

アクティベーションと積極的労働市場政策

—デンマークにおける変遷

ヨルゲン・グル・アンデルセン

デンマーク オーフス大学教授

訳：萩原 久美子 (生活研主任研究員)

はじめに

アクティベーションは多様な側面を持つ試みです。デンマークのケースだけでなく、ヨーロッパを見ても、ベーシックインカムとのコンビネーションへと向かう動きがある一方で、イギリスのようなソフトなワークフェアから、より就労義務を強調するものまで様々です。アクティベーションはこの10年から15年の間にEU諸国で起きた大きな改革の一つであり、多くの議論が積み重ねられてきましたが、本日の講演ではデンマークの経験を中心にお話することになります。それはたんにデンマークが興味深い事例だからということだけでなく、デンマークが先述したような多様性を経験してきたからです。アクティベーション政策の異なる世界、その様々な局面へのインパクト、さらに、この間、試みられてきた雇用効果の測定に関する問題、そこに見られるアクティベーションへの疑念についてもコメントしたいと考えています。

ヨルゲン・グル・アンデルセン

(Jørgen Goul Andersen)

デンマーク オーフス大学政治学部教授。オールボー大学経済・政治・行政学部教授などを歴任。デンマークのアクティベーション研究の第一人者で、専門は社会政策、経済政策、政治的行動、権力と民主主義

1 デンマークの失業保険 (1967-1972)

デンマークの失業保険は古きよき時代、すなわち当時の社会民主党政権での「失業は非自発的状況である」というとらえかたを出発点にしています。失業状態にある限り、期間を限定せず、失業給付を行うべきだという社会保障とシティズンシップに力点を置いたアプローチです。そうした古きよき時代のスカンジナビア諸国の福祉政策パラダイムのもとに、失業から即、公的扶助へと転落させるのではなく、失業から派生する排除、社会的周辺化への防御を目指す寛容な社会権が強調されました。

デンマークの失業保険はいわゆるгентモデルをベースとする任意保険で、1907年以降は国家補助があります。失業保険は事実上、労働組合が管理しており、その失業保険基金に加入すれば、被保険者となります。スカンジナビア諸国ではノルウェー以外はこのシステムを採用しており、労働組合組織率はデンマーク75%、スウェーデン80%、フィンランド85%というように労働組合加入の強力なインセンティブとなっています。

でも、この保険は「私には失業も、失業によるリスクもないので保険に入りたくない」とお金持ちが言い出しかねないようなシステムです。なのに、なぜ、こうした失業保険のありかたが維持され、どのようにして自由主義的なモデルを社会民主的なものに作り上げ

ていったのでしょうか。

まず、できることは加入者からの出資を小さくし、国家補助の割合を大きくすることでした。これにより、富裕層は負担を支払うことになり、社会民主主義的なものへと転換できました。たとえば、第一次オイルショック(1973)の前年まで、失業関連で増加したコストは国家の責任でまかなわれ、スウェーデン同様、従前所得の90%まで給付される充実ぶりでした。その後、この給付にはシーリングが設けられ、そのシーリングも引き上げられていきますが、就労期間や保険加入期間に関係なく、普遍的に保障される仕組みです。

このシステムに参入するのも簡単で、失業保険基金に加入し、26週以上の雇用あるいは教育を受けていたことが認められればいいのです。導入されたのはまだ失業率が1%のころでしたが、失業率12%の時代にもどうにか維持されてきました。

2 デンマークにおけるアクティベーションの展開と多様性

アクティベーションⅠ 社会保障パラダイムと市民賃金

アクティベーション誕生の背景には、こうした失業給付のシステムを維持したいという願いがありました。社会保障パラダイムへの支持をもとに、給付期間は2.5年、その期間が終了した後は公共あるいは民間企業から7-9ヵ月程度の仕事が与えられ、再度、給付資格が得られる。このようにして、最終的には給付期間は8.5-9年にもなります。1980年代に政権交代がありましたが、自由主義政府もこのシステムを維持してきました。

こうした失業保険のありかたはいわば、市民賃金あるいはベーシックインカムに近いものと言えるでしょう。失業という条件があるので厳密には無条件ベーシックインカムではありませんが、失業保険は加入しやすく、そこから追い出されることはほとんどありませんし、ワークテストも緩やかなものだからです。

また、1979年、ヨーロッパ各国がそれぞれに早期

希望退職制度を導入するようになりました。デンマークでも失業保険の加入者に対して、60歳での早期希望退職制度を導入し、年金受給年齢まで失業給付を受けられるようにしました。さらに、失業者には充実した社会手当があり、職業を持たない人は国からの所得保障がなされます。デンマークでは専業主婦はほとんどいませんので、実質的にほとんどすべての人に所得保障がなされるという点でベーシックインカムのシステムと似通っているといえるかと思います。

このシステムが非常にうまく機能したことは様々な数値や成果を見れば、認めざるを得ないでしょう。デンマーク、スウェーデンの失業率は各国と比べても低く、高額な社会手当によって失業者の社会的周辺化も防がれています。私たちの調査では長期失業者の多くが自宅所有者でした。デンマークの失業保険のシステムは半年間、就労をしては失業することを繰り返せば、生涯にわたって受給者でいられるシステムなので、経済学者にとってみれば悪夢のようなものです。ところが、実際には、長期失業者数は他の国よりもデンマーク、スウェーデンの方が少ないのです。

つまり、デンマークの失業保険は人々の就労意欲をそぐ結果とはなっておらず、逆に就労意欲は高く、デンマークなどはスカンジナビア諸国でもトップです。馬鹿げていると思われるかもしれませんが、デンマークの人々に「宝くじで2000万ドルがあたっても、働きますか」と問うと、「はい、働き続けます」と回答するのです。

デンマークにおいて重要なのは労働力需要が上昇時には人々はすぐに応じられるだけの能力と資源のみならず、高い就労意欲を保持していることです。失業すれば貧困へと投げ出されるのではなく、普段通りの生活を維持する。そこから、先述したような労働文化がうみだされるとともに、そうした就労意欲に満ちた労働力がこのシステムを維持する力ともなっているのです。

アクティベーションⅡ 規律化の制度

もちろん、このようなシステムに対する批判もありま

した。事実裏づけされているわけではなく、きわめて直感的なものとして、中道右派はモラルハザード、就労意欲の減退を挙げました。やや説得力のある批判としては、雇用能力の喪失を背景とする貧困の罍を指摘するものもありました。

しかし、重要なのはこのシステム自体が構造的な失業の要因だという議論が出てきたことでした。ヨーロッパやOECD諸国では「失業」は構造的な問題であり、構造改革を必要とする問題だとの議論がなされ、「Make Work Pay」「柔軟な労働市場」といった改革案が登場してきます。この挑戦に対し、デンマークがとったのがアクティベーション政策の展開だったのです。労働市場中心の改革ではなく、それ以外の手段を模索したのです。お金を給付するだけでは安易にすぎる、失業者を社会に復帰させるための何かが必要だという中道左派からの声もありました。

モラルハザードへの対応としては、1990年、若年層を対象に小さな改革が行われます。若年層に対する社会手当です。18-19歳の若者が高校卒業試験の終了と同時に社会手当を申請する傾向があることに対してはかねてより批判があり、社会手当の申請には就労あるいは職業訓練や教育への参加が義務付けられたのです。現金給付をしますが、義務もあります—というわけです。社会権の申し立てに対し、義務なり責務なりという形での就労へのインセンティブを設定した初めての事例です。要因は定かではないのですが、これは成功しました。給付にあたって何らかの条件をつけなければどうなるのかという実験でもありました。

アクティベーションⅢ 人的資源アプローチ

このようにして、「失業」解釈にパラダイムシフトが起きたわけですが、その構造的失業に対する解釈も二つあります。ひとつは新自由主義的解釈です。高賃金、高給付、労働市場に対する厳格な規制によって、雇用に足りない人々が増えているので、経済成長や需要増を達成しても失業はなくなる—というものです。それに対して社会民主主義的解釈はこ

う対抗しました。必要とされる技能の需要と供給のミスマッチを検討し、何か方法を考えよう。中央政府レベルでは個々のオリジナルな状況に関する情報が不完全であるなら脱集権化してはどうか。最低賃金を下げるのではなく、それにみあう技能のありかたを考えてはどうか。長期失業者の雇用能力を高める方策もあるはずだ、と。技能と人的資源アプローチを中心とするアクティベーション。これがデンマークの主流となつていきます。

その観点から1993-1994年にかけて、デンマークで労働市場改革が行われました。ヨーロッパ初の包括的な改革として注目を集めます。アクティベーションは失業後4年時点で(失業者の)権利として適用されました。失業者と雇用対策担当者間で協議し、個別アクションプランを作成する。それを基本原則に、失業者の同意に基づいて政府がどのように支援すべきかを明確にするという理念です。この政策は行政区ごとに編成され、社会的パートナー、使用者、労働組合からなるコーポラティズム的な委員会が監督しました。地域労働市場にとっての優先課題、その地域が求めている技能やマッチングをどのように行うか。それらを話し合いながら、進めていく。これはとてもうまくいきました。

アクティベーションⅣ ワークファーストの強調

その後、1994-1995年にかけて、当初、失業者の権利だったアクティベーションは権利と義務へと変化していきます。失業後4年後という取り決めも、2年、1年、9ヵ月と短縮され、2002年には個別アクションプランはジョブプランという名称に変更されます。アクティベーションは単なる雇用への最短のルートとして見られるようになり、教育への力点が薄らいでいきます。失業者に対して認められていた1年間の教育休暇も、1999-2000年にかけての社会民主党政権時に廃止されました。アクティベーションそのものがワークテストの意味合いを持つようになりました。ワークファースト、義務に力点が置かれるようになったのです。

この変化の論拠はどこにあったのか。政治的選好、政治的な権力も作用していますし、ブレア政権時のイギリス、また、オランダの新しいアイデアにも影響を受けています。しかし、重要なのは10-12%だった失業率、長期失業からの出口はないと思われていたのが、突如、不熟練労働をも含めての労働力不足へと転じたことです。

つまり、労働市場やアクティベーション政策は景気動向に左右されるのです。高失業率が長引く場合には教育と技能の向上は人々の自信につながり、大きな援助になります。デンマークが現在、直面しつつある状況において、これを活用しない手はないと思います。一方、労働力不足の際には、ワークファーストアプローチの方がより妥当と言えるでしょう。とはいえ、その場合にも教育を軽視するのは近視眼的です。労働力が不足している時にはすぐに仕事は見つかりませんが、すぐに追い出されるかもしれないからです。地域ごとでの労働力の需給への関与、マッチングの試みはきわめて意味のあることだと思うのですが、現在のデンマークはこうした点をスキップして、高失業率を抱えようとしているのに、なおこのシステムを続けています。

しかし、このままでは景気後退に打撃を受けてしまうので、過去、失業率が低かった国々ではこれまで締め付けてきたシステムのどこを緩めればよいのかという議論をしています。というのも、アクティベーションの社会的帰結は批判されてきたほどに悪くないからです。今、デンマークで議論となっているのは、現在のような高失業率のもとで、どのようにアクティベーションが機能するのか、その社会的効果はどのようなものなのか、という点です。

3 アクティベーションの三つの世界、三つの目標

以上のように、アクティベーションには異なる三つの世界があります。ひとつは社会保障をベースにするアプローチであり、宮本教授が指摘したようなベ-

シックインカム構想と交差するものです。二つ目は人的資源アプローチです。最後が規律を強調するワークフェアアプローチです。この最後のアプローチはパターナリズムの問題として保守的な発想に関わるものですし、労働市場の外部に出ることへの不利な条件を設けるという点で自由主義的な発想とも関わっています。しかし、いずれも義務を強調する点で結果的にその手法は似通っており、人的資源アプローチが資格・技能の向上を強調するのとは異なります。

またアクティベーションには三つの目標があります。第一に個人レベルでの雇用効果、第二に福祉効果、第三に社会全体の技能が向上する効果です。

社会全体の技能の向上効果

アクティベーションは、その社会において求められる技能を供給することを通じ、マッチング問題を解消する可能性をもっています。人々を本当の意味で活性化させるには、その国全体の技能のレベルを引き上げなくてはなりません。アクティベーションは個人への援助というよりもむしろ、生涯学習の観点、また業務が海外移転される状況にあつて、(国内で)必要とされる技能の獲得を可能にするものです。デンマークでは海外に大量の業務がアウトソーシングされていますが、失われた不熟練労働については少なくともほとんど大きな問題にはなっていません。というのも、国内の不熟練労働者自体が減少しており、また、この10年から15年、それを上回るスピードで不熟練労働者の雇用情勢が改善しているからです。

福祉効果

福祉効果については多くの研究がなされています。特にこの10年、人々は驚くほど積極的にアクティベーションに参加しています。最新の報告では自信の回復、やりがい、社会的接触や技能の向上といった効果が明らかにされています。その一方、少数ですがきわめて疎外された一群も生み出しています。初めは積極的でも2回、3回と、機械的に策定されたアクティベーションプログラムを何度もあてがわれた末

に、いやになってしまう。なかには15回も経験してどこにもたどり着けない場合もあるのです。高技能の人たち、特に大卒の人の間ではアクティベーションの名の下に強制的に雇用されることへの不満が強く、就労意欲がくじかれる点を力説します。

雇用効果

雇用効果はよいと言われてきました。実施した国のなかには失業率の低下が見られ、当初、デンマークは「失業問題への新たな解決策を見つけた」と自信満々でした。アクティベーション後の失業脱出の数値結果も非常によいものでした。しかし、その後、アクティベーションに参加していなかった場合と参加した場合の失業からの脱出の程度を統計的処理で比較したところ、期待はずれの結果が出てきました。

デンマークのケースでは企業内で行われる訓練はまあ効果がある、公的な職業訓練は効果が見られる場合もあるという程度。デンマークのアクティベーションは教育訓練に力を入れてきたのですが、総じて言えばその効果はゼロ。教育を中心とするアクティベーションにGDPの多くを費やしてきたわけですから、この結果にはがっかりさせられました。

しかし、私も含め、その効果の測定自体に問題があると考えています。まず、標本抽出のありかたによって、教育による技能よりも現場訓練の方が効果が出る場合もあります。また、デンマークの経済学者が明らかにしていますが、アクティベーションから何の利益も得られない集団がいる一方で、アクティベーションによって雇用可能性を一挙に高める集団、アクティベーションがなければ決して雇用されないような人々もまた存在しています。

さらに、1990年代のアクティベーション導入期、本当の失業の原因は労働力供給に対する需要の圧倒的な不足だったにもかかわらず、個人の雇用可能性の問題、熟練の問題が過大評価されたことがあります。その意味で、本当の原因と直結していないアクティベーションから、失業からの脱出に対する教育効果を見出すことはそもそも難しいのです。

そして、もっとも重要なのは調査対象期間の設定です。教育の効果は短期間ではなく、長期間でとらえるべきものです。企業内訓練の効果は短期間で急上昇するものの、その効果はすぐに消えてしまうのに対し、教育の効果はゆっくりと上昇し、アクティベーション参加後もなお損益分岐点に達しないという研究結果もあります。アクティベーションの効果測定の見直しが必要だと思われませんが、あまり作業は進んでいません。

4 どのようにアクティベーションは機能したのか

では、なぜアクティベーションが軌道にのり、どのような作用があるのでしょうか。デンマークでは通常、四つに区分し、議論しています。

一つ目はいわゆる抑制効果、働かないとたいへんなことになるよ、と人を脅かすわけです。二つ目は技能向上効果。三つ目はロックイン効果です。アクティベーション期間に積極的に仕事を探さないで、より積極的に仕事を探すことを促す努力が続けられています。四つ目が選別効果です。これは、アクティベーションによって、障害年金受給者など、別の形で活性化されるべき人たちが失業者としてカテゴリー化されることです。特に南欧ではインフォーマルエコノミーに従事する人たちが失業者としてカテゴリー化されるケースも見られます。

これに二つばかり、付け加えたいと思います。ひとつは前向きな積極的な意味でのモチベーション効果です。特に長期失業者にとって自信回復につながります。もうひとつは接触効果です。民間企業での現場訓練が比較的うまくいっているのは、失業者と使用者との間に接触の機会を作り出すからです。採用は非常にインフォーマルなプロセスであり、私たちの調査でも雇用に接触効果が関係しており、再雇用までどれぐらいの期間がかかるかを決定づける要因であることがわかっています。なお、教育や研修の内容がひどいため、仕事が見つからないこともデンマー

クではおきています。

まとめ

この間、政府の動きはあまりにも早く、負の経験から学ぶ余裕がありませんでした。しかし、アクティベーションの問題点にも目配りしたバランスのとれた見方が求められています。いくつかの教訓に触れて終わりたいと思います。

まず、アクティベーションの効果測定にはバイアスがかかっており、雇用へのインパクトを軽視する傾向があるということ。次に、景気循環にあわせてアクティベーション政策を調整すること。高失業が長引く時にはワークフェアのようなプログラムで人々の福祉を無駄にするのではなく、個人および労働力全体の熟練レベルを向上させる機会にすべきです。技能の向

上は個人レベルというよりもむしろ集合レベルにインパクトを持つように思います。さらに、アクティベーションは対象者を選別する方が効果的であり、そのプログラムは機械的に与えられるものであってはならないこと。デンマークでは個別アクションプランを目指しつつも必ずしもそうならなかった。個々人の選好に加え、どのような集団にどのような知識が求められるかという点も出発点におくべきでしょう。

最後に、この間、ヨーロッパ諸国の間ではソフトなワークフェアアプローチが広がり、抑制効果の側面が強調されてきましたが、それは十分に証明されているわけではありません。インセンティブという考え方の根底に流れる主張を丸ごと信じるべきだとは思いません。アクティベーションは雇用への援助ですが、そこには雇用を超えた世界があること。福祉が重要であることを強調しておきます。 ■

