

労働政策研究報告書 No.3

サマリー 2004

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

先進諸国の雇用戦略に関する研究

「先進諸国の雇用戦略に関する研究」サマリー

執筆担当者（執筆順）

- 伊藤 実^{いと う みの る}（労働政策研究・研修機構 統括研究員）
小倉一哉^{お ぐ ら か ず や}（労働政策研究・研修機構 副主任研究員）
濱口桂一郎^{は ま ぐ ち け い い ち ろ う}（東京大学大学院法学政治学研究科附属比較法政国際センター 客員教授）
小杉礼子^{こ す ぎ れ い こ}（労働政策研究・研修機構 副統括研究員）
奥津真里^{お く つ ま り}（労働政策研究・研修機構 統括研究員）
岩田克彦^{い わ た かつ ひ こ}（労働政策研究・研修機構 統括研究員）
堀 春彦^{ほ り はる ひ こ}（労働政策研究・研修機構 副主任研究員）
原ひろみ^{は ら ひ ろ み}（労働政策研究・研修機構 研究員）
勇上和史^{ゆう が み か づ ふ み}（労働政策研究・研修機構 研究員）
弓場美裕^{ゆ み ば よ し ひ ろ}（労働政策研究・研修機構 主任研究員）

研究期間

平成 14～15 年度

調査研究の目的

我が国は、1998 年以降、失業率が急上昇するとともに、若年失業者や長期失業者も急増するといった厳しい雇用・失業情勢に直面しており、雇用・失業対策が重要性を増してきている。こうしたなかで、OECD と EU は 1990 年代に雇用戦略を提起し、雇用失業問題への総合的な分析とそれに基づいた政策の方向性を打ち出してきている。OECD 及び EU の雇用戦略とそれを受け止めた各国の雇用政策、さらには政策評価のあり方を学ぶことは、厳しい雇用・失業に直面する我が国にとって、多くの示唆を得ることができるものと思われる。

本報告書は、OECD や EU の雇用戦略が提起している内容を精査するとともに、EU 主要国の具体的な雇用政策及び政策評価について、可能な範囲で調査研究を行い、その結果をとりまとめたものである。

研究結果の要旨

1 研究の目的、問題意識

1992年5月に開催されたOECD（経済協力開発機構）閣僚理事会は、深刻化する雇用・失業問題に関する総合的な研究を行うことを要請し、2年余りの調査研究を経て、1994年に1冊の報告書がまとめられた。The OECD Jobs Study：Facts, Analysis, Strategies, 1994がそれであり、高水準の失業に直面するOECD諸国の経済構造を詳細に分析し、雇用創出のための戦略的政策を提言した。この報告書を契機として、雇用創出による失業率の低下を目的とした政策論の報告書が相次ぎ、1997年には国別の政策評価を行った報告書も刊行された。

規制緩和による市場メカニズムを重視したOECDの雇用戦略に対して、EU（欧州連合）は、社会的統合を重視したEU雇用戦略を提示し、OECDとは一線を画した雇用戦略を展開している。EUは、雇用戦略に基づいて雇用ガイドラインを提示し、加盟各国はそれに基づいて行動計画を作成し、一定期間を経た後にその政策評価が行われるという取り組みが実施されている。EU雇用戦略に基づいた加盟各国の新たな雇用政策の展開は、若年失業や長期失業の問題を改善するなど、具体的な成果をあげつつある。

OECD雇用戦略からEU雇用戦略への進展といった動きは、日本の雇用戦略を検討する上で、大変示唆に富むものがある。長期低迷状態からなかなか脱出できない日本では、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、これまでのわが国の市場構造や雇用慣行を考慮すると、EUの雇用戦略が示すような労働市場の柔軟化と雇用保障の重視は、日本にとって参考になるように思われる。

OECDとEU雇用戦略が重視してきた若年失業と長期失業の問題は、我が国でも顕在化してきており、諸外国の経験から学ぶことも多い。手厚い失業給付や生活扶助が、結果的に長期失業者を増加させ、「失業の罨」、「貧困の罨」といった働くことに対するインセンティブが失われてしまう状況を拡大させてしまったEU諸国が、いかなる失業保険制度の改革を行って、長期失業者や若年失業者を減少させているのかを明らかにすることは、実践的な政策論に直結するものである。

なお、本報告書においては主に雇用対策の領域を対象とすることとしたため、解雇規制や労働時間に関連した労働基準対策や正規社員とパートタイマーの賃金格差、男性と女性の昇進格差といった均等待遇保障対策などは、余り取り上げていない。

2 OECD雇用戦略からEU雇用戦略への展開

先進諸国の雇用政策に大きなインパクトを与えたOECD雇用戦略は、明らかに経済システ

ムの効率性と整合性のとれた雇用政策を目指しており、様々な規制を緩和・撤廃することによって、市場メカニズムを貫徹させるという政策理念が基盤となっていた。そのことは重点的雇用戦略分野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（仕事に就ける能力）、②起業家精神、③アダプタビリティ（雇用の安定と労働組織の柔軟性による適応）、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のが不可欠であり、そのためには雇用者を増やすこと以外に失業者を非労働力化させることによって、失業率を引き下げることができる。EU 主要国が行ってきた高齢者の引退を促進させる労働供給制限政策は、この延長線上にある政策である。

フル就業は、高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会的統合を進めていくという政策理念である。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ものである。

3 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。

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（仕事に就ける能力）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 歳引き上げるという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 システムの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制度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、つまり雇用の安定を維持しつつ仕事の変化に柔軟に適応することができるアダプタビリティを強調している。

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。

4 EU 主要国における政策転換の実態

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。雇用政策の転換という流れが明確に現れたのは、失業保険制度である。

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「失業の罟」、「貧困の罟」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、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。

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、「貧困の罟」、「失業の罟」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。

5 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。しかしながら、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（例えば、助成金が支給されなくても企業が従業員を採用した場合、純粋な雇用創出効果は存在しない。このように雇用創出効果をもたらさなかった「資源の浪費」をいう。）、サンプル・セレクション・バイアス（サンプルの属性の歪みが推計結果に偏りを生じさせること）といった問題がつきまとい、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、主要国の政策評価結果も、相反する結果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、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。

また、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（助成金を支給された労働者等が、そうでなければ雇われ続けていた労働者に代わって企業に雇われることをいう。）といった問題から、政策効果を確認できなかつたり、一部でしか確認できなかった、というのが結論である。

6 日本へのインプリケーション

OECD と EU の雇用戦略が提示した内容と日本の雇用政策をすり合わせると、日本が先行していた対策としては、高齢者対策と雇用保険制度がある。日本は早くから EU 諸国が進めた高齢者の早期引退政策とは逆の就業促進策を実施してきており、就業意欲が高いというこれまでの国民性も幸いして、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、手厚い失業給付が失業の長期化を助長するといった傾向は、これまで軽微であった。さらに、最近においても、早期再就職の促進、多様な働き方への対応、再就職の困難な状況に対応した給付の重点化を目的とした雇用保険法の改正を実施してお

り、より早期再就職のためのインセンティブを強めている。

他方、EU 諸国の経験を踏まえれば、日本においても若年失業と長期失業の問題に対応するためには、カウンセリングをはじめとした就職支援策を強化し、失業者個々に適した個別行動計画を作成し、それに基づいて具体的な職業相談や職業訓練が行われるという、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、短期間での再就職が難しい失業者に対しては、多段階で徹底した職業訓練を行うという政策を強化する必要がある。

また、OECD・EU 雇用戦略が政策効果について消極的な評価をしていた助成金関連の対策は、これまで多様な対策が打ち出されてきたが、政策効果が認められる対策がある一方で、利用実績が上がらないものもある。政策効果についての評価を厳正に行い、現在進められている助成金の整理統合等の見直しを、着実に実施する必要がある。

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

ところで、モデル分析による政策評価に関しては、これを可能とするデータ整備が不可欠である。その都度アンケート調査によって実態を把握するという従来の方法は、コストと時間がかかる割には正確な分析ができないと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。

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。

報告書本体の目次

序章 雇用戦略の研究意義

- 1 OECD 雇用戦略から EU 雇用戦略への展開
- 2 日本の雇用情勢の悪化
- 3 OECD・EU 雇用戦略の研究意義

第1章 先進諸国における雇用戦略の展開

- 1 OECD の雇用戦略
- 2 EU の雇用戦略
- 3 OECD と EU の雇用戦略に関する比較考察

第2章 欧州主要国に雇用戦略の展開

- 1 フランスの雇用政策
- 2 ドイツの雇用政策
- 3 イギリスの雇用政策
- 4 スウェーデンの雇用政策
- 5 アイルランドの雇用政策

第3章 雇用政策の政策評価

- 1 政策評価の分析枠組み
- 2 アメリカの政策評価
- 3 イギリスの政策評価
- 4 スウェーデンの労働市場政策とその政策効果に関する計量分析例
- 5 その他のヨーロッパ諸国の政策評価
- 6 政策評価まとめ

第4章 雇用戦略の日本へのインプリケーション

- 1 OECD および EU の雇用戦略の意義
- 2 日本へのインプリケーション

補論 雇用戦略シンポジウム

労働政策研究報告書 No.3 サマリー

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

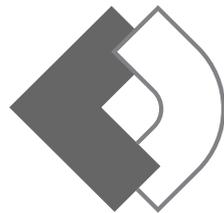
URL <http://www.jil.go.jp/>

編集 研究調整部 研究調整課 TEL 03-5991-5104

*本誌は労働政策研究報告書のサマリーです。

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。刊行される報告書（有料）を希望する方は書店又は下記にご連絡下さい。

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