

# 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。

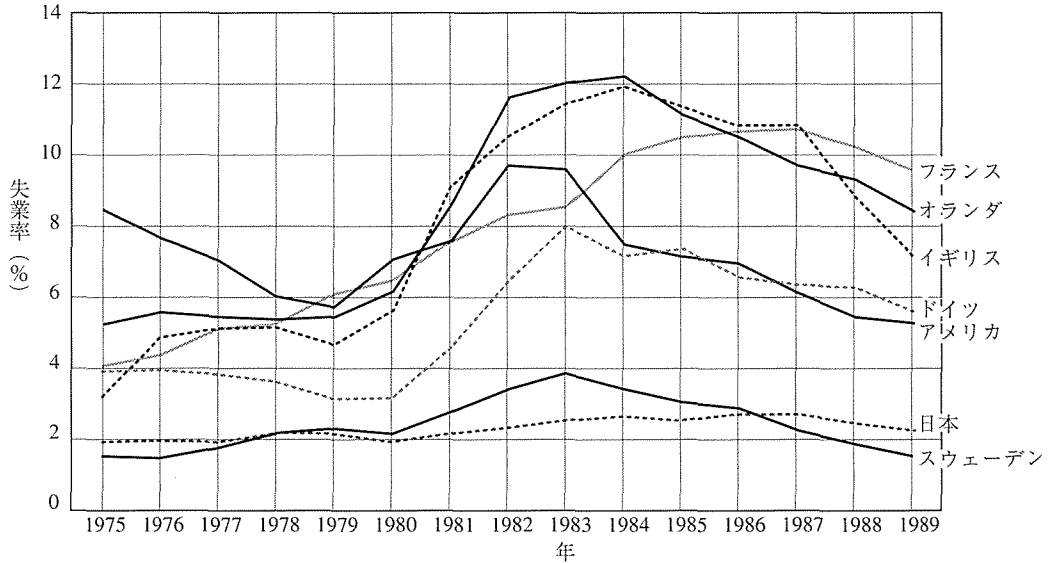
もっとも、第一次石油ショック後30年のときを経て、失業対策あるいは雇用政策は初期の試行錯誤からかなり整理されてきた。一方で失業問題の核心を社会の責任とみなし、福祉国家体制を維持しながら解決を目指す国々と個人の役割を強調し、公的セーフティネットを低くする国々と目標が明確になってきている。そのため、1990年代になると西ヨーロッパにおいて雇用情勢の改善された国々と失業率が高い水準に留まる国々とグループ分けがはっきりした。ただし、失業率の改善はパートタイム労働などの非典型雇用や低賃金雇用の拡大といった質的な劣化を伴っている、とも考えられる。

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。

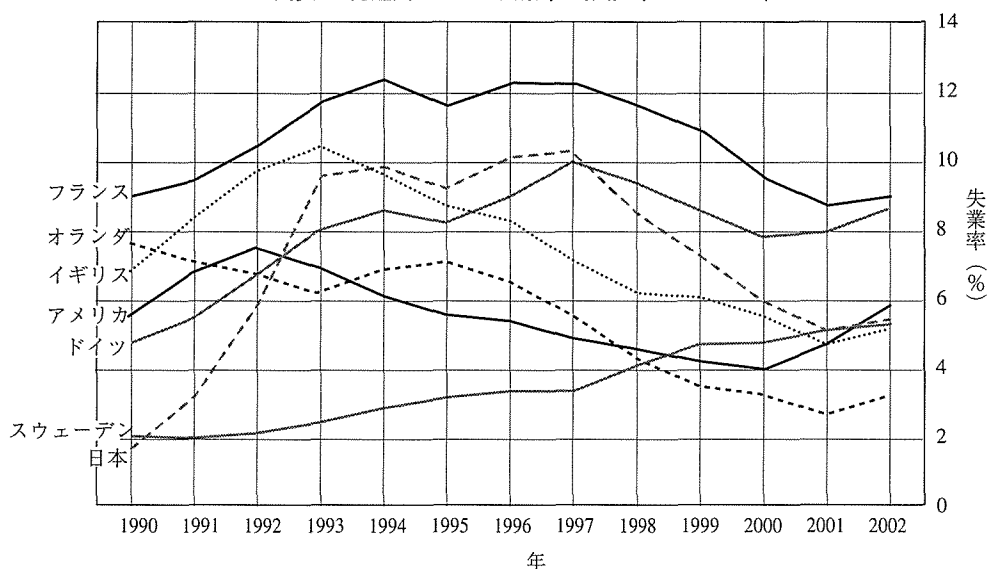
その後、実態を無視した個人の自由優先はラディカル化する労働運動と穏健なヒューマンストの流れの中で変化する。1868年のイギリスTUCの結成、1884年フランスにおけるル・シャブリエ法（労働者の団結を禁止した）の廃止などにより労働組合が合法化される。そしてこの頃から失業を回避するために無料の職業紹介や失業保険の考

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推し進められたが、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.).