

第1章 調査研究の目的と背景

第1章 調査研究の目的と背景

第1節 本報告書の性格

この報告書は、OECD と EU の雇用戦略に関する研究活動の過程で収集した資料の中から、比較的情報量の多かったフランスとドイツの雇用政策についてまとめたものである。雇用戦略の研究に関しては、既に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』としてまとめられているが、本報告書は雇用戦略の報告書では利用しなかった情報を盛り込み、最近のフランスとドイツの雇用政策を紹介している。このため、フランスとドイツの雇用政策に関する分析というよりも、制度および運用実態を紹介した資料集といった内容になっている。

なお、本報告書の取りまとめに際しては、フランスとドイツに在住する研究者にレポートの作成を依頼し、提出されたレポートを加筆・修正して報告書を作成した。そのため、独自の分析による研究報告書とは性格を異にしている。また、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』と内容において一部重複しているところがある。

第2節 調査研究の目的と背景

わが国の雇用・失業情勢は、1980年代までは完全失業率も1～2%台で推移し、OECD 諸国の多くが10%前後の高い失業率に悩まされる中であっては、優等生の地位を維持していた。だが、バブル経済崩壊後の1990年代に入ると失業率は上昇傾向を強め、95年には3%、98年には4%、2001年には5%を突破している。そして、景気回復の傾向がはっきりしてきた最近においても、失業率はやや低下してきてはいるものの依然として5%前後で推移している。

失業率こそやや低下してきてはいるものの、失業構造は悪化し続けている。完全失業者のうち失業期間が1年以上にも及ぶ長期失業者が、100万人を超えて3割を上回ってきている。また、不安定な就業を繰り返すフリーターと呼ばれる若年者の増加もあって、15～24歳の若年層の失業率は10%を上回っている。

こうした高失業率の中で長期失業者と若年失業者が増えるという構造的な失業問題は、日本では最近顕在化してきた社会問題であるが、欧州諸国ではかなり以前から悩まされている問題である。欧州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。

こうした中で、1990年代にOECDとEUの雇用戦略が相次いで提起され、失業問題への体系的な政策対応策が、雇用戦略という形で打ち出された。OECD雇用戦略は、詳細な分析に基づく対応策を提起しただけだったのに対して、EU雇用戦略では、加盟各国が雇用ガイドラインに基づいて行動計画を策定し、政策評価が行われるという一連の枠組みを築き上げた。

ただし、各国の行動計画は裁量が認められており、どのような政策を実施するかは各国政府に委ねられている。行動計画を実行できなくても法的な制裁措置はないが、政策評価が公表されるため、各国政府は他の加盟国などから批判されることを考えて、一定の対応をせざるを得ないという構造になっている。

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。具体的には2000年のリスボン欧州理事会で、新たに「フル就業 (full employment)」という目標が設定された。フル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。

さらに、1997年のルクセンブルク雇用サミットにおいては、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。

EU雇用戦略の影響もあって、EU主要加盟国の雇用政策は、1990年代後半に明らかに政策スタンスを転換しており、受動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** (働くことが経済的に引き合うようにする) といった内容の改革が実践されている。

本報告書の目的は、EU加盟国の中核であるフランスとドイツの雇用政策が、EU雇用戦略が示した政策転換の方針を受け入れて、どのように雇用政策を転換していったかを明らかにすることである。フランス、ドイツの政策転換は、長期失業者と若年失業者の増加に悩まされはじめた日本にとって、参考になるものと思われる。

第3節 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。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、長期失業者や若年失業者など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、失業保険制度の改革である。

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）を果たさせることを明確化した。

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、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という、徹底した個別対応方式が導入されている。

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。

さらに、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、企業におけるフルタイム就業に加えてパートタイム就業など就業形態を多様化させる政策を推進するとともに、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を実施している。「フル就業」の具体化である。

このように、EU 雇用戦略に基づいて EU 加盟国の雇用政策は、政策スタンスを転換しており、受動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**（働くことが経済的に引き合うようにする）といった内容の改革が実践されている。

第4節 フランス、ドイツの旧失業保険制度

必要以上に手厚い失業給付は、求職者の再就職意欲を弱めて失業期間を長期化させる傾向があり、このことは多くの国で確認されている。失業給付の受給は、失業期間を長期化させており、失業給付のリプレースメント・レシオ（前職給与に対する給付水準の割合）の上昇と給付期間の延長も、失業期間を伸ばす方向に働いている。また、失業期間と失業保険制度の関係に関しては、失業給付の期間が切れる頃に、失業者の再就職率が急激に高まるというスパイク効果も確認されている。

失業という深刻な事態に直面した者にとって、求職活動期間中は失業保険が正に生命線であることに変わりはない。だが、大量失業時代を迎えた現在、生活維持機能を強化させながら、なおかつ積極的な再就職活動を促す機能をいかに持たせるか、という課題が現在の失業保険制度に突きつけられている。

こうした課題に対して、フランス、ドイツにおいても失業保険制度の大胆な改革を実施してきており、働くよりも失業保険や生活保護で食いつなぐといういわゆる「失業のプロ」を仕事に復帰させる努力を行ってきている。改革の内容に関しては第2章および第3章で紹介しているが、それに先だって「失業のプロ」を生み出すほど手厚い失業・生活保障をしていたフランスやドイツの旧失業保険制度を概観することにする。

1 フランスの旧失業保険制度

フランスの旧失業保険制度も、年齢や被保険者期間で異なっているものの、失業保険の支給期間は最長 1,825 日（約 60 カ月）となっている。ただし、フランスにおいても失業保険以外の社会保障（生活扶助）を組み合わせると、長期の失業が可能となる。

失業給付は三段階に別れており、基本手当を満額受給できる第一段階は、年齢と被保険者期間によって異なっている。最短は 4 カ月、最長は 27 カ月となっており、27 カ月受給できるのは 55 歳以上の高齢者である。第一段階を過ぎると、給付額が 6 カ月ごとに一定割合で減額される第二段階に入る。第二段階の低減給付期間は、最短 3 カ月、最長で 33 カ月となっており、55 歳以上の高齢者は最長給付期間となっている。

基本手当の全給付期間が過ぎると、社会保障政策による生活保護的な第三段階に入る。長期失業者で過去 10 年間に 5 年以上被保険者であった者については、1 日当たり 75.49 フランが支給される。それ以外の者に対しては、まず 55 歳以上の高齢者については早期年金制度に移行し、その他の者は基本的には生活保護制度が適用される。最低限の 1 人当たり生活保護月額額は、2,429 フラン（1998 年）となっている。なお、最低賃金は月額 6,663 フランである（表 1-1）。

2 ドイツの旧失業保険制度

ドイツの雇用・失業状況の主な特徴は、10%前後の高失業率に加えて、失業期間1年以上の長期失業者が、失業者全体の3分の1を占めていることである。こうした長期失業者の大量発生背景には、手厚い社会保障政策が影響していることは確かである。

ドイツの失業保険の特徴は、失業給付が最長32カ月支給される上に、失業給付の支給終了者にさらに失業扶助が支給されることである。しかも、失業扶助は給付期間を定めていないため、再就職の意志を示し資力調査に合格すれば、長期にわたる失業生活が可能である。さらに、失業給付の受給要件を満たさない者などに対しては、日本の生活保護に似た社会扶助が支給される。

こうした手厚い社会保障制度が、長期失業者を大量発生させていることは明らかであり、失業保険の財源を確保するには、かなりの負担を避けることはできない。実際、ドイツの失業給付を賄う財源は、賃金支払額の6.5%を労使で折半することになっている。こうしたことから、中期的政策として失業扶助制度と社会扶助制度の統合が、課題となっていた。

また、長期失業者の再就職を促進させるために、雇用促進法が97年に改正され、長期失業者のための職場適応契約制度が導入されている。同制度は、事業主が公共職業安定所からの助成金（最長6カ月間賃金の30%）の支給を受けて、長期失業者を試験的に雇用する制度である。また、会社を創業した事業主に対する採用助成金（最長1年間、賃金の50%支給）も創設された（表1-1）。

表 1-1 ドイツ・フランスの失業保険制度

	ドイツ	フランス
根拠法	雇用促進法（A F G）	全国労使間協約
適用範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・全雇用者が原則として適用 ・公務員、職業軍人、昼間学生、65歳以上の者、週18時間未満の労働時間の就業者等については適用除外 	<ul style="list-style-type: none"> ・全雇用者 ・公務員は適用除外
受給要件	<p>【失業給付】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・離職前3年間に被保険者期間が360日以上あること ・雇用事務所に失業の申告を行い、いつでも職業紹介に応じられること <p>・自己都合退職又は重責解雇による失業の場合は、8週間の給付制限</p> <p>【失業扶助】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・失業給付の支給終了者であること。ただし、例外あり（公務員、受給資格取得未満の被保険者期間の者等） ・雇用事務所に失業の申告を行い、いつでも職業紹介に応じられること ・配偶者分も含めた資力調査が必要とされる 	<ul style="list-style-type: none"> ・離職前8ヶ月間に被保険者期間が4ヶ月以上あること ・就職する能力があり、実際に職を探していること ・職業紹介所に求職者として登録していること ・正当とみなされない理由により自発的に退職した者は、支給されない（通常自己都合離職者は、4ヶ月間の給付制限） ・60歳未満であること ・季節的労働者でないこと
給付内容	<p>【失業給付】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・待期はない <p>[給付水準]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃金（超勤手当、退職金等含まず通常の法定控除後の賃金）の60%（扶養する子供がいる場合は、67%）相当 ・退職一時金がある場合、最大50%の減額 ・給付の基礎となる賃金の上限は月7,600マルク <p>[給付期間]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・離職前7年間の被保険者期間の長短及び年齢に応じ、12～32ヶ月 <p>【失業扶助】</p> <p>[給付水準]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃金の53%、子供がいる場合は57%（1年ごとに1%づつ50%まで減額される） ・資力調査により減額 <p>[給付期間]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・期限なし <p>失業給付を受けてない場合の受給では312日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・8日間の待期期間 <p>[給付水準]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃金日額の40.4%+58.357フラン 賃金日額57.4%のいずれか高い方。ただし、142.247フランを最低保障とし、基準賃金日額の75%までを限度とする ・およそ6ヶ月経過毎に、8～17%の割合づつ減額される （この場合、101.927フランが下限となる） <p>[支給期間]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年齢、被保険者期間で異なり、122～1825日
費用負担	<p>【失業給付】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃金支払い額の6.5%を労使折半 ・保険料の算定に当たっての賃金額の上限は、年91,200マルク（又は月7,600マルク）。この上限は、平均賃金の2倍に基づき設定（旧東独地域の者には特例） ・政府は連邦雇用庁の支出が収入及び積立金で賄えないときは、必要額を全額負担する <p>【失業扶助】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全額国庫負担 	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料率 ・～13,720フラン/月 賃金総額の6.18% （労）2.21% （使）3.97% ・13,720フラン/月超～54,880フラン/月 賃金総額の6.68% （労）2.71% （使）3.97% ・使用者は制度加入時に拠出金を支払う必要がある ・50歳以上の受給権を有する労働者を解雇するときは、使用者は追加保険料を支払う必要がある

資料：厚生労働省職業安定局雇用保険課資料(1999年時点)

第5節 雇用政策の改革成果

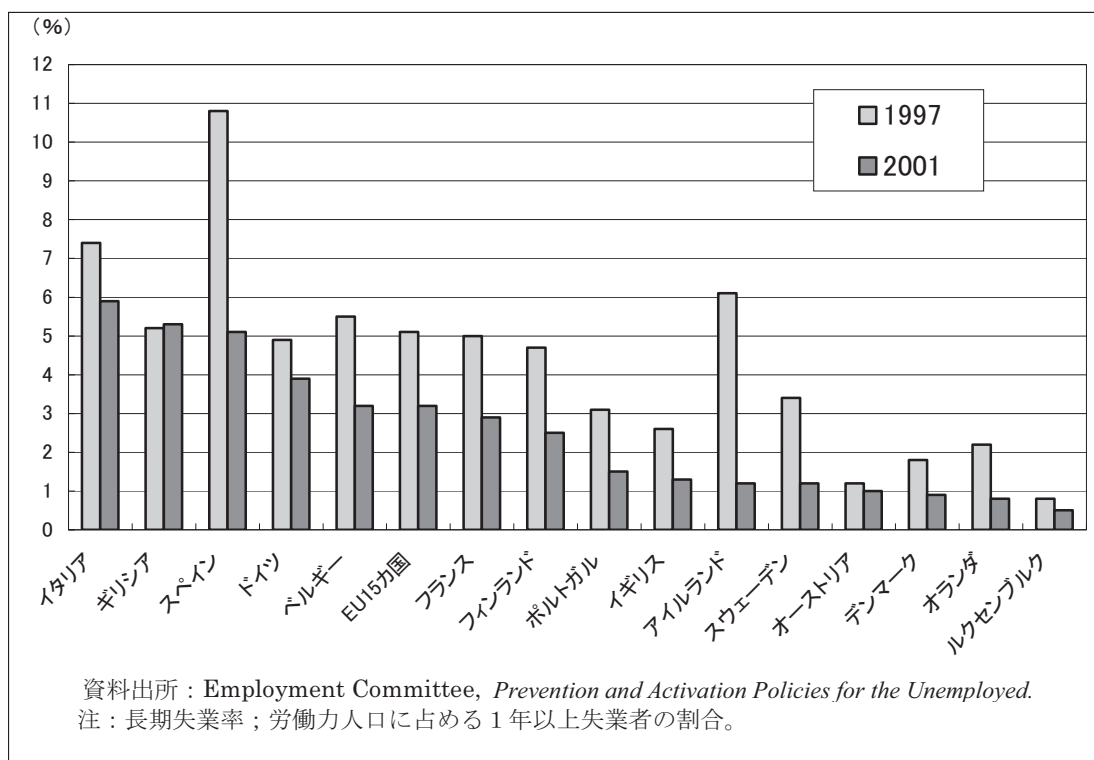
若年失業者と長期失業者の減少に主な目標を定めた EU 雇用戦略の成果は、どのようなものになったのであろうか。

欧州委員会は、2002 年に「欧州雇用戦略の 5 年間を評価する」というコミュニケを公表している。これは加盟国別に政策影響評価研究を実施し、雇用ガイドラインが示した第 1 期 5 年間（1997～2002 年）の成果を分析したものである。その概要は、以下のようなものとなっている。

全体的な雇用・失業状況に関して、まず就業者は 1,000 万人以上増加（6.5%増）し、そのうち 600 万人は女性であった。失業者は 400 万人以上減少（25%減）し、失業率も 10.1%から 7.4%に低下した。

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。

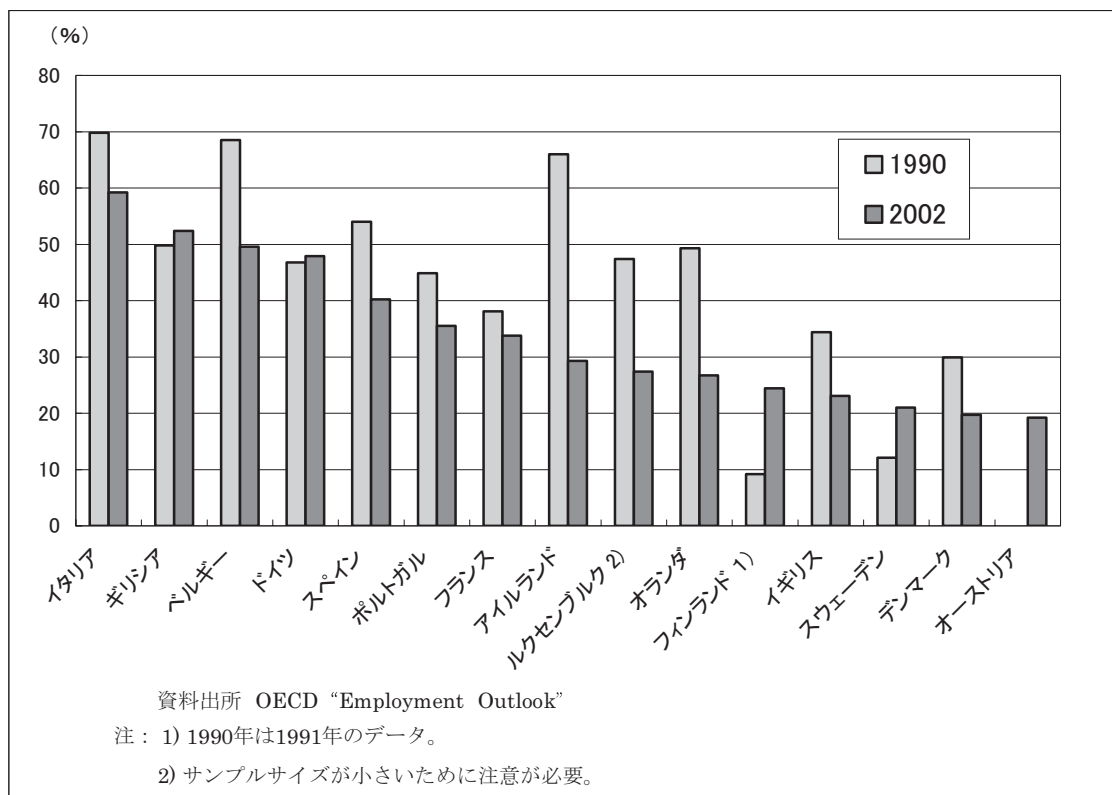
図 1-1 EU 諸国の長期失業率の変化（1997-2001 年）



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5.2%から3.3%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。なお、フランスも長期失業率のかなりの低下が認められるが、ドイツはフランスほど改善されておらず、政策の改革効果がそれほど現れていないという結果になっている（図1-1）。

さらに、失業者に占める長期失業者（失業期間1年以上）の割合を比較すると、約10年間に於いて大幅に低下しているのは、アイルランド、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグといった国々である。こうした中で、フランスは若干の低下、ドイツは若干の上昇という結果になっており、EU諸国の中では両国の政策効果はそれほど芳しいものではない（図1-2）。

図1-2 EU諸国の長期失業者比率の変化（1990-2002年）



なお、欧州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。すなわち、積極的労働市場政策の短期的効果としては、職業訓練政策においては、労働市場に再参入する女性や移民などのグループには効果があったが、低技能の労働者には明確な効果が認められなかった。雇用への補助金・助成金は、公的部門よりも民間部門の方が効果的で

ある。自営開業援助は、効果はあるがその規模は限定的で大きくない。カウンセリングといった職業適性支援策は効果がある。また、一般的に個人別プログラムは有効だが、集团的プログラムは効果が乏しいことなどを指摘している。なお、積極的労働市場政策は、規模が大きく対象が多岐にわたる政策はその効果が小さく、対象を限定した政策の効果が大きいことも指摘している。

さらに、積極的労働市場政策の長期的な効果としては、失業者の社会的統合（労働市場への再参加）に効果があったことを指摘している。また、確たる証拠によって検証されたわけではないが、労働供給が長期的に増加した、人材の質が向上した、所得が増加したといった効果があったという報告もあった。なお、フィンランド、イギリス、ギリシャ等の一部の加盟国を除いて、ほとんどの国は労働市場政策に関するコスト分析を実施していない。

ところで、雇用政策の転換を押し進めたフランスもドイツも、2004年に入ると改革を進展させることが難しい局面にさしかかっている。いずれも痛みを伴う改革が国民に不人気で、政権の支持基盤が揺らいできている。フランスでは、左派・ジョスパン政権に替わって2002年春から政権を担当している保守派・ラファラン政権は、前政権とは異なりコスト削減による企業の国際競争力強化対策、例えば最低賃金の引き上げを法定スライド制の義務的引き上げに限定したり、社会保険料の減免などを進めようとしている。さらに、大胆な起業家支援策などを計画しており、英米流のアングロサクソン型政策にシフトする傾向を強めている。しかしながら、改革の推進は国民に不人気で、現政権の支持率は急速に低下してきており、一段の改革を進めることが難しくなりつつある。

ドイツは、フランス以上に急激な改革を進めつつあり、シュレーダー政権の支持率が急速に低下している。これまで進めてきた一連の改革は、積極的労働市場政策の予算規模を拡大したほどには政策効果が現れていないこともあって、シュレーダー政権を国民に不人気の「アジェンダ 2010」の改革へと走らせている。新たな改革の内容は、OECD雇用戦略が提起した市場原理を強く反映させようとしたものであり、これまでの政策スタンスとはかなり異質である。それ故に、高い失業率に苦しめられている旧東ドイツ地域を中心として、シュレーダー政権が押し進めようとしている改革への反発が強まっている。改革がシュレーダー政権の存立基盤を脅かすほど不人気なこともあって、改革を先送りにするといった政治的な動きも強まってきている。