

「公的部門における直接的雇用創出策」 をめぐる国際的動向*)

——OECD での研究を題材として——

白 井 邦 彦

1. はじめに

「公的部門における直接的雇用創出策」(以下「直接的雇用創出策」と略)とは、国・地方自治体等の公的機関、NPO 等の非行政非営利機関(まれには民間企業)に公的資金により失業者吸収を目的とした事業を実施させ、そこに失業者を就労させることで、あるいは公的機関の行う既存の業務に補助要員として失業者を就労させることで、失業者に就労と所得の機会を与えるという失業対策のことである(我が国では“公的就労”等といわれてきた)。近年我が国でも失業問題の深刻化を背景に「緊急地域雇用特別交付金」制度(1999 年度～2001 年度)、「緊急地域雇用創出特別交付金」制度(～2004 年度まで、現在実施中、同制度の詳明については厚生労働省ホームページ参照)が新たに実施され、また大竹 [2001a] [2001b] 日経連 [2001] 大竹・太田 [2002] にみられるように、「直接的雇用創出策」の展開を求める意見も少なくない{ちなみに'02, 10, 30 決定の『総合デフレ対策』においても「セーフティネットの拡充」の中に「直接的雇用創出策」(新公共サービス雇用)の創出が盛り込まれている}。本稿はこうした現状をふまえ、今後(「緊急地域雇用創出特別交付金」制度以降)のわが国における「直接的雇用創出策」展開の在り方を展望することを目的に、「公的部門に

*) 本論文は調査報告書向けに執筆した白井 [2002] に加筆・修正を加え、論文として再構成しなおしたものである。

おける直接的雇用創出策」をめぐる国際的動向として OECD での研究を取り上げ、1970 年代半ば以降の OECD の「直接的雇用創出策」についての分析・研究、それへの政策的スタンスとその変遷について検討しようというものである (OECD については村田 [2000] 参照)。

「直接的雇用創出策」の歴史は古く、イギリスで「1886 年、92 年の不況期に、地方自治体に救済事業を義務づけるために発せられた『チャンバレン回章』(Chamberlain Circular)」に端を発するといわれている(氏原 [1966] p. 309)。その後 1930 年代の大恐慌時に資本主義各国において大規模に展開された。その最も有名なものが、アメリカのニューディール政策のもとで実施された“WPA”(Works Progress Administration, 1935年)によるものである。また戦後においても先進各国の失業政策において、失業保険制度と並ぶ重要な位置を占めていたのであるが、特に 1970 年代半ばの第一次オイルショックに端を発する不況期以降、主要失業政策のひとつとして大いに活用されるようになった(70 年代半ばの不況に対応して先進各国で「直接的雇用創出策」が大規模に実施されるようになったことについては、例えば OECD [1980] pp. 7~12, またこの時期先進各国が展開した失業政策については OECD [1977] pp. 22~31 参照)。そして、「直接的雇用創出策」は、3. で後述するように、80 年代半ば以降、一時若干の縮小傾向がみられた時期があったとはいえ、今日においても多くの国で依然として失業政策の中で重要な位置を占めている。しかも近年その重要性が増している国もいくつか存在している程である(例えば、フランス、ドイツ、スイス、オランダ等、後掲表 3, 4 参照)。

さて、本論に入る前に、OECD の「直接的雇用創出策」の位置付けに関してまず確認しておくべきことは、OECD はその雇用政策というべき「積極的労働力(労働市場)政策」提唱当初¹⁾より今日まで(具体的なスタンスの変化はともかくとして)、「直接的雇用創出策」を積極的労働力(労働市場)政策の一政策手

1) OECD [1964] で提唱、その後 OECD [1976] で再提唱。同政策は日本をはじめ、先進各国の雇用政策に高度経済成長以降大きな影響を及ぼしてきたといえる (OECD の積極的労働力(労働市場)政策の展開については OECD [1990] pp. 13~17 参照)。

段に分類しているという点である。積極的労働力政策とは「経済構造と雇用構造の変化に労働力資源を常に適応させることに重点」をおいた労働力政策のことであり(労働省国際労働課 [1966] p. 113), それゆえここでは、職業紹介、職業訓練等を通じて労働力を経済成長に役立つように地域的、職業的に流動化させる(労働力流動化政策)という政策体系が柱とされる。

そして積極的労働力政策提唱当時 OECD の依頼により、経済成長政策、雇用安定政策全体の中で「直接的雇用創出策」が果たしている役割について多面的に検討した Howenstine [1968] は、「直接的雇用創出策」は、積極的労働力政策において、1. その事業により労働力の地域的流動性を促進するために必要なインフラ(住居、その他公的施設)を提供整備する、2. 失業者にその属性に相応しい就労機会を付与することで、失業によりその労働能力(技能、就労モラル・モラル)が低下することを防止する、3. 失業者に就労経験、訓練機会を付与し、彼らの再就職を促進する²⁾、という3つの重要な役割を果たすことを指摘している(Howenstine [1968] pp. 261~263)。このことは、1. その事業内容が積極的労働力政策展開にとって必要なものを提供するものであること、2. 就労内容が失業者の属性にふさわしいものであること、3. 再就職に役立つ就労経験、訓練機会を付与するものであること、という条件を満たす「直接的雇用創出策」は積極的労働力政策の一政策手段たりうることを示唆しているといえるだろう³⁾。そして今日においても、OECD は「直接的雇用創出策」を積極的労働力(労働市場)政策の一政策手段に分類しているのである(この点については、OECD [1988b] [1990] [1992] 等参照)。

では、1970 年代半ば以降の OECD は、「直接的雇用創出策」に対しどのよう

2) 2, 3 の点は「直接的雇用創出策」がいわば「労働力保全策」として意味をもち得ることを示唆しているといえるが、そうであれば、社会政策＝「労働力保全策」の提唱者である大河内一男氏はなぜ、「失対事業については、基本的に終息を図るべき段階にきている」とし失対事業の(改革ではなく)終焉を求めた 80 年 12 月 6 日の『失業対策制度調査研究報告』をまとめたのであろうか。

3) これらの条件に加えて、その大前提として、積極的労働力政策の管理運営当局と「直接的雇用創出策」の管理運営当局が同一であること、という条件があげられるだろう(Howenstine [1968] p. 261 参照)。

な研究を行い、具体的にはどのようなスタンスをとってきたのであろうか。そしてそれは我が国の政策展開にとってどのような含意があるのであろうか。以下本論では、それらの点について具体的にみていくことにしよう。

2. 「積極的」活用の模索

——70年代半ばから80年代——

(1) 各国の「直接的雇用創出策」への本格的調査

— OECD [1980] について(その1) —

戦後、先進各国は紆余曲折はありながらも、60年代までは高度経済成長、良好な雇用状況を誇ってきた。しかし日本を除く各国は1970年代半ば以降、高度経済成長の終焉、長期的経済停滞、急速な失業の増大という事態に直面し、失業対策が重要な政策課題となり、その一環として当時各国で「直接的雇用創出策」が大規模に実施されるようになった。こうした状況を背景にOECDは、各国(後述の5カ国)で当時実施されていた「直接的雇用創出策」そのものを対象とした本格的調査を行い、それに基づき今後の「直接的雇用創出策」の在り方に対して政策提言を行った報告書を1980年⁴⁾に刊行した。OECD [1980] がそれである⁵⁾。ここではまず、その中の各国の制度に対する調査の結果について若干詳しくみてみることにしよう。

この調査の対象国は、カナダ、デンマーク、ノルウェー、イギリス、アメリカの五カ国である。それぞれの国の調査対象とされた制度は、カナダ = Canada Works, Young Canada Works, Local Employment Assistance Program, デンマー

4) 1980年という年は、我が国では「失業対策事業の終焉」を答申した『失業対策制度調査研究報告』がだされた年でもある。同報告とOECD [1980] との方向性の顕著な相違はどこに原因があるのか、当時の委員はどの程度OECD [1980] の議論を認識していたのか、は興味ある課題であるが、この点についての検討は別の機会に譲ることとする(なお1980年にはILOからも、Balkenhol, B. [1980] “Direct Job Creation Schemes in Industrialized Countries: Issues and Evidence” World Employment Program Research, Working Paper WEP2-24/W.P.15. Geneva: ILO という報告書が刊行されているが、筆者はまだ入手していない。)

5) なお、OECDは、OECD [1980] 以前にも、OECD [1976] [1978] で当時、各国で大規模に実施されるようになった「直接的雇用創出策」に対し、重要な分析を加えている。その詳細については白井 [2002] pp. 72～76 参照。

ク = Public Employment Works, Employment Projects for Young People, ノルウェー = The Extra Employment Scheme, Alternative Jobs in the Public Sector, イギリス = Job Creation Program, アメリカ = Comprehensive Employment and Training Act, である(各国の制度については OECD [1980] pp. 7~12 参照)。なおこの調査は, 上記 5 カ国へのアンケート, 各国の政策当局へのヒアリング, 既存の文献資料の検討という形で行われた。

さて調査結果としては以下の点が指摘されている(調査結果の詳細については OECD [1980] pp. 15~39 参照)。

まずプログラムの規模であるが, 対全失業者比で見た場合, 大体全失業者の 3~10% 位を吸収する規模であるが, ノルウェーのみその比率が 26% とやや大規模に実施されている。

事業での職種としては, 建設・環境(清掃関連)といった低技能肉体労働(しかも屋外労働)中心である。

その中にどの程度職業訓練の要素が含まれているかについては, そのことは常に目標としてかけられ, またそのための努力はなされているにもかかわらず, 実際はあまり含まれていないとのことである。すなわち各国の制度においては, 訓練の要素は実際にはあまり重視されていたとはいえない, というわけである。

プログラムの実施主体は国や地方自治体为主であるが, カナダ, イギリス, アメリカでは NPO が実施主体として大きな役割を果たしているとのことである。

就労者の属性に関していえば, 失業者, 男性(ただしノルウェーのみ女性が半数強の比率を占める), 25 歳未満の若年者を主に, 高齢者(アメリカは他国の制度に比べて壮年層の比率が高い), 経済的にハンディキャップをかかえている人々中心である。なお学歴に関していえば各国の進学状況の違いを反映してまちまちである。

本来プログラムと対象とされていない者が就労している程度(“Targeting Success” として議論されている)は, 国によってさまざまであるが, 全体として少

ないとされている。

「直接的雇用創出策」の有効性についての大きな論点であるプログラムへの就労が以後の再就職等に及ぼす効果については、次のような結果が紹介されている（その点について詳しくは OECD [1980] pp. 21～22 参照）。カナダの“LEAP”就労者については、プログラムへの就労終了後（どの時点かは不明）、43% が就労、33% が失業、24% が非労働力化とのことであり、“YCW”への就労者についてはプログラムへの就労終了後 99% が学業を再開していたとのことである。ノルウェーの“AJP”については、“AJP”就労中にインタビューを受けた者の数カ月後の状況は「“AJP”に継続就労」= 10%、「別の仕事に就労」= 37%、「就学」= 19%、「失業」= 13%であった。イギリスの“JCP”に関しては、就労終了直後「就労」= 34%、「就学、職業訓練」= 5%、「失業」= 56%とのことである。75年1～6月にアメリカの“CETA”の公的就労に就労し始めた者を対象にした調査によれば、プログラムへの就労終了3カ月後には 61% が職に就いていたそうである。最後にスウェーデンの“Relief Works Programme”についての若年者を対象とした調査では（スウェーデンは OECD [1980] の調査対象国ではないが...）、同プログラムへの就労終了直後「就労」= 51%、これに対し3カ月後では「就労」= 59%、「“Relief Works”への還流」= 11%、「就学、職業訓練」= 12%、「失業」= 15%となっている。しかしこうした結果をどう評価するかについては、いわば“Random Assignment Experiments⁶⁾（「実験分析手法（本来法）」）による

6) Random Assignment Experiments（「実験分析手法（本来法）」については、以下のよう
に説明されている。

「当該事業への参加を希望する者を無作為に『参加者（参加させるもの：Treatment Group）』、『非参加者（参加させない者：Control Group）』に振り分け（Random Assignment）、参加者と非参加者を追跡調査して比較することで当該事業の効果を測定し、その非独立変数、独立変数を明確化させ、何が決定要因であるかを分析する。当該事業以外の条件を同等にすることが比較的容易であるため、比較的厳密な分析が可能となる。その一方で（意図的に参加させないものを創出するため）倫理的な問題が指摘される。」（労働問題リサーチセンター [2000] p. 27）。

なお、“Random Assignment Experiments”の代替手法に、“Quasi-Experiments（「実験分析手法（疑似法）」）がある。それについては次のように説明されている。

「可能な限り参加者と属性が似ている非参加者グループ（Control Group ← “Comparison Group” では？…筆者）を統計データから抽出し、それと実際の参加者（Treatment

“Treatment Group”と“Control Group”との比較がなされていないため(同手法については、例えば Fay [1995] pp. 6～8, 及び Table 4a, 労働問題リサーチセンター [2000] p. 27 参照), 正確には不明としている。

就労者の就労への満足度については、かなり高いとのことである。そして大多数が仕事がおもしろく、就労することで社会の役に立っているとの実感が感じられるとしている。ちなみに不満な点としては、主として設備や管理の在り方に対してであり、プログラムを否定する方向での不満ではなく、よりよいものにする方向での不満である。

賃金については、基本的には低額であり、上限が定められているケースが多い(ただし地方自治体財源による上乘せが認められている場合もある)。賃金については高すぎて不都合が生じているケースはなく、逆に賃金が低すぎるがために、それなりの技能を有する失業者等にとって魅力のないものになってしまい、そうした人材がなかなか就労しないという方が問題としている。

プログラムのコストに関していえば、正味コスト{= プログラムへの支出額 - (就労者からの税収 + 就労者の社会保険料納付額 + プログラムを実施することによる失業保険・公的扶助等の節約額)}という観点から考えれば、推計で大体プログラムへの支出額の 35～60% 位とのことである(アメリカ“CETA”に関する推計では、この正味コストは総支出額の大体 70～85% であったと思われる, The Congress of the United States Congressional Budget Office [1981], 特にその Summary Table 1, Table 1 参照)。

「直接的雇用創出策」により創出された雇用のうち「正味雇用増」⁷⁾といえる

Group)を比較することで当該事業の効果を測定し、決定要因を分析する。本来法に比べて、両者の条件に相違が生じる可能性が高くなるという短所がある」(労働問題リサーチセンター [2000] p. 27)。なお“Quasi-Experiments”については例えば Fay [1995] pp. 6～8, Table 4b も参照。

- 7) 「正味雇用増」「みせかけ上の雇用増」(後出)の議論については、本論文補論参照。ちなみに本稿では、Fay [1995] の式、 $\text{Net Impact} = \text{Gross Impact} - (\text{Deadweight Loss} + \text{Substitution Effect} + \text{Displacement Effect})$ での、“Net Impact”を「正味雇用増」、 $(\text{Deadweight Loss} + \text{Substitution Effect} + \text{Displacement Effect})$ を「みせかけ上の雇用増」と呼ぶことにする。なお“Deadweight Loss”, “Displacement Effect”, “Substitution Effect”の概念については、Fay [1995] p. 30。

のはどの位の比率かについては、創出された雇用のうち、かなりの程度は「正味雇用増」と考えられるのではないかとのことである。ちなみにアメリカについては「正味雇用増」の比率が全体で82%とのことである。⁸⁾

雇用増の即効性については、かなり高いとしている。

「直接的雇用創出策」で実施される事業により生み出される財やサービスの価値(別の言葉でいえば、これによりなされる仕事の社会的有効性)に関しても、同施策をめぐる大きな論点のひとつである。この点については、明確なことは言えないとしつつも、カナダの“LIP”に関しての調査のように社会的に価値を有することが明確に指摘されている調査もあること、どのプログラムも単に失業者対策だけでなく、社会的に必要なサービス等の供給をも目的にかかげていること、が指摘されている。なお、それにより供給されるサービス等が社会的有用性をもつようにするための手段として、地域の各代表から成る(プロジェクトの)諮問機関・セクション機関が活用されているというケースがみられるとのことである。

ところで一口に失業といっても、さまざまなものがあり、さまざまに区分されるであろう。そして景気循環の過程で一時的に失業に陥っている場合(循環的失業)と、それ以外による場合(構造的失業)という区分もそのひとつといえよう。こうした区分からは「直接的雇用創出策」も構造的失業対策用と循環的失業対策用に区分されるべきであるということになるが、現実にはどうだろうか。OECD [1980] ではこの点も調査対象としているのであるが、それによれば、当初は区分されていたが、次第に曖昧化されたとしている。

いうまでもなく、失業対策を念頭において実施される政策は多数であり、減税や財やサービスへの公的支出の増大といったマクロ的諸施策もそのひとつである。OECD [1980] ではそうしたマクロ的諸施策と比較しての「直接的雇用

8) この数値は、Nathan [1981] による CETA での「直接的雇用創出策」についての調査からのものと思われる。ちなみに、アメリカの CETA による「直接的雇用創出策」に対しては、「創出された雇用のうち、ほとんどは『みせかけ上の雇用増』であるにすぎない。それゆえ雇用創出効果は低い」との批判がかなりなされ、それを裏付ける研究も数多く存在した。Nathan [1981] の研究は独自の調査をもとにそうした批判に反論を加えたものでもある。

創出策」の費用対効果について、Nell Bailey, Robert Solow によるアメリカに関する 1978 年の調査が紹介されている(その点について詳しくは OECD [1980] pp. 37~38 参照)。それによれば、「直接的雇用創出策」による一人当たりの雇用にかかるコストは(年間)8,000 ドルに対し、通常の雇用の場合は一人当たりのコストは 20,000 ドルである。ただし「直接的雇用創出策」による雇用のうち「みせかけ上の雇用増」とみなされるべき部分もあるが、その部分にあてられた資金についても、それによってその分、公的機関の財政に余裕が生じ、しかもその多くの部分は「減税」「財やサービスへの公的支出」といった結果的に雇用増をもたらす支出にまわされているため、雇用創出効果は 0 とはいえない。かくして「直接的雇用創出策」はマクロ的施策に比べて費用対効果の点で 2 倍前後効果が高いということである。つまり同一額の支出で「直接的雇用創出策」の方がマクロ的諸施策の 2 倍前後の雇用をつくりだしている、というわけである。

最後に「直接的雇用創出策」のインフレに対する影響についても言及されており、そこでは低賃金原則の徹底、賃金交渉力のない者が対象となっている点より、インフレに対する悪影響はあまりないとしている。むしろ賃金が低すぎるこのの方が問題ではないか、との指摘がなされている。

(2) 本格的調査をふまえた政策的提言

——OECD [1980] について(その 2)——

OECD [1980] は、以上のような調査結果をふまえ、どのような政策的提言をおこなっているだろうか。ここではその点についてみてみることにしよう(政策提言の詳細については OECD [1980] pp. 40~44 参照)。

第一はプログラムデザインに関してであるが、まず構造的失業対策用と循環的失業対策用とに明確に区分する必要を強調した上で、それぞれのプログラムについて次のような点を指摘している。すなわち構造的失業対策用のプログラムについては、構造的な問題に直面している人々に的確に支援を与え、以後の雇用生活状況の改善に寄与するよう留意すべきであり、逆にプログラムの迅速

な開始終了、労働集約性や産出物の価値の追求、「正味雇用増」の拡大、対象者を公的(に認定された)失業者に限定、といった点は必ずしも重視される必要はないとしている。そして具体的には、構造的失業対策用のプログラムでは、1. 訓練機会を多く提供し、就労者に市場競争可能な技能を身につけさせるようにする、2. 正規の労働市場に参入できる可能性のない人々には、恒久的な雇用を提供する、3. 低成長の持続によって、正規の雇用に就くことが不可能となっている人々には、長期的な所得支援を行うことの代替物として、継続的に雇用を提供するようにする、といったことが示唆されている。これに対し、循環的失業対策用のプログラムに関しては、迅速な開始終了、労働集約性や産出物の価値の追求、「正味雇用増」の拡大、公的な失業者を対象を限定、といった側面が重要であるとしている。そして具体的には、1. 労働市場の正規のメンバーであったが、景気循環の結果一時的に職を失っている人々向けに、一時的に雇用機会を提供するような種類のものであること、2. 恒久的であってはならず、また職業訓練の要素は不要、といった点が提案されている。

第二は財源の割り当て方式についてであるが、国・地域の失業率に応じて、国の予算、補助金の地域への割り当ての規模を決定し、プロジェクトのコストは100%国が補助するという方式が望ましいとしている。けれど地方自治体にコストの一部を自己負担させ、かつ予算配分が自治体によるプロジェクトの提案に基づくとなると、財政事情が厳しい自治体(失業問題が深刻な地域と重なりあう)はプロジェクトの実施に消極的になってしまうからである。

第三は職業訓練要素を高めるという点に関してであるが、この点については、次の3点が指摘されている。すなわち1. 技能を有する管理補助業務従事者には一定の賃金を払えるようにする方向で、賃金への制約を緩和する(そうすることで、技能を有するものの就労を促進し、かれらを通じて職業訓練を行えるようにする)、2. 訓練施設の充実を図るため、非労務費への補助率を高める(訓練施設は非労務費扱いのため)、3. 就労者の所有技能、ニーズにふさわしい雇用機会を提供するようなさまざまなプロジェクトを実施する、といったことである。

第四は、同施策の大きな論点のひとつである、就労終了後の再就職の促進に

関してである。この点については、1. 再就職の促進が問題となるのは先にみたように、構造的失業対策用のプログラムの方であるから、それと循環的失業対策用のプログラムとの区分を明確にする、2. 訓練機会を増加し、就労者向けにカウンセリングを実施する、職業紹介機能の改善、技能・ニーズ・求人状況にマッチしたプログラムの実施、職業紹介機関との定期的な接触の促進、といった措置がとられるべきこと、3. 個々のプロジェクトの実施期間、個々の就労者のそれへの就労期間をフレキシブルにする(具体的にはより長期も可能とする)、4. 賃金、設備費に対する制約をゆるやかにする(職業訓練要素を高めるため)、といった提案がなされている。

第五はその事業により提供される財やサービス(産出物)の価値を高める方法についてである。そこでは、1. 事業の計画、検討に十分時間をかけること(ただし時間を十分かけると「みせかけ上の雇用増」の比率が高くなる危険あり)、2. プロジェクト方式(失業者を既存の行政活動の補助業務に就労させるという方式ではなく、特別に失業者就労用のプロジェクトを実施するという方式)をとる、3. その際、プロジェクトの選定・チェックを行うその地域の各界代表から「プロジェクト諮問・セレクション機関」等を設置する、といったことが提示されている。ちなみに、2,3についてももう少し詳しく述べれば、プロジェクト方式には、公共サービスの従来にない新しい供給形態を実験でき、効果のあがった供給形態については正規の公共部門の活動にとりいれられるというメリットがあり、また、地域の各代表からなるプロジェクト諮問・セレクション機関の活用には、公的部門の雇用対策への取り組みが公的部門の外部にさらされるようになるというメリットがあるとしている。

ところでプロジェクト方式では、プロジェクト期間がいったん終了すれば、たとえそのプロジェクトにより提供されていたサービスへのニーズが存在し続けても、サービスの提供もなされなくなってしまうのではないかと、との懸念が生じるであろう。第六はその問題に関することであり、それへの対応策として、1. 建設、環境改善等仕事が完了すれば、事業実施の必要性もなくなるという種類のプロジェクトを実施する、2. プロジェクトの受け皿となれる組織を、プロ

プロジェクトが終了しても別の財源でそのサービスを続けられるような組織にのみ限定する、3. 恒久的なプロジェクトを実施する、ということが提案されている。

第七は賃金についてである。この点に関しては、1. 賃金は相対的には低くしつつ、賃金の低さを補うために、職業訓練、就職カウンセリング、職業紹介の機会を充実させる(これは賃金は高すぎても低すぎても弊害がでることへの対応策であろう)、2. ただし長期失業者、恒久的な就労者に対しては付加給付を支給したり、又総賃金コストが一定増加することもやむをえない、としている。

第八は資材費等(非労務費)への補助に関してである。すなわち、1. 循環的失業対策用のプログラムに対しては、より多くの就労機会を創出し、必要性に応じ迅速な開始・終了を行うことが要求されているという理由により、資材費等への補助の制約はやむをえない、2. これに対し、構造的失業対策用のプログラムに対しては、訓練施設等を充実させるため、資材費等への補助の制約はゆるやかにすべき、との主張がなされている。

第九は「正味雇用増」を確保するという問題についてである。先にみたようにもともと「直接的雇用創出策」の「正味雇用増」の比率は高いのであるが、ここでは利潤追求型の事業に関して興味深い指摘がなされている。すなわち利潤追求型の事業であっても、不況地域を対象とし、既存の企業活動と競合しないような活動であれば、民業を圧迫し民間の雇用を侵食する(つまりその事業による「正味雇用増」の比率が少なくなる)という事態は避けられるとの論述が展開されている。

そして最後にプロジェクト実施主体に、プロジェクト実施に関しより事前に通告し、補助金配分ルールをより明確化することで、プロジェクト立案の綿密化を可能にすべきことが指摘されている。

(3) 長期失業と「直接的雇用創出策」

——OECD [1988a] について——

第二次オイルショック以降になると、先進各国では単なる失業の増大ではなく、長期失業の増大がクローズアップされるようになる。こうした中で OECD

「公的部門における直接的雇用創出策」をめぐる国際的動向

表1 80年代半ばに Panel 構成国で実施されていた「直接的雇用創出策」の概要

	プロジェクト名	対象者	就労期間	就労者数	開始年
オーストラリア	Community Employment Program (CEP)	不利な立場の失業者、特に失業期間 9 カ月以上の者優先	3～9 カ月(平均 6 カ月)	46,500 (84/85)	1983
オーストラリア	Measures for the Procurement of Jobs (Action 8000 プログラムの一部)	失業期間 3 カ月以上(15～25 歳の者)又は失業期間 6 カ月以上(25 歳を越える者)	6 カ月	2,000 (予定)	1985
ベルギー	Third Sector of Employment	失業期間 2 年以上の者	無期限	29,400 (1985)	1982
	Interdepartmental Budgetary Funds to Promote Employment	失業期間 1 年以上の者		3,000 (1984)	
デンマーク	Job Offer Scheme (JOS)	最近 27 カ月中 21 カ月以上失業状態にあった者(25 歳未満の者は 15 カ月中 12 カ月失業状態にあった者)	7 カ月	45,300 (1983)	1978
フィンランド	Temporary State Employment	登録失業者、ただし若年者及び長期失業者優先(長期失業者; 25 歳未満は失業期間 1 年以上, 25 歳以上は失業期間 2 年以上)	1 年間	1 カ月平均 6,700 人 (1984) うち 450 人が長期失業者	1982 (その形態)
	Employment Subsidies paid to Municipalities	同上	1 年間	1 カ月平均 19,100 人 (1984), うち 1,300 人が長期失業者	1982 (その形態)
西ドイツ	ABM Programme	通常、失業期間 6 カ月以上の者	通常 12 カ月延長可	45,000 (1984), うち 14,000 が失業期間 12 カ月以上	
アイルランド	Social Employment Scheme (SES)	25 歳以上の失業者で失業期間 1 年以上の者	1 年まで	5,000 (1985)	1985
オランダ	Employment Creation Scheme	失業期間 1 年以上の者, 23 歳未満の者は失業期間 9 カ月	1 年	14,000 (1984)	1979

	プロジェクト名	対象者	就労期間	就労者数	開始年
イギリス	(WVM Programme)	月以上			
	Special Employment Projects for LTU (長期失業者)	失業期間 1 年以上の者	プロジェクト期間	47,000 (1985, 予定)	1984
	Community Programme (CP)	最近 15 カ月中 12 カ月以上失業していた者(25 歳未満の者は 9 カ月中 6 カ月)	1 年まで	200,000 の雇用	1982

出所) OECD [1988a] pp. 87～89, 詳細についてはその箇所参照

は、各国の長期失業政策について検討する Evaluation Panel を設置し、Panel 構成国(オーストラリア、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、旧西ドイツ、アイルランド、オランダ、イギリス)で 80 年代半ばに展開された、長期失業政策についての評価を行った。OECD [1988a] は、その Panel による調査結果と提案、およびそれを受けての OECD 事務局としての長期失業対策への評価・提案からなる。では OECD [1988a] においては長期失業対策として展開された「直接的雇用創出策」に関して、どのような論及がなされていたのであろうか。

80 年代半ば Panel 構成国で展開されていた、「直接的雇用創出策」は表 1 のとおりである。同 Panel はそれらについて、次のような 7 つの調査結果を提示している(詳しくは OECD [1988a] pp. 60～62 参照)。

1. 当時展開された「直接的雇用創出策」が、長期失業者救済ということを目的としていることはいうまでもない。しかしそれが唯一の目的というわけではない。対処を必要とされながら満たされていない社会的環境対策のニーズと、長期失業という形で大量の未活用人材をマッチングさせるということも、同政策の大きな目的のひとつであったことが指摘されている。すなわち、各国政府は当時、長期失業者を活用して社会的に必要とされるニーズに対応するサービス等を提供するという施策を考えており、それが「直接的雇用創出策」の大きなモチーフを形成していたというわけである。

2. 仕事の種類としては、多くは建設・環境(清掃等)の低技能肉体労働であ

るが、非行政非営利団体（NPO 等）の関与の広がりと共に、仕事の種類は大きく拡大する傾向がみられたとのことである。

3. 長期失業対策を念頭において展開される政策にはさまざまなものがあるが、他の政策に比べて「直接的雇用創出策」は、救済が確実に長期失業者向けになされるという点で優れているといえる、としている。すなわち他の政策の場合、それにより救済を受けるものの中で長期失業者が占める比率は相対的に小さいというわけである。

4. ところで「直接的雇用創出策」は何よりも失業者救済を目的とするものである。そこから必然的に同政策の原則のひとつとして、「民業非圧迫」ということが追究されることになる。すなわち同政策により実施される事業がもし民間と競合し、その結果民間の事業活動が一定縮小されてしまうという事態が生ずれば、同政策の実施により民間での雇用が一定量減少することになり、雇用創出という目的に反してしまうからである。しかし、「民業非圧迫」の原則を追究すると、同政策により展開する事業の範囲が制約を受け、失業者を活用として社会的に必要なサービス等を提供するという、同政策のもうひとつの大きな目的が犠牲にされることになってしまうだろう。ここではこうした意味で、「民業非圧迫」原則が、「直接的雇用創出策」のさらなる展開に際してひとつの制約をなしていることが指摘されている。

5. (1)でもふれたように、再就職促進に対する効果は「直接的雇用創出策」をめぐる大きな論点のひとつである。そして OECD [1988a] では、この点に関しイギリス“CP”，ドイツ“ABM”，デンマーク“JOS”，オーストラリア“Wage Pause Program（“WPP” ’82年12月から1年間のみ実施，“CEP”はその拡大バージョン，“WPP”についての詳細は OECD [1988a] p. 39 参照）について次のような事例が紹介されている（詳しくは OECD [1988a] p. 61 参照）。すなわちイギリスの CP（調査実施 1985 年）については、就労終了後 8 月後に「就労」= 34%，「職業訓練」= 3%，「失業」= それ以外の者大部分、となっている。ドイツの“ABM”に関しては（調査実施 1978 年）、「一年以内に就職」= 40% であり、デンマークの“JOS”では、「就労終了後一年間ずっと失業していた者」= 33% であ

る。また Control Group との比較をおこなったオーストラリアの“WPP”を対象とした調査によれば、「失業期間9カ月以上の失業者に対しての方が、失業期間がそれ以下の失業者に対してより効果が大きい」との結果が示されている。その上で、再就職促進効果は決して小さいとはいえないが限界もあること、正規の雇用に対処できる能力を取得させるようにするにはどうしたらいいかという点が課題である、としている。なおここでも、オーストラリアの“WPP”の事例についての論述の中で、再就職促進効果を分析するにあたっては、いわば前述の「実験分析手法」による“Treatment Group”と“Control Group”との比較が必要であることが示唆されている。

6. 同 Panel の調査においても、他のマクロ的諸施策(減税、公共投資等)との比較検討がなされている。そのうち費用対効果については、マクロ的諸施策に比べて「直接的雇用創出策」の方がかなり高いことを示すイギリスについての Davies, Metcalf の研究 (Davies and Metcalf [1985] “Generating Jobs: The Cost Effectiveness of Tax Cuts, Public Expenditure and Special Employment Measures in Cutting Unemployment” *The Economic Analyst*, Vol. V, No. 4, Simon and Coates, London) が紹介されている。また、「直接的雇用創出策」の雇用が確実に長期失業者によって享受されるようにすることは(プログラムをそのように設計すれば)可能であるのに対し、マクロ的諸施策により創出された雇用は長期失業者によって確実に享受されるとは限らない、という点も指摘されている。

7. 同政策の事業により提供されるサービスの価値については、同事業への就労経験によって以後の雇用可能性が高まったということをも考慮すべき、との論及がなされている。

以上の調査結果をふまえて、同 Panel は「直接的雇用創出策」を次のように位置づけている。すなわち、同政策は長期的なスパンとしてみた場合の長期失業対策とはいえないが、必要な施策が展開されるまでの中期的な長期失業対策であるといえる。同時に、同政策は就職困難層にとっては生命線のひとつをなし、彼らが労働市場から脱落し再就職可能性を失ってしまうことを予防するという役割を果たしているといえる。それゆえ「直接的雇用創出策」は低技能、

低学歴の長期失業者に対処できる唯一の手段といえる。そして同政策の展開のための改善提案として、「民業非圧迫」原則を緩和するなどして、仕事の質を高める、訓練施設、及び他の労働力施策との結び付きを強める、といったことを提起している（OECD [1988a] p. 62, p. 70 参照）。

こうした Panel による調査結果・結論・提案を受けて OECD 事務局自体は「直接的雇用創出策」は就労経験を付与するという点で長期失業者対策として優れているが、その中で十分な職業訓練が提供されていないということは改善を要する点である、としている。そして、パートタイム雇用（「直接的雇用創出策」での）とパートタイム訓練を組み合わせた形態の「直接的雇用創出策」を実施すべき、との提案を行っている（OECD [1988a] pp. 97～98）。

3. 消極的「活用」への変化と近年の動向

——90 年代以降——

(1) 「直接的雇用創出策」に対するスタンスの転換

——OECD [1990] について——

80 年代半ば以降になると、OECD 各国で経済成長率の回復にもかかわらず、失業率は低下しないという現象みられるようになった。そうした事態を背景に、90 年代に入ると、OECD の経済政策の力点もマクロ的総需要管理政策からミクロ的構造調整政策（規制緩和）へと移行するようになる。それに対応して、OECD の「直接的雇用創出策」に対するスタンスも、80 年代までの「積極的」活用から、消極的「活用」へと変化した。ここでは、そうした点について詳しくみていくことにしよう。

OECD は 1990 年に OECD [1990] を刊行し、各国の 80 年代後半に展開された労働市場政策（雇用政策）についての調査・検討（主として各国予算を基にした分析）を行うと共に、90 年代の労働市場政策の方向の提示をおこなった（その方向性については、OECD [1990] pp. 8～10, pp. 81～88 参照）。そこでは、80 年代までとは異なった「直接的雇用創出策」に対するスタンス（消極的「活用」）が示されるようになっている。その点について確認することにしよう。

表2 80年代後半に OECD 各国で展開されていた「直接的雇用創出策」の例(一部)

	プログラム	開始年	終了年
オーストラリア	・Community Employment ・Community Volunteer Program ・Labour Market Measures for Aboriginals	1983 1986 少なくとも 85～89 年の間は実施	1988 1987
ベルギー	・Subsidised Regular Public Sector Jobs ・Temporary-job Schemes	1987 少なくとも 85～88 年の間は実施	
カナダ	・Unemployment Benefits in Work Projects	少なくとも 85～89 年の間は実施	
デンマーク	・Job Offer Scheme	1978	1994
フィンランド	・Public Works to Promote Employment ・Temporary State Jobs ・Grants to Municipalities for Temporary Work	少なくとも 85～89 年の間は実施 1982 1982	89 年段階で実施中 89 年段階で実施中
フランス	・Programmes d'insertion Locale ・Programmes Locaux d'insertion en Faveur des Femmes Isolées ・Compléments Locaux de Ressources	1986 年より後 1986 年より後 1986 年より後	
西ドイツ	・Allgemeine Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)		
アイルランド	・Social Employment Scheme	1985	88 年段階で実施中
オランダ	・Special Works (WVM) ・Construction Works (TPP) ・Work Practice for the Long-term Unemployed	1989	89 年段階で実施中 1987
ポルトガル	・Temporary Works ・Measures for Seasonal Workers	少なくとも 86～88 の期間は実施 少なくとも 86～88 の期間は実施	
スペイン	・Temporary Jobs ・Use of Unemployment Benefits for Public Works	少なくとも 85～88 の期間は実施 少なくとも 85～88 の期間は実施	
スウェーデン	・Temporary Job Creation ・Special Regional Measures ・Measures for the Part-time Unemployed	少なくとも 85～89 の期間は実施 1986 1987	89 年段階で実施中 89 年段階で実施中
イギリス	・Community Programme ・Voluntary Projects Programme	1982	1988 1988
アメリカ	・Senior Community Employment Program	少なくとも 85～89 年の期間は実施	

出所) OECD [1990] pp. 98～130 をもとに作成

「公的部門における直接的雇用創出策」をめぐる国際的動向

さて、OECD [1990] での、「直接的雇用創出策」に対する分析結果は大きく分けて、以下のように3つの点にまとめられる (OECD [1990] pp. 46~48 参照, なおこの時期各国で展開された同政策の例としては表2参照)。

1. 「直接的雇用創出策」は1980年代半ばまでは、各国において労働市場政策分野で大きな位置を占めていたが、1980年代半ば以降、オーストラリア、ニュージーランド、オランダ、ノルウェー、アメリカ(同国は80年代前半より)、イギリス等といった国では、同政策の廃止、大幅改革(縮小)がなされるようになった。その背景には同政策が失業者対策として効果が薄く、しかもコス

表3 OECD 各国の全労働市場政策支出額に占める「公的部門における直接的雇用創出策」への支出割合 (単位: %)

国名 \ 年	85	86	87	88	89
オーストラリア	8.6	6.0	4.0	2.0	0
オーストリア	0.6	2.0	2.3	1.7	2.2
ベルギー	17.0	18.5	15.8	13.9	14.2
カナダ	0.9	0.8	0.7	0.8	1.0
デンマーク		0.08	0.009	0	0
フィンランド	16.9	15.0	15.1	18.9	19.5
フランス	0	0.009	0.2	0.3	0
西ドイツ	5.3	6.3	6.7	6.7	6.2
ギリシャ	1.6	2.6	1.4	1.1	1.1
アイルランド	1.8	4.5	4.9	5.1	4.1
イタリア	0	0	0	0	
ルクセンブルク	0.1	0.4	0.4	0	1.8
オランダ	1.0	1.8	1.1	0.4	1.1
ニュージーランド	40.1	19.3	1.7	0	2.0
ノルウェー	16.2	3.8	0.4	0.4	0.9
ポルトガル		3.4	6.0	6.3	5.3
スペイン	4.0	4.3	3.8	3.9	4.0
スウェーデン	10.7	8.4	6.4	5.7	5.8
スイス	0	0	0	0	0
イギリス	6.7	9.6	10.5	7.5	0
アメリカ	0.9	1.0	1.0	1.1	1.0

注) 空欄は不明(0とは限らない)。

出所) OECD [1990] pp. 98~130 より算定

トがかかるとの認識がある。とはいえ、ベルギー、旧西ドイツ、アイルランド、フィンランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデンでは80年代半ば以降も、労働市場政策(雇用政策)全体の中で重要な位置を占め続けており、なかでも同政策が最も大規模に展開されているのは、ベルギーにおいてである(表3)。

2. 「直接的雇用創出策」が失業対策として効果が薄かったと判断された理由としては、① ルール変更が頻繁である、② 中央政府が財源(の全部又は一部)を負担し、事業実施は地方政府等といった形態が一般的であるが、その際地方政府等は雇用対策という側面よりも、事業効率といった点を優先させるという形態がみられたこと、といったことがあげられる。なお②に関しては、中央政府からの補助金の対象を各地域の職業紹介機関を経由して就労した就労者の賃金に限定することで対処可能であろう、としている。けだしそうした施策のもとでは、それ以外の就労者の賃金・非労務費は地方政府の自己負担となるため、地方政府が雇用対策の側面より事業効率を追求することが抑制されるからである。

3. OECDの過去の調査⁹⁾では、就労者の就労終了以後の再就職促進に一定効果があったことも示されているが、その効果もそれ程大きくなく、また各プログラムと就労者の再就職の間に実際の程度の相関があるといえるかも不明である、としている。ただし、同政策には、失業者に就労の機会を与えることで、彼らの労働市場からの脱落を防止するという効果があったことは否定できないであろう、とのことである。

そして以上のような分析結果をもとに、「直接的雇用創出策」の縮小、職業紹介・流動促進・職業訓練の諸施策の重視(すなわち前者から後者への政策力点の移行)を提案している(OECD [1990] Chapter V, 特に p. 87 参照)。

なお、OECD [1988b], [1992] でも、OECD [1990] とほぼ同様の分析・指摘がなされている。

9) 具体的にどの調査を指しているのかは、文章(OECD [1990] p. 48)からは不明。80年代半ばに実施され、刊行されていないと思われる“Direct Short-term Job-Creation Initiatives”(Evaluation Panel 9)のことか？

(2) 『雇用研究』『雇用戦略』『雇用戦略の実施』と「直接的雇用創出策」

——Fay [1995] OECD [1993] [1994a] [1994b] [1996a] [1996b] [1997a] [1997b]——

先に述べたように、90年代に入るとOECDの経済政策の力点はマクロ的総需要管理政策からミクロ的構造調整政策に移行していくのであるが、そうした状況のもとでのOECDの雇用政策の基本方針を示すものとして、OECDは90年代半ばに『雇用研究』(OECD [1994a])、『雇用戦略』(OECD [1996a])、『雇用戦略の実施』([1997a] [1997b]、前者は後者の要約編)を相次いで刊行した¹⁰⁾(ちなみにそれらは90年代以降今日までのOECDの雇用政策の基本方針を示しているといえる)。ところで表4からわかるように80年代後半、各国で若干の縮小傾向を示した「直接的雇用創出策」は、90年代に入ると再び若干の拡大傾向がみられるようになるのであるが、ではこうした事態に対し、これら『雇用研究』『雇用戦略』では「直接的雇用創出策」についてどのような分析が行われ、どのような政策提案が提起されているのであろうか¹¹⁾。

そこでの分析としては、1.「直接的雇用創出策」の総雇用全体に及ぼす影響、

10) 『雇用研究』(OECD [1994a])は、「1992年5月のOECD閣僚理事会の要請により、OECD事務局が加盟国の協力を得ながら研究を行い、93年5月の閣僚理事会への中間報告を経て、94年6月の閣僚理事会に報告したものである」(『98年度版海外労働白書』p. 303)。これには姉妹編として、各国についての研究結果をまとめた*The OECD Jobs Study: Evidence and Explanation* ('94年刊行)がある。又『雇用戦略』([1996a]、なお[1996b]は積極的労働市場政策、公的職業紹介制度について検討したもので[1996a]の基礎のひとつをなす)は、『雇用研究』の刊行後、OECDが「雇用失業研究フォローアップ作業」として継続して行った「①雇用失業情勢改善のための特定テーマについてより掘り下げた『テーマ別研究』と、②国ごとの雇用状況及び提言事項の実施状況の審査である『国別審査』」結果をまとめ、「96年5月のOECD閣僚理事会に提出された」(『98年度版海外労働白書』p. 307)ものである。『雇用戦略の実施』([1997a] [1997b]前者は後者の要約編)は、各国の雇用関連施策の展開について審査し、OECDの「経済発展検討委員会(Economic and Development Review Committee)」による『雇用戦略』実施にあたっての、各国への勧告をまとめたものである(それらの内容の詳細については、それらの文献、及び例えば井口[1999]参照)。

11) 前述のように『雇用戦略の実施』は各国への審査をまとめたものであるから、ここでは取り扱わない。その詳細についてはOECD [1997a] [1997b]、及び各国の*OECD Economic Surveys* 96年版又は97年版の“Implementing the OECD Jobs Strategy”の項目参照。

表4 90年代以降におけるOECD諸国の全労働市場政策支出額に占める
「直接的雇用創出策」への支出額の比率 (単位: %)

国名 \ 年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01
オーストラリア	0	0.5	3.7	3.4	5.5	10.3	5.9	4.0	4.4	6.0	6.3	
オーストリア	2.3	2.8	0.7	0.6	0.5	1.7	1.7	2.3	1.8	1.8	2.5	1.9
ベルギー	15.4	14.1	13.9	12.9	13.6	13.5	13.3	12.5	12.4	13.7	13.8	
カナダ	0.8	0.7	0.7	0.8	0.9	1.6	1.2	2.8	3.5	3.2	1.8	
デンマーク	3.5	3.6	3.5	4.3	4.3	4.1	4.4	4.0	4.1	3.9	3.3	
フィンランド	18.5	16.8	12.9	8.6	8.5	9.6	10.0	8.5	7.3	5.3	4.2	4.1
フランス	0.4	1.8	2.7	4.2	5.9	7.1	7.0	5.6	5.8	6.1	6.1	
ドイツ	4.7	8.9	11.8	9.1	7.0	8.9	7.9	6.9	9.0	9.6	8.0	6.1
ギリシャ	1.0	0	0	0	0	0	0	0	0			
アイルランド	5.5			5.9	12.2	15.3	15.5					
イタリア	0	0	0	0	0	0.5	2.0	4.7	4.4	5.5	4.1	
ルクセンブルク	1.8	1.0	0	0	0	0	0	0				
オランダ	0.6	1.6	3.0	2.7	3.1	2.0	2.7	4.2	8.0	8.5	9.4	9.6
ニュージーランド	2.9	1.5	1.6	2.1	2.0	1.6	2.0	1.8	1.4	0.9	0.5	
ノルウェー	6.9	8.3	8.2	9.7	7.2	5.7	4.7	1.2	0	0	0	0
ポルトガル	2.6	1.5	0.6	1.0	0.5	1.8	1.7	3.1	3.2	3.1	3.3	
スペイン	3.8	2.3	1.4	1.5	1.4	1.5	1.8	2.6	3.6	2.9	2.8	2.9
スウェーデン	4.3	3.9	6.1	10.2	9.9	9.5 変更年	10.7	10.1	5.7	2.6	0	
スイス	0	0	0	0.5	2.1	4.9	8.6	10.2	11.2	10.3	7.5	7.6
イギリス	0	0	1.4	0	0.5	0.6	0	0.9	0	0		
アメリカ	1.4	1.1	1.2	1.4	1.8	0	2.4	2.4	2.4	2.6	2.2	

注) ・ドイツの90年は旧西ドイツ

・空欄は不明(0とは限らない)。

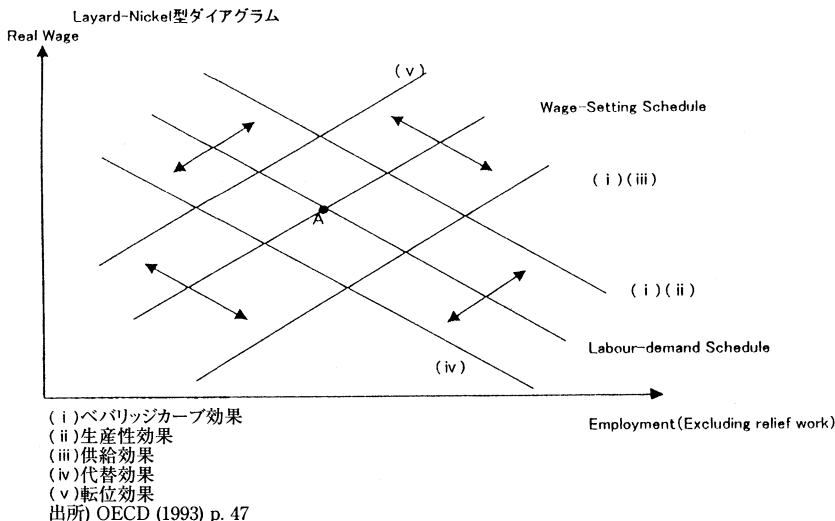
・本論文3(3)でみるように、欧州各国では近年、「直接的雇用創出策」のプログラムに職業訓練や、職業紹介の要素を含める試みがなされているが、その場合は同プログラムに対する支出が、職業訓練や職業紹介に対する支出としてカウントされている場合もあるように思われる。

出所) OECD Employment Outlook, '95年版~2002年版から算出

2. 「直接的雇用創出策」が同政策就労者の就労終了後の雇用状況に及ぼす影響、
3. 「直接的雇用創出策」により創出された雇用のうち、「正味雇用増」と見なし得るのはどれ位か、の3点についてなされている。

まず、1. に関しては、図1のようなモデルを基礎として、「直接的雇用創出

図1 Layard-Nickel 型ダイアグラム



策」の総雇用に及ぼす影響のチャンネルとして、次の4つを指摘している (OECD [1993] pp. 46～47)。

① 「直接的雇用創出策」の展開 → OJT による労働生産性上昇 → 労働需要増 → 総雇用増

② 「直接的雇用創出策」の展開 → 失業者の非労働力化の防止 → 労働供給増 → 賃金減 → 総雇用増

③ 「直接的雇用創出策」の展開 → 代替効果 (Substitution Effect) による労働需要減 → 総雇用減

④ 「直接的雇用創出策」の展開 → 賃金の下方硬直性 → 総雇用減

① は図1の生産性効果, ② は図1の供給効果, ③ は図1の代替効果, ④ は図1の転位効果にあたる。つまり「直接的雇用創出策」には, 総雇用を増大させる効果と, 減少させる効果の双方が存在するというわけである。それでは, これら相反する効果が具体的にどのように収れんされるかということは, きわめて興味ある問題であるが, そこではその点についての具体的展開はなされて

いない。

次に 2. に関しては、デンマークの“Job Offer Scheme”，フィンランドの“Municipal Measures”，ドイツの“ABM”，イギリスの“Community Programme”，アメリカの“Works for AFDC Recipients”といった施策についてなされた調査結果(いずれのものも OECD 自体が行ったものではなく，既存の調査を紹介したものである)が紹介され，“Mixed at Best” (OECD [1994b] p. 107) との結論付けがなされている。すなわち，デンマークの“JOS”についての（’84～’91 に就労した就労者？の）調査では，「就労終了 1 年後に職についていた者 40%，これに対し『JOS での就労 → 失業 → JOS での就労』，を繰り返している者がかなり存在していた，そして『失業保険受給 → JOS での就労 → 失業保険受給』，の繰り返しが当時は可能であったため（94 年の改定で廃止，OECD [1996b] p. 31 参照），失業者の求職インセンティブを弱めるという側面もあった」，というような，又イギリスの“Community Programme”についての調査では，「短期失業者，長期失業者双方に大きな効果なし」というような，ネガティブな結果が示されている (OECD [1994b] p. 106)。他方で，フィンランドの“Municipal Measures”（1987 年の Employment Act による，成人失業者については，失業期間 1 年以上，若年失業者については失業期間 3 ヶ月以上の者対象），ドイツの“ABM”，アメリカの“Works for AFDC Recipients”に対する各調査では，一定ポジティブな結果が示されている。すなわち“Municipal Measures”についての調査によれば「同政策は失業からの脱出を促進，ただし就労者の一部は就労終了後再び失業へと還流」とのことであり，ドイツの“ABM”の調査（87, 88 年の就労者についての分析）によれば「長期失業者に対しては非効果的であるが，短期失業者に対しては効果を發揮している（ただし短期失業者に対して効果を發揮しているプログラムの 4 つの内の一つにすぎないが）」とのことである (OECD [1994b] p. 106)。さらにアメリカの“Works for AFDC Recipients”に対する調査によれば「小さいとはいえ以後の雇用状況に重要な効果を發揮，同時に以後の就労者の所得増，福祉依存度削減に重要な効果を果たしており，同施策はコストが小さいため，社会的にトータルでみてプラスといえる」との結果が示され

ている (OECD [1993] pp. 66～67)。調査結果をみるかぎり、OECD が結論付けたように、まさに “Mixed at Best” というのが適切であるといえよう。

最後に、3. に関してはオランダの “Labour Pools”，スウェーデンの “Relief Works”，“若年者向けの全ての「直接的雇用創出策」」を対象になされた調査が紹介されている(この調査も OECD 自体が行ったのではなく、既存の調査の紹介である)。まずオランダの “Labour Pools” についての調査(調査発表 1992 年)によれば、全創出雇用数のうちの 30% は「みせかけ上の雇用増」、つまり「正味雇用増」は 70% とのことであった (OECD [1993] p. 67)。またスウェーデンの “Relief Works (建設、健康、福祉分野の)” に関する調査(調査発表 1994 年)は、建設分野については「正味雇用増」の比率はかなり低い (30% 程度?) が、他の二つの分野については、調査結果からははっきりしたことはいえない (“Mixed”)、としている。さらに “若年者向けの全ての「直接的雇用創出策」」を対象になされた調査(調査発表は 1995 年)は、「正味雇用増」は 0 であることを示しているとのことである (Fay [1995] pp. 17～18, 特に p. 18 参照)。

以上から、『雇用研究』『雇用戦略』における「直接的雇用創出策」に対するスタンスは次のようなものであるといえよう。すなわち『「直接的雇用創出策」』の大部分については、ほとんど効果がないか、効果の程は不明というのが実情である。ただしきわめて不利な立場にある失業者に対しては最もメリットのある政策であるともいえる。かくして限られた範囲の失業者(きわめて不利な立場にある失業者)を対象に一時的に提供されるもの、ワークテストのための手段や、労働市場からの脱落を防止するための手段としてのものに限って有効性をもち得るといえる」(Fay [1995] OECD [1996a] [1996b] 参照)。そして「直接的雇用創出策」に対する政策提言としては、1. 就労者への賃金は低賃金であること、2. 政策対象者を限定し、かつ一時的に提供されるものであること、3. 同政策就労によって、失業保険受給資格が発生する、ということがないようにすること、4. 単に失業者の生活を保障するためではなく、ワークテストや、労働市場からの脱落を防止するための手段として活用されるべきであること、ということであるといえよう (OECD [1994a] [1996a] [1996b] 参照, ちなみに Mar-

tin [2000] でも同様の主張がなされている)。

(3) 近年の欧州各国での政策展開とそれへの一定の評価

——Brodsky [2000] について——

以上みてきたように、90 年代に入り OECD の「直接的雇用創出策」へのスタンスは、「積極的」活用から消極的「活用」へと変化したといえるが、90 年代半ば以降に欧州各国で同施策に関し新たな政策展開がなされ、それらについては一定評価するとともにとれる動きもみられる。OECD Coordinator (同時に Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor) である Melvin M. Brodsky 氏が執筆した論文 Brodsky [2000] がそれである(ただし同論文自体は OECD の公式文書ではないことには留意)。

同論文は、クリントン政権下のアメリカで 1996 年に制定された Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act {個人責任・労働機会調整法, 「福祉に関する手当の受給者は原則として 2 年以内に仕事に就かなければならず、また、生涯で 5 年を越えて手当を受給することができない」(労働省 [1997]『海外労働白書』p. 23) 等を定めたもの、同法の概要等については労働省 [1997]『海外労働白書』p. 22~23 参照} との関連で、「福祉に関する手当の受給者」に対する就労の場を提供する必要があるという観点から「直接的雇用創出策」に対する関心が高まったことを背景に、アメリカでの今後の同施策の活用・展開の参考にすることを目的に、欧州 9 カ国(ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、オランダ、スウェーデン、スイス)での「直接的雇用創出策」の展開を分析したものである。同論文ではまず、1. 「直接的雇用創出策」は OECD 構成国の多くの国で長年にわたって雇用政策の重要な一部をなしてきたこと、2. 同施策のうち景気循環にともなって生じる失業を一時的に吸収する目的で実施されたものについては近年縮小あるいは廃止される方向にあるが、長期失業者、労働市場において極めて困難な立場におかれている失業者を対象としたものについては、今日でも存続しており彼らを対象とする雇用対策の重要な政策手段となっていること、3. ただし「直接

的雇用創出策」は今日では、失業率の水準そのものを低下する手段としてというよりも、労働市場においてきわめて不利な立場にある者の労働市場からの脱落の防止、彼らの社会的排除の防止の手段として効果を發揮していること、が指摘されている(Brodsky [2000] p. 32, 34 参照, 以下同論文による場合はページ数のみ表示)。そして最後の点を典型的に示すものとして、ベルギーとオランダの事例を紹介している (p. 32 参照)。その上で上述の欧州 9 カ国の従来の「直接的雇用創出策」を分析しつつ、それら各国の従来の制度の欠点として次の四点を指摘している (pp. 34~36, 以下の各国の制度についての記述もその部分による)。

第一は、オランダの“Labour Pools”（'90~ 後制度改定）、フィンランドの“Program of Guaranteed Employment”（'87~'94 年以降に廃止）、デンマークの“Job Offer Scheme”（'77~'94）にみられるように、一定期間失業者に雇用の場を保証するだけのものになっており、その結果失業者の求職インセンティブを弱めるものとなってしまう、という点である。例えばオランダの“Labour Pools”は失業期間が 3 年以上の求職者に対し、公的部門が道路清掃等の仕事を期間限定なしで付与するというものであるが、同プログラム実施後最初の 2 年の間に同プログラムから離れていった者は、同プログラム参加者のわずか 12% にすぎず、ほとんどが同プログラムに滞留していた、ということである。

第二は、ベルギーの“Third Sector of Employment Program”（'82~）にみられるように、「直接的雇用創出策」のプログラムが(失業者対策というよりむしろ)公的ニーズを満たすために実施され、その結果急激に増大し、基本的な公的サービス提供の不可欠な手段となってしまう、(たとえ失業対策としての必要性が少なくなったりなくなったりしても)縮小・廃止できないものになってしまう、という点である。ちなみにベルギーでは、94 年には、各種労働市場プログラムに対する公的支出のうち、実に 1/3 以上が同施策の公的就労部分にあてられていた、ということである。

第三は、「直接的雇用創出策」が失業保険受給資格の再取得のための手段となってしまうっており、「失業保険の受給 → 受給期間終了 → 『直接的雇用創出

策』での就労→失業保険の受給」といった滞留をつくりだしているという点である。欧州の「直接的雇用創出策」の中にはスウェーデンの“Relief Works”(’33～)、デンマークの“Job Offer Scheme”, フランスの“Community-Work Contract Program”(’90～)、ドイツの“ABM”等、一定期間同施案での就労に従事すれば失業保険受給資格が付与されるものが多い。例えばデンマークの“Job Offer Scheme”は、失業保険受給期間が2年半に達した者に対して、7カ月間、公的部門における就労を提供するものであり、しかもそれによって失業保険の受給資格が発生するというものであるが、同プログラムへの就労者のうち再就職していった者は全体の半数以下にすぎず、長期間の失業保険受給と短期間の同プログラムでの就労の繰り返しという現象が生じた、ということである。また、フランスの“Community-Work Contract Program”は、失業者に公的部門におけるパートタイマーの仕事を最大12カ月(ただし労働市場において特別の困難に直面している者については、24カ月または36カ月まで)提供するというものであり、設立以来そこへの就労者は大きく増加しているのであるが、同プログラムでの就労終了者のうちで、1年の間に再就職した者の比率はわずか18%にすぎず、同プログラムは主として失業保険受給資格再取得の手段として活用されていた、ということである。ただし日本についてはかつての失業対策事業においても、近年の緊急地域雇用特別交付金制度、緊急地域雇用創出特別交付金制度においても、そこでの就労によって雇用(失業)保険受給資格が付与されるというシステムになっていなかったし、なっていないのである。

第四は、「直接的雇用創出策」のプログラムに職業訓練、求職支援等の要素が付随しておらず、そのため「直接的雇用創出策」への就労者の以後の就職可能性の改善に役立っていない、という点である。同論文においてはそうした例として、ドイツの’97年の改善以前の“ABM”, アイルランドの“Social Employment Scheme”(’85～’94, ’94～は“Community Employment Program”), スウェーデンの“Relief Works”が挙げられている。このうち例えば’97年改善以前の“ABM”についてみれば(後述 注12)もあわせて参照), 同プログラムは主として失業期間12カ月以上の失業者(その後過去12カ月に6カ月以上失業してい

た者に対象が拡大)対して公的就労を提供するものであったが、そこには職業訓練要素がほとんど付随されておらず、しかも提供される仕事は民間部門の仕事と競合しないものとされていたために、そこへの就労者に対し実質的な(つまりその後の再就職に役立つ)就労経験を付与するものになっていなかった、ということである。また、スウェーデンの“Relief Works”は、中央・地方政府が失業者に対して最大6カ月間仕事を提供するというものであるが、失業者の再就職の促進という点に関しては、ほとんど効果を発揮せずそのため90年代を通じてその重要性を低下させてしまったということである。そして現在では主として(失業保険受給期間が切れた失業者の)失業保険受給資格再取得のための手段として活用されている程だということである。ちなみに本論文におけるこれまでの論述からわかるように、こうしたことは、欧州各国の多くの「直接的雇用創出策」にあてはまる点であろう。

以上のような4つの欠点を指摘する一方で、最近(90年代半ば以降)の傾向として、欧州各国でなされた制度改定や政策展開の事例を紹介しつつ、次の四点の改善がなされたことを指摘している(pp. 36~38 参照、以下の各国の制度についての記述も、特に明記がない場合はこの部分による)。

第一は、失業者をアトランダムに「直接的雇用創出策」に吸収するのではなく、失業者各人、地域労働市場のニーズを検討し、失業者各人について行動計画を作成し、それに基づき失業者を「直接的雇用創出策」に吸収するといったことがなされた点である。例えば、ベルギーでは、失業期間が10カ月以上におよぶ低技能の失業者については、Guidance Plan (plan d'accompagnement)を作成し、それに基づき、公的就労の提供や職業技能訓練が行われる、といったシステムが採用されている、とのことである。またスウェーデンでも長期失業の危険にある人々向けに「行動計画」がつくられているとのことである。またフィンランドでは、98年の労働立法(同立法は、雇用機会の提供に職業訓練や職業紹介等労働市場支援策を組み込んだプロジェクトを実施する地方政府、企業に対し12カ月助成金支給する「新結合助成金制度(New Combination Subsidy)」を導入したもの、主としてサービス部門における雇用機会の促進を意図してい

る)により、求職者に対し定期的にインタビューを実施し求職者の取得技能のチャート化を行うといった措置がとられ、さらに求職者の行動計画の作成もなされている、とのことである。こうした取り組みはその他デンマーク、フランス等いくつかの国でも行われている。

第二は、職業訓練、求職支援の要素が「直接的雇用創出策」に組み込まれた点である。こうした改善がなされた例は多い。例えばベルギーの“Progression to Work Program”(’98～)は、主として失業情勢が深刻化している市の長期失業者に対して、公的部門、非営利部門が1～3年間仕事を提供するというものであるが、その際必要に応じ失業者の再就職促進のための補足的な職業訓練が実施されることとなっている。また、フランスでは、“National Action Plan For Employment”(’98(’97?)～)のもとつくられた“New Start” Programの開始とともに、その主要手段である、“Community-Work Contract Program”、“Consolidated-Employment Contract Program”もより職業訓練の要素を組み込むようになったということである。すなわち、“Community-Work Contract Program”は労働市場において最も困難に直面している失業者をより対象とするものに再編されるとともに、就労期間も延長されたのであるが、その延長分において、職業訓練が実施されるようになったということである。さらに“Consolidated-Employment Contract Program”についても、労働市場において最も困難に直面している失業者を対象とするとともに、そこには職業オリエンテーション、取得技能の認識、取得技能リストの作成といったことも組み込むようになったそうである。ドイツでは、’97年の“Labor Promotion Act”の改正により、“ABM”への就労者は、その就労全期間の20～50%は職業訓練又はOJTにあてることができるようになった、とのことである¹²⁾。アイルランドでは94年に従来の“Social Employment

12) Brodskyはこの改革をこのように職業訓練との関連で肯定的に捉えているが、労働省[1998]『海外労働白書』によれば、この改革は、ABMへの就労者が「同時に職業訓練を受講するとき、その受講期間をABMの対象期間の50%までに制限する」(同書 p. 29)というものであり、「当該対象者はABMにおける賃金及び職業訓練手当を支給される。このような手当等が二重に支給される期間を短縮するための措置」(同書 p. 30)であるとのことである。

Scheme” やその他の公的就労プログラムに代わって, “Community Employment Program” (公的機関やコミュニティグループにより 3,000 以上のプロジェクトを実施し約 40,000 のパートタイム雇用を提供, これら雇用のうち 1/4 は 35 歳以上失業期間 3 年以上の者に, 残りは 21 歳以上失業期間 1 年以上の者に提供, 1 年契約で 3 年まで契約更新可, 就労者には失業給付のかわりに政府から手当が支給)が設立されたが, そこでは就労者 11 人以上のプロジェクトについては, 20 日間の職業訓練を実施すべきこととされた。そしてその結果 96 年には, プログラム就労者の再就職率は 36% に上昇したそうである(その前身の “Social Employment Scheme” ではプログラムでの就労終了後 18 カ月後の再就職率はわずか 18% であった, p. 34 参照)。オランダでは, 96 年に “Additional Employment for the Long-term Unemployed” (当時のオランダの Minister of Social Affairs and Employment の名前から別名 Melkert Jobs と呼ばれる, 失業率が最も高い地域, 主として 4 大都市で失業期間 1 年以上の者に, 公的安全, 障害者・高齢者のケア, 環境維持, ホームレス等へのサービス提供の仕事を提供するもの, 賃金額は最低賃金相当額, 一週 32 時間で期間は無期限, '98 年にはさらに 20,000 人分の就労が加えられた)が実施されたが, そこに職業訓練教育を組み込むような努力がなされ, しかも同プログラムへの就労者に対しては, 再就職を希望する際に優先権が与えられ, 同プログラムでの就労を終えた者に対してはボーナスが支給されるシステムとなっている。また, '98 年の “Jobseekers Integration Act” により, 多くの「直接的雇用創出策」のプログラムが統合されたが, それらのプログラムには, 技能訓練と再就職促進のための財政的な刺激策が含まれるようになり, しかも職業訓練, 労働経験のための一時的な就労, 最後に再就職, ということからなる長期プログラムも提供されるようになった。スウェーデンでは '93 年に “Employment Development Program” (略称 ALU, 労働組合等の非営利団体又は地方自治体によってプログラム実施)が実施されたが, そこには “Relief Works” と異なって職業訓練の要素を組み込むようになったということである。さらに '98 年からは “Resource Job Program” (公的部門の使用者が長期失業者を 6 カ月間雇うというもの)が実施されたが,

そこでは全就労期間の10%は求職活動にあてられることとされている。こうした取り組みの例は多く、各国とも近年の「直接的雇用創出策」の展開において特に重視している点であるといえよう。

第三は、「直接的雇用創出策」において公的職業紹介機関の役割が重視され、より重要な役割を担うようになり(つまり両者の連携がより強化された、ということであろう)、それにより「直接的雇用創出策」が失業者の正規雇用への橋渡し手段としての機能をより果たす可能性が強まったという点である。例えばスウェーデンでは政府は近年“ALU”, “Resouce Jobs Program”, “Public Temporary Employment (55歳以上の失業者に公的就労を提供、公的部門の労働の質改善のために、彼らの技能を活用することが目的)”等新たなプログラムを相次いで実施するとともに、長期失業の危険のある人々に対し「行動計画」を作成することを目的に、「公的職業紹介機関」向けの予算を増額したとのことである。またスイスでも、'97年の失業保険制度改革により、失業者は失業保険受給のためには主として「就労経験プログラム」から成る積極的労働市場プログラム参加が条件とされ、その結果'98年には積極的労働市場プログラム参加者235,000人のうちの約半数が公的部門が提供する仕事に就労することとなった。しかし当初、就労者に訓練機会はほとんど与えられなかったので、政府はその実施を重視するようになり、そのために政府は150箇所の地域の「職業紹介機関」の全国的ネットワークを構築した、とのことである。こうした事例からも推測できるように、この第三の点は、第一の点、第二の点と密接に関連しているといえよう。なお、この第三の改善点については、現在一方で「民営職業紹介」の積極的活用という動きが国際的にみられるが、それらの動きとどのような関係にあるのか、ということが問題になると思われる。

最後に第四として、「直接的雇用創出策」のプログラムの設計・実施についてより大きな権限を地方機関に与え、プログラムをより地域ニーズに適したものにしている点が指摘されている。例えばベルギーでは失業期間3年以上の失業者を登録し彼らに通常の労働市場に存在しない仕事(例えば家事労働、疾病者の介護等)を提供する“Network of Local Employment Agencies”(1カ月の最大就

労時間 45 時間、'98 年の改定により期限は無制限、手当ではなく賃金支給となる、'96 年段階の登録者は 91,000 人)を各地方自治体が設立している(なお各地方自治体にとってはその設立は義務でもある)。またデンマークでも '93~'94 年の労働市場改革により、プログラムをより地方ニーズに対応したものにするを目的に、各地方労働市場当局にプログラムの設計、実施の権限が与えられるようになった、とのことである。さらにオランダでも、'98 年の“Jobseekers Integration Act”により、地方当局に就労提供に関するより大幅な裁量が付与され、スウェーデンの“ALU”でも地方当局にプロジェクト開発に関し大幅な裁量を付与する試みがなされた、とのことである。失業状況は各地域によって差があることから考えても、またプロジェクトにより必要性の高いサービスを提供するという点からみても、この取り組みは重要性を有するといえよう。

Brodsky [2000] は近年の以上 4 点の改善により、「直接的雇用創出策」はより効果的なものになってきている、としている。ちなみに、同論文によれば、近年こうした改善がなされた背景には、EU 等の国際機関の影響があるとのことである(p. 34 参照)。

さて、Brodsky [2000] で紹介されている近年なされた 4 つの改善点のうち、「直接的雇用創出策」のプログラムに職業訓練、職業紹介等の要素を入れるという点は、従来からその必要性が指摘されてきたところであり、そうした試みもいくつかなされてきた点である。しかし、実際にはなかなか効果をあげてこなかったというのが実情であろう。その原因としてはさまざまなことが考えられるが、何よりも「職業訓練効果」「職業紹介効果」と「失業者の救済」とのトレードオフということがあげられるだろう。すなわち、職業訓練の効果、職業紹介の効果があがりやすい失業者とは、失業期間も短く相対的に職業能力が高い失業者であり、いわば失業者の中でも救済の必要性は相対的に低い者である。これに対して「直接的雇用創出策」による救済を必要とする失業者とは、失業期間も長く職業能力が相対的に低い者であり、いわば職業訓練、職業紹介の効果が相対的にあがりにくい者である。それゆえ「直接的雇用創出策」において、職業訓練、職業紹介の効果をあげようとすれば、どうしても救済の必要性が低

い失業者を対象とする傾向が強まり「失業者の救済」といった点がおろさかにされてしまう、逆に「失業者の救済」といった点を重視すれば、今度は職業訓練、職業紹介をプログラムの中に組み込んでも、その効果はあまりないということになってしまうのである。「直接的雇用創出策」プログラムへの職業訓練、職業紹介要素の組み込みに際してはこうしたトレードオフの解消ということをなによりも考える必要があるのである。先に述べたように欧州各国では、そうした取り組みとともに、それをサポートするために「行動計画の作成」「公的職業紹介機関の役割重視(直接的雇用創出策と公的職業紹介機関との連携強化)」といった取り組みも同時になされる傾向にある。では、それがこうしたトレードオフの解消に関してどのような効果を発揮したのであろうか。今後の我が国の「直接的雇用創出策」展開に際して特に注目すべき点であるといえよう。

4. おわりに

——若干のまとめと残された論点——

本論の中でこれまで展開されてきた内容については、以下の3点にまとめることができるであろう。

1. 多くのOECD加盟国では、'70年代半ばの以降、「直接的雇用創出策」の大規模な展開がなされたのであるが、それに対するOECDのスタンスは、'70年代半ばから'80年代にかけてと、'90年代以降との2つの段階に大きく分けられる。

2. 70年代半ばから80年代にかけては、「直接的雇用創出策」に対する詳細な多面的かつユニークな分析がなされ、そこではポジティブな政策効果を示す調査結果も提示されている。これに対し'90年代になると、その効果についてかなり消極的な評価がなされるようになり、きわめて限定的な活用を提唱するようになってきた。とはいえ(1)現段階においても完全否定ではないこと、(2)近年、欧州各国で新たな政策展開がなされており、それについては一定評価する向きもみられること、には留意すべきである。

3. 我が国における「緊急地域雇用創出特別交付金」制度(現在実施中)以降

の「直接的雇用創出策」展開を考えた場合、「'70年代半ば～'80年代」になされた分析・提案の中には、例えば①循環的失業対策用と構造的失業対策用との明確な区分、②非営利非行政団体の活用、③プロジェクトの諮問・セレクション機関の設置活用等、かなりの示唆をなすものが含まれていたのではないだろうか。また、近年欧州各国でなされた新たな政策展開のうち、「直接的雇用創出策」のプログラムに職業訓練、職業紹介の要素を組み込むとともに、（それをサポートするために）「行動計画の作成」、「公的職業紹介機関の役割重視（直接的雇用創出策と公的職業紹介機関との連携強化）」といったことがあわせてなされている点については、特に注目すべきであろう。

しかし、本論の課題を深めるにあたっては、なお検討すべき課題も数多く存在する。そのうちの主要なものとしては次の4点を指摘することができよう。

第一はOECDの労働力政策全体の中での「直接的雇用創出策」の位置付けをより明確にするということである。本稿の論述は平板、かつ単なる紹介にとどまっており、「直接的雇用創出策」と各時期の労働力政策との関連、「直接的雇用創出策」のその中での位置についての分析が不十分である。今後はこの点をより浮き彫りにするための研究が必要となろう。

第二は他の国際機関（ILO、EU等）における「直接的雇用創出策」へのスタンスの研究である。例えばILO [1995] World Employment 1995-An ILO Report では、考慮点として「『直接的雇用創出策』による雇用の増加」をも提唱されている（『'98年度版 海外労働白書』pp. 340～342 参照）。またEU加盟国は基本的に伝統的に「直接的雇用創出策」の活用度が高いといえる。それゆえ、ILO、EU等OECD以外の他の国際機関についても対象にし、OECDとそれ以外の国際機関との相違点と類似点を明確にする必要があるだろう。

第三は、「直接的雇用創出策」を実施するに至った各国毎の背景、その雇用政策全体の中での位置を明確にさせる、ということである。例えばデンマークについてみれば、デンマークでは1969年に、政労使の間で「緩やかな解雇規制と寛大な失業保険給付」という原則についての合意が形成された。しかしこの原則は、使用者、労働者双方に弊害を生んだ（労働力過剰感が感じられれば、使用

者はすぐに解雇に訴えるようになる、労働者は失業しても熱心に職探しを行なわない)。といっても、政労使で合意された原則は“Untouchable”とされたため、そうした弊害に対処するために、“Job Offer Scheme”が導入されたとのことである(OECD[1996b] pp. 30～31)。このデンマークの例から推測できるように、「直接的雇用創出策」実施に至った背景、雇用政策全体の中での位置づけは各国毎にさまざまである。それゆえそれらの点について明確にすることが国際比較において不可欠であろう。

最後に第四はより根本的な問題であるが、「直接的雇用創出策」において「失業者の救済」と「職業訓練」「職業紹介」「仕事の質の確保」「社会的ニーズへの対応」のそれぞれとを両立させるためにはどうしたらいいか、という点に関する研究である。「失業者の救済」と「職業訓練」「職業紹介」とのトレードオフについては先に述べたとおりであるが、それとほぼ同じことが「失業者の救済」と「仕事の質の確保」「社会的ニーズへの対応」との間にもいえる。「直接的雇用創出策」で実施される事業の「仕事の質」を確保しようとするれば、どうしても職業能力が相対的に高い失業者を雇わざるを得なくなる。逆に救済の必要性が高い「職業能力の相対的に低い失業者」を主たる就労者とした場合には、今度は「仕事の質」を確保することが困難となってしまうのである。又「直接的雇用創出策」で実施する事業を「社会的ニーズに対応する」事業としようとするればする程、既存の行政活動や、民間部門での活動とオーバーラップする部分が多くなってしまう。そうなると、当該事業で雇用が創出される反面、別のところでは雇用が減少するという、いわば「みせかけ上の雇用増」が生ずる可能性が強まる(つまり「正味雇用増」の比率が下がる)。そうであれば、雇用を創出して失業者の救済を図る、との目的と抵触してしまうことにある。逆に「正味雇用増」を確保するために、既存の行政活動や民間の活動とできるだけオーバーラップしない事業を実施しようとするれば、今度は「社会的ニーズ」に対応するような事業の実施は不可能となり、やってもやらなくてもいい事業のみが実施されることになってしまう恐れが強まるのである。以上のようなトレードオフが存在するからといって、「仕事の質の確保」「社会的ニーズへの対応」と

いう側面を無視し、「失業者の救済」のみに目的を特化した場合には、今度は「直接的雇用創出策」の雇用政策としての独自性、存在意義はどこにあるのか、そもそも問われることになろう¹³⁾。雇用政策としての「直接的雇用創出策」の存在意義は、まさに「失業者の救済」と「職業訓練」「職業紹介」「仕事の質の確保」「社会的ニーズへの対応」との両立の中に存するといっても過言ではないのである。かつて OECD は、「積極的」活用段階において、そのための手段として、「非営利非行政団体 (NPO 等) の活用」「地域の代表からなる諮問・セレクション機関の確立・活用」といった方法を提唱していたが、その成果はどうであったであろうか¹⁴⁾。また、欧州各国で近年なされた改善も、いわばこうしたトレード・オフの解消を目指したものといえるが、その成果はどうであろうか。我が国における今後の政策展開を考えるためにも、こうした点の検討は不可欠であろう。

以上のような論点について分析を深めることで、本稿の課題はより明快に解明されることになるはずである。

補論 「正味雇用増」と「みせかけ上の雇用増」

「直接的雇用創出策」に就労した就労者数を、同政策による雇用創出効果とみていいのだろうか。例えば、ある市が「直接的雇用創出策」として、10 人の失業者を雇用する市営公園の清掃事業を行った場合を考えてみよう。もし従来同市が公園清掃事業をある企業に民間委託していたとし、その契約を打ち切って、「直接的雇用創出策」として公園清掃事業をおこなったとしたらどうであろうか。確かに「直接的雇用創出策」として公園清掃事業を行うことで、一方では 10 人分の雇用が作られ

13) 「職業訓練」「仕事の質の確保」「社会的ニーズへの対応」という点の考慮を欠くと、Bovard [1983] のような批判を招くことになろう。同論文はアメリカで CETA までに展開されたさまざまな「直接的雇用創出策」を極めて皮肉な調子で論難したものである。なおアメリカでの「直接的雇用創出策」の展開については、例えば Werneke [1976] 参照。

14) NPO の活用に関しては、Nathan [1981] のようにネガティブな評価を導くような調査結果もある。アメリカ CETA での(サンフランシスコにおける) NPO の活用について調査した Nathan [1981] では「正味雇用増は大きい、対象的確、職業訓練、正規雇用への移行促進、の点で問題がある、それゆえ『直接的雇用創出策』での NPO の活用は短期的な循環的失業対策等でのみに限定すべき」との調査結果と評価が示されている (Nathan [1981] Chapter 5, 特に p. 117 参照)。

る。他方では、契約を打ち切られた企業の方ではそれだけ仕事が少なくなり、雇用量の減少を招くであろう。その企業の契約打ち切りによる雇用減少分が4名であったとたたら、公園清掃事業を実施することで創出された雇用数は、10名＝(公園清掃事業に就労した就労者数)ではなく6名＝(公園清掃事業に就労した就労者数10名)－(従来清掃事業を請け負っていた企業で減少した雇用数4名)で計算されなければならない。この場合の10名のうち6名を「正味雇用増」、10名のうちの4名を「みせかけ上の雇用増」と、呼ぶことにしよう。

以上の例はきわめてわかりやすいものであるが、現実には「正味雇用増」と「みせかけ上の雇用増」との区分が困難なケースが少なくない。ではどのような場合が「正味雇用増」で、どのような場合が「みせかけ上の雇用増」なのであろうか。

例えばアメリカのCETAについて分析したNathan [1981] では、次のような区分が提起されている(Nathan [1981] p. 10 参照)。

その「直接的雇用創出策」での雇用が「正味雇用増」であるとみなされる場合
New Programs and Services 「直接的雇用創出策」(CETAによる...以下同)がなかったならば、なされなかったであろう、新たなプログラムやサービスを「直接的雇用創出策」でおこなった場合

Special Projects 「直接的雇用創出策」で新規、かつ存続期間1年のプロジェクトを行った場合

Program Expansion 「直接的雇用創出策」で現存プログラムのサービス水準の向上やサービスの改善を行った場合

Program Maintenance もし「直接的雇用創出策」がなかったならば、サービス水準の低下が必至であった場合に、「直接的雇用創出策」でそのサービス水準を維持した場合

その「直接的雇用創出策」での雇用が「みせかけ上の雇用増」とみなされる場合
Transfer 「直接的雇用創出策」で現存の州、地方政府の雇用を賄っているにすぎない場合

Rehires 州、地方政府が正規職員を解雇し、「直接的雇用創出策」で彼らを再雇用した場合

Contract Reduction 「直接的雇用創出策」で通常は外部の団体、民間企業に委託されるサービスを行った場合

Potential Hires たとえ「直接的雇用創出策」が実施されなかったとしても、別の財源でいずれにせよなされたであろう事業を、「直接的雇用創出策」でおこなった場合

ちなみにNathan [1981] の研究では、77年12月段階でCETA(直接的雇用創出策部分)で創出された雇用のうち、85%が「正味雇用増」としている(Nathan [1981] pp. 12～17, 特にTable 2-3 参照)。

参考文献

- Bovard, J. [1983] “Busy Doing Nothing: The Story of Government Job Creation” *Policy Review*, 24
- Brodsky, M.M. [2000] “Public-Service Employment Programs in Selected OECD Countries” *Monthly Labor Review*, October 2000
- The Congress of the United States Congressional Budget Office [1981] *Effects of Eliminating Public Service Employment*
- Fay, R [1995] “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence From Programme Evaluations in OECD Countries” (OECD の本部のホームページより)
- Howenstine, E. J [1968] *Compensatory Employment Programmes: An International Comparison of Their Role in Economic Stabilisation and Growth*, Paris, OECD
- Jenness, R. A [1984] “Public Initiatives to Foster Adjustment” *Positive Adjustment in Manpower and Social Policies*, Paris, OECD
- Martin, J. P [2000] “What Works among Active Labor Market Policies” *OECD Economic Studies*, No. 30
- Nathan, R. P., Cook, R., Rawlins, V. L., and Associates [1981] *Public Service Employment: Field Evaluation*, Washington DC, Brookings Institution
- Nation Planning Association [1974] *A Public Service Employment Program: Effective Manpower Strategy*, New York, NPA
- OECD [1964] *Recommendation of the Manpower Policy as a Means of the Promotion of Economic Growth*, Paris, OECD (邦訳 労働省国際労働課編 [1966] 「経済成長を促進する手段としての労働力政策に関する理事会勧告」『OECD と労働力政策』労務行政研究所)
- OECD [1976] “Recommendation of the OECD Council on a General Employment and Manpower Policy” OECD [1976]
- OECD [1976] *Ministers of Labour and the Problems of Employment 1*, Paris, OECD
- OECD [1977] *Ministers of Labour and the Problems of Employment 2*, Paris, OECD
- OECD [1978] *A Medium Term Strategy for Employment and Manpower Policy*, Paris, OECD
- OECD [1980] *Direct Job Creation in the Public Sector*, Paris, OECD
- OECD [1982] “The Findings: The Public Sector as Direct Employer through Temporary Employment Opportunities” *Employment in the Public Sector*, Paris, OECD
- OECD [1988a] *Mesures to Assist the Long-term Unemployment*, Paris, OECD
- OECD [1988b] “Profiles of Labour Market Budgets 1985～1987” *OECD Employment Outlook*
- OECD [1990] *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris, OECD
- OECD [1992] “Monitoring Labour Market Developments” *OECD Employment Outlook*
- OECD [1993] “Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effect” *OECD Employment Outlook*
- OECD [1994a] *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris, OECD (邦訳 島田晴雄監訳 [1994] 『先進諸国の雇用・失業』日本労働研究機構)
- OECD [1994b] “Labour Adjustment and Active Labour Market Policies” *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, Paris, OECD
- OECD [1996a] *The OECD Jobs Strategy: Pushing Ahead with the Strategy*, Paris, OECD
- OECD [1996b] *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour*

- Market Policies*, Paris, OECD
- OECD [1997a] *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member Countries Experience*, Paris, OECD
- OECD [1997b] *Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experience*, Paris, OECD
- Werneke, D. [1976] "Job Creation Programme: the United States Experience" *International Labour Review*, Vol. 114, No. 1
- 井口泰 [1999] 「諸外国における最近の雇用・失業対策の動向」『日本労働研究雑誌』466号
- 氏原正治郎 [1966] 「失業政策における『保険』と『救済』」『日本労働問題研究』東京大学出版会
- 大竹文雄 [2001a] 「雇用の安全網整備が急務」『日本経済新聞』01年2月19日付朝刊
- 大竹文雄 [2001b] 「不足する公的部門で増員」『日本経済新聞』01年8月22日付朝刊
- 大竹文雄・太田聡一 [2002] 「デフレ下の雇用対策」『日本経済研究』44号
- 白井邦彦 [2002] 「調査報告 OECD と『公的部門における直接的雇用創出策』」建設政策研究所北海道センター基金事業研究委員会 [2002] 『地域に役立ち失業者を支える就労対策を目指して』所収
- 日経連 [2001] 『緊急雇用対策プログラム』
- 樋口美雄 [2001] 『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社
- 村田良平 [2000] 『OECD』中公新書
- 労働大臣官房国際労働課編『海外労働白書』（特に98年版）
- 労働問題リサーチセンター [2000] 『労働政策に係わる評価手法の研究』
- その他 *OECD Employment Outlook* 各年版, 及び *OECD Economic Surveys* 各国編