

特集

特集2 リーマン危機後の先進国における社会保障政策・労働市場政策の進展 コメント・報告「積極的労働市場政策構築と日本の社会保障制度の展望」

高橋 勇 介（京都大学大学院経済学研究科）

京都大学大学院高橋勇介です。コメントを担当いたしますが、今回は、お二人の先生のご報告に関連した私なりの報告をさせていただき、最後に議論したい点を挙げさせていただきたいと思います。

中村先生から、フレキシキュリティ・アプローチについてご報告がありましたが、日本においては2005年辺りから研究が進んでおり、非常に関心が集まっている政策です。フレキシキュリティ・アプローチは、活発な労働移動と手厚い社会保障・積極的労働市場政策の補完関係から成り立っています。なお、手厚い社会保障というのは社会扶助ではありません。レーン・メイドナーモデル、すなわち、働かない者には保障はしないという原則が貫かれております。このような原則の下では、失業給付自体が積極的労働市場政策の一部になっていると解釈できます。また、スウェーデンでは、「殻の保障」から「翼の保障」への転換、すなわち、失業させないための職業・教育訓練制度の充実が図られつつあります。しかし、デンマークとスウェーデンにおいても、社会保障と積極的労働市場政策の縮小など、不況期におけるフレキシキュリティ・アプローチの問題点が浮き彫りとなっており、労働市場の柔軟性によって、非正規雇用や長期的失業者が増加しているのではないかと指摘されています。もちろん、デンマーク

やスウェーデンにおける社会保障の手厚さと長期的失業者の割合の低さはEUの中でも着目されている点は、留意すべきかと思いますが、

なお、積極的労働市場政策というとデンマーク、スウェーデンばかりが目につくのですが、特にフランス、ドイツなどを見てみると、労働力の流動化・高度化を促す労働市場政策として、在職者に対する職業・教育訓練が重要視されています。すなわち、ケインズ型の雇用創出政策から「社会的投資国家」への転換です。失業の事後的な救済のみならず、人的資本投資や失業の未然防止が重要視されています。

さて、日本においてはどうか。日本においては、労働市場の柔軟性を求める意見が政府や研究者の中にも見られますが、非正規雇用の増大などを鑑みると、やはり、社会保障の整備と積極的労働市場政策の構築が最優先であるというのが私の考えです。日本における、社会保障の整備と積極的労働市場政策の構築を議論する上で、「社会保障の財源」、「正規・非正規間の格差」、「在職者向けの職業・教育訓練と雇用維持制度の整備」という3つの論点を挙げました。

特にこの三つの問題を議論する上で、日本の雇用保険制度のありかたに着目致しました。久本先生がお話になりましたが、日本の

雇用保険制度は失業等給付と、雇用継続給付や教育訓練給付等々、さまざまな制度が付随しております。失業等給付というのは明らかに消極的労働市場政策ですが、一方で積極的労働市場政策構築には不可欠だと考えています。もう一つ、教育訓練給付制度と雇用保険二事業は、積極的労働市場政策の要素を持つ制度と考えられます。日本の社会保障と積極的労働市場政策に対する支出の小ささは問題となっておりますが、雇用保険事業の財源の問題、特に、雇用保険制度の国庫負担をどうすべきか（あくまで保険事業であるのか、北欧並みに手厚い国庫負担をするのか）が議論となります。また、雇用保険制度においては、セーフティネットとしての機能拡充について、正規・非正規間の格差が非常に問題となっておりますが、これも議論として扱います。

失業の未然防止と雇用継続に関わる給付や、事業の役割と今後の展望ということで、この制度はいろいろあるのですが、久本先生のご報告にもありました、教育訓練給付制度と雇用保険二事業の二つに着目しました。その基準としましては、在職者の職業・教育訓練、雇用維持に対する直接的責任、ないし間接的な補助制度としての役割が強いからです。

財源の問題について触れたいのですが、特に国庫負担の議論を整理したいと思います。雇用保険制度自体が戦後できたものですが、戦前にも雇用保険構想はありました。憲政会内閣のとき、1920年と1921年に帝国議会で発案されたのですが、結局成立しませんでした。背景には、失業者に対して金品を与えることは怠惰を助長させるという政府内の意見や、負担を強いられることに対する財界の反

発がありました。特に注目すべきは、憲政会内閣の法案というのは、財源は労使折半と国庫負担で3分割するという考えが根底にあったわけです。1947年によりやく「失業保険法」ができましたが、これは戦後のインフレ不況への対応でした。ここで、組合管理方式にするのか、国営方式にするのかという論争がありました。結局国営方式が勝ちました。

賀川豊彦案と厚生省案の二つが存在しましたが、両方とも国庫負担は3分の1（労使折半と国庫負担）で共通しており、前者には「相互互助的精神」という文言も用いられていました。1974年の「雇用保険法」になりますと、国庫負担は4分の1になりました。1994年以降は雇用保険財政が赤字となりましたが、ここで国庫負担を上げるよりは、保険料率を引き上げて対応したわけです。2007年度以降は国庫負担の引き下げが行われ、本則の55%（13.75%）になりました。ここで問題となったのは、国庫負担を廃止してしまうかどうか。失業というリスクに備えた雇用保険事業なのか、それとも経済雇用政策の一環で行うべきなのか。ここは議論の中核だと思います。

失業保険の起源は、19世紀のヨーロッパにおいて労働組合が所属組合員に失業給付を支給する制度でした。1901年にベルギーのアントワープで設立された制度を始め、失業保険基金に国の補助金が交付されるようになりました。日本においては第2次世界大戦後の成立であり、もともと民間からできたものでもありませんし、後発的だったわけです。デンマークとスウェーデンはアントワープ方式に手厚い国庫負担、フランス、ドイツは労使折半の保険事業と、国庫負担による失業扶助制度と財源

が明確に分けられていますし、アメリカは連邦と州の失業保険税が財源となっていますが、事業主負担の目的税とも考えられます。

日本はどうすればいいのかというと、特定の率を決めるのではなくて、デンマーク、スウェーデンのように保険料率で補えない部分の補填、もしくは、フランス、ドイツのように保険事業として運営し、失業扶助の導入を検討するなどの方法が考えられます。2011年に求職者支援制度が新設されたので、日本においてはフランス、ドイツ型の制度が示唆になるのではないかと思います。私の考えです。小倉波子先生も著書の中で、日本の雇用保険料率の低さを指摘し、国庫負担を原則廃止し、保険料率引き上げで対応することで、失業の社会的費用が明確化するとし、フランス・ドイツが「失業扶助制度」を別途に設けていることに着目していますね。また、スウェーデンの労働市場保険料であったり、アメリカ失業保険税のように、財源を目的税化する、特に、日本の社会保障において、目的税というのは非常に重要なのではないかと思います。

正規・非正規間の格差の問題ですが、失業保険制度の時代というのは、一律に6カ月の被保険者期間で180日の給付でした。となると、家計補助的労働者（季節労働者や女子労働者）の濫用が目立ってしまいました。そこで雇用保険制度は年齢・被保険者期間・離職理由など、給付条件の段階化が図られたことに加え、短時間労働者の扱いが幾度と議論されました。具体的には、2009年に至るまで、さまざまな短期労働者のカテゴリーの変更が行われました。最終的には所定労働時間20時間以上、フルタイム労働者の時間が40時

間なので、フルタイムの半分以上の労働が短時間労働者となったわけです。ところが、雇用保険の適用条件として、1年以上の雇用見込みという条件が付加されました。2007年度以降は一般被保険者に統合され、週所定労働時間が2分の1からフルタイム未満の労働者にとっては、1年以上の雇用見込みという条件が大きな問題となってしまい、非正規雇用のセーフティネットからの排除が起こってしまったと私は考えています。雇用保険制度の変遷の過程で、短時間労働者を家計補助的労働者として扱い、制度の対象外としたわけです。家計主体的な短時間労働者・非正規労働者の増大に伴う労働市場の変化に制度が対応できなかったのではないのでしょうか。ところが、2009年度の雇用保険法改正以降は、受給条件の緩和が図られています。日本はどうすればよいのかということで、また国際比較になりますが、デンマークにおいては加入形態はフルタイム被保険者、パートタイム被保険者等々に分類されています。

スウェーデンにおいては特にパートタイム、フルタイムの区別は加入において問題となりません。日本においてパートタイム被保険者のカテゴリーを設ける、もしくはフルタイムとのタイム格差を縮小する等々の処置が必要ではないのでしょうか。また、フランスやドイツのような失業扶助制度、スウェーデンにおける基礎保険制度なども参考になります。

最後に、教育訓練給付と雇用保険二事業について、1994以降、雇用保険財政が悪化したにもかかわらず、1994年度に雇用継続給付が新設されるなど、雇用保険事業が拡大されました。理由は、雇用維持、能力開発に係

る制度が失業の未然防止をしてくれるのではないかと期待されたからです。1998年度には、在職者も含めた被保険者の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目的で、教育訓練給付が新設されました。この教育訓練給付金ができただけというのではなく、職業訓練制度についての民間教育機関への委託が進み始めており、職業訓練制度に、ある種の民営化の流れが反映されたわけです。労働者個人に対する職業訓練費用の補助を図った初めての制度であり、企業内での訓練による雇用維持から労働者の個人に対する人的投資や、求職活動支援の重要性が高まる中で、教育訓練給付制度の役割は非常に高いはずでした。

ところが、社会的評価が確立した資格が存在しない分野につきましては、職業能力と密接に関連していないような講座が指定されている可能性や、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が、黒澤晶子先生などから指摘されています。そもそも、八代尚宏先生はこれを雇用保険事業で行うことに対する疑問をお持ちで、これは私もそう思うのですが、教育訓練給付が目指しているところは何なのか、当然、失業というリスクに備えた制度でもありませんし、この制度が失業の未然防止に役立っているのか、少し疑問は残ります。2003年以降、制度の縮小があったものの、2014年になりますと、給付拡充の議論が高まり、教育訓練支援給付金制度創設などの改革も進みました。雇用保険制度の新たな局面といえます。教育訓練休暇制度、在職者の職業・教育訓練の補助政策と見ますと、フランス、ドイツにも類似した制度があります。フランスにおいては教育訓

練休暇制度が存在し、職業・教育訓練のための休暇期間中の賃金（従前賃金の60～100%）を支給するというものです。ドイツにおいては向上教育訓練と再教育訓練が存在します。向上教育訓練というのは熟練工の養成、特に代表的な制度はマイスター制度が存在します。再教育訓練というのは長期失業者、低技能労働者のための教育訓練で賃金が補助される制度です。フランス、ドイツでは、労働者のスキルアップを目指す訓練と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おります。教育訓練給付については、2014年度の改正によって、前者に比重がかかる可能性があります。また、財源の問題といいますと、フランスは労使運営の資金徴収機関が事業主から徴収した資金を利用しており、ドイツは一般財源を利用しています。日本は雇用保険事業内で行っているのも非常に特殊な制度であります。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対する普遍的な生涯教育、もしくはOJTに対する政府の補助政策など、職業・教育訓練にはさまざまな文脈がありますが、教育訓練給付制度を根幹としている理念と目的には、よりいっそうの明確化が必要です。また、雇用保険制度の範疇で行うため、給付規模も小さく、財源、受給者の範囲も限られておりますが、求職者支援制度はその補完とも考えられます。こちら後ほど議論したいと思います。

もう一つ、雇用保険二事業について、特に雇用調整助成金などは不況期に支出の変動が大きいといえます。となりますと、財源が足りない。事業主負担の保険料のみでいいのでしょうか。よく議論になるのは、雇用保険二

事業は、失業というリスクシェアに備えた保険事業の本来の役割を明らかに超えています。

そもそも、事業主が将来のリスクに対して資金を積み立てているわけではありません。一方で、目的税の要素を持ち、リストラ等雇用上の諸問題が企業行動に起因するところも多く、これらの問題解決が事業主にも利益をもたらすために、事業主の保険料のみを原資とし、国庫負担はありません。一般会計の補助、もしくは全額負担という意見もありますが、これは本当に合理的なのでしょうか。特に労働移動支援助成金の根本的、抜本的拡充、雇用調整助成金の縮小等々の改革もなされています。不況期においてはお金が減ってしまうのですが、好況期は逆でお金が余る。では、その余ったときはどうするのかという議論になりますが、後者の事業の変換というのも、一つの政策手段ではないかと思います。

まとめで、雇用保険制度の財政運営につきましては、国庫負担の明確な理念が必要です。日本でいうと、フランス・ドイツ型の財政運営が一番近いのではないのでしょうか。非正規雇用の適用問題につきましては、短時間労働者の定義と被保険者区分の問題がありますが、スウェーデン・デンマーク型の制度がいい示唆ではないのでしょうか。教育訓練給付制度と雇用保険二事業の役割と展望につきましては、積極的労働市場政策の理念を考えますと、制度の持つ意味は大きいはずですが、ところが、制度設計や財政運営については今後の論点となるわけです。

最後になりますが、これらの報告を終えた上で、お二方の先生と議論したい点を幾つか挙げましたが、中村先生のご報告を聞きまし

たら、フレキシキュリティ・アプローチの問題は非常に大きいと思います。

特にデンマークモデルの展開、柔軟性の傾斜ということは問題となっていますが、一方で、中村先生がおっしゃったように、ドイツのワークシェアリングというのが最近注目されています。デンマークモデルが雇用保障であります、ドイツは職保障だと考えます。では、ドイツ型のフレキシキュリティ・アプローチの方がよいのかということを議論しますが、一方で長期失業率の割合はEUの中で最も低く、黄金の三角形の骨格が維持されています。デンマークモデルはデンマークモデルでいい制度ではないかと思うのですが、フレキシキュリティ・アプローチというのは、それぞれ各国に合った制度にした方がいいので、日本においてはどういうフレキシキュリティ・アプローチを導入したらいいのか。これは大きい問題なので、この学会で全て終わるかは分かりません。

さらに、久本先生のお話しに関係し、日本において失業扶助制度を導入する必要があるのか、また、雇用保険二事業の財政運営はどうあるべきかについて議論したいと思います。

特にこれからの展望と財政運営ですが、2010年度にはリーマンショックのせいで雇用保険二事業が赤字になってしまい、失業等給付の積立金から借り入れがなされました。労働保険特別勘定内の雇用勘定で管理されているのですが、失業等給付の積立金と雇用保険二事業の余剰資金というのは財源構成と目的が違います。それらの貸借は本当に財政学上よいのか。好景気のときは雇用保険二事業の財源は余っているが、余っているときどう

すればいいのか、これもちょっと難しい問題かもしれませんが、先生方とお話できたらと思います。

最後に、求職者支援制度は最近できた制度なので、あまり議論になっていないのかなと思います。これらもお話できたらと思います。職業・教育訓練につきましては、日本型デュアルシステムというふうに、官から民への委託が進んでおります。特に黒澤昌子先生の論文を見てみますと、民間委託や企業実習を組み込んだ訓練は、期待されるほどの効果は上げていない点を指摘しています。では、官から民へは行けないのか。こういう点も踏まえて、日本型のデュアルシステムの今後を先生方とお話できたらと思います。

以上でコメントと報告を終えさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

○司会 いま高橋さんから幾つか問題提起がありました。そこで、中村先生・久本先生から、適された課題についての示唆、ないし回答を頂ければ幸いです。

○中村 高橋さんからは、フレキシキュリティに関する問題提起をいただきました。

本来、オランダでフレキシキュリティの概念が提唱されたとき、フレキシキュリティにおける保障（セキュリティ）の中身は、仕事を変える期間内における社会保障であったはずですが、ところが、EUで使われるようになったフレキシキュリティにおける保障の内容は、社会保障というよりは「雇用の保障（employment security）を指すようになっていきます。

欧州委員会は「雇用の保障」と「仕事の保

障（job security）」とを区別します。1つの企業で解雇されても次の職場がすぐ見つかるというのが、雇用の保障です。それは職業紹介事業の充実や職業訓練の機会の提供によって確保されると言われています。他方、仕事の保障とは、1つの職場で働きつづけられることを指します。もともとオランダでは社会保障を意味していたはずだったのが、EUのレベルに行くと雇用の保障のほうに軸足が移っていったのだと思います。

デンマーク・モデルは、たぶん私より高橋さんのほうがよくご存じだと思いますけれども、柔軟性を強める方向に変わっていききました。それによりいかなる結果が生まれたかは、これから注視していく必要があると思います。

ドイツは、典型雇用労働者の労働時間を削減した分を、非典型雇用の労働者で補うことにより、ユーロ危機のあと失業率を上昇させるのではなく、かえって低下させました。ドイツにこれが可能であった背景には、EU加盟国の中でドイツの輸出パフォーマンスが格段に優れているという事情があると思います。ドイツは賃金抑制を続けることで輸出競争力を高めました。通説では、ハルツ改革によって雇用主負担と賃金水準を抑制することができたから、ドイツの国際競争力は伸びたということになっています。私はこの通説に疑問をいだいております。つまり、ハルツ改革というのは労働市場の周辺部を対象にした改革であって、それがドイツ企業の競争力を高める方向に行ったというのは、ちょっと飛躍があると思われるのです。むしろ、労働市場の周辺部だけでなく賃金の上昇が全体として抑制されたせいで経済の競争力が高まっ

た。

かつて、フランスの財務大臣であったC. ラガルド（現IMF専務理事）やルクセンブルクの首相であったJ-C. ユンケル（現欧州委員会委員長）は、ドイツによる賃金ダンピングや近隣窮乏化政策を批判していましたが、2010年頃からドイツ経済が立ち直るにつれて、そうした批判は影を潜めました。それに代わって聞かれるようになったのが、ドイツの経済発展モデルに対する称賛です。しかし、ドイツにおける雇用のパフォーマンスのよさは、けっして他の加盟国には真似ができない。なぜなら、ドイツのパフォーマンスはユーロ圏の内部における構造的な競争力格差の中で可能になったものだからです。経常収支赤字・黒字の問題はたいへい、赤字になっている国のほうに問題がある、構造改革が遅れているというふうには処理されますが、ドイツのように黒字を出している国のほうは内需の抑制と賃金抑制で輸出をどんどん増やします。しかも、ユーロ圏では、他の国が輸出競争力を回復するために通貨を切り下げることがありません。ドイツが一人勝ちをやっているような制度配置がユーロ圏の中でできあがっています。

ところで、久本先生は、日本に失業扶助制度が不在であることの問題点を指摘してされました。雇用保険が第1のセイフティネットであり、生活保護が最後のセイフティネットであるとする、両者の中間にあるセイフティネットとして失業扶助制度があるのが望ましいと、私も思います。ただ、この種の議論は、欧州に失業扶助制度があった頃はやりやすかったのですが、ドイツではハartz改革により失業扶助制度自体がなくなってしまい、

日本でこの制度の創設を提案しにくくなっています。

民主党政権のもとで2011年に設けられた求職者支援制度が、第2のセイフティネットとして位置づけられましたが、これはいろいろな面で使い勝手が悪いという話を聞いています。実際、制度の内容を見てみると、面接に行かなかったら給付は打ち切られるとか、場合によっては自己負担しなければいけないとか、利用しようとする人にとっては使い勝手が悪いようです。もうちょっと使い勝手のいい制度に変えていく必要があるのではないのでしょうか。

○久本 失業扶助制度ということで、いま、中村先生が言われましたけれども、中間の仕組みが必要だろうと思っています。その場合、例えば、生活を支える部分の給付水準をどうするかとか、そのときに、いま使い勝手が悪いというお話がありましたけれども、どうするんだというのを議論すべきで、いまの制度ではおそらく、うまくいかないと思っています。

失業して何もなかったら生活保護をすぐくれるならいいですが、そうではないわけですよ。そうすると、生活保護ももらえないし、失業給付もなし、ある意味ほったらかしなわけであって、果たしてそれでいいのかということです。その間に崖があって、崖に落ちたらどうしようもないという感じになっているので、その制度設計をどうするかというのを踏まえて考える必要があるかと思います。

ドイツのもとと失業給付というのは、失業手当が3分2に対して、失業扶助は1割ぐらい低くて5割ぐらいという感じだったわけですが、それは若干高いのではないかと、私

自身は思っています。

家族の扶養義務とか、議論する必要があると思いますし、いまの制度の使い勝手がいいとは、私はまったく思いません。

つぎに、二事業の展望というところでですけど、これは財政運営の問題で、私は専門ではありませんが、二事業が雇用保険であることによって厚生労働省がかなり裁量的な政策を打つことができることが重要です。目的税とした場合でも、税金としますと財務省の管轄にきつとなります。財務省の管轄になると、いまのように自由な政策を打ちにくくなります。今は補助金の給付の割合なんかも省令で変えられますので、労働市場の変化に迅速に対応できるというよさがあって、それが目的税化すると、対応が手遅れになる可能性が少なくないと思っています。

もちろん、雇用保険の難しさというのは、景気のいいときにはお金はたまるんだけど、景気が悪いとお金が減る。ところが景気が悪いときにものすごくお金がいるということです。

収入と支出の関係が真逆というところで、中長期的に、どういうふうにそれを財政的に、先ほど貸し借りというお話がありましたけれども、ここをどうするのか。いまは補助金は何兆円か余っているのではないかと思います。いまどきこの財政難でお金のないところにそんなお金があるのかみたい、すぐ言われるわけです。

その将来的な読みというのはなかなか難しい。経済的なショックの場合も、何兆円ぐらい積んでおくのがいいのかということも含めて、ある意味で、2年間でリーマンショックのときは1兆円ぐらいぱんとやったわけで

すけれども、それぐらいのものをどこかで持っておく必要があるということだろうと思います。

年金ではありませんが、マーケットが安定していればいいんですけど、非常に不安定だと困る。資本主義はそういうものだと思うんですが、それを前提としたら、危機の時に対応できるゆとりを持っておく必要があると思っています。だから、目的税化に対しては、ややネガティブです。もちろん、使い方に関しては非常に難しく、むしろこれをいかに有効に積極的労働市場政策につなげるかということで、そのプランに頭をひねっているというのが、現場の状況でしょう。

それとの関係で、日本型デュアルシステムというがありますが、ドイツのデュアルシステムをお金を投入してやろうという制度なんですが、こんなもの成功するわけがないというのが、私の当初からの考えです。ドイツの職業訓練システム、社会の在り方と、日本の職業訓練システムの在り方がまったく違う。若年失業の問題解決、先ほど言いましたけれども、日本の問題解決の仕方とドイツの問題解決の仕方は違うので、ドイツから学ぶというのはそれはそれで悪くはないのですが、表面をまねるだけの政策はお金だけ掛かって、おそらく成果は産まないという、初めから失敗が見えていた政策だと思います。

もちろん、失敗はすべて駄目だというのはなくて、どんなものがあるのかを、われわれ議論することが必要であろうと思っています。

○司会 ありがとうございます。それでは、高橋さんから、回答に対するフィードバックをお願いします。

○高橋 確かに、中村先生のおっしゃるように、万能薬となる制度は存在しないと思います。デンマークモデルの限界といいますが、先ほどおっしゃった、ハルツ改革のおかげで競争力がアップしたのではなくて、賃金の減少が大きかったのではないかということで、ドイツモデルを普遍化するということが自体が難しいとなると、それぞれの国に適したフレキシキュリティ・アプローチを築いていくことが大事だと思います。

失業扶助制度につきましては、失業保険と生活保護の中間の仕組みという点で、重要な制度になると思います。

雇用保険二事業につきましては、よく一般財源を用いるべきとの指摘がみられますが、久本先生がおっしゃるように、厚労省の裁量という問題が確かにあると思います。目的税化してしまうと財務省の管轄となって自由性がなくなってしまう点を考えると、事業主負担というのが合理的なのかもしれません。

職業・教育訓練につきましては、日本型デュアルシステムという言葉をよく聞きますが、官から民への委託、すなわち、雇用能力開発機構が廃止になった2008年以降から民間でできることは民間でという傾向が強まっているのかなと思います。ただし、久本先生がおっしゃったように、ドイツのモデルを模したところで、お金は掛かっても成功しないということも考えられます。よって、外国のモデルを模すのみならず、日本独自の制度を構築していくことが重要であると思います。

○司会 ありがとうございます。では、フロアから質問や意見をお願いします。

○会場1 質問はフレキシキュリティに関

してです。もともと自分の理解なので間違っているかもしれないんですが、オランダのフレキシキュリティというものは、言っているようなフレキシキュリティとは違って、職から職への移動というか、一つの企業ではなくて、いろいろな企業を渡り歩くような、そういうフレキシキュリティと思うんです。

オランダの方はどちらかというと、労働時間の柔軟化によるワークシェアに近いようなものだったのではないかなと思っているんですけれども、そういう自分の認識が前提にある質問です。

その場合、ドイツもワークシェアの発想という点で、社会政策として評価されている面がかなりあると思うんですけれども、その場合、オランダのワークシェアがフレキシキュリティと言われたと思うんですが、なぜ、そのフレキシキュリティという言葉が聞かれなくなって、ワークシェアという言葉が残ったのかということをお聞きしたいのと。

日本型フレキシキュリティの議論があったというお話があって、これは久本先生に質問することかもしれないんですけれども、それは何を指すようなものだったのかという、ヨーロッパではやっていたから日本で議論しようという話だったのか、具体的な課題があって、日本型フレキシキュリティを指そうとしたのかということをお聞きしたいです。

○司会 関連してご質問があると思いますので、引き続きあればお願いします。

○会場2 今日の雇用政策ということで、質問の内容が自分の興味になってしまうんですが、私自身、1976年生まれで、ちょうどバ

ブル崩壊の就職氷河期に引っ掛かって、私は大学院志望だったんですが、自分と同世代の人が就職氷河期のきついところに引っ掛かって、同じ年の人で非正規のまま30代後半に差し掛かっている人が多いということで、日本のこの問題というのを今日は何か・・・来させていただいたので、その観点から質問させていただこうと思うのですが。

仕事をしてからの職業訓練で、ちょうどいま、経営学者のドラッガーの本で、これから知識社会なので、知識社会になっていくと知識労働者になっていくので、むしろ就職した人の訓練が必要になってくると。

いままでだったら20歳までに教育を受けたことで一生飯を食っていけたけれども、一生勉強しなければいけない。特に、大学なんかが職業訓練を引き受ける重要性というのが高くなってくだろうと。

久本先生も、大学院の公共政策の大学院をやっている、在職者向けの大学院の教育をされているんですが、一方でポストクの就労問題というのものもあるんですが、それを考えると、在職者向けの教育訓練を大学内で受けて、大学院が生きていく知識というのを教えられるんだったら、逆にポストクの人、例えば社会に役立つような双方向の職業訓練というのできるのではないかと。

そうすることで、例えば、社会人教育ができる大学院教諭も育てられるのではないかなということで、大学院が今後、日本の職業訓練に果たす役割を、久本先生にご意見を伺いたいのですが。

もう1点、私はNPOをやっているんですが、このNPOというのが、実はニートでもない、失業者でもないという中間形態ではな

いかなと。今日の中村先生のお話で、社会的な包摂という言葉で、最初の・・・をやるときに働いているか働いていないかだけではなく、社会との関わりとか社会の一員としての貢献というものがある。

これもまた、ドラッガーなんかが書いてることなんですが、NPOというのは、無給のボランティアスタッフもいて、しかもそれは、無給のボランティアスタッフではなくてマネジメントとして、リーダーの役割もNPOで果たしていて、例えばアメリカだと、そういう人たちが社会に対して貢献しているというやり方があって、一時期日本でもNPOというのが雇用後の担い手として、政府が押していた時期もあります。

実際問題としては、NPOは給料も安いですし、まだまだ未成熟な業界なんですが、例えばこういったNPOとか、社会セクターのボランティア活動というのと職業訓練を結び付けるような発想ということに関して、欧米は日本よりもNPOが進んでいると言われています。

例えば、EUの包摂政策であるところの包摂という観点からいうと、単なる職業訓練、あるいはNPOが職業訓練ができたり、そういう可能性について、もし何かご意見があれば、中村先生、久本先生、両先生からご意見を伺いたいと思います。

○司会 少し大きい質問が出ましたので、1回ここで止めましてご意見を伺いたいと思います。中村先生からお願いします。

○中村 オランダのフレキシキュリティ・モデルは、解雇規制を緩和すると同時に、派遣労働を推進して職の移動をうながすというモデルですね。たとえ期限付きの雇用契約や

派遣労働であってもとりあえず仕事に就いて、次の新しい職場を探してもらうという発想だと思います。

次に、フレキシキュリティがなぜ推奨されなくなったのかという問題です。EUは、フレキシキュリティの推進という政策目標を公式に放棄したわけではありません。ただ、ワーク・シェアリングによるドイツでの「雇用の奇跡」を目の当りにして、かつてのように熱心にフレキシキュリティの普及に取り組むことがなくなったのです。かといって、ワーク・シェアリングがEUの雇用政策のキーワードとしていま一度脚光を浴びているという状態でもないと思います。

次に、職業訓練と社会的包摂におけるNPOの役割という問題です。これはヨーロッパでは、「連帯経済」という概念によって総括され、政府の政策によっても促進されている部門ですね。

たとえば、失業者に対して、ある程度の職場や職業訓練の場を、営利企業でも公的企業でもない協同組合やNPOが提供する。そうした取り組みに対して、各国の政府が、場合によってはEUの欧州社会基金（ESF）が補助金を支給しています。こうした連帯経済の諸セクターは、通常の労働市場で就職するのが当面は困難な人びとを受け入れて、職業訓練の要素をとまなう作業、食堂や小売店での仕事、あるいは社会的な居場所などを提供しています。ヨーロッパではこうした協同組合やNPOなどが、いまでは労働人口の5～6%を雇用していると言われています。

日本でも協同組合事業やNPOが徐々に盛んになってはきていますが、まだヨーロッパの水準には達していません。日本でも、まず

は連帯経済というものを公的に認知して、それに対する奨励措置や補助金を出していく取り組みが必要になるでしょう。

○久本 最初の、日本型フレキシキュリティ。先ほどの日本型デュアルシステムとも関連するんですが、まったく違うものを日本型と名前を付けて言っているようなときがよくあります。だから、私は正直言ってよく分からないとしか言いようがない。何を思っただ日本型と言ったのか、また教えていただきたい。私自体がよく分からない。

何でも日本型とか何とかとか、すぐ流行語を引っ付けて、やるのが日本は大好きなんです。学問的ではないことが多いので、それはいったい何を意味しているのかということをお答えできないなどというのが正直なところですよ。

2番目に、大学院の職業教育の果たす役割ですが、職業人というか、社会人がどういう教育訓練を求めているのか。もしくは、企業がどういう職業教育訓練を求めているのかというところが重要で、日本はどうしても供給側から、こういうのをつくったらどうかと言いますけど、需要がないのに供給だけつくってもだいたい失敗するんです。

需要がどこにあるのか、企業もしくは個人がお金を出して何をやっているかということが一番重要で、そこに即応できるような、それをお金がない人もやれるようなシステムというふうに考えた方が効率的だと思います。

箱物行政でもないですけども、大学も生き残るために何かしなければと、つまり、需要を考えずに供給だけ考えると、ロウスクールでもないですけども、必ず問題が発生するということは見えているわけですが、それ

でも、日本はまたそういうことをやりかねないので、そこは気を付けた方がいいのではないかと、思っています。

キャリアアップしたいと思う個人と企業自体がどういう職業訓練を求めているのか、在職者に対して、そこをしっかりと調べることがまず出発点で、繰り返しになりますけれども、それに対してお金も時間もないからできないという人たちがいっぱいいるわけです。そこに対して何らかの補助をやるという考え方に立たないといけません。なかなかできませんというのが現実です。

もう一つ、NPOに関してですけれども、日本の行政はものすごくたくさん使っています。福祉もそうですけれども、いま日本のNPOというのは行政の下請け機関ではないかという批判すらあるぐらいなんです。

自分のところでやるお金はないんだけど、少し補助金を付けて、行政がやらなければいけない仕事をNPOにやってもらっているというのはたくさんあります。行政がNPOに任している、むしろ増えすぎているようなところがあって、それは本当にいいのかどうかという、本当は本体がやらなければいけないのではないかという議論さえ起こっているというのが現実で、NPOに任せすぎではないかと思います。

きのう、京都府の会議があったんですが、京都は「若者就職支援条例」というのをつくりまして、そこで若者の就職困難者に対するいろいろなサービスみたいなプランを、NPOに手を挙げてもらって、そこに補助金を出して運営してもらう。例えば、設備をつくるのであれば、固定資産税を半分減免するということをやっています。

こういうのはいろいろなところでいっぱいやっていて、行政的な福祉というところもそうですし、職業関係もそうですけれども、NPOに参加させてという状況では、日本では参加させすぎ、安直にやりすぎというのが現状です。

NPOといっても仕事を回さなければいけません。ボランティアでは絶対いけません。当然有給でやらないと暮らしていけないわけですが、そういうふうなところに、むしろ問題があると私は意識しています。

NPOを使ったらというお話がありますが、すでに使いすぎというか、安上がりに使っているということもあって、どう育てていくかという意識の高い人たちがNPO団体をいっぱい持ってやっているんですけれども、すぐNPOに頼るというふうには、見なされています。

お金も毎年あるのではなくて3年だけあるとか、5年だけあるとか、1年だからとか、そんなものばかり来るので非常に不安定な、そういったサービスに対して、行政はすぐ目玉でアピールするような事業でお金をばんと投げるわけなんですけれども、そのお金をどう使うかというのは行政の役割ですが、むしろ使いすぎが問題ではないかという議論をした方がいいのではないかというのが、私の認識です。

○司会 では質疑の第2ラウンドに進みたいと思います。なお、先ほど久本先生から、質問の意味がよく分からないとの発言がありましたので、この点についてから始めたいと思います。

○久本 日本型とは何か。

○会場1 僕自身も日本型のフレキシキュリ

ティーというものがあまり分かっていたわけではなかったんですけれども、先ほどの中村先生のご報告で、日本でもフレキシキュリティーの議論がされたということで、教えてほしかったというのがありました。

○中村 日本版フレキシキュリティにつきましては、そういうものを議論し考案してこういう動きが日本の研究者やシンクタンクの中にあったというだけで、それ以上のものではありません。フレキシキュリティに関するヨーロッパでの議論が低調になるにともない、日本での研究や提言も下火になっていったようです。

○司会 それでは、再度フロアから質疑をお願いします。

○会場3 中村先生にお尋ねしたいことがございます。私自身、社会的包摂というのどのようなものかというのは難しいものだというのは分かっているんですけども。

現在のヨーロッパの流れの中で結局のところ、包摂というものがアクティベーションだったり、フレキシキュリティーだったり、包摂イコールアクティベーションだ、みたいなものとして認識されているのでしょうか。

要は、先生のご報告の中でも、2006年の欧州理事会での包摂への三つの目標の中では、社会への参加ということと、労働市場への参加というのは別に分けていると。だから、欧州理事会の認識としては、社会と包摂というものが必ずしも労働市場への参加一辺倒ではないという認識であるということは、先ほどご紹介いただいたのですけれども。

ただ、そこから月日が流れて現在のヨーロッパのそれぞれの政策の中で、結局のところ、労働市場への参加へと包摂の内容が傾いてい

るのではないか。それがアームストロング氏の指摘の中にもあります、就労アクティベーションをほうふつさせるものになっているのか。

ヨーロッパの議論ではないですけども、宮本太郎先生なんかも包摂する社会というものの話をいろいろと日本でもおっしゃいますけれども、本人は否定されますが、どう見てもアクティベーションにしか見えないようなプランを出されます。

結局のところ、ヨーロッパのいまの認識といますか、EUの中でもそのように包摂というのは位置付けられているのでしょうか。先生のお考えをお聞かせいただけると幸いです。

○司会 もうお一人いかがでしょう。

○会場4 僕は地方財政と地域経済を専門としながら福祉の問題を研究しておりまして、博士論文は生活保護の自立支援プログラムというのを数年前に書きました。

そのときに学んだことは、自治体がどうこれから就労に結び付けて考えていくのかという自立支援プログラムです。2007年のころから国が労働問題を考えるわけではなくて、自治体がどういうふうに労働問題を考えるのか、それも働きたいと思っている人たちの支援ではなくて、働きたくないと思っている人たちにどう労働インセンティブを与えるのかというのがテーマで、北海道から鹿児島の辺りまでケースワーカーさんとヒアリングしていると、生活保護の問題はまず働く気にさせることだというのが問題の1番に、どこでも言われることでした。

ですが、自立支援プログラムがスタートして、多くの自治体でヒアリングをしても、プ

プログラムを組める自治体は存在しないというのが実態で、制度はあるんですが、実際にそれが運用できている自治体はほとんどないということも分かりました。

それは、日ごろのケースワーカーさんの仕事の負担の増加です。特に京都や大阪地区とか新宿とか、大都市圏における貧困の問題は公務員に対する負担が多くなってきている。負担というか、仕事が増えてきているというので、非正規雇用まで使ってケースワーカーさんをやるという時代に入ってきているわけです。

そうすると、先ほどの国の予算だけではなくて、自治体が4分の1の負担を強いられている生活保護なので、これからの自立支援プログラムをちゃんと遂行して、保護率を減らさなければ、もっと地方に負担を増やすぞというプレッシャーを国が掛けていく中で、どういうふうにして自治体が、しかも財源がないところで、先ほどの京都のような大都市圏は財源があるので、いろいろな条例等をつくっていけると思うんですけれども。

県内のある自治体がどうやってやるのか。小さい自治体は県がするとしても、それなりの施策を立てていく。働く気がない人たちにどうやって支援をしていくのかというのは、今日のテーマとはちょっと違うかもしれませんが、自治体施策としてどう取り組むべきなのかというところを教えていただければと思います。

○司会 それでは、頂いた二つ質問について久本先生からお願いします。

○久本 京都は京都府なので県レベルというふうにご理解ください。労働行政はだいたい府とか県レベルが中心にしてやるということ

です。京都の経験しかありませんけれども、京都はそれなりに結構頑張っていると個人的には思っています。

予算がないところをどうするかというのは、なかなか厳しい話なので、そこはどうするかと聞かれるよりは、こういうのはどうかと言っていたいただいた方が、私としてはうれしいです。

働きたくない人は、どのようにして生活を維持しているのかというのが、おそらくポイントになるんだろうと思います。お金がたくさんあって、私は資産が10億円ぐらいあるから働きたくないという人に対して、福祉プログラムをやってよというものもないと思うんです。

働きたくないけれども生活困窮しているという状況はきっとあると思うんです。それはいったいどういうことなのかということですが、どうやって生活を維持しているのか。それから、そこにやっぱり、ジョブパークでもそうですけれども、就職困難者というのは精神的な不安感とか、いろいろそういったものがあって、働きたくないのではなくて精神的に働けない人というのが結構いるので。

体力的にはいけるんだけど精神的に働けないという人たちが、就職支援で決まらなくてどんどん滞留していくんです。働けない人たちばかりどんどんたまっていく状態になって、こういう人たちにどういう施策を取ったらいいのか非常に大きな問題です。

働けない人に無理やり働けと言うのかというのもあります。そこはものすごく難しいと思います。京都の働きたくない人の問題ではなくて、働けない人の問題というのが、いま重要になっているというところですよ。

生活できるなら、私はそんなに問題ではないというのが個人的な感じです。働きたくない人の問題は深刻かなと思っています。生活保護率を下げるという圧力があるのは当たり前のことなのですが、当たり前のように自治体が、特に生活保護率の高い市町村には、ものすごく圧力が強く来るわけです。

それはリアルな問題としてあって、国と地方自治体の財政負担の綱引きがあるわけです。国としてはこれだけ財政赤字だから地方負担を増やそう、国の割合を減らそうとするし、自治体は一生懸命押し戻して、10割負担だろうとやっている。それはあるわけですが、

生活保護の問題をどうするかというのは、また一つ大きなテーマなので、少なくともこの場では議論が大きすぎてできないというのが正直なところだと思います。私はこれぐらいしかお答えできません。

○中村 質問者（会場4）の問題提起に対しましては、手前味噌で恐縮ですが、ドイツでのホームレス生活者支援事業について私が見聞したことをお話しして、返答に代えさせていただきます。

私は2000年から2003年にかけて、ドイツとフランスにおけるホームレス生活者支援の制度と支援事業の現場とを調査しました。訪問した事業所の中で私が最も優れていると感じたのは、ドイツのニーダーザクセン州にあるオルデンプルク市という小さな街で、プロテスタント系の社会福祉団体であるディアコニーが運営している事業所です。私がここを訪問したのはハartz改革前の2002年だったものですから、同市のディアコニーは、当時の連邦社会扶助法（日本の生活保護法に相当）

による公的扶助を受給している長期失業者やホームレス生活者への就労・生活支援を行なっておりました。そこではホームレス生活者に対して、公的扶助を受けながらまずは自分の賃貸住宅を確保することを支援し、そのうえで、中古の家具を修繕して安価で販売する工房での賃金労働を提供しています。修繕作業の指導は家具職人が行っており、職業上の講習や資格取得の支援もなされていました。「社会的百貨店」と呼ばれる販売所に並んでいる種類豊富な家具類は、市販の商品にも見劣りしない質のものでした。

想像に難くないんですけど、野宿した経験のある人は、生活上のいろいろな問題をかかえていると思います。勤労意欲はかなり減退した状態であるかもしれませんし、アルコール依存や社会的孤立の問題もあるでしょう。通常の労働市場で就労する以前に解決されるべき課題がいくつもあります。典型雇用のフルタイムで働くというところまで行かなくても、公的扶助と工房での賃金または報奨金とを得ながらホームレス生活者が生活のリズムと技能と自尊心を獲得することに、オルデンプルク市のディアコニーはかなり成功していると思います。そして、技能や資格をもたず、当初は働く意欲も乏しい人が社会に復帰していく糸口が、このプロジェクトにはあるように感じました。以上は、あくまで私の印象にすぎませんけれども。

次に、社会的包摂につきましては、質問者（会場3）がおっしゃったことに付け加えるべきことを私はほとんどもちあわせておりません。EUにおいて、社会的包摂はたしかに就労アクティベーションに限定されない側面を公式にも有していて、欧州委員会のアプロ

一ちで言いますと、就労アクティベーションと最低限生活保障と付き添い支援という3つの要素をうまく組み合わせることが語られてはいますが、これは欧州委員会が語っていることであって、加盟国の政府がそう語っているわけではありません。政策の現場では、やはり就労アクティベーションが前面に出ています。

それから念のため申し上げておきますが、私はフレキシキュリティを推奨しているのはけっしてありません。むしろどちらかというと問題があると思っています。

ドイツはたしかに就業率が高く失業率が低くて、良好なパフォーマンスを誇っているにもかかわらず、意外なことにパートタイム労働と期限付き雇用の比率が、EU加盟国の中ではトップのオランダに次いで高い。そこで、ドイツでも問題になってくるのがワーキング・プアです。あれほど経済パフォーマンスがいいのにドイツでワーキング・プアが増えていることは、私の報告の図表2でも示されています。

就労しているにもかかわらず貧困と社会的排除のリスクに直面している人の数が増えていっている以上、フレキシキュリティの追求は好ましくないと思います。

○司会 ありがとうございます。最後に司会者から1点質問があります。このシンポジウムのテーマはリーマン危機後の先進諸国にあける社会保障政策・労働市場政策の進展でした。ところが、講演された内容やその後の議論の大半が、リーマン危機以前からずっと続いているものとして語られてきました。このため、質疑の中にもリーマン危機以降に特化したものもありませんでしたので、敢えて

この点を、お伺いしたいと思います。

講演の中でユーロ危機を契機にトランスナショナルの緊縮財政監視レジームが構築される。財政赤字を増やして、社会保障や雇用を増やすことができにくくなったことを指摘されました。

この状況が続くと、ワーキングプアを増やす方向に行くのではないかと懸念を持たざるを得ません。

それに加えて、最後の方で出されましたように、2015年秋のパリのテロの前から中東から難民が続々とやって来ている。ドイツのメルケル首相が、倫理的観点から積極的に受け入れるべきだと言った。とされていますがドイツ企業の中には、難民がたくさん来れば来るほど賃金を下げられるとの目論見から、もっと受け入れることを主張したとの記事も見受けられます。

そうすると欧州ではますます、ワーキングプアが増えていくことが懸念されます。

この点は、リーマン危機後の新たな課題ではないかと思われますので、先生方のご意見とか見解をお伺いできればと思います。

○中村 EUがユーロ危機、あるいはポスト・ユーロ危機から立ち直る暇もないまま、2015年にはEU全体で175万人に上る難民申請があり、難民の受け入れ分担をめぐっても加盟国間で亀裂が生じました。

実は、EUは2000年以降、欧州委員会の提案を受けて、さしあたりは難民ではなくEU域外からの移民を念頭に置きながら、そうした移民の地位を、EU加盟国の市民が享受している地位へと可能な限り近づけていくためのEU法を制定しはじめました。その背景には、高技能の労働力を確保するというね

らいもあるのですが、しかし、この動きは他面では、市民としての地位がEUの境界線すら越えていく、EUシティズンシップをすら越えていくという側面を明らかにふくんでいます。そうしたシティズンシップを、欧州委員会は2000年に公表した文書の中でcivic citizenshipと名づけました。

このcivic citizenshipの構想を具体化したのが、2003年に相次いで採択された「家族再結合指令」と「長期居住者指令」です。前者の指令は、EU域内にすでに滞在している移民が呼び寄せる家族の権利を規定するものです。そして後者の指令は、いずれかのEU加盟国に合法的に5年以上居住している移民に「長期居住者」としての地位を認め、就労、社会保障、税制などの面で「加盟国国民と同等の処遇」をするよう加盟国に義務づけるものです。そして、2011年には後者の「長期居住者指令」が改正されて、難民にもこれを適用することになりました。

そこに起きたのが、中東と北アフリカからのあの難民の波でした。しかも、2015年11月におけるパリでのテロ事件が、移民と難民

に対するEU市民のまなざしをさらに大きく変えつつあるようです。長い眼で見ると、EUとその加盟国はさまざまな次元のシティズンシップを外に向かって徐々に開放していくことになると思いますが、その動きは当面は停滞するでしょうし、場合によってはバックラッシュが起きるかもしれません。

○司会 ありがとうございます。このシンポジウムのテーマとしては、リーマン危機後の先進諸国における社会保障政策・労働市場政策の進展でしたが、リーマン危機後にとどまらず、日本も含めてどういうふうな社会保障、さらには生活保護を含めて労働市場政策をどのようにしていくべきかまで深く議論できたのではないかと思います。

高橋さんの報告からも研究報告と論点整理の両方が含まれておりシンポジウムを締めていただいたと思っています。

お二方の講師の先生、それから研究報告と論点整理をしてもらいました高橋さんのお三方に拍手で感謝の意をお伝え頂ければと思います。ありがとうございます。