

若年無業者政策と課題

宮本みち子

I はじめに

無業者（不就業者）問題は、多くの工業化された国で危惧されるテーマで、拡大する社会的格差の原因でもあり結果でもある（勇上 2004；勇上・田中 2014）。そのなかで若年無業者問題は重要な核を占めている。1980年代以降、先進国では失業者と非労働力を共に含む広義の無業者のアクティベーションが重要なテーマとなってきたが、若者はアクティベーションの対象として最も重要な集団と位置づけられてきた。

OECDの分析によれば、学校教育を離れた後、安定した仕事に就くことが困難な若者には、「取り残された若者」と「うまく入り込めない若者」の二つの集団がある。「取り残された若者」は、さまざまな不利益が累積している若者たちである。仕事に就かず、職業訓練を受けておらず、後期中等教育を受けていない若者（NEET）がその核をなしている。高校中退者、移民や少数民族の出身者、貧しい地域・農村・過疎地の若者のなかに見られる。一方、「うまく入り込めない若者」は、学校修了資格はもっていることが多いが、好調な経済成長期でさえ、安定した雇用を得るのが難しい状態にあり、一時的な仕事、失業、無業状態の間を頻繁に行ったり来たりしている若者たちである（OECD 2010）。

日本における雇用対策としての若年無業者対策には、2005年開始の若者自立塾¹⁾（2009年の事業仕分けで廃止）、2006年開始の地域若者サポートステーション（以下、サポステ）事業がある²⁾。これらの事業および関連する官民の取り組みが現われ、具体的な実態が明らかになるなかで、ニートに「意欲のない怠け者」とレッテルを貼り、精

神論や社会体験一般で解決できるような幻想はかなり払拭されたと見てよからう（宮本 2015a）。しかし、典型的な雇用ルートに乗れないだけでなく、就労そのものが困難な若者に対して支援サービスが捕捉している率は低く、無業者のニーズに応えるには多くの課題がある。

II 若年無業者に対する就労支援の困難

サポステは開始当初から、地域のネットワークを構築することが要件とされ、教育・福祉・保健医療その他の専門諸機関との連携体制のなかで機能するものと位置づけられてきた。サポステにとって、支援の最終段階（就労）を達成するうえでの就労先（出口）を確保することは最も大きな課題であるが、そのためには、通常就職斡旋とは異なる手法が必要となる。就労困難度の高い若者が多くなるほど出口までの距離は長くなるをえないため、行政の評価として、一定の期間における就労率を重視すればするほどサポステのジレンマは強まる。

就労に距離のある若者は、多様な就労阻害要因をもっている。それらの重なり具合によって、就労への距離に違いが出てくる。各地のサポステごとに比率にばらつきはあるものの、通常就職は困難（福祉就労が必要）と予想される者、中間的就労を媒介すれば就労可能な若者を多数抱えている。しかも、就労後も支援を継続する必要がある例も少なくない。行政施策上、サポステはこのような重度の就労困難者を対象とする機関ではないと位置づけられるとすれば、必然的にこれらの若者たちを対象とする別の施策が必要となる。つまり、若者のニーズに応えるためには、より多くの社会資源を整備することが求められるのである。

サポステ事業が始まって以後、来所する若者の多様性が認識されるようになり、それぞれの特性に応じた支援の効果を高めるための方策も進化していった。たとえば、来所年齢が30代に達するような若者が少なくないことから、早期発見・早期予防の必要性が認識されるようになった。また、高校中退者が多く、しかも中退後何年も経てようやく来所している実態から、学校と連携して中退を防止する取り組みや、中退直後にサポステにつなぐ必要が認識され、2013年度には学校連携に特別予算がつくまでになった。その他にも困窮する家庭の若者、履歴書を書くなどの基礎学習支援が必要な若者、心身の疾患を抱える若者、精神病棟を退院した後の居場所を求める若者など、不利な状況のなかで、働けないだけでなく社会から孤立している若者の状況が見えてきたのはサポステ事業の功績であった。

しかし、そのことはサポステの抱えるジレンマともなった。他に引き受け手がない若者たちに対しては、国の基準から外れる場合でも、引き受けざるをえない状況にある。とくに、支援機関が少ない地域では、サポステは何もかも引き受けざるをえない状況にある。しかし、“自立支援”のキャパシティには限度がある。つまり、サポステは“積みすぎた方舟（はこぶね）”という様相を深め、“就労率”という評価基準とのせめぎ合いに立たざるをえなくなった。

Ⅲ 有効な支援方法の模索

従来のいわゆる就労支援は、公共職業紹介、職業訓練機関や職場における訓練が中心であった。ところが、日常生活の立て直しや社会関係を作るスキルなどの生活基礎訓練なしには職業訓練に入れない人、低学力を補うことなしには職業訓練も雇用労働も難しい人、経済給付や福祉サービスで補うことなしには職業訓練や就労が難しい人、疾病や障害のハンディがありながらも制度の対象にならない人で、職業訓練や就労支援が必要な人など、制度のはざまにある就労困難な要因をもった人には、失業者対策とは異なる手法が必要となる。それはソーシャルワークとしての就労支援といえるだろう。たとえば複合的リスクをもつ人々に對

しては、多様な主体が関与するケア（ケース）マネジメントが位置づけられる必要がある。また、それを支える組織間関係への配慮が不可欠である。また、就労支援では、面接への同行、職場の見学や体験就労などのメニュー、求人内容を本人に合わせてアレンジする作業（つまり援助付きマッチング）という支援が必要で、時には求人企業との共同作業が必要である（西岡 2012）。

就労への距離がある若者に関しては、一般就労への迂回した道筋が必要という認識は支援現場で共有されている。サポステや若者自立塾を受託した団体の多くは、にわかには一般就労へ入っていきけない若者のために、一般就労へ橋渡しする中間的就労の場（農場・環境保全・食堂・カフェその他）を確保してきた。それは、支援上の必然的なニーズだったが、厚生労働省の事業としてのサポステ事業の範囲には、中間的就労という機能は含まれていない。支援する民間団体の独自事業として広がっていったというのが正しい。

複合的な要因を抱えて就労困難に陥っている若者に対して、福祉的要素を加味した就労支援を実施するには多くの人材と社会資源が必要であるが、予算の制約から、サポステはそれに応えられるだけの十分な体制をもっているとはいえない。ドイツは、就労困難な若者に対して、就労支援・職業訓練とソーシャルワークを連動させることを制度として整えた³⁾。日本における弱点を理解するのに参考になる。

Ⅳ サポステの評価基準

サポステの成果基準は順次明確化され、やがて就職等進路決定率に絞り込まれ、翌年の事業の採択基準として機能したことは、就労困難者を多数抱えるサポステ受託団体にとっては大きな悩みとなった。サポステの評価基準は2015年度には大幅な方向転換が生じた。同年度の実施要項によれば、支援対象者は、「雇用保険被保険者資格を取得し得る就職」に向けた意欲が認められ、ハローワークにおいても就職を目標にし得ると判断した者と断定された⁴⁾。

サポステのような事業において「成果を上げる」ことを一律の基準で測定することは難しい。

労働市場の条件によって成果を上げにくい地方は窮地に立たされることになる。また、専門機関など社会的資源が少ない地方では、たとえば精神疾患、ひきこもりなど、他の受け皿がない若者がサポステに集中するという現象が見られ、それを受け入れざるをえない団体は「成果が上がっていない」と追及される。受託団体の多くは小規模のNPOであるが、単年度ごとの契約更新と予算制約、就労率を高めるといった評価基準で、疲弊する例が少なくない。

V 無業者支援サービスのカバレッジは低い

2006年の開始以来10年経っても、サポステの認知度が高いとはいえない。そのことは、若年無業者やそれに近い状態にある若者に対する支援サービスのカバレッジが低いことにつながる。諸外国と比較した時、低いカバレッジの原因として軽視できないのは、サポステが経済的支援の手段を一切もっていない点である。経済的に困窮している若者に対してサポステが取れる手段は限られている。訓練に参加するための経済給付、通所のための交通費などが無い。経済的に困窮している若者ほどサポステの利用はできない。また、経済的給付を受けられることは本人の自信につながるが、それを与えられない支援機関は魅力のないものと受け取られる。

では、先進国は、経済給付（所得保障）と雇用サービスの連携をどのように進めてきたのだろうか。樋口（2015）は、日本・オランダ・オーストラリア・イギリス・フィンランドにおける、無業者（失業者と非労働力）に対する所得保障制度を比較して、三つの類型を導きだしている。第1に、失業保険と社会扶助からなり主に社会保険制度に依拠する「保険型」（日本・オランダ）、第2に、失業扶助に基づく「扶助型」（オーストラリア）、第3に、失業保険・失業扶助・社会扶助を併用して失業に対処する「混合型」（イギリス・フィンランド）である。日本の場合、2011年から失業扶助に該当する「職業訓練受講給付金」の制度が始まったが、職業訓練の受講者に絞った選別的給付であり、その受給者数は非常に限定的なため「保険型」としている。

職歴が乏しい若者にとって、失業扶助が整った「扶助型」や「混合型」の国々の方が、「保険型」の国々より所得保障制度にアクセスしやすい。所得保障制度は若者の不安定な家計を支えるが、それだけではない。所得保障へのアクセスが、職業紹介・カウンセリング・職業訓練など、若者のニーズに応じて必要な雇用サービスを提供する貴重な機会にもなっている点が重要である。先に述べたように無業の若者に対する所得保障制度が極めて限定された場合、所得保障されないだけでなく、同時にさまざまな雇用サービスにもアクセスできない傾向をもつ。雇用サービスに限らず、広範な社会サービスを活用する環境も整わない。

公的サービスに対するアクセスを欠き、ニーズの評価からも隔たった若者は、社会での位置づけも曖昧にならざるをえない。それは、「ひきこもり」というカテゴリーに象徴される。「ひきこもり」という状態は、公的サービスに対するアクセスのない若者を表示するものということもできる。

この間、欧米諸国では、権利と義務をバスターする「ワークフェア」の傾向が強まった（宮本2006：2012）。「扶助型」に分類されるオーストラリアの“国家と若者の契約関係”という表現がそれをよく表している（OECD 2010）。国家は若者に経済給付付きの就労支援サービスを提供する。それに応じて若者は就労に向けて努力するという契約関係である。こうした政策には、就労や訓練への参加を強制する弊害もあるが、若者への支援制度によるカバレッジが高いという点でサポステの比ではない。一方、2000年代に登場した日本の若者支援政策、とくにサポステは、経済給付なしの就労サービス機関として開設されたため、来る人もいれば来ない人もいて（後者の方が圧倒的に多い）、困難度が高い若者ほど来ないことは必然である。すでに指摘した通り、サポステのカバレッジは低い。それが原因となって、サポステに來ない若者の量もそのニーズも把握することができない。

サポステの主な対象は、親による経済的扶養を受けることができ、親がサポステ利用を支援していること、そして若者自身が助けを求めて行動を

起こした場合に限られがちである。児美川 (2010) も指摘する通り、過去 10 年におよぶ若者無業者対策は、福祉国家政策の枠内にその着地点を見出したのではなかった。欧米諸国における「ワークフェア」よりも素朴で“腰のひけた”政策展開だったといわざるをえない。

VI おわりに

若年無業者施策で強化すべき点をあげておきたい。就労支援という政策によっては、100%の自立ができない若者の存在が発見された以上、賃金を補う多様な所得保障と住宅保障などの現物を組み合わせた自立の道を想定すべきなのだが、検討は始まっていない。これらの若者の生活保障をどうするのか、道筋を示すべきであろう (宮本 2015b)。手を打たなければ、親に頼れない若者は公的保障のないまま自己責任によって自立することを迫られていることになる。40代のNEETが増加していることは、親責任に委ねられない人々の問題が顕在化しつつあることを示しているが、その対策が始まっているとはいえない段階にある。

*本稿は、これまで筆者が発表してきた論文をもとに構成したものである。

- 1) 1年以上仕事や求職活動の実績がなく、学校や職業訓練に通っていない35歳未満(後に40歳未満に引き上げ)の未婚の者を対象とする厚生労働省の若者支援施策。およそ3か月にわたる合宿形式の共同生活のなかで、生活訓練と職業体験プログラムが実施され、コミュニケーションスキルや職業的スキルの獲得が企図された。卒業半年後に7割が就労していることが目標とされた。2009年度で廃止となった。
- 2) 若年無業者の自立支援機関。各種団体を厚生労働省が認定、事業を委託し実施されている。2015年現在、全国に160カ所設置されている。
- 3) ドイツの社会法典(2編)には、若者が社会的・個人的不利を克服し、就労できるよう支援する条項がある。また、25歳未満で、就業可能ではあるが職業に就くのがとくに難しい若者には、法律による支援を拡充することが可能である。同じく社会法典(8編)には、“社会的な不利の克服や個人的障壁の除去のためにより多くの支援が必要な若者”に対し

て、学校教育、職業教育、職業への参入の観点からソーシャルワーク支援が提供されなければならないという条項がある。さまざまな不利な状況にある若者は、就労支援・職業訓練の措置とソーシャルワーク的な支援を連動させることによって、長期的に職業生活へ入ることが可能となるとされている。また、社会的に不利な状況に置かれ、個人的な障害をもつ若者が、他の組織や団体に職業教育を確保できない場合は、青少年支援を担当する青少年局が、青少年の特別な状況に即した適切なソーシャルワークを併う職業教育と雇用措置を提供することができる。近年ではジョブセンター(日本のハローワーク)と地方自治体青少年局が協働するようになってきた。ジョブセンターは就労支援に特化し、青少年局は若者が抱える個別問題に対応する。この二つがうまく補完するコンビネーション・モデルはそれなりの成果を収めてきており、将来性を有するといわれている(ベルリン工科大学名誉教授ヨハネス・ミュンダー教授の2014年11月14日東京講演より。法政大学布川日佐史教授訳)。

- 4) 2015年4月に成立した「青少年の雇用の促進等に関する法律」では、職業生活を円滑に営むうえでの困難を有する、いわゆるNEET等の青少年に対して、自立を支援するための施策の整備等の必要な措置を講ずるよう、国はつとめなければならないことが定められた。しかし、社会的包摂政策というよりも、就労可能者に的を絞って就労自立支援を進める方向が強化された。

参考文献

- 勇上和史 (2004) 「欧米における長期失業者対策」『日本労働研究雑誌』528: 19-26.
- ・田中善行 (2014) 「欧州の長期失業者の推移と対策」『日本労働研究雑誌』651: 45-60.
- 児美川孝一郎 (2010) 「『若者自立・挑戦プラン』以降の若者支援策の動向と課題——キャリア教育政策を中心に」『日本労働研究雑誌』602: 18-20.
- 西岡正次 (2012) 「基礎自治体における就労支援と貧困——豊中市の場合」『貧困研究』Vol.9: 49-62.
- 樋口明彦 (2015) 「若者政策における所得保障と雇用サービスの役割——日本・オランダ・オーストラリア・イギリス・フィンランドの国際比較」宮本 (2015a) 第8章.
- 宮本みち子 (2006) 「若者政策の展開——成人期への移行保障の枠組み」『思想』983: 153-166.
- (2012) 『若者が無縁化する——仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』筑摩書房.
- (2015a) 「若年無業者と地域若者サポートステーション事業」『季刊社会保障研究』51 (1): 18-28.
- 編 (2015b) 『すべての若者が生きられる未来を——家族・教育・仕事からの排除に抗して』岩波書店.
- OECD (2010) *Off to a Good Start? Job for Youth*. OECD (= 2010年 OECD編, 濱口桂一郎監訳・中島ゆり訳『日本の若者と雇用——OECD若年者雇用レビュー: 日本』明石書店).

(みやもと・みちこ 放送大学副学長)