

若者・無業者

小杉 礼子

(労働政策研究・研修機構研究顧問)

編集部から与えられたテーマは「若年・無業者」であるが、これを無業の若者（ニート）の問題と解釈し、本稿では、この問題に関する研究史を筆者自身がかかわった研究を中心にやや私的に振り返る。ただし、始まりは平成への改元から少し下った2000年代の初頭となる。

1 問題の発見

平成の初期、すなわち1990年代の初めまで、わが国の若年失業率（15～24歳）は4～5%と一貫して低い水準を維持してきた。それが1995年の6.1%から、6.6%、6.7%、7.7%、9.1%と毎年悪化していった。一方、多くの先進諸国では、オイルショック後の1970年代後半から若年失業率は高まり、80年代には20%を超えた国がいくつもあった。こうした事態に各国では若者の就業支援策を様々に講じたし、また、OECDやECといった国際機関においては、国際比較を通じて効果的な若年者の就業支援策についての研究が進められた。遅れて若年失業率の悪化に直面したわが国は、こうした国々や機関の経験から学ぶことができた。

日本労働研究機構（2003）、労働政策研究・研修機構（2004）はこれらの先行研究のレビューといくつかの国における政策の研究である。その一つの成果は、若者の就業支援の効果を高めるためには、「失業」という一つの局面への対策としてではなく、ホリスティックに、若者が抱える問題への総合的支援として考えること、働くことに向けた「準備性」の育成という段階から、集合的なものでなく個人発達を支える視点を持つプログラムとすること、地域が主導する運用の重要性などを指摘したことである。この時、すでにOECDなどの文献においては、在学もしなければ、労働市場にも参入していない無業状態の若者について統計的な国際比較が行われており、それは若者の就業問題にかかわる一つの指標となっていたことにも注目した。

この研究で取り上げた国は、イギリス、スウェーデ

ン、ドイツ、アメリカの4カ国であるが、それぞれに国際的に高い評価を受けている施策があった。このうちイギリスでは、2001年に創設されたばかりの「コネクションズ」という新たな施策に注目した。これはティーンエイジの若者を対象に、学業や職業など将来への選択を行う際のサポートを個々の状況に応じて提供し、その「職業生活」「大人としての生活」「社会に貢献する市民」への移行を支援することを最重要目的とする施策である（沖田2003）。この立案の背景にあったのが、政府が設置した社会的排除問題ユニットによる量的・質的実態調査に基づく報告書で、そこでは教育、雇用、職業訓練のいずれの活動にも従事していない若者をNEET（= Not in Education, Employment or Training）と呼び、16～18歳人口の9%（16万1000人）が長期的にこうした状況であることを明らかにしていた。さらに、16～18歳でNEET状態にあった者は、21歳時点でも失業や低収入、心身の不健康状態にありがちなことが追加調査で明らかにされた。こうした若年期のNEET状態が招く社会的コスト（税金納入者ではなくさまざまな社会福祉給付金受給者になる可能性の高さや、薬物乱用者や刑犯、ホームレスになる可能性などから推計されたコスト）と比較して、予防のための教育的プログラムにコストをかけることの有効性が指摘され、この新たな施策がはじまっていた。

さて、我が国はといえば、2000年代に入るところまで、失業対策は中高年齢層が主な対象であり、若年者を対象とする就業支援策はひどく薄かった。若者の雇用問題といえば、就職してもすぐやめる「早期離職」が問題とされ、危惧すべきはその「職業意識の希薄さ」とされていた。ところが、2003年には若年失業率は10%を超え、他の先進諸国と変わらぬ水準になっていた。その年、政府は初めての省庁横断的な若者就業支援策である「若者自立・挑戦プラン」（若者自立・挑戦戦略会議：文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び経済財政政策担当大臣）を発表するが、そ

こに無業の若者への支援策が入るのは、翌年を待ってのことであった。

2 調査・研究・政策

若者の無業状態が政策的課題と認識されるようになった背景に、先の報告書や玄田・曲沼(2004)の著作などがあったことは確かだと思われるが、政策的対応を考える前に、我が国における実態を把握する必要がある。

まず、その数をどう統計的に把握するかである。小杉(2004)では、イギリスとは進学率や職業訓練政策など背景が大きく異なることから、我が国において政策対象を考えるなら「社会活動に参加していないため、将来の社会的なコストになる可能性があり、現在の就業支援策では十分活性化できていない存在」ととらえることが妥当であるとし、さらに年齢層をこれまでの政策対象と同一の15～34歳としてその統計的把握を試みた。『労働力調査』(総務省統計局)に基づく推計を行うことから、その定義を「15～34歳の非労働力のうち、主に通学でも、主に家事に従事でもない者」として、2003年時点でおよそ64万人と推計した。主に家事に従事をしている者を除外したのは、30歳代まで年齢を広げると無業者には専業主婦層が多く含まれるためである。この定義でその数を経年的に見ると1990年代半ばから同年齢人口に対するその割合は高まっていた。現在、労働行政においても『労働力調査』を基にこれに近い定義でその数を推計しており、失業者や専業主婦層を除外するかたちでの定義(以下、「ニート」と呼ぶ)が定着している。国際的な議論で言及されるNEETとはこの点で異なっており、このことに対する批判もある。

『就業構造基本調査』(総務省統計局)の2次分析によって、より詳細にニートの特徴を描いたものが労働政策研究・研修機構(2005)である。1992年、1997年、2002年の3回の同調査を通して、低学歴、低年齢層ほどニート状態になりやすく、求職活動をしない理由に病気やけがを挙げる者が多い特徴は一貫していた。ただし近年ほど高学歴でより高い年齢層の者が増え、また、仕事を探しても見つからなかったという理由を挙げる者が増えているとし、不況下で卒業期を迎えた団塊ジュニア世代がニート増加の背景にあることを指摘した。

同書では、また、若者の就業支援組織のスタッフやそこを訪れる若者に対するヒアリング調査を基に、職業への移行が困難な若者の実像を描いている。高等教育非進学層と進学層とでは、職業への移行を困難に

した背景が大きく異なり、非進学層の多くは経済的・文化的資本が乏しい家庭に育ち、将来への期待水準が低いこと、進学層では教育への関心の高い親の下で育ち、学校での失敗がその後の職業選択に負の影響を及ぼしていること、あるいは「やりたいこと重視」の価値観が不況下での自由応募の就職活動の前に立ちすくませていることなどを明らかにした。

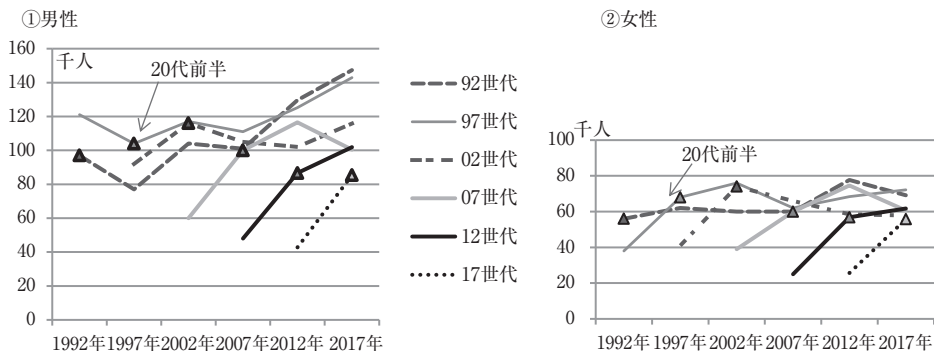
さて、政策の方は2004年に発表された「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」(若者自立・挑戦戦略会議)に「ニートと呼ばれる無業者」を政策対象とすることが明言され、翌年には「若者自立塾」(合宿形式による集団生活の中で、生活訓練、労働体験等を通じて、働く自信を高め、意欲を喚起・向上する事業：「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」若者自立・挑戦戦略会議)が始まり、さらに2006年には「地域若者サポートステーション」(若者の置かれた状況に応じた専門的な相談を行うとともに、地域の若者支援機関のネットワークを構築し、その中核として各機関のサービスが効果的に受けられるようにすることによりニート等の若者の自立を支援する事業：「若者の自立・挑戦のためのアクションプランの強化」若者自立・挑戦戦略会議)が始まる。前者はアメリカの寄宿制の教育・訓練プログラムである「ジョブコア」(本稿では触れなかったが、労働政策研究・研修機構(2004)で詳述)、後者はイギリスの「コネクションズ」をヒントとしてわが国の実情に合わせて設計されたという。いずれの事業も、これまで不登校の生徒や引きこもりの若者の支援を行ってきたりしたNPOなどの民間諸機関が現場を担った。「地域若者サポートステーション」は、事業内容に修正を加えながらも現在まで継続されているが、「若者自立塾」は、行政刷新会議の「事業仕分け」を受けて2010年に廃止された。

3 現状

平成の末期、無業の若者の問題は怎么样了か。

労働政策研究・研修機構(2019)では、『就業構造基本調査』の2017年調査を基に、2005年時のニートと同様の定義を50歳代前半まで適用して「非求職無業者」とし、世代ごとに加齢にともなう対象数の変化を検討した。その結果が図1である。△印は各世代が20歳代前半であった時点を示す。20歳代前半の非求職無業者が最も多かったのは男女とも「02世代」である(世代名は各世代が20歳代前半時の西暦年)。この△をつなげば、20歳代前半の非求職無業者は2002年をピークに減少していることがわかる。一方、各世代の加齢による変化をそれぞれの折れ線をたどること

図1 非求職無業者数の世代別推移



注：非求職無業者は、無業者のうち求職活動をしていない者で、卒業者かつ通学しておらず、配偶者なしで家事をおこなっていない者。世代名は、当該世代が20歳代前半であった西暦年を示している。
出所：労働政策研究・研修機構（2019）

でみれば、5年、10年を経て、その数は変わらないか、むしろ増加する傾向にある。

同様な図をフリーターについて描くと（参考図）、20歳代前半のフリーター数が最大になったのはやはり「02世代」である。非求職無業者と比べると、2002年以降の減少率は格段に大きく、また、どの世代も加齢とともに明らかに減少し、特に景気拡大期には大幅に減少していた。フリーターは景気の影響を強く受けるし、また世代問題の側面があることも明らかである。ニートはそうではない。「非求職無業者」は02世代で増加しているものの、フリーターに比べれば格段に少なく、また、加齢とともにむしろ増加し、景気の影響も少ない。

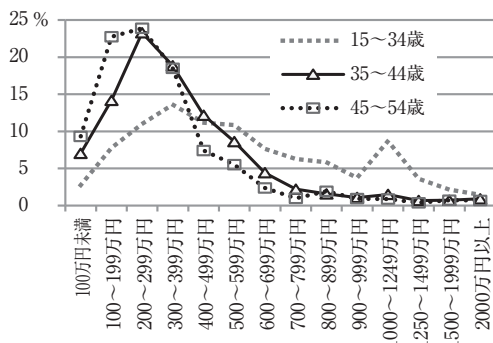
表1、および図2は、非求職無業者のうち世帯内で「子」である場合（すなわち世帯主である親と同居している場合で、35～44歳ではおよそ全体の6割にあたる）について、世帯主の平均年齢と主な収入の種類、および世帯全体の収入額について、本人の年齢階級別に整理したものである。本人の年齢が高くなれば、当然の世帯主である親の年齢も上がる。主な収入は老齢年金となり、年取額は100万円台、200万円台に集中する。本人が35歳未満の若い時代には親がかりで生

表1 世帯の中で「子」である本人の年齢階級別 世帯主の平均年齢と主な収入の種類

「子」である本人の年齢	世帯主平均年齢	世帯主の主な収入の種類		
		賃金・給料	年金・恩給	その他
15～34歳	57.9歳	68%	17%	16%
35～44歳	70.1歳	19%	67%	14%
45～54歳	77.8歳	7%	79%	14%

出所：労働政策研究・研修機構（2019）

図2 世帯の中で「子」である本人の年齢階級別 世帯全体の年間収入額



出所：労働政策研究・研修機構（2019）

活できていても、本人が50歳代にもなれば、いわゆる「8050」問題となって、立ち現れることになる。

4 新たな展開

労働問題としての無業の若者の問題は、改めて、社会的孤立や社会的排除の文脈と交差する。若い世代では、労働と教育との間の溝が問題であったが、高い年齢層では福祉との連携が重要になる。

この数年、福祉の側からのアプローチは積極的になった。2015年に施行された生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者」を現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者とし、自立相談支援を中心に、就労準備のための就業体験の機会を提供することも含む包括的な支援を、全国の福祉事務所設置自治体が実施主体となて行うこととされた。就労準備支援事業の対象者については資産収入の要件があったが、2018年には、世帯

単位で見ると収入があるものの本人に収入がなく何かのきっかけで困窮に陥る事例もあるとして、必要に応じた予防や早期な対応を図るため、対象者の範囲を自治体ごとの状況に応じて必要以上に限定しないようにすることを旨とした同法の一部改訂が行われた。福祉の側からの就労支援が広く全国で展開されることとなった。

さらに、2019年12月に取りまとめられた「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会：最終とりまとめ」では生活困窮の相談事業と高齢、障害、子ども分野の相談支援事業を一体として行う「断らない支援」を全国で展開し、この相談と合わせて、就労支援、居住支援、居場所機能の提供など、多様な社会参加に向けた支援を行うという方向性が示されている。

労働に軸足を置く「地域若者サポートステーション」事業は、今後、こうした福祉サイドの就労支援と密接な連携を維持して展開していく必要があるだろう。福祉サイドの就労支援の担い手と「地域若者サポートステーション」の就労支援の担い手は、時に同じ団体が両事業を受けることも在るかもしれないが、多くは別だろう。それらの団体はそれぞれ背負ってき

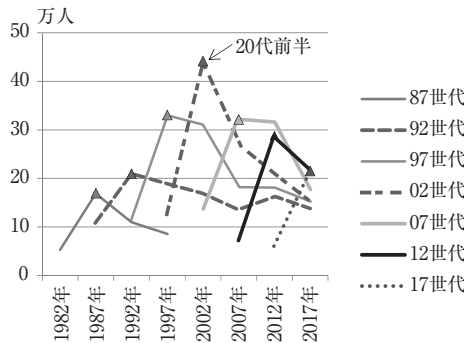
たものが異なり、見える視野が違うのではないかと思われる。互いの視野の違いを認め合い、より広い視角から、対象者の置かれた環境や困難を見極めていくことが、両者の連携による効果につながるのではないだろうか。労働と福祉の間に溝を作ってはならない。

参考文献

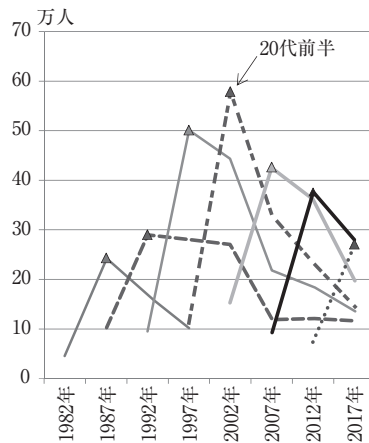
玄田有史・曲沼美恵 (2004) 『ニート——フリーターでもなく失業者でもなく』幻冬舎。
 小杉礼子 (2004) 「若年無業者増加の実態と背景——学校から職業生活への移行の隘路としての無業の検討」『日本労働研究雑誌』No. 533。
 日本労働研究機構 (2003) 『諸外国の若者就業支援政策の展開 イギリスとスウェーデンを中心に』資料シリーズ No. 131。
 沖田敏恵 (2003) 「社会的排除への認識と新しい取り組み——コネクションズサービス」『諸外国の若者就業支援政策の展開 イギリスとスウェーデンを中心に』資料シリーズ No. 131, 日本労働研究機構。
 労働政策研究・研修機構 (2004) 『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。
 ——— (2005) 『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』労働政策研究報告書 No. 35。
 ——— (2019) 『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状③——平成29年版1「就業構造基本調査」より』資料シリーズ No. 217。

参考図 フリーター数の世代別推移

①男性



②女性



注：フリーターは、年齢は15～34歳、女性については未婚に限定し、有業者については勤め先における呼称がパートまたは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・アルバイトの仕事希望する者で、年齢は15～34歳とするが、ここではより高い年齢まで含めている。また世代名は、当該世代が20歳代前半であった西暦年を示している。なお、2002年調査においては、女性は、配偶者のいないもの（離別・死別を含む）であり、また、無業で契約社員を希望するものも含まれる。
 出所：労働政策研究・研修機構（2019）

こすぎ・れいこ 労働政策研究・研修機構研究顧問。主著書に『若者と初期キャリア——「非典型」からの出発のために』（勁草書房、2010年、第33回労働関係図書優秀賞）。教育社会学専攻。