

OECDにおける労働政策の形成と展開

三谷 直紀

(岡山商科大学教授)

本稿は、OECDにおける労働政策の形成と発展をOECDの特徴を踏まえながら検討した。OECDは、ピア・レビューと最新の経済学的知見に基づいた実証分析をもとに、各国の政策の経験から互いに教訓を学ぶための機関である。『雇用見通し』や『雇用戦略』によって1980年代以降のOECDの労働政策の展開をみると、アクティベーション政策がOECDの労働政策の主要な軸となってきたことがうかがえる。その背景には高齢化やグローバル化という構造変化が進む中で、就業率を上げる政策の重要性が増したことがある。一方、OECDは最近雇用保護法制(EPL)の指標の改定を行い、2008年以降の各国の動向の分析をしている。①解雇規制の厳しかった国で危機後に常用労働者の解雇規制を緩和する動きがあること、②改定版のEPL指標では日本はもはや解雇規制の厳しい国ではなくなっている、という点が注目される。日本は、今後OECDを通じて各国のアクティベーション政策や雇用保護法制、若年雇用政策など、さまざまな労働政策の経験を学ぶことがますます重要となってくる。

目次

- I はじめに
- II OECDの概要
- III OECDにおける政策形成の特徴
- IV 労働政策の展開
- V 今後の展開
- VI おわりに

I はじめに

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development, 経済協力開発機構) は、毎年『雇用見通し』(*Employment Outlook*) という出版物を出し、その中で加盟各国の労働市場の現状と中長期的な課題について国際比較を交えて分析するとともに、労働政策に関する勧告を行っている。また、『雇用戦略』(*Employment Strategy*) という包括的な労働政策の勧告を1994年と2006年の二

度にわたって行っている。

OECDという国際機関の名前は、「対日審査」や『国際学力調査』(PISA)などに関連してよく聞かすが、いまひとつ何をしているのかよくわからないというのが一般的な印象ではないであろうか。OECDはILO(国際労働機関)のような国連の一機関でもなく、また条約によって国際的な労働基準を決めたりする国際機関でもない。では、OECDとはいったい何なのか。日本の労働政策とどのようにかかわっているのか。

そこで、本稿では、OECDは何なのか、どのような性格をもった国際機関なのか、ということから説き起こして、OECDにおける労働政策の形成と歴史的な展開についてみてみたい。そして、日本の労働政策形成におけるOECDの役割について考えてみたい。

次節以降の構成はつぎのようになっている。IIで、OECDの概要について述べる。IIIで、OECD

における政策決定の特徴をみている。Ⅳで、1983年創刊の年次報告書『雇用見通し』によって、1980年代から現在までのOECDの労働政策のこれまでの展開を追う。Ⅴでは、OECDの現在進行中のプロジェクトから今後の労働政策の展開を考えてみたい。最後はまとめである。

Ⅱ OECDの概要¹⁾

1 沿革

OECDはフランスのパリにある国際機関である。OECDの前身は、アメリカが出資したヨーロッパの戦後復興計画であるマーシャルプランの受け皿として1948年に設立されたOEEC (Organisation for European Economic Cooperation) である。OEECの成功により、経済協力の仕事を世界規模で継続して行うために、カナダとアメリカがメンバーに加わり、1961年にOECDが発足した。

1964年に日本が加盟した後、加盟国が増加して現在では先進国を中心に34カ国となっている²⁾。

新興国が台頭するにつれて、これらの国との関係も強まっている。ブラジル、中国、インド、インドネシアおよび南アフリカはOECDの高度参加 (Enhanced Engagement) パートナー国となり、委員会にオブザーバーを出している他、比較可能な統計の整備を行うなど協力関係にある。また、ロシアは現在加盟申請中である。これらの国も合わせるとOECDの経済規模は、世界のGDPの約80%を占めるに至っている。

2 目的

OECDの使命は、世界中の人々の経済的社会的厚生を向上させるための政策を促進することである。

3 組織

OECDの組織は、主に理事会、委員会および事務局の三つからなっている。

(1) 理事会

理事会は、OECDの決定事項を決定する権限

をもつ組織である。加盟国の代表各1名とEUの代表で構成される。決定はすべて全会一致でなされる。理事会は各国の代表レベルでは定期的に会合を開き、決定事項を決定している。また、年に一回加盟国の閣僚が参加する閣僚理事会が開催され、重要課題について議論するとともにOECDの活動の優先順位を決める。理事会から委任された仕事は事務局が行う。

(2) 委員会

34の加盟国の代表は各専門委員会で、経済、貿易、科学、雇用、教育、金融市場など特定分野の政策に関する検討を進め、進捗状況を評価する。約250の委員会、ワーキンググループおよび専門家グループがある。加盟国政府から4万人もの政府職員が毎年OECDの委員会に参加し、OECD事務局によって行われている仕事に対する要望、評価および貢献を行う。

(3) 事務局

事務局は事務総長が率いている組織である。事務総長を補佐する数人の事務次長がいる。事務総長は理事会の議長をつとめ、加盟各国の代表部と事務局の仲立ちをする。

パリにある事務局は、約2500人のスタッフからなり、委員会の活動を支援するとともに、OECD理事会によって決定された優先順位に従って仕事を行う。職員はエコノミスト、法律家、科学者などの専門家と事務スタッフである。職員のほとんどはパリの本部で働いている。事務スタッフなどを除く専門職員に占める日本人の割合は5%程度に過ぎない。

労働関係を担当するのは、雇用労働社会問題局 (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs) である。1974年に創設され、当初は教育も担当していたが、2000年に雇用労働社会問題局と教育局に分割された。

(4) 諮問委員会

OECDには、経営産業諮問委員会 (BIAC) と労働組合諮問委員会 (TUAC) というふたつの諮問委員会がある。BIACは経営者や産業界の声をOECDの政策立案に反映させる目的で設立されたもので、加盟各国の経営者団体、業界団体と密接な関係がある。また、TUACは、労働組合の

声を反映させるために設立された委員会であり、メンバーは加盟各国の労働者組合と密接な関係にある。

4 出版物

OECDの出版物は、機構が得た知見を情報発信する主要な手段である。OECDは、定期的に見直し、サーベイや国際比較データを出版している。後述の『雇用見直し』は、『経済見直し』と並んでOECDの主要な出版物のひとつである。

III OECDにおける政策形成の特徴

1 仕事の進め方

OECDの仕事は加盟国の内外における経済事象を継続的に監視するとともに、短期的および中長期的経済予測を行うことに基づいている。OECD事務局はデータを収集し、分析する。その情報に基づいて各委員会は政策的な議論を行う。そして、加盟国への勧告等に関して理事会が決定を下し、加盟国政府に勧告する。

2 協定、基準および勧告

OECDの委員会での議論は、時として公式な国際協定となる場合もある。たとえば、賄賂撲滅、輸出信用および資本移動の扱いなどに関する協定がある。また、基準を設定することもある。たとえば、二国間の課税に関する取り決めの適用などに関するものである。しかし、OECDの委員会等での議論の大半はこうした強制力をもつ何らかの協定や基準を定めるためのものではない。

3 OECDの特徴

OECDは共通の価値観をもつ先進国の「フォーラム」という性格が強い。加盟各国が経済政策や社会政策などの政策を立案・実施するために互いに知恵を出し合い、他国のよい実践例を学ぶ場である。OECDはIMFや世銀といった金融系の国際機関と違い、融資の条件としてある政策を実行させる強制力を持った国際機関ではない。また、ILOやWTOのような強制力の

ある条約を締結する国際機関ともかなり性格が異なっている。このようにOECDが法的強制力のある成果物を生み出さないということはある意味でOECDの弱点とみられることも多い。しかし、実は逆にこのことはOECDの強みであり、OECDの影響力の源泉である（Carroll and Kellow 2011）。国際機関が強制力のある条約や合意、勧告を行う「ハードパワー」を持っている場合は、問題の背景にある要因の究明は二の次で、各国間の利害を調整し、「交渉する」場になりやすい。それに比して、OECDのように法的な強制力を持つ成果物を出すことを主な任務としていない場合には、各国は自由にそれぞれの政策的経験をもとに互いに知恵を出し、政策的課題のよりよい解決に向けて「考える」場になりうる。つまり、OECDのようにピア・レビュー³⁾や実証分析に基づいた勧告ができるという「ソフトパワー」しか持っていない国際機関の方が、客観的に経済社会の現象を分析して問題の背景にある要因を明らかにし、より実効性のある政策を生み出すことができる可能性がある。経済社会問題が複雑になればなるほど、また、政治的な選択が難しくなればなるほど、先を見る目が必要であり、「ソフトパワー」の方が有利になる（Gass 2013）。

IV 労働政策の展開

OECDにおける労働政策は、雇用労働社会問題委員会（Employment, Labour and Social Affairs Committee）で審議されている。原案は、主に事務局の雇用労働社会問題局（Directorate for Employment, Labour and Social Affairs）が作成している。雇用労働社会問題委員会は年に2度開かれる。加盟各国の代表とパートナー国からのオブザーバーが集まって、各国の経験をもとにOECD域内の労働政策の現状と課題について話し合うフォーラムである。OECDの労働政策に関する報告書は、雇用労働社会問題委員会での審議を経て公表されている。中でも、1983年から毎年発刊されている『雇用見直し』（*Employment Outlook*）はOECD諸国の労働政策に関する最も重要な報告書である。また、長期にわたって高

い失業率に悩まされた OECD 諸国の雇用を改善するための『雇用戦略』(Jobs Strategy)も1994年(初版)と2006年(改定版)の二度にわたって取りまとめられた。これらは、加盟各国の雇用を改善するための労働政策の包括的な勧告である。2008年には OECD 諸国は世界金融危機に見舞われた。各国の危機対応の労働政策を OECD はどのように分析し、どのような政策を提言しているのだろうか。これらは、『雇用見通し』で詳細に分析されている。そこで、まず、『雇用見通し』の創刊のいきさつについて述べた後、年代ごとに『雇用見通し』で取り上げられたテーマや分析内容を追っていき、OECDの労働政策の展開をみてみたい。

1 『雇用見通し』の創刊

OECDは1983年から OECD 諸国の労働市場に関する分析と政策提言を『雇用見通し』という報告書として毎年刊行している⁴⁾。1983年の最初の『雇用見通し』が誕生した契機は、1982年の労働大臣会合に遡る。この大臣会合に、OECD事務局は、『失業の挑戦——労働大臣への報告』という報告書を提出した。この報告書は、第二次石油危機後の当時の持続的な高失業に対する関心を反映したものであった。そして、労働大臣会合で高く評価され、その後、社会問題労働教育委員会(当時)で年次報告書として刊行することが決まった。

創刊当時から『雇用見通し』はその分析的性格からまず雇用作業部会に諮られ、そののち、委員会にかけられるという手順を踏んでいる。『雇用見通し』の草案は、作業部会に先立って加盟国政府に送られ、審査される。しかし、『雇用見通し』の労働市場の見通しと政策選択の評価は必ずしも加盟国政府のそれに一致するものではない。その意味で、『雇用見通し』は高い独立性を維持している(Bednarzik and Sorrentino 2012)。

前文(editorial)は、『雇用見通し』全体にわたる問題意識と分析結果の政策的な含意について述べる重要な部分である。2003年『雇用見通し』からこの前文に雇用労働社会問題局長の署名が入り、責任の所在がはっきりとするようになった。

2006年『雇用見通し』は2006年『新雇用戦略』の特集号であり、これにかかわった経済局長と雇用労働社会問題局長が連名で署名している。

2 『雇用見通し』(1983～2005年)⁵⁾

上述のように、創刊された当初から失業・無業問題は重要なテーマであり、一貫して『雇用見通し』のテーマであり続けている。不況期の失業率が高い期間はもちろんであるが、好況期においても構造的な失業問題が取り上げられている。しかし、時代によってテーマは変遷している。学界や各国政府で重要なテーマとなっている労働市場の問題も積極的に取り上げている。たとえば、1990年代の中頃には、所得格差であり、2000年代はグローバル化である。

(1) 1980年代

1980年代は、第二次石油危機後の不況によって、失業率は大きく上昇した時期である。特に、ヨーロッパでの高失業状態はその後長く続いていた。したがって、失業がこの時期の最大のテーマである。そのための手法として労働力状態の遷移をとらえる労働力のフローデータの分析が行われた。失業を減少させる政策として、マクロ、ミクロ両面の政策が検討された。マクロ政策は景気循環的な失業、ミクロ政策は構造的な失業への政策的対応として考えられた。また、若年失業や長期失業では、政策のターゲットを絞って集中的に政策資源を投入するターゲット政策が提唱された。

さらに、1980年代の『雇用見通し』では、労働市場の柔軟性という点もトピックスとして取り上げられた。当時からヨーロッパとアメリカの間の労働市場のみならず、製品市場、資本市場など経済全般における柔軟性の差異が議論されていた。労働市場の柔軟性とは、単に賃金調整だけでなく、仕事の組織、労働力の流動性、そして人的資本形成も含むものである。労働市場の柔軟性と雇用の安定性の間のトレードオフに関する議論もなされた。

1980年代末には、労働市場の状況は改善し、雇用は増加したが、どの労働者グループでも失業率が低下していたわけではない。『雇用見通し』は、特定の労働者グループの就業能力(Employ-

ability) を高めるとともに、雇用を創出する政策を強調した。1980年代半ばには、雇用創出・喪失の分析や自営業・中小企業の雇用創出力などの分析も行われている。また、当時は西欧を中心に高齢者の早期引退制度などの労働供給を制限することによって失業率を低下させようとする政策が広く行われていた。1988年の『雇用見通し』は「アクティブな社会 (Active Society)」という標語でむしろ労働供給を増加させる政策を打ち出した。社会福祉制度の給付受給者や女性、退職者、障害者、外国人等の就業を阻んでいる障害を取り除くことがその内容である。

(2) 1990年代

「アクティブな社会」という考え方は、次第にアクティベーション政策 (Activation Policies) という新たな政策の枠組みの中に包摂されていった。これは、社会保障制度の給付への依存を生み出す政策から、労働供給を動員するとともに雇用機会を増やし、労働市場の需給調整の効率を高め、能力開発を促進する政策への転換を促進する政策である。このような動きは1992年版『雇用見通し』から加盟国の公共職業紹介機関の審査が開始されたことにもみられる。

1992年『雇用見通し』では、労働市場のパフォーマンスを測るのに、失業率という指標だけでなく、就業者/人口比率 (employment-population ratio: 当該性・年齢階級の人口に占める就業者の割合、就業率 (employment rate) と呼ばれることもある) や雇用の質に関する指標 (賃金、非自発的パート比率、有期雇用比率など) でみることの重要性を指摘している。1993年『雇用見通し』では、このような観点から積極的労働市場政策の評価を試みている。実証分析の結果から、一般的に対象が広い場合には積極的労働市場政策は就業率等へ良い結果をもたらしているとはいえないが、対象を絞った集中的な訓練政策では有意な良い効果をもたらしているとしている。構造的失業がこうした職業紹介機能の強化や能力開発政策といった積極的労働市場政策によって改善していくのかどうか、あるいは受動的労働市場政策に対して積極的労働市場政策の効果如何という論点はこれ以降の『雇用見通し』で継続的に分析される主要なテー

マであり、『雇用見通し』が各国の政策の評価結果を示す基礎的な資料としての役割を果たしていくこととなる。1995年『雇用見通し』は再び雇用失業情勢の指標問題に関連して、求職意欲喪失労働者や非自発的パートを詳細に分析している。

1990年代初めから失業が増大したことを踏まえて、OECDは作業部会を設けて失業問題を分析する大規模なプロジェクトを立ち上げ、1994年には『雇用研究』(Jobs Study)、そして、1996年には『雇用戦略』(Jobs Strategy) という報告書をまとめた。後者は加盟各国特有の労働市場の環境に合わせて『雇用研究』の勧告を調整して導入可能性を高めるものであった。

OECD加盟国は多様な制度的枠組みをもってしている。1996年の『雇用見通し』第2章は税と社会保障給付の分析を行っている。賃金と比較してあまりにも高い失業給付や公的扶助は就業する意欲を減退させること (失業のわな) あるいは高い限界税率は労働時間を長くする意欲を減退させること (貧困のわな) を指摘している。両方とも失業の主要な要因ではないが、制度改革によって失業を減少させることができる可能性がある。

(3) 2000年代

2000年代に入ると景気が回復したこともあって、失業の構造的な問題として、長期失業に陥りやすい低賃金労働者や低技能労働者に焦点を当てて分析を行っている。また、これらの多くは国際貿易によって仕事を失う可能性の高い労働者である。『雇用見通し』は国際貿易と雇用の問題も加盟国横断的あるいは国際的な視点から分析している。

2000年の『雇用見通し』では、給付つき税額控除等の就業促進政策 (Making Work Pay Policy) を詳細に分析している。そして、この政策のいい面、悪い面、さらに、税制や社会保障制度、最低賃金制度等この政策がうまく機能するためのさまざまな条件を指摘している。なかでも興味深いのは、この政策に欠けているのは長期の能力開発という視点であり、低賃金労働者の長期にわたる人的資本への投資を行わない限り、低技能・低賃金からは抜け出せないという指摘である。

21世紀に入ってからのOECD『雇用見通し』

の特徴は、税・社会保障制度、失業保険制度、職業紹介制度、解雇規制、能力開発政策など労働市場の制度・政策に関する分析が非常に多くなってきたことである。

能力開発に関しては、グローバル化や技術革新の進展により、仕事の中身が変化しており、それに合わせて生涯にわたって能力開発をしていくことが雇用や賃金の安定に重要である。しかし、能力開発の機会は大企業の男性正社員に偏っており、女性や中小企業の労働者にも広げていく必要がある。そこで、訓練費用を労働者、企業、政府で共同で負担する政策的な仕組みが必要である、といった指摘がなされている。

もうひとつの21世紀に入ってからの『雇用見通し』の顕著な変化は、国際貿易やグローバル化というテーマの取り上げ方である。2005年の『雇用見通し』の前文のタイトルは、「グローバル化——挑戦への対応」である。貿易は雇用を増加させるというこれまでの見方に代わって、インドや中国などの新興国が世界貿易システムに組み込まれるとともに、貿易は雇用の不安定化につながるという不安が広がってきた。こうした不安は、ITなどの技術革新と相まって、ブルーカラーだけでなくホワイトカラーにも広がっている。貿易の利益は雇用の増加や生活水準の向上につながっていることは過去の歴史が示す通りである。しかし、貿易による解雇などの調整費用はかかる。したがって、地域雇用政策、アクティベーション政策等、解雇された労働者の再就職を促進する政策が必要である。

グローバル化のテーマは、再三取り上げられた。2007年と2008年の『雇用見通し』ではグローバル化のテーマとそのパラドックス——自由貿易の果実とそれがもたらす富の一方で労働者が解雇されるかも知れないという不安定性——が取り上げられた。また、仕事ストレスとメンタルヘルスの問題や多国籍企業の労働条件の問題等が取り上げられた。政策的な処方箋としては、比較優位性のある部門での起業や事業拡大に対する障害を取り除くこと、労働者の流動性を高めること、就業を阻害しない社会保障の給付制度、給付つき税額控除等の就業促進政策、そして、生涯を通

じての教育・訓練などを推奨している。2011年の『雇用見通し』では、グローバル化の問題をさらに取り上げ、ひとつの章が新興国における社会保障制度が雇用に与える影響について分析している。分析結果からは、うまく設計された場合は、社会保障を充実させることは労働市場によい影響を与えるが、悪い設計の場合には、働く意欲を減退させ、フォーマル雇用の発展を阻害することが示唆される。この章では、3つのOECD加盟国（チリ、メキシコ、トルコ）の他に、4つの「高度参加パートナー国」（ブラジル、中国、インドネシア、南アフリカ）とOECD加盟を申請している国（ロシア）を新興国として分析対象としている。

3 『雇用戦略』(Jobs Strategy)

1980年代はじめから1990年代初めにかけて多くのOECD加盟国が持続的な高失業に悩まされた。こうした状況に対する対応として、OECDは労働市場のパフォーマンスの低下の背景にある要因を分析する研究を行った。その結果が、1994年にOECD『雇用研究』(Jobs Study)としてまとめられた。政策提言は、急速な構造変化にすばやく創造的に対応する経済と社会の能力を高めるために設計されたものであった。マクロ経済政策、イノベーション、起業家精神、労働者の技能の向上など9つの広い分野に及ぶものであった。また、さまざまな労働政策や制度、とりわけ労働市場の規制、賃金決定制度さらに失業保険制度などの問題も提起した。1995年には、第10番目の政策提言として、製品市場の規制緩和が付け加えられた。これら10の政策ガイドラインは、ほぼ70もの詳細な政策提言からなっている。これらを総称して、1994年『雇用戦略』(Jobs Strategy)と呼んでいる⁶⁾。

2003年のOECD労働大臣会合において、最初の『雇用戦略』が提唱されてからほぼ10年を経過し、提案された政策のどれがうまく行き、どれがうまく行かなかったかを検証するとともに、新たな労働市場の課題に対応するために改定版『雇用戦略』を作成すべき時期であるとされた。そこで、1994年『雇用戦略』を全面的に再評価し、その結果が2006年『雇用見通し』にまとめられ

た。そして、その結果に基づいた『新雇用戦略』が2006年の労働大臣会合で承認され、勧告された。

以下では1994年『雇用戦略』以降の新たな知見に基づいて、2006年の『新雇用戦略』では何が新たに勧告されたのか、についてみてみよう。2006年『雇用見通し』では、1994年『雇用戦略』で勧告された政策について、人口高齢化や経済のグローバル化という環境変化も踏まえて、加盟各国でその後どのような進展がみられたのか、また、政策変更による失業率や就業率への影響を計量経済学的手法で分析した結果や労働経済学の新たな実証研究の結果、といった「証拠(evidence)」に基づいて政策を評価している。そして、その教訓に基づいて改定版の政策を提言するという方法をとっている。その結果、1994年『雇用戦略』の政策提言の多くは2006年『新雇用戦略』でも変わらない⁷⁾。しかし、再評価によって新たな知見と政策的教訓が得られた。2006年の『雇用見通し』に沿って、そのいくつかについてみていきたい。

第一は、アクティベーション政策(Activation Policies)あるいは相互義務(Mutual Obligations)アプローチによって求職者に強い求職のインセンティブを与えることと比較的寛大な失業保険給付とが両立することができることである。失業給付の代替率が高い場合や給付期間が長い場合には、失業率が高くなるという実証分析の結果が数多くあり、頑健である。しかし、この失業給付の寛大さと求職意欲とのトレードオフは、失業者が新しい仕事を見つけるための効果的な再就職支援サービスや積極的に仕事を探して妥当な求人なら受け入れるという義務を実行させるために金銭的な制裁(給付削減)を課すなどのアクティベーション政策によって相殺できることが最近の実証研究の結果わかってきた。アクティベーション/相互義務アプローチとは、政府は求職者に対して効果的な再就職サービス、カウンセリング、訓練及び税・公的扶助制度等による就業への金銭的インセンティブを提供する義務がある。一方、求職者は積極的に求職活動を行い、自ら就業能力を高める義務があり、これを怠ると給付削減の制裁のリス

クを負う。このアプローチがうまく機能するためには、雇用職業サービスが効果的な再就職支援を行えるかどうか、また、税・社会保障制度が適切な就業インセンティブを与える設計になっているかがきわめて重要である。

第二は、高齢化の進む中で女性や高齢者の就業を妨げるさまざまな障害を取り除くことがきわめて重要である。女性に関しては、ファミリーフレンドリー政策が有用なことが示された。すなわち、柔軟な労働時間制度、就業意欲を阻害しない税制、十分なしかりあまり長くない育児休業、良質で廉価な保育サービス、男性の家事・育児参加の促進などである。また、高齢者に関しては、老齢年金制度によって生じる就業継続への負のインセンティブ(高い暗黙の限界税率)や早期引退を促進するさまざまな制度を取り除くことが重要である。

第三は、臨時・派遣労働者(temporary workers)と常用労働者(permanent workers)の間の雇用保護法制(EPL; Employment Protection Legislation)の格差の問題である。近年常用労働者の雇用保護法制を緩和しないで、臨時・派遣労働者のみ緩和する傾向が見られた。そのことは、雇用保護の格差を拡大させ、労働市場の二重構造化が進んだ。臨時・派遣労働者の能力開発機会は乏しく、低賃金のままということになる。労働者の雇用を十分保護しながら、常用雇用の雇用保護法制を改革するかという課題に対して2つの重要な教訓が得られている。ひとつは、解雇手当支給に関する迅速性と予測可能性を高めることである。もうひとつは、雇用保護法制と失業保険、積極的労働市場政策との組み合わせによって、企業側の労働投入の柔軟性と労働者側の所得保障を両立させることである。このような政策の実践例として、デンマークのいわゆる「フレックシキュリティ」(“flexicurity”)やオーストリアの個人別解雇手当口座があげられる⁸⁾。これらは、企業にとっては採用や解雇の費用に関してより高い予測可能性が保証されるメリットがある一方、解雇される労働者には基本的な所得保障を提供すると考えられる。

第四は、労働需要を拡大させる政策が決定的に重要であることである。その中には、技能の比較

的低い労働者が仕事を得られるように、社会保険の保険料の事業主負担分を軽減する政策も含まれる。一般的に、税・社会保険の保険料（あるいは税の楔^{くまび}）の引き下げは、労働需要を拡大させ、失業率を低下させる。しかし、財政上の理由から労働者すべてにそうした政策がとれない場合、加盟国の中には低技能の労働者に絞って、社会保険の保険料の事業主負担分を軽減する政策をとっている国がある。実際、比較的高い最低賃金や社会保険の保険料の事業主負担分によって、低技能の労働者を雇う際の労働費用がかさみ、これらの労働者が雇われない状況が生じている。しかし、社会保険の保険料の軽減政策を実施する場合、そうした政策を行わなくとも増加した雇用（死荷重）や政策によって増える雇用が既存の雇用を代替するため全体として雇用がそれほど増えないこと（代替効果）も勘案して政策効果を見極める必要がある。

労働需要を拡大するには、製品市場の規制を緩和して競争を促進する政策が有効であることが最近の実証研究の結果、明らかにされている。たとえば、製品市場規制の指標が2標準偏差分だけ低下することによって、OECD諸国の失業率が4分の3ポイント低下することが実証分析の結果示されている（Bassanini and Duval 2006）。製品市場の規制を緩和する政策が労働需要を拡大し、失業率を低下することになる。

第五は、生涯にわたる教育・能力開発の重要性である。効率的な生涯教育・能力開発は、労働者が変化する技能需要に適應することを助けて、より賃金の高い仕事に就くことを可能にする。PISA（『OECD生徒の学習到達度調査』）で明らかになっているように、その多くは学校教育でなされる。しかし、社会に出てからの能力開発も重要である。実際、教育や能力開発を受けることは労働者の就業率を高め、失業率を低下させることが実証されている。しかし、能力開発にはつぎのような課題がある。ひとつは、能力開発市場がもっと効率的に機能するようにすることである。いまひとつは、企業内訓練を促進するために、企業と労働者双方への金銭的インセンティブを与えることである。この場合、企業と労働者、それに政府

が訓練費用を共同で負担することで効率的な訓練が行われる可能性がある。また、労働者にとっては時間制約が能力開発を受けることに対する大きな障害となっている。そこで、たとえば、うまく設計された訓練休暇制度などが有用であろう。

第六は、マクロ経済政策が決定的に重要であることである。マクロ経済の安定化政策によって、経済が安定的に推移すれば、景気の落ち込みによる労働市場への一時的な悪影響がより永続的なものとして残るという危険性を少なくすることができる。さらに、マクロ経済政策は、生産と雇用を増大させるために、構造改革との相乗効果を期待することができる。このようにして、難しい構造改革を進めるための政治的な基盤を強化することができる。

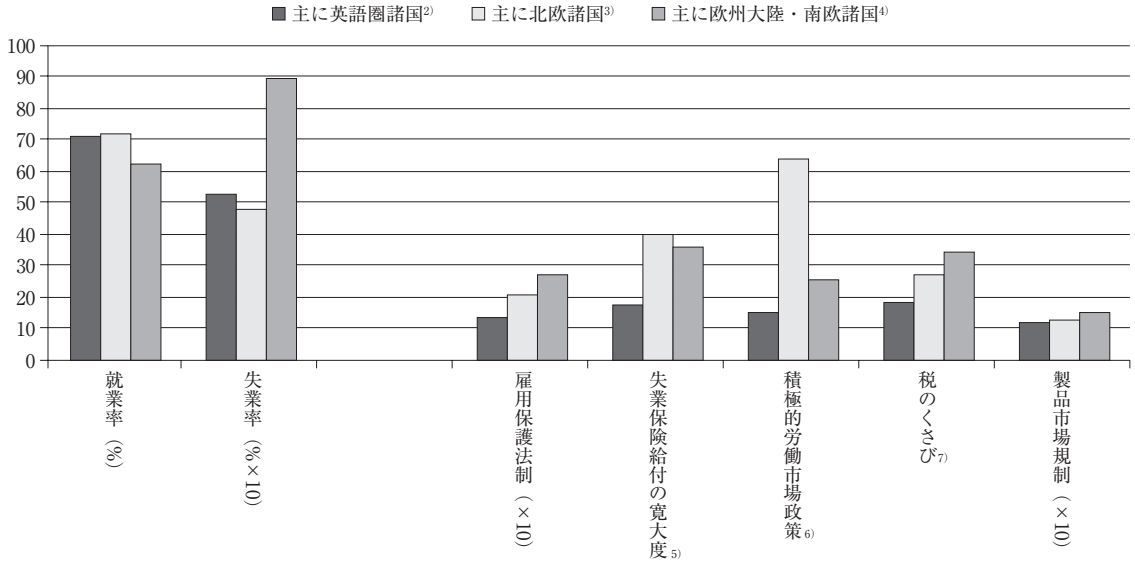
第七に、よい労働市場のパフォーマンスを実現するためのモデルは唯ひとつではないということである。図1は、主成分分析を用いて、労働市場や製品市場の制度・政策の類似性によってOECD諸国を三つのグループに分類し、2000年代初めの労働市場のパフォーマンスを比較したものである。これをみると、「主に欧州大陸・南欧諸国」と比較して「主に英語圏諸国」と「主に北欧諸国」のグループで就業率が高く、失業率が低い。しかし、この労働市場のパフォーマンスのよい後者のふたつのグループの制度や政策の指標をみると、かなり異なっている。このことは、高い雇用率を生む制度や政策の組み合わせはただ一つのモデルではなく、いくつもありうることを示唆している。

ひとつ以上の成功モデルがあることは、それらから各国はそれぞれの国の特殊事情や歴史に照らし合わせて有用なヒントを得ることができる可能性を意味している。しかし、このことは何でもありということの意味しない。うまく行っている国々は、マクロ経済の安定はいうに及ばず、それ以外にある共通の特徴を持っている。それは労働市場のすべての参加者への適切なインセンティブと競争的な製品市場である。

4 世界金融危機（2008～2009年）とその後

2008年のリーマン・ショック後の世界金融危

図1 制度・政策の類似性による三つのグループの労働市場のパフォーマンスと制度・政策¹⁾



注1) 主成分分析という手法で労働市場の制度・政策の組み合わせの類似性から加盟国を分類したものである。
 2) このグループに属する国は オーストラリア、カナダ、日本、韓国、ニュージーランド、スイス、イギリスおよびアメリカである。
 3) このグループに属する国は、オーストリア、デンマーク、アイルランド、オランダ、ノルウェーおよびスウェーデンである。
 4) このグループに属する国は、ベルギー、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、ポルトガルおよびスペインである。
 5) 失業給付の5年間の平均代替率。
 6) 失業者一人当たりの積極的労働市場政策支出額の一人当たり GDP に対する比率。
 7) 税・社会保険の保険料による雇用主の労働費用と労働者の可処分所得のギャップ。
 資料出所：OECD (2006b), Table 6.3.

機によって、OECD 諸国の失業率はこれまでにない水準まで高まり、いまだに多くの国で失業率を下げるとともに長期失業者を減少させることが重要な政策課題となっている。危機によって2006年『新雇用戦略』後のOECDの労働政策はどのように変化していったのであろうか？

2009年版と2010年版の『雇用見通し』は、世界金融危機に焦点を当てて分析している。危機後の主要な課題は、高水準の失業が固定的にならないようにすることである。失業者の多くが長期失業者となる、あるいは非労働力化するという危険性が高まっている。危機後は雇用維持の賃金助成政策や失業給付の拡充等受動的労働市場政策の予算の比重が高まっているのに対して、訓練等の積極的労働市場政策の予算はそれほど増えていない。しかし、不況期でもアクティベーション政策が重要である。求人数が減少してもコアの求職支援策を維持していくことが基本的に重要である。不況期にはむしろ新たなビジネスチャンスをとらえて成長する企業からの求人が多い。雇用職業

サービスはこうした求人を早期に充足させる際に決定的に重要な役割を果たす。また、リーマン・ショック後のOECD諸国の労働市場政策をみると、求職者に対して求人紹介よりも、むしろまず訓練をして技能を高める政策をする傾向がみられる。景気後退期に構造変化がより進展することを考えれば重要なことである。

2011年の『雇用見通し』では、世界金融危機時にOECD諸国でいかにうまくセーフティネットが立ち上げられたか、また、深刻な不況期における失業者の所得保障についてどのような教訓が得られたかについて分析している。さらに、2012年版では、どのような制度・政策が労働市場の強靱性(resilience)を高めるかを分析している。主な結果は次の通りである。

経済危機のような大不況期には、雇用維持のための賃金補助政策は、短期的には労働需要に対して正の効果をもっている。しかし、過去の経験からこうした政策には大きな死荷重がともなう可能性がある。したがって、需要が短期的に減少する

部門や長期失業になりやすい労働者への短期的かつ焦点を絞った政策にとどめるべきである。また、最も就職が困難な求職者に対する対策として公的部門による直接雇用創出事業も不況期の非常措置としてはありうるが、過去の経験からあまり役に立っていない。景気回復後は早急に事業を解消できるようにすることが大変重要である。

経済不況下で多くの加盟国が解雇をする代わりに労働時間を短縮して、雇用を維持する政策が重点的に行われた。労働時間短縮政策は経済危機の中で雇用を維持するために重要な役割を果たした。しかし、景気回復が軌道に乗った暁には、こうした労働時間短縮政策は、労働生産性を高める部門間企業間の労働再配分を妨げないように、次第に縮小させていく必要がある。労働時間短縮政策は、危機後に新たに導入した国より危機が始まる前からこうした制度をもっていた国の方が制度への参加率も高く、雇用維持がうまくいっている。

失業時の所得保障制度に関して、失業給付の所定給付期間がふだんは短く、非正規労働者の適用範囲が小さい国では、不況下で給付日数を延長し、給付対象範囲を拡大した。しかし、こうした所得保障の拡大は、長期失業者が有意に減少し始める景気回復の初期段階までの処置とする必要がある。さらに重要なことは、こうした拡張が給付依存を生じさせないために、職探しの努力をしているかどうかを厳格に監視することである。

アクティベーション政策は、不況期にも求職者の就職を加速化する主要な役割を果たすことができる。しかし、景気循環の段階に応じて政策を適応させる必要がある。多くの国はコアの就職支援を維持・強化しており、より焦点を絞った最も就職困難な失業者に対する再就職支援とともに多くの訓練投資を行っている。特に地域の労働市場の必要性に関連した訓練投資は今の経済情勢では妥当なものである。より包括的かつ有効なアクティベーション政策を進展させるために、この経済危機の経験は良い機会ととらえることができる。

過去20年間の解雇規制に関する改革では、常用労働者の解雇規制は厳しいままで、臨時・派遣労働者の解雇規制を緩和したことによる労働市場の二重構造化は、今後の経済危機でさらに悪化し

た。その多くは若年である。したがって、臨時・派遣労働者と常用労働者の間の解雇規制を再均衡させる必要がある。解雇規制の再均衡政策は、厳格な求職活動条件の付与、それによく設計されたアクティベーション政策とともに、十分な失業給付の支給のなされる包括的政策パッケージの一部として導入されるべきである。

2013年の『雇用見通し』では、第2章「雇用の保護と柔軟性強化——雇用保護法制の新たな見方」で、OECD雇用保護法制（EPL）指標の改定版によって分析をしている。その結果、従来と違って、2008年の金融危機後に比較的雇用保護法制が厳しい国で常用労働者の雇用保護法制が緩和される傾向がみられ、常用労働者と臨時・派遣労働者の間の雇用保護法制の格差が縮小している。これによって近い将来労働力の再配置が進み、効率性や生産性の向上、雇用創出という良い結果がもたらされることが期待される。しかし、解雇された労働者に対する再就職支援等の雇用サービスの強化が必要である。また、改定後EPL指標でみると、日本は解雇規制が厳しい国ではなくなっていることも注目される。

第3章「求職者をアクティベーションする——OECD 7カ国の教訓」では、アクティベーション政策のレビュープロジェクトの日本を含む7カ国の結果を分析している⁹⁾。その結果、給付の設計や支給システム、受給資格条件や雇用サービスが、失業の水準と持続性そして給付依存性に重大な影響を及ぼすことなどが明らかになった。オーストラリアやイギリスでは、雇用サービスの外注化（民営化）が進んでおり、その教訓は他国にも有益であること、などを指摘している。

第4章「仕事への復帰——整理解雇後の再雇用、賃金及び技能の活用」では、整理解雇された労働者の再雇用、賃金や技能の活用について分析している。

V 今後の展開

OECDの労働政策は今後どのように進展していくのであろうか。現在進行中のプロジェクトから推測してみよう。

OECDでは特定のテーマについて加盟各国の実態を把握し、比較分析するためにさまざまなプロジェクトを行ってきた。これらの調査結果は、『雇用見通し』や『雇用戦略』に反映されている。たとえば、女性雇用、高齢者雇用、若年雇用に関する各国の労働政策の実態調査である。これらの調査結果は、それぞれ、*Babies and Bosses* シリーズ、*Live Longer, Work Longer* シリーズ、そして、*Jobs for Youth* シリーズとして報告書が出されている。外国人労働者に関しては、*Trends in International Migration* というタイトルであった報告書が2006年以降 *International Migration Outlook* として毎年公刊されている。そして、現在つぎのようなプロジェクトが進行中である。

- ①メンタルヘルスと仕事 (Mental health and work)
- ②アクティベーション政策のレビュー (Activation policy)
- ③高齢化と雇用政策のレビュー (Ageing and employment policies)
- ④仕事への復帰——整理解雇された労働者に関するレビュー (Back to work : Review on displaced workers)
- ⑤技能戦略 (Skills Strategies)

①については、本誌2013年6月号(神林他2013)でも詳しく紹介されているように、メンタルヘルスと労働の問題の各国レビューである。②は各国のアクティベーション政策の実態を調査するプロジェクトであり、先述のように、日本についてはすでに報告書が出されている(Duell et al. 2010)。③は、*Live Longer, Work Longer* シリーズの総括報告書(OECD 2006c)で勧告された高齢者雇用政策が各国でどのように取り入れられているかをレビューするプロジェクトである。④は、整理解雇された労働者のその後の雇用、賃金と技能についてレビューするプロジェクトである。さらに、⑤の『技能戦略』は2012年にまとめられた報告書である。能力開発政策を戦略的に進めるための指針である。これと並行して、成人のスキルを調査する大規模調査PIAAC (Program for International Assessment of Adult Competencies)¹⁰が実施されており、その最初の結果が*OECD Skills Outlook* という報告書にまとめられて2013

年10月に発表された。

このようにアクティベーション政策という政策に関する情報収集・分析や雇用保護法制の新たな指標作りによって、これまでの加盟国の政策・制度が労働市場のパフォーマンスにどのような影響を与えるかという分析をさらに精緻なものとする作業が進んでいる。また、能力開発政策という労働政策の非常に重要な分野で大規模調査による客観的データの収集によって政策分析・評価の新たな地平を切り開こうとしている。

VI おわりに

本稿は、OECDにおける労働政策の形成と発展をOECDという国際機関の特徴を踏まえながら検討した。

OECDは、多くの場合法的な強制力のある取り決めをしないがゆえに、「証拠 (evidence)」に基づいて経済政策を各国に勧告することができる。しかし、勧告に実効性を持たせる「証拠」を得るためには、各国の経済政策の経験に関する客観的な分析と最新の経済学的な知見に基づいた計量経済学的分析が必要である。OECDは加盟国間でお互いの政策をレビューすることによって、各国の経済政策の経験から好事例や悪い点を互いに学ぶ仕組みをつくっている。また、各国から膨大な情報を収集し、国際比較可能なデータベースを整備し、精緻な分析を行っている。

『雇用見通し』によって1980年代以降のOECDの労働政策の展開をみると、従来の雇用保護法制(EPL)などに関する議論に加えて、アクティベーション政策がOECDの労働政策の主要な軸となってきたことがうかがえる。1980年代末に「アクティブな社会」という言葉がはじめてあらわれて以来、1994年の『雇用戦略』や2006年の『新雇用戦略』で次第にアクティベーション政策が重視されてきている。さらに、2008~2009年の経済危機を経て一層その重要性が強調されている。

アクティベーション政策は、労働しない (inactive) 人を減らし、労働する (active) 人を増やす政策である。そのために、求職者に対する職業紹

介、カウンセリング、訓練などの雇用職業サービスの機能を強化するとともに、アクティブに職探しをするインセンティブを与える一方、税・社会保障制度を再設計して、給付受給者等に対して労働するインセンティブを高めるようにする政策である。こうした政策の背景には、1980年代以降欧州諸国において、早期引退制度の導入による高齢者の早期引退、持続的な高失業や長期失業の増加、若年層でのNEETの増加などによって、全体の就業率が低下したことがある。高齢化やグローバル化という構造変化が進む中で、就業率を高めるアクティベーション政策の重要性が増している。

一方、OECDは雇用保護法制（EPL）について、最近EPL指標の改定を行い、2008年以降の各国の動向を分析している。今後の日本の雇用保護法制のあり方を考える上で注目しなければならない点がふたつある。ひとつは、解雇規制の厳しかった国で危機後に2006年『新雇用戦略』の勧告通り常用労働者の解雇規制を緩和する動きがあることである。もうひとつは、改定版のEPL指標をみると、日本はもはや解雇規制の厳しい国ではなくなっていることである。

日本の労働政策は、これまで長い間長期雇用を前提としてきたため、失業給付の受給者の範囲が狭く、また、給付期間が短かったこともあって、アクティベーション政策の必要性は比較的小さかった。しかし、長期不況下で失業給付の受給資格が緩和され、求職者支援制度などの失業扶助制度も始まったこともあって、今後重要性が増していくと思われる。各国のアクティベーション政策

や雇用保護法制をはじめ若年雇用政策など、さまざまな労働政策の経験を学ぶことがますます必要となってくるであろう。

その際、労働市場のパフォーマンスが高い制度・政策のモデルは唯ひとつではないという2006年『雇用見通し』の実証分析の結果に留意しなければならない。日本は、日本の労働市場の特殊性を考慮した新たな制度・政策を構築していく必要がある。また、日本の労働政策の経験を積極的に世界に発信していく責任がある。そのためにも労働政策の分野でOECDとの連携をさらに強め、研究者等の交流を盛んにするとともに、OECDにおける日本人職員の比率を高めるなど、日本の積極的な貢献が求められる。

- 1) この項はOECDのWebページ <http://www.oecd.org/> によるところが大きい。
- 2) OECD加盟国34カ国については、OECD東京センターのWebページ <http://www.oecd-tokyo.org/outline/about02.html#02> を参照されたい。
- 3) 加盟国同士で互いに他国の政策を審査するシステムのこと。詳しくは、OECD（2003）を参照されたい。
- 4) OECD『雇用見通し』（1989年～2012年）のすべての章はOECDのWebページから無料でダウンロードすることができる。<http://www.oecd.org/els/oecdemploymentoutlook-downloadableeditions1989-2011.htm>
- 5) この節は、Bednarzik and Sorrentino（2012）に負うところが大きい。
- 6) 後出「参考」を参照されたい。
- 7) ただし、2006年『雇用戦略』では、当初の1994年『雇用戦略』には含まれていても、その後他のプロジェクト（OECD Growth Project など）で詳細に扱われている問題については深く分析していない。たとえば、イノベーション政策、学校教育、起業家精神などである。
- 8) デンマークの「フレックシキュリティ」政策は、解雇規制を緩やかにする一方、求職者に対する訓練など積極的労働市場政策を手厚くして再就職を支援する政策である。また、オーストリアの個人別解雇手当口座は、一定の率で雇用主か

（参考）1994年『雇用戦略』の主要な勧告

1. 成長を促進するとともに、適切な構造政策と一体となって、持続可能な、すなわち物価を上昇させない成長を実現するマクロ経済政策の策定。
2. 技術的な専門知識の発展のための枠組みを改善することによって、その創造と普及を強化すること。
3. 労使から自発的に求められている（短期および生涯の）労働時間の柔軟性を高めること。
4. 企業の開業や成長を制限したり妨げたりしている要因を取り除くことによって企業家精神を涵養すること。
5. 地域・現場の条件や個々の労働者の生産性を反映した賃金決定を妨げている要因を取り除くことによって、特に若年労働者について、賃金や労働費用をより柔軟にすること。
6. 民間部門の雇用の拡大を阻んでいる雇用保護規定を改革すること。
7. 積極的労働市場政策をより重視して、その有効性を高めること。
8. 教育と能力開発における広範な変化を通じて労働力の技能と職務遂行能力を高めること。
9. 失業給付及び関連する給付制度——および税制との関連性——を改革し、労働市場の効率的な機能に影響を及ぼさず、社会の基本的な公平性の目的が達成されるようにすること。

資料出所：OECD（1996）

- ら拠出された資金を個人別口座に積み立てておき、解雇の際にその口座から解雇手当として受け取るか、それともつぎの解雇の時までとっておくかを労働者が決められる制度である。
- 9) 日本のレビューは、Duell et al. (2010) として公表されている。
- 10) PIAACの詳細については、たとえば深町(2008)を参照されたい。

参考文献

神林龍, シュルティ・シン, 脇坂明 (2013) 「Sickness on the Job — OECD 報告書の日本に対する示唆」『日本労働研究雑誌』No.635, pp.31-46.

深町珠由 (2008) 「OECDによるPIAAC(国際成人技能調査)の開発動向」『日本労働研究雑誌』No.635, pp.31-46.

Bassanini, A. and R. Duval (2006) “Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions”, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No.35, and *OECD Economics Department Working Paper*, No.486, Paris.

Bednarzik, R. W. and C. Sorrentino (2012) *30 Years of The OECD Employment Outlook: Its historical Beginnings, Evolution and Future Direction as a Major Policy Engine*, OECD Publishing, Paris.

Carroll, P. and A. Kellow (2011) *The OECD: A Study of Organizational Adaptation*, Edward Elgar, Cheltenham.

Duell, N., D. Grubb, S. Singh and P. Tergeist (2010) “Activation

Policies in Japan.” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.113, OECD Publishing (濱口佳一郎訳『日本の労働市場改革— OECD アクティベーション政策レビュー: 日本』明石書店, 2011年).

Gass, Ron (2013) “Speaking Truth to Power: Reflections on the Future of the OECD,” *OECD Observer*, No 296.

OECD (1996) *The OECD Jobs Strategy; Pushing Ahead with Strategy*, OECD Publishing, Paris.

—— (2003) *Peer Review: An OECD tool for Co-operation and Change*, OECD Publishing, Paris.

—— (2006a) *Boosting Jobs and Income: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris.

—— (2006b) *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris (樋口美雄監訳『世界の労働市場改革 OECD新雇用戦略—雇用の拡大と質の向上, 所得の増大をめざして』明石書店, 2007年).

—— (2006c) *Live Longer, Work Longer: Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, Paris (濱口桂一郎訳『世界の高齢化と雇用政策—エイジ・フレンドリーな政策による就業機会の拡大に向けて』明石書店, 2006年).

みたに・なおき 岡山商科大学経済学部経済学科教授。最近の主な論文に「日本の雇用システムと賃金構造」『国民経済雑誌』第206巻第3号, 2012年, pp.1-221 (共著)。労働経済学専攻。