

第4章

若年層の貧困化と社会的排除

要約

世界的に進行する社会経済構造の変動にともなう若者の変化をおさえ、一部の若者の貧困化と社会への帰属の危機が進行している実態をみる。その際、日本より早い時期に若年者雇用問題を経験し、不利な状況に立たされた若者を、貧困化と社会的排除の概念を用いて検討してきたイギリスおよび欧州連合（EU）の研究と社会政策の動向をサーベイし、それとの比較で日本の実態とその特徴を明らかにする。また、これらの若者に対する支援の手法についてみる。近年、国の違いにかかわらず、排除されがちな若者に対しては、教育・雇用・福祉・保健医療の諸機関が連携し対応するマルチ・エージェンシーの手法の有効性が認識されている。一方で、若年失業者に対するワークフェア政策がベースにあることも事実である。そのなかで、複合的困難をもち社会的排除のリスクのある若者を労働に参加させるという方法だけで解決できない複雑な課題についてもみていく。

キーワード：若者の貧困、若年失業者、若年無業者、若者政策、包括的支援、NEET、ワークフェア

1 はじめに

1980年代にメディアによって使われた独身貴族、1990年代のパラサイトシングルという呼称に象徴される、「豊かな社会の豊かな若者」というイメージは、90年代後半から2000年代にかけて大きく変貌した。若年労働市場の悪化にともなって、不安定な雇用と所得、それにともなう将来展望の困難を抱える若者が増加したからである。それに追いうちをかけたのは2008年末以後の経済危機で、製造派遣労働者の首切りが進むにしたがって、若者問題に対する関心が再び高まってはきた。しかし、それを経済危機の結果、つまり短期的な現

象と解釈する傾向も依然としてある。

本稿の立場は、困難を抱える若者問題は、短期的現象ではなく、構造的な問題であり、そのなかで一部の若者の貧困化と社会への帰属の危機（社会からの排除）が進行していると見る。そのうえで、世界的に進行する社会経済構造の変動にともなう若者の変化を検討し、そのなかでリスクを抱える若者の構造を整理する。その際、日本より早い時期に若年者雇用問題を経験し、不利な状況に立たされた若者を、貧困化と社会的排除の概念を用いて検討してきたイギリスおよび欧州連合（EU）の研究と社会政策の動向をサーベイし、それとの比較で日本についても検討を加えながら、若者の問題を社会的排除として扱うことの有効性について検討する。

2 グローバル化のなかの若者の二極化

1) 労働市場と家族の不安定化

1980年代以降先進諸国では、若年失業の問題を抱えるようになった。社会経済構造の変化が若者に特有の影響を及ぼしたのである。しかし、構造変化は、若者に均質の影響を及ぼしたのではなかった。一方では、教育水準が上昇し、〈長期化する依存期を謳歌する豊かな若者〉の登場というプラスがもたらされた。それを可能にした最大の条件は、家庭（つまり親）の所得水準の上昇であり、親の長寿化の効果も加わった。日本など親掛りの程度が強い国がある一方、福祉国家の枠組みのなかで、大学教育費や住宅などの公的支援の多い国があるというように、若者の生活を保障する枠組みには国によって差異があったとはいえ、どの国でも親掛りの期間が長期化し、社会的責任・義務を免除された「自由で豊かな若者」が生まれた点は共通していた（宮本, 2004a; Jones and Wallace, 1992）。

しかし、若者に生じたのは光の部分だけではなかった。グローバル経済競争が激化するなかで、失業、非自発的なパートタイム労働、有期限雇用契約、一時的労働が増加し、安定した「いい仕事」というものが減少し、ミドルクラス

に属さない若者のなかに、失業や貧困に陥る者が増加した。さらに雇用保障、所得再分配制度の維持が困難になるなど、福祉国家の崩壊に新自由主義イデオロギーによる自己責任論の台頭が追い討ちをかけた。この時期は、家族の多様化・脱制度化の時期と重なっており、貧困などの諸問題が、ひとり親世帯、単独世帯、女性が主な稼ぎ手の世帯、稼ぎ手のいない世帯の増加など、家族の変容と密接な関係をもって進行した。新しい貧困問題はマージナルな人びと（障がい者もしくは社会的規範から排除された人びと）というよりも、「不安定な仕事と長期失業、家族や家族外の社会的ネットワークの弱体化、そして社会的地位の喪失といった多次元の諸問題」に苦しんでいる人びとの増加にかかわっていた（バラ&ラベール, 2005: 4）。若年層に生じた現象もそのひとつであった。

日本より20年も前にこうした現象が始まった欧米先進諸国では、若者の二極化が進行していると認識され、不利な立場に追いやられた者への調査研究や政策検討作業が展開した。イギリスの青年心理学者ジョン・コールマン等の、*The Nature of Adolescence* (3rd edition) によれば、第1版を出版した1980年以後、若者に関連する社会経済環境の変化が矢継ぎ早に起きたが、もっとも大きな変化は、家族と労働市場という2つの領域で起こったという。イギリスでは1974年から84年の10年間に、16歳から24歳までの男性の失業率が5%から24%まで上昇した。また、労働市場における若者の数は、1984年から94年に25%以上減少した。国が職業訓練制度と職業準備課程を導入して失業に対処した結果、早期に学校を終える例が少なくなり、それに代わって学校や職業訓練に留まる例が急増し、労働市場へ参入する時期がずっと遅くなった。その結果、若者の経済的独立が遅くなり、親や国家に依存し続けるようになったことが最も大きな変化であった。ところが、いくつかのヨーロッパの国々では、若者の約25%は16歳になるまえに親の離婚を経験している。このことは、一方では経済的依存の時期が長くなっているなかで、その期間を保護してもらえない家庭環境に恵まれない若者が増加することを意味した（Coleman and Hendry, 1990; Jones and Wallace, 1992; 宮本, 2004a, 2004b, 2005b）。

1980年代の学卒後の雇用が不安定になったことは、青少年の社会化のプロ

セスにも影響を及ぼした。消費社会の肥大化という環境変化とも相まって、大人になるための社会化の重点は、市民—労働者という軸より、市民—消費者という軸が太くなり、ユースカルチャー、マスメディア、ドラッグや性行動を用いるライフスタイルが主要な特徴となっていった。そのことは、青少年の自由の拡大である反面、購買力の弱い不安定な仕事しかない低所得の若年消費者が増加することは大きな問題をはらむものであった（Giddens, 1991; Beck, Giddens and Lash, 1994; Jones and Wallace, 1992）。

2) リスクに直面する若者の増加

不利な状況に置かれた若者は、早期離学、その後のジグザグなキャリアパターン、複数の失業経験、失業期間の長期化という特徴を有していた。原因のひとつは、技術の進歩のため、高度な頭脳と教育の必要性が高まり、専門性の高い仕事の市場価格が上昇する一方、だれでも覚えられる仕事のそれはむしろ低下したことにあった。単純な仕事の賃金は、福祉制度が整備された社会では、生活保護基準レベルの最低水準まで低下するため、働こうとする意欲を減退させ、福祉給付に依存する人びとを生み出した。そのため、失業は短期の摩擦的失業から長期失業へと変化し、もっとも不利な条件をもった人びとが、その状態に陥りやすくなったのである。若年失業も同様な傾向をもつようになった（勇上, 2004）。しかも、財政の悪化を理由に福祉国家路線の転換が進み、長期化する移行期の若者に対する国家の役割はむしろ後退した。各種の福祉給付は最低限度に引き下げられ、代わりに、親の責任が強化されたのである。しかし責任を果たすことのできない家庭の困難が顕在化した（宮本, 2005a）。

3 欧州連合（EU）における社会的排除への取り組み

1) 成人期への移行に対する社会政策

このような状況を前にして、アジアを除く先進諸国で1980年代後半以後、青年期から成人期への移行のステージに焦点をあてた新しい議論が展開するの

であるが、それは移行期をとりまくこのような家庭および社会経済環境の変化が、成人期への移行のパターンに重大な変化をもたらしたという認識が共有されてきたからである。また、世代間で比較したとき、若者世代が相対的にもろくなっていると認識され、それがどのような若者に際立っているのかを明らかにする研究が蓄積されてきた（Furlong and Cartmel, 1997; Jones, 2002; Jones and Wallace, 1992; Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, 2004b）。これらの成果をふまえての、1990年代における欧州連合（EU）の若者政策をみると、若者が親から独立して自分自身の生活基盤を築く権利（自立の権利）を認め、雇用、教育・訓練、家族形成、住宅、社会保障の整備によって、成人期へのすみやかな移行を保障することを目的とする移行政策へと転換している（宮本, 2004b, 2005a, 2005b, 2006a）。それは、低下しつつある若者世代の社会的地位を引き上げ、社会的公正と統合を図ろうとする意図をもつ政策といえる。一方、若年者の雇用問題の発生が遅かった日本では、若者政策は2000年代に入ってようやく登場した。

2) 若年失業者に対する取り組み

若年の失業対策が始まったのは1980年代に入ってからであったが、EU加盟国が足並みをそろえて、取り組みを開始したのは1990年代であった。1997年のルクセンブル雇用サミットにおいて、若年者を6ヵ月以上失業状態で放置せずに、ニュースタートという訓練プログラムへと誘導することが決まり、各国が具体的施策を講じてきた。スウェーデンの若者保証はその期間がより短く3ヵ月としている。

イギリスに関してみていくと、1998年にブレア政権が導入したのは、「福祉から就労へ」移行させることをめざした「若者向けニューディール政策」で、対象は6ヵ月以上失業状態にあり求職者給付（失業手当）を受けている18から24歳のすべての若者であった。パーソナル・アドバイザーによる個人ベースの継続的支援サービスの特徴とする、3つの段階から構成された就労支援プログラムで、これに参加しなければ求職者給付が減額または停止された。公式

統計によれば、この政策によって若年失業率は大幅に低下したが、実際にはその評価は割れている。失業率の改善は不況からの脱出によるものではないかという見方もある。若者支援について質的な調査研究を進めている研究者たちの本質的な批判は、就労に対する働きかけに絞った政策は、就労に至るまでにさまざまな障害を抱えている若者に対しては有効な支援とならず、もっとも不利な立場に置かれた若者は、プログラムから離脱したり回避する結果となっているというものである。

その後、イングランドで2001年に開始された国の若者支援事業であるコネクションズ (CONNECTIONS) は、上記の批判を含め、80年代以降の若者に関する多くの検討のなかから編み出された施策であった。対象は、13歳から19歳のすべての青少年であるが、その重点は、学校にも仕事にも職業訓練にも参加していないNEET (Not in Education, Employment or Training) の状態の若者であった。仕事に就くのに失敗する芽は10代にあるとみて、学校教育段階で、リスクを早期に発見し、社会へ出る準備をするよう積極的に働きかける。無業や不安定な状態のまま学校を去る者を、地域のコネクションズにつなげ、NEETの状態から脱出するよう、パーソナル・アドバイザーが個人ベースで、きめ細かなサポートをするのである。NEETの状態の若者は、複合的なリスクを抱えていることが多いことを踏まえて、教育・雇用・福祉・保健医療の諸機関が連携し対応する。このようなマルチ・エージェンシーの手法に、コネクションズの特徴がある。

3) 包括的支援サービスという手法

コネクションズにみられる、雇用にとどまらない包括性を特徴とする施策は、フランスの“New Start”，アイルランドの“Youth Reach”，イタリアの“Confinsustria”，オランダの“Careers Advisers Pilot Project”にも見られるもので、教育、職業訓練、労働を統合する試みといえる。しかし、後でも述べるように、若者支援施策においては、「仕事に就けること」にどれだけの力点を置くのかによって支援は微妙に異なり、国によって違いがみられる。

オランダでは1990年に「若者支援法」が成立したが、複合的な困難を抱える若者に対しては効果が薄かった。その原因は、雇用、教育、医療、福祉の縦割り組織が障害となったことにあった。2004年に提出された政府の報告書『オランダにおける子どもと若者のケア』によれば、24歳までの若者のうち15%が何らかの支援を必要としている。また、そのうち5%は深刻な社会的、精神的な問題を抱えた状態にある。彼ら／彼女らは、中退などによる低学歴、親の離婚・借金・虐待、アルコール・ドラッグ問題を抱えていて、未来への希望を失いがちな状態にあると指摘されている。このような分析をもとに、若者の立場に立った抜本的な改革が必要とされ、2005年に「青少年自立支援法」が成立した。それは、行政の支援を受ける法的な権利を確立したと同時に、関係機関が学校と連絡・連携しやすくなったこと、支援を拒否する親への支援が可能になったこと、支援の拠点が国から地方自治体へ移ったこと、そして、包括的な支援組織として、ユース・ケア・エージェンシーが開設されたことに特徴がある。

イギリスに関していえば、2000年代を通して前段で述べたような若年者の雇用問題への取り組みが進んだのと平行して、複合的なリスクを抱える子どもに対する検討が続き、従来の施策の限界を打破するため、より長期継続的で、包括性のある施策への転換が模索されている (Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, 2004b)。そのきっかけは、2000年に起こった6歳の少女の養母と同居人による虐待死事件であった。事件後設置された「ヴィクトリア・クリンビー事件に関する調査委員会 (ラミング卿委員長)」は、2003年の最終報告書で、つぎのことを指摘している。少女は死亡までの10ヵ月以上の間に、生命を救う決定的な機会が少なくとも12回あった。それにもかかわらず、虐待死を防止できなかったのは、児童保護を行う機関が多岐にわたって広がり過ぎたために機能不全に陥っていたことに原因がある。つまり、現在の子どものサービスには、異なる関係機関の間の協力体制の無さや責任の所在の不明確さ、業務の重複による非効率性があるというのである。このことがあってイギリスの子どもサービスの改革が起こったが、それは国際的にみても子どもサービスの新し

いモデルとして注目されている（内閣府，2009）。

4) 社会的排除としての失業・不就労

このような動きと前後して、社会的排除への取り組みが展開した。社会的排除という概念は、社会経済の変容にもなって生じた新たな現象を把握する用語として登場し、1990年代になって、とくにEUにおいて急速に普及した。満足のいく仕事、あるいは仕事一般、所得、住宅、医療サービス、教育へのアクセスができない人びとが増加し、社会的統合を脅かしている事態に対する社会政策課題として生じたものであった。社会的排除は、従来の貧困だけでなく、シンボルによる排除、社会的剥奪、主要な社会的制度への不完全な参加という実態を含む概念であった（バラ&ラベール，2005：1）。

EUで社会的排除への関心が高まり、取り組みが始まるのは1980年代末から90年代にかけてであったが、とくに1997年のアムステルダム条約において、欧州委員会（EU）が社会的排除と闘う実質的な権限をもつようになるなかで、より具体化するようになった。同年、イギリスの労働党政権が、首相に直接報告する義務を負う社会的排除対策室（Social Exclusion Unit）を内閣府のなかに設立したことは、欧州の社会政策のパラダイムの変化を示すものであった。社会的排除対策室は、社会から隔絶された若者への取り組みを開始した。まず、全国調査が実施され、その結果が1999年にBridging the Gapと題して報告された。この報告によれば、毎年16～18歳の若者の約9%が学校にも雇用にも訓練にも就いていないNEETの状態にあり、しかもその層が固定化する傾向がみられる¹⁾。この報告を受けて開始されたのが、前段で述べたコンネクションズの取り組みであった。それに関しては後段で述べる。

社会的排除という用語で議論される対象は広範囲に及んでいるが、若年者の失業（とくに長期失業）や不安定雇用は、しだいに社会的排除の問題として検討されるようになった。不安定雇用は、社会関係資本や人的資本を欠いた若者が経験する事柄として、構造的な観点から理解されるようになったのである。従来の「貧困」というとらえ方を一歩踏み出して、社会参加と帰属する場を欠

いているという側面からさらに深く接近し、その解決の方法を探っていこうとする社会政策的アプローチということができよう。

5) 不安定な移行途上にある若者の把握

ところで、概念としての社会的排除は、貧困や剥奪という概念のように、静止的な結果を対象とするよりは動的な過程を問題としている点に特徴がある。したがって、NEETという概念に若者の生活実態を反映させるためには、ある程度長期的な分析をする必要がある。動的なアプローチで現実をみることによって、社会の周辺に追いやられる危険にさらされている若者を、ライフスタイルの選択の自由を行使している若者や、キャリアに関する選択肢の自由を探している若者から、区別することができるからである（乾，2006）。近年、成人期への移行に関する研究では、個人ベースの調査が進められるようになった。ファーロン等²⁾は、学校から仕事への移行が非線形で複雑化したという見解が正しいかどうかを証明するため、グラスゴーとその周辺の若者を対象にして、学校から仕事への移行の実態を検討している。

この研究プロジェクトが用いたデータセットは、1987年に15歳であった1,009名の若者とその親を対象としてスコットランド政府が実施した縦断研究（longitudinal study）で、第1回目の調査以後、16歳、18歳、21歳（面接調査）、23歳（郵送調査）時にフォローアップ調査が行われ、2001年から02年に、28歳か29歳の時点で再度インタビューが実施された。こうして得られたデータを用いて、非線形の移行がどの程度みられるかを分析した結果から、ファーロン等²⁾は8つのクラスターを確認している。①4年生高等教育への移行（27%）、②短期高等教育への移行（12%）、③その他の進学（14%）、④義務教育から仕事への直接の移行（17%）、⑤補助金付の雇用；政府の就労支援プログラム（20%）、⑥失業（6%）、⑦家事（3%）、⑦その他；主に障がい者、長期の疾病（1%）、という構成である。このなかの①と②は16歳の時点で学業に優れ、高い社会階層出身者であり、貧困地帯に住んでいないという特徴もっている。③と④は、それよりは低位の社会階層出身者である。⑤の補助

金付雇用と⑥失業は、脆弱な資質と相対的に不利な社会階層出身者であるが、その傾向は⑥の方がより顕著である。ここで線形とは、スムーズで断絶や中断がないことをいう。3ヵ月未満の失業が入ること自体は非線形ではない。非線形とは、中断や進路の変化があり、累積して12ヵ月以上の失業期間があり、失業・転職・職業訓練が繰り返されている者をいう（ファーロング、カートメル&ピガート、2004、2005）。

不安定でジグザグな移行をしている若者に焦点を当てるなら、時間の経過のなかでの動態に注目するべきで、ライフコース・パースペクティブが必要である²⁾。社会的排除に陥り易い若者は、無業、職業訓練、雇用の間を往来する非線形の移行パターンを取りがちである。無業状態にある若者のなかには、支援サービスの対象となって求職中の者もいれば、それが長期化して潜在化した（求職活動をしない状態）者もいる。また、時間軸でみれば、求職活動をしている時期（アクティブな状態）と、しない時期（インアクティブな状態）とが交錯しているのが実情である。彼ら彼女らがなぜ、このようなジグザグで不安定な職歴を繰り返すのかを探っていく作業が求められる。縦断調査が未発達な日本では、困難な状況に陥っている若者を把握するために一層重要な課題である。

4 福祉国家政策 対 社会的包摂政策

1) 若者にとってのリスク構造

若者にとって、現代社会はどのようなリスク構造をもっているのだろうか。それは、つぎの3点で整理できるだろう。

第1は、リスクの普遍化である。工業化時代の生活の安定性を担保していた完全雇用、稼ぎ手としての男子世帯主がいる核家族という構造が不安定化したことが、成人期への移行のプロセスにある若者に特有のリスクを生んでいる。構造の不安定状態は、ジョン・コールマンがイギリスについて述べた前段の文言の通り、人間の生存と福祉にとってもっとも重要な雇用の継続性と家族の安定性が失われたことが重要である。第2は、リスクの特殊化である。安定した

雇用と家族を前提に機能していた社会保障システムの有効性が減少し、従来から典型的とされてきた医療・年金・失業というような典型的リスクに対して社会保障の網をかぶせるだけでは十分な機能を失ってしまった。若者が直面する困難は従来の社会保障の枠を超えるものが多くなり、多様なリスクに対処することが求められるようになるが、社会システムは有効に機能しないことが多くなる。第3は、リスクの階層化である。リスクに対処する力は階層によって歴然とした差がある。また、親の雇用の不安定性が子どもの生育過程の不利をもたらし、それが子どもたちの将来の不安定雇用に繋がるという世代間連鎖となっている。高学歴社会のなかで、義務教育を早々に終了して学校を去る者の不利は、過去とは異なる性格をもつようになっている。

このようなリスク構造のなかで、学校から仕事へとつながる安定したトラックから脱落した若者は、それ以後の人生トラックにおいて複合的なリスクを抱えることになる。岩田正美は、ホームレスがセーフティ・ネットから脱落していくプロセスを描きながら、国民皆保険・皆年金体制をとる日本で、これらの人びとが何ゆえ保険制度から脱落するのかを明らかにしている（岩田、2008）。それによれば、種々の不利な条件をもつ者が、若いうちに安定雇用から排除され、不安定雇用や長期失業の状態を繰り返しているうちに、中年になると再就職から決定的に排除されるようになる。このような過程のなかで社会保険というセーフティ・ネットから排除されてしまったのがホームレスの特徴だという。生活保護受給には早いとされる、45歳から64歳までの（とくに家族の支えのない単身者）の生活を誰がどう支えるかという問題に対して、福祉国家の回答が回避されてきた結果が、90年代以降の路上ホームレス問題であった。

一方、ネットカフェ・ホームレスは、20代の若者の比率が高く、1990年代不況以降の失業率がきわめて高かった年齢集団から出た現象である。若年無業者や不安定就労者は親の援助を得られるかどうかで決定的な差があるが、ネットカフェ・ホームレスは早期に親の援助を受ける条件のない人びとである。岩田正美は、ネットカフェ・ホームレスが路上ホームレスと異なるのは、はじめからほとんど社会保険制度の蚊帳の外にいたため、年金受給者やその可能性の

ある人びとが出現するとは考えにくいことだとする。2008年末からの経済危機によって、さらに大規模にこのタイプのホームレスが生まれるであろう。

2) 若者の社会的排除と家族

湯浅誠は、貧困とは、“溜め”のない状態だと把握する。“溜め”には、外からの衝撃を吸収する働きと、栄養源（エネルギー源）としての働きの2つがあり、具体的には、金銭の“溜め”，人間関係の“溜め”，精神的な“溜め”の3つがあると整理している（湯浅，2008）。

北西ヨーロッパのように子どもに対する国家の責任が明確で、親の責任は早期に終了する国々に比して、日本の若者にとって親あるいは実家は、この“溜め”に当たり、しかも非常に重要なものである。もっとも、北西ヨーロッパや北米でも、子どもに対する親の責任が長期化していると指摘されてはいる。

日本のように若年未婚者の7割が親と同居しているような社会は、若者が強力な“溜め”を保持している社会ということができるだろう。日本型福祉国家は、家族の“溜め”に依拠して福祉を担保する国家である。このことは逆に、親という“溜め”をもたない若者の存在が認識されにくいことや、親との同居によって若者の本質的な困難の実態が隠されてしまい、社会的課題とはなりにくいという問題を抱えることになる。

家族の“溜め”は、親子間の交換関係から計ることができる。ただし、交換関係には顕在的なものと・潜在的なものの両方がある。日ごろは潜在化していたとしても、いざという時には発動可能であることが、“溜め”なのである。現在かろうじて親の家にいる無業・不安定就労の若者たちの一部は、親の加齢にともなって、親というセーフティ・ネットに頼れなくなっていくことが予想される。

3) 社会的包摂という戦略

社会的排除という用語は、主要な社会関係から特定の人びとを閉め出す現代社会の構造を問題にし、これを阻止して「社会的包摂」を実現しようとする社

会政策の用語として登場したが、定義と用法は必ずしも定まっておらず、融通無碍で一貫性を欠く面があるともいわれてきた。それにもかかわらず、社会的排除という見方は、経済に限定した「貧困」というとらえ方から脱して、社会参加と帰属の側面からさらに深く接近し、しかも、幼少時からの成長過程をプロセスのなかで理解し、成人期への移行の困難としてみる事が可能である。たとえば社会的格差の拡大、不登校、いじめ、児童虐待、ひきこもり、障害、非正規労働、ワーキング・プア、ホームレス、など、現代の若者問題の多面性を理解し解決方法を探るうえでの有効性は認められる。

ジョン・グレイによれば、社会的包摂とは、これまで社会民主主義が進めた平等路線が新たな段階では支持されなくなったために、これに代わるプロジェクトとして登場した新たな戦略である。この包摂戦略は、グローバリゼーション時代の経済効率の拡大＝市場の極大化を追求する一方で、結合や連帯も同時に追求するという、ある意味できわどい政策であるという特徴をもっている（Gray, 2000）。従来のセーフティ・ネットが十分機能しなくなり、中流層も将来に不安を抱えるようになると、支援の対象として貧困層や不利益層への手厚い支援に対する不満が高まってくる。そのような世論の動きをかわしながら二極化を阻止し社会的統合を図るため、両者の結節点に置かれたのが、労働（ペイドワーク）への参加の強調である。この労働への参加を国民の義務として積極的に位置づけ、従来の福祉ではなく「労働を通じた福祉（ワークフェア）」へと転換することによって、市場極大化と社会結合を同時に達成しようとする戦略である。このような戦略に対しては疑問も生じる。社会的排除を防止するという事は、排除された人びとを労働市場に強制的に戻すだけなのではないかという疑問である。

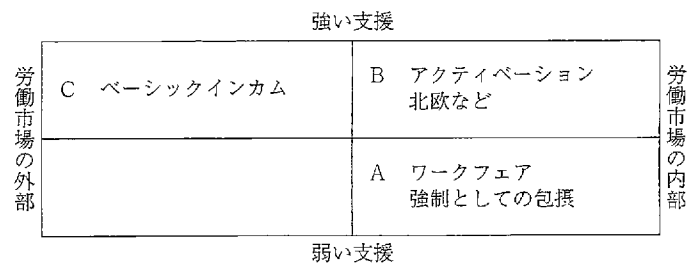
4) 雇用を通じた福祉

若者に関していえば、国による強弱があるとはいえ、1980年代以後若年失業者が増加するなかでとられた政策は「雇用を通じた福祉（ワークフェア）」が基本を成していた。学卒後、福祉給付に依存して長期失業を続けることを防止

し、教育・訓練、相談・情報提供を通して、すみやかに仕事に就くことを促進する、「積極的労働市場政策」であった。とはいえ、就労こそが社会的包摂政策のゴールだということになると、ワーキング・プアや不安定就労や非正規雇用が抱える本質的な問題を無視することになりかねない。複合的な不利の連鎖や空間的な排除を含んで排除されている人びとを、労働に参加させるという方法だけで解決できるほど事態は単純ではない。先に述べたように、イギリスの若者ニューディールやコネクションに関する批判もこのことに関係していた。2000年代に入って日本でも若者の自立支援施策が展開したが、支援現場で危惧されているのは、不利な条件をもっている若者を職に就けることに成功したとしても、若者を待っているのは、低賃金、不安定な非正規雇用、劣悪な職場環境など労働条件が悪い職場で、低賃金と失職などのリスクを抱える状態から脱却することは容易ではない。その結果、就業—失業—自立支援—就業—失業の間を行き来する「回転ドア」になりやすい。このような現実を踏まえたうえで、社会的排除に対する取り組みとして、どのような方策が有効なのだろうか。これこそ、容易に解の得られない問題である。

宮本太郎は、自立支援政策のタイプを2つの軸によって分類している。ひとつ目の軸は、社会的包摂の場を労働市場の内部に置き支援するのか、労働市場の外部における支援かの違いである。第2の軸は、国家の支援が強いのか弱いかの違いである。図4-1は、宮本の2軸を使って図示したものである。2つの軸の組み合わせによって、3つの自立支援施策が析出される。Aは、「雇用」

図4-1 社会的包摂政策の3タイプ



注) 宮本太郎 (2006) をもとに筆者が作図。

を強調するワークフェアである。Bは、社会への参加を活性化するアクティベーションで、北欧はこの路線をとっている。若者に関していえば、雇用に限ることなく、教育・訓練的な活動、文化・スポーツ活動、ボランティア活動などの多様な活動への参加によって自分の力を高めていくことを、社会への参加として積極的に評価するのである。Cは、ベーシックインカムである。就労の義務と切り離して、労働市場の外部における家事・育児、教育・訓練、地域活動等の広義的就労と位置づけて、均一的な経済支援をする方法である。

労働市場に関係するAとBに限定していえば、ワークフェアにせよ、アクティベーションにせよ、若者自立支援策の遂行にとっては、学校から仕事へと確実なトラックに乗りにくい若者を労働市場へと橋渡しする機能が重要である。また、橋渡しをするにあたって、労働市場に対する中途半端な接合状態から安定した接合へと促す機能が重要となる。いずれの場合も、職業教育・訓練、情報提供、ガイダンスなどが重要である。ワークフェアの場合は、労働市場へのストレートな接合が戦略目標となるのに対して、アクティベーションの場合は、多様な中間的世界の意義を広く認め、環境を整えることが重視される。しかし、対象となる若者の特徴を前提とすれば、いずれにしても雇用に限らない包括的な支援は必要である。

5 日本における若者自立支援施策のタイプ

先進諸国で、二極化の一方にいる不利な若者に対する社会的関心が高まったのは、貧困化と社会的排除の危険がこれらの若者に濃厚だったからだった。岩田正美によれば、二極化が進む〈砂時計型〉社会に対する危惧の仕方には2つの異なるまなざしがあるという。ひとつは崩れていく〈中流〉に焦点を合わせ、脆弱性や不安を問題にするもの、もうひとつは蓄積される貧困の特徴を明らかにしようとするものである。どちらに焦点をあてるかによって福祉政策の考え方は変わる。欧米諸国では貧困に焦点を当てているのに対して、日本は、〈不安〉一般へのまなざしが強く、世間の関心は中流生活からの脱落不安に集まる

傾向がある（岩田，2006：139-140）。

すでに述べたように、EU 諸国では青年期から成人期への移行を支援する移行政策が、1980年代から動きだしたが、日本においては長らく研究上も行政施策上も空白に近い状態にあった。スムーズに社会へ入っていくことのできない若者の問題は、ほとんど社会政策上の課題として認識されてこなかった。それらの若者の存在に気づき始めたことは、大きな変化であったといっておかろう。しかしこれまでの空白を反映して、現状には多くの課題がある。

2003年に4省大臣連名で「若者自立挑戦戦略」がスタートして以来、自立支援という名のもとに若者就労支援が展開した。同じ時期に、障害者、母子、ホームレス、若者等の「自立支援策」がずっと打ち出されてきたが、それは労働参加を強調することを基調としてきた。つまり、所得保障の条件としての就労義務＝ワークフェアであるが、日本においては、「所得保障抜きの就労支援の強調」という点に大きな特徴があった。

日本には、EUの例のように、無業のまま放置せずに、相談支援や職業訓練プログラムを経て求職活動へと向かわせる施策がほとんどなかった。とくに、職歴が乏しく雇用保険に加入していない場合に、求職者手当などの経済給付と抱き合わせに職業訓練などの活動に参加させる施策はないに等しかった。そのため、生計維持の責任のない若者は、EU諸国より、失業者ではなく無業者（ニート）になりやすい。とくに、学校にも仕事にも従事していない若者にとって、第3の選択肢（経済給付の付いた職業訓練）が無いに等しい日本では、高校中退や高卒者のように若年齢の場合は、若者の過半数が働きはじめる20代中盤までは無業のまま放置されやすい。

ホームレス研究を続けてきた岩田正美によれば、ホームレス自立支援事業では、一般的な生活保障としての生活保護とのリンクは回避されている。若者支援事業ではその特徴がより明確に現れている。これらは雇用保険や生活保護などの所得保障とはけっしてリンクしていない。また社会の関心が、弱体化する中流層問題に焦点化しているために、原因を「意欲のないこと」に求め、がんばればどうにかなるはずという前提で、軽症者を対象に若年者対策が進められ

ることになる。

近年の若年者支援の前提は、いずれも本人が情報をキャッチしていること、通所のための交通費を含め、利用するための費用を負担する余裕があること、親が子どもの苦境を心配して何とかしようと思っていること、当面の住まいや生活費に困窮していないこと、複合的なリスクを抱えてはいないこと、などである。もっとも恵まれない若者層の貧困と社会的排除への視点が弱いために、もっともサポートを必要としている若者には、有効性がない結果となる。つまり、就労義務の付いた所得保障としてのワークフェアではなく、従来の雇用対策を、若者向けにきめ細かく整備したものにとどまり、ワークフェアにさえなりきれていない。それゆえ、批判も多い「働く意欲の喚起」という施策すら強制力はなく、働かず、または働けず潜在化した若者を労働市場にプッシュする方はないのである。海外における総合的な若者の移行政策は、日本ではまだ確立するに至っていない。それは、若者の生存と生活に誰が責任を負うかというスタンスとかがわっている。日本では、困難を抱える若者の責任は、結果的には親に負わされている。

（宮本 みち子）

【注】

- 1) 若者が社会的排除に結びつきやすい類型として次の10点が挙げられている。
 - ① 労働市場からの排除、② 社会的孤立、③ 経済上、また制度や組織からの排除や低レベルの職業資格、④ 低い社会階層出身者、⑤ 労働市場に対する受身的態度、⑥ 不安定な経済状況、⑦ 社会的支援の少なさ、⑧ 制度的サポートの不在、⑨ 低い自己評価、⑩ 薬物依存や非行行動。
- いっぽう、社会的排除の危険が少ない類型として次の9点が指摘されている。
- ① 高い資格レベル、② 労働市場での積極性、③ 安定した経済状況、④ 社会的サポート、⑤ 制度的サポート、⑥ 高い自己評価、⑦ 社会文化的活動への活発な参加、⑧ 家族への統合性が高いこと（例 南欧）、⑨ 水面下の経済活動の存在（不安定な仕事への定着の危険はあるが、同時に、経験・社会的コンタクト、自己評価の維持に役立っている）。

このような類型化から、労働市場への統合だけでは、失業中の若者を社会的排

除から守るのは不十分だと指摘されている。なお、イギリスのNEETという用語には、失業者も入っている点は、日本と比較するうえで留意する必要がある。

2) イギリス政府の公式統計は、静的な定義を使って年間平均値をもとにNEETの数を推計している。それによれば、16-19歳の若者に占めるNEETの割合は、イングランドとウェールズでは約9%、スコットランドでは約14%である。しかし、6ヵ月以上の離脱状態という動的な定義に基づいた場合、いちじるしく不利な立場に置かれている人びとが析出されるが、その割合は公式統計上のNEETの約半分となる(乾, 2006)。

【文 献】

- Beck, U., Giddens, A. and Lash, S., 1994, *Reflective Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.
- バラ, A. S. & ラペール, F. 著, 2005, 福原宏幸・中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除』昭和堂 (Bhalla, A. S. and Lapeyre, F., 1999, 2004, *Poverty and Exclusion in a Global World*, 2nd ed., Macmillan.)
- Coleman, J. C. and Hendry, L. B., 1990, *The Nature of Adolescence (Adolescence and Society)*, Routledge. (コールマン, J. & ヘンドリー, L., 2003, 白井利明訳『青年期の本質』ミネルヴァ書房)
- ファーロング・カートメル・ビガート, 2004, 2005「複雑化する若年層の移行プロセスをめぐる再考察: 線形モデルと労働市場の変容 西スコットランドを事例に—」(上, 下)『教育』2004年12月号, 2005年2月号
- Furlong, A. and F. Cartmel, 1997, *Young People and Social Change: Individualization and Risk in Late Modernity*, Open University Press.
- Giddens, A., 1991, *Modernity and Self-identity: Self and Society in Late Modern Age*, Cambridge Societies. Oxford: Clarendon.
- Gray, J., 2000, Inclusion: A Radical Critique, Askonas, P. and A. Stewart eds., *Social Inclusion: Possibilities and Tensions*, Macmillan Press.
- 勇上和史, 2004, 「欧米における長期失業者対策」『日本労働研究雑誌』No.528 / July 2004: 19
- 乾彰夫編著, 2006, 『日英比較 ニート・フリーター・失業』大月書店
- 岩田正美, 2006, 「バスに鍵はかかってしまったか?」『思想』No.983
- 岩田正美, 2008, 『社会的排除』有斐閣
- Jones, G., 2002, *The Youth Divide: Diverging Paths to Adulthood*, York Publishing Services.
- Jones, G. and Wallace, C., 1992, *Youth, Family and Citizenship*, Open University Press. (宮本みち子監訳, 鈴木宏訳, 1996, 『若者はなぜ大人になれないのか』新評論)

- 宮本太郎, 2006, 「社会的包摂の展開と市民社会」日本社会教育学会編『社会的排除と社会教育』東洋館出版社
- 宮本みち子, 2002, 『若者が社会的弱者に転落する』洋泉社
- 宮本みち子, 2004a, 『ポスト青年期と親子戦略』勁草書房
- 宮本みち子, 2004b, 「社会的排除と若年無業」『日本労働研究雑誌』第533号
- 宮本みち子, 2005a, 「長期化する移行期の実態と移行政策」『若者—長期化する移行期と社会政策 社会政策学会誌』第13号, 法律文化社
- 宮本みち子, 2005b, 「先進国における成人期への移行の実態—イギリスの例から—」『教育社会学研究』第76集
- 宮本みち子, 2005c, 「家庭環境からみる」小杉礼子編著『フリーターとニート』勁草書房
- 宮本みち子, 2006a, 「若者政策の展開—成人期への移行保障の枠組み—」『思想』No.983
- 内閣府, 2009, 「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書」平成21年3月, 内閣府政策統括官(共生社会政策担当)
- Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, *The impact of the government policy on social exclusion among young people*.
- Office of the Deputy Prime Minister, 2004b, *Transitions: Young adults with complex needs—A social exclusion unit final report*.
- 湯浅 誠, 2008, 『反貧困』岩波書店