

経済不況下における欧州諸国のフレキシキュリティ政策の現状

岩田 克彦

I はじめに

フレキシキュリティとは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレキシビリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立をめざす包括的な政策体系である。2006年の欧州首脳会議で公式に定義され、経済のグローバル化、情報・コミュニケーション分野を中心とした技術革新、急速な高齢化等に対応し、労働市場の分断化を防ぎ、社会保障制度を持続可能なものにしていくために、EU（欧州連合）全体で積極的に推進されている。しかし、2010年のリーマンショックに起因する世界大不況は特に欧州諸国で厳しく、「悪い経済環境下でもフレキシキュリティが実行可能か否か」について盛んに議論されている。本稿では、欧州諸国のフレキシキュリティ政策が、現在の経済不況下、どうなっているのか、報告する¹⁾。

II EUが目指すフレキシキュリティ

フレキシキュリティの源泉は1990年代のオランダとデンマークでなされた一連の労働市場改革に遡る。両国は、社会保障給付を縮小することなく労働市場の柔軟性を高め低失業率を実現し、他の欧州諸国に大きなインパクトを与えた。欧州では、欧州理事会が2001年に採択した雇用ガイド

ラインで、“生涯学習と積極的労働市場政策に裏打ちされ「職の安定性」から「雇用の安定性」へシフトしながら欧州の労働市場をより柔軟にする”との言及がなされた後、2006年の欧州首脳会議宣言で政策概念としてはじめて取り上げられた。そして、翌2007年、欧州委員会は、そのコミニケで「フレキシキュリティ基本原則」を打ち出した（European Commission, "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", 2007.6）。それによると、EUの目指す「フレキシキュリティ」政策は、以下の4つの政策要素からなっている。

(1) 使用者からも労働者からも、「インサイダー」からも「アウトサイダー」からも信頼される柔軟な合意契約（Flexible and reliable contractual arrangements）

(2) 継続的な適応能力、雇用可能性を保証する包括的な生涯学習（訓練）戦略（Comprehensive lifelong learning）

(3) 急速な職場環境変化に対処し、失業期間を減らし、新しい仕事への移行を円滑にする、職業訓練等の効果的な積極的労働市場政策（Effective active labour market policies）

(4) 適切な所得保障を提供し、就業を奨励し、労働移動を促進する、現代的な社会保障制度（Modern social security systems）

上記EU委員会報告は、フレキシキュリティの

8つの共通原則 (common principles) を挙げているが、特に、フレキシキュリティは、①加盟国の特定状況、労働市場や労使関係に適合するものである必要があり、また、一つだけの労働市場モデルや政策戦略についてのものではないこと、②労働市場内部にいる者、外部にいる者の間の分岐 (divide) を減少させるものでなくてはならず、現在内部にいる者は、職から職への移動に対する準備と保護を必要とし、現在外部にいる者 - 女性、若者、移民者が多い仕事がない者 - は、仕事に容易に就ける労働市場への入口と安定した雇用契約に移行できる段階的ステップを必要としていること、を強調している。

欧州委員会は、その後の2010年3月、「ヨーロッパ2020 - 賢く、持続可能で、社会包摂的な成長戦略 “Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth” を発表し、その中で、7つの「最重要の政策構想 (flagship initiative)」を打ち出した。その一つが、就業率水準 (employment levels) を引上げ、欧州社会モデル

の持続可能性を確保するための「新たな技能・仕事のための検討課題 (An Agenda for new skills and jobs)”であるが、この中でも「フレキシキュリティ」が重視されている。

Ⅲ オランダモデル

フレキシキュリティのモデル国は先に触れたようにオランダとデンマークである。雇用・就業対策への公的支出内訳を対GDPで見ると、表1のように、オランダ、デンマークともに、公的職業紹介、訓練、障害者の支援付き雇用や社会復帰などの積極的雇用対策のウェイトが高いことがわかる。オランダは公共職業紹介、デンマークは訓練のウェイトが特に高い。

オランダ・モデルは、フルタイム労働とパートタイム労働や期間雇用労働との間の均等待遇、相互移動の促進により、柔軟性と雇用保障を確保しようというものである。石油ショック後の「オランダ病」(賃金が高位硬直化したまま、財政赤字

表1 雇用・就業対策への公的支出 (対GDP)

(おおむね2009年、%)

	日本	米国	英国	フランス	ドイツ	オランダ	スウェーデン	デンマーク
1. 公共職業紹介	0.09	0.05	0.29	0.26	0.37	0.43	0.46	0.45
2. 訓練 (内施設内訓練) [前々年]	0.05 -0.04 [0.03]	0.05 -0.02 [0.04]	0.02 -0.02 [0.02]	0.36 -0.11 [0.30]	0.35 -0.26 [0.25]	0.13 -0.04 [0.10]	0.06 -0.06 [0.18]	0.3 -0.27 [0.31]
3. 雇用助成	0.23	0.01	0.01	0.1	0.11	—	0.37	0.19
4. 障害者の支援付き雇用、 社会復帰	—	0.03	0.01	0.07	0.04	0.5	0.22	0.68
5. 失業給付等	0.42	1	0.33	1.4	1.47	1.7	0.72	1.29
6. 積極的雇用対策 (1~4等の計)	0.47	0.16	0.33	0.98	1	1.21	1.13	1.62
7. 総計	0.88	1.17	0.66	2.4	2.52	2.91	1.85	3.35

(出所) OECD "Employment Outlook 2011": 統計表Kの最新版

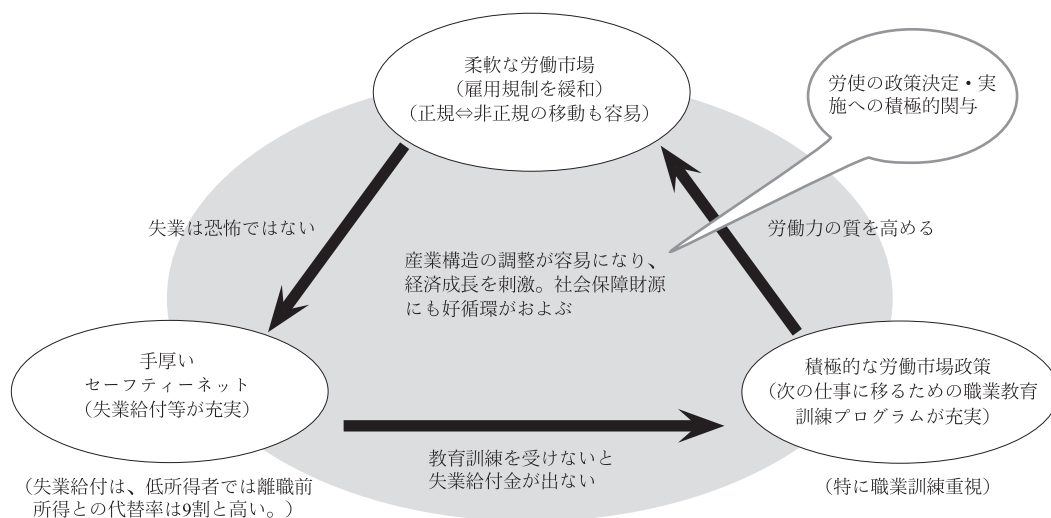
(注) 日本と英国は4月開始の2009年度、米国は2009年10月からの1年、他の国は2009年。2の訓練には、通常の在職者訓練や教育制度の一環として行われる見習い訓練制度は含まれない。また、地方公共団体の支出や福祉サービス受給者等への就労サービスは含まれていない場合が多い。日本の場合、都道府県立職業能力開発施設の設置・運営に対する都道府県支出や大学・専門職業教育機関への支出は含まれない。施設内訓練とは、訓練時間の75%以上が訓練施設(学校/カレッジ、訓練センター等、委託訓練施設を含む。)で行われるものを指す。空欄は、未実施ないし統計データでのOECDへ報告がないものである。なお、英国の雇用対策は仕事探し支援に重点を置き、職業訓練のウェイトは低い(職業教育予算はEU平均水準)。

と失業が進行)と称された経済危機を克服するため、1982年に政労使間で「ワッセナーの合意」が成立したが、この合意内容は、労働側は賃金の抑制、使用者側は時間短縮と雇用維持、政府は支出の抑制と減税に、それぞれ努めるというものである。この労使合意の下で、安定した正規雇用のパートタイム労働の発展の道筋ができたこととされ、1996年制定の「労働時間を理由とする処遇差別禁止法」により、フルタイム労働者とパートタイム労働者との間で、労働時間数以外の雇用条件は、社会保険加入資格も含め全く均等になった。その後、2000年制定の「労働時間を増減する権利に関する法律」により、労働者が労働時間の短縮や増加を雇用主に要請すれば、使用者は従業員が労働時間の変更することで企業が経営上深刻な打撃を被る特別な理由がある場合を除いて、それを認めなくてはならなくなった(ただし、1年以上働いている従業員が対象となり、口頭ではなく書面で、2年間に1度の条件で4ヶ月前までに要請する必要がある)。一方、柔軟性を失うことなしに期間雇用労働の不安定性を減少させるため、1999

年制定の「柔軟性と保障に関する法律」で、①派遣労働者の法的地位を強化し、労働者側へ雇用の安定を保障する、② 有期雇用の契約条件を明確にし、使用者側の雇用の選択に柔軟性を付与する、③ 人材派遣会社に係る許可制を廃止する、こととした。最近の経済危機でも、フルタイム労働からパートタイム労働に切り替えて雇用を維持する場合に部分的な失業給付を支給する、などの対策により、オランダはEU内でオーストリア(4.0%)に次いで低い失業率を維持している(2012年3月で5.0%)。

IV デンマークモデル

もう一つのデンマーク・モデルは、①柔軟な労働市場(解雇規制が緩い)、②手厚いセーフティネット(失業給付等が充実)、③積極的な雇用政策(次の仕事に移るための職業教育プログラムが充実)、の3本柱(いわゆる「黄金の三角形」(The Danish Golden Triangle)とそれを支える労使の政策決定、実施への積極的参加から成り立つ



(『週刊東洋経済 2008.10.25に一部追加』)

図1 デンマーク・モデル

ている（図1）。デンマーク・モデルのそもそもの起源は古く、大規模ストライキとロックアウトの応酬が続いた深刻な労使対立を経て成立した、公共の雇用給付システムの樹立と事業主の採用・解雇の権利を引き換えにした、1899年のいわゆる「9月の合意」まで遡るとされる。その後、1980年代後期と1990年代初頭に、失業者の職探しを活性化し職業能力の向上を図ることを目指した積極的労働市場政策が加わり、現在の形が出来上がったものである。日本におけるデンマーク・モデルの紹介は、柔軟な労働市場や手厚いセーフティネットについての言及がほとんどで、職業教育訓練システムや労使の役割についてはあまり紹介されていないが、現場実習を重視し弾力的かつ大変広範な職業訓練と、国・産業・地方・自治体・企業の各レベルでの労使の積極的な政策運営への参画が、現在のデンマークのフレキシキュリティを支える大きな柱となっている。

V フレキシキュリティ政策の多様性

最近（2012年3月）に公表されたEU生活労働条件財団の報告書（European Foundation（2012））“The second phase of flexicurity: an analysis of practices and Policies in the Member States”（フレキシキュリティの第二の局面：EU加盟国における実践と政策の分析）は、欧州経済危機によってフレキシキュリティは第2局面に入ったとして、EU加盟国における多様な実践と政策を分析している。

このEU財団報告書では、Wilthagen and Tros（2004）が提示し、広く使われている、「柔軟性」の4形態と「安定性」の4形態を2つの軸とした4つの組合せからなる、いわゆるフレキシキュリティ政策マトリックスを一部修正したものを提示している（表2）。

労働市場の柔軟性を4つの次元の組合せで考え

るとするのは、アトキンソン（Atkinson（1985）の「柔軟な企業モデル」分類に基づくもので、数量的柔軟性（external numerical flexibility）は、採用・解雇、有期雇用形態等労働需要の量的変動への対応能力を指し、内的数量的柔軟性（internal numerical flexibility）は、超過労働、変形労働等既存労働者の労働時間を調整する柔軟性を指し、機能的柔軟性（functional flexibility）は、多機能労働者の育成や柔軟な職場編成等組織の柔軟性の程度を指し、労働コスト（賃金）の柔軟性（labour cost/wage flexibility）は、可変的給与制度等雇用コストに関する柔軟な合意を指している。

労働市場の安定性も以下の4つに分類される。職の安定性（job security）は現在の職を保持する高い可能性を指し、雇用の安定性（employment security）は同一雇用主とは限らないが仕事をし続ける高い可能性を指し、所得（社会）保障（income/social security）は職を失ったときの所得（例えば失業給付）を指し、組合せによる所得の安定性（combination security）は有給労働と私的ないし社会的な責任及び義務とを組み合わせる可能性（例えば保育施設）を指している。

表2の各セルは「柔軟性」と「安定性」が交差する諸類型に見合った政策手段を示しているが、表の中で、（+）の項目が、欧州経済危機後に付け加えられたフレキシキュリティ関連施策であるという。多くの施策は柔軟性と安定性の数タイプに同時にあてはまる（長期失業者雇入れ助成金は、使用者にとってはコスト及び外的数量的柔軟性に影響を与え、労働者にとっては雇用と所得の安定性に影響を与える）。柔軟性では、労働コストの柔軟性対応がもっとも多く、次に外的柔軟性対応が続き、安定性では、所得と雇用の安定性の組合せ（一時的雇用助成など）が一番多い。柔軟性と安定性の組合せ（フレキシキュリティ）では、①労働コストの柔軟性と職・雇用・組合せによる安定性の組合せ、②外部的数量的柔軟性と雇用（お

表2 フレキシキュリティ・マトリクスと現在の経済不況下で実施されている諸対策

安定性 柔軟性	職の安定性	雇用の安定性	所得の安定性	組合せによる安定性
外的数量的柔軟性	<ul style="list-style-type: none"> 多様な雇用形態 部分引退制度 職の安定性に関する合意 (+) 代替可能性のあるジョブローテーション・訓練、企業グループでの対応/労働者の共同管理、賃金補助金、社会保険料の軽減 	<ul style="list-style-type: none"> 職業安定サービス/積極的労働市場政策 再雇用/アウトプレイスマント部署開設・失業者雇入れ賃金補助金 特定失業者グループに対するリスク分担保険料、就業トライアル制、派遣労働者向け訓練基金 (+) 移動手続き、連帯契約、段階的引退制度、職業間移動 	<ul style="list-style-type: none"> 賃金・解雇手当パッケージ保証基金 年金所得保証手段 失業者に対する賃金補助 連帯所得保険料 (+) 特定失業者グループに対するリスク分担保険料 	<ul style="list-style-type: none"> 多様な形態の休暇中における解雇からの保護 (+) 上記休暇にジョブローテーション、訓練、部分引退を含める。
内的数量的柔軟性	<ul style="list-style-type: none"> 短時間勤務と一時的レイオフの取り決め フレックスタイム (+) ジョブローテーション、訓練休暇、企業グループでの対応、親休暇の権利付与 	<ul style="list-style-type: none"> 短時間就業と結合した訓練、生涯学習 ジョブローテーション 	<ul style="list-style-type: none"> 段階的引退補填給付 学習助成、疾病給付 短時間雇用への賃金補填 (+) 親休暇ないし訓練休暇中の金銭的支援 	<ul style="list-style-type: none"> 訓練、育児など多様な休暇制度 (+) 上記休暇に家族介護を含む。 部分年金 (+) 時間貯蓄勘定
機能的柔軟性	<ul style="list-style-type: none"> ジョブローテーション スキル蓄積 (+) 使用者主導訓練、在宅勤務、環境にやさしい社会の実現等労働市場動向に沿った適応 	<ul style="list-style-type: none"> 訓練/生涯学習、ジョブローテーション、チームワーク、多技能化 (+) 在宅勤務、訓練基金や派遣労働者契約の柔軟性 	<ul style="list-style-type: none"> (+) ジョブローテーションに伴う所得低下の補填給付、使用者主導訓練中の賃金維持、雇用プール 	<ul style="list-style-type: none"> 雇用労働者、使用者ともに受講に合意した訓練手段
労働コスト（賃金）の柔軟性	<ul style="list-style-type: none"> 社会保険料や賃金補助金の規模に応じた軽減 (+) 短時間勤務への金銭的支援、リスク分担保険料 	<ul style="list-style-type: none"> 失業者雇入れ助成 社会保険料負担に占める使用者負担割合の軽減 (+) 使用者に支給される訓練コスト補助金 	<ul style="list-style-type: none"> 失業者雇入れ助成 社会保険料負担に占める使用者負担割合の軽減 就業週短縮又は低賃金雇用従事への調整給付 (+) 現物給付 	<ul style="list-style-type: none"> (+) 訓練、親休暇中の使用者コストの補填

(出所) European Foundation (2012)

(注) (+) の対策は、2008年末以降の経済危機以降付加されたもの。その他は、以前から行われていたもの。

よびまたは) 所得の安定性の組合せが最も多い。これらの組合せに当てはまる施策の多くは最近の不況に対応して導入されたか修正されたものという。そして、このように、他の形態による安定性を提供することで職の安定性の不足を補う等、二律背反(トレードオフ)ではなく、ウィン-ウィンの関係になっているという。

さて、欧州委員会や研究者から近年多くの欧州各国国別類型が発表されているが、EU生活労働条件財団の報告書(European Foundation (2012))は、こうした諸類型を集大成したフレキシキュリ

ティの最新国別類型を提示している(表3)。同報告書によると、①北欧諸国(オランダを含む)は、高度の安定性、就業条件の中間程度から高度の柔軟性、中間程度から高い労働市場での税負担(社会保険料を含む)、②アングロサクソン諸国(英国、アイルランド)は、比較的低水準の安定性と高度の柔軟性及び低い税負担、③欧州大陸諸国(ドイツ、フランス等)は、中間から低度の柔軟性、中間から高度の安定性と税負担、④地中海諸国(スペイン、ポルトガル、イタリア)は、低い柔軟性、中間から低度の安定性と明確な傾向が

表3 フレクシキュリティの国別類型

	北欧諸国	アングロ・サクソン諸国	欧州大陸諸国	地中海諸国	中央・東欧州諸国	バルト海諸国
労働市場の安定性	高	低～中間	中間～高	低～中間	低	低
所得	高	中間	中間～高	低	低	低
雇用	高	中間～高	中間～高	—	低	低
仕事 (job)	低	中間	中間～高	高	—	—
労働市場の柔軟性	中間～高	高	低～中間	低	中間	低～中間
内的	中間～高	中間	—	—	低	低
外的	中間～高	高	低～中間	低	中間	中間
機能的	中間～高	中間	—	低	—	—
生涯学習	生涯学習政策重視	—	—	生涯学習参加率は低い	生涯学習参加率は低い	生涯学習参加率は低い
パート、臨時雇用	パート比率は高い	パート比率は低～中間	パート、臨時雇用比率は中間	パート、臨時雇用比率は高い	パート、臨時雇用比率は低い	パート比率は低い
積極的労働市場政策	重視	低い支出水準	高い支出水準	中間的な支出水準	低い支出水準	低い支出水準
労働組合組織率	中間～高 (オランダはやや低)	低	低～中間	低	低	低
使用者団体組織率	高	低～中間	中間～高	中間	低	低
労働協約適用率	高	低～中間	中間～高	中間～高	低～中間	低
労使の力関係	労働組合本位	使用者本位	均衡	行ったり来たり	使用者本位	使用者本位
労働市場での課税	中間～高	低	中間～高	明確な傾向なし	中間	

(出所) European Foundation (2012)

ない課税パターン、⑤東欧諸国は、不安定性、低度から中間の柔軟性、中間の課税、をそれぞれ特色としている、という。表2、表3を通観すると、北欧型およびドイツ、フランス等の欧州大陸型が一番参考になるのではないかと筆者は考えているが、日本においても労働政策及び社会保障政策を表2の形で整理し、政策の見直しを図るべきであろう。

VI 最近の動向

最近(2012年3月)に出されたEuropean Foundation EU財団の報告書(EU Foundation (2012))によると、現在の経済状況は、第2次世界大戦後最も厳しい不況であり、労働需要不足に突き動か

され、フレクシキュリティの議論も再活性化したという。EUのフレクシキュリティに対する継続的サポートにも関わらず、研究者や労働組合からのフレクシキュリティ戦略に対する根強い反対論があるものの、経済危機の中でもそれに合った適応をしていけば、フレクシキュリティ戦略は「ウィン-ウィン状況」構築に寄与しうるとの合意がいまだ欧州には存在しているという。しかし、英国、ドイツ、オランダ等デンマーク以外の多くの国の労働組合は、現在の経済危機に直面しフレクシキュリティ戦略に反対ないし懐疑的な見解を表明しており²⁾、フレクシキュリティ戦略の「柔軟性」が試されている状況といえよう。

こうした状況を反映し、2012年3月で7.6%(EU27カ国平均は10.2%)と最近失業率が上昇し

ているデンマークでは、デンマーク型「フレキシキュリティ」を発展した政策理念として、最近、mobility（移動性）とeducation（教育）を合成した「モビケーション」（mobication）が提唱されている³⁾。今後、労働市場はますます変化が大きく予測も難しくなるとし、全ての者が生涯どの段階でも受けられる教育・訓練の重要性を特に強調するものである。この「モビケーション」の提唱に象徴されるように、欧州のフレキシキュリティ戦略では、（インサイダー、アウトサイダーへのバランスの取れた対応とともに）、生涯を通じた技能開発（生涯学習）の重要性を特に重視している。グローバル化の進展という変化の時代、日本においても、生涯学習によるたゆみない職業能力開発の促進がますます重要になってこよう。

注

- 1) 日本においても、特定の狭い範囲の仕事や一企業における雇用の継続から、仕事・企業を変えることも含めたエンプロイメント・セキュリティ（雇用保障）ないし「キャリア権の保障」が重要となつてこよう。「新たな日本的（型）フレキシキュリティ・モデル」の構築を急ぐ必要がある（岩田（2012①））。
- 2) Voss他（2011）。なお、デンマークの労組中央団体は懸念を示しつつも、フレキシキュリティを依然評価している。
- 3) 菅沼（2009）、EWCO（2012）

参考文献

岩田克彦（2012①）、「グローバリゼーションの進展下における、広範な中間層に重点をおいた人材の育成・活用」、『グローバル化に対応した人材の育成・活用に関する研究会報告書』、財務総合研究所

- （2012②）、「年金支給開始年齢と「生涯就業・学習戦略」、『日本年金学会誌』第32号
- （2010）、「デンマークのフレキシキュリティと労働関連制度」、『経営法曹』NO165、経営法曹会議
- 日本弁護士連合会、「2010年日弁連デンマーク調査報告」、『労働法律旬報2011年5月上旬号
- 菅沼 隆「デンマークの労使関係と労働市場」、『社会政策学会
- Andersen; Torben (2011), "A flexicurity labour market in the great recession - the case of Denmark (Preliminary and incomplete first draft"
- Atkinson.J. (1985), "Flexibility, Uncertainty, and Manpower Management", Report No.89, Institute of Manpower Studies.
- European Commission (2012), "Employment and Social Situation Quarterly Review, March 2012: The number of jobless rises and social concerns persist"
- European Commission (2010), "Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth"
- European Commission (2007), "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security"
- European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions (2012), "The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States
- EWCO (European Working Conditions Observatory) (2012), "Moving from flexicurity to 'mobication'
- Jorgensen; Henning (2011), "Danish Flexicurity in Crisis - or Just Stress-tested by the Crisis ?",
- Voss.E, Dorneras, A., Wild.A, and kwiatkiewicz, A. (2011), "Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets - Synthesis Report"
- Wilrhagen, T. and Tros, F. (2004), 'The concept of 'flexicurity' : A new approach to regulating employment and labour market', Transfer, vol10, No.2
- （いわた・かつひこ 職業能力開発総合大学校教授）