

若年者雇用対策（青年期の雇用能力開発） に関する国際比較研究

— 先進各国の経験とわが国の若年者雇用能力開発への示唆 —

追手門学院大学教授 佐々木 英 一

若年者雇用対策（青年期の雇用能力開発） に関する国際比較研究

—先進各国の経験とわが国の若年者雇用能力開発への示唆—

追手門学院大学教授 佐々木 英 一

⊗全国社会保険労務士会連合会
社会保険労務士総合研究機構

— 目 次 —

報告要旨	4
I. はじめに	5
II. わが国の若年者雇用をめぐる情勢と施策	5
1. 若年者雇用の現状	5
2. わが国における若年者雇用対策	7
III. 諸外国における若年者雇用対策－若年者の職業能力開発	10
1. 若年者雇用対策の背景	10
2. 諸外国の若年者雇用政策の全体的傾向と課題	12
IV. わが国の今後の若年者雇用対策への視点	16
V. あとがき	19

若年者雇用対策（青年期の雇用能力開発）に関する国際比較研究

－先進各国の経験とわが国の若年者雇用能力開発への示唆－

The international comparative study on Youth Employment Programs

-The experiences in developed countries and their suggestions to youth employability development in Japan-

追手門学院大学教授 佐々木 英 一

OTEMON GAKUIN UNIVERSITY

Professor SASAKI Eiichi

【報告要旨】

One of the most important change in the Japanese labor market since the 1990s is the advent of the dualism in the labor market. Compared to regular workers, non-regular workers are increasing. Non-regular workers faces low income, limited career prospects, fewer skill development opportunities. In particular the situation of youth labor market has radically changed. So many young people cannot get full-time and regular jobs and have to work as non-regular workers (temporary workers, part-time workers and temporary work agency workers) . As a result of the recession, youth employment rate are rising and the government of Japan began to tackle youth unemployment.

The programs, which Japanese government have implemented, are as follows. Youth Trial Employment, Japanese Dual System, Job Cafe, independence Camp for Youth, Local support station for youth, Career Education at all levels of schools and so on. Of these measures the programs concerning educational training are not enough for the development of employability.

International experiences show some important notices about measures on youth employment. The first point is that early action is particularly important for young people. EU calls for offers of assistance to be made in 6 months after unemployment or graduation. The second point is the importance of school education before employment. Less educated youths seem to face more severe difficulties. In particular school drop-outs have fewer chances of stable jobs. The third point is the preparation of various and substantial trainings courses for young people. Many countries now pay attention to apprenticeship and its effectiveness for the development of youth employability. The fourth point is the good targeting of the programs. Especially early school leavers and disadvantage youth group must be noticed. The last point is that the programs must be comprehensive. They must include the employment policy and social policy and school policy and so on.

In Japan, training has been for a long time regarded as the firm's responsibility and publicly provided vocational training programs are limited. So many youths have few chances to be trained. The most urgent and necessary measures for the development of youth employability in Japan are vocational public trainings programs for non-regular young workers.

I. はじめに

本プロジェクト「若年者雇用対策（青年期の雇用能力開発）に関する国際比較研究」は、1990年代後半から急速に進行したわが国の雇用環境の変化の中で、その負の影響を最も多く被った若年者の雇用問題の解決に向けて、広く国際的な視野からわが国で有効な施策を検討することを課題とした。

研究を始めるにあたって、その前提としたのは2007年3月に全国社会保険労務士会連合会の新政策検討部会が出した報告「若年者雇用対策に関する提言－『働きがいのある人間的な仕事』を全ての若者に－」（以下、「提言」と略）である。この「提言」は、ILOが提唱する「働きがいのある人間的な仕事」（decent work）を若者に保障されることが、日本社会の安定と持続可能な経済発展、そして社会福祉の維持に不可欠だという基本理念の下で、就職氷河期世代の緊急対策と、より中長期的な政策提言を行い、その中で果たすべき社会保険労務士の役割を提示している。本研究は、この「提言」に示された施策案をもとに、諸外国ですでに実施されているものを中心にその経験を検討し、さらにその実現に必要な諸条件を他国の例から学びとり、わが国において実施する際の示唆を提供することを課題とした。

若年者雇用対策の内容は多岐にわたっている。ざっと挙げてみただけでも、主に就職前の学校を主とするキャリア教育などの職業意識啓発、職業教育・訓練、就職活動の支援、雇用機会の開拓、就職後の使用者・被用者の支援、職業能力開発などがある。本報告はこのうち、本研究プロジェクトの課題に沿って、もっぱら若年者の職業（雇用）能力開発に焦点を当てて検討している。

なお、本稿では若年者を、厚生労働省を中心とする政府の施策や統計が対象としている15歳から34歳とし、また、比較研究対象国はドイツ、イギリスを中心とする。

II. わが国の若年者雇用をめぐる情勢と施策

1. 若年者雇用の現状

いわゆる、ニート、フリーター⁽¹⁾問題として若年者雇用問題が一般に認識され、社会問題となったのは1990年代後半に入ってからである。周知のようにバブル景気の破綻後の長期にわたる景気低迷とグローバル化を背景として、1995年日本経営者連盟が『新時代の「日本的経営」』で示したような、終身雇用、企業内教育・訓練など、従来の日本的経営の転換の一環として、この時期を境として雇用制度が大きく変化する。

いわゆる正規雇用者を絞り、流動的な景気環境に合わせて労働力を調整できる非正規雇用者を大量に活用する雇用政策は、まだ労働市場に参入していなかった若年者に、深刻な影響を及ぼした。以下では、新規学卒者の就職状況と、既卒者及び中退者を中心とするフリーター、ニートの現状を概観する。

(1) 新規学卒者の就職状況

高校卒業者の就職者比率は、長期的に見て低下してきている。1960年代に60%を超えていた就職者比率は、80年代には40%を割り、90年代に入り急激に低下し1995年に30%を割ったのち20%弱で推移していた。その後、2003年に景気が底を打って以後、若干ではあるが就職率は増加に転じていた。これは、雇用状況が許せば、就職したいという高校生の潜在的な希望があることの反映と考えられる。しかし、一昨年のリーマンショック以後再度就職状況は厳しさを増しており、2010年3月卒業生では約3万人が就職先を決められなかった。

厚生労働省（以後厚労省）のデータによれば、高校生の就職希望者の内定率は、各年度の1月末段階

で2003年74.4%と最悪であったが、その後80%台に乗せ徐々に回復傾向を見せていたものの、2008年以降再度減少に転じ、2010年3月卒業生は81.1%で前年度比-6.4%と大幅に落ち込んだ。求人数は18.9万人で前年度比-40.6%と劇的な減少を示した。とりわけ北海道（内定率60%）や、沖縄（52.3%）では非常に厳しい状況にある。

内定率は、就職希望者のみを母数として計算するので、途中で進学に切り替えたり、就職活動をやめた者は、計算に入れられない。したがって、これらの潜在的な就職希望者を含めると、内定率はさらに減少する。今後も、高卒就職市場は大幅な改善は望まれず、抜本的な対策が迫られていると考えられる。

一方、大学卒業者の就職状況はどうなっているのだろうか。大卒者の就職状況は、高校生に比べると良好であるとはいえ、2010年3月卒業者の内定率（2月1日現在）は、80.0%で過去最低で、約7万人が就職先が決まらないまま卒業した。2003年、2004年が就職氷河期と言われたが、今年はこれに匹敵する厳しい状況にあり、来年度も厳しい状況は続くと思われている。

日本の新規学卒市場は1997年から1998年がターニングポイントといわれている⁽²⁾。それはこの時期に、初めて大卒就職者が高卒就職者を上回ったこと、正社員の採用の減少が明確になったことなどによる。それ以来、多少の景気変動による新規学卒者の雇用状況の変動はあったものの、長期的には傾向的に新規学卒者で正規雇用に就けない者が増加してきている。その意味で、新規学卒労働市場と一般労働市場のボーダレス化が進んでいるといえよう。とはいえ、わが国の雇用慣行は根強く⁽³⁾、新規学卒時点で正規雇用に就かなかった場合のその後のキャリアは、非常に厳しい。次にその典型であるフリーター・ニートの状況を概観する。

(2) フリーター・ニートの現状

フリーターの数は、厚生労働省のデータによれば、1982年の50万人から2003年には217万人とピークに達し、その後2008年には170万人へとやや減少している。近年の特徴は、25歳～34歳の年長フリーターの減少がみられないことである。年長フリーターは2004年に99万人のピーク後、2007年でも92万人と微減にとどまり、現在に至るまで年長フリーターは、15歳～24歳までとほぼ同数で推移している。

1997年までは、フリーターは15歳～24歳の年齢層が年長組の倍以上を占め、フリーター問題についての議論では、離学時に正規職につかなかった若者の一時的なモラトリアムとして、もっぱら若者の職業意識の欠如、生活スタイルなどの主体的要因が前面に出ていた。しかし、その後、正社員を望んでもなれない事態が長引き、フリーターを継続せざるを得ない者が増加し、その結果年齢層が高くなる状況が生じている。

今後、年長フリーターが増加していくと、「提言」が指摘した少子化問題や年金・福祉問題など、雇用問題を越えた社会全体の存続にかかわる重大な結果を招きかねない。フリーター問題は、今や若年者雇用問題の範囲を超えつつある。

一方、就業も通学も求職活動も行っていない若年無業者（ニート）は、厚生労働省の定義による推計では1993年の40万人から徐々に増加し、2008年には64万人とされている。また、90年代半ば頃から15歳～24歳と25歳～34歳の年齢層の数の差があまりない状態が続いてきたが、2000年からは25歳～34歳の方が上回るようになりここでも年長化傾向がみられる。また、全体の数も増加している。

2007年に発表された厚生労働省による「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究」⁽⁴⁾では、以下の特徴が明らかになっている。すなわち、出身家庭は非常に幅広く、あらゆる経済状況の出身者がおり、しばしばいわれる裕福な家庭に偏っているわけではないこと、すでに学校段階で長期欠席などの躓きを経験している者が多いこと、8割近くは何らかの職業経験を持つものの、熟練を

要しない仕事であること、学校でのいじめ、引きこもり、精神科・心療内科の受診経験のあるものが半数いること、対面コミュニケーションの苦手意識が目立つこと、などである。こうした特徴から見て、彼らの就業支援や職業能力開発には、フリーター対象とは異なるメンタルな手立てを含んだ対応が必要とされる。

2008年秋のリーマンショックまでの景気回復基調時に、団塊世代の退職とも相まって、雇用回復が期待され、一時的には若年雇用状況も小康状態を保ったかにみえたが、2009年以降、事態は再び悪化している。

2000年以降、フリーター・ニート問題が社会問題化されるのに伴い、政府や自治体は若年雇用問題の改善のためにさまざまな政策を実施し、多大な予算を投じてきた。にもかかわらず、若年者の雇用状況は改善の兆しが見えていない。こうした事態の推移は、この問題が景気回復によって解決されるものでなく、より構造的な改革を必要としていることを示していると思われる。これを明らかにするために、以下では、この間、若年者雇用問題に関して取り組まれてきた施策を検討し、その問題点を整理する。

2. わが国における若年者雇用対策

(1) 政府の若年者雇用政策の特徴

後に見るように、欧米先進諸国では雇用問題は同時に若年者問題でもあったので、すでに1980年代からさまざまな政策が実行されてきた。これに対し、わが国では従来、雇用対策は中高年者を主たる対象として行われてきた。しかし、上に見たような若年者雇用問題が深刻化する中で、若年者にターゲットを絞った政策がとられ始めたのは漸く今世紀に入ってからである。この後、政府は矢継ぎ早に多くの若年者雇用対策を打ち出す。

林の分類によれば⁽⁵⁾、それらは「求人紹介」、「職業意識の啓発」、「職業能力の向上」、「その他」に分けられる。それらをこの分類に沿ってあげると以下のようなになる⁽⁶⁾（カッコ内は実施された年度）。

(求人紹介に関する施策)

高校に就職促進員を配置（2000）

高校、大学の新規学卒未就職者の把握と求人情報の提供（2000）

フリーター対象のハローワークでの就職支援と職場定着支援（2001）

トライアル雇用制度の実施（2002）

「ヤングワークプラザ」の設置。民間の人材を利用した相談と就職支援（2003）

「若年者ジョブサポーター」制度（2004）

「若年者のためのワンストップサービスセンター（ジョブカフェ）」（2004）

「就職実現プラン」（2005）

(職業意識の啓発に関する施策)

インターンシップ導入促進支援事業（2000）

ジュニア・インターンシップ制度（2000）

「私のしごと館」設置決定（2000）完成（2004）

インターンシップ受け入れ企業開拓事業（2002）

若年者キャリア形成啓発講座（2003）

「ヤングジョブスポット」（フリーター対象のキャリア・コンサルティング等）

「ハローワーク体験ツアー」（高校生対象）（2004）

「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」(2004)

「ジョブパスポート事業」(2005)

「若者自立塾」(2005)

若者の人間力を高めるための国民運動(2005)

「地域若者サポートステーション」(2006)

(職業能力の向上に関する施策)

高校、大学の未就職者に対する職業訓練(民間教育訓練機関等への委託)(2000)

「日本版デュアルシステム」(2004)

「実践型人材養成システム」(2007)

「YES-プログラム」(能力評価証明)(2005)

ジョブ・カード制(2008)

(その他)

事業主向けの若年労働者の雇用改善マニュアルの作成(2000)

職安での高校進路指導者向け研修(2003)

大学就職担当職員対象の講習(2006)

この他に、2010年新たに年長フリーター対策として、若年者等正規雇用化特別奨励金制度(2012年までの暫定措置)と、2010年3月卒業者で未就職者への対策として、新卒者体験雇用奨励金制度(2012年までの暫定措置)が設定された。

林の分析によると、若年雇用者対策での一つの画期は、2003年6月の、文部科学相、厚生労働相、経済産業相、経済財政政策担当相が参加した「若者自立・挑戦戦略会議」が出した「若者自立・挑戦プラン」だという。これを受けて若年労働政策予算も大幅に増額された。大きな予算が伴う事業が、2004年以降に増えているのには、そうした背景がある。

さて、ここに掲げた各事業は実に多様であり、その一つ一つについての評価は本報告の範囲を超えている。これらの事業がその後どのようなになっているのか、どのような効果があるのかは、今しばらく時間を要するであろうが、「私のしごと館」のように発足後わずか5年足らずで廃止が決まった事業もある。

ここにあげた施策の一覧から、まず気付くことは、求人紹介や職業意識の啓発に関する施策に比べて、職業能力の向上に関する施策が遅れてなされたこと、さらにその数も少ないことである。本来の職業能力向上の施策は、わずかに日本版デュアルシステムと実践型人材養成システムぐらいしか見当たらない。こうした施策の流れをみると、政策立案者が若年者雇用問題の原因が若者の職業意識の不足や欠如にあると見る見方に引きずられていように思われる。特に初期の施策はそうである。これは当初、若年者雇用問題がフリーター・ニート問題として、もっぱら若者の意識が原因とするマスコミの偏った報道が影響を及ぼしていると考えられる。

その後、実態が明らかになるにつれて⁽⁷⁾、若者の職業能力の向上に各方面からの関心が高まってきた。従来の日本的経営が転換する中で、企業内教育訓練を受けられる正社員が絞られ、しかも即戦力が求められる求人状況の中で、正規雇用から外れた若者は、どこで職業能力を身につければよいのかという問題が急速に浮上してきた。

これに対し、職業能力の開発・向上政策に関しては、それまでの若年者雇用対策において蓄積が乏しかったのみでなく、その縮小方向に向いていた労働行政の対応が遅れたものと考えられる。

(2) わが国の若年者職業能力開発の問題点

すでに多くの論者が指摘しているように、これまでわが国の職業能力開発は、入社後の企業内における教育訓練を中心とし、入職前の職業教育はそれほど重視されてこなかった⁽⁸⁾。その結果、高校での職業教育は、高度経済成長期以後一貫してその比重を低下させてきた。高校生のうち専門学科に学ぶ者は1960年41.5%、1970年40.8%、1990年24.9%、2007年20.2%と、ここ50年でほぼ半減した。

さらに、専門高校の教育課程の中でも専門教育の比重は下がっている。例えば工業高校の専門科目の単位数は、1970年代の49～51（総単位数110）から、1990年代には36～37（総単位数91）へ、2000年代には30～25へと下がっている⁽⁹⁾。

にもかかわらず、就職については普通高校に比べ、専門高校卒業者は有利な条件にある。これは文部科学省の学校基本調査においても実証されているし、各種実態調査⁽¹⁰⁾においても検証されている。2010年3月卒業予定の就職希望者の2009年12月末段階での学科別内定率は、高い順に工業（88.4%）、福祉（80.6%）、水産（76.3%）、商業（75.9%）と続き、普通科は65.1%と格段に低い⁽¹¹⁾。本田によれば、工業科や商業科の卒業生は、普通科よりも一貫して正社員で働き続ける者の比率が10～20%高いという⁽¹²⁾。逆にいえば、普通高校卒業者がフリーターになるリスクが高いということである。その理由は専門高校が伝統的に就職に関するノウハウを蓄積していることなど種々あろうが、採用者がやはり高校での職業教育を評価していることにある。充実した教育訓練を行う余裕のない中小企業はもちろん、教育訓練制度の整った大企業製造業にあっても基幹技能職には工業高校卒業生を採用する。しかしこうした実態は、関係者以外には余り知られていない。

高校で職業教育を受けなかった就職希望者の多くは、専門学校（専修学校専門課程）に進学する。専門学校は、若年者の職業能力開発において無視できない地位を占めている。現在、高校卒業者の15%前後が専門学校に進学する。

専門学校の問題点は、第1に学費が高いことである。専門学校のほとんどが私立学校（92.8%：2008年）であり、専門によって違いはあるが、総じてかなり高額な学費を要することである。私立大学の学費とさほど変わらない額である。したがって、家庭に学費を調達できる余力のない若者は進学できない。専門学校の学費を蓄えるために働いているフリーターも多い。

第2に、専門学校のほとんどが私立学校であるために、高額な設備投資を要する工業分野が少なく、もっぱらサービス産業向けに特化されていることである。一番多いのは医療関係、次いで文化・教養関係、衛生関係と続き、工業関係は第4位である。工業分野でも情報処理や自動車整備が主で、モノづくりの基盤である機械、電気、電子は極めて少ない。

こうした専門学校の弱点を補う役割を果たすのが、雇用能力開発機構（以下「機構」と略）と都道府県が設立運営する職業能力開発施設であるが、その状況はどうなっているのであろうか。1985年に職業訓練法が職業能力開発促進法に改正されて以降、公共職業訓練は、企業内教育訓練等民間が行う職業訓練を補完するものと位置づけなおされ、学卒者対象の養成訓練は一貫して削減されてきた。ここしばらく高卒者を対象とする公共職業訓練の学卒者訓練は、「機構」立7,500人前後、都道府県立15,000人程度で、全体で2万人強にすぎない。専門学校入学者が20万人近くいるのに比べるとその比重は圧倒的に低い。

したがって、若年者雇用問題が深刻化し、職業能力の向上策が必要とされたとき、職業能力開発施設は十分な対応ができなかった。しかしその必要性が高まる中で、かろうじて日本版デュアルシステムや専門学校への委託事業で対処するしかなかった。

その一つの背景には、現在の「機構」の職業訓練の財政が、雇用保険法に基づく雇用保険事業の一つ

として、事業主負担の下に行われていることがある。つまり、この財政システムは、基本的に雇用保険金を支払う事業者と、従業している労働者が支える形になっており、在職者や離職者に対する職業能力開発が優先され、フリーターや新規学卒者など、保険金を払っていない者に対する職業能力開発が、いきおい後回しにされてしまうのである。

その必要性が客観的に高まっているにもかかわらず、その後も職業能力開発事業は全体として縮小の政策がとられ、民間への委譲が基本政策とされている。2008年12月に「機構」の廃止が決定され、「機構」立の施設の都道府県への委譲と縮小が行われることになった。

その結果、わが国の若年者に対する職業能力開発は、高校（そして少数の高等専門学校）での職業教育を除くと、公的な事業の関与が極めて少なく、高校以降の職業能力開発はもっぱら自費で行うものという認識が国民の中に広く行き渡っている。その結果、経済的な理由で職業能力開発の機会に恵まれない若年者の多くが、雇用の機会を逸することになる。

後に見るように、国際的には、若年者雇用対策の基本は、その職業能力開発の機会を充実することにある。この点でわが国の若年者雇用対策が、もっぱら職業意識の向上に力点が置かれていることは国際的にみて特異であることが認識されねばならない。この点を明らかにするために、以下では諸外国の若年者雇用対策を、若年者の職業能力開発を中心に見ていく。

Ⅲ. 諸外国における若年者雇用対策－若年者の職業能力開発

1. 若年者雇用対策の背景

わが国よりも早く若年者の雇用問題が社会問題となった欧米先進諸国では、すでに1980年代からさまざまな政策的対応をしてきた。その内容は各国の実情に応じて、実に多様である⁽¹³⁾が、時系列的に就業前、就業時、就業後の施策に大別できよう。

まず就業前の若年者⁽¹⁴⁾に対する施策としては、学校教育にかかわる支援、職業能力形成などがある。就業時の支援施策としては求職活動の支援、そして就業後は若者の職場への定着支援などがある。これらは、もっぱら若年者側に視点を置いた施策であるが、若年者雇用問題には、トライアル雇用への補助など雇用供給側に対する施策も含まれる。

これらの施策はすでに古いもので30年近くの歴史を持つものもあるが、1990年代以降急速に進展した経済環境の変化は、各国の若年者雇用政策の見直しを迫った。1997年にはEU諸国はルクセンブルクで雇用サミットを開き、若年者失業問題に本格的に取り組むことで合意した。

ヨーロッパ先進諸国で、若年者失業・雇用問題がなぜ先行したのか。それには様々な要因が考えられるであろうが、最大の要因は従来、若者の多くを吸収していた製造業の比重が下がり、より高度の教育を必要とする知識産業分野が進展したことにある。イギリスでは、GDPに占める製造業の比率は、1980年に25%、90年は23%だったが、2007年には12%にまで落ちこんだ。さらに、いわゆるグローバリゼーションの中での経営戦略の見直しの中で、雇用形態の多様化（不安定雇用の増大）による人件費削減の動きが広まった。

ヨーロッパ諸国の教育制度は、スウェーデンやノルウェーなど北欧諸国を除き、多くは中等教育段階で複線制をとる学校制度であり、多くの青年は高等教育に進学することなく、職業教育を主とする中等教育機関で職業資格を取得し就職するパターンが支配的であった。1990年代以降の上記の経済環境の変化は、このコースをとる若者の多くを直撃した。

ヨーロッパでこの変化が最も早く現れたのは、新自由主義政策を積極的に展開したイギリスであった。

1980年代から製造業の衰退がはじまり、義務教育終了のみで社会に出ていく若者の失業問題が深刻化した⁽¹⁵⁾。佐野はこうした事情を次のように説明している。

かつて、若年労働市場の中核部分を占めた熟練職種や事務職・秘書職といった中位水準職種への参入は、フォーマルな教育に依存せず、義務教育を終了した若者を徒弟制度や内部労働市場という「労働に基づくルート」(work based route)に受け入れ、長期雇用を前提として良質の訓練や昇進の機会を充てるなど、若者たちの能力と意欲を高めてきた。これらの仕組みが、彼らの安定した学校から雇用への移行を支えてきたのである。しかし、現在の若年労働市場の主流は、販売やパーソナル・サービスなど、サービス業を中心とした下位職種へとシフトし、そこでは低賃金など劣悪な労働条件を特徴とするパート・タイマーなど不安定雇用が大半を占め、キャリア・アップにつながる訓練や経験が蓄積されない。そのため、一度この部分に参入すると、高い失業の可能性にさらされるとともに将来の就業機会も限られたものとなる⁽¹⁶⁾。

こうした事情は、程度の差はあれ、他のヨーロッパ諸国でも共通してみられる。ドイツにおいても、高等教育進学者以外の就職状況が大きく変化している。ドイツは高等教育進学者が比較的少なく、デュアルシステムを経て熟練職に就く若者が多かった。彼らの多くは製造業の中位の熟練職やマイスター、そして事務職に就き安定した生活設計が可能であった。しかし、1990年代以降、イギリスと同様製造業の縮小が顕著となり、2002年の第2次産業従業者は1980年から2割減り、この分野でのデュアルシステムの訓練生も4割減と大幅に落ち込んでいる⁽¹⁷⁾。また、デュアルシステム訓練修了後の失業率も2005年段階で西ドイツ32.2%、東ドイツ47.2%と高率である⁽¹⁸⁾。すなわち、現在これまで若者の学校から仕事への優れた移行モデルされてきたデュアルシステムも、必ずしも安定した職業生活を保障するものではなくなってきたのである。ドイツでも、中位職種は大学卒業者からの侵食を受けている。

こうして中堅層の若年者も厳しい雇用状況にさらされているのであるが、かれらよりもさらに条件が悪い若者はさらに過酷な状況に直面している。具体的には、義務教育のみの修了かあるいは未修了者、そして移民・難民などの背景を持った若者である。彼らは、好景気の時であってすら正規雇用で就くことは少なく、さまざまな悪条件の中で社会的に排除されやすい存在である。2005年にフランス、パリ郊外で起こったマグレブ系(北アフリカ系)やブラックアフリカ系の若者による暴動は、安定した職に就けない彼らの不満がその背景にあった。また、ドイツでも移民の背景を持つ若者は、西ドイツに25歳人口の30%を占め、ベルリンやフランクフルトなど一部の都市では、半数を上回る。彼らは、基幹学校(ドイツのもっとも基礎的な中等学校)未修了者がドイツ人の約2倍、大学入学資格取得者は1/3と、大きなハンディを背負っている⁽¹⁹⁾。彼らの多くは、デュアルシステムに入れず不熟練不安定労働に留まらざるを得ない。

また、1990年代後半以降、新自由主義経済政策の中で多くの国で、貧富の差が広がり、貧困層が増加した。従来、ドイツは熟練労働者をはじめとする分厚い中間職位層の社会生活の安定と、比較的賃金格差の少ない社会であった。ボッシュらは、熟練職業資格を賦与する幅広いデュアルシステムが、「国際比較で常になお相対的に高い賃金水準を許しており」、「フラットな資格階層社会(Qualification hierarchy)が、二極化した資格構造を持つ国におけるよりも、平等な収入分配を可能にしてきた」⁽²⁰⁾と指摘している。しかし、こうした中間層が厚い社会はここ10年間に大きく変貌しつつある。いわゆる二極化の進行である。その結果、わが国でも最近問題化されつつある、子どもの貧困問題が深刻化している。「ドイツ教育白書」は、2006年に18歳未満人口の10人に一人は、親が働いていない家庭で生活しており、23%(340万人以上)は家庭の収入が貧困危機限界以下にある。そして、各種国際学力調査の結果によ

れば、ドイツでは出身家庭の社会的地位による影響が他の国よりも大きいことが明らかになっている⁽²¹⁾。こうした家庭の若者で、学校から仕事への移行で躓くものが急速に増えてきている。

以上、ヨーロッパを中心とした若年者雇用対策の背景を概観してきたが、次にこの間とられてきたヨーロッパ諸国の若年者雇用政策の全体的な傾向と課題を整理しておこう。

2. 諸外国の若年者雇用政策の全体的傾向と課題

OECDの雇用、労働、社会問題委員会は、学校から仕事への移行を促進し、若者のキャリア展望を改善するための政策のテーマ別のレビューをおこなうことを決定し、日本を含む16カ国がこの計画に参加した。この計画は2006年から2009年にかけて進められ、各国ごとのレポートが出された⁽²²⁾。これに基づいて、労働政策研究・研究機構がこの各国レポートからオーストラリア、カナダ、韓国、フランス、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スペイン、イギリスの9カ国を選んで、これらの国の若年者就業支援政策の共通点を整理している⁽²³⁾。以下これをもとに、諸外国の若年者就業支援政策の共通点と課題を整理する。

各国ともに若年者就業支援政策は積極的労働市場政策のもとに取り組みられている。この積極的労働市場政策は、①職業訓練、②雇用インセンティブ（補助金付き雇用など）、③直接雇用創出、④就業経験の提供、から構成される。

各国はそれぞれの実情に応じて、上記の施策の力点を異にしながらも、これらの積極的労働市場政策をとってきた。その中で現在までに以下のことが明らかになっている。以下それぞれについて見ていこう。

(1) 早期の対応

失業した若者あるいは学校卒業後就職しない若者に対しては、遅くとも6か月以内に何らかの対応をすることが有効である。彼らは、就業実績がないため失業手当やその他の生活保護手当の受給資格を持たないため、早急に自立への援助が必要である。支援対象者を正確に把握するためにもこうした対応が有効である。時間がたつほど、彼らへの接触は困難になる。この基本方向は、早くも1997年のEUの雇用サミットで採択されている⁽²⁴⁾。

(2) 学校教育の重視

若年者就業支援政策プログラムにおいては、その対象をよく絞ることが重要である。例えば10代後半のティーンエジャーと20代のヤングアダルトに対しては異なったプログラムが必要である。ティーンエジャーに対しては、彼らが学校に残って修了するよう支援することが、最も有効な就業支援策であることが明らかになっている。多くの国で、10代の若者については就業よりも教育を継続させることを目標とし、国によっては義務教育年齢の引き上げ（オランダ、カナダ、イギリスは検討中）や、職業訓練の義務付け（フランス）などを行っている⁽²⁵⁾。

イギリスでは、アプレントイスシップ（徒弟制度）など職業訓練制度の整備と同時に、義務教育終了後のフルタイムでの教育を受ける比率を高める政策をとっている。2001年に第2期目に入ったブレア政権は、教育政策を最優先課題に掲げ、中等教育と継続教育の充実に力を入れた。これは、他のヨーロッパ諸国に比べ、イギリスに低学歴人口が多いこと、その結果、イギリス人の平均的スキル水準が低く国際競争において優位に立っていないという認識があった。2005年の白書「14-19 Education and Skills」で、今後10年間で17歳時点での就学状況を、75%から90%以上に引き上げることが目標とされた⁽²⁶⁾。その

結果、2008年度では義務教育終了の16歳時点で81.5%がフルタイムの教育を続けており、この目標は順調に進んでいるように見える。

こうしたフルタイムの教育の充実政策は、いわゆる若年者就業支援政策とは無縁の政策に見えるが、知識社会といわれる高度な産業社会に対応していくために、より長期の学校教育が必要だと判断したブレア政権の選択は正しかったと考えられる。

この政策は、学校中退者に特別な注意を払うこととセットになっている。後期中等教育での中退防止策は、ほとんどの国で積極的な政策がとられている。また、学校からドロップアウトした若者に対しては特別な支援が必要となる。彼らの多くは、社会的に不利な立場にある者であるので彼らに対する支援策のところで述べる。

(3) 包括的なプログラムの必要性

かつて若者の失業に対しては、労働政策、福祉政策、教育政策など異なる分野から、それぞれの政策が出され、効果的な結果が得られなかった。こうした反省を踏まえ、各国はワンストップサービスなど、重複をなくしつつ、若者の社会的自立を図る総合的な政策を打ち出すようになってきた。わが国でも開始された、職業紹介・斡旋と福祉のワンストップ化（オーストラリア、フランス、ノルウェー）⁽²⁷⁾などがその例である。また、以下に述べるイギリスのコネクションズ・サービスでも、就業上の情報提供は勿論、生活上のアドバイスや居場所の提供など総合的なアプローチがなされている。

(4) 積極的労働市場政策と相互義務

積極的労働市場政策とは、若者の失業に対して、従来のように失業手当や福祉手当を支給する受け身の政策から、政府が積極的に若者を労働市場に参加させる取り組みを重視する政策をさすが、その重要な要素として、これら手当の受給の条件として、一定年齢以上（多くは20代以上）の若者に教育・訓練を受けることや求職活動を義務付けることがある⁽²⁸⁾。これを相互義務（mutual obligation）と呼ぶ。いわゆるwelfareからworkfareへという流れである。イギリスのニュー・ディール政策では、1998年に、18歳～24歳の6か月以上失業している若者に対し、他の選択肢がない場合、6ヶ月間の職業訓練への参加を義務付けている⁽²⁹⁾。

この点については、わが国では若者に対して十分な失業手当や福祉手当が支給されていない現状があり、welfareを前提にしたworkfareへの移行を図る欧州諸国とは前提が異なる。まずは、welfareの整備が必要とされる段階にあると思われる。

(5) 不利な立場におかれた若者に対する特別な支援

若年者就業支援政策において最も重要であり且つ困難な課題は、社会的に不利な条件のもとにある若者の支援である。従来この層の若者に対しては問題視されながらも、なかなか有効な手だてが見いだせなかった。この問題にいち早く着手したのは、イギリスであった。1993年から続いた好景気にもかかわらず、働いてもおらず、教育や訓練も受けていないニート問題が、政策課題として浮上した。そこではニート問題は、個々人の意欲や態度に還元することなく、彼らを社会の周辺部へと追いやる社会的排除を解消する課題として取り組まれた。まず、ニートのリスクが高い要因が分析された。そこで明らかになったことは、①義務教育段階までの低学力、②人種的マイノリティ、③高い失業地域や貧困地域での居住、④親が失業中や低位の仕事に就業、⑤大家族、⑥公営の賃貸住宅居住、⑦学校時代の無断欠席、などの要因である⁽³⁰⁾。これらは、他のヨーロッパ諸国にも共通する不利益グループの特徴である。

こうした要因分析を経たうえで、ターゲットを特定し、2003年から13歳～19歳の段階を社会的排除を予防する重要な段階と位置付け、コネクションズ・サービスと呼ばれる若者支援策が開始された⁽³¹⁾。その詳細は他の文献⁽³²⁾に譲るが、佐野の分析によると、コネクションズ・サービスの基本には以下のような認識があるという。すなわち、ニート問題は、「本人の努力ややる気のなさという個人に帰せられる原因以上に、社会的不平等や社会の構造的な問題が分かちがたく結びついていること」、したがって、彼らに対する支援策は「教育や訓練へのアクセスを改善したり」、「就業支援施策という従来の支援では、社会的排除や「ニート」対策としては不十分である」。すなわちそれは、「困難を抱えた家庭への支援、学校における学習困難や対人関係の問題への対処」など、「従来よりもはるかに総合的、包括的かつ継続的な支援」でなければならないという⁽³³⁾。

こうした認識の下、コネクションズ・サービスではパーソナル・アドバイザーを配置し、対象者の把握と支援を一对一对応で行い、個々人の実情を踏まえたプログラムの提案とフォローを行う、きめ細かいサービスを実施した。

フランスでは、2005年から始まった、社会的生活参入契約 (contrat d'insertion dans la vie sociale) というプログラムで、資格を全く持たないか、低度の資格しか持たない16～25歳の若者を対象に、専任カウンセラーが若者と文書で契約を交わし、個別に面接を実施し、各自の状況に応じた解決策を提案するなどきめ細かい対応を行っている⁽³⁴⁾。

こうした、支援内容を個人の状況に応じてプログラムを用意するサービスは、カナダ、オーストラリア、ノルウェーでも行われている。わが国でも、近年学校在学中から欠席がちで、さまざま問題を抱えた生徒が急増している。彼らの多くが、フリーター・ニートへと流れ込む可能性が高いが、彼らへのアプローチはほとんどなされていない。学校在学中から接触を開始するコネクションズ・サービスから学ぶ点は大きいと思われる。

ドイツでのこの点の取り組みはどうか。周知のようにドイツでは若年者就業のメインルートは、デュアルシステムである。しかしデュアルシステムはもともと製造業中心の職業訓練システムであり、すでに述べたような製造業の後退により、収容のキャパシティが減っていること、さらにこれを補完すべき第三次産業分野でのデュアルシステムの広がりがおもわしくないことなどから、全体としてデュアルシステムに入れられない若者が増加している。また、ドイツにおいても、高学歴化が進行する中、従来デュアルシステムの主たる供給源であった基幹学校 (Hauptschule) 出身者が、デュアルシステムからはじき出される傾向が強まってきた。この基幹学校には、特に都市部では不利なグループが集中する傾向があり、彼らの多くが希望するデュアルシステムに入れず、若年者就業政策の対象となっている⁽³⁵⁾。彼らのかなりの部分は、基幹学校を修了することなく学校を去る⁽³⁶⁾。彼らの2006年度の進路をみると、デュアルシステム20.8%、職業系全日制学校0.5%、移行システム78.7%となっている。この最後にあげた移行システムが、不利なグループを対象とする最大の若年者就業施策である。移行システムは、行政上は主として教育政策の範疇に入るので、雇用政策としての若年者就業支援策としては取り上げられることが少ない⁽³⁷⁾。1995年から2006年にかけて職業訓練ないしその準備に入った者の分布をみると、デュアルシステムは51.2から43.5%へと低下し、移行システムは31.9%から39.7%へと増加しており⁽³⁸⁾、ドイツでの若年者就業問題の悪化を示唆している。

ここでの教育は、その名の示す通り仕事への移行を可能にする、基礎的な職業訓練と職業指導であるが、それと同等に重視されているのが、学力の向上である。具体的には、基幹学校未修了者に対する補充教育によって、基幹学校修了証の取得、さらに上級の中級修了証の取得も可能である。ここでも、先に見たように、主として10代の若者には職業訓練と同様に一般学力の向上を重視している点が重要であ

る⁽³⁹⁾。

不利な立場にある若者に対する政策で、各国で問題になっている問題は、彼らに対する施策がかえって就業意欲を殺ぐという皮肉な現象である。イギリスでは、さまざまな若年者就業支援を受けた後、再び同一の、あるいは別の若年者就業支援プログラムに舞い戻るといふ「カルーセル（回転木馬）効果」あるいは「ワークフェア・リサイクリング」⁽⁴⁰⁾といわれる現象である。ドイツでは、就業に結びつかず、さまざまな移行プログラムを渡り歩く「プログラム・キャリア」が恒常化する事態も生じている。その結果、さまざまな援助を受けても、ノーマルな就業ができない場合、個々人の欠陥、無能によるものという烙印を押され、より厳しい差別と分離にさらされるという危険がある（烙印効果）⁽⁴¹⁾。この問題の解決はなかなか難しく、各国はその解決に苦慮しているのが実情である。

(6) 職業訓練の新たな方向

若年者就業政策のうち、もっとも直接的な若年者の職業能力開発策は職業訓練である。各国は、それぞれの社会的歴史的背景のもとで若年者の職業能力開発システムを構築してきた。それは大別して、ドイツのデュアルシステムを典型とするアプレンティスシップ（徒弟制度）⁽⁴²⁾、フランス型の学校中心の職業教育、日本の企業内教育・訓練中心に分けられる。全体的にみた場合、ドイツなど一部の国を除き、過去アプレンティスシップは衰退してきた。一方、フランスなどの学校型は、労働市場の需要とのミスマッチが起りやすく、そのパフォーマンスに問題を抱えてきた。また、わが国の企業内教育・訓練型は、近年の傾向に示されるように経済環境の変化の中で、その維持が困難になっている。こうした中で、若者は十分な職業能力開発を享受できなくなっている。

ここ20年ほどの若年者就業支援の経験の中で、職業訓練の有効性について、以下の点が共通点として浮かび上がっている。

まず、第1に職業訓練の方式としては、座学と実習を組み合わせる方式が増加している。できるだけ現場と実務に近いやり方で訓練することが、やはり最も有効な職業訓練方法である。もちろん、対象者の年齢を考慮して、座学と実習の比重を考慮すべきことはすでに述べた。20歳代以上の若者には、実習や労働体験を重視した訓練が有効であることが分かっている。

ドイツのデュアルシステムは、さまざまな問題を抱えつつも、政府はその維持に若年者雇用政策の中心を置いている。

イギリスでは、いったん衰退していたアプレンティスシップを、1994年に現代アプレンティスシップとして新たな形で復活させた。これは、事業主の下で働きながら訓練を受け、政府の認定基準に沿って資格賦与の認定を受けた教育訓練プロバイダーで、資格やスキルを取得するものである⁽⁴³⁾。2004年からは単にアプレンティスシップと改称し、2008年9月段階で、ブルーカラー職はもちろん、事務、美容、販売、飲食など80業界200職種以上で、12～36ヶ月の訓練を行っている⁽⁴⁴⁾。経費は全額公費負担である。対象は16歳から24歳が基本であるが、中等学校に通いながら、週1～2日仕事の現場や継続カレッジで学習する14歳～16歳対象のヤング・アプレンティスシップ制度や、25歳以上を対象とする成人入職アプレンティスシップ（Apprenticeship for Adult Entry）もある。これは、企業と雇用契約を結び賃金を得つつ、OJTを受ける制度である。2006年には「リーチ・レポート」で世界的に見て低い水準にある労働者の職業能力の引き上げのために、アプレンティスシップの活性化を謳っている⁽⁴⁵⁾。

フランスは、従来から学校での職業教育・訓練をメインとしていたが、職業免状なしで離学する若者（16～25歳）を中心に、企業と訓練施設が連携する有給の交互訓練を拡大している⁽⁴⁶⁾。

第2に、職業訓練の内容については、地方および国内の労働市場のニーズを充分把握して定められね

ばならない。このニーズの把握と評価のためには、行政機関のみに委ねるのではなく、事業主などのステークホルダーの参加と協力が不可欠である。

以上、6点にわたってこの間、各国でとられてきた、若年者就業支援策の共通点と、その経験から明らかになった点を整理した。以下では、こうした各国の経験から、わが国の若年者就業支援政策はどのような教訓を得て、今後の施策に生かすべきかについてまとめる。

IV. わが国の今後の若年者雇用対策への視点

以下では、本報告書のまとめとして、OECDを中心とする先進諸国の若年者雇用対策のサーベイなどを参考にし、今後わが国での若年者雇用対策とりわけ若者の雇用能力の開発を進める上で重要な視点をまとめておく。

第1に、早期の対応の必要性については、学校卒業ないし失業後遅くとも6か月以内に対応することが国際的教訓とされてきた。この点に関し、わが国では高校卒業者は学校を離れると同時に、学校の進路指導から切り離され、その後の就業活動は基本的に本人の自発性にゆだねられる。大学や専門学校の卒業生も同様である。近年の卒業時未就職者の増加に対応して、卒業後も一定期間、母校の支援が始まっているが、それはあくまでボランティアな活動であり、制度化されたものではない。いったん就職してのち失業した若者については、本人が職業安定機関やジョブカフェ等の若者向け相談所などと接触しなければ、全くフォローできる状態にない。その結果、就業支援が長期にわたって届かず、無業ないし不安定就業状態が続く結果となりやすい。わが国の実態調査でも、若者の安定した移行を左右する重要な要素として学歴、初職、地域の3つが確認されている⁽⁴⁷⁾。学校卒業後早い時期に対応することが、決定的に重要である。

彼らに対しては、イギリスのコネクションズ・サービスに見られるように、こちらから出向いて積極的に働きかける、アウトリーチの取り組みが必要とされる。その実施主体については、若者専門の機関が存在せず学校関係者と、職業安定機関関係者の間の狭間で空白となっている。ジョブカフェなどがその主体になる可能性があるものの、現在までのところ来所者への対応にとどまり、アウトリーチにまでは至っていない。

先にふれたOECDの日本の若年者労働についての報告書も、わが国の若年者雇用問題の構造的問題の一つに多くの若者が、学校から労働への移行期と、労働生活の初期段階で十分な「公的支援」(public support)を受けていないことを挙げている⁽⁴⁸⁾。たしかに日本では、ごく最近に至るまで、特に学校から労働への移行支援策は政策上の問題とされず、もっぱら家庭の責任に委ねられていた。

2007年の「提言」が、「学校を卒業してしまうと卒業生は頼れるところがない」として、「学校と連携を密にした就職支援機関」⁽⁴⁹⁾を提言しているのは妥当である。とりわけ、学校卒業後直ちに就職することを「正規」ルートとする慣行が根強い中で、このルートを外れた新規学卒者に対する早急な手当は、極めて重要である。より根本的には、「提言」も指摘するように⁽⁵⁰⁾、新卒採用を重視する雇用慣行の見直しが必要である。

第2に、学校教育の重要性についてである。わが国で若年者雇用対策が論議されるとき、学校教育に関しては、専らキャリア教育が念頭に置かれる傾向があるが、既にみたように、各国の若年者雇用対策のかなりの重点は、学校教育の重視にあることは改めて認識しておく必要がある。特に、後期中等教育段階まで、ドロップアウトをしないよう十分な対策を取ることが、間接的ではあるが、結果的には最大

の効果をもたらす。ドロップアウトしてしまっただけからでは、支援の効果が無困難なことは、国際的な経験で明らかになっている。これはのちに見る、不利益グループへの援助とも密接に関連している。

わが国は、OECDも指摘しているように⁽⁵¹⁾、後期中等教育（高校段階）でのドロップアウト比率は幸いにして極めて低い。2006年段階でOECD平均14.2%に対し、日本は4.5%と極めて低い。しかし、他の多くの国でここ10年間、ドロップアウト率がかなり低下しているのに対し、日本は逆に増加傾向にある。実数では15歳から24歳で約30万人いる⁽⁵²⁾。近年問題となっている、子どもの貧困がその背景にあると考えられるが、今のうちにドロップアウトをくいとめることが、若年者雇用対策の基礎的な条件である。

実態調査においても、正社員定着型の若者の特徴が学校時代の勉強と強い相関関係にあることが明らかになっており、若者の就業において、学校教育における基礎学力と生活習慣の獲得の重要性が確認されている⁽⁵³⁾。

さらに学校教育については、後期中等教育段階での職業教育の重要性を指摘しておきたい。OECD報告書は、日本で後期中等教育段階での職業教育の比率がOECD平均より低いこと（2006年：平均46%、日本26%）、そしてその評価が低いことを指摘している。そして、職業課程の生徒が在学中に実務訓練を受けたり、高等教育に進学しやすい措置を講じることなどによって、職業課程の人気を高める必要を述べている⁽⁵⁴⁾。この発達段階で、しっかりした職業教育を受けることが最大のキャリア教育である⁽⁵⁵⁾。また、この段階でしっかりした職業教育を受けて就職できれば、あえて進学しない生徒は潜在的に多く存在すると考えられる。

第3に、不利な立場にある若者に対する特別な支援の必要性についてであるが、わが国では欧米諸国が抱えている移民の背景のある若者の問題、あるいは人種問題にかかわる若年者雇用問題は、現在のところ深刻ではない。フランスでは、16歳人口の3%、17歳人口の9%は学校教育を受けておらず、非識字率は男子で15%、女子で8%に上る⁽⁵⁶⁾。わが国で問題なのは、貧困層の拡大である。上に述べた学校教育の問題とも関係し、この層の子ども、若者が若年者雇用対策の対象者となる確率が高い。こうしたグループに対する早期の把握と教育、福祉、就業支援などを組み合わせた包括的な対応が必要である。とりわけ十代の若者には、給付制の奨学金や就学支援を中心とした学校教育の継続、20代の若者には生活保障を備えた就業経験や職業教育・訓練の提供が必要である。漸く高校の授業料の無償化が実現したが、先進諸国では、高等教育段階での授業料の無償化や軽減が政策課題となっている状況⁽⁵⁷⁾からすれば、わが国の現状は遅れていると言わざるを得ない。

とりわけ、II 2. (2)「わが国の若年者職業能力開発の問題点」で述べたように、後期中等段階あるいはその後の職業教育・訓練が、私立学校に委ねられ多額の学費を要することは、経済的に苦しい若者の職業能力開発の大きな妨げとなっている。この点での抜本的な改善が望まれる。

第4に、職業訓練についてである。OECD報告書は、終身雇用制と企業内教育・訓練の衰退が、わが国の教育・訓練システムの弱点をあらわにしたと指摘する⁽⁵⁸⁾。すなわち、職業教育・訓練の主要部分が企業内教育・訓練で行われていた結果、その基盤をなしていた終身雇用制と正社員雇用の縮小に伴って、わが国の教育・訓練全体の地盤が低下したのである。にもかかわらず、この間の教育、職業能力開発政策は一貫して企業内教育・訓練を補完するという路線をとってきた。その結果、多くの若者がまともな職業教育・訓練を受けることなく労働市場に投げ出される状況が広がっている。さしあたり、専門高校と職業能力開発施設の拡充及び専修学校の役割の見直しが必要であろう。主要国の訓練対象者の労働力人口比は、ドイツ4.1%、フランス1.4%、イギリス0.6%と相当高い⁽⁵⁹⁾。

この間の国際的経験では、職業訓練が効果的に機能するためには、労働市場の需要にマッチした内容

を用意すること、そのために事業者の意見を反映するための制度的保障をはかること、また、地域の事情を十分反映することが確認されている⁽⁶⁰⁾。この点を考慮したきめ細かな職業訓練政策が求められる。

また、職業訓練の方法としては、座学と現場での実務訓練を組み合わせることの有効性が確認されている。わが国はOECD諸国の中で、アプレンティスシップを持たない数少ない国である⁽⁶¹⁾。日本版デュアルシステム及び実践型人材養成システムが先駆的にスタートしたが、その評価を見極めて今後の展開を検討すべき時期に来ている。また、専門高校や専修学校においてもこの間、インターンシップにとどまらない本格的な職業教育・訓練としての実務訓練が始まりつつある。専門高校の場合、高校教育の一環としての教育目的に添いつつ、生徒の意欲と職業能力開発を高める方向での発展が望まれる。そのためのカリキュラム開発と学校と事業所の連携などについて、具体的な研究が必要とされている。労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』でも、工業高校等の職業教育に、「職業訓練をこれ以上に組み込み、学校機関と職業訓練機関が共同して欧州型見習い訓練制度のoff-JT機関に似た機関を創設する等の多様な可能性を検討する必要がある⁽⁶²⁾」と提言している。

以上のような職業訓練の発展のためには、いずれも企業の関与と責任が不可欠である。わが国では企業は企業内教育・訓練において、その役割を果たしてきたが、今日、企業は自社の従業員に対してのみならず、さらに若者の職業能力開発の点で、社会的役割を果たすことが要請されている。ドイツのデュアルシステムでは企業は周知のように、訓練生の手当てや訓練の設備・経費を負担している。フランスでは、企業から給与総額の0.5%を見習税として、0.18%をアプレンティスシップ制度発展分担金として徴収している⁽⁶³⁾。いずれも、若年者の職業能力開発は企業の社会責任であるという認識のもとで行われている。「提言」も、「地域ごとの就職支援システムの創設や職業訓練機関設置に、企業は拠出金を提供する責任を負うべき⁽⁶⁴⁾」だとしている。

さらに、現在わが国での職業訓練財政は、主要には雇用保険で賄われているが、上に見たようなより包括的な対象者やプログラムの実施には、一般財政の枠組みで行われる必要があると考える。

第5に、職業訓練を含め若年者就業支援に関するプログラムの実施主体に関する問題である。ヨーロッパの若年者就業支援政策の実施主体に関するトレンドは、その外部化、すなわち民間に移譲する点にある。イギリスのコネクションズ・サービスも、実際に対象者に接触するパーソナル・アドバイザーのほとんどは、キャリアカンパニーに所属する。また、ドイツでも従来の職業安定所に当たる機関がエージェンシーに変えられた。

わが国でも、ジョブカフェやニート対象の若者支援塾などさまざまな若年者就業支援施策の運営が、NPOや民間企業に委ねられている。「提言」も新たな就職支援システムには民間活力を生かすことを提案している⁽⁶⁵⁾。イギリスなど、教育や雇用政策において早くから民間機関を活用してきた経験を持つ国でも、実際の運営においてはさまざまな問題が出ている。実際に、わが国でもジョブカフェの運営をめぐる不適切な予算の使用などが生じている⁽⁶⁶⁾。労働政策研究・研修機構の調査も、今後の重要な政策課題として、「受け皿となる良質な外部機関をいかにして育て確保するか⁽⁶⁷⁾」という問題を指摘している。わが国において、この分野における研究は皆無に等しく、近年始まったばかりである。その一つである労働政策研究・研修機構による研究⁽⁶⁸⁾では、企業内教育訓練の縮小に伴い、非正社員や自営業者などが職業能力開発の機会を奪われる中、正社員との格差が広がっていること、個人による職業能力開発の受け皿となるべき教育訓練基盤が整備されていないこと、自生的に成長している教育訓練サービス市場の実態把握が遅れていること、などが明らかにされている。今後その重要性が増すと予想されている教育訓練プロバイダーの質の確保と評価が、重要な課題となる。

若年者就業支援や職業訓練を、すべて市場に委ねることはできない。むしろ近年、ヨーロッパでは国の関与の比重を高める動きが顕著である。英独の動きを研究しているコールラウシュは、「最近、スキルのプロバイダーとしての国家が、より重要になっており、このことは両国の本質的な変化を示している」と指摘し、ドイツでの移行システムの膨張に伴う国の役割の増大、イギリスの政府による訓練システムの標準化の動きなどを挙げている⁽⁶⁹⁾。公的な機関と民間の機関をどのように組み合わせるのかについての問題については、まだまだ検討するべき余地は大きい。

また若年者の就業支援や雇用能力の開発に関するさまざまな取り組みの政策決定過程や実施過程に、当事者である若者の積極的な関与や参加を進めることが重要性であることが、明らかになっている。イギリスのコネクションズ・サービスやスウェーデンの若者政策では、この観点が明確に取り込まれている⁽⁷⁰⁾。わが国でも、ジョブカフェなどでの先駆的な経験は報告されているが、ほとんど進んでいないのが現状である。

最後に、最も根本的な問題として、若者が仕事に「働きがいややりがいを感じる雇用環境」⁽⁷¹⁾を提供する必要性を述べておきたい。「提言」が述べているように、さまざまな若年者就業支援政策を尽くしても、なお仕事が人間的なものでなければ、真に意味あるものとは言えないし、職場への定着もはかれない。実態調査では、1年未満で職場を離れる若者の早期離職者はその後の就業が不安定になること、またその大きな理由に職場に同世代の者がいないことが明らかになっている⁽⁷²⁾。

この点で、社会及び企業は「健康で文化的な生活を営めるような労働条件」を確保する義務がある。換言すれば、ILOの提唱するdecent workを保障する環境作りが社会及び企業の義務である。「提言」は、その重要な手だてとして、女性管理職登用率、若年者の正規労働者率、派遣・請負労働者率、障害者雇用率、年次有給休暇取得率、平均総労働時間数等の項目を含む企業雇用環境評価（アセスメント）を提唱している。この実施には社会保険労務士が重要な役割を果たしうる。

V. あとがき

本報告では若者の雇用対策について、主として就業前の段階での援助を取り上げて述べてきたが、いくつか重要な課題を残した。第1に就業後の支援の課題である。首尾よく就業しても継続できなければ、再び支援対象者に舞い戻る可能性が高い。しかし、各国とも就業後の支援は相対的に弱く、わが国でも不十分である。そのポイントは、なんといっても企業の労働環境にある。企業が若者を育て、成長させるという社会的責務を果たすことを求める社会的意識の高まりが期待される。

第2に、ヨーロッパ諸国の政策を理解する上で重要な、職業資格制度や労働組合の役割についてである。たとえば、職務分析に基づいて職務内容の範囲が企業横断的に定められ、それに対応する職業資格が賃金を始め労働条件を決定する資格社会と、わが国のように職業資格が極めて限られた範囲でしか機能しない社会では、職業資格の意味が全く異なる。また、わが国でも始まったジョブ・カード制度など、職業資格と密接にかかわる職業能力評価制度なども検討を要する。

第3に、若年者雇用問題にとって重要な視点としてのジェンダーの問題である。これまで、若年者雇用問題といえば、暗黙裡に男性の自立問題と考えられ、女性の非正規雇用問題や自立問題はなおざりにされてきた⁽⁷³⁾。しかし、この問題は実効性がある政策を実施する上で、避けて通れない課題である。

いずれも、本格的な若年者雇用問題の研究には不可欠の課題である。今後の課題としたい。

(2010年6月 脱稿)

【注】

- (1) 厚生労働省によるフリーターの定義は、現在就業しているものについては、勤務先の呼称がアルバイト・パートである者、現在無業のものについては、家事も通学もしておらず、アルバイト・パートを希望する者。以上の者で年齢が15歳から34歳までの者を指す。
- (2) 小杉礼子、堀有喜衣編『キャリア教育と就業支援 フリーター・ニート対策の国際比較』、勁草書房、2006年2月、174頁。
- (3) 内閣府の「企業の採用のあり方に関する調査」（2006年）では、「正社員の採用人数の内訳のうち、どの種類の割合を増やしていきたいですか」という質問に対する回答（3つまで選択）で、新卒採用52.9%に対し、中途採用（学卒後、正社員経験のない者）はわずか4.3%にとどまっている。（内閣府『平成18年版国民生活白書』36頁）
- (4) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/06/h0628-1.html>（2010.4.15.アクセス）
- (5) 林 祐司『正社員就職とマッチング・システム―若者の雇用を考える』、法律文化社、2009年12月、54～59頁。
- (6) 林の、図表2-14（p.55）及び図2-15（pp.58-59）を中心に筆者が作成。
- (7) 本田由紀『ニートっていうな』、光文社、2006年。
- (8) 戦後のわが国の職業教育・訓練政策の変遷については、濱口桂一郎『新しい労働社会―雇用システムの再構成』、岩波書店、2009年、第3章4「職業教育訓練システムの再構築」を参照。
- (9) 斉藤武雄・田中喜美・依田有広編著『工業高校の挑戦―高校教育再生への道―』、学文社、2005年、5頁。
- (10) 労働研究・研究機構『「日本の高卒就職システム」の変容と模索』（労働政策研究報告書NO.97）、2008年。
- (11) 文部科学省報道発表「平成22年3月高等学校卒業予定者の就職内定状況（平成21年12月末現在）に関する調査について」（平成22年2月23日）。
- (12) 本田由紀「専門高校生の職業への移行」（小杉礼子編著『若者の働きかた』、ミネルヴァ書房、2009年8月、58頁。）
- (13) 各国の施策については多くの文献がある。労働政策研究・研修機構、『諸外国の若年就業支援施策の展開―ドイツとアメリカを中心に』（労働政策研究報告書No.1）、2004年。
小杉礼子、堀有喜衣前掲書。白川一郎『日本のニート・世界のフリーター―欧米の経験に学ぶ』、2005年、中央公論新社など。
- (14) OECD関連の文献の多くは若年者としておおむね、15・6歳～29歳を想定している。
- (15) P.ウイリス、『ハマータウンの野郎ども』、ちくま文庫、1996年。イギリス映画「リトルダンサー」、「プラス」などが、この時代の若者の状況を描いている。
- (16) 佐野正彦、「イギリスにおける社会的排除と『ニート』問題」、『教育』、2000年5月、82頁。
- (17) 佐々木英一、「ドイツにおける職業教育・訓練の構造転換―社会経済構造の変化とデュアルシステムの危機」、『追手門学院大学心理学部紀要』、第4巻、2010年3月、83頁。
- (18) 同上、90頁。
- (19) Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergang im Anschluss an den Sekundarstufe I. 2008,Berlin. S.9.
- (20) Bosch,G./T.Kalina:Niedriglöhne in Deutschland-Zahlen,Fakten,Ursachen. (in:Bosch,G./C.Weinkopf (Hrsg.):Arbeiten für wenig Geld. Frankfurt a.M. 2007.S.77.
- (21) Bildung in Deutschland 2008.およびMeyer-Timpe,U.:Unsere armen Kinder. Wie Deutschland seine Zukunft verspielt. München 2008.
- (22) 日本に関するレポートはOECD:Jobs for Youth,Japan 2009.として出版されている。
これは、翻訳されている。（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、2010年）
- (23) 労働研究・研究機構、資料シリーズNo.68.『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業―ヒアリング調査による現状と課題の検討』（2010年3月）の付属資料「海外の若年者就業支援政策の動向―OECD編『Jobs for Youth』をもとに―」
- (24) 小杉礼子、堀有喜衣編、14頁。
- (25) 労働研究・研究機構（2010）、141頁。
- (26) 小杉礼子、堀有喜衣編、24頁。
- (27) 労働研究・研究機構（2010）、142頁。これは、学校中退者に特別な注意を払うこととセットになっている。
- (28) 白川、53～54頁。
- (29) 同上、55頁。
- (30) 佐野、79頁。
- (31) 佐野、80頁。
- (32) 小杉礼子、堀有喜衣編、前掲書第1章、白川、前掲書第2章の「英国」、労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態―仏・独・英・米4カ国比較調査』2009年6月、第3章「イギリスの公共職業訓練」、労働政策研究・研修機構『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』、2005年、30～62頁など。
- (33) 佐野、81頁。
- (34) 労働政策研究・研修機構、2010年、154頁。
- (35) この事情については、上記拙稿を参照。
- (36) ドイツでは義務教育期間在学することと、定められた教育課程を修了することとは別とされている。修了試験に合格した者のみに修了証が与えられる。

- (37) 労働政策研究・研修機構（2004年）や白川も、移行システムについては言及していない。
- (38) 拙稿、93頁。
- (39) これに関して、宮本も「学校において既にクリアしたはずの読み書きもできない状態の若者に対し、その部分も補いつつ働くための準備・訓練をする場を作る」重要性を指摘している。宮本みち子「自立の困難な若者の実態と包括的支援政策」、『ビジネス・レーパー・トレンド』2009年8月、17頁。
- (40) 白川、70頁。Kohlrausch,B.:A Ticket to Work? Politics for the Young Unemployed in Britain and Germany. Frankfurt a.M. 2009,p.159.
- (41) 拙稿、96頁
- (42) 徒弟制度という名称は、封建的で経験主義的な技能習得という古いイメージに結びつきやすいので、あえてapprenticeshipという原語を用いる。
- (43) 労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』（JILPT資料シリーズNo.57）、2009年6月、224頁。
- (44) 柳田雅明「イギリスの若者と新たなかたちの『徒弟制度』（平沼高・新井吾朗編著『もうひとつのキャリア形成－日本と世界の職業教育』、職業訓練教材研究会、2008年）、126頁。
- (45) 労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』、2009年、5頁。
- (46) 夏目達也「フランスの若者と職業教育・訓練」（平沼高・新井吾朗編著『もうひとつのキャリア形成－日本と世界の職業教育』、職業訓練教材研究会、2008年）、138頁。
- (47) 労働政策研究・研修機構『地方の若者の就業行動と移行過程』（労働政策研究報告書No.108、2009年、1頁。
- (48) OECD: Jobs for Youth. Japan,2009,p.10.
- (49) 提言、4頁。
- (50) 提言、4頁。
- (51) OECD: Jobs for Youth. Japan,2009,p.74.
- (52) ibid.,p.75.また、日本の調査でもニート（無業者）は、学歴が低い者ほど就業経験がなく、中卒男性の場合の比率は67.0%となっている。こうした早い段階で離学する者の職業生活の移行はきわめて困難であるとされている。（労働政策研究・研修機構『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状－平成19年版「就業構造基本調査」特別集計より－』（JILPT資料シリーズNo.61）2009年9月、26頁。
- (53) 労働政策研究・研修機構『地方の若者の就業行動と移行過程』（労働政策研究報告書No.108、2009年、85頁。
- (54) OECD: Jobs for Youth. Japan,2009,p.14,p.71,
- (55) これについては、佐々木英一・斉藤武雄・田中喜美・依田有弘編著『ノン・キャリア教育としての職業指導』、2009年3月、学文社。
- (56) 労働研究・研究機構、資料シリーズNo.68.『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業－ヒアリング調査による現状と課題の検討』、2010年3月、151頁。
- (57) ヨーロッパ先進諸国の多くは、大学の授業料は無料か極めて低額である。
- (58) OECD: Jobs for Youth. Japan,2009,p.10.
- (59) 労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』、22頁。
- (60) OECD: Jobs for Youth. Japan,2009,p.118.
- (61) ibid.,p.71
- (62) 労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』、37頁。
- (63) 同上、18頁。
- (64) 「提言」、6頁。
- (65) 「提言」、4－5頁。
- (66) 小林美希「ルボ誰のための『再チャレンジ』だったのか」『世界』2008年10月。また、民間に委託する場合、数値目標が先行し、短期的な成果や、困難度の低い対象者を優先するなどの問題が生じることが指摘されている。（小杉礼子編著『若者の働きかた』、ミネルヴァ書房、2009年8月、14頁。）
- (67) 労働政策研究・研修機構『欧米諸国における公共職業訓練 制度と実態－仏・独・英・米4カ国比較調査』、37頁。
- (68) 労働政策研究・研修機構『日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備』（プロジェクト研究シリーズNo.6、2007年3月。
- (69) Kohlrausch,p.157.
- (70) 労働政策研究・研修機構『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』、2005年、229頁。
- (71) 「提言」、8頁。
- (72) 労働政策研究・研修機構『地方の若者の就業行動と移行過程』2009年、63頁及び260頁。
- (73) 金井淑子「不可視される女性の『若者問題』」、『ビジネス・レーパー・トレンド』2009年8月。

社労士総研 研究プロジェクト報告書

**若年者雇用対策（青年期の雇用能力開発）に
関する国際比較研究**

－先進各国の経験とわが国の若年者雇用能力開発への示唆－

発行年月日 2011年12月1日発行

編集・発行 社会保険労務士総合研究機構

〒103-8346 東京都中央区日本橋本石町3-2-12

社会保険労務士会館

TEL：03-6225-5013 FAX：03-6225-4915