

労働政策研究報告書 No.35

サマリー

2005

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

若者就業支援の現状と課題

—イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から—

若者就業支援の現状と課題

イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から

執筆担当者

こすぎ れいこ
小杉 礼子
ほり ゆきえ
堀 有喜衣
かじま
梶間みどり
みやもと こ
宮本みち子
ながす まさあき
長須 正明
くどう けい
工藤 啓

労働政策研究・研修機構副統括研究員

労働政策研究・研修機構研究員

佐賀大学講師

千葉大学教授

拓殖大学非常勤講師

特定非営利活動法人「育て上げネット」理事長

研究期間

平成15、16年度

調査研究の目的、ねらい

現在、学校卒業時の無業者、若年失業者、フリーターと呼ばれる若年アルバイト・パート労働者がいずれも増加し、さらに、在学していない若年非労働力（NEET）も増加している。この背景には、わが国における学校から職業への移行過程が変化し、移行を支援するシステムが十分機能しないことがあると考えられる。政府においてもこうした現状を問題視し、16年度より「若者自立・挑戦プラン」として、ジョブカフェ等の新たな就業支援策が展開されているところである。

本研究においては、これまでの就業支援策には乗りにくかった、就業への移行が困難な低学歴層や非労働力化する傾向がある若年層に焦点をしばってその意識や行動の実態を把握し、分析するとともに、新たに始まった我が国の若者支援策についての現状をヒアリングし、さらに、イギリスのコネクションズ等新たな施策の運営実態と評価状況を調査して、我が国の若年者就業支援策を有効に展開するために必要な施策の方向について考察する。

研究結果の要旨

1. 研究の目的、問題意識

(研究の目的)

現在、学校卒業時の無業者、若年失業者、フリーターと呼ばれる若年アルバイト・パート労働者がいずれも増加し、さらに、在学していない若年非労働力（NEET）も増加している。この背景には、わが国における学校から職業への移行過程が変化して、移行を支援するシステムが十分機能しないことがあると考えられる。政府においてもこうした現状を問題視し、16年度より「若者自立・挑戦プラン」として、ジョブカフェ等の新たな就業支援策が展開され

ているところである。

本研究の目的は、着手されたわが国における新たな若者就業支援政策を有効に展開するために、今後何が必要かを探ることである。

(問題意識と研究の焦点)

そのためには次の2つの面からのアプローチが有効だと思われる。第一は、早くから積極的に若年者雇用問題に取り組んできた他の先進諸国の経験から学ぶことである。すでに当機構では、諸外国（イギリス、スウェーデン、ドイツ、およびアメリカ）における若者就業支援政策の現状について情報収集し、資料として取りまとめたが（日本労働研究機構 2003、労働政策研究・研修機構 2004 a）、現在のわが国での政策展開にひきつけて考えるとより特定の施策が注目される。すなわち、イギリスにおいて近年導入された地域主導の若者の移行促進政策ともいべき「コネクションズ」政策である。この政策の現場での運用実態を観察し、それをもとに、わが国の各地域ではじまったジョブカフェ等についての課題を検討する。

第二は、わが国での若者の行動や意識の現状と就業支援現場の実態をつぶさに観察することである。うち、若者の実態については、これまでの就業支援策には乗りにくかった、就業への移行が困難な低学歴層や非労働力化しがちな層が最も焦点を当てるべき対象であろう。これについては、すでに15年度からインタビュー調査を開始し、中間報告を取りまとめている（労働政策研究・研修機構 2004 b）。この作業を続行し、よりバランスのとれたサンプル構成にして、分析を深める必要がある。その際、質的分析と平行して、量的な分析も必要である。しかし、移行支援策に乗りにくい若者たちは、また、アンケート調査でも捉えにくい存在でもある。そこで、大規模に行われている指定統計のデータの特別集計によって、その量的把握を試みる。

さらに、就業支援の現場については、「若者自立・挑戦プラン」が着手されたばかりであるため、各地のジョブカフェが立ち上がった年度後半に、いくつかのジョブカフェを訪問し支援の実態を調査することとした。また、ジョブカフェ以外で支援を行っている団体での支援についての情報収集も行った。

2. 調査研究の方法

調査研究は、4つのパートからなる。第1が、コネクションズの実態把握を中心としたイギリスでの現地調査である。第2は、職業への移行が困難な若者に対するインタビュー調査、第3がその量的把握のための「就業構造基本調査」（総務省）の特別集計、第4がジョブカフェ等の若者支援機関を対象にしたインタビュー調査である。

1) イギリス現地調査

2004年10月に、コネクションズ・パートナーシップ（セントラルロンドン・サセックス）、

中等学校のキャリア教育担当者に対するインタビューを実施した。

2) 無業・フリーターの若者へのインタビュー調査

高等教育進学層28ケース、同非進学層53ケースのインタビューを実施した。調査期間は2003年度～2004年12月である。

聞き取りの内容は、できるかぎりホリスティックに対象者の状況を把握し支援策を考察するという意図から、4つのディメンジョン（就労・学校・家庭・ソーシャル・ネットワーク等）を設定し、それぞれについて、さかのぼって変遷を尋ねた。

3) 「就業構造基本調査」（総務省）個票データの特別集計

5年おきに行われている「就業構造基本調査」の2002年、1997年、1992年の各年の個票データの使用許可を受け、特別集計した。移行困難層として、次の4つの状態の者を抽出し、その属性・動向等を分析した。また「フリーター」について検討した。

「ふだん無業で就業を希望し実際に求職活動や開業の準備をしている者で、在学中の者を除く」（「求職者」と呼ぶ）

「無業者のうち求職活動をしていない者で、在学も通学もしておらず、かつ、結婚しておらず、家事もしていない者」（「白書定義無業者」と呼ぶ）

「無業者のうち求職活動をしていない者で、在学も通学もしておらず、かつ、結婚しておらず、家事をしている者」（「独身家事従事者」と呼ぶ）

「学生でも主婦でもないアルバイト・パート雇用者のうち、年間就業日数が99日以下または、週労働時間が21時間以下の者」（「周辺フリーター」と呼ぶ）

4) 若者支援機関インタビュー調査

2004年7月から12月にかけて、ジョブカフェ及び、民間の若者就業支援施設運営者を対象に行った。主な調査項目は、組織の概要（設置者・規模・財政・スタッフ数・スタッフのバックグラウンド）、若者支援をはじめる際の目的・これまでの施策との関係、支援の実態（特徴や運営方針・考え方、支援サービスの内容、対象としている若者）、利用する若者の実態（サービス利用数、利用状況、若者の実態、感じられている若者像）、活動上の問題点などである。

3. 結果の概要と政策的インプリケーション

第 部では、イギリスとEUの若者就業支援施策の展開について論じる。

第1章では、イギリスにおける若者就業支援策が、どのようにコネクショonzに展開していったのかについて検討されている。イギリスの若者の進路は、中等学校修了後（16歳時）、高等教育機関への進学を目指すシックスフォームへの進学、継続教育機関への進学、職業訓

練、就職などの進路に分かれる。あるいはいずれにも所属しない無業者となるが、無業者（NEET）は16-18歳層の若者層の9%を占める。

これまでイギリスでは、キャリア教育や学校での勤労体験などを通じて、職業意識の形成や市民意識の形成を促進してきた。しかし教育活動は提供されていても、その後の個々人への支援活動が不十分であること、学校教育を通じて提供されているために、学校を離れてしまった若者に対する対応が足りないこと、学校と学校外の関係機関との連携が不十分であることが指摘されていた。また従来の若者向けの教育訓練政策は、若者を十分にひきつけることができていなかった。ニューディール政策は一定の効果はあったものの、複雑な問題を抱えた若者、特にNEETに対しては有効な支援とはならず、若者をひきつける支援策が求められていた。さらに社会的排除（後述）の防止を目指して政府に設置された社会的排除ユニットは、NEETの状態、すなわち社会的排除の状態にあることは、これまで考えられていたよりもかなり複雑であるのに、政策はその複雑さを十分に考慮していないために効果を引き出せていない、という調査報告をまとめており、就業だけに特化しない支援の必要性が認識されていた。

このような若者就業支援の経験から、若者に利用される支援とするために、若者の意見に基づいて支援を行うこと、若者がNEETの状態を経験する以前に早期から働きかけること、支援機関のネットワーク化を行うこと、就業だけではない様々な面からのきめ細かな統合的支援を行うこと、などの課題が見いだされ、これらに対応した若者支援が模索されていたのである。

第2章では、こうした課題に答える支援として導入されたコネクションズの概要と仕組みを説明する。コネクションズは、若者に人生のよりよいスタートをきってもらうために、13-19歳のすべての若者を対象として提供される統合的支援である。コネクションズのサービスがこれまでの若者支援政策と大きく異なる点としては、統合的・継続的サービスであること、対象が10代の若者であること、若者の関与を推進していることが挙げられる。

組織の特徴としては、各地域に設置されたコネクションズ・パートナーシップ（以下、パートナーシップと略す）は、ひとつの固定された組織というよりも、ネットワークの統合体として理解できる点が挙げられる。もともとはばらばらな組織の集合体に過ぎないパートナーシップが、連携・ネットワーク化される中で重要な役割を果たしているのが、CCISs（Connexions Customer Information Systems）とよばれる追跡情報データベースである。これによって、支援組織や学校など、若者に関わる様々な組織が結ばれ、多方面からの統合的かつ継続的なサービスが可能になった。このデータベースは、若者が義務教育に在学している時から作成される。データベースの起点となるのは、若者が13歳（8年生）の時の基本的なデータ（名前・性別・住居や連絡先など）であり、学校からパートナーシップに個人情報伝達され、サービスが開始される。義務教育の終了時点の進路情報は、学校からパートナーシップに提供される。

実際に若者と接するパーソナルアドバイザー（PA）は、もとはキャリアカウンセラーや教員・ユースワーカーなどが多い。採用にあたっては、NVQ 4 またはこれと同等の専門資格（キャリアガイダンス・ユースワーク・ソーシャルワークなど）をもっていないことはならないことになっているが、こうした人材の確保は現状では難しいため、パートナーシップは在職者訓練に力を入れている。PA の在職訓練の費用は、はじめの3年は国が負担し、その後はパートナーシップが負担することになっている。

コネクションズの主な活動としては、学校内活動と学校外活動がある。学校内活動については、学校での活動に先立って、学校とパートナーシップの間で、支援活動の目的や若者の人権、収集資料に関して取り決めた「同意書」が交わされる。パートナーシップが学校でどのような支援活動を行うかは、学校との契約内容によって異なる。学校における活動の中心は、PA による情報提供・ガイダンスである。

学校外活動としては、各パートナーシップは CCISs に基づき、義務教育を終了した若者の進路を確認し続け、報告することが求められている。進学者には1年に1度コンタクトをすること、また何にも所属しておらず、活動していない若者 = NEET に対しては3ヵ月に1度接触し、支援することが決められている。しかしこうしたコンタクトの努力にもかかわらず、所在不明で確認ができない若者が一定数出現しており、改善が求められている。

第3章では、各パートナーシップに対する監査が説明される。パートナーシップの監査は、政府から独立した機関である教育水準監査院（Office for Standards in Education, OFSTED）が主体となり、監査時に限って雇用される成人教育監査官（Adult Learning Inspectorate, ALI）が中心となった監査チームが監査を実施する。監査の目的は、パートナーシップのサービスの質・効果などについて独立した公的評価を提示すること、活動の改善に寄与すること、ヴァリュー・フォー・マネーかどうかについて報告することである。

監査の枠組みや基準は、あらかじめ教育水準監査院によって示されている。この枠組みに従って、監査チームは職員・若者などに対するインタビューや活動の観察などをもとに監査記録を作成する。その記録はパートナーシップや自治体にフィードバックされ、報告書としてまとめられる。パートナーシップは1ヵ月以内にアクションプランをたてる必要がある。

これまで実施された監査によれば、コネクションズによって、就労への動機付けや進路選択の能力が育成されたこと、支援活動の継続性と一貫性が確保されたこと、組織的で包括的な支援及び情報提供活動が実現できたことが指摘されている。今後の課題として、PA などの関係者の職能発達や、関係機関のより有機的な連携協力体制の構築が求められている。

第4章では、EU の移行政策に見る現状認識と政策対応についてのレビューと日本の課題が述べられている。欧米諸国では成人期へのすみやかな移行が困難になり、リスクをとまなう伴うジグザグな移行に変化するなか、成人期への移行を支援する政策が登場した。移行政策の目的は、若者が大人としての地位を獲得することを保障しつつ、同時に若者を社会へと統合していくことである。

日本型の移行期は、子供の教育責任をもっぱら親に負わせる日本社会の構造と深く関わっており、問題が顕在化しにくいという特徴がある。こうした状況を打開するためには、学校・企業ではない公共的な支援システムの構築が必要であると提言している。

第 部では、日本の若者たちと新たな支援の実態について論じる。

第 1 章では、「就業構造基本調査」の特別集計によって、日本における「職業生活を中心とする社会的な自立状態への移行」（以下、職業生活への移行と呼ぶ）が困難な若者たちの実態と変化をみた。まず、移行が困難な若者として、無業で在学も通学もしていない若者のうち、求職活動をしている「求職者」、求職活動をしておらず、かつ、結婚していない非求職者（これを 2004 年版「労働経済白書」の定義にそった家事をしていない「白書定義無業者」¹と、家事をしている「独身家事従事者」にわけると、さらに、有業だが就業期間・時間が特に短い「周辺フリーター」の合計 4 類型を抽出することにした。

集計すると、15-34 歳の男女 3,400 万人のなかに、「求職者」が 192 万人、「白書定義無業者」が 65 万人、「独身家事従事者」が 21 万人、「周辺フリーター」が 41 万人いた³。92 年から 2002 年までの変化を見ると、どの状態の者も増加しているが、「白書定義無業者」については後半 5 年の増加が大きかった。「白書定義無業」の状況は、一貫して 20 歳未満の低学歴者で起こりやすいが、数のうえでのピークは次第に 20 代後半や 30 代前半に移っている。この背景には、団塊ジュニア世代の存在があり、人口の多い塊の世代が、労働需要が減少に転じる中で学卒時期を迎え、職業生活への移行に失敗したまま滞留しているという世代問題の可能性がある。

「独身家事従事者」の多くは親元にいる女性で、やはり 97 年以降の増加が大きい。併せて、高年齢化が進んでおり、20 代後半～30 代前半が 7 割を占めるようになった。親世代の引退過程においてこの層の中にも自立が新たな問題となる対象がいると思われる。

世帯・婚姻状態との関係は、男性で明らかな傾向があった。親元に子どもとして同居している者が 7 割前後と多く、結婚している者は少なかった。年齢別に個人年収と配偶関係を見ると、男性では年収が高いものほど結婚しているという傾向が明らかであり、既婚率が 50% を越えるのは、20 代後半では年収 500 万円以上、30 代前半では年収 300 万円以上であった。晩婚化、非婚化の進展と求職者・無業者・フリーター

¹ 同書では、「労働力調査」の個票データを特別集計し、「在学も通学もしていない、かつ、結婚しておらず家事もしていない非労働力人口」を集計し、若年無業者を 52 万人としている。なお、本書で用いた「就業構造基本調査」は「ふだんの状況」を尋ねた調査であり、月末 1 週間の状況を問うている「労働力調査」とは性質が異なるため、同様の定義でも数字は異なる。

³ 内閣府（2005）「青少年の就労に関する研究会（中間報告）」では、本章と同様に「就業構造基本調査」の特別集計により若年無業者の分析を行い、ふだん仕事をしていない無業者で、在学も通学しておらず、かつ配偶者のいない者のうち、求職活動をしておらず、かつ就業希望を表明している場合を「非求職型」、求職活動をしておらず、かつ就業希望を表明していない場合を「非希望型」とし、この合計をいわゆる「ニート」として 85 万人と推計している。本章での「白書定義無業」と「独身家事従事者」の合計 85 万人はこれとほぼ同一の対象層である。

の増加とは明らかに関連している。

求職活動をしない無業者のおよそ半数は何らかの収入を得る仕事をしたいと思っているが、それでも求職活動をしないのは、病気やけがのためという者が4分の1であった。1992年からの変化を見ると、こうした若者の増加に伴って増えているのは、仕事をしたいと思っている者であり、また、病気やけがで働けないという者は相対的には減少し、仕事を探しても見つからなかったという者が増えている。

「白書定義無業者」ではおよそ6割が、「独身家事従事者」ではおよそ4割が就業経験がなかった。就業経験のある者の場合、その3分の1は辞めて10ヶ月以内である。一方、3分の1は辞めてから3年以上経っている。学歴の低い者には、働いたことがない者や辞めて長期が経過している者が多く、学歴の高い者には、就業経験のある者、辞めて日が浅い者が多い。近年増えているのは、就業経験がある者である。

さらに、就業経験のある場合に、求職活動をしない理由としては、「病気やけが」や「探しても見つからない」が多い。これに比べると、就業経験がない場合の求職活動をしていない理由は、「病気やけが」「探したが見つからない」は相対的に少なく、「希望する仕事がありそうにない」や「自分の知識・能力に自信がない」が多い。したがって、就業経験のない場合には、キャリア相談の有効性が高いと思われる。

短期間ないしは短時間しか働いていない「周辺フリーター」を取り上げ、その就業と意識の実態を見た。こうした者はニート状態との間を行き来しているのではないかという仮説を検討したところ、現状の仕事を続けたい者は、専門職としての将来の可能性があったり、通学との両立などを考えていたりする者が多いと考えられ、ニート状態とは違う側面を持っていた。また、現状に満足していない者では、正社員等を希望して求職活動を始めている者が多かった。あまり働いていない現状から将来に向けての動きが見られないニート状態に近い者は、およそ8万人とあまり多くなかった。

ついで、「フリーター」を、「年齢は15-34歳、在学しておらず、女性については配偶者のいない者に限定し、有業者については勤め先における呼称がパート・アルバイトである雇用者、現在無業である者については家事も通学もしておらずパート・アルバイト・契約社員の仕事を希望する者」³とし、その出現率（同年齢の、在学しておらず、女性については配偶者のいない者のうち、役員を除く雇用者であるか、または、無業で「何か収入のある

³ 2002年版での定義。1997年までは無業のばあい「契約社員」で働くことを希望する者は入っていない。2002年版で「就業構造基本調査」の選択肢が変わったため、変えた。なお、なお、「平成16年版労働経済白書」では、「労働力調査」（詳細集計）をもとに、フリーターを「年齢15～34歳、卒業者であって、女性については未婚の者とし、さらに現在就業している者については勤め先における呼称がアルバイト又はパートである雇用者で、現在無業の者については家事も通学もしておらずアルバイト・パートの仕事を希望する者」とし、2003年平均では217万人としている。ここでの分析は、元となる調査が「ふだんの状況」を問うものであり、また選択肢にも変化があることから、同一の定義でないことに留意されたい。また、本稿で用いる「就業構造基本調査」は、対象数と質問項目が多く質的な分析をするのには優れているが、5年に1度の実施であり、年間4回の報告がされる「労働力調査」（詳細集計）に比べると、俊敏さに欠ける性格をもつ。現下の趨勢の議論より、長期的に変動をとらえて質的な分析をするのに適している。

仕事をしたいと思っている者」を母数としたときの比率) をみると、2002年には、男性9.3% (92年は4.4%)、女性21.9% (同、10.2%) にまで上昇した。年齢別には10代のフリーター率の上昇が著しく、学歴別には、中卒学歴で最もフリーター率が高い。女性では大学・大学院卒のフリーター率は他の学歴層ほど上昇しておらず、学歴間の格差が拡大する傾向にある。

フリーターの年齢構成を見ると、男女とも20代後半以上の割合が増加しており、団塊ジュニア世代の存在に加えて、未婚化の進展の影響が考えられる。さらに、フリーターの職種構成に大きな変化があった。専門・技術的職業従業者が増加し、男性では、職業全体に占める割合が正社員を上回った。専門・技術フリーターと専門・技術正社員を比較すると、年収には大きな差があり、正社員としての機会が得られないためフリーターにとどまっている者が多いと予想される。一方、単位時間あたりの収入を推計して比較すると、両者の間に有意差はなく、専門職として一定の処遇を受けているとも考えられる。

第2章では、高等教育に進学していない若者たちについて、職業生活への移行の実態と課題について検討した。

移行が進まない若者たちへの一連のヒアリングを中心にした研究から帰納的に言えることは「高校への不本意入学」の要因が大きいということである。その背景には家庭の社会的・文化的「資本(資源)」のなさがある。そもそも小学校・中学校の義務教育段階から「学校的価値」(=社会で望ましいとされる価値あるいはエートス)にコミットしない・できない状況がある。学校に適応しているわけでもなく、家庭で学習する習慣もない。当然の帰結として威信の高い「進学校」や「伝統のある職業高校(専門高校)」に進学することはできず、全入の「地域高校」や都市部では「課題集中校」に進学することになる。そこで彼ら・彼女らのうち、ある者は「楽しい(やりたいことをするという意味で)高校生活」を送り、ある者は小学校以来の「勉強嫌い」の生活を送る。いずれにしても「学校的価値」を受け入れ、内在化することなく高校生活を送る。

家庭も無関心であるか、彼ら・彼女らの「劣等感」を増幅することはあっても「現状を受け入れてそこからの向上を目指す」方向付けをすることはできない。地方部では親の生活そのものが不安定で窮乏が著しくことも多く、雇用の機会が限定されているため、子供にとっての「安定して働く大人」のモデルになり得ない。都市部では地方に見られるような経済的窮乏はそれほど顕在化しているわけではないが、20歳代半ばになっても定職に就かず、非正規雇用労働に従事している若者たちの姿からは、少なくとも「社会一般的な安定」を志向する周囲(親をはじめとする本人たちの周りにいる大人)の強い方向付けは感じられない。

第3章では、高等教育進学者がどのようなプロセスで職業生活への移行に失敗するのか、また、移行が阻まれた状態で居続けるのかを検討した。

まず、一つの契機は進学した高等教育機関からの中退である。中退の背景には、高校在学中の進路選択の問題と不本意進学や進学先の環境への不満などが見られた。また、中途退学後は、何らかの学校機関を使って、職業能力を身につけ再スタートを切りたいという気

持ちを持つ者も多い。

次の契機は高等教育卒業時点である。短大・専門学校卒では、卒業制作など2年次の専門教育と就職活動を両立させることが難しかったケースもあったが、そうでなくとも就職できないことが珍しくない状況が一般化し、周囲が「みんな」そうあるという認識から、就職活動が活発ではなかった。四年制大学卒業者では、自由応募の慣行の中で、業種・職種の絞込みをどう行うのかが難しい課題になっていた。「就職」の重要性を意識しており、それだけに、就職と自分の生き方とをどう折り合いを付けていくのかを正面から悩んでいるケースが多いが、現実的な労働市場とのすりあわせができずにいる。また、卒業までに複数年の遅れを生じているケースで、公務員や資格職業への志向が強くみられた。移行のいずれかのタイミングで乗り遅れると、(民間企業における)一斉一括採用、入社年次による人事管理において不利になると感じられている。大学就職指導部門へのヒアリング調査からは、インターネットでの求人が拡大する中で、大学の斡旋機能が低下するとともに相談機能も十分活用されなくなっており、学生の孤立した活動を支援できないでいる状況がうかがわれ、また、親が本人の進路選択の先延ばしを公務員や資格試験受験の支援の形で補強してしまっている面が指摘された。

第3の契機は、早期離職し、さらに再就職に動いていないときである。就職したものの、仕事がこなせないため、さらに職場から退職勧告を受けて、離職するケースが目立った。これらの背景には、高等教育卒業者をあまり採用してこなかった職場で、かつ、ギリギリの人数で運営しているような職場において、早くから大きな責任が与えられたり、過剰な期待がよせられる等の事情もあると考えられる。自信をなくしてやめるケースでは、再就職に向けての行動がなかなか取れない。「自分がいるために迷惑をかけた」という思いは、次の就職をもためらわせる。一定の社会関係としての就業に入ることを躊躇する意識が感じられるケースもあり、こうしたケースでは、何らかの後押しの必要性が感じられた。

第4章では、家族状況という切り口から、移行の危機に直面する若者の実態をみた。

一般的な傾向としては、成人期への移行のプロセスが長期化し、親への依存の時期が長くなっているのだが、中卒・高校中退・高卒者をみる限り、必ずしもあたらない。彼らは、高校在学時にすでに親から小遣いをもらう段階を終了し、自分のアルバイト収入でまかなう者が少なくない。ひとたびアルバイトが始まると、親からの経済的自立の一步が始まり、後戻りすることはなくなる。彼らの多くは、複雑な家庭環境のなかで暮らしており、経済的に自立できること(=親に頼らなくてよくなること)は、自分の尊厳を守り、悪条件から身を守るための最有力条件である。ところが、自立への開始が早いにもかかわらず、不安定な雇用、少ない収入などに制約されて、親からの完全な自立を達成するのに長期間を要するばかりか、達成すること自体もおぼつかないような状況になっている。当然、結婚して自分の家庭をもつメドが立たない者が少なくない。

都市部で見られたのは、将来に対する期待水準は低く、漠然としたイメージしかもってい

ない若者たちである。このようなタイプは、欧米諸国で指摘されているように、最も社会的排除に陥りやすい典型的タイプといえよう。家庭環境のなかに、職業生活への準備をさせる条件がないため、当座の現金が入ればそれでよいという意識をもってしまう。地方の中・高卒層の家庭では、地域経済の衰退が状態を悪化させていた。働く場が十分でないために、職歴を積み、また社会人としての経験を積み重ねるべき年齢の若者が、社会的文化的に貧弱な環境に閉じ込められた状態に置かれていた。

高学歴のフリーター・無業者層は、大学進学があたりまえの環境で育ってきた点に大きな違いがある。親たちは教育に対する関心が高く、子供にかかる期待が大きく、子供に教育費をかけてきている。それゆえに、学校での失敗は、職業選択の過程にも負の影響を及ぼしがちである。一方、「やりたいこと重視」の子育てが、子供の全能感を高め、夢と現実のギャップを拡大し、なかなか仕事につく決心のできない若者を生み出している。就職難を乗り切るために、資格試験、専門学校、進路替えが試みられている。その過程で少なからぬ費用を捻出する必要があるが、この費用が出せるかどうかは、親の経済力にかかっている。親がかりの期間はますます長期化している。学校から仕事へのすみやかな移行ができれば何の問題もなかったはずの高学歴家庭でも、長期化する移行のために、家計は圧迫されているのである。

第5章は、若者支援の現状と課題について整理し、さらに現場の支援者の立場から現場の若者と支援の実態を析出している。支援機関へのインタビュー調査によれば、ジョブカフェの主な目的はフリーターや無業者・失業者を正社員に移行させることであるが、人間関係作りや社会の一員となることを目的として支援を行っている公的機関も存在すること、若者による若者のための支援は、支援する側にも支援される側にも有効であること、支援機関は、支援の主な担い手となっているキャリアカウンセラーやアドバイザーの在職訓練に力を入れていること、ワンストップ化が進められているが、支援を受ける対象である若者についての連携はすすんでいないこと、などが明らかになった。また今後の課題としては、数値目標によって支援に生じる問題点、開所日時や場所の制約、若者に利用してもらうための広報・宣伝、就業以外の悩みを抱えた若者への対応、他機関、特に学校との連携が指摘された。

続いて実践者の立場から見出される、若者支援の現状と課題が述べられる。筆者が現場で出会う若者には、様子見の長期化・適職さがし・根拠のない自信・移行困難な若者の高齢化などの問題が見いだされる。またすべての若者を対象とした行政支援機関を補完する民間・NPOというしくみ仕組みが定着しつつあるが、まだ地域的な偏りがあるため、支援者が意識的にネットワークを形成する必要性を提起する。移行困難な若者への支援においては、孤立する若者たちをとりこむための「アウトリーチ」が今後課題になると思われるが、いくつかの支援機関の実態から、「アウトリーチ」を効果的に行うためには、Target・Attendance・Distinction・Network・Personal Guidanceの5つの要素をバランスよく機能させることが必要だと指摘している。

終章では日本の若者の現状分析を基に、英国との比較から必要な政策対応を論じ、さらに、現在展開されている支援策の課題を整理する。

次の7点が、本報告書における若者就業支援政策にかかわる提言である。

学校外の就業支援組織と学校との連携を進めること。また、支援組織間の有機的な連携の仕組みを構築すること。

ニート状態の若者には学校を離れた後、一度も就業しないままの者も少なくない。すべての若者に対応し、同時に最も自立への経路が見えない若者をサポートするためには、学校在学中からの一貫した支援が必要である。イギリスのコネクションズは、若者に対する支援について関係機関がパートナーシップへの参加を通じて意志決定を行い、CCISsによって情報を共有することを通じて、すべての若者をサービスに取り込むための仕組みをつくっていた。

また、日本のジョブカフェ等は、現在、より多くの若者に支援を利用してもらうための広報や宣伝の必要を感じ、さらに、メンタルな問題を抱えた若者への対応を課題として感じている。これは、単独の若者支援機関の努力では解決しない問題である。若者がどこかの支援機関を訪れば、適切な支援機関を利用できるような仕組みづくりが必要だ。学校も含めて、若者に関わる様々な機関と円滑な連携がとれること、すなわち情報共有のための支援機関の間のネットワークの形成は急務である。

さらに踏み込めば、そこでやり取りされるのは、個々の若者を支援するための具体的な支援の資源情報であり、目の前の若者に適切な他の機関のサービスを斡旋する具体的な仕組みである。そこでは個々の若者の抱える課題などについて共通認識が必要になる。CCISsに匹敵する個人データベースの構築まで視野に入れた対策がのぞまれる。

就業支援組織の支援の質を高める仕組みを確立すること。

都道府県が設置したジョブカフェをはじめ、現在多様な若者支援政策が動き始めている。これらの政策効果は測られ、より効果的な方法に資源を集中していかなければならない。同時に、支援サービスの質・効果の測定結果は業務の改善のために組織自体にフィードバックされなければならない。すでに、数値目標を挙げての効果測定が取り入れられているが、それぞれの現場レベルでは、ややもすると課題の大きな若者への取り組みを躊躇させることになりかねない。その弊害を取り除くためには、効果測定の方法を工夫する必要がある。すなわち、若者問題へのトータルな視点をもって問題を抱える若者を類型化し、それぞれの類型ごとに目標とする改善状況や数値設定を行うことである。そのためには、支援機関の目の前にいる若者だけでなく、まだ目の前に来ていない若者の課題まで想定した目標設定が必要である。

イギリスのコネクションズは、政府から独立した機関が、支援の実務者たちを取り込んで

現実的な監査を実施している。目標設定がきめ細かく、多くの課題に対応できるように工夫されているのは、こうした実務者中心の監査の仕組みと大いに関係していよう。実務者目線を監査に取り組む工夫も必要だろう。

さらに、支援の質を高めるためには、監査で結果を問うことを重視して、実行段階は個々の現場の裁量に任せるところを多くすることが重要だと思われる。個々人の課題に対応する支援は、想定外の事態を多々招くことを考慮に入れる必要がある。これに対応するためには、出来る限り現場の判断で動きやすい融通のきく体制が必要だろう。支援機関の設置や開所時間についても、個々の機関の裁量で動かせる部分が必要である。

相談担当者の対応力を高める仕組みを確立すること。

相談を中心に組み立てるサービスは、担当者の力量によって左右される。イギリスのコネクションズでもパーソナル・アドバイザーの職能向上が課題となっており、在職研修などが整備されている。

相談担当者の質の確保・向上という課題は日本でも同様にある。多くのジョブカフェですでに、相談の質を高めるためにケース会議をもったり、スーパーバイズの仕組みを取り入れているが、これに加えて、全体的な資質向上のための研究が必要だろう。

若者支援に対する若者自身の参加を促進すること。

いくつかのジョブカフェ等で実施されている、若者の意見に基づいた支援は高い効果を上げていた。若者が参加することを通じて、若者をひきつける支援内容になると同時に、参加した個々の若者は、プロジェクトを実施する側に回ることで自己効力感を高め自信を獲得することができる。支援に関わる若者の裾野を広げ、より多くの若者の当事者意識を高める効果が期待できる。

若者の参加は、イギリスばかりでなく EU の若年政策でも非常に重視されている。若者の力を引き出すには、機会が必要だし周囲の期待が必要だ。

包括的な移行支援に向けての検討を行うこと。

若者が移行の危機に至るきっかけは様々であり、かつ複雑であった。若者のこれまでの経歴を踏まえ、就業を中心にしつつ、就業と関連する教育訓練・住宅・家族形成・社会保障について連携した支援の可能性を探っていく必要がある。

持続可能な公的支援の仕組みを確立すること。

90年代までのわが国では新規学卒採用を採用の基本とする雇用慣行によって、若者の職業生活への移行の経路は明示され、多くの若者がスムーズな移行を果たしていた。移行につまづくケースもあったが、家族が若者を抱え込むのが一般的で、問題は顕在化しにくかった。

今、30歳代のニート層が増え、親は高齢化し親の家計に吸収しきれない状況が目の前まで迫ってきている。すでに欧米諸国では成人期への移行の遅延を社会的な問題と捉え、若者が大人としての地位を獲得することを公的に保障しつつ、同時に若者を社会へと統合していく移行政策が主流となっている。日本においても、現在始まった公共的な支援システムを今後とも持続していける仕組みとしていくことが求められる。

学校在学段階の若者への支援を充実すること。

すでに中間報告で提言したことだが、学校在学段階の若者への支援の強化は、最も基本的で重要な課題である。職業生活への移行につまずいてからの支援より、つまずかずに済ませる支援が必要である。若者へのインタビュー調査からは、初期の学校への適応の失敗（不登校、逸脱、中途退学）が、あとあとまで個人のキャリア展開の障壁となっていることが明らかになっている。

学校の機能の強化は、現在進められている日本版デュアルシステムのような産業界との連携の下で、職業訓練の要素を強めることで図られる部分があると考えられる。学校的価値になじまない生徒もアルバイトに熱心なのは、お金がほしいという動機だけでなく、産業界の教育力の賜物という面もあろう。学校教育に産業界の教育力を取り入れる様々な工夫が期待される。

また、学校以外の組織が、学校生活への適応をサポートしたり、ソーシャル・ネットワークを広げる機会を提供して、逸脱を引き止め、職業準備をすすめることは有効だろう。

さらに、高等教育段階においてもキャリア教育と職業的方向性を持った教育の展開がのぞまれる。高等教育での中途退学や低調な就職活動の結果、無業・フリーターになる若者は多い。この背景には、中等教育段階でのキャリア教育が不十分であることもあるが、高等教育機関自体としての問題もある。ここでも産業界と連携した支援の展開が望まれる。

引用・参考文献

- OECD (2000) *From Initial Education to Working Life: Making transitions work*, Paris: OECD.
- Ryan, Paul, and Christoph F. Buchtemann (1996) "The School-to-Work Transition", Gunther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schomann ed., *International Handbook of Labour Market Policy and Policy Evaluation*, Edward Elger.
- G.ジョーンズ・C.ウォーレス / 宮本みち子・徳本登記 (1996) 『若者はなぜ大人になれないのか 家庭・国家・シティズンシップ』新評論.
- 厚生労働省 (2004) 『平成16年版労働経済白書』.
- 小杉礼子編著 (2002) 『自由の代償 / フリーター 現代若者の就業意識と行動』日本労働研究機構.
- 小杉礼子・堀有喜衣 (2003) 「学校から職業への移行を支援する諸機関へのヒアリング調査結果 日本における NEET 問題の所在と対応」JIL ディスカッションペーパー.

工藤 啓 (2004)「若年就労支援現場レポート」No. 2 (unpublished report), NPO 育て上げネット.

内閣府・青少年の就労に関する研究会 (2005)『若年無業者に関する調査 (中間報告)』.

日本労働研究機構 (2000 a)『フリーターの意識と実態 97人へのヒアリング調査結果より』調査研究報告書 No.136,日本労働研究機構.

(2000 b)『進路決定をめぐる高校生の意識と行動 高卒「フリーター」増加の実態と背景』調査研究報告書 No.138 日本労働研究機構.

(2001)『大都市の若者の就業行動と意識 広がるフリーター経験と共感』調査研究報告書 No.146,日本労働研究機構.

(2003)『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』資料シリーズ No.131,日本労働研究機構.

労働政策研究・研修機構 (2004 a)『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』労働政策研究報告書 No. 1, 労働政策研究・研修機構.

労働政策研究・研修機構 (2004 b)『移行の危機にある若者の実態 無業・フリーターの若者へのインタビュー調査より (中間報告)』労働政策研究報告書 No. 6, 労働政策研究・研修機構.

総務省 (2004)「労働力調査」.

若者自立・挑戦戦略会議 (2003)「若者自立・挑戦プラン」

<http://www.keizai-shimon.go.jp/2003/0612/0612item3-2.pdf>

報告書本体の目次

序章 研究の課題と報告書の構成

第 部 イギリスと EU の若者就業支援政策の展開

- 第 1 章 イギリスの若者就業支援政策の展開 コネクションズを中心に
- 第 2 章 コネクションズの概要と仕組み
- 第 3 章 コネクションズ政策への評価
- 第 4 章 EU の移行政策に見る現状認識と政策対応

第 部 日本の移行困難な若者と就業支援

- 第 1 章 若者の就業・不就業と就業形態
「就業構造基本調査」個票データの特別集計から
- 第 2 章 高等教育非進学層の問題
- 第 3 章 高等教育進学層での移行の課題
- 第 4 章 家族の問題
- 第 5 章 あらたな就業支援の現実と課題

終章 若者就業支援の現状と課題

- イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から -

資料編 若者就業支援機関インタビュー調査概要

無業・フリーターの若者へのインタビュー対象者属性

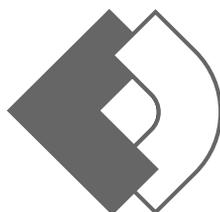
労働政策研究報告書 No.35 サマリー
若者就業支援の現状と課題

- イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から -

発行年月日 2005年6月1日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL 03-5991-5102
(販売) 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263
FAX 03-5903-6115
印刷・製本 ヨシダ印刷株式会社

© 2005

* 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。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training