

デンマークのフレキシキュリティと社会扶助受給者
～就労支援のガバナンス・プロセスを中心に

キーワード：

フレキシキュリティ、アクティベーション、社会扶助受給者への就労支援

09ve 103 加藤壮一郎

<目次>

目次	2
序章	
第1節 フレキシキュリティを問題にする意味	4
第2節 本論文の問題の所在	13
第1章 欧州におけるフレキシキュリティ	
第1節 1970年以後の欧州における雇用問題と雇用政策の変遷	23
第2節 社会的排除の概念とEU社会政策への影響	35
第3節 雇用システムからみたデンマークのフレキシキュリティ	43
第2章 デンマーク・モデルの生成と変遷（19世紀後半～現在）	
第1節 労使関係の生成と発達過程（19世紀後半～1980年代）	49
第2節 福祉国家の形成	59
第3節 構造改革への道筋	69
第4節 積極的労働市場政策の本格的導入	74
第3章 就労支援のガバナンス	
第1節 社会給付の概観	85
第2節 就労支援に関わる関係機関の役割と関係性の概要	90
第3節 就労支援に関わるガバナンスの実際	108
第4章 社会扶助受給者の就労支援における実践プロセス	
第1節 社会扶助受給者の概観	148
第2節 ジョブセンターの就労支援体制	155
第3節 個別行動計画の作成	161
第4節 個別行動計画の実施	166
第5節 社会扶助受給者への支援の実際	172
終章 社会扶助受給者への就労支援の可能性と限界	
第1節 雇用制度改革以後のフレキシキュリティと社会扶助制度改革	190

第2節	各章の要約	191
第3節	社会扶助受給者への就労支援の可能性と限界	195
第4節	今後の課題	202
付録		203
参考文献		220

序章 課題と視角

第1節 フレキシキュリティを問題にする意味

第1項 雇用の「柔軟性」と「保障」への注目

1970年代のオイルショック以降、これまで先進工業国の経済成長を支えてきた資本蓄積体制であった「フォーディズム」が崩れ、新しい資本蓄積のため、脱工業化、世界経済のグローバル化が、コミュニケーション技術（ICTs）の技術革新と相乗して加速した。1980年代以後、経済のグローバル化が加速し、資本は世界的な可動性を高めていった。この流れは、製造業を中心とした単純労働工程をもつ産業は、その賃金の安さから価格競争において有利な条件を整える新興国や発展途上国に移り、それまでそれらの工程を担ってきた先進工業国における労働者の多くが構造的に失業するという構図を作り出した。一方で、先進工業国では、企画開発や高度技術が必要とされる部門において、労働需要が高まった。こうした高技能労働は、より高い知的能力、訓練が求められることから、これらの技能をもたない労働者は、サービス業を中心とした低賃金の単純労働に流れ、労働需要の2極化が進行することとなった。彼らの多くが、非正規労働など不安定な立場での雇用を強いられている。結果、技能向上や職業訓練などの機会から遠ざかり、ますます低賃金労働から脱却できずにワーキングプア問題など生じている。

特に、1980年代以降のヨーロッパでは、EU加盟国全体での失業率は、10%前後を推移し、若年失業者、長期失業者の増加が慢性的に続き、不安定雇用も増加した。1990年代に入ると、OECDや使用者団体が中心となり、厳格な解雇規制など雇用形態の硬直性が労働市場を硬直させているとして、雇用規制の緩和など外部労働市場における「柔軟性」を強く訴えた。これに対して、労働組合は、雇用規制の緩和ではなく、配置転換や仕事の再編成、労働時間の弾力性などを意味する内部労働市場における「柔軟性」を訴え、これに対抗した。こうした議論の過程で、外部労働市場、内部労働市場を問わず、雇用の「柔軟性」を担保するため、恒常的に就労可能な状態にある能力としての「就労能力」（Employability）が注目を集め、それを高めるための職業教育や訓練への支援に対する関心も大きくなった。

こうした議論は、EUが、域内の雇用政策の方向性を示した「欧州雇用戦略」（1997年）や、「リスボン戦略」（2000年）に反映されていった。グローバル経済が要求する技術革新、競争力増進などに対応しうる雇用の「柔軟性」を図る一方で、労働市場から排除されないため、就労能力の向上も含めた労働者の「保障」をどう両立させていく

かが、21世紀に入ってEU共通の雇用課題となったといってもよい。こうした背景の下、「フレキシキュリティ」(Flexicurity)という概念が注目を集めるようになった。フレキシキュリティとは、労働市場、雇用形態、労働編成の「柔軟性」(Flexibility)と、労働者の所得や雇用の「保障」(security)を、相互補完的に促進しうるものにとらえ、両者を合成した造語である。1995年に、オランダの社会学者でオランダ政府政策科学委員のアドリアンセン(Adriaansens)による労働市場改革に関する講演とインタビューにおいて初めて説明された、とされる(Wiltagen and Tros,2004)。その後、ドイツやデンマーク、欧州委員会内部でも、その概念の定義や含意をめぐって、議論が積み重なられた(中野,2011)。

第2項 デンマーク・モデルへの賞賛とその背景

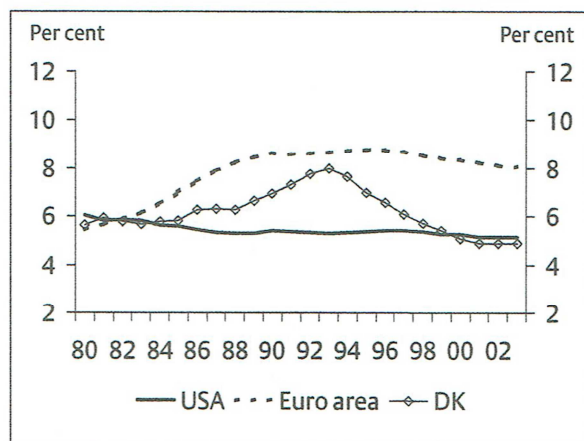
デンマークのフレキシキュリティを、最初に注目したのはOECDであった。デンマークが、雇用保護が薄く流動性の高い「柔軟性」をもつ一方で、手厚い失業保険制度と職業訓練などを充実させた「保障」の両立をしていると賞賛した(OECD,2004)。濱口(2009)は、1990年代、新自由主義的な規制緩和路線を唱道してきたOECDが、2000年代に入って、あえて北欧モデルを取り上げたのは、雇用規制の緩和が、新自由主義的な考えからではなく、失業によって社会的排除をされた人々の社会統合のためである、との考えを広めるパフォーマンスであった、と指摘している。更に、OECDは、依然として、EUの経済成長にとって、硬直的な雇用規制が大きな障害と見て、労働者がもつ雇用に関する既得権を縮小しようという意図が、北欧モデル賞賛の背景にあると説明している。ただし、後で検討するが、問題はそれほど単純でない。

確かに、デンマークは、1970年代半ばからの長期にわたる不況から脱却し、1990年半ば以降、「デンマークの奇跡」と呼ばれる経済成長を実現した。世界的不況を迎える前年の2007年時点において、失業率3.2%、雇用率77.4%、女性雇用率73.4%、高齢者雇用率60.7%という、「リスボン戦略」における2010年目標をはるかに凌ぐほどの成果を達成していた。

この経済回復の説明を巡っては、多くの関係機関や研究者がそれぞれの立場から諸説を提示している。経済学者のガード(Gaard)は、積極的労働市場政策の導入(失業給付の厳格化や職業訓練による技能形成など)による構造的失業率の低下による効果を重視している(Gaard,2005)。図序-1は、その根拠として、ガードがデンマークとEU15カ国平均とアメリカ合衆国の構造的失業率を示したものである。1980年代、デンマークではEU諸国と呼応するように、構造的失業率が上昇したが、積極的労働市場政策導

入後は減少した。EU 諸国の改善が見られない中、2002 年時点で 5% 台の水準まで低下した。2013 年時点においても、5.7% の水準を維持している (OECD Statistics)。

図序-1 : デンマークの構造的失業率の推移



(出所) Gaard(2005),p.3,Figure1b より引用。

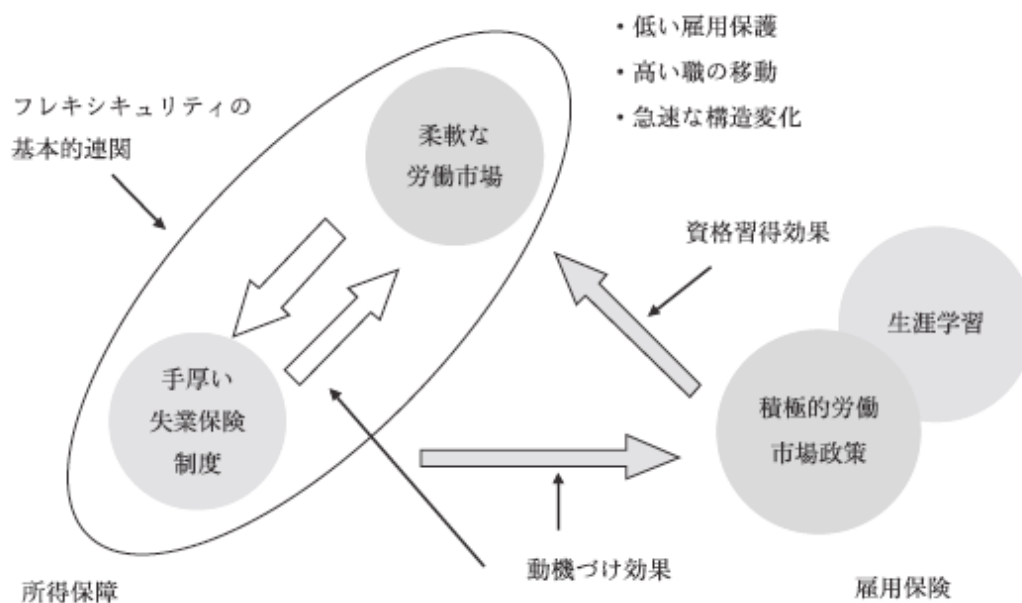
ただし、こうした積極的労働市場政策の効果をもたらさうる社会経済的基盤に注目した議論が多くあることも見逃せない。福祉国家の類型論で有名なエスピン・アンデルセンは、公共部門が、サービス・セクターにおいて質の高い雇用を数多く提供している点に注目している (Esping-Andersen,2002)。同じく福祉国家の比較政策論で高名なシャープは、福祉財源のほとんどすべてが、社会保障拠出金でなく租税によって充たされることから雇環境への配慮を指摘している (Scharpf,2000)。

こうした諸説の中で、マッセン (Madsen) は、自由主義的な雇用法制と失業者に対する寛大な保障に積極的労働市場政策が組み合うことによる経済への相乗効果を「黄金の三角形」(Golden Triangle)として初めて説明した (Madsen,2002)。この定義は、現在、学術論文や、国際機関もしくは政府機関の文書などでもたびたび引用され普及している。「黄金の三角形」を敷衍すれば、マッセンはまず、雇用者に対する解雇規制が緩い「柔軟」な労働市場と、労働者への手厚い失業給付という「保障」との補完関係を、基本的連関ととらえている。次にこの連関に、1994 年以降実施された積極的労働市場政策が加わることで、急速な産業構造の変化に対応しうる技能を身につけるための職業教育訓練への動機付けを行い、そこで得た資格習得効果が労働市場への参加を促している、という理解を示している (図序-2)。

ところで、デンマークにおける「柔軟」な労働市場と手厚い失業給付による「保障」との連関は、企業の過半数が結集する使用者団体と高い組織率を誇る労働組合との歴史

的交渉によって積み重ねられてきたものである。その歴史は、1899年9月の「9月妥協」と呼ばれる労使協定まで遡る。小国のデンマークでは大企業が育たず、現在も就業者数50人以下の中小企業が全体の過半数を占めている。景気の動向に左右されやすい経営環境にあって、使用者側は、自由に採用、解雇する権限を手に入れる必要があった。一方で、労働者側は、使用者側の要求を呑むかわりに、自らの賃金や労働条件について強く主張する権利を得た。1950年代以後、経済成長期に入ったデンマークは慢性的な人手不足のため、労働組合側の力が相対的に強くなり、労働者の権利と失業保障が拡張された（第2章詳述）。こうした歴史的基盤の上に、積極的労働市場政策が加わることで、経済のグローバル化に伴う急速な構造変化に対応しうる相乗効果を獲得しているといえる。

図序-2：デンマークのフレキシキュリティ・モデル



(出所) 若森 (2010) ,p.63 より引用。(原出所) Madsen(2006),p.8

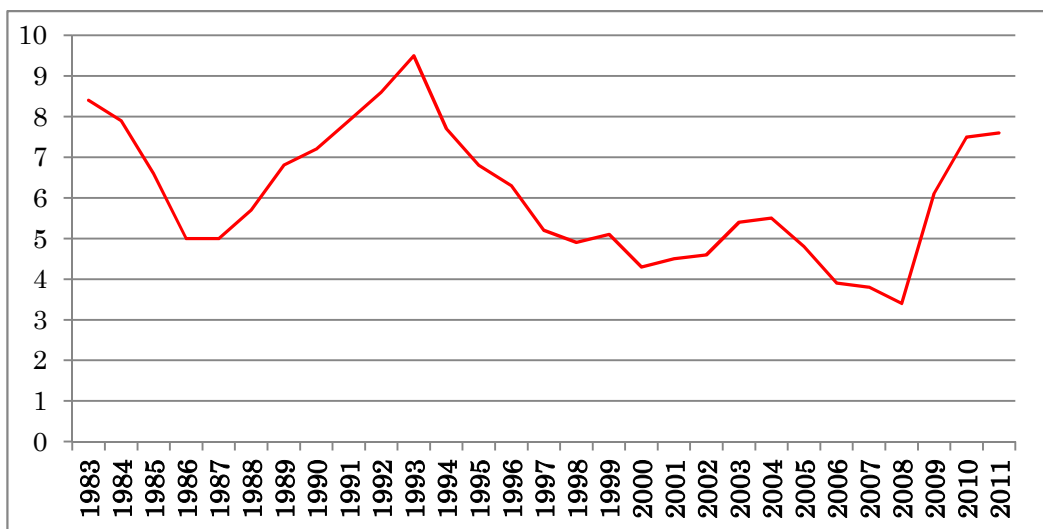
デンマーク・モデルは、欧州委員会にも着目され、EUの雇用政策におけるフレキシキュリティ導入に関する議論でも、オランダとともにモデルケースとして注目された。ただし、このモデルは、マッセンも認めているように、デンマークの歴史的な固有性によるところが大きい(Madsen,2007)。仮に、ヨーロッパ全体にこのモデルを適用しようとした際、それぞれの国によって異なる社会経済的基盤や、労使の関係性などによって、一律的なアプローチをとることは困難だと考えられる。実際に、欧州委員会もその事実を認めていて、実施方法に関しては、各国事情に応じた個々の自主性に委ねてい

る段階である¹。

第3項 アクティベーションの導入とその評価 ～雇用政策と社会扶助制度の交錯

積極的労働市場政策導入後の失業率の低下は明らかであり、その後も2008年の経済危機までは堅調な状況を示していた（図序-3）。

図序-3：失業率の推移(1983～2011年)



(出所) OECD Statistics

注目すべきは、1980年中期の好景気時に、失業率が一時的に低下した時期においても低下しなかった長期失業者や非熟練労働者の失業率が、積極的労働市場政策導入後は、いずれも劇的に減少している点である（表序-1）。また、経済的不平等を測定するジニ係数では、1985年の0.25から1995年には0.22まで低下し、その後も若干の増加はありながらもOECD諸国では最低水準を保っている（図序-4）。相対的貧困率も1995年に5.0%、2010年時点でも6.0%と非常に低い水準を保ち続けている（OECD, 2013）。経済成長が進む事で貧困や不平等を助長させるどころか縮小させる現象がデンマークでは起こったといえる。

¹ OECDの解雇規制指数による「柔軟性」と、労働市場政策支出の対GNP比率、および生涯学習への参加率による「保障」の2つの観点から、EUの労働市場を北欧型、アングロサクソン型、大陸ヨーロッパ型、東欧型、南欧型、の5つのタイプに分類し、それぞれのタイプによって異なる実施アプローチをとることを提案している。（European Commission, 2007）。

表序-1 長期失業者率と長期失業者に占める非熟練労働者率

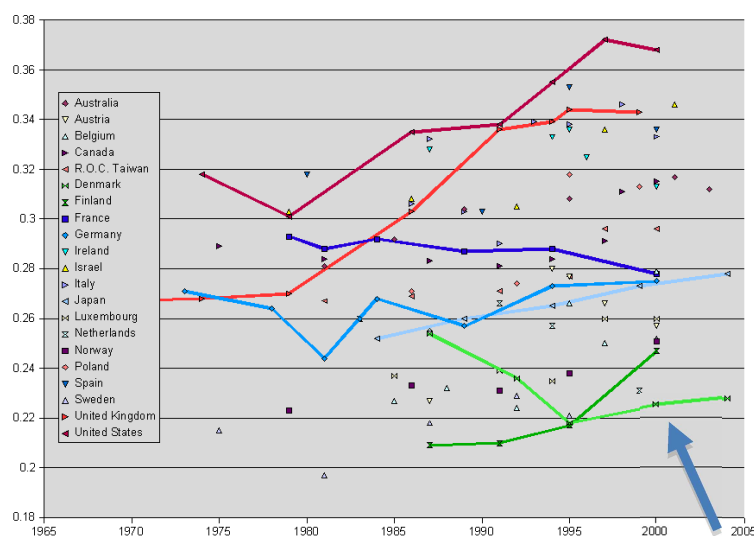
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
長期失業者率 1)	4.2	4.9	5.5	3.9	3.0	2.7	1.8	1.3	1.3
非熟練労働者率 2)	12.7	14.0	14.5	11.9	10.0	8.8	7.2	6.3	5.7

(出所) アンダーセン (2005) ,p.166 表 6-1 より引用。

(注) 1) 各年間の5分の4以上の期間を完全失業状態で過ごした者の労働市場全体に対する割合。アクティベーションなどを実施している失業者は該当しない。

2) 長期失業者に占める非熟練労働者の割合。

図序-4 : OECD 諸国におけるジニ係数推移 (1970年～2005年)



(出所) ルクセンブルグ所得研究所 (LIS) <http://www.lisproject.org/keyfigures.htm> LIS Key Figures より引用。(矢印が指している折れ線がデンマークの推移を示す。)

では、1994年に極的労働市場政策を導入することで何が変化したのであろうか。それ以前までは、失業給付を中心とした消極的労働市場政策がとられてきた。80年代、失業手当は8年半の期間にわたって受け取る事が可能であり、なお、再雇用プログラムに参加することで2年半の受給が加えられ、さらに再申請が2度できる、という半永久的なものであった。しかも、失業受給にあたっては、26週間有給の職につくだけで受給資格を要求でき職業審査もほとんどない、といった非常に寛大なものであった(第2章詳述)。不況に悩んだ1980年代、保守党と自由党による中道右派政権は、輸出産業中心の経済政策と穏健な形での福祉削減を主要な政策とした。サプライサイド理論に依拠した構造的失業対策など実行がされたが、歴史的基盤をもつ失業給付制度には手をつけることはできなかった。労働市場の構造改革を実践したのは、1993年に政権を奪取した社会民主党を中心とした中道左派政権であった。社会民主党は、1970年代の政権時代に行っていたケインズ主義的な財政出動による雇用創出政策を放棄し、職業訓練に

よって労働市場の需給ギャップを解消するサプライド理論に依拠した雇用政策に転換した。ただし、賃金を技能に合わせて変化させるのではなく、むしろ技能を高い最低賃金に合わせることによって、賃金構造の圧縮を狙った。このことで、特に地方部における技能が労働需要にマッチしないという問題を解消しようとした(アンダーセン,2005)。そこで、彼らが採用したアプローチが、「アクティベーション」(Activation)であった。アクティベーションとは、労働市場へ参加するための「教育」をまず第1としていて、職業教育や訓練期間中の所得保障もされる。また、再雇用に向けては、失業者の意思が尊重された個人別の行動計画を基に、国が管轄する公共雇用サービスセンター(雇用斡旋所)を通して、職業訓練先の使用者と失業者の間で職業訓練などの合意が結ばれ実施されるものであった。この点は、「ワークフェア」(Workfare)と呼ばれる就労へのインセンティブを高めるためのアプローチとは似て非なるところである²。アクティベーションは、労働市場の需給ギャップに対して、非自発的失業の存在を前提として、失業の原因を社会的要因に求めて職業教育・訓練が主要なプログラムとなっている。したがって、職業教育・訓練に際しても、所得保障も兼ねた寛大な措置がとられてきた。1990年代、2000年代を通じて、失業給付期間の短縮やアクティベーション参加条件の厳格化などワークフェア的要素を徐々に強めたとはいえ、1999年、4年間の失業給付期間中3年間の恒常的なアクティベーションへの参加という基本的な枠組みは2010年まで継続した(第2章詳述)。

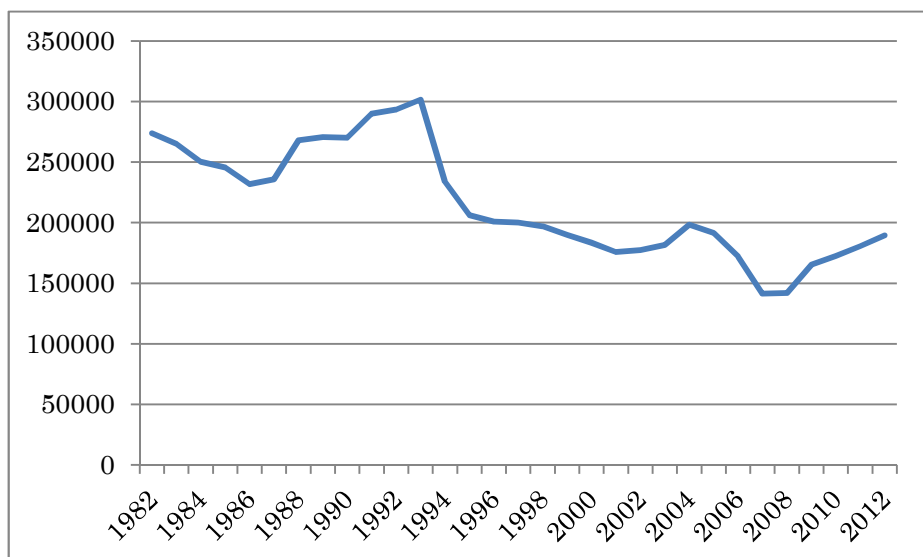
アクティベーションを実施する対象は、社会扶助受給者に対しても向けられた。もともと、デンマークのみならず先進諸国における社会扶助制度は、労働市場の周辺にあった、アルコール・薬物依存者や高齢寡婦など、労働市場において稼働能力がない人を対象としていたため、ケアの比重は、就労支援でなく、生活支援にほぼ置かれていた。しかし、1970年代後半以降の不況によって、稼働能力を有する者も長期失業などによって、社会扶助制度の対象となる状況が生じた。特に、若年者が、通常教育の修了後、速やかに労働市場に参入できない状況が拡大した。ただし、他のヨーロッパ諸国に比べ、デンマークでは、低経済成長期に入った1970年代後半以降も、できるだけ失業者を失

² 「ワークフェア」という言葉は、厳密な出自をもつ学術用語ではなく、論者によって多様な捉え方がされている。埋橋(2007)は、「何らかの方法を通して各種社会保障・福祉給付を受ける人びとの労働・社会参加を促進しようとする一連の政策」という広義で一般的な定義を紹介している。埋橋は、ワークフェアをソフトとハードに分別して、ソフトなワークフェアを、教育訓練によって就労能力を高め労働市場への参加を促すアプローチ、ハードなワークフェアを、例えば、社会扶助受給者で一定の時間を超えて働いた者に対して、一定額の社会扶助手当を支給することや社会扶助手当期間を限定することなどの制裁を設けることで、就労へのインセンティブを高めようというアプローチ、として定義している。またハードなワークフェアは、理念的に、失業の原因が個人に求められる傾向にある。埋橋が定義するソフトなワークフェアは、デンマークにおける「アクティベーション」に近いことから、本論文では、彼の定義するハードなワークフェアを「ワークフェア」として呼称し、「アクティベーション」と呼び分けることとした。

業給付受給者として踏みとどまらせ、資力調査が伴うことでスティグマ化される社会扶助受給者に極力陥らせないような予防的な対応をしてきた。1980年代、経済政策において市場志向にあった中道右派政権が、失業給付制度に手をつけなかったのも、こうした背景が大きく関与している、といえる（第2章詳述）。

図序-5は、デンマークの社会扶助受給者数の推移である。図序-3で示した失業率の推移と相似している。これは、例えばドイツのように、1980年代初頭から急速に増加の一途を辿った社会扶助受給者数の推移とはやや異なっている（布川,2002）。とはいえ、1970年代後半から続いた不況のため80年代初頭には30万人に達する水準に達していた。1993年には、30万人を越え過去最高となった。その翌年、積極的労働市場政策を導入してから急速に低下し、2002年までの好況期、受給者数は低下し続けた。この推移を見れば、社会扶助受給者が、就労や職業教育・訓練などを通して、社会扶助受給から脱していると解釈する事が可能であろう。ただし、年齢構成による受給状況の推移を見ると20歳以下の受給者がほぼ失業率の推移に対応していることに対して、30歳代が緩やかに対応しているといえるが、40歳代以上になると積極的労働市場の導入と関わりなく、横ばい、もしくはわずかではあるが増加している傾向にある。（図序-6）。

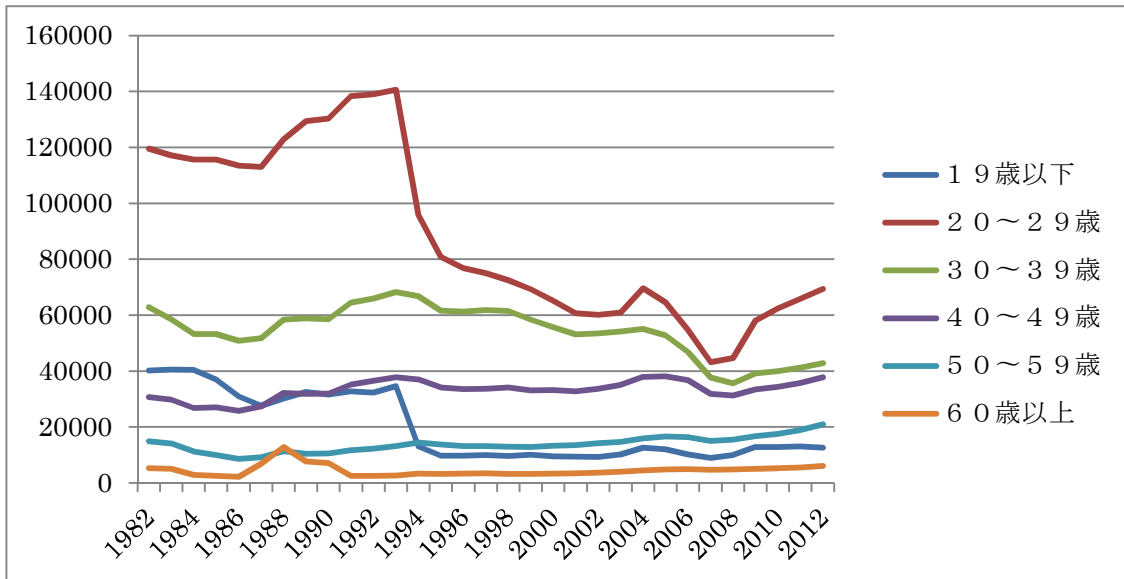
図序-5：社会扶助受給者数の推移（1982年～2012年）



（出所） Statistics Denmark より筆者作成。

（注）社会扶助制度には多くの条件付き給付が存在するが、基本的な「生活扶助」受給者数の推移としている。

図序-6：年齢構成による社会扶助受給者の推移（1982年～2012年）



(出所) Statistics Denmark より筆者作成。

こうした傾向を、全受給者数に対する年齢層に分け、その割合を経年変化でまとめたのが図序-7である。20歳代が全体を占める割合が圧倒的に多く、年齢が上がるにつれて減少傾向にある³。ここでは、1982年、1950年代以降、最も失業率が高かった1983年、1970年代後半以降、最も失業率が低水準にあった2007年、2012年での年齢構成による受給者数を比較した。これを見ると、19歳以下が14.7%（1982年）から6.1%（2012年）と、この期間でほぼ半減している。一方で、20歳代は、43.3%から46.6%と80年代の不況期に増加したが、好況期に33.3%（2007年）と低下し、不況期もその水準を維持している。30歳代は、23.0%（1982年）から20.7%（2012年）とほぼ横ばい傾向にあるが、2007年の好況期に30%と突出している。この時期、労働需要が大きかったために20歳代が労働市場に多く参入したことで、相対的にその割合が高まったとも予想できる。それに対して、40歳代が、1980年代、14.5%（1982年）から12.5%（1993年）に減少したのに対して、積極的労働市場政策後は19%（2007年）と逆に増加傾向にあって、景気の回復がありながらも、2012年も同水準にあり、50歳代にいたって、絶対数は少ないながらも、景気の動向に関わりなく4.4%（1983年）から10.1%（2012年）と増加傾向にある。

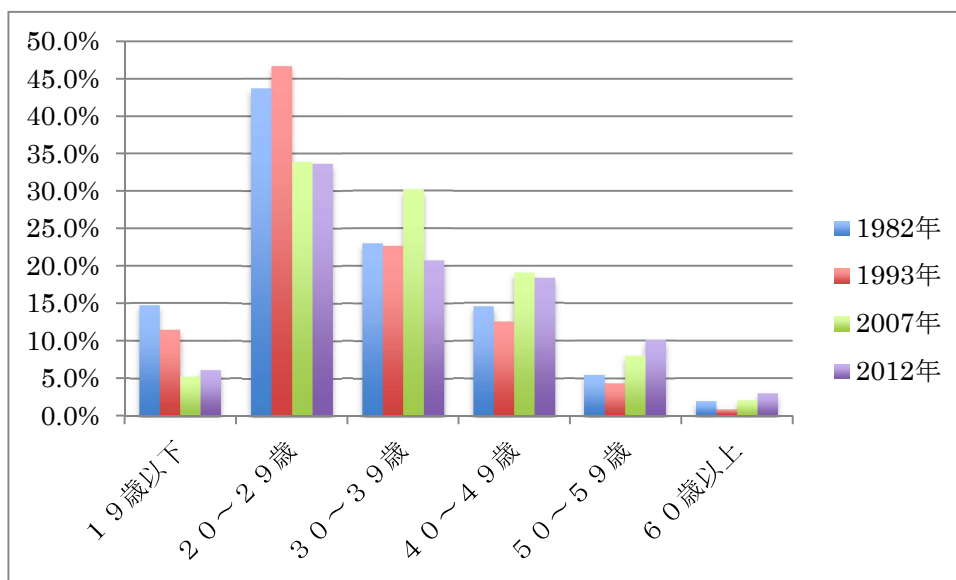
このように見ると、デンマークの社会扶助制度は、アルコール中毒や精神疾患、肉体

³ この傾向は、日本では、デンマークの社会扶助制度に該当する生活保護制度受給者の年齢構成図と、ほぼ対照的な分布を示している。つまり、日本では10代がやや多く、20代が最も少なく、年齢を経るにつれてその割合が増えていく（布川,2002）。

的理由など稼働能力のない者以外に、1980年代以降の構造不況の中で労働市場にすぐに参加できない20歳代の若年者のセーフティネットとして機能してきた、との解釈も成り立ちうる。更には、積極的労働市場政策の導入によって、社会扶助制度が、稼働能力のある、もしくはその潜在的な可能性のある若年者に対して、労働市場への参加を準備するためのダイナミズムも有する積極的な意味を見出すことも可能かもしれない。

一方で、40歳以上の中高年は、積極的労働市場政策の導入に関わりなく、全受給者の割合で見れば増加傾向にあり、受給者の絶対数もわずかながらも増加傾向にある点は、デンマークにおける社会扶助受給者のアクティベーションの性質を知る上で重要な着目点となるであろう。

図序-7：社会扶助受給者の年齢構成（1982～2012年）



(出所) Statistics Denmark より筆者作成。

第2節 本論文の問題の所在

第1項 先行研究の検討

デンマークのアクティベーションに関して、社会学の分野から、嶋内（2008）が、英語文献の先行研究の整理を通して、その詳細を日本で初めて示したとあってよい。アクティベーションの効果について、失業保険加入の失業者の約60%が正規雇用に戻ることができる調査報告などから失業保険加入者への効果については積極的な効果がある一方で、社会扶助受給者には定量研究からも、ほとんど効果を発揮していない、との整理を

示している。嶋内は、アクティベーションによる社会的統合の最大の弱点は、労働市場の需要によるところが大きく、景気の動向や地域の状況によって左右されやすい点を上げている。また、アクティベーションそのものが就労能力の拡大を目的としていることから、「社会扶助受給者に対して、ほぼ無効であること」から「就労による社会的包摂の限界」を指摘している。ただし、詳細な実施プロセスについては今後の課題としてあげている（嶋内,2008）。

他にも、失業給付受給者に対する職業訓練内容などにおいて、労働組合などがプログラム作成過程に組み込まれる一方で、社会扶助受給者はそうした権力資源をもっていないため、アクティベーション制度そのものが社会扶助受給者のニーズに寄り添っていないといった政治的なプロセスに注目した議論もある（Jensen,1999）。また、ソーシャルワーカーが、これまで生活支援を主な業務としていたが、就労支援に関わる業務が付加することで、クライアントへの生活支援サービスとアクティベーションの制約の間で葛藤を生んでいる、という実施プロセスに着目した指摘もある(Bergwitz,2002)。

社会扶助制度の全体像については、デンマークの社会学者のエイブラハムソン(Abrahamson)の研究が、日本や世界でも広く紹介されている。彼は、福祉政策と雇用政策の接近における地方分権化の流れを、デンマークの福祉政策が、事後対策であったものから事前対策へ根本的な質の転換が行われている、と解釈している（エイブラハムソン,2008）。社会扶助制度の変質に関する研究もあるが、主に 2000 年代に入ってから移民への厳格化に焦点が置かれている（Abrahamson,2005）。

社会学分野の先行研究の傾向として、社会的排除に関わる部分に焦点があり、前節で述べた若年者の動態について、消極的意味についての分析はあるが、受給者数の推移などについての積極的側面も含めた明確な説明が薄く、少なくとも、日本においては本格的な研究は見当たらない。

労働経済学の分野からは、「黄金の三角形」によるデンマーク・モデルを定義したマッセン(2007)が、デンマークの積極的労働市場政策の若年者や社会扶助受給者への効果と労働市場政策の地方分権化について言及している。彼はここで、デンマーク・モデルの社会扶助受給者に対する限界について認めている。すなわち、フレキシキュリティの基本的連関が、柔軟な労働市場と手厚い失業給付の中にあって、失業給付からはみ出た社会扶助受給者は、その連関に組み込まれていない点である。しかし、これまで就労や教育の機会に恵まれなかった一部の若年者や、デンマーク・モデルがもたらす教育への動機など一部の者には発揮されている、と評価している。また、2007 年の地方制度再編によって、全市民に対する雇用サービスが、コムーネの設置するジョブセンター(Jobcenter)に一元化されることに期待を示している。それまでは、国が管轄する公

的雇用サービスセンターが、各郡 (Amt)⁴に設置され、失業給付受給者は、職業斡旋や就労支援などのサービスを受けていた。一方で、社会扶助受給者は、基礎自治体 (Kommune)⁵ (以下、コムーネと呼称) の管轄にあり、公的雇用サービスセンターが持つ豊富な労働市場に関する情報を得ることができなかった。しかし、地方再編によって、これまで失業給付受給者中心に行き渡っていた雇用斡旋や就労情報などが社会扶助受給者にも共有されることに注目している。

マッセン (2007) が、期待を示した社会扶助制度における雇用行政との連携という枠組みでは、布川 (2002) が、ドイツを事例として、1980年代から2000年代初頭までの社会扶助受給者の動向や雇用行政との連携について、3年間の調査に基づき、政策の推移、制度、数多くの市民に実施されている具体的事例も交えながら、実に詳細な分析を加えながら、その全体像を体系的に論じている。

ドイツでは、社会扶助給付を地方自治体 (郡、市) が全面的に財政、サービスにおいても責任を負っていたため、1980年代、社会扶助受給者が増加するにつれ、地方自治体側の反発が強まった。こうした背景の中で、地方自治体は、連邦社会扶助法に基づく6つの就労形態に対して、補助金を支出する「就労扶助」への関心を高めた。連邦が提供する雇用創出対策や教育訓練は、失業保険受給者を対象としていたため、地方自治体は「就労扶助」を利用して、稼働能力のある社会扶助受給者を失業給付へ押し戻すことで財政負担の削減を意図していた。デンマークでは寛大な失業給付制度を維持することで社会扶助受給に陥ることをできるだけ抑えようとしていたのに対して、ドイツでは、布川が表現するところの雇用行政と地方自治体との「負担の押し付け合い」が、1990年代前半まで続いた。

こうした流れの中で1990年代後半からは、福祉を担う地方自治体側からは、就労相談、支援における雇用行政との連携の必要性を感じるようになり、雇用行政にとっても個々人の特性と地域労働市場の実態に則した政策展開が望まれるようになった。また、困窮状態にある失業者を雇用行政と地方自治体が別々に給付業務を行うことには事務上の無駄を多く含んでいたため、行財政の効率化という視点からも、協同が模索され始めた。2000年には、ドイツの30都市の基礎自治体と雇用行政の連携、協同を進めるプロジェクトが展開された。

布川は、1980年代以降、ドイツの社会扶助受給者の3分の2は、受給期間は1年未

⁴ 1970年の地方制度改変によって設置された14あった広域自治体。2006年12月末日で解消され、2007年以降は、全国で5つのレギオン(Region)に再編された。

⁵ 1970年の地方制度改変によって設置された273あった基礎自治体。2006年12月末日で解消され、2007年以降は、全国で98のコムーネ(Kommune)に再編された。

満と短く、断続的であり、流入、流出に強いダイナミズムがあることを明らかにした。また、残りの3分の1を占める中・長期受給者の多くも、単身で子どもを養育中の女性であり、社会扶助制度が離婚、別居後の人生のやり直しを準備するために活用されている点も強調している⁶。稼働能力がある人にとって利用しやすい点において、ドイツの社会扶助制度が労働市場への参加の準備するダイナミズムをもつことによる積極的な意味を見いだしている。ただし、就労支援と行政の効率化を両立させようという動きに対しては慎重な検討が必要だと述べていて、協同の進展のそのものの検討についても今後の課題としている。

その後、ドイツでは、本格的な労働市場改革が行われた。2002年にハルツ委員会が答申した報告書をもとに、当時の社会民主党政権が、「ハルツ法」として呼称される関連法が制定された⁷。雇用行政改革を示したハルツⅠ法、一般的雇用でない就労を定めたハルツⅡ法、雇用行政と社会扶助行政の協同を定めたハルツⅢ法、失業扶助制度と社会扶助制度の改変を定めたハルツⅣ法が、次々と制定された。2005年に、ハルツⅣ法が施行されたことによって、失業扶助制度の一部と社会扶助制度の一部が統合され、新たに「失業給付Ⅱ」という制度が創設された。それまでの失業扶助制度における援助を必要とする受給者と、社会扶助制度における稼働能力のある者を統合した形となった（労働政策研究・研修機構,2006）。

実施機関は、もともとは、社会民主党政権のもとで、連邦雇用庁が管轄する地方雇用局にジョブセンターを設け、そこに地方自治体のケースワーカーを受け入れ、就労可能な社会扶助受給者に対して、就労支援と生活支援を一手に行うという、雇用行政主導で構想されていた。しかし、その後、連邦参議院で社会民主党が野党となったため、与党となったキリスト教民主・社会同盟に押される形で、連邦雇用庁と地方自治体の双方を実施主体とし、それを「一つの手による援助」とするため、連邦雇用庁と自治体が契約によりジョブセンター内に「労働共同体」を設立し、これが生活支援と就労支援を担うこととなった（布川,2006）⁸。

こうしたドイツの労働市場改革後の動向に関して、布川をはじめ多くの論者が、学術誌や報告書などで紹介している。しかし、布川（2002）が、今後の課題として示した

⁶ 1980年代以降、20歳以下の若年者の保護率が急激に高まっていることを指摘している。これは、小さな子どもを抱えた母子家庭が貧困に直面していることを表している（布川,2002）。

⁷ 2002年、当時の社会民主党のシュレーダー首相が、フォルクスワーゲン社労務担当役員であったペーター・ハルツ氏に、労働市場改革についての提言書をまとめるように依頼した（労働政策研究・研修機構,2006）。

⁸ また、キリスト教民主・社会同盟は、全国に69のオプション自治体を認可し、労働共同体とどちらが効率的かを判断するため、自治体が連邦雇用庁の権限と義務を担うという実験を行っている。自治体でも、郡は積極的で、市は消極的な姿勢を見せている。

ドイツにおける「社会扶助と雇用行政との協同」の現状に対して、具体的なプロセスや制度の詳細な分析などには至っていない。

デンマークでは、「就労支援と行財政の効率化」への課題に対して、ドイツが労働市場改革当初、進めようとしていた雇用行政主導型のアプローチを、2007年の地方制度再編によって実現した。2001年に政権を奪取した自由党を中心とする中道右派政権によって、政権発足時から構想が進められ、福祉サービスの民間部門への参入規制の緩和なども含み、公共部門の効率化を意図したことはドイツの動向とも共通する点であろう⁹。また、デンマークの雇用制度改革における他の論点として、雇用サービスの提供窓口がコムーネに一括されることで、市民がサービスを使いやすくなること、550万人という人口規模において、14に分割された雇用斡旋所が担当するエリアが、地域労働市場の範囲として適正であるか、273に分割された基礎自治体による公共サービスが効率的であるかなどといった点があげられる（KL,2009）¹⁰。ただ、筆者には、1970年に地方自治体を統合する大きな地方制度再編という歴史的経験も想起される。当時、急激な社会福祉制度の拡張のため、市民にサービスの所在がどこにあるのかわからないほど複雑化した社会福祉行政を簡素にして、市民がアクセスしやすいように改編された。また、1970年以前の福祉サービスが、行政による一方的な措置制度から、市民が行政から福祉サービスを受けるクライアントとして、契約によるサービス関係の導入といったサービスの質的転換も図られた（アナセン,1999）。同様に、2007年再編においては、市民はサービスの質を向上するパートナーとしてみなし、さらに問題解決の為に市民社会のネットワークにも関係性を強めていく、という理念が、現場のコムーネ職員の中でも周知されている点は注目に値する¹¹。

これは、Hadley, Roger and Hatch, Stephen(1981)が、社会政策においてその支出の拡大に伴い、実効性を高める為にも、民間や非営利団体を包摂し、国家により統制されたサービスから分権的なサービスを展開すべきだと主張した方向性に近い、と筆者は考

⁹ドイツでも1990年代、規制緩和と民営化の流れの中で、雇用創出対策は、これまで行われてきたコストのかかる「人工的な雇用」創出から、国内サービス分野に焦点を合わせた民間企業の事業促進によって雇用を創出する方向へ変換した。これらのサービス企業の雇用を確保するために、賃金コストを低く抑える必要性に迫られた。こうした打開策の一つとして、社会扶助と低賃金を組み合わせることで、雇用を確保しながらも社会扶助受給者が就労した場合、社会扶助給付額を一定期間通減的に給付する、といった施策がとられた（布川,2002）。

¹⁰ただし、公共部門の効率化や福祉サービスの民営化といった課題は、1994年からの社会民主党政権がその端緒をつけており、国営企業の民営化に関して言えば、カストルupp国際空港や電話公社などの国有企業の民営化の際の国有資産は、2002年～2011年の中道右派政権が民営化した分の約4倍以上と圧倒的に大きい。こうした構造改革路線は、社会民主党時代からの課題であったことは注意が必要である（鈴木,2011）。

¹¹2011年5月13日、スヴェンボー市国際コンサルタント Martin Fisher 氏からの資料提供、レクチャーによる。

える。ここでは、これまでの伝統的左派勢力による国家主導とも、特にアングロサクソン諸国で進められた市場主義的な民間主導とも違う、地域社会に働きかける「参加型のオルタナティブ」ともいえる理念が内包されている。これは、1999年のデンマークの社会省の報告書の中でも「官民のパートナーシップの議論とは、将来の動向やニーズに沿うように、われわれの福祉社会がどのように現代化されるかについての論争である」と認識されていて、公共部門、民間部門、非政府組織、インフォーマルなネットワークなどを包摂した分業をどう形成していくかという問題意識が含まれていた(エイブラムソン,2008)。もちろん、理念だけに注目して、その実態を見ずして、デンマークの公共サービスの全体像について解釈はできないであろう。事実、非西欧圏の移民の市民権獲得への厳格化などは、政治的な動きの中で強まっていることは明らかである。また、移民に限らず、失業給付期間の短縮、アクティベーションの参加条件の厳格化など、市民に対する公共サービスが変質しつつあることもまた否定できない。

第2項 問題設定

1990年代以降、デンマークやドイツ、EUも含め、労働市場への包摂をもって、社会的包摂も図るといった政策を採用する過程で、労働市場の周辺にいる人々への就労支援を強めてきた¹²。デンマークでは、2007年より雇用サービスを、コムーネが管轄するジョブセンターに一括した。マッセン(2007)が期待を示したように、理念的には失業給付受給者と社会扶助受給者の壁を低くし、就労支援をより強化しようという制度設計となっている。しかし、その実行のガバナンス、実施プロセスの詳細に関する研究は、日本国内に限っていえばほぼ皆無といえる。

そこで、第1に、地方制度再編以後の新たな雇用政策の体系と社会扶助制度との関係に関して、そのガバナンスと実施プロセスについて、理解をすすめる。

第2に、先行研究からは説明が不十分だと考えられる、失業率の推移に対応している20歳代の若年者と、それには対応せず増加傾向にある40歳以上の受給者の動態について、アクティベーションの実施プロセスを中心に、その要因について考察をすすめる。

第3に、布川(2002)が、「課題」として示した、社会扶助制度における雇用行政との「協同の進展のそのものの検討」をする上では、現在のデンマークの雇用制度は、絶好の検討対象であると考えた。当然、デンマークの社会扶助制度は、ドイツの社会扶

¹² ただし、労働市場における周辺化が必ずしも社会における周辺化につながる、という議論に対して多くの論者が疑問を指摘している点は留意しなければならないであろう(アンダーセン,2005)。

助制度とは、雇用行政と地方自治体との関係などに違いがあり、制度の性格も異なる部分はあるだろう。しかし、ドイツ政府が労働改革当初に実行しようとしていた雇用行政主導型を導入している点で、雇用行政主導型の先例として、布川が示した課題に取り組み、デンマークにおける雇用行政と福祉行政の協同の可能性と限界を考察したい。その分析には、布川（2002）が、子どもをもつ单身女性に対して社会扶助制度における就労支援の積極的意味やダイナミズムを発見したような問題意識をもって行いたい。同時に、理念的にはデンマークの雇用制度改革に内包していると考えられる地域社会に働きかける「参加型のオルタナティブ」（Hadley, Roger and Hatch, Stephen, 1981）といった視点も交えながら考察を進めていきたい。

第3項 本研究の意義

日本国内で、デンマークのフレキシキュリティや社会扶助受給者への就労支援について、本格的な研究が発表されはじめたのは、ここ最近の5年間とあってよい状況といえる。嶋内（2008）によるアクティベーションに関する詳細な分析を嚆矢として、菅沼隆（2011a,b）が、フレキシキュリティの基底をなす労使関係と失業保険制度についてその骨格を紹介した。しかし、2007年以降の雇用政策の実施体系の改革後のガバナンス、実行プロセス、効果の詳細などについては、デンマークにおいてもまだ数少なく、日本国内に限っていえば、その研究はほぼ皆無といえる。現在のデンマークにおける社会扶助受給者に対する就労支援がどのように展開されているか、その理解を促す一端を担えることを意図する。

また、現在、日本でも地方制度改革が現実味を帯びて議論が進行している。それと平行して、福祉分野における雇用行政との連携に関して、多くの意見が聞かれるようになった。筆者は、大きな構図として、主に使用者側が主唱する経済のグローバル化に対応する規制緩和の拡大と公共サービスの効率化といった立場に対して、公共サービスの自治体移管を市場主義的な制度改革とみて警戒する立場が対抗している、と理解している。もちろん、この理解では十分ではないかもしれない。ただ、制度上の地方分権構想だけでなく、雇用行政と福祉の連携体制において、いかに多様な社会的パートナーを包摂しながら、地域社会全体でこうした仕組みを支えていく事ができるか、といった議論も、もっと前面に出ることを筆者は期待している。本論文がこうした問題の枠組みに対して、少しでも示唆を与えるものであればと願うものである。

第4節 研究方法

本論文では、デンマークの社会扶助受給者の就労支援について分析をするという目的から、デンマークの積極的労働市場政策を担うデンマーク雇用省¹³、労働市場庁¹⁴、及び、南デンマークレギオン¹⁵、スヴェンボーコムーネ¹⁶・ジョブセンターなどから出ている報告書、統計資料を基礎資料としながら、主に、現地でのソーシャルワーカーへの質問票による調査、インタビューからの聞き取り、実際のアクティベーションの現場見学などを基礎としながら、方法論としては質的構成法をとる。

また、社会扶助受給者の対象者として、移民や難民は除外した。移民や難民は、社会扶助受給者中、約 25%（2012 年時点）を構成している。2001 年までの社会民主党政権の時代までは、社会扶助制度上で、移民、難民に対する特別対策が付加される形で支援が行われていた。しかし、自由党が政権に就くと、移民に対する排他的な政策が前面化した。デンマーク人の社会扶助受給者に比して、非常に厳格な基準による制度が導入された（嶋内,2013）。現在もその枠組みは変わっておらず、その制度や実施プロセスがデンマーク人に対するものとは異質である。雇用状況にも格差が存在するため、独自の分析が強いられることが予想される。したがって、本論文における問題設定に対する分析を明瞭とするために本論文では扱わないこととした¹⁷。

事例地の選定であるが、1980 年代以降の産業構造の変化に伴って、造船や製造業などが盛んであった地方都市では、現在も構造的な失業に悩まされている。こうした地域に存在する構造的な問題に対応するために、積極的労働市場政策や地方制度改革が導入された経緯を考えた時、首都であるコペンハーゲンのように、社会扶助受給者は多いが、大都市独自の課題を抱えている都市よりも、構造的な問題を抱えている地方都市を選択

¹³雇用省(Beskæftigelsesministeren)。2007 年の行政機関の改編により設置された国の中央機関。労働問題全般を管轄している。本省(Departementet)の下に、労働政策の各領域を専門に担当する官庁が5つ設置されている。

¹⁴労働市場庁(Arbejdsmarkedsstyrelsen)。失業給付受給者、社会扶助受給者などを問わず、失業者に対して労働市場へ参加するための政策全般を担っている。

¹⁵南デンマークレギオン(Syddanmark Region)。2007 年の地方制度改革以前のフュン島を管轄していたフュン郡と、ユトランド半島の南部のリーベ郡、セナーユラン郡、ヴァイレ郡の一部を統合、再編されたレギオンである。現在は、22 のコムーネで構成されている。面積は国土の約 30%で、人口は約 119 万人（2008 年）で、全人口の 21.8%である。

¹⁶スヴェンボーコムーネ(Svendborg Kommune)は、フュン島南部の中心都市として、南デンマークレギオンのフュン島南端の海峡に位置する。人口は約 6 万人。

¹⁷ なお、図序-5、図序-6、図序-7では、移民も含む社会扶助受給者の推計となっている。序論においては、積極的労働市場政策の導入前後を論じる関係で、2002 年の「スタート扶助」制度、2006 年の「300 時間規定」と徐々に制度が変質してきた過程（嶋内,2013）も鑑みて、これらの推計を提示した。年齢構成の傾向などについて、これらのデータが本論の前提を崩すものではないことは、第4章で、デンマーク人と移民に分けた推計などから詳述し、デンマーク人に関する詳細な推計をもって補完する。

した方が、本論文の主題を明らかにする上では分析がしやすいのではないかと考えた。とりわけ、南デンマークレギオンのフン島南部は、構造的不況、高い失業率などの問題を抱える代表的な地域の一つとして知られている。そこで、この地域の中心都市であるスヴェンボーコムーネに着目した。大手造船会社の倒産などで、不況に悩んできたこの都市は、一方で、コムーネ独自の雇用政策で、多くの知識労働者たちが集住しつつあるともいわれている。また、現在のデンマークの雇用状況を把握するにあたって極めて重要な判断材料となるジョブセンターが毎年提出する「雇用結果報告書」において、コペンハーゲンやオーフスなどの大都市と同じ分類にカテゴライズされている(第4章詳述)。人口規模こそは約6万人ではあるが、デンマークで最も深刻な失業問題を抱える地域であると同時に、デンマークの雇用政策を考える上での都市的特徴を備えていると予想される点で、本論文の目的を果たす上で有効である、と考えた。

第5項 本論文の構成

本論文では、EU、デンマーク(国家)、州(レギオン)、基礎自治体(コムーネ)、アクティベーションの実施機関と、マクロからミクロレベルに焦点を移しながら構成することで、デンマークにおける社会扶助受給者への就労支援の構造的な理解を進めようと考えた。第1章ではEU、第2章ではデンマークの国家レベルにおける雇用政策と社会政策がどのように形成され交錯してきたのか、について考察を進める。その上で、第3章では、雇用政策のガバナンス、第4章では、コムーネやアクティベーションを実施する機関における就労支援上の具体的なプロセスについて分析をおこなう。

第1章では、1970年代以降の経済構造の変化に対応するために、EUが、雇用政策と社会政策との接近を進めてきた過程を追う。その過程で、EUが「フレキシキュリティ」に注目し、その概念を形成してきた過程を明らかにするとともに、その戦略的意図を検討する。

第2章では、EUやOECDなどの国際機関がモデルとしたフレキシキュリティの「デンマーク・モデル」について論じる。19世紀末期から端を発するその歴史的な文脈から検討することで、このモデルの歴史的固有性について考察していく。また、第2次世界大戦後の失業給付制度と社会扶助制度の形成の対比から、「デンマーク・モデル」の中にある社会扶助制度の性格について検討する。一方で、福祉制度改革を伴った地方制度改革の歴史的な文脈にも注目することで、現在の制度にいたった経緯も構造的に理解を進めたい。ここまでは、先行研究の整理を中心に、本論文における問題設定の前提を固めることを意図している。

第3章では、就労支援と密接な関係にある社会給付制度の概観から、現在実施されている積極的労働市場政策を中心とする雇用政策の実行体系、及びそのガバナンスについて、現場での調査もふまえて、具体的な理解を進める。

第4章では、スヴェンボーコムーネ・ジョブセンターにおける就労支援サービスの実施体制と事例をとりあげながら、筆者の現地調査を中心に、社会扶助受給者に対して具体的にどのようなアプローチが展開されているのかを取り上げる。また、ソーシャルワーカーの立場から見た市民へのアプローチの現状についても考察を進める。

終章では、EU レベル（第1章）、国レベル（第2章、第3章）、地域レベル（第3章）、現場レベル（第4章）に焦点を絞って考察を進めてきたものを整理集約し、全体像の構造的な理解を試み、本論文で設定した問題に対する筆者の結論をまとめる。

第1章 欧州におけるフレキシキュリティ

第1節 1970年以後の欧州における雇用問題と雇用政策の変遷

第1項 先進工業国における雇用問題と福祉国家の危機

第2次世界大戦後、資本主義圏の先進諸国は、アメリカを中心とした新しい資本蓄積によって、持続的な成長過程をたどり「黄金の1960年代」と呼ばれる時代を経験した。製造業において、経営管理方式としてのテーラー・システムの導入が大規模な生産性向上をもたらした。このシステムによって家電や自動車などの規格製品の大量生産が可能となり、労働者の上昇した実質賃金による購買力の向上は大量消費を可能とした。大量消費は消費財のみならず資本財部門の活性化を呼び、さらに技術革新を含んだ設備投資を誘発した。こうした新しい資本蓄積体制（フォーディズム）は、安定した雇用関係を提供してきた。

こうした安定的な雇用関係は、福祉国家の構築のあり方を規定した。つまり、宮本（2005）が指摘するように「20世紀型の福祉国家は、多かれ少なかれ、安定した雇用関係と家族関係がさまざまな社会的リスクを吸収することを見込んで、それを補完するかたちで構築されてきた。」といえる。生活上のリスクに対して、安定した雇用関係によってもたらされる所得によって回避し、失業や出産、退職などのリスクに対しては、社会保険制度を通して対応し、当事者の経済的能力などの理由で、社会保険では対応できない、というリスクに対しては、公的扶助で対応する（Balla and Lapeyre,1999）。このように、雇用、社会保険、公的扶助の3層によって生活上のリスクを吸収するセーフティネットが構築されてきた。

しかし、ドルショックにはじまった1970年代、これまでの経済成長を支えてきた資本蓄積の世界的な条件に構造的変化が生じた。金澤（2006）によれば、その理由として、第1にオイルショックによって安価な石油供給体制が崩壊したこと、第2に主要資本主義国における農民層分解が一段落し、発展途上国からの国際労働移動も限界に達して、労働力需給が逼迫してきたこと、第3に成長期に蓄積された過剰資本という条件も加わり、インフレ的財政金融政策の継続がスタグフレーションを招来したことを指摘している。

こうした変化によって、有効需要の追加的供給のみに処方箋を見出すケインズ政策では、スタグフレーションは解決できないという事態に陥った。経済を自由市場に委ね、貨幣量の増加を一定率に保つべきだとしたフリードマンらのマネタリスト、労働と資本

の効率的利用とそれによる生産性向上を提唱したフェルドマンらの供給サイドの経済理論が台頭し、1980年代に入ると、英国、アメリカ、日本などで、これらの理論を実践しようという政治勢力による政権が次々に登場した。「新自由主義」と呼ばれるこれらの政策は、「小さな政府」を唱導し、医療、福祉、教育などの予算を削り、一方で規制緩和、民営化の促進、法人・高額納税者の税負担の軽減など、生産面における資本蓄積の維持を図ろうというものであった。何よりもオイルショック以後、先進工業国の企業は過剰資本を整理して新しい生産力編成を目指すため、猛烈な競争の下、脱工業化を進めた。経済のME化、情報化、ソフト化、サービス化と呼ばれる現象が進んだのである（金澤,2006）。

競争圧力の増大と資本移動の高まりは、これまで労使関係における妥協において維持されてきた労働者の権利に対する圧力を高めた。「激しい競争は、いかなる手段を用いても市場占有率を高めるよう企業を誘導することにより、思い切った金融政策の効果とも相まって、すべての工業国において団体交渉での労働者の立場を著しく弱めた」（Boyer and Drache,1997）といえる。こうした資本蓄積の状況の変化は、これまでの福祉国家の存立の最も大きな前提条件であった、安定的な雇用関係に不確実性をもたらしたことは間違いない。

主に、製造業に結びついた安定した仕事が減少することで、労働組合は弱体化し、労働市場の規制緩和は加速し、労働力の流動性は増大した。主に欧米の先進工業国においては、非正規雇用やパートタイムサービス業に従事労働者が急増した。このことによって、そのうちのかなりの部分がこの時期に、失業手当や疾病手当のような拋出制の社会保険制度から排除されたと推定されている（Kenett,1994）。

1980年代になって優位となった新自由主義政策は、労働市場における規制緩和や、労働組合の弱体化などで、生産過程から得られた剰余の分け前の多くを資本蓄積に組み入れ、福祉国家において発展してきた再分配政策による国家の介入を後退させ、更なる資本蓄積のために経済のグローバル化を意図した（Castells,1989）。

1970年代後半以降顕著となった先進工業国における雇用関係の不確実性は、安定した雇用関係を前提としていた福祉国家の存立基盤を揺るがした。1980年代以降の新自由主義政策による生活リスクに対する医療や福祉、教育などの縮小や、所得再分配政策の縮小も加えて、これまでの福祉国家では対応できないリスクの発生によって、社会不安を生むこととなっていく。

第2項 経済のグローバル化と労働需要の2極化

1990年代、世界経済は更に新しい段階に入ったといえるだろう。1989年のベルリンの壁崩壊、1991年のソ連邦崩壊により冷戦は終結し、中国では市場開放政策が進められた。これまで、社会主義圏の影響下にあった国や、開発独裁などで計画経済的な政策を採られていた多くの開発途上国において、1980年代以降、世界銀行やIMFなどによる構造調整政策の下で市場化が進められていた。こうした変動は先進資本主義国にとって市場拡大の大きな機会をもたらした（金澤,2006）。

世界的な巨大市場が出現したことで、競争は激化し「規模の経済」が作用することで経済のグローバル化は一気に加速した。グローバル経済を主導する新しい産業基盤は、一つは情報技術（IT）革新と通信ネットワーク化であり、もう一つは、情報通信技術の加速的な発展によって実現可能となった金融派生商品の取引などによって、地球規模で資金を運用する国際金融資本の活動といえる。これらの発展によって、貿易、国際金融のフローが大きく拡大し、BRICsに代表される新興国などの急速な市場整備に伴って、それを見越した先進資本国の多国籍企業による投資も大きく拡大した。これらの動きを通じて、商品価格や賃金、金利水準などをグローバルに収敛しようという動きも加速している。一方、アメリカ主導のワシントン・コンセンサスに基づいたグローバル規模に及ぶ金融の自由化は、1994年にメキシコ、1997年にタイや中南米、東アジアにおいて、大きな通貨危機をもたらしてきた。こうしたグローバル化の加速とアメリカ中心の戦略的通商政策に対する対抗から、ヨーロッパにおけるEUをはじめ、南米のMercosur、東アジアのASEANなど経済のブロック化を促進する地域統合が進められている（金澤,2006）。

さて、このようにグローバル化が進展する状況の下、先進工業国においては、発展途上国からの低価格品が多く輸入されることで、国内の労働者の雇用機会や賃金格差に大きな影響を及ぼしている、とされてきた。国際経済学においては、古典的な定理である「ストルパー・サミュエルソン定理」（以下、SS定理）と呼ばれる理論が、その背景にあったといえるだろう。この定理では、海外からの輸入品の拡大によって、その商品の国内価格が下がることで、その商品の生産に集約的に利用されている生産要素の要素価格が下がる、と説明している（伊藤,2008）。つまり、新興国から労働集約的な商品が多く輸入されることで商品価格が下がれば、その商品を生産している業界の国内労働者の所得が低下する。しかし、米国などで起きている現象を、SS定理だけで説明するには実証的なデータに欠けている、という指摘もまた多くの研究者から出されてきた。

Thompson(以下、トンプソン)は、経済のグローバル化をめぐって、概念の定義が不

明瞭なまま、さまざまな議論があるとして、まず、定義を確定してから導出される指標をもとに、統計資料による慎重な検討の必要性を述べている(Thompson,2000)。彼は、経済のグローバル化の定義をめぐって、European Commission (1997)による定義を、典型的なものとして扱っている。この定義の特徴は、第1に、市場と生産に結びつけ、貿易額と資本移動や技術移転が増大する中で相互依存性が強まっていること、第2に、ある一定期間の持続的過程による統合の深化である、としている。このことから、グローバル化度の指標を、貿易と資本移動の側面から取り出し、100年前後の期間からその分析を行っている。その分析によると、時価でみた商品貿易の対GDP比に即してみると、貿易の開放性は一定であり(1913年～1992年)、GDP比でみた総資本移動も金本位制の時期のほうが高かったこと(1870年～1994年)などを検証している。これらの検証から、雇用形態の変化に関しても、発展途上国への生産拠点の移転による多少の影響を認めながらも、国際化された生産規模も限定されていて、1970年の4.5%から1995年に7.5%に伸張したに過ぎないことを指摘して、むしろ、国内の技術革新による影響が高い、という結論を述べている。また、アメリカ、ヨーロッパ、東アジアの3極にブロックされた地域の相互依存性の高まりを指摘しながら、1962年～1992年までの先進資本主義国と発展途上国との貿易を見ても劇的に強まったという証拠がないことなどもその根拠としてあげている¹⁸。

トンプソンの議論は、グローバル化そのものの影響についての指摘であったが、特に1980年代以降の賃金格差の激しくなったアメリカの国内研究を通して、SS定理が現実には即していないという批判が多く論者から指摘されてきた。主要な第1の問題点として、「発展途上国から入ってくる財の価格が相対的に安くなることで、未熟練労働の賃金を下げる」という定理の前提に対して、賃金格差が実際に広がっている1980年代以降、発展途上国から入ってくる財の相対価格が大きく下がったという証拠がないことがあげられている。第2の問題点として、そもそも米国のように大きな国内市場を抱える経済においては、貿易依存度が非常に小さいことから影響が小さいことがあげられる(伊藤 2008)。

¹⁸ トンプソンの議論は、100年単位での資本主義の変遷と現代との比較において、グローバル化とは、現代における壮大な神話に過ぎず、依然、国民国家を単位とした国際体制でしかない、という問題提起といえる。ただし、この議論の問題点として、Held (2000)が指摘しているように、グローバル化とは、経済活動、社会活動の空間的形態を徐々に変容させる一連の過程とみなすべきなのか、それとも本質的に最終局面をむかえているのか、と理解するかによって解釈が変わってくるであろう。トンプソンの第1次世界大戦から第2次大戦期の貿易状況や資本移動の水準と比してグローバル化は進んでいない、という結論は、グローバル化に対する後者の解釈である、と推測される。しかし、安定した雇用関係によって維持されてきた1960年代の福祉国家を基準に、その後の変化を考えれば、明らかに、雇用をめぐる国際的環境の変化が起きていることは間違いなく、本論文では、グローバル化に対しては、前者の解釈を前提として進めていきたい。

こうした検討から、技術革新が進むことで、これまで、担ってきた仕事がコンピューターの普及などに置き換えられてしまったとする実証研究が多く輩出されている。

Levy and Murnane (2003) は、米国における、抽象思考を要する仕事（技能労働）とコンピューターを使った定型的な仕事と労働集約型の仕事（単純労働）の1960年から2002年までの推移から、労働需要が2極化していることから所得格差の拡大を説明している。事務職や秘書、会計などといった比較的規則的な事務作業である定型的な仕事は、1960年以降伸張したが、こうした業務をプログラミングできるコンピューターが1980年代以降急速に導入されることで、一気にその労働需要が落ち込んだ。一方で、コンピューターがその能力が及ばない抽象思考を必要とする仕事は、1960年代以降、どの業界の労働市場においても、増加傾向が加速している。開発戦略の創出や新たなアイデアの提供、部下をまとめるなど、創造性や直感、洞察力などが必要で、高度な教育を受けなければ得られず、その労働需要は高くなる一方である。他方、1960年代以降下降をたどっていた労働集約型の仕事は、下降の一途をたどったが、1990年代には減少傾向に歯止めがかかって、2002年以降には持ち直し、その後は増加傾向にあるという。サービス業などにおける客の接待など技能程度は低いが、コンピューターによって代替できない仕事の需要もそれ相応にあるという状況がその背景にあると考えられている。コンピューターの導入によって定型的な仕事が駆逐され、抽象思考を要する仕事に従事する労働者の需要が高まり、賃金も高まる、といった所得格差のメカニズムも、ここでは説明されている。

しかし、国内の技術革新的な要因のみで、実際に起きているグローバルな企業間競争、多国籍企業の拡大、新興国の急成長などの現実との関連性を説明できるのか、といえは疑問が生じる。ここで、SS理論では説明できなかった、輸入拡大や企業の海外展開による賃金格差や技術革新による労働の2極化との関係性について理論的に説明したが、Feenstra and Robert (2003) である。SS理論においては、海外から入ってきた商品が、国内でのその商品の価格を下げ、それが労働集約的な単純労働の賃金をも下げるという主張であった。しかし、現実の貿易では、国境を越えて貿易される商品の多くが、最終財ではなく、中間財であり、それは輸入後に他の中間財や生産要素を組みあわせられ、最終財となる（伊藤,2008）。これは高度な部品は技能レベルの高い労働者が多い先進工業国で生産され、単純な部品の生産は、労働集約的な工程にあって、賃金水準が低い、発展途上国で行われる。

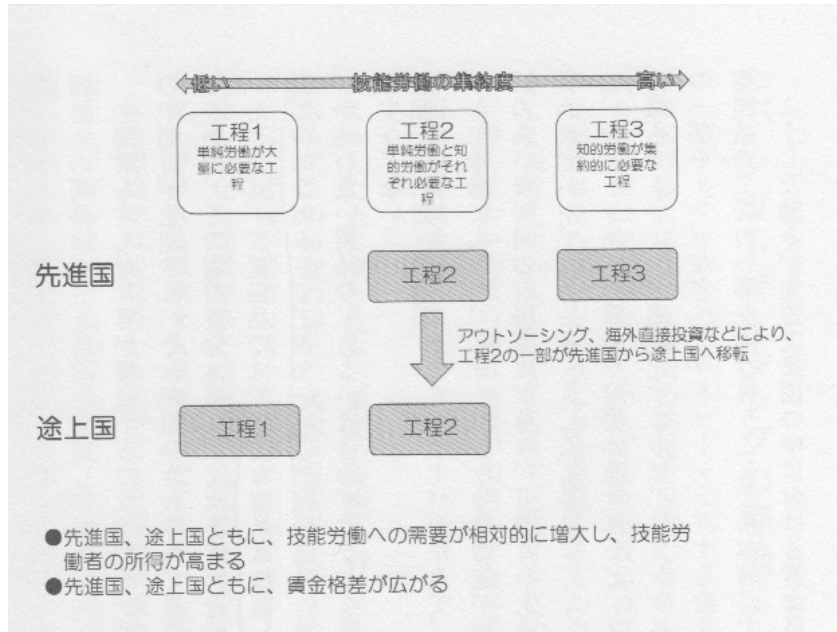
こうしたグローバルな分業構造の形成によって、新興国の市場開放が進み、労働者の生産能力が向上すると、これまで先進工業国で行われていた技術力の高い工程がアウトソーシングや海外直接投資などによって新興国にシフトする動きが出てくる。こうした

工程の流れを3段階に単純化して分けて考えてみれば、工程1は、単純労働を大量に必要とする工程、工程2は、単純労働と技能労働がそれぞれ必要な工程、工程3は高度な技能労働が集約している工程となる（図1-1）。これまで発展途上国の産業の大部分は工程1であった。しかし、その生産力が向上し、やがて先進工業国からアウトソーシングや海外直接投資を受けるようになると、先進工業国の企業で担っていた行程2の仕事を発展途上国で担うという事態が生じる。このことで先進工業国、発展途上国の技能労働、単純労働の需要に変化が起こる。先進工業国では、相対的に単純労働集約的な工程2が、発展途上国へ一部シフトすることで、技能労働集約的な工程3への比重が高まり、技能労働への需要が高まり、単純労働への需要が低下する。このことで、技能労働への所得が高まり、単純労働の所得が低下する。一方で、発展途上国においても、これまで担ってきた工程2が入ることで、技能労働への需要を高め、その所得も、相対的に高まる結果となる。

この仮説をもとに、Feenstra and Robert（2003）は、多くの実証を試みている。結論としては、先進諸国において、技術革新が賃金格差や労働需要に大きな影響を及ぼすことを認めながらも、グローバルな分業システムの進展によって、先進諸国だけでなく発展途上国においても、技能労働への需要が高まり、技能労働者の所得も高まる、としている。

こうした理論的な検証から、先進工業国における雇用状況の変化を推測してみたい。グローバルな企業間競争にさらされた先進工業国の企業（多国籍企業）は、自社の競争力強化を目指して、より賃金の安い発展途上国、または物流コストを下げるために大きな需要が期待できる国に、その生産拠点を移転するインセンティブが高くなっているともいえよう。企業がより安価な労働力を求めて生産拠点を海外に移転することで、国内における生産拠点は縮小、閉鎖するため、労働需要、特に低技能労働力の需要は減少する。一方で、国内にとどまる企業も、低価格でかつ競争力もある海外企業と価格競争を行わざるを得ない。これらの状況によって、生産性の高い高度技術、企画開発などの部門の労働需要は、ますます高まる。このことから、教育や熟練技術のある技能労働者は正規雇用の対象となる。一方で、生産コストを下げるために、雇用削減、賃金抑制などの労働コストの削減をするために、熟練労働を必要としない仕事に対しては、景気循環などの影響から柔軟に対応できる非正規雇用で対応しようとする。このことから、教育や技能が低い労働者は、雇用が不安定になるだけでなく、教育や熟練技術の習得の機会からも遠ざかることによって、正規雇用への機会はもちろん、労働市場からも排除されるリスクすらもたらすこととなる。

図 1-1 : Feenstra and Robert (2003) によるアウトソーシングモデル



(出所) 伊藤 (2008) ,p.240 図より引用。

第 3 項 欧州の雇用問題と EU の雇用政策の転換 ～リスボン戦略までの道程

前項では、主に現代の雇用問題の背後にある経済のグローバル化について検討した。本項では、ヨーロッパの文脈における雇用問題の実態と、地域共同体として政治的、経済的統合を強めてきた EU の雇用問題への対応について把握したい。

ヨーロッパにおいては、特に 1980 年代以降の経済構造の変化に、西ドイツ（当時）を除けば、全体的に技術革新やグローバル化への対応に遅れをとり国際競争力が著しく低下した。経済危機は高まり、EU 全体での失業率は、10%前後を推移し、特に若年者の失業、長期失業者の増加が慢性的に続き、不安定雇用も増加した。1990 年代、アメリカの新自由主義政策による一定の経済的成功によって、IT 産業を中心とした新しい産業分野でますます強くなったアメリカ経済の競争力が脅威となり、EU も経済再生に本腰を入れなければならなくなった。1992 年、OECD は、EU 経済低迷の原因に EU における労働市場の硬直性を指摘し、より高い「柔軟性」(Flexibility) を求める新自由主義的な雇用戦略への転換を主張した (OECD,1992)。1993 年 12 月、欧州委員会は、これらの分析を多く盛り込んだ、労働市場に「柔軟性」を高める提言を中心としたいわゆる『白書 成長、競争力、雇用—21 世紀に向けての挑戦と進路』(以下『ドローール白書』¹⁹) を発表した (European Commission,1993)。

¹⁹ 1985 年から 1995 年にわたり、欧州委員会の委員長を務めていたフランスの経済学者、政治家であつ

『ドロール白書』では、EUの失業問題の特徴を、①長期失業（失業者の約半数が1年以上）②若年失業（15～24歳の高失業率）③低熟練労働者の高い失業率の3つに集約している。70年代後半から80年代にかけて、労働集約的な製造業の衰退に伴い多数の失業を生んだことに対し、第3次産業や先端技術部門の雇用創出が進まなかったことが、絶対的な雇用量の減少を生んだ。その背景には、これまでの労働過程で求められる熟練とは根本的に変化したことで、これまで働いてきた労働者の熟練では対応できない一方で、新たな熟練のレベルに対応できる労働者の育成が進まなかったことがあげられている。結果、労働力需給にミスマッチが生じ、労働市場の硬直性が生まれたとしている。

このことからOECDは、解雇規制の緩和などの労働市場での「柔軟性」を訴えたのだが、『ドロール白書』では、内部労働市場における「柔軟性」が提言されていて、配置転換や仕事の再編成、労働時間の弾力性など労働者の解雇を避ける方向での提言となっている。Atkinson（1984）による労働市場における「柔軟性」の分別に沿って言えば、OECDが企業のニーズに合わせた解雇規制などの「外的数量柔軟性」（External numerical flexibility）の導入を主張したのに対して、EUは労働時間の弾力性による「内的数量柔軟性」（Internal numerical flexibility）や配置転換、仕事の再編成などの「機能的柔軟性」（Functional flexibility）に注目したといえる。また、労働者の技能向上のための教育訓練に対応した生涯学習の整備とともに、常に就労が可能な状態である能力としての就労能力（Employability）を高めるために労使の協力の下に教育訓練を実施することを主張した。これらの実現のためには、労使のパートナーシップが不可欠であり、社会的対話の重要性を訴えたのも社会的連帯を思想的な基調とする『ドロール白書』での大きな特徴といえる（福原,2005）。

これ以後、EU加盟15カ国の経済、雇用政策の検討作業が行われた後、4年後の1997年に具体的な「欧州雇用戦略」が示されることとなった（Goetschy,2003）。まず、同年10月に合意されたアムステルダム条約第2条において、「高水準の雇用の促進」と掲げられ、第8編のなかに雇用条項が盛り込まれた。これによって、欧州理事会が「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」を毎年決定して、加盟国はそれに沿った年次報告書を欧州理事会と欧州委員会に提出することが決定した（福原,2005）。ただし、これらの政策を実行するには、加盟各国の個性が大きいいため、欧州レベルでの画一的な規則制定や政策ではなく、「ガイドライン」や「共通目標」を設定するに留めていて、それらの具体化、実行に関しては、各国政府に委ねる「公開調整手法」（Open Method

た Jacques Delors（ジャック・ドロール）の思想を色濃く反映されているものとして、通称と呼ばれている。

of Coordination) と呼ばれる手法をとっている。具体的には、①EU レベルでの政策「ガイドライン」と目標達成の期限設定、②各国の政策や実践を比較・測定するための指標の提示、③加盟国に対して「ガイドライン」に沿ったナショナル・アクション・プランの作成、④定期的なモニタリング、評価、見直しを通して次の政策につなげるための各国の相互学習を促す、といったものである(中村,2002)。この手法は、同年11月のルクセンブルク特別欧州理事会において採択された「欧州雇用戦略」において実行に移されることになる。

「欧州雇用戦略」は、1997年から2002年の5カ年を期限としていて、「就労能力の向上」「起業家精神(Entrepreneurship)の発展による雇用創出」「雇用主と被雇用者のアダプタビリティ(Adaptability)の向上」「男女の雇用機会均等の促進」という4つのガイドラインが示され、加盟国には「雇用のためのナショナル・アクション・プラン」策定が義務付けられた(福原,2005)。

ここで示された4つのガイドラインの目標を見ると、これまでの雇用政策の内容からはっきりと転換されたことが伺える。以下、その骨子を記す。

(1) 就労能力の向上

- ①若年失業者対象の失業後6ヶ月以内の再スタート支援、訓練、再訓練、職場実習などの実施
- ②中高年失業者には失業後12ヶ月以内に再スタート支援を実施し、長期失業を予防
- ③訓練等の積極的労働市場政策への転換と、その実施20%の達成
- ④給付制度や税制を雇用に親和的なものへの改革
- ⑤これらの政策の推進において、政府だけでなく、労使のパートナーシップが責任と行動をとること
- ⑥高齢者に対する積極的な雇用政策
- ⑦学校教育を改善し、中途退学者を削減する
- ⑧生涯学習のなかで新しい労働市場に参入させるための技能を発展させること
- ⑨労働力の需要と供給をマッチさせるための積極的政策
- ⑩不利な状況にある人々への差別と闘い、雇用へのアクセスを通して社会への包摂を促進する

(2) 起業家精神の発展による雇用創出

- ①税と行政手続の軽減による起業・新規雇用の容易化
- ②自営業としての起業の支援
- ③地域レベルでの新規事業の開拓や社会的経済の促進
- ④ITC部門やサービス産業における雇用創出

⑤雇用促進と職業訓練を促進するための企業減税

(3) 雇用主と被雇用者のアダプタビリティの向上

- ①生産性・競争力強化のための労働組織の柔軟化（労働条件や労働時間の柔軟化）
- ②被差別原則と均等待遇を前提としたパートタイム労働や有期雇用などの活用
- ③雇用体系の柔軟化に適応した労働法制への見直し
- ④生涯学習の要素としての企業人材開発システムへの支援

(4) 男女の雇用機会均等の促進

- ①いずれの目標においてもジェンダーを重視する
- ②ジェンダーギャップへの対応
- ③労働生活と家庭生活の両立支援
- ④労働市場への再参入の円滑化

これらの内容の大きな特徴として、第1に、それまでの失業に対して失業手当などによる事後的な対応が主だったが、労働市場に参入、再参入できるような就労支援策の強化、積極的労働市場政策を前面に打ち出していることが上げられる。これは、長期失業者が滞留していることや、社会保障による財政的な圧迫なども背景にあり、より、雇用を通じた労働市場への包摂を意図したワークフェア的方向性を打ち出したともいえる。

第2に、こうした雇用創出を生み出すための積極的労働市場政策などを支える雇用環境の柔軟化があげられる。雇用環境を整えるための行政手続の簡易化、起業に対する減税、法制への見直しなどがそれにあたる。

第3に、上記の雇用環境の柔軟化を、アダプタビリティという概念によって、雇用者側の雇用量調整などの外的数量柔軟性だけではなく、労働時間などの内的数量柔軟性や、また内部労働市場における訓練効果などの評価も盛り込んでいる。

第4に、地域におけるNPOなどの社会的経済がもつ役割についても雇用戦略の枠組みの中で言及した点である。

第5に、男女の雇用機会の平等も含め、全体として労働者の属性にとらわれない雇用機会の平等が全体的な基調となっている点である。

このように、雇用政策において、若年、高齢、ジェンダーを問わず雇用を通じた労働市場への包摂、それを推進するための雇用環境の柔軟化を両輪とした枠組みが示されたといえる。注目すべきは、(3)のアダプタビリティに関する目標において、「社会的パートナーは、適切なレベルで……フレキシビリティ（柔軟性）とセキュリティ（保障）の望ましいバランスを達成するために、柔軟な勤務制度を含む職務組織の近代化のための協約を交渉するよう」求めている点にある（Council of the European Union,1997）。『ドロール白書』より、雇用の柔軟化とそれに対する労働者の保障を

どのように考えていくかが最も大きな議論の焦点となってきたが、ここで示された見解は、欧州の社会モデルの基本的価値観や、そこから派生する「リスボン戦略」（次項詳述）での言説や、「フレキシキュリティ」概念への EU 機関や加盟国の政治家たちの注目と整合性が強い。（Wilthagen and Tros,2004）。

第4項 「リスボン戦略」が目指すもの ～経済政策と社会政策の合流

2000年3月、リスボンの欧州理事会において、「欧州雇用戦略」で示された雇用政策の方向性に、経済政策と社会政策も兼ね備えた、10年間の経済・社会計画である新たな戦略目標（以下、「リスボン戦略」）が、EU加盟国首脳によって採択された。

その大きな戦略目標として、EUを「より良い仕事をより多く創出し、社会統合をより強化した上で、持続的な経済成長を達成しうる、世界中で最もダイナミックで競争力のある知識経済」（the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion）地域に発展させる、と掲げている（European Council,2000）。

EU域内における情報化社会推進のためのIT関連のインフラ整備、および、人的資本の地域間格差など、その是正が必要と認識されている。「リスボン戦略」では、経済成長による市民生活の向上といった従来のトリクルダウン型の経済政策の枠に留まりつつも、アメリカ的なソーシャル・ダンピングによる競争強化ではなく、高い技術力を必要とする専門職をより多く生み出し、付加価値のある製品を生み出すことによる生産性の向上を目指す知識経済の推進を目的としている。これらの大きなシナリオに沿って、6つの政策目標が掲げられた。

- (1) e Europe – an information society for all²⁰
- (2) 知識経済（Knowledge based economy）の実現²¹
- (3) 起業の奨励と革新的なビジネスの支援
- (4) 域内市場の統合と活性化
- (5) 金融市場の統合

²⁰全ての者にひらかれた情報化社会の確立により、知識経済への移行を促し、経済成長と競争力強化をもたらす。また、多くの雇用を創出し、市民生活の向上、自然環境の保護にもつながるため、加盟国は協力して、インフラ整備などに努めなくてはならない、としている。

²¹ IT技術などアメリカに劣っている理由として、研究・開発への投資が少ないことを挙げ、その充実を図ることを主目標としている。EU圏内における研究プログラムのネットワーク化、民間の研究投資環境の改善（税制による処遇措置）、教育機関・研究機関のネットワーク化研究者の移動の容易化、EC特許権の創設、権利保護制度の改善など、EU内における研究・開発を奨励する対策をとる、としている。

(6) マクロ経済の政策の調整

上記の知識経済への移行を促進する経済政策とあわせて、「リスボン戦略」では、もう一つの大きな政策の柱として、貧困の克服や完全雇用をかかげた「社会（雇用）政策」が設定されている。失業は、市民を社会から隔離し、貧困や社会的排除へと追いやるとの基本認識に立ち、まず、知識経済への移行によって、経済を活性化し、雇用率を改善し、労働市場を通して社会的包摂をしようという考え方が背景となっている。従来の失業給付だけなどの受動的な対応から、知識経済の移行に対応した完全雇用を実現するため、職業訓練などの労働者の技術向上への積極的な支援という方向に転換されている。

特に、EU では、アメリカに比べ、高齢者、女性労働者の雇用率が少ないことから、これらの労働者層を労働市場に組み込み、知識経済分野における教育・職業訓練に対する投資を充実していくことなど、積極的労働市場政策の導入が謳われている。2010年までに全体の雇用率を2000年水準の61%から70%へ、女性労働者は51%から60%へ引き上げることを戦略目標としている。このように、2000年当時、グローバル経済の圧力に危機感を抱いたEUが、社会モデルの現代化を目指して、知識経済への移行を軸に、経済成長による雇用創出を柱として、社会統合を実現し、貧困や社会的排除の問題に取り組もうとしている姿が見えてくる。

同時に、この理事会において、先の「欧州雇用戦略」の4つのガイドラインに新たに3つのガイドラインが付け加えられた（福原,2005）。

(5) フル就業

かつては、失業率の引き下げによって完全雇用を実現するという目標をとっていたが、就業能力がある人すべてが仕事につけるように雇用率を引き上げることに目標の重心を転換している。全体の雇用率を61%から70%へ、女性は51%から60%へ、高齢者（55～64歳）は50%を目標としている。

(6) 仕事の質と生産性の改善

社会的給付が充実している欧州において、それまで、アメリカでみられたようなワーキングプアは存在しないと見られていたが、1990年代終わり頃からその存在が認知されはじめた。質が高く生産性の高い仕事を増やすことでその克服を目指している。

(7) 社会的結束と包摂の強化

すべての人が仕事に就労することで社会的統合を達成するという視点から、社会的排除との闘いのためにナショナル・アクション・プランを実施する。

これらの付け加えられたガイドラインからは、労働市場への包摂を通じた社会的統合がより明確に打ち出されていることがわかる。ただし、ヨーロッパの社会政策研究者の間では、「リスボン戦略」が、トリクルダウン型の経済成長中心の社会政策モデルから

抜け出ていないものとして、その限界を問う議論もされていることは指摘しなければならない（福士,2009）。「リスボン戦略」以降、使用者がよりワークフェア的な志向を強める中で、労働組合をはじめ、欧州の政策立案者の間でも欧州の福祉国家の危機とともに、ますます「社会的排除」の問題が大きくなっている、という認識を深めていった。こうした背景の下、「柔軟性」と「保障」の両立をどう図っていくかという問題意識が高まり、「フレキシキュリティ」概念の形成に繋がっていく。雇用政策の流れが、専ら「柔軟性」の立場から形成されてきたとすれば、「保障」の概念は、明らかに社会政策の流れから形成されてきた、とあってよい。次節では、「リスボン戦略」までの社会政策の流れとその中心的概念となった「社会的排除」という概念について論じたい。

第2節 社会的排除の概念と EU 社会政策への影響

第1項 欧州における社会的排除概念への関心

Bhalla and Lapeyre (1999) (以下、バラ・ラペール) は、「社会的排除」という言葉を先駆的に使用したのは、ルノワールの『排除された人々—フランス人 10 人の中の 1 人』(1974) である、と紹介している。ここでは、精神障害または身体障害のある人、高齢者や病人、麻薬中毒者、非行に走る者、社会に受け入れられない人々などを社会的に排除された者としてみなしている。これらの人々に共通なのは、彼らが工業社会によって設けられた規範に適合しない点にある、としている。ルノワールにおける「社会的排除」は、福祉国家を形成した工業社会での雇用の枠組みから外れた「周辺」にいる人々の社会からの排除、と言い換えることができるだろう。しかし、1980 年代以降に起こった現象は、それまで工業社会に溶け込んでいた人々にも、不安定な仕事、失業、家族ネットワーク・コミュニティなどとの関係性の弱体化、福祉国家の縮小に伴った社会的保護の喪失などの問題によって、社会から排除されていく、といった問題を顕在化させた。雇用形態の不確実性の増大、新自由主義的政策による所得の再分配、医療、福祉、教育などの公的サービスの縮小などによって、生活のセーフティネットが脆弱になることで、「働きがいのある仕事 (Decent work)、あるいは、そもそも仕事一般、所得、住宅、医療サービス、教育へますます多くの人々がアクセスできなくなっており、一定の人々のあいだでは不確実さの感覚がよりいっそう広がっている」状況が、欧州社会全体を覆った (Bhalla and Lapeyre,1999,p.1)。つまり、これらによって生じた失業や貧困といった問題は、雇用形態の不確実性や失業、福祉国家の危機や新たな資本蓄積のパターンの台頭といった経済的な分配上の問題だけでなく、高度成長期に弱体化した家

族ネットワーク、コミュニティのつながりの喪失など社会的関係上の問題も含めた多次元な要素を含んだ問題として現出したのだ。

こうした社会経済的変容に対して、「社会的排除」という概念は、1980年代後半よりフランスの社会学者を中心に発展した。フランスにおいては、伝統的な共和主義的思想に基づいて、個人と社会のあいだの社会的な関係性が欠如しているという観点から「連帯」を基調としたパラダイムの下、概念を発展させてきた (Silver,1994)。

フランス政府は、1988年にいち早く、社会的排除の概念形成を先取りする形で、参入最低限所得 (Revenu minimum d'insertion) (以下、RMI) のプログラムを実施している。RMIの第1条では、「年齢、心身状況、経済及び雇用状況に関連して、就労が不可能なすべての人々は、社会から生存についての適切な諸措置を享受する権利を有している。生活上の困難な状況にある人々に対する社会的、職業的な参入は国民的要請である。この参入最低所得は、あらゆる形態の排除、とりわけ教育、雇用、職業基礎教育、健康、住宅の分野における排除を解消することに向けられるとともに、貧困に対する闘いにおけるグローバルな施策の基本的措置の一つである。」として、フランスにおける社会的排除の定義の骨格がほぼ示されているとあっていいだろう。この制度では、最低所得保障を基礎として、教育や健康、住宅などの社会領域への参画、さらには、雇用、職業基礎訓練などの雇用へ参画を、権利として保障しようという目的が掲げられている。やがて、社会的排除の概念の普及とその深まりとともに、1998年には「反排除法」制定につながった。ここでは、「排除に対する闘いは、すべての人間の平等な尊厳の尊重に基礎を置く国民的な義務である。この法律は、すべての人に基本的権利への効果的なアクセスを国のいたるところで保障することを目的とする」(第1条)として、全ての人間の基本的権利への保障を謳っている。この法律を受けて、同年、あらゆる排除に関する理解を深め、また排除と闘う政策評価のための「貧困と社会的排除に関する国立動向調査機関」が設立された。翌年には、普遍的な医療保障に関する法律をとおして、定まった住所のない個人に対しても保健医療への普遍的権利を保障するという形で拡大した (Bhalla and Lapeyre,1999)。

このように、フランスでは、貧困の新しい形態や様々な形での排除に対して、国家も構造的な過程に由来している、という認識に立って、国が社会政策を実行してきた。フランスでは「連帯」を基調とした社会的排除の概念が発展する一方で、イギリスでは、「個人」を基調とするアングロサクソンの自由主義思想に基づく社会的排除の概念が発展した。ここでは、個人の欠点などに排除の原因を見出し、社会の責任を想定しないかわりに、個人に対して向けられる差別や、市場の失敗、実効性を伴わない権利といった観点から社会的排除を定義しようとしていて、「特殊化」を基調としている

(Silver,1994)。

イギリスでは、1997年に、ブレアを党首とする労働党が政権を奪取すると、首相に直接的報告の義務のある「社会的排除対策室」(Social exclusion unit)を、内閣府内に設けた。それまでのサッチャー、メージャーによる保守党政権による新自由主義的な政策において進行した経済格差の拡大、高い失業率、公共サービスに受けられない人々の拡大などの問題解決に向けた高い意識がうかがえる。「社会的排除対策室」は、社会的排除の主な特徴と、それに対する政府の政策の影響について理解を深めること、解決策を推進して、政策、組織、あるいは実施のメカニズムを変える為の提言を行うことを目的としている。さまざまな省の大臣ネットワークによって構成されていて、外部の専門知識や調査を広範囲にわたって活用するとともに、排除に取り組んだ地方自治体、企業、NPO、個人などから意見を聴取できるような外部とのネットワークとも繋がっている(Bhalla and Lapeyre,1999)。

「社会的排除対策室」では、社会的排除を以下のように定義している。「社会的排除は、例えば失業、低い職業能力、低所得、差別、みすぼらしい住宅、犯罪、不健康、そして家族崩壊などの複合的不利に苦しめられている人びとや地域に生じていることがらを、簡潔に表現した言葉である。」ここでは、「差別」という言葉など、前述した個人主義的パラダイムをうかがわせるような個人がおかれている不利な状況や、地域という空間的状况などが複合的であることで排除が生じる、という理解をしている。特に、地域的な条件を改善するという視点では、1年目における「社会的排除対策室」の3つの優先事項として、①不登校をなくす、②街や都市における野宿者を減らす、もしくはなくす、③犯罪、麻薬、失業、コミュニティの衰退、学校の衰退などを含めた最悪の住宅団地が抱えている問題への総合的アプローチを開発する、といった方向性が打ち出されている。個人がおかれている複合的に不利な条件を除去するというアプローチは、フランスにおける個人に対する普遍的権利を付与、保障しようというアプローチとは対照的といえよう(Bhalla and Lapeyre,1999)。

フランス、イギリスの両国で発展、また政策的進展も見せた2つの「社会的排除」概念のパラダイム、政策的アプローチの違いは、後のEUにおける社会政策においても影響を与えている、といえる。

第2項 EUの社会政策における社会的排除概念の影響

「社会的排除」の概念が、欧州機関の公的文書で本格的に言及されたのは、1989年の欧州社会憲章の序文である（European Commission,1989）。「連帯の精神から見るなら社会的排除と闘うことは重要である」と言及され、フランスにおける概念の影響を見てとれる。その3年後の1992年の『連帯の欧州をめざして—社会的排除に対する闘いを強め、統合を促す』という政策文書で、「社会的排除」を鍵概念として取り上げ、初めてその定義を示した（UNSPECIFIED,1992）。「社会的排除は、過程と結果としての状態との双方を指す動的な概念である。（中略）社会的排除は、所得を指すものとしてしばしば理解されている貧困の概念よりも明確に、社会的統合とアイデンティティの構成要素となる実践と権利から個人や集団が排除されていくメカニズムの有する多次元的な性格を浮き彫りにする。それは、労働生活への参加という次元をすら超える場合がある。すなわちそれは、居住、教育、保健、ひいては社会的サービスのアクセスといった領域においても感じられ現れるのである。」この定義は、第1に、結果だけでなく排除されていく過程に注目したこと、第2に、シティズンシップを支える様々な権利や制度から人々が排除されている状況への認識、第3に、低所得や失業だけでなく多次元性をもっていることに集約できるであろう。

この定義はまた、「連帯」を基調としたフランスでの発展概念に近く、当時の欧州委員会委員長であるフランス出身のドロールの影響が現れている、とされている。ほぼ同時期に発表された1993年11月の『緑書 欧州の社会政策—EUの選択肢』、1994年6月の『白書 欧州の社会政策—EUの進路』、前節で著述した『ドロール白書』での雇用政策とも極めて整合性が強い内容といえる（福原,2005）。

これらの報告書では、従来の欧州の社会政策から、大きな2つの方向転換を示唆している。一つ目は、所得再分配を中心とした政策から雇用を中心とした政策への転換である。従来のヨーロッパの福祉国家体制では、安定した雇用を前提として、税制や社会保険制度によって、労働力人口から非労働力人口への所得が再分配されることで、需要を喚起して経済成長に寄与すると考えられてきた。しかし、こうしたモデルが、オイルショック以後の経済構造の変化においてEU全体の競争力を削ぐ一方で、高い職業資格を持つ者に富が集積し、所得再分配を受けなければならない人々が増大していることが、社会の亀裂を深めているとの認識を示している。そこで、競争力の強化、社会的統合の観点から、これまでの社会政策の基本であった所得再分配を消極的なものとして、経済活動に参加する機会の分配を積極的に勧めている。

第2は、EUの社会政策の中心的概念に「社会的排除」を位置づけたことにある。こ

れが意味するものとして、一つ目には、これまでのヨーロッパにおける社会政策の中心が、所得再分配という課題が焦点であったのに対して、社会的関係の諸問題（社会的統合の欠如、不十分な社会参加、社会参加意欲の欠如など）に注目したことがあげられる。二つ目には、「社会的排除」という概念を持ち込むことで、欧州における社会政策の対象者が「労働者」から「市民」という枠に拡大したことにある。これまで欧州の法律では、失業者は労働者であり、政策の対象であったが、労働市場から排除されていた「非労働力人口」はそうではなかった。しかし、この転換で「非労働力人口」も EU における社会政策の対象となったといえる（Mabbett,2005）。これら欧州委員会の一連の報告書では、雇用を中心とした労働市場への包摂を主眼とした社会的統合という流れを示しているといえよう。

こうした流れを受けて、1997 年のアムステルダム条約においては社会的排除と闘うために委譲される EU の権限が拡大した。第 136 条で「高水準の雇用の継続と社会的排除撲滅のための人的資源の開発」、第 137 条で「労働市場から排除された人びとを労働市場へ統合する」の 2 つが EU および加盟国の政策目標として挙げられた。これらを具体的実施する方法として、雇用政策を同じく、「ガイドライン」や「共通目標」を設定するに留め、各国の裁量に委ねられる「公開調整法」が示された（Bhalla and Lapeyre,1999）。

1989 年からの一連の動きは、欧州各国に社会的排除の概念を普及させ、各国の社会政策に大きな影響を与えたといっていよいだろう。また、その他の国際機関においても、1990 年代、社会的排除の概念は広く浸透しはじめた。まず、ILO が 1994 年から国連開発計画の資金援助のもとで多くの発展途上国における社会的排除の実態調査を実施した。世界銀行では、1997 年にウォルフェンソンが総裁に就任後、社会的包摂政策の強化をはじめた。OECD では、1998 年の第 37 回閣僚理事会において、正式に社会的排除問題への取り組みを決定している。

第 3 項 「リスボン戦略」における欧州社会政策との合流

社会的排除の概念が、1990 年代、フランスやイギリスをはじめ、EU などの国際機関における社会政策に浸透していく中で、2000 年 3 月の EU による「リスボン戦略」では、これまで、それぞれに進められてきた経済政策、雇用政策、社会政策の整合化を図ろうとしたものであった。知識経済への移行を伴った経済成長による、より多くの質の高い雇用の創出によって社会的統合を果たし、また、社会的排除の克服のために、「人々に投資をし、積極的福祉国家の建設によって欧州社会モデルを近代化すること」

を謳っている点において、アメリカ的な資本主義社会とは異なる欧州社会モデル、社会統合のイメージをより明確に打ち出している、ともいえる。

「社会的排除との闘い」は、リスボンの欧州理事会において、「欧州雇用戦略」のガイドラインの一つに位置付けられた。具体的には、このガイドラインに4つの共通目標が定められた。①雇用への参加、および資源、権利、財、サービスへの万人のアクセスを促進すること、②排除のリスクを予防すること、③最も弱い立場の人を支援すること、④全ての関係者を動員すること、である。これらの共通目標を達成するために、加盟国は、毎年「社会的排除と闘うナショナル・アクション・プラン」を提出することを決定している。

第3節 フレキシキュリティ概念の形成過程

第1項 フレキシキュリティへの注目

2000年の「リスボン戦略」に先駆けて、すでに1990年代、オランダとデンマークでは、1980年代の構造不況を乗り越えるために、労使による協調行動(コーポラティズム)によって、規制緩和による労働需要拡大や、雇用の「柔軟性」の拡大の代わりに、労働者側の雇用や所得を「保障」する労働市場改革に着手していた。オランダでは、1982年、「ワッセナール合意」と呼ばれる政労使の合意に基づいて、ワークシェアリングの実現を皮切りに、パートタイム労働者の保護に向けても動き出した。1996年の「労働時間差別禁止法」、2000年施行の「労働時間調整法」によって、フルタイム、パートタイム間の差別が禁止された。パートタイム労働が正規労働として認められ、フルタイム、パートタイム間の相互移動が認められ、ライフスタイルに応じた労働時間の選択が可能となったことで、失業率は低下し、女性の雇用率も上昇している²²。

また、デンマークのフレキシキュリティに最初に注目したのは、OECDであった。1990年代、新自由主義的な規制緩和路線を唱道してきたOECDだが、2000年代に入ってから、EUが「リスボン戦略」で示した社会統合路線に接近する。「2004年版雇用概観」(OECD,2004)で、デンマークのフレキシキュリティを「規制緩和されたアングロサクソン諸国の特徴とされる柔軟性と南欧諸国を特徴付ける厳格な職保障との間の第3の道」と評してとり上げた。第2章「雇用保護機制と労働市場パフォーマンス」では、雇用保護が薄く流動性の高い労働市場と手厚い失業保険制度と職業訓練などを充実

²²水島(2010)に詳述。

させたセキュリティの組み合わせを実現しているデンマークをモデルケースとして推奨している（OECD,2004）²³。

OECD が、ここであえて北欧モデルを取り上げたのは、雇用規制の緩和が、新自由主義的な考えからではなく、失業によって社会的排除をされた人々の社会統合のためである、とのパフォーマンスである、という指摘もある（濱口,2009）。本来の意図は、EUの経済成長にとって、硬直的な雇用体制は障害であり、労働者がもつ既得権を縮小しようという考え方が優先的にあるとも理解できる²⁴。OECDの見解は、EUにおいては、使用者側を代表する欧州産業経営者連盟の立場とほぼ同じくしている、といえるだろう。彼らは、厳格な労働法によって解雇に対する強い保護が、失業の増加とイノベーションの停滞の原因となっている、と考えており、解雇に関して柔軟な労働法制と積極的労働市場政策を望んでいる。一方で、労働者側を代表する欧州労働者連盟は、解雇規制の緩和やパートタイム労働の増加を警戒して、手厚い失業保護政策や失業者の転職支援などの保障の強化を訴えていた（若森,2010）。

こうして「リスボン戦略」以降、雇用の「柔軟性」と労働者の「保障」との調整が注目されながらも、EU内では労使が鋭く対立してきた。欧州委員会は、こうした対立の間で、「リスボン戦略」で示した成長戦略路線を維持しながら、雇用拡大のために使用者側が求める「柔軟性」と、労働者側が求める労働者の権利・雇用などの「保障」をどう両立させるか、という問題に直面して、「フレキシキュリティ」という概念に注目し、政策概念として発展させていった。

第2項 フレキシキュリティ「共通原則」

2005年4月、欧州委員会は、「改定リスボン戦略」として、「成長と雇用のための包括的ガイドライン」を提案した（CEC,2005）。「雇用保障と連関した柔軟性を促進し、分断された労働市場を減じる」という方針をもとに、フレキシキュリティを雇用戦略の中に位置づけた。これを受けて、2007年6月、欧州委員会は、「柔軟性と保障を通じて、より多くの質の高い雇用を創出するフレキシキュリティの共通原則」（CEC,2007）（以下、「共通原則」）を提案するに至った。ここでは、フレキシキュリティを「労働

²³ OECD (2008)によれば、デンマークは、1990年代半ばから2000年半ばまでの10年間におけるジニ係数はそれぞれ、OECD諸国の中で一番低い水準であり、経済成長と社会的平等を両立させている、との評価をくだしている。

²⁴ 濱口(2009)は、デンマーク・モデルを推奨するOECDの主張は、解雇が自由で失業給付が手厚く、労働市場政策に熱心であるという現象面のみを取り出したものであるとして、OECDの態度を批判している。

市場において、柔軟性と保障を同時に高める統合的戦略」と定義している。労働市場の柔軟化は、労働者にとっても利益のあるものとして、「職保障」ではなく、「雇用保障」が新しい形態の「保障」である、と示されている。ここでいう「職保障」とは、従来の製造業に見られてきた、労働者が同じ企業において同じ職に留まることから得られる「保障」を指し、「雇用保障」とは、労働者の柔軟な流動性を前提として、労働市場内に留まる事から得られる「保障」を指している。「雇用保障」を支える技能や資格は、生涯学習戦略や失業者に対する職業訓練プログラムによって支援される、としている。

「共通原則」は、8つの原則から成立している。とりわけ、第1原則の「雇用と成長のための戦略」において示されている4つの政策要素は、「共通原則」の性格を規定している。①柔軟で信頼できる雇用契約、②労働者の就労可能性を高める包括的生涯学習戦略、③失業から新しい職への移動を推進する積極的労働市場政策（技能訓練プログラムへの参加）、④所得支援・就労促進・労働市場の流動性を連携させる現代的社会保障制度があげられる。

第3項 「共通原則」への批判

若森（2010）は、「共通原則」で示した欧州委員会のフレキシキュリティの理解は、EUの雇用戦略の作成過程で理論的に牽引してきた Wilthagen and Tros（2004）（以下、ウィルタゲン・トロス）の定義とは、重要な点で差異がある、と指摘している。

ウィルタゲン・トロスは、フレキシキュリティを雇用側の「柔軟性」と労働者側の「保障」は、トレードオフの関係としてとらえ、「取引」として意図的な妥協の創出として理解している²⁵。一方、「共通原則」では、ウィルタゲン・トロスが示した利害対立の意図的な妥協といった理解が薄い。「共通原則」の4つの政策要素を検討すると、①では、厳格な雇用保護法制（EPL）は、企業の採用意欲を低下させ、労働市場の分断化をもたらす、との認識が前面に出てきている。②③④は、労働者の「雇用保障」、「所得保障」に関わる項目であるが、包括的生涯学習戦略が、労働者の就労能力の拡大、積極的労働市場政策が失業から雇用への移動を促進するものとして、その効果はEPLの緩和と相関関係にあることが説明されている。しかし、これらの見解は、就労能力が「雇用保障」と直結したものでないことや、EU諸国における生涯学習戦略や積極的労働市場政策への支出が、北欧諸国を除いて低水準にあることから、将来的な展望として有効であったとしても、現時点で適用するとなるとその実現可能性は疑わしい。また、共通原則では、

²⁵ ウィルタゲン・トロスは、欧州委員会の雇用戦略作成の理論的主導をしてきた(中野,2011)。

現代的な社会保障制度について、失業手当などの受動的政策の消極的な影響を解消するために、より就労支援を強化し、権利より義務へ傾いているとして、「所得保障」が後退し、ワークフェア的方向が強調されている、としている（若森,2010）。

このように、「共通原則」は、「柔軟性」の増大を「保障」の増大で補償するというウィルタゲン・トロスの定義に比べ、「柔軟性」に重心が置かれている懸念が拭えない。事実、「共通原則」は、2007年12月の欧州閣僚理事会において承認されたが、欧州委員会の姿勢よりも雇用形態の「柔軟性」拡大の傾向には慎重な態度が示された。2007年11月、欧州議会は、欧州委員会案の「柔軟性」偏重に対して、「職保障」と「雇用保障」の同時改善を訴えた。欧州経営者連盟は、「共通原則」を支持しているが、欧州労働者連盟は、委員会案に反対、あくまでも「職保障」の補完として「雇用保障」を位置づけることを提案している（若森,2010）。

第3節 雇用システムからみたフレキシキュリティ

第1項 フレキシキュリティ分析の枠組

EUにおけるフレキシキュリティの政策導入の過程を見てきたが、ウィルタゲン・トロスによって、フレキシキュリティの理論的な枠組みとして提起された、「柔軟性」と「保障」のマトリックスを通して、フレキシキュリティの汎用性について考察をしたい（Wilthagen and Tros,2004）（Lesche et al,2006）²⁶。この枠組みは、雇用側の要請としての「柔軟性」の4形態と、労働者側の要請としての「保障」の4形態を軸とした16の組み合わせが示されている(表 1-1)。「柔軟性」の4つの定義は、①外的数量柔軟性は、解雇・雇用、雇用形態(有期雇用契約、派遣労働など)の柔軟性、②内的数量柔軟性は、労働時間(超過労働、短時間労働、変形労働時間、パート)の柔軟性、③内的機能柔軟性は、労働者の多機能なスキルや柔軟な労働編成、OJTなどを示し、④外的機能柔軟性は、外部委託、仕事を離れての学習、賃金柔軟性によって提供される、というものである。一方、「保障」4つの定義は、①職保障は、特定の雇用主のもとに留まる確実性を指し、②雇用保障は、同じ雇用主ではないが、雇用を維持する確実性=職業訓練や補助金による雇用などの積極的労働市場政策によって高められる就労能力の確保を意味している。③所得保障は、失業給付、就労可能性の低下に対する所得保障を指し、④自由選択の保障とは、労働者のライフステージにあわせた育児、介護休暇、継続

²⁶ ウィルタゲン・トロスの理論的枠組みの提起後に Lesche らによって、マトリックスは改良された。

的な教育訓練の権利、ワークライフバランスなどの確保を示している。このマトリックスでは、「外的数量的柔軟性」と「職保障」の連関では、トレードオフの関係として説明されている。このマトリックスからの含意としては、「柔軟性」にも「保障」にも奥行きがあり、多様な連関を作り出せる可能性がある、ということである。デンマークの例でいえば、「外的数量的柔軟性」に、失業給付などの手厚い「所得保障」、職業訓練などによる「雇用保障」を結びつけた連関としてとらえることができるし、オランダの例は、1999年の「柔軟性と保障」法に代表されるような「外的数量的柔軟性」と派遣労働や法的地位を強化した「雇用保障」を結びつけた連関と解釈ができるであろう（若森,2010）。

しかもこれらの先進事例も、理論的には16ある補完効果の一部でしかない、という点は大いに注目すべきことである。また、この枠組みで考えれば、80年代までの日本は、労働者側が「職保障」と引き換えに柔軟な労働編成を可能とする「内的機能的柔軟性」を受け入れる連関にあった、と解釈する指摘もある（濱口,2009）。ヨーロッパの福祉国家は、日本と比較した場合、年金、医療だけでなく、育児、教育、住宅といった分野にも社会政策が全面的に介入してきた。一方、日本は、これらの費用を戦時中から続いてきた企業の生活給によって賄ってきた。高度成長以前、日経連（当時）は、生活給や年功給を廃止して職務給への移行を模索していた。しかし、企業側が急激な技術革新に対応して大規模な配置転換（内的機能的柔軟性）を進めようとしていた結果、賃金を職務で決めることでの労働者間の不公平感が、これらの合理化を阻むとして拒否した。結果、労働者側は、同一企業への勤続に対するインセンティブが働き、企業への忠誠心を高め、生産性も向上し企業側との利害が一致した、と考えられる。こうした雇用をめぐる構造が、高度成長期の日本における長期雇用制度（職保障）を形作ってきたともいえる²⁷。

デンマークやオランダの例から見ても企業側の「柔軟性」と労働者側の「保障」の相克の中で形成される相互補完的な関係には、国の社会条件、労使の利害、時代背景などによって多様性があり、実施に関して一律的なアプローチをとることは困難だということとは認めざるをえないだろう。フレキシキュリティの推進役である欧州委員会もその点

²⁷ 濱口（2009）は、更に、男性による稼ぎ手モデルである日本では、「いつでも解雇や雇い止めができる低賃金の主婦パートやアルバイト学生のフレキシビリティ（柔軟性）と、彼らをその夫や父の高賃金と雇用の安定性によって保護するセキュリティ（安定性）を組み合わせたモデル」として、世帯をユニットとして、個人ではトレードオフの関係にある「外的数量的柔軟性」と「職保障」の組み合わせによって、日本のフレキシキュリティを解釈している。濱口の解釈は、ウィルタゲン・トロスが示した「個人」を基盤とした枠組みを、「世帯」までに拡大している。筆者は、むしろ日本企業が合理化を図ろうとして導入した「内的機能的柔軟性」とそのことで労働者側が得た長期雇用という「職保障」との補完関係と解釈するほうが自然と考える。

は認めていて、各国の事情に応じ、その自主性に委ねている段階である。OECD の解雇規制指数による「柔軟性」と労働市場政策支出の対 GNP 比率と生涯学習への参加率による「保障」の 2 つの観点から、EU の労働市場を 5 つのタイプに分類し、それぞれのタイプによって異なる実施アプローチを提案している²⁸。しかし、その実現には、デンマーク、オランダでは労使協調による社会的対話、日本では雇用形態の独自の生成という背景があり、一律的な指標による労働市場の分類からの処方箋が機能するかどうかは、疑問が残る。次節では、こうした疑問に対して、雇用システムの側面から検討を試みたい。

表 1-1：「柔軟性」と「保障」のマトリックス

	職保障	所得保障	雇用保障	自由選択保障
外的数量的柔軟性	トレードオフ	デンマーク	デンマーク オランダ	
内的数量的柔軟性				
内的機能的柔軟性	(日本)			
外的機能的柔軟性				

(出所) Lesche et al(2006), p.4 より筆者作成。

第 2 項 マースデンの雇用システム理論からの検討

Marsden (以下、マースデン) は、どのような市場のタイプにも見られる「雇用関係」を一つの制度とみなし、企業側、労働者側双方の機会主義的行動を抑止し、それぞれの利益を最大化するための「雇用ルール」を焦点に、国際比較を通して、どの国にも汎用できる雇用システムの理論化を試みている (Marsden,1999)。まず、雇用が安定的な枠組みを構成するためには、職務の要求と労働者の能力を一致させるための手段を与えることと、業務を特定の労働者グループに割り当てるために異なる仕事環境においても容易に適用できる基準を与えることの 2 つの問題が浮き上がる。前者は業務割り当てが生産的であるかという「効率性」の制約であり、後者はルールが比較的明瞭であり低いコストで対応可能な「履行可能性」の制約である。2 つの制約を解決するためには 2 つの方法があるとしていて、「効率性」の制約に対しては、生産システムにおける業務の補完を求める「生産アプローチ」と労働者の技能の補完性にしがたって業務をグループ

²⁸北欧型、アングロサクソン型、大陸ヨーロッパ型、東欧型、南欧型、の 5 つの労働市場に類型化された (CEC,2007)。

化する「訓練アプローチ」の2つの解決方法がある、としている。「生産アプローチ」は、製造や供給のプロセスから生まれる技術的な補完性が優先され、仕事を通じた訓練が必要とされてくる。結果、企業内の内部労働市場が拡大されていく傾向にある。一方、「訓練アプローチ」は、労働者の技能に対応して業務が設計されるため、ある一定の技術的内容を共有した業務の集合が求められるため、職業別労働市場が拡大されていく傾向にある。一方、「履行可能性」の制約に対しては、「業務優先アプローチ」と「機能優先アプローチ」の2つの解決方法が提示されている。「業務優先アプローチ」は、経営者が個々の労働者に割り当てる業務の性質を特定化して雇用取引の曖昧な領域をコントロールする。「機能優先アプローチ」は労働者と業務をそれぞれに異なるカテゴリーに組織化するための手続きを明確にする。これらのアプローチが重なることで4つの組み合わせられた雇用システムのパターンが出来上がり、それぞれの国の実証結果から該当国を当てはめている（表1-2）。ちなみに、デンマークは、この枠組みで、ドイツから影響を受けたとされる職業訓練制度と資格制度を持ちながらも、業務に関しては硬直的な業務割り当てを実施しているため、イギリスと同じカテゴリーに入ると考えられる。

業務優先アプローチは文字通り、業務によって仕事を規定する意味において、「外的数量的柔軟性」に親和的といえるし、機能優先アプローチは、雇用ルールから「内的機能柔軟性」を担保している。生産アプローチは、内部労働市場を形成することから、企業側も労働者側も総じて「職保障」に対してインセンティブが働く。一方、訓練アプローチをとると、職業別労働市場が形成され、雇用者が訓練費用を負担し、労働組合などは訓練の質や仕事のデザインの水準を維持しよう、というインセンティブが働くことから、職業別労働市場が職業訓練に対して「公共財」としての性格を持つと指摘している。

この2つのアプローチの傾向は、先述したフレキシキュリティの分析枠組みとも関連性が深いと解釈できないだろうか(表1-3)。職業別労働市場が成立している社会においては、企業特殊技能に特化されない職業別技能の形成が求められるため、転職などは比較的しやすい雇用環境にあるといえる。また、積極的労働市場政策の実施に関しては、企業が個別に訓練をしている国（生産アプローチ）に比べ、技能の標準化が進んでいるため、その訓練プログラムなども設計しやすく、効果が出やすいのではないかと推測できる。一方、生産アプローチを取る国では、企業のOJTなどに公共投資をしようとする含意も考えられるが、個別の特殊な技能を求める企業による機会主義の問題や、訓練の評価に対して公共性が問われるなどの懸念が予想される。実際に、生産アプローチ

をとる国の政府における労働市場政策支出は総じて低水準にある(図1-2)²⁹。

この解釈からすれば、職業別労働市場が形成をしているデンマークが、積極的労働市場政策を展開することで、労働市場に埋め込まれている職業訓練に対する「公共財」的な性格を活用、あるいはエンパワーメントした結果となり、このことが一連のデンマークの成功を担っているともいえるかもしれない。少なくとも、欧州委員会が提唱するフレキシキュリティ実施に向けて、労働市場の分類のみでは、中々、実施効果が期待できないのではないかと、という懸念だけは付記したい。

それでは、デンマークがどのような経緯で現在の労働市場を形成してきたのか、また、雇用者が求める「柔軟性」と労働者側の「保障」の相克の中でどう相互補完的關係に近づけていったのかについて、次章で整理したい。また、そうした「保障」の枠組みから外れた層(社会扶助受給者)を、どのように扱ってきたのかも注目することで、現在のデンマークの雇用政策体系を理解する上での前提を確認したい。

表1-2：マースデンの4つの雇用システム

	生産アプローチ	訓練アプローチ
業務優先	職務ルール アメリカ フランス	職域・職種ルール イギリス
機能・手続き優先	機能ルール 日本	資格ルール ドイツ

(出所)Marsden, 1999 より筆者作成。

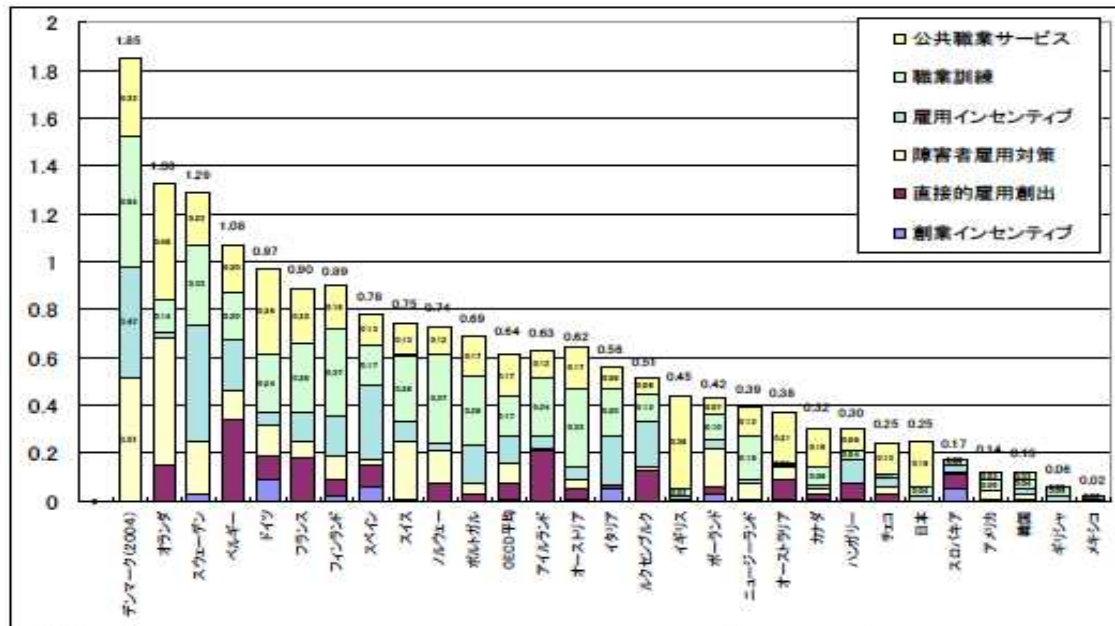
表1-3：フレキシキュリティ分析枠組みとマースデン理論の関係

	職保障	所得保障	雇用保障	自由選択保障	マースデン理論
外的数量的柔軟性	トレードオフ	デンマーク	デンマーク他		業務優先アプローチ
内的数量的柔軟性					
内的機能的柔軟性	(日本)				機能優先アプローチ
外的機能的柔軟性					
マースデン理論	生産アプローチ (内部労働市場)		訓練アプローチ (職業別労働市場)		

(出所)本稿表1-1、表1-2を参照の上、筆者作成。

²⁹ ただし、内部労働市場志向にあるフランスやスウェーデンなどが高水準であるのは、職業教育への政府の介入が大きいことがあげられる。イギリスの例など、職業別労働市場と積極的労働市場政策の親和性は必ずしもあてはまるものではないかもしれないが、北欧諸国やドイツなど職業別労働市場をもつ国の水準が軒並高いのは注目できる。

図 1-2 : OECD 諸国の積極的労働市場政策支出額対 GDP 比 (2005 年)



(出所) OECD, Employment Outlook, 2008 より引用。

第2章 デンマーク・モデルの生成と変遷（19世紀後半～現在）

第1節 労使関係の生成と発達過程（19世紀後半～1980年代）

第1節 1899年「9月妥協」に至までの社会的背景（19世紀後半）

本論文の目的であるフレキシキュリティの構造的背景を解明する上で、まず、雇用の「柔軟性」と労働者の「保障」の連関をもたらした労使関係の歴史に関する理解は不可欠であろう。すなわち、19世紀末からの労使団体の合意形成の流れによって、「柔軟」な労働市場が形成されてきており、労働者に対する権利の確立や手厚い失業保険制度などの「保障」面も充実してきた。現在の「フレキシキュリティ」が、100年あまりの年月をかけて積み重ねてきた社会的対話が前提にあることを無視できない。そして、現在のデンマークの労使関係の骨格を決定付けた出来事とされているのが、1899年の「9月妥協」（Septemberforliget）である。この「9月妥協」に至る社会的背景と経緯、その内容について言及したい。

デンマークでは、1848年、自由主義憲法制定を求めるナショナル・リベラル派³⁰を中心とした市民蜂起によって、無血のうちに絶対王政を崩壊させた。その翌年、ナショナル・リベラル派を中心とした新政府が、「6月憲法」と呼ばれる自由主義憲法を發布し、名実ともに民主主義国家として歩み出した。近代化を進めたい新政府は、経済政策では、自由主義経済への移行を推進した。1850年代、ヨーロッパ規模の人口増加、クリミア戦争（1853～1856年）による好景気、特にイギリスから、デンマークの農作物への需要が増大したことで、デンマークは経済成長を果たすことができた。この好景気によって、経済力を得た農民が、1870年代以降、酪農業を中心とした近代的経営に取り組むようになり、古くからの農村共同体から抜け出して独立農民として、デンマーク経済を牽引する存在として成長していった。このことは同時に、貿易や商業の発達によってにぎわう都市部への人口移動を加速させた。19世紀初頭には、人口の約8割が農村にいたが、20世紀初頭には、人口の約4割が都市部に集中するにいたった（橋本編, 1999, pp.169-171）。

都市部を中心に失業者や貧しい労働者があふれ、各地で労働組合がたちあがった。デンマークの都市では、かつては中世より続く多数の職業的互助組織であったギルドが存

³⁰19世紀前半、北欧地域全体で盛り上がった文学的ロマン主義は、民族意識の高揚から北欧の一体性を強調した。これに感化される形でデンマークとスウェーデンを統一しようという「スカンジナビアン主義」が生まれた。デンマークでは、スカンジナビアン主義を受容する人の多くは、強いナショナリズム意識と憲法制定を求める自由主義者となり、民衆運動を進めた。

在していた。1857年に職業選択自由の法制化によってギルド制度が廃止され、都市におけるギルドの経済的独占権も解除されたが、ギルドが担っていた職業的互助活動を、労働組合が代替する形で引き継いでいた。これらの組合は、熟練、非熟練労働者がそれぞれ組織化される一方で、職場別、または、各都市における職業別組合としても組織されていった (Levine,1988,p.85)。

それぞれの職場、都市において労働組合による労働紛争が頻発しはじめたが、1871年に、これらの組合活動を組織的な労働者運動に統合するべく、国際的な労働者組織であった「第1インターナショナル」のデンマーク支部が、ピーオによって創設された。1876年、この組織から「社会民主党」としての綱領を立ち上げ、本格的な政党活動を開始した。その後、1884年の下院選挙では初めて議席を獲得した (橋本編,1999,p.179)。

1874年、第2次スレースヴィ戦争の敗北によって、ナショナル・リベラル派が求心力を失うと、保守派の中心人物であったエストロップを首相とする政権が発足した。彼は、のちに保守党³¹を再結成したが、ドイツのビスマルク首相を敬愛していて、彼を彷彿とさせる中央集権的で強権的な政治姿勢を示した。そのため、当時、経済的実力をつけてきた農民を支持勢力として政治的影響力を増していた自由党³²と対立した。エストロップ政権は、1870年の普仏戦争におけるフランスの敗退や、翌年、国内統一によって強国化したドイツからの軍事的脅威に不安を募らせていた。当時、国防費は国家予算の3割を占めていたが、更なる国防予算の増強を求め、自由党と予算案をめぐって激しく対立した。1877年には、エストロップ政権は、議会を無視して、暫定予算令を発し強行突破をするなど民主主義的な議会運営を望む自由党との溝は深まるばかりであった。この両陣営の深刻な対立によって、政治的膠着状態は長期間続き、1885年には、エストロップ首相の暗殺未遂事件まで起こった。革命をも辞さない不穏な空気が流れる中、政府が発した治安令による統制が認められ、政治的膠着状態は深まる一方であった。

こうした社会情勢への危機感は、保守党と自由党の穏健派を歩み寄らせる契機となった。まず、彼らは都市労働者の失業問題によって頻発していた労働紛争、貧困問題などが、社会不安を生み出していることに憂慮し、社会政策を少しずつ推進するようになった。当時のデンマークは、農業などの近代化によって、国民所得も先進国並みに伸ばし、

³¹ホイレ (Hojre) と呼称、絶対王政時代より政治的影響力をもつ農村部の大地主を支持基盤として結成された政党。1848年に結成され1866年に一時解党したが、1881年に保守勢力を擁して首相になったエストロップによって再結党され、その後1915年に保守国民党に改称。本論文では、「保守党」と呼称した。

³²ヴェンスタ (Venstre) と呼称、語意は「左翼」。1870年の結党以来、古典的な自由主義をイデオロギーに政策を訴えてきた。第2次世界大戦後は、福祉国家の確立に支持を示しながらも、社会民主党と政権を争う。現在は、直訳で「左翼・デンマーク自由党」 (Venstre,Denmarks Liberale Parti) と呼称されている。本論文では「自由党」と呼称した。19世紀後半から20世紀初頭、経済的影響力を増しつつあった中規模以上の裕福な農民や、近代的経営に乗り出し始めていた独立農民らを支持基盤とした。

1890年代には工業化も軌道に乗り始めるが、経済的な脱落者も増やし、都市部の失業問題や貧困問題はますます深刻化しつつあった（橋本編,1999,pp.178-180）。

1891年の老齢年金制度、1892年の疾病保険制度、1898年労働災害保険制度などはこうした時代的背景で生まれてきたものだった。特に、1892年の「疾病保険法」の制定は、労働組合の組員による掛け金を基礎とした疾病手当に部分的ではあるが公的拠出をする措置を打ち出し、後述する1907年に制定される「失業保険法」のモデルともなった（本節第2項詳述）。これらの制度の導入は、保守・自由両党の穏健派にあって、特に自由党の支持基盤である農民層が、かつて安価な穀物の輸入によって農業経営に打撃を受けた経験からも何かしらの社会福祉制度を導入することに異論がなかったことが背景にあったといえるだろう（アナセン,1999,pp.200-201）。勿論、失業問題や貧困問題の増大によって紛争を繰り返す労働組合の勢力の拡大とそれに伴う社会民主党の政治的台頭を受けての動きであったことも間違いないだろう。

こうした政治的動向は、労働組合活動や、政治的には社会民主主義勢力が徐々に力をつけてきた状況を、少なからず示すものだった。各地で頻発する労働紛争などに対抗すべく、当時の農業経営者（独立農民など）や勃興しつつあった工業関連の使用者を中心とした全国組織 DA³³が、1896年に結成された。DAの結成によって、各事業所や地域レベルでゲリラ的な労働紛争を繰り返していた労働組合側も、統一的な組織活動への必要性に迫られ、1898年、各地の労働組合が集結、初めて労働組合の全国組織である LO³⁴が結成された。そして、LOが立ち上がった翌年1899年、大規模な労使紛争が発生した。この紛争は、「内乱」「百日戦争」とも呼ばれ、紛争参加者人口比に占める割合が19世紀のヨーロッパで最大とも呼ばれ、5月から9月にかけての3ヶ月半にも及ぶ大規模な労使紛争に発展した。ここで結ばれたのが「9月妥協」であった。この妥協によって、第1に、労使が相互に正当な交渉相手として承認し、団体交渉合意により相互に拘束されたこと、第2に、労使は、中央団体の合意による規制として、合意が有効である期間は、ストライキ、ロックアウトを回避すること、第3に、労働側は経営側の経営権と労働力の配置、また、必要労働力量を決定する事を常に経営側にあることを認め、第4に社会において利害の対立を仲裁する規範、すなわち、当事者間で政治的に対立を解決するという規範を作る事、が合意された（Larsen,2002,p.168）。

この妥協は、「基本合意」（Hovedaftale）と呼ばれ、現在もこの合意の枠組みは崩

³³ 結成時より現代に至るまでデンマーク経営者連盟(Dansk Arbejdsgiverforening)と呼称。本稿では略称である「DA」と呼称。

³⁴ 結成時は、労働組合総連合（De Samvirkende Fagforbund:DsF）と呼称、1959年に全国労働組合総連合(Landsorganisationen De Samvirkende Fagforbund)と改称後、1967年に全国連合(Landsorganisation i Danmark)となった。本論文では呼称を、現在の略称でもある「LO」で統一した。

されていない。菅沼（2011b）は、この妥協の意味を3つに要約して、その意義の大きさを指摘している。第1に、世紀の転換期の早い時期に労働者の団結権が承認され、団体交渉が事実上制度化されたこと、第2に、労働条件のほとんどを労使の集团的交渉において、決定、解決され、国家の介入による法制度的な解消を極小化される条件を作ったこと、第3に、経営権が事実上無条件に承認されたことによって、職場における人員の「柔軟性」の制度化が開始されたこととしている（菅沼,2011b,p.6）。

この「9月妥協」によって、使用者側は、経営権の全般を掌握することになり、現代のフレキシキュリティにおける「柔軟性」が制度化された歴史的出発点となった。一方で、労働者側は、団結権と団体交渉権を認めさせたことで、使用者側に対する正当な交渉相手として労働条件を決める強力な主体となった。このことで、既に労働者の職業的互助組織として大きく成長してきた労働組合が、更に政治や社会に対する影響力をもつ契機となった、といえる。

第1項 労使関係の発達（1900年～1930年代）

この後、全国組織であるDAとLOを中心とした集団交渉システムは発達していった。交渉内容は、賃金と仕事における待遇に関する規則などが主であった。中小規模の企業が多かったデンマークでは、労働組合が、職種別、熟練、非熟練別など複雑に細分化され、分権的に繰り広げられてきた。DAは、こうした状況での労働組合との交渉を、交渉コストや使用者全体の利益などから避けたいと考えていた。そもそも、DAの結成自体、各地で勃発する紛争解決の窓口を一本化させたい、という意図もあったことから、集団交渉の機会を最小限にすべく、まずはセクター（業種）ごとによる中央集権化をめざした。DAは、時にロックアウトなどの手段をちらつかせながら、少しずつLOから多くの合意を引き出し、より産業包括的で一本化された集団交渉体制への移行を促そうとした。LOの加盟組合は、DAに妥協的なLOの動きに不承ながらも、中央化されていく集団交渉を受け入れていった。とはいえ、必ずしも使用者側の利害が一致していた訳ではなかった。「9月妥協」の翌年である1900年、輸出中心の機械金属産業では、このセクターに関わる労使団体によって「事業所ルール」が導入された。このルールでは、地域ごと、事業所ごとによって「最小賃金」が決められる分権的なものであった。中央集権化された集団交渉によって、画一的な賃金や待遇が導入されることは、輸出産業中心で、国外市場の動向に対応しなければいけなかったセクターにとっては、賃金などの決定の柔軟性が損なわれることで大きなリスクを背負うと認識されていた。その後、機械金属工業セクターは、第2次産業の中心業種として大きく成長していくが、この業

種での団体交渉が、他のセクターの相場形成にも大きな影響力をもつようになっていく (Madsen, Andersen, Due, 2001, p.11)。

中央団体による合意は、全国に一律的に適用できたというわけではなく、セクターや地域レベルに少しずつ樹形のように落とし込まれていくシステムであった。例えば、当事者間で団交合意の解釈が異なる、または違反した場合などにおこる紛争に際しても、事業所間の使用者と労働者を代弁する地域レベル、セクターレベル、中央レベルの代表によって包括的に解釈、判断をしながら調整をしていくというものであった。とはいえ、「9月妥協」以後、1970年代末まで、中央団体による集団交渉が全体の労使交渉における大きな軸であったことは間違いないといえる (Madsen, Andersen, Due, 2001, p.12)。

国内の政治的経過に目を転じると、1901年、独立農民や企業経営者たちの経済的な影響力の拡大に呼応するように、彼らが支持する自由党が下院選挙で圧倒的多数を占め、初めて自由党を中心とした政権が実現した。1905年に自由党党首であったクリステンセンが首相となると、1907年にこれまで労働組合によって運営されていた失業手当制度に補助を与える形の失業保険制度を実現した。従来、自助原則のもと失業問題には介入してこなかった政府が初めて公的拠出を実現したこの制度は、現代に続く労働者への「保障」の出発点としてみる事が出来る。この背景には、当時の政府、労働組合側、使用者側の利害の妥協として実現した、という側面は見逃せない (次項詳述)。クリステンセンは、1908年、地方議会における女性の普通選挙権の実現など政治改革を進めるが、中小規模の独立農民を主な支持基盤として更なる自由主義的改革を唱える自由党内の急進勢力が「急進自由党」³⁵として分裂した。1913年、その急進自由党が、社会民主党の支持を取り付けて、党首であるサーレを擁した政権を発足させた。翌年の1914年、第1次世界大戦が勃発した。政府は、他の北欧諸国と同調し中立姿勢を打ち出した。しかし、デンマークにとって緊密な通商関係にあった英独両国の対立によって、経済活動に対する制限という攻防戦にまきこまれ³⁶、原材料が不足し、農工業ともに生産活動が縮小し、失業率も高まった。こうした事態に対して、政府は物価や賃金を統制し、配給制度などの戦時対策を行った。各党も、国内における政治的闘争は取りやめて、政情安定に努めた。1918年に第1次世界大戦が終結すると、国内では経済的危機を打

35 ラディケーリ (Det Radikale Venstre) と呼ばれ、1905年に結成。支持基盤は、中小規模の独立農民と都市部の知識層と自営業者が主だった。イデオロギーは、社会自由主義を掲げていて、その後、社会民主党のパートナーとして、自由党の出自ながらブルジョワ陣営と対立的な立場をとる。本論文では「急進自由党」と呼称する。

36 大戦に入って間もなく、ドイツが、イギリス海軍への対抗措置として、デンマーク国内にある大ベルト海峡の海上封鎖を要求し、これを受け入れない場合は沿岸地域の占領も辞さない強硬な姿勢をとったため、デンマーク政府はこれに屈するほかなかった。当時、軍事的決めに欠いていた連合側側のイギリスは、デンマーク国王の嘆願もあって直接的な対抗手段にでなかったものの、それ以後、経済活動に対する制限を、デンマークにかけるなどの対抗措置が進行した。

開するべく政争が再開した。特に、失業率の増加によって労働組合による労働紛争が各地で勃発、1917年のロシア革命の影響も手伝って、大きな社会的緊張を生み出していた。1919年、LOを中心とした労働組合勢力と社会民主党が、「9月妥協」以来、主張してきた一日8時間労働を政府は法制化した。また、農地法制定によって、大地主の小作経営から私有地化への転換がはかられ、その土地配分によって自作農の増加がはかれる農地改革も実現した（橋本編,1999,p.182）。8時間労働の法制化に関しては、当然、社会民主党とその支持勢力であった労働組合側の意向を汲んでいた。一方で、農地改革は、急進自由党の支持勢力であった独立農民の意向を汲んだものであった。これらの改革によって、政府は経済的危機の打開と社会的安定を図ろうとしたが、1920年、北部スレースヴィの国境問題の処理に躓いたサーレ政権は辞職、保守・自由党による中道右派による連立政権への交代が起こった。しかし、第1次世界大戦から1920年代にかけて一貫して社会の最大関心事は失業問題であった。このことで、労働組合運動が大きく台頭し、その支持政党である社会民主党は、ブルーカラーだけでなく、ホワイトカラーや、プチブルジョワも支持勢力として取り込み幅広い支持を獲得していた（Eblin g,2006,p.16）。

1924年の下院選挙で勝利を収めた社会民主党は、党首であるスタウニングによって初めて内閣を組織することになった。しかし、当時、進行していた通貨クローネの為替レート低下を食い止めることで、かえってデフレを招き、賃金問題をめぐる労使紛争を再発させて、失業率の増加を招いた。1926年に社会民主党は下野し、経済の自由主義化を進める自由党政権に代わるが、ほどなく、政府が介在する積極的な産業政策を求め社会民主党とそれに反対する保守党らに対立を深めた（橋本編,1999,p.185）。

1929年、再び社会民主党が急進自由党と連立を組んで、第2次スタウニング内閣を発足させてまもなく、世界恐慌に襲われた。主力産業であった農畜産業は深刻な打撃を受けた。農産物の売り上げや価格の暴落によって、多くの農家が、債務超過による農地売却を強いられた。1931年以後の通貨危機などの状況も追い打ちし、自由党の支持基盤である農民たちは、政府による経済振興策を求め、とくに輸出に依存していた農畜産業の不振打開のためにクローネの切り下げを政府に要求した。この取り扱いを巡り、社会民主党と急進左翼党も含む自由党陣営が対立した。そうした危機の中、通貨切り下げを求める自由党陣営と失業率が4割に達する状況に対して、社会福祉制度の改革を進めなかった社会民主党との間で妥協が図られた（アナセン,1999,p.202）。

対立が先鋭化していたDAとLOによる労使交渉も山場を迎えた1933年1月、社会

民主党は自由党陣営との政治協定「カンスラーガーゼ協定」³⁷を成立させ、1年間のストライキとロックアウトの禁止、通貨クローネの切り下げ、公共事業拡大、緊急財政措置などで合意にいたった。このことで、政治的安定を獲得した社会民主党政権は、1933年、社会大臣スタインケによる社会福祉制度改革も行い、国民全体への普遍的な社会政策を実施する福祉国家への転換がはかられた。この結果、1935年の選挙でも支持を確実なものとして、1930年代後半には経済運営も安定した（第2節詳述）。社会民主党政権は、1940年のナチスドイツ占領まで続いた（橋本編,1999,p.186）。

こうした1930年代の大きな社会構造改革の流れを受けて、労使関係においても、政治的介入を含む労使紛争に関わる仲裁人法が改正された。1910年に、DAとLOは、団交合意が遵守されない、または当事者間で団交合意の解釈が異なる場合などにおこる紛争に介入する労働仲裁所設置と仲裁人制度を盛り込んだ「労使紛争取扱のルールに関する規範」に既に合意していた（菅沼,2011b,p.6）。とはいえ、仲裁人の権限が勧告のみに限定されていたことや、労使団体が望まない限り、権限が発動されないなど、その政治的介入は最小限に抑えられたものであった。この改正によって、調停案に対する決議の際、労使団体に加わって仲裁人も投票権を得た。労使団体が望まなければ、この権限が行使できないことは変わらないながらも、頻発していた紛争防止に向けた政治的介入の手段を強めることになった。DAを中心とした使用者側は、この制度を活用することによって、セクター別による交渉から多産業を包括した一元化された集団交渉へ徐々に道筋をつけていった。公的な立場にある仲裁人が一定の権限を得ることで、労使団体に政治的介入を含めた政労使による三者体制が確立し、現代までつながる骨組みをほぼ確立させた。ガレンソンは、後のデンマークの労使関係の形成の上で「決定的なステージ」となったと指摘している（Galenson,1952,p.112）。

同時に、労働問題に関わる法律や規制などを決定する公的な委員会や審議会などの政策的な意思決定機関に、労使団体の代表が影響力を行使することができるようになったのもこの時期からであった。このことで、政労使によるコーポラティズムの基盤も形成され、労使団体が、政策形成や、意思決定システムに組み込まれていった、ともいえる（Rogowski,2000,pp.97-126）。

このように、各種委員会、評議会等への参加などを通して、DAとLOの中央労使団体（以下、中央労使）が、政治システムともパイプをもちはじめたことで、労働問題においてより主導的な立場となっていった。このことで、すでに加盟していた団体はもとより、産業別組織などに対しても、求心力を高めていくこととなった。こうした流れは、

³⁷ 当時の首相であったスタウニングが居住していた街区名から名付けられた。

それまで労使双方において、必ずしも一本化されてこなかった中央集権化への流れを導いたといえる（Madsen,Andersen,Due,2001,p.14）。

第3項 第2次世界大戦後における労使関係の中央集権化（1950年代～1970年代前半）

1930年代以降、中央労使で取り決められた合意が、各事業所に下りてくる、という傾向を強めた。そのシステムは、中央労使での産業横断的な取り決めが、セクター別に下りてきて、事業所に落とし込まれる、といったものであった。特に、第2次世界大戦を経て、1950年代から1970年代末の間、中央労使の取り決めが、各セクターを強力に指導する確固とした枠組みをもって、強い影響力を持つにいたった。1950年代に入り、中央労使は、2年ごとにおこなわれる定期的な労使交渉によって、合意をまとめ、「一般要求」と「特別要求」とを区別した交渉ルールを導入した。「特別要求」とは、それまで、セクター別交渉において、輸出産業の集中する機械金属産業を中心とするセクターが強い相場形成力を持ち、他のセクター交渉にも直接的な影響を与えてきたが、これらの領域における要求を「特別要求」の枠に組み入れて、中央労使が交渉をすることで、その影響を間接的なものにしようとしたものであった。このねらいは、その時々々の輸出状況に敏感な機械金属産業などの輸出業を中心とした産業領域と、労働市場全体におけるコスト上昇との間の調整を意図したものであった。この時期、中央労使による労使交渉は、順調な経済成長による労働力不足もあり、労働者の権利拡大と賃金格差の是正をめざす労働組合側の発言力が強かった、といえる（Madsen,Andersen,Due,2001,p.15）。

ただし、1952年に、公務員や学校の教師、幼稚園教諭、看護師や福祉ワーカーなどを中心とした職員による労働組合の全国組織である職員・公務員共同会議（FTF）が結成された。これらの労働者は、民間部門に比べて賃金上昇率も低かったこと、また、社会民主党を支持政党として政治への介入を強めていたLOへの反発もあり、政治的中立を掲げ、独自の全国組織を立ちあげるにいたった。国では財務省、県やコムーネでは俸給管理している部門が、その交渉相手となった。しかし、公務員の賃金水準は、政府財政、地方交付税など国民経済への影響が大きいなどから、財務省、財務大臣による責任と権限が大きく、時に「財務省が、他の公共部門の団体交渉の柔軟な決定を妨げている。」との見方をされていた（菅沼,2011b,p.15）。

このように経済成長に伴って中央労使体制は、安定的な労使関係をもって、各セクターや事業所レベルに一定の影響力を獲得することができた。とはいえ、前述したように中央団体での産業横断的な取り決め（一般要求）が、セクター別に下りてきて、事業所

に落とし込まれる、といった構造は変わりなく、細部にわたって拘束的なものとはいえなかった。このことは、依然、組織の大多数が職業別組合で構成されていたことが大きい。こうした構造的な背景によって、オイルショックによる不況が襲うと中央労使の影響力は変質を余儀なくさせられることとなった。

第4項 オイルショック以後における労使関係の分権化(1973年～1980年代)

1973年におきたオイルショックによる経済情勢の悪化は、安定的に労使合意を調達してきた中央労使の交渉にもすぐに影響を及ぼした。1950、60年代の経済成長を支えたのは、農業、化学製品、テキスタイル、衣料品、造船などの分野であったが、それらの産業分野は競争が激しく、70年代に入ると、早くも成長に陰りを見せていた。デンマークの製造業は、低い製品技術、製造工程の不効率などに起因する生産効率の悪化に加え、賃金の抑制に失敗したことで³⁸、その競争力を低下させた (Benner and Bundgaard,2000,p.434)。

1975年、77年、79年と労使交渉は難航し、仲裁人による調停なしには合意をまとめることができない状況に陥った。このことは、特に1950年～60年代、実質的にはDAとLOによる合意によって機能していた体制から、制度的には準備されていた政治的介入を含む政労使の三者による合意体制を強化する方向となった。この間、国内需要は落ち込み、失業率は上昇する一方で、賃金は上がり続けることで、国家財政にも影響を与えた。

この経済危機によって、これまでの産業横断的な交渉によって支払われてきた賃金などのコストが負担になりはじめた使用者側は、労使交渉を会社レベルでの柔軟な解決に向けた分権化にむけて動きはじめた。1981年の交渉から、中央労使は、「一般要求」と「特別要求」を廃止して、セクター別に主要団体が交渉をまとめることを認めた。中央労使は、個々の交渉がまとまらない場合の調整役に回り、それでも合意を得られない場合に仲裁人制度を利用することとした。とはいえ、DAは、多くのセクター合意に関して、依然として、特別な内容に関する権限を手離していなかった。より細かい交渉に関しては、中央団体の影響を色濃く残したままといえる。Due 他 (1993) は、この時期の労使関係の分権化を、「Centralized decentralization」(中央集権化された分権)として呼んで、中央労使の規制が行き届いた分権体制と解釈している(Due et al,1993)。

³⁸賃金抑制に失敗した原因として、公的部門の賃金交渉によって、大幅な賃上げが実施されると、中央労使も大幅な賃金上昇を妨げることができず、賃金ドリフトに歯止めをかけることができなかったことがあげられる (Benner and Bundgaard,2000,p.434)。

ただし、この移行によって、以前より相場形成力に強い影響を及ぼしていた機械金属産業を中心とした工業セクターが再び、他のセクターへの影響力を及ぼすようになった。LOは、これまでセクター間の賃金格差の是正を働きかけてきたが、自身が支持する社会民主党が抜本的な対策をとれずに求心力が低下する中で、経済情勢なども含めて、DAの要求を受け入れざるを得なかった、と予想される。

セクターへの分権化がすすんだ結果、1980年代末には、600以上もの集団協定が交わされた。労働争議の際は、それらの協定規則を遵守した行動がとられ、争議が拡大した場合も、従来通り仲裁人制度に則った手続きが準備されていた。しかし、これらの合意形成への調整方法や手続きなどは、1950年代より続いてきた細かい規則に縛られた方法を踏襲したものであり、個々の会社レベルでの合意形成に際しては、より柔軟な枠組みをもったマネジメントが必要とされていた。言い換えれば、新しい合意システムに対する効率的な運営基準が設けられなかった、とも言えるだろう。1989年、DAは、分権化戦略に関するラディカルな変化を促す会議をもち、その翌年の1990年には、製造業を中心とした工業セクターの使用者を統括する2つの工業団体が合併して、デンマーク工業連盟（DI）が創設された。このことを皮切りに他のセクターにおいても同様の合併を進めセクターへの分権は本格化した（Madsen, Andersen, Due, 2001, p.18）。

こうしたDAの動きは、LO側の労使交渉に対する加盟組合カルテルにも、同様の合併を促すこととなった。もともと、LOでは既に、1950年代より加盟組合の合併が進行していて、1950年には70あった加盟組合が、1970年には56、1990年には30となっていた。DIの交渉相手となる組合カルテルであるCOは、LOの中でも熟練労働者の割合は多く強力な交渉力を有していたため、こうした合併の流れに抗していたが、他のセクターでは、概ね合併に向けた流れを加速させていた。このことは、少数のセクター組織間で、多くの協定の枠組みを組む事で、会社レベルでの協定をスムーズなものとしていった。こうした動きの背景には、オイルショック以降、続く厳しい経済情勢を乗り越えるため、長期的な視点からも、個々の会社における賃金協定が不可避であるとの認識が、労使双方に認識されていたこともあげられる（Madsen, Andersen, Due, 2001, p.16）。

第2節 福祉国家の形成

第1項 失業保険制度成立以前の社会保障

前節では、1899年に結ばれた労使間における「9月妥協」によって、現代のフレキシキュリティにおける使用者側の「柔軟性」が制度化され、その後の労使関係の発達過程においても、その枠組みが崩されていないことを確認した。一方、労働者側も団結交渉権などが認められ、社会的対話における影響力の拡大などの経緯を確認した。

ただし、現代のフレキシキュリティにつながる労働者側の「保障」面に関しては、失業保険制度や社会福祉制度の充実など政策的介入によって実現してきた経緯も大きい。第1節で検討したように、労働組合が社会的対話における主要な主体として影響力をもち、彼らの支持政党であった社会民主党の政治的影響力の拡大によって、こうした政策的介入を実現してきた側面があるが、企業経営者や農民、都市の自営業者などが支持する自由主義勢力もまた社会福祉制度の充実に寄与してきた側面があった。

本節では、1980年代までの労働者に対する「保障」に関わる社会政策の形成を主として、その政治的背景とともに考察する。

本項では、初めて本格的な国家による公的拠出による社会保障制度となった失業保険法（1907年）成立までのデンマークの社会政策について概観する。

デンマークにおける貧困者の救済制度は、1708年の救貧法に起源を発する。救済の決定は、地方政府の監査官が、「価値ある」貧者と「価値のない」貧者に選別していた。

「価値ある」貧者と判断された者に対して、主に地方政府が財源を拠出した。暴食などで自ら困窮に至ったとされる者は「価値のない」者として救済の対象にならなかった。近代に入っても救貧法は受け継がれたが、救貧法による救済は、市民的地位の喪失も同時に意味した。1849年に制定されたデンマーク憲法でも、救貧を受けた者は公民権を失効する³⁹という条項が盛り込まれていた。彼らは、労役所や救貧院へ収容され、無給の強制労働が課され、規律遵守、懲罰的な管理下におかれていた。貧者の支援の規模や性質に関しては、地方公務員が絶大な自由裁量権を行使し管理していた。救貧法は、公的機関からの支援を受けないように貧者を脅し、それでも支援を受ける者にはスティグマ（恥）を埋め込ませることを目的としていた（嶋内,2010,p.145）。

実際に、救貧法の枠から初めて分離したとされる社会政策として、1891年に施行された老齢年金制度も、貧困に苦しむ高齢者が「価値ある貧者」であるという解釈から議

³⁹ 女性や使用人も成人になっても公民権は付与されなかった。

論が出発した。これまで生産活動に従事し社会に貢献してきた高齢者が、懲罰の場所に留置させるべきでない、という議論から、制度改革のための救貧法委員会が発足した。当時の福祉思想においては自らの身は自らで助ける「自助原則」が一般的だった。委員会において、当時与党だった保守党出身の委員は、こうした自助原則が崩れ、福祉的施策は道徳的な退廃を生むとして懸念を表した。結果的に、ニードテスト（所得収入等の査定）を実施し、60歳以上の貧者とみなされる者に、公的扶助として老齢年金が供給された。ただし、受給前の10年間で救貧法の支援を受けたものは、自助原則からはずれるとして年金を受給することができなかった。この査定では、当然、所得収入などに上限が定められていて、それ以上所得のあった高齢者には適用されなかった。これは、一方で「豊かな者から集め、貧しいものに与える」という当時の福祉思想によるもので、当然、富裕層からどれだけ集め貧困層へ与えるか、という「配分原則」が議論の対象となっていた。当時の配分原則は、たいてい収入によって決定されていた。1892年に定められた疾病保険法⁴⁰も、所得収入に上限が定められていて、それ以上の人々には適用されないなど、受給基準が限定的だったのも、この配分原則によるものであった（アナセン,1999,p.202）。

このように、19世紀後半における社会政策は、基本的には自助原則の下、これまで労働に従事して価値のある者に対して手当を与える「福祉と労働の互酬性」の強い救貧法以来の福祉的伝統を出るものではなかったといえるだろう。

第2項 失業保険法の性格と成立背景（1907年）

1899年の「9月妥協」を経て、労働組合の社会的な影響力が増しつつあったとはいえ、労働者の置かれている失業に対する不安定な状況はその後も変わりなかった。産業化がますます進行する過程で生じた社会的リスクとしての「失業」に対処するために、まず、失業保険制度の見直しの為、海外の調査研究を通して社会学者たちが議論を展開した。社会保険制度の普及をめぐるのは、1880年にドイツのビスマルクが成立させた社会保険法が、当時ヨーロッパ全土に影響を与えていた。しかし、新興工業国として発展していたドイツのこの制度は、賃金労働者を対象としていて、資本力のあった大工場主に強制的な保険を課すことはそれほど困難なことではなかった背景もあって、工業化に遅れた小国デンマークにおける強制保険の適用には疑問が抱かれた。また、「非自発的失業」と「自発的失業」の識別が難しいことから、労働者自身が責任を負う「ゲン

⁴⁰疾病などで休業、失業などをした際の手当。それ以前は、労働組合が自主的に組合員の掛け金から労運営していた基金に、1892年に公的資金を補助することで制度化された。

ト方式」⁴¹が、デンマークによつての最善の処方箋だと科学者たちは結論に至つた(Edling,2006,p.104)。

組合が運営する任意保険に、国家が助成金を提供するゲント方式は、国家にとつても好都合であつた。失業保険法が可決する以前の1904年時点で、デンマークでは労働組合が自発的に運営する失業手当基金が80団体、構成員5万人、組合員全体の半数以上を既にカバーしていた、といわれる。1907年時には労働組合の組織率が32%に達していたことはすでにデンマークでは、労働組合が広大な相互扶助のネットワークと制度を有しており、こうした既存の制度を拡大利用する選択が、国家にとつても失業保険制度のコストを低く抑える事ができた、といえるだろう。同時に、国による助成金にすることで、失業の少ない地方の農村から、失業者の多い都市への財政負担の再配分も図れる、といった効率性にも目をつけていた(Ebling,2006,p.108)。

一方で、酪農などを営み海外に農産物を輸出しデンマーク経済の中核を担っていた中小規模の独立農民から見ても「ゲント方式」は、好都合に映つた。前述したように、デンマークでは、ドイツやスウェーデンがとつた保護主義をとらず、市場開放政策をとつていたため、国際的な市場競争の環境下で独立農民たちが、労働集約的な事業経営を行つていた。当然、保険料の徴収によつて事業主負担が重くなることや、厳格な雇用保護も嫌つた。1899年「9月妥協」における経営者側の経営権や人員配置等の全面掌握といった背景も大きく影響していたといえる。彼らに雇われる農場労働者の賃金は低く抑えられ、部分的に現物支給も含んでいた。もし、何かしらの公的な扶助や強制保険が導入されれば、賃金が上昇し、農業労働者たちが低賃金で働く動機を失うと、彼らは考えた。一方で、任意保険であるゲント方式で高い徴収料を払う事になれば、貧しい農業労働者はこれを支払うことはできずに、失業保険システムから排除されることで、結果的に低賃金でも彼らが働かざるを得ない状況が生じる、と考えていた(嶋内,2010,pp.146-147)。

当然、労働組合は自らの運営してきた基金に補助金が入れば組合員の獲得につながり、また、自身が作り上げてきた失業基金の運営、管理を継続することでその影響力の拡大を望んでいた。このように、使用者側、労働組合側、政府側の利害の利害が一致することになり、ゲント方式による失業保険制度への導入に向かつて収束し、1907年に失業保険法が可決された(Norgaard,2000,p.209)。

ゲント方式による失業保険制度は、フレキシキュリティの「保障」面における中核的

⁴¹ 労働組合が失業保険金庫を管理運営し、政府(地方政府または中央政府)がこれに補助を行う制度。ベルギーのゲント(Gent)市が1900年にこの方式を採用したことからこのように呼ばれるようになった(菅沼,2011a,p.3)

な制度として、現在も存続している。

第3項 スタインケの社会福祉制度改革 ～失業保険制度の拡張

1929年、第2次スタウニング内閣においてスタインケ (Karl Kristian Steincke) が、社会大臣に就任すると、社会政策の基づく思想もまた大きく変化した。それ以前の社会福祉は、自由主義的な「自助原則」に基づいたものであり、救貧法に代表されるような慈善的な救済制度が主であった。しかし、スタインケは、公的扶助を市民の社会権として認め、全ての市民の最低生活水準を保証するのは国家の義務である、と普遍的な社会政策思想を明確に示した⁴²。

まず、彼は、1932年に、失業保険基金に対する国家拠出を著しく増加させた。1907年に失業保険法が成立して、失業基金に国家が一部拠出することになったが、1931年時点で、基金全体の約30%の拠出だったものを、制定直後に50%以上に増加した。給付条件は、従前所得の3分の2、最短6日の待機日、平均で100日の受給期間、受給資格は2年間で10ヶ月の雇用が条件であった。加えて、同年に延長基金制度が導入された。これは、失業給付の切れてしまう長期失業者のための特別な「延長基金」を準備できない基金に対して、国が補助金を拠出するものである。基金に加入する長期失業者が、失業保険の支援にとどまる事で救貧法による支援を防ごうとしたものであった。更には、一時的な措置ではあるが、無保険の失業者が雇用事務所に求職者として登録すれば、失業給付受給資格が得られる法案も国会で可決された。いずれも、失業保険制度における失業保険の受給資格、継続期間、給付水準、国家拠出額のそれぞれが寛容になった (Ebling, 2006, p.119)。

また、救貧法では地方政府が独自に行使していた貧困者に対する措置の自由裁量が廃止された。それまで、貧しい人々の処遇に関して、教区や町ごとに大きな不平等があったが、普遍的な市民の社会権の確立という観点から廃止され、国による裁量によって運用される社会扶助制度を導入することが、1933年の社会改革法案で認められた。スタインケが進めた功績で忘れてはならないことに、その時までには54件もあった福祉関連法を4つの法律に集約したことであった。4つとは社会扶助、国民保険、雇用斡旋と失

⁴² スタインケは、1920年に『社会保障システムの未来(Fremtidnes Forsorgelsevoesen)』を発表し、1934年に、スウェーデンのミュルダール夫妻 (Alva and Gunner Myrdal) が、『人口問題の危機 (Kris i Befolkningsfragan)』を発表するまで、北欧の社会政策思想に最も影響を与えた、と言われている。彼は、その著書で階級や性別に関わらず、全ての市民の完全な社会権に基づく福祉の原則を提案し、全ての市民のために最低生活水準を保証するのは、国家の義務であると言及している (嶋内, 2010, p.147)。

業保険に関わる法律、労働災害保険に関わる法律である（Greve,1999,pp.37-38）。

これらの普遍的な福祉思想に基づいた社会制度改革によって、経済的支援やケアを受けることで政治的権利を喪失する人々の数を大きく減少させた、といわれる（Christian sen & Petersen,2001,p.183）。これらの改革が、国民全体を社会福祉制度の枠組みに組み入れた福祉国家への道筋をつけたことは間違いない。ただし、社会福祉制度が未熟であった当時の条件を考慮に入れたとしても、本質的な意味において、いくつかの限界も指摘しなければならない。

第1に、上述した4つの法案のうち、3法案は、賃金労働者を対象としたものであったために、そこから疎外される者が存在していたことである。これらの法案は、労働者のライフサイクルにおける、病気、老い、失業、労働災害などからの社会保険を通しての保護に重点がおかれていた。このことは、失業保険に加入する労働者に対して寛容な給付が受給される反面、賃金労働者で少なかった女性、組合に所属していない労働者は勿論、職域に組合が存在しない者、または、弱小の労働組合においては基金が貧弱であったために、ほとんど公的補助の恩恵に授けられない労働者も存在していた（Edling,2006,p.119）。

第2に、社会扶助制度においても、全ての市民に社会権が認められながら、地方自治体へのミーンズテスト付き給付の権利は認められていた。このことで、救済に値しない貧者と判断された者が、以前より減少したとはいえ、社会扶助を受けた者の政治的権利が失効されるなどの制度は依然残った（嶋内,2010,p.149）。

このようにデンマークの本格的な福祉国家への道筋は、スタインケによる普遍主義的な福祉思想によって着手されながらも、政策としては、労働組合に所属している賃金労働者への保障が手厚く寛大で、その周辺は手薄く厳格な性格を残すものであった。これは、現代に続くデンマークにおける社会保障制度に内在する二重性を形成したとも解釈できる。すなわち、デンマークの社会保障制度は、失業給付を受けることのできる（労働組合に所属する）労働者に対しては、失業保険制度を軸として、失業給付を受けることのできない者に対しては、周辺者としての扱いが強い社会扶助制度を軸として対応する原型が形成されたといえるだろう。更に付け加えれば、前者は、その成立背景にすでに歴史的に構築されてきた労使関係によって、労働者の生活に既に埋め込まれつつあったものに対して、後者は、当時、世界恐慌などの時代的背景があったとはいえ、当時の政権与党であった社会民主党による政策的介入による実現が大きかった。こうした成立背景は、その後の2つの社会保障制度が、政治的、経済的、社会的状況に変化に対して変質が迫られた際の違いとなって表れたといえる。

第4項 第2次世界大戦後における社会保障制度の発展と社会扶助制度改革

1940年から1945年までのドイツ・ナチス占領期をはさんで、第2次世界大戦後の1950年代～60年代は、デンマークの社会保障制度は普遍主義的な理念を更に拡張したものとして発展した。失業保険制度は、更にその給付対象が拡大、給付額が寛大になり、職域別の労働組合によって運営されている失業基金の規模や財政力による不平等は、国の介入によって徐々に解消されていった。また、社会扶助制度も、全ての扶助給付者に公民権が与えられるなど、旧来の救貧法の選別主義を克服、更に普遍主義的な制度へと発展することができた。こうした発展の背景には、順調な経済成長が前提にあり、社会福祉政策への財政的裏付けが確保できた点にある⁴³。また、完全雇用を実現し、慢性的な労働力不足の状況が続いた時代にあつて、これまで労働市場に参入しづらい条件にあつた女性や障害者などが労働市場に参入しやすくするための環境を整備する必要性に迫られ、社会福祉制度が拡張していったともいえる(嶋内,2010,p.149)。

1960年代になって、デンマークは、ほぼ完全雇用を達成した。1970年代まで失業率が1%以下という状況が続き、労働力不足が産業界の課題になった。そのため、子どもをもつ女性や障害者など、これまで労働力としてみられなかった層も労働市場に参入できるような条件整備が課題となった。1960年以前は、パートタイム労働や、フレックスタイムによる就労が認められていなかったが、認められるようになった。また、出産休暇も認められ、出産後の職場復帰への権利も保障されることで、女性の労働市場への参入を促した。こうした女性の社会進出は、これまで女性が担ってきた子どもの保育や高齢者の介護が困難になったことで、保育所や高齢者介護の充実を求められ、社会福祉制度改革を進める強い圧力となった(アナセン,1999,p.205)。

第2次大戦直後からの失業保険制度の変化でも、上述した時代的背景は見逃せない。当時、失業保険基金は、運営する労働組合の規模や収入に呼応して、それぞれの基金の規模や財政力にばらつきが残っていた。特に、低技能労働者や女性労働者の組合による基金は小規模なものが多く存在していたため、慢性的な財源問題を抱えていた。戦後の10年間は、これらの基金に対して加入者の負担軽減措置がとられた。その後も財源の不均衡を調整していくなかで、基金の歳入の多くが国からの拠出に移行していった。この背景には、前述した女性労働者を中心に多様な人間を労働市場に参入させる社会的要請があつたと予想できる。また、労働者階級の他に、ホワイトカラー、パートタイム労働

⁴³ GNPに占める社会的支出が1950年時の8%から1973年時には23%へと上昇した(Christiansen & Petersen,2001,p.184)。

働者、自営業者などの勃興とともに、各職域の組合が基金を設立しはじめたことで、労働者の大多数が失業保険制度によってカバーされるようになった。1967年には、失業給付額が、職業平均所得の80%という上限基準が、個人所得額へと変わった。更に失業水準に応じて、使用者と労働者からの拠出額が変動していたのに対して、国による拠出額を変動することで調整をすることとなった。これらのことで、職域によって不平等があった失業給付水準が、より普遍的な給付基準に変更していったといえる（Ebling, 2006,p.126,p.133）。失業給付制度は、このように国税によってほぼ賄われるという制度に変質していった。

社会扶助制度も大きく変革した。1961年の社会扶助法の改正において、全ての社会扶助受給者に公民権が与えられた。この改正は、救貧法以来の救貧者の選別主義や公民権剥奪といった伝統からの克服を意味していた。また、この改正によって、受給の枠組みが2つ設定された。一つは、通常の支援枠で、老齢年金とほぼ同じ水準の給付が提供された。もう一つは、特別支援枠で、母子家庭や難病の子どもをもつ親のような特別なニーズをもつ者に対して、より高い水準の給付が設定された（嶋内,2010,p.150）。

こうして発展過程にあった社会福祉制度は、一方で、福祉サービスへのアクセスが複雑化するという問題を抱えた。すなわち、新しい社会問題が生じるごとに、それに対処する新たな機関が設けられてきた。例えば、子どもをもつ母親を支援する機関、リハビリテーション機関、視覚、精神、知的障害など、それぞれの障害を管轄する機関が、次々と創設されていく中で、市民はどこへ申請に行くべきかわからないという状況に陥っていた。福祉サービスの市民に対する効率的な運用への問題解決に迫られた、とあってよい。こうした事態から、1964年に、政府は、社会福祉制度全体の新たな改革に向けて社会制度改革検討委員会を設置した。改革の大きな目的は、複雑化した福祉サービスの手続きの簡素化をはかり、統一された窓口を設ける事であった。また、時代の変化に対応した新しい社会福祉理念を導入させて、制度全体と法律を適合化させることであった。この委員会での問題意識、または勧告によって、さらにデンマーク社会に大きな変化を及ぼす2つの流れを生んだ。一つ目は、福祉サービスの主体を、どのレベルでの公共団体が行うか、という提言によって、地方公共団体法に関わる委員会が創設され、地方公共団体制度を整備し、地方自治体への公的権限の拡大と分業体制を確立する道筋が付けられたことである。二つ目は、前述したように、女性の社会進出による公的サービスの需要の増加（特に保育、高齢者介護に関わるサービス）を支える社会制度を進めることであった（アナセン,1999,pp.203-204）。

この委員会で答申された基本原則は、すべての公共サービスの供給は、住民によって直接選出された郡、コムーネの議会によって監督された公的機関が、それぞれ担当して

管轄することとなった。公的サービスに関しては、郡が、医療・保健分野、後期中等教育を受け持ち、コムーネが、それ以外のすべての公的サービス、また現金給付に関わる全ての業務、初等・前期中等教育に関して、コムーネが管轄することとなった。1970年に地方自治体の制度改革が実施され、14の郡、275のコムーネに再編された⁴⁴。

また、1974年の社会扶助法改正によって、社会制度改革検討委員会で答申された、社会福祉制度の根本的改革を意図した新たな社会福祉原則が導入された。ここでは、4つの新しい原則の導入が謳われた。1つ目は、すでに1960年の「リハビリテーション法」で導入されていた「リハビリテーション原則」で、困難に直面した人々が自立可能になるための機能回復の訓練の提供である。ここでは、従来の所得保障だけでなく、高齢者、アルコール中毒者、社会不適応の若者などの自立を促す教育や訓練を提供することが謳われている。2つ目は、「予防原則」と呼ばれるもので、クライアントの問題発生の初期における十分な支援の提供である。問題の永続化を防ぎ、事後的な支援のコストを軽減させるという考えに基づいている。3つ目は、「所得喪失の原則」と呼ばれるもので、如何なる理由であれ、一時的な所得喪失に際して、基礎自治体は経済補償を提供する、というものである。基礎自治体を実施するミーンズテストは、その為にこそ行うべきであるとの考え方の転換を求めている⁴⁵。4つ目は、「全体性の原則」と呼ばれるもので、支援を実施する際は、対象者の様々な状況を調査した上で実践する、というものである。雇用、住宅、家族などの問題などを含めて対象者の困難の全体性を調査して支援することにある。この新しい4原則を導入した社会扶助法では、他の様々な社会給付が受けられない時にのみ提供される、とされている。この社会福祉改革をもって、デンマークの社会政策は寛容さを極めた、ともいえる（嶋内,2010,p.151）。

このように、第2次世界大戦後より1970年までの期間、デンマークは、普遍主義的な社会政策を拡張することができた。失業保険制度においては、失業基金に対する国の補助を調整する事で、所属する職域や組合の規模などで生じてきた不平等を是正する方向性が打ち出された。社会扶助制度においては、全ての社会扶助受給者に公民権が与えられ、また、新たな4つの福祉原則の導入によって、従来の懲罰的な傾向にあった措置から、社会復帰を前提とした支援への道筋がつけられた。他方で、女性の社会進出によ

⁴⁴デンマークの地方自治の起源は、1849年のデンマーク憲法において、国の監督下で地方団体が独立して、地域住民に対するサービスを行う権限が付与されたところに遡る。1970年以前、地方自治体は、25の郡(Amt)の中に、86のバラ(Borough)と1388のパリッシュ(Parish)があり、相互に機能、役割は一部重複しながら、地方自治を担っていた。都市化の進展で、バラの業務範囲が拡大して、隣接するパリッシュの境界を越えて業務範囲を広げる問題の解消などもあり、1970年の地方自治体改編につながった。

⁴⁵ 「所得喪失の原則」によって、廃止されていた地方政府の自由裁量権は復活した。ただし、地方政府の自由裁量によってクライアントが冷遇されないように、上訴委員会に訴えるシステムも設立された(Greve,1999,p.49)。

る変化に対応するための保育、高齢者福祉の充実、また、地方自治体の再編によるこれらの公的サービス提供の効率的な運営も含めた制度改革によって、スタインケの社会制度改革以来の抜本的な社会制度改革を成し遂げたといつてよい。こうした改革の背景には、経済成長による福祉財源の確保、また、労働力不足によって多様な人間を労働市場に参入させるという社会的要請が後押ししたであろうことは見逃せない。女性労働者の労働市場への参入のための福祉政策の拡張、また、社会扶助法における社会復帰に重点が置かれた新しい原則の導入などは、こうした時代的要請を受けて実現した、と解釈することができるだろう。

第5項 オイルショック以後の社会保障制度

1973年のオイルショック以後、1990年代前半まで、デンマークの経済成長は停滞し、高い失業率に苦しむこととなった。前節で述べたように製造工程の効率の悪さや賃金抑制の失敗などによる国際競争力の低下などがこうした状況から抜け出せなかった原因といわれている。政府も1970年代、景気循環による一時的な不況と判断して、抜本的な政策介入を行わなかった。第2次産業の衰退が顕著となり、産業構造の転換が迫られていたのにも関わらず、産業政策も打ち出されることがなかった。同時代、スウェーデンが実施したような積極的労働市場政策や供給サイドへの支援策もなく、企業側は人員削減以外の調整手段をもっていなかった(Benner&Bundgaard,2000,pp.434-454)。

1975年から1982年まで政権を担っていた社会民主党政権は、もっぱらケインズ主義的な公共支出による有効需要拡大に期待した。こうした政策パッケージの一つとして、長期失業者の失業手当受給期間の延長などが実施された。不況にあっても、失業手当削減ではなく、むしろ、失業保険制度による保障を拡大することで景気回復を促そうとした。しかし、経済不況の長期化によって、政府は、何かしらの労働市場政策を導入せざるをえないと判断し、1979年に「就労提供事業」を導入した。失業保険に加入し失業から2年以上経過した長期失業者は、政府が提供する「補助金付雇用」を受け入れる義務があり、失業手当の受給資格を取得するために、7～9ヶ月の就労義務が課された。この事業では、長期失業者を雇用する民間セクターに賃金補助を支払って、参加者にOJTを与える事で受け入れ先の常勤雇用を促すものであった。しかし、不景気にあえていた民間部門に長期失業者を雇用する需要はほとんどなく、結局、公共部門が彼らを雇う義務を負った。彼らの大多数が失業手当資格を得る7ヶ月後にレイオフされ、再び失業手当受給者となった。これを繰り返すことで長期失業者は失業手当を受給し続ける事ができた。1985年の保守党政権時代に、この事業への参加を最多2回に制限した

が、それでもなお、最大9年間、失業給付を受けることができた。しかし、長期失業者が、この「人工的な雇用」の枠から抜け出て、労働市場に参入することは前述したように不況が続く状況において望むべくもなかった（嶋内,2010,p.152）。

また、同年、就労提供事業と平行して「任意早期退職年金制度」(Efterlon)が導入された。60~66歳までの失業保険加入者のうちに、一定の職歴を持つ者は、早期に退職しても、失業給付の60~80%を老齢年金の受給年齢である67歳まで受給できる、というものである。主に、単純作業の労働者を早期に労働市場から退出させ、特に高失業率にあえいでいた若年者を労働市場に参入させようと意図したものであった。しかし、使用者に退職ポストを埋める義務がなかったことや、自営業者にも適用されたことなどから、労働力代替率は高くなかった（Greve,1999,p.50）。

長引く不況で歳入が減少していたにもかかわらず、政府がこれらの事業を進めてきたのは、長期失業者が社会扶助受給者になることを恐れていたことが考えられる。その背景には、1974年に制度改革された社会扶助制度が、その施行時から、財源やその運営において問題をおこしていたことがあげられる。まず、自由裁量権が復活し、サービス提供の主体を基礎自治体に委譲させたことで、新たな原理に即した業務が行える基礎自治体の福祉専門職員の資質、能力が問われるところとなった。しかし、教育不足などのため、これらの業務を遂行するための資質、能力が伴っていないことが表面化していた。また、長引く不況による基礎自治体財政の圧迫のため、クライアントに対する処遇をめぐっても自治体間で格差が生じる問題もおきた。結局、保守党政権になった1984年には、社会扶助給付の基礎自治体による自由裁量権を廃止し、全国で一律の定額給付に戻すこととなった。このことで、新たな福祉原則の1つであった「所得喪失の原則」は、10年もたたないうちに消滅してしまった（Greve,1999,pp.50-51）。

使用者が、雇用調整しか不景気に対抗する手段をもちえなかったことに加えて、政府も、ケインズ主義的経済政策への期待と、新たな社会扶助制度の財源や運営上の問題によって、とにかく長期失業者を失業給付制度の枠にとどめさせておくというインセンティブが働くことで失業給付制度はむしろ拡大する方向にあったといえてよい。しかし、国の事業が、長期失業者や若年労働者を労働市場に参入させる実質的な効果を出せなかったこと、ケインズ主義的な政策による景気回復が実現できなかったことが、1980年代の保守党政権への移行とともに新たな産業政策の導入と労使関係における賃金抑制への同意へと繋がったといえる。

第3節 構造改革への道筋

第1項 1980年代の構造改革をめぐる動き⁴⁶

1980年代に入っても、伝統的なケインズ主義的な経済政策が効果を発揮できずに景気が低迷し、失業は増大した。さらに、インフレが進行したうえに對外債務が急増し財政収支も悪化した。1982年、経済政策において万策尽きた社会民主党は下野し、代わって、スリュッターを党首とする保守党が、自由党などを含めた4党によって中道右派政権を樹立させた。スリュッター政権は、インフレ解消と輸出企業の活性化を意図して、物価と賃金を抑制する政策をとり始めた⁴⁷。しかし、産業構造の変化への対応や、それに伴う労働市場問題などが解決されない状況から、失業率は改善されなかった（序章、図序-3）。

この時期になると、オイルショック以降続く経済危機は、一時的な景気低迷によるものではなく、デンマーク経済そのものが抱える構造問題として認識されはじめていた。特徴的なのは、この経済危機への対応において、労働者を代表するLOと工業セクターの使用者を代表するDI双方ともに、デンマーク経済の低迷は、需要側の問題というよりも、供給側の構造問題と捉えていた点である。ただし、LOは、デンマーク産業界そのものとその将来的な方向性に問題を見いだしていたのに対して、DIは、肥大化した公共セクターが、国内市場向けの産業を優先し、輸出産業を抑制する方向に向かっていると捉えていた。結果的には、労働組合側はより強力な産業政策を求め、使用者側は賃金抑制と国際競争を意識した公共支出の改善を訴えた。とはいえ、この論争において、労使ともに、デンマーク経済における構造問題とマクロ経済、産業競争力が関連しているという認識は共有していたといえる。

こうした議論の中で、まずマクロ経済の再構築の手段として、デンマーク産業の構造的な問題に着目したプロジェクト組織が立ち上げられ、産業政策を活性化させる試みが早急に進められた。特に力点が置かれたのは、技術政策であった。デンマーク企業の技術開発の水準の低さは、デンマーク企業の規模の小ささによる資金力の低さにあり、これも民間セクターの構造問題として把握され始めていた。そこで、特定の産業や企業に目

⁴⁶この項の記述は、Pedersen, O, K. (2005), "Corporatism and Beyond: Negotiated Economy," in Cambell, J. L. and Hall, J. Pedersen, O, K. eds., *National Identity and the Varieties of Capitalism*, pp.245-270. から参照している。

⁴⁷デンマーク領海における北海油田が1971年に発見され、1980年代には原油や天然ガスの供給によるエネルギー自給率が100%を越えたことも後押しして、輸出企業の競争力が回復し、財政収支も徐々に回復した。

標を絞り、かつ、特定領域の技術開発に関して官民が協力する政策プログラムを通して、デンマーク企業の技術的な競争力を改善しようという試みがはじまった。こうしたプログラム実施にあたって、推進主体は、政府内において、産業省のなかにある政策組織⁴⁸や、省の保護下にある調査開発機関（以下、R&D）のネットワークであった。また、政府外においては、労使団体（LO、DI）、主要政党の代表が組織に加わり、調査結果をどのように解釈し、まとめていくかを協議した。大きな対立点としては、主要政党間で、自由党が、伝統的な自由主義的路線を踏襲して、特定の産業にターゲットをしぼる産業政策には否定的であったのに対して、保守党と社会民主党は、特定の産業への戦略的な介入に賛成的だった。協議の結果、伝統的な自由主義的な路線ではデンマーク企業の低い技術水準は克服できず、政府の介入を含む産業政策への方向転換が必要だという方向性が打ち出された。この流れに乗って、産業省が、産業政策の中心的牽引役として、省内に産業政策プログラムの開発に向けた政策組織を編成した。彼らによって、より活動的でプロジェクト志向型の政策プログラムが組まれるようになり、これらのプログラムは、前述した労使団体、主要政党も参加して作成された。

1980年代中盤に、財務省と産業省内の政策組織が、「構造的競争力」というコンセプトを掲げた。ここでの問題意識は、産業競争力の低さは、単純に技術開発の水準が低くだけでなく、デンマーク産業構造全体にイノベーションや改革能力に欠けているという視点に拡大した。具体的には、産業政策だけでなく、それに関わる政策領域全体の関連性において効率性が欠けている点において、関連するいくつかの政策分野における公共セクターの機構改革、及び規制改革が掲げられていた。

1986年、産業省が機構改革に乗り出した。LOの意向に反して、いくつかの補助金プログラムを廃止し、産業政策の効率性がより高めるように、省内の近接した領域部署を合併再編する機構改革に取り組んだ。また、マネージメントシステムをより民間セクターに近づけるニュー・パブリック・マネージメントの導入は、財務省、産業省のエリート層が中心になって進めたが、社会民主党、FTFは、こうした動きには反対していた。やがて、財務省、産業省をはじめとして、民間や準公共セクターにある構造改革を分析する政策組織やR&Dが、構造改革をより広範囲に拡大しようと動き始めた。こうした動きに対して、介入的な産業政策を主張していた社会民主党は、1988年に「産業開発フォーラム」を発足させた。ここでは、社会民主党の党员、労働組合代表や、社会民主主義的思想をもつ公務員だけでなく、R&Dや企業、機関投資家なども招かれ発足した。

⁴⁸1980年代初頭に、産業省や財務省などの内部で、国内経済の構造問題に関わる理論的、実証的作業を行う分析チームが立ち上がった。やがて、産業政策だけでなく、労働市場問題、教育、公共団体機構などの構造問題など全てで関連をもたせながら、構造改革の必要性を理論的、実証的に後押ししていく組織として、政府、主要政党、労使団体などに影響をあたえるようになった。

このフォーラムのそもそもの目的は、政府の介入による産業政策を推進することにあったが、それだけでなく、福祉国家再生を含んだ広範囲にわたる社会制度改革そのものも扱った。そこには、新たな地域開発など、より構造的な経済政策の策定も含まれていた。

一方で、自由党を中心とする自由主義勢力は、産業に対する補助金が、国際競争における適応力を成長するにあたって障壁となっていると主張していたが、DIなどの産業界は、公的規制が企業努力に対する障壁となっているという考えを主張していた。ただし、ここでは、公的規制全般ではなく、産業競争力と適応力に関わる特定分野の規制に対して向けられている。やがて、DIは、産業界のニーズを理解した上での政府による産業政策への介入は、産業パフォーマンスの向上につながることを認めるようになった。こうして、構造改革議論の力点は、規制撤廃のような政府そのものの関与を否定するような方向に行くことはなく、専ら公共セクターの効率性の改善に、論点が向けられるようになった。公共セクターが、より市場に寄り添った形で目標指向の経営方法をトッリ入れ、民間セクターとの障壁を低くする必要性が強調された。この基本認識は、やがて2002年に政権に就く自由党政権にも踏襲された。

各政治勢力の思惑とは別に、財務省、産業省を中心とする中央政府は、彼らが管轄する政策組織を中心に、産業開発、研究、教育、労働移動などの政策領域を越え、また、公共、民間セクター全体に及ぶ改革を意図した構造政策の枠組み作りを推進しようとしていた。ここで、デンマーク産業の主要問題は、技術水準の低さではなく、国際競争下における位置取りに劣るという視点に移行して、こうした問題を解決する為に、関連する省庁、企業、産業、他の民間でのアクターなど公共セクターと民間セクターとの対話が唱えられた。

1990年代に入ると、構造問題に対する論点は、更に中長期的なデンマーク産業の成長と改革のため、公共セクター、民間セクターを問わないデンマーク社会全体の改革にまで視野が向けられるようになっていた。その背景には、ヨーロッパ統合問題によって、経済のグローバル化への対応をどうしていくかという問題が意識にあったことは間違いないだろう。この問題の解決には、中央政府自身が公共セクターにおける効率性や公共支出の削減だけでなく、産業全体の再構築を促進するために重要な役割を担っていることに気づき始めていた。また、単に公共セクターの問題のみならず、この構造問題を解決していく主要なアクターが、公私問わず、中央と地方における全てのレベルにおいて、デンマーク経済を改革するために責任を分担することの同意が形成されつつあった。

構造改革への議論は、後の積極的労働市場政策の導入に繋がるが、特に、社会民主党が、経済政策においてケインズ主義的政策の立場から離れ、介入を辞さない選択的な立場を取り始めたという点は重要である。ここでいう経済政策に対する選択的立場とは、

産業構造の高度化への志向とでもいふべきものであり、隣国のスウェーデンをはじめ、北欧諸国やオーストリアなどが実施していた、産業構造の高度化に向けた供給サイド・ポリシーを実施する立場といえる（宮本,1999,p.17）。

1980年代の保守党政権時代、下野をしていたデンマークの社会民主党が、既に他の北欧諸国などの社会民主主義勢力が実施していた立場に転換したことが、1993年の政権奪取時の際の、供給サイド・ポリシーとして積極的労働市場政策を導入する基盤を形成していたという点は強調したい。

第2項 積極的労働市場政策の歴史

1980年代に広がった、社会全体の多様なアクターが関わった社会経済全体にかかわる構造改革の議論は、労働市場政策への改革にも影響を与えた。これまでデンマークは、積極的労働市場政策には消極的であった。隣国のスウェーデンは、1960年代に連帯的賃金制度と積極的労働市場政策を連動させてのレーン・メイドナーモデル⁴⁹を導入して、インフレーションを抑えながらも経済成長を持続させ、完全雇用を実現していた。このモデルでは、失業者は、教育や職業教育の提供を受ける事で生産性の高い企業への移転システムが確立していた。デンマークでは前述してきたように、失業者には、手厚い失業給付を支給することで対応してきた経緯があり、また、スウェーデンのような選別的な産業政策をとらずに経済政策も一般的な需要喚起を期待するケインズ主義的政策がとられていたこともあって、労働供給における供給サイド・ポリシー的な要素の強い積極的労働市場政策には消極的であった。とはいえ、まったく存在していなかったわけではなかった。

デンマークでは、積極的労働市場政策を主に3つの体系の中で、時代ごとにその力点を移して実践されてきたといつてよい。職業斡旋、仕事創出、資格取得である。

まず、職業斡旋であるが、19世紀より主に職業別労働組合が運営する失業基金が、失業手当の支給とともに求職者に対する情報提供や職業斡旋を行ってきた歴史をもっている。公共機関による雇用サービスも存在していたが、1950年代後半までは社会政策の付属物のような形での提供であった。社会政策の対象が概して、労働能力の低いものに対して実施されていたので、雇用サービスもこうした枠組みの一つとしての一時的

⁴⁹ スウェーデンの経済学者レーンとメイドナーは、同一労働同一賃金の原則による連帯的賃金政策の実施を提唱した。このことで、低生産セクターの企業が、賃金コストの増加によって合理化や倒産することを想定して、失業した労働者に対しては、教育や職業訓練を提供することで、高生産セクターへ移動させることも同時に提唱した。インフレを抑制しながら労働者の平等と経済成長を両立させようとした政策といえる（宮本,1999,pp.121-127）。

な対応にすぎなかった。職業斡旋面において、最初の大きなステップといえるのは、1969年に国が管轄する「公的雇用サービスセンター」(Arbejdsformidlingen) (以下、AF)の設立であった。このことで、失業者の求職活動全般の業務が、失業基金からAFに委譲された。失業基金は、失業給付の支払いと保険料などの情報管理などの業務に縮小された。AFは、14の郡に設置され、地域の労働市場の状況に関するモニタリングを行い、これらの情勢判断から雇用相談などを行い、これまで行政が提供してきた一時的な雇用サービスから、より本格的な恒常的なサービスに拡大したといっている(嶋内,2010,p.151)。

仕事創出という面では、オイルショック以降、社会民主党政権が、正規雇用の創出に高い優先順位を認めつつも、経済危機のため、それ以上に就労提供事業などケインズ主義的政策の色濃い仕事創出に力を傾けていたといえる(前節参照)。就労提供事業は、民間セクターでの仕事が不足していたため正規雇用の供給に失敗し続けた。労働市場への再統合という観点からいえば、30%ほどの効果しかあげられずに求職者側が安定した職に就く事ができずに求職者側の不満はくすぶり続ける事となった。資格取得という面から見れば、1982年に保守党政権への交代によって、成果の上がない就労提供事業を縮小させ、「教育提供事業」(Uddannelsetilbudsordningen)を導入した。新たな技術習得を促す教育や職業訓練に手当を支給することでコストがかかる就労提供事業における「補助金付き雇用」からの移行が意図されていた(嶋内,2010,p.152)。

職業訓練コースセンター(AMUs)による労働市場教育プログラム(以下、通称であるAMU)も、教育提供事業と連動して、1980年代に全国で85の職業訓練学校で、24のプログラムが展開された。資格取得という面において、AMUが果たしてきた役割は大きい。AMUは、1950年代末期、労働省(当時)の管轄で公的制度として設けられた。1960年代に、農業社会から工業社会に急速に転換する途上にあって、主に非熟練工から熟練工へ移行するための職業訓練プログラムが提供された。「非熟練工の訓練のための法律」が施行され、工場などでルーティンワークに対応できる労働者を育成するため、中間熟練工養成の職業学校が、指導的立場でプログラムを実践した。このプログラムを1~2週間ほど受けることで修了証をもらうことができた。この修了証は全国共通で汎用でき、1年間に技術関連するいくつかのプログラムをまとめて講習を受けることができる特別講習も設けられた(デンマーク教育省,2002)⁵⁰。

1980年代になって、このプログラムは、再び注目されたが、1980年代を通して、失業率が下がる事はなく、デンマーク全体の社会経済構造に起因する構造的な失業問題と

⁵⁰ Undervisning ministeriet. (2002), AMU - The Danish Adult Vocational Training Programs に歴史的な背景も解説されている。

の認識が共有されるまで、失業対策はもっぱら、労働力削減、早期退職制度などに向けられ、積極的労働市場政策への優先順位も低いまま推移したといえるだろう。

第4節 積極的労働市場政策の本格的導入

第1項 社会民主党政権時代(1993年～2001年)の労働市場改革

1993年に社会民主党が政権に就くと、労働市場改革に乗り出す。1992年に、労働省の労働市場改革に関する調査、政策提言を行う「ソイテン委員会」が発表した「ソイテン・レポート」で、構造的失業の問題に焦点を当て、就労および教育の各提供事業と失業給付システムの財源の見直しを勧告した。その後、議論の過程で、同省の「福祉委員会」も、「今後も拡大する福祉国家を支えていくのは、高水準の雇用と経済的生活の繁栄しかなく、グローバル化する市場のなかで国内産業の競争的な地位を強化するために、デンマークは新しい技術の習得とフレキシブルな生産システムを開発することが決定的に重要である」と公表した。最終的に、「福祉委員会」は、「労働市場の機能改善、教育経験の乏しい人たちのための特殊な雇用の創出、公的セクターと民間セクターの相互作用の強化」を提案した（嶋内,2008,p.87）。すでに、産業構造転換への積極的介入路線を容認していた社会民主党は、右派政権時代に用意されていた「ソイテン・レポート」の内容を大きくとり入れ、1994年に、失業期間に、雇用に向けた職業訓練や職場実習等を総称して呼ばれる「アクティベーション」活動の参加を義務付けた積極的労働市場政策を導入するに至った。アクティベーションには主に、カウンセリング・ガイダンス、職業訓練（補助金付き雇用）、個別的な職業訓練、教育、ボランティアといったプログラムが含まれている（表2-1）。

表2-1：アクティベーションの概要

項目	内容
カウンセリング ガイダンス	プログラム開始の前提として、プログラムの情報提供やガイダンスを行い、「個別行動計画」契約を行う。
職業訓練 (補助金付き雇用)	民間企業、公共セクターにおいて、雇用主に賃金補助を行うことでクライアントに一時雇用を提供する。参加者には労使協定で決められた通常額を超えない賃金が支払われる。主に失業給付受給者に提供される。

個別的な職業訓練	民間企業、公共セクター、NPOなどに賃金補助を行うことで雇用を提供する。通常の業務をこなすのに困難な失業者向けで、補助的な仕事のため、参加者に支払われる賃金は通常賃金より低く、雇用主への賃金補助額も多くなる。主に社会扶助受給者に提供される。
教育	デンマークの教育システムに組み込まれた成人継続教育の課程に入る。基本的なリテラシー習得から専門技術の習得まで参加者の能力にあわせてプログラムがある。また、移民、難民に対するデンマーク語教育も含まれる。
ボランティア	芸術、環境、福祉、スポーツなどのボランティア組織内における活動。

(出所) 嶋内 (2008) ,p.91 表 1 を参照に筆者追加編集。

2001 年まで続く社会民主党の政権時代に進められた労働市場改革には、大きく 3 つの抜本的变化が認められる。

一つ目は、失業給付を巡る期間短縮や受給条件の厳格化である。1994 年、それまではほぼ無制限であった失業給付期間が、7 年間に制限された。前半の 4 年間に於いて、12 ヶ月間の職業訓練・教育を受ける権利と義務が生じた。後半 3 年間は、職業訓練や教育を受けなければならない。失業者がアクティベーションを拒否した場合、失業給付の一部 (3 週間)、もしくは全面的な停止も導入された。2 年後の 1996 年には、失業給付期間が 7 年から 5 年に短縮され、後半の 3 年間には、フルタイムの教育か職業訓練への参加が義務化された。さらに翌年の 1997 年、失業給付受給条件として、最近 3 年間における職歴が 26 週から 56 週に拡大された。更に 2 年後の 1999 年には、失業給付期間が 4 年間に短縮され、失業 1 年目に積極的に求職活動を行う義務と、2 年目からの 3 年間は、アクティベーションへの参加の義務を課せられた。また、この過程で失業給付の補償率も徐々に削減されていった。失業給付をめぐる制度改革は、若年者対策にも向けられ、25 歳以下の失業給付加入の失業者に対して「特別若者戦略」と呼ばれる施策が実行された。失業給付期間の 6 ヶ月への短縮、その後、教育や技能が低いものに対しては、18 ヶ月の職業訓練・教育への参加義務は課せられた (Ibid.,pp.90-91)。

二つ目は、社会扶助受給者への就労に向けてのアクティベーションの導入である。1994 年には、25 歳以上の社会扶助受給者は、受給から 1 年後に職業訓練・教育への参加が義務付けられた。1998 年には、「積極的社会政策法」(Lov om aktiv socialpolitik) が施行され、原則的に全ての社会扶助受給者は、受給から 3 ヶ月後にアクティベーショ

ンへ参加しなければならなくなった。1994年以前は、社会扶助受給者には、生活援助を中心とした支援が行われてきたが、就労援助も大きく組みこまれた形となった⁵¹。加えて、社会扶助給付額を、単身世帯では失業給付の60%、被扶養家族のいる世帯では80%を上限とした水準に減額した（倉地,2013,p.26）。

三つ目は、上記2点の実施にあたって、失業期間が3ヶ月以上の60歳未満の者は、就労に向けた「個別行動計画」を策定しなければいけない。失業者は、実行されるべき職業訓練・教育のプログラムをソーシャルワーカーとのカウンセリングの上で計画策定を行う。ソーシャルワーカーはクライアントとの合意が必要となり、行動計画が作成されない場合は、失業給付の一部が停止されるなどの罰則も付加された（嶋内,2008,p.93）。

このように、1930年代の社会制度改革より進められてきた寛容な所得保障を中心として進められてきた失業者対策は、失業給付の条件を厳格化させ、より就労志向的な方向性へ舵が切られた。これは、失業給付条件を厳格化することにより就労へのインセンティブを強め、アクティベーションなどを通じて、技術革新や情報社会の進捗などからの技術の陳腐化から労働者を活性化させようという意図があったと想像される。

この労働市場改革によって、社会民主党が政権に返り咲いた1993年に12%あった失業率は、2001年には5%を下回った。一方で、厳格化された失業給付制度などの影響や経済成長による富の遍在化などで懸念された社会的公正についても、所得配分の不平等度を示すジニ係数も減少傾向にあり、統計上は、経済的不平等を助長させるどころかむしろ縮小させる現象を見せた（序論参照）。また、EUで行われている世帯パネル調査（ECHP）によれば、1998年時点で、デンマークの失業者の8%（イギリス27%、ドイツ94%）のみが貧困層と分類されている（Hansen,2000）。EU諸国における失業者の生活満足度の調査においても、デンマークは、ここ5年間に失業経験のない被雇用者の満足度を100とした指標において、80という最高値を上げていて、他のEU諸国に大きく溝を開けている。長期失業者のような社会的に脆弱な存在も社会的な関係を失うことなく、生活満足度も高いことは注目に値するであろう（アンダーセン,2005）。

一方で、長期失業から社会扶助受給者になるといったリスクは大きく解消されたものの、依然として、主にアルコールや薬物依存者、教育の低い、また就労能力が低い若年者、移民、難民などの社会扶助受給者は労働市場の周辺に置かれたままであった。

⁵¹ 1990年には「若者手当事業」と呼ばれる若年者対策が実施されている。対象は18～19歳の社会扶助受給者で最低でも5ヶ月の教育や職業訓練に参加しなければならない。1992年に対象年齢が18歳から24歳に拡大されている（嶋内,2008,p.89）。

第2項 自由党政権時代（2002～2011年）の雇用政策

このように経済成長を果たし雇用問題も大きな成功を収めた社会民主党であったが、2001年の選挙で敗退した。原因については、従来の社会民主党支持者が、他党に流れた、という現象が多く指摘されている。興味深いのは、右翼政党である「デンマーク国民党」⁵²にその支持の多くが流れた、という点である。デンマーク国民党は、移民・外国人の排除と減税によって低所得層や高齢者に対する福祉を充実させることを訴えて、全投票数の12%を獲得、内59%（社会民主党は48%）が労働者からの得票で躍進を果たした。この間、政党間競争をメディアが煽るような報道合戦の中で、移民問題が、経済危機や労働市場における周辺化を生み出している、という言説が喧伝されていたことも大きい。実際は、労働市場の周辺化とデンマーク国民党の支持や貧困者と移民に対する排他的態度など、統計調査からはいずれも相関関係を見出すことはできない。むしろ、教育や階層といった要素から、デンマーク国民党の支持要素などが説明しうる（アンダーセン,2005）。

このことから、2001年時点の選挙における主要な政策争点が、失業などの経済や福祉的な課題から、EU統合などのグローバル化を背景にした、移民や難民問題に移行し、前景化してきたと解釈できる。この後、デンマーク国民党は、自由党・保守党連立政権への支持を打ち出し、閣外協力という形で主に移民政策において自身の主張を実現していくことになる。失業者の就労支援対策においても移民待遇への厳格化が主要なテーマに移行していく。自由党・保守党による連立政権は、2002年に、デンマーク国内に居住する移民、難民に対して「スタート扶助」（Starthjælp）という制度を導入する。対象者は、直近8年間で7年間未満の居住者で、給付額は社会扶助給付の35～50%（家族状況によって変動）に設定して、7年間を経過すると通常の社会扶助給付受給へ移行するというものであり、これまで、社会扶助受給制度の枠組みでその待遇が位置づけられていた移民・難民の居住条件がより一層厳格化された（倉地,2013,p.26）。

このように移民をターゲットとした就労を前提とする福祉の厳格化が進められたが、就労する者こそが社会福祉の権利を享受するにふさわしい市民であるという社会契約的な理念は拡張していく。2004年には、失業時の雇用サービスを受ける市民に対して、労働市場への参加能力を基準とした5つの適合区分（Matchkategori）が設けられ、区

⁵²1972年に設立した進歩党がその前身。当初は政府課税を主唱する政党であったが、1995年に、ピア・ケアスゴーと当時の党幹部4名が離党し、結成された。党首はピア・ケアスゴー。移民排斥や多文化主義への反対を旗印に、国内政策においては所得税減税、医療セクターへの増額など低所得者に向けた一定の福祉路線をとる。主にユトランド半島の非熟練労働者や高齢者がその支持者とされている。

分に応じて求職活動の義務付けや労働時間の要件が異なる制度を導入した(表2-2)。

表2-2：適合区分

区分	名称	内容
1	即時適合 (Umiddelbar match)	3ヶ月以内に即時に就労可能な者
2	高位適合 (Høj grad af match)	3ヶ月以内にスムーズに就労に移行できる者
3	部分適合 (Delvis match)	条件付きであるが、3ヶ月以内の就労が可能である者
4	低位適合 (Lav grad af match eller)	精神、肉体の障害や言語も含めて就労に向けては3ヶ月以上の期間を有する者
5	適合不能 (Ingen match)	就労が不可能な者

(参照) Ankestyrelsens praksisundersøgelser, Kommunernes matchkategorisering i sager om kontanthjælp, 2008より筆者作成。

更に、2006年には、「300時間規定」(300-timersreglen)という規定が設けられた。対象者は、社会扶助給付を受給する25歳以上の夫婦で、夫婦のどちらかの就労時間が、2年間で300時間未満の場合、どちらか一方は受給資格を喪失する、というものである。ここでいう就労とは通常雇用を指し、アクティベーションで実施される補助金付き雇用や職業訓練は「300時間」に考慮されない(Ibid.,p.26)。この規定では、長期療養が必要な人、重大な精神障害をもつ人など労働が可能でないと判断された者(マッチグループ5)は除かれる。形式上、国内全居住者に適用されるが、事実上は移民をターゲットとしたものであることは内容から見ても明確である。この「300時間規定」については、後のサーベイで、受給資格剥奪経験者の多くが、低技能のため就労が困難であり、ほとんどがマッチグループ4に属するものであったことがわかっている。また、「スタート扶助」においても受給者の2/3が貧困状態、1/3は長期貧困状態で就労に成功したのは社会的経済的に恵まれた少数者でしかなかった。特に非欧米圏からの女性移民の多くが、身体的・精神的な問題を抱えており、労働市場への参加の過度の要求は、剥奪や社会的排除を招くものといえる。移民の生活水準低下に関しては議論されたが、政府は雇用を促進するとして改革は断行された(嶋内,2013,p.126)。

こうした移民に対する厳格化の背景には、直接的には、移民排斥で支持を集め閣外協力をしていたデンマーク国民党の影響力が多大であったといえよう。一方で、もう少し、大きな視点で言えば、産業構造の変化がもたらした要因も大きいことが推測される。

1980年代に政党を含む政策機関で議論された産業構造の変化は、1990年代の社会民

主党による国営企業の民営化や労働市場政策などの構造改革後、2005年時点の雇用率は、第1次産業2.9%、第2次産業20.5%、第3次産業76.6%となっていて、第3次産業においては、1990年に比べて1.5倍、その比率を高めている（表2-3）。現在、デンマークにおける第3次産業の雇用数の約40%が、貿易、ビジネス分野で占められている（表2-4）。一連の労働市場改革によって、IT関係などを含むビジネス活動における雇用数は、2000年から2008年の間で4.1%増えたといわれ、他の第3次産業の例えば、ファイナンス関係、ホテル産業や自動車のセールスなどの伸びが1%前後であることから見ても、知識基盤型経済分野における雇用数が伸張していると推測される（Andersen et al,2010,p.49）。

このように、雇用数を伸ばしている分野においては、高度な知識やコミュニケーション能力が求められるようになり、以前は第2次産業などのマニュアル型の労働に対応ができていた移民なども含む低技能労働者も、技術の更新を図らなければ労働市場に対応できない、という事態を招いている。これは、デンマークだけでなく、高度な知識基盤型経済を形成しているオランダなども同様で、こうした経済的背景によって、労働市場への参加できない者には、市民としての権利を付与しないという論理による圧力を強め、（低技能労働者の多い）移民に対する圧力となって現れている、とみることもできるだろう（水島,2012）。

表2-3：産業別雇用率とGVA

	雇用率 (%)		GVA (%)	
	1966年	2008年	1966年	2008年
第1次産業	12.9	2.9	8.3	5.4
第2次産業	36.6	20.5	33.1	21.4
第3次産業	50.5	76.6	58.6	73.2

(出所) Andersen,T,M , Linderoth,H , Smith,V and Westergard-Nielsen,N(2010),The Danish Economy An International Perspective Third edition.

表 2-4 : 第 3 次産業の就業構造

業種	雇用率 (%)	GVA(%)	雇用成長率 (%) (2000~08 年)
自動車関係全般	4.9	3.3	0.7
セールス全般	16.8	14.1	1.5
貿易	19.4	8.0	1.6
ホテル・レストラン	8.0	3.5	1.9
輸送	12.0	13.3	0.1
郵便テレコミュニケーション	4.8	4.8	0.2
金融	6.8	11.1	0
不動産	4.0	26.1	1.6
ビジネス	22.5	15.8	4.1

(出所) Andersen,T,M , Linderoth,H , Smith,V and Westergard-Nielsen,N(2010),The Danish Economy An International Perspective Third edition.

1994 年の構造改革からはじまるとされる経済成長は、2000 年代に入るとますます加速した。2002 年～2006 年の 5 年間における GDP 名目伸び率は年 1.59%で、OECD 諸国においては 2 番目を記録している（日本は年 1.11%）。また、一人当たりの GDP も 2006 年時点で 50,791 ドルであり、アメリカ合衆国を抜いて OECD 諸国中 2 位であった（OECD ,2007）。一方、所得配分の不平等度を示すジニ係数は、90 年代は、80 年代中期の水準から縮小する傾向を見せていたが、90 年代(0.213)から、2000 年(0.225)代に入り、0.225 とやや上昇している。とはいえ、OECD 諸国では、1 位という水準を示している（OECD,2007）。また、積極的労働市場政策に対する支出は GNP 比にして、1.85%(2006 年)と OECD 諸国中 1 位、失業給付などの消極的労働市場政策とあわせると、4.51%と 2 位のドイツに 1.5 ポイントを越える水準に達していた(アンダーセン,2005)。このことは、特に移民に対する顕著な施策に見られるように、市民の就労義務への圧力を強化していった背景があったことも付記すべきだろう。1999 年に 4 年間となった失業給付期間の更なる短縮についても議論されたが、好景気が続いた時期、失業率も低下し続け、制度改変に迫られる必要もなかったといえる。2008 年の経済危機を受けて、大量の失業者が発生し、財政的負担が大きな要素となり、自由党政権末期の 2011 年に 4 年間から 2 年間に短縮するという措置に至った。

自由党政権時代、彼らが最も関心を寄せたのは、公共セクターの合理化であった。デンマークでは、第 3 次産業の全体雇用数の 7 割が公共セクターで占められていて、雇用

数全体でいうと 36% (2008 年) という水準に達していた (Denmark Statistics)。特に、271 あったコムーネなどの地方政府の合理化をターゲットとする地方制度改変も含む大がかりな社会制度改革を意図したものであった。

第 3 項 地方制度改革⁵³

デンマークの地方制度は、1970 年の地方自治体の再編により、13 の郡、271 のコムーネで構成されていたが、自由党・保守党の連立政権交代後、2002 年、政府は行政機構に関する審議と検討をおこなう委員会を発足させた。この委員会では、今後数十年、持続可能な発展をするための変化をするための公共セクターにおけるより良いモデルを検討することを目的としていた。特に、公共セクターのスリム化、効率化のための地方分権化を意図していたものと推測される。2004 年に、委員会は、それまでの郡、コムーネの仕事のパフォーマンスをより向上するための適切な規模と公共サービスの提供体制の再編の必要性を答申した。この結果を受けて、政府は、約 500 の組織、郡、コムーネ、アソシエーション、個人にヒアリングを行い、分析をおこなった。その調査結果に基づき、政権与党である自由党・保守党に合わせて、閣外協力のデンマーク国民党の了解を得て「構造改革に関する合意書」が締結された。ここでは、2007 年 1 月 1 日までに郡の廃止が決定され、広域自治体であるレギオン (Region) を設置し、271 あるコムーネに関しても統合合併が構想された。この改革によって、福祉、教育などの市民向けの公共サービスのほとんどがコムーネに委ねられた。レギオンは、医療を担うこととなったが、他は、地域政策や環境政策などの広域政策全般を担うこととなった。

その大きなねらいとしては、市民向けの公共サービスをコムーネに一元化すること、経済、専門性、民主主義の持続可能性を担保するために、コムーネの規模を大きくし、権限を委譲する、といった方向性であった。経済面において、大規模事業がもたらす経済効果は小さな自治体では脆弱であること、民主主義の機能においては、透明性や市民向けのサービス、自治体と市民との対話機会の拡大が図れること、専門性という面においては、行政業務の専門性がますます求められる中で大きな自治体では、専門能力を持つ人材の量質ともに確保ができる、と強調されている。ただし、こうした構造改革による消極的効果も検討されている。聞き取りの際に、統合合併によって、大きな組織になったゆえの市民サービス基準の相対的低下、合併の混乱に際しての大きな支出、大きな

⁵³ この項は、デンマーク自治体協会 (KL) で 2009 年に発行された報告書である「The Danish local government system」を参照に記述する。
http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF

機構ゆへの中央集権化などの声もあったが、それ以上に専門的環境の向上や資源の活用、小さな自治体ゆへの脆弱性からの脱却、新たな開発に向けての体制など積極的効果の声も大きかったとされている。これらの調査結果を受けて、2004年に、すべての自治体が集まり、持続可能なサイズの合併再編に関する要望などを討議した。討議の内容は、2005年、社会保障全般の問題を管轄する内務・健康省（以下、内務省）に提出された。これらの結果を受けて、内務省は、5つのレギオン、98のムーネに統合合併した新しい自治体の編成図を各政党から了解を得ることができた（図2-1）。その後、政権与党間で、2007年1月1日までに自治体合併の最終合意と事務的手続きがおこなわれ、ムーネが、市民サービスのほとんどを統括、医療サービス、地域政策に関してはレギオンが担い、国は外交、治安、失業保険の管理、高等教育、国土計画を担うという役割分担がおこなわれた（表2-5）。

図2-1：5つのリージョンとムーネの区分



(出所) <http://www.touristinformation.dk/>より引用。

表 2-5 : 地方制度改革に伴うおもな行政の役割分担

	業務	雇用政策	機能
国	外交、警察、防衛、失業保険、義務教育を除く研究・教育、国土計画など	国全体の労働政策・市場調査	国家全体の方向性を担う
レギオン	地域開発、医療サービス、特定福祉・教育	地域内の労働動向調査、コムーネへの指導、情報交換	地域政策の司令塔
コムーネ	年金事務、福祉全般、ケア全般、義務・社会教育、福祉全般、移民対策など	ジョブマッチング、職業訓練（能力開発）の実践の場所	市民サービスの窓口の一元化、実践

(出所) 財務省財務総合研究所 (2006) ,p.606 を参照に筆者が編集。

2007年4月、地方制度改革に呼応して、雇用サービスのシステムも大幅な改変がおこなわれた。旧制度では、社会扶助受給者は、コムーネの雇用担当部門が対応し、失業給付受給者は、「郡」に設置された AF において対応していた。これまで、AF は、企業や労働組合との関係が強く、労働市場の動向の把握に長けていた。一方、コムーネの雇用担当部門は、主に社会扶助受給者へのきめ細かいケア、状況把握に長けていた。理念上はこれら両者の良いところを合体させる目的で、コムーネが一括管理する形で、ジョブセンターを誕生させた⁵⁴。

この改革によって、制度上は国の役割としては、国全体の労働市場の動向の把握と、雇用政策の方向性といった段階にとどめ、個々の現場における労働市場の調査や具体的な施策、ジョブセンターへの助言等は、雇用省が管轄する雇用レギオン⁵⁵に委ねられることになった。国は、国全体の政策の舵取りは担うものの、具体的な雇用の現場における指揮系統は、雇用レギオンに委譲されたといつてよい。雇用レギオンからの助言、情報交換をもとに、現場での就労支援や職業訓練はジョブセンターに委ねられるようになった⁵⁶。

失業給付の受給は、それまで郡の AF で受付され受給されてきたが、雇用省によって管轄されている失業保険基金が各コムーネに事務所を設置して給付業務を行い、社会扶

⁵⁴ 2011年5月16日、南デンマークレギオンの雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューと資料に基づいて再構成。

⁵⁵ 雇用レギオンは、5つのレギオンに対応して設置されているが、首都レギオンとシェランドレギオンは、同じ管轄下に設置している為、雇用レギオンは全国で4つの配置となっている。

⁵⁶ 脚注 22 と同じ。

助給付においても、社会問題・子ども・統合省が各コムーネに社会福祉事務所を設置し、そこで給付業務を行うことになった。失業給付の財源に関しては、2010年以降、アクティベーションを受けている受給者に対する18週までの失業給付の歳出に関しては100%、19週目以降は75%、アクティベーションを行っていない者には50%を国が償還するという制度に移行した⁵⁷。

これらの制度に移行した後、2011年、社会民主党・社会自由党・社会主義国民党による中道左派政権が発足した。下野したデンマーク国民党は、いまだ第3の勢力を維持しているが、国際的な批判も受けていた「スタート扶助」と「300時間規定」は廃止された。また、アクティベーションのスタンスも変換し、給付削減による就労インセンティブよりも教育を重視する方向に変更した。自由党政権末期では、就労か給付削減かというワークフェアの路線をより強化しようという方向性を打ち出し、失業期間も4年から2年に短縮したが、社会民主党を中心とする中道左派政権は、給付を要求するかわりに、教育による人的資本の開発という方向性を現在示している。

⁵⁷ 労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Ams/Jobcenterforum/Den-digitale-budget-og-konteringsvejledn/55778-dagpenge/Galdende%20konteringsregler.aspx>

ジョブセンターに多くの人間を再就職させるためのインセンティブとして意図した制度設計といわれ、コペンハーゲンや都市部のコムーネなどで、償還金を減額させない為に、クライアントに就労移行とは関係ないプログラムを強制している、という話題が一時期メディアを騒がせた。ただし、労働市場状況によっては就労に効果的なプログラム供給というのは難しく、受給者自身が一日に何もしないよりは何かすることがあるという効果が認められていることから、ケースワーカーがこうした判断で、世間から見れば効果的とは見なされないプログラムを組むこともある、という背景も忘れてはならないだろう。(2011年5月17日スヴェンボーコムーネジョブセンター統合部聞き取りによる。)

第3章 就労支援のガバナンス

前章においてデンマークの労使関係、及び社会保障制度の歴史的文脈を確認し、雇用政策、社会政策がどのように展開されてきたかについて概観した。本章では、2007年の地方制度再編に伴い、改革された雇用行政におけるガバナンスについての理解を進める。本論文の主題である社会扶助受給者への就労支援を理解するにあたっては、社会扶助給付を含む数多くの社会給付がどのように雇用行政に組み込まれているかについての理解が欠かせない。その上で、社会扶助受給者への就労支援をどのような機関が、どのようなガバナンスの下で提供しているのかを考察する。

第1節 社会給付の概観

第1項 失業時の生活保障

デンマークでは、医療、年金など、社会給付が非常に多岐にわたっていて、複雑な構造をもっている。本項では、就労支援のガバナンスを理解する上で必要だと考えられる、失業時に支給される生活保障や就労支援のための社会給付の制度について整理を行う。当然、ここでは、就労年齢である16～66歳を対象とした社会給付が対象となってくる。

まずは、失業時における生活保障のための給付について整理をする。大きくは、4つに分別される(表3-1)。

1つ目は、失業給付(A-Dagpenge)である。失業給付は、労働市場庁が管轄し、職能別労働組合の運営による失業保険基金(A-Kasse)⁵⁸から給付される。失業保険基金に1年以上加入した者に対して支払われる。1年半以上の教育課程を修了した者についても卒業後すぐに加入することで、1ヶ月後から受給が可能となる。2013年1月時点で、給付上限額は、1日801Krである。ただし、従前所得の89%を超える金額を受給する事ができない。所得代替率は、低所得層ほど高くなるが、平均所得代替率は60%前後となっている。給付期間は最長2年となっている。財源は約75%が国税から支出されており、失業保険基金からの収入が約25%となっている。

⁵⁸ 失業保険金庫(A-Kasser)は、労働組合などが運営する独立した民間団体とされている。特定の被用者(労働組合員)に構成員を限定している「雇用省被用者限定型」、特定業種の被用者(労働組合員)または自営業者に限定している「業種限定混合型」、被用者、自営業ともに横断的に加入できる「被用者・自営横断型」、被用者、自営業者に限らずに加入できる「総合横断型」の4類型に分けられる。2010年時点で28の金庫が存在する(菅沼, 2011a,p.9)。

2つ目は、社会扶助給付（Kontanthjælp）⁵⁹である。これは、失業給付受給資格を持っていない者に対する所得保障となっていて、家族ベースでのミーンズテストがある。給付水準は、失業給付水準に対して、25歳以上成人で、単身世帯は約60%、被扶養児童のいる世帯は約80%、25歳未満は、単身で約40%、自宅に住む場合は約20%程度となる。給付期間に制限はないが、給付期間中、就労に向けてのアクティベーションなどの参加要件が加わる。給付は、社会問題・子ども・統合省が管轄する各コムーネに設置されている社会保険事務所で給付される。財源は、コムーネの所得税や固定資産税などから出され、コムーネの給付実績に応じて、50%の償還金が国から支出される。

3つ目は、疾病給付（Sygedagpenge）である。これは、身体的、精神的疾病などで労働ができなくなった者への給付である。最大給付額は、2013年現在で、週3515Krで、18ヶ月中52週間まで支払われる。財源は、2週間まで使用者が支払い、その後、4週目までは国が、5週目以降は、国とコムーネで半分ずつ負担する事となっている。8週間ごとのコムーネによる面接が受給要件となっている。

4つ目は、早期年金（Førtidspension）である。これは、18～65歳の身体的、精神的、社会的な理由によって、労働能力が低下した者への給付である。主に、障害のある者が受給している。財源は、国が35%、コムーネが65%を負担している。

社会扶助受給者、疾病給付受給者、早期年金受給者が、就労支援に向けて活動を行うことで給付されるのが、リハビリテーション給付（Revalidering）である。これは、疾病や身体的、精神的、社会的な理由によって、労働能力が低下した者が、就労に向けて、または仕事に復帰する目的のための活動をする際に支給される。主には、職業教育や実習先に支払われる訓練費用に使われる。受給者の障害や状況に応じた就労移行が目的とされている。

就労支援などの際に、就労条件や受給期間などに関わってくる社会給付について、労働市場庁は13種類に整理している（表3-2）⁶⁰。

表3-1：失業時の生活保障の為の社会給付（2013年9月時点、筆者整理）

給付	受給条件	受給期間	受給額	財源
失業給付	失業保険基金に1年以上加入	最大2年間。	従前所得の89%。 最大支給額 日801Kr	国75% 失業保険基金 25%

⁵⁹ 日本の生活保護制度に該当する。

⁶⁰ デンマーク全国労働市場庁ホームページ「Vejledning om saster mv.2013(2013年版給付額ガイダンス)
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144899>

社会扶助 給付	失業給付基金に 加入していない 者	特になし。就労に 向けての活動が 課せられる。	扶養児童がいる者 は失業給付の80% 単身者は60%他	国50%※ コムーネ 50%
疾病給付	身体的、精神的 疾病のある者	18ヶ月中で52週 間	週3515Kr (日502Kr)	2週 雇用主100% 3~52週 国50%※ コムーネ 50%
早期年金 (障害者 年金)	身体的、精神的、 社会的に就労が 困難な者	コムーネ社会・健 康関連部局によ るアセスメント による。	最高支給額 年208.176Kr	国35%※ コムーネ 65%

※給付実績に応じた償還金。

表3-2：給付の種類と管轄する法律

	給付名	法律	施行日 ¹⁾
1	Sygedagpenge (疾病給付)	Lov om sygedagpenge (疾病給付法)	2012年6月26 日
2	Barseldagpenge (出産給付)	Lov om orlov og dagpenge ved barsel (出産給付法)	2012年11月14 日
3	Delpension (パートタイム年金)	Lov om delpension (パートタイム年金法)	2005年11月16 日
4	Fleksydelse (フレキシブル給付)	Lov om fleksydelse (フレキシブル給付法)	2007年7月6 日
5	Kontanthjælp (社会扶助給付)	Lov om aktiv socialpolitik (積極的社会政策法)	2012年2月24 日
6	Ressourceforløbsydelse 2)	Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (積極的雇用法・積極的社会政策 法・社会年金法他に関わる改正法)	2012年12月23 日
7	Uddannelsesyndelse (教育訓練給付)	Lov om uddannelsesordning for ledige, som har opbrugt deres dagpengeret (失業給付受給者以外の失業者の ため教育訓練法)	2012年12月23 日

8	Revaliderings-og ledighedsydelse (リハビリテーション給付)	Lov om aktiv socialpolitik (積極的社会政策法)	2012年2月24日
9	Bidrag Til Arbejdsmarkedets Tillægspension(労働市場参加供与給付)	Lov om aktiv socialpolitik (積極的社会政策法)	2012年2月24日
10	Løntilskud, jobrotationsydelse, prisloft på 6 ugers selvvalgt uddannelse og rådighedsbeløb (貸金補助他)	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (積極的雇用法)	2012年6月28日
11	Seniorjob (高齢者への就労給付)	Lov om seniorjob (高齢者への就労給付法)	2006年12月20日
12	Befordringsgodtgørelse (移動給付)	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (積極的雇用活動法)	2012年6月28日
13	Rådighedsbeløb og resultattilskud på integrationsområdet (統合にむけての可処分所得及び供与金)	Lov om integration af udlændinge i Danmark (デンマーク移民統合法)	2012年11月16日

(出所) デンマーク全国労働市場庁ホームページ「Vejledning om saster mv.2013(2013年版給付額ガイドライン) <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144899>

(注) 1) 施行日は、法律施行日ではなく、実効性のある最新の改正日(2013年8月1日時点)。
2) 治療、リハビリテーションなど、複数のサービスを受けなくてはならない人に対する給付。

第2項 就労に向けた適合区分 (Matchkategori)

デンマークの就労支援制度において、最も大きな特徴として、労働市場への参加能力を基準とした適合区分が設定されている点である⁶¹。労働市場への参加能力を基準とした適合区分は、2004年に導入された。導入時は、5つの適合区分(グループ1～5)があったが、2010年の4月より、グループ1～3の基準を1つのグループに適用し統合することで3つの適合区分にまとめられた。以前のグループ4はグループ2に、グループ5はグループ3として引き継がれた。

現在の適合区分では、どのような社会給付を受けているかに関わらず、現在の対象者

⁶¹全国労働市場庁ホームページ「ガイダンス」より参照。「積極的雇用活動法」により規定されている。なお、ガイダンスでは、適合区分の統合理由として①ジョブセンター内の横断的な就労支援の必要性、②これまでの適合区分では、現在の労働市場の需要に対して適合区分によって仕事の供給を制限してきた面があった、と説明されている。この変更による市民の活動義務に対する変更はなく、それぞれの給付別に課せられている活動を行う。
http://ams.dk/da/Viden/Indsatser/~media/AMS/Dokumenter/udvikling-og-forsog/ny-matchmodel/mat chmodel_pjece_2010-02-16pdf.ashx

の状態において、3ヶ月以内に就労可能かどうかの一つの大きな基準となる。それが可能な場合は、「グループ1」(Jobklar)⁶²として区分けされる。このグループに属する者は、社会給付を受けていない者を中心に、フレックスジョブ待機者や怪我などで疾病給付を受給するも3ヶ月以内に就労に復帰できる見込みのある者などが対象となる。

3ヶ月以内に就労が難しいとされながらも、雇用に向けた職業訓練やアクティベーションプログラムに参加できる者は、「グループ2」(Indsatsklar)⁶³に区分けされる。このグループに所属する者は、社会不適合の若年者、アルコールや麻薬中毒者、精神疾患のある者や難病などの困難を抱える者などが属している。

3ヶ月以内に就労が難しく、かつ「グループ2」の活動をこなせないと判断された者は、「グループ3」(Midlertidigt passiv)⁶⁴に区分けされる。このグループに属する者は、重大な精神疾患や長期的な病気にある者などの深刻な症状を抱える者と早期退職制度を利用した退職者に大別され、就労に向けたアクティベーションなどは行わない。

表3-3は、受給している主要な社会給付別の適合条件である。失業保険受給者は、失業までに就労をしていたために、グループ2、3に属することはない。社会扶助受給者は、それぞれに問題を抱えている中でグループ2、3に属しているケースが多い。

表3-3：主要な社会給付の適合条件と適合区分

	グループ1	グループ2	グループ3
失業給付受給者	(一般就労における)標準的な仕事を得ることができる。	該当者なし	該当者なし
社会扶助受給者	3ヶ月以内に標準的な仕事を得る、またはその見通しがある。	3ヶ月以内に標準的な仕事には就けないが、アクティベーション活動に参加できる。	積極的雇用法の下におけるアクティベーション活動に参加できない。

⁶² 「job」と「klar」の合成語。前者は「仕事」、後者は「準備できている」という意味。

⁶³ 「indsats」と「klar」の合成語。前者は「活動」(ここでいう「活動」は、就労に向けての教育訓練を主とした諸々の活動を示す。)、後者は「準備できている」という意味。

⁶⁴ 「midlertidigt」と「passiv」の合成語。前者は「一時的」、後者は「受動」という意味。ここでは、雇用に向けた活動ではなく、治療などの社会サービスを受けることを意味しているが、理念としては、あくまでも雇用にむけては「一時的」な措置として位置づけられている。

疾病給付受給者 ⁶⁵	3ヶ月以内に、スムーズな就労移行が可能である。	就労にリスクを抱える人。症状、期間などが不確定。	深刻な状態。及び長期的に病気を抱えている。
リハビリテーション給付受給者	計画されたリハビリテーションプログラムを3ヶ月以内にこなせる。	計画されたリハビリテーションプログラムに3ヶ月以上かかる人間	該当者なし
失業給付とフレックスジョブへの特別給付受給者	3ヶ月以内にフレックスジョブを得ることができる。	3ヶ月以内にフレックスジョブを得る事は難しいが、アクティベーション活動に参加できる。	フレックスジョブ、及びアクティベーション活動に参加できない。

(出所) デンマーク全国労働市場庁ホームページ「Vejledning om saster mv.2013(2013年版給付額ガイドランス) <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144899> より筆者作成。

第2節 就労支援に関わる関係機関の役割と関係性の概要

本節では、就労支援に関わる行政機関の役割と関係性についてその概要を述べる⁶⁶。

第1項 国の中央機関

(1) 雇用省 (Beskæftigelsesministeren)

2007年の地方制度改編に伴って、雇用問題に関わる組織の役割と分業体制が変化したのは前述した(第2章参照)。国の中央機関では、雇用省が、労働問題全般を管轄していて、本省 (Departementet) の下に、労働政策の各領域を専門に担当する官庁が5つ設置されている(図3-1)。本章で扱う社会扶助受給者への就労支援は、労働市場庁が担っているため、労働市場庁におけるガバナンスについて詳述することとなる。

1) 労働市場庁 (Arbejdsmarkedsstyrelsen)

失業給付受給者、社会扶助受給者を問わず、失業者に対して労働市場へ参加するための政策全般を担っている。

⁶⁵ 疾病給付法に基づき、疾病給付にも適合区分が定められていて、就労の適合区分と対応している。

⁶⁶ Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (積極的雇用活動の責任と管理法)によって、各行政機関や関係機関の業務、運営、責任の所在などが規定されている。

2) 労働環境庁 (Arbejdstilsynet)

雇用に関わるルールや労働条件の改善、職場の安全管理などに関して全般を担っている。

3) 労働災害委員会 (Arbejdsskadestyrelsen)

仕事上における健康問題、労働災害の問題全般を担っている。

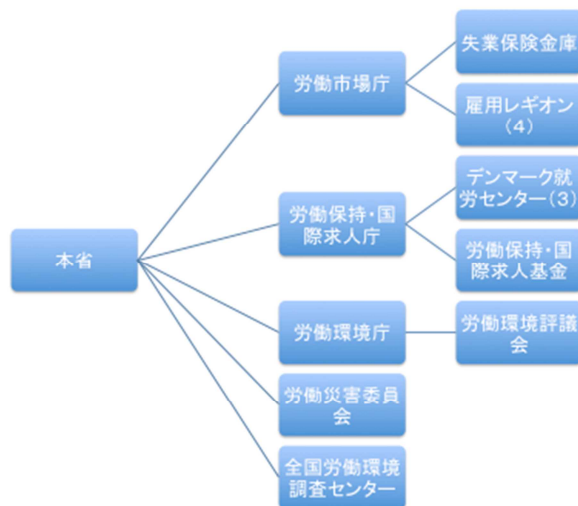
4) 労働保持・国際求人庁 (Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering) ⁶⁷

国内労働者が国内の労働市場に留まる事と、デンマーク国外の高技能労働者の参入を支援することを目的として、2012年8月に新設された。労働市場への参加のための施策に対する財政的支援も行っている。

5) 全国労働環境調査センター (Det Nationale forskningscenter for Arbejdsmiljø)

全国の労働環境について調査、分析を専門とする機関。労働者の健康や職場環境の安全に寄与するための基礎情報の提供を目的としている。

図 3-1 : 雇用省組織図



(出所) 雇用省ホームページ「組織図」より筆者作成。() の数字は設置数。
<http://bm.dk/da/Ministeriet/Organisation/Organisationsdiagram%20for%20koncernen.aspx>

(2) 本省

本省は、省内の事務全般を統括しており、事務局 (Ledelsessekretariat)、国内法・労働関連法・国際法法務センター (Juridisk, arbejdsretligt og internationalt center) (以下、JAIC)、総務局 (Koncernsekretariatet) の3つの部署で構成されている⁶⁸。

⁶⁷労働保持・国際求人庁ホームページ参照。「労働保持・国際求人庁」の訳は、デンマーク語からの直訳ではなく、ホームページにおける英語名称 “Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment” より訳した。<http://www.sfr.dk/da/English.aspx>

1) 事務局

以下の5つの部署から構成されている。

①雇用省大臣及び常設秘書室

雇用大臣に関わるスケジュールや旅程など業務全般の管理を行う。

②政治秘書室

政府機関や大臣間の連絡をとりもち、議会に提出する議案の精査や議案を通す為の政治的交渉など議会对策全般を担当している。

③コミュニケーション室

雇用省のウェブ管理やニュースレターなどの省内におけるコミュニケーションを円滑にするための仕事を担当している。

④広報室

記者会見などの外部への雇用省の情報を広報する際の仕事を担当している。

⑤分析室

全国的な労働市場の動向をモニタリングし、統計分析の結果からその経済的評価、雇用対策における経済的影響の評価などを行う。

2) 国内法・労働関連法・国際法法務センター (JAIC)

JAICでは、労働関連の法律運用に関わる主要な3つの業務を受け持っている。一つ目は、新しい雇用対策や特別なケースを立ち上げる際に、労働関連全般の法的な確認を行い、整合性を図るための作業を行うことである。二つ目は、新たな労働関連の法案作成に際して、それまでの法案事例などから法律上の助言を行うことである。三つ目は、国際連合や欧州共同体、国際労働機関、北欧理事会などで批准された条約などによって生じた労働関連の国内法の整備などの作業を行うことである。

3) 総務局

以下の4つの部署から構成されている。

①財務室

雇用省の予算関連の仕事を担当している。

②グループ管理室

雇用省における戦略的方向を定め、雇用省内における仕事の効率化やイノベーションオフィスのIT技術導入などに関わっている。

⁶⁸雇用省サイト参照。 <http://uk.bm.dk/en/TheMinistry/Organisation.aspx>

③人事室

雇用省の人事に関わる業務全般を担当している。

④サービス室

事務用品の調達や、食堂などの省内サービス全般の業務を担当している。

(3) 労働市場庁

1) ミッション

労働市場庁は、1994年の労働市場改革以来、積極的労働市場政策を推進する最も核となる機関として位置づけられている。労働市場庁が優先して掲げる目標は、労働市場への労働供給の増進であり、失業者、または社会給付を受ける受給者が、労働市場に参加することにある。そのため、具体的には、1年間に失業期間が13週間以上の者を減らすこと、疾病給付を26週間以上受給する者を減らすこと、社会給付を受給する若年者を減らすこと、外国人労働者に仕事を供給することなどを基本的な目標として取り組んでいる。「全ての人に仕事を」をミッションとして、包括的かつ透明性のある雇用システムの構築をめざしている⁶⁹。長官、補佐官が庁全体の管理を担い、その下に、8つの課(kontor)が、全国的な労働市場政策について管理、統括している。

2) 各課の仕事

①第1課 失業者・失業保険基金のための積極的雇用⁷⁰

業務は、大きくは3つに分別される。

1つ目は、失業給付受給者への給付業務を行う失業保険基金が、失業保険法に則って運営されているかを所管する。また、失業給付の受給基準、受給期間、給付水準などの規則を決め、失業保険基金の運用に関わる規則も決める。

2つ目は、政府が行う雇用施策が、「積極的雇用法」、及びに準拠されて実施されているかを細則・通達などを通して管理する。具体的には、「積極的雇用政策法」より規定される細則・通達全般、「積極的雇用対策法の管理と責任法」より規定される雇用施

⁶⁹ 労働市場庁ホームページ参照。 <http://ams.dk/da/Ams/English/strategy/goals-mission-vision.aspx>

⁷⁰ 労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsomraader/1-kontors-arbejdsomraader.aspx>

策実施責任者とその役割に関するの細則・通達全般、更には、補助金付き雇用の規則、インターンシップに関わる取り決めの規則、各施策実施に関わるガイダンスなども作成する。

3つ目は、全国雇用評議会と評議会で設置される部会の運営事務局を担っている。

②第2課 ジョブセンター支援と積極的労働市場政策⁷¹

積極的雇用政策に関わる業務を担当し、労働市場庁の出先機関として設置されている雇用レギオン（*Beskæftigelsesregion*）⁷²を管轄していて、雇用レギオンを通して、ムーネに設置されているジョブセンター（*Jobcenter*）を管理している。各雇用レギオンの労働市場の状況や雇用対策の結果、効果などを調査分析するのは、雇用レギオンに委ねられているが、雇用レギオンから上げられてきた労働市場状況の調査分析を下に、全国的な労働市場状況を把握分析して、ジョブセンターの実践がより効果的に結果を出すような枠組みを提供することが主な業務となっている。

第2課で主要な業務となるのが、「年間雇用目標」（*Beskæftigelsespolitiske mål*）⁷³の起案である。雇用レギオンから上げられた各ジョブセンターの業績なども含めた「分析報告書」（*Analyserapport*）や、雇用レギオンやジョブセンターで行われた個別の試みなどを評価して、全国的に取り組みなければいけない、翌年の全国的な雇用政策の指針として「年間雇用目標」を起案する。全国雇用評議会、雇用レギオンなどとの協議を経て、「年間雇用目標」を設定する。

他に、新たな積極的雇用政策の起案や、労働市場庁のウェブページ管理や、雇用施策の関係機関との連絡機能も担っている。

⁷¹労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsmraader/2-kontors-arbejdsmrAade r.aspx>

⁷²行政上のレギオンの地域に合わせて設定されているが、首都レギオン（*Hovedstaden Region*）と、シエランレギオン（*Sjælland Region*）は、一つの雇用レギオン（*Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland*）として設置されている。

⁷³労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Om-os/strategi/Ministerens-maal.aspx>

③第3課 疾病給付受給者と若年者対策⁷⁴

デンマークでは、疾病給付受給者の増加と若年者の失業、及び、社会給付の増加は大きな政治的、社会的な争点となっている。労働市場庁は、これらの問題に対して、労働市場への包摂を目標に取り組もうとしている。ここでは、疾病給付受給者が26週間以内に受給を終えて雇用を得るための対策と、若年者の失業の背景となっている教育修了率（特に後期中等教育）の向上に取り組んでいる。

④第4課 統計・分析・評価⁷⁵

労働市場における雇用施策に関する統計作業と分析を行うことで、法的整備、予算配分、運営管理上必要なデータを提供する。また、ジョブセンターや失業保険基金の運営や評価などに有用となるような統計ツールの開発を行うと同時に、雇用分析や労働市場状況を評価するためのツールや方法を開発している。具体的には、**Jobindsats.dk**というサイトを設立し、雇用に関わる統計情報へジョブセンターの職員のみならず、一般市民も、容易にアクセスできるようにした。このサイトは、現在の雇用に関わる統計値を知ることができるだけでなく、任意の統計作業もできるよう設計されている。このサイトの管理のみならず、開発改良も鋭意進められている。

また、大きな作業の一つとして「年間報告書」（**Årsrapporter**）の作成⁷⁶もあげられる。労働市場庁で行われた政策とそれに対して使われた予算の報告書である。他には、労働市場の分析評価、雇用政策の結果と効果分析などを担当している。

⑤第5課 失業保険金庫と社会保険事務所の監督⁷⁷

失業保険に加盟している受給者は失業保険金庫から、社会扶助受給者は、社会問題・子ども・統合省が管轄する社会保険事務所から給付が支払われるが、受給者に就労・活

⁷⁴労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsomraader/3-kontors-arbejdsomrAader.aspx>

⁷⁵労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsomraader/4-kontors-arbejdsomrAader.aspx>

⁷⁶労働市場庁ホームページ参照。 <http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Aarsrapporter.aspx>

⁷⁷労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsomraader/5-kontors-arbejdsomraader.aspx>

動義務に則して支払われているかを監督する部署である。失業保険金庫、コムーネから提出された「会計監査報告書」の監督も行う。

⑥第6課 財務・管財⁷⁸

労働市場庁の関係する財務、管財事務すべてを担当する。ジョブセンターが関わる雇用対策・アクティベーション活動の予算運用、労働市場庁による支出金予算運用、特定雇用・アクティベーション領域のための補助金の予算運用、労働市場庁の personer、予算分析・編成に関わる費用、失業保険基金や早期退職金への国庫補助金の支払い監視費用、庁内の事務・サービス（印刷・出版・レセプション・店・食堂・事務用品の購入等）の支出を管理している。

⑦第7課 デジタル雇用サービス⁷⁹

IT技術による雇用対策サービスの提供を受け持っている。近年、雇用サービスの管理や提供に際して、インターネットなどのIT技術に依拠したサービスの充実を推進してきた⁸⁰。当部署では、雇用対策におけるデジタル管理や戦略を担っている。ソーシャルワーカーや、求職者自身が有効に活用できるような雇用サービスサイトを立ち上げている。また、より効率的に就労支援に有用な情報をアクセスできるようなツールの維持、開発改良に取り組んでいる。ソーシャルワーカーが使用するために開発されたジョブ・ポータル（Arbejdsmarkedsportalen）や、求職者自身が雇用情報にアクセスできるジョブネット（Jobnet）は、その代表的なツールである。これらの使用方法に関するソーシャルワーカーへの支援や、多くの企業にジョブネットへの求人情報の登録を働きかけることなども行っている⁸¹。他には、労働市場庁の資料の電子化や、雇用省内の電子化プロジェクトとの連携を行っている。

⁷⁸労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsmraader/6-kontors-arbejdsmrAade r.aspx>

⁷⁹労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsmraader/7-kontors-arbejdsmrAade r.aspx>

⁸⁰積極的雇用活動の責任と管理法第11章（第58条～第61条）で、設置の詳細が規定されている。次章において受給者がITを基礎としたサービスをどのように活用しているのかは詳述する。

⁸¹積極的雇用活動の責任と管理法第57条に公共機関における仕事は全て情報を入力しなければならないとされている。

⑧第8課 社会扶助受給者と外国人統合対策⁸²

社会扶助受給者と外国人の移民、難民の統合も大きな政治的・社会的課題となっている。彼らに対する施策立案と就労支援対策を作成している。また、支援に伴う助言や家計支援、援助など方法についても起案し、職業訓練や、彼らの援助に就くジョブセンターの職員の能力開発などにも努める。

第2項 雇用レギオン

雇用レギオンは、労働市場庁の出先機関として、第2課で管轄されている。雇用レギオンを統括する長官は、雇用省大臣が任命する⁸³。雇用レギオンは、5つのレギオンに対応して設置されているが、首都レギオンとシェランドレギオンは、同じ管轄下に設置されている為、雇用レギオンは全国で4つの配置となっている。下記は、主な業務内容である⁸⁴。

1) 「分析報告書」(Analyserapport)の提出

ジョブセンターが毎年提出する「年間結果報告書」(Resultatrevision)を基礎として、一年に一度、域内の労働人口の動向や労働需要の状況、管轄するジョブセンターや関係機関で行われている雇用対策の効果について分析を行い、労働市場庁に提出する⁸⁵。

2) 「考察報告書」(Debatoplæg)の提示

ジョブセンターが提出する「年間結果報告書」のモニタリングをおこない、ジョブセンターの取り組みに対する問題点を指摘した「考察報告書」を作成し、ジョブセンターに提示する。

3) ジョブセンターの「雇用課題」(Beskæftigelsespolitiske udfordringer)の設定

国が示す「年間雇用目標」以外に、ジョブセンター独自が取り組むべき「雇用課題」を「考察報告書」での分析を通して2つ導出し、次年度の「雇用課題」として設定する。

4) ジョブセンターが作成する「年間雇用計画書」(Beskaeftigelsesplan)への助言

⁸²労働市場庁ホームページ参照。

<http://ams.dk/da/Arbejdsmarkedsstyrelsen/Organisation/Arbejdsomraader/8-kontors-arbejdsomraader.aspx>

⁸³ 積極的雇用活動の責任と管理法第5条第2項。

⁸⁴ 積極的雇用活動の責任と管理法(第2章)第8条~第12条によって業務、運営、責任の所在が規定されている。

⁸⁵ 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューとレクチャー資料による。

国から示された「年間雇用目標」や雇用レギオンから示された「雇用課題」を受けて、ジョブセンターは、コムーネの「年間雇用計画書」を作成しなければならない。その「年間雇用計画書」は市議会の承認を受けなければならないが、コムーネ議会に提出する前に、雇用レギオンと内容に関する協議をする。

5) コムーネ議会への専門的情報の提供

ジョブセンターの「年間雇用計画」は、毎年、コムーネ議会や雇用評議会の上が必要となる。しかし、雇用に関わる専門的情報は、雇用レギオンが豊富に持っていることから、コムーネ議会内に設置される労働市場委員会に雇用レギオンから、調査分析を集約した概要を報告している。こうした働きかけを通して、地域の労働市場状況の共通認識を生み出し、実質的には、議会からの介入を受ける事を防いでいる⁸⁶。

6) 雇用レギオンによる国への予算請求

重要な分野におけるジョブセンターの取り組みに対して、国からの予算提供を、雇用レギオンは、雇用省大臣に進言することができ、雇用省大臣がそれに許可を与える。コムーネは、この取り組みに対して、関係機関で対応しなければいけない。また、コムーネから、ジョブセンターの業績向上の為の予算計上の相談を雇用レギオン、または雇用レギオン長官は受け、国と協議することとなっている。

7) ジョブセンター、及び関係機関に対する監督

雇用レギオンは、コムーネや、ジョブセンターと提携する職業訓練学校や成人教育機関などの関係機関とジョブセンターの業務に関わる協定を締結している。ジョブセンターの業績結果が、他のジョブセンターとの結果と照らして極端に悪い場合、コムーネに改善に向けた協定を結ばせることができる。更に、その協定が守られなかった場合、雇用レギオンは、ジョブセンターと提携している職業訓練学校などの関係機関を、コムーネを介して変更させることができる。

第3項 コムーネ議会 (Byrådet)

コムーネ議会は、主にジョブセンターでの業務や計画の決定、及び、雇用サービスを受ける市民の権利と義務の遂行、及び、サービス提供の予算執行の責任を有している。下記は、主な業務内容である⁸⁷。

⁸⁶ 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

⁸⁷ 積極的雇用活動の責任と管理法（第2章）第13条、第14条によって業務、運営、責任の所在が規定されている。

- 1) コムーネ議会は、市民に雇用を提供する為、ジョブセンターを設置しなければならない⁸⁸。
- 2) コムーネ議会は、ジョブセンターで行う業務内容や「年間雇用計画」に関して決定する責任を有している。
- 3) コムーネ議会は、ジョブセンターで提供される失業者に対する雇用サービスを、積極的雇用法や積極的社会政策法、失業保険法などの関連法律などに則して普及をしなければならない。
- 4) コムーネ議会は、雇用関連サービスを受ける市民の権利と義務に関して、それぞれのサービスを規定する法律（積極的雇用法、積極的社会政策法、失業保険法、外国人統合合法など）に則して遂行されるように、それぞれの担当部署が対応しなければならない。
- 5) コムーネ議会の予算委員会は、積極的雇用法や積極的社会政策法、失業保険法などの関連法律に則って、市民が受ける雇用サービスの予算措置を行なわなければいけない⁸⁹。
- 6) コムーネ議会は労働市場委員会を設置して、コムーネにおける雇用施策について協議を行う。

第4項 ジョブセンター（Jobcenter）

コムーネに置かれるジョブセンターは、雇用斡旋、就労支援、職業訓練などの市民に対する窓口として、ジョブワーカーやソーシャルワーカーがクライアントへの就労支援、相談やカウンセリングなどを行う唯一の実施機関である。原則、コムーネに一つ設置されるが、地域的な事情に応じて一部合併されて設置されている。現在、全国で98のコムーネがある中で、91箇所に設置されている。

下記は、主な業務内容である⁹⁰。

- 1) 失業者に対する雇用斡旋や就労支援、職業訓練の紹介などのサービスを行う⁹¹。

主な業務は以下である。

- ・ 失業に際しての失業給付受給等の契約を取り持つ。
- ・ 雇用に関わる情報などの提供などの職業斡旋
- ・ 履歴書（CV）の作成支援も含めた就労支援

⁸⁸積極的雇用活動の責任と管理法第15条。

⁸⁹ 積極的雇用活動の責任と管理法第14条第2項。

⁹⁰ 積極的雇用活動の責任と管理法第2章（第15条～第25条）によって業務、運営、責任の所在が規定されている。

⁹¹ 詳細は、次章において詳述する。

- ・ 就職に必要な資格取得のための補助金交付
- ・ 疾病手当受給者への支援と就労支援
- ・ 障害者年金、フレックスジョブ、リハビリテーション給付受給者への就労支援
- ・ 外国人（移民や難民）へのデンマーク語教育を含む支援と就労支援

2) 毎年、労働市場庁が示す「年間雇用目標」と、雇用レギオンが示す「雇用課題」を受けて、翌年の雇用目標を示した「年間雇用計画書」を作成しなければならない。

ジョブセンターが作成する「年間雇用計画書」はコムーネ議会の承認を得なければならない。「年間雇用計画書」作成に際しては、雇用レギオンからの指示を基に作成し、コムーネ議会に提出する前に雇用レギオンと協議をする。

3) 毎年、雇用結果に関する「年間結果報告書」を、雇用レギオンに提出し、雇用評議会において審査を受けなければならない。

ジョブセンターが作成した「年間結果報告書」は、コムーネ議会で報告しなければならない。コムーネ議会に提出する前に雇用レギオンとの協議が必要である。法的には、「年間雇用計画書」を含めて、予算承認のため、コムーネ議会に提出することとなっているが、実質的な内容に関しては、専権事項として、雇用レギオンとの協議によって決められる。コムーネ議会は、事前に受ける雇用レギオンからのレクチャーを通して、内容に関する理解を深め、議会の決定で大幅な内容変更はほぼない⁹²。

4) 3ヶ月に1度開催されるコムーネ議会で、3ヶ月ごとの活動と経過を報告する⁹³。

第5項 雇用評議会 (Beskæftigelsesrådet)

デンマークの雇用政策を管轄する機関として、独自性をもった機関としてあげられるのが、雇用評議会である。これは、国、レギオン、基礎自治体それぞれに設置が義務づけられている。雇用評議会は、雇用問題に関わる代表的なステークホルダーが集まり、国、雇用レギオン、コムーネで行われている各々の雇用政策にアドバイスをする機関である。国、レギオン、コムーネレベルで、実施する雇用施策の内容や性格も違うため、各レベルで協議内容も異なっている。

⁹² 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューに基づく。

⁹³ 脚注 90 と同じ。

(1) 全国雇用評議会

全国雇用評議会は、雇用問題に関わる代表的なステークホルダーが集まり、全国規模で行われる雇用政策の承認、提言、助言をする機関である。レギオン、コムーネのレベルで行われている雇用政策に関しても助言をすることとなっている⁹⁴。

雇用省大臣は、代表者1名と評議員25名を選出することができる。表3-4は、基本的な選出(組織)メンバーとその人数である。これに加え、中央機関から、雇用省3名、難民・移民統合省2名、財務省1名、社会問題・子ども・統合省1名、教育省1名が任命され構成されている。また、雇用省大臣は、評議会事務局の設置、運営全般について取り決めることができる。

代表者を含む評議員の任期は、統一地方選挙が行われる翌年の6月1日から4年間である。会合は、年8回行う事となっている。全国雇用評議会は、雇用省、難民・移民統合省からの助言の下に、主に下記の内容について協議をする。

- 1) 全国的な雇用政策の提案
- 2) 試験的な試み、プロジェクト、開発計画の発案
- 3) 雇用レギオンに要求する雇用目標値について
- 4) 雇用にむけての各種の取り組みに対するモニタリング
- 5) 実施する雇用政策のルール作りと予算請求

これらの協議を受けて、雇用評議会が提案する特別な取り組みに対して、雇用活動のために計上されている助成金から一部を使うことができる。

同時に、毎年、全国において実施された雇用施策の結果と効果をまとめた「雇用政策報告書」(Beskæftigelsespolitiske redegørelser)を提出しなければならない。

表3-4：全国雇用評議会の構成メンバー

	機関	人数
1	DA (デンマーク経営者連盟)	8
2	LO (全国労働組合連合)	8
3	SALA (全国農業経営者連盟) 1)	1
4	FTF (職員・公務員共同会議)	1
5	AC (大卒中央組織) 2)	1

⁹⁴積極的雇用活動の責任と管理法第5章(第33条~第36条)によって設置、運営基準、協議内容等が規定されている。

6	LH (取締役・役員全国組織) 3)	1
7	KL (地方自治体協会) 4)	4
8	DH (デンマーク障害者協議会) 5)	1

(出所) 積極的雇用活動の責任と管理法第 34 条第 2 項より筆者作成。

- (注) 1) Sammenslutningen Af Landbrugets Arbejdsgiverforening の略称。農業経営者による経営者団体。団体交渉合意の適用労働者数は約 33,000 人(2010 年 1 月時点) (菅沼,2011,p14)。
- 2) Akademikernes Centralorganisation の略称。大学及び同等か、それ以上の教育を修了した者が所属している。1972 年設立。所属する代表的な組合は、「法学経済学組合」や「修士組合」などがあり、現在、関連する 18 組合が所属している。組合員数 136,636 人 (2010 年 1 月時点) (AC サイト参照 <http://www.ac.dk/om-akademikerne>)。
- 3) Ledernes Hovedorganisation の略称。民間管理職 (一部公務員) による労働組合。加入資格は、人事管理に関与しているか関わらず、部長、課長、及び管理職教育を受けた者と規定されている。1991 年に設立。組合員数 82,893 人 (2010 年 1 月時点) (LH サイト参照。 <http://www.lederne.dk/lho/Om+Lederne/omlederne.htm>)。
- 4) kommunernes landsforening の略称。全国 98 基礎自治体によって構成されている全国組織。基礎自治体の共通利益を保護し、基礎自治体の政治、業務の遂行を支援する。強力な民主主義の維持や、基礎自治体の共通利益を代表する交渉団体などの活動を行う (KL サイトより参照。 <http://www.kl.dk/Om-KL/>)。
- 5) Danske Handicaporganisationer の略称。全国障害者団体 32 団体を統括する全国 NPO 組織。障害者問題に対して、行政に助言、政策提言などを行う。1932 年に設立。現在、32 万人以上の会員が所属している。なお、積極的雇用活動の責任と管理法第 34 条第 2 項では、設立時の呼称である Samvirkende Invalideorganisationer で表記されている。(DH サイト参照。 http://www.handicap.dk/english/about_dsi)。

また、全国雇用評議会は、常任委員会として、運営委員会 (Ydelsesudvalg) を置く事となっている⁹⁵。雇用評議会は、運営委員会の委員長を選出し、運営委員は、それぞれの関係機関から定められた人数を選出することとなっている (表 3-5)⁹⁶。運営委員会の仕事は、①雇用評議会で協議される雇用サービス、予算請求、ガイドライン等などを含む議題の詳細について討議する、②雇用評議会が決定した事項についてのフォローアップを行うこと、となっている⁹⁷。委員会は委員長の判断で招集できるが、通常は雇用評議会の 3 週間前の前後で開催されている。

表 3-5 : 全国雇用評議会運営委員会の構成メンバー

	機関	人数
1	DA (デンマーク経営者連盟)	4
2	LO (全国労働組合連合)	4
3	FTF (職員・公務員共同会議)	1

⁹⁵ Forretningsorden for Beskæftigelsesradets (全国雇用評議会に関する規則) 第 5 条の規定による。

⁹⁶ Forretningsorden for Beskæftigelsesradets Ydelsesudvalg (全国雇用評議会運営委員会に関する規則) 第 2 条の規定による。

⁹⁷ 脚注 42 と同法、第 4 条の規定による。

4	SALA（全国農業経営者連盟）	1
5	AC（大卒中央組織）	1
6	LH（取締役・役員全国組織）	1
7	KL（地方自治体協会）	3
8	Center for Klager om Arbejdsløshedsforsikring（雇用保険センター） 1）	1
9	Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering（労働保持・国際求人庁）	1

（出所） Forretningsorden for Beskæftigelsesradets Ydelsesudvalg第2条より筆者作成。

（注） 雇用市場庁に所属。行政が管轄する雇用に関わる保険金全般の事務を担っている。雇用保険センターホームページ参照。<http://www.ask.dk/sitecore/content/ASK/CKA/Om%20CKA.aspx>

（2） レギオン雇用評議会（Regionale beskæftigelsesråd）

レギオン雇用評議会は、レギオン内の雇用問題に関わる代表的なステークホルダーが集まり、雇用レギオンで行っている労働市場の調査、評価などに対して、域内の労働市場活性化のための施策などを承認、助言、提言する機関である⁹⁸。雇用評議会の代表者1名と協議会のメンバー21名の選出に際しては、雇用大臣が調整を行う。表3-6は、基本的な選出（組織）メンバーとその人数である⁹⁹。

代表者を含む評議員の任期は、統一地方選挙が行われる翌年の6月1日から4年間である。ただし、代表者の任命は、2年ごとに評議員の総意を必要としている。雇用レギオン長官が、評議会の運営を支援する事務局を設置することとなっている。

レギオン雇用評議会は、主に、雇用レギオンからの報告を下に、下記の内容について協議をする。

1) 雇用レギオンが行っている域内のジョブセンターの活動や、「年間結果報告書」の評価を、雇用評議会においても審議する。

ジョブセンターの結果報告が、他のジョブセンターとの結果と照らして悪い場合、コムーネに改善に向け（紙面上で）協定を結ばせる事を、雇用評議会が、雇用レギオン長官に行わせることができる。同時に、その協定が守られなかった場合、職業訓練学校などジョブセンターとの提携機関に対して、提携を解除することも、雇用評議会が、雇用レギオン長官を通して行わせることができる。

⁹⁸積極的雇用活動の責任と管理法第6章（第36条～第43条）によって設置、運営基準、協議内容等が規定されている。

⁹⁹積極的雇用活動の責任と管理法第37条第2項。首都・ジールランド雇用レギオン雇用評議会は、首都レギオンとジールランド・レギオンからのメンバーを選出するため、人数が2倍となり、評議員数総数は42名となる。ただし、代表者は1名。

- 2) 毎年、労働市場庁と、翌年の「年間雇用目標」の履行を契約する。
- 3) 雇用レギオンで行われた「年間雇用目標」に関わる雇用施策、その他の雇用対策、業績についての評価を行う¹⁰⁰。
- 4) 重要だと思われる分野におけるジョブセンターの取り組みに対して、政策的なてこ入れを国が行うように、雇用レギオン長官が雇用大臣へ進言することができる。
- 5) ジョブセンターからの「年間結果報告書」について、関連するステークホルダーと年に一度会合を開くなどの会合をもつなど、その内容について協議することができる。
- 6) 職業教育・訓練の指針を関係機関に示す。
- 7) 地域社会に重要な影響をもたらすような大型解雇や、倒産があった場合、国からの特別補助金などを含む緊急措置を主導的に行うことができる。その際、雇用レギオン長官は、評議会で決定した予算執行や、事務などに責任をもつ。

表 3-6 : レギオン雇用評議会の構成メンバー

	所属機関	人数
1	DA (デンマーク経営者連盟)	5
2	LO (全国労働組合連合)	5
3	SALA (農業経営者連盟)	1
4	FTF (職員・公務員共同会議)	1
5	AC (大卒中央組織)	1
6	LH (管理職全国組織)	1
7	域内のコムーネ (基礎自治体)	5
8	DH (デンマーク障害者協議会)	1
9	レギオン議会	1

(出所) 積極的雇用活動の責任と管理法第38条第2項より筆者作成。

(3) 地域雇用評議会 (Lokale beskæftigelsesråd)

地域雇用評議会は、コムーネ内の雇用問題に関わる代表的なステークホルダーが集まり、コムーネ内で雇用を得るのに困難な人々の支援、または地域プロジェクトの予算の内容などについて、承認、助言、提言をする機関である¹⁰¹。コムーネ議会は、雇用評議

¹⁰⁰ 難民・移民の雇用目標は、雇用レギオンと難民・移民統合省との協定において設定される。

¹⁰¹ 積極的雇用活動の責任と管理法第7章(第44条～第50条)によって設置、運営基準、協議内容等が規定されている。

会の代表者1名と協議会のメンバーを選出する。表3-7は、基本的な選出（組織）メンバーとその人数である。

代表者1名は、市長が選出するが、コムーネ議会の労働市場委員会の委員長が選出される。コムーネは、地域雇用評議会事務局を設置しなければならない。代表者を含む評議員の任期は、統一地方選挙が行われる翌年の6月1日から4年間である。評議会運営の経費は、コムーネが受け持つ。評議会の出席などによって評議員が支払われなかった賃金（本来の仕事で支払われたであろう費用）は補償される¹⁰²。

コムーネ雇用評議会は、主に下記の内容について協議をする。

1) ジョブセンターにおける雇用施策の結果と効果について評価をして、実施機関に業務を改善するように助言をすることができる。

その際、これらの雇用施策の行程も含めて、場合によってはコムーネに計画の変更を助言することもできる。同様に「年間結果報告書」から、施策の変更を助言することができる。

2) 国からの補助金の使途について、計画や実行枠組みを検討する。

毎年、国は、地域雇用評議会に、コムーネを越えた連携や協力、及び、地域事情に精通した関係組織も含めた雇用創出への取り組みに対して、補助金を分配している。雇用評議会は、この補助金の使途について関係機関と協議し、パートナーシップの下、地域事情に適合した雇用創出や教育事業などを計画、実行する。ただし、補助金の使途について、コムーネ議会と合意が得られない場合は使うことはできない。合意が得られれば、ジョブセンターが事務、会計などの実務を受け持つ。

補助金によって実施する事業は、主に労働市場に参入するのに困難な人々を対象とした新しいタイプの仕事やサービスの開発であり、事業に伴い、事業に参画するスタッフの能力向上や訓練、実施する事業の評価、普及なども合わせて実施される。

表3-7：地域雇用評議会の構成メンバー

	機関	人数
1	DA（デンマーク経営者連盟）	3
2	LO（全国労働組合連合）	3
3	FTF（職員・公務員共同会議）	1
4	AC（大卒中央組織）	1

¹⁰²積極的雇用活動の責任と管理法第50条第3項によって規定。デンマーク医師会から選出された評議員は、Sygesikringens Forhandlingsudvalg（全国健康サービス協議会）とデンマーク医師会によって、取り決められた行政への医療サービスの際に支払われる料金協定に準じて、支払われる。

5	DH（デンマーク障害者協議会）	2名まで
6	PLO（デンマーク医師会） ¹⁰³	1
7	Lokale integrationsråd（コムーネ移民統合協議会） ¹⁰⁴	1
8	雇用問題に関連する関係機関（議会の推薦）	2名まで

（出所）積極的雇用活動の責任と管理法第45条第1項より筆者作成。

第6項 小括

本節では、雇用政策を担う関係機関の役割と分業体制について確認をしてきた。図3-2は、その全体的な関係性を示したものである。関係機関の役割と分業体制について、以下の4点に要約したい。

（1）全国的な雇用政策の指針は、労働市場庁が、雇用レギオンの「年間分析報告書」やジョブセンターの「年間結果報告書」などから起案する。特に「年間雇用目標」の設定が、雇用政策実施におけるその年の基本指針となる。

（2）国が管轄する雇用レギオンは、国が示した指針に基づき、具体的な雇用施策の実施に関して、ジョブセンターを指導する。域内の労働市場状況の調査分析を、労働市場庁とジョブセンターに対して示し、労働市場動向、注目すべき雇用問題、今後の雇用見通しなどを分析、指示を与える「司令塔」的な役割を担う。また、ジョブセンターの業務遂行を後押しするために、コムーネ議会への情報提供などを通して、実質的に議会からの介入を防いでいる。また、ジョブセンターが「年間雇用計画」、「年間結果報告書」を作成する過程で、指導、フォローアップを行う。

（3）ジョブセンターは、雇用レギオンからの指導、フォローアップの下、市民に対する雇用サービスの実施を担っている。雇用レギオンの指導の下、毎年「年間雇用計画」を作成し、雇用目標の遂行に努め、「年間結果報告書」も同様に作成しコムーネ議会の承認を得る。コムーネ議会への業務報告を含め、コムーネ議会労働市場委員会や、地域雇用評議会との連携を図る。

¹⁰³ Praktiserende Lægers Organisation の略称。医師の職能向上のみならず、健康保健制度などの社会問題に対応するための医師による互助組織。医療・健康問題に対して、国や自治体の関連部門と深い関係性にあるだけでなく、民間部門における医療問題の解決に重要な役割を占めている。会員数 26315 人（2012 年 1 月 1 日時点）。デンマーク医師会ホームページ参照。

<http://www.laeger.dk/portal/page/portal/LAEGERDK/Laegerdk/ServiceMenu/ENGLISH>

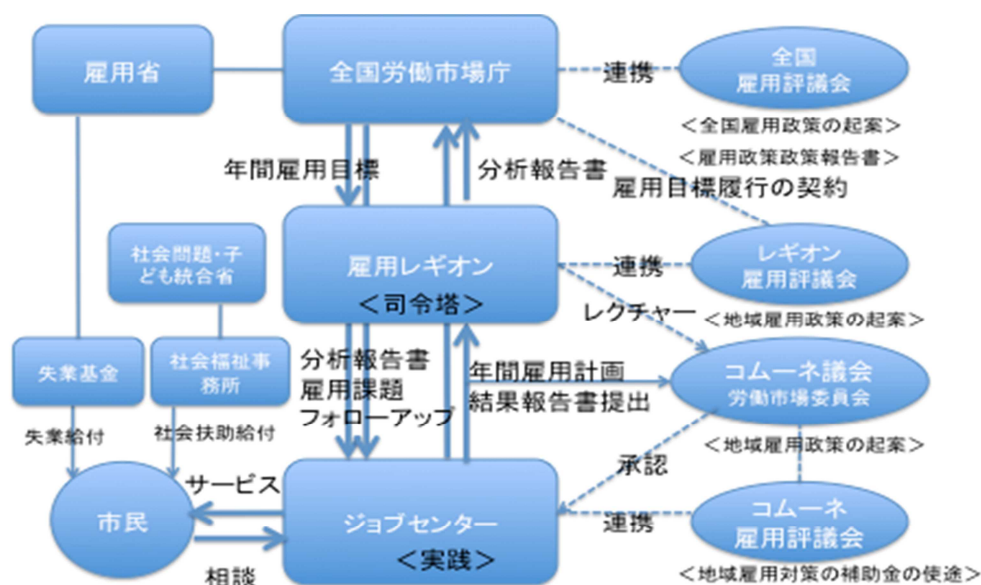
¹⁰⁴ Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark（デンマーク外国人統合法）第 4 2 条第 2 項によって、各コムーネは、外国人の難民や移民の統合を推進するために、統合問題に関係するステークホルダーを集めて、協議会を設置することになっている。

(4) 雇用評議会は、それぞれのレベルにおける、雇用問題に関わる多様なステークホルダーによって構成される。雇用行政から出される雇用政策の方向性について協議をし、雇用サービスの向上、新たな雇用施策の開発なども検討する。こうした協議によって、関係機関に労働市場状況に対するコンセンサスを形成させ、雇用行政で実施される雇用政策、雇用サービスを補完する機能をもつ。

全国雇用評議会は、主に全国的雇用政策の方向性やプロジェクトの決定、雇用政策報告書の作成が主な仕事となっている。レギオン雇用評議会は、レギオンレベルにおける雇用政策の方向性やプロジェクト、また、大型解雇などがあつた場合の緊急対応などが主な仕事となっている。地域雇用評議会は、コムーネレベルでの取り組みを評価し、国からの補助金による地域プロジェクトの予算の使途について協議をする。

デンマークにおける雇用行政体系は、国が全国的な政策的方向性や法的管理を担い、実質的な雇用施策、サービスは、4つの雇用レギオンがイニシアティブをとる形で進められる。ジョブセンターは、市民に対する唯一の窓口として、雇用サービスの提供を行う。この基本的な体系に、雇用問題に関係する多様なステークホルダーが参加する雇用評議会が加わることで、各レベルで実施される雇用施策、雇用サービスの補完をするという構造として理解していいだろう。

図 3-2：関係機関の役割と関係性



(出所) 筆者作成。

第3節 就労支援に関わるガバナンスの実際

前節では、雇用行政の制度的な枠組みについて確認したが、本節では、就労支援に関わるガバナンスで実際にどのような作業が行われているかを述べたい¹⁰⁵。

労働市場庁、雇用レギオン、ジョブセンターという流れであるが、事例地として、南デンマーク雇用レギオンとその域内にあるスヴェンボーコムーネのジョブセンターの取り組みを取り上げた。最初に労働市場庁の具体的な取り組みについて述べる。

第1項 労働市場庁の実際

(3) 労働市場庁の取り組みの実際 ～「年間雇用目標」の設定と契約

労働市場庁は、「年間雇用目標」を設定する。この目標設定は、その年の雇用政策の方向性を決定付けるもので、各雇用レギオンは、この目標を軸に雇用対策に取り組まなければならない。内容の履行については、雇用レギオン雇用評議会と契約を行うという形をとる。地域のステークホルダーからの合意を調達するという意味が含まれるのであろう。

具体的な雇用目標の起案に関しては、実質的には、雇用レギオンからの「年間分析報告書」、及びレギオン雇用評議会からの提案を基礎として、労働市場庁第2課が担当する。前年の第1四半期には起案され、第2課から通達が出る。それを受けて、雇用評議会では審議される。雇用レギオンは、翌年の雇用目標についての調査分析を行い、年内に「分析報告書」を作成、労働市場庁に提出する。以下は、2013年の労働市場庁とレギオン雇用評議会との契約書に書かれている「年間雇用目標」の記述である¹⁰⁶。

1) より多くの若者に教育を受けさせる

ジョブセンターは職業教育を受けていない若年者への教育の開始を支援しなければならない。教育を受けている若者は、受けていない者よりも労働市場において良い結果を示している。同時に、あまりにも多くの若者が教育と仕事が無く、社会給付を受けている。彼らが、労働市場への適切な足がかりを得るための職業資格、職業能力を獲得で

¹⁰⁵ 労働市場庁、雇用レギオン、ジョブセンターごとに、様々な個別の雇用対策、実験的な試み、またプロジェクト（長期間～短期間）などを展開している。ここでは、最低限行わなければならない、基本的業務に絞って確認、考察をする。

¹⁰⁶ 2013年契約書より、雇用目標に関する記述（事務的文章を除く）を筆者訳。

<http://brsyddanmark.dk/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/BeskaeftigelsesrAadet/Kontrakt/Kontrakt%202013/Brev%20fra%20Beskaeftigelsesministeren%20om%20udmelding%20af%20%20ml%20for%202013.pdf>.ashx

きる教育を受けられるようにあらゆる努力をしなければならない。

そのためには、コムーネにおける各部署の縦割りの障壁をなくすことは非常に重要になってくる。コムーネは、若年者の教育に関して、ジョブセンターと密接な協力の上で、所管の壁を越え、より包括的に連携していかなければならない。教育機関も同様である。若年者を教育課程から中退させない努力が必要である。会社との連携も同様で、ジョブセンターとの協力で、たとえば、インターンシップなどから、職場との接点をもつことで、労働市場における経験を得ることは大事なことである。

2) 労働市場の境界線上における者に、より効果的かつ包括的な支援をして、早期年金受給者を少なくする～ジョブセンターは多くの人々が早期退職をすることを防止する

多くの人々が早期年金を受給している（24万5000人）。何かしらの行動をおこさなければ、将来この数が減る事はないだろう。特に、若者たちは、（幸いにも恒常的ではないが）精神的な病で早期年金を受給しているケースが心配される。しばしば精神的な障害によって、労働市場から継続的に疎外されることがある。それゆえに、ジョブセンターは、能力が低下している者、仕事経験のない者に広く仕事を支援し、社会扶助受給や長期的な疾病給付受給から抜け出す努力をする必要がある。

コムーネは、労働市場から継続的に疎外される者について、常に労働市場と接点を持つように支援し、また、労働市場から離れそうな者に対する素早い対応が必要とされている。雇用、健康、ソーシャルサービス、学校による連携した対応が、こうした問題を越えていく。将来的に、コムーネは、労働市場との接触を回復するような社会経済活動や会社における訓練コースなどを通して、脆弱な市民と会社との緊密な連携を支援することが必要とされている。

3) 長期失業への対策～ジョブセンターは失業者の数を最小限に抑えるように支援しなければならない

2009年1月から2012年の1月にかけて、13000人から47000人と、失業者は、前年の80%を上回り続けた。コムーネやジョブセンターは、労働市場にもう一度参入する事が困難な人に対して、積極的な対策や、失業給付受給期間内に就職できるような特別な対策が重要である。ジョブセンターは、長期失業者を助けるようなツールを活用することに焦点を当てなければならない。すなわち、長期失業者の訓練やスキル向上の支援のため、企業との緊密な対話を継続しなければならない。

4) 地域の企業との緊密な接触と対話の改善～ジョブセンターは企業の雇用対策に対して積極的に協力をする

ジョブセンターは、企業の労働需要の認識を含んだ地域の労働市場の熟知と企業との

対話を通して、失業者に仕事をもたらすことが前提条件である。地域の仕事と失業者との適切なマッチングをジョブセンターは常に意識しなければいけない。そのためには、教育訓練も含めた、積極的な対策ができるように、企業が開放する仕事の機会などを知ることが肝要である。企業は、ジョブセンターによる行き届いたやりとりによって、ジョブセンターとの仕事がしやすくなる。また、ジョブセンターは、企業にとって質の高い情報交換やサービスが受けられるようなサービスをしなければならない。

(4) 全国雇用評議会の取り組み

1) 目的と協議内容

全国雇用評議会は、全国の雇用関係の代表的なステークホルダーの代表が一同に会し、全国的な雇用政策の方向性を協議、提案するために設けられている。実質的な作業は、事務局である労働市場庁第1課が行う。全国の労働市場状況の調査分析を、雇用問題に関わるステークホルダーの間で共有して、また彼らからの建設的な提案を組み入れていくという作業を通して、政府が実施する雇用政策に対するコンセンサスを形成するのが大きな目的として考えられる。

協議内容は、①全国的な雇用政策の提案、②試験的な試み・プロジェクト・開発計画の発案、③雇用レギオン、ジョブセンターに要求する「年間雇用目標」の設定、④雇用に向けての各種の取り組みに対するモニタリング、⑤実施する雇用政策のルール作りと予算請求が上げられる。

2) 「雇用政策報告書」の作成

全国雇用評議会の主要な仕事に、毎年、雇用レギオンからあがってくる「分析報告書」を基に、全国的規模での雇用対策の結果と効果をまとめた「雇用政策報告書」の作成であろう。この報告書には、上記にあげた①～④の仕事に関する概要が報告されている(付録1)。これらの作業過程上で、次年度の雇用政策の方向性や具体的な雇用対策、雇用レギオン、ジョブセンターに示す「年間雇用目標」についても討議をしていく。

3) 全国雇用評議会の構成メンバー

全国雇用評議会の委員長は、雇用省大臣から指名される。委員は、「積極的雇用活動

の責任と管理法」第34条の規定により選出される（付録2）。

第2項 雇用レギオンの実践 ～南デンマーク雇用レギオン

（1）南デンマークレギオンの概要

はじめに、南デンマーク雇用レギオンが管轄する南デンマークレギオンについて概括する。南デンマークレギオンは、2007年の地方制度改編以前、フュン島を管轄していたフュン郡と、ユトランド半島の南部のリーベ郡、セナーユラン郡、ヴァイレ郡の一部が統合合併されたレギオンである。現在は、22のムーネで構成されている。面積は国土の約30%で、人口は約119万人（2008年）で、全人口の21.8%である。行政府所在地は、ヴァイレ（Vejle）で、古来より河川と街道の交差点として知られており、現在は、オーフス（Århus）からコペンハーゲン（København）を結ぶ交通路とフュン島のオーデンセ（Odense）からの交通路の要衝の都市である。雇用レギオン事務所は、オーデンセに置かれている。

南デンマークレギオンは、5つのリージョンの中では一番開発が遅れているといわれている。第2次大戦後は、船舶業や食品加工などの分野で成功を収めていたが、1980年代以降、脱工業化が進むとともに、この地域における最大企業である大手海運業のCPRの倒産をはじめとして、地域経済は衰退してきた。現在、域内に本社を構え、国内のみならず国際的にも大きく事業を展開している企業としては、日本でも有名な玩具製造のレゴ（Lego）、精密機械製造のダンフォス（Danfoss）、船舶関係のリンダー（Lindo）などがある。

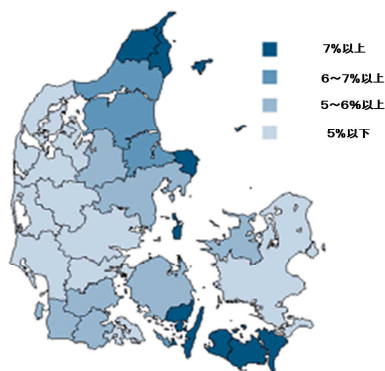
1994年以降、経済成長を取り戻したデンマークであるが、2003年に経済産業省が、地域経済発展のための戦略を示した「The Danish Regional Growth Strategy（地域成長戦略）」¹⁰⁷では、（現在の）南デンマークレギオン南部が、失業率の高い地域（図3-3）などの理由で、「開発の重点地域」として上げられた（図3-4）¹⁰⁸。1997年～2006年の地域別で見たGNP成長率の推移を見ても、南デンマークレギオンは5つの

¹⁰⁷ 経済成長における地域間格差の是正、持続的発展のための経済構造の転換を目標として掲げ、国民の約10%の人々が非常に開発の遅れた地域に住んでいるため低所得を強いられている、という認識を示していた。特に、（現在の）南デンマークレギオンのフュン島南部をはじめとした重点地域に対して、①ビジネスをおこなう上での良好な環境の整備、②貧しさの解決機会をつくること、の2つの大きな指針と示していた。①では、ビジネス開発のための構造基金と雇用政策の融合、観光産業の注目、ITC整備による地域ビジネスサービスの拡大などを大きな目標とあげている。②では、デンマークの国土計画法の規定のよりフレキシブルな運用、（地方への）分配システムの再構築、交通インフラへの投資などをあげている。

¹⁰⁸主に北ユトランド地方、南デンマークレギオンのフュン島南部や、シェランド島南部、離島地域。漁業や船舶業などが中心産業であった地域に集中している。現在も失業率や経済的格差が高い。

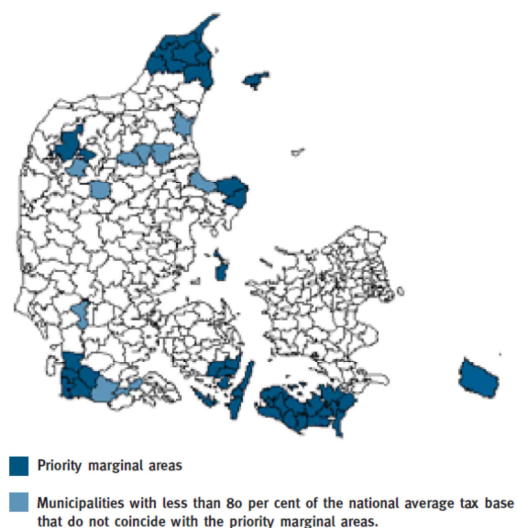
レギオンの中で一番、成長が遅れている（図3-6）。南デンマークレギオンでは、2003年の「地域開発戦略」を受けて、フン島南部（開発の重点地域）の中心都市スヴェンボーの観光資源の開発や、オーデンセとスヴェンボーを結ぶ高速道路の建設（2010年全面開通）などを推進してきた¹⁰⁹。

図3-3：地域別失業率（郡別）（2002年）



（出所） The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark（2003）, The Danish Regional Growth Strategy 2003,p.40

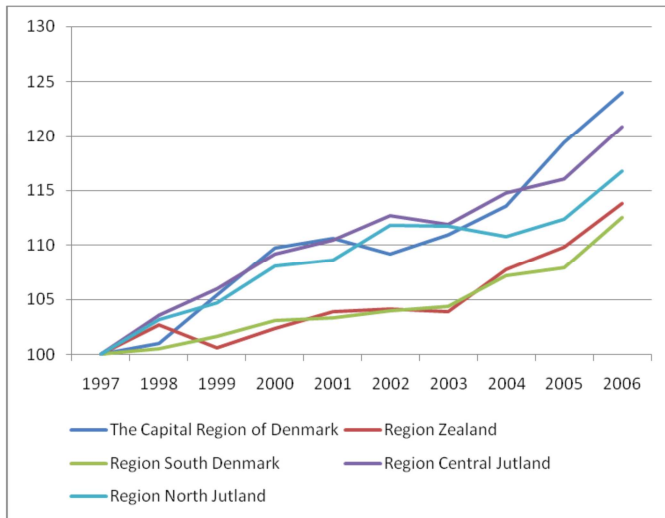
図3-4：『地域成長戦略』における重点地域（2003年時点でのコムーネ区分）



（出所） The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark（2003）, The Danish Regional Growth Strategy 2003,p.16

¹⁰⁹ 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューとレクチャー資料に基づく。

図 3-5 : レギオン別 GNP 成長率 (1997 年の一人当たり GNP を 100 とする)



(出所) OECD(2009),Territorial Reviews Copenhagen, Denmark,p.62

(2) 南デンマーク雇用レギオンの取り組み

1) 労働人口・労働需要の調査分析 「分析報告書」の作成

雇用レギオンでは、一年に一度、域内の労働人口動向、労働需要の調査結果と、翌年の「年間雇用目標」となる項目に関する分析、その年の各ジョブセンターの成果をまとめた「分析報告書」の作成をする。翌年の1月に発行する。南デンマーク雇用レギオンの作成した「分析報告書 2013 (Analyserapport 2013)」の巻頭言が、この「分析報告書」の性格を分かりやすく説明している。

以下、引用すると、「南デンマーク雇用評議会と雇用レギオンは、南デンマークレギオンの労働市場状況の概況と、雇用施策の試み、その達成について、毎年、報告書を準備するものとされている。また、この報告書は、雇用省が(雇用政策の)目標に定めた領域にも注目をしている。雇用省による2013年度の年間雇用目標は、以下の4つである。

- 1.より多くの若者に教育を受けさせる
- 2.早期退職者を減らす
- 3.長期失業を防がなければならない
- 4.地域のビジネスとの密接な接触と対話改善

「分析報告書」は、2014年の年間雇用計画の作成への対話も含んだ、南デンマークレギオン内のコムーネで雇用施策を実施している地域組織を支援するものである。同時に、

南デンマークレギオン雇用評議会と労働市場庁が対話するための基礎となるものである」¹¹⁰。

第1章では、域内の労働市場状況の調査分析が報告され、第2章では、ジョブセンターにおける目標と達成状況、第3章～第6章では、国が示した4つの達成目標のレギオン内における調査分析をまとめている（付録3）。

この「分析報告書」が、国にとっても労働市場状況の把握、基本政策を作成する際の基本となり、翌年の雇用目標の設定の検討資料となる。当然、ジョブセンターに対しても、翌年の雇用計画を作成するための基礎情報として、非常に大きな役割を担っている。

2) ジョブセンターへの支援

①ジョブセンターへの支援体制

雇用レギオンの主要の仕事は、ジョブセンターがより効果的な雇用対策やサービスを提供できるように支援することである。ジョブセンターによる「年間雇用計画書」の作成過程では、常にコミュニケーションを欠かさない。ジョブセンターとの対応に関しては、ジョブセンター担当主任者がいる。基本的にはこの主任担当者がジョブセンターとコミュニケーションを担当するが、それぞれ調査、分析、事務などの仕事は3つのチームに分かれて、手分けして業務にあたっている。ジョブセンターの問い合わせなどで担当者がいない場合など、同じチームのメンバーが対応をする¹¹¹。

②「考察報告書」によるジョブセンターへの助言

ジョブセンターへの助言は、「分析報告書」による各ジョブセンターの状況把握などを基礎としている。こうしたコミュニケーションの基礎をなすのが、毎年雇用レギオンから各ジョブセンターへ提出される「考察報告書」である。これは、実質、雇用レギオンからのジョブセンターへの分析報告書といえる。ジョブセンターにおける労働市場全般、年間雇用目標に関する詳細な分析が行われている（付録4）。ジョブセンターは、この情報を通して、現在の仕事状況を把握し、次年度の雇用計画作成などの基礎資料としている。

¹¹⁰ Beskæftigelsesregionen i Syddanmark (2012), Analyserapport 2013 巻頭言より筆者訳。
http://brsyddanmark.dk/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/Analyser/2013/Analyserapport_2013/160109%20Analyserapport%20Syddanmarkpdf.ashx

¹¹¹ 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューとレクチャー資料による。

③各ジョブセンターに「雇用課題」を設定

～「フォローアップ報告（Opfølgingsrapporter）」の発行

雇用レギオンは、ジョブセンターに対して年間雇用目標のモニタリングを行う一方で、ジョブセンターの地域事情に則した、取り組むべき雇用課題を2つ提起する。これは、国の年間雇用目標に沿った形での提起となる。コムーネに出された雇用課題に関する動向については、4半期（3ヶ月）毎に、「フォローアップ報告」をまとめ、各ジョブセンターへ報告している。ここでは、国の雇用目標に対する数値経過のほか、コムーネに課された雇用課題についての分析も含まれている。

例えば、スヴェンボー・ジョブセンターへ、2012年度第2四半期に出された「フォローアップ報告書」では、最初に、雇用状況の最近3年間の経過概要と、長期的社会給付受給者の数値推移を紹介し、2012年度のジョブセンターの雇用課題である、1.マッチグループ3に属するものへの就労支援と、2.社会的給付を受ける若者の教育について分析がなされている。1.では、マッチグループ3に属する人との連絡を強固にすること、社会・健康部との連携を強化すること、就労・教育後のアフターケアをしっかりとすることに集中すること、2.では、参加者がモチベーションを下げずに受講できるように、教育目標の明確化、関係機関（教育、社会、児童部門など）の連携、メンター（Mentor）¹¹²の充実などが提言されている。約4ページの内容だが、1ページずつ、概要、課題①、②、年間雇用目標概況がまとめられている¹¹³。これらの調査分析は、四半期に一度ずつ実施される各コムーネ議会の労働市場委員会へ、ジョブセンターが活動報告をする際に、レギオンから委員会への事前の説明材料としても使用される¹¹⁴。

④受給者の義務と権利の履行における監視

ジョブセンターが（他のジョブセンターと比して）満足な結果が得られなかった場合や、受給者がアクティベーションに関して最低限の義務を行使しなかったような法律上の違反があった場合の対処を行う。

⑤「労働市場動向（Arbejdsmarkedsoverblik）」の発行

半年に1度、労働市場状況の最新動向を報告書として、ジョブセンター、関係機関、

¹¹² 職場実習や、インターンなどで現場に付き添い、企業側の要求などを聞き入れながら、クライアントに寄り添いながら支援する。

¹¹³ 『フォローアップ報告書・スヴェンボーコムーネ 2013年第2四半期』参照。

http://brsyddanmark.dk/da/For-jobcentre/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/For_jobcentre/Opfoelgningsrapporter%202-12/Svendborg%202%20kvt%202012pdf.ashx

¹¹⁴ 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューとレクチャー資料による。

市民などに向けて発行する。雇用率、失業率の予想や雇用機会に動向などの情報を掲載する。

3) 「労働市場調整 (Arbejdsmaskedsbalancen)」の実践

2007年の地方制度改編で雇用レギオンが設定されたことによって、以前は郡の領域でしか把握できなかった地域の労働需要について、より広域的に把握することができるようになった。また、より柔軟に労働市場の状況に対応するために、具体的には、「労働市場調整」と呼ばれる作業を行っている。半年ごとに、レギオンから、約1万5千の企業に雇用の需要状況、業種などに対する問い合わせを行い、各コムーネのジョブセンターにその情報をウェブ上で公開できるようにしている。

4) 成功事例のシェア

2007年再編以前は、コムーネの数が多かったため、小さなコムーネの中には、郡が管轄するAFが設置されない場合もあった。しかし、コムーネの統合合併によって、コムーネには、必ずジョブセンターが配置できる状態になった。また、コムーネが大きくなることで、コムーネのジョブセンターが把握できる労働市場の規模が大きくなったことで、より職業斡旋がしやすくなったと、雇用レギオンでは認識している。また、域内全体のジョブセンターに対して、レギオン内の成功事例の経験をもとに職業訓練などのノウハウを分析して、各ジョブセンターにシェアできるようになったことも、改革における大きな利点として、雇用レギオンでは認識されている¹¹⁵。

5) 南デンマークレギオンが抱える構造的な雇用課題

4)で上述した成功事例のほとんどが、南デンマークレギオンの西部のユトランド半島に集中している状況の中で、フュン島のように離島が多く、ビッグビジネスのない地域において、こうした成功事例のシェアリングが役に立つかについては、ジョブセンターからも疑問の声がある¹¹⁶。また、構造的な問題として、新たな高技能を必要とする産業の多くは、コペンハーゲンやオーフスに集中していて、多くの高技能労働者は、この

¹¹⁵ 脚注 57 に同じ。

¹¹⁶ 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューに基づく。

地域に集中している。それで、これらの労働者を養成する高等教育機関も、これらの地域に集中していることに対応して、南デンマークレギオンから、高技能の労働者がますます遠ざかるといった現象がみられる。製造業が多かったこの地域では、低技能労働者が残り、仕事のマッチングそのものが非常に難しい状況になっている。また、離島など職業訓練機関がない地域や、ジョブセンターまでの移動が遠い地域の場合、これらの職業訓練の機会から遠ざかることで、新しい知識や仕事に対応しうる技能向上が思うように図れていないという状況にも直面している。

これらの問題は、就労機会から遠ざかってしまった長期失業者、社会扶助受給者にとって、ますます就労機会から遠ざかる状況にあるといっていよい。技能水準が低い地域にあっては、企業も、こうした地域への立地を避けるようになり、雇用状況が悪化する負の相乗効果を引き起こしているとも考えられている¹¹⁷。

このことは、同じ雇用レギオン域内においても、教育機関などの資源のあるオーデンセなどの都市に、よりビジネスが集中する傾向にある。現に、オーデンセでは、レギオンの医療サービスの一大拠点として、全国随一の大型病院などをもっていて、医療関係（機械、薬品、研究機関など）のサービスを核とした雇用機会が拡大している。医療従事者を養成する専門学校なども充実している¹¹⁸。

地方制度改革時に行った各コムーネに対する意見聴取の中でも懸念が示されていたが、レギオン域内においても雇用が集中する都市が拡大し、その他の地域に住む労働市場の周辺にある者は、雇用機会から取り残される状況が進行することが予想される。

（3）南デンマークレギオン雇用評議会の取り組み

1）雇用省との「年間雇用目標」の契約と意見書

労働市場庁から、雇用レギオンに毎年、「年間雇用目標」が通達される。この「年間雇用目標」に対して、レギオン内の雇用に関わる代表者が集まる雇用レギオンの雇用評議会が、労働市場庁と契約を結ぶ形となっている。

この「年間雇用目標」は、前年の雇用レギオンの年間報告書や雇用評議会等からの報告書を基に労働市場庁で起案され、毎年1度4月前後に開催される、雇用レギオンや労

¹¹⁷ 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏へのインタビューとレクチャー資料に基づく。

¹¹⁸ “Analyserapport for Syddanmark 2013” Beskæftigelsesregionen Syddanmark, 2013, pp.15-16より。ただし、ここでは雇用機会が集中する都市へのより円滑な移動の必要性を訴えている。

働組合、雇用政策に関わるステークホルダーが集まる雇用レギオンにおける総会的会合となる雇用会議（Beskæftigelseskonference）において承認される。

また、この契約に付随して、その年の雇用目標に関連したレギオン内の雇用問題に特化した3つの政策報告書を出す事になっている。2013年は、長期失業者、若年者、ビジネスとの連携に関する政策報告書を提出している。例えば、若年者に関わる政策報告書では、若年者が進むべき職業に対する教育を早期に明確にすること、就労に向けて、関係機関が緊密に協力としながら包括的なアプローチを実施すること、メンターの導入などの支援対策や、新卒者の就労支援や職業教育の継続、15～17歳の段階での就労を志向した教育の実施などを、雇用レギオンの重点政策としてあげている¹¹⁹。

2) 南デンマーク雇用評議会の会議日程と内容

南デンマークレギオンは、年に5回、雇用評議会の日程を組んでいる¹²⁰。評議会の協議内容は、基本的には、報告事項と決議事項で構成されている。報告事項は、取り組んできた事業やイベントの報告が主である。決議事項は、雇用目標の決定、翌年度の雇用目標設定に向けての地域的課題の抽出、今後行う事業、イベント等の決定となっている。同時に、今後の事業の企画なども話し合われる。協議事項とは別に、現在取り組んでいる、または今後取り組むべき地域の雇用課題に注目して、関係者を招き、実践などの報告を聞くということも含まれる。図3-5は、雇用評議会における議題である。

¹¹⁹ Det Regionale Beskæftigelsesrad i Syddanmark – politikpapir（南デンマーク雇用レギオン政策報告書）参照。

<http://brsyddanmark.dk/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/BeskaeftigelsesrAadet/Kontrakt/Kontrakt%202013/Politikpapir%20-%20Ungepdf.ashx>

¹²⁰ 雇用レギオンによっては回数が異なる。2013年では、首都・シェランドは5回、中央ユトランドは7回、北ユトランドは9回開催される予定である。

図 3-5 : 南デンマークレギオン雇用評議会議題 (2013 年 6 月 27 日)

<p>・導入 テーマ「社会扶助制度改革と若年者対策」</p> <p>報告者：橋梁建設会社 Dannebrogsgade プロジェクトマネージャーKarl Kristensen</p> <p>1 報告事項 (委員長からの報告)</p> <ol style="list-style-type: none">1) 5月2日雇用レギオン総会2) 6月18日洋上開発会議3) 6月24日雇用レギオン主催による若年者会議 <p>2 決議事項</p> <ol style="list-style-type: none">1) 2014年雇用目標について2) 障害者年金と柔軟な行動について3) 2014年雇用計画で(ジョブセンターに)助言すべきフォローアップの成功事例4) 2013年(10月に予定されている)雇用戦略会議について5) コムーネ雇用評議会会議について <p>3 今後の課題</p> <ol style="list-style-type: none">1) ジョブローテーションの状況2) 成長パートナーシップ 2013 の進展3) 雇用、失業における職業的傾向とその予想4) 継続中の事業5) 特別機能就労と障害者報告書 2012 の内容を受けて <p>4 その他付け加えるべき議題</p>
--

(出所) "Referat fra møde i Beskæftigelsesra det den 27. juni 2013"より参照。

<http://brsyddanmark.dk/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/BeskæftigelsesrAadet/Referater%202013/Referat%20-%20møde%2027%206%202013%20pdf.ashx>

3) 南デンマークレギオン雇用評議会のメンバー構成

南デンマーク雇用評議会では、メンバーの中から副委員長を2名選出している。また、レギオンからの推薦でオブザーバーとして「成長フォーラム・南デンマーク (Vækstforum Syddanmark)」から1名出席をしている¹²¹(付録5)。

南デンマークレギオンは、地理的条件としてユラン半島南部とフン島がその主要な経済圏となるため、コムーネや企業側の代表も、双方に偏らないように選出されている。

¹²¹ Vækstforum Syddanmark (南デンマーク成長フォーラム) は、主にコムーネの首長、経営者団体、経済団体、教育機関の代表で構成され(他に労働組合、レギオン議会の代表者なども含む)、域内の経済成長についての情報交換、意見交換をする組織である。他のレギオンにも存在していて、雇用評議会にもオブザーバーとして参加している。

また、組合側の代表も、選出されている企業の本拠地のある地区代表が選出されているのがわかる。

第4項 スヴェンボーコムーネの実践

(1) スヴェンボーコムーネの概要

1) スヴェンボーコムーネの産業と雇用の概観

はじめに、事例地として取り上げたスヴェンボーコムーネについて概括したい。スヴェンボーコムーネは、フン島南部の中心都市として、南デンマークレギオンのフン島南端の海峡に位置する。人口は約6万人で、フン島の中心都市オーデンセまでは、車、電車を使い1時間前後でアクセスできる距離にある。周辺海域は、「デンマークのエーゲ海」といわれるほど、温暖な気候で風光明媚な土地として、デンマーク国内では、避暑、観光地としても知られてきた。近年、コムーネによる雇用政策によって、アーティストやデザイナーなどの創造的仕事に従事する個人事業主が多く住む都市として知られるようになってきた。

もともと海上交通の要衝地としての歴史があり、造船などが盛んであった。1904年、現在では世界最大の海運会社として知られる A.P. Møller - Mærsk A/S が、スヴェンボーで設立された。第2次世界大戦後も、国内大手の造船会社 CPR が工場を構え、造船関係の下請けの仕事などで雇用を確保していたが、1980年代、CPR が倒産すると他に目立った産業がなかったため、地域経済は危機に陥り、街には失業者が溢れた。

1990年代、コムーネは、個人起業家やアーティスト、デザイナーなどの創造的労働者の誘致に目標を定め、住民手続きの簡易化や地方所得税の免除などを実施し、彼らの誘致に乗り出した。元々、スヴェンボーは多くの文化人が移住してきたことでも知られている。1930年代、ドイツの有名な劇作家ブレヒトや、機械文明の批評で名を馳せたヴォルター・ベンヤミンなどが、ナチスから逃れ、滞在、交流をしたのをはじめ、1960年代後半には、コペンハーゲンでおこった政治闘争、カウンターカルチャー運動などの影響で、多くの左派知識人やヒッピー、文化人が移動してきた。現在も、これらの移住世代は「(移住)第1世代」と呼ばれ、ジャズフェスティバルなど地域の文化イベントの中心人物として活動している。こうした海洋都市として外部に開かれた土地柄もあったのか、近年、スヴェンボーには、創造的な仕事に従事する個人事業主が多く移住するようになってきた。近年、温暖な気候、風光明媚な土地柄を生かし、観光都市としての

展開にも力を入れはじめている。

2011年3月時点での生産可能人口（16~66歳）は、39,146人で、そのうち労働力人口は27,761人である。そのうち、464人が失業者で、失業率は約1.67%という水準になっている（表3-8）。しかし、生産可能人口の約29%が非労働力人口であり、学生や専業主婦なども含み、疾病給付や早期年金などの社会給付を受けている。61~66歳の層の多くは、早期退職制度を利用して、早期退職年金を受給している。

表3-8：スヴェンボー市の生産者人口（2011年3月）

	16~66歳	労働力人口		非労働力人口	
		失業者	就業者		
コムーネ全体	39,146	464	27,297		11,385
男性	19,249	190	13,068		5,991
女性	19,897	274	14,229		5,394

（出所）2011年5月14日、スヴェンボー市ジョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏のレクチャー資料に基づく。

2) スヴェンボーコムーネにおける地域雇用政策

スヴェンボーコムーネは、80年代の大手造船会社の倒産による不況から、90年代に入り、コムーネ議会の労働市場委員会を中心として、多くのデザイナーやアーティスト、ジャーナリストなどの個人事業主に目標を定め、彼らの活動を支援する政策を展開してきた。具体的には、まず、移住する際の手続きを迅速、簡略化したことである。当時、住民登録を含み、事業を始める際の事務手続きが1週間以上かかっていたが、文化的な事業を行う個人事業主に対しては、一日以内に手続きが済むようなシステムを導入した。また、事務所などの紹介や、コムーネが所有するオフィス用の建物に、初期段階における安価での貸し出しなどの融通を利かせられるようにした。また、コムーネが課税する地方所得税に対する特別免除も行っている。これは、当時、財務省の指導、アドバイスによって実施された。コムーネに直接、税金が入らないために、議会やコムーネの財政当局からも懸念があったが、これらによって、多くの事業主たちが集い、雇用が創出されることを重視して実施に踏み切った¹²²。

¹²² 2011年5月17日、スヴェンボーコムーネ議会議員（社会民主党所属）、労働市場委員会委員長 Grete Shodtz 氏へのインタビューによる。

こうした政策が実を結び始めたのは、2000年代に入ってからで、多くの知識労働者たちがこの地で活動するようになってきた。メディアや記者を中心としたF17、デザイナーを中心としたGE9と呼ばれる個人事業者ネットワーク、ソーシャルネットワーク・フェイスブックによるアーティストの情報交換ネットワークなどが次々に結成された。ここでは、異業種のこうした知識労働者たちが数多くのネットワークを組むことで、情報交換をするだけでなく、こうした組み合わせによって、新しい仕事を創出している。また、特徴的なのは、仕事は各個人がそれぞれの業種で請けながらも、クリエイティブな仕事をする異業種間交流によって創発される「創造性」を意識して、同じアトリエを構えている人たちが出てきていることだ。テナントの節約という経済的な理由や、個人での仕事による孤独からの解放といった精神的理由もあるが、異なる文化、価値観、仕事などに触れることでイマジネーションを膨らませて、自分たちの「創造性」を刺激するというのは、ここに住む多くの知識労働者たちの共通した見解となっているようだ。仕事の情報交換やアイデア交換のプラットフォームとして機能し始めている。豊かな自然や、歴史的に育まれてきた文化的土壌も含めた「生活の質」の高さも、都市部の創造的労働者を惹きつけている、と推測される。特に、子供を自然豊かな落ち着いた環境の中で育てたいという年齢層が多く移住してきている、というのも特徴的な傾向といえる¹²³。

スヴェンボー・コムーネの創造的労働者にターゲットを絞った政策は、直接的な支援のみならず、コムーネ全体を彼らが住みやすくなるようなブランドを作ろうという段階に入っている。都市計画局で進められている「Tankefuld」（思いやりにみちている）と呼ばれるプロジェクトでは、2016年まで1000戸を目標に、市民や居住予定者の参加のもと、「次世代の子供たちが、自然や文化的環境の中で人間の五感をフルに刺激する経験・体験をお金がかからなくても体験できる空間」をコンセプトに都市計画を推進中である。2025年までにあわせて2500戸の建設を目標として掲げている。ここでは、従来のプランナーによるトップダウン的な計画作成ではなく、市民や居住予定者たちが、徹底的に議論を重ね、プランナーはこれらの過程で得られたイメージを絵にしていくという丁寧な手続きを踏んでいる。2010年にフン島の中心都市のオーデンセとスヴェンボーが高速道路でつながったことで、この都市計画を通して、より多くの創造的労働者が住みやすくなることを期待して、また、創造的環境を推進することで、スヴェンボ

¹²³ 2009年9月3日、4日デザイナーによる異業種間ネットワークのGe9（構成メンバー約60名）メンバー3名、メディア関係者によるネットワークF17（構成メンバー17名）のメンバー2名、2011年5月16日、19日、同じくGe9リーダー Sussanne Megelund氏、フェイスブックによるネットワーク（構成メンバー約260名）を主宰するアーティスト、Per Buk氏へのインタビューを中心に再構成した。

一市に多くの仕事が生み出されることも期待しながら計画は推進されている¹²⁴。

一方で、温暖な気候、風光明媚な土地柄を生かし、観光都市としての展開にも力を入れはじめている。2009年、イタリア発祥の中小都市運動であるスロー・シティ Citta Slow 国際連盟から、デンマークの都市として初めて「スロー・シティ」として認定された。デンマーク国内にあって、最も気候が温暖で多くの農産物を作ることができるスヴェンボーは、「スローフード」の格好の生産場所である。この認定は、生産者に対しても、「スローフード」という付加価値を付けることで持続可能な農業生産、農業景観の維持をもたらし、観光都市としてのアピール向上を意識したものといえよう。ちなみに、スヴェンボーコムーネは、福祉政策の充実でも国内外で評価が高く、特に、手厚い高齢者福祉の業績から、2000年に「ベスト・シティ・オブ・イヤー2000」を受賞している。障害者福祉、児童福祉いずれも特徴的な施策が行われていて、海外からの視察も多く、特に日本からの福祉関係者の視察が多い。「スロー・シティ」というブランドは観光地としてのブランドのみならず、自然環境、文化的環境、福祉の充実など相まった「生活の質」の高さを標榜するものとして、生活の質の高さを重んじると言われている。創造的な仕事をする労働者の更なる移住を意識したものといえるだろう。加えて、「デンマーク国内映画祭」の開催場所としての定着やフュン島の南部海域の国立公園化運動の推進などもこうした観光都市実現に向けての関連した動きといえる¹²⁵。農業や観光サービス業による雇用創出が期待されるどころだが、近年動き出したばかりでその成果については未知数である。

(2) スヴェンボーコムーネ・ジョブセンターの取り組み

ジョブセンターは、失業者に対する雇用斡旋や就労支援、職業訓練の紹介などのサービスを一括して行い、市民にとっては唯一の窓口となっている。クライアントに対する直接的なアプローチに関しては次章で詳述する。本項では、労働市場庁、雇用レギオンとの分業体制で雇用政策実施上、行わなければいけない主要な作業に絞って理解を進める。

¹²⁴ 2009年8月24日、スヴェンボー市文化都市計画局・都市計画プランナーのThomas Gaarde Madsen氏へのインタビューによる。

¹²⁵ 脚注124と同じ。

1) 「年間雇用計画」の策定

①策定プロセス

ジョブセンターにとって、「年間雇用計画」の作成とその目標に沿った施策実施が、年間業務の根幹をなすものである。策定プロセスについて概括する。

毎年、3月～4月に労働市場庁より、翌年の「年間雇用目標」についての通達が、雇用レギオン、ジョブセンターに下りる。ジョブセンターは、その通達をコムーネ労働市場委員会や雇用評議会場で周知する手続きをとる。

近年、スヴェンボーコムーネでは、この時期に雇用関係者を集めてのセミナーや会合がもたれるようになった。その会議の主宰者は、コムーネ議会労働市場委員会や地域雇用評議会での「年間雇用計画」へのより建設的な議論への下地作りを意図している。また、関係者の関心を高め、彼らの建設的提案を含めた合意形成などを図ることで、雇用計画の実行を円滑化する意図がある¹²⁶。正規の事務手続きにとどめているコムーネも見られる中、こうした試みは、コムーネ議会の労働市場委員会を率いり、特に雇用評議会の議長も兼任する委員長のリーダーシップによるところも大きいだろう。

通達を受けて、ジョブセンターは、翌年の「年間雇用計画」の草案作成にとりかかる。6月に確定する前年の「年間結果報告書」（次項詳述）も受けて、草案を雇用レギオンへ提出する。8月前後に、雇用レギオン長官から草案に対する正式コメントが下りる。雇用レギオンとの間で協議をしながら、修正案をコムーネ議会労働市場委員会へ提出、協議の上、9月のコムーネ議会で承認を受ける¹²⁷。ただし、翌年の1月から実行されるまでの間に雇用レギオンとの間で微修正が行われる。最終修正案は、2～3月の労働市場委員会に報告される。以上の流れを、図3-6にまとめた。

図3-6：年間雇用計画の策定プロセス

日程	作業
3月	・ 翌年の年間雇用目標の通達 (政治家を中心に雇用関係者による会議、セミナーなどが行われる)
4月	・ 草案の作成

¹²⁶ 2013年11月25日、スヴェンボーコムーネ議会議員（社会民主党所属）、労働市場委員会委員長 Grete Shodtz 氏へのインタビューによる。

¹²⁷ 予算措置は、12月のコムーネ議会で他の労働関連予算と平行して承諾される。

6月	(結果報告書がコムーネ議会に提出、承認) 結果報告書を受けて、草案を雇用レギオンへ提出
8月	・雇用レギオンからの正式コメント ・修正協議。修正案を作成
9月	・修正案を労働市場委員会へ提出 ・コムーネ議会に提出・承認
翌年1月	・雇用レギオンとの修正協議 ・最終修正案を作成
3月	労働市場委員会へ報告

(出所) 2011年5月16日、南デンマーク雇用レギオン雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏、および2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューに基づく。

②年間雇用計画の内容 ～スヴェンボー・ジョブセンター「雇用計画2013」

「年間雇用計画書」は、雇用省の「年間雇用目標」を必ず盛り込まなければいけない。また、ジョブセンターで行われる主要な雇用課題についての説明も求められる。また、雇用対策に使われる予算を明記しなければならない。その他、市民が享受するアクティベーションや地域ビジネス、その他のアクターとの連携に関する戦略と目標、地域雇用評議会で起案された地域特別対策についての内容が盛り込まなければいけない。本項では、スヴェンボー・ジョブセンターの「雇用計画2013」を事例に、その内容に関して概要を記し、その背景などについて考察をおこなう¹²⁸。

(1)第1章 導入 ～スヴェンボーコムーネ「年間雇用計画」の計画方針¹²⁹

スヴェンボー・ジョブセンターでは、2007年に「年間雇用政策」策定が導入されて以来、2011年まで、雇用レギオンとの協議の中で毎年策定をしてきた。しかし、地域評議会を中心に評議会に関わる政治家やジョブセンター関係者を中心に、「年間雇用計画」に、地域的な事情も取り込んだ政策的・戦略的方向性をもたせたものにしていこうという認識が高まっていた。そこで、2011年4月に、スヴェンボー地域雇用評議会が牽引役となり、2012年以降の「年間雇用計画」に、地域的な政策課題を長期的に取り込

¹²⁸ 目次は付録6に添付した。

¹²⁹ 「年間雇用計画2014」草案の第1章「導入部」に解説されている。なお、2012年以降、導入部での記述に変更なく、更新された情報が上書きされている。

むことの合意を得るために、雇用評議会評議員、政治家、ジョブセンター幹部、関係機関、雇用レギオンが集まる会合がもたれた。事前に、その前月に、ジョブセンターの幹部と（組合などの）関連する被雇用者との間のワークショップが雇用レギオンによって組織され、国からの雇用課題と雇用レギオンからの視点で検討されたこの地域の雇用課題についての解説があった。

この会合には、隣接するランゲランドコムーネとエーロコムーネ¹³⁰も、その趣旨に賛同し共同で「雇用計画」を策定することを前提に公式参加した¹³¹。この会議では、現在の地域雇用評議会の評議員の任期が終了する2014年まで、「年間雇用計画」に地域的雇用課題を長期的に組み込むことについて、参加者の承認を得ることができた。また、2012年から2014年までの雇用計画への長期的な戦略は、2011年のものとは違うものとなったが、この構想が、2015～2019年にも引き継がれることも期待されている。

こうして、2011年、雇用レギオンと協議された後に、「雇用計画2012」が策定された。2012年は、フン島内のコムーネが集まっての雇用政策の協力のための委員会を立ち上げ、2013年春に共同雇用政策会議を開催した。この議論によって、2014年の雇用計画における広域的な共同計画について話しあわれた。こうした動きは、いずれも最終的には雇用レギオンとの協議によって進められるが、雇用レギオンからだけの雇用政策に留まらない地域的な政策を盛り込む努力がなされていることがわかる。

(2)第2章 年間雇用目標 ～2013年年間雇用目標の内容

毎年、国が示す「年間雇用目標」は、ジョブセンターに対して具体的な数値目標として示される。

目標1：より多くの若年者に教育を受けさせる

これまで職業学位、職業資格を持っていない25歳以下の若年者に資格を取得させるというものであるが、具体的には、2011年の水準から5%向上して、無資格者の25.5%に資格取得をさせる、という数値目標となっている。

¹³⁰ エーロコムーネ (Ærø kommune) は、フン島南部にある面積 91 km²の離島で人口 6 5 2 7 人 (2 0 1 3 年 1 月現在)。造船業の他目立った産業がなく、国内でも高齢化が最も進む地域であったが、近年は、歴史的市街地を残すエーロスキボー (Ærøskøbing) の観光や、島内のエネルギーの 40%以上を供給する再生可能エネルギーによる新産業の振興等に努めている。

¹³¹ 2011 年当初、ランゲランドコムーネとエーロコムーネはスヴェンボーと共同で「年間雇用計画」「年間結果報告書」を策定することに合意。2011 年「結果報告書」2012 年「年間雇用計画」を共同策定した。しかし、2012 年にエーロコムーネが離脱し、ランゲランドも 2012 年の「結果報告書」はスヴェンボーとの共同作成だったが、2013 年からは、それぞれ独自で作成することになった。

目標 2：労働市場周辺者への効果的・包括的な支援による障害者年金受給者の減少

早期退職者（障害年金受給者）を増やさないというものであるが、具体的には、2011年の水準と同じく120人で維持する、という数値目標となっている。

目標 3：長期失業への対策

長期失業を増やさないというものであるが、具体的には、2011年の水準より10%減らした590人以下にする、という数値目標となっている。

目標 4：地域の企業との緊密な接触と対話の改善

地域の企業との緊密な接触と対話の改善というものであるが、ここでは、具体的な数値目標を3つ課せられている。まず、目標4として、DIの基準による地域景気指標が2012年のそれより上回ること。次に目標5として、就労を提供する職場数の上昇割合を、2011年12月時点よりも4.2%向上した20%に向上させること。更に目標6として、ビジネスとの交流対策を図る為のツールを開発することが付加された。

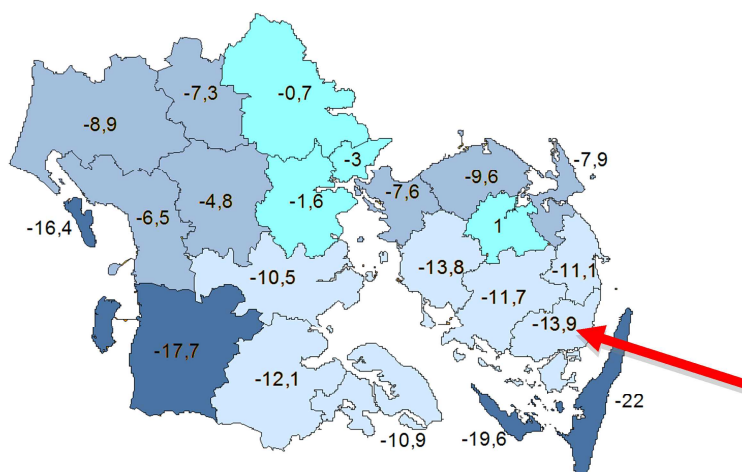
(3)第3章 主要な雇用課題

主要な雇用課題とは、各ジョブセンターが抱えている独自の雇用課題について表記されている。南デンマークレギオンにおいても、ジョブセンターにおいてそれぞれ状況は大きく異なる。スヴェンボーコムーネが抱えている課題は、フュン島南部での共通の課題といえる。以下は、その概要について記す。

i 労働力人口の減少

2000年~2009年間、スヴェンボーコムーネ、ランゲランドコムーネ、エーロコムーネで、約2000人の労働力人口の減少がみられた。これは、スヴェンボーコムーネ内の減少率で見れば、約3%の減少となり、南デンマーク全体（約4%）よりは少ない。今後、2012年に約27000人あった労働力人口が、2030年には13.9%減の約24000人まで減少する事が予想されている（図3-7）。こうした傾向は、当然、地域の経済成長を鈍化させることが予想され、今後、最も雇用水準の高かった2005~2008年の水準を上回ることは困難といえる。この地域における人口の高齢化が主要な要因と考えられるが、ジョブセンターは、より多くのクライアントに教育や訓練を受けさせることが大きな課題となっている。特に、公共セクターにおいて、退職を控える55歳以上の職員の比率が多く、この分野における職業資格の取得に努めることが求められている。

図 3-7 : 2012 年から 2030 年の労働力推移 (南デンマークレギオン・コミュニティー別減少率)



(出所) Analyserapport for Syddanmark 2013, Beskæftigelsesregionen Syddanmark, p.16 table3より引用。矢印がスヴェンボーコミュニティー。

ii 労働市場の構造的変化

2008年の金融危機によって、フン島は非常に厳しい雇用状況に置かれているといえる。民間セクターにおける建設業、工業分野で、それ以前の3分の2まで雇用数を減らしている。特に、金属工業分野は深刻で、13000もの職場（4人以上の従業員）が失われた。他に食品工場なども15%以上の職場が失われた。住宅市場や企業の設備投資なども低調である。このことで、民間セクターから、2008~2010年の間に発生した新たな長期失業者のグループに対しては、今後、工業分野での仕事は望めず、サービス業を中心とした新たな仕事への教育が必要となってくるだろう。

2011年より、民間セクターでは、職場が増え始めている。2012年および2013年の労働市場の動向として、早期対策がとられないと、公務員の間で新たに失業者（多くの場合、女性）と、公共セクター就職のための訓練を受けた卒業生の間で失業が長引くという、特定のリスクが生じるだろう。2013年は、ジョブセンターは、2008~2010年に間に発生した新たな長期失業者グループと公共セクターからの失業者、または就職を希望する者に対して、長期失業を食い止めながら、求人を効率的にシェアしていく支援が中心的な課題となる。

iii 高い教育レベルとスキルへの需要

ここ最近の10年間で、南デンマークレギオン内で、高等教育修了者の被雇用者が4万人増加し、後期中等教育のみの修了者は28000人減少した。このことは、労働市場

において、教育資格に対する需要が高まっていることを表し、今後は、更にこの傾向は強まるであろう。2019年には、非熟練者の4万3千人、高等教育修了者の3万5千人が労働市場から余剰すると予測している。今後、若年者に対して、労働市場は、ますます教育資格の修了を求めていこう。こうした現象と平行して、現在、教育省は、2010年に85%だった全国の後期中等教育修了率を2015年までに95%に上げるという挑戦をしている。この挑戦は非常に困難が予想される。南デンマークレギオン内のコムーネで、2010年の全国水準を上回っているコムーネは一つもない。

ジョブセンターに求められる役割は、教育をはじめ若年者の動機を高めるために教育に関わるステークホルダーの仲介役である。若年者の教育選択に際して、彼らのスキル、興味などと労働市場側の需要をうまくマッチングさせることが求められる。そして、現在、これらの全学生の4分の1が教育課程から中退している中で、選択した教育を修了させることまで注意をしなければならない。

iv 長期失業

2008年以來の長期的な不況によって、長期失業者が増えている。長期失業者は、後から労働市場に参入してくる新卒者と雇用の獲得をめぐって「椅子取りゲーム」と比喻されるようなリスクを負っている。彼らのスキルが時代遅れであるという事は決して言えないが、彼らのスキルを維持向上させていく支援は必要だ。また、失業期間が長期化しないための早期対策も求められる。

(5)第4章 市民、ビジネスに向けた行動の目標と戦略

ここでは、全体的な戦略と目標と5つのグループに分けた詳細な対策について語られている。以下は、その概要である。なお、本論文では社会扶助受給者を対象としているので、2つのグループ（フレックスジョブ・障害者年金受給者、疾病手当対策）の部分は省略する。

i ジョブセンターとしての目標と戦略

2010年7月以降、失業給付の受給期間が4年から2年となった。この変更によって2年の受給期間を失った人に対して、2013年の1月までの半年間の延長が認められた。2012年、ジョブセンターは、短くなった失業期間によってリスクを抱える失業者に焦点を合わせて、特別な対策をおこなってきた。2013年の1月までの間に就労できるように個人に寄り添った就職斡旋を多数行ってきた。2013年も引き続き、短期間の失

業給付による長期失業を防ぐ為の面談を続ける。加えて、失業給付を失ったものに対しても、個人の技能などに特化した支援の中で、スムーズに雇用につながるような経験をできるだけ提供をしていく。

ジョブセンターと他の関係機関との連携強化が始まっている。ファボーミッドフン(Faaborg-Midtfyn)・ジョブセンター¹³²における、失業保険基金の運営委員会である LO フンとの定期的会合や、地域の医師や、メンターのネットワークとの会合のような試みをもっと広域的に展開する必要がある。スヴェンボーでは、近隣のジョブセンター(ランゲランド、エーロ)と特別プロジェクトにおいて協力関係が継続されている。また、2013 年には、フン島内のジョブセンターが、共同でフン島に特化した共通の雇用課題を抽出し、雇用計画に反映させていこうという合意がなされた。これらは、コムーネ内だけで雇用課題の解決を図るのには困難があるとして、より広域的な協力関係の中で問題を解決していく必要性に迫られてのことだ。

スヴェンボーでは、将来的に関係スタッフの技能向上、特別雇用の調達も含んだプロジェクト基金の捻出も視野に入れている。

2012~2014 年の課題は、こうした動きの中で、コムーネ間での政治的合意を取り付けることになるであろう。2013 年は、スヴェンボーが直面している問題(若年者対策、健康対策、リハビリテーション給付受給者に対する対策など)について、コムーネを超えた協力構築に関するコムーネの内外での政治的合意を取り付けていくことが課題となってくる。少なくとも、スヴェンボーコムーネのさまざまな委員会を含む雇用政策会議を一度は組織することが求められている。

ii マッチグループ 1 への対策

就労に近い位置にあるグループ 1 (失業給付受給者及び社会扶助受給者)への支援では、2008 年以來の不況が影響しているフン島全域の課題として、教育能力の向上がある。グループ 1 といえども、個人それぞれに違った資質や障害がある。そのため、ジョブセンターにおいては、個人の資質やニーズに寄り添った対応が重要となっていく。こうした対応は、速やかな再就職ができるかどうかの要素となってくるだろう。

特に、長期失業のリスクを抱えるものに対する早期対策が非常に重要な要素である。そのために、失業してから早い時期の面接給付などを利用した積極的な対策が求められる。スヴェンボーでは、労働力不足が期待される領域に対して、職業訓練や補助金付き雇用(またはその両方)を利用して短期間で職業能力を向上させるような対策に焦点を

¹³² フン島中央部に位置するコムーネのジョブセンター。人口約 5 万 1 千人。

当てている。また、失業給付受給期間が終わりそうな失業者に対して、受給停止 1 か月前に彼らに焦点を合わせたガイダンス、情報提供、職業斡旋等を行っている。

加えて、将来性が期待できる新たな仕事への職業移転を促すようなリテラシー、事務能力、IT などの教育訓練に対する相談も行っている。ジョブセンターは、ジョブネットなどの企業にも開かれた IT サイトを利用して、新たな雇用機会に対して鋭意チェックを行い、彼らに仕事を斡旋している。

また、職業斡旋の大きな対策の一つに、職場への移動支援もあげられる。スヴェンボーでは、就労支援のメンターを設けて、教育のない者や未熟練者に対する短期雇用や職業訓練などに対しても、彼らが、朝、起床するための電話や、場合によっては職場までの移動の支援も行うことがある¹³³。

スヴェンボーは、日頃から会社との連絡関係が良好で、地域の労働市場状況や、会社がどのようなニーズをもっているかに通じているので、労働市場への待機者を減らしていることに成功している。会社側もこのような徒弟制度的なメンターによる支援を歓迎している。

iii グループ 2 への支援

30 歳以下の教育を受けていない人たちには、教育を通して、労働市場に近づけるため、ジョブセンターは職業訓練学校や他の教育機関との連携が求められる。良い連携によって、彼らに対して、教育を受けさせることができる。

今日、ジョブセンターと家族サービス部門は、彼らのケースをめぐってケース会議を開かなければならない。特に、16 歳半～17 歳半の年齢（前期中等教育を終え、進路上の選択が求められる年齢）の生徒に対する良き進路のための定例会議が開かれる。今後も続けられることが求められる。

30 歳以上の市民に対しては、就労に向けた働きかけが第一で、彼らのスキルを向上するために多くの職場実習が出来る職場をジョブセンターはおさえており、今後も広げていく必要がある。これまで、職場実習ができなかった会社にたいしては、ジョブセンター統合部は、彼らのためのメンターを準備している。

ジョブセンターは、現在の法律（積極的雇用活動法）の枠組みの中での活動に、限界があれば、彼らのリハビリテーションへの可能性を見つけることも必要である。例えば、

¹³³ 2013 年 11 月 20 日、スヴェンボー市ジョブセンター・チーム包摂 Jesper Morch 氏へのインタビューによれば、状況によっては、メンターが直接、クライアントの家から職場まで車などで送迎をする時もある。

彼らの活動が進捗しているかどうかを知る方法のような、彼らの動機を維持するメソッド開発に注目すべきだ。

スヴェンボー・ジョブセンターは、今後、グループ1に対して行っている職場実習の方法に注目をしていく予定である。こうした実習を組むことで、新たなネットワークや経験を彼らにも提供でき、彼ら自身の就労への問題点などについても自覚を促せる。その中で、インターンシップの活用は、職業訓練や職場実習における限界に対して、新たな可能性が見出せる。こうした試みの中で、ジョブセンターは、職場へのメンターの配置にも気を配る必要がある。現在、スヴェンボー・コムーネは、関連するプロジェクトを単独、または他のジョブセンターとの連携で実行している。同様に、他のジョブセンターの成功事例などから学ぶことで、雇用レギオンやフュン島のジョブセンターとの緊密な協力も可能となるであろう。

2011~2012年に、雇用省は、移民とその家族の社会扶助受給者数の制限を雇用目標に掲げた。これまで、たいていのジョブセンターでは、法律に則した通常の対応しかできずに、移民のために用意された特別対策というのを立てることができなかった。そこで、スヴェンボー・ジョブセンターは、社会問題・子ども・統合省との対策協定によって、50万DK（約800万円）の補助金で、移民が多く住むホーマーケン（Hømærken）地区に、彼らのためにジョブセンター特別出張所設置のプロジェクトを行った。このプロジェクトの経験から、今後も、この出張所を続けていくことが決定された。

iv グループ3への支援

このグループは、ジョブセンターのサービス外の社会・健康プログラムを受けなければならない。ただし、ジョブセンターは今後、法的には関連するパートナーとしての接触の機会をもつことができていくだろう。そこでは、アクティベーションを始めるための市民の発達段階に対してどう判断していくが課題と上げられる。

(5)第5章 他のアクターとの連携

ジョブセンターは、それぞれ専門分野の違う（疾病給付受給者向けのプログラム、障害者向けプログラムなどを実行する）民間の職業訓練センターなどと期間的な契約を結び、アクティベーションプログラムを遂行してもらっている。このことで、ジョブセンターのケースワーカーとの面談時間以外にも、クライアントへのケアにより多く時間を

提供することができる¹³⁴。

ただし、これらのアクターは、それぞれが目標とするグループに特化した専門性を持っているが、ジョブセンターは、まだ彼らの専門性を生かしきれていない。こうした認識に立ち、ジョブセンターはもっとこれらのアクターと緊密な連携をとることが計画されている。

(6)ジョブセンター職員へのケア（第6章）

近年、ジョブセンターの職員は、仕事量の増加だけでなく、市民や政治家などのプレッシャーなどで物理的にも精神的にも負担が増大している。こうした認識に立ち、コムーネは職員に対する支援を打ち出している。以下は、その概略である。

ジョブセンターの一番大きな資源は、何よりも市民を労働市場に送り出す職員である。彼らは、直面している政策的課題を良く理解し、法律を順守した業務を日々行う者でなければならない。スヴェンボー・ジョブセンターは、常に職員の資質向上、仕事への満足度を上げるための努力を続けていく。

また、この仕事は、業務における法律の遵守、仕事の達成に対するモニタリング、政治的要請、そして、市民の期待など、実に多様なプレッシャーに直面している。職員は、複雑な法律を理解し、能力向上のために多くの実習試験を受けなければならない、メディアやそのサービスに満足していない市民、そしてそうした世論に影響される政治的な勢力によって、常に監視されている、といえる。

現在、新たなIT技術などで電子化戦略などを通じて、プレッシャーを軽減する努力がされてきているが、今後も更なる対策が必要となってくるだろう。

スヴェンボー・ジョブセンターでは、職員の精神衛生維持、および精神的なケアを目的とした3年間のプロジェクトを立ちあげた。このプロジェクトは、コムーネ議会の健康委員会とジョブセンターとの共同で行われ、コムーネの健康予防基金から資金提供される。

(7)第7章 雇用対策予算

最終的に雇用対策の予算が計上されている（付録7）。2007年の地方制度改革以後、

¹³⁴ 2013年11月20日、スヴェンボー市ジョブセンター・チーム包摂 Jesper Morch 氏へのインタビューによる。

基本的に社会給付は、社会問題・子ども・統合省の管轄にあるが、コムーネからも給付への支出があり、社会・健康部における予算として計上される。歴史的に社会扶助給付に関しては、コムーネから全額拠出されてきた。また、その他の社会的給付に関しても基本的にはコムーネが負担するものだが、手当の種類や条件により、国からの償還金がある。表3-9は、予算に計上されている手当の種類に対応したコムーネの拠出分と国の償還率を表したものである¹³⁵。ここでは失業給付手当の給付業務も、2007年までは、失業保険基金を管轄する労働市場庁の各地方事務所で行われていたが、2009年8月以降、ジョブセンターで行われることになった。失業後一ヶ月の間は、国が全額負担するが、一ヶ月を過ぎるとコムーネが部分的に負担し、それぞれのアクティベーションの状況によって、国の償還率が変わる。このため、コムーネは、失業者を早い時期に労働市場に送り込まなければ自治体財政を逼迫するため、ジョブセンターに対する努力を促すことにならざるをえない。雇用計画の中で、労働市場復帰に向けての早期対策や、長期失業者への対策が、何度も叫ばれているのは、こうした財政的な背景が大きな要因となっていることはまちがいない。

制度改革によって、ジョブセンターが、失業者を労働市場にいち早く参加させようというインセンティブを働かせる意図があったと予想されるが（鈴木,2010）、労働市場の状況は、ジョブセンターの努力とは違う部分で大きく左右される部分も大きい。特に金融危機以後、第2次産業中心だったフン島地域は大きな打撃を受けた。このような地域のジョブセンターが業績を上げられない中で、失業給付などの負担ばかりが重なっていくということは、大きなプレッシャーとなっていることは間違いないだろう。

表3-9：給付種類別の国とコムーネの財政負担（2013年9月時点）

給付種類	コムーネ負担	国からの償還率	備考
①社会扶助給付	100%	なし	
②アクティベーション中の社会扶助給付	(1)50% (2)30%	(1)50% (2)70%	(1)職業訓練などへの参加 (2)カウンセリングなどに参加

¹³⁵ なお、予算書の冒頭のアクティベーションに関わる経費は、基本的には教育省が担当する領域になり国が負担をすることとなっている。

③リハビリテーション 給付	概ね50%	概ね50%	それぞれの条件によ って、償還率が変動す るケースがある。
④フレックスジョブ、 補助金付き雇用受給者 への支出	(1)職場への給与補助 35% (2)失業時手当 70%	(1)65% (2)30%	(1)主に障害者年金受 給者が働く場合、本人 の能力に応じて、職場 に、給与の33%～ 66%の補助をする。
⑤疾病給付受給者への 支出	52週間まで50%。 それ以降は全額。	52週間まで50%。 それ以降はなし。	公務員、事業主にはコ ムーネから、公務員以 外の被雇用者には、事 業主、コムネから支 払われる。
⑥メンター手当	50%	50%	
⑦アクティベーション 中の失業給付受給者へ の支出	50%	50%	職業訓練などに参加
⑧アクティベーション 中の失業給付受給者へ の支出	70%	30%	カウンセリングなど の参加
⑨失業給付のみを受け ている者への支出	70%	30%	
⑩教育手当	70%	30%	失業期間中の6週間 の労働市場教育のた めに与えられる。
⑪補助金付き雇用（民 間セクターへの支出）	50%	50%	
⑫補助金付き雇用（コ ムーネへの支出）	50%	50%	
⑬補助金付職業教育	0%	100%	
⑭ジョブローテーショ ン	0%	100%	

⑮移動手当	50%	50%	失業給付受給者の職業訓練などのための移動経費の補助
⑯支援金	50%	50%	失業給付受給者へのガイダンスや、職業訓練などを支援するための支出金
⑰障害者への個人手当	50%	50%	障害者に支給される障害者年金

(参照) 労働市場庁ホームページ、Jobcenterforum より作成。

<http://ams.dk/da/Ams/Jobcenterforum/Den-digitale-budget-og-konteringsvejledn.aspx>

(3) 「年間結果報告書」の作成

本項では、スヴェンボー・ジョブセンターが作成した「結果報告書2012」を事例に、「年間結果報告書」について述べる。

1) その目的と意義

ジョブセンターは、「年間雇用計画」の実施結果について、毎年、コムーネ議会に報告をしなければならない。「年間結果報告書」として作成し、コムーネ議会への報告をもって、予算消化が確認される。最終的には、雇用レギオンに提出しなければならない。この結果は、具体的な数値を伴った報告となるので、前年との比較分析などから直接的には、再来年の「年間雇用計画」作成の際の大きな判断材料となる。当然、労働市場庁が、「年間雇用目標」や雇用政策の起案、より効果的な雇用のためのニーズがどのような領域においてあるのかを判断する材料としても重要である。同時に、雇用レギオンは、これを基にして、他のジョブセンターとの業績の比較を行い、レギオンにおける雇用問題を把握し、雇用政策の方向性を分析する「分析報告書」を作成することになる。労働市場庁にとって、この「分析報告書」も、雇用政策決定の最も基礎的な判断材料となる。

この「年間結果報告書」のもう一つの大きな特徴として、社会給付受給者の状況が近似しているジョブセンターを10のクラスターとしてまとめ、そのクラスター内におけるジョブセンターの業績を比較するという方式を採用している点が上げられる（詳細後

述)。このことで、クラスター内の比較によって、ジョブセンターの成績状況が明らかになる。

ただし、このことで、成績の悪いジョブセンターに、何かしらの制裁や介入が入ることや、逆に成績の良いジョブセンターに何かしらのインセンティブが与えられる訳ではない。このシステムは、近似した条件にあるジョブセンターを比較することで、近似条件下にあって業績の悪いジョブセンターへの努力を喚起する目的で設定されており、また、各々のジョブセンターが自身の状況を比較認識するという意味が含まれている。ジョブセンターもそのように捉えている傾向である¹³⁶。

2) 策定プロセス¹³⁷

ジョブセンターでは、前年の「年間雇用計画」の実施結果を3月に確定し、それを基にした草案を、4月に雇用レギオンに提出し、修正協議に入る。ここでは、数値的な雇用結果や動向のみならず、雇用目標、ジョブセンターの雇用課題などの対策に対する質的な結果分析に対して、ジョブセンターの守備範囲だけの見解ではなく、広域的な関係性という視点も交えながら結果分析が行われる。また、この「年間結果報告書」は、議会やメディアでも扱われやすいため、一部の市民団体やメディアなどによって、ジョブセンターの記述などが曲解される可能性もある。こうした政治的文脈の中で、誤解を受けないようなコメントや、また、始まったばかりで結果が出ないような雇用対策についても、長期的な視点から、その必要性を訴えられるような説得力のある記述を助言することも、雇用レギオンとの協議が必要な大きな理由の一つとしてあげられる。

こうした意図もあり、4～5月の間に修正案が作成された後に、コムーネ議会の労働市場委員会と地域雇用評議会への説明に入るが、事前にこれらの機関の合意を得るために雇用レギオンからもこれらの機関にレクチャーが入る。地域雇用評議会からは、地域雇用評議会が企画した雇用対策に関するコメントを受ける。これらの事前協議によって、労働市場委員会や雇用評議会からの大きな介入はないが、修正案を、労働市場委員会に提出し、雇用レギオンにも最終的な確認を経て、6月のコムーネ議会で正式提出をして、承認を受けるという運びとなっている。最終版は、雇用レギオンに提出され、「分析報告書」の基礎資料となる。また、労働市場庁第2課もこれを基礎資料の一つとして、今

¹³⁶ 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

¹³⁷ この部分の記述は、2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューに基づき、筆者が再構成した。

後の雇用政策の方向性、またジョブセンター支援に関する対策などを起案する。策定プロセスの流れは図3-8にまとめた。

図3-8：結果報告書の策定プロセス

日程	作業
3月	・前年の雇用計画の実施に伴った結果を確定する。
4月～5月	・雇用レギオンに草案提出 ・雇用レギオンとの修正協議、修正案作成 ・雇用レギオン、ジョブセンターから労働市場委員会と雇用評議会への説明 ・雇用評議会からの予算等についてのコメントを受ける。
6月	・修正案を労働市場委員会に提出 ・雇用レギオンへの最終確認 ・コムーネ議会に提出・承認 ・雇用レギオンへ最終提出

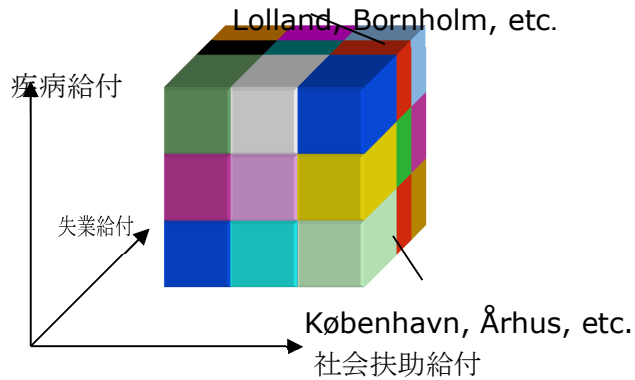
(参照) Jobindsats サイトの出版物である“Evaluering af resultatrevisionen”
http://www.jobindsats.dk/graphics/Publikationer/Evaluering_af_%20resultatrevisionen.pdf および、
 2013年6月24日、スウェンボー市ジョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

3) ジョブセンターのクラスター分類

ジョブセンターの業績結果を示す際に、非常に大きな前提がある。それは、全国のコムーネの状況を11のクラスターに分けて、そのクラスター中でジョブセンターの業績結果の比較を行うというものである。

ジョブセンターの施策の効果をどう評価するにあたって、当然、ジョブセンターそれぞれが抱えている問題が違うので、全国一律で評価することは、今後の含意を評価する上でも効果的ではない。そこで、似たような課題をもつジョブセンターをクラスターにして、その中で比較評価することで、今後の施策につながる含意を引き出そうというのが、このジョブセンターのクラスター分類の目的である。そこで、ジョブセンターのクラスターを設定するための分析モデルが開発された。この分析モデルでは、失業者が受給する人数が特に多い失業給付と社会扶助給付と疾病給付の3つを指標として、受給者の受給日数の総計から、短期、中期、長期を割り出し、3次元モデルでクラスターを設定するというものである(図3-9)。

図 3-15 クラスタ設定の 3 次元モデル



(出所) jobindsats サイト

<http://www.jobindsats.dk/sw18546.asp>

“Baggrundspapir for klyngning af kommuner og jobcentre med samme rammevilkår”より引用。

このモデルは、原理的には 27 のクラスターができるが、実際は該当しないクラスター¹³⁸や、違うクラスターでも隣接するクラスターに非常に近接したケース¹³⁹が多く、こうしたクラスターを、他の社会的給付の受給期間などの要因も含めて統計処理を行い収束させることで、91 のジョブセンターを 10 のクラスターで分類している。スヴェンボーコムーネは、クラスター 2 に該当し、社会扶助受給期間が長く、失業給付受給期間が中期で、疾病給付受給期間が短いカテゴリーに入る（表 3-10）。コペンハーゲンやオーフス、オーデンセ、オールボーといった各レギオンの中心都市がこのクラスターに入っている。なお、このクラスター分類は、毎年改訂される。

表 3-10 : ジョブセンターのクラスター分類表

クラスター	社会扶助	失業給付	疾病給付
1	長期	長期	長期
2	長期	中期	短期
3	長期	中期	中期
4	中期	中期	中期

¹³⁸ 例えば、短期間の社会扶助受給、疾病給付受給、長期間の失業給付受給のようなケース。jobindsats サイトより“Baggrundspapir for klyngning af kommuner og jobcentre med samme rammevilkår”参照。

<http://www.jobindsats.dk/sw18546.asp>

¹³⁹ 例えば、中期の社会扶助受給、失業給付受給、長期間の疾病給付受給のクラスターに位置するコムーネは、いずれの給付受給も長期間のクラスターに極めて近接しているため、統合している。jobindsats サイトより“Baggrundspapir for klyngning af kommuner og jobcentre med samme rammevilkår”参照。

<http://www.jobindsats.dk/sw18546.asp>

5	中期	中期	短期
6	中期	短期	中期
7	中期	長期	長期
8	中期	中期	長期
9	短期	短期	中期
10	短期	短期	短期

(出所) “Baggrundspapir for klyngning af kommuner og jobcentre med samme rammevilkår”より筆者編集。

(注) 98あるコムーネのクラスター表も存在する。11分類され、1～10まではほぼジョブセンターとコムーネは対応関係にある。11クラスターは、レスコムーネ *Læsø kommune* (フレデリクスハウン・ジョブセンター *Frederikshavn Jobcentre* に所属) と、サムセーコムーネ *Samsø kommune* で構成され、いずれも人口数の少ない離れ小島にあるコムーネで、クラスター1よりもいずれの給付の受給日数が極端に高いために設定されている。

4) 内容

いずれの表やコメントも、A4 1ページで収められているような簡潔な内容になっている¹⁴⁰。必須の報告事項が、以下の3つである。

- 1) 雇用目標の達成度に関するクラスター内比較による「得点表」とそのコメント
- 2) 雇用目標、マッチグループ別、アクティベーション参加率などの結果を示した「結果報告表」とそのコメント
- 3) クラスター内比較から割り出した「潜在的削減支出」の表とそのコメント

その他、特記すべきジョブセンターの取り組みの進捗や報告などが付随されている。本項では、上記、主要3項目について説明する。

①得点表 (Scorecard)

「年間雇用目標」の達成度に関して結果を示し、コムーネが入るクラスターの中で、他のジョブセンターとの比較でランクをつける。このことで、ジョブセンターは、自らの業績に関する進捗具合を同じクラスターのジョブセンターと比較することができる。言い方を変えれば、他のジョブセンターとのランク付けの中で、ジョブセンターの努力を促そうという仕組みともいえる。

ランキング方法は、雇用目標に上げられた目標別に、前年の12月と、当年の12月とを比較をして、結果を増減率で見ると。一つの目標の増減率において順位を決定し、順位数をポイントとして加算する。4つの目標の合計ポイントが一番少ない順番でランキ

¹⁴⁰ 目次は付録8に添付。

ングされる（表 3-11）。

表 3-11：得点表

雇用目標	①余剰労働力人数の制限		②永続的な社会給付受給の厳格化		③30歳以下社会扶助受給者数の制限		④非欧州移民の社会扶助受給者数の制限		ランク
	総人数	前年同月増減率	総人数	前年同月増減率	総人数	前年同月増減率	総人数	前年同月増減率	
ジョブセンター									
オーデンセ	5,424	-5.6	534	-37.5	4816	-0.8	5695	2.9	1
オーフス	6,461	3.3	1155	-38.1	7506	0.7	9463	3.2	2
コペンハーゲン	17,928	4.5	549	-29.8	11319	0.2	17374	0.2	2
アルバーランド	926	4.8	94	11.9	719	-1.1	1157	-1.5	3
スヴェンボー	1404	3.4	99	-14.7	1231	0.7	739	1.0	4
フレデシア	1321	8.5	189	-13.3	1081	-4.4	901	4.5	5
オールボー	4,490	-3.8	768	16.4	4754	1.0	2297	6.5	6
ブレンビー	931	11.5	113	28.4	804	5.2	1699	3.9	7
総計	38,885	2.0	3501	-25.0	32228	0.2	39325	1.8	

(出所) Resultatrevision2012,Bilag1 Socrecard Svendborg,Svendborg Jobcenter,p.13 より筆者編訳。

②結果表 (Resultatoversigt)

これは、結果報告書における中核ということができよう。この結果表は、ジョブセンターと雇用レギオン、コムーネ議会の労働市場委員会や雇用評議会などとも今後の雇用対策などを協議していく上での基礎資料となる（表 3-12）。

ここでは、「年間雇用目標」の年間結果、社会給付受給者の適合区分別受給状況の年間推移について、その年の12月時点における前月からの推移と前年の12月からの1年間の推移した割合が示される。一方、クラスター内における最高値と平均値との比較を見る。ここで最高値を掲示するのは、同じクラスター内において実現可能な達成水準をジョブセンターに認識させるためにある、と考えられる。クライアントのアクティベーションにおける活動度について、月間推移と年間推移が記され、このグループにおけるクラスター比較は、最低水準と平均水準との比較がされる。ここで、最低水準との比較が掲示されるのは、ジョブセンターがアクティベーションを促す立場にあることから、

低水準にあるジョブセンターの努力を促そうという意図が考えられる。また、最低限の受給要件は満たしているものの、職業訓練や面接などを受けていない者の割合も示される。このことから、今後の雇用対策の上で目標グループを、どこに絞っていくかなども視野に入れた分析と展望もコメントとして示す¹⁴¹。

表 3-12：結果表

	受給者数	推移 (%)		クラスター比較 (%)	
		前月	前年同月	最高値	平均値
雇用目標 2011年	合計				
余剰労働力の制限	1404	2	3	-6	2
失業給付受給者	1146	3	1	-9	-1
社会扶助受給者	258	0	17	7	11
持続的な社会的給付受給者の制限	3894	0	-4	-6	-2
持続的な社会的給付受給者の追加数	99	13	-15	-38	-25
30歳以下の社会扶助受給者の制限	1231	-2	1	-4	0
非西欧移民と家族の社会扶助受給者数の制限	739	1	1	-1	2
就労区分別					
社会的給付受給者	7936	0	-3	-3	-2
マッチグループ 1	2315	0	-7	-8	-3
失業給付受給者	1519	2	-3	-8	-2
社会扶助受給者	342	-1	13	1	5
疾病給付受給者	338	-7	-25	-26	-16
リハビリテーション給付受給者	7	-7	-53	-80	-6
失業手当給付受給者	109	-1	-32	-13	-6
マッチグループ 2	1312	0	7	-8	-1
社会扶助受給者	904	2	15	-1	4
疾病給付受給者	241	-7	4	-45	-17
リハビリテーション給付受給者	144	-1	-16	-20	-16
失業手当給付受給者	23	3	-28	-50	-8
マッチグループ 3	488	1	-5	-17	4
社会扶助受給者	271	2	8	-28	9

¹⁴¹ 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

疾病給付受給者	201	0	-19	-38	-4
失業手当給付受給者	16	7	7	-35	0
プレリハビリテーション フルタイム受給者	4	-20	-20	-64	-17
フレックスジョブ受給者	658	1	4	-6	1
早期年金受給者	3081	0	-4	-6	-2
複数給付受給者	83	19	17	-34	-5
アクティベーション参加期間	割合 (%)	前月	前年同月	最低水準 との比較	平均水準 との比較
アクティベーション参加	21	0	-11	26	22
失業給付受給者	20	0	-13	27	22
社会扶助受給者 (マッチグループ1)	37	-1	4	33	28
社会扶助受給者 (マッチグループ2)	26	-2	-2	33	20
最低限の受給要件を満たす者					
就職面接への不参加 (失業給付受給者)	7	1	-3	3	9
就職面接への不参加 (社会扶助受給者)	3	0	-1	2	6
アクティベーションへの不参加 (失業給付受給者)	6	1	-2	4	6
アクティベーションへの不参加 (社会扶助受給者)	14	0	-4	8	11

(出所) Resultatrevision2012,Bilag3 Resultatoversigt Svendborg,Svendborg Jobcenter,p.15 より筆者編訳。

③ (給付の) 潜在的削減支出 (Besparesespotentialiale)

デンマークの社会給付は非常に多岐にわたり、また近年、その受給者数も増加傾向にあり、その支出は上がり続けている。そのため、各コムーネの給付支出に関わる潜在的な支出削減額を示すことで、ジョブセンターに給付支出の状況についての自らの立ち位置を認識するという効果への期待から設定された。

ここでは、まず、コムーネの生産者人口 (16~66 歳) に対する主な社会給付受給者の給付別とその合計の割合を出す。また、組み入れられているクラスター全体の給付別とその合計の割合も示す。クラスターの給付者数割合と各コムーネの割合の差から、コムーネの人口規模を掛けることで、クラスター全体の受給者数との差が出る。この差を潜在的な削減人数として設定する。つまり、クラスターの給付者数割合が基準となり、潜在的な削除人数が算出されるモデルとなっていて、当然、コムーネの給付者数割合がクラスターのそれと同じ割合であれば、潜在的な削除人数は0人ということになる。ここ

から算出された人数にそれぞれの給付一人当たりにかかる年額(フルタイム)を掛けて、潜在的削減額(100万クロネ単位)として示す(表3-13)。

この潜在的削減額は、クラスター内比較から算出される額で、このことで、財政上の制裁などが入る訳ではない。財政的視点からも、どのような給付グループに対して対策が必要かを、明瞭な形でジョブセンターに示すという意味が大きい¹⁴²。

表3-13：潜在的削減額

社会給付受給者(給付別)	コムーネ生産者人口に対する受給者割合(%)	クラスター生産者人口に対する受給者割合(%)	クラスター割合から割り出した潜在的削減受給者数	潜在的削減額(百万クロネ)
失業給付	4.07	3.91	63	6.9
社会扶助給付	3.75	4.69	-361	-30.5
リハビリ給付	0.46	0.38	32	2.9
疾病給付	2.3	1.92	147	16.3
失業手当給付	0.48	0.35	52	7
フレックスジョブ	1.67	1.13	205	12.8
早期年金	8.23	5.61	1003	89.4
合計	20.97	17.99	1501	135.3

(出所) Resultatrevision2012,Bilag5 Besparselsepitentiale Svendborg,Svendborg Jobcenter,p.18より筆者編訳。

(4) スヴェンボー地域雇用評議会の実践

1) 構成メンバー

2010年の地方総選挙で、スヴェンボーコムーネは、LOを支持基盤にする社会民主党を首班とする左派連立が与党勢力となっている。地域雇用評議会委員長は、労働市場委員会委員長が選出され、2014年1月時点で、社会民主党所属の政治家が就任している。評議員はLOから3名選出されているのに対して、自由党の支持基盤であるDAからは、送り出す組織の自主的な判断となっているため、1名しか選出されていない(表3-14)。地域雇用評議会構成メンバーの人数規定は、最大限人数なので、地域状況に

¹⁴² 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen氏へのインタビューによる。

よって、このような構成メンバーの変化は他の自治体でも見られる¹⁴³。元々、スヴェンボーは、造船業の街として労働組合の組織率が高く、組織活動もしっかりしたものであった。一方、DAは、造船会社が倒産してからは、大企業がなくなり、地域組織の活動が盛んではないということも背景にあるだろう。同様に、規定にあったACの参加はない。スヴェンボーにACに所属するような高技能労働者を雇用するような企業が存在しないため、ACの地域組織がないというだけでなく、雇用対策の争点にならない点も大きいであろう¹⁴⁴。議会推薦では、AOF Fyn¹⁴⁵から1名、コムーネが設置しているビジネス評議会 Erhvervsrådet¹⁴⁶から1名選出されている。

表3-14：スヴェンボー地域雇用評議会の構成メンバー（2013年1月1日時点）

名前	所属	備考
Grete Schødts	議会労働市場委員会委員長	委員長
Lene Pilegaard Munter	DA	
Rita Andreasen	LO	
Freddy Nymark Knecht	LO	
Lisa Pihl	LO	
Solveig Christensen	FTF	
Frank Edelberg	DH	
Kirsten Thiel	DH	
Anne Marie Gamtofte	PLO	
Erling Johansen	Lokale integrationsråd	
Jørgen Lørvig Jensen	AOF Syd fyn	
Lone B. Larsen	Erhvervsrådet	

（出所）スヴェンボーコムーネホームページより
<http://www.svendborg.dk/demokrati+og+politik/byrådsmedlemmer>

¹⁴³ 2013年6月24日、スヴェンボー市ジョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューに基づく。

¹⁴⁴ 2013年11月25日、スヴェンボーコムーネ議会議員（社会民主党所属）、労働市場委員会委員 Grete Schødts 氏へのインタビューによる。

¹⁴⁵ 南フュン地域の LO 代表や社会民主党、FTF の代表などで構成される成人教育実践機関。主に、成人教養教育、成人入門訓練課程（FVU）、移民向けのデンマーク語教育、知的・精神障害のある人の社会復帰・職業訓練の4つの部門に分かれて実践されている。

¹⁴⁶ 企業、業界団体、観光団体、LO、DA、コムーネ、職業訓練学校などが所属して、地域ビジネスの開発などを協議するコムーネの諮問機関。

2) 実践内容

①雇用省からの声明 ～2012年声明

雇用省は毎年、雇用評議会への補助金の使途内容についての声明を出す。2013年にむけて、「地域雇用評議会は、過去、行われた対策の中で、雇用やその維持に十分でなかった最も労働市場において脆弱なグループに対して、職業訓練への参加や就労先を見つけるのに困難な若年の障害者も含めて支援活動を行う。」¹⁴⁷という声明が出されている。

②実践の枠組み

地域雇用協議会は、年に一回、地域雇用対策について協議をし、提案を行う。労働市場庁は、その提案に対して補助金を出す。具体的な内容に関する予算の配分について、評議会で決定する。この補助金の使途に関する枠組みは、以下の内容である¹⁴⁸。

- ・ 企業との連携に関する取り組みを発展させる
- ・ 就労能力に限界、もしくは困難な者に対する新しい試みやサービス
- ・ 雇用支援者のスキル向上、再教育、または地域雇用評議会で扱っている関連事業
- ・ 事業の評価や普及に関するもの、または地域雇用評議会で扱っている関連事業

③優先目標

この声明を受けて、スヴェンボー地域雇用評議会は、その年の「年間雇用計画」の方向性を支えられるような雇用対策を協議し、実施する事業に対する優先順位を示した。2012年は、以下の3点であった¹⁴⁹。

- (1)労働市場の周辺にいる若年者に対する訓練、雇用を広げるプロジェクトを進める。プロジェクトでは、若年者が一般的な職業訓練を始められるような動機を保てるような支援や、スーパーバイザーを設置し、最も関係する機関との連携で進めていく。
- (2)労働市場の周辺にいる者へのスキル向上や再教育、もしくは労働市場への参加の足がかりを失った者へのプロジェクトを進める。
- (3)疾病受給者の削減のために、早期かつ積極的な対策を進めるプロジェクトをたちあげる。

これらのプロジェクトは、使用者、ジョブセンター、専門機関、医師等との協力の下

¹⁴⁷ Beskæftigelsesplan 2012 Version 2.3, Svendborg Jobcenter, p.31 より筆者訳。

¹⁴⁸ 脚注 90 と同じ。

¹⁴⁹ 脚注 90 と同じ。

に進められることが求められている。また、雇用政策実施の様々なアクター、労働組合や議会、失業保険基金、職業訓練センターなどとのネットワークも不可欠である。

④プロジェクト実施

優先目標が決まると事業の企画を協議していく。企画は、新規な企画は勿論、それまでの取り組みの流れから生まれるものもある。評議員の所属母体が主体となって事業が進められるケースが多い¹⁵⁰。

2013年1月23日に開かれたスヴェンボー地域雇用評議会では、2013年に向けて「若年者年失業者の社会的メンター」プロジェクトが企画され、実施が行われることが決まった。主体は、AOF Fyn¹⁵¹で482,256DKKの予算請求に対して、284,900DKKの補助金の分配を決定した。社会的メンターには、若年者に彼らが就業に際しての基本的な所作（時間を守る、あいさつをする、コミュニケーションなど）が学べるように、配慮をもって支援するものである。1年間に125～150人のメンバーを支援する予定である。これらのメンバーは、AOF Fynの活動に組み込まれている若年者のインターンシップに参加する予定である。社会的メンターは、参加者個人のみならず、こうした活動を支えるネットワークを形成することも仕事に入っている。予算はメンターへの1年間の人件費に使われる予定である¹⁵²。

¹⁵⁰ 2013年6月24日、スヴェンボージョブセンター管理部 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

¹⁵¹ 脚注145と同じ。

¹⁵² スヴェンボー地域雇用評議会 2013年1月23日議事録より。

[http://portal.svendborg.dk/dagsordener/Svendborg%20Lokale%20Beskæftigelsesråd%20\(Åben\)/2013/23-01-2013/Referat%20\(Åben\)/00%20Referat%20uden%20bilag.pdf](http://portal.svendborg.dk/dagsordener/Svendborg%20Lokale%20Beskæftigelsesråd%20(Åben)/2013/23-01-2013/Referat%20(Åben)/00%20Referat%20uden%20bilag.pdf)

第4章 社会扶助受給者の就労支援における実践プロセス

第1節 社会扶助受給者の概観

第1項 社会扶助制度の概要

では、社会扶助受給者への就労支援とはどのようなものだろうか。まず、社会扶助受給者がどのような制度の中で支援を受けているのかを概括する。

デンマークの社会給付制度は、一般扶助主義¹⁵³をとっているが、受給条件は、単に低所得だけでなく、失業、疾病、妊娠、離婚、別居、配偶者の死亡などの「社会的状態」(Social Begivenhed)によって判断される点において、カテゴリー別性格を含んでいる(倉地,2013)。

社会扶助給付(Kontanthjælp)は、失業保険の給付資格の持たない者に対する所得保障である。この給付には、「生活扶助」(Kontanthjælp)、「アクティベーション・サービス」(Aktiverede Kontanthjælpsmodtagere)、「リハビリテーション給付」(Revaldering MV)、「導入給付」(Introduktionsydelse)、「フレックスジョブなどに関連した給付」(Ledighedsydelse)、「(移民のための)スタート扶助」(Starthjælp)と大別され、それぞれの支給条件に対応して細かく支給額が設定されている。

表4-1では、社会扶助給付の基本部分である「生活扶助」に関する支給条件と支給額を整理した。家族ベースでのミーンズテストを実施し、年齢が25歳以上か未満か、被扶養児童が有るか無いか、親と同居しているか無いかなどの条件によって、支給額が決定される。また、受給開始から6ヶ月後に生活援助と一般住宅手当の給付総額が、上述した基準によって決定される上限を上回る場合、その上限額まで支給される。

給与水準は、1994年の失業保険制度改革以降、フルタイム被保険者の失業保険額に対して、25歳以上の成人では、単身世帯は約60%、被扶養児童のいる世帯は約80%、25歳未満の場合は、単身でも約40%、自宅に住む場合は約20%程度となる。これらの基準は、通常のフルタイム労働者の失業給付における上限額の80%を下回らない水準に設定され、消費者調査に基づくマーケット・バスケット方式が採用されている。給付水準の改訂は、各年度の年間賃金上昇率に基づいて行われる。年間賃金上昇率が2.0%を越えた場合、抑制されるが、抑制幅は、最大0.3%である。このことは、2001年以降

¹⁵³生活困窮者に対する救済や扶助を行う場合、労働能力の有無や困窮の原因いかにかわらず、また世帯の状況などを問わずに、現に生活に困窮していれば保護の対象にするという考えを一般扶助主義という。これに対し、生活困窮の状態にあっても、その原因などについて制限を設けて保護の対象としない考え方を制限扶助主義という。

の賃金上昇率が、2%以上だったため、この抑制ルールが、実質的には給付水準を下げている、と考えられる。基準の決定自体は全国で統一的に定められ、地方自治体では行われていない（倉地,2013）。

受給にあたっては、30歳以上の受給者は、受給開始から最初の9ヶ月以内に、ジョブセンターで提供されるカウンセリング、または職業訓練を総計で6週間以上受けなければならない。なお、この6週間の中には、2週間以上行わなければならないガイダンスや給付やサービス内容を決定する審査期間は含まれない。

財源は、コムーネが有する自主財源（所得税、固定資産税）及び、その給付実績に応じて、国からコムーネに50%の償還金が支出される。

表4-1：生活扶助支給の支給条件と支給額

年齢	状況	1ヶ月の支給額 (Kr)
25歳以上	扶養児童あり	13,952
	扶養児童なし	10,500
25歳未満	自宅から離れて生活	6,767
	自宅から離れて暮らす為の準備援助	5,753
	両親と暮らすが、特定の援助ニーズあり	1,014（上限）
	自宅で生活。	3,265
	自宅で生活。部分的に援助ニーズあり	2,860
	自宅で生活。特定の援助あり	405（上限）
	扶養児童あり	13,952
	精神疾患のある扶養児童がいる	13,952
	精神疾患があり、自宅から離れている。	10,500
	妊娠している	10,500

（出所）デンマーク全国労働市場庁ホームページ「Vejledning om saster mv.2013
(2013年版給付額ガイダンス)

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144899> 筆者編訳。

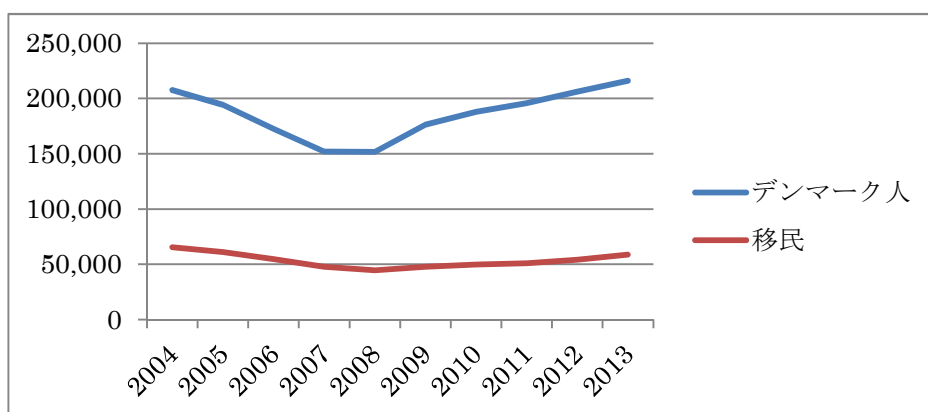
第2項 社会扶助受給者の概況

序章で、社会扶助受給者の受給者数と年齢構成別受給者数の推移（1982～2012年）を紹介した。本項では、社会扶助受給者の属性など基本的な概況について述べたい。

図4-1は、デンマーク人の受給者数と移民受給者数の推移である。2012年現在で移

民の割合が約 25%という水準になっている。2007～2008 年の好況期において、デンマーク人が急速に低下しているのに対して、移民の数にあまり変化は見られない。デンマーク人に比べ、労働市場など社会に包摂される割合は非常に低いと予想される。

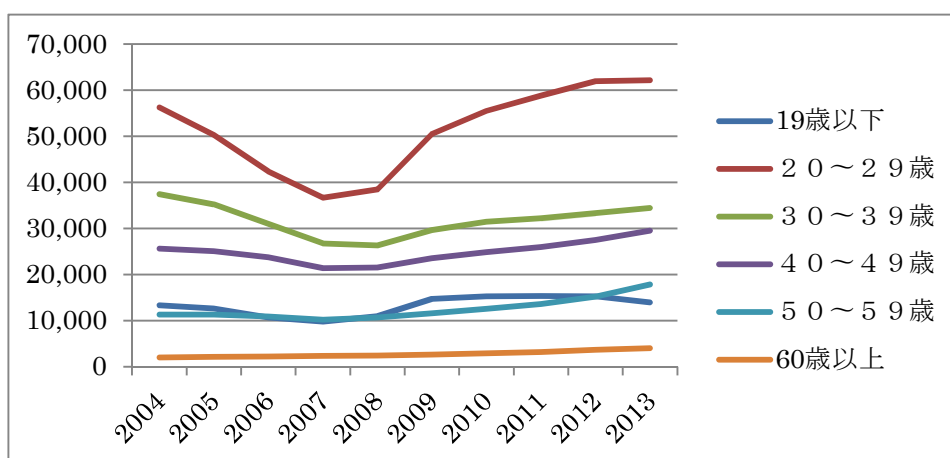
図 4-1 : 社会扶助受給者数のデンマーク人と移民の推移 (2004 年～2012 年)



(出所) Jobindsats より筆者作成。

図 4-2 は、デンマーク人の年齢構成の推移である。20 歳代の割合が高く、2013 年時点で、全体の 39.5%を占めている。また、労働市場の動向に対応していると思われるような動向を示している。30 歳代がやや緩やかに対応している、といえるが、40 歳代以下はあまり対応していない。景気が回復基調にあった 2012 年以降、10 歳代が微減、20 歳代で横ばいといった傾向を示しているが、30 歳以上は微増傾向にある

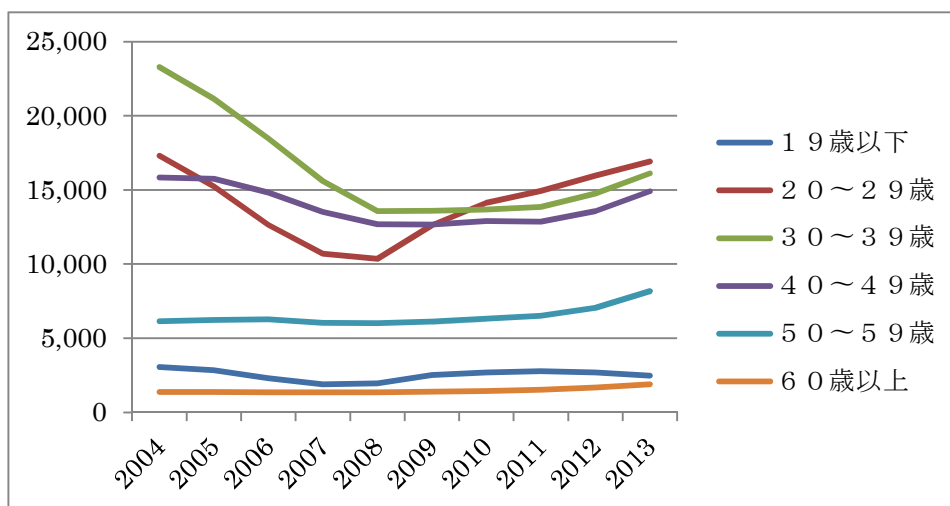
図 4-2 : 年齢構成別によるデンマーク人受給者の推移 (2004 年～2013 年)



(出所) Jobindsats より筆者作成。

図4-3は、移民の年齢構成別の推移である。20歳代から40歳代がほぼ受給者数は拮抗しているが、デンマーク人の同年齢層と緩やかながらも、ほぼ同じような推移を示している。

図4-3：年齢構成別による移民受給者の推移（2004年～2013年）



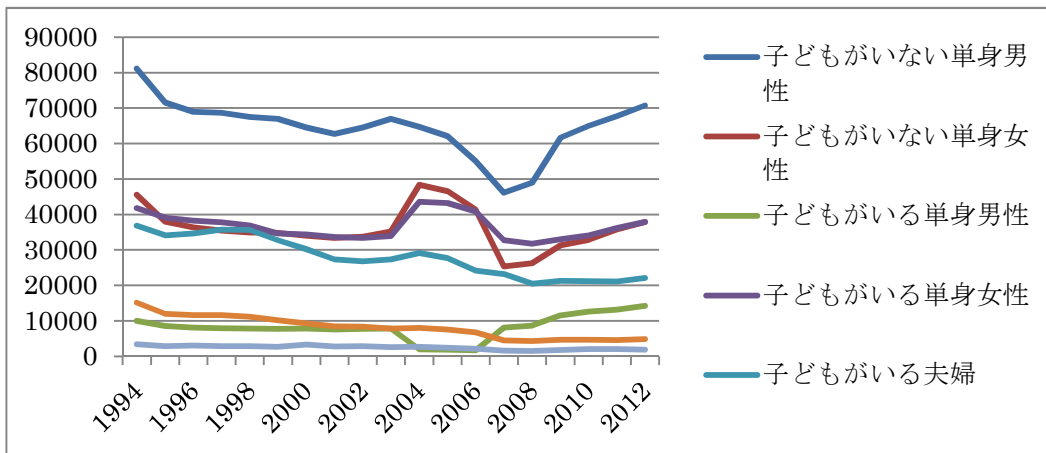
(出所) Jobindsats より筆者作成。

図4-4は、家族構成による受給者数の推移である。子どもがいない単身男性の割合が2012年時点で全体の37.7%と高く、近年上昇傾向にあるといえる。図4-5は、その子どもがいない単身男性の年齢構成であるが、圧倒的に20歳代が高いことが見てとれる。日本やドイツでは、子どもを持つ母子世帯が貧困に直面し、社会扶助を受けるケースが多くなっているのが特徴となっているが(布川,2002)、デンマークでは、若年者の単身男性が多く保護されているのが、その特徴といえよう。

その背景として、男女ともに雇用率が高いデンマークの雇用環境が考えられる。男性が労働市場の影響を受けやすい民間部門への雇用率が高いため、景気の動向に過敏なデンマークの労働市場にあつて、特に男性の若年者が景気変動の影響を受けやすい、と推測される。そのため、特に社会扶助受給者においても、若年者、特に男性がその影響を受けていると推測できる。一方で、女性は公共セクターへの雇用率が高いため、比較的安定した雇用が確保されている点で、日本やドイツで顕現しているほど、子どもをもつ母子家庭の深刻さは緩和されている可能性が推測できる(表4-2)。

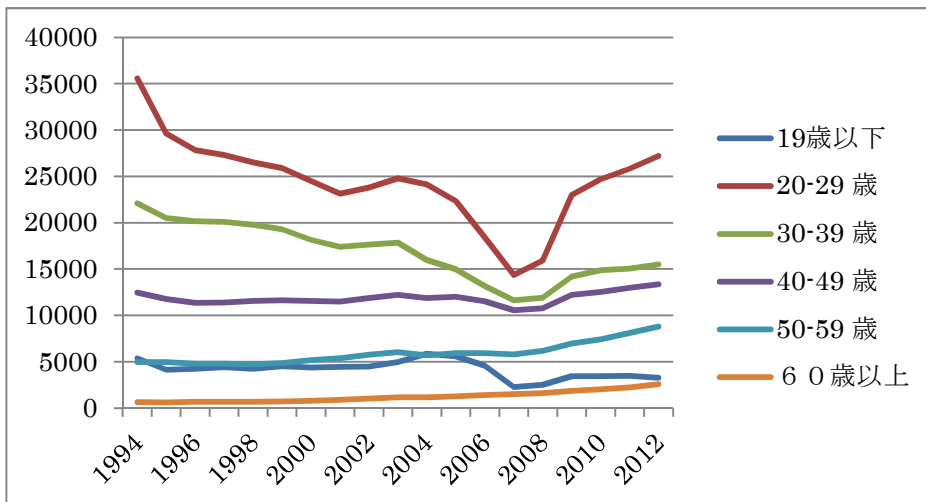
図4-6は、デンマーク人の性別による受給者数とその推移を示した。2004年時点では若干、男性が多く、2006年～2008年の好況期にほぼ拮抗したが、経済危機以後男性が再び増加傾向にある。

図 4-4 : 家族構成による社会扶助受給者数の推移 (1993 年～2012 年)



(出所) Statistics Denmark より筆者作成。
 (注) 移民を含む推計。

図 4-5 : 「子どもがいない単身男性」の年齢別受給者数の推移 (1993 年～2012 年)



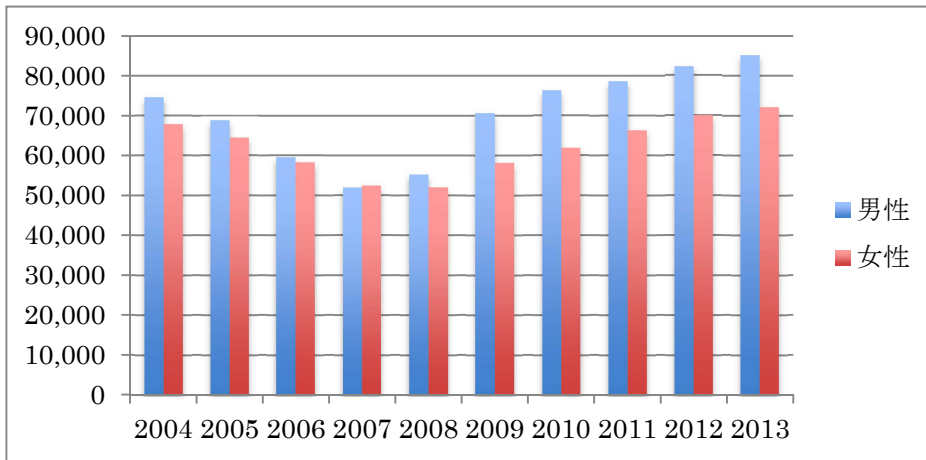
(出所) Statistics Denmark より筆者作成。
 (注) 移民を含む推計。

表 4-2 : 性別による雇用率と民間・公共部門への雇用率 (2012 年)

	男性	女性
雇用率	81.6%	74.1%
民間部門	82.2%	51.7%
公共部門	17.8%	48.3%

(出所) Statistics Denmark より筆者作成。
 (注) 公的セクターの被雇用者数以外は全て民間セクターの被雇用者数として計算し、男性、女性のそれぞれの全被雇用者数に対する被雇用者の割合を算出した。

図 4-6 : 性別によるデンマーク人受給者の推移 (2004 年～2013 年)

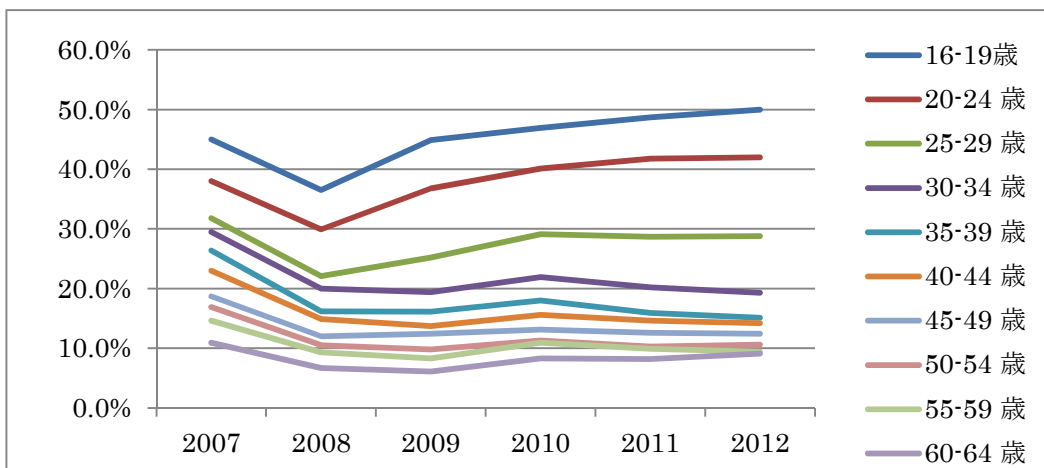


(出所) Jobindsats より筆者作成。

第 3 項 アクティベーションの効果について

地方制度再編以後、社会扶助受給者への就労支援を強化し、雇用行政主導型のガバナンスが実行されている中で、アクティベーションの効果はどのようなものとなっているのであろうか。図 4-7 は、年齢構成によるアクティベーション実施 1 年後の 2007 年から 2012 年の推移である。まず、年齢順が上がるにつれて、雇用率が低下する傾向にある。また、16～29 歳までの年齢層が回復傾向にあるが、30 歳以下からは、低下傾向に転じている。2012 年時点で、16～19 歳が 50%、20～24 歳が約 40%、25～29 歳が約 30%、30～34 歳が約 20%と年齢層ごとに 10%低下して、あとは、60～64 歳の約 10%まで、10%台にある。35 歳以下は 20%以下の雇用率の水準にとどまっている。

図 4-7 : 年齢構成別アクティベーション実施 1 年後の雇用率推移 (2007 年～2012 年)



(出所) Jobindsats より筆者作成。

(注) デンマーク人を対象。

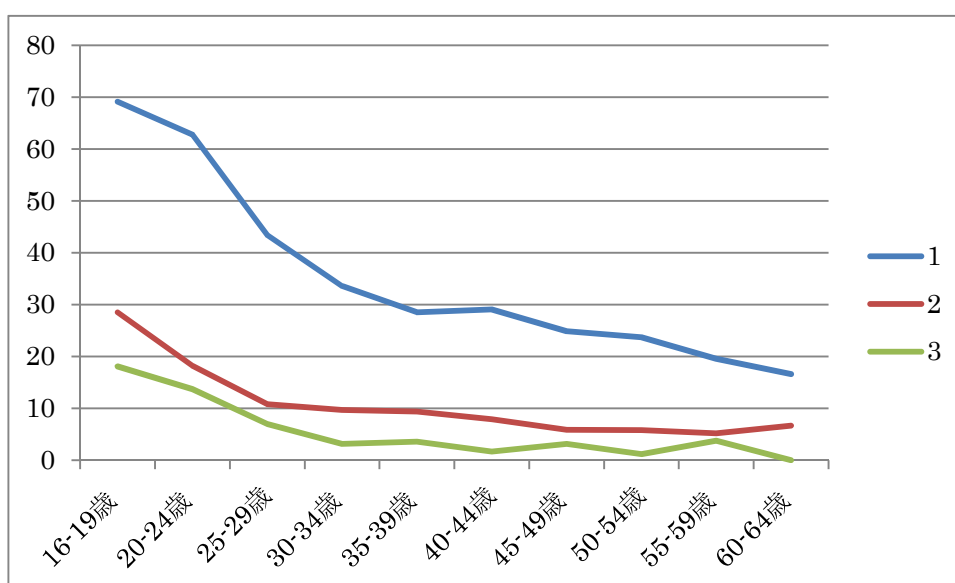
表4-3は、適合区分別のアクティベーション実施1年後の雇用率（デンマーク人）を表した。この雇用率は、何かしらの雇用、もしくは教育機関への編入などを含む数値である。グループ1では、2008年の経済危機の年に32.8%と落ち込んだが、その後は40%前後で推移している。グループ2になるといずれの年においても、20%を越えない水準に留まっている。表4-3で示された効果をどのように判断するのかにあたっては、図4-8で示した就労区分ごとの年齢別（5歳）による雇用率が一つの手がかりになろう。グループ1では、16～19歳の69.1%から30～34歳の33.4%に一気に低下して、その後の年齢層は30%を下回り、20%台を緩やかに低下している。これらの数値からも、平均数値を上回る効果を示しているのは、16～29歳の層だけであるといえる。グループ2も同様のことが観察できる。このように見ると、年齢層による効果の違いは、歴然としていると言わざるをえないだろう。

表4-3：適合区分別アクティベーション実施12ヶ月後の雇用率（デンマーク人）

グループ	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
1	43,0%	32,8%	36,6%	39,9%	42,5%	43,4%
2	17,3%	12,3%	12,2%	13,8%	15,6%	17%
3	6,0%	3,1%	3,1%	4,8%	6,8%	6,7%

（出所）Jobindsats より筆者作成。

図4-8：適合区分別のアクティベーション実施1年後の年齢別雇用率（2012年）



（出所）Jobindsats より筆者作成。

（注）デンマーク人を対象。

第2節 ジョブセンターの就労支援体制

第1項 ジョブセンターが提供するサービス

ジョブセンターは、失業者に対して雇用斡旋や就労支援、職業訓練の紹介などのサービスを行う市民に対する窓口である¹⁵⁴。

主な業務は以下である。

1) 失業に際しての失業受給等の契約を取り持つ。

失業者はまず、はじめにジョブセンターにてケースワーカーと面談する。個人のこれまでの就労や生活状況などを照らし合わせた上で、失業期間中受ける給付について査定を行い、給付業務はジョブセンターでは行わないが、給付に関わる契約をケースワーカーは、クライアントの同意、それぞれ関連する法律と照らしあわせた上で結ぶ。契約後、今後の雇用に向けての行動を決める「個別行動計画」を作成していく。

2) 雇用に関わる情報などの提供

労働市場とクライアントの状況に応じて、適切な求人情報などを提供する。

3) 履歴書（CV）の作成支援も含めた求職支援

教育や職業訓練歴が低い受給者などには、履歴書（CV）の作成方法などを支援し求職情報を提供する。特に近年は、若年層のうち教育・職業訓練歴が低い層には、履歴書の書き方、面接の受け答えの仕方などの指導を強化している。

4) 就職に必要な資格取得のための補助金交付

アクティベーションの枠組みにある企業研修、補助金付き雇用などの際の補助金を雇用主に交付する。

5) 疾病給付受給者への支援と就労調整

疾病給付受給者に対する支援は、その就労支援行程が他の社会給付受給者と違い複雑となっているため、疾病給付受給者のための就労に向けての活動を専門に支援をするチームを組織し、対応する（詳細後述）。

6) 早期年金受給者、フレックスジョブへの就労調整

疾病給付手当受給者と同様に、障害者を中心とする早期年金受給者に対する対応や、フレックスジョブへの就労支援を専門で行う。

7) デンマーク語教育を含む外国人統合

¹⁵⁴スヴェンボー・ジョブセンター・ホームページ参照。

<http://www.svendborg.dk/om+kommunen/organisationen/økonomi+og+arbejdsmarked/jobcenter+>

移民や難民に対するデンマーク語教育を含め、彼らが就労に向けてステップアップができるような支援を行う。

第2項 ジョブセンターの組織構成

ジョブセンターは、どのようなシステムで、前項に述べた雇用サービスを提供しているのだろうか。

スヴェンボーコムーネでは、ジョブセンターは経済部の管轄にある。経済部の中には、経済企画課と事務課があるが、ジョブセンターは、業務上は独立した存在である。ジョブセンターには事務局が存在し、人事、財務、年間雇用計画の作成、事務文書作成などの業務を担当している。その下に、ケースワーカーが、市民と面談相談を行い、今後の就労支援や生活支援を決定する「個別行動計画」を作成する部門が、5つ設置されている。市民が受けている社会受給の種別や、就労能力、障害などに応じて、チーム・ジョブ1+2、チーム・就労調整、チーム・フレックスジョブ、チーム就労維持、チーム・デンマーク語教育、が設置されている。これらの部門では、失業者の生活支援に合わせて、就労能力や労働市場の需要にあわせて、就職斡旋、アクティベーションの内容に関する相談、決定を行っている。クライアントの個々の特性に合わせて、アクティベーションの内容は組み合わせられている。また、ケースワーカーによって作成された「個別行動計画」のメニューに応じて、彼らに提供するサービスの職場実習先の企業との調整や、企業側が提供できるサービスについての情報収集など、企業側とのパイプ役を担う部門が、チーム就労相談である。また、主に、社会扶助受給の若年者や労働市場への参加が3ヶ月以内には難しいとされるカテゴリ2に属するクライアントの受け皿として、就労以前の生活訓練などのプログラムも含んだサービスを提供する、チーム包摂がある(図4-9)。

以下に、部門別にその役割と主な対象者を整理した(表4-4)。

①チーム・就労相談 (Team Jobkonsulenter)

企業側とコンタクトをもち、職業訓練などへの交渉や、企業側が提供できるプログラムの調査、またはプログラムの受け入れの交渉などを担当している。また、クライアントとの面談を行い、より主体的にプログラムに参加できるようにコーディネートする。

②チーム・ジョブ1+2 (Team Job1+2)

チーム内にジョブ1グループとジョブ2グループが存在する。2つのチームともに、マッチグループ1に該当するクライアントに対応する。チーム1は、主に、就労能力が

高く、3ヶ月以内に就労する見込みがあると判断された者に対する雇用斡旋などを主に
行う。チーム2は、就労に向けてのアクティベーションを行うことで、就労見込みがあ
るクライアントに対応する。主に、教育や職業訓練歴が低い若年者、職業資格はあるが
技術の陳腐化で失業した者、短期の季節的な仕事にはつくが、精神的問題、アルコール
依存などを抱え仕事が続かずに長期失業に陥っている社会扶助受給者などが主な対象
となっている。

③チーム・就労調整 (Team Jobafklaring)

マッチグループ2、3に属する者を対象としていて、主に、3ヶ月以内に就労するに
は問題を抱えている人々を中心に、生活支援やアクティベーションの計画をたてる。精
神的、身体的な問題を抱えている者やアルコール中毒など様々な問題を抱えている者が
多く、社会扶助受給者も多い。アクティベーションにおいては、就労以前の生活訓練な
どのプログラムが主となる。

④チーム・フレックスジョブ (Team Flexjob)

65歳未満で、労働能力が著しく低下しているとみなされている者に対して、精神的、
肉体的に負担をかけない程度の職を提供する仕事として、「フレックスジョブ」を調整
する。主に、精神、知的、身体障害者を含む早期年金受給者が対象となる。

⑤チーム・就労維持 (Team Jobfastholdelse)

主に、疾病手当を受けている者の職場復帰、再就職支援などをおこなう。

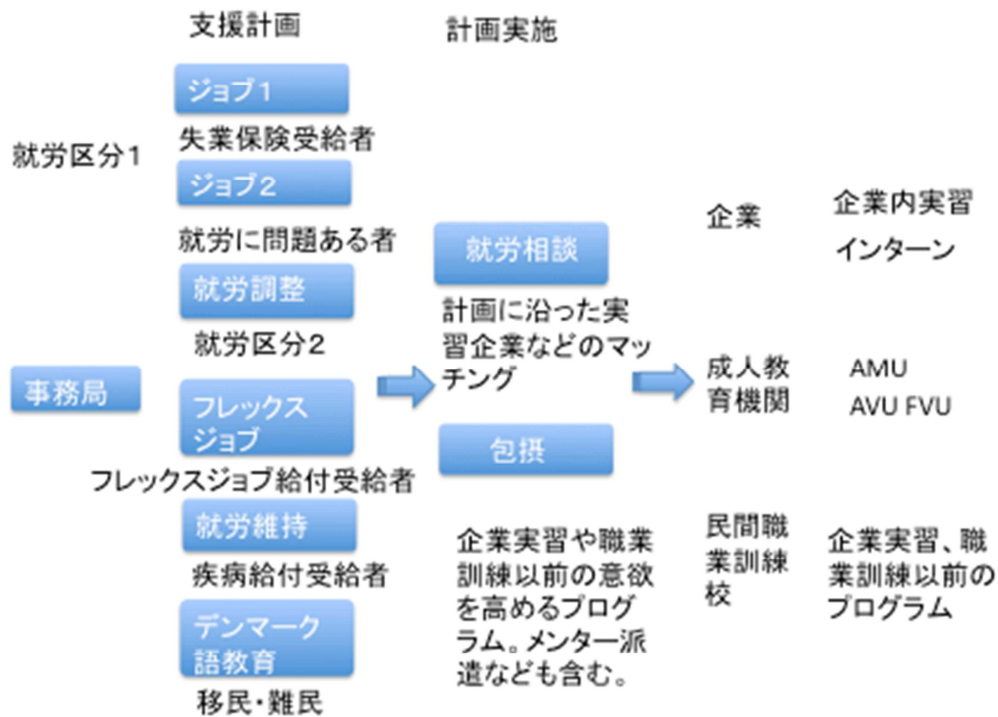
⑥チーム・デンマーク語教育 (Team Danskuddannelse)

主に、移民に向けてのデンマーク語の習得のための言語訓練プログラムの紹介や就労
にむけてのカウンセリングをおこなう。

⑦チーム・包摂 (Danmarksvej)

このチームは、ケースワーカーによってクライアントに対して計画されたアクティベ
ーションプログラムを実施する機関である。主に、通常の職業訓練や職場実習などをこ
なせないマッチグループ2の者を対象としている。チーム・ジョブ2からの参加者もあ
る。主に、労働市場に参加する以前に取得すべき生活習慣や健康管理、社会的生活、コ
ミュニケーションなどの学習を行い、職業訓練などに参加できる基礎を作り上げる。近
年は、メンターを通じて家庭的な問題のある若年者の精神的な支援などにも力を入れて
いる。社会扶助受給者やアルコール中毒、麻薬中毒などの重度の疾病給付受給者などが
含む。

図 4-9 : ジョブセンター組織図



(出所) スヴェンボー・ジョブセンターの現地調査に基づき、筆者作成。

表 4-4 : スヴェンボー・ジョブセンターのチーム別業務と登録者数 (2012年12月時点)

チーム	主な対象者	業務	登録者数
①就労相談	企業、公共セクター、チーム就労維持、若者など	①企業に対する職業訓練などの受け入れやプログラムの交渉 ②クライアントに対して、個別支援計画に沿った就職斡旋や職場実習先などの紹介	1661
②ジョブ1	マッチグループ1 (3ヶ月以内に就労の見込みのある者) 失業給付受給者	求職情報の提供や就職斡旋、また新たな技能習得のためのプログラムの作成。	

ジョブ 2	マッチグループ 1 低技能、教育資格の 低い若年者の社会 扶助受給者や長期 失業者	CV の作成や、就労可能 性のある分野における 職業訓練などの就労に 向けた準備を促すプロ グラムの作成と支援。	316
③就労調整	マッチグループ 2 (3ヶ月以内の通 常就労は難しい) 技 能、精神、身体上の 問題がある長期失 業者や社会扶助受 給者	就労能力が未発達な層 への就労以前の生活訓 練などを含むプログラ ムの計画や職業訓練や 補助金付き雇用なども 含んだ支援。	1009
④フレックスジョ ブ	早期年金受給者 疾病給付受給者	65 歳未満で就労能力が 低い人たちのための補 助金付き雇用の提供。	653
⑤就労維持	疾病給付受給者	病気休暇をとっている 者の職場復帰、再就職支 援など。	579
⑥デンマーク語教 育	移民・難民	主に移民に向けてのデ ンマーク語教育の支援 や就労に向けてのプロ グラムの作成。	62
⑦包摂	マッチグループ 2 社会扶助受給者、疾 病給付受給者	問題のある若年者を含 め、アルコール中毒や麻 薬中毒者に対するケア なども含めた就労以前 の生活訓練や教育に向 けてのプログラムを実 施する。	

(出所) Resultatrevision2012,Bilag3 Resultatoversigt Svendborg,Svendborg Jobcenter,p15 及び、およ
び、2013 年 6 月 24 日、スヴェンボー市ジョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏へのイン
タビューによる。

(注) チーム 2 は、2013 年 6 月時点の登録数。また、移民・難民数は、③⑦⑧の合計数に中に含まれる。

表4-5は、チーム別の職員数と出自、資格をまとめたものである。

①就労相談と②ジョブ1は、前歴として、民間セクターでの事務職や職業訓練学校の教師など、直接関わりの多い企業や学校からの人材で占められる。この部署は、2007年以前に郡が統括していたAFを前身とする部署となっている。

③就労調整から⑦包摂までは、2007年以前、コムーネが受け持っていた部署とほぼ重なり、現在もコムーネの健康・社会部に所属するソーシャルワーカーがほぼ兼任で行っている。②のジョブ2は、制度改革以前に前身となる枠組みがなかった部署である。主には教育歴が低い若年層や低技能労働者をターゲットに、教育や職業訓練を積ませる事で、労働市場に参加できる可能性を高めようという目的で、従来のジョブ1とは違った枠組みで作られた経緯がある¹⁵⁵。

職員数は、就労能力のある者を対象とするチーム・ジョブ1や、限定的な就労能力に仕事枠が当てられるチーム・フレックスジョブは比較的大人数で対応している。経済危機以後の社会給付受給者数の増加で、現場では仕事量の増加による人員不足の声が大きい¹⁵⁶。

表4-5：チーム別職員数と出自・資格（2013年6月時点）

チーム	職員数				職員の出自・資格
	男	女	合計	注	
①就労相談	6	8	14		公共・民間セクター多様な職歴
②ジョブ1	3	6	9	184	(職業訓練学校) 教師、事務職
ジョブ2	1	7	8	35	ソーシャルワーカー、教師
③就労調整	2	18	20	50	ソーシャルワーカー
④フレックスジョブ	1	7	8	81	ソーシャルワーカー、事務職
⑤就労維持	2	18	20	29	ソーシャルワーカー
⑥デンマーク語教育	0	3	3	20	中東関係の言語に通じた者
⑦包摂	10	9	19		ソーシャルワーカーなど

¹⁵⁵ 2013年6月24日、スヴェンボージョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビューによる。

¹⁵⁶ いずれの部署も、精神的、身体的、社会的障害を抱えているクライアントが多いため、現在のケースワーカーの仕事のサイクルから、質の高いケアを提供するには、一人30人前後が許容範囲だという声が、スヴェンボージョブセンター内での見解であることは、現地調査ではたびたび聞かれた。

2013年6月24日、スヴェンボージョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏へのインタビュー、2013年11月19日、スヴェンボージョブセンター・チームジョブ2 Anne Skov 氏へのインタビューによる。

事務局	2	9	11		ソーシャルワーカー、事務職
職員数総計	27	85	112		

(注) ケースワーカー一人当たりのクライアント数。

(出所) スヴェンボージョブセンター・ホームページより

<https://info.jobnet.dk/files/Jobcentre/Svendborg/Dokumenter/Oversigt%20over%20medarbejdere%20i%20Jobcenter%20Svendborg.pdf>

第3節 個別行動計画の作成

それでは、どのようなプロセスを経て、クライアントは、就労支援を受けるのであろうか。なお、本論文では、対象を、移民を除く社会扶助受給者に限定しているため、チーム・ジョブ2、チーム・就労調整、チーム・包摂での事例を中心にこのプロセスを追っていきたい。

第1項 市民（クライアント）の面接

最初に、失業者は、失業後、ジョブセンターに来て面接を受けることになっている。マッチグループ1に属し、教育、健康や経済状況などに問題のない失業保険受給者の大部分は、チーム・ジョブ1で面接をして、職場実習や、AMUなどの職業教育の過程に入る。面談では、基本的に担当者であるケースワーカーが、クライアントの意向を確認しながら、できる限り、クライアントが希望する職種、または教育コースを紹介し、その過程を斡旋していくのが通常である。

しかし、マッチグループ1に所属しながらも、長期失業に陥っている者や、教育の低い若年者、特に、健康や、家庭状況、経済状況などに問題があると判断されるクライアントや、マッチグループ2に所属するクライアントの場合、まず、どの社会給付を受けるのが妥当かを決定してから、今後の生活支援とアクティベーションを設定する個別行動計画を作成していく。最初の面接の際は、ジョブセンターから担当者1名とソーシャルワーカーが1名、社会福祉部からソーシャルワーカー1名、健康部から代表で医師が1名、雇用レギオンから1名が、クライアントと面接を行う。この面接は、ジョブセンターの担当者がコーディネートする。クライアントが緊張しないような配慮も担当者が行う。この面接を通じて、フレックスジョブ給付や、疾病給付、また、病気や障害など社会給付条件が複合する場合は、その場合に受ける給付¹⁵⁷であるかを判断する¹⁵⁸。チー

¹⁵⁷ Ressourceforløbsydelse と呼ばれる給付。

¹⁵⁸ 5年以内に判定の見直しを行うこととなっている。

ム就労調整では、毎週月曜日、5人のクライアントを1時間ずつ面接することになっている。当然、クライアントの意思の確認はあるが、「職業的選考」(Faglig screening)と呼ばれる、医師やソーシャルワーカーらによる専門的知見が、個別行動計画に反映される。

第2項 資源プロフィール(個人調書)の作成

面接によって得られた情報を記録するのが、「資源プロフィール」(Ressourceprofil)(以下、個人調書)である。ここには、クライアントの教育程度、労働経験、専門性、社会性、経済状態、健康状態などを記入する書式がある(表4-6)。

個人調書は、過去面談した記録の一切が記載されている。また、これらは、労働市場庁で一括管理されていて、ジョブセンターは、電子ライン上で、個人調書をひきだせるようになっている。書式では、国民登録番号や名前、住所、担当部署、担当者を記す基本情報欄の他に、9つの項目に分かれている。

①教育と現在の技能

取得学位、労働経験、専門性、成人教育の資格(職場での資格なども含む)について記される。

②個人的能力

社会性、適応能力、学習能力、本人の資質を向上する成人教育について記される。①では、現在の教育や技能を記したのに対して、将来的な潜在能力をうかがう内容になっている。

③今後の仕事に対する展望

希望職種や、予想されるパフォーマンス、仕事の連続性、成人教育への展望と、クライアントの希望とそこから予想されるパフォーマンス、仕事に連続性があるか、そうした希望に見合う仕事に直接的につながる教育は何か、といったことが記される。

④経済状況とネットワーク

家計状況と住宅、社会的ネットワーク、また、家計を支えるための成人教育の必要性などについて記される。

⑤健康状況

健康状況とそれに関わる成人教育が必要かどうかについて記される。

⑥他の職業への適応

他の職業への転職が可能であるか、また転職をするための成人教育について記される。なお、①～⑥には、それらを評価する項目として、①能力②潜在能力③それへの障害

④クライアントのコメントが同時に付けられる。特に重要なのは、③で、こうした本人の状況の障害となる点については、それをどう乗り越えていくかについて、ソーシャルワーカーだけでなく、障害によっては、医者や専門家の助言が必要となり、最終的に個別行動計画を作成する際、大きな要素となってくる。

⑦総合評価

上記①～⑥を受けての総合評価を記す。

⑧クライアントからのコメント

⑦を受けてのクライアントのコメントを記す。今後の個別行動計画の基本となる評価となるので、クライアントとの合意が必要であり、クライアントの評価についても記さなければならない。

⑨結論

⑦と⑧を総合して、必要とされるケアと、今後のアクティベーションのプログラム(職業訓練など) についての結論を記す。

図 4-6 : 個人調書書式

調書ファイル	項目	評価項目
基本情報	登録番号 (CPR)	なし
	名前	
	住所	
	担当部署	
	担当者 (スタッフ)	
	ファイル	
(1) 教育と現在の技能	①教育程度 (学位)	①能力
	②労働経験	②潜在能力
	③専門	③障害
	④成人教育 (教育程度・技能教育程度)	④当人のコメント

(2) 個人的能力	①社会性	同上
	②適応能力	
	③学習能力	
	④成人教育(個人的能力向上に繋がる教育)	
(3) 今後の仕事に対する展望	①希望職種	同上
	②予想されるパフォーマンス	
	③仕事の連続性	
	④成人教育(仕事に繋がる教育)	
(4) 経済状況とネットワーク	①住んでいる家と家計状況	同上
	②社会的ネットワーク	
	③成人教育(家計などのための教育)	
(5) 健康状況	①健康状況	同上
	②成人教育(健康に関わる教育)	
(6) 他の職業への適応	①他の職業への適応	同上
	②他の職業につながる成人教育	
(7) 総合評価	上記のファイルを総合しての評価	なし
(8) 当事者からのコメント	総合評価に対する当事者のコメント	なし
(9) 結論	今後の具体的な職業訓練またはケアについての結論	なし

(出所) 2011年5月24日、スウェンボージョブセンター・チーム・デンマーク語教育 Lenne Fisher 氏より資料提供、レクチャーを含めて筆者が再構成した。

第3項 個別行動計画の作成プロセス

クライアントの担当者は、個人調書をもとに、クライアントの個別行動計画を作成する。個人調書の構造そのものが、個別行動計画を作成する過程と対応している、ともいえる。つまり、面接時からの手続きの流れとして

- (1) 既往のクライアントの個人調書を確認し、面談に臨む。
- (2) 面談した上で可能だと思われる職業斡旋を行う。この段階で、斡旋が可能となれば、以下の手続きを踏む必要はない。
- (3) (2)を実行する際に障害がある場合、医者や専門家からの助言をもとに現在の障害の状況について判断する。
- (4) 総合評価を行い、既往の個人調書に現在の状況が書き加えられ、改訂される。
- (5) 労働市場の条件を加味して、就労能力を評価する。
- (6) 今後のクライアントが受けるケア、及び実施するアクティベーションに関する個別行動計画を作成する。
- (7) クライアントは、個別行動計画を実行する。
- (8) 担当のケースワーカーは、個別行動計画の実施期間、会話などを通して進捗状況の確認や助言、励ましを行う。

この過程で最も重要になってくるポイントは、個人調書の内容に、通勤範囲での「労働市場の条件」が組み込まれることで、「ワーク・ベース」と呼ばれる就労に向けた書式が完成する。この内容に関しては、担当者であるケースワーカーが、概要文書を作成することとなっている。当然のことだが、現実的に就労につなげられるかどうかは、労働市場の条件による制約が一番大きいため、能力があったとしてもそれに見合った仕事があれば、プログラムは変更される。現在は、担当者であるケースワーカーが、概要文書を作成することとなっている¹⁵⁹。

個別行動計画は、クライアントの生活支援や就労支援に関わる今後のスケジュールやアクティベーションの内容などについて書かれたものである。実施されたアクティベーションに関しては、関係機関などとも連絡をとって確認をする。3ヶ月に一度、進捗状況に関する面接を行う。参加の感想、ニーズなどを聞き、その都度、プログラム内容の調整を行う。

このような流れで、個別行動計画が作成され、実践される。ケースワーカーは、担当するクライアントに対して、対話を通じて、行動計画の作成、もしくは変更なども含む

¹⁵⁹ 2013年6月24日、スヴェンボージョブセンター・チーム・デンマーク語教育 Lenne Fisher 氏のインタビューによる。

判断をクライアントの承認を得ながら進めていく。ケースワーカーは、必要に応じて、健康・社会部の担当者とのケース会議を招集する場合もある。ただし、クライアントに対するケアの判断、責任は担当者であるケースワーカーに一任されている。クライアントのもつ個別な特性に可能な限り、対応したプログラムを組み合わせるという判断がケースワーカーには課せられている。

第4節 個別行動計画の実施

第1節 職業訓練教育

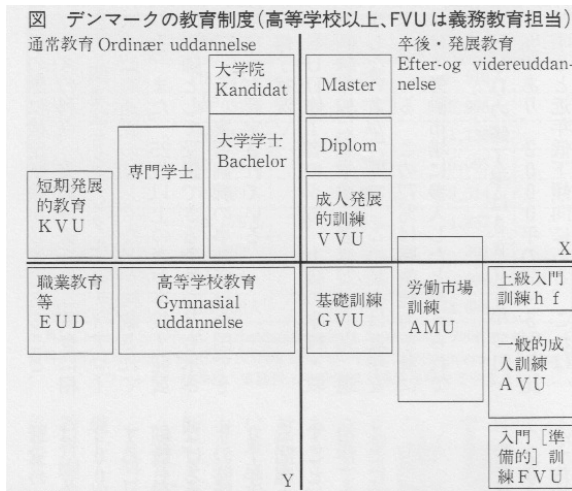
第1項 職業教育制度

個別行動計画に沿って、アクティベーションが展開されていくが、職業教育は、最も主要なプログラムである。失業者に対して提供される職業教育を理解する上で、デンマークの教育制度の中における位置を見る。

デンマークの教育制度では、履修した課程、修了証、資格によって、就労できる職業が深く関連付けられている。職業別労働市場が形成されている点とも深く結びついている、といえるだろう。デンマークの正規教育では、義務教育を終えて後期中等教育に入ると、主に2つのラインに分かれる。後期中等教育（普通高校、商業高校、工業高校）と、もう一つは、職業学校と呼ばれる職業専門の専修学校である。図4-10に示したが、X軸の上が普通教育、下が、職業教育となっている。通常は3～4年の履修期間となるが、コースによっては1.5年～5.5年と幅広い選択がある。ここでは、抽象的な思考を要する学習ではなく、実際の現場での実習が主なコースとなる（菅沼,2009）。

後期中等教育修了後は、教育期間の長さに応じて、長期、中期、短期の高等教育にそれぞれ分かれる。長期高等教育期間では通常、5年間一貫の大学課程（学士3年間、修士2年間）であり、その後3年間の博士課程もある。この過程を卒業した者は、通常、官庁や医師、弁護士といった専門職につく。中期高等教育は、通常3年半～4年間の教育課程があり、職業大学と呼ばれ、卒業後は、職業学士を授けられ、小・中学校の教員、看護師、保育士、ソーシャルワーカー、エンジニアなどの職業につく。短期高等教育は、2年間の教育課程で、職業アカデミーと呼ばれ、歯科衛生士などの技術者の養成をおこなっている。職業学校、職業大学、職業アカデミーでは、座学と実習を交互に重ねながら学ぶ、デュアルシステムと呼ばれる教育法がとられていて、デンマークと同じく職業別労働市場をもつドイツも、このシステムがとられている。

図 4-10 : デンマークの教育制度



(出所) 菅沼(2009),p.45 図より引用。

(原出所) Undervisningsministeret, Tal der taler 2007

教育と就労が密接に結びついた特徴は、賃金とも関連付けられていて、職に就くための必要な教育期間とも密接な関係にある。5年間の長期高等教育課程を必要とする職業が、3年間の中期高等教育課程を必要とする職業よりも賃金が高くなるのは当然のことと考えられている(鈴木,2010)。2007年の月給の平均値(2007年)としては、商工業高校卒で約2万5千クローネ(約37万5千円)、短期高等教育卒で約3万クローネ(約45万円)、長期高等教育卒で約4万5千クローネ(約67万5千円)、博士課程修了で約5万5千クローネ(約82万5千円)となっている(スズキ,2010)。

また、初等教育から中等教育における学校教育、職業訓練プログラム等も教育省が担っている¹⁶⁰。教育段階における修了率は、日本に比べると高等教育の修了率が低い、それは職業との密接な関係性において形成されてきたものといえる。

表4-7は、2008年の教育修了率を表したものである。後期中等教育の修了率は、2000年に83%まで上昇し続けたが、その後、低下傾向となり、2006年には80%に低下した。2005年、この事態に危惧した教育省は「2010年には、25歳以下の若年者の修了率を85%、2015年には95%に向上する」という目標を掲げたが、2008年も2000年の水準に達していない。この若年者の中退問題は、労働市場へのスムーズな移行の障害となるものとして考えられている。特に、修了率が低下したのには、職業教育課程では、理論学習が多く、向かないと思退学するケースや、授業レベルに不安を感じ、修了しなくとも就労に支障がないとして、退学するケースが多いとみられている。そのうち、職業訓練学校の中退者が3/4

¹⁶⁰高等教育段階では、研究・イノベーションなどに関わる部分として、研究省が担っている。

を占めるという状況になっている（鈴木,2011）。

表 4-7 : 2008 年の教育修了率

教育程度	修了率の比率
義務教育	61.4%
後期中等教育	20.7%
高等教育	17.6%

(出所) Undervisnings Ministeriet. (2009), Facts and Figures 2009, p.20, Table1.1 より筆者編集。

(注) 教育資格、職業資格取得のない教育課程の修了者が 0.3%含まれる。

デンマークの教育システムで、もう一つ大きな特徴として、成人教育制度の充実があげられる（図 4-10 における Y 軸の右側の課程）。学校を途中でやめ、社会に出て働きはじめてから、また学校に戻るといった選択の際に、18 歳以上を対象とした教育制度である。

初等・中等教育レベルでは、成人準備教育、成人普通教育、成人基礎教育、高校卒業資格という 4 種類の課程がある。高等教育レベルでは、成人高等教育、ディプロマ教育、修士教育の 3 種類の課程がある。これらは、教育段階による修了資格が得られる正規の教育課程であるが、これとは別に、成人教養教育¹⁶¹と労働市場教育（AMU）がある。

この枠組みの中に、積極的労働市場政策の一環としての失業者に対する教育も含まれてくる。AMU の場合、失業者が、コムーネや公的職業訓練所を通して、本人の希望によるコースを半日から計 6 週間まで職業訓練教育を受講することができる。平均では 3 日間の約 3000 の異なるコースからなり、国内に約 100 箇所の職業訓練センター（AMUc）が主体となって実施されている。個人の能力診断、介護士・保育士教育などニーズの高いコースや失業者の自由選択による 6 週間のコースは、受講料が無料となる。このコースは、低技能労働者の技能の向上や職業学校を出た労働者のスキルアップを意図した生涯教育基盤としても位置づけられ、企業特殊的技能を超えた移転可能な技能形成にも寄与しているといわれている。年々変化するニーズに合わせて、毎年約 200 コースが増設されている、といわれている。この教育方針にあたっては、教育省、使用者団体、被用者団体、労働組合の代表によって構成されている「成人継続教育評議会」で決められ、

¹⁶¹ 19 世紀半ばから、デンマークの近代国家の形成の上で大きな思想的影響を与えたとされるグルントヴィによって提唱され、趣味・教養学習、市民としての考え方などを学ぶことで、民主主義を学ぶ場として、デンマーク社会に深く根付いているものである。18 歳以上の成人であれば、入学資格もなく開入れる寄宿制の学校である「フォルケホイスコーレ（民衆高等学校）」は最も特徴的なシステムであるが、近年、職業訓練への支出を高める一方で、成人教養教育への支出は減額されている（鈴木,2011）。

11 の職種で技能開発やプログラムを検討する委員会も設けられている。各職業教育学校の生徒の到達目標を設定する際にも助言を行っている（鈴木,2011）。自由党時代、特にこのプログラムの充実をはかり、プログラムの整理や開発が進んだ。また、これらのプログラムでは、正規の職業関連の高等教育の入学許可をするものではないが、修了証を発行することで、使用者側が技能判定をする際にも評価されるような制度に強化された。2010年時点で約291万人の労働力人口があって、100万人近くがこのプログラムを受講している（表4-8）。

表4-8：AMUの受講者数

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
受講者数	614.956	632.33	631.552	755.068	1.056.627	1.053.648	720.887	659.177

（出所）デンマーク教育省ホームページより作成。

<http://statweb.uni-c.dk/Databanken/uvmDataWeb/ShowReport.aspx?report=AMU-kursister-euufag>

2000年代に入り、EU諸国や積極的労働市場政策を進めている隣国スウェーデンなどにおいても、財源の減少に伴って、職業訓練プログラムは減額されてきた。しかし、デンマークでは、2006年の与野党による「福祉合意」において、発展的訓練につなげることや、成人教育における修了率を高めることなどを目的として、多様なレベルの職業教育を創設して、予算の増額を決定した（菅沼,2009）。具体的には、一般的職業教育訓練（AVU）の参加者に対しても、場合に応じては読み書き計算などできないかチェックができる成人準備教育（FVU）との組み合わせで受講ができるようになった。2010年1月に、全国13箇所成人継続教育センターを発足させ、初等から高等レベルまでそれぞれの学歴に応じたコースが設置されている。教育期間中の学費は無料であるが、フルタイムでの学生であれば、その間の生活収入は望めない。そうした就学中の所得補償としての「生活支援金」制度がある。ほぼ、支給額が失業給付水準によって算定されている（2011年1月より2割減額された）。これらの制度強化の背景には、前述した若年者の中等教育修了率の低下が大きな背景となっている。

第2項 職業訓練

ジョブセンターでは、まず、就労能力の高いクライアントには、就職斡旋を行い、更なる技能アップ、または技能移転を希望するものには、主にAMUなどの教育プログラムを勧める。就労に直接たどり着けないが、職場の職業訓練（実習）などが必要な者に対しては、公共セクターや民間の使用者に対して、賃金補助（Løntilskud）を行う制度

がある。主に、失業給付受給者に使われるが、就労能力の高い社会扶助受給者などにも適用され、効果をあげている。ジョブ1は勿論、ジョブ2のやや問題を抱えているクライアントに対しても、最も効果を発揮しているツールの一つとして機能している¹⁶²。

クライアントの意向と職場とのマッチングや情報提供は、チーム就労相談が行う。実習先となる企業とのパイプも強固で、企業内にいるジョブ・トレーナーなどとも日頃からの情報提供や細かい配慮を欠かさないゆえ、企業側のジョブセンターに対する信頼も厚い。ジョブセンター側も人口が少ない都市で、受け入れる実習先も極めて限られているため、日頃からの関係性構築には配慮をしているとのことである¹⁶³。

また、若年者に対しては、インターン制度が活用されている。もともと、インターン制度は、学校から就労への移行の際に活用されてきている制度であるが、インターン先は基本的には、学生が自力で探してこなければならなかった。しかし、近年、ジョブセンターでは、雇用評議会のプロジェクトなどを利用して、就労能力の弱い若年者に対して、メンターを派遣し、徐々に職場に慣れさせていくことで、就職へつなげていくという手法をとり始め、効果を収めつつある（詳細後述）。

2007年以前では、これらの職業訓練学校や教育機関、企業における職場実習が主なプログラムの受け入れ先であったが、機構改革以降、民間の職業訓練センターも認可されて、プログラムが受けられるようになった。

しかし、ジョブセンターのケースワーカーは総じて、制度改革以降も、特に職業訓練の現場において効果を発揮できるのは、労働市場に最も参入しやすい能力も意欲も高いメンバーで構成されているマッチグループ1の「チーム・ジョブ1」に属する人に限られている、と考えている¹⁶⁴。

原因として考えられるのは、第一に、労働市場状況によって提供できる職業訓練のプログラムが限定される点である。個別行動計画の作成に際しての就労能力の評価のプロセスにおいても、労働需要がなければ、計画そのものが作成されず、職業訓練学校などへのプログラムも編成することができない。このことで、クライアントのプログラムの選択の幅も狭まらざるを得ない、という状況が生まれる。スヴェンボーのように雇用が少ない地方都市では、職業訓練プログラムにおいて、プログラムの幅が狭くならざるをえず、求職者が望むようなメニューを十分に提供できていない、という認識を学校側も

¹⁶² 2013年11月19日、スヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ2 Anne Skov氏へのインタビューによる。

¹⁶³ 2011年5月16日、全国チェーンでの大型スーパー店であるフォーテックス（Fotex）スヴェンボー店見学の際のインタビューによる。

¹⁶⁴ 2011年5月13日、スヴェンボー・ジョブセンター事務局 Jacob Bojsen Larsen氏からのレクチャーによる。

持っている。スヴェンボーでは、近年は事務処理、コンピューター、会計関係のリテラシーなどの事務系のプログラムも増加傾向にあるが、依然として、低賃金労働者の資格習得のためのプログラム（左官、木工、自動車整備など）が多い¹⁶⁵。

フレキシキュリティ・アプローチに組み込まれた職業訓練は、労働市場にとどまっている低技能労働者の就労能力を強化、更新していくという効果は望めるかもしれないが、社会扶助受給者など、労働市場から距離のある者に対する配慮は中々難しい。また、2010年にFVUの導入もあったように、後期中等教育を中退する若年者が増加、彼らを中心に基礎的な学力が低下傾向にあり、就労以前の基礎的なリテラシーや生活訓練への必要性が高まってきている、といえよう。

第2に、AMUプログラムの編成が、労使による協力関係でプログラム編成がされる為、労働市場の動向や失業給付受給者を抱える労働組合側の意向を反映できても、それ以外に就労に問題を抱えている人間に配慮されたプログラム作成までは反映されにくい、というプログラム策定上の構造的問題も予想される。

第3に、「チーム・ジョブ1」に所属するメンバーに対しては、チーム就労支援を通して、企業からの情報も多く、その分、マッチングやプログラムに選択の幅が広がり、クライアントにとっても自身の意向を反映しやすくなる可能性がある。ただし、スヴェンボー・コムーネが雇用政策の一つとして、特殊な技能をもつ個人起業家の誘致を行っているが、こうした人材を育成していく上で、コムーネがターゲットとするこのような文化的起業などにつながるようなコースは、年間に2000人がプログラムを受けの中で5人ほどしか受講していない、という。アートやデザインなどの特殊な技能を身につけるには、コペンハーゲンやオーフスなどの都市に行かねれば教育機関が存在しない¹⁶⁶。

こうした教育機関といった社会資源の問題は、就労以前のプログラムが必要となる社会扶助受給者に対しても同様のことがいえる。スヴェンボーでは、実際に、彼らに適合したプログラムを実施できる教育訓練機関が少ない。スヴェンボーでは、ジョブセンターに所属するチーム包摂の他は、成人教育を担うAOF Fynや、民間の職業訓練センターが一箇所あり、あとは、職業訓練学校が一箇所と企業による職場実習などがあるだけである。

¹⁶⁵ 2011年5月15日、スヴェンボー職業訓練学校への見学、聞き取りによる。

¹⁶⁶ 2011年5月17日、スヴェンボーコムーネ議会労働市場委員会委員長、Grete Schødt氏へのインタビューによる。

第5節 社会扶助受給者への支援の実際

第1項 マッチグループ1に属する社会扶助受給者への支援の実際 ～チーム・ジョブ2における就労支援

(1) クライアントの登録数と属性

スヴェンボー・ジョブセンターで、社会扶助受給者への対応をしているのは、主に「チーム・ジョブ1+2」内の「チーム・ジョブ2」と「チーム就労調整」と「チーム包摂」が主である。社会扶助受給者が登録するチームとしては、労働市場に一番近いとされるクライアントにアプローチをする部署となっている。まず、労働市場の境界線にいる市民がどのようなアプローチで支援を受け、どのようなケースで成功し、または失敗しているか、を分析することで、デンマークのフレキシキュリティにおける社会扶助受給者への就労支援の特性に迫ることができると考える。本論文では、「チーム・ジョブ2」に焦点を当てて、以下、2013年8月初旬に実施したチーム・ジョブ2へのアンケートを基に、具体的な取り組みに関して分析を行う¹⁶⁷。

「チーム・ジョブ2」では、基本的には、就労まで3ヶ月以内が見込まれるマッチグループ1に属する者が対象とはなるが、技能、リテラシーなども含めた何かしらのアプローチが必要だと判断され、精神的、身体的にも何かしらの問題を抱えている人々が対象となる。ジョブ1が、失業給付受給者が主なる対象だったのに対して、ここでは社会扶助受給者の中にあって就労能力の高い者なども含まれてくる。また、職業資格はあるものの労働需要がなく、季節的な仕事などで失業給付をつなぎながら、長期失業状態に陥っている者なども含む。

スヴェンボー・ジョブセンターの「チーム・ジョブ2」は、制度改革後、登録者数が増えている(表4-9)。5年前は、女性の構成比が若干高かったが、2013年時点では、男性数の構成比が約60%と上昇しているのは、全国の傾向と変わらない(第1節詳述)。年齢構成は、15-24歳層と25-34歳層でそれぞれ1/4を占めているのは変わらないが、45-64歳の年齢層が増加している。近年は、福祉などのサービス業の分野で女性の若年者の成功事例が見られる傾向となっているようだ¹⁶⁸。

¹⁶⁷ 2013年8月、スヴェンボー・ジョブセンター事務局 Jacob Bojesen Larsen 氏の協力のもとに電子上の文書で実施した。付録9が原本。

¹⁶⁸ 2013年11月19日、スヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ2、Anne Skov 氏へのインタビューによる。

表 4-9 : スヴェンボー・ジョブセンター チーム・ジョブ 2 の登録者数と属性

	年度	2013	2008
登録者数	合計	316	220
性別	男性	185	102
	女性	131	118
年齢	15-24	86	65
	25-34	84	70
	35-44	58	56
	45-54	60	22
	55-64	29	7

(出所) 筆者実施の電子アンケート (付録 9) の回答より作成。

(2) 典型的な提供プログラムとクライアントの抱えている課題

以下、チーム・ジョブ 2 に実施した電子アンケートの回答の内容について記す。チーム・ジョブ 2 内で共有されている傾向について記述がされている¹⁶⁹。主に年齢層と性別によって、提供プログラムと抱えている課題などが大別される、という。まず、典型的な事例として、統計的にも多数を占めていた若年層を含む 25～35 歳男性を中心に提供されているプログラムを紹介する。

1) クライアントの傾向

- ・属性 25～35 歳 男性
- ・家族構成 ほとんど未婚
- ・職業資格 なし
- ・失業期間 1～2 年
- ・職業訓練歴 1 年
- ・教育程度 低い。後期中等教育を中退している層が多い。また、難読症¹⁷⁰のために読み書きができない。
- ・家庭状況 離婚のため母子または父子家庭で育ってきた。社会扶助受給者が多く、親

¹⁶⁹ 2013 年 11 月 19 日、スヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ 2、Anne Skov 氏に確認。

¹⁷⁰ 学習障害の一種。知的能力に特別な異常がないのにも関わらず、読み書きに関する学習に著しい困難が生じる症例。

もまた社会扶助受給者であったケースが多く見られる¹⁷¹。

- ・その他 アルコール中毒者も多く、季節的な短期の仕事につくが、すぐに失業をして、失業給付受給を繰り返している。
- ・現在の状況 正規の雇用に就く事はできないが、職業訓練などを続けている状態にある。

2) 提供プログラム

- ・ 失業期間の4～5 か月は、典型的な職業訓練（補助金付き雇用による職場実習）を受ける。
- ・ 履歴書（CV）の書き方などの研修を2週間受講する。
- ・ チーム就労支援のネットワークから紹介され、インターンシップを受ける時もある。また、個人事業主などと面識があり、いわゆるコネのある人が店で働くことなども、最も持続可能で安心な仕事を就ける方法の一つである。
- ・ このグループは、読み書き能力が非常に低い為に仕事を得るのは非常に難しい。特に、難読症の者は、AOF Fyn で、そのための特別教育プログラムを受講する¹⁷²。教育の低い者のなかには、2010年以降、成人準備教育（FVU）などを受けるクライアントが増えた。
- ・ 食品、トラック配送所、倉庫、流通、大型自動車の運転免許などの資格を取らせるために、AMUのプログラムをすすめたりする。

3) ケースワーカーのクライアントに対する態度

最初は彼らの興味関心がどこにあるかがポイントとなってくるので、面接では十分に聞く。そこから引き出した彼らのニーズからたどり、彼らに最善だと思われる個別行動計画を作成する。コムーネやレギオン域内にこだわらず、彼らに適切な仕事を得られるようデンマークの中央政府からリスニングして、他のレギオンでどのような技能が求められているのかも調査し、彼らに情報提供をする。基本的には、教育や就労への動機付けがうまくいけば、就労につながり、就労につながらなかった場合も、教育や職業訓練を続

¹⁷¹ 2013年11月19日、スヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ2、Anne Skov氏へのインタビューによる。デンマークの社会学者や、ジョブセンターのケースワーカーの間では、社会扶助受給者であった親の生活習慣や教育不足などによって、子どもに悪影響を与える「負の社会遺産」として認識されている。

¹⁷² 2008年以降、実施されていて、2011年は全国で約2万人が受講している（Statistics Denmark）。

けていくというコースが期待できる。

(3) 成功を収めている典型的事例について

チーム・ジョブ2で特に成功を収めている事例がある。それについて紹介する。

1) クライアントの傾向

- ・ 属性 18歳～22歳の女性
- ・ 家族構成 独身
- ・ 技能 低いが社会性がある。
- ・ 職業 福祉関係職
- ・ 現在 正規職員として働いている。もしくは職業訓練を受けている。

2) 提供されるプログラム

- ・ 失業後、1週間後にケースワーカーと面談をもち、その後1カ月間、今後の職能向上のための聞き取りとレクチャーを行う。
- ・ 失業期間中の5か月以内に、AOF Fyn で設置されている3～4ヶ月の成人教育プログラムを受講する。
- ・ AOF Fyn が雇うメンターが、クライアントを担当し、就労への動機付けを強くするため、個別支援計画で決められた方向性を確認し、決められたプログラムをこなす意欲を高める。
- ・ メンターは、1～3か月の間、クライアントが希望する職場でのインターンシップを企画する。
- ・ インターンシップでは、同じ職場で、同じポジションの職務を継続する。
- ・ メンターは、インターンシップ期間中、職場のリーダーとクライアントの実習の進捗状況について確認しながら、好ましくない態度などがあった場合は、すぐに正せるようにフォローを行う。

3) ケースワーカーのクライアントに対する態度と評価

典型的なケースとして、ここで紹介されている若年女性たちは、高齢者など福祉に関わる仕事に興味を持っていて、この領域では、彼女たちの仕事の需要が地域でもあり、必要とされていた。彼女たちは、自身の興味と居場所があることで幸福な状態で、就労に対する動機付けが強化された。彼女たちは社交性も高く、主任や同僚からも好意をもたれ、自身の能力、裁量の中でも仕事を行えていて、正規雇用につながるケースが多い。

AOF Fyn では、常に企業とコンタクトをとりながら、職場内におけるインターンシップの場所も獲得している。連絡も緊密で、クライアントに対する企業側からの苦情、細かなシグナルに対する対応もメンターを通して、速やかに対応できる体制にある。

労働市場の境界にいる若年者にとって、自分自身の就労に対して、最良の形での青写真を想像できることが重要である、と、ケースワーカーやメンターなどは考えている。また、クライアントの就労に対する動機を継続させる方法として、仕事や教育の過程での仲介役、メンターなどによる援助も非常に重要な要素となってくるであろう。

(4) 就労に向けて困難な事例について

一方で、就労が困難な状況に陥っている事例についても見る。

1) クライアントの傾向

- ・ 属性 55歳前後の男性。
- ・ 家族構成 離婚、もしくは未婚の独身。
- ・ 職業資格 熟練工。
- ・ 失業期間 3年以上
- ・ 現在 民間の雇用機関（求人情報会社）などを通して、しばしば季節的な短期間の仕事につく。
- ・ アクティベーション 失業9ヶ月後に最初に参加し、3～5か月間、多くのプログラムに参加する。社会扶助受給のための最低要件をこなす。
- ・ その他 自身の職業的能力、将来の展望に対して悲観的な考えをもつ。抑うつ的な症状であったり、薬物やアルコール依存に陥ったりもする。

2) 提供されるプログラム

社会扶助受給にあたっては、最初にケースワーカーとのインタビューと、最長で 13 週間の面談を受けなければならない。その後、彼らは、1~4 ヶ月の期間中、職探しをおこなわなければならない。クライアントは、この期間に積極的に職を探したことを、次のケースワーカーとの面談で立証しなければならない。十分に職探しが行われていない、と判断されると、失業後の 6~9 か月の間に、職業訓練、補助金付き雇用、または、自身のもつ職業資格よりも高い職業教育プログラムなどに参加しなければならない。この期間を経て、再び 4~6 か月間、社会扶助受給を受けることができるが、この期間に職探しを行い、職につけない場合は、再び、職業訓練、補助金付き雇用、ワークショップ等への参加が 3 ヶ月間行い、再び、新たな職探しを行うというサイクルが続く。

自身のアクティベーションに対する将来的展望や目的が見いだせないクライアントは、このサイクルの中で、社会扶助給付をもらうための最低条件をこなすのみになる傾向にある。しかし、このサイクルを続けていくと精神的なダメージが大きく、抑うつ状態、アルコール依存、精神疾患、身体疾患なども重なっていく。疾病給付なども社会給付を重複して受けるケースも出て、これらのアクティベーションすらもこなせなくなる、という負の連鎖に陥っていく場合もある。

3) ケースワーカーのクライアントに対する態度と評価

フュン島は高失業率にあえいでいて、特に非熟練、部分熟練労働者は長期失業に陥る傾向にある。デンマークでは、すべての仕事に高度な技術、能力が求められるため、かつて熟練労働者であっても、技術の陳腐化が早く、常に技術が更新されなければ、適合している仕事をマッチングすることが非常に難しくなっていく。

特に「時間」は、労働市場への足がかり上非常に重要な要素といえる。5~10 年と非常に長い失業期間があることや、50~55 歳という高齢であると、企業が雇うことはまずしない。このことが、ますます自身の職業能力や将来の展望を失わせて、慢性的な社会扶助受給者となっていく。

(5) チーム・ジョブ2における可能性と限界

1) ケースワーカーが考えるチーム・ジョブ2における可能性と限界¹⁷³

現場のケースワーカーは、このグループに属している者が、雇用を得るのには非常に厳しいグループである、と判断をしている。ジョブ2は、多くのアクティベーション（職業訓練や職場実習など）に参加できていたとしても、雇用を獲得するには困難な労働市場からの剰余者が属するグループである。

職業教育などがクライアントに対して、効果的なのは短期間で、最大でせいぜい1年くらいである、と考えている。それ以上期間が長引くと、55歳前後の男性の事例が典型だが、精神的な負担が重くなっていき、抑うつ状態、アルコール依存のような症状に繋がっていくリスクを抱えている。こうしたクライアントの態度で特徴的なのは、ケースワーカーの助言を拒絶する者が多く、このような状態になると、基本的には、個人の意思を尊重した契約関係であるので、ケースワーカーも支援に向けた介入などができなくなってしまう。こうなるとケースワーカーのアプローチが無力になってしまう。

一方で、雇用につながるケースや、長期間の職業訓練、成人教育を受講するなどの良い事例も輩出している。アクティベーションの成功に必要なのは、失業者自身が求められるアクティベーションに責任をもち、自身が最大の利益を得るために強く動機付けられることだと考えている。

2) 考察

表4-10は、2012年のスヴェンボー・ジョブセンターにおけるマッチグループ1に属する社会扶助受給者のアクティベーション後の雇用率のデータである（2012年12月時点で342名）。全てのメンバーが、チーム・ジョブ2に属している訳ではないので、正確な割合とはいえないが、社会扶助受給者における就労能力の高い層が、ジョブ2に所属していることが予想されるため、年齢による傾向など、おおよその傾向はつかめるものとみてよい。ここでいう雇用とは、短期的な雇用や、新たに教育課程に入る者や成人教育への受講なども含まれてくるが、この表を見ると、明らかに年齢層が低い市民の雇用率が高いことが見てとれる¹⁷⁴。統計データや、アンケート調査による記述でもあったように、45歳を境にして雇用がほぼない状況になっている。社会扶助受給者に

¹⁷³ 2013年11月19日、スヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ2 Anne Skov氏へのインタビューによる。

¹⁷⁴ 社会扶助受給者の雇用後の継続年数や、どのくらいの割合で失業、または社会扶助給付に戻ってくるかは、今後の重要な検討課題といえる。

とって年齢が高まることで、労働市場への展望が見えなくなり意欲が低下する点は大きい。また、企業側も労働市場から長期間離脱している高齢者を雇うことには大きな抵抗がある。このことで、労働市場に復帰することが非常に困難な状況になっていることがうかがえる。

また、男女での雇用率を見ると、あまり際立った変化がある訳ではないが、女性の場合は、16～24歳の低年齢層の雇用率が男性よりやや高いといえる（表4-11）。現在、スウェンボーでは、製造業による雇用はほぼ望めず、福祉関係などのサービス業による雇用がある状況といえよう。

40歳を過ぎると両性ともにほぼ雇用にはつかない傾向にあるが、男性の場合は、低割合ながらも就く傾向にあるが、これは、主に季節限定の短期の仕事が推測される。

女性の場合、40歳以下になると0になるのは、女性の就労先が主に公共セクターに依存している状況にあり、特に労働市場から離れている期間が長い女性に対しては公共セクターが仕事を提供してきたが、2007年の機構改革による人員の合理化、また2008年の経済危機が追い打ちをかけて、公共セクターでの雇用がほとんどない状況に陥っていることが大きな背景にある¹⁷⁵。

表4-10：アクティベーション後の雇用率（2012年）

マッチグループ 1（年齢別）	3ヶ月の間で 雇用（%）	6ヶ月の間で 雇用（%）	12ヶ月の間 で雇用（%）
16-19	65.4	80.8	78.9
20-24	54.4	71.2	79.5
25-29	36.4	43.6	53.5
30-34	28.6	34.7	36.1
35-39	17.2	31.0	36.8
40-44	15.8	26.3	38.5
45-49	10.3	17.2	21.1
50-54	12.5	4.2	16.7
55-59	6.7	13.3	33.3
60-64	0.0	0.0	0.0

（出所）Jobindsats サイトより筆者作成。http://www.jobindsats.dk/sw168.asp

（注）3、6、12ヶ月の数値は、累積された数値。

¹⁷⁵ 2013年11月19日、スウェンボージョブセンター・チーム・ジョブ2 Anne Skov氏へのインタビューによる。

表 4-11：男女別のアクティベーション後の雇用率（2012 年）

性別	マッチグループ 1（年齢別）	3ヶ月の間 で雇用（%）	6ヶ月の間 で雇用（%）	12ヶ月の間 で雇用（%）
女性	16-19	50.0	78.6	100.0
	20-24	58.5	75.5	74.4
	25-29	41.4	48.3	54.5
	30-34	28.6	21.4	36.4
	35-39	27.8	33.3	46.2
	40-44	0.0	0.0	0.0
	45-49	0.0	33.3	25.0
	50-54	0.0	0.0	0.0
	55-59	0.0	33.3	0.0
	60-64	0.0	0.0	0.0
男性	16-19	83.3	83.3	50.0
	20-24	51.4	68.1	83.7
	25-29	30.8	38.5	52.4
	30-34	28.6	40.0	36.0
	35-39	0.0	27.3	16.7
	40-44	21.4	35.7	45.5
	45-49	13.0	13.0	20.0
	50-54	15.8	5.3	22.2
	55-59	8.3	8.3	50.0
	60-64	0.0	0.0	0.0

（出所）Jobindsats サイトより筆者作成。http://www.jobindsats.dk/sw168.asp

（注）3、6、12ヶ月の数値は、累積された数値。

チーム・ジョブ2は、最も労働市場の境界にある者たちが属するグループといえるが、デンマークにおける労働市場への入り口には非常に高い壁が存在していることを改めて確認をしなければならない。再三記述してきているが、デンマークは、職業資格によって参入が規定される職業別労働市場であり、雇用者の解雇規制は、ヨーロッパ諸国の中でも非常に緩い。労働市場の参入条件としては、一定の技能を有していることが求められる。このことは、デンマークにおいて労働市場に入る年齢が大卒者では平均で30歳近くの水準であることからもうかがえる。一方で、一度労働市場から出た者は、早い

時期に労働市場に戻る、または、それまでの技能よりもグレードの高い教育訓練を受けることがなければ、企業側に対しても印象が良くない、という傾向がある。

チーム・ジョブ2における支援を考える上で、大きくは2つの雇用課題がある、と考えられる。①低技能、低教育の若年者、②長期失業にある中高年者である。

①に対しては、近年、雇用省も「保障」よりも「教育」を重視した政策を打ち出しており、若年者対策では、現在、ターゲットグループによって対応を明確に変えている、とされている。すなわち、(1)25歳以上30歳未満・一定の学歴、資格を有するものは、第一に職業斡旋が優先課題とする。(2)25歳未満で一定の学歴、資格のないものは、教育資格を上げる為に、自身が望むコースへの学校に行く事を優先課題とする。(3)そうした準備ができていないものは、FVUや生産学校(Produktionsskole)¹⁷⁶で、教育への動機を高める為のプログラムに参加することとなっている。18歳~19歳で失業した場合は、失業後1ヶ月後には、すぐにアクティベーションを実施することになっている。成功事例であげられた例はそれに該当し、失業後すぐのアクティベーションが効果を発揮している¹⁷⁷。

また、成功事例では、AOF Fynという成人教育を実施する非政府組織が提供するプログラムがあり、メンター制度によって、彼らの就労支援を支えている点が特徴的である。AOF Fynは、もともと社会的弱者のための成人教育機関として、社会民主党やLOの地方組織が合同で運営している機関で、地域雇用評議会でも代表が委員に送られ、国からの補助金をAOF Fynが行う事業などに交付されている。ジョブセンターとクライアントだけの関係だけでなく、このような公共性をもった非政府組織から、就労支援やメンターなどの職業教育の専門家が現場に入る事で、就労へのきっかけを作る事例を積み重ねている。

一方、②の中高年者のケースは、労働市場から一端離脱し、長期失業に陥ってしまった時、自身の技術の陳腐化も含め、労働市場への復帰に向けて展望が持てなくなる。職業人としてのアイデンティティを失うだけでなく、家庭的な事情なども重なって、就労意欲が失われると、失業給付や、社会扶助給付を受けるだけで、最低限の職探し、職業訓練を受けるようになっていく。その繰り返しで、かえって精神的な負担を大きくし、抑うつ状態やアルコール依存へのリスクも高め、更に精神的にも肉体的にも問題を抱え

¹⁷⁶ 25歳以下の学校で不適応を起こした若年者を対象に、職業に対する関心と、その前段階としての学校教育の重要性を自覚すると共に、若者の大人に対する信頼を取り戻すことを助ける役割を果たしている。デンマーク全体で約80校存在。公共の教育制度に位置づけられている。移民2世なども含め、自身のアイデンティティや可能性などを見いだせない人間に、午前9時から午後4時までの決められた時間の中で生活リズムを作り、様々な活動を通して、自身の能力の所在をきづかせ、自己肯定感を高める。

¹⁷⁷ 2013年11月20日、AOF Fyn南フュン島事務所(スヴェンボーコムーネ)への見学、聞き取りによる。

ていく負の連鎖が見られた。クライアントが就労意欲を失うことで、ケースワーカーの助言も受け入れない、という状況が出現している。こうなると、現在の制度の中では、ケースワーカーがクライアントに対しての有効なアプローチをもっていない。こうした状況は、積極的労働市場政策導入以前のケースワーカーの支援は、生活支援が中心であったが、それ以後は、ケースワーカーも就労支援も兼務しなければならない、それゆえにクライアントからは、就労への規律者として見られている、という見解を証左しているものかもしれない（Bergwitz,2002）。就労意欲が失われた者に対して、まず、自尊心や自身の生活意欲を向上していくケアが必要となってくるであろうし、その為には、ジョブセンターのケースワーカーとは別の立場で支援をしていく存在が必要となってくるかもしれない。

スヴェンボアのチーム・ジョブ2の事例で共通して言えるのは、労働市場に参入するには、アクティベーションの過程で、いかに就労に対する動機付けができるかが、焦点となってくるということである。その動機付けを強めるには、クライアントが、就労の実現可能性を実感しながら意欲を強めていく環境や、仕事にじっくりと取り組めること、また、その過程で寄り添うメンターなどの存在が必要となってくる。若年女性のケースにあったように、自身が必要とされている実感を持ちながら、同じ職場で同じ仕事を行いながら、職場の人に認められながらも、メンターを通じて指導を受けるという配慮には、大きな含意があるであろう。このことは、これまで人材育成そのものには力をいれたこなかった企業に対して、人材を育てていくための協力が必要となってくることも考えられる。

また、AOF Fynのような非政府組織が、若年者支援に関して豊富なノウハウをもち、かつ地域プロジェクトなどを通して、成果をあげつつあることは、序論で提起した今後の福祉社会を形成する「参加型のイニシアティブ」の一つの形として期待できるのではないだろうか。

中高年者の問題は、技能の陳腐化などの就労能力の問題もさることながら、クライアントの生活上における個人的な問題も深く関わっていて雇用行政の枠組みでは、解決し得ない問題も内在しているのではなかろうか。少なくとも、就労意欲を失ったクライアントに対して、現在のアクティベーションのシステムは、就労意欲を高めるどころか、かえって、逆効果になる可能性が大きいことだけは指摘しておきたい。

第2項 マッチグループ2に属する社会扶助受給者への支援の実際

(1) スヴェンボーにおけるマッチグループ2への支援

マッチグループ2に属する社会扶助受給者への相談支援、個別計画を作成しているのは、主に「チーム就労調整」である¹⁷⁸。

「チーム就労調整」は、リーダーの下に、30歳以下の若者を担当するチームが6名、成年者の担当が9名、移民統合を担当するのが4名で構成されている。移民においては、言語などの問題がありながらも就労可能性のある者を担当している。難民や移民になって間もない段階では、チーム・デンマーク語教育が担当する。アルコール中毒や薬物中毒者など、就労支援以前にケアが必要だと思われる重篤な者も含まれている。

表4-9は、マッチグループ2に所属している社会扶助受給者数である。登録者数が、チーム就労調整をやや上回っている分は、チーム・フレックスジョブやチーム就労維持などに在籍している者も混じっているためと考えられる。また、他の年齢層に比べ人数が多くなっている20～29歳の層には、両親が何らかの問題を抱えているため、社会扶助受給者となって、子どももそうした環境の影響によって、通常の社会生活からはみ出たために社会扶助受給者となった者が多い、とされている。また、後期中等教育を中退し、親元を若い時分から抜け出て、職にありつけない人間も多い。表4-10は、マッチグループ2に所属している社会扶助受給者数の雇用率である。マッチグループ1に比べると、半減しているのがわかる。マッチグループ2に提供されるアクティベーションは、労働市場へ参加する以前の職場実習や職業訓練などに参加できるまでの生活訓練や生活支援、社会的活動が主となるので、労働市場の参加までは中々結びつかないといえるだろう。また、40歳以降は、本人の就労意欲の低下、また、企業側のニーズなども含めて就労がほぼ見込めない状況と考えられる。

¹⁷⁸ これらのチームにも2013年8月にアンケート調査を実施したが、チーム担当者からは、チームとしてのまとまった特徴というよりは、個々のケースに照らし合わせながら対応している、との回答だった。

表 4-9 : マッチグループ 2 の社会扶助受給者数 (2012 年)

年齢	受給者数		
	男	女	合計
16-19	59	59	118
20-24	162	141	303
25-29	110	105	215
30-34	68	69	137
35-39	50	64	114
40-44	39	57	96
45-49	47	38	85
50-54	32	24	56
55-59	24	15	39
60-64	10	6	16
合計	598	570	1,168

(出所) Jobindsats サイトより筆者作成。 <http://www.jobindsats.dk/sw168.asp>

表 4-10 : アクティベーション後の雇用率 (2012 年)

マッチグループ 2 (年齢別)	3ヶ月の間で 雇用 (%)	6ヶ月の間で 雇用 (%)	12ヶ月の間 で雇用 (%)
16-19	28.8	30.8	30.0
20-24	21.5	20.0	36.5
25-29	14.4	12.2	7.1
30-34	17.1	13.4	18.8
35-39	3.8	3.8	13.3
40-44	6.5	6.5	9.1
45-49	0.0	2.1	0.0
50-54	8.3	4.2	0.0
55-59	0.0	0.0	0.0
60-64	0.0	0.0	0.0

(出所) Jobindsats サイトより筆者作成。 <http://www.jobindsats.dk/sw168.asp>

(2) チーム包摂で提供されるプログラム¹⁷⁹

チーム・包摂は、主にチーム・就労調整（他のチームからの参加者もある）からのプログラムに則って、プログラムを提供する。個々のセンターごとに主にプロジェクトベースでのプログラムが提供されることが多い。ジョブセンターと協力関係にある職業訓練機関や企業などとのパートナーシップでプログラムが進められる。

1) アップグレード・ワークショップ (Opkvalificering på værksted)

対象者：マッチグループ 1、2

許容数：40人

実施主体：使用者、ケア関係の従事者など

期間：6ヶ月間。

内容：就労意欲を高める為の職業教育と実際の仕事などを組み合わせて行う。教育と実習、実際の雇用を組みあわせながら、労働経験を向上させていく目的がある。職種は、植木、鉄工、塗装、介護などがあり、課外活動としては、街路、公園などの清掃作業や国立の環境機関から与えられた環境関連活動などもある。中間的就労に近いプログラムといえる。

2) 就労導入 (Virksomheds intro)

対象者：マッチグループ 2

許容数：20人

実施主体：就労センター (Virksomheds centre)¹⁸⁰

内容：就労意欲を高める為の職業教育。

期間：4週間

内容：4コースのプログラムと個人面談がある。就労への動機付けを主とした目的で、自身に開かれた就労機会とその制約を知り、自らの資質や専門能力、長所はどこにあるのか、を認識するプログラムとなっている。

3) 実践的アクティベーション (Nytteaktivering)

¹⁷⁹ チーム包摂に関する記述は、2013年11月20日、スヴェンボー市ジョブセンター・チーム包摂 Jesper Morch 氏へのインタビューとレクチャー資料より筆者が再構成した。

¹⁸⁰ チーム・就労相談が管轄している。市民に向けたサービス提供の窓口として設置している。

対象者：マッチグループ1

許容数：10人

実施主体：就労センター（チーム・就労相談管轄）

期間：個々のケースに応じる。

内容：就労能力が低い若年者を対象としていて、特にインターンシップに力点を置いている。その際はメンターを必ず付けるようにしており、ジョブセンターはメンターの人件費などを補助するような協力関係にある。

4) メンター派遣 (Mentor-tilbud)

対象者：マッチグループ2

許容数：160人

実施主体：協力企業（6社）

期間：6～12ヶ月間

内容：協力会社の下に、クライアントを送り、インターンや職場実習などの活動全体にメンターを付ける。クライアントの行動目標への活動とそのふりかえりなどもメンターと行いながら、クライアントの能力向上を図るものである。メンターは、若年者に5名、大人に3名で、1週間1時間半程度、1ヶ月で6～10時間は活動に同伴し、主に職場におけるコミュニケーションなどを指導していく。また、週に一度必ず、ミーティングを行う。一人あたり、月に3人前後を受け持つ。メンター制度は注目され、メンターも増員し、対象者は2008年時、120人だったのが、2013年時点で40人増大して、160名を対象としている。

5) 農園活動 (Garden)

対象者：マッチグループ2、3

許容数：12～15人（30歳以上）

実施主体：関係企業

活動：個人面談と社会活動としての農園作業がある。精神的、肉体的問題が重篤な人のケアを意図しているが、作業を通して就労への準備的活動とする。マッチグループ3に属する人も、アクティベーションのきっかけになるような活動として位置づけている。

6) フレックスジョブの紹介

対象者：マッチグループ2

許容数：32人

実施主体：協力企業（2社）

期間：3～6ヶ月間

内容：使用者への補助金を付けた形でのフレックスジョブの紹介をする。フレックスジョブは、主に障害のある者を対象としている。

（3）スタッフのクライアントへの支援方針

チーム・包摂のスタッフは、ソーシャルワーカーとしてだけでなく、クライアント支援のための専門技術として、カウンセリングや理学療法や作業療法のような方法論も学んだ者がそれぞれに専門性を分担しながらクライアントに向き合っている。

組まれるプログラムの目標は、就労ではなく、教育を受けられるようになるというのが目標となっている。以下の6段階を設定して仕事に取り組んでいる。

①関係作り

気軽に話ができるような関係を構築する処から出発する。

②ワークショップへの参加

複数人集まる集団の中で、同じ目的のプログラムを受ける。このことで集団におけるコミュニケーションを身に付けられるようになることを意図している。

③住宅支援

主に若年者が中心であるが、ここに来る若年者が、家元から離れ住居も定まらないような者が多い。この段階で、生活支援が位置づけられている。教育、就労に向けて、生活の基礎作りが埋め込まれていることは、通常のアクティベーションとは質が違っていえるだろう。

④人生計画

これも生活支援の一環と考えていいだろう。これからの自身の人生設計を真剣に考えることで、未来への展望を持ち、教育や就労への動機付けを行う。

⑤教育

特に若年者は、後期中等教育を中退、もしくは受けていない者が非常に多い。まずは、自身の人生設計に沿った教育機関へつなげ、大人の場合は、仕事や職業技能を身につけるための職業訓練、成人教育を受けることが、このプログラムにおける最終目標となっている。

⑥アフターケア

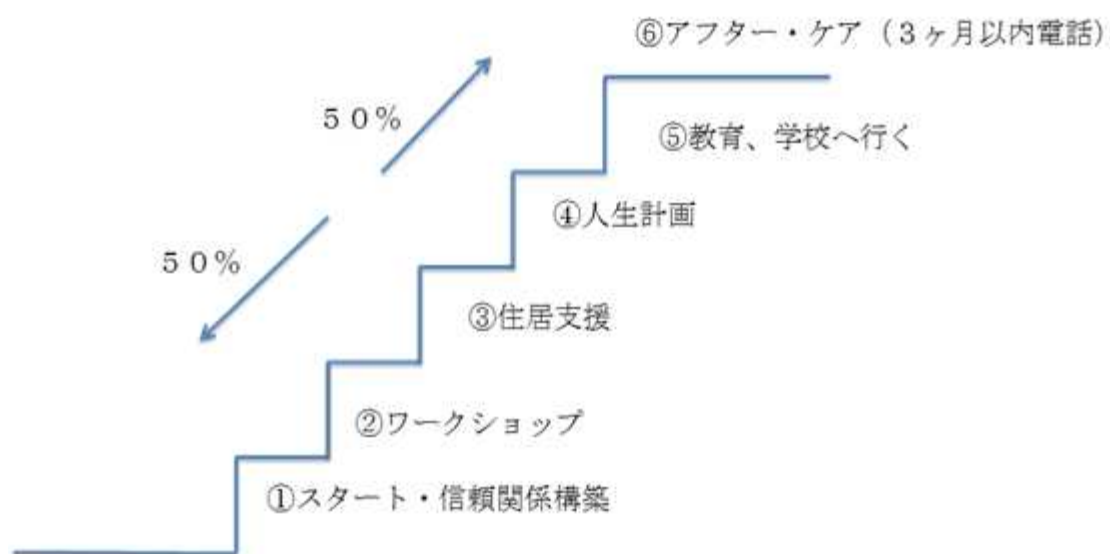
プログラム終了後は、3ヶ月以内であれば、プログラムでの担当者に電話をかけて相

談などを受けることができる。

これらの段階を踏む事で、就労への準備を行っていると考えている。チーム包摂のプログラムに参加した半分ほどは、職業訓練・教育機関に上がれるという。しかし、半数は、家庭的な事情や些細なトラブルなどで、一気に動機を失って、歩んできた階段を最初からやり直さなければならない者もいるという。

図4-11は、これまで述べてきた、チーム包摂における段階的支援についてまとめた。

図4-11：チーム包摂のプログラムでの段階的支援



(出所) 筆者作成。

(4) 考察

マッチグループ2は、就労に向けての問題以前に、精神的、肉体的、社会的な問題を抱え、ほぼ何かしらの生活上の困難を抱えている。個人調書には、過去のこうした記録が書き加えられていき、非常に厚い記述となっている。こうした複雑な問題を抱える者にとっては、アクティベーションを決定するにあたっては、まずは、病気の治療などの生活上の問題に関するケアが必要となってくる。そのため、アクティベーションも、若年者にいたっては、目標は教育を受けることに設定して実施されている。チーム就労調整のケースワーカーは、マッチグループ2に属するクライアントに対するアクティベーション実施に関して、地域事情に適合したプログラムの提供などを望んでいるが、就労支援に重心が置かれた制度の中で、プログラムを提供する社会資源の不足など相当だと

思われるプログラムが提供できない、といった葛藤を強く抱いている¹⁸¹。

マッチグループ2は、就労に向けて、まず当該者の困難な状況に対してケアをしていく必要性があり、その過程において、彼らの脆弱性に対して支援を行う体制が必要だと考えられる。そうした意味において、チーム包摂で実施されていた生活支援も含むプログラムは、このグループへの支援において、大きな含意を与えるものだと考える。また、メンターなどの拡充でより個別的な支援ができる点は評価してもいいだろう。

一方で、福祉的ケアを受けなければならない者にとって、労働市場への道程は、あまりにも厳しい落差があることも事実である。生活支援も含み、コミュニティへの貢献活動などによって、所得を得られるような中間的就労などももっと注目されてよいかもしれない。活動における多様な選択肢を保障し、それらが、教育や労働市場へ緩やかに繋がっていることで、グループ2の人たちにとって、生活上の問題解決と平行しながら、教育への動機や就労への意欲も高まってくる、といえるかもしれない。

¹⁸¹ 2013年11月19日、スヴェンボージョブセンター・チーム就労調整への見学、聞き取りによる。

終章 社会扶助受給者への就労支援の可能性と限界

第1節 雇用制度改革以後のフレキシキュリティと社会扶助制度改革

2010年、金融危機以後の財政悪化のため、失業手当給付期間が2年に短縮され、職業訓練に対する自己負担も増加するなど、フレキシキュリティの基盤が揺らぎつつある。経済危機にあった2009年当時の教育大臣が「受注が少ない時期が数ヶ月続くようなら、社員の資質を改善するのはいいことだ」と発言した。使用者側にとっては、デンマークの労働市場は景気動向に左右されやすいことから、仕事の需要がないとき、少ない費用負担で解雇を避ける代替機能としてアクティベーションが利用できるツールとなっている。政府としても、長期失業者へのリスク軽減やアクティベーションによって就労の準備ができている状態を維持できることに対する期待がある。労働者側からも、プログラムの修了によって、技能判定にはマイナスにならないことから、職業訓練へのインセンティブが依然働いている（鈴木,2010）。このように、政労使それぞれの立場にとって利益があるものとして、デンマーク社会にアクティベーションが埋め込まれている、という解釈も可能かもしれない。

一方で、社会学者のヨハンセン（Jørgensen）は、「教育は雇用確保や国内需要の保障といった問題を解決しない。斜陽産業に意味もなくお金をつぎ込んで、無理に生かしておくようなことにならないように気をつけなければならない」と警告している¹⁸²。

こうした警告に対する一つの回答として、政治経済学者のピーダーゼン（Pedersen）は、従来のフレキシキュリティが、失業後に職業訓練などを行ってきたことに対して、失業以前から、労働需要の変化を見込んだ教育プログラムを組み込むことで、労働力の流動性を高めようという概念を提唱している。「流動性」(Mobility)と「教育」(Education)の両者を合成し、「モビケーション」(Mobication)と呼び、その概念を模索している¹⁸³。

弱まりつつある「保障」を「教育」によって代替しようとするアプローチはますます盛んになっているといえよう。2011年、社会民主党・社会自由党・社会主義国民党による中道左派政権が10年ぶりに政権を奪取した。ここで社会民主党は、自由党政権時代に強めていた社会給付の削減による就労インセンティブの強化といった方向から、社会給付の条件として「教育」を強化する方向に転換した。特に若年者対策の強化を打ち

¹⁸²2009年1月15日デンマークの主要新聞 Politiken 紙上。

¹⁸³2012年11月20日、主催：日本学術振興会科学研究費基盤研究（A）「日本型福祉・雇用レジームの転換をめぐる集団政治分析」（研究代表 宮本太郎北海道大学法学研究科教授）演題：「雇用転換のなかの生涯学習・モビケーションとは何か」講演者：オヴェ・カイ・ピーダーゼンOve Kaj Pedersen、会場：ホテルグランドパレスによる講演、講演レジュメより。

出していて、若年者対策予算を増額し、地域雇用評議会の取り組みでもあったように(第4章詳述)、各地域のプロジェクトにも積極的に支援をするなど、多角的な取り組みを見せている。

2014年1月からは、社会扶助制度の改革にも着手し、新制度が実施された¹⁸⁴。この改革でも、「保障」から「教育」へという流れは強化されている。30歳以下の後期中等教育を修了していない若年者は、社会扶助制度で対応するのではなく、教育省の奨学金制度(SU)から拠出される「訓練基金」(Uddannelseshjælp)によって、「教育」を受ける権利と義務の下、対応することとなった。教育を受けることに準備が必要とされる者に対しては、これまで行われてきたプログラムを実施することになっている。また、中間的就労形態として、コミュニティに貢献する仕事(Nyrtte job)によって賃金を支払う制度を本格的に導入することとなった¹⁸⁵。他には、これまで実施されてきた、現存する仕事を個人に斡旋するマッチング制度を廃止して、より個別の能力によりそった斡旋を行えるように改善することや、片親や若いシングル・マザーへの生活援助と職業訓練への支援があげられる。一方で、扶養家族の認定に関しては、結婚をしている場合のみに認めるという要項も付加された。

本論文でもその必要性について言及してきた若年者への教育支援や、個人に寄り添ったアクティベーション、中間的就労など盛り込まれる形となっている。

第2節 各章の要約

第1章では、1970年代以降の経済構造の変化に対応するために、EUがフレキシキュリティに注目し、その概念を形成してきた過程を明らかにした。この過程で雇用政策と社会政策の接近が進み、「就労を通しての社会統合」という方向性が生まれ、フレキシキュリティという概念も生成されてきた。単純に雇用の「柔軟性」を進めるだけでなく、労働者の「保障」や、技能を涵養させる教育の必要性も議論される過程で、2000年代には入り、1990年代後半以降、積極的労働市場政策を展開することで経済成長に寄与したデンマーク・モデルが注目を浴びた。しかし、デンマーク・モデルは、歴史的固有性が強く、EU全体の政策に適用できるかは懐疑的であり、欧州委員会もそれを認めている。

¹⁸⁴ 雇用省ホームページ

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Aftale%20om%20en%20reform%20af%20kontanthjaelpssystemet.aspx>

¹⁸⁵ これまではコムーネによって部分的に行われてきたが、全国で実施することとなった。オールボー市で行われていたモデルが見本となる。<http://www.information.dk/452481>

また、マースデンの雇用システム理論から、職業別労働市場という構造の中から職業訓練に対する環境そのものが「公共財」的性格をもつことも指摘した。EUは、職業教育訓練の重要性のみならず、生涯教育が受けられる環境の整備を強調したが、各国の労働市場の構造などによって、政策的な介入の方法も多様になってくるといえる。

第2章では、フレキシキュリティの「デンマーク・モデル」の形成過程を19世紀後半からの歴史的な脈のなかで検討することで、その歴史的固有性について考察した。このことから、単純な政策的アプローチとして形成されてきたわけではなく、社会の利害を代表してきた労使関係の利害調整の過程があってフレキシキュリティが成立しているといえる。中小企業中心で国際環境下における景気動向に左右されていた使用者は、雇用規制が緩やかでなければ経営が難しかったことから、解雇規制などの緩和を求め、極めて流動性の高い労働市場を形成した。一方で、労働者は、自身の権利や失業給付などの枠組みを拡大し、彼らが支持する社会民主党を中心とした政治勢力を通じた政治的アプローチも含みながら、失業給付などの「保障」を獲得してきた。

また、第2次世界大戦後の失業給付制度と社会扶助制度の形成の対比を検討した。1960年代に完全雇用をほぼ実現したデンマークは、社会福祉制度を充実させていく過程で、失業者をできるだけ、失業給付制度にとどめようという政策を実行してきた。同時期にほぼ現行の失業給付制度が確立されたが、失業給付の大半は国税を投入したものとなった。同じく、地方自治体の再編が行われ、271のkommuneと14の郡に統合合併が行われた。市民にとって福祉サービスの制度が複雑化しすぎた背景があり、社会サービスの提供機関が整理され、国が管轄し郡に設置された公的雇用サービスセンターは、失業給付受給者に対応し、kommuneは、社会扶助受給者に関わる生活支援サービスを行うなどサービスの実施主体の分業体制の合理化も行われた。

1970年代のオイルショック以降、デンマークは長期的な不況から中々脱することができなかった。中道左派政権によるケインズ主義的な政策は効果を発揮せず、1980年代の中道右派政権による輸出産業中心の経済政策と福祉削減といった政策によっても、景気を一時的に回復させるも、失業率が下がらない状況が依然として続いた。この時期、社会扶助受給者の増加への懸念から失業給付制度への介入もほぼなかった。この時期に社会扶助受給者は、従来の失業給付制度の枠組みに入ることができない就労不能な周辺グループだけでなく、労働市場に参加できない若年者も多く流入することとなった。

1993年に社会民主党を中心とする中道左派政権になると、失業給付の期限を定め、失業給付時に職業教育などを受けるアクティベーションを導入する積極的労働市場政策を展開し、経済のグローバル化に対応しようとした。失業給付受給者、特に低技能労働者には一定の効果をもたらした。

2000年代に入って、自由党が政権を獲得すると、特に移民排斥を訴える右派勢力との協力で、移民に対する社会扶助受給の条件を厳格化した。一般市民に対する就労やアクティベーションの義務も強化された。景気回復に伴う失業率の低下に対応して、就労能力の高い若年者の社会扶助受給者に対しては一定の効果があったことが推測されるが、これまで労働市場と周辺にあった中高年の社会扶助受給者に対する効果はほとんど見られていない。

この時期、就労支援と福祉政策の接近に伴った社会制度改革を、実施主体となる地方自治体の制度改革と平行して行った。2007年、与党である自由党が主張する公共セクターの合理化とあいまって、98のコムーネ、5のレギオンという統合合併を実施した。この過程で、市民に対する雇用サービスを、コムーネに設置するジョブセンターに一括化する合理化を行った。実質的には、自由党政権による公共セクターの新自由主義的な改革という側面は否定できないが、市民へのサービスの簡素化という側面のほか、理念的には、より社会的なネットワークと結びついたパートナーシップによる公共サービスの提供といった側面も内包されていたことは指摘したい。また、これまで労働市場から隔絶され、周辺グループであった社会扶助受給者の労働市場への足がかりを作るという目的も含まれていた。本論文の主題は、こうした設計意図のあった現制度における社会扶助受給者への就労支援がどのように展開されているかを分析するところにある。

第3章では、就労支援と密接な関係にある社会給付制度の概観からはじめ、現在実施されている積極的労働市場政策を中心とする雇用政策の実行体系、及びそのガバナンスについての具体的な理解を進めた。概して、雇用政策の実施において、雇用レギオンとジョブセンターへの裁量拡大がその特徴といえる。雇用レギオンは、実質的な雇用政策やサービスの実施を、ジョブセンターに指導する立場にある。ジョブセンターから報告される域内の労働市場状況を調査分析し、注目すべき雇用問題、今後の雇用見通しなどをジョブセンターに対して示すなど、実質的な「司令塔」的な役割がまかされている。また、ジョブセンターの業務遂行を後押しするためにコムーネ議会への説得、助言なども含めたフォローアップを行う。

ジョブセンターは、雇用レギオンからの指導やフォローアップの下、市民に対する一本化されたサービスの窓口として、その実践をまかされる体制となっている。また、ジョブセンターは、毎年「年間雇用計画」を作成し、雇用レギオンに提出しなければならない。雇用政策の重要課題として、毎年、国が示す「年間雇用目標」を組み込みながら、コムーネで実施する雇用サービスの内容を規定していく。この「年間雇用計画」は、同じく雇用レギオンに毎年提出しなければならない「結果報告書」の前年度の業績を基にして、経年的な連続性を持ちながら起案される。「結果報告書」は、該当年における各

社会給付受給者の推移をマッチカテゴリー（適合区分）に区分けした「結果表」と、社会給付受給の割合が同じ傾向にあるジョブセンターでクラスターを設定し、そのクラスター内で「年間雇用目標」の成績を比較検討できる「得点表」、同クラスター内での平均支出額から各ジョブセンターの潜在的な財政支出の削減額を比較検討できる「潜在削減額」が、その主要な報告内容となっている。これらの報告は、ジョブセンターの努力を促すシステムとして意図されているものである。

ジョブセンターで作成された「結果報告書」は、雇用レギオンを通じて、労働市場庁にも提出されて、雇用レギオンの「分析報告書」と合わせて、全国的な雇用政策・サービスの方針の起案資料となる。特に労働市場庁が行う「年間雇用目標」の設定は、全国の雇用政策実施におけるその年の基本指針となり、極めて重要である。

デンマークにおいてユニークなのは、雇用評議会の存在である。国、レギオン、ムーネのレベルで設置されていて、雇用問題に関わる多様なステークホルダーによって構成される。労働市場状況に対するコンセンサスを形成させ、その上で、雇用サービスの向上、新たな雇用施策の開発などを検討する。全国雇用評議会は、主に全国的雇用政策の方向性やプロジェクトを決定し、レギオン雇用評議会は、レギオンレベルにおける雇用政策の方向性やプロジェクト、また、大型解雇などがあった場合の緊急対応などを行う。地域雇用評議会は、ムーネレベルでの地域事情に沿った取り組みなどを起案し、国からの補助金を引きだす。若年者や障害者、移民など、それぞれの支援に通じた関係機関と連携しながら、地域独自の雇用課題に対するプロジェクトなどを実行し、効果が発揮されつつある。

第4章では、スヴェンボームーネ・ジョブセンターにおける就労支援サービスの実施体制と事例をとりあげながら、社会扶助受給者に対してどのようなアプローチが展開されているのかを、ソーシャルワーカーへの質問票やインタビューなどの現地調査を基に考察を進めた。

労働市場に近接していると考えられる適合区分のグループ1に属する社会扶助受給者であっても、何かしらの精神的、肉体的、社会的関係性などに問題を負っているケースが多い反面、労働市場で求められる技能水準は高いために、参入が難しい状況にあることは確認できた。しかし、若年者に対しては、「教育」に軸足を置き、また、インターンシップなどの活用、メンターの活用などによるエンパワーメントによって、労働市場へ道筋をつけることが可能であることは、具体的な事例や、アクティベーション後の雇用率からも確認することができた。こうしたプログラムは、成人教育機関などでも試みられていて、企業とのプロジェクトベースでのプログラムも開発され、進められている。

一方で、長期失業などの原因で、社会扶助受給者となった中高年者は、労働市場の厳しい状況や自身の生活上の問題から、人生への展望を失い、就労やアクティベーションへの動機も低い。こうした者に対しては、現在行われているアクティベーションは、効果がないどころか、ますます就労意欲を低下させ、アルコール依存などの疾患につながるリスクが大きい、といえる。就労に向けたアクティベーション以前に、自身の生活上の問題を解決し、また自身の就労能力に対する自信や自尊心を回復するプロセスが必要となってくるだろう。その際は、ケースワーカーとは違った立場の福祉的な立場からの支援も必要であると推測する。

精神や身体的な問題など多面的な問題を抱える、マッチグループ2に属する者に対しては、まずは、生活上の問題解決が必要であることが確認できた。若年者に対しては、生活訓練や人生設計など、就労ではなく、まずは、教育を受けさせる準備を行う、といったところに目標を設定するプログラムが実施されていることも確認できた。その際、住宅支援などの生活支援も含んだ過程が、組込まれている点は注目してよい。就労に向けた直線的な階梯ではなく、緩やかに次のステップに歩いていける多様なメニューが用意されつつある現状を確認できた。

第3節 社会扶助受給者への就労支援の可能性と限界

第1項 新たな雇用政策の枠組み

本論文では、3つの問題設定の中で論述を進めてきた（序章参照）。第1に、地方制度再編以後の新たな雇用政策の体系と社会扶助制度との関係、また、そのガバナンスと実行プロセスについての理解を提示した。この課題は、第3章、第4章を通して、一定程度果たせたと考える。

これらの理解を通してまず確認したい点は、雇用政策実施におけるガバナンスにおいて、大きくは、国と基礎自治体にその権限と役割が2極化された点である。

サービスの実施は、コムーネが管轄するジョブセンターの専権事項となった。しかし、雇用施策の方向性などは雇用レギオンによって指導される立場にある。また、社会扶助受給者の給付決定や処遇条件、就労支援をめぐる運用は、国の法律や運用方針などによって管理され、クライアントに対するジョブセンターの裁量は限定されている。1974年に実現し、1984年に挫折した基礎自治体の社会扶助受給者への自由裁量権のような制度は、2007年の地方制度再編では与えられなかった。雇用の流動性拡大を意識した労働市場の広域化のため、かつて雇用サービスを提供していた14の郡は、4つの雇用

レギオンに統合された。具体的な雇用施策についての指令系統は雇用レギオンにあるが、労働市場庁の管轄にある。労働市場庁は、雇用レギオンやジョブセンターの情報を基に全国的な労働政策の目標を出す。この枠組みに沿って、ジョブセンターは地域課題に取り組むことから、ジョブセンターは、実施運用のみならず、雇用施策全体の方向性も国から管理されているともいえる。経済のグローバル化が加速する中で、海外市場の動向に素早く反応しなければ、国内の雇用も確保できないという経済的な体質から、導きだされた方向性とも考えられる。

その一方、ジョブセンターは、雇用施策の実施主体として実習先となる企業や、非政府組織、地域雇用評議会などの関係において中核的な役割を担い、社会的ネットワークへの稼働性を高めているといえる。

まず、ジョブセンターは、「チーム就労支援」を通して、多くの企業とのパイプ作りを行っている点を強調したい。彼らは、企業との交渉や、クライアントに対する職場実習先のコーディネートなどを、個別支援に関わる相談支援とは離れて、専門的に行うことができる。更に、地域の労働市場に対応して、就職情報の取得や職場実習の企画などを行い、それをクライアントに提供することができる。企業側も自身の需要に応じてくれるジョブセンターへの信頼が高まり、より緊密な関係性が構築されている。

また、地域雇用評議会は、地域の雇用課題のためのプロジェクトを企画するが、実質的な実施に関してはジョブセンターが深く関与する。これらのプロジェクトでは、非政府組織などの実施機関も関わりながら、ジョブセンターがクライアントの情報などを共有することで、その効果を高めようとしている。他にも、コムーネ内で解決しがたい雇用問題などに対して、広域におけるコムーネ間の連携を進める主体として、複数のジョブセンターによる「年間雇用計画」「年間結果報告書」の共同作成を行う試みなども始められている。こうした動きからも、国への中央集権化という側面だけでなく、郡からレギオンへ、またコムーネの合併による再集権化といった要素を含むものの、それまでの分業体制を変化させながら、ジョブセンターが、地域に根ざした労働社会構築へのダイナミズムを担う可能性を有している、と筆者は考える。

ただし、留意しなければならないのは、ジョブセンターへの負担増大である。雇用サービスが一括されたことで、ケースワーカーが、雇用行政の枠組みに組み込まれ、ジョブセンターにおいて、自分が担当する受給者の就労支援も同時に行うことになった。このことで、クライアントへの処遇をめぐる雇用法制上の学習、また書類作成をしなければならなくなっている。最初の個別面談の際に、福祉行政は給付の決定をめぐって介入するが、その後は、ケースワーカーが中心になって、生活支援と就労支援を合わせて行う。このことは、ケースワーカーの業務量を増やすだけでなく、ケアの業務全体からみ

た際に、以前と比較して、生活支援から就労支援の比率が結果的には高まっていると考えられる。また、雇用問題は社会の大きな関心事であり、ジョブセンターに機能が一括化されたことで、市民の目や、政治家からの圧力もジョブセンターに集中しやすい。ケースワーカーが、こうした状況の中で、物理的にも精神的にも負担が増えることで、それが仕事の質にも影響を及ぼしているであろうことは予想される。もともと複合的な要因で労働市場から隔絶されてきた社会扶助受給者に対しての支援を考えた時、ケースワーカーの仕事の多面化が、結果的にクライアントへのケア業務の質を低下させることが懸念される。

第2項 若年者と中高年者のアクティベーションによる影響の違い

第2に、失業率の推移に対応している20歳代の若年者と、それには対応せず増加傾向にある40歳以上の受給者の傾向についての要因である。

第4章で具体的にどのようにアクティベーションが展開されているか、その一端を解明した。そこから、労働市場経験のない(少ない)、または教育歴が低い若年者に対して、アクティベーションが一定程度機能していることが確認された。また、若年者の支援に関しては、メンターやインターンシップの活用なども方法論としても有効であることが確認できた。

特に、地域に存在する成人教育機関などが、地域雇用評議会などのプロジェクトと連動して、成功事例を積み重ねている点は、雇用制度改革によってもたらされたガバナンスが、そのままプロセスにも効果的であったことをうかがわせている。地域雇用評議会は、現制度において、より地域に密着した形でのプロジェクトの企画が可能であり、地域事情に明るい非政府団体などとの共同によって、より柔軟な形で市民と向き合う事が可能としている。また、実験的な試みも認められることで、新たな方法論やプログラムの開発の可能性も広げている。クライアントに対する情報をもつジョブセンターは、こうした試みを情報の共有や個別支援計画に反映することで、正規のアクティベーションなどの枠組みでは難しいと思われるケースなどにも対応できる。

また、就労支援のみならず、就労以前に必要な生活訓練等のプログラムを通じて、教育の低い者に対して、教育への道筋に一定の成功を収めていることも大きい。デンマークでは、特に後期中等教育を修了していない若年者が、職に就くことができず社会扶助受給者になるケースが多いとされている。こうしたクライアントは、就労以前にコミュニケーションや生活習慣などで問題があるケースが多い。彼らに対しては、教育への参加を目標としたアクティベーションプログラムによって、若年者の人生計画を通じた教

育への動機付けや就労意欲の向上が、一定程度可能であり、こうした階梯をもつことで労働市場への参加を準備しているといえよう。

一方で、中高年の社会扶助受給者に関しては、マッチグループ1に所属するような者にとっても、アクティベーション・プロセスが非常に厳しいものとなってくることを確認できた。社会扶助受給者とケースワーカーとの面談の中心となるのは、就労に向けた個別行動計画の作成とその実行過程における相談支援である。支援方針はあくまでも就労に向けた行程が志向されている。職業資格を持っている者でも、技術の陳腐化などで失業を繰り返す者に対して、企業が雇用する動機は限りなく少ない。こうした厳しい労働市場の現実にあって、中高年の社会扶助受給者は、就労への意欲を失い、個別行動計画の実行への動機も失う。結果、社会扶助受給のためだけに、自身の意図とは沿わない職業訓練のプログラムを繰り返すことで、ますます精神的な影響を受けていく。こうした繰り返しは、彼らに人生への展望を低下させるだけでなく、抑うつや、アルコール中毒など、更に事態を悪化させるリスクにも繋がっていく。

現在、ケースワーカーは、個別行動計画の実行への意欲を失った者に対して、有効なアプローチを得ていないことも確認できた。その背景には、社会扶助受給者が、就労以前に精神的、肉体的な障害などによって生活上の困難や人生に対する展望がもてない状況にあり、こうした問題に対するケアが必要であることが前提としてある。社会扶助受給条件を満たすために、職業訓練などの何かしらのアクティベーションプログラムに組み込まれたとしても、効果を発揮するどころか、かえって逆効果になりかねない。また、当然のことながら、ケースワーカーは、その地域における労働市場状況や、そこから求められる職業訓練などに制約されつつ、アクティベーションプログラムを構成していかざるを得ない。不況時は、民間の労働市場のみならず、公共セクターにおいても雇用が限定される。これらの状況が、ケースワーカーが作成する個別行動計画の選択の幅を狭め、クライアント個別のニーズに寄り添えない原因となっている可能性が大きい。こうしたメカニズムは、先行研究でも明らかにされてきたことであるが、アクティベーション後の雇用率などの数値からも、40歳以上の社会扶助受給者が労働市場の動向に対応することなく、堆積している要因と考えられる。

筆者は、こうした受給者に対しては、就労に向けて強力に方向付けられた直線的な階梯よりも、個々のニーズに適合させた生活支援や中間的就労なども含めた緩やかな階梯が必要であると考え。デンマークでは、自由主義的な労働市場が発達し、そこから退出した者への保障もまた確立されてきたため、例えば、コミュニティやNPOが提供するような中間的就労のようなシステムなどはあまり充実していない。事実、就労以前の生活訓練などのプログラムにおいても、生活支援や生活訓練と労働市場を架橋するもの

として「教育」が大きな比重を占めていて、その中間にある雇用形態、ないし社会的活動に乏しい。このことが、高い就労能力がますます求められる労働市場の状況下で、ケースワーカーの個別行動計画の選択肢を狭める原因ともなっているであろう。若年者対策で見られたような、非政府組織による教育プログラムや雇用評議会による地域プロジェクトなどを端緒に、新しい社会領域における生活支援や中間的就労、教育プログラムなどが開発されることに期待したい。

整理すれば、現在の社会扶助受給者の就労支援は、就労能力の高い若年者や、就労能力が低い者でも意欲の高い者に対しては、教育や就労への動機を高め、労働市場へ送り込むことに一定の成果をもたらしているといえるだろう。特に、教育の低い若年者に対して、社会扶助制度が、労働市場への参加を準備しうるダイナミズムをもつ積極的な意味を持っているとも解釈できる。

一方で、40歳以上の社会扶助受給者に対しては、アクティベーションへの参加義務への厳格化が進み、ますます高い就労能力が求められる労働市場の状況にあって、ますますプレッシャーを強化するような制度となっているといえる。このことが、この年齢層の増加傾向をもたらしている、と推測される。先行研究でも明らかにされてきたことではあるが、少なくとも現在のプログラムは彼らには効果を期待できず生活支援も含めた対策が必要であろう。その際には、就労支援に向けたプログラムを組まざるを得ないケースワーカーとは別に個別に生活支援を担当する存在があることで、彼らのニーズを汲み取ることが可能となるかもしれない。

第3項 社会扶助制度における雇用行政との協同

第3に、布川（2002）が、課題として示した、社会扶助制度における雇用行政との「協同の進展のそのものの検討」を通して、どのような示唆を得ることができたかである。

デンマークの制度改革は、布川が慎重な検討を提起した「就労支援と行政の効率化の両立」に対しての一つの先進例として見ることができよう。また、ドイツでは途中で挫折した雇用行政主導型のアプローチをとっている。その目標の一つとしては、マッセン（2007）が期待を示した、これまで失業給付者が享受していた求職情報などの社会扶助受給者との共有であった。これは、ジョブセンターに設置された「チーム就労相談」が、ケースワーカーが示した行動計画に沿って、社会扶助受給者を受け入れることで、企業や職業訓練先の斡旋を行うこととなり、制度的には一応の確立をみたといっていよう。アクティベーション後の雇用率（1年後）を見た時、稼働能力の高いマッチグ

グループ1に属する者が労働市場の動向に応じて推移している点から見ても一定の効果が確認できる。しかし、マッチグループ2、3に属する労働市場への参加に困難な層を含め、年齢構成から分析した場合、30歳以上の年齢層から、2010年以降の失業率低下時期においても、アクティベーション後の雇用率が対応していない傾向がある。つまり、現在の制度が、稼働能力が高く、これから労働市場へ参加しようという若年者に対しては効果が高い反面、労働市場への参加が定着する平均的な年齢である30歳を境に、効果が低減している傾向にある。

この傾向は、雇用行政主導型のガバナンスの下で、社会扶助受給者の就労能力や就労意欲の高い者にとっては、労働市場への足がかりを得たと評価してよいかもしれない。これらの存在は、これまで福祉制度の枠組みの中で担当されてきたことで、自身の潜在能力を開発することが難しかった可能性もある。また、地域の労働市場との緊密な関係をジョブセンターがもつことによって、更に、クライアントの選択肢が広がった可能性も考えられる。一方で、就労以前に生活支援を必要としていた層に対しては、アクティベーションが埋め込まれた事で、生活支援の比重が少なくなり、就労支援の比重が大きくなることで、その負担感は増した、と考えられる。また、ケースワーカーが、就労支援と生活支援を兼務することで、クライアントから見れば、負担を押し付ける懲罰者的な存在として受け止められているのではないか。このことで、クライアントはケースワーカーとの対話を拒むようになった、とも考えられる。

一方で、ケースワーカーは、個人の意思と契約を重んじる現制度において、クライアントから対話を拒否されると有効な手段を持ち得ていない。このことは結果的には、クライアントが自身のケアも受けられない状況となり、ますます孤立を深めていく。この循環は、ケースワーカーにとっては、クライアントに対して、自身のアクティベーションへの自覚を求める結果を生み出し、ますます、こうした態度にクライアントが対話を拒む、といった悪循環を生み出す可能性が大きいのではないか。

現在の状況は、結果的には、意思のないクライアントの責任に帰せられる形となっているのではないか。本来、労働市場に参加できないような複合的な要因を抱えるクライアントに対して、現在のアプローチを適用することが効果的であるか、と考えると疑問が多い。

また、雇用行政と福祉行政の共同で、ケースワーカーが、クライアントに対する就労支援と生活支援を受け持ち、クライアントに対するケアの権限が実質的には拡大している。ケースワーカーは、2つの体系の法律理解やケアに対する知識が求められ、仕事量なども増えている。とはいえ、就労に向けたプログラムや社会資源との関係性の強化などで、就労に向けた個別支援計画の際は、プログラムの選択肢も多くなりつつある。ま

た、実施に関しても、クライアントに何か問題があった時も、プログラムを提供する関係機関との協力の下で対応がしやすくなっているといえよう。

一方で、生活支援が必要なクライアントに対しては、現行制度では、まず生活支援への比重が薄くなっているため、個別行動計画の計画に際して困難が伴う事が予想される。すなわち、一定の就労支援を組み込まなければいけない現行制度では、就労支援が入ることで生活支援そのものの効果も少なくなる可能性が大きい。ケースワーカーは、有効な計画を示せず、個別支援計画の実施によって悪化していく事態に対して有効な手段をもっていない状況が予想される。

現行の社会扶助制度においては、稼働能力が高い者や若年者と、稼働能力の低い者や中高年者が、アクティベーションの制度の中で大別され、なお事前対策として若者対策へ重点が置かれていく。これは、社会扶助受給者の中にあつて比重の高い若年者が労働市場に参加することで社会扶助受給者が堆積しないような事前対策として考えた場合は、一定の効果を収めているとみることができる。すなわち、エイブラハムソン(2008)が指摘した、デンマークの福祉政策が事後対策から事前対策へ急激に方向転換していることの現れとしてもみることができる。一方で、筆者には、かつて失業給付制度の拡張、またはその維持が、社会扶助受給に対する「水際作戦」だったように、現在は、社会扶助制度の中にある高い稼働能力者、若年者への対策によって、社会扶助受給に対する「水際作戦」を展開している、と思える。

整理すれば、雇用行政と福祉行政との協同において、そのガバナンスは、雇用主導型で進められ、国と基礎自治体にその権限と役割が2極化された。サービスの実施は、コムーネが管轄するジョブセンターの専権事項となったが、雇用施策の方向性などは、国が管轄する雇用レギオンによって管理されている。とはいえ、ジョブセンターは、地域の労働市場や社会資源との緊密な関係構築で、雇用サービスにおける中核的な役割を担っているといえる。

地方制度改編によってもたらされた雇用サービスの社会的ネットワークの広がりによって、若年者を中心として効果的なアプローチをクライアントに提供することに一定の成功を収めている、といえよう。このことは、社会扶助制度の中にあつて、自身の潜在能力を開発することが難しかった可能性のあった就労能力や就労意欲の高い、特に若年者に対して、教育や労働市場への足がかりを与えた、といえる。こうした側面は、社会扶助制度における就労支援が、若年者を中心とした就労能力の高い者に労働市場への参加を準備するダイナミズムを有する積極的意味を持っているとも言い換えることができる。一方で、中高年者を中心に生活支援上の支援を必要としている者にとっては、現行のアクティベーションは、就労への効果どころか、ますます事態を悪くさせるリス

クが大きい、といえるのではないだろうか。

第4節 今後の課題

本論文において、残された課題が大きいこともまた否めない。

第1に、デンマークの雇用行政主導型のアプローチの理解に努めてきたが、雇用行政のガバナンスやプロセスを中心に進めてきており、こうしたアプローチに福祉行政がどのように関わっているのかの詳細について、理解が行き届かなかった。プロセスののなかに介入する場面などに言及しているものの、雇用行政主導によって福祉行政のサービスがどのように変質したかについては、ほぼ分析を行うことができなかった。この問題は、本論文の主題に深く関わる点であり、今後の課題としたい。

第2に、主に年齢構成の違いに着目して論じてきたが、アクティベーションにおいて一定の効果を収めているとはいえ、若年者の割合はいまだに多い。なかんずく、デンマークの政府や学術機関、ジョブセンターのケースワーカーなどで広く共有されている「負の社会遺産」と呼ばれる社会扶助受給者の世代間継承の問題などについて触れることができなかった。本論文は、若年者に対する積極的意味に注目してきたが、このような消極的側面への分析を加えた上で、改めて、その積極的意味を検証することで更に分析が深まったのではないかと考える。

第3に、事例が限定的であった点である。スヴェンボーコムーネと限られた事例地において、事例数そのものも少なかった面は否めない。また、個人情報保護のため、個人調書の情報提供に対する障害が小さくなく、クライアントの直接的な声を聞く機会などの設定もできなかった。これに対して、複数のケースワーカー、雇用レギオンの関係者、政治家も含めた多様な関係者に対するインタビューや文書のやりとりなどで、本論文の目的を満たしうる条件を補完できるように努めた。この論文を基礎として、今後もデンマークの雇用行政と福祉行政の協同について、研究を積み重ねていきたいと考えている。

<付録>

付録1：「雇用政策報告書2011」目次

巻頭言

1 労働市場の展開

1) 失業の総計

2) 長期失業

3) 若年者の失業

2 各レギオンの失業の推移

3 全国雇用評議会の戦略的な注目点について

4 年間雇用目標について

5 雇用状況の結果と効果

1) 全国雇用評議会が考える雇用課題について

6 分析報告

1) 北ユラン雇用レギオン

2) 中央ユラン雇用レギオン

3) 南デンマーク雇用レギオン

4) 首都・シェラン雇用レギオン

7 エッセイ 理解のための知識

付録

A 全国雇用評議会の仕事とメンバー

B 全国雇用評議会業績委員会の仕事とメンバー

(出所) Beskæftigelsesradets(2012), Beskæftigelsespolitiske redegørelser 2011 筆者訳。

付録 2 : 全国雇用評議会のメンバー (2013 年時点)

役職・選出団体	名前	所属団体地位
委員長	Carsten Koch 1)	(社会民主党)
DA 傘下		
DA	Henrik Bach Mortensen	理事
DA	Jørgen Bang-Petersen	上級顧問
DI 2)	Steen Nielsen	副代表
DI	Thomas Q. Christensen	上級顧問
DI	Claus Aastrup Seidelin	顧問
Dansk Erhverv 3)	Ole Steen Olsen	労働市場主任
Dansk Byggeri 4)	Sidse Frich Thygesen	顧問
TEKNIQ 5)	Tina Voldby	副代表
LO 傘下		
LO	Ejner K. Holst	秘書
LO	David Hedegaard Andersen	顧問
SL 6)	Kaj Skov Frederiksen	会計
HK 7)	Carsten Riis	顧問
FOA 8)	Mona Striib	副委員長
3F 9)	Per Christensen	秘書室長
Dansk Metal 10)	Jens Frank	顧問
NNF 11)	Niels Sørensen	会計
KL 関係		
Aarhus Kommune 12)	Jacob Bundsgaard	市長
Skive kommune 13)	Peder Chr. Kirkegaard	助役
Viborg kommune 14)	Mette Nielsen	市議会議員
KL	Kristina Bendixen	副部長
その他機関		
LH	Kim Møller Laursen	分析主任

AC	Jens Mølbach	秘書室長
FTF	Bente Sorgenfrey	委員長
DH	Stig Langvad	委員長
官庁		
雇用省労働市場庁	Marie Hansen	長官
雇用省雇用部	Peter Steensgaard Mørch	事務次官
雇用省労働保持国際求人庁	Jakob Jensen	長官
財務省	Mads Diness Jensen	財務局長
社会・統合省	(不明)	
児童・教育省	Anne Elkjær	上級顧問

(出所) メンバー表は、労働市場庁ホームページ参照。

http://ams.dk/~media/AMS/Dokumenter/BER/BER_medlemmer_2013_april%20pdf.ashx

(注) 2)~11)は、菅沼(2011b)より参照

(注) 1) 1945年生。社会民主党所属の政治家、経済学者。2013年9月現在、農務省大臣 *tidligere minister*。

2) デンマーク工業連盟 *Dansk Industri*。DA傘下の最大団体である。DA内の総賃金支払額は、62.9%を占める。製造業、運輸業、商業、サービス業などの事業者で構成され、事業者数 6,281、職場数 13,563 が加盟している。

3) デンマーク商工会。事業所数 4,713、職場数 11,060 が加盟している。DA内の総賃金支払額は、16.4%。

4) デンマーク建設業界。事業所数 6,038、職場数 6,897 が加盟している。DA内の総賃金支払額は、9.1%。

5) 機械電気工業界。事業所数 2,646、職場数 3,927 が加盟している。DA内の総賃金支払額は、4.7%。

6) 社会保育士全国連合 *Socialpædagogiske Landsforbund*。総組合員数は、37,288人(2010年)。

7) HK労働組合(商業・事務職)。総組合員数は 311,815人(2010年)。

8) ケア・サービス労働者組合 *Fag og Arbejde*。総組合員数は 201,022人(2010年)。

9) 合同労組。LO傘下にある最大の一般向け組合で、総組合員数は 319,423人(2010年)。

10) 金属労働組合。歴史的に賃金交渉の際に賃金相場に大きな影響を与えてきた。総組合員数は 125,758人(2010年)。

11) 食品労働組合 *Fødevareforbundet NNF*。総組合員数は 24,693人(2010年)。

12) オーフスコムーネ。デンマークで2番目の人口を擁する中央ユランレギオンの中心都市。人口 256,018人(2013年4月)

13) スキーイエコムーネ。中央ユランレギオン北部に位置し、人口は 47,291人(2013年4月)。

14) ヴィボーコムーネ。中央ユランレギオン北部最大の都市。人口は 92,333人(2013年4月)。

付録3：『南デンマークレギオン分析報告書 2013』目次

- ・ 巻頭言
- ・ 概要と展望
- ・ 第1章 南デンマークの労働状況
 - 1) 大量の雇用減少ながらも、将来的には安定が見込み
 - 2) 経済危機による雇用機会減少の存続
 - 3) 南デンマークで働く人口の減少
 - 4) 2013年の失業減少の見込み
 - 5) 長期失業と労働市場からの周辺化の存続
 - 6) 将来的な教育レベル向上の手がかり
- ・ 第2章 ジョブセンターの目標と実践の展開
 - 1) 5分の1の人口が社会給付受給を継続している
 - 2) ジョブセンターの業績に大きな格差
 - 3) ジョブセンターの取り組み
- ・ 第3章 若年者への教育向上
 - 1) 若年者への教育
 - 2) 若年者の社会給付受給者の上昇
 - 3) 南デンマークレギオンの若年者の特徴
 - 4) 若年者支援の過程
 - 5) 若年者の社会的障壁
 - 6) 若年者は教育を修了しなければならない
 - 7) 教育以外での働きかけ
- ・ 第4章 早期退職者を減らすための対策
 - 1) 早期退職者数の制限
 - 2) 障害者年金受給者の上昇
 - 3) 障害者年金受給者への新たなアプローチ
 - 4) 障害者年金受給のリスクのあるグループ
 - 5) 新たな障害者年金受給者に対する対策の行程
 - 6) シナリオと行動見通し
- ・ 第5章 長期失業との闘い
 - 1) 長期失業への取り組み

- 2) 長期失業の上昇
 - 3) 長期失業者の特徴
 - 4) 特に長期失業のリスクの高いグループ
 - 5) 長期失業者への対策
- ・第6章 ビジネスとの強いパートナーシップ
- 1) なぜビジネスとの連携が重要か？
 - 2) ビジネス対策強化による引き続きの潜在可能性
 - 3) (就労が)脆弱なグループに対する場所作りの必要性
 - 4) 失業者のために開かれた就労の必要性
 - 5) 会社の求人に対する支援の必要性
 - 6) 使用者を維持するための引き続きの支援

(出所) Beskæftigelsesregionen i Syddanmark (2012),Analyserapport 2013 目次。筆者訳。

付録4：「スヴェンボー考察報告書 2013」目次

- 1 スヴェンボーの労働市場状況
 - 1) 労働市場における求人数は継続的に多い
 - 2) 失業者と長期失業者（数）に変化はない
 - 3) 雇用の減少は、将来の成長を阻む
 - 4) 社会的給付受給者の数は変わらない
- 2 若年者の教育対策
 - 1) 社会的給付を受ける若年者は増加
 - 2) すべての30歳以下の若年者に教育を
 - 3) 教育参入に成功しているグループ
 - 4) 教育確保のための課題
 - 5) 行動における重点領域
- 3 早期退職を減らす為の対策
 - 1) 早期退職者の数
 - 2) 早期退職者の特徴
 - 3) 早期退職者のリスクをもつ者の数
 - 4) 新たな機会を提供する為のフレックスジョブ改正
 - 5) 行動における重点領域
- 4 長期失業との闘い
 - 1) 長期失業者数は変わらない
 - 2) 新たな資格修了者の長期失業増加
 - 3) 失業給付期間（2年内）における対策
 - 4) 行動における重点領域
- 5 ビジネスとのより強い連携
 - 1) なぜ重要なのか？
 - 2) 連携は広がっているが、結果はまだ出ていない
 - 3) 求人の可視化、採用ニーズの支援
 - 4) 行動における重点目標
- 6 付録
 - 1) ジョブセンター成果
 - 2) ジョブセンターの雇用課題の結果

3) 通勤は雇用機会を増やす

(出所) “Debatoplæg for Svendborg 2013” Beskæftigelsesregionen Syddanmark, 2013 より筆者訳。
<http://brsyddanmark.dk/~media/AmsRegionSite/SydDanmark/Viden%20om%20arbejdsmarkedet/Debatoplæg%202013/Svendborgpdf.ashx>

付録5：雇用レギオン雇用評議会構成メンバー（2010～2014年）

メンバー	所属団体（会社、組合）	所属団体役職
委員長 Ib Haahr	DA (Bluepack A/S) 1)	DA・Fyn 副委員長
副委員長 Thorkild Jacobsen	LO (Dansk EL-forbund) 2)	レギオン代表
副委員長 Bjarne Nielsen	Langeland Kommune 3)	市長
DA 代表		
Søren Wrang	Danfoss A/S 4)	副社長
Christian Schultz	F.C. Schultz & Co. k/s 5)	社長
Ulla Poulsen	Alfa Laval Kolding A/S 6)	HRマネージャー
Annette Vittrup	Dansk Supermarked 7)	HRパートナー
Søren Johannsen	Sauer-Danfoss ApS 8)	HRマネージャー
LO 代表		
Alis Boesen	FOA	Esbjerg 9) 地区代表
Marita Geinitz	3F Als 10)	Als 地区代表
Kurt Nissen	Dansk Metal Sønderborg 11)	Sønderborg 地区財務
Lone Engberg Thomsen	Teknisk Landsforbund 12)	オーデンセ 地区代表
その他機関		
Jesper Thomsen (SALA)	SALA (Arla Foods Birkum Ost 13))	酪農マネージャー
Anne Jørgensen	FTF	ソーシャルワーカー協会
Palle Møldrup	AC	イノベーション部長
Lisbeth Hansen	DH	技術デザイナー
Gitte Larsen	LH	HRマネージャー
コムーネ代表		
Hans Jørgensen	Faaborg-Midtfyn Kommune 14)	市長
Lis Ravn Ebbesen	Kolding Byråd 15)	市議会議員
Morten Andersen	Nordfyns Kommune 16)	市長
Inger Nielsen	Fredericia Kommune 17)	労働市場委員会委員長

南デンマークレギオン関係		
Thyge Nielsen	Region Syddanmark	レギオン議会議員
Kurt Adamsen	Vækstforum Syddanmark ¹⁸⁾	オブザーバー
Karl Schmidt	雇用レギオン長官	雇用評議会事務局

(出所) 南デンマーク雇用レギオンホームページ参照。

<http://brsyddanmark.dk/da/BeskaeftigelsesrAadet/Medlemmer%20af%20RBR.aspx>

(注) 1) 梱包や袋を製造する多国籍企業。主にデンマーク、スウェーデンで事業を展開している。オーデンセに本社を置く。Ib Haahr は社長。

- 2) LO 傘下の電気労働組合。全国で約 3 万人の組合数をもつ。
- 3) フン島南東部に位置する細長い島、ランゲランド **Langeland** を管轄するコムーネ。面積約 291 km²、人口約 1 万 2 千人。特に目立った産業はなく、デンマーク国内で見ても失業率が最も高い。中等教育の中退率も高い地域として知られている。
- 4) 1933 年設立。水圧バルブなどを主製品に精密機械分野を広く手がける多国籍企業。近年は IT 関係にも事業を拡大する。現在は 18 カ国に 56 工場をもち、総従業員数約 2 万 3 千人。ユラン半島南部のアルス **Als** 島にあるノアボー **Nordborg** に本社を置く。
- 5) フン島西部のミドルファート **Middelfart** に本社を置く建設会社。
- 6) 熱交換器、分離器、流体制御機を製造する多国籍企業。現在は世界で 20 ヶ所の大規模工場を持ち、総従業員は約 1 万 6 千人。デンマークでは約 1 千 7 百人を雇用している。ユトランド半島南部のコーリン **Kolding** に本社を置く。
- 7) 国内最大手の食品小売企業。国内に約 1200 店舗を有し、約 32000 人を雇用している。
- 8) モバイルエレクトロニクス、軌道モーター、ピストンポンプ&モーター、ステアリングとバルブなどを製造する多国籍企業。親会社は **Danfoss A/S** で、ドイツの **Sauer-Sundstrand** と合弁する形で子会社が作られた。世界に日本も含む 18 箇所に生産拠点を置き、約 6400 人を雇用している。本社は、ノアボーに置く。
- 9) ユラン半島南西部に位置する都市。コムーネの人口数は約 11 万 4 千人。元々石油資源が豊富で現在は海上風力発電所などの建設でエネルギー基地としての開発が進む。
- 10) ユラン半島東部にある島。セナボーコムーネ **Sønderborg kommune** に属する。人口約 6 万人。**Danfoss A/S** などの本社があるノアボーが中心都市。
- 11) ユラン半島南西部にあるユラン半島南部最大の工業都市。コムーネの人口数は約 7 万 4 千人。船舶の衰退などで不況にあえいだが、近年は、学術研究機関などが建設されている。
- 12) 専門技術者全国連合。全国で約 2 万 7 千人の組合員数をもつ。
- 13) 国内最大手の酪農食品会社。世界 12 カ国に販売拠点を置く多国籍企業でもあり、総雇用数は、約 1 万 8 千人を抱える。本社はオーデンセに置く。
- 14) ファーボーミッドフンコムーネ。フン島中央部に位置するコムーネ。人口約 5 万 1 千人。
- 15) コーリングコムーネ議会。ユラン半島南東部に位置するコムーネ。人口約 8 万 9 千人。
- 16) ノルドフンコムーネ。フン島北部に位置するコムーネ。人口約 2 万 9 千人。
- 17) フレデシアコムーネ。ユラン半島南東部でフン島と隣接する位置するコムーネ。人口約 5 万人。

付録6：スヴェンボー・ジョブセンター「雇用計画2013」目次

- 1 導入
- 2 年間雇用目標
 - 1) より多くの若年者に教育を受けさせる
 - 2) 労働市場周辺者への効果的・包括的な支援による障害者年金受給者の減少
 - 3) 長期失業への対策
 - 4) 地域の企業との緊密な接触と対話の改善
- 3 主要な雇用課題
 - 1) 労働者人口の減少
 - 2) 労働市場の構造的変化
 - 3) 高い教育レベルとスキルへの需要
 - 4) 長期失業
- 4 市民、ビジネスに向けた行動の目標と戦略
 - 1) マッチグループ1への対策
 - 2) マッチグループ2への対策
 - 3) マッチグループ3への対策
 - 4) フレックスジョブ及び、失業手当受給者への対策
 - 5) 疾病給付受給者への対策
- 5 その他のアクター（に向けての行動）
- 6 ジョブセンターの資源（職員への対策）
- 7 雇用対策予算
 - ・付録1 2013年の雇用水準の目標 一般見通し
 - ・付録2 地域雇用評議会によるビジネスに向けた特別構想
 - ・付録3 ビジネスコンサルタントによる長期失業支援と長期失業になるリスク要因、ビジネスに向ける積極的行動についての提案
 - ・付録4 フェン島共通の雇用展望

(出所) Beskæftigelsesplan 2013 Version 1.3, Svendborg Jobcenter, p.2より筆者訳。

付録7：2013年スヴェンボー雇用計画予算書

社会・健康部予算	2,012年 (100万.Kr)	2013年 (100万.Kr)
アクティベーションに使われる予算		
アクティベーション		
経費	59,4	59,1
失業給付受給者以外の者への支出		
①社会扶助給付受給者への支出		
経費	99,9	108,4
対象総数	920	918
単価	.109	.118
②アクティベーション活動をしている社会扶助受給者への支出		
経費	59,6	66,6
対象総数	580	600
単価	.103	.111
③リハビリテーション給付受給者への支出		
経費	42,4	38,8
対象総数	220	200
単価	.193	.194
④フレックスジョブ、補助金付き雇用受給者への支出		
経費	166,6	152,6
対象総数	911	848
単価	.183	.180
⑤疾病給付受給者への支出		
経費	134,2	136,5
対象総数	1.070	760
単価	.125	.179
⑥メンターへの支出		
経費	1,3	1,9
失業給付受給者のための支出		
⑦アクティベーション中の失業給付受給者への支出 (50%コムーネ拠出)		
経費	16,6	25,7

対象総数	170	260
単価	.098	.099
⑧アクティベーション中の失業給付受給者への支出（70%コムーネ拠出）		
経費	13,7	6,8
対象総数	100	50
単価	.137	.136
⑨失業給付のみを受けている者への支出		
経費	90,6	120,1
対象総数	662	880
単価	.137	.136
失業給付期間を半年延長した者への支出（全額コムーネ拠出分）		
経費	6,3	0
対象総数	32	0
単価	.197	.
⑩教育手当		
経費	2,7	.
対象総数	20	.
単価	.137	.
その他の失業給付受給者への支出		
⑪補助金付き雇用（民間セクターへの支出分）		
経費	7,6	6,6
対象総数	50	45
単価	.152	.147
⑫補助金付き雇用（コムーネへの支出分）		
経費	37,0	27,2
対象総数	190	140
単価	.195	.194
⑬補助金付き職場実習		
経費	4,3	3,2
対象総数	75	55
単価	.057	.058
⑭ジョブローテーション		

経費	1,0	1,6
⑮移動手当（50%コムーネ拠出分）		
経費	1,0	0,8
⑯支援金（失業給付受給者、被雇用者）		
経費	0,5	0,2
⑰障害者への個人手当		
経費	14,6	10,0

ジョブセンター事務局とジョブセンター出張所予算		
経費	41,2	45,3

（出所） Beskæftigelsesplan 2013 Version 1.3, Svendborg Jobcenter, pp22-23 より筆者編訳。

付録 8：「スヴェンボー・ジョブセンター結果報告書 2012」目次

1 導入
2 得点表
3 結果報告表
1) 雇用目標達成について
2) 受給者数の推移
3) アクティベーション
4 潜在的削減支出額
1) スヴェンボー
2) ランゲランド
5 就労移行のための就職面談事業についての進捗報告
6 結論
付録 1 得点表（スヴェンボー）
付録 2 得点表（ランゲランド）
付録 3 結果報告表（スヴェンボー）
付録 4 結果報告表（ランゲランド）
付録 4 a 最低限要件としての面接の結果報告表修正（ランゲランド）
付録 5 潜在的削減支出（スヴェンボー）
付録 6 潜在的削減支出（ランゲランド）

（出所） Resultatrevision2012, Bilag1 Socrecard Svendborg, Svendborg Jobcenter, p2 より筆者訳。

付録9：チーム・ジョブ2、電子アンケート回答（2013年8月実施）

回答：Anne Skov.

Q1. Please write it down on the following face about attribute and tendency of the client belonging to your department.

Contents		2013	2008
Number	Total	316	220
Sex	Men	185	102
	Female	131	118
Age	15-24	86	65
	25-34	84	70
	35-44	58	56
	45-54	60	22
	55-64	29	7

Q2 Please introduce typical example of (successful,failed, normal) of 3 persons.

EX1: Please introduce a typical successful example of the person.

Jeg vælger at beskrive karakteristika (arketyper) for personer indenfor de 3 grupper.
Der er altså ikke tale om beskrivelse af 3 specifikke personer

1:Attribute

Sex	kvinde
Age	18-22 år
Job qualification	få
Unemployment period	under 5 måneder
Activation period	3-4 måneder
Family	ingen børn
Other notable matters	omfattet af "uddannelsespålæg"

2:Process

Date	Receiving what kind of program or measure
1. ledighedsdag ¹⁸⁶	AOF Sæt Kurs – Kapitel 10-tilbud i Lov om Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB). Vejledning og Opkvalificering, hvor man taler og vejleder intens i løbet af den 1. måneds ledighed. Herefter etableres en virksomhedspraktik i 1-3 måneder (LAB kapitel 11), og bliver ansat på samme arbejdsplads som virksomhedspraktikken er foregået i, eller i en anden lignende stilling. Under virksomhedspraktikken følges op på om relationen mellem leder og den aktiverede forløber positivt, og der kan hurtigt rettes op på evt. forhold, som er uhensigtsmæssige.
Present	Normalt ansat eller I gang med uddannelse

3:How do you think factors of the success?

Borgeren er interesseret i arbejde indenfor ældreplejen, som er et område, hvor der er behov for hendes arbejdskraft. Hun er glad for at arbejde indenfor området (motiveret) og hun har gode sociale kompetencer, som betyder, at hun er vellidt af både lederen og kollegerne. Hun arbejder selvstændigt og kan tage eget initiativ til at udføre arbejdet. Ved hjælp af aktivering på AOF Sæt Kurs og i virksomhedspraktik, følges op på om relationen mellem leder og den aktiverede forløber positivt, og der kan hurtigt rettes op på evt. forhold, som er uhensigtsmæssige. Aktivering er særlig vigtig for unge, som bedst fastholdes i et billede af sig selv som en person, der er tæt på arbejdsmarkedet, og som samfundet ønsker at hjælpe i gang med uddannelse eller arbejde. Det er sådan man sikrer unge en arbejdsidentitet.

¹⁸⁶ ここでは、社会扶助受給者が含まれていないが、2013年11月19日、このアンケートの作成者であるスヴェンボー・ジョブセンター・チームジョブ2、Anne Skov氏から社会扶助受給者に対しても適用できるとの回答をいただいた。なお、ここでは、原本を掲載した。

EX2: Please introduce a typical failed example of the person.

1:Attribute

Sex	mand
Age	55 år
Job qualification	faglært
Unemployment period	mere end 3 år
Activation period	Indtræder første gang efter 9 måneders ledighed. Har deltaget i mange aktiveringsforløb – typisk med 3-5 måneders mellemrum
Family	oftest kun lille familienetværk. Fraskilt eller aldrig gift.
Other notable matters	Ofte drikker disse mænd for meget alkohol, og er miserable. Hvis de finder arbejde er det ofte kortvarigt sæsonarbejde – evt. gennem vikarbureau.

2:Process

Date	Receiving what kind of program or measure
1. ledighedsdag med kontanthjælp	1.samtale i Jobcenteret. Herefter min. Samtale med 13 ugers mellemrum. Borger skal ved samtale bevise, at de aktivt søger jobs. Borger kan miste sin forsørgelse, hvis de ikke vurderes at søge job i tilstrækkelig grad. Disse samtalers hyppighed fortsætter under borgerens øvrige aktivering, som virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud, kurser og evt. længerevarende uddannelse
Efter 6-9 måneders ledighed	2.Jobsøgningskursus, evt efterfuldt af virksomhedspraktik i samlet 1-4 måneder.
Med 4-6 måneder mellemrum	Aktiveringer iværksættes i form af virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud, opkvalificering på værksted, evt. nyt jobsøgningskursus. En del aktiveringer må afbrydes pga. sygemelding grundet behov for alkoholafvænnning, depression eller fysisk lidelse.

3:How do you think factors of the fail?

Sydfynsområdet har høj ledighed – især for ufaglærte og til dels faglærte med lang ledighed. Alle arbejdspladser er præget af store krav til effektivitet og samarbejdskompetencer, og det kan disse borgere kun delvist leve op til. Tiden er en meget vigtig faktor, for igen at få fodfæste på arbejdsmarkedet, og denne gruppe kan være ramt af meget lang arbejdsløshed – 5-10 år, hvor de kun har kortvarige beskæftigelser, og når disse borgere når 50-55 års alderen, er de ikke attraktive for virksomhederne at ansætte.

EX3: Please introduce a typical normal example of the person.

1:Attribute

Sex	mand
Age	25-35
Job qualification	uden uddannelse
Unemployment period	1-2 år mellem arbejdsperioder på ca 1 år.
Activation period	Typisk ca. 1 år
Family	oftest ugifte eller fraskilte.
Other notable matters	oftest ringe uddannelsesbaggrund, som følge af ordblindhed, og opbrudte familier, som følge af skilsmisse og evt. misbrug af alkohol. Disse mænd har gentagne perioder med ledighed.

2:Process

Date	I løbet af ca. 4-5 måneders ledighed får de typisk tilbudt jobsøgningskursus, hvor der arbejdes med CV og skiftlige ansøgninger, som mange har svært ved. I forbindelse med jobsøgningskurser arbejdes der også med, at den ledige kommer ud i praktik i en virksomhed, for netværk – altså lære nogle at kende, som har arbejde og kan anbefale den ledige til en arbejdsgiver - er ofte den mest sikre vej til ny beskæftigelse for denne gruppe. Et andet tilbud til denne
------	---

	<p>gruppe med stave- og skriveproblemer er at tilbyde ordblindeundervisning og anden voksenundervisning, da det er meget svært at få arbejde, hvis man skiver og læser meget dårligt. Vi har også Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), som kan være et hygiejnebevis, for at arbejde med madvarer, et truckcertifikat for arbejde indenfor lager/logistik, et stort kørekort til lastbil eller persontransport. Der tages udgangspunkt i den enkelte lediges situation og behov – altså dder lægges en individuel plan for, hvad der bedst hjælper den ledige. For at vide, hvad der kan hjælpe den ledige i beskæftigelse, benytter vi i Jobcenteret oversigter fra Centraladministrationen over tendenser i forhold til, hvilke kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet i forskellige regioner af Danmark.</p>
Present	Ex continued job training

3:How do you think the possibility and limit of work in Team 2?

Da der er tale om borgere, som kan klare at arbejde er de økonomiske konjunkturer meget afgørende for mulighederne for at få borgere i beskæftigelse. Mulighederne ved aktivering i form af jobsøgningskurser, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud er især virksomme, når borgeren kun har været ledig i en kortere periode, max. ca. 1 år. En del borgere er præget af psykiske lidelser, som depression, der kombineres med et alkoholoverforbrug – her er der primært tale om enlige mænd over 45 år. . Det er naturligvis forhold, som vi taler med borgeren om, men ofte vil borgeren benægte, at der er et problem, og man kan jo ikke tvinge folk til behandling. Som overordnet konklusion på vores arbejde i Team Job 2, vil jeg sige, at der er en restgruppe, som er svært at få i beskæftigelse, selv om de har deltaget i mange former for aktivering. På den anden side set er der også mange rigtig gode eksempler på, at borgeren kommer hurtigt tilbage i ordinært job eller længevarende uddannelse. En vigtig forudsætning for succes er, at den ledige selv tager ansvar for, hvilken aktivering, de har behov for, og derfor også er motiveret for at få maximalt udbytte ud af det.

<参考文献>

- アナセン,V,R (1999) 「付 デンマーク社会福祉の道」橋本淳編 (1999) 『デンマークの歴史』創元社,198-207 ページ
- アンダーセン,J (2005) 「「市民権」の政治」山口二郎、宮本太郎、坪郷寛編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房,163~195 ページ
- 伊藤元重編 (2008) 『リーディングス格差を考える』日本経済新聞出版社
- 埋橋孝文編 (2007) 『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社
- エイブラハムソン (2008) 「第 12 章 デンマークにおけるローカルガバナンスの変化—福祉供給にはどんな未来が待ちうけているのか?—」山本隆・難波利光・森裕亮編著『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房,162~198 ページ
- 金澤史男 (2006) 「第 2 章 現代経済政策の歴史的的位置」田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策第 3 版』有斐閣,22~46 ページ
- 倉地真太郎 (2013) 「デンマークにおける最低生活保障」『貧困研究』Vol.10,明石書店,25~29 ページ
- 財務省財務総合政策研究所 (2006) 「第 9 章 デンマークにおける国と地方の役割分担」『「主要外国における国と地方の財政役割状況」報告書』財務省財務総合政策研究所,593~671 ページ
- 嶋内健 (2008) 「デンマークにおけるアクティベーション政策の現状と課題」『立命館産業社会論集』第 44 巻 2 号,81~102 ページ
- 嶋内健 (2010) 「デンマーク福祉国家の歴史的変遷とシティズンシップ—救貧法からアクティベーションまで—」『立命館産業社会論集』第 46 巻 3 号,143~168 ページ
- 嶋内健 (2013) 「アクティベーション政策のディレンマ—デンマークにおける移民の社会的包摂をめぐる取り組みとその課題—」『貧困研究』Vol.10,明石書店,126 ページ
- 菅沼隆 (2009) 「デンマークの職業訓練システム—フレキシキュリティの基盤」『週刊社会保障』No.2541,44~49 ページ
- 菅沼隆 (2011a) 「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』第 64 巻第 3 号,1~21 ページ
- 菅沼隆 (2011b) 「デンマークの労使関係と労働市場」『社会政策』第 3 巻第 2 号,5~21 ページ
- スズキ,ケンジ,ステファン (2010)『消費税 25%で世界一幸せな国デンマークの暮らし』角川 SS コミュニケーションズ
- 鈴木優美 (2010) 『デンマークの光と影 福祉社会とネオリベラリズム』リベルタ出

版

鈴木優美 (2011) 「デンマークの職業教育・訓練」 『教育』 No.783,44～52 ページ

中野聡 (2011) 「EU のフレキシキュリティ政策」 『社会政策』 第3巻第2号,48～61 ページ

中村健吾 (2002) 「EU における『社会的排除』への取り組み」 『海外社会保障研究』 第141号,56～66 ページ

橋本淳編 (1999) 『デンマークの歴史』 創元社

濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』 岩波書店

布川日佐史編著 (2002) 『雇用政策と公的扶助の交錯 日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に』 御茶の水書房

布川日佐史 (2006) 「第Ⅱ部 第2章 ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」 柄本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望—』 第一法規, 112～134ページ

福士正博 (2009) 「社会的質 (Social quality) が問いかけるもの—社会的経済の視座から」 『東京経大会誌.経済学』 第262号,161～181 ページ

福原宏幸 (2005) 「EU 雇用戦略がめざすもの」 『部落解放研究』 第163号,56～66 ページ

宮本太郎 (1999) 『福祉国家という戦略 スウェーデンモデルの政治経済学』 法律文化社

水島治郎 (2010) 「雇用多様化と格差是正」 安孫子誠男・水島治郎編著『労働』 勁草書房,251～270 ページ

水島治郎 (2012) 『反転する福祉国家』 岩波書店

労働政策研究・研修機構 (2006) 『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』 労働政策研究報告書, No.69

若森章孝 (2010) 「フレキシキュリティとデンマークモデル」 安孫子誠男・水島治郎編著『労働』 勁草書房,51～71 ページ

Abrahamson, P. (2005) “Welfare Reform: Renewal or Deviation?” in Cambell, J. L. and Hall, J. Pedersen, O, K. eds., *National Identity and the Varieties of Capitalism*, pp.356-374.

Andersen, T, M. Linderoth, H. Smith, V. and Westergard-Nielsen, N. (2010), *The Danish Economy An International Perspective*, 3rd edition, DJOF Publishing

Atkinson, J. (1984) *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS

- Report No.89, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- Balla, A. and Lapeyre, F. (2004), *Poverty and Exclusion in a Global World*, 2nd edition, Palgrave Macmillan. (福原宏幸・中村健吾監訳(2005)『グローバル化と社会的排除 貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂)
- Benner, M. and Bundgaard, V. T. (2000), “Sweden and Denmark: defending the welfare state,” in Sharpf, F. W. and Schmit, V. A. eds., *Welfare in the open economy, Volume 2, Diverse response to common challenges*, Oxford University Press, pp.399-466.
- Bergwitz. (2002), “Citizenship in social work,” *Nordiskt Socialt Arbeid*, vol.3B, pp.57-65.
- Boyer. and Drache. (1997), “Introduction,” in Boyer. and Drache., *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Routledge.
- Bredgaard, T. and Larsen, F. (2010), *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Centre of Labour Market Research at Aalborg University.
- Breidahl, K. N. (2011), “Social security provision targeted at immigrants – a forerunner for the general change of Scandinavian equal citizenship? A Danish case study,” in Betzelt, S. and Bothfeld, S. eds., *Activation and labour market reforms in Europe: challenge to social citizenship*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.37-58.
- Castells, M. (1989), *Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell.
- CEC. (2005), *Integrated Guideline for Growth and Jobs (2005-2008)*.
- CEC. (2006), *Employment in Europe*.
- CEC. (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity : More and Better Jobs through Flexibility and Security*.
- Christiansen, N. F. and Petersen, O. K. (2001), “The dynamics of social solidarity: the Danish welfare state, 1990-2000,” *Scandinavian Journal of History*, vol.26, issue3, pp.177-196.
- Council of the European Union. (1997), Presidency conclusions, 20 and 21 November 1997, Luxembourg.
- Due, J. Madsen, Steen, J. Jense, S, Carsten. (1993), *Den danske model-En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, DJOF Publishing.
- Ebling, N. (2006), “Limited universalism: unemployment insurance in Northern Europe 1900-2000,” in Christensen, N. Petersen, K. Ebling, N. and Haave, P. eds.,

- The Nordic model of Welfare – a historical reappraisal*, Museum Tusculanum Press, pp.99-144.
- Esping-Andersen, G. (2002), "Towards the good society, Once Again," in Esping-Andersen, G. with Gallie, D. Hemerijck, A. and Myles, J. eds., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 1-25.
- European Commission. (1989), *The fight Against Poverty, in Social Europe Supplement 2*, Luxembourg, Official Publication of the European Communities.
- European Commission. (1993), *White Paper: On Growth, Competitiveness, and Employment: The challenges and Ways forward into the 21st Century*, COM(93)700 final, Brussels, December 1993.
- European Commission. (1997), Annual Economic Report for 1997, *European Economy* No.63, Luxembourg, Official Publication of the European Communities.
- European Commission. (2005), *Integrated Guideline for Growth and Jobs (2005-2008)*.
- European Commission. (2006), *Employment in Europe*.
- European Commission. (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity : More and Better Jobs through Flexibility and Security*.
- European Council. (2000), Presidency Conclusions Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.
- Feenstra. and Robert.(2003), *Advanced International Trade : Theory and Evidence*, Princeton University Press.
- Gaard, S. (2005), *Labour market regimes in Europe and labour market performance*, Finansministeriet Working Paper: 13/2005, Denmark.
- Galenson, W. (1952), *The Danish System of Labor relations: A Study of Industrial Peace*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Geerdsen, L. P. (2003), *Marginalisation Process in the Danish Labor Market*, Copenhagen: National institute of Social Research, Report # 03:24.
- Greeve, B. (1999), *The changing universal welfare model: the case of Denmark towards the 21st century*, Roskilde University.
- Jensen, P. H. (1999), *Activation of unemployed in Denmark since the early 1990s: Welfare or workfare?*, CCSWS Working paper No.1, Aalborg University.
- Hadley, Roger and Hatch, Stephen. (1981), *Social Welfare and the Failure of the Stat: Centralised Social Services and Participatory Alternatives*, George Allen &

Unwin.

Hansen, H. (2000), *Element of Social Security. A Comparison Covering Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, the Nertherland, Great Britain, Canada*, Copenhagen: Socialforskningsinstituttet.

Held, D. (2000), *A Globalizing world?*, The Open University.

Kenett, P. (1994), "Exclusion, Post-Fordism and the New Europe," in P.Brown and R.Compton. eds., *Economic Restructuring and Social Exclusion*, UCL Press.

KL. (2009), *The Danish local government system*, Copenhagen, Denmark.

Larsen, J, E. (2002), "Who care about and for marginal people?," in Andersen, J .and Larsen, J, E. eds, *Coping with social polarization in the urban landscape-reflections upon the politics of empowerment*, GEP report no.1, Aalborg University.

Leschke, J. Schmid, G. and Gria, D. (2006), *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-Reforms in Germany*, WZB, SP12006-108.

Levy. and Murnane. (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), November 2003.

Levine,D. (1988),*Poverty and society : the growth of the American welfare state in international comparison*, New Brunswick : Rutgers University Press.

Mabett, D. (2005), "The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights," in *Journal of Common Market Studies*, Vol.43, No.1, pp.97-120.

Madsen, J, S. and Andersen, S, K. Due, J. (2001), *From centralized decentralization towards multi-level regulation*, FAOS report No.32, FAOS.

Madsen, P, K. (2002), "The Danish model of flexicity: A paradise with some snakes," in Sarfati, H. and Bonoli, G. eds., *Labour Market and Social Protections Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Ashgate. Madsen, P. K. (2006), Denmark: Contribution to EEO Autumn Review 2006 'Flexicity'.

Madsen, P, K. (2007), *Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, County Report: Denmark*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies working papers No.07-51.

Marsden, D. (1999), *A Theory of Employment Systems: Micro-Foundations of Societal Diversity*, Oxford University Press. (宮本光晴・久保克行訳『雇用システムの理論—社会的多様性の比較制度分析』NTT出版、2007年。)

Norgaard, A, S. (2000), "Party politics and the organization of the Danish Welfare

- state 1890-1920:the bourgeois roots of the modern welfare state,” *Scandinavian Political studies*, vol.23, no.3, pp.183-215.
- OECD. (2002), *Employment Outlook*.
- OECD. (2004), *Employment Outlook*.
- OECD. (2007), *Employment Outlook*.
- OECD. (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD. (2009), *Territorial Reviews Copenhagen*, Denmark.
- OECD. (2013), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty*.
- Pedersen, O, K. (2005), “Corporatism and Beyond: Negotiated Economy, in Cambell,” J. L. and Hall, J. Pedersen, O, K. eds., *National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill Queens University Press, pp.245-270.
- Rogowski, R. (2000), “Industrial Relations as a social System,” *Industrielle Beziehungen*, Vol.7, no.1, pp.97-126.
- Silver, H. (1994), “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms,” *International Labour Review*, Vol.133, no5-6.
- Sharpf, F, W. (2000), “Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities,” in Sharpf, F, W. and Schmitdt, V, A. eds., *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, pp.125-228.
- The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark. (2002), *The Danish Growth Strategy 2002*, Denmark.
- The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark. (2003), *The Danish Growth Strategy 2003~Culture &Experience Economy*, Denmark.
- The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark. (2003), *The Danish Regional Growth Strategy 2003*, Denmark.
- Thompson, G, F. (2000), “Where do NMCs conduct their business activity and what are the consequences for national system? ,” in Quack, S, Morgan, G and Whitely, R. eds, *National Capitalisms ,Global Competition and Economic Performance*, John Benjamin’s.
- Undervisnings ministeriet. (2002), *AMU -The Danish Adult Vocational Training Programs*.
- Undervisnings Ministeriet. (2009), *Facts and Figures 2009*.
- UNSPECIFIED (1992), *Towards a Europe of solidarity: Intensifying the fight*

against social exclusion, fostering integration: Communication from the Commission, COM(92) 542 final, December 1992.

Vad Jønsson, H. and Petersen, K. (2012), "Denmark: a national welfare state meets the world," in Brochmann, G. and Hagelund, A. eds, *Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945-2010*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 97-148.

Wilthagen and Tros. (2004), "The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets," *Transfer-European Review of Labour and Research*, 10(2).

<参考サイト>

Jobbstats.dk (雇用省雇用情報サイト) <http://www.jobbstats.dk>

OECD Statistics (OECD 統計サイト) <http://www.oecd.org/statistics>

Statistics Denmark (デンマーク統計局サイト) <http://www.dst.dk>

スヴェンボーコムーネ議会・議事録 <http://portal.svendborg.dk/SitePages/Home.aspx>
スヴェンボーコムーネ・ジョブセンター・ホームページ
<http://www.svendborg.dk/om+kommunen/organisationen/økonomi+og+arbejdsmarked/jobcenter+svendborg>

デンマーク観光協会ホームページ <http://www.touristinformation.dk>

デンマーク雇用省ホームページ <http://bm.dk>

デンマーク自治体協会 (KL) ホームページ <http://www.kl.dk>

デンマーク情報ホームページ <http://www.information.dk>

デンマーク労働市場庁ホームページ <http://ams.dk>

南デンマークレギオンホームページ <http://brsyddanmark.dk>

ルクセンブルグ所得研究所 (LIS) <http://www.lisproject.org/keyfigures.htm> LIS Key Figures