

論 説

## 欧州雇用戦略とフレキシキュリティ

—欧州社会モデルの現代化が意味するもの—

石 田 徹

- 1 はじめに
- 2 1990年代以降におけるヨーロッパの雇用パフォーマンス
- 3 EESの形成と展開
  - 3-1 EESの登場
  - 3-2 EESの手法と内容
  - 3-3 リスボン戦略とその見直し
- 4 フレキシキュリティの登場とその意義
  - 4-1 フレキシキュリティの登場の経緯
  - 4-2 フレキシキュリティの分析枠組
  - 4-3 フレキシキュリティの具体的事例
    - 4-3-1 オランダのケース
    - 4-3-2 デンマークのケース
- 5 ESMとその現代化
  - 5-1 ESMの意味
  - 5-2 ESMの現代化
  - 5-3 ESMの多様性
- 6 おわりに—日本への示唆

### 1 はじめに

サブプライムローン問題に端を発する2008年秋以降の金融危機は、世界経済に100年に一度ともいわれるほどの大打撃を与えている。日本では「派遣切り」の広がりにもみられるように非正規雇用者の解雇が大きな問題となっているが、他の先進国においても失業率の上昇など雇用パフォーマンスの悪化は必至の状況である。

ところで、雇用問題といえば、1990年代以降、先進諸国は雇用と平等のトレードオフという困難な問題をつきつけられているといわれている（Esping-Andersen [1999]; Esping-Andersen & Regini [2000]）。1950年代から60年代にか

けての福祉国家の「黄金時代」においては、完全雇用を実現しながら同時に格差の縮小をはかることができたのに対して、今日では完全雇用を目指して雇用を増やそうとすれば格差の拡大を容認せざるをえず、不平等をなくそうとして社会的保護を強めれば、高失業に結果するといった二律背反の状況におかれているとされるのである。

そうしたトレードオフの現れ方は国によって異なる。アメリカの場合は、1990年代後半以降失業率が低下し雇用量も増加しているが、「貧困大国アメリカ」が取りざたされるように不平等が拡大しているといわれる（堤 [2008]）。日本の場合は、2000年代初頭に失業率が上がったものの、それでも欧米と比べれば相対的に低く、主としてこの間トピックになっているのは「格差社会」の問題であった（橘木 [2006]；大竹 [2005]）。

不平等、格差が主として問題となっているアメリカ、日本に対してヨーロッパの場合は、何よりも雇用、具体的には失業の高止まりが問題視されている。ヨーロッパは平等の価値を優先し社会的保護を強めてきたが、その代わりに高失業という難題を抱えこんだとされるのである。

この難題を克服すべくEU（欧州連合）が90年代後半以降取り組み始めたのが、「欧州雇用戦略」（European Employment Strategy、以下EESと略記）であり、そしてその戦略の中で昨今キーワードになってきているのが「フレキシキュリティ」（flexicurity）である。それは、従来の「欧州社会モデル」（European Social Model、以下ESMと略記）が重視してきた社会的保護、社会保障（= security）とグローバル化や脱工業化という今日の経済構造の変容からくる雇用・労働市場の柔軟化（= flexibility）の要請とを両立させようとするものである。フレキシキュリティはESMの現代化の鍵をなすものとされ、その成功事例としてオランダ、そして最近ではデンマークが注目を集めている。フレキシキュリティの仕組みが功を奏して、1990年代中頃以降良好な経済・雇用パフォーマンスを実現したとの理由からである。とはいえ、雇用の多様性や流動性を認めることから、ESMからの逸脱あるいは従来の福祉・雇用レジームからの転換とみる向きもある。

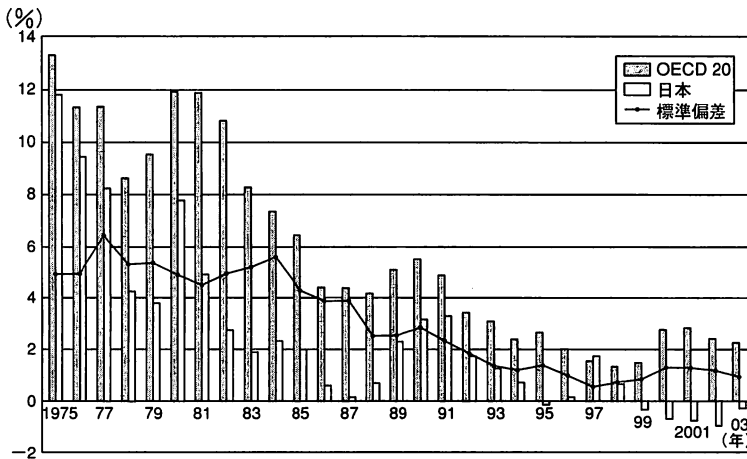
本稿では、EESとフレキシキュリティに焦点を当てながら、EUおよびヨーロッパ諸国が雇用と平等のトレードオフの問題にどう対処しようとしているの

か、そしてそのことはESMや福祉・雇用レジームとどう関連するのかについて検討を行う。最後に、日本における「格差社会」論議にとっての、ヨーロッパにおける雇用をめぐる論議のもつ意味合いについても触れたい。

## 2 1990年代以降におけるヨーロッパの雇用パフォーマンス

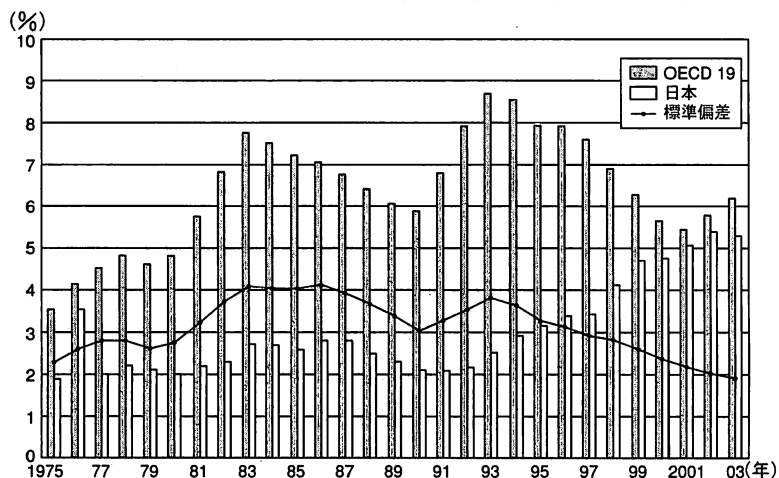
1990年代後半におけるEUの雇用政策の転換の意味を検討する場合、その背景として90年代初頭の世界大の経済危機とそれ以降におけるヨーロッパの雇用パフォーマンスの特徴についてみておく必要がある。まず、90年代初頭の経済危機である。この危機の特徴は、金融の自由化がもたらした80年代後半の資産騰貴＝バブル経済が90年代に入って地価と株価の暴落によって破綻し、それが実体経済にも及ぶことによって起こったものである。1970年代以降の二度にわたるオイルショック直後においても世界的な不況に見舞われたが、この時期の経済危機の特徴は、インフレ率は比較的抑えられたのに対して失業率が未曾有の高さを示したことである。OECD諸国の平均インフレ率をみると、第二次オイルショック直後の80年代初頭においては10%以上の高水準にまで上昇し

図1 OECD諸国の平均インフレ率と標準偏差（1975-2003）



[出典] 樋渡 [2006]。

図2 OECD諸国の平均失業率と標準偏差（1975-2003）

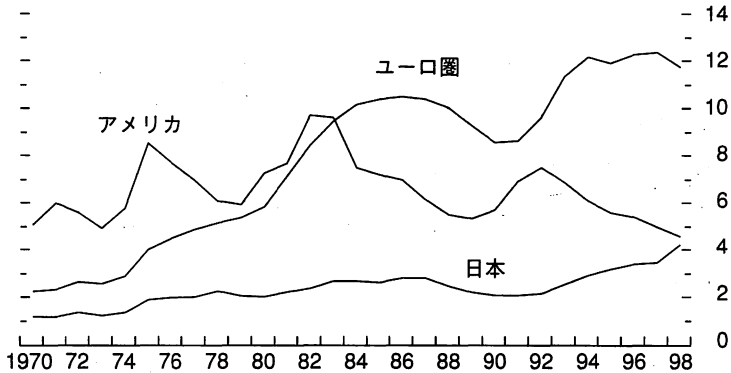


〔出典〕 樋渡 [2006]。

たが、90年代初頭では5%強に留まった（図1）。これに対して失業率は、OECD諸国平均で90年代初頭の水準は80年代初頭と比べて1割ほど上回ったのである（図2）（樋渡展洋 [2006]）。

次いで、90年代以降のヨーロッパにおける雇用パフォーマンスの特徴をみてみよう（Berni [2001]）。これについては、90年代初頭の経済危機によって先進諸国がおしなべて失業率の悪化に悩まされることになったのだが、とりわけヨーロッパの失業問題が日本やアメリカと比較してこの時期以降よりいっそう深刻になっていったことが指摘できる。日本の場合は、90年代後半以降に上昇していったが、基本的には70年代以降ずっと失業率は低位に推移してきた。アメリカの場合は、70年代においてはヨーロッパを上回る数字を示し、また80年代初頭および90年代初頭の一時期に急上昇した時期があったものの、90年代初頭を過ぎた後は大きく低下してきているのである。これに対して、ヨーロッパでは、70年代の中頃まではアメリカとは対照的に日本と同様の低水準であったのが、70年代後半以降上昇しはじめ、80年代にはいるとアメリカを追い越し、80年代後半にいったん下がったものの、90年代初頭の経済危機を経て、その後高止まりになっていったのである（図3）。

図3 EU、アメリカ、日本における失業率（1970-1998）

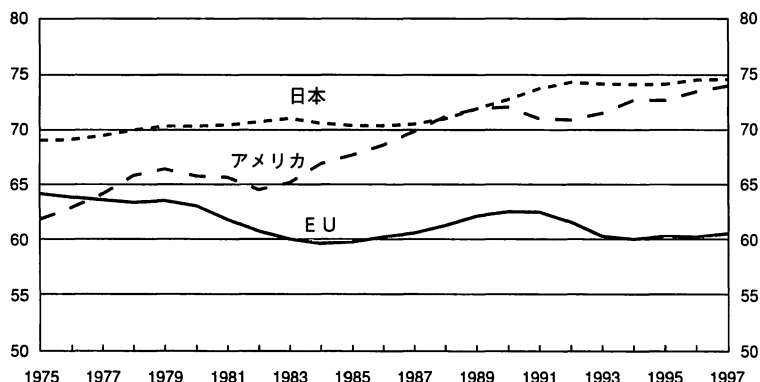


[出典] Cameron [2001]

雇用パフォーマンスにおいて失業率とともに重視すべきは、就業率ないしは雇用率（employment rate）である<sup>1)</sup>。これに関しては、1970年代以降の流れで見ていると、日本の場合は1975年から1997年の間で69%から75%へとアップしている。80年代までは70%前後で推移していたが、90年代初頭以降上昇してきているのである。アメリカの場合も、75年から97年にかけて就業率は62%から75%へと上昇している。70年代の中頃ではEUよりも就業率が低かったのであるが、80年代に上昇しはじめ90年代初頭に少し落ち込んだものの、その後再上昇し日本と同水準に行き着いた。これに対してEUの場合は、70年代中頃に64%ほどであった就業率が徐々に落ち込んでいき、80年代後半から90年代初頭にかけていくぶん回復したものの、その後は60%にまで低下していったのである（図4）。

以上のように日本やアメリカとの対比した場合に、90年代以降におけるEU全体の雇用パフォーマンスの悪化の度合いは顕著であったが、EUの内部に分け入ってみると加盟国間のパフォーマンスの違いが浮かび上がる。90年代初頭の経済危機の時期をはさんで90年代後半の失業率を80年代後半と比較した場合に、すでに高水準であったものがさらに上昇を示したドイツ、フランス、イタリアといった諸国がある一方、顕著な低下を示したオランダ、デンマーク、イギリス、アイルランドなどの国もあったのである（表1）。

図4 EU、アメリカ、日本における就業率（1970-1997）



[出典] Cameron [2001]

就業率においても、80年代半ばと90年代後半と比較した場合、ドイツ、フランス、イタリアでは低下を示したのに対して、オランダ、イギリス、アイルランドは上昇している。デンマークの場合は、その間の上昇率は高くないが、それは元々の水準が80%近くというEUの中でスウェーデンに次いで高かったことが背景としてある（表2）。

### 3 EESの形成と展開

#### 3-1 EESの登場

1990年代以降における雇用パフォーマンスのより一層の悪化に直面して、EUは雇用政策の転換をはかることになる。そのきっかけをなしたのは、1992年にOECDが、ヨーロッパの高失業、低就業を問題視し、深刻化する雇用・失業問題を総合的に研究することを提起し、その2年後に『OECD雇用研究：事実、分析、戦略』（OECD [1994]）をまとめたことである。そこでは、高水準の失業に直面するOECD諸国の経済構造が詳細に分析されるとともに、雇用創出のための戦略的政策が提言されている。だが、その内容は、マクロ経済政策としては財政赤字の縮小とインフレ抑制といった点が強調され、構造政策としては規制緩和や起業家精神の発揚などが重要視されるとともに、労働市場政策

表1 EUにおける失業率 (1961-2000)

|         | 1961-73 | 1974-85 | 1986-90 | 1991-96 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|
|         | 平均      | 平均      | 平均      | 平均      |      |      |      |
| ベルギー    | 2.0     | 7.7     | 8.7     | 8.9     | 9.5  | 9.5  | 8.4  |
| デンマーク   | 0.9     | 6.4     | 6.4     | 8.3     | 5.2  | 5.2  | 4.9  |
| ドイツ     | 0.7     | 4.2     | 5.9     | 7.6     | 9.4  | 8.7  | 8.3  |
| ギリシャ    | 4.5     | 3.8     | 6.6     | 8.5     | 10.7 | 10.4 | 10.0 |
| スペイン    | 2.8     | 11.3    | 18.9    | 21.1    | 18.8 | 15.9 | 13.9 |
| フランス    | 2.2     | 6.4     | 9.7     | 11.3    | 11.8 | 11.3 | 10.3 |
| アイルランド  | 5.6     | 10.6    | 15.5    | 14.0    | 7.6  | 5.8  | 4.9  |
| イタリア    | 5.2     | 7.0     | 9.6     | 10.6    | 11.8 | 11.3 | 10.8 |
| ルクセンブルク | 0.0     | 1.7     | 2.1     | 2.6     | 2.7  | 2.3  | 2.1  |
| オランダ    | 1.3     | 7.1     | 7.4     | 6.4     | 4.0  | 3.3  | 2.6  |
| オーストリア  | 1.6     | 2.5     | 3.4     | 3.6     | 4.5  | 3.7  | 3.4  |
| ポルトガル   | 2.5     | 6.9     | 6.1     | 5.9     | 5.2  | 4.5  | 4.4  |
| フィンランド  | 2.3     | 4.8     | 4.3     | 13.7    | 11.4 | 10.2 | 8.9  |
| スウェーデン  | 2.0     | 2.4     | 2.0     | 7.6     | 8.3  | 7.2  | 6.5  |
| イギリス    | 2.0     | 6.9     | 9.0     | 9.3     | 6.3  | 6.1  | 5.8  |
| EU      | 2.3     | 6.4     | 8.9     | 10.1    | 9.9  | 9.1  | 8.5  |

[出典] Cameron [2001].

表2 EUにおける就業率 (1985-1998)

|         | 1985 | 1991 | 1998 | 変化<br>1985-98 |
|---------|------|------|------|---------------|
| ベルギー    | 53.1 | 54.7 | 57.5 | 4.4           |
| デンマーク   | 77.4 | 77.6 | 78.9 | 1.5           |
| ドイツ     | 63.1 | 65.9 | 61.5 | -1.6          |
| ギリシャ    | 57.3 | 56.6 | 57.2 | -0.1          |
| スペイン    | 44.1 | 49.7 | 50.2 | 6.1           |
| フランス    | 62.0 | 62.9 | 60.8 | -1.2          |
| アイルランド  | 51.4 | 53.5 | 60.5 | 9.1           |
| イタリア    | 53.0 | 53.6 | 51.7 | -1.3          |
| ルクセンブルク | 58.0 | 57.7 | 58.6 | 0.6           |
| オランダ    | 57.7 | 62.2 | 68.3 | 10.6          |
| オーストリア  | 67.3 | 69.7 | 70.1 | 2.8           |
| ポルトガル   | 63.5 | 66.2 | 68.9 | 5.4           |
| フィンランド  | 75.2 | 75.7 | 65.1 | -10.1         |
| スウェーデン  | 80.3 | 82.8 | 70.3 | -10.0         |
| イギリス    | 66.2 | 72.4 | 71.4 | 5.2           |
| EU      | 59.8 | 62.4 | 61.1 | 1.3           |

[出典] Cameron [2001].

では雇用保護規制の緩和や労働時間の弾力化等労働のフレキシビリティが主唱される、といったことにみられるように、全体としては市場メカニズム重視の新自由主義的色彩の強いものであった（労働政策研究研修機構 [2004]）。

これにたいしてEUとしては、戦後において福祉国家建設をリードし、経済成長と社会的公正を両立させるESM、あるいは「ソーシャル・ヨーロッパ」（Social Europe）を追求してきた立場からして、経済的効率性を重視して市場原理を優位に置く新自由主義路線に安易に追従するわけにはいかない。

とはいえ、未曾有の高失業率を前にして従来どおりの雇用政策を続けることもできない。加えて重要なのは1992年に締結されたマーストリヒト条約において経済収斂規準（インフレ、為替、長期金利、財政）が設定されたことである。これによって、失業に対して失業保険や社会扶助などの所得保障によって事後的に対処するとともに拡張的な財政金融政策で景気を刺激し雇用を増やすというケインズ主義的福祉国家政策が大きく制約を受けることになった。そうしたことから、EUは雇用に焦点を当てた独自の戦略を必要とするに至ったのである。

### 3-2 EESの手法と内容

ヨーロッパ統合の過程においては、1957年のEEC（欧州経済共同体）設立以来共同体レベルでは何よりも経済統合が優先され、社会・労働政策は加盟国の手に長らく委ねられていた。EUレベルで雇用問題に取り組む端緒になったのは、1993年のいわゆるドロール白書（『成長、競争力および雇用白書』European Commission [1993]）である。そして、さらに戦略という言葉で雇用問題への対処を明確に打ち出したのは、1997年11月にルクセンブルクで開かれた特別欧州理事会いわゆる雇用サミットにおいてである（European Council [1997]）。その雇用サミットにおいて、後にルクセンブルクプロセスと呼ばれることになる1998年から2002年までの5ヵ年にわたる第1期の雇用戦略が定められた。

第1期雇用戦略における「雇用ガイドライン」（Employment Guideline）の柱は、①就業能力（employability）の改善、②起業家精神（entrepreneurship）の発展、③適応能力（adaptability）の促進、④機会均等（equal opportunities）の強化の4つであった。その後、雇用戦略は5年を経て見直しが行われて、2003

年から2010年にまでの第2期の戦略が策定された。第2期戦略における雇用ガイドラインでは、第1期の4つの柱に代えて①フル就業（full employment）、②仕事の質と生産性の改善、③社会的結束（social cohesion）と包摂（inclusion）の強化という3つの柱が定められた（Council of the European Union [2003]）。

ではEESの新しさ、特徴はどこにあるのか（Ashiagbor [2005]）。一つは、その手法にある。雇用戦略でとられた政策手法は、「開かれた協調手法」（open method of coordination = OMC）と呼ばれるものである（European Council [2000] ; Goetschy [2003]）。この手法は、①目標達成期限と組み合わせされた「雇用ガイドライン」の設定、②最良の政策、実践を比較するための「質的・量的指標」（ベンチマーク）の確立、③ガイドラインにそった加盟国による「国別行動計画」の作成と「年次報告」、④「相互学習」プロセスとして構成される定期的なモニタリング、評価、見直し、といったプロセスをたどる。

この政策手法の特色は、法的規制や財政手段ではなく、EUのようなスーパラナショナルな政府とナショナルな政府さらにはローカルな政府といった垂直的な政府間関係及び政府と非政府組織（労使関係団体やNPOなど）との水平的な関係における交渉とコンセンサスが重視される点や目標の共有と国家間の競争あるいは相互学習、世論の圧力などが用いられるといった点、つまりソフトなガバナンス手法であるということにある<sup>2)</sup>。これは、一方におけるEUレベルでの公共政策の統合、調整の必要性和他方におけるEUと加盟国との権限関係を規定する「補完性（subsidiarity）の原則」を両立させようとするものであるといえる。

次いで雇用戦略の内容である。それは、ヨーロッパにおける従来の雇用政策そして新自由主義の雇用政策とどうちがうのか（濱口 [2003]）。戦後の先進国においては、ヨーロッパを含めて、財政金融政策を用いて需要を喚起し雇用の創出をはかりながら、失業が生じた場合には事後的に失業保険や公的扶助によって所得保障をするといった政策が雇用政策の基本におかれていた。加えてヨーロッパ特にドイツやフランスなどの大陸ヨーロッパ諸国の場合には、1970年代以降に生じた失業の増加に対して主として「労働削減」（labor reduction）つまり高年層の早期退職を促すことによって若年層の雇用増や失業率の低下をはかろうとしてきたわけである（Esping-Andersen ed. [1996]）。

EESの、そうした従来の雇用政策との大きな違いは、「フル就業」を目標に設定しているところに何よりも現れている。英語表現では同じfull employmentであるが、通常考えられる雇用政策としての「完全雇用」の場合は、失業者のみならず場合によっては就業者をも非労働力化することによって失業率を下げるという方策によっても実現可能である。これに対してフル就業は、失業者はもちろん潜在的には就業可能でありながら非労働力化している高年層、高齢層や女性なども含めてできるかぎり多くの人々を労働市場に参入させようとする政策である。フル就業の考え方は、大陸ヨーロッパ諸国がとってきた労働削減＝早期退職という方策が、失業率の低下に資することがなくなったばかりか、年金を中心とする社会保険財政の逼迫をもたらすことにもなったことの反省から生まれたものである（Ebbinghaus [2000]）。

だが、就業、就労を重視するという点でいえば、新自由主義的な「ワークフェア」（workfare）政策も同じであろう。しかしながら、フル就業には、ワークフェア政策が主眼とする人的資源のフル活用という経済政策的な意味合いのみならず、ヨーロッパにおける雇用戦略と並ぶ社会政策のもう一つの柱である「社会的包摂」（social inclusion）戦略における政策理念、すなわち失業という形で社会から排除された人々を雇用というルートを通じて社会に統合していくという意味合いが込められている（濱口[2006]）。

さらに、ワークフェア政策との違いということでは、「就業能力」（employability）の改善の政策も重要である。ワークフェア政策では、就労しない場合には失業保険、失業扶助の給付を打ち切るというような受動的労働市場政策（passive labor market policy）の適用の厳格化に重きが置かれる。これに対してEUにおける就業能力の改善の政策では、職業指導、職業訓練、キャリア指導などの「積極的労働市場政策」（active labor market policy）が重視されるのである。

「適応能力」（adaptability）の促進もEESの特徴をよく表している。それは、経済の構造変化に適応するために、労働組織、雇用・就業形態の多様化、柔軟化と労働法制の近代化を進めるという施策である。これも一見すると新自由主義が追求する労働のフレキシビリティと同一のものに見える。しかし、フレキシビリティだけでなく、他方ではセキュリティをも重視する、両者のバランスを追求する政策である。この適応能力はその後フレキシキュリティという言葉

におき換えられて今日EESの最大のテーマになってきているのである。

### 3-3 リスボン戦略とその見直し

ところで、先ほど触れたフル就業の目標をより具体的に数値として定めたのは、2000年に開かれたリスボンサミットにおいてである。このサミットでは、2010年までにEUの就業率を61%から70%に、女性の就業率を51%から60%にアップすることが決定されたのであるが、そうした雇用問題に留まらず社会問題、経済問題から環境問題に至るまで包括的に議論が行なわれた。その結果、EUを10年後には「より多くの、より良い雇用とより強い社会的結束を確保しつつ、持続的な経済発展を達成し得る、世界で最も競争力があり、かつダイナミックな知識基盤経済（knowledge-based economy）」（European Council [2000]）にすることを目指す「リスボン戦略」（Lisbon Strategy）が採択された。そこでは、成長、雇用とともに社会結束、持続可能性の意義も強調されており、経済、社会、環境の三つの分野が戦略の柱としてバランスよく位置づけられていた。

ところが、第2期雇用戦略に向けて雇用ガイドラインの見直しを行った2003年頃からリスボン戦略の見直しを行った2005年あたりにかけて、雇用政策の力点が微妙に変化していった。経済、社会、環境の三つの柱でいえば経済が、また社会的結束、持続可能性ではなく何よりも成長と雇用が前面に出るようになっていったのである。それには、第1期雇用戦略の下においては、雇用ガイドラインは経済政策をあつかう「包括的経済政策ガイドライン」（Broad Economic Policy Guideline）とは時期的にも内容的にも別個のものとして作成されたが、2005年に採択されたガイドラインでは経済政策と雇用政策を合体した「成長と雇用に向けた統合ガイドライン」となったことにみられるように、雇用政策が経済政策に従属させられるようになったことが影響している。経済政策の基調は、インフレ抑制と財政規律を重視する「安定・成長協定」（1997年採択）に則ったものであり、新自由主義へ傾斜しがちであった。そうした特徴を持つ経済政策ガイドラインに一体化すれば雇用政策もそれに引きずられざるをえない（中村 [2005]）。

そして何よりも雇用パフォーマンスの現実が変化をもたらしたといえる。

2000年初頭まで低下してきていた失業率が反転して上昇し始めたことや就業率において女性の場合を除いて当初定めた目標水準との関係において十分に進展がみられないことなどが背景としてある（田中敏 [2007]）。そうした雇用パフォーマンスの現実が芳しくない状況を受けて、欧州委員会は、W. コックを議長とするハイレベル・グループにリスボン戦略の見直し作業を要請した。そのグループは、2004年11月にコックレポートとして知られる「課題に直面する」という報告書（Kok [2004]）を提出し、そこで、ヨーロッパは、経済、社会、環境を柱とする政策枠組は維持しつつも、「リスボン戦略の目標実現のために成長と雇用の問題に主眼を置くべきである」と提言した。それを受けて欧州委員会は、2005年2月に「成長と雇用のために共に働こうーリスボン戦略の新たな出発」というまさに成長と雇用に前面に出した文書（European Commission [2005]）を提出し、それにそって欧州理事会もリスボン戦略の見直し策を採択したのである（田中友 [2005]）。そのようなリスボン戦略の見直しという脈絡の中で、フレキシキュリティが欧州における雇用問題の解決の切り札として浮上してくることになったのである。

## 4 フレキシキュリティの登場とその意義

### 4-1 フレキシキュリティの登場の経緯

フレキシキュリティという言葉は、すでに述べたようにフレキシビリティとセキュリティという二つの言葉からなる合成語である。フレキシビリティとセキュリティは、一方を追求すれば他方がおろそかになるとか、雇用主は前者を求め雇用者は後者を求める、といったように相互に排他的なものにとらえがちである。これに対してフレキシキュリティという言葉を用いる場合には、それら両者が相互に支持的であるという意味が含まれているとされる（Bredgaard & Larsen [2007] p.4）。生産、労働のフレキシビリティを強調する新自由主義的思潮の台頭を前にして、フレキシビリティの必要を認めつつ、それとヨーロッパが従来から重視してきたセキュリティとをいかに両立させるか、という観点から案出された概念であるといえる。

この言葉は、EESの文脈においては当初は登場せず、それに類する言葉とし

ては、1997年のルクセンブルクサミットにおいて第1期雇用戦略の4つの柱のうちの一つに据えられたところの適応能力が使われていたことは先に指摘した。適応能力はフレキシビリティとセキュリティという2つの次元からなるとされ、第1期から第2期にわたる雇用戦略のその後の展開過程においても、両者を両立させることの重要性が指摘され続けてきた (Wilhagen & Velzen [2004])。

フレクシキュリティという言葉を使って欧州理事会がその問題を正式に討議の対象にしたのは、2006年初頭の非公式会議が最初であったとされる (European Commission [2007b])。その年の3月にブリュッセルで開かれた欧州理事会は、加盟国に対して「“フレクシキュリティ” という重要な課題に特別の関心を寄せる」とともに、「フレクシキュリティの統合的アプローチに基づいて労働市場や社会政策の改革を遂行する」ように求めるという決定を行った (European Council [2006])。2007年6月には、欧州委員会が「フレクシキュリティに関する共通原則に向けて」というコミュニケーションを発表し、雇用政策、社会政策において準拠すべき共通原則に関して加盟国や社会パートナーなどに議論を呼びかけた (European Commission [2007a])。そのよびかけの前からもフレクシキュリティをめぐるのは、とりわけ労使間で激しい論争が巻き起こった。そうしたこともあって欧州理事会は、2007年12月に当初案を若干修正して「共通原則」を採択した (Council of European Union [2007])。

#### 4.2 フレクシキュリティの分析枠組

フレクシキュリティをめぐる激しい論争が起きたのは、関係当事者、特に労使の利害に大きく係わっていることもあるが、フレクシキュリティが多義的で曖昧な概念であるところにも起因している (Jørgensen & Madsen [2007] p.7)。たとえば、フレクシキュリティをヨーロッパにおける雇用問題解決の切り札と考えるEU指導部にとっては、それは一つの「戦略」(strategy)として見なされている (European Commission [2007a])。また、フレクシキュリティの成功事例としてオランダやデンマークの具体的なケースが取り上げられるように、現実において存在する「事柄の状態」(a state of affairs)を表すものとして使われる場合もある。さらに、個々の国の労働市場における現実の展開を分析し、相互に比較するための「分析枠組」(analytical tool) ととらえられる場合もある

(Madsen [2006] pp.5f)。

分析枠組としては、オランダの研究者T. ヴィルトハーゲンが提示した枠組みが興味深い。彼は、フレキシキュリティを構成するフレキシビリティとセキュリティの2次元を各々4つの形態からなるものとしてとらえている (Wilthagen [2002] ; Wilthagen & Tros [2004])。

フレキシビリティの4形態とは、①数量的フレキシビリティ (numerical flexibility)、②労働時間のフレキシビリティ (working time flexibility)、③機能的フレキシビリティ (functional flexibility)、④賃金のフレキシビリティ (wage flexibility) である。①は需要の変動に対しての雇用者の数や雇用形態の調整のしやすさ、つまり採用、解雇あるいは非正規雇用採用の容易さの度合、②は所定外労働や交代制の実施のしやすさの度合、③は需要の変化に対しての職務の適応のしやすさ、つまり、配置換え、再訓練、多能工化の容易さの度合、④は賃金、賃金体系の変更の自由度、を表す。

これに対してセキュリティの4形態とは、①仕事のセキュリティ (job security)、②雇用のセキュリティ (employment security)、③所得のセキュリティ (income security)、④両立のセキュリティ (combination security) である。①は現職の保障つまり解雇から護られている度合い、②は解雇され、あるいは離職しても再就職がしやすい度合い、③は適切な賃金及び失業時の所得保障の水準、④は育児休業等の休業制度の充実度、それらの制度によってもたらされる仕事と生活の調和いいかえればワークライフバランスの程度、を表す。

ヴィルトハーゲンの分析枠組では、各々4つのフレキシビリティとセキュリティがマトリックス図で表示されて、計16の組み合わせがありうるものとして描かれている。それによって、フレキシキュリティの多様な形態をとらえることができるものとなり、個々の具体的ケースの特徴を比較の中で浮かび上がらせることができるようになっているのである。

#### 4.3 フレキシキュリティの具体的事例

EESにおける政策手法は「開かれた協調手法」(OMC) というソフトなガバナンス手法であるが、欧州委員会としては雇用戦略における成功事例を示しながら、加盟国間の相互学習を促進し、政策移転が行われるように努めている。

今日における雇用戦略成功の鍵を握るフレキシキュリティに関して成功事例としてよく取り上げられるのは、オランダとデンマークのケースである<sup>3)</sup>。フレキシキュリティの概念は、言葉としては1990年代中頃にオランダにおいて創られたものとされるが（Madsen [2006] p.4）、昨今最も注目を集めているのはデンマークのケースである。

#### 4-3-1 オランダのケース

オランダのケースは、日本では失業率が高まっていった1990年代後半から2000年代初頭にかけて、ワークシェアリングによって失業率の低下を実現した国として注目を浴びた<sup>4)</sup>。オランダは、1980年代の初めには失業率が2ケタに達していたのであるが、1990年代に入ると失業率の大幅低下とともに比較的に高い経済成長率も達成した。そうした成果の主たる要因が、1982年に政労使で合意した「ワッセナーの合意」以降の賃金抑制や時短、パート労働の導入などの雇用改革、労働市場改革にあったとされたのである（長坂 [2000]）。

さらにオランダは、1990年代に入って福祉政策の本格的改革にも着手する。従来の、雇用政策とは切り離された所得保障中心の福祉政策をあらためて、福祉を就労と連関させるという福祉政策と雇用政策を一体的に扱う方法へと変えていった（水島 [2006]）。またパートタイム労働とフルタイム労働の間における待遇の均等化をはかったり、労働時間調整による両者の間の相互移行の権利も認めた。そして、派遣労働や有期雇用など雇用形態、労働契約の多様化を認めつつ、それらに従事する労働者の保護を強化する「フレキシビリティとセキュリティに関する法」（Wet Flexibiliteit en Zekerheid）（1999年）という、文字通りのフレキシキュリティに関する法も制定された（大和田 [2001]）。

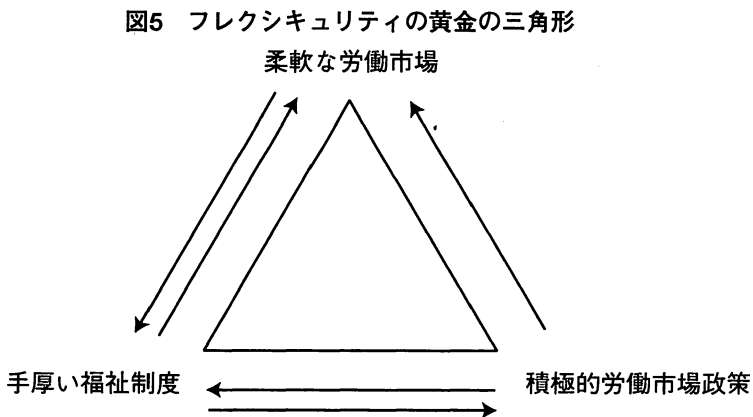
そのような福祉と雇用の一体的改革がフレキシキュリティの成功事例としてとらえかえされたのである（Wilthagen [1998]）。オランダの場合のフレキシキュリティは、ヴィルトハーゲンの枠組に照らせば、フレキシビリティという面では、パートタイム雇用や派遣、臨時雇用といった有期雇用の積極的取り入れという形で雇用契約、雇用形態の多様化をはかるという「数量的フレキシビリティ」と労働時間の柔軟な変更という「労働時間のフレキシビリティ」を特徴とする。セキュリティの面では、異なった形態の労働者間の待遇を均等化する

という「所得のセキュリティ」がキーをなす。さらには労働時間の短縮を通じての仕事と生活の調和を可能とするという意味では「両立のセキュリティ」も特色に加えられるかもしれない。

#### 4-3-2 デンマークのケース

フレキシキュリティのもう一つの成功事例として最近最も言及されることの多いのが、デンマークのケースである（Auer [2000]）。デンマークは、1990年代中頃以降における雇用パフォーマンスにおいてめざましい成果をあげたことで国際的な注目を浴びた。失業率は94年段階で12.3%であったものが、2003年には6.2%まで減少し、他方就業率は70.3%から73.5%まで増加したのである（Hendeliowitz & Woolhead [2005]）。そうした雇用面での成功をもたらしたメカニズムは、図5のようにフレキシキュリティに関する黄金の三角形として表されている。

その図の柔軟な労働市場とは、解雇規制が緩やかなため毎年少くない人が職を離れることを意味する。手厚い福祉制度は、失業期間中に寛大な失業保険制度によって所得が十分に保障されていることを表す。積極的労働市場政策は、職業紹介、職業訓練、再教育・研修プログラムなど失業者の再就職の支援策が充実していることである。



〔出典〕 Madsen [2002].

デンマークの雇用保護の程度は、OECDの調査によれば、正規雇用の解雇規制に関してはアメリカ、イギリス、カナダなど自由主義国並に低い。そのこともあって雇用の流動性は高く、毎年労働力の約30%が仕事を変える。また労働者の平均勤続年数は約8年であり、OECD諸国のなかではアメリカ、イギリスについて3番目に短い。雇用の保護度が低ければ、その分労働者は雇用不安を感じていると思われがちであるが、OECD調査では雇用安心感の国別ランキングにおいて17カ国中2位という高い位置にある（OECD [2004]）。

雇用への安心感をもたらす大きな要因は、手厚い失業給付と充実した積極的労働市場政策にある。失業保険制度への加入者は職を失った最初の日から最長4年間給付を受けることができる。その給付水準に関しては失業者の大多数には従前所得の90%までが保障されることになっている。手厚い失業給付が就労への意欲を削ぐことになるという失業の罨の問題に対しては、失業者に対して25歳までの若者の場合は6ヶ月、それ以外は1年の間に積極的に求職活動を行うことを求め、そしてその期間に就職できない場合にはアクティベーション（activation）プログラムに参加することを義務づけるという仕組みで対処している。アクティベーションプログラムとは、職業訓練、再教育・研修プログラム、起業支援、各種休暇制度などの施策によって労働市場への復帰を強力に支援する制度である。そうした失業給付や積極的労働市場プログラムなどの労働市場政策への公的支出は、アメリカやイギリスなどはGDP比1%にも満たないのにたいして、デンマークでは4%を優に超している（OECD [2005]）。

デンマークの場合のフレキシキュリティは、低い雇用保護からくる高い雇用の流動性にみられる「数量的フレキシビリティ」と手厚い失業保険にみられる「所得のセキュリティ」、そして充実した積極的労働市場によるセキュリティ、つまり特定の職は失っても次の職を得やすくなっているという意味での「雇用のセキュリティ」を特色としているといえよう（Madsen [2003]）。

デンマークの事例が脚光を浴びるようになったのは、リスボン戦略の見直しを行ったEUにとっては成長と雇用を重視するという目標に対してデンマーク型のフレキシキュリティが最も適合的な仕組みを用意していると考えられたからであろう。また、かつてヨーロッパの高失業を問題視し、新自由主義的な規制緩和策でもってその解決をはかることを提言したOECDが、最近ではデン

マークのフレキシキュリティを望ましいモデルとして称揚するようになっていることも注目される（OECD [2004]）。

とはいえ、こうしたデンマークの事例への関心は、何よりも数量的フレキシキュリティ、つまり正規雇用者への解雇規制が緩やかであるという点にあることは間違いなく、そのことが左派勢力や労働組合の反発を招くことにもなった。オランダのケースのように、非正規雇用者の拡大という雇用形態のフレキシビリティに関しては、均等待遇という所得のセキュリティがあるかぎり、雇用創出にも貢献する仕組みでもあるとして容認されてきたが、正規雇用の解雇規制の緩和を求める主張に対しては左派勢力や労働組合は警戒心を強めている。左派勢力は、そうした主張はフレキシキュリティというよりもフレクスプロイテーション（flexploitation）つまり「柔軟な搾取」を増大させるものだとして激しく非難している（Grey [2004]）。また欧州労連（ETUC）も、「過度の規制緩和は弱い労働者を直撃し、社会を2つに分断する」、「低い雇用保護の国は格差が大きい」、「雇用が保護されてこそ構造改革、変化に積極的に対応できる」といった批判的な意見を出しているのである（ETUC [2007]）<sup>4)</sup>。

そうした中で欧州理事会も、修正された「フレキシキュリティの共通原則に向けて」を採択した2007年12月6日の会合の結論では、そのような批判を意識し、「フレキシキュリティの道筋は単一ではなく、多様であり、重要な原則も一つではない」と述べ（Council of the European Union [2007]）、解雇規制の緩和に焦点が当たりすぎる議論をいくぶん鎮めようとしているかに見える。

## 5 ESMとその現代化

以上のようなEESとフレキシキュリティをめぐる議論を、もう少し広げて、ESMと関連づけてその意義をとらえ直してみよう。

### 5-1 ESMの意味

ESMという言葉は、比較的新しく1980年代初頭頃から使われはじめたものであり（Giddens et. al [2006]）、しかも80年代においてはその言葉と同一の意味をもつ「ソーシャル・ヨーロッパ」の方がよく使われていた。ソーシャル・ヨ

ヨーロッパは、フランス大統領ミッテランによってその当時のECにもちこまれ、1985年に欧州委員長に就任したドロールによって広げられたとされる（恒川 [2002]）。その頃にアメリカを中心に世界的に台頭した新自由主義、そのヨーロッパにおける旗手であったイギリスのサッチャーの路線に対抗する考えとして形成されたのである。

そのようにソーシャル・ヨーロッパつまりESMは、新自由主義あるいはそれを体現するアメリカのアプローチとは区別されるものとしてとらえられるが、その具体的な内容は必ずしも定かではない。A. ギデンスは、ESMの定義には多種多様なものがあるとした上で、「ESMは、単一概念ではなく、価値や実績や願望がない交ぜになったものであり、それらのヨーロッパ諸国における実現の形態、度合も様々である」と述べ、彼自身はESMを次のように3つの特徴でとらえ直している（Giddens [2007]）。①高水準の税金による財政に裏付けられた発達した介入主義的国家、②すべての市民特にそれを最も必要とする人に対して有効な社会的保護を与える強力な福祉制度、③経済およびその他の不平等の制限あるいは抑制、というように。加えて彼は、それらの仕組みを維持する上で、労働組合などの社会的パートナーの果たす役割が決定的であること、そして上記の特徴は経済的繁栄と完全雇用があってこそもたらされるものであること、を強調している。

EUの諸機関でもESMは頻繁に言及されることが多かったとはいえはっきりと定義されてきたわけではなかったが、2002年3月のバルセロナ理事会ではESMをより明確に次のようにとらえるようになった（European Council [2002]）。ESMは「良好な経済パフォーマンスと高度な社会的保護と教育そして社会的対話に基礎をおいている」と。

ESMは、欧州社会領域、欧州社会的側面とも言い表される（恒川 [1992]）。ヨーロッパ統合の過程においては、政策目的としては経済目標＝経済成長とともに社会目標＝社会的公正が重視されてきたが、実際には共同体レベルでは経済統合の政策が優先され、社会政策はその決定権限が長らく加盟国の手の下におかれてきたため共同体レベルで拘束力のある決定はできなかった。それが、労働者の基本的社会権を定めた1989年の社会憲章、EUの創設を決め社会政策議定書および協定を付属文書として採択した1992年のマーストリヒト条約、社

会政策協定のEC条約への取り入れと高水準の雇用の促進を規定した1997年のアムステルダム条約、そして同じ年に欧州雇用戦略の開始を定めたルクセンブルクサミット等を経て、徐々にEUにおける社会政策、社会目標の比重が高まり、それらへのEUの関与も強まってきたのである。

先に言及したヴィルトハーゲンらは、フレキシキュリティがEUの戦略に位置づけられることによって、EUにおける社会目標は経済目標と対等の地位に置かれるようになったのではないかと述べている（Bekker & Wiltbagen [2008]）。確かにEUにおける社会政策の位置づけは高くなってきたとはいえ、経済政策と連関づけられることによって、特に第2期EESおよびリスボン戦略の見直し以降、かえってよりいっそう経済目標に社会目標が従属させられるようになったことにも留意しなければならない。

## 5.2 ESMの現代化

EU指導部がESMについて積極的に言及し、その意義を強調するようになった1990年代以降は、同時にESMが危機に陥り、その改革を余儀なくさせられた時期でもあった。先に述べたように、90年代に入って雇用パフォーマンスにおいてとりわけてアメリカに大きく後れをとったことが、その背景にある。ESMの改革の必要性については、すでに1990年代の前半の時点で指摘されていた。1993年のブリュッセル理事会に提出されたドロール白書では、ヨーロッパの構造的失業の原因を労働市場の硬直性に求め、労働市場の柔軟性を高めるとともに企業の競争力を強化する措置を提言している（濱口 [2003]）。そして、1997年のルクセンブルクサミットでは、欧州雇用戦略を打ち立て、雇用・社会政策に関して新たな方向付けを行った。

しかし、ESMの現代化という言葉で、従来の社会経済モデルの刷新を明確にしたのは2000年のリスボンサミットにおいてである。そのサミットにおいて採択されたリスボン戦略の中で、競争的でダイナミックな知識基盤経済の実現という戦略目標の達成のためにはESMの現代化が必要であるという形で明確にされたのである（European Council [2002]）。

では、旧来のESMの何が問題であり、どのように現代化をはかるべきだとされるのか。ESMが追求する価値、目的に関しては、先に見たように多義的であ

るが、その共通する特徴としては、経済成長、経済繁栄という経済目標と社会的保護、社会的公正という社会目標を同時的に追求するということが挙げられる。ESMの現代化において問題になっているのは、そうした目標それ自体ではなく、それを実現する手段、方法つまり経済政策と社会政策をどう関連させるかという点にあるといえる。

旧来のESMにおいては、経済政策としてはケインズ主義的なマクロ経済政策＝財政金融政策を用いて経済成長を実現していくというのが主であったが、同時にそのことによって完全雇用をはかるといふ社会政策的な意味も有していた。他方社会政策は、雇用の喪失つまり失業や退職というリスクに対する事後的な所得保障と解雇規制を含めた労働者保護といった施策が中心であった。

そうしたあり方は、経済のグローバル化、情報化そしてサービス化といった外的要因と人口構成の少子高齢化や家族の変容といった内的要因によって有効性を失い、そして何よりもEUにおいては1990年代初頭以降の成長率の鈍化、失業率の増大、就業率の低迷といった経済・雇用パフォーマンスの悪化が旧来の方法の変更を余儀なくさせたのである。

ESMの現代化という観点から重視されるのは、経済政策としては規制緩和とイノベーションによって競争力を強化するというミクロ的な構造政策である。ミクロ的構造政策の重視は、経済通貨統合を優先するため、財政金融政策はインフレ抑制、財政規律重視という方向が基調となっており、それゆえに加盟国において雇用維持、創出のための需要サイドのマクロ的政策の発動が難しくされたことも背景にある。

社会政策としては、従来の受動的な所得維持、労働者保護の政策から積極的な雇用創出、社会包摂の政策への転換が重視される。そうした転換には、需要サイドからの政策が難しくなる中で供給サイドから雇用創出をはからざるをえないという事情が背後にある。しかし、その根底には、社会政策の位置づけ方の変化がうかがえる。すなわち社会政策を経済にとってのコスト、負担要因としてではなく「生産要因」(productive factor)とするとらえ方(European commission [1997])、あるいは雇用の創出は経済成長を促進するとともに貧困を抑制するという考え方、または雇用を通じて社会への参加、包摂がはかれるという見方が打ち出されているのである。

以上から、ESMの現代化のためには、経済政策と社会政策、雇用政策の中身の変更に加えて、それらの政策が相互に補完、促進し合う関係すなわち「政策トライアングル」(policy triangle)として機能させることが重要であると考えられていることがわかるのである (Hermans [2005])。

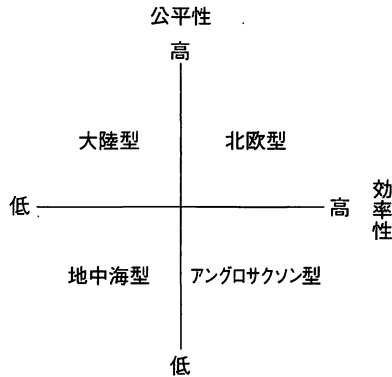
### 5-3 ESMの多様性

ESMの現代化の必要性を強調するのは、EUにおける90年代以降の雇用パフォーマンスの悪化を問題視するEU指導部である。しかし、EUの社会政策へのコミットメントは強まっているとはいえ、社会政策、雇用政策の具体的な目標設定とその実現に向けての方策はなおも加盟国政府の手に委ねられている。そうした事情から、EU指導部としては単一のモデルでESMを描いてその実現をはかっていくことはできず、個々の国の諸条件を考慮せざるをえない。そのためEU指導部は、一方ではESMが多様であることを強調している。それは、「フリーサイズ」(one-size-fits-all)のESMは存在しないといった言葉で語られたりしている。しかし他方で、「開かれた協調手法」(OMC)というソフトな技法に基づいて、ESMの現代化に向けてグッドあるいはベストプラクティスを示すことによって、加盟国に対してその学習を推奨しようとしている。

そうしたEU指導部の両面性を知る上で参考になるのが、A. サピールの分類である。彼は、リスボン戦略の見直しにおいてコック・レポートともに重要な役割を果たしたとされるサピール・レポート「成長するヨーロッパに向けての課題」(Sapir et al. [2004])をまとめたハイレベル・グループの座長を務めた人物である。

サピールは、「単一のESMが存在すると考えるのはミスリーディングであり、実際には多様なESMが存在している」とした上で、図6のように「効率性」(efficiency)と「公平性」(equity)という2つの基準に基づいて、ESMを4つのモデルに分けている (Sapir [2006])。その場合に、あるモデルが、効率的であるのは就労へのインセンティブを十分に与える仕組みになっているから、つまり高い就業率を生んでいるからである、とされる。また公平的であるのは人的資本への投資が高くて貧困のリスクを低く保っているからである、とされている。

図6 ESMの4類型



[出典] Sapir [2006].

4つのモデルは以下のような特徴をもつ。

- ①北欧型 効率性、公平性ともに高い。特徴は、高い社会保障支出、普遍的給付、積極的政策による労働市場への拡張主義的財政介入、強力な労組と平等な賃金構造、である。国としてはデンマーク、フィンランド、スウェーデンに加えてオランダ。
- ②アングロサクソン型 効率性は高いが、公平性は低い。特徴は、社会扶助の高い比重、現金移転は生産年齢世代中心、ワークフェア重視、弱い労組と賃金格差および広範な低賃金、である。含まれる国はイギリス、アイルランド。
- ③大陸型 効率性は低いが、公平性は高い。特徴は、社会保険に基づく失業給付と老齢年金、組合員数の減少にもかかわらず強い規制力を持つ労組、である。国としては、フランス、ドイツ、ベルギーなど。
- ④地中海型 効率性も公平性も低い。特徴は、社会支出は老齢年金に集中、給付の資格、地位に大きい格差、強い雇用保護と早期退職、団体交渉による賃金決定と小さな賃金格差、である。国は、ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン。

ESMを4類型でとらえる見方の基礎になっているのは、いうまでもなくエスピン・アンデルセンの福祉国家3類型論 (Esping-Andersen [1990]) である。だ

が、最近において福祉国家論は福祉レジーム論さらには雇用レジーム論として展開され、その中で分類論においても従来大陸ヨーロッパ型に組み入れられていた南欧・地中海型を独自の型としてとらえる見方が有力になってきている (Ferrera [1996])。サピールの分類もそうした4類型論を踏襲するものであるといえよう。

では、サピールの分類が含意するものは何か。そのことでいえば、彼は一方では効率性と公平性を同等の基準と位置づけて4つのモデルを提起しながら、他方で持続可能性 (sustainability) という評価基準をもちだして、その基準からすれば北欧型、アングロサクソン型つまり効率性において勝る両者が他の2つの型よりも優れているとしていることに注目しなければならない。つまりサピールは、ESMの多様性を認めつつも、それら4つのモデルの中で持続可能性において北欧型とアングロサクソン型が優位にあることをあきらかにしながら、効率性において劣る大陸型、効率性のみならず公平性においても劣る地中海型の諸国に対して、効率性だけでなく公平性も実現しているがゆえにEUとしても推奨しうる北欧型に向かうよう提言しようとしたと考えられるのである。この分類には、EUの政策決定に大きな影響力をもったサピールのそうした戦略的・政策的意図がうかがわれるのである。

サピールは、ESMの改革が向かうべき方向として北欧型を挙げているが、北欧型といってもかつてはスウェーデンが称揚されたが、昨今の主役はデンマークである。先に挙げた表1、2からうかがわれるように、1980年代以前と90年代以降を比べた場合に雇用パフォーマンスの良好さにおいて両国の立場は逆転している。スウェーデンは失業率の悪化と就業率の低迷に陥ったが、デンマークは両方において顕著な改善がみられたのである<sup>5)</sup>。そうしたデンマークの成功をもたらした要因として、サピールやEUの指導部が注目したのが、フレキシキュリティの仕組みであったことはいうまでもない。ESMの現代化においても、フレキシキュリティが決定的な鍵をなすものとしてとらえられているわけである。

しかしながら、デンマーク型のフレキシキュリティをヨーロッパ全体へと広げていくことに対しては、強い批判が出ていることはすでにみた<sup>6)</sup>。また、デンマークのフレキシキュリティにも影の面があるという指摘もある (Lang

[2006])<sup>7)</sup>。あるいはデンマークのフレキシキュリティはすぐれて経路依存的であって他の国への政策移転は容易ではないという見方も出されている(Madsen [2006])。

とはいえ、デンマークの事例が注目される際に何よりも焦点になっている解雇規制、雇用保護の緩和は、日本でも格差社会問題とかかわって最近争点になっていることを考えると、その是非はともかくとして、先進国が抱えこまざるをえない共通の今日的課題になりつつあるとみるべきかもしれない。そして、解雇規制の緩和というアングロサクソン型＝自由主義型のフレキシキュリティと充実した失業給付と積極的労働市場政策という北欧型＝社会民主主義型のセキュリティを同時に追求しようとするデンマークの試みは、先進国の福祉・雇用レジームが今後向かうべき一つの方角を指し示しているという見方もある<sup>8)</sup>。いずれにせよ、福祉や雇用の問題に関心をもつものにとって、デンマークおよびEUの今後の動向には目が離せない。

## 6 おわりに——日本への示唆

日本でもここ数年、構造改革の一環として「労働ビッグバン」の名の下に雇用・労働市場の改革が行われており、その中で正規雇用の解雇規制がやり玉に挙げられてきている。

その改革の過程で現れた言説の中で注目したいのは、政府サイドの有力な議論として「正規職員の解雇を厳しく規制することは、非正規雇用へのシフトを企業に誘発し、労働者の地位を全体としてより脆弱なものとする結果を導く」(規制改革会議 [2007])といった主張がなされていることであり、しかも、そういった主張に対して「格差社会」の下で貧困に追いやられた絶望感から「希望は戦争」とまでさげふに至った31歳のフリーターが「『本気で弱者を救おうとする意図』を感じた」(赤木 [2007]) といって支持を与えていることである。つまりは、今日の日本で大きな争点となっている「格差社会」問題の解決のためには正規雇用の解雇規制を緩和する必要があるといった主張において、政府サイドとワーキングプアが奇しくも同じ立場に立っているのである。

このようないささかねじれた言説の構図を解きほぐして問題の所在をあきら

かにしていく上で、EUの雇用戦略とフレキシキュリティをめぐる議論は参考になると思われる（濱口 [2207]）。本稿の考察を踏まえていえることは、解雇規制の緩和＝フレキシビリティを問題にするにしても、フレキシビリティには解雇規制の緩和だけでなく他に多様な意味があり、多様な次元があることを認識すべきであり、またセキュリティの問題も併せて論じる必要があるということである（石田 [2007]）。

さらに、より具体的に日本に即して付け加えるとなると、一つには、従来の日本的雇用慣行は企業内部の労働市場においてもっぱら正規雇用を対象としてフレキシキュリティの仕組み—ヴィルトハーゲンの分析枠組に照らしていえば、「機能的フレキシビリティ」（職務配置）および「労働時間のフレキシビリティ」と「雇用のセキュリティ」（終身雇用）および「所得のセキュリティ」（年功賃金）によって成り立つ—を考えてきたが、それがこの間の非正規雇用の量的・質的增加によって再編ないし再構築を余儀なくされてきているということである（Bredgaard & Larsen [2007]）。二つには、今後のフレキシキュリティのあり方を考える場合には、企業の内部から外部の方へ労働市場を開いて、非正規雇用も視野に入れて組み立て直していく必要があり、またその際には企業外部の労働市場において「数量的フレキシビリティ」（解雇規制の緩和）を取り入れるとしても、それに先行して「所得のセキュリティ」（失業給付）そして何よりも「雇用のセキュリティ」（積極的労働市場政策）を整備、拡充する必要がある、ということである。

そうした見方からすれば、外部労働市場における「所得のセキュリティ」、「雇用のセキュリティ」の充実の必要性を十分に論じることなく正規雇用の「数量的フレキシビリティ」（解雇規制の緩和）のみを強調する主張がいかに問題の多いものであるかがわかる。だが、他方で日本においては正規雇用と非正規雇用の間において「所得のセキュリティ」や「雇用のセキュリティ」の格差があまりにも大きいこと、さらに正規雇用者の「雇用のセキュリティ」が非正規雇用者の「数量的フレキシビリティ」（解雇）によって護られるという問題含みの仕組みになっていることに思いをいたさず、正規雇用の雇用保護ばかりを強調する主張もまた今や一面的であるといわねばならないのである<sup>9)</sup>。

本稿は、日本政治学会2008年度研究大会報告ペーパー「欧州雇用戦略とフレキシキュリティ——ヨーロッパ社会モデルの現代化が意味するもの——」を加筆修正したものである。執筆にあたって、平成19・20年度科学研究費補助金基盤研究（C）（課題番号 19530122）の交付を受けた。また、2008年度龍谷大学社会科学研究所専任研究員としての研究成果である。

## 注

- 1) 就業率（雇用率）は生産年齢人口（15歳から64歳まで）に占める就業者（雇用者）の割合を示す。これに対して労働力率は生産年齢人口に占める労働力人口（就業者プラス失業者）の割合を指す。
- 2) 欧州雇用戦略においては、従来ナショナルなレベルつまり加盟国の専権事項であった雇用・社会政策に関して、OMCにみられるようにEUというスーパーナショナルのレベルの関与が重要となるとともに、政策実施に関しては地方（regional）、地域（local）つまりローカルのレベルの比重が高まっている。そうした欧州雇用戦略における多層的ガバナンス（multi-level governance）の意義については、中村 [2005] 参照。また雇用戦略におけるローカルの意義については、石田 [2008] 参照。
- 2) オランダは、福祉・雇用レジームの分類においてはドイツ、フランスなどとともに「大陸ヨーロッパ型」に属する。それらの国は1970年代以降の失業者の増加に対して「早期退職」（労働削減）、つまり高年齢層を年金生活者にして非労働力人口化することによって失業率を減らしたり、若年層の雇用枠を増やすという「雇用なき福祉」（welfare without work）という方法で対処しようとしたわけである。パートタイム雇用の増をはかるオランダの80年代以降の対応は、そうした大陸ヨーロッパ型の「雇用なき福祉」からの離脱、転換であるといえる。大陸ヨーロッパ型を含む先進国の雇用と福祉、雇用と平等の関係については、石田 [2007] 参照。
- 3) オランダのフレキシキュリティについてはティルブルグ大学（Tilburg University）のヴィルトハーゲン（T. Wilthagen）教授を中心とするFlexicurity Research Programmeの研究が、デンマークのフレキシキュリティに関してはオールボー大学（Ålborg University）のマツセン（P. K. Madsen）教授らのCentre for Labour Market Researchの研究が参考になる。
- 4) 解雇規制、雇用保護が強いと労働市場が硬直的となって雇用パフォーマンス（失業率、就業率）の悪化を導くというのが、新自由主義、新古典派経済学の見解であり、OECDも1994年の『雇用研究』では、そうした立場からヨーロッパ諸国に労働市場の規制緩和を求めたのである。だが、2006年の『雇用アウトlook』（OECD [2006]）では、雇用保護規制（employment protection legislation）が労働市場パフォーマンスに及ぼす影響に関しては「全体的な失業に与える影響は小規模である」と述べるようになり、また、フレキシビリティだけでなくセキュリティも重視するデ

ンマークのフレキシキュリティを積極的に評価するに至っているのである。

- 5) M. ベンナーとT.B. バッドは、1990年代において「スウェーデンモデル」(Swedish Model)の問題性の露呈と「デンマークの奇跡」(Danish Miracle)の展開が同時に起こったことに注目している (Benner & Vad [2000])。
- 6) フレキシキュリティの重要性を強調しつつ進めるEU指導部の経済政策、社会政策をめぐる路線は、赤裸々なネオリベラリズムではないものの、社会的保護の機能は薄められ、弱められており、基本的な性格としては「埋められたネオリベラリズム」(embedded neoliberalism) (van Appeldorn [2002])あるいは「持続可能なネオリベラリズム」(sustainable neoliberalism) (エッサー&ヒルシュ [2000])ととらえるべきだという見方もある (八木紀一郎 [2008]；中村 [2005])。
- 7) 影の面として、人口の20%ほどが所得移転に依存して労働市場に統合されていないことやシステムを支える負担の多くが消費税25%にみられるように経営者や企業ではなく消費者、家計にかかっていることなどが挙げられている。
- 8) M. フェレーラらは、先進諸国の福祉レジームの中で1990年代以降のグローバリゼーション等の脅威への対応に成功し、良好な雇用パフォーマンスを実現した国があるとし、それらの国々は、総じて元々のレジームの型から逸脱 (depart) することによって成功しているといった興味深い指摘をしている。具体的には、デンマークを北欧＝社会民主主義型からの、オランダを大陸ヨーロッパ型からの、アイルランドを自由主義型からの、そしてポルトガルを南欧＝地中海型からの逸脱事例に挙げている (Ferrera, Hemerijck, Rhodes [2000])。
- 9) 日本では、整理解雇において非正規雇用の雇止めが企業の解雇回避努力として肯定的に評価されるという法理が通用しているのである (濱口 [2007])。

## 参考文献

- 赤木智彦 [2007]「結局、『自己責任』ですか」『論座』6月号。
- 石田 徹 [2007]「ポスト福祉国家における雇用と平等のトレードオフ—日本における『格差社会』問題の理解のために—」『法学雑誌』第54巻第2号、大阪市立大学法学会。
- [2008]「現代国家における公共政策の変容とローカルガバナンス—福祉国家と雇用の観点から」白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社。
- エッサー, J.・ヒルシュ, J. 著、表弘一郎訳 [2000]「ヨーロッパは「持続可能なネオリベラリズム」への途上にあるのか？」『経済学雑誌』第100巻第4号、大阪市立大学経済学会。
- 大竹文雄 [2005a]『日本の不平等』日本経済新聞社。
- 大和田敢太 [2001]「<資料>オランダにおける労働市場の規制緩和と労働者の保護」『彦根論叢』第331号。
- 規制改革会議・再チャレンジWG, 労働TF [2007]「脱格差と活力をもたらし労働市場

へ」。

橘木俊詔 [2006]『格差社会』岩波書店。

田中 敏 [2007]「社会政策—『欧州モデル』の変革—」『拡大 EU—機構・政策・課題—総合調査報告書（調査資料2006-4）』国立国会図書館調査及び立法考査局。

田中友義 [2005]「EUリスボン戦略はなぜ変更を迫られたのか～ひらく米国との成長・雇用格差から」『季刊 国際貿易と投資』No.60。

堤未 果 [2008]『ルポ 貧困大国アメリカ』岩波書店。

恒川謙司 [1992]『ソーシャル・ヨーロッパの建設』日本労働研究機構。

長坂寿久 [2000]『オランダモデル』日本経済新聞社。

中村健吾 [2005]『欧州統合と近代国家の変容—EUの多次元的ネットワークガバナンス』昭和堂。

濱口桂一郎 [2003]「EUの雇用戦略：構造的失業への取り組み、そしてそれを超えて」『日本労働研究雑誌』516号。

——— [2006]「EUにおける貧困と社会的排除に対する政策」栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規。

——— 濱口桂一郎 [2007]「解雇規制とフレキシキュリティ」『季刊労働者の権利』270号。

樋渡展洋 [2006]「小泉改革の位相」東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えて[Ⅱ]』東京大学出版会。

水島治郎 [2006]「オランダにおける新たな雇用・福祉国家モデル」『思想』No.983。

労働政策研究・研修機構 [2004]『先進諸国の雇用戦略に関する研究』労働政策研究報告書No.3。

八木紀一郎 [2008]「EUの結束政策の現段階—『埋め込まれたネオリベリズム』の再編か」『現代の理論』vol.15、明石書店。

Ashagbor, D. [2005] *The European Employment Strategy: Labor Market Regulation and New Governance*, Oxford University Press.

Auer, P. [2000] *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva: ILO.

Bekker, S and T. Wilthagen [2008] “Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands” *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, vol.43, issue 2.

Benner, M. and T.B.Vad [2000] “Sweden and Denmark: Defending the Welfare State,” Scharpf, F. and V.A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy Vol. II*, Oxford University Press.

Bermeo, N. (ed.) [2001] *Unemployment in the New Europe*, Cambridge University Press.

Bredgaard, T and F. Larsen [2007] “Comparing Flexicurity in Denmark and Japan,” Flexicurity paper 2007-13, Ålborg University.

Cameron, D. [2001] “Unemployment, Job Creation, and Economic and Monetary Union” Berno (ed.), *Unemployment in the New Europe*, Cambridge University Press.

- Council of the European Union [2003] Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the employment policies of the Member States.
- [2007] Council Conclusions of 6 December 2007 on Towards Common Principles of Flexicurity.
- Ebbinghaus, B. [2000], “Any way Out of ‘Exit from Work’ ? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement,” Scharpf, F. and V.A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy Vol. II*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press. (岡沢憲美・宮本太郎監訳 [2000] 『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房)。
- Esping-Andersen, G. [1999] *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳 [2000] 『ポスト工業経済の社会的基礎』 桜井書房)。
- Esping-Andersen, G. (ed.) [1996] *Welfare States in Transition*, Sage Publications. (埋橋孝文監訳 [2003] 『転換期の福祉国家』 早稲田大学出版部)。
- Esping-Andersen, G and M. Regini (eds.) [2000] *Why Deregulate Labor Markets?*, Oxford University Press. (佐賀一道他訳 [2004] 『労働市場の規制緩和を検証する』 青木書店)。
- ETUC [2007] *The Flexicurity Debate and the Challenge for the Trade Union Movement*, European Trade Union Confederation.
- European Commission [1993] *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century-White Paper*, COM (93) 700 final.
- [1997] Communication from the Commission: *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, COM (97) 102.
- [2005] Communication to the Spring European Council: *Working together for growth and jobs-A new start for the Lisbon Strategy*, COM (2005) 24.
- [2007a] Communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better jobs through Flexibility and Security*, COM (2007) 359.
- [2007b] *Ten years of the European Employment Strategy*.
- European Council [1997] *Luxembourg European Council Meeting on Employment, Presidency Conclusions* 20 and 21 November.
- [2000] *Lisbon European Council, Presidency Conclusions*, 23 and 24 March.
- [2002] *Barcelona European Council, Presidency Conclusions*, 15 and 16 March.
- [2006] *Brussel European Council, Presidency Conclusions*, 14 December.
- Ferrera, M. [1996] “The ‘Southern model’ of welfare in social europe, *Journal of European Social Policy*, Vol.5, No.1.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. and M. Rhodes [2000] “The Future of Social Europe: Recasting

- Work and Welfare in the New Economy,” Lisbon: Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Giddens, A. [2007] *Europe in the Global Age*, Polity Press.
- Giddens et al. (eds.) [2006] *Global Europe and Social Europe*, Polity Press.
- Goetschy, J., “The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future,” Zeitlin, J and D.M. Trubek (eds.) [2003] *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press.
- Grey, A [2004] *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation*, Pluto Press.
- Hendeliowitz, J and C.B.Woolthead [2005] “Employment Policy in Denmark,” in *Local Governance for Promoting Employment*, The Japan Institute for Labor Policy and Training. (樋口美雄他編 [2005]『地域の雇用戦略』日本経済新聞社).
- Hermans, S. [2005] “The Social Agenda of the European Union and the Modernization of the European Social Model” *Collegium*, No.33.
- Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) [2007] *Flexicurity and Beyond: Finding a new agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing.
- Kok, W. [2004] *Facing the Challenge, Report from the High-Level Group*.
- Lang, D. [2006] “Can the Danish model of “flexicurity” be a matrix for the reform of European labour markets?,” Working Papers of GRES – Cahiers du GRES 2006-18, Groupement de Recherches Economiques et Sociales.
- Madsen, P.K. [2002] “Security and flexibility: Friends or foes? Some observations from the case of Denmark”, Auer, P. and B. Gazier (eds.), *The Future of Work, Employment and Social Protection*, International Institute for Labour Studies.
- [2003] ““Flexicurity” through labour market policies and institutions in Denmark”, Auer, p. and S. CAzes (eds.), *Employment stability in an age of flexibility*, International Labour Office.
- [2006] “Flexicurity—A new perspective on labour markets and welfare states in Europe” CARMA Research paper 2006:1
- OECD [1994] *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. (島田晴雄監訳 [1994]『先進諸国の雇用・失業－OECD研究報告』日本労働研究機構)。
- [2004] *Employment Outlook*, OECD.
- [2005] *Employment Outlook*, OECD.
- [2006] *Employment Outlook*, OECD. (樋口美雄監訳『世界の労働市場改革 OECD新雇用戦略』)。
- Sapir, A. et al., [2003] *An Agenda for a Growing Europe: Report of an Independent High-Level Study Group*.
- [2006] “Globalization and the Reform of European Social Models,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.2.
- van Apeldoorn, B. [2002] *Transnational Capitalism and the Struggle over European*

*Integration*, Routledge.

Wilthagen, T. [1998] “Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?”.  
Berlin: WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.

——— [2002] “The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating  
employment and labour markets”, Flexicurity research paper FXP 2003-2.

Wilthagen, T. and M.van Velzen [2004] “The road towards adaptability, flexibility and  
security,” Paper prepared for the European Commission/DG Employment Thematic  
Review Seminar on “Increasing adaptability for workers and enterprises” Brussels.

Wilthagen, T. and F. Tros [2004] “The concept of “flexicurity”: A new approach to  
regulating employment and labour markets,” *Transfer*, 10 (2) .

Zeitlin, J. and D.M. Trubek (eds.) [2003] *Governing Work and Welfare in a New Economy*,  
Oxford University Press.