

氏名	加藤 壮一郎		
学位の種類	博士 (経済学)		
学位記番号	博経済甲第87号		
学位授与年月日	平成26年3月24日		
学位授与の要件	学位規則第3条第3項該当		
学位論文題目	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—		
論文審査委員	委員長	教授	禹 宗杭
	委員	教授	高橋 純一
	委員	教授	後藤 和子
	委員	准教授	遠藤 環

論文の内容の要旨

本論文は、デンマークの「フレキシキュリティ」が、労働市場の周辺に位置する社会扶助受給者にとってどのような意義を有するかを、就労支援のガバナンスとプロセスを中心に考察したものである。ここで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得るものと把握される。

先行研究の検討をふまえ、本研究は、次の三つを解明すべき課題と設定する。第一、地方制度再編以後の新たな雇用政策実行体系と社会扶助制度との関係である。1990年代以降、ドイツなどヨーロッパ諸国では、労働市場への包摂を以て社会的包摂をはかるという意図のもと、労働市場の周辺にいる層への就労支援を強化してきた。その流れのなか、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。失業給付受給者と社会扶助受給者の壁を低くし、後者に対する就労支援をより強化する制度設計を行ったのである。こうして、雇用政策実行体系と社会扶助制度はより密接に関連付けられたが、その接点をなす就労支援のガバナンスとプロセスについて、理解を深めなければならないというのが第一の課題である。

第二、異なる年齢層に対するアクティベーションの影響の相違である。社会扶助受給者のなかでも、たとえば20歳代の若年層は、その増減の動向が失業率のそれに対応している反面、40歳以上の中老年層の場合は、失業率の動向にかかわらず増加傾向にあるのが現状である。この相違をもたらす要因は何か、それをアクティベーションの実施プロセスを中心に考察しようというのが、第二の課題である。

第三、アクティベーションにおける福祉行政と雇用行政との協同という問題である。先行研究においても、この協同如何は探求すべき課題として重視されてきたところ、ジョブセンターにてアクティベーションを一括的に行なうことにした、デンマークの雇用行政主

導型の制度設計は、その探求を具体化するための格好の素材となる。よって、デンマークにおける福祉行政と雇用行政との協同の可能性と限界を考察し、いわゆる「参加型のオルタナティブ」に関する知見を導き出すのが、第三の課題となる。

以上の課題にアプローチするために、本論文では、文献および統計に基づくほか、ケーススタディに依拠する。ケースとしては、1980年代以降の産業構造の変化によって失業問題に悩まされている、南デンマークレギオンのスヴェンボーコムーネを主に取り上げる。具体的には、デンマーク雇用省、労働市場庁、南デンマークレギオン、スヴェンボーコムーネのジョブセンターから出される一連の報告書のほか、ジョブセンターに務めるソーシャルワーカーに対するインタビュー調査、実際のアクティベーション・プロセスの観察などに基づく。

本論文は、序論と結論のほか、4章で構成される。その章立ては、次のとおりである。

序章

第1節 フレキシキュリティを問題にする意味

第2節 本論文の問題の所在

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2節 社会的排除の概念とEU社会政策への影響

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

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2節 福祉国家の形成

第3節 構造改革への道筋

第4節 積極的労働市場政策の本格的導入

第3章 就労支援のガバナンス

第1節 就労支援に関わる社会給付の概観

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

第3節 就労支援に関わるガバナンスの実際

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2節 ジョブセンターの就労支援体制

第3節 個別行動計画の作成

第4節 個別行動計画の実施

第5節 社会扶助受給者への支援の実際

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 雇用制度改革後のフレキシキュリティと社会扶助制度改革

第2節 各章の要約

第3節 社会扶助受給者への就労支援の可能性と限界

第4節 今後の課題

簡略にまとめると、第1章では、1970年代以降の経済社会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融合をどのように進めてきたか、その過程を検討した。なお、そのなかでEUが「フレキシキュリティ」に注目した背景や、フレキシキュリティという概念を具体化してきた経緯を明らかにするとともに、その戦略的意図に関しても解明を試みた。

第2章では、EUやOECDなどの国際機関がモデルとして取り上げたデンマークのフレキシキュリティが、どのような歴史過程を辿って形成してきたかを論じた。具体的には、19世紀末期の労使間の妥協に端を発する、その歴史的文脈を検討することで、「デンマーク・モデル」の歴史的固有性について考察を行った。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過程を追跡し、デンマーク・モデルのなかでの社会扶助制度の位置やその性格について検討した。さらに、福祉制度改革を伴った地方制度改革の歴史過程にもふれ、現在の制度にいたるまでの経緯をも解明した。

第3章では、まずは、就労支援と密接な関係にある社会給付制度を概観した。次に、現在実施されている積極的労働市場政策の実行体系を解明した。これをふまえ、ジョブセンターにて一括的に行なうアクティベーションのガバナンスの全体像を、中央の意思決定レベルから末端の実施レベルにいたるまで詳細に分析した。なお、国・レギオン・ムーネの各レベルに設置され、雇用問題に関わる様々なステークホルダーによって構成される雇用評議会に関しても検討を加えた。

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のプロセスを分析した。就労支援の実施体制をふまえ、いくつかの事例を取り上げながら、社会扶助受給者に対してどのような支援プログラムがどのようなプロセスを経て提供され、どのような効果を生み出しているかを考察した。なかんずく年齢層ごとのプロセスの違いやその効果の相違に関して具体的に分析した。なお、サービスを担当するソーシャルワーカーの立場からみた、現行プロセスの課題に関しても検討を加えた。

これらの検討をふまえ、当初設定した三つの課題に対して、本論文は次のように結論づけている。第一の課題に関連しては、就労支援のガバナンスにおいて、国と基礎自治体とその権限と役割が二極化された点に注目しなければならない。すなわち、サービスの実施

自体は、従来福祉を担ってきたコムーネの管轄するジョブセンターの専権事項となった。しかし、就労支援を含む雇用施策の方向性に関しては雇用レギオンの指令を受け、雇用レギオンはさらに中央政府の労働市場庁からその目標を定められる。よって、ジョブセンターは、雇用施策とその運用において国から管理されていると言わざるを得ない。ただし、ジョブセンターが、就労支援の実施主体として、実習先となる企業や職業訓練学校、非政府組織、雇用評議会など諸機関とのかかわりにおいて中核的な役割を担い、社会的ネットワークのハブとして働くこととなった点は留意すべきである。その意味では、雇用サービスの地方分権化による、社会扶助受給者への就労支援の実施は、地域に根ざした労働社会構築へのダイナミズムを生み出す可能性を有しているといえる。問題は、ジョブセンターなかんづくケースワーカーの負担が増大していることである。雇用サービスの提供が一括されたことで、従来福祉業務を担ってきたケースワーカーが、雇用行政の枠組みのなかに組み込まれ、受給者の処遇をめぐる雇用法制上の学習のほか、各種の書類作成とサービス提供を担わなければならなくなっているのである。このことが、クライアントへのケアの質を低下させることが懸念される。

第二の課題に関連しては、労働市場参入の経験がないかあるいは少ない、教育歴の低い若年者に対しては、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。この際、メンターやインターンシップの活用などが支援サービスとして有効であることが観察できた。なお、地域の成人教育機関などが、地域雇用評議会のプロジェクトと連動しつつ成功事例を積み重ねている点は、雇用制度改革によるガバナンス上の変化が、プロセス上にも効果をもたらしていることと解釈し得る。反面、40歳以上の社会扶助受給者の場合は、労働市場再参入の環境が厳しいなか、就労への展望が低くなり、個別行動計画を実行する動機も低下する傾向にあることが観察された。単に社会扶助を受給するために、自身の意図とはそぐわないプログラムを繰り返すことで、かえって精神的なダメージを受けるケースも生じている。こうしたケースでは、アルコール中毒など更に状況が悪化する危険性もある。したがって、個別行動計画を実行する意欲を失った者に対して適切な支援策を講じることが求められるが、いまのところケースワーカーはそのための有効なアプローチを有していないのが現状である。

第三の課題に関連しては、これまで主に失業給付者だけが享受してきた求職情報などの雇用サービスを社会扶助受給者も共有できるようになった点を評価しなければならない。アクティベーション 1 年後の雇用率をみても、稼働能力の高い労働者の場合は、通常の労働市場の動向と類似した動きを示しており、福祉行政と労働行政との協同の効果が一定程度確認できる。しかし、稼働能力の相対的に低い労働者の場合は、アクティベーション後の雇用率が通常の市場動向と対応しない傾向にあり、対象者の平均年齢 30 歳を境として、協同の効果が低減しているといえる。よって、なかんづく中高年者に対しては、単に雇用サービスを提供するだけでなく、生活上のケアが十分できるように、福祉・雇用連携のガバナンスを改良し、福祉・雇用連携のプロセスを導入することが必要と思われる。そのた

めには、中間的就労やコミュニティ活動による社会参加など、より広い領域での支援プログラムの提供が求められ、これらを多様な主体が担うことで、「参加型のオルタナティブ」を構築することができるのではないかと考えられる。

論文審査の結果の要旨

本論文は、従来、主に失業保険受給者すなわち労働市場参加者を対象としてその効果が論じられてきたフレキシキュリティをめぐる議論を、社会扶助受給者すなわち労働市場の周辺に置かれた者にまで拡張し、その効果を検討したところに大きな意義がある。本論文は、フレキシキュリティに関する先行研究をふまえ、フレキシキュリティの代表的なモデルであるデンマークを対象として、次のような課題を設定した。①地方制度再編とともに新たに構築された雇用政策実行体系と社会扶助制度とは互いにどのような関係にあるのか。②アクティベーションの影響は対象者の年齢によってどのように異なり、それを異ならしめる理由は何か。③アクティベーションにおいて福祉行政と雇用行政はどのように協同しており、その内包している問題は何か。これらはいずれもフレキシキュリティをめぐる重要な論点であり、本論文がこれらに焦点を合わせたのは、適切な課題設定と言わざるを得ない。なお、これらの課題に迫るために、ケーススタディを主な研究方法として設定し、実際、複数回にわたる現地調査を実施し、その課題を解明したのも、本論文の独創的なところと高く評価できる。

審査においては、①統計上のデータと個別ケースとの整合性は十分確保されているか、②中高年の社会扶助受給者の就労を困難にしている要因の分析は尽くされているか、③就労支援ガバナンスとプロセスの改善によって問題が解決できるとするが、ほかの要因とかわかって、ガバナンスとプロセスの改善による効果は適切に測られるか、④福祉行政と雇用行政との融合の程度およびその直面する課題は十分把握されているか、⑤デンマーク・モデルの日本に対する示唆は適切に引き出されているか、などの問題が提起された。

しかし、これらは基本的に今後の課題というべきで、本論文の意義と独創性をいささかも損ねるものではない。したがって、審査委員会は、本論文を博士（経済学）の学位を授与するに相応しいものと判定した。