

雇用政策の成功例として注目を集める

フレキシキュリティー

—デンマークの積極的労働市場政策



EUの雇用戦略に関する議論の中で最近、フレキシキュリティーの考え方に基づくデンマークの労働市場政策（雇用政策）が成功例としてしばしば言及されている。経済協力開発機構（OECD）も二〇〇四年、二〇〇五年のエンプロイメント・アウトLOOKでデンマーク・モデルを高い失業率に苦しむドイツ、フランスなどに参考となる好事例として高く評価している。このデンマークのフレキシキュリティーに関する研究の第一人者であるオルボー大学のフレミング・ラーセン教授とトーマス・ブリッドガード助教授が二月一日から一カ月間、招聘研究員として労働政策研究・研修機構で研究活動をした。ここでは両教授が機構内の研究会で行った発表を中心に、デンマークのフレキシキュリティーについて紹介する。

フレキシキュリティーの定義

フレキシキュリティー (Flexibility) とはフレキシビリティ (Flexibility) とセキュリティ (Security) を組み合わせた造語である。フレキシキュリティーは実効性のある労働市場政策（雇用政策）を進めるコンセプトとしてEUで取り上げられ、今日ではEUのみならずOECDやILOにおいても広く認知された用語となっている。しかしながら、フレキシキュリティーとは何かと聞かれ一言で答えるのは難しい。フレキシキュリティーは政策的な戦略としても学術的な研究対象としても新しいものであるからだ。

フレキシキュリティーはフレキシブルな労働市場と手厚い社会保障、雇用

保障を同時に実現することを意味している。だが概念については異なった見解があり、その定義は必ずしも確立しているわけではない。ここでは以下に主な三つの定義を紹介する。

一、意図的、政治的な戦略として労働市場のフレキシビリティと社会保障を同時に向上させる政策と位置づける。これはオランダのアプローチで九五年に法制化されている。この時、初めてフレキシキュリティーという造語が用いられた。

二、フレキシキュリティーを労働市場のフレキシビリティと各種のセキュリティのバランスを保ちながら実施する全国的な雇用制度としてみる。バランスの度合いは国によって、労働市場の性格によって異なると考えられる。デンマーク政府はこの見解をとっている。

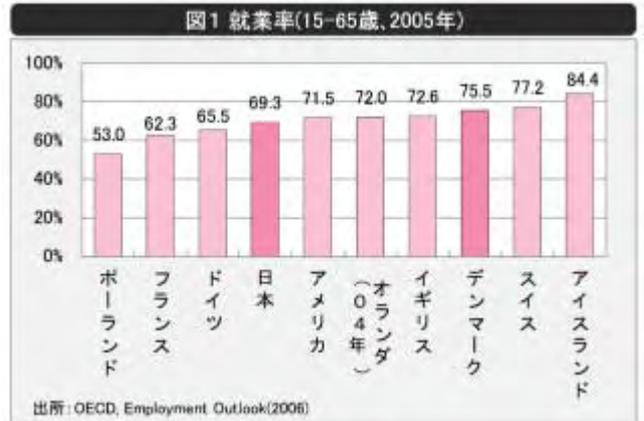
三、政策立案や研究を進めるための具体的な分析の枠組みとしてとらえる。いずれにせよ、フレキシキュリティーは多面的なもので複雑である。いまのところ、これがフレキシキュリティーであると簡単に説明できるほど成熟した概念ではない。

デンマークの労働市場の状況

まず、デンマークの現在の労働市場の概況を説明する。

近年、労働市場の状況を観察する際には、失業率ではなく、就業率を重視してみていくことが重要であるといわれるようになった。そこでまず就業率をみると、図1で示したように、デン

マークの二〇〇五年の一五〜六四歳層の就業率は七五・五%で、OECD加



盟国の中ではアイスランド、スイスについて高いが、日本の六九・三%とそれほど差はない。

日本と異なっているのは、図2で示した女性の就業率で、デンマークは七〇・八%、日本は五八・一%である。

二〇〇五年の失業率は四・八%で、日本の四・四%よりは高いが、ヨーロッパの中では極めて低い国のひとつに数えられている(図3参照)。

デンマークの失業率は九三年に九・六%を記録して以来、低下を続け、二〇〇五年は四・八%、二〇〇六年は推計で三・八%となっている(図4参照)。失業期間は短く、六カ月を超える失業は全体の四五%(EU一五カ国平均六〇・四%)、一年を超える失業は二二・六%(同四二・四%)に過ぎない。

新たに創出される雇用は年間一二・一%、これに対し喪失する雇用は一・

図2 就業率(女, 15-65歳, 2005年)

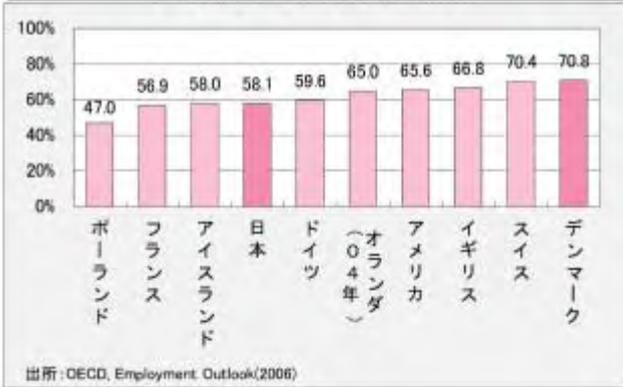


図3 失業率(2005年)

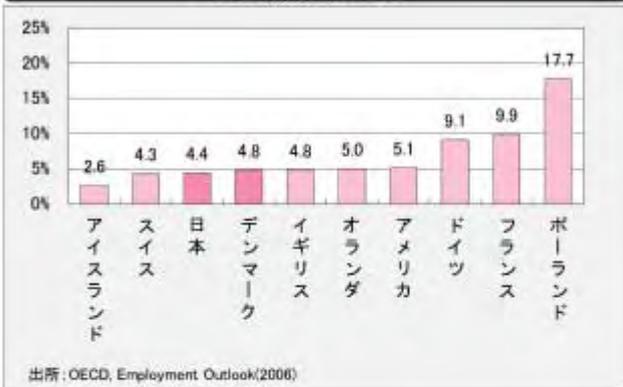


図4 失業率の推移

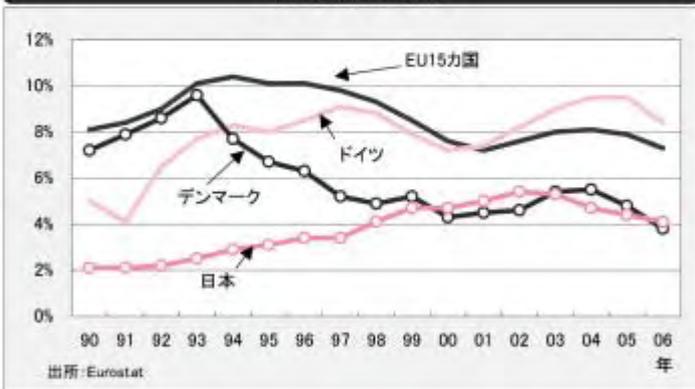
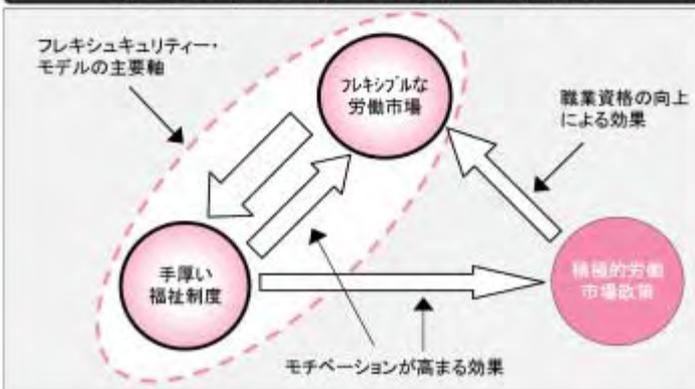


図5 デンマークのフレキシキュリティー・モデル概念図



四％である。具体的な数字でみると、一年間で約三〇万の雇用が喪失しているが、ほぼ同数の三〇万の雇用が新たに創出されている。これは何を意味するのか。多くの中小企業が解散、倒産して事業所を閉鎖、同時に多くの新しい企業が生まれているのである。

労働力人口が二八六万人、このうち一年間に六〇万人ほど失業するが、一年以内に大多数が新しい職に就き、一年間失業をしている労働者は一〇万人以上以上の失業者は三万人である。このように極めて労働市場の流動性は高い。

賃金は高水準で安定している。ここ一〇年間の賃金上昇率は毎年、ほぼ三〜四％程度で安定している。職種間の賃金格差もOECD諸国の中でノルウェーについて小さい。

デンマーク・モデルの国際的評価

以上述べてきたデンマークの労働市場の状況は、他のEU諸国と比較すると非常に良好である。とくに、後で説明するが、九三年から実施した労働市場改革の中で本格的に導入した積極的労働市場政策が、雇用の安定に大きな成果を上げ、EU雇用戦略を具体的に進めている各加盟国の中で優等生と評価され、近年では「デンマーク・モデル」として喧伝されるようになった。

事実、EUの「リスボン・ターゲット二〇一〇」を加盟国の中でデンマークがこれまでにクリアしている唯一の国である。この点からみて、デンマークは欧州雇用戦略(EES)の観点でトップ・パフォーマンスを記録している。

OECDもデンマーク・モデルは失業率を引き下げる政策として、アンゲロ・サクソン諸国の規制緩和策、南ヨーロッパ諸国の法制度による厳格な雇用保護、解雇規制を特徴とする政策とは異なる第三の道(政策)である、と高く評価している。また、ILOのレポートにおいてもデンマークの労働市場の状況は好事例として紹介されている。

ただ、こうした評価にもかかわらず、良好な労働市場の実現は、積極的労働市場政策の実施だけに要因を求めることはできない。マクロ経済政策と国際的な景気循環のバランスをうまく図ることができたことも、失業率が下がった要因であることを指摘しておく。

フレキシキュリティー・モデル

さて、良好な労働市場の状況を生み出したひとつの要因であるフレキシキュリティーの考え方に基づく労働市場政策について説明する。

フレキシキュリティー・モデルの概観は図5で示したとおりである。この図の三角形はゴールデン・トライアングルと呼称されている。

三角形の頂点に労働市場がある。ここに雇用されて働いている労働者がいる。労働市場の特徴はフレキシビリティが極めて高いことである。解雇された労働者は失業者となり、左下の手厚い福祉制度に移ることになる。

失業者は福祉制度の中で、まず手厚い失業保険給付を受けることにより、

所得を保障される。失業者は通常、失業保険給付を受けながら求職活動を行い、新しい職を得て労働市場に戻る。

ここで図の労働市場と手厚い福祉制度の間の矢印に注目してほしい。労働市場から福祉制度に引いた矢印に比べて、福祉制度から労働市場に引いた矢印は細い。これは失業した労働者の数が、労働市場に復帰する労働者の数よりも多いことを意味する。

福祉制度の中に長く留まる労働者、すなわち長期失業者は手厚い福祉制度によって生活を保障される。だが、当然のことながら福祉制度の財政負担が膨らみ、労働市場では人手不足となり、経済全体が悪化する。失業者が多いことは社会の活性化を削ぐことになり、失業者本人にとっても長期失業は社会生活の上で不幸なことである。

ここに積極的労働市場政策の役割がある。この政策の基本的考え方は、雇用創出ではなく、政策を実施した結果として雇用が生まれる環境をつくることである。

具体的には、労働力の供給を高めるために、労働者（とくに失業者）が積極的に雇用を求めようとする動機付けを与えること、そのために必要な技能資格を持たせること、そして長期失業の防止をターゲットとして、失業者に技能のメンテナンスを施すことである。こうして福祉制度の中に滞留していた労働者は、三角形の右下の積極的労働市場政策を経由して再び労働市場に戻ることができる。

デンマークにおいては現在、この三角形のバランスが非常にうまくいっている。結果として、解雇された労働者

の数と、労働市場に復帰する労働者の数が一年間のスパンでみてほぼ同数になっている。繰り返すと、①労働市場のフレキシビリティが極めて高い、②伝統的に手厚い社会保障制度がある、③この中で積極的労働市場政策を実施している、この三者のバランスを保つことが、デンマークのフレキシキュリティ・モデルである。

フレキシブルな労働市場

では、つぎにデンマーク・モデルが成立した歴史的、制度的な背景をゴードン・トライアングルの各要素ごとに説明する。

まず、第一の要素であるフレキシブルな労働市場、高い労働移動率はデンマークの産業構造、すなわち企業のほとんどが中小企業であり、内部労働市場が小さいことによって形成されたと見える。すなわち、労働者は大企業における「安定した長期雇用」を期待できない環境におかれている。

企業に対する解雇規制は非常に緩やかなもので、妊産婦などの例外を除いて、ほとんどないといっている。この状況はデンマークの長い歴史の中で育まれてきた。労使は伝統的に労働条件や主要な労働市場の問題について、法制度に頼ることなく、自主的な交渉によって決定してきた。デンマークには日本のような労働条件の最低基準を定めた法律はない。法定労働時間もなく、現在、週三七時間となっている労働時間は労働協約によって決められたものである。政府は労働条件を規制していないといっている。

企業に対する解雇規制は一〇〇年以

上前から存在しない。一八九九年に労使協定により使用者は「解雇の自由」を完全に獲得した。以後、一〇〇年以上経過しているが、この大原則は今も堅持されている。労組側は当然ながらこれと引き替えに非常に広範な社会保障制度を獲得した。

この協定が締結された背景には、極めて高い労組の組織率がある。一〇〇年前の組織率は八〇%を超えていた。現在は、サービス産業の割合が高くなったなどの理由により、組織率は五五%程度である。それでも世界の他の国の水準と比べれば、極めて高い組織率である。高い組織率に支えられて、労働協約の拡張適用は広範囲に及んでいる。一方で、使用者団体の力も強い。すなわち労使の信頼関係と協力関係、さらには妥協がフレキシブルな労働市場を形成させたのである。

手厚い福祉制度

フレキシキュリティの第二の要素である手厚い福祉制度は、社会保障制度と失業保険からなる。社会保障制度についてここでは多くは説明しない。デンマークはスウェーデン、フィンランド、ノルウェーと並ぶ北欧諸国の一角を占めており、他の北欧諸国と同様に伝統的に「福祉国家」と呼ばれるに値する手厚い社会保障制度を実現している。

ただ、この手厚い社会保障制度は政府の財政負担が大きい、したがって国民の税負担が大きいことに留意する必要がある。所得税率は平均で四〇%を超えている。累進課税の度合いも高く、高額所得者の所得税率は七〇%を超え

る。だが、これも伝統的というほかないが、高福祉であるならば高負担を受け入れる広範な社会的コンセンサスが確立している。

失業保険の給付も手厚い。給付率は失業直前の一二週間の平均賃金の九〇%である。実際には上限額があり、低賃金層の支給率は九〇%であるが高賃金層の給付率は多少低くなる。いずれにせよ高水準であることに変わりはない。

失業保険は、政府ではなく、独立した民間の失業保険基金によって運営されている。失業保険基金は労働者や営業者の団体によって職業別、業種別に設立され、少なくとも一万人のメンバーを擁する必要がある。現在、三二の政府認可を受けた基金があり、二八六万人の労働力人口の四分の三に当たる二三〇万人が失業保険基金のメンバーになっている。これらの基金には制度創設当初から労組が深く関与している。

失業保険制度は一九〇〇年代初期にルーツを持つ。当初は労組が中心となつてつくった任意の扶助制度であった。六九年に政労使の合意に基づいて現在の政府が財政負担する世界標準の制度となった。

失業者に対する失業保険給付は失業保険基金を通じて行われるが、財源は所得税とあわせて納付される「労働市場負担金」の一部が充てられる。労働市場負担金は失業保険基金を含む三種類の労働市場基金の財源となっており、二〇〇五年現在で負担割合は三基金あわせて個人所得の八%である。失業保険基金のメンバーは、これとは別に基

金運営費を会費として基金に直接支払う。使用者には失業保険に関連する拠出義務はない。保険給付費用が不足する場合は政府が補助する。

給付期間は現在、四年間である。四年間の給付期間が過ぎても職に就けなかった場合は他の福祉制度に移行する給付額は失業給付の半分ほどに下がる。以上、説明した給付水準の高い手厚い失業保険の存在が、使用者に特別なコスト負担なしで労働者を解雇することを可能にしている。

積極的労働市場政策

フレキシキュリティーの第三の要素は積極的労働市場政策である。この政策は八〇年代半ばに開始され、九〇年代を通じて確立した。とりわけ九三、九四年の労働市場改革の中で大きな進展が図られ、今日の制度の基本的な形がつくられた。

まず、九三年から三次に渡って実施された労働市場政策について説明する。九三年当時、デンマークは高い失業率に悩まされていた。高失業率の主要因は、①長期失業者が多いこと、②中でも二五歳以下の若年失業者が多いこと、③五〇歳以上の女性高齢失業者も多かった、ことである。

そこで長期失業者の職に就こうという意欲を喚起するため、失業給付期間の短縮を検討した。結果的に給付期間短縮を図ったのは九六年のことで、以前の七年間を五年間とした。さらに九九年には四年間に短縮した。

つぎに職業に就くための教育訓練を整備した。これに当たったの基本的考え方は、①以前から持っていた技能を

メンテナンズすること、②より高い技能を身につけて職業資格をグレードアップさせること、である。若年者向け、中堅向け、高齢者向け、女性向けなどきめ細かい複雑ともいえる教育訓練制度を確立した。スキルのグレードアップを最重要視し、技能向上の可能性をテストする制度もある。教育訓練を受けることにある程度の強制力も持たせた。このため訓練を受けるのを嫌って職に就く失業者も見受けられる。失業者のみならず、雇用されている労働者向けの教育訓練制度も政府予算でつくった。

一例をあげると、政府の承認の下で、労使（ソーシヤル・パートナー）によって運営される継続的な職業訓練（CVT）がある。CVT制度が政府の予算によって賄われるようになって以来、CVTで扱われる技能は、特定企業に固有のスキルよりもっと一般的な、すなわち外部労働市場において広範囲に活用でき、また内部労働市場において機能的なフレキシビリティを向上させるスキルが多くなった。このCVTシステムにより、デンマークはヨーロッパの中で継続的な職業訓練の分野において最も高いパフォーマンスを發揮しているとOECDは評価している。

労働市場政策における政府の役割は、失業者に「適切な職を紹介する雇用サービス」、失業者に「失業保険を支給すること」、失業者が「失業者が職に就きやすいように「職業教育訓練を提供すること」である。政府は、こうした雇用に関連した行政サービスを積極的労働市場政策として実施している。この政策が実効性のあるものとなるために

は、つぎの二つの条件が重要である。第一の条件は、政策が幅広い労使の政治的なコンセンサスによって支えられていることである。デンマークではソーシヤルパートナー（労使）が極めて密接に積極的労働市場政策の各分野に参与している。

第二の条件は地方、地域の役割である。デンマークの労働行政は人口五十四万人の小国にしては極めて地方分権化している。大枠の政策は中央政府が決めるが、一四の独立性の高い地方自治体（県）がきめ細かな地域の実情に即した積極的労働市場政策を労使の参加の下に実施している。

この労働市場政策にかかる費用は、図6で分かるようにGDPの四・五％という巨額なものである。EU加盟国のみならず、OECD加盟国の中でも最も大きな費用をデンマークは労働市場政策に充てている。日本はGDPの〇・七％程度であり、デンマークは日本の六・七倍の費用をかけている。

日本との比較

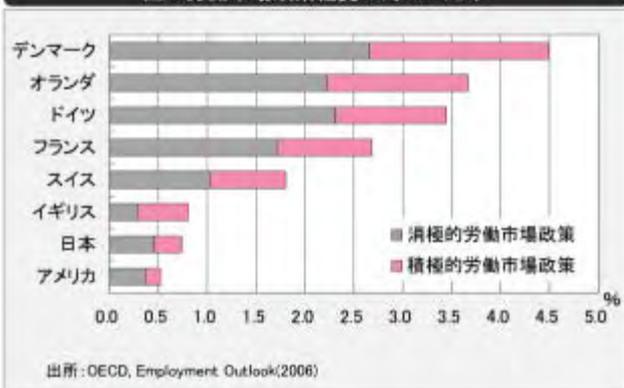
つぎに、デンマークのフレキシキュリティー・モデルをより理解してもらうために、多少繰り返しになるが、デンマークと日本の労働市場の状況を比較してみる。

日本では、企業において雇用の維持を図り、できる限り解雇をしない（われわれはこれをジョブ・セキュリティと呼ぶ）、これによって雇用安定を図ることが重要視されている。長期雇用慣行（終身雇用）がこの状況を生みだしてきた。企業内においては、OJTを中心に教育訓練を行って企業特有

の、外部労働市場では評価されにくい技能の蓄積を図り、ジョブ・ローテーションによって内部労働市場のフレキシビリティは極めて高い。

これに対しデンマークのフレキシキュリティーは、日本とは全く異なったアプローチである。企業は不必要な労働者をどんどん自由に解雇する、そして必要とする技能を持つ労働者をつぎに雇う。解雇された労働者は容易に別の企業に雇われることができる。労働条件は下がることは少なく、賃金が増えることも十分に期待できる。失業期間中は、手厚い失業給付によって所得を保障される。本人がスキルアップしてよりよい賃金を得たいと望めば、どの企業においても評価が同一の「職業資格」をグレードアップするための職業教育訓練を手当を受給しながら受けることができる。こうして多くの失

図6 労働市場政策経費の対GDP比率





人に過ぎない。労働市場のあり方が違って当然である。

デンマーク・モデルの教訓

さて、以上述べてきたデンマークの成功は、デンマーク・モデルとしてEU加盟国のみならず、各国から注目を浴びている。積極的労働市場政策は、いつもうまくいくとは限らないが、現在は極めてうまく機能している。

なぜデンマークの積極的労働市場政策が成功したかといえば、すでに説明したように、デンマークの社会的、文化的背景にその要因があるというほかはない。このモデルは計算された計画によって実現したものではない。すなわち、一〇〇年以上前に労使の合意によつて成立した解雇規制のない労働市場、法的規制がなく労使交渉で労働条件が決まる労働市場、中小企業が多く、企業の新陳代謝が激しい産業構造、こうした条件によつて長い時間をかけて徐々に形成されたフレキシブルな労働市場、やはり長い時間をかけて作り上げられた福祉国家の伝統、こうした土台の上に、一九八〇年代、九〇年代の労働市場改革を通じて積極的労働市場政策が実施されるようになった。

したがって、デンマークのフレキシキュリティー・モデルをコピーしてもデンマークのような成果は得られないといわざるを得ない。他の国に輸出することは不可能である。この点は十分に強調しておきたい。

では、デンマーク・モデルから何を学ぶことができるか、教訓は何か。目新しい点はないが以下に幾つか列挙してみる。

一、労働市場に対する政治的、政策的介入は、システムの全体像を正確に理解した上で行わなければならない。システムの一部を切り取って導入することはよい結果を招かない。

二、解雇規制を強化しないこと。

三、失業してもすぐに新しい職がみつかることができる「雇用保障システム」を向上させること。

四、労組は、雇用保護、解雇規制を求めめるのではなく、雇用保障を受け入れるべきである。

五、労働者は職業生活においてひとつの企業から解雇されることを厭わず、別の企業に移つて別の職に就くというフレキシビリティを受け入れること。

六、労使と政府の間の相互信頼が極めて重要である。

七、中央と地方、地域レベルの政策に関する調整、支援、交渉のチャンネルが重要。常に中央と地方、地域間の情勢認識の一致と連携が必要である。

八、成人教育訓練制度の大規模な公共投資による整備が必要。包括的な公共の成人教育訓練制度はフレキシキュリティーの促進にとつて極めて有用である。

なお、ここで指摘した教訓は主としてEU諸国を念頭に置いたものである。

デンマーク・モデルの課題

デンマークのフレキシキュリティー・モデルは、これまででところ非常にうまく機能しているが、対処すべき課題は山積している。

最大の課題は、グローバリゼーション

の進展により、高度なスキルを必要としない、生産性の低い仕事は労働コストの低い国へアウトソーシングされるようになったことである。この動きは失業率を引き上げる大きな要因となる。こうした傾向にどのように対処するのが最大の課題となっている。

エスニック・マイノリティ、すなわち移民の問題も大きな課題である。現在、人口(五四一万人)の約七%のエスニック・マイノリティがいるが、労働力人口二八六万人に占める比率は二五%となつている。このエスニック・マイノリティの多くは、本人たちが希望しないこともあつて、労働市場においてはフレキシキュリティーの枠外に存在している。移民問題はしばしば政治問題化し、選挙の争点になる。

また、大きな公共部門も問題かもしれない。労働力人口二八六万人の約三分の一は公共部門で働いている。とくに労働者が多いのは地方自治体の福祉関連部門である。公共部門は民間企業と比較すると労働力の流動性は多少低い。

この他にも課題は多い。流動性の高い労働市場で、個々の労働者は自身の生産性とポテンシャルを何度も試される。この繰り返しは労働者の職業生活である。このプロセスに耐えられないで疎外されていく労働者がいる。また、失業中の所得保障も課題を抱える。高水準の失業給付が職に就こうとする意欲を削いでいるケースがいまだに観察される。教育訓練制度もさらに改善すべきであろう。

(国際研究部・研究交流課長
坂井澄雄)