

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り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、最賃が高いと特定集団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（エンプロイアビリティ）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ヤルなのだ。

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、企業の一時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 からも、EU からも多々学ぶことができる、ということだけは確実である。