

補論 OECD、EU の雇用戦略の概要

1 OECD の雇用戦略の概要

(1) 経緯

1992年に、閣僚理事会において、深刻化する雇用・失業問題に対する総合的な研究を行うプロジェクト（**OECD Jobs Study**）をスタートさせた。

オイルショック後の1980年代の低調な経済成長の中で失業者が急増し、1990年代に入ってもこの状況に改善が見られなかったこと、特に、欧州諸国では法律や制度による賃金や雇用慣行の硬直性が強く、結果的に長期失業者や若年失業者の増加に繋がってきたことが問題とされたことが背景にある。

1994年には、**OECD Jobs Study** の報告書が公表され、その中で、以下の9（10）項目の雇用戦略分野が提示された。

- 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労働時間の柔軟性の拡大
- ④企業家精神が発揮できる環境の醸成
- ⑤賃金と労働コストの弾力化
- ⑥雇用保証規定の改正
- ⑦積極的労働市場政策
- ⑧労働者の技能と能力の向上
- ⑨失業保険給付及び関連給付制度の改革
- ⑩製品市場の競争の向上（この項目は、9項目の策定後に追加）

この提言の中で **Jobs Strategy**（雇用戦略）という言葉が登場し、以降、「雇用戦略」という言葉が定着した。

さらに、1997年には、上記①～⑩の10項目について、加盟国に対して **EDRC**（経済開発検討委員会）が実施した審査の結果が閣僚理事会で報告され、一連の雇用失業研究・雇用戦略プロジェクトは、1999年に一応の収束を見た。

なお、**EDRC** においては、99年にテーマ別研究と2巡目の審査が行われたが、その後も毎年決められる様々なテーマに関する国別審査は継続しており、その結果は、「**Employment Outlook**」などで公表されている。その中では雇用戦略の柱と関連するものも扱われている。

(2) OECD Jobs Strategy の性格

1994年の戦略策定当初は、規制緩和、市場原理中心的な理念が前面に出されたものであったが、本プロジェクトの終了が近くなった1997年頃には、福祉国家的な発想も盛り込ま

れるようになり、「効率」一辺倒から、「効率」と「公平」の並存へと、当初の市場原理を中心に置いた主張は徐々に緩和されていった。

最近の **Employment Outlook** の記述により、**OECD** の基本的な方向性の変化を観察することが可能である。主なものは以下のとおり。

[2001年]

- ・サービス経済化に伴う賃金格差の拡大、雇用保証の低下に言及

[2003年]

- ・EUと同様に、雇用指標として「就業率」を使用した分析を掲載
- ・パートタイム労働の増加と雇用の安定性に対する危機感の高まりに言及
- ・一時的雇用 (**Temporary Employment**) の不利な側面に言及
- ・長時間労働の健康と生活の質に及ぼす影響に言及
- ・**Making Work Pay** (福祉から雇用) に関し、様々な観点から分析

このように最近の **Employment Outlook** を見ると、徐々に「社会的統合」を大前提とした **EU** の雇用戦略に似たものとなってきており、プロジェクトの開始当初の市場原理を強調した基本理念は修正されつつある。

当初の「効率性の向上」という概念は残しつつも、社会的統合、福祉の向上に関する観点も取り上げ、「公正」や「平等」といった概念も強く打ち出してきている。

2 EUの雇用戦略 (European Employment Strategy) の概要

EU 雇用戦略は、**OECD** 雇用戦略に対応して取り組まれ **1997** 年にまとめられた。

本戦略は、市場原理による激しい競争環境の下では、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ようとするものである。

1993～**94** 年には、欧州における雇用戦略の基礎となる考え方が示された。

1993 年には、「成長、競争力、雇用—**21** 世紀に向けての挑戦と進路」(通称「ドロール白書」) が公表され、労働市場の硬直性を構造的失業の原因とし、労働市場の柔軟性を高め、企業の競争力を高めるための措置について加盟国に対する提言がなされた。

さらに、**1993** 年には、「グリーンペーパー欧州社会政策：**EU** の選択肢 (白書)」、**1994** 年には、「欧州社会政策：**EU** の進路 (白書)」が公表され、これらにおいては、福祉国家の背後にある連帯という価値観は断固堅持すべきだとしつつ、それまでの所得の再分配という消極的な連帯の在り方から、経済活動に参加する機会のより良い分配という積極的な連帯方式にシフトしていくべきだとし、これからは雇用に最優先順位を与えて、全ての人を社会に統合していくことが目標にならなければならないとの提言がなされた。特に、これらにおいて

は、仕事とは、所得を提供するもののみならず、個人の尊厳であり、社会的繋がりであり、生活を組織する基礎であるとされた。また、社会問題は、社会の上層と下層の不平等にあるのではなく、「社会の中に居場所がある者」と「社会からのけ者にされてしまった者」との間にあるという新たな視点の提示がなされた。

1997年6月には「アムステルダム条約」が合意（発効は99年5月）され、同条約雇用政策条項において、欧州理事会の「結論」→閣僚理事会の「雇用指針」→加盟国の「年次報告」→閣僚理事会の「検査」と「勧告」→閣僚理事会と欧州委員会の「合同年次報告」→欧州理事会の「結論」という政策協調サイクルを明確に規定し、全加盟国が真剣に雇用政策に取り組まざるを得ない仕組みが確立された。なお、目標の達成についてのみ拘束するが、目標を達成するための手段については拘束はなされないのが、この政策協調の枠組みの特徴である。

同年11月には「EUルクセンブルグ雇用サミット」が開催され、雇用戦略の中核となる以下の①～④の4つの柱が示され、それ以降（1998年～）の雇用指針に明記された。

- ①エンプロイアビリティ（就業能力）
- ②起業家精神
- ③アダプタビリティ（適応能力）
- ④機会均等

翌1998年には、最初の雇用ガイドライン（1998年）においてエンプロイアビリティの向上に関連した目標、特に若年失業、長期失業者に対する積極的雇用政策の促進に関連する数値目標が設定された。

- ・全ての失業者に対し、若年者については失業から6ヶ月以内、成人では12ヶ月以内の職業訓練、再訓練、職場実習、就職その他のエンプロイアビリティを高める措置を、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る。
- ・失業者に提供される教育訓練又は類似の措置の達成目標を、少なくとも20%と設定（これは、第1期の5年間にほぼ全加盟国が達成した）。

さらに、2000年には、リスボン欧州理事会において、「フル就業（full employment）」という目標が設定された。この目標は、1997年に示された上記①～④の4本柱の上位に位置付けられ、具体的には就業率という数値により測定されるものである。このフル就業という理念は、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、仕事を通じて社会統合を進めていくという政策理念である。

なお、2002年には、閣僚理事会で決定した雇用指針において、当時61%であった就業率を2010年までに70%に引き上げること、女性の就業率を現在の51%から2010年までに

60%に引き上げることが明示され、これに基づいて国別に目標を設定することとされた。

2003年には、2010年までの中期指針として新雇用指針が採択された。同指針の概要は以下のとおりである。

第1部（全体的な目標）

フル就業、仕事の質と生産性の向上、社会的結束と統合の強化（2010年までにワーキングプアの割合の顕著な減少）

第2部（以下の10分野について具体的な数値目標を設定）

- ①失業者及び非就業者への活性化・予防措置
- ②起業家精神の涵養と雇用創出の促進
- ③職場における変化への対応と適応能力の促進
- ④人的資本へのさらなる投資と生涯学習
- ⑤労働供給の増加と活力ある高齢化の促進
- ⑥ジェンダー均等
- ⑦労働市場で不利益を被っている人々の統合の促進と差別との戦い
- ⑧仕事の魅力を高めるインセンティブにより仕事を引き合うようにすること
- ⑨闇労働の正規雇用への転換
- ⑩職業移動及び広域移動の促進と職業紹介の改善

第3部

関係者の総動員、労使団体の関与、行政サービスの効率化、十分な財政配分

3 EU主要国（イギリス、フランス、ドイツ）において導入された主な雇用政策の概要

(1) イギリス

EU雇用戦略の策定直前の1997年5月に発足した労働党政権は、雇用戦略の必要性について明確な考え方を持っていた。イギリスの場合、EU雇用戦略の策定に影響を受けたというより、逆に影響を与えたと見ることができる。

労働党政権発足当初からの雇用政策の基本的考え方として、以下のものが示されていた。

- ・雇用のレベルの向上が健全な経済と社会の実現のために最も重要。
- ・雇用が貧困からの脱出のためには最も効果的。
- ・雇用のレベルの向上を通して経済成長の恩恵が社会の少数者のみならず多数の者に行き渡る。
- ・失業は、人々の身体的、心理的な健康状態に悪影響を与え、高レベルの失業は高レベルの社会的緊張関係や犯罪の増加に繋がる。
- ・以上のように、社会の公正とフル就業は相互に関連している。

こうした考え方にに基づき、イギリスにおいては、①求職活動の確実な実施の確保と就職困難な者に対する職業訓練の実施を担保することを目的とした求職者給付制度、②若者及び成人の長期失業者を対象とした個人担当アドバイザーによるきめ細かな就職相談・支援と訓練・助成金付就業による就業能力の向上を図ることを目的としたニューディール政策等エンプロイアビリティ向上のための施策が実施されている。

(2) フランス

1997年のEU雇用戦略の提示以前は、早期引退促進策（年金の早期支給）に代表されるように、高齢者の非労働力化を進めることも含めて失業率を低下させることを政策目標としてきた。

1997年以降の雇用政策は、EU雇用戦略の「仕事を通じた社会統合」等に影響を受け、同年に成立した左翼連立政権（～2002）の下で、①ワークシェアリング的色彩の強い法定労働時間の週35時間への短縮（注1）、②職業訓練費用や賃金の補助、社会保険料減免、最低賃金以下の賃金水準を認めるなど（注2）雇用契約と職業訓練を一体化させた特殊雇用契約、③就職が困難な若年者に継続的に職業斡旋し、職業経験を積ませるとともに訓練を実施することにより正規の雇用を得られるようにすることなどによる若年雇用対策、④失業者と公共職業紹介機関は、失業保険給付と再就職活動の一体化を図る一種の個別契約を締結し、この契約を通じて、失業者は、労働能力の評価、個人的なカウンセリング、訓練機会の付与、職業紹介など一連の支援措置を受けることとされた失業保険給付改革などが実施されている。

（注1）ラファラン内閣は、2005年からの残業時間の延長など本制度の見直しを表明した。

（注2）2002年に成立したラファラン内閣は、若年者契約について、従来の有期雇用契約を認めるものを無期雇用契約に限定し、賃金も最低賃金相当額以上の支払いに限定する改正を行った。

(3) ドイツ

失業問題が長期にわたって問題となっていた中で、1997年に長期失業者対策の強化を主な内容とした雇用促進関連法の改革が行われ、また、1998年以降、従来の受動的措置（失業中の生活保障）重視から積極的労働市場政策（失業の予防と失業者の活性化）重視へと転換を図ってきている。

こうした中で、以下の政策が実施されている。

- ① 長期失業者に対する施策として、公共職業安定所の割当てにより就職困難な長期失業者を公共の利益に合致する措置により就労させる者（地方自治体、公的雇用促進会社、一定営利企業）に対して必要な貸付及び対象者の一部賃金助成（原則1年、最長3年）を行う雇用創出措置、

- ② 新規求職者の職業教育歴、就業適性に関する情報をプロファイリングし、長期失業となる可能性の高いグループへの集中的な職業斡旋（注）の実施、
（注）労働局と対象失業者一人一人との間で労働局が実施する措置及び失業者の義務を明示した「再就職合意」を締結し、公共職業紹介及び公共職業訓練を実施するもの。
- ③ 若年失業者を対象とした企業外における職業訓練と企業内における養成訓練の実施促進・助成及び就職困難者を雇い入れた事業主に対する賃金助成等を内容とした若年者失業削減緊急プログラム、
- ④ 失業給付の年齢区分の簡素化と最長支給期間の短縮等の失業保険改革など。

4 我が国の視点から見た EU 雇用戦略等の特徴

(1) EU 雇用戦略

① エンプロイアビリティ

我が国においても、若年失業者対策、中高年失業者対策については、雇用情勢に対応し、従来より積極的な対応が行われてきた。なお、EU においては、長期失業問題が深刻化されている中で、生活保護等福祉や税制と連携した雇用促進政策（**make work pay**）が実施されていることが特徴的な点として挙げられよう。

なお、**make work pay** の観点からの政策というのは一般に理解が困難なようであるが、我が国で行われている政策について該当する例を挙げると、雇用保険基本手当所定給付日数の一定以上を残して再就職した者に対して支給される就職促進手当や再就職促進手当、年金支給対象年齢層の就労意欲に対して中立的なものとする観点からの在職老齢年金制度の見直しなどもこれに該当するものである。

② 起業家精神

EU 雇用戦略においては、起業の際の雇入れ諸経費や行政負担を顕著に削減することを求めているが、特に、労働者の自営への移行や小企業開始の際の税制、社会保障負担の軽減を提言している点が特徴的である。なお、雇用創出が見込める分野としては情報通信分野、サービス分野、環境分野等が挙げられており、方向性としては我が国と類似したものとなっている。

③ アダプタビリティ

EU 雇用戦略の柱となっているアダプタビリティについては、労働組織の柔軟化とも言えるものである。これは、企業はできる限り労働者を解雇せずに労働力を調整することにより、人的資源を最大限活用することが望ましいとするものである。また、「柔軟な企業」では、労働者は特定の「職務」（**job**）ではなく、「任務」（**task**）を果たすべきこと、操業時間と労働時間の分離など労働時間の柔軟化等が挙げられている。

現在の我が国企業において行われているような、労使の意思疎通を図った上で、労働

者の教育訓練や配置転換に柔軟に応じ、雇用の減少を防止するということも目標の一つになっているとも解される。また、我が国における雇用調整助成金による休業期間中の職業訓練の実施等の措置や事業主のニーズに沿った職業訓練への支援等が、EU 雇用戦略というアダプタビリティの向上施策に該当するものであると考えられる。

④ 男女機会均等

EU においては、1970 年以来累次の男女均等立法が積み重ねられてきた。数値目標としては女性の就業率を 60%まで引上げることが掲げ、また、各分野及び各職業において男女がバランスのとれた参加を実現することが目標とされている。

我が国に比べれば遥かに同一価値労働同一賃金の実現しているものの、未だ社会全体の機会均等が実現しているといえないという考え方からこの解消が最大の課題とされている。

(2) その他

フランスにおいて、長期失業者を雇用する場合の社会保険料減免、最低賃金以下の賃金水準を容認する雇用契約と職業訓練を一体化した労働契約等が実施されているなど、長期失業者対策の手段として社会保障、税制等の施策も活用しているところが我が国と異なる主要な点として挙げられる。

(参考文献)

労働政策研究・研修機構（2004）労働政策研究報告書 No.3 「先進国の雇用戦略に関する研究」

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm