

2.4 スウェーデンの雇用政策

2.4.1 伝統的社会理念とスウェーデン・モデル

スウェーデンの EU への加盟は 1995 年である。しかし、この国にとって EU の雇用戦略は、それ以前から独自に取り組んできた主要な国家政策とほぼ同じ内容であった。また、ガイドラインとされた数値目標は、すでに達成されていたり、あるいは、自国の目標の方が高く設定されていると考えられる状況にあった。したがって、本質的には、EU 加盟という出来事が新しい政策の樹立や抜本的な見直しを迫ったわけではない。

スウェーデンは総面積約 45 万キロ平米と比較的広い国土を有しながらも、総人口は約 890 万人で、日本の 70%に及ばない^{註1}。産業・経済の面では、国内市場が限定されざるをえないことから、輸出依存度の高い国である。国内産業が国際競争力を維持することは、いつの時代も重要であった。そのため、政治・経済・外交等の幅広い分野にわたり国内外の変化に鋭敏な対応を必要としてきたのである。具体的には、国民生活に、直接、影響する法令や諸制度を果敢ともいえるほどの修正・改変を繰り返し行ってきた。そして、それらは、「平等」と「成長」という理念に貫かれていることが、この国の特徴であったといえよう。

同時に、あらゆる分野での「平等」という理念は、しばしば、社会経済の「成長」の理念と対立することも事実である。この対立を顕在化させず、また、問題の発生を最小限にとどめるようにさまざまな工夫を政府が率先して模索し続けてきたという実績が、この国のもう一つの特徴である。これらの特徴によって、スウェーデンは、産業・経済の、ひいては社会科学の「実験国家」と称され、北欧の一角に世界の視線を集めてきたのである。

20 世紀の中頃からスウェーデンは、独特な方式で経済・社会を運営してきた。いわゆるスウェーデン・モデルである。これは、高い生産性と経済の効率性を重視し、同時に、高度福祉国家と完全雇用の実現を目標とするもので、国・自治体、労使等がその目標達成のためにそれぞれの役割を果たすという社会の枠組みを構成するものである。日本では、国民の間にスウェーデンは先進的な福祉国家としての強いイメージが定着しているが、福祉だけを目指すのではなく、むしろ、両立が容易でない経済の効率性という命題を、「完全雇用」や「平等」と同時に追求するというのが、この国の基本姿勢であり、それが、このモデルを生み出したといえる。

スウェーデンはこのモデルの下で、戦後、物価の安定と経済成長をずっと維持してきた。それを支えたものが、a. 労使の協調的關係による連帯賃金政策と b. 積極的労働市場政策といわれている。

連帯賃金政策とは、個々の企業の利潤大きさや利益率には関係なく、業種や企業を越えた社会連帯で職種ごとに同一労働同一賃金が決定されるという枠組みである。賃金に関して労働市場が高度に組織化されていることが、これを可能にした。

これまでは、賃金決定の交渉は中央集権化され、全国的な規模の労働組合と経営者団体との間の話し合いによって進められた。その中でも、とくにスウェーデン全国労働組合連盟（LO、

“Landsorganisationen I Sverige, Swedish blue collar trade Union centre”)とスウェーデン経営者団体連盟(SAF, “Svenska Arbetsgivareföreningen” , The Swedish Employers' Confederation)との間の交渉結果が大きな影響を持ち、全体に適用されるのが原則になってきていた。労働組合の有力な中央組織としては、ブルーカラー労働者を代表する LO のほか、ホワイトカラーを代表する TCO (“Tjanstemannens Centralorganisation” , White Collar union centre)、大卒者の専門職組合(26 団体)をまとめる SACO(“Sveriges Akademikers Centralorganisation” , Swedish Confederation of Professional Associations)が挙げられる。近年は、この中央集権化が緩和してきたともいわれているが、基本的にはこのような労使のある種の協調的な賃金決定のシステムが今も機能している。

いずれにしても、これらは、民間活動による自由経済の市場原理を基盤としてはいるが、高度の福祉と社会保障をめざす以上、利益と富の再分配について国の相当に大きな調整が必要とされた。また、その調整は、単なる調整というよりも社会運営上の必要から行う介入といった方がよいかもしれない性格のものであり、国の役割が社会の諸制度を時機を失わずに機敏に見直していくという形で認められなければ成り立たないということを如実に示していると考えられる。そうであれば、スウェーデンの労働市場政策は、「平等」と「成長」、「経済の効率性」と「高度福祉」という、それぞれともすれば対立しがちな理念の調整を図るために、民間活動への国の介入的役割が前提とされていたと考えることができよう。

また、積極的労働市場政策が早くから実施され、国による積極的な産業間の労働力需給調整や公的部門の臨時的雇用の提供など失業者の失業期間をできるだけ短縮するさまざまな施策が講じられてきたことにも注目しなければならない。いずれにしても、労使と国の三者が統一的な社会理念の下で社会連帯を前提とした行動をとってきたのである。

現在、経済のグローバル化が進展する中で、EU 市場に統合されたスウェーデンは、これまで以上に国際競争力の増強に迫られるようになった。国内産業を守り、安定した国民生活を守ることは、国のアイデンティティーを維持する上でも、以前とは異なる意味で重要性を増していると思われる。実際、21 世紀を迎えて、労働者一人一人の労働意欲と生産性の向上がますます重要度を増し、労働意欲を失わせるほどの手厚い福祉の無駄を排除する必要性が国民の間に強く意識されてきている。また、ホワイトカラー化を進める産業構造の変化や高学歴化等が国民の意識を個人主義に傾けているとの指摘や、連帯賃金政策による中央集権的な賃金決定システムに疑問の声を上げる政党が出てきているなどの情勢変化がみられるようになっている。スウェーデン・モデルを支えてきた連帯賃金政策と並ぶもう一つの柱である積極的労働市場政策もそうした背景の中で、次々と状況に対応した現実的かつ合理的な見直しが行われているところである。

2.4.2 労働市場政策の原則

スウェーデンは、EU に加盟する以前から、長年にわたりいわゆる積極的労働市場政策(active

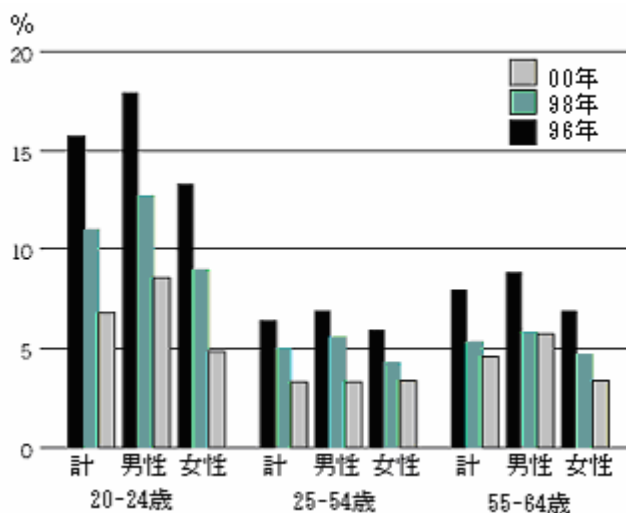
labor market policy) をとってきている。いわば伝統的なスウェーデンの労働政策であり、国民に能力向上と労働を求める「能力と労働の理念 (“Work and Competence Concept”）」を重要な原則としている。失業対策としては、失業者に失業保険による手当を支給するよりも、積極的な就職の斡旋や教育訓練等による就職機会の拡大を図ることが優先的かつ重要だと考えられているのである。

図 2-4-1 失業者数(16-64 才) (季節調整値)



資料出所：Statistics Sweden (Fact Sheet on Sweden FS6 w, Swedish Labor Market Policy” から)

図 2-4-2 年齢別失業者の割合



資料出所：Statistics Sweden (Ministry of Industry, Employment and Communications (2000) “Towards Full Employment” から)

現在の政府は、長期目標に完全雇用の実現を掲げ、2004年までには20才から64才までの人口の80%を正規雇用に従事させることを言明しているところである。これを現実のものにするために、失業者の技能向上、新規学卒者等の若年者の失業防止などに関する施策を積極的に講

じていくこととしているが、いまのところ、2000年以降の比較的良好な市場が雇用の新たな創出を支えているなど状況は比較的良好に推移しており、目標達成に期待がもたれている^{註2}。(図2-4-1、図2-4-2)

こうした目標達成に向けて、労働市場政策が課題としているのは、

- ①失業者を仕事と、使用者を労働力と結びつける
- ②失業解消を阻害するものと戦い続ける
- ③通常の労働市場において就職困難な人々に対しては率先して支援する

の3つである^{註3}。

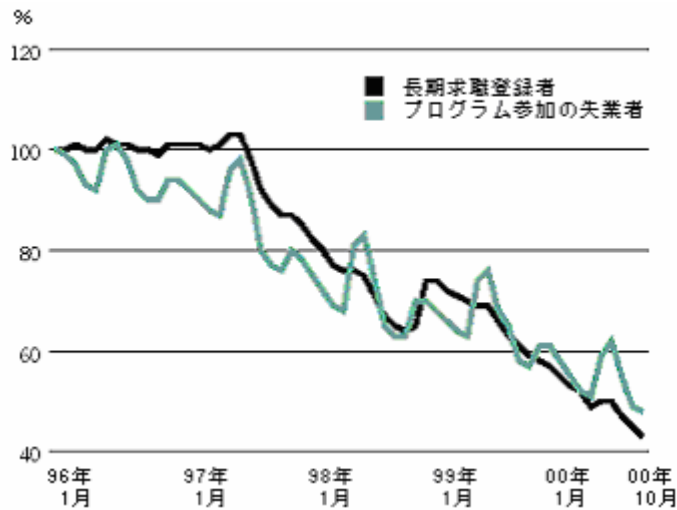
これらの課題が設定されるについては、労働市場政策の原則にしたがって、当然ながら労働者の職業能力開発に関する施策が大規模に講じられるという計画が伴わなければならない。つまり、失業者に対しては、まずは職業訓練によって労働市場での競争力を高めること、次に職業体験や臨時的雇用（workplace training or temporary job）によって実際の仕事と接することで就職の機会を拡大することが求められる。各種手当などの金銭的な援助は、失業者がこうした就職のための具体的な努力を十分に行ったあとで適用されるものとしての位置づけになっている。

2.4.3 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策とは、失業者には失業によって失われた収入を補い、生活の経済的な損失を救済することよりも、一人一人が就職に必要な能力・資質を獲得することや、より多くの就職の機会を得るための具体的な行動を進めることに対して支援することが優先されるべきであり、かつ、効果的であるという考え方に基づくものである。失業期間を短くして、早期就職を可能にさせるためには、職業紹介、教育、職業訓練、職業体験、事業主への各種助成金等を主な内容とするプログラムが用意される。つまり、国の中心的な施策は、失業者の能力向上と就職のきっかけ作りに要約されるといって良いであろう。あるいは、エンプロイアビリティを国民に付与することで、失業防止と再就職促進を図ることだともいえる。スウェーデンでは国が支出するこの関連費用は、GDPの3%以上を占めており、その水準は世界各国の中で最高であるという^{註4}。

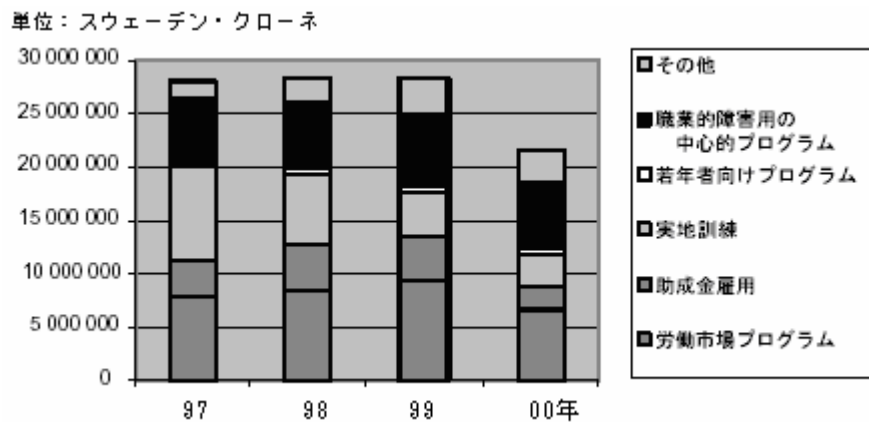
これに対して消極的労働市場政策とは、失業保険の手当に代表されるような失業者の生活保障等の経済的援助を行うことに要約されるといえよう。そして、高度福祉国家スウェーデンは、完全雇用を目ざして、伝統的に前者である積極的労働市場政策を重視してきたのである。とくに、1990年代後半からは経済のグローバル化やEU市場への統合を背景に、その方針は徹底されてきているように見える。労働力が過剰となっている産業分野から労働力需要の多いIT産業や、福祉・医療、社会サービス部門へ労働力を移動させるような、職業訓練の実施や全国的な雇用情報網を活用した職業紹介の強化、地域における協同組合による雇用創出などの取り組みが進められている。

図 2-4-3 長期求職登録者及びプログラムに参加している失業者の割合
(1996 年を 100 としたときの割合)



資料出所：Statistics Sweden (Ministry of Industry, Employment and Communications (2000)
“Towards Full Employment” から)

図 2-4-4 労働市場行政による総支出（活動手当を含む）（1997-2000 年）



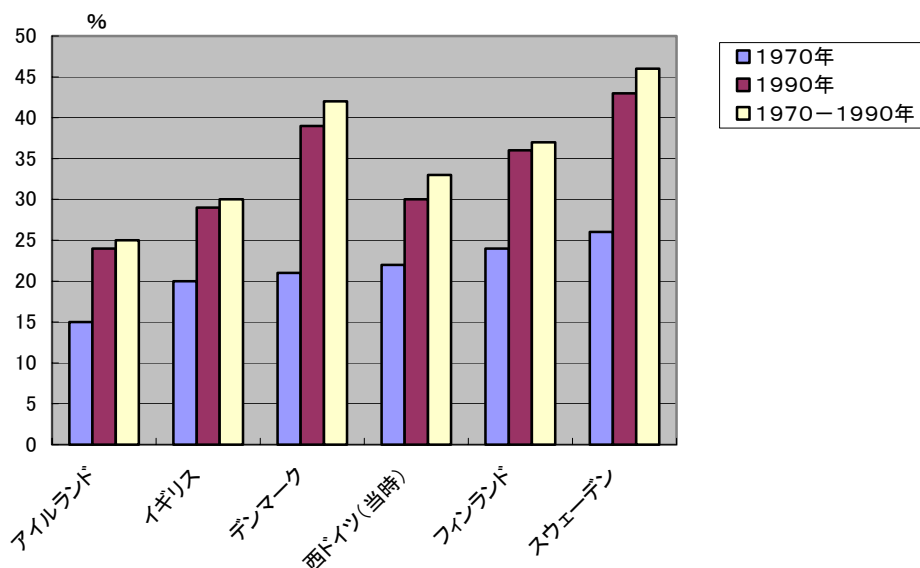
資料出所：The Institute for Labour Market Policy Evaluation(“Follow-up of EU’s Recommendation on Labour Market Policies” (2002)から)

ところで、こうした労働市場政策は積極的政策として分類されるものであれ、消極的なものであれ、大きな支出を国に迫るため、国民に多額の税負担を求めてきている。そのため、負担と受益のバランスをどのように図るかについては十分な配慮が必要とされ、関係施策の効果の科学的な測定が精力的に行われ、その面での情報公開もすすんでいる。毎年の国家関係予算の推移を見ると、労働市場対策全体の効果を確保につとめながら各施策の効果を頻繁に検証し、その結果を踏まえて内容を見直すことで国の支出の合理化を図ってきていることが窺われる(図 2-4-4)。

なお、障害等の理由によって特別に配慮が必要となる人々の労働市場への統合については、職業的障害者としての特別プログラムを設けて対応してきている。特別プログラムは、「公的保護雇用」と「国有会社（AB Samhall）による雇用」が中心になっており、働きながらリハビリテーションや労働市場での就職可能性を高めることや、一般雇用が困難な者にはその状態に合わせた作業の提供等が行われる。また、これらの人々を雇用した事業主への助成措置が用意されている。

また、スウェーデンは女性の社会参加が進み、女性の就業率は高い。1999年の政府調査では、20歳から64歳までの女性の約78%（男性は約84%）が職を得ており、国家経済活動への貢献度も当然ながら高い。スウェーデン政府の粗い試算では、女性のGDPへの貢献度は、1970年で26%、1990年には43%となっており、スウェーデン政府^{注5}によれば、EU加盟国の中でも出色の数値を上げている（図2-4-5）。

図 2-4-5 GDP に対する女性の貢献度



職場の女性比率と男性との相対的賃金の割合から算出したもの。

1970-1990年は兩年の間のGDPの増加分の総計を100としたときの貢献度。

資料出所： Ministry of Industry, Employment and Communications (2001) “A report on Gender Equality and Economic Growth”

女性のこうした経済活動は、充実した育児休業制度や介護休業制度が機能していることで支えられているといわれる。育児休業に関しては、世界的にみてもかなり早い時期の1974年に父親も休業中の所得保障の対象とされるようになっている。これは「親保険」によって所定の所得保障がなされるものである。2003年においては、子供の誕生による両親の休業は全体で480日間とされ、そのうちの60日は父親が休業するためのものとなっている。この父親のための日数を母親がかわってとることは認められていない。所得保障としては、最初の390日はもとの

所得の 80%、残りの 90 日は定額（日額 60 スウェーデン・クローネ）が支給されることになっている。

親保険は労働市場政策としてではなく、社会保障制度として位置づけられているものであるが、女性が出産や育児によって職業を中断せずに職業キャリアを継続することに大きく貢献したことは疑いのないところであろう。

そのほか、個人単位を徹底した年金制度や課税制度が女性の労働市場への進出意欲を高めていると考えられる。

2.4.4 労働市場政策の主要施策

a 職業紹介

公共の職業安定所（以下、単に「職業安定所」という。）では、求職登録を行った者に対して、情報提供と職業紹介を行う。職業安定所では、求職登録をした失業者一人一人について、就職のための「行動計画（“individual action plan”）」を用意することになっている。「行動計画」は、安定所に登録後 3 ヶ月以内に作成されるが、内容は、個人個人の状況とニーズにあわせたものになっており、それに従って、失業者はガイダンスや教育訓練及び求職活動に参加するように導かれる。また、就職意欲を高め、求職活動を有効に進められるように、求人の状況に関しては国内の情報網ばかりでなく、今では EU 圏内に広がる広範な雇用情報ネットワークを活用した情報提供が積極的に行われるようになっている。

とはいえ、それぞれの職業安定所の担当者が地元の求人を出している雇用主との連携の下に、さまざまな地域の雇用情報や職業情報を入手して、労働力のミスマッチを回避しながら、行動計画を用意することが重視されている。とりわけ、長期失業者に対する行動計画は、各種施策に基づく労働市場プログラムを適用して強力に職業紹介に結びつけることが効果的だと評価されている。

行動計画は、職業安定所にとっては求職者に対して提供するサービスを明示したものであり、求職者にとってはその提供されるサービスを誠実に受け止めて就職活動を熱心に進めることを表明したものである。いわば、就職活動の当事者である求職者本人と援助の当事者である職業安定所が取り交わす就職活動の履行及び援助サービスの契約書である。したがって、労働市場政策として行われる各施策は、個々の求職者に対しては、各自の「行動計画」に基づいて行われることになる。

さらに、職業安定所は、労働力の需給調整を図るため、IT 産業等の労働力需要が見込まれる産業に適した労働力を職業訓練等の受講指示によって育成し、職業紹介によって労働力を移動させるという具体的な役割を担っている。

地域の企業の労働力需要の動きや雇用主の方針を熟知した職業安定所が、失業者の行動計画を合理的なものに仕上げていきながら、職業訓練の受講やそのほかの雇用プログラムへの参加を指示することをはじめ、地方自治体の事業計画への協力を行うなど、さまざまな雇用施策の

相互の調整を行う機能を果たしている面がみられる。これには、労働市場政策の個別の施策がばらばらに進められて、それぞれが十分な効果を得ないという結果にならないようにとの方針があるように感じられる。

失業保険制度に基づく各種の手当では失業保険事務所から支給されるので、職業安定所では失業手当の支給やそのための失業状態の確認は行わないが、失業保険事務所との連携のもとに各種の就職支援が行われる。たとえば、失業手当を受給するには、安定所が作成する行動計画が必要であるし、一方、職業訓練の受講を認めて指定するのは安定所であるが、失業給付を受けていることで受講の年齢条件が広げられるなどの優先措置が行われることがある。さらに、失業者は職業安定所から適合すると思われる仕事や各種施策によるサービスの提供の申し出を受けたときには、基本的には、それを断った場合は失業手当を減額されることがあり得ることになっている。

これまで、スウェーデンの失業率は、世界の先進国といわれる国の中では比較的低い方に位置し、2000年10月では4%、2002年平均でも4.3%と4%台にあり、その後も、長期失業者は減少している。しかし、2002年以降は全体の失業者数は微増する傾向がみられ、スウェーデン労働市場委員会(AMS)は、その原因を労働市場プログラムの参加者が減少したことによるとしている。(AMS発表(2002.12.13, 2003.5.30))

なお、公共の職業安定所は職員8,439人、国及び地方の労働市場委員会を含めると10,265人である。

また、職業紹介は、民間機関でも行うことが認められている。

b 労働市場訓練 (Labor market training)

スウェーデンでは、職業に関する訓練の体系が学校教育と深く関連しながら構築されており、労働市場訓練といわれるものにはいろいろな種類がある。しかし、通常、労働市場訓練といわれるものは、主として職業訓練を指している。基本的には労働市場訓練の対象は55歳以下の失業者である。56歳以上については特別措置が用意されているためである。また、20歳未満の若年者については、特別な若年者プログラムを利用することができる。

雇用を促進するための職業訓練は、この国の積極的労働市場政策の中で最も大規模に行われ、職業紹介と並んで、労働市場政策の全体を推進する基盤ともいえる地位を占めている。その直接の源流は1918年にはじめられた訓練プログラムにもとめることができる。その後、多少の変遷をたどってきたが、そのうちの雇用訓練プログラム (employment training program, 以下、「AMU」という) は最も権威ある公共訓練となっている。ここでは、労働市場訓練の代表例としてAMUについて紹介する。

AMUの目的は、各種訓練コースを通じて失業している求職者のスキルを大幅に改善し、職を得る機会を改善することである。1997年におけるAMU参加人数は月平均37,000人で、これは失業者総数の10%を超える人数に相当する。

AMUは、失業者および失業の危機にある就業者を対象としている。AMUに参加するには地域の職業安定所に登録し、積極的に求職活動を行っていただかなければならない。原則として20歳以上が対象となるが、最近はその未満でも障害者または失業給付を受けている場合は参加の資格があるようになっている。

AMUが適用される求職者の数は、現在、年間約8万人である。AMUの月間平均参加者数は、スウェーデンが不景気にみまわれた1990年代のはじめには、最大85,000人になり、ピーク時に約10万の利用実績があった。長期的にみると、平均して全労働人口の約1%に相当する約3万人から4万人が毎月参加していると考えてよいようである。平均の訓練期間は過去十年の間に多少の変動があるが、現在は約6~7ヶ月である。1994年には、AMUプログラムへの総支出は約120億スウェーデン・クローネに達し、訓練の斡旋と訓練機関等への助成とに半分ずつ使われている。

AMUの訓練には2つの型がある。職業訓練と非職業訓練である。職業スキルを付与するものと、むしろ、基礎学力や社会的な生活知識を付与するものである。

職業訓練の実施は、必ずしも公共の訓練機関が行うとは限らない。地方公共団体がコンサルタント業務の一貫として職業訓練を行うことも多いが、それよりも民間教育会社や大学が設けた講座を職業安定所のすすめによって受講する形が一般的にとられる。地域の職業安定所あるいは地方労働市場委員会は、これらの訓練を実施する機関に所要の経費を支払う。

近年では、職業訓練として設けられる大部分の課程はコンピュータスキル、技術スキル、製造スキル、そしてサービスおよび医療ケアのスキルに関するものになっている^{注6}。これは、当然ながら全国的な労働力需給調整の方針に沿ったもので、失業者を再就職させるには、労働力需要が多く見込まれる産業分野の求人とマッチングを図ることが有効であり、そのためには、それに見合ったスキルを取得させて、就職の機会を提供することが必要だとの判断によるもので、時代遅れになってしまった知識や資格を所持した失業者の再訓練や、もともと低スキルであったために失業した人々に対して労働市場での競争力を取得する機会を与えるためである。まったく経験のない職業に向けて訓練するのではなく、過去の経験職業やなんらかの活動経験などを踏まえた職業上の技能・技術・知識の習得やリフレッシュができるようにすることが基本になっている。

これに対し、非職業訓練（一般基礎訓練）は、職業訓練等ほかの支援プログラムに向けた準備を目的としており、直接的な就職促進を狙ったものではない。1997年以前には、AMUの大部分はこの非職業訓練から成っていたが、1997年に、成人教育の新しいプログラム（成人教育構想、あるいは知識向上計画と呼ばれる）が導入され、AMUの非職業教育訓練部分を代替するとされた。しかし、2000年に実施されたAMUの約50%は非職業訓練である。

これらの訓練に参加すると訓練手当が支給される。失業保険の受給資格を有する人は、失業手当を受けずに、訓練手当を受給することになり、失業手当として受け取ることができる金額と等しい額（最低額は、一日当たり240スウェーデン・クローネ）を支給されることになる。

その他の参加者は一日当たり 143 スウェーデン・クローネが支給される。(いずれも、2001 年当時)

訓練手当の支給は職業安定所ではなく、失業保険事務所が行う。職業訓練の場合、訓練機関は失業保険事務所へ、受講指示を受けた失業者ひとりひとりについて訓練に実際に参加したかどうかを参加報告書として送ることになっており、もし、不参加であった場合は、訓練手当の支給は停止される。いずれの場合でも、参加者は訓練を無料で受講できるほか、教材費や訓練のための諸雑費、交通費、宿泊費などについて追加給付金を受けることができる。

AMU の職業訓練を受けるには、職業安定所で事前にどのようなコースがあるか等の案内を受けることになっている。通常、職業安定所が庁舎内や新聞などの広報手段を使って AMU のコースの実施予定を公表する。多くの場合、コース開始予定日の 1~2 ヶ月前に公表し、説明会に参加するよう呼びかけるようにしている。説明会では、通常、受講希望者と担当職員との面談が行われ、その上で興味のあるコースに申し込むことができる。受講には職業安定所の担当職員の承認が必要である。

むしろ、その担当職員が、各希望者についての AMU の「必要性」を判断して、受講の可否を判断するといつてよい。受講申請をすると、通常、試験(算数や国語など)や適性検査等を受けることになるし、時には、受講理由についての詳細な理由書を求められる場合もある。AMU の効果が就職に直接的に結びつくことを意識して、申請した失業者にその職種の業務経験がある場合は、職業安定所から、地域の雇用主に当該失業者の概略を説明して、AMU の終了後にその人を雇用するよう検討してもらえるかどうか打診することがある。職業安定所の担当者が提案した AMU コースの提案を断ると、失業給付の打ち切りや減額があるとされている。

最初の説明会からコースの初日までには約 1 ヶ月かかっている。平均して、申し込みから受理までの期間は 2~3 週間で、一方、受理からコースの開始までの期間は 1~2 週間となっている。また、申請者は、AMU に実際に入る前に、受講するコースを試験的に受講したり、1 週間見学することができることになっている。もし、就職やその他の理由で課程を途中でやめた場合は、後日復帰してコースを修了することもできる。参加者はコースを修了しても、成績証明書やなんらかの資格認定書を取得するようにはなっていない。

過去に、本来は就職を促すための AMU が目的と離れて失業手当の支給期間を延長することに利用されることがあった。そのため、1993 年 1 月には、職業体験計画 (ALU) と称する新しい大規模プログラムが導入され、AMU の利用が本来の目的に沿って行われるようになったが、これにより、労働市場訓練の運営の効率化が図られた。職業体験計画 (ALU) については、後述する。

<コンピューター関連の訓練について>

情報技術に関する基礎的訓練を失業者等に行うコンピューター活動といわれるものが、労働市場訓練に 1995 年から組み込まれてきた。自治体ごとに設けられたコンピューター活動センタ

一を中心に全国で実施されている。

また、既に 2000 年に終了したが、1998 年に開始された IT 部門の労働力不足に対処することを目的とする IT 訓練プログラムが設けられていた。その訓練定員の 4 分の 3 が失業者に割り当てられていた。

なお、在職者に対する職業訓練に対しても国としての取り組みが行われている。その方法は多様な種類があるが、企業内で行われる一種の OJT や専門教育訓練機関による高度な技術付与するための職業訓練を行った場合の雇用企業への助成措置も用意されている。また、退職した従業員のかわりに長期失業者を雇用した場合には、早期にその労働者の実践能力を高めるために「従業員訓練支援 (Employee training support)」と呼ばれる制度も存在する。

c 職業体験 (Work experience) と職業紹介計画 (Work placement schemes)、実地訓練 (Work practice)

スウェーデンには、職業経験が不足しているなどの理由で就職意欲に問題を生じがちな失業者に対して、職業の体験を実際に行わせるというプログラムがある。1997 年には、職業体験 (work experience. 以下「ALU」という。) と職業紹介計画 (work placement schemes. 以下「API」という。) の 2 つがあり、現在は、実地訓練 (work practice) として置き換えられている。

職業経験がもともと不足する失業者に企業等の適切な現場で実習を行って、職業活動の実践を積む機会を提供するのが API で、一方、ALU はなかなか就職機会に恵まれない失業者の就職意欲を失わせないように、一般市場では扱えない活動で定職にならない仕事を自治体や企業、労働組合などが創出して働く場を提供するものである。どちらも訓練手当が支給されるものであった。ALU は長期失業者が中心である。

1999 年から実施されている「実地訓練」は、失業者に対して職業指導、職業訓練、または労働生活経験を提供するというものである。プログラムへの参加は、6 ヶ月間に限定され、参加者には作業手当が支給される。より実践的な経験を専門的な指導・援助を多角的に受けながら就職への適合能力と就職意欲を高めていこうとするものである。

d 活動保障 (Activity guarantee)

2000 年から設けられた新しいプログラムである。労働市場政策の原則である「能力と労働の理念 (“Work and Competence Concept”）」を貫くことを国民に強く求めて設けられたといわれる。職業安定所の長期求職登録者及びその懸念が大きい失業者を対象とし、就業や教育訓練に入るまでの間、国がフルタイムの作業 (activity) を提供するものである。作業プログラムへの参加申し込みは、職業安定所への求職登録後 27 ヶ月以内に行うことになっており、参加すれば活動手当 (activity allowance) が支給される。手当の額は、失業手当の受給者であった場合は、失業手当のかわりに失業手当と同水準のものが支給されることになる。

このプログラムは他のプログラムと同様に、雇用対策としては、“失業者を失業状態においた

ままにせず、積極的に労働に結びつけること”が最も最優先されるべきだとの考えに基づくものである。就職意欲と労働習慣を喪失させないように労働への参加を何らかの形で確保することが重視されていることによるものである。したがって、ここでの活動は、あくまで正規の雇用に結びつくためのまさに準備とつなぎの役割を負うリリーフ・ワークであって、単なる失業対策事業とはいえないものである。この活動に入れるかどうかの決定は、求職登録を行った職業安定所で作成する「行動計画」に基づいて行われる。

e 若年者プログラム (Youth programmes)

伝統的に若年者対策は雇用、教育の両面で熱心に取り組まれており、EU に加盟して EU のガイドラインを示される以前から、「25 才未満の若年者を 100 日を超えて顕在的失業の状態にしてはならない」という政策目標を掲げていた。現在は、学校を卒業してから失業を経ずして就職できるようにすることが重要性を増してきているが、そのほかにも若年者に対象を限定したいくつかの対策がある。

・ 地方自治体青少年プログラム (KUP “ The municipal youth programme”)

「地方自治体青少年プログラム」は、20 才未満の若年者就職促進のための事業を国が自治体に委ねるもので、自治体は若年者の雇用対策について地方労働委員会と協定を結び、職業技能の付与等の教育訓練を中心とした事業を行う。すべての自治体が実施している。自治体は、それぞれの地域の実情にあわせた工夫を凝らして事業を実施し、国からは必要な経費の補助を受けている。プログラムの参加者には手当が支給される。もし、若年者がスウェーデン国内でなく国外に出て、企業で働きながら OJT を受けることになれば、そのための奨励金が受けられる。また、20 才から 30 才の若年長期失業者、または長期失業が懸念される若年失業者には、相互紹介奨励金 (inter-placement scholarships) を受けて就職を目指すことができる制度もある。

・ 青少年保障 (Youth guarantee)

「青少年保障」は、1998 年に導入されたもので、20 才から 24 才の若年者が対象である。青少年に労働への参加を確保し、就業意欲を失わせないようにするためのものである。対象となる若年者が職業安定所に求職登録してから 90 日を過ぎても就職できないままで、学校に入学したり、ほかの適切な労働市場対策プログラムに参加できないでおり、正規の労働も教育訓練も受けられない場合は、地方自治体が進学か雇用のいずれかを保障するという方針に基づくものである。若年者が進路を拓けずに、この制度を適用する条件が整ったときには、地方自治体は、期間 12 ヶ月とするプログラムを作成し、その若年者に提供しなければならないことになっている。若年者に対してフルタイムで働く場と機会を保障するもので、地方自治体自身が雇用して責任を負うこともある。もちろん、国との連携の下に行われ、自治体に対しては、国から経費の補助があり、また、参加した若年者には活動手当または開発手当が支給される。

f 高齢者対策

56 才以上は高齢者対策の対象となる。失業保険の給付日数も失業手当は、25 才から 55 才ま

での場合は失業給付を受けられる期間が通常 300 日であるのに対して、60 才以上の高齢者は 600 日である。1994 年に行われた年金の大改革で、原則として 61 才からでないと年金を受給できなくなり、それまでは十分な就業意欲が要求されている。

また、57 歳を超える失業者については、職業安定所に 24 ヶ月以上登録し、活動保証に 3 ヶ月以上参加したあと雇用された場合には、雇用した雇用主に対して「特別雇用助成金」が支給されるなどの特別措置が講じられるようになっている。そのほかにも高齢者対策として職業訓練等における各種の支援措置や配慮が行われている。

なお、以前は、55 歳を超える長期失業者に対して、公共部門で働く機会として「臨時公共事業」が多く実施されていたが、これは 1999 年 1 月 1 日から段階的に廃止されている。

g 助成金

雇用を促進するための助成金には、いくつかの種類のもので設けられている。助成金制度も繰り返しの見直しが行われてきたが、最近の代表的な助成金を掲げると以下のとおりである。なお、助成金額や助成期間は、スウェーデン労働市場政策評価研究所の 2002 年のレポート（“Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” RAPPORT 2002:3）に紹介されているものを引用している。

・「一般雇用助成金 (General employment subsidies)」

職業安定所に 12 ヶ月以上登録している長期失業者を雇用した場合に事業主に支給される。雇い入れた労働者に係る賃金費用の 50%（ただし 1 日あたり最高 350 スウェーデン・クローネ）を支給する。助成期間は雇い入れから最長 6 ヶ月間についてである（1998 年 1 月 1 日に導入）。

・「強化型雇用助成金 (Reinforced employment subsidies)」

職業安定所に 24 ヶ月以上登録している失業者を雇用した場合に支給される。雇い入れから最初の 6 ヶ月間は賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 525 クローネ）、その後は 18 ヶ月間にわたって賃金費用の 25%（ただし 1 日あたり最高 715 クローネ）が支給されることになっている。助成期間は合計 2 年間である。（1999 年 10 月 1 日に導入）。

・「拡張強化型雇用助成金 (Extended and reinforced employment subsidies)」

職業安定所に 48 ヶ月以上にわたって登録している失業者を雇用した場合に支給される。この雇用助成金では、雇い入れから最初の 12 ヶ月間は賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 575 クローネ）、その後は、12 ヶ月間にわたって賃金費用の 50%（ただし 1 日あたり最高 350 クローネ）が支給される。助成期間は合計 2 年間である。（2000 年 8 月 1 日に導入）。

・「特別雇用助成金 (Special employment subsidies)」

職業安定所に 24 ヶ月以上登録し、作業保証に 3 ヶ月以上参加した 57 歳を超える失業者を雇用した場合に支給される。賃金費用の 75%（ただし 1 日あたり最高 525 クローネ）が、雇い入れから 24 ヶ月間支給される。（2000 年 8 月 1 日に導入）。

・ その他

自営業を始める失業者に適用される「自営助成金 (Self-employment grants)」といわれるものがある。この助成金が受けられるのは、通常、6ヶ月である。

「移動助成金 (Mobility grants)」は、遠隔地へ通勤または移動をする従業員に助成金が支給される制度である。自宅の近所で仕事が見つからない失業者が労働力需要の大きい地域に移動して就職することを狙っている。

h 失業保険

失業者の生活保障となる失業保険制度は、労働市場政策としては積極的政策として分類されるものではないが、しかし、積極的労働市場政策を支える不可欠な制度である。失業手当額の水準を福祉国家として完全雇用の達成を目指すうえで、どの程度にするのが最も効果的で合理的なのかはきわめて判断が難しい。国民の合意と納得が得られる水準は、その時の社会情勢や経済情勢に大きく影響されざるを得ない。スウェーデンは2002年の改正後の失業保険制度で、この課題に対して、失業者の生活保障機能を維持しつつ、就職への意欲を一層高めることを狙って、失業者が受け取る失業手当の給付額は、失業以前の所得の80%の水準を目指して増額した。しかし同時に、給付期間の延長は原則的に行わないようにするなどの制限の措置を取り入れた。これによって、これまで以上に、長期失業の回避を徹底することにしたところである。

もともと、1934年から、この国の失業保険制度は労働組合等が失業保険基金を管理・運用して、それに対して国が補助金を交付する方式で運営されてきた。したがって、また、ひとりひとりの失業者が受け取る失業手当も、2つの要素からできている。1つは、国のファンドから支給される基礎給付であり、他の1つは、失業以前の所得を反映する付加給付の部分である。2003年5月現在、前者は日額320クローネ、後者は最高同680クローネ（ただし、最初の100日間は730クローネ）である。受給期間は、通常は300日間とされ、それ以上の延長は認められないようになったが、60才以上64才までの高齢者については、受給期間は600日となっている。

i 職業的障害者等の労働市場への統合施策

EUのガイドラインでは、加盟国に対し労働市場で弱者の立場にある人々に対する差別をなくし、社会的統合を促進する施策をすすめるよう求めている。しかし、EU加盟以前から、スウェーデンがこの問題に取り組んできた歴史は長い。また、その取り組みは着実に成果をあげてきたということが国民的理解になっている。

移住者や心身に障害を有する者などについては、労働市場での競争で不利な立場に立つことが多いことから、このような条件の人々を職業的障害者として特別対策の対象としている。大きく分ければ、障害者自身に提供するサービスと雇用主に雇用するよう援助するなどの雇用主に提供する雇用促進サービスがある。

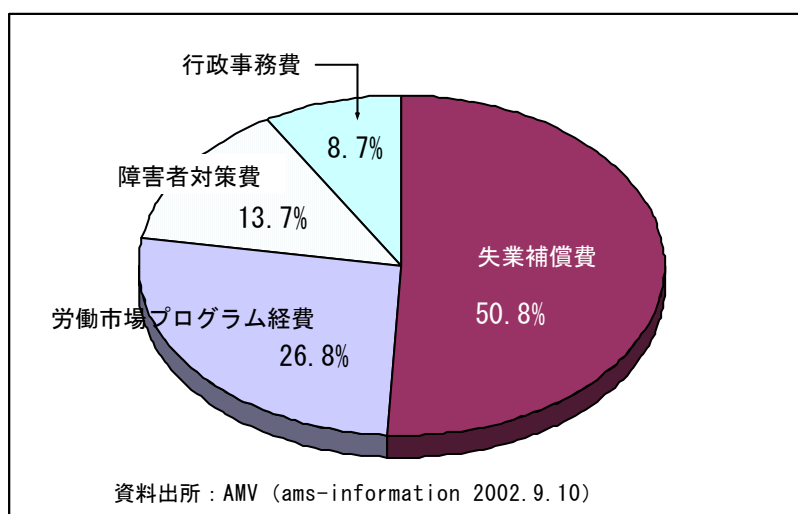
前者の代表例としては、職業的障害者に対する作業経験の機会と場の提供などによって、これらの人々が労働市場に参入しやすくしようとするものである。そのための特別なプログラム

を設けられて支援が行われているが、その特別なプログラムの数は、失業者全体に占める職業的障害者の割合に比例することが必要だというのが基本的な考え方である。

後者には、職業的な障害を有する人々を採用することで雇用主が背負うことになる経済的負担を助成金で補うなどさまざまな負担を軽減するための施策である。

国の労働政策の経費の割合ではかなりの部分を占めており、2002年の労働行政予算のうち、一般の労働市場プログラムは26.8%であるが、職業的障害者施策は13.7%である。(図2-4-6)

図2-4-6 2002年労働行政予算



資料出所：AMV (ams-information 2002.9.10)

(a) 助成金

・ 賃金助成

職業的障害が原因となって作業能力が著しく低い労働者を雇用する場合には、雇用主に賃金助成金が支給される。この助成金は、疾病手当を全額受け取っている人が復職した際にも給付される。賃金助成を行うことで、職業的障害者を雇用する経営上の費用負担を軽減して、雇用主の雇用意欲を喚起しようとするものである。

・ 「特別採用および追加奨励金 (Special introduction and follow-up incentives: SIUS)」

就職を希望する重度の障害者を個別に支援して雇用を促進するものである。専門家の助言と指導の下に能力と適性に基づいた作業と作業環境を作り出して、雇用を実現した場合に雇用主に支給される。

・ 若年障害者の雇用促進のための特別奨励金

職業的障害を持つ若年者に対して労働市場へ参入して就労することを支援するための特別奨励金である。すべての郡が職業安定所を通じて提供している。これにあわせて、職業安定所は学校と協力して学校から労働生活へ移行するための特別カウンセリング計画を立てて、職業相談と職業指導を実施する。

・ 施設設備の整備等に対する助成

職業的障害者の労働生活の環境整備や障害者を雇用するために必要な施設設備を整備することにかかる経費を軽減するための助成金制度がいくつかある。そのうちの「職場援助設備助成金 (grant for workplace-aid equipment)」は、作業援助設備の購入、リース、または修繕に対して給付される助成金である。「起業特別助成金 (special grant to start a business)」は、職業的障害を持つ失業者が起業する際の設備購入費用をカバーするために設けられた。

その他、「個人助手 (personal assistant)」を雇用する際の助成や、「視聴覚障害者特別奨励金 (special incentives for persons with sight and hearing impairments)」などもある。

機能的障害者は一般の人々よりも教育水準が低いことが多いため、さらに高い教育を受けやすくする対策もいくつかとられている。労働市場訓練の中では、職業的障害者は高等学校レベルまでの補足学習に参加することができることになっており、毎年、障害を持つ参加者が民間の高等学校で学習するための資金が確保されている。

(b) 特別プログラム

職業的障害者が労働市場に参入しやすくするための特別プログラムがいろいろあり、そのなかには、若年障害者を支援し、職業的障害者の教育を奨励する特別な取り組みも行われている。この分野における現在のスウェーデンの政策は、もともとが EU のガイドラインを上回る水準のものであり、基本的に EU の雇用戦略を導入する以前と変わっていない。

特別プログラムの代表的なものに、「公的保護雇用」及び「国有会社 *AB Samhall* による雇用」の 2 種類の保護雇用がある。保護雇用とは、ILO 勧告「職業更正 (身体障害者)」(第 99 号 1955 年)において提唱されたもので、通常の雇用 (一般雇用) に適合させることができない人々のために、保護的条件の下で行われる訓練及び雇用のための制度で、福祉工場、協同組合方式による雇用などいくつかの種類や形態がありうる。

スウェーデンの公的保護雇用は、社会的障害者、機能的障害者、または長期にわたる重度の精神障害者に適用されている。このプログラムの目的は、保護雇用を行っている間にリハビリテーションを行い、一般の労働市場で就職する能力を高めることである。*Samhall* は、作業能力が著しく劣るために他の形態の雇用が不可能な職業的障害者に対し、その人にとって有意義で技術向上につながるような作業を提供するための事業所である。

注

注1 日本の総面積は約 38 万キロ平米、総人口 1 億 3 千万人

注2 スウェーデン政府 (2000) “Towards Full Employment” p4-6

注3 国立スウェーデン研究所 (2001) Fact Sheet on Sweden FS6 x Oha/1101-612 p3

注4 スウェーデン労働市場政策評価研究所 (2002) “Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” p10

注5 スウェーデン産業・雇用・通信省(2001) “A report on gender equality and economic growth” p4-5

注6 統計センター(2001) これらの領域では、十分な実務経験と知識・技能を持った人々の労働市場への供給不足が指摘されている。“Labour Market Tendency Survey for 77 Training Categories in 2001 Statistics Sweden 2001 ” p8-9

【参考文献】

Arbetsmarknadsstyrelsen(AMS)(1999) “ Unemployment insurance in Sweden ”
<http://www.ams.se>

稲上毅ほか (1995)「ネオ・コーポラティズムの国際比較—新しい政治経済モデルの探索」
大原社会問題研究所雑誌 (1995.7)No.440, 法政大学大原社会問題研究所

篠田武司ほか (2001)「スウェーデンの労働と産業」学文社

Statiska Centralbyran (2001) “Labour Market Tendency Survey for 77 Training Categories in 2001 Statistics Sweden 2001 ”

The Institute for Labour Market Policy Evaluation (2002) “ Follow-up of EU’s recommendation on labour market policies” RAPPORT 2002:3

The Institute for Labour Market Policy Evaluation (2002) “The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work”
WORKING PAPER 2002:8

The Ministry of Finance and The Ministry of Industry, Employment and Communications (2002) “Sweden’s Action Plan for Employment 2002”

The Ministry of Industry, Employment and Communications (2000) “Towards Full Employment”

The Ministry of Industry, Employment and Communications (2001) “A report on Gender Equality and Economic Growth”

The Swedish Institute (1999) “Swedish Labor market policy” Fact Sheet on Sweden FS6 w Oha

The Swedish Institute (2001) “Swedish Labor market policy” Fact Sheet on Sweden FS6 x Oha/1101-612

The Swedish Institute (2001) “Social insurance in Sweden” Fact Sheet on Sweden FS82 o Ohj/1101-612

The Swedish Institute (2003) “Equality between women and men” Fact Sheet on Sweden FS5 Ok/1101-6124

辻 敦子 (2000)「スウェーデン・モデルの行方」調査レポート 2000.10.25 (編) 第一勧銀総合研究所、第一勧業銀行

ヨハナン・ストレイヤン (2003)「スウェーデンの社会的協同組合 —起業に関する試論—」(訳) 小関隆志 経営論集 2003.1. 明治大学経営学研究所

2.5 アイルランドの雇用政策

2.5.1 はじめに

アイルランドは、英国の西、北海道と同じ面積、約 380 万人の人口を有する国である。19 世紀末東京・松江・熊本等に住み、西欧に日本文化を紹介したラフカディオ・ハーン（小泉八雲）を思い浮かべる人も多かろう。最近では、1980 年代後半には「欧州の病人」と称されるほど停滞した経済状況が、その後の急成長で、失業率は、1980 年代半ばの 17%から、2001 年には 3.8%と劇的に改善し、「アイルランドの奇跡」として注目を浴びている。しかし、こうした経済発展と雇用戦略との関係については、ほとんど論じられていない。本稿では、1980 年代までの停滞とその後の急発展を説明した後、アイルランドの雇用戦略を詳しく論じ、雇用政策も含めたアイルランドの社会政策の特徴と経済発展との関係、アイルランドの今後を考察する。最後に、アイルランドモデルと日本への政策含意に言及する。

2.5.2 1980 年代までのアイルランド

アイルランドは 1921 年、700 年にわたる英国支配を脱皮、アイルランド自由国を建設、第 2 次大戦後 1948 年のアイルランド共和国法により完全独立した。しかし、経済的には長く英国への圧倒的依存関係が続き、50 年時点で英国への輸出は 92.7%を占めていた。50 年代後半以降対外開放に転じ、低い法人税と投資補助金などにより海外から投資誘導に努めたがすぐには効果は出ない。経済の不振から、18 世紀半ばの大飢饉以降、人口も一貫して減少を続け、飢饉前 1841 年の 650 万人（北アイルランド地域を除く）から 1961 年には 280 万人に減少した。

とくに 1980 年代の経済不振は著しく、大量の失業と海外移民、経済パフォーマンスの悪さ、財政危機など問題が山積し、アイルランド社会には悲観的気分が蔓延した。

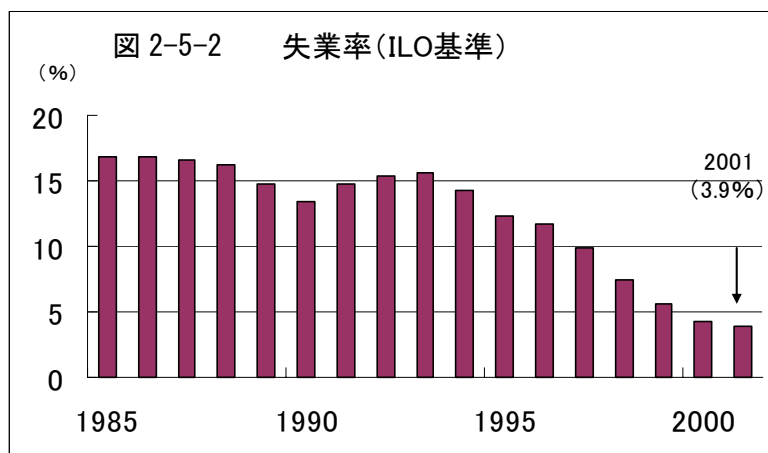
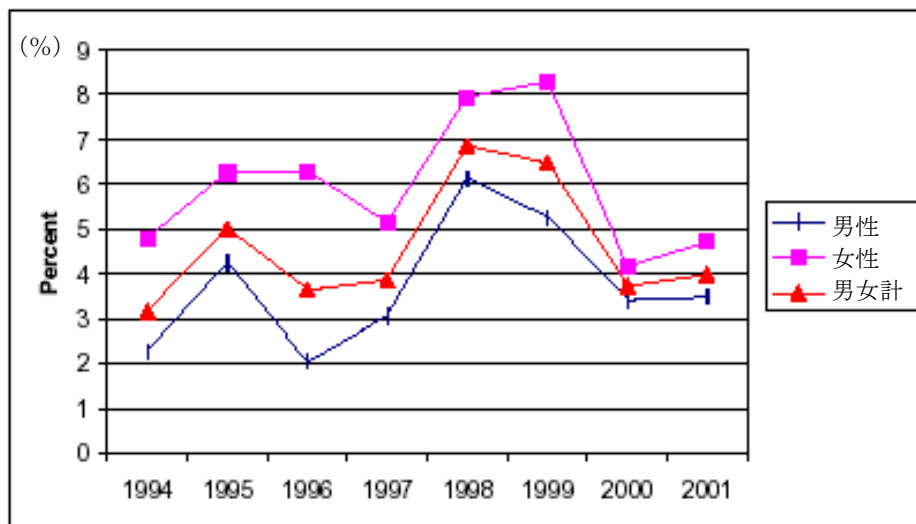
2.5.3 1990 年代以降の急発展と政府戦略

こうした国が、1994 年から 99 年までの年平均経済成長率は約 8.5%を記録し、雇用増加率も大変高い増加を続けた（図 2-5-1）。失業率も、1985～87 年の 17%から 2001 年には 4%に大幅に下がった（図 2-5-2）。英国への輸出比率も近年 3 割を割っている。

アイルランドの急成長の原動力として、①豊富な若年層を有していること（ベビーブームは欧米では、通常 1960 年代前半までだが、アイルランドの場合、1980 年まで続いた。このベビーブーマーの勤労世代への参入が 1990 年代以降現在にいたるまで続いている。また、条件が良ければいつでも帰ってこれる若い多数の海外移住者もいる）、②女性の労働力率が 1981 年で 29.7%と非常に低く、女性労働力という未活用資源がとりわけ大きかったこと（その後、急上昇するが、1999 年で 44.0%と他の EU 諸国に比べまだまだ低い）、③英語国で、アメリカ合衆国にはアイルランド系住民が 4 千万人も住み（アメリカ大統領のうち、ケネディ、レーガンの 2 人がアイルランド系。クリントンもアイルランド系との文献もある。）、米企業には親近感があること、④1990 年代、いわゆる I T 革命の時期とぶつかった幸運が大きかったこと、など

の特殊要因を挙げることができよう。

図 2-5-1 雇用増加年率（男女別 1993—2001 年）



しかし、以下のような政府の積極的な戦略が効を奏し、それに上記のような要因が重なり合いアイルランドに好循環をもたらした、と考えるべきであろう。政府戦略とは、①EU 加盟に備え、農業や伝統的小規模製造業の保護政策から経済開放に積極的に転じたこと、②法人税が30%を超える国が多い中で、10%の優遇税率を適用するとともに、電気通信、交通などのインフラ整備に力を入れ、IT産業を中心に、外資を積極的に誘致したこと（現在、欧州で販売されるパソコンの3台に1台はアイルランド製である。）、③政府、経営者団体、労働組合が（さらには、近年は農業団体、地域・ボランティア団体も参加して）、数年ごとに労働条件、社会戦略を決めるソーシャル・パートナーシップ（社会合意）が成功し、賃上げが穏やかな水準で推移

していること、④大学無料化などの人材養成や研究開発への投資を重視したこと、⑤社会保障支出を低く抑えていること（後述）などである。

2.5.4 アイルランドの雇用戦略

1) 1997年（EU雇用戦略開始以降）の雇用実績

2002年4月策定の2002年アイルランド雇用行動計画では、1997年半ば以降、以下のような高い雇用実績を挙げていると報告されている。

- ① 35万人の雇用増加 — 26%の増加
- ② 女性では、18万人の増加 — 33%の増加
- ③ 失業者は、16万人から7万人に減少
- ④ 長期失業者は、8.6万人から2.1万人に減少
- ⑤ 移民の流れは反転 — 1997年以来10万人以上の移民が帰国。

ここで、EU平均とアイルランドの就業率（2000年）を比較してみよう。

- ① 全体では、アイルランド 65.1%（EU平均 63.3%、EU 2010年達成目標 70%、2005年中間達成目標 67%）
- ② 女性では、アイルランド 54.0%（EU平均 54.0%、EU 2010年達成目標 60%、2005年中間達成目標 57%）
- ③ 高齢者（55歳～64歳）では、アイルランド 45.3%（EU平均 37.7%、EU 2010年達成目標 50%、2005年中間達成目標なし）

2) EU委員会によるアイルランドに対する2002年度雇用政策改善勧告

アイルランドでも雇用政策の問題点は多く、EU委員会は、2003年8月5日に採択された「2002年度雇用政策改善統合勧告」でアイルランド政府に対して以下のように勧告している（以下勧告文）。

アイルランドはストックホルムとリスボンで開催されたEU首脳会議で決められた就業率目標の達成に向けて、順調な進展を見せている。しかし、急激な経済成長の鈍化と近年の失業率の増加が主要な課題となっている。労働市場への女性の参加は大いに進んだが、依然として男女間の就業率や賃金のギャップは大きい。これは、保育施設の供給量や利用可能性での困難によって悪化している。進展はしているが、労働市場や経済活動への参入障壁（アクセスの格差）は引き続き存在する。生涯学習の戦略的枠組みは未だ導入されず、企業内訓練の整備も特に高齢労働者には行き渡っていない状態にある。

したがってアイルランドは、次の対策を取るべきである。

- 1（雇用創出）欧州構造基金からの助成を含み、雇用や失業、雇用創出における部分的な不平等を解決する、より包括的な対策を取る。

- 2 (生涯学習) 企業内訓練を増やし、全体的な目標達成とともに、一貫した生涯学習戦略の導入を迅速に実施する。これらの目的を追求するソーシャル・パートナーの積極的な関与を促進すること。
- 3 (男女平等) 特に女性など、経済的に活動していない人々に対し、税制上の障壁の除去や、利用しやすい保育施設の増加、男女の賃金格差の要因の解決によって、労働市場への参加や統合に向けた努力を強化すること。

3) EU 雇用ガイドラインとアイルランド

EU は 1997 年以降、EU 理事会による雇用ガイドライン→各国雇用行動計画→各国実施状況報告→EU 委員会による改善報告という一連の総合的雇用政策改善手続きを毎年繰り返して来た。2000 年 3 月のリスボン理事会以降、EU 雇用戦略の中で、完全雇用 (Full Employment)、労働の質と生産性の向上 (Improving Quality and Productivity at Work)、社会的結合の強化 (Strengthening Social Cohesion and Inclusion) という、3 つの包括的な目標が重視されるようになった。その後、ガイドライン項目の数が多過ぎること、毎年雇用計画を作成するのは大変なこと等の反省から、2003 年以降、雇用ガイドライン、各国雇用行動計画の作成は 3 年ごととし (実施状況報告は毎年)、2003 年～2005 年の雇用ガイドライン (2003 年 7 月策定) では、上記 3 つの包括的目標を中心に据え、その目標を達成するための構造改革を実現するため、相互に関連する主要政策ガイドライン項目を 10 に絞って提示している。

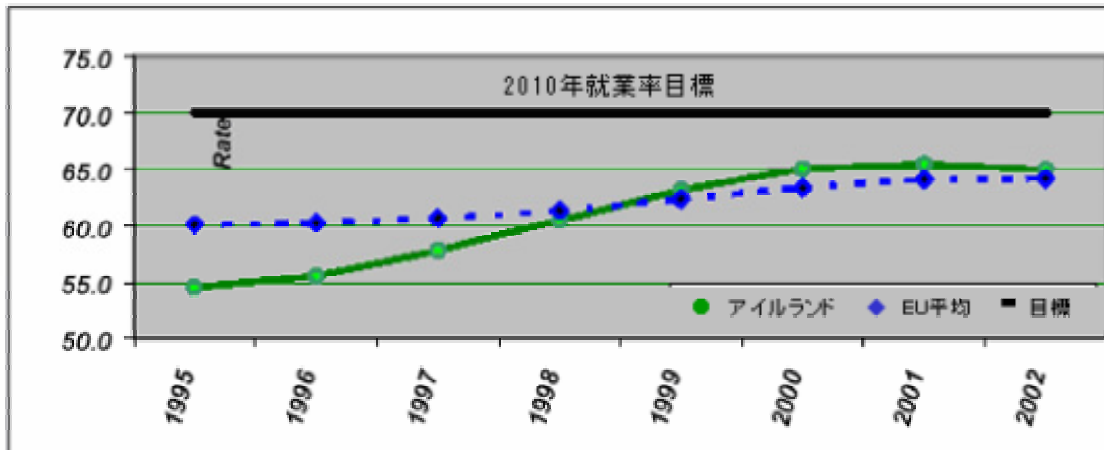
(i) 包括的目標

(A) 完全雇用

完全雇用について EU のガイドラインでは、各国に対して、需要と供給の双方の方策を組み入れた包括的な政策アプローチの実施による完全雇用を達成し、就業率 (employment rate) をリスボンとストックホルムの EU 理事会で定められた目標 (target) まで上げることがを求めている。2000 年のリスボンでの目標は、15 歳から 64 歳の労働力人口全体の 70% を就業率目標とし、2001 年のストックホルムでは、労働力人口全体で 67%、女性で 57% を当面の目標とした。そうした各国の取り組みにより、EU 内の平均で、全体的な就業率が 2005 年に 67%、2010 年に 70% となること、女性の就業率が 2005 年に 57%、2010 年に 60% となること、また 55 歳から 64 歳の高齢者の就業率が 2010 年に 50% となることを、それぞれ目指している。

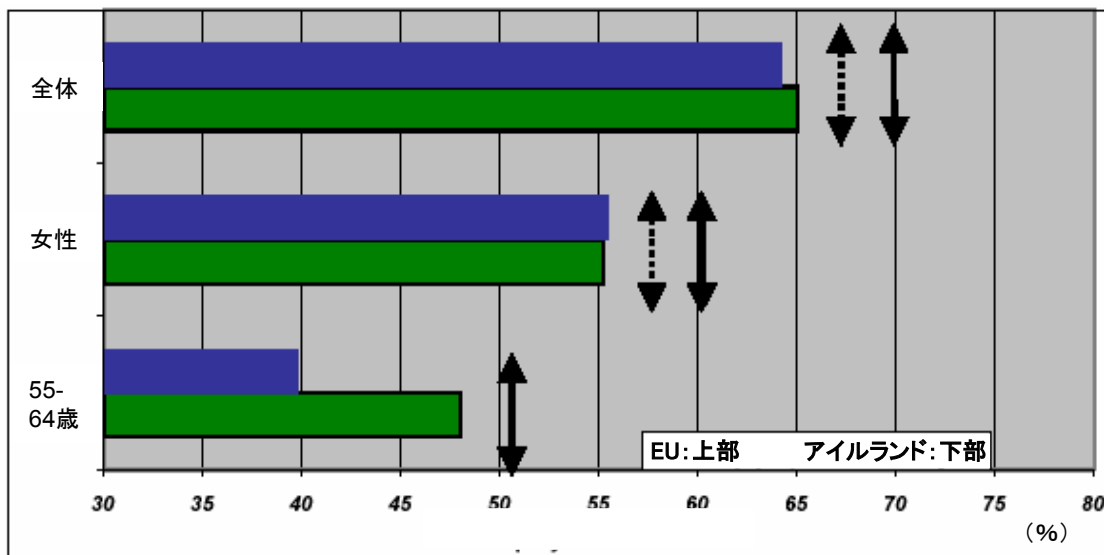
アイルランドの場合、図 2-5-3 にあるようにリスボンの目標の 70% には到達していないものの、1999 年から EU の平均を若干上回る率で推移し、ストックホルムの目標にはかなり近いレベルにある。また、2002 年の状況について EU と比べてみると (図 2-5-4)、労働力人口全体や女性の就業率については EU の平均とほとんど変わらないが、高齢者に関しては EU の平均を 5% 以上、上回っている。

図 2-5-3 全体的な就業率の推移



資料出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005 年」

図 2-5-4 2002 年の就業率の状況



出所：「アイルランド雇用行動計画2003～2005年」

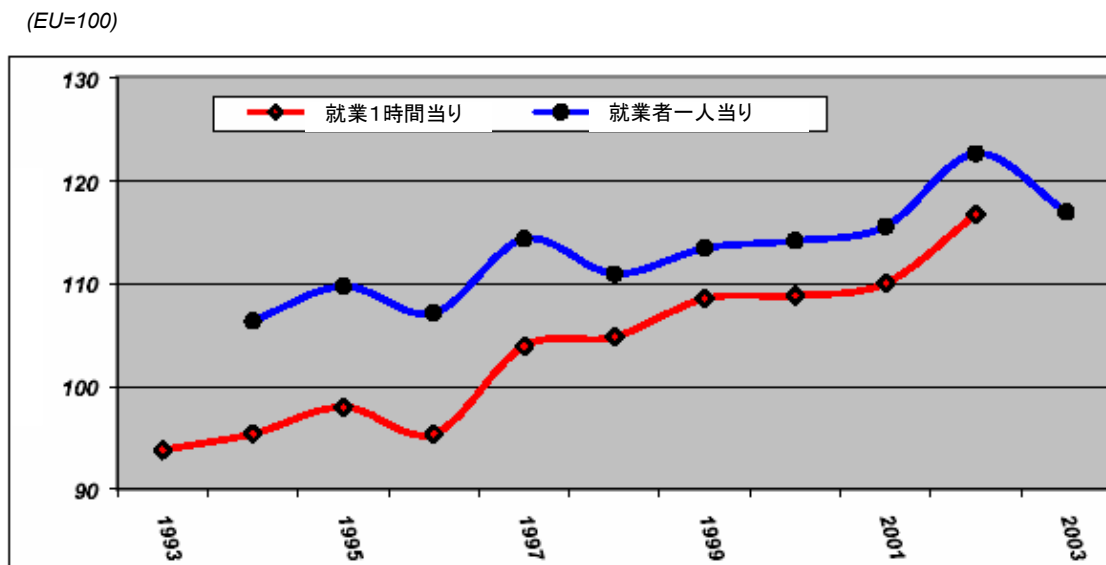
(注) \longleftrightarrow は2010年目標
 \dashrightarrow は2005年目標

(B) 労働の質と生産性の向上

労働の質と生産性の向上に関して EU のガイドラインでは、労働における質は、仕事の特性とより広い労働市場の両方に対応する多面的な概念であるとし、それには内在的な労働の質、技能、生涯学習、キャリア・ディベロップメント、男女平等、職場での健康と安全、労働市場への統合とアクセス、勤務体制と仕事・生活のバランス、社会対話と労働者の関与、多様性と非差別、そして総合的な職務遂行能力などが含まれる。EU の雇用戦略の主要な目的は、労働の質と生産性の増加と就業率の増加の間の相乗効果を促進することである。

アイルランドでは、継続的なパートナー間の合意の下に、労働の質については多くの要素が取り込まれており、生産性も図 2-5-5 にあるように順調に推移している。現状の労働者ひとり当たりの労働生産性は、EU の平均を 16.9% 上回っており、指標では 7 年間で 10 ポイント上昇した。

図 2-5-5 EU と比較したアイルランドの労働生産性



資料出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005 年」（2002、2003 年は推計）

(C) 社会統合の強化

社会統合の強化については、EU のガイドラインで雇用は社会統合の主要な手段であるとされ、雇用政策はさまざまな人々の労働市場への参入を促進するものであるべきだとしている。それは、働くことのできるすべての男女に対する良質の雇用へのアクセスの促進や、労働市場における差別との闘い、そして人々を労働の世界から排除することを防ぐことを通じて行われる。また、地域間格差の削減も課題としてあげられている。

アイルランドでは、国家反貧困戦略（National Anti-Poverty Strategy [NAPS]）の下で、具体的な進展が見られ、貧困を減らし、生活保護に依存している人々の所得や生活水準を上げ、雇用を増加させた。さらに全国発展計画（National Development Plan [NDP]）、「発展を持続するために」（2003 年～2005 年のソーシャル・パートナー間の合意）（Programme for Sustaining Progress）で補強された。

NAPS で設定された雇用・失業の主要な目標は、2007 年までに長期的失業をなくす、2007 年までに労働市場で弱い立場にいる人々の失業の水準を全体平均まで下げる、などとなっている。

また、「発展を持続するために」（Sustaining Progress）では、全ての政策の領域における主要な行動目標の一つに平等（equality）を挙げている。「社会的統合に関する国家行動計画」（The

National Action Plan on Social Inclusion [2003]) では、性別、学歴、社会階層などの属性や置かれている状況、そして貧困生活にある人々の多様性に適合する、反貧困戦略樹立の必要性が記されている。

(ii) 10 の政策ガイドラインと 2003-2005 年アイルランド雇用行動計画

ここで、EU 雇用ガイドラインの 10 項目とそれに対応したアイルランド雇用行動計画を紹介する。2002 年 8 月に EU 委員会から出された雇用政策改善勧告にも十分配慮したものとなっている。

(ガイドライン 1) 失業者・非就業者に対する積極的ないし予防的対策 (Active and Preventative Measures for the Unemployed and Inactive)

過去 6 年間、アイルランドでは失業率、長期失業 (1 年以上) 率とも大きく減少した。しかし、アイルランドはそれに満足せず、労働力率、就業継続率の増加、特に労働市場で取り残されている人々での上昇に力を入れている。また、全ての積極的労働市場プログラムについて見直しが行われており、労働市場で不利益を被っている集団により焦点を置くこと、教育・訓練・職場間の連続性を強化することなどが重視されている。

(ガイドライン 2) 雇用創出と企業家精神の強化 (Job Creation and Entrepreneurship)

アイルランドは、国内外の企業による知識集約的な付加価値の高い投資が雇用創出の要石と考えている。研究開発投資、エンタープライズ・アイルランド (EI) や産業開発庁 (IDA) などの支援、企業とくに中小企業が活動しやすい環境の整備、教育訓練施設と産業界の連携の強化などが挙げられている。

(ガイドライン 3) 労働市場での変化に取り組み、適応力と移動性を促進する (Address Change and Promote Adaptability and Mobility in the Labour Market)

アイルランドにおいても、仕事の柔軟性と安定性のバランス (a balance between job flexibility and security) が重視され、母性保護、両親休暇、期間契約労働者の保護、職場の安全、家庭との調和のとれた (family friendly) 政策のための枠組みづくり委員会、e-ワーキング (パソコンネットを使った在宅勤務など) 別の対策が提示されている。

(ガイドライン 4) 人的資源の発展と生涯学習を促進する (Promote Development of Human Capital and Lifelong Learning)

2002 年の OECD 報告書「一目でわかる教育 Education at a glance」では、25-64 歳の者の継続教育・訓練への参加率は、調査 15 ヶ国中アイルランドは 13 番目であった。しかし、変化する雇用ニーズに適合させ、経済成長に資するには、高技能で適応力の高い労働者を常有することである、との認識がアイルランドでは強くなっており、「今後の技能ニーズに関する専門家グループ」(The Expert Group on Future Skills Needs) 報告 (2003 年 7 月) での、労働者の国際競争力を測るため 11 の主要指標の提案、「生涯教育タスクフォース報告」(2002 年 10 月)

による生涯教育機会の提供や国家資格の推進のための方策の提案などに基づき、多彩な訓練・生涯学習プランが提示されている。労使もこうした取り組みに積極的に関与している。

(ガイドライン5) 労働供給を増加させ、活力ある高齢化を促進する (Increase Labour Supply and Promote Active Ageing)

1990年代半ば以降、アイルランドの労働力人口は、①勤労世代人口の増加（国内人口の自然増加と流入移民の増加）、②労働力率の上昇（特に女性）などにより増加した。今後も、①女性の労働市場参加を一層促進するため、税、休暇制度の工夫、雇用差別の是正に力を入れる、②2003年3月制定の雇用許可法により、2004年5月にEUに新たに加盟する東欧などの10カ国の国籍を有する者は雇用許可証が不必要になった、③アイルランドの高齢化の進展は、ベビーブームが1980年代初頭まで続いたため、他のEU諸国に比べまだまだ初期段階であるが、事業主の雇用態度の変更、高齢者の技能向上、弾力的な勤務編成、就労促進的な社会保障・税制度などによる高齢者の雇用促進に力を入れる、などにより、労働供給の増加を図っている。

(ガイドライン6) 男女均等 (Gender Equality)

国家女性戦略5ヵ年戦略が本年策定され、現在その具体的方策が検討されている。多くのプロジェクトが進行しているが、特に、男女間の賃金格差（2000年の平均時給で、14.7%）の是正などが重視されている。均等機会促進プログラム2003-2006が策定され、47,680の保育施設への支援（そのうち23,961施設が新設分）等が打ち出されている。なお、アイルランドで女性の職場進出が遅れていたのは、農業社会から工業社会への移行が最近になってであり、かつ、カソリック国で経済発展が急速に起きた、ということもあり、女性は家庭を守るべしの意識が最近まで根強かったことが大きい。例えば、高齢者の就業率は、男性ではEU平均より高いが、女性は低い。

(ガイドライン7) 労働市場で不利益を被っている人々の労働市場への統合を促進し、差別と闘う (Promote the Integration of and Combat the Discrimination against People at a Disadvantage in the Labour Market)

1998年雇用均等法で、性、配偶関係、家族的地位（family status）、性的志向（sexual orientation）、宗教、年齢、障害、人種、非定住民族（Travellers Community、ジプシーに似たアイルランド特有の人々）について、包括的な雇用上の差別禁止が行われている。2000年11月にEU理事会で採択された雇用機会均等指令に基づき、2003年中に改正すべく検討がなされている。また、差別除去に向け労使主体での職場での取り組みを促進するため、「企業レベルでの機会均等を発展させるための枠組み委員会」の取り組み、障害者関係の各種パイロット的取り組みなどが強調されている。

(ガイドライン8) 仕事の魅力を増す誘因付けを通じ働いた方が得になるようにする (Make Work Pay through Incentives to Enhance Work Attractiveness)

アイルランドにおける、税、社会福祉給付、雇用・訓練政策は、貧困就労者、非就業者・失業者を減らし貧困の原因を除去することをねらいとしている。税については、今後5年のプログラムとして、①最低賃金水準にあるすべての者を税対象から除く、②所得を得た者の8割については標準レイトのみの課税を保障する、の2つを掲げている。各種社会福祉給付についても、雇用親和的（employment-friendly）な仕組みを取り入れているが、それを強化するとしている。

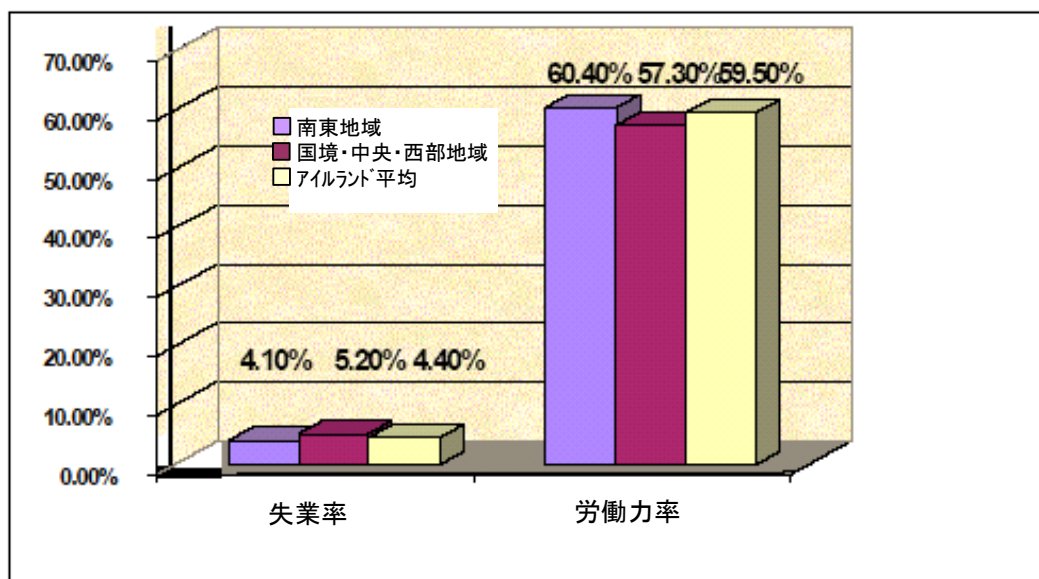
（ガイドライン9）闇就労を正規雇用へ転換する（Transform Undeclared Work into Regular Employment）

地下経済（the black economy）は、EU諸国平均では35%だが、アイルランドでは5-10%とEU委員会の推計値ではかなり小さい。1960年代から1980年代は高い税率から闇就労はずっと多かったが、90年代の税率軽減で闇就労も減ったと報告している。但し、今後とも税の審査、広報などに力を入れ、闇就労を増やさないようにするとしている。

（ガイドライン10）地域間雇用格差に取り組む（Address Regional Employment Disparities）

図2-5-6のように、ダブリン周辺などの南東地域（S&E地域）で労働力率が高く、失業率が低い。一方、英国（北アイルランド）との国境地域・中央地域・西部地域（BMW地域）で、労働力率が低く、失業率が高い。アイルランドでは、「2000-2006年全国発展計画」でより均衡の取れた地域発展を最重要事項の一つに掲げており、また、2002年11月には、今後20年間の戦略文書として「国家空間戦略」（The National Spatial Strategy）を策定している。こうした計画・戦略には、欧州構造基金による開発プログラムが多く含まれている。

図2-5-6 地域別の失業率・労働力率（2003年第2四半期）



出所：「アイルランド雇用行動計画 2003～2005年」

4) 「政労使などソーシャル・パートナー間の中長期的な社会合意契約文書」、「全国発展計画」

アイルランドでの社会政策関係の長期戦略は、「政府と労使などソーシャル・パートナー間の中長期的社会合意契約文書」で明確にされる。1987年以降3年間の社会合意が繰り返され、現行合意は2003年2月になされたばかりの「発展を持続するために」(Sustaining Progress)で、2003-2005年を対象となっている。緩やかな賃金上昇など社会政策面での合意を盛り込むプロセスに政府が強く関わっている。この合意文書の審議の前に、内閣府事務次官を長に、関係省庁の事務次官、労使団体、農業団体、市民団体の代表からなる国家経済社会審議会(National Economic and Social Council)がアイルランドの抱える経済問題と解決すべき重要事項につきあらかじめ分析をし、それに基づき、合意契約の審議がなされる。産業・貿易・雇用省次官も主要なメンバーである。なお、政府および労使などソーシャル・パートナーによる進捗状況報告が3ヶ月ごとに公表される。

さらに、「全国発展計画 National Development Plan」(現行計画は、2000-2006年を対象。広義の社会資本整備計画。)で具体化される。全国発展計画には、雇用・人的資源発展実施プログラムが含まれる。例えば、人的資源への投資は、2000-2006年で150億ユーロとなっている。この「社会合意契約文書」と「全国発展計画」は雇用行動計画と密接に連動している。

(参考1) 「発展を持続するために」の構成

第1部 「発展を持続するため」の政策フレームワーク

- 第1章 はじめに
- 第2章 特別の取り組み
- 第3章 マクロ経済政策
- 第4章 経済発展と繁栄を構築し、維持し、成果を分け合うために
- 第5章 公平で人々を受容する社会を実現するために
(Delivering a Fair and Inclusive Society)

第2部 給与と職場 (Pay and the Workplace)

(民間部門の給与と関連事項)

- 第1章 民間部門の給与 — 18ヶ月の暫定的合意
- 第2章 法定最低賃金
- 第3章 余剰解雇手当
- 第4章 年金と病休手当
- 第5章 職場における労使関係
- 第6章 手ごろな価格での住宅提供 (Affordable Housing Initiative)
- 第7章 インフレ防止対策
- 第8章 情報、協議、従業員代表制と労使対話

(職場環境)

第9章 はじめに

第10章 職場関係の法律と規範 (Workplace Legislation and Codes)

第11章 男女間の賃金格差

第12章 職場・生活のバランス

第13章 機会均等

第14章 職場での学習・訓練

第15章 職場での健康・安全

第16章 闇経済監視グループ (Hidden Economy Monitoring Group)

第17章 公的年金

第18章 移民労働者

(公務員の給与と関連事項)

第19章 公務員給与

(質の高い公共サービスを実現するために)

第20章 近代化への積極的な取り組み (Commitment to Modernisation)

第21章 近代化と柔軟性

第22章 政府サービス

第23章 医療保健サービス

第24章 教育部門

第25章 地方政府

第26章 実績の検証 (Performance Verification)

5)雇用行動計画月次進捗報告

アイルランドは、特に若年失業者と長期失業者の減少に力をいれており、54歳以下の失業者は、失業期間が6ヶ月に達する前に、必要に応じ個人別の職業ガイダンスを伴いつつ、訓練、再訓練、就業経験、または就業可能性を高める他の手段を提供される(25歳以上の者は、2003年2月以前は失業9ヶ月に達するまでにとんでいた)。そして、毎月その進捗状況を「雇用行動計画月次進捗報告」として公表している (Employment Action Plan, Monthly Progress Report, Tackling Youth Unemployment and Preventing Long-term Unemployment)。

例えば、2003年7月の報告では、以下の数値などを、失業全体、年齢別(25歳未満、25歳から34歳、35歳から44歳、45歳から54歳)、失業期間別(6ヶ月以内、9ヶ月以上)などに分け、報告している。

①2003年1月～6月の社会・家族省(失業保険担当)から雇用訓練局(日本の職安に相当)に紹介された数、②雇用訓練局での面接数、③上記紹介者中、2003年7月末までに失業給付名

簿を離れた数、同就労した数、雇用訓練局の訓練などのプログラムへの参加者数、学校教育に戻った者の数

6)雇用行動計画の策定・実施メカニズム

各年の雇用行動計画は、他の部局、労使その他のソーシャル・パートナーとの調整を踏まえ、企業・貿易・雇用省の主導の下、策定される。その策定過程では、「社会合意契約文書」などの各種戦略プログラムが当然重視される。具体的な策定・改訂作業日程は、(参考 2) の通りである。他の部局とは、社会問題・地域社会・家族省 (Department of Social, Community and Family Affairs)、教育・科学省 (Department of Education and Science)、公平・均等・法改革省 (Department of Justice, Equality and Law Reform)、財務省 (Department of Finance) であり、雇用訓練局 (FAS) も関与する。ソーシャル・パートナーとは、アイルランド経営者連盟 (IBEC- Irish Business and Employers Confederation)、アイルランド労働組合会議 (ICTU- Irish Congress of Trade Unions) の他、雇用戦略の場合は、アイルランド失業者連盟 (INOU- Irish National Organisation of the Unemployed) に率いられた市民・ボランティア関係団体の代表者のことをいう。参加組織の詳細は、(参考 3) を参照されたい。

なお、企業・貿易・雇用省 (Department of Enterprise, Trade & Employment) は、産業・通商・雇用政策を所管する。7 つの局があり、そのうち、労働力振興部 (Labour Force Development Division) と労働権・労使関係部 (Employment Right and Industrial Relations Division) が労働関係。外局として、FAS (訓練雇用局) があり、その下に、20 の訓練センター、62 の職安 (Employment Office) がある。社会問題・地域社会・家庭省 (Department of Social, Community & Family Affairs) は、年金、生活扶助その他の広範な社会サービスを所管し、全国を 10 地域に分け、マネジャーを置いている。その下に、58 の社会福祉サービス事務所と 89 の出張所があり、年金、労災、失業などの給付を行っている (広汎な給付が、統一的な社会保険で運営されている)。

(参考2) アイルランド雇用計画の策定・改訂ステップ (2002年雇用計画の場合)

ステップ	時期
1. 指針案がEUレベルで作成され、コメント用に配布	9月
2. 企業・貿易・雇用省がガイドラインについてコメントを建議し、EUに提出	
3. ガイドラインが閣僚会議で承認	
4. ガイドラインが全国レベルで関連省庁や機関*そしてソーシャル・パートナー**に、更新されるべき分野を示し、前年の雇用年次計画でEUによって作成された勧告を強調した形式で配布 (2002年の計画ではこれはすべての省庁が関与している合同会議や関連団体の代表者との相互会議が含まれる)	12月
5. 個々の省庁や雇用訓練局による同意された形式に基づいて、新たな雇用年次計画の資料が準備	2月
6. コメントが書面でソーシャル・パートナーから提出	2月
7. 雇用年次計画がコメント用に作成され、配布	2月
8. 雇用年次計画の最終案が作成され、承認のため副首相 (企業・貿易・雇用相兼任) に送付	3月
9. 雇用年次計画が政府によって承認	4月
10. 雇用年次計画がEUに提出	5月
11. アイルランドの代表とEUレベルで雇用年次計画について討議	6/7月
12. ピア・レビューの実施	9月
13. 共同雇用勧告が作成され、各国に勧告が送付	9月

※ 財務省、教育科学賞、社会問題・地域社会・家族省、公平・均等・法改革省および雇用訓練局
 ※※ アイルランド経営者連盟、アイルランド労働組合会議、市民・ボランティア団体全体の統括者
 資料出所: "Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland"
 Economic and Social Research Institute, 2002 (<http://www.entemp.ie/lfd/eesimpactev.pdf>)

(参考3) ソーシャル・パートナーとして関与する組織一覧

EU 各国では、ソーシャル・パートナーという用語を指すことが多いが、アイルランドでは労使に加え、市民・ボランティア団体も含まれる。

The Community Platform*	National Women's Council of Ireland
Conference of Religious of Ireland	National Youth Council of Ireland
Congress Centres for the Unemployed	Protestant Aid
Irish National Organisation of the Unemployed	Society of St. Vincent de Paul

このうち、The Community Platform に、以下の団体が所属する。雇用戦略の場合はアイルランド失業者連盟が主要団体となる。

Age Action Ireland
Community Action Network
Community Workers Co-operative
European Anti Poverty Network Ireland
Focus on Children
Forum of People with Disabilities
Gay and Lesbian Equality Network
Irish Association of Older People
Irish Commission for Prisoners Overseas
Irish National Organisation of the Unemployed
Irish Penal Reform Trust
Irish Refugee Council
Irish Rural Link

Irish Traveller Movement
National Adult Literacy Agency
National Traveller Women's Forum
National Women's Council of Ireland
Network of Women's Refuges
One Parent Exchange & Network
Pavee Point
Rape Crisis Network Ireland
Simon Community of Ireland
Society of St. Vincent de Paul
Threshold
Voluntary Drug Treatment Network
Vincentian Partnership for Justice
Women's Aid

(資料出所) (参考 2) と同じ。

雇用計画には、通常、労使および市民・ボランティア団体の集約された見解（すなわち 3 本の意見書）が付属文書として添付される。例えば、2002 年雇用計画に対するアイルランド労働組合会議の意見書の結論は、「本報告書でなされたこれまでの政策成果、及びこれまでと比べ本物となった (genuine) 協議プロセスを評価する。しかし、昨年の報告書 (2001 年雇用計画) で確認された 2 つの領域—生涯学習と女性の労働市場への参加促進—についてはいまだ挑戦課題として残っており、本計画で出された目標の達成状況がすべての関係者により綿密にモニターされる必要がある。」であった。

7) 政策評価

アイルランドは、北欧諸国と並び、英米等に次ぐ水準で各分野の政策評価に取り組んでいる。

(i) 雇用戦略 5 カ年評価

EU の雇用戦略は、1997 年にルクセンブルグで開催された欧州雇用サミットで開始されたが、5 カ年を経た 2002 年の時点で、各国別、分野別、および EU 全体での総合評価が、それぞれ 5 カ年評価として実施されている。

各国とも、雇用戦略担当部局ではなく、政府ないし民間の研究機関に評価作業を委嘱しており、アイルランドの場合は、政府機関の ESRI (経済社会研究所: The Economic and Social Research Institute) と民間調査機関 (Goodbody Economic Consultants) の気鋭の研究者 6 名が、5 つの分野に分け分担執筆している。以下その内容を要約して紹介する。

A) 就業可能性

(雇用と失業の傾向)

- ① 就業者は 1990 年代における前例のない経済成長を受けて劇的に増加。1993 年から 2001 年にかけて、53.4 万人、46% の増加。1998 年から 2001 年だけで 22 万人の増加。
- ② 失業者も着実に減少し、1993 年の 22 万人 (15.7%) から 2001 年第 2 四半期には 6.5 万人 (3.7%) となった。

③ 長期失業者（1年以上失業者）の減少は特に顕著で、1994年の12.8万人から2001年第2四半期には2万1千人に減少した。この長期失業者の減少の要因は、(ア)長期失業者の退出（雇用ないし非労働力人口へ）ないし（イ）短期失業者が長期になる前に退出したか、の2つに分けられる。分析すると両者とも影響している。雇用戦略が1998年9月以来実施されていることを考えると、訓練雇用局（日本における職安）での丁寧な面接の実施が雇用の増加とあいまって長期失業者の雇用労働者化に寄与しているようだ。しかし、短期失業者と長期失業者の退出率ギャップの減少に積極的雇用政策が寄与しているかどうかの証拠は少ない。

（積極的雇用政策の効果）

① 最近の雇用政策上最大の革新的要素は、雇用行動計画の下、失業の初期段階で各人に体系的に関与する方法である。社会保障給付当局（失業給付も担当）から訓練雇用局に初期段階で照会があり、訓練雇用局で面接の後、仕事ないし訓練プログラムなどが提示される。この手順は1998年9月から失業給付を受給する25歳未満の者に始まり、他の層にも広げられている。暫定的評価では良好な結果が出ているが、厳密なインパクト分析をしていないので明確には判定できない。今後アイルランドでも失業者が若干増加すると見込まれるので、高い質を持ち効果的な教育訓練プログラムの提供が必要である。

② アイルランドは、北欧諸国と並んで積極的雇用政策（ALMP）への強力関与の伝統がある。

表2-5-1 積極的労働市場プログラム(ALMP)の実施 1998年－2001年

	1998年		1999年		2000年		2001年	
	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
失業給付受給者に対する職業訓練	12,108	14.7	12,959	13.5	12,301	12.2	11,158	12.6
自治体による臨時雇用	40,000	48.7	38,927	40.6	36,131	35.8	33,571	37.8
就業復帰手当 (障害年金受給者対象)	24,250	29.5	31,931	33.3	39,067	38.7	32,191	36.3
自営復帰手当(同)	-	-	5,681	5.9	6,152	6.1	4,163	4.7
職業訓練機会制度	4,630	5.6	5,169	5.4	5,298	5.2	5,544	6.2
旅行関係訓練	1,196	1.5	1,178	1.2	2,071	2.1	2,145	2.4
計	82,184	100.0	95,845	100.0	101,020	100.0	88,772	100.0

効果的な積極的雇用政策は、社会的排除を減少し労働供給を需要と効果的に結びつけ技能形成にも寄与している。しかし、労働市場との結びつきが弱い自治体による直接臨時雇用に過度に依存している。また、労働力不足の時期には、参加者の就職の可能性を高め技能不足にも見合うような技能訓練プログラムの提供の必要がより大きい。

B) 税・社会保障給付

欧州雇用ガイドラインは、税制をより雇用親和的にすべしとの指針を含んでいる。しかし、マクロおよびミクロ分析では、アイルランドの税・社会保障給付政策は、最近の雇用の伸びには寄与しているものの、その程度はわずかばかり（modest）で、他の多くの要因がより主要な役割を演じている。

C) 適応可能性

欧州雇用戦略もアイルランド雇用行動計画も、企業を生産的にし競争力を高めるとともに柔軟性と安定性の適切なバランスを得るために、勤務編成の柔軟性（flexibility of working arrangements）の増加の促進を唱道している。実際、パートタイマーや有期契約雇用者などの非典型的労働者は、アイルランドでも過去 10 年増加している。しかし、国際比較では、パートタイマーや有期契約雇用者の割合は EU 下位水準となっている。雇用内容を見ると、時間あたり賃金は、他国と違いアイルランドではパートタイマーの方がフルタイマーより高い、とくに男性では明白である。しかし、職域年金や様々な使用者提供のFRINGE・ベネフィットの対象とはなり難く、雇用の安定性が低い、などの問題がある。

D) 男女間の均等

アイルランドの労働力率及び就業率は顕著に増加し、これらの男女間格差も大きく縮小している。1983 年には女性の 3 人に 1 人しか就業していなかったが、2001 年には 54%が就業している。しかし、①賃金格差があまり減少しない、②女性の雇用者の 3 分の 2 は、事務、販売、健康、個人サービス、教師など狭い分野に集中したままである（職務分離（occupational segregation）が続いている）、等の問題が残っている。

男女間の賃金格差は、1997 年から 2000 年にかけて、0.3%しか減少しておらず、賃金格差是正の分野での雇用戦略の効果は小さい。なお、就業継続期間の長短、育児等による就業中断期間の存在が賃金格差の大きな要因の一つであり、雇用戦略における家庭と職業生活の両立政策（有給育児休暇の増加、育児ケアへの支出増など）には期待できるが、その効果を評価するにはまだ早い。差別禁止法、均等賃金や均等雇用機会政策にもかかわらず職務分離が根強い。男女均等方針が、あらゆるレベルの全ての政策プログラムで具体化されなければならない。

女性の労働力率・就業率は確かに顕著な増加を示しているが、幼児を抱えた女性の労働力率は EU 平均に比べ極めて低い。保育施設投資は増加しているが、アイルランドの場合は極めて低い水準からのスタートであり、また新たな施設の多くが民間部門であるなど利用しにくい者もいまだ多い。

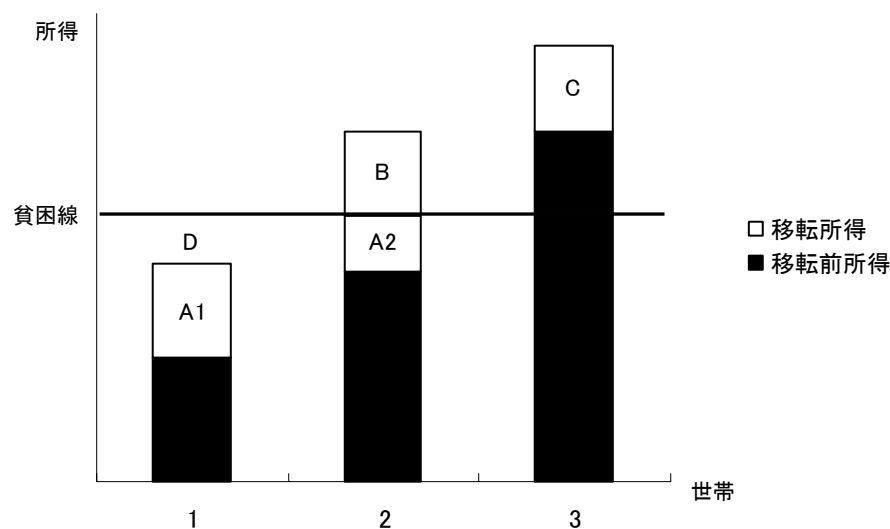
(ii) その他の政策評価

アイルランドでは、政府・民間研究機関等で、積極的に政策評価がなされている。イギリスを意識した分析がなされることが多いのも特徴的である。長くイギリスの植民地だったため、政治・行政システム、労働・社会保障政策なども類似していることが大きい。他方で、長く

イギリスに支配され搾取に苦しんだため、イギリスへの対抗心が顕著なためでもあるようだ。例として、社会福祉政策の貧困防止効果を論じた論文 (Callan and Nolan, 2000) を紹介する。

この論文は、ベッカマンにより展開された有効性・効率性分析を使用して、社会福祉政策の貧困防止効果を論じたものである。まず、各家計ないし各課税単位の移転前所得 (pre-transfer income) を社会保障移転のない前の可処分所得と定義する。所得貧困線 (income poverty line) は、世帯規模、構成ごとに決まる。移転前貧困ギャップは各家計の移転前所得と貧困線の差異で計算され、移転前貧困ギャップの総計は、各家計のギャップの合計となる。そして、社会福祉支出に関するベッカマンの有効性評価尺度 (Beckerman measure of effectiveness) は、社会福祉移転が家計に加わった後に移転前貧困ギャップの総計がどれほど減少したかで測定される。一方、効率性評価尺度 (Beckerman measure of efficiency) は、社会保障支出合計のうち貧困減少に使われた額の割合で測定される。図 2-5-7 で言えば、有効性評価尺度は、 $(A_1+A_2) \div (A_1+A_2+D)$ となり、効率性評価尺度は、 $(A_1+A_2) \div (A_1+A_2+B+C)$ となる。

図 2-5-7 有効性・効率性分析のための家計分類



資料出所 : Callan, T. and Nolan, B. 2000 “Taxation and Social Welfare.”
in B. Nolan, P. O’Connell and C. Whelan (eds.) *Bust to Boom?*
The Irish Experience of Growth and Inequality. Institute of Public Administration.

興味深いのはその後で、著者達が次のように誇らしげに論じていることである。

「イギリスもアイルランドも 1980 年代半ばから 90 年代半ばにかけ移転前貧困者は増加した。しかし、アイルランドの現金移転システムは、移転前貧困失業者を貧困から引き上げる目的のみでイギリスよりも有効であった。その結果、貧困はアイルランドの失業者において減少したのに対し、イギリスでは顕著に増加した。両国の移転制度は出発点において大変似た構造であ

り、所得審査（ミーンズ・テスト）に大きく依存し、社会保険ベースの失業給付に余り依存しない、など類似の発展をした。決定的な相違は失業者などに対する移転所得水準である。」

2.5.5 企業・貿易・雇用省の 2001-2003 年戦略声明書

各省庁は、「公共サービス管理法」(Public Service Management Act, 1997)により、戦略声明書 (Strategy Statement) を策定、公表している。企業・貿易・雇用省の場合は、2001-2003 戦略声明書の中で以下の目標と成果指標を設定している。雇用訓練局も同じような戦略声明書を策定している。

(i) 目標 (Goal)

5つの目標が設定されているが、その中の目標 2 で、「質の高い雇用を促進し、労働供給とアイルランド経済の技能ニーズを一致させ、社会統合を強化し、労働者福祉を保護し、労使間の平穏を促進し、社会政策が生産に寄与するように促進すること」を目標としてあげている (To promote quality employment, to meet the labour supply and skill needs of the economy, to foster social inclusion, to protect the welfare of workers, to facilitate industrial peace and to promote social policy as a productive factor.)。企業・貿易・雇用省の他の目標は、(目標 1) 企業の競争力強化、(目標 3) 消費者利益増大のための競争の促進、(目標 4) 効果的な規制システム、(目標 5) 最高水準での目標達成である。

(ii) 成果指標

目標 2 の成果指標として、以下の指標が挙げられている。

- ・ 長期失業水準
- ・ 就業率 (employment rate) の増加
- ・ 労働者の権利 (employment right)、労使関係は、我々の顧客が妥当で、国際比較でも適切と判断する度合いで測定される。
- ・ 労使紛争損失日数
- ・ 「ソーシャル・パートナー間の合意」(2000 年策定の前回の合意書) に掲げられた事項の推進に対するわが省の貢献
- ・ 職場の安全衛生は、独立の国際評価で測定された国際基準に見合うものであること。

2.5.6 アイルランドの社会保障

アイルランドの社会保障は経済発展と雇用を重視している。すなわち、セーフティ・ネットの整備と企業の雇用意欲、労働者の勤労意欲を高める仕組みの両立を心がけている。

(1) EU (欧州連合) 諸国との比較

南欧を除く欧州の社会保障制度は、次の 3 つに分類されることが多い (南欧諸国は混合型である)。

第 1 の型は、スカンジナビア諸国で、全国民は生活のリスクが生じたときには誰でも普遍的

なサービスへの権利を有する。一般税を主要な財源とし、諸制度は一元的な行政の枠組みで統合されている。

第2の型は、ドイツ、フランス、オランダなどで、所得保障・医療両面で、職域とその家族関係を介した保険が実施され、所得比例の拠出・給付が多い。また、労使等による職業別の基金が運営の役割を負う。

第3の型は、英国とアイルランドで、基礎的給付額はスカンジナビア諸国より控えめで、所得審査が広く使われる。社会政策関連給付（ソーシャル・プロテクション。通常の社会保障に加え、雇用政策、住宅政策も対象となる。）のうち、アイルランドでは29%、英国は17%がミーンズテストの対象となる（1999年）。医療は税でまかなわれるが、所得保障の財源として保険料も重要な役割を持つ。

第3の型を取る2つの国、特にアイルランドの税・社会保険料は、他のOECD諸国と比較して低い。内訳では、所得税、法人税、社会保険料の負担が少ない。これは、英国と同様、企業の雇用意欲と労働者の勤労意欲を高めるよう、雇用親和的（エンプロイメント・フレンドリー）なアプローチを重視し、労働所得に対する税・社会保障負担を低位に抑えていることに加え、アイルランドでは、①人口構成が極めて若いこと（ベビーブームがアイルランドでは1980年まで続いた結果、65歳以上の者の割合は11.5%とEUで一番低く、この割合は、今後10年間は続く見込みである。EU平均は15.6%。それぞれ1996年。）、②海外からの投資を誘致するため低率の法人税を適用していること、などによる。

(2) アイルランドの社会保障制度体系

1921年の独立まで700年にわたり英国支配を受けていたので、アイルランドの社会保障制度は基本的に英国の仕組みに近い。先に述べたように、年金、労災、失業、一部の医療サービスなど広汎な給付が統一的な社会保険で運営される。必要に応じ国税で補完される。被保険者要件を満たすための所得が不足する者には、税を財源とする所得審査付きの所得扶助制度が広汎にある（失業扶助、生活扶助、社会扶助年金、障害給付等）。

使用者負担保険料は、週給38～356ユーロの従業員に対し8.5%、週給356ユーロ超の従業員に対し10.75%である。従業員負担保険料は、週給287ユーロまで免除、287.01～356ユーロまでの者は、最初の127ユーロは免除、上回る収入分に、年負担合計38,740ユーロの上限で4%。週給356ユーロ超の者は、初めの127ユーロが2%、上回る収入分に、年負担合計38,740ユーロの上限で6%。38,740ユーロを超える分には2%とそれぞれなっている。これに加え、従業員（週給356ユーロ超の者）と自営業者（年収18,512ユーロ超の者）は、医療サービス分として2%の負担がある。

アイルランドでは、保健・児童省が医療サービス、児童対策を、社会・地域社会・家庭省が年金、生活扶助その他の広汎な社会サービスを、企業・貿易・雇用省が産業・通商・雇用政策を担当している。

1) 公的年金

1 階は所得審査のない公的年金、2 階は自発的な補完年金となっている。公的年金には、保険給付年金と、社会扶助年金とがある。前者は、週 38 ユーロ以上を稼ぐ雇用者と年 3,174 ユーロ以上を稼ぐ自営業者が対象で、260 週保険料を払い込んだ者に支給される。給付額は、週 113.8～147.3 ユーロの範囲で、扶養児童 1 人当たり 19.3 ユーロの加算がある。後者の社会扶助年金は、88.5～134 ユーロの範囲で、扶養児童 1 人当たり 16.8 ユーロの加算がある。

66 歳以上の者に支給される「老齢年金」は、就労の有無に関わりない。「退職年金」は 65 歳から受給できるが、週 38 ユーロ以上の雇用就労ないし年間 3,174 ユーロ以上の自営業収入がある場合は受給できない。但し、現政府は、昨年 6 月の連立政権合意の中でこの退職要件の撤廃を掲げている。後者の社会扶助年金は、所得審査付きで、財源は税である。保険給付年金は、パートタイマー、自営も対象となるなど大変包括的で、対象者は、50% (90 年) から 60% (2000 年) に増加している。政府は、2016 年には 86% を予測している。

保険給付年金、社会扶助年金とも、扶養者給付、単身世帯給付、80 歳以上者への給付、電気代、冬季の燃料費、電話、テレビ代補助が付加される。66 歳以上の者には、公共交通手段の利用が無料となる。

また、政府は、税優遇などで、職業ないし個人的年金の加入を奨励しており、30 歳以上の労働者の加入率を現在の 50% 強から 70% に引き上げることを狙っている（典型的な保険料は、従業員 5%、使用者 10～20%）。

2) 医療保健

全住民を対象とした税と一部保険料を財源とする「国民保健サービス」であるが、無料で全サービスが受けられるのは 70 歳以上の者と一定収入以下の者（例えば、単身世帯は週 132 ユーロ）だけで、人口の約 1/3 を占める。残り 2/3 については、医療相談、出産、伝染病関係などは無料だが、一般家庭医の診察、入院、一部の永続性疾病以外での投薬等には個人負担がある（但し、医薬コスト補助制度がある）。人口の 4 割の者は、私的医療保険にも加入している。医療サービスの分権化により、8 つの地域医療局がサービスの戦略的立案と管理を行っている。個人の経済状態による医療サービス利用の不公平の是正、より費用対効果の高い医療などが課題とされている。

3) 失業給付・雇用政策

失業給付には、保険給付と税金による失業扶助給付がある。保険給付は一定額で、週 118.8 ユーロを最高 390 日支給。所得審査付きの失業扶助給付も週 118.8 ユーロで、日数制限はなく年金が受給できる 66 歳までが対象となる。英国などと同様、所得扶助受給者に雇用への道と言うことで、税額控除を非課税世帯（個人）にまで適用する（この場合、税当局からの給付となる）税クレジットや最低賃金制度の導入で、扶養児童のいる低所得者、長期失業者、障害者などの就職、良質な雇用の場の拡大に取り組んでいる。

4) 児童給付

16歳以下ないし、障害を有するかフルタイムで就学の19歳未満の各児童に対し、児童給付が毎月117.6ユーロ（第2子まで）、147.3ユーロ（第3子以上）、親に対し支給される。

(3) 経済発展や雇用を重視した税・社会保障

経済発展・雇用改善に向け、企業の雇用意欲と労働者の勤労意欲を高めるよう、雇用親和的（エンプロイメント・フレンドリー）なアプローチを重視している。労働所得に対する税・社会保障負担、すなわち企業の人件費コストと労働者の手取り収入の差額を最小に抑える（表2-5-2）とともに、法人税を引き下げている。その分を消費税等の間接税で補っているが、他方、①年金で、1階部分の公的保険給付を抑制しつつ、職業ないし個人年金の加入を促進し、②医療制度では、公的医療で保障される部分を限定し、③福祉給付についてはミーンズ・テストなどニーズの把握を重視するなど、欧州大陸諸国等と比べ給付面でも抑制された仕組みとなっている。

また、福祉から雇用ということで、前述のように税クレジットを導入している。

表2-5-2 所得税・社会保険料（2000年の水準および1997-2000変化）

	所得税	社会保険料	計	
	2000	2000	2000	1997-2000
アイルランド	13.6	15.2	28.8	-5.2
デンマーク	32.4	12.0	44.4	-0.6
ドイツ	17.3	34.0	51.3	-0.7
フランス	10.4	37.7	48.1	-0.9
オランダ	5.3	39.2	44.5	2.0
スウェーデン	19.5	30.0	49.5	-0.3
イギリス	14.5	15.8	30.3	-1.7
EU15カ国 計	14.0	31.0	45.0	-1.6
アメリカ	16.6	14.3	30.9	-0.1
日本	6.3	18.5	24.8	2.8

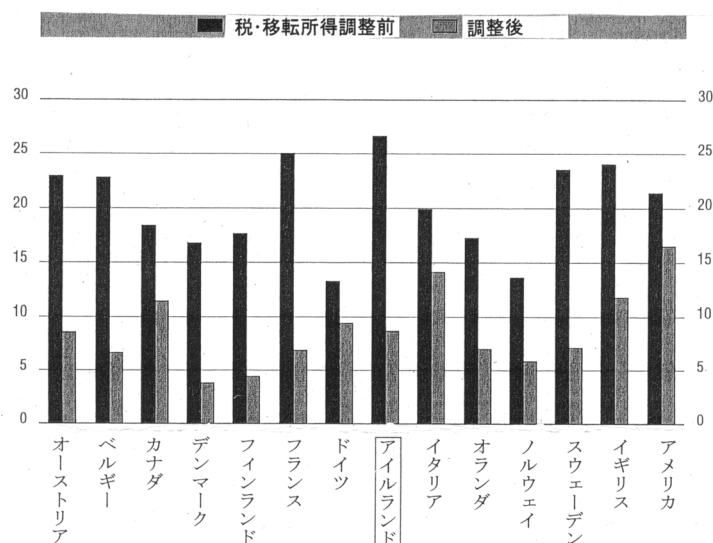
注：生産労働者平均賃金での扶養家族なしケース。実質国民総所得比。

資料出所：OECD、賃金課税 1999-2000

(4) 経済発展と限定的社会保障の好循環

急速な経済成長は所得格差を拡大する。その是正のため、1990年代以降社会保障関係支出を増やしている。図2-5-8のように、税や各種個人給付の調整前でみると、アイルランドの相対的貧困率はOECD諸国の中で一番高いが、調整後でみると大きく下がり北欧諸国、フランス、オランダ等に次ぐ水準となっている。

図 2-5-8 税・移転所得調整前・後でみた貧困率（15-64 歳・1990 年代半ば）



(注) 1. 貧困率は可処分所得が全人口平均の50%以下の者の割合。
 2. 税は、所得税と被用者負担社会保険料を合算、移転所得は個人に対し政府が支給する全ての公的現金給付を合算。
 (資料出所) OECD「家計所得分布調査」(2000)

このように、アイルランドの社会保障支出額は増えているが、GDPに占める比率は他の国に比べ低い。なぜかといえば、①経済成長のスピードが社会政策支出の伸びを大きく上回ったこと、②失業の減少が、失業給付を減らし、税・社会保険料負担者を増やしたこと、③高齢者の少ない人口構造が、年金給付その他の高齢者関係支出を抑制していること、④ニーズの厳密な把握により対象者を限定していること、等による。アイルランドでは、経済発展とニーズを限定した社会保障施策が好循環となっている。

2.5.7 アイルランドの今後

アイルランドもまだまだたくさんの課題を抱えている。まず、所得分布の不平等の是正である。アイルランドは英国、スペイン、ギリシャ、ポルトガルなどと並んで家計の可処分所得が不平等な国の一つである。男女間での雇用機会・処遇の格差、地域間発展の不均衡、医療・住宅など社会サービスの質なども問題視されている。最近では、世界的なIT不況の影響を受けて、進出企業の閉鎖を報じる記事も見かける。失業率も2001年に3.8%まで低下した後、2002年4.3%、2003年6-8月で4.5%とやや上昇している（2003年9~10月では4.4%であり、他の欧州諸国や日本と比べるとまだまだ低い）。インフレも中々終息しない。経済発展により、EU構造基金からの支出も減らされることになる。海外からの投資に対する低い法人税率（10%）についてもEUから注文が付き、2003年からの新規投資は、2025年まで12.5%となった（これまでの投資は2010年まで10%）。

こうしたことから、アイルランドの今後を懸念する者が増えている。しかし、筆者は、かつてのような急成長は望めないにしても、欧州平均を上回る中程度の成長を当面継続するとみる（アイルランド政府も、本年3%の実質成長率を見込んでいる）。新たな法人税率も、欧州全体では依然低い税率である。2003年2月には、2005年までを対象期間とする新たな社会合意「発展を持続するために—2003-2005 ソーシャル・パートナー間の合意」が政労使、農業団体、市民・ボランティア団体の間で、粘り強い協議の末「やっと」締結された。初めの9ヶ月は3%の基本給の引き上げ、その後の9ヶ月は2%の引き上げとする、民間部門における18ヶ月の賃上げ合意（公的部門は別内容）を含んでおり、経済発展継続に対する政労使の強い意思を感じる。

また、人口要因でもまだまだ余力がある。①20—30歳代が多く、また、1980年以降の出生率の低下で、従属人口比率は、2000年以降、EU平均を下回る。20年前後で追いつくまでは、しばらく有利な状況が続く。②女性労働力率は欧州平均よりまだ低い。

2.5.8 アイルランドモデルと日本への政策的含意

一頃オランダモデルが盛んに吹聴された。筆者の考えでは、オランダの雇用・社会保障政策は、イギリス、ドイツ、北欧諸国のちょうど真中に位置する感じだが、アイルランドの雇用・社会保障政策は、このオランダとイギリスのちょうど間ぐらいにあるように思える。

アイルランドについて、第1に強調すべき点は、政府と労使等のソーシャル・パートナー間の合意形成の枠組みである。オランダにおける経済社会審議会や労働財団での協議に相当するのが、アイルランドでは、国家経済社会審議会での分析に基づく、中長期的社会合意契約の締結とそのフォローアップである。オランダもアイルランドも分析部門を含んだ事務局がバックアップしている。そこで緩やかな賃金上昇、広範な社会政策の合意がなされる。オランダでは「オランダ病」、アイルランドでは「欧州の病人」と呼ばれた、ともに大変な経済不振時に社会合意文書の締結が始まった（オランダは1982年、アイルランドは1987年）ことは日本としては大変興味深い。

第2に、アイルランドでは、低い法人税率、規制緩和、人材養成・研究開発への投資、電気通信・交通などのインフラ整備など経済発展、国際競争力の強化を最重点にした政策運営に長年努めていることである。雇用政策では、教育訓練投資や職安での長期失業予防策など労働供給の管理を重視している。社会保障でも、セーフティ・ネットの整備と企業の雇用意欲や労働者の勤労意欲の向上との両立を心がけている。競争を重視するアメリカ型と、社会連帯を重視する欧州型との一種の混合モデルとして日本でも参考となろう。

第3に、経済発展を持続し、その成果を国民生活に還元するため、多くの野心的な戦略プログラムが出され、また、その推進のため、政府機関の新設、再編や統合が頻繁に行われることである。連絡会議を通じ、各省をまたがる調整もきめ細かく行われている。

戦略プログラムとしては、「全国発展計画」(National Development Plan、現行は2000-2006

年が対象で、社会資本の整備計画)、「政労使などソーシャル・パートナー間の合意文書」(賃金などの労働条件や社会政策面での基本線での合意文書。現行は 2003-2005 年を対象の「発展を持続するために」—Sustaining Progress—である。)がとりわけ重要で、「雇用行動計画」、「貧困・社会的排除と闘う全国行動計画」(現行は 2001-2003 年)がそれに次ぐ。各計画とも、経済発展と生活改善の両立をとりわけ重視している。その他、医療、年金など多くの計画が出されており、それぞれ、実施・調整のための事務局(例えば、全国発展計画の全体調整は財務省内に。)が置かれ、適時第三者による詳しい政策評価が実施されている。与党間の調整、首相府による調整も重要な役割を演じている。もちろん、こうした計画はどれも政労使、市民・ボランティア団体等の合意形成の下、企業の競争力維持などによる経済発展と生活改善の両立を重視している。日本においても、年金、公共投資など、国民全体の合意形成を得た長期プラン作成が求められており、アイルランドの各種戦略プログラム作りには学ぶ点が多いのではなかろうか。

「ケルトの虎」(アイルランドの急成長経済はこのように称される)は少々おとなしくなったが、まだまだ元気なリトル・タイガーであるようだ。

【参考文献】

1. 岩田克彦「アイルランド経済社会 -7つの?」、日本労働研究機構、JIL@Work,2003 年春号
2. 岩田克彦「アイルランドの経済発展と社会保障」、週刊社会保障、2003.3.24~4.7
3. アイルランドについては、インターネットで多くの情報が得られるので参照されたい。

社会保障制度の基本的国際比較は、

“MISSOC- Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA”

(http://www.Europa.EU.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html)

医療を除く社会保障給付は、

“Statistical Information on Social Welfare Services2001”

(http://portal.welfare.ie/publications/allpubs/sws_statistics/2001stats.xml)

人口・医療保健は、

“Health Statistics 1999 in Ireland, Department of Health and Children”

(<http://www.doh.ie/statistics/index.html>)

年金制度は、

Ireland's National Strategy Report to the EU Commission on its Pensionsystem

(http://www.Europa.EU.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm)

雇用政策は、

“Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland” Economic and Social Research Institute, 2002)

(<http://www.entemp.ie/lfd/eesimpactev.pdf>)

4. “Bust to Boom? — The Irish Experience of Growth and Inequality”, edited by B.Nolan, P.J. O’Connell, and C.T.Whelan , Institute of Public Administration, 2000
5. Contemporary Irish Social Policy—edited by Suzanne Quin, Patricia Kennedy, Anne O’Donnell, Gabriel Kiely, University College Dublin Press, 1999
6. Country Profile, Ireland, IDS Employment Europe 484, April 2002
7. 牧野利香「アイルランドの雇用における年齢差別禁止法制」、JIL Discussion Paper Series 03-002, 2003年6月