

令和元年6月27日現在

機関番号：33301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K17258

研究課題名(和文) 地域雇用における政策形成の調査研究：デンマークの地域労働需給調整を事例として

研究課題名(英文) Policy Making through regional employment governance: A case study of local labor market matching system in Denmark

研究代表者

神崎 淳子 (KANZAKI, Junko)

金沢星稜大学・経済学部・講師

研究者番号：00569353

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：デンマークの地域雇用政策は、基礎自治体に設置されたジョブセンターを中心に地域の諸主体が協議をしながら形成されることに特徴がある。本研究は、2006年の地方自治改革以降、雇用政策の主体が基礎自治体になった後、(1)地域雇用政策の形成に関わる主体、(2)実施体制、(3)就労阻害要因を持つ人への支援、に焦点を当て、行政、労働団体、教育機関等にインタビューを行い、現在の地域雇用政策の成果と課題について検討した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、2006年以降のデンマークの地域雇用政策に関わる諸主体のガバナンスの変化について注目し、地域レベルの労働市場政策として、個人や個別企業の課題に対して、関係者が個別に協議をする体制に変化してきていることを明らかにした。この変化の背景として、第一にフレックスジョブによる就労支援策の拡大が障害者年金制度の改革とともに行われたこと、第二に地域雇用政策の主たる担い手であるジョブセンターが、失業給付の財政負担削減と効果的なサポートの手段に取り組む中で、個別ニーズに応じたオーダーメイド型の支援へと支援方法を変化させてきたことが背景にあった。

研究成果の概要(英文)：Danish regional labor market policies are characterized of the cooperative system of local implementing entity.

Regional labor market policies are operated by jobcenter and local implementing entity discussed about what kind of support should do. So-called job center were established by local labor market reform in 2006.

In this research, I focused on this local cooperative governance system, and aimed to verify the achievements and challenges.

研究分野：雇用政策

キーワード：地域雇用政策 地域就労支援 ガバナンス 職業訓練 デンマーク

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

デンマークは地方分権化が進んでいる国である。2006年の自治体改革以降、雇用政策においてもその計画、実施は基礎自治体が主体となっている。本研究では、この基礎自治体レベルの雇用政策の実施に関わる諸主体の役割と政策への関与過程に着目し、地域労働市場における雇用調整にみられる成果や課題について検証することを目的とした。デンマークでは、労働組合組織率が高く、労使協調の仕組みが労働市場の特徴の一つとされ、良好な雇用環境の維持に貢献していると考えられている。一方で、長期失業者等の就労困難者への支援もジョブセンターによる支援に統合され、失業給付の受給期間も同時期に短期化されたことにより、福祉政策として行われていた支援が就労強化を意識したものになることや、地域の雇用政策の政策形成能力が不足していることなどが懸念されていた。しかし、基礎自治体、広域圏に加え、労使や教育期間などが参加する地域雇用協議会を設置し、地域雇用に関する協議が行える制度形成をした。その後、2013年に基礎自治体レベルの地域雇用協議会への国からの予算措置が終了し、多くの自治体で基礎自治体レベルの雇用政策協議機関である地域雇用協議会が活動を終了した。ユーザーデモクラシーが発達したデンマークの中で、地域雇用協議会のような関係諸主体による協議の場が役割を終えた理由と、協議会終了後に関係諸主体はどのように地域雇用政策に関わり、新たにどのようなガバナンスを京成しているのか、という点に本研究では取り組みたいと考えた。雇用政策の形成に地域の主体がどのように関わるかという主題は、日本における国や県が主導となってきたこれまでの雇用政策から、地域雇用政策を展開していく可能性を検討するうえで、貴重な示唆が得られると考えた。

2. 研究の目的

本研究は、デンマークにおける地域雇用政策の担い手として、どのような主体が存在し、政策形成に関与しているかに着目し、各主体の役割と成果、そこでの課題を明らかにすることを目的とした。2006年に実施された地方自治改革以降、長期失業者の支援など就業阻害要因をもつ人の支援を中心に、地方分権化が進められた。地方分権改革から10年が経ち、各関係主体の関与の方法や取り組みがどのように変化してきているのかについて、地域雇用政策の担い手に状と課題をインタビュー調査することで明らかにできると考えた。デンマークの労働市場政策に関する政策枠組みに関する研究はいくつか見られるが、地域の諸主体の実態調査にもとづく研究成果は少ない。

デンマークにおける地域雇用政策の担い手の一つに、各自治体が運営するジョブセンターがある。このジョブセンターは、地方分権改革以降、就労に係るワンストップセンターとして基礎自治体に設置された。ジョブセンターでは、職業紹介や求人募集だけでなく、失業の届け出や失業期間に応じて実施される面談、教育訓練を実施する。また、失業者の就労能力について様々な形で可能性を検討し、就労を通じた社会参加を実現できるための支援を実施している。ジョブセンターの運営は、市長を中心とする市議会による承認を受けて運営され、地域ごとに固有の問題に取り組むことが可能となっている。一方、国は失業率の改善についてなどの目標を決定し、ジョブセンターで行われる事務や雇用政策の最終責任を持つ。このジョブセンターと国の関係を一つの視点とした。

一方、地域雇用協議会に参加をしていた労働組合や教育訓練機関が、ジョブセンターの実施する地域雇用政策にどのように関与しているのかという視点からも、調査を行った。労働者の代表である労働組合はもとより、就労困難者や失業者、求職者の技能形成に係る職業訓練も地域労働市場政策の中では重要な主体である。これらの機関との連携をもとに、一般求職者がより早く労働市場に参加し、就労阻害要因を持つ失業者が自信の可能性を活かして就労できる支援をどのように政策に反映するか、それぞれの主体の役割を明らかにすることにより、政策形成への関与の方法や実際の成果を明らかにしたいと考えた。

3. 研究の方法

(1) デンマークや調査対象地域であるオーデンセ市について、労働市場関連の国や自治体の公式統計など公表されたデータをもとに近年の傾向を分析した。また、先行研究による地方分権改革やデンマークの雇用政策にみられるアクティベーションと就労促進に向かう雇用制度に関する評価について分析をした。その際には、EU加盟国内での就労支援策の比較という視点での研究整理も行った。

(2) 並行して現地調査を進めた。インタビュー調査を3回実施した。デンマークの第三の経済規模であるオーデンセ市を対象に、地域雇用政策の運営、実施に関わる諸主体へのインタビュー調査を行った。一つの自治体に調査対象を限定したのは、関係者間のつながりと、相互の意見を確認することが出来るためである。このとき、失業者や就労阻害要因を持つ失業者がどのように労働市場に参加するかという視点から、フレックスジョブ制度に注目し実施の状況についてかかわりを把握した。訪問先：雇用保険省南デンマークリージョン、オーデンセ市ジョブセンター、AMU-Fyn（成人継続職業訓練校）、地域職業訓練委員会、労働組合、社会的企業、生産作業所、等。

4. 研究成果

本研究では、地域労働市場における関係諸主体のガバナンスに着目をし、研究を進めてきた。

(1) 地域雇用政策に関わる諸主体のガバナンスについて

オーデンセ市調査からは、地域雇用協議会の廃止以降も関係諸主体がジョブセンターと個々のプログラムレベルで連携を取りながら就労支援のための事業を実施していることが分かった。若年の障害者向けの職業訓練校では運営に関わる協議を学校機関とジョブセンターが行うだけでなく、訓練生向け就労支援プログラムの中で収益事業を実施し、オーデンセ市の公園清掃や貸しサイクル事業、ケータリングなどを受託するなど職場訓練機会の提供などで提携していた。また、後述するフレックスジョブの実施にあたっては、支援をうける求職者に対して、ジョブセンターを中心に、企業、訓練機関が連携して個人の課題に応じたオーダーメイドの就労プログラムを作っていた。

また、2013年の障害年金に関わる制度改革に伴い、フレックスジョブによる就業支援が推進されるようになり、利用者、行政、受け入れ先企業間の協議に加え、フレックスジョブの利用者であるかを判断するためのリハビリプログラムが導入され、ケースワーカーだけでなく医療担当者や行政などがチームとなり、利用者ごとのオーダーメイド支援のための就労能力や就労時間等を協議する仕組みになった。このところは、地域雇用政策の枠組みが地域レベルで個人に対応する枠組みへの変化を生み出した。また、職業訓練校では企業向け継続訓練プログラムの提案や個別企業ニーズに対応するプログラムのカスタマイズが行われ、継続的な雇用を支えるための技能形成を支えていた。

これらの事例から、2013年に地域雇用に果たす役割が限定的になっているという評価を受け地域雇用協議会の多くが廃止されて以降も、就労阻害要因を持つ個人の就労支援や地域内の個別企業向け職業訓練プログラムなど個々の事業レベルでは、関係主体がより強い関りを持って協議をする体制となっており、個人や個々の企業の課題に対して関係主体が協議し、地域雇用政策を実施していることがインタビュー調査を通じて分かった。

(2) 国と地方の地域雇用政策におけるガバナンス

2006年の地方自治体改革以降、雇用政策は国から基礎自治体が運営するジョブセンターに移った。しかし、求職者や長期失業者などの就労阻害要因を持つ失業者への支援の窓口が自治体の運営するジョブセンターに一元化され、運営の内容も地域ごとの課題に対応できるように、自治体の主体的な運営が可能となる仕組みに変革した。しかし、国が基礎自治体に対して事務手続きの最終責任を持っており、国による基礎自治体への政策運営能力の評価と管理の状況が残っていた。また、失業者の失業期間や職業訓練の参加状況に応じて、失業給付の国と地方の配分を変化させるなど、税の再分配機能を利用し、国の雇用政策の方針を地域に浸透させる動機づけを行っていた。各自治体の取り組み成果について確認をする機能もっていた。日本の地域雇用政策の事例として、国と自治体の関係について調査分析を行った。

(3) フレックスジョブの運営に係る基礎自治体の役割について

フレックスジョブ制度の拡大という、地域労働市場の環境の変化に対して参加諸主体がどのように対応し、現状に対する認識と課題を持っているのかに焦点を当て、研究を行った。2013年にデンマークで実施された障害者年金制度改革により、補助金付雇用「フレックスジョブ」の適用対象者が拡大した。人件費の高いデンマークにおいて、補助金付雇用が相対的に安価な労働力として認識されると、一般労働市場への賃金引き下げ圧力や雇用のパイの奪い合いになることなどが懸念される。2018年までの継続調査により、労働行政を管理執行機関である「ジョブセンター」がフレックスジョブの運営に対して、リソースプログラムなどの実施、行政のリハビリテーションチームによる職場における就労実習や、就労体験やプロダクション作業所などでの職業能力の検証が時間をかけて行われていることがわかった。今年度は、デンマークオーデンセ市を対象として、行政だけでなく、フレックスジョブ就労者自身や労働組合、企業に対するヒアリングを行い、現場レベルの見解と具体的な取り組み、今後の課題についてインタビュー調査を行った。オーデンセ市調査からは、運用と実施に係るガバナンス上の特徴を2点見出すことができる。第一に、管理機関である行政による厳密な制度運営がある。ここでの厳密さとは、本人の労働能力の見極めとそこから発生するフレックスジョブ労働者に対する補助金の支払い額の決定についてである。この過程では、行政担当者とフレックスジョブ就業者がフレックスジョブ賃金と労働時間の決定過程に参加しており、仕事能力に対する自己認知と他者評価の調整が来ている状態で社会参加ができています。また、実際の労働量と賃金の間の妥当性が担保されていることが、相対的な低賃金労働の拡大に対する歯止めとなっている。第二に、就業阻害要因を持つ人が労働を通じた社会参加を実現するという労働市場の関係主体間の理念の共有がある。制度理解に対しては、ミニフレックスジョブの実施など、行政がトライアル制度の導入や不適切な事例への対処などを行っている。これにより、フレックスジョブ制度の不適切な労働に対して、フレックスジョブの参加者自身が権利を主張することもできる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計 4 件）

1, 神崎淳子(2019)「地域就労支援事業による地域職業訓練制度の可能性と課題「こつとりとKAGA」の取り組みを事例として」金沢大学人間社会学域地域政策研究センター報告書 2018, pp36-42。

2, 神崎淳子(2018)「デンマークの地域雇用政策の特徴とその意義—オーデンセ市雇用関連諸機関へのヒアリング調査をもとに—」地域政策研究年報 2018、査読無。

3, 神崎淳子(2018)「デンマーク地方自治体における地域レベルの就労支援制度の意義と課題」金沢星稜大学紀要, pp19-26。

4, 神崎淳子(2017)「「中間的就労」の可能性と課題：各国の支援つき就労の取り組みからの示唆」地域政策研究年報 2016, pp144-151。

〔学会発表〕（計 件）

〔図書〕（計 件）

〔産業財産権〕

○出願状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年：

国内外の別：

○取得状況（計 件）

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号（8桁）：

(2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。