



労働政策研究報告書 No. 15

サマリー 2004

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

フランス・ドイツにおける雇用政策の改革

—EU雇用戦略と政策転換—

労働政策研究・研修機構

フランス・ドイツにおける雇用政策の改革 — EU雇用戦略と政策転換 — (サマリー)

執筆担当者

伊藤 実 (労働政策研究・研修機構 統括研究員)
小倉 一哉 (労働政策研究・研修機構 副主任研究員)
藤本 玲 (フランス・パリ大学 大学院生)
Susanne Koch (ドイツ連邦雇用庁労働職業研究所 研究員)
Werner Winkler (ドイツ連邦雇用庁労働職業研究所 研究員)

(注)本報告書の作成に当たっては、仏独在住の研究者が執筆した原稿を、フランスに関しては伊藤が、ドイツに関しては小倉が、それぞれ加筆・修正してまとめた。

研究機関

平成 15 年 4 月～平成 16 年 3 月

研究の目的

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であったのに対して、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。

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直接利用しなかった情報も盛り込んで、最近のフランスとドイツの雇用政策を紹介している。

研究結果の概要

1. EU 雇用戦略

OECD 雇用戦略に対応して打ち出された 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になり、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。

また、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。

2. 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、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言う、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。

3. 雇用政策の改革成果

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。

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。

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。

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、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。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。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。

4. フランスにおける雇用政策の転換

1997 年以降の雇用政策は、明らかに EU 雇用戦略の影響を受けており、政策転換による経済成長と雇用拡大が達成された時期である。重点的な雇用政策は、労働時間短縮対策、若年雇用対策、失業保険給付改革の三つであった。

フランスにおける最近の雇用政策は、EU 雇用戦略の影響もあって、明らかに戦略転換してきている。従来の雇用政策は、早期引退促進策に代表されるように、非労働力化を進めることも含めて失業率を低下させようとしていた。また、福祉国家的な手厚い失業補償やそれに続く社会保障制度は、失業者により良好な雇用機会を見つけるための求職活動を保障すると言うよりも、失業者の再就職を遅らせ、長期失業者を必要以上に増加させてきたという、マイナスの政策効果を発揮してきた。

改革の第一弾として、マイナスの政策効果を除去するために、失業給付に対して支給期間に伴う通減制を持ち込んだ。しかし、これも失業者の非労働力化を促進するという傾向が強かった。改革の第二弾として打ち出された新たな雇用政策は、EU 雇用戦略が提示する仕事への参加を通じた社会的統合ないしは社会的連帯を実現する方向に転換しており、雇用復帰支援計画と特殊雇用契約によって再就職を促進させるというものである。こうした政策転換による再就職促進効果を高めるために、福祉国家的な枠組みを崩さない範囲で、失業保険の給付条件を厳しくするとともに、給付期間を短縮するといった改革が行われ、カウンセリングによって策定された個別行動計画に基づいた職業訓練などが行われている。

5. フランスの政策効果

フランスの雇用対策における主な政策対象は、若年失業者と長期失業者である。若年失業の推移を見ると、25歳未満の失業率は、1996年末に29.6%という高い水準を記録した後急速に低下してきており、2000年には19.7%と20%を切る水準にまで低下し、その後もほぼ20%近辺で推移している。また、失業者数の推移を見ても、25歳未満の失業者は、96年には60.6万人であったのがその後減少に転じ、2000年には34.7万人にまで減少している。こうした若年失業率の低下は、1997年末から始まった若年者雇用政策や若年者を対象としたさまざまな特殊雇用契約が、明らかに成果を上げてきているということを反映しているものと思われる。

また、長期失業者に関しても、失業者に占める割合の推移を見ると、1995年の35.0%から1998年には38.5%にまで上昇しているが、その後は徐々に低下し、2002年には29.3%にまで低下している。長期失業者数の推移を見ても、失業期間1～2年は97年の64.9万人が、2～3年と3年以上は、共に98年の26.8万人と25.7万人が、それぞれ最も多くなっているが、その後は減少傾向に転じている。

雇用政策全体の雇用創出効果は、1995年から1997年までの3年間で、約20万人の雇用を生み出したと推定されている。また、1998年に8.8万人、1999年に12.1万人、2000年には17.4万人の雇用創出につながった。特に、1998年から翌年にかけては若年者雇用政策に、1999年から翌年にかけては35時間労働制の導入に負うところが大きい。2001年は雇用政策全体で6.4万人の雇用がもたらされたとされている。なお、こうした政策効果の算定根拠は、政府の報告書においても示されていない。

ところで、雇用政策の転換を押し進めた左派・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。

6. ドイツにおける雇用政策の転換

ドイツにおいても、1997年以降様々な雇用政策の改革が行われたが、雇用・失業情勢が好転せず、社会保障の財源問題などにも苦しめられているシュレーダー首相は、新たな改革プランである「アジェンダ 2010」を打ち出している。これは労働市場、産業、税制、社会保障、環境などの多方面にわたる改革であり、2003年12月には労働市場改革、特に失業保険制度に関する改革法案が成立し、2004年1月からすでに一部の制度が改定されている。

失業給付に関しては、受給期間の上限が以前は44歳未満で最高12ヶ月、44～46歳で18ヶ月、47～51歳で22ヶ月、52～57歳で26ヶ月、58歳以上で32ヶ月となっていたが、年齢を2区分とし、55歳未満では最長12ヶ月、55歳以上でも最長18ヶ月と、以前の32ヶ月から比べると大幅に短縮された。ただし、この措置の完全適用は2005年2月となっており、それまでは移行措置が執られている。

失業扶助に関しても、従来は失業給付の受給が終わったすべての失業者に対して、失業保険からではなく一般財源から支給されていたが、2003年1月からは公的医療保険制度と公的年金制度から抛棄され、ミーンズ・テストが厳格化された。そして、公的機関からの求人に対して受諾することが義務づけられ、拒否した場合は給付金額の30%が減額される。また25歳未満の者がこの求人紹介を拒否した場合は、3ヶ月間支給停止となる。

さらに、長期失業者対策に関しては、Job-AQTIV法が2002年1月1日に発効し、労働局が長期失業に陥る危険性のある失業者一人一人と交わす「再就職合意」には、その失業者のためにどのような積極的労働市場政策が予定されているかだけでなく、どのような自助努力をしなければならないかも明記されている。再就職合意は一定の期間交わされ、遅くとも6カ月後には再検討される。また、今回の改革により、民間の就職斡旋業者は、労働局から失業者の職探しの依頼を受けられるようになり、失業者は6カ月以上失業状態が続いている場合は、民間の業者に依頼する権利を得た。

さらに、新たな手段として「斡旋手形」が誕生した。3カ月間連続して失業状態が続いた場合、失業給付資格がある失業者または、雇用創出措置あるいは構造調整措置に参加した失業者は、この手形の給付を申請できる。そうすると、労働局には、民間の就職斡旋業者に対して報酬の支払いの義務が生じる。報酬のうち、前回失業していた期間の長さに応じて増加する部分は、失業者がその民間業者から斡旋された雇用関係が6カ月以上続いた場合に限り支払われる。

民間就職斡旋業者との協力関係の強化に加えて、雇用促進手段として人材派遣業務を導入することでも、公共の就職斡旋業務は新たな道に足を踏み入れることになった。これは、各労働局に設置され、同じく最近の改革の一部をなすパーソナル・サービス・エージェンシー（PSA）により運営される。PSAは、パートタイム労働の派遣業のような活動をし、失業者を企業に人材派遣する。派遣されていない時間は、失業者の職業的資格付与に費やされる。

連邦雇用庁は、失業状態を回避するために継続教育費を助成しているが、2003年の労働市場改革により、その方法が根本から変更された。これまでは労働局がどの施策を受けるべきかを指

示していたが、現在は助成を受ける人は受講チケットを受け取り、参加の正式な条件を満たしていれば、このチケットを自分で選んだ講座の主催者に渡すようになっている。これは、個々の講座主催者間の競争を促し、最終的に教育の施策の質を向上することを目指している。

また、各種助成・給付金も、民間労働市場への参入を助けるために、雇用庁が利用する手段である。助成金は、雇用による就職にも、自営業の開始にも支払われ、労働者、雇用主双方に適用される。再就職に特別な準備が必要な場合や、仲介に障害になる要素（長期失業、心身の障害）がある場合、雇用された失業者が 55 歳以上の場合、適応助成金が支給される。通常、助成金は賃金の 50%を超えてはならず、期間は最長で 24 カ月（中高年の場合）となっている。

さらに、新規事業創設による失業者の採用に対して、新規設立適応助成金を給付している。この場合の条件は、起業から 2 年以下であることと、失業者が新たに創出されたポストに採用されることである。助成金の給付は最長で 12 カ月、賃金の 50%となっている。

労働者に給付される助成金は、その失業者の以前の仕事と比べて悪条件の職を「受容可能」なものにすることに役立つ。これは一方で、失業者が長い通勤時間も甘受するということであり、移動手当が支払われる。失業扶助を受給している人は、これに加えて労働者手当を受けることができる。これは、最長で 3 カ月間の仕事に就く場合に支払われる。

なお、2003 年の労働市場改革法第一法により、中高年労働者に対する賃金補償制度が導入された。低賃金の仕事に採用された中高年に対して給付されるもので、一方で以前の賃金との格差を、他方では年金保険金との差額を補うという意味がある。この差額が、中高年の労働者にとって、低賃金の仕事に採用されることを辞退する大きな理由となるからである。

なお、1987 年から移行支援金が独立起業支援の手段として存在しているが、2003 年の労働市場改革の一環として、移行支援金に加えて個人企業（Ich-AG）設立に対する起業補助金制度も導入された。この補助金は最長で 3 年間支給され、創設者の社会保険料を賄うのが主な狙いで、最小規模の起業を対象として作られた制度である。連邦雇用庁による起業支援は、労働市場への再参入だけを目的としているのではなく、そうしたことにより経済と投資を促進し、ヤミ経済活動を押さえ込むことも狙っている。これまでにドイツの全独立起業件数の約 5 分の 1 が労働局の支援を受けている。

7. ドイツの政策効果

労働市場政策の効果について行われた各種の調査結果は芳しいものではなく、データが不十分なこともあって雇用増大効果は統計的に実証されなかった。しかし、1998 年以降の編入決算書によれば、労働市場政策は失業者の再就職活動に寄与している。

どれだけの被助成者が 6 ヶ月後に何らかの形で地域労働局の政策対象者でなくなったかをみた社会編入率（ただし年金の受給開始や非労働力化した者も含まれている）をみると、旧西独地域では、全体で全被助成者の約 37%に当たる対象者の定着率が、1999 年から 2000 年で平均 5.3%増加した。また、旧東独地域では、全被助成者の約 48%に当たる対象者で、定着率が 1999 年か

ら 2000 年で平均 18 ポイント上がった。これらの調査結果は、欧州雇用戦略で求められているような長期化する前の失業者に対する予防的措置の拡充ばかりでなく、長期失業者に対するよりの確な助成も成功につながることを示唆している。

なお、雇用創出効果が高かったのは、起業家向けのつなぎ資金である。雇用創出に関しては、使用者に対する補助金によって民間労働市場への即時編入を目指す活性化措置編入補助金や採用補助金、起業の際のつなぎ資金や技能教習措置の方が、公的労働市場における雇用創出措置よりも優れている。特に、元失業者が起業するのを支援するためのつなぎ資金の定着率は、約 90% で非常に高い。これは旧西独地域でも旧東独地域でも同様である。IAB の調査結果によれば、連邦雇用庁から助成を受けた起業家の約 70% が、起業後 3 年の時点でまだ営業中である。起業支援分野の積極的労働市場政策は、非常にポジティブなものとして、また欧州雇用戦略に合っていると評価される。

以上のように、ドイツにおける雇用政策の転換による政策効果は、積極的労働市場政策の予算規模を拡大したほどには現れていない。こうしたことが、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、シュレーダー政権の存立基盤を脅かす両刃の剣となってきている。

報告書の目次

- 第1章 調査研究の目的と背景
 - 第1節 本報告書の性格
 - 第2節 調査研究の目的と背景
 - 第3節 EU 主要国における政策転換の実態
 - 第4節 フランス、ドイツの旧失業保険制度
 - 第5節 雇用政策の改革成果

- 第2章 フランスにおける雇用政策の転換
 - 第1節 雇用政策の展開
 - 第2節 雇用復帰支援計画(PARE)による再就職支援策
 - 第3節 特殊雇用契約による再就職支援策
 - 第4節 失業保険制度の改革
 - 第5節 政策効果

- 第3章 ドイツにおける雇用政策の転換
 - 第1節 ドイツの労働市場の状況
 - 第2節 積極的労働市場政策
 - 第3節 企業の人事労務管理に対する制度改革
 - 第4節 失業保険制度について
 - 第5節 長期失業者等のための再就職支援策

- 付録 連邦雇用庁の歳入・歳出

労働政策研究報告書 No.15 サマリー

フランス・ドイツにおける雇用政策の改革—EU雇用戦略と政策転換—

発行年月日 2004年10月18日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課 TEL 03-5991-5102

(販売) 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263

FAX 03-5903-6115

印刷・製本 大東印刷工業株式会社

©2004

*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。(URL:<http://jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training