

労働政策研究報告書 No.1

サマリー 2004

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

諸外国の若者就業支援政策の展開

—ドイツとアメリカを中心に—

労働政策研究・研修機構

「諸外国の若者就業支援政策の展開—ドイツとアメリカを中心に」 サマリー

執筆担当者

- 堀 有喜衣 (労働政策研究・研修機構 研究員)
坂野 慎二 (国立教育政策研究所 総括研究官)
藤田 晃之 (筑波大学教育学系 助教授)
中島 史明 (労働政策研究・研修機構 労働大学校 助教授・主任研究員)

研究参加者 (上記執筆担当者以外に)

- 小杉 礼子 (労働政策研究・研修機構 副統括研究員)
中村 正子 (厚生労働省職業安定局業務指導課 課長補佐)

研究期間

平成 15 年度

調査研究の目的、ねらい

本研究は、旧日本労働研究機構 (JIL) 時代の 2003 年 3 月に刊行した資料シリーズ No.131 「諸外国の若者就業支援政策の展開—イギリスとスウェーデンを中心に—」の続編であり、学校から職業への組織的な移行支援に取り組み始めたアメリカと、デュアルシステム (職業学校での職業教育と民間企業での実地訓練とを併行して実施する若年者職業教育訓練システムのこと。) という優れた移行支援システムを持つドイツとを対象に、現在どのような若者就業支援政策が行われているかについて調査し、検討した。

また、これら 4 カ国の事例を踏まえ、わが国の若者就業支援政策へのインプリケーションを探った。

研究結果の要旨

1 研究の目的、問題意識

(研究の目的)

若年失業率の上昇や「フリーター」の増大などにみられる若者の就業をめぐる厳しい状況は、大きな社会的問題になっており、若者就業支援のための政策の企画立案と的確な実施が課題となっている。このため、1970年代から高い若年失業率に取り組んできた欧米諸国における政策対応面を中心とした経験に学ぶことが重要であり、従来の研究蓄積の上に、最近における政策動向について調査、とりまとめを行うとともに、わが国へのインプリケーションについて検討を加えようとしたものである。

(問題意識と研究の焦点)

加えて、研究に際しての問題意識を挙げるならば、まず、各国の制度や政策の影響力が重要であることを指摘したい。すなわち、若年失業率は景気に左右されるという面ばかりでなく、それぞれの国の制度・慣行、政策などに規定される部分が無視できず、すでに欧米諸国では若年雇用政策が重要な課題であるという認識が共有されている。わが国においても、諸外国における若者就業支援政策とその評価を理解することを通じて、よりよい政策論議が可能になるであろう。

問題意識の第二は、失業あるいは不安定な就業状態は、一部の若者に集中しがちであるという点である。わが国においても、フリーターになる割合は社会的に不利な立場におかれた若者で高い。さらに近年、仕事を求めながら職に就けない(=失業)者ばかりでなく、労働市場にも教育訓練にも参加しない層(NEET=Not in Employment, Education or Training)、すなわち社会参加の機会を奪われた若者の存在を問いたい。これらの層については、将来を含めた社会的コストの観点からも問題とする意見もある。

こうした問題意識に基づき、本研究においては、不利な立場に置かれた若者を対象とした政策に特に焦点を当てて研究を進めた。

(今回の調査対象国について)

ドイツは、学校から職業への移行(以下単に「移行」という。)に関して、デュアルシステム(Duale System=「二元的職業教育・訓練制度」という評価の高いシステム)を持っており、高い学歴を持たず、不利な立場におかれた者を含めた若者の円滑な移行に成功してきた数少ない例であるとされてきた。しかし、近年になって、デュアルシステムに入れず、あるいは修了しても就職できない若者の存在が少なくないため、こうした層を対象としたいいわゆる JUMP プログラムが導入された。この報告書では、この制度を中心に、ドイツの若者就

業支援政策をとりまとめた。

アメリカは、包括的な移行システムが長い間存在しない国として知られてきたが、近年その支援の重要性が認識され、連邦レベルで様々な施策がされ始めている。こうしたすべての若者を対象とした支援の状況を整理しつつ、長い歴史を持つところの不利な立場に置かれた者に対する支援の状況についてとりまとめた。

(訪問調査)

研究は、研究会を組織し、文献サーベイ等を行ったほか、2003年6月にそれぞれ1週間程度、アメリカ及びドイツの関係機関等を訪問し、情報収集等を行った。

2 ドイツ、アメリカにおける若者就業支援政策の概要と課題

このサマリーにおいては、ドイツ及びアメリカにおける若者就業支援政策の概要を簡単に整理し、特に不利な立場にある層に対する施策であるドイツのJUNP及びアメリカのジョブコアについてやや詳細に解説する。

(1) ドイツ

a. 制度・施策の概要

ドイツの若者就業支援政策の概要をまとめると、次のようなポイントを挙げるができる。

(学校教育)

- ①学校教育は、4年間の基礎学校(入学は6歳)終了後、原則として大学進学をめざす9年制ギムナジウム、中級技術者をめざす6年制実科学学校、職人や専門労働者をめざす5年制のハウプトシューレの三つのうちいずれかの経路に分かれる。
- ②ハウプトシューレ修了者や実科学学校修了者を中心に、デュアルシステムへと進む。その割合は、青少年のおよそ70%程度である。
- ③職業教育・訓練制度に入る前段階の前期中等教育段階においても、労働科(Arbeitslehre)やその他の教科で職業準備教育が広く行われている。

(デュアルシステム)

- ④デュアルシステムは、企業等が「訓練席」を提供することにより行われる。訓練は、企業等における職業訓練(実技訓練)が中心であり、これに公立の職業学校(定時制)における普通教育や専門理論教育が併せて行われる。訓練開始年齢は、長期的に上昇してきており、現在は19歳程度となっている。旧東独地域を中心に希望者に比べて企業の提供する訓練席の不足が問題となっている。

⑤デュアルシステムによる訓練において、途中解約が4分の1ほどあり、多くが再度訓練を受けたり、進学したりするが、失業や未就業など適切な進路を見出せていない層が30%程度いるという調査結果がある。

⑥3年半程度の訓練の後、商工会議所や手工業会議所等が行う修了試験に合格した者は、職人 (Geselle)、専門労働者 (Facharbeiter)、アシスタント (Gehilfe) といった名称を得る。修了後旧西独地域では6割、旧東独地域では4割の者が訓練席のあった企業に就職している一方、それ以外の者は新たに就職活動を行うこととなる。

⑦以上の制度的な枠組みの下で、社会法典第3巻に基づき、職業訓練を中心とした若者就業支援対策が講じられてきている。

若年失業率は、1990年代後半以降EU諸国の中では必ずしも高いわけではないが、それでも水準として10%前後で高止まりしていた。そうした中で、1998年の総選挙により登場したシュレーダー政権下において、緊急プログラム (JUMP) が実施された。

b. 緊急プログラム (JUMP)

「青少年失業削減のための緊急プログラム (Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)」、通称 JUMP は、1999年から2003年までの限定的プログラムであり、連邦政府の定めた施行規則に基づき、各州の下にある労働局 (全国で2002年現在179箇所設置。) が実施している。毎年の予算は、およそ10億ユーロ (1,350億円程度) で、うち3億ユーロはEUのヨーロッパ社会基金が支出している。なお、2004年以降はその主要な施策が社会法典第3巻に吸収され、継続されることとなっている。なお、施策の効果については、公的な研究機関による評価が行われることとされている。

以下、制度の概要を紹介する。

(施策のメニュー)

JUMP は、主に次のような施策から構成されている。(例は、今回の訪問調査等で得られた事例である。)

①企業の訓練席提供を開拓・拡充するための地域プロジェクト支援

例・・・地域に新たに職業訓練協会を創設し、集団的に訓練席の確保を図る。(ハンブルク労働局)

②企業の訓練席を確保できなかった者に対する企業外訓練 (1年) の実施

③労働に必要な社会性等の獲得をめざした職業準備教育 (1年) の実施

例・・・職業生活への接続関心を喪失している者、教育の不足している者、社会的ハンディ者などを対象に相談援助、学習や実習、社会性訓練などの教育課程を実施。

(ニュールンベルク労働局)

④訓練席獲得のための実際条件であるハウプトシューレ修了証の取得支援

⑤若年失業者に対する追加訓練などの実施

⑥若年失業者を雇用した企業に対する賃金補助（最長1年、賃金補助率50%まで。）

⑦能力開発・雇用拡大措置

例・・・JUMP 運営機関（会社）が行う若年失業者に対する職業訓練プログラムに資金を提供。当該機関は、訓練生を雇用しつつ、空港における種々のサービス業務を行いながら、労働に必要な社会性を始めとする職業能力の習得を図る。（ベルリン州パンコウ労働局）

なお、これらの施策がすべて行われているわけでは必ずしもなく、実施を担当する各労働局により重点の置かれる施策が異なっている。

（施策の対象者）

JUMP の主な対象者（参加者）は、25歳未満で、ハウプトシューレの修了証を持たない者や（デュアルシステム等の）職業訓練を修了していない者が多い。また、地域により属性が異なり、旧西独地域では学校修了証を得られなかった者や職業訓練未修了者が多いのに対して、旧東独地域では実技学校修了証あるいは大学入学資格を持つ者が多いなど、後者ではより広範な者が対象になっている。

2003年5月現在で、JUMP 参加者は74,777人で、うち賃金補助の対象になっているのが40,779人（全体の54.8%）となっている。

（成果）

JUMP の成果については、今後公立の研究機関により行われる予定であるが、いくつかの指標を挙げれば、

①1999年からの5年間で創出された訓練席は、約7万件。

②プログラム終了後の就業率は、半数を超えている。

などがある。

（2）アメリカ

a. 制度・施策の概要

アメリカの若者就業支援政策及び周辺事情の概要をまとめると、次のようなポイントを挙げることができる。

（学校教育）

①法制上直接的教育行政権は州政府にあり、州あるいはその下の学校区により多様な教育制度が存在している。初等・中等教育における学制をみても、6-3-3、5-3-4、6-2-4、さらには6-6、8-4の2段階、4-2-2-4の4段階もみられる。義務教育終了年齢も16歳から18歳までの多様性が見られる。なお、連邦政府は、主に補助金を通じて政策の浸透を図る。

②学校教育において、具体的将来展望を持たせるキャリア教育が継続的に実施されている。

③高校卒業後の高等教育機関への進学率は65%程度であり、うち6割が4年制大学へ、4割が2年制のコミュニティカレッジ等へそれぞれ進学する。ただし、修了ベースでは、大卒

以上の割合は3割程度である。

(移行期の特徴)

- ③教育機関を離れてから定職に就くまでの間に、「ブラブラ行動・揺れ行動」などといわれ、多様ないくつかの短期間の就業経験を経ることが特徴となっている。
- ④こうした若年不安定就業期間は、高校中退者や人種・民族的マイノリティの方が長く、また、転職回数も多いという研究結果がある。

(若者就業支援施策)

- ⑤学校における職業教育、学校外における職業訓練を中心とする若者就業支援施策については、「不利な立場におかれた者」を対象とした施策がその主軸に据えられてきた。
- ⑥職業教育には、キャリアガイダンスのほか多様なものがあり、その中に企業（雇用主）と連携した学習に関する種々のプログラムがみられ、関心も高い。
- ⑦いわゆるハイリスク層のひとつに高卒中退者があり、こうした層について高卒資格を認定することが安定的な就業対策のひとつとなる。これには、一般教育発達テスト（GED）により「高校卒業同等証書」を授与することや、職務経験等を通じ獲得した諸技能の評価を軸にした全米外部証書プログラム（NEDP）における高卒同等認定により高卒卒業証書を授与することが行われている。
- ⑧種々の若年者就業支援関係の法律が制定され、改廃されてきている。その中で、1994年に成立した「学校から職業への移行機会法」（School-to-Work Opportunities Act）は大きな影響を与えた。（法律自体は時限立法のため、2001年に廃止された。）
- ⑨職業訓練を中心とする若年就業支援策で、労働省所管の連邦直轄のプログラムとしては「ジョブ・コア」があり、若年者の雇用職業訓練プログラムとしては最大の規模を誇っている。

b. ジョブ・コア（Job Corps）

ジョブ・コアは、経済機会法（Economic Opportunity Act）に基づき1964年に開始された施策で、16～24歳の経済的に劣悪な環境に置かれた若者を対象とする、寄宿制の教育・訓練プログラムであり、その効果が広く認められている。連邦政府は、この施策に年間10億ドルを超える予算を投入している。

以下制度の概要を紹介する。

- ①ジョブ・コア・プログラムの監督官庁は労働省であり、省内に置かれたジョブ・コア本部及びその下に置かれた全国10箇所の支部により運用、管理監督される。
- ②具体的な実施は、競争入札を勝ち抜いた民間企業やNPO組織による「ジョブ・コア・センター」により行われる。2000年現在24の民間営利企業・NPO組織が90箇所のセンターを運営している。このほかに、農務省や内務省などが林業や自然環境保護等の観点から運営するセンター（「公的資源保護管理センター（Civilian Conservation Center）」と呼ばれる。）が28箇所あるが、収容定員は少ない。計118のセンターを運営するスタッフは、

1万5千人程度。

- ③プログラムへ参加するためには、15～24歳で、収入が基準値よりも低く、学校中退者や追加の教育訓練が必要とみなされることなどの要件を満たす必要がある。読むことと数を扱う能力が一定の水準に達していることも求められる。
- ④センターは、寄宿舍生活を基本とし、厳しい寮生活と規律の下で、160種類以上に及ぶ職務に関する訓練（ただし、センターにより限られていることも少なくない。）のうち希望するものを受けるとともに、適切な就職のための支援を受ける。入所期間は、最長2年間が基本となっている。
- ⑤ジョブ・コア・プログラムの実績をみると、毎年7万人程度（2000年で7万1千人）の入所生が様々な職業訓練プログラムを受けている。2000年（7月～翌6月のプログラム年）には、およそ36,000人が職業訓練プログラムを完了した。センター卒業生の84%が就職し、7%が上級学校へ進んでいる。就職者の時給は、8ドル弱であった。
- ⑥ジョブ・コア・センターにおける教育訓練投資金額1ドル当たり、米国社会は2.2ドルの利益を得たとする調査報告がある。

3 諸外国における若者就業支援政策の主な特徴とわが国へのインプリケーション

（諸外国の政策の特徴）

上記のドイツ及びアメリカ、さらには前回レポートしたイギリスとスウェーデンを含めて、社会的に不利な立場に置かれた若者を中心とした就業支援政策に共通して見られる特徴を敢えて述べるならば、以下の点が指摘できる。

①地域レベルでの政策の策定

政府が方針を示すものの、政策の運用や予算は地域（自治体や労働局）に任されている。

②個人に焦点を合わせたプログラム

近年の若者就業支援では、「集合的プログラムから個人発達手法プログラムへの転換」が起きている。

③ホリスティックな支援

就業問題に限らず、若者が抱える問題に総合的な支援を行っている。

④「働く」前段階への支援

「働く」ことに向けた準備性の育成に向けた支援が必要な場合が少なくない。

⑤政策評価

若者対策に見合った、長期的な視野に立った効果測定と評価が行われる必要がある。

(わが国へのインプリケーション)

上記と表裏をなして、わが国へのインプリケーションを列挙すると、次のようなものがある。

①若者就業支援における地域ごとの施策の重要性

施策の実施・運用について、地域の権限を大きくすることが考えられてよい。

②総合的な相談サービスとワンストップ・サービスの必要性

相談の間口を広げ、かつ多様な相談が一カ所ででき、就業を中心とした社会参加に関わる支援に比重をおいた機関が求められる。

③若者に利用されやすい職業訓練のあり方の見直し

サービス利用者の声を取り入れた、個別のプログラムの導入が検討されて良い。

④政策評価の難しさ

長期的な評価が不可欠である。

⑤対象者別支援の利点と問題点の克服

対象者別支援に際して、烙印効果をもたらさないような配慮が必要である。

⑥「働く」レディネス形成への支援の必要性

「働く」ことの意識面を含めた準備性の育成支援が必要になってきている。

⑦継続的な支援の必要性

長期にわたっての継続的な支援が求められる。

報告書本体の目次

I 概要

第1章 調査研究の目的と概要

第2章 若年就業支援政策の現状

II ドイツにおける青少年失業対策の概要と課題

第1章 職業訓練・労働市場に参入するまでの職業指導・職業支援

1 ドイツの教育・訓練制度

2 普通教育学校における職業指導と職業選択

3 デュアルシステムによる職業訓練

4 訓練の修了と雇用支援

第2章 青少年・若年者失業対策

1 失業と労働行政

2 緊急プログラム (JUMP)

3 JUMP の実際例

第3章 ドイツの青少年・若年者失業政策の特色と課題

III アメリカにおける若年者就職支援施策の特質と課題

第1章 若年者就職支援施策の基盤

1 アメリカにおける「学校から職業生活への移行」の特質

2 教育制度の特質と若年者就職支援施策が根ざす現実

3 若年者就職支援施策の法的基盤

第2章 学校から職業生活への移行支援施策

第3章 若年失業・無業者およびハイリスク層に対する就職支援

終章 若年者就職支援施策が直面する課題

(参考文献)

坂野慎二 「戦後ドイツの中等教育制度研究」(風間書房、2000年)

寺田盛紀 「ドイツの職業教育・労働教育」(大学教育出版、2000年)

OECD 報告書 "From Initial Education to Working Life : Making Transitions Work"
(2000年)

米国労働省 "Job Corps Program Year 2000 Annual Report"

日本労働研究機構 調査研究報告書No.102 「欧米における学校から職業への移行期の指導・
援助」(1997年)

// 調査研究報告書No.146 「大都市の若者の就業行動と意識」(2001年)

小杉礼子・堀有喜衣 「学校から職業への移行を支援する機関へのヒヤリング調査結果」(JIL
ディスカッションペーパー、2003年)

労働政策研究報告書 No.1 サマリー

諸外国の若者就業支援政策の展開—ドイツとアメリカを中心に—

発行年月日 2004年2月1日

発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

URL <http://www.jil.go.jp/>

編集 研究調整部 研究調整課 TEL 03-5991-5104

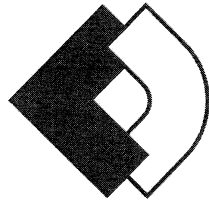
*本誌は労働政策研究報告書のサマリーです。

労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。刊行される報告書（有料）の購入を希望する方は下記にご連絡下さい。

連絡先：独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4丁目8番23号

TEL 03-5903-6263



The Japan Institute for Labour Policy and Training