

第9章

デンマーク・就労支援ガバナンスの変遷 ～国・広域自治体・基礎自治体における役割の柔軟な変化を中心に

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院非常勤講師 **加藤 壮一郎**

はじめに

1990年代、欧州諸国では、グローバル化の進行、産業構造の変化に伴う構造的な失業問題を解消すべく、積極的労働市場政策の導入が議論されるようになった。あわせて、従来の欧州の福祉国家が中央集権的に管轄してきた社会サービスも地方自治体へ権限を移譲し、民間機関の参入なども視野に入れた社会的パートナーシップの拡大も検討された¹。その流れの中で、社会サービスを個々の市民のニーズに対応させるため、これまで個別に展開してきた雇用政策と社会政策との連携や、民間企業のみならず、NPOや社会的企業など多種多様な社会サービス供給者とサービス受給者（市民）との協働関係を構築する動きも急速に深まった²。

本稿では、デンマークにおいて、1994年以降に導入された積極的労働市場政策に伴うこうした地方分権化、社会的パートナーシップの拡大から現代までの推移を辿る。基礎自治体レベルで地域雇用政策を実施する協議機関（サブシステム）を拡充しながら、リーマンショック危機以降の経済情勢への柔軟な対応の経緯から、デンマークのみならず、日本でも抱えている雇用環境の変化に対応し得る雇用政策上のガバナンスのあり方への含意を得ようというものである。

1 積極的労働市場政策導入以前の前史 (1960～1980年代)

1960年代の高度成長期のデンマークでは、社会保障制度が拡大した一方で、様々な社会サービスが公共団体内で乱立していたため、

- 1 OECD. (1999), *Proceeding Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges: The Venice Conference*, OECD Publishing.
- 2 Greve, B. (2014), *Welfare and the Welfare State: Present and Future*, London & New York: Routledge.

国民の不満が募り大きな政治課題となった。これを受けて、社会制度改革委員会（1964～1969年）が組織され、社会サービスの大部分の管轄を、基礎自治体に集約することとなった。委員会の答申を受け、1970年に地方制度改革が実施され、14の郡（Amt）、275の基礎自治体（Kommune）に統合された³。

就職斡旋などの雇用サービスについては、それまでは、失業給付基金加入者を対象に、職業別に組織された失業給付基金によって実施されてきたが、国（労働省）が管轄する公共職業安定所が各14郡に設置された。隣国のスウェーデンでは、レーン・メイドナーモデルによる積極的労働市場政策が1960年代より展開され、国が管轄する公共職業安定所が労働市場動向をモニターしながら就職斡旋を行い、職業訓練の促進などを実施していた。これに見倣う形で、国が介入することで、これまで失業給付受給者が加入する職業別失業給付基金が把握しうる限定された雇用情報のみならず、郡域までに雇用情報を拡張した広範囲な就職斡旋を目標とした。公共職業安定所の下には、全国経営者連盟と全国労働組合連合を代表とした郡労働市場審議会⁴が組織され、その統括機関として全国労働市場審議会⁵が、その運営方針を諮問することとなった⁶。

3 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。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、バラの業務内容の拡大に伴って隣接するパリッシュの境界を越えて業務範囲が広がるなどの問題が発生したことから、これらの解消を目的として、1970年の地方自治体の制度改編が実施された。

4 原語で Regionale arbejdsmarkedsnævn。以下、協議会名称は変更を明示するために原語を記す。

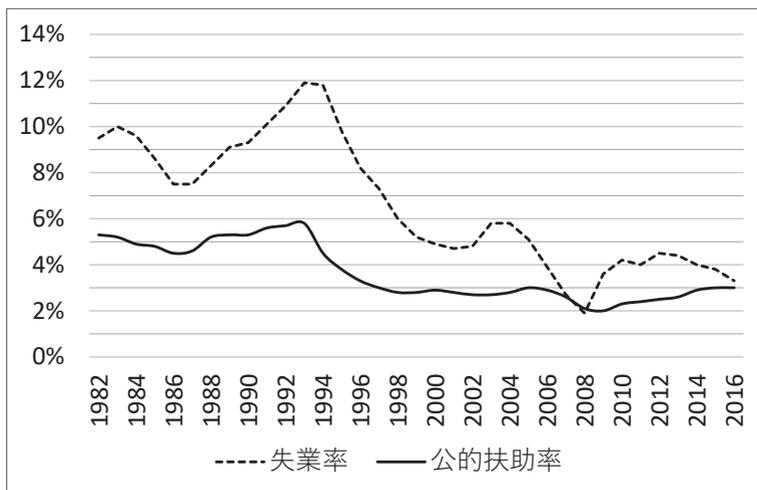
5 原語で Landsarbejdsmarkedsnævnet。

6 Jørgensen, H. (1986), Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken: Forvaltning mellem stat og marked II, ATA-Projektet, rapport nr.5, Ålborg: Ålborg Universitetscenter.

しかし、ほどなくオイルショック以後の本格的な経済不況を迎えると、1973年に約2万5千人だった失業者は、1983年には若年者を中心に約28万人にも膨れ上がった。1978年には失業者への就労提供事業など公共セクターにおける雇用創出施策なども試みられたが、構造的な不況の前に効果がみられることはなかった。1982年に樹立した保守党を中心とする中道右派政権下では、長引く不況の要因に、労働市場における供給側の問題としても認識され始め、失業リスクの高い失業給付受給者に対する職業訓練などが意識されるようになった。長期失業者の公的扶助受給への移行を恐れ、既存の失業給付制度を維持しながらも失業者への職業教育訓練などを促進する教育提供事業などが実施されはじめた⁷。一方で、保守党政権の経済政策の中心は産業構造の変化や労働市場の問題への対応よりも、物価や賃金を抑制することでインフレを解消し、輸出産業を活性化させることに比重が置かれていた。公共セクターによる雇用創出や教育提供事業も成果は見られず、長引く不況による歳入低下など、これらの政策的な正当性は失われていった。円滑な職業斡旋などを意図した公共職業安定所の設置だったが、長期化する経済不況にあって長期失業者が増加するだけでなく、増加する若年者の失業を背景に、若年者の公的扶助受給者が増加し、社会サービスを管轄する基礎自治体との間に隔たれた二重構造は、若年者の労働市場への参入をますます困難とする事態となった(図1)。

7 嶋内健(2010)「デンマーク福祉国家の歴史の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。

図1 デンマークの失業率と公的扶助率の変遷
(1982～2016年)



(出所) Danmarks Statistic (<https://www.dst.dk/da>) より筆者作成。

2 積極的労働市場政策の導入と 社会的パートナーシップの拡大 (1994～2006年)

(1) 積極的労働市場政策の導入にむけた合意形成

1980年代後半から1990年代初頭にかけて一時的な景気回復がありながらも、若年者を中心とした失業率の大きな改善はみられなかった。この時期には、政府や与野党、労使などそれぞれ立場や考え方に違いがありつつも、一向に改善しない失業率は、デンマーク全体の社会構造に起因する構造的失業に問題があるという点で認識を共有することとなった。当時、野党であった社会民主党も、産業構造の高度化を促進する積極的労働市場政策を受け入れている⁸。労

8 Pedersen, O. K. (2005), *Corporatism and Beyond: Negotiated Economy*, in Cambell, J. L. and Hall, J. Pedersen, O. K. eds, *National Identity and the*

働省（当時）は、経済学者のツアイテンを委員長とした労働市場構造問題調査委員会（通称：ツアイテン委員会）を立ち上げ、1992年に答申された「労働市場構造問題調査委員会報告書」では、今後、就労支援サービスを個人化されたシステムとして扱うことが提言され、具体的には、受給する給付の種類によってサービスの制限がされないよう、個人のニーズを志向した就職斡旋、職業教育・訓練のプログラムを組み入れることが提案されている。あわせて、アクティベーションと呼称されるこれらのサービスを実現するために個別行動計画の作成も勧告している。一方で、これまで就労提供事業に参加することで長期間の失業給付の受給継続が可能であった従来の失業給付制度を改め、「権利と義務」の原理に即した受給期間の限定化を打ち出した⁹。他方、同報告書は「アクティベーションは、中央のコントロールと個の要求によって運用される。このことで、対象としているグループのニーズに十分あわせられない融通のきかないシステムである。」との懸念を示しており、これらの課題を解決するために、地域社会や、多くの就労支援にかかわるアクターの社会参加の必要性も示唆された¹⁰。

(2) 雇用行政における社会的パートナーシップの拡大

1993年に樹立した社会民主党を中心とする中道左派政権は、その翌年にツアイテン委員会で勧告されたアクティベーションの本格的な実施に踏み切った。勧告で懸念されていた課題に対しては、運

Varieties of Capitalism, McGill-Queen University Press, pp.245-270.

9 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。1999年には、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。2011年以降には2年間に短縮され、失業後3か月以内にアクティベーションが開始される。

10 Udredningsudvalget (Zeuthen-udvalget). (1992), Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (Sammenfatning + del I-IV). København: Udredningsudvalget, sekretariatet.

営システムを強化する為の地方分権化と関係アクターの参加が検討された。このことから、郡を単位とする広域雇用政策や就労支援の運営に関する方針を決定する機関として郡労働市場協議会¹¹が、公共職業安定所を事務局として設立された。構成員は、雇用にかかわる主要な労使団体を中心に、経営者連盟、全国労働組合連合から5名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、管理職全国組織から1名、郡議会から3名、地域の基礎自治体から4名が選出された。これらの上部機関には、全国労働市場協議会が設立され¹²、経営者連盟、全国労働組合連合から8名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、管理職全国組織、郡議会協会から1名、デンマーク自治体連合から3名、コペンハーゲン・フレデリクスボー市から合同代表が1名、選出された。全国労働市場協議会は、全国的な雇用政策の指針と広域的な政策のガイドラインを起案した。なお広域的な雇用政策の実質的な起案は、郡労働市場協議会に任せられ、教育提供事業における運営委員会で行われてきた議題も引き継ぐことで、職業教育機関へ職業教育・訓練の指針を起案するなどの影響力も発揮することもできた(図2)。

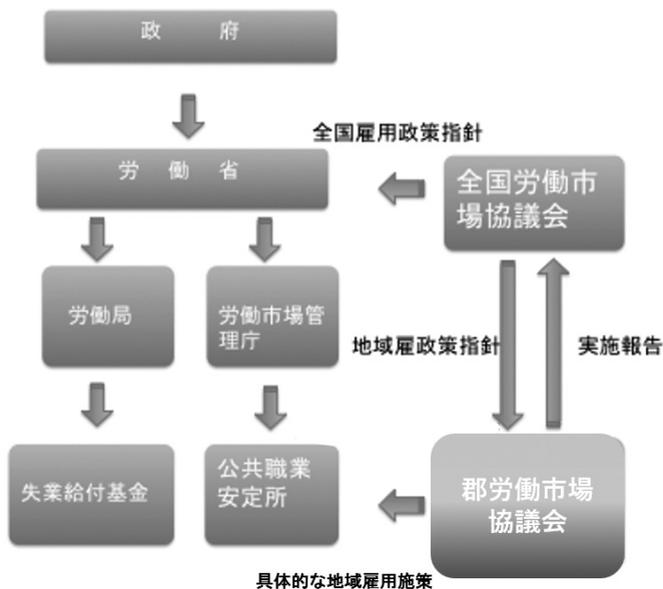
(3) 社会行政における社会的パートナーシップの拡大

一方で、基礎自治体は公的扶助等の社会サービスの受給者に対する就労支援サービスを提供する役割が継続された。若年者や障害者など失業給付制度に組み込まれずに労働市場への参入が困難な者たちを対象としていた。1970年代の社会福祉制度改革では、基礎自治体が管轄する公的扶助受給者や障害年金受給者に対する認定、施策、努力規定など、基礎自治体の裁量に委ねられていた面が多かった。1992年にツアイテン委員会と同時期に、今後の社会サービス

11 原語で Regionale Arbejdsmarkedråd。

12 原語で Landsarbejdsmarkedsrådet。

図 2 積極的労働市場政策におけるガバナンス
(1994年～2002年)



(出所) Damgaard (2003)¹³, Figure4-1 より筆者編集。

の在り方について議論された社会省福祉委員会でも、「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」として、「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¹⁴。一方で、同年にこれまで国が全額負担してきた障害年金につ

13 Damgaard, B. (2003), Social og arbejdsmarkedssystemerne: En flerstrengt historie, København: Socialforskningsinstituttet.

14 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

いて、財政上の理由から、その拠出を50%に減額し、基礎自治体が残りの50%を拠出することとなった¹⁵。

こうした流れを受けて、1994年に積極的労働市場政策が導入された後、(基礎自治体が管轄する)障害年金受給者、傷病手当金受給者、公的扶助受給者などの社会給付受給者にも、職業教育・訓練が義務化された。同時に、これら社会給付受給者の社会統合にむけては、労働市場への包摂が前景化して、「包摂的労働市場 (Det rummelige arbejdsmarked)」と呼ばれる、特別、又は中間就労形態による仕事の創出が本格的に検討された¹⁶。

その嚆矢となったのは、障害年金受給者の労働市場への参入を促す地域雇用プロジェクトを遂行する社会調整委員会¹⁷が、社会省の管轄で基礎自治体に実験的に設けられたことであった。個々のプロジェクトに対して、国からは補助金が付けられ1998年までに全国で38の基礎自治体で実施された¹⁸。

1998年には、障害年金に関わる全ての事務手続きも国から基礎自治体に委譲された。また、公的扶助受給者や障害年金受給者の労働市場への参画を促進する「積極的社会政策法」が定められ、主に障害年金受給者を対象とした「包摂的労働市場」の創設として、「フレックスジョブ (Fleksjob)」¹⁹制度が導入された。1999年に、実験的に施行された社会調整委員会は、「地域調整委員会」²⁰として引き

15 Bengtsson, S. (2002), Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? Kommunernes forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension, København: Socialforskningsinstituttet. 1999年以降、国の償還率は35%となっている。

16 注15に同じ。

17 原語で Socialt Koordinationsudvalg。

18 DA. (1998), De sociale koordinationsudvalg - en vej til indflydelse på arbejdsmarkedets og socialpolitikken i dit lokalområde, København: Author.

19 公的な補助金による支援付きの就業形態。週あたりの就労時間数に応じた通常賃金が給付者に全額渡されるが、国から使用者に対して労働協約で決められた最低賃金額の1/2ないし2/3の補助金が出る仕組みである。

20 原語で, Lokale Koordinationsudvalg。

継がれることとなり、すべての基礎自治体に設置されることとなった。この地域調整委員会の法的な位置づけは、自治体議会に対する助言機関にすぎなかったが、潤沢な補助金がつく雇用プロジェクトの企画、決定の権限をもつことから、徐々に社会給付受給者の就労支援における関係アクターの調整機関として存在感を大きくしていった。議長は、自治体議会の社会問題関係委員会から選出され、委員は、経営者連盟、全国労働組合連合、職員・公務員共同会議、障害者協会、開業医医師会、公共職業紹介所から1名ずつ委員が選出された²¹。これらの上部組織には、全国社会評議会²²が組織され、議長は社会省大臣が任命した。構成員は、経営者連盟、全国労働組合連合から8名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、障害者協会、県議会協会、自治体連合から3名、コペンハーゲン・フレデリクスボーコムーネから合同代表、社会省から各1名で、社会省に事務局が置かれた（図3）。

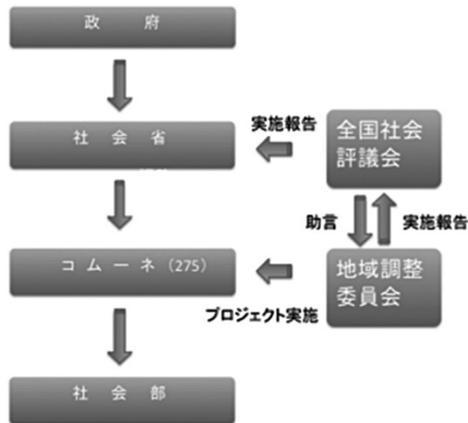
（4）中道右派政権への政権交代（2001年）

社会民主党政権時代に導入されたアクティベーションには、（労使協定によって決定される）最低賃金水準を下げることなく、産業構造の変化に対応すべく、職業教育・訓練によって労働市場の需給ギャップを解消し、技能の向上を高めることを狙っていた。失業給付期間の短縮やプログラムの義務化などの制裁的・管理的な傾向も強めた一方で、労働市場の需給ギャップに対して、非自発的な失業の存在を前提として、失業原因を社会的要因に求める立場から、職業教育・訓練期間中の所得保障も兼ねていた。こうして、1993年に10%近くあった失業率は、2001年には5%を下回り、長期失業

21 議決権はないが、基礎自治体の社会福祉部部長や部内の労働市場関連担当者が意見を表明する権利が与えられた。

22 原語で Det Sociale Råd。

図3 積極的社会政策のガバナンス
(1999年～2002年)



(出所) Damgaard (2003)²³, Figure4-1 より筆者編集。

者や若年者の公的扶助受給者の低下など慢性的な失業問題の解消に成功したといえる²⁴。

しかし、2001年の国勢選挙で中道左派陣営は敗退し、自由党を中心とする中道右派政権が樹立した。伝統的な社会民主党の中核的支持者の中で、一連の労働市場改革に不満を持つ層の支持が、右翼政党であるデンマーク国民党に集まったとされる²⁵。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、全投票数の12%を獲得し、その内59%は労働者から得票した。同党は、選挙の争点を、9.11テ

23 注13に同じ。

24 グル・アンダーセン (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。

25 Arndt, C. (2013), *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and its Political Costs (Changing Welfare States)*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

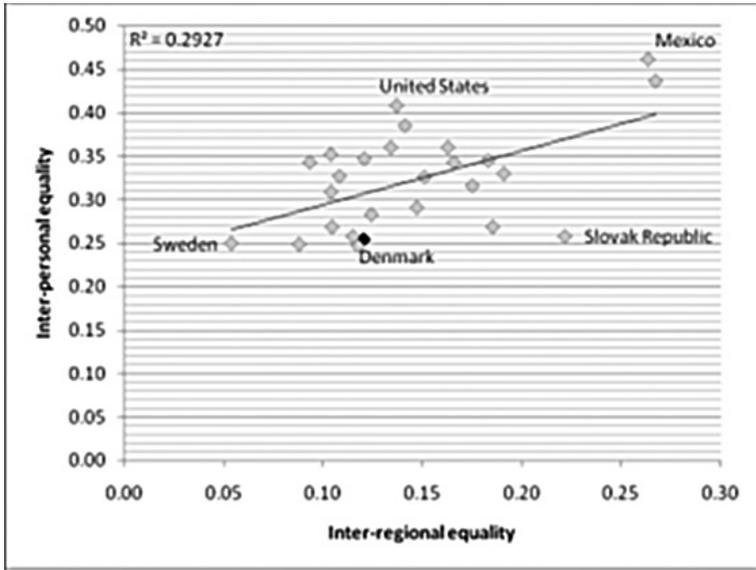
口の影響を梃にポピュリスト的手法をもって移民問題を全面化した。結果的には、伝統的な社会民主党支持者を中心に移民問題を触媒にした自らの福祉配分に対する不満を表明した「福祉選挙」だったとする指摘は興味深い²⁶。

また、こうした現象をもたらした大きな社会経済的背景の一つに、1980年代以降の産業構造の変化や、EU統合に伴う労働市場の広域化などによる、とりわけ地域間における経済格差の拡大が考えられる。1980年代以降、デンマークにおける地方都市の主要産業であった造船や製造業などが急速に縮小し、金融やサービスを主とした第3次産業の拡大によって、労働者に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、かつて製造業などのマニュアル型労働に対応した非熟練労働者の労働市場への参入を困難にさせた。また、高水準の賃金維持を目標とした労働市場改革によって、地方部の多くの生産性の低い中小企業が退場したことが予想され、地方における失業問題を深刻化させていた。OECDの報告によれば、デンマークは、社会保障の水準は高いため、個人間の経済格差は極めて小さい一方で、地域間の経済格差はやや大きくなっている（図4）。このことから、労働市場改革によって不利益を被った地方部の企業経営者、農業経営者を支持基盤にもつ自由党、また失業率が高いユラン半島南部を中心とした非熟練労働者や高齢者を支持基盤としたデンマーク国民党に対する支持を高める構造的背景を形成したといえる²⁷。

26 Giger, N. (2011), *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*, London & New York: Routledge.

27 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。

図4 OECD 諸国における個人間格差と地域間格差の相関



(出所) OECD. (2009), Territorial Reviews Copenhagen Figure1-15 より引用。

3 地方制度改革に伴う雇用サービスと社会サービスのガバナンスの一元化 (2006年～2014年)

(1) 中道右派政権による地方制度改革と基礎自治体へのジョブセンターの設置

中道右派政権時代、政府が最も関心を寄せたのは、地方公共団体機構の合理化であった。2002年に政府は行政機構改革に関する審議と検討を行う委員会を発足させた。発足当初の委員会では、オランダの地方制度改革に倣った大胆なニュー・パブリック・マネジメントの導入による急進的な分権構想が提示された。2004年に、委員会は、郡、基礎自治体における人口規模と公共サービスの提供体制の再編の必要性を政府に答申した。これを受け、政府は約500の組

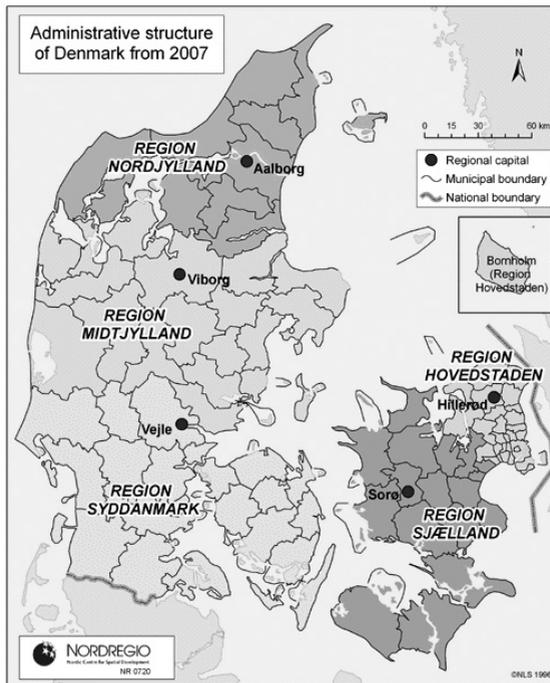
織、郡、基礎自治体、労使団体、社会団体等にヒアリングを実施し、これらの意見を集約した地方制度改革の最終案では、公共問題の解決を行政機構内の効率化に特化することなく、民間団体、市民団体、市民などの地域社会の全体のネットワークの問題として捉える視点や、市民を公共サービスの利用者としてだけでなく、福祉社会形成のパートナーとして見なすといった理念なども取り入れられた²⁸。

雇用・社会サービスのガバナンスに関して、4つの制度改革が提案された。第1に失業給付受給者と社会給付受給者の窓口を基礎自治体に設置するジョブセンターに集約すること、第2に国はジョブセンターの年間業績をモニタリングし、年間の業績目標などを設定する業績管理を導入すること、第3に就労支援サービスの実務権限を一切ジョブセンターに委譲する一方で、職業教育・訓練の実施には民間機関の使用も義務付けること、第4に地域調整委員会をジョブセンターの管轄区域に移行し雇用プロジェクトを引き継がせることが提示された。2004年に自由・保守党による連立政権と閣外協力のデンマーク国民党で、地方制度改革をまとめた「構造改革に関する合意書」が締結され、2007年1月1日から、14の郡は廃止され、広域県（Region）が5つ設置され、271あった基礎自治体は98に合併されることとなった（図5）。

それまでの積極的労働市場政策において効果を見せたのは、柔軟な労働市場と手厚い失業給付、教育期間中の生活保障を享受できる失業給付受給者が主であって、これらの連関の枠外にある社会給付受給者についての就労効果は限定的であることは多数の論者が指摘

28 Damgaard, B. and Torfing, J. (2010), Network governance of active employment policy: the Danish experience, *Journal of European Social Policy* Vol.20, No.3, pp.248-262. こうした理念をニュー・パブリック・マネジメントと分別して、「ニュー・パブリック・ガバナンス（New Public Governance）」理念として説明している。

図5 2007年地方制度改革以後の広域県と基礎自治体の配置



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

してきた²⁹。一方で、サービス窓口をジョブセンターに一元化することで、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公的扶助受給者などにも共有されることに対して期待感も語られている³⁰。

改革前年の2006年には、地域雇用協議会³¹が発足した。構成員は、

29 加藤壮一郎 (2016) 「デンマーク・積極的労働市場政策における雇用政策・社会政策ガバナンスの一元化の過程：地域調整委員会から地域雇用協議会までの展開を中心に」『公共研究』第12巻1号，千葉大学公共学会，91～148ページ。

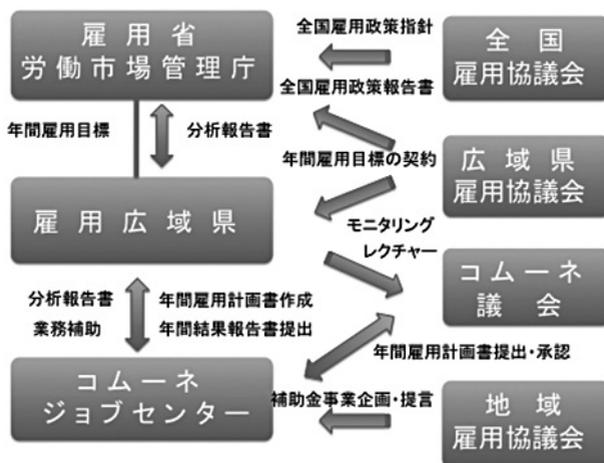
30 Madsen, P. K. (2007), Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, County Report: Denmark, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies working papers No.07-51.

31 原語で Lokale Beskæftigelsesråd。

地域調整委員会を引き継いだが、経営者連盟と全国労働組合連合から、制度改革に際しての要求が認められ各3名と増員、障害者協会からも2名の選出が認められた³²。地域雇用評議会は、基礎自治体を単位とした地域労働市場に適応した雇用創出や教育事業などが計画、実行された。ジョブセンターが、その実務を受け持った。また、ジョブセンターが実施した雇用施策の結果や効果を評価し、職業教育機関などの関係機関にも業務改善をするように助言することができた。あわせてジョブセンターが作成した「年間結果報告書」を検討し、ジョブセンターが実施する雇用施策の変更を助言する権限も与えられ、その影響力は拡大した（図6）。

2007年に、ジョブセンターは地域事情が勘案され91か所に統括され、公共職業安定所は廃止された。雇用省労働市場管理庁の出

図6 2007年地方制度改革の雇用・社会政策ガバナンスの一元化



出所：筆者作成（基礎自治体は、デンマークでの呼称であるコムーネとしている）

32 基礎自治体からの推薦委員は2名である。

先機関として雇用広域県³³が4か所設置された。当部署では、広域県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きた雇用対策の効果について分析を行い、「分析報告書」を、年に一度、労働市場管理庁に提出する。また、ジョブセンターが毎年、国に提出する「年間雇用計画書」³⁴や「年間結果報告書」³⁵の作成を助言する。これらの計画書や報告書は、自治体議会の承認が必要となるため、事前に議員に対して専門情報のレクチャーも実施する。また、「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」の作成や、各ジョブセンターの「雇用施策課題」の設定なども行い、ジョブセンター業務の助言・支援と業績の調査分析を行う実質的な司令塔的な役割を担っている。その下には、広域県雇用協議会³⁶が設置され、構成員は県労働市場協議会を引き継いだ。当協議会は、雇用広域県の助言機関として主にジョブセンターの情報を検討し、今後の施策方針を助言する役割となっている。広域県雇用協議会の上部機関として、全国雇用協議会³⁷が設置され、構成員は、前身の全国労働市場協議会をほぼ引き継いでいる。全国雇用協議会は、事務局を構成する雇用省、難民・移民統合省からの助言を下に、全国的な雇用政策の提案、雇用広域県、ジョブセンターに要求する年度雇用目標の協議、雇用施策に対する全国的なモニタリングなどを行う。毎年、全国の雇用施策の状況と結果をまとめた「雇用政策報告書」を、雇用省に提出することとなっている。

33 原語で *Beskæftigelsesregion*。

34 全国の年間雇用目標に即応しながら、ジョブセンターが管轄する市域の失業給付・社会給付受給者の重点目標、就労移行実績の目標、アクティベーションの内容、プログラム数等の年間目標を提示する。

35 年間雇用計画で提示された雇用目標、重点目標の達成状況や、失業給付・社会給付受給者の具体的な就労移行実績、アクティベーションの実施実績などを集計する。

36 原語で *Regionale Beskæftigelsesråd*。

37 原語で *Beskæftigelsesrådet*。

(2) 2008年金融危機以後の社会経済的背景の転換

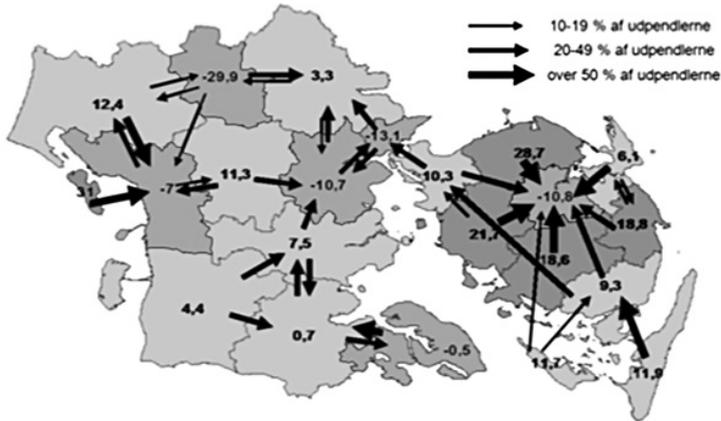
地方制度改革が施行された翌年の2008年、リーマンショックに端を発する金融危機による急激な景気減退は、地域の雇用状況に深刻な影響をもたらした。

例えば南デンマーク広域県では、2012年時点で2000年時と比較した労働力人口は約4%減少しており、2030年にはさらに13.9%の減少が予想されている。特にフン島部の状況は深刻で、金融危機の影響で、建設や金属工業分野を中心に全体の雇用数は約3分の2まで落ち込んだ。新たな高い技能を必要とする産業の多くは、コペンハーゲンなどの大都市部に集中しており、高技能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から、高技能労働者が地方部からますます遠ざかるといった現象も顕在化している。都市部への雇用の集中は、南デンマーク広域県域内でも起きていて、フン島最大の都市であるオーデンセ（人口約20万人）に雇用が集中することで、フン島部の他の基礎自治体からの通勤人口が急速に増加している。こうした変化によって、基礎自治体単位だけで雇用の斡旋等を図るのは難しくなっており、より広域的な協力関係の中で問題を解決していく方向性が模索されている。2013年には、フン島内にあるジョブセンターが、共同でフン島に特化した共通の雇用課題を抽出し、各自治体の年間雇用計画に反映させていこうという合意がなされた。金融危機によって、2007年の地方制度改革で想定された地域労働市場の範囲では対応しきれない労働市場の広域化が進んでいる（図7）³⁸。

こうした現象は全国共通の課題といえ、今後も多くの非熟練労働者が労働市場から余剰すると予測されるなか、ますますより高いレベルでの技能、職業資格の修了が求められることが予測されている。

38 Beskæftigelsesregionen Syddanmark. (2013), Analyserapport for Syddanmark, Odense: Author.

図7 南デンマーク広域県における通勤圏の広域化



(出所) Beskæftigelsesregionen Syddanmark, (2013), Analyserapport for Syddanmark, p.16

4 広域的雇用政策への転換 (2014年～)

(1) 中道左派政権による社会投資戦略への転換

2011年の総選挙では、社会民主党を中心とする中道左派政権が11年ぶりに誕生した。首相となったヘレ・トーニング＝シュミットは、社会経済状況の変化の下、さらに技能の高度化が求められるなかで特に若年者への教育に比重を置いた社会投資アプローチを前面に打ち出した。こうしたアプローチのなかで主要政策の一つといえるのは、2013年の与野党合意（政府、自由党、デンマーク国民党）に基づく公的扶助制度改革であり、その中心は、公的扶助の受給条件を満たす30歳以下の若年者に対して「教育援助」という新たな制度を設けたことである。対象者は、財源的には公的扶助制度からではなく、SU³⁹と呼ばれる正規教育課程にある学生への生活支援

39 SU制度は、1964年に複数の銀行によるローン型奨学金制度に端を発して、1996年に高等教育の70コース、また18、19歳の通常教育課程在学に際しての生活支

金制度から支給される。この間、相談支援や生活支援のほか、正規教育課程に編入できるための基礎教育などが提供される⁴⁰。

また「教育援助」を受ける受給者は、ジョブセンターの公的扶助の担当部署から切り離され、相談支援や基礎教育を受ける機会を増やすために、社会福祉事務所や高等学校などが隣接する場所に新たに設置される「若年者連絡センター」⁴¹を窓口とするガバナンスの改変がなされた。教育援助の対象者は、後期中等教育を受けていない者や中退者が非常に多いことから、相談支援、生活援助、活動支援、教育準備などの段階的な支援を経て、後期中等教育課程に編入できる状態まで到達することが教育援助の目標となる。正規教育課程に編入することで、SUの支給は継続され、教育課程修了後に雇用斡旋に結びつける、という労働市場への階梯における支援の段階的なステップが設けられている。

2011年以降の地域雇用協議会の雇用プロジェクトでは、若年者へのメンター派遣や、基礎教育プログラムの実施などが重点的に全国で実施された。これらの若年者への雇用支援などを通じて、雇用に結びつく前段階の「教育」の重要性をジョブセンターが経験的に認識していったこと、また、若年者支援の経験が関係機関に蓄積されたことで、現場レベルでは「教育援助」制度への移行も比較的スムーズに進行したことが証言されている⁴²。

援金制度として大規模な制度へと発展し、現在もほぼ同様の体系で制度は維持されている。給付型生活支援金とローン（2/3 給与・1/3 ローン、修了後1年後からの15年以内返済、年利子4%）の2種類がある。

40 Beskæftigelsesministeriet. (2013), Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet— flere i uddannelse og job, København: Author.

41 原語で Unge Kontakten。

42 注 29 に同じ。

(2) 地域雇用協議会への補助金停止と広域労働市場協議会への再編（2014年～）

2011年以後の中道左派政権による社会投資アプローチへの転換のなか、2013年秋に翌年度からの地域雇用協議会への補助金の停止を発表した。政府は、閣外協力の赤緑連合との合意で実施される「若年者向け支援」と、主に移民・難民などの社会的排除にある社会的脆弱層にむけた「新労働市場サービス」の実施との優先順位において補助金を停止すると説明した⁴³。

事実上の地域雇用協議会の機能停止に伴って、就労支援を担うサブシステムのガバナンスも改変され、2015年1月から、8つ（北ユラン、西ユラン、東ユラン、南ユラン、フュン、首都、シェラン、ボーンホルム）の圏域での新たな広域労働市場協議会⁴⁴が再編成された。金融危機以後の都市部への雇用集中に伴う通勤圏の広域化に対応するための各ジョブセンター間の連携などが進んでおり、広域化する地域雇用問題に対応する協議機関として再編成された。機能や構成員ともに、前身の広域県雇用協議会を引き継ぐかたちとなり、構成員には、教育機関から2～3名、広域県の主要なビジネス関係者で構成されている成長フォーラムから1名、開業医医師会から1名が新たに加わった。また、4つの雇用広域県は、3つの労働市場局⁴⁵に再編成され、労働市場局東部事務所は、首都・シェラン・ボーンヘルム地域を、労働市場局南部事務所は、フュン・南ユラン地域、労働市場局中央・北部事務所は、北ユラン・東ユラン・西ユラン地域を管轄することとなり、該当地域の広域労働市場協議会を管轄することとなった。上部機関としての全国雇用協議会もそのま

43 2014年以降の地域雇用協議会の活動については、各地域雇用協議会、コムーネ議事に判断が委ねられ、その後、一部の地域雇用協議会では、自治体が予算を捻出し事業を実施している。

44 原語で De regionale arbejdsmarkedsråd。

45 原語で Arbejdsmarkeds-kontorer。

ま引き継がれる形となった。

2015年夏に筆者が実施した主要協議会構成員の全国組織へのアンケートの回答からは、全国労働組合連合は、地域雇用協議会における自身の影響力の大きさを認めつつも、地域雇用協議会はあくまでも提言機関であり、最終的な施策は基礎自治体によって決定される、という認識を示している⁴⁶。また、新たな広域労働市場協議会の設立が全国労働組合の要望による影響が大きかったことであろうことも明らかとなった。デンマーク経営者連盟は、EU統合の進行、リーマンショック以降のグローバル化で国家間の経済競争が激化しているなかで国家レベルでの雇用政策を強調している。デンマーク障害者協会などの社会団体からはほぼその機能への関心が寄せられていなかったことが分かった⁴⁷。

なお、これ以降、2015年に自由党単独の中道右派政権（2015～2019年）を経て、社会民主党を中心とする中道左派政権（2019年～2022年）、2022年秋以後は社会民主党・自由党・穏健党による中道による大連立政権のなかで（首相は社会民主党党首のメッテ・フレデリクセン）、教育援助制度などの社会投資アプローチは継続されてきた。雇用政策・就労支援のガバナンスについても大規模な改変はみられなかったが、2025年3月より、広域雇用協議会は5つの広域県単位での圏域となり（図5）、主要労使団体と広域県職員での構成となった。管轄も労働市場局東部事務所と西部事務所の2つとなり、雇用政策、就労支援施策のガバナンスの広域化がより進行するかたちとなっている。

46 注29に同じ。

47 注29に同じ。

むすび

(1) 小括

1990年代、オイルショック以降構造的な経済不況に苦しんできたデンマークは、高度な福祉国家を支えていくため、高い賃金水準での雇用を維持すべく、産業の高度化を図り、労働者の技能向上、柔軟な生産システムの開発、社会給付受給者の雇用創出など積極的労働市場政策を通して、この構造的な社会課題に取り組んできた。これらの政策パッケージを実現するためにより個人のニーズに則した雇用サービス、社会サービスが模索され、地方分権化や地域社会におけるアクターの参加、協働が謳われる中、地域調整委員会に端を発する潤沢な補助金を背景としたプロジェクト型の社会ネットワーク構築が促進された。

2000年代の中道右派政権の最大の関心事であった公共セクターの合理化に伴って、これまで国が担っていた雇用サービスと基礎自治体が担う社会サービスの窓口が、基礎自治体に設置されるジョブセンターに集約された。このことで、失業給付受給者や社会給付受給者の間にあった就労支援サービスの管轄の壁を取り払い、基礎自治体を単位とする、より行き届いた就労支援体制が目指された。こうした窓口の一元化は、年間雇用目標や業績管理などの導入による国によるジョブセンター管理強化の側面もみられた。

改変の翌年の2008年の金融危機によって、製造業などの第2次産業分野の衰退に拍車がかかり、第3次産業への需要がますます高まるなか、より高い技能、教育程度が労働者に求められるようになった。都市部へ雇用が集中し、失業者に対する広域的な就労斡旋の必要性に迫られた。労働市場の参入には、ますます高い教育程度が求められ、2010年代以降は、後期中等教育課程修了や教育援助制度に代表される若年者への教育投資に比重が置かれ、若年者支援にお

ける窓口機関を新たに設けるガバナンスの改変にもつながった。

今後、雇用・社会・教育サービスにおいて、労働市場への階梯上における支援段階を混住しながら提供されていくことが予想され、それぞれの施策体系を整理しながら時代状況に応じたガバナンスが模索されていくであろう（図8）。

図8 デンマークにおける積極的労働市場政策における変遷
(1993～2025年)

フェーズ	1	2	3
年	1993～2001	2001～2011	2011～2025
政権党	社会民主党 (中道左派)	自由党 (中道右派)	社会民主党→自由党 →中道大連立
政策上のアプローチ	アクティベーション・職業教育・訓練による人的資本拡充	ワーク・ファースト・アプローチ	社会投資アプローチ
主要施策	積極的労働市場政策の導入	地方制度改革に伴うガバナンス改変	公的扶助制度改革
主要目標	社会給付受給者の減少	失業後の迅速な雇用斡旋・職業資格の取得等によるスキル向上	若年者への教育拡充
主要対象者	長期の経済不況を背景として滞留していた都市部の長期失業者・若年者	主に地方部の（非熟練労働者）失業への対応	都市部への雇用集中による失業者広域的な対応・労働力不足への対応
サブシステムの位置づけ	アクティベーションを補完するサブシステムの設立	雇用政策・社会政策のガバナンスの一元化（ジョブセンターの設置とサブシステムの拡充との組み合わせ）	ジョブセンターを主軸としたサブシステムの広域化と教育拡充との連携
経済政策との関連性	労働者の賃金水準の維持向上を目指した生産性の向上	産業の高度化に取り残された地方の開発・非熟練労働者のリスクキリング	グローバル経済下における国家単位での施策強化・イノベーション

(出所) 筆者作成。

(2) 日本への示唆

ア 地域の雇用情勢に応じた柔軟なガバナンスの変化

デンマークでは、国やジョブセンター、協議会等のサブシステムを通じて、地域の労働市場の情勢を常にモニタリングしながらその時代状況に合ったガバナンスを柔軟に改変してきたことがうかがえる。行政による主導が強いとはいえ、その代表的なステークホルダーには主要労使団体が深く関与しており、地域雇用政策、就労支援施策の意思決定に関係アクターの積極的な参画の重要性はあらためて強調したい。

イ 雇用サービスと社会サービスの窓口の一体化

2007年の地方制度改革に平行して、雇用サービスと社会サービスの窓口の一元化は、給付の種別にかかわらず、地域の労働市場に応じた求人につながるシステム的な改変が意図されていた。就労支援のみならず、生活支援、教育支援等は連続しているものであり、これらの施策が連関するサービス窓口や相談支援に際しても情報共有しやすい機構づくりの重要性についても強調したい。

ウ 労働需要を見越した職業教育訓練プログラムの編成

本稿では詳細に言及ができなかったが、デンマークの職業教育訓練制度は、労働市場の情勢に応じ、労働需要を見越した職業訓練プログラムの編成が、経営者団体、労働組合、職業専門学校組織、地方自治体、学生組織から選出された委員による全国組織である中央職業訓練委員会によって毎年更新されている。委員会は46の専門業種委員会を構成しており、約300の多様な資格につながる約100の主要プログラムに責任を負っている。これらの決定は地域レベルでの地域教育理事会を通して、職業教育訓練校、地域社会、及び地域の労働市場ニーズの間の緊密な連携を確保しており、理事会

は、地域の職業教育訓練校に助言を行い、地域カリキュラムについて学校と協力する体制がとられている。就労支援サービスのみならず教育サービスも地域の労働需要をきめ細かくモニタリングしながら関係アクターの参画のなかで対応している⁴⁸。

一貫して言えるのは、それぞれの社会サービスが地域労働市場の需要をモニタリングしながら、近未来の需要を見越しながら、ジョブ・マッチングを促進する為に公共機構とそのガバナンスを柔軟に変化させている点といえる。

謝辞

本章の作成にあたっては、科研基盤研究（B）「イノベーティブ福祉国家としてのデンマーク 福祉国家の持続可能性の制度的基盤の研究」（研究番号 21H00797）（研究代表者：菅沼隆）に研究協力者として支援を受けた。

48 2024年11月6日 立教大学経済研究所主催公開講演会 Stina Vrang Elias “The Danish Vocational Educational Councils and Actors Managing, guiding, supporting and controlling the Danish TVET system” 講演資料より参照。