

北欧型社会経済モデルと市民参加

—デンマークのフレキシキュリティ・モデルを中心に—

若森章孝
市民参加研究班研究員
経済学部教授

1 北欧諸国の社会経済の特徴

スウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、アイスランドといった北欧諸国は、いずれも、人口規模で見れば日本の府県レベルの小国であるが、高い国際競争力、高水準の福祉、女性の社会進出、環境保護と教育における質の高い取り組みで知られている。世界経済フォーラムが2007年10月31日に発表した『世界競争力レポート2007-2008』によれば、世界競争力ランキングトップ10は、第1位のアメリカに続いて、スイス、デンマーク、スウェーデン、ドイツ、フィンランド、シンガポール、日本、イギリス、オランダである。世界競争力はマクロ経済、市場効率性、技術革新、政府の効率、インフラ整備、保健衛生・初等中等教育、高等教育などによって評価される。また、社会保障関係費を国際的に比較すれば、社会保障給付費が国民所得に占める割合が50%以上であるスウェーデンなどは高福祉高負担のグループ、30%台のドイツなどは中福祉中負担のグループ、20%以下であるアメリカと日本は低福祉低負担のグループに属している（橋木俊詔2006：203）。低福祉低負担の市場主導型経済であるアメリカと並んで、高福祉・高負担の福祉国家である北欧諸国が競争力ランキングの上位を占めているのである。

このような北欧の社会経済のパフォーマンスは、競争力と福祉をトレードオフと考える市場経済の通念に疑問を投げかけるものである。北欧の社会経済モデルを研究することは、「なぜ競争と高福祉は両立するのか」、「高福祉は就労意欲の減退につながらないのか」、「経済と政治はどんな関係にあるのか」といった問いに答えることに通じている。

北欧の社会経済は、高福祉が国際競争力の向上につながる仕組みをもっている。北欧諸国は伝統的に製品市場や金融市場の規制が少ない、強い外的競争圧力という制約のもとで、衰退産業から成長産業への転換をすばやく行うことによって国際競争力を構築してきた。開かれた経済において競争力を維持するための経済政策は、一般に、一部産業の衰退や企業倒産、労働者の技能の陳腐化や失業の増大、産業間の賃金格差や地域間格差の拡大といったコストやリスク

をとまなう。積極的労働市場政策と手厚い社会保障制度を連結させた北欧の福祉国家は、そのようなリスクやコストを分かち合う仕組みである。個別企業の利潤率に関わりなく、企業や業種を越えて職種ごとに決定される賃金格差の少ない連帯賃金政策は、たんに労働者間の平等を目的にしているのではなく、衰退産業を淘汰し、資本と労働者を競争力の高い成長産業に移動させる政策でもある。手厚い社会保障を維持する一方で、失業者の早期の就職のための個人別行動計画の作成や資格と技能を向上させる職業訓練、長期失業者を雇用する企業への助成金等の積極的労働市場政策は、開かれた経済において衰退産業から成長産業への転換をすばやく遂行することで競争力を構築するというマクロ的経済政策と見事に照応しているのである。

そればかりではない。リスクを社会的に分かち合う高福祉の仕組みは、国際競争力を確保するように生産要素を移動させるというマクロ経済政策に対する国民の政治的支持を生み出している。以上要するに、北欧型社会経済モデルは、開放経済のマクロ経済政策、リスクの分かち合い（社会保障＝労働市場政策）、経済政策に対する政治的支持＝信頼という好循環のトライアングルから構成されているのである。

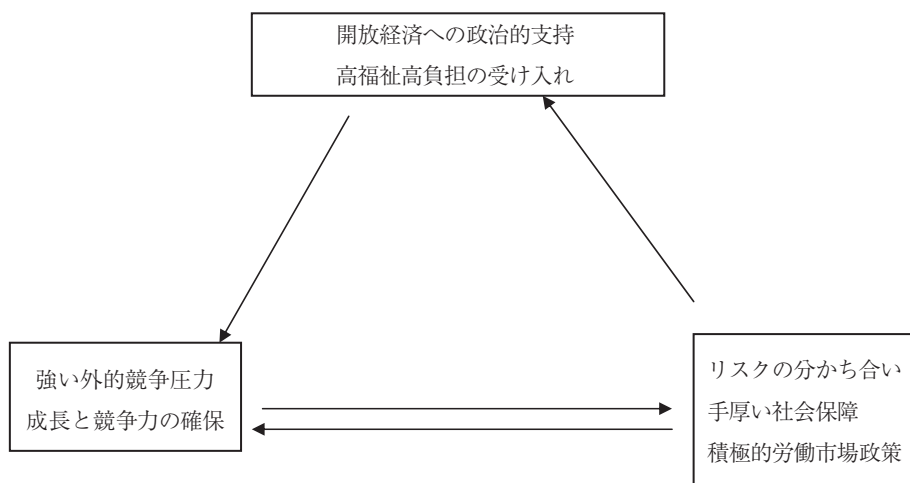


図1 北欧型社会経済モデルの概念図

出所：Andersen, T. M. et al. (2007) pp.31-57にもとづいて筆者作成

2 知識基盤型経済の社会民主主義モデルとデンマーク

グローバル経済における競争圧力のもとで知識基盤型経済への急速な移行が各国の課題になっている今日、IT（情報技術）競争力の強化がますます重要になってきている。世界経済フォーラムが2007年3月28日に発表した『世界のIT競争力ランキング2007年』によれば、IT競争力ランキングトップ10は、第1位のデンマークに続いて、スウェーデン、シンガポール、フィンランド、スイス、オランダ、アメリカ、アイスランド、イギリス、ノルウェーである。シン

ガポール以外のアジア諸国では、国、企業、個人によるIT利用が遅れていて、香港12位、台湾13位、日本14位、韓国19位となっている。この世界IT競争力ランキングから、ITの生産と利用に基づく知識基盤型経済には、アメリカやイギリスなどの市場主導型モデルとデンマークやスウェーデンなどの社会民主主義制度にもとづくモデルがあることが見てとれる。ここで言う社会民主主義制度とは、教育や医療などの社会保障サービスが、職種や賃金などの労働市場における地位によってではなく、資産調査なしにすべての市民に普遍的に給付されることを指している。日本や韓国などの東アジア諸国は、市場主導型モデルだけを参考にするのではなく、社会民主主義モデルの比較制度的優位も十分に研究して、自国経済に適合する知識基盤型経済の制度的基盤の確立に努めねばないだろう。

知識基盤型成長パラダイムの2つのモデルを理論的に研究しているのが、フランスのレギュラシオン学派の旗手、ロベール・ボワイエ（ボワイエ2007）である。ボワイエによれば、アメリカ、アイルランド、オーストラリアなどのシュンペーター・モデルが労働市場の規制緩和、知的所有権の保護、最高の学歴と才能の持ち主による根本的イノベーション（新技術や新製品の開発）によって特徴づけられるのにたいし、デンマーク、フィンランド、スウェーデンなどの社会民主主義モデルは高レベルの教育水準と職業訓練、中程度の雇用保護、漸進的イノベーション（製品や生産方法の漸次的改善）によって特徴づけられる。端的に言えば、シュンペーター・モデルが知識の私有化に立脚するのにたいし、社会民主主義モデルは図2にみられるように、知識の広範な社会化に立脚する。ボワイエは、社会民主主義モデルをオルタナティブとして提起することによって、労働市場の規制緩和と知識の私有化によるアメリカの知識基盤型経済モデルを相対化するのである。社会民主主義モデルの高い経済的パフォーマンスは、知識基盤型の経済成長にとって重要なのは情報通信技術の生産それ自体ではなく、むしろそれを社会的に活用する制度的仕組みであることを示唆している。

ボワイエが知識基盤型経済の社会民主主義モデルの典型として注目するデンマークは、欧州のイノベーション・ランキングにおいても上位を占めている。欧州委員会は表1のように、イノベーション・ドライバー、知識創造、イノベーション&起業家精神、アプリケーション、知的財産の5分野26項目を指数化した欧州イノベーション・スコアボードによって各国のイノベーション能力を評価している。イノベーション・ドライバー、知識創造、イノベーション&起業家精神はイノベーションのインプットを、アプリケーションと知的財産はイノベーションのアウトプットを構成している。2005年度の欧州イノベーション・ランキングトップ10は、第1位のスウェーデンに続いて、スイス、フィンランド、デンマーク、ドイツ、オーストリア、ベルギー、イギリス、フランスである。デンマークのイノベーション能力は、ブロードバンドの利用や生涯教育参加率などのイノベーション・ドライバーと新製品の売り上げ比率などのアプリケーションにおいて優れ、R&D投資などの知識創造において弱さを抱えている。

このように世界でもトップレベルのイノベーション能力をもつデンマークは、2006年5月、

グローバル経済においてよりいっそうの競争力強化をめざすイノベーション戦略を立ち上げた。デンマーク政府は「グローバル経済におけるデンマークの戦略」という副題の『進歩、イノベーション、結末』（The Danish Government 2006）を発表し、工学や自然科学の分野で教育を受ける若者の人数を増やすことや高等教育機関の修了者の比率を高めることによって競争力強化と高水準の福祉を両立させる政策を提唱している。デンマークの新たなイノベーション戦略をまとめたのは、ラスムセン首相を議長として2005年4月にスタートしたグローバリゼーション協議会である。イノベーションや新技術の利用についてコンセンサスを獲得する社会的仕組みをもっているのも、デンマークの強みである。

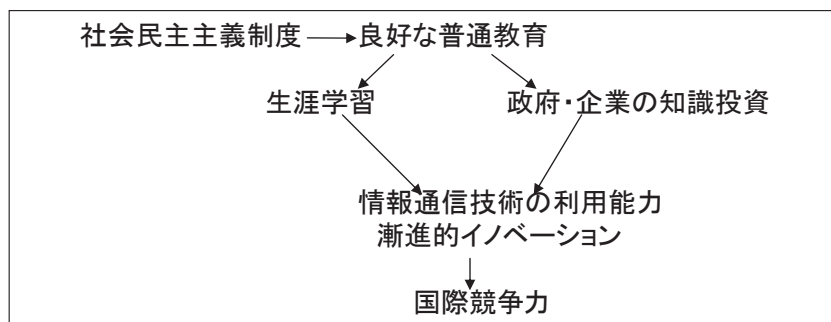


図2 イノベーションの社会民主主義モデル
出所：Boyer, R. (2008) p.11.

表1 欧州イノベーション・スコアボード

I	イノベーション・ドライバー：1. 科学技術分野の高等教育修了者、2. 高等教育一般の修了者、3. ブロードバンド導入率、4. 生涯教育参加率、5. 青少年教育の達成度
II	知識創造：1. 公的R&D支出、2. 民間企業のR&D支出、3. ミディアム・ハイテクおよびハイテクR&Dの割合、4. 公的イノベーション支援を受ける企業の割合、5. 民間企業によって融資される大学のR&D支出
III	イノベーション&起業家精神：1. 中小企業の企業内イノベーション、2. 革新的中小企業の他社との協働関係、3. 企業のイノベーション支出、4. ベンチャー資本投資、5. 情報通信技術支出、6. サービス分野の中小企業の非技術的イノベーション
IV	アプリケーション：1. ハイテクサービス分野の雇用、2. ハイテク製品の輸出、3. 市場における新製品の割合、4. 企業における新製品の割合、5. ミディアム・ハイテクおよびハイテク製造業の雇用
V	知的財産：1. 欧州特許庁での特許権数、2. 米国特許商標庁の特許権数、3. 米国、欧州、日本での特許権数、4. 新欧州商標数、5. 新EU意匠数（いずれも人口100万人当たりの比率）

出所：CEC (2005) p.8.

3 フレキシキュリティとデンマーク・モデル

EUではフレキシキュリティ論争が展開されている。EU、27の加盟国、社会的パートナー（経

営者団体、労組）を巻き込む論争の仕掛け人は欧州委員会である。フレキシキュリティは日本ではまだなじみの少ない用語だが、フレキシビリティ（柔軟性）とセキュリティ（保障）を結合させた造語で、労働市場の柔軟性（解雇規制の緩和、多様な雇用形態の導入）と所得・雇用の保障とは対立的でなく相互促進的であるというのが、その基本的な考え方である。欧州委員会は2007年6月に「フレキシキュリティ共通原則」を欧州雇用戦略の新しい原則として提案し、同年12月上旬の欧州閣僚理事会でこの共通原則が承認された。欧州委員会は、共通目標（雇用率の上昇、労働生産性の改善、格差是正の促進）はEUレベルで定めるが目標達成のための手段の選択（雇用政策）は加盟国に任せるという従来の欧州雇用戦略が、高い失業率（ドイツ、フランス）や増加する非正規雇用（イギリス、スペイン、イタリア）にみられるような労働市場の構造的歪みをいっこうに解決していない現状を反省して、フレキシキュリティという共通原則に従って加盟国が共通目標を追求するように提案したのである。2008年から加盟国は、このEU共通のフレキシキュリティ原則を各国の労働市場の状態や労使交渉の伝統に応じて具体化した雇用政策を作成し、雇用と競争の強化をめざすことになった。

フレキシキュリティ共通原則は8つの原則¹⁾から成っているが、とりわけ重要なのは、第一原則の「雇用と成長のための戦略」を強化するための4要素、すなわち、（1）柔軟で信頼できる雇用契約、（2）雇用可能性を高める包括的生涯学習戦略、（3）失業から新しい職への移動を促進する積極的労働市場政策（技能訓練プログラムへの参加）、（4）所得支援・雇用促進・労働市場の流動性を連携させる現代的社会保障制度である。

欧州委員会によれば、EU諸国におけるフレキシキュリティは多様であって、フレキシビリティ・就労可能性とセキュリティの組み合わせの現状は、アングロサクソン・システム（イギリス、アイルランド）、大陸欧州システム（ドイツ、フランス、ベルギー、オーストリア）、南欧システム（スペイン、ポルトガル、ギリシャ）、東欧システム（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア、イタリア）、北欧システム（デンマーク、スウェーデン、フィンランド、オランダ）の5つに分類することができる（CEC 2006：106）。北欧システムは、高水準のフレキシビリティとセキュリティを両立させて、高い国際競争力と高い労働市場のパフォーマンス（低い失業率、高い就業率）を達成しており、欧州のフレキシキュリティ戦略のモデルとなっている。大陸欧州システムはセキュリティ優位、アングロサクソン・システムはフレキシビリティ優位の状態にある。南欧システムと東欧システムはフレキシビリティとセキュリティの

1) フレキシキュリティ共通原則は以下の8原則から成っている。1. 「雇用と成長のための戦略」と欧州社会モデルを強化する、2. 労使双方にとっての権利と義務のバランス、3. 加盟国の労働市場と労使関係の状況に合わせて適用する、4. 労働市場におけるインサイダーとアウトサイダーの分裂を縮小させる、5. 内的フレキシキュリティ（企業内における雇用保護と柔軟な労働編成）および外的フレキシキュリティ（所得保障と就労支援による職の移動の保障）を促進、6. ジェンダー平等、雇用の機会均等、ワーク&ライフ・バランスを促進する、7. 政労使のあいだの信頼と対話、8. 財政的に持続可能な予算政策およびコストとベネフィットの公平な分配

両面で大きな改革を求められている。

フレキシキュリティのデンマーク・モデルは、図3のように、柔軟な労働市場と高い労働者の移動、高水準の社会保障（所得保障）、1年以上の失業者を対象とする積極的労働市場政策と全労働者を対象とする生涯教育（雇用保障）、という三角形で表現されるが、基本的なフレキシキュリティ連関は柔軟な労働市場と手厚い社会保障との関係である（Madsen 2006）。労働市場は、柔軟性の高さ（低い雇用保護）、求人数の多さ、高い職の移動、急速な構造転換によって特徴づけられ、労働市場と社会保障を結ぶ太い二本の矢印は、多くの人々が毎年失業するがそのうちの多くが早期に新しい職を見つけることを示している。デンマークでは、労働力の30%（約80万人）が職を毎年変えていると推定される。積極的労働市場政策は失業者の就労可能性を高め、失業から雇用への移動を保障するだけでなく、失業者が職業訓練プログラムに参加するよりも労働市場で早期に新しい職を得るように行動する動機づけ（一種の脅迫効果）にもなっている。積極的労働市場政策はデンマークでは活性化プログラムと呼ばれ、職業指導、求職活動支援、公的機関または民間企業での職業訓練、教育などが含まれている。デンマーク経済の競争力は、世界経済フォーラム『世界競争力レポート2007-2008』によればアメリカ、スイスに続いて世界第3位にあり、労働市場の状態も低い失業率（2.6%、2006年）と高い就業率（EU第1位の74%）を誇っている。このような競争力と雇用の状態はデンマーク・モデルに由来するところが大きい、と国際的にも評価されている²⁾。デンマーク・モデルは、フレキシビリティとセキュリティが対立的ではなく相互促進的でありうること、高度のフレキシキュリティ的の均衡は労使の団体交渉と信頼をつうじて達成されることを示している。この意味

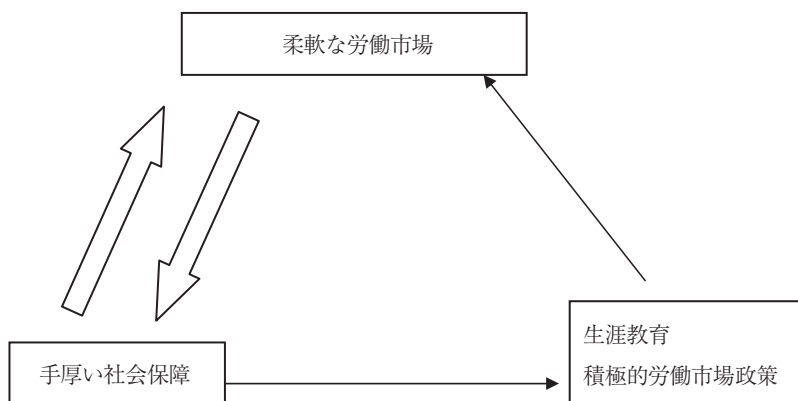


図3 デンマークのフレキシキュリティ・モデル
出所：Madsen（2003）の図に加筆

2) OECDはデンマークのフレキシキュリティ・モデルを次のように評している。「デンマークは高い労働市場動態と相対的に高い社会的保護の興味深い組合せを提供している。したがって、デンマークのフレキシキュリティ・アプローチは、規制緩和されたアングロサクソン諸国にしばしば帰せられるフレキシビリティと南欧諸国を特徴付ける厳格な雇用保護との間の第三の道を示している」（OECD 2004）。

で、デンマーク・モデルは普遍的性格をもっている。しかし、多数の中小企業の存在や強い労組を前提とした低い雇用保護と手厚い失業給付の組合せ、および高い税負担にもとづく高水準の社会保障は特殊であり、このデンマークモデルを他の諸国で実施できるかについては議論がある（Boyer 2006）。

4 デンマークにおけるユーザー・デモクラシーの発達

外的な競争圧力の高まりと高齢社会化が進行するなかで、北欧の高福祉・高負担の福祉国家も、公共部門の肥大化を抑制するとともに、ユーザーのニーズにより適応した公共サービスの仕組みを構築する必要性に直面している。アングロサクソン諸国は、民営化や規制緩和、アウトソーシングといった市場原理の活用依存した新自由主義的新型公共管理を実施してきた。この新型公共管理は、図4にみられるように、民営化・市場化・競争促進（縦軸）と成果主義的管理・顧客志向（横軸）によって特徴づけられる。これにたいしデンマークでは、スウェーデン³⁾と違って民営化やアウトソーシングなどの市場機能の利用は比較的小規模な範囲に留まり、公共部門の権限と責任を地方政府に委譲する地方分権改革の推進（1970年代、1980年代）と、福祉サービスの利用者が各種の公共政策の決定と実施のプロセスに参加するユーザー・デモクラシー（利用者民主主義）の制度化（1990年代）とを結びつけることで、公共サービスの質の改善と公共部門の肥大化の抑制に努めてきた（朝野賢司2005）。デンマークの新型公共管理モデルは、図5のように、地方政府・利用者の共治と目標・枠組管理によって特徴づけられる（小池直人・西英子2007）。

ユーザー・デモクラシーとは、公共サービスの利用者はそのたんなる消費者・受益者ではなく、共同の関心事であるその運用や質について発言し討議し決定に参画する共同市民（fellow citizenship）である、という考え方にもとづく公共組織の管理・運営の仕組みである（小池直人・西英子2007）。この考え方にたつて、デンマークでは1993年にポール・ラスムセン社会民主主義政権のもとで、学校、保育所、住宅、高齢者ケアなどに関する利用者委員会（ユーザー・ボード）が法制化された。利用者委員会の委員は、各公共施設の構成員である管理者、労働者、利用者から選挙で選ばれる。地方（市町村）議会が予算配分の枠組みや基本目標を決定するが、利用者委員会は決定された予算の執行、施設の運営、人事などについて協議し決定する管理運営上の権限をもっている⁴⁾。地方議会（地方政府）と利用者委員会は、共治による公共管理の

3) 小池直人・西英子（2007）によれば、スウェーデンは代表制民主主義を損傷するという理由でユーザー・デモクラシーの導入に消極的であり、地方自治体の裁量権を拡大する地方分権型行財政改革と公共サービスの市場化との混合方式を展開してきた。

4) 小池直人・西英子（2007）によれば、小国デンマークの地方議員は市長を別とすれば生活給与が支払われていないパート議員であつて、他に職業をもっている。

仕組みをつくっているのである⁵⁾。

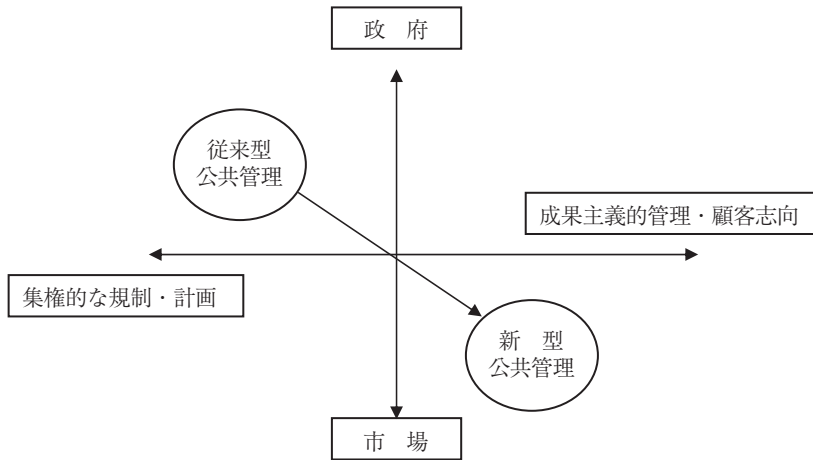


図4 新自由主義的公共管理モデル
出所：小池直人・西英子（2007）150ページの図に加筆

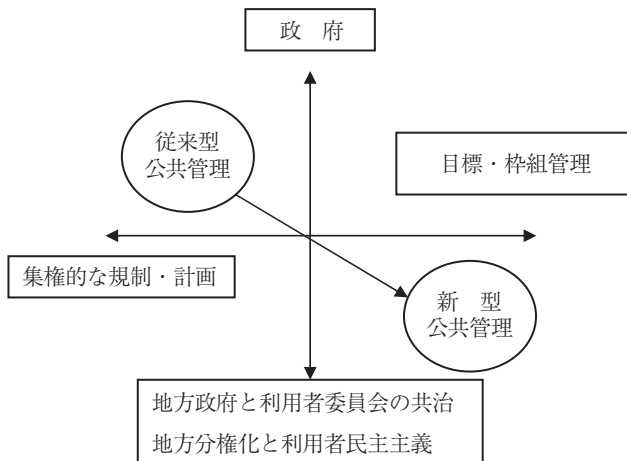


図5 デンマークの新型公共管理モデル
出所：小池直人・西英子（2007）153ページの図に加筆

5) 小池直人・西英子（2007）は、それぞれの生活空間（地区）の共通の問題、例えば地域再生事業をめぐる紛争に討論の場を用意し、問題の解決に取り組むことで地域のつながりや信頼関係を創出する共治の積極的な担い手としての「日常調整者」と、彼らを生み出す文化的資源である政治関係資本に注目している。

結びに代えて

イノベーションの社会民主主義モデルや雇用戦略フレキシキュリティにみられるようなデンマークの社会経済モデルは、世界でいちばん競争力を有する知識基盤型経済への急速な移行をめざすEUと加盟国にとってベンチマーキングの対象になっている。本稿では触れることができなかったが、EU地域政策プログラムのひとつであるインターレグ（越境地域間協力）によって推進されてきた、エーレスンド（デンマークとスウェーデン間の国境地域）におけるメイコン・バレー産業クラスターの形成は、国境を越えた地域統合の例としても、産官学の知識のプラットフォームによる知識基盤型産業の発展のモデルケースとしても、国際的に注目されている（若森章孝他編著 2007）。以上のようなデンマークの社会経済モデルは、グローバル化に適應する社会保障や職業訓練の制度設計を伴わないままに労働市場の柔軟性と雇用形態の多様化を推し進めることで知識基盤型経済への移行をめざし、その結果、社会保障や職業訓練を欠く非正規雇用の膨大な増大（被雇用者の30%以上）を生み出した日本にとっても、参考になるところが多いと思われる。

参考文献

- Andersen, T. M. et al. (2007) *The Nordic Model*, The Research Institute of the Finnish Economy.
- Boyer, R. (2006) *La Flexicurite Danoise. Quels Enseignements pour la France?*, Editions Rue D'ULM.
- Boyer, R. (2008) Growth strategies and poverty reduction: the institutional complementarity hypothesis, UNRISD
- CEC (2005) *European Innovation Scoreboard 2005*: www.trendchart.org.
- CEC (2006) *Employment in Europe 2006*.
- Madsen, P. K. (2003) The Danish model of flexicurity, paper to ETUI Conference: Flexicurity., Brussels, November 7, 2003.
- Madsen, P. K. (2006) Flexicurity. A new perspective on labour markets and welfare- states in Europe, (Aalborg University) CARMA Research Paper 2006: 03.
- OECD (2004) *Employment Outlook 2004*.
- The Danish Government (2006) *Progress, Innovation and Cohesion*.
- 朝野賢司 (2005) ユーザー・デモクラシーを支える地方分権型行財政システム、朝野賢司他 (2005) 朝野賢司他 (2005) 『デンマークのユーザー・デモクラシー』新評論
- エイブラハムソン (2008) デンマークにおけるローカルガバナンスの変化、山本隆他編著『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房
- 木原隆司他 (2006) デンマーク及びEUの雇用政策とその評価、樋口美雄他編著『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』日本評論社
- 小池直人・西英子 (2007) 『福祉国家デンマークのまちづくり』かもがわ出版
- 橋木俊詔 (2006) 『格差社会』岩波書店、203ページ
- 福島容子 (2005) 高齢住民委員会について、朝野賢司他 (2005)

- ボワイエ (2007) 『ニュー・エコノミーの研究』 井上泰夫ほか訳、藤原書店
- 山田鋭夫 (2008) 『さまざまな資本主義——比較資本主義分析——』 藤原書店
- 若森・八木・清水・長尾編著 (2007) 『EU経済統合の地域的次元——クロスボーダー・コーペレーションの最
前線』 ミネルヴァ書房
- 若森章孝・斉藤日出治編訳 (2009) 『金融資本主義を超えて』 晃洋書房