

海外社会保障研究

AUTUMN 2011

No.176

特集：若年就業と諸外国の社会保障政策—労働市場政策を中心として—

- 特集の趣旨 太田 聡一 2
- 若年者雇用政策の現状と課題 神林 龍, アン・ソネ 4
- オランダにおける若年就業と労働市場政策 久保 隆光 16
- フランスにおける若年就業と労働市場政策 藤本 玲 26
- 英国の若年就業政策と社会保障改革
—1980—2000年代の展開と構想— 卯月 由佳 39
- 韓国の青年雇用ミスマッチへの2つの対応戦略
—技術教育改革と社会貢献・起業支援— 金 早雪 53

研究ノート

- 知的障害者の自立を支えるインディヴィジュアル・ファンドの取り組みについて
—カナダ・マニトバ州の取り組みから— 木口 恵美子 66

書評

- 林春植・宣賢奎・住居広士編著『韓国介護保険制度の創設と展開—介護保険の国際的視点—』
..... 金 貞任 74
- 百瀬優著『障害年金の制度設計』 山本 麻由美 78

海外社会保障研究

AUTUMN 2011 No. 176

国立社会保障・人口問題研究所

特集：若年就業と諸外国の社会保障政策 —労働市場政策を中心として—

趣 旨

先の7月1日に、厚生労働省・文部科学省が共同して実施した「大学等卒業者の就職状況調査」の4月1日現在の確定値が発表された。この調査は、全国の大学などから抽出された6250人の学生の就職内定状況を10月、12月、そして翌年の2月、4月の4回にわたって追跡する、注目度の高い調査である。そこで明らかにされた被災地を含めた2010年度の大卒就職率の確定値は91.0%であり、調査開始以来最低を記録した(それに次ぐのが2000年4月の91.1%であった)。新卒採用ばかりではなく、長期不況からの回復プロセスで人数が減少したフリーターやニートといった若年者も増加する懸念が強まっている。このように、日本における若年者の雇用環境には厳しいものがある。

それでも、例えば10年前に比べれば、若年者を支援する社会の体制は大きく進んだ。なかでもエポックメイキングな出来事は、2003年6月10日に文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣の連名による「若者自立・挑戦プラン」の策定であった。「機会に恵まれていない若年者」という見方が明確に打ち出されたこのプランは、その後の若年雇用政策を方向づけたと言っても過言ではない。

そして、その目玉政策とされたのは、若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）を各都道府県に設置するという計画であった。こうした若年者のための専門機関の設置というアイデアが生まれた背景としては、イギリスで展開されていた「若年者のためのニューディール」の影響が大きかったと思われる。若年者に対してカウンセリングと職業紹介を一か所で提供するシステムや、学校、地域、企業との連結点として機能させるという方針は、まさにイギリスにおけるそれと一致したものであった。

「若者自立・挑戦プラン」のもうひとつの柱は、ドイツのデュアルシステムを模した、「日本版デュアルシステム」である。学校での座学と企業での実習を組み合わせ、若年者の実践的な職業能力向上を図るこのシステムは、必ずしも大きな広がりを見せたわけではなかったが、いくつかの先駆的な事例を生み出した。

このように、若年雇用対策の経験が浅かった日本は、他国の政策で参考になるとと思われる政策を独自にアレンジしつつ、取り入れてきた。とりわけ、ヨーロッパでの経験の多い、「積極的労働市場政策」を見習うスタンスが強かったように思われる。当然ながら、労働市場の仕組みが国によって異なることから、他国の経験をそのまま日本に当てはめることには慎重にならねばならないが、優れた政策を貪欲に取り入れようというこれまでの姿勢は評価されてよいのではないかと考える。

言うまでもなく、そうした政策決定の前提になるのは、他国の若年労働市場政策や制度についての正確な理解であり、その際には、その国の事情に通じた研究者による紹介が大きな役割を果たす。ところが簡単に紹介といっても、労働市場は歴史や制度の影響が強いことから、それらについての目配りが必要となる。また、労働市場政策については、その定量的な評価が不可欠なので、各国で蓄積された政策評価も考察の対象になる。

本号の特集は、まさに国別の若年雇用および社会保障政策の最新の現状についての専門家による解説で

ある。取り上げられる国は、オランダ、フランス、イギリス、韓国の4カ国であり、それに若年労働市場政策の評価に関する論文が加わっている。いずれの国も特徴的な労働市場をもっており、その文脈の中でどのような政策が実施されているのか、またそれに対する評価がどうなっているのか、大変興味深い。この特集の各論文は、今後の日本における政策を考える上で重要な情報を提供しており、若年雇用問題に関心のある広い層に読まれることを希望している。

(太田 聡一 慶應義塾大学教授)

若年者雇用政策の現状と課題

神林 龍
アン・ソネ

■ 要約

本稿ではOECDの若年雇用プロジェクトの報告書をもとに、近年の欧米諸国の若年雇用政策についてまとめた。そもそも雇用政策は国によって千差万別だが、大胆に特徴を整理すると次のようになる。第一に、若年雇用政策は若年全般を対象とするのではなく、その中の一部、特に「就職困難者」や「取り残された」若者たちといったグループに政策資源を集中する傾向がある。第二に、支援の内容は所得保障とキャリアガイダンスが中心だが、その背後には「互恵原則」ともいうべき、行政と求職者の相互努力を促す仕組みが据えられている。第三に、若年失業が教育課程からの中途退出と強く関連することから、行政と雇用者のみならず、教育機関との連携が模索されている。これらの観点から日本の若年雇用政策を考えると、全体の方向に大きな乖離はないものの、支援対象の絞込みや教育機関との連携に関して考慮の余地がある。

■ キーワード

若年雇用、烙印効果、ニート

I はじめに

日本において若年者の雇用不安が社会的な問題とみなされるようになったのは、それほど古いことではない。確かに、1903年に刊行された『職事情』は、女性や幼少者のおかれた過酷な労働条件を告発したし、小津安二郎が1929年に撮影した『大学は出たけれど』は、当時のエリートのはずの大学生が就職難にあえぐ姿を世に知らしめ、戦前期にも若年者の雇用問題が世間の耳目を集めたことはあった。しかしこれらの現象はいずれも間歇的で、当時の単発的な事情から発生したものとされ、経済構造と直結した問題として対処されたわけではない。実際、日本における児童労働は近世期よりそれほど利用されてこなかったし（斎藤（1995））、学卒未就職者も昭和恐慌からの回復と

ともにどこへともなく消えていった（中村（1971））。

対して、1990年代以降の若年者雇用問題は長期的・持続的であることが際立つ。「就職氷河期」という言葉が用いられはじめたのは、バブル経済崩壊直後の1992年頃からで、2005年前後の好景気を挟んでおよそ20年間、継続して使われ続けている。「ロスト・ジェネレーション」という表現も人口に膾炙し、若年時に体験した雇用問題が、一時のみならず一生涯にわたって当事者に不可逆な影響を及ぼす恐れも指摘されるようになった。近年の若年者雇用問題が、放っておけば時間が自然に解決してくれる類のものではなく、個人では如何ともしたい経済の構造そのものから生じている傍証といえよう。だが、こうした問題のとらえ方が一般的になったのは日本では比較的最近であるということには、重ねて読者の注意を促したい。

雇用政策においても、その対象は長らく主たる家計稼得収入者、すなわち壮年男性だった。1980年代以降、高齢者や女性などに守備範囲を拡大してきたものの、若年層が明確なターゲットに位置付けられるには2003年の「若者自立・挑戦プラン」を待たねばならなかった。これらに対応して、日本の若年者雇用問題に関する経済学的な研究も、本格化したのは2000年代からと、比較的新しい(太田(2011)などを参照のこと)。

とはいえ、若年雇用問題に注目が集まっているのは近年の日本だけではない。欧米を中心とした先進諸国の多くでは1970年代より議論が重ねられてきたし、中国など一部の新興工業国でも若年者の就職難は社会問題化している。経済協力開発機構(Organisation for Economic Cooperation and Development; OECD)では、若年者雇用問題がもはや特定の国にとどまるものではないとの考えから、2006年に若年者雇用問題に関する国際比較プロジェクトを立ちあげ、2010年までに16カ国に関する報告書を出版した¹⁾。本稿では、本報告書をもとに欧米と日本の若年者雇用の現状を紹介した上で、その政策的な対応についておおまかにまとめる。

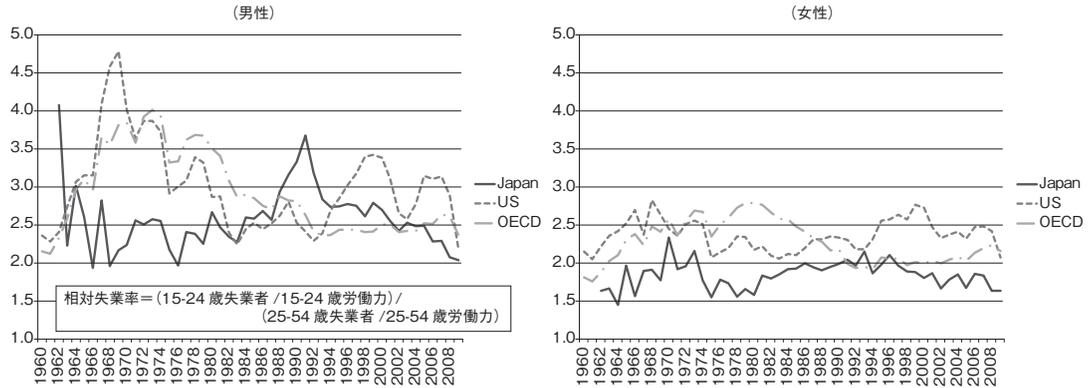
II OECD諸国における若年者雇用の現状

若年者の雇用問題がついに近年まで等閑視されてきたのには理由がある。第一に、若者は未来が長いという利点をもっているものの、同時に知識や経験が足りないという欠点もあり、評価を下すのが難しい。製造業における生産性を計測した川口ほか(2007)によれば、入職直後の被用者は、20年目前後の者と比較すると60～80%の生産性しか発揮していない。仮に若年者が中高年者よりも不遇だとしても、それには理由があるのであって、すぐに経済社会の病理現象として問題視するべきとは限らないのである。

第二に、そもそも近年の若年者が中高年者に対して不利な状況におかれているかどうかは、データ上はそれほど明らかではない。確かに、失業率や賃金水準といった雇用状況を示す基本的な指標を見ると、若年者は中高年者と比較して劣悪な水準に甘んじている。総務省『労働力調査』によれば15-24歳の失業率がほかの年齢階層を下回ったのは、月次データが公開されている1970年1月以降では4回しかない²⁾。2009年の厚生労働省『賃金構造基本統計調査』では、20-24歳の平均所定内時間給は、一般的な定年を過ぎているだろう65-69歳の平均所定内時間給にすら届かず、その8割程度にとどまる³⁾。

とはいえ、こうした若年者の相対的に劣悪な労働条件は、若年者雇用が社会問題化した1990年代以降に急速に悪化したわけではない。試みに、15-24歳の失業率がほかの年齢階層と比較してどの程度深刻かを示す相対失業率の推移を調べてみよう。この指標は、15-24歳の失業率を、現役年齢階層である25-54歳の失業率で除すことで求められる。その推移は、失業者に占める若年者のシェアが、労働力における若年者のシェアと比較してアンバランスに増大するか減少するかを示す。社会全体で起きる失業の変化が若年者にしわ寄せされるか確かめることができ、OECDなど国際機関でもしばしば用いられている指標である。次の図1は、OECD統計より、日本と米国、OECD全体について15-24歳の相対失業率を男女にわけて示したものである。

確かに日本の相対失業率の水準は男性で2倍、女性でも1.5倍を越えており、若年者では労働力人口に比して失業があらわれる割合は高い。ところが実のところ、日本の若年者の相対失業率は1990年代初頭よりほぼ一貫して低下傾向にある。また、1990年代の水準も1960年代や70年代と比較して明確に高いというわけではない。男性においては、若年者の相対失業率が顕著な上昇を示したの



出所) OECD 統計。

図1 15-24歳の相対失業率 (1960-2008)

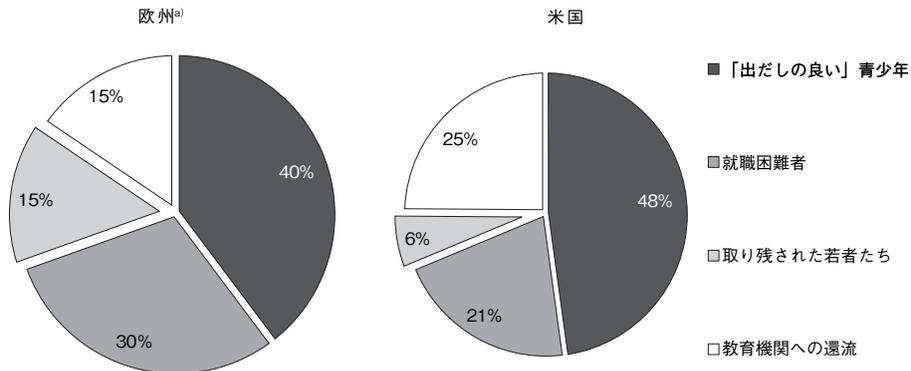
が好景気であるバブル期であることも考慮すると、「失われた10(15)年」と呼ばれる長期不況のなかで継続的に増大した失業は、若年者というよりはむしろ25歳以降の現役被用者により多くあらわれたことを示唆している。

1990年代以降若年者雇用問題が表面化したにもかかわらず、彼/彼女らの相対失業率が継続的に上昇しているわけではないという傾向は、日本だけではなくほかのOECD諸国でも類似している。図1にもみられる通り、欧米諸国において若年者が失業率の意味で相対的に不利におかれたのは1970年代が中心で、それ以降はむしろ改善される傾向にあった。1990年代以降になると相対失業率は比較的安定し、その意味での深刻さが近年とみに増しているとは見えない。相対失業率の推移の解釈には、大学進学率の上昇など留保すべき点も少なくないが、結局のところ、近年の不景気の負担が、失業という形で若年層に一方的に押し付けられたとは、どの国でもはっきりとはいえないようである。

それゆえ、近年の若年者雇用の問題を見出し政策的対応を考えると、やみくもにすべての若年者を救済の対象とするべきではないことはすぐに思いつく。とはいえ、政策当局には若年者の

うちの部分をどう認識すべきかに関して、それほど頑健な定見があったわけではなかった。先述のOECDの若年者雇用プロジェクトでは、この曖昧さを排除するために、若年層のうち2つのグループを析出し、「就職困難者 (Poorly-integrated new entrants; Débutants en mal d'insertion)」と「取り残された若者たち (Left-behind; Laissés-pour-compte)」と名付け、若年者雇用政策のターゲットとして明確化した。前者は、いわゆる免状などは持っているものの、アルバイトや失業、無職の間をふらふらしながら、なかなか社会で安定した雇用を見つけることができない若者を指す。後者は、不安定な雇用環境におかれるのみならず、学校の免状や資格が無く、多くは移民の子どもであったり、また孤立した地域や劣悪な家庭環境で暮らすなど、労働市場において不利になる点を複数抱えている若者たちを指す。国によっては、例えばカナダのように、いわゆる先住民がこのような境遇に置かれていることもある。

次の図2は、欧州と米国について、若年者の高校を離れた後(卒業したか否かは問わない)の進路を5年程度観察し、上記のグループに分類した結果である⁴⁾。ここで取り残された若者たちとは、5年間の大半を失業や非労働力として過ごし



a) ヨーロッパ諸国に含まれるのは、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、スペイン、ポルトガル、英国である。
出所) OECD (2010b) Fig. 3.7より引用。原データおよび推定の詳細はQuintini and Manfredi (2009) を参照のこと。

図2 高校離校後の職業履歴 (欧州および米国)

た人々と定義される。

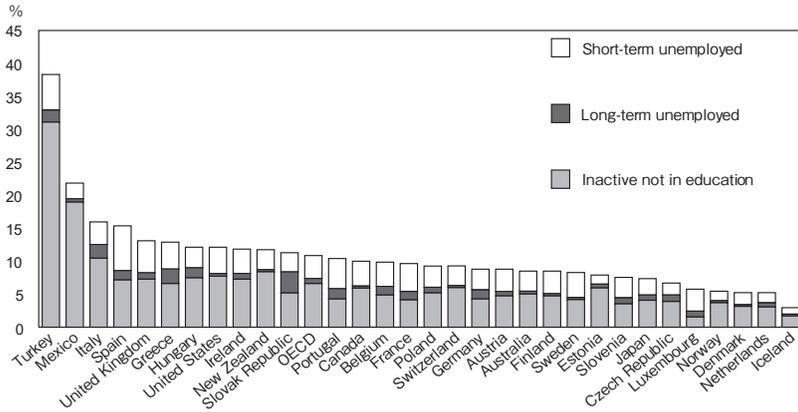
「出だしの良い」青少年を、離校後最初の職を得るまでに6ヶ月を超えず、その後の70%以上の時間を就業しつつ過ごしている人々と定義すれば、合衆国では半数程度、欧州では40%程度を占める。これに対して、不安定な雇用状況にある就職困難者のシェアは米国で21%、欧州では30%である。さらに家庭などに問題を抱えて労働市場から隔絶する傾向の強い、取り残された若者たちは、米国では6%程度なのに対して欧州では15%を数える。また、一旦学校から離れたとしても、再び学校へ通い出す若者も米国では25%いる。若者を教育課程に再吸収することで社会に包摂し直すルートが相当程度存在することも注目されよう。ただし、このパイプの太さは欧州では15%程度にとどまる。総じていえば、問題を抱えたグループは米国では若年層の27%、4分の1強程度にとどまるのに対して、欧州では45%と半数に迫る、とまとめられる。

もちろん、これらの問題を抱えたグループのシェアは、欧州内でも国によってばらつきがある(Quintini and Manfredi (2009))。概して、徒弟訓練の伝統をもつドイツや英国で割合が低く、若年層

の入職時に非正規雇用が多用されるフランスやスペインなど南欧諸国では割合が高い。とはいうものの、解雇規制の強弱との関連もはっきりせず、確定的な実証結果はない。労働市場の制度的仕組みと何らかの関係を持っていることをうかがわせる程度である。

若年層を以上のように分類するためには、学校離校後ある程度の期間(上記の図の場合高校離校後5年間)の就業行動を追跡したデータが必要である。しかし、すべての国に適切なデータが備わっているわけではなく、例えば日本について図2のような分類は行われていない。これにかわって比較的簡便に計測できる代理概念としてよく取り上げられるのが、ニート(Neither in Employment, nor in Education or Training; NEET)比率である。次の図3は、OECD各国の2008年のニート比率を計算したもので、図2と異なり多くの国で計測可能なことがわかる。日本のニート比率はOECD諸国のなかではそれほど高い部類には属しておらず⁵⁾、欧米とはまた異なった状況に若年層が置かれているかもしれないことを示唆している。

ともあれ、上記の問題を抱えたグループに対しては、政策的な対応を施すことが望ましいと考え



注) メキシコのみ2004年。韓国は欠落。
出所) OECD (2010b) Fig.2.4より引用。定義などは原データを参照のこと。

図3 OECD各国のニート比率 (2008年、15-24歳中の割合)

られている。その大きな理由は、彼/彼女らには烙印効果 (scarring effect, effet cicatrice) が働くからである。この効果を端的に言えば、学校を離れた直後の状態が、成長した暁にも持続して影響を残すことを指す。労働市場における被用者の評価は、その時点での能力などに依存することは言を俟たないが、これらの能力以上に過去の履歴が影響を及ぼすかはそれほど明らかではない。むしろ、理想的な労働市場の機能を前提とすれば、当期の賃金や就業確率にかかわるのはあくまで当期の本人の状態であって、過去の歴史は、当期の本人を説明する範囲でしか影響は及ぼさない⁶⁾。

国際的に比較可能で十分な長さと同サンプルサイズをもったパネル・データがそれほど汎用的ではないため、Scarpetta, Quintini and Manfredi (2010) は失業率の集計データを用いた国際比較を通じて、この効果の強弱を検討した。具体的には、学校退出時の失業率が1%上昇した場合に、1年後、5年後、10年後、15年後の所得がどの程度低下するかを確認する方法をとった。その結果、英国では、直近に7.1%の所得低下を招くものの、低下幅は5年後には5.0%、10年後には2.3%と縮小し、15年後には学校退出時の追加的影響はほぼ観察され

なくなる。すなわち、短期的に非常に強い追加的影響があるものの、それは長期的ではない。米国においては、そもそも直後の追加的影響が1.7%にとどまり、やはり15年後には影響は消失する。これらに対して、フランスやスペインでは、1年後の所得低下は3%程度とそれほど大きくないが、15年のちにもスペインで1.4%の所得低下が残存するなど、退学時の労働市場の追加的な影響が長期的に持続することが確認された。この効果が日本でも観察されることは、研究の蓄積を通じて1990年代末より強調されてきた。例えば太田・玄田 (2007) によれば、中学卒業および高校卒業者では卒業年の失業率が1%高くなると、その後10数年にわたり実質賃金が5-7%低下する。米国や英国で観察されない烙印効果が、フランスやスペインそして日本で存在する可能性を示唆しているといえよう。

烙印効果の影響下にある人々が被る人生の損失は、一時では收拾がつかず、若者がもつ長い未来というアドバンテージでは解消できない。この損失を回避するためには、労働市場へ最初に登場する時点で政策資源を集中的に投下するのが合理的と考えられるわけで、若年者雇用政策への有力な

理論的裏付けといえる。

Ⅲ 若年者雇用政策

1 若年求職者に対する施策

以上の若年者雇用の現状認識を前提とすると、若者に対する雇用政策の特徴として、伝統的な所得保障という手段に立脚しながらも、支援対象を注意深く選択し、学校教育や訓練機関との関連を重視しなければいけないという課題が浮かび上がる。

失業時の所得保障が雇用政策の基礎であり、主に雇用保険がそれを司ることは若年者についてもあてはまり、ほかの年齢階層との違いはない。しかし若年特有の問題として、就職困難者は一般に勤続が短く、特に取り残された若者たちは就業経験を全くもたない場合も少なくないことがある。このとき、彼/彼女らが失業給付の従来の受給要件を満たすことは容易ではなく、所得保障のセーフティネットから漏れてしまう可能性が高い。

2009年の金融危機を契機に雇用状況が急速に悪化したとき、各国政府は、若年失業者への所得保障が途絶えないように緊急避難的に失業手当の加入・給付要件を緩和した。例えば、日本ではよく知られたように、失業給付の加入資格を加入12ヶ月から6ヶ月に(2009年)、さらに1ヶ月(2010年)に引き下げ、短期勤続を繰り返す者でも雇用保険のメリットを享受できるように制度を改めた。米国でも2009年に連邦政府からの州雇用保険会計に対する財政支援を強めた上で、受給資格の緩和やタックス・クレジット枠の増加など若年層をカバーする所得保障政策が強化された(実際の施策は各州によって異なる)。フランスでは金融危機前から検討されていた若年層に対する所得支援策が成立している。

ただし雇用保険の受給資格の緩和は、抛出が少なくても手当を受給可能にすることを意味し、保

険制度の根幹に抵触する難しい問題である。OECDは、この点を整理するスタンスとして互惠原則を提唱している(mutual obligations principle; principe d'engagements réciproques)。これは、行政当局に失業手当や社会保障給付を受け取る若年層に対する就業支援を義務付ける一方、若年層に対しても手当や給付を受給するのであれば就業意欲を保ち続けることを要求する原則である。就業意欲を保たなければ金銭的援助が打ち切られるという側面をもっており、やみくもな給付拡大に警鐘を鳴らす役目を負った。その一方、社会保障給付と職業紹介・訓練が統一的に運営されるべきとの理念に基づき、行政側に制度を整備するインセンティブを与えることも重視されている。結果として、OECD諸国の若年者雇用政策は、多かれ少なかれこの原則に沿って展開しつつある。

例えばオランダで最近導入された制度はその典型である。オランダでは2009年10月に若年者に対する投資法が成立した。その枢要は、社会保障給付など行政援助を要請した若年者に、就業機会か教育機会を紹介・斡旋する義務を地方自治体に課したことにある。同時に、窓口は、地方自治体とUitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen(UWV)とが共同で設立し、職業紹介、カウンセリング、社会保障給付を一元的に司るワン・ストップ・センター(werkpleinenと呼ばれている)に集約された。学校など教育機関から脱落し基礎的な学歴を保持していない青少年に対しては、別の機関への受け入れを模索するなど、もう一度資格をとるよう努力を促すことも含まれている点は特筆しておきたい。むろん求職者は、求職意欲を失わないことが給付を受ける条件となり、就業や就学を拒否した場合には給付が打ち切られる。

オランダと同様な施策は、ノルウェーでもとられている。ただし、ノルウェーの支援策は金融危機時に創設されたわけではなく、紹介中心のオランダの施策よりも職業訓練に重きをおく。プロ

プログラムの対象は若年者に限定されておらず、一般的な就職困難者に対して2年間に限り、集中的な再訓練課程を提供する形をとっている。また就業意欲消失者に対する給付打ち切りは予定されているものの、行政側に社会保障給付と職業紹介・訓練を一体運営する義務が課されているわけではない。韓国でも社会保障給付と職業紹介・訓練の一体運営は指向されている。2008年より本格始動したプログラムは、高校卒以下あるいは長期失業中の若年層に対して、社会保障給付のもとカウンセリングから職業紹介・訓練までをカバーする。経済危機に際した2010年には、より雇用機会を安定的にするため支援期間を就職後6ヶ月にまで延長した。従来若年者を生活保護政策の対象から除外してきたフランスでは、2010年に1.2億EURが投じられ、限定的ではあるが給付を背景に、カウンセリングから職業訓練まで求職者の個別支援に傾斜した *Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)* の拡充が図られた⁷⁾。行政側の義務がどの程度発生するかなど、法制度上の相違点は少なくないが、所得保障と職業紹介・訓練を併せて運用する、いわゆる *holistic approach* は多くの国で共有されているといえる。

オランダやノルウェーほどははっきりとした結びつきはないが、ほかのOECD諸国も金融危機を契機に若年者の所得保障や職業紹介・訓練施策を充実させた。米国は2009年の復興法 (*Recovery Act of 2009*) で、およそ30億USDの財源を職業訓練に投入し、若年層に厚く配分されるように促した。また、*Job Corps* と呼ばれる、学校教育に類似した職業訓練校も充実させ、主に福祉分野での人材育成に一役買っているといわれている。もちろん、米国でもオレゴン州など州によっては職業訓練だけではなく、カウンセリングや学校教育との連携に力を注いでいるところもあるが、少なくとも連邦政府の政策の力点は職業訓練に置かれている。同様にカナダでは、2010年に3千万CADの予算

が、*Skills Link* を通じて若年層の職業訓練に追加的に投じられた。この組織は、技能や知識、職業経験など幅広い職業訓練を念頭においた組織だが、2010年の追加予算は、若年者のうち、特に複数の不利な点を背負った若年者に対する支援に目標が絞られている。オーストラリアでは金融危機に対応するために、*the National Compact for Young Australians* という試みが2009年4月に導入され、いわゆるニート状態に陥るのを回避すべく、学校、訓練プロバイダーなどに対する支援が強化された。

互恵原則にのっとった近年の若年雇用支援は、支援対象を絞り込んだうえで、支援の方向をいわゆる「就業第一主義 (*work-first*)」から「就学/訓練第一主義 (*learn/train-first*)」へ転換させるものとしてもとらえられる⁸⁾。特に、取り残された若者たちなど、難しい要因を抱えた若者への働きかけとして、カウンセリングと訓練の役割は重視されつつある。ただし、難しい問題として移民の子弟など社会的差別の対象とされる若年者に対する効果は限定的であるといわれていることを指摘しておきたい。語学の壁が厚いだけでなく、家庭環境や社会集団の形成の仕方に問題をもつ場合が少なくないと思われ、これらを解決するためには若年者雇用政策だけでは不十分で、より包括的に検討する必要があるだろう。

2 雇用者に対する施策

以上が若年求職者に対する主要な施策をまとめたものである。しかし、若年者は経験や技能といった点から既存の被用者に劣ることも少なくなく、その不利を補うために雇用者に対する働きかけが実施されることも多い。典型は若年者に対する雇用補助金である。例えばニュージーランドでは *Job Opportunities* という新しい若年に対する雇用補助金が2011年12月までの予定で開始された。この種の雇用補助金の目的は若年者のキャリアの

とっかかりを作り出すことにあるが、雇用者がこの補助金を単に労働費用を節減するために利用することも考えられる。例えば、補助金の有無にかかわらず雇用を増やそうと考えていた雇用者が、たまたま補助金があるのでそれを使って若年者を雇用する場合などが当たる。ニュージーランドの例では、より安定した雇用へのステップとして新たに用意されたポジションを支えるという性格付けのもと、むしろ一定期間後に継続して雇用することを禁止することで、限界的な雇用へ補助金を集中させる方針をとっている。

若年者や徒弟を最低賃金制度の埒外におくことも雇用補助金の一種として考えられる。例えばオランダでは、15歳時点での最低賃金は成人に対して30%と定められている（比率は22歳時点の85%まで年齢とともに上昇する）。フランスでは在職6ヶ月未満の17歳に対して成人の70%、同様の18歳に対して80%の水準と定められている。そのほか、ベルギーやポルトガルといった欧州諸国で若年者や徒弟を最低賃金の適用除外とする例が散見される。この場合雇用者が負担する社会保険負担も軽減されて若年者の労働需要が刺激されるものの⁹⁾、同時に被用者の所得も低下させる点には注意が必要である。OECDの互惠原則にも見られるように、所得保障施策の多くは給付が就業と関連付けられているので、最低賃金以下での就業はかえって若年者の所得保障を弱くしてしまう可能性がある。オランダなどではこの点に注意を払って所得保障制度が設計されている。

以上のように、金融危機以降の米国やカナダでは職業訓練に力点が置かれるなど国によって濃淡はあるものの、所得保障を足がかりにカウンセリングを含めた職業紹介と職業訓練を組み合わせ、雇用者に対する援助も視野に入れながら、より良好な雇用機会を見つけていくというのが、若年者雇用政策の基本的な枠組みとなりつつある。

3 近年の若年者雇用政策の特徴

若年者雇用問題の特徴である、就職困難者や取り残された若者たちに働きかけるためには、今一度強調しておきたい点が二点ある。

第一点は、若年者雇用政策の対象が広く一般的ではなく、選択的だという特徴である。すなわち、若年者雇用政策が効率的に機能するためには、すべての若年層に広く政策の網をかければよいというわけではなく、特定の個人を狙って働きかけなければならない。この点は、政策を実行する段階での現実問題としては、やっかいかもしれない。なぜなら、特に取り残された若者たちに分類されるような人々は、いわゆるニート状態に陥る人々が少なくなく、役所の窓口に能動的に足を運ばず、得てしてコミュニケーションに難があることも多いと考えられているからである。通常雇用政策は申請主義に基づいており、対象者が行政に申請して初めて政策資源を利用する術が生じる。このとき、行政がいくら就職支援パッケージを用意しても、取り残された若者たちの手に届くかは定かではない。先述の韓国の制度も、労働能力の向上のみならず、精神的なサポートによって若者たちの自信を取り戻させることを目的に数えており、支援機関から能動的に若者たちにかかわる仕組みが欠かせないことがわかる。

第二点は、若者たちが取り残されてしまう契機として、学校を早めに辞めてしまうことが重要であることを強調しておきたい。このとき、若者をなるべく学校につなぎとめる、あるいは一度退学してももう一度戻りやすくするといった形で、教育機関を支援策のアクターとして取り込むように意を払う必要がある。

徒弟制度を例にこの点をまとめよう。OECD諸国の中で、若年層の労働市場への入り口として徒弟制度が利用されている国は少なくないが、徒弟制度は大学や高校などのより学術的色彩の強い教育機関よりも景気動向の影響を直接受けやすい。

実際、2009年の経済危機に際しても、フランスやオーストラリアで徒弟の解雇が相次いだ。他方、徒弟制度といえども教育課程である以上、資格認定までの条件が明示されており、融通無碍というわけにはいかない。例えば、徒弟は最後まで勤め上げないと一人前として認められないので、解雇された徒弟がキャリアをあきらめきれない場合には、たいていの場合もう一度最初からやり直さなくてはならない。このように、教育機関は一般に、制度から生じる非効率性ももち、刻一刻と変化する求職者や求人者の状況とはギャップが生まれがちになる。とりわけ、教育課程をドロップアウトした人々が多くを占める取り残された若者たちに対する就業支援策は、このギャップをうまく橋渡しし、もう一度従前のプロセスに復帰させ、資格取得を促す必要がある。

そのひとつの試みが、フランスで導入されたセカンドチャンススクールであろう。これは、18～25歳までのドロップアウトした若者に、就学し卒業資格を取りなおす機会を与えるために欧州で1995年から試験的に開始された制度である。フランスでは1997年のマルセイユを皮切りに設立され、訓練供給者や求人企業とともにRéseau des Écoles de la 2e Chance en Franceというネットワークを形成している。これらの学校のカリキュラムは必ずしも既存の教育課程にとらわれることなく、実際の企業で用いられる技能訓練やカウンセリングまで含むという特徴がある。2009年の金融危機時の若年雇用問題への対応の1つとして、このセカンドチャンススクールの拡充が図られ、2010年6月までに1.2万人の受け入れが目標された。2009年現在の在校生は、平均20歳、98%は卒業資格を有せず、79%が都市近郊の生活に支障をきたす地域に居住していた。結果は良好とされており、22%が職業訓練へ、11%が徒弟へ移行し、15%が就業するなど、合計およそ6割の学生に何らかの効果をもたらした。教育課程を弾力的に運

用し、教育機関と労働市場が共同で取り残された若者たちを支援する枠組みの例といえる。

一般に日本の労働市場では、卒業資格を有することが重要で、学校から職業生活への移行が急激かつ不可逆なところに特徴がある。学校を中退し卒業資格を有しない若年者、あるいは卒業資格を有してもスムーズな職業生活への移行に一度失敗した若年者は、多かれ少なかれ不利を抱える。フランスでは、職業生活への移行が学校卒業直後に限定されず多少の猶予期間があるものの¹⁰⁾、卒業資格を有することが重要で、職業生活への移行が比較的不可逆なのは日本と同様である。

これに対して、北欧諸国では職業生活と学校との間を行き来する段階的移行が一般的である。また、欧州と比較して遅く20代で徒弟に入職するのが通例の北米では、10代から20代にかけての時期の徒弟的な仕事が慢性的に不足しており、近年サマージョブが拡充され、政策的に学校と就業との中間形態を模索する傾向も生まれている。例えばカナダのサマージョブの背後には連邦政府のSummer Work Experience programmeがあり、NPOや公共部門、50人以下の小規模雇用者のサマージョブに対して補助金が支給される。経済危機に際した2009年および2010年の夏季には、連邦政府は予算を年間1千万CAD増額し、ほかの施策と合わせて学生のサマージョブの機会を保持するように努めている。

教育機会と就業機会との移行を全体的に把握し、もしその過程が硬直的な場合には、セカンドチャンススクールなどの補助的な制度をつくることによって、双方向により柔軟にすることが、就職困難者や取り残された若者たちを支援するひとつの鍵になるといえる。

IV 日本の若年雇用政策（結語にかえて）

日本の若年者雇用政策はハローワークによる職

業紹介を中心に、求人者と求職者の情報共有を目的とする「ジョブカード」の整備、カウンセリングから紹介・訓練までをカバーする「ジョブカフェ」、そして「トライアル雇用」を中心とした雇用補助金からなる。これらの日本の若年雇用政策を、いままでまとめた欧米の視点から概観すると、どのような特徴がみられるだろうか。

まず第一に、就職困難者や取り残された若者たちといった、支援対象の絞り込みが明確ではないのではなかろうか。確かに、ハローワークでは担当職員制が採用され、結果として就職に失敗し続けた就職困難者に対して集中的なサービスが実施されているものの、若年求職者のそれぞれの家庭背景や履歴を正確に把握したうえでシステムティックに支援対象を分類しているかは定かではない。そもそも、本稿で取り上げたOECDによる就職困難者や取り残された若者たちの分類にすら日本はデータを提供できておらず、若年就職困難者の現状把握もおぼつかないのが現実だろう。ハローワークは若年層のみならず、日本の雇用対策に鍵を提供しており、仮に雇用政策が個人的カウンセリングを中心とした個別対応に重心を移すのであれば、それに対応した人材育成やデータ整備が必要だろう¹¹⁾。

第二に、日本の雇用政策が司る所得保障施策はそれほど柔軟ではなく、家庭事情や学校事情などを考慮したうえで所得保障とカウンセリング・訓練の組み合わせを考えるには制度上の限界があった。逆にいえば、OECDの互惠原則に象徴され欧州各国で志向されている方向は、日本の現行制度でいえば、より生活保護制度に近い領域で雇用政策が運用される方向ともいえる。近年整備されつつある「第2のセーフティネット」は、住宅支援に力点が置かれているという特徴があるものの、まさにこの領域を担当することが意図されている。制度として恒久化されるのは2011年10月以降となるが、カウンセリングなど個別支援が欧米と比較

してどのような特徴をもつのか、実際に金融危機や東日本大震災の折にどのような役割を担ったのか検証することは将来の制度設計に役に立つだろう。

第三に、自らのキャリア形成を見つめなおすという意味で、履歴書の作成はどの国でも求職の第一歩として強調されている項目ではあるが、ジョブカードのように求人者と求職者の情報の非対称性を軽減する目的を付加し、訓練との相互連関を担保した点は余り類例をみない。

この点、2009年に英国で導入されたConnexions(13-19歳の若者のカウンセリングと就業サポートサービス)を中心とした、教育機関と労働市場との情報共有は注目に値するだろう。英国では2010年4月に、カレッジや訓練機関に対して、13-19歳の若年者が当該機関を離れた場合、できるだけ早く支援策がとられるようにConnexionsに通知することを義務付けた。この情報はthe Client Caseload Information System (CCIS)に保存され、若年層のニート化を防ぐ目的で地方自治体に設立された14-19 Partnership and Children's Trustで利用される。この組織には公共職業紹介機関であるJobcentre Plusや使用者の代表が含まれており、職業紹介などを利用して若年層が取り残されないように配慮する仕組みになっている(ただし、英国のさまざまな政策は近年見直しが急速に進められている)。日本のジョブカードは求人者と求職者という労働市場の中での情報共有が図られているが、教育機関と労働市場との情報共有をどう進めるかは今後の課題だろう¹²⁾。

第四に、トライアル雇用は典型的な雇用補助金であるが、日本の場合、多くの雇用補助金が一定期間後の正規労働者への転換を促すという仕組みも併設している点が特徴的である¹³⁾。ニュージーランドの雇用補助金と比較すると、既存の雇用に影響を与えない範囲で若年者の実地経験を積ませる機会をつくるというよりも、既存の雇用に発生

しがちな求人者と求職者の情報の非対称性を軽減する性格が強い。その意味では、若年雇用問題に限定されず、より一般的な労働市場の問題を解決する制度であり、現実にはその対象は若年だけではなく、現在では中高年者をも含み、より一般的な形に転換しつつある。

日本の若年者雇用問題については基礎的なデータが不足しており、国際的な視点に基づいた全体像の把握がいまだになされていない。その結果、雇用政策そのものはOECD諸国のなかでは比較的特徴をもってまとまっているものの、いくつか広い視野から考慮すべき点があるのがわかる。少なくとも欧州では、取り残された若者たちへの対応を中心に教育機関と雇用政策との関連が重視されており、日本においても所管官庁をまたぐという行政上の制約もあるが、検討課題のひとつといえよう。

付記

本稿は、本文中で紹介したOECDの若年者雇用プロジェクトに際して蒐集された材料に基づき、2011年3月15日にフランス高等社会科学院 (l'École des hautes études en sciences sociales) で行われた日仏財団シンポジウム *Les jeunes face à la crise: une génération perdue?* で著者らが報告した内容を書き起こし、加筆して作成された。したがって、本稿で紹介される事実の多くは、主に当該プロジェクトの総括報告書に掲載されたものに依っているが、報告書および本稿の性格上、引用箇所をすべて明示しない。シンポジウムへの参加者との議論は本稿を作成するうえで重要な指針になった。特にOECD日本代表部の吉村紀一郎氏からは日本の制度に関して詳細なコメントをいただいた。記して感謝申し上げる。ただし、本稿に表明された意見は著者らの個人的見解であり、所属機関とは無関係である。

注

- 1) プロジェクト参加国はオーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ギリシャ、日本、韓国、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スロバキア、スペイン、英国、米国である。総括報告書は2010年 (OECD (2010b))、日本に関する報告書は2008年に刊行され (OECD (2008))、日本語への翻訳 (OECD (2010a)) も出版された。
- 2) 2010年12月まで。25-34歳、35-44歳、45-54歳、55-64歳の合せて5つの年齢階層間の完全失業率の比較による。1971年11月、1972年3月、同年4月、1976年6月の4つの時点で55-64歳の失業率が15-24歳を上回った。
- 3) 一般労働者の産業・規模・性別・学歴計の平均所定内給与を平均所定内実労働時間で除した。20-24歳でおよそ1,182円、65-69歳でおよそ1,431円。
- 4) 欧州については European Community Household Panel、米国については National Longitudinal Survey on Youth による。
- 5) ただし、OECDの集計では失業者や専業主婦もノートに含まれており、日本政府の定義とは異なる。
- 6) 日本ではむしろ世代効果の名称が使用されることが多い。日本労働研究雑誌2007年12月号で、日本の労働市場における世代効果に関する特集が組まれている。
- 7) 2005年導入。対象は、16-25歳のバカロレア以下の資格を持つか直近18ヶ月のうち12ヶ月以上求職者登録している者。担当のカウンセラーが個別に就業支援を行い、必要に応じて自立推進のサポートが実施される。支援期間は最長1年で、1回更新可能。また、被支援者には、部分的ではあるが社会保障の一般制度への加入や手当の支給など金銭的支援もある。支援実施の窓口が職業紹介などを扱う Pole Emploi ではなく、生活保護を扱う部局である点も同国のほかの政策と対照的である。
- 8) ただし、職業訓練の効果を疑問視する向きも少なくない。もともと職業訓練は現場から離れた座学を中心とするという制約がある。加えて、もし当該訓練が真に役に立つのであれば、被用者がすでに積極的に受講したりしているはずなので、公的資金を投入すると本来適切ではない受講者を呼び込んでしまい、かえって非効率が生まれるかもしれないからである (Heckman, Lalonde and Smith (1999))。実際、先述の米国 Job Corps は、1人あたりおよそ2.2万USDの予算が投じられており、しばしば公的職業訓練の費用対効果を巡る議論の俎上にのぼった。Schochet et al., (2001) では注意深く設計された検証実験結果に基づき、エンプロイヤビリティや収入の面で訓練

の効果が認められるとされた。しかし、Schochet et al., 2008 では、行政データを駆使した追跡を通じて検証期間を拡張すると、10代の訓練者に対する効果はほとんど見えなくなったとも報告されている。欧州における費用対効果は米国ほど理想的な環境のもとで検証されたわけではなく、結論も研究によってばらつくが、総じて、若年層に対する訓練は成人に対する訓練よりも効果を発揮するとされている (Kluve et al. 2007, Card et al. 2010)。

- 9) フランス、ベルギー、スペイン、スウェーデンでは低賃金被用者に対する社会保険雇用者負担分の軽減が、賃金低下分と別になされている。
- 10) 例えば、the Génération surveys of the Céreq (Centre for Study and Research on Qualifications) によると、1998年卒業者のうち、卒業後1年で正規雇用にありついたのは高卒者では26%しかおらず、3年後に53%、7年後でも72%であった。大卒者では32%、68%、84%と推移し、高卒者と比較すると高水準だが、職業生活への移行が遅いという意味では同様である。
- 11) 若年層については、ニート対策として地域若者サポートステーション、合宿型若者自立プログラムという形でもカウンセリングは実施されている。
- 12) ジョブカード制度としては、教育機関が参加する実践型教育プログラムと職業能力形成プログラムをつなぎ合わせることで教育機関と使用者とのやり取りが可能になるが、寡聞の限りそのような利用例はないようである。
- 13) 雇用補助金としてはトライアル雇用のほか、直接雇用型や内定取り消し雇用型、ジョブカードに基づく有期実習型訓練への賃金助成と正規雇用化特別奨励金などがあるが、正規雇用への転換を促すという性格は共通している。

<参考文献>

- 太田聰一・玄田有史 (2007) 「失業率上昇がもたらす若年就業への持続的影響について」総務省統計局統計研究所リサーチペーパー第8号
- 太田聰一 (2011) 『若年者就業の経済学』日本経済新聞社
- 川口大司・神林龍・金榮慇・権赫旭・清水谷諭・深尾京司・牧野達治・横山泉 (2007) 「年功賃金は生産性と乖離しているか—工業統計調査・賃金構造基本調査個票データによる実証分析—」, 『経済研究』, 第58巻1号, pp.61-90.

- 斎藤修 (1995) 「近代日本の児童労働—その比較数量史的考察—」, 『経済研究』, 第46巻3号, pp.216-229.
- 中村隆英 (1971) 『戦前期、日本経済成長の分析』, 岩波書店
- Card, D., Kluve, J. and A. Weber (2010) “Active Labor Market Policy Evaluation: A Meta-Analysis,” NBER Working Paper, No. 16173.
- Genda, Y., A. Kondo, and S. Ohta (2010) “Long-Term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan. and the United States”, *The Journal of Human Resources*, 45 (1), pp.157-196.
- Heckman, J., R. LaLonde and J. Smith (1999) “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs,” in O. Ashenfelter and D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol. IV, Chapter 31, pp.1865-2073.
- Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi, and P. Jensen (2007) *Active Labor Market Policies in Europe*, Heidelberg: Springer.
- OECD (2008) *Jobs for Youth / Des Emplois pour les jeunes: JAPAN*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010a) (濱口桂一郎監訳, 中島ゆり訳), 『日本の若者と雇用』, 明石書店
- OECD (2010b) *Off to a good start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris
- Quintini, G. and T. Manfredi (2009) “Going Separate Ways? School-to-work Transitions in the United States and Europe”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 90, OECD Publishing, Paris.
- Scarpetta, S., G. Quintini and T. Manfredi (forthcoming) “A Scarred Generation: Leaving School When Recession Hits”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, forthcoming.
- Schochet P., J. Brughardt and S. Glazerman (2001) *National Job Corps Study: The Impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes*, Mathematica Policy Research, Inc., Princeton, New Jersey.
- Schochet, P., J. Burghardt and S. McConnell (2008) “Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study”, *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5.
- (かんばやし・りょう 一橋大学経済研究所准教授・OECD ELS / EAP)
(Anne Sonnet OECD Senior Economist ELS / EAP)

オランダにおける若年就業と労働市場政策

久保 隆光

■ 要約

労働市場に初参入する若年労働者のルートとしてパートタイム労働、有期雇用が活用されており、フルタイム労働への転換も進んでいる。また若年失業に陥りやすい早期離学者の予防と削減を目指し、最低就業資格の取得によって労働市場への参入を推進しようとする政策「若年失業者タスクフォース」が展開された。

就労強化とエンployアビリティの向上を図る求職者雇用法（JEA）によって、職業訓練、職業サービス、民間セクターの雇用助成によって積極的労働市場政策が推進された。また、「雇用と所得の連鎖（“Chain for Work and Incomes”）」を図るために労働・賃金センター（CWI）を設置し、保険・給付などの申請と求職活動を連結させるいわゆるワンストップ・サービスを実施し就労インセンティブの向上を図っている。

■ キーワード

早期離学者、就業資格、求職者雇用法（JEA）、労働・賃金センター（CWI）、若年失業者タスクフォース

I はじめに

財政再建、構造的失業の是正、「社会保障の罨」に陥った社会保障依存者の削減またEU雇用戦略への対応などからオランダでも積極的労働市場政策が1990年代から展開されている。オランダの若年者における積極的労働市場政策の特徴は、パートタイム労働、有期雇用の積極的活用を通じて、若年者の労働市場への参入を促していることである。また、失業に陥りやすい中途退学者に対する就業資格の取得によって、失業の改善、予防を図っている。そこで、オランダ特有の政策であるワークシェアリング、パートタイム労働、フレキシキュリティーと若年就業にかかわる積極的労働市場政策の因果関係を探る。また、オランダにおける若年失業の構造を解説しながら、それをいかに

克服しウェルフェアワーク改革を推進してきたのか、歴史的経緯を検証しながら検討を加えていく。

その一方で、オランダが抱える若年就業の新たな問題と高評価の裏に隠されたあるひとつのロジックを解明し、オランダに対する適正な評価を行いたい。

II オランダの若年者をめぐる環境・状況

1 フレキシキュリティーおよびパートタイム労働と若年者雇用

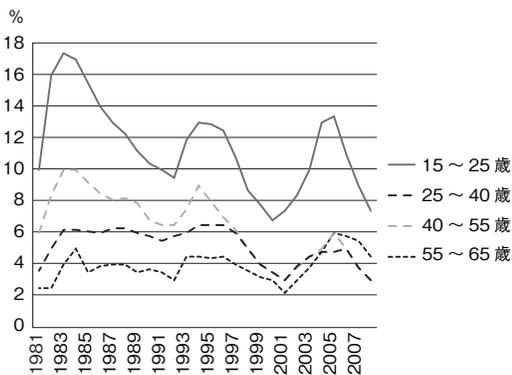
オランダの若年者失業率は、1983年の過去最悪の17.3%をピークとし、その後、幾度かの景気変動の影響を受けながらも徐々に低下している（図1）。2011年上四半期現在、オランダの若年者失業率（15～25歳）はEU平均20%を大幅に下回る

7.4%であり、この値はEU27カ国中、最も良好な成績を残している。また、就学にも就労にも就かない、いわゆるニートの比率は15～19歳はOECD平均7.5%を下回る約4%、また20～24歳はOECD平均16.4%を下回る約9%である¹⁾。

しかしながら、これらの高評価の裏には隠されたあるひとつのロジックが存在している。それは、オランダ特有のパートタイム労働の存在である。オランダでは、1996年の労働時間差別禁止法いわゆる均等原則によって、労働時間数の長短によって労働者間の処遇差別が禁じられるようになった。そのため、35時間以上の正規労働者も、また35時間未満のパートタイム労働者も同じ処遇となり、オランダにおいてはパートタイム労働も正規労働として位置づけられている。

したがって、パートタイム労働を含んだ若年者の雇用率は、ヨーロッパ内では男性は第2位、女性は4位であるが、パートタイム労働を除外しフルタイム労働に換算すると男性は第9位、女性は第6位となり、必ずしも際立つほどの成果を上げているわけではない²⁾。

しかし一方で、このオランダ特有のパートタイム労働は、労働市場に初エントリーする若年労働者のひとつの参入ルートとして活用されている。



出所：Martijn Souren. 2011. *Youth unemployment in the Netherlands lowest in the European Union*, CBS.

図1 年齢別失業率

企業がパートタイム労働を若年者の採用の機会ととらえ、活用している。つまり、職業経験のない若年者を敬遠したがる企業は、若年者を短時間パートタイム労働として採用し、経験に応じて徐々に労働時間を拡大させフルタイム労働へと昇格させる。それを念頭に置いたうえで、若年者の採用ルートとしてパートタイム労働を活用している。また若年者にしていても、均等原則によって処遇がフルタイム労働と同等であれば、パートタイム労働であっても不利益を被ることなくキャリアをスタートすることができる。オランダでは卒業後1年以内の若年者の40%（男性27%、女性48%）がパートタイム労働を通じて労働市場にエントリーしている³⁾。

1999年に成立した労働時間調整法によって、オランダの労働者は自己都合により労働時間を調整できる権利を有するようになった。これにより、ワークライフバランスの観点からも若年者は就労と修学のバランスを図るためにパートタイム労働を志向した。

さらに、パートタイム労働同様、オランダでは有期雇用を通じて若年者が労働市場に初エントリーする参入ルートも一般的である。1999年に成立した「柔軟と保障法」いわゆるフレキシキュリティー法によって、有期雇用の「回転ドア構造」は、有期契約の回数および継続期間を厳格化する「拘束条項（3・3・3ルール⁴⁾」によって是正され、有期雇用が拡大した。卒業後1年以内の若年者の40%（男性50%、女性33%）⁵⁾は有期雇用での採用である。前年度有期雇用であった15～28歳までの若年労働者は、2001年は約40%近くが正規雇用へと転換されており、「柔軟と保障法」の施行によって1996年の2倍の正規化がなされている。オランダにおいては、パートタイム労働同様、有期雇用も、正規労働へのステップ・アップとして位置づけられ、若年者の選択肢のひとつとなっている。

2 若年失業者の構造

このように、労働市場への参入障壁が低い一方で雇用保障の厚いパートタイム労働、有期雇用が存在しながらも、成人の倍以上の失業者が発生している若年失業(図1)はオランダ社会でも問題のひとつとなっている。オランダでは、「23歳以下の卒業証書(diploma)も就業資格(starkwalificatie)も習得せずに学校教育を離れてしまった若年者のことを早期離学者(voortijdig schoolverlaters)と呼んでいる」(堀2007, p.189)。この早期離学者がとりわけ失業に陥る可能性が高く、「①多くの学生がVMBO(中等職業準備学校)からドロップアウトする、②非欧米系外国人(niet-westers allochtonen)の学生がドロップアウトしやすい、③大都市部において早期離学者がより発生しやすい、④家族の状況⁶⁾と早期離学者の間にはそれなりの関係がある」という属性がある(堀2007, pp.189-190)。

オランダにおいては、17歳以上から進学できる4つの課程レベルから構成される中等職業教育(MBO)のレベル2(MBO-2)を修了すると就業資格が得られ、就職が可能となる。しかし、早期離学者は、このMBOの前課程である4つの課程レベルから構成される中等職業準備教育(VMBO)、とりわけVMBOのなかでも座学を中心とした職業教育理論ルート(BOL)でドロップ・アウトする傾向がある。

離学した1.5年後の失業率は、BOLのレベル2(BOL-2)では20%と最も高く、次いでVMBOのレベル2は12%、BOLのレベル4では8%となっている⁷⁾。オランダにおけるドロップ・アウト率は、2005年時点で11.5%であり、OECD平均12.9%をわずかに下回る程度である。したがって、オランダでは就職のための最低資格とされるMBO-2を未習得のまま離学すると就職に困難をきたし、若年失業に陥る可能性がある。そのため、労働市場へのエントリーの初期資格であるMBO-2の資格取得を図ろうとする職業訓練政策が、とりわけ後述する

2004年度の「若年失業者タスクフォース」に盛り込まれ、若年者失業にかかわる積極的労働市場政策への展開と繋がっていくのである。

III オランダにおける若年者失業の改革

1 若年失業者問題とワークシェアリング —積極的労働市場政策の発端—

そもそもオランダの若年者雇用問題の発露は1980年代初頭に遡る。若年者失業率が1983年に過去最悪の17.3%を記録し若年者失業が深刻化すると、その対策として高齢労働者の早期退職制度が急浮上した。高齢労働者の3倍に相当する失業者が出ている若年失業者のために、高齢労働者はその職を若年失業者に譲るべきであるという世論が高まりつつあった。そこで、高齢労働者は早期退職制度の活用によって労働市場から退出し、その空職に若年失業者を採用させ労働市場への参入を図るという、高齢労働者と若年失業者との「世代間ワークシェアリング」が図られたのである。これがつとに有名なオランダのワークシェアリングの端緒である。

しかし、若年者失業問題の対策として講じられたこの早期退職制度と「世代間ワークシェアリング」は、その後のオランダの社会を大きく変貌させる光と影を作り出すのである。

概略すれば、当時最も解雇規制が厳しかったオランダでは、その解雇規制を回避するため企業は余剰高齢労働者を障害者として偽装させ、障害者給付に退出させた。また一方で余剰高齢労働者も障害者給付を早期退職制度と解し、老齢年金までの「つなぎ給付」としてこれを受け入れた。その結果、障害給付の肥大化が社会保障制度そのものを揺るがすと同時に、失業問題を構造的に隠蔽する「隠れた失業者」という影を作り出した。

この抜本的打開策として、1990年代後半から積極的労働市場政策へと転じるのである。オランダ

における積極的労働市場政策の展開のひとつの要因は、若年失業者の処遇から始まったのである。また、「世代間ワークシェアリング」によって期待された空職には、実質的には若年失業者ではなく、女性がパートタイム労働者として参入し急増した。その後、パートタイム労働は、労働時間差別禁止法によって正規労働にオランダでは位置付けられ、世界で最もパートタイム労働が定着した社会を構築したのである。この点からすれば、若年失業者の処遇問題に端を発し、オランダ社会の光の部分を作り出したといえる。

しかしこの結果、期待された「世代間ワークシェアリング」による若年失業は改善されず仕舞いであった。そこで政府は、1983年から1990年にかけて長期若年失業者を6～12カ月の期間、臨時採用した企業へ賃金助成金を行う雇用創出対策(WVN)を導入したが、その効果は極めて小さいものであった。

そこで追加策として、1984年から1990年にかけて、人材派遣会社を通じて民間セクターおよび公共セクターにおいて、最大1年間、若年者を長期雇用した企業への臨時採用助成金制度(JOB scheme)を実施したが、その効果も期待ほどではなかった。

1980年代は抜本的改革がなされるというよりは、むしろ政府の対策が遅きに失した感が否めなかった。その結果、自らのキャリアを失業から開始する不利益を回避するために、学生は学校にとどまる傾向にあった。

2 積極的労働市場政策へのあしがかり

—若年雇用保障制度と求職者雇用法の導入—

効果が限定的であった雇用創出対策、臨時採用助成金制度の終了に取って替わり、1992年から実施されたのが若年雇用保障制度(JWG)であった。この若年雇用保障制度は、6カ月以上の失業状態にある16～21歳の若年失業者ならびに26歳

までの早期離学者を対象とし、公共セクター、民間セクターでの臨時雇用を提供する制度である。

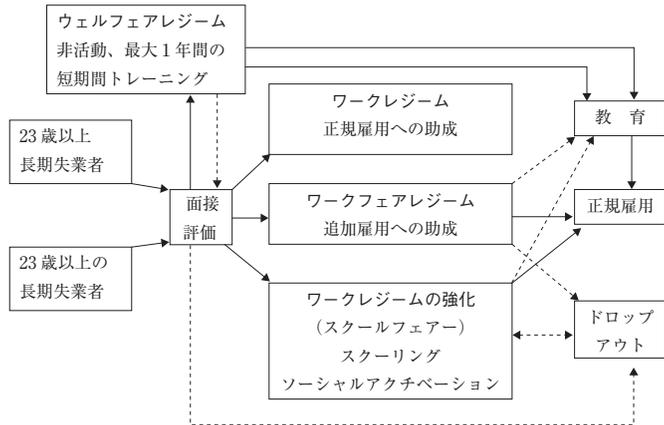
この若年雇用保障制度の最大の特徴は、福祉給付と就労を義務付けるワーク・ファーストの要素を一部取り入れたいわゆるワークフェア改革を行ったことである。「若年失業者は、包括的なワークフェアアプローチに直面したオランダ最初のターゲットグループ」(Rik van berkel and Jan de schamphelleire, 2001, p.31)となったのである。

しかしながら、全若年失業者の60%以上がこの若年雇用保障制度には参加しなかったこと、また参加した若年失業者も臨時採用後の正規労働への転換が限定的であったことから、効果的な政策とはならなかった。

そこで、1998年に成人失業者を対象とした求職者雇用法に若年雇用保障制度は統合されることになり、若年失業者は抜本的な改革が行われることになった。この背景には「労働、労働、労働(Work, Work, Work)」がキャッチフレーズとなり、雇用創出が主要政策課題となった1998年の選挙において、1994年から連立政権の座にあるウィム・コック政権が再任されたことが関係している。

この政権は、「ヨーロッパ統合と経済のグローバル化が進展するなかで、単なる社会保障の縮小だけではなく、労働力の再活性化と雇用の創出を進めて経済を活性化させることを目指し」(水島2003, p.59)、「①大陸型福祉国家の分権性の克服、②福祉給付受給者の就労促進の強化、③就労支援政策の導入⁸⁾」(水島2003, p.59)によって、社会保障給付を中心としてきた従来の消極的労働市場政策から積極的労働市場政策へのシフト、伝統的福祉国家政策からの脱却を図っていた。

そこで、1998年の再選によってウィム・コック政権は、改革がなされながらも一般成人失業に限定されていた求職者雇用法(JEA)に若年失業者を組み入れることで、積極的労働市場政策によって若年失業の問題の解決を図ろうとしたのであ



出所：Henk Spies and Rik van Berkel. 2001, p.119.

図2 求職者雇用法による軌道

る。若年失業者の再編によって、「長期失業者を刺激すること、特に若年者の労働市場参入の促進や社会的排除の予防のための活用に参加すること」(Henk Spies and Rik van Berkel. 2001, p.106)が、求職者雇用法の新たな政策主眼となったのである。

求職者雇用法の対象者は、23歳以下の若年失業者と23歳以上の一般成人長期失業に分類され、まず面接が行われる。その際、対象者は4つの段階(Phases)に分類される。第一段階は支援なしで就労できる者、第二段階は短期間の訓練によって雇用機会を見つけることができそうな者、第三段階は集中的なコーチング、訓練によって雇用機会を見つけることができそうな者、第四段階は雇用機会の可能性が低い者である⁹⁾。求職者雇用法の対象者は、第三、第四段階の者である。

その後、面接、評価によって対象者はさらに3つの軌道(Trajectory)(図2)に分類され、その軌道のプログラムに従う。その3つの軌道とは、第一が助成金支援による正規雇用のワークレジーム、第二が助成金支援による追加雇用のワークフェアレジーム、第三がスクーリングおよびソーシャル・アクチベーションによるワークフェアの強化

(スクールフェア)である。就労義務と社会保障受給は相互義務(Mutual Obligation)であり、例外は第三の軌道のスクーリングおよびソーシャル・アクチベーションを受ける場合のみである。

第一の軌道¹⁰⁾は、最低6カ月の雇用契約を企業と結び、週32時間のパートタイムとして働く。参加者は最低賃金を多少上回る賃金が保障され、この賃金の助成として政府は1年間当たり一人の参加者につき7,600ユーロを企業に支援する。

第二の軌道¹¹⁾は、参加者はまず各自自治体と雇用契約を結び、その後、公共・民間セクターで派遣労働に従事する。週32時間以上の勤務で、賃金は18歳以上は月額350ユーロ、23歳以上は月額650ユーロの最低賃金レベルである。第二軌道の対象者は、スキル不足がある場合、週32時間の契約労働時間のうち19時間以上の訓練に参加することができる。

そして、第三の軌道は主に第四段階の対象者が参加するプログラムである。第三軌道¹²⁾の対象者は、労働市場に参入するための基礎的スキルが不足しているため、教育・訓練によってスキルを向上させ、第二軌道への昇格を目指す。また、教育・訓練を受ける以前に障害¹³⁾がある場合はケア

プログラムなどのソーシャル・アクチベーションが行われる。

求職者雇用法では、3つの軌道によって労働市場への参入を促進させようとする試みがなされている。労働市場への距離が遠い第三段階の若年失業者には、教育・訓練の義務を課し、エンプロイアビリティの向上を図らせる。その向上に伴い第二段階へ引き上げ派遣労働、そして可能性があるのであれば正規労働へのステップ・アップを狙う。

また支援なしで就労が可能な状態にある第一段階の者には相互義務を課し、労働市場への早々の再参入を促す。他方で、就労もしくは教育・訓練を拒否した者には社会福祉の権利を制限することも盛り込まれている。

第一段階、第二段階においては、若年雇用保障制度の延長上の政策展開がなされワーク・ファーストの要素から構成されている。その一方、第三段階では教育・訓練を導入しサービス・インテンシブの要素を新たに加味している。総合的に勘案すれば、求職者雇用法は、職業訓練、職業サービス、民間セクターでの雇用助成といういわゆる積極的労働市場政策の原型を構成していると思われることができる。

3 積極的労働市場政策へのシフト

— 「雇用・所得執行組織構造法」 —

そして、さらにこの積極的労働市場政策を進展させたのが、「雇用と所得の連鎖（“Chain for Work and Incomes”）」(OECD2009, p.128)の政策目標のもと、2002年に施行された「雇用・所得執行組織構造法（SUWI）」である。この「雇用・所得執行組織構造法」は若年失業者ではなく一般成人の長期失業者問題、先述したいわゆる「隠れた失業者」の抜本的改革を行うために施行されたものである。若年失業ではなく一般の長期失業者を主眼とした法律であるが、その対象に若年失業者も組

み入れられた。

若年失業者に特化した政策ではないため概略にとどめるが、「雇用・所得執行組織構造法」によってオランダの積極的労働市場政策はひとつの大きな転換点を迎える。それが、「雇用・所得執行組織構造法」によって設置された労働・賃金センター（CWI）¹⁴⁾の役割に投影されている。

これまで失業保険、障害給付、生活保護などの社会保障行政を担っていた各自治体の社会保険局と職業紹介・斡旋を担っていた職業安定所を再編、統合し、労働・賃金センターにおいて保険・給付等の申請と求職活動を連結させるいわゆるワンストップ・サービスを実施するようになった。「雇用と所得の連鎖（“Chain for Work and Incomes”）」の最初の窓口である労働・賃金センターにおいて、申請者との面談によって就労にかかわるプロファイリングを行い、就労の可能性をスクリーニングする。その際、就労の可能性があり適職を斡旋された場合それを受けなければならない。社会保障給付の機能と職業斡旋・訓練の機能を統合、連動させ、これまで現金給付に偏重していた受動的労働市場政策の是正を図り、積極的労働市場政策へシフトしている。

一般の長期失業者を対象とした「雇用・所得執行組織構造法」であるが、「若者は社会福祉の世話になるのではなく学ぶべきである」(OECD2009, p.133)との意思によって、若年失業者向けの対策として165名の増員と、オランダ4大都市の地域職業教育センターに専用の若年デスクを設置するなどし、若年失業者への対応の充実を図った¹⁵⁾。

4 職業資格の取得促進と就労義務の強化

— 「若年失業者タスクフォース」 —

つぎに、若年失業のための特別な対策が取られたのは2004年の「若年失業者タスクフォース」である。実施された背景には2つの要因がある。まずひとつは対外的要因である。EU雇用戦略への

対応であり、特にリスボン戦略が目標を掲げている2010年までに初期資格のない中途退学者の数を半減させることへの国内政策の修正である¹⁶⁾。

そしてもうひとつは国内的要因である。1990年代オランダ経済は好調であったが、2000年代に入ると経済が悪化し若年失業問題が再び顕在化した。若年失業者のなかでもとりわけ労働市場への参入の際の最低資格とされるMBO-2の未習得者いわゆる早期離学者の処遇であった。15～22歳までの若年失業者の56%がMBO-2の資格を持っておらず、またそのなかでも15～19歳までの失業者は20～24歳までの失業者の2倍に及んでいた¹⁷⁾。そのため、この早期離学者をターゲットとし、「雇用と教育の優先 (Work and Education First)」をモットーに、労使、教育機関を中心に「若年失業者タスクフォース」が立ち上げられた。

「若年失業者タスクフォース」は、長期失業者の予防、早期離学者の削減、職業資格の取得促進を主要テーマとし、第一に若年失業者数が成人失業者の2倍を超えないこと、第二に若年失業者は長期失業という選択肢を選ぶのではなく、半年以内に雇用就くか、もしくは教育に参加するか、いずれかの選択肢を選ぶことを具体的目標とし、4万人の若年者雇用の創出を目指す政策を展開した¹⁸⁾。

なかでも重要視したのが職業資格の取得促進である。職業資格のないまま早期に離学し、その後、労働市場に参入できないまま長期失業者に陥るといった悪循環を断ち切るために、最低資格の取得が主要課題となった。そこで、2つの年齢層に分けこの課題に取り組んだ。まず、18歳未満の中等職業教育課程を修了していない者に対してはフルタイムの教育プログラムに参加させ、18～27歳までの中等職業教育課程の未修了者には、教育と雇用の双方を組み合わせたプログラムに参加させる。いずれも拒否した場合給付制限がなされた¹⁹⁾。労働市場が要求する資格、スキルを養成し

エンプロイアビリティの向上に努めるのか、そうでないならば就労するのか、いずれかの選択肢を「若年失業者タスクフォース」でも課している。そのほか、労働・賃金センターによる求職仲介の強化、研修トレーニングセンターの増設、最低賃金レベルの低スキル若年労働者の賃金増額の要請²⁰⁾など31に及ぶタスクプランが検討された。

IV オランダにおける若年失業者の問題点と課題

1 若年者失業とパートタイム労働、派遣労働の問題点

しかし、これまで論じてきた政策展開がなされながらも、課題が生じている。先述したようにオランダでは、パートタイム労働、派遣労働は労働市場への参入ルートとして確立され、正規労働へのステップ・アップとして若年者の選択肢となっている。しかし他方で、オランダ特有のこの雇用形態にはいくつかの問題が内包されている。

第一に、パートタイム労働が正規雇用へのステップ・アップの効果がある一方で、フルタイム労働の採用へのスクリーニングになっている可能性があるということである。正規雇用への転換の際、スクリーニングする手段としてパートタイム労働や派遣労働を悪用している一部の企業が存在していることが指摘されている。若年労働者が、パートタイム労働、派遣労働を労働市場への参入手段として活用している一方で、試用期間と位置付けている可能性がわずかながらある。

また、パートタイム労働や派遣労働での労働市場への参入は低賃金労働を誘発する可能性がある。若年労働者は資格を有し労働市場へ参入するが、経験年数、熟練度の観点から経験者よりも低い賃金に抑えられる。さらに、最低資格を有していない若年労働者はこの賃金よりもさらに低い賃金で雇用されるため、最低賃金レベル周辺に早期

離学者が集中する傾向にある。

他方、資格を必要としないあるいは比較的簡単な訓練で就労することができる一部のサービス産業などにしてみれば、早期離学者はフルタイムではなく、パートタイム労働、派遣労働であれば採用の障壁とならない。早期離学者が低賃金労働に固定化される要因が残されており、この点において、低賃金周辺の若年者のパートタイム労働、派遣労働の形態での労働市場への参入の改善を今後も図る必要がある。

2 ワークフェアによる悪影響

一連の積極的労働市場政策、ワークフェア改革によって伝統的福祉国家政策からの脱却、受動的労働市場政策の是正が図られている。しかし、一方で新たな問題が生じている。それが「隠れた若年失業者」の存在である。就労、教育と受給の相互義務を課したワークフェアの厳格化によって、15～24歳までの若年者障害給付（WAJONG）と労働・賃金センターへの未登録が増加している。2002年から施行された「雇用・所得執行組織構造法」によりワークフェアが強化され、また同年に施行されたゲートキーパー法²¹⁾による受給条件のスクリーニングの厳格化によって、「隠れた失業者」が偽装していた障害給付は大幅な改善をみることができた(図3)。しかし、15～24歳までの障害給付の減少に相応する分だけ若年者障害給付は増加しており、15～24歳までの障害給付の層が若年者障害給付に移転している可能性がある。

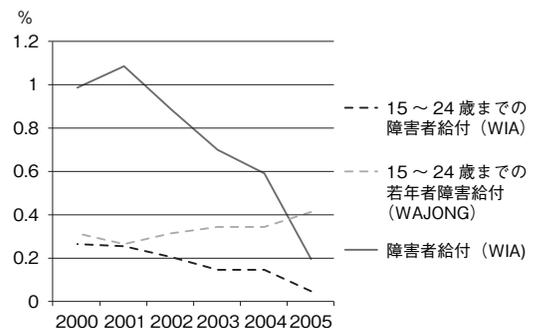
また、一般の長期失業者が減少しているのは、スクリーニングの厳格化によって登録できない者が増加している可能性があるとの指摘²²⁾もある。若年失業者も同様であるとするならば、失業状態にある若年者が社会保障制度ではなく家族、親戚などの保護を受けていることが考えられる。

長期失業者、「隠れた失業者」の問題を打開するために、社会保障への依存を是正し労働市場へと

参入させる社会的包摂を試みているワークフェアの厳格化が、他方で社会的排除を引き起こし、結果的には統計上から姿を消す「隠れた失業者」を再発させるという逆効果の可能性もあり、この点については今後精査する必要がある。

また同様に、若年失業者における長期失業者に対するワークフェア改革の効果について検証する必要がある。つまり、受給の前提に就労義務を課すワークファーストは就労を課すことから短期的な効果は得やすい。しかし、職業資格の取得促進によってエンプアビリティの向上を図るサービスインテンシブは、教育・訓練プロセスでのドロップ・アウト(図2)が懸念され、その効果の程が明確ではない。すなわち、一度早期離学した若年失業者に再度同様の教育・訓練を行った場合、再びドロップ・アウトする可能性がある。とりわけ職業教育理論ルートでの早期離学者のドロップ・アウトの再発は高く、長期の失業者に陥りかねない。

オランダの若年者長期失業率²³⁾は、1996年の35%からみれば2006年は21%と大幅な改善を見ているが、その値はOECDの平均値20.7%と近似しており、若年長期失業に関しては必ずしも期待通りの結論を出しているわけではない。長期的観点から改めてオランダの積極的労働市場政策を検討する必要がある。



出所：OECD, 2009, p.125.

図3 年齢別障害給付の流入 (2000年-2005年)

V 結びにかえて

これまで歴史的経緯を踏まえながら、オランダにおける若年就業と積極的労働市場政策の関係性を論じてきた。若年雇用保障制度、求職者雇用法、「雇用・所得執行組織構造法」、「若年失業者タスクフォース」へとシフトしていくそれぞれの過程で、就労インセンティブの導入と強化が図られてきた。これまでの伝統的な「受動的」社会福祉国家からの脱却、「就労なき福祉 (welfare without work)」から「就労を伴う福祉 (welfare with work)」への政策転換を行ってきた。また同時に、若年失業に陥りやすい早期離学者の予防と削減を目指し、最低資格の取得によって労働市場への参入を推進しようとする教育優先の政策が展開されてきた。

対外的には大きな注目を浴びているオランダではあるが、他方で解決すべき問題が山積していることも事実である。本稿では、若年就業と積極的労働市場政策の観点からあえて議論を排除してきたが、オランダでは外国人労働者にかかわる社会政策が近々の課題となっている。この観点からすれば、若年外国人労働者も同様の問題を内包しており、今後検討すべき課題であると考えられる。

注

- 1) OECD2009, p.44 参照.
- 2) OECD2009, pp.40-44 参照.
- 3) Glenda Quintini and Sebastien Martin2006, p.52 参照.
- 4) 詳細については以下を参照のこと。
本庄淳志2010「労働市場における雇用派遣法の現代的役割」『日本労働研究雑誌』No.595, 労働政策研究機構.
- 5) Glenda Quintini and Sebastien Martin2006, p.49 参照.
- 6) 堀2007は、家族の状況として親の失業、障害を指摘している。
- 7) OECD2009, pp.72-73, pp.86-87 参照.
- 8) 詳細については以下を参照のこと。
水島治郎2003「オランダにおけるワークフェア改

革」『海外社会保障研究』No.144, 国立社会保障・人口問題研究所.

- 9) Henk Spiess and Rik van Berkel. 2001, p.125 参照.
- 10) Henk Spiess and Rik van Berkel. 2001, pp.119-120 参照.
- 11) Henk Spiess and Rik van Berkel. 2001, pp.120-121 参照.
- 12) Henk Spiess and Rik van Berkel. 2001, pp.121-122 参照.
- 13) この障害の一例としてヘンケ・スピーズ、リック・ファン・ベルケルは、薬物乱用者を例として挙げている。
- 14) 詳細については以下を参照のこと。
水島治郎2003「オランダにおけるワークフェア改革」『海外社会保障研究』No.144, 国立社会保障・人口問題研究所, pp.61-62.
なお現在、労働・賃金センター (CWI) は、社会保険給付事務所と統合され「社会保険運営・事業機関」と改組されている。
- 15) OECD2009, p.130 参照.
- 16) Jaap de Koning, Arie Gelderlom, Peter van Nes2005, p7 参照.
- 17) Jaap de Koning, Arie Gelderlom, Peter van Nes2005, p5 参照.
- 18) OECD2009, p.120 参照.
- 19) OECD2009, p.10 参照.
- 20) Jaap de Koning, Arie Gelderlom, Peter van Nes2005, pp.7-8 参照.
- 21) ゲートキーパー法 (Poortwachter) とは、「従業員の病気発生後1年の間にもとの職場・職務または代替の職場・職務に復帰させる具体的な対策を施すための雇用主の義務を強化した」法律であり、「隠れた障害者給付」の是正のために企業の役割を強化した。廣瀬真理子2004, 『「ポルダーモデル」と福祉国家改革』『日蘭学会会誌』第29巻, 第1号, 財団法人日蘭学会, p.10.
- 22) Jaap de Koning, Arie Gelderlom, Peter van Nes 2005, p.2 参照.
- 23) OECD2009, p.40 参照.

参考・引用文献

- 廣瀬真理子2004 『「ポルダーモデル」と福祉国家改革』『日蘭学会会誌』第29巻, 第1号, 財団法人日蘭学会
堀潔2007「オランダにおける『早期離学』の動向と就業資格制度」『桜美林大学 産業研究年報』第25号, 桜美林大学
本庄淳志2010「労働市場における雇用派遣法の現代的役割」『日本労働研究雑誌』No.595, 労働政策研究機構
水島治郎2003「オランダにおけるワークフェア改革」『海外社会保障研究』No.144, 国立社会保障・人口問題研究所
Arie kapteyn, Klaas de Vos, and Adriaan Kalwij. 2010. "Early

- Retirement and Employment of the Young in the Netherlands”. In *Social Security Programs and Retirement around the World*,” Edited by Jonathan Gruber and David A. Wise, The University of Chicago Press.
- Colin Lindsay and Ronald W. McQuaid. 2009. “New Governance and the Case of Activation Policies.” *Social Policy & Administration*, Vol.43, No.5, Blackwell Publishing.
- Glenda Quintini and Sebastien Martin. 2006. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.9, OECD.
- Henk Spies and Rik van Berkel. 2001. Workfare in the Netherlands young unemployed people and the Jobseeker’s Employment Act. In *AN Offer You Can’t Refuse*, edied by Ivar Lodemel and Heather Trickey. The Policy Press.
- Jaap de Koning, Arie Gelderlom, Peter van Nes. 2005. *Youth Unemployment in the Netherlands*. SEOR. Erasmus University.
- Jacques van Hoof. 2005, “Vocational education and the integration of young people in the labour market.” In *Young People in Europe*, Edited by Harriet Bradley and Jacques van Hoof. The Policy Press.
- Jan Terpstra. 2002. “Cooperation between social security and employment services.” *International Social Security Review*, Vol. 55, Blackwell Publishing.
- Lian Kusters and Paul den Boer. 2011. Considerable increase youth unemployment. CBS Web magazine. CBS. (<http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2858-wm.htm>. 2011年7月4日アクセス)
- Martijin Souren. 2011. *Youth unemployment in the Netherlands lowest in the European Union*, CBS. <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3420-wm.htm>. (2011年7月5日アクセス)
- OECD. 2009, Jobs for Youth Netherlands. OECD.
- Rik van berkel and Jan de schampheleire. 2001, The Activation Approach in Dutch and Belgian Social Policies, *Journal of European Area Studies*, Vol.9, No.1, Taylor & Francis.
- Statistics Netherlands. 2010. Annual report 2009 National Youth Monitor. Statistics Netherlands.
- Wim van Oorschoot. 2004. “Balancing work and welfare.” *International Journal of Social Welfare*, Vol.13, Blackwell Publishing.
- (くぼ・たかみつ 明治大学兼任講師)

フランスにおける若年就業と労働市場政策

藤本 玲

■ 要約

フランスの若年者雇用は、歴代政権の重要課題であった。過去には、若年者の雇用機会を拡大させることを狙って、高年齢労働者の引退を促したこともあった。しかしながら、労働市場の状況は改善を見せず、失敗に終わった。2008年秋の世界的な経済・金融危機の影響でさらに上昇した若年者の失業率は、20%を越える水準で高止まっている。政府は、職業訓練や社会保険料使用者負担の減免・賃金補助などを通じて就業促進を図る積極的労働市場政策と、失業給付などの社会保障・消極的労働市場政策を組み合わせ、雇用を促進させる努力をしている。特に、職業訓練を受講すると同時に、企業内での実務に携わることのできる特殊雇用契約の整備で、若年者の雇用の拡大と定着を目指している。しかしながら、労働市場が硬直的なこともあり、諸策の効果はあまり現れていない。

■ キーワード

フランス、若年者、職業訓練、雇用主への助成

I フランスの若年者の就業状況

1 若年者の定義

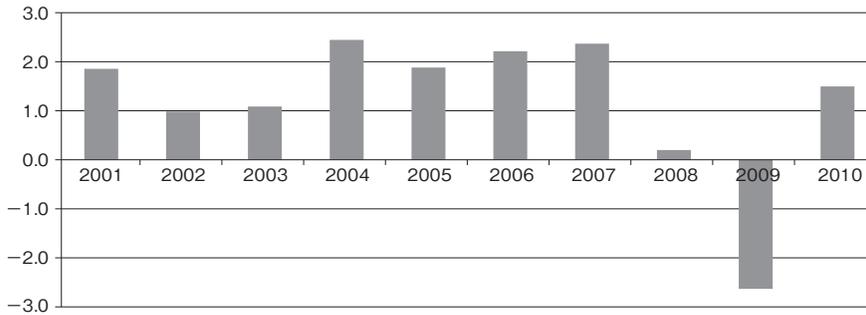
フランスでは、若年者(若年層) jeunes という語の確固たる定義は存在していない。政府の雇用統計では、(15歳以上)25歳未満を若年者として扱うことが多いが(DARES, 2011)、15歳以上30歳未満の雇用・失業状況に関する報告書を、雇用省¹⁾は毎年作成している(MINNI & POMMIER, 2011)。また、若年者向けの雇用政策は、原則として16歳以上²⁾26歳未満を対象としているが、以前は、16歳以上23歳未満を対象としたものも並存していた³⁾。したがって、本稿では、主に26歳未満の若年者を取り上げるが、正確な年齢は、統一されていない。

2 経済成長率

フランスでは、20世紀末の数年間、実質経済成長率が毎年3%を超えるなど、比較的力強い成長が続いていた。これは、個人消費や住宅投資の増加など内需拡大と好調な英・米経済の影響である。中でも、週35時間労働制開始による雇用や余暇時間の増加が、消費拡大に繋がったと考えられている。しかしながら、今世紀に入り、低成長が続いている(図1)。特に、世界的な経済・金融危機の影響で、2009年には、1993年以来のマイナス成長を記録した。

3 労働力率

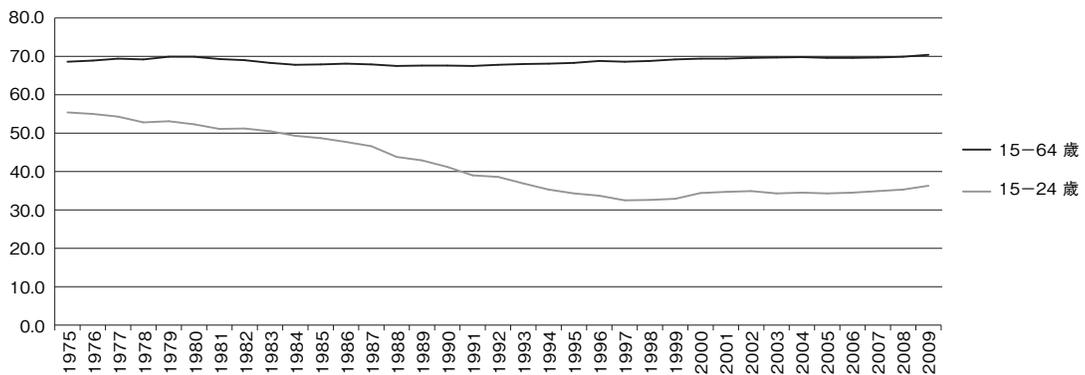
フランスの労働力率(15歳以上65歳未満)は、70%前後で安定している(図2)。それに対して、若年層(15歳以上25歳未満)の労働力率は、進学



注：2010年は速報値

出所：フランス国立統計経済研究所INSEE、comptes nationaux

図1 経済成長率（実質GDP伸び率）（%）



出所：フランス国立統計経済研究所INSEE、enquêtes Emploi

図2 労働力率（%）

率の上昇などにより、低下し続けてきたが、1997年の32.5%を底に、上昇へと転じている。2009年の若年層の労働力率を男女別に見ると、男性が39.5%、女性は33.1%であった（平均は36.3%）。

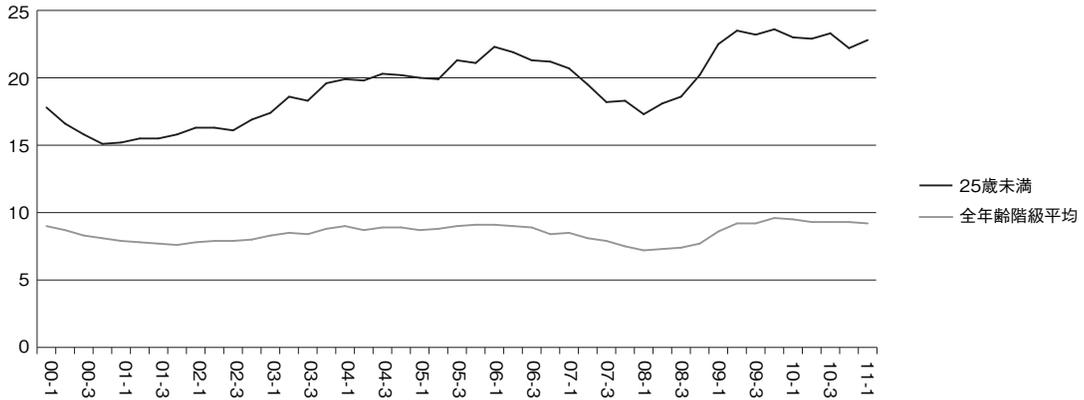
4 失業率

フランスの失業率（全年齢階級）は、1990年代には10%を上回ることも多かったが、2000年代に入ってから、7%台前半から9%台半ばの間を、緩やかに推移している（図3）。若年層（25歳未満）に限ってみると、2000年以降、15%台から23%台で、大きく変動している。最近では、2008年第

1四半期に17.3%まで低下していた25歳未満の失業率は、2008年秋のリーマンショックの影響などにより上昇を続け、2009年第4四半期には、23.6%と過去最高を記録した。同期間に、フランスの失業率が2.4ポイント上昇したことと比較しても、若年層が、経済危機の影響を大きく受けたことがわかる。その後の失業率は、全年齢階級の平均で微減傾向にあるが、若年層では、一進一退を続け、高止まっている。

5 就業率

フランスでは、15歳以上65歳未満では3人に2



注：ILO基準による失業率（季節調整値）、四半期平均、フランス本土のみ（海外県などは除く）
出所：フランス国立統計経済研究所INSEE、enquêtes Emploi

図3 フランスの失業率（%）

表1 就業率（2009年、%）

	15 - 64歳	15 - 24歳	25 - 49歳	50 - 64歳	(55 - 64歳)	65歳以上
男性	68.2	29.8	87.7	59.1	44.6	2.3
女性	59.9	25.7	76.6	52.1	39.2	1.1
平均	64.0	27.7	82.1	55.5	41.8	1.6

出所：フランス国立統計経済研究所INSEE、enquêtes Emploi du 1er au 4ème trimestre 2009.

人が就業しているのに対して、15歳以上25歳未満の年齢階級では、就業者は、4人に1人に過ぎない（表1）。また、フランスでは、高齢者の労働市場からの退出を促進させる政策が続いてきたこともあり（後述）、高年齢者の就業率が低いのも特筆できる。さらに、フランスは失業率が高いため、就業率と労働力率の乖離が大きい。

II 雇用形態と解雇

1 雇用形態

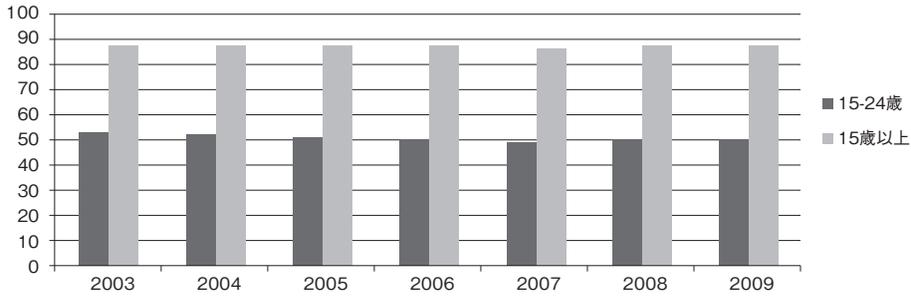
フランスでは、民間企業で就業する賃金労働者の雇用形態を

- (a) 無期雇用契約 CDI (contrat à durée indéterminée)
- (b) 有期雇用契約 CDD (contrat à durée déterminée)

(c) 派遣 Intérim

に大別することが多い (MINNI & POMMIER, 2011, p. 8)。(a) 無期雇用契約 CDIは、文字通り、就労期間に定めのない雇用契約である⁴⁾。(b) 有期雇用契約 CDDは、就労先企業に直接雇用される有期の雇用契約である。(c) 派遣 Intérimは、一時的な職務の遂行のために締結される雇用契約で、労働者の雇用および賃金支払が、就労先企業によって行われるのではなく、一時就労登録会社によって行われる。その意味で、この intérim は、日本でいう派遣に近い⁵⁾。

さて、フランスでは、有期雇用契約 CDD や派遣 Intérim での雇用は、あくまでも一時的で、その利用は厳しく制限されている。すなわち、企業の恒常的業務に携わる労働者を、有期雇用契約や派遣で継続的に充足することは禁じられている。休職



出所：フランス国立統計経済研究所 INSEE, enquêtes Emploi du 1er au 4ème trimestre 2009.

図4 賃金労働者に占める無期雇用契約CDI締結者の比率 (%)

中従業員の代替や業務の一時的な増加への対応、あるいは季節労働、特殊雇用契約（後述）など、両雇用形態での採用事由は限られている。また、有期雇用契約CDD・派遣労働者と無期雇用契約CDIの労働者との同等待遇が法律で定められている（雇用形態による差別待遇禁止）。つまり、就労期間中の賃金や社会保障などの労働条件は、同一企業（派遣先企業）内の同様職種・地位の労働者と同等の扱いを受ける。

なお、無期雇用契約CDIでも、パートタイムで就業することも可能である。実際、無期雇用契約を締結して就労している男性の中にも、自ら進んで、パートタイムを選択している者も存在している。その意味で、上記の区分は、日本での「正規の職員・従業員」、「非正規の職員・従業員（パート・アルバイト、派遣社員など）」という分類とは異なることに留意しておく必要がある。

賃金労働者のうち、2009年には、87.4%が無期雇用契約CDIを締結して就労していた（図4）。しかしながら、15歳以上24歳未満の若年者に限ると、この比率は、50.3%へと低下する。つまり、若年者の半数近くが、契約終了により失業する恐れがあるなど、不安定な雇用状況にあることが判る。

2 解雇権の制限

無期雇用契約を締結して、就職した際、試用期

間（通常、1ヶ月から2ヶ月間程度）が設定される場合が多い。雇用主は、この試用期間内であれば、従業員を解雇することができる。この試用期間が終了すると、雇用主の解雇権は、厳しく制限される。

フランスでの解雇手続きは、「個人に起因する解雇」と、「経済的理由による解雇」により、異なっている⁶⁾。「個人に起因する解雇」の場合、重大な過失、当該労働者自身の著しい能力不足、反復的・継続的な欠勤など、「事実（客観的で真実）で」且つ「重大な（解雇を避けることの出来ないほど十分に深刻な）」理由を、雇用主は明らかにしなくてはならない。性、宗教、政治的姿勢、人種、妊娠および出産、私生活における出来事などを理由に解雇することは禁じられている。雇用主が取る手続きとして、解雇予定従業員に対して、面談への召喚状の交付・送付（原則として、面談の5日前までに）、面談、解雇通知の送付（面談より3日後以降）、解雇手当の支払い⁷⁾などが義務付けられている。実際の解雇は、書面で解雇を通知してから、2ヵ月後以降に限られる⁸⁾。従業員は、面談の場で、自らの反論を述べることや、同僚や労使問題の専門家などの第三者を同席させることが出来る。さらに、正式な解雇の後にも、その無効を求めて、労働裁判所へ訴えることもできる。

「経済的理由による解雇」の場合、その手続きに

入る前に、雇用主は、従業員の解雇を防ぐ最大限の努力を求められる。例えば、企業内外での配置転換を提案したり、従業員の研修を実施し、その企業や新たなポストに適応できる人材に育てるような努力をしなければならぬ。それでも、解雇が避けられないと雇用主が考えた場合は、「経営状態の悪化」や「競争力を維持するための組織再編成の必要性」、「従業員の配置転換や雇用契約の重大な変更が従業員により拒否され、解雇が不可避となった状況」など、「事実で」且つ「重大な」理由を、明確に示さなくてはならない。その上で、「雇用保護計画」を策定し⁹⁾、従業員の代表との協議の場を持つ¹⁰⁾と同時に、雇用主は、地方労働局 DIRECCTE¹¹⁾ に対して、従業員の解雇計画を通知しなければならない¹²⁾。この通知により、行政が、解雇計画の修正・撤回を求めるなど、介入することもある。解雇が決定した場合は、解雇人数にかかわらず、「個人に起因する解雇」と同様に、解雇予定者に面談への召喚状の交付・送付、面談、解雇通知の送付¹³⁾、解雇手当の支払いなどの手続きが必要となる。

このように、フランスでは、解雇の手続きが煩雑で、事実上、雇用主の解雇権が厳しく制限されている。また、労働組合の力が強く、合法的な解雇の手続きにも困難を来すことも多い。

3 解雇の容易な雇用形態導入の試み

フランスでも、採用を促進させるため、解雇が容易な雇用形態の導入を試みたことがある。2005年6月に成立したド・ヴィルパン内閣は、特殊雇用契約の1つである CNE (Contrat Nouvelles embauches、直訳すれば、新規雇用契約) を創設した。これは、従業員数20人以下の小規模企業において締結することが可能で、雇用主は、CNEを締結して採用した従業員を、採用後2年間、理由を明示せずに解雇できた。この2年間が過ぎると、通常の無期雇用契約として扱われた。雇用主が、

自らの都合で、最初の2年間に解雇する場合は、従業員に重大な過失がない限り、それまでに支払われた賃金の8%に相当する額を解雇する従業員に支給しなければならなかった。このCNEは、当時、失業率が高止まる中、緊急雇用対策の1つとして、2005年8月に施行された。

2006年1月には、若年者の雇用の促進および定着を狙い、新たな特殊雇用契約 CPE (Contrat Première Embauche (初回雇用契約)) を導入することが、閣議決定された。従業員数20人以上の企業で、26歳未満の若年者を採用する際に、このCPEを締結することが可能となる予定であった。最大の特徴は、採用後の2年間、15日以上前の予告を条件に、このCPEで採用した若年従業員を、企業が自由に解雇できることであった。逆に言えば、CNP同様、CPEで採用された従業員が、2年以上勤続した場合、通常の無期雇用契約となる仕組みであった。採用後2年以内に解雇された場合、月460ユーロの特別手当が国から支給されることとなっていた¹⁴⁾。ド・ヴィルパン首相(当時)は、解雇が容易であることから、企業が積極的に若年者を雇用することが可能になると強調していた。

このCPEについては、野党や与党の一部、労働組合、高校生や大学生から批判の声が上がった。「若年者層における雇用の安定化どころか、この新たな制度は、雇用主にいつでもこれらの若者を解雇する権利を与えている」(CFDT, 2006) ため、新たな特殊雇用契約の採用で、若年者における雇用の不安定さを拡大する可能性があるからである。政府の発表から間もなく、国会でのCPE関連法案の審議が始まった。それと同時に、この法案に反対するデモ行進などの抗議活動が、フランス全土で繰り広げられた。特に、同年3月に入って、学生による大学の占拠が全国に広がり、治安が不安定になり、フランス海外県を訪問中のサルコジ内相(当時、内相は警察を管轄する)が日程を切り上げ、本土へ戻ることを決定するほどで

あった。さらに、同年3月28日には、労働組合の大規模ストの呼びかけに応じて、前夜から実施されている国鉄に加え、エールフランスなど航空会社や空港（管制官など）、地下鉄・バスなどの公共交通機関のほか、小・中学校、病院、郵便局、電話局、オペラ座などでストが実施された。また、同日、CPE撤回を求めたデモが全国約250箇所で開催され、主催者発表で300万人、警察発表で105万人が参加し、非常に大規模な抗議活動となった。各地で暴徒化した若者が、商店の窓ガラスを割ったり、警官隊に火炎瓶を投げたりしたため、治安部隊も催涙ガスや放水で応戦した。この混乱で、全国で約800人が逮捕される事態となった。そのため、ド・ヴィルバン首相は、同年4月10日、CPEの導入を断念した¹⁵⁾。

さて、この混乱の半年前に制定・施行されたCNEに関しても、制定当初より、労働組合などから強い批判が出ていた。CPE同様、雇用主に対して、自由に解雇する権利を与えているため、雇用の拡大どころか、不安定さを増大させることになるという理由である。そのため、この雇用契約を、「労働者使い捨て契約」と皮肉る者も出ていた。そのため、労働組合のFO（労働者の力）が、国際労働機関ILOに、2年間の（実質的な）試用期間の不当性を訴えていた。このFOの申し立てを受け、ILOは、審査を実施し、自由に解雇できる試用期間が2年もの長期に及ぶことは「理にかなっていない」と結論付けることは不可能とする報告書を、2007年11月にまとめた（ILO, 2007）。これを受け、フランス政府は、2008年2月、CNEの廃止を決定した。

このように、フランスでは、雇用促進を目的に、解雇の容易な制度を導入する動きは、失敗に終わった。

III 労働市場政策における若年者

1 労働市場政策の変遷

フランスの労働市場政策の中心課題は、1970年代半ばまで、労働力不足への対応であった。移民の受入や女性の就業促進が主な対策であったが、労働市場への参入および定着を目指して、職業訓練制度が整備された。失業保険制度も、既に存在していたが、当時の失業率は3%未満であったため、労働市場政策の中で大きな問題となることはなかった。

しかしながら、1970年代半ば以降、失業率が急速に高まった。そのため、1983年、深刻な雇用状況で苦しんでいる若年者の就業機会を拡大させることを狙って、公的年金制度の支給開始年齢を60歳へ引き下げ、高齢労働者の引退を促した。しかしながら、労働市場の状況は改善を見せず、失業率は上昇を続けた。そのため、政府は、若年者や長期失業者など未熟練労働者の職業訓練を促進させる政策を打ち出すと同時に、さまざまな特殊雇用契約を創設し、失業者の再就職を後押しした。

1990年代後半になってからは、失業率が10%を超える水準で高止まりする中、労働時間短縮による雇用創出策が開始された。2000年代に入り、早期引退政策や時短政策を転換する動きが出てきている。

現在、フランスでは、職業訓練や社会保険料使用者負担の減免・賃金補助などを通じて就業促進を図る積極的労働市場政策と、失業給付や早期退職促進といった社会保障・消極的労働市場政策を組み合わせ、雇用を促進させている。

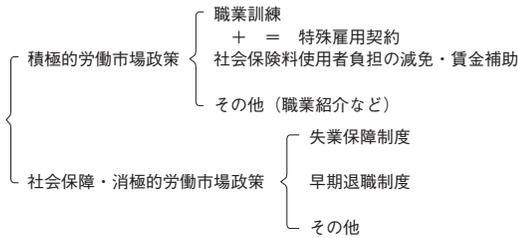


表2 GDPに占める労働市場政策への支出(2008年、%)

積極的労働市場政策	公共職業サービス(情報提供など)	0.20
	職業訓練	0.28
	雇用促進(社会保険料減免など)	0.10
	直接的雇用創出(賃金補助など)	0.15
	身体障害者等就業支援	0.07
	起業支援	0.03
消極的労働市場政策	失業保障(失業手当支給など)	1.15
	早期退職	0.02
合計		2.00

出所: フランス雇用省(DARES), Base PMT pour Eurostat.

2008年の労働市場政策への支出額は391億ユーロで、GDPに占める比率は2.0%であった(表2)。6割近くの228億ユーロは、失業手当支給を中心とした消極的労働市場政策に関する支出だった。積極的労働市場政策の中では、55億ユーロを支出した職業訓練が最も大きな支出項目であった。社会保険料使用者負担の減免・賃金補助を含む支出項目の雇用促進と直接的雇用創出の合計は48億ユーロであった(ROGUET & PESSOA e COSTA, 2011)。

以下では、フランスにおける労働市場政策のうち、主に、若年者の雇用対策と、関連する社会保障制度を考察する。

2 引退促進政策と若年者雇用

1970年代半ばまで3%未満であったフランスの失業率は、その後、上昇し、1979年には5%を突

破した¹⁶⁾。特に、若年層の雇用情勢の悪化が進み、同年、15歳以上25歳未満の失業率は10%の大打に乗った。若年失業者対策が急務となる中、1981年に大統領の座に着いたミッテラン率いる左派政権は、公的年金制度の支給開始年齢を65歳から60歳へ引き下げた(1983年実施)。また、55歳台後半を対象とした早期あるいは段階的退職を目的とした所得保障制度(プレ年金)も整備した。これらの政策には、高年齢労働者を労働市場から退出させ、彼らに年金を支給し、その分の雇用を、高い失業率に苦しむ若年者に振り向けたいとの意向が働いていた。

これらの中高年引退促進政策は、直ちに国民に受け入れられたため、中高年の就業率は低下した。1981年に51%であった55歳以上65歳未満の労働力率は、1984年には40%となった¹⁷⁾。しかしながら、失業率の上昇傾向に歯止めが掛からず、1984年には8%を超えた。特に、若年者の雇用情勢は深刻で、同年、15歳以上25歳未満の失業率が20%を上回った。そのため、政府は、職業訓練を促進させる政策を打ち出すと同時に、さまざまな特殊雇用契約を創設し、若年者や失業者の(再)就職を後押ししてきた。

フランスにおける中高年引退促進政策は、実質的に、2000年代半ばまで続いた。2006年6月に、政府が「高年齢者の雇用を促進させる向こう5年間の行動計画 Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010」を発表したのに続き、2010年には、公的年金の支給開始年齢を62歳へ引き上げることが決定された。

3 職業訓練

(1) 職業訓練の概要

フランスにおける積極的雇用政策の中で、職業訓練は、重視されている。特に、若年者や長期失業者対策として利用されている。若年者や長期失業者には、低学歴者や未熟練労働者が多い。この

ようなことから、失業者（求職者）の就職を促進させるため、さまざまな職業訓練のシステムが構築されてきた。また、賃金労働者（有業者）では、企業が業務遂行のために必要な職業訓練を従業員に受講させる場合と、賃金労働者自身が、個人の能力を高めるといえば自己啓発を目的に職業訓練を受ける場合がある。

フランスにおける職業訓練制度は、国レベルで法的な枠組みが作られているが、地域ごとの事情（雇用情勢や地場産業の違いなど）に応じて、柔軟に運営されている。また、職業訓練を実際に行なう機関（職業訓練センター）は、公営だけではなく民営のものも多い。

職業訓練にかかる費用は、主に、国、地方圏および企業によって負担される。ただ、その負担状況は、職業訓練により異なっている。例えば、16歳以上26歳未満の若年者を対象とする職業訓練は、主に地方圏が負担することが多い。それに対して、就職が困難な者の職業訓練は国が、有業者（企業の従業員）に対する職業訓練は雇用主（企業）が主に負担することが多い。

企業には、職業訓練（および職能評価）の費用拠出が義務付けられている。その額は、企業規模により異なっている。従業員数10人未満の企業では、支払賃金総額の0.55%（2011年現在、以下同様）を、10人以上20人未満の企業では同じく1.05%、20人以上の企業では1.60%を職業訓練費として拠出しなければならない。義務付けられている職業訓練費の一部または全額は、労使間で設立され国の認可を受けた機関によって徴収され

る。その際、企業が、直接、従業員の職業訓練を行なった場合や、従業員を職業訓練機関で職業訓練を受けさせた場合、それにかかった費用（研修費や教材費だけでなく、研修にかかった交通費や宿泊費も含む）を差し引いた額が、徴収される。

(2) 個人職業訓練休暇

本項では、職業訓練制度の1つである個人職業訓練休暇を紹介する。

フランスでは、企業が実施する職業訓練（社員研修）に参加するケースとは別に、個人が自らの意思で、自分の職能を高めることを目的とする個人職業訓練休暇CIF (congé individuel de formation) を取得することも可能である。すなわち、フランスでは、個人の能力を向上させることを目的として職業訓練を受講するために休暇をとることが、労働者の権利として認められているのである。

この個人職業訓練休暇を取得するには、24ヶ月以上の就業経験が必要で、そのうち少なくとも12ヶ月は、在籍している企業で就業している必要がある。また、この休暇取得希望を、60日以上前に雇用主へ申し出る必要がある。休暇取得の諸条件を満たしている場合、雇用主は、これを拒否することはできない。ただし、業務に著しい支障が出ることが予想される場合などは、この休暇取得を延期するように求めることができる。この個人職業訓練休暇は、最長で1年間取得することが可能であり、休暇後は、同じポストか同等の職種に復職できることになっている。なお、職業訓練の内容は、現在の業務と無関係でも構わない。この

表3 社会保険料率の労使負担割合（2011年、%）

	年金（基礎部分のみ）		医療	家族手当	雇用
従業員	6.65	0.10	0.75		2.40
雇用主	8.30	1.60	13.10	5.40	4.00
保険料賦課上限賃金（月額）	2946 €	上限なし（賃金全額に賦課）			11784 €

出所：フランス雇用省のサイトなどのデータより、筆者作成

休暇中は、給与として、(休暇を取っていないければ支払われるはずの) 賃金の80%から100%が支払われるが、これは、個人職業訓練休暇運営基金 FONGECIF¹⁸⁾ などが負担している。この FONGECIFは、給与のほかに、職業訓練費やそれに伴う交通費、宿泊費なども負担する。

4 特殊雇用契約:職業訓練・雇用主への助成との結合

(1) 社会保険料使用者負担の減免・賃金補助

フランスにおけるさまざまな社会保障制度の保険料率は、比較的高い。また、社会保険料の使用者負担の割合が高いことが多い(表3)。年金(基礎部分)、医療、雇用、家族手当以外にも、補足年金(公的年金制度の2階部分)、労災保険、住宅支援基金、職業訓練費などの拠出も義務付けられ、雇用主が全額負担するか、負担割合が被用者より高いものが多い。さらに、無期雇用契約 CDIか有期雇用契約 CDD、派遣、フルタイムかパートタイムかなど、雇用形態にかかわらず、賃金労働者は、ほぼ例外なく、被用者を対象とした社会保障制度の被保険者となる。

そのため、賃金と社会保険料使用者負担を合わせた労務費は、企業にとって負担となっており、労働者の雇用を控える一因となっていると考えられている。そこで、フランスでは、社会保険料の使用者負担を減免したり、賃金補助手当を支給し、労働者の雇用を促している。この施策は、次

に紹介する特殊雇用契約に、取り入れられていることが多い。

(2) 特殊雇用契約の概要

フランスにおける特徴的な積極的労働市場政策として、さまざまな特殊雇用契約が挙げられる。この特殊雇用契約は、社会保険料使用者負担の減免や雇用主への賃金補助、職業訓練費用の助成などを受けられる雇用契約で、若年者や失業者の雇用(復帰)を促進させている。特殊雇用契約は、全年齢層の労働者を対象にしたものと、若年層のみを対象にしたものに、大別できる。

特殊雇用契約の種類により、締結可能な雇用主が定められている。全年齢層を対象とした契約では、地方の行政機関や公的部門の雇用主と雇用契約を結ぶことが可能な場合が多いが、若年層を対象とした契約では、民間企業との雇用契約に限定しているものが多い。また、契約期間や労働時間、最低賃金も、それぞれの契約ごとに規定がある。職業訓練に関しては、全年齢層を対象とした契約が任意としているのに対し、若年者を対象とした契約は、それを義務付けているものが多い。さらに、雇用主に対する優遇措置としては、賃金に対する手当、職業訓練費用に対する手当、社会保険料の使用者負担の減免など、さまざまな方法が組み合わせられている。

つまり、この特殊雇用契約は、職業訓練や賃金補助などを労働契約と一体化させ、雇用を促進さ

表4 若年者(16歳以上26歳未満)の特殊雇用契約の締結状況(人)

	2010年新規締結件数(1-12月)	2010年12月31日時点の契約者数
① 見習契約 Contrats d'apprentissage	283,818	414,490
② 熟練化契約 Contrat de professionnalisation	120,143	150,235
③ 雇用主導契約 CUI-CIE	54,390	27,060
④ 就業指導契約 CUI-CAE	93,373	66,469
合計(そのほかの特殊雇用契約も含む)	552,014	664,805

出所:フランス雇用省(DARES)

せる働きをしている。なお、特殊雇用契約の多くは、有期の雇用契約であり、契約期間満了により、当該従業員の雇用を終了することができる。すなわち、無期限の雇用義務がないことで、労働者の採用を増加させることも狙っているのである。

(3) 若年者の特殊雇用契約締結状況

特殊雇用契約を締結して就労する若年者は、毎年、数十万人に上っている。特に、職業訓練を受講すると同時に、企業内での実務に携わることのできる特殊雇用契約が多い(表4)。また、見習契約締結者の追跡調査によると、就業者の比率は、同契約終了直後に61%、3年後には86%に達していた(CRUSSON, 2010)。このようなことから、特殊雇用契約は、若年者の雇用と定着の促進に、ある一定の効果があると言える。

①見習契約 Contrat d'apprentissage

- (a) 対象：16歳以上26歳未満の若年者
- (b) 契約締結可能な雇用主：(原則として)民間企業
- (c) 内容：企業内での職業訓練と見習職業訓練センターでの研修を通じて、彼らの職業能力を高めることを目的とする1年から3年の有期雇用契約、最低賃金SMIC¹⁹⁾の25%から78%相当額以上の賃金支払
- (d) 雇用主に対する優遇措置：社会保険料使用者負担の減免、最低1000ユーロ(年間)の補助金、見習1人当たり1600ユーロから2200ユーロの税額控除

②熟練化契約 Contrat de professionnalisation

- (a) 対象：16歳以上26歳未満の若年者、26歳以上の求職者、生活保護RSA受給者など
- (b) 契約締結可能な雇用主：(原則として)民間企業
- (c) 内容：無期雇用契約か6ヶ月から12ヶ月(最長24ヶ月までの更新可)の有期雇用契約、契約時間の15%から25%の職業訓

練(ただし、150時間を下回ってはならない)、職業訓練は、職業訓練機関又は企業内、最低賃金SMICの55%から85%相当額以上の賃金支払

- (d) 雇用主に対する優遇措置：社会保険料使用者負担の減免、職業訓練費用の補助(9.15ユーロ/時)

③雇用主導契約 CUI-CIE (CUI-Contrat Initiative Emploi)²⁰⁾

- (a) 対象：就職が困難な者(年齢制限なし)
- (b) 契約締結可能な雇用主：(原則として)民間企業
- (c) 内容：無期雇用契約か6ヶ月から24ヶ月の有期雇用契約、フルタイムまたはパートタイムでの就業(パートタイムの場合、最低でも週に20時間の労働時間)、最低賃金SMIC以上の賃金の支払い、職業訓練(任意)
- (d) 雇用主に対する優遇措置：SMICの47%相当額を限度とする国からの補助金(無期雇用契約の場合、24ヶ月間を限度に支給される)、(社会保険料使用者負担の減免はなし)

④就業指導契約 CUI-CAE (CUI-Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi)

- (a) 対象：就職が困難な者(年齢制限なし)
- (b) 契約締結可能な雇用主：地方自治体、公的法人、民間非営利団体、公共サービス運営法人など(通常の民間企業、すなわち、営利目的の民間企業は不可)
- (c) 内容：6ヶ月以上の有期雇用契約(2回まで更新可、ただし、雇用期間の合計で、原則として、最長24ヶ月を限度とする)、フルタイムまたはパートタイムでの就業(パートタイムの場合、最低でも週に20時間の労働時間)、最低賃金SMIC以上の賃金の支払い、職業訓練(任意)

- (d) 雇用主に対する優遇措置：最低賃金SMICの95%相当額を限度とする国からの補助金、社会保険料使用者負担の減免（無期雇用契約の場合、24ヶ月間を限度）

5 学校教育における就業体験

フランスでは、中等・高等教育課程に、職業活動に必要な能力を育成し、就職の可能性を高めるカリキュラムが組まれていることがある。中等教育では、職業高校 *lycée professionnel*²¹⁾ が整備されているし、高等教育でも、例えば、さまざまな技術者を養成する工業技術短期大学 IUT (*Institut Universitaire de technologie*) が各地に設立されている。また、高等学校や大学のカリキュラムの中に、企業における研修（実地訓練）が組み込まれている場合もある。その場合、企業や官公庁における一定時間の研修に参加しなければ、学業修了証（学位）を得ることが出来ないのである。修士 *Master* 課程レベルにおいても、研修が義務付けられていることが少なくない。フランスにおける修士課程は、修了後に主に民間企業へ就職をする者向けの *Master professionnel* と、研究活動に入る者向けの *Master recherche* に大別され、研修が義務付けられていることが多いのは、前者である。学業終了後に、研修先の企業に就職する場合もあるし、その研修が職業経歴（経験）の一つにもなり得るので、カリキュラムに組み込まれた研修は、就職活動に有利に働いていると考えられている。

6 失業保障制度と再就職支援

(1) 失業保障制度の概要

フランスの失業保障制度は、「失業保険制度 (*Régime d'assurance chômage*)」 と 「連帯制度 (*Régime de solidarité*)」 から構成されている。

「失業保険制度」は、労使同数の代表の合意により定められた協約に基づいて運営されている。したがって、政府が「失業保険制度」の保険者と

なっているわけではないが、政府が協約を承認し、「失業保険制度」に強制力を持たせ、それを民間部門のすべての雇用主と被用者に適用させている。この「失業保険制度」は、被用者と雇用主の保険料を主な財源とする社会保険方式で運営されている。「失業保険制度」の失業手当は、2009年4月の制度改定で、過去28ヶ月間に4ヶ月以上、失業保険制度に加入（すなわち、保険料を拠出）していた場合に、受給することができるようになった。以前は、6ヶ月以上の保険料拠出が必要であったが、短期の就労を繰り返す傾向のある若年者に配慮して短縮された。受給期間は、原則として、最長で保険料拠出期間である。すなわち、たとえば、「失業保険制度」の保険料拠出期間が12ヶ月だった場合、失業保険制度の失業手当受給可能期間は12ヶ月となる。ただし、50歳未満は24ヶ月間、50歳以上は36ヶ月間を限度としている。支給額は、保険料拠出額を基準に算出され、従前賃金のおおむね55%から75%である。

「連帯制度」は、「失業保険制度」を補足する役割を担っており、国家事業である扶助制度の一つである。給付に関する規則は、政府によって定められ、主な財源は、租税である。この「連帯制度」では、失業保険給付の支給期間を満了した者などに対して、一定額が支給される。「連帯制度」における手当受給には、収入基準があり、世帯収入が一定額を超えると、支給が減額されるか手当の受給権を失う。失業保険給付の支給期間を満了した者に支給される特別連帯給付の最高額は、世帯当たり、461.10ユーロ/月である。支給期間は、6ヶ月間であるが、更新は可能である。ただし、求職活動を行わなかった場合（病気による求職活動の断念も含む）には、支給が停止される。

(2) 再就職活動と失業手当支給の一体化

公共職業安定所 *Pôle Emploi* に求職者登録をした場合、就職活動の指針となる「個別就職計画 *PPAE*

(Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi)」が作成される。この「個別就職計画 (PPAE)」は、求職者の(再)就職を促進させる制度で、2006年1月18日以降に求職者登録をした者から適用されている。この「個別就職計画 (PPAE)」を策定した場合にのみ、受給権者へ、失業手当が支給される。「個別就職計画 (PPAE)」には、求職者の能力を精査した上で、本人の希望(勤務地や賃金、職種など)を考慮し、(再)就職に相応しい業界や職種、雇用形態、必要な職業訓練など(再)就職活動の方針が盛りこまれる。すなわち、職業訓練などを含めた再就職活動と、失業手当の支給が一体化しているのである。

IV 結語

近年、欧州で、「フレキシキュリティ」が注目されてきた。「フレキシキュリティ」は、流動性の高い労働市場と失業者に対して手厚い給付を行う失業保障制度、失業者の技能向上を目的とした職業訓練を伴う積極的労働市場政策の密接な相互連携により成り立つ。これまで見てきたように、フランスでは、失業保障制度や職業訓練制度が充実しているものの、解雇規制が厳しい。また、スムーズな転職の出来る環境が整備されているとは言い難い。すなわち、セキュリティは存在しているものの、フレキシビリティが確保されていないので、「フレキシキュリティ」政策は採られていないと言える。

フランスは、労働組合の発言力が強く、職業訓練や社会保障制度の充実、解雇の制限など、さまざまな労働者の権利を獲得してきた。しかしながら、使用者から見れば、柔軟性のない雇用形態、解雇規制と重い労務費負担、労働者の立場からみても、就職および転職の困難といった労働市場の硬直性が明らかになっている。「フレキシキュリティ」の評価に疑問の声も出ているが、さまざま

な積極的労働市場政策の導入にもかかわらず雇用情勢が好転しない現実を受け止め、労働市場の柔軟性を高める試みは必要であろう。

参考文献

- CFDT, 2006, « Contrat première embauche: Toujours plus de précarité », *Communiqué de la CFDT*, n° 4 du 16 janvier 2006, Confédération française démocratique du travail
- CRUSSON L. (Dares), 2010, « Les apprentis sortis du système scolaire en 2004: 86% des jeunes en emploi trois ans après la fin du contrat d'apprentissage », *Dares Analyses*, 2010-077, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
- DARES, 2011, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en avril 2011 », *Dares Indicateurs*, 2011-038, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
- ILO, 2007, « Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la France des conventions ... (no 158) sur le licenciement, 1982, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale du travail-Force ouvrière », *Rapport du Directeur général (pour décision)*, Sixième rapport supplémentaire, GB.300/20/6, ILO (Conseil d'administration)
- MINNI C. & POMMIER P. (Dares), 2011, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », *Dares Analyses*, 2011-039, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
- ROGUET B. & PESSOA e COSTA S. (Dares), 2011, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2008 », *Dares Analyses*, 2011-003, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
- <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr> (フランス雇用省)
- <http://www.service-public.fr> (フランス政府提供の公共サービスサイト)
- <http://www.pole-emploi.fr> (公共職業安定所)
- <http://www.insee.fr> (フランス国立統計経済研究所)

注

- 1) 正式には、労働・雇用・保健省 *Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé*。
- 2) フランスの義務教育は、16歳まで。
- 3) 例えば、特殊雇用契約(後述)の一つである企業における若年者契約 *Contrat Jeunes en Entreprise* (新規の契約締結は終了)は、当初、23歳未満を対象とし

- ていた。
- 4) 定年を除く。フランスでは、70歳未満の定年設定は、原則として認められていない(2010年1月1日以降)。
 - 5) 邦文では*intérim*を派遣(労働)と訳していることが多いこともあり、本稿では、*intérim*を派遣(労働)と呼ぶこととする。ただ、ここでの「派遣(労働)」は、「請負」と区別してそう呼んでいるわけではない。また、*Intérim*(派遣)も有期の雇用契約であるが、通常、有期雇用契約CDDとは区別される。したがって、ここでも、有期雇用契約CDDと派遣*Intérim*は分けて扱う。
 - 6) 解雇の手続きに関しては、フランス雇用省のサイト <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/licenciement,121/> (フランス語)が詳しい。
 - 7) 重大な過失により解雇する場合は、解雇手当の支払義務が免除されることもある。
 - 8) 勤続年数2年以上の従業員の場合。ただし、重大な過失により解雇する場合を除く。
 - 9) 従業員数50人以上の企業で、10人以上を解雇する場合。
 - 10) 2人以上の従業員を、「経済的な理由で解雇する場合」は義務。(1人の場合は、任意)
 - 11) 正式には、企業・競争・消費・労働・雇用局 *Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*
 - 12) 10人以上の従業員を、「経済的理由で解雇」する場合。
 - 13) 解雇通知の送付は、雇用主が、地方労働局 *DIRECCTE* に対して解雇計画を通知した後、最大60日(解雇人数による)が経過してはならない。
 - 14) ただし、4ヶ月以上就労した場合に限る。当時、失業保険制度の失業給付を受給するには、直近の22ヶ月間に6ヶ月以上就労しなければならなかった。
 - 15) CPEの一連の経緯などに関しては、筆者も情報提供した、町田敦子2006「CPE『初回雇用契約』の破綻

が意味するもの—フランス社会の苦悩と雇用問題の構造』『ビジネス・レーパー・トレンド』2006年6月号、労働政策研究・研修機構 pp.35-39、に詳しい。

- 16) 出所：フランス国立統計経済研究所 INSEE, *enquêtes Emploi*。
- 17) 出所：フランス国立統計経済研究所 INSEE, *enquêtes Emploi*。
- 18) 個人職業訓練休暇運営基金 *FONGECIF* (*Fonds de gestion du CIF*) は、主に、企業の拠出金が財源となっている。
- 19) 最低賃金 *SMIC* (*salaire minimum interprofessionnel de croissance* : 全産業一律スライド制最低賃金) は、1950年に創設された *SMIG* (*salaire minimum interprofessionnel garanti*: 全産業一律最低保証賃金) を起源とし、さまざまな改正を経て、現在に至っている。*SMIC* という名称は、1970年以來、使われてきている。*SMIC* は、フランス本土だけでなく、すべての海外県(4県)と海外領土のうちサン・ピエール・エ・ミクロン *Saint-Pierre-et-Miquelon* で就業する賃金労働者にも適用されている。フランス国内でも、地方により物価や賃金の水準は異なるが、*SMIC* の額は、全国一律である。この *SMIC* は、毎年、原則として1回、改定される。*SMIC* の改定率は、物価と(現場労働者および一般事務職の)賃金の変動などを基に、決定される。また、物価上昇率が2%を超えた場合、その時点で *SMIC* が引き上げられるが、その場合も、原則として、例年の改定も実施される。
- 20) 雇用主導契約 *CIE* および就業指導契約 *CAE* は、ほかの数種類の特殊雇用契約とともに、2010年1月1日より、統一参入契約 *CUI* (*Contrat Unique d'Insertion*) へ統合された。ただ、実際には、*CUI-CIE* (以前と同様に *CIE* と呼ばれることもあり、内容も *CIE* に準ずる)、*CUI-CAE* (同じく、*CAE* と呼ばれる) と区別されている。
- 21) 日本の商業高校や工業高校、水産高校などに相当する。
(ふじもと・れい パリ第5大学博士課程、労働政策研究・研修機構 海外委託専門調査員)

英国の若年就業政策と社会保障改革

— 1980-2000年代の展開と構想 —

卯月 由佳

■ 要約

本稿は、英国で1980年代から2000年代に見られた若年就業政策と社会保障改革の展開について、何が問題とされ、それに対しどのような政策的対応がなされてきたかをレビューし、日本へのインプリケーションを検討する。英国の積極的労働市場プログラムは失業者数を削減した点で一定の評価を得ているが、「制度疲労」にも直面している。また、16-17歳の失業者を対象とする就業政策や社会保障がなく、年齢上は政策の対象となっている18-24歳の失業者にも就業政策と社会保障のどちらも利用できない者がいるという限界もある。このような従来の限界をどのように乗り越えようとするのか、2000年代後半に提示された新しい構想である、個別条件付き給付および支援制度 (personalised conditionality and support regime) を取り上げ、その可能性を考察する。

■ キーワード

若年失業、積極的労働市場政策、受給条件

I はじめに

英国では、積極的労働市場政策と就業インセンティブ (making work pay) 政策を通じた就業促進が、1990年代以降の社会保障改革の中心的な役割を果たしている。低技能労働者の長期的な収入保障を、失業時の給付を拡充するよりも、就業促進と就業を通じた収入向上によって達成しようとするのは、近年の英国で堅持された政策目標である¹⁾。当然、財政支出の削減と就業率の上昇という英国政府のねらいが反映している。だが、この政策目標がより広範な支持を受ける背景には、1980、90年代の不況期に失業した人々の多くが安定した就業に戻るための支援を受けられず、景気が回復した後も低賃金労働と失業の繰り返しや長期失業を経験し、結果として貧困世帯が増加した

ことへの反省があると考えられる。

これらの政策は、若年者の就業促進の手段としても実施されている。1998年に導入された若年者向けの積極的労働市場プログラム (New Deal for Young People: NDYP) は、ほかの失業者グループを対象としたものに比べて遥かに大きな財政支出が投じられた²⁾。NDYPは、1996年に導入された求職者手当 (Jobseeker's Allowance: JSA) とともに、特に導入当初は短期・長期の失業者数を削減するのに一定の成功を取めたと見られている。しかし、2003-04年の時点でJSAの受給を開始した者の半数以上が過去にもJSAを受給したことがあり³⁾、その中にはNDYPの利用経験者も多い (Carpenter, 2006)。積極的労働市場政策が単なる就業ではなく持続的で発展的な就業への道を開くには、プログラム・デザインの刷新が必要とされている

(McKnight, 2009)。

また、英国の積極的労働市場政策は若年者にとって2つの意味で包摂性に欠けている。第1に、英国では16-17歳と18-24歳の失業を区別して考えるが、現在、16-17歳の失業者を対象とする就業政策や社会保障がない。この年齢の若年者は就業より教育や職業訓練に参加することが期待されており、現に存在する失業者への対応が極めて不十分である。第2に、年齢上は政策の対象となっている18-24歳の失業者にも、JSAの給付条件を満たすだけの求職活動に取り組みないため就業政策と社会保障のどちらも利用できない者がいる。

本稿は、まず英国で1980年代から2000年代に見られた若年就業政策と社会保障改革の展開について、何が問題とされ、それに対しどのような対応が実行されてきたかをレビューする。続いて、2000年代後半に提示された新しい構想である、個別条件付き給付および支援制度 (personalised conditionality and support regime) を取り上げ、これが従来の就業政策と社会保障の限界をどのように乗り越えようとするのか、その可能性を考察する。英国では2010年5月に労働党政権から保守党と自由民主党の連立政権へと交代し、現在、就業政策と社会保障にも改革が実行、計画されている。そこには、2000年代の政策評価や構想に依拠している部分と、現政権の財政支出削減に向けた強固な目標に従っている部分が共存していると考えられる。ただし本稿執筆時点ではその新しい動向について評価を加えることはできないため、現政権の取り組みへの言及は最小限にとどめる。

次の第Ⅱ節で、英国の若年失業の推移、若年就業政策と社会保障改革を概観し、これらに内在する課題を明らかにする。第Ⅲ節でNDYPの政策評価を行った先行研究をもとに、積極的労働市場プログラムの効果的なデザインについて探る。第Ⅳ節で個別条件付き給付および支援制度の構想について取り上げる。第Ⅴ節では日本の若年就業政策

と社会保障に関する議論を展開する上で、英国の事例が示唆的な点について考察する。

Ⅱ 英国の若年失業と若年就業政策

1 若年失業の推移

2008年の金融危機の後、英国でも高い若年失業率を記録している。2011年の第1四半期、16-17歳の失業者数は21万人で失業率38%、18-24歳の失業者数は72万人で失業率18%であった (ILO定義)⁴⁾。図1は、年齢別のデータが公表されている1992年以降の失業者数と失業率の推移を示している⁵⁾。

16-17歳の失業率は、1992年以降2000年代半ばまで景気変動の影響を受けることなく常に20%程度だった。しかし2000年代半ば以降、失業率は上昇し始めた。失業者数の増加に比べて失業率の上昇幅が大きいのは、16-17歳の就学率が高まり労働力率が低下したことも関連している。とはいえ失業者数で見ても、金融危機以降は前回の不況期である1990年代前半と比べて約5万人多い。12ヶ月以上の長期失業者数も増加しており、不況の影響は若年失業の長期化にも表れていると言える。

18-24歳の失業率は、過去20年間で11%から18%の間を推移している。25歳以上の失業率 (データの提示は省略) よりも常に5%ポイント程高く、好景気のときでも10%を超え、不況期には25歳以上よりも大幅に上昇する。金融危機以降に12ヶ月以上の長期失業者数が増加している傾向は、16-17歳で見られた以上に顕著である。ただし、1990年代前半の不況期の状況と比べると、2008年の金融危機が若年失業に与えた影響が特別に大きいわけではないことも読み取れる。

労働力率が低下した16-17歳とは当然異なる理由によると考えられるが、18-24歳の失業率も金融危機以前の2000年代半ばから上昇し始めている。好景気の最中の2004年頃には若年失業問題がほぼ

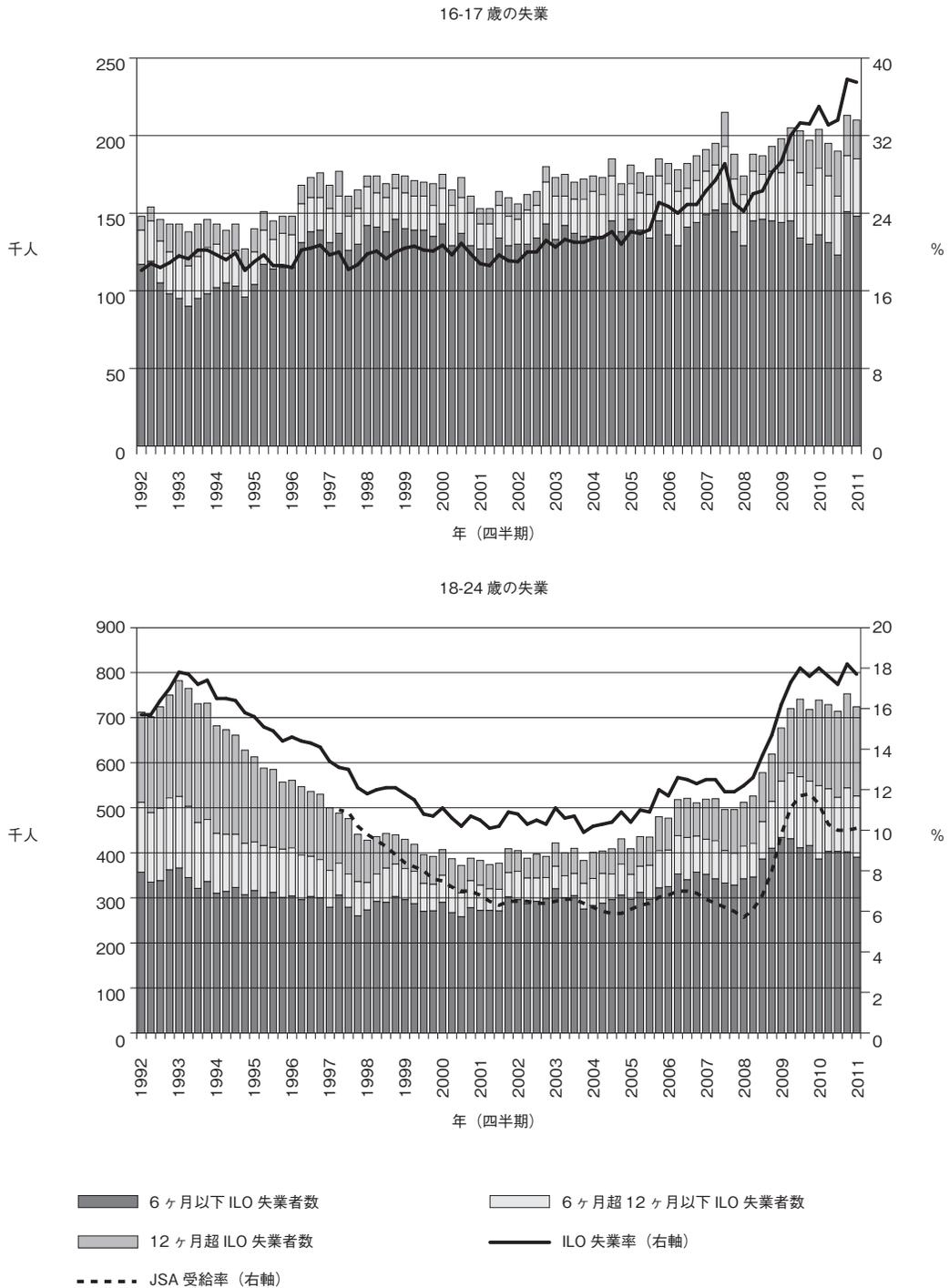


図1 英国の若年失業

解決したと見なされ、雇用サービスのスタッフは若年失業者よりも、非労働力化していたシングル・ペアレントや就業不能給付 (Incapacity Benefit) 受給者の就業促進に重点を置くインセンティブを与えられたことが関連しているのではないかと指摘されている⁶⁾ (Centre for Economic Performance, 2010)。

2 16-17歳の失業者をめぐる問題

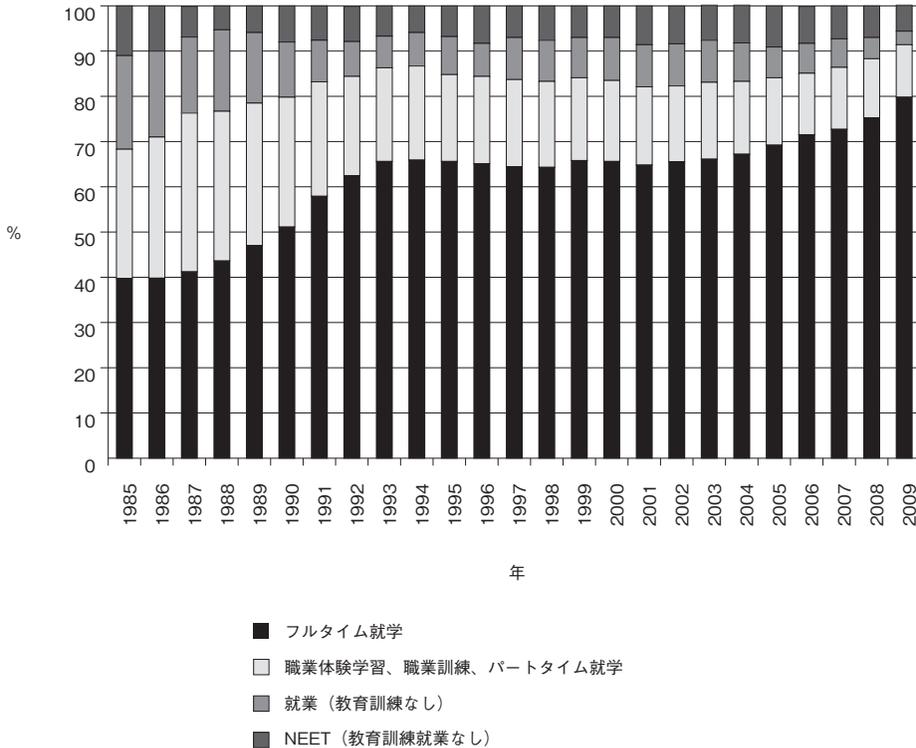
現在、英国の若年就業政策は18-24歳を対象としており、就業より教育や職業訓練に参加することが期待される16-17歳は対象から外されている。かつては16-17歳の就業促進を目指した施策が存在したが、それは1970年代半ばから1980年代初めまでの短い期間だった。1975年、それまで徒弟制のもとで養成されていた職人的技能への需要が縮小したのに伴い、16-17歳の学卒者の多くが失業したため、英国政府は初めて若年者の雇用創出を実施した。しかし、単なる雇用創出では若年者の就業見込みを長期的に向上させることはできないという見解のもと、1983年にYouth Training Scheme (YTS: 1989年にYouth Trainingに移行)を導入した。このとき、16-17歳の学卒者に関わる政策は雇用創出から職業訓練へと大きく転換したとらえられている (Deakin, 1996)。

しかし、1980年代の職業訓練政策は良い評価を得られていない。1～2年の政府助成の職業訓練は、3～5年を要していた徒弟制に比べて短く、社会的な地位は低かった (Coles, 2000)。複数の定量的評価を要約したO'Higgins (1997) は、YTSは参加者の就職確率を上昇させたが、参加者が人的資本を高めたからではなく、留保賃金を下げたからだろうとの結論を導いている。低学力の参加者は職業訓練の後で (途中で脱落した場合も含め) 失業するリスクが、そうでない参加者に比べて高かった。職業訓練が成果を上げられなかった理由のひとつとして、政府が若年失業の要因を若年者

のスキル不足あるいは高い留保賃金に求める傾向が強く、労働市場の需要側にある要因を看過したことが指摘されている (Dolton, 1993; O'Higgins, 1997)。

一方、社会保障も16-17歳の失業者に教育や職業訓練に参加するインセンティブを与えるものへと変更されていった。1988年まで、16-17歳の失業者は資力調査付きの公的扶助である補足給付 (Supplementary Benefit) を受給できた⁷⁾。しかし、1988年に補足給付が廃止され、所得扶助 (Income Support) が導入されると、基本的に16-17歳の失業者は公的扶助の受給資格を失った⁸⁾。そのかわり、フルタイムで教育または職業訓練を受ける場合に限り、親の被扶養者として児童手当 (Child Benefit) の受給対象となった。さらに、2004年にはフルタイムの教育または職業訓練を受ける16-18歳の若年者を対象に、世帯所得制限付きの教育扶助手当 (Educational Maintenance Allowance) が導入された (ただし、財政支出削減のため2011年に廃止された)。

以上の社会保障改革に加え、1988年の教育改革の影響も重なり、図2が示すように16-17歳のフルタイム就学率は急速に上昇した。しかし、現在に至るまで常に一定の割合 (同年齢人口の5-10%程度) の若年者は教育、職業訓練、就業のいずれにも参加しないNEETの状態にある。先の図1でも、16-17歳の失業者が無視できない規模で存在することが浮き彫りにされた。失業者を含むNEETの若年者は人的資本投資を行っていないだけでなく、学校教育制度にも労働市場にも社会保障制度にも包摂されていないことが、英国では深刻な問題と見なされてきた。一度でもそれらの制度から完全に切り離された人々を再度包摂して支援を提供するのは難しいためである。前政権が計画した義務教育修了年齢の16歳から18歳への引き上げは現政権も支持しており (HM Treasury, 2010)、2015年までに実現される可能性がある。しかし、法制



出所：Statistical First Release 15/2011, Department for Education

図2 イングランドの16-17歳の教育訓練等参加率

化までは別の対策が必要であり、また法制化された後も16-17歳の若年者の全員が実質的に教育や職業訓練に参加するとは限らないため、16-17歳を対象とした社会保障の整備は依然として重要な課題である。

3 18-24歳を対象とした積極的労働市場政策

18-24歳の失業者は積極的労働市場政策の対象となっている。これが英国で本格的に展開したのは、1996年に受給条件付きのJSAが導入されたときである。JSAは18歳から年金受給年齢未満の失業者を対象としており、受給者には、積極的に求職活動をする事、求職活動の妨げにならないようパートタイム就業やボランティア活動を1週間あたり平均16時間未満に制限することを求めている。英国では1911年に国民保険が導入されたとき

から求職活動が失業給付の受給条件となっていたが、JSAの特徴は受給者の求職活動状況を細かくモニターすることにある。

JSAには拠出ベースと所得ベースがある。前者は就業中に一定額以上の社会保険を納めた場合に受給でき、それ以前の失業手当 (Unemployment Benefit) に対応するが、受給期限は失業手当が12ヶ月だったのに対し、拠出ベースJSAでは6ヶ月に短縮された。所得ベースJSAは資力調査で条件を満たした低所得者が受給でき、また拠出ベースとは異なり就業経験がない場合や社会保険納付が不十分な場合でも受給資格が生じる。従来は所得扶助によってカバーされていた部分である⁹⁾。拠出ベースの受給者も、6ヶ月が経過した後は資力調査を受け、条件を満たす場合に所得ベースJSAを受給できる。この所得条件を満たす限り所

得ベースJSAに受給期限はないが、求職活動条件を満たさなければ受給（一時）停止のサンクションを受け、一定期間受給した若年者には後述の義務が発生する。

積極的労働市場政策は、1998年、労働党が公約に掲げていた長期失業者対策であるニューディールの導入により、さらに強化された。18-24歳の失業者は、JSAの受給開始後6ヶ月経過したとき、就業するか、受給を諦める場合以外は、NDYPの就業支援プログラムに参加することが義務付けられることとなった。NDYPのプログラムは雇用年金省と契約した民間企業や非営利団体により、次のようなプロセスで運営される¹⁰⁾。第1ステージはゲートウェイと呼ばれ、求職活動支援と基礎的なスキル（履歴書の書き方など）を習得するコースが用意されている。個々の参加者にパーソナル・アドバイザーが割り当てられ、少なくとも2週間に1度の面談が求められる。期間は4ヶ月である。

その4ヶ月間に就職できなかった参加者は第2ステージへ移行し、以下の4つのオプションを与えられる。

- ① 雇用助成付きの仕事：NDYP参加者を採用した雇用主には、6ヶ月間、1週間当たり60ポンドの賃金補助と750ポンドの職業訓練費用が支払われる。
- ② フルタイムの教育または職業訓練：12ヶ月間、JSAが支給される。
- ③ ボランティア団体での仕事：6ヶ月間、JSAと400ポンドの支援金、さらに資格取得につながる職業訓練を受ける場合には750ポンドが支給される。
- ④ 政府の環境事業の仕事：支給額は③と同じ。

オプション期間の終了時点で仕事を確保できていない場合には、フォロースルーと呼ばれる第3ステージへ移行し、13週間まで求職活動支援を受

ける。

それ以前の職業訓練政策に対する評価が低かったのに比べると、NDYPが若年失業者を減少させた点について一般的には高く評価された（Millar, 2000）。ただし、1990年代末から2000年代初めの若年失業者の減少は好景気の影響もあり、本当にNDYPに効果があったかどうか検証するには適切な方法を用いた実証分析が必要である。この点については次節で取り上げる。

NDYPの開始から終了までに157万人が参加し、そのうち94万人がNDYPを通じて就職した（DWP, 2011）。2009年10月、ニューディールに替わりフレキシブル・ニューディール（Flexible New Deal: FND）が、2011年6月にはFNDに替わり現政権が公約に掲げていたワーク・プログラム（Work Programme）がそれぞれ導入された。これらは、参加者の個別ニーズに一層柔軟に対応するため、Jobcentre Plus（稼働年齢者向けの雇用サービスと失業給付などを扱うエージェンシー）やプログラム供給者により大きな裁量を認めること、単なる就業ではなく、持続的な就業を重視することなどを特徴としている（DWP, 2008b, 2010）。これら近年のプログラムを評価するのは今後の課題とする。

これまでの積極的労働市場プログラムには、必ずしも大部分の18-24歳の失業者がそれを活用してきたとは言えない点で限界がある。図1には、18-24歳のILO失業率とともに、JSA受給率¹¹⁾を示している。年齢別に公表されている1997年以降のデータのみ提示するが、1996年のJSA導入以降、時間が経つにつれてILO失業率とJSA受給率の乖離が大きくなっており、2011年には1/2強のILO失業者がJSAを受給していない。この中には、シングル・ペアレントや、疾病・障害のためJSA以外の給付を受けている人も含まれるが、JSAの受給条件を満たす水準での求職活動をしていない失業者も多く含まれると推察される。

4 就業インセンティブ政策

就業促進を図るため、政府が積極的労働市場政策と同時に取り組んできたのは、就業時の収入が非就業時の収入よりも高くなるよう公的扶助制度を設計すること、つまり就業インセンティブを確保することである。若年者には、単身で健康な場合、基礎的な失業給付以外に受給可能な公的扶助がほとんどないため、失業時の給付額に比べて就業時の収入が低くなるという問題は起きにくい。2003年に導入された就労税額控除（Working Tax Credit）は低所得の就業者を対象とした給付で、子どものいない単身者も対象に含める点で画期的だったが、25歳未満には受給資格が与えられなかった。しかし、若年者にとっても就業インセンティブの不足が問題となる場合もある。たとえば親と同居している若年者は、低賃金労働で稼げる収入に魅力を感じず、JSAを繰り返し受給する傾向があると指摘されている（Carpenter, 2006）。また、たとえ就業インセンティブがあると認められた場合でも、低賃金労働者の不十分な収入に上乘せするものがなければ、貧困削減にはつながらないという問題もある。

もうひとつの就業インセンティブ政策として、1999年に導入された最低賃金（National Minimum Wage）がある。これにより、政府の財政支出を増加させることなく低賃金労働者の収入を増加させることができる。低賃金労働者の占める割合が相対的に高い若年者に対しては特にインパクトが大きい。18歳以上の若年者は最低賃金導入当初からその対象とされたが、21歳以上よりも低い金額が設定された。18-20歳の間は雇用主から職業訓練を受けている場合が多く、生産性に釣り合わない賃金上昇により失業リスクが高まる可能性が懸念されたためである。16-17歳は、教育または職業訓練を受けるのが望ましいという立場から、最低賃金導入当初は適用除外とされた（Low Pay Commission, 1998）。しかし、16-17歳の就業者が極めて低

い賃金で雇われ、ほとんど職業訓練も与えられていないケースが問題視され、この年齢にも2004年から最低賃金が導入された。ただし、16-17歳の若年者が教育や職業訓練へ参加する意欲を失わないよう、18-20歳よりも低い金額が設定された¹²⁾（Low Pay Commission, 2004）。

III 政策評価

本節は、積極的労働市場プログラムのどのような側面が受給者の就業を促進するのにプラス効果をもつか探るため、NDYPのデザインの特徴に着目した定量的な実証研究の知見を整理する¹³⁾。NDYPでは各地域の内部で参加者を無作為抽出するような社会実験は行われていないため、その効果を測定する研究では、研究者がトリートメント・グループ（T）とコントロール・グループ（C）を慎重に特定している。もしNDYPが導入されていなかったならば、2つのグループが失業時に仕事を見つける確率は等しかったという仮定が成り立つよう、比較可能なグループを特定する必要がある。以下に挙げる研究でよく行われるのは、次のグループ間比較である。

- ① NDYPが1998年4月に全国展開する前に1998年1月から12のパイロット地域で導入された際の、パイロット地域の18-24歳（C）に対し、パイロット地域と類似の特徴や労働市場動向をもった非パイロット地域の18-24歳（T）
- ② NDYPが全国展開した後の19-24歳（C）に対し、類似の特徴をもつがNDYPの参加資格がない25-30歳（T）

Blundell et al. (2004) は、JSA受給者全体の5%のサンプルの行政パネルデータ（Joint Unemployment and Vacancies Operating System）とNDYP参加

者のほぼ全員から収集された行政パネルデータ (New Deal Evaluation Database: NDED) を用い、Difference in Differences と傾向スコアマッチングの方法で、NDYP参加者にとってのNDYPの効果の平均値を推計した。その結果、JSAを6ヶ月受給していた若年男性が、次の4ヶ月以内に就職する確率は、NDYPへの参加により5%ポイント高くなることを明らかにした¹⁴⁾。これはゲートウェイの求職活動支援による効果と、ゲートウェイ開始4ヶ月後に雇用助成付きの仕事を得た効果を合わせた値であるが、そのうち少なくとも1%ポイントはゲートウェイの求職活動支援によるものだという知見も導いている。ただし、Blundell et al. (2004) はNDYP導入初期のほうが時間経過後よりもNDYPの効果が高いことも明らかにしたため、このプログラムが長期的に効果をもつかどうか疑問を残していた。

より長期的な効果については、De Giorgi (2005) が同様のデータを分析した結果、JSAを6ヶ月受給していた若年男性が次の12ヶ月以内に就職する確率は、NDYPへの参加により4.6%高くなることを明らかにした。これは、求職活動支援、雇用助成、職業訓練、就業経験プログラムなどの効果をすべて一括した値である。また、Blundell et al. (2004) が1999年4月までのデータを分析していたのに対し、De Giorgi (2005) は2001年12月までにNDYPに参加した若年者について分析し、NDYPの効果が小さくなる時期もあるが、時間とともに効果が小さくなる傾向はないことを確認した。

NDYPの4つのオプションのうち、どのオプションが参加者の就職率を最も高めるかについては、Dorsett (2006) が分析している。Dorsett (2006) はNDEDのデータを用い、個人属性、人的資本、就業経験、地理情報、地域のNDYPの運営方法、NDYP開始のタイミングなどの変数を用いて各オプションを選択する傾向スコアを推計し、

各オプション選択者をマッチングした。そしてオプション*m*の選択者にとって、オプション*l*ではなくオプション*m*を選んだことが就職確率に与える効果の平均値を推計した。その結果、どのようなオプションを選択した人にとっても、ゲートウェイの後は雇用助成付きの仕事を選ぶほうがその後本格的な就業へと移行する確率が高くなることを明らかにした。また、環境事業のオプションは最も効果が小さかった。これらの結果は、Beale et al. (2008) も支持している。ただし、教育や職業訓練の効果はより長い時間が経過した後で大きくなる可能性がある。

興味深いことに、Dorsett (2006) はデータから、公的なルールとは異なりゲートウェイに4ヶ月以上とどまる参加者が多くいることを確認した。そこで、ゲートウェイ開始4ヶ月後に4つのオプションのいずれにも移行せず、ゲートウェイにとどまった場合を第5のオプションとして、その効果を分析した。すると、ゲートウェイにとどまるほうが、雇用助成付きの仕事以外のオプションへと移行するよりも就業確率を高めることが明らかになった。ひとつの解釈として、オプションに移行すると求職活動の頻度が落ちるからではないかと指摘されている。

以上の知見をまとめると、NDYPの経験からは、積極的労働市場プログラムは求職活動支援と雇用助成を行う場合に、参加者の就職確率を高める効果をもつことが示唆される。これを部分的に裏付けするように、求職活動支援を提供せず、求職活動のモニターだけを行うのは逆効果であることを示す研究もある。Petrongolo (2007) は、失業手当受給者の1%のランダムサンプルの情報を含むLifetime Labour Market Databaseを利用し、JSA受給者はそれ以前の失業手当や所得扶助受給者に比べ、6ヶ月以内にJSAの受給を終了してほかの給付へと移行する確率が高く、16-24歳の場合3.4%高いことを明らかにしている。Manning (2009) は、

表 1 個別条件付き給付および支援制度の3つのグループ

	対象者	受給条件	支援内容
就業可能グループ	仕事が見つければすぐに就業開始可能な者。現行のJSA受給者など。	積極的な求職活動に取り組むこと。	一定期間が経過した後で、求職活動支援を受けられる。
就業準備グループ	すぐに就業開始可能ではないが、一定の時間をかけ、適切な激励や支援を受ければ就業可能になると見込まれる者。現行のESA受給者のうち長期的には就業可能だと判断される人々、1-7歳の子どもがいる親など。	時機を見計らいアドバイザーと面談し、就業準備に向けた活動計画を立て、合意すること。合意内容に取り組むこと。	最初から個別化された支援を受けられる。
無条件グループ	就業に戻るための活動を求められない者。現行のESA受給者のうち長期的に就業不可能だと判断される人々、シングル・ペアレント、1歳未満の子どもがいる親、介護従事者など。	なし	ほかの2グループを対象とした支援を、希望があれば受けられる。

出所：Gregg（2008）を参照して筆者作成。

60000世帯を5四半期にわたり追跡するLabour Force Surveyのデータを分析し、JSAの導入により失業給付受給者は8%減少したが、求職活動を積極的に行っていない人々の間で特に受給者が減少したことを明らかにしている。また、JSA導入の意図とは異なり、JSAによる失業から就業への移行確率の上昇や、求職活動の活発化を示す証拠がないことも指摘した。

IV 個別条件付き給付および支援制度

以上より、積極的労働市場プログラムは、適切な就業支援が伴った場合のみ、若年者の就業を促進する可能性をもつことが示唆される。ただし、前節で示した先行研究の知見はNDYPがNDYP参加者にもたらした効果であるため、JSAの受給を諦めNDYPにも参加していない若年失業者にとってどのような支援が効果的か、定量的には不明確

な部分も多い。また、JSAの受給やNDYPへの参加を繰り返す者が増えるにつれ、プログラムの参加者も供給者も「制度疲労」から来る停滞感を感じるようになる（McKnight, 2009）。こうした状況の中、雇用年金省は2000年代後半、就業に戻るためにはより個別化された支援を必要とする人々がいることを前提に、稼動年齢層の就業政策と社会保障を抜本的に改革する方針を明確にした（DWP, 2008a）。この動きの中で、Gregg（2008）が個別条件付き給付および支援制度の創設を提案している。本節では、この新たな構想が、これまでの積極的労働市場政策に見られた問題を、どのように解決しようとするかに着目する。

個別条件付き給付および支援制度の原則は、公的扶助を受給する非就業者のすべてに就業への道筋を確保することである。これまで、求職活動を求められる人々とそうでない人々は受給可能な給付の種類が異なり、後者には就業に戻るための支

援がほとんど与えられなかった。これを解決するため、Gregg (2008) はすべての非就業者を単一の制度に包摂し、その内部で個々人の状況の多様性に配慮した対応を可能にする仕組みを検討している。その制度の中で受給者は、就業可能性の程度 (distance from the labour market) に応じて、表1に示す3つのグループに分けられる。

第1に、現行のJSA受給者など、仕事が見つければすぐに就業開始可能な就業可能 (‘Work-Ready’) グループである。第2に、現行の雇用・生活補助手当 (Employment and Support Allowance: ESA)¹⁵⁾ 受給者のうち長期的には就業可能だと判断される人々、1-7歳の子どもがいる親など、すぐに就業開始可能ではないが、一定の時間をかけ、適切な激励や支援を受ければ就業可能になると見込まれる、就業準備 (‘Progression to Work’) グループである。第3に、ESA受給者のうち健康上の理由で長期的に就業不可能だと判断される人々、シングル・ペアレント、1歳未満の子どもがいる親、介護従事者など、就業に戻るための活動を求められない、無条件 (‘No Conditionality’) グループである。

これらの各グループは、失業給付や公的扶助を受けるための条件と、就業に戻るための支援の内容が異なる。就業可能グループは現行のJSA受給者と類似の受給条件を設定され、ある程度自律的に求職活動を進めることを求められるが、一定期間が過ぎた後は求職活動支援を受ける。特に不利な状況にある場合や健康上の必要がある場合には、なるべく早く個別支援を受けられるようにする。就業準備グループは、すぐに求職活動に入ることは求められず、時機を見計らってアドバイザーと面談し、就業準備に向けた活動計画を立て、合意する。この活動計画には個々人の状況や就業への障壁の種類に応じてさまざまなものが含まれる。たとえば、借金、ホームレス状況、アルコール、ドラッグなどの問題の解決に取り組むこ

と、スキルの向上に取り組むこと、職場体験などを通じて体を慣らすことなどである。NDYPへの参加経験をもつ、ある若年者 (Ali, 2005) によれば、失業以外にも多重の問題を抱えた若年者には、まず自分自身に対する肯定的な感情や自信をもつことが必要であり、求職活動を始める準備ができていないか確認する手続きも必要である。就業準備グループのアドバイザーとの面談は、こうしたニーズにも対応するものだろう。無条件グループには求職活動に関わる受給条件が設けられず、また就業支援を受けることも求められないが、希望があれば上記2つのグループと同様に就業支援を受けることもできる。

先程、各グループの受給者のおよその属性や現行制度との対応を示したが、誰がどのグループに入るかは、原則として、一般的な属性よりも、個別の状況を柔軟に考慮に入れた評価方法で決めるべきだと提案されている。これにより、JSAの基準に従えば就業可能グループに分類されたかもしれない人を、就業準備グループに分類し、より早く適切な支援を提供することもできる。個別条件付き給付および支援制度が従来の英国の失業給付制度と異なるのは、一般的なルールに基づいて誰がどの給付を受けるべきか決めるのではなく、個々の失業者の就業可能性の程度とニーズに基づいて、どのような受給条件を設け、どのような支援を提供するか決める点にある。

Gregg (2008) はこの制度における若年者の位置付けについて次の点を補足している。基本的に18-24歳はこの制度のもとで25歳以上と同様に扱われるべきだが、特に職業訓練を伴う仕事に就くことが重要である。そのため雇用主に、若年者に職業訓練を提供するインセンティブを与えるよう提案する。若年者が再度失業することになっても、一度始めた職業訓練が途切れないよう政府が責任をもつべきことも指摘する。16-17歳については、18歳以上とは区別し、単一の若年者扶助

(Single Youth Allowance) を創設して社会保障制度への再包摂を図ることを提案する。基本的には教育や職業訓練への参加を受給条件としながらも、すぐに参加できない若年者には、就業準備グループに相当する仕組みで個別支援を提供し、その支援を利用して参加に向けた準備に取り組むことを受給条件とする¹⁶⁾。ただし、現行のESA受給者は18歳以上と同様に扱う。

この制度構想において、Gregg (2008) は就業支援の供給者に適切なインセンティブを与えることと、実質的な就業促進のため雇用主を巻き込むことの重要性も指摘している。従来、供給者は何人の失業者を就業させたとしても、失業者1人につき均一の金額が支払われていたため、就業がより容易な失業者を優先的に支援し、より困難な失業者への支援を滞らせる傾向があった。この問題を回避するため、就業させた失業者数が多いほど、供給者に支払われる失業者1人あたりの金額が上昇する仕組みを提案している。他方、雇用主は、長期失業者など特に不利な失業者に対し、時には事実上反したネガティブな先入観をもち、彼ら/彼女たちを雇うのをためらう傾向がある。この状況を克服するには、雇用主に、就職口や就業経験の提供、求職活動支援など一連の就業支援への関与を求める必要がある。関連する取り組みは、既にいくつか実施されている。全体として相当な政府支出を要すると見込まれるが、現状分析と政策評価を継続しながら積極的労働市場プログラムのデザインを刷新し、より多くの失業者の個別ニーズに対応した支援を提供することが、今後の課題として重視されている。

V おわりに

個別条件付き給付および支援制度の構想は、就業政策と社会保障の対象外となっている16-17歳の失業者と、従来の積極的労働市場プログラムが

要求する水準の求職活動に取り組めずにいる18-24歳の失業者の、それぞれの問題に対応する可能性をもっている。日本の政策に対してインプリケーションを導く際には、英国の政策が依拠する前提に着目し、日本で同じような前提に立って政策を推進できるか改めて検討する必要がある。また、必ずしもすべての就業が生活の質の向上につながっていない現状では、就業促進を図るにあたり、適切な賃金を支払い、健康に配慮した労働条件を保障し、ワークライフバランスを保つ柔軟性のある就業機会を増やすことも重要な課題である。これらを念頭に置き、日本でも英国のように就業政策と社会保障の連携による就業促進を目指すならば、英国の経験や構想が示唆的なのは以下の点だと考えられる。

積極的労働市場政策は、稼働年齢層への社会保障支出の削減を目指す立場から支持されることも多い。しかし、英国の事例に基づく、短期的な財政支出削減を一義的な目標としてそのプログラム・デザインを妥協するのは効果的でないばかりか、一部の若年失業者を置き去りにすることが懸念される。積極的労働市場政策の効果を引き出すには、失業者の求職活動状況を単にモニターするのではなく、適切な求職活動支援や雇用助成を行う必要がある。本稿では施策にかかる費用を検討していないが、積極的労働市場政策にはある程度費用がかかると想定すべきだろう。その上で、若年就業政策と社会保障にかかる短期的な費用は、それを負担しなかった場合に個人と社会全体にもたらされる長期的な問題の大きさと比較する必要がある。

積極的労働市場政策を導入する場合でも、就業不可能な人々には求職活動を条件付けない社会保障給付が必要だという原則は、若年者に関してどこまで実現しているかは別として、現代の先進国でそれほど論争にならないだろう。より難しい問題は、就業が可能か不可能か単純に線引きできな

いことにあり、英国の従来の積極的労働市場政策のもとでは少なくとも次の2点が見過ごされていた。まず、失業者の現時点の就業可能性の程度はさまざまであること、そして現時点で就業不可能な失業者にも今後の就業可能性を見込んだ対応が必要だということである。個別条件付き給付および支援制度は、一定の時間をかければ就業可能になるであろう失業者を、就業可能グループでも無条件グループでもなく、就業準備グループへと分類することで、それらの点を考慮している。多様なタイプの失業者が無条件グループに分類されるほど、社会保障制度による個人の生活への介入が弱まるという利点はあるかもしれない。しかし、英国ではその利点に比重を置くより、これまで就業政策も社会保障も利用できなかった若年失業者は基本的に就業準備グループに分類し、給付と引き換えに個々のニーズに応じた支援を受けて行動するよう促すことが、経験に根差した新たな制度構想の主眼となっている。

注

- 1) 英国で政治的立場を超えて広く支持される政策目標は、このように表現できるだろう。ただし、前労働党政権が収入増加だけでなく、健康の維持、選択肢の拡大、社会参加の促進、地域再生などさまざまな面での生活の質の向上の手段として就業促進を重視したことと(DWP, 2008a)、現連立政権が公的扶助受給の削減を目指していることは(HM Treasury, 2010)、積極的労働市場政策のデザインや非就業者の収入水準に異なる影響を及ぼしうするため区別する必要がある。
- 2) 若年者は特に高い失業リスクに直面しているだけでなく、若年期の失業はその後の就業チャンスや賃金に長期的なマイナス影響を及ぼすことが先行研究で明らかにされている(Burgess et al., 2003; Gregg and Machin, 1999; Gregg and Tominey, 2005; Narendranathan and Elias, 1993)。そのため、英国政府も若年失業の削減を極めて重要な政策課題として受けとめている。
- 3) Carpenter (2006) が報告している数値をもとに、2003-04年における25歳未満のJSA再受給者は約13万人と推計される。Claimant Countのデータより、25

歳未満のJSA受給開始者数は、6ヶ月未満の受給者数以下なので、約20万人以下である。それゆえ、受給開始者のうち再受給者の占める割合は約65%以上である。

- 4) Labour Force SurveyのデータをもとにOffice for National Statisticsが公表している、ILO(国際労働機関)の定義による失業者数と失業率である。ILO失業者とは、現在就業しておらず、過去4週間にわたり求職活動をしているか既に仕事が見つかっていて、2週間以内に就業開始可能な者のことである。
- 5) 紙幅の都合上、男女合計の失業者数と失業率を示すが、16-17歳も18-24歳も男性のほうが失業率が高い。
- 6) 同レポートは、2004年のEU拡大による移民の増加が要因であると示す強い証拠がないことも報告している。
- 7) YTSが導入された際、職業訓練を受けない場合は補給給付を40%減額するという一定期間のサンクションが導入されたようだが(Bell and Jones, 2002)、それが厳格に実行されていたか定かではない。
- 8) 16-17歳でも、子どもを養育している場合や、長期的な疾病・障害をもつ場合には公的扶助の受給資格が認められることがある。また、1996年まで存続した失業手当は、年齢の上では16-17歳にも受給資格があったが、社会保険の拠出に応じて支払われるため、学卒後に就業経験のない若年失業者は受給できなかった。
- 9) 所得扶助は、求職中の失業者を対象とする部分はJSAに置き換えられたが、非労働力化したシングル・ペアレントや障害者を対象とする部分は、2008年に雇用・生活補助手当(Employment and Support Allowance)に置き換えられるまで存続した。
- 10) NDYPについて日本語で説明および検討した文献として、藤森(2006)、居神(2007)などがある。
- 11) 18-24歳の労働力人口のうち、JSAを受給している者の割合で、Claimant Countの失業率のことである。
- 12) 現在の最低賃金は、21歳以上で5.93ポンド、18-20歳で4.92ポンド、16-17歳で3.64ポンドである。また、19歳未満で徒弟制の職業訓練を受けている場合の最低賃金は2.50ポンドである(Directgov, 2011)。
- 13) 本文中では扱わないが、積極的労働市場プログラムの効果を検討する際にはマクロ経済への影響を考慮することの重要性も指摘されている(Blundell et al., 2003)。すなわち、プログラムの参加者が、プログラムが導入されていなければ参加者以外の人々が就いていたはずの仕事に就くことによる「代替効果」や、プログラムの効果により労働供給が増加し、労働需要に変化がない場合、均衡賃金が下がり、結果的に就業者数が増えるという「一般均衡効果」の検証である。De Giorgi (2005)は、NDYPにはどちらの

- 効果もないことを示している。Riley and Young (2001) と Anderton and Riley (1999) も NDYP に代替効果が無いことを示している。
- 14) Blundell et al. (2004) は女性の分析も試み、男女で結果が異なることはなさそうだと確認しているが、女性の結果は推計方法によって変わりやすいことを指摘している。
- 15) ESA は就業不能給付と所得扶助に替わり 2008 年に導入された、現在就業不可能な人々への給付である。
- 16) 16-17 歳で 20 週間以上 NEET 状態にあった若年者を対象に、教育や職業訓練に参加するインセンティブとして給付を支給し、パーソナル・アドバイザーによる支援を提供するプログラム Activity Agreements のパイロットが 2006 年から実施された (Hillage et al., 2008)。一定の成功は収めており、16-17 歳の個別条件付き給付および支援制度もこの取り組みを活かして発展させるべきだと提案されている (Gregg, 2008)。
- 参考文献
- Ali, C. (2005) 'Postscript on Unemployment', in M. Barry (Ed.), *Youth Policy and Social Inclusion: Critical Debates with Young People*, Oxford: Routledge.
- Anderton, B., and Riley, R. (1999) *The New Deal for Young People: Early Findings from the Pathfinder Areas*, Employment Service Research and Development Report, London: National Institute of Economic and Social Research.
- Beale, I., Bloss, C., and Thomas, A. (2008) *The Longer-term Impact of the New Deal for Young People*, DWP Working Paper 23, London: Department for Work and Pensions.
- Bell, R., and Jones, G. (2002) *Youth Policies in the UK: A Chronological Map*, from <http://www.keele.ac.uk/depts/so/youthchron/about/chronadobe.pdf>
- Blundell, R., Dias, M. C., and Meghir, C. (2003) *The Overall Impact of Wage Subsidies under Idiosyncratic Uncertainty*, Working Paper, London: Institute for Fiscal Studies.
- Blundell, R., Dias, M. C., Meghir, C., and Reenen, J. (2004) 'Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program', *Journal of the European Economic Association*, 2 (4), pp.569-606.
- Burgess, S., Propper, C., Rees, H., and Shearer, A. (2003) 'The Class of 1981: The Effects of Early Career Unemployment on Subsequent Unemployment Experiences', *Labour Economics*, 10 (3), pp.291-309.
- Carpenter, H. (2006) *Repeat Jobseeker's Allowance Spells*, DWP Research Report 394, London: Department for Work and Pensions.
- Centre for Economic Performance (2010) *Jobs and Youth Unemployment: It's Bad, but Not as Bad as You Might Think*, CEP Election Analysis, London: London School of Economics and Political Science.
- Coles, B. (2000) *Joined-up Youth Research, Policy and Practice: A New Agenda for Change?*, Leicester: Youth Work Press.
- De Giorgi, G. (2005) 'The New Deal for Young People Five Years On', *Fiscal Studies*, 26 (3), pp.371-383.
- Deakin, B. M. (1996) *The Youth Labour Market in Britain: The Role of Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Directgov (2011) The National Minimum Wage Rates, from http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Employees/TheNationalMinimumWage/DG_10027201
- Dolton, P. J. (1993) 'The Economics of Youth Training in Britain', *The Economic Journal*, 103 (420), pp.1261-1278.
- Dorsett, R. (2006) 'The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men', *Labour Economics*, 13 (3), pp.405-422.
- DWP (2008a) *No One Written Off: Reforming Welfare to Reward Responsibility*, London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2008b) *Transforming Britain's Labour Market: Ten Years of the New Deal*, London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2010) *The Work Programme: Prospectus November 2010*. London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2011) *DWP Quarterly Statistical Summary*, London: Department for Work and Pensions.
- Gregg, P. (2008) *Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support*, London: Department for Work and Pensions.
- Gregg, P., and Machin, S. (1999) 'Child Development and Success or Failure in the Labour Market', in D. Blanchflower and R. B. Freeman (Eds.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gregg, P., and Tominey, E. (2005) 'The Wage Scar from Male Youth Unemployment', *Labour Economics*, 12 (4), pp.487-509.
- Hillage, J., Johnson, C., Newton, B., Maguire, S., Tanner, E., and Purdon, S. (2008) *Activity Agreements Evaluation: Synthesis Report*, London: Department for Children, Schools and Families.
- HM Treasury (2010) *Spending Review 2010*, London: HM Treasury.
- Low Pay Commission (1998) *The National Minimum Wage:*

- First Report of the Low Pay Commission*, London: Low Pay Commission.
- Low Pay Commission (2004) *The National Minimum Wage: Protecting Young Workers*, London: Low Pay Commission.
- Manning, A. (2009) 'You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance', *Labour Economics*, 16 (3), pp.239-250.
- McKnight, A. (2009) 'More Equal Working Lives? An Assessment of New Labour Policies', in J. Hills, T. Sefton and K. Stewart (Eds.), *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Bristol: The Policy Press.
- Millar, J. (2000) *Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal Programmes*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Narendranathan, W., and Elias, P. (1993) 'Influences of Past History on the Incidence of Youth Unemployment: Empirical Findings for the UK', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55: pp.161-185.
- O'Higgins, N. (1997) 'The Challenge of Youth Unemployment', *International Social Security Review*, 50 (4), pp.63-93.
- Petrongolo, B. (2007) *What are the Long-term Effects of UI? Evidence from the UK JSA Reform*, CEP Discussion Paper 841, London: London School of Economics and Political Science.
- Riley, R., and Young, G. (2001), *Does Welfare-to-work Policy Increase Employment?: Evidence from the UK New Deal for Young People*, London: National Institute of Economic and Social Research.
- 居神浩 (2007) 「規律訓練型社会政策のアポリア：イギリス若年就労支援政策からの教訓」埋橋孝文編，『ワークフェア：排除から包摂へ』法律文化社。
- 藤森克彦 (2006) 「英国の若年雇用対策から学ぶこと」Discussion Paper, みずほ情報総研。
- (うづき・ゆか 文部科学省生涯学習政策局
調査企画課専門職)

韓国の青年雇用ミスマッチへの2つの対応戦略

— 技術教育改革と社会貢献・起業支援 —

金 早雪

■ 要約

韓国では2000年代に入って失業問題が顕在化し、高学歴青年の間で「Uターン進学」など大卒プラスαの学歴競争が展開されている。「青年雇用促進特別法（2004～13年）」などの対策が本格化した。そこには2つの対照的な志向性がうかがえる。1つは、ポリテク大学・マイスター高校・社内学士課程の新設や、高校・中学の経済教育の改訂など、産業界の要請に沿った職業教育・資格制度の改革である。もう1つは、「脆弱階層」の雇用や福祉にかかわる活動・組織・起業を支援する施策で、地域福祉や社会貢献を事業として成立させるとともに、多様な個性やオルタナティブな生き方を認めていこうという成熟社会の新しい就労ニーズの開拓である。こうした対照的な青年就業対策の根底には、高齢化や青年労働力の純減などの人口問題を国家危機とらえて、雇用の柔軟化・差別化を推進することで国際競争に立ち向かおうという強固な政策意思がうかがえる。

■ キーワード

青年雇用促進特別法（2004～13年）、ポリテク大学・マイスター高校、「Uターン進学」、社会的企業育成法、1人創造企業育成に関する法律

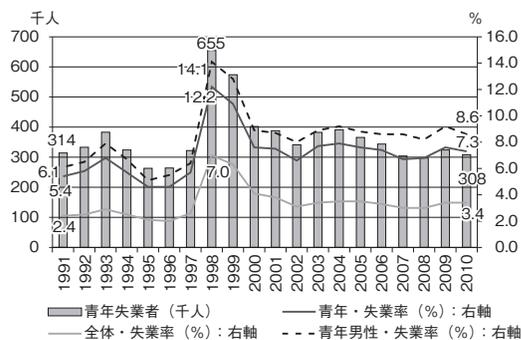
はじめに

第Ⅰ章では韓国の1990年代に始まる先進国型労働ミスマッチとしての高学歴青年失業の起こりと、近年の青年労働・就業実態を明らかにする。第Ⅱ章では青年失業を含む雇用政策と福祉、そして技術・経済教育の改革について述べる。第Ⅲ章では、2010年の〈成長・福祉・雇用〉戦略のもとでの青年就業支援政策について論じる。

Ⅰ 青年層の労働市場と就業状況

韓国経済はIMF通貨危機（1997年末）からの回復過程で「雇用なき成長」状態が発現し、非正規などの不安定雇用や失業問題が一気に浮上した。

『労働白書2000年版』の第2章失業対策で「就業隘路階層」（pp.132-148）として第1に長期失業者、次いで青少年、以下、日雇労働者保護、障害者、



注：図が煩雑になるため青年女性の失業率は省いた（1991年4.1%、1998年10.0%、2010年6.1%）。

出所：韓国・統計庁。

図1 韓国の青年失業

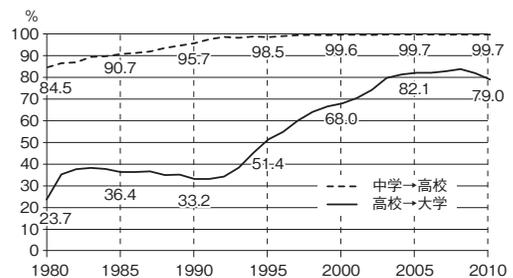
高齢者があげられたように、青少年が失業対策の一角を占めた¹⁾。図1に示したように、失業率が1998年に全体で7.0%に急上昇し、青年(法令上、15～29歳)はそれよりさらに高い12.2%にも達したからである。現在、青年失業者数こそ約31万人と1990年代初頭と同程度にまで下がっているが、青年失業率は7%台で高止まりしている。この青年失業率の背後では、「体裁のよい職・仕事: 괜찮은 일자리 (decent work)」を求める大卒青年らが2年制専門大学に「Uターン進学」(キム・アングクほか2010)するなど、非経済活動への退避・撤収といった需給ミスマッチが進行している。

こうした先進国型の青年労働需給ミスマッチは、1990年代から現れ始めていた。韓国政府・労働省(2010年7月から雇用労働省)による青年雇用問題の把握と対応過程を簡単にたどると、1993年の青少年職業安定センターの設置(キム&ソン2005: pp.408-409)にさかのぼる。『'96労働白書』(1997年版/刊行)は、「低賃金中小製造業体の単純人力と先端産業の技術人力不足」(p.139)、「3D[3Kに相当:引用者]職種は人力不足が深刻な反面、事務管理職の場合、人材過剰現象が発生」(p.166)していて、すでに外国人労働21万人(合法・研修8万、不法13万)が存在していること(p.193)、さらに「大卒者等高学歴者就業」(pp.180-181)について、大卒者の失業率が2.6%と全体2.0%とよりやや高く、大学新卒者の就業率は71.4%だが女子は61.9%で男子の78.4%より格段に低いことなどを指摘している。従来、統計庁『主要経済指標』などで賃金や失業について性別のほかに学歴別が掲載されていたのは、高学歴者ほど大企業で高賃金を得やすいといった学歴格差が問題とされていたからである。政府白書で高学歴失業問題が取り上げられたことは注目されるが、その対策は大企業や政府関連機関への就業あっせんにとどまっていた。

翌年の『'97労働白書』(1998: pp.361-363)が、

直前5年間(1993～97年)について、年齢階層別の失業率を、おそらく初めて取り上げたことも政策的関心の表れであろう。この期間中、全年齢層では2.0～2.8%、30歳以上は0.5～1.7%の範囲内であったのに対して、24～29歳は3～4%台、20～24歳で5～9%、15～19歳が7～11%であった。しかしその原因について、15～24歳では「新規学卒者が新たに労働市場に参入して生じる摩擦的要因が作用している」(p.361)と述べているだけである(24～29歳については言及がない)。このように、1990年代に、中小企業・生産職が不足するなかで高学歴青年(特に人文・社会系や女子)の相対的過剰と失業が併存する先進国型労働市場問題が出現し始めていた。ただしそれは、従来の新興工業国型ミスマッチに代わって出てきたわけではなく、従来型に接ぎ木するような、あるいはその変容や変種として出てきた。従来型ミスマッチとは、工業化をけん引する技術者・専門職の不足を背景に、学歴、職種、産業、企業規模などによる賃金などの格差に代表される。

この時期、韓国政府はグローバル化に先進化のニュアンスも強く持つ「世界化」を掲げて、後述するような雇用・賃金体系の流動化を目指したが、人々が選んだ行動は従来型の差別化戦略、つまり大学(2年制専門大学を含む)への進学であった(図2)。1990年に高校進学率が95%に達し、以降、高卒者の大学進学率が同年の33%から1995年



注:「大学」には2年制の専門大学などが含まれる。

出所:統計庁および教育科学技術部。

図2 韓国の進学率

51%、2000年に68%、2005年には82%と驚異的な上昇が見られた。ドロップアウトを見込んで、2010年現在、20代の新卒者の7割程度は大卒者と考えてよい。そのため青年労働市場における学歴競争は、大学院進学・海外留学・語学学校・「Uターン進学」など大卒プラス a に高度化した。2008年現在、韓国の予想修学年（school-life

expectancy）は16.8年と、G20諸国中、オーストラリアの20.6年に次ぐ高さである（3位はイギリス・フランスの16.1年、4位が日本15.9年）（権2010：p.26）。

2000年代に入ると、2005年の合計特殊出生率が1.08を記録したように、少子高齢化と青年人口低減という問題も加わるようになった。近年の青年

表1 韓国の15歳以上人口の増減（2000～2010年）

千人

		15歳以上人口の増減	経済活動人口の増減	非経済活動人口の増減
計		4,404	2,527	1,877
	15～29歳	△ 1,538	△ 1,086	△ 450
男性		2,327	1,416	910
	15～29歳	△ 635	△ 731	95
女性		2,077	1,110	967
	15～29歳	△ 901	△ 357	△ 546

注：『人口住宅総調査』をベースとするため、雇用労働省の統計数値とは若干異なる。

出所：韓国・統計庁（国家統計ポータル）。

表2 韓国の性別・年齢別経済活動人口（2009年）

千人、%

		15歳以上人口	経済活動人口			
			就業者	失業者	失業率	
計		40,092	24,394	23,506	889	3.6
	15～29歳	9,780	4,304	3,957	348	8.1
男性		19,596	14,319	13,734	584	4.1
	15～29歳	4,799	2,077	1,873	204	9.8
女性		20,496	10,076	9,772	304	3.0
	15～29歳	4,981	2,227	2,084	144	6.5

出所：韓国・雇用労働省『労働統計年鑑2010』p.43より作成。

表3 韓国の性別・年齢別非経済活動人口（2009年）

千人

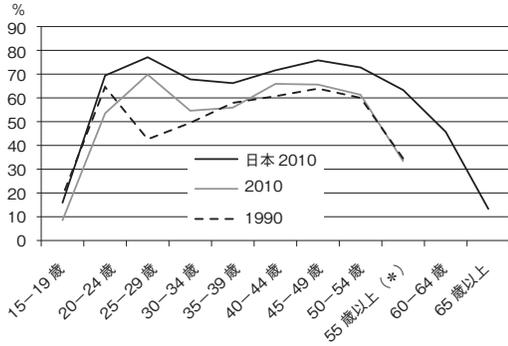
		計	家事・育児	通学	高齢	障害	その他
計		15,698	7,151	4,292	1,606	448	2,201
	15～29歳	5,477	467	4,190	—	—	821
男性		5,278	152	2,255	912	293	1,666
	15～29歳	2,723	3	2,216	—	—	505
女性		10,420	6,998	2,038	690	155	535
	15～29歳	2,754	463	1,974	—	—	317

出所：韓国・雇用労働省『労働統計年鑑2010』p.43より作成。「障害」の項目は、統計庁データから補足した。

労働人口の動態をかいつまんでみておこう。まず表1にあるように、この10年間に、15歳以上人口は計440万人増加したが、青年人口は154万人の減

少をみた。その性別と経済活動・非経済活動の別でみると、青年男性の非経済活動人口はプラス9万5,000人と、経済活動からの大量の退出があったことを示している。それに対して青年女性の非経済活動人口55万人の減少は、非婚・少子化に連動する経済活動への参入・滞留を反映したものと考えられる。

実際、2009年現在の経済活動人口（表2）をみると、青年就業者は、男性187万人に対して女性が208万人と、女性が過半を占めている。関連して、非経済活動人口（表3）については、2点指摘したい。1つは、青年の「障碍・その他」が82万人だが、キム・アングクほか（2010：p.25）によると、労働付加調査から「障碍」は10万人程度で、「就業準備中」43万人、「遊休（쉬었음）」30万人



*日本は55-59歳。

出所：統計庁『韓国の社会指標』2010年版：p.107。

図3 女性の年齢別・労働力率

表4 韓国・青年層の性別・産業別就業者数（2009年）

	就業者（千人）				構成比（%）			
	計	公共・個人サービスその他	製造業	卸・小売	計	公共・個人サービスその他	製造業	卸・小売
計	23,506	6,537	3,836	3,600	100.0	27.8	16.3	15.3
15～29歳	3,796	1,468	634	643	100.0	38.7	16.7	16.9
男性	13,734	3,006	2,676	1,968	100.0	21.9	19.5	14.3
15～29歳	1,873	465	432	323	100.0	24.8	23.1	17.2
女性	9,772	3,531	1,160	1,632	100.0	36.1	11.9	16.7
15～29歳	2,084	1,003	202	320	100.0	48.1	9.7	15.4

出所：韓国・雇用労働省『労働統計年鑑2010』p.53より作成。

表5 韓国・青年層の性別・職種別就業者数（2009年）

	就業者（千人）						構成比（%）					
	計	専門家・関連職	事務	サービス	販売	単純労務	計	専門家・関連職	事務	サービス	販売	単純労務
計	23,506	4,426	3,590	2,519	2,989	3,153	100.0	18.8	15.3	10.7	12.7	13.4
15～29歳	3,957	1,172	1,031	460	473	306	100.0	29.6	26.1	11.6	12.0	7.7
男性	13,734	2,457	1,911	848	1,470	1,525	100.0	17.9	13.9	6.2	10.7	11.1
15～29歳	1,873	413	310	225	223	241	100.0	22.1	16.6	12.0	11.9	12.9
女性	9,772	1,969	1,679	1,670	1,519	1,628	100.0	20.1	17.2	17.1	15.5	16.7
15～29歳	2,084	758	721	235	250	65	100.0	36.4	34.6	11.3	12.0	3.1

出所：韓国・雇用労働省『労働統計年鑑2010』p.54より作成。

という。特に「遊休」には求職断念者が相当いると見られるため、青年失業の実数は50万から最大100万人近いとみるむきもある。しかしそのことは「Uターン進学」を含めて、学歴プラスα競争が展開されていることと矛盾しない。もう1つは、「家事・育児」715万人のうち700万人近くが女性だが、そのうち青年は46万人に過ぎない。図2でM字カーブのくびれの右上へのシフトがみられ、家事・育児専従は女性でも30代以上に移っている。言うまでもなく、結婚・出産年齢の上昇がその原因である²⁾。

青年就業実態はどうか。2009年現在、青年就業者380万人について、産業別(表4)には公共・個人サービスが147万人(38.9%)に達していて、特に女性は半数近い100万人(48.1%)にのぼっている。職種(表5)では、専門家・関連職が最も多い

117万人(約30%)で、そのうち男性が41万人(22%)に対して、女性はその倍近い72万人(36%)までを占めている。このように青年就業は、女性が半数を超えることから、サービス部門、専門職が最多となっている。若年労働市場のサービス化や専門化は、女性が主導しているのである。

雇用形態別では(表6)、10代の7割が非正規であるのに対して、20代では3割程度と、基幹層(30～59歳)と大差ない。他方、年齢を直接反映するものではないが、学歴別/正規・非正規別の賃金指数は、全体平均100に対して大学院卒の場合、非正規が222と、正規の199よりも高く、全体としても突出している³⁾。高賃金の専門職・非正規という、柔軟な雇用への競争に駆り立てるデータとして注目される。

表6 年令別・勤労形態別の就業構成(2011年3月現在)

	賃金勤労者数(千人)			非正規職の 比率(%)
	計	正規職	非正規職	
計	17,065	11,294	5,771	33.8
15～19歳	197	59	139	70.6
20～29歳	3,334	2,319	1,014	30.4
30～39歳	4,785	3,559	1,226	25.6
40～49歳	4,587	3,207	1,380	30.1
50～59歳	2,937	1,772	1,166	39.7
60歳以上	1,225	379	846	69.1

出所：韓国・統計庁(国家統計ポータル <http://kosis.kr>)。

表7 雇用形態別・学歴別の時間当たり定額給与(2010年)

	時間当たり定額給与(ウォン)			指数(計・全体=100.0)			非正規/正規 指数
	全体	正規	非正規	全体	正規	非正規	
計	11,155	12,160	8,067	100.0	109.0	72.3	66.3
中卒以下	7,236	7,949	6,571	64.9	71.3	58.9	82.7
高卒	8,690	9,417	7,182	77.9	84.4	64.4	76.3
専門大卒	10,088	10,550	7,633	90.4	94.6	68.4	72.4
大卒	14,691	15,310	9,829	131.7	137.2	88.1	64.2
大学院卒	22,627	22,187	24,792	202.8	198.9	222.3	111.7

出所：韓国・雇用労働省『雇用形態別勤労実態調査報告書2010』2011：p.17。

表8 韓国の雇用関連法令

制定年月	法令	主要内容など
1961年12月	職業安定法	朝鮮職業紹介業（1940年）廃止
1987年12月	男女雇用平等法⇒2007年12月改正：男女雇用平等と仕事・家庭両立支援に関する法律【女性家族省主管】（注）	背景是北京女性会議（1985年） 女性家族省主管（2001年、女性省として）
1991年1月	障害者雇用促進法（2000年1月改正：障害者雇用促進及び職業再活法）	障害者の雇用奨励など
1991年12月	高齢者雇用促進に関する法律（2008年3月改正：雇用上年令差別禁止および高齢者雇用促進に関する法律）	高齢者（55歳以上）の雇用奨励など
1993年12月	雇用政策基本法	中小企業労働力確保、労働市場の柔軟化など
	雇用保険法（1995年7月施行）	大企業から順次、強制加入
1996年12月	建設労働者の雇用改善等に関する法律	建設労働者の退職共済金など、福祉増進
1999年9月	国民基礎生活保障法（条件付き受給者への自活指導事業新設）【保健福祉省と連携】	保健福祉省と連携
2003年8月	外国人勤労者の雇用等に関する法律	雇用許可制導入
2004年3月	青年失業解消特別法（2009年10月改正：青年雇用促進特別法；2013年まで）	施行令で青年を15～29歳と定義
2007年1月	社会的企業育成法	「社会脆弱層」雇用、地域福祉サービスなどを行う「社会的企業」の育成・支援
2008年6月	経歴断絶女性等の経済活動促進法【女性家族省主管】（注）	妊娠・出産・育児・家族介護による経歴中断女性への支援など【主に女性家族省担当】
2011年4月	1人創造企業育成に関する法律（2011年10月施行）	知識サービス産業などの単独起業支援

注：女性の雇用・就業支援として上の2法のほかに、女性発展基本法（1995年）、女性起業家に関する法律（1999年）、女性農業人育成法（2001年）、女性科学技術人育成および支援に関する法律（2002年）が制定されている。

出所：筆者作成。

II 雇用の柔軟化と福祉・教育改革

韓国では高度成長期を通じて失業問題にはほとんど直面しなかったため、雇用対策は長らく職業安定法（1961年）が存在するのみであった（表8）。1987年の男女雇用平等法制定のあと、1991年には障害者と高齢者の雇用促進法に次いで、1993年の雇用政策基本法と雇用保険法によって雇用政策が本格化した。その基調は、ILO加盟（1991年）・OECD加盟（1996年）を契機として、欧米諸国が推進する資本自由化や雇用柔軟化に足並みを揃えようとするものであった。当時の雇用をめぐる問題と政策について『経済白書1996年版』（pp.324-335）は、「生産職技術・技能人材の不足」

「人文・社会系列大卒者たちの就労難」以上に、問題は技能人材も産業界が要求する水準に達しておらず、「高費用・低能率構造によって我々の国際競争力を弱化させる隘路要因として作用している」、その解決に向けて硬直的な年功型賃金体系から賃金ピーク制や年俸制の導入が当面の課題であると述べている。この直後の通貨危機対応過程でも、非正規労働やM&A整理解雇合法化などが政府主導の労使政三者合意によって推し進められ（金早雪2007）、2004年には外国人研修の合法労働化（2009年現在、外国人労働者は約57万人、就業人口の2.4%である：金早雪 [2010a : p.225]）も明らかである。それだけに、2004年の青年失業対策特別法以来、近年の青年就業対策に現れた社会貢

献ビジネス支援など、供給サイド（高学歴青年）との折り合いの模索は注目される。これについては後述する。

青年雇用支援と福祉の関連について特筆すべきことは、国民基礎生活保障法（1999年）における勤労貧困層を対象とする「条件付き受給」制度の新設である。国民基礎生活保障法は、受給要件から年齢制限を取り払い、政府が毎年発表する最低生計費を受給者の選定基準かつ給付水準に用いられることとなった。この所得要件からもれるボーダー層について、最低生計費の120%までを「次上位階層」と定義付けて、そのうち勤労能力のある人々には職業訓練への従事が生計扶助支給の条件とされた。2006年の同法改正では、雇用による脱福祉を目指して「自活支援」関連の章を起こし、「受給者の雇用促進」条項の新設などがなされた。対象者は当初から数万人であったが、強制的なペナルティ方式では参加意欲をむしろ減退させるなど、問題点が次第に明らかになり、成果への疑問も出されるようになった（鄭2009）。インセンティブ方式への転換は2007年の試行を経て、李明博政権の「100大政課題/能動的福祉」の1つとして、雇用保険制度の「就業成功パッケージ事業」の1つとして整備された。その仕組みは、第1段階の「個人別就業支援計画」（IAP: Individual Action Plan）作成への参加手当として最高20万

ウォンが支給され、第2段階の職業訓練では従来から支給されてきた「生計維持手当」（訓練参加手当）が1日1万5,000ウォン、最高20万ウォンまでが支給される。そして第3段階が就業あっせん、参加から3カ月以内に就業に成功すると最大100万ウォンが就業後3カ月に分けて支給される（1カ月後に20万ウォン、2カ月後30万ウォン、3カ月後50万ウォン）。青年失業者はこの対象の第Ⅱ類型に位置付けられている（表9）。

産業界出身の李明博大統領が登場したことで、青年就業・雇用政策は、企業・産業界が求める人材育成に照準をあわせた教育改革も本格化した。1つは技術系学校改革（ポリテク大学・マイスター高校）で、もう1つは普通科や中学校を含む「経済教育支援法」制定があげられる。

まず技術系学校制度の改革は、1990年代半ばに雇用流動化政策に並行して始まった（チョンほか2002：p.33）。ポリテク大学の誕生経緯をたどると、1997年に技能大学法（1977年）改正によって、全国の職業訓練機関を地域特性に配慮しながら18の技能大学（産業学士課程を新設）と22の職業専門学校に改編された（関連して1997年、職業訓練にかかわる政府シンクタンク・職業能力開発院が設立された）。2006年にこれらを再編して、17キャンパスに、対象者や技能レベルに応じた複数の課程からなる7つのポリテク大学（Korea

表9 就業成功パッケージ事業概要（2011年度）

類型	対象年齢	参加要件
I 類型（低所得層）	15～64歳	次上位階層（最低生計費の150%以内）（注）、野宿者・非住宅居住者、北朝鮮離脱住民、結婚移民者、出所（予定）者、危機青少年、信用回復支援者
II 類型（青年）	15～29歳（一部32歳）	高卒以下で非進学・未就学者、大卒または失職後6カ月以上の求職者、求職断念したり短期勤労を繰り返している青年層（ニート族）、学校または社会福祉館からの推薦者
III 類型（訓練）	18～64歳	50歳以上で3カ月以上求職者、建設日雇勤労者・求職者
IV 類型（その他）		女性家長、零細自営業者など

注：国民基礎生活保障法施行令上の次上位階層は最低生計費の120%である。

出所：韓国・雇用労働省。

Polytechnics) が誕生した。期間1年または半年の技能士課程は、義務教育後に誰でもが学べるよう入学資格は15歳以上、学費無料で、修了すると各種国家資格試験の筆記が免除される。電気、自動車整備、システム・エンジニアなどでは夜間コースを開講している。技能長課程は夜間コースのみで、電気・自動車などがあり、これも学費無料である。産業学士学位課程(2年制)は高卒以上を対象としてコンピューター応用設計、産業デザインなどのコースがあり、授業料は1学期116万ウォンほど(約10万円)である。このほか貴金属工芸や映像グラフィックなどの女子専門課程や3年制課程や、2010年から複数コースを専攻するクロスオーバー課程の試行が始まった。

ポリテク大学への改編は、大卒者の「Uターン進学」の常態化と、そうした専門大学再入学者らの就業パフォーマンスが比較的良好なことを背景とするが、就業連携を深めるために技能・資格制度や企業内の技能訓練コースの整備が進められている点が重要である。

さらに産業技術教育改革の一環として、2008年にマイスター高校が誕生した(2011年現在28校)。1997年の教育法改革で、実業系の「特性科高校」とは別に、科学、外国語、芸術・体育分野のエリート養成色の強い「特目(特別目的)高校」が新設されたが、マイスター高校はこの特目高校の1つとして新設されたものである。ありていに言うなら従来の特性科・職業高校を、技能系の特目高校へと誘導しようとするものである。これまでの特性科・職業高校と特目・マイスター高校との相違は、卒業後のキャリアパスを明確化・規格化したことである。すなわち、最高技術者(CTO)、創業経営者(CEO)など韓国型「技術名匠」(meister)を最終目標として、卒業直後も兵役による技能訓練・キャリアの中断をなくすよう、入隊延期(最長4年)、特定技能兵への服務、あるいは兵役中のe-Military大学による学位取得コースを設けた。各

マイスター高校が企業・研究機関との有機的連携を持ち、卒業後の安定した就職先とするだけでなく、軍隊除隊後も元の職場に復帰できることも魅力の1つである。おおかたの提携数は30~50社であるが、慶北機械工業高校は217社、釜山機械工業高校は172社もの提携先を有しており、あるいは巨済工業高校は現在1社ながら三星重工業という魅力的な提携先を得ている。さらに卒業・就職後も、提携学科、社内大学、サイバー大学などでキャリアアップの継続を図っている。在学中の奨学金制度も充実させる一方、学校運営には責任運営制を取り入れて、校長は産業界などの出身者を公募で採用し、常時モニタリングや定期的な現場点検をポータルサイトで迅速に行い、教育科学技術部の委託を受けたマイスター高校支援センターが評価分析にあたる(キム・ジョンウほか2010)。

このほか、2012年から「経済教育支援法」のもとで、中学・一般高校の経済教育も、産業界の要請に応じた内容に改訂されることとなった。この発端は、2007年の高校経済の教科書問題に始まる。教育人的資源省(当時)と韓国最大の使用者団体・全国経済人連合会が、従来の教科書は政府介入の重視など左派寄りであると批判して、自由主義・市場経済教育を標榜する「次世代高校経済教科書モデル」を作成し配布しようとした。これに対して全国教職員労働組合などが、労働者の権利に言及が一切ないなど財界に偏りすぎていると大反発し、学校への配布はいったん取りやめられた。教育界に対抗して、全経連は大韓商工会議所、全国銀行連合会や政府シンクタンク・韓国開発研究院などとともに、2008年、企画財政省所管の社団法人・韓国経済教育協会を結成した。会員には労働省、公正取引委員会、ポスコ、韓国消費者団体連合会なども名を連ねていることから、多大な資金力・影響力を持つ産官連携組織である。産業界をバックとする同協会が中心となって、

2009年には、「消費、生産および金融などの分野を含む経済に関連した知識を習得し」、「経済生活に助け」となるよう「実践的な方向」を目指す「経済教育支援法」の制定を果たした。教育界の反発が強いいため、国会でも企画財政委員会で扱われ、制定後も教育科学技術省ではなく企画財政省の所管である。2012年から、普通科高校の経済教育の時間数が増やされ、内容も金融・消費者など実践・実益重視にシフトすることとされた。

こうした青年就業にかかわる福祉・教育改革には、貿易依存度が80%にも達する韓国が産業・技術立国として国際競争に立ち向かうための産業界の強い要請が働いている。

Ⅲ <成長・福祉・雇用>戦略と青年就業促進

2000年代に青年（半）失業が可視化されるにつれて、雇用の流動化・差別化・多様化に呼应しながら青年就業支援が本格化した。その要は、2004年の青年失業対策特別法である。当初、2008年までの時限立法であったが、同年末の改正で2013年まで延長され、翌2009年10月に青年雇用促進特別法へと名称変更と内容の拡充がなされた。労働（法）上の青年年齢を15歳から29歳以下とする定義は、同法施行令によるものである。

当初の主要内容は、①国家の投資・出資機関の新規採用では未就業青年を3%以上とすること、②国民生活安定関連部門（安保・国防・治安・消防・社会福祉サービスおよび環境保全）で青年雇用促進に努力すること、③中小企業での雇用促進（外国人雇用の代替または追加で採用する際の支援など）、④職業能力開発事業（基本計画樹立、民間との連携、中小企業の共同事業支援、海外インターンシップ奨励など）、⑤政府の支援（実態調査実施、特別委員会設置、雇用情報電算網整備など）、であった⁴⁾。

2009年の改正では、小学校から大学まで「各級

学校（以下「大学等」という。）は産業現場で要求する人力の養成のために教育課程運営、職業指導及び職業現場体験機会提供のために努力しなければならない」（第3条③）という項目が追加された。また青年への雇用拡大の施策として、政府が職場体験機会の提供に努力すること（第8条の2）、職業指導プログラム開発の運営などを民間にも委託できるようにして大学での運営を支援すること（第8条の3）、就業困難な低学歴または経験・技術不足など就業困難者への支援サービス提供（第8条の4）のほか、企業による職業訓練への支援によって現場との連携を深める一方、労働省（長官）では職業指導などにあたる専門人材育成に努力すべきという追加がなされた。

たとえば第8条の2に依拠する、「青年職場体験プログラム」事業では、大学生らのインターンシップ（研修）を奨励するため、1～4カ月間の従事期間中の月額40万ウォンの手当てや事前研修講師費用などが政府から支援される。雇用労働省の地方センターがこの事業の取りまとめにあたるが、昨今、大手民間企業がインターンシップを採用ルートに位置づけたことから、就職活動の中心をなすものとして急速に広がりを見せている。

青年雇用へのこうした取り組みに並行して、李明博政権は2010年10月に「<成長・雇用・福祉>の好循環のための2020国家雇用戦略—イルチャリ希望5大課題」を提示した。雇用労働省と関係部署合同で策定したものである。15～64歳の雇用率を2009年現在62.9%から2020年に70%にまで高めること（毎年平均24万の新規雇用創出）を目標に掲げ、労働市場の供給ネックとして、青年層では高学歴化によるミスマッチ、女性は出産・育児・家事のための経歴中断、そして高齢者については早期退職を指摘した⁵⁾。その4大戦略として、「1.雇用親和的な経済産業政策（需要）、2.公正で躍動的な職場造成、3.脆弱人力の活性化・職業能力開発の強化（供給）、4.勤労誘引型社会安全網へ

の改編：基礎生活保障制度の改善」をあげた。このうちの「3.脆弱人力・・・」が青年失業に深くかかわる部分である。こうした戦略に向けた5大課題が設定され、青年に関する部分を（ ）内に補充して示すと、「1.地域・企業が主導する雇用創出（社会的企業育成）、2.公正で躍動的な労働市場構築（勤労時間の柔軟化）、3.仕事・家庭の両立常用型の時間制雇用拡大（常用型・時間制雇用の発掘・拡大）、4.生涯『二毛作』〔青年期・基幹期と高齢期のtwo-stage〕の推進（転職支援、社会貢献型雇用拡充）、5.仕事を通じた貧困脱出支援（就労成功パッケージ）」である。

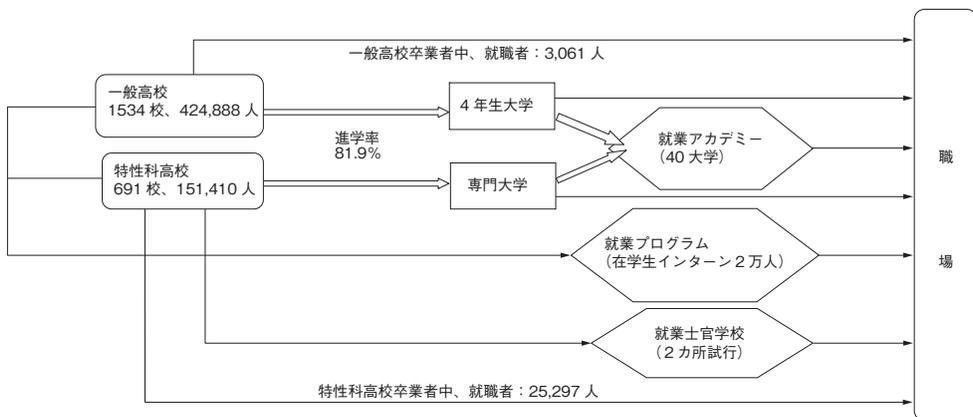
ベビーブーマー（1953～55年生まれ）の大量退職が近づいていることから、高齢者と青年の時間単位でのワークシェア（ベストマッチ）が奨励されているほか、青年期・基幹期と高齢期のライフステージに応じた転職支援、あるいはワークライフ・バランスが雇用柔軟化の一環にはめ込まれていることがみてとれる。

このプランと同時に「青年ネイル作り」（ネイルは私の仕事・職場と明日の掛け言葉）という就業支援策が発表され、2011年5月にその改定版が発表された。ここには明らかに、対照的な2つの潮流が共存している。1つは、大学生・卒業生の就業

体験（就業アカデミー、就業プログラムなど）の徹底化（図4）や、中小企業への雇用誘導などの技術・実業志向である。

もう1つの潮流は、地域福祉や社会貢献の事業化による就業拡大である。これに関連するのが「社会的企業育成法」（2007年1月）と「1人創造企業育成に関する法律」（2011年4月制定、10月施行）である。

社会的企業育成法は、「社会的企業の設立・運営を支援し育成し、我が社会で十分に供給されない社会サービスを拡充し、新たな雇用を創出することによって社会統合と国民の生活の質向上に寄与すること」を目的に謳っている。社会的企業とは、「脆弱階層」への就労や社会サービスの提供を行う、非営利組織と営利企業の間形態の事業体である。「脆弱階層」とは、同法施行令で当初は、①所得が全国平均の60%以下の人、②高齢者雇用促進法、障害者雇用促進法、および性売買あっせんなど処罰法（被害女性）の指定該当者、③その他長期失業者などであった。2010年12月の施行令改正で、長期失業を1年以上と明記したほか、ほかの法令による指定者として、青年雇用促進法と経歴断絶女性等経済活動促進法の該当者で雇用保険の新規雇用促進奨励金の支給対象者、北韓



出所：韓国・雇用労働省『2011年度主要業務推進計画』2010年：p.13。

図4 学校から職場への対象別対策

離脱住民、家庭暴力被害者、片父母家庭、結婚移住者、更生保護対象者、犯罪被害者保護対象者が追加された。

2007年10月に第1号として36箇所(社)が認定され、人件費、社会保険料、税制、コンサルティング支援などを受けることとなった。2009年3月には大手企業が東亜日報社後援のもとで労働省と

「社会的企業支援協約式」を挙行し、韓国公認労務士会、韓国公認会計士会などの専門家団体も支援に乗り出した。2011年1月には韓国社会的企業振興院が設立された(企画財政省の公共機関指定)。

社会的企業育成は青年の雇用促進を目指すのに対して、1人創造企業育成に関する法律は、単独起業の支援である。所定の知識サービス産業や製造

表10 韓国の青年就業支援プログラム：Chance、Challenge、Change (2011)

パートⅠ：Chance

1. 体験学習 ①青年職場体験プログラム、②大学生中小企業体験学習、③職場体験および就労キャンプ
2. 自分だけの職業専門性 ①圏域別職業能力開発中心大学育成、②技術技能人材育成、③優先選定職種開発、④新規失業者など職業訓練、⑤未来産業青年リーダー養成、⑥理工系専門技術研修事業、⑦環境分野専門人材養成
3. 産業需要にあった人材養成 ①中小企業人材採用パッケージ事業、②産学連携引き合わせ型人材養成事業、③マイスター高校育成、④初・中等進路教育活性化、⑤大学別・学科別就業率公表拡大、⑥大学の就業増進努力推進、⑦技術計画院活性化方策

パートⅡ：Challenge

1. イルチャリ(就労)とともに就業スタート (1) 青年インターン制： ①中小企業青年就業インターン制、②創職・創業インターン制、③行政インターン制、④公共機関インターン制、⑤雇用サービスインターン制、⑥政府出資機関インターン制、⑦学習補助インターン制、⑧農産業インターン制、⑨観光分野青年インターン採用 (2) 短期就労：①未就業大卒生インターン助教など、学校内採用支援、②農地土壌検定DB構築、③国家記録物整理事業、④国家情報DB構築 (3) 青年就業(雇用)奨励：①中小企業雇用研究人材の雇用支援、②青年新規雇用促進奨励金
2. 世界を舞台に私の夢を実現させようーグローバル青年リーダー養成、海外就業・インターン ①グローバル就業支援、②専門大学生グローバル現場実習事業、③4年制大学生海外インターンシップ、④グローバル貿易専門家養成(海外インターン)、⑤国際専門女性養成、⑥グローバル農業青年リーダー養成、⑦海外建設人材養成、⑧アメリカ研修就業(WEST)、⑨海外観光事業体青年インターン

パートⅢ：Change

1. 就業成功を目指すワンストップ引き合わせ型就業 ①青少年ニュースタート・プロジェクト、②産業単位訓練・雇用ワンストップ支援
2. 青年起業家の夢、しっかり広げよう (1) 青年創業支援 ①青年創業支援、②青少年ビズクール、③大学の創業講座、④技術創業学校 (2) 社会的企業家支援 ①青年社会的企業家育成
3. 青年就業のためのインフラ事業 ①人材需給情報提供、②青年層総合就業ポータル拡充、③女子大生キャリア開発センター、④総合職業体験館 Job World 設立

注：丸数字は筆者加筆。

出所：韓国・雇用労働省『2010青年就業支援プログラム：大韓民国青年就業Action!』。

業で、創意性と専門性を持つ事業への金融・租税などの優遇措置を図るという内容である。合併ではなく事業発展により従業員を持つにいたった場合は、3年間、支援継続が可能である。所管・中小企業庁に専属機関と支援センターが設置されたが、3年ごとの実態調査に基づく支援計画は、同庁と文化体育観光省とが共同である。

社会的企業や1人創造企業支援は、脆弱階層支援や社会貢献を、新しい事業形態で青年就業につなげる取り組みとして注目される。

「青年ネイル作り」は、こうした産業界の要請(需要)と現代青年の要望(供給)を併存させたプランである。このプランの若者向け一覧パンフレット『2010青年就業支援プログラム：大韓民国青年就業Action!』(表10)は、総花的ではあるが、政府機関などでの雇用創出を超えて、「Chance、Challenge、Change」という呼びかけのもとで、産業界で通用する「自分だけの職業専門性」や海外インターンシップなど、労働市場での差別化を強く促している。職業体験館などのハコモノ建設や、政府施策を推進するための外郭団体の設立に対する批判もあるが、産業界・民間や学校教育と連携して、先進国型・青年雇用ミスマッチに取り組んでいる。

ここには直接言及はないが、青年層の女性も経歴中断女性等の経済活動促進法の対象に含まれることは言うまでもない。同法の目的は「女性の経済的自立と自我実現および国家経済の持続的発展に寄与すること」で、直接雇用の促進・支援、職業訓練のほか、女性家族省によるインターン就業支援、有望職種の設定・指定、支援センター設置などがもりこまれている(女性家族省2010)。ただし予防策としては、職業認識やその改善のための事業支援にとどめられている。(このほかの女性就業支援法は表8の注、参照)

結び

通貨危機後の失業問題に対して、当初、雇用提供という応急対応から、次第に、青年、低所得層、女性、障害者、高齢者といったカテゴリー別の対策が打ち出された。青年については、技術・職業教育改革や就業インターンシップなどの産業界の要請を反映させた対応と、他方では、脆弱階層との共生や社会貢献、あるいは1人創造企業の支援など新しい青年の就業ニーズの開拓という、相異なる志向性が併存する点に大きな特徴がある。

謝辞

本稿作成にあたり、韓国職業能力開発院の李義圭博士に資料や助言を頂いたことに感謝したい。

注

- 1) 就業隘路階層に続けて、後述する国民基礎生活保障法(2000年施行)による「自活事業」の概要が述べられている。なお女性就業については2001年新設の女性省(現、女性家族省)の管轄となった。
- 2) 2009年現在、第一子出産年齢は、24歳以下が8.9%、25～29歳が45.3%、30～34歳が36.6%である(統計庁『韓国の社会指標』2010年版：p.107)。
- 3) 同じ非正規職でも、派遣・用役と期間制(有期雇用)は8割以上が社会保険(雇用、医療、年金)に加入しているが、在宅・家内、日々雇用、及び短期間(パート)では加入率はせいぜい2～3割にとどまる。(雇用労働省2010b：pp.88-89)
- 4) 韓国の各種支援法令の特徴は、所管省庁に担当委員会を設置し、3～5年ごとの計画立案のための基本情報・統計の整備を促し(青年就業では毎年5月の労働力付加調査)、行政実態とともにそうしたデータが公式webサイトで公開される。政府ホームページは、広く意見や提言を募り(住民登録番号などで個人認証される)、それに迅速に回答するなど利用者・国民との双方向コミュニケーションを原則としている。後述する社会的企業、経歴中断女性のほか外国人労働者、多文化家族支援、結婚移住女性などについても、法令で実態調査と計画立案が義務付けられている。こうした社会的弱者支援法令の制定が相次いだ理由は、2000年国会選挙の落選運動以来、

市民団体による政党・議員・国会活動の監視が常態化し、国会が機能し始めたからである。

- 5) 高齢者雇用支援では、定年延長を促進するため、高齢者年齢の引き上げが検討されている（年金支給は60歳）（金早雪2010b、参照）。

参考文献・サイト

キム・アングク ほか 2010『大卒者の労働市場移行研究』韓国職業能力開発院
 キム・ソングン, ソン・ジェファン 2005『韓国の雇用政策』韓国労働研究院
 キム・ジョンウ, チャン・ミョンヒ, ビョン・スギョン 2010『マイスター高成果管理システム構築』韓国職業能力開発院
 金早雪 2007『韓国の先進化過程における労働と福祉の位相』, 宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』ジェトロ・アジア経済研究所
 金早雪 2010a『韓国』, 萩原康生ほか編『世界の社会福祉年鑑2010』旬報社
 金早雪 2010b『韓国の福祉パラダイム転換と高齢者生活保障』, 宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度』ジェトロ・アジア経済研究所
 権テボン 2010『G20国家の人材開発』韓国経済新聞
 鄭在哲 2009『変容する韓国のワークフェア政策』『海

外社会保障研究』Summer 2009, No.167
 チョン・ヨンスン, チャン・ジルフェ, キム・ミヘ 2002『雇用と社会福祉』梨花女子大学校出版部
 ナム・ジェリヤン, イ・チョルイル, チョン・ヨンジュン, ウ・ソクチン 2010『青年層労働市場進入および政策方案研究』韓国労働研究院
 福島みのり 2009『韓国青年失業問題についての一考察：社会的企業で働く20代を中心に』Waseda Global Forum, No.6, pp.325-342
 雇用労働省（2010年7月までは労働省）<http://www.moel.go.kr/>
 雇用労働省2010a『雇用形態別勤労実態調査報告書』
 雇用労働省2010b『2010青年就業支援プログラム：大韓民国青年就業Action！』
 雇用労働省2011『青年職場体験プログラム細部施行指針』雇用情報院 <http://www.keis.or.kr/>
 韓国職業能力開発院 <http://www.krivet.go.kr/>
 韓国ポリテク大学 <http://www.kopo.ac.kr/index.asp>
 マイスター高校 <http://www.meister.go.kr/index.jsp>
 韓国社会的企業振興院 <http://www.socialenterprise.go.kr/index.jsp>
 女性家族省（オ・ウンジンほか）2010『経歴断絶女性適合グリーン職種及び教育課程開発』
 (Kim Jo-Seol 信州大学教授)

知的障害者の自立を支えるインディヴィジュアル・ファンドの 取り組みについて

—カナダ・マニトバ州の取り組みから—

木口 恵美子

I はじめに

近年、各国の介助費を直接支給するダイレクト・ペイメント (Direct Payment)¹⁾ や介助費、生活費、医療費などを一括して直接支給するインディヴィジュアル・ファンド (Individual Fund)²⁾ の仕組みが紹介されるようになり (河東田1991、小川2005、2009、田中2005、岡部2006、勝又2009、長澤2009など)、日本でも2010年4月から札幌市独自の制度として札幌市でパーソナル・アシスタント制度が始まり、日本で初めてダイレクト・ペイメントを取り入れたとして注目を集めている³⁾。

ところで、イギリスのダイレクト・ペイメント導入の背景には、パーソナル・アシスタント⁴⁾ を求めて消費者主義を戦略として打ち出した身体障害者による当事者運動だけではなく、行政による介助費用の削減や行政責任の縮小という政策的戦略があることは否定できないが、「ダイレクト・ペイメントという手段は、コスト削減ではなく、ケアの自律という目的のためにあるという順序と関係性が取り違えられてはならない」(岡部2008 p.227) という指摘を踏まえておく必要があろう。

一方、国連の障害者の権利条約第19条では、障害を持つ人の地域生活を権利として認め、障害者が社会から孤立しないための支援を必要な措置として確保することを批准国に求めており、その中

にはパーソナル・アシスタントを含むと考えられている⁵⁾。

しかし、知的に障害を持つ人は、たとえパーソナル・アシスタントやダイレクト・ペイメントやインディヴィジュアル・ファンドの仕組みができて、その仕組みにアクセスし活用するための支援が必要なことは明らかである。

カナダ・マニトバ州には、知的障害者がインディヴィジュアル・ファンドを活用してパーソナル・アシスタントを雇用することを、サポートネットワーク (以下SN) が支援する仕組みを持つ「In the Company of Friends (以下ICOF)」という名の事業と、事業の背景となる権利擁護の法律「精神に障害を持つバルネラブルな人の法律 (The Vulnerable Persons Living with Mental Disability Act 以下VPA)」がある。この法律はカナダ国内の権利擁護の法律の中でSNを法的に定義づけている点で評価されている⁶⁾。2007年9月と2009年5月に州の行政機関やICOFの運営主体である「Living in Friendship Everyday Inc (以下LIFE)」などを訪問しVPAとICOFに関する現地調査を行い、現在も継続して資料収集を行っており、知的障害者が、地域で孤立することなく生活するための支援とその仕組みを検討する上で参考になると思われるので紹介する。

II ICOFの概要

1 ICOFの成立、対象、推移

州の家族サービスを所管する部局である家族サービスおよび消費者担当局（Family Services and Housing、現Family Services and Consumer Affairs、以下FSCA）は、1993年に15人の利用者を対象としてICOFの試行事業を始め、1996年に本格実施を開始し、2000年に非営利組織LIFEを設立して運営を委託した。事業の目的は、知的障害者が生活を自己管理する機会と選択肢を増やして生活の質を高めることである。そのため、個人の予算計画に基づいたサービスの購入費用を含む生活資金の直接提供と、自己決定を支援するSNの構築が事業の二本柱とされた⁷⁾。ICOFは、FSCAが行う知的

障害者を対象とした生活支援事業（Supported Living Program）の中に、居住サービス、デイサービス、サポートサービスとならぶ選択肢の一つとして位置付けている。

表1、2、3は、ICOF利用者数の推移と、ほかのプログラムとの比較を示したものである。ICOFの利用者数は徐々に増えてはいるが、ほかのサービスに比べると多くはない。

表2、3では明らかではないが、ICOFの生活スタイルは多様である。住まいは、施設やグループホームや両親の家を出て自分の家に住む、両親の転居や他界後もその家に住み続けるなど一様ではなく、誰と暮らすかについても、一人暮らし、両親やハウスメイトと同居、スタッフが夜間も泊まるなど個々で異なる。日中活動も、ボランティア、趣味活動、就労などさまざまである。ICOFは

表1 ICOF利用者数の推移

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人数	15	19	26	30	30	45	45	45	47	45	50	53	58

出典：Manitoba Family Services and Housing Annual Report1997～2009を基に筆者作成

表2 居住の種類と利用者数の比較

住まい	2006 - 07	2007 - 08	2008 - 09
里親など私的で認可されたケア住居	699	739	799
両親と同居	1,165	1,197	1,232
事業所が経営するケア住居	1,338	1,370	1,454
親戚の家	225	232	208
支援を受けた自立生活	685	719	722
自立生活	252	221	178
その他（病院、個別ケアホーム）	155	153	148
In the Company of Friends	50	53	58
計	4,044	4,266	4,471

出典：Manitoba Family Services and Housing Annual Report 2009 p.62を基に作成

表3 日中活動の種類と利用者数の比較

日中活動	2006 - 07	2007 - 08	2008 - 09
一般就労	219	228	232
援助付き雇用	366	372	379
職業に焦点を当てたサービス	1,542	1,572	1,604
個別サービス	1,021	1,101	1,169
学校	516	491	565
退職者プログラム	112	129	155
プログラム無し	743	738	637
In the Company of Friends	50	53	58
計	4,044	4,266	4,471

出典：Manitoba Family Services and Housing Annual Report 2009 p.63を基に作成

既存のサービスに個人を当てはめるのではなく、個々のニーズに即した生活を創造する事業といえる。

2 ICOFの仕組みと従来のサービスモデルとの違い

ICOFは、本人と、本人を身近で支えるSN、行政と連携して本人とSNを支援するLIFE、本人と雇用関係を持ち日々の生活を支援するスタッフ、生活の資金や危険からの保護を提供する行政によって構成されている。(図1)

非営利組織がICOFを運営する意義を、LIFEは「個々の利用者の自律や個別性の保持を助ける」⁸⁾と説明しており、行政から独立した組織として裁量と責任を持つことで、利用者のニーズや自己決定に応じた支援が可能となることを意味していると理解できる。表4は、ICOFと従来のサービスモデルにおける違いをまとめたものである。

行政内の縦割りの財源を一本化して個人に直接提供するという財源の流れの変化に伴い、個人とスタッフの関係が変化し、住居の選択肢が増えたことがわかる。

3 ICOF利用者の事例

施設を出てICOFを活用して暮らす二人の事例を通して、生活の変化を見ることにする。

【事例1】⁹⁾

パトリックは孤児として30年以上を施設で過ごした。家族や親族がいなかったため、出会ったすべての人が施設の職員か施設の利用者だった。しかし彼は今、安心して心地よい支援の輪を持っており、それが彼にとっての大きな変化である。彼は「自分で自分のことをするのが好きで、自分で支払い、小切手にサインをし、何をしたいかを自分で決める。私のために同じことをするスタッフは必要ない」、「買い物でも仕事でも『できる』という可能性がある。好きなように外出ができ、誰かの許可がいるわけではない」、「自分のために選択をすることが重要であり、自分を頼りにできるということを知る必要がある」と語っている。

【事例2】¹⁰⁾

コリーは入所施設を出て一人暮らしをしている。彼にとって大きな変化は人間関係の質と量である。友達や、重要な決定を助ける信頼できるSNを持ち、自分で選んだスタッフから支援を受け、安全で心地よい人たちに囲まれている。彼は「選

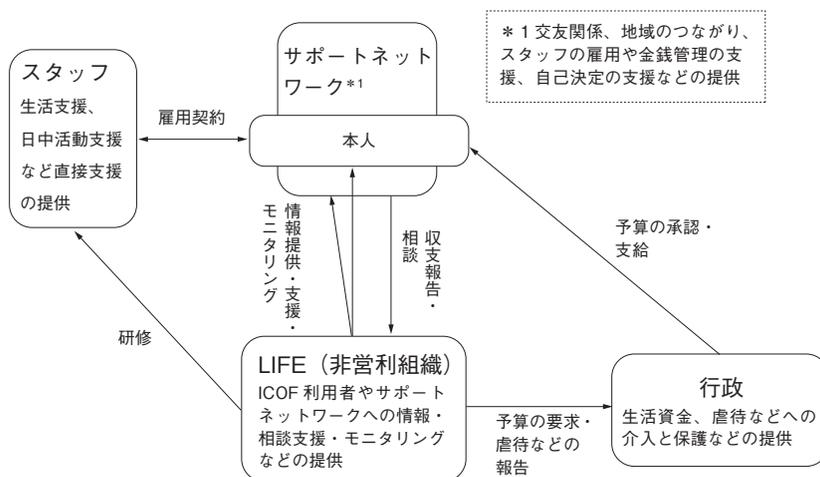


図1 In the Company of Friendsの仕組み

出典：2007年にLIFE訪問時に受けた資料と札幌市のダイレクト・ペイメント制度の概要を参考に筆者作成

表4 ICOFと従来のサービスモデルの比較

	グループホームやデイサービスなど従来のモデル	ICOF
資金	医療などの費用と、ケアサービスに関する費用は別々に事業所に支払われる。	医療などの費用とケアサービスに関する費用が一括して本人に支払われる。
	サービス事業所が行政から費用を受け取り、スタッフに支払う。	本人が行政から費用を受け取り、スタッフに支払う。
	資金のレートは固定している。	個々のニーズに沿った予算が立てられ、その範囲で自由に活用できる。
スタッフ	スタッフは事業所に雇用され、日々の活動を管理する管理者がいる。	本人がサポートネットワークとともにスタッフを雇用し、自分の生活を管理する。
	事業所は雇用しているスタッフに責任を持ち、スタッフは管理者への報告義務を持つ。	スタッフは本人とサポートネットワークへの報告義務を持つ。
住居	行政が認可した住居から選ばなければならない。	予算の範囲で住む場所を選ぶことができる。自宅を購入することも可能である。

出典：LIFE (2010) In The Company of Friends What Every Family, Friend and Community Member should know! p.5を基に筆者作成

択をするようになった。好きなことをして、好きな人に会うことができる。それらは本当に大切である。最も大切なことは、私を気にかけて、助けてくれる人がいることである」と語っている。

施設の生活に比べ人間関係に恵まれ、選択や決定の機会が増えたことに満足していることがわかる。次にICOFにおける支援等について、図1に基づいて行政、LIFE、スタッフとSNの役割を確認する。

Ⅲ ICOFにおける行政の役割

1 資金の提供

ICOFの個人予算は、生活の予算(家賃や維持管理、通信、水道・光熱、被服・食事、保険、交際、余暇、スタッフの求人広告、会議など)と支援の予算(スタッフの人件費、経費など)を含む。LIFEのリソーススタッフ(以下RS)が本人およびSNと相談して予算作成を行い行政に請求し、行政が承認すると、利用者が開設した口座に毎月の予算が振り込まれる。

財源は、生活支援事業の予算と、雇用と収入補

助(Employment and Income Assistance)¹¹⁾の予算の組み合わせで、試行事業はグループホーム等のサービスと比べるとICOFは費用が抑えられると結論付けている¹²⁾。

2 危機介入と保護の提供

ICOFの背景にあるVPAは、主に危機介入や代行決定に関する法律であり¹³⁾、サービス提供者や代行決定人などに対して、虐待や放置の疑いを行政に通報する義務を課している¹⁴⁾。行政は一般の人にも通報を促し¹⁵⁾、通報を受けた後の介入や警察への委託、本人の保護や緊急対応などの動きを明確にし、サービス提供者向けに冊子を作成して、虐待(身体的・精神的・性的虐待、金銭搾取)や放置に関する知識、虐待などを見逃さないための視点、虐待を発見したときの対応などを周知している¹⁶⁾。

ICOFでは本人がスタッフを雇用する立場にあるので、LIFEは虐待などの予防と善後策に焦点を当て、行政の冊子の内容を用いながら、スタッフ雇用時の注意事項や虐待などの報告に関する冊子を作成している¹⁷⁾。その中に、RSは、スタッフや

SNから利用者の虐待などの報告を受けた場合、24時間以内に行政のコミュニティソーシャルワーカー（以下CSW）に報告する義務を持つことや、調査や介入は行政の役割であり、LIFEは問題が解決するまで、利用者やSNを支援する役割に徹することを明記している¹⁸⁾。虐待などに関する取り決めが法律で定められ、行政が明確なガイドラインを作成して周知していることや、行政とLIFEが役割を明確にし、協力し合うことが決められていることが重要であろう。

IV ICOFにおけるLIFEの役割

1 情報の提供

RSは地域ごとに配置され、①個人とSNへの情報提供や説明、②SNの構築、③生活や資金のモニタリングを主に行う¹⁹⁾。

提供する情報は多様で、ICOFの概要（ICOFの歴史、理念、仕組みなど）、ICOFの利用（開始と必要なプロセス、予算、支援計画、LIFEやSNの役割など）、スタッフの雇用（求人、面接、契約、研修、評価、継続、給与支払い方法、州の労働基準、被用者年金など）、健康保険や医療（健康保険団体への加入など）、予算管理（銀行口座の開設、収支の報告など）、虐待などへの対応（VPA、事故報告書など）、苦情解決のほか、個々の利用者の必要に応じた地域資源や問題解決の方法を含んでいる²⁰⁾。

ICOFの周知については、CSWも地域の生活支援事業の対象者に伝えるが、LIFEがICOFを促進することが明記されている²¹⁾。利用開始にあたっては、LIFEと本人およびSNが、本人のICOFへの適正を十分に話し合い、ICOFに関する研修を受ける導入プロセス（Entrance Process）を開始するか否かを定める。導入プロセスはICOFの利用を決める重要な過程であり、24項目にわたるチェックリストが設けられ、途中で中止も可能として

いる²²⁾。

2 サポートネットワーク（SN）の構築

ICOFの利用にはSNを持つことが必要条件であり²³⁾、適切なSNを持たない場合は、RSが構築を行う²⁴⁾。試行事業ではSNの脆弱性やバーンアウトの問題が明らかになり、課題として残された²⁵⁾。その後、LIFEの代表者によるSNの強化に関する調査²⁶⁾や、LIFEによるSNへの聞き取り²⁷⁾が実施されたほか、ニュースレターでSNの情報を伝えるなど行っており²⁸⁾、LIFEがSNへの支援を有効かつ適切に行うことが課題であることがわかる。

3 生活や資金のモニタリング

RSは、定期的に利用者と一緒に生活のモニタリングを行い、3カ月に一度はSNから収支報告を受けて月間予算、貯蓄残額、貯蓄率などを把握して行政に報告を行う。一定の残額があると不適切な予算と判断され支給停止となるが、残額の使途目的などを明らかにして行政に伝えることで給付の継続が可能となる。残額が少ない場合も、利用者の生活や健康状態、金銭搾取の疑いなどを監視することが、RSの重要な任務である²⁹⁾。

V スタッフとサポートネットワークの役割

1 日常生活支援

ICOFのスタッフは利用者と契約を結んだパーソナル・アシスタントであり、その中のリーダーは研修の受講やLIFEとの連携が求められる。スタッフの質の差は大きく、低賃金、低定着率、研修体制の不備、金銭の搾取や放置などの危険、交代要員の確保が困難などの問題点が指摘されている³⁰⁾。

家族介助については、両親、兄弟、配偶者、子供など直系家族は、利害関係が生じる可能性があ

るため、スタッフとしての雇用を認めていないが、それ以外の親族はRSが確認していれば雇用可能としている³¹⁾。

支援は、利用者中心の計画 (Person-Centered Planning) の一つである PATH (Planning Alternative Tomorrows with Hope)³²⁾ を用いて明確にした本人の希望の実現に向けて行われ、RSが協力して本人、SN、スタッフが協働で支援計画を作成して予算に反映させている。

2 自己決定支援

SNは、家族、親族、友人など本人が選んだ複数のボランティアが構成するチームで、利用者の生活の自己管理の支援を目的として、スタッフの雇用、予算管理、日中活動、余暇や休暇など、生活の重要な事柄に関する決定の支援を行う³³⁾。SNがICOFの理念を理解して役割を果たすことがICOFの成功の鍵とされ³⁴⁾、本人やスタッフの相談、地域と本人の橋渡しなど多様な役割が期待されている³⁵⁾。

事業の背景にあるVPAも、SNや自己決定支援の重要性を明らかにしている。VPAではSNを「バルネラブルな人に助言、手助け、支援を提供する一人かそれ以上の人で、〈a〉バルネラブルな人の配偶者、法的なパートナー、〈b〉バルネラブルな人のほかの家族、〈c〉バルネラブルな人に選ばれた人が含まれるだろう。」³⁶⁾と定義している。自己決定支援については、“Supported decision making (支援された意思決定)” という用語を用いて、「バルネラブルな人が、彼、彼女のSNのメンバーから提供されるアドバイス、支援、手助けを通して、自分自身のケアや財産を顧慮した意思の決定をしたり、伝えたりすることを可能にするためのプロセスのことである」³⁷⁾と定義した上で、「バルネラブルな人とそのネットワークのメンバーによる支援された意思決定は、バルネラブルな人の自己決定、自立、自尊心を促進させる重要な方法とし

て、尊重され、認識されるべきである」³⁸⁾と明記している。

VI まとめ

マニトバの取り組みから次の3点を学ぶことができる。1点目は生活を包括的に支える資金が行政から提供されていることである。LIFEによる事業の利用支援、SNによる予算管理支援とLIFEによるモニタリングの仕組みがあり、危機介入や保護に関しては行政に責務があった。

2点目は、生活に関する支援の多元性である。日々の支援はスタッフが行い、生活管理などの自己決定支援は信頼関係に基づくSNが行っていた。さらにSNへの支援や情報提供などはLIFEが行っており、LIFEが行政から独立していることが個別性の尊重に有効であった。ICOFの利用には支援する側の意志や継続力が必要で、スタッフとSNの支援の役割分担や、LIFEによる相談支援体制が整っていることなどが継続の助けとなり、継続を通して使いやすい制度に変えていくことができると思われる。

3点目は、法律にSNの自己決定支援の重要性を明記していることである。それによりSNに対する周囲の認識を助け、その支援に実効性を持たせる上で意義があるといえるだろう。

知的障害者の自立や自己決定を促進するとされる「支援された意思決定」の検討を今後の課題としたい。

付記

本研究では、平成22年度厚生労働科学研究費補助金 (障害者対策総合研究事業) : 『障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—』における研究協力者として研究費の補助を受けている。

注

- 1) 小川は、「ダイレクト・ペイメントを、『直接支払い』あるいは『現金給付』と訳すこともできるが、その場合、我が国では現金をそのまま取り扱うようなイメージをもつ」(小川2009 p.92)として原語のまままで扱っているので、本稿でもダイレクト・ペイメントとする。
- 2) 英国ではインディビジュアル・バジェットという用語が用いられている。小川はインディビジュアル・バジェットを、「『個別予算』『個人予算』などと表現できなくもないが新しい用語であり定着した訳語はない」(小川2009 p.92)として原語のまままで扱っているので、本稿でもインディビジュアル・ファンドとする。
- 3) 札幌のパーソナルアシスタンス制度については以下で閲覧可能(2010.8.4)
(行政) http://www.city.sapporo.jp/shogaifukushi/jiritsushien/2-10_PA.html
(PAサポートセンター) <http://www.jvun.org/cils/PAseido.html>
- 4) パーソナル・アシスタントについては、鄭鐘和2005「韓国における重度障害者介助サービス制度化の必要性と推進方向—先進5カ国における障害者介助サービスモデル比較を通して—」『日本社会事業大学社会事業研究所年報』pp.121-171に詳しい。
- 5) 長瀬修・東俊裕・川島聡編2008『障害者の権利条約と日本』生活書院p.243で、川島・長瀬は19条(b)を「障害のある人が、地域社会における生活及びインクルージョンを支援するために並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス(パーソナル・アシスタンスを含む。)にアクセスすること。」と訳している。
- 6) Robert M. Gordon. 2000. “The Emergence of Assisted (Supported) Decision-Making in the Canadian Law of Adult Guardianship and Substitute Decision-Making” *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 23, No. 1, pp. 61-77
- 7) ICOFの設立経緯等に関してはPolicy & Planning Branch Manitoba Family Service.1996.“In The Company of Friends Pilot Project Evaluation Final Report.”(2007年訪問時入手)を参考にした。
- 8) LIFE.2007a. “In The company of Friends PROGRAM INFORMATION AND GUIDING PRINCIPLES” p.9 2009年訪問時に資料提供を受けた。
- 9) 2007年のLIFE訪問時に得た資料をもとに要約した。
- 10) 同上
- 11) 雇用と収入補助については、<http://www.gov.mb.ca/fs/eiafacts/index.html>を参照した。(2010.8.4)
- 12) 注7 pp.42-95
- 13) VPA 全文は以下で閲覧可能<http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/v090e.php> (2010.8.4)
- 14) VPA 21 (1)
- 15) 一般の人の通報は法律では義務付けられていないが、行政資料には通報を促すことが書かれている。http://www.gov.mb.ca/fs/pwd/vpact_protection.html (2010.9.18)
- 16) Supported Living Program 「Protecting Vulnerable Persons from Abuse and Neglect: Reporting Requirements for Direct Service Providers.」2007年Family services and housing訪問時に資料提供を受けた。http://www.gov.mb.ca/fs/pwd/pubs/spl_for_service_providers.pdfでも参照可。
- 17) LIFE.2010a. “ICOF Protection Book a Guide to Reporting Abuse and Neglect.”
http://www.ICOF-life.ca/cim/dbf/ICOF_protection_book.pdf?im_id=152&si_id=3203 (2010.9.10)
- 18) 同上pp.8-9
- 19) LIFE.2010b. “An Introduction to LIFE.” p.5参照。
- 20) 以下の資料を参考にした。いずれも2009年訪問時に資料提供を受けた。
・LIFE.2007a. 注8と同じ
・LIFE.2007b. “IN THE COMPANY OF FRIENDS HIRING AND MAINTAINING EMPLOYEES”
・LIFE.2008. “In the Company of Friends Information Guidelines and Responsibilities.”
- 21) Family Service and Consumer Affairs “Procedural Guidelines for the Regional Delivery of In The Company of Friends. February 20, 2007 (updated for 2009/10)” FSCAに資料送付を依頼し入手した。
- 22) LIFE.2010c. “ICOF Entrance Process Helping You and Your ICOF Support Network Get Started!” LIFEに資料の送付を依頼し入手した。
- 23) LIFE.2010d. “In The Company of Friends What You Should Know! A guide for Individuals.” p.7 LIFEに資料の送付を依頼し入手した。
- 24) LIFE.2010e. “ICOF LIFE and the CSW A Unique Partnership!” p.4 LIFEに資料の送付を依頼し入手した。
- 25) 注7 pp.117-122
- 26) Margo Powell.2002. “What do support networks require to be strong, committed and effective?”
- 27) 聞き取りの結果は“Their stories”として、LIFEのホームページ<http://www.ICOF-life.ca/>に掲載されている。
- 28) 2009年Connections Newsletterで、SNに関する特集を組んでいる。LIFEのホームページで参照可。
- 29) Manitoba Family service and consumer affair .2009. “Procedural Guidelines for the Regional Delivery of In

The Company of Friends (updated for 2009/10)” と、2009年 LIFE を訪問した際の executive director へのインタビューによる。

30) 注27

31) 注22 p.12

32) PATH については以下を参照した。

・ John O'Brien & Jack Perapoint. 2007. “Person-Centered Planning with MAPS and PATH A Workbook for Facilitators.” Inclusion Press.

・ John O'Brien, Jack Perapoint, Marsha Forest (2008) “PATH A Workbook for PLANNING POSITIVE POSSIBLE FUTURES” Second Edition. Inclusion Press

33) LIFE.2010g. “In The Company of Friends What Every Family, Friend and Community Member should know!” p.6

http://www.ICOF-life.ca/cim/dbf/introtoICOFfamilieswebsite.pdf?im_id=145&si_id=3203 (2010. 8.4)

34) 注22 p.11

35) 注7 p.10

36) VPA 1 (1)

37) VPA 6 (1)

38) VPA 6 (2)

ナルアシスタンスとダイレクトペイメント』明石書店

岡部耕典 2008 「誰が「払い/律する」のか—ダイレクトペイメント論—」『ケアされること ケアその思想と実践3』上野千鶴子・大熊由紀子・大沢真理・神野直彦・副田義也編 岩波書店

小川喜道 2005 『障害者の自立支援とパーソナル・アシスタンス, ダイレクト・ペイメント: 英国障害者福祉の変革』明石書店

小川喜道 2009 「障害者福祉—ダイレクトペイメントの行方—」『海外社会保障研究』No.169, pp.83-94

勝又幸子 2009 「ダイレクトペイメントの思考から10年~イギリスの障害者社会サービスの現状と課題~」厚生労働科学研究費補助金〈障害保健福祉総合研究事業〉分担研究報告書『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究』pp.151-172

田中耕一郎 2005 『当事者運動と価値形成 日英の比較から』現代書館

長澤紀美子 2009 「ブレイク労働党政権以降のコミュニティケア改革—高齢者ケアに係わる連携・協働と擬似市場における消費者選択—」『海外社会保障研究』No.169, pp.54-70

アドルフ・D・ラツカ著, 河東田博, 古関・ダール瑞穂 訳 1991 『スウェーデンにおける自立生活とパーソナル・アシスタンス: 当事者管理の論理』現代書館

参考文献

岡部耕典 2006 『障害者自立支援法とケアの自律: パーソ

(きぐち・えみこ 東洋大学大学院博士後期課程)

林春植・宣賢奎・住居広士編著
『韓国介護保険制度の創設と展開—介護保険の国際的視点—』

(ミネルヴァ書房、2010年)

金 貞任

I はじめに

韓国において20世紀までは、高齢者の経済的扶養と介護が社会保障によって保障されず、家族が福祉の担い手としての機能を果たしてきた。それが可能だったのは、学校教育などを通じて潜在的に国民の意識に浸透されてきた親孝行であり、親孝行しない者は社会的に「不孝者=息子」というレッテルを貼られていたのである。老人福祉法が1981年制定されたが、1980年の高齢化率が3.8%だったこともあり、老親の経済的扶養と介護は相変わらず親孝行として子どもの責任が強調されていた。1993年の老人福祉法改正では、在宅サービスの三本柱¹⁾が在宅老人福祉事業の給付の根拠基準となり、サービス給付に所得制限があったが、高齢者のみの世帯であれば大部分が給付対象となるが、国民年金が未成熟であるため自己負担ができる高齢者が少なかった。

その一方、1960年度から実施された多子化政策(二人っ子政策)は、1980年代からその効果を上げ、現在は日本以上に合計特殊出生率が低くなっている。それとともに、韓国は、1997年経済危機以降、IMF管制下で新自由主義路線をとった金大中政権では、多くの企業や銀行などの金融機関の破産、売却、合併、分割によって労働者の雇用状況や労働条件における大きな変化が余儀なくされ、経済危機以前には2%台であった失業率が

1998年には7.0%まで上昇し、非正規化が一気に進み、平均月収約88万ウォンで暮らす若者、すなわち「88万ウォン世代」²⁾という用語が流行するなど社会格差が社会問題となった。そのため2006年に「非正規職保護法」が成立したが³⁾、事業者側は派遣社員を採用(介護サービス事業所も同一)することで、非正規職を正規職に雇用契約を切り替えず法に対応している。それとともに、家族を取り巻く環境も大きく変化し、離婚率の増加と高齢者の自殺率の上昇、老親への経済的支援や介護放棄など家族を取り巻く多様な問題が表面化するようになった。そのような状況の中で、金大中政権で実施された生産的福祉は、経済的危機を背景に市民団体の要請に基づく社会保障の給付の拡大を図り、介護保険制度の導入を宣言したのである。金大中政権の後継者である盧武鉉政権下において介護保険制度の創設検討、法案の作成、国会審議などを経た後に、ハンナラ党の李明博政権が誕生し、市民団体などから介護保険制度の施行にはインフラ整備が未熟であるため時期尚早であり、延期が望ましい旨の提案があった。しかし、総選挙が2008年4月にあり、必ずしも法改正が順調に進まないということと、日本の介護保険制度の導入とIMF経済危機による家族の解体を背景に韓国老人会の活動(介護を受けるのは高齢者の権利であり、インフラ整備はその都度すればよい)により当初の予定通り制度施行が進められた。介護保

険制度では、子どもが行うべき親孝行の老親介護を介護保険制度で支援するという「国民と一緒に行う新たな“孝”のスタート」であると記されており、国民年金に20年納入した者の年金給付が始まる年の2008年7月から介護保険制度が施行されたのである。

本書では、以上のような背景にほとんど触れられていないため若干の紙面をとって紹介したが、このように韓国の介護保険制度とIMF経済危機による社会経済的変化と家族を取り巻く環境の変化という現状からみても本書の意義は大きい。この書評においては、本書で描かれている韓国介護保険制度創設の背景や介護サービスの内容を中心に若干の考察を試みることにしたい。

II 本書の構成

編者によれば、『韓国介護保険制度の創設と展開』と題された本書の目指すところは、韓国の介護保険制度の仕組みの説明と今後検討すべき課題を取り上げ、その解決策を提言することであった。本書の構成は、7つの章、すなわち、介護保険制度の仕組みと介護サービスの利用状況から成っており、次に介護保険制度の国際比較を試み、終わりに介護保険制度の課題が論じられている。各章の内容は以下の通りである。

第1章「介護保険制度のあらまし」では、まず、韓国介護保険制度の概要が書かれており、制度創設の背景と意義が簡単に説明され、介護サービスを市場化したことと制度創設の効果が示された。次に、法制定および制度創設では、制度が創設される前の黎明期と2000年から介護保険制度が導入される段階まで介護サービスの状況を簡単に説明している。終わりに、介護保険制度の仕組みとして保険者と被保険者、サービス申請から利用までの流れ、サービス種類と提供事業者、保険財政に関して論じられているが、一部では日本の介護保

険制度と比較がなされている。

第2章「介護保険サービスの概要」においては、第1章で取り上げたサービス種類について、保険給付の種類を在宅介護サービス、施設介護サービスに区別し、それぞれサービス用語の定義とサービス事業所の設置基準と人員構成などが説明されている。終わりの部分では、施設と在宅サービスの整備状況が若干触れられている。

第3章「介護保険サービスの利用の実際」において前半では、施設サービスと在宅サービスの種類と内容、要介護度ごとに限度額が記述されており、介護事業所の給付費請求などに関して論じられている。後半では、介護サービスの利用の状況として、要介護認定率が日本より低い、要介護認定の申請者は、近年軽度者が多く、生活保護受給者と医療給付受給者が多いが、それは自己負担が免除または軽減されていることが指摘された。2009年のサービス受給者は、施設が3割、在宅が7割、家族療養費（家族手当）が1割未満になっており、訪問介護以外の在宅サービス利用者が少ないのは、施設の認知度が低く、訪問介護の自己負担が低いことが論じられているが、解釈の部分では若干理解しにくい部分もある。

第4章「療養保護士の養成と職業倫理」において、前半では介護サービスを専門的に提供するために療養保護士（介護職員）を養成する機関が全くない状況の中で療養保護士が国家資格として創設された。そのため、介護マンパワー不足を憂慮し養成機関と対象者の条件が緩く設定されていたため、民間企業の参入により療養保護士が大量養成され、介護の質が低く、職員の給料が低くなっており、教育時間が短いことを指摘している。解決策として、養成機関から民間企業を排除する必要と、既存の専門職と介護職員は教育を免除し、療養保護士は2級にする必要があると論じられているが、課題や問題の解決策に関しては解釈が乱雑な部分もあり、若干異論が出てくることが予想

される。

第5章「介護保険制度の国際比較」では、前半ではOECD加盟国の介護保障政策の動向として、サービス対象者の拡大と利用者負担が高くなっており、持続可能な介護サービスの提供と在宅サービスが強化される傾向があり、介護保険財政の見直しを指摘しながら、具体的には日本と韓国、またはドイツやフランスが上げられている。後半では、介護保険制度の創設の背景として3カ国（ドイツ、日本、韓国）に大きな違いがないが、創設の背景の一部と過程が3カ国においてそれぞれ異なっていることが説明されている。3カ国の介護保険制度の内容に関しては、保険者と被保険者、介護保険の財政の仕組みなどにに関して3カ国の類似点と相違点が記述されている。

第6章「韓国介護保険制度の課題」において、全般的な問題として、保険者の肥大化、等級判定委員会の構成、自己負担の過重と財源不足、給付限度額、給付種類の少なさ、介護報酬の低額、介護マンパワーの確保の困難と介護サービスの質を上げそれぞれについて対策が論じられている。それとともに、介護保険事業所における課題として、事業所の不安定な経営環境、介護職員の離職による介護の質を上げているが、措置制度との比較が目立つ。終わりの部分では、介護保険事業所の収益拡大のための経営戦略として、事業所の経営環境の分析、施設事業所の在宅サービスへの事業拡大と介護保険対象外のメニューの開発、経営システムの転換、サービス質の向上が論じられているが、その内容に関してはある程度異論があるだろう。

第7章「韓国の老人福祉制度と社会保障制度」に関して、前半では老人福祉の変遷過程を救護事業による救貧期から介護保険制度と併存期に区分して記述されている。次いで、老人福祉関連施策および社会保障制度では、所得保障、医療保障、雇用保険、老人福祉として施設サービスと在宅

サービスが論じられている。

Ⅲ 本書の評価

これまで要約してきたように本書は、韓国介護保険制度の紹介と介護保険制度の課題を取り上げながら解決策を提案し、さらに介護保険制度を実施している3カ国の比較を試み、終わりの部分では介護保険制度施行以前の社会保障制度を記述した本書を編集した意図は、労作として高く評価することができる。ただし、本書には、韓国の介護保険制度施行の背景と現状の把握からみた場合に、各章はそれぞれ興味深い、本書の構成や内容に関しては適切であるかどうか疑問点もある。以下それらについて、簡潔にふれておきたい。

第一は、本書の基本的な構成視座にかかわる点である。第1章から第4章までが韓国の介護保険制度の紹介であり、第1章から第3章の第3節までが、韓国の介護保険制度に示されている内容を記述したに過ぎない。その一方、第3章の4節から4章までは介護保険制度で示された内容の記述と現状に対する著者の解釈が述べられており、第7章のみが結語が論じられている。介護保険制度の状況に関して読者の理解を深めるためには、各所ごとに何らかの検討がなされ、それに応じて各章が位置づけられる必要があるが、各執筆者の個性に応じて書かれており、全体としての構成に統一性を欠くところがある。

第二は、韓国の介護保険制度の現状と課題にかかわる点である。介護保険制度の問題点と解決策を提案するためには、それに関連する資料を介護保険制度の現状の部分で示す必要があると考えられる。しかしながら、本書では、介護保険制度の現状と介護保険制度の課題との間に相互関連が少なくそれぞれが独立して記述されている部分が多く、部分的には内容の一貫性もみられず客観性が乏しい部分もある。例えば、介護サービスの限度

額は介護保険施設の経営の健全化を図るためになくすべきであると主張しながら、現状の部分では、サービス限度額が日本より非常に低いので限度額を高くする必要があると論じられている。それとともに、第3章3節と第4章は、介護保険制度の現状に対する解釈がなされており、一部分については日本と比較しながら解釈がなされているが、論理的に理解しにくい部分があり、韓国の介護保険制度について知らない者には誤解を招く恐れがあると考えられる。

第三は、介護保険制度の国際比較にかかわる点である。本書の目的は3カ国（ドイツ、日本、韓国）の介護保険制度を比較考察することによって、各国の制度の類似点と相違点を明確にし、各国の制度の国際的な評価と見直しの材料にすることであるが、必ずしも本目的を達成したとは言い難い。前半では、OECD加盟国の介護保障政策の動向が論じられているが、本章で取り上げている社会保障または介護保障のレジームに関する表と記述が必ずしも一致していない。それとともに、先進諸国において介護保障制度が整備されるようになった背景と制度に関して共通点が取り上げられているが、先進諸国の介護保障に関する説明がないので、先進諸国はどのような国であり、本書で取り上げる内容がどの程度妥当であるかについては疑問が生じる。後半では、3カ国の介護保障制度の類似点と相違点が指摘されておりわかりやすいが、短所と長所など客観的に判断する材料がないので、読者の主観的な判断に任せる危険性がある。

最後に、韓国の介護保険制度の導入にかかわる部分である。韓国では、1997年IMF経済危機から2008年6月まで（金大中政権から引き続き、盧武鉉政権、ハンナラ党の李明博政権）は社会・経済的变化と伴って家族の変動が非常に激しい時期で

あった。本書の介護保険制度の導入の背景としては、一般的に言われていることが記述されているが、1997年から政治を取り巻く社会経済的背景が高齢者の経済的状況と家族の変動への影響について、言及が見られれば本書の立論はより説得力を増すものとなると考えられる。

本書には以上のような問題点があるにしても、韓国の介護保険制度が施行される以前の時期まで遡り、中産階級向けの公的介護サービスが皆無の中で公的サービスの発展過程を丹念に扱っており、韓国の介護保障の内容を明確に記述した類似書が少ないことから、当分の間基本的文献の一つとして参照すべき労作であろう。また、韓国の公的年金制度が未成熟の中で、所得保障が1990年代から2008年までどのように変化してきたかが詳細に論じられているので、公的年金に関心がある研究者にとっても貴重な参考文献になるだろう。

注

- 1) 在宅三本柱とは、三本柱である訪問ヘルパー派遣、デイサービス、ショートステイサービスを指す。
- 2) 88万ウォン世代（バルシッパルまん－せだい）とは、おおむね1977年－1986年に生まれた世代であり、平均収入がおおむね月88万ウォンである。
- 3) 非正規職保護法の内容として、「雇用期間が2年を超えた有期雇用者は無期雇用とし、派遣労働者は直接雇用とする」、「賃金・勤務条件で正社員と不当に差別してはならない」ことを定めている。

参考文献

- 金貞任（2010）「韓国における高齢者介護」後藤澄江・小松理佐子・野口定久編『家族/コミュニティの変貌と福祉社会の開発』中央法規 pp.35-53.
- 金貞任（2009）「韓国の介護保険制度」『海外社会保障研究』第167号、pp.67-78.
- 金貞任（2005）「韓国の介護保険制度の導入」『保健の科学』第47号、pp.576-583.
- 増田雅暢（2008）「韓国の介護保険実施2ヵ月後の状況」『週刊社会保障』第2501号.
- （Kim Jung-Nim 東京福祉大学教授）

百瀬優著
『障害年金の制度設計』

(光生館、2010年)

山本 麻由美

I はじめに

本書は障害年金のみを取り出してその制度上の特質を論じた、公的年金の本としては異色の研究書である。なぜ障害年金だけを扱ったのだろうか。

公的年金制度というとき、それはほぼ老齢年金が念頭に置かれているとあってよい。受給者の多さや将来の制度財政に及ぼす影響の大きさから、それは仕方がないといえる。本書で示されている数字によると、2007年度の老齢年金の給付額は約39.3兆円、遺族年金が約6.5兆円であったのに対して、障害年金は約1.8兆円であった。そのため、公的年金制度の改正ではもっぱら老齢年金における問題を解決することが優先されてきた。

しかし、著者は障害者の所得を保障するための給付の中で、障害年金は決して小さくないと指摘する。そして、障害年金の制度設計を議論する意義を次のように整理した。まず、公的年金全体に対する信頼感が揺らぐ中で、公的年金の利点として障害年金の存在が強調されていることがある。著者は、不信感の引き金を引いている老齢年金の信頼はそれ自体で確保すべきとして、このような論調とは一線を画しているが、それでも、障害者の所得保障としての意義が改めて認められていると指摘する。また、2006年施行の障害者自立支援法により福祉・医療サービスに対する応益負担が導入されたことをきっかけとして、障害者の所得

保障のあり方を考える必要性が生じたことも挙げた。

本書は障害年金そのものが持つ論点と、日本の制度の現状および問題点を明らかにしようという意欲作であり、これまでの研究の空白を埋める重要な業績といえる。

II 本書の概要

第I部「歴史分析」においてアメリカの障害年金創設時に提示された論点を抽出し、それらを頼りに、第II部「現状分析」で日本の障害年金制度の検討が行われている。複眼的な視野を持つためにスウェーデンの障害年金も対象に加えられた。彼我の違いが明らかになるとともに、そもそも制度に対する期待が違っていることが分かり非常に興味深い。

1 歴史分析

第I部は第1章「アメリカにおける障害年金創設前史」と第2章「アメリカにおける障害年金の成立と6つの論点」から構成されている。アメリカでは1935年に社会保障法が制定されたものの、障害年金ができたのは1956年であり、その間に戦わされた議論の中に障害年金の特徴と論点が凝縮されていたと著者は考えた。そして議会記録にあたりながら障害年金創設までの過程を丁寧に追い、

6つの論点を導き出したのである。

まず、「障害年金のコスト」が挙げられた。アメリカでは、障害年金へのニーズは障害があるだけでなく失業することで生じるとして、不況時に受給者が増えてコストを押し上げることが懸念され、障害年金の不支持につながっていた。

そして受給につながる「障害認定」について、アメリカでの議論はあくまで機能障害によって生じる経済的損失に対応しようとしていたことを著者は繰り返し確認している。そのため障害認定の業務が煩雑になるとの反対があったという。また、年金を受給できるようになるとリハビリテーションの動機づけが低下するという反対もあった。

このように障害年金が扱うリスクの内容が具体的に把握されたことで、「老齢年金との関係」も論点に加わった。また、障害者に対して現金給付よりも職業リハビリテーションを通じた就労支援を重視する主張が根強かったことから、「就労支援との関係」が論点に挙げられている。

「給付設計及び給付水準」も重要な論点である。これには障害を負った場合の経済的ニーズを重視する議論や、就労復帰への動機づけとの兼ね合いを重視する議論が含まれた。

最後に、「財源調達方式及び公的扶助との関係」が挙げられている。これは、障害者に対する所得保障の仕組みとして、税方式と社会保険方式をいかに使うかという論点である。

2 現状分析

第I部で抽出された論点について、第II部では第3章「6つの論点から見る障害年金—アメリカとスウェーデン」と第4章「日本の障害年金制度に関する検討」を設けて現状分析を行っている。いずれの章も現行制度の紹介に続いて6つの論点に沿った検討がされており、非常に分かりやすい。また、3国の内容を見やすく一覧表に整理しており、読者の理解を助けてくれる。以下、6つの論点

ごとに2つの章をまとめて内容を概観していく。

「障害年金のコスト」については、アメリカとスウェーデンの経験から、制度自体の要因すなわち給付改善や加入者の拡大などによってもコストが増えてきたことが指摘された。給付費そのものの規模は大きくないものの、近年の傾向として就労支援を通じてコスト削減が模索されていることにも言及がある。かたや日本では、データの特徴を加味すると障害年金給付の規模がとても小さいと著者は主張する。そのため、コスト増への対応に乗り出している2国とは状況を共有していない。また、この違いに関連して、著者は日本で「障害者」としてカウントされる人数が少ないこと、すなわち制限的な制度となっていることを問題点として挙げている。

「障害認定」に関して、アメリカとスウェーデンはともに労働に関する残存能力と職業的要素を重視する。さらにスウェーデンについては部分障害の考え方を採用している点の特徴に加えられた。日本では事実上、機能障害の程度に応じて障害認定をしている点で大きく異なる。結果として、年金を受給していない障害者がいる一方、機能障害の基準に合致していれば、障害年金を受け取りながら就労している者も少なからず存在することにつながっている。著者は、障害認定について就労の要素を加味するメリットを支持しつつも、機能障害で認定すると専業主婦や無業者を排除しないというメリットが得られることや、自営業者の位置づけに関する論点も挙げ、さらなる検討を求めた。

「老齢年金と障害年金の関係」は2国とも明確に分けられていることが分かった。アメリカでは財政を分けて管理しているし、スウェーデンでは制度そのものを分離している。また、障害年金は年齢が来たら老齢年金に切り替わる点も同じであり、日本とは異なる。その理由として、筆者は障害年金が保険原理になじまないことを挙げた。そ

して、日本でも老齢年金と障害年金を分けることを提起した。

「障害年金受給者に対する就労支援」については、アメリカでもスウェーデンでも制度自体にそのような仕組みを組み込んでいる。たとえば、受給者が就労しても一定期間は年金の給付を継続する方法や、受給者をリハビリテーションにつなぐプログラムがある。ただし本書を読む限り、スウェーデンの方が就労だけでなく、広く社会活動に参加するような制度設計をしていると思われる。著者は日本の障害年金について、就業を阻害しない代わりに促進もしない設計であるとした。そして、障害者の生活を受動的にしないために、社会参加や労働市場への参加を促進するようなサービスとの連携を障害年金自体に設けることを求めた。

では「給付水準」はどの程度かという点、計算式のみならず具体的な数字を出して説明がされている。その中で日本の給付水準が国際的に見れば非常に低い水準であることが明らかにされた。そして「給付の設計」について、所得比例の計算式では低年金者の発生が避けられないものの、最低保障の有無が重要な違いを生むことが指摘された。その点で、著者は日本の基礎年金を低年金者の発生に一定の歯止めをかけていると評価した。一方、障害があることで必要となる現金ニーズは変わらないのに、自営業者と被用者との2階部分の有無という年金の構成が異なる点を問題として挙げた。また、日本の障害年金にある加算の見直しの必要性も併せて指摘している。

そして給付の設計とも密接にかかわるが、「財源調達方法と公的扶助との関係」は3国とも異なる。アメリカでは保険の原則に則り、本人あるいは親に一定程度の拠出がないと給付はない。そのため無年金者が多数発生し、連邦レベルで実施される高齢者と障害者向けの公的扶助（補足的所得保障 Supplemental Security Income : SSI）を受け取っ

ている。スウェーデンの障害年金は、社会保険方式による所得比例給付と税方式による最低保証給付から構成されており、後者のおかげで公的扶助を受給する障害者はほほいない。日本の場合は社会保険方式であるため無年金者を生む一方で、特定の人には無拠出で年金を給付する仕組みが制度の中に併存している。著者は拠出経験のない者への対応が統一的ではなく、財源との関係において矛盾をきたしている問題を提起した。また、無年金者が公的扶助（生活保護）を受け取る場合は、家族扶養が前提となるため、本人の自立を妨げる恐れがあると指摘している。

以上の検討を踏まえ、障害者の所得保障の重要な柱である障害年金が、日本では寛大さと制限的な相反する特徴を抱えている状態であり、かつ実情に合っているとは言えないとして、さらなる研究が進められることを期待して本書は締めくくられた。

Ⅲ コメント

本書を貫く問題意識は、障害年金制度として扱うべきリスクの内容は何かを問う姿勢に集約されている。これは筆者の議論を構成する6つの論点にも通底している。

今回、比較の観点からアメリカとスウェーデンが取り上げられたが、この2国には就労という共通項が見られる一方で、機能障害を基準にする日本の制度が独特であることも見えてきた。現行制度の枠組みに対して理論的な検討が行われたおかげで、制度分析や政策提言において、現実的な議論をするための下地が提供された。

とはいえ物足りない部分も残る。ここではあえて3点ほど指摘したい。まず、スウェーデンの障害年金について比重が軽いような印象をぬぐえない。制度の説明はなされているが、本書で特徴的な論点として挙げられている就労と障害年金との

関連でいうと、サムハル（Samhall）への言及がほしかった。サムハルとは障害者に雇用を提供するための国有企業である。そこで蓄積されてきた経験から、なんらかの示唆を引き出したのではないかと惜しまれる。ただし、この点に関しては、著者を中心とした研究グループが厚生労働科学研究費を受けてまとめた報告書で取り上げられている¹⁾。関心のある方はそちらも併せて参照されると良いだろう。

それから、日本の障害認定に対する歴史的な検討もほしかった。本書はアメリカで障害認定の定義によって障害年金とリハビリが関連づけられて議論された経緯を詳しく扱ったが、対して日本ではどれくらいリハビリが重視されてきたのだろうか。本書で示されたように、アメリカの障害年金では就労を目指し、スウェーデンのそれでは社会参加を目指している。これは、障害者の自立をどう考えるかという、根本的な問題とつながる重要な論点である。

特に福祉の分野では、『自立』の概念はいくつかの側面から考えられて発展してきた。障害者自立支援法は仕組みにこそ問題を引き起こす要素を含んでいたものの、その拠り所となる障害者基本法の目的は、障害者の自立および社会参加の機会を支援することである。障害者が個人として尊厳の守られる生活を送るといった観点から求められることは、経済的自立だけに限らない。この点については、著者も自助的自立²⁾と依存的自立³⁾の考え方を取り上げて言及している。サービス給付と現金給付が連携してこそ、その生活は広がりを持つ。日本の障害年金の認定基準がいかなる経緯で形成されてきたのかが明らかになると、制度の理念ひいては課題も見えてくるだろう。

また、障害者像をもう少し出しても良かったかと思われた。身体、知的、精神の3障害について、受給者の内訳や特徴は本書でも6つの論点を説明する中で取り上げられてはいた。そのうえで、そ

れぞれの障害者の居場所はどこで、どのような生活を送っているのかについて、大まかにでも言及があると、障害年金の果たす役割が具体的に見えてきたのではないかと思われる。障害年金で想定する障害者像と現実の障害者にはどれくらいのギャップがあるのだろうか。

もちろんこれは、制度に乗ってこない障害者が少なからず存在する現状において、制度論で扱いかねる問題でもある。本書に障害者福祉へも言及してほしいというのは望みすぎであろう。それよりも、制度論にこだわったおかげで、障害を抱えて生活するという状態に対して、現金給付の制度がどのようにかわるかを議論した点が大きな成果である。

最後に、本書で指摘された重要な問題点に改めて言及して結びとしたい。まず、公的扶助との関係である。日本の場合、生活保護がセーフティネットとして控えており、最終的にはそこで対応することになる。しかし、各給付がもたらす効果を考えると、必ずしも整合性が取れていないことが明らかにされた。障害者自立支援法に加えて生活保護でも見直しが進められようとしている中、この指摘の意義は大きい。

また、リスクの内容に踏み込んだ結果、障害年金と老齢年金がいかに違うかが詳しく検討された。著者はこの2つの年金を分けるべきという主張の根拠として、老齢年金で保険原理を強調するスウェーデン方式を参考にした改革が進められる可能性があること、障害年金が実態として無拠出の要素を多く含んでいること、老齢年金のための改正内容が障害年金にも及ぶことを挙げている。リスクへの言及があったがそれゆえに、これらが関連付けられて説得力を持つものとなった。

著者は、公的年金イコール老齢年金で議論が進められていくことを危惧する。たとえば、マクロ経済スライドの影響は障害年金にも及ぶが、改正時に重視されていなかった。現在、老齢年金の運

営に関して明るい要因となりそうなものは見当たらないし、公的年金の改正議論は2004年の改正後も終息せずにいる。このような中で、障害年金が軽視されないために本書がなしうる貢献は大きい。

障害者福祉の関係者だけでなく、老齢年金を含む社会保障の研究者にも一読をお勧めする。

注

1) 各国比較の議論に関しても、対象国が増えてより充

実したものになっている。

- 2) 生活者の自己決定と自己責任に基づいて確保される生活手段のみによって、その生命ならびに活力が維持・再生産されている状態。
- 3) たとえ生活の一部を他者や社会福祉制度に依存したとしても、生活の目標や思想信条、生活の場、生活様式、行動などに関して可能なかぎり生活者自身による自己選択権や自己決定権が確保されている状態。

(やまもと・まゆみ 北翔大学准教授)

『海外社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の長さ

原稿の長さは以下の限度内とします。(図表1つにつき、200字で換算してください)

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3) …→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c) または・などを使用してください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

- (例) <表1>受給者数の変化
<図1>社会保障支出の変化

6. 敬称

敬称は略してください。

- (例) 宮澤健一教授は → 宮澤は 貝塚氏は → 貝塚は

7. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げ

てください。

- (例) 1) 天川によると、集権・分権の軸に分離・融合の軸を…。

8. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性－退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会。

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." *In The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 3, 63-87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp.56-72.

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp.260-267.

インターネット掲載ページの場合は、そのページのタイトルとURL、ダウンロード日を明記してください。

UN (2009) Human Development Report 2009, Human development indicators,

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (2010年6月3日)

9. 原稿の提出方法

編集作業はDTP (Desk Top Publishing) にて行いますので、以下の点についてできるだけご協力頂ければ幸いです。

- (1) 原稿はデジタルで提出してください。基本はメールに添付ファイルで結構ですが、ファイルの読み込みが困難な場合はCDなどのメディアに記録したものを提出いただく場合もあります。
- (2) テキスト形式だけでは、欧文のアクセント、ウムラウト等や和文の記号や特殊文字などが消えたり、正しく保存されなかったりする場合がありますので、紙による完成原稿の提出も併せてお願いする場合があります。事務局からご連絡いたしますのでその際にはご協力ください。
- (3) 図表についても、デジタルデータでご提出ください。デジタルデータが無い場合は手書きまたはコピーなどの完成原稿でご提出ください。その際OS (Windows, Macintoshなど)、アプリケーション名 (Excel, Lotusなど)、バージョン名 (2.0など) を提出する際に明記してください。

海外社会保障研究

第177号 2011年12月発行予定 特集：貧困への視座と対策のフロンティア

バックナンバー

- 第176号 2011年9月発行…… 特集：若年就業と諸外国の社会保障政策—労働市場政策を中心として—
第175号 2011年6月発行…… 特集：高齢女性の所得保障：年金を中心に
第174号 2011年3月発行…… 特集：医師・看護師の養成と役割分担に関する国際比較
第173号 2010年12月発行…… 特集：諸外国の就学前教育・保育サービス
—子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ—
第172号 2010年9月発行…… 特集：社会保障制度における財源徴収と情報管理の国際比較
第171号 2010年6月発行…… 特集：アメリカの社会保障
第170号 2010年3月発行…… 特集：ケア労働の国際比較—新しい福祉国家論からのアプローチ—
第169号 2009年12月発行…… 特集：イギリスの社会保障—ニューレイバーの10年
第168号 2009年9月発行…… 特集：諸外国における高齢者への終末期ケアの現状と課題
第167号 2009年6月発行…… 特集：韓国の社会保障—日韓比較の視点から—
第166号 2009年3月発行…… 特集：障害者福祉の国際的展開
第165号 2008年12月発行…… 特集：拡大EUの社会保障政策と各国への影響
第164号 2008年9月発行…… 特集：世界の高齢者住宅とケア政策
第163号 2008年6月発行…… 特集：カナダ・韓国・日本3カ国社会保障比較研究
第162号 2008年3月発行…… 特集：地域包括ケアシステムをめぐる国際的動向
第161号 2007年12月発行…… 特集：フランス社会保障制度の現状と課題

海外社会保障研究 投稿規程

『海外社会保障研究』は、諸外国の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、諸外国の社会保障に関する研究動向、諸外国の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」および「動向」の3種類です。投稿の際には、この中からひとつを選択し、原稿の最初に明示してください。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文などはいずれもほかに未投稿・未発表のものに限ります。「論文」、「研究ノート」および「動向」は独創性（分析テーマ、内容、そして手法が、すでに発表されたり知られたりしていることから容易に導き出せるものではないこと）、有用性（内容がわが国の社会保障政策のあり方に重要な問題を提起する内容を含んでいること）を基本に、おおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創性や有用性があり、結果の信頼度が高く、かつ学術論文としての体裁も整っているもの（図表、参考文献などを含む文字数上限：16,000字）。
「研究ノート」：独創性や有用性は、「論文」には及ばないが、今後の発展が期待できる水準に達しているもの。併せて、結果の信頼度も相当に高く、学術論文としての体裁も整っているもの（同：12,000字）。
「動向」：「論文」や「研究ノート」に該当しないもので、有用性に優れ、諸外国の社会保障の動向などを政策資料、統計等をもとに的確にまとめているもの。併せて、内容の信頼度もあり、学術論文としての体裁も整っているもの（同：8,000字）。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、デジタルファイルも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」および「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 掲載された論文などは、ほかの雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
7. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

研究の窓

社会保障と産業との関連..... 京極 高宣

特集：雇用と産業を生み出す社会保障

医療サービス活動における産業・雇用連関分析の展開..... 塚原 康博

社会保障分野における技術進歩、産業発展と経済成長..... 金子 能宏

一般整形外科・労災医療とリハビリテーション医学の進歩..... 岡崎 裕司

介護報酬単位の推移と社会福祉専門職の雇用..... 坂本 圭

投稿（論文）

少子化要因としての未婚化・晩婚化—都道府県コーホートによる分析—..... 堤 静子

投稿（研究ノート）

MRI の導入と利用：アンケート調査による検証..... 橋本 千代・別所 俊一郎

判例研究

社会保障法判例..... 関 ふ佐子

—市役所職員のうつ病自殺について、パワハラ等を理由に

公務外災害認定処分の取消請求が認容された例—

書評

猪飼周平著『病院の世紀の理論』

..... 森口 千晶

埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編

『参加と連帯のセーフティネット 人間らしい品格ある社会への提言』

..... 山田 篤裕

西村純子著

『ポスト育児期の女性と働き方 ワーク・ファミリー・バランスとストレス』..... 渡井 いずみ

編集後記

本号は、本誌としては珍しく(?)労働政策の特集です。就業支援を中心とした積極的労働市場政策は、金銭給付を減らす手段と認識されることも多いようです。しかし、英国についての論考において示唆されているように、積極的労働市場政策が有効に機能するためにはきめ細かな諸策が必要となり、短期的な財政への効果は必ずしも見込めないかもしれません。就業の達成度という目標をとってみても、短期的な評価のみを重視するならば、行政が不安定な就業を押し付ける誘因ともなりかねません。将来を担う若者のための施策であるからこそ、長期的な観点からの評価がなされるべきと考えます。

(T. S.)

編集委員長

西村 周三 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

井伊 雅子 (一橋大学教授)

江口 隆裕 (筑波大学教授)

落合恵美子 (京都大学教授)

加藤 淳子 (東京大学教授)

駒村 康平 (慶應義塾大学教授)

高橋 紘士 (国際医療福祉大学教授)

廣瀬真理子 (東海大学教授)

高橋 重郷 (国立社会保障・人口問題研究所・副所長)

岩 潤 豊 (同研究所・政策研究調整官)

東 修 司 (同研究所・企画部長)

佐藤龍三郎 (同研究所・国際関係部長)

勝又 幸子 (同研究所・情報調査分析部長)

金子 能宏 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

阿部 彩 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

野村 敏之 (同研究所・企画部第2室長)

小島 克久 (同研究所・国際関係部第2室長)

泉田 信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)

竹沢 純子 (同研究所・企画部研究員)

酒井 正 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

暮石 渉 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

白瀬由美香 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 176

平成23年9月25日発行

編集 国立社会保障・人口問題研究所
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
Tel: 03-3595-2984
homepage: <http://www.ipss.go.jp>

印刷 株式会社アーバン・コネクションズ
〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目27番11号
祐真ビル新館12階
Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722
e-mail: books@urbanconnections.jp
homepage: <http://www.urbanconnections.jp>

ISSN 1344-3062

●本誌に掲載されている個人名による論文等の内容は、すべて執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Autumn 2011 No. 176

Special Issue: Youth Employment and Labor Market Policy in Advanced Countries

Foreword.....	Souichi Ohta
A Survey on Youth Employment Policies in Japan and OECD Countries	Ryo Kambayashi and Anne Sonnet
Youth Employment and Labor Market Policies in the Netherlands	Takamitsu Kubo
Labour Market Policies for Young People in France	Rei Fujimoto
Youth Employment Policy and Social Security Reform in the UK	Yuka Uzuki
Two Strategies for Solving the Youth Unemployment in South Korea	Kim Jo-Seol

Article

Using 'Individual Funds' to Support the Independence of People with Disabilities – Lessons from the Province of Manitoba, Canada	Emiko Kiguchi
---	---------------

Book Review

Choon-Seek Rim, Hyeon-Kyu Seon, Hiroshi Sumii <i>The Establishment and Development of Long-term Care Insurance in Korea</i> – From the Perspective of an International Comparison on the Long-term Care System –	Kim Jung-Nim
Yu Momose <i>Institutional Design of Disability Pensions</i>	Mayumi Yamamoto
