

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
(概要版)

日本労働研究機構

執筆分担

小杉 礼子 日本労働研究機構主任研究員	第 部第 1 章、第 2 章、第 3 章
Wallace Mc Neish アバティ大学 (イギリス、ダンディー)	第 部資料
Patricia Loncel 国立公衆衛生学校 (フランス、レンヌ)	第 部資料
堀 有喜衣 日本労働研究機構研究員	第 部第 1 章 1、第 2 章 2
Hugh Whittaker 同志社大学教授	第 部第 2 章 1、第 4 章
沖田 敏恵 同志社大学非常勤講師	第 部第 1 章 2、3、第 3 章
宮本 みち子 千葉大学教授	第 部

若年者の失業率は、多くの欧米先進国で1970年後半から上昇傾向を示し、その後変動を繰り返しながらも比較的高い水準で推移して、最近のEU加盟国平均では15%程度の水準（2002年）となっている。

日本についてみれば、若年失業率は、90年代前半までは4～5%という欧州に比べて非常に低い水準で推移してきたが、最近では10%近くにまで上昇し、とりわけ若年失業率が低い国ではなくなっている。わが国の若年失業率を再び低い水準に戻すことができるか否かには、現時点でどのような政策的対応をとるかが大きく関係すると考えられる。

若年失業率が高い水準で推移してきたことから、欧米諸国の研究者や国際機関はこの問題への関心が高く、これまでに多くの調査研究が行われ、就業支援の施策についても欧米諸国間で比較検討・評価が行われている。本資料の第1の目的はそうした研究の成果を紹介することである。現在の日本にとって、参考になる点は少なくないだろう。

ただし、それぞれの国の施策を一覧的に理解するだけでなく、各国の若年者の状況や対策の系譜を踏まえ、施策の目的と実際の展開、さらにその評価について批判的な視点も含めて議論していくことが、あわせて重要だろう。諸外国の政策の具体的な展開だけをなぞっても、社会的背景が異なるわが国にとっての適応可能性は測れないと思うからである。

こうした多角的な検討を行うために、本資料では、イギリスとスウェーデンの2カ国について、詳しく取り上げることとした。どちらも90年代後半において若年者の就業状況の改善が大きい国であり、また、それぞれ独自の積極的な対策を行っている国である。

確かに日本の若年失業率は、上昇しているとはいえまだこの両国より低い。それでも比較分析の対象として取り上げるのは、今、効果的な対応をとれば両国がかつて経験したような若年者問題をひきおこさなくてすむのではないかという思いからである。

本研究は厚生労働省職業安定局業務指導課からの「諸外国の若年者雇用政策に関する研究」の要請に応えるために行った調査研究の一部でもある。若者の就業問題にご関心をもたれるの方々のご参考となれば幸いである。

この資料シリーズの執筆は別記のそれぞれが担当したが、取りまとめは小杉礼子(キャリアガイダンス研究担当・主任研究員)、堀有喜衣(同・研究員)、巻末文献資料の作成は中島ゆり(同・臨時研究助手)があたった。

なお構成は以下のとおりである。

諸外国の若者就業支援政策の概観

第1章 近年の若者の雇用失業状況

第2章 国際的な規模での政策研究の進展

- 1 OECDを中心とした政策研究
- 2 欧州委員会を中心とした政策研究

第3章 政策評価の具体例

- 1 OECD Employment Outlook (2002)における若年者政策評価
- 2 欧州委員会の政策研究における評価

資料 若年者の失業と国家：EU諸国における政策比較

イギリスにおける若年者就業支援政策

第1章 教育から職業への移行の概観と趨勢

- 1 教育制度の概観と労働市場状況
- 2 若者失業への訓練制度を通しての対応
- 3 NEET/ - social exclusionの問題

第2章 近年の若者労働市場政策 NVQからニューディール政策

- 1 イギリスの若者雇用政策の展開
- 2 ニューディール政策の概況とその評価

第3章 社会的排除への認識と新しい取り組み コネクションズサービス

- 1 背景
- 2 コネクションズ政策に関する政策理念
- 3 『コネクションズサービス』

第4章 地域における若者就業支援：バーミンガムの事例

- 1 はじめに
- 2 激動と変遷の20年間
- 3 協調的な取り組みの試み
- 4 若年者、雇用、労働市場
- 5 コネクションズの設立
- 6 結論

スウェーデンにおける若年者就業支援政策

第1章 雇用と労働市場政策の概況

- 1 はじめに
- 2 1990年以前のスウェーデンの労働市場政策

- 3 1990年代：若年失業問題の登場
- 4 若年者に対する労働市場政策の展開と特徴
- 第2章 1990年代の若者労働市場政策
 - 1 政策の概要
 - 2 労働市場プログラムの評価
- 第3章 1997年以降の若年者プログラムの詳細
 - 1 コンピューター・ワークショップ / 活動センターとIT開発
 - 2 地方自治体若者プログラム
 - 3 発達保障
 - 4 活動保障
- 第4章 近年の若年者労働市場政策
 - 1 最近の雇用環境
 - 2 若年失業に対する政策的立場
 - 3 教育政策における職業教育の位置付け
- 第5章 スウェーデンの普遍的青年政策への歩み
 - 1 青年政策の歴史
 - 2 スウェーデン青年政策の内容

巻末文献資料

以下では、本資料シリーズの問題意識を示す第一部の内容を一部抜粋する。

諸外国の若者就業支援政策の概観

第1章 近年の若者の雇用失業状況

若年者の失業率は、多くの欧米先進国ではオイルショックの後、1970年代後半から上昇傾向を示し、80年代後半にいったん低下後再上昇し、90年代後半になってあらためて低下するという変動をたどっている（図表 - 1：以下すべての図表省略）。このうち欧州諸国では、現在も日本や米国よりは高く、EU加盟国全体の2002年の若年（15～24歳）の失業率は、およそ15%程度となっている。ただし国によって水準は大きく異なり、図表 - 1に示すとおり、ドイツのように高い時期でも10%程度でとどまっている国もあれば、イタリアのように低下した時でも30%近い国もある。

日本についてみれば、若年失業率は、90年代前半までは4～5%という欧州に比べて非常に低い

水準で推移していた。最近まで、わが国は国際的には、むしろ若年失業率の低い国の1つのモデルとして見られていた(Ryan et. al 1996)しかし、最近では10%近くにまで上昇し、とりわけ若年失業率が低い国とはいえなくなっている。

さて、若年の失業率を壮年層(25~54歳)の失業率と比べると、ほとんどの国で壮年層よりはるかに高い数字となっている。図表 - 2 は、各国の若年失業率の壮年層失業率に対する比をみたものだが、80年代のはじめと比べると、イタリアおよびアメリカ合衆国では、壮年層の失業率の7~8倍という高い水準であったものが、大幅に改善して4倍程度にまで下がっている。一方、スウェーデンやフランスは若干の減少が見られる程度である。しかしいずれにしろ、ドイツを例外として、ほとんどの国において若者失業率は壮年層の2,3倍からそれ以上という状況で、若者が失業しやすいという点は変わらない。

OECD(2002)では、1980年代から90年代にかけて、下記の6点を含む多くの側面で若者の就業環境を改善する方向の変化があったことを指摘している。

- ・ 1990年代後半の良好な経済状況
- ・ 若年労働人口の減少
- ・ 若者の教育水準の向上
- ・ 情報通信技術の需要の増加
- ・ 第1子出産年齢の上昇による若年女性の労働市場への参加の促進
- ・ 多くの国で、不利な条件の不活発な(就業意欲のない)若者が政策対象となり、彼らを支援する革新的な政策が導入されたこと。

こうした環境変化にもかかわらず、若者の失業率は、先に見たとおり壮年層より格段に高いままである。さらに、この点について同書では、この失業率には在学中の者がパートタイムの仕事を希望するケースが多く含まれることを指摘し、20代前半の在学率が高まった現状では、この点を考慮して、就業もしていなければ在学もしていない者の比率を見る必要があるとする。この比率に注目すれば図表 - 3 に示すとおり、多くの国で低下傾向が続いていることがわかる。すなわち、就業しているか、就学している若者が増加しているわけで、若者の労働市場は改善の方向にあるとの認識を示している。

さらに、OECD(1996)においては、不況期には若者の失業率は壮年層より上昇しやすいことを指摘し、若者のほうが景気循環に感応的であるとしてきたが、OECD(2002)では、その後の景気循環と若年失業の関係を観察すると違う傾向が出てきていると指摘している。すなわち、70年代の不況とその回復期には若者の失業率は壮年層より大きな変化を示したのだが、80年代にはその傾向がにぶくなり、93年の不況ではむしろ壮年層より失業率の上昇は小さかったという。ここから若者の失業の

ほうが景気感応的であるという状況は変化していると指摘している。

失業を左右する条件のうち景気循環の影響が弱くなっているということは、景気以外の側面、つまり、各国の制度や慣行、政策等の影響が若年者には相対的に大きいことが考えられる。

第2章 国際的な規模での政策研究の進展

そこで、若年層に対してどのような政策を展開するかがますます重要になる。近年、OECDや欧州委員会（EC）といった国際機関では、様々な課題について国際比較を通じた政策研究が進められているが、その中で若者の失業問題は大きな課題と考えられてきた。ここでは、限定的な意味での雇用促進のための政策ばかりでなく、学校から職業への移行過程に対する政策や若者を社会に統合していく過程にかかわる政策まで、幅広い視野で論じられている。

ここでは、OECDおよびECを中心として行われてきたいくつかの国際的な政策比較研究についてのサーベイを簡単に行い、若者の雇用失業問題／就業支援施策についてどのような議論が有るかを整理する。

1. OECDを中心とした政策研究

まず、OECDの文献では、「雇用戦略」としての政策提案を初めて行った1994年の‘The OECD Jobs Study - Facts, Analysis and Strategies’を取り上げる。雇用戦略とは、国際比較研究をふまえて、OECDが加盟の各国政府に対して雇用失業問題の解決に向けて示した政策提案であるが、この文献では、「労使の自主的な決定で労働時間の柔軟性を高める」など、新自由主義的色彩の濃い9つの主要な項目が挙げられている。若年者の雇用失業問題は、現状の大きな課題のひとつと認識されているおり、主要項目のうち、「教育および訓練システムの広範な改革を通じての労働者の技能と能力の向上をはかる」という提案が最も関係が深かるう。

その細目では、具体的な政策提案として、

幼児期を含む初期教育の質の向上（不利な条件下の子供への就学前プログラムの拡充、早期の学校離脱を減少させ、生徒の学業成績を向上させる）

学校から職場への移行の改善（新しい形の徒弟型訓練、労働市場の二一ースが教育に反映するよう産学のパートナーシップを促進する、企業での訓練機会確保のため訓練生賃金を低く設定する、効果的なキャリアガイダンスの提供、普通教育と職業教育のバランス）

企業と労働者の継続的な能力開発の意欲の向上、が挙げられている。

これ以外の主要項目では、「地域的な条件および個人（特に若年労働者）の技能水準の賃金への反映をさまたげる（法定最低賃金など）の制限を取り除くことにより、賃金および労働費用をより柔軟

化する」といった市場原理主義が強く表れた項目も、若年者問題が主に意識されたものといえよう。

一連の政策提案の後、1997年と99年には、各国がどの程度この戦略に副った政策展開を行っているか、その政策の効果の程度はどうか、という点について国別審査が行われ、それぞれに取りまとめが行われている。この過程で、各国の政策は吟味・研究されて次の政策提言に結びついていく。こうした過程を経て、当初強かった市場原理主義的方向は、しだいに薄くなっていると指摘されている。

さて、雇用戦略プロジェクトはOECDの中でも経済総局が事務局を務めているが、一方で教育雇用労働社会問題局では、学校から職業への移行の問題という視点から国際比較研究が行われている。2000年にまとめられた 'From Initial Education to Working Life - Making Transitions Work' は、1990年代に起こった職業への移行の変化と移行を支える有効な政策について、14カ国を対象に調査・分析した成果である。

本書が、90年代に起こった移行の変化として注目しているのは、義務教育終了から職業生活への移行期間が長くなったことである。長期化の理由とその問題についてすこし立ち入って紹介すると、まず、理由としては、第1に義務教育から後期中等教育へ、また、後期中等教育から高等教育への移行が、それぞれ遅れていることがあげられている。よりよい経路につながるチャンスを得るために待機することを選んだり、あるいは、あまり若いうちから特定の職業コースに乗ることを避けたり、雇用主側があまり若い者を訓練生 (apprentices) として雇うことを避けたりした結果であり、また、高等教育の機会が制限されているとか、次の段階に進む前に仕事や旅行をしたいと希望する若者が増えているからでもある。第2の理由としては、後期中等教育や高等教育の量的拡大であり、あわせて職業教育から高等教育へ進学しやすくしたり、新しい非大学型の教育機関やコースを設定したりしたことである。高等教育に接続しない後期中等教育に参加する者は減る傾向にあり、一方、高等教育に接続する学校なら、職業科であれ普通科であれ参加するも者が増えている。この背景には、労働市場における技術や資格の価値が変化する中で、若者とその親たちは教育の成果を最大にするために行動を変化させていることがある。また、教育終了後の労働市場の状況が悪化していることから、移行が長期化している国もあるが、そこでも、若者たちの意識、すなわち旅行等のために就業を遅らせたいとか、満足の行く仕事を得ることを重視したいという意識の問題が指摘されている。

移行が長期化している中で、教育と労働の結びつきは強くなっている。これは、訓練生としての雇用といった側面もあるが、学生のパートタイム就業やサマージョブであり、教育機関は就業体験プログラムやコーオプ教育でこれを促進している。

移行期間の長期化は、一面では教育水準を高め労働市場への参入条件を良くするという利点があるが、一方ではコストも大きい。すなわち、求職期間が長引き、(特に教育を離れた直後に)、教育も受けず働いてもない期間が長くなれば、将来の労働市場での成功の可能性をそこなうことになる。

こうした移行の長期化を背景に、初期の教育を終えた後に、パートタイムや一時的な仕事(多くが低賃金)に就く若者が増えている。こうした就業形態から、失業へ、あるいは、非就業へと転々とする若者たちを、移行の危機にある若者(who is at risk in the transition)の新しい形ととらえる必要がある、と同書では指摘している。

90年代の移行過程の変化をこのように分析した上で、同書では、優れた移行の仕組みを築くためには次の6つの要素が重要だと指摘している。

健全な経済

初期の教育から仕事につながり、また、継続教育にもつながる整備された経路

仕事場での体験と教育とを結びつける多様な機会

危機に瀕する者のためのセーフティネット

職業情報とガイダンス

移行を支える組織的な仕組みとプロセス(日本の新規学卒就職の仕組みや訓練生制度(apprenticeship)によって産業界が深く関与したデュアルシステムなど)

さて、こうした2つの研究の流れは、1999年に開催された、OECDとアメリカの教育省・労働省の共催コンファレンス、Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to Labour Market では、統合された成果となって発表されている。この会議での議論については、三谷(2001)が詳しい。ここでは、このコンファレンスとほぼ同じ論点をコンパクトにまとめたバックグラウンドレポート(Bowers et. al., 2000)(翌年にロンドンでおこなわれた若者雇用政策をテーマにした閣僚会議用)をもとに、若年雇用政策の議論を整理する。

同レポートでは、若者の教育の現状(在学期間が長期化する一方で、高校中退者は社会的排除の危険)、若年労働市場の特徴(若年人口減少、高学歴化にかかわらず、雇用状況も収入も改善せず)および、学校から職業への移行の多様な実態について概観した後、若者に対する雇用政策のあり方を論じている。主な論点は次のとおりで、大きく4つの柱を重視している。

若者の就業能力(employability)を高める政策

初期の教育・訓練から職業への接続には多様な形態がある。まず、ドイツのデュアルシステムで

知られる訓練生制度がある。学校における教育と職場での訓練を結びつけたコースを早い段階から選択肢として提供するもので、オーストリア、スイス、デンマークでも同様なシステムが採られている。就業構造の変化にみあった魅力的な訓練機会が十分雇用主から提供されれば、よい移行の経路となる。訓練生制度のない欧州諸国では、学校中心の職業訓練がおこなわれている。北米、オーストラリア、ニュージーランドでは初期教育での職業訓練はほとんどおこなわれず、後期中等教育の職業コースも縮小している。

後期中等教育の卒業が当然とみなされる国が多いため、中途退学は労働市場で大きなハンディとなる。また、卒業したとしても安定的な労働に就くには十分でない。教育の領域における政策は、最初に労働市場に入るときだけでなくその後についても、若者の就業能力をどう保障するかに焦点を置く必要がある。

そのために、義務教育修了後の若者の興味と意欲を引き出す、多様でフレキシブルな学校をつくるのが試みられてきた。職業教育と普通教育・アカデミックな教育の統合がそのひとつの方向である。フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデンでの後期中等教育と高等教育の改革や、オーストラリア、カナダ、アメリカの後期中等教育においての、学校基盤と職業基盤の訓練を関連付けて4年制大学進学以外のキャリアの底上げはかる改革が進められている。

また、中等教育における職業教育の魅力を回復するために、職業資格と高等教育進学資格の両方を取得できるようにする政策も採られており、参加者を増やしている(オーストリア、ノルウェー)。訓練生制度のあるドイツや北欧では、職業教育・訓練に入る機会を広げたり、訓練コースの移動をしやすくするためにカリキュラムの幅を広げる施策がとられている。

また、職業志向の短期型高等教育機関の設置も進められている(ドイツ語圏のファッハホッホシューレ、フィンランド・ポルトガルのポリテク、アメリカのコミュニティカレッジ)。

在学中に職場体験させる政策もとられてきた。職場体験を通じた学習には、特定の仕事に関する知識や技能が獲得できる、キャリアを探索し設計する機会が得られる、産業界についての知識が広がる、各人の職業能力とあわせて社会の職業能力がたかまる、といった潜在的なメリットがあると考えられる。パートタイムの仕事を持つことによる学習へのマイナス面を抑制するためには、学校による指導が有効で、仕事と学校をフォーマルにつなぐ構造を多くの国が持っているが、それには、訓練生制度から短期の職場体験まで幅がある。

職業教育・訓練を労働市場のニーズに対応したものにすることは多くの国で政策関心になっている。職業教育・訓練の伝統が強い国では、技能の変化を迅速にフレキシブルに職業資格やカリキュラムに反映させる方策を探っている(スイスなど)。職業教育が発達していない国では、統一的な資格制度によって教育と職業の関係を明示し、生徒の学習意欲、進学意欲の向上を図っている(イギリ

スのNVQ)。

また、ドイツのデュアルシステムを手本にした訓練生制度を導入している国は多い。しかし、その成功のためには社会的、経済的、政治的条件の整備が必要である。

若年失業者または失業の危険性の高い若者への教育・訓練政策

各国では学校を通じて若者の就業能力を高める努力をしているが、一方、限られたスキルのみで学校を離れてしまう一群の若者がいる。中途退学者等、リスクを負う若者は、失業を繰り返したり、長期間失業していたり、断続的で低賃金の仕事についたりすることが多いため、政策対象として特に意識されている。

対策の第一は、学校からのドロップアウトを阻止し、中途退学した者を早く正規の教育や訓練に戻す支援である。ドイツでの移民の子弟を対象にした対策、アメリカでの中途退学を防ぐ政策は成果があった。

中退後の何ら資格をもたない若者への対策は、アメリカでは成功していないが北欧諸国では成果があった。北欧の政策の基本は、「青年保障youth guarantee」という、20歳までのすべて若者は後期中等教育で学ぶ権利を持つという考え方である。スウェーデンでは、この年齢の若者が後期中等教育を修了していなければ、この青年保障という施策を利用して地方自治体の成人教育コースに入れる。ノルウェーでは再入学して高等教育修了資格が取れるように制度改革し、学校と公共職業サービス機関、自治体が協力して対応して、成果をあげた。若者の個々の状況や希望に対応した組織的支援がこの成果を生んでいる。

多面的な支援プログラム（補完的な教育・訓練、就業体験、就職活動の支援、正規の教育課程への再入学支援、多様な形態の賃金助成等）は、多くの国で不利な立場の若者にとって、好ましい政策になっている。失業機関が6ヶ月に達すると、教育プログラムや就業経験プログラム等に参加しなければ、失業給付の制限を受けるなどのアメとムチを伴った政策が、イギリス、オランダ、デンマークなどで取られている。

若者への労働需要を拡大する政策

教育訓練政策とともに若者への労働力需要を喚起する政策手段が必要である。

第一は、賃金政策である。これには、訓練生契約等における法定の最低賃金率以下の契約を認める政策と、若者を雇用したときに賃金助成をする政策がある。

これらの政策効果は、雇用率をあげるという面からだけでなく、就業を経験したことがエンプロイアビリティを高めるという面からも評価されるべきだろう。

また、賃金助成政策が雇用の総量を増やすかどうかは明らかではない。単に助成金のない労働者より助成金つきの労働者を雇っただけ（代替効果）かもしれないし、助成金がなかったとしても雇っていた労働者を雇っているのかもしれない（自重効果）。ただし、代替効果があったとしても、最も不利な立場の者が仕事を得ることができたとしたら、公正さという基準から評価できるだろう。

助成対象の範囲は広くすればコストがかかると同時に不利な者に対する効果が小さくなるし、一方、狭くすれば、助成を受けることがスティグマになってしまい、さらに雇用されにくくなるという問題がある。

第二には、雇用保護法制の問題がある。新たに労働市場に入る若者にとっては、厳格な雇用保護法制はマイナスになるかもしれない。雇用保護法制が厳格な国ほど若者失業率が高いという指摘もあるが、あまり強い関連ではない。また、有期限雇用に関する法制が弾力的になった国で若者が多く有期限雇用で雇われるようになったとも指摘されているが、新規参入における若者比率は高いので、これも驚くほどのことではない。重要なのは、一時的な雇用から安定雇用につながっているのか、それとも失業と一時雇用を繰り返すのかという問題である。イタリア、ポルトガル、スペインでは一時契約からパーマネントの契約への誘導策をとったが、国によって成果は分かれた。

第三には、直接的な雇用創出がある。この政策は、若者に就業経験を与え労働市場に接する機会を与えるために、補完的な政策としてとられることが多い。この雇用は、公共機関か非営利団体において、期間は一般に一時的で、仕事の内容は社会に貢献するものに限定されることが多い。不利な条件の長期失業者を対象とするのが普通であるが、若年者が含まれることが多い。

最近の特徴は、供給側の心理を組み込んだ施策にしていることである。すなわち、仕事の質は、社会貢献の要素が強いが、新たなあるいはまだ満たされていないニーズに応えることが求められるものであり、また、参加者に対しては、キャリアガイダンスや相談のサービスが提供される。

労働供給側を動かす政策

若者が訓練に参加したり、仕事を探したりするのを経済的な側面から促すためには、税制や福祉政策の検討も必要である。社会保護手当が支給されるために若者が就業しないという議論があるが、実際には若者は保護を受けていることが少なく、受けていたとしても低い。

多くの国では、むしろ失業者が積極的に仕事を探し労働市場に接触し続けるように圧力をかけることが就業促進のための施策としてとられている。公共職業サービス機関は、登録失業者に対して、技能の評価と能力開発のための訓練コースの選定を含む相談・ガイダンス機能を高める努力をしている。

また、失業者が仕事を探すことを支援する政策には、起業の支援という政策もある。この施策は、

若者よりむしろ壮年層で有効である。

2. 欧州委員会を中心とした政策研究

EUにおける若者雇用政策についても、最初に、その雇用戦略プロジェクトを紹介する。1997年のルクセンブルグ雇用サミットにおいては、はじめて雇用指針が採択されEUとしての共通認識のもとでの雇用政策の方向が定められた。ここでも、若者の高い失業率は重要な政策課題であるとの認識が示されており、実際、雇用指針の中には若年者に対する就業支援政策がかなり具体的な形で提案されている。すなわち、「加盟国は2002年末までに、失業6ヵ月以内にすべての若年者に対して、職業訓練や職業指導などのエンプロイアビリティを高める『新たなスタート』を提供する」という目標である。

EUの雇用戦略にも評価・研究のプロセスが織り込まれている。加盟国は、これに副った政策をどう実行し、どういう成果を得たかを毎年報告することが求められる。閣僚理事会は、この報告を「検査」し、各国への「勧告」を行う。これがさらに翌年の雇用指針に反映されるというプロセスである。

OECDの雇用戦略が新自由主義的な発想に基づいていたのに対し、EUの雇用戦略はやはり社会民主主義的な色彩が強い。若者の失業をどうとらえるかという認識、あるいは、その背後にある仕事をどう考えるかといった基本的な認識にEUの雇用戦略の特徴がある。すなわち、1993年の「欧州社会政策グリーンペーパー」等で示された仕事を通じてすべての人を社会に統合していくという考え方（社会的統合 Social Inclusion）が一貫してある。仕事は単に金を稼ぐ手段でなく、社会と個人をつなぐものであり、自尊心を与えるとともに自立の根拠となるものである。そうした認識に立てば、若者が仕事につけない状況は、社会のなかに自分の居場所を得られないという、自立の危機であり、社会の一人前の構成員となる機会の喪失である（社会的排除 Social Exclusion）。

こうした認識の下では、失業だけではなく、労働市場に参加しないinactive 状態、無業joblessも対応すべき問題となる。特に、若者の場合、就職が難しければ仕事を探し続けることなく、いたずらに在学期間を延ばしたり、なにもすることなく過ごす、あるいは不法行為に手を染めるケースもでてくることが指摘されている。そこで、在学もしていなければ就業もしていない若者たち（NEET /Not in Employment, Education or Training）が政策対象として強く意識されている。

若者の就業支援に関する政策研究は、この雇用戦略にとどまらず、ECが資金提供をして行っているいくつもプロジェクトのなかに散見される。たとえば、EU内の国境を越えての職業訓練システムと実践の改革を目指すレオナルド・ダ・ヴィンチ（Leonard da Vinci）プログラムの一環として職業訓練政策のあり方が研究されているし、また、EUの政策策定のための研究という位置付けの戦略

的社會經濟研究(Targeted Socio-Economic Research ; TSER)プログラムにおいては、その3つの柱のうち2つが「教育と訓練」「社会的統合と排除」であり、ここでも若者の就業支援に関わる政策研究が展開されている。

ECを中心とした政策研究の最新の動向として、ここでは、2002年6月にスペイン・マドリードにおいてECの第5次研究フレームワークとスペイン労働社会問題省の資金によって開催された研究会議「ヨーロッパの若者と移行政策 - ヨーロッパの研究者と政策担当者のコンファレンス : Young People and Transition Policies in Europe - A European Conference for Researchers and Policy Makers」内容については、EGRIS (the European Group for Integrated Social Research = 若者から大人への移行研究を中心課題としている、イギリス、ドイツ、デンマーク、オランダ、イタリア、ポルトガル、スペインの研究者のネットワーク)がコーディネイトしているでの議論を紹介する。この会議の基本的性格は、ECが、TSERやレオナルド・ダ・ウィンチプログラム等を通して資金提供してきた、若者の学校から職業への移行および社会的統合政策に関連した6つの国際研究プロジェクトの研究成果を研究者側が発表し、各国政府およびEUの政策担当者がそれについてコメントし、有効な施策について議論するものであった。こうした調査研究と政策立案の相互関係こそECが推進する政策研究の真髄ではないかと思われる。

さて、同会議では以下の6つの研究プロジェクトの成果が、発表された。

「誤った軌道 - 若者の生活暦と移行政策の矛盾 Misleading Trajectories: Discrepancies between Young People's Biographies and Transition Policies.」(TSER Thematic Network)

「若年失業と社会的排除 - 客観的次元と主観的経験、および革新的な組織の対応 Youth Unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Institutional Responses in Six European Countries」(TSER Research Project)

「訓練を通じた統合 Integration through Training」(LEONARDO Research Project)

「移行の労働市場 Transitional Labour Markets」(TSER Research Project)

「若者のための仕事創出 Job Creation for Young People」(Third System Action Research Project)

「第二の学習効果 SECondary Learning EffECts」(Youth for Europe Research Project)

このうち、この会議の基調報告にもなった「誤った軌道」研究における議論から、最近のEUでの若年者問題の研究における論点を整理する。

まず、研究の主題である「誤った軌道」とは、若者（young adult）を雇用・大人の地位・社会的統合に導くことを目的にした地域や国家、EUレベルの多くの政策が、実際には「誤った方向に導くもの」であるという認識をさす。つまり、この研究の表題自身が極めてチャレンジングな若者政策への批判的検討であることを示している。

どう誤っているのか。それはこうした移行政策が想定している若者から大人への移行の認識が現実の若者の状況に合わなくなっていることからくる。多くの政策は、若者から大人に直線的かつ画一的に移行するという「標準」を想定していたり、「一般的な人生」の一段階として、一定期間を経て大人に変わっていくという移行を想定している。しかし、若者たちは安定した仕事を持ち自分の家庭を築くという伝統的な大人の状態にそうした形で至っていない。まず、教育や就業、ライフスタイル、家族形成などが一斉に変化するのではなく、それぞれ別のプロセスで移行している。教育の機会や就業形態、家族のあり方等のすべてが多様化している。（ただし、個人の中ではそれは相互に関係している）。また、それは、失業や何らかの選択で後戻りすることもある。その実態は、先の見通しもなく行きつ戻りつしながら、複雑な軌道を描く移行である。この期間は単に青年期が延長された期間というのではなく、若者（youth）と大人（adult）の間のそのどちらでもない期間であり、そうした自己認識を持つ者が多い。この状態の若者をヤングアダルトと呼ぶ。

こうした見地からすれば、雇用政策が次に例示するような面を持てば「誤った方向に導く」政策となる。

- ・ 対象者に受け入れられない：政策が就業促進にばかり向いていて、本人にとっての社会的統合、すなわち、専門職キャリアへの期待などを低下させるものであったり、あるいは、雇用機会を増やす効果が期待できそうもないと思われたとき、若者たちはその政策を拒否するだろう。
- ・ ステイグマ化する：労働市場における競争が激化する中では、政策は、対象者のモチベーションを高める代わりに、「負け組」の烙印を押しかねない。
- ・ 適合性がない：時として、政策の手段・枠組みは、学ぶことと働くこと、さらに家庭を両立させなければならないケースを想定していない。
- ・ アクセスの壁：教育、訓練、カウンセリング、雇用などの支援は、多くの場合、年齢や失業期間、法的な地位などで限定されているが、この場合最初から一定の者を対象から除外している。

すなわち、ヤングアダルトの主観的な見地を考慮した政策でなければ受け入れられず、逆に意欲を失わせたり、ステイグマ化してむしろ社会的排除を招いたりするということである。

ECを中心に展開されている若者の就業支援をめぐる政策研究の特徴は、こうした個人の主観的状況を重視するアプローチである。こうした姿勢は、社会的統合を明確な政策目標として掲げていることの当然の帰結ともいえる。個人の生育歴からのものの見方 *biographical perspective* を取り上げ、フォーマルな教育訓練だけでなくインフォーマルな経験から学ぶことを勘定に入れ、就業だけを切り離すことはできないとし全体としての若者の生活へのアプローチの一環として政策を組み立てていく姿勢、これらもすべて連動したECでの若者政策研究の特徴だといえよう。

また、研究方法としても、量的な調査研究と質的なケース研究を組み合わせる研究が特徴的だろう。

さらに、ここで指摘しておきたい特徴として、ECのホワイトペーパー（2001）に典型的に示された若者の社会参加を促進し、その可能性に期待する姿勢がある。このホワイトペーパーでは、若者の民主主義や政治制度への関心の低下をまず指摘しているが、今後のヨーロッパの活力を生むのは若者たちであるという認識から、むしろ若者を権利と義務を兼ね備えた市民 *citizens* とみなし、彼らの活動を助けることが明日への投資となると主張し、若者の発言を求め、よく聞き、政策に反映していくことの重要性を指摘している。

先の研究者と政策担当者の会議であるマドリード会議でのまとめの最後の言葉は、やはり政策議論への若者自身の参加の重要性を指摘するものであった。

第3章 政策評価

1 OECD Employment Outlook (2002)における若年者政策評価

OECDの文献ではさまざまな段階で各国の施策の評価を試みているが、ここでは2002年のEmployment Outlookでの各国の若年者就業支援策についてどのような判断が示されているかを示す。2003年には、雇用戦略の策定からほぼ10年を経て、政策の優先事項を再評価し、次の10年の政策課題を考えるOECD労働大臣フォーラムが予定されている。本書は、そのための資料として、これまでの政策評価を試みようとしている。OECDでの若年就業支援策の評価について検討するにはもっともふさわしい資料だろう。

まず、図表 - 4には本書に示された最近のOECD諸国での若者労働市場プログラムの一覧を示す。積極的労働市場政策にのっとったプログラムと学校から職業への移行支援のプログラムの2つに分けて示されている。

一方、本論では以下の6つの観点から整理している。 についてはほとんど触れていないので、ここでは以降について、どのような政策評価が成されているかに絞ってみていく。

不利な若者への早い介入政策

教育と訓練の多様な経路

労働供給側の活性化戦略

大規模な雇用プログラム

学校と仕事をつなぐデュアルシステム

退学者へのセーフティネット

<教育と訓練の多様な経路>

1990年代には、後期中等教育・高等教育への進学者が増えたが、同時に、彼らの必要と興味に応えるために、教育も職業訓練も幅広い選択肢とフレキシブルな対応が必要になった。職業資格とそれに結びついた職業教育プログラムの職種のくくりを大きくしてフレキシブルにする対応、普通教育と職業教育の関係付け、モジュール化を進めてこの間の移動を可能にしたり、中等職業教育から高等教育への接続をスムーズにする政策等がとられている。

これらの「教育と訓練の多様な経路」を開発する政策の問題点は、第1に、学業達成度の低い生徒向けのコースは威信が低いこと、第2に、普通教育を多く取り入れた職業訓練は特定のスキルへの需要が強い雇用主からは関心がもたれないこと、第3に教育・訓練をモジュール化して組み合わせていく方法では、部分的なスキルしか持たずに学校を離れる若者を生み出してしまうことである。多様な道を作り選択肢を増やしたとしても、職業資格のほうが厳格なままであるから問題が生じているということである。

学校在学中の職場体験は、後に労働市場に出てから一定の成果があることが指摘されている。教育プログラムにくみこまれていないパートタイムの仕事や休暇中のアルバイトも良い効果があるという研究結果が報告されている。また、訓練生雇用で仕事に就く者が多い国での効果はよく知られているとおりである。共通しているのは、教育や訓練中の若者が職業の世界に接することからくるメリットである。

<労働供給側の活性化戦略>

労働供給側を活性化する政策としては、まず、北欧諸国の青年保障youth guarantee、イギリスのニューディール政策、そのほか、オランダの青年労働保障、アイルランドのアクションプラン、オーストラリアの相互義務政策など、訓練や就業プログラムへの参加を勧める一方、失業保険や社会扶助金などの減額・停止などを伴う政策が挙げられている。また、EUの雇用戦略になっている若者に対して失業6ヶ月以内に何らかのプログラムを開始するという政策もここで挙げられている。

個々の若者市場対策についての評価研究によれば、その有効性は低いとされている。しかし、より幅広く活性化戦略と捉えると、失業からの脱出を進めるポジティブな効果がみとめられる。たとえば、オーストラリアの相互義務政策が失業期間6ヶ月の若者に適用されるようになったとき、その

期間に該当する若者の失業脱出率は高まっている。デンマークで6ヶ月失業している若者に「別の義務」を負わせる政策が適用されたとき、失業を脱して教育や訓練についた割合が、24~28週間失業している者の平均より50%増加した。イギリスの若年者向けニューディールでは、男性の場合(雇用主への助成金と求職支援を伴う政策で)雇用に移行した者が明らかに増えた。

失業からの脱出は、一時的ですぐ失業に戻るのであれば意味がない。80年代の北欧の青年保障はそうであったし、フランスの2000年のニュースタートプログラムでは最初の4ヶ月で失業率は5%低下したが、次の4ヶ月では1%の低下に過ぎなくなり、その効果は有意ではなくなった。イギリスの若年者向けニューディール政策では失業6ヶ月以上のプログラム対象者の失業率を大幅に低下させたが、同期間の年齢計の失業率も同程度に低下していた。これらの政策は短期的に見れば効果が見られなかった。ただし、長期的には、求職者の期待を高めて数ヶ月後、数年後の結果を改善することもありうる。

政策効果を評価する際の統計処理は慎重を期する。失業率の内容の吟味が必要で有る。特に学生を含むかどうかは大きい。活性化政策では学生は対象外であり、学生を除いた失業率で評価すべきである。これを除くと活性化政策を採っている国のうち3つの国(デンマーク、アイルランド、オランダ)の非学生の2000年の失業率は最も低い水準になっている。

活性化政策は有効だとしても、財政負担が大きい。とりわけ高い場合には、政策評価に当たって、見える失業の低下ばかりでなく、見えない失業の増加を考慮に入れるべきである。これには、補助金付雇用のプログラムだけでなく、非生産的で過剰な教育・訓練も含まれる。一方、若者がプログラム選択に当たって、補助金なしの雇用を探せばコストを減らすこともできる。また、失業を減らすことに成功すれば、長期的にコストは低くなる。よい例がノルウェーである。

<大規模な雇用プログラム>

ほとんどの政策評価研究では、幅広い対象を想定したプログラムは効果が低く、代替効果や自重効果を減らすためには対象を絞った政策が有効だとしている。しかしすべての若年失業者やすべての長期失業者を対象とするなら大規模にならざるを得ないし、また、直接雇用を増加させようとしても大規模なものになる。大規模な雇用プログラムで失業率を大幅に減らしているのが、フランスとベルギーである。

フランスのニューサービス・青年雇用プログラムは、年間コストが40億ユーロかかっているが、2001年末までの4年間で35万人が参加し、失業率は97年第4四半期の28%から2000年代4四半期の19%へと大きく低下した。公共、非営利部門の、必要だがまだ十分提供されていない社会性の強い仕事への雇用に対して、最低賃金の80%プラス社会保障負担分が5年間継続的に助成される。長期の大規模なプログラムで非常に高くつくが、生み出された新しい雇用がそれに見合う価値があるかど

うかが判断の分かれ目だろう。1998年の最初のプログラムが2003年末に助成期間が終わる。そこでの継続が問題である。必要性が高い仕事であるためそのまま一般雇用につながるケースもあるが、一方で、更なる追加措置がとられることになった。すなわち、就業後にほかの仕事に移ることを促進するプログラム、5年の任期付で公共部門がその雇用を継続するプログラム、地方自治体と非営利部門での3年の助成延長プログラム(助成率は低減)である。導入時のような劇的な効果はこれからは難しいだろう。

ベルギーの初職協定CPEは雇用の割り当て制度である。従業員50人以上の民間企業は従業員の3%、公共部門、非営利部門は1.5%のプログラムの対象の若者を雇わなければならない。未達成企業は一人1日あたり75ユーロの罰金が科せられる。CPEプログラムのコストは低い。ただし、自重効果はかなり大きいだろう。CPEに登録しなくても採用されていた若者が結局採用されている可能性は大きい。さらに、より資格のない若者を対象にすることには成功しているといえない。

<学校と仕事をつなぐデュアルシステム>

中等教育システムに職業志向の伝統がない国では、労働市場への新規参入が難しく、高等教育への進学が拡大が起これると同時に教育過剰が起これてその卒業者の失業率が高まっている。イタリアやギリシャ、メキシコ、スペイン、トルコでは高等教育卒業者のほうがそれ以下の学歴の者より若年失業率が高くなる事態が起これている。

これに代わるのが訓練生として雇用されながら教育機関で学ぶデュアルシステムであり、オーストリア、デンマーク、ドイツ、スイスなどが典型で、これらの国では15~24歳層の雇用者の4分の1以上が訓練生雇用である。これらの国では若年者の失業率が低いと同時に、雇用率も高い。

多くの国で訓練生制度の導入を企画しているが、次の点の留意が必要である。すなわち、ドイツやオーストリアのそれは訓練生の低い賃金(当初は成人の3分の1、終了時で2分の1)が企業の誘引になり、一方、訓練生資格の価値が本人や親にとっての魅力となっている。訓練生資格の内容を定めその労働市場的価値を保たせているのは、事業主団体と労働組合であり、その支持と理解がなければこのシステムは成り立たない。その導入は資金提供したからといって簡単にできるものではない。

また、訓練生制度が中心の経路になっている国でも、それが唯一の答とみなすべきではない。ドイツとオーストリアに見られる弱点は、まず、政策の焦点は訓練雇用の機会の保障にあるのだが、北欧の「青年保障」ほども理解をえられていないことである。また、失業率は低いものの、学生でなく就業もしていない若年男性の比率がOECD平均より高くなっていることである。

<退学者へのセーフティネット>

若年者に対するセーフティネット政策は、学校を退学し、仕事にはついていない、公共職業紹介

サービスにも登録していない若者を対象にしている。北欧諸国では学校において一般教育と職業教育のプログラムを幅広く提供しており、学校中退者に対してセーフティネットが介入し、学校のこうしたプログラムに戻して後期中等教育を修了できるようにしている。

学校と社会支援サービス、公共職業紹介サービス、地方自治体、専門的若者福祉プログラム等のスタッフが地域レベルでネットワークを組むと効果的なセーフティネット政策を実施することができる。フランスのTRACEプログラムでは、カウンセラーとの個人的相談、経済的な緊急支援や健康面でのケア、公的な訓練、パートタイム就業の支援をうける。アイルランドやオーストラリアの政策もある。20歳未満の不利な若者への対策として成果が上がっている。ただし、20～24歳層の非在学、非就業者(失業者というより inactiveな者)の増加傾向が多く多くの国で見られており、この領域での施策対応が必要になっている。

2. 欧州委員会の政策研究における評価

すでに、第2章で紹介した論文も政策を評価する研究であったが、ここでは、EUの雇用戦略として掲げられた、「若者への失業6ヶ月以内の新たなスタートの提供」という共通の目標に副って各国で展開された政策について国際的な比較検討を行った論文を紹介する。

これは、先のマドリード会議における、ウォレス・マクニーシュWallace McNeish氏(University Abertay, Dundee)パトリシア・ロンケルPatricia Loncel氏(National School of Public Health, Rennes)による発表論文であり、両氏のご許可を得て次の【資料】として翻訳し、転載した。

この研究の特徴は、国際比較研究でよく行われる各国の政策・プログラムや背景について、各国がカントリーレポートを作成して交換し、これを相互に分析するというスタイルに加えて、各国の政策担当者へのヒアリング調査を行っていることであろう。そこから、政策・プログラムの成否についての実感や現場の感覚を引き出し、これを政策の背後にある理念の理解に活用している。

さて、本論文中では、現在の各国の若年者就業政策の特徴を労働力供給側のエンプロイアビリティの向上に重点をおいた政策とし、そのプログラムの効果を阻む共通の問題として次の6点を指摘している。

- 1) 地域間格差の拡大。特定地域(スラム街など)への失業の集中。
- 2) 最も不利な条件に置かれる若者の増加。「優秀な者だけが恩恵を受ける」現状があり、もっとも仕事へのレディネスがない若者が恩恵を受けるには長い時間を要する。
- 3) 需要と供給のミスマッチ。雇用主が求める技能を若者向け労働市場プログラムが提供するためには、雇用主の協力が必要、また、地域間移動が必要。
- 4) プログラムを経て雇用を確保しても、すぐに解雇あるいは自発的離職する若者が少なくなく、

「回転ドア」状態になる。

5) 訓練・教育プログラムの内容が低賃金で、不安定な労働にしかつながらないような「誤った軌道」に閉じ込める可能性がある。

6) 教育・訓練プログラムに職業的なジェンダー差別が内在する。

本論では、さらに、若者の失業をどう捉え、なにが政策目標になっているかなどから各国をタイプわけし、また、具体的なものではないが今後とるべき政策の方向性を提案している。

なお本書では、イギリス・スウェーデンにおける、具体的な若者向け労働市場サービスについて詳細に検討を加えている。詳しくは、ぜひ本書を参照されたい。

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、スウェーデンを中心に -
(概要)

発行年月日 2003年3月31日

発行 日本労働研究機構 c

〒 177-8502

東京都練馬区上石神井4-8-23

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

* 本誌は資料シリーズNo.131の概要です。

資料シリーズ本体のお問い合わせ先

編集 (企画課) Tel. 03-5991-5104

© 2003