

デンマークにおける積極的社会政策の展開

——公的扶助制度の変遷を中心に

加藤壮一郎

(熊本市都市政策研究所研究員)

デンマークでは1973年以降の長期的な経済不況によって、若年者を中心に失業が慢性化し、労働市場に参入できない若年者を中心に公的扶助受給者が増加した。1980年代より、主要政党、行政機関、産業界、労働組合などで産業構造の高度化や労働市場をめぐる構造的改革に対する社会的合意が徐々に図られていった。1994年に中道左派政権により積極的社会政策が導入されると、それ以降、若年者を中心として公的扶助受給者も減少した。一方で、就労支援以外の健康や医療的ケアが必要な中高年層、または言語や生活状況等で困難な条件を抱えていた移民・難民層の公的扶助受給者を取り残される傾向にあった。これらの経緯を繙けば、オイルショック以後の20年間は、公的扶助受給の「予防」としての失業給付制度の拡充があり、1994年の積極的社会政策導入後は、若年者を中心に労働市場参入を促すことによって公的扶助受給の長期化の「予防」が意図されたといえる。2014年の「教育援助」導入も、若年者の教育程度向上による労働市場への参入障壁をなくすことが目的とされている。これまでの公的扶助受給予防の一連の施策に効果が見られなかった中高年層、または移民・難民層の公的扶助受給者の子ども世代には「負の社会遺産」と呼ばれる貧困等の世代間連鎖をもたらしているといわれ、現代のデンマーク社会に少なからぬ社会不安をもたらしつつあるとも考えられる。

目次

- I はじめに
- II デンマークの公的扶助制度（1974年）の概観
- III 積極的社会政策転換への道程（1980年代）
- IV 中道左派政権（1993～2001年）による積極的社会政策の導入
- V 中道右派政権（2001～2011年）によるワーク・ファースト・アプローチ
- VI 中道右派政権によるワーク・ファースト・アプローチの影響
- VII 中道左派政権（2011～2015年）による公的扶助制度改革
- VIII おわりに

I はじめに

2000年代、OECDや欧州委員会などが、雇用における「柔軟性」と個人の「保障」を両立させるフレキシキュリティ・アプローチとしてデンマーク・モデルを推奨し、フレキシキュリティ概念やデンマークにおける積極的労働市場政策が大きく注目されたといってよいだろう。周知の通り、1980年代以降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に悩まされ、デンマークでも1973年のオイルショック以降の20年間、慢性的な高失業率による失業給付受給者や公的扶助受給者の増加に悩まされた。1980年代後半から主要政党、行政

機関、労使団体などでそれぞれの立場は異なりながらも、これまでのケインズ主義的な経済・社会政策的な立場から、供給側の構造問題を重視する立場へと合意形成が図られていった。1993年の中道左派政権発足後に積極的労働市場政策が導入され、失業給付や公的扶助受給者等へのアクティベーションが導入された。1990年代後半以降失業率は急激に下がり、景況も好調を維持した。ジニ係数等の指標からの社会的公正面においても良いパフォーマンスを見せ、公的扶助受給者も特に若年者層の急激な減少によって一定程度の成果が見られた。

一方で、医療的・健康的ケアが必要なアルコール中毒、薬物中毒等を抱える者、生活支援等が必要な中高年層の受給者に対してはアクティベーションなどの効果がほぼ見られず、受給者として「取り残される」傾向も否めない。すでに2000年代から、「Negative Social Arv（負の社会的遺産）」と呼ばれる社会的格差の世代間連鎖といった現象に対する問題意識も共有されはじめ、特に公的扶助受給者の子ども世代に対しても深刻な影響を与えているのではないかという懸念が深まった。また、言語、教育、健康の問題を抱えた移民・難民層の多くが失業、何かしらの社会給付を受ける状況の下で、特に移民・難民2世・3世の貧困、アイデンティティ問題が顕在化することで、現代のデンマーク社会における大きな社会不安をもたらしつつある。

本稿では1970年代から2015年までのデンマークにおける公的扶助制度の変遷を中心として、その時代の社会経済的背景に応じて進捗してきた積極的社会政策¹⁾の展開を整理することでデンマークの福祉社会の変貌の一端を提示したい。

II デンマークの公的扶助制度 (1974年)の概観

第二次世界大戦後の高度経済成長によって、デンマークでは1960年代を通して失業率が1%以下の状況が続き、ほぼ完全雇用を達成していた。産業界では労働力不足が課題になり、また拡大、複雑化した社会福祉制度の簡素化といった社会的

要請もあり、1965年に社会省において社会制度改革委員会が発足され、これまで労働力としてみられなかった(子どもをもつ)女性や障がいのある者なども労働市場に参入できるような条件整備が勧告された。当委員会では公的扶助制度の改革も答申され、1974年の公的扶助法の改正によって、これまで制裁的な側面の強かった受給者への待遇に対して、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を提供する「リハビリテーション原則」、受給者の問題発生初期における十分な支援を提供する「予防原則」、基礎自治体が公的扶助受給者の経済補償に自由裁量をもつ「所得喪失の原則」、対象者の困難の全体性を調査して支援する「全体性の原則」といった新たな社会福祉の4原則が導入された。また、このことで受給者への相談支援、現金給付、各種の社会サービスといった主要3サービスが確立し、デンマークの社会政策は寛容さを極めたともいわれた(Greve 1999)。

しかし1973年のオイルショック以後、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。当時の社会民主党政権(1975～82年)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よって事態を打開しようとした。こうした政府の政策的立場は、不況にあっても失業手当削減ではなく長期失業者の失業給付受給期間延長などにもみられる。1979年には、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「任意早期退職年金制度(Efterlon)」が導入された。ねらいは主に単純作業労働者を対象に早期に労働市場から退出させ、特に高い失業率にあえていた若年者を労働市場に参入させようとしたものであった。しかし、使用者に退職ポストを埋める義務がなく、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とされる。

一方で同じく1979年には失業から2年以上経過した長期失業給付受給者に対して、政府が提供する補助金で7～9カ月の就労義務を課した「補助金雇用」である「就労提供事業」を導入した。主に公共セクターで提供され、失業者の長期化に

よる労働意欲や稼働能力の低下を予防する目的があったが、不景気が続く中、効果は見られなかった（嶋内 2008）。

長引く不況で歳入が減少していたにもかかわらず、政府がこれらの政策を進めてきた背景の一つに、長期失業者が公的扶助受給者になることを恐れていたことも予想される。また 1974 年の公的扶助法施行時から、新たな制度に対応しうる基礎自治体における福祉専門職員の不足や、長引く不況による基礎自治体の財政圧迫のため、受給者に対する処遇をめぐっても自治体間で格差が生じるなどの運営面における困難も表面化していた。1982 年に保守党を中心とする中道右派政権（1982～1993 年）が発足すると、基礎自治体による公的扶助給付の自由裁量権を廃止し、全国で一律の定額給付に戻し、「所得喪失の原則」は、10 年もたたないうちに消滅した（Greve 1999）。

当時、政府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、またケインズ主義的経済政策への期待と合わせ新たな公的扶助制度の運営上の問題もあり、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いていたといっただけでよい。このことで労働市場に復帰できない長期失業者は失業給付制度の枠にとどまった一方で、労働市場に中々参入できない若年者は失業給付資格を得ることなく若年者層を中心に公的扶助受給者数は増加の一途をたどった。

Ⅲ 積極的社会政策転換への道程 (1980 年代)

1980 年代に入っても、ケインズ主義的経済政策は効果を発揮できずに景気は低迷し失業は増大した。この時期になるとオイルショック以降続く長期的な経済不況は、一時的なものではなく、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、労働者側と使用者側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。労働者を代表する全国労働者組合連合は、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、工

業セクターの使用者を代表する全国工業連盟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。結論としては、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、労使ともにデンマーク経済における産業構造の問題とマクロ経済、産業競争力が関連しているという大枠では認識が共有されつつあったといっただけでよい（Pedersen 2005）。

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、ヨーロッパ統合による経済のグローバル化対応への問題意識が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（財務省、通産省）は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、政界、政府機関、労使団体、関係機関の間で形成されつつあった。また、この時期に野党であった社会民主党が、ケインズ主義的経済政策から離れ、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積極的労働市場政策を実施する立場へと変換していった（Pedersen 2005）。

1992 年に、労働省の労働市場改革に関する調査、政策提言を行う経済学者のツアイテンを委員長とする労働市場構造問題調査委員会の報告書（以下、ツアイテン報告という）では、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が勧告された。今後、失業給付受給者にも就労支援サービスの提供を義務付け、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

ン」と呼称された、これらのサービスを実現するために個々のサービスのプログラムの計画を記載した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」の原理に則して受給期間の限定化を打ち出した (Udredningsudvalget 1992)。

同年に社会省福祉委員会からも、社会給付受給者への就労能力向上に関して、「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、最終的に「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」が勧告された (嶋内 2008)。

IV 中道左派政権 (1993～2001年) による積極的社会政策の導入

1993年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を中心に、党首であったポール・ニューロップ・ラスムセンを首相とする中道左派政権が樹立すると、1994年に失業給付者に対する就労に向けた職業訓練や職場実習等の「アクティベーション」を義務付けた。アクティベーションには、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。こうした動きと並行して、同年に25歳以上の公的扶助受給者は、受給から1年後に職業訓練・教育への参加も義務付けられた。1998年には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、この法律によって、原則的に全ての公的扶助受給者は、受給3カ月後にアクティベーションに参加しなければならなくなった。

ツアイテン報告書では、「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

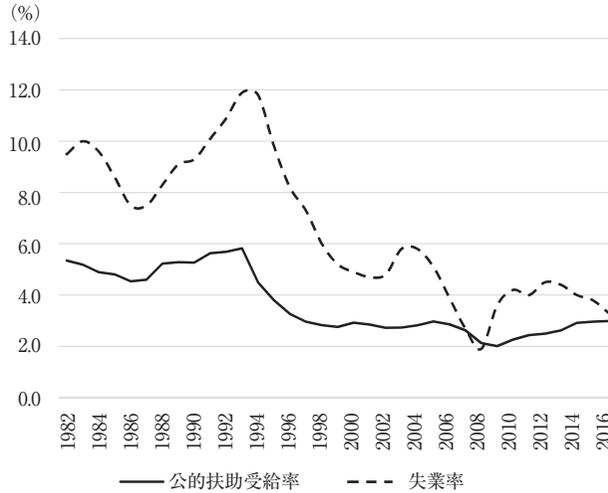
ニーズに十分あわせられない融通のきかないシステムである」という懸念も示されていたが、同様に政府も、公共セクター、企業も含む地域社会との協力も喧伝した (Udredningsudvalget 1992)。

1994年に主に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」が38の基礎自治体で実験的に設立された。その後、1999年に「地域調整委員会」として引き継がれ、公的扶助受給者も主要な対象者とされ全国の基礎自治体に設置された。議長は、市町村議会の社会問題関係委員会から選出され、委員は、全国経営者連盟、全国労働組合連合、職員・公務員共同会議、障害者協会、開業医医師会の各地域代表、公共職業紹介所の担当者といった主要なステークホルダーによって構成される地域雇用プロジェクトの企画・決定機関として機能した (加藤 2016)。

1993年に約12%あった失業率は2001年には5%を下回り、一連の労働市場改革がこうした結果の一端を担っていたことは多くの論者が一致するところである。また、社会給付の減額、待遇の厳格化などの影響が懸念された経済的不平等の拡大についてもジニ係数等の指標からはむしろ減少傾向を見せていた。また、長期失業から公的扶助受給者になるといったリスクも大きく解消されたとされる (グル・アンダーセン 2005) (図1)。

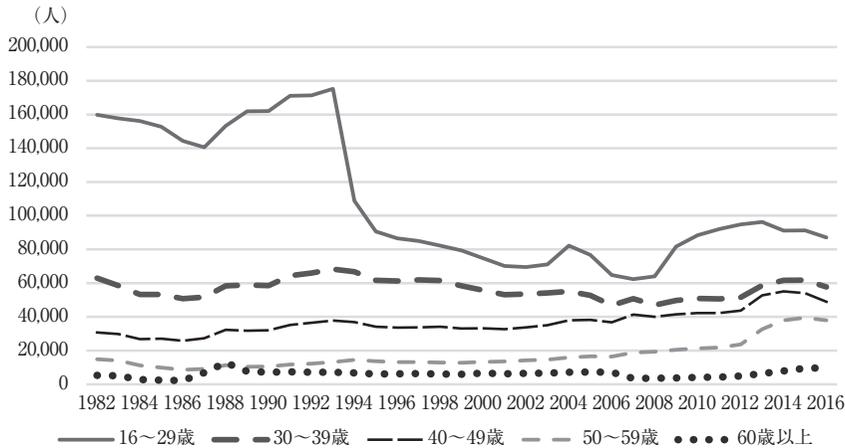
図2では公的扶助受給者数の年齢別推移を示したが30歳以下の若年者層の急減が見て取れる。一方で30歳以上の受給者にはあまり変化が見られず、これらの層の主たる原因はアルコールや薬物依存者などの医療ケア等が必要な層が多くみられた。また、言語や生活状況等で困難な条件を抱えていた移民・難民などの公的扶助受給者に対しては、一連のアプローチにほとんど効果が見られなかったとの報告も多く見られる (嶋内 2008, Liebig 2007)。

図1 失業率と公的扶助受給率の推移 (1982～2016年)



出所：Danmarks Statistik より筆者作成。

図2 年齢別公的扶助受給者数の推移 (1982～2016年)



出所：Danmarks Statistik より筆者作成。

V 中道右派政権 (2001～2011年) によるワーク・ファースト・アプローチ

1 移民・難民の待遇の厳格化

1970年代以降悩み続けてきた慢性的な失業問題の解消に成功した社会民主党政権であったが、2001年11月の国政選挙では、選挙の争点は同年の9.11テロ等の影響から移民・難民の待遇問題に絞られ、その厳格化を訴えた中道右派の自由党(第1党)、極右勢力であったデンマーク国民党(第3党)が躍進し、自由党党首のアナス・フォー・

ラスムセンを首相とした中道右派政権が発足した。緊縮財政路線の自由党にとって福祉政策に一定の重心を置くデンマーク国民党とは方向性に違いはあったが、移民・難民の待遇の厳格化では一致しており閣外協力を仰いだ。発足直後にこれまで移民・難民を扱ってきた社会福祉行政(社会省)をはじめとした諸官庁から、担当機構を分離して、難民・移民統合庁という独自の行政機構に統合した。翌年には外国人管理法を発効して、家族再統合や市民権に関わる制度の厳格化を実施した(加藤・水島・嶋内2019)。

公的扶助制度の枠組みにあって受給を受けてい

た移民・難民層に対しては、同じく2002年に「スタート扶助 (Starthjælp)」制度を導入した。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35～50% (家族状況によって変動) に設定され、7年間を経過すると通常の公的扶助給付受給へ移行するというものであった。また2006年には「300時間規定 (300-timersreglen)」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、というものであった。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。国内の公的扶助受給者全員に適用されたが、事実上、移民・難民層をターゲットとしたものであることは明確であり、「300時間規定」については、受給資格剥奪経験者の多くが、低技能のため就労が困難なグループであったことが報告されている (嶋内2008)。

2 適合区分の導入

このように公的扶助受給者にあつて、移民・難民層への待遇の厳格化が進められた背景には、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福祉契約主義的な理念の拡張がみられたといえる。その象徴的な制度改変の一つとして、2004年に、就労支援サービスを受ける失業給付受給者、公的扶助受給者、障害年金受給者、疾病給付受給者に対して、稼働能力を基準とする「適合区分 (Matchkategori)」の導入があげられる (表1)。稼働能力に応じた5区分に則して求職活動の義務付けや労働時間、職業教

育・訓練メニュー等の要件が規定されることとなった。これまでは受給者個々に個別行動計画が立てられ、ソーシャル・ワーカーの判断の下、生活支援や社会活動支援等の個々人に応じたアクティベーションのプログラムが一定度容認されてきたが、この適合区分の導入によって、より雇用志向のプログラム編成が方向付けられたことが予想される (加藤2014)。

2010年には、5区分から3グループに収斂させた「新適合モデル (Ny Matchmodel)」に移行した。主に3カ月以内に (部分的であっても) 就労可能とされていた1, 2, 3区分の対象者を「グループ1 (Jobklar)」に統合して、より早期の労働市場への参入を促進するプログラムが編成された。3カ月以内の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が可能であった4区分の対象者は、「グループ2 (Indsatsklar)」に移行した。このグループに属する者は、社会参加が困難な若年者、アルコールや麻薬中毒者、精神疾患のある者や難病など困難を抱える者などが多いとされる。「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)」に区分けされた。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等で就労に向けたアクティベーションなどは行わない。新適合モデルでは、社会給付受給者全般にわたり、3カ月以内に就労可能かどうかの一つの大きな基準として区分けされ、より直接的に雇用志向のプログラム編成が方向付けられたといつてよいだろう。

表1 2004年導入時の適合区分 (Matchkategori)

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

出所：加藤 (2014) より筆者作成。

3 就労支援サービスのガバナンスの一元化

自由党は先述した1980年代の構造改革をめぐる議論の時期から一貫して、公共セクターの合理化、効率化を掲げてきた。2002年に政府は行政機構の合理化に関わる検討委員会を発足させ、2004年に、検討委員会は地方公共団体によるサービス提供体制の再編の必要性を答申し、政権与党である自由党・保守党、閣外協力のデンマーク国民党によって「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日までに地方公共団体制度を、当時13あった広域自治体（郡）から、5つの広域県（Region）へ移行し、271あった基礎自治体は98に統合されることとした。ま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窓口のほとんどを基礎自治体に委ねることとした。このことで、これまで国が管轄してきた雇用サービスの窓口（13郡に設置）も基礎自治体へ移譲することとなり、原則的に各基礎自治体にジョブセンターが設置され、最終的には91カ所に統括された（加藤2016）。

旧制度では公的扶助受給者や障害年金受給者の就労支援は、基礎自治体の雇用担当部門が対応し、失業給付受給者は、郡に設置された国の機関である公共職業安定所が対応してきた。郡の公共職業安定所では、企業や労働組合との連携が強く労働市場の動向把握に長けていた一方で、基礎自治体の雇用担当部門は、公的扶助受給者や障害年金受給者への生活支援等のケアが中心で労働市場に関わる情報や社会的ネットワークは脆弱だったとされている。理念上は労働市場の動向に詳しい公共職業安定所の機能を基礎自治体単位で設置されるジョブセンターに移管することで、失業給付受給者に対しては地域事情に則した雇用サービスを、基礎自治体が担ってきた公的扶助受給者等に対しては公共職業安定所が持つ労働市場に関わる社会的ネットワークを活用して就労移行をよりスムーズにしようといった期待がもたれた（Madsen 2007）。

なお、ジョブセンターの雇用サービスを支えるサブシステムとして、2006年に、91のジョブセンターの管轄地域に地域雇用協議会（Lokale

Beskæftigelsesråd）が発足した。この組織は旧制度において、前述した基礎自治体が管轄していた地域調整委員会と国が管轄し郡単位で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郡労働市場協議会が一元化する形で引き継ぐ形となっている。全国経営者連盟、全国労働組合連合、職員・公務員共同会議、障害者協会、コムーネからの推薦委員（主に地域の職業訓練学校やビジネス団体）等から選出された。地域雇用協議会は、地域調整委員会時代と同様に引き続き国からの補助金による地域労働市場に適応した雇用創出や教育事業に関わるプロジェクトを企画、決定する機関として、地域雇用政策への独自の影響力をもつ存在といえた（加藤2016）。

VI 中道右派政権によるワーク・ファースト・アプローチの影響

2000年代は引き続き経済状態が良好で、失業率は低水準を維持してきたが、2008年の金融危機を契機に再び上昇した。2008年度から雇用省は雇用政策の主要な方向性を「年間雇用目標」として標榜したが、2011年度までの最優先目標は、一貫して「失業給付受給者の労働市場への早期復帰」となっている。就労支援のガバナンスの改変時は公的扶助受給者などの労働市場参入が大きく謳われていたが、経済情勢の変化も伴ってこの時期は実質的には失業給付受給者対策が優先される傾向にあった。2010年には前年に首相を引き継いだラース・ルッケ・ラスムセン内閣によって、失業給付期間を4年から2年へ短縮することが決定した。景気減退による国庫歳入の減少を直接的な理由として説明しているが、失業給付受給者を早期段階で労働市場へ復帰させ、失業給付期間の長期化を回避する意図も見える。

こうした状況にあって、公的扶助受給者の就労支援はどのように進捗したであろうか。表2は、2007年から2012年にかけての公的扶助受給者のアクティベーション実施1年後の適合区分別雇用率（デンマーク人）である²⁾。ここでの「雇用」とは通常就労のみならず、パート就労やインターン、職業教育課程等への編入も含む数値となって

表2 アクティベーション実施1年後の適合モデル別雇用率 (2007～2012年)
(単位: %)

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	17.0
3	6.0	3.1	3.1	4.8	6.8	6.7

出所: Jobindsats より筆者作成。

いる。

グループ1では、2007年で43.0%、金融危機のあった2008年には32.8%と落ち込んだが、2012年には43.4%に回復している。一方、グループ2ではいずれの年も20%を超えず、グループ3では10%を超えない水準に留まっている。

図3は、2012年のグループごとの年齢別(5歳)によるアクティベーション実施1年後の雇用率(デンマーク人)である。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歳の年齢層だけとなり、グループ2、3ともに同様のことが観察できる。

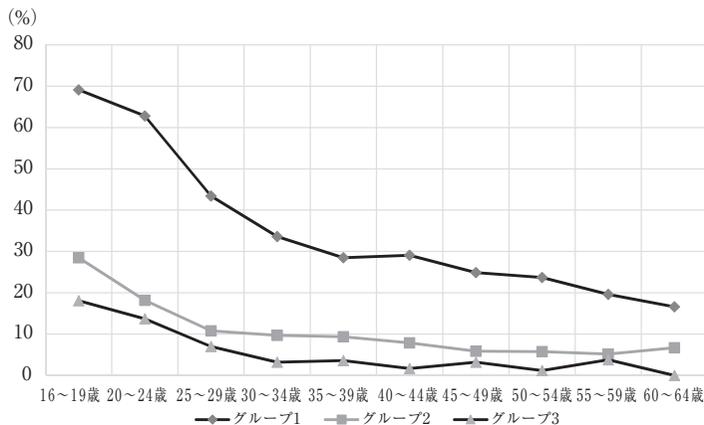
これらの結果からは、16～30歳層の若年者層に対して、職業教育等も含めたアクティベーションに一定程度の効果があったことがうかがわれる。

筆者が実施した複数の基礎自治体のソーシャル・ワーカーへのヒアリングからは、若年者支援の成功事例の多くは、ジョブセンターの設立と

もに民間の教育訓練学校のメンターの導入や地域企業とのネットワークが広がりインターンシップなどの活用が広範に及ぶことが報告されている。また、就労支援のみならず、就労以前に教育程度の低い者に対する「学び直し」の道筋に一定の成功を取っていたこともあげられる。彼らは、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く、後期中等教育課程の中退者も少なくない。就労以前のコミュニケーション・プログラムや人生計画なども含めた教育への動機付けによって、その先にある就労への意欲向上が一定程度可能であったという(加藤 2014, 2016)。

一方で、30歳以上の中高年層の公的扶助受給者に対しては、マッチグループ1でも、アクティベーション・プロセスがあまり効果を見せていない。一定の職業資格を持っていても、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少ない。こうした状況にあって、就労意欲を失い、アクティベーション等の個別行動計画の実行への動機を失うケースも多いという。面談も公的扶助給付の受給資格を得るためだけとなり、自身の意図とは沿わない職業訓練のプログラ

図3 アクティベーション実施1年後の年齢別による適合モデル別雇用率 (2012年)



出所: Jobindsats より筆者作成。

ムを繰り返すケースも少なくないという。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を拡大している。対象者の多くに必要なのは、健康支援や生活支援、生活設計の再構築など就労支援以前の精神的・肉体的コンディションを整えていくことが優先課題といえる。

ソーシャル・ワーカーからすれば、個々のアクティベーションのプログラムを組む過程で、当然のことながら、その時々地域の労働市場状況や、それらによって規定される現場実習や職業訓練などをプログラムとして構成していかざるを得ない。こうした制約が、個別行動計画の選択の幅を狭め、受給者のニーズに寄り添えない原因となり、双方の信頼関係を損ねている可能性を彼ら自身も認識している（加藤 2014）。

2000年代前後から、研究者や教育関係者、ソーシャル・ワーカーの間で、公的扶助世帯の子どもが成人後も公的扶助を受け続ける世代間継承の問題も指摘されはじめた。親の経済状況等によって子どもの成育や職業に影響を及ぼす現象について、デンマークでは「負の社会遺産（Negative Social Arv）」と呼ばれ、政治家も関心を示すすでに1999年の首相年頭演説でポール・ニューロップ・ラスムセン首相がその将来的社会的影響について、2002年の国会冒頭演説においてもアナス・フォー・ラスムセン首相が同様の懸念を示していた。社会階層の固定化に関わる問題意識は中道左派、右派陣営に関わりなく共有されており、主には教育水準の世代間継承として語られることが多かった。政治家や政府機関が注目したのは政治的課題として明確であり、一方で社会調査等の結果では、彼らが喧伝するような単純な問題ではないといった批判も見られる（Ejrnæs 2007）。

他方、移民・難民層への待遇の厳格化は、社会給付を受ける移民・難民層の貧困化を促したとされ、特に顕著だったのは移民・難民層が集住する都市郊外部の社会住宅地区の住民の貧困化といわれている。デンマーク第2の都市オーフス市郊外にあるゲラップ地区は、2007年時点で86%が非西欧圏移民で構成され、この地区では19歳から

59歳までの年齢層の56%が失業状態にあり、住民の約20%が貧困線（地域平均所得の55%）を下回る水準にあって、国内で最も貧困状態が深刻な地区として認識されていた。1990年代より窃盗や恐喝、バンダリズム等の犯罪が多く発生してきた。特に2世・3世によるデンマーク社会に対する怒りや不公平感がゲラップ地区と同様の状況にあった全国の社会住宅地区でもバンダリズムや窃盗、放火などとなって頻発した。その背景には、自らが育った地区の貧困状況が大きな要因の一つであったといえるだろう（加藤・水島・嶋内 2019）。

Ⅶ 中道左派政権（2011～2015年）による公的扶助制度改革

2011年秋に社会民主党を中心とした中道左派政権が11年ぶりに誕生した。デンマークで初の女性首相となったヘレ・トーニング＝シュミットは、2012年に「新移民向け扶助制度」や「300時間規定」、難民・移民統合省も撤廃した。ま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かかわらず、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じた。これらの政策の背景には、中道右派政権のワーク・ファースト・アプローチが移民2世・3世の社会統合を阻んできたとの認識があった。

中道左派政権は政策的な方向性として社会投資アプローチを選択するが、その中の主要な制度改革となったのは公的扶助制度改革であった。「負の社会遺産」の予防に対して問題意識が共有されていた与野党（政府、自由党、デンマーク国民党）の間で2013年に以下の6つの制度改革に対して合意が交わされた。①30歳以下の後期中等教育未修了者は、公的扶助制度に入れずに、SU（教育生活支援金）によって生活支援を行う。②①の対象者は、正規教育課程に編入するための準備と基礎教育を受けさせる。③受給にあたってはコミュニティへの奉仕活動を中心とした貢献就労（Nytte Job）を行わなければならない。④新適合モデルを廃止する。個々人の技能や努力に対応した就労支援を促す。⑤片親や若い母親には、教育や職業訓練を得るための特別支援を行う。⑥25

歳以上の同居世帯は、個別給付ではなく共同給付とする。①②については「教育援助(Uddannelseshjælp)」と呼ばれ、対象者は、30歳以下の公的扶助受給者で後期中等教育課程を中退もしくは受けていない者となり、従来の公的扶助ではなく、SUと呼ばれる正規教育課程の学生への給付型生活支援金が支給され、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こととした(Beskæftigelsesministeriet 2013)。

SU制度³⁾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、1970年に国による無償給付型奨学金を含む奨学金法で初めて可決された。給付型奨学金は1975年に一時廃止されたが1982年に復活した。1996年には高等教育の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援金制度として確立し、現在もほぼ同様の体系で制度は維持され、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。2008年の金融危機以降、生活支援金は減額傾向にあるが、2019年時点で、親と同居の場合、18,19歳では親の収入に応じて1365～2991デンマーククローネ(日本円で約2.2～5.0万円)、20歳以上は一律3066デンマーククローネ(約5.0万円)単身世帯で、18、19歳では親の収入に応じて3956～6166デンマーククローネ(約6.3～9.9万円)、20歳以上は一律6166デンマーククローネ(約9.9万円)となっていて、正規教育課程の学費が原則無料である環境下では充実した生活支援を得られるといえる。教育援助対象者は個々の学力に応じて、主に成人継続教育課程における後期中等教育段階の一般的な読み書き計算といった基礎教育コースに組み込まれ、これらを修了し、通常の後期中等教育課程に編入することが目標となっている。

なお、その支援内容としては、①相談支援、②生活援助、③活動支援、④教育準備といった段階を経て、⑤正規後期中等教育課程に編入できるための基礎教育プログラムを受け修了する。達成目標である正規後期教育課程編入後もSUの支給は継続され、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

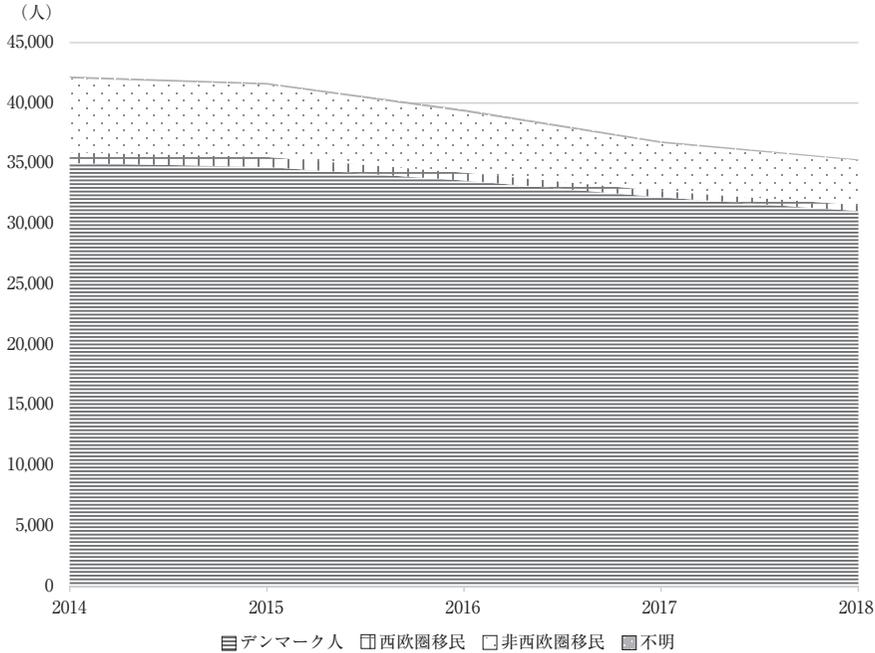
ラムとなっている。①相談支援の段階では、まずケースワーカーと気軽に話ができるような関係を構築するところから出発する。②生活援助の段階では、ここに来る若年者の多くが、実家から離れ住居も定まらないような者が多いことから、住宅支援なども含む生活上の支援に関わる相談、実施が図られる。③活動準備の段階では、複数人数の集団の中で、同じ学習プログラムを受け、教師とのコミュニケーション、また集団生活におけるコミュニケーションも身につけるなどの基礎教育を受けるための様々な準備を行う。④教育準備では、主に、後期中等教育課程に入るための、読み書き計算などの基礎的なリテラシーを、個々の学力に合わせて、学び直す課程となる。⑤の後期中等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。この支援プログラムは、中道右派政権時代の雇用斡旋等に偏重した固定的なプログラムから、対象者とのカウンセリングや生活支援を柔軟に展開できる内容といえる(加藤2016)。

一方で、労働市場参入を目標とした階梯に「教育」を位置付け、職業資格等を得ることを最終目標としていることから、長期的かつ連続的な支援が求められ、対象者の中にはこの階梯から脱落する事例も現場では多く観察されるという(加藤2014)。また、図4では教育援助受給者数の推移(2014～2018年)を示したが、デンマーク人の比率が他に比して多い傾向にある⁴⁾。特に非西欧圏移民の中には教育援助以前の言語学習などの移民統合プログラムを受けている層も多く、後期中等教育課程編入を目標とした教育援助制度はデンマーク人の若年者層をターゲットとしていることがうかがえる。

このように中道左派政権は「教育」を主軸とした社会投資アプローチを打ち出していったが、脆弱な政権基盤によって自らの政策を譲歩させられる場面も多く、移民排斥や高齢者保護を訴えていた極右勢力であるデンマーク国民党の支持は徐々に拡大した。

国政選挙を控えた2015年2月14から15日にかけて、首都コペンハーゲン市内でパレスチナ難民の親をもつ2世の22歳の青年がユダヤ教の礼

図4 教育援助受給者数の推移 (2014～2018年)



拝堂の参拝者を狙撃するなど計8名を殺傷した未曾有のテロ事件が起きた。直接的な動機はその前月にフランスで起きたシャルリ・エブド事件の当事者であった漫画家がデンマークに滞在しており、彼を狙っての犯行とされる。実行犯は、コペンハーゲン郊外に移民・難民が集住するミュルナーパーケン社会住宅団地に生まれ育ち、デンマーク社会に対する疎外感を抱きイスラム過激思想に傾倒していったとされる。その衝撃も冷めやまない3月には、突如、自由党が「454,215 クロネ」という数字を掲げた広告キャンペーンを全国的に展開した。公的扶助給付を受ける3人の子供を持つ移民の5人家族が、1年間で受給する金額(約800万円)だというものだった。後にこの数字は根拠が明確でないことが指摘されたが、こうした動きに危機感をもった移民2世・3世で構成された政党の出現など、2015年6月に実施された国政選挙の争点は、「移民・難民」問題一色となった感があった。結果は社会民主党が第1党ながらも、デンマーク国民党が第2党に躍進し中道右派連合が勝利した。福祉支出の削減を望まないデンマーク国民党は閣外協力にとどまり、財政支出増加を望まない第3党の自由党が単独内閣を組

閣した。自由党政権の発足直後、移民・難民を扱う独自の行政機構として「難民・移民・住宅省(Udlændinge-, Integration og- Boligministeriet)」が設立し、公的扶助給付を受ける移民・難民の受給条件を再度厳格化する一方で教育援助制度は継続されている⁵⁾。

VIII おわりに

デンマークでは1973年以降の長期的な経済不況によって、慢性的な高い失業率に悩み、失業給付受給者は増加したが、公的扶助受給者の増加を嫌い、ケインズ主義的な景気対策の枠組みの中でむしろ給付を拡充しながらも慢性的な長期失業者は増加した。一方で早期退職者制度などを導入することで、労働市場における労働代替を図ったが、効果は乏しく労働市場に参入できない若年者層を中心に公的扶助受給者数は増加した。長期化する経済不況に、やがて産業構造や労働市場等をめぐる構造的な問題としての社会合意が徐々に図られていった。

1993年に中道左派政権が樹立すると、翌年に失業給付受給者への積極的労働市場政策が導入さ

れ、1998年には積極的社会政策法の施行に伴って、公的扶助受給者への一定の就労斡旋や職業教育・訓練等の活動が義務付けられた。1990年代後半からの景気回復によって失業率は急減し、若年者を中心とした公的扶助受給者数も減少した。一方で、就労支援以外の健康や医療的ケアが必要な中高年層、または言語や生活状況等で困難な条件を抱えていた非西欧圏の移民・難民層は依然公的扶助受給者として取り残される形となった。

2001年に中道右派政権が樹立すると、移民・難民の待遇は厳格化とともに適合区分の導入など雇用志向のアクティベーション・システムが導入され、ワーク・ファースト・アプローチが前面化した。これらのアプローチを実践するために、2007年には市民向けの就労支援サービスの窓口を地方公共団体の再編に連動して、基礎自治体に設置されるジョブセンターに一元化された。一連のアプローチが進められる中で、公的扶助受給者の下で生まれた子どもが公的扶助受給者となるような「負の社会遺産」と呼ばれる世代間継承といった問題が指摘されはじめた。また、移民・難民層への厳格な待遇は、彼らが集住する社会住宅地区住民の貧困化を深化させ、移民2世・3世による犯罪やバンダリズム等が頻発するなど大きな社会不安をもたらすこととなった。

2011年に政権を奪還した中道左派政権は社会投資アプローチを推進し、移民・難民に対する待遇を軟化させ、公的扶助制度改革に際して「教育援助」を導入した。労働市場への移行を準備し、将来的な公的扶助受給予防の事前的措置ともいえた。しかし、2015年2月のコペンハーゲン銃撃事件によって、移民2世・3世の社会統合問題はより深刻な事態をむかえていることが顕在化し、公的扶助制度のあり方も、移民・難民の社会給付依存といった問題とますます一体化され、政治的にも極めてセンシティブな問題となっている。

これらの経緯を繙けば、オイルショック以後の20年間は、公的扶助受給の「予防」としての失業給付制度の拡充があり、1994年の積極的社会政策導入後は、若年者を中心とした早期の労働市場参入を促すことによって公的扶助受給の長期化の「予防」が意図された。2014年の「教育援助」

導入も、若年者の教育程度向上による労働市場への参入障壁をなくすことが目的とされた。これまでの一貫した公的扶助給付の「予防」アプローチから中高年層、または移民・難民層の公的扶助受給者が取り残され、その子ども世代に影響をもたらし、「負の社会遺産」として現代のデンマークにおける少なからぬ社会不安をもたらしているとも考えられる。

- 1) デンマークでは、公的扶助受給者や障害年金受給者等へのアクティベーションや生活支援等にかかわる施策について、1998年に制定された「積極的社会政策法 Lov om aktiv socialpolitik」で規定されているため、本稿では「積極的社会政策」という用語（概念）を採用した。
- 2) 後述する教育援助制度導入の背景となった公的扶助受給者の傾向として予想されるため、本稿ではデンマーク人の集計を提示した。
- 3) デンマーク高等教育・科学省SU制度ホームページより参照。https://www.su.dk/su/su-betingelser/
- 4) 2014年時点で公的扶助受給者のデンマーク人の比率は70.7%、非西欧圏移民は25.5%であったが、教育援助受給者のデンマーク人の比率は83.0%、非西欧圏移民は14.5%となっている。2018年には、教育援助受給者のデンマーク人の比率が87.9%、非西欧圏移民の比率は10.4%と推移している（Denmarks Statistics）。
- 5) 2015年に発足した自由党政権は、2019年6月の国政選挙に際して中道左派陣営に破れ下野した。社会民主党による単独政権が発足し、党首のメッテ・フレデリクセンが首相となった。彼女は、以前より難民の制限のない入国に対しては否定的な立場でまたグローバル化の進捗による自由な労働力移動が国内の低技能労働者などに影響を及ぼすとの見解を以前より表明してきたが、首相就任後、態度を軟化させている。

主要参考文献

- 加藤社一郎 (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)。
https://sucra.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=10218&item_no=1&page_id=26&block_id=52
- (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号, pp. 91-148.
- 加藤社一郎・水島治郎・嶋内健 (2019) 「デンマーク・社会住宅地区におけるゲッターゼーション——社会住宅地区への複合的な政策アプローチの変遷と現状」 『住総研究論文集・実践研究報告集』 第45号, pp. 165-176.
- ゲル・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, pp. 163-195.
- 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, pp. 81-102.
- Beskæftigelsesministeriet (2013) Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet- flere i uddannelse og job,

- København: Author.
- Greve, B. (1999) *The changing universal welfare model: the case of Denmark towards the 21st century*, Roskilde University.
- Ejrnæs, M. (2007) Negative Social Heritage - The Ideal Enemy, in *Society Fagnyt* No. 166, May 2007, pp. 16-21.
- 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.
- Liebig, T. (2007) "The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark," OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, No. 50, OECD.
- Pedersen, O. K. (2005) Corporatism and Beyond: Negotiated Economy, in J. L. Cambell, J. Hall and O. K. Pedersen eds, *National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill-Queen University Press, pp. 245-270.

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

〈参考サイト〉

デンマーク統計局 (Danmarks Statistik) <http://www.dst.dk/>
 デンマーク労働市場データ (Jobsats) <https://www.jobindsats.dk/>

かとう・そういちろう 熊本市都市政策研究所研究員。
 最近の主な論文に「デンマーク・社会住宅地区における
 ゲットーゼーション——社会住宅地区への複合的な政策ア
 プローチの変遷と現状」『住総研研究論文集・実践研究報
 告集』第45号 pp. 165-176. (2019年)。雇用政策・福祉政
 策論専攻。