

第4章 雇用戦略の日本へのインプリケーション

4.1 OECD および EU の雇用戦略の意義

4.1.1 OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への進展

1990年代前半から着手された OECD による一連の雇用戦略に関する研究は、失業問題に悩まされる先進諸国の雇用政策に、大きなインパクトを与えた。とりわけ、福祉国家的な政策が支配的で失業率の高かった欧州諸国への影響は、大きいものがあった。OECD 雇用戦略の問題提起を受けて、EU も OECD とは一線を画した独自の雇用戦略を立案し、雇用ガイドラインとして加盟各国にその実施を促すという流れを定着させていった。EU 雇用戦略は、加盟各国の雇用政策に大きな影響を及ぼし、大幅な政策転換をもたらした。現在、政策転換による効果は、大きく現れてきている。

先進諸国の雇用政策に大きなインパクトを与えた OECD 雇用戦略は、明らかに経済システムの効率性と整合性のとれた雇用政策を目指しており、様々な規制を緩和・撤廃することによって、市場メカニズムを貫徹させるという政策理念が基盤となっていた。そのことは、第1章で明らかにした重点的雇用戦略分野が、端的に示している。提示された10項目の内容は、①適切なマクロ経済政策の策定、②技術的ノウハウの創造と普及の促進、③労働時間の柔軟性拡大、④企業家精神の発揮できる環境の醸成、⑤賃金と労働コストの弾力化、⑥雇用保障規定の改正、⑦積極的労働市場政策、⑧労働者の技能と能力の向上、⑨失業保険給付および関連給付制度の改革、⑩製品市場の競争の向上の10分野であり、それぞれの具体的内容は、市場メカニズムを効率的に機能させるための改革を提起している。

OECD の刺激的な雇用戦略の提起に対して、経済成長の鈍化と構造的失業に悩まされていた EU 諸国は、それまで実践してきた福祉国家的な社会政策や雇用政策をかなぐり捨てて、市場原理に基づいた雇用戦略に転換するという道は選ばなかった。手厚い社会保障・福祉政策、労働者保護などの政策が、雇用とトレードオフの関係にあるという OECD 雇用戦略の指摘を真摯に受け止め、市場原理に依存した柔軟化ではなく、雇用保障と矛盾しない働き方の柔軟化によって、雇用問題の解決に対処しようとした。

OECD 雇用戦略に対応して打ち出された EU 雇用戦略は、激しい競争原理の下では弱者が社会から排除される危険性が高いことを考慮し、排除ではなく仕事を通じて国民全体を社会的に統合する連帯の道を選択したのである。1997年のルクセンブルク雇用サミットにおいて、EU 雇用戦略の中核となる「4つの柱」が示され、それ以降の雇用ガイドラインに明記された。「4つの柱」とは、①エンプロイアビリティ、②起業家精神、③アダプタビリティ、④機会均等である。さらに、これらの柱に加えて、①労働市場への参入の拡大、②仕事の質、③生涯学習、④社会的対話およびパートナーシップ、⑤ポリシーミックス、⑥指標といった6つの目標が設定された。

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

フル就業は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。この目標を達成するために具体的な数値目標が設定されており、2010年までに全体の就業率を70%、女性の就業率を60%、高齢者（55～64歳）の就業率を50%に引き上げるという目標である。

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

しかしながら、雇用戦略以降の最近のOECDの報告書に盛られた内容は、EUの雇用戦略に似通ったものとなってきている。OECDの雇用戦略プロジェクトは、1999年頃にとりあえず収束しているが、その後もEmployment Outlookなどで雇用戦略に関連した問題が取り上げられている。1998年～2003年のEmployment Outlookで分析された内容は、次第に社会的統合を目指すEU雇用戦略の内容に似通ってきており、市場原理を全面に打ち出した雇用戦略プロジェクトとは、その内容がかなり異なっている。

とりわけ、過去10年間の労働市場政策を評価した2003年のEmployment Outlookでは、政策評価の指標として就業率も用いている。さらに、働くことが失業手当や生活保護を受けるよりも経済的に有利であるようにするMaking Work Pay（働いた方が得になる方策）に関して、多角的な視点から検討が加えられ、積極的対策と受動的対策の長短、継続的な職業訓練の重要性などが指摘されている。

4.1.2 雇用戦略におけるOECDとEUの差異

OECDとEUの雇用戦略は、良好な雇用環境を整備していくという共通の目標を定めているが、市場原理を中心に据えたOECDと社会的統合を重視したEUでは、そのアプローチはかなり異なっている。両者の差異は第1章3で比較考察されているが、改めて要約すると以下の通りである。

失業対策に関しては、問題の中心を若年失業者と長期失業者に置いていることでは共通している。だが、対策としては、OECDは失業給付額の削減と給付期間の短縮が効果があるとして

いるのに対して、EUはMaking Work Pay（働いた方が得になる方策）を目指して、若年失業者が6ヶ月以内、成人失業者が12ヶ月以内にカウンセリングや職業訓練を受けて再就職できるようにするという具体的な目標を定めている。そのためには、職業訓練によるエンプロイアビリティを高め、個別の職業指導とカウンセリング、再就職後のモニタリングなどを各国に求めている。

教育・職業訓練制度に関しては、OECDは多面的に各レベルでの課題を指摘しているのに対して、EUはより若年失業対策を念頭に置いた具体的な政策展開を示している。例えば、失業者に提供される教育訓練措置を段階的に対象者の20%にするという数値目標や、学校から職業への円滑な移行を具体化させるために、企業内実習と職業学校が連携しているドイツのデュアル・システムを紹介している。

高齢化対策に関しては、OECDもEUも共通して高齢化に伴う年金財政の悪化を懸念しているが、EUは早期引退政策の結果、引退年齢が60歳以下になってしまったこともあって、就労引退年齢を5歳引き上げるといった数値目標を設定している。

起業の促進に関しては、OECDもEUも共通した戦略項目であり、OECDは企業家精神の尊重や起業のための具体的な問題点を指摘しているのに対して、EUはさらに雇用創出が期待される産業分野を明示すると共に、民間でも公共部門でもないNPOやNGOといった第3システム分野における雇用創出の可能性も指摘している。

企業の人事労務システムに関しては、OECDは個別企業レベルでの柔軟な賃金決定や労働時間の導入を重視するとともに、企業内教育については、長期的雇用関係が成立しにくいことを前提として、公的な訓練支援を強調している。これに対して、EUは「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」の重要性を強調している。

労働・社会保障法制や税制に関しては、OECDは市場機能を阻害する規制の改廃を強調しており、年金制度改革や非課税対象枠の縮小、失業給付水準の抑制、解雇規制の緩和などを指摘している。これに対して、EUの主張はかなり異なっており、年金制度改革よりも高齢者の就業率の引き上げを重視し、解雇規制の緩和よりも経営者と労働者が一体となった環境変化への対応を強調している。さらに、就業形態の多様化のメリットを評価しながらも、正規社員との均等待遇の必要性を強調している。

均等待遇に関しては、OECDはほとんど触れていないが、EUでは「機会均等」が雇用戦略の中核である「4つの柱」の1つとなっている。具体的には、差別のない均等な待遇を実現するために、女性の就業率を60%にまで引き上げるといった数値目標が設定されている。

以上のように、OECDとEUの雇用戦略は、その内容がかなり異なっており、市場機能や効率性を重視したOECD雇用戦略は、そのモデルとなっている米国において、経営が順調であっても雇用削減の手を緩めない企業が現れるなどジョブレス・リカバリー（雇用なき景気回復）の問題が顕在化したり、賃金格差や貧富の差が一層拡大するなどの弊害も目立ちはじめており、効率性の追求だけでは限界があることが明らかになってきている。OECD雇用戦略を踏まえて

提起された EU 雇用戦略は、効率だけではなく公正や平等、社会的統合といった内容を多角的に含むものであり、政策論としてはより現実的なものになっている。

4.1.3 EU 主要国における政策転換の実態

OECD 雇用戦略が提起した問題を真摯に受け止めた EU 諸国は、EU 雇用戦略の雇用ガイドラインに基づいて、1990 年代後半に明らかな政策転換を行っている。EU 諸国における従来の雇用政策は、社会保障的な手厚い失業補償に加えて、失業率を下げるために高齢者を非労働力化させる早期引退政策を実施していた。こうした労働供給制限政策は、結果的に失業率を下げることに、若年者に雇用機会を提供することにも、目立った政策効果をあげることができなかった。

これに対して、EU 雇用戦略が打ち出した「フル就業」（全員就業）という考え方は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。こうした政策理念を実現していくためには、長期失業者と若年失業者の再就業を促進させる政策が不可欠である。雇用政策の転換という流れが最も明確に現れたのは、失業保険制度改革である。

従来の失業保険制度とそれに連なる生活扶助などの社会保障制度は、手厚い失業手当の給付水準と給付期間、それに続く生活扶助によって、失業者が再就職する意欲を削ぐ結果になり、働くよりも失業手当などで生活することを選択してしまう、いわゆる「失業の罠」、「貧困の罠」といった状況を招いてしまっていた。こうした状況を打破するために打ち出された政策は、失業給付の水準を大幅に下げるというのではなく、失業保険給付と再就職活動を一体化させ、失業者に対して失業給付の権利を保障するとともに、再就職活動の義務（責任）を果たすことを明確化した。

フランス、ドイツ、イギリス、スウェーデンなどの失業保険制度改革を見ると、EU 雇用ガイドラインが加盟各国に求めた「若年失業と長期失業の予防策とエンプロイアビリティの向上策」を具体化させるために、徹底した個別対応方式が導入されている。カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われる。さらに、短期間での再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化している。他方、失業給付の条件を厳しくし、カウンセリングや職業紹介を明確な理由なく拒否した失業者に対しては、失業給付を停止するといった処置がとられている。

また、職業経験の乏しい若年失業者や長期失業者を仕事に就かせるために、就業形態を多様化させる政策を推進している。企業においては、フルタイム就業に加えてパートタイム就業の進展を促す政策を実施するとともに、自治体や労働組合、NPO といった多様な組織での就業機会を増やす政策も実施している。「フル就業」の具体化である。

以上のように、EU 雇用戦略を実践している EU 主要加盟国の雇用政策は、明らかに政策スタンスを転換してきており、消極的労働市場政策から積極的労働市場政策に移行してきている。税制や失業給付制度を改革し、「貧困の罠」、「失業の罠」を防止するために、**from Welfare to Work**（福祉から就労へ）、**making work pay**（働いた方が得になる方策）といった内容の改革が実践されている。

4.1.4 政策評価

OECD 雇用戦略にしても EU 雇用戦略にしても、政策評価に多くの労力を割いている。膨大な財政資金を投入するのであるから、雇用対策の政策評価を行うのは当然である。しかしながら、経済の従属変数である雇用に対して政策評価を行うというのは、実際には非常に難しい問題を数多く抱えている。実態として雇用創出が認められたとしても、それが経済成長によってもたらされたものなのか、雇用対策の政策効果によってもたらされたものなのかを判別するのは、非常に難しい。また、モデル分析においても、デッドウエイト・ロス、置き換え効果、サンプル・セレクション・バイアスといった問題が付きまとい、計測結果をそのまま政策評価と見なすのは危険である。

こうした政策評価につきまとう問題ゆえに、第3章で分析した主要国の政策評価結果も、相反する結論も含めて様々な結論が導かれており、客観的な政策評価手法が確立された状況とはなっていない。ただし、そうした状況下においても、共通して政策の効果が認められるものもある。

まず、これらの主要国において職業訓練に関しては、訓練による就職効果は認められるが、賃金効果に関しては明確には確認できない。つまり、職業訓練は再就職の確率を高めることはあっても、それが再就職後の賃金を高める効果を発揮しているとはいえないということである。さらに、訓練の効果は誰にでも現れるわけではなく、女性やマイノリティー、若年者など職業能力開発の初期段階にあるグループには、その効果が大きいようである。

ところで、第3章の結論で引用されている **Dar and Tzannatos** が分析した積極的労働市場政策に関連した7つの施策の評価において、明確な政策効果を確認できたのは、カウンセリングをはじめとした就職支援策だけである。他の訓練施策や起業支援策、賃金助成策は、デッドウエイト・ロスや置き換え効果といった問題から政策効果を確認できなかったり、一部でしか確認できなかったというのが結論である。

このように、これまでの政策評価は、科学的手法にしる非科学的な手法にしる、多様な要因が複合的に絡む現実を正確に測定する手法を開発することが難しいこともあって、多くの政策に関して一致した政策効果を確認することができないという結果になっている。こうした状況ではあるが、OECD 雇用戦略が示した10項目に関する調査結果のうち、雇用対策に関連したものは、以下のような結論を明記している。

① 労働時間の短縮

労働時間短縮（法定・所定労働時間の短縮とパートタイム労働の促進）の推進は、企業や部門、職業によってその効果は異なるが、企業と労働者が労働時間調整を交渉できるようになったことは事実である。

② 賃金と労働コストの弾力化

最低賃金が相対的に低ければ雇用への影響は小さいが、最低賃金が高いと低技能労働者などの特定集団の就業行動を抑制し、失業を発生させる。雇い主の社会保険負担に代表される労働費用は、労働需要を減退させる作用がある。特に、法定最低賃金に近い低賃金労働者は、より高い失業率を被ることになってしまう。

③ 労働者保護規制の緩和

労働者保護規制の緩和は、正規社員中心から有期契約制度を導入した就業形態の多様化による雇用創出が図られた。正規と非正規の社員の間には公平性の問題が生じているものの、改革を行わなかった場合よりも効果はある。（1999年の **Employment Outlook** では、解雇規制の強さと失業の相関関係を調べた結果として、規制が強い国では若年者と女性の失業率が高いことを明示している。）

④ 職業訓練

職業訓練に関しては、小さな見返りしか得られない。特に、不利な立場にあり特別なケアを必要としている弱者に対する訓練は、ほとんど効果がない。ただし、短期的には見返りが少ないが、長期的には見返りが増加することが多い。

⑤ 賃金助成

賃金助成は短期的にみた場合、デッドウェイト・ロス、代替、転置効果が高く、余り効果がない。

⑥ 直接雇用創出

公共部門における直接雇用創出は効果がないことが多く、提供されるほとんどの仕事は付加価値の低いものであるため、恒久的雇用としては使われるべきでない。

⑦ ビジネスをはじめる失業者への助成

少人数の失業者個人に対して行われる助成は、30～40歳で比較的教育のある男性に焦点が当てられた時に、雇用創出効果が認められる。

⑧ 公共職業サービス

公共職業サービスは、職業紹介機能、失業保険機能、積極的労働市場政策のプログラムに失業者を実際に結びつけることの3つの機能を有しているが、積極的労働市場政策を大規模に実施すると、政策の多くが所得保障のような受動的なものに偏向してしまう可能性が大きくなる。また、公共職業サービスの機能に関しては、三元分割方式（中央、リージョナル（地域）、ローカル）ではかなりの自治機能があり、ローカルな労働市場においては、需要と供給の具体的な内容が国レベルよりもより明確な場合に、成功を収めるケースが多い。

⑨ 求人情報の提示システム

求人情報を提示する方法は、オープン、セミオープン、クローズドの3種類があるが、OECD諸国では完全オープンシステムとセルフサービス方式の施設が広まっている。これによって公共職業サービスの資源をより自由に使えるようになり、就職困難者に対してより多くのエネルギーを費やすことができる。

⑩ 生涯職業教育

学校から職業への円滑な移行には、企業による職業教育が有効である。また、変化の激しい時代にあっては長期に渡る再訓練が必要であり、政府は追加訓練による便益と費用を明示する必要がある。中小企業に対しては、企業間の共同訓練や公的訓練機関の利用を促進させる必要がある。

⑪ 失業保険給付

失業給付額が多いほど、また給付期間が長いほど、失業率が高まることが分かった。長期的に低失業率を維持するには、失業給付要件を制限すると共に、企業や地方政府に対して雇用問題に取り組むインセンティブを与える方がよい。

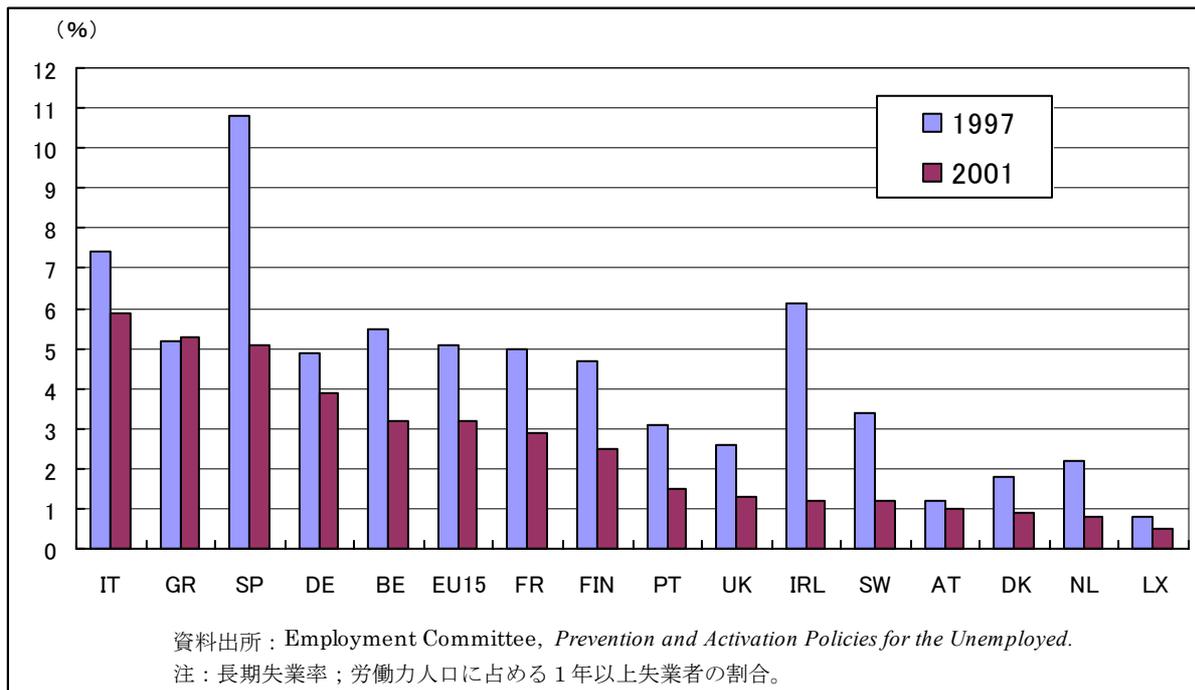
以上が先進諸国の雇用・失業対策に関するOECDの政策評価であるが、景気回復期における積極的労働市場政策の雇用拡大効果が確認された反面、賃金助成や公的部門の直接雇用創出、解雇規制の緩和などは、それほど雇用拡大効果は認められなかったとしている。

ところで、若年失業者と長期失業者の減少に主な目標を定めたEU雇用戦略において、雇用ガイドラインが示した第1期5年間の成果は、以下のようなものとなっている。

第1期の雇用ガイドラインでは、若年失業者は失業後6カ月以内に、成人失業者は12カ月以内に、職業訓練などの就業能力向上措置を、個別職業指導とカウンセリングを伴って提供することを求めている。そしてこれらの措置の達成目標を、最先進3カ国の平均、少なくとも20%と設定した。第1期5年間にほぼ全加盟国が20%を達成し、最先進3カ国の指標は50%に上昇している。この結果、1997年から2001年の間に、全失業者に占める長期失業者の割合は50%から42%に、長期失業率は5%から3.2%に低下している。国別に見ると、スペイン、アイルランド、スウェーデンの低下が顕著である（図4-1）。

また、EU委員会は政策評価に関して、各国の事例から以下のような指摘をしている。職業訓練は、労働市場に再参入する女性など特定のグループには有効である。雇用への補助金は、公的部門よりも民間部門の方が効果的であり、自営開業援助は適用範囲が限定的ではあるが有用である。一般的に個人別プログラムは有効だが、集団的プログラムは効果が乏しいことなどを指摘している。

図 4-1 EU 諸国の長期失業率の変化（1997-2001年）



以上のように、政策評価に関しては、正確な分析手法が確立したとは言えない状況にあるが、いくつかの定量的および定性的分析結果から、カウンセリング、教育訓練、職業紹介といった積極的労働市場政策は、失業者の再就職に有効である。とりわけ、求職活動の初期に行われたカウンセリングは、失業期間の短縮に効果がある。しかも、専門家によるカウンセリングの効果がより高い。なお、教育訓練に関しては、再就職の確率を高めることはあっても、それが再就職後の賃金を高める効果を発揮しているとはいえない。訓練の効果は、女性やマイノリティー、若年者など職業能力開発の初期段階にあるグループには大きい。職業紹介は、不況期になると公共職業紹介による就職の確率が高まり、高度専門職や管理職などは民間の有料職業紹介が効果的である。

これに対して、賃金助成や公的部門の直接雇用創出、解雇規制の緩和などは、それ程雇用拡大効果は認められなかった。また、手厚い失業給付や福祉手当の給付も、失業者の再就職意欲を損なう結果になり、求職行動に悪い影響を与える。

4.2 日本へのインプリケーション

4.2.1 EU 雇用戦略の教示

OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への歩みを見ると、雇用戦略の目標は、労働政策ばかりではなく税制、社会保障、マクロ経済政策などが包括的に含まれており、全体としての政策効果を最も高めるように、政策の方向を収斂させることにある。EU 雇用戦略においても、その目標は各国の具体的な政策や政策手段を収斂させるのではなく、政策の方向を収斂させたのであ

る。それには政策のトレンドを観測することが必要であり、政策目標の設定、モニタリング、政策評価といった一連の行動が不可欠である。EU 雇用戦略は、こうした一連の流れを、雇用ガイドラインを示し、各国の政策をモニタリングしながら政策効果を上げてきたのであって、決して罰則を設けて政策手段を収斂させるというシステムではなかった。

EU 諸国における従来の雇用政策は、社会保障的な手厚い失業補償に加えて、失業率を下げるために高齢者を非労働力化させる早期引退政策を実施していた。こうした労働供給制限政策は、結果的に失業率を下げることに、若年者に雇用機会を提供することにも、目立った政策効果をあげることができなかった。これに対して、EU 雇用戦略が打ち出した「フル就業」（全員就業）という考え方は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。

こうした政策理念を実現していくために、EU 諸国は雇用ガイドラインに基づいて、1990年代後半に明らかな政策転換を行っている。EU 雇用ガイドラインが加盟各国に求めた「若年失業と長期失業の予防策とエンプロイアビリティの向上策」を具体化させるために、徹底した個別対応方式が導入されている。カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われる。さらに、短期間での再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化している。

他方、失業給付の条件を厳しくし、カウンセリングや職業紹介を明確な理由なく拒否した失業者に対しては、失業給付を停止するといった処置がとられている。また、職業経験の乏しい若年失業者や長期失業者を仕事に就かせるために、就業形態を多様化させる政策を推進している。企業においては、フルタイム就業に加えてパートタイム就業の進展を促す政策を実施するとともに、自治体や労働組合、NPO といった多様な組織での就業機会を増やす政策も実施している。こうした消極的労働市場政策から積極的労働市場政策への移行は、税制や失業給付制度を改革し、「貧困の罠」、「失業の罠」を防止するために、**making work pay**（働いた方が得になる方策）を実践する内容となっている。

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

4.2.2 1990年代前半までの日本の雇用政策

日本の雇用政策の歩みを概観すると、1960年代における日本の高度経済成長期には、労働力需給における職種別・地域別のアンバランスが顕在化したため、労働力の質的側面を考慮した能力開発と労働力の流動化によって調整する積極的労働市場政策が要請された。1966年には、雇用対策法が制定されるとともに雇用対策基本計画も作成され、経済政策と雇用・失業対策との連携が強化された。

1973年に勃発した石油危機によって高度経済成長も終焉し、雇用政策も新たな枠組みの下で実施された。石油危機は日本の産業に構造転換を迫ることになり、重化学工業を中心としたエネルギー多消費型産業構造から、半導体産業を中核としたハイテク産業への移行を進展させ、産業構造の高度化を実現した。急激な産業構造の転換に伴って、企業内において成熟・衰退事業部門から余剰人員が発生したが、当時の多くの企業は、企業内あるいは企業グループで余剰人員を配置転換、出向・転籍させるなどによって、失業の顕在化を防ぐことに努めた。こうした企業の雇用維持策は、労働組合の方針とも相まって、いわゆる「終身雇用」といわれる長期安定的雇用慣行を強化することになった。

石油危機後の労使の雇用行動は雇用政策にも反映され、従来の失業保険制度から雇用保険制度への転換が行われた。従来の失業保険法において失業給付と財政上区別せずに行われていた附帯事業を、明確に法律に位置付けるため、事業主負担による雇用保険三事業が新設された。失業予防策としての中心は、雇用安定事業の中の雇用調整助成金制度である。同制度は、その後の雇用対策において、雇用の維持・安定に関する中心的な役割を果たすことになる。

その後の日本経済は、第2次石油危機、2回の円高不況に襲われ、サービス経済化が進展するなど産業構造も大きく変化し、労働市場も高齢化の進展、女性の職場進出、就業形態の多様化などが進展した。こうした社会経済構造の変化に対応して、雇用政策も1980年代後半に新たな制度が相次いで制定された。高年齢者雇用安定法、職業能力開発法、労働者派遣法、男女雇用機会均等法、障害者雇用促進法などである。

このうち高年齢者雇用安定法は、60歳定年の法制化や各種助成金・給付金制度が導入され、早期引退政策を実施していた当時のEU諸国とは逆の高齢者雇用促進策が実施された。また、職業能力開発法においては、生涯職業訓練の促進が目指された。さらに、労働者派遣法においては、16業務に限定されたとはいえ派遣労働という新たな働き方が法律によって認められた。

このように、1980年代後半は労働市場の構造変化に対応した政策が相次いで打ち出され、企業内および企業グループにまで拡大された配置転換、出向・転籍による労働力の再配置といった企業の柔軟な雇用慣行と相まって、失業率で見ると日本はOECDの優等生といった地位を維持していた。ここではEU雇用戦略が提示した「雇用の安定性」と一体となった「労働組織の柔軟性」を実現していた。

4.2.3 1990年代後半以降の日本の雇用政策

バブル経済崩壊後の 90 年代に入ると、予想を超える不況の長期化と失業率の上昇に見舞われることになった。1997 年秋に山一証券の経営破綻を契機として現実のものとなった金融危機は、翌年には企業倒産の急増などによって失業率の急上昇をもたらし、現在に至っても完全失業率は 5%前後に高止まっている。

雇用・失業情勢の深刻化は、経済成長率が低水準で推移したこと、不良債権やデフレの問題、中国などへの工場移転を加速させたいわゆる空洞化の進展といった複合的な構造変化によってもたらされている。こうした急激な構造変化に多くの企業はなかなか対応できず、収益体質を著しく劣化させ企業体力を弱めてしまった。その結果、石油危機後に多くの企業がとった配置転換、出向・転籍といった内部労働市場重視の対応策では余剰人員を吸収することができず、産業・企業間の労働力移動を円滑にさせる外部労働市場重視の対応策を強く求めるようになった。

企業の外部労働市場重視の傾向は、これまで成功してきた日本的経営といわれるビジネスモデルから脱却しようという動きと重なり、1990 年代以降次第に強まっていった。企業のこうした動きは、IT 革命を梃子として 1980 年代の不振から脱却して高い経済成長を達成したアメリカ経済に、後押しされていた。社会的あるいは経済的な規制緩和の要求が強まると共に、系列取引や株式の相互持ち合い、含み経営といった日本的経営の見直しが進展し、年功制・終身雇用制の見直し、企業内能力開発中心の職業訓練体制から企業外の公的および民間の職業訓練機関による社会的能力開発体制への移行、即戦力の中途採用拡大といった雇用慣行の見直しの動きも強まり、これまでのビジネスモデルを修正する傾向が強まってきている。

1990 年代後半になると、日本的経営や日本的雇用慣行を見直す傾向は一層強まり、リストラや廃業・倒産による失業者も急増し、経済対策とともに雇用・失業対策が極めて重要な政策となった。不況の深刻化に伴って、経済対策に占める雇用対策のウエイトが高まり、完全失業率ははじめて 4%台に上昇した 98 年 4 月に「総合経済対策」が打ち出され、その一環として雇用の維持・安定、離職者等の再就職支援を柱とする「緊急雇用開発プログラム」が策定された。

さらに同年 11 月には、日本経済を短期間のうちに確実な回復軌道に乗せる第一歩として「緊急経済対策」が策定され、その一環として「雇用活性化総合プラン」が策定された。同プランには、従来からの雇用安定対策に加えて、雇用創出策、労働移動支援策が盛り込まれ、中小企業雇用創出人材確保助成金、緊急雇用創出特別奨励金、中高年労働移動支援特別助成金が創設された。

1998 年以降、リストラや廃業・倒産の急増によって中高年世帯主を中心とした非自発的失業者が増加するなど雇用・失業情勢が一段と厳しさを増したため、日本経済を自立的な成長軌道にのせることを目的とした「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策」が、99 年 6 月に策定された。同対策では、中高年非自発的失業者と学卒未就職者を中心に据え、雇用創出を最大の柱とし、新規・成長分野雇用創出特別奨励金、人材移動特別助成金、緊急地域雇用特別交付金が創設された。さらに、同年 11 月には、「経済新生対策」における雇用対策において、中小企業の

創業支援などによる雇用の創出・安定、大規模なリストラの実施により影響を受ける地域における雇用創出対策を重点とした雇用対策が盛り込まれ、中小企業地域雇用創出特別奨励金、特定地域・下請企業雇用創出奨励金が創設された。

2000年5月には「ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策」、同年10月には「日本新生のための新発展政策」における雇用対策、2001年4月には「緊急経済対策」における雇用対策が策定され、完全失業率が初めて5%台となったのと期を一にして、同年9月には雇用の受け皿整備、ミスマッチの解消、セーフティーネットの整備を柱とする「総合雇用対策」が策定された。さらに、2002年秋以降、不良債権処理等の構造改革を加速することに伴い「改革加速のための総合対応策」、及びそれを補完・強化するための「改革加速プログラム」を策定し、それに基づいた一連の雇用対策が実施された。「改革加速プログラム」の柱は、①「雇用再生集中支援事業」の創設、②「早期再就職者支援基金事業」の創設、③市場のニーズに沿ったキャリア形成の支援やマッチング機能の強化、④新たな雇用の創出及び雇用の安定確保、⑤雇用環境が特に厳しい層への就業支援の強化、⑥離職者に対するきめ細かい対応である。政策の重点が、雇用調整助成金に代表される雇用維持政策から、雇用創出および失業なき労働移動を実現するエンプロイアビリティの向上へと移行してきている。

4.2.4 OECD・EU雇用戦略との比較

日本の雇用政策は、1990年代後半から雇用・失業情勢の悪化に対応するため、経済政策との連携を強化しながら、多様な対策が相次いで打ち出されている。こうした雇用政策の背景には、1999年8月に閣議決定した「第9次雇用対策基本計画」がある。同基本計画では、今後約10年の間に、労働力人口の減少、経済・産業構造の転換に伴う職業能力の高度化・専門化が進展する中で、労働力需給のミスマッチの拡大抑制、失業なき労働移動の実現、労働力需給調整機能の強化、職業能力開発の推進、60歳代前半層の雇用確保、若年者雇用対策などが大きな課題となってくることを指摘している。こうした指摘は現在においても妥当しており、むしろその変化が加速しているというのが実態であり、雇用対策の機動的な運用が求められている。

これまでに明らかにしてきたOECDとEUの雇用戦略が提示した内容と日本の雇用政策をすり合わせると、日本が先行していた対策としては、高齢者対策と雇用保険制度がある。日本は早くからEU諸国が進めた高齢者の早期引退政策とは逆の就業促進策を実施してきており、就業意欲が高いというこれまでの国民性も幸いして、60歳代前半層の労働力率は、男性を中心として国際的にかなり高いものとなっている。

雇用保険制度においても、フランスやドイツに見られるような手厚い失業給付が失業の長期化を助長し、失業の罍、貧困の罍に陥るといった傾向は、これまで軽微であった。さらに、厳しい雇用失業情勢及び雇用保険財政の逼迫といったこともあって、将来に渡ってセーフティネットとしての安定的運営を確保するため2003年5月から早期再就職の促進、多様な働き方への対応、再就職の困難な状況に対応した給付の重点化を目的とした雇用保険法の改正を実施し

ており、より早期再就職のためのインセンティブを強めている。

EU 諸国の経験からも明らかのように、失業初期における積極的労働市場政策（カウンセリング、職業紹介、教育訓練等）は効果が期待されるが、日本でも同じような効果が確認されている。これまで定員削減が進む公共職業安定所に大量の失業・求職者が窓口押し掛けのため、職業相談に十分な時間が取れない上、求人検索もファイリング方式をとっていたこともあって、大都市の公共職業安定所では、職業紹介機能を十分に発揮することができなかった。

だが、近年、利用者が簡易な手段で求人等の検索を行うことを可能とする求人自己検索パソコンが漸次導入され、「ハローワークインターネットサービス」や「しごと情報ネット」も整備されたことにより、求人検索の効率が飛躍的に向上するとともに、キャリア・コンサルタント、就職支援ナビゲーター、求人開拓推進員などを主要な公共職業安定所に配置するなどして、カウンセリング機能や求人開拓機能が強化されたこともあって、就職件数が着実に増加してきている。なお、就職件数の増加の背景には、公共職業安定所による求人開拓が少なからず寄与しており、新規求人数に占める割合が 3 割にまで上昇してきている。また、公共職業安定所長の職業訓練受講指示件数も大幅に増加しており、カウンセリング、職業紹介、教育訓練の連携が強化されてきていることを示唆している。

また、労働者派遣法や職業安定法の改正による労働市場の規制改革が進展したことによって、民間の人材ビジネスが急成長しており、労働力需給調整機能が強化されてきている。急成長しているアウトプレースメントと呼ばれる再就職支援企業が最も力を入れているのは、求職者に対するキャリア・カウンセリングである。カウンセリングによって職業経歴の洗い直しと再就職市場の実態認識を促し、求職者に意識改革を促している。こうしたことによって、賃金や役職に関する過大な自己評価を修正させるとともに、本人が気付いていない職業領域への転職可能性を自覚させることができる。民間人材ビジネスの成長の裏には、こうしたキャリア・カウンセリングに求人開拓の成果を結び付けるといふ企業努力が存在している。

以上のように、OECD・EU 雇用戦略も政策効果が高いと結論付けている就職支援策は、日本においても大きな政策効果を発揮している。EU 諸国の経験を踏まえれば、EU 雇用戦略が重視してきた若年失業と長期失業の問題が、日本でも顕在化してきており、カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した個別行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われると言う、徹底した個別対応方式を強化・拡充する必要がある。さらに、短期間で再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化する必要がある。

これに対して、OECD・EU 雇用戦略が政策効果について消極的な評価をしていた助成金関連の対策は、これまで多様な対策が打ち出されてきたが、政策効果があがっている政策として一例を挙げれば、中小企業が新分野進出に伴って新たに雇い入れた労働者に対して賃金助成する中小企業雇用創出人材確保助成金がある。制度創設後着実に実績を伸ばし、平成 14 年度末までに 30 万件の支給決定が行われている。また、新規・成長分野の事業を行う事業主が、中青年

齢者の非自発的離職者を常用労働者として雇い入れた場合などに奨励金を支給する新規・成長分野雇用創出特別奨励金も、平成 12 年度下期から申請者が増え、平成 14 年度末までに 10 万人の雇用創出が図られている。従来、中高年齢者の雇用には消極的であった情報通信分野、更には雇用拡大が続く医療・福祉分野などで、中高年層の雇用促進が、一定程度進展している。しかしながら、こうした政策効果が認められる対策がある一方で、利用実績が上がらないものもあり、政策効果についての評価を厳正に行い、現在進められている助成金の整理統合等の見直しを、着実に実施する必要がある。

なお、地方公共団体が地域の実情に応じ、緊急かつ臨時的な雇用・就業機会を創出する緊急地域雇用創出特別交付金は、外部委託を中心として平成 14 年度に事業額 1,339 億円によって 185,000 人の雇用創出が図られた。雇用機会が不足している地域においては一定の効果が認められるが、この種の政策に関しては、短期的かつ付加価値の低い仕事を臨時的に確保するものであるという OECD の政策評価も踏まえると、本事業の目的が緊急かつ臨時的な雇用機会の創出であるとしても、地域で継続的な雇用機会の開発に繋げる努力も必要である。

教育訓練に関しても、ミスマッチ解消には不可欠な政策手段であることから、政策評価手法を早期に確立し、講座単位で就職率等の情報を公表するといった対策が求められる。企業主導であった教育訓練も、教育訓練給付に見られるように個人単位に移行しつつある現状を考慮すれば、対費用効果といった観点からも正確かつ客観的な情報を提供することが重要である。

このように、OECD・EU 雇用戦略と比較した日本の雇用政策は、先行して実施されていた高齢者対策や雇用保険制度に加えて、個人単位の就職支援策といった対策も近年急速に強化されてきているが、300 万人を上回る失業者の存在を前提にすれば、更なる対策の強化・充実が求められている。また、未内定者ジョブサポート事業、トライアル雇用などが実施されはじめた若年失業者対策も、一層充実させていく必要がある。急増する長期失業者に対しても、きめ細かな個人単位の就職支援策が必要である。

さらに、今回の報告書では余り触れなかったが、EU 雇用戦略が重視する均等待遇に関しては、就業形態の多様化が進展する中で労働基準行政における対策は講じられているものの、実態がなかなか改善されないという問題がある。年功賃金の考え方が強いこともあって、同一労働同一賃金の考え方がなかなか浸透しないため、正規社員とパートタイマーとの賃金格差は近年拡大している上に、正社員とその他の働き方の間に転換の可能性が余りない。また、女性の昇進における均等待遇も、同じような状況である。さらに、少子化との関連が強いサービス残業や長時間労働、男性も含めた育児休業の取得といった問題もなかなか改善しない。企業に対する啓発活動を強化するとともに、法的規制の強化なども検討する必要があるだろう。

4.2.5 政策評価の基盤整備

OECD・EU 雇用戦略においても研究者の推計においても、政策評価の手法は未だ確立された

とは言えないが、こうした中で平成13年10月の制度改正前の雇用調整助成金に関しては、例外的にモデル分析が行われている。神林龍などが行った「雇用調整助成金の政策効果について」（中馬宏之、大橋勇雄、中村二郎、阿部正浩、神林龍『日本労働研究雑誌』2002年）によれば、雇用調整助成金は市場の価格メカニズムをゆがめ、限界企業の市場からの退出を遅らせ、結果的に産業構造の転換を遅らせるという批判が当てはまるほど、助成金の持つ雇用維持効果は強くないと言うのが結論である。

すなわち、雇用調整助成金もつ雇用支持効果は、半年前後の短期に限定され、事業所自体を長期にわたって延命させているわけではない。ただし、雇用調整助成金が本来の目的としていた「失業の未然の防止」が達成されていたわけではなく、制度が一時的な業況悪化に対応するように設計されていたとしても、現実には長期的な業況悪化が進んだ段階でようやく活用される場合が多く、助成金の対象に指定されることによって雇用調整をかえって促進する効果があることも確認されている。

雇用調整助成金に限らず実施されている雇用対策は、一定の実施期間を経た後、可能な限りモデル分析や実証研究等による政策評価を行うことが重要である。現状においても多様かつ多岐にわたる助成金政策が実施されているが、これらの政策は厳密な政策評価を行って、利用実績ないしは政策効果の乏しいものについては、整理統合を行うなど必要な見直しを進める必要がある。

ところで、モデル分析による政策評価に関しては、これを可能とするデータ整備が不可欠である。その都度アンケート調査によって実態を把握するという従来の方法は、コストと時間がかかる割には正確な分析ができないという欠陥を持っている。モデル分析を行うためには、正確な個人別のパネルデータが不可欠である。求職者のデータをマイクロデータ化すれば、アンケート調査に頼らずに個人別の求職活動歴、職業変動などを分析できるようになり、政策評価をより客観的に行うことができる。

以上のように、OECD・EU雇用戦略から多くの示唆を得ることができたが、持続的な経済成長が困難になってきている状況下においては、経済政策と連携した雇用政策の役割がより重要性を増してきている。多角的な政策の立案・実施とその政策評価が求められている。

補論 雇用戦略シンポジウム

日本労働研究機構では、2003年3月に日本ではまだなじみの少ない「雇用戦略」の経験について学ぶために、欧州における雇用戦略の策定・実施に中心的に関与した有識者を迎え、シンポ

ゲームを実施した。以下は、当日の基調講演の内容を取りまとめたものである。

欧州雇用戦略「過去の教訓と今後の主要課題」

エレヌ・クラーク（欧州）

欧州委員会 雇用・社会問題総局 雇用戦略課長

はじめに

ヨーロッパにおける就業率・失業率は、日本ほど良好ではない。ヨーロッパは、現在日本が直面している雇用・失業問題について長年にわたって経験、対峙しており、そのため欧州雇用戦略（EES）という組織的、包括的な雇用政策を作り上げてきた。欧州雇用戦略（EES）の全体的な構想を説明すると、持続的な経済成長、そしてそれを下支えするような雇用、就業を目指している。雇用の拡大、即ち就業者数の増加、また仕事の質の向上も重要であると考えている。そのほか社会的結合（社会そのもののまとまり）を踏まえつつ、多くの人にとっての就業機会の向上と労働市場の拡大も考えられている。これが欧州雇用戦略を理解する上でとても重要となる。

欧州雇用戦略（EES）の誕生

1970年代の石油ショックと1990年代初頭の通貨危機の余波の中で、失業率が増大した結果、マクロ経済のショックと対峙し、持続する高水準の失業率を下げるための政策調整が欧州では不十分であったとの自覚が高まった。そうした背景の中、ドロール委員会が1993年に提出した『成長、競争力、および雇用白書』は、欧州レベルで雇用実績を高める必要を最初に認め、雇用に対する調整のための取組みが展開される基礎となった。エッセンで1994年に開催された欧州理事会は、同白書に触発されて一連の優先政策、情報、良き慣行を交換する仕組みについて合意した。この新しい取組みはその後の欧州理事会で強化され、1996年には恒久的な雇用・労働市場委員会が創設された。しかしその作業は、欧州理事会の拘束力のない結論に基づいて、法的根拠と強力な恒久的構造を欠いていた。さらに、欧州通貨同盟（EMU）と単一通貨の導入に伴って国家経済政策の自律性は低下し、それと共に失業者の増加というリスクを労働市場に持ち込むこととなった。

転換期は1997年のアムステルダム条約であり、そこでは雇用が独立の区分（タイトル VIII）となり、共通の関心事項として認められた。EU はまた、高水準の雇用に向けて努力するという共通目標に合意した。アムステルダム条約は、加盟国が雇用政策に対して責任を負う主体であるという状況を維持しながら、EU レベルでの雇用政策について、構造上の調整を行うという新たな基礎を築いた。新しい取組みでは、理事会と委員会に対して、より強力な調整の役割、手段、新たな責務を付託するとともに、その手続き上、欧州議会と労使代表の連携をより強固なものにした。そして1997年11月のルクセンブルグ雇用サミットによって、雇用政策の調整のための新たな規定が策定され、欧州雇用戦略（EES）が打ち出された。その新しい戦略は、「各国へのプレッシャー（peer pressure）」という相互に高め合い、学び合う要素と並んで、

毎年の計画・モニタリング・検証・再調整という循環プログラムを含んでいた。

雇用戦略が打ち出されてから 5 年後の 2002 年には、戦略の効果を査定するため、戦略の共通目標に沿って雇用の創出、失業の削減、および労働市場の再編の点について影響が評価された。この評価は、雇用戦略の将来を考察する上で基礎となるものである。

報告発表では、今日の欧州における雇用政策の主な課題、これまでの雇用戦略から得られた教訓、および戦略の今後の方向性について考察を行う。

欧州の雇用に関する主要課題

現在 EU は、15 の加盟国から成り立っている。各国には、それぞれ固有の雇用状況があり、2004 年 5 月に 10 の新規加盟国が EU に参加すると多様性はさらに増すだろう。しかしそうであっても、いくつかの雇用に関する共通の課題を確認できる。

1.1 就業率

今ヨーロッパが直面している主な課題は何か。最も重要性が高く、いま対応が必要であるものとして次のものを挙げる。雇用の拡大、高失業率問題、生産性や仕事の質の問題、男女平等と社会的・地域的格差の問題などである。

まず雇用の拡大から考えると、アメリカや日本と比較して、ヨーロッパでは就業率（対象年代層 15 歳から 64 歳までの人口の中での仕事をしている人々の比率）が低くなっている。この相対的に低い就業率が経済成長にとっての足枷となっており、更に社会保障制度にとっても足枷となっている。平均的にみて、ヨーロッパの社会保障システムは非常に発展しており、社会的モデルの一環として機能している。しかし社会保障制度の財源を十分に確保し、高齢化社会への今後の対応を考えると、就労人口を増加させることが必要である。

2000 年 3 月にリスボンで開催された欧州理事会で、EU は「2010 年までにさらに多くのより良い雇用と強い社会的連帯を確保しつつ、持続可能な経済成長のできる世界で最も競争力のあるダイナミックな知識型経済」となるという戦略的目標に合意した。そのためにはマクロ経済の発展、雇用、経済改革、社会的結合などを含む経済・社会政策への統合的手法の創造が求められている。リスボンで定められた戦略的目標はまた、EU が完全雇用の条件を再度目指すことを要請している。高い就業率は EU それ自体の基本目標であるだけでなく、経済成長と社会的保護および年金制度の持続可能性の条件でもある。

就業率の具体的目標は、リスボンで次のとおり設定された。EU 全体としては、2010 年までに全体の就業率が 70% に達するものとし、女性については 60% にする（当時、全体の就業率は 61%、女性の就業率は 51%）。この「リスボン戦略」と呼ばれる戦略はさらに、ストックホルム（2001 年）とバルセロナ（2002 年）の欧州理事会でも強化が図られた。とりわけストックホルム・サミットでは、さらなる雇用目標の合意に達した。それは、2005 年までに、全体的就業率は 67% に達するものとし、女性の就業率は 57% にすべきであるというものであった。高齢

労働者（55歳から64歳）についての新たな目標もまた設定され、2010年までに50%にすることとされた。リスボンで具体的な目標を与えられた3つのカテゴリーの現在の就業率は、全体で64%、女性55%、高齢労働者38.5%である。1997年の雇用戦略の着手以来、好調な経済も重なり、高水準の雇用創出が見られた（1000万以上の雇用のうち、600万は女性が就業した）。最近の経済の減速にもかかわらず、2001年には就業率は依然として増加しているが、目標達成のためには、欧州労働市場の構造的改善が継続され、女性の参入率が増加しつづけることが重要である。

そしてもうひとつの重要な課題は、高齢労働者についての目標であり、高齢労働者が労働市場でさらに長く働き続ける誘因を創出するために、改革は強化されなければならない。欧州委員会の予測は、3つのリスボン目標を達成するために、2002年から2010年に必要とされる雇用の増加は1540万前後の雇用であり、そのうち女性向けは960万、高齢者向けは740万であるとしているが、実はこの最後に挙げた数字が一番達成の困難なものであることが近年わかってきた。以上がEUの一般的な目標となっている。

1.2 失業

1997年に雇用戦略が打ち出された時、EU圏内の失業率は、1990年代初めの不況によって10%を超えていた。それ以降、失業率はかなり低下し（400万人以上）、2002年にはEUの失業率は7.5%にまで下がった。構造的失業は1990年代後半に相当減少し、1.4%になった。しかし、今日EUには職のない人がまだ1300万人近くおり、特定の集団の失業率を分析すると、対処されるべき問題が依然として残っていることが明らかである。

第1に、長期失業率（12ヶ月以上失業している者と定義される）は、3.5%に近く、失業者全体に占める長期失業者の割合は、40%以上である（2001年）。第2に、若年者の失業は1997年以降減少したが、依然として高水準にある。失業者に占める若年者の割合は7.1%であり、若年の失業率は15%にも達していて、これは成人の2倍に達している（2001年）。さらに、データはほとんどないが、障害者、移民、その他社会的に不利なグループの労働市場での失業率は、全体と比べて高くなっている。こうした結果をみると、失業者が長期失業者にならぬよう、また失業者が労働市場で必要とされ、エンプロイアビリティが高まるよう、訓練、教育、その他の措置により失業者の能力を高めていく必要がある。

1.3 生産性および仕事の質

2001年下半期における経済減速の結果、雇用の増加傾向に翳りがみえている。同時に生産性の上昇も2000年の3.6%から2001年の1.6%へと大幅に下落している。欧州の労働市場にとっての課題は、雇用の増加を阻害せずに生産性を向上させることである。EUの政策立案者の間で確認された前進策は、技術進歩および技術革新とは別の観点から、仕事の質と生産性との結びつきを強化することである。これは、個人の生産性に影響を与える主要な要因の一つは、仕事の質であるという事実に基づいている。仕事の質にはいくつかの側面がある。例えば、仕事への満足度、訓練へのアクセス可能性、キャリアアップの可能性、安全で衛生的な労働条件、

職場および労働市場での柔軟性と保障とのバランス、意思決定への労働者の参加、および非差別などである。仕事の質の向上に付随する好ましい効果は、労働生産性の引き上げである。

1.4 男女の機会均等

雇用戦略には、労働市場における男女の機会均等を強化するという具体的目標がある。欧州の労働市場を分析する際、女性と男性の地位および機会の間には構造的格差があることに気付く。こうした格差はいくつかの側面で見られ、例えば就業率は、女性は男性よりもほぼ 18 ポイント低く、失業率については女性の方が男性よりも 2.3 ポイント高い。男女間賃金格差は 16% 以上である。あらゆる分野および職業において根強い男女差別が残っており、リスボン目標に沿って女性の就業率を増加させるためには、男女の機会均等は取り上げられるべき最重要課題である。

1.5 社会的・地域的不平等

欧州社会モデルは、社会的包含という考え方に基づいて構築されている。ここでは、労働市場で潜在的に不利を被る全ての人（例えば、障害者、移民、マイノリティ）が統合されていなければならない。しかしながら、社会的に不利なグループと全体との間には、雇用と失業における大きな格差が見られる。その上、失業と雇用における地域格差もまた、欧州の多くの国で依然として問題となっている。一般的に格差は、雇用よりも失業の観点でよく語られる。こうした格差の縮小が、EU 雇用政策にとっての課題であり続けている。

欧州雇用戦略による対応

雇用戦略はそれが打ち出されて以来、EU 条約に基づき毎年モニタリングが行われてきた。こうした統合的手法により、最初の 5 年間の対象とする雇用戦略の大規模な中間影響評価を導き出したところである。なお雇用戦略は、新しい優先事項および変化する状況に適応していく必要がある。

2.1 欧州雇用戦略プロセスの主要要素

各国の雇用政策の EU レベルでの調整は、欧州の政策決定における新しい手法であり（いわゆる「オープンな方式の調整=公開方式の調整」）、共同体の機構と加盟国の行動を結合する革新的方法である。この方法では、雇用に関する共通目標は EU レベルで設定され、一方加盟国はこの目標を達成するための方法ないし手段を決定する。加盟国は自国の雇用政策に責任を負うことになる。この方法はいくつかの要素の上に成り立っている。

- ・委員会の提案に基づき、欧州理事会は一連の行動の共通優先事項について合意する。すなわち、加盟国の雇用政策に関する**雇用ガイドライン**である。
- ・各加盟国は**国家行動計画**を策定し、それは上記ガイドラインが国別にどのように実行されるかを記述する。
- ・委員会と理事会は、それから共同で各国の国家行動計画を点検し、**共同雇用報告書**を提出する。委員会はまた、翌年度における雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行う。

- ・理事会は、委員会の提案に基づいて、条件付多数決で国別の**勧告**を行う決定をすることができる。

雇用戦略と公開方式の調整は、5つの中心原則に基づく。補充性、収斂化、目標別管理、国別視察、および統合手法である。

補充性：共通目標と成果に関する EU レベルでの調整と、行動内容の詳細を決定する加盟国との間に均衡を打ちたてる。

収斂化：協調的行動を通じ、共同で合意した雇用成果の達成に努め、それにより各加盟国は欧州の平均的実績を引き上げることに貢献する。

目標別管理：共同体が、数量的、またはその他具体的な政策目標を設定する必要性をいう。それなしでは達成が評価できず、本当の進捗が計測できない。進捗を計測する妥当な方法が、数量的または質的指標によって定められる。政策の結果は透明性を持ち、一般の精査と批判にもさらされることになる。

国別視察：これは毎年の定期報告、基準設定を通じた最善の慣行（ベスト・プラクティス）の検証、取られた行動の評価と比較に基づき、政策の質と実効性を向上させるよう、加盟各国へのプレッシャー（ピアプレッシャー）を生み出す。

統合手法：雇用ガイドラインは、いかなる意味でも伝統的な積極的労働市場政策に限定されてはおらず、社会的、教育的、税金、企業および地域的政策にまで及ぶ。これは、構造改革の成果は、個別的で散発的な行動または措置だけでは得られず、多様な政策と措置についての一貫した協調的行動を必要とすることを意味している。また、欧州雇用戦略は、労働・雇用省のみによって「所有」されているのではなく、政府と並びその他の多様なアクターをも関わらせる一つのプロセスであることも意味している。

2.2 雇用戦略の主要な政策目標

2002年までは、内容的に4つの大きな柱をもち、いくつかの水平的目標をもった雇用ガイドラインを通じて、ひとつの共通目標を表示していた。この構造は、雇用政策を広範で統合されたものであるという考え方を強化すると同時に、異なる政策領域において均衡の取れたポリシー・ミックスが、政策の実効性を最大化するようにも意図されている。戦略の4つの柱は、エンプロイアビリティ、起業家精神、適応性、および男女の機会均等である。これらの柱とその目標に加えて、以下の6つの水平的目標がある。これらの目標は、雇用政策実施のための全体的政策枠組みを設定し、知識社会における完全雇用の達成という大胆な政策目標を決めたリスボンでの欧州理事会の結論を反映している。

労働市場への参入の拡大 — 加盟国は、リスボンおよびストックホルムの目標に沿って就業率を引き上げるため、雇用機会を増やし、十分なインセンティブを提供すべきである。

仕事の質 — 雇用を増加させるという量的観点だけでなく、政策は仕事の質の向上ももたらし、こうして社会的結合を促進し、生産性を高めるべきである。

生涯学習 — 人々が、職業生活を通じて経済的・社会的変化に適応するのに必要な技能を取得

し、さらに最新の技能取得を促進するため、加盟国は生涯学習に関する包括的戦略を策定すべきである。

社会的対話およびパートナーシップ — 加盟国政府とパートナーシップ関係にあるソーシャルパートナーは、雇用戦略の実施、モニタリング、フォローアップに関与すべきである。

ポリシー・ミックス — 雇用ガイドラインの統合的性質を尊重するため、4つの柱の中で優先事項が均衡のとれた方法で選ばれるべきである。

指標 — 委員会と加盟国とは、雇用戦略の実施の前進を監視するため、共通指標の開発と活用を強化すべきである。

4つの柱の主な要素は次のとおりである。

- ・ **エンプロイアビリティの柱**は、失業者が適正な技能インセンティブを持つことを確保し、労働市場が全ての人に開かれるよう促進することにより、失業者の労働市場へのアクセスを高めることに取り組む。この柱には戦略全体の2つの鍵が含まれている。すなわち、長期失業に取り組む予防的政策、もう一つは積極的に労働市場への参入を支援する方向へ政策の転換を図り、更に活性化させることである。
- ・ **起業家精神の柱**は、事業を始め、運営し、そこで人を雇用するのをさらに容易にすることにより、欧州での起業家精神の風土創出を目指す。この柱に基づくガイドラインは、起業に対して自覚を高めるよう奨励し、とりわけ地域のパートナーシップを通じて雇用創出の新たな機会を利用し、さらに雇用を促進する税制をつくることを目指している。
- ・ **適応性の柱**は、雇用者と職場の双方が、継続する構造的変化に適応できるようにする課題と取り組む。この柱に基づくガイドラインは、労働形態の近代化を促進し、企業内での適応性を支援する。それはまた、ソーシャルパートナーが雇用戦略に貢献する責任を強調している。
- ・ **機会均等の柱**は、女性と男性が平等の機会と平等の責任をもって働く方法を考察する。この柱に基づくガイドラインでは、男女の機会均等の主流化、男女格差への取組み、および労働と家庭生活の調和が提唱されている。それはまた、女性の労働市場への再参入の促進措置も含んでいる。

2.3 欧州労働戦略の5年後の影響の評価

欧州雇用戦略の評価は、2001年から2002年にかけて実施された。その結果は委員会通信¹に要約されている。評価結果は、まだ継続中の**戦略の将来に関する議論**に重要な情報をもたらし、2003年夏前の欧州雇用戦略の再出発につながるだろう。

この評価では、戦略誕生以降の労働市場改善の構造的特徴と、雇用ガイドラインの優先事項に向けた雇用政策の収斂化を確認している。近年EUにおける労働市場の実績は、目に見えて改善され、雇用の伸びとともに失業は減少し、稼働労働力人口は増大し続けている。これらの

¹ COM (2002年) 416 ファイナル、2002年7月17日

成果は、構造的失業水準の低下、雇用を強化する経済成長および経済と社会の変化に対する素早い労働市場の反応を通じて達成された。EUにおける雇用実績の全般的な改善のうち、どの程度が欧州雇用戦略導入の成果であるか、また経済の改善等その他の要因がどの程度効果的であったかを確定するのは非常に難しい。しかし、欧州雇用戦略の政策ガイドラインに定められたEUの共通目標に向けた明らかな政策の収斂化と共に、各国の雇用政策の重要な変化が見られた。いくつかの具体的な政策変更も行われた。雇用政策と公共職業安定所の役割は、長期失業を減らすための積極的・予防的措置を支援するために再構成された。これは、これまでの欧州雇用戦略のうち最も重大な影響のうちの一つであることが認められている。目標はガイドラインの一部であり、それは若年と成人双方のために具体的な努力をするよう加盟国を奨励した。予防的措置の対象は拡大し、失業者の稼働率はかなり高まった。この結果は、1997年から2002年の間における長期失業の大幅な減少（全労働力の5%から3.2%に）および失業全体に対する長期失業の割合の低下（50%から42%へ）に見ることができる。

積極的措置の実効性については、各国の置かれた状況および個別の要因等により、真の評価を難しくしているが、それにもかかわらず、いくつかの一般的な結論を導き出すことができる。特定の目標集団（例えば、女性や移民）への訓練措置は効果的であり、雇用助成は公共部門よりも民間部門の方が効果的で、自営業への助成は効果的な結果を示し、基本的対策としての求職活動支援は、一般的には効果的である。大規模プログラム（例えば青少年に関する）は、おそらく対象の絞りこみが不十分なせいから効果がより低いことがわかっている。加盟国では新しいプログラムの実例が多くあり、そこでは予防的措置が導入されている。例えば、「ロゼッタ計画」（ベルギー）、「ニュージョブ」および「若年者のニュージョブ用プログラム」（フランス）、「Interjovem（若年）」および「Reage（対応）」（ポルトガル）、「ニューディール」および「Welfare to Work（給付から就労へ）」（英国）ならびに様々な労働市場政策およびPES（公共職業サービス：Public Employment Service）の改革（デンマーク、フィンランド、ギリシャ、スペイン、アイルランド等）である。

その他いくつかの加盟国の政策変更では、就労と促進の原則に沿った税金給付制度の適用等の政策変更が行われ、また雇用所得は雇用親和的（employment-friendly）にすすんでいる。さらに、教育と訓練制度は、労働市場のニーズにますます適応するようになり、生涯学習という考え方は優先的政策として認識されている。生涯学習は、学習のあらゆる領域を対象とする教育と訓練の包括的戦略として定義されている。それは、義務教育からOJT（職場訓練）、電子学習（E-learning）および非公式学習の認定と検証・検定にまで及んでいる。教育と訓練は、雇用可能性、適応性、競争力を促進するための予防的・積極的な労働市場手段として活用され始めている。それはまた、労働市場への労働力供給と被差別グループの参入を共に増大させ、社会的阻害に取り組む政策手段としても理解されている。教育と訓練への参加水準は全般的に上昇しているが、それでもなお現在、低すぎる（2001年で8%）とみなされている。学校の退学率は徐々に低下しているが、まだ高水準にある（2001年で19%）。教育・訓練への参加水準は依然として低く、また高齢者や柔軟な労働契約で就業している者についても割合は低い。また訓練へのアクセスは、未熟練労働者にとってはそれほど簡単ではない。生涯学習に関する包

括的戦略を導入した国には、デンマーク、フィンランド、スウェーデン、オランダがあり、そしてフランスについてもある程度該当する。

労働時間の設定や、より柔軟な労働契約を通して、職場環境を改善しようとする動きがみられる。**仕事の質**のような新しい共通のパラダイムが政策の優先課題として認知されている。

活力ある高齢化という概念は、リスボン・アジェンダについてのより長期的な思考を反映して、多くの加盟国でさらに重要な役割を果たすようになってきている。高齢者の就業率を引き上げるために、いくつかの措置が導入された。それは、税金給付問題（例えば、早期退職の防止）、生涯学習および柔軟な働き方である。しかし、欧州雇用戦略の評価では、早期退職制度がほとんどの加盟国で十分制度化されていないことを示している。活力ある高齢化に向けた包括的手法が取られている国の例は、フィンランド、デンマーク、英国、スウェーデンである。

男女の機会均等には、雇用戦略を通して大きな推進力が働いている。全ての雇用政策における男女の機会均等の主流化は、多くの国での一般的原則となっている。これには、新しい政策案の男女各々への影響評価（女性と男性への政策の異なる影響を評価すること）、機関の協力、訓練と意識の向上が含まれる。男女格差（雇用、失業、賃金および諸分野の男女間格差と男女の職種分離の観点で）と取り組むため多様な構想もまた採用されている。それには、労働と家庭生活との調和を向上させ、とりわけ女性の労働市場への参入を奨励する育児施設の提供が含まれる。評価期間中、新たに創出された雇用の過半数には女性が就いており、女性の就業率は51%から55%に上昇した。雇用と失業の男女格差は減少したが、男女間賃金格差および男女差別はほとんど変わっていない。男女の機会均等に関する新規プログラムを導入した国は、ベルギー、デンマーク、スウェーデン、ドイツ、アイルランド、オランダ、ポルトガル、スペインおよびギリシャである。

こうした政策の収斂化という一般的なプロセス以上に、ルクセンブルグにおける公開方式の調整により、国内およびEUの両レベルでパートナーシップや新しい作業方式を促進させるという付加価値が加わったことが、欧州雇用戦略の評価からわかっている。とりわけ、**ソーシャルパートナー**は、国別行動計画の作成およびガイドラインの関連箇所（主に、適応性、生涯学習および男女の機会均等）の実施について、徐々にその関与を深めている。雇用に関連する多くの領域で、その中心的役割が雇用戦略によって認知され、リスボン・サミットにおいてさらに強化された。その他地域レベルでは、雇用に関する多くの地域的かつ地方行動計画の実例があり、それには社会的サービス提供者または地方の雇用者としての地方当局、および欧州社会基金（欧州雇用戦略の財政手段）の活用が含まれる。

全体として、本戦略は国家政策の策定に転換をもたらし、失業の管理から雇用の増大へと重点を移動させた。進捗が確認されるにもかかわらず、深刻な雇用課題が残されている。それは特に人口動態の傾向、隘路（ボトルネック）の出現、実績の地域格差および進行中の経済的・社会的再編、グローバル化と拡大への対応という観点においてである。

本評価は、こうした課題に効果的に対処するために、ルクセンブルグ・プロセスは、その主要優先課題に再度重点を置かなければならないと結論付けている。すなわちさらに多くの優れた雇用を創出し、包摂的労働市場を促進するということがある。この目的のため、欧州雇用戦略

改革に向けた 4 つの主要課題は次の通りである。(a) 政策課題への対応の明確な目標設定の必要、(b) その実効性を損なわない政策ガイドラインの簡略化の必要、(c) 戦略の実施に際しての統治とパートナーシップの改善の必要、及び (d) その他の関連する EU プロセス、とりわけ広範な経済政策ガイドラインについて、より大きな一貫性と補充性を確保する必要がある。

欧州雇用戦略の今後の方向性

失業の規模は、ルクセンブルグ・プロセスが開始された時点で、EU 労働市場における主要な課題となっていたが、近年では、EU の一部の地域と部門で採用がますます困難になっていることが知られている。人口動向は、労働力の高齢化をもたらし、労働年齢人口の減少すらもたらし、社会的保障制度の持続可能性についても深刻な懸念を生じさせている。グローバル化、技術の変化、および知識・情報社会への移行はすべて、経済と社会の再編速度をさらに加速させている。就業パターンがさらに不規則になるにつれて、職業生活もさらに複雑になっており、多くの変化が明らかにされなければならない。それには職務間、異なる地位間、労働と訓練・職歴の中断・ケア期間が含まれる。予測、適応性および変化の促進は、より高い生産性と競争力に不可欠であり、人々をさらに長く雇用し、社会的排除を防止することもまた不可欠である。人的資源が成長、雇用および社会的結合に不可欠の役割を確保しているため、投資の観念自体が変化している。第三国から EU への移民は今日の現実であり、無視することはできない。移民が EU における人口の減少または技能格差への回答とはなりえないのだが、適切に評価された経済移民は、雇用と経済成長を増加させて、将来の労働力不足の解決を期待できるだろう。EU の加盟国拡大は間近に迫っていて、さらなる多様性と共に、事実上 EU 労働市場規模の 30% の増大をもたらす。加盟候補国の労働市場の課題は現在の加盟国の課題と根本的に異なる性質のものではないが、より緊急かつ大掛かりな再編が依然として行われなければならない。

欧州雇用戦略の影響評価の結果に従い、委員会は本戦略の今後の方向性²に関する通知を発した。その考え方は、『新しい雇用政策は、中期を志向するものとなり、将来のガイドラインに関する限られた優先的行動を含むものとなる』というものであった。その手法はまた、欧州雇用戦略を新たな課題に呼応して更新し、さらに成果および結果志向のものとして（改善されたモニタリングおよび数値目標の一層の利用）、また拡大状況に適応するものとして、リスボン・アジェンダに統合することを目指している。ガイドラインの対象期間は 2010 年までで、中間的検討がなされる 2006 年までは安定的であろう。今後は、より高い実効性と簡略化が要請される。

なお、新しい雇用戦略は、以下の 3 つの包括的目標を有する。

- ・ **完全雇用**：リスボン戦略目標の達成（リスボン戦略目標である 70% の達成には、さらに 1500 万の職が必要とされる）。
- ・ **労働における質と生産性**：知識基盤型社会におけるより良い職業の必要性及び EU の競争力を反映するものとして。

² COM (2003 年) 6 ファイナル、2003 年 1 月 14 日

- ・ **結合と包含的労働市場**：労働市場へのアクセスについての既存の格差を減少させる。

包括的目標を支援する行動として、いくつかの優先事項が提案されている。それには以下が含まれる。

- ・ 失業者と非労働力（働いていない者）に関する**積極的対策と予防的対策**
- ・ 職のない者の就職を援助し、**就業へ導く**。
- ・ より多くのより良い雇用を創出するため**起業家精神**を助長する。
- ・ **申告されない労働（闇就労）**を正規雇用に**転換**する。
- ・ **活力ある高齢化**を促進する。
- ・ **職業間および地理的流動性**を促進する。
- ・ 労働市場での**適応性**を促進する。
- ・ **人的資源**への投資および**生涯学習戦略**
- ・ **男女の機会均等**
- ・ 社会的に不利益を抱える人々のために、**労働市場への統合**を支援し、**差別と闘う**。

これには、**十分な財政的配分**、および中期的観点では欧州社会基金の再調整と共に、ソーシャルパートナーおよびその他の関係者のさらに強力な関与、より効果的な供給サービス（例えば、公共職業安定所）を必要とする。

具体的目標の提示、優先事項、ターゲットの提示は、全ての利害関係者、とりわけ加盟国、欧州議会、労使ならびに市民社会の代表組織による開かれた議論の基礎を成す。本議論、およびEUの2003年3月20-21日の春季サミットで提出された一般的政治指導(General Political Guidance)に照らし、閣僚理事会の決定の後、新たな欧州雇用戦略は2003年夏に発効する。

「イギリスの現状」について

クライブ・タッカー（イギリス）

EU 雇用委員会委員長
イギリス雇用年金省・教育技能省 総合国際局長

イギリスと欧州雇用戦略

当初よりイギリスは欧州雇用戦略を強く支持してきた。すなわちこの雇用戦略は非常に重要な役割を果たし、全ての EU 加盟国を助けるものと考えてきた。来年 5 月には、10 カ国が更に加盟する予定であるが、全ての加盟予定国にとっても大変重要な戦略政策である。欧州は 2010 年の雇用目標を達成するのに必死だが、各国が国内政策、プログラムを作成する上で、この雇用戦略は、非常に役に立つだろう。

欧州雇用戦略の目的は各国が行うべきことを詳細に定めるということではない。また、欧州の EU 全体の雇用政策の整合化を図ることでもない。この戦略の目標は、収斂（統合）である。但し、手段の収斂ではない。欧州雇用戦略は、EU 加盟国間の差異、伝統と慣行の違い、経済状況と構造の差異を認めている。また、就業率目標の達成に関しても、各加盟国間で異なるということも認めている。

イギリスは幸い、2010 年の EU の就業率目標を既に達成した 3 つの EU 加盟国の 1 つである。他の 2 カ国はデンマークとスウェーデンである。しかしイギリスが全ての政策に成功したわけではない。イギリスの雇用情勢に関しても懸念すべき面は様々ある。

いずれにしても、イギリスは現在、相当な経済的不確実性の時期にある。従って、過去の成果や将来の見通しに自己満足することはできない。しかし、何故イギリスが過去に良好な雇用を達成したのかを振り返り、イギリスの経験から導き出せる一般的教訓の幾つかを示したいと思う。

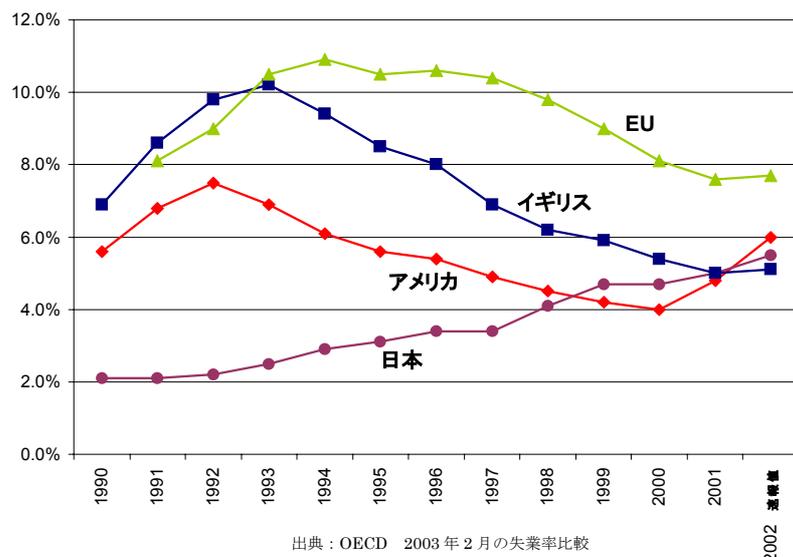
主要国の失業率動向

過去 12 年間のイギリスにおける失業の状況をみると、イギリスの失業率は、かなり EU の平均を下回っている。しかし 2001 年までは、日本、アメリカの失業率を上回っていた。

就業率

就業率をみると、アメリカが一番良い状況であり、EU は平均してアメリカよりも下回ってしまっている。イギリスではこれまで失業者が一貫して下がってきており、比較的就業率が良好な状況を維持することがで

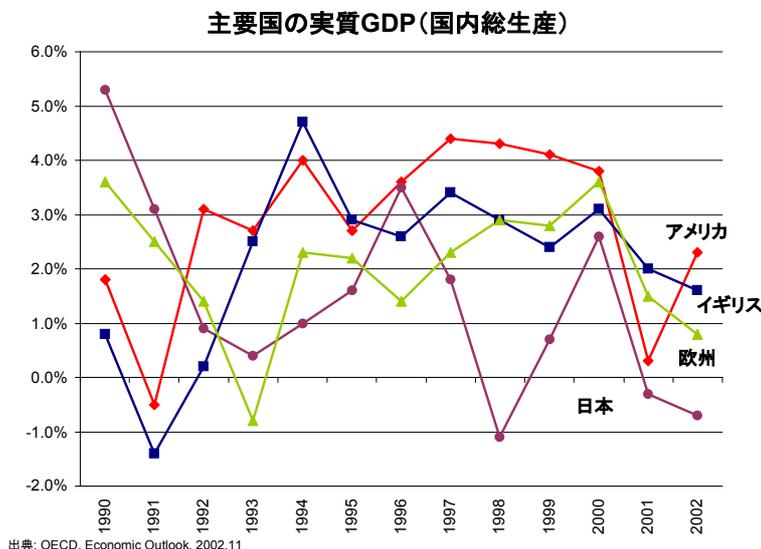
主要国の失業率動向



きた。その理由のひとつに、マクロ経済が安定していたということがある。過去6年間、イギリスは比較的持続的な経済成長を達成することができた。

主要国の実質 GDP

右図が示すように、1990年代中ごろからイギリスでは経済の拡大と縮小、あるいは好・不況の頻繁かつ急激な変化があまりなく、それがこのように良好な結果につながったことを示している。比較してみると、他国はかなり変動が大きい。イギリス経済は、過去においては大幅に変動することがあったが、最近何年かは非常に安定し



ている。経済成長が雇用成長の前提条件であるということはもちろん誰でも同意するところだが、哲学者も言っているように、これは必要条件ではあるが、十分条件ではない。現代経済では高い就業率を実現するためには、マクロ経済政策だけに依拠することはできない。EUにおいても、経済は成長しているのに、必ずしも新規雇用が創出されなかったという事例がある。

構造的失業と労働市場政策

失業の原因は構造的であり、周期的なだけではないことが広く認められている。高失業、慢性的失業の原因を求めるならば、労働市場の構造に目を向ける必要がある。特に労働市場が変化に対応する能力を持っているのかどうか、また労働市場が必要な変革を行うことができるのかをみななければならない。これらの統計は、欧州雇用戦略が、労働市場改革に高い重点を置いていることの正当性を示す。

また、労働市場が変化に対応できなければ、労働市場は雇用成長の妨げになってしまう。企業は創出する雇用と採用する従業員の数を減らすように奨励され、労働者への依存度を最低限にとどめる方向を生み出すだろう。労働力ではなくて資本を採用する方向に向かってしまうかもしれない。これらは生産性にはよくても、雇用にとっては望ましくないのである。

グローバリゼーションも同じように作用をしている。世界中どこでも行うことができる多くの職があり、特にITのスキルはそうである。世界のどの国もどの地域も特定の職を独占することはもはやできない。ある国の労働市場が雇用成長を害する、敵対的であると見られた場合には、そういう職は他国に移動してしまう。IT、情報技術に基づく仕事は一夜にして他の大陸でも別の時間帯、時差を持った地域で行うことができ、これがナレッジ・ベース・エコノミ

一（知価社会）の現実である。

雇用成長を害すると見られる労働市場とは何であるか。またその具体的対策はどのようなものか。

第1の例を挙げると、仕事で報酬を受けることができるようにするということである。つまり、失業して国家給付で生活するより、仕事をして裕福になることができるようにするべきである。これは複雑な問題で、誤って説明されることもあるが、決して給付を大幅にカットして、失業者が結果的に就職に向かうか、あるいは生存ライン以下となるかの選択を迫ることを提案しているわけではない。逆に、失業者にとって就業を金銭的に魅力的なものにすることが必要である。近年イギリスでは、国内史上初めて全国最低賃金が導入された。これは現在1時間4.20ポンドである。平均のフルタイム収入の46%に相当する。さらに政府は税額控除を導入した。これは独身者、子のない夫婦、子供や障害者のいる家族などの条件を問わず給料の低い労働者の所得を補完する。所得の一部を徴集して、手当として一部を戻すという旧来の制度と比較すると、抜本的な改革である。例えば全国最低賃金の労働者は、週に平均的な160ポンドとなり、家督者は子供1人の家族では税額控除によってその所得が150%近く改善、増加することになる。

第2の例は、雇用を創出する企業のコストである。企業コストは、賃金コストと非賃金コストに大別される。非賃金コストは税金、国家保険制度への拠出、その他の公租公課が含まれる。イギリスは他のEU加盟国と同様、この6年間、穏健的な賃上げの利益に浴してきた。欧州の基準からいえばかなり穏健的な賃上げ率で、日本と比較するとそうでないかもしれないが、年率4.3%の賃上げである。イギリスと他のEU加盟国の間に差があるとすれば、それは非賃金コストのレベルである。イギリスでは他の欧州諸国に比べて非賃金コストは18.5%と相当低い。フランスでは32%、ドイツでは25%である。この点に限ると、イギリスはアメリカにより近いという状況である。

第3の例は、働き方のパターン、職場組織、特に労働時間である。現代のナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）において、特に女性、若者、高齢者の雇用を高めるためには、異なる働き方、異なる労働時間の設定が必要である。パートタイム労働によって仕事と家事を両立させたいという考えを持つ人がどんどん増えている。自宅を拠点として在宅で仕事をすることを望む人もいる。ITがそれをますます可能としている。働き盛りの人が、毎週5日、朝の9時から夕方5時まで同じ事業所、もしくは同じ工場で働き続けるという典型的な労働者の概念は、率直に言って現代では漫画的である。労働市場政策のモデルとしては、このステレオタイプは誤解を招く以上のものであって、害にすらなるかもしれない。しかし、一部の労働市場制度や慣行の中では未だにこれが残っている。新しい労働パターンは、包括的な労働市場の前提条件である。それが生産的に雇用される機会を万人に与えるということ、言い換えれば完全雇用は真に包括的な労働市場であるということ認識しなければならない。現在、イギリスの労働者の約25%の労働時間が週16時間未満である。これは労働者の4分の1にあたり、このためイ

ギリスは高い就業率を確保している。他の多くの EU 諸国はパートタイム労働の比率がこれより低くなっている。2010年の目標を達成するためには、欧州全体のパートタイム労働の相当な増加が必要であり、以下、欧州委員会が報告書で述べている通り引用する。『復職する女性の間でパートタイム労働の需要が急増している。3分の2がパートタイム労働を望み、全体では4分の3がそこに就職するのである。若い新規就業者ないしは失業者の3分の1は、パートタイム労働を望んでいる。フレックスタイム制度などの柔軟な雇用の増加、パートタイム労働や自営業の増加、あるいは在宅勤務やテレワークなどの特別な働き方の増加は、一般的に高齢者の市場参入を増大させ、退職年齢を引き上げることになる』と記述されている。

最後の例は、労働市場規制についてである。これも複雑な問題で、時に誤って伝えられることがあるが、高い失業率の解決策として抜本的な規制緩和を提案する者は誰もいない。最低限の労働権として、雇用差別や気まぐれな解雇から人々を守る、そして安全で健康的な労働環境を確保することの重要性は誰でも認める。ただ、雇用上の保護が厚すぎるために、企業が雇用の創出や補充のための採用をためらう場合、問題が出てくる。

このような認識、規制の行き過ぎというのは、特に労働市場に新規に参入してきている若年者、女性の中で痛感されるのではないかと思う。そして退職間近になった高齢労働者、障害者、その他のさまざまな意味での不利益を背負っている人々、非労働力者という今増加しているグループの人たちも同様である。もちろん、こうした事例については、行き過ぎた規制という問題よりは、雇用する側の認識の問題の方が上回っていて、やはり認識というのは重要である。そしてもし仕事が初めから無ければ、雇用の保護というのは全く意味を持たなくなるのである。

以上のように各国がどこで、どうやって然るべき正しいバランスを、必要な就業者のための保護と新しい就職口を生み出していくというニーズの間に見出し、雇い主ができるだけ広範な人々に対し仕事の機会を与えていくということを保障していけばいいのか、そういった政策課題の取組みが大切である。イギリスでは、包括的なさまざまな雇用の権利が提供されているが、この雇用の権利により新規の雇用創出や全てを包括する労働市場の発展が妨げられたということはない。もちろん、ここで全てがうまくいっている、順調だという意味ではない。雇用の安定性確保と柔軟性のバランスというのは常に難しい問題である。労働市場の条件と仕事の質そのものが急速な変化を遂げている現状においては、現在のところイギリスはこれまで成功しているというのが私どもの今の感触である。

イギリスの職業紹介制度、ニューディールズ政策

失業者が就業する機会が与えられるということが欧州雇用戦略の中の中核であるということ再度強調したい。言いかえると、近代的で効率的な職業紹介サービスによって人と仕事をマッチングするということが重要なのである。広範な教育、再教育、その他のプログラムを導入することにより、失業者が自分たちの仕事を見つけ、その仕事に就き続け、その中でさらに成長していくことができるような体制が必要である。

個々人のニーズと地元における実現等を考えていくために、ジョブセンター・プラスという新しいエージェンシーを発足させている。これは就職の斡旋や案内を行い、多くの人々に恩恵を与えている。現在基本的な失業給付は、6 カ月間支給される。政府は広範な支援を実施しているが、基本的な就職のための申請支援から、最終的には再教育などを個々人のニーズに合わせて組みかえ、アドバイザーによる定期的な面接を通して再就職支援を実施している。

かつてイギリスでは、失業給付の認定場所と職業安定所とは別の場所であった。しかし、そうした非効率的なシステムはもう過去のものとなっている。給付の認定と求職活動が、同じオフィスの同じ窓口でできるようになっている。こうしたシステムの上乗せ措置として、「ニューディールズ」という特別プログラムがある。これは長期失業者、社会的不利益を被っている人々の就業機会を支援するプログラムである。もともとは若年者の特別プログラムだったが、現在では長期失業者、障害者、片親の家庭、高齢者、その他のグループのための施策として発展している。

右表のように実際にニューディールズを通じて支援を受けている人々の数が出ている。若年者が一番多いということに気づく。障害者が一番少ない区分になっているが、これはプログラムが導入間もないということと、またどの程度支援が必要なのか、その程度を測っているためである。

経済的な評価をしていくと、ニューディールズに対してかなりの予算を当てたが、生産的な就業機会を促進するという意味で十二分な見返りを生み出している。ここから得られる経験的教訓は、支援をしていく、協力をしていく中で一番必要とされるところにターゲットを絞り込んでいくということである。その中で就業機会の支援が最も効果的な施策である。

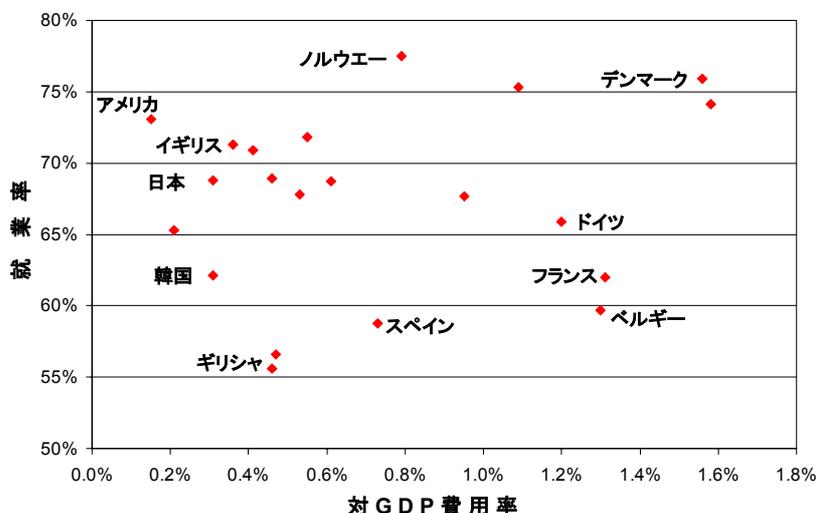
右図は、就業率と積極的労働市場政策費の相関関係を示したOECDの統計である。左の上隅が各国政府の望む場所である。つまり、就業率は高く、支出は少ないという状況である。アメリカ合衆国はかなり良好だということがわかる。就業率は高いけれども、そのために必要とし

イギリスの失業者対策（ニューディールズ）
—労働市場参入希望者

	(人)
若年者	379,760
25歳以上	111,700
50歳以上（高齢者）	75,310
シングルペアレンツ（片親）	152,230
その他（障害者、同性愛者など）	12,000
合計	731,000

2002年6月末

就業率と積極的労働市場政策費の相関関係図
(OECD加盟国, 15-64歳, 2001年)



出典: OECD, Employment Outlook, 2002.6

ている財源はかなり少ない。他方、かなり予算を使っているけれども、なかなか成果が出ないというところがある。

右の下隅になると、予算はかなりつけているけれども、失業率が高いまま、すなわち就業率があまり高くないということがある。

生涯学習の重要性

生涯学習は重要であり、将来的に技術に優れ、柔軟性に富んだ労働力を生み出していくことができる。ナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）のための準備を整え、ニューテクノロジーに備えていくには、教育訓練に対しての新しい取り組み方が必要とされる。自分たちの仕事のあり方、仕事の種類そのものを多くの人々は変えなければならないだろう。しかも何度も変えなければならないだろうとよく言われている。

景気が後退するということで、仕事が失われてしまうということもあり得るし、そのために必要な技能もニーズがなくなって消え去ってしまうこともある。これに対しては、完全にこの問題を解決していった国はどこにもないが、生涯学習というのは私たち全ての社会にとって必要である。イギリスですらこの課題はなかなか解決できないが、現在オンライン・サービスやラン・ディレクトという直接学習のやり方を提供している。また、教育訓練の機会に対しても簡単な情報アクセスを目指している。現在の技術の高度化、資格の高度化がそれを可能にしているが、労働市場の中の様々な制度が変化に対応しなければならない。従来考え方としては、教育というのは自分たちのキャリアの最初に起きるものであって、その後はあまり変わらないという考えが中高年世代ではかなり根強く残っている。また教育については、依然として25歳未満の人々が大学などで修学するイメージが強い。しかし現在では、教育は生涯を通じて行うものであるという認識への革命を必要としている。変革は単なる制度だけではなく、会社側の姿勢、労働者自身の姿勢の変化、態度の変化を必要としている。雇い主は時間と金とを投資しなければならないし、従業員にとっても同じ投資が必要になる。いずれも生涯学習の重要性を実感しなければならない。

今後の政策課題

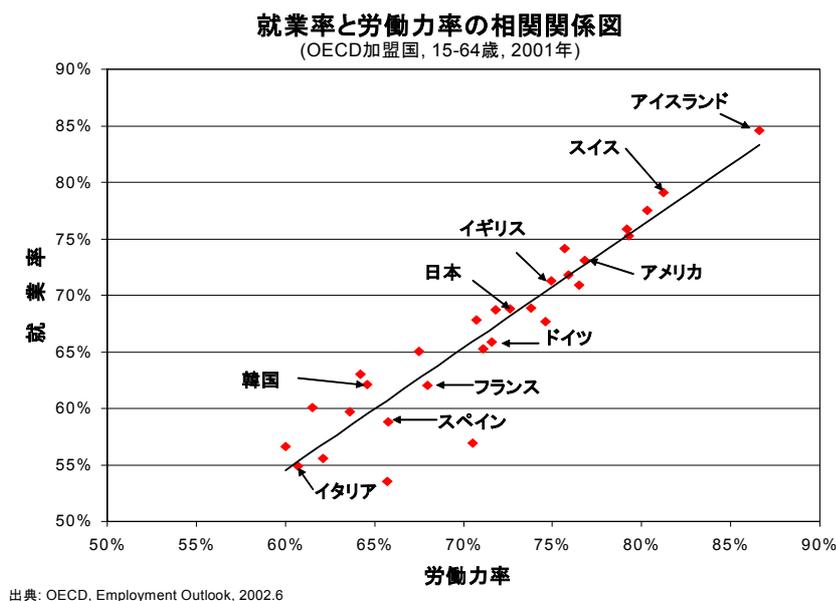
ここで2つばかり挙げたいのは、就業率を上げていくということにかかわってくる重要な問題である。1つは、社会の高齢化における人口動態的な課題、2つ目は雇用の機会を、単に失業者だけではなく、現在労働市場に参加していない人々にまで広げていくことの重要性である。この中での鍵は、『選択』、『機会』という2つの概念の中に内包されている。退職の時期について、本当に選択可能な状況を作っていかなければならない。働き続けたいという人々のために、機会を与えなければならない。そのために、早期退職制度という私たちのシステムにまだ根強く残っている歪んだ経済的誘因策はなくしていくべきである。

2つ目の点と人口動態の変化とは関連性があるが、現在失業者はイギリス国内で100万人を

割り込んでいる。けれども、それに加えて 300 万人ぐらいの人々、すなわち全労働人口のうちの 7%ほどが、病気もしくは何らかの障害のために経済活動に参加しておらず、給付に頼って生活している人々である。他の国々においても多く同様の状況が見られる。皮肉なことながら、国民が健康になればなるほど、健康上の理由等から仕事を辞める人々が増加する傾向がみられる。もちろん、こういった人々は本当に働くことができない人たちである。他方において、健康上の理由などからの退職し、そのような人々のために国が導入している様々な給付政策が、早期退職の一環として機能していると思われるものもある。そして、ITの普及により、障害者でありながら自宅から様々な仕事にアクセスできる可能性が大きく広がってきた。ナレッジ・ベース・エコノミー（知価社会）により、通勤不可能な人々に、新しい可能性が開かれたことになる。イギリスでは、そうした健康上の理由から退職した人々に対する抜本的な取り組みが認識されている。こうした問題は、イギリスだけに限らず、ヨーロッパ規模で考えなければならないことだが、現在労働力人口に含まれながら働いていない者が、EU 全体で 7,700 万人いると言われている。その中には 1,500 万人の失業者もいる。欧州委員会によると、7,700 万人のうち約半数は 5 年以内にまた仕事に戻りたいと希望している。およそ 3,800 万人の人が現在働いていないけれども、仕事をしたいという希望を持っており、この大きな課題に取り組んでいく必要がある。

人口動態の変化や高齢化のために、若年者の労働市場への流入が減り続けている。従って 2010 年の就業率 70%を実現させるためには、先述の 7,700 万人の多くの就業を支援する必要がある。

右図は、就業率と労働力率の相関関係を示した図である。高い労働力率は、高い就業率と相関する。活動の拡大は、雇用の拡大を助ける。失業者だけでなく、他の理由で活動していない人を活力ある労働力へと復帰させる政策を行うならば、就業率の増加を促進することとなる。それが完全雇用とすべての市民に雇用機会を与える真に包含的な労働市場に向けての鍵となる。



「ドイツの現状」について

ヴェルナー・フリードリッヒ(ドイツ)
社会政策研究所 (I S G) 共同所長

ドイツにおける雇用の現状

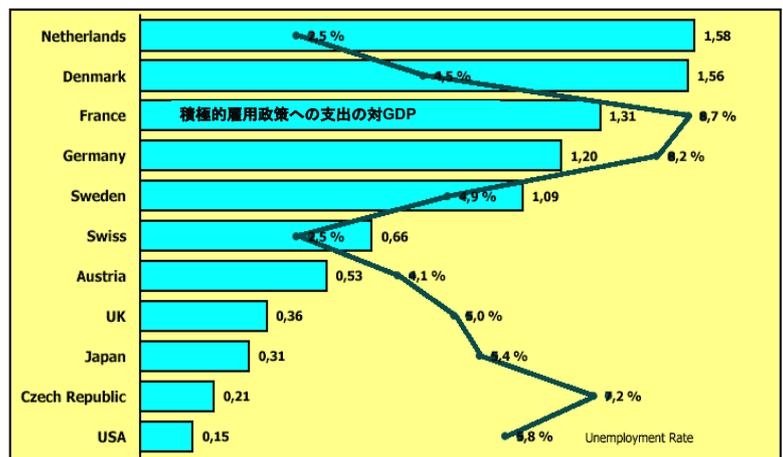
ドイツの場合には、現在労働市場の問題が山積している。13年前のドイツの再統合が、1つの問題の根源であるが、これが唯一の問題ではない。

ドイツはドイツ自身から学び、どのような形で雇用（創出）政策を整理統合していくことが良いかということを考える必要がある。以下に現状を分析し、今後どのような改善政策をすればその効率が上がっていくのかということを示す。

ドイツの政策

右図に見られる関係であるが、これは、失業と支出の関係を示している。積極的労働政策を行うための政策コストがどのようになっているか、あるいは政策支出がどうなっているかということを示すわけである。ここでは、完全対比になっていないということが見て取れるが、何故こうなってしまったのかということも考えていかなければならない。

積極的雇用政策への支出および失業率



出典：
OECD、2002年の雇用見通し、パリ、2001年のGDPに対する当該支出の割合(%)、2002年の失業率

政策の体系

私の考えるところでは、4つの政策のレベルがある。まず社会政策が登場し、その次に労働市場政策、その上の段階が雇用（創出）政策段階という形になっている。一番上に位置づけられるのが雇用戦略である。

この4つの政策段階をみていくと、雇用戦略を編成する際のひとつの指標になるのではないだろうか。

社会政策：失業者のための施策は、社会政策に動機付けられていることが多い。それは、労働市場でほとんど仕事を見つけるチャンスのない失業者に、少なくとも一時的に職を探し、支援する目的を持っている。この手法は、需要という要員に関連付けられる。そうした政策：失業者のための施策は、社会政策に動機付けられていることが多い。それは、労働市場でほとんど仕事を見つける



チャンスのない失業者に、少なくとも一時的に職を探し、支援する目的を持っている。この手法は、需要という要因に関連付けられる。そうした政策には、政治的正当性があり、例えば失業率が40%近くを記録している旧東ドイツの一部地域、又は障害者グループなどには、援助が与えられるべきである。しかしこうした対策は、確かに（一時的には）雇用を生み出すが、本当の意味での新規雇用の創出とはならない。

労働市場政策：労働市場にはミスマッチの問題があるとの前提に立った取り組みである。これは民間企業で求人があるのに雇用可能な失業者が必要な資格を持っていない、ある分野では大きな仕事の需要があるのに別の分野では少ない、情報不足のため労働市場が上手く機能していないといった場合である。こうした状況下で労働市場政策は、失業者を訓練したり、地域間の流動性を高めたり、求職活動をしている人々に情報を提供することで、求人を満たす支援をし、失業を減らすことができる。けれども労働市場政策自体は、新規雇用を創出せず、また、需要に左右される。

雇用（創出）政策：これは、需要政策から供給政策へのパラダイムへの転換である。ここでは、労働市場において双方が、その各々の相互依存関係において、考慮に入れられている。雇用（創出）政策は、例えばインフラの劣悪な地域への企業投資に対するインセンティブを創出することを目指している。その中には企業の求人数は、“使用者が負担する賃金額”と“使用者が負担する賃金以外の労働のコスト”によって決まるという事実を考慮して、こうした使用者負担を下げる政策も含まれる。とりわけ欧州構造基金は、投資の奨励に相当の寄与をしている。

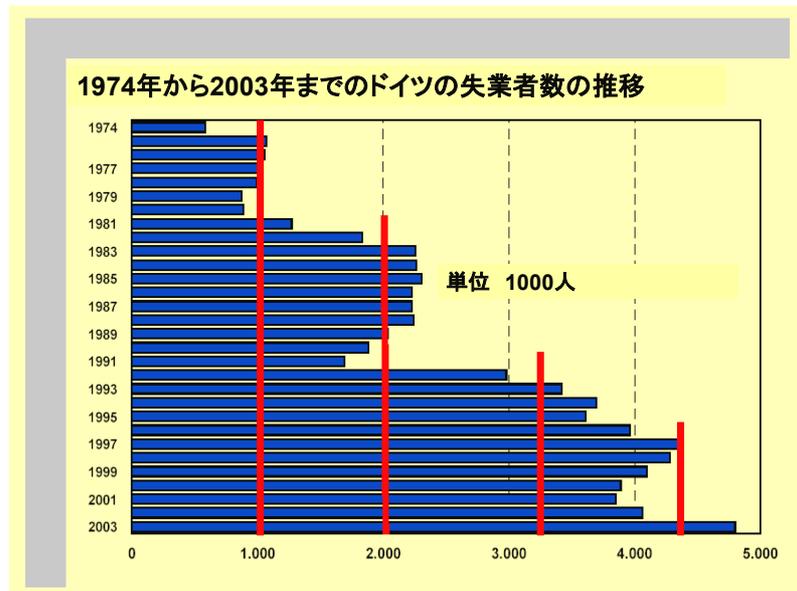
雇用戦略：これは社会政策、労働市場および雇用（創出）政策といった実施された全ての対策を結びつけることを意味する。欧州雇用戦略は、欧州における失業率を減らすためには、単一の政策を多様に実施するだけでは不十分であるという原則に基づいて機能している。具体的には、起業を促進し、投資を奨励し、賃金外労働コストを下げ、または生涯学習政策を実施する

など、歯車の全部の歯が回転するような、一貫した総合的戦略が必要である。ただ、欧州の労働市場は（ドイツも含めて）、過去における単独の狭い領域のみに生じた官僚主義的硬直性で失敗した政策で悩まされているわけではない。単独の政策はその有用性のみが評価できるが、生産的であるということはめったにないという共通認識が形成されるに従い、包括的な雇用戦略の概念と必要性が、長年にわたり除々に出来上がってきたのである。

ドイツの経験

ドイツの失業者数の推移を見ると、現在のドイツの失業者の数は約480万にのぼる。これが、東ドイツだけの問題ではなく、ドイツ全体にとって大きな問題になっている。ドイツにおける失業率の変動は、以下の事実に集約される。

- ・ 1970年代中頃から、断続的な景気回復という例外を除いて、失業は増加し続けてきた。1974年の60万人程度から2003年1月には480万人になった。
- ・ 景気の上昇の後にはいつも、失業はさらに増加している。景気上昇局面でも、失業をそれ以前の最も近い景気減退期の水準にまで戻すことは不可能であった。景気の周期に対応するように、失業者数は大体100万人ずつ増加した。
- ・ ドイツの現状は、国の統一をきっかけにして浮き彫りになった。当時の旧東ドイツでの劇的な雇用の喪失と極めて対照的であった旧西ドイツでの短い求職ブームの後、失業率は国全体で増加を続けた。
- ・ こうした現象を説明する理由の一つは、ドイツの統一が社会保険基金によって大きく資金充当されたことである。言い換えると、旧東ドイツの各州で実施されていた社会および労働市場政策は、（旧西ドイツの）使用者および従業員の支払う社会保険への拠出の増加によって主に資金充当されていたのである。その結果、労働コストは相当上がった。
- ・ 労働コストの増加は、企業に新規雇用コストの継続的上昇をもたらした。雇用コストの上昇は、旧西ドイツでは2.3%、旧東ドイツでは4%に達していた。企業は生産性を高めることによってコストへの圧力を減らすため、機械には投資するが、雇用者を増やすことがほとんどなくなった。
- ・ このマイナスの傾向は、労働市場の官僚主義的硬直性によって強まった。世界では、ドイツ



のように小売業の営業時間を規制している国は他にほとんどない。その上、多くの従業員を保護する法律もあり、それが使用者が新規採用をしない理由となっている。解雇に対する保護は、雇用者全てに適用され、これも同様に新たな採用への障害となっている。

近年の劇的な失業の増加は、積極的労働市場政策への支出が目立った増加を伴った。2002年には、年間平均180万人がこの施策の対象となった。実効失業者数は406万人ではなく、586万人ということになる。2002年にドイツは、221億ユーロの積極的支援措置の支出を行った。職業安定所は、失業者が自由に利用できる多様な促進手段を持っている。その中には次のものが含まれている。

- ・ 失業者および使用者への助言と情報
- ・ 失業者の技能促進と訓練の提供
- ・ 短期労働期間中の失業防止、およびこのような短期労働期間中の失業者の資格認定
- ・ 起業を目指す失業者への補助金、準備対策および指導
- ・ 失業者を雇う企業への賃金助成
- ・ 促進政策：失業者が社会的機関、共同体、町議会等に採用された場合の賃金支払い
- ・ 構造調整：環境保護関係等への配属など、公共インフラの充実のために公共・民間部門の使用者に失業者が採用された場合の賃金の支払い
- ・ 使用者に積極的にアピールし、好印象を与えられるようにする失業者の為の訓練政策
- ・ 早期退職を後押しする政策

ここで疑問が生じる。何故ドイツはその莫大な資金投入にもかかわらず失業との戦いに成功しなかったのか。

何故政府は失敗したのか

欧州雇用戦略の発展の背景には、90年代にはEU加盟国のほとんどが同じように、失業対策において上手くいかなかったということがある。しかし、こうした傾向とは反対に、オランダ、デンマーク、およびオーストリアのように労働市場問題を目に見えて減らすことのできた国もあったのである。

- ・ ドイツでは効果的で積極的な労働市場および雇用（創出）政策への資金または手段を欠いてはいない。しかし、政策の実施および成功するための管理について相当の欠陥があった。
- ・ 今日まで、ドイツには、厳格な雇用戦略はもちろん本来的な意味での雇用（創出）政策がなかった。

雇用戦略の欠如は、失業自体を説明できないのと同様、単一の因果関係では上手く説明できない。しかし、労働市場政策の失敗の個別的原因の分析によって、避けるべき失敗が明示され、場当たりの政策ではなく一貫した政策を達成するための出発点が示される。そのうちの主なものは次の通りである。

1. 社会政策または労働市場政策によって動機付けられた労働市場対策は、追加的な雇用を生

み出すと誤って信じられていた。

2. 欧州雇用戦略によって提示されたような全体的コンセプトがなかった。すなわち、経済、税金、教育および社会政策が相互に関連していなかった。
3. 政治はこのような現状を改善したり、要因を探る事ができなかった。主な困難と原因は、ドイツ統一の資金を捻出するための賃金外労働コストの増大と、労働生活からの早期退職の強要による労働コストの膨大な増加である。
4. 国際的競争が、企業をますます合理化へと追い立てている。雇用範囲はますます狭くなり、企業は人より機械に投資する方を選択する。それを助長する要因は、ドイツにおける解雇に関する過度な従業員保護である。
5. 失業手当と稼得所得との差額は僅かな事が多く、失業者が新しい雇用を探す誘因がほとんどない。
6. 政府は、労働市場政策の成功についての明確な基準を特定できなかった。雇用支援に関する対策の一部は明らかに一貫性がない（共食い効果）。
7. 同時に、労働市場政策の効果は計測されたことがない。長年、連邦雇用庁は、その「成果」に関する報告を勝手に変えていた。
8. 評価の風習がない。余り有効でなかった対策を中止する者は報われず、罰せられる傾向がある。このことは、「現状維持」の傾向を強める。
9. 社会的な動機を持つ政策は、労働市場の周辺のグループに集中する結果となった。予防対策—具体的には、失業直前または直後に早期に必要な情報とアドバイスが与えられることは、通常というよりは例外的傾向にあった。
10. 労働市場への適応性を高めるための雇用労働者に対する更なる教育対策の重要性を、たとえ高齢者と未熟練労働者にしか適用されないとしても、雇用支援対策を規定するドイツの立法が最近ようやく認識するようになった点は注目に値する。現在まで、ドイツではそうした対策の資金を欧州社会基金（ESF）からしか得られなかった。
11. ドイツにはわずかなサービス文化しかない。高い税金と公的負担が、サービスを高価なものにしている。その結果、何でも自分でやるという慣習ができた。その為、サービス部門の労働市場の潜在性が見逃されている。
12. 伝統的思考は、新産業への障害となっている。その例は、「トランスラピッド（リニアモーターカー）」であり、これは明らかにドイツで発展したものだが、最初に中国で立ち上げられた。その他の実例としては、1999年に政権交代直後に導入された、準自営業を規制する法律であった。その目的は、給与労働者に適用されるのと同じ社会保障規制の対象とすることによって、零細ベンチャー企業が起業するのを防止することである。同時に、当時非常に多かった（420万人）ドイツの低賃金部門を大規模な規制対象とする法律の制定が行われた。
13. これまで、政府は必要な対策への取り組みに関し、余りにも脆弱で、準備ができていなかった。決定がなされる代わりに、政治家、労働組合、産業団体、ロビーとの顔を付き合わ

せてのコンセンサスが求められた。これらは「何が不可能か」について合意しただけであった。最近の社会民主党の、つまり連邦政府の劇的な選挙での敗北だけが、構造的改革へと向きを変える考えをもたらした。

成功した対策

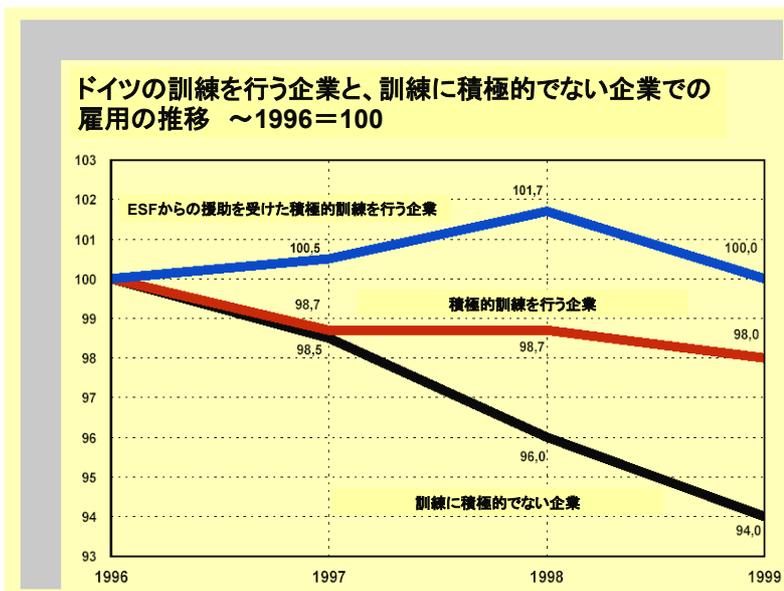
整合性のある総合的戦略の欠如にもかかわらず、雇用（創出）政策が成功した政治的領域もドイツにあった。成功した労働市場政策の指標は、次のように特定することができる。

- ・小企業の起業を奨励：ドイツは事業を始めたいと思っている人々のために、非常に多様な促進手段を備えている。ハイテク部門のリスクの高い資本支援、職人および商人への促進的支援に始まって、失業者が自ら事業を始める支援まですべてが驚くべき成功をしていることがわかった。平均して、各新規事業の開始は、3～5の職を生み出している。しかしここでの抑制要因は、前に指摘した、いわゆる準自営業を規制する法律である。
- ・離学者の資格：企業内訓練を含むデュアル・システム（二重職業訓練システム）は、単なる学校教育で与えられるものよりも実践度の高い訓練をもたらす。そればかりでなく、ほとんどの若者は、一旦資格を持てばその企業で雇用が継続される。この「徒弟制訓練制度」モデルは、欧州雇用戦略において模範的なものとみなされ、他の国が追求する価値があるとされている。
- ・構造政策が成長部門に集中される場合：この例は、メディアの立地（ケルンまたはドイツ東部のライプチヒ）またはコンピューター産業（例えば、ドレスデンのAMD）を促進するための構造的手段の利用である。
- ・単一構造の軍事産業の立地の適応：90年代には、ドイツの統一をきっかけに米国および英仏の軍隊が去り、多くの地域は、産業インキュベーター（起業家育成支援者）、ビジネス・センター等の設置により、今では割り当てが自由にできる工業団地に中小起業を誘致することができた。今では、軍事的利用の時代より多くの職がある。跡地になったかつての軍事基地を拠点として構造を変えたのである。かつて軍事施設だったときには単一構造だった為、それほど雇用を創出していなかったが、このような政策手段によって追加的かつ様々な雇用を創出することに成功した。10万人以上の外国の軍隊が撤退をしたこと、これは予想しなかったことだったが、その結果は大成功であった。

労働市場対策は成功：

- ・まず最も重要なポイントは、現在の労働者のアダプタビリティを改善するという一方で、最も成功している。生涯学習のプロセスをつくり、資格、労働者の資格技能制度をつくり、失業者の資質ではなく、現在仕事に就いている人の資質を高めるという制度を行ったところ、高い成果が得られた。ドイツの法律は、失業者、特に長期失業者が中心になっていて、このような予防的措置が中心にはなっていないのである。勤労者の職業訓練対策が行われた結果を示したのが次図である。企業が従業員のためのトレーニングをした場合が一番良い成果を上げているのが明確に分かる。

- 企業および従業員の適応性に優先順位が置かれる場合：従業員が欧州社会基金（ESF）から資金を受けて追加訓練を受けられるようにしている企業は、その他の企業よりも雇用の継続が長くなるか、経営悪化局面での労働力の削減が少なくなることが、いくつかの比較研究で実証されている。

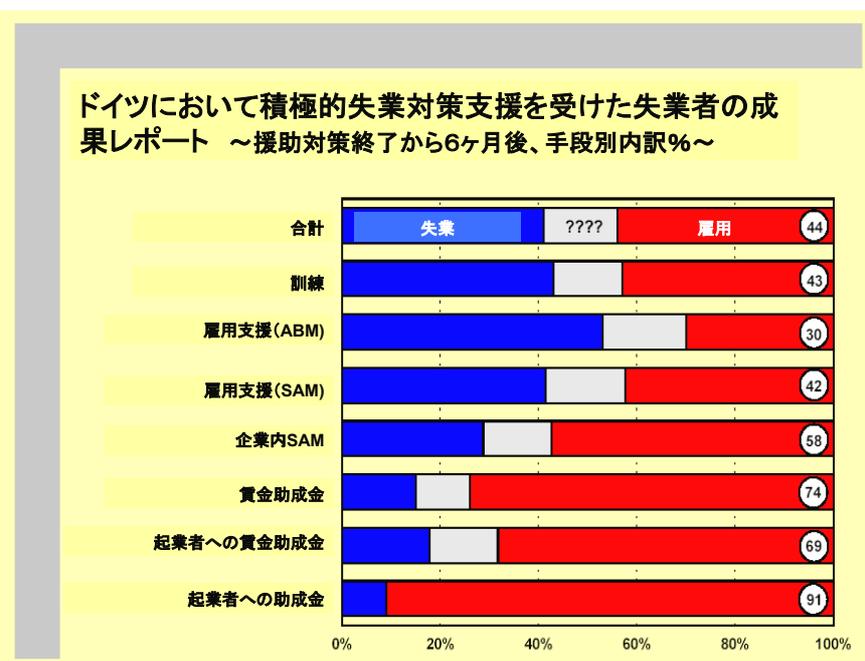


- 企業のニーズに相当の考慮を払う場合：採用援助（一時的賃金補助）は、企業に追加要員を採用するよう奨励することに成功してきた。このことは、新規従業員がその企業で働き始めた時の低い生産性を埋め合わせることができる。

- 失業者の訓練対策は、驚くべきことにもっとも成功していない手段の1つである。これには2つの理由がある。第1は、企業が新たな労働力を必要としない場合に、人々はどんなに適格性があっても採用されることがない為。第2は、このような訓練コースは一般的に企業ニーズと合致せず、失業者の中から適格性のある集団を創出しても何の意味もない。

- 既に述べた通り最も成功した対策は、自ら起業したいとする失業者へ与えられる援助である。これらのうち、援助の終了から6ヶ月後に失業していたのは9%に過ぎなかった。その他の対策については、この率は平均で44%であった。

- 公共機関、共同体等の援助された雇用（ABM）は、実際何ら成功していない。支援対策終了から6ヶ月後の就業率は30%に過ぎない。



現在の議論状況

2001年に暴露されたドイツの連邦雇用庁による統計の違法操作は、思考転換の新たな道を開いた。10%増やして460万人となった2003年1月の失

業者数とともに、連邦政府への国民の信頼の大きな喪失は、雇用（創出）政策に関する新たな議論をもたらした。議論の対象としてここ数ヶ月間に取り上げられた対策の主な内容は次のとおりである。労働市場政策の改善のため：

- ・職業安定所（labor exchanges）が職業斡旋所（job centers）に作り変えられた。—そこで雇用されている人々の 20%までしか失業者の職業紹介および追跡調査に直接従事していない。ここでの最優先課題は、モニタリングを強化し職業紹介プロセスの速度を高めることである。
- ・失業者は、ローン（Loan）雇用（PSA）の経路を通じて、より簡単に労働市場に参入することができる。そうした社員を雇用する企業は、満足できると判断した場合雇用を維持することが期待できる（接着効果）。にもかかわらず、この手段の効果の可能性を低下させる政治的措置が現在取られている。それは、労働組合と経営者団体がより低い賃金の支払いを認める団体協約を締結しない限り、こうして雇用された失業者に企業の他の正規労働者と同じ賃金を支払わねばならないと規定することによるものである。
- ・職業斡旋所に対する連邦雇用庁のより厳格な規定が適用され、こうした援助対策は最低 70% の就業率割り当てを満たす所にしか与えられない。こうして初めて数量目標が設定されたのである。
- ・自ら起業を希望する失業者に与えられる援助は、かなりの範囲に拡大されている。
- ・失業者訓練コースの質を高めるため、品質保証システムが発足している。同時に、失業者は、訓練機関を自ら選ぶチャンスがある。市場経済の原理に基づくこの舵取りの要素もまた、より良い質をもたらすと期待されている。

雇用戦略に至る手法に向かう新たな雇用（創出）政策については、以下の活動が実施中であるか、実施が検討されている。1999 年に官僚的規制を受けた低賃金所得者層は、現在この拘束から解放され、適切な助長策が与えられている。月収 400 ユーロまでの雇用労働者は、社会保険拠出の責任を負わず、400 以上 800 ユーロ未満の流動的範囲では、社会保険拠出の最大負担は 21% である。

- ・議論はまた、とりわけ健康保険基金に関する新たな規制が、使用者と従業員の社会保険拠出の負担を減らすことができるかどうかに関心が絞られている。現在それぞれが賃金の 21% を支払っていて、言い換えれば、両者併せて 42% ということになる。負担の減少は、使用者と従業員双方にとって、雇用を再度魅力的にする方法であろう。
- ・中小企業に対する官僚的統制は、大きく低減されるべきである。中小企業の利益と課税を確定する点で大規模な簡素化が計画されている。
- ・自ら起業しようとしている者に対する重大な障害となっている職人規制は、弱められるべきである。
- ・小売業の営業時間（閉店時間法）は、自由化されるべきである。
- ・議論はまた、従業員の解雇を規律する過大な規制が緩和されるかどうか、または、金銭での解決などの、その他の取り決めにとって代えられるかどうかについて焦点が絞られた。

要約

ドイツでは、経済状態と労働市場が危機的に悪化し、少なくとも必要とする構造改革を討議するために、政治の力で切り開く必要があった。労働組合、企業、そして何よりも職人部門などの様々なロビーが、すでに抗議の意思を表明している。

過去 20 年間でドイツの労働市場が芳しくなかった事実は、症状に対処しようとすることの無意味さを明らかにしている。経済の周期的縮小の局面後に、失業率が基本的に上昇する危険を避けたいならば、枠組みとなる条件を企業の意向に沿って改善しなければならない。企業だけが雇用を創出するからである。失業者に対する誘因を改善することもまた必要である。働き甲斐があり、得られる所得は失業手当のいかなる金額よりも明らかに多くなければならない。

同時に、適切な基準を明確にすると共に、労働市場政策の成果をその成功測定のための管理手続に沿うようにしなければならない。20 年間も、ドイツの連邦雇用庁が効果の点についていかなる計測もしてこなかった事実は、上に述べた不満足な状況にとって重大な意味を有するのである。

結論として、我々の経験からどのような提案ができるか。既に述べたとおり、ドイツは労働市場における危機を経験し、そして初めて議論が始まったのである。初めてニーズや新しい戦略についての検討が始まり、失業者を労働市場に再度統合するというための議論が始まったのである。現在は政策をその場しのぎの対症療法的なものからアクティブな政策に変更しようとしている。国家雇用機関のリストラを行い、ナショナル・エンプロイメント・エージェンシーをリストラした。そして、使用者と従業員の関係、従業員と企業関係を再度考え直している。これまでドイツでは人々を解雇することは非常に困難であった。そこで現在、解雇制度を見直して労働市場の流動性を高めようという新しい法律規制の在り方が論議されているところである。企業側が多く of 従業員を企業の状況に合わせて採用することを容認するための法律ということを考えている。ほか、現在ドイツは新しい『評価』というカルチャーを導入し、ようやく根づき始めている。これまで雇用（創出）政策の結果についての議論がされて来ず、様々な政策手段に関しての数値は、最近になってようやく出てきたのである。日本にはドイツの政策がすでに経た過ちの轍を踏んでほしくないと願うばかりである。

「欧州雇用戦略の教訓と日本の課題」

樋口 美雄（日本）

慶応義塾大学 商学部 教授

はじめに

私はこれまで日本やアメリカを中心に雇用政策を見てきたが、現在はヨーロッパの雇用政策、特に雇用戦略に強い関心を抱いている。その背景は、言うまでもなく日本の失業率の急速な上昇にある。91年の時に2.1%だった完全失業率が現在では5.5%にまで達している。このように急速に失業率が悪化し、日本の労働市場全体が大きく変わっていく中で、果たして従来の労働政策を維持することができるのかを考えた時に、EUの経験や政策を参考にし、情報や意見交換を行うのは非常に有意義なことであると考えます。

もちろん、その一方においてアングロサクソンの労働市場も念頭にはある。イギリスも含めてよいか分からないが、アメリカのような政策も存在する中で、特に規制緩和の問題が大きくクローズアップされてきているが、現状を見ると単純に規制緩和を進めさえすれば労働市場は大丈夫だとは必ずしも言えない状況にあり、言うならば第三の道を模索する上で、各国におけるさまざまな経験を参考にしたいという観点からである。

ところで、この欧州雇用戦略については、日本では『雇用戦略』という言葉や概念自体が新しいものではないだろうか。そこで今回は分かりやすく複数の比較点を挙げながら理解を深めていきたい。まずは、従来の日本における雇用政策の特徴が、欧州雇用戦略と比較してどのような点に特徴があったか。逆に言えば、欧州の雇用戦略は、日本の従来の政策と比較してどのような点が異なっているのかを整理し、その上で雇用戦略の実施に際しての、個別具体的政策、政策の有効性の評価、推進方法、運用上の仕組み、方法について検討をすすめていく。

わが国における雇用対策の現状

欧州雇用戦略が、日本の従来の雇用政策と若干異なっていると思われる点は、複数の具体的な目標（時には数値目標をも設定）を明らかにし、その目標に向かって複数かつ包括的に前進していく点である。戦略である以上は、何が戦うべき対象であるのかをまず明らかにする必要があり、そのための様々な総合的評価や分析が促進される。

翻って我が国においてどのような雇用政策、雇用体制がとられてきたかということであるが、まず大前提として雇用政策の何をもってそう呼ぶかという言葉の定義の問題がある。ドイツのフリードリッヒ氏の分類が非常にまとまっていたので、それを参考に説明したい。まず社会政策としてのレベルがあり、その上で労働市場政策、例えば職業訓練や職業紹介などのこれまで旧労働省が実施してきたような政策がある。それに加えて雇用創出政策など積極的政策があり、これは必ずしも旧労働省が担当してきたとは限らず、経済産業省、マクロ政策であれば財務省、あるいは日本銀行が担当しており、これら全てを含めた雇用創出政策というものを統括して、初めて雇用戦略ということになる。それでは日本で、旧労働省が様々に行ってきた労働市場政

策は、どのような特徴があったのかということ、ここでは雇用対策基本計画の歴史的経緯に基づいて考えてみたい。雇用対策基本計画は、1966年に雇用対策法が成立し、翌67年に第1次雇用対策基本計画というものがつくられた。まず大きな目標を立てて、それを具体化していくための計画で、そこから政策を考える際に立法化を第一に図ってきたという特徴がある。特に雇用政策立法については、それが立法したら助成金の拠出を行う、もしくは指導を行っていくなど、実際に運用していく方法が中心であった。以下に流れを記す。

● 雇用対策基本計画の経緯

1966年 雇用対策法の成立

1967年 第1次雇用対策基本計画；完全雇用の地固めのため、中高齢者の雇用の促進と職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成を目指す

1973年 第2次雇対計画；国民福祉の充実のため、週休二日制、定年延長、生涯教育の実現を目指す

1976年 第3次雇対計画；不況期に企業が職業訓練や配置転換等を実施し、雇用の安定を図るための基本的な制度の確立、定年延長の奨励、身障者就業率の義務化と納付金制度の創設

⋮

1992年 第7次雇対計画；労働力供給制約に対応するための基盤を整備し、労働者一人ひとりの個性が尊重され、その意欲と能力が十分発揮できる質の高い雇用構造の実現を目指す

1995年 第8次雇対計画；経済社会の変革期において雇用の安定を確保するとともに、労働者が可能性を主体的に追求できる社会、安心して働ける社会を実現するための環境整備を図る

1999年 性や年齢・障害の有無に関わらず、個人が意欲と能力を十分に発揮できる社会の実現を目指す

※労働市場政策（旧労働省の政策）に限定してきたきらいがある

67年の内容を見てみると、今の2003年にこの目標を立てられてもほとんどそのまま通用するのではないかと思うようなごく基礎的な内容であるが、その後、73年の第2次、あるいは76年の第3次雇対計画、さらには時代を経て、92年の第7次の雇用計画などの過去の経緯を見ると、完全雇用の達成というのがいつも考えられてきた。しかし、その内容というのは時代の変化とともに大きく変わってきたが、従来からずっと労働力のマッチングという形で、量的な完全雇用といったものが目指されてきた。言い換えれば不完全就業を無くすということによって、完全雇いを達成していくということであったと思う。特に80年代の後半ぐらいからこうした部分に大きな変化が起こってきて、労働市場における質的な改善を完全雇用の中に含めて議論をしていくということになってきたのではないだろうか。更にその頃から、従来のどちら

かという男性を中心とした、あるいは世帯主を中心とした雇用対策というものの内容が徐々に変わってきた。例えば 86 年に男女雇用機会均等法が成立、さらには、その後パート労働法が成立し、従来縁辺的という言葉で使われていたところまで含めて、雇用対策を考えていこうという流れが生まれてきた。現在 1999 年の時点で成立した第 9 次雇用対策計画においては、性や年齢、障害の有無にかかわらず、個人が意欲と能力を十分に発揮できるような社会の実現を目指すということが掲げられ、そのもとに政策が展開されているということが言えるだろう。

ところで、先ほどフリードリッヒ氏から指摘のあった、ドイツにおいても雇用政策、あるいは雇用創出政策というものが十分認識されず、その範囲が労働市場政策に限定されていたのではないかという報告があったが、我が国においてもその傾向は強かったのではないかと考えている。少なくとも雇用創出を構造的に進めていく——景気対策というのは別にあるが、それではなく、構造的に、しかも質の高い雇用を創出していく対策というものについて、果たして十分な留意がなされてきたのかというと、必ずしもそうとは言えないのではないだろうか。つまりは、それだけ労働市場政策に限定してきた嫌いがあるわけだが、各々の役所がそれぞれの目的、あるいは問題意識に基づいて政策をつくっているという旧来の流れの中で、時には矛盾するような政策というものもとられてきた可能性がある。例えば 86 年のときに、先述した男女雇用機会均等法が成立している。しかし同時に、その時に所得税の改正が行われ、この中で配偶者特別控除というものが設けられ、つまり専業主婦に有利な制度にしたということがあった。さらには、旧厚生省の対策として厚生年金についての改革もこの頃行われたわけだが、そこでは第 3 号被保険者問題—今でも議論されている一定所得以下の人たちについて—夫が勤労者である場合は妻が保険料を払わなくても年金権が発生するということになった。これもどちらかということ、特に女性の専業主婦、あるいは一定所得以下の人たちを対象に、これを優遇していくという政策であった。

改めて両者の法律を見てみると、片方で均等法という形で女性が働きやすいよう、アクセルを踏みながら、片方で一緒にブレーキも踏んだという政策がとられているのである。なぜこうすることが同時に行われてきたのだろうかということを考えると、十分に共有された目標に向かって首尾一貫した矛盾の無い政策を総合的にとっていこうという意識が、この時点では薄かったのではないかと考えられる。その後、全体的、統括的な政策を考えなければいけないという流れが、90 年代に入って徐々に行われてきたわけである。例えば個々の政策は例えば完全であったとしても、それがまちまちの方向に向かって打たれたときには、お互いの政策の効果がキャンセル・アウトしてしまうことがあるわけである。一定の方向に向かってどう推し進めていくかということを考える上で、この雇用戦略というものはある意味では有効ではないかと考えるわけである。

雇対計画が長期的な構造政策であるのに対して、その一方雇用創出という視点については、どちらかということ、日本では景気対策という形で不況期の雇用、失業問題をどうするかということで行われてきた。「景気後退による失業の増大を回避するため、諸施策が立案され、対策

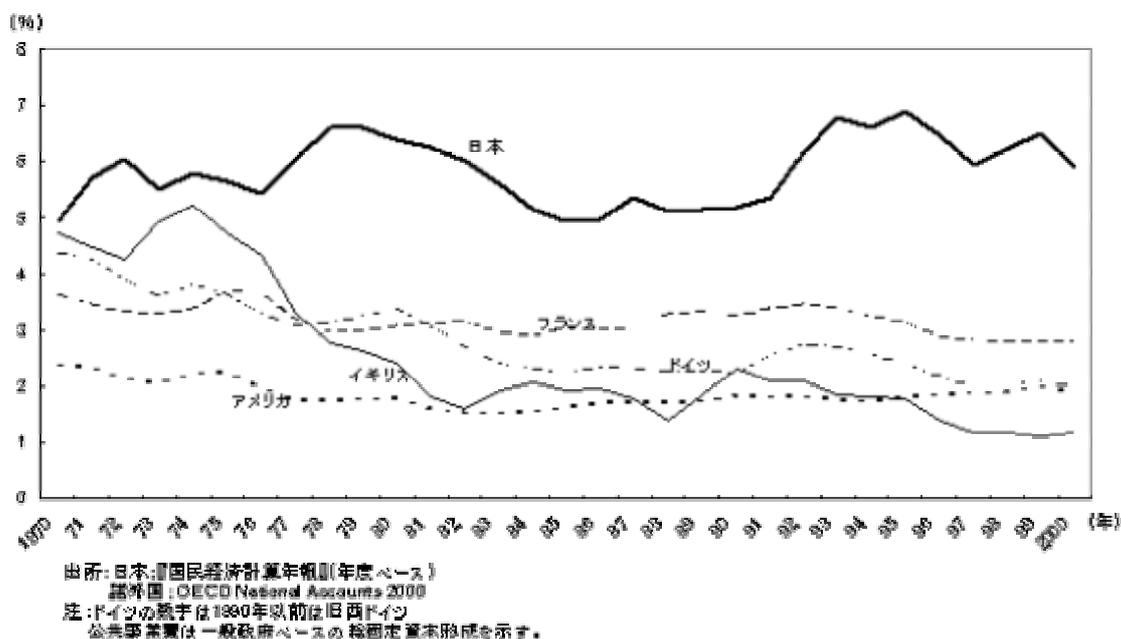
が講じられる」ということで、以下に大きく3つほどその対策の内容を記す。

● 緊急雇用対策

景気後退による失業者の増大を回避するため、諸施策が立案され、対策が講じられる

1. 公共事業による雇用対策の重視
2. 雇用維持・雇用創出のための賃金助成の重視
3. セーフティネットの拡充

図1 先進国におけるGDPに占める公共事業費割合の推移



また、日本の別の特徴として、他の国と比較して公共事業によって雇用対策、雇用の維持、創出といったものに重点が置かれてきたということがあるのではないかと思います。上図は、先進国におけるGDPに占める公共事業費割合の推移である。ここを見ると、1970年から2000年まで。一番上の実線が日本で、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカということである。70年当時をしてみると、日本とフランス、イギリスとの差というのは4%後半から5%前半ということで非常に低かった。

ところが、その後、フランス、ドイツ、イギリスといった国々では公共事業費を抑制していくという政策がとられてきた。それに対して日本のほうは依然として高い水準で、見事に景気と連動して動いている。例えば80年代後半、バブル景気、労働需要が豊富でむしろ人手の確保のほうが難しいという時期には、この公共事業費割合が抑制され、90年代に入って失業問題が出てくると、これが再び拡大していく。

ある意味では緊急避難的な対策、これによって雇用の問題を解決しようということがあった

のではないかと思う。その一方において、長期的に持続する雇用をどう創出していくかということについては、少なくとも今まで失業率が低いということもあり、それほど重要視されてこなかったことがあるかと思う。

表1 先進諸国におけるGDPに占める項目別雇用政策支出割合 (%)

	日本		アメリカ		イギリス		ドイツ		フランス	
	1990-91	98-99	1990-91	98-99	1990-91	97-98	1990	1999	1990	1998
①公共職業紹介	0.03	0.03	0.07	0.06	0.18	0.16	0.22	0.23	0.12	0.16
②教育訓練	0.03	0.03	0.08	0.04	0.21	0.07	0.38	0.35	0.33	0.31
③若年対策	---	---	0.03	0.03	0.17	0.12	0.04	0.08	0.20	0.32
④給与助成	0.07	0.02	0.01	0.01	0.02	---	0.17	0.40	0.09	0.46
⑤障害者対策	---	---	0.04	0.04	0.02	0.02	0.23	0.25	0.06	0.09
⑥失業給付	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.09	2.11	1.29	1.48
⑦早期退職	---	---	---	---	---	---	0.02	0.01	0.55	0.32
積極的雇用対策 (①+②+③+④+⑤)	0.13	0.08	0.23	0.18	0.60	0.37	1.04	1.31	0.80	1.34
受動的雇用対策 (⑥+⑦)	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.11	2.12	1.84	1.80
合計	0.35	0.60	0.70	0.43	1.54	1.19	2.15	3.43	2.64	3.14

出所:OECD調べ

その一方において、各国においてどういった雇用対策にお金が使われてきたのか。GDPに占める項目別の雇用政策費で6番と7番というのはどちらかというとな消極的、あるいは事後的な対策ということで、失業者が発生してしまったので、その人たちに対してどう失業給付するかという、政府にとっては受け身の支出である。1から5は、先ほどから出てきている積極的雇用対策。公共の職業紹介、教育訓練、若年対策や給与助成による雇用維持、もしくは雇入れ助成で、新規の雇用創出が賃金の助成などにより行われていくという形である。

このようなものを統合したのが積極的雇用対策である。このほかの国、例えばドイツ、フランス、さらにはイギリスと比較しても、この比率が日本は低いということがよく分かる。98年から99年でも全体のGDPの0.08%しか積極的雇用対策に使われてこなかった。それに対して、イギリスでも0.37、ドイツ1.31、フランス1.34、あるいはアングロサクソンのアメリカでも0.18というような、日本よりも高い比率がとられてきたということがあったのではないかと思う。

その分だけ雇用の安定化に対しては、どちらかというとな公共事業を中心とした対策で臨もうということが行われ、狭い意味での旧労働省が担当してきたような労働市場政策といったものには、必ずしも十分なお金が支出されてきたとは言えないということがあるだろう。ただ、先ほど指摘があったように、お金が出れば問題が解決するかというとな、実はそうではないとい

うのがドイツの経験である。このお金をどう有効に使っていくかというポイントもある。

次に、私が日本人として欧州の雇用戦略を見たときの雇用戦略の特徴を、日本の政策と比較して7点ほど指摘したい。

「雇用戦略」の特徴

- ① 事後的な対処療法ではなく、「雇用」を社会の中心課題に据えた、経済社会の構造改革を含む事前的综合対策
- ② 柱となる目標を設定し、その実現のために労働市場政策に限定することなしに、あらゆる政策手段を総合的に検討
 - 知識基盤社会における全員就業のための条件の構築
 - 4つの柱；エンプロイヤビリティの向上
 - 起業家精神の涵養と雇用創出の拡大
 - 使用者および労働者のアダプタビリティの改善
 - 機会の均等化
 - 政策手段；上記四つの目標を達成するための具体策
 - ・ 産業政策（起業の促進・投資の奨励等を含む）
 - ・ 地域政策
 - ・ 教育政策（能力開発・生涯教育の促進を含む）
 - ・ 科学技術政策
 - ・ 財政支出の構造（欧州構造基金を含む）
 - ・ 税社会保障政策（失業保険・年金・健康保険・税控除を含む）
- ③ 社会政策・労働市場政策・雇用創出策の一貫性・補完性の確保と各政策の結合
 - ・ 単一の政策を個別に実施することの限界
 - ・ 複数の政策効果が相殺しあう可能性
（弱者対策とモラルハザードの防止、労働費用の上昇による雇用の削減）
 - ・ 構造基金による女性の雇用機会の創出
- ④ 中間目標として、事前に具体的数値目標を設定（就業率・保育施設利用率・・・）
- ⑤ フォローアップ(目標数値のチェックやモニタリング)によりその達成度や影響度を評価し、政策評価を実施
 - ・ 予算消化率や利用者数といったインプット評価ではなく、アウトカム評価を実施
- ⑥ 進捗状況に応じ具体的対策を見直す
- ⑦ 労働・雇用省のみの行動計画ではなく、政府全体、さらには労使・市民社会の代表組織による議論への参加と政策実現への関与・責任

1 番目について挙げた理由は、日本において雇対計画がとられる時には、同時に経済計画と

いうものが同時に足並みをそろえて立案、施行されていくということであるが、見ている限りにおいては必ずしも両者がイコール・フットィングで立案されてきたわけではない。どちらかというとなら経済計画のほうが先に決まって、その後からその受け皿として雇対計画というものがつくられてきたということがあったのではないだろうか。逆を言えば、雇用というものは副次的に問題視されてきたわけだが、それを欧州の雇用戦略では、社会の中心課題として据えて、それから逆に、例えば様々な経済政策、税制、社会保障などを見直そうとしており、こういったことは日本ではあまり意識されてこなかったのではないかと思っているからである。

2 番目は、その柱となる目標を具体的に設定し、その実現のために労働市場政策に限定せずに、あらゆる政策手段をとっていく。しかも、総合的にそれを検討していくということだろう。例えば先ほどの欧州雇用戦略の中では 4 つの柱というものが掲げられたが、まず大きな目標として、知識基盤社会における全員就業。今までのような失業率を下げるという政策ではなく、例えば非労働力化している人たちの中でも働きたいという人がいるにもかかわらず雇用機会が十分ない人たちをも指標に入れて、就業率、という形でこれを高めるということを目的にしていくことが掲げられた。その中に具体的な 4 つの柱ということで、①エンプロイヤビリティ向上、②起業家精神の涵養と雇用創出の拡大、③使用者及び労働者のアダプタビリティの改善、④機会の均等化を図るという、どちらかというとなら中間的な目標が掲げられ、それをあらゆる政策を用いて講じていく。もちろん、従来からある労働市場政策もこの目的に向かって実施され、さらにはマクロの経済政策、時には金融政策、産業政策もこの雇用の維持、拡大のために策定されていく。特にその中でも有効だと指摘があったのは起業の促進、あるいは投資を奨励していくという税制などである。ほか地域政策、教育政策、科学技術政策、財政支出の構造政策などがあり、ここで特に注目すべきなのは、欧州社会基金（ESF）である。この基金が日本の公共事業と若干異なる点は、様々な目標値—例えばこれによって男女雇用機会均等がどれだけ促進されるのかという政策目標、特に女性の雇用機会がこういう基金を使うことによってどれだけつくられるかといった具体的な数字—について公共事業を受ける際に提示させ、それが実際に達成されたかどうかということもみていこうとしている点である。さらに税社会保障政策という形で、失業保険はもちろんのこと、年金、健康保険、あるいは税控除の問題の対策など、全て含めて先述の 4 つの柱を達成するために様々な手段がとられてきたということが特徴として挙げられるのではないかと思う。

次の特徴、3 番目として、社会政策・労働市場政策・雇用創出のそれぞれの有機的な連帯、一貫性、補完性を確保しながらそれぞれの政策を結合させていく。そうすれば先述の均等法、配偶者控除、第 3 号被保険者という政策が同時に発生するという事は無くなる。一貫性をここでは維持していくという視点、より高い視点から物事が判断されてきたということも特徴として言えるのではないだろうか。また、単一の政策を個別に行ってもそこには限界があることが強く意識されてきたということもある。

4 番目の特徴として、中間目標に事前に具体的な数値目標を設定するという事である。2010

年における就業率を70%に目標設定をしており、しかもその中間年次として2005年には67%に設定し、果たしてそれが達成されているのかどうかをより数字として具体的に目標値をたてて考えていくという特徴がある。その他、保育施設の利用率についても目標値を設定することを行い、政策の有効性を判断するために、単に質的な問題だけではなく、数量的な目標をも設定し、それに向かって政策を進めていくということを行っている。

5番目の特徴として、先述の評価に加えて、フォローアップ、目標数値のチェック、実行状況のモニタリングをし、達成度や影響度を評価し、政策強化を実施していくということである。これはそれぞれの加盟国でやるということもあるし、加盟国からEU委員会へ情報が提供され、そこで施策についての評価がなされていくということもある。ここで今一度日本では従来どうであったかを考えると、どちらかという予算の消化率が注目され、あるいは、こうしたプログラムを何人の人が利用したのかということに評価の重点が置かれ、利用者がいないような政策をとっても仕方がないのではないかとも言われましたが、間違った政策であれば、時には利用者がいない方がいいかもしれないということもあるわけである。単に利用者数のみ、あるいは消化率だけで評価するというのは、どちらかというインプット評価であり、アウトカムについての評価を実施して、社会政策、労働市場政策、雇用創出策の一貫性や補完性の確保を求めて各政策の結合が十分図られてきたかという点、必ずしもそうではないかと思われる。

6番目の特徴は、進捗状況に応じて、毎年、具体的政策の見直しが行われている点である。

7番目については、この政策が、労働・雇用省のみの行動計画ではなく、政府全体として、さらには労使・市民社会の代表組織による議論への参加と政策実現、関与・責任というものはっきりさせている点ではないかと思う。雇用戦略の場合は、どちらかという点、まず目標を決めてそれをそれぞれが実行するという点から、意思決定の方向としてはトップダウンの方向をとっている。そこで、ボトムアップというものが、片方でこの⑦を通じて実行される仕組みになっている。例えば個別の労働組合、あるいは使用者の声などが政策に反映されるようにという配慮がなされているということである。この点、具体的な方法については、この後のパネルディスカッションで確認したい。

併せて、この後のパネルディスカッションで確認したいのは以下の9点である。

「雇用戦略」を実施するにあたっての具体策

策定・実施・評価点検・改定についての九つの質問

質問1；雇用戦略の導入前後で何が変わったか

～労働市場への影響と政策担当者・組織への影響

1. 策定

- (1) 加盟国共通の優先事項について雇用ガイドラインを策定
委員会の提案に基づき、欧州理事会が合意
- (2) 各加盟国は国家行動計画を策定し、(1)のガイドラインが

どのように実行されるか、具体策を明記

質問 2 ; 各国でだれが、どのように国家行動計画を策定するのか

質問 3 ; 行政の縦割り組織の弊害をどのようにして解消したのか／解消しようとしているのか (担当者間の対立点)

質問 4 ; 労使や国民の議論への参加をどう実現しているのか

2. 実施

質問 5 ; 数値目標はそれぞれの担当部局が作成するのか

質問 6 ; 目標実現に向けての労使や国民の協力をどう得るのか

3. 評価・点検

(1) 委員会と評議会は共同で各国の国家行動計画を点検し、共同雇用報告書を提出

質問 7 ; だれが評価するのか (第 3 者機関の設定／担当者の自己点検)

質問 8 ; 評価結果は予算等に跳ね返るのか

4. 改定

(1) 委員会は翌年度の雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行なう

(2) 評議会は、委員会の提案に基づき、条件付多数決で国別の勧告について決定できる

質問 9 ; 評議会は、各国が勧告に従わないとき、罰則等を用意しているのか

質問 1 : 雇用戦略の導入の前後、既に 5 年が経過し、評価もなされたということであるが、導入の前後で何が変わったか。マクロ・パフォーマンスとしては失業率が下がったという国々があり効果があったと言えるかもしれない。その他の分野でもこういう変化が起こっていることがあれば、具体的に伺いたい。同時に、戦略の実施に際して組織がどう変わったのか。1 つは組織の形態自身、あるいはそこでの勤務者の変化、政策担当者のモチベーション、インセンティブ等の変化について確認したい。

質問 2 : ①目標自身は、加盟国共通の優先事項について雇用ガイドライン策定委員会の提案に基づき欧州理事会が合意するということであるから、これは EU 全体で決めていくのだが、具体的に、それをどう達成するのかという方法については、各加盟国が決定していくという手順になっているかと思う。そこで、各加盟国では、EU から示された目標に向かって国家の行動計画を策定するということだが、EU 全体のガイドラインがどのように実行されていくのか。具体策を明記しているということだが、各国でだれがどのような形で国家の行動計画を策定しているのか。国会か、政府全体なのか、それとも担当の部署であるのか。

質問 3 : 加盟国について。ここではドイツとイギリスの場合でよいが、行政の縦割り組織というのが従来からヨーロッパでも指摘されてきたわけだが、その弊害をどのようにして解消し

ているのか。担当者間、例えば日本の場合旧大蔵省、厚生省、労働省、さらには文科省や関連する部署におけるコーディネーション、本来であれば国会がやると思うが、それが加盟国においては具体的にどうなされているのかということ。

質問4：これは、先ほどの雇用戦略というのがトップダウン方式による運用なのか、そうであれば労使や国民の議論への参加、立案への参加というものはどうなっているのか。日本で考えれば、例えば審議会が三者構成という形で、公・労・使が参加して政策を決定していく形になっているが、加盟国においてはどうか。あるいは、EUとしてそれぞれの委員会の組織が、だれが委員となってしていくのかという具体的な内容を教えてほしい。

質問5：どう運用するか、どのように目標を達成するかについては、加盟国に任されているということであったが、加盟国の国家戦略、国家行動計画をつくる上で数値目標というものがあるがさらに設定されると聞いている。そこでは、担当部局が作成していくのか、それとも、それとは別の第三者の機関が設定していくのか。

質問6：目標実現に向けて、これは先ほどの質問4と関連するが、労使や国民の協力をどう得ていっているのか、その具体的施策について意見、実態を教えてほしい。

質問7：だれが評価しているのか。その評議会の中で形式的に評価するのか、実際には第三者の機関が点検していくという方式になっているのか、それとも自己点検という形になっているのか。

質問8：評価結果は予算にはね返るのか。例えば目標が達成できていないというときには、どのような予算措置がなされていくのか。

質問9：委員会は翌年度の雇用ガイドラインを改定するための新たな提案を行う、あるいは、評議会は委員会の提案に基づき、条件つき多数決で国別の勧告について決定できるとなっている。たしか私は財政のほうについては、ドイツが一時例のGDPの3%を超える財政赤字を抱えそうだった時に、大分大きな問題があった。ブルーレター問題、勧告をするのかしないのかということがあった。勧告が出た経験があるのか。あったとすれば、そのとき何か罰則、財務大臣がやめるのではないかという話を聞いていたが、そういう罰則といったものが用意されることによって、この運用をスムーズにしようとしているのかどうか。最後の質問は、評議会は各国が勧告に従わないときには罰則等を用意しているのか。他の雇用以外のものについてはいくつか罰則を用意しているという経済政策があるという話を聞いているが、この雇用戦略についてはどのようになっているのかということである。

わが国の抱える課題

最後に、欧州の雇用戦略を日本に適用すると考えた場合に、この①から⑤までのところで実際にこれはやっていかなければ雇用戦略というのは実行に移せないだろうと思っている。

① 総合対策の構築

② 数値目標の設定

③ 政策評価の実施

④ 評価結果の活用

⑤ 政策実現への労使・国民の参加・協力・責任

特に1つの提案として、現在、雇用創出維持のために就業形態多様型のワークシェアリングというものが議論になっているが、これを日本では主軸に置いて、日本社会の抱える問題を総合的に検討していくということも必要になっているのではないかと思う。例えば雇用創出の問題、あるいは働き方の柔軟性の問題、サービス残業の問題、さらには均等問題、パートタイマーとフルタイマーとの間の賃金、処遇の格差問題。これを見直すということは、フルタイマーについても給与体系の見直しやパートタイマーについても賃金の支払い方を見直すということにつながっていくということであるし、さらには政府に対しては税制や社会保障、配偶者特別控除、配偶者控除の問題、あるいはパートタイマーへの厚生年金の適用拡大の問題といったことを議論する上で、このワークシェアリングの議論を主軸に置くことも1つの方法ではないだろうか。そうすることである意味、暮らしの構造改革につながっていき、従来の労使関係に変化をもたらしてくれる可能性があるのではないだろうか。もう既に所得保障や雇用保障が薄れる一方において、様々な拘束性については依然として強いということがある。こういう目的を掲げる中で、自己責任と自己選択を主軸に置いたような雇用戦略が日本で可能であるかどうかを検討してみる価値はあるのではないだろうか。そしてその際の議論を行う素材になるし、それを進める上では、ただ単に必要性を主調するだけでは問題は解決しないわけである。数値的な目標を設定し、政策評価を実施していく。さらには評価結果を活用し、目的の政策手段についての見直しも行うべきである。最後に、政策実現へ労使・国民の参加・協力・責任といったことを得ていくということに使えるのではないかと思っている。これはあくまでも本日議論すべきことではないかもしれないが、個人的には、雇用戦略というものを具体的に日本にどう導入するかというときの1つの方法になるのではないかと思う。

パネル・ディスカッション まとめ

シンポジウムでのパネル・ディスカッションの概要は、以下の通りである。

●EU 雇用戦略の導入前後で何が変わったか

- ・テーマが失業から雇用へと変化した。
- ・政策評価という文化が導入された。
- ・雇用戦略という概念が定着した。
- ・導入により加盟各国の政策策定方法に変化があった（各省庁間での議論、調整、協働作業が促進され、新しい枠組みができた）。

●各国では、誰がどのように雇用戦略を策定するのか

- ・イギリスでは、雇用省が中心となり、大蔵省、通商産業省、教育省、スコットランド、ウェールズなどの各地方政府が加わって策定する。
- ・ドイツでは、雇用労働省、大蔵省、教育省、州政府が加わって策定する。

●誰がどのように雇用戦略を評価するのか

- ・EU レベルで規定はなく、基本的に各加盟国の政府責任において評価を実施し、必要に応じてテーマ別に EU 側で独自の評価を行うこともある。
- ・イギリスでは元々独自に政策評価を行ってきたので、方法論などは既に確立されており、政府関係者で評価を行っている。
- ・ドイツでは、従来きちんとした年間ベースでの評価がなされなかった。5年目の中間評価で初めてきちんとした評価を行い、その際の評価は民間の研究所が評価を行った。

●労使や国民はどのように雇用戦略に関わっているのか

- ・EU では労使の EU 代表、各国の代表を中心に複数のチャンネルが増えている。
- ・イギリスでは、国家行動計画をもとに労使代表らと懇談会を実施している。
- ・ドイツでは、労使代表は関わっているが、それほど積極的な関与ではない。

～基調講演者・国別報告者 紹介～

- ◆樋口美雄〈基調講演者 兼 コーディネーター : 日本〉
慶應義塾大学商学部教授

- ◆Ms. H el ene Clark (エレヌ・クラーク)〈基調講演者 : EU〉
欧州委員会 雇用・社会問題総局雇用戦略 A局一2課課長

- ◆Mr. Clive Tucker (クライブ・タッカー)〈国別報告者 : イギリス〉
EU 雇用委員会委員長、イギリス雇用年金省・教育技能省統合国際局長

- ◆Dr. Werner Friedrich (ヴェルナー・フリードリッヒ)〈国別報告者 : ドイツ〉
社会政策研究所共同所長、オットー・ブルメ社会政策研究所理事会名誉役員、
経済研究所所長

労働政策研究報告書 No.3

先進諸国の雇用戦略に関する研究

発行年月日 2004年3月31日

発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

URL <http://www.jil.go.jp/>

編集 研究調整部 研究調整課 TEL 03-5991-5104

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。

連絡先：独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4丁目 8番23号

TEL 03-5903-6263 FAX 03-5903-6115



The Japan Institute for Labour Policy and Training