

ヨーロッパにおける フレキシキュリティの議論の展開

鈴木 宏昌

早稲田大学商学部教授

はじめに

近年、ヨーロッパにおいてはフレキシキュリティという普通の人には理解できない表現が流行している。これは Flexibility と Security を併せた造語だが、今日では労働関係者に通用する表現となり、現在 EU におけるキーワードの一つになっている。フレキシビリティは労働市場の弾力化あるいは柔軟化を指し、労働分野の規制緩和が含意されている。セキュリティは労働市場の文脈では雇用や所得の安定を意味し、雇用政策、社会保障などがその範囲となる。フレキシキュリティのモデルとして着目されているのはデン

マークとオランダである。この稿では、わが国ではあまり知られていないデンマークに絞り、なぜこの国のモデルがヨーロッパで注目されているかの背景を考えて見たい。

この稿では、まず、フレキシキュリティのモデルに至るまでのヨーロッパ諸国の雇用政策の変遷を総括的に眺めてみる。次に、福祉国家の伝統を守りながら労働市場の効率性を追求するデンマーク・モデルの特徴を紹介する。それにより、アメリカ型の労働市場のフレキシビリティとは一線を画した労働市場改革のアプローチがありうることを示してみたい。

ヨーロッパの雇用政策の展開

完全雇用の時代

第二次世界大戦後から1975年までの約30年間、西ヨーロッパの主要国は順調な経済成長と低い失業率を記録し、完全雇用と高い水準の福祉国家建設を目標としていた。その象徴がドイツ、フランスなどで、良好な経済成長を背景として、労働市場が逼迫し、いかに労働供給を潤滑にするのかが雇用政策の最大の課題であったといえる。

ドイツの場合、1950年代には東欧圏から多数の政治・経済難民を受け入れる（多くはドイツ人）とともに南欧諸国からも外国人労働者を受け入れた。1960年代になるとトルコから最盛期には年間100万人を越す労働者（ガスト・アルバイター）を必要とし

すぎき・ひろまさ

早稲田大学政治経済学部卒業。フランスのルーアン大学で博士号取得。1970～1986年ILO賃金・労使関係局にて研究に従事した後、早稲田大学商学部助教授を経て、1991年より現職。

最近の成果として、『アジアの社会的発展と社会的対話：開かれたアジアの社会的対話』（鈴木宏昌・連合総研編著、日本評論社、2002年）、“Changing Employment Relations in four East Asia Countries (China, Japan, South Korea and Taiwan)” Waseda Business and Economic Studies, No.40, pp1-23. (2004)、『2015年の労働市場、成長の持続可能性』（商学研究科研究会（早稲田大学）、東洋経済新報社、2005年）など。

た。この間ドイツの失業率は1-2%くらいで、超完全雇用の状況下にあった。またこの間に労使の団体交渉による労働条件の大幅な改善、社会保障の充実が実現された。公的な雇用政策としては職業訓練の充実が主なものであった。

フランスも同様な展開であった。アルジェリア戦争もあり、労働供給はマグレブ諸国からの労働力の流入と南欧からの移民が主力であった。フランスの移民受入れは一種の放置政策で、個別労働者が様々な理由で、フランスに流入し、事後的に就労ビザを発行するのが通例であった。国の雇用政策は規模も少なく、わずかに産業構造の変革（石炭や鉄鋼の衰退）に対する緩衝の役割が主であった。高度成長期の終わり頃のフランスは基幹部門を国有企業が担い、安定した雇用が支配するとともに充実した社会保障を持つ福祉国家であった（もちろん、低賃金労働者層や不況産業・地域などの個別問題はあった）。なお、この期には“英国病”と揶揄されたイギリスは無償の医療、公的年金など社会保障の充実したヨーロッパ型の福祉国家であった。

スタグフレーション下の雇用

1974年の第一次石油ショックを契機として、この高度成長—完全雇用—充実した社会保障の体制が揺らぎ始める。1970年代初めから、インフレの進行そして成長率の陰り、また失業率の上昇が見え始めた時に石油ショックが起り、成長のサイクルが狂ってくる。フランスやドイツなどが最初に行った雇用政策は労働供給の制限であった。まず、多くのヨーロッパ諸国で外国人労働者の新規労働ビザの発給停止が行われた。また、高齢労働者の早期引退を奨励する方策などがとられた。その一方、失業を防止するために集団的な解雇に対する規制の強化が図られた（手続き、解雇理由、行政あるいは司法の判断）。1970年代の後半までは、多くの政策当事者は低成長は一時的なもので、経済基盤が回復すれば高成長、低失業の状態に回復すると考えていた。

1980年代になると、低成長と高失業（10%を超え

る国が多くなる）は構造的な要因からもたらされたとの見方が多数になる。ただし、その処方箋は国による差異が大きくなる。一方において、イギリスのサッチャー首相（アメリカのレーガン大統領と共に）に代表される大胆なかつ痛みを伴う市場原理への回帰がある。イギリスでは、経済の活性化・効率化を旗印にして、交通・通信などの基幹産業の民営化が実施された。同時に労働組合の規制力を弱める目的で、労使関係法などが採択された。また労働者の自己責任が強調され、公的な職業訓練活動の縮小、失業給付の受給条件などが厳しくなる。このサッチャーの改革は1990年代の後半になってから雇用情勢の好転につながる。1990年代前半までは高い失業率（1994年には失業率は9.7%）が続くが、その後次第に改善し、2001年には4.8%まで低下する。金融や通信などの分野で雇用が増え、伝統的な製造業の雇用不振をカバーすることになる。英国は福祉の水準を切り下げ、労働者の自己責任を強調することにより労働市場のフレキシビリティを導入したといえる。

独仏の雇用政策の特徴

一方、ドイツやフランスにおいては福祉国家の看板をはずすことなく、様々な雇用政策のミックスが図られる。ドイツの雇用政策の柱は職業訓練制度の充実、公共職業紹介機能の強化、そして失業給付の改善であった。また、強力なドイツの労働組合は1980年初めからワークシェアリングのために労働時間の短縮（金属産業などは1995年には週35時間を実現）とともに賃金面においては柔軟な対応を行った。

フランスでは、保守と革新が交互に政権をとる政治情勢もあり、1980年代には年金の受給年齢の引き下げ（原則 60歳定年）と早期退職の奨励という労働供給制限が大規模に試みられた。この早期退職制は55-59歳までの労働者が失業した際、年金受給年齢までの失業給付を自動化したもので、実質的に早い年齢で年金生活に入ることを可能にするものであった。早くから年金生活に入ることはフランス人には魅力に富んだものであるため、想像以上に多くの

労働者が早期退職を選択した。ただし、この政策は特定の早期退職者のみに恩恵を与え、政策立案者が考えていたような、若年層への雇用の置き換えは少なかった。次ぎに、職業訓練と雇用（短時間勤務）を組み合わせたプログラムや特定の階層の労働者（若年層、長期失業者など）を対象とした雇用助成金などが実施された。現在でも、何らかの形で助成された雇用は雇用全体の約1割を占めるほど重要な施策になっている。

1990年代になると、労働需要を喚起するために、企業負担（社会保険料）を軽減する政策が多くなる。近年フランスで物議をかもし出したのは、労働時間の大幅な短縮を行った2000年の時短法である。法定労働時間を週35時間にしたもので、基底にはワークシェアリングの考え方がある。ただし、企業負担を増やさないために社会保険料（使用者負担分）を大幅に減免している。そのため、時短に対する現場の企業の反対は強くないといわれる。このように、フランスは様々な雇用政策（100を超えるプログラムがある）が実施されたが、その具体的な成果になると決定的なものではなく、まだまだ雇用情勢は厳しい状況が続いている。また、本年選出された保守系のサルコジ大統領がどのような政策転換をするのか注目される。

労働市場改革を主導する OECD

このような各国別の動きとは別に、1980年代から雇用に関する政策議論のフォーラムとしてOECDそして1990年代後半からはEUが国際的な議論の流れを作っている。OECDは前身が第二次大戦後のヨーロッパ復興の原動力となるマーシャル・プランの窓口（OFFC）として発足したこともあり、アメリカとヨーロッパ主要国が参加する国際的な政策シンク・タンクだが、伝統的にアングロサクソン系の考え方が支配的である。雇用問題などを扱う雇用、労働、社会局は先進国の雇用問題の深刻化に伴い雇用政策のあり方に関する議論を1980年代中葉から活発化させた。1994年には雇用研究報告（Jobs Study）として公表される。この報告書、とくに10項目にわたる

政策ガイドラインは全体的に労働市場の市場機能の活性化が意図され、賃金や労働費用の弾力化あるいは手厚い雇用保障制度の見直しなどが提案された。この頃になると、アメリカ経済の一人勝ちが目立ち、それに反しドイツやフランスの雇用情勢の悪化が深刻となる。

またEU内部においても、大胆な労働市場改革を行った英国やアイルランド、オランダなどの経済回復が目覚しかった。ヨーロッパ諸国の中では、OECDは規制緩和や労働市場改革の発信基地となる。

フレキシビリティを掲げる EU

拡大し続けるEUにおいては、1997年のアムステルダム条約の締結前までは雇用問題は各国の国内問題という位置づけがなされた。この条約により、EU委員会は各国間の雇用政策の調整の役割が与えられた。具体的には、EU委員会が雇用政策の方針を作成し、それに対する各国の対応が毎年報告される仕組みになっている。これまでのところ、EUの雇用政策の方針は各国のコンセンサスを得て、定着したとは言い難い。EUの雇用戦略の大枠は2010年までにアメリカと対等になることを目指すこと（リスボン戦略）で、労働者の技能向上を図ること、そして就業率（全体で活動人口の70%を超える就業率）の引き上げなどが盛り込まれている。さらに、女性労働者や高齢労働者（55-64歳の階層）についても具体的な就業率の目標が採択されている。労働市場の規制緩和に関しては、加盟国の温度差が大きく、踏み込んだガイドラインの設定には至っていない。福祉国家の看板を掲げたまま効率性を上昇させたフレキシビリティが今EUで注目され、議論されているのは、福祉国家のヨーロッパの伝統と経済効率性の両立を目指しているためといえる。

フレキシビリティのモデル：デンマーク

労使関係の特質

雇用・社会政策に関して、デンマークは長い間ス

ウェーデンに代表される北欧モデルの一つと考えられてきた。北欧モデルは高い労働者の組織率を背景として、労使の共同決定による高い労働条件・福祉水準と平等主義の政策がとられてきた。社会民主党政権が長かった（第二次大戦前から）ことから、手厚い労働者保護と世界的に有名な高福祉・高負担（累進性が高い）の政策が長い間実行された。この北欧モデルは、1980年代後半になると、北欧経済の不振が目立つようになり、北欧モデルの神話は終焉したかに見えた。しかし近年、北欧の中でも小国のデンマークが目目され、オランダに並ぶ欧州のフレキシキュリティのモデルとして有名になる。

デンマークの経済の特徴は中小企業が圧倒的で、国際的に知られた大企業はほとんどない（この点スウェーデンと異なる）ことが挙げられる。公務部門は非常に大きく、労働者の比率は実に36%に及ぶ。組合の組織率は全体で約70%で、ほとんどすべての労働者は組合に加盟している。団体交渉は昔の中央交渉から、近年は分権傾向が見られる。ただし、基本は大産業レベルでの交渉であり、労使協調の伝統は守られている。デンマークの経済は近年低いながら安定した成長を示し、失業率は2005年に4.8%であった（EUの平均は7.9%）。さらに特筆すべき点は全体の就業率が高いことで（2005年に75.5%、女性の就業率も70%を超える）、EU内でもっとも高い国の一つである。

3つの柱

雇用におけるデンマーク・モデルは主に3つの柱からなる。まず、手厚い失業保険と社会保障がある。たとえば、失業保険は近年短縮傾向があるとはいえ最大5年と国際的に見ても断トツに長い（訓練義務の期間を含む）。また、失業給付も、場合によっては、従前の賃金の90%と高い水準にある。そのため、労働者は転職や失業しても生活への不安を感じないと言われる。

第二の柱は雇用面におけるフレキシビリティである。解雇の規制は弱く、労働者の離職率は高い水準

にある。たとえば、OECDの解雇規制の厳しさに関するランキングをみるとヨーロッパ諸国の中では、イギリス、アイルランドに次ぐ緩やかさとなっている。また、平均の勤続年数を見ても、デンマークはイギリス並に低い。つまり、企業が経営上の理由から、リストラを行うことを制約する法律や協定はほとんどない。経済運営の効率が重視されていることを示す。

第三の柱は積極的な労働市場政策である。これは1994年の大幅な労働市場政策の改革により実現した。それまでは、失業者には失業給付の条件として職業訓練を受けることが義務付けられていたが、実効性が薄く、1994年以降切り離されることになった。失業期間は普通に失業給付を受ける期間（4年）とその後の活性化の期間〔12か月〕に分けられる。また、長期失業者は個人的なカウンセリングと個別の再雇用への計画を立て、公的な雇用サービスの支援の下で再就職を目指す。さらに、雇用政策の主体を国から分権化し、三者構成の地域協議会がその任に当たることになった。この結果、現場に近いところで労働市場の実態に沿った形で雇用政策を遂行することが可能になった。この他、育児休暇や教育休暇などの権利が拡大し、労働者のキャリアの選択肢を拡大した。

アメリカと異なる流動的な労働市場

デンマークにおいては労働市場は非常に流動的で、毎年3割近くの転職・離職・新規入職が行われる。この面から見ると、アメリカに似た流動的な労働市場であるが、アメリカと大きく異なり、失業の際の所得保障が手厚く、しかも長期に及ぶ。アメリカの失業者の平均失業期間が短いのは失業保険給付の長さにより規定されるが、デンマークは無期限ともいえる失業者への所得保障が制度として用意されている。もちろん、失業者が真剣に求職活動をせず、所得を得ると言うモラルハザードを避けるために、失業者が求職活動や職業訓練を行っているかのチェックは厳しくなっている。積極的な雇用政策と分類される様々な教育、訓練、研修などの公的制度がきっちり整備さ

れていることもあり、職業訓練などへの参加の比率や再就職の可能性もデンマークは先進国の中でトップクラスである。個別の労働者はステップアップのために職を辞し、再教育を受けることは普通のキャリアのパターンとなっている。また、ライフ・サイクルとの関連から、出産・育児休暇を取得後、再訓練を経て再就職する選択が可能である。ドイツやフランスなどはすでに雇用されている人の雇用保護が厚く、その代償として新規の入職や失業者の再就職が極端に難しいとは対照的である。

このような労働者の流動性と所得の保障を可能にしているのはデンマークが雇用分野にGDPの4-5%に及ぶ巨額の公共支出をしているためである(OECDの統計では2004年に4.5%)。これはOECD加盟国の中で最高であり、フランスやドイツよりも1%以上高い水準である。わが国の雇用関連の公共支出はGDP比で0.7%なので、実にデンマークは6倍も雇用分野に支出(投資)していることになる。具体的には、職業訓練、障害者への支援、失業給付などが高い水準で推移している。つまり、デンマークは雇用面では経済的効率性を求めて雇用削減や転職を容易にする[フレキシビリティ]とともに、個別の労働者には高い水準の所得保障を用意し、セキュリティ感を与える。EUなどがデンマーク・モデルに注目しているのは、ヨーロッパ伝統の高福祉を守りながら、労働市場の効率化に成功してい

ることにある。

おわりに

わが国の労働市場改革論者はアメリカの効率的な労働市場を頭に描き、絶えず規制緩和と所得保障の切り下げを主張する。デンマークに代表されるフレキシキュリティのモデルは、経済効率を迫りながらも、雇用不安や低福祉を意味しない。このフレキシキュリティ・モデルはわが国にも参考になる点が多い。たとえば、いまわが国で問題になっている正社員と非正社員の格差はデンマークでは起こらない。労働市場は流動的で、個人はライフサイクルに応じて自由に有期雇用から期間の定めのない雇用へ転換することが可能である。

この一方、デンマークの雇用関連(教育や訓練など)への支出は大きい。それでもデンマークの人が現行制度を受け入れるのは、個人の自由な選択とセキュリティのために払うべきコストと考えるためである。

労働市場の改革論者は市場の効率化は福祉や保護の切り下げ(雇用保険の水準や生活扶助の切り下げ)のみにより可能になると信じて疑わない。これに対し、フレキシキュリティ・モデルは効率と福祉や保護は二者択一のみではなく、条件が揃えば、両立が可能であることを示し、新鮮である。■