

# 西ヨーロッパにおける雇用政策

## —個人と社会の役割—

鈴木 宏昌

早稲田大学商学部教授

### はじめに

1990年代から続く長期不況のためにわが国の失業率は次第に上昇し、2002年には5.4%そして350万人を越える失業者を記録するまでになった。一昔前には西ヨーロッパの失業・雇用問題は対岸の火事と考えられていたが、今日では共通する問題と視点が変わりつつある。しかし雇用政策の内容となると小泉政権の唱える労働市場の規制緩和という曖昧なスローガン以外には具体的なイメージは浮かばない。

西ヨーロッパ諸国は日本より15～20年ほど先行した形で失業率の増加と大量失業者の問題に苦闘してきた。第一次石油ショックを契機に雇用情勢の基調が変化し、ヨーロッパ経済の雇用創出の力が弱まり、次第に失業者の数が増加した。また、各国で失業率の増加は政治問題化し、世間の注目を集める事態となった。

#### すずき ひろまさ

1941年生。早稲田大学政経学部卒。ルーアン大学大学院修了。70年～86年ILO本部に勤務、賃金問題専門研究員。86年早稲田大学商学部教授を経て、91年現職。著書に『国際化時代の労働問題』『開かれたアジアの社会的対話』（編著）などがある。

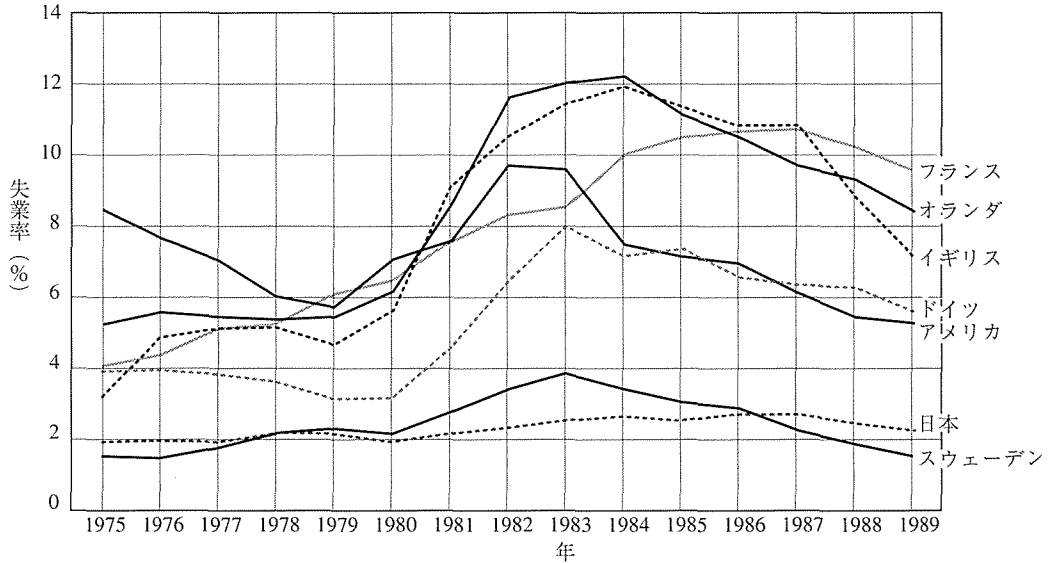
もっとも、第一次石油ショック後30年のときを経て、失業対策あるいは雇用政策は初期の試行錯誤からかなり整理されてきた。一方で失業問題の核心を社会の責任とみなし、福祉国家体制を維持しながら解決を目指す国々と個人の役割を強調し、公的セーフティネットを低くする国々と目標が明確になってきている。そのため、1990年代になると西ヨーロッパにおいて雇用情勢の改善された国々と失業率が高い水準に留まる国々とグループ分けがはっきりした。ただし、失業率の改善はパートタイム労働などの非典型雇用や低賃金雇用の拡大といった質的な劣化を伴っている、とも考えられる。

今稿では西ヨーロッパ諸国の失業・雇用政策を概観し、紙幅の許す限り、議論のポイントを紹介してゆきたい。

### I 失業問題の位置づけ

先進工業国において失業あるいは失業者が無業者や浮浪者から切り離され、社会的階層として認知されるのは19世紀末のことである。いつの時代にも仕事のない期間や労働不能による休業は存在した。農民の農閑期や天気によって左右される屋外労働者を考えれば休業・無業は絶えず社会に存在した。しかし失業が社会的問題として意識されるためには、二つの条件—大量の賃金労働者と国民国

図表1 先進国における失業率の推移 (1975~1989)



家の形成一が必要であった。産業革命の過程で賃金労働者は出現するが、それが社会的階層を形成するには工場が都市部へ集中することが条件となる。工場の生産活動の停止が多く労働者とその家族の生活に影響を持ち、貧困が世間の注目を集めることにより失業が社会問題に転化する。それ以前にあっては、イギリスに生まれた自由主義の原則が支配的思想として先進国を律していた。労働者の団結（労働組合の結成）は個人の自由あるいは契約の自由に対する侵害として厳しく制裁された。この時代においては失業や無業は個人の問題であり、決して社会の責任とはみなされていない。フランスの保守的政治家ギゾーが仕事に精を出し、金持ちになることを奨励したのは失業や貧困を個人の努力の欠如と結び付けた当時の思想を物語っている。

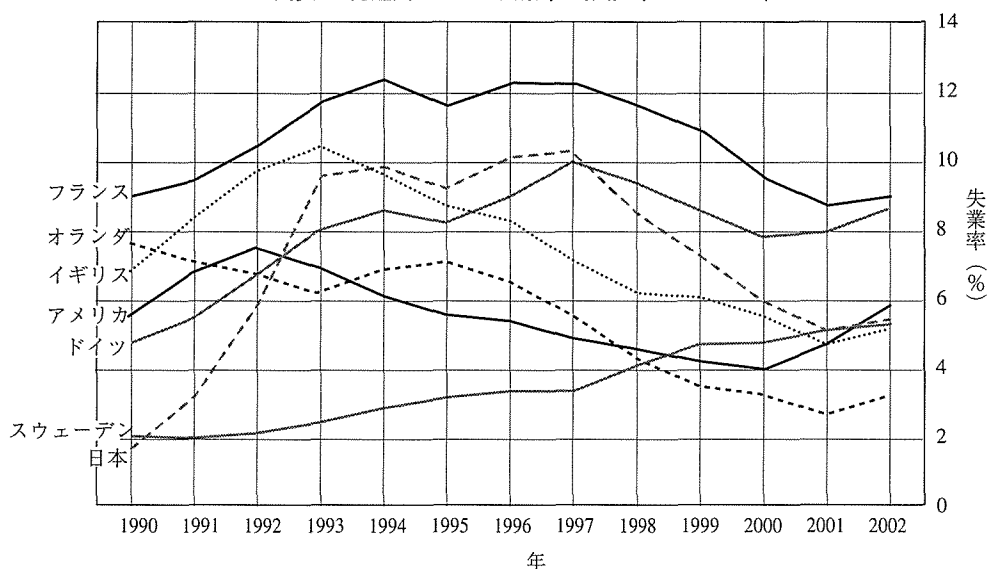
その後、実態を無視した個人の自由優先はラディカル化する労働運動と穏健なヒューマンストの流れの中で変化する。1868年のイギリスTUCの結成、1884年フランスにおけるル・シャブリエ法（労働者の団結を禁止した）の廃止などにより労働組合が合法化される。そしてこの頃から失業を回避するために無料の職業紹介や失業保険の考

え方が現われる。フランスにおいては1896年に行なわれた国勢調査において初めて無業者、浮浪者とは区別された失業者が社会的階層として用意されたことは非自発的失業が社会的問題に転化したことを物語っている。

これらの動きと並行して重要なのは国民国家の役割である。夜警国家と比喻された小さな政府、行政は19世紀末にはその機能やサービスの内容を充実させる。公的義務教育の普及、社会保険制度の出現、貿易の拡大など市民の保護が国家の義務となる。失業や貧困といった弱者救済が教会や王室といった慈善事業から国の仕事へと転化する。このように19世紀の末あるいは20世紀の初めにそれまでの個人の問題としての失業・無業から社会全体の問題としての失業者に関心は移っていくが、それは必ずしも直線的な動きではない。たとえば経済学理論における非自発的失業は1930年代のケインズ理論を待たねばならないし、失業保険は第二次大戦後まで普及しなかった国も多い。

この一方、雇用政策は“失業問題”が社会的に認知される以前から自然発生的に行われたと考えられる。貧困を救済するための道路補修などは古

図表2 先進国における失業率の推移 (1990~2002)



くからある形態であろう。失業率を改善するために公共投資を拡大する政策はアメリカのニューディール政策やヒトラー政権下のドイツなどで目指され、第二次大戦後の福祉国家へと結びつくことになる。失業が個人の労働者の問題から社会全体の問題に質が変わることにより雇用対策あるいは雇用政策が生まれてくる。

## II 西ヨーロッパの雇用情勢

次に西ヨーロッパ諸国の雇用情勢を展望してみたい。長期的に見ると西ヨーロッパ諸国の雇用情勢は1973~5年の第一次石油ショックを境にして区分することが可能である。1945~1975年の30年間は高度成長が続き、労働市場が極端に逼迫した時期である。労働力不足がイギリス、ドイツ、フランスなどで顕在化し、賃金が大幅に上昇、コストインフレが激しかった。そのためドイツなどでは大量の“ゲストアルバイター”を導入した。失業問題は地域や職種のミスマッチであり、全体的には1~2%の摩擦的失業の時代であった。雇用政策あるいは労働政策の基本は労働供給の確保と失業者に対する所得補填（失業保険）の充実が

主な柱であった。また西ヨーロッパ地域では社会民主党が政権を担う国が多く、労働組合は政権担当者の一部を形成した。1960年代には教育・職業教育の充実が各国で図られた。1975年以降、主要先進国の失業率の推移は図表1及び2に示されている。1975年の時点ではアメリカの失業率が突出し、それに対しフランスやドイツにおける失業率は4%前後でしかない。スウェーデンは低い失業率のまま1980年代を乗り越える。イギリス、ドイツ、フランスの失業率は1979年（第二次石油ショック）ごろから急速に上昇し、10%の大台を超えるまでになる。

この失業率の悪化は単に労働市場の情勢の悪化のみではなく、雇用政策の効果（あるいは逆効果）も含んでいる。1981年にはフランスでは左翼のミッテラン大統領が初めて選出され、積極的財政支出や公務における雇用創出などの政策が実行するが、1983年には財政赤字の拡大、通貨危機などにより緊縮政策へ方向転換がなされた。他方、イギリスにおいては1980年代のサッチャー政権が、大胆な規制緩和と労使関係法の改正などを行った。

図表3 フランス：主な雇用プログラム（1999年・人）

		フロー	ストック
A	民間部門における助成された雇用	965444	1598000
	そのうち		
	賃金コストへの助成	503004	950000
	働きながらの訓練	405908	576000
	雇用促進	42108	25000
	特別な雇用助成	14424	47000
B	公的部門における助成された雇用	618762	509000
	（そのうち若年者対象の雇用助成）	(403196)	(223000)
C	再雇用と訓練	434301	152000
D	若年雇用のための新プログラム（TRACE）	36360	39000
E	雇用調整に関するプログラム	151796	167000
F	特別補償手当	45170	85000
G	求職活動免除者（高齢労働者）		325000

資料出所：Bilan de la politique de l'emploi en 1999.  
La Documentation française/2000

1990年代の失業率の推移を眺めると二つのグループの国が見られる。1990年代後半に失業率が大きく改善するイギリス、オランダ（この他北欧諸国、アイルランド、スペイン）と高い失業率で下げどまるドイツ、フランス、ベルギーなどとなる。全体的には規制緩和を大胆に実行したイギリスやオランダが失業率の改善という面では効果を挙げたのに対し、従来の雇用政策を続けたドイツは失業率8%前後と高い水準にある。1998年から強力に時短促進を行ったフランスは景気回復の局面では失業率を下げるが、その後失業率は再上昇した。

### Ⅲ 主要国の雇用政策

失業の緩和と職業のミスマッチの解消を目指すヨーロッパ諸国の失業・雇用政策は実に多様であり、包括的な把握は大きな困難を伴う。まず、失業者の階層や横顔に応じた様々なプログラムが用意されている。つまり“失業者”はその年齢、教育レベル、職業、性、地域などにより性質が異なる上に短期失業者と長期失業者がいる。政策的な変数としては失業手当、訓練手当、職業資格、職

業紹介と個人カウンセリング、そして企業に対する助成金あるいは税または社会保険料の減免などが考えられる。その上、政策実行者が国の行政機関のこともあれば、地方自治体や民間の請負業者でもあり得る。したがって、それぞれの国の状況により多様な雇用政策のプログラムが実施されている。しかもこれらのプログラムは一度採択されると相当の期間実行されるのが一般的である。

図表3はフランスの代表的な雇用関連のプログラムを典型的にまとめたものである。もっと細分化すれば実に30近くの個別雇用プログラムが実施されている。その上、恒常的な枠組みである公的職業紹介機関（ANPE）の内部的改革や失業保険制度はこのリストには含まれていない。また、雇用政策の最大の目玉である時間短縮プログラム（ワークシェアリング）もこの表の中には計上されていない。つまり、多くの場合、雇用政策は個別のプログラムの積上げであり、政策的な選択は稀にしかなされていない。

次に支出サイドから見た主要国の雇用政策の特徴をOECDのデータから見てみよう（図表4）。ここでは公共職業サービスなど7つの項目に雇用政策が整理され、支出額が対GDP比で計算され

図表4 雇用対策費の国際比較（対GDP比）

		日本 (01)	スウェーデン (98)	スウェーデン (01)	アメリカ (00-01)	イギリス (99-00)	ドイツ (01)	フランス (00)
1	公共職業サービス	0.2	0.28	0.23	0.04	0.13	0.23	0.18
2	職業訓練	0.03	0.45	0.3	0.04	0.05	0.34	0.25
	失業者訓練	0.03	0.44	0.3	0.04	0.04	0.34	0.22
	在職者訓練	0	0.01	0	0	0.01	0	0.03
3	若年者対策	0	0.03	0.02	0.03	0.15	0.09	0.2
	若年失業者対策	0	0.03	0.02	0.03	0.04	0.08	0.24
	徒弟制度、若年者訓練	0	0	0	0	0.11	0.01	0.18
4	雇用助成	0.08	0.61	0.24	0.01	0.01	0.25	0.37
	雇用助成金	0	0.14	0.19	0	0.01	0.03	0.18
	創業支援	0	0.08	0.04	0	0	0.04	0
	雇用創出事業	0	0.39	0	0.01	0	0.19	0.18
5	障害者対策	0.01	0.59	0.31	0.03	0.02	0.29	0.09
	職業訓練	0	0.04	0.02	0.03	0.01	0.12	0.03
	雇用助成	0	0.55	0.28	0	0.02	0.16	0.06
6	失業給付	0.55	1.81	1.19	0.3	0.56	1.9	1.38
7	早期退職促進	0	0.12	0	0	0	0.02	0.27
	合計	0.86	3.88	2.28	0.45	0.92	3.13	2.96
	積極的対策 (1-5)	0.31	1.96	1.09	0.15	0.36	1.2	1.31
	消極的対策 (6-7)	0.55	1.93	1.19	0.3	0.56	1.92	1.65

資料出所：OECD, Employment Outlook.

ている。

まず、目立っている点は広い意味での雇用政策への支出レベルの違いである。スウェーデンのGDP比3.88%、ドイツの3.13%など西ヨーロッパ諸国において雇用関連の支出は大きい。イギリスは0.92%と日本とほぼ同じ水準である。これに対しアメリカは極端に低い。失業率の違い（2000年にアメリカ4%、日本4.7%、イギリス5.5%、スウェーデン5.9%、ドイツ8.1%、フランス9.6%）を考慮に入れてもこの差は実に大きい。具体的には職業訓練、雇用助成、障害者対策に大陸ヨーロッパとアメリカの違いが顕著である。アメリカでは職業訓練は個人の負担であり、企業に対する公的な雇用助成もない。

これに対し、ドイツ、フランス、スウェーデン、においては失業者の訓練・再訓練は公共のサービスと考えられている。また失業給付の水準に関しても米・欧での違いが明らかである。つまり、米・欧で失業問題の位置づけが異なることが分かる。ヨーロッパ諸国においては失業は社会全体の責任と考えられ、福祉制度の一環として、失業者

に対し公的なサービスの提供が当然視される。これに対し、アメリカでは失業は市場機能により解決されるべきものとみなされ、失業給付（給付期間も短期）のみが支出されている。なお、この表に見られるようにイギリス、日本はヨーロッパ型というよりアメリカ型に近い。

#### Ⅳ 新しい雇用政策を求めて

1975年以降、ヨーロッパ諸国は弱い経済成長力の中で大量失業の問題を大きな政治的混乱を避けながら解消あるいは緩和しようとしてきた。もちろんそれぞれの国の状況や政権の政治路線により雇用政策の方向性やとられた措置は異なっている。保守政権においてはサッチャー政権下のように市場機能を重視し、失業給付などの社会保障の適用範囲を最小限に抑える意図が明白である。その一方、社会民主党系の政権の多い大陸ヨーロッパでは職業訓練の強化や雇用助成により失業者の社会復帰を促進しようとしている。高い失業率はヨーロッパ経済が抱える慢性病で他の病気と併発

すれば危険な社会問題化する。そのため失業は政治的にデリケートな問題でもある。

さて、30年のヨーロッパの経験から、雇用政策や措置の中には効率性が悪く、選択肢から外されたものがある。

#### ①早期退職の奨励

これは1980年代に多くの国で試みられた。たとえば、55歳以上の高齢労働者が失業すると再就職の可能性は低いのでそのまま早期退職者として扱い、その代わりに失業率の高い若年層の雇用を促進する。この世代の交代のために企業に助成を行ったケースもあった。この早期退職措置は見かけ上の失業率を引き下げる効果があり、選挙時に政治的判断から採択されることが多かった。

現在では高齢者の仕事を若年者が行うことは技能の違いから困難であること、そして早期退職は財政上コストが高いことから非経済的対策と考えられている。

#### ②長期失業者への特別援助

周知のように、ヨーロッパの失業問題を深刻化させているのは長期失業者の割合の高さである。失業期間が1年を超える者はドイツ、ベルギー、イタリア、オランダなどで失業者の5割近くあるいはそれ以上になる（2001年）。これらの長期失業者は社会的な疎外感も強いので、特別な援助措置を行なった国が多かった。しかし長期失業者の雇用に対する特別助成はあまり効果が挙がった形跡はない。長期失業者の多くは心身に障害を抱えているケースも多く、長期失業者として一括するのは実際的でないと現在では考える人が多い。オランダなどでは長期失業者の再雇用よりは労働障害を持つものと認定し、手当を出す方向に行っている。

これに対しほとんどの国が実施している措置には、①公共職業紹介所の効率化、②失業給付の厳格なチェック、③若年労働者の訓練・研修の強化などがある。公共職業紹介所はこれまで求人・求職情報を単に提供する行政機関だったが、最近で

は個人的なカウンセリング・職業訓練計画などの充実が図られている。たとえばイギリスのニューディール・プログラムではジョブセンターでの最長4カ月の集中的求職支援サービスが用意され、その後、訓練または助成された雇用で就労することが義務付けられている。その上、第三段階ではフォロースルーの活動も行われる。

失業給付のチェックは求職活動を行った報告を求めたり、長期的訓練プログラムへの参加を義務付ける方向で進んでいる。また、学校を卒業（あるいはドロップアウト）した新規労働市場参入者には多様な長期訓練・研修のプログラムが用意されるのが一般的である。

これに対し、賛否両論のある政策としては①時短による雇用創出（フランス型ワークシェアリング）、②パートタイム労働の活用（オランダモデル）、③雇用関係の規制緩和、がある。

#### ①時短による雇用創出

フランスの労働時間短縮による雇用創出はヨーロッパの中でもかなり異色な雇用政策といえる。2000年から法定労働時間をそれまでの週39時間から週35時間または年間1,600時間に削減し、そのかわりに企業が負担していた社会保険料を大幅に軽減した。法定の労働時間を大幅に下げたことと同時に企業コストへの影響を軽くする措置を伴う点が目新しい。さらに所定外労働時間の算定に関してはかなり緩やかな年間割当て（この割当て時間内ならば企業は割増賃金を払わなくてもよい。この年間割当ては130時間より180時間に拡大された）が設けられた。この労働時間短縮は社会党のジョスパン首相の下で強力で押し進められたが、2002年に政権交代があり、厳格な適用を避ける傾向がある。ただし、週35時間または年間1,600時間の枠はそのまま維持されている。フランス国内において経営者側はこの時短によるワークシェアリングに強く反対している。また、コスト軽減の支払いを最終的に誰がカバーするのか（保険料は社会保険制度の問題で、国は補助金

しか払っていない)、不明である。

ワークシェアリングについてはフランスの近隣諸国（ベルギー、イタリア）では関心が高いが、他の国が追随する気配は現在のところない。

### ②パートタイム労働の活用

オランダは経済環境が悪化した1982年に政労使の経済政策一般への包括協定（ワッセナーの合意）が成立し、この中で雇用の改善と家事と労働の調和を狙うパートタイム労働の活用が採択された。その後、経済・雇用情勢の回復とともに短時間労働者の割合が大幅に増加した。1987年にはパートタイム労働者の比率は全雇用者の23%だったものが1999年には32%と増加を示した。この短時間労働者の75%は女性で、女性雇用の約6割がパートタイム労働であった。この結果、有名な1.5人の稼ぎ手による経済というオランダモデルが成立する。しかしオランダ以外の国においては短時間労働者を低賃金労働とみなし、積極的に評価しない傾向がヨーロッパの労働組合には根強い。

### ③雇用関係の規制緩和（有期雇用、派遣労働）

雇用関係の規制緩和に関してはヨーロッパ諸国のそれぞれの制度に大きな違いがあるので一括することはできないが、最近変化のあったのは派遣労働についてである。ILO条約の改正により私的職業紹介の道が開かれたために北欧諸国やオランダなどは派遣労働に関しほぼ全面解禁に踏み切った。ドイツ、フランス、イタリアなどでは依然として契約期間、契約更新あるいは産業に関して厳しい規制が残っている。

## ● おわりに

西ヨーロッパ諸国の雇用政策を概観した。それぞれの国が置かれた状況により雇用・失業問題との取り組みは異なっている。わが国においても失業率が高くなり、経済の成長による雇用創出が困難な今日、西ヨーロッパの経験を踏まえ、雇用政策を本格的に考えるときが来ている。

雇用政策の第一の選択は枠組みそのものである。失業や雇用を個人の問題と考えるかあるいは社会の問題と考えるかにより政策方向が変わる。労働市場の機能に任せることはある意味で失業を個人の責任に託すことになる。もし失業を社会の問題と考えるならば、公共職業安定機関の機能の充実や職業訓練の改革などの政策が考慮されねばならない。社会的な不適應者に対するセーフティネットよりも能動的に職業訓練の効率化などの選択肢が検討されねばならない。個人的には単なる市場機能優先は歴史的経緯を軽視した安易な選択と考えている。

### 【参考資料】

- 『欧州のワークシェアリング—フランス、ドイツ、オランダ』  
日本労働研究機構（小倉一哉、鈴木 宏昌、Bert De Vroom）JIL調査研究報告書No.149, 2002.  
R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, L' invention du Chomage, P.U.F. 1986.  
Bilan de la Politiqui de l' emploi en 1999.  
Dossiers de la DARES. No.5\*6, 2000.  
La Documentation Francaise.  
『先進諸国における雇用戦略』労働政策研究・研修機構、2003(mimeo.).

# EU雇用戦略の新たな展開

濱口 桂一郎

東京大学大学院法学政治学研究所  
附属比較法国際センター客員教授

## 1 EU雇用戦略の始動

EUの労働・社会政策が大きく転換したのは90年代前半である。それまでは企業内部では労働者保護を拡充し、社会全体では福祉を手厚くしていくことが目指されていた。しかしながら、80年代に英米で新自由主義に基づく政策が実行されて一定の成果を上げる一方、欧州大陸諸国では失業率は10%を超え、若年失業率は20%を超え、長期失業率は50%以上という有様で、当時のドロール欧州委員会委員長も路線の転換に踏み切らざるを得なかった。

もともと、完全雇用はソーシャル派のテーゼである。社会民主主義者は眼前に存在する失業を自発的なものとして放置する自由主義者を批判し、マクロなケインジアン政策とミクロな失業者援護策によって失業の解消を図ることを主張する。し

かしながら、手厚い福祉や労働者保護と雇用の間にトレードオフ関係が存在するという主張がなされると話は複雑になる。労働市場の規制緩和や社会保護の水準低下こそが雇用を拡大する道であるということになるからである。

OECDの雇用戦略に代表されるこういったネオ・リベラリズム的な挑戦に対するEUの応戦が、90年代後半のEU社会政策の中心に位置する欧州雇用戦略であり、その出発点に位置するのが、93年の『成長、競争力、雇用—21世紀に向けての挑戦と進路（白書）』（ドロール白書）<sup>(1)</sup>である。同白書は、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を加盟国に提言している。ここでの処方箋がこの後の欧州雇用戦略の主たる内容として実施されていくのであるが、実はこれと同時に、より深く突っ込んで戦後福祉国家のあり方を見直す試みが、欧州委員会の雇用社会総局によって遂行されていたのである。

それは、93年の『グリーンペーパー欧州社会政策：EUの選択肢』<sup>(2)</sup>と94年の『欧州社会政策：EUの進路（白書）』<sup>(3)</sup>である。そこでは、税制と社会保険を通じて活動人口から非活動人口に所得を移転するという福祉国家のあり方が、ヨーロッパの競争力を維持するという観点から問題であるだけでなく、富の創造が資格の高い労働力に委ねられる一方で、所得は増大し続ける非活

### はまぐち けいいちろう

1958年生。東京大学法学部卒。83年労働省に入省。労働時間課長補佐、高齢・障害者対策部企画課長補佐、95年～98年欧州連合日本政府代表部一等書記官、のち埼玉県労働商工部職業安定課長。現在、東京大学客員教授。著書に『EU労働法の形成—欧州社会モデルに未来はあるか?』がある。



動人口に移転されるバラバラな社会になってしまうという観点から批判され、どの個人もが生産のみならず社会全体の発展への活動的な参加を通じて貢献できるようなアクティブな社会を目指すべきとされる。福祉国家の背後にある連帯という価値観は断固維持すべきだとしつつ（つまり経済的競争力のみを重視するネオ・リベラリズムを明確に批判しつつ）、これまでの所得の再分配という消極的な連帯のあり方から、経済活動に参加する機会のより良い分配という、より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いと主張するのである。

そもそも仕事というものは所得を提供するというだけではなく、個人の尊厳であり、社会的つながりであり、認知であり、生活を組織する基礎なのだ、と彼らは哲学的な議論に踏み込み、いまや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、社会の中に居場所のある者（those who have a place in society）と社会からのけ者にされた者（those who are excluded）との間にあるのだ、と新たな視角を提示する。また、人口の高齢化という趨勢に対しても、短縮する一方の職業生活の期間を延長の方向に反転させることを主張している。

とすれば、もろもろの社会的給付などではなく、雇用政策こそが社会政策の中核でなければならない。旧来の欧州福祉国家モデルの大転換である。この政策転換をリードしてきたのが1997年以来進められてきた欧州雇用戦略である。1997年6月に合意されたアムステルダム条約による雇用政策条項は、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、全ての加盟国が真剣に雇用政策に取り組まざるを得ないよ

うにした。

## 2 雇用戦略5年間の実績評価

欧州雇用戦略は実施5年目の2002年に影響評価とそれに基づく戦略の大幅な見直しが行われた。本稿では2003年度から実施されている新たな戦略の内容を概観するが、その前に、欧州委員会が2002年7月に公表した「欧州雇用戦略の5年間の評価する」<sup>(4)</sup>というコミュニケーションによって、その実績を見ておこう。

同文書は、EU雇用戦略の5年間の評価を、まず次の数字を挙げることから始めている。

- 就業増の総数は1,000万人を超え（6.5%の増加）、そのうち600万人は女性である。
- 失業者は400万人以上減少した（25%の減少）。
- 労働力参加は500万人近く増加し、その大部分は女性である。

そして、労働市場の構造的な改善と循環的な効果を区別するのは難しいとしながらも、いくつかの構造的変化が長期的持続可能性を有していると認める。すなわち、

- 1990年代後半、構造的失業はEU全体で減少し、長期失業も同時に減少した。1997年以降、構造的失業の減少は加速した。これは同時に生じた労働力参加の増大を考えればさらに顕著である。
- 経済成長は以前に比べて1990年代により強力に就業増に転換された。70年代から90年代のGDP成長と就業増の関係を見れば、経済成長の雇用集約性が増加していることが分かる。
- 1990年代後半以降の経済成長の雇用集約性の増加は、成長パターンの変化から来ている。すなわち、時間当たり生産性の成長と就業増はより正の相関関係にあり、かつてのように資本による労働の代替が失業増に結びついて

いない。生産性の向上は労働人口の教育水準や技能水準の向上と密接に結びついており、仕事の質と生産性の間には正の相関関係の証拠が認められる。

- 賃金抑制は重要な要素の一つであり、労使団体は長期にわたり雇用親和的な賃金協約を締結することにより、雇用パフォーマンスの改善に貢献した。

しかしながら、なお、1,300万人の失業者（うち42％は長期失業者）がおり、2010年に就業率70％（高齢者は50％）という目標を達成するにはさらなる努力が必要であると述べる。

### 3 3つの全体的目標

以上のような政策評価に基づき、2003年1月、欧州委員会は「欧州雇用戦略の将来“みんなのためのフル就業とよりよい仕事の戦略”」<sup>(5)</sup>と題するコミュニケーションを公表し、今後の欧州雇用戦略のあり方についての叩き台を示した。

他方、雇用戦略の兄貴分に当たる経済政策の政策協調プロセスとの関係を整理する必要も出てきた。こちらでは、毎年包括的経済政策指針を策定し、これに基づき各国の経済政策の方向づけをしているが、その中に「労働市場の活性化」という項目があり、並行して進行する雇用戦略との調整が問題になっていたのである。

以下、2003年7月に包括的経済政策指針とともに採択された新雇用指針に基づいて、第2期欧州雇用戦略の枠組みを概観しよう。これは今までのように毎年見直すのではなく、2010年を目標年次とし、2006年に中間見直しを行う中期指針である。

指針は3部に分かれ、第1部は全体的な目的として、フル就業（full employment）、仕事の質（quality in work）および社会的統合（social inclusion）の3つを掲げている。

#### (1) フル就業

「完全雇用（full employment）が雇用政策の目標であるのは当たり前ではないか」と思われるかも知れない。しかし、ここでいう「フル就業」は我々が日常使っている「完全雇用」とはニュアンスが違う。なぜならその指標は失業率ではなく、就業率とされているのである。現在61％である就業率を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、これである。これらは2000年3月のリスボン欧州理事会で政治的目標として打ち出され、雇用指針に明記され、加盟国はこれに基づいて国別目標を設定することが求められている。

通常、雇用政策の指標として使われるのは失業率であろう。しかし、EU雇用戦略は失業率を下げることをそれ自体を目標にしていない。その代わりに就業率を引き上げることが目標にする。こちらを指標にとるということは、失業者を非労働力化することで失業率を引き下げるというやり方とはとるつもりはないということである。むしろ、さまざまな原因から非労働力化している人々が労働市場に参入できるようにしようという発想である。雇用戦略の焦点が目の前の失業をどうするかという次元ではなく、長期的な社会全体の持続可能性をいかに維持向上させていくかという次元におかれていることが窺えよう。

ここには、かつて多くの加盟国でとられてきた早期退職優遇制などの労働供給制限政策への反省がある。99年5月の『全ての年齢層のための欧州をめざして：世代を超えた連帯の促進』<sup>(6)</sup>は、早期退職優遇制はその目的であった若年者雇用の創出にさえ有効でなく、今後人口が高齢化する中で早期引退の趨勢が続けば労働力不足と老人扶養負担の増大をもたらすだけだと警告した。

こういう形でフル就業が目標とされる背景には、欧州社会モデルの中核であるべき社会保護制

度なかんづく年金制度が今のままでは持続可能ではないという厳しい認識がある。EUは年金政策においても、年金問題を財政計算問題に矮小化することを厳しく戒め、問題の根源たる就業率の引き上げを中核的目標として打ち出した(7)。

ここまで読んでくると、EUは社会の持続可能性のために労働力総動員政策をとろうというのか、との感想を持たれる向きもあるかも知れない。ある意味ではイエスである。しかし、それを経済政策の次元で理解すべきではない。その背後には「欧州社会政策グリーンペーパー」や「欧州社会政策白書」で高らかに唱い上げられた、仕事を通じて万人を社会に統合するという哲学が息づいているからである。雇用戦略の目標であるフル就業は、経済的次元における人的資源のフル活用としてのみならず、社会的次元における社会的統合戦略における社会へのフル統合として捉えられなければならない。

## (2) 仕事の質

第1期欧州雇用戦略で最後に登場したのが仕事の質であり、2001年3月のストックホルム欧州理事会で項目に上げられ、2002年指針で横断的目標とされた。もっとも、リスボン欧州理事会の標語「より多くの、よりよい仕事」(more and better jobs)を因数分解すれば、フル就業(more jobs)と仕事の質(better jobs)になるのかもしれない。就業率で見ればアメリカの労働市場は高水準であるが、生産性の低い低賃金の仕事が多く、ワーキング・プアとして問題になっている。これに対して、これまでの欧州労働市場は生産性の高い高賃金の仕事を目指してきたが、それが労働コストの増大や労働市場の硬直性の原因となっているとして批判されてきた。量と質とは両立しない、トレードオフという考え方である。これに対して、新たな欧州雇用戦略は、就業率を引き上げるだけでなく、できるだけ多くの人々に質の高い仕事を確保していくことを目指す。いわば、二兎を追お

うとするのである。

欧州委員会の『欧州の雇用』(8)では、2001年、2002年と続けてこの問題を取り上げ、雇用契約の安定性、賃金および生産性、責任の重さ、キャリア開発機会の程度に基づき、いい(good)仕事、まあまあの(reasonable)仕事、低賃金の(low-pay)仕事およびどんづまりの(dead-end)仕事に分類し、仕事の質と労働市場の動学を分析している。それによれば、仕事の質の向上は失業や非就業への流出を減らし、流入を増やして就業率を引き上げる効果がある。まさに「メイク・ワーク・ペイ」である。もっとも、失業者や非就業者を労働市場に再統合する際には生産性が低いため、質の高い仕事に就けることはできない。しかし、それは賃金や労働条件は低くても、雇用の安定性や将来の雇用展望によって労働市場にしっかりと立脚する仕事であることが望ましく、これによってどんづまりの仕事からまた失業や非就業に行ったり来たりを繰り返す悪循環を避けることができる。これが、特に女性や若年者の労働市場への統合における政策課題となる。

仕事の質については、2001年12月のラーケン欧州理事会で、雇用委員会報告に基づき10項目の指標が承認されている(9)。

## (3) 社会的統合

これは1993年のグリーンペーパーで提起された「社会の中に居場所のある者(those who have a place in society)と社会からのけ者にされてしまった者(those who are excluded)」の問題を政策戦略として打ち出したものである。

2000年12月のニース欧州理では、「雇用戦略」と並んで「社会的排除に対する戦略」という項目が立てられ、閣僚理が採択した「貧困と社会的排除と戦う諸目的」を承認するとともに、加盟各国に対して2001年6月までに2カ年の国別行動計画を提出することを求めた。この「貧困と社会的排除と戦う諸目的」は4つの柱からなる。

第1は「雇用への参加と万人の資源、権利、財及びサービスへのアクセスを容易にすること」であり、雇用関係では、社会の最も弱い立場の人々を雇用への道につけ、そのために訓練政策を活用すること、育児や介護の関連で仕事と家庭生活の両立を促進すること、社会的経済（ソーシャル・エコノミー）<sup>(10)</sup>による統合と雇用の機会を利用することであり、人的資源管理、労働組織、生涯学習を通じて就業能力を高めることにより仕事の世界からの排除を防ぐことが目指されている。

その他、第2に「社会的排除のリスクを予防すること」、第3に「最も弱い立場の人を支援すること」、第4に「あらゆる関係者を動員すること」が目標とされ、さらに2001年末のラーケン欧州理事会では、各国の成果を定量的に評価できるような共通の指標が正式にオーソライズされた。<sup>(11)</sup>

このように雇用戦略と並行して進められてきた社会的統合戦略が、第2期雇用戦略ではその重要な一環として組み込まれたところに、この問題に対するEU当局の意気込みが感じられる。

#### 4 10分野ごとの数値目標

指針第2部は、10の分野ごとに以下のような具体的な数値目標を設定している。

##### ① 失業者および非就業者への活性化・予防措置

- 2005年までに、全ての失業者に失業後4ヶ月以内に個人向け求職計画を提供すること、
- 2005年までに、全ての失業者に失業後12ヶ月以内に（若年者は6ヶ月以内に）職場実習や職業訓練を提供すること（ルクセンブルク目標）、
- 2010年までに、長期失業者の30%が職場実習や職業訓練に参加すること、

##### ② 起業家精神の涵養と雇用創出の促進

- 企業経営訓練の促進および創業への煩瑣な規制の簡素化（各国が設定）

##### ③ 職場における変化への対応と適応能力の促進

- 2010年までに、労災発生率を15%（危険有害業種では25%）減少させること、

##### ④ 人的資本へのさらなる投資と生涯学習

- 2010年までに、25～64歳層の80%が後期中等教育を修了していること、
- 2010年までに、成人の教育訓練参加率をEUで15%、どの加盟国でも10%に引き上げる

- 2010年までに、企業の職業訓練投資を総労働コストの5%まで倍増すること、

##### ⑤ 労働供給の増加と活力ある高齢化の促進

- 2010年までに、就労引退年齢を60歳から65歳に引き上げること（バルセロナ目標）、

##### ⑥ ジェンダー均等

- 2010年までに、就業率格差をなくし、賃金格差を半減させること、

- 2010年までに、3歳未満児の33%、3歳～小学校就学までの児童の90%に保育を提供すること（バルセロナ目標）

##### 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

- 2010年までに、各国で学校中退者を半減させ、EUで10%に減少させること、
- 2010年までに、不利益を被っている人々の失業率格差を半減させること、
- 2010年までに、EU国民と非EU国民の失業率格差を半減させること、

##### 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

- 2010年までに低賃金労働者への税負担を顕著に軽減すること（各国が設定）

##### ⑨ 闇就労の正規雇用への転換

- 2010年までに闇就労を顕著に減少させること（各国が設定）

##### ⑩ 職業移動および広域移動の促進と職業紹介の改善

- 2005年までに、EUの公共職安の全求人が全求職者に提供されること。

以上のように、ほぼ第1期の項目を組み替えて数値目標を設定したものになっているが、新規項目として闇就労が取り上げられているのが興味を引く。

最後に第3部は、関係者の総動員、労使団体の関与、行政サービスの効率化、十分な財政配分を求めている。

## 5 今後の展望

冒頭述べたように、EU雇用戦略は90年代前半のネオリベラリズム的な挑戦に対する応戦として始まったものである。当時その先頭に立っていたのはOECDの雇用戦略であった。ところが、90年代末からのOECDの政策文書を見ていくと、そのスタンスが次第にEU雇用戦略に接近してきているように見える。2003年の『雇用見通し』(Employment Outlook)は、遂に「より多くの、より良い仕事に向けて」(Towards more and better jobs)を副題とするに至った。

一方、2003年11月に、元オランダ首相のウィム・コックを座長とする雇用タスクフォースが発表した『仕事、仕事、仕事：欧州にもっと多くの雇用を創る』<sup>(12)</sup>は、EU雇用戦略ではこれまで触れられなかった雇用保護法制の見直しに言及し、解雇の告知期間、コスト及び手続や不公正解雇の定義に柔軟性を導入することを提起するなど、ある種の収斂現象が起りつつあるようにも見えないことはない。排除された者の統合が優先課題とされる中で、居場所のある人々の既得権にも少しずつメスが入れられようとしているとも言えよう。

### 《注》

- (1) Growth, competitiveness, employment : The challenge and ways forward into the 21st century (white paper) (COM (93) 700)
- (2) Green paper : European social policy : Options for the Union (COM (93) 551)
- (3) A white paper-European social policy: A way forward for the Union (COM (94) 333)
- (4) Taking stock of five years of the European Employment Strategy (COM (2002) 416)
- (5) The Future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all" (COM (2003) 6)
- (6) Toward a Europe for all ages : Promoting Prosperity and intergenerational solidarity (COM (99) 221)
- (7) The future evolution of social protection from a long-term point of view : safe and sustainable pensions (COM (2000) 622)
- (8) Employment in Europe 2001 Employment in Europe 2002
- (9) これら指標は濱口桂一郎「EUの雇用戦略から日本を考えるために」(『雇用戦略』連合総合生活開発研究所)を参照。
- (10) 第3のシステムとも呼ばれ、公共部門と営利企業部門のいずれにも属さない集団的活動を指す。EUでは、地域に根ざした労働集約的な雇用の創出に役立つものとして注目を集めている。濱口「EUの地域雇用創出政策と第3のシステム(ソーシャル・エコノミー)」(『月刊自治研』2000年2月号、自治労)を参照。
- (11) 具体的な指標は、濱口「貧困と社会的排除の指標の開発に向けて」(『総合社会保障』2002年1月、社会保険新報社)を参照。
- (12) Jobs, Jobs, Jobs : Creating more employment in Europe