

社会的排除と若年無業

——イギリス・スウェーデンの対応

宮本みち子

(千葉大学教授)

1970年代末以後、若年失業問題への取り組みを続けてきたEU諸国は、1990年代半ば以後、仕事に就いていない若者を、「社会的排除」と位置付け、社会政策の対象とするようになった。長期化する「青年期から成人期への移行」にともなうリスクに対する一連の政策は「移行政策」と呼ばれているが、雇用政策はその柱となっている。本稿では、主にイギリス・スウェーデンを取り上げ、併せてEUの動向をサーベイしながら、雇用から排除され社会的に孤立化する若者の実態と、その社会経済的コンテクストを検討する。後半では、近年の日本における移行期の危機と、政策対応の特徴と課題を、EUの政策展開と比較しながら検討する。

目次

- I はじめに
- II 若年雇用者問題と社会的排除
- III イギリス、コネクションズ・サービスにみられる政策アプローチ
- IV スウェーデンの若年者雇用支援の手法
- V 若年者雇用政策と積極的シティズンシップ政策
- VI 日本における移行期の危機と政策対応

雇用から排除され社会的に孤立化する若者の実態とその社会経済的コンテクストを検討する。また日本の無業者の実態調査結果をこれらと比較しながら、日本の若年者雇用政策へのインプリケーションを検討する。

II 若年雇用者問題と社会的排除

1970年代の末から80年代にかけて、成人期への移行過程にある若者に変化が生じた。工業化時代には、子ども期から成人期までの一本の順序だった連続的な移行ルートが存在したが、移行期が長くなるだけでなく、一步一步目的に近づくような「直線的移行」から、より複雑なジグザグな移行へと変化した。ジグザグな移行は、失業の時期を含むことが多くなった。移行パターンの個人化・多様化・流動化が始まったのである (Jones and Wallace, 1992)。

このように失業問題は、欧米諸国では1970年代末ごろから若者の変化を示す重要な問題であったが、日本では1990年前後のバブル期の異常な若年労働力不足をはさみ、1990年代の末まで先

I はじめに

欧米先進諸国では、1970年代末から若年者の失業が大きな社会問題となり、多くの調査・研究と政策の展開があった。景気回復期には若年失業率は低下したにもかかわらず、学校にも雇用にも職業訓練にも就いていない状態の若者の数はむしろ増加し、しかも固定化する傾向がみられた。こうした実態に対して、1990年代半ば以後、EU諸国では「社会的排除」という用語を用いて、ステータスゼロ¹⁾の若者を政策の対象とするようになった。本稿は、主にイギリス、スウェーデンを取り上げ、併せてEUの動向をサーベイしながら、雇

送りされた。欧米並みの移行プロセスの変化が認識され始めるのは、雇用問題が発生した90年代の末になってである。晩婚化にともなう出生率の低下は始まっていたとはいえ、移行過程の変化は欧米諸国より20年遅く始まったのである。

1 イギリスにおける若者の社会的排除の実態

若年失業は、単に仕事がないというにとどまらず、貧困、社会的孤立、犯罪や疾病、社会保障の権利の喪失など、重大な困難をもたらす。とくに発達途上にあり、職業経験を積みながら社会関係を広げていくべき年齢段階における失業は、成人の失業とは異なる問題を生むものであった。若者が、社会的に要求されているあらゆるものへのアクセスができない状態にあり、社会生活上も孤立し周辺化する現象を社会的排除 (social exclusion) のひとつととらえ、この状態に陥ることを防止するのが、若者政策の重要課題となった。

1990年代半ばまで、イギリスでは長期に失業状態にいる若者、さらには最終学校卒業後、一度も職に就くことなく公的給付に依存している若者たちを、アンダークラス (underclass) に特有の問題としてとらえる動きがみられた。働く意欲の低さや福祉への依存体質が労働者階級とは区別される下層階級の特徴として、攻撃された。増加するティーンエイジャーの未婚の母は攻撃の矛先となった (Murray, 1990)。いっぽう、1990年代に一部の研究者は若年者の実態調査をもとに、若者をアンダークラス問題として扱うことに対して反論し、社会経済構造が、成人期への移行を危機に陥れていることに警鐘をならした (Coles, 1995; Furlong and Cartmel, 1997; Jones, 2002)。

1997年に政権をついた労働党ブレア首相は、社会的排除防止局 (Social Exclusion Unit) を立ちあげ、社会のメインストリームから隔絶された若者への取り組みを開始した。社会的排除防止局は、全国調査を実施し、その結果を1999年に Bridging the Gap と題するレポートにまとめた。報告によれば、毎年16~18歳の若者の約9%が学校にも雇用にも訓練にも就いていない NEET (Young people Not in Education, Employment or Training) の状態にある。しかし9%という数字

は問題の深刻さを十分示す数値とはいえない。NEETの状態をどの程度続けているかが重要であった。ちなみに、6カ月以上が6%、12カ月以上が3%であった。特定の地域、学校、エスニックグループ、特定の状況にあるグループで、平均値を大幅に上回っているのは、社会的不平等の存在とその固定化を示すものであった。

この報告書では、つぎの5点が指摘されている。

①学校で何が起きているのか

—柔軟性のない、魅力のないカリキュラム。義務教育とその後の教育のギャップ

—教育・訓練に対する経済的サポートの不備

②不十分なキャリア教育

—キャリア教育・情報・ガイダンスが遅すぎる
こと。教師・アドバイザーの認識の狭さ

③中卒以後の教育訓練制度の体系性がないこと

—どの制度・組織からも落ちこぼれる NEET の若者の放置。職業紹介センターは手立てをとっていないこと

④15歳以後の教育・職業訓練参加のために財政的援助が必要

⑤社会的排除の状態に陥りやすいグループ

—失業中の家庭、貧困家庭、エスニックマイノリティ、家族を介護している者、若すぎる親、施設出身者、学習障害者、心身の障害をもつ若者、精神疾患、ドラッグ・アルコール常用、犯罪歴のある者、失業地域

社会的排除の危険とその状況はこれまで考えられていたより複雑である。それにもかかわらず、社会政策は社会経済的、文化的変化の複雑さを十分に考慮していないために効果を引き出せていない。NEETの状態にある若者の主観的ニーズや志向を含め生活全体の複雑さを受け入れ、それに対応できるパースペクティブが必要だというのが報告書の提言であった。このような認識をふまえて開始された、近年の若年雇用施策の柱は、13歳から19歳の若者に対する教育・雇用支援のためのコネクションズの開始と、25歳以下の失業者の社会的排除への取り組みを狙ったニューディール・プログラムである (Jones, 2002)。コネクショ

ンズについては後段で扱う。

1990年代の主な研究が明らかにしてきたことも、報告書の指摘と一致している。社会全般の高学歴化にともなう「成人期への移行の長期化」は、若者の二極化をもたらした。マイナスの影響は、低学歴、低い社会階層、エスニックマイノリティ、高失業地帯といった条件をもった若者に集中的にダメージを与えている。若年失業者のコアは固定化し、しかも増加する傾向にある (Furlong and Cartmel, 1997, Jones, 2002, Meadows, 2001)。

「若者、シティズンシップ、社会変動」と題する ESRC 研究プログラム²⁾ の報告 (An ESRC Research Program, Youth, Citizenship, and Social Change, 2003) によれば、社会的排除に陥る危険性のある若者に関して、以下のような特徴が明らかにされている。

1. リスクの高い若者には、私生活と、教育・訓練、仕事の持続性や、安定したサポートが欠けている。したがって、彼らにはもっと柔軟な道程が必要である。例えば、授業開始時刻の多様化、再入学のための複数のチャンスへ容易にアクセスできること。コネクションズ・アドバイザーから高度に個人化したサポートを受ける期間を延長することなどである。
2. NEET の社会統合を進めるためには、職業コースの質と地位を高めることが有効である。
3. 貧困地帯では、貧弱な職業訓練と仕事機会しか与えられない。
4. 雇用者、訓練担当者、コネクションズ・サービスは協働して、若者のやる気、労働市場、訓練提供を相互にマッチさせることが必要である。
5. independent learning というトレンドは、家庭や地域の資源の乏しい若者には適切とはいえない。不利な若者にはもっと“親密な”アプローチが必要である。自己選択と責任というレトリックで表現される現在の教育政策は、不利な若者や中範囲の若者 (家族内で初めて A レベル³⁾ をとった者など) には不利である。
6. 中学段階での社会的スキル訓練が行われるべ

きである。このことが求職活動における面接、衣服を整えること、生活設計に役立つ。

7. 貧困な地域への投資の必要性

教育・訓練・仕事のために、家を離れたいと思っている貧しい若者へのサポートを強化すること。現実には、公的住宅、所得保障・住宅購入、ソーシャルネットワークの支援を失うことを恐れて、限定された地域労働市場と訓練機会にしがみついている。

8. 頻繁な怠学は、長期にわたる社会的排除をもたらす。

9. 社会的排除の若者は、長期失業者 (働いていない) というよりも、政府スキーム、学校、低賃金、低スキルの臨時仕事の間を周期的に移動している。失業も周期的におこっている。失業しっぱなしという状態ではない。また福祉に依存しようとする、という考えもない。これは、アンダークラス理論には反している。

この報告書では、ブレア政権の政策の目標であるところの、教育・訓練へのアクセスを改善することだけでは、若者のなかのもっとも必要性の高い者の社会的排除を防止することにはならないと指摘している。また同じくブレア政権の若者政策であるシティズンシップ教育への公式アプローチが、社会参加を促進するもっともよい方法というわけでもないとも指摘されている。

2 スウェーデンにおける若者の社会的排除の実態

イギリスと比較して、NEET の数が相対的に少ないスウェーデンでも、無業の状態にある若者の存在は、社会政策上の重要課題と認識されている。2003年2月、政府は16~24歳で学校、雇用、訓練のいずれにも従事していない状態にある若者 (スウェーデンでは英語でアウトサイダー (outsider) と称している) に関する、より詳細な調査を実施する専門委員会を結成した。同年11月に、この調査結果が報告された。その概要はつぎの通りである (Statens Offentliga Utredningar, 2003)。

2002年に、16~24歳人口の2.7~3%がアウトサイダーであった。16~19歳は1990年代中盤まで減少していたがその後増加に転じた。また

20～24歳は90年代半ばまで増加したあと減少したが、それでも1990年時点ほど下がりはない。

2万7000人のアウトサイダーのうち1万1000人はスウェーデン外の生まれである。低学歴者が多い。義務教育も終了していなかったり、義務教育のみで終わる若者のなかには、学校でのいじめ、失敗を経験している者が少なくない。高校教育を受けておらず職歴がないと仕事に就くのが困難だという現実が、アウトサイダーになる大きな原因となっている。義務教育を終了していない場合のリスクは、終了直後よりも、その後のほうが大きい。

2001年の調査によれば、16～24歳の2万人が2年間アウトサイダーの状態にあったという。これらの若者は、社会のなかに自分の地位を確立することが困難な状態にある。彼らは、仕事と仕事の間、一時的に青年文化(youth culture)活動に参加したり、長期旅行に出かけたりしている。これらの断片的な活動を誰に相談することなく、自分で取り替えるという状況にあるという。

アウトサイダーになる若者は、学校期間中にさまざまなサポートを受けているにもかかわらず、その効果はあがっていないという。学校を出るときにそれまで受けていたサポートから離れてしまい、自力でやることになることが理由のひとつになっているからである。アウトサイダーになった道筋は多様であり、なぜそうなったのかを表現できない者が多い。しかし彼らは仕事を必要としているし、それを十分自覚している。仕事をもちたい、自分を確立したい、社会に参加したいという気持ちはあるが、彼らを長期的にサポートしてくれる人を知らない状態にある。アウトサイダーが30～35歳になれば社会的コストはもっとかかるはずであり、社会がサポートのためにもっと投資することが、解決法であると報告書は指摘している。

3 EUにおける若年者雇用政策

1 特徴

前述したように、成人期に達するすみやかな移行が困難になり、リスクをとまなうジグザグな移

行へと変化している事態に直面して、学校から仕事への移行をはじめ、成人期への移行を支援する政策(移行政策)が登場した。この移行政策の目的は、若者が大人としての地位を獲得することを保障しつつ、同時に若者を社会へと統合していくことにある。

教育・訓練制度、雇用制度、社会保障制度、住宅政策などが移行政策の要素を成している。これらの要素の中心に雇用政策が位置づけられている。

2 若年者雇用に関する政策

1) ワークフェア政策 1970年代末に始まる若年者の失業問題に対して、先進諸国はさまざまな取り組みをしてきたが、決定的に有効な解決策があったというわけではなかった。しかし、成人期への移行の時期の達成課題として、職業的地位の確立は不可欠であり、若者を社会へ包摂する条件として「労働市場への統合」がもっとも重要だと認識されている。雇用を通じた福祉(ワークフェア)が雇用政策の基本となっている。

このような共通認識をふまえて、1997年のEURLクセンブルグ雇用サミットで採択された「ヨーロッパ雇用戦略」では、若者の就業支援が指針のひとつに加えられ、各国で若年者雇用に取り組むことが義務づけられた。具体的には、2002年末までにすべての若者に対して、失業状態が6カ月に至る前にニュースタートと呼ばれる教育・訓練プログラムを提供することが協定されたのである。

この間、EU諸国では、「自立」と「活動」が若者を論ずる際のキーワードになってきた。若者を雇用を通して活性化させるワークフェア政策が導入された。これは、権利と責任の概念を用いて若者を活性化しようという積極的労働市場政策である。このような雇用政策は、伝統的シティズンシップからの転換と理解されているが、労働市場への参加を義務とする点で、構造的問題を個人化したという批判もある。ワークフェア政策への志向は各国に共通する傾向であるが、強調点の違いが各国の雇用政策の特徴をなしている。たとえば、イギリスでは「経済活動への参加」(経済的責任を果たすという意味)が強調されているのに対して、スウェーデンやデンマークでは「社会への参加を活性化させる」ことが強調されている(表1)

(Wallace and Loncel, 2002: 43-48)。

2)統合された移行政策 このように、ワークフェアを前提としながらも、国によって異なる特徴があるが、政策理念にみられる変化には共通性がある。従来は職業訓練をほどこして速やかに雇用へと参入することを促す手法（雇用重視）が中心であったのに対して、移行政策にみられる雇用政策は、フレキシブルな生涯学習が成功へのかぎとする「教育重視」モデルへとシフトしている。

支援の方法も、集団から個人へとシフトしている。若年者向けプログラムの手法は、従来の「集合的プログラム」より、若者の欲求や願望を考慮して設計された「個人発達プログラム」の成功率が高いという諸研究の成果を踏まえ、個人ベースのカウンセリング手法を用いた経歴的指導に力点が置かれている。職業を個人発達の一部分として位置づけ、若者自身が計画を作るのを支援するというスタンスに立ち、ひとりひとりの若者をホリスティックに支援するという手法である（沖田, 2004）。

積極的労働市場政策が個人発達プログラムの手法へと転換したのは、現代の若者の状況とその社会的コンテクストによる。前述の通り、近年の多くの研究や実践のなかから、移行期における失業の危険性とそれと密接に結合している「社会的排除」は、これまで考えられていたより複雑だと指摘されてきた⁹⁾。しかし、非就業の若者を対象とする大部分のプログラムは社会的統合を労働市場への統合へと単純化し、集合的プログラムで対応するために、十分な効果を引き出せていない。この障壁を打破するには、移行システムの構造、背景となる文化・思想、若者自身の生活歴とライフコースをおさえることが必要だと指摘されている。個々人の生活歴に焦点をあて、教育・訓練・福祉・労働市場をより協調させる政策が必要で、これを、「統合された移行政策」と称している。

3)若年者労働市場政策の多様化 若年者労働市場は、学校から仕事へのストレートな移行をモデルとする政策だけでは、すべての若者をカバーすることができなくなっている。そこで、移行期の発達を保障するという観点から、若年者労働市場政策の多様化が生じている。

表1 各国の雇用政策の特徴

国	雇用政策の特徴
デンマーク	フレキシブルで個別化された学習経験の重視。個人別の経歴の構築
スウェーデン	普遍的若者政策アプローチ。個人別の経歴の構築 ¹⁰⁾
イギリス	経済的自立の強調。労働市場への直接の移行重視。エンプロイアビリティの重視
ドイツ	社会的地位への適応。徒弟制による訓練重視
南欧	明確で自立した若年者のための地位を導入する努力。学校教育・職業訓練・労働市場政策の全般的な改革

一つ目のタイプは、移行的労働市場を通じての統合という方法である。従来のような有給雇用という形態に至らない、訓練的、ボランティア的性格を帯びた活動を、職業に到達する道筋として位置づけ、こうした領域における積極的活動を支援する政策である。その背景には、有給雇用とその他の生産活動の境界があいまいになってきているという実態がある。若者を職業を通して社会へ統合するにあたって、教育と訓練が重要であるという認識が高まっているのである。ここでいう教育は、フォーマル教育に限らない。むしろインフォーマルあるいはノンフォーマルな学習の有効性が高いと指摘されている。

二つ目のタイプは、ソーシャルサービスとユースサービスが若者のための仕事を創出するという方法である。つまり、労働の観点から第三セクターをみなおし、そこでの活動を通して、学習や訓練や雇用へといざない、新たなキャリア観を作り出そうとするものである。

三つ目は、第三セクターを若者の内的動機づくりに効果的なインフォーマル、ノンフォーマル学習を提供できるメリットをもつものとして位置づけ、若者に自信をつけさせながら、若者が自分自身の生活歴を形成するために必要な機会を提供するという方法である（伊藤, 2001；日本労働研究機構, 2003: 135-159；Walther and Stauber *et al.*, 2002）。

Ⅲ イギリス、コネクションズ・サービスにみられる政策アプローチ

EUにおける若年者雇用政策の特徴をみたわけだが、イギリスで2001年4月に開始されたコネクションズ・サービスは、近年の若年者雇用政策の特徴をよく現していると思われる。ここではコネクションズを簡単に紹介しながら、政策アプローチの特徴に着目する。コネクションズ・サービスは、大規模な財政を投じて設置された若者支援サービスで、2004年現在イングランド47カ所にある。若者のための整合性のある、一体化した支援戦略として位置づけられている。これまで若者関連の政策・支援にかかわっていた六つの政府省庁や機関・組織、その他の民間組織やボランティアセクター、ユースサービス、キャリアサービスが連携し、複数の専門の異なるスタッフ・機関の協同するマルチ・エージェンシー・チームであることに特色がある。これによって、若者が必要とする支援をひとつに統合しようというのである。対象は13歳から19歳の若者である。具体的なサポートは主に、さまざまな専門性をもつコネクションズ・パーソナルアドバイザーのネットワークによって行われている。パーソナルアドバイザーは、幅広い相談や情報提供を行い、さらに若者の個別ニーズに応じて、多岐にわたる継続的支援をしている(日本労働研究機構, 2003)。

各地域のコネクションズは、地域に居住する対象年齢のすべての若者に対する責任をもっているが、支援するにあたっては、優先度という点で三つのグループが想定されている。複合的問題をもった若者は優先度が高くて高く、集中・持続的支援が必要である。毎週1回の面接が目安になっている。これに次ぐグループは、学習中断の危機のある若者であり、職業選択やキャリア選択を含む手厚いガイダンスをする。その他の若者は、それほど支援を必要としない若者で、キャリア・学習・雇用選択に関する情報やアドバイスをを行っている。

コネクションズ・サービスにとって、管轄地区の若者の実態を正確に把握することが活動のベ-

スとなる。とくに、管轄地区のNEETの数とその内訳を把握することが重要な仕事である。具体的には、13歳の若者のいる中等学校(中学校段階)での把握がコネクションズの活動の出発点となる。この時点で、とくにリスクがあると思われる者を把握し、ニーズに応じた支援をすることが、将来のNEETをつくらないための条件となる。学校で学業でつまづくこともNEETをつくる原因となっていると認識されている。進学するか就職するかなど進路の分かれ目である16歳を迎えるまでに、職業教育、キャリアガイダンスを行い、適切な進路選択をさせることが、コネクションズ・パーソナルアドバイザーの重要な任務である。学校から離れた者に関しては、学校から地域のコネクションズへと引き継ぎ、とくにリスクのある者に対しては、継続した集中的支援が行われる。NEETの状態にある者に対しては特段の注意を払い、面接の3カ月後の状態を把握し、もしNEETの状態が続いていれば適切な手立てをとることが、パーソナルアドバイザーの任務となっている。

コネクションズの具体的目標をあげると、①NEET状態の若者の比率を減少させること、②16歳で公的資格なしに学校を終える若者の数を減少させること、③低学力の生徒の学力を引き上げ、また不登校生徒を減らすこと、④義務教育後の進学者を増やすこと、⑤未婚の母、施設出身者、犯罪歴のある者のETT(Young people in Education, Employment or Training)の割合を増やすこと、⑥薬物使用者へのサポートを増やすことである。

Ⅳ スウェーデンの若年者雇用支援の手法

スウェーデンでは、イギリスのコネクションズのような大規模な支援サービスは行われてはいないものの、それは、学校教育段階からのきめ細かな発達保証のしくみが前提としてあるからといってもよい。その上で、20歳以下の若者に対する責任として、①訪問ベースの組織、②義務教育後の教育と発達の活動のためのサポートの提供、③高校レベル教育を与える責任とそのフォローアッ

ブ、が重点方策とされている。支援の方法の特徴は、個人プログラムを優先することにあるとされている。

アウトサイダーになりやすい若者は、仕事に必要な教育水準に達していないことが大きな原因となっているという認識から、すべての若者に仕事を確立するために必要な教育機会を保障することが目標となっている。とくに、アウトサイダーには、埋め合わせ志向の教育（欠けているものを補うことを目標とする教育）が必要で、それは個人のニーズを基礎にした教育であると考えられている。したがって、成人教育等からのサービス提供や、徒弟制、インフォーマル学習など、対象にあった教育機会を適用することが必要な措置となる⁶⁾。さらに、仕事を探している若者にとって、個人的サポートは非常に重要であり、若者に関係する地方行政機構のなかで、雇用事務所（employment office）は重要な資源であり、いつでもサポートが受けられる場所として認識されることが必要とされている。また、雇用事務所、地方当局、業界の協力関係で、全国10の地方当局において試行されている、ナビゲーター・センターは、アウトサイダーにとって信頼できる基盤として機能することが期待されている。

V 若年者雇用政策と積極的シティズンシップ政策

1 積極的シティズンシップ

若年者雇用は重要な課題であるが、それはシティズンシップ政策と一体となって展開している。シティズンシップ政策とは、若者の社会的統合をシティズンシップとして位置づけ、社会への参画を大胆に進めようという政策である。そこには、権利の主体としてのシティズンシップから、参画する主体としての、積極的シティズンシップ（active citizenship）への転換がある。

青少年・若者を意思決定へ参画させようという政策は、1985年の国連世界青年年に登場し、1989年に子どもの権利条約の国連採択で定式化するが、それが具体化していくのは1990年代後

半に入っている。成人期への移行は、自立への移行を主要なダイナミクスとしており、選択の力、自己決定、参加、そのための情報提供、エンパワーメントなどが、シティズンシップ政策を表現するキーワードである。

ブレア政権の若者政策をみても、若者間の政治への一般的な忌避と政治への不参加による脅威を克服するために、シティズンシップと参加を強調することによって、社会的排除への取り組みを加速化することが重点となっている。

意思決定の参画を進める政策の柱と並んで、①フォーマル、ノンフォーマルな教育・学習によって青少年・若者の経験分野を拡大すること、②若者の自律性 autonomy を促すこと、の2点が強調されている。前者に関していえば、すでに述べた「若者、シティズンシップ、社会変動」と題するESRC研究プログラムは、シティズンシップ教育の成果に関連して、次のように報告している（An ESRC Research Program, Youth, Citizenship, and Social Change）。すなわち、若者のシティズンシップのセンスは、フォーマルな理解より、さまざまな領域における体験によって得られている。また、若者のアクション・グループは、考えられているより普及している。イベントに参加することによって、地域社会の一部であることを感じる機会になっている。家族、学校、友人関係、地域での参加経験が、よりフォーマルな学習（シティズンシップ教育）を補強している、というのである。

若者の自律性が強調される時、そこには近年の雇用政策と通底する若者観が存在しているとみてよかろう。雇用や生活保障、労働市場政策はむろんのこと、住宅や交通も若者のすみやかな自立を促すために必要なものである。その点で、若者政策は雇用など特定分野に限定されたものではなく、若者の生活を支えるホリスティックなアプローチでなければならない。なかでも物的資源が強調されている点に近年の移行政策の特徴がある。

2 移行政策における権利と義務

移行政策の背景には、成人期への移行が長期化しているという現実があった。これには、自立に

必要な手段へのアクセスに時間を要すること（権利の側面）と、義務を果たせる段階に達するのに時間を要すること（義務・責任の側面）の両面がある。積極的労働市場政策や、積極的シティズンシップという動向は、両面をもっている。権利に関していえば、雇用を通じた自立の道が延期されているにもかかわらず、雇用なしの福祉給付へのアクセスは困難さを増している。いっぽう、義務に関していえば、エンプロイアビリティ（自分の労働力価値を高めて労働市場で職を獲得する）、シティズンシップ教育の導入、ボランティア活動の強調という形で、義務遂行への要請は高まっている。参加に関していえば、雇用という経済活動への参加が強調されているとも指摘されている。移行政策は、権利と義務に関する微妙なバランスに立っているが、それがどのような若者において、どのような問題をはらんでいるのかをみていく必要がある。

VI 日本における移行期の危機と政策対応

1 政策対応の特徴

イギリス・スウェーデンを対象に、NEET、アウトサイダー（失業者・無業者）の実態と政策の展開をみてきたわけだが、それとの比較から、近年の日本の政策対応にはどのような特徴があるだろうか。

日本では、1990年代末に近い頃からいわゆるフリーターに関する実態調査と研究が続き、それに基づく対策が始まった（矢島・耳塚、2001；小杉、2002；2003）。しだいにフリーターの実態が明らかになり、類型化が進むにしたがって、就業日数が極端に少ないフリーターや、一定期間あるいは長期に無業の状態にある若者の存在へと関心が及ぶようになった（労働政策研究・研修機構、2004）。2004年には、これらの若者に「ニート」という名前が付けられ、にわかに議論されるようになった。平成16年版労働経済白書は、ニートを、（就業者と完全失業者を除いた）「非労働力人口のうち、卒業者かつ未婚者であり、通学や家事を

行っていない15歳から34歳」と定義し、推計値を公表、一方、玄田有史氏が『ニート——フリーターでもなく失業者でもなく』を著し、一躍「ニート」はメディアの世界に広まった。

イギリスのNEETと、それを採用した日本版「ニート」の決定的違いは、若年失業者を除外したことであった。失業者と認定される条件は、①仕事がなく調査期間中（月末1週間）に少しも仕事をしていなかった、②仕事があればすぐに就くことができる、③調査期間中に仕事を探す活動や事業を始める準備をしていた、こととされている。したがって、失業者を除外して、「ニート」を「働こうとしていない若者」（玄田、2004：10）と定義したことによって、社会的関心は、「働く意欲のない若者」へと集中し、若年者雇用への取り組みは、「働く意欲のない若者」対策へとシフトしてしまう危険性をもたらすことになった。欧米諸国と比較して、普通の若者、あるいは中流階級の弱体化も著しい日本には、日本版「ニート」への関心を呼ぶだけの社会的背景があったことは否定しない。

しかし、1990年代末から始まった若年者雇用への取り組みは、フリーターおよび働く意欲のない若者（つまり、「フリーターでもなく失業者でもない」若者）への対策となり、若年失業問題は一度も本格的に扱われることがないという結果になった。

2 日本の若年者無業の特徴と政策課題

本稿で述べてきたEU、イギリス、スウェーデンのNEET、アウトサイダー問題は、若年失業者が中核にあることを再度確認しておく必要がある。若年失業者とは、まさしく学校にも雇用にも職業訓練にも就いていない人々である。しかも、社会的排除に陥りやすい若者の移行プロセスが、失業、職業訓練、雇用の間を行きつ戻りつの非線形の移行パターンを取っていることが、多くの研究によって指摘されてきた。その際、失業という概念は、日本のように「働く意志があつて求職活動をしている」失業だけに限定して使ってはいない傾向がある。

失業状態にある若者のなかには、支援サービス

の対象となって求職中の者もいれば、それが長期化して潜在化（求職活動をしない状態）した者もいる。また、時間軸で見れば、求職活動をしている時期（アクティブな状態）と、しない時期（インアクティブな状態）とが交錯しているのが実情である。

EUでは6カ月以上失業状態で放置しないことを申し合わせ、各国が具体的施策を講じてきたことはすでにみてきたとおりである。スウェーデンの「若者保証」はその期間がより短く、3カ月である。このように、無業のまま放置せずに、「失業」へとシフトさせ、その後の相談支援や職業訓練プログラムを経て求職活動へと向かわせる施策を実施している国と、そのような施策がほとんどなかった日本では、無業・失業の実態が異なっている。日本のように若年失業者対策のためのしくみをもたない状態にあっては、生計維持の責任のない若者は、失業者ではなく無業者になりやすいことは想像できる。とくに、高校中退者や高卒者の年齢からして、若者の過半数が働きはじめる20代中盤までは無業のまま放置されやすい。

労働政策研究・研修機構が実施した周辺のフリーター調査によれば、彼ら、彼女らは、高校非進学、学校中退、卒業時に就職活動をしない、就職できない、早期離職、離職・離学後のアルバイト選択など、いくつかの段階で正規就業への経路から離れ、その過程で期間の長短はあれNEETの状態を経験している。彼らの状況は、イギリスのNEET研究における指摘と一致している（労働政策研究・研修機構、2004）。

日本型の移行期は、子どもの教育責任をもっぱら親に負わせる日本社会の構造と切り離しがたい。若者の貧困化が隠される日本社会では、真に問題を抱えた若者が存在していることが認識されるのに時間がかかる。親が子どもの移行を支えられない家庭が、どこにどの程度存在しているのかが明らかになりにくい（宮本、2004）。このことは、EUの若年者雇用政策の対象年齢が10代から20代前半であるのに対して、日本が20代から30代前半に及んでいることにも表れている。日本の若者の困難が、20代の中盤以降でないかと顕在化しない社会的文化的環境と無関係ではない。

社会階層の違いにかかわらず、不安定就労期間が長くなるにしたがって、将来に対する悲観的意識が生まれる。彼らの低い所得水準では親との同居生活が30代に及ぶ可能性がある。もし一人暮らしをすれば、最低生活に近い状態になるだろう。自分自身の家庭をもつことも自明とはいえない状態にある。

こうした状況を打開するためには、学校や企業ではない公共的な支援システムを充実し、学校、家庭、企業と連携を取りながら、職に就くための支援をするシステムを確立する必要がある。とくに、危機に直面している若者がかかえている複雑な諸問題に対する総合的な支援が必要と思われる。若年者雇用の創出はいうまでもない。

- 1) 主婦・学生、被雇用者、訓練生のいずれでもない状態を指す。
- 2) ESRCはEconomic and Social Research Counselの旧名、主に政府資金によるイギリス最大の研究・研修基金。このプログラムは、15~25歳の若者の移行の実態と政策検討のための大規模な研究プログラム。
- 3) イギリスの大学入学資格試験のこと。ここではAレベルをとるための中等教育コースをいう。
- 4) スウェーデンのユースポリシーは、労働政策に加えて、教育政策・余暇政策・社会政策・住宅政策の5本柱から成る、包括的な「若者政策」であることに特徴がある。その基底にあるのは、「社会への参加を活性化させる」という若者観である。これはデンマークにも共通している。
- 5) 若者が社会的排除に結びつきやすい類型として次の10点が指摘されている。
 - ①労働市場からの排除、②社会的孤立、③経済上、また制度や組織からの排除や低い資格レベル、④低い社会階層出身者、⑤労働市場に対する受身的存在、⑥不安定な経済状況、⑦社会的支援の少なさ、⑧制度的サポートの不在、⑨低い自己評価、⑩薬物依存や非行行動。
 いっぽう、社会的排除の危険が少ない類型として次の9点が指摘されている。
 - ①高い資格レベル、②労働市場での積極性、③安定した経済状況、④社会的サポート、⑤制度的サポート、⑥高い自己評価、⑦社会文化的活動への活発な参加、⑧家族への統合性が高いこと（例 南欧）、⑨水面下の経済活動の存在（不安定な仕事への定着の危険はあるが、同時に、経験・社会的コンタクト、自己評価の維持に役立っている）。
 このような類型化から、労働市場への統合だけでは、失業中の若者を社会的排除から守るのには不十分だということがわかる。
- 6) 現在、もっとも有力なプログラムとして、次の二つが実施されている。
 - ①20歳以下の失業者に対する市のプログラム
 失業中の若者は、教育または職業実習を公的機関か民間で提供される。市と雇用事務所は教育内容や職業実習の内容について協定を結んでいる。市は失業して100日以内にプログ

ラムを提供しなければならない。コーディネーター（雇用事務所の職員：職業案内者と呼ぶ）と本人は、市の担当者の意見をもとに活動計画を策定する。失業者は市から収入保証を受ける。

②若者保証（ユース・ギャランティ）

対象は20～24歳。ギャランティとは、失業して100日以内に有意義な活動を与える保証のこと。若者の能力・可能性を発達させ、または職についたり進学する可能性を高めることが目的。具体的内容は個人の状況に合わせる。ある特定の科目の知識を高めたり教育や社会実習にたずさわって職業経験を与えてくれる実習に参加すること。教育をめざした活動が優先される。フルタイム活動で最長12カ月まで。学習サークル・NGOを通して行うことができる。活動計画は個人状況に合わせて、市や雇用事務所の協力で作っていく。雇用保障または発達保証の給付がある。

引用文献

- Coles, B., (1995) *Youth and Social Policy: Youth Citizenship and Young Careers*, UCL Press.
- Commission of the European Communities (2001) *European Commission White Paper: A New Impetus for European Youth*.
- ESRC (2003) *Youth Research Programme, Youth, Citizenship and Social change*, Trust for the Study of Adolescence.
- Furlong A., and F. Cartmel (1997) *Young People and Social Change: Individualization and Risk in Late Modernity*, Open University Press.
- 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.
- 伊藤正純 (2001) 「高失業状態と労働市場政策の変化」篠田武司編著『スウェーデンの労働と産業——転換期の模索』学文社.
- Jones (2002) *The Youth Divide: Diverging paths to adulthood*, York Publishing Services.
- Jones, J., and Wallace, C., (1992) *Youth, Family and Citizenship*, Open University Press (宮本みち子監訳, 鈴木宏訳 (1996) 「若者はなぜ大人になれないのか」新評論.
- 小杉礼子編著 (2002) 『自由の代償／フリーター』日本労働研究機構.
- 小杉礼子 (2003) 『フリーターという生き方』勁草書房.
- Murray, C., (1990) *The Emerging British Underclass*. London, IEA Health and Welfare Unit.
- Meadows, P., (2001) *Young Men on the Margins of Work: An Overview*, York Publishing Services.
- 宮本みち子 (2002) 『若者が〈社会的弱者〉に転落する』洋泉社.
- 宮本みち子 (2004) 『ポスト青年期と親子戦略——大人になる意味と形の変容』勁草書房.
- 宮本みち子 (2004) 『家族・親族状況からみた移行』『移行の危機にある若者の実像——無業・フリーターの若者へのインタビュー調査（中間報告）』労働政策研究報告書 No. 6, 労働政策研究・研修機構.
- 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 (2004) 「ニューディール・フォー・ヤング・ピープル——量的評価から質的評価へ」文部科学省科学研究費基盤研究(B)(1)報告書『イギリス・スウェーデン・イタリアの若者の実態と社会政策の展開』（代表 宮本みち子）, 労働政策研究・研修機構 (2004) 『移行の危機にある若者の実像——無業・フリーターの若者へのインタビュー調査（中間報告）』労働政策研究報告書 No. 6.
- Statens Offentliga Utredningar (2003) *Young Outsiders*.
- 矢島正見・耳塚寛明編 (2001) 『変わる若者と職業世界——トランジションの社会学』学文社.
- Wallace, N., and Loncel, P., (2002) "Youth Unemployment and the State: Comparing Policies in the European Union" 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.
- Walther, A. and Stauber, B. et al. (2002) *Misleading Trajectories: Integration Policies for Young Adults in Europe ?* Opladen: Leske+Budrich.

みやもと・みちこ 千葉大学教育学部教授。最近の主な著作に『ポスト青年期と親子戦略——大人になる意味と形の変容』（勁草書房、2004年）。青年社会学専攻。