【研究ノート】

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

元ロスキレ大学　社会グローバリゼーション学部客員研究員※
加藤　壮一郎

はじめに

1990 年代、ヨーロッパ各国では、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謳われるようになった。従来のヨーロッパの福祉国家が再配分政策として中央集権的に管轄してきた社会サービスを地方自治体へ移譲し、民間機関の参入なども視野に入れた地方分権化が検討された（OECD, 1999）。

一方で、社会サービスを個々の市民のニーズに対応するため、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「ネットワーク・ガバナンス」に対する議論も急速に深まった（Greve, 2014）。

本稿の目的は、デンマークの積極的労働市場政策導入に伴う地方分権化における雇用政策と社会政策のガバナンスの一元化の過程を分析することにある。基礎自治体レベルで存在した地域雇用問題に関係する団体によって構成された地域調整委員会（1999 ～ 2006 年）、その後、それを引き継いだ地域雇用協議会（2006 ～ 2014 年）までの活動展開とこれらの積極的労働市場政策における役割について考察することで、デンマークのみならず、現代先進諸国で抱えている雇用環境の変化に対応しうる雇用政策、社会政策への含意を得ようとい

※ 2014 年 11 月～ 2015 年 10 月

うものである。

特に、本稿では、地域調整委員会、地域雇用協議会に「地域的自律性」を見出し、積極的労働市場政策実施の社会的パートナーとして積極的な意味を見出したDamgaard（2003）や、Damgaard & Torfing（2010）の成果を、一程度容認しながらも、その「地域的自律性」を獲得したはずの地域雇用協議会が、2014年の補助金停止に伴って、全国でそのほとんどが、事実上の活動停止状態に陥った原因について考察した。まず、地域調整委員会、地域雇用協議会の設立背景を明らかにし、構成団体それぞれに違った利害や問題意識を抱えながら活動を展開してきた経緯を分析した。地域雇用協議会では、金融危機以後の社会情勢の変化を含め、徐々に構成団体の参加動機が失われていった経緯を明らかにした。

また、2014年以降、地域雇用協議会の事実上の消滅後、雇用政策においては、再び、広域的なレベルでのガバナンスに移行し、社会政策においては、若年者を中心として、労働市場包摂への事前措置としての「教育」に比重が置かれた。1993年以降、雇用政策と社会政策の連携が強調されてきたが、2014年以降は、社会政策と教育政策の連携が深まることで、雇用政策も含めたガバナンスの連携に変化がもたらされたことに言及した。

第1章「問題の背景」では、本稿で取り扱う問題の背景を、デンマークにおける積極的労働市場政策のガバナンスの変遷から明らかにした。第2章「先行研究の整理と問題設定」では、先行研究の整理を通して、本稿における問題を設定し、分析の視角を提示した。第3章「積極的労働市場政策のガバナンスの変遷」では、積極的労働市場政策におけるガバナンスの改変について、本格的な導入が開始された1993年以前の動向から遡り、2014年の地域雇用協議会への補助金停止までの経緯を論述する。第4章「地域雇用協議会の事例検討」では、第1節で、構成員の参加状況や委員選出の規定人数に対する構成団体の選出率、コムーネ推薦委員の団体の性格の内訳などを通して、構成団体の活動概況を確認する。第2節で、二つのコムーネの地域調整委員会から地域雇用協議会までの対照的な活動軌跡を比較検討することで、地域調整委員会と地域雇

用協議会のガバナンスの違いによる活動の変化、および、構成団体のパワーバランスの変化、地域的な文脈による活動方向性の違いなどを明らかにする。第3節では、構成団体の全国本部へのアンケート結果から、各団体の地域雇用協議会に対する最終的な評価を明らかにして、そこから地域雇用評議会の活動停止にいたった原因も推測する。第5章「結語」では、これらの分析から導出された本稿の問題を解明し、今後の研究課題について言及する。また、今後のデンマークにおける雇用政策、社会政策に、教育政策も含めたガバナンスの方向性について考察する。

第1章　問題の背景

デンマークでは、1993年に、社会民主党を首班とする中道左派政権が発足すると、失業給付、社会給付受給者問わず、職業斡旋や職業訓練が義務付けるアクティベーションが導入された。個人の就労ニーズに対応するための個々の能力､状況に応じた就労プログラム（個別行動計画）に則ってアクティベーションは実施された。これまで、サービス業務において、給付種別に定められた手続きが行われていたが、給付の種別に関わらず個人の能力、状況に応じたアクティベーションを実施するため、従来の法規制に基づいた中央集権体制では対応が困難であることが予想されたため、実施体制における地方分権化が進められた。当時､14つの県[1]に国が管轄する公共職業安定所（Ardejdsformidlinge）が設置され、失業給付受給者に対する雇用サービスが提供されていた。これまで、国は地域雇用政策も決定してきたが、1994年以降、雇用指針を出すにとどめ、県の地域雇用政策の意思決定機関として、主要労使団体や行政などで構成される県労働市場協議会（Regionale Arbejdsmarkedråd）を設立し、事務局である公共職業安定所とともに、雇用サービスに関わる実質的な判断を委ね

[1] 1970年の地方制度改革によって、国の下に、広域自治体レベルの県（Amt）が14県、設置され、その下に基礎自治体レベルのコムーネ（Kommune）が275コムーネ、設置された。国は、安全保障や国家に関わる政策決定、失業給付業務、高等教育など、県は、地域開発や、医療、後期中等教育など、コムーネは、義務教育、保育、高齢者、公的扶助などを管轄した（財務省財務総合政策研究所, 2006）。

た。また、公的扶助や障害年金などの社会給付受給者を管轄していた基礎自治体であるコムーネには、各受給者に対するアクティベーションの実施が委ねられた。これらの施策を推進するにあたって、主要労使団体や障害者団体、行政などで構成される地域調整委員会（Lokale Koordinationsudvalg）が設立された。地域調整委員会は、社会省に管轄され、国からの補助金によって地域事情を勘案した雇用プロジェクトを企画、決定した（加藤, 2014）。

2001 年に、自由党を首班とする中道右派政権が発足すると、職業教育・訓練を中心としていたアクティベーションから、より雇用に直結する就職斡旋などを強化した。公的扶助の枠組みにあった移民待遇を厳格化し、公的扶助額の減額、失業給付受給者の就職活動の義務化など、よりワーク・ファースト的なアプローチに傾斜したといってよい（Greve, 2012）。

2007 年に施行された地方制度改革では、国が管轄していた雇用サービスの一切を、コムーネが管轄するジョブセンターへ移行した。同時に、社会給付受給者に対する就労支援サービスの一切も、ジョブセンターに移行したことで、失業給付と各社会給付受給者に対するサービスの窓口が、ジョブセンターに一元化された。あわせて、コムーネには、地域調整委員会より引き継がれる形で、地域雇用協議会（Lokale　Beskæftigelsesråd）が設置された。地域調整委員会が担ってきた雇用プロジェクトの企画、決定の権限が引き継がれ、県労働市場協議会が担ってきた地域雇用政策に対する提言機能も担うこととなった。これらの改革は、地方分権化を通して、雇用政策と社会政策との交錯領域におけるガバナンスの一元化をしたものといえる。行政機構の合理化と社会サービスの効率化を公約としていた自由党の政策方針だけでなく、主に製造業の衰退によって安定的な雇用が確保できずに、失業給付、社会給付への支出が高くなっていた地方部の状況なども、この改革を後押ししていたといえよう（Madsen, 2007）。

2011 年に、政権を奪取した社会民主党を首班とする中道左派政権は、自由党政権時代のワーク・ファースト・アプローチから、人的資本拡充を目指した社会投資アプローチをとり、職業教育・訓練だけでなく、若年者を中心とした

生活支援から、後期高等教育課程を修了していない者に対する基礎教育を充実させた。「教育」を基軸とした事前措置的な社会サービスを優先する一方で、政府は、雇用政策上における地域雇用協議会の優先順位が低くなったことを明言し、2014年からの補助金交付は廃止された（詳細後述）。

本稿では、1998年に設置された地域調整委員会から、2007年の地方制度改革で、地域調整委員会から引き継がれた地域雇用協議会の活動の変遷に注目する。特に地方分権を通して、積極的労働市場政策における雇用政策と社会政策の交錯領域におけるガバナンスの一元化を図ろうとしてきた試みに着目したい。これらの変遷を通して、雇用政策、社会政策のガバナンスの一元化によってもらされた社会的パートナーシップがもらした成果とともに、2014年に地域雇用協議会への補助金停止に至った経緯、その活動の限界について考察するのが本稿の目的となる。また、地域雇用活動協議会の活動停止後の雇用政策、社会政策のガバナンスの変化について、近年、デンマークのみならず先進各国で政策的重要性を増している若年者支援との関係性において論じたい。

第2章　先行研究の整理と問題設定

1990年以前、デンマークでは、中央集権的な管理体制において、法規制に基づく手続きを通して、普遍主義的な社会サービスを提供してきた。しかし、1990年以降の雇用政策と社会政策の交錯領域のガバナンスの一元化、特に、2007年に実施された地方制度改革は、これまでの社会サービスの提供体制に根本的な変化をもらした。小池、西（2007）は、この制度改革によって導入された新しい公共管理方式が、市場原理導入によるニュー・パブリック・マネージメントに影響を受けつつも、その性格を異として、市民との協働関係を意識したコ・ガバナンスを基調としたものであったと指摘している。

Damgaard（2003）は、1999年に設立された地域調整委員会による関係機関が参画し地域問題を意思決定していくガバナンスを社会サービスの現代化をもたらす先験的なシステムとして評価している。さらに、Damgaard & Torfing（2010）は、「ネットワーク・ガバナンス」理念に依拠して、デンマー

クの雇用、社会政策におけるガバナンスの変革を、地域雇用協議会の活動に注目することで分析した。彼らは、地域雇用協議会の活動による多様な主体の参加によって、より高い民主化や学習過程を形成し、これまで雇用問題に関わってきた中央労使団体の強い影響力から、地域的なネットワーク関係に基づく一定の「自律性」を獲得した、と評価している。ただし、これらの成果の背景には、歴史的に形成されてきたデンマーク固有の政府の介入が少ない強固な労使団体における社会的対話の伝統や（Madsen, 2007）、近年の労使関係の分権化の過程における地域（事業所）レベルの労使協調に比較的成功していること（Ilsøe, and Madsen, Due, 2007）、などの労働経済学的な見地からの要因も考慮に入れるべきかもしれない。

労働経済学者の Bredgaard & Larsen（2008）は、2007 年に全国の地域雇用協議会委員を対象に意識調査を行い、その結果、その活動において全国労働組合連合[2] が最も高い参加率（活動程度）を示し、デンマーク経営者連盟[3]（以下、経営者連盟）、大卒中央組織[4]、デンマーク開業医医師会[5]（以下、開業医医師会）の参加が低かったことを報告している。委員の多くが、地域雇用協議会

[2] 1898 年結成。2015 年 1 月時点、労働者人口の約半分の約 110 万人が所属、関連 18 組合が加盟する全国最大の労働組合中央組織。1967 年に *Landsorganisation i Danmark* と呼称。なお、参考文献で取り上げた文献は、略称である LO が使用されているため、そのまま表記した。また、本稿における各団体の和名は、菅沼（2011）に依拠して表記した。

[3] 1896 年、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。2015 年 1 月時点、約 28000 民間会社が所属、14 の使用者団体が加盟する使用者団体中央組織。なお、参考文献で取り上げた文献は、略称である DA が使用されているため、そのまま表記した。

[4] 現在、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する労働組合。1972 年設立。所属する代表的な組合に「法学経済学組合」や「修士組合」などがあり、現在、関連 25 組合が加盟、組合員数約 32 万 5 千人（2014 年 1 月時点）。

[5] Praktiserende Lægers Organisation。デンマークでは、かかりつけ医制度が存在し、これらを支える開業医によって構成される互助組織。開業に際して、許可権限も有している（菅沼, 2006）。開業医業務に関わる情報交換、職能向上や、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があるだけでなく、民間部門における医療問題の解決にも重要な役割を占めている。会員数 26315 人（2012 年 1 月 1 日時点）。

の意思決定に関して、事務局であるコムーネ（ジョブセンター）以上に全国労働組合連合の影響力が大きいと意識していた。また、地域雇用協議会が、その前身である地域調整委員会と比較して、地域雇用政策への提言力が高まったと評価される一方で、国による介入も一定度高まったという委員の認識も示されている。これらの結果は、積極的労働市場政策の実施主体が、コムーネのジョブセンターに移譲された一方で、その管理主体が国に移行した制度上の改変を、現場で活動する委員も実感している証左といえよう。この指摘は、Jessop（2002）が、福祉国家がワークフェア的な方向性をとることで、一見進行する中央集権的な国家体制の解体は、必ずしも民営化の拡大や地方分権化だけでなく、その指令系統などの面では中央集権化も強化されるという議論とも符合する。Damgaard & Torfing（2010）は、ジョブセンターや地域雇用協議会に対して、業績目標管理などを通じた国の介入が強まっていることを認めている。他方で、国の介入が、地域で自律的に展開される「自己規制（self-regulation）」に対して、相当の余地（considerable room）も与えているとして、必ずしも、これらの活動の「自律性」を本質的に損なうものではない、と論じている。しかし、その「地域的自律性」を獲得したはずの地域雇用協議会が、2014年に雇用プロジェクトに対する補助金の停止に伴って、その後の活動の継続について、コムーネや各々の地域雇用協議会に判断を委ねられると、一部を除き、そのほとんどが活動停止を判断している（詳細後述）。この帰結に関して、上記の先行研究から十分に説明できるとは言い難いだろう[6]。

一連の先行研究では、その組織的ネットワークによる地域的自律性、または国の介入の動向が注目されている為、結果的に、地域雇用協議会における主要プレイヤーであった労使団体の役割や動態に分析が集まってしまったといえる。言い換えれば、主要プレイヤーであった労使団体の動向分析が中心となって、

[6] 少数のコムーネ（オーフス、ランダース、クーエなどの地域における中核都市）では、コムーネの財源でプロジェクトが継続されている。そうした意味では、地域的必要性を獲得した地域雇用協議会も存在したといえる。しかし、それが少数であることからも、制度全体の評価にはならないであろう。

他の構成団体が、協議会活動にどのような影響を与えたかについては詳細に言及されていない。

本稿では、かつては社会政策の枠組みにあった地域雇用協議会の前身である地域調整委員会の時期から、社会団体側の代表として参加してきたデンマーク障害者協会[7]（以下、障害者協会）や開業医医師会、及び、コムーネからの推薦団体の動態に注目したい。このことで、先行研究ではあまり言及されていなかった社会政策の枠組みにあったプレイヤーからの視点で、雇用政策と社会政策のガバナンスの一元化の過程を分析することが可能となると考えるからである。上記の社会団体が、地域調整委員会から地域雇用協議会までの過程でどのような役割を担い、その活動にどのような影響を与え、コムーネ、労使団体との関係性はどのようものであったのか。このことに言及することで、先行研究で示された労使団体中心の活動動態だけでない地域調整委員会、地域雇用協議会の活動動態の全体像が表出されると考える。このことで、政府が補助金停止を決断した経緯や、多数の地域雇用協議会で実質的な活動を停止した背景も明らかにしうる、と考える。

本稿では、第一に積極的労働市場政策を導入してから、地域雇用協議会が設立するまでの経緯（1994 ～ 2006 年）を踏まえ、地域雇用協議会の活動展開（2006 ～ 2014 年）における、社会団体の役割や活動を軸に、コムーネ、労使団体との関係性について分析する。その上で、現状分析として、地域雇用協議会の構成員の全国的な参加状況や、具体的な事例として、同じ県域にあって、対照的な活動展開をみせた 2 つのコムーネの地域調整委員会から地域雇用協議会までの活動経緯を比較検討する。また、筆者が実施したアンケート結果より、構成団体の全国本部の地域雇用協議会の最終的な評価も検討することで、地域雇用協議会への補助金の停止にいたった経緯、多数の地域雇用協議会が実質的

[7] Danske Handicaporganisationer。全国障害者団体 32 団体を統括する全国 NPO 組織。1932 年設立。設立当時は、障害者をもつ家族の互助的な組織であったが、徐々に障害者問題に対して、行政に助言、政策提言などを行うまでの影響力をもつ。2014 年 1 月時点、約 32 万人の会員が所属している。

な停止にいたった原因について考察したい。

第3章　積極的労働市場政策のガバナンスの変遷

第1節　雇用政策と社会政策のガバナンスの二重構造～積極的労働市場政策導入の前史（1960年代～1980年代）

1960年代のデンマークは、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、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、その答申によって、社会サービスの大部分の管轄を、コムーネに集約することとなった[8]。1970年に地方制度改革が実施され、14の県、275のコムーネに統合された（アナセン, 1999）[9]。

就職斡旋などの主な雇用サービスは、失業給付受給者[10]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、国が管轄する公共職業安定所が各14県に設置され、対象者へのサービスを担うこととなった。隣国のスウェーデンでは、既にレーン・メイドナーモデル[11]による積極的労働市場政策が、1960年代に本格的に展開され、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

---

[8] 医療サービスは県が管轄した。

[9] 1970年以前、地方自治体は、25の県（Amt）の中に、基礎自治体レベルの86のバラ（Borough）と1388のパリッシュ（Parish）があり、機能、役割を一部重複しながら、相互に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年にバラとパリッシュをコムーネ（Kommune）として275に統合した。

[10] 失業給付は、職業別労働組合の運営による失業給付基金（A-Kasse）から給付される。失業給付基金に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ヵ月後から受給が可能となる。

[11] スウェーデンの経済学者レーンとメイドナーによって提唱された、同一労働同一賃金の原則による連帯的賃金政策。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を提唱した。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）。

を実施していた。これに倣う形で、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、県域まで雇用情報を拡張した広範囲な就職斡旋を可能としようとした。また、公共職業安定所の下には、経営者連盟と全国労働組合連合を代表とした県労働市場審議会（Regionale arbejdsmarkedsnævn）が組織され、その統括機関として全国労働市場審議会（Landsarbejdsmarkedsnævnet）が、その運営方針を諮問した（Jørgensen, 1986）[12]。

1973 年のオイルショック以降、デンマークは長期の経済不況と慢性的な高失業に苦しむこととなった。当初、政策決定者らは、景気変動による一時的な需要の落ち込みによる不況と考え、国内需要を喚起するために、失業給付をむしろ充実する方向性を示した。こうした状況下で、公共セクターが雇用を創出する事業を展開した。1977 年、コムーネは、若年失業者への特別雇用を提供する事業を実施した。1978 年、公共職業安定所が、長期失業者への就労提供事業（Jobtilbudsordningen）を実施した。この事業は、失業してから 2 年を経過した失業者を雇用した使用者へ補助金をつけることで労働市場に参入させようというものである。1981 年に 25 歳以下の失業者にも適用されたが、効果は上がらなかった（嶋内, 2010）。

1973 年、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（Danmarks Statistik）。やがて、長引く不況の一因が、労働市場における供給側の問題として認識され始めると、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はじめた。1982 年に成立した保守党を中心とした中道右派政権下で、教育提供事業（Uddannelsestilbudsordningen）が実施された。教育提供事業の導入によって、コストがかかる就労提供事業における補助金付き雇用よりも、教育、職業訓練の重要性が強調された（嶋内, 2010）。ただし、保守党政権は、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

[12] 全国、県労働市場審議会が意思決定機関として機能し始めるのは、70 年代後半に入ってからとされている（Jørgensen, 1986）。

解消し、輸出産業を活性化させる政策を優先させていた。1986年～87年の間、一時的に好況となったが、若年者の失業率は全体に比して下がらず、90年代初頭から再び景気は減速し、全体の失業率も再び上昇した（Pedersen, 2005）。公共セクターによる雇用、教育提供事業も一向に成果は見られず、長引く不況による歳入低下などによって、その政策的な有効性、正当性は失われていった。また、雇用政策下にあって失業給付受給者を管轄する公共職業安定所と、社会政策下にあって各社会給付受給者（若年者や障害者）を管轄するコムーネとの間に隔たれた二重構造によって、特に若年者の正規労働市場への参入をますます困難にする事態となった。

第2節　積極的労働市場政策の導入～県労働市場協議会の設立と展開（1994～2006年）

1980年代後半から1990年代初頭にかけて景気が回復したにも関わらず、特に若年者を中心に失業率はそれほど下がることがなかった。この時点で、政府や与野党、労使などそれぞれ立場や思惑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、雇用政策と社会政策の統合を目指した政策方針の議論を重ねていた（Pedersen, 2005）。1992年に、労働省（当時）に提出されたツアイテン委員会（Zeuthen-udvalgets）による「労働市場構造問題調査委員会報告書」での提言もこうした前提に立ち、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、具体的には、受給する給付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。また、アクティベーションと呼称された、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制度を改め、「権利と義務」の原理に即して受給期間の限定化を打ち出した。ただし、報告書では、「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。」（Udredningsudvalget, 1992 Sammenfatning：51）と、懸念を示している。

1993 年に、社会民主党を中心とする中道左派政権が発足すると、ツアイテン委員会の勧告は受け入れられ、アクティベーションの導入が決定された。勧告で懸念されていた問題に対しては、運営システムを強化する為の地方分権化が検討された。

地域雇用政策やアクティベーションの運営に関する方針を決定する機関として、県労働市場協議会（Regionale Arbejdsmarkedråd）が、公共職業安定所を事務局として設立された。構成員は、経営者連盟、全国労働組合連合から 5 名、農業経営者連盟[13]、職員・公務員共同会議[14]、大卒中央組織、管理職全国組織[15] から 1 名ずつ、県議会から 3 名、県域のコムーネから 4 名が選出された（**表 1**）。また、県労働市場協議会の上部機関として、全国労働市場協議会（Landsarbejdsmarkedsrådet）が設立された。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、管理職全国組織から 1 名ずつ、県議会協会[16] から 1 名、デンマーク自治体連合[17]

[13] Sammenslutningen Af Landbrugets Arbejdsgiverforening。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）。なお、参考文献で取り上げた文献では、略称である SALA が使用されているため、そのまま表記した。

[14] 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・公務員共同会議として結成された。関連 86 組合が加盟し組合員総数約 45 万人（2015 年 1 月時点）。なお、参考文献で取り上げた文献では、略称である FTF が使用されているため、そのまま表記した。

[15] 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）。

[16] Amtsrådsforeningen i Danmark の略称。県議会協会。県の利益を共同して主張する団体。

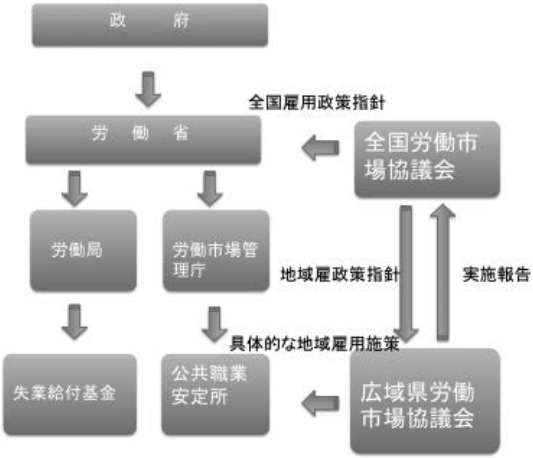
[17] Kommunernes Landsforening の略称。1970 年設立。設立当初は 275 コムーネによって発足された全国組織。基礎自治体の共通利益を保護し、基礎自治体の政治、業務の遂行を支援する。強力な民主主義の維持や、基礎自治体の共通利益を代表する交渉団体などの活動を行う。

表 1：県労働市場協議会構成団体と委員数

構成団体	委員数
デンマーク経営者連盟	5
全国労働組合連合	5
農業経営者連盟	1
職員・公務員共同会議	1
大卒中央組織	1
管理職全国組織	1
県議会	3
コムーネ	4

（出所）加藤（2014）より筆者編集。

図 1：積極的労働市場政策のガバナンス（1994 年～ 2002 年）



（出所）Damgaard（2003）, Figure4-1 より筆者編集。

（以下、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、全国的な雇用政策指針と各県の政策デザインのガイドラインを起案した。しかし、県域における雇

用政策の実質的な起案は、県労働市場協議会に任せられた。また、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 1**）。一方、コムーネは、労働市場参入が困難なグループに対する就労支援サービスを提供する役割は継続された。若年者や障害者など失業給付制度に組み込まれずに、公共職業安定所のサービスを受けられないことで労働市場に参入する可能性が少ない者たちを対象としていた。

第 3 節　積極的社会政策の導入　～地域調整委員会の設立と展開（1999 ～ 2006 年）

1970 年代に改革された社会福祉制度において、コムーネ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、コムーネの裁量に委ねられていた面が多かった[18]。障害者の労働市場への参入を目的としたリハビリテーション給付[19] は、部分的にコムーネが負担をしなければいけなかったことから、本来はこれらの基準に該当する受給者に対して、国が全額償還する障害年金をコムーネが認定するケースがしばしば見られた。障害年金受給者の増加を防ぎたい政府は、1992 年、これまで国が全額拠出していた障害年金を 50％に減額し、コムーネが残りの 50％を拠出することとした（Bengtsson, 2002）。

1994 年に、積極的労働市場政策が導入されると、障害年金受給者の労働市場への参入を促す雇用プロジェクトを遂行する社会調整委員会（Socialt

[18] 公的扶助は、失業給付受給資格を持っていない者に対する所得保障。世帯単位でのミーンズテスト（資産調査）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 40％、自宅に住む場合は約 20％程度となる。また、障害年金は、18 歳から 65 歳までの社会的、健康的な理由等で、一般的な就労ができないと認定された者に対して給付される。公的扶助制度においては、1984 年、財源的問題、現場職員の専門性のばらつきなどが原因で、公的扶助受給者へのコムーネが有していた財政的自由裁量権が廃止された（Greve, 1999）。

[19] 主に就労能力意欲のある身体障害者を対象として、職場への移動や職業訓練などにかかる費用が給付される。

Koordinationsudvalg）が、社会省の管轄でコムーネに実験的に設けられた。雇用プロジェクトに対しては、国から補助金が付けられた。1998年までに、全国38コムーネでこの試みが展開された（DA, 1998）。また、この間、これまで社会政策の対象であった障害年金受給者、傷病手当金受給者、公的扶助受給者らに対しても、労働市場への包摂が社会問題を解決するとの認識から、「包摂的労働市場（Det rummelige arbejdsmarked）」と呼ばれる、特別、または中間就労形態による仕事の創出が検討された（Bengtsson, 2002）。

1998年には、障害年金に関わる全ての事務手続きも国からコムーネに委譲された。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（Lov om aktiv socialpolitik）」が定められ、この法律によって、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）」[20]が導入された。1999年に、社会調整委員会は、地域調整委員会として引き継がれることとなり、全国のコムーネに設置された[21]。地域調整委員会の法的位置付けは、コムーネ議会に対する助言機関に過ぎなかったが、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、徐々に積極的社会政策における関係者の調整機関として存在感を大きくしていった。議長は、コムーネ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それぞれ1名ずつ委員が選出された。また、議決権はないが、コムーネ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（**表2**）。障害者協会や開業医医師会の

[20] 主に障害年金受給者を対象として通常就労ができない者に対して、本人、使用者、コムーネの合意に基づいて、就労時間、就労条件、職務内容など本人の条件に合わせて柔軟に対応した雇用契約を結ぶ。使用者は、契約に基づいた賃金を本人に支払い、コムーネから契約上限額の半分ないし3分の2の賃金補填金を受け取る。この補助金は国から65％の還付金がある。

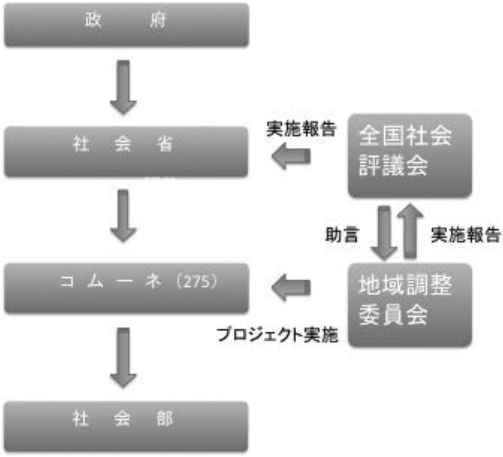
[21] Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område§24により規定。正式名称は、Koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsatsであるが、学術論文や行政、関係機関の報告書等ではLokale Koordinationsudvalgと通称で呼ばれることが多い。

表 2：地域調整委員会構成団体と委員数

構成団体	委員数
デンマーク経営者連盟	1
全国労働組合連合	1
職員・公務員共同会議	1
デンマーク障害者協会	1
デンマーク開業医医師会	1
公共職業安定所	1
コムーネ社会部（意見のみ）	2

（出所）加藤（2014）より筆者編集。

図 2：積極的社会政策のガバナンス（1999 年～ 2002 年）



（出所）Damgaard（2003), Figure4-1 より筆者編集。

代表が入ったのは、障害年金受給者や傷病手当金受給者の「フレックスジョブ」を主とした包摂的労働市場移行への潤滑油的な役割を期待されたものといえる。

地域調整委員会は、全国社会評議会（Det Sociale Råd）によって管轄された[22]。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2**）。1999年の総予算は、9500万クローネで、翌年は、1億4500万クローネ（約20億円）[23]に増額され、以後、2006年の制度改革まで同水準の予算が継続された。予算は、各コムーネの人口規模に応じて金額が算出され交付された[24]。年度ごとの会合で雇用プロジェクトが決定できない場合、補助金は償還された。全国社会評議会は地域調整員会に対して情報提供を行う程度で、地域調整委員会も、全国社会評議会に対して、年一回の年度報告を行う程度の関係で、国による管理は弱いものといえた（Damgaard, 2003）。

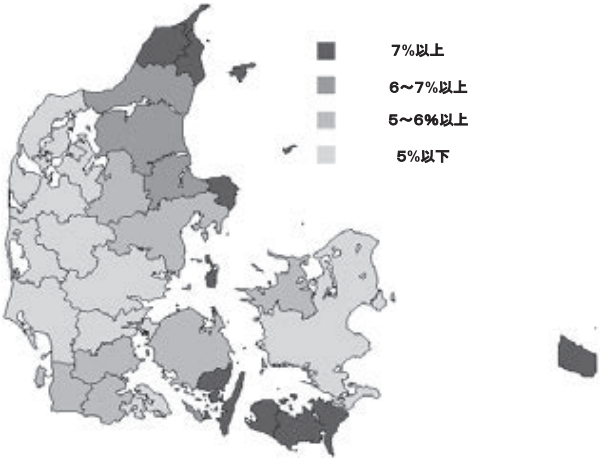
第4節　中道右派政権による積極的労働市場政策（2001年～2011年）

社会民主党政権時代に導入されたアクティベーションは、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するサプライド理論に依拠していた。個々の技能を高めることによって、技能が陳腐化することによって、（労使協定によって決定される）最低賃金水準の低下防止を狙っていた（グル・アンダーセン, 2005）。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が、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、失業の原因を社会的要因に求め、職業教育・訓練を受けるものに対して、教育訓練期間中の所得保障も兼ねた普遍主義的な措置がとられてきた。その結果、1993年に10%近くあった失業率が2001年には5%を下回った。

---

[22] 正式名称は、Rådet for den sociale indsats på det rummelige arbejdsmarked。設置に関わる法律であるLov om retssikkerhed og administration på det sociale område§87でも略称としてDet Sociale Rådが記載されている。
[23] デンマーク・クローネ＝約14円（2000年時点での換算）。
[24] 原則は全コムーネに設置されることになっていたが、地域的な規模によって、複数のコムーネが合併するケースもみられた。2001年時点で、148の地域調整委員会が設置されている。

図 3：地域別失業率（主要都市圏別）（2002 年）



（出所）The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark（2003）, The Danish Regional Growth Strategy 2003, p.40 より筆者編集。

表 3：産業別雇用率と年間 GNP 比

	雇用率（%）		年間 GNP 比（%）	
	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 より引用。

しかし、慢性的な失業問題の解消に成功したにもかかわらず、社会民主党は、2001 年の総選挙で敗退した。伝統的な社会民主党の中核的支持者の中で、一連の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[25] に流れた、という分析がされている（グル・アンダーセン, 2005; Arndt, 2013）。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

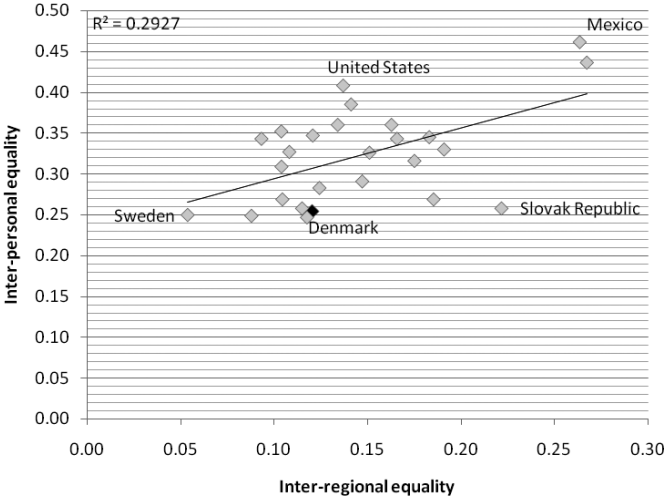
する福祉を充実させることを訴え、全投票数の12％を獲得、内59％は労働者からの得票（社会民主党は48％）で躍進を果たした。選挙では、移民問題が前面化したが、伝統的な社会民主党支持者を中心に移民問題を触媒にした自らの福祉配分に対する不満を表明した社会政策をめぐる「福祉選挙」だったとする指摘が、複数見られる点は興味深い（Goul Andersen, 2003; Giger, 2011）。

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、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、地方では深刻な失業問題に悩まされてきた（**図3**）。金融やサービス業を主とした第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）非熟練労働者の労働市場への参入を困難にさせた（**表3**）。こうした雇用は、大都市部に集中し、地方における構造的な失業問題を慢性化させていた。OECDの報告によれば、デンマークは、社会保障におけるナショナル・ミニマムは充実しているため、個人間の経済格差はOECD諸国中、極めて低水準にあるが、地域間格差は、やや大きくなっている（**図4**）。アクティベーションは、産業構造の変化に伴う陳腐化した技能の向上を目指したものだったが、第3次産業の拡大によって、ますます大都市部へ労働力が移動することとなった。

こうして、結果的には、都市部への雇用集中も伴った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、失業率の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

[25] Dansk Folkeparti。1972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年に党から離脱したピア・ケアスゴーが党にいた再結成された。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。主にユラン半島の非熟練労働者や高齢者がその支持者とされていて、移民に対する福祉の配分に対して反対するこれらの層の受け皿となっている。

図 4：デンマークにおける個人間格差と地域間格差（OECD 諸国との比較）



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

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（鈴木, 2010）。

2001 年に、自由党と保守党の連立による中道右派政権（デンマーク国民党は閣外協力）が発足すると、こうした支持基盤に立ち、失業給付受給者も社会給付受給者も同等の扱いにすべきである、という理念が前景化した[26]。同年に、積極的社会政策の管轄を、社会省から雇用省[27] にすみやかに移行し、公的扶助額の減額、アクティベーションの強化、失業給付受給者の就職活動の義務化、包摂的労働市場の拡大など、より雇用重視のアプローチに傾斜したといえる（Greve, 2012）。

[26] “forebyggelse（予防）, fastholdelse（維持）, integration（統合）” がスローガンとして謳われた。

[27] Beskæftigelsesministeriet。これまで労働省（Arbejdsministeriet）と呼称されてきたが、2001 年に改称された。

また、政権交代を促す政治的争点となった移民、難民の扱いに関して、難民・移民統合省（Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration）という独自の行政機構を設立され、既存の社会福祉行政（社会省）の枠組から分離され、厳格的な法制を伴うものとなった[28]。

これらのアプローチを実施するにあたり、2003年に、全国労働市場協議会と全国社会評議会が合流し、中央雇用協議会（Beskæftigelsesråd）として、雇用省に編入された。前身の全国労働市場協議会の構成員に新たに障害者協会1名が加入することで、「包摂的労働市場」の拡大が意図された[29]。また、地域調整委員会には、地域移民統合協議会（Lokale integrationsråd）[30]から1名選出された。移民問題で支持を得た当時の中道右派政権の姿勢が反映されているといえるだろう。また雇用省は、コムーネに対して、社会給付受給者の就労支援に関わるサービスに関して、直接的にコムーネに対して指導が可能となった。

積極的労働市場政策と積極的社会政策の意思決定を行う全国組織の統合は、2007年の地方制度改革で行なわれた雇用・社会政策におけるガバナンスの一元化と中央政府による管理強化への布石だったといえよう。これまで地域調整委員会に対して介入の弱かった全国社会評議会に替わって、中央雇用協議会は、コムーネに、労働市場動向や社会給付受給者の動向を伝え、地域調整委員会の雇用プロジェクトも、国が管理しやすい方向へ舵を切ったといえるだろう。

一方で、全国労働組合連合は、経営者連盟にはない、全国本部と地方支部

[28] 2002年に、デンマーク国内に居住する移民、難民に対して「新移民向け扶助（Starthjælp）」が導入された。対象者は、直近8年間で7年間未満の居住者で、給付額は公的扶助給付の45～64%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（エイブラハムソン, 2008）。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、公的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（SFI Resume）。http://www.sfi.dk/resume_300-timers_reglen-4745.aspx（2015年12月1日アクセス）

[29] 障害者協会は、県労働市場協議会にも1名加入した。

[30] Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark（デンマーク外国人統合法）第42条第2項によって、各コムーネには、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。

の組織的な緊密性を通して、徐々に情報や経験を獲得することで、県労働市場協議会や地域調整委員会において影響力を持ちはじめていた（Damgaard & Torfing, 2011）。ただし、地域調整委員会において、コムーネは、社会給付受給者を労働市場に参入させるための雇用主への理解、「包摂的労働市場」の拡大に関心が高かったことに対して、経営者連盟の反応は乏しく、また全国労働組合連合も正規労働市場参入に関わる対策以外に関心を広げるまでにはいたらなかった[31]。

自由党政権時代、最も政府が関心を寄せた政策の一つに、公的セクターの合理化があった。2002 年に、政府は、行政機構改革に関する審議と検討をおこな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多分に影響を受けた大胆なニュー・パブリック・マネージメントの導入に倣った急進的な分権構想が検討された[32]。2004 年に、委員会は、それまでの県、コムーネ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。これを受けた政府は、約 500 の組織、県、コムーネ、労使団体、社会団体等にヒアリングを行なった。これらの意見を集約する過程で、地方制度改革の最終案において、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、市民を社会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[33]。

雇用・社会政策のガバナンスに関しては、大きく 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が、コムーネに設置され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

[31] 2015 年 9 月 24 日の、ロスキレ・ジョブセンター・マネージャー、Anne Haarløv からの聞き取りや、経営者連盟全国本部へのアンケート回答（2015 年 9 月 14 日受領）、Damgaard, 2003 などから参照。
[32] オランダの分権改革に関しては Borghi and Berkel,2007 を参照。
[33] 2011 年 5 月 13 日の、スヴェンボー・コムーネ、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。現在では、「ニュー・パブリック・ガバナンス」と呼称される理念に近い形で、2007 年改革時には、コムーネ職員にも理念的には周知されていたとされている。

績をモニタリングなどすることで、年間の業績目標などを設定する、業績管理（Performance management）を導入すること、第3に、雇用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、職業訓練などのプログラムに際しては、民間機関の使用を義務付けること、第4に、地域調整委員会を廃止し、地域雇用協議会として、雇用プロジェクトを引き継がること、の4点が提示された。

Damgaard and Torfing（2011）は、これらの制度改革の政府の意図を以下のように指摘している。第1のジョブセンター設立は、しばしば批判対象となりがちな積極的労働市場政策の責任をコムーネに委ねたいという思惑があり、第2の業績管理導入は、就労斡旋を進めたい政府が、カウンセリングや教育のような人的資本アプローチを志向するコムーネからの抵抗を抑える意図があった。第3の民間業者使用の義務付けは、公共団体の民営化を標榜する自由党政権のイデオロギーに強く関連していて、第4のジョブセンターや地域雇用協議会の設立による地域のオーナーシップの強化は、これまで、基礎自治体単位で要求活動を行ってこなかった労働組合の影響力を削ごうとした、としている。また、地域的に労働組合が強い地域においては、自治体の権限を高めることで相対的に労働組合を牽制しようとした、としている。

こうした改革案に、当時、最大野党であった社会民主党や労働組合側は、国全体の雇用に関わる政治的イニシアティブや調整力を失うと危惧し抵抗をした。ジョブセンター設置に関わる制度改革に関しては、押し切られたものの、地域雇用協議会の設置に関しては、労使団体構成員の増員、地域雇用政策に関わる協議会の役割強化など、労働組合側は政府の介入が強まるのを嫌った経営者団体側も巻き込んで、政府に要求した（DA LO FTF and SALA, 2004）。

また、こうした流れと並行して、2003年に、経済ビジネス省は、「デンマーク地域成長戦略2003」を策定し、地域経済再生にむけて積極的な施策を展開した。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、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た。所得の全国平均

の 80％を満たない地域より、特に、ユラン半島北部、南デンマーク地方に集中する約 30 のコムーネを最重要重点地域に指定し、「ビジネスをおこなう上での良好な環境の整備」、「貧しさの解決機会をつくる」という 2 大指針の下、国の積極的な援助を約束した（The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark, 2003）。

こうした一連の流れは、地方部を支持基盤としていた自由党政権が、地域開発やジョブセンターや地域雇用協議会設立による地域オーナーシップの強化などを通して、自らの支持基盤を強化しようとした政治的要因も働いていたといえよう。

第 5 節　地域雇用協議会の設立と展開[34]（2006 年～ 2014 年）

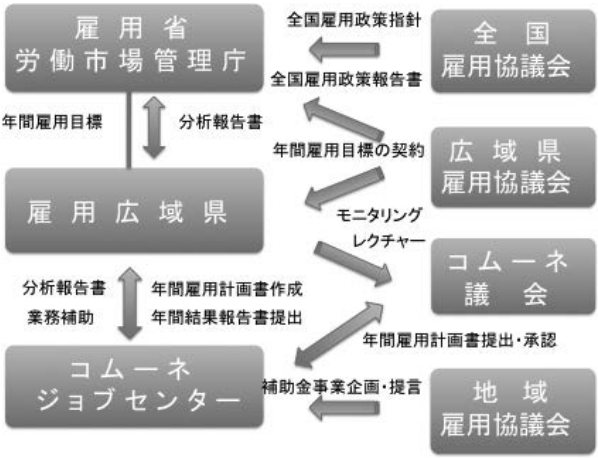
2004 年に、自由・保守党による連立政権と閣外協力のデンマーク国民党で、地方制度改革とそれに伴う社会制度改革をまとめた「構造改革に関する合意書」が締結された。2007 年 1 月 1 日から、県が廃止され、広域県（Region）が 5 つ設置され、271（2004 年当時）あったコムーネは 98 に合併されることとなった。

地方制度改革が予定されていた前年の 2006 年には、地域雇用協議会（Lokale Beskæftigelsesråd）が発足した[35]。構成員は、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、前述した制度改革をめぐる要求が認められ、各 3 名と増員された（**表 4**）。また、障害者協会から 2 名の選出が認められた。コムーネからの推薦委員は 2 名である。地域雇用評議会は、地域調整委員会から引き続き、雇用に関わるプロジェクトの企画、決定を行い、国からの補助金を受け取った。コムーネを単位とした地域労働市場に適応した雇用創

[34] 本章の記述は、加藤壮一郎（2014）「第 3 章　就労支援のガバナンス（第 2 節）」『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とプロセスを中心に』埼玉大学大学院経済科学研究科（博士論文）, 90-107 ページを参照しながら構成している。

[35] 通常、地域雇用協議会の委員長は、コムーネ議会の雇用関係委員会の委員長が選出されるため、4 年に一度の統一地方選挙後に任命される。2005 年に統一地方選挙が実施され、翌年からのコムーネ議会の議員任期に合わせて、地域雇用協議会の任期も設定されているため、地方制度改革施行の前年に前倒しして発足した。

図 5：2007 年地方制度改革以後の雇用・社会政策体系ガバナンスの一元化



（出所）筆者作成。

表 4：地域雇用協議会構成団体と委員数

構成団体	委員数
デンマーク経営者連盟	3
全国労働組合連合	3
職員・公務員共同会議	1
デンマーク障害者協会	2
大卒中央組織	1
デンマーク開業医医師会	1
コムーネ移民統合協議会	1
コムーネ推薦委員	2

（出所）加藤（2014）より筆者編集。

出や教育事業、事業に関わるスタッフの情報共有などが計画、実行された。ジョブセンターが、その実行に際しての事務や会計などの実務を受け持った。ただし、補助金の使途について、コムーネ議会から合意が得られない場合は、補助

金は国へ償還しなければならなかった。雇用プロジェクトのみならず、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。また、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た（**図 5**）。

2007 年に、コムーネは 98 に統合されたが、ジョブセンターは、地域事情が勘案され、91 に統括された。公共職業安定所は廃止され、雇用広域県（Beskæftigelsesregion）が、4 つ設置された[36]。雇用広域県は、雇用省労働市場管理庁（Arbejdsmarkedsstyrelsen）の出先機関として、積極的労働市場政策やジョブセンターの支援を担当する部署（第 2 課）で管轄された。雇用広域県は、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（Analyserapport）」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（Beskaeftigelsesplan）」や「年間結果報告書（Resultatrevision）」の作成を助言する。これらの計画書や報告書は、コムーネ議会（雇用委員会）の承認が必要となる。そのため、これらの計画書や報告書を、議会で検討する際には、事前に議員に対して専門情報のレクチャーをするなど、ジョブセンターの支援に努める。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（Debatoplæg）」の作成や、各ジョブセンターの「雇用課題（Beskæftigelsespolitiske udfordringer）」の設定も行う。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司令塔的な役割を担っている[37]。

その下に、広域県雇用協議会（Regionale Beskæftigelsesråd）が設置され

[36] 首都広域県（Hovedstaden Region）と、シェラン広域県（Sjælland Region）は、首都・シェランド雇用広域県（Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland）として設置された。他は、北ユラン広域県（Nordjylland Region）、中央ユラン広域県（Midtjylland Region）、南デンマーク広域県（Syddanmrk Region）にそれぞれ、雇用広域県が設置され、雇用協議会も設置された。

た。構成員は、県労働市場協議会を引き継いでおり、自治体からの参加が、コムーネから5名、広域県議会から1名に変更された。県労働市場協議会では、公共職業安定所が管轄する失業給付受給者に対する具体的な雇用施策の方針が検討されてきた。労使団体がもつ雇用状況に関わる情報共有や教育機関へ職業訓練の指針を出すなど、大きな影響力を発揮してきたが、広域県雇用協議会は、雇用広域県の助言機関として、主に雇用広域県が分析する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た。また、労働市場管理庁と「年間雇用目標」の履行を契約し、雇用広域県で行われた「年間雇用目標」に関わる雇用施策や業績について評価を行う。

広域県雇用協議会の上部機関として、全国雇用協議会（Beskæftigelsesrådet）が設置された。構成員は、前身の中央雇用協議会を引き継いでいるが、県議会協会が廃止されたため、自治体連合から1名増員され、4名の参加となった[38]。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。また、独自の実験的なプロジェクトの発案に際しては助成金も用意されている。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（Beskæftigelsespolitiske redegørelser）」を、雇用省に提出することとなっている。

このように、コムーネに設立されたジョブセンターに雇用サービスの窓口が一元化され、地域雇用協議会は、雇用プロジェクトの実施機関であった地域調整委員会の機能と、県労働市場協議会の政策提言機能の一部を合わせもつ地域雇用政策の意思決定機関となった。また、これまで雇用行政（県の領域）が管轄してきた失業受給者と、社会行政（コムーネの領域）が管轄してきた社会給付受給者に対する就労支援サービスが、雇用行政に組み込まれ、コムーネの

[37] 2011年5月16日、南デンマーク雇用広域県雇用部調査分析官 Thomas Lindholm Lassen 氏からの聞き取りとレクチャー資料より構成。
[38] コペンハーゲン・フレデリクスボー合同代表はなくなった。

表 5：労働市場管理庁による年間雇用目標（2008 ～ 2014 年）

目標の優先順位	1	2	3	4
2008 年	4 ヶ月以上の失業給付受給者を減らす	社会給付受給者に新たな機会を与える	30 歳以下の公的扶助、スタート扶助受給者数を減らす	
2009 年	3 ヶ月以上の失業給付受給者を減らす	26 週間の傷病手当金受給者を前年より減らす	30 歳以下の公的扶助、スタート扶助受給者数を減らす	
2010 年	3 ヶ月以上の失業給付受給者を減らす	26 週間の傷病手当金受給者を前年より減らす	30 歳以下の公的扶助、スタート扶助受給者数を減らす	
2011 年	3 ヶ月以上の失業給付受給者を減らす	長期失業、障害年金受給者を減らす	30 歳以下の公的扶助、スタート扶助受給者数を減らす	非西欧移民の公的扶助受給を減らす
2012 年	失業者を 3 ヶ月以内に労働市場へ戻す	労働市場周辺の失業者への包摂的な協力、障害年金者を減らす	若年者にもっと教育を、または仕事を	移民にもっと仕事を
2013 年	若年者にもっと教育を	労働市場周辺の失業者への包摂的な協力、障害年金者を減らす	長期失業の防止	企業との密接な連絡と対話の拡大
2014 年	若年者にもっと教育を	労働市場周辺の失業者への包摂的な協力、障害年金者を減らす	長期失業の防止	企業との密接な連絡と対話の拡大

（出所）労働市場庁の雇用目標に関わる通知書より筆者作成。優先目標の数字は、目標達成における優先順位を示す。

領域で、ガバナンスの一元化が図られた。一方で、年間雇用目標などの設定などを通して、国のジョブセンターに対する業績管理体制も整備された[39]。地域雇用協議会が企画する雇用プロジェクトに対しても、年間雇用目標の枠内で企画されない場合、補助金が交付されなかった。**表 5** は、2008 年から 2014

[39] ジョブセンターが毎年提出する年度結果報告書には、ジョブセンターの特徴に応じたクラスター分けが行われ、同じクラスターにおける相対的評価を示す得点表や結果表を取り込む業績管理方式が導入された（加藤, 2014）。

年度までの年間雇用目標を示した。自由党政権時代に提示された2008年から2012年にかけて最優先とされた年間雇用目標は、失業給付受給者の労働市場への早期復帰であった[40]。

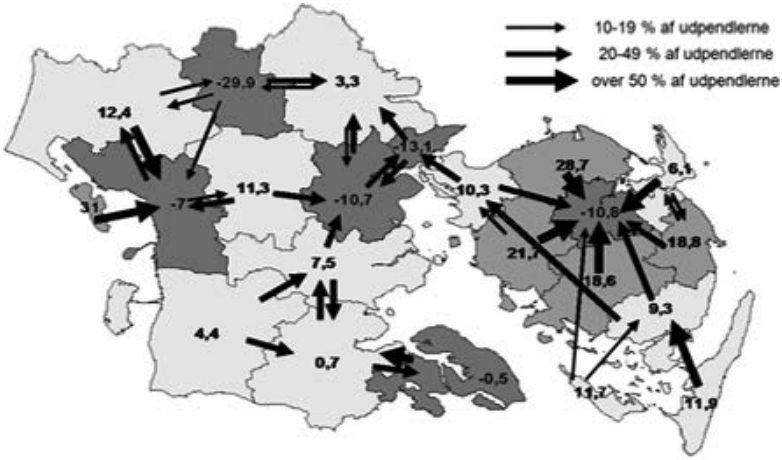
1994年より好景気を維持してきたデンマークだったが、2008年の金融危機により、失業率は再び上昇した。2010年には、景気減退による国庫歳入の減少を背景に、政府は、これまで手をつけてこなかった失業給付の受給期間を、4年から2年に削減した。

2008年の金融危機以後の景気減退は、地域の雇用状況に深刻な影響をもたらした。たとえば、「デンマーク地域成長戦略2003」で多くの最重点地域を抱えていた南デンマーク広域県[41]では、2012年時点で、2000年時と比較した労働力人口は、途中、2005年から2008年の好況期をはさみながらも約4%減少した。2030年には、さらに13.9%の減少が予想されている。中でも、フュン島の状況は深刻で、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まで落ち込んでしまった。南デンマーク雇用広域県は、今後、製造業分野での成長は望めず、サービス業などの新たな分野での雇用創出と職業訓練が雇用施策の課題として分析している。また、これらの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も、高技能労働者が南デンマーク広域県から、ますます遠ざかるといった現象も指摘している。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

[40] 年間雇用目標は、前年に発表される。ちなみに、失業給付や各社会給付受給者には、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た。2010年に、3つの適合区分にまとめられ、3ヶ月以内に就労可能かどうかが一つの大きな基準となり、可能な場合は、「グループ1」（Jobklar）として区分けされる。グループ2は、3ヶ月以内に標準的な仕事につけないがアクティベーションを可能とする者で、グループ3は、状況が重篤で就労不可能であるとの区分となっている。失業給付受給者にはグループ2、3の該当者はない。「3ヶ月以上の失業給付受給者を減らす」（2009年～2012年）という目標が定められたのもそうした背景が予想される。なお、この適合区分は、2014年に廃止された。

[41] 南デンマーク広域県は、ユラン半島南部（人口約70万人）とフュン島（人口約50万人）を管轄している（2015年時点）。

図６：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 Table2 より引用。線で区切られた地域（コムーネ）の中央の数字は、各コムーネの全被雇用者に対する他コムーネへ通勤する人の割合（％）を示す。矢印の方向は、被雇用者の移動先を示し、太さによって全通勤者数の割合を示す。（太線は 50％以上、中線は 20 ～ 49％、細線は 20％以下。）本文中で詳述したフュン島は右側の島で、矢印の方向に集中している地域に中核都市であるオーデンセがある。

のマッチングそのものも非常に難しい状況になっている[42]。

こうした大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、フュ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、フュン島部の他のコムーネからの通勤人口が急速に増加している（**図6**）。これらの労働市場の変化によって、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方向性が模索されている。2013 年には、フュン島内にあるコムーネのジョブセンターが、共同でフュン島に特化した共通の雇用課題を抽出し、各コムーネ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[43]。金融危機によっ

[42] Beskæftigelsesregionen Syddanmark.（2013）, Analyserapport for Syddanmark, pp.15-16.

て、第2次産業が打撃を受けたことで、都市部に集中する第3次産業への労働需要が一層増加し、2007年の地方制度改革では、コムーネごとに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。

また、南デンマーク雇用広域県は、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[44]。今後、労働市場が、若年者に対して、ますますより高いレベルの教育資格修了を求めていくことが予測されている。こうした現象は全国共通の課題といえ、教育省も、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%に上げるという目標を掲げた（鈴木, 2011）。こうした背景は、年間雇用目標の設定にも関わり、特に教育政策（人的資本の拡充）を重視した社会民主党政権時代の2013年度以降は、若年者への教育が最重要課題として掲げられた（**表5**）。

第6節　地域雇用協議会への補助金停止（2014年）～中道左派政権の社会投資アプローチ

2011年の総選挙で、社会民主党を首班とした中道左派政権が11年ぶりに誕生した[45]。首相となったトーニング＝シュミットは、2012年、新移民向け扶助制度や300時間規定の廃止を実施し、難民・移民統合省も廃止した。デンマークで生まれ育った移民2世、3世に対しては、親の市民権の有無に関わらず、帰化に関わる様々な手続きの負担を軽減するなどの法案を通した[46]。また、教育による事前措置を主眼とした社会投資アプローチ（Social Investment approach）を前面的に打ち出していった。

2013年に、与野党合意（政府、自由党、デンマーク国民党）に基づいて、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

[43] 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（当時）グレーテ・ショッツ（Grete Shødtz）氏へのインタビューによる。
[44] 脚注42に同じ。
[45] 社会民主党、社会国民党（SF）、ラディカル自由党の3党による連立内閣。
[46]「New to denamrk, dk」News。（2015年5月11日アクセス。）
https://www.nyidanmark.dk/en-us/News/News/danish_immigration_service/2012/Maj/new_rules_for_family_reunification.htm

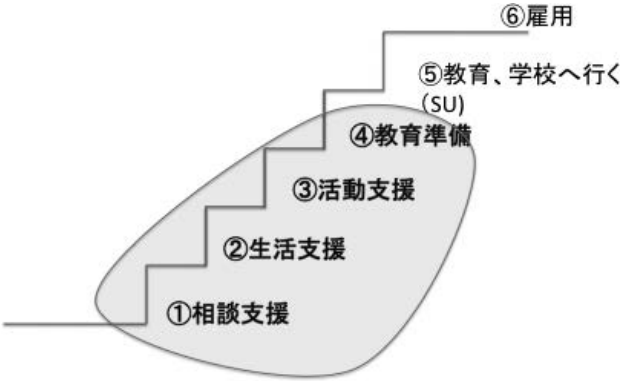
（Uddannelseshjælp）」という新たな制度を設けた。対象者は、従来の公的扶助ではなく、SU[47] と呼ばれる正規の教育課程にある学生への生活支援金が支給される。相談支援、生活支援のほか、正規の教育課程に編入できるための基礎教育などが提供される（Beskæftigelsesministeriet, 2013a）。

「教育援助」におけるサービスの対応部署は、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、出来る限り、社会福祉事務所や高等学校などが隣接する場所に、新たな事務所として「若年者連絡センター（Unge Kontakten）」が設置されることになっている。若年者連絡センターは、コムーネによって管轄され、隣接する教育機関などと連携して、教育援助を受ける若年者のサービス窓口として機能している。教育援助の対象者は、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。相談支援、生活援助、活動支援、教育準備などの段階を経て、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。正規の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段階的な支援プログラムとなっている（**図 7**）。図の①相談支援の段階では、まずケースワーカーと気軽に話ができるような関係を構築するところから出発する。②生活援助の段階では、ここに来る若年者の多くが、実家から離れ住居も定まらないような者が多いことから、住宅支援なども含む生活上の支援に関わる相談、実施が図られる。③活動準備の段階では、複数人数の集団の中で、同じ学習プログラムを受け、教師や集団生活におけるコミュニケーションを身に着けるなどの基礎教育を受けるための様々な準備を行う。④教育準備では、主に、後期中等教育課程に入るための、読み書き計算などの基礎的なリテラシーを、個々の学力に合わせて、学び直す課程となる。⑤の正規の教育課程への編入をもって「教育援助」のプログラムは修了する。

「教育援助」の導入は、これまでジョブセンターで扱われてきた教育程度が

[47] 18 歳以上の正規教育課程に所属する者に対して支給される生活支援金。教育省が管轄する。

図 7：労働市場への階梯と支援段階



（出所）筆者作成。（2015 年 10 月 5 日、スヴェンボー・若年者連絡センター・ケースワーカー、Anne Skov からの聞き取りより構成。）

表 6：地域雇用協議会の補助金全国合計額（2008 年～ 2013 年）

年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
（百万 Kr）	184.1	198.9	196.5	123.6	103.1	61.3	0

（出所）労働市場管理庁の地域雇用協議会補助金に関わる通知書より筆者作成。

低く職に就けなかった若年者を、教育省が管轄する SU による扱いとした。自由党政権時代、雇用政策と社会政策の連携において、特に職業斡旋、職業教育や訓練の充実が強調されてきたが、社会民主党政権においては、若年者支援における生活支援や基礎教育に注目し、社会政策と教育政策の連携を強調したガバナンスに変化したことは、注目に値するだろう。

このように教育に重心を置いた政策への変化の一方で、地域雇用協議会への補助金は顕著に減少した（**表 6**）。雇用省大臣は、2013 年 11 月の地方選挙終了後、地域雇用協議会委員の任期が替わる 2014 年度から地域雇用協議会への補助金の停止を正式に発表した。すでに、春から大幅な減額を宣言していた政府に対して、全国労働組合連合のオーフス支部や東ユラン地域の地域雇用協議

会連合の代表などが抗議を行ってきた[48]。しかし、政府は、統一リスト党（赤緑連合）[49] との合意で実施される若年者向け支援（Ungepacke）[50] と、新労働市場サービス（Ny arbejdsmarkedsydelse）[51] との予算措置における優先順位において、地域雇用協議会への補助金を停止すると説明した[52]。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、コムーネ議会に判断が委ねられた。その後、一部の地域雇用協議会では、コムーネが予算を捻出し事業を実施しているが、多くは、年 1 回～数回の情報交換、またはジョブセンターからの報告を受けるなどの活動に縮小している。

事実上の地域雇用協議会の機能停止に伴って、雇用政策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）の新たな広域労働市場協議会（De regionale arbejdsmarkedsråd）が再編成された。金融危機以後の都市部への雇用集中のための通勤圏の広域化や、それ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[53]。構成員は、広域県雇用協議会の構成員に、教育機関から 2 ～ 3 名、広

[48] Fagbradet 3F Nyheader 2013 年 11 月 22 日の記事より。Fagbradet 3F Nyheader は、合同労組（3F）によるウェブニュース。合同労組は、全国労働組合連合傘下にある最大の労働組合で、総組合員数は 323,082 人（2016 年 1 月現在）。運輸、建設、製造業、農林水産業、サービス業（ホテル、レストラン、清掃など）に従事する広範囲にわたる労働者を対象としている。http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/5119c170cec44117a441465c3e1c4f81-20131122-lokale-beskaeftigelsesraad-mister-tilskud（2016 年 2 月 5 日、アクセス。）

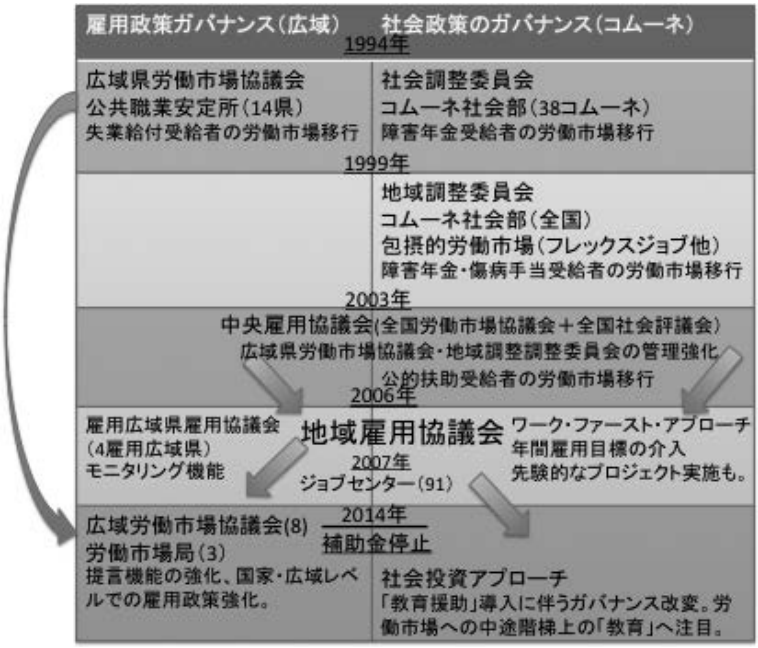
[49] Enhedslisten。1989 年に設立。旧共産党と旧緑の党が合併。民主社会主義とグリーン政策を唱え、現在のデンマーク国会では最左翼政党である。2011 年の総選挙では、4 議席から 12 議席に躍進し、社会民主党政権（2011 ～ 2015 年）では、閣外協力をした。

[50] 30 歳以下の非熟練若年者や長期失業者、労働市場への足がかりのない若い移民などを対象とした支援プログラムが、2016 年までに、総額で 6 億 4500 万クローネの予算で実施されることが 2012 年に決定した（Beskæftigelsesministeriet, 2012）。

[51] 環境産業にシフトした雇用創出や非熟練労働者への職業訓練の強化、問題を抱える子供や家族に対する支援を盛り込んだ労働市場サービスを、2015 年に 7200 万クローネ、翌年には、2 億 7500 万クローネの予算で実施されることとなっている（Beskæftigelsesministeriet, 2013b）。

[52] 脚注 48 に同じ。

図 8：雇用政策・社会政策のガバナンスの変遷（1994 ～ 2014 年）



（出所）筆者作成。

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（Vækstforum）から 1 名、開業医医師会から 1 名が新たに加わっている[54]。また、4 つの雇用広域県は、3 つの労働市場局（Arbejdsmarkeds-kontorer）に編成され、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し、該当地域の広域労働市場協議会を管轄する

[53] 2015 年 9 月 24 日、労働市場局東部事務所での聞き取りによる。
[54] なお、開業医医師会は 2014 年以降の地域雇用協議会の構成員から法制上は除外された。2015 年 9 月 1 日にデンマーク開業医医師会事務局へ電子メールでアンケートを送付し、9 月 15 日、コンサルタント Per Krøyer Alsbæk による回答から。

こととなった。

図 8 では、これまで述べてきた、1994 年の積極的労働市場政策導入以後の雇用政策と社会政策のガバナンスの変遷をまとめた。これまで、雇用政策、社会政策それぞれの領域で実施されてきた積極的労働市場政策、あるいは積極的社会政策は、2006 年の地域雇用協議会の設立、2007 年のジョブセンターの設立によって、それらのガバナンスの一元化が試みられた。しかし、2008 年の金融危機以後の雇用状況の変化によって、雇用政策においては、労働市場の広域化への対策の必要性に迫られ、社会政策では、雇用以前の「教育」段階での支援が強化されるなど、両政策における重点的な政策目標が変化した。このことで、地域雇用協議会の存在意義が低下し、2014 年の補助金停止にいたったと考えられる。結果的に、雇用政策、社会政策のガバナンスは再び個別化しながら、社会政策は教育政策との連携を深めつつあるといえるだろう。

第 4 章　地域雇用協議会の事例検討

第 1 節　地域雇用協議会の委員構成の分析

具体的な事例検討に入る前に、全国の地域雇用協議会の構成員、また、本稿の主要な分析対象でもある社会団体の構成についてそれらの特徴を概観したい。

まず、全国の地域雇用協議会の構成員についてだが、**表 4** で示した通り、委員が選出される団体とその委員数は指定されているが、委員の選出は義務ではなく、各団体の判断に委ねられている。地域によっては、選出団体の地方支部が存在しない場合や、また、ある場合でも規定人数を出さない場合も多く見られる。これは、コムーネの推薦枠（2 団体）においても同様である。

表 7 は、全国の地域雇用協議会の委員名簿（2010 ～ 2014）より、各団体の規定人数に対して選出された委員数の割合を示したものである。全国労働組合連合や職員・公務員共同会議、障害者協会が、ほぼ規定の委員数を送り込んでいることがわかる。それに対して、経営者連盟や開業医医師会の参加率がやや低く、地域固有の問題を解決するために設けられたコムーネ推薦枠も約 50％と、十分に生かし切れている状況とはいえない。

表 7：地域雇用協議会構成団体の委員選出率

構成団体	規定選出数	委員選出率
全国労働組合連合	3	98.5%
デンマーク障害者協会	2	91.0%
職員・公務員共同会議	1	79.1%
デンマーク経営者連盟	3	64.2%
デンマーク開業医医師会	1	64.2%
コムーネ推薦団体	2	51.5%
大卒中央組織	1	34.3%

（出所）筆者作成[55]。

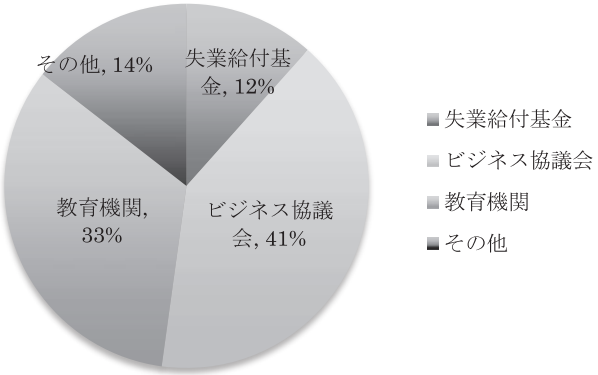
表 8：地域雇用評議会委員が評価する構成団体の活動程度

構成団体	高	中	低
全国労働組合連合	87.5%	11.5%	1.0%
デンマーク障害者協会	60.4%	29.2%	10.4%
職員・公務員共同会議	54.5%	33.0%	12.5%
大卒中央組織	48.3%	30.0%	21.7%
デンマーク経営者連盟	47.4%	28.9%	23.7%
コムーネ推薦団体	35.1%	41.6%	23.4%
デンマーク開業医医師会	32.5%	35.1%	32.5%

（出所）Bredgaard, T. & Larsen,F.（2008）より、筆者編集。

[55] 全国の地域雇用協議会のウェブサイトから、委員名簿（任期は 2010 ～ 2014 年）を集計した。（2015 年 6 月 1 ～ 10 日、アクセス。）合計で 67 の地域雇用協議会の委員名簿にアクセスができた。残りの 24 の地域雇用協議会は、ウェブサイトが閉鎖、または情報公開がされていなかったため集計ができなかった。2014 年以降、閉鎖となった地域雇用協議会もあるため、そうした影響も推測される。委員選出率は、規定選出数に対して、構成団体が委員を選出している割合を示す。

図 9：コムーネ推薦委員の団体性格の内訳



（出所）筆者作成[56]。

表 8 は、Bredgaard & Larsen（2008）による意識調査で、各構成委員に、地域雇用協議会でどの団体が活動的であるかの程度を、高、中、低の 3 段階で評価をした回答を集計したものである。活動程度が高いと評価された構成団体順に並べた。これを見ると、全国労働組合連合から職員・公務員共同会議までの上位は、表で示した委員枠選出率と同じ順位となっていて、経営者連盟やコムーネ推薦団体、開業医医師会は、活動程度が低いと評価されている。特に、開業医医師会の消極的な参加姿勢は、地域調整委員会の時代から懸案事項であった。独立開業医によって構成される開業医医師会は、それぞれの仕事は独立していて、自らが所属する開業医医師会に対しても、職業的、経済的な利益に関わる活動を求めても、政治的な動きや彼らの職務と直接的に関係のない仕事に対しては概ね無関心の傾向があるといわれてきた。実際に 2000 年時点で全国の地域調整委員会の 4 分の 1 しか参加がなく、全国社会評議会の働きかけによって、2003 年に 4 分の 3 近くまで参加は増加した（Det Social Råd, 2003）。しかし、その後の地域雇用協議会（2010 ～ 2014 年）になると、約 3 分の 2 の参加に漸減している。

[56] 脚注 55 に同じ。

図9は、コムーネが推薦する団体の性格の内訳である。各コムーネに設置されているビジネスに関わる団体、機関で構成される、ビジネス協議会が約40％を占め、ビジネス・スクールや職業訓練学校などの教育機関が約3分の1となっている。これらは、各地域雇用協議会で行われる雇用促進事業の内容とも関連性を伴って、ビジネス関連、教育関連分野におけるパートナーとして目されての選出と推測される。

しかし、**表7**からも、コムーネの推薦団体も委員数選出率と同様に、その活動程度は低いといわざるをえない。

第2節　地域雇用協議会の展開

第1節での活動状況の概要をふまえた上で、地域の雇用状況や構成団体の影響力の違いなどによって、対照的な活動軌跡をたどった2つの地域調整委員会の事例を比較検討したい。特に前身であった地域調整委員会が設立されてから、地域雇用協議会に制度が改変され、その活動内容がどう継続されたか、または変質したか、という点に注目したい。ここでは、2007年の地方制度改革以前は、同じロスキレ県（Roskilde Amt）に所属していた代表的都市であるロスキレとクーエ（Køge）コムーネでの展開を取り上げたい。両コムーネともに地域調整委員会は、1999年に発足した。その後、地域雇用協議会に引き継がれた後も、年4～5回の協議がもたれ、委員長には、いずれもコムーネ議会の社会委員会（地域調整委員会）、雇用委員会（地域雇用協議会）の委員長が就任している。

(1)　ロスキレ地域雇用協議会[57]

ロスキレ・コムーネは、シェラン島の西部にあり、2007年の地方制度改革以前は、ロスキレ県の県庁所在地であり、周辺地域における中核都市である。人口は約8万4千人（2014年時点）、2010年時点では、地域雇用協議会に

[57] ロスキレの事例の記述は、2015年9月29日、ロスキレ・ジョブセンター・マネージャー、Anne Haarløvによる聞き取りから構成している。

290 万クローネ（約 5000 万円）の補助金が支給されていた。

ロスキレでは、地域調整委員会の時代より、協議議題のプログラムは、コムーネ（社会部、ジョブセンター）のスタッフが中心となって作成してきた。特に、地域調整委員会の期間は、コムーネの医療施策における助言的な役割を担っていたメディカル・スタッフが、地域医療に対して活動的な医師であり、開業医医師会にも所属していたことも手伝って、コムーネの社会部との連携も強かった。ロスキレには、市役所に隣接したかつての県域（旧ロスキレ県）の医療機関を統括していた大病院も存在していて、対応に特別な待遇が求められる患者などのケース会議も日常的に行われてきた。行政と医師の協力関係が良好であり、開業医医師会の活動も組織的に整ったものであった。こうした背景もあり、地域調整委員会の期間には、公的扶助受給者の労働市場への参入を目的とした社会医療体制の強化といったプロジェクトなども試みられた。また、障害者スポーツセンターと生産学校（Produktionsskoler）[58] から、コムーネ推薦委員が選出されている。障害者スポーツセンターは、障害者のスポーツ余暇施設という機能のみならず、リハビリテーションに関わるプログラムも担っていることから、包摂的労働市場（主にフレックスジョブ）を拡大するプロジェクトの重要なパートナーとしての選出といえた。また、生産学校は、教育資格や職業資格をもたない若年者たちへの職業訓練プログラムなどを担っていて、若年者向けの雇用に向けたコミュニケーションに関わる支援など、後年、全国的に行われる就労支援対策の先験的な試行例として認められる。

障害者協会は、際立って大きな役割を担うことはなかったが、主要課題の一つであったフレックスジョブに関わるプロジェクトの情報共有には協力的であった。

一方で、経営者連盟や全国労働組合連合は、地域調整委員会発足当時は、協

[58] 生産学校は、学校で不適応を起こし、正規の教育過程を中退した 25 歳以下の者を対象として、生産活動（職業的なワークショップ活動など）を行うことで、職業に対する興味を起こし、その前段階である学校教育の重要性を喚起するための機関。通常は 3 ～ 6 ヶ月のプログラムが組まれる。

議に関心を示さなかったが、全国労働組合連合が、徐々に協力的な姿勢を見せるようになった。失業給付受給者における長期失業の危険性の高い者や若年者への支援に対する情報共有や就労支援プロジェクトなどに対して、協力的となり、積極的な姿勢を見せるようになった。

2006年に地域雇用協議会に引き継がれると、年間雇用目標の設定などの影響で、これまで地域事情に合わせて各社会給付受給者に対して実施されてきた多様な雇用プロジェクトが、失業リスクの高い失業給付受給者や公的扶助受給者の就労支援に焦点化していった。また、労使団体の増員によって、雇用プロジェクトの決定に影響力を強めたことも手伝い、地域調整委員会の期間、主に社会給付受給者に対するきめ細かいケアも含んだ、地域独自の柔軟なプロジェクトを牽引してきたコムーネ（ジョブセンター）からの発案も影を潜め、徐々に、年間雇用目標に則った事務的で硬直的な協議運営となっていったことが、ジョブセンター関係者から証言されている[59]。ジョブセンターの発言力の低下によって、かつてキーパーソンといえた開業医医師会の活躍の余地もなくなった。また、地域雇用協議会への移行に伴って、その協議内容の変更から、コムーネ推薦委員の選出も行われず、雇用プロジェクトの決定において、全国労働組合連合の影響力が大きくなった。

2014年に補助金が停止されると、地域雇用協議会の活動を、年一回のジョブセンターからの報告を受けるのみの活動とすることを委員は認め、事実上の活動停止状態となった。

ロスキレでは、地域調整委員会の期間、コムーネの社会部がイニシアティブを取り、開業医医師会や、コムーネ推薦委員（障害者スポーツセンター、生産学校）など社会団体側とのパートナーシップが中心となって、プロジェクトが発案された。こうして生み出された地域事情に沿ったプロジェクトは、社会給付受給者が抱える問題に対して、きめ細かく対応することが意図されていたといえる。若年者のコミュニケーションに関わる支援など、後年、全国で実施さ

[59] 2015年9月24日、ロスキレ・ジョブセンター・マネージャー、Anne Haarløvによる聞き取りから。

れる先験的なプロジェクトを比較的早い時期から企画、実行していた点も興味深い。もちろん、その背景には、ロスキレ県の中核都市における社会資源や人的ネットワークの存在という地域的文脈があることは指摘できよう。

しかし、地域雇用協議会への組織改変による活動方針の変更と労使団体の増員は、構成団体内の影響力の均衡に変化をもたらした。地域調整委員会の期間には、きめ細かいケアを含んだ雇用に偏重しないプロジェクトを発案してきたコムーネ（ジョブセンター）は、年間雇用目標などによって規定された、より直接的な雇用に結びつける企画を強いられることで、徐々に柔軟な発案ができなくなり、その発言力を低下させた。このことで、コムーネと良好な協力関係にあった開業医医師会などの社会団体の影響力も減少してしまった。一方、強固な組織的基盤をもった全国労働組合連合は、委員数の増加も伴って、自身の利害にかなう雇用プロジェクトの企画決定に影響力を増大させた。こうした変化は、企画内容においては、年間雇用目標などに則した硬直的な協議会運営に変化させていった。このことで、補助金がつくプロジェクトをこなすことが半ば目的化し、活動を通しての社会的ネットワークの発展などは失われたといえるだろう。結果的に、補助金停止とともに、どの構成団体も地域雇用協議会への参加動機を失ったといえる。

⑵ クーエ地域雇用協議会[60]

クーエ・コムーネは、シェラン島の中央部にあり、人口は約5万8千人（2014年時点）で、2010年の時点では、地域雇用協議会に200万クローネ（約3500万円）の補助金が支給されていた。

クーエでは、地域調整委員会の時期、コムーネからの推薦委員を出していなかった。また、もう一つの主要なプレイヤーは、公共職業安定所であった。

[60] クーエでの事例の地域調整委員会の時期の記述は、Damgaard（2002), pp.13-19における記述を参照しながら構成している。地域雇用協議会の時期の記述は、クーエ地域雇用協議会のウェブサイトを参照しながら構成している（2015年10月22日アクセス）。http://www.koege.dk/byraad-udvalg/Naevn-og-raad/Lokalt-beskaeftigelsesraad---LBR.aspx

2001年初期から、公共職業安定所は、コムーネの社会福祉部と緊密に連絡をとりながら、いくつかの業務をコムーネと分担しながら、市民に雇用サービスを提供してきた。

労使団体の代表として参加した経営者連盟、全国労働組合連合、職員・公務員共同会議は、地域雇用に関わる新たな社会問題に対処する経験、準備がなかった。これらの地域支部のリーダー達は、このような仕事に携わる自信を持っておらず、労働組合側のメンバーでさえ、社会的包摂に関わるローカル・アジェンダのランクとファイルに関しては知識がなく、ほとんどコメントができない状況であった。

障害者協会は、全国組織は強固でありながらも、地域調整委員会に参加する地域代表を見つけるのに苦労した。地域代表に求められたのは、障害者の就労支援に対する知識であり、地域の障害者全体を代表する声であったが、実際は、特定の障害者を代表する声しかあげられなかったのが実情だった。コムーネの推薦委員として、当初、傷病患者で構成される市民団体やメディカル・コンサルトの参加も模索されたが、障害者協会同様の問題を抱えていたことから選出するに至らなかった。開業医医師会も地方支部の活動は脆弱で、年に2回しか会合がなく、同僚や中央組織との接触もほとんどない状況で、長期的な傷病患者などを対象とした積極的社会政策の課題に取り組むには、あまりにも脆弱な存在であった。

こうした背景にあって、当時の議会社会委員会とコムーネ社会部は、補助金の一部で労働市場関係のコンサルタントを雇い、協議の運営を委ねる判断をした。雇用プロジェクトは、主にフレックスジョブを中心とした包摂的労働市場の拡大と関係団体間のネットワーク作りが中心に進められた。コンサルタントのイニシアティブの下、公共職業安定所が牽引し、雇用志向の強い地域労働市場構築に向けたプロジェクトが企画、実行された。初めは戸惑いを見せていた経営者連盟、全国労働組合連合は、徐々に積極的に意見を表明するようになり、関係団体間のネットワーク作りの過程で、その中心的な存在となっていった。

こうした経過の中で、1999年～2001年において、管轄する県労働市場協

議会と地域調整委員会において、同じ議題が10回諮問され、意思決定が延期する事態が生じた。もし意思決定ができなかった場合、地域調整委員会への雇用プロジェクトの補助金が国に償還されるため、年末までの国へのプロジェクト決定の提出期限に迫られた際は、地域調整委員会の意思決定が優先される場面もみられた。こうした背景もあり、地域調整委員会は、徐々に地域課題に対する意思決定の役割も担いたいと思うようになった。これらの顕在化された両機関の葛藤に対し、2002年春に2日間のセミナーが開催され、6月の追加セミナーによる議論の結果、県労働市場協議会と地域調整委員会で協議される同じ議題に対しては地域調整委員会が決定することとなり、地域調整委員会に対して、議会与党から新たに2名の委員の選出が認められた。2001年に中道右派政権への交代があったが、一連の協議期間中も地域与党は社会民主党であり、政治的な介入というよりは、地域調整委員会による自律的な展開だったといえるだろう。一方で、県労働市場協議会で事務局を担っていた公共職業安定所が、地域調整委員会でもイニシアティブをとることで、議論される雇用問題と問題意識において差異がなくなり、労使団体を中心にプロジェクト補助金をもつ地域調整委員会に興味（利害）が移行した、という解釈も可能であろう。

こうした動きは、2006年からの地域雇用協議会への地域権限の強化を先取りしたものともいえた。すでに地域課題の取り組みに積極的になりつつあった経営者連盟と全国労働組合連合は、地域雇用協議会の活動では、委員の増員も手伝い、中心的な存在となっていた。協議内容は、雇用政策志向が強まり、主に失業給付や傷病手当給付受給者削減のための民間企業との連携が、雇用プロジェクトの中心となった。

地域雇用協議会には、開業医医師会は委員を選出していない。また、障害者協会も、障害者に対する雇用プロジェクトの企画はあまりみられないことから、その存在感は希薄だったといえる。結果的には、社会団体の影響力はほぼ消失した形となった。

2014年の補助金停止後も、経営者連盟と全国労働組合連合を中心に、プロジェクトベースで活動を継続することになっていて、年に数回会合がもたれる

ことになっている。2014～2015年にかけては、プロジェクト「学校でビジネスを（Virksomheder i skolen）」が実行された。コムーネからの予算によって、ビジネス協議会の協力の下、学校でビジネス学習をするプログラムを実施している。

クーエでは、ロスキレとは対照的に、地域調整委員会発足時に労働市場関係のコンサルタントを入れ、より雇用に直結する事業の企画と関係機関のネットワーク作りが行われた。こうした活動展開は、地域雇用協議会に改変後の、経営者連盟と全国労働組合連合を中心とした、より一般的な雇用志向のプロジェクトの推進への流れを作ったといえる。ロスキレでみられたような社会行政側からの発案によるプロジェクトはみられず、開業医医師会の事実上の離脱に象徴されるように、社会団体の影響力は後退した。一方で、補助金停止後も、経営者連盟と全国労働組合連合のイニシアティブによって、従来の直接的に雇用につなげるといった方向から、雇用以前のビジネス教育という段階に着目した活動が継続されている。

⑶　小括

ここでは、地方制度改革以前の旧ロスキレ県にあったロスキレとクーエの地域調整員会から地域雇用協議会の展開を、制度改変によって、構成員の役割がどのように変化をしたか、特に社会団体側からの視点で検討した。ロスキレ、クーエにおける事例を、社会団体側の視点から概括する（**表9**）（**表10**）。

地域調整委員会の期間、ロスキレでは、その豊富な社会資源によって、社会行政、社会団体側の意図が浸透したプロジェクトが実施できたといえる。地域的な自主性を許容した地域調整委員会の制度設計そのものもロスキレではうまく機能したといえる。一方、クーエでは、社会団体の資源に乏しかったことから、早くから雇用志向のアプローチがとられたことで、雇用政策側にあった公共職業紹介所、経営者連盟、全国労働組合連合がその活動を担っていった。地域雇用協議会への制度改変は、国の介入を強め、労使団体の増員なども手伝い、（国が推進する）より雇用に傾斜したアプローチを促す制度設計であったといえる。

表 9：ロスキレ・クーエの地域調整委員会の対比

コムーネ	ロスキレ	クーエ
人口	52,991（2001 年）	38,983（2001 年）
補助金（百万 Kr）	1.5（2001 年）	1.25（2001 年）
協議内容の傾向	社会行政主導の積極的社会政策志向、地域独自の事業企画。	コンサルタント主導の雇用政策志向、県労働市場協議会と協議内容が重なる。
イニシアティブ	社会部、開業医医師会	コンサルタント、公共就職安定所
コムーネ推薦委員	障害者スポーツセンター、生産学校	なし
労使団体	全国労働組合連合が徐々に積極的姿勢をとる。	経営者連盟、全国労働組合連合が徐々に積極的姿勢をとる。
社会団体	開業医医師会の積極的貢献	脆弱な影響力

（出所）筆者作成。

表 10：ロスキレ・クーエの地域雇用協議会の対比

コムーネ	ロスキレ	クーエ
人口	84,219（2014 年）	58,374（2014 年）
補助金（百万 Kr）	2.9（2010 年）	2.0（2010 年）
協議内容の傾向	失業リスクの高い者や公的扶助受給者への就労支援	失業給付や傷病手当給付受給者削減のための民間企業との連携
イニシアティブ	全国労働組合連合、ジョブセンター	経営者連盟、全国労働組合連合
コムーネ推薦委員	なし	なし
労使団体	全国労働組合連合の積極的貢献	経営者連盟、全国労働組合連合の協力関係における積極的貢献
社会団体	影響力の低減	開業医医師会の離脱
補助金停止後の活動	年一回。ジョブセンターからの報告のみ。	年数回。ビジネス協議会との協力でビジネス学習プロジェクトを実施。

（出所）筆者作成。

結果、ロスキレでは、これまで、地域調整委員会を牽引してきた社会政策側のアクター（コムーネ、開業医医師会など）の影響力は低減し、雇用政策側のアクターであった全国労働組合連合の影響力が増加した。しかし、補助金停止に伴って、事実上、協議会活動を閉鎖した経緯をみると、その活動が地域雇用協議会の地域的な必要性を生み出せなかったといえる。また、社会政策側（ジョブセンター、社会団体）のアクターの影響力の低減が、地域的なネットワークを発展させるにあたって、消極的な効果をもたらしたともいえるのではないだろうか。一方、クーエでは、すでに地域調整委員会の時期から、雇用志向のアプローチがとられ、雇用政策側のアクター（経営者連盟、全国労働組合連合）によって活動が牽引されてきており、地域雇用協議会への改変後に、さらにその方向性は強化された。補助金停止後も、コムーネからの財源によって、プロジェクトは継続しており、その地域的必要性は認められ、地域的自律性は保たれているといえる。Damgaard（2002）が、クーエ地域調整委員会の事例を「地域的自律性」を構築した事例として評価したのは、10数年後の経過からも一面的には妥当であったといえる。ただし、それは脆弱であったとはいえ社会団体の存在を無視した結果であり、その後の展開を、多様な地域団体を包摂する「地域的自律性」とは、単純に論ずることはできないだろう。

ロスキレでは、地域調整委員会の時期、コムーネ、社会団体を中心に、また、全国労働組合からも徐々に協力を得ながら、地域独自のプロジェクトを実行してきた点で、より多様な団体を包摂しての「地域的自律性」の発展の可能性を有していた、といえる。しかし、地域雇用協議会への制度改変によって、協議内容や構成団体間の力の均衡が崩れ、社会団体の参加動機が弱まった。結果的には、協議会活動が硬直化したことで、補助金停止後は、構成団体がプロジェクトを継続する必要性を感じなくなったといえるだろう。

第3節　構成団体全国本部の地域雇用協議会への評価

ロスキレ、クーエの事例検討を通して、構成団体の活動動向について分析をしてきたが、これら構成団体の全国本部は、地域雇用協議会や補助金停止に至っ

た経緯をどのように評価していたのだろうか。**表 11** は、主要構成団体 4 団体の全国本部に対する筆者が実施したアンケートの結果である。

国の介入や、労使団体の影響力の強化によって、より雇用に直結したプロジェクトが志向され、障害者協会や開業医医師会は、地域雇用協議会では活躍する余地が少なく、関心を失ったであろうことは、先の事例検討からも推測したが、回答もそれを裏付ける形となっている。一方で、地域雇用協議会における主要なプレイヤーと目される、経営者連盟、特に高い参加程度を構成団体からも認められていた全国労働組合連合の全国本部が、地域雇用協議会活動をあまり評価しておらず、さらに、いずれも補助金停止を薦めていた、という回答をしている。

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、最終的な施策はコムーネによって決定される、という認識を示している。一連の先行研究や事例検討からも、コムーネ（ジョブセンター）が、概ね国の介入や全国労働組合連合の強い影響力を感じてきたのに対して、全国労働組合側は、あくまでも制度に埋め込まれた役割の中で限界を感じてきた中で、一連の「ゲーム」が展開されてきた点は興味深い。

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。アンケート上でも、全国労働組合連合は、地域雇用協議会では、職場移動の広域化などの問題に合理的に対応できないという認識を示している。また、それだけではなく、全国労働組合の地方支部は、各地域の主要都市を単位に編成されていて、かつての県労働市場協議会のように、広域的な単位での協議体制のほうが、より自らの団体内の意見集約が強力となり、自身の発言力を高めることができるのではないか、と全国本部が考えていると筆者は推測する。

経営者連盟は、金融危機以降、グローバリゼーション、または EU 統合の進行で、国家単位での経済競争が激化している時代背景をそのまま代弁しているかのような認識を示している。経営者側の認識は、2000 年代の自由党政権時

表 11：構成団体全国本部の地域雇用評議会への評価

構成団体	地域雇用協議会への評価[61]	地方支部の活動について[62]	補助金停止に対する対応、またはその影響[63]
デンマーク経営者連盟	重要な組織だとは思わない。国の監視に基づいた雇用施策を、ジョブセンターを通して、強化すべきである。	労働力不足が予想される最近は、地方よりも国全体の労働市場動向を見極めた雇用政策が重要との見地に立っている。	補助金停止を賛成。協議会の閉鎖を支持した。
全国労働組合連合	地域雇用において限定的な役割しかなく、むしろ広域レベルで影響力を行使できる雇用協議会を必要とする。	コムーネと協力しながら活動を推進してきたが、地域雇用協議会は、提言機関であり、最終的には、コムーネが施策を決定するので、我々の活動による地域的貢献は限定的であった。	補助金停止を賛成。政府に協議会活動の停止を勧め、政府はそれに従った。しかし、新たな広域労働市場協議会への財源導入は果たせなかった。
デンマーク障害者協会	（無回答）	あまり意義を感じていない。他に優先すべき課題がある。ただし、地方支部の個々の努力は認め、尊重する。	大きな影響はない。
デンマーク開業医医師会	（法令に即して業務を遂行する。）	あくまでも（地域の会員の）自主性を尊重する。	（無回答）

（出所）筆者作成[64]。

[61] ここでの質問は、「地域雇用協議会が地域雇用に果たした貢献と限界について教えてください。」
[62] ここでの質問は、「地域雇用協議会における貴団体の役割についてどう考えますか。」
[63] ここでの質問は、「地域雇用協議会への補助金停止にあたって、何か政府に働きかけましたか。または貴団体の活動に影響はありますか。」
[64] アンケートは、2015 年 9 月 1 日に、各団体の事務局へ電子メールで送付した。同年 9 月 15 日、開業医医師会コンサルタント Per Krøyer Alsbæk より、同年 9 月 21 日、経営者連盟雇用コンサルタント部（担当者無記名）より、同年 9 月 25 日、障害者協会労働市場担当者 Malene Eskildsen より、同年 11 月 12 日、全国労働組合連合政治アドバイザー David Hedegaard Andersen より電子メールで回答を受け取った。

代に展開された地方分権による地域雇用推進から、国全体の雇用確保と趨勢が変わっていることを、如実に示しているといえよう。

地域雇用協議会の展開（2006 ～ 2014 年）は、国の目標管理を通して、時の政府の政策意図の下で、その先導的な役割を担ってきたともいえる。こうした国の介入、または、その政策的方向性に対して、社会団体は勿論、主要労使団体の全国本部のいずれもがそれぞれの立場で違和感を抱いていたことは、最終的に地域雇用協議会に対しても否定的な評価を下した背景にあるだろう。

第 5 章　結語

地域調整委員会から地域雇用協議会における試みは、失業給付、社会給付受給者の個人のニーズに依拠した積極的労働市場政策を支える柔軟な支援体制を、地方分権によって実現しようとしたものだった。1993 年の中道左派政権発足以降、労働市場への包摂による社会統合が目指され、地域調整委員会は、主に障害年金受給者への「包摂的労働市場」への参入促進を目的に、各コムーネに設置され、雇用プロジェクト実施のために潤沢な補助金が交付された。これは、障害年金受給者への「包摂的労働市場」制度と合わせて、これまで全面的に国が担ってきた障害年金に関わる事務をコムーネに移譲し、国の償還金も半減させた代償的な措置として解釈することもできる。その後、公的扶助など社会給付受給者全般にも雇用プロジェクトは拡大された。ロスキレの事例では、地域調整委員会の時期、地域のコムーネや社会団体を中心に地域独自のプロジェクトが企画、実行されていた。その過程で、若年者への教育支援など、後年、地域雇用協議会に改変された後の雇用プロジェクトで実施される先験的な試みも行われた。もちろん、ロスキレの事例が一般的だとは断定できないにせよ、社会政策の枠組にあった地域調整委員会では、地域のコムーネや社会団体側のイニシアティブによって、地域独自の積極的社会政策が実行できる可能性を有していたといえよう。ただし、クーエの事例でみられたように、労使団体に比して、社会団体側に組織的な対応力などで脆弱であった地域があったことは指摘しなければならない。

Salamon & Anheier（1998）は、福祉レジームと非営利セクターとの関係について、「北欧型の福祉国家は、大きな福祉支出に比して、（公共セクターによる社会サービスが大きいゆえに）非営利セクターが小さい」と説明しているが、地域雇用問題といった社会問題に対応しうるだけの社会的組織は、デンマークでは、その組織的伝統や組織規模などからも労使団体以外に目立った存在がなかった、といった背景も加味されてよいのかもしれない。

2006年に地域調整委員会から移行した地域雇用協議会は、当時の中道右派政権の最大の政策的関心事であった公的セクターの合理化を伴って、これまで失業給付受給者への雇用サービスを、国（県に設置された公共職業安定所）が管轄していたのを、社会給付受給者の雇用サービスを担っていたコムーネに設置されたジョブセンターへ集約した。このことで、コムーネを単位とした地域労働市場との密接な関係性によって、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、より行き届いた就労支援を目指した。その背景には、地方部の経済的衰退による地域間格差の是正、または地方部に大きな支持基盤のあった当時の政権の政治的思惑などもあったといえよう。コムーネに実施権限を移譲した雇用政策と社会政策の交錯領域におけるガバナンスの一元化は、一方で、国によるジョブセンターや地域雇用協議会への年間雇用目標や業績管理などの導入による管理の強化もみられた。EU統合などのグローバリゼーションの深化によって、より国際競争が増す中で、より雇用を重視する中道右派政権が、教育などを重視するコムーネや労働組合などの勢力を牽制する狙いがあった。雇用政策の枠組みに組み込まれた地域雇用協議会の設立にかかわるパワーゲームにおいて、主要労使団体の影響力が増大し、社会政策側にあったコムーネや社会団体の活動の余地や影響力を後退させた。また、その協議内容は、年間雇用目標に即した失業対策などの直接的な雇用を重視としたものとなり、特に社会団体の関心や利害から遠ざかり、その参加動機は失われていったと予想できる。

2008年の金融危機以後、製造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。特に製造業を中心とした第2次産業に依存してきた地方部の雇用は、ますます失われ、大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、中道左派政権（2011～2015年）は、若年者への教育支援を重視することとなった。

こうした状況の変化は、地域労働市場の範囲をコムーネレベルに設定されていた地域雇用協議会の制度の限界を露呈したといえる。構成団体の全国本部は、それぞれ関心や利害の方向が違うとはいえ、地域雇用協議会活動への参加意義をすでに見出し得ない状況となった。特に国際的な経済競争がすすむ状況下で、むしろ国レベルでの雇用政策の強化を訴える経営者連盟や、失業者に対するケアにおいて広域レベルでの雇用施策を重視する全国労働組合連合が、地域雇用協議会の存在意義を見出せなくなったことが補助金停止の大きな要因となった、といえるだろう。

結果的には、広域レベルにおける雇用政策の意思決定機関として、新しく広域労働市場協議会が設立された。制度的には、かつての県労働市場協議会の領域がやや拡大されて、前身となる広域県地域雇用協議会の監視機能だけでなく、ジョブセンターへの助言機能も合わせ持った協議機関として立ち上がった。

一方で、社会政策は、これまで30歳以下の公的扶助受給者の多くを占めてきた後期中等教育課程未修了者への「教育援助」の導入によって、若年者の労働市場への階梯上の中途段階にある「教育」に焦点化して、若年者支援に特化したサービス機関を新たに設けることでそのガバナンスを改変した。今後、雇用政策、社会政策のガバナンスは、労働市場への階梯上における段階的な支援において、各段階における施策を、「住み分け」しながら展開していくと予想される。この「教育援助」が、与野党合意によって合意形成されたことで、今後も積極的社会政策における優先課題が、直接的な労働市場への包摂から、その前段階における「教育」が重視されることが予想される。2008年の金融危機以降の「国家」単位における国際競争激化を背景とした「教育」への与野党問わない強い関心の表れともいえるだろう[65]。

こうした若年者への教育支援の点に関して、地域雇用協議会の後期（2010～2014年）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全国的に実施された。これらのプロジェクトを通じて、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、現場レベルにおいて、「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[66]。地域調整委員会同様に、地域雇用協議会での雇用プロジェクトが、次の制度への先験的な試みとして、現場の実践における継続性をもたらした点は、大きな成果だったといえるのではないだろうか。

「教育援助」の導入によって、1993年以降、職業教育・訓練を中心に雇用政策と社会政策の連携を補完してきた教育政策が、社会政策と深く連携することとなった。導入以前までは、主に雇用政策と社会政策の連携が強調され、ガバナンスの一元化が進められてきたが、今後は、社会政策と教育政策の連携が進展していくことが予想される（**図10**）。

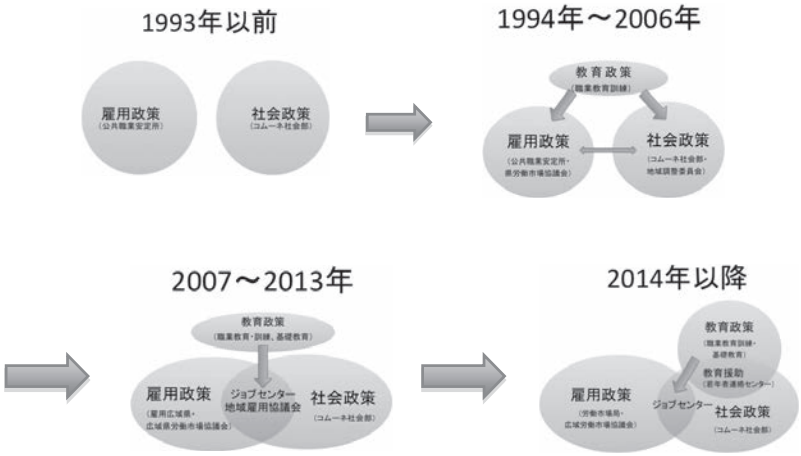
なお、本稿で詳述したクーエの他に、デンマーク第2の都市オーフス（Aarhus）やユラン半島中央部の中核都市であるランダース（Randers）、首都広域県の一部のコムーネでも、地域雇用協議会は、地域雇用問題をめぐるフォーラムとして継続されていて、コムーネの予算によってプロジェクトを実行している。ランダースを含む東ユラン地域の地域雇用協議会連合の代表や、全国労働組合連合のオーフス支部が、廃止への抗議活動を行っていたことは前述した。これらの地域における国との思惑の違い、または全国労働組合全国本部と地方支部における地域雇用をめぐる意識の違い、これらの地域における地域雇用協議会の必要性とは何であったのか、など本稿の主題に関わる大きな問いであり、これらの事例を比較検討することで、さらに本稿における考察は深まったはずである。いずれも今後の研究課題としたい。

---

[65] 鈴木（2011）でも、こうした経緯がふれられている。

[66] 2015年10月5日、スヴェンボー・若年者連絡センター・ケースワーカー、Anne Skovからの聞き取りより構成。

図 10：雇用政策・社会政策・教育政策の連携過程



〈謝辞〉

本研究は、2015 年度スカンジナビア・ニッポンササカワ財団助成事業による研究成果である。また、2015 年度北ヨーロッパ学会第 14 回研究大会（愛知東邦大学）経済専門分科会における「デンマーク・積極的労働市場政策における地域雇用評議会の役割と展開」においても発表の機会をいただいた。本論文は、発表内容を修正し、再構成したものである。北ヨーロッパ学会発表に際して、分科会の司会であった立教大学菅沼隆教授には、組織名称の確認をはじめ、本研究について全面的にご助言をいただいた。また、現地調査では多くの関係機関にインタビューやアンケートにご協力をいただいた。ここに合わせて深く感謝の意を表したい。

（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

グル・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

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

加藤壮一郎（2014）『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とプロセスを中心に』埼玉大学大学院経済科学研究科（博士論文）。（http：//sucra.saitama-u.ac.jp/modules/xoonips/detail.php?id=GD0000515）

小池直人、西英子（2007）『福祉国家デンマークのまちづくり－共同市民の生活空間』かもがわ出版。

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所, 593-671

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』46（3）: 143-168

菅沼隆（2006）「デンマークのかかりつけ医制度 - 日本への示唆」『週刊社会保障』2365：46-49

菅沼隆（2011）「デンマークの労使関係と労働市場」『社会政策』3（2）: 5-21

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』783：44-52

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。

Arbejdsmarkedsstyrelsen.（2005）, *Jobcentre guide version 3*, København：Author.

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.

Bengtsson, S.（2002）, *Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? Kommunernes forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension*, København：Socialforskningsinstituttet.

Borghi, V. and Berkel, R.V. and（2007）, New Modes of Governance in Italy and the Netherlands：The Case of Activation Policies, *Public Administration* 85（1）: pp.83-101.

Beskæftigelsesministeriet.（2012）, *Aftale mellem regeringen og Enhedslisten om En ungepakke – Uddannelse og konkrete joberfaringer skal få unge i job,* København：Author.

Beskæftigelsesministeriet.（2013a）, *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet–flere i uddannelse og job*, København：Author.

Beskæftigelsesministeriet.（2013b）, *Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse*, København：Author.

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

Bredgaard, T. & Larsen, F.（2008）, Lokale beskæftigelsesråd i krydsfeltet mellem stat og kommune, *Tidsskrift for ARBEJDSliv*, 10 årg,（3）57-72.

DA.（1998）, *De sociale koordinationsudvalg - en vej til indflydelse pa° arbejdsmarkeds og socialpolitikken i dit lokalomra°de*, København：Author.

DA. LO. FTF. SALA.（2004）, *Høring om forslag til lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forlag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, København：Author.

Damgaard, B.（2002）, *Building local governance in Denmark：Nationally legislated local partnerships*, København：Socialforskningsinstitutet.

Damgaard, B.（2003）, *Social og arbejdsmarkedssystemerne：En flerstrenget historie*, København：Socialforskningsinstitutet.

Damgaard, B. and Torfing, J.（2010）, Network governance of active employment policy：the Danish experience, *Journal of European Social Policy*, 20（3）：248-262

Damgaard, B. and Torfing, J.（2011）, The Impact of Metagovernance on Local Governance Network. Lessons from Danish Employment Policy, *Local Government Studies* 37（3）291-316

Det Social Råd.（2003）, *Årsrapporten for 2003 er den femte årsrapport om arbejdet i de lokale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats*, København：Socialministeriet.

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.

Goul Andersen, J.（2003）, Farligt Farvand：Vælgernes Holdninger til

Velfærdspolitik og Skatter, in Goul Andersen, J. & Borre,O.eds, Politisk Forandring：*Værdipolitik og Nye Skillelinjer ved Folketingsvalget 2001*, Århus：Systime. 293-314

Greve, B.（1999）, *The changing universal welfare model: the case of Denmark towards the 21st century*, Roskilde University.

Greve, B.（2012）, Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?, *The Open Social Science Journal*, (5)15-23

Greve, B.（2014）, *Welfare and the Welfare State: Present and Future*, London & New York：Routledge.

Ilsøe,A.and Madsen, J. Due, J.（2007）, Impacts of Decentralisation – Erosion or Renewal? The Decisive Link between Workplace Representation and Company Size in German and Danish Industrial Relations, *Industrielle Beziehungen*, Jg., Heft 3, 2007, (14)：201-222

Jessop, B.（2002）, *The future of the Capitalist state*, Cambridge, MA：Polity.

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

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.

OECD.（1999）, *Proceeding Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges: The Venice Conference*, OECD Publishing.

OECD.（2009）, *Territorial Reviews Copenhagen*, OECD Publishing.

Pedersen, O, K.（2005）, Corporatism and Beyond：Negociated Economy, in Cambell, J. L. and Hall, J. Pedersen, O, K. eds, *National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill-Queen University Press, 245-270

Salamon, L. & Anheier, K.（1998）, The Social Origins of Civil Society：Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationality, *Voluntas*, 9 (3).

The Ministry of Economic and Business Affairs in Denmark（2003）, *The Danish Regional Growth Strategy 2003*, København：Author.

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

Udredningsudvalget, sekretariatet.

デンマーク労働市場管理庁　http://ams.dk
デンマーク雇用省　http://bm.dk
デンマーク統計局（Danmarks Statistik）http://www.dst.dk/

（かとう・そういちろう）
（2016 年 3 月 3 日受理）