

労働政策フォーラム「教育から職業へ：欧米諸国の若年就業支援政策の展開」  
坂野氏・藤田氏の報告に対するコメント：就業支援政策の立場から  
－スウェーデン・イギリス・日本との比較から－

労働政策研究・研修機構 研究員 堀 有喜衣

1. スウェーデン・イギリス・日本の支援政策

(1) スウェーデン 地方自治体発達保障プログラム

スウェーデンの若者に対する政策は、労働政策に加えて、教育・余暇・社会・住宅の5本柱から成る、包括的な「青年政策」であることが大きな特徴である。こうした方針のもとスウェーデンでは、政府が目標を提示し、その枠に沿って若者のニーズや地域の労働市場の状況をよく知る地方自治体の権限を高める方向に政策を転換している。プログラムの実施は職業安定所と地方自治体との協力によってなされるが、この協力は地方自治体の自主的事業であり、地方自治体が長期失業中の若者の支援をするという契約を労働省と結ぶことによって開始される。参加者への給付も含めて、プログラムにかかる費用は政府が地方自治体に支払う。

若者に対する就業支援のためのプログラムの中心となっている「発達保障プログラム」は（1998年導入）最長12ヶ月の全日制のプログラムである。このプログラムの内容は個人によって異なる。プログラムを決める際には、長期的に見て、失業中の若者に労働市場との何らかのつながりを与えるような行動計画を、地方自治体と職業安定所が各参加者といっしょになって作成する。一般的には、実習または教育と組み合わせられた実習が地方自治体により若者に提供される。活動への参加を断った場合には、経済的支援を受けられなくなる。

対象者は、21～24歳までの100日以上就職口がみつからず、その他の計画にも登録していないすべての若年失業者であるが、高等教育を受けた者の参加はほとんどない。なおスウェーデンでは近年、国際競争に生き残っていくためには能力や知識の開発が重要だという認識に基づき、特定の職業能力開発を中心とした教育から、大学準備教育や職業準備教育への転換が図られつつある。

評価は主として、プログラム参加率・参加者へのアンケート、参加者と非参加者の比較によって行われている。

(2) イギリス ニューディール政策

イギリスでは1970年代より製造業の雇用が衰退したため、低学歴の若者に対する需要が大きく落ち込み、若年失業率が上昇した。こうした若年失業への対策として、政府は若者に対する訓練計画を策定し、また失業手当の給付などの政策を実施してきた。しかし政府の訓練計画を修了しても就職は難しく、失業手当（求職者給付）に依存する若者が増加した。若者に対する金銭的な援助はサッチャー政権下で大幅にカットされたが、失業率は改善されなかったため、新たな施策が模索されていた。

こうした状況の中で98年にブレア政権が導入したのが、若者を「福祉から就労へ」移行させることを目指した、「若年者向けニューディール政策（以下ニューディールと略）」である。ニューディールの対象となるのは、6ヶ月以上失業中で、失業手当を受けているすべての18～24歳の若年者であり、参加しなければ失業手当が減額される。

ニューディールの特徴は、パーソナルアドバイザー（通常公共職業安定所の職員）による、

個人に配慮した継続的な支援サービスが行われる点にある。第一段階では、パーソナルアドバイザーとの就職相談と集中的な求職支援サービスを受ける。それでも仕事を見つけられなかった場合は、助成金つきの就職ボランティアセクターでの就労 公的環境保護事業での就労 フルタイムの教育や訓練 自営業をはじめ、のいずれかに参加することが義務となる。

このプログラムにより、若年失業率は全体の失業率に比べても大幅に低下した。しかしこうした効果は好景気の反映に過ぎないとする指摘だけでなく、教育・雇用・職業訓練いずれにも参加しない若者層（NEET）を置き去りにした政策だという批判がなされている。

### （３）イギリス コネクションズサービス

教育・雇用・職業訓練いずれにも参加しない、社会とのつながりを持っていない状態を経験した若者（NEET）は、長期的失業や青年犯罪などの問題が起こりやすく、将来的に社会的なコストの増大が懸念されることから、彼らへの働きかけは重要な政策課題と見なされている。

コネクションズサービスは、これまでの若者支援政策が NEET の若者をプログラムに参加させられなかったという反省に立ち、利用者である若者の声に基づいて、従来政策に関わっていた省庁や機関だけでなく、民間組織やNPOなども取り込み、若者に必要な支援をひとつに統合しようとする新しいサービスである。

コネクションズサービスは、学習から進路に関わる悩み、ドラッグやアルコールなどの問題に至るまで、幅広い相談や情報提供を行う。若者はコネクションズのパーソナルアドバイザーを通じて、多岐にわたる、継続的な支援を受けることができる。

すべての若者が最良のスタートが切れるようにするためには早期の働きかけが重要であるということから、コネクションズサービスは 13 - 19 歳のすべての若者を対象としている。もちろん就職が困難な層には手厚い支援がなされる予定であるが、若者との協議の中で、サービスの対象となった者にレッテルが貼られるようなところには行きたくないという意見が表明されたことから、特にすべての若者への支援を行うことを全面に掲げている。在学中の若者も重要な支援の対象となっている。

サービス開始間もないため、まだ十分な評価は行われていないが、サービスの対象となる地域の若者の参加率を用いる予定である。また追跡調査も行いたいとしている。しかしサービスは若者の将来への働きかけであることから、短期的な評価にはなじまないのではないかと懸念されている。

### （４）日本 実績関係

日本においては高校の教員および進路指導が生徒の進路選択に深く関わるだけでなく、求職者である生徒に対して企業を紹介する就職斡旋機能を果たしている。高校は職業安定法に基づき、公共職業安定所と協力し、職業紹介業務を行うことが認められている。

企業は職業安定所に受理された求人を、選択的に特定の高校に送付する。求人を受けた高校は、就職希望の生徒に対して一時点で 1 社のみ推薦を行う一人一社制が慣例であった（平成 15 年より一人一社制から複数応募・推薦になった）。採用選考は 9 月 16 日開始と定められている。生徒は高校に寄せられた求人の中から、希望企業を選択し、学校推薦を受け、企業を受験する。

この高卒就職のしくみを支えてきたのが「実績関係」である。特定の高校に継続的に求人を出す企業は「実績企業」と呼ばれている。希望企業が重なった場合には、校内選考が行われる。

実績企業は学校が選んだ生徒を基本的に採用し、学校は求人を継続的に得るために、企業の信頼に応えられるような生徒を選んで企業に送り出す。こうした継続的な信頼関係を「実績関係」という。実績関係は、高校で就職する若者をスムーズに移行させる装置として、国際的にも高く評価されてきた。

しかし全体として進学が容易になり、高卒者への求人が少なくなる中、「実績関係」は十分に機能しなくなっている。

すべての高校がこうした実績関係を持っているわけではなく、特に歴史の短い普通科高校はあまり実績企業を持っていない。また校内選考は行わず、生徒を希望企業に送り出す高校も少なく、企業側でも選抜が行われている。近年は高校から専門学校・短大・大学などへの求人のシフトをすすめる企業も少なくない。

企業への学校推薦にあたっては、成績と出席日数にある程度の基準を設けている高校が多い。また卒業見込みがたたない場合には、学校推薦はできない。そのため学校の基準に満たない生徒を対象とすることは難しい。

#### (5) 日本版デュアルシステム

現在、高い若年失業率やフリーターの増加が社会的関心を集めている。若者が安定した仕事に就けないということは、若者自身にとっては職業能力を蓄積できないことを意味しており、また日本社会の競争力の低下や社会不安なども懸念されている。

こうした若者の就業問題への対策として、厚生労働省・内閣府・経済産業省・文部科学省の四閣僚からなる「若者自立・挑戦戦略会議」が策定した「若者自立・挑戦プラン」が昨年発表された。当面の三年間で、若年失業者やフリーター増加の流れを転換することを目標としている。

プランの中心は、厚生労働省が来年度から導入する「日本版デュアルシステム」である。ドイツを模範としたデュアルシステムは、若者が企業で訓練生として実習しながら、職業学校で学ぶという二元的な職業訓練のことである。基本的な仕組みは、「働きながら学ぶ」というもので、例えば週に三日は企業現場で実習し、週に二日は学校で座学中心の教育訓練を行うシステムが計画されている。企業と学校での学習内容を連結することで、企業ニーズに応じた実践的に通用する職業人を育てることがねらいとなっている。

現在のところ明らかになっている「日本版デュアルシステム」は、教育訓練機関が若年対象者に受入企業を見つけてOJTを委託する「教育訓練型」と、若年者と受入企業で有期パート雇用契約を結んだうえで相応のOFF・JTも受けさせる「企業雇成型」の2本立てとなっている。実習計画の共同立案やコーディネートは、「教育訓練型」は教育訓練機関が行い、企業雇成型では公共や事業者団体が行う。公的には当面、「教育訓練型」の普及を推進するとし、平成十八年度までの三年間でシステムの社会的な定着をめざす。

主な対象となるのは高卒未就職者であるが、無業者やフリーターも含まれる。平成16年度は4万人をめざしており、政策は関係府省の協力のもとすすめられる。

またあわせて、若年者のためのワンストップセンター「ジョブカフェ：若者の就職相談から能力開発、職業あっせんなどを1か所で総合的に提供する拠点・センター」を、各都道府県との連携により事業をすすめる予定である。

## 2．日本へのインプリケーションを考える

### 高学歴化のもとでの就業支援政策の位置づけ

若年失業や非就業者層は、教育達成の低い若者に多い。イギリスやスウェーデンでは就業支援政策のなかで、社会参加および能力の向上を目指して、一度学校を離れた後でも教育へ戻るという方向が重視されている。アメリカでは中退者に対するセカンドチャンスの提供がなされており、ドイツでもハウプトシューレ修了証を取得するプログラムは効果を上げているようである。

日本では高校中退者や高校非進学者は全体としては少ないが、高校を卒業していない若者が置かれた状況は厳しく、支援が必要である。また6割の者が中等教育を終えた後に進学する中で、4割の者に対して進学への支援を行うか否かは検討を要する。

### 地域の政策を生かす

イギリス・スウェーデンとも、実際の政策の運用や予算は地域の労働市場の状況をよく知っており、若者が置かれた状況をより把握しやすい地域に任されている。地域の公的な機関が予算の使い方やどういった政策を行うかを決定しているのである。

日本でもジョブカフェなどはこうした方向ですすみつつあるが、地域レベルでどのように若者や労働市場の状況を把握するかは難しい問題として残されている。(例：YJS地域のNPO)。ドイツ・アメリカではどのように若者のニーズや労働市場状況を把握しているのか。

### 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

ワンストップサービスは、相談機関の対象となることが烙印効果にならないように、間口を広げ、かつ多様な相談が一カ所でできるような機関として評価できるが、予想される問題点とは何か。

### 若者に利用されやすい政策のあり方：個別プログラム

スウェーデンでは、参加者と地方自治体、職安の担当者の三者でプログラムが決定される。イギリスにおいては、ニューディールやコネクションズとも、パーソナルアドバイザーを通じた、個別のサービスが中心である。若者の希望を考慮して設計された個別のプログラムの成功率は高いとされており、日本においても参考になるのではないかと。

### 政策評価について

アメリカとドイツは政策評価の使い方において対照的な様相を示している。評価をそのまま政策に反映させるアメリカと、政策評価に懐疑的にも見えるドイツの姿がある。日本においては、政策評価をどのように政策に生かしていくのか議論が必要である。