

急がれるわが国労働市場改革 —フレキシキュリティ政策への転換を—

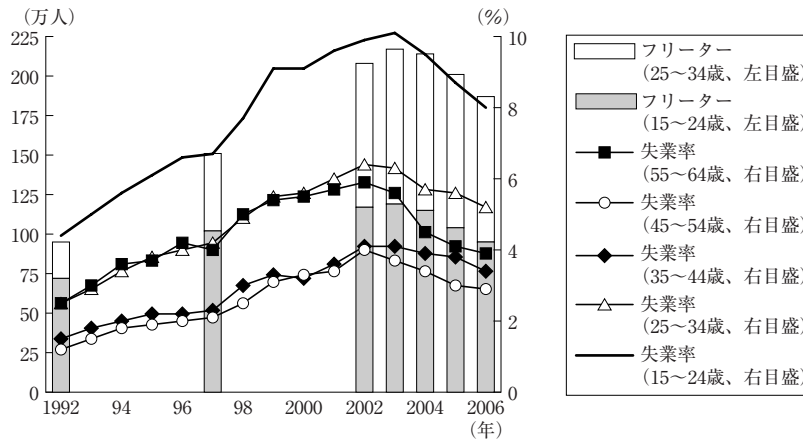
調査部 ビジネス戦略研究センター 所長 藤井 英彦

1. 限定的なわが国雇用情勢の改善

(イ) このところ、わが国雇用情勢が改善している。例えば、有効求人倍率は1999年の0.48倍をボトムに上昇傾向に転じ2006年には1.06倍と1倍を上回った。また、完全失業率は2002年の5.4%をピークに2006年は4.1%に低下する一方、就業者数は2003年の6,316万人を底に2006年には6,382万人へ66万人増えている。

さらに、正規雇用者数も昨年に入って増勢に転じ、2005年の3,374万人から3,411万人へ37万人増加した。一方、フリーターは2003年の217万人をピークに3年連続して減少して、2006年には187万人となった(図表1)。政府が2005年に策定したフリーター総数を2010年までにピーク時の8割の水準まで引き下げる、すなわち、2003年の217万人から2010年には174万人とする計画についてみても、2005年から2006年への減少数が14万人であり、仮にその減勢が今後も続くと2007年のフリーター数は173万人となり計画が3年前倒しで実現されることになるなど、計画の達成がすでに視野に入ってきている。

(図表1) わが国年齢別完全失業率とフリーター数の推移



(資料) 総務省「労働力調査」

(ロ) しかし、もう少し踏み込んでみると、雇用情勢の改善は依然として限定的なものにとどまり、力強い回復には至っていない。例えば、まず上記フリーターの減少についてみると、2003年から2006年までの3年間で30万人減少したものの、それがすべて景気回復に伴って労働需要が盛り上がり、非正規雇用が正規雇用に転換した結果とは言い切れないことが挙げられよう。すなわち、フリーター統計の対象年齢である15～34歳についてみると、少子化傾向の影響によって2003年から2006年の3年間に人口が192万人減る一方、正規雇用者などフリーター以外の従業者を含めた就業者総数も62

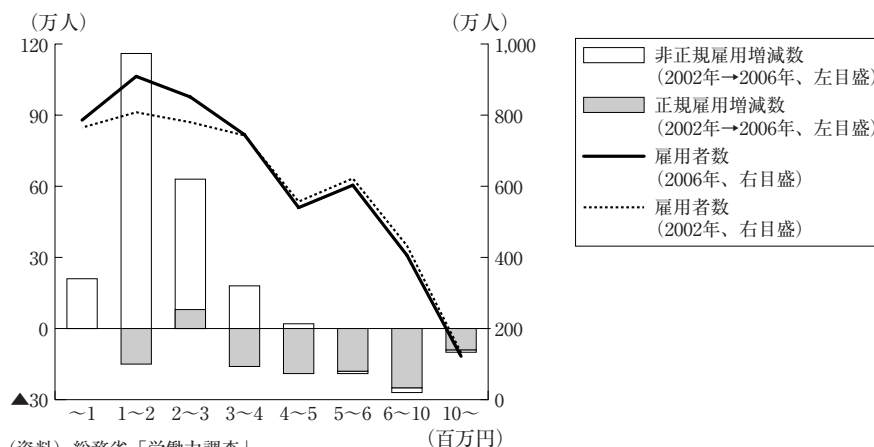
万人減少しており、人口動態の変化によってフリーター数が減少した可能性を否定できない。ちなみに、統計上、フリーターの対象年齢から外れる35～39歳の年齢層についてみると、第2次ベビーブーマーの平均年齢上昇に伴って、15～34歳と正反対に人口は95万人増え、就業者数も63万人増加している。

次いで、年齢別に完全失業率の推移をみると、2003年以降低下しているが、その低下ペースは総じて緩慢なものにとどまっている。その結果、2006年の完全失業率は、年齢層によって若干異なるものの、98年前後の水準を回復したに過ぎず、90年代前半の水準を未だ大きく上回っている。

さらに、年収動向をみると、高所得層が減少する一方、低所得層が増加する傾向に歯止めが掛かっておらず、改善の兆しはみられない。まず、失業率がピークとなった2002年と2006年を対比してみると、年収300万～400万円の層を分岐点として、400万円以上の階層では正規雇用者を中心に雇用者が減少し、減少数は73万人に上っている(図表2)。それに対して、300万円未満の階層では非正規雇用者を中心に雇用者数が増え、増加数は193万人と400万円以上の減少数を大きく上回る。とりわけ100～200万円の所得層の増加は101万人と300万円以下の雇用者数増加の過半を占める。

もっとも、これは2002年から2006年までの4年間の変化であり、景気の回復傾向が一段と広がってきたという環境変化に即してみれば、近年、こうした動きが終息する兆しが出てきているのではないかと指摘する向きもあろう。そこで、近年、とりわけ2005年から2006年への変化に着目してみると、年収300～400万円の層を分岐点として、それ以上の所得階層で雇用者が減り、それ以下の階層で雇用者が増える傾向に大きな変化はみられない。むしろ、100万円未満の層で非正規雇用者数が減るなか、正規雇用者数が増え、300万円未満の階層で正規雇用者が定着する兆しがみられるなど、従来にない動きが出てきている。加えて、こうした所得階層別の動向ではなく、わが国

(図表2) わが国雇用者数の年収別・雇用形態別推移 (2002年→2006年)



(資料) 総務省「労働力調査」
(注) 雇用者は役員を除くベース。

常用雇用全体の賃金増加率の推移を前年比で見ると、2005年10～12月期をピークとして、その後、次第に伸び悩み傾向が広がったうえ、2007年に入り再びマイナスに転じている。

(ハ) このように、わが国経済全体としてみれば息の長い着実な景気回復が続いているにもかかわらず、所得・雇用環境では依然として力強い改善の動きがみられない。その最大の要因の一つが、中国やインドをはじめとする途上国の国々が、人件費など先進各国を大きく上回る価格競争力を武器に飛躍的な成長を続けているという国際的な構造変化である点に異論はなからう。

しかし、こうした認識が正しいとすると、途上国の多くの国々が経済発展を遂げ、人件費コストが先進各国の水準まで上昇するには相当の年数が必要であり、少なくとも当面、コスト削減圧力が先進各国経済に作用し続ける公算が大きいことになる。そうした理解をベースとしてみれば、近年、先進各国でみられる様々な現象、例えば、M&Aを活用した経営の規模拡大や生産拠点の海外移転、さらに非正規雇用を活用した賃金コストの抑制や独仏などでみられる若年層を中心とした高い失業率は、いずれも近年一段と加速している経済のグローバル化に対応するための取り組みとその帰結であり、それら以外に有力な選択肢は残されていないのではないかという強い疑念を呼ぶ。

仮にそうであるとすると、わが国経済が直面している非正規雇用の拡大や低所得層の増大といった動きは単なる一過性の現象ではなく、今後、中期的に続く構造的変化であって、そうした事態を前提とした対応策を可及的速やかに構築すべきという結論になる。しかし、本当に避けることのできない構造的変化なのであろうか。

そうしたなか、政府の経済財政諮問会議では、成長戦略の一環として、本年4月、労働市場改革が提唱された。すなわち、若年層や女性、高齢者の就業率の引き上げと労働時間の短縮について2017年を期限とする明確な数値目標を掲げる一方、税・社会保障制度の改革や政労使の合意形成スキームの整備などを通じて多様な働き方を実現すべきであるとする「ワークライフバランス憲章」の策定が提言されている。今後、具体的な制度や政策のあり方についてさらに踏み込んだ検討が進められ、重要な政策課題として中期的スパンで強力に推進されていく見込みである。もっとも、近年、わが国労働市場で観察される通り、非正規雇用の拡大やそれに伴う低所得層の増大が不可避の構造的変化であるならば、格差問題を深刻化させるだけでなく、生産性の引き上げや労働供給の増加は限定的なものにとどまり、労働市場の改革が断行されても、安倍政権が目指す成長力強化は夢に帰す懸念が大きい。こうした問題意識をもとに、本稿では、グローバル化の影響に直撃され、わが国より先行して労働市場改革が行われてきた先進各国の取り組みに目を向け、わが国が見習うべき重要ポイントを整理してみた。

2. 先進各国の取り組み

(1) EU

(イ) 90年代半ば以降、雇用情勢の悪化に直面したわが国と異なり、早い国は70年代半ばから、ドイツやスウェーデンなど遅い国でも80年代半ばから雇用問題が深刻化したEUでは、近年、雇用政策の柱の一つとしてフレキシキュリティが注目されている。これは、Flexibility (フレキシビリティ) のFlexとSecurity (セキュリティ) のcurityを繋いで作った造語 (Flexicurity) である。労働市場の柔軟性を維持することと、雇用を確保するという矛盾しがちな二つの目標について、その両立を目指す方向性を明示した言葉であり、政策目標としての色彩が強い。

近年、EUでフレキシキュリティへの注目が高まってきた主な背景として、次の3点が指摘できる。

第1はイノベーションの重要性が増大したことである。まず、先進各国が世界規模で進行する価格競争を生き抜き、競争力を強化して力強い経済成長を実現していくためには、高付加価値の製品やサービスを創出する以外に有力な方策が無くなってきた。そうしたなか、このタイプのプロジェクトの場合、成否は、市場ニーズの変化や技術進歩など、新たな状況にマッチした人材を、研究開発のみならず生産や供給まで一連の業務プロセス全体にわたって迅速に社内外から確保できるかどうか大きく依存する。スピードとコストが厳しく問われる開発競争において、柔軟性を欠いた労働市場では適切な人材の調達に支障を来す一方、高付加価値分野の創出に成功しない限り、魅力的な雇用機会を保障することも早晩できなくなる。

第2は国内雇用の空洞化リスクが増大したことである。これは、第1の問題と裏腹の関係であるが、中国やインド、東欧諸国など途上国の国々が価格競争力を武器に急速に台頭し、途上国各国の技術力向上に伴ってコモディティー分野が拡大するなか、先進各国サイドでは、生産拠点の海外移転をはじめ、途上国と競合する産業分野の衰退に一段と拍車が掛かってきたことに起因する。そうしたなか、労働市場の流動性を引き上げ、より魅力的な雇用機会へのシフトを図らない限り、雇用の不安定化にとどまらず、失業など、労働問題の深刻化は回避困難である。

第3は少子高齢化の進行である。欧州各国の合計特殊出生率は、わが国に比べれば高いものの、人口が維持できる人口置換水準の2.1を総じて下回っている。その結果、欧州各国でも若年層や壮年層の人口が減り、高齢者層の人口が増加を続けている。その結果、かつて欧州では多くの国々で、失業率の悪化を食い止めるために高齢者層の早期退職を促してきたが、近年では逆に高齢者雇用を積極的に推進する動きが強まってきた。これは、深刻化する医療・年金財政の悪化に歯止めを掛ける一方、労働力増加を通じた成長力強化を目指した方策と位置付けられている。

(ロ) こうした背景から登場してきたフレキシキュリティを、EUあるいは西欧各国の労働政策の変遷からみると、次のように位置付けられよう。

まず、戦後長らく失業給付をはじめとする消極的雇用政策が各国労働政策の中心であった。高めの経済成長が続き、次第に大きな政府路線が定着するなか、失業者到手厚い保護を与えるセーフティーネットが整備された。経済成長に伴って政府財政に余裕が生まれる一方、失業率は低かったため、失業給付などによって財政負担が増大しても深刻な問題にはならなかった。

しかし、石油危機が発生した70年代半ば以降、あるいはグローバル化が本格的に進行し始めた80年代半ば以降、状況が大きく変化する。西欧各国では失業率が、とりわけ若年層を中心に急速に上昇し、失業給付が大幅に増大したうえ、景気低迷によって政府財政が急速に悪化した。失業給付の増加余地が小さくなるなか、失業給付を行っても長期失業者の雇用には結び付き難い実態、また、手厚い失業給付を行うほど就職しようとする失業者の意欲が失われるモラル・ハザードが問題視されるに至り、消極的雇用政策の限界が強く認識される一方、職業教育や職業紹介など積極的雇用政策への理解が浸透していった。その結果、90年代半ば以降、多くの国々で、失業給付を受けるには職業教育を受講しなくてはならないとして消極的雇用政策と積極的雇用政策をセットにした労働政策が次第に採用され、積極的に推進されていった。

もっとも、その主たるターゲットは就業者ではなく、就職できない若年層や失業者、障害者など、労働市場から隔離された人々であり、この政策スキームでは、彼らが就職に結び付くスキルや能力を身に付ける、いわゆるエンプロイヤビリティの獲得が焦点とされた。そうした施策が奏功すれば、政府の財政負担は軽減され、逆に税収増加が期待できる筋合いであった。しかし、グローバル化のさらなる進行に伴って、既存産業のなかで競争力を失い、雇用を削減したり賃金カットを余儀なくされる分野が拡大した結果、若年層や失業者を対象とした従来型のエンプロイヤビリティ政策だけでは力不足であることが次第に明らかになった。

こうした試行錯誤を経て、近年、EUでは、労働政策の対象を、就職できない若年層や失業者にとどめるのではなく、現時点で働いている就業者あるいは高齢者層などにも広げ、新たな能力やスキルの習得向上をも強力に推進することが必要であるというコンセンサスが形成されてきた。それによって初めて、失業を撲滅するだけでなく、就業者数を増やして経済の供給力を高め、少子高齢化の進行に伴う労働力の伸び悩み問題を克服する一方、有能で多彩な人材を梃子にイノベーションの活発な推進を図り、産業競争力や経済成長力の強化を実現することが可能になる。

市場ニーズや技術進歩の急速な進展に応じて必要な人材を産業や企業の垣根を越えて迅速に配置したり、衰退分野から成長分野へ人材をシフトさせ、魅力的な雇用を創出し確保していこうとするフレキシキュリティは、こうした今日的課題に対応しよう

とする取り組みである。加えて、フレキシキュリティは政策論など単なる机上の空論ではない。近年、フレキシキュリティへの注目が高まった背景には、デンマークの成功がある。そこで以下では、他の先進各国と対比させながら、デンマークの雇用情勢の現状や政策的特徴を整理してみた。

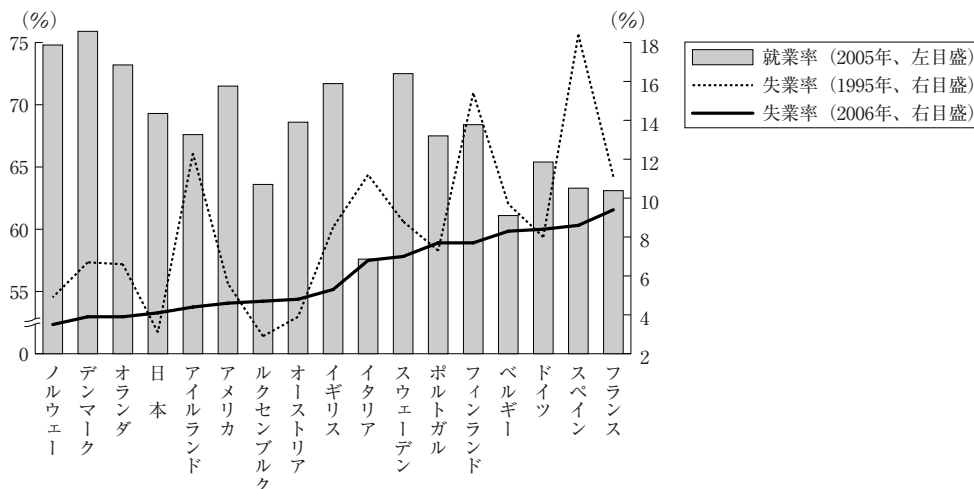
(2) デンマークの現状と特徴

(i) 雇用・所得情勢の現状

(イ) まず雇用情勢について先進各国と対比してみた。なお、デンマークの雇用政策は94年に改革されたため、以下では極力95年とデータが採取可能な直近の時点、例えば2005年や2006年と比べることで改革以降の変化をトレースした。

フレキシキュリティ政策が奏功すれば、失業が減る一方、働き手が増える筋合いであり、失業率と就業率に着目するのが近道である。そこでまず、全体の姿をみると、デンマークは2006年の失業率がノルウェーに次いで低いうえ、2005年の就業率は最も高く、際立って良いパフォーマンスを示している(図表3)。大陸主要各国ではフランスやドイツが依然10%に近い失業率に悩むなか、デンマークの失業率は3.9%とわが国より低い。一方、若年層や失業者への積極的雇用政策で注目されたイギリスやオランダと比べてみると、オランダの失業率は3.9%と同水準であるものの、イギリスは5.3%で1.4ポイント高いうえ、デンマーク就業率は75.9%であり、オランダの73.2%、イギリスの71.7%をさらに上回る。2006年の失業率が3.5%と最も低いノルウェーと比べてみると、就業率がノルウェーを上回るうえ、95年の失業率はノルウェーが4.9%で2006年までの11年間で1.4ポイント低下したのに対して、デンマークは6.7%で2.8ポ

(図表3) 主要各国の失業率と就業率



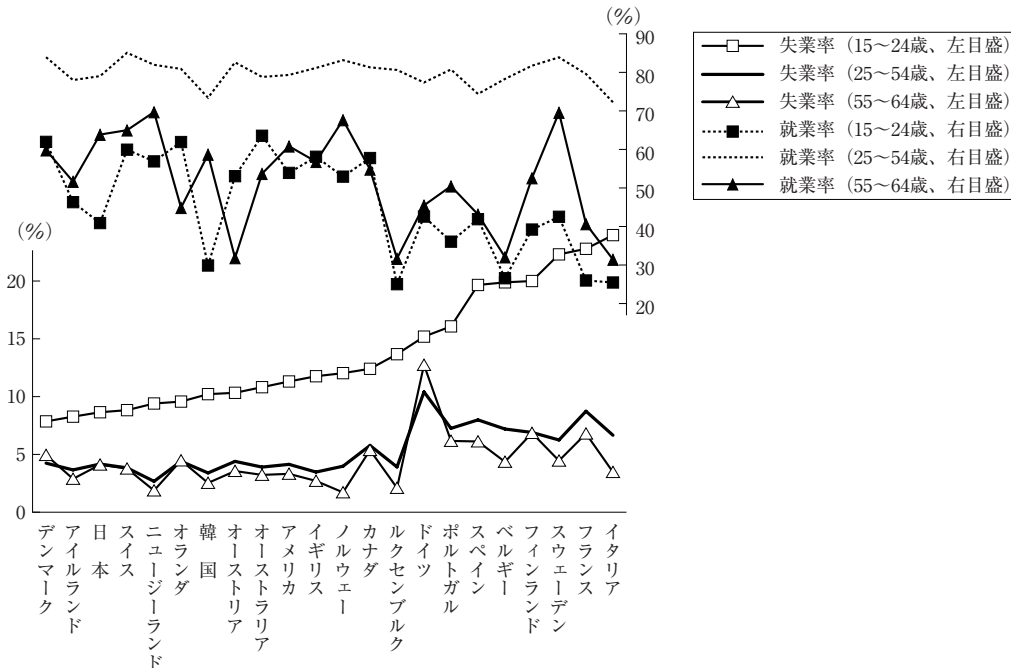
(資料) EU統計局

(注) 就業率は、15~64歳人口に占める就業者数。

イント低下しており、失業率の改善幅はノルウェーの2倍である。ちなみに、日本についてみると、2006年の失業率は4.1%とオランダに次いで低いものの、多くの国々が11年間で失業率の低下を実現しているのに対して、逆に失業率が上昇した数少ない国の一つである。加えて、就業率は69.3%で、65.4%のドイツや63.1%のフランスより高いものの、71.5%のアメリカや71.7%のイギリスよりも低く、総じてみれば平均水準より若干上に位置するにとどまる。

フレキシキュリティ政策はエンプロイヤビリティ政策と異なり、就業者と失業者、若年層と壮年層を問わない積極的雇用政策である。そこで、若年層として15～24歳、壮年層として25～54歳、高齢者層として55～64歳の三つの区分を設け、失業率と就業率を対比してみても、デンマークは総じてハイ・パフォーマンスを示している（図表4）。それに対して、まずフランスやイタリア、ドイツなど大陸主要各国では、とりわけ若年層で失業率が高く、就業率が低い。フランスやイタリアでは若年層の失業率が23～24%に上るうえ、就業率は25～26%に過ぎない。こうした国々で若年層の雇用確保が今日でも極めて重要な政治イシューである所以であろう。次いで、イギリスやオランダと比べてみると、壮年層や高齢者層の失業率はほぼ同水準であるものの、若年層の失業率は7.9%で、9.6%のオランダや11.8%のイギリスを下回る一方、就業率は壮年層が84.0%で両国を3ポイント上回るうえ、高齢者層は59.8%で、56.8%のイギリスを3ポイント、44.9%のオランダを15ポイント上回る。ちなみに、日本についてみ

（図表4）年齢階層別にみた主要各国の失業率と就業率（2005年）



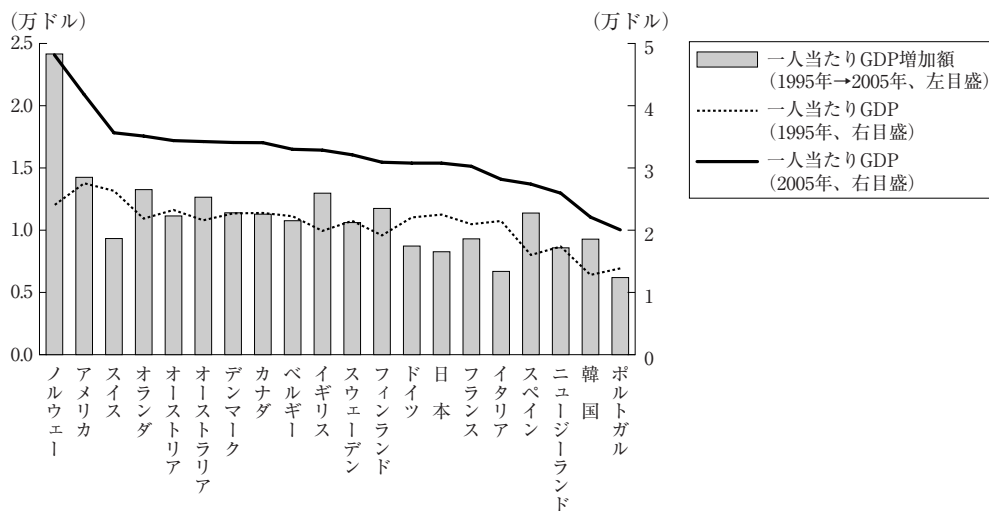
（資料）OECD Statistics

ると、失業率は若年層、壮年層、高齢者層ともデンマークとほぼ同水準であるものの、就業率では、壮年層が79.0%で4.9ポイント低く、若年層では40.9%で21.1ポイントと大幅に下回っている。

(ロ) 就業者が増えても、所得が減少したり、低所得層が増大する経路を通じた雇用情勢の改善では問題が大きい。フレキシキュリティ政策は市場ニーズに合致した労働力の輩出を眼目とする。そのため、雇用と所得の増加が両立して初めて成功であり、片肺飛行では成功とはいえない。そこで以下では所得動向について整理してみた。

まず一人当たりGDPを購買力平価ベースで主要各国と対比した(図表5)。なおここでも、デンマークが雇用政策改革を断行した翌年の95年とデータ採取可能な最新年の2005年を比べてみた。2005年時点でみると、トップのノルウェーが48,175ドル、第2位がアメリカで41,789ドルであり、デンマークは34,091ドルで35,650ドルのスイスや35,120ドルのオランダなどと並び第3位グループを形成している。その他のG5主要各国をみると、イギリス32,859ドル、ドイツ30,776ドル、日本30,773ドル、フランス30,226ドル、イタリア28,172であり、3万ドル前後にとどまっている。さらに95年水準をみると、27,542ドルで第1位アメリカや26,320ドルで第2位スイスの上位国、また、17,367ドルのニュージーランド以下のスペイン、韓国、ポルトガルの4カ国の下位諸国について、両方を除いてみると、総じて2万ドル強の水準で並んでいた。これらの国々について95年から2005年の10年間の変化をみると、ドイツや日本、フランス、イタリアが8,000ドル前後の増加にとどまったのに対して、デンマークを含むその他の国々は11,000~12,000ドル増加した。グローバル化の進行など外部環境の変化に違いはないものの、一人当たり付加価値生産額では日本やドイツ、フランスなど主要各

(図表5) 主要各国の一人当たりGDP (購買力平価ベース)

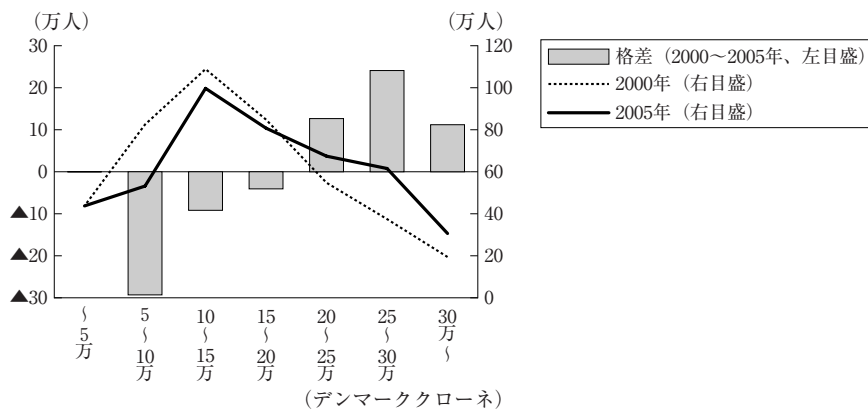


(資料) OECD "National Accounts"

国とデンマークを含むそれら以外の先進各国との間には明確な格差が生まれていた。

もっとも、一人当たりGDPは企業所得を含む一方、平均金額であるため、個人の所得格差が広がり低所得層が増加しても統計には表れない。そこで次に、デンマーク国内における個人の所得階層別分布をみた（図表6）。ここでは、対象期間を2000年と2005年とした。これは前章で概観したわが国雇用者の所得階層別分布（前出図表2）が2002年と2006年を対比しており、ベースをできるだけ揃えようとしたものである。なお、この個人所得は給与や賃金だけでなく、社会保障給付を含んだ総所得ベースであるため、単純にわが国の動向と対比することは出来ない。もっとも、社会保障給付は低所得層を対象とする一方、平均以上の所得層は対象外とされるため、給与や賃金の支給分布に変化が無い限り、平均所得層以上の人数が増加する事態は発生しない筋合いである。しかし、実際には年収20万デンマーククローネの水準を分岐点に、それ以上の所得階層は増え、それ以下の所得階層は減っている。最も増えた所得階層は年収25万～30万デンマーククローネである。一方、最も減った階層は5万～10万デンマーククローネである。総じてみればデンマークでは、近年、グローバル化の進行が一段と加速するなか、雇用情勢の改善を実現させただけでなく、所得水準の平均的底上げにも成功しているといえよう。

（図表6）デンマークの個人所得階層別分布の推移



（資料）デンマーク統計局

翻ってわが国と対比してみると、デンマーククローネの為替相場である2005年18.4円、2006年19.6円を使って、円換算すると、デンマークでは400万円弱が所得階層増減の分岐点であり、この点はわが国と相似する。しかし、わが国はそれ以上の所得層が減る一方、それ以下の所得層が増え、デンマークと正反対の動きをたどっている。

（ii）政策的特徴

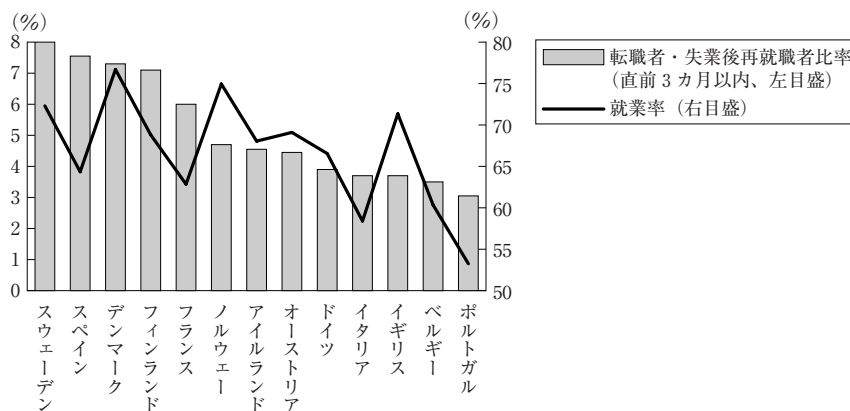
雇用情勢の改善と所得水準の底上げに成功したデンマークが採ったフレキシキュリ

ティ政策とはどのようなものか。フレキシキュリティ政策の骨子は、労働市場の柔軟性と雇用確保の二つである。そこで以下では、その二つについて他の先進諸国との対比を交えながら具体的な姿を概観してみた。

(イ) デンマークでは、諸外国に比べて、雇用者の解雇が自由に行われる一方、雇用者サイドでも躊躇無く離職する傾向が強いとされる。もっとも、こうした解雇や離職の実態は法制度だけでは分からない。例えばわが国を例にとると、制度上、30日前に予告するか予告手当を支払うことで解雇できるとされていたものの、判例上、解雇権の濫用を防ぐ観点から客観的に合理的な理由があり、社会通念上相当と認められる場合に限られるという運用が定着していたため、法文の30日前の解雇予告の条項をみただけで実態を理解したことにはならない。さらに、解雇権濫用禁止の法理は2004年の法改正で条文化されたものの、合理的な理由があり相当と認められるかどうかは社会通念に照らして判断されるため、今後変化する可能性は残されているし、そもそも一律の基準があるわけではない。

このため、解雇や離職の実態は雇用の流動化がどれだけ進み、社会全体でどれだけ受け入れられているのかという点を確認する以外に有力な方策はない。そこで、調査直前の3カ月以内に転職あるいは失業を経て再就職した者の就業者総数に占めるシェアをEU各国についてみた(図表7)。四半期調査で季節変動の可能性があるため、1四半期だけとせず、2006年1～3月期と直近の4～6月期を平均した。それによると、スウェーデンが最も高く8.0%、次いでスペインが7.6%、デンマークは3位で7.3%である。4位で7.1%のフィンランドも合わせ、これら4カ国では転職したり失業後再就職する者が年間では就業者全体の3割に上ることになる。それらに対して、主要各国では、フランスの6.0%を除くと、ドイツが3.9%、イタリアやイギリスが3.7%と

(図表7) 欧州主要各国の転職者・失業後再就職者比率と就業率(2006年上期)



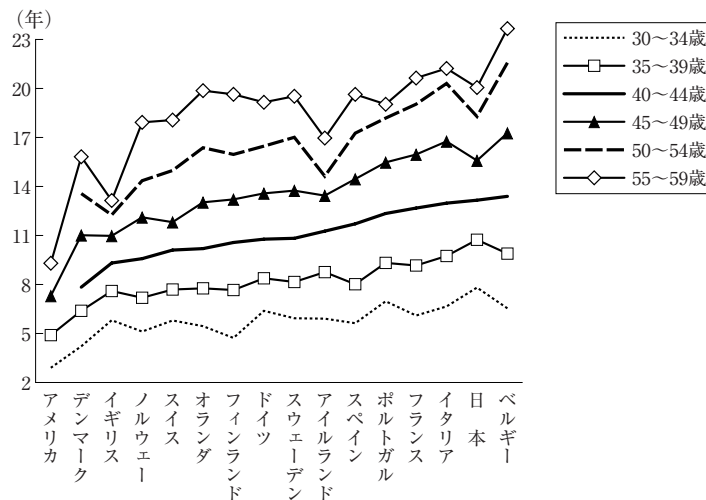
(資料) EU "Labour Market Latest Trends"

(注) 転職者・失業後再就職者比率は就業者総数に占めるシェア。

総じて4%弱にとどまり、上位4カ国のほぼ半分である。これに就業率を重ね合わせてみると、ノルウェーとイギリスを除くと、総じて転職者・失業後再就職者比率の高い国ほど就業率が高い傾向が看取される。ちなみに、調査ベースが異なるため単純な比較はできないものの、わが国の状況を厚生労働省の雇用動向調査によってみると、転職者の常用労働者数に占めるシェアは2005年全体で11.0%に過ぎない。過去1年間に就業経験がなくて就職した者から新卒で就職した者を除いた一般未就業入職者を加えると14.8%になり、ようやくドイツやイタリア、イギリスと同水準という見方が可能になる。

もっとも、一部の就業者が転職や失業した後、再就職を繰り返しているのであれば、労働市場全体として流動化が進んでいるとはいえない。そこで、この点をチェックするために、流動性が高まるに従って雇用者の勤続年数は短くなる筋合いであるという見方を踏まえ、各国について雇用者の勤続年数を年齢階層別に対比してみた(図表8)。欧州各国についてはOECDの2001年調査からデータを採る一方、アメリカと日本はそれぞれの政府による2006年調査に依拠した。そのため、単純に日米欧の間で比較することはできないものの、趨勢的な特徴をみることはできよう。

(図表8) 雇用者勤続年数の主要各国比較 (2001年)



(資料) OECD Statistics、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、US Dept. of Labor "Monthly Labor Review" 等

(注) 日米は2006年値。日本は性別勤続年数を性別雇用者数でウエイト付けた試算値。アメリカの30~34歳は25~34歳、35~39歳は35~44歳、45~49歳は45~54歳、55~59歳は55~64歳値。

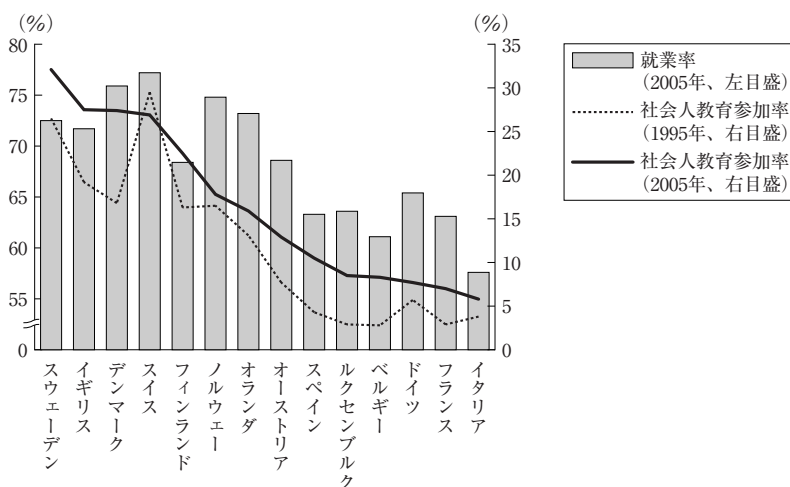
まずデンマーク雇用者の勤続年数は、30歳代から50歳代まで、すなわち中堅層から高齢者層まで年齢を問わず総じて短く、流動性が高い。とりわけ30歳から40歳代前半で流動性が高く、中堅層の労働移動が活発に行われている点が特徴である。それに対して、ドイツやフランス、イタリアなど、失業率が高く就業率が低い大陸主要各国に

ついてみると、逆に中堅層から高齢者層まで年齢を問わず勤続年数が長く、流動性が低い。一方、前述の通り、一般に転職者・失業後再就職者比率の高い国ほど就業率が高い傾向がみられるなか、例外的に転職者・失業後再就職者比率が低いのに就業率が高いノルウェーとイギリスについてみると（前出図表7）、中堅層ではデンマークに次いで、高齢者層ではデンマークとほぼ並んで勤続年数が短く、流動性が高い。無論、勤続年数が短く流動性が高いことが単純に雇用確保に繋がるとは考え難いものの、少なくとも欧州各国の現状に即してみる限り、流動性を引き上げて雇用を確保しようとするフレキシキュリティ政策には現実妥当性が認められるようにみえる。ちなみに、日本をみると、雇用者の勤続年数は相対的に30歳代では各国中最も長い一方、40歳代から50歳代では最長ではないものの、フランスやイタリアなどの国々に次いで長くなっており、先進各国のなかで雇用の流動性が低い国となっている。なお、アメリカの勤続年数は、年齢層を問わず、欧州最短のデンマークやイギリスをさらに下回り、先進各国中最短である。

（ロ）雇用の流動性が高く、勤続年数が短いということは、組織内でのOJTを通じた能力開発やスキルの向上が難しく、その分、組織外での職業訓練や職業教育が果たすべき役割が大きくなる。そうした取り組みによって初めて、雇用を増やし、所得水準を上げていくことが可能になる。フレキシキュリティ政策が成果を上げられるかどうかを決定する重要な要素と言えよう。そこで以下では、各国の職業訓練や職業教育を巡る情勢をデンマークを中心にとりまとめた。

まず、社会人向け教育・訓練プログラムへの参加者数をみた（図表9）。対象は調

（図表9）就業率と社会人教育・訓練参加者比率のEU各国比較（対15～64歳人口、期間4週超）



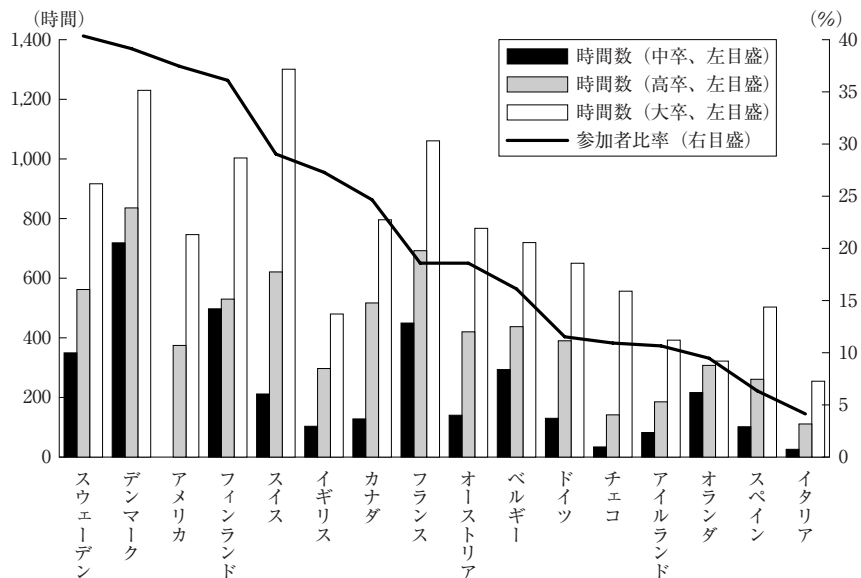
（資料）EU統計局

（注）スウェーデン、スイス、フィンランド、ノルウェー、ドイツの1995年は96年値、イギリスの95年は99年値。

査時点までにプログラムに4週間超参加した人であり、その人数を15～64歳人口で割って人口比率で比んでいる。これによると、2005年時点の西欧各国の姿を全体としてみると、3割弱の成人が教育・訓練プログラムに参加する積極的な国とプログラム参加者が成人の1割にも満たない消極的な国に分かれている。もっとも、95年からの10年間の推移をみると、スイス以外ではプログラム参加者比率が平均して5%ポイント前後上昇しており、教育・訓練プログラムの定着度合いは国によって異なるものの、定着に向けた取り組みが大半の国で進められている。そうしたなか、デンマークは2005年の参加者比率がスウェーデン、イギリスに次いで高いうえ、95年からの10年間の参加者比率の増加幅が10.6%ポイントで欧州屈指であり、フレキシキュリティ政策推進に向けた積極的な取り組み振りが読み取れる経過となっている。さらに、プログラム参加者比率に就業率を重ね合わせてみると、プログラム参加者比率が高い国ほど就業率が高い一方、逆にドイツやフランス、イタリアなど、就業率が低い国々ではプログラム参加者比率が低くなっており、両者に相関関係を看取することができる。

そこで次に、社会人に対する教育・訓練のうち職業教育・訓練に限定して、25～64歳人口に占める全体の参加者比率を対比する一方、教育・訓練の参加者が受講する平均的な生涯時間数を最終学歴別にみた（図表10）。まず参加者比率をみると、スウェーデンやデンマーク、フィンランドの北欧3カ国およびアメリカが4割弱と上位グループを形成する一方、フランスやドイツ、イタリアなど大陸主要各国は1割前後にとどまっている。次いで、学歴別に職業教育・訓練の時間数をみると、大卒向けはドイツやフランスを含め、総じて積極的であるのに対して、高卒向けは大半の国で大卒向け

(図表10) 職業教育・訓練の時間数と参加者比率の主要各国比較 (2003年、対25～64歳人口)



(資料) OECD Statistics

の半分前後に減り、中卒向けでは多くの国々でわずかな時間数にとどまっている。そうしたなか、デンマークでは大卒向けが1,230時間とスイスの1,301時間に次いで多いうえ、高卒向けが836時間、中卒向けも719時間といずれも各国を大きく上回っており、中高卒向けの職業教育も強力に推進されている。

さらにデンマークで行われている社会人向け教育コースをみると、幅広い分野が網羅されているうえ、一般教養的色彩の強いプログラムから実践的プログラムに重点をシフトさせてきた様子が見て取れる（図表11）。なお、プログラムの見直しが逐次行われているため、時系列として断絶した計数もあり、近年の動きをみる観点から2000年と直近データである2005年とを対比してみた。まず、社会人向け教育コースを履修する人数をみると、2000年の73万人から88万人へ15万人増加し、25～64歳人口に占めるシェアも24.6%から29.7%に増えて成人の3割が教育コースに参加している。次に教育プログラムを、①職業訓練、②大学院での研究課程、③一般教養、④パソコン習得などの単一コース、の四つに分けてみると、一般教養や単一コースが減る一方、より実践的な職業訓練プログラムや大学院での研究課程を採る社会人が増えている。実数をみると、職業訓練が最大であり、2000年の27万人から2005年には61万人へ34万人増加した。25～64歳人口に占めるシェアで見ると、職業教育履修者数は2000年の9.1%から2005年には20.6%へほぼ1割増えており、近年、急速に職業教育・訓練コースを履修する動きが広がっている様子が窺える。さらにその内訳をみると、業種を問わず、単純な業務に関するプログラムで総じて履修者が減少する一方、管理業務やマネジャー向けのプログラムの人気が高い。

（図表11）デンマーク社会人向け教育コース履修者数の推移

（万人、%）

	2005年	2000年	2000年 →2005年
総計	88.3 (29.7)	73.1 (24.6)	+15.1
職業教育	61.4 (20.6)	27.2 (9.1)	+34.1
うち商業、通信業、管理・運営	18.3	7.2	+11.1
運輸・倉庫業	9.0	3.9	+5.1
製造業	13.3	10.1	+3.1
サービス業	3.4	0.9	+2.5
建設業	3.3	1.1	+2.2
教育・健康サービス	3.0	1.4	+1.6
学位取得プログラム	4.1 (1.4)	2.1 (0.7)	+2.0
一般教養・高校課程	15.6 (5.3)	23.1 (7.8)	▲7.5
単一コースなど	7.1 (2.4)	20.7 (7.0)	▲13.6
うちパーソナル・コンピュータ	0.1	7.4	▲7.4
社会科学	3.0	5.1	▲2.1
小中学校教諭	0.9	4.7	▲3.8

（資料）デンマーク統計局

（注1）移民向けデンマーク語教育コースを除く。

（注2）上段は実数。（ ）内は25～64歳人口に占めるシェア。

3. 今後の課題

今日の先進各国の雇用政策をみると、単に失業者や若年層の就業を促進する社会政策としての色彩が後退し、代わって成長戦略の重要な政策課題という位置付けが強まっている。すなわち、年齢・性別を問わず、生産性が高く競争力に溢れた人材を一人でも多く生み出すことで、国際規模で激化するイノベーション競争を勝ち抜き、低付加価値産業から高付加価値産業への経済高度化を支える一方、労働力不足や社会保障コストの増加など、少子高齢化の進行に伴う諸問題を克服し、力強い成長力と豊かな国民生活の両立を持続的に実現することができるからである。

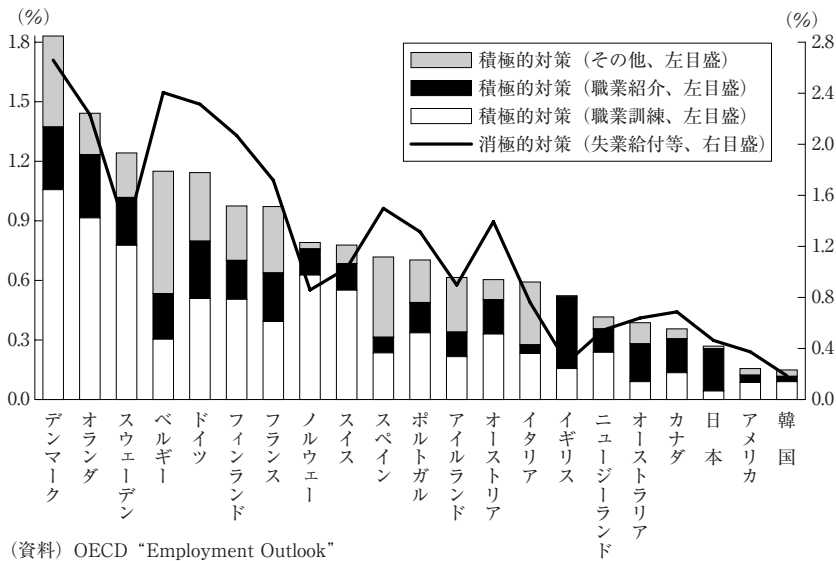
こうした観点からみると、世界各国のなかでも際立って急速な少子高齢化の進行や人口の減少が見込まれているわが国が、厳しいグローバル競争のなか、21世紀においても引き続き成長力を確保していくためには、フレキシキュリティ政策を骨子とする抜本的な労働市場改革は焦眉の急である。もっとも、深刻な財政状況や諸外国に比べて相対的に低調な社会人教育・訓練など、わが国の現状に即してみれば、単純にデンマークの取り組みを直輸入しても、徒労に終わる懸念は否定できない。わが国労働市場改革を成功させるために、とりわけ重要なポイントを整理すれば、①小さな政府路線の堅持、②職業教育・訓練の強化、③企業負担の軽減、の3点が指摘されよう。それぞれについて概観すれば以下の通りである。

(1) 小さな政府路線の堅持

デンマークでは、社会民主主義路線のもと、雇用政策や教育分野に多大な財政支出が行われている。そこで、OECD統計に基づき先進各国の支出規模をGDP比で対比してみた。まず雇用政策についてみると、デンマークの支出規模は際立って大きく各国中最大である。すなわち、失業給付など消極的雇用政策がGDP比2.7%、職業訓練や職業紹介など積極的雇用政策も1.8%、合計4.5%に上り、各国平均の消極的雇用政策1.2%、積極的雇用政策0.8%、合計2.0%を大きく上回る（図表12）。積極的雇用政策の内訳をみると、職業紹介事業、あるいは政府による直接雇用策を含む其他事業に対する財政支出規模は各国を若干上回るのにとどまるのに対して、職業訓練への支出規模はGDP比1.1%に及び、各国平均の0.4%をはるかに上回る。これは、デンマークでは政府が職業教育や訓練プログラムを提供するため、参加者が増えるほど財政支出が膨らむ一方、そうしたプログラムに参加し、問題なく取り組んでいる限り、長引けば数年にも及ぶ履修期間が終わるまで所得保障が行われるため、失業給付負担が増える構造になっているからである。

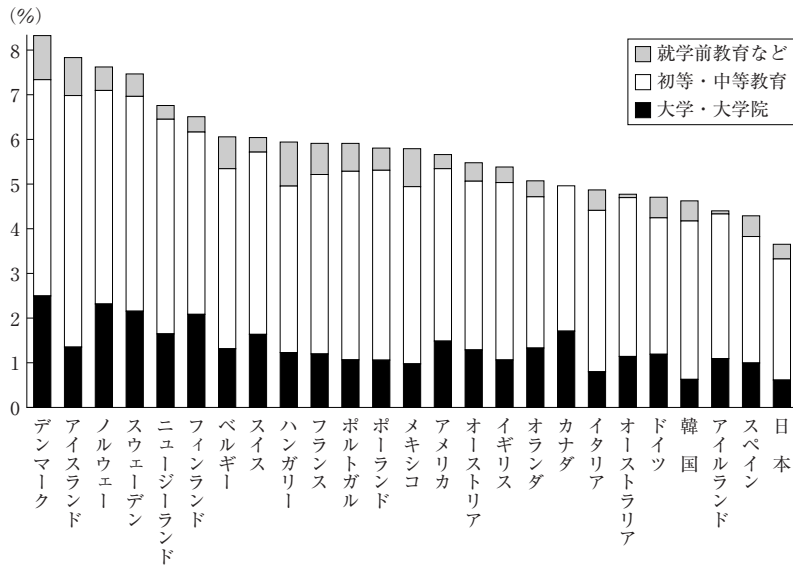
さらにデンマークでは、職業教育や訓練プログラムだけでなく、義務教育から大学や大学院など高等教育課程まで政府が無料で提供するシステムとなっている結果、政府の教育支出規模も極めて大きい。再びOECD統計に基づいて各国と比較してみると、

(図表12) 主要各国の雇用政策支出 (対GDP比、2004年)



(資料) OECD “Employment Outlook”
 (注) 米英は2003年値。

(図表13) 主要各国の分野別政府教育支出 (対GDP比、2003年)



(資料) OECD “Education at a Glance”

デンマークの教育支出はGDP比8.3%に達し、各国平均の5.8%を2.5ポイント上回る(図表13)。さらに教育課程別にみると、初等・中等教育は4.8%で各国平均の3.9%を0.9ポイント、就学前教育等は1.0%で各国平均の0.5%を0.5ポイント上回るのに対して、大学や大学院など高等教育への支出は2.5%に上り、各国平均の1.4%を1.1ポイント上回る。

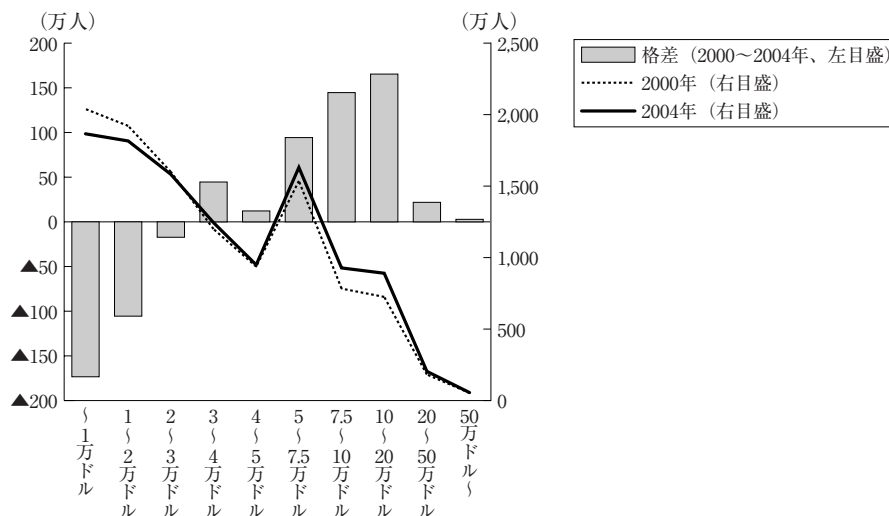
それに対して、わが国の政府支出規模は、雇用政策がGDP比0.3%で韓国、アメリカに次いで小さく、教育支出は3.7%で各国中最小である。仮に雇用政策や教育支出

を拡充するとした場合、各国平均まで増やすだけで20兆円弱、デンマーク並みまで増やすと45兆円規模で新たに歳出が増える計算になる。無論、政策のプライオリティーを見直し、事業の選択と集中を進めることで、雇用政策や教育分野への支出を現状より増やす余地はあろう。しかし、わが国では、公務員制度改革や市場化テストなど様々なスキームの積極的な活用を通じて、今後さらなる歳出削減を断行し、債務の削減も視野に財政基盤の強化を図っていこうとしており、そうしたなか、デンマーク並みは勿論、各国平均並みまで支出規模を拡大させることも現実的ではなからう。

それでは、わが国がフレキシキュリティ政策を推進することは無理なのであろうか。こうした観点から改めて各国の雇用政策や教育分野への支出規模をみると、とりわけアメリカが着目される。雇用政策や教育分野への支出規模は小さいのに、失業率はわが国とほぼ同水準にとどまり、就業率はわが国を上回る（前出図表3）。また、雇用の流動性はデンマークより高い（前出図表8）。加えて個人所得分布をみると、近年、年収3万ドルを分岐点に、それ以上の高所得層が増える一方、それ以下の低所得層が減っている（図表14）。増加の中心は7.5万ドルから20万ドルの所得層である一方、減少の中心は1万ドル未満の所得層、次いで1万ドルから2万ドルの所得層となっている。こうした動きは、近年のわが国の推移と正反対であると同時に、デンマークの動きと相似する。アメリカでは飛び抜けた高額所得層の増加に伴う格差拡大に焦点が当てられ喧伝されるケースが多い。しかし、個人の賃金動向に即してみれば、わが国と異なり、全体として所得水準の底上げが着実に進展しているという評価が可能である。

これらを総括してみると、雇用政策や教育分野に大幅な財政支出を行うデンマーク型スタイルはフレキシキュリティ政策を推進する代表的スキームであるものの、必ず

(図表14) アメリカの個人所得階層別分布の推移



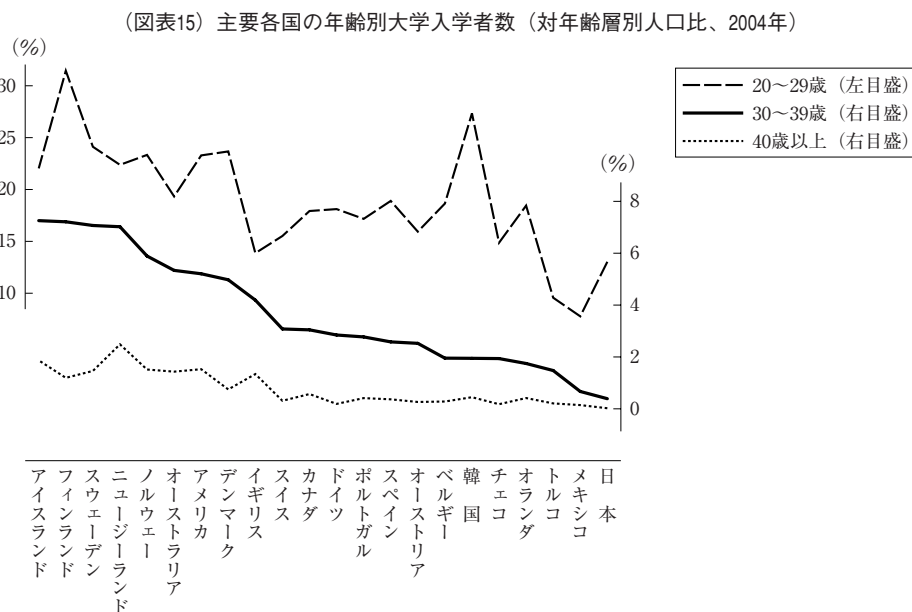
(資料) US IRS

しもそれに限定されるわけではない。政府の関与を極力抑えながら労働市場の流動性と良質な雇用の確保を図っていくアメリカ型スキームもありうる。わが国として、小さな政府路線を堅持しながらフレキシキュリティ政策を推進するには、アメリカ型の活用は有力な選択肢になるといえよう。

(2) 職業教育・訓練の強化

アメリカ型にせよ、デンマーク型にせよ、フレキシキュリティ政策の眼目の一つが社会人に対する充実した職業教育・訓練の実施である。しかし、わが国の職業教育や訓練プログラムは、諸外国に比べて低調である。もっとも、わが国の状況を各国と同じベースで対比できる統計調査は見当たらない。そこで、ベースは異なるものの、次のようなやり方で比べてみた。すなわち、まず、わが国以外の先進各国については、OECD調査に基づいて年齢別の大学入学者数を人口数で割り、大学に入学する成人のシェアを年齢層別にみた。一方、わが国については、年齢別の大学入学者数が不詳のため、義務教育から高校や高専、短大から大学、大学院までの年齢別在学者数を人口数で割り、学校に在学する成人のシェアをみた。大半が大学とみられるため、平均的な在学年数が4年とすれば、4分の1にすることで日本の計数は入学者数シェアに近づくことになり、各国の入学者数シェアと比べてみる余地もできよう。

それによると、フィンランドやスウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アイスランドの北欧5カ国、およびアメリカやニュージーランドがトップグループを形成する(図表15)。まず20~29歳についてみると、フィンランドが31%と飛び抜けて高く、そ



(資料) OECD Statistics、総務省「国勢調査」

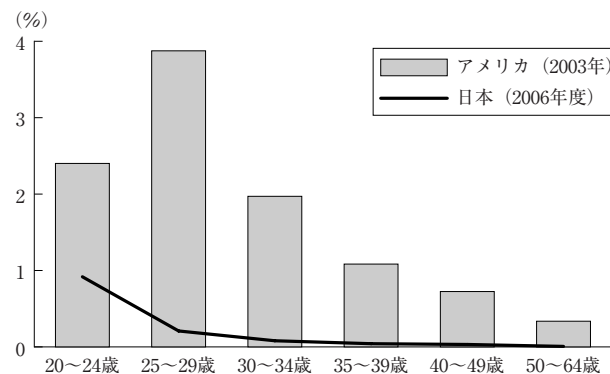
(注) 日本は在学者計(小学校、中学校、高校、高専、短大、大学、大学院)

れを除くと、他の6カ国はいずれも23%前後と人口の4分の1がこの年齢で大学に入学する。それに対して、わが国の在校生数は13%にとどまる。平均在校年数を4年として4分の1にすると3%強となり、8%で各国中最低のメキシコに比べても下回り、トップのフィンランドと比べると、その10分の1に過ぎない。

次に30～39歳についてみると、アイスランドとフィンランド、スウェーデン、ニュージーランドが7%台でトップ、次いで、ノルウェーとオーストラリア、アメリカ、デンマークの4カ国が5%台で続いている。わが国は在校生数ベースでも0.4%に過ぎず、0.7%で各国中最低のメキシコを下回る。さらに40～49歳では、2.5%のニュージーランドが1位、2位は1.9%のアイスランド、次いで1.5%でアメリカやノルウェー、スウェーデンが続く。それに対して、わが国は在校生数ベースでも0.02%にとどまる。

さらに、そうした傾向は大学院に限ってみると、一層顕著である。わが国にも大学院であれば年齢層別入学者数が分かるため、1万人当たり入学者数をアメリカと対比してみると、次の通りである（図表16）。まずアメリカでは、20～24歳の240人に対して、25～29歳が388人と大きく増え、20歳代後半が大学院入学の中心である。その後、年齢層が上がるに従って減少するものの、30歳代前半の197人から30歳代後半でも108人と減少ペースは緩やかであり、さらに40歳代が72人、50～64歳でも34人が入学している。それに対して、わが国は20歳代前半が92人で大学院入学のピークであり、20歳代後半には21人と大きく減るうえ、その後、30歳代前半8人、後半4人、40歳代3人、50～64歳0.7人と、極めて入学者数が少ない。

(図表16) 年齢別大学院入学者数の日米比較 (対年齢層別人口比)



(資料) US NCES "Digest of Education"

このように、大学や大学院の位置付けが諸外国とわが国で大きく異なる。すなわち、諸外国では20歳代を通じて、さらに相当数の国々では30歳代でも広く活用されているのに対して、わが国では20歳前後までの学校教育としての性格が強く、社会人が活用するケースは今日でも稀少である。わが国の高等教育の位置付けが諸外国と大きく異

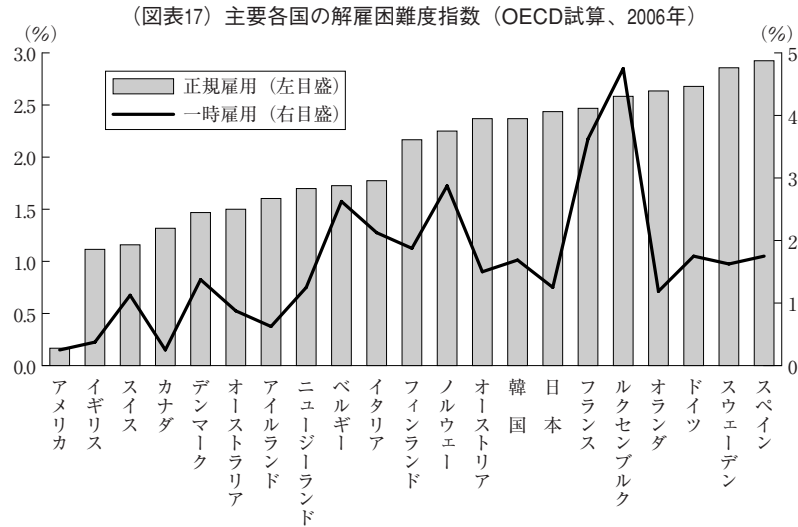
なる背景には、ハイペースで経済が成長し、多くの企業で終身雇用制が維持されるなか、組織内でのOJTをベースとした人材育成が定着したという戦後経済の特殊事情が指摘されよう。こうした手法は、ノウハウやスキルなど、ナレッジを組織内に蓄積することで、企業競争力の維持・強化に役立つメリットがある。ものづくりに象徴される日本の強みの源泉であり、その有効性は今日でも揺るぎないし、海外にも真似る動きも少なくない。

しかし、近年、自己完結スタイルには、すべての分野や事業プロセスで通用する普遍性があるとはいえなくなっている。例えば、価格競争が激化したり、技術革新や製品サイクルが大幅にスピード・アップして業容の安定的拡大が困難化した分野や産業では、人材育成やナレッジの蓄積を社内だけで自己完結しようとしても、却ってコスト高や開発の遅れを招来し、業績悪化に陥るリスクが高まったからである。加えて、自己完結型スタイルが支配的である限り、人材シフトがスムーズに行われ難いため、どれほど高い潜在成長力が見込まれる新たなビジネスが登場しても、既存産業から懸け離れた分野であるほど新事業で成功を収めることが難しくなる。このようにみると、わが国でも、高等教育や研究活動を含め、多くの社会人が様々な教育・訓練プログラムを活用できる環境の整備は喫緊の課題である。

(3) 企業負担の軽減

就業者と失業者を問わず、なるべく多くの成人が就業できる能力やスキルを身に付ける職業教育・訓練プログラムの整備に対置されるフレキシキュリティ政策のもう1本の柱が、労働市場の流動性確保である。逆にみれば、わが国の場合、人材の組織内育成が定着しており、その分、職業教育・訓練プログラムが未整備であったことと、流動性に欠けた労働市場であったことは平仄が合っていた。しかし、今日、イノベーションを通じた成長戦略や高齢者労働力を活用した少子高齢化問題の克服を目指すのであれば、職業教育・訓練プログラムの整備に歩を合わせて労働市場の流動化を実現する必要がある。労働市場の流動化が低水準にとどまったまま職業教育・訓練を強化して人材を輩出しても、企業サイドでは人件費コストの圧縮が難しいため、新規採用の余地が生まれにくい一方、雇用者サイドからみれば、そうした事態が見込まれる限り、職業教育・訓練プログラムに参加する積極的意味に乏しいからである。

労働市場の流動性の多寡については、前章で雇用者の平均勤続年数を通じてわが国を含めた各国比較を行った（前出図表8）。それによると、わが国は、フランスやイタリアなど欧州大陸主要各国と並び、最も流動性の低い国に位置する。さらにOECDでは、近年、労働市場の流動性の多寡が一国経済の成長力を左右するという考え方から、解雇予告期間の長さや解雇条件などを総合した解雇困難度指数を正規雇用、一時雇用別に作成している（図表17）。それによると、わが国の場合、正規雇用の解雇困



(資料) OECD "Going for Growth"

難度はフランスやドイツなど欧州大陸主要各国並みである一方、一時雇用の困難度はアメリカやイギリスには及ばないものの、スイスやオランダと並び、各国のなかでも低い国に属す。ちなみに、正規雇用の解雇が容易な国をみると、アメリカが際立って1位であり、次いでイギリスやスイス、カナダが続き、デンマークは5位と上位に位置する。また、一時雇用と正規雇用の解雇困難度の格差をみると、わが国はスペインやドイツと並び、正規雇用の解雇が一時雇用より大幅に難しい国となっている。一方、フレキシビリティ政策が奏功しているデンマークやイギリス、あるいはアメリカについてみると、両者はほぼ同水準である。

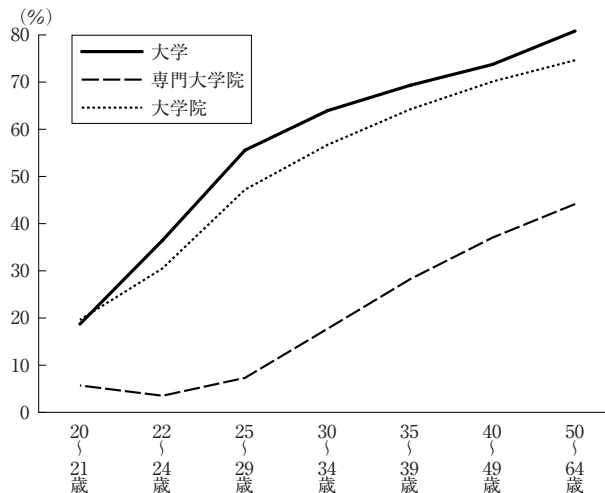
諸外国に比べて厳格な解雇法制だけでなく、わが国では、就業者の能力やスキルの向上を企業に委ねる傾向が強い。例えば、今国会で成立が目指されている雇用対策法改正案をみると、実践的な職業能力の開発や向上を進め、雇用機会の確保を図ることが事業主の努力義務に加えられる一方、職業能力開発の推進について事業主が適切に対処するために必要な指針を国が策定することになっている。

しかし、それは、終身雇用制度のもと人材の組織内育成が選好された時代にマッチした枠組みであり、フレキシビリティ政策を通じた成長戦略が指向される今日では現実妥当性を欠いているのではないか。一部には人材の組織内育成が可能であるし、競争力強化のツールとして重用する組織や部門が現在でも厳然として存在することは間違いない。しかし、グローバル競争に端を発したわが国経済を巡る現下の構造変化に照らせば、それを全体に拡大し、一律に規制することは不適切の誇りを免れまい。むしろ、職業教育・訓練プログラムに工夫を凝らし、組織内育成の受け皿となる仕組みづくりが求められよう。

その成功事例の一つが、アメリカで広く浸透している大学や大学院の定時制である。

2003年の入学者総数に占める定時制学生の割合をみると、法科大学院や経営大学院など専門大学院では10%にとどまるものの、大学では38%と4割弱を占め、大学院では53%と過半に及ぶ。さらに、年齢別入学者総数に占める定時制学生のシェアをみると、大学では20歳代後半の56%から50～64歳の81%へ、大学院では20歳代後半の45%から50～64歳の75%へ、年齢が上がるに従ってシェアが増大しており、社会人にとって定時制が高等教育を受ける主要な方策となっている（図表18）。実践的能力を身に付けられたり、業務に役立つことから、アメリカでは従業員の能力やスキルを向上させるために積極的に定時制大学や大学院での勉学を勧奨する企業も少なくない。

(図表18) アメリカの大学・大学院における定時制入学者シェア（2003年）



(資料) US NCES "Digest of Education Statistics"

従来、雇用政策は失業者や就職できない若年層など、いわば一部の社会的弱者に対する社会保障政策の一環として行われてきた。しかし、改めて諸外国の例を引くまでもなく、今日、雇用政策は成長戦略を支える支柱の一つである。イノベーション戦略や教育政策、さらにマクロ経済政策や地域政策と緊密に連携しながら、フレキシキュリティ政策を強力に推進できるか否かがわが国の中期的成長力を大きく左右する。安倍政権の強力なリーダーシップ発揮が切望される。

(2007. 4. 12)