

特集

# 今、キャリア形成に関われていること

—若者から50代までの経路の中で—



経済をめぐる不確実性の拡大により、キャリア形成の経路がかすんでいる。厳しい就職環境で自立の困難さに直面する若者の問題。また、現在の50代が振り返る自身のキャリア形成とは何だったのか。そして、増え続ける非正規社員のキャリア形成、さらに中小サービス業および企業外訓練の現場から浮かび上がる課題など、キャリアに関連する諸課題を多角的に検証する。

労働政策フォーラム

## 若者問題への接近・自立への経路の今日的あり方をさぐる



### はじめに

未就職卒業者の増加など、若者たちの自立への経路は見えにくく、不安定になってきている。新規学卒で採用され、企業内訓練を経て職業的自立を獲得し、同時に新たな家族を形成して生活の自立も確立していくこれまでのモデルから逸脱する若者たちが増える中、新たな自立への経路はどうあるべきなのか。これまで若者の自立を支えてきた学校、企業、職業訓練、自立支援機関などの現状と課題を議論し、包括的支援政策の具体的な方向性を検討する。

(七月三日、東京・築地で開催)

JILPT統括研究員 小杉礼子

労働政策研究・研修機構と日本学術会議の共催で、フォーラムを開催します。当機構は厚生労働省所管の独立行政法人として、労働政策にかかわる調査・研究を実施しておりますが、日本学術会議は人文社会科学から自然科学まで全国の八四万人の研究者を代表する内閣総理大臣直属の特別の機関としてつくられたものです。政策提言などを主な役割としています。

今回のフォーラムは、一年程前に「若者問題への接近」というテーマで同じ共催フォーラムを行っており、ある意味でその続編です。メインのテーマは一緒なのですが、今回はサブテーマとして「自立への経路の今日的あり方をさぐる」としました。これまでは若者問題の課題発見的な部分が多く、どこに最も困難な層があるのかといった議論をしてきました。そこで

今回は、これから若者が自立に向かう経路として、どういうあり方

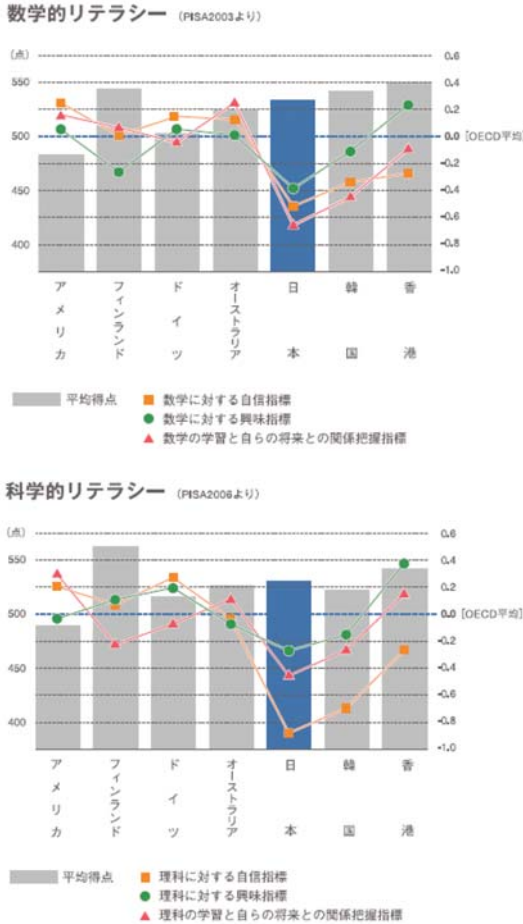
を考えなければならぬかに迫りたいと思います。

少し前まで私たちがイメージした若者の自立への経路は、学校から企業へ正社員として移行する、あるいは家庭がそうした移行をきちんと支えるといったように、学校、会社、家庭が若者の大人への移行を支える大きな三つの役割を担ってきました。

しかし、そこに大きな変化が起きて、スムーズな移行から落ちてしまう層が表れてきたというのが前回の発見です。そこで今回はまず高校に焦点を絞って、高校の中で何が起きている、新しい経路としてどういうことを考えるべきなのか。そのうえで、これまで若者を一人前にするために大きな役割を果たした会社の現状と今後の方向性について考えます。とくに非正規として働くことが自立を妨げているのかという課題を取り上げます。

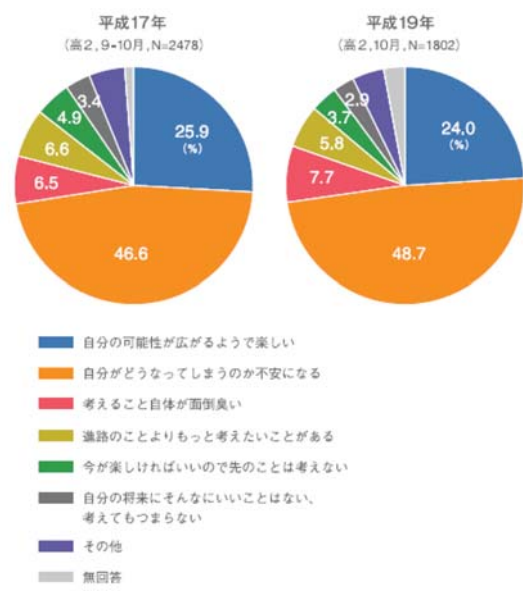
さらに、今まで日本では小さいと言われてきた学校や会社の外にある社会的なセーフティネットとして、今後どのようなことが考えられるのか。政権交代の後、いろいろな形で変化が起きています。これらを踏まえて、移行支援についての全体像を考えてみたいと思います。

図1 現在の学習と将来とが結びつかない高校生



\*資料出所: OECD, Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003, 2004, 及び OECD, PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, Volume 2: Data, 2007  
 \*注: グラフ中の各指標は、各設問に対する肯定的回答(全くそう思う・そう思う)のOECD加盟国平均を0.0として算出されたものである。  
 [自信指標]=[理科(数学)の内容ならすぐに理解できる]など5項目の設問に対する回答に基づく  
 [興味指標]=[科学(数学)についての本を読むのが好きだ]など5項目の設問に対する回答に基づく  
 [自らの将来との関係把握指標]=[理科(数学)の科目を勉強することは、将来の仕事の可能性を広げてくれるので、私にとってやりがいがある]など5項目の設問に対する回答に基づく

図2 高校生が抱える将来への大きな不安  
 高校生が進路を考えたときの気持ち



講演

自立に向けての高校生の現状と課題

藤田晃之 国立教育政策研究所生徒指導研究センター総括研究官



データが示す高校生と自立

いま高校生がどのようなことを考えていて、大人や社会人への自立をとらえているのかを考えてみたいと思います。

国立教育政策研究所では、小学生から系統的にキャリア教育を進めるべきだという立場から、小学校、中学校そして高等学校向けにパンフレットをつくって来ました。各学校一〇〜一五部ずつ配布しています。お手元に配布しているのは高校向けのパンフレットですが、冊子を開いていただくと、「データが語る生徒たちの今」があります。

ここから高校生の現状を振り返ってみたいと思います。

いまの高校生にとって、「こんな勉強をやって何になるんだよ」というのが代表的な声です。まず、成績をみます。数学、理科の応用力ですが、低下傾向にあると指摘されつつも、国際的に見れば成績は上位層にいます。しかし、数学や理科の学習と自信、興味そして学びと将来との関係を把握する力といったものについては、「悲惨」という言葉が一番合っている。今やっていることへの興味や関心、将来との結びつきに関してはまったく見えていません。「何のために勉強しているんだ。こん

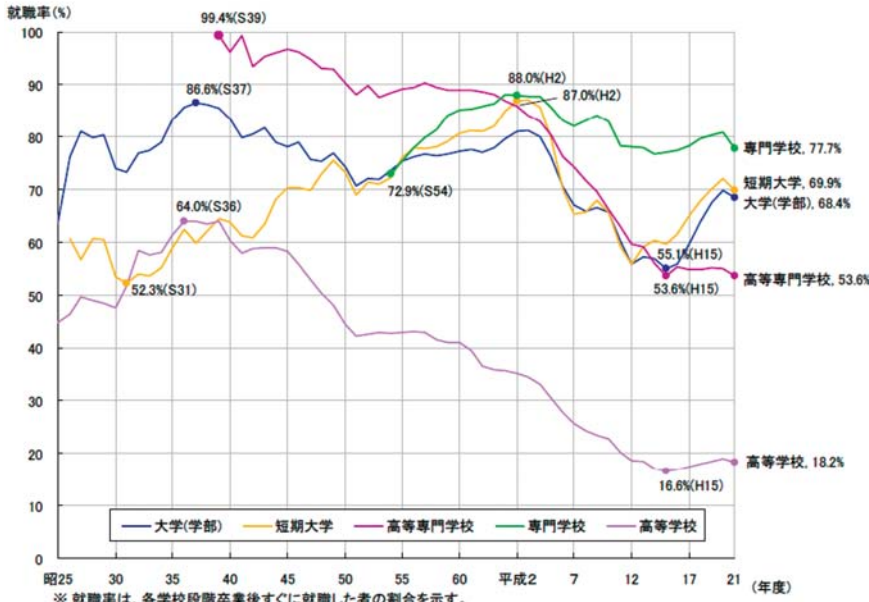
なのつまんねえな」と思いながら勉強している(図1)。

では、彼らが将来に対してまったく考えることをやめているのかというと、違う現実が浮かび上がってきます。「将来なんかどうでもいいや、なるようになるよ」とは全然思っていないのです。先ほどお話があったように、学校から社会への移行を支えていた企業力が弱体化する中で、子どもたちは自らの将来に強い不安感を持ちつつも、その不安感に対処する術がないまま過ごしている(図2)。

その一つの指標ですが、例えば中学校までに職場体験プログラムを約九六%の子どもたちが何らかの体験をしています。しかし、特に普通科高校、あるいは理数科や国際科といった職業以外の専門学科などの高校に進学すると、就業体験プログラムはほとんど経験しない。すなわち大人社会を、現実態を通して経験する機会がないまま大人社会に足を踏み入れているわけです。特に近年、就職後三年以内の離職、いわゆる「七五三」という早期離職の問題が指摘されますが、高卒就職者の四分の一から五分の一が就職して一年以内で職を離れ、その多くが、仕事に向いていないとか職場の人間関係を理由としていることには注目が必要です。



図3 就職率の推移 (学校種別)



※ 就職率は、各学校段階卒業後すぐに就職した者の割合を示す。  
 ※ 就職率の算定に用いた就職者数には、一時的な職に就いた者は含まない。

資料出所：文部科学省「学校基本調査」

これをどうとらえるのか。不安感を抱えつつ就職した高校生たちは、職業や就労に対する基本的理解すら不十分なまま、社会人として一步を踏み出している現状がここからおわかりいただけると思います。

さて、文部科学省では中央教育審議会の中に「キャリア教育・職業教育特別部会」という部会を設け、小杉先生・宮本先生をはじめ専門家にお集まりいただき、今後のキャリア教育・職業教育のあり方について審議いただいています。五月一七日に第二次審議経過報

告が出され、その中で高校生の現状を見てとれるデータがありますので、ご紹介いたします。

昭和三〇年代、高等学校の生徒たちの六四％が卒業後、就職していましたが、現在ではその割合が一八％になっている。ピークとの差が五〇ポイント近くある。こうした大きな変化の中で生徒たちや高校のあり方が大きく変容している(図3)。その変容の一部ですが、かつて多くの高校生が就職していたとき、事務従事者に相当する職は高卒者に多くありました。しかし、現在では、事務従事者の職は一・二％しかありません。いまその中心にあるのは、生産工程・労務作業者です。高卒の若者を受け入れる職場、職種のある方が大きく変容していることも、高校生を考える上で非常に大きな問題だと思えます。

在籍しています。この就職先とのミスマッチをどう考えるのが、課題として残されています。

次に、二〇歳から二四歳の正規雇者の比率の推移ですが、バブル経済がはじけた後、学歴を問わず正規雇者の割合は減っています。とりわけ高校生がそのあたりを大きく受けていると同時に、景気の回復が見られたリーマンショック前までは高等教育を受けた若者たちの正規雇用の率が増えたにもかかわらず、高校生の正規雇用の割合は相変わらず低い。とくに女子高生の非正規雇用の割合は高くなっている。学科別の就職率はあまり変わらなかつたですが、景気が悪くなるにしたがって普通科を卒業する若者が不利な立場に追いやられています。

しながら将来を模索してみても、文字通り暗中模索になってしまっています。大学の学部は将来との関係の中で一定程度決めるのが通例だと思えますが、そういうことをせずに学部を選ばざるを得ない状況にある高校生が少なくないということになります。

一方で高校生は、将来に対して非常に関心が高いし、不安感も強い。そして、もつとも不安を募らせているのは、就きたい職業に就くことができるかどうかということ。職業について具体的に考えたことはないが、漠然と就きたい職業に就けるかどうかを深く悩んでいる。

さらに高校を中退した場合、非典型一貫型、すなわち卒業直後も正社員ではなく、その後もずっと非正社員の形で働かざるを得ない若者の数が非常に多い。その中でもとくに女性の割合が高い。性別の差が顕著に浮かび上がってきます。

それでは、進学した若者が高校から接続した場合、どういう道を歩んでいるかをみます。まず、大学一年生から振り返って職業を意識した時期ですが、三一％が高等学校卒業以前に職業を意識したことはないと答えている。職業を意識する先送り状況が、目的意識の希薄な大学生を生むこととリンクしていることがここで浮かび上がってきています。

職業意識の先送りをすればするほど不安感が高まるのは当然です。先送りしながら将来を模索してみても、文字通り暗中模索になってしまっています。大学の学部は将来との関係の中で一定程度決めるのが通例だと思えますが、そういうことをせずに学部を選ばざるを得ない状況にある高校生が少なくないということになります。

一方、高校生は、将来に対して非常に関心が高いし、不安感も強い。そして、もつとも不安を募らせているのは、就きたい職業に就くことができるかどうかということ。職業について具体的に考えたことはないが、漠然と就きたい職業に就けるかどうかを深く悩んでいる。

企業、とくに大企業が若者を育て上げていた時代は、むしろ「就きたい職種」なり「私」を持たない方が、企業人として順応性が高かったのかもしれない。しかし、人材を育成する機能が弱体化している現在において、子どもたちが自らのキャリアを積み上げ、将来に向けてさらに構築していく力を持たないまま社会人に踏み出そうとしていることには、危惧せざるを得ない。

さらに高校生たちがかわいそうなのは、モデル不在です。めざしている人があかされていなくて、不安感が強く、将来について悩んでいるにもかかわらず、こうなりたい自分も見つからず、自分もそうなりたいと思えるモデルもない。こうした高校生の平均像が浮かび上がってくる。もちろん、そうではない高校生たちがたくさんいることも事実です。

享乐的に「今さえ楽しければいいや」という高校生は、決して多数派ではない。多くの高校生は将来に関心を向け

つつもがいている。しかし、その悩みを受け止め、将来へ一歩踏み出す糸口を見出すための支援や指導が不足しているのではないかと。とりわけ、高校生の約七割が在籍する普通科における課題の大きさは皆さんと共有できたのではないかと思います。

### データから浮かび上がること

まず、高卒の若者たちは不安定就労傾向が高い。短大や大学の卒業者と比べた場合、高卒の若者たちの問題は顕著です。そして、生産工程・労務作業の雇用人数と学科別在籍率のアンバランス、ミスマッチがあります。

そこで、普通科を縮小し、専門学科をどんどんつくればいいじゃないかという議論になるわけですが、そのような方策は必ずしも期待される結果を生まないかもしれません。例えば、ヨーロッパやオセアニアを中心に、National Qualification Framework、すなわち国内統一の職業の段階的な資格がつくられています。日本の高校生を取り巻く就職慣行は、こうした評価やレベルの格付を一对一で対応しながら職種を選び、レベルを選んでいくフレームワークと相入れないように見えます。

高校生の場合、学校推薦による就職が多いわけですが、その場合、職業スキルよりむしろ、出席状況や学業成績といった、より汎用性の高い態度や能力に対する期待感が高いといえます。このような慣行が続く限り、生産工程・労務作業とのミスマッチがあるのだから、高校の学科改編を進めて職業技能訓練を徹底すれば問題が一気に解決す

る、ということにはなりにくいのではないのでしょうか。

こうしたいわゆるジェネリック・スキルへの期待が高いなか、技能訓練や資格取得の成果をポートフォリオ形式で記録し、就職に直結させる欧米式やり方をとることも、日本の高校生には必ずしも全面的な突破口にはなりにくいのではないかと感じます。

例えば、企業が高卒の若者を採用するときに、明確なジョブ・ディスクリプションを提示しているケースはどのくらいあるでしょうか。詳細なジョブ・ディスクリプションがない日本の雇用制度の中で、果たして何を準備し、どの能力をどう高めればいいのか。子どもたちには非常に見えにくい状況かと思えます。

加えて、高校中退者はさらなる自立困難に直面しやすい。これは、学校教育と若年自立支援、就労支援機関とのシームレスなネットワークの立ち遅れが背景にあります。今日のフォーラムには、若年者支援、就労支援機関から



たくさんご出席をいただいております。そういう方々からは、「うちは高校や先生と連携しているよ」とのご指摘があると思います。しかし、日本全体の平均をみると、綿密な連携はむしろ少数派です。

例えばオーストラリアで二〇〇六年から制度化されているユースパスウェイや、デンマークのUUセンターといった若者支援施設など北欧ではこのネットワークが非常に進んでいます。この中で、専門家と先生方との連携が、国のシステムとして成立している。こうした国からみると、日本の立ち遅れは顕著です。

さて、こうした中で、国としては、さまざまな能力論を提示してきました。文部科学省では、いわゆる「四能力領域・八能力」として知られる能力論、経済産業省では社会人基礎力、厚生労働省でも就職基礎能力など、さまざまな能力論を提示していますが、果たしてどれだけそれが学校のプログラムに反映されてきているのか。これは検討の余地があると思います。

ですから、「学校、しっかりしろ」とか、「先生、何やってるんだ」ということになりがちです。しかし、学校や先生方だけを悪者にしても、何も問題は解決しない。これを最後の問題提起にさせていただきます。

子どもたちの生活空間からは大人のリアルワールドが切り離されています。身近な例ですが、例えば住宅が一戸建築されるときに、私が子どものころならば、職人さんたちが入れかわり立ちかわり出入りしながら、だんだん家の形ができていく姿を毎日通学し

ながら見てきました。家一軒といっても、いろいろな人の手ででき上がるんだなというのが、通学するだけでわかるわけですね。しかし、今は、それが全部「安全」の幕で閉じられている。すべて終わったときにそれが外されて家一軒ができ上がっている。更地とでき上がった家との中間が見えない。単純なたとえ話ですけれども、こうしたリアルワールドと切り離された子どもたちの生活空間があると思います。

そういう中で、「先生方は何をやってるんだ」と言うのは簡単です。先生方に対する批判として多いのは、「先生は名刺も持っていない。企業にあいさつに来た先生が名刺もない。こんな先生方にはキャリア教育はできない」というものです。しかし、多くの先生方はこれまで名刺を持たずとも生活できただ。なぜなら、学校とそれ以外の連携・協力の枠がなかったからです。先生方が学校という空間の中に閉じ込められて、その中だけで孤軍奮闘させられていた。

例えば中学生らしき面影を持った若者が、夕暮れ時、公園でたばこを吸っている。それを見かけた近所の人がこの電話をするかといえは、まず学校です。「おまえの学校は何やってるんだ」となる。しかし、もう六時、七時で、勤務時間は終わっている。でも、電話がかかってくれば、帰った先生を呼び戻し、生徒の家庭訪問をし、夜中まで職員会議を開き、明日からの方策を立てる。こういうことをずつとしてきたわけです。

ですから学校の先生方をどう支援するか。その支援ネットワークをどう築



くのか課題として大きいのではないかと感じます。

先ほどもお話ししましたように、中学校において、九六%の中学校が何らかの職場体験をしておりますが、約七割の先生が、「職場体験はいいけれども、受け入れ事業所がない」と苦しんでいます。

多くの先生方が、はいつくばるようにして受け入れ先を開拓するわけですが、東京商工会議所の調査によると、教育支援活動を行っている企業は、全体の半分に達しません。ここで言う教育支援活動には、子どもたちの職場体験やインターシップの受け入れだけでなく、職場の方が学校に行つてゲスト・ティーチャーとなることも含まま

す。では、その残りの半分になぜ行わないのかと聞くと、メリットが少ないし負担が多いというご意見もあります

が、一番多い意見は、「学校側から企業への支援要望がない」というものです。学校は「協力してくれる事業所が足りない」と悲痛な叫びにも似た声を上げていますが、その叫びが企業に届かない。企業のコミュニケーション・チャンネルと学校のそれが大きくずれている。そういう中で、学校には高校も含めて、若者の自立支援において極めて重要な役割が与えられている。学校はこうした矛盾を抱えているのです。この現状をもう一度とらえ直し、中学や高等学校を企業や専門機関がどう支援していくかを考える必要があるのではない

か思います。

その際、私がいつも思うことは、ジョブ・ディスクリプションが、欧米と比べて非常に緩やかな日本の企業において、明確な Qualification Framework を前提に議論を前に進めていくことは必ずしも最善策と言えないのではないかとことです。一つヒントは、私たち大人の働きぶり、生活ぶり、そういったものをもつと腑に落ちるレベルで子どもたちに伝えつつ、日本の企業における雇用・人事制度を踏まえた上で、社会的、職業的に必要な自立に向けた能力育成の体系を構築していくことではないか。リアルワールドから切り離された細分化された能力論で議論していても、うまくいかないのでは

ないかと思えます。

### 〈プロフィール〉

一九九三年筑波大学大学院博士課程教育学研究科単位取得退学。一九九五年博士（教育学）。中央学院大学商学部講師・助教授、筑波大学教育学系講師・助教授、筑波大学大学院博士課程人間総合科学研究科准教授を経て、二〇〇八年四月より現職。進路指導・キャリア教育研究を担当。文部科学省初等中等教育局児童生徒課生徒指導調査官・同局教育課程課教科調査官を兼務。近年の編著書に『キャリア教育の系譜と展開』（雇用問題研究会、二〇〇八年）、『講座日本の高校教育』（学事出版、二〇〇八年）などがある。

## 講演

# 企業の果たしてきた役割と今後の方向性

## ーキャリア形成と非典型雇用

佐藤博樹 東京大学社会科学研究所教授／日本学会議連携会員



### 「新しい正社員」という考え方

企業の人材活用がなぜ変わってきたのか。ここ一〇年ほどの間に、いわゆる非正規雇用が、非常に増えてきました。働いている人の視点から見ると、仕事での能力を高める機会が少ない、あるいはキャリア形成につながらないだけでなく、不安定雇用だといわれています。この点についてお話ししたいと思います。

一つは、非正規雇用のキャリア形成の問題です。今従事している仕事を通じて能力を高める機会があるのか、も

う一つは、次のステップにつながるのかということ。非正規雇用につくとキャリア形成の機会が乏しいと言われるわけです。それを解消するために、非正規雇用から正社員への転換を促進することが政策としてあげられています。これが間違っているとは言いませんが、非正規雇用がすべて不安定雇用なのか、非正規雇用でキャリア形成の可能性はないのかということ。同時に、不安定雇用の解消策の唯一の道が正社員化なのかということ。もしそうだとすれば、正社員の雇用機会を増やすにはどうしたらいいのか、

あるいはどうすれば正社員への非正規からの転換が進められるのかを議論しなければいけないわけです。

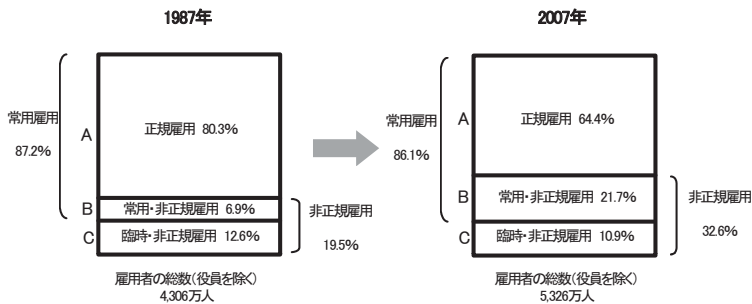
結論は、確かに平均的に見れば、正規雇用と非正規雇用の間でキャリア形成の機会に違いがあります。非正規雇用よりも正規雇用の方がキャリア形成の機会が多くあるわけですが、実は両方重なっていることが大事だと思います。非正規雇用の中でもキャリア形成の可能性があるわけです。ならば、それをどう広げていくかが大事になります。

もう一つは、正社員化を進めるためには、今の正社員のあり方を変えなけ

### 「不確実性」拡大が非正規増大の背景に

基本的に企業の人材活用とは何か。一つは、企業の労働サービス事業を充

図1 雇用構造の3層化(文献①)



(注1) 上記の数字は役員を除く雇用者に対する比率を表す。正規雇用とは、勤め先で正社員(調査では「正規の職員・従業員」と呼ばれている者を指す。常用雇用とは、雇用契約期間に定めがないもしくは雇用契約期間が1年以上の者を指す。常用・非正規雇用は、雇用契約期間に定めがないもしくは雇用契約期間が1年以上の非正規雇用者(正規の職員・従業員以外と回答した者)、臨時・非正規雇用は雇用契約期間が1年未満の非正規雇用者(同上、雇用契約期間が1カ月未満の日雇を含む)である。正規雇用と回答かつ雇用契約期間が1年未満の「臨時」あるいは「日雇」と回答した者(2007年では0.3%)は、正規雇用を含めている。

(注2) 構造を把握しやすくするため、上記の図は、正規雇用、常用・非正規雇用、臨時・非正規雇用にまたがる派遣労働者(調査では「労働者派遣事業所の派遣社員」)を除いている。1987年の派遣労働者は9万人、役員を除く雇用者4,306万人に対する割合は0.2%、07年の派遣労働者は161万人、役員を除く雇用者5,326万人に対する割合は3.0%(常用の派遣労働者1.9%、臨時の派遣労働者1.1%)である。

資料出所: 雇用のあり方に関する研究会(座長=佐藤博樹)(2009)『正規・非正規2元論を超えて:雇用問題の残された課題』リクルートワークス研究所

このことを踏まえたうえで、具体的に企業の人材活用の変化と非正規雇用の増大について見ていきたいと思えます。

過去二〇年間、非正規雇用は増えていますが、一番増えているのは常用・非正規です(図1)。他方、雇用期間が短く、半年や一年

### 増加する常用・非正規雇用

商品の売れ続けるのかはわからない。人を採用しても、半年後、売れなくなつてしまふかもしれない。あるいは、自社の競争力の基盤的技術を支えるエンジニアを採用する。ところが、二、三年後、技術構造ががらりと変わつてしまふ。すると、そのエンジニアの仕事がなくなつてしまふ、例えばそういうことがあります。

つまり、企業の人材活用では、会社がどうなつていくのか、それに対応してどういう人材が必要なのかがあつて初めて、採用・育成するわけです。しかし、その見通しが立てにくくなつていく。これが「不確実性」の増大です。企業環境における「不確実性」の増大の結果、企業の労働サービス需要の変化を事前に想定した人材活用が難しくなつていく。そのことが、非正規雇用の増加につながつていっていると思えます。ですから、景気が回復しても、そう簡単に正規雇用が増えるわけにはない。

の契約でその後契約更新されないテンポラリーな非正規の比率はほぼ同じです。つまり、非正規の中で増えているのは常用・非正規ということになります。有期契約だけれども契約更新されている人たちが増加しているのです。流通業のパートタイマーを取り上げる、一年の契約更新だけれども、何度も契約更新され、勤続三〜七年の人がたくさんいる。

確かに正規は減り、非正規が増えたけれども、臨時非正規が増えているわけではない。増えているのは有期雇用でも継続的に雇用されている人たちであることを理解する必要があります。その意味で、有期契約なので、契約上は雇用期間が定められていますが、実際は契約更新され雇用が継続しているわけです。企業も有期契約ながら、基本的には契約更新することを前提に雇用している。働いている人も企業は更新してくれるだろうと思つていて、事業所調査では、そうした活用が有期契約の七〜八割の高い比率で存在する。同調査によると、三分の一以上が勤め続けられる限り働いてほしいとし、五年以上働いてほしいと考えている事業所も多いのです。

では、なぜこうした有期契約が増えてきたのか。長く活用するのであれば、正社員として雇用すればいいじゃないかと疑問がでてくるわけです。これには先ほど触れたように、「不確実性」の増大が背景にあります。つまり、単に人件費削減や短期的な需要変動のために正規を減らし非正規を増やしている部分ではゼロだとは言わないが、それだけで今の企業の人材活用のあり方は説

明できない。一番大きいのはやはり企業環境における「不確実性」の増大にあります。そうすると、どういう人材を採用し、どう育成していくのかの計画を立てにくくなる。

他方で、企業の競争力を支えるためには、企業が人的資源投資をし、企業特長的熟練を持った人材を確保育成し、競争力を支えることが大事です。これが正社員です。しかし、企業環境の「不確実性」の増大の結果、中長期に人的資源投資し、継続雇用する人たち(従来の正社員)を雇いにくくなったのです。そのため、企業の人材活用では、中長期の雇用関係を結ぶ人を減らさざるを得なくなる。ですから、景気が回復しても、この構造は変わらないのではないかとことです。ですから、ここ一〇年の企業の人材活用は、景気変動だけではなく「不確実性」にも対応できる中長期の雇用関係を結び、人的投資先として長期の雇用関係がある人を減らさざるを得なかったのです。そうすると、正社員を絞り込んだ結果、定常状態でも人が足りなくなる。非正規雇用を典型的にテンポラリーに使うならば、有期や派遣の人を必要とするに雇えばいいわけですが、現状はそうではなく、正社員だけでは定常状態でも常に人手不足になる。つまり、本来ならば正社員として雇用したい人を減らしているわけですから、非正規雇用の活用が恒常的に必要になるのです。それと正社員を削減した結果、有期契約でも契約更新され、同時に従来であれば正社員の人たちがついてきた仕事にまで活用が拡大してきているわけです。そういう意味で、企業は大きな

足することですから、企業経営がどのようなになっていくかにかかっている。企業の人事管理からすれば、どういう事業分野を展開し、その事業を展開する上で必要な仕事にはどういうものがあつて、それに必要な能力はどういうものか。これを前提として必要な人材を採用し、こうした能力を持った人を育成するのが企業の人材活用の基本です。

しかし、その企業の労働サービス需要がどうなつていくのかが非常に予測しにくくなつていく。例えば、ある商品が売れているので、生産現場では人を増やしてほしいという要望が、人事に上がってきます。でも半年後にその

商品が売れ続けるのかはわからない。人を採用しても、半年後、売れなくなつてしまふかもしれない。あるいは、自社の競争力の基盤的技術を支えるエンジニアを採用する。ところが、二、三年後、技術構造ががらりと変わつてしまふ。すると、そのエンジニアの仕事がなくなつてしまふ、例えばそういうことがあります。

つまり、企業の人材活用では、会社がどうなつていくのか、それに対応してどういう人材が必要なのかがあつて初めて、採用・育成するわけです。しかし、その見通しが立てにくくなつていく。これが「不確実性」の増大です。企業環境における「不確実性」の増大の結果、企業の労働サービス需要の変化を事前に想定した人材活用が難しくなつていく。そのことが、非正規雇用の増加につながつていっていると思えます。ですから、景気が回復しても、そう簡単に正規雇用が増えるわけにはない。

商品の売れ続けるのかはわからない。人を採用しても、半年後、売れなくなつてしまふかもしれない。あるいは、自社の競争力の基盤的技術を支えるエンジニアを採用する。ところが、二、三年後、技術構造ががらりと変わつてしまふ。すると、そのエンジニアの仕事がなくなつてしまふ、例えばそういうことがあります。

つまり、企業の人材活用では、会社がどうなつていくのか、それに対応してどういう人材が必要なのかがあつて初めて、採用・育成するわけです。しかし、その見通しが立てにくくなつていく。これが「不確実性」の増大です。企業環境における「不確実性」の増大の結果、企業の労働サービス需要の変化を事前に想定した人材活用が難しくなつていく。そのことが、非正規雇用の増加につながつていっていると思えます。ですから、景気が回復しても、そう簡単に正規雇用が増えるわけにはない。

商品の売れ続けるのかはわからない。人を採用しても、半年後、売れなくなつてしまふかもしれない。あるいは、自社の競争力の基盤的技術を支えるエンジニアを採用する。ところが、二、三年後、技術構造ががらりと変わつてしまふ。すると、そのエンジニアの仕事がなくなつてしまふ、例えばそういうことがあります。

つまり、企業の人材活用では、会社がどうなつていくのか、それに対応してどういう人材が必要なのかがあつて初めて、採用・育成するわけです。しかし、その見通しが立てにくくなつていく。これが「不確実性」の増大です。企業環境における「不確実性」の増大の結果、企業の労働サービス需要の変化を事前に想定した人材活用が難しくなつていく。そのことが、非正規雇用の増加につながつていっていると思えます。ですから、景気が回復しても、そう簡単に正規雇用が増えるわけにはない。

明できない。一番大きいのはやはり企業環境における「不確実性」の増大にあります。そうすると、どういう人材を採用し、どう育成していくのかの計画を立てにくくなる。

他方で、企業の競争力を支えるためには、企業が人的資源投資をし、企業特長的熟練を持った人材を確保育成し、競争力を支えることが大事です。これが正社員です。しかし、企業環境の「不確実性」の増大の結果、中長期に人的資源投資し、継続雇用する人たち(従来の正社員)を雇いにくくなったのです。そのため、企業の人材活用では、中長期の雇用関係を結ぶ人を減らさざるを得なくなる。ですから、景気が回復しても、この構造は変わらないのではないかとことです。ですから、ここ一〇年の企業の人材活用は、景気変動だけではなく「不確実性」にも対応できる中長期の雇用関係を結び、人的投資先として長期の雇用関係がある人を減らさざるを得なかったのです。そうすると、正社員を絞り込んだ結果、定常状態でも人が足りなくなる。非正規雇用を典型的にテンポラリーに使うならば、有期や派遣の人を必要とするに雇えばいいわけですが、現状はそうではなく、正社員だけでは定常状態でも常に人手不足になる。つまり、本来ならば正社員として雇用したい人を減らしているわけですから、非正規雇用の活用が恒常的に必要になるのです。それと正社員を削減した結果、有期契約でも契約更新され、同時に従来であれば正社員の人たちがついてきた仕事にまで活用が拡大してきているわけです。そういう意味で、企業は大きな

明できない。一番大きいのはやはり企業環境における「不確実性」の増大にあります。そうすると、どういう人材を採用し、どう育成していくのかの計画を立てにくくなる。

他方で、企業の競争力を支えるためには、企業が人的資源投資をし、企業特長的熟練を持った人材を確保育成し、競争力を支えることが大事です。これが正社員です。しかし、企業環境の「不確実性」の増大の結果、中長期に人的資源投資し、継続雇用する人たち(従来の正社員)を雇いにくくなったのです。そのため、企業の人材活用では、中長期の雇用関係を結ぶ人を減らさざるを得なくなる。ですから、景気が回復しても、この構造は変わらないのではないかとことです。ですから、ここ一〇年の企業の人材活用は、景気変動だけではなく「不確実性」にも対応できる中長期の雇用関係を結び、人的投資先として長期の雇用関係がある人を減らさざるを得なかったのです。そうすると、正社員を絞り込んだ結果、定常状態でも人が足りなくなる。非正規雇用を典型的にテンポラリーに使うならば、有期や派遣の人を必要とするに雇えばいいわけですが、現状はそうではなく、正社員だけでは定常状態でも常に人手不足になる。つまり、本来ならば正社員として雇用したい人を減らしているわけですから、非正規雇用の活用が恒常的に必要になるのです。それと正社員を削減した結果、有期契約でも契約更新され、同時に従来であれば正社員の人たちがついてきた仕事にまで活用が拡大してきているわけです。そういう意味で、企業は大きな



図2 若年層の雇用形態と担当業務の技能水準 (%)

	1ヶ月未満	1ヶ月～半年未満	半年～1年未満	1年～2年未満	2年～3年未満	3年～5年未満	5年～10年未満	10年以上	わからない	無回答	合計
正社員	5.7	25.8	24.9	14.5	11.1	7.5	2.9	1.6	5.9	0.2	100.0(n=442)
非正社員	25.0	38.7	14.6	10.8	2.4	1.4	0.5	0.0	5.7	0.9	100.0(n=212)
フル	20.4	35.2	16.7	14.8	3.7	1.9	0.9	0.0	5.6	0.9	100.0(n=108)
パート	31.6	44.2	10.5	5.3	1.1	1.1	0.0	0.0	6.3	0.0	100.0 (n=95)
合計	11.9	30.0	21.6	13.3	8.3	5.5	2.1	1.1	5.8	0.5	100.0(N=654)

(注) 農林漁業以外の民間の企業・事業所で働く、20歳から34歳の雇用者を集計対象としている。ただし、非正社員には派遣労働者および学生アルバイトは含まない。  
 質問は「もし、今のあなたの仕事を新人におぼえさせるとすると、ひととおり仕事をこなせるようになるために、どのくらいの期間がかかるとおぼえますか」。  
 週の労働時間が35時間以上をフルタイム、35時間未満をパートタイムとしている。  
 非正社員の集計および合計には、フルタイムかパートタイムか不明な非正社員の回答も含む。

資料出所：佐藤博樹ほか（2006）『働き方の多様化と能力開発、ワークライフバランス：セーフティネットに着目して』労働政策研究・研修機構

図3 若年層の雇用形態と能力開発の機会 (%)

	能力開発がすすむ仕事環境にある層	能力開発がすすむ仕事環境にはない層	合計
正社員	46.6	53.4	100.0(n=438)
非正社員	33.3	66.7	100.0(n=210)
フルタイム	36.8	63.2	100.0(n=106)
パートタイム	31.6	68.4	100.0 (n=95)
合計	42.3	57.7	100.0(N=648)

注) ①「あなたは、今の仕事を続けるうえで、新しい能力や知識を身につける必要がありますか」という問いに対して「つねに必要である」ないし「しばしば必要である」と答え、かつ、②「仕事に役立つ能力や知識を身につける機会」について「やや不満」ないし「不満」でない場合に、「能力開発がすすむ仕事環境にある層」に分類し、①②の条件をみたさない場合は、「能力開発がすすむ仕事環境にはない層」に分類した。ただし、2つの問のいずれか1つ以上に無回答の票は除いて集計している。

資料出所：同上

一方、有期の非正規の人たちは、一般的には特定の職場の特定のジョブへの採用です。有期契約でもその職場のその仕事がある限り継続雇用されるわけです。正規と非正規の間にはこうした人材活用の違いがあります。しかし、仕事や職場がなくなつたときに、従来の正社員と同じような雇用保障責任を企業に期待されても、それはできないのです。このギャップをどうするかが政策的な課題になります。

そういう意味で、正社員転換と言ったときに、有期契約で契約更新して継続雇用されて

一方、有期の非正規の人たちは、一般的には特定の職場の特定のジョブへの採用です。有期契約でもその職場のその仕事がある限り継続雇用されるわけです。正規と非正規の間にはこうした人材活用の違いがあります。しかし、仕事や職場がなくなつたときに、従来の正社員と同じような雇用保障責任を企業に期待されても、それはできないのです。このギャップをどうするかが政策的な課題になります。

そういう意味で、正社員転換と言ったときに、有期契約で契約更新して継続雇用されて

ジョックが来ない限り、できれば長く活用し、能力開発もしたい常用・非正規を増やしてきたわけです。もちろん、大きなジョックが来れば、正規の人よりも先に雇用調整されるわけですが、常に不安定かという点、そういうのではないのです。

**常用非正規を正社員化できないか？**

ここで最初の課題に戻ります。常用・非正規が増え、大きなジョックが来ない限りは長く使いたいと企業が考えているので、正社員にしてもいいのではないかとという疑問が出てくるわけです。

更新されて三年、五年働けるなら、無期契約の正社員にできるのではないかと。ここで難しいのは、有期契約でいくら契約更新しても、いわゆる正社員との違いがあるのです。ここが正社員転換の難しさです。

正社員とはどういう人たちのかという点、単に雇用契約期間が無期というだけではなく、人材活用の仕組みとして日本では配置する業務や職場を限定して雇用するわけではない。仕事や職場も限定せず、労働時間にしても業務が増えたときは残業してくださいという形で活用している。つまり、ジョ

ブへの採用ではないのです。特定の仕事や職場ではなく、キャリアへ採用して活用しているのがこれまでの正社員の活用の仕方だった。

ですから、そうした人材活用を前提にして、正社員については、仕事が多くなつても、すぐ解雇してはだめで、ほかの仕事に異動させないと、企業に対する社会的な期待が形成されているわけです。なぜならば、特定の仕事を限定して雇用し活用しているわけではないからです。その人がついている仕事や職場がなくなつても、ほかの仕事や職場に配置換えができるでしょうということになる。

**「新しい正社員」導入の意義**

この壁をなくすための一つの提案は、キャリア限定型、ジョブ型の「新しい正社員」です。どういうことかという点、その仕事や職場がある限りの無期雇用で、その仕事や職場がなくなつたら契約解除できるという雇用契約です。仕事や職場を限定する「特約のついた雇用契約期間に定めのない雇用契約」ということになります。ただし、従来の正社員と違うのは、その仕事や職場がなくなつた場合、雇用契約を解除できる。こうした正社員ができれば、契約が更新されている有期契約の非正社員を新しい正社員に転換の可能性が広がるのではないかと。

そういう意味では、整理解雇のときに、ほかの事業所や仕事に異動させる従来の解雇回避努力義務について、この部分を外すということです。

ただし、従来のルールである合理的な選考基準の必要性や、十分なコミュニケーションをとることは当然、継続するわけですが、仕事や職場を変えてまで雇用機会を確保する責任を企業に課すわけではない。こうした「新しい正社員」モデルができれば、有期契約で契約更新している七、八割は正社員に転換できるのではないかと思えます。

その「新しい正社員」の意義ですが、更新されるのかどうかという不安がなくなり、更新していくと無

期とみなされるので、契約更新は二回までで継続雇用の期間は五年までなどと決めている会社があります。しかし、「新しい正社員」が導入できれば、基本的には、仕事や職場が限定されていて、それが限りの、その範囲内で契約更新し、能力開発を継続できます。さらに、ここを経由して従来型の正社員に転換する可能性が広がるのではないということですが。

## 非正規のキャリア形成の可能性

もう一つは、非正規社員の中のキャリア形成です。正社員は能力開発やキャリア形成機会があるけれども、非正規はないといういわゆる二元的な議論が多いことについてです。たしかに統計的な分析をすると差が出ます。しかし、実態は両者は重なっています。正社員でも、能力開発の機会がない人もいれば、非正規でも能力開発の機会のある人がいる。重複があることがすごく大事な点です。

二九歳以下で正社員と非正規はフル

とパートに分けて、あなたが今ついている仕事に新人をつけた場合、どのくらいの期間で仕事ができるようになるかを聞いたところ、重なっています(図2)。つまり、今の仕事に必要なスキルのレベルを取り上げてみると、正社員と非正規でかなり重なり合いがある。逆に言うと、正社員でも能力開発機会が少ない企業に就職するよりも、非正規で能力開発の機会のある企業を選ぶ方がいいわけです(図3)。ですから、非正規でも能力開発できる機会があるとすれば、そうした非正規雇用機会を増やす支援をする仕組みを整備し、さらに「新しい正社員」に転換し、さらに従来型の正社員への追加を支援することが重要になります。

もう一つは、企業が中途採用するとき、非正規として働いていると能力開発機会がないので、スキルを蓄積していないだろうと考えがちです。ですから、入り口ではじかれてしまう。こういうことを避けなければならぬ。非正規でもいろいろな能力開発がある職場にいた人もいます。このこ

とを企業の方には是非、理解していただきたいと思えます。

今日、お話ししたかったことは、非正規の中でも能力開発機会の可能性があるということですが。非正規イコール能力開発機会がなく、すぐに正社員転換しなければいけないというメッセージだけが伝わるのは問題だろうと思います。

もう一つは、正社員転換と言ったときに、従来の正社員のあり方をそのままにしての転換は相当ハードルが高いし、そうした正社員転換は広がっていかないだろうと思います。そういう意味では、現在増えている有期雇用がどういうものかを正確に理解したうえで、有期雇用の中で今よりも雇用が安定し、能力開発が行えるような「新しい正社員」の類型を導入していくことが大事なのではないか。そのうえで、それをさらに従来型の正社員への転換につなげる。そのためにも、従来の正社員の働き方も変えていかなければいけない。ワーク・ライフ・バランスがとれるような働き方に変えていきながら、「新し

## 講演

# 雇用保険でもなく、生活保護でもない第2のセーフティ ネットと伴走型支援ー支援の現場でみえてきたことー

湯浅 誠

NPO法人自立生活サポートセンター・もやい事務局長

## パーソナル・サポート制度検討の背景

現役世代の間、「人生前半」とか言われますが、そういうときに公的サービスとの接点を持たざるを得ない人が増

えているというのが大きな問題意識としてあります。

かつては「学校から企業に」という形で、それぞれのコミュニティから学校に送り込まれ、そこで育ってきて、家庭とセットですが、企業がずっと抱

い正社員」とのつながりをつくっていく。そういう方向に変えていくことが企業の人材活用としても大事なのではないかと思えます。

## プロフィール

一九八一年一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位修得退学。一九八一年雇用職業総合研究所(現、労働政策研究・研修機構) 研究員。一九八三年法政大学大原社会問題研究所助教授。一九九一年法政大学経営学部教授。一九九六年より現職。著書として、『人事管理入門(第2版)』(共著、日本経済新聞出版社)、『実証研究日本の人材ビジネス』(共編著、日本経済新聞出版社)、『パート・契約・派遣・請負の人材活用(第2版)』(編著、日経文庫)、『ワーク・ライフ・バランス』(仕事と子育ての両立支援) (編著、ぎょうせい) などがある。兼職として、厚生労働省・労働政策審議会分科会委員、内閣府・男女共同参画会議議員、内閣府・ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議委員などを務める。

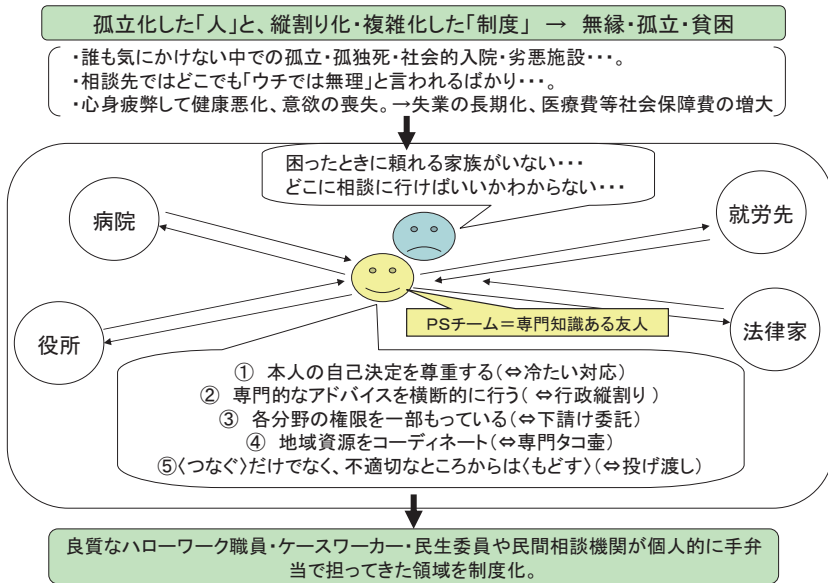


えてくれるイメージだったわけですが。そのときは、あまり役所のお世話にはならないわけです。けれども、公的なセーフティネットとの接点がありません。人がこの間、増えている。そうすると何が起るかというと、そのセーフ

ティネットをうまく活用できない。提供する公的サービスの側も、これをあまり想定していなかったものでどう対応していいかわからない。こうしたことが、あちこちで起こっているのではないかというのが基本的な問題意識とし



図1 「パーソナル・サポーター」のイメージ



てあります。私自身は貧困の問題にかかわってきただけから、そこをどうつないでいくのかから問題を立てていくわけですね。そのような中で、去年の秋に内閣府の参与になり、ワンストップ・サービスマディアでは「公設派遣村」と言われた)をやって、一たん辞めて、また五月一日に出席りで参与になり、今度は「パーソナル・サポーター」に取り組みることになっていきます。

その辺のつながり具合や、「パーソナル・サポーター」で今後何をめざしているのかについてお話ししたいと思います。

去年、「ワンストップ・サービス・デイ」で実施したのは、一つにはタイムルにもありますが、雇用保険が第一のセーフティネットとすると、その間に第二のセーフティネットができたわけですね。これは、制度を羅列すると就職安定資金融資、訓練生活支援給付、住宅手当、総合支援資金貸付、長期失業者支援事業、就職困難者支援事業等々ということになって、名前を聞いても、どれも何もわからないような内容です。それぞれに要件がついていますので、「さあ、これを活用してください」と言われたときに、自分にどれが当てはまるのかさっぱりわからない。しかも、窓口がハローワーク、福祉事務所、社会福祉協議会など分かれてきます。

もちろん、世の中にある公的サービスは、これだけではありません。岩手県の消費生活相談センターの方が言っていました。消費生活相談センターに相談に来る人が使える公的サービスを列挙したら一六四あったそうです。このなかか

ら、「さあ、あなたはどれを選びますか」と言われて選べる人はいません。そういうことがうまくできる人ではない人があるのではなく、接点を持たずに生きていけている人と、持たざるを得なくなった人の違いがあるだけなんです。

接点を持たざるを得なくなった途端に、みんなお手上げになる。これは共通です。

ここをどうにかしなくてはいけないと実施したのが、去年秋の「ワンストップ・サービス・デイ」です。ハローワーク、福祉事務所、社会福祉協議会などのサービス窓口などの「島」をかなり強引に集めてしまおうということですね。利用者には、結構、評判はよかったですけれども、寄せられる側の福祉事務所やハローワークからの評判はあまりよろしくなかった。そこで少し止まってしまっているというのが実情です。

### パーソナル・サポーター・サービスの検討へ

そのときから、全部の島を強引に寄せなくても、その島と島に船が通り、橋がかかるようにすればいいのではなにかとは言われていたわけです。では、その船になり橋になるものは何なのかということ、一人によるワンストップ」と言ったりもしますが、「パーソナル・サポーター・サービス」というものを考えたということです。

そして、このサービスの課題について検討したうえで、それをやるか、やらないかを含めて政府に検討してほしいということ、ボールを投げた。私

はそのあと、内閣府参与をやめますが、四月末になって、やりましょうという話になったので、内閣府に戻ったという経緯です。

### 個別・継続的・横断的なサービス

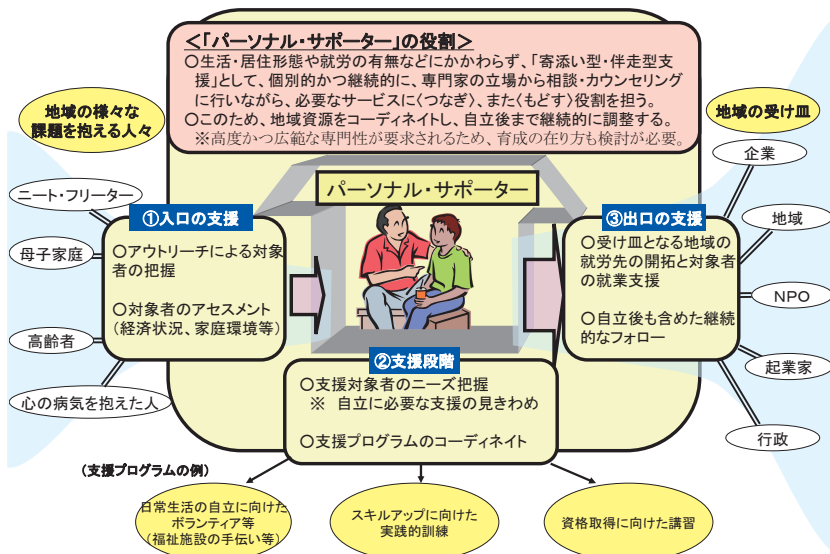
では「パーソナル・サポーター・サービス」とは何かということですね。お配りした内閣府の資料には、「個別・継続的」「横断的」に提供される「セーフティ・ネットワーク」の構築と書いてあります。

「個別」というのは、マン・ツー・マンということですね。支援する側はチームで当たってもいいのですが、担当者がころころ変わることがないということですね。「継続的」とは、ご本人との信頼関係がある程度継続していくということ。例えば半年、一年たつて担当が変わりましたとなると、書類の引き継ぎはできて、その人との関係までは引き継ぐことができません。ですから、個別性と継続性が大事だということですね。

もう一つは「横断性」です。先ほど言ったようにさまざまな部署にさまざまな制度がぶら下がって、いわゆる縦割りになっている。これを、船になり橋になってつなげていく人が必要だということですね。

こうした制度が必要な背景には、孤立の問題があります。日本の場合、人生前半は基本的に企業と家族に支えられてきて、公的セーフティネットとの接点は弱かったと言いましたが、今はそうではない人が増えてしまっている(図1)。そうすると、高齢者の状況

図2 「パーソナル・サポーター」の支援プロセス（イメージ）



で「無縁社会」などと言われ始めましたけれども、もともと貧困は単にお金がないというだけではなく、孤立の問題がある。そういう意味で貧困とは貧乏プラス孤立だと言ってきました。孤立の問題などがかわつてくるので、やはりその人に継続的に寄り添うようなかかり方が必要になります。これを「寄り添い型」あるいは「伴走型支援」と言ったりしますが、イメージとしては「専門知識を持つ友人」のようなものと言ったりします。

例えば、病院には医療ソーシャルワーカー(MSW)がいて、入院して

いる間は、医療費の支払いや生活面のサポートをします。けれども、退院すると、MSWとの関係は終了し、あとは元気で頑張つてねということになります。生活保護のケースワーカーも、生活保護になった人に一生懸命、対応するわけです。しかし、生活保護から抜け出すと、いなくなってしまうわけですね。ハローワークの人も就職後、基本的にはいなくなってしまう。

対応した人はその後うまくいっていることが前提になりますが、一人ひとりの抱える問題は、今、非常に複合的になってきています。ですから、次に渡つてうまく定着しているかという

と、必ずしもそうではない。制度と制度のはざまに沈んでいってしまった人が実際にたくさんいて、それが貧困層をつくっていくことになるわけだ。だとすると、ずっとその人に光を当て続けるような存在をつくれな

いかということですね。それをイメージとして「専門知識を持った友人」と言っています。友人は、その人が入院している間だけ友人で、退院したら友人をやめる

ことはないわけですね。ずっと継続的にかかわっていくということです。こういう人のことを「気遣い人」と言ったりする人がいます。つまり、家族や友人の役割はいろいろあったわけですが、一つの役割は気遣う人ということだと思えます。

例えば「就労するまでは半人前だ」というかわり方で、手取り足取りサポートするけれども、「就労したからには一人でやっていけ」とパチッと切る発想の仕方がまます。私は、これを「就労のワナ」と呼んでいます。実際には就労前だつて一人でできることはたくさんあるし、就労したからといってサポートが必要なくなるわけではないのに、そこで分けてしまう。でも、家族や友人の役割は、ずっと気遣い続けるということ。 「あなた、最近顔色悪いけど、大丈夫。無理し過ぎていないか？」という話をする人ということ。こうした「気遣い人」がいらない人が増えている。

実際にはいろいろなところに穴があいて、そこから漏れていくことになるので、そこをサポートする。図2のようなものになるわけですが、いろいろなところにつなぎ、場合によっては戻すことをやるわけです。ずっとその人にかかわっていくという意味で「伴走型」と言っています。

例えば、身寄りのない高齢者の人で、死ぬまで薬漬けで病院を三カ月ごとにとら回されている人がいますよね。そういう人の多くは身寄りがないわけですね。家族がいれば、病院や役所にかかけ合ったり、地域で暮らすために不動産屋とかかけ合ったり、介護の手配をす

ることもできます。そうすることで、たらい回しにされて薬漬けにされる状態から引き上げたり、未然に防いだりできるわけです。いわゆる貧困ビジネスの餌食になってしまふのは多くの場合、こうした人です。それは高齢者に限らず、失業者、若年失業者にも増えている。

こうした背景があつて、「パーソナル・サポーター」を何とかつけれないかということを考えていて、政府の緊急雇用対策本部の下にセーフティ・ネットワーク実現チームを設け、そこで検討しています。その検討会で取りまとめた文書に「パーソナル・サポーター・サービスの導入」が打ち出され、これが六月一八日に取りまとめられた政府の「新成長戦略」に盛り込まれたということ。導入に当たっては、今秋から冬にかけて全国で何か所かモデル事業を始めます。各地のモデル事業で試行錯誤しながら、同時に検討委員会をつくつて、どういった支援の仕方が最も効果的なのか、サービスを受ける側の変化をどう評価していくのかなどを検討する予定です。

**日常生活・社会生活・経済的自立に向けて**

よく言われていることですが、自立には基本的に三つあるわけです。日常生活自立、社会生活自立、経済的自立。いわゆる就労自立は、この経済的自立ですが、瞬間最大風速をはかることに陥りがちです。どこかの就労先に押し込んで、そのカウントで何割達成したということになる。けれども、その



図3 各種領域における支援活動とパーソナル・サポート・サービスを担う人材 (考え方の整理)

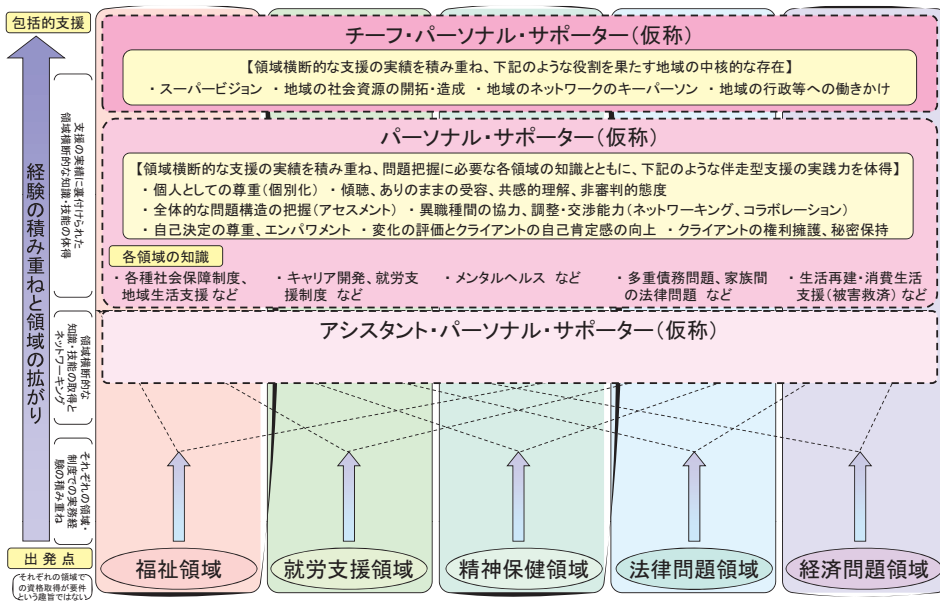
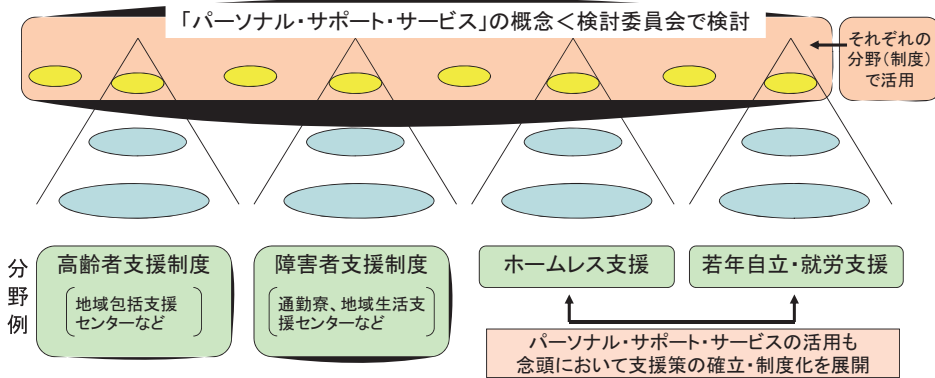


図4 「パーソナル・サポート・サービス」と各制度の相談援助機能との関係 (モデル・プロジェクト実施前の概念整理 (たたき台))

- 「パーソナル・サポート・サービス」は、各制度、各領域を横断する個別支援の考え方として確立
- 各制度の持つ相談援助機能はあくまで入り口。クライアントの抱える生活上の困難を制度に合わせるのではなく、支援策をクライアントに合わせて(オーダーメイド)、各制度から調達、調整する技能を持つことが要請
- 合わせて、支援策がまだ十分に確立していない分野、制度化されていない分野においては、「パーソナル・サポート・サービス」の活用を念頭において、支援策の確立、制度化を検討
- 相談援助機能を、単なる各制度の給付やサービスへのつなぎとしてではなく、「パーソナル・サポート・サービス」の技能を持った人によって担われる社会サービスとして確立する



人がずっとそこに定着していつていかると、全然違ったりします。瞬間最大風速は五割だけれど、一年後には六割がそこからいなくなっているという事例もあるわけです。

就労することだけが大変なわけではなく、日常生活自立の切り口でみると、掃除、洗濯、身の回りのことができることも大切です。

社会生活自立というのは、人とうま

くつき合えるとか、社交性があることを言うわけですが、就労自立よりも難しい人がたくさんいる。五〇代の中高年の失業者や生活に困るようになってしまった人と随分つき合ってきましたが、就職はできても、続かない。職場の人間関係がうまくつくれないからです。世の中のおじ様たちを考えると、おれはちゃんと働いていると威張っていても、身の回りの掃除、洗濯といっ

た日常生活自立はできないけれども許されている人たちはごまんといる。そういうバランスを考えていかなければならないので、支援される側の評価も、単に就労したかどうかだけで見るのではなく、小さな変化も含めてきちんから見られるようなものをつくっていく必要があるのではないかと。例えば、何年も引きこもり経験のある人が半年たったら笑った。これは大きな変化で

す。この変化を評価できないと、就労自立までいかない。「一年たつても、就労してないじゃないか」という話になると、そこまで積み重ねのなかで生まれてきた小さな変化は、全部消えてしまします。そうすると、結局、そこにもたどり着かない。そうしたものを積み上げていく評価の仕方が必要になると思いますが、当然ながら雇用開拓の問題も出てきます。

一般就労というときに、その間に刻みがないと難しいという人は現実問題たくさんいるわけです。一番手前の刻みは、自分を受け入れてくれる居場所だったりします。そこで安心して、愚痴が言える。そういう居場所の中で職業訓練へ行っていくというところから、行ってみようかなという気になる。そういう場所です。そのほか、中間的な就労の場所も必要でしょう。それは社会的企業や、お試し体験就労も含めてだと思っています。それによって完全に自立できるわけではないけれども、体験的に就労していく場所も必要です。そうしたこともセットで考えていく必要があると思っています。

機能としての PPS

この「パーソナル・サポーター」のイメージをもう少し共有しておきたいと思っています。図3に書かれています。PPSと呼んでいます。私たちができればPPSを機能と考えると、私たちが健康福祉士などいろいろな資格があります。そういう中に、もう一つ新たな資格をつくるというよりは、いろいろな領域でやっている人が横断的な知識な

などを身につけながら、ある種の機能としてPS的な動き方を確立させていきたいということだ。

【図3】のように全体を三段階ぐらいに考えていて、これは名称がまだ定まっていませんが、とりあえず一番上がチーフPS、二番目がPS、三番目がPSアシスタントといった名前をつけているように、チーフPSはかなり高いレベルに設定したいと思っています。高いという意味ですが、そうしたものを通じて地域自体をコーディネートしていく人というイメージです。

例えば障害者の作業所などをやっている人が、シャッター通り化する地方の商店街の活性化に作業所を位置づけて、そこに店を開きながら人の流れを取り戻す。こうして、福祉的なものを通じたまちづくり、まちおこしを地域でやっている人たちが増えているわけです。こうした人たちは、障害者分野

のスタッフであると同時に、そのことを通じて地域のあり方を考える地域コーディネーターでもあるわけです。そういう存在としてチーフPSをイメージしていきたい。

その下にいる、PS、PSアシスタントという人たちは、例えばPSアシスタントで言うと、それぞれの分野でやってきた人たちで、ハローワークの生活就労支援アドバイザーだったり、福祉事務所のケースワーカーだったり、キャリア・アドバイザーだったりすると思います。こうした人たちが他分野

の研修をうけ、現場経験を積んだりしながら、地域の中でつなげる先を確保する。あるいは、その人たちと顔の見える関係を築く、その分野についての最低限のことを知っておく。こうした経験を積みながらPSになる。PSアシスタントの中からゆくゆくは地域のコーディネーターが出てくるイメージ

ジです(図4)。

ご本人の抱えているトラブルは複合的なので「就職したいんです」といつて相談に来た人が実は、家庭の問題や多重債務、メンタルヘルスの問題を抱えていることもある。これは、もはや珍しくもないわけです、

ですから、二月に最初に総理に提言したときに言ったのも、こうした分野を職業として確立したいということでも、二年間一生懸命勉強して資格を取っても、施設で仕事を始めると月給一二万円で雇われる。その人の給料は三年、五年たつても上がらないのでは、一生やっていくとは思いつらい。ですから、逆にこの人たちをワーキング・プアにしないことがカギになる。それを引き上げていくための一つのきっかけにしたい。

## プロフィール

一九六九年生。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。九〇年代より野宿者(ホームレス)支援に携わる。「ネットカフェ難民」問題を数年前から指摘し火付け役となるほか、貧困者を食い物にする「貧困ビジネス」を告発するなど、現代日本の貧困問題を現場から訴えつづける。二〇〇八〜〇九年の年末年始の「年越し派遣村」では村長を務める。著書に「反貧困」(岩波新書、二〇〇八年、第一四回平和・協同ジャーナリスト基金賞大賞、第八回大仏次郎論壇賞)、「正社員が没落する」(堤未果氏と共著、角川新書、二〇〇九年)、「派遣村」(いずれも共著、岩波書店・毎日新聞社、二〇〇九年)、「ごんごん! 貧困」(理論社、二〇〇九年)、「シリース」(二〇〇九年)、「岩盤を穿つ」(文藝春秋社、二〇〇九年)などがある。

## 講演

# 成人期への移行政策の課題と構想

宮本みち子 放送大学教養学部教授／日本学術会議連携会員

## 若者の変化と課題

青年期から成人期への移行の様相が大きく変わり、そこで発生する問題にどのような具体的な取り組みが必要なのかを、昨年のフォーラムで検討してきました。そのあたりをもう一度、整理させていただきます。若者全体が大きく変わっていく中で、主要な政策的な対象になっているのは、もつとも不

利な条件を抱えて不利な状況に陥るリスクを持つている若者の問題です。失業や貧困に陥る若者が増加しています。今後のスタンスとして、若者の失業、貧困の増加の問題を、単に雇用問題という一側面からとらえるのではなく、社会から排除されるリスクとしてもう一度とらえ直す必要があるということ

を提起したいと思います。近年の状況を見ると、若者全体が困難を抱えているという面がありますが、中身を見ると、厳しい時代の中でも何とかうまくやっている若者と、それができない若者とに二極化しています。この二極化を放置しておく社会は膨大な底辺層を抱える格差の大きな社会として固定化していきます。後でEUの政策を紹介したいと思います。社会的な統合をどう進めるのかという課題と結びつけるべきだと思います。

もう一つ新しい課題ですが、全般的にいつて若者たちの置かれた状況は厳しく、将来の自分たちの生活の差し迫った利害にかかわっているにもかかわらず、若者の政治離れが著しく、社会全般から離れていく傾向があります。つまり、アウトサイダー化していくわけです。そうすると、若者は自分自身の将来に対して、当事者として発言することも動くこともなく、時間だけが





図1 日本における若者問題の構図とセーフティネット構想の対象

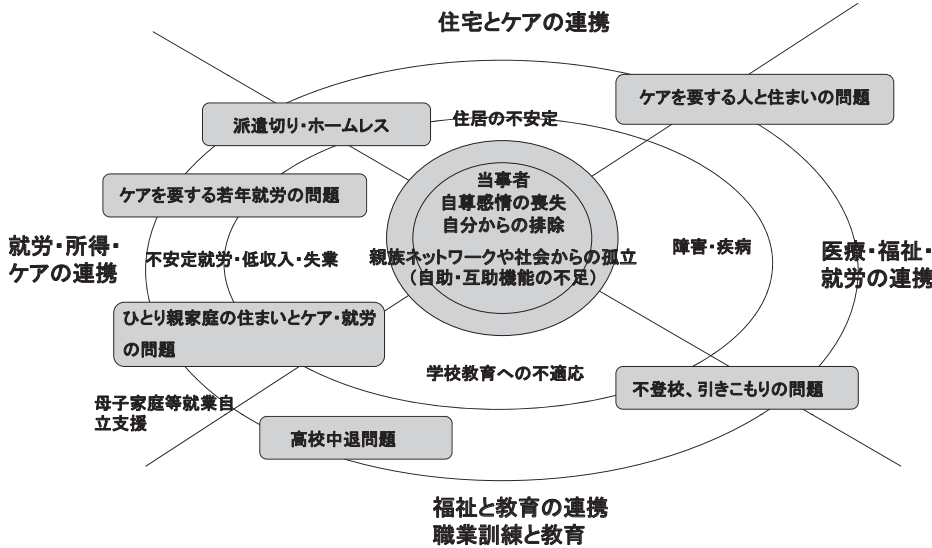
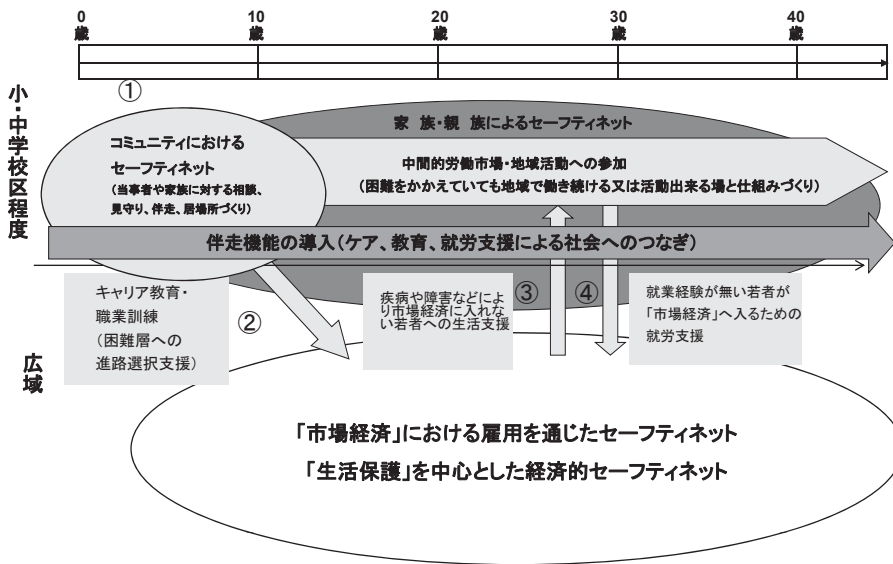


図2 人生前半期を支える支援・コミュニティ



過ぎていく。こういう状況に対してどう歯止めをかければいいのかという問題がある。

この未曾有の少子高齢化社会、そして、雇用の不安定化社会の中で、福祉社会の内実を作っていくために若者の主体的な参加をどうやって進めたらいいのか。これはすでに国際的には国連をはじめ先進諸国の若者政策の重要な柱になってはいますが、日本ではまだまだ弱体です。しかし、今後若者の社会

参加の課題はもっと真剣に進める必要があると思われまます。

**就労支援だけでは限界が**

日本で若者の就労支援が始まってから七年だと思えますが、種々の理由でつまづいている若者に対する支援の取組みが全国で進むなか、だれが困難に直面しているかという具体的な姿がだんだん見えるようになり、調査や研究上でもその実態把握が進みつつあり

ます。

日本の場合、二〇〇〇年台の若者政策は、若者の雇用問題からスタートしました。年齢的に言うと中心は二〇代以上が主な対象となりました。その後、もつと若い青少年層へと視野が広がりました。近年では一〇代後半から三〇代の中盤、最近では四〇歳に達するくらいまでが「若者支援」の対象になっていきます。なぜ四〇歳までが若者支援の対象になるのかといえば、就

職水河期世代の先頭がその年齢に達しつつあるというだけでなく、そこには中年期を対象とする施策がないことが露呈していると思えます。

ところで、実際に支援現場に来ていいる若者たちに限定して見たところ、労働市場でつまづいているだけではないことがだんだん見えてきました。例えば、学校教育への不応問題と労働市場でのつまづきは、極めて密接だということがわかってきています。さらに高校中退、不登校、引きこもりといった問題が、連続的に起こっていると思えます(図1)。

それから、もつと幼少のころまで含めて見れば、家庭の貧困問題があります。最近、ホームレスの人の自立を応援している団体、ビッグイシュー・ジャパンが大阪と東京の若者のホームレスで、ビッグイシュー販売員五〇人の詳細な調査を実施しました。そのデータを見ると、半分以上のホームレスの若者が貧困家庭出身者で、三人が養護施設出身者です。それから、中学卒と高校中退者が非常に多いなど、幼少の生活環境と現在の労働市場に入れないという問題とが極めて明確に結びついている。こうした実態も最近の調査などでわかってきたことです。それから、これとの関連で疾病、発達障害、精神疾患、知的障害やボイダーの問題もこの間、明らかになってきました。

就労支援としての若者支援には限界があり、これは日本だけでなく、他の国でも共通して言われています。就労支援に限定することなく、若者を総合的に把握する中で、対策を立てなければならぬと思います。近年、EU諸

国では、もつとも不利な条件を抱える若者問題を社会的排除問題のひとつとして入れ込みながら、より包括的な形で若者問題をとらえようとしています。日本の現状が明らかに becoming につれ、日本においても社会的排除の問題としてとらえ直すことが適切だと思えます。

### 人生前半期のセーフティネット

千葉大学の広井良典先生の使われている「人生前半期の社会保障」という視点を使わせていただきますが、困難を抱え労働市場に入れない若者たちの実態を見ると、人生前半期の総合的なセーフティネット問題と直接かかわっていることがわかれると思います(図2)。子どもの貧困問題、児童虐待問題、不登校や中退問題などを、もういちど総合的にセーフティネットという文脈で整理する必要があると思えます。

また、中期期の困難層に対する支援の仕組みがほとんどない状態です。少し前まで若者に対する支援システムもなかったのですが、若者がだんだん年齢を増していき、問題が解決できないまま中年期へと入っていく段階にあります。しかし、初期のキャリア形成期の若者と、中期にさしかかる方々への支援の手法は当然違うでしょう。これは新しい課題です。

当事者や家族に対する相談、見守りについては、さきほど湯浅さんが言われたような伴走型の支援や、居場所づくりがない限り、いきなり労働市場で就労支援をして正社員にすればいいという話ではないが見えてきています。

教育に関して強調したいのは、とく

に困難な状態に陥るリスクのある若者に対するキャリア教育や職業教育はどうあるべきかという点です。これを今進行中のキャリア教育の必修化というような一般施策のなかに混ぜてしまつてはいけないのではないかと思います。この間かかわってきたことですが、例えばある定時制高校では半分以上が中退していく。その人たちの行き先は、想像しただけでも困難な状況なのです。ほとんどまともに議論されていない。少しでもまともな仕事に就けるための教育や指導、いや、仕事の前に生活基礎訓練や金銭教育が必要な生徒が少なくありません。アルバイトを職業教育の一環として有効に活用できないかということも考えます。これは、定時制高校だけでなく、普通高校の一番困難な生徒たちを抱えている学校についても共通にいえることです。もつとも議論が必要だろうと感じています。

それから、いきなり労働市場に入れない若者たちについては、全国でいろいろな形で支援が展開しています。しかし、生活基礎訓練も含めて地域活動への参加とか職場体験その他、さまざまな形態で、社会に関わって成長する機会を提供することが必要です。これは、中間的労働市場とか媒介的労働市場ともいわれるものです。

そして、最終的に雇用の場をどうやって彼らに保障していくのかという困難な課題があります。それからまた、働いて賃金を得たとしても、それだけでは自立ができない人に対してどうしたらいいのかという課題があります。

困難な状況に置かれた若者の問題を

考える場合には、生まれてから成長する過程の生活環境の改善、とくに家庭の問題への支援、中間的労働市場など地域の仕組みづくり、そして雇用の場と経済保障、これらをセットにした、総合政策が必要だということがわかって思えます。

### 若者の積極的シティズンシップ

この成人期への移行の時期に関する包括的な若者政策という点で、EUは非常に進んでいるというのが私の印象です。ポスト工業化の激動する社会の中で青少年や若者たちをどのように位置づけるのかという観点が明確にあります。そして、彼らがこういう激動の時代の中でどうすればエンパワーされるのかを議論し、政策に落とし込んでいるのです。

二〇〇一年に、EUの「若者レポート



写真と本文は関係ありません

「2001」が発表されました。このレポートの中には現代に生きる若者たちをどのようにとらえるのかという観点が良く出ていていると思います。重要なポイントは、「若者の積極的シティズンシップ」という観点です。困っていたら保護をするとか、将来の市民として大人たちがサポートするという考えではなく、彼らが積極的に社会の中に参画して発言し行動することが重要だとする考え方です。

そして、若者たちの経験分野を拡大し、彼らの認識の幅を広げていくことが重要であるというところから、高学歴化が進めば進むほど、意識的に彼らの経験分野を拡大することを社会が重要な課題として位置づけなければ、彼らの力は付かないし、力を発揮することができないという認識だと思えます。そして、若者の自律性を促していくこと。彼らが自分の頭で考え、自分で行動し、社会の中で生きていける主体になれるような環境整備が必要だとしています。

その後、二〇〇五年に欧州の青少年協定が締結されます。重要政策として、青少年の教育訓練の一層の促進、職業を通じた社会への統合をより強化することを加盟国が協定したものです。これを受け二〇〇九年一月にEU理事会が採択した若者政策では、これから一〇年間の若者政策の柱として二つあげています。

一つ目の柱は、教育・労働市場ですべての青少年に対する均等な機会をつくること。「すべての青少年」といつている意味は、放置すれば恵まれない状態で社会から排除される危険性のあ



る青少年や若者に対して教育と労働市場で均等な機会をつくるということである。

二つ目の柱は、二〇〇一年のレポートを踏まえてのものです。「積極的な市民」としての行動をより一層促進し、「社会への包摂」を図り、「連帯」を進めるといふものです。EU諸国の取り組みを見ると、青少年や若者が社会の中で具体的に活動し、その中で発言して、自分たちを取り巻く環境を改善する活動に参加するよう意識的に取り組みを進めています。このような動きをリードしているのは北欧諸国ですが、その理念や手法が加盟国に広がっているのです。

そして、社会から排除される青少年や若者を出さないこと、すべての青年・若者を社会の中核にきちんと取り込むことをあらゆる政策を通して行うこと、それを通して社会全体の連帯を強めることが二つ目の柱となっています。

## 若者の社会への参加と社会統合

その中で、イニシアティブがとられる八つの分野をあげています。そのなかの三点についてお話しします。一つは、「参加」です。「参加」が強調される背景にあるのは、時代状況が変わる中で彼らが早いうちに社会に参加して、自分たちの将来に対して早期に発言できる機会を保障すべきだという認識です。

「参加」は日本ではもともと遅れている点だと思えます。しかし、「子ども・若者育成支援推進法」が昨年七月に制

定され、その関係で、間もなく「子ども・若者ビジョン」(大綱)が発表されます。そのなかに、ようやく「参加」が盛り込まれます。

ただ、日本では具体的にどう進めるかに関して、理念さえ十分に確立しているとは言えない段階にあるのではないかと思っています。あらゆるところで青少年・若者が参加する姿を積極的に支持し、そのために情報を与え、教育をし、必要な相談をどこでも受け付けるような仕組みづくりを、すでにある資源をもう一度総動員して進めることが必要です。

二つ目は、「ボランティア活動」です。ここで着目すべきは、ボランティアの位置づけが単なる社会奉仕の域を超えてさまざまな可能性をもつものとして期待されている点です。

仕事につく中間段階、中間的労働市場の分野がありますが、こうした分野でボランティア活動は有効な方法として位置づけられています。海外の動きを見ると、単なる奉仕活動ではなく、ボランティアな活動を通して、それが彼らの将来の生きる力になっていくと位置づけ、雇用ではないけれども、雇用にかわる社会への参画の一つの形としてボランティア活動に社会的な評価を与える試みがなされています。ヨーロッパの場合、ボランティア活動を通して習得した技能を認定し、ヨーロッパにおける若者たちの流動性を促し、そのプロセスの中で彼らが学んだことを記録し、認定していくようなことをこの中でも言っています。

日本ではボランティア活動を職業訓練の一環とするという認識は弱いと思

いますが、検討する価値のあることだと思います。

三番目は「社会統合」です。ユースワークに関係することで、例えば青少年の地域活動その他のさまざまな活動の場がもつ機能を十分に発揮して、社会統合を図ろうとするものです。これらは青少年の発達にとって欠かせない環境であり、社会に、また労働市場に出て行くための重要な体験や訓練の場になるという認識です。とりわけ問題を抱えている青少年や若者にとって、家庭や学校を補完する重要な育ちの場であり、そのことが社会統合にとって有効であるという位置づけです。

## 若者の包括的支援のしくみを子ども・若者育成支援推進法の成立

昨年「子ども・若者育成支援推進法」が成立しました。これは、過去数年間の若者の自立支援のさまざまな取り組みの中の成果と課題を踏まえて法律にしたものです。これまで青少年や若者に関する専門機関、行政組織は、縦割りではばばらだった。ところが、つまりいている若者たちは、多様な重複する問題を抱えていて、既存の仕組みでは有効な支援の力を発揮することができないのです。一人ひとりの若者を丸ごと理解し、自立に向けた長期継続的な支援ができる体制を作ることが主要な目的です。

第一条には、施策の総合的な推進のための枠組みが書かれています。総合的推進というのは、縦割りの行政、専門分野の縦割りを排除して、横串を刺してくり直すことによって、社会生活を円滑に営む上で困難を有する子ど

もや若者を支援するための地域の中のネットワークを作ることです。今年四月に法律は施行され、いくつかの積極的な自治体が、法律にのって協議会を立ち上げ、準備をしております。しかし、予算の制約のなかで人的確保が非常に困難な財政状況の中で、縦割りの仕組みを横につなぎ直すことは、建物を建てるよりも非常に難しいことです。自治体の多くはかなり逡巡しているのが実態です。

なぜこういうことが必要なのか理解できる人が増えることが、改革のためにはまず必要ではないかと感じております。

## プロフィール

東京教育大学文学部経済学専攻・社会学専攻。お茶の水女子大学家政学研究所修士課程修了。社会学博士。千葉大学教育学部教授、ケンブリッジ大学客員研究員を経て現職。労働政策審議会委員、中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会委員、内閣府若者の包括的自立支援検討会座長等を歴任。主な著書・論文に「若年層の貧困化と社会的排除」「新たな排除にどう立ち向かうか」所収(森田洋司監修、学文社、二〇〇九年)、「若者の貧困をみる視点」(「貧困研究」第2号所収(明石書店、二〇〇九年))、「若者政策の展開—成人期への移行保障の枠組み—」(「思想」第3号所収(岩波書店、二〇〇六年))、「若者が社会的弱者に転落する」(洋泉社、二〇〇二年)などがある。