

# 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

Significance and Issues of the local Employment Support Systems in Denmark

神 崎 淳 子  
JUNKO KANZAKI

## 1. はじめに 本稿の趣旨と目的

従来は国が担い手であった雇用対策を地域レベルで実施することについて、地域の経済振興の側面や就労阻害要因を持つ求職者支援の側面から、関心をもたれている。特に、後者については、2015年に生活困窮者自立支援制度が導入されたことから、全国の福祉事務所設置自治体で地域レベルの就労支援が求められる事となり、その有効性への関心が高くなっている。同制度では、生活保護行政など公的扶助受給者の窓口となってきた基礎自治体の経験を活かすことが期待されている。生活困窮者の課題に、生活と仕事の両側面から支援をすることによって、生活困窮者の自立を促し、問題の複雑化・深刻化を防ぐ狙いである。

2000年代に入るまでの日本の地域的な雇用対策の主流は、不況産業の集積地域など失業が集中的に発生した地域への公共投資や、雇用調整助成金による雇用対策が中心であった。しかし、2000年に改正雇用対策法において基礎自治体を含む地方公共団体に雇用対策を実施する努力義務が課された。労働行政の分権化については、ハローワークの地方移管の議論に顕われるように、全国的なシステムの標準化を主張する国と、地方側の裁量を求める議論は対立しやすい。また、従来国が雇用関連業務を統括していたことから、主体となる地域自治体の就労支援業務の政策遂行能力や職員の熱意に自治体間で差が生まれていることが、指摘されている（櫻井2016）。国のサービス水準の公平を主張する立場と地方の自治を主張する立場は対立し、両者間の「連携」の実現は簡単ではない。

国外に目をむけると、1980年代以降にはすでにアメリカのワークフェアの議論やEUにおけるヨーロッパ雇用戦略やOECDにおける地域経済雇用開発プログラム等が行われており、地域の多様性に対応する雇用戦略の必要性についてなど、地域レベルの雇用対策の議論が蓄積されていた。特に、デンマークでは段階的な雇用関連業務の基礎自治体への移行が行われ、2006年以降は基礎自治体ごとに設置されたジョブセンターが就労関連サービスのワンストップの窓口として機能している。ジョブセンターでは、一般

求職者や長期失業、生活扶助受給者だけでなく、身体的・精神的機能の能力低下、特別な社会的問題をかかえる就労困難者への支援も行っている。就労阻害要因を持つ求職者の個人の課題に応じた就労条件を作り、労働市場への統合手段としては、保護雇用や支援付き雇用、補助金付雇用などを活用している。このように、地域レベルで多様な対象への雇用対策を実施している。

本稿で注目する「フレックスジョブ」はデンマークの補助金付き雇用であり、基礎自治体が就労阻害要因を持つ対象者に補助金付きパートタイム雇用を創出し、仕事に結びつける仕組みである。OECD（2013）はメンタル課題を含む労働市場統合の問題にデンマークの労働市場システムが有効である可能性が非常に高いと評価する理由の中に、「労働市場の距離や給付の状況にかかわらず、すべての人に雇用サービスを提供するジョブセンター」「柔軟な賃金制度（いわゆるフレックスジョブ）」を挙げている。本稿では、就労阻害要因を持つ対象者のマッチングに注目し2017年2月、2018年2月に実施したオーデンセ市ジョブセンターと関連機関への調査内容を踏まえ、地域就労支援事業の体制とフレックスジョブの運用状況を観察し、意義と課題を検討することを目的とする。

## 2. デンマーク地方自治体における雇用関連サービスの特徵

### (1) 雇用関連サービスの地方分権化の過程

従来、デンマークの雇用行政は国を主体としており、運営は県（アムト 2006年廃止）が行い、失業給付の受給資格をもつ者以外、例えば長期失業により失業保険の支払期間が終了した場合や、失業保険の加入資格を持たない場合等、公的扶助や障害年金の受給を受けるための認定・施策等を基礎自治体（コムーネ）が行っていた。

基礎自治体への雇用行政の分権化は、段階的な業務の移行過程を経て実現してきた。若年者の高失業率を背景に、1990年に18歳から19歳の若年の公的扶助受給者の職業訓練等への参加が義務付けられた。その後、1992年には18歳から24歳までの公的扶助受給者に対象が拡大された。1994年

に積極的労働市場改革が行われ、失業保険受給者に対して、従来の失業給付の支払い期間8年間という手厚い失業給付制度から、60歳以下の失業給付の給付期間が7年に短縮されると共に、早期の労働市場への統合を目的として、失業給付の受給期間中に職業教育・訓練を受けることが義務とされるなど支給要件の厳格化が行われた。また、積極的労働市場政策に連携して取り組む主体としての労働市場協議会を設立し、地域雇用政策の企画業務を担わせた。これにより、従来の県レベルに加え、基礎自治体レベルの行政や労使など地域諸主体が就労支援の主体の一つとして位置づけられた。

1998年には積極的社会政策法が制定され、公的扶助請求者も受給開始から3ヶ月が経った後にアクティベーションプログラムに参加することが義務づけられた。特に、若年の公的扶助受給者は労働市場に参加をした経験を持たないか、持っていても十分なスキルを持っておらず就労マッチングが難しいケースが多い。福祉行政の窓口である基礎自治体が、労働市場へのマッチングに多くの調整が必要となる対象への就労支援に積極的に取り組むこととなった。このように、労働市場への積極的な統合対象として基礎自治体が管轄する公的扶助受給者が含まれることになり、地域雇用政策への基礎自治体の関与も拡大した。

また就労阻害要因のある対象の就労支援を行うにあたり、社会的・身体的課題によりフルタイム就業が難しい対象者に、短時間の就労機会を創出する仕組みとして、フレックスジョブが1999年に導入された(岩田 2013)。その後、2006年の地方自治体改革に伴い、ジョブセンターが基礎自治体の業務に移管され、ジョブセンターによる就労支援事業が基礎自治体に移管された。2007年以降、長期失業や生活扶助受給者などジョブセンターがワンストップの窓口として機能している。

このように1990年代以降、労働市場政策に係る改革が行われ、国の雇用政策に基礎自治体が関与する割合を高めながら、最終的に各基礎自治体が独自にジョブセンターを運営する雇用行政の地方分権化が進んできた。その過程で、就労支援に係るサービス提供や関係主体との調整の経験が自治体内に蓄積されていた。

一方、2013年には雇用省からの予算措置の停止に伴い、これまで地域雇用政策の担い手であった基礎自治体レベルの地域雇用協議会の多くが休止状態となっている(加藤 2016)。後述のように、就労阻害要因を持つ求職者への支援として、フレックスジョブなどの補助金付き雇用創出が有効に機能する中で、従来の雇用協議会によるプロジェクト型の雇用創出は産業集積や通勤圏としての広がりを持つレギオン(広域圏)単位の地域雇用協議会に集権化した。

## (2) 現在の雇用・労働市場政策に関する国と地方自治体の関係

デンマークでは基礎自治体への行政サービスの分権化が進んでいる。自治体福祉サービスの財源は地方税と国が基礎自治体に支払う一括補助金である。自治体の人口規模を基準に一括補助金を予算化し、国は自治体間の財政格差是正に責任を持つ。菅沼は、住民から直接選出された代表からなる議会によって計画され、議会の管理のもとに行政が直接福祉サービスを供給する点にデンマークの特徴がある、と指摘している(菅沼 2005)。雇用政策も、2006年以降基礎自治体に分権化されている。雇用省から雇用・労働市場政策運営に関する指針が書かれた文書が基礎自治体に配布されるが、具体的サービス内容は基礎自治体と議会が決定する。

国は政策の優先事項を実現するために、失業給付や公的扶助費、職業訓練費用などの基礎自治体福祉サービス費に対する国費による償還率をインセンティブとして用いて誘導してきた。また、雇用省の下部機関である労働市場庁エージェンシーが全国に5箇所設置されており、国の方針をジョブセンター(自治体)がどのように理解し、実施しているか実装に関するアドバイスを実施する。労働市場庁エージェンシーは、ジョブセンターのサービス内容や実績進捗、地域間格差の是正のための指導も行っている。

国費の償還率をインセンティブとする仕組みは、1992年に障害年金にも用いられている。従来、障害年金は国が負担し、公的扶助受給者への扶助費やリハビリテーション費用は自治体と国の両者の財源より支出されてきた。そのため、公的扶助の窓口となる自治体では、費用負担が発生するリハビリテーション給付ではなく、障害年金の受給を促す傾向があった。これを、負担割合を国と自治体で50%ずつとする変更を行い、安易な障害年金受給への誘導を防ぐ施策を行った。

1994年に積極的労働市場政策の導入段階でも早期に失業者を労働市場に統合することを優先するための仕組みとしても用いられた。積極的労働市場政策の対象となる若年者に対して市が支給する失業給付に対して、18週までは支出の100%、19週目以降は教育訓練期間中の失業者には75%を国から償還する。それ以外の期間の失業給付に対しては償還率を50%とした。その後も失業保険手当の100%の償還期間の短縮化を進めている。また、失業者や公的扶助受給者に対して、国の定めるアクティベーション期間までに面談が実施できなかった場合には国から市への還付は行われない。さらに、アクティベーション期間中の失業給付償還率についても基礎自治体の負担を増やす変更がされており、労働市場への統合を最優先するように促している。2018年時点では、失業から最初の4週間は失業費用の80%

を国が負担し、5週から26週目は国の負担割合が40%、32週までは30%、それ以降は20%という形で国の負担比率を下げることで、基礎自治体が求職者支援の期間に敏感になる仕組みとなっている。

1999年のフレックスジョブの導入時にも、フレックスジョブ期間中にかかる費用の国からの償還率を65%とし、基礎自治体が潜在的な障害年金受給者や長期失業者等にフレックスジョブを積極的に紹介するインセンティブを設けた。また、疾病給付や公的扶助の国からの償還率は50%であり、障害年金では35%とフレックスジョブによる償還率よりも低く設定され、フレックスジョブが成立すれば自治体はより多く償還を受ける。このように、デンマークの国と地方の関係は、国の政策方針に沿った財政的なインセンティブによって、地方自治体が国の方針を実行する仕組みが取られている。

### (3) デンマークの就労支援制度の特徴

デンマークでは障害に関する公的な定義は無い。デンマークにおける障害は、個人の持っている障害が「良い人生」を確保する障壁となった場合に生じるハンディキャップのことである。このハンディキャップを補う支援を行ない、機会均等を保障することがデンマークの障害者施策の方針である。就労に関しても、労働市場への統合に課題を持つ者の就労可能性に応じて、年金支給や補助金付の雇用、支援付き雇用、保護雇用といった支援が行われる。

補助金付き雇用 (subsidised employment) の対象となるのは、永続的に著しい障害を負い一般的なフルタイム雇用に就くことができず、リハビリ可能性がない場合とされる。後述のフレックスジョブはこの領域に含まれる。フレックスジョブ制度は公的な支援付きの就業形態であり、週あたりの就労時間数に応じた通常の賃金が全額本人に渡されるが、使用者には、通常該当分野の労働協約で決められた最低賃金額の1/2ないし2/3の補助金が出る仕組みである。デンマークでは、週37時間労働が実現しており、一般的に30時間以下の労働をパートタイム労働とみなす。両者の賃金や待遇について、同一価値労働同一賃金が実現している。フレックスジョブでは、この労使協約にもとづく賃金よりも低い賃金で労働することを認め、フレックスジョブ労働者には公的な賃金補助が与えられる (岩田 2017)。

2012年に「積極的雇用政策法、積極的社会政策法 社会年金法等を改正する法」が出され、40歳以下の障害を理由とする年金受給を無くし、40歳以下の年金受給者は原則フレックスジョブの対象として5年ごとにリハビリテーションチームによる就労可能性に対するフレックスジョブ認定と就労可能性に応じた補助付きの短時間就労 (フレックスジョブ) の支援を受けることとなった (岩田 2013)。こ

のように、労働市場への統合を促しつつ、就労阻害要因を持つ人が自分の就労可能性に応じて調整可能な雇用創出を行った。

## 3. オーデンセ市の地域的就労支援制度の概要と特徴

### (1) 事例地域の特徴

オーデンセ市は、デンマーク第三の人口規模を持つ都市であり、ユトランド半島南部とヒュン島を中心とする南デンマーク地域の経済、教育の中心的地域である。人口は約197,000人で、近年周辺地域からの移住者等により人口が増加している (表1)。フィン島エリアの地域雇用協議会では、周辺地域からのオーデンセ市への労働力移動が課題とされている。

南デンマーク地域はデンマーク国内では失業率が高い地域である (表2)。現在の就業構造は、公的サービス部門が最大の雇用主となっており約3割が就業している (表3)。失業率はデンマーク国内の都市間比較でみると、2015年時点で6.8%であり、首都コペンハーゲンを抜いて最も高い失業率である。2012年までオーデンセ市には、鉄鋼等の製造業や学校・病院等の社会サービス部門の世界最大のコンテナ船輸送企業であるAPモラー=マースク・グループの最大規模のコンテナ製造工場が立地していた。製造関係の雇用が減少してきているのに対して、建設・道路工事等、市の大規模な再開発事業が行われていることもあり大工、溶接工、機械工等求人が増加している。製造業から建築関連業務への移行では、専門技術だけでなく現代的な技術に対応できるような教育を付加するなどの教育訓練

表1 オーデンセ市人口 (人)

| 年齢     | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0-9歳   | 21,599  | 21,647  | 21,600  | 21,600  | 21,711  | 2,121   | 21,698  |
| 10-19歳 | 22,150  | 22,316  | 22,397  | 22,397  | 22,283  | 22,243  | 21,998  |
| 20-29歳 | 30,061  | 30,455  | 31,431  | 31,431  | 34,063  | 35,969  | 37,466  |
| 30-39歳 | 26,131  | 25,867  | 25,745  | 25,745  | 24,627  | 24,166  | 23,905  |
| 40-49歳 | 25,688  | 25,565  | 25,569  | 25,569  | 25,861  | 25,846  | 25,574  |
| 50-59歳 | 22,650  | 22,725  | 22,645  | 22,635  | 23,087  | 23,517  | 23,890  |
| 60-69歳 | 20,180  | 20,539  | 20,909  | 20,909  | 21,173  | 21,183  | 20,980  |
| 70-79歳 | 11,939  | 12,135  | 12,360  | 12,360  | 12,945  | 13,465  | 14,222  |
| 80-89歳 | 6,240   | 6,249   | 6,251   | 6,251   | 6,256   | 6,313   | 6,326   |
| 90歳以上  | 1,291   | 1,279   | 1,329   | 1,329   | 1,364   | 1,375   | 1,421   |
| 総数     | 187,929 | 188,777 | 190,245 | 190,245 | 193,370 | 195,798 | 197,480 |

出所 Odense Kommunes publikation (2016)「Odense i tal 2015」より作成

表2 デンマーク6都市における完全失業率 (%)

|         | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| イェリング   | 4,8  | 6,1  | 6,0  | 6,1  | 5,8  | 5,0  | 4,6  |
| コペンハーゲン | 6,3  | 7,5  | 7,5  | 7,6  | 7,3  | 6,4  | 5,7  |
| オーデンセ   | 5,9  | 7,3  | 7,6  | 7,9  | 7,3  | 6,5  | 6,2  |
| エスビャウ   | 4,1  | 5,4  | 5,2  | 5,5  | 5,5  | 4,6  | 4,4  |
| ラナス     | 5,4  | 6,7  | 6,2  | 6,2  | 5,9  | 5,4  | 4,8  |
| オーフス    | 4,4  | 5,2  | 5,3  | 5,6  | 5,6  | 5,0  | 4,6  |
| オールボー   | 5,6  | 6,4  | 6,4  | 6,3  | 6,0  | 6,1  | 6,0  |

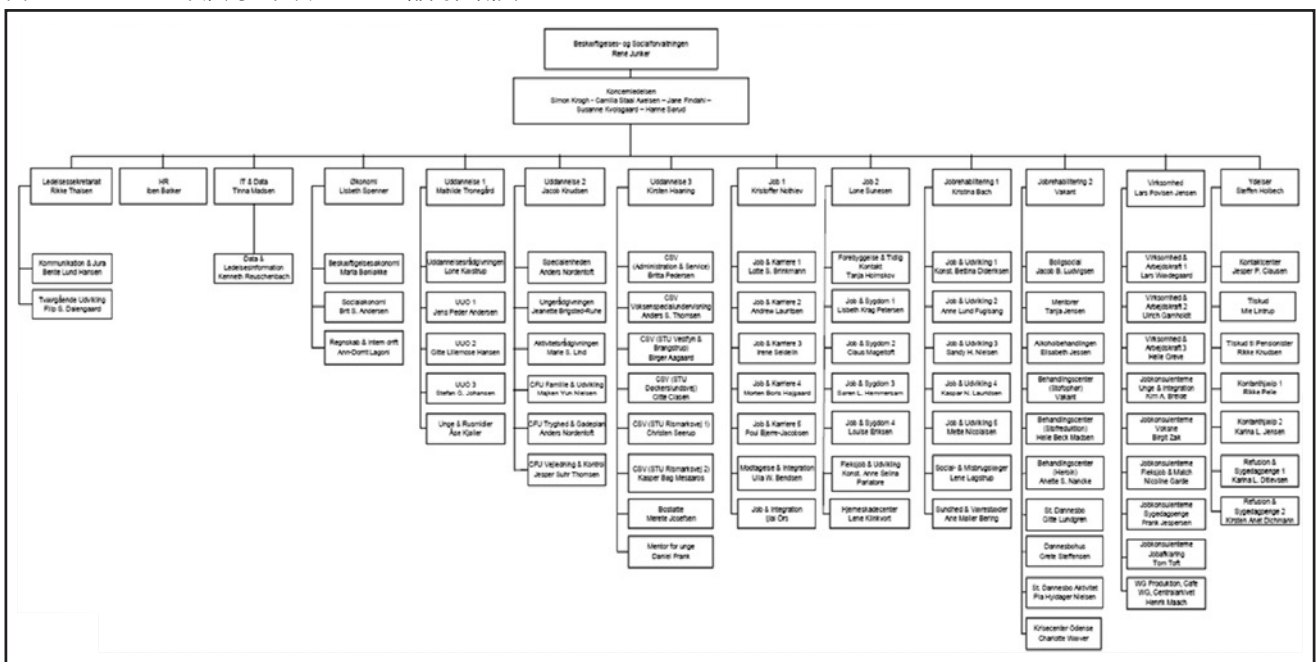
出所 Danmarks Statistikより作成

表3 オーデンセ市の産業別就業者数（人）

| 業種             | 2010年   | 2011年  | 2012年  | 2013年   | 2014年   |
|----------------|---------|--------|--------|---------|---------|
| 農業、林業、漁業       | 1,868   | 1,506  | 1,668  | 1,583   | 1,542   |
| 製造業、鉱業、採石業     | 7,319   | 6,991  | 6,657  | 6,612   | 7,259   |
| 建設、土木業         | 4,929   | 5,183  | 5,130  | 4,924   | 5,381   |
| 貿易、運輸業、等       | 24,882  | 24,811 | 25,001 | 24,840  | 25,346  |
| 情報、通信          | 4,138   | 4,204  | 4,340  | 4,842   | 4,193   |
| 金融業、保険業        | 2,126   | 2,008  | 1,978  | 2,006   | 2,194   |
| 不動産、賃貸業        | 1,626   | 1,646  | 1,700  | 1,789   | 1,730   |
| ビジネスサービス       | 10,699  | 10,775 | 11,448 | 11,921  | 12,397  |
| 公務、教育、健康       | 39,150  | 37,858 | 37,186 | 37,167  | 37,922  |
| 文化、娯楽、その他サービス業 | 5,081   | 4,972  | 4,743  | 4,828   | 4,985   |
| 分類されないもの       | 15      | 16     | 18     | 133     | 0       |
| 総数             | 101,833 | 99,970 | 99,869 | 100,645 | 102,949 |

出所 Odense Kommunes publikation (2016)「Odense i tal 2015」より作成

図1 オーデンセ市雇用と社会サービス部門組織図



出典)2018年2月8日訪問時資料より

が行われている。ほかに介護・医療系の求人や小売業の求人も増加している。現在は、大学と共同したロボット産業誘致など知識産業の担い手となる外国人労働者の誘致に取り組んでおり、IT、ロボット関係の求人も増えている。

(2) 地域的求職支援制度の実施体制：主管部署と担当職員  
 オーデンセ市では、自治体職員として13,890人が雇用されており、フィン島の最大の雇用者数を持つ事業所である。市の組織は、市長を議長とする市議会が5つの専門部門を管理する形態をとっており、雇用と社会サービス部門、高齢者および障害者部門、子供と青少年部門、行政管理部門、都市と文化の管理部門に分かれている。  
 ジョブセンターは、オーデンセ市の「雇用と社会サービス」部門が運営しており、市内に機能別に7カ所の事務所がある（図1）。雇用と社会サービス部門には約1,400人

が雇用されており、事務局部門にいる。その他に青少年向け雇用チーム、成人向け雇用チーム、ジョブリハビリチーム、企業コンタクトチーム、移民問題・就労阻害要因を持つ求職者の支援チーム等に分かれており、その中に職業訓練校や生産学校といった教育訓練機関や地域企業向けのフレックスジョブの求人開拓専門部署など全部で約70の小部署で構成されている。オーデンセ市では、市民は失業や障害、社会給付の受給等その理由にかかわらず、最初に各種の受給窓口があるジョブセンターのメインセンターで面談を行い、機能分化された7つのジョブセンターに振り分けられる。ジョブセンターでは求職者への仕事の紹介や失業給付に関する認定・施策、長期失業者等の就労阻害要因を持つ市民への社会給付の支給業務などを行っている。また市内各所に就労阻害要因を持つ障害者向けの支援学校（STU）や在学期間が1年間の生産学校、若年・成人向け

の職業訓練校などもある。

職員は、教育カウンセラーやソーシャルワーカー、ビジネス経験者、学識経験者等が従事しており、市民の労働市場との統合を目的とする支援を行っている。対話の中からケアの方法や失業保険や障害年金の支給内容を検討し、職業マッチングや職業教育訓練、支援付きの就労など具体的な支援計画を作成する。

### (3) 事業の実施状況：実績と特徴

#### ① 職業紹介事業

デンマークでは、失業給付等を受けるためには離職をした翌日（失業1日目）にジョブセンターに失業の登録を行い、併せて加入する失業保険基金に申告を行う必要がある。また、その際に雇用省が運営する全国的な求人情報や求職サイトであるjobnet（ジョブネット）に履歴書を最新の情報で作成・更新する。その後、毎週の就職活動状況に関するジョブセンターへの登録内容の確認・更新を行う。失業期間が3ヶ月を過ぎた後には、居住する地域のジョブセンターを訪れてコンサルタントとの求職活動の相談を受ける必要がある。その後、アクティベーションの期間として、職業訓練を受けつつ求職活動を行う。

2017年度の南デンマーク地域の失業率が他地域と比較すると高い傾向が見られたが、早期かつ集中的な面談が実施されたことにより「失業者の知識の向上や求職活動目標を達成するための適切な機会の方法の提示」が可能となり、現在では全国平均程度に改善されていると評価されている（AMK-Syd, 2018）。

#### ② 職業教育、職業訓練

オーデンセ市は課題を持つ若年者向けの教育訓練機関の一つとして、STUオーデンセ（Særligt Tilrettelagte Uddannelse på CSV Odense.）を運営している。STUオーデンセはオーデンセ市の雇用と社会サービス部門が運営する機関であり、参加者の紹介や訓練期間終了後のマッチング等においてジョブセンター内の他部門と協同している。

STUオーデンセは16歳から25歳の学習障害や発達障害、対人コミュニケーションに問題を抱えている若者を対象としており、その中には移民背景を持つ若者等、複数の要因を持っており義務教育を終了できない特別な配慮が必要な若者を対象としている。STUオーデンセでは3年間の教育プログラムを実施して、日常生活の自立や対人コミュニケーションやチーム作業の実習を行っている。また学内で実習に参加した後、在学期間中に学内のジョブコンサルタントと面談を重ね、地域企業等へのデュアルシステムによる実習を実施する。

前述のようにデンマークでは障害者手帳や障害等級に応

じた支援制度はなく、学校や職場等の社会への適応困難等の障害が生活上の障壁となっている場合に支援が行われる。スクールケースワーカーや、ケースワーカーと本人の面談で社会参加に対して「特別なニーズを持つ」ことについて本人との合意を取り進路を選択している。

STUオーデンセで学ぶ学生の事例を紹介する。移民背景を持ち身体に軽度障害を抱える女子学生のケースでは、就学当初には文化的な背景から卒業後は早く家庭を作り、自分の子供の養育に携わることが女性の役割だという認識を持っていた。そのため、ケアコースの中で保育に関する実習を受けていたが、在学期間中にデンマーク語を学び、デンマーク社会を理解するようになる中で働くことに関心を持ち、現在は対人コミュニケーション能力を活かし介護事業所でフレックスジョブにより就業している。

このように、労働市場への参加に困難を抱える若年者に、規則正しい日常生活や就業するための社会性を身につけることを目的としている。また、自分の能力に応じた実習先での就業経験により、職業的科目を通じた自己効力感の形成や本人が自信をつけて社会参加できるための支援に取り組んでいる。

労働市場への参加に課題を持つ成人市民に対しては、教育・訓練施設であるWG Production（生産学校）を運営している。18歳から65歳のすべての市民を対象としており、仕事につけない人の慣らし就労や能力見極めを行っている。以前は本人の就業能力レポートをケースワーカーに渡すことが重視されていたが、今は実習先から企業に直接就業につながるような支援を行っている。WG Productionの施設内では、製造工程の一部や飲食のケータリング等の部門があり、市内の事業所から委託された作業に参加者が取り組む。WG productionの参加者はアクティベーション給付を受給しており、職業訓練期間とみなされる。

ここでも長く失業して仕事に慣れづらさや集中力を養う必要がある場合等、仕事に戻るうえでの自信をつけさせることを目指している。生産学校が終了した後は、フレックスジョブや進学、障害年金受給等個人の就労能力に応じた支援が行われる。

#### ③ 補助金付き雇用創出（フレックスジョブ、ミニフレックスジョブ）

オーデンセ市におけるフレックスジョブによる就労支援は、リソースプランの作成を行うリハビリテーションチームによる判定と、ジョブセンター内の受け入れという段階を踏む。

フレックスジョブは、第1段階として、①病気休業、②公的扶助受給者、③就労支援を受けている者（見極め期間2年）、④補助付き雇用（見極め期間26週）の対象者に対

して、リハビリテーションチームによる判定が行われて利用が決定する。リハビリテーションチームには、理学療法士、ケースワーカー、アルコールや薬物等の医療的課題を抱える相談者もいるためリージョンのヘルスコordinator（医療担当）も参加している。リハビリテーションチームが総合的に個人の状況を判断し、フレックスジョブの対象となるか、早期労働市場退出年金の対象となるかの判定を行う。従来は担当ケースワーカーがフレックスジョブの認定を行っていたが、2013年のフレックスジョブに関わる法改正以降、リハビリテーションチームが総合的な判断を行う体制に変更した。また、リハビリテーションチームの認定に対して、法律専門家が評価の妥当性を確認するチェック体制を取っている。調査を行った2018年時のオーデンセ市のフレックスジョブ認定者の総数は約3,000人である。フレックスジョブ認定を受ける人は1週間に約20名であり、マッチングまで進める人は1ヶ月に約45名である。就業期間が短いケースも多くこれらの人数は常に変動している。また、フレックスジョブの認定をうけても就業できずフレックスジョブ失業保険を受けている対象者も550人いる。

フレックスジョブ判定を受けた対象者は、第2段階として判定から14日以内にジョブセンターを訪れ、その後3ヶ月おきにジョブセンターのコンサルタントとの面談を行う。面談では、個人の状況の把握だけでなく、公的扶助受給者や障害者保険を受けて長期的に就労をしていなかった対象者が労働市場に参加するモチベーションをどのように上げるかが課題となる。また、面談にフレックスジョブの受け入れ企業を開拓する部門の担当者も同席し、適応可能な仕事を探ることなども行う。判定を受けた後も、2年半がたった段階で面談を行い、5年毎にフレックスジョブの持続に関する判定をうけ、硬化症など病状の進行が見られる場合には障害者年金への切り替えをおこなう。

受け入れチームの面談が終わった後、2週間以内に支援を受ける人はマッチング・企業担当チームの面談を受ける。求職者の希望や資質や能力、就職活動で評価される職業経験など受け入れチームで行われた面談やSTUオーデンセやWG productionらによる、対象者の労働能力の見極めに多くの時間を費やしているがそれらの情報をもとに企業と、何時間の労働が可能であるか、時間あたりどれだけの作業ができるか、という求人内容が検討される。企業や団体へのフレックスジョブの求人開拓の専門スタッフが市内の事業所等を訪問し求人ニーズを開拓してくる。その他に、企業から求人依頼が来ることもある。また、マッチング後4週間はトライアル期間であり、対象者が1日に何時間働けるか、1週間で何時間就業可能かなどの職場での労働能力の見極め期間とする。その際の可動能力を評価し

て、フレックスジョブ就業者に企業が支払う労働時間、義務、賃金、雇用条件が決められ、フレックスジョブ利用者の合意を得る必要がある。フレックスジョブでは最低賃金以下の賃金にすることが法的に認められている。フレックスジョブ開始後、4ヶ月はジョブセンターが就業状況の管理責任を持ち、就業先からの相談を受けたり利用者との調整を行う。

オーデンセ市は、サービス業や製造等の中小企業や団体などが多く、週に数時間経理の伝票を整理する業務など業務量自体が少なくフレックスジョブ就労に対応しやすい規模の企業がある。また、保育や介護など福祉の現場は伝統的に課題を抱えた人を統合する環境があり、就業場所としてフレックスジョブを受け入れている。また、デンマークの企業は社会的貢献（包容力のある企業）という意識が高くフレックスジョブの人も受け入れてくれる土壌がある。しかし、就労能力が少ない対象者については、フレックスジョブの受け入れ先を開拓することの難しさが課題として指摘されている（Beskæftigelses-og Socialforvaltningen, 2017）。オーデンセ市においても、週に2-5時間という非常に短い時間の対象者への就業機会の提供は、受け入れ企業の開拓に困難を抱えていた。

この課題への対応として、オーデンセ市ではミニフレックスジョブを市独自の取り組みとして行っている。ミニフレックスジョブは、オーデンセ市が直接の雇用主となり、市内の事業所でミニフレックスジョブの就労を実施するものである。市が短時間の就労機会を創出し、雇用期間は最長で1年間である。2017年からプロジェクトとして実施されており、年間50人の労働市場参加が難しいフレックスジョブ対象者に就労機会を提供している。ミニフレックスジョブの目的は、労働市場への参加を通じてフレックスジョブ受給者の就労経験とキャリア形成を支援するとともに、ミニフレックスジョブの受け入れ先企業に、フレックスジョブの受け入れに対する理解を得ることを狙いとしている。

#### 4. オーデンセ市の地域的就労支援制度の意義と課題

オーデンセ市の事例では、STUオーデンセやWG Productionといったオーデンセ市が運営する教育訓練期間を通じて、就労可能性に関する慎重な判定が行われ、さらにその結果をもとに就労マッチングを行っている状況がある。マッチングの際には、一般的な求人紹介だけでなく就労可能な能力に応じた雇用機会をフレックスジョブで個人の能力にあわせて創出していた。また、オーデンセ市独自の取り組みとして、市が直接の雇用主となるミニフレックスジョブを実施するなど、最も就労に課題がある人に対し

て直接雇用による就労機会の提供をしている。就労支援の対象者の能力に求人内容を調整することで、就労課題に柔軟に対応していた。

地方分権化が進んでいるデンマークでは、国の雇用政策の優先方針を実現する手段として、自治体を通じて行われる各種の給付に対して、国からの償還率でインセンティブを与える仕組みをとっている。一般的に、こういった成果主義的な要素は、実績重視の就労支援や就労阻害要因が相対的に小さい就職しやすい人に支援やサービスが集中するクリーニング（上澄み）現象を生み出しやすい。しかし、本稿のオーデンセ市の事例では、労働市場への参加の困難度が高い人を対象に、市が直接雇用をする、ミニフレックスジョブを活用して、就労につなげていた。フレックスジョブとミニフレックスジョブの組み合わせにより、個人の能力に応じた時間や賃金の組み合わせが可能になることにより、短時間勤務を望む雇用先とのマッチングなど就労可

能性を広げることに成功している。また、フレックスジョブ雇用が成立するということは、市から支払う就労困難者への給付に対する償還率が無業状態よりも高い、ということでもある。

柔軟な労働市場の形成に有効性を持つフレックスジョブのような補助金付き雇用は、ドイツの1ユーロジョブで指摘されたような低賃金雇用の拡大を招く可能性がある。フレックスジョブでは、受け入れ時にフレックスジョブ賃金（企業負担費用）について労使が協議して決定する仕組みとなっている。このことで、フレックスジョブが一般労働市場の賃金引き下げ圧力となることへの抑止力となると考えられる。フレックスジョブ制度について、2013年の制度変更による影響の評価や、フレックスジョブ改革による受益者層の変化に対する研究（Gupta 2015）等のデンマーク国内の研究も行われており、今後は一般労働市場への影響に注目をしていきたい。

## 【参考文献】

- 岩田克彦（2015）「デンマークの障害者雇用就業政策：2013年障害者制度改革を中心として（＜特集2＞スウェーデン、デンマーク、日本の障害者雇用就業政策）」『社会政策』6（2），p.63-76。
- 岩田克彦（2017）「デンマークの障害者雇用就業政策」『平成28年度生活困窮者就労準備支援事業費補助金社会福祉推進事業 ユニバーサル就労システムの高度化事業 報告書』p.112-117。
- 加藤壮一郎（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』12（1），pp.91-148。
- 櫻井純理（2016）「地方自治による生活困窮者自立支援制度の実施における課題—大阪枚方市の事例に基づいて」立命館産業社会論集 52（3），pp.19-33。
- 菅沼隆（2005）「デンマークにおける保健医療予算の決定メカニズム 中央政府と県議会連合との経済交渉を中心として」『立教経済学 研究』，58巻3号，pp.73-117。
- AMK-Syd（2018）Status på reformer og indsats RAR Fyn,  
<https://rar-bm.dk/media/7493/status-paa-reformer-og-indsats-fyn-juni-2018.pdf>
- Beskæftigelses- og Socialforvaltningen（2017）Business case – Minifleksjob, DATO 24. apri 2017  
[https://www.odense.dk/temp/SBSYS/Dagsordener/Beskaeftigelses-\\_og\\_S（2017）/02-05-2017/Dagsorden（ID248）/Bilag/Punkt\\_4\\_Bilag\\_2\\_Minifleksjob.pdf](https://www.odense.dk/temp/SBSYS/Dagsordener/Beskaeftigelses-_og_S（2017）/02-05-2017/Dagsorden（ID248）/Bilag/Punkt_4_Bilag_2_Minifleksjob.pdf)
- Datta Gupta et al.（2015）Do wage subsidies for disabled workers reduce their non-employment? – evidence from the Danish Flexjob scheme, IZA Journal of Labor Policy  
<https://izajolp.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40173-015-0036-7>
- EPINION AARHUS（2017）Rundt om fleksjob: Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob, DISCUS  
<https://star.dk/media/5707/discus-og-epinion-2017-rundt-om-fleksjob.pdf>
- OECD（2011）In Denmark, says OECD, implementation of disability policies at the local level could be better,  
<https://www.oecd.org/els/soc/41695696.pdf>

