

先進諸国の挑戦

アメリカの若年者就業支援対策

アメリカでは、若年者が職業生活に入ることを支援するため、中学・高校や大学、一年制の専攻学校である「コミュニティカレッジ」などでさまざまな職業教育が行われている。そのプログラムは主に、一九九四年の「学校から就労への機会法」、九八年の「Gentle Paces職業・技術教育法」に基づいて実施される。

中学・高校では、一般の学校のほか、職業体験学習や資格取得プログラムを提供するための職業・技術専門学校も設置されている。とくに高校では、中途退学を予想させる生徒を対象としたキャリアアカデミー 卒業後の就職先と連携して行われる実習体験プログラムであるユースアプレントイス 高校とコミュニティカレッジの四年間に職業教育と一般的な教育を行うテックプレップ の三つのプログラムがあり、学生の職業能力の向上を支援している。

また、高校卒業後の課程であるコミュニティカレッジでは、一般教育と技術教育を提供し、学位が授与されるプログラムもある。大学での就職支援は、主に大学内に設置されたキャリアブレースメ

ントセンターで産業界との連携の下で行われている。

若年者の失業と就業支援

米国人経済学者の指摘によると、「雇用なき景気回復」がいわゆる厳しい雇用情勢にあるアメリカで、失業は、高校中退者、低所得者層の若者、教育をうけていない都市中心部のマイノリティーの若者に多くみられる。二〇〇三年四月の統計によると、16歳から19歳までの若年者の失業率は一八%、20歳から24歳までは一〇・一%と、若年者の失業の比率はかなり高い。

アメリカでは、若年者の失業は経済変動によるところが大きいと考えられている。このため企業などに対して、職業教育や若年者雇用を促進するための補助金などが主要な支援内容となっており、国が直接事業を行うことはあまり期待されていない。

そういつた中でも、政府による支援対策として、八二年の職業訓練パートナーシップ法（JTPA）や九八年の労働力投資法（WIA）がある。これらは、職

業教育や就職の機会を若年者に提供し、生活保護など国による援助から独立させることを目的に制定された。JTPA法は、英会話などの英語教育プログラム、職場での職業訓練、就職援助やカウンセリング、さらには倒産などで解雇された人への再教育を主な内容とする職業教育プログラムが内容である。一方、WIA法は、雇用の促進、職業教育や雇用維持

を目的に制定された法律で、採用促進企業には税金還元の特典が盛り込まれている。具体的な支援対策には、中途退学者、無就職者、離職・転職者、基礎的学力に欠ける若者を対象に、政府が直轄するものと州により運営されるものがある。

いずれも、低所得者、就職待機者等を対象とする雇用と収入の増加を目的とした訓練と雇用サービス（TES） 55歳以上の低所得者を対象とするパートナータイム雇用のための資金援助プログラム 失業期間中の者、レイオフ中の者への一

時的な経済援助、職業紹介や失業保険申請手続きを行うワン・ストップセンターのネットワーク連携 貿易協定等で影響を受けた職場に勤務する労働者への保険、研修、求職活動、または転居手当を支払うための給付金の支給 など、四つの柱を基に運営されている。

若年者の失業の大きな原因のひとつに、一旦就職しても、その職場に定着しないことがあげられる。そこで、職場定着を促すため、インターン、アプレントイス学習や自己適性査定プログラムやキャリアアセクターでのアドバイスなどの支援が用意されている。

ブッシュ政権は、二〇〇一年六月の「二一世紀労働力サミット」で、教育と訓練への積極的な援助を内容とする大統領メッセージを発表した。アメリカ経済の強さは労働力にあると強調する。

（国際研究部主任調査員・野村かずみ）

英国のニューディール政策

仕事に就かない若者を「福祉から就労へ」（Welfare to Work）移行させることに力点を置いた「若年者向けニューディール政策」で、若年失業率の改善に成功し

たイギリス。しかし、同政策については、教育、雇用、職業訓練のいずれにも参加せず、社会とのつながりを持たない若者層（NEET = Not in Education, Employ-

ment or Training)への支援が置き去りにされたとの批判もある。NEETの問題を無視できないイギリス政府は新たに、民間や非営利組織(NPO)などの支援も巻き込んだ「コネクシオンズサービス」(connections service)に乗り出した。

イギリスでは一九七〇年代から、伝統的に若年男性を受け入れてきた製造業が衰退。そのため、低学歴の若年者に対する雇用需要が大きく落ち込み、若年失業率が悪化した。

若年失業への対策として政府は、七五年から若年者に特化した訓練計画を策定。失業手当(求職者給付)の支給も始めた。しかし実際には、訓練計画を修了しても就職は難しく、また、かえって失業手当に依存する若者が増加した。若年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ものの、失業率の改善はみられず、新たな施策が模索された。

こうした状況の中でブレア政権は、若年者を「福祉から就労へ」移行させることを狙いとした「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)を九八年に導入した。ニューディールは、六カ月以上失業中で、失業手当を受けている18〜24歳のすべての若年者が対象。参加しない若年者に対しては、失業手当を減額した。最大の特徴は、若年者一人ひとりにパーソナルアドバイザー(通常は公共職業安定所の職員が務める)が付けれ、個人に配慮した継続的な支援サービスが行われる点だ。

実際のサービスでは、若年者はまず、パーソナルアドバイザーとの就職相談にのぞみ、集中的な求職支援サービスを受ける。それでも仕事をみつけれなかった若年者は、助成金つきの就職ポランティア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を義務づけられる。このプログラムによって、若年失業率は全体の失業率に比べ大幅に改善した。

しかし、ニューディールについては、「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、職業訓練のいずれにも参加しない若年層であるNEETを置き去りにした政策だ」との批判がなされている。社会参加しない状態を経験した若者は、長期失業に陥りやすいとともに、青年犯罪など

2つの壁に悩むドイツ

世界に冠たる技術王国ドイツの基盤は職業教育訓練システムであろう。

ドイツの職業教育訓練システムと聞く、誰もが「デュアル・システム」を思い描くかもしれない。わが国での用語は一般的には、学校と企業における同時並行的な職業教育訓練システムというように理解されがちだが、今日のドイツでは必ずしもそれだけの意味ではなく、様々なレベルで実行される二元的な構造を持つ職業訓練を指す幅の広い概念のよう

の問題を起こしやすい。NEETを放置すればむしろ、社会的コストを増大させるとの懸念があり、彼らへの働きかけは重要な政策課題と見なされているからだ。

こうした認識から、当時の教育雇用省は、若年者就職支援の新しい枠組みである「コネクシオンズサービス」を二〇〇一年四月、一二の地域で本格的にスタートさせた。同サービスは、これまで若者関連の政策に関わっていた省庁や機関だけでなく、民間組織や非営利組織(NPO)なども取り込み、13〜19歳の若者に必要な支援(就職支援や自立支援など)を一つに統合したのが特徴だ。また、利用者である若者の声をもとに作成された新しいサービスで、その期待は大きい。

(研究員・堀有喜衣)

ある。

しかし、これも今となっては「モノ作りを前提としたシステム。最近の経済の情報化、サービス化という流れの中ではもう時代遅れ」と嘆く人もいる。その証明としてしばしば引用されるのが若年失業者(ここでは25歳以下)の問題で、連邦労働社会省の調査によると、その失業率は二〇〇二年九月末で一三%、その数は四九万七〇〇〇人に上る。こ

の数は二〇〇三年三月にはさらに伸びて五六万人に達したと報告されている(当機構海外協力者)。しかしこれらの数値は当然のことながらその時々々の経済状態や人口動態の影響を大きく受けるものであるから、その責任のすべてを職業教育訓練システムの錆びつきに押し付けるのは危険すぎる。

キャリア選択の壁

ただしここで留意すべきは、ドイツの最近の特徴として、職業教育訓練のスタート段階でつまり若年者が多く存在することと、その主要な理由が「キャリア選択の間違ひにある」と指摘されていることだ。この結果として多くの若者が二つの壁に直面することを強いられ、さらにはその壁を乗り越えられないまま労働市場との接点が縮小していくという指摘である。ここでいう二つの壁とは第一が「学校から職業教育訓練への移行時の壁」、第二は「職業教育訓練から雇用への移行時の壁」を意味する。

こうした問題に対処するため連邦労働社会省、州それぞれが施策を展開している。例えば連邦は、若年者が学校から労働あるいは職業教育訓練へとスムーズに移行できるよう援助する目的でキャリア・アドバイザーというサービスを実施している。これは学校中退者、外国人、障害者、何の資格も得ないまま学校を退学したものを主な対象に、雇用センターが、キャリア選択に



サービス化の流れが強まり、デュアルシステムも時代の変化に見合った見直しが求められている

専門のアドバイザーが個人的に助言し、キャリア開発計画（この中には社会的な能力の改善、借金の削減、中毒治療の実施、家庭環境の整備も含まれる）を作成し、その上で必要と思われる職業教育訓練を提供するプログラムである。

求人側に対しては、このプログラムに参加した若年者を雇用した場合、州が採用初年度のみながら五〇%の賃金補助を行う仕組みも組み込んであり、プログラム開始後五年間（一九九八～二〇〇二年）で九四〇〇人が雇用機会を得たという。

ちなみに、同期間中にプログラムに参加した若年失業者は二万七〇〇〇人で、四〇〇人のアドバイザーが約三万人の若年者に接触した結果であるという。

以上の例はいずれも二つの壁、克服のための支援策である。しかしこれらは多様な施策のごく一部に過ぎず、ドイツでは多種多様な機関、組織が若年失業者に対する就職支援のため、補助金とサービスを提供している。特徴はそのいずれもが革新的施策の導入ではなく、すでに存在するシステムの組み合わせであり、そのつづることによって高い相乗効果が期待できることを示している。

ドイツの教育制度

ドイツで日本の小学校に該当するのはグルントシュULEで、ここには第一学年から第四学年までしか存在しない。グルントシュULE修了後は四つの選択肢に分かれる。はギムナジウム。ここは第五

学年から第一三学年までで構成されるいわゆる進学コースで、大学をめざすものはレアーレシュULE。第五学年から第一二学年までの事務職コースで、第一〇学年が修了した時点で職業訓練生として週のうち三、四日間は企業で実習をする。

残りの一、二日間は学校へ通う。このコースを選択した者でも第一〇学年が修了した時点で、のギムナジウムへ編入する可能性は残されているが、編入試験は難しくコースを転換するものは少ない。

はゲザムトシュULE。第五学年から第一三学年までである。内容はとを組み合わせた学校で、主としてSPD（社会民主党）政権の地域に見られるがメジャーではない。はハフトシュULE。第五学年から第一〇学年のいわゆるハンドワーカーを志すコース。卒業後は主として修理工、商店の売り子、セールスマン、美容師、職人といった職業に進むものが大半を占める。

日本のシステムとは相当に異なるため、これだけでも理解に時間を要するが、さらに複雑な事情がある。例えば、のギムナジウムを卒業しても、ストレートには大学へ進学せず、まずは兵役を済ませようとする者もいれば、職業経験を数年積んでから大学へ進むものもある。あるいは兵役と職業経験の両方を経てから進学するものもあるし、中には一旦大学へ進学した後、途中で兵役に就いたり、職業経験を重ねた後、再び大学に復帰するものもいるなど進路は実にバラエティーに富んでいる。

わが国へのインプリケーション

わが国のように決まって毎年三月に学校を卒業し四月からは職業人、そこから外れると異端視されるという様相とは大きく異なる。従って若年者が一つの職業に就く期間が短いことはキャリア形成上の問題にはならない。むしろ職種や勤務先の変更、さらには職業の変更もキャリアを構成する要素として望ましいものにとらえるのが一般的である。就業形態についても同様のことがいえる。例えばある時はパートタイム、ある時は在宅ワーク、その次は何らかの短期間プロジェクトへの参加という履歴を持つことすら特別なことではなくなりつつある。こうした職業選択を肯定する背景として、人生のライフサイクルに併せて職業や就業形態の選択を可能とする社会の存在が大ききように感じられる。

（国際研究部）

参考

- 亀山剛生（機構海外委託調査員）「ドイツの学校制度と職業教育」
- Bianca Geitz/ Anja Griesel/ Claudia Teisig/ Dr. R. Dohlschke（機構海外協力者）「ドイツにおける若年者失業とキャリアの開始 現状と行動戦略」
- 牛尾清治、谷口雄治、大木栄一（二〇〇〇）「ドイツの職業訓練 公共職業訓練の国際比較」日本労働研究機構資料シリーズNo. 103

や職業教育訓練、あるいは補助金受給の可能性について相談に応じるなど個別・具体的な解決策を提供することを特徴としている。

しかし注目すべきはノルトライン・ヴェストファーレン州に代表される州独自の施策である。ノ州は一九八八年から呼称もそのものズバリの「若年失業者」という施策を展開している。これは労働組合、商工会議所、慈善団体、さらには連邦労働社会省の協力を得ながら実施しているもので、六カ月以上の長期失業者25歳以下の失業者 にターゲットを絞って「若年失業者をとにかく職業につかせること」を基本目標としている。その取り組みは、に該当する若年者を選び出し、

スウェーデンは包括策で

スウェーデンの若年就業支援策は、労働政策の枠にとどまらず、教育、文化、社会、住宅などの問題も含めた包括的な「青年政策」であることが大きな特徴だ。青年政策の策定や実施は、地方自治体に任せられており、若者個人の希望を重視したオーダーメイドのプログラムの作成が可能となっている。21〜24歳の若年失業者に対して、労働市場とのつながりをもてるような実習場所を提供する「地方自治体発達保障プログラム」では、プログラム終了後に参加者が就職先を見つけていることが出来るまでの時間が、参加していない人に比べ半分以下しかかかっていないとの効果が表れている。

スウェーデンでは、政府の青年政策に従い活動する国立機関「国立青年問題委員会」が一九九四年に設置され、政策のなかに若年者の声を取り入れるさまざまな試みが行われてきた。さらに近年では、「若者の問題を解決するためには労働市場を志向するアプローチに限定するのではなく、教育、文化、社会、住宅などの問題も含めた包括的な『青年政策』が効果的である」という認識が主流となっている。

政府は青年政策を成功させるため、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た。ここでは、就職支援に

重点を置いた二つの代表的なプログラム、「地方自治体青年計画」と「地方自治体発達保障プログラム」を紹介するが、両プログラムとも費用は政府が負担するが、使い道や計画については地方自治体にイニシアティブがある。個人の希望を取り入れたオーダーメイドのプログラムである。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。という点で共通している。

九五年から地方自治体は、18〜20歳の若年失業者を対象に、失業後一〇〇日以内にフルタイムの実務訓練や社会教育などを提供する「地方自治体青年計画」を始めた。同計画では、参加者、職業紹介センターと地方自治体の各担当者が協議のうえ、個別の行動計画を作成する。ただ、実習先は参加者本人が見つけるのが原則となっている。参加者は高校を卒業したばかりの若年者が多い。労働市場の状況と自分の将来についての理解を深めることができるという点で評価されている。

一方、九八年に導入されたのが「地方自治体発達保障プログラム」。これは、21〜24歳で一〇〇日以上就職先が見つからず、まだ他の計画に登録していないすべての若年失業者が対象で、全日制のプログラムだ。期間は最長一二月。同プログラムでは、地方自治体と職業紹介セ

ンターが参加者と一緒になり、長期的にみて失業中の若年者が労働市場と何らかのつながりを持てるような行動計画を作成。実習または教育と組み合わせられた実習が、地方自治体から若年者に提供されるのが一般的だ。

同プログラムの参加者の大半は高等教育を受けていない人たちが、七割以上は、プログラムによって就職機会が改善したと考えている。実際、この計画に参加すると、就職先を見つげるまでにかかった時間が参加しなかった人に比べて、半分以下で済んだとの効果が表れている。

（研究員・堀有喜衣）

若年失業者が増加

若年失業者が増加している。二〇〇二年六月には、18〜24歳の年齢層で三万九千二百九十九人が失業していた。一年後には、失業者数は二五%上昇、四万九千三百九十九人になった。また、労働市場政策によって雇用されている18〜24歳の労働者は一三六〇四人から九千二百七〇人に約四〇〇〇人減少した。18〜24歳の長期失業者数は、一年前に比べ二倍になっている。

若年失業者の増加は、労働市場庁（AMS）が行っている労働市場政策に対する政府支出の減少によって一部を説明できる。もしも、通常提供されている一連のプログラムが存続していたならば、若年失業者数の増加は一万人ではなく、六

〇〇〇人にとどまったであろう。他方、スウェーデン経済の回復が予想どおりに進まなかったことによる雇用減の影響もある。しばしば、若年労働者の最初の就職先となっているレストランや小売業で雇用が減少したことが響いている。

若年失業者対策として、どのような政策が有効であるのか。現在の労働市場政策、あるいは新たな労働市場政策へ追加的な資金を投入することが考えられる。しかしこの方法は、公的部門が関与する活動を拡大するため、競争する民間の経済活動を阻害する可能性がある。若年労働者にとって、民間での雇用のほうが、労働市場政策で雇用された場合よりも有益な経験になるかどうかも考慮しなければならぬ。もうひとつの方法は、AMSへの資金投入により、職安職員を増員し、職業紹介機能を拡充することである。

当事者のAMSは、長期的な見地から後者の職業紹介機能が最善であると判断している。職安職員を増員すれば、より多くの時間をかけて求職者の相談に当たることができ、適材適所の職業紹介が可能になるであろう。

AMSは、失業者が新たに仕事を見つけたら、九月に進学したりすることで、失業者は減少すると考えている。しかし、景気後退以前の失業者数にまで若年失業者が減るとは予想していない。

（国際研究部）