

社会的投資か社会的規律か：1990年代以降のデンマーク福祉国家における職業教育・ 訓練の強調

嶋内 健

本報告では社会政策ならびに福祉国家研究の観点から、デンマークにおける職業教育、職業訓練について述べる。報告はおもに次の4つから構成されている。はじめに、現代福祉国家の社会政策における職業教育ならびに職業訓練の強調の歴史的背景を述べる。次に、先行研究やグッドプラクティスを紹介しながら、アクティベーション政策のサーベイを行う。第3に、デンマークのアクティベーション政策の事例を紹介する。最後に、社会政策の脈絡から職業教育や職業訓練の強調をどのように解釈できるのかを述べる。

1. 歴史的背景

1970年代の石油危機を契機に先進諸国は工業社会から脱工業社会へ移行してきた。西欧諸国における産業構造もまた、それと同時に変化した。1970年代におけるこうした経済危機は、失業の増加という結果をもたらした。多くの非熟練労働者が失業者となり、危機以前に存在したような多くの仕事は、もはやそのような非熟練労働者にとって利用可能な仕事ではなくなった。例えば、デンマークでは多くのテキスタイル向上が消え、多くの非熟練および低熟練の労働者が職を失った。そのような脱工業社会が、被雇用者と失業者に対するより一層の職業教育・職業訓練の必要性の強調という結果に至っていった。なぜなら、脱工業社会に適応するために、人々は自身の技能を更新し可能性を発展させる必要があるからである。

社会政策の分野では、職業教育および職業訓練がより重要になってきている。脱工業社会の到来によって、多くの非熟練・低熟練労働者はしばしば長期失業者になった。われわれは失業給付の資格を有していれば、失業時に失業手当を受給する。しかしながら、こうした多くの長期失業者は、失業手当を受給できる期間を使い果たしてしまっているのである。

若者もまた深刻な失業問題に直面した。若者が学校から仕事へ移行することが非常に困難になった。若者はたとえ学校を卒業したとしても、仕事に就くことができなくなった。脱工業社会は非熟練ならびに無教育の若者をもはや必要としない。これらの若者はそもそも就労の経験が欠如しているゆえに、失業保険制度に加入することすらできない。その結果、長期失業状態の人々も若年失業者の多くも、失業保険制度から容易に排除されてしまった。産業構造の変化にもとづくこれらの高失業の問題は、やがて社会的排除として認知されていったのである。

他方でわれわれは、社会的排除との闘いを職業教育・職業訓練と関連づけることができる。EU（欧州同盟）は1990年代以降、職業教育・職業訓練のような積極的労働市場政策を、社会的排除に抗する社会政策と見なしてきた。1997年、EUは社会的排除が柔軟な雇用、新しいテクノロジー、そして新しい資格を必要とする構造的な問題である、と述べた。つまり、社会政策に関するひとつの新しいアイデアが登場したのである。失業手当や公的扶助のような伝統的な社会政策は、経済の構造的な変化に対処するには適切ではないと指摘されるようになった。それらの政策は人々に給付を与えるだけの「消極的政策」と見なされるようになったのである。対照的に積極的労働市場政策は、就労する能力を促進する社会政策と見なされ、大きく優先されることになった。したがって、職業訓練や職業教育は、構造的問題を克服するためによりいっそう必要とされるようになったのである。

福祉国家についていえば、脱工業社会の到来によって福祉国家は伝統的な社会保障システムの正統性の問題に直面した。伝統的な所得保障が従来ほど機能しなくなったのである。社会的給付の受給者は、長期間にわたって失業手当や公的扶助を受給しているにもかかわらず、容易に労働市場に戻れなくなった。このことは伝統的な福祉国家にとって大きな挑戦であり、そのことが新自由主義のような右派と中道左派の両者から批判を受けた。福祉国家は自身の政策を転換する必要があった。結局のところ、福祉国家は消極的な社会政策よりも積

極的労働市場政策に重点を置くようになった。

以上のような歴史的背景のなかで、1990年代以降の多くの福祉国家において、新たな社会政策が導入されてきた。それがアクティベーションまたはアクティベーション政策なのである。このタイプの政策は社会的給付だけでなく、職業教育や職業訓練も提供する。最も重要な要素は、人々が何らかの社会的給付を求めるときに、職業教育、職業訓練、または職業斡旋サービスへの参加が義務であるという点である。失業者が義務を拒否するならば、彼らは社会的給付の権利を喪失するか、給付を削減されることになる。現代福祉国家においては、職業訓練や職業教育への参加は、失業者の義務に変わったのである。そのことはまた、失業者は労働市場プログラムへの権利と義務の両方を有しているということもできる。同様に、公的な福祉は権利から契約へ変化したということもできる。こうしたことは1980年代までの福祉国家と、1990年代以降のそれとの間の大きな異なりである。

2. アクティベーションの概観

ではどのようなタイプのアクティベーション政策が存在するのだろうか。アクティベーションには2つのタイプが存在するとよく議論されている。ある者はそれを厳格なタイプのワークフェアと、教育や訓練により重点がある人的資本開発モデル (Human Capital Development Model) ないし人的資源開発アプローチ (Human Resource Development Approach) に分類する (Peck, 2001; Lødemel, 2001)。ワークフェアは個々人の就労の義務を強調、給付へのアクセスを制限、給付の水準の削減、そして給付期間の制限を強調する。対照的に、人的資本開発モデルは同様に人々を労働市場へ戻すことを強調するが、職業訓練や教育をより重視する。前者のタイプはオーストラリア、アメリカそしてイギリスに一致し、後者のタイプは北欧諸国に適用できると多くの研究者が結論づけている。しかし、筆者はそうした類型論に必ずしも同意しない。理由は簡単である。各国のアクティベーションをより詳細にみれば、北欧諸国においてさえワークフェアを指摘できるからである。とりわけ、それを基礎自治体レベルにおいて見ることができる。あらゆる国において、ワークフェアとアクティベーションの併存が存在するのである。つまり、ある特定の福祉国家がアクティベーションに対して1つのアプローチをとるのではなく、そこにはアクティベーションの2つの側面が存在するのである。

ひとつは厳格なアクティベーションである「要請 (demanding)」の側面である。いまひとつは「可能性支援 (enabling)」側面である (表1)。要請の側面において、われわれは給付額の削減や給付期間の短縮を確認できる。さらに公的機関からの提供を拒否した場合の制裁を確認できるし、失業者への義務の強調もまた確認できる。「可能性支援」の側面では、われわれは求職支援、職業訓練、そして補助金付き雇用を確認できる。補助金付き雇用は、参加者に公的および民間セクターにおいてオンザジョブトレーニングを提供することができる。さらに、就労することへ経済的動機づけや、失業問題に加えた個人的・社会的問題を抱える人々に対する社会サービスを確認できる。ここで重要なことは、ひとつの国のなかに要請の側面と可能性支援の両者を見出すことができる、ということである。どちらの側面が強調されるかは様々な要因に依存している。例えば、国レベルの政策か基礎自治体レベルの政策か、どのような人々が対象となっているのか、雇用事務所の職員の能力などがある。

表 1. The two sides of activation

Demanding	Enabling
<p>1. Duration and level of benefits</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lowering of insurance or assistance benefits ● Reduction of maximum benefit duration 	<p>1. “Classical” active labour market policies</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Job search assistance and counselling ● Job-related training schemes ● Start-up grants ● Subsidised employment ● Mobility grants
<p>2. Stricter availability criteria and sanctioning clauses</p> <ul style="list-style-type: none"> ● More restrictive definition of suitable job offers ● Punitive sanctions for non-compliance 	<p>2. Fiscal incentives/make work pay</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Earnings disregard clauses ● Wage supplements granted in case of taking up low-pay jobs
<p>3. Individual activity requirements</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Integration contracts ● Monitoring of individual job search effort ● Mandatory participation in active labour market policy schemes (workfare) 	<p>3. Social services</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Case management, personalised support ● Psychological and social assistance ● Childcare support etc.

Source: Eichhorst et al. 2008

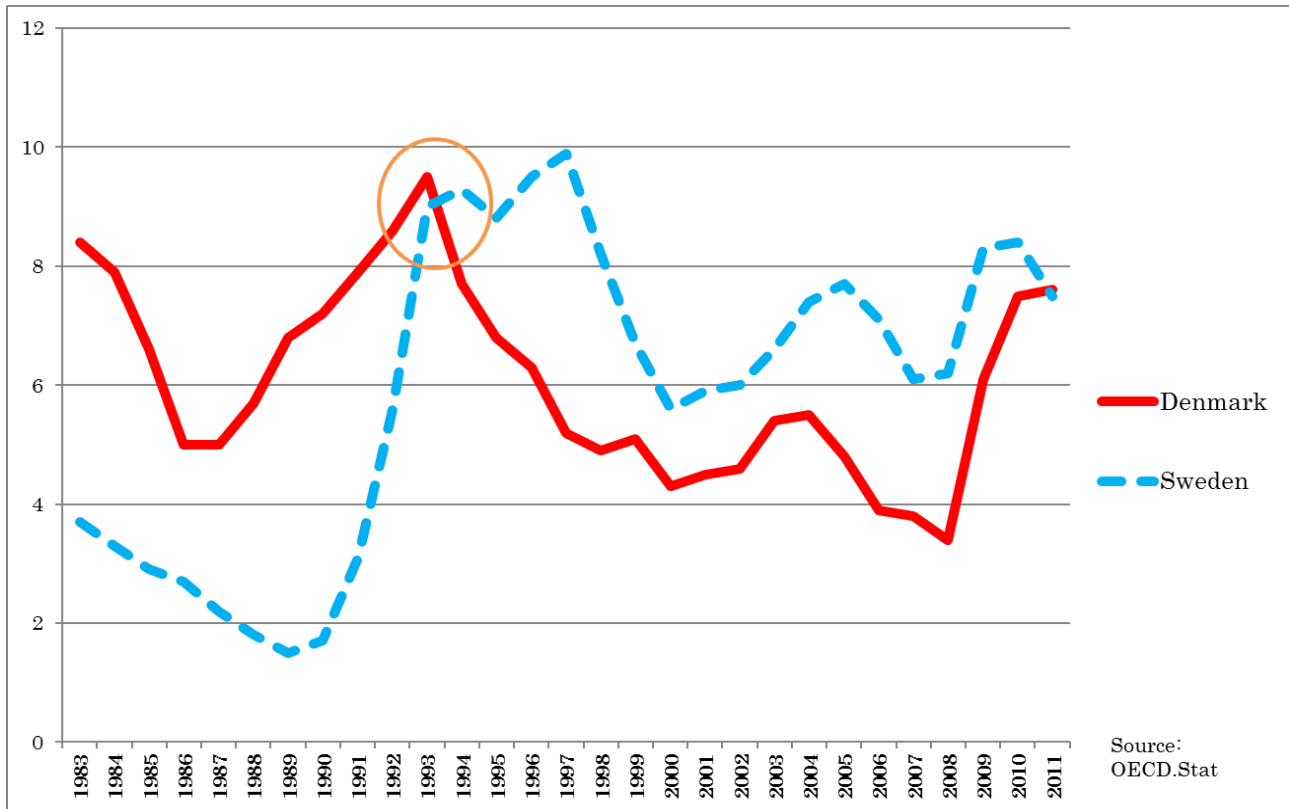
実際にイギリスでの可能性支援の側面の事例を紹介しよう。ロンドンのイーストエンド地区に、「ホックストン・アプレンティス」という有名なレストランがある。このレストランは社会的企業が運営している。ホックストン・アプレンティスは若年失業者やホームレスのために訓練を提供している。実習生の一部は実際にレストランで雇用されており、レストランはその他の実習生にはレストラン業の職業斡旋サービスも提供している。およそ 80%の実習生が訓練後に職に就くことが出来たので、このプロジェクトはイギリスにおけるベスト・プラクティスとして認知されている。

3. 事例研究：デンマークのアクティベーション

ここではデンマークの職業教育とアクティベーションを説明しよう。デンマークは 1970 年代から高失業を経験した。失業率は 1990 年代のはじめには 10%近くを経験した。このことは同じ北欧の隣国であるスウェーデ

ンと大きく異なっていた (図1参照)。そこでデンマークでは、政策立案者たちがその要因は構造的失業問題であり、その高質業の背景には労働需要と労働供給との間にミスマッチがある、と議論した。

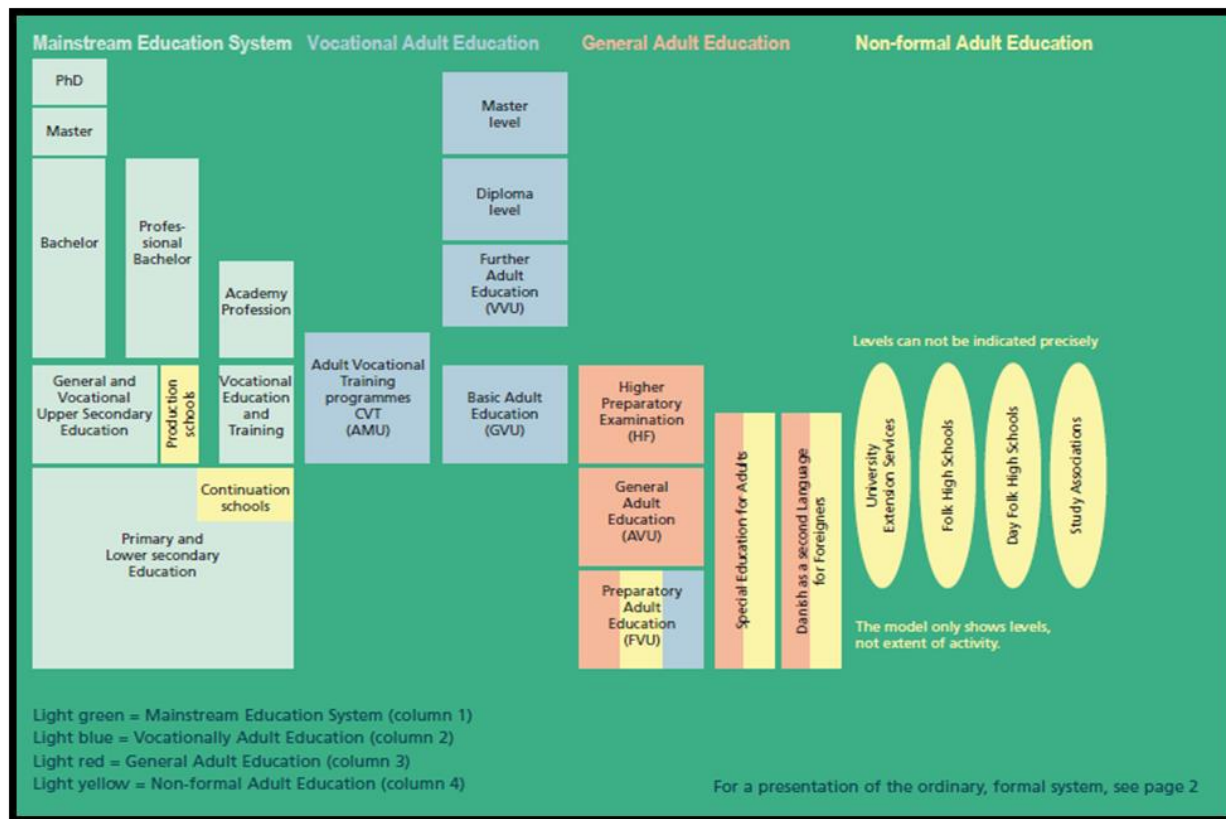
図1 Progress of unemployment rate in Denmark and Sweden



1990年、デンマーク政府は18歳と19歳の公的扶助受給する若者に対して、アクティベーション政策を導入した。その後、1993年に大きな改革があった。失業手当の全受給者は自らの義務として、職業教育ならびに職業訓練を含む労働市場プログラムに参加しなければならなくなった。この改革に加えて、その義務は1997年に全ての公的扶助受給者に拡大した。公的扶助は福祉国家における最後のセーフティネットである。いまやデンマークにおける全ての失業者は、彼らの問題が何であれ、アクティベーションのプログラムに参加しなければならない。さもなければ、彼らは社会権を失うことになるのである。

図2はデンマークの教育システムである。このなかでAMUに注目したい。AMUはデンマークにおける成人教育ならびに継続訓練システムのメインエンジンである。AMUは約3,000のコースを有しており、基本的にデンマークに居住するすべての人々に開かれている。熟練労働者か非熟練労働者か、被雇用者か失業者か、高学歴か低学歴かなどは問われない。AMU訓練センターや職業教育学校がこのプログラムを提供している。これらの機関は地域のジョブセンターと協力している。ジョブセンターとは、失業者に職業訓練を提供するために雇用事務所と福祉事務所を組み合わせたワンストップ・センターである。とはいえ、繰り返せばAMUは失業者と同じく被雇用者にも開かれている。

図2 The Danish Education System

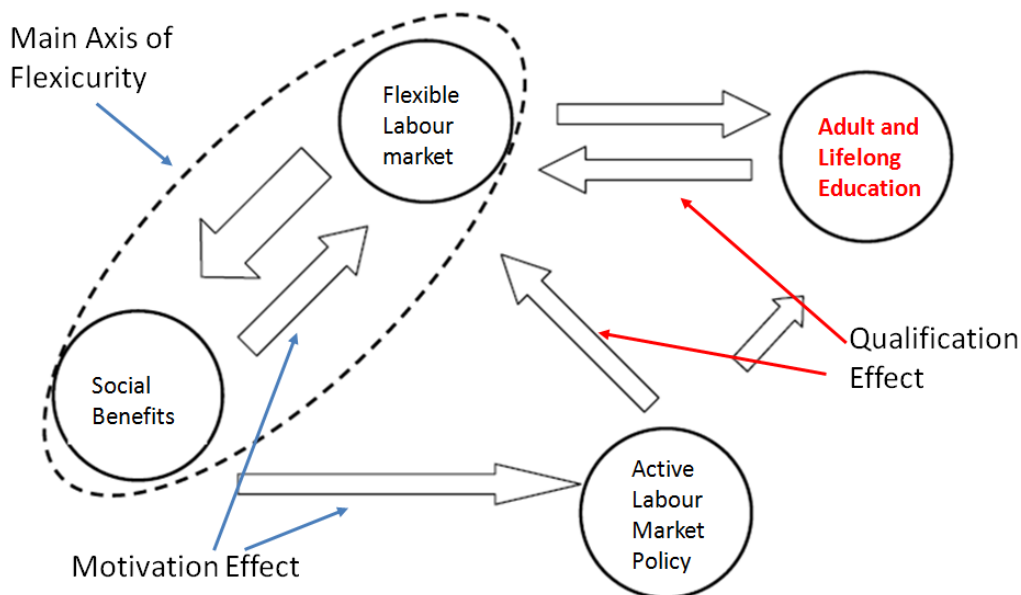


Source: The Danish Agency for Universities and Internationalisation, 2011

AMUは1960年代に正式に設立された。AMUの初期のミッションは、デンマーク経済の農業社会から工業社会への転換であり、女性労働者を労働市場へ送り出すことだった。変化する労働市場から再訓練、再教育、労働者の技術保証の要求があったのだ。現在デンマークは情報社会、知識基盤型経済に移ってきている。したがって、AMUに対するニーズはいまだに大きい。AMUは現在のデンマークの労働市場の構造を変える可能性をもっている(CEDEFOP, 2012)。要するに、AMUは持続的な福祉国家にとって必要なかもしれない。

図3はデンマークのフレキシキュリティ・モデルである。オルボー大学の経済学者 Per K. Madsen がこれを提唱した。このモデルは、1990年代以降のデンマークの高い雇用パフォーマンスの成功モデルと見なされてきた。「フレキシキュリティ」という用語は、フレキシビリティとセキュリティを組み合わせた造語である。欧州委員会はこのフレキシキュリティという用語を、2007年に自分たちの雇用戦略のなかで用いた。デンマークはこの戦略において模範国だった。矢印は失業者の動きを示している。第1にデンマークは、伝統的に非常に柔軟な労働市場を有してきた。デンマークでは被雇用者の30%が毎年新しい職に就いている。さらに雇用規制はそれほど強くない。第2にデンマークは、比較的寛容な社会的給付システム(とくに失業手当)を整備してきた。第3に、先述したように積極的労働市場政策への参加は、全ての社会的給付受給者の義務となっている。最後に、そこでの労働市場プログラムは、成人職業教育訓練システムと関係をもっている。AMUは「成人教育および継続教育」の枠に含むことができる。筆者がここで強調したいのは、AMUがデンマーク福祉国家の良好なパフォーマンスを構成するひとつの重要な要因である、ということだ。

図3 The Danish Model of Flexicurity



Source: Madsen, 2011, p. 43

アクティベーション政策に話を戻そう。AMU と関連をもつアクティベーションは、政治学、経済学、政治経済学を研究する多くの学者によって、人的資本発展モデルと見られてきた。彼らはこのモデルを実施するデンマークの成功モデルを好意的に議論してきた。人的資本モデルとは、人的資源や機会をより重視している。これは社会権の理解を単なる経済的支援の受給権以上のものとして、より広く解釈することを想定するものである。換言すると、たとえ新たな就労の義務が既存の社会権の削減であるとしても、参加への新たな機会が失業者の労働市場統合を改善するかもしれない (Lødemel, 2001, p 297)。例えば、イギリスの社会学者アンソニー・ギデンズは、彼の著作『第三の道』のなかで、現代福祉国家は社会投資国家であるべきだと述べた。伝統的な福祉国家はその市民を市場から保護するのみであったが、社会投資国家はその市民を市場において、より力強い存在に変えると議論した。当然ながら、社会投資は職業教育ならびに職業訓練を含むものである。

しかし同時に彼は、もうひとつ『第三の道』のなかで興味深いことを述べている。彼は「責任の伴わない権利はない」(Giddens, 1998, p 65) と論じた。このフレーズは現代福祉国家における市民の権利と義務、または福祉国家と市民の互酬性を表現したものである。国家は市民により積極的に特定の義務を実践することを要求する。それは例えば、失業手当や公的扶助のような社会的給付の見返りの様々なアクティベーションのプログラムへの参加である (Johansson and Hvinden, 2007, p 4)。義務を果たすことのできない市民は、もはや福祉への権利を有することができない。それは彼らが福祉国家のシティズンシップを獲得できないことを意味するものである。デンマークにおける地域のジョブセンターは、クライアントにひとつの選択肢を提供しようとする。ジョブセンターはデンマークの雇用事務所である。補助金付き雇用、職業ガイダンス、職業斡旋サービス、成人教育や訓練などのように、いくつかの提供がある。25歳以上で就労可能性の乏しい人がジョブセンターを訪問すれば、ジョブセンターの職員は職業教育や職業訓練を提供するかもしれない。2009年、筆者はデンマークのある小さな町で、失業中の男性にインタビューを行った。彼は筆者に次のように語ってくれた。彼がジョブセンターを訪問し、第一希望は教育を受けることだったが、職員は彼の希望を拒絶し「あなたは工場働くべきだ」と言った。したがって、実際のところ全ての申請者が必ずしも職業教育のプログラムに参加できるわけではない。

筆者がここで強調したいのは、労働市場プログラムへの参加がデンマークの全ての失業者の義務となってい

ることである。社会的排除に直面する人々の観点からすれば、この種の義務はパターンリスティックな政策である。なぜなら、彼らは労働市場への統合ではなく社会への統合を必要とするとしても、労働市場統合プログラム以外の選択の自由をもたないからである。このような人たちがジョブセンターの提供を断る場合、彼らは公的機関から制裁を受けるだろう。それは現代福祉国家における道徳的市民として、相応しい行為に抵抗する事に対する懲罰を意味する。アクティベーションとはそのような義務と制裁を用いながら、経済のグローバル化、知識基盤経済における「善き市民」としての規範を人々のうちに内面化する政治的装置なのである。結局、現代福祉国家における職業教育や職業訓練の強調は、そのように人々をコントロールする重要な構成要素のひとつである。

4. 結論

ここまでわれわれは、最近の職業教育や職業訓練の強調を、社会政策研究の脈絡から解釈しようと試みた。そこには2つの顔があった。ひとつは失業以外の困難を抱えない人々への社会投資であり、そうすることで彼らは競争的な市場で生き抜くことができる。もうひとつは社会的排除に直面する人々に対する社会的規律である。なぜなら、彼らは失業以外にも様々な剥奪を経験しているからである。そうした人たちは労働市場統合と同様に社会統合を必要としている。労働市場統合は、これらの人々にとっての万能薬ではない。われわれは始点を社会的排除におくべきである。しかし、実際のところデンマークにおける多くのアクティベーションは、始点を労働市場統合においてきたのである。

参考文献

- CEDEFOP (2012) *Vocational Education and Training in Denmark: Short description*, CEDEFOP.
- Eichhorst, W. et al (2008) *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*, Eichhorst (eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US*, Springer.
- The Danish Agency for Universities and Internationalisation (2011) *The Danish education system*.
- Giddens, A. (1998) *The third way: the renewal of social democracy*, Policy Press.
- Johansson, H. and Hvinden, B. (2007) *Opening citizenship: Why do we need a new understanding of social citizenship?* in Hvinden, B. and Johansson, H. (eds.) *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, Routledge.
- Lødemel, I. and Trickey H. (eds.) (2001) *"An offer you can't refuse": workfare in international perspective*, Policy Press.
- Madsen, P. K. (2011) *Flexicurity og det danske arbejdsmarked*, Bredgaard, T. (eds.) *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, Jurist-og økonomiforbundets forlag.
- OECD, OECD. Stat.
- Peck, J. (2001) *Workfare states*, 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*, Policy Press.