、失業情勢の悪化は止まらず、八六年には失業給付受給者は三〇〇万人を、失業率は一〇%を突破し、過去最悪を更新した。

しかしその年を境に、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。その嚆矢が、同年に導入された「再出発プログラム」(Restart Programme、以下、リスタート)である(注1)。

リスタートは、八六年一月に九つの安定所に試験導入され、おおむね積極

的な評価が得られた後、同年七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失業者)の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、一八歳以上で失業給付の受給期間が一年を超える長期失業者を対象としていたが、一〇月以降は六カ月以上の失業者を対象を拡大した。

対象者には公共職業安定所で六カ月ごとの面接が義務付けられている。万が一呼び出し(三回まで)に応じなかった場合は、失業給付の減額や支給停止といった措置がとられるため、こうした「脅し」効果がプログラムの特徴の一つとして指摘されている。また、面接では、カウンセラーが失業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う。この面接の後、失業者は通常の就職又は起業のほか、「再出発コース」や「雇用訓練事業」と呼ばれる訓練コースや、求職活動支援施設(ジョブクラブ)へと振り分けられる(注2)。

リスタートでは、その後の評価にあたって、無作為に割り当てられた一部の対象者の面接を通常より六カ月遅らせ、通常のプログラム参加者のその後のパフォーマンスと比較するという、「社会的実験」が行われた。追跡調査を用いた定量的な分析の結果からは、①プログラムの持つ「脅し」効果は、男女とも短期の就職率を向上させること、②プログラム修了から五年後では、男性についてのみ、プログラムによる長期的な効果がみられること、などが示されている(注3)。

リスタート以後も、「失業給付制度の厳格化」のもと、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た。その結果、景気循環による失業率の変動が大きくなったものの、景気の上昇局面での失業者の減少速度が上昇するなど、恒常的な失業給付受給者の削減にはある程度成功した。

3. 福祉から就労へ

保守党政権の改革は、確かに失業給付受給者の削減には成功した。しかし一方で、若年者や長期失業者が失業プールの滞留する傾向に変わりはなく、また求職活動や政府のプログラムへの参加を諦めて他の福祉手当を受給する層が増加する結果となった。

一九九七年に誕生したブレアの労働党政権は、「福祉から就労へ」(Welfare to Work)との理念の下、(若年を含む)長期失業者に加えて、失業給付以外の給付を受けている一人親、長期疾病者や障害者、失業者の配偶者あ

表1 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 | 国民保険法(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

るいは高齢者といった、労働市場で非活動状態にある者についても個別の就労支援策(ニューディール)を打ち出して(注4)。それらに共通する基本的な要素は、個別相談員による木目細やかな求職活動支援である。このうち、「若年者のためのニューディール」(以下、NDYP)は最初のプロ

グラムであり、またその評価についても定量的な分析がなされている。NDYPは一九九八年一月の試験導入を経て同年四月にイギリス全土で実施された。対象は、求職者給付(以前の失業給付を改組したもの)を六カ月以上受けている一八〜二四歳の若年失業者である。プログラムの概要は、

図1に示すように、第一段階での個別相談員による求職活動支援、第二段階の雇用・訓練オプション、そして第三段階における再度の求職活動支援であり、プログラムへの参加を拒否した場合、あるいは途中で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

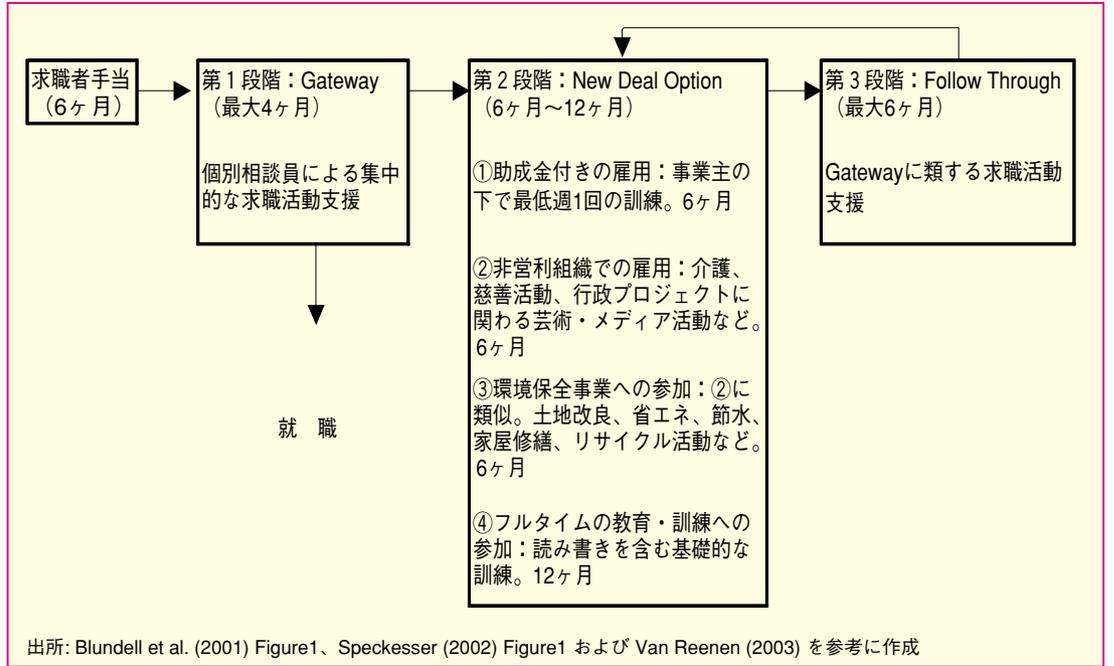
NDYPの定量的な評価については、試験実施から一年程度の期間について、第一段階の求職活動支援の効果をめぐる分析が行われている。その結果、男女共にNDYPを通じて純粋な就職率の上昇効果が確認された。しかし同時に、就職率上昇効果は、NDYPの開直後が最も高く、以後低下傾向にあることも指摘されている(注5)。より長期の分析は未だなされていないものの、雇用年金省(Department for Work and Pensions)が公表している統計(注6)によると、NDYPの参加者ストックは、全国実施時の約三万五〇〇〇人から九九年七月に約一五万人まで増加した後、順調に減少を続けてきたが、二〇〇一年後半以降は一〇万人前後と足踏み状態が続いている。この点については、特に第二段階の助成付き雇用が長期雇用につながる結果として長期失業者が職とプログラムの間を往復するだけとする指摘もある(注7)。また、〇三年一二月までのプログラム修了者は累計で約一〇〇万人だが、そのうち三〇%が行き先不明となっている。

こうした参加者数の減少率の低下は二五歳以上の長期失業者のプログラムにも認められるとともに、福祉手当受給者を対象としたニューディールについても一貫して参加者が増加するなど、就業促進を掲げるニューディールに対する評価は未だ限定的に留まるといえる。

4. おわりに

最近二〇年間のイギリスでは、失業

給付制度の厳格化と求職活動支援を通じて積極的労働市場政策が採用されてきた。しかしながら保守党政権が「失業者」の削減に力点を置いたのに対して、労働党政権では、より広く福祉手当受給者も含めた「非活動層」の就業促進をも目指した点で両者は袂を分か



出所: Blundell et al. (2001) Figure1、Speckesser (2002) Figure1 および Van Reenen (2003) を参考に作成

調査立法考査局) 一〇月号、pp.58-87。勇上和史(二〇〇四)「イギリスの政策評価」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」第3章第3節。Blundell, R., Monica C. Dias, C. Meghir, and John V. Reenen (2001),

つ。さよらび、O E C Dならびに欧州雇用戦略が積極的労働市場政策を提唱しながらも、後者が「フル就業」を唱え、また就業を通じて社会的統合 (social inclusion) を重視する点と一致する。しかしながら、就業促進の現実の効果が未だ不確定に留まっております。その意味で、近年のイギリスの失業者対策は、「膨大な実験」(a good deal of experimentation) を行っているとも言えるであろう(注8)。

【参考文献】

井田敦彦(二〇〇二)「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)

井田敦彦(二〇〇四)「イギリスの政策評価」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」第3章第3節。

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.

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.

Speckesser, Stefan (2002) "The aggregate impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK: 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.

【注】

1. 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) が参考となる。

2. これらについては、詳細は勇上和史を参照のこと。

3. Dolton and O'Neill (1996, 2002)

4. 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。

5. Blundell et al. (2001) 'Van Reenen (2003)

6. URL: http://www.dwp.gov.uk/asd/statistical_summaries.asp

7. 井田 (2002) ' pp.76-77

8. Wells (2000) ' p257

＜プロフィール＞

勇上和史(ゆうがみ かずふみ) 労働政策研究・研修機構研究員。主な著書・論文に、「ベッカー『人的資本』(日本労働研究雑誌No.511)」、「日本の所得格差をどうみるか—格差拡大の要因をさぐる」(日本労働研究機構労働政策レポートVol.1.3) など多数。労働経済学専攻。

欧米における雇用政策の政策評価

副主任研究員 堀 春彦

本稿では政策評価の分析枠組みについて触れた後、欧米の主だった雇用政策の政策評価の結果を概括する。

1. 政策評価の分析枠組み

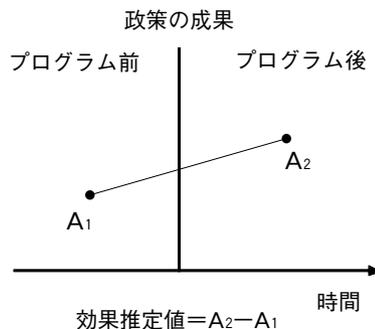
(1) 非科学的手法

政策の評価を行う際に、プログラム実施前とプログラム実施後のアウトプット（例えば、プログラム受講者の賃金）を単純に比較することによって、政策の成果としてよいのであろうか。答えはNOである。その理由を以下で説明する。

図1は横軸に時間、縦軸にアウトプットをとっている。ここでは訓練プログラムの効果について考えることとする。A1は訓練を受講する前の受講者の平均賃金とし、A2は訓練を受講し終わった後再就職した際の受講者の平均賃金とする。A2-A1を計測し、これを訓練の成果とする政策評価の手法を非科学的 (Non-scientific) 手法と呼ぶ。非科学的手法の問題点は、A2-A1の中に純粋な訓練の効果に加えて訓練以外の効果が混入する可能性があるという点である。例えば、訓練期間中に景気が好転した場合、景気好転の影響が訓練実施後の賃金に反映される可能

性がある。そのため、A2-A1によっては純粋な訓練の効果を測定することはできないのである。

図1 非科学的手法による政策評価



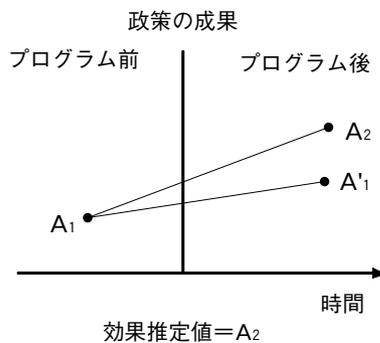
出所：宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社、図10-2をもとに筆者作成

ではどのように政策評価を行うことが望ましいのであろうか。図2に理想的な政策評価の手法が示されている。

図中のA1は訓練受講前の受講者の平均賃金、A2は訓練受講後再就職した際の受講者の平均賃金、A1は仮想の値で、訓練受講者が訓練を受講しなかった場合に得ていた平均賃金を示す。この場合、政策の効果はA2-A1で示される。同一グループが訓練を受講した場合の賃金と訓練を受講しなかった場合の賃金を比較することにより、訓練の純粋な効果を測定するのである。しかしながら、この手法には大きな

問題点が存在するのである。その問題点とは、同一集団が同一時間内に片や訓練を受講し、片や訓練を受講しないという二つの異なる状態を同時に経験することができないという点である。

図2 最も望ましい政策評価手法



出所：図1に同じ

以下で説明する非実験的手法、実験的手法の二つの手法は、図2に示した最も望ましい手法に類似するよう工夫を加えている政策評価の手法である。

非実験的手法、実験的手法は併せて科学的 (Scientific) 手法と呼ばれている。科学的手法の特徴は、プログラム受講者の動向を追うだけでなく、プログラム非参加者についてもその動向を追って、政策評価に活かしている点である。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 (Treat-

ment Group) と呼ばれ、一方プログラムに参加しないグループはコントロール・グループ (Control Group) と呼ばれている。

(2) 非実験的 (Quasi-experimental) 手法

非実験的手法の特徴は、Control Groupのデータを調査地域や時期の等しい外部調査から作成することである。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Control Groupのデータ構築が行われている。

図3は非実験的手法による政策評価の概念図である。Aは訓練プログラム受講グループを示し、Bは非受講グループを示している。また、下付の1はプログラム前を示し、2は後を示している。この場合の政策効果は、(A2-A1) - (B2-B1) で与えられる。

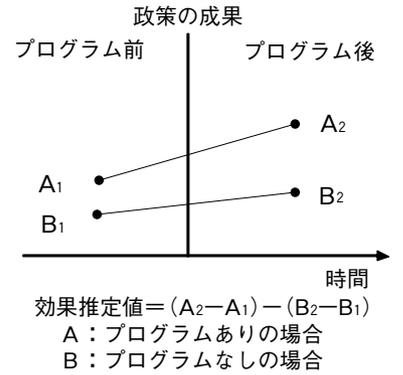
無作為抽出が行われた場合にはA1=B1が保証されるものの、非実験的手法の場合にはControl Groupの構築に当たり外部データを用いているため、A1=B1は必ずしも保証されない。訓練を受講したTreatment Groupと外部データをともに構築したControl Groupの属性が必ずしも一致しないために、訓練プログラム受講者と非受講者のプログラム受講前の平均賃金に差が生じることになる。両グループの属性の差がもたらす政策評価の偏りをサンプル・セレクション・バイアスと呼んでいるが、このサンプル・セレクション・バイアスを回避するために、高度な計量経済学的手法を用いて政策評価が行われている。



© European Communities, 1995-2003

(3) 実験的 (Experimental) 手法
 実験的手法は、プログラム運営機関が受講希望者を無作為に Treatment

図3 非実験的手法による政策評価の概念図



GroupとControl Groupに分類し、政策効果を測定する手法である。プログラムの参加希望者を無作為に受講グループ (A1) ないし非受講グループ (B1) に振り分けることで、受講グループと非受講グループの属性が等しくなるようにしている。この場合、政策効果は $A_2 - B_2$ によって測定される。実験的手法は一見問題が全くない政策評価手法に見えるけれども、以下の三点が主な問題点として挙げられている。

① 代替バイアス、Creaming

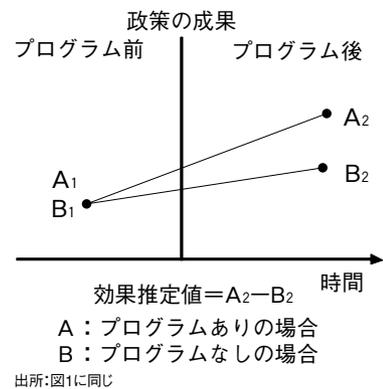
本来、プログラム非受講者はプログラムを受講しないことが建前となっているが、外部の代替プログラ

ムを受講することにより、政策効果に偏りが生じる可能性がある (代替バイアス)。また、プログラム終了後の受講者の就業率や平均賃金の増加等について達成目標が各運営機関に割り当てられている場合、運営機関担当者と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 (Creaming)。

② 倫理上の問題
 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プログラムへの参加権利を奪ってよいのかという意見が多く出されている。

③ 多額のコスト
 プログラム実施にかかるコスト並びにデータ収集者

図4 実験的手法による政策評価の概念図



(4) 費用便益分析

実施したプログラムが社会的投資に見合っているかどうかを評価する手法のひとつに、費用便益分析がある。この手法は、プログラム実施に伴う便益からプログラム実施にかかった費用を差し引き、その純社会的便益の大きさによってプログラムの効果を測定する手法である。

しかしながら、費用便益分析には大きな欠点がある。何を便益とし、何を費用とするかによって推計結果が大きく異なってくるからである。例えば、訓練政策の評価に当たり費用を算出する場合、プログラムの運営費用などの直接コストの他に、受講者の間接コストも算出しなければならない。代表的な間接コストのひとつは、受講者の放棄所得である。訓練受講者もし訓練を受講せずに働いていた場合、何らかの収入を得ていた可能性が高いわけであるが、訓練を受講することによってその収入の獲得機会を放棄したこととなる。経済学では、この得られていた

の心理的負担がかなり大きいことが報告されている。

収入の放棄をコストとしてカウントする。ただ、実際に放棄所得をどう見積もるかは難しい問題である。同じことは便益の測定についてもいえる。例えば、訓練受講により訓練受講者の将来的な雇用見通しが明るくなり、反社会的な行動が減ったり、犯罪防止対策費用が節約されることも便益にカウントされる。しかしながら、実際問題としてこうした便益を算出するのは非常に困難である。

2. 欧米における雇用政策の政策評価

上記分析枠組みに基づき、欧米で実施された主だった雇用政策の政策評価について簡単に触れる。なお、以下の政策評価に関しては数多くの文献に依拠しているが、紙幅の関係で逐一文献名を記さない。詳細については、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』を参照されたい。

(1) アメリカの訓練政策の評価

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、二〇〇〇年の労働力投資法 (Workforce Investment Act) 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。訓練内容は、訓練政策により異なっているが、教室型訓練 (座学)、民間企業での訓練委託、公

共セクターにおける短期就業経験、求職支援などが含まれている。
訓練政策における政策評価は、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は概観すると、初期の訓練プログラムである人材開発訓練法 (Manpower Development and Training Act) について

は、全般的に訓練により年間収入が高まっているという結果を示している文献が多い。総合雇用訓練法 (Comprehensive Employment and Training Act) については、年収が高まっているという文献と効果がないという文献で評価が分かれている。職業訓練パートナーシップ法 (Job Training Partnership Act) については、成人の場合年収が高まっているという効果が認められるものの、



© European Communities, 1995-2003

若年については効果が観察されていない。

次に、再就職する際の就職確率への訓練の影響についてみると、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ふよりは、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という結果が得られている。

(2) イギリスの政策評価

イギリスの政策評価については、本号の「イギリスの雇用政策」の中で別途紹介しているため、ここでは割愛する。他の国と比較した場合、イギリスにおける雇用政策はかなり成果を上げているといえる。特に、個別相談員による若年者向けの求職支援活動の場合にはその成果が顕著であるといえる。日本の厳しい若年者失業情勢を考慮した時に、イギリスの若年者対策は一考に値すると考えられる。

(3) スウェーデンの政策評価

スウェーデンの政策評価については、政策も政策評価の対象も大変バラエティーに富んでいる。政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。

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ことが観察されているが、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る。

(4) その他の国々

スイスでは、積極的労働市場政策に含まれる九つのプログラムの評価をそれぞれ行っている。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策をいい、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の措置である消極的労働市場政策と対比される。その結果、積極的労働市場政策のほとんどの施策が効果なしという結果を得ているが、唯一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ことがわかっている。

オランダの場合にも長期失業者のための助成金政策について評価を行っている。雇用助成金政策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り

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つては事
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
り社会参加を促す政策に関する評価が
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。
(5) 積極的労働市場政策に関する評価
雇用政策、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。積極的労働市場
政策については、スイス、オランダの
例を既に引いているが、オランダの場
合のように積極的労働市場政策の評価
は必ずしも良好なものばかりではない。
以下では、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。

ラムであり、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。最後の七番目
の政策は貸付金政策であるが、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
る貸付金政策の場合が多い。
以上の積極的労働市場政策の結果に
ついてみると、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。
それ以外の政策に関しては、政策の効
果が曖昧であり、特に起業支援策や賃
金助成金の場合、デッドウェイト・ロ
ス(例えば、助成金が支給されなく
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、雇用創出効
果をもたらさなかった「資源の浪費」
をいう。)や置き換え効果(助成金等
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。)が避けられ
ず、実施に当たってはかなり注意を要
する政策であることがわかってい
る。

〈プロフィール〉

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。主な著書・論文に、「男女間賃金
格差の縮小傾向とその要因」(日本労働
研究雑誌No. 456)、「失業構造の
研究」(日本労働研究機構調査研究報告
書No. 142)など多数。労働経済
学専攻。

新刊報告書のご案内

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』

〈お問い合わせ先〉

内容について 研究調整部研究調整課 03 (5991) 5103
ご購入について 広報部成果普及課 03 (5903) 6263

我が国では1998年以降、失業率の急上昇、若年失業者や長期失業者の急増といった厳しい雇用・失業情勢に直面しており、雇用・失業対策が重要性を増してきています。こうしたなか、OECD(経済協力開発機構)とEU(欧州連合)では90年代に雇用戦略を提起し、雇用失業問題の総合的な分析とそれに基づく政策を打ち出してきました。本研究は、OECD及びEUの雇用戦略とそれを受けた各国の雇用政策、さらには政策評価について調査研究することにより、厳しい雇用・失業情勢に直面するわが国にとっての示唆を得ようとしたものです。

規制緩和による市場メカニズムを重視したOECD雇用戦略に対して、EUでは、社会的統合を重視した雇用戦略を提示し、OECDとは一線を画した雇用戦略を展開しています。これまでのわが国の市場構造や雇用慣行を考慮すると、EUの雇用戦略が示すような労働市場の柔軟化と雇用保障の重視が、日本にとってより参考になると報告書は指摘しています。

〈執筆担当者〉

- 伊藤 実 (労働政策研究・研修機構 統括研究員)
- 小倉 一哉 (労働政策研究・研修機構 副主任研究員)
- 濱口桂一郎 (東京大学大学院法学政治学研究所附属比較法政国際センター 客員教授)
- 小杉 礼子 (労働政策研究・研修機構 副統括研究員) 原 ひろみ (労働政策研究・研修機構 研究員)
- 奥津 眞里 (労働政策研究・研修機構 統括研究員) 勇上 和史 (労働政策研究・研修機構 研究員)
- 岩田 克彦 (労働政策研究・研修機構 統括研究員) 弓場 美裕 (労働政策研究・研修機構 主任研究員)
- 堀 春彦 (労働政策研究・研修機構 副主任研究員)



座談会

ハローワーク池袋統括職業指導官
東京労働局厚生労働事務官

中里 博孝
植木 昭子

(司会) 統括研究員 伊藤 実

若年・長期失業の背景とは —ハローワーク窓口から見る問題の本質—

先進諸国と同様にわが国でも、若年者と長期失業者の就職支援が喫緊の課題となっている。総務省の「労働力調査」によると、平成16年2月の若年層の失業率は、25～34歳層が6.0%、15～24歳層に至っては10.0%と全体(5.0%)の倍を記録した。一方、失業期間1年以上の完全失業者は、平成15年10～12月の平均で、112万人と、完全失業者(325万人)の3分の1強を占めている。比較的再就職しやすい人たちが集まる民間職業紹介機関と違い、来る人を拒まないハローワークは、こうした人たちを就職に導くために、様々な工夫を凝らしている。若年者、長期失業者に特化した相談窓口で、再就職支援に励む担当者に現場の実態を語ってもらい、具体的な支援として今、なにが求められているかを問う。

対象者を絞った
相談活動を実施

伊藤 OECDやEUが行った「雇用戦略」の研究によれば、再就職支援にはカウンセリングが有効だというのが共通認識であるが、日本の職業相談が今、どうなっているのか。どうすれば若年者や長期失業者の再就職が促進されるのかについて、現場の意見を伺いたい。まず、それぞれの組織の概況から話してほしい。

中里 ヤングハローワークしゅば・しごと館は、厚生労働省が平成一三年度、全国四カ所に若者向けのハローワークをつくったうちのひとつ。対象者は三〇歳未満の若者全般で、開所後二年四月ほどで述べ二七万人が利用した。登録者の実人員は約四万五〇〇〇人。うち四八〇〇人が就職したから、就職率は一割強ということになる。この高低については議論があるが、現実問題として若年者の就職は、今は中高年より難しい。受け皿自体がないし、登録者のかんりの割合が仕事を探すことをあまり急いでいないこともある。

植木 ハローワーク新宿では昨年一月から、失業期間が一年を超える長期失業者のための相談コーナーをオープンした。三月二九日時点で約八〇名が登録し、予約相談を行っている。登録期間は実質、二カ月間程度。その間に相談やカウンセリングを行い、卒業することになる。登録者の中で終了後に就職できた人は約二〇〇人。この実績を踏まえて、概ね一年以上としてきた失業期間の要件をやや緩和し、相談員

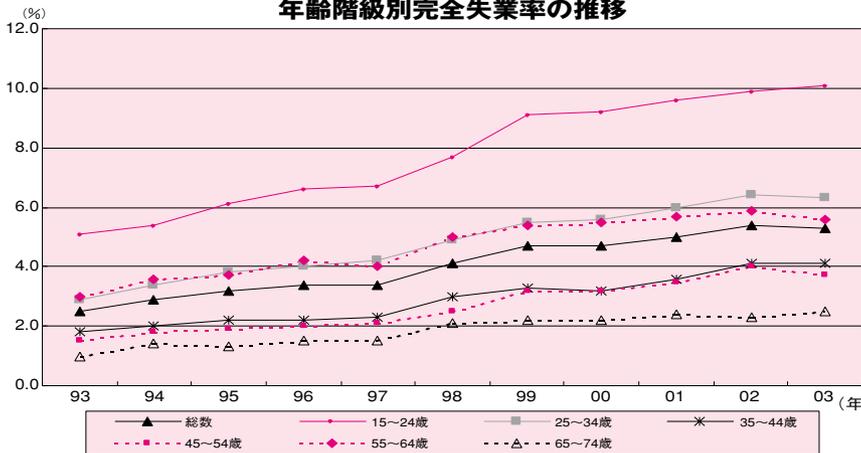
の人数も八名に倍増させて四月以降にリニューアルオープンする予定だ。

七割が無職、仕事に関する知識も乏しい

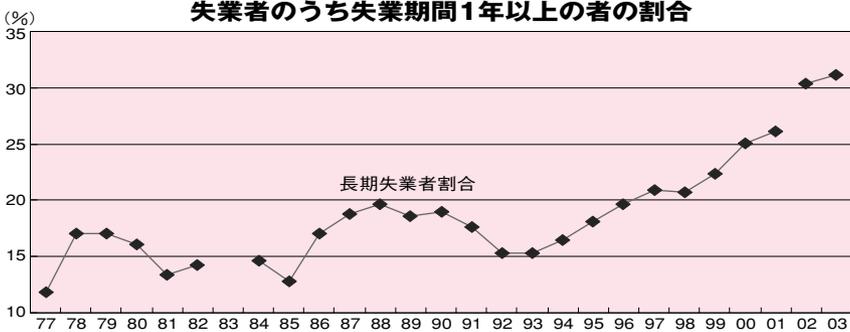
伊藤 それぞれ、来所者にはどのような特徴があるのだろうか。

中里 年齢は二二〜二五歳あたりが多く、学歴は短大も含めると六割以上が大卒者。大卒後、あまり期間を経ていない人が中心になっている。属性は、七割が無職、二割がフリーター、残りの一割が転職組。開所前は年齢的には

年齢階級別完全失業率の推移



失業者のうち失業期間1年以上の者の割合



資料：1982年までは「労働力調査」「労働力調査特別調査」各年3月、1983-2001年までは「労働力調査」「労働力調査特別調査」各年2月、2002年、2003年は「労働力調査詳細結果」1-3月平均。
注：1983年は長期失業者のデータなし。

もう少し上で、フリーターが多く来ることを想定していたので、無職の人が多いことに驚いた。親などが経済的援助をしているケースが多く、仕事を探す緊急度とか逼迫度の弱い人が目立つ。親は、子供にもう少し厳しくしてほしいと思う。

最大の特色は、仕事を知らない人が結構いること。世の中にどんな職種があるか知らないし、個別職種の中身を知らない。知っているのは、テレビ、マスメディアで見られるディレクター、記者、アナウンサーといった職種と、自分が生活している中で関わるコンビニ

二店員などといった職種に限られている。職業選択の幅が非常に狭まっている。

伊藤 全体の七割が無職だとか、六割以上が大卒なのに仕事のことがかからないなど意外な話だが、こういった若い人たちにやる気や覇気はあるのだろうか。

中里 仕事について積極性が持てない人もいるが、大部分は今の社会状況の中で安定した仕事に就きたいとの意識を持って来ている。ただ、意識はあっても、仕事に就くための様々な知識や経験、行動のきっかけがないので、足りない部分をアドバイスしてノウハウをつけたら、積極性を持たせて送り出すよう取り組んでいる。

また、オープン当初から臨床心理カウンセリングを実施しており、延べ一〇〇人以上が利用している。自分自身、何か思い悩んでいるのだがその所在がわからなかったり、そのことによって具体的な行動に移れない人が非常に多い。今の若い人はそういう支援・アドバイスをしてあげるところがないとなかなか仕事まで辿り着かない。カウンセリングで問題の所在がわかれば、相談者もある程度気持ちの整理ができ、次の行動に移っていける。ある程度仕事のほうに目が向いてきたら、職業相談のほうに誘導する。以前は親や兄弟などがやっていたことなのだろうが、今は核家族化・少子化が進み、そういう場面が少なくなっている。

伊藤 働くことや仕事に就くことの意味などについては、親兄弟を含めた家族とか地域の近隣の人などの話し合いの中で身につけていったが、今は



植木氏

それが社会化してきているということだ。新宿の相談コーナーに来る長期失業者の特徴はどうだろうか。

「自信満々派」と「自信喪失派」に二極化

植木 まず属性だが、当初は第二新卒といわれる二〇代前半層、五〇代ぐらいが多いのではないかと予想していた。ところが、実際は三〇代半ばから四〇歳前半の男性が大勢を占める。学歴は大卒が圧倒的に多く、事務職、理由は不明だが経理の仕事希望する人が目立つ。特徴は、自分に非はないのに何故就職が決まらないのかと思いついでいるタイプと、自信を失い自己否定しているような人に二極化していることだ。

伊藤 その「自信満々派」と「自信喪失派」についても少し詳しく聞きたい。それぞれどういった属性の人に多く見られるのか。

植木 前者は、学歴、職歴など自分の経歴に揺るぎない自信を持っている人。確かにそれなりの経歴なのだが、こちら側から見ると、経験してきた職種なり業種がばらばらだったり、経歴に統一性がない場合が多い。こういう

人は会社に多くを求める傾向もある。「なぜ会社は自分を評価してくれないのだろう」とか、「会社の中に自分の求めているものがない」などと理由をつけて転職を重ねている。税理士や公認会計士などを目指し、事務所に入って経験を積む段階で辞めてしまうような人も見受けられる。

後者は、採用試験で不採用が続いて自信を失った人もいるが、そもそも人間関係を築くのが下手だという人が結構いる。このタイプは三、四回相談した後で「実は……」という話が出てくる。子供の頃に親から「おまえはダメだ」と言われながら育つたなど、親との関係を引きずってしまう人が多い。**伊藤** そういう人は、相談回数を重ねることで問題が見つかるわけだから、同じ人がカウンセリングに当たるという担当者制であることが重要だ。ところで、求職者に、心因性の疾患にかかっているような人も含まれているのか。

植木 うつ病が一番多い。現状は通院、服薬程度まで治っているというような人が結構いて、病状の軽い人も含まれれば求職者の四分の一を占める。失業を契機に発病したのではなく、在職中から職場のストレスなどで病気になる人が多し。こうした人はほぼ回復しているので、相談時に急にプレッシャーを与えないように注意している。新宿には生活相談コーナーもあり、心理カウンセラーが週一回来ているので、その先生とも相談しつつ面談を進めている。

中里 担当者制に関しては、ヤング



若者の多くが仕事の内容をよく知らず、職業選択の幅が狭まっている

ハローワークも同じだ。今の若い世代は、同世代同士ではうまくコミュニケーションをとるが、異世代とのそれが非常に苦手だったりする。一度、打ち解けてしまえば大丈夫なので、同じ人と相談できるように相談者の指名が可能だ。

伊藤 先ほど、若年無業者が親などの経済的援助を受けている話があったが、長期失業者はどのように生計を立てているのだろうか。片手間程度のアルバイトで多少の収入がある人もいるのだろうか。

植木 家庭を持っている人は、貯金もしくは奥さんが働いているケースが多い。独身者はやはり親との同居や親の遺産がある人。アルバイトなど短時間の仕事は続けていたという人もいるが、それも相談時には辞めている場合がほとんどだ。できるだけ長く、自分のやりたい方向の仕事をした人が多いこともあり、集中して求職活動をし

ようと考えているようだ。**伊藤** 若年者、長期失業者とも粘り強い相談活動やカウンセリングの重要性が浮き彫りになってきた。カウンセリングの内容など、求職者への対処方法を詳しく聞きたい。

職業を知り、進路への自覚を持つてもらおう

中里 仕事の情報を提供することが第一である。施設内には書籍やビデオテープ、パソコン、適性検査、適職探索コーナーなど、仕事に関する情報ツールはたくさんある。まずは浅く広く情報収集してもらい、そこから自分に合った職業を具体化してもらおう。

相談業務をしていて感じるのは、行動を起こす前に自分の頭の中だけで考えて、実際の行動に移るきっかけが持てなかったり、行動を起こして失敗することを恐れてしまう傾向が見られること。今は受け皿自体が少なく、就職活動はある程度競争を強いられる。就職活動のノウハウ的なものを教え、モチベーションを高く持てるようにして背中を押してあげる。ハローワークができるのはそこまで。あとは会社への応募や、面接で自己表現をすることなど、自分でやってもらうしかない。**伊藤** 職業情報を提供して、仕事に分かってくると、どういった職業に興味を持つ人が多いのか。

中里 女性で一番多いのは事務的な職業。女性の四割強は事務的な職業を希望する。あとは福祉関係が目立つ。一方、男性で一番多いのは専門的・技術的職業と情報処理関係。いわゆる編



パソコン等を活用して職業情報を収集する

集者、記者などのマスコミ関係やデザイナーは男女とも興味を持つ。

こうした傾向からも、確かな選択と分かるだろう。例えば、デザイナーという職業に本当に興味を持って入っていくのであれば、募集はほとんどなく、競争も激しいことをきちんと分かっているなければならぬ。実際に就職できた人を見ると、女性は大部分が事務的な職業に就いているし、男性も専門的・技術的な職業が多いなど、本人たちの希望とあまり離れていない。だからこそ、何となく決めている人や、方向を変えていかねばならない人には、早く自覚してもらう必要がある。

自己分析をし たうえでの意識改革を

植木 新宿ではまず、ワークシートに今までの職歴や自分の長所、短所、

成功例、失敗例の事例などを記入させて、自分が何をやりたいのか、何ができるのか、何をやってきたのかということを確認させる自己分析から始めている。タイミングもあるもので一概には言えないが、この自己理解がうまくできていく方が就職活動の結果が出る傾向にある。

自信喪失派の人は、自己分析を進めることで「自分にもこういう面があった。アピールできるところがあった」と気づいて、そこできちんと自信が復活して、動けるようになる。ただ、喪失派は、内定が出た時点や採用後、また来所してくる。働き始めてから、不安で体に変調を来す人もかなりいる。長期失業者の相談活動をする上で、就職決定後のケアの重要性について、担当者間で話し合っているとこだ。

一方、自信がある人は、自分の中で答えを決めてしまっている。ワークシートも「当たり前のことだから書きようがない」などと勝手に判断して、自己分析がなかなか進まない。彼らは、すぐ「常識だから」という傾向がある。自分の常識イコールみんなの常識に置き換えて、説明する努力を放棄する。その結果、すべてが中途半端で終わってしまう。彼らにはある程度の意識改



中里氏

革が必要であり、それをするために結構きついことを言う場合もある。うまくいったケースもあれば、来なくなってしまった人もいる。これで変わらなければ、正直、数カ月といった短期間での意識改革は無理な話だと思ふ。

伊藤 若年者、長期失業者とも相談やカウンセリングで様々な工夫を凝らし、自立心を持たせて就職に結びつけようと努力している。その中で、求職者の抱える問題はどうかやっけて解消されていくのか。就職できた人とそうでない人の分かれ目はどこにあるのだろうか。

高望みは禁物、企業側は人柄を重視

中里 やはり、きちんと選職できていることがカギを握っている。高望みするケースがかなりあって、そういう人は難しい。高望みしているという自覚が本人にないからだ。時間をかけて、社会や現実を知ってもらい、徐々に理解を深める形をつくっている。こうした作業は時間がかかる。

また、ハローワークの成果や評価が就職数で捉えられがちだが、就職できた人が辞めてこないような就職をさせることも大切。そのためには、かなりの時間が必要というのが実感だ。

人柄も重要。実際に企業の人事の人に話を聞くと、自社の組織の中でうまくやっていけるかどうか、あるいは発展性を持っているかどうかなど「やっぱり人柄を見ています」と言われる。

伊藤 高望みについては、相談の中で修正可能だと思ふが、人柄で落とされるのは心配だ。カウンセリングで人柄を再構成することは可能なのか。

中里 人間性は小さいころに構築されるという理論もあるので、難しいのかも知れない。ただ、「自分は何で就職活動がうまくいかなかったのか」という風に目が向けば、徐々に会社が求める人間像を話せるようになる。こちらの本音は、単刀直入に「もっと素直になれ」とか「明るく積極的になれ」などと言いたい、それは言えない部分だ。まず、実社会を知ってもらい、その中で自分と合わないものは何かを考えたときが変わるきっかけではないだろうか。

本人の意思を尊重し、相談を進める

また、コミュニケーション能力が養われていないために、短時間の面接では自分のPRをうまくできない。本来いいものを持っていてやる気にもなっているのに、そこでカットされるケースが結構あるので、時には企業の担当者「この人はちょっと口下手だけど非常にいい人だ」と口添えすることもあ。その一方で、本人には職業相談で模擬面接みたいなことも行っている。

伊藤 長期失業者は約二〇人が就職できているが、どのような相談活動を経て再就職にたどり着くのか。就職してきた人は登録してからの、どの程度、応募や面接をしているのか。

植木 割と早く一、二回で決まってしまう人も結構いる。一番早い人は相



司会・伊藤

談中に紹介可能なところまでいき、タイムリよく希望条件と合うところがあつたので紹介したら決まった。この人の経歴はちょっと特殊で、名古屋でアルコール中毒のホームレスだった。来所前に自分のことをよく見詰め直す時間があつて、名古屋にいたら立ち直れないと考え、友達を振りきって上京するなど弱い部分を乗り越えていた。だから、こちらも断酒会への参加など立ち入ったアドバイスは避けた。本人の意志を尊重しつつ、相談を進めた結果、就職に結びついた事例だ。

伊藤 失業期間は就職の障害にならないのか。このホームレスの人は、職業能力が錆びつかなかったのか。

植木 この人はおよそ二年半のブランクがあつた。体力も落ちていたので、まず短時間の仕事から探し始めた。半日ぐらいの仕事を探してすぐに就職が決まったので、そこで体が慣れたら、かけ持ちして仕事を増やすようにしていった。

伊藤 一方、学校卒業後、しばらく何もしていないような若者を企業はどう見ているのか。

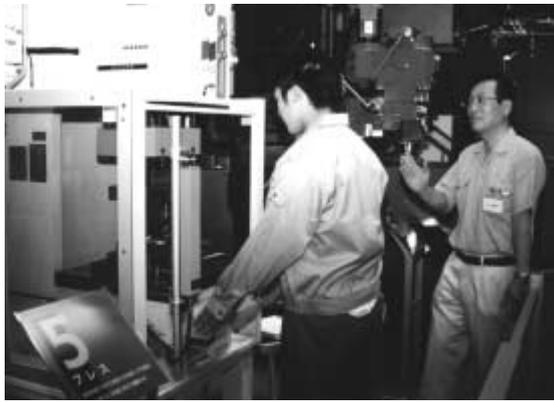
中里 ブランク時期が長ければ長いほど、履歴書や職務経歴書で当然「何でここが空いているの」という話にな

る。間違いなく不利になると思うし、企業もそういう風に考えているだろう。先ほど、企業が人柄を見てると言つたが、今は書類選考が多くなったので、書類では分からない。履歴にブランクがあつたりすると、それだけではねられることもある。

伊藤 現場のいろいろな様相が随分、分かつてきた。今後、カウンセリング能力の向上や就職率アップなど、組織としての機能を高めるために、どのようなことが必要だと感じているのか。

人と接する場面も 少しでも増やしたい

中里 利用者は多いが、職業相談まで希望する人となると、実は通常のハローワークの求職者よりも少ない。情報を集めたり、ツールを使ってはく



段階的な職業教育が望まれる

れるが、職業相談まで入ってこない。情報を自分の頭の中だけで処理していても、発展性は少ない。ハローワークはプロなので、少しでも相談してくれば、必ず新たな発見が出てくる。彼らが人と接する場面を少しでも増やすことが、一番必要なことだと考えている。

また、例えば「あそこは明るい」とか「親切だけであまりうるさく言わない」などというイメージも大切にすべきだと思う。若者はどんなに便利な立地でも、必要と思わない所には絶対に行かない。若い人が来たときは、最初からがちがちやつてもだめだし、かといって放つておいてもだめだ。利用者の四分の一が友人からの口伝で来ていることを考えると、これについてはうまくできていると自負している。無論、そればかりではなく、いかに彼らを引き込んで相談に乗り、引き上げて送り出してあげることが重要だ。

あと個人的な感想としては、今は中・高校あたりの職業教育が抜け落ちていて、いざ大学三年生になって初めて会社を選ぶというふうな形になっているように思えてならない。仕事についてもう少し考えられるように、段階を踏んだ職業教育を充実すべきだ。

実績をもとに、 頼られる相談活動を

伊藤 長期失業者がじわじわ増えてきて、今は一〇〇万人を超えてきている。こうした状況に、どのように対応していくのか。

植木 話を聞くところから始

めるカウンセリングや職業紹介の相談、紹介状だけ欲しいという人、先方に連絡だけとってほしいという人など失業者のニーズは様々だ。今後は窓口の区別をきちんとつけた上で、それぞれのニーズに対応していく方向に変わっていくのではないかと。また、こういう相談コーナーは座学の理論だけではだめなので、多様な実績をつくり、事例をもとに勉強して、頼ってもらえるよう頑張っていかなければならないと思う。

伊藤 今日は大変参考になる情報を得ることができたと思う。仕事の世界も複雑になり、求職者も多様化しているので、現場での実践能力がますます問われることになってきていることは確かだ。

＜プロフィール＞

中里博孝（なかにかと・ひろたか）
池袋公共職業安定所統括職業指導官。
一九七九年立川公共職業安定所入職。
立川公共職業安定所を経て、二〇〇一年一月、ヤングハローワークしづやしごと館の設立から職業統括指導官として若年者の職業相談活動に携わる。
二〇〇四年四月より現職。

植木昭子（うえき・あきこ）
東京労働局受給調整事業部厚生労働事務官。一九九二年三鷹公共職業安定所入職。池袋公共職業安定所早期就職センター、新宿公共職業安定所長期失業者予約相談コーナー等を担当。二〇〇四年四月より現職。

労働政策フォーラムから

欧型と米型の組み合わせで

労働政策研究・研修機構は先ごろ、都内で労働政策フォーラム「先進諸国の雇用戦略―福祉重視から就業重視への政策転換―」を開いた。EUの実態を中心とした報告を踏まえて、日本の雇用政策について専門家による意見交換が行われた。以下は、日本の失業問題に関する発言を中心に編集部でまとめたもの。

長期失業者には徹底した個別対応を

フォーラムでは、長期失業問題と若年失業問題に焦点を当てた討議が行われた。日本の長期失業者は現在、一〇〇万人強。中にはホームレスになり、自殺という最悪の選択をする人も出てきているほど深刻化している。この問題について諏訪康雄・法政大学教授は、「これ一つという決め手はないというのが世界の結論だ」と前置きしたうえで、「解雇あるいは失職した直後に、きめ細かな個別カウンセリングをできるだけ早く始めれば、就職までの期間がものすごく早くなるだけじゃなくて、そういう人たちから長期失業者が生まれる比率も小さくなる」などと発言。失業が長期化する前段での予防策の重要性を指摘した。

さらに、現状への対応策としては、「長期失業者に対し、徹底的な個別対応を行っていく必要がある」と強調。

ハローワークなどの窓口は、再就職の困難な人などにある程度、特化すべきであり、そのためには、来所者の絶対数を減らすことが不可欠だとし、自力で再就職ができる層に対しては、「求人側も求職側もどんどんデータベースに登録をして、インターネット上でマッチングをしていく」ことを提起した。失業者が、失業給付等を受ける目的で窓口に行くような現行制度も是正すべきだとしている。

鈴木弘昌・早稲田大学教授は、「長期失業者に安定した雇用を提供することは難しい。長期失業者がどの程度いるのかを調べる必要がある」と指摘した。長期失業者とその周辺にいる人々を区別し、周辺部分の人たちへの雇用政策を施せば、長期失業者の増大をある程度、くい止められることになる。

デュアルシステムとインターンシップの連携を

一方、若年失業問題に関しては、まず小倉一哉・当機構副主任研究員がドイツのデュアルシステムの現状と問題点を説明した。現在、産業構造の転換が進み、新たな技能が求められている中、ドイツでは、デュアルシステムの企業と公共訓練学校の教育が、その流れに追いつけなかったり、時代の変化に対応しきれないなどの問題が出てきている。また、訓練生側の基礎的な教

育レベルの低下も指摘されており、職業教育段階まで進めないとの課題も抱えている。小倉副主任研究員はこうしたドイツの現状を指摘した上で、「(日本は)ドイツのデュアルシステムをすべて真似ればいいというわけではなく、ドイツで問題視されていることをかなり注意して考えていかねばならない」などと訴えた。

諏訪教授は、日本がかつて定時制高校・短大で、半日働いて学校にも通うような養成コースが成り立っていたことに触れ、進学率の上昇や企業の利益追求の強まりなどの中で「こうした座学と体験学習のコンビネーションが実現できなくなった」と説明。その上で、多くの国がドイツ型デュアルシステムの導入を試みながら頓挫する中で、米国のドイツとともに若年失業統計で比較的低い数値を示していることに焦点を当てた。

同氏によれば、米国も一時期、ドイツを真似てデュアルシステムをとり入れようとしたものの、労働市場のパターンや国民性から断念。代わりにインターンシップ制を導入した経緯がある。現在、大学生の多くがサマージョブなどで、一定期間のインターンシップを何回か経験した後に就職する形が定着している。日本はこのインターンシップを根づかせようと厚労省や文科省、経産省などが協力しながら行いつつ、それと連携する形でジョブカフェなどの若者向けの支援策を実施している。こうした状況については「どちらかというところ、ヨーロッパ型よりアメリカ型でやってきたものに、もう一度ヨーロッパ型を本格的に入れようとしている

ということではないか」と分析。都立六郷工科高校がデュアルシステム科を設置して、一定の時期に二、四カ月の就業体験をするなどの取り組みや、東京六大学の学生でインターンシップを経験もしくはやるうとしているという人の比率が近年、飛躍的に伸びていることなどを例に挙げ、「デュアルシステム一本やり論ではなく、インターンシップとデュアルシステムの組み合わせがいいのではないか」との考えを示した。

質疑では、参加者から「日本の場合、サービス残業や過労死など、個人が自分のエンプロイアビリティを高める上で障壁がある。法規制の強化も含めて対応が必要だ」との発言があった。

これに対し、諏訪教授は「行き過ぎた残業の規制や休日出勤をなくしていくことは、日本にとって非常に重要なエンプロイアビリティを高めるための政策的基盤であることがはっきりしてきている」として、サラリーマンなどが勤続期間中に失効してきた年次有給休暇を、個人が職業能力を高めるための学習の機会として捉えるべきだと述べた。

鈴木教授は、日本でワークシェアリングが語られる際に、「雇用を維持・創出するということがあまりにも注目されるが、一番先に労働時間短縮があつて、その後に雇用創出が付随するのが基本だ」と強調。「労働時間短縮を通じて、働き方をもう一度考え直し、個人の自由になる時間というのを増やすといった基本的な考え方があらずだ」と訴えた。

(調査部 新井 栄三)