

## EUにおける地域雇用政策

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

労働経済分析 平田 周一

### 《要旨》

我が国では、雇用政策と地域分権化に関する議論が盛んに行われている。本稿は、地域分権的な雇用政策を推し進めているヨーロッパ連合（EU）のヨーロッパ雇用戦略（European Employment Strategy）特に、その地域の固有性を重視するという方針を典型的に表す「第3のシステム」に着目し、日本の地域雇用政策に対するインプリケーションを探ろうとするものである。第3のシステムとは、従来の行政でもなく、企業でもない新しい団体、組織であり、こうした組織が、環境、福祉、個人サービス、情報の面で、固有なニーズを持つ地域の様々な分野に関わることによって、直接的、間接的に雇用が創出されることが期待される。

---

（備考）本論は、執筆者個人の責任で発表するものであり、独立行政法人 労働政策研究・研修機構としての見解を示すものではない。

# EU における地域雇用政策

## 目次

1.	EU における雇用戦略.....	2
1.1	はじめに.....	2
1.2	ヨーロッパ雇用戦略（European Employment Strategy：EES）の誕生.....	3
2.	ヨーロッパ雇用戦略の特徴.....	6
2.1	社会的統合の強調.....	6
2.2	ヨーロッパ雇用戦略の4大ガイドライン.....	7
2.3	ヨーロッパ雇用戦略の施行手続き.....	10
3.	EU の地域雇用政策.....	11
3.1	地域分権型の政策.....	11
3.2	第3のシステム.....	13
3.3	第3のシステムの効果と問題点.....	13
4.	おわりに.....	15
	補遺：EU および EU 主要 15 カ国の失業率の推移（%）.....	19

# 1. EU における雇用戦略

## 1.1 はじめに

1992 年のバブル景気崩壊以降、日本では長期の不況が続いており、雇用情勢も、一時は 5% を超える失業率を記録するなど、戦後最悪の状況が続いた。その後、日本経済も回復の兆しがみられている。総務省統計局が発表した平成 16 年（2004 年）の完全失業率の全国平均は 4.7% であり、未だ高い水準にあるものの 2 年連続して低下し、雇用状況も改善の兆しをみせている。

しかし、地域間での雇用情勢の格差が根強くみられる。2004 年の平均失業率を地域別にみると、最も失業率の低い東海地方では 3.5% であったのに対し、北海道の失業率は 5.7%、近畿地方では 5.6% を記録している。都道府県別にみても、平成 9 年以来、一貫してもっとも高い失業率を記録している沖縄県では 7.6% であるのに対し、失業率のもっとも低い福井県では 3.0% であった<sup>1</sup>。また、全国平均では、低下しているにもかかわらず、岩手県、石川県、岡山県、香川県、高知県では平成 15 年と比較して失業率が上昇している。

国勢調査のデータをもとに全国 47 都道府県別の失業率の分散を説明しようとした研究において、性別、年齢別の人口構成、産業構造、労働力人口の学歴などを統制しても、説明できない大きな分散があることが示されている（勇上 2004）。すなわち、地域間の雇用情勢の格差の背後には、各地域に特有の要因があると考えられる。

一方、様々な分野で地域分権を進めようとする動きがある。雇用政策においても、様々な理由から地域の主体性を拡大しようとする議論がなされている。このような地域分権の拡大に関する議論が行われているのは、前述の雇用状況の地域間格差のほかに、いくつかの要因が考えられる。中でも、雇用援助金等の名目で行われてきた中央政府からの公共投資の減少が重要である。樋口等（2003）は、社会資本の充実、地方への公共投資、雇用創出の関係を調べ、社会資本の充実は、1970 年代、東京、名古屋、大阪を中心とした都市圏における生産性の向上に大きな役割を果たしてきたが、1990 年代になると、こうした効果はみられなくなった。一方、特に地方圏で公共事業に雇用創出効果を期待する傾向が強くなり、公共事業の目的が従来の地域経済全体の改善から、地方の雇用創出に重点を移してきたことを指摘している。そのうえで、公共事業の見直し、削減が進められている状況を考慮すれば、地域の自主性・独自性を重んじた対策の必要性があるとする。

こうした雇用情勢の中、注目を集めているのが EU を中心としてヨーロッパ各国で進められている地域分権型の雇用政策、ヨーロッパ雇用戦略（Europe Employment Strategy: 以

---

<sup>1</sup> 労働力調査のデータをもとにした都道府県別の失業率の試算は、平成 9 年以降、行われている。総務省統計局は、労働力調査は、都道府県別には標本抽出を行っておらず、各都道府県毎の標本規模も小さいことなどから、全国の結果に比べ精度が十分でなく、利用にあたっては注意が必要としている。

下 EES と略称することがある) である。後に詳述するが、ヨーロッパ雇用戦略は、EU 本体によって進められている一方、地方分権を強調し、地域の主体性を尊重するという、一見アンビバレントな特徴を持っている。本稿は、こうした、日本の現状を踏まえ、EU で行われている地域分権型の雇用政策についてレポートし、日本の雇用政策へのインプリケーションを探ることを目的としている。

## 1.2 ヨーロッパ雇用戦略 ( European Employment Strategy : EES ) の誕生

周知の通り、1993 年 11 月 1 日にマーストリヒト条約が発効したことによって、EU、すなわちヨーロッパ連合 ( Europe Union ) が正式に成立した<sup>2</sup>。その背景には、東西ドイツ統一、ソビエト連邦の崩壊といった 1980 年代後半から 1990 年代初めにかけての国際的な変化がある。

ヨーロッパにおける雇用政策と EU の関係に目を向けると、1990 年代まで、すなわち、EU 創設の動きが加速する以前は、各々の EC 加盟国の国内の雇用政策に、EC は干渉しないのが原則とされていた。

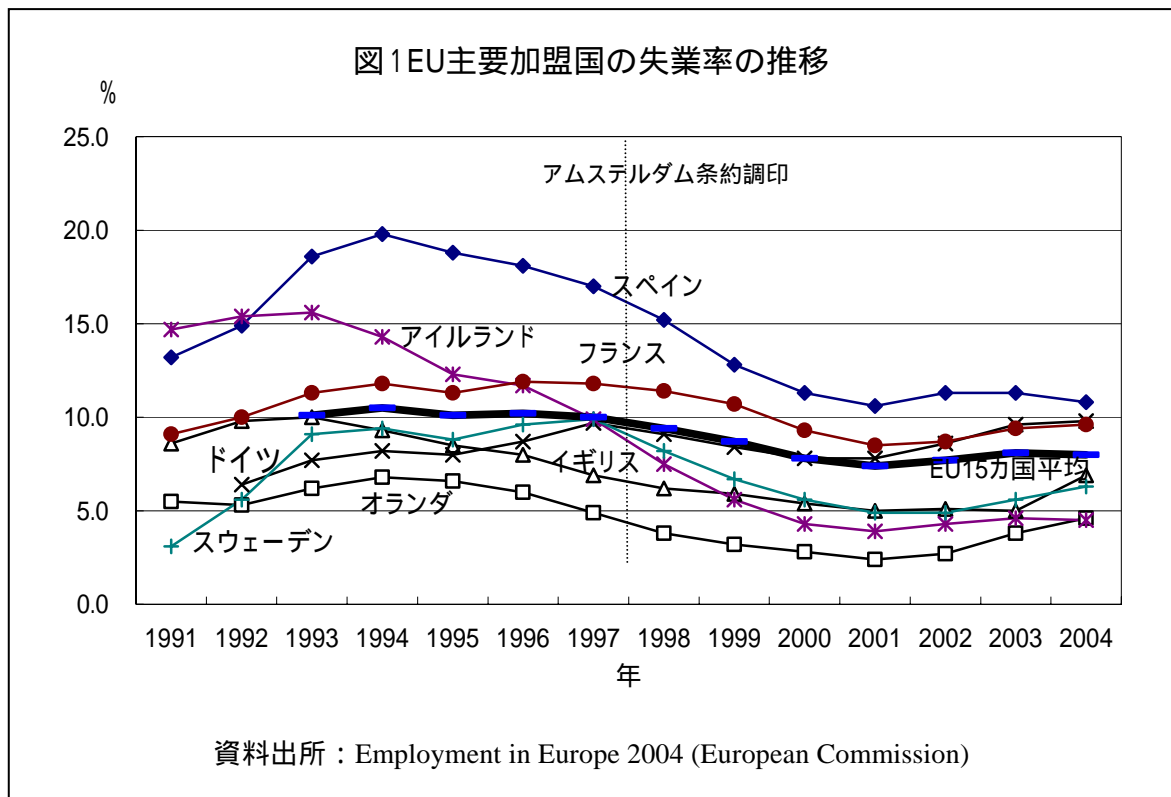
しかし、1990 年代にはいって、EU 加盟国全体に適用される統一した雇用政策がとられるようになった。こうした変化の背景には、1993 年にヨーロッパ統一市場が始動したという事情もあるが、何よりも、当時のヨーロッパ諸国における厳しい雇用情勢に対する強い懸念があったと考えられる。図 1 は、1990 年代以降の EU 主要 15 カ国の平均失業率、及び、特徴を持つと考えられる国々の失業率の推移を示している ( 具体的な数字は補遺を参照 )<sup>3</sup>。『欧州の雇用 2002 ( European Commission 2002 )』によると、1970 年代半ば、及び 1980 年代初頭のオイルショック、それに続く不況のためヨーロッパ諸国の失業率は上昇を続け、1980 年代初頭には 6% 代後半であったのが、ピーク時の 1994 年には 10.5% まで上昇した。国別にみると、図に示されているように、スペインの失業率は、ピーク時で 20% に達している。また、東西統一後のドイツでは、1997 年に失業率はピークに達し、10% を記録した。

雇用情勢の悪化とともに、1990 年代前半の国際経済情勢、特に、工業の空洞化を IT 産業の発展を中心として乗り越えようとしたアメリカ経済の動向も、ヨーロッパの雇用政策に重要な影響を及ぼしている。すなわち、アメリカと同様、EU 諸国においても情報、知識を基盤とした脱工業経済社会を実現し、ヨーロッパが、新時代に向けてより競争力を持った経済圏にならなければならないという強い危機感が EU および、OECD の中であつたのである。しかし、アメリカのように、経済の新体制への移行は成功しつつあつても、経

<sup>2</sup> マーストリヒト条約の調印は、1991 年 12 月。

<sup>3</sup> 1993 年の時点での EU 加盟国は、ベルギー、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、イギリスの 12 カ国。1995 年にオーストリア、フィンランド、スウェーデンが参加し、加盟国は 15 カ国となる。さらに、2004 年にチェコ、エストニア等、10 カ国が参加した。

済格差、不平等が拡大するようになってはならないという強い意志もヨーロッパ雇用戦略の中に見ることができる<sup>4</sup>。



ヨーロッパ諸国における逼迫した雇用情勢とともに、ヨーロッパの競争力の強化という課題は、OECDの中でも議論され、1992年の閣僚会議で要請され、1994年にその内容が発表されたOECDの雇用政策に結実した。このOECDの雇用政策もヨーロッパ雇用戦略の設定に影響を及ぼしたと考えられる<sup>5</sup>。OECDとEUの雇用政策の比較については後述する。

ヨーロッパ雇用戦略が誕生したのは1997年にルクセンブルグで行われたEU雇用サミット (European Job Summit) においてであるが、その骨子は、同年に、アムステルダムで行われた政府間会議、首脳会議で合意された新欧州連合条約 (通称アムステルダム条約：正式な発効は1999年) で、すでに定められている。

アムステルダム条約は、EU加盟国に関する共通の政策の立案、施行に関して欧州議会に独立な強い権限が与えられることを明記しているが、同時に、EU加盟国において、格差のない発展とそれを実現するための雇用政策をとることが明言されている。EU及び欧州議会の緊急の課題としてEU加盟国の雇用状況の改善が求められ、当面の課題と戦略上

<sup>4</sup> アメリカにおける不平等の拡大については、平田 (2001) などを参照されたい。

<sup>5</sup> OECDの雇用政策については、伊藤 (2004)、小倉 (2004)、OECD (1994) などを参照されたい。

のプライオリティが示された。

アムステルダム条約には、雇用問題に関して以下のような提案、要請が明記されている。

- (1) 高いレベルでの雇用の拡大を、マクロ経済の成長と安定と同様、EU のなすべき重要課題と位置づけ、条約の中に盛り込む。
- (2) 雇用問題は、EU 加盟国共通の課題である。
- (3) EU 加盟国と地域政府は協力して、雇用問題、特に、熟練した技能を持ち、高い教育訓練を受け、適応可能性の高い労働力を生み出すような政策に取り組みなければならない。
- (4) 同時に、主流 (mainstreaming) となる雇用政策が重要であり、その中では、すべての地域レベルでの雇用政策の及ぼす影響が考慮されなければならない。
- (5) 政策の施行を監督、監視するため、以下の項目からなる手続きが定められた。

Employment Guidelines : 欧州委員会 (European Commission) が提案し、欧州理事会 (European Council) が採択するもので、雇用政策に関する加盟国共通の優先方針を示す<sup>6</sup>。

National Action Plans : すべての加盟国が毎年提出するもので、ガイドラインがどのように実行されるかに関するプラン

Joint Employment Report : 加盟国から提出された National Action Plans を欧州委員会、及び欧州理事会が検討した上で出される共同レポート。

Recommendations : 欧州理事会が決定する、国毎に対する雇用政策に関する提案。

- (6) 雇用政策を推進する恒久的な機関として Employment Committee を設置し、ヨーロッパ全体の雇用及び構造的な問題に関する政策に関する議論を行い、欧州理事会における政策立案を補助する。
- (7) 雇用政策の立案、施行に関する分析、調査を行うための正式な機関を発足させる。
- (8) EU が主体となる雇用政策は、ヨーロッパ全体及びヨーロッパに居住する市民のために必要なものであり、加盟国全体で遂行しなければならない。

アムステルダム条約に盛り込まれた、このような要請に従い、EU 雇用サミットが開かれ、ヨーロッパ雇用戦略が正式にスタートした。前述のように、アムステルダム条約の正式な発効は、加盟各国での批准を待つ必要があったため、1999年となったが、1998年、1999年を対象とした雇用ガイドラインは、このEU雇用サミットで採択され、2000年を目途に再検討されることが決定した。

---

<sup>6</sup> EU の各機関に対する呼称の訳語は、駐日欧州委員会が発行している『EUを知るための12章』に拠っている。

## 2. ヨーロッパ雇用戦略の特徴

### 2.1 社会的統合の強調

ヨーロッパ雇用戦略の特徴は、先立って提出された OECD が 1994 年に発表した雇用戦略 (OECD, 1994) と比較するとわかりやすい。1992 年に提出された OECD の雇用戦略は、「1990 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、適切なマクロ経済政策の策定、技術的ノウハウの創造と普及の促進、労働時間の柔軟性拡大、起業家精神の発揮できる環境の醸成、賃金と労働コストの弾力化、雇用保障規定の改正、積極的労働市場政策、労働者の技能と能力の向上、失業保険給付及び関連給付制度の改革、製品市場の競争の向上が掲げられた (小倉 2004)。」

これに対し、一方、ヨーロッパ雇用戦略は、市民の福祉により重点を置き、過度な競争ではなく社会的統合 (Social Inclusion) すなわち、高齢者、若年者、女性などの社会的弱者、労働市場から排除 (exclude) されているもの、労働市場との関係が薄弱であるものの雇用を進め、社会的に包含しようとする試みに重点が置かれている<sup>7</sup>。

中村 (2002) によると、社会的統合と対になる社会的排除 (social exclusion) の概念は、ヨーロッパ雇用戦略が具体化される以前の 1980 年代末から EU の公式文書に登場していたが、政策上のキー・コンセプトとなったのは、1992 年に欧州委員会によって発表された文書以来である。その後、社会的排除の概念をめぐる、さまざまな議論が重ねられたが、ヨーロッパ雇用戦略のみなおし、リスボン戦略 (Lisbon Strategy : 後述) と呼ばれる、2010 年までの新たな目標設定がされた 2000 年のリスボン欧州理事会で、社会的統合を、EU 加盟各国が欧州委員会と協力して進めるべき重要政策であるとする新たな決定がなされ、社会的統合を実践するための施行手続きが定式化された。この手続きは、「(a) 目標達成の期限をとまなう EU レベルでの政策「ガイドライン」の作成、(b) 各国における最良の政策や実践を比較・測定するための「量的・質的指標」や「ベンチマーク」の策定、(c) 「ガイドライン」に沿った「ナショナル・アクション・プラン」を加盟国が作成する、(d) 「定期的なモニタリング、評価、見直し」を通して各国による「相互学習」を促進する (中村 2002、p.58)」というように、後述するヨーロッパ雇用戦略の施行手続きと、ほぼ同様の内容を持っている。すなわち、ヨーロッパ雇用戦略は、社会的排除というより広い意味を持った社会問題と戦うためのより具体的な戦略と位置づけることができる。

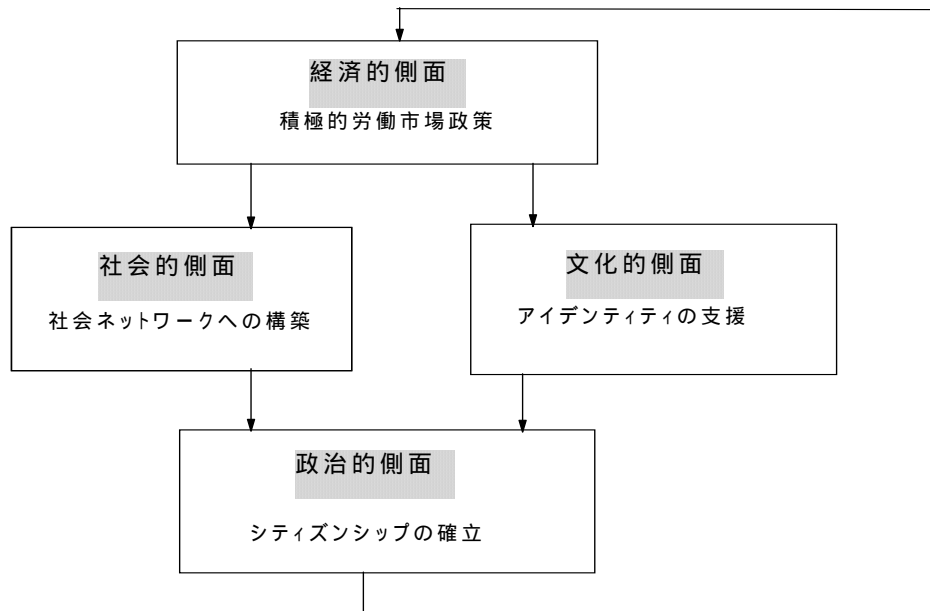
ヨーロッパで用いられている社会的排除の概念は、従来、用いられていた貧困層のよう

---

<sup>7</sup> Social inclusion とは、social exclusion の反義語であり、social exclusion は、社会的排除と訳されている。したがって、inclusion に排除の反義語を当て、social inclusion を社会的包摂と訳すことができ、樋口 (2004) も包摂という言葉を用いている。しかし、通常、社会的統合と訳されていることが多い。

な概念と異なり、多元的な指標により、女性、若年者、高齢者など、より広い層を対象とした概念だといえる。また、社会的統合の概念も、ヨーロッパ雇用戦略に限られたものではなく、より広い意味での社会的要請と捉える必要がある（樋口 2004：図 2 参照）。

図2 社会的包摂の複層的メカニズム



出典：樋口（2004）

## 2.2 ヨーロッパ雇用戦略の4大ガイドライン

1997年のルクセンブルグ雇用サミット以来、ヨーロッパ雇用戦略のガイドラインには大きな4つの柱がある。以下に、その内容を示す。

### （1）雇用可能性（employability）

「雇用可能性」、または、「エンプロイアビリティ」という言葉は、最近、日本でもしばしば用いられるようになってきている。しかし、それらが、企業にリストラされないために「エンプロイアビリティ」を高めなければならないというような文脈の中で用いられているのに対し、ヨーロッパ雇用戦略における雇用可能性とは、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。先に示した、社会的統合と深く関係した概念といえるだろう。ヨーロッパ雇用戦略発足当時のガイドラインでは、特に若年者と長期失業者を重点対象としており、若年者に対しては失業期間が6ヶ月に達するまでに、適切な訓練、就業研修、就業経験などを与えること、長期失業者に対しては、失業期間が12ヶ月に達するまでに、若年者に対してと同様の施策、ないしは適切で個別的な職業ガイダンスを施すことが明記されている（European Council 1997）。



## (2) 起業家精神 (entrepreneurship)

「起業家精神」とは、文字通り、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、ヨーロッパ雇用戦略では、抽象的に「起業家精神」を論じられているだけでなく、後で述べる「第3のシステム」と呼ばれる新しい産業分野を具体的に示し、この分野における起業家精神の育成を目指し、資金援助などの具体的な政策を執っている。後で詳述するが、第3のシステムとは、福祉や環境など、地域固有のニーズを満たす分野であり、この分野における起業も、地域固有のニーズを満たし、人材も、女性や高齢者など、地域固有の資源が活用されるようなものが期待されている。

資金援助に関しては、「ヨーロッパ投資銀行 (European Investment Bank)」が加盟国と協力してこれにあたる。また、各加盟国は、新規事業を優遇するための税制の改正などを行うことが明記されている (European Commission 1997)。このように、ヨーロッパ雇用戦略は具体的で能動的な政策であることも、OECDの雇用戦略と大きく異なっている。第3のシステムと起業家精神の間にも強い関係がある。

## (3) 適応可能性 (adaptability)

「適応可能性」について、小倉 (2004) は、英語の Flexibility と Security を合わせた概念であって、「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」としている。

確かに、OECDが当初打ち出した雇用戦略では、その市場原理を重視するという性格を反映して、欧州諸国に見られた硬直的な労働市場を変革するための規制緩和が強調され、こうした意味合いにおいて、Flexibility という言葉が用いられていた。しかし、ヨーロッパ雇用戦略では、基本理念として、社会的統合をおいているため、Security、すなわち雇用保障が、より強調されている。加えて、「適応可能性 (adaptability)」という言葉が用いられているのは、従来の産業社会とは異なる、情報産業などを中心とした新しい産業社会に適応 (adapt) できるよう、労働市場、企業環境などが変化することを期待しているためである。1998年のガイドラインには、こうした目標のために、企業組織の近代化を図り、新しい技術に対応した人材育成を図ることが明記されている (European Commission 1997)。

## (4) 機会均等 (equal opportunity)

機会均等というガイドラインも、社会的統合の概念と深くかかわっている。したがって、若年者、高齢者、女性など、人種、年齢、性別に拠る不平等の撤廃を目指している。しかし、EES発足当初のガイドラインでは、特に、性別間での均等な雇用を目指すことが強調されている。そのために、家庭生活と両立可能な仕事環境の整備、女性の労働市場への再参入への援助などが重点政策とされている。こうした政策によって、失業率の男女間格差、特定のセクター間での男女の就業比率の格差を是正しなければならないとされている。特

に、ヨーロッパ雇用戦略で強調されていたことは、女性の就業率の向上である。「機会の平等はヨーロッパ雇用戦略の中での中核的な課題となってきた。これは、労働市場の実態を検証する場合ほとんどすべての指標について、特に雇用率が関係する場合、男女間に重大な格差があるという認識が発展した結果である。( Behning and Pascual 2001-2003、 p.9 )」

これらのガイドラインのほかに、ヨーロッパ雇用戦略の特徴とされているものに、リスボン戦略 (Lisbon Strategy) と呼ばれるものがある。それは、前述した社会的統合という基本理念、Full Employment、良質な仕事の提供である。このうち、Full Employment とは社会的統合と関連する概念だが、高齢者、若年者、女性など幅広い層で労働力化が図られ、労働力率が向上することを意味している。具体的には、2000年に開かれた欧州理事会で、2010年までにEU全体で就業率を70%、女性の就業率を60%にまで上げることをEESの長期目標とされた。また、2001年に行われたストックホルム欧州理事会では、中期目標として2005年までに就業率を67%、女性の就業率を57%まで上げることが採択された。

ガイドラインで設定されている課題をめぐる背景は、加盟国ごとに異なっている。例えば、女性の雇用に関して、EU加盟国は、すべての労働指標に関してジェンダー格差の大きい国々、女性が職業に就く場合、フルタイムである場合が多い国々、逆に、女性就業者の多くがパートタイムである国々、ジェンダー格差の少ない国々、労働指標について矛盾している、すなわち、女性の失業率は低いが、経済活動率、雇用率が低い国々の5つのグループに分類される ( Behning and Pascual 2001-2003 ; p.14 )。加盟国毎に異なった状況があるため、共通の課題を持っているにせよ、実際に行われる雇用政策は加盟国ごとに異ならざるを得ない。しかし、以下のような、加盟国全体に共通な政策施行方針が強調されている。

Subsidiarity : EUレベルでの共通目標と加盟国の実際の政策決定責任との間のバランスがとられなければならない。目標達成のための方法の決定権の多くは個々の加盟国に任される。

Convergence : ヨーロッパ雇用戦略は加盟国で共通に同意された雇用目標であり、個々の加盟国はヨーロッパ全体の雇用状況を改善するために寄与しなければならない。

Management by objectives : ヨーロッパ雇用戦略の目標達成は、適切な指標によって監視され、政策施行の結果は公開されなければならない。

Country surveillance : 毎年、政策の施行状況について各加盟国は報告を行う。これによって、加盟国同士での目標達成に向けての意見交換、プレッシャーを促進する。

(注) ヨーロッパ雇用戦略の中には、EU加盟国同士で意見交換、政策の評価を行うためのPeer Review Programがある (<http://www.peerreview-employment.org/en/>)。

Integrated approach : Employment Guidelines は雇用政策のみならず、社会、教育、税制などの政策にも拡張される。

## 2.3 ヨーロッパ雇用戦略の施行手続き

ヨーロッパ雇用戦略の活動は以下の基本項目からなる。

Employment Guidelines：EU からの要請に従い、雇用政策に関する加盟国共通の優先方針を示す。

National Action Plans：すべての加盟国が毎年提出するもので、ガイドラインがどのように実行されるかに関するプラン。

Joint Employment Report：加盟国から提出された National Action Plans を EU 及び欧州理事会が検討した上で出される共同レポート。

Recommendations：欧州理事会が決定する、国毎に対する雇用政策に関する提案

2000 年以降、ヨーロッパ雇用戦略施行のための財政的な資源は、さまざまな基金によっている。その中でも、中心を占めるヨーロッパ社会基金（Europe Social Fund：ESF と略称することがある）は、財政的な資源のおよそ 30% を占めている<sup>8</sup>。ヨーロッパ社会基金の分配手続きは以下の通り。

Community Support Framework（CSF）が、EU と各加盟国の間で設定される。CSF は、各加盟国の労働市場がどのような問題に直面しているか、政策のプライオリティをどのようにするかと言った問題を定める。また、特に重点を置く地域（objective1、2）と課題（objective 3）が決定される。これらは、ヨーロッパ社会基金をはじめとする基金の配分計画の第一原則となる。

Objective 1：人口一人あたりの GDP が EU 全体の平均の 75% 未満の地域。及び辺境地（e.g. フランス領の東部アゾレス諸島など）、スウェーデン、及びフィンランドの過疎地域。

Objective 2：以下のような問題を持っている地域

- ・ 第 2 次産業から第 3 次産業への転換に直面している地域
- ・ 衰退しつつある地方
- ・ 特別な問題に直面しつつある都市地域
- ・ 漁業に依存していて経済的な困難に直面している地域

Objective 3：教育、訓練、雇用のシステムの近代化にかかわる課題

CSF が設定されてから 4 ヶ月以内に、各加盟国は、地域の書記官、ソーシャル・パートナーなどと協議した上、Development Plan（各加盟国が直面している問題、政策のプライオリティ、以前の政策の施行状況などをまとめたもの）を提出する。

欧州議会は、提出された Development Plan と National Action Plan を検討する。

各加盟国は、総合的な地域サポート計画である CSF か、限定的な地域サポート計画で

---

<sup>8</sup> ヨーロッパ社会基金は 1957 年に設立された。その資金は、EU 加盟国に対し、よりよい就業環境、仕事の提供、失業率の低減などを目標とした政策の施行を支援するために用いられる。

ある Single Programming Document (SPD) のどちらかを選択し、計画のドラフトを欧州議会に提出する。

CSF を選択した加盟国は、CSF の具体的な施行計画、資金をどのように使うかを定めた Operational Programme (OP) を提出する。

欧州議会は提出された、CSF、OP、SPD を検討する。さらに、基金の委員会の意見を聞いた上で、CSF などが提出されてから 5 ヶ月以内に最終決定を下す。

欧州議会の決定から 3 ヶ月以内に、各加盟国は計画の内容を補完する Programme Complement を提出する。ただし、Programme Complement の提出は任意で、提出されたものも承認を受ける必要はない。

提供された基金を管理する Managing Authority (各加盟国が定めるもので、主体は国 (national)、地方 (regional)、地域 (local) レベルの公的、あるいは私的機関、または加盟国自体のいずれかになる) が決定される。

具体的なプロジェクトの選択、履行、管理、モニター。

### 3. EU の地域雇用政策

#### 3.1 地域分権型の政策

1997 年、ヨーロッパ雇用戦略が実行に移された時点では、その対象は国レベルで設定されていた。しかし、次第に地域レベルでの政策の重要性が指摘されるようになり、1999 年のガイドラインでは地域機関とソーシャル・パートナーの役割が強調された。

2000 年に行われたリスボン欧州理事会 (Lisbon European Council) では、経済、雇用、社会政策間の相互作用を強調し、欧州委員会と各加盟国が雇用戦略の上で協力するための「整合化の新しい開かれた方法 (new open method of coordination)」が採択されたが、その中で、地域雇用開発について、大幅な改定、増補がなされ、地域特有のさまざまなニーズの充足を緊急の課題とし、地域レベルでの政策の重要性が述べられている。この年に定められたガイドラインでは、このようなニーズに対応するために、地域の行政機関や公共職業安定機関とともに、地域、地方の諸機関とソーシャル・パートナーに対するサポートの必要性が述べられている。

ヨーロッパ雇用戦略における地域雇用政策の特徴は、その指針として、地域主体の分権的な政策設定、施行を掲げている点にある。以下に、2000 年のリスボン欧州理事会で採択された地域政策方針に関する記述をそのまま引用する。

*"A fully decentralized approach will be applied in line with the principle of subsidiarity in which the Union the Member States, the regional and local levels, as well as the social partners and civil society, will be actively involved, using*

*variable forms of partnership".*

「(新しい方法は)完全に分権型のアプローチであり、(各地域の)代行者(subsidiarity)の行動原理にしたがって適用される。代行者としてEUメンバー、地方及び地域レベル、同時にソーシャル・パートナー、市民の積極的参加が望まれ、様々な形式のパートナーシップを活用する(European Council 2000)。」

また、同じガイドラインの中で、「ソーシャル・パートナーを含む、地方・地域レベルの施行者が動員され、地域レベルでの雇用創生の可能性を明らかにし、目標達成のための連携を強化することによってヨーロッパ雇用戦略は施行されなければならない(European Council 2000)」とし、改めてソーシャル・パートナーの重要性を強調している。

この、ソーシャル・パートナーという言葉は、後述する「第3のシステム」とともに、ヨーロッパ雇用戦略における地域雇用政策の重要なキーワードである。地域主導の政策であるということと同時に、地域行政機関だけではなく、地域に根ざした様々なアクターを動員するという点が、EUの地域雇用政策の大きな特徴となっている。

ヨーロッパ雇用戦略では、地域雇用政策を施行する地域アクターとして以下のものを想定している。

地方機関：政策施行のモデルとなり、地域の他の機関を支援し、地域雇用推進のための活動を統合する。

企業：失業者に対して雇用機会や職業経験、On-the Job Trainingを提供する。また、中小企業を支援し、起業家精神(entrepreneurship)を育成、保護する。

第3のシステム(社会経済機関、NGOなど): NGOを含む協同組合、社会経済団体などの団体と協力することによって地域の福祉、雇用へのアクセス状況を改善する。

ソーシャル・パートナー：基本的には、労使団体を意味するが、これは、地域、加盟国ごとに様々な団体、組織がある。また、ヨーロッパ全体にまたがる組織を意味する場合もある。概して、商工会議所などの経済団体(例えば、UNICE: 欧州共同体産業連盟)、企業の団体、いくつかの労働組合が合併した団体(例えば、ETUC: 欧州労働組合連合等)などで構成される。

公共職業安定機関

教育訓練機関

このように、広義のソーシャル・パートナーとは上に挙げた様々な組織、団体のすべてを意味し、狭義のソーシャル・パートナーとは基本的に労使団体、および経済団体だが、既存の組織に限られず、その定義は進化しつつあり、新たな団体も参加している(従来の行政、企業、労働組合とは異なる組織、団体を意味する。

なお、ヨーロッパ雇用戦略では、Region(地方) Local(地域)という言葉が併用して用いられている。地理的には、Regionのほうがより広い。しかし、どちらも現実の行政区

画などとは必ずしも一致せず、その地理的な範囲は、場合によって様々である。

### 3.2 第3のシステム

広義のソーシャル・パートナーの一つとされている「第3のシステム」は、ヨーロッパ雇用戦略における地域雇用政策の中で重要な役割を果たしている。「第3のシステム」という言葉は、後述する、EES 発足と同時に実施されたパイロット・プロジェクト「第3のシステムと雇用」で既に用いられている。第3のシステムとは、公共部門とも異なる、また、既存の民間企業とも異なる、地域に根ざした様々な組織を指している。具体的には、情報通信、福祉、環境問題に関するサービスを提供するような組織で、NGO（非政府組織）やNPO（非営利団体）も含まれる。第3のシステムに含まれる組織の内容は様々だが、共通点として、以下のようなものが挙げられている（European Commission 2003）。

地域に根ざした組織であり、経済的、社会的、及び一般的な利益を追求する。

（地域住民の）私的、個人的な利益の追求に目的が限定されている。

独立した経営体であり、組織の雇用者、ボランティア、そして顧客も経営に参加する。

第3のシステムが地域開発のために動員されることの利点は、各地域特有なニーズに対応し、既存の公共部門や企業では供給できなかったサービス、具体的には、子供の世話などの家事サービス、若年者や高齢者への援助といった福祉サービス、環境改善にかかわるサービスなどを提供できることにある。こうしたサービスは、既存の組織、団体では十分に対応できない上、それぞれ、地域に特有な性格を持っており、画一的な政策対応が難しい。第3のシステムは、こうしたニーズを充足するものとして期待されている。同時に、こうしたニーズの充足は、雇用機会を広げるという波及効果をもたらすことが期待されている。例えば、子供の世話や、高齢者に対する介護サービスを充実させることによって、女性の就業率が高くなることが期待され、これが、地域の活性化につながると考えられる。このように、第3のシステムの動員は、ヨーロッパ雇用戦略の地域分権という政策方針と強く関連している。

また、第3のシステムは、高齢者、障害者、女性など社会的弱者となりやすい層を対象とするサービスの提供、あるいは優先的な雇用を行っており、先に示した、ヨーロッパ雇用戦略の基本理念の一つである社会的統合（Social Inclusion）と合致する。同時に、第3のシステムは、情報、福祉など、従来、立ち遅れていた分野、言い換えれば、情報や知識に基盤を置く新しい分野の発展に寄与し、ヨーロッパ諸国の新しい経済、社会体制と適合すると考えられている。

### 3.3 第3のシステムの効果と問題点

ヨーロッパ雇用戦略における第3のシステムの動員は、実際には、2000年のリスボン雇用サミットに先立つ1997年に開始されたパイロット・プロジェクトで、すでに行われてい

る<sup>9</sup>。このパイロット・プロジェクトでは、当時、EU に加盟していた 15 カ国から参加団体を公募し、最終的に 81 件のプロジェクトが選定された。これらの参加団体の中には、NPO、NGO とともに公的に組織されたものも含まれているが、いずれも、雇用促進効果を持ち、これまで充足されることのなかった社会的、地域的なニーズに対するサービスを提供することが期待されるという基準で選ばれた。

このパイロット・プロジェクトに選ばれた団体を含め、第 3 のシステムから、1995 年から 1998 年の間に EU 全体で 8,880,000 のフルタイム雇用が創出されたと報告されている。国別には、第 3 のシステムに属する組織によってもたらされた雇用は、ギリシャ、ポルトガルでは国内雇用の 1~2.5%、イタリア、スウェーデン、ドイツ、ベルギー、フランス、オーストリア、フィンランド、スペイン、英国では 4~8%、デンマーク、アイルランド、オランダでは 12.5~14.3%を占めていると報告されている (Employment and Social Affairs 2002)。

第 3 のシステムについて、具体的な例を幾つか紹介しよう<sup>10</sup>。

- ・ デンマークで、成人のためのスポーツ振興を行っている FMI (Foreningen til fremme af Motion og Idraet I Dagtimerne) という組織は、デンマーク国内の 6 地域において、新たに、昼間あまり使われていないスポーツ施設を、障害者や高齢者のためのスポーツ、余暇活動のために開放し、インストラクター等のための雇用を新たに確保することができた。
- ・ ドイツにある IRIS (Institute for Regional Innovation and Social Research) という組織は、若い芸術家を支援するための活動、ベビーシッターの提供を行い、126 のフルタイムの仕事、13 のパートタイムの仕事を新たに生み出した。
- ・ フランスの Macif Foundation という組織は、欧州労働組合連合 (ETUC) などと協力して、若年者の第 3 のシステムでの雇用創出のための地域プロジェクトに対して技術的な協力を行い、97 のフルタイムの仕事、16 のパートタイムの仕事を創出した。

これらは、パイロット・プロジェクトで採用された例のごく一部だが、これらの事業は、直接、雇用を生み出すだけではない。例えば、ベビーシッターのサービスが提供されることで、それまで、労働市場に出ることができなかった女性が働くようになるなど、間接的な雇用創出、労働力率の上昇といった効果も期待されている。

最初のパイロット・プロジェクトについては、それぞれのプロジェクトがどのような雇

---

<sup>9</sup> ここで、パイロット・プロジェクトとは文字通り試行的なプロジェクトを意味する。パイロット・プロジェクトは第 3 のシステムの動員だけではなく、様々な課題において行われている。

<sup>10</sup> 以下の例は、パイロット・プロジェクトに関する幾つかの報告書 (Campbell 1999; Borzaka 1999; Lloyd 1999; European Commission 2002; ECOTEC 2001a, 2001b) から引用した。

用をもたらしたか、生産性はどうか、実際に働いている人々はどのような意識を持っているかなどについて詳細な調査が行われており、報告書が公表されている（ECOTEC 2001a, 2001b）。この報告を踏まえ、第3のシステムの活用は、2002年に、新しいプロジェクトの採用を含む新しい段階に入っている。

第3のシステムは、EUの地域雇用政策の最大の特徴である、地域分権型の政策であること、あるいは、地域独自の雇用創出政策を目指すということと深く関係しており、大きな期待、評価を集めている。しかし、第3のシステムがもたらす問題点も指摘されている。

まず、第3のシステムの属する団体によりもたらされる仕事は、一般的に賃金が低く、労働条件が悪いという批判である。こうした危惧は、特に労働組合が持っている。しかし、一方で、仕事への満足度は、公的機関や営利企業で働いている場合と比べ、非常に高いという報告もある。また、労働組合自体の中にも、いくつかの分野で第3のシステムと協同しようとする動きがある（濱口2000）。

ヨーロッパ雇用戦略自体についても、先に示したEU主要国における失業率の推移（図1）をみてもわかるように、EESが開始されて以降、ほとんどの加盟国で雇用状況の改善が観察されている。特に、1990年代半ば以降、構造的失業者（長期失業者）が減少を続けており、1980年代後半まで、減少傾向にあった就業率（15～64歳層人口に占める就業者の比率）が上昇に転じたことも指摘されている（濱口2003）。これらは、ヨーロッパ雇用戦略が成果を上げていることを示している。また、先に述べたOECDにおいても、ヨーロッパ雇用戦略に対応して、地域雇用を重視するEESとよく似た政策への転換が試みられているのも、ヨーロッパ雇用戦略が成果を上げている証拠だといえる（OECD1998）。

#### 4. おわりに

最後に、EUを中心としてヨーロッパで行われている地域雇用政策が、日本の雇用政策に対してどのようなインプリケーションを持っているかについて考えてみたい。ヨーロッパ雇用戦略は以下のような特徴を持っている。

日本の雇用政策と比較し、能動的な政策（Active Policies）である。

地域分権型の政策をとっている。

地域の雇用を活性化する方策として、外部から企業（特に製造業）を誘致することに特化せず、地域の資源を活性化させることに重点が置かれていること。また、福祉、教育、サービス、情報、環境といった新しい分野の活性化、雇用促進に重点を置いている。

男女間の均等な雇用機会の実現をはじめとして、年齢、人種、性などによる不平等の排除に重点が置かれている。

最初に使われている能動的政策（active policies）という言葉について説明する。政策によって能動的なもの（active）と受動的（passive）なものがあり、雇用政策でいえば、最低賃金の設定や監視、失業保険の運用などが受動的政策にあたる。一方、能動的政策とは、積極的に



雇用を創出するような政策のことを意味し、第3のシステムの活用のためのパイロット・プロジェクトなどは、この典型である。

また、EUの地域雇用政策は、運営の上でも、地域の資源の活用し、地域の活性化に重点を置いているという点も含めて地域分権型のシステムを採用している点に特徴がある。地域の資源の活性化を進めるにあたって、福祉、教育、サービスなどの新しい分野での雇用創出に重点が置かれている点にも注目したい。日本の各地域行政機関で雇用創出の試みが行われているが、それらの多くで、おもに製造業企業を誘致することに努力が払われている。製造業企業の誘致は、以前から行われてきた雇用創出政策の代表的なものだが、平成不況の間に起きたことをみればわかるように、景気の変動によって、せっかく誘致した工場や事業所が廃止される危険性もある。また、1980年代後半から1990年代にかけて起きた、いわゆる産業の空洞化の結果、製造業企業において、多くの雇用を創出することが期待される労働集約的な部分は他のアジア諸国に移ってしまい、かつてのように多くの雇用を見込むことができない。こうした日本の現状を考えると、製造業以外の分野での雇用注目しているEUの雇用政策のインプリケーションは大きい。

また、EUの雇用政策で協調されている「社会的統合」の概念にも注目したい。地域雇用政策に特化した問題ではないが、日本で深刻な社会問題となりつつあるフリーターやニートの問題とEUでいわれている社会的不平等、社会的排除の概念には、多くの共通項があると考えられるからである。

このように、地域分権を進め、地域特有の雇用、経済の活性化を図ろうとしている日本にとって、ヨーロッパで行われている地域雇用政策から学ぶところは多い。しかし、ヨーロッパ雇用戦略というものはEUという特殊性を背景に持っていることも忘れてはならない。したがって、ヨーロッパにおける地域雇用政策を、そのまま日本の地域雇用政策に移植するわけにはいかない。このような点を、どのように考えるのかが今後の課題といえるだろう。

## 参考文献

- Behning, Uta and Amparo Serrano Pascual (eds.) 2001. *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*. ETUI. 高木郁郎・麻生祐子(訳) 2003 『ジェンダー主流化と雇用戦略：ヨーロッパ諸国の事例』明石書店
- Borzaga Carlo 1999 *The Third System Employment and Local Development: Vol. 2 Key Sectors* European Commission.\*
- Campbell, Mike 1999 *The Third System Employment and Local Development: Vol. 1. Synthesis Report* Europe Commission.\*
- ECOTEC 2001a *Evaluation of the Third System and Employment Action: Final Report*. ECOTEC Research & Consulting Limited.\*
- 2001b *Special Study of Third System Approaches to Service Provision and Job Creation*. ECOTEC Research & Consulting Limited. \*
- Employment and Social Affairs 2002 *The New Actors of Employment: Synthesis of the Pilot Action 'Third System and Employment* European Commission.\*
- European Commission 1998. *Adapting and promoting the Social Dialogue at Community Level\**
2002. *Employment in Europe 2002\**
2003. *“Employment in Europe 2003\**
2004. *“Employment in Europe 2004\**
- European Council 1997 *The 1998 Employment Guidelines: Council Resolution of 15 December 1997* Council Document No 13200/97.\*
- European Council 2000 *Lisbon European Council, 24 March 2000, Presidency Conclusions*. Brussels.\*
- 濱口桂一郎 2000 「EU の地域雇用創出政策と第3のシステム(ソーシャル・エコノミー)」月刊自治研2月号
- 2003 「EU の雇用戦略：構造的失業への取り組み、そしてそれを越えて」日本労働研究雑誌 日本労働研究機構
- 樋口明彦 2004 「現代社会における社会的排除のメカニズム - 積極的労働市場政策の内在的ジレンマを巡って」社会学評論 55(1) pp. 2-17
- 樋口美雄、中島隆信、中東雅樹、日野 健 2003 「財政支出の推移と地域雇用」フィナンシャル・レビュー第67号 pp.120-49
- 平田周一 2001 「アメリカにおける階層間格差の動向」調査研究報告書 No. 139 pp. 117-147 日本労働研究機構
- 伊藤 実 2004 「欧米諸国の雇用戦略が示唆するもの」ビジネス・レーパー・トレンド 2004年5月 pp.2-3 労働政策研究・研修機構
- Lloyd, Peter and Benoit Granger 1999 *The Third System Employment and Local Development:*

*Vol. 3. Tools to Support the Development of the Third System* European Commission.\*

中村健吾 2002 「EU における「社会的排除」への取り組み」海外社会保障研究 pp.56-66

国立社会保障・人口問題研究所

OECD 1994 *Job Study: Facts, Analysis, Strategies*. OECD Publications.

1998 *Local Management for More Effective Employment Policies*. OECD Publications.

小倉一哉 2004 「OECD と EU の雇用戦略」ビジネス・レーパー・トレンド 2004 年 5 月

pp.4-5 労働政策研究・研修機構

勇上和史 2004 「失業率の地域間格差の要因分析」『雇用失業情勢の都道府県間格差に関する研究』労働政策研究報告書 No.9 pp.19-35 労働政策研究・研修機構

る研究』労働政策研究報告書 No.9 pp.19-35 労働政策研究・研修機構

<注> \*印のついている資料はヨーロッパ連合のウェブ・サイトから手に入れることができる。

補遺：EU および EU 主要 15 カ国の失業率の推移（％）

年 国名	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ベルギー	6.4	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	8.1	7.8
デンマーク	7.9	8.6	9.6	7.7	6.7	6.3	5.2	4.9	4.8	4.4	4.3	4.5	5.6	5.4
ドイツ		6.4	7.7	8.2	8.0	8.7	9.7	9.1	8.4	7.8	7.8	8.6	9.6	9.8
ギリシャ	7.1	7.9	8.6	8.9	9.2	9.6	9.8	10.9	11.8	11.0	10.4	10.0	9.3	
スペイン	13.2	14.9	18.6	19.8	18.8	18.1	17.0	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3	11.3	10.8
フランス	9.1	10.0	11.3	11.8	11.3	11.9	11.8	11.4	10.7	9.3	8.5	8.7	9.4	9.6
アイルランド	14.7	15.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.3	4.6	4.5
イタリア	8.5	8.7	10.1	11.0	11.5	11.5	11.6	11.7	11.3	10.4	9.4	9.0	8.6	
ルクセンブルグ	1.6	2.1	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.0	3.7	4.2
オランダ	5.5	5.3	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.4	2.7	3.8	4.6
オーストリア			3.9	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	3.9	3.7	3.6	4.3	4.4	4.5
ポルトガル	4.2	4.3	5.6	6.9	7.3	7.3	6.8	5.1	4.5	4.1	4.1	5.1	6.3	6.6
フィンランド	6.6	11.7	16.3	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8
スウェーデン	3.1	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3
イギリス	8.6	9.8	10.0	9.3	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1	5.0	6.9
EU15 カ国平均			10.1	10.5	10.1	10.2	10.0	9.4	8.7	7.8	7.4	7.7	8.1	8.0

資料出所：Employment in Europe 2004, European Commission & Eurostat