

## 非正規労働者の増加に伴う課題と政策

藤井 将王

### はじめに

1990年代後半、日本では少子高齢化や国際化を背景に就業形態の多様化が進み、日本的雇用慣行の特徴であった「終身雇用」・「年功賃金」・「企業別労働組合」の在り方が見直されつつある。バブル経済の崩壊後、中途採用者やパートタイム労働者の増加により「終身雇用制」が、能力主義や成果主義の観点から「年功賃金」が、監査制度の改善や労使の馴合経営の反省から、企業単位で組織された労働組合である「企業別労働組合」が見直される傾向がみられる<sup>1</sup>。

そして、この雇用・就業形態の多様化により非正規労働者の増大は著しいものとなっており、格差問題やワーキングプアといった議論でしばしば問題にされている。本論では、バブル崩壊後における日本の非正規労働者の増加の推移と背景を考察していき、日本の非正規雇用労働という働き方が、いかに不安定であり、社会的にも生きづらい状況であるかを明らかにしていく。

さらに、この非正規労働者に関する問題は、他の先進諸国でも問題となっており、各国で特色ある様々な政策が打ち出されている。特に、積極的に雇用と社会保障を結びつけようとしている、欧州諸国の取組みは、これからの日本の雇用・福祉政策を考えていく上で非常に参考になる。

欧州諸国の政策を紹介した上で、日本における雇用保険や職業訓練のあり方、さらには、正規労働者の規制に関しても言及していき、非正規労働者が安心して働ける環境を考えていく。そして、誰もが安心して働くことができ、自分の将来に希望が持てる、日本の雇用システムのあり方を提示していきたい。

## 1. 日本の非正規労働者を取り巻く問題

### 1.1 非正規労働者の種類と特徴

非正規雇用とは企業が短期契約で従業員を雇用する形態のことでパートタイム労働者やアルバイト、契約社員や派遣社員などを指すものであり年々その数は増加してきている。以下、非正規労働問題を考える上で取り上げられることの多い、パートタイム労働者、契約社員、派遣社員について詳しく言及していく。

#### パートタイム労働者

「パートタイム労働者」という用語は多義的なものである。本来の文字どおりの意味では、パートタイム労働者とは、一般の正社員（フルタイマー）よりも所定労働時間が短い者を指す。し

---

<sup>1</sup> 牧浦 (2007) p.71.

かし、広い意味でのパートタイム労働者の中には、所定労働時間については差がない場合であっても、「パートタイマー」という名称のもとで正規従業員とは異なる待遇を受けている者も含まれることがある。

このパートタイム労働者はサービス業などを中心に増加してきている(2006年では全雇用者の22.1%)。サービス業などでは、パートタイム労働者を基幹的な労働力として位置付けることも多く、昇格昇給制度や正社員への転換制度を取り入れるなど、処遇も多様化しつつある。他方で、労働時間や勤務状況が正規従業員と変わらないパートタイム労働者については賃金面などにおける格差の存在が問題となっている。なお、パートタイム労働者の労働契約は期間の定めのあるものが多いが、期間の定めのない場合もある。

パートタイム労働者も、「労働者」である以上は、労働基準法をはじめとする各種労働法規の適用を受けるのが原則である。加えて、1993年に制定されたパートタイム労働法では、同一の事業所に雇用されている通常の労働者に比べて1週間の所定労働時間が短い労働者を対象として、適正な労働条件の確保をはじめとする雇用管理の改善、および就業能力の開発などを行うことで、その能力の発揮と福祉の増進が図られている。

### 契約社員

「契約社員」もまた、明確な定義が難しい働き方である。正社員にあつては、一般的に就業規則などによって、雇用契約が締結されている。これに対して、契約社員と呼ばれるためには、会社と働く人との間に個別に雇用契約が締結されていることが原則的な要素になるであろう。このため、契約において、雇用期間が定められ、仕事の内容が明確に特定されていることが特徴的である。所定労働時間が正社員より短い場合は原則的に前項の「パートタイマー」に該当することとなるが、その程度がそれほど大きなものではなく、かつ、契約の個別性が強いときは「契約社員」とされることも少なくないと考えられる。

「契約社員」という言葉が企業で用いられるときは、従事する仕事は明記されているが、必ずしも専門的な職種に限定されてはおらず、単純定型業務に就く場合も「契約社員」と呼称されることがあるようである。ただし、単純締結業務に従事する場合には、いわゆる「アルバイト」という呼称が使われることも少なくないのではないかと考えられる。

以上をまとめれば、「契約社員」とは、①個別契約の要素が強く、②直接雇用であつて、③雇用期間が定められているのが一般的であり、④仕事の内容が明確に決められており、専門的な職種に従事する場合が多い、といった定義ができよう<sup>2</sup>。

### 派遣労働者

労働者派遣とは、労働者派遣法第2条1号では、自己の雇用する労働者を、その雇用関係の下に、かつ、他人の指揮命令を受けてその労働に従事させることをいう(ただし、その他人に対し労働者を雇用させることを約して労働させるものを含まない)と定義している。

<sup>2</sup> 浅尾(2007), pp.59-60.

こうした労働者派遣は、かつては職業安定法第44条の労働者供給（供給契約に基づき、労働者を他人の指揮命令下のもとで労働させること）にあたるものとされ、事業として行うことは原則として禁止されていた。しかし、外部労働力へのニーズが高まる中で、1985年に労働者派遣は一定要件のもとで許容されることになり、労働者供給の定義から除かれるに至った。すなわち、かつての労働者供給のうち、供給元企業と労働者に雇用関係（労働者契約関係）があり、供給先企業と労働者間に指揮命令関係のみがある場合は、職業安定法ではなく労働者派遣法の規制のもとに置かれることとなった。

労働者派遣法は制定当初、労働力の需給の適正な調整を図る観点から、専門性のある業務や特殊な雇用管理を要する業務に限って労働者派遣事業を認めることとした。しかしその後、対象業務の拡大が求められ1999年の法改正により、特定の業務を除き、原則として労働者派遣を認める方向へと政策転換がなされた。すなわち、現行派遣法は、何人も、港湾運送業務、建設業務、警備業務、その他政令で定める業務（施行令第2条は医療業務をあげる）について、労働者派遣事業を行ってはならないと定めている（製造業は当分の間禁止業務とされてきたが、2003年以降派遣が解禁された）。ただし、従来認められてきた専門的業務以外の業務については、労働者派遣は一時的・臨時的な労働力の調達手段と位置づけられ期間制限が行われることとなった。上記の禁止業務につき派遣事業を行った者には刑罰が科せられ、派遣労働者を受け入れた者に対しては、厚生労働大臣は、助言・指導や是正勧告等の後に企業名の公表をなすうる。

## 1.2 非正規労働者の増加の背景

非正社員は、1994年には981.4万人であったが2003年には1636.8万人と着実に増加しており、比率でいっても22.8%から34.6%に増大している<sup>3</sup>。そして、労働力調査によれば男女ともにすべての年齢階級において1995年以降に非正規雇用者の割合が高まっている。

この背景として橋木は次の4つを指摘している<sup>4</sup>。第一に、不景気による影響である。不景気になると企業はなるべく労働コストを抑えたいと考えるため、賃金の低い非正規雇用者を多く利用することは、企業側から見れば労働コストの削減につながるのである。第二に、非正規雇用者の多くは、健康保険や厚生年金保険といった特定の社会保険制度に入っていないことである。このような社会保険の保険料負担は事業主と労働者の折半となっているため、加入の条件を満たしていない雇用者を雇う会社は社会保険料の事業主負担を支払う義務がない。そのため社会保険の事業主負担のない非正規雇用者は企業にとって魅力なのである。第三に、解雇が簡単に行けるといふ非正規雇用の特徴もあげられる。企業が不振に陥った際、まず最初に、クビを切りやすい非正規雇用者を解雇する。そのことによって労働コストの抑制をはかるのである。第四に、特にサービス業に顕著に見られるが、どの企業でも時間によって忙しい時期とそうでない時期がある。そのため昼食時や夕食時だけ働いてくれるようなパートタイマーは企業にとって好都合なので

<sup>3</sup> 小倉（2007）p.70.

<sup>4</sup> 橋木（2006）p.38.

ある。これに加え、世帯主男性の雇用不安や家計を助ける目的で働き始めた主婦や、働きたくない若者の増加など、労働を供給する側が働き方や労働時間の柔軟性を求めて積極的にパートやあるいは派遣としての就業を望んだ結果として非正規雇用が増加した側面もあるだろう。これに関していえば、厚生労働省の「就業形態の多様化に関する総合実態調査」は、非正規労働者に「今後の希望する働き方」を聞いている。これによると、非正規全体では約68%の人が今の雇用形態で働きたいと考えており、正規として働きたいと考えている人は約28%となっている。これより、決して非正規という働き方自体を否定的に捉えることはできないと考えられる。それでも、約三割の人は正規として働きたいと考えているのだから、この人たちの希望を阻む壁があるならば、それを改善していく必要がある。

以上のように非正規雇用者は着実に増えており、今後もこの増加は続いていくと考えられる。そしてこのような非正規雇用者の増加は様々な問題を引き起こしていく。

### 1.3 非正規労働という不安定な働き方

非正規労働者における問題とは、第一に、正社員との賃金格差である。雇用形態別の賃金をみると、正社員・正職員318.2千円(平均40.7歳、勤続12.7年)、正社員・正職員以外192.9千円(平均43.5歳、勤続5.9年)となっている。男女別にみると、男性では、正社員・正職員は347.5千円、正社員・正職員以外は224.3千円、女性では正社員・正職員は243.3千円、正社員・正職員以外は168.8千円となっている。年齢階級別にみると、正社員・正職員以外は男女いずれも年齢階級が高くなっても賃金の上昇があまり見られない。正社員・正職員の賃金を100とした雇用形態間格差をみると、企業規模別では、大企業が54、産業別では、卸売・小売業、不動産業、複合サービス事業が56と賃金格差が大きくなっている。2003年以降縮小傾向にあるが未だその差は小さいとは言えないであろう。さらに、特筆すれば、50~54歳の年齢層だけを取り出し、正規労働者と非正規労働者の賃金格差を比較すれば、月例賃金で約2倍、年収では約6倍の格差がある<sup>5</sup>。このように賃金格差は非常に大きなものであり、非正規雇用者の多くはワーキングプアになる可能性があり十分な生活をおくることができないかもしれない。そして、正規雇用への転換という点でもまだ十分な対応はなされていないため、非正規雇用に留まり固定化されることが考えられる。よって一度低賃金で働くとそのまま低賃金で働き続けるという可能性がある。

社会におけるワーキングプアの増加は、ワーキングプアに陥ってしまった人たちだけのミクロの問題にとどまらない。なぜかという、ワーキングプアの人たちは、十分な消費活動を行うことができないから、国内の個人消費が不振になる。そうすれば当然、商品やサービスが売れなくなるので、企業の生産活動も滞る。需要減から生産減そして、さらなる需要減へというスパイラルが発生して日本全体が縮小均衡に向かう恐れがあるのである。このため、社会保障の充実を行うことは内需の拡大へとつながっていくのである。これに加え、収入が少ない上に生活も不安定なワーキングプアの人たちは結婚して家庭を築くことも難しい。こうした人たちが増えていけば、

<sup>5</sup> 小林 (2009) ,p.97.

少子化のも問題が一段と深刻化するというリスクもある。

第二に、社会保険の問題である。非正規雇用者は上述したように日々の生活を送るだけでも困難なため、社会保険料を支払うことも困難になっている。雇用保険の適用条件に満たせない短期で働く非正規雇用者も多く、セーフティネットとしての役割を十分に果たしていない。今後セーフティネットの再構築といった点で労働法制と社会保障制度ともに見直すべきである。

第三に、非正規雇用者増加に伴う正規雇用者の労働時間の増加である。1990年代後半になって30代を中心に正規雇用者の労働時間が長くなっている。その背景には1992年から2002年にかけて正規雇用者が8割から7割に減少し、非正規雇用者が2割から3割に増加している。つまり仕事量は変わらないのに（あるいは増えているのに）それをこなす社員の数は減少している。それが特に若い労働者のあいだで仕事量が増えた理由である<sup>6</sup>。

そして、現行の管理監督者に加え、仕事の専門性と時間管理について自己裁量の高いホワイトカラーを、労働時間等規制の適用除外とするホワイトカラー・エグゼンプションの法制化問題もあったが、実際には小規模な店長など権限のない「名ばかり管理職」が労働時間規制を受けないものとして取り扱われている実態が明らかになり、企業の人件費節約の意図から、管理職など労働時間規制の対象外の正規労働者が長時間労働を余儀なくされている姿も浮き彫りにされている<sup>7</sup>。

このように非正規雇用者の増加は様々な問題を含んでいる。賃金の問題に対して「同一労働同一賃金」といった均等処遇をすべきということで、2008年4月に改正パートタイム労働法が施行された。この法では、正社員と同視すべきパートタイム労働者については、賃金決定をはじめ教育訓練の実施などを含めてすべての待遇に関してパートタイム労働者であることを理由に差別的に取り扱うことを禁止している<sup>8</sup>。この法はパートタイム労働者の地位の低さを指摘したという点では評価できるが、すぐに結果として現れるものではないと思われるし、均等処遇を行える決定的なものとは、今の段階では位置づけることはできない。というのも、この法改正の恩恵を受けることができるパートタイム労働者は、正規労働者と同等の職務内容で働いていること、それらの中核業務が実質的に同じであること、という条件を満たす者にしか適応されないのである。つまり、パートタイム労働者と通常の労働者について、与えられた職務に不可欠な業務、業務の成果が事業所の業績や評価に大きな影響を与える業務、労働者の職務全体に占める時間、頻度において、割合が大きい業務である中核業務を取り出し、それらが実質的に同じかで判断しなければならないのである。さらに、責任の程度については与えられている権限の範囲、業務の成果について求められている役割、トラブル発生時や臨時・緊急時に求められる対応の程度、ノルマなどの成果への期待度などを総合的に比較し、著しく異ならないかを判断していく必要がある<sup>9</sup>。それぞれの今後、正規雇用と非正規雇用との間にある処遇の壁を壊していく試みが必要になっていくであろう。しかし、人口減少を背景に就業能力の強化が求められている中で、逆に就

<sup>6</sup> 大沢（2008）,p.31.

<sup>7</sup> 高梨（2008）,p.412.

<sup>8</sup> 鶴（2008）p.24.

<sup>9</sup> 厚生労働省<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/06/dl/tp0605-1i.pdf>

業能力の低下・劣化の動きも見られる。この背景にあるのが、企業の従業員規模にかかわらず、教育、訓練等に充てる費用や時間が捻出できていないという現状がある<sup>10</sup>。就業能力を高めることは、非正規から正規への転換の壁を低くすると考えられる。そのため非正規雇用者や若年無業者等へキャリア形成支援や教育訓練について社会全体で取り組んでいくことが望まれる。

#### 1.4 日本の公的職業訓練と就業支援サービス

非正規労働者にむけて、日本でも公的職業訓練や就業サービスについて、様々な制度が用意されている。それには、教育訓練給付制度、ジョブカフェ、ジョブカード、就業促進給付、トライアル雇用助成金、若年者雇用促進特別奨励金、特定求職者開発助成金などがある。以下、制度について詳しく見ていく。

##### 教育訓練給付制度

教育訓練給付制度は、主体的な能力開発の取り組みを支援し、雇用の安定と再就職の促進を図ることを目的とする雇用保険の給付制度であり、雇用保険の被保険者または、被保険者であった人（離職者）に対して、教育訓練施設に支払った教育訓練経費の一定割合に、相当額を支給する制度である。かつてこの制度は、事業所で行う教育訓練に対して事業主に支給されていたものであったが、ハローワークを通じ、個人に支給されるような現行の制度になって、幅広い人の多彩な職業能力アップに対応する、日本の職業訓練における公的支援の代表的な制度になっている。しかし、この制度は、適応者を雇用保険の支給要件期間が3年以上の者とするなど、対象者が限定されている点にまだ問題が残っているといえるであろう。

##### ジョブカフェ

ジョブカフェは、企業内で職業能力を形成する機会のない人を対象にした、安定した雇用への移行を目指すため、職業訓練施設や企業現場において所定の職業訓練を得る機会を提供するためのものである。ジョブカフェとは、2003年に政府が策定した「若者自律・挑戦プラン」の中核的施策と位置づけられたもので、地域の実情にあった若者の能力向上と就職促進を図るため、若年者が雇用関連サービスを一か所でまとめて受けられるようにした職業訓練・就職支援策である。2005年の安倍内閣の「フリーター二十万人常用雇用プラン」に基づいて、地方自治体や産業界、各種学校と連携して、生活設計からカウンセリング、職業訓練、就職支援までの全てが一か所で受けられる。都道府県が主体となり、若者に対する幅広い就職支援メニューをワンストップで提供するジョブカフェは、全国46都道府県87か所（2009年4月1日現在）設置されている。厚生労働省としては、都道府県からの要望に応じてハローワークを併設して職業紹介を実施するほか、企業説明会や各種講習会等の実施を民間団体等に委託する若年者地域連携事業を通じ、地域の実

---

<sup>10</sup> 中小企業白書（2009）,p.230.

情に応じた就職支援の取組みについて経済産業省とも連携しながら支援している<sup>11</sup>。

### ジョブ・カード制度

これに加え、2008年にできたジョブ・カード制度は、ジョブ・カードにより、過去のキャリアや職業訓練の履歴を記録し、一定の職業能力があることを証明するものである。このジョブ・カード制の内容としては①ジョブ・カードを活用した、きめ細かなキャリア・コンサルティングを通じた意識啓発やキャリア形成上の課題の明確化を行い、②企業実習と座学などを組み合わせた実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）を提供するとともに、③職業訓練での企業からの評価結果や職務経歴などをジョブ・カードとして取りまとめることにより、就職活動やキャリアアップに活用するといったものである。

そして、ジョブ・カード制度の実践的な職業訓練には、企業が訓練生を雇用して実施する雇用型訓練と、民間教育訓練機関などに委託し、公共職業訓練として実施する委託型訓練がある。委託型訓練では、雇用保険を受給できない者であっても、訓練期間中の生活保障を行う「訓練・生活支援給付」制度によって、安心して訓練を受けることができる仕組みとなっている。本制度は、主たる生計者であるなどの要件を満たす者に対して、単身者は月額10万円、扶養家族がある場合は月額12万円を支給し、さらに、生活費が不足する者に対して、それぞれ上限5万円又は8万円の貸付けを行うものである。ジョブ・カード制度により、フリーターなどの若者が、その能力を向上させ、安定した雇用へと移行することが期待されている<sup>12</sup>。

### 就職促進給付

雇用保険の失業等給付の就職促進給付のうち「就業促進手当」として、「再就職手当」、「就業手当」などがある。再就職手当は、基本手当の受給資格がある方が安定した職業に就いた場合（雇用保険の被保険者となる場合や、事業主となって、雇用保険の被保険者を雇用する場合など）に基本手当の支給残日数（就職日の前日までの失業の認定を受けた後の残りの日数）が所定給付日数3分の1以上、かつ45日以上あり、一定の要件に該当する場合に支給される。

就業手当は、基本手当の受給資格がある方が再就職手当の支給対象とならない常用雇用等以外の形態で就業した場合に基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1以上かつ45日以上あり一定の要件に該当する場合に支給される。

常用就職支度手当は、基本手当等の受給資格がある者のうち、障害のある者など就職が困難な者が安定した職業に就いた場合に基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1未満又は45日未満であり、一定の要件に該当する場合に支給される<sup>13</sup>。

### トライアル雇用助成金

業務遂行に当たっての適性や能力などを見極め、その後の常用雇用への移行や雇用のきっかけ

<sup>11</sup> 厚生労働省（2009）,p.28.

<sup>12</sup> 厚生労働省（2009）,p.21.

<sup>13</sup> 厚生労働省[http://www.hellowork.go.jp/html/info\\_1\\_h3b.html](http://www.hellowork.go.jp/html/info_1_h3b.html)

とするため、職業経験、技能、知識等により就職が困難な求職者を試行的に短期間雇用（原則3か月）する場合に奨励金が支給される。条件に該当する者のうち、試行雇用を経ることが適当であると公共職業安定所長が認める者を、公共職業安定所の紹介により試行的に短期間（原則3か月）雇用すると、対象労働者1人につき、月額40,000円が支払われる<sup>14</sup>。

### 若年者雇用促進特別奨励金

年長フリーター等（25歳～39歳）を対象とした求人枠を積極的に設けて正規雇用する事業主等に対して、奨励金を支給（中小企業については1人100万円、大企業については50万円）することとし、今後3年間で集中的に年長フリーター等の雇用機会の確保を図るものである。加えて、内定を取り消された就職未決定者を奨励金の対象に追加する（特例措置）<sup>15</sup>。

### 特定求職者開発助成金

新たにハローワーク等の紹介により高年齢者（60歳以上65歳未満）、障害者等の就職が特に困難な者又は緊急就職支援者を継続して雇用する労働者として雇い入れた事業主、または、65歳以上の離職者を1年以上継続して雇用する労働者として雇い入れた事業主に対して賃金相当額の一部の助成を行うものである<sup>16</sup>。

今後、これらを定着させていくには、対象となる者の条件を緩和し、さらに多くの人に利用してもらう必要がある。さらに、このような公的教育訓練機関には、片やハローワークなどに代表される公的機関、片やNPOなどと、両極端であり、フリーター、日雇い派遣などの非正規社員にとっては利用しにくい環境となっている<sup>17</sup>。ハローワークなどの公的機関には堅苦しさを感じ、他方のNPOなどのボランティア団体は存在そのものの認知度が低いため近寄りがたい、というのが実情である。そのため、今後はフリーター、母子家庭の母親、若者など、誰にとっても公的な教育訓練・就業支援を気軽に利用できる環境の整備が必要となってくるだろう。

## 2. 欧州の雇用政策

### 2.1 欧州の雇用政策

以上のように日本の制度を見てきたが、雇用政策において積極的な活動をしている地域が欧州である。以下、欧州の積極的な政策を参考に、日本の雇用システムについて考えていく。

現在のヨーロッパ連合（EU）の前身である欧州経済共同体（EEC）が結成された1957年当

<sup>14</sup> 厚生労働省<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-1.html>

<sup>15</sup> 厚生労働省[http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/dl/koyouantei\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/dl/koyouantei_1.pdf)

<sup>16</sup> 厚生労働省<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-4.html>

<sup>17</sup> 小林（2009）,p.136.



時、EEC独自の社会・労働政策は必要ないという考え方が広く認められていた<sup>18</sup>。これは各国の社会保障制度を統合することが本来のEEC設立の目的ではなく、労働者の自由移動を確保することが目的であったためである。つまり、EECの社会保障政策は「労働者の自由移動を確保するため」の1つの措置であるといえる。そして、80年代、英米から吹き込んできたネオ・リベラリズムの政策潮流に対して「ソーシャル・ヨーロッパ」（欧州は経済的側面だけではなく、社会的側面でも統合を進めなければならない）という標語が掲げられたが、社会保護制度はその対象から外れていた。社会保護政策がEUレベルで取り上げられる契機は、雇用失業問題の提起であった。雇用戦略と連動しながらも、EUレベルの社会保護改革が独自の政策運動を形成するようになるのは、2000年になってからである。以下、欧州の国々の雇用・福祉政策を見ていく。

## 2.2 スウェーデンの福祉・雇用政策

スウェーデンは地方分権が進んだ国で、国は外交、防衛、経済政策などを中心に行い、教育と福祉はコミューン（日本の市町村にあたる）の権限で行われている。国とコミューンが対等の関係にあるという点で、「砂時計モデル」の地方分権と呼ばれている<sup>19</sup>。第二次世界大以降、スウェーデンでは義務教育、保育、介護サービスなどのニーズの増加に対応するため、コミューンの基盤整備が行われてきた。そして、自立したコミューンを築くため、戦後2度にわたり大規模な市町村合併が行われ、その結果、約2500コミューンを290コミューンに合併した<sup>20</sup>。

コミューンの財源の約7割がコミューン所得税による自主財源である。地方所得税は県税と合わせて市民の所得の約30%にあたるが、支払った税金はコミューンにより義務教育や福祉に使われるという点では市民にとっては納税の目的が明確である。さらに、身近な自治体が決定するという点で使い道がわかりやすい。

スウェーデンは1980年代末まで積極的労働市場政策によって失業率を2%前後に抑制してきたが、1990年代初頭に戦後最悪の不況に陥り、1993年には失業率が8.3%にまで悪化した。こうした中で積極的労働市場政策は就業を促すために職業訓練や障害者訓練を施すなど、ピーク時の1996年には労働者の5.3%に支援サービスを提供したといわれる。

スウェーデンでは、失業給付の受給資格は加入期間（12か月以上）と勤務期間（失業直前の12か月間に6か月以上就労）の2つの要件を満たす必要がある。1970年代半ば以降、勤務期間を満たしながらも加入期間を満たせない失業者に対して基礎的失業給付が認められるようになったが、給付水準は正規の失業給付よりも劣っていた。しかも失業保険の給付水準は1993年に解雇前所得の90%から80%に、また1995年には75%にまで引き下げられ、ようやく1997年秋に80%の水準にまで引き上げられた。この深刻な経済危機と失業給付資格の厳格化のために、社会扶助の受給率は1990～97年に40%以上も増加することになったのである。

1992～96年に若年者（18～24歳）の失業率が20%に達したために、政府は財源や意思決定の

<sup>18</sup> 筒井（2008）,p.58.

<sup>19</sup> 斎藤（2007）,p.142.

<sup>20</sup> 斎藤（2007）,pp.142-143.

分権化、規制の縮小、地方職業安定所の柔軟などの改革を実施した。労働市場政策の責任も地方へ移譲され、1995年には地方自治体が20歳以下の若年層に対する全責任を引き継ぐことになった。しかも地方への権限移譲は社会扶助における自己責任重視政策とも密接に関連していた。福祉受給者の権利や義務に関する考え方も1990年代に入って劇的に変化し、地方政府は1998年社会サービス法改正によって受給者に技能向上プログラム(訓練・求職活動)への参加を強制できるようになった。こうして扶助受給者が参加拒否や勝手な離脱をすれば、扶助を削減されることになり、スウェーデンでもワークフェア原則が社会扶助にまで導入されるようになった。経済不況は就業経験の浅い若年層の就労を重視するようになったからである。特に、地方政府が失業者に給付と引き換えに劣等条件での就労(労働市場賃金と無関係な報酬、失業保険・疾病救済・老齢年金増額等の受給資格なし)を強制できるようになり、ワークフェア的要素が強められることになったのである<sup>21</sup>。ちなみに、後述する、デンマーク型の福祉・雇用政策との相違として挙げられるのは、スウェーデンでは労働力を生産性の高い部門へ誘導していくことが強く意図されていたことである<sup>22</sup>。スウェーデンでは産業構造の高度化を目指す政府主導の下でこのような政策が採られていったのである。

2003年の対GDP比における租税負担率は50.6%となっており、OECD諸国の中で最も高い数値となっている。この高負担政策をどのように維持するかはいつの時代もスウェーデンの課題である。

### 2.3 オランダの福祉・雇用政策

オランダは1970年代の石油ショック後に深刻な経済危機に陥ったことから、1982年に政・労・使の3者が賃金削減協力、雇用確保のための労働時間短縮、減税・社会保障負担削減、などからなる「ワッセナー合意」を取りまとめることになった。1996年の労働法改正も雇用創出のために正規従業員とパート従業員との間で時間賃金・社会保険加入・雇用期間・昇進等の労働条件に格差をつけることを禁止し、両者を労働時間数に比例して平等に扱うように義務付けることになった。従業員は雇用主に対して労働時間数の増減を要請し、正規従業員から非正規従業員、あるいはその逆に移ることを認められ、週労働時間を従業員自身が決定できるようになった。その結果、パートタイム雇用が増加して2001年には失業率が2.4%にまで低下し、経済も2~4%の安定成長を維持することができるようになったのである<sup>23</sup>。オランダの雇用政策の特徴はパートタイム労働を労働市場に組み入れることでワークシェアリングを実現し、新規雇用を創出して失業を減らしたことにありといわれている。しかし1人当たりの労働時間が減少すると、生産性が低下し、企業の競争力も減退することになる。しかも企業は従業員を増やせば、社会保障費用の事業主負担や職業訓練費用などの非賃金コストを増加させることにもなった。実際、このためにオランダは生産性上昇率の低下から賃金率やインフレ率の上昇に悩まされることになったのである

<sup>21</sup> 新井 (2007) ,pp.90-91.

<sup>22</sup> 宮本 (2009) ,p.98.

<sup>23</sup> 新井 (2007) ,p.91.

24。

オランダは1980年代末以降、社会保険や社会扶助の受給資格制限、給付水準の引き下げ、様々な労働市場政策の導入などを行ってきた。失業給付は1995年以降の受給者増減に伴って基準が厳格化され、失業者向け社会扶助も若年者を締め出すようになった。またオランダでも女性の就業率が上昇したことから、独身の母親は最年少児が5歳（従来は12歳）に達すれば、求職活動を要求されるようになった。1996年の国民扶助法改正も労働可能な扶助受給者に就労を義務付けるに至ったのである。こうして社会扶助は対象が労働不能者に限定され、給付水準も引き下げられ、福祉濫用を抑制するために制裁が強化されることになった。失業保険も規制や求職活動の不履行など失業の責任が受給者にある場合には、制裁が科せられることになったのである。

オランダは1990年代に雇用が顕著に増加したため「オランダの奇跡」として喧伝されるようになったが、パートタイムや臨時職の増加、低賃金や社会的保護撤廃などの特徴をもった脆弱な労働者層を作り出したにすぎないとの批判もある<sup>25</sup>。1995年には法定権利給付をパートタイム従業員にも適用するのと引き換えに正規従業員をより自由に解雇する権限が雇用主に認められることになった。1996年には失業給付に新たな条件が追加され、1997年にも社会扶助の就労関連義務（求職活動など）違反に制裁が科されることになり、懲罰的なアメリカ・モデルへの接近を示している。とはいえ、オランダは失業を個人の責任としてではなく経済の不況の結果であるとみなしており、必ずしもアメリカ流の福祉依存症論に当てはまるとは言えず、雇用の創出をより重視しているといつてよい<sup>26</sup>。

オランダの福祉国家は、このままグローバル化の波を受けて、自己責任原則を重視する自由主義型の福祉国家へと変容していくのか、それとも社会保障制度の所得再分配機能など、ヨーロッパの福祉国家の伝統を残していくのか、今まさに岐路に立っている。

## 2.4 デンマークの福祉・雇用政策

1994年に労働市場の全体的な改革がデンマークでスタートし、労働市場対策の欠陥と、政治的介入を必要とした構造問題に焦点が当てられた。改革の主な特徴は、労働市場協議会の地方分権化にあった。すなわち、労働市場プログラムを地域のニーズに適したものにするために、協議会に公的な権限を与えたのである。改革案はさらに、労働市場へのアクセスの増加、仕事関連技術の獲得促進、雇用創出の振興など、労働市場全般の機能とキャパシティ（受容能力）の向上を支援できる包括的な対策が含まれていた。

労働市場改革のプロセスのその影響については、1994年の雇用政策の変更が、その10年後にわたってデンマークの労働市場の機能改善に重要な貢献をしたという評価が優勢である。しかし同時にデンマークのこのようなプラス経験は、マクロ経済的な環境の重要性も示しており、デンマーク経済における全般的傾向との関連で評価されなければならない。デンマークでは、労働市

<sup>24</sup> 新井（2007）,p.92.

<sup>25</sup> 新井（2007）,p.92.

<sup>26</sup> 新井（2007）,pp.92-93.

場政策のみでは通常の雇用を創出することはできず、需要側からの十分な働きかけがマクロ経済全体の発展の必要条件であるというコンセンサスが形成されている<sup>27</sup>。

その一方で、近年、多くの人々が徐々に労働市場で取り残される傾向も強まっている。極めて活力に満ちたデンマークの労働市場は、高い転職率という現実と直面し、労働者の質と生産性の課題を常に抱えていることも示唆している<sup>28</sup>。「労働市場とのつながりが脆弱」と一般に表現されている保険未加入の失業者は、困難な問題と直面し、また傷病や障害者給付金の受給者を含む所得移転対象者も徐々に増える傾向にある。他の社会保障と同様、これらの給付は最終的に国から支払われるが、このことは財政責任の一部を負う市と同様、国にとっても社会的、財政的な懸念である。

最後に、現在の成果は経済の拡大期に成し遂げられたもので、経済の下降期には揺らぐ恐れがあるということを強調することが重要である。今後考慮すべきは、グローバル化と技術革新、そして組織改革によってもたらされた急激な環境変化に、これまで成功してきた雇用政策をいかに適合させていくかという課題である。

過去10年間にわたるデンマークの雇用政策の主な焦点は、「きわめて柔軟な労働市場」「手厚い失業手当によって提供されるセーフティネット」「積極的労働市場政策の範囲内での活性化と求人者の権利と義務」の3つの要素をいかにダイナミックに影響させ合うかということであった。

デンマークの労働市場は、仕事への高い意欲と離職による高い流動性が特徴である。労働力の実に約30%の人が毎年仕事を変えていると推定されている。1つの仕事にとどまる平均年数は8年で、これはアメリカとイギリスに次いで、OECD加盟国では下から3番目と短い。離職率の高い1つの理由として、デンマークの雇用保護度の低さが挙げられる。雇用保護法(EPL)は労働市場の安定を生み出す重要な要因だと思われる。経験的に、厳格な雇用保護は失業を減少させることも事実である。雇用保護法が既存の雇用を保護し、雇用破壊の緩衝材となっているが、それはまた同時に雇用創出の機会を阻むものでもある。そのため、雇用と労働市場の機能性に対する全体的な効果ははっきりしていない。

さらに雇用保護は、労働市場の機能に影響を及ぼす数多くの政策や組織の変化の1つの要因にすぎない。他の政策ツール、例えば失業保険システムや積極的労働市場政策は、雇用保護法と相互に作用し、その有害な影響の多くを除去する。

国際標準と比較すると、デンマークの求人と解雇にかかる費用はきわめて低い。求人と解雇に関する根拠法は労働立法と団体交渉協約の両方であるが、実際の雇用保護の強度は国際的平均かそれ以下である。

しかし、雇用保護度が平均かそれ以下であることで、デンマークの労働者が雇用不安を抱いているという傾向はない<sup>29</sup>。このことは最近のOECDの調査結果とも一致している。つまり、手厚い失業給付は、労働者の雇用保障についての認識を肯定的なものにし、一方、厳格な雇用規制は否定的な影響を及ぼすということである。雇用保障に関する労働者の意識調査の結果によると、

<sup>27</sup> ヤン、カーリーナ (2005) ,p.234.

<sup>28</sup> ヤン、カーリーナ (2005) ,p.234.

<sup>29</sup> ヤン、カーリーナ (2005) ,p.236.

デンマークはOECD加盟国の中ではノルウェーに次いで高いランクにある。

これに関しては多くの理由が考えられる。1つは、デンマークの産業構造の中では先端技術を誇る中小企業が多く、このために就職、転職に際して障害が少ないこと、また1994年以降のデンマークの労働市場の需要状況が改善していることも一因であると思われる。

おそらく、デンマークの労働者に広く浸透している「安心感」の主たる要因は、手厚い失業給付と社会福祉制度にある<sup>30</sup>。手厚い失業給付は失業の際の収入保障となる。失業保険基金の加入者であった失業者の大多数には、前職賃金の90%までが給付される。低所得者にとっては、失業保険と所得に応じた社会保障、さらに相対的に高水準の所得税による税引き後の給付率もたらす恩恵が、雇用保護の認識にプラスに働いていると思われる。手厚い給付による潜在的な労働意欲の減退については、失業者が積極的に求職活動を行うこと、活性化プログラムにフルタイムで参加することを義務付ける取り組みがなされている。

デンマークでは失業保険への加入は任意であり、管理運営主体は国が認可したおよそ50の失業保険基金があり、およそ210万人の加入者、すなわち労働力の77%が加入している。これらの基金は雇用省から独立しており、労働者が所属する労働組合の方針を反映し、自主的に戦略を決めることができる。失業保険基金が民間の組織であっても基金の90%以上は雇用省の監督の下、国庫から負担されている。

失業保険の受給要件は、離職前3年間に52週以上雇用されていた失業保険加入者で、保険料を拠出していたことである。失業保険は職を失った初日から受給できるが、給付期間は最長4年で、これには活性化期間も含まれている。雇用保険事務所は失業給付を管理し、一方、雇用省の管理下にある公共職業サービス(PES)は、失業者の活性化(就労促進)に責任を負う。求職者はPESに登録し、活性化プログラムに参加することが義務づけられている。

活性化システムは、デンマークの積極的労働市場政策の1つである。このなかには、職業指導、求職活動支援、個別の職業関連行動計画、公的機関もしくは民間企業での職業訓練、各種休業制度、ジョブ・ローテーションなどが含まれる。これらの活動は地域のPES事務所で行われ、民間のプロバイダーと称されるコンサルティング会社に委託されることが増えている。失業後6カ月~12ヶ月の間に、失業者は正規雇用、または助成金ないし雇用の就職先を探すように奨励される。もしもこの期間に就職できない場合は、活性化プログラムに参加することが義務づけられている。

これは権利には義務が付随するという原則を反映させ、復職するためには、受身的な給付より、早い時期からの活性化活動が効果的であるとの確信に基づく措置である。4年を経過しても、失業者が助成金なしの就職先がみつからなかった場合は、当該者は失業給付の受給権を失い、地方自治体が管理する社会扶助受給のための審査を受けなければならない。

この時点から当該者の政治的、管理的、財政的責任はPESから地元の自治体に移される。自治体は、保険未加入の失業者、職業訓練を受けていない若年失業者、療養・障害者給付受給者、その他の社会的または個人的問題を抱えていえる人々に対する公的扶助の運営と財政的な責任

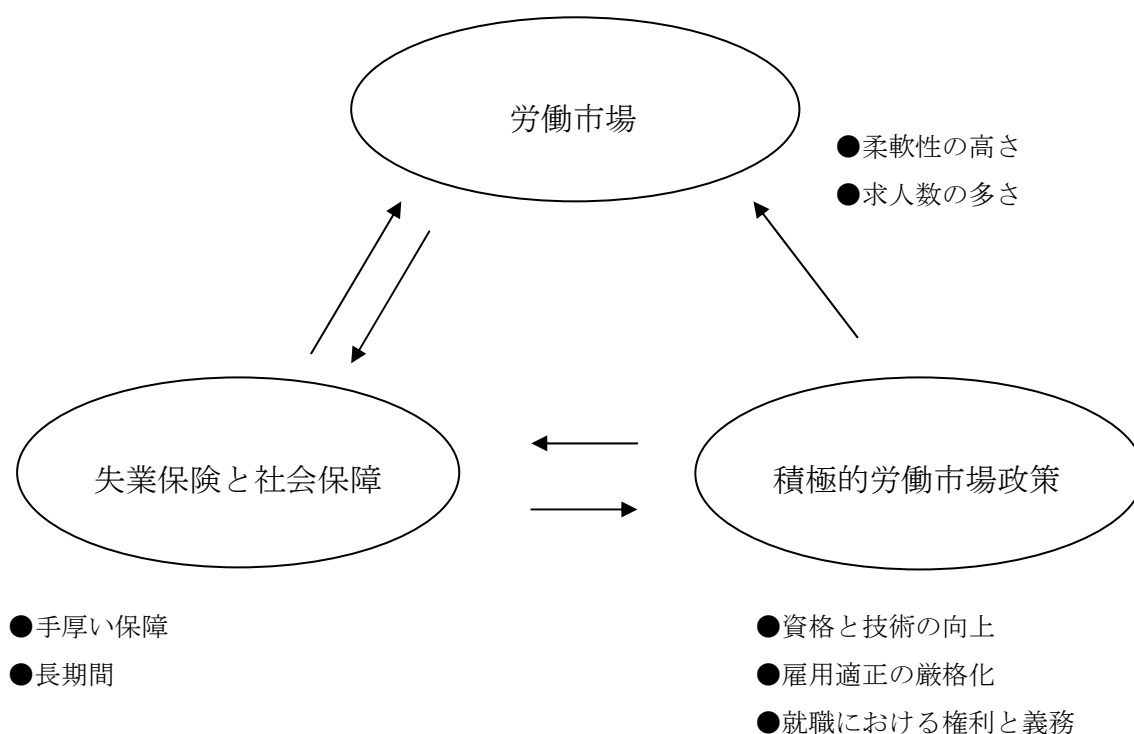
<sup>30</sup> ヤン、カリーナ(2005), p.236.

を負う。

求職や支援措置を各自の保険の加入状態に基づいて行うという、保険加入者と未加入者を区別した政策が、現在のデンマークの労働市場アクセスの二重構造を引き起こす主な原因となっている。

デンマークモデルと称される近年の雇用面での相対的な成功は、図1で示されるように、いわゆるフレキシキュリティの三角形 (トライアングル) として概念化された<sup>31</sup>。このフレキシキュリティとは高い雇用流動性と、低い雇用保護による柔軟性 (flexibility) と手厚い社会保障 (social security) における特別な結びつきを意味する合成語である<sup>32</sup>。図1の矢印は、雇用、福祉、積極的労働市場政策での人の流れを示している。柔軟性の高い労働市場と手厚い福祉制度を結ぶ2本の矢印は、多くの人々が毎年失業していること、しかし、その多くが短い失業期間の後、再び新しい職を得ていることを示している。就職先が見つからない場合は、積極的労働市場プログラムが彼らを支援する。

図1 フレキシキュリティの三角形



(出所) ヤン、カリーナ (2005) ,p.239.

<sup>31</sup> ヤン、カリーナ (2005) ,p.239.

<sup>32</sup> ヤン、カリーナ (2005) ,p.233.

フレキシキュリティの三角形の基盤は、柔軟性、社会保障、積極的労働市場政策の組み合わせによりデンマークの雇用システムの成果と効果が生まれ、これらすべてが現在の経済を支えていることにある<sup>33</sup>。

三角形は、生産性の向上と福祉を継続して支えるダイナミックで効率的なメカニズムとして、デンマークの雇用システムを描写するものである。雇用主が短期間で雇用や解雇ができる非限定的な雇用保護法により、デンマークのシステムは、カナダ、アイルランド、イギリス、アメリカの自由主義に匹敵する柔軟性をもっている。同時に、社会保障制度と積極的労働市場政策を通して、デンマークは市民に遺漏のないセーフティネットを提供できる点で、他の北欧の福祉国家と似ている。これらを可能にしているのは、失業保険を含めた労働市場政策に対する公的支出である。デンマークのこの公的支出の割合は、対GDPで約4.5%にも達している。それに対し、日本の労働市場に対する公的支出はわずかに、0.7%である。ただし、この緩い解雇規制がうまく機能している前提として、政労使の協調関係があることを見逃してはならない。デンマークでは、県ごとに設けられた労働市場協議会が、地域で実施される労働市場政策の行動指針を決定する責務を担っており、労働者、使用者、当局者の三者で協議が行われる。具体的施策が決定される前に、三者間で徹底的に協議することが、デンマークの労働市場の柔軟性を高める重要な要因となっている<sup>34</sup>。

## 2.5 欧州諸国のフレキシキュリティのとらえ方

2000年に入り、ヨーロッパでは、雇用戦略をめぐって、デンマークをモデルとしたフレキシキュリティ (flexicurity) が新しい共通した政策として提起されている。フレキシキュリティの最大の特徴は、労働市場と労働時間などの柔軟化 (flexibility) と社会扶助による所得保障 (security) をトレード・オフの関係としてとらえるのではなく、結合しようとするところにある。構成する要素は4つと説明されている<sup>35</sup>。第一に、柔軟な雇用契約とそれを実現するために労働法を近代化すること、第二に、積極的労働市場政策によって失業期間を短くし、労働力の移動を促進すること、第三に、生涯教育によってエンプロイアビリティ (職業能力) を向上させること、第四に、近代的な社会保障制度によって適切な所得保障と失業保障を実現することである。

労働者・労働組合の納得を得るために、特に第一の点に強調されているのは、「フレキシキュリティは経済的理由による解雇に先立って、職業転換を準備させるためのものであり、使用者に解雇の自由を与えるものでなく、期間の定めのない雇用契約そのものを否定したものでない」、ということである。有期雇用契約の繰り返しを制限し、期間の定めのない契約に移行させることを促進するものであり、ヨーロッパに定着している長期雇用に疑問を投げかけたものでないと説明されている。

EU各国の労働・雇用政策のなかにフレキシキュリティがどう具体化されているかという現状

<sup>33</sup> ヤン、カリーナ (2005) ,p.238.

<sup>34</sup> 山田 (2009) ,p.104.

<sup>35</sup> 筒井 (2008) ,p.61.

を分析した最近のEU報告書『フレキシキュリティと労使関係』(2008)によると、4つの特徴が見られるという<sup>36</sup>。

第一は、フレキシビリティとセキュリティの両方が同時に強化されていることである。

第二は、各国の伝統的な労働・雇用政策を土台にしながら、新しい政策が追加されていることである。フレキシキュリティというのは、ヨーロッパ各国を包括する政策というよりは、各国がそれぞれに追及してきた伝統的な制度や政策の産物といえる。

第三は、フレキシキュリティの共通したモデルは見られないが、フレキシキュリティのいくつかの側面が各国の政策立案者を惹きつけている。それは、①非正規労働者に対する保護の強化(フレキシビリティを維持しながら、同時に非正規労働者を保護する)、②生涯教育の一層の強化(エンプロイアビリティに投資する)、③積極的労働市場政策のより一層の強化(公共職業紹介サービスの重要な要素として求職者の活発化を図る)である。

第四は、フレキシキュリティは各国の労働・雇用政策に関する議論の中に浸透していないということである。フレキシキュリティは、全体として、欧州雇用戦略(EES)を通じて最近になって導入された目標であり、各国の政策立案にやっと考慮されたばかりと見られている。ここで、フレキシキュリティ政策が有効に機能する条件として、労働市場政策と産業政策が密接に連動している必要がある。なぜならば、フレキシキュリティ政策の重要な構成要素である積極的労働市場政策は、そもそもどのような産業が雇用の受け皿として期待できるかが明確でなければ、有効性のある職業訓練は実施できないからである<sup>37</sup>。

### 3. 今後日本が取るべき政策

#### 3.1 雇用保険の適用条件の緩和と失業給付期間の延長

今後日本が取るべき政策として、まず行う問題であるのが雇用保険である。失業時の所得保障制度としては雇用保険制度があるが、その加入要件が、所定労働時間が20時間以上であることや、1年以上(2009年3月21日以降6カ月以上)の雇用が見込まれるものなど、一定の要件を満たす労働者が対象とされている。そのため、厚生労働省の調査によると、2007年時点で非正規労働者のうち雇用保険に加入しているのは約6割にとどまる。

そして、失業給付の受給要件は、倒産・解雇・有期契約者の場合は、「離職の日以前2年間に、雇用保険に加入していた月が通算して6カ月以上あること」、その他は「離職の日以前2年間に、雇用保険に加入していた月が通算して12カ月以上あること」とされている。つまり、仮に雇用保険に加入していたとしても、受給要件を満たしていない場合は失業時に給付を受けることができないのである。ちなみに、雇用保険上の失業とは、被保険者が離職し、労働の意思と能力を有するにもかかわらず、職に就くことができない状態であり、失業給付における基本手当は、受給

<sup>36</sup> 筒井(2008), p.63.

<sup>37</sup> 山田(2009), p.102.



資格者が公共職業安定所に出向いて求職の申込みを行い、失業していると認定を受けた日について支給される。このような現行の雇用保険制度は、短期間の雇用契約を繰り返す、非正規労働者は雇用保険というセーフティネットからこぼれ落ちやすい構造になっている。

これに加え、雇用保険には日雇労働求職者給付金の制度というものがある。これは、現在、日ごとの雇用契約により派遣労働を行っている者(30日以内の期間を定めて雇用され、派遣労働を行っている方も含む)であり、今後、常用就職を希望している者または、ハローワークにおいて常用就職に対する意識の喚起・支援が可能と判断した者に対して雇用保険日雇労働被保険者手帳(日雇手帳)を交付し、働いた日は雇用主が日雇手帳に賃金に応じた額の雇用保険印紙を貼り、その日の就労を認めるというものである。そして、失業した(派遣会社に予約登録していたが派遣されなかった)月の前月と前々月の2月間に、通算26枚以上の印紙が手帳に貼られているとき、その月に給付金を受給する資格が発生する。これは、日雇派遣労働者にも適用されるが、その存在自体が知られていなかったり、日雇手帳の交付には住所の確認が必要であったりと、十分に利用されている制度とは言いにくい。

今後、この雇用保険の適用条件の緩和をさらに進めていかなければならない。雇用保険が正規労働者に向けたものだけでなく、非正規労働者に対しても広く利用できる制度となっていかなければ将来的には社会状況に適応できず、十分に機能していかなくなるだろう。

これに加えて、失業給付期間の延長を検討すべきである。失業給付の基本手当の所定給付日数は、年齢、被保険者であった期間、そして、失業の理由(①解雇・倒産による失業、②自発的な離職による失業、③障害などにより就職困難者である場合)によって決定される。この中で、失業の一般的な理由と考えられる倒産・解雇による失業において、被保険者であった期間が1年未満である場合の基本手当の所定給付日数はすべての年齢において90日である。しかも、この失業の理由で、被保険者の期間が1年以上5年未満であった場合、45歳未満の者の所定給付日数は90日のままである。現状の基本手当の所定給付日数は、訓練延長給付などを受けない限り、最大で360日である。これでは、短期で頻繁に就業と失業を繰り返す多くの非正規雇用労働者は約3カ月間のみの失業給付を受け取ることしか期待できない。そして、この3カ月の内に新たな就職先見つけていかなければならない。さらに、樋口の分析によれば、同一産業内において転職がなされた場合には、失業期間も短く、転職による賃金低下も小さく、転職コストは少なくすむが、産業をまたがって移動せざるをえないときには、能力転換の必要性等により失業期間が長期化する恐れがあるとしている<sup>38</sup>。非常に多くの職種がある日本では、同一産業内に転職をする機会は、以前と比べ少なくなっている。以上のようなことから、失業給付期間の延長を検討していくべきである。

しかし、失業給付期間の延長を無条件に行った場合、ヨーロッパの経験からして、最も懸念されるのがモラルハザードの発生であり、給付期間の延長が失業期間自身を延ばしてしまうという問題が考えられる<sup>39</sup>。このため、失業給付を受けながらも就労インセンティブを感じられるよう

<sup>38</sup> 樋口(2001), p.461.

<sup>39</sup> 樋口(2001), p.460.

な政策が同時に行われていかなければならない。

### 3.2 政府による職業訓練の拡充とその支援

これまでの日本における職業訓練は、企業の内部で行われることが多かった。そして、企業やその業界ごとに雇用が保障されていたこともあり、積極的労働市場政策における公的な支出はごくわずかであった。つまり、日本における職業訓練のとらえ方は、失業者に対して行うためではなく、民間企業が自社の社員に向けて行うものとして考えられていたのである。しかし、経済のグローバル化に伴う国際競争の激化によって、企業はコストの削減を迫られ、教育訓練費を含めた総費用の削減を行ってきた。そのような状態で、企業が能力開発の必要性和、教育訓練費の削減を両立させようとするれば、能力開発の対象者を厳選し、その人たちに集中投資する傾向は高まっていくであろう。そしてこれまで、多くの従業員にまんべんなく、同等の教育訓練を行い、全体の底上げを行っていく教育から、厳選された正規労働者の中から教育訓練を受ける者を選択していくという動きがみられる。このように、人的資源投資へのあり方が個人主動型へと変革が迫られているなかで、政府が個人による過少投資を補うために、情報の整備や教育費の援助など、労働者個人の能力形成を支援することは、今後の日本においてますます重要な意義を持つ。

公共職業訓練機関における訓練サービスの供給がより活発で企業のニーズに合ったものになっていかなければならない。やはり、訓練の最終的な目標は、技能を身につけ新たな職を見つけるためであるので、その身につける能力が企業の求める能力と合致していなければならない。このためにも、民間委託を含む公共職業訓練機関でのサービスの質や量が、受講者の労働の生産性を向上させているか、就業率、就業定着率、賃金などにどのような効果を与えているかをさらに検証していく必要がある<sup>40</sup>。そして、その情報をもとに、公共訓練機関で提供されるサービスの質や量について、地域の企業、組合、および行政が柔軟にコントロールを行っていくべきである。さらに、課程の修了条件に資格・技能検定を設けることなど、統一された能力判定基準の整備を行っていく。これにより、採用する企業も労働者の技能水準を信頼することができ、雇用のミスマッチも防ぐことができる。このようにして、今まで以上に公共職業訓練の存在感を強め、多くの利用者が訓練の効果を感じられ、満足のいくものにしていかなければならない。

さらに、安心して職業訓練を受けるためには、職業訓練を受け求職活動を行っている間の所得保障の必要性が考えられる<sup>41</sup>。総務省就労希望状況調査(2003)によれば、完全失業者のうち職業能力向上のための活動をしていない者が約6割を占め、さらに、活動していない理由では「金銭的余裕がない」が約4分の1を占めている。この職業訓練間の支援に関して、東京都では、単に職業紹介だけでは意味がないとして、住居喪失不安定就労者(いわゆるネットカフェ難民)に対しては住宅資金・生活資金貸付を始め、さらに生活安定化総合対策事業として若年層・ひとり親家庭・中高年層・住居喪失不安定就労者に対する職業訓練中の生活資金の貸付・受講奨励金の給

<sup>40</sup> 橘木(2003), p.62.

<sup>41</sup> 宮本(2009), p.185.

付といった制度を新たに開始した<sup>42</sup>。さらに、2009年に自由民主党から政権交代をした民主党はマニフェストの中で、職業訓練受給者に月10万円程度の所得保障を行っていくことを掲げた。このように、失業保険と最後のセーフティネットと呼ばれる生活保護の間に、新たなセーフティネットを張っていく必要がある。そして、社会全体によって失業者を支え、気軽に職業訓練が受けられる環境を作っていかなければならない。

### 3.3 正規労働者の雇用保護の緩和

バブル崩壊後の日本では、労働市場の流動化は大部分が非正規労働者の移動によって行われてきた。この原因に関して、正規労働者の雇用を支えるために、非正規労働者が犠牲になってきた側面があると考えられる。よって、日本政府は、正規労働者と非正規労働者の間に存在する労働市場の二重構造を緩和する積極策を講ずる必要があるのではないだろうか。日本では他のOECD諸国と比べて、正規労働者の雇用保護が非常に手厚い反面、非正規労働者の保護が極めて薄いものとなってしまっている。非正規労働者のみが景気の調節弁として利用される現在の労働市場を改善していかなければならない。そうすることで、優秀な非正規労働者が正規労働者へ転換できる機会を確保していかなければならない。そのためには、ある程度正規労働者に対する解雇規制を緩和していく必要があるのではないだろうか。

そのためには、従来の解雇整理の4要件による硬直的な解雇規制を変革していくことが必要である。解雇整理の4要件とは、企業側が整理解雇を行うために満たさなくてはならない基準である<sup>43</sup>。第一に、人員削減の必要性である。使用者は、企業採算・経営上の理由から解雇をも伴う人員整理を行う必要性があると認められなければならない。第二に、整理解雇の回避義務である。労働者の解雇は最後の手段であることから、使用者は解雇を回避するために役員の給与削減、新規採用の停止、希望退職の募集、配転・出向などの経営合理化の努力を尽くしていることが信義誠実の原則上の義務として求められる。第三に、解雇基準の公平性である。解雇基準が法令に違反していないことはいままでもないが、それが使用者の恣意的なものであってはならず、客観的に合理的な基準でなされなければならない。第四に、労働者への説明義務、労働組合との協議義務である。労働協約に解雇協議条項が存在しないとしても、使用者は信義誠実の原則上の義務として、事業場に労働組合が存在する場合には労働組合、あるいは労働組合が存在しない場合にも労働者代表や被解雇労働者と人員整理の必要性、解雇の時期・規模・方法などについて納得が得られるように説明し、誠実に協議することが求められる。

解雇を行う理由として考えられるのは、経営不振に伴う緊急性の高い場合と、緊急性は低いが長期的な経営戦略という場合の両方があるが、前者だけでなく後者の場合の解雇も認めていくことが必要である<sup>44</sup>。その中では、労使間で解雇に関する規定を明確にしていく作業が行われるべきである。どのような時に解雇が行われ、それに対して企業はどのような保障を行っていくのか

<sup>42</sup> 日本弁護士連合会（2009）,p.188.

<sup>43</sup> 石橋（2009）,p.43.

<sup>44</sup> 橘木（2003）,p.146.

などを労使双方の話し合いによって決めていく。このような取決めをすることで企業と雇用者が独自の規定に基づいて対等な立場に立つ機会が作られていき、これにより、企業が行う不当解雇を減らすことにもつながっていくと考えられる<sup>45</sup>。

さらに解雇規制自体の問題点として、日本の解雇法制は正規労働者を対象に確立されており、実際に裁判で救済の対象となりうるのは、労働組合がある企業に就業している労働者に限られていることも指摘されている<sup>46</sup>。これは、日本の訴訟手続きは、費用と時間がかかるため、労働組合等の人的・金銭的援助なくしては継続し難い状況になっているため、資力のない労働者は裁判による救済を断念せざるをえない状況となっているためである。これに加えて、中小企業を中心に、組合がない企業で働く労働者が増加しているなか、労働組合によってはじめて効力を持つ整理解雇規制には限界があると指摘している<sup>47</sup>。このような問題点が挙げられている解雇規制は改めて見直していくべきであり、一見矛盾しているようだが、柔軟性があり公平性のある制度にしていかなければならない。

しかし、解雇規制を緩和することで、企業の恣意的な解雇が増えるとも考えられる。少なくともこれにより、景気による失業率の変動幅が大きくなることは間違いない。前章で紹介したデンマークでは、解雇規制は弱かったが早くから外部労働市場が充実されていた。これに加えて、積極的施策（職業訓練・職業紹介等）と消極的施策（失業給付等）を合わせた労働市場政策に2004年では対GDP比で4.5%の財政資金が投入されており、OECD諸国ではトップである。そのため、柔軟な労働市場を確立していくと同時に、前述した雇用保険や、職業訓練制度の拡充を進めていかなければならない。そして、非正規労働者であってもスキル・アップを行うことができ、各々がキャリア・アップや所得向上が行える環境作りを行っていくことが必要となってくるであろう。よって、この解雇規制の緩和に関しては、上述した、雇用保険の適用範囲の拡大・内容の充実や外部労働市場の強化が同時に行われることが前提である、という点を強調したい。

### 3.4 人と人がつながるコミュニティの創出

非正規労働者の中でも、特にホームレスのような貧困者の抱える問題は雇用や所得に関することだけに限らない。貧困に関して、ノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センは「貧困はたんに所得の低さというよりも、基本的な潜在能力が奪われた状態とみななければならない」と主張し、さらに、湯浅誠は、センの「潜在能力」に相当する概念を「溜め」という言葉で表現し、その「溜め」が失われている状態が貧困問題の本質であるとしている。「溜め」とは、溜池の「溜め」であり、外界からの衝撃を吸収してくれるクッション（緩衝材）の役割を果たすとともに、そこからエネルギーをくみ出す諸力の源泉である。貧困の問題に関しては、「溜め」は金銭だけでなく様々な有形・無形のもので考えることができる。困ったときに頼れる家族・親族・友人がいるというのは、人間関係の「溜め」であり、自分に自信がある、何かをできると思える自分を

<sup>45</sup> 橘木 (2003) ,p.147.

<sup>46</sup> 黒田 (2004) ,p.196.

<sup>47</sup> 大竹・藤川 (2001) ,p.25.

大切にできるというのは、精神的な「溜め」である<sup>48</sup>。この「溜め」が失われているため、人々は貧困に直面し、そこから抜け出せないでいる。それは結局、貧困状態まで追い込まれた人たちの「溜め」を増やすための組織的、社会的、政治的な取り組みが十分に機能していないため、社会全体が「溜め」のない状態になっているからである。国、地方自治体、企業、学校、そして家庭など、それぞれが競争原理の中で争っており、余裕を持ってないでいる。湯浅は、貧困状態にある人の「溜め」を増やすために、「生活保護制度や債務整理などの諸サービスの活用を支援する活動、あるいはサービスそれ自体を作る活動とともに、本人が「自分自身からの排除」から回復できる居場所作りが並行して行われる必要がある」と主張している<sup>49</sup>。このためにも、人と人がつながることができるコミュニティの創設が必要である。

その役割を担うものとして、第一に、地方自治体が考えられる。参加支援のための施策、職業訓練や生涯教育、保育サービスなど、人々の社会参加の困難を取り除くための公共サービスについて、地方自治体の主体的な取り組みが重要になっている<sup>50</sup>。人々の参加を促進するためのサービスはなるべく人々の生活に身近なところで、その人たちのニーズに適した内容で行われなければならないからである。実際に、前章で紹介したスウェーデンやデンマークでは社会参加支援のための生涯教育、保育サービス、高齢者支援などはすべて基礎自治体の役割となっており、職業訓練も地域の職業安定所の主動によって行われている。このように、雇用に関して地域での連携を強化し、非正規労働者が自らの雇用に関して前向きに取り組むことができる環境作りが必要である。

第二に、NPO による積極的な取り組みである。人々の社会参加のための多様で複雑なニーズに対応していくためには、NPO や自助グループなど民間の非営利組織が有効な場合が多い。例えば、様々なケア、介護へのニーズへの対応は、行政主導で上から解決できる問題ではなく、NPO、自助グループ、専門家、ケースワーカーなどが協力をして解決の道を模索しなければならない。そして、多くの非正規労働者は法律の知識を持っていない。このため、多くの人は不当解雇、賃金不払い、さらにはセクハラや DV (Domestic Violence) といった様々な問題に直面した場合、泣き寝入りしなければならない。このような人に対して、しっかりとした知識を持った専門家が多面的に支援できる環境が必要である。そのためにも、身近に、細やかな支援ができる NPO の活動が今後さらに活発になることが望まれる。

## おわりに

2008 年の秋以降、アメリカ発の金融危機は世界中に広がり、日本経済も多大な影響を受けた。そして、これと同時に、日本の雇用情勢も急速に悪化していった。その結果、派遣労働者を中心とした非正規労働者の大幅な削減が行われることにより、世間に低処遇で不安定な働き方が広がっていること、そうした働き方に対してのセーフティネットが現在の日本には十分に存在してい

<sup>48</sup> 湯浅 (2008) ,p.79.

<sup>49</sup> 湯浅 (2008) ,p.141.

<sup>50</sup> 宮本 (2009) ,p.198.

ないことなどが広く認識されていった。

非正規労働者は、経済のグローバル化が行われるなか、企業のコスト削減競争の影響を受け、低賃金で働かされ、かつ、景気や企業の業績によって非正規労働者の雇用の調整が行われるため非常に不安定な働き方をしている。しかも、一度、非正規労働者として働けば、正規労働者として働くことは難しく、長期の間、不安定な非正規雇用労働者として働かざるを得ないかもしれない。このように、経済成長のためのしわ寄せを非正規労働者におこなってはならない。この状況を打開するためには、政府の手によって全体の底上げが行われるべきであり、その際に必要であるのが雇用と社会保障のつながりを強化することである。

本論のなかで紹介した、スウェーデン、デンマークは政府の積極的労働市場政策を行い、非正規労働者に対する雇用保険や職業訓練の拡充を進めていった。そして、オランダでは、ワークシェアリングを進めていき、非正規労働者と正規労働者の区別をなくしていった。このように3国ではそれぞれやり方は異なるが、非正規労働者が働き、生活していく権利を社会全体で保障していった。この点で、日本はまだまだ非正規労働者に対する社会的配慮がされておらず、日本は非正規労働者には非常に生きにくい国になっている。

この問題を改善していくためにも、日本はもう一度、雇用システムの見直しをおこなっていくべきである。特に、雇用保険の適用条件の緩和と失業給付期間の延長を早急に行っていかなければならない。そして、政府主導で職業訓練の拡充を行い、非正規労働者でも技能を習得できる機会を作っていかなければならない。さらに、非正規労働者が他の人とつながりを持って、情報交換などを行える環境作りを地域の行政やNPOが担っていくべきである。安心して働き、生活していくことができる環境が整っている社会こそが健全な社会である。日本は、他国の政策を参考にいき、新たな日本的雇用システムを構築していく必要があるだろう。

## 参考文献

- ・浅尾裕 (2007) 「雇用の中の多様性—非正規社員の増大と課題—」 労働政策研究・研修機構編『多様な働き方の実態と課題 就業のダイバーシティを支えるセーフティネットの構築に向けて』(独) 労働政策研究・研修機構 (JILPT)
- ・新井光吉 (2007) 「雇用と福祉」 松村祥子編著者『欧米の福祉社会』放送大学教育振興会
- ・石橋洋 (2009) 「労働契約の締結と終了」 清正寛・菊池高志編『労働法』有斐閣
- ・大沢真知子 (2008) 「ワークライフバランス社会をどう実現するか」『経済セミナー9月号』日本評論社
- ・大竹文雄・藤川恵子 (2001) 「日本の整理解雇」 猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』東京大学出版会
- ・小倉一哉 (2007) 「雇用の中の多様性—非正規社員の増大と課題—」 労働政策研究・研修機構編『多様な働き方の実態と課題 就業のダイバーシティを支えるセーフティネットの構築に向けて』(独) 労働政策

研究・研修機構（JILPT）

- ・黒田祥子（2004）「解雇規制の経済効果」大竹文雄・大内伸哉・山川隆一編『解雇法制を考える 法学と経済学の視点』勁草書房
- ・小林良暢（2009）『なぜ雇用格差はなくなるのか』日本経済新聞社
- ・斎藤弥生（2007）「高齢期を支える社会福祉」松村祥子編『欧米の社会福祉』放送大学教育振興会
- ・高梨昌（2008）「非正規雇用の問題の所在と展望」高梨昌・木村大樹編著『非正規雇用ハンドブック 使用者が守るべきこと』エイデル研究所
- ・橋木俊詔（2006）『格差社会 何が問題なのか』岩波新書
- ・橋木俊詔＋橋木研究室（2003）『安心して好きな仕事ができますか』東洋経済新報社
- ・千葉登志雄（2007）「就業能力の強化とキャリア権」労働政策研究・研修機構編『これからの雇用戦略 誰もが輝きあふれる社会を目指して』（独）労働政策研究・研修機構（JILPT）
- ・筒井晴彦（2008）「EU 労働政策の特徴とフレキシビリティ」『経済 12月』新日本出版
- ・鶴光太郎（2008）「ソフトな制度の形成と日本の働き方」『経済セミナー9月号』日本評論社
- ・日本弁護士連合会（2009）『労働と貧困 拡大するワーキングプア』あけび書房
- ・樋口美雄（2001）『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社
- ・牧浦健二（2007）『経営学概論 改訂版』同文館出版
- ・宮本太郎（2009）『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書
- ・山田久（2009）『雇用再生 戦後最悪の危機からどう脱出するか』日本経済出版社
- ・ヤン・ヘンデリオウィッツ、カリーナ・ヘルウッド（2005）「柔軟な労働市場の形成 デンマークのフレキシビリティの取り組み」樋口美雄、S・シゲール、労働政策研究・研究機構編『地域の雇用戦略 七カ国の経験に学ぶ“地方の取り組み”』日本経済新聞社
- ・湯浅誠（2008）『反貧困 「すべり台社会」からの脱出』岩波新書
- ・厚生労働省（2009）「厚生労働白書 暮らしと社会の安定に向けた自立支援」  
<http://www.mhlw.go.jp/za/0825/c04/dl/c04-01-02-01.pdf>
- ・厚生労働省（2008）「パートタイム労働法の概要」『パートタイム労働法の改正について』  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/06/dl/tp0605-1i.pdf>
- ・厚生労働省 ハローワークインターネットサービス  
[http://www.hellowork.go.jp/html/info\\_1\\_h3b.html](http://www.hellowork.go.jp/html/info_1_h3b.html)  
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-1.html>  
[http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/dl/koyouantei\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/dl/koyouantei_1.pdf)  
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-4.html>