

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

嶋内 健*

1990年代に入り、EUは社会的排除との闘いとして、労働市場への包摂による対応策を重視してきた。デンマークは1990年代から「アクティベーション」とよばれる積極的労働市場政策を導入し、失業率を大幅に下げること成功したことで、デンマーク・モデルとして注目されるようになってきた。しかしながら、アクティベーションは長期失業者や公的扶助受給者などに対してあまり効果的ではないと指摘する研究も存在する。本論の目的は、デンマークのアクティベーション政策の現状と課題を提示することで、今後のアクティベーション研究に貢献することにある。本論では第1に、近年における欧州の社会政策の中心として積極的労働市場政策が位置づけられていることを、社会的排除と福祉国家の再編と関連づけて確認する。第2に、デンマークのアクティベーションの歴史と制度を簡潔に説明する。最後に、デンマークのアクティベーション政策の先行研究を整理し、アクティベーションの実行過程を明らかにすることの重要性、さらにデンマークが労働による社会的包摂に拘る理由を明らかにすることを今後の検討課題として指摘する。

キーワード：デンマーク、アクティベーション、積極的労働市場政策、雇用能力 (employability)、社会的包摂

はじめに

1970年代、西欧先進諸国は戦後経済成長モデルの危機と大量失業を経験した。さらに既存の社会的保護システムは、この問題に十分に対処することができず、したがって、この危機以降人びとはいったん失業すると社会のメインストリームに戻る事が困難になるという状況が生まれてきた。とくに、長期失業者、若年失業者、シングルマザー、移民などの社会的に弱い

立場にいる人たちのダメージはより深刻であり、彼ら／彼女らが社会から取り残される傾向が著しく強くなってきた。1990年代に入るとEUやOECDはこのような現象を「社会的排除」と捉え、排除に対抗する対概念として「社会的包摂」を掲げるようになり、近年では各国が積極的労働市場政策を社会的包摂政策の中核として推進するようになってきた。

積極的労働市場政策とは、たんに失業者に職業斡旋サービスを提供するだけでなく、職業訓練や教育を福祉と連携させ、人びとの自立と就労の促進を図る社会政策である。とりわけデンマークは、「アクティベーション activation」と

*立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

呼ばれる積極的労働市場政策を導入し、オランダやアイルランドと並び1990年代に失業率を劇的に減少させることに成功した福祉国家として注目されてきた。デンマークの積極的労働市場政策の成功例は、しばしば「デンマーク・モデル」として称賛され、フレキシビリティ (flexibility) とセキュリティ (security) を併せ持った「フレキシキュリティ・モデル flexicurity model」という造語で表現され、EU・OECD・ILOにおいて広く認知され、国際的に高く評価されている（労働政策研究・研修機構，2007）。しかし、アクティベーションの導入から10年以上が経過した近年、上述した長期失業者や公的扶助受給者に対して、あまり効果的でないことが明らかになってきた。つまり、デンマークが順調に経済回復を達成した現在も、長期失業者や公的扶助受給者たちは、相変わらず社会から取り残されているのが現実である。

本稿は、デンマークにおける積極的労働市場政策の導入から現在までを整理し、その現状と課題を提示することで、今後のアクティベーション研究の展望に貢献することを目的とする。

I 社会政策の変容—受動的な所得再分配政策から積極的な労働市場政策へ—

1. 社会的排除と積極的労働市場政策

1990年代以降、西欧福祉国家は社会政策の中核を所得再分配政策から積極的労働市場政策へシフトさせてきた。本節では、デンマークのアクティベーションに立ち入る前に、まずは欧州全体における社会政策の動向を、社会的排除と関連づけながら把握することで、社会政策における積極的労働市場政策の位置づけを確認する

ことにする。そのうえで、次節においてデンマークのアクティベーションについて具体的に展開していくことにする。

EUは積極的労働市場政策を社会的排除と闘うための主要戦略に位置づけている。社会的排除という概念は、1970年代から続く工業社会から脱工業社会へ、またはフォーディズムからポスト・フォーディズムへなどといわれるような経済構造の転換によってもたらされた、新しい貧困問題または新しい不平等問題を表現する概念として登場した。長期失業者の増加や、職歴のない若者が労働市場に参入することが困難になったことで、若年失業者の周辺化が議論を呼び、失業者たちの物質的豊かさの欠如に加え、労働市場へのアクセスの制限、家族との結びつきの弱体化、社会参加の減少などのように、排除された人たちの社会的な繋がり脆弱さや社会から承認されないという社会関係の分断にも注目が集まるようになった。これまでの貧困概念が所得の多寡を問題にしてきたのに対し、社会的排除は所得を含めたより多角的な不平等を問題にし、且つ排除にいたる過程に注目する概念として欧州で広く流通するようになった（バラ・ラペール，2005）。

EUは1997年のアムステルダム条約のなかで、加盟国と協調して社会的排除と闘うことを明記し、2000年のニース欧州理事会では、社会的排除と闘うためのナショナル・アクションプランを実施するよう加盟国に要請することに同意した（同，2005）。しかし、中村が分析しているように、アムステルダム条約の社会的排除との闘いは、「あくまで通常の労働市場からの『排除』とそこへの『統合』に限定されている点にも留意」（中村，2005，297頁）しなければならない。また、EUは社会的排除を、流動的で

フレキシブルな労働や新しい技術および資格が要求される、経済のトレンドに関連した構造的な現象であると指摘している。したがって、このような「構造的な」問題を克服するためには、伝統的に福祉国家が行ってきた受動的な所得再分配政策の実施だけでは経済の変化に対応することが不十分であり、個人の「雇用能力 employability」を拡大する積極的な就労支援が必要であるという認識が登場してきた。この戦略は、経済のグローバル化に対応しながら経済競争力を強化するというEUの経済戦略にうまく合致している（同、2005、319-324頁）。社会的排除の概念は、排除の多次元的な要因に着目する点にひとつの特徴があり、それゆえに対概念としての社会的包摂には、排除に対する包括的な対策が当然のごとく導かれなければならない。にもかかわらず、EUで用いられる社会的排除の概念は、労働市場からの排除により強くコミットする傾向がある。したがって、社会への包摂が専ら労働市場への包摂と同義的に扱われる危険性を孕んでいる。

このような社会的包摂に対する労働志向の根底には、雇用の欠如が所得などの経済的利益の剥奪に加えて、社会における生産的役割の不承認を意味し、やがては技能の喪失、コミュニティへの参加の制限、自尊心の喪失などの社会的排除へ向かうという考えが存在する（福原、2007）。アンソニー・ギデンズも『第三の道』のなかで、生活水準の向上や自尊心を満足させるうえで、労働が中心的な役割を果たすと述べている（ギデンズ、1999）。

2. 福祉国家の再編と積極的労働市場政策

一方で、新しい貧困が社会問題として登場するのと平行して、福祉国家はいくつかの理由に

よって、伝統的な所得再分配を中心とした社会政策からの変化を迫られていた。1つ目は、財政的な理由である。グローバル化する経済のなかで、国家は財政政策や金融政策の拡大を制限され、社会的支出が抑制されるという外部からの圧力を受けてきた。他方では、国内において増え続ける失業者数の問題に直面し、旧来の受動的な所得再分配政策によって事後的に対応する福祉政策に対して、その効果が疑問視されるという内部からの圧力を受けてきた。内部からの圧力は、従来型の社会保険システムや公的扶助システムによって、失業者の保護を永続的に継続することに対する正当性調達の困難に導いた。

2つ目の理由は、経済構造の変化である。知識依存型の経済へ移行するなかで、労働者に求められる能力が高くなり、失業者が労働市場へ参入する条件が益々厳しくなってきたことを考慮するなら、受動的な所得再分配政策だけでは経済の変化に対応できない。したがって、福祉国家は失業者に対して再分配政策によって所得を保障するだけでなく、労働力の供給サイドに重点をおいた積極的な就労支援が必要だという認識が生じてきた。労働力供給サイドへの早期介入は、人的資本への投資によって個々人の雇用能力を拡大することで長期失業のリスクを回避し、やがては経済競争力の強化に発展することを含意していた。

この雇用能力の拡大を重視することは、欧州雇用戦略のなかでも中心的な位置を占めている。やがて欧州各国は、社会福祉システムの重心を積極的労働市場政策へシフトしていくなかで、職業斡旋サービスの改革や、無条件の福祉受給権利を縮減し、福祉と労働の結びつきを強化していくことになった。

3. ワークフェアとアクティベーション

受動的な所得保障政策から積極的な労働市場政策へ重心を移してきた西欧福祉国家であるが、福祉国家間にバリエーションが存在するように、各国の積極的労働市場政策にも違いがある。しかし、現在、各国の積極的労働市場政策を俯瞰してみるならば、2つのタイプの間で各国の労働市場政策が分類されている。この2つのタイプは、論者によって呼び方が異なっている。いくつか例を挙げるならば、「ワークフェア」に対して「アクティベーション」（宮本，2006）、「ハードなワークフェア」に対して「ソフトなワークフェア」（埋橋，2007）、「労働力拘束モデル labour-force attachment model」と「人的資本開発モデル human capital development model」（Peck，2001）などがある。しかし、いずれの場合も、ほとんど同じような意味合いで区別している。

前者は、失業保険や公的扶助の受給に際して、就労や職業訓練を義務付け、「どちらかといえば支援よりも強制や指導で就労へ導くアプローチ」のことを意味する（宮本，2006，36頁）。請求者がこれらを拒否した場合には、支給額の削減や受給停止といった制裁が下される。このアプローチの理念は、雇用能力の拡大ではなく、受給アクセスの制限や福祉への依存の一掃にあり、アメリカやサッチャー政権時代のイギリスなど自由主義的福祉国家で採用されてきた。

後者は、前者と「同様に社会的包摂の場として労働市場を重視しつつも、強制よりも支援に重点を置く」アプローチである（同，2006，37頁）。目的は、雇用能力を高めることにあるので、労働技能の低いクライアントをいきなり通常の労働市場に放り込むことはせずに、職業訓

練や教育を通して、賃金に見合う労働能力を習得させることを重視する。このタイプのアプローチは、スウェーデンや本稿で扱うデンマークなどの北欧諸国が採用している。

また、「ワークフェア」は広義の意味での就労支援 welfare-to-work 全般を指すこともあり、この定義においてはアクティベーションもワークフェアの一部に含まれる。現在の欧州では、福祉受給の条件として職業訓練・教育などへの参加が義務化されている積極的労働市場政策全般を「アクティベーション」と呼ぶ傾向が強くなり、デンマークでもこの定義で「アクティベーション」を使っている。したがって、本論文で「アクティベーション」という場合は、この定義に沿って積極的労働市場政策を指すものとする。ちなみに、同じ北欧でもスウェーデンにおいて「アクティベーション」という場合は、基礎自治体が公的扶助請求者に向けて提供する就労支援政策の“*kommunal aktivering*”のことを指している。

II デンマークのアクティベーション改革

デンマークの失業率は1990年代前半に10%から12%にかけて推移していたが、2000年には約5%にまで減少し、デンマークのアクティベーションの経験は、EU加盟国のあいだではサクセス・ストーリーとして語られている。デンマークは、EUが目指す以前から積極的労働市場政策の導入を始めていた。福祉受給の条件として職業訓練や教育への参加を義務付ける、いわゆる今日的意味での「アクティベーション」が本格的に導入されたのは1994年からであるが、職業訓練や教育を提供するサービス自体は、すでに1970年代から導入されていた。しか

しながら、デンマーク語で“*aktivering*”と呼ばれている現在のアクティベーションの形態が導入される前と後では、労働市場政策の中身は異なっている。本節では、まずアクティベーションが導入される以前の労働市場政策を簡単に説明する。そのうえで、1994年以降の一連のアクティベーション改革の経緯と制度の概略を説明する。

1. 1993年以前の労働市場政策

デンマークは、隣国のスウェーデンと同様に、寛容で普遍主義的な福祉政策が確立しているスカンジナビア型の福祉国家に分類されるが、積極的労働市場政策に関していえばスウェーデンのそれとは異なる展開を見せていた。スウェーデンは、すでに1960年代において、連帯的賃金制度と積極的労働市場政策を連携させた、いわゆるレーン・メイドナーモデル¹⁾を定着させ、経済成長を持続させながらインフレーションの回避と完全雇用の同時達成に成功していた。何らかの理由で失業した人たちは、失業後に教育や職業訓練の提供を受けることで、より生産性の高い企業に再就職することができた。スウェーデンがこのような積極的労働市場政策の展開を見せていた背後で、デンマークの積極的労働市場政策は遅れをとっていた。アクティベーションの導入以前のデンマークでは、失業に対しては長期間受給可能で所得代替率の高い、手厚い失業給付制度が対応していたが、第一次オイルショック以降、およそ10%という高い失業率に悩まされていた（ビュルクランド、2004、163頁）。

デンマークの社会政策において、アクティベーションが政府によって採用されるのは1990年代に入ってからであるが、積極的労働市場政策

そのものは1970年代において既に導入されていた。これは1970年代および80年代の長期化する失業問題を反映していた。当初、この雇用問題は一時的な現象であり、構造的失業問題を原因とする現象として認識すべきかどうかは意見が分かれていたが、1979年に社会民主党政権は、すべての長期失業者に対して「就労提供事業 *Jobtilbudsordningen*」を開始した（Lindsay & Mailand, 2004, p.196; Abrahamson & Oorschot, 2003, p.293）。この事業は失業から2年後に「補助金付き雇用 (*subsidized employment*)」を提供し、参加者は労使協定で定められた賃金と同額の賃金が保証された。「事業の意図は、民間セクターの雇用主に賃金補助を提供することによって、長期失業者を労働市場に再統合しようという試みにあったが、この事業は成功したとはいえなかった。労働市場への再統合という観点からいえば、その効果は約30%にすぎなかったが、その主な原因は、民間セクターにおける仕事が不足していたからである。最終的に、地方政府がほどなくこれらのプログラムの主要な雇用主となったが、公的セクターでの雇用は一時的であったため、この就労提供計画は概して長期失業者を雇用と失業の間を循環させる結果となった」（Abrahamson & Oorschot, 2003, p.293）。

1982年に政権に就いたポール・スリュタ Poul Schlüter 首相率いる中道右派連合（保守党、自由党、キリスト教国民党、中央民主党）は、財政削減の一環として失業給付水準の切り下げと、積極的労働市場政策を組み合わせた政策を実施した。この政策では、「教育提供事業 *Uddannelsesstilbudsordningen*」の導入によって、教育や職業訓練が、よりコストのかかる補助金付き雇用よりも強調された。1985年から右派連

合政府は、前の「就労提供事業」において就労の提供が最多でも2回のみ与えられるように制限を設けた。このように、デンマークは1970年代以降、失業者に対する積極的な労働市場政策を既に導入していたが、それが効果的な成果を挙げていたわけでもなく、90年代に導入されたアクティベーションのように、失業者の社会への再統合手段として重要視されていたわけでもなかった。中道右派連合はこの時点では積極的労働市場政策に対し、あまり確信をもっていなかった（Lindsay & Mailand, 2004, p.196）。

1970年代から1990年代初めにおける失業対策の中心は、積極的労働市場政策よりもむしろ極めて寛容な失業保険制度にあった。1年以上の失業保険基金²⁾のメンバーシップを満たせば、上限付きではあるが従前所得の90%が補償された（Torfing, 1999, p.13）。また、1970年代には失業保険基金加入者のなかでも特に弱い立場にいる人たちが、給付期間中に就労することができずに公的扶助受給者に陥ってしまうことを防ぐために、失業給付期間が180日から2年半に延長され（Jensen, 1999, p.5）、この時期の失業給付制度には寛容さの拡大がみられた。さらに、前述した「就労提供事業」は、最低26週間の就労を参加者である長期失業者に提供することによって、参加者に失業給付の資格を再取得する機会を与えた（Jensen, 1999; Torfing, 1999）。この場合の受給額は失業給付の約80%となり、失業保険基金加入者の補償率より少なくなるが、この事業を利用すれば失業給付と「就労提供事業」を永遠に「切り替える」ことが可能だった³⁾。その後、1980年代に、前述したように「教育提供事業」による教育手当や、その他起業手当の導入によって補完された。同じ個人への事業提供回数が2回に削減されるなど

の、マイナーチェンジが実施されたが（Jensen, 1999, p.5）、1970年代と80年代の積極的労働市場政策の理念は、失業保険基金の加入者が長期失業の危機に直面したときに、失業給付の権利を喪失することで公的扶助受給者になることを予防すること、そして失業しても標準的な生活水準を維持することにあった（Jensen, 1999, p.5; Torfing, 1999, p.13）。換言すると、この時期のデンマークの積極的労働市場政策はエスピン-アンデルセン（1990）が言うところの、高度に「脱商品化」を達成したモデルであったといえよう。1970年代および80年代は、「就労提供事業」以外に、労働力の削減、早期退職制度⁴⁾が失業問題に対する主要な政策だった。

しかし、持続する高い失業率や増加し続ける財政支出が、徐々に社会問題として関心を集め、1980年代の終わりに、積極的労働市場政策が政治的アジェンダとして明確に認識されるようになった（Lindsay & Mailand, 2004, p.201）。デンマークでは、このような失業問題は、構造的失業の問題として議論された。労働者がもつ技能の供給と市場が求める技能の需要との間に起こるミスマッチ、高く硬直的な賃金制度、寛大な手当など、これらによって構造的な問題が引き起こされると議論された。そして、1990年に中道右派政府（保守党、自由党）によって、18歳から19歳を対象とした「若年手当事業」が導入され、この政策において「『アクティベーション』という言葉が初めて公式に使用された」（Larsen, 2005, p.139）。公的扶助受給開始の2週間後から⁵⁾、パートタイムを基本とした最低5ヶ月のアクティベーションへの参加義務が発生し、参加者には低水準の「プロジェクト賃金」が支給された。5ヶ月間のアクティベーションを終了すると、若者たちは受動的な所得保

障に戻ることができた。その後、1992年に対象年齢が18歳から24歳に拡大された。対象者は若年者に限られていたものの、公的扶助受給の条件として即座に見返りとしての労働を請求者に要請するという点において、この事業は現在のデンマークにおける強制的要素を伴うアクティベーションの先駆けであった（Rosdahl & Weise, 2000, p.169; Lindsay & Mailand, 2004, p.202）。

2. 1994年以降のアクティベーション

現在の強制的要素を伴うアクティベーション政策が本格的に導入されたのは、1993年の労働市場改革においてであった。中道右派政権時代の1992年に労働省の「ソイテン委員会 *Zeuthen Udvalget*」が発表したレポートが、この改革に大きな影響を与えた。ソイテン・レポートは、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保険システムの財源の見直しを勧告した。その後、社会問題省の「社会委員会」が、社会移転給付のより積極的な活用が、労働市場における若者・高齢者・女性・移民等の周辺化や構造的問題の解決に役立つだろうと議論したが、その中身は基本的にソイテン・レポートのアクティベーション改革を繰り返した内容だった。さらに、同省の「福祉委員会」は雇用の長期的展望を分析し、今後も拡大化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、と述べたレポートを公表した。加えて、今後の労働市場のなかで競争することができない人たちのために、十分に保護

された雇用を創出することが必要だと指摘した。最終的に「福祉委員会」は、労働市場の機能改善、教育経験の乏しい人たちのための特殊な雇用の創出、公的セクターと民間セクターの相互作用の強化、これら3つを提案した。これら3つの委員会に共通することは、デンマークが構造的失業問題とグローバル化による経済競争に対処するためには、単なるセーフティ・ネット型の失業給付から、個々人の雇用能力を拡大させるトランポリン型の雇用政策への転換を余儀なくさせられている、という主旨だった。基本的には、これらの3つの委員会のガイドラインに沿って、労働市場改革が実施されていった（Torfing, 1999, pp.14-15）。

ソイテン・レポートが発表された後、1993年にポール・ニューロップ・ラスムセン Poul Nyrup Rasmussen 首相が率いる中道左派連合（社会民主党、急進左翼党、キリスト教国民党、中央民主党）が政権に就いた。左派連合政権はソイテン・レポートの内容を大きく取り入れ、アクティベーション改革の基礎を築いた。前述したように左派連合が政権に就く以前から、右派政権によってすでにアクティベーションのアイデアが政治的アジェンダの中心にリンクされていたので、左派連合は右派政権が用意した土壌の上に、比較的容易に政策を導入することができた（Lindsay & Mailand, 2004, p.202）。

デンマークにおける一連のアクティベーション改革を説明する前に、アクティベーションのガバナンス構造について簡単に触れておく。なぜなら、デンマークにおけるアクティベーション政策のガバナンス構造は、「2層構造」を成しており、それがデンマークにおけるアクティベーションの特徴を示しているからである。「2層構造」とは、アクティベーションが2つ

の異なるシステムによって管理されていることを意味する。一つは、失業保険基金加入者のためのシステムで、政・労・使の主導のもとで *Arbejdsformidlingen* (AF) とよばれる公的雇用サービスセンターを通してサービスが提供されている。もう一つは、失業保険に加入していない人たちをターゲットにしたシステムであり、地方自治体が管理している。公的扶助請求者はこちらのシステムを利用することになっている。この「2層構造」を踏まえて、以下ではアクティベーション改革を説明する。

1994年に一連の労働市場改革が行われた。「行動計画」策定の義務付け、失業給付期間の限定、職業訓練・教育の義務化、労働市場政策の地方分権化などが実施された。とりわけ、以前の労働市場政策と大きく異なるのは、削減と福祉受給に対する義務の追加である。したがって、本稿では前の3項目について説明する⁶⁾。まず、失業者はプログラム参加の前提として、失業期間が3ヶ月を超える60歳未満の者は、「個別行動計画」を策定しなければならない。失業者は、実行されるべき訓練・教育プログラムを、ケースワーカー（ソーシャルワーカー）のカウンセリングを受けたうえで、就労に向けた行動計画を策定しなければならない。行動計画のなかでは、個々人のもつ労働スキルを踏まえたうえで目標が明確に示される。この行動計画は、クライアントのニーズに即して決定されなければならない。ただし、計画は現実的でなければならない。また、行動計画の作成を怠った場合は、失業給付の一部が停止される (Lindsay & Mailand, 2004)。デンマークのソーシャルワーカーは高い専門性を有しており、クライアントの要求に

適したサービスの決定を下すことができると考えられている。

これまで事実上無制限だった失業給付期間に最大7年間の期限が設けられた。「期間の前半4年間を『給付期間』といい、失業者は12ヶ月間の職業訓練および教育を受ける権利と義務をもつ。期間の後半3年間を『アクティベーション期間』といい、失業者は最低でも平均して週20時間は職業訓練や教育に参加しなければならない」(Torfing, 1999; p.15)。また、失業保険に加入しているかどうかを問わず、すべての失業者は失業して2年以内に教育、訓練、または起業助成金を受ける資格が与えられた (ビュルクランド, 2004, 191頁)。また、「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・教育への参加が正式に義務化された」(Rosdahl & Weise, 2000, p.169)。失業者が公正なアクティベーションの提供を拒否したときは、失業給付の権利を3週間失うことになり (2003年現在)、場合によっては完全に失業給付の権利を失うこともある。「アクティベーション期間」にプログラムへの参加を拒否した者は、失業給付の権利を即座に失うことになる。また、保険未加入者も同様に、上記3週間内において公的扶助を3分の1に削減される (Torfing, 1999, p.15; Lindsay & Mailand, 2004, p.199)。さらに労働市場改革とは異なるが、並行してデンマークの基礎自治体を意味する「コムネ (Kommune)⁷⁾」が公的扶助請求者に対して職業訓練・教育などの積極的な支援を行うことが義務付けられた⁸⁾。

1996年には、94年の労働市場政策がより厳しい制度に変更された。失業給付期間が7年から5年に短縮された (Abrahamson & Oorschot, 2003, p.294)。5年間のうち後半の3年間 (ア

クティベーション期間）はフルタイムの教育か職業訓練への参加が義務化された（Andersen, 2002）。また、前述した失業保険に未加入の若者を対象とした「若年手当事業」を補完するかたちで、「特別若年戦略」が導入され、25歳以下の保険加入の失業者は、失業後6ヶ月以内にアクティベーションへの参加が強制された。失業給付は失業後6ヶ月だけ給付される。また、教育水準や労働スキルが低い者は、6ヶ月の経過後に最低18ヶ月の教育または職業訓練への参加が義務化され、参加期間中は失業給付の50%に相当する訓練手当が支給される。政府が50%という低い水準に設定したのは、若年失業者が「特別若年戦略」への依存を回避し、フルタイムの教育や労働に従事することを促す意図があったからである。一方で高齢の求職者には、失業後12ヶ月以内のアクティベーション参加が義務付けられた（Lindsay & Mailand, 2004, p.197）。1997年には、失業手当受給のために要する職歴期間が、最近3年間で26週から2倍の52週に拡大された。

アクティベーションには主に次のようなプログラムが含まれている（Jensen, 1999; Lindsay & Mailand, 2004; Rosdahl & Weise, 2000）。

▶カウンセリング、ガイダンス

プログラム開始の前提として、失業者にプログラムの情報提供やガイダンスを行う。行動計画の契約を行う。

▶職業訓練（補助金付き雇用）

民間企業または公共セクターにおいて、雇用主に賃金補助を支給することでクライアントに一時雇用を提供する。参加者は労使協定で決定された賃金が支給されるが、上限（時給

およそ85DKK～86DKK）を超えて支払われてはならない。主に失業保険加入のクライアントに利用されている。

▶個別的な職業訓練

民間企業・ボランティア組織・公共セクターにおいて、雇用主に賃金補助を支給することで雇用を提供する。通常の労働市場で職を見つけることが困難な失業者向けのプログラムであり、雇用の内容は通常の賃金労働とは異なり、「付加的な（additional）」労働である。参加者に支払われる賃金は、公的扶助に若干の補助が加わる程度と低く、雇用主への賃金補助額はより多くなる。主に失業保険に未加入のクライアントによって利用されている。

▶教育

高校や成人学校での継続教育。移民・難民のためのデンマーク語の教育。

▶ボランティア

アクティベーションのなかでは非常に控えめな役割しか果たしていない。芸術、環境保護、福祉、スポーツなどのボランティア組織やアソシエーションのなかでの活動。

また、アクティベーション政策とは異なるが、休暇制度が設けられたこともこの年の改革において重要である。この休暇制度は教育休暇、育児休暇、有給休暇の3種類から構成されていた。教育休暇では、政府公認の教育に参加することによって、失業給付と同等の給付金を受け取ることができる。失業保険に加入している25歳以上で、休暇開始の時点から過去5年以内に3年以上の就労経験がある者が対象者となり、休暇期間は最低1週間から最長1年間までである（Abrahamson, 2008, p.2; Abrahamson & Oorschot, 2003, p.294; 田口, 1999, 209頁）。

育児休暇は、8歳以下の子どもをもつ親が、最低13週から最長1年まで育児のために休暇を取得できる制度である⁹⁾。失業保険加入者か否かは関係なく、労働市場に参加している人すべてを対象としている。休暇期間中は育児休暇手当として、保険加入者は失業手当に相当する額、保険未加入者は公的扶助に相当する額を受給できたが、この育児休暇制度は人気があったために、後年に60%まで削減された（Abrahamson, 2008, p.2）。また、育児休暇期間中は、2歳以下の子どもが公共の保育施設を利用することはできず、3歳から8歳の子どもは最高半日まで保育施設を利用できる。育児休暇期間中は、この制度による育児手当のほかに、コムーネから年間3万5千クローネを限度に補助金が支給される（田口, 1999, 209頁）。

最後に有給休暇制度であるが、これは1999年まで実施された実験的な制度である。教育休暇制度と同様、保険加入の25歳以上で、過去5年間のうち3年以上の就労経験をもつ者が対象者となり、休暇期間も13週から1年までである。ただし、この制度を利用するには、失業者を新たに雇用することによって、自身の仕事の代理人を確保しなければならない。以上の条件が満たされれば、失業給付の60%に相当する手当を受給することができる（Abrahamson, 2008, p.2; Abrahamson & Oorschot, 2003, p.294; 田口, 1999, 209頁）。

休暇制度は失業と雇用の循環を部分的に意図しており、アクティベーションとは異なる制度であるが、積極的労働市場政策が意図していることに近い。つまり、休暇制度は個々人の雇用能力の拡大を追求する近年のデンマークの傾向を表している。また、育児休暇は制度の利用に関して、失業保険加入者と公的扶助請求者を区

別しない普遍主義的な政策であるが、その他2つの休暇制度は、保険加入者だけを対象とし、公的扶助請求者を制度の対象から除外しており、労働市場のなかで中核的な役割を担える者が優遇されている。

デンマークは1998年に大規模な行政改革を実施した。その一環として、公的扶助法も改正され、その名もまさに「積極的社会政策法 *Lov om aktiv socialpolitik*」が制定された。1998年の改革は94年の改革ほど大きな変化をもたらしたものではなかったが、この法律によってすべての公的扶助請求者は、たとえ個別的で社会的な問題を抱えていようとも、公的扶助受給から3ヶ月後からは、何らかのアクティベーションプログラムを受け入れることが義務づけられた（Larsen, 2005, p.139）。ただし、扶養児童がいる者は12ヶ月後からの義務づけとなった（Rosdahl & Weise, 2000, p.171）。この積極的社会政策法は、アクティベーションはクライアントのニーズや希望を反映し、さまざまな手段と選択肢を提供しなければならず、労働市場への統合が困難であれば生活の安定や改善に努めなければならない、と労働市場への統合以外についても言及している（Larsen, 2005, p.139）。公的扶助システムは地方自治体が管理しているので、公的扶助請求者に対するアクティベーションは自治体を実施することになっている。プログラム内容は、上述の箇条書きで示したプログラムとほぼ同じサービスを提供している。しかし、公的扶助請求者に対して実施されるアクティベーションは、失業保険加入者のアクティベーションに比べて、懲罰的な要素がより強い。つまり、アクティベーションへの参加がより早く要請され、提供されるプログラムの選択肢はより少なくなっている。

表1 デンマークにおける積極的労働市場政策の経過

施行年	施策	内容
1979	就労提供事業	対象：長期失業者 補助金付き雇用の提供。
1982	教育提供事業	教育・職業訓練の提供。
1990	若年手当事業	対象：18から19歳の公的扶助受給者 最低でも5ヶ月の教育・職業訓練へ参加しなければならない。参加者には低水準の賃金が支払われる。
1992		対象年齢が18歳から24歳に拡大される。
1994	労働市場改革	・「個別行動計画」策定 対象：失業期間が3ヶ月以上で60歳未満 ・失業給付期間が最長7年に制限される。 前半4年間は12ヶ月間の職業訓練・教育を受ける権利と義務がある。後半3年間は職業訓練・教育に参加しなければならない。 ・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・教育への参加が義務化される。
	休暇事業	・教育休暇 ・育児休暇 ・有給休暇
1996	失業給付期間の短縮	給付期間が7年から5年に短縮される。
	特別若年戦略	対象：失業者で25歳未満の失業保険加入者 ・失業給付が最大で6ヶ月間に短縮される。 ・教育・技能の低い者は、6ヶ月経過後に18ヶ月の訓練・教育に参加しなければならない。
1997	職歴要求の拡大	失業手当受給に必要な職歴が、最近3年間で26週から56週になる。
1998	積極的社会政策法	原則的にすべての公的扶助受給者は受給の3ヶ月後からアクティベーションの参加が義務化される。
1999	失業給付期間の短縮	失業給付期間が4年に短縮される。

(Abrahamson & Oorshot, 2003; Andersen, 2002; Jensen, 1999; Lind & Møller, 2006; Lindsay & Mailand, 2004; Rosdahl & Weise, 2001; Torfing, 1999 をもとに作成。)

その後は1999年に失業給付期間が再び短縮され4年間になり、失業給付の補償率も徐々に削減されていった (Lind & Møller, 2006, p.8)。

Ⅲ アクティベーションの現状と課題

1. アクティベーションをめぐる評価と批判

前節では、デンマークのアクティベーションの歴史と制度の概略を説明したが、1994年にデンマークでアクティベーション政策が導入され

て以来10年以上が経過している。現在のところ、アクティベーションの先行研究は、アクティベーションの評価について賛否両論を展開している。したがって、本節では主な先行研究を紹介し、それらの到達点と課題を提示することにする。

アクティベーションを肯定的に評価する研究は、第1にアクティベーションの理念をアングロサクソン諸国が採用しているワークフェアの理念と区別し、それらの違いを指摘している。

一般的にアメリカや1980年代のイギリスが採用したワークフェアは、就労を福祉受給の条件として重視する。トルフィン、アングロサクソン諸国のワークフェアは、賃金フレキシビリティを下方拡大させていくことや給付金の削減を目的としているが、一方でデンマークのアクティベーションの目的は教育と労働経験の改善であると指摘する。デンマークのアクティベーション政策は1980年代のアメリカやイギリスのワークフェアから触発されているものの、むしろ隣国スウェーデンの経験に影響されている部分が多く、したがってネオ・リベラル的なワークフェアとは一線を画していると指摘する（Torfing, 1999）。また、デンマークのアクティベーションがアメリカのような就労第一型（ワーク・ファースト型）のワークフェアと異なるという意味においては、国際比較からワークフェアの類型を議論したレーデメルが、デンマークを「人的資源開発アプローチ human resource development approach」と位置づけ（Lødemel, 2001, pp.296-297）、リンゼイとマイランドも、レーデメルとほぼ同じ意味で、デンマークを「クライアント中心アプローチ client-centered approach」と位置づけている（Lindsay & Mailand, 2004, p.200）。さらに、トルフィンはアクティベーションを管理や懲罰というよりも、むしろエンパワーメントの要素が強く、包摂的なワークフェア政策であると述べている。さらに、結果的にデンマークの成功は、アメリカのように「ワーキング・プアのような新しいアンダークラスの創出を伴っていない」と評価する（Torfing, 1999, p.6）。

しかし他方で、アクティベーションが含むイデオロギーへの批判がある。リンドとメラーは、アクティベーションが、労働市場への包摂

が自動的に社会へのさまざまな領域への包摂へ導くだろう、という発想に基づいていることを批判し、むしろ社会への「包摂にとって重要な足がかりになるのは所得である。したがって、提案は簡単なことで、失業者への給付の増加によって、彼らは社会のさまざまな領域へ参加していくことが可能になる」（Lind & Møller, 2006, p.12）と指摘する。しかしながら「積極的社会政策法」には、アクティベーションの目的は、必ずしも労働市場への統合のみを意味するのではなく、失業以外の問題を抱える公的扶助受給者を社会への統合、すなわち生活を向上させ、個人が抱える問題を拡大させないよう予防することも想定している。自治体は、実際に就労がきわめて困難な失業者に対して、社会への統合を重視している（Larsen, 2005, p.142）。だが、これに関しても、この「社会への統合」に関する記述を法律に組み入れたことによって、「政府はアクティベーションに対する批判をかわすことに成功し、これ以降、権力側の真の狙いである雇用能力に異議を唱えることが困難になった」（Lind & Møller, 2006, p.12）と指摘している。

第2に、アクティベーションのニーズ指向プログラムを評価する研究がある。イェンセンは、「個別行動計画」の策定のなかで、失業者が積極的に自己のアクティベーションに巻き込まれることを評価する。失業者はアクティベーションの前提として、ソーシャルワーカーと相談し、合意のうえで行動計画を作成しなければならない。したがって、行動計画を作成する過程において、失業者は何よりもまず、自分自身が抱える問題をソーシャルワーカーのカウンセリングを通して明確化したうえで、プログラムに自己のニーズや希望を反映させ、問題解決に自

ら関わることができると考えられる。このようにニーズ指向の行動計画は、標準化された福祉プログラムが、ときには失業者の周辺化を予防するというよりも、むしろ悪化してしまうという弊害を回避できると指摘する。なぜなら標準化されたプログラムは、どのように生きるべきなのかという規範を失業者に押しつけるからである。イェンセンは、行動計画に失業者自身の生活設計への参加可能性を見出し、それは自己が反映された自律的な社会統合であり、またシティズンシップのアリーナの拡大を意味するとして評価する（Jensen, 1999, pp.2-3; Jensen & Pfau-Effinger, p.6）。

しかしながら、「個別行動計画」の策定にかんしても批判がなされている。前述したように、イェンセンは行動計画のなかでは、失業者のニーズが反映されることとして肯定的な見解を示すが、実際にはクライアントのニーズが反映されていないことを指摘する研究がある。例えば、公的扶助受給者に対して、プログラムの選択肢が多く提供されているのかどうかについて行政側と受給者側に同じ質問を行った結果、行政側は5%のクライアントが選択できなかったと答えたのに対し、受給者側は実に75%が選択できなかったと答えており、相互認識に大きなギャップが存在する。このことは受給者であるクライアントが、ソーシャルワーカーから与えられた提案が本人の希望にそぐわないとしても、その提案に同意せざるを得なかった現実を示している（Abrahamson, 2008, p.3）。また、行動計画において決定される実践プログラムのなかで、最も効果のあるプログラムは、民間企業における職業訓練であることが証明されているのだが、このプログラムを提供されるのは、クライアントの中でも最も職業資格が備わって

おり、最もやる気のある参加者たちである。換言すれば、最も職業資格がなく、やる気の低い参加者には効果の低いプログラムが提供される傾向にある¹⁰⁾。また、ソーシャルワーカーとクライアントの権力関係に言及する批判がある。表面上、クライアントはプログラムの形成において、自己の意見を反映させることによって、権限を与えられる。しかし、両者の権力関係に偏りが存在するのは明らかである。クライアントはアクティベーションを拒否すれば制裁を受けることになるので、それを避ける目的で望まないプログラムを受け入れるかもしれない。「もしソーシャルワーカーが厳しい態度でクライアントに臨めば、よりいっそうソーシャルワーカーの決定における自由裁量は大きくなるだろう。このような状態は民主主義的な合意とはほど遠い」（Lind & Møller, 2006, p.15）と言わざるを得ない。行動計画策定における、ソーシャルワーカーの不十分なアドバイスや、接触時間の短さ、同意に基づかないアクティベーションの実施などの傾向が、公的扶助受給者たちの間でより強く現れている（Larsen, 2005, p.143）。

第3に、一連のアクティベーション改革によって、福祉の条件として職業訓練・教育が導入されているものの、デンマークの手厚い社会保護システムを評価する研究がある。アンダーセンは、アクティベーションに参加期間中の失業手当額が、従前所得の90%を補償しているため、低所得者についてはほぼ全額補償に近い金額を受給できるので、その高い補償率を評価する。また、高い補償率が失業者の周辺化を防止するうえで大きな役割を果たしており、貧困に陥ることを回避する政策として機能していると思われ、シティズンシップの観点から理想に近いと述べている（アンダーセン, 2005）。

一方で、アクティベーションを批判的に解釈する研究は、第1に、上述した1994年以降の一連の改革が、年を経るに従って厳格さを増していることを批判する。表1から分かるように、確かに受給期間の短縮、受給アクセスの制限が着実に実施されてきており、2002年から04年の間にも1年半以上の公的扶助受給者に対する給付額の減額を施行するなど、最近においても厳しさは増し続けている。リンドとメラーは、2001年以降の政府の方針が、とくに長期失業者やその他の周辺化された集団の生活水準を低下させていることを指摘する（Lind & Møller, 2006, pp.12-13）。また、エイブラハムソンらは、このような社会保護水準の低減と職業訓練および教育の義務化の傾向を、「シティズンシップの観点から考えると社会的権利の衰退」であると指摘する。とくに、権利の弱体化と義務の強化という傾向は、正規雇用に就くことが困難な人たちのシティズンシップに対して、負の側面を含意している（Abrahamson & Oorschot, 2003, p.301）。

最後に、1990年代半ば以降の大幅な失業率の減少や失業給付受給者のうち、約60%が常勤雇用者に戻ることができたのは、アクティベーションによる影響が大きいとして、雇用への効果を評価する研究がある（Torfing, 1999, p.20）。さらに雇用への効果以外に、社会的な効果が認められている。アクティベーションに参加した多くの者が、自身の生活状態や自尊心の向上を参加期間中に感じている（Larsen, 2005, pp.145-146）。アクティベーションに批判的な研究でさえ、このような社会的な統合への効果は認めている。

しかし、逆にアクティベーションの雇用の効果に対する批判も指摘されている。「デン

マーク国立社会調査研究所 Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI)」が、公的扶助受給者を対象にしたアクティベーションに関する詳細な調査を1996年に行った。リンドらは、SFIの調査結果によると、職業訓練の参加者のなかで正規雇用に就けたのは14%であるとし、その効果の小ささを指摘する（Lind & Møller, 2006, p.11）。また、エイブラハムソンらは1998年にハンセン（H. Hansen）が実施した追加調査を引用し、アクティベーションに参加した公的扶助受給者のうち、プログラム開始から3年後に一時的に正規雇用に就けたのが10%であり、そのうちの多くが失業給付に再び依存しており、一方で約4割がさらなるアクティベーションに参加しながら公的扶助を受給しており、公的扶助受給者たちのアクティベーションの効果の低さを指摘している（Abrahamson & Oorschot, 2003, p.300）。ラーセンも、近年のアクティベーションが、長期失業者を労働市場に送り出すことに成功していないことを指摘し、「地方自治体のケースワーカーたちや失業者自身が、深刻な問題を抱える長期失業者が、アクティベーションを通して労働市場へ統合されることは不可能である」（Larsen, 2005, p.142）という認識をもっていると指摘する。このような長期失業者は、「ケースワーカーにとっては、職業訓練や教育などの支援の範囲外に位置すると認識されている」（op. cit., p.143）。また、アクティベーションがどの程度失業率の低下に影響したのか、ということ測定するのは非常に困難である。デンマーク政府は、失業率が減少したのはアクティベーションによる影響が大きいと宣伝するが、実際はアクティベーション改革が行われている間にかかなりの人数が早期退職制度を利用して、労働市場から退出している。

早期退職者は失業者としてカウントされない。したがって、失業率低下には早期退職の影響も大きいと考えられている（Abrahamson & Oorschot, 2003, pp.298-301）。

以上の先行研究を整理すると、アクティベーションに関して明らかになったことがいくつか挙げられる。まず、デンマークのアクティベーションは、失業保険加入の失業者にとっては効果的であるといえる。結果的にこのカテゴリーの失業者の約60%が正規雇用に復帰できるということは、積極的に評価しなければならないだろう。したがって、これらの失業者にとっては、アクティベーションはトランポリン型の社会政策として機能している。

しかしながら、地方自治体が管理している公的扶助請求者を対象にしたアクティベーションは、ほとんど効果を発揮していないと指摘する研究も存在する。いくつかの研究が示しているとおり、公的扶助請求者たちを労働市場へ再統合するのは非常に困難である。公的扶助請求者は、しばしば社会的で個人的な問題（例えば、アルコール依存、麻薬依存、精神障害などを含む）を抱えている場合がある。彼らが通常の職業訓練（補助金付き雇用）によって、労働市場に再統合されるとは考えにくい。アクティベーションによる統合の最大の弱点は、最終的に雇用されるかどうかは労働市場の需要によるところが大きいことである。雇用主が必要としなければ、参加者たちが雇用されることはない。また、参加者が生活する地域に仕事がなければ、働きたくても雇用そのものがない。さらに、アクティベーションによる生活の向上や自尊心の回復などの社会的な効果を行政側は強調しがちだが、アクティベーションの本来の目的は雇用能力の拡大によって就労させることにあり、そ

の目的から判断すればアクティベーションは公的扶助受給者の就労にほとんど影響力を与えることはなかった。EUがベスト・プラクティスとして称賛するほど、デンマークのアクティベーションは、社会的包摂に成功していないように思える。このように公的扶助受給者に対して効果のないことが実証されているアクティベーションだが、デンマークは労働による社会統合に固執している。現在の政権は、完全に効果的でなく、生産的でない人びとをも収容する広範な労働市場を創設した。「柔軟な雇用（flexi-jobs）」という、通常の給与条件より低い労働を、慢性的に労働能力の低下した人びとに提供し、失業した場合は失業給付を受け取る権利はないが、代わりに『余剰人員解雇手当 *ledighedsydelse*』を給付する。この手当は失業給付額の91%に相当する。この解雇手当を受給する人数が少なければ、多くの人が労働市場に統合されたことになり、この政策は成功したことになる。しかし、手当の受給者数は2002年から03年の一年間に4倍以上と大幅に増加し（Abrahamson, 2008, p.7）、この計画は明らかに失敗している。

次に、先行研究は1990年代以降のアクティベーションと、それ以前の積極的労働市場政策との違いを明らかにしてきた。1994年の改革以降、「個別行動計画」の策定から職業訓練・教育への参加に至るまでを、市民の権利としてだけでなく義務として制度化してきた。請求者にとって参加は福祉受給の条件となり、以前の受動的に所得保障を受けるだけで済んだ福祉政策と異なっている。ここで留意したいのはアクティベーションが、たんに福祉における義務の側面、とりわけ労働市場への参加を強化したことで、権利と義務の再均衡を図ったのではない

ということである。

そこでは、ふさわしい市民としての振る舞い
が変わってきたとも解釈できる。制度説明の箇
所で述べたように1970年代、80年代の社会政策
は、必ずしも福祉の条件として職業訓練・教育
の義務が伴っていたわけではなかった。デンマ
ーク福祉国家はフルタイムで労働市場に参加し
ていれば、失業時に手厚い失業給付を受け取る
ことができ、労働市場を離脱しても適度な生活
を長期にわたって維持することを市民に保証し
てきた。公的扶助受給者には何の義務も伴わ
ず、福祉が提供されてきた。

しかし、今や失業保険加入者であれ公的扶助
受給者であれ、男性であれ女性であれ、福祉の
条件として労働市場への復帰に繋がる活動に参
加しなければならない。しかしこの場合の労働
はフルタイムかパートタイムかは問わない。と
にかく労働市場に参加する、あるいは積極的に
参加する姿勢を示さなければならない。その表
れとして、失業者はアクティベーション（行動
計画、教育、職業訓練）の参加を通して、自己
の福祉の管理に積極的にかかわることを課され
るようになった。有給労働への参加を福祉請求
者の規範にさせ、雇用への参加こそが自己発展
や福祉国家のメンバーシップの鍵となった。行
動計画はクライアントと行政側の契約によって
成立し、クライアント自身がソーシャルワーカー
との対話を通して、積極的に作成に関わって
いくことが求められている。このように、自律
と選択を与えられた失業者は、職業訓練・教育
を通して労働市場に積極的に参加していく市民
として想定される。ある研究者はこのようなメ
ンバーシップを「アクティブ・シティズンシッ
プ」といっている（Jensen & Pfau-Effinger,
2005）。別の研究者は、このような社会への変

容を「福祉社会」から「積極社会」への移行と
表現する（Walters, 1997）。なぜ、このような
アクティブ・シティズンシップまたは積極社会
に変容したのかは今後の検討課題であるが、と
もかく市民は福祉国家にとって受動的な福祉受
給者という位置づけから、積極的な参加者とし
ての行動を期待されるようになってきた。この
ような背景には、福祉国家が推進されていく
なかで、市民の福祉受給の権利が拡大されてい
く一方で、シティズンシップのもう一つの側面
である義務の側面、つまり共同体への積極的な
参加や貢献などの義務が権利の拡大に対して相
対的に見落とされてきたなかで、受動的な福祉受
給者という市民像がつけられたことへの反省が
あると考えられる（伊藤, 1996, 132-160頁）。
とりわけ労働市場への参加と福祉の結びつき
が、いっそう強くなっている。

2. 残された課題

さて、以上に示したように、アクティベーシ
ョンの先行研究には、制度や理念に着目し、国
際比較の観点からデンマークのアクティベーシ
ョンを位置づける研究があり、アクティベーシ
ョンの効果を測定した定量分析とその結果をも
とにして分析する研究がある。前者の研究は、
他国のワークフェア政策と比較することでデン
マークのアクティベーションの特徴を把握し、
後者の研究はどのような集団にアクティベーシ
ョンが有効または無効なのか、という点を議論
するものであった。とくに定量研究は、EUや
OECDが社会的排除との闘いとして推奨してき
た積極的労働市場政策が、長期失業者や公的扶
助受給者に対して、ほぼ無効であることを明ら
かにし、就労による社会的包摂の限界をわれわれ
に提示している。

しかしながら、これらの研究の性質上、なぜアクティベーションが長期失業者や公的扶助受給者に効果がなく、彼らを排除したままなのか、ということは残念ながら十分に明らかになっていない。換言すると、定量研究はアクティベーションが長期失業者や公的扶助受給者に対して、控えめな効果しかもたらさないという「結果」を明らかにしたが、その「結果」にいたるプロセスのなかで何が起きているのか、ということを示唆することがない。つまり公的扶助請求者が、アクティベーションの参加から排除にいたるまでのプロセスを、動的に捉えていないのである。社会的排除の概念は、状態ではなく過程に着目する点で、これまでの貧困研究とは異なっている（バラ・ラペール、2005、35-38頁）。この点を考慮するならば、プロセスに着目することは、アクティベーションがなぜ長期失業者や公的扶助受給者たちに対して効果的ではないのか、ということを示唆するうえで重要な示唆を提供すると考えられる。

例えば、「個別行動計画」の作成からプログラムの実施までに着目すると、アクティベーションの矛盾が見えてくる。上述したように、行動計画はクライアントのニーズや希望が反映されていなければならない。公的扶助請求者や長期失業者は、失業以外の問題を抱えている可能性が高いので、まずは安定した生活を取り戻すことを含めたより多様で寛容なプログラムを求める。したがって、原則的に制度は多様で寛容なプログラムを準備しなければならないし、ソーシャルワーカーは、そのためのプログラムを提供しなければならない。しかし、実際は比較的雇用能力が備わっている失業給付受給者のためのアクティベーションのほうが、より寛容でプログラムの内容も多様であり、逆に多様で寛

容なプログラムを求める公的扶助受給者のアクティベーションは、より強制的な要素が強いで、実践の段階において、クライアントのニーズと提供されるサービスとの間に齟齬が生じやすいという見解がある¹¹⁾。このようなくいちがいが生ずる原因は、アクティベーションの一連の実行プロセスに焦点を当てることで理解できるだろう。

齟齬の要因としていくつかのことが考えられる。ひとつはソーシャルワークのプロセスに着目したものととして、以下の問題点が指摘されている。公的扶助にアクティベーションが導入されるまでは、ソーシャルワーカーはクライアントの抱える生活問題に対するアドバイスや支援を主な業務として遂行してきた。ところが、アクティベーションが導入されたことによって、ソーシャルワーカーには受給者に対して職業訓練・教育への参加を要求する業務が新たに付け加わった。これによって、ソーシャルワークがクライアントのニーズへの対応とアクティベーションの要求との間でコンフリクトを発生させることになった。換言すると、一方でソーシャルワーカーは、クライアントのニーズに応えなければならないが、他方で自らが所属する行政組織の命を受け、クライアントを可能な限り早く賃金労働へ戻さなければならない。ソーシャルワーカーは規律者としての役割も担わなければならないようになった（Bergwitz, 2002, p.64; Malmberg-Heimonen & Vuori, 2005, p.453）。

また、アクティベーションの政治プロセスにも齟齬を生じさせる要素があり、それはクライアントが有する権力資源と関連する。失業保険受給者を対象としたアクティベーションは、AFによって提供されるわけだが、前述したようにこのAFに対して、どのようなプログラム

を提供すべきかを提言するコーポラティズムの原則に沿った組織が存在する。この組織は労働市場協議会といい、各地域に設置されており、各地域に存在する AF のプログラムの内容に影響を与えている。この協議会の代表者として座席を与えられている利益集団のひとつが労働者組合である (Jensen, 1999, pp.6-8)。つまり、失業手当受給者のニーズは利益集団の影響によって、プログラムに反映されやすい構造になっている。しかしながら、失業保険のメンバーシップを持たない公的扶助受給者は、このような権力資源は乏しい。利益集団のサポートが無い公的扶助受給者は、個人で行政側と向かい合うことになる。したがって、公的扶助受給者のアクティベーションプログラムは、相対的にニーズが反映されにくい構造となっていると考えられる。今後はこのようなプロセスに焦点を当てたより詳細な研究が進められる必要があるだろう。

また、以下のような疑問点も残されている。アクティベーションは公的扶助受給者たちに対して効果的でないことが実証研究によって明らかになっているにもかかわらず、デンマーク政府は通常の労働市場の周辺に、彼らのために特殊な労働市場を作り、労働市場への包摂に拘っている。そのような労働市場で手配される労働は、われわれが一般的に想像する仕事ではなく、ごくごく簡単な仕事である。このような労働をすることで、スキルが身に付くという類の仕事ではない。この周辺的な労働市場での雇用は上述したように、非常にフレキシブルなので、多くの労働者が解雇されている。結局のところ、このゾーンへの参加者は、アクティベーションと失業との間を往復しているにすぎないのである。彼らの労働市場への統合が失敗に終

わることは、政策を導入する以前から容易に想像が付くはずだが、なぜ政府は労働市場への統合に固執しているのだろうか、という疑問が残されている。多くの公的扶助受給者は、アクティベーションに参加することの意味や目的を理解していないので、動機付けされないし (Larsen, 2005, p.144)、ソーシャルワーカーはそのような動機付けされないクライアントとの接触から、彼らをアクティベーションによって救済することの困難さを実感していることは (Larsen, 2002, p.65)、すでに分かっていることである。そのような事実を考慮すれば、就労による社会統合に固執する正当性や合理性は一体どこにあるのだろうか。もはやこのカテゴリーの人たちに対して、アクティベーションが効果的であるかどうかは最初からさほど問題ではないと国家は考えており、むしろアクティベーションに参加する積極的な意思や意欲を政府に示すことそのものが、クライアントにとって重要であるかのようである。つまり、この不可解な部分には、アクティベーションが財政的困難のために、たんなる社会的支出を抑制する技術的な手段として登場したのではなく、変化する社会のなかで新しい統治の機能を期待されて登場してきたという側面を分析する必要性が潜んでいるように思われる。そのうえで、アクティベーションが含む根本的な問題点を指摘し、それを克服できる道を模索することが今後の研究に残された課題である。

おわりに

以上、ここまでの先行研究の整理をまとめると、アクティベーションを肯定的に評価する研究は、給付の削減やアクセスの制限ではなく、

職業訓練・教育を重視した雇用能力の拡大に目的があるので、アクティベーションは参加者のエンパワーメントであり、行動計画のなかではプログラムに参加者自身の意思を反映させることができると評価する。また、手厚い社会保護が失業給付受給者の周辺化防止に貢献すると評価する。一方で、アクティベーションを批判する研究は、一連の改革における給付期間の短縮、アクセスの制限を社会権の脆弱化であると批判し、強制的な参加と制裁の導入を規律や管理であると批判する。また、公的扶助受給者に対するアクティベーションの効果の低さと強制的側面の強さを批判する。

先行研究の到達点としては、失業保険加入者に対して効果はあるが、公的扶助請求者にとっては効果が控えめである、ということだった。また、プログラムの実施はクライアントとの合意が原則とされているが、クライアントのニーズとソーシャルワーカーが提供するプログラムとの間には、ミスマッチが生じていることも指摘された。とくに公的扶助請求者に対してこの傾向が強いことが指摘されている。しかし、未だに不明な点として、アクティベーションの実行プロセスの理解が不十分なので、そのような齟齬の原因や効果が低い要因が十分に説明されていない。最後に、公的扶助請求者にとって効果が低いと実証されているが、デンマークが彼らを労働市場への統合に執拗に拘る理由も現段階では説明されていない。今後はこれらの残された課題に焦点を当てることで、アクティベーションの本質的な機能の理解に貢献すると考えられる。

注

- 1) スウェーデンは、同一労働同一賃金の原則に

よる連帯的賃金政策の実施と、それによって生じる低生産セクターのコスト増加による倒産の問題を、生産性の低い部門の労働者に職業訓練を提供し、高生産セクターへ移動させることで、インフレを抑制しながら平等と経済競争力の維持を達成した（参照：宮本，1999）。

- 2) 「デンマークは、スウェーデン、フィンランドやベルギーとともに、ゲント制度、すなわち、労働組合が管理し政府の補助金を受ける、自発的な失業保険制度を維持している」（アンダーセン，2005，174頁）。
- 3) 現実問題として、新しく失業給付受給資格を与えることを意図された長期失業者たちは、労働市場の要求水準に達していなかった（Lind & Møller, 2006, p.7）。
- 4) 1978年に、60歳から66歳までの人たちは、通常の退職年齢67歳に達するまでに労働市場から退出することを許可した。退職後2年半は失業給付に相当する週2690クローネ、残りの期間は週2205クローネを受給できた。ただし、この制度を利用する資格として、最低でも20年間は失業保険基金に加入していなければならない（Jensen, 1999, p.3）。
- 5) または、イェンセンによれば失業して3ヶ月後（Jensen, 1999, p.6）。
- 6) 労働市場政策の分権化は、各地域の労働市場が抱える固有のニーズや需要に配慮して実施された改革であり、アクティベーションにとってガバナンスの観点から重要だと思われるが、本稿の主旨からはやや外れるので稿を改めて説明したい。
- 7) 日本の市町村レベルに該当する基礎自治体。2004年に改革を行い、271あったコムーネは2007年1月1日現在で、98に再編された。さらにコムーネの上には5つの州（Region）が存在する。
- 8) この1994年の改革は「コムーネ活性化法 *Lov om kommunal aktivering*」に基づいており、コムーネは単に受動的な所得保障を支給するだけでなく、教育や職業訓練などを通じた積極的な雇用支援を義務づけられた（田口，1999，210頁）。

- 9) その後2001年に改正が行われ、1歳以上の子どもをもつ親に対して、最低8週間から最長13週間の休暇の権利に変更された。1歳未満の子どもをもつ親には、8週間から26週間の休暇が許された (Abrahamson & Oorschot, 2003, p.294)。
- 10) このようなソーシャルワーカーによるクライアントの選別を「クリーミング creaming」または「クリーミング・オフ creaming-off」というが、デンマークに限らずノルウェーやその他の欧米諸国において、積極的労働市場政策を採用する国家には共通して観察される現象である (cf. Handler, 2004; Lorenzen & Dahl, 2005)。
- 11) このように齟齬が生じているという事実は、2008年2月27日に実施したカタリーナ・トレン K. Thorén 氏 (ストックホルム在住のソーシャルワーカーであり、シカゴ大学・ヴェクシオン大学博士後期課程院生) へのインタビュー、および2008年3月14日に実施したピーター・エイブラハムソン P. Abrahamson 教授 (コペンハーゲン大学社会学部) へのインタビューから示唆を受けている。
- Bergwitz, Ø. (2002) *Citizenship in social work, Nordiskt Socialt Arbeid*, vol. 3B, pp.57-65.
- Bhalla, A. S. and Lapeyer, F. (1999) *Poverty and exclusion in a global world*, London, Macmillan. (2005 中村健吾・福原宏幸監訳『グローバル化と社会的排除——貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂。)
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three world of welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Giddens, A. (1998) *The third way: therenewal of social democracy*. Cambridge. (1999 佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社。)
- Handler, J. F. (2004) *Social citizenship and workfare in the United States and western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge University Press.
- Jensen, P. H. (1999) *Activation of unemployed in Denmark since the early 1990s: Welfare or workfare?*, CCSWS Working paper No.1, Ålborg: Ålborg University.
- Jensen, P. H. and Pfau-Effinger, B. (2005) 'Active' citizenship: the new face of welfare. In Andersen, J. G. Guillemard, A., Jensen, P. H. and Pfau-Effinger, B. (eds.), *The changing face of welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press, pp.1-14.
- Larsen, J. E. (2002) Who care about and for marginal people? In Andersen, J. and Larsen, J. E. (eds.), *Coping with social polarization in the urban landscape—reflections upon the politics of empowerment*. GEP report no. 1, Ålborg: Ålborg University.
- (2005) The active society and activation policy: ideologies, context and effects. In Andersen, J. G. Guillemard, A., Jensen, P. H. and Pfau-Effinger, B. (eds.), *The changing face of welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press, pp.135-150.
- Lind, J. and Møller, I. H. (2006) Activation for

参考文献

- Abrahamson, P. and Oorschot, W. v. (2003) The Dutch and Danish miracles revisited: a critical discussion of activation policies in two small welfare states. *Social Policy and Administration*, vol. 37 no. 3, pp 287-304.
- Abrahamson, P. (2008) *Changes in local governance in Denmark: what future for welfare provision?* (2008 「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将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頁。)
- Andersen, J. G. (2002) Work and citizenship: unemployment and unemployment policies in Denmark, 1980-2002. In Andersen, G. and Jensen, P. H. (eds.) *Changing labour market, welfare policies and citizenship*, Bristol: The Policy Press, pp.59-84.

- what purpose? Lesson from Denmark, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 26 no. 1/2, pp.5-19.
- Lindsay, C. and Mailand, M. (2004) Different routes, common direction? Activation policies for young people in Denmark and UK, *International Journal of Social Welfare*, vol. 13 no. 3, pp.195-207.
- Lorentzen, T. and Dahl, E. (2005) Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?, *Journal of European Social Policy*, vol. 15 no. 1, pp.27-45.
- Lødemel, I. (2001) Discussion: workfare in the welfare state. In Lødemel, I. and Trickey, H. (eds.) *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press, pp.295-343.
- Malmberg-Heimonen, I. and Vuori, J. (2005) Activation or discouragement –the effect of enforced participation on the success of job-search training, *European Journal of Social Work*, vol. 8, no. 4, pp.451-467.
- Peck, J. (2001) *Workfare states*, New York, The Guilford Press.
- Rosdahl, A. and Weise, H. (2001) When all must be active: workfare in Denmark. In Lødemel, I. and Trickey, H. (eds.) *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press, pp.159-180.
- Torring, J. (1999) Workfare with welfare: recent reform of Danish welfare state, *Journal of European Social Policy*, vol. 9 no. 1, pp.5-28.
- Walters, W. (1997) The 'active society': new designs for social policy, *Policy and Politics*, vol. 25 no. 3, pp.221-234.
- ユルゲン・グル・アンダーセン (2005) 「『市民権』の政治——デンマークにおける福祉、雇用、アクティベーション——」山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『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頁。
- 伊藤周平 (1996) 『福祉国家と社会権——法社会学的アプローチ』法政大学出版局。
- 埋橋孝文 (2007) 「ワークフェアの国際的席捲——その論理と問題点」『ワークフェア——排除から包摂へ?』法律文化社 15-45頁。
- 田口繁夫 (1999) 「社会福祉の基盤」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉：デンマーク、ノルウェー』旬報社 189-226頁。
- 中村健吾 (2005) 『欧州統合と近代国家の変容——EUの多次元的ネットワーク・ガバナンス』昭和堂。
- アンダース・ビュルクランド (2004) 「違う道をゆく——デンマークとスウェーデンの労働市場政策——」G. エスピン-アンデルセン・マリーノ・レジーニ編著『労働市場の規制緩和を検証する——欧州8カ国の現状と課題』青木書店 162-193頁。
- 福原宏幸 (2007) 「社会的排除／包摂論の現在と展望——パラダイム・『言説』をめぐる議論を中心に」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社 11-39頁。
- 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。
- (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス——新しい政治対抗」『思想』983号 27-47頁。
- 労働政策研究・研修機構 (2007) 「雇用政策の成功例として注目を集めるフレキシキュリティー——デンマークの積極的労働市場政策」『ビジネス・レーバー・トレンド』vol. 2007 no. 4 50-54頁。

The current status and problems concerning activation policy in Denmark

SHIMAUCHI Takeshi *

Abstract: The European Union has made a point of the measures through inclusion in labour market as battle against social exclusion since 1990s. In the 1990s, Denmark adopted so-called ‘activation’ that this social policy means active labour market policy and succeeded in highly reducing its unemployment rate. This achievement has been noted as the “Danish miracle.” However, some recent researches have revealed that activation has had little effect for vulnerable people. The aim of this paper is to contribute to studies of activation.

In this paper, firstly, it is explained that an active labour market policy has been positioned as a cornerstone of recent social policies in Europe, related with social exclusion and reconstitution of welfare states.

Secondly, brief history and institutions regarding Danish activation are introduced. This part is in two sections. The former refers to the active labour market policy of the 1970s and 80s. The latter covers a set of activation reforms from 1990s. The change from passive income redistribution policy to active labour market policy is found as a whole.

Finally, previous studies about activation policy in Denmark are assessed. Most of these researches are international comparative studies that focus on aspects of the formal institution or statistical studies in Denmark. Some scholars state that Danish activation prevents the unemployed from being marginal people. On the other hand, some experimental studies demonstrate that there is little effect of activation for social assistance claimants. However, these types of researches have not clarified why activation has not been effective among such socially excluded people those who include long-term unemployed and have social and individual problems. Then it is represented that analysis of the implementation process of activation policy should be carried out and that the reason why Denmark persists in social inclusion by means of labour market policy should be explained as a subject of future studies.

Keywords: Denmark, activation, active labour market policy, employability, social inclusion

* Ph.D. Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University