

# 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 21th 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