

EU雇用戦略がめざすもの

福原 宏幸

要 約

欧州連合（EU）は、一九九〇年代以降、一方で競争力のある経済体制（知識基盤型経済）をめざしつつ、他方で新たな雇用戦略と社会的排除と闘うための戦略との構築に向けて取り組んできた。本稿では、このなかで雇用戦略に注目し、その形成過程、具体的政策、そしてその特徴を明らかにする。ここでは、この戦略が新自由主義的な雇用政策に対する対案となりうるのかが、問われている。

はじめに

欧州連合（EU）では、一九九〇年代前半から今日に至る過程で、新たな雇用戦略と社会的排除と闘うための戦略との構築へ向けて大きな前進がみられた。これは、それまでのケインズ主義的な福祉国家の社会政策とくに雇用政策と異なり、またそれに対抗して登場した新自由主義的な諸政策とも異なる。ここでは、EUが展開してきた新たな雇用戦略の歩み、政策の特徴、そしてそれが

めざしているものを明らかにしていこう。

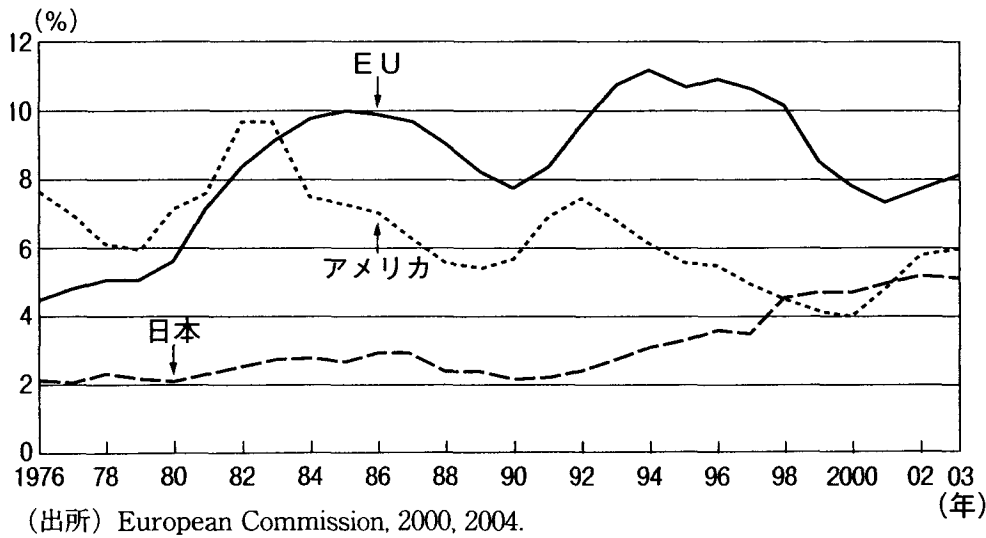
一 欧州の経済危機と雇用問題

一九七〇年代の中頃以降、EU諸国では、それまでのフォード主義の好循環が機能しなくなった。一方で有効需要創出を軸とするケインズ主義経済政策の有効性が失われ、他方で技術革新の遅れ、グローバル化への対応の遅れによって、国際競争力が著しく低下した。

こうした経済危機の深まりとともに、八〇年代中頃以

降失業率が図のように一〇%前後へと上昇し、とくに若年失業と長期失業の増加が慢性的に続く状況へと至り、不安定雇用も増大した。また、それらと深く関わって「新たな貧困」や社会的排除が大きくなり上げられるようになった。たとえば、EUでは各国の所得中央値の六〇%を貧困の閾値とする基準をとるが、この水準を下回る貧困者はEU全人口の一八%にも及ぶとみられていた [Bhalla and Lapeyre, 2004, chapter 4: 訳書、第四章]。とくに、九〇

図 EU、アメリカ、日本の失業率の推移



年代に入り、アメリカやイギリスで新自由主義的な政策が一定の成功を収めるなかで、社会民主主義的な傾向の強いEUにおいても、これに対抗する新たな戦略が求められるようになった。

欧州委員会では一九九三年一二月に『白書 成長、競争力、雇用—二一世紀に向けての挑戦と進路』(通称『ドロール白書』)を発表し [European Commission, 1993b]、現状の分析と政策の方向性を明らかにした。これを契機に、EUは本格的な雇用政策の策定を開始するのである。『ドロール白書』では、EUの失業問題の特徴を①長期失業(失業者の約半数が一年以上の失業)、②若年失業(一五〜二四歳の年齢層の高失業率)、③低熟練者の失業率の高さの三つに要約した。また、この大量失業を生み出したマクロ経済の要因として、『ドロール白書』は①投資の低さとそれによる生産性上昇率の緩慢さ、②強固で安定したマクロ経済フレームの欠如、③このマクロ経済政策の貧弱さの結果としての雇用創出力の低下、④EUの共同体内外の新市場の諸条件に対する調整の不十分さという構造的・対外的要因をあげた。

七〇年代後半から八〇年代にかけて労働集約的な製造業の衰退にともなって大量の雇用喪失が生じたが、これに取って代わるべき先端技術部門や第三次産業部門での

雇用創出が進まなかったために、絶対的な雇用量の減少が生じた。また、これらの新たな産業部門が一定発展したが、その労働過程で要求される熟練のレベル・内容が根本的に変化したにもかかわらず、テラー・フォード主義的なシステムのもとで長年働いてきた労働者の熟練では対応できず、かといって新たな熟練のレベルや内容に適應した労働者の育成に十分に取り組めなかった。こうして、労働力需給のミスマッチと労働市場の硬直性が発生し、慢性化していった。

二 雇用戦略の構築への取り組み

一九九二年にはOECDにおいて新自由主義的な立場からEUの雇用戦略が論じられたが、ここではとくにEU労働市場の硬直性が問題とされ、フレキシブル化が強調された「労働政策研究・研修機構、二〇〇四、三一―三二頁」。欧州委員会はこの労働市場の硬直性を認めてOECDの分析の多くを採用し、それらを九三年一二月の『ドロール白書』に盛り込んだ[Mabbett, 2005, p.4]。これは、それまでの大陸西欧諸国の伝統的社会民主主義の路線の転換を表明するものであり、柔軟性を高めることを中心に多くの提案を行っている。しかし、OECD雇

用戦略のような新自由主義的な労働市場改革をめざすものでもなかった。OECDの労働市場の柔軟性の議論が解雇規制の緩和に重点をおくのに対して、『ドロール白書』では内部労働市場・労働組織の柔軟化を主張し、配置転換、仕事の再編成、労働時間の弾力化、能力給の導入等によって人的資源を最大限に活用し、労働者の解雇をできるだけ避ける政策を示した。また、教育訓練については、絶えず発展していく技術に対応して労働者が学習を怠らないこと、すなわち生涯学習をめざすとともに、エンプロイアビリティ（安定した雇用に就くための能力）を高めるために労使が協力して教育訓練を実施することを述べた。さらに、こうした改革には、企業側のイニシアティブと同時に労働者との信頼関係と彼らの関与が必要であることから、パートナーシップの重要性が述べられた。欧州委員会は、これらの点において、明らかにOECDの戦略と異なった見解を示したのである。

他方、『ドロール白書』と同じ頃、EUは社会政策についての新たな方向性を明らかにした。すなわち一九九三年一月の『グリーンペーパー 欧州の社会政策―EUの選択肢』と九四年六月の『白書 欧州の社会政策―EUの進路』である[European Commission, 1993a, 1994]。これまでのEUの福祉国家では、税制や社会保

除などの社会保障制度によって労働力人口から非労働力人口への所得移転がなされ、それが需要拡大の要因として経済発展に寄与してきたが、欧州の競争力の発展という観点からみれば、この政策は決して十分な成果をもたらさなかった。その上、一方において高い職業資格を持つ労働者に富の創造が任され、他方で所得再分配を通して所得を受け取る人びとが増大することによって、欧州社会に亀裂が深まりつつあることが指摘された。

社会政策に関わる『グリーンペーパー』と『白書』も、『ドロール白書』で強調された雇用政策を最優先課題と位置づけた。そして、この雇用政策を推進し、社会政策は雇用に関和的なものへ改革すべきであると述べた。すなわち、競争力の強化と社会的統合の視点からみて、これまでの社会政策の基本であった所得再分配は消極的であるとし、これに代わって経済活動に参加する機会の分配が積極的に位置づけられ、雇用が最優先課題となった。とくに『グリーンペーパー』は、「仕事に就くことは稼ぐこと以上の重要な意味がある。仕事は人びとに社会における地位を与える。仕事は人びとに尊厳、社会とのつながり、そして自尊心を与える。雇用は私たちが幸せを手に入れる上で中心的な役割を担っている」と主張した。また、『グリーンペーパー』と『白書』のもう一つの

特徴は、欧州委員会がこの社会政策の改革の中心的概念として「社会的排除」を位置づけたことにあった。これは二つのことを意味している。一つは、欧州の伝統的な社会政策は所得分配という課題に焦点を置いていたのに対して、欧州の新たな社会政策は社会的関係に関わる諸課題、すなわち社会参加の不十分さ、社会的統合の欠如、社会関係を取り結ぼうという意欲の欠如に焦点を移すことになったということである。もう一つは、社会的排除概念を取り込むことによって、欧州社会政策が想定する個人が「労働者」から「市民」へと拡大することを意味した。すなわち、欧州の法律では、失業者は「労働者」であり政策の対象者であったが、労働市場から排除された「非労働力人口」はそうではなかった。EUの社会政策は、この「非労働力人口」を含む「市民」を対象とするものへと拡大し、新たな領域へと足を踏み入れることとなった[Mabbett, 2005, pp4-5]。

こうして、EU社会政策の中心は、社会的給付の充実から雇用拡大と社会的排除への闘いに移行していった。

三 アムステルダム条約からリスボン戦略へ

一九九三年以降、経済や雇用の状況が異なるEU加盟

一五カ国の政策について、十分な検討作業が行われた [Goetschy, 2003]。この約四年間の準備期間を経て、九七年には具体的な欧州雇用戦略が提示された。

まず同年一〇月に合意されたアムステルダム条約では、目的として初めて「高水準の雇用の促進」(第二条)が掲げられ、第八編のなかに雇用条項が導入された。これによって、欧州理事会が「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」を毎年決定し、加盟国はこれに沿った年次報告書を欧州理事会と欧州委員会に提出することが求められた。これは「整合化の開かれた方法」と呼ばれ、欧州レベルで画一的な規則の制定や政策の調和化を図るのではなく、全般的な「ガイドライン」や「共通目標」を設定するにとどめ、その具体化と執行は加盟国政府や当事者の裁量に委ねるといふ「ソフトな」ガバナンス手法である [中村, 二〇〇〇, 一六頁]。

これに続いて、同年一一月に開催されたルクセンブルク特別欧州理事会(雇用サミット)では、欧州雇用戦略(一九九七年～二〇〇二年までの五年間)が採択され、「エンプロイヤビリティ」、「起業家精神」、「アダプタビリティ」(適応能力)、そして「機会均等」という四つの雇用ガイドラインが明らかにされた。また、加盟国には「雇用のためのナショナル・アクション・プラン」の策定が義務

づけられた [European Council, 1997]。

二〇〇〇年三月開催のリスボン欧州理事会でEUは、新しい戦略目標として、「より多くのより質の高い仕事と、より高い社会的結束をともなう持続可能な経済成長を達成しうる、最も競争力に富みかつ最もダイナミックな知識基盤型経済の実現」を謳った。この戦略目標のもとでEUは、一方で情報通信技術(ITC)革命への対応を軸として知識社会への移行を強力に推進し、他方で貧困と社会的排除に対処すべく欧州レベルで初めて協力していくことを決議した [European Council, 2000]。

具体的な措置として、①競争力と技術革新を掲げ、力強い知識経済・社会への移行準備を進めること、②「欧州社会モデル」の改革、具体的には知識社会に向けた教育・訓練、エンプロイヤビリティの改善などの積極的雇用政策、社会保障制度改革、社会的排除の解消に取り組むこと、③一貫した体系的政策の実施として、EUの経済政策と雇用政策、社会政策の整合化が取り組まれた。すなわち、ここでは、経済、雇用、そして社会についての未来像が明らかにされたのである。

とくに社会政策・雇用政策に関わるものとして「人びとに投資し能動的な福祉国家を建設することで欧州社会モデルを近代化する」ことがスローガンとして掲げられ

た。具体的には、一九九七年に設けられた四つの雇用ガイドラインに新たに「フル就業」「仕事の質と生産性の改善」「社会的結束と包摂の強化」という三つのガイドラインが加えられた。

このうち三つ目のガイドラインは、貧困と社会的排除との闘いをめざすものであり、リスボン欧州理事会以降、「共通目標」の作成、加盟国による「ナショナル・アクション・プラン」の提出、その検討作業が展開された。二〇〇〇年九月のニース欧州理事会では、「ナショナル・アクション・プラン」によって達成されるべき四つの目標が決定された。それは、①就業への参加、ならびに資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進すること、②排除のリスクを阻止すること、③最も脆弱な人びとを支援すること、④これらの目標に関わるすべての人びとを動員し、とりわけ地域レベルでの取り組みを重視することである。こうして、社会的排除と闘うための戦略が構築された。

四 雇用戦略の目標

欧州雇用戦略が掲げたガイドラインは、一九九七年のルクセンブルク欧州理事会では四つ、二〇〇〇年のリス

ボン欧州理事会ではさらに三つの項目が加えられた。まず、九七年の四つについてみていこう。

(1) エンプロイヤービリティの向上

① 若年失業者対象の失業後六カ月以内の再スタート支援、訓練、再訓練、職場実習など

② 中高年失業者には失業後一二月以内の再スタート支援を実施し、長期失業を予防すること

③ 訓練等の積極的労働市場政策への転換と、その実施率二〇%の達成

④ 給付制度や税制を雇用親和的なものへ改革すること

⑤ これらの政策の推進において、政府だけでなく労使のパートナーシップが責任と行動をとること

⑥ 高齢者に対する積極的な雇用政策

⑦ 学校教育を改善し中途退学者を削減すること

⑧ 生涯学習のなかで新しい労働市場に参入するための技能を發展させること

⑨ 労働力の需要と供給をマッチさせるための積極的な政策

⑩ 不利な状況にある人びとへの差別と闘い、雇用へのアクセスを通して社会への包摂を促進すること

(2) 起業家精神の発展による雇用創出

① 税と行政手続きの軽減によって起業・新規雇用を容

易にすること

② 自営業としての起業の支援

③ 地域レベルでの新規事業の開拓や社会的経済の促進

④ ITC部門やサービス産業における雇用の創出

⑤ 雇用促進と職業訓練を促進するための企業減税

(3) 雇用主と被雇用者のアダプタビリティの向上

① 生産性・競争力強化のための労働組織の柔軟化（労働条件や労働時間のフレキシブル化）

② 非差別原則と均等待遇を前提にしたパートタイム労働や有期雇用などの活用

③ 雇用体系のフレキシブル化に見合う労働法制見直し

④ 生涯学習の要素としての企業人材開発システムへの支援

(4) 男女の雇用機会均等の促進

① いずれの目標においてもジェンダーを重視すること

② ジェンダー・ギャップへの対応

③ 労働生活と家庭生活の両立の支援

④ 労働市場への再参入の円滑化

これらの目標すべてについてコメントするだけの余地はないが、いくつか重要と思われる点について指摘しておこう。

その第一は、労働市場への参入・再参入を容易にする

ための積極的な就労支援策がとくに重視されたことである。第二は、これまでの失業者に対する事後的保護のための給付（失業手当など）が、一つは財政的問題から、もう一つは大量の長期失業者の滞留が改善しないという雇用そのもの問題から見直され、雇用への誘導策がとられたことである。すなわち、ウェルフェアから新自由主義的な色彩の強いワークフェアへの移行が示されたことである。第三は、就業機会の創出において、民間企業だけでなく地域におけるNPOやNGO等の社会的経済がもつ役割についても踏み込んだことである。第四は、アダプタビリティという概念において、経営側による新自由主義的な雇用量のフレキシブルな調整だけを求めるのではなく、安定性のあるフレキシビリティを強調し、そのためには企業・労働者いずれもが変化に適應する能力を持つことを強調した点である。そして最後に、結果の平等ではなく機会の平等に重点が置かれていることが指摘できるだろう。

二〇〇〇年のリスボン欧州理事会で新たにガイドラインに追加された三項目についてもコメントしておこう。まず「フル就業」であるが、これは失業率の引き下げによる完全雇用の達成という高度経済成長時代の目標に代えて、就業能力を持つすべての人が何らかの仕事に就け

るようにすることを目標とするものである。具体的には、二〇一〇年までの就業率の引き上げが目標として掲げられた（六一％→七〇％）。とくに男女の機会均等の視点から女性の就業率（五一％→六〇％）が、高齢者の社会統合と将来の年金財政の危機の問題から高齢者（五五歳～六四歳）の就業率（五〇％→）が取り上げられた。すでに一九九三年の『グリーンペーパー』で主張されていたように、仕事の持つ意義を踏まえ、それを実践しようという政策であり、それが社会全体の持続可能性を維持しようとした。

第二の「仕事の質と生産性の改善」は仕事を増やすだけではなく、質の高いしたがってまた生産性の高い仕事を増やすことを目標とするものである。充実した社会的給付が支給されている欧州には、ワークフェアを実施しているアメリカでみられるワーキング・プア（就労貧困層）は存在しないと考えられていたにもかかわらず、一九九〇年代末頃から欧州においてもその存在がクローズアップされ [Pena-Casas and Latta, 2002]、その克服も大きな課題となっていたのである。

第三の「社会的結束と包摂の強化」は、先に述べたように新たに社会的排除と闘うための戦略と、そのもとでのナショナル・アクション・プランの実施として取り組

まれた。この社会的排除への取り組みにおいても、すべての人が仕事に就くことによって社会的統合を達成するという視点が強調されている。

五 その後の雇用戦略の見直し

このようにして、EUでは雇用戦略、それとあわせて社会的排除と闘う戦略が体系化されていった。二〇〇三年には、多様になったガイドラインに優先順位を付け効果的な政策実現を図ること、もう一つは、雇用戦略と密接に関係している経済政策との整合性を図ることがめざされた。二〇〇三年三月のブリュッセル欧州理事会と六月のテッサロニキ欧州理事会では、包括的経済政策ガイドラインと雇用ガイドラインとの整合性の確保、就業率の引き上げ、仕事の質と生産性向上が重視されることになった。また、少数の専門家で構成される欧州雇用タスクフォースを創設し、現実的な雇用戦略実施の改革の検討が始まった [European Council, 2003a and 2003b]。この過程で明らかになったのは、欧州委員会内での経済政策策定グループと雇用戦略策定グループとの間の微妙な意見対立である。とくに解雇規制の緩和について、経済政策ガイドラインはそれを推進しようとし、雇用ガイド

ラインはそれに消極的な見解を示したのであった。

二〇〇四年三月のブリュッセル欧州理事会ではリスボン戦略の進捗状況について議論が行われ、経済政策の「持続可能な発展」と雇用戦略の「就業の拡大と仕事の質の向上」との二つが最優先課題となった。また、雇用タスクフォース報告を受けて、労働者と企業のアダプタビリティの向上、就業率の引き上げ、人材育成への効果的投資、適切なガバナンスによる改革実行性の強化の四点が確認された [European Council, 2004]。

二〇〇五年三月後半開催予定の欧州理事会ではリスボン戦略中間的総括が行われるが、それに向けて欧州委員会は二月初め「成長と雇用」に焦点を当てた新戦略を発表した [European Commission, 2005]。この新戦略では成長を優先し、そのために新自由主義的傾向がさらに強められた。

むすび

欧州雇用戦略は、その構想から一〇年以上の歳月を経て定着し、さらに前進しつつある。その具体的な成果については本稿では検証していないが、冒頭に示した失業率の動向をみても改善に向かっていることが明らかであ

ろう。しかし、この雇用戦略では未だ明確なガイドラインが掲げられずに終わっている移民労働者問題、ワーキング・プア問題、さらに臨時請負労働者問題 [Storie, 2002] については、議論はこれからであろう。

ところで、EUの雇用戦略は、労働者だけでなくすべての市民に就業へと向かわせ、そしてまた社会的排除と闘う戦略においても就業こそが社会的包摂の最も重要な要素であると位置づけている。これは、従来とは異なった福祉国家体制をめざしているように思われる。それは、ジェソップ [Jessop, 2003] や中村 [二〇〇二] が論じているようにシユンペーター的勤労福祉国家への移行として捉えることができるだろう。³⁾

そして、EU雇用戦略は、その新規性において、そしてまた今日の先進諸国が抱える雇用問題の解決に多くの示唆を与えるものであるという点において、確かに評価に値するであろう。しかし、バラとラペールが危惧しているように [Bhalla and Lapeyre, 2004, chapter 4: 訳書、第四章]、欧州雇用戦略は、より多くの仕事(＝フル就業)と質の良い仕事の追求をめざしているが、後者の課題には多くの困難がともなうだろう。とくに雇用戦略が新自由主義的傾向を強めつつある経済政策の影響が強まるなかで、この点はいつそう危惧される問題になるだろう。

注

- (1) グリーンペーパーとは、白書作成段階において意見をとりまとめ、一定の方向性を述べたもので、いわばディスカッションペーパーにあたるものである。
- (2) 欧州雇用戦略のそれぞれのガイドラインについての詳しい論評は、濱口桂一郎「二〇〇四」、労働政策研究・研修機構「二〇〇四」を参照すること。
- (3) このシュンペーター的勤労福祉国家の特徴をまとめる
と、以下のようになる。

表 シュンペーター的勤労福祉国家とケインジアン的福祉国家の比較

国家像	ケインジアン的福祉国家	シュンペーター的勤労福祉国家
時代	安定的	革新的 (IT情報技術革命)
スタンス	短期的・静態的	長期的・動態的
需要構造の変化	変化しないことを前提	変化することを前提 (変化への適応が重要)
不況の原因	需要不足	供給構造の陳腐化の結果
重視すべき点	需要増加による雇用創出	供給構造のイノベーション
政策	需要創出 (量) ①失業者には失業手当を ②公共事業で需要創出を	供給構造 (要素と質) の変革 ①失業者には訓練を ②技術と経営の革新に向けた努力と支援を

出所：日本経済社会再生プロジェクト合同チーム、二〇〇三、五〇頁。

参考文献

濱口桂一郎、二〇〇一：「社会的排除との戦い——EUレベルでの政策展開——」『総合社会保障』八月号。

——二〇〇三：「EUの雇用戦略——構造的失業への取り組み、そしてそれを超えて——」『日本労働研究雑誌』七月号。

——二〇〇四：「労働市場の改革」、田中友義・久保正広編著『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房。

河野誠之、二〇〇四：「EU社会保障制度の改革」、田中友義・久保正広編著『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房。

中村健吾、二〇〇二：「グローバリゼーションと地域統合の時代における社会政策の可能性」、社会政策学会編『グローバリゼーションと社会政策』法律文化社。

日本経済社会再生プロジェクト合同チーム、二〇〇三：『信頼と自立の社会への提言——二一世紀の未来を担う子供たちのために』総合研究開発機構。

労働政策研究・研修機構、二〇〇四：『先進諸国の雇用戦略に関する研究』(労働政策研究報告書 No.3)。

田中素香・長部重康・久保正広・岩田健治、二〇〇一：『現代ヨーロッパ経済』

Bhalla, A. S. and Lapeyre, F., 2004: *Poverty and Exclusion in a Global World*, second Revised Edition, Palgrave. ブラ、A. S. / ラペール, F., 二〇〇五：中村健吾 / 福原宏幸監

訳『グローバル化と社会的排除』昭和堂。

- European Commission, 1993a: *Green Paper on European Social Policy: Options for the Union*, COM (93) 551 final, Brussels, November.
- 1993b: *White Paper: On Growth, Competitiveness, and Employment : The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, COM (93) 700 final, Brussels, December.
- 1994: *White Paper: European Social Policy: a Way forward for the Union*, COM (94) 333 final, Brussels, July.
- 2000: *Employment in Europe*, 1999.
- 2004: *Employment in Europe*, 2003.
- 2005: "The New Social Agenda: an Essential Pillar of the New Growth and Jobs Strategy", *Press Releases*, IP/05/152.
- European Council, 1997: *Extraordinary European Council Meeting on Employment Luxembourg*, 20 and 21, November.
- 2000: *Lisbon European Council*, 23 and 24 March.
- 2002: *Fight against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of National Action Plans*, 14164/1/02 REV 1, Brussels.
- 2003a, *Brussels European Council*, 20 and 21 March.
- 2003b, *Thessaloniki European Council*, 19 and 20 June.
- 2004, *Brussels European Council*, 25 and 26 March.
- Goetschy, J., 2003: "The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination : Past, Presence and Future", in: J. Zeitlin and D. M. Trubek (ed.), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford.
- Jessop, B., 2003: "Changes in Welfare Regimes and the Search for Flexibility and Employability", in : H. Overbeek (ed.), *The Political Economy of European Employment: European Integration and the Transnationalization of the (un) Employment Question*, London/New York.
- Mabbett, D., 2005: "The Development of Rights-Based Social Policy in the European Union", http://www.brunel.ac.uk/depts/govn/research/Development_of_Rights-based_Policy_Bham22Jandoc.
- Pena-Casas, R. and Latta, M., 2002: *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.
- Storrie, D., 2002: *Temporary Agency Work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.