

研究論文

積極的労働市場政策構築における 日本の労働市場政策の役割と課題 —非正規雇用と社会保障の問題について—

高橋 勇 介 (愛媛大学)

要旨

本稿では、フレキシキュリティ・アプローチの現状と問題点を整理したうえで、日本の労働市場の問題、セーフティネットと教育訓練の実態と問題点を探り、日本の労働市場における積極的労働市場政策の構築についての展望を示す。なお、フレキシキュリティ・アプローチについては、デンマークやスウェーデンにおいても、問題点が指摘されているが、日本においては、不本意型の非正規雇用の増加や、非正規雇用から正規雇用への労働移動が活発ではない点からも、“flexibility”の導入によって労働市場の二極化が進む可能性がある。日本においては、労働市場の変化に対応できる“security”の構築が必要であり、雇用保険制度や教育訓練など雇用セーフティネットの拡充が必要である。特に、雇用保険制度は「消極的労働市場政策」であると同時に「積極的労働市場政策」の基盤となり得る制度とも考えられるが、雇用保険制度に対する国庫負担は大きいとは言えない。また、支給期間の問題に加え、長期的失業者や非正規雇用、マルチジョブホルダーの制度からの排除、自己都合退職者の給付制限期間の長さなどの問題点が抱えてきた。一方で、教育訓練給付については、在職者も対象としており、能力開発の機会が乏しい非正規雇用への人的資本投資としても期待できると考えられ、ハローワークによる職業紹介や、ジョブカフェの設置など、非正規雇用の雇用の保護や正規雇用への転職を後押しする政策的なサポートも重要となる。

1. はじめに

1990年代より、労働者派遣法の改正に伴って、パートやアルバイト以外の非正規雇用の増加が目立ち、所得格差も問題となっている。非正規雇用にあるものが離職によって正規雇用に移行することは難しくなっており、若年労働者にとっては、非正規雇用から抜け出しにくくなっていることは大きな問題である。さらに、正規雇用との教育訓練の機会や賃金などの待遇面で格差が生じ、「二重労働市場」の問題が指摘されるようになった。日本での非正規雇用に関する研究の中で重要なテーマとなってきたのが、非正規雇用は不安定雇用への入り口か、正規雇用への架け橋かどうかといった問題である。例えば、四方(2011)は、日本は常用雇用に対する規制がOECD平均より強く、臨時雇用に対する規制が弱い点に着目し、ヨーロッパ諸国では、非正規雇用が正規雇用への「架け橋」になっているが、日本においては正規雇用への移行が起こりにくい「行き止まり」の状況になる可能性がある」と指摘している。

加えて、リーマン・ショックにおいては、失業時の所得保障である雇用保険制度から非正規雇用が排除される事態が起こった。宮本(2009)は、社会保障制度において、制度がその入り口で人々の加入を認めない「制度的な排除」と、制度には加入していても現実には保険料や自己負担を担うことができない「実質的な排除」が存在するとしており、日本型雇用システムの在り方が揺らいだ1990年代以降の日本の労働市場においては大きな

政策課題となっている。

一方で、デンマークやスウェーデンにおいては、フレキシキュリティ・アプローチという独自の政策がとられ、活発な労働移動と高生産部門への労働者の移行を促進する一方で、高水準の失業給付（消極的労働市場政策）に加え、積極的労働市場政策を導入することで、失業者の労働市場への復帰を促進するという試みが取り入れられている¹⁾。一般に充実した失業給付は、失業者の求職活動の強度（求職活動に対する熱心さや活動実績）を低下させる恐れがあるといわれるが、デンマークやスウェーデンにおいては、高水準の失業給付に加え、積極的労働市場政策を導入することで、失業者の労働市場への復帰を促進し、失業給付の負の影響を取り除いている。積極的労働市場政策には、公共職業安定所や職業訓練施設等を利用した、職業紹介や職業訓練があり、補助金付き雇用（雇用に対する助成金や賃金の補助など）も含まれる。失業保険と積極的労働市場政策の連携強化は「アクティベーション」と呼ばれる政策に代表され、積極的労働市場政策への参加を義務付け、怠った場合は、失業手当の削減や打ち切りなどの制裁が行われるものであり、再就職に向け、失業者を活動的にすることを目的とした施策の総称である〔山田 2015〕²⁾。

日本においては、ヨーロッパ諸国において確立された積極的労働市場政策に対する関心が高まっているが、フランスやドイツにおいても、ケインズ型の雇用創出策からの転換として、生涯教育や在職者への訓練等を通じ、事前に失業を防止する「社会的投資国家」としての様相も強まっている〔高橋 2017b〕³⁾。特に、非正規雇用の問題を考えるうえでも、積極的労働市場政策と雇用保険制度のあり方は重要となるのではないだろうか。ワーキングプア解消のためには、非正規雇用の待遇改善はもちろん、雇用保険制度による失業時の救済や、積極的労働市場政策の要素を持つ諸制度の拡充なども必要であろう〔高橋 2018〕。例えば、樋口・石井・佐藤（2011）は、失業給付は失業時の所得保障の役割を担うだけでなく、それとセットとして行なわれる就業支

援により、その後の就業確率も高める効果をもっている点などを明らかにしている。また、小杉（2010）は、非正規雇用から正規雇用への移行において、Off-JT や自己啓発の効果が大きいことなどを指摘、20歳代をキャリア探索期ととらえた相談・支援・能力開発支援を整えることを提案している。

なお、消極的労働市場政策である雇用保険制度は積極的労働市場政策の構築に不可欠であると同時に、教育訓練給付など積極的労働市場政策の要素を持つ制度も兼ね備えている。特に、教育訓練給付については、在職者も対象としており、能力開発の機会が乏しい非正規雇用への人的資本投資としても期待できると考えられ、ハローワークによる職業紹介や、ジョブカフェの設置など、非正規雇用の雇用の保護や正規雇用への転職を後押しする政策的なサポートも重要となる。すなわち、フレキシキュリティ・アプローチの“Flexibility”のみを取り入れるのではなく、“Security”に関わるセーフティネットの拡充を行うことで、安定的な労働市場政策が構築できると考えられる。

本稿では、フレキシキュリティ・アプローチの現状と問題点を整理したうえで、日本の労働市場の問題、セーフティネットと教育訓練の実態と問題点を探り、日本の労働市場における積極的労働市場政策の構築についての展望を示す。

2. フレキシキュリティ・アプローチの概要

1990年代よりヨーロッパの社会政策において、フレキシキュリティ・アプローチという独自の政策がとられるようになった。これは、主にデンマーク、オランダにおける労働市場改革において取られた政策で、柔軟性を表す“Flexibility”と安定性・保障“Security”を合わせた造語であり、労働市場の柔軟性を高める一方で、労働市場内外における弱い立場にあるグループに対する雇用、社会保障を拡大させるといった政策である〔Wilthagen

and Tros 2004]. 柔軟な労働市場に対して、手厚い社会保障、積極的な転職支援を拡充することによって、失業者の労働市場への復帰を促すものであり、労働者の転職や解雇を含む労働市場の柔軟性の確保を行うとともに、労働社会全体の安定性と社会保障を充実させるという2つの労働政策を組み合わせた政策を指している⁴⁾。フレキシキュリティ・アプローチに関する法制は2000年代に入りEUで本格的に取り組まれるようになってきたが、この法制が国家的に導入され、大きな成功を収めたのは、デンマーク及びオランダであった。

デンマークにおけるフレキシキュリティ・アプローチは「黄金の三角形」と呼ばれる[宮本2008]。すなわち、①高い外的数量的柔軟性(弱い雇用保護法制)、②高水準の社会保障、③積極的労働市場政策から成立している。雇用保護法制については、アングロサクソン諸国のそれに近いが、社会的背景としては中小企業中心の労働市場、労働組合の高い組織率が存在する。すなわち、中小企業が多ければ雇用の保証が弱くなる一方、転職率は上昇し、労働市場の柔軟性は高まる。また、デンマークの産業構造の中核である中小企業は、内部労働市場が小さく外部労働市場に依存しているため、労働市場の柔軟性や内的機能的柔軟性よりも、外的数量的柔軟性によって労働市場の柔軟性を生み出しているといえる[若森2013]。積極的労働市場政策については、失業保険受給の条件として、ジョブセンター(公共職業安定所)への登録、求職活動、アクティベーションへの参加が求められる。

一方で、スウェーデンの労働市場政策を貫徹するのが「就労原則」である。「手厚い社会保障」イコール「手厚い社会扶助」ではなく、自立を前提とした個人主義的な考え方である⁵⁾。積極的労働政策を中心とした雇用保障の仕組みは1940年代より提唱され、スウェーデン労働組合総連合のエコノミスト、イエスタ・レーンとルドルフ・メイドナーが「労働組合運動および完全雇用」で提唱したことからレーン・メイドナーモデルと称される。スウェーデンの賃金体系は、「同一価値労働

同一賃金」であり、同程度の技量や習熟度を要する労働には同じ賃金を支払う原則である。生産性が低い企業にとっては労働コストが上昇するため競争力が弱い企業は淘汰されるが、高い水準の失業保険と職業訓練によって、生産性の高い企業に労働力を移転させ、完全雇用を実現する狙いがある⁶⁾。

3. フレキシキュリティ・アプローチの問題点

フレキシキュリティ・アプローチは、柔軟な労働市場とセーフティネットの相互補完によって、経済的効率と福祉を戦略的に両立させているが、Tangian (2010)のように、好況期には通用するが不況期には通用しないとの指摘もある。一方で、長期失業率の割合(労働力人口に占める1年以上失業している者の割合)の低さは、フレキシキュリティ・アプローチの有効性を示す根拠とも指摘されている[Madsen2010]⁷⁾。デンマーク・スウェーデンともに、長期的失業の割合は、リーマン・ショック後は上昇傾向にあり、若年労働者の失業率が上昇している。このような中では、弱い雇用保護法制、手厚い所得保障、積極手的労働市場政策の相互の補完性について再検討する必要がある。特に、Tangian (2010)は、保障性を犠牲にして柔軟性を高める国ほど、失業率や公的負担が高いとの実証に基づき柔軟性の向上が保障性を生みだすとの政策理念を批判的に分析している。

一方で、積極的労働市場政策にも問題点が浮上している。デンマークにおいては、2001年以來の中道右派政権のもと、失業給付期間の4年から2年への縮小、積極的労働市場政策のワークフェア化(求職活動の義務の強化)、教育訓練から就職斡旋事業への転換等進んだ。スウェーデンにおいても、2006年の保守中道政権以降、社会保障の削減(失業給付上限額の引き下げなど)と積極的労働市場政策の再構築が実施されている⁸⁾。特に、スウェーデンの積極的労働政策はアクティベーションの要素が強かったといえるが、1990

年代後半の失業率上昇に伴い、失業保険の給付期間が切れた失業者が再び就労支援プログラムと失業保険給付の間を出入りする「回転ドア」と呼ばれるモラルハザードが発生した。こうした現象は失業保険の適正化によって失業保険から排除された失業者が社会扶助に流れ込む事態をもたらした。こうした状況に対して、スウェーデンの積極的労働市場政策は、失業保険受給者抑制や、需給条件として就労支援プログラムへの参加強制の動き、すなわちワークフェア的な側面を強めていったともいえる〔宮寺2008〕。

Freeman, Topel, and Swedenborg (1997) は、スウェーデンの社会保障制度は就労と強く結びつき、失業給付が従前所得に強くリンクしている点から、ワークフェア的であり、最低限保障よりも中間層の現行所得の保障を重視してきた点を指摘している。宮本(2004)は、デンマークの所得保障においては、最低限保障に重点が置かれ、スウェーデンの積極的労働市場政策に比べて受動的な政策が優先されていたと指摘している。Jensen (1999)によると、1980年代までのデンマークの積極的労働市場政策は、失業保険加入者が長期的失業の危機に直面したときに、公的扶助受給者になることを防ぎ、失業しても、標準的な生活水準を維持できるところが目的とされていた。しかし、受動的な所得再配分政策だけでは、経済の変化に対応出来ないため、労働力の供給サイドに重点を置いた積極的な就労支援が求められ、欧州各国においても、福祉と就労の結びつきは強化されていったと嶋内(2011)は指摘する。もちろん、不況期における社会保障の縮小に加え、積極的労働市場政策のワークフェア化など、デンマーク・スウェーデンモデルについても多くの問題は残っているが、Madsen (2010)が指摘するように、長期的失業率の割合がEUの中で最も低い水準を維持してきた点や、OECD (2006)が失業給付が高水準であっても、積極的労働市場政策が再就職を促進する効果を確認している点には留意すべきである。

4. 日本における労働市場の問題

(1) 雇用システムと非正規雇用の問題

デンマーク、スウェーデンのフレキシキュリティ・アプローチの現状と問題点を挙げたが、高い水準をもつ社会保障、積極的労働市場政策など着目すべき点も多い。日本においては、長期的雇用慣行による雇用保障に重点が置かれ、社会保障の規模は抑制されてきた。さらに、社会保障支出が人生後半の保障（年金・高齢者医療など）に偏っており、若年期については、企業による雇用の安定が社会保障の役割を果たしていたと考えられ、雇用保障と社会保障を連携させた北欧諸国とも対極的ではあるが、この両国は先進工業国の中では異例なほど失業率を抑えてきた〔宮本2008〕。しかし、1990年代後半より、非正規雇用の増加や失業率の拡大など、雇用システムや労働市場にも変化が生じ、社会保障の在り方にも再検討が必要となっている⁹⁾。

なお、『労働力調査』によると、非正規雇用である理由について、「自分の都合のよい時間に働きたい」といった積極的な理由と「正規雇用として働きたかったが機会がなかった」といった消極的な理由があり、2021年では、前者が男女とも3割近くに上り、後者も1割近く存在する。山本(2011)は、不本意型の非正規雇用は契約社員や派遣社員に多く、不況期に増える傾向があることを、厚生労働省(2012)では、正規雇用への転換措置がある企業は6割以上ある一方で、正規雇用化率は2009年以降2割程度にとどまっていることを指摘している。Ono (2010)は、日本においては、他の先進諸国（特にアメリカ）に比べて雇用の流動性が低い点を指摘しており、日本の労働市場における正規雇用への保護の強さが、労働市場を硬直化させ、労働移動を妨げているとも考えられるが、デンマークにおける、雇用の流動化と労働移動を活発化は、手厚い社会保障と積極的労働市場政策との補完的な関係が前提である¹⁰⁾。一方で、近年の経済不況においては、解雇によって多くの失業者を出していることや、中小企業中

心で労使協調が強いといった独自の歴史的背景を考えると、デンマークモデルは各国の労働市場政策にとって、万能薬ではないといえる。日本において、非正規雇用が増加した背景を考えると、デンマークモデルの“Flexibility”の部分をそのまま取り入れることは現状では困難であると考えられる¹¹⁾。なお、2012年に労働契約法が改正され、「雇止め法理」の法定化が、2013年には無期労働契約への転換と不合理な労働条件の禁止といったルールが、2020年には「短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律（パートタイム・有期雇用労働法）」が施行された（中小企業への適用は2021年から）。雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保が目指され、具体的には、同一労働同一賃金の推進などがある。加えて、地方公務員の非正規雇用の増加に伴い、一般職非常勤職員制度として「会計年度任用職員」制度が創設された。任用の厳格化や任用ルールや勤務条件などが明確にされることとなり、2020年4月から施行されることとなった〔高橋2021b〕。

一方で、非正規雇用から正規雇用への移行に関する研究も多く蓄積されている。例えば、労働政策研究・研修機構（2014a）は、正規雇用への移行には、初職正規雇用の経験、自己啓発の効果が見られること、パート・アルバイトから正規雇用へ移行するには、景気拡大期に遭遇することが重要であることなどを指摘している。さらに、労働政策研究・研修機構（2014b）は、正規雇用に登用されたものは、登用時に20歳代後半であったものが最も多く、職種は事務職、医療福祉・教育関係の専門職の割合が高いことなどを明らかにしている。労働政策研究・研修機構（2015）は、男性と無配偶女性は、消極的な理由から非正規雇用を選択しており、仕事の満足度が低い傾向にあり、正規雇用への転換希望が強いこと、非正規雇用から正規雇用へ移行したものの多くは、企業規模の下方移動を経験していることなどを指摘している。労働政策研究・研修機構（2016）は、初職が正規雇用であった者ほど正規雇用に転換しやすい、ハローワ

ークを利用することが正規雇用への転換率を高めていることなどを指摘している。さらに、高橋（2019）では、医療・社会保険・社会保障関連の業種において正規雇用への移行が起りやすくなっていることや、前職が派遣社員であることで、正規雇用への移行が起りにくくなっていることを明らかにしている。一方で、高橋（2022）では、初職が正規雇用である場合、非正規雇用から正規雇用への移行が起りやすいこと、ハローワークの利用が女性の正規雇用への移行を促進しており、現職決定後に前職を退職する場合のほうが正規雇用に移行しやすくなっていることを示唆している。非正規雇用から正規雇用への移行をサポートするうえでは、デンマークやスウェーデンのような積極的労働市場政策に見られるように、雇用保険による所得保障に加えて、手厚い就職支援の構築も求められる〔高橋2022〕。また、「多様な正社員」という雇用形態も重要な問題であると考えられる。厚生労働省（2013）によれば、職種や勤務地、労働時間の限定に特徴づけられる「多様な正社員」を採用する企業も増加傾向にあり、このような労働市場政策によるサポートも有効な策といえる。

（2）雇用セーフティネットの問題について

デンマーク・スウェーデンにおいては、高水準の失業給付に加え、積極的労働市場政策が導入されているが、日本においては、積極的労働市場政策に対する政府支出の小ささに加え、雇用保険制度の財政規模も大きいとは言えない。なお、日本の雇用保険制度は、国際的に見ると、低所得者ほど雇用保険の代替率が高く、再配分的な制度設計となっている〔山田2015〕。ただし、埋橋（2010）が指摘するように、日本の雇用保険の給付額はOECD平均の水準であるものの、受給期間は最大でも1年に満たず、OECD加盟国内で最も短いものにとどまっている¹²⁾。受給期間の問題に加え、長期的失業者や非正規雇用の制度からの排除も問題となっており、酒井（2012）は、男性の雇用保険受給者が低下した原因として、長期的失業の増加によって受

給期間を終了してしまった失業者の増加、正規雇用からの失業者の減少を挙げている¹³⁾。

なお、日本の雇用保険制度は、1974年に成立し、1947年に成立した失業保険法に代わるものとなった¹⁴⁾。受給要件については、雇用保険法改正を重ね、年齢・被保険者期間・労働時間・離職理由と複雑化した。一方で、適用範囲である「1年以上の雇用見込み」が非正規雇用の受給を妨げるケースが見られたため、2009年の雇用保険法改正では、適用範囲である「1年以上の雇用見込み」が「6ヶ月以上の雇用見込み」に、2010年の雇用保険法改正では、「31日以上雇用見込み」に緩和され、2011年には、雇用保険を受給できない人々の所得保障や求職支援の費用の一部を支給する求職者支援制度が設立された。なお、嶋内(2021)は、パート・アルバイトを掛け持ちするマルチジョブホルダーの制度からの排除、自己都合退職者の給付制限期間の長さ(3ヶ月)などの問題点を指摘し、フレキシビリティのみを推進し、セキュリティを疎かにしたとしている¹⁵⁾。

広井(1999)では、福祉国家を租税中心で平等志向である「普遍主義モデル」、社会保険中心で所得比例的な給付である「社会保険モデル」、民間保険中心で最低限の国家介入である「市場重視モデル」に分類している。スウェーデンなどの北欧諸国は「普遍主義モデル」に該当し、失業保険に対する国庫負担も大きい。日本の雇用保険に対する国庫負担は、求職者給付(一般求職者給付(基本手当))で1/4、育児休業給付や介護休業給付で1/8となっているものの、2007年の雇用保険改正以降本則の55%(求職者給付では13.75%)と縮小している。また、2017年と2020年には、失業等給付にかかる保険料、国庫負担を時限的に引き下げることとなった。求職者支援制度については、1/2の負担となっているが、就職促進給付・教育訓練給付・雇用保険二事業など国庫負担が無い制度もある。費用と便益の関係から、受給者個人に便益が帰属する、もしくは、社会全体の便益につながるかどうかで国庫負担の在り方は変わってくるのではないだろうか[高橋

2017b]。

(3) 教育訓練制度について

表1は、社会支出の国際比較を示したものである。日本の社会支出の対GDP比は、2019年度では、イギリスよりも大きく、フランス、ドイツ、スウェーデン、アメリカと比較すると小さくなっている。なお、2020年度では、25.46%に増加している[国立社会保障・人口問題研究所2022]¹⁶⁾。図1は、2019年度までの日本における積極的労働市場政策への支出額を示したものである。2020年度については、40,202億円と積極的労働市場政策に関する支出が大幅に増加、雇用調整助成金の支給増加の影響で社会保障給付費も増加した。ただし、積極的労働市場政策に対する支出は、リーマン・ショック直後の2009年度に一時的に急増したものの、デンマークやスウェーデンとは長年格差があり、人的資本投資に関する支出の少なさが問題となってきた。

ただし、日本の職業・教育訓練制度については、公共・民間を通じ様々な制度が整備されている¹⁷⁾。公共教育訓練は独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が実施しており、高卒者向けの高度職業訓練施設・職業能力開発校、在職者・離職者向けの職業能力開発促進センターをはじめ多くの公共職業訓練施設が設置されているが、公共職業訓練への認知度は高いとはいえず、公共職業訓練の手続きは公共職業安定所が公共職業紹介や雇用保険業務とともに一元的に行っているが、利用者からみて制度内容やアクセスの方法が分かりにくいとの指摘もある[藤川2008]¹⁸⁾。国・都道府県が行う離職者訓練の対象者はハローワークの求職者であり実質無料であるが、在職者訓練は有料(都道府県によっては無料の場合もある)で訓練の期間も短く、あくまで離職者を対象とした職業訓練が中心である。民間の職業訓練は各企業におけるOJTが中心に実施しているが、職業訓練の内容が各企業のニーズによるもので、外部市場でそのスキルが生かされにくいという問題がある。加えて、非正規雇用に対する職業訓

表 1 社会支出の国際比較

社会支出	日本 (2019 年度)	イギリス (2018 年度)	アメリカ (2018 年度)	スウェーデン	ドイツ	フランス
対 GDP 比	22.95%	20.51%	24.13%	25.47%	27.63%	31.51%

出所：国立社会保障・人口問題研究所（2022）をもとに筆者作成

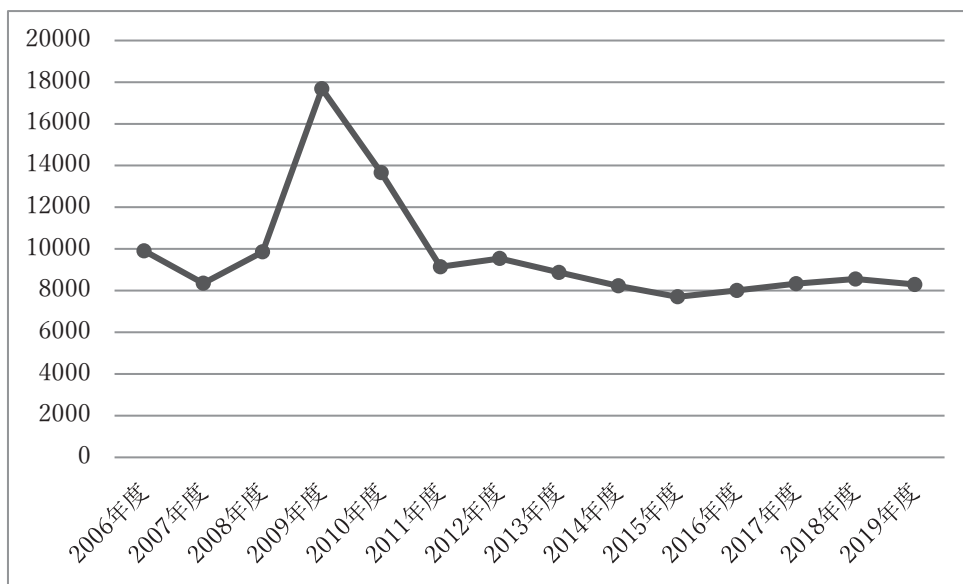


図 1 日本における積極的労働市場政策への支出額（億円）

出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（平成 24 年度～令和 2 年度）」をもとに筆者作成

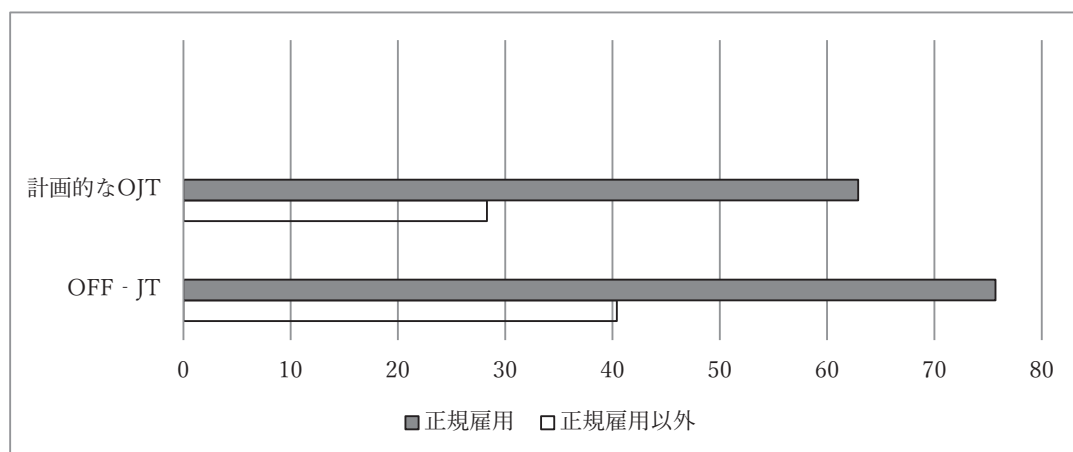


図 2 非正規雇用の教育訓練の実施状況（単位：％）

出所：厚生労働省「能力開発基本調査（2018 年）」をもとに筆者作成

練を行っている事業所は正規雇用に対して職業訓練を行っている事業所の半数以下となっている。さらにOFF-JTに絞ってみると、OJTに比べ正規・非正規間の職業訓練の格差は歴然としている¹⁹⁾。

また、日本の雇用保険制度における教育訓練給付は、労働者の主体的な能力開発の取組みを支援するため、教育訓練受講に支払った費用の一部を支給するとともに、雇用の安定と再就職の促進を図ることが目的とされている²⁰⁾。図3は教育訓練給付の男女別の受給者数の推移である。受給者数については、女性のほうが多い傾向にあったが、2014年以降は男性と同じ程度、もしくは少なくなっている。特に、2014年の雇用保険法改正からは、給付を受講費用の2割から4割に引き上げ、資格取得等で就職に結びついた場合には、受講費用の2割を追加的に給付することとなった。さらに、2017年の雇用保険法改正では、給付を受講費用の5割に引き上げるなど、制度の拡充が顕著となっている。ただし、教育訓練給付についても問題点が指摘されており、阿部・黒沢・戸田（2004）は、制度自体

の問題に言及し、指定講座の選定とその内容や実績情報の開示方法が不明確である点を問題視していた。樋口・川出（2003）では、教育訓練給付において、職業とは密接に関連しているとは思われない講座が選択される場合が多く、個人が自由に講座を選択できるとなると、その傾向はさらに強まると指摘、講座の指定は講座ごとの成果に応じて行なわれるべきとしている。一方で、藤本（2011）においては、教育訓練コースの品質維持・向上に向けた取り組みは、教育訓練給付制度指定講座を実施している組織の方が、実施していない組織より進んでいることを指摘しており、理由として、教育訓練給付制度指定講座を実施している組織においては、制度適用の申請を行ったり、制度対象となるコース・講座の運営状況について政策当局に報告する過程でそのような体制が組織内に整っていくことを挙げている。高橋（2016）では、在職者の職業・教育訓練への直接的な補助政策として、フランス・ドイツ・イギリスの諸制度と比較し、これらの国では、労働力の流動化・高度化を促す労働市場政策もしくは、国民全体に

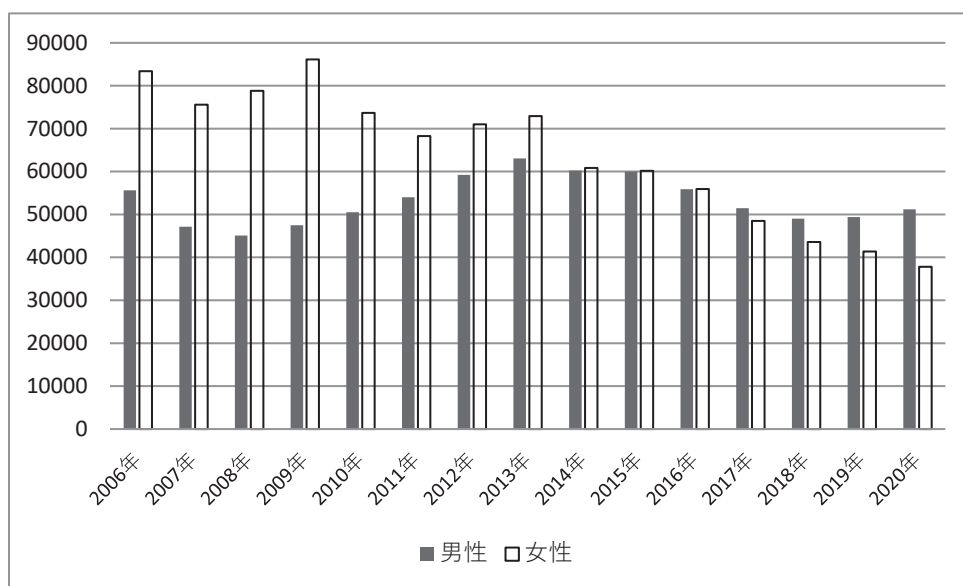


図3 教育訓練給付（一般教育訓練給付）受給者数（単位：人）

出所：厚生労働省「職業安定分科会雇用保険部会第126回資料（2018年）」および「職業安定分科会雇用保険部会第158回資料（2021年）」をもとに筆者作成

対する普遍的な生涯教育としての要素がある点を指摘、日本の教育訓練給付制度は、受講費用の一部負担にとどまっており、雇用保険制度の範疇で行っている点では、これらの国々に比べ制度的な限界があると指摘している²¹⁾。さらに、高橋（2021a）では、非正規雇用から正規雇用への移行要因について、パネルデータを用いて検証しており、教育訓練給付制度を利用している場合、正規雇用への移行が促進されていることなどを指摘している。前述の先行研究では、医療・福祉関係の業種で、正規雇用への移行が進んでいることが指摘されており、積極的労働市場政策構築の観点からも、能力開発機会が乏しいとされる若年の非正規雇用に対する人的資本投資や、需要が高まる医療・福祉分野での人材育成や技能形成も重要となるのではないかと²²⁾。この点では、教育訓練給付の役割も増すと考えられる。

5. まとめ

フレキシキュリティ・アプローチについて、デンマークやスウェーデンにおいても、問題点が指摘されているが、日本においては、不本意型の非正規雇用の増加や、非正規雇用から正規雇用への労働移動が活発ではない点から、"flexibility"の導入によって労働市場の二極化が進む可能性がある。日本においては、労働市場の変化に対応できる"security"の構築が必要であり、雇用保険制度や教育訓練など雇用セーフティネットの拡充が必要である。特に、雇用保険制度は「消極的労働市場政策」であると同時に「積極的労働市場政策」の基盤となり得る制度とも考えられるが、雇用保険制度に対する国庫負担は大きいとは言えない。また、受給期間の問題に加え、長期的失業者や非正規雇用、マルチジョブホルダーの制度からの排除、自己都合退職者の給付制限期間の長さなどの問題点も抱えてきた。一方で、労働市場では、非正規雇用と正規雇用との待遇面での格差が問題となり、その解消策の一つとして、非正規雇用から正規

雇用への移行についての研究が進んできた。本稿では、積極的労働市場政策の要素を持つ制度として、教育訓練給付を紹介したが、在職者も対象としており、能力開発の機会が乏しい非正規雇用への人的資本投資としても期待できるのではないかと。加えて、ハローワークによる職業紹介や、ジョブカフェの設置など、非正規雇用の雇用の保護や正規雇用への転職を後押しする政策的なサポートも重要となろう。さらに、積極的労働市場政策構築の観点からも、所得保障に加えて、雇用保険制度が有する能力開発や雇用維持の役割の拡充によって、ワーキングプア解消の道筋となることが求められる。

注

- 1) 日本においては、2005年ごろから研究が進んでいるが、嶋内（2011）や菅沼（2011）などが挙げられる。岩田（2010）では、「新たな日本型フレキシキュリティ・モデル」の柱として、①企業内訓練と密接な連携を取りながら弾力的で充実した企業外での人材育成システム、②非正規雇用等が社会から排除されない安心感のあり、効率的なセーフティネットの構築などを挙げている。また、「フレキシキュリティ」と記述する文献も少なからずあることには留意したい。
- 2) 「ワークフェア」という類似の政策用語が用いられることもあるが、こちらはアメリカ発祥の公的扶助の削減と就労の強制を目的とした政策となる。中村（2019）は、アクティベーションは、「積極的労働市場政策」、「ワークフェア」、「福祉から就労へ」といった類似の政策用語を彷彿とさせ、EUにおいては「社会的包摂」の観念とも関連づけられるにいたったため、その輪郭が不明瞭になっていることは否めないと指摘している。
- 3) ケインジアン福祉国家からシュンペーター的ワークフェア国家への転換とも呼ばれる。教育や職業訓練等の形で人々の能力を開発し、伸ばすことに長期的観点から投資を行う国家は、「社会的投資国家」と呼ばれる〔宮本・諸富 2011〕。
- 4) 具体的には①柔軟かつ信頼できる労使協定の

- 確立, ②労働者の就労可能性を高める包括的な生涯教育, ③失業から就業への移動を促進する効果的な積極的労働市場政策, ④現代に適応した社会保障制度(所得保障・就労促進・労働市場の柔軟性が連携した)の4つの要素から構成される[Commission of the European Communities 2007].
- 5) 社会保険や公的扶助を通じ事後的に貧困救済を図る社会保障を「殻の保障」と呼ぶのに対し、スウェーデンのように訓練・教育によって人的資本を拡充し貧困を未然に防ぐ社会保障を「翼の保障」と呼ぶ[宮本 2009].
- 6) 正規雇用・非正規雇用の均等待遇が期待されるが、この均等処遇を導入している EU でさえも、正規雇用・非正規雇用の間で 10～20%の賃金格差が存在するとの指摘もある[鈴木 2009].
- 7) 長期失業率の割合を見ると、2012 年では、デンマークが 2.2%, スウェーデンが 1.4% と OECD 平均を下回っている.
- 8) 若森 (2013) では、雇用保障に重点を置いたデンマークよりも職保障に重点を置いたドイツの方が、不況期にはその効果を発揮していたことを指摘している.
- 9) 特に、日本においては、景気変動と非正規雇用の増加は大きく関連しており、1997 年の金融システム危機や、2008 年のリーマン・ショックでは、非正規雇用の雇用への影響が大きかったといえる[内閣府政策統括官室 2008]. 2013 年 5 月の産業競争力会議では労働市場の流動性を高めるため、解雇ルールの見直しが提起され、過去の判例で縛られたルールを労働契約法で明記し、再就職支援金を労働者に支払うことを条件に解雇できる法改正が求められた.
- 0) 駒村 (2011) は、日本の雇用システムにおいて、被雇用者は学卒後安定的な雇用が保障され、雇用者にとっては長期的な企業内訓練によって「企業特殊人的資本」を形成、長期的な運命共同体として高い忠誠心を持った労働力を確保することにつながったと指摘する。しかし、こうした雇用システムの下では流動性・柔軟性は低く、一度労働市場から外れれば、軌道修正が困難といった一面も持っていた.
- 1) バブル崩壊後では外部労働市場の数量的柔軟性に頼っているため、非正規雇用の利用が増大したと考えられる[Bredgaard and Larsen 2007].
- 2) 橘木 (1984) は、失業給付の満期受給者の多さから、失業給付期間の延長が、失業期間を長期化する可能性を指摘している。一方で、小原 (2000) においては、失業給付の受給は、失業期間を長引かせる影響を持つが、その影響は 3 か月までの限定的なものであると指摘している.
- 3) 雇用保険に関する研究では、モラルハザードの問題を扱ったものも多い。代表的な研究を紹介すると、大竹 (1987) や水野 (1992) では失業給付と失業率の関係を理論的に分析し、明確な相関関係は確認できないと指摘している。Pedersen and Westergaard-Nielsen (1993) は、失業保険制度が手厚くないアメリカ、イギリス(アングロサクソン諸国)に比べ、失業保険制度が手厚いドイツ・オランダ(大陸ヨーロッパ)や北欧諸国の方が、失業保険制度の負の効果が確認できないという興味深い研究成果を出している[高橋 2017a, 2017b]. また、Lancaster and Nickell (1980) が、失業保険制度の存在が失業率を高め、失業期間を長期化させているとしていると指摘、Van Ours and Vodopivec (2006) では、受給額が高いと就職確率が下がり、給付期間が切れる間近で就職確率が上がることを指摘するなど、海外の研究は概ね失業給付におけるモラルハザードを確認している.
- 4) 戦前の失業保険構想は加瀬 (2006)、失業保険法については菅沼 (1992)、雇用保険法改正の詳細については、濱口 (2010) を参照.
- 5) 2022 年には、65 歳以上を対象とした雇用保険マルチジョブホルダー制度が設けられた.
- 6) OECD の社会支出は、住宅関連の支出を含むなど日本の社会保障関係費よりも広い概念である。数値は OECD Social Expenditure Database による.
- 7) 近年、職業訓練の民間委託が拡大したが、黒澤・佛石 (2012) においては、①委託による訓練は能開施設で行う訓練よりも効果が低い、②企業実習を組み込んだ訓練は組み込まない訓

練と比べても期待されるほどの効果を発揮していないと指摘している。要因としては訓練カリキュラムや指導方法、就職支援などに係るノウハウの差が考えられ、単に「官」から「民」への移行ではなくノウハウの共有など委託の仕組みを考える必要があるとしている。

- 8) 2011 年 10 月 1 日独立行政法人雇用・能力開発機構が廃止された。
- 9) 2008 年 4 月からジョブ・カード制度が始まったが、これは正社員経験が少ない労働者が正社員となることを目指して、ジョブ・カードによるキャリア・コンサルティングを通じ、企業実習 (OJT) と座学 (OFF-JT) を組み合わせた職業能力形成プログラムを受講し、訓練実施企業から評価シートの交付を受け、ジョブ・カードに取りまとめて就職活動やキャリア形成に活用する制度である。職業能力形成プログラムの有期実習型訓練、または実践型人材養成システムを実施する企業に対してキャリア形成促進助成金が適用され、実習時間に応じた助成や訓練期間中に支払った賃金、座学に要した経費などの一部が助成される。さらには、職業訓練中の者に対し、条件により生活保障のための給付金を受けられる制度がある。メリットとしては、正社員への就職の機会が開けること、フリーター・子育て終了後の女性など職業能力形成機会に乏しい対象者にとっては職業訓練の機会が得られるといった点が挙げられる。
- 20) 制度が新設された 1998 年は、雇用情勢のみならず、雇用保険財政にとっても赤字に直面した大きな局面であった。背景には、失業の事後的な救済に加え、失業の未然防止や、在職者も含めた被保険者の主体的な能力開発の取組みを支援し、雇用の安定と再就職の促進を図るという政策的な意図がある。加えて、この時期は職業訓練制度においても民間教育機関への委託が進み始めており、職業・教育訓練制度の「民営化」の流れも影響していたと考えられる。
- 2) フランス・ドイツの職業・教育訓練制度においては、①労働者のスキルアップを目指す訓練、②長期失業者や再教育が必要な労働者への訓練の二重構造となっているが、イギリス

においては後者に比重がかかっている [労働政策研究・研修機構 2009]。日本の教育訓練給付制度については、明確な区分は見られないが、2014 年度の雇用保険法改正によって、キャリア・コンサルティングを実施し、資格取得のための訓練や企業と連携した実践的なプログラムを実施されることや、企業内の中堅職員が中核人材としてのキャリアアップを目指すような訓練も想定されることから、①労働者のスキルアップを目指す訓練に比重がかかる可能性もある [高橋 2016]。ただし、阿部・黒澤・戸田 (2004) が指摘するように、ワープロ・簿記など基本的な技能向上を目指す講座も多数存在することには留意すべきである。

- 22) 一方で、スウェーデンには、Yrkeshögskolan (YH) という制度がある。国家が費用を負担し、様々な教育機関と使用者が連携して労働市場の需要に応える職業・教育訓練を提供することを促す制度である [両角 2012]。若年労働者に対する職業・教育訓練や早期就職の促進を考える上でも重要な制度と考えられる。

参考文献

- 阿部正浩・黒澤昌子・戸田淳二 (2004) 「資格と一般教育訓練の有効性」RIETI Discussion Paper Series 04-J-028.
- 岩田克彦 (2010) 「改革が進む欧州各国の職業教育訓練と日本—日本においても職業教育訓練の総合的強化が急務」『日本労働研究雑誌』595, pp54-67.
- 埋橋孝文 (2010) 「3 層のセーフティネットから 4 層のセーフティネットへ」埋橋孝文編『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言』第 6 章、連合総合生活開発研究所。
- 大竹文雄 (1987) 「失業と雇用保険制度」『The Economic Studies Quarterly』38 (3), pp245-257.
- 加瀬和俊 (2006) 「戦前日本の失業保険構想」『社会科学研究』58 (1), pp125-155.
- 黒澤昌子・佛石圭介 (2012) 「公共職業訓練の実施主体、方式等についての考察—離職者訓練をとりあげて」『日本労働研究雑誌』618, pp16-

- 34.
- 厚生労働省(2012)「貧困・格差の現状と分厚い中間層の復活に向けた課題」『平成24年版労働経済の分析－貧困格差の現状と分厚い中間層復活に向けた課題－』第2章.
- 厚生労働省(2013)「労働市場における人材確保・育成の変化」『平成25年版労働経済の分析－構造変化の中での雇用・人材と働き方－』第3章.
- 国立社会保障・人口問題研究所(2022)「令和2年度社会保障費用統計」(<https://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-R02/R02-houdougaiyou.pdf>) (2023年5月25日アクセス)
- 小杉礼子(2010)「非正規雇用からのキャリア形成－登用を含めた正社員への移行の規定要因分析から」『日本労働研究雑誌』602, pp50-59.
- 小原美紀(2000)「失業給付は失業を長期化させるか?」『季刊社会保障研究』36(3), pp365-377.
- 駒村康平(2011)「社会保障システムの再構築に向けて－社会保障・税一体改革と新しい社会・経済システムの構想」『生活福祉研究』77, pp1-11.
- 酒井正(2012)「雇用保険の受給者割合はなぜ低下してきたのか」IPSS Discussion Paper Series, No.2011-J02.
- 四方理人(2011)「非正規雇用は「行き止まり」か?－労働市場の規制と正規雇用への移行－」『日本労働研究雑誌』608, pp88-102.
- 嶋内健(2011)「社会的包摂としてのアクティベーション政策の意義と限界」『立命館産業社会論集』47(1), pp173-194.
- 嶋内健(2021)「雇用保険と職業訓練－給付なき労働市場政策の内実」櫻井純理編著『どうする日本の労働政策』第15章, ミネルヴァ書房.
- 菅沼隆(1992)「日本における失業保険の成立過程－戦後日本の社会保険思想の原点－3」『社会科学研究』44(3), pp65-119.
- 菅沼隆(2011)「デンマークの失業保険－失業金庫とフレキシキュリティ」『立教経済学研究』64(3), pp1-21.
- 鈴木尊紘(2009)「フランスにおけるフレキシキュリティ法制－労働市場の柔軟性と安定性を確保するヨーロッパの取り組み」『外国の立法』240, pp196-224 ページ.
- 高橋勇介(2016)「教育訓練給付の効果と課題－雇用保険制度の失業防止・能力開発機能－」『財政と公共政策』38(1), pp41-51.
- 高橋勇介(2017a)「雇用保険制度における制度設計のありかたと今後の展望－非正規雇用の排除の問題を中心に－」『財政と公共政策』39(1), pp56-64.
- 高橋勇介(2017b)「雇用保険の財政運営－対象の多様化と国庫負担問題を中心に－」『経済論叢』191(3), pp67-82.
- 高橋勇介(2018)「ワーキングプアに対する雇用セーフティネットの機能不全とその克服－雇用保険を中心に－」『貧困研究』21, pp38-46.
- 高橋勇介(2019)「非正規雇用から正規雇用への移行とその要因」『経済政策ジャーナル』15(2), pp73-84.
- 高橋勇介(2021a)「パネルデータから見た非正規雇用の現状と正規雇用への転換」『経済政策ジャーナル』17(2), pp1-12.
- 高橋勇介(2021b)「経済社会の変動と非正規雇用の問題－社会保障の問題について－」『季刊個人金融』2021年夏号, pp97-106.
- 高橋勇介(2022)「労働市場における正規雇用への移行とその背景－初職と転職経路に着目して－」『経済政策ジャーナル』19(1), pp17-29.
- 橋本俊詔(1984)「失業期間の計測と国際比較」小池和男編『現代の失業』第4章, 同文館.
- 内閣府政策統括官室(2008)「不透明感高まる家計部門」『平成20年度日本経済2008』第3章.
- 中村健吾(2019)「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』713, pp4-16.
- 濱口桂一郎(2010)『労働市場のセーフティネット』労働政策レポートVol.7, 労働政策研究・研修機構.
- 樋口美雄・川出真清(2003)「個人のキャリア形成に対する企業と行政の支援」財務省財務総合政策研究所研究部PRI Discussion Paper Series, No.03A-03.
- 樋口美雄・石井加代子・佐藤一磨(2011)「貧困と就業－ワーキングプア解消に向けた有効策の検討－」鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編

- 著『非正規雇用改革－日本の働き方をいかに変えるか－』第8章, 日本評論社.
- 広井良典 (1999)『日本の社会保障』岩波新書.
- 藤川恵子 (2008)「日本版フレキシキュリティ構築への課題－転職と多様な働き方を支援する労働市場政策」『Work Review』3 (15), pp1-14.
- 藤本真 (2010)「社会人を対象とした教育訓練活動・事業の運営と品質管理」『Business Labor Trend』2010年10月号, pp40-45.
- 水野朝夫 (1992)『日本の失業行動』中央大学出版部.
- 宮寺由佳 (2008)「スウェーデンにおける就労と福祉－アクティベーションからワークフェアへの変容」『外国の立法』236, pp102-114.
- 宮本章史・諸富徹 (2011)『『社会的投資国家』の経済思想－スウェーデンにおける積極的労働市場政策の思想的系譜－』『思想』1047, pp7-31.
- 宮本太郎 (2004)「ワークフェア改革とその対案－新しい連携へ?」『海外社会保障研究』147, pp29-40.
- 宮本太郎 (2009)『生活保障－排除しない社会へ－』岩波新書.
- 宮本太郎 (2008)『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣.
- 両角道代 (2012)「スウェーデンにおける若年者雇用と職業能力開発－高等職業教育 (YH) を中心に」『日本労働研究雑誌』619, pp54-63.
- 山田篤裕 (2015)「失業－雇用保険, 能力開発と雇用保護法制」駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・丸山桂編著『社会政策－福祉と労働の経済学－』第8章, 有斐閣アルマ.
- 山本勲 (2011)「非正規労働者の希望と現実－不本意型非正規雇用の実態」鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編著『非正規雇用改革－日本の働き方をいかに変えるか－』第4章, 日本評論社.
- 労働政策研究・研修機構 (2009)「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査－」労働政策研究・研修機構 JILPT 資料シリーズ No57.
- 労働政策研究・研修機構 (2014a)『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状②－平成24年版「就業構造基本調査」より－』資料シリーズ No.144.
- 労働政策研究・研修機構 (2014b)『多様な就業形態と人材ポートフォリオに関する実態調査 (事業所調査・従業員調査)』調査シリーズ No.134.
- 労働政策研究・研修機構 (2015)『日本人の職業キャリアと働き方－JILPT「職業キャリアと働き方に関するアンケート」調査結果より－』調査シリーズ No.143.
- 労働政策研究・研修機構 (2016)『壮年期の正社員転換－JILPT「5年前と現在の仕事と生活に関するアンケート」調査結果より－』調査シリーズ No.160.
- 若森章孝 (2013)『新自由主義・国家・フレキシキュリティの最前線－グローバル化時代の政治経済学』晃洋書房.
- Bredgaard, Thomas and F. Larsen (2007) *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Aalborg University Press.
- Commission of the European Communities (2007) "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security," *COM (2007) 359 final*.
- Freeman, R. B., R. Topel, and B. Swedenborg (1997) "Introduction" Freeman, R. B., R. Topel, and B. Swedenborg (eds). *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, The University of Chicago Press.
- Jensen, P. H. (1999) "Activation of the Unemployed in Denmark since the early 1990's: Welfare or Workfare," *CCWS Working Paper No.1*, Aalborg University Press.
- Lancaster, T. and. S. J. Nickell (1980) "The Analysis of Re-Employment Probabilities for the Unemployed," *Journal of Royal Statistical Society*, 143, pp141-165.
- Madsen P. K. (2010) "Against the Wind: Danish Flexicurity and the Crisis," *Paper Presented at the 9th European Congress of IIPA*, pp28-30.
- OECD (2006) *Employment Outlook 2006*,

- OECD Publishing. (樋口美雄監訳 (2007) 『世界の労働市場改革 OECD 新雇用戦略』 明石書店.)
- Ono Hiroshi (2010) "Lifetime Employment in Japan: Concepts and Measurements," *Journal of the Japanese and International Economies*, 24 (1), pp1-27.
- Pedersen, P. J. and N. Westergaard-Nielsen (1993) "Unemployment: A Review of the Evidence from Panel Data," *OECD Economic Studies*, 20, pp65-114.
- Tangian, A. (2010) "Not for Bad Weather: Flexicurity Challenged by Crisis," *ETU Policy Brief*, Issue3.
- Van Ours, J. C. and M. Vodopivec (2006) "How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Entitlement Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment," *Journal of Labor Economics*, 24 (2), pp351-378.
- Wilthagen, T. and F. Tros (2004) "The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets," *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10 (2), pp166-186.