
種 別： 論説

タイトル： 自立支援から社会的支援の提供へ：自民党政権と民主党政権における若
年就労支援政策の比較

著 者： 濱田 江里子

所 収： 『上智法学論集』第 57 卷 1-2 合併号（平成 25 年 11 月）91-120 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

自立支援から社会的支援の提供へ： 自民党政権と民主党政権における 若年就労支援政策の比較

濱田江里子

1. 問題の所在
2. 若年就労支援政策における3つのアプローチ
 - (1) 日本における若年就労支援政策の背景
 - (2) 雇用可能性向上を巡る3つの方向性
3. 日本における若年就労支援政策の展開
 - (1) 自民党政権：職業能力開発型の重視
 - (2) 民主党政権：個別支援サービス拡充型および参加による承認の契機型の発展
4. 若年就労支援政策における理念
 - (1) 自民党：自助努力・自己責任論と新自由主義
 - (2) 民主党：社会的支援の提供と共生社会
5. 結語

1. 問題の所在

日本の若者を取り巻く就労環境の様変わりが指摘されるようになって久しい。1990年代半ば以降、若年失業率および若年層に占める非正規雇用率は上昇し、2003年をピークにやや減少傾向にあるが、依然として他の年齢層と比較すると高い水準で推移している。さらに2000年代

初頭からは、若年無業者や働く貧困層と呼ばれるワーキングプアな若者の存在が顕在化した。このような若年就労に関する問題に対しては、2000年代に入ってから様々な政策的対応が行われるようになった。若年就労支援政策は、2009年に自民党から民主党へ政権交代した後も打ち切られることなく継続されている。

2009年9月から2012年12月まで続いた民主党政権に対しては、自民党からの継続性や、とりわけその末期においては民主党の自民党化といった指摘が多くなされてきた。しかし、個別政策の中身を詳細に検討すると両政権の間には明確な違いを見出すことが可能である。特に社会保障関連分野における両政権の問題意識や描き出そうとした社会のあり方には相違を発見できる。本稿は若年就労支援政策を事例として取り上げ、自民党政権と民主党政権の間では若者の就労に対する問題認識が異なり、政策内容にも違いがみられることを論じる。

若年就労支援政策を事例として取り上げる理由は、本来であれば政策内容の継続性が強いと考えられる政策領域であるにも関わらず、変化が生じているからである。日本において若年就労支援政策は、他の政策分野と比較すると政治的な争いとなることは少ないながらも、政策課題としては取り組みが進んでいる。すなわち、若年就労支援政策の必要性を巡る政治的な対立はあまり見られず、党派を超えて若者の就労支援が必要だという見解が存在した上で、政策が展開している分野だと言えよう。そのため、政権交代による政策内容への影響は少なく、継続性が強い政策領域だと推察される。しかしながら、自民党政権と民主党政権が策定した若年就労支援政策を比較すると、両者の間には明確な違いが存在する。

自民党政権と民主党政権の若年就労支援政策を比較した際の相違点は、若年就労問題に取り組むにあたってのアプローチにある。日本に限らず若年就労問題への取り組み方としては、雇用社会への統合あるいは包摂を中心に据え、受動的な所得保障の代わりに能動的な (active) 社

会政策を重視する傾向が強い (Toivonen 2012)。これは雇用中心アプローチと総称され、1990年代以降、福祉国家再編の中核に据えられている政策手段である。そして雇用中心アプローチには、(1) 就労義務強化型 (しばしばワークフェアと呼ばれる) と (2) 雇用可能性向上型 (しばしばアクティベーションと呼ばれる) の2つの政策志向が混在している (三浦・濱田 2012)⁽¹⁾。本稿は、日本の若年就労支援政策は雇用可能性向上型を中心に展開しており、それをさらに詳しく検証すると、(1) 職業能力開発型、(2) 個別支援サービス拡充型、(3) 参加による承認の契機型の3つの方向性を見出すことが可能であることを明らかにする。そして、自民党政権では職業能力開発型が大半だったのに対し、民主党へ政権交代した後は、個別支援サービス拡充型の充実と参加による承認の契機型の萌芽が誕生したことを論じる。

それではこのようなアプローチの違いは、いかなる要因によるのだろうか。本稿は両政権の若年就労問題に対するアプローチの違いは、自民党と民主党の政党としての理念の違いに由来すると考える。自民党は若年就労支援政策の基本方針として「自助・自立支援」を掲げたのに対し、民主党は「社会的支援の提供」を重視した。自民党政権では、新自由主義的な問題意識に沿う形で若者のやる気や働く意欲の欠如を問題視し、「フリーター」や「ニート」といった概念を用い、「勤労意欲に欠ける若者の増加」という言説に基づく形で若年就労支援政策を展開した。他方、民主党政権では新自由主義的な若者観は薄れており、若年就労問題を労働市場の構造的な問題として捉える様子が伺えた。若者を社会的な支援が必要な対象として捉え、個々人の抱える問題を解消するために支援サービスを提供することに重点を置いた。本稿ではこのような問題認識の変化は、政権与党の理念の違いによると考える。

本稿の構成は以下の通りである。まず第2節で日本の若年就労支援政

(1) 就労義務強化型 (ワークフェア) と雇用可能性向上型 (アクティベーション) という用語および概念の整理に関する詳細な議論は三浦・濱田 (2012) を参照のこと。

策は雇用中心アプローチの中でも雇用可能性向上型に特化しており、その中には3つの方向性が存在することを確認する。第3節では自民党政権下と民主党への政権交代後では3つのアプローチのバランスが変化していることを論じる。第4節では、自民党政権と民主党政権の若年就労問題に対するアプローチの違いは、両党の理念の違いによることを明らかにする。最後に民主党政権が実施した若年就労支援政策と従来の日本の社会保障システムの関係についての考察を行う。

2. 若年就労支援政策における3つのアプローチ

(1) 日本における若年就労支援政策の背景

1990年代半ば以降、日本の若者の雇用を取り巻く情勢は厳しい状態にある。総務省統計局の「労働力調査」によると、15歳から24歳層の失業率は1991年に4.5%だったのが、2003年には10.1%まで上昇し、その後も8%前後で推移している。いわゆる「フリーター」と呼ばれる非正規雇用労働者は、1990年代初頭から2003年までの間に2倍以上に拡大し、217万人達した⁽²⁾。その後は減少傾向にあるものの、減少しているのは15歳から24歳層に関してであり、25歳から34歳層では一貫して90万人代での高止まりが続いている。2007年以降は、25歳から34歳層の方が15歳から24歳層よりも「フリーター」人口が多い状態が続いている。さらに、「ニート」と呼ばれる若年無業者も統計を取り始めた2002年以降、60万人前後で推移している⁽³⁾。『平成25年度子ども

(2) 「フリーター」の定義は、厚生労働省と内閣府で異なっている。厚生労働省は、「フリーター」を学生と主婦を除く15歳～34歳人口のうち、パート・アルバイト等の従事者および無業者でパート・アルバイトとしての勤務を希望する者としている。これに対し、内閣府は厚生労働省の定義に加え、派遣・契約等の従事者および無業者のうち正規雇用を希望する者を含めている。ここでの「フリーター」は厚生労働省の定義に準じている。

も・若者白書』によると、2012年には「ニート」は63万人に達し、年齢別にみると、15歳から19歳が9万人、20歳から24歳が17万人、25歳から29歳が18万人、30歳から34歳が18万人と年齢が上がるにつれ多くなっている。このように1990年代半ば以降、日本において若年者の雇用が不安定化し、若年就労問題が顕在化するようになった。

日本が若年層を対象とした就労支援政策を展開するようになったのは、2000年代に入ってからである。従来、日本の政治家および労働行政関係者は、「日本に若年雇用問題は存在しない」という認識を広く共有していた。それは1990年代前半まで日本の若年労働市場は、学校から職場への移行が円滑であり、その結果、若年失業率が他の先進国と比較し低い水準に抑えられていたからである。学校から職場への移行が円滑だった要因としては、若年労働者に対する高い労働需要と新規学卒一括採用慣行を始めとする学校と企業との強いリネージュが挙げられてきた(OECD 2009、本田 2005、児美川 2010)。しかし、1990年代半ば以降、若年層における失業率の上昇や非正規雇用労働者および無業者が増加し、2003年以降、日本でも若年就労支援政策が国レベルで本格的に展開することとなった。

日本の若年就労支援政策の特徴は、就労義務の強化が皆無であり、若者の雇用可能性向上に重点を置いているところにある。1990年代以降、先進国は従来の受動的な所得保障だけでなく、能動的な社会政策の役割

-
- (3) 「ニート」とは、もともとイギリスで生まれた「Not in Education, Employment, or Training: NEET」という用語をカタカナ表記にした言葉である。学生でもなく、就労も、職業訓練にも参加していない若者という意味であるが、日本とイギリスではその定義が異なる。第一に、イギリスにおけるNEETは義務教育終了直後の16～18歳を指すが、日本では15～34歳と年齢幅が広い。第二にイギリスの場合はその定義に若年失業者も含むが、日本の場合は失業者を含んでいない。また、日本国内においても厚生労働省と内閣府の「ニート」定義は異なっている。厚生労働省は「ニート」を15歳～34歳の非労働力人口のうち通学や家事を行っていない者とする。他方、内閣府は15歳～34歳の非労働力人口のうち、既婚者は除くが家事手伝いは含めると定義している。ここでの「ニート」は厚生労働省の定義に準じている。

を見直す形で福祉国家を再編してきた。能動的な社会政策とは、個人の潜在能力を最大化させ労働市場に(再)統合することを目指すものである。雇用中心アプローチと総称されるこのような政策には、就労の義務を強調する就労義務強化型と就労の可能性を広げる雇用可能性向上型の2つの政策志向が混在している(三浦・濱田2012)。その中でも、日本の若年就労支援政策は雇用可能性向上型に特化している。すなわち、労働市場での就労や職業教育訓練の受講を拒否することに対する懲罰的措置は存在せず、代わりに就労に向けた多様な支援プログラムの提供に重点を置いているのである。

(2) 雇用可能性向上を巡る3つの方向性

日本が若年就労支援政策として実施している就労支援プログラムの内容を吟味すると、そこには若者の雇用可能性をいかなる方法で高めるかを巡って3つの異なるアプローチを発見できる。本稿はそれらを(1)職業能力開発型、(2)個別支援サービス拡充型、(3)参加による承認の契機型と分類する。3つのアプローチはいずれも若者の雇用可能性を高めることにより労働市場への(再)参加を目指すものであるが、その理念的背景は異なっている。

職業能力開発型は、個人の職業能力の向上を目指す技能訓練および職業教育を意味する。従来、日本の若年労働者に対する職業能力開発は、企業が自社の労働者に対し実施する企業内訓練(on the job training, OJT)が中心であった。しかし、1990年代半ばより企業の職業訓練実施率は低下傾向を示すようになり、雇用形態、産業種別、企業規模により大きなばらつきが生じるようになった(内閣府2006)。企業による人材育成への投資が後退すると共に、企業は若年者に対しエンプロイアビリティ(employability)と呼ばれる雇用されうる能力を採用時に備えていることを求めるようになった。その結果、企業外で若年者の職業能力を開発を行う必要性が生じた。

日本で展開するようになったキャリア教育も職業能力開発型の一種と位置付けられよう。キャリア教育とは、学校教育段階において勤労観や職業意識の育成を目指す施策である。小学校段階からの職場体験や社会人による講演の聴講、将来設計に関する学習など多様な活動を通じ、「望ましい勤労観・職業観」、「汎用的・基礎的能力」を高めることを目的としている。本稿がキャリア教育を職業能力開発型と位置づける理由は、キャリア教育が若者の具体的な職業能力の獲得に寄与すると考えるからではない⁽⁴⁾。2000年代に日本で展開したキャリア教育は、若者の就労意欲の喚起を目的に据えており、その含意するところは若者が国家に依存せず自立した個人として生活を営むことにある。若者が企業に雇用されうる可能性を伸ばすこと、そのような能力向上を支援することに重点を置いているという意味において、キャリア教育は個々人の能力開発的であるため職業能力開発型として分類する。

個別支援サービス拡充型とは、個々人の状況に応じたきめ細やかな就労支援サービスを提供する施策である。就労に際して何らかのニーズを抱える若者に対し、労働市場への(再)参加を阻んでいる要因を取り除くために必要なサービスと支援を的確かつ迅速に提供する仕組みを意味する。より包括的な支援の提供を目指すべく、個別相談、情報提供、職場体験、職業紹介を各自の必要に応じて組み合わせ、労働市場への(再)参加を推進することを目標とする。領域ごとに分断された社会サービスを統合することにより、労働市場への(再)参加を阻む、個々人によって異なる複合的な要因を取り除き、労働市場における就労向け

(4) 日本における「教育の社会的意義」の低さと特異性については本田(2009)が論じている。本田(2009)は、日本の高校や大学が仕事の世界に向けて若者を準備するという機能が極めて弱く、学校で学んだ教育内容が就職後の職業生活においてほとんど役に立っていないことを指摘した上で、1990年代後半から若年労働市場の変化に対する教育面での対策として推進されているキャリア教育は、「教育の職業的意義」とは全く相いれない施策・理念であると主張する。本稿もキャリア教育の推進が、若年者の具体的な職業能力の獲得に寄与するとは考えない。

ての支援を提供するアプローチである。

個人の就労能力の向上および、そのための支援サービスの提供に焦点を置くアプローチは、1990年代以来進展している福祉国家を能力開発国家(enabling state)へと変容を促す動きと関連している(Gilbert 2004、Serrano Pascual 2007)。従来の福祉国家においては、問題の所在は市場の失敗にあり、失業や老齢、疾病など問題視されるリスクは個人個人の性質や責任を問うものではなかった。したがって、リスクの社会化を通じたリスク・ヘッジを行うことが福祉国家の役割であった。対象となるのは、シティズンシップを有する者であり、権利はシティズンシップに付随するため、すべての市民は権利主体として平等な存在と位置づけられた。

これに対し、能力開発国家においては問題の所在は個人に所在する。失業や低賃金といった雇用に関するリスクであれ、離婚といった家族に関するリスクはいずれも個人に帰属するものであり、個人は自己責任でリスク管理を行わなければならないとされた。国家に求められる役割は、能力を發揮しリスクを管理する個人を側面支援することへと変容した。能力開発国家における国家は、権利を保障する主体ではなく、個人の義務履行を監視し、能力向上を支援する主体として位置づけられた。

職業能力開発型および個別支援サービス拡充型のアプローチは、国家の役割を個人が自らの能力や可能性を最大化させることへの支援に見出す能力開発国家の理念と近い。能力開発国家では個人の潜在能力(capability)を基礎として個人が能力開発およびリスク管理に努めることが求められる。その結果、国家の役割は潜在能力およびリスク管理能力を高める個人の支援へと転換することになる。若年就労支援政策における職業能力開発型および個別支援サービス拡充型アプローチの登場は、能力開発国家を形作る理念と親和性が高いのである。

参加による承認の契機型とは、労働を社会への参加手段あるいは機会と捉えるアプローチである。所得の保障だけでなく、人々が相互に承認

し合う場としての労働参加を重視する。受動的な現金給付では社会とのつながりは生まれにくい、能動的に労働参加することで他者との直接的な関わりが生じる⁽⁵⁾。労働参加を通じて若者の社会における居場所、生きる意味を見出すことができる場を提供することに重きを置くアプローチである。

社会における居場所づくりを重視するアプローチが登場した背景には、20世紀型福祉国家の変容が存在する。従来の福祉国家は、男性稼ぎ主の安定した雇用と家族を前提とし、社会保障の役割は男性稼ぎ主が労働市場に参加不可能となった際の所得の中断に対応することにあつた。しかし、グローバル化の進展と産業構造の転換により、処遇のよい安定した仕事は減少した。代わりに不安定な非正規雇用労働が増加し、男女問わず非正規雇用労働者が家計の主要な担い手となるケースが増加した。さらに、少子高齢化の進展、女性の社会進出や若年層における未婚率の上昇により、家族のあり方にも変容が生じるようになった。

20世紀型福祉国家において企業や家族は、男性稼ぎ主の安定した所得保障を通じ彼らと家族構成員の生活を保障するだけでなく、個々人が帰属を感じる事が出来る場を提供する役割も担っていた。特に日本の場合、企業は正規雇用労働者に対し職場の構成員としての帰属意識を与える役割を担っていた。しかし、正規雇用労働者以外の働き手に対する社会保障は十分に整っておらず、職場の構成員としての相互承認も希薄であった。1990年代半ば以降、若年層を中心に非正規雇用労働者が増加した後も、非正規雇用労働者を職場の構成員として公正におよび公平に取り扱う仕組みは構築されてこなかった⁽⁶⁾。その結果、社会のどこ

(5) 適切な社会的承認がアイデンティティ形成に必要な不可欠な条件であり、それは個人が自己実現を追及するために欠くことができないという承認論はアクセル・ホネット (Axel Honneth) が展開している (ホネット 2003, 2005)。

(6) 日本の労働社会において、正規雇用労働者と非正規雇用労働者が置かれた世界が相対立する原理で構成されていることは、濱口 (2009) が指摘している。濱口 (2009) は日本の雇用契約の性質を正社員に関しては「ジョブなきメンバーシップ」、非正社員に対

にも居場所を見出すことができず、社会の中で評価を受けるという形の承認を得られない人々が増加する事態が生じるようになった。

本稿は、このような状態に置かれた若者に対し、労働参加を通じて若者を社会における相互的な関係の中に引き戻すことを重視するアプローチのことを参加による承認の契機型と名付ける。具体的には、雇用や学校、家族からも排除された若者が帰属意識を感じる事が出来る場の提供および自己を社会的価値がある存在として認識する機会として労働参加を奨励するアプローチを指す。ここでは、労働市場への速やかな(再)参加だけでなく、地域コミュニティへの参加や中間的就労と呼ばれる社会的協同組合への参加も一種の労働参加として捉える。

日本における若年就労支援政策の中身を吟味すると、以上3つの異なるアプローチの存在が指摘できる。3つのアプローチを組み合わせることにより、若者の雇用可能性を高めようとする試みは、自民党政権、民主党政権いずれが策定した若年就労支援政策においても観察できる。次節では自民党政権と民主党政権が策定した若年就労支援政策では、三者のバランスがどのように異なっているのかを検討していく。

3. 日本における若年就労支援政策の展開

自民党政権と民主党政権いずれの若年就労支援政策においても、雇用可能性向上型における3つのアプローチ—職業能力開発型、個別支援サービス拡充型、参加による承認の契機型—が混在しているが、政権によってどのアプローチを重視するかは異なっている。本節では、自民党が職業能力開発型を重視し、民主党は職業能力開発型の施策を展開しつつ

しては「メンバーシップなきジョブ」だと述べている。すなわち、日本の正社員は担当する職務(ジョブ)の内容や範囲が明確ではなく、企業組織に所属するメンバーとして雇用契約を結ぶ一方、非正社員の担当業務は明確であるが企業組織へのメンバーシップは希薄であると論じている(濱口2009)。

も、個別支援サービス拡充型および参加による承認の契機型の発展を促したことを論じる。

(1) 自民党政権：職業能力開発型の重視

日本の本格的な若年就労支援政策は、2003年6月に自民党政権下で若者自立・挑戦戦略会議が発表した「若者自立・挑戦プラン」から始まる⁽⁷⁾。同プランは、フリーターが約200万人、若年失業者・無業者が約100万人と増加していると現状認識した上で、「当面3年間で、人材対策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させることを目指す」ことを目標とした。具体的には、①学校教育段階から職場定着に至るキャリア形成および就職支援の推進、②若年労働市場の整備、③若年者の能力向上・職業選択機会の拡大、④若年者の起業・創業支援の4つの柱に加え、地域における若年者対策推進のための新たな仕組みとして、若年者のためのワンストップサービスセンター（通称：ジョブカフェ）の創設を盛り込んだ。

「若者自立・挑戦プラン」を始めとする若者自立・挑戦戦略会議が策定した一連のアクションプランは、若者の職業能力の向上に重点を置くものであった。これらのプランでは労働市場の整備や個別支援サービスの提供も提唱したが、総じて若者個人に対する教育訓練を通じた職業能力の向上および就労意欲の喚起に主眼を置いていた。自民党政権下での若年就労支援政策は、若年就労問題は若年者の就労意欲が欠如していることに原因があるという理解のもと、在学者および既卒者双方に対し教育訓練および就労意欲を喚起する職業能力開発型の施策を展開したのである。

(7) 2003年4月に3年間の時限的措置として設立された若者自立・挑戦戦略会議は、厚生労働省、文部科学省、経済産業省、内閣府の4府省が連携し、省庁横断的な政策審議を行い、包括的な若年就労支援政策の策定を目指すものであった。

若年者の職業能力を向上する方法として、一連のプランは教育訓練および学校教育段階における就労意欲の喚起を提唱した。教育訓練は主に在学者、学卒後未就職者、非正規雇用労働者を対象として展開した。在学中の者に対する教育訓練を通じた職業能力向上プログラムとしては、企業実習と座学を組み合わせた日本版デュアルシステムを導入した。日本版デュアルシステムとは、実践的な職業能力開発を支援するための座学と企業実習を組み合わせたプログラムである。半年から2年程度のプログラムは、従来行われていた職業体験よりも長期間の職場実習を通じた職業的知識および職業技能、技術の獲得を目指した。

学卒後の未就職者に対しては、短期間の試行的雇用により職業経験、技能、知識を習得する機会を提供するトライアル雇用を推進した。トライアル雇用は2002年度から厚生労働省が実施していたプログラムであり、トライアル雇用を行った企業に対し補助金を支給する制度である⁽⁸⁾。試行的雇用期間中に若者と企業が双方の情報を共有することにより、正規雇用への移行のきっかけとなることを目指すものであった。

既卒者のうち、「フリーター」と称される若年非正規労働者に対しては、フリーター再教育プランとして専門学校を活用した短期教育プログラムを開始した。具体的には、専門学校において「フリーター」に対し、より高度な専門的知識習得を目的とした技能訓練プログラムの実施、日本版デュアルシステムの積極的な活用、職業意識の啓発やマナー講座の推奨であった⁽⁹⁾。「フリーター」に対しては、2005年および2006年に常用化プランを策定し、正規雇用職への移行支援を前面に据

(8) 2002年開始当初は、1人当たり1か月5万円を最大3か月支給し、トライアル雇用期間中に企業が若年者に対し教育訓練を実施した場合、そのために要した費用は6万円を上限として支給していた(本田2005: 183)。2013年現在は、対象労働者1人に対し1か月4万円、最大3か月の支給となっている。また、開始当初は対象年齢が40歳未満だったが、2012年4月以降は45歳未満へと引き上げられている。

(9) フリーター再教育プランを主に推進したのは文部科学省である。そのため、民間教育機関活用型の日本版デュアルプログラムもプランの一部として組み込まれた。

えた⁽¹⁰⁾。また、2008年からはジョブ・カード制度を組み合わせることにより、実践的な職業訓練の計画的な実施と正規雇用職への移行支援をより全面に押し出す形で実施するようになった⁽¹¹⁾。

就労意欲を喚起する施策として自民党政権が重視したのが、キャリア教育である⁽¹²⁾。キャリア教育は2004年から本格的に展開するようになるが、その主目的は学校教育段階から児童・生徒の勤労観、職業意識を育成することにあつた⁽¹³⁾。具体的には、小学校段階からの職場体験学習やボランティア体験、インターンシップの推進、企業人を学校へ講師として派遣し職業や働くことに関し考えるキャリア探索プログラムの実

(10) フリーター常用化計画は、2005年実施分がフリーター20万人常用化プラン、2006年実施分がフリーター25万人常用化プランと呼ばれ、厚生労働省の所管の下で実施された。

(11) ジョブ・カード制度に対しては、履歴書の代わりになる単なるカードに過ぎないと言う批判があるが、それに対し堀(2012)はジョブ・カード制度とは「職業能力開発システム」を意味すると論じている。堀はジョブ・カード制度の特徴は、企業内訓練(On the Job Training: OJT)に対しても国から助成金が支給される点にあると論じている。従来、職業訓練に対する国からの助成金は教育訓練機関が実施する座学(Off the Job Training: Off-JT)に対する支給しか行われていなかったが、ジョブ・カード制度においては、OJTに対してもキャリア形成促進助成金(訓練等支援給付金)が支給されるようになった。堀は、ジョブ・カード制度には企業が新規雇用者に対して行うOJTを公共職業訓練の枠組みの中で行うという要素が含まれているため、職業能力開発システムとして捉える必要があると主張している(堀2012: 9-14)。

(12) キャリア教育は、そもそも文部省(現・文部科学省)の進路指導改革の一環として推進されてきた経緯があるが、2003年に「若者自立・挑戦プラン」の枠内に位置付けられて以降、次第に若年雇用対策としての一面が強調されるようになっていった(児美川2005: 84-105)。

(13) 「キャリア教育」という文言が政府文書に初めて登場したのは、1999年の中央教育審議会の答申「初等中等教育の接続の改善について」においてである。答申内でのキャリア教育の定義とは、「望ましい職業観・勤労観及び職業に関する知識や技能を身に付けさせるとともに、自己の個性を理解し、主体的に進路を選択する能力・態度を育てる教育」となっている。キャリア教育の定義が変遷していることに関して、本田(2009)は当初は勤労観・職業観の育成と共に職業教育という側面が含意されていたが、徐々に前者に限定されるようになったと指摘している。これに対し児美川(2010)は、2008年に発足した中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会が発表した「第二次審議経過報告」においても、依然としてキャリア教育の一環として職業教育が重要であるという趣旨を読み取ることが可能だと述べている。

施、地域の伝統産業に対する理解の普及などが含まれる。早期の学校教育段階から働くことの重要性や意義を教えることにより働く意欲を高め、学卒後に「フリーター」や「ニート」となることの予防を意図していた。また、キャリア教育の効果的な実施のために、地域レベルにおける連携の強化も重視した。そのため学校、PTA、教育委員会、ハローワーク、地方公共団体、地域の経営者との連携強化や商工会議所による地域レベルでの若年就労に関する協議の場作りが模索された。

さらに、2004年頃からは就労意欲を喚起する対象として在学者だけでなく、「ニート」と呼ばれる若年無業者に注目が集まるようになり、対策として若者自立塾を創設した。若者自立塾とは、合宿形式による集団生活の中での生活訓練、労働体験を通じて職業人として必要な基本的技能の習得や勤労観の醸成を目指すものである⁽¹⁴⁾。合宿期間中はキャリアコンサルティングや個別ガイダンスを行い、その結果を踏まえハローワークや教育訓練施設に参加者を誘導し、就職に至るまでのフォローを行った。若者自立塾は集団による生活訓練を通じ、若年無業者の就労意欲の喚起を試みる施策であった。

自民党は、職業能力の向上及び就労意欲の喚起を通じ、若年者の雇用可能性を向上させる施策を重視したが、若干ではあるが個別支援サービス拡充型と呼べる施策も観察できた。特に地方自治体とNPOを組み合わせることで個別支援サービスを提供する動きがみられた。地域レベルで働くことに困難や悩みを抱える若者に対し就労に向けた相談業務や職場体験の機会を与える取り組みとして、ジョブカフェと地域若者サポートステーション(通称:サポステ)が誕生した。ジョブカフェとは若者に特化した公的職業紹介サービスであり、情報提供、適職診断、職業カウンセリング、各種セミナーなどの職業相談事業を行う機関である⁽¹⁵⁾。ジョブカフェ自体は職業紹介権を有していなかったが、多くは職業紹介事業

(14) 併せて、親の意識改革を図るために親子を対象とした勉強会を開催する場合もある。

(15) ジョブカフェ創設初期の活動実態に関しては高橋(2005)が詳しい。

を担当するハローワークを併設しているため、いわば包括的な就労サービスセンターとしての役割を担った。ジョブカフェの特徴は、地域を主体としたワンストップサービスセンターという点にあり、地方自治体を実施主体とし、就労に関する情報提供、職場体験、個人相談、就労支援を包括的に取り扱うところにある。就労に関する多様な業務を一ヶ所に集約することにより、きめ細かいサービスの提供を目指したのである。

地域若者サポートステーションは、就労に困難を感じる若者に対する相談支援、職業意識啓発、職場体験の提供を包括的に取り扱う事業である。厚生労働省から委託を受けたNPOや民間事業者が事業主体となり、ジョブカフェやハローワーク、教育機関、保健・福祉機関、行政機関、地域社会とネットワークを形成し、若者の社会参加と労働市場への参入を支援する。地域若者サポートステーションは、基本的には職業紹介は行っておらず、支援が必要な若者が地域の若者支援機関のサービスを効果的かつ継続的に受けられるよう支援することに主眼を置くものである。

ここまで考察した自民党政権が実施した若年就労支援政策は、職業能力開発型を主軸としている。とりわけ、就労意欲の喚起および勤労観の育成を含む職業能力の向上を重視し、その最終的な目標は若者の職業的な自立を達成することにあった。その一方、個別支援サービス拡充型の施策も登場し、特に地方自治体とNPOや民間事業者を組み合わせた支援サービスの提供が行われた。しかし、実施プログラムの多くが職業意識啓発のためのセミナーや講習会であり、いわゆる「ひきこもり」と呼ばれる若者たちに支援が届いていないとの指摘がある⁽¹⁶⁾。若者個人に対する働きかけ、とりわけ職業能力の向上や意欲の喚起により若年就労問題の解決を試みたのが自民党政権の特徴だと言えよう。

(16) ジョブカフェの中心的利用者は、大学既卒者や大学生といった就労に対し積極的な意思を有する者が大半であり、中卒や高校中退、就業意思があっても様々な理由から就労が困難な若者に対し十分に対応できていないという指摘は横井（2006）がしている。

(2) 民主党政権：個別支援サービス拡充型および参加による承認の契機型の発展

民主党政権は若者がその能力を十分に発揮することができる環境の創出を重視した。すなわち、若者が職業的自立を達成するには、社会全体でそれを支援する必要があるという方針のもとに若年就労支援政策を展開したのである。個々人が置かれた状況を勘案した個別支援サービス拡充型および参加による承認の契機型の発展が民主党政権における若年就労支援政策の特徴である。

民主党は若年者を対象とした個別支援サービスの拡充として、まず2009年11月に緊急雇用対策本部緊急支援アクションプラン「アクションプラン～新卒者支援チーム～」において新卒者の就職支援体制強化を打ち出した⁽¹⁷⁾。具体的な施策としては、高卒者および大卒者向けの就職支援相談員であるジョブサポーターの配備を行った⁽¹⁸⁾。ジョブサポーターとは、全国のハローワーク・新卒応援ハローワークを拠点に大学や高校に在学中あるいは卒業後3年以内の者に対し就職支援を行う専門職員のことである。若者一人ひとりに対する担当者制を採用し、求人情報の提供だけでなく、エントリーシートの添削や面接指導、本人の希望を聞いた上で企業に対する若者の売り込みも行き、個々人のニーズに合わせた支援の提供を行った。

新卒者を重視した個別支援サービスは、その後大学等におけるキャリアアカウンセラーと呼ばれる就職相談員の配置促進や大学とハローワークの連携によるマッチングの強化として展開した。2010年8月には、「新卒者雇用に関する緊急対策」として新卒者と中小企業のマッチングに重

(17) 緊急雇用対策本部緊急支援アクションチーム新卒者支援チームは、2009年10月に民主党鳩山政権が発表した緊急雇用対策において、「貧困・困窮者、新卒者への支援」を最優先すると定めたことを受けて2009年11月に首相官邸に設置された。

(18) 2009年10月時点で高卒就職ジョブサポーターが474名、大卒就職ジョブサポーターが56名だったのを、それぞれ532名と86名に増員した(2010年8月時点)。

点を置く方針を示した⁽¹⁹⁾。その主目的は、新卒者に対する採用意欲は高いが就職活動中の学生にとって知名度が低い中小企業と学生が接触できる場の創出にあった。中小企業専門の求人サイトの開設、採用に関するコンサルティングや相談を通じ、新卒者と中小企業のミスマッチ解消を目指す支援サービスの提供を推進したのである。

民主党の若年就労支援政策の方向性を体系的に示した施策が2012年6月に発表した「若者雇用戦略」である。その基本方針は、「自ら職業人生を切り拓ける骨太な若者への育ちを社会全体で支援」することであった⁽²⁰⁾。若年雇用を取り巻く環境が厳しいことを認めた上で、若者それぞれが自らの置かれた状況に即し、職業人生を切り拓くことができる力を社会全体で育てていくことが重要だという認識を示したのである。ここで言う「自ら職業人生を切り拓いていくことができる力」とは、①社会人として自立して生きていくために必要な能力・態度や望ましい職業観をもつこと、②その職業に必要な能力を身に着けること、③その能力を活かした仕事を探すことができる力を意味する。そして、それぞれの力を若者が身に着けるために必要な支援策として、①キャリア教育、②キャリア・アップの支援、③マッチングの強化を掲げた。

「若者雇用戦略」には、職業能力開発型、個別支援サービス拡充型、参加による承認の契機型の3つのアプローチ全てが混在している。一見すると、キャリア教育を中心とした職業能力の向上を重視しており自民政権からの継続性が強いかの印象を受ける。だが、民主党政権は伴走型の支援サービス拡充を通じた若者の能力開発を提唱しており、自民政権の職業能力開発型とは異なっている。また、参加による承認の契機

(19) 「新卒者雇用に関する緊急対策」は、2010年8月に菅政権が設置した新卒者雇用・特命チームが発表した。

(20) 2011年9月に発足した野田政権は、それまでの対処療法的な施策ではなく、より中長期的な視点に立った若年就労支援政策となる「若者雇用戦略」の策定を目指した。そのため野田政権は雇用戦略対話の下に設置したワーキンググループを若年就労に関する議論を行う場と定めた。

として就労の場を確保しようとする動きが見られる点も民主党政権の新たな試みだと言えよう。

「若者雇用戦略」は、若者の職業能力を向上させる手段として、在学者に対するキャリア教育の充実を掲げている。しかし、自民政権とは異なり若者の就労意欲の喚起に対する言及はみられない。代わりに、若者が職業を意識した時期が遅いほど社会に出ることに対する不安が高いこと指摘した上で、高等教育の初年次から体系的なキャリア教育を実施することを提唱した。職業を意識させるキャリア教育としては、長期のインターンシップや職場体験の普及を推奨した。

さらに既卒者の職業能力を向上させる手段としては、まず個々人の若者が置かれている状況は様々であるという認識を示したうえで、その状況に応じた職業能力向上策を講じる必要があるとした。具体的には、個々人に合わせて職場体験支援、トライアル雇用や職業訓練と個別相談や専門的相談業務を組み合わせることによる職業能力の開発機会を保障することを試みた。さらに「若者雇用戦略」は、貧困の連鎖を防止し教育機会の均等を保障するため高校の無償化を含めた就学支援を盛り込んだ。

個別支援サービスとしては、若者と仕事のマッチング機能を強化するために新卒ハローワークにおけるジョブサポーターの増員を進めた。特に中小企業と新卒者のミスマッチ解消に向け、中小企業とのマッチングに強いハローワーク・ジョブサポーターと大学の連携を推進した。また民主党政権は在学者に対する個別支援策を提供する担い手として、学校の役割を重視した。学校の相談、就職支援機能を強化するために大学内への就職相談員の配置や未就職者が多い高校への就職支援員の配置を推進した。さらに全ての高校、大学、専修学校にジョブサポーターを導入し、求職活動中の在学生に対する個別支援を強化した。

自民政権では見られず、民主党政権において新しく展開するようになった政策志向が、就労を社会参加の機会および社会的な承認を得る契

機として捉えるアプローチである。このアプローチの中心的担い手となったのが地域若者サポートステーションである。地域若者サポートステーションは自民党政権下で始まった事業であるが、民主党政権はその機能を強化することに力を入れた。地域若者サポートステーションに対しては、その発足当初より最も支援を必要とするいわゆる「ひきこもり」と呼ばれる若者や高校中退者に対する支援が不十分だと言われていた。そのため、「若者雇用戦略」では、そのアウトリーチ活動を強化することを目指した。アウトリーチ活動とは、援助を必要とする人の表明されないニーズを把握し、適切な支援を供給することを意味する。すなわち、訪問支援や学校とハローワークおよび地域若者サポートステーションの間で要支援者の情報を共有し、支援機関側から若者に対する積極的な制度への取り込み体制の構築を目指したのである。そして、アウトリーチ活動の強化により、社会的な関係から疎外された状態にいる若者に対し再び社会に参入する手段や機会を提供することを目指した。

自民党政権と民主党政権の若年就労支援政策を比較すると、両政権では若年就労支援を行う際のアプローチが異なっていることが明らかである。前者はキャリア教育を始めとする就労意欲の喚起を中心に据えた職業能力の開発と教育を中心に据えて展開した。これに対し後者は、個々人のニーズに合わせた支援サービスの提供および就労を通じた社会参加と社会的承認の場としての雇用社会の構築を模索した。ただし、民主党政権下においても職業能力開発とキャリア教育の役割が低下したわけではないことは留意が必要である。

4. 若年就労支援政策における理念

以上の検討を通じて、自民党政権と民主党政権では、若者の雇用可能性を向上させる際にどのようなアプローチに比重を置くのかが異なっていることが確認できた。それでは、両政権のアプローチの相違はいかな

る要因によって生じているのだろうか。本節では両政権がどのアプローチを重視するかは、政権与党の若年就労問題に対する問題認識の違いによるものであり、それは自民党と民主党の理念の違いによることを論じる。

(1) 自民党：自助努力・自己責任論と新自由主義

自民政権は若年失業者、無業者、非正規雇用労働者が増加したのは、若者の就労意欲や職業技能、職業能力の欠如に原因があるとの認識を示し、若者の就労意欲の喚起を含む職業能力開発を重視する施策を展開した。「若者自立・挑戦プラン」の趣旨説明ではプランの目的は「若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させる」こととなっており、問題は若年者の働く意欲の欠如にあるとの認識を示した。そして解決策としては、若者の技能や意欲の向上を民間活力の利用および地方自治体を主体として推進することを謳った。

では、自民政権は若者の勤労意欲の欠如を問題視したにも関わらず、なぜ若者の就労を義務化するのではなく、彼らの雇用可能性を広げる施策を採用したのだろうか。その理由は、そもそも日本は若年層を始めとする稼働可能世代に対し、強制や懲罰を課せられるほどの公的扶助や失業給付を支給していなかったからである (Toivonen 2012: 9-12、児美川 2010、樋口 2008)。就労経験がない、もしくは短い若者の場合、雇用保険の対象外となるため失業手当を受給できない⁽²¹⁾。児美川 (2010) が指摘するように、欧米と異なり日本には諸手当の受給と引き換えに職業教育訓練への参加や就労を義務付ける、いわば権利と義務の引き換えという論理が成立しない (児美川 2010: 20-21)。日本の場合は、規律を

(21) 雇用保険の対象外である失業者が受給できる求職者支援制度が2011年に恒久化されたが、若年就労支援政策が本格的に展開し始めた2000年代初頭にこのような制度は存在しなかった。

強化することにより若者の就労インセンティブを高めるという選択肢が存在しなかったため、若者個人の雇用可能性を広げる施策を展開せざるを得なかったのである。

いかなる方法で若者個人の雇用可能性を伸ばすのかという点に関しては、政権与党である自民党が日本の社会保障システムに対して有する理念からの影響が大きい。自民党は1970年代後半より、個人や家族の自助および地域社会の連帯を強調することで、福祉国家への道を見直す議論を展開してきた。自民党が1979年に出版した政策叢書『日本型福祉社会』は、自助努力の重要性を説き、伝統的家族および近隣・地域社会が福祉の主要な担い手となることを主張した。ここでは高福祉高負担の西欧型の福祉国家は否定的に捉えられ、個人や家族の自助努力と近隣・地域社会の連帯を基盤とする相互扶助が強調され、公的福祉はそれらを補完するものとして位置付けられた。個人や家族は自助努力により、国家の負担とならずに自らの生活を維持することが求められたのである。自助努力の強調による公的福祉の削減、ひいては福祉国家を縮減する動きは1980年代を通じて継続した（Curtis 1988、大嶽 1994）。

自助努力を重んじ、個人が国家の負担とならないことを推奨するという日本の社会保障のあり方に対する自民党の基本方針は、1990年代後半から顕在化した若年就労問題に対しても通底している。2000年代初頭の党機関紙は、まず若年層における就業観の多様化および不十分な職業意識を指摘し、それが若年非正規労働者や早期離職につながっていると述べた（自由民主党 2003）。その上で、若年層で学卒未就職者、離職失業者、フリーターの増加は、人材育成の問題として重要な課題であり、資源が乏しい日本にとり、人は経済成長や付加価値の源泉であることから、能力開発の促進を図ることが必要であると論じた。

同時期、就業観をしっかりと確立していない若者の増加は、国家にとっての危機であり、そのような若者の発生を未然に防ぐために在学中からの職業意識の形成支援および就労意欲の喚起が重要であるという若年

就労支援政策の方向性を強化したのが「ニート」言説である。学卒未就職者や若年無業者に対し、非労働力人口という限定をかけた「ニート」と定義することにより、求職活動を行っていない、やる気にかかる若者像を強化した。そして、このような若者の増加は、経済社会の発展の見地からも、年金や税といった社会保障制度の維持という観点からも日本に危機をもたらす存在だという言説に基づき政策を展開した。2005年の党機関紙では、「フリーター」、「ニート」の増加傾向が続くことは、「職業能力が蓄積されず、わが国全体の競争力、生産性の低下といった経済基盤の崩壊を招きかねない」と論じている。正規雇用以外の若者に対するラベリングを通じ、労働市場側の要因ではなく、若年就労問題の原因は若者自身に由来するという問題の個人化と自己責任化がなされていったのである（児美川 2005b: 7-10、2005c）。

このように自民党は若年就労問題とは、若者たち自身の意識や能力の問題であり、その責任は若者本人に由来するという問題認識枠組みを構築したのである。そして学卒未就職者、離職失業者、「フリーター」の増加は日本の経済成長の足かせとなるため、若者の能力開発を推進および職業的自立を促すことにより、国家に依存する存在となることを予防する政策を自民党は展開したのである

日本で若年就労支援政策が本格的に展開し始めた2000年代初頭は、政策形成過程においてグローバル企業の影響力が増した時期と重なる。グローバル企業は日本の若年就労支援政策の展開過程において重要な役割を果たしたアクターである。1990年代以降、大企業はグローバル経済競争の激化を背景に若年層に対する採用行動の方針を転換するようになった。すなわち、正規雇用の縮小および非正規雇用への代替えを進め、正規雇用者に対しては「即戦力」を重視するようになったのである（児美川 2011）。一方、「フリーター」、「ニート」に対しては「意欲を失い、自立しようとしめない若者」という理解の下、「企業に貢献できる、少なくとも敵対しない、従順な人材（マス）」として育成する必要がある

ると主張するようになった（荒岡 2004: 48）。すなわち、グローバル企業は新自由主義的な競争主義と能力主義に基づいた「強い個人」をモデルとする若者観を有し、そのような若者像に適合する若者の育成を要請したのである。

2000年代初頭は、このようなグローバル企業の選好を政策に反映しやすい変化が政策形成過程において起こった時期でもあった。2003年に「若者自立・挑戦プラン」を策定した若者自立・挑戦会議の設立は、経済財政諮問会議の提案によるものだった。2001年から2006年まで続いた小泉政権下では、経済財政諮問会議の予算・経済政策に対する影響力が大きかった（大田 2006）。経済財政諮問会議は労働の代表を含まず、4名の民間議員が提出する民間議員ペーパーが会議の議題設定に大きな役割を果たした⁽²²⁾。つまり、若年就労問題に対する問題認識および解決策に対し、経営者主導の新自由主義的な価値観を反映しやすい制度環境が整っていた。その結果、自民党政権下では自助努力を重んじる自民党の価値観および民間で出来ることは民間に任せる競争原理の導入、地域を主体とする政策の推進という新自由主義を反映した若年就労支援政策を展開することが可能だったのである。

(2) 民主党：社会的支援の提供と共生社会

自民党政権が自助努力および新自由主義に基づく若者の能力開発に重点を置いた就労支援政策を展開したのに対し、民主党政権では新自由主義に基づいた問題認識と解決策の提唱は弱まっている。代わりに民主党政権は若者に対する個人サービスの提供を重視し、若者は社会的支援を必要とする存在だという認識を示した。その背景には「すべての人が生きがいと働きがいを持てる国」をつくり、社会的包摂を実現するという

(22) 小泉政権下での民間議員は、有識者2名（本間正明大阪大学大学院教授、吉川洋東京大学大学院教授）と財界人2名（牛尾治朗ウシオ電機（株）代表取締役会長、奥田碩トヨタ自動車（株）代表取締役会長）の4名だった。

民主党の社会ビジョンが存在する。

民主党が若者は社会的支援を必要としているという認識は、政権発足初期から現れていた。2009年10月に鳩山政権が発表した「緊急雇用対策」は、貧困・困窮者と共に新卒者への支援を最優先課題に位置付けた。具体的には、「経済雇用情勢の悪化が最も大きく現れる経済的・社会的に弱い立場にある人々（貧困・困窮状態にある求職中の離職者や非正規労働者、女性、来春以降の新卒予定者など）」として若者が経済的および社会的に支援を必要とする存在だという認識を示した。その上で、これから就職活動を開始する在学者を対象としたジョブサポーターの配備や就職支援キャンペーンと銘打った個人を対象とした支援サービスを展開した。

さらに、民主党政権下では若年就労問題が労働市場の構造的問題として生じている問題であり、その解決に向けては企業への働きかけが必要であるという認識が現れるようになった。企業への採用促進要請として、鳩山政権および菅政権は合計3回にわたり新規学卒者の採用に関する要請文書を経済団体に対して発表した⁽²³⁾。また、2010年11月には「青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針」を改正し、既卒者が学卒後少なくとも3年間は新卒者と同じ条件で応募できるようにした。

若年就労問題に対する問題認識の変化は、民主党の経済政策にも現れている。2010年6月に発表し、民主党の経済政策の基本方針を提示した『新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ』では「雇用の質の向上が、企業の競争力強化・成長につながり、その果実の適正な分配が国内消費の拡大、次の経済成長につながる」と述べた。そして、若者に関

(23) 具体的には、鳩山政権下の2009年12月に「新規学校卒業者の採用に関する要請」、2010年3月に「新規学校卒業者の太陽に関する要請第2弾」を厚生労働省、文部科学省、経済産業省の3省連名で、菅政権下の2011年1月に「新卒者雇用・特命チームにおける総理メッセージ」を発表した。

してはとりわけ新卒者と中小企業の間が生じているミスマッチ解消に対する取り組みと成長分野を中心とした雇用創造・人材育成を図ることを提唱した⁽²⁴⁾。その後「若者雇用戦略」においては、「骨太な若者への育ちを社会全体で支援すること」そのことにより、「経済成長のプロセスへの若者の積極的な参加や貢献を促し、若者を取り込んだ成長（インクルーシブ・グロース）の実現」を目指すことを掲げた。ミスマッチの解消は「若者雇用戦略」が提示した3本の具体的施策の1つとして具体化され、中小企業と学生のマッチングに強いハローワークやジョブサポーターといった個人支援サービスを積極的に活用し、両者の連結を強化する施策を推進した。

また就労に困難を感じる若者に対し、積極的に社会に取り込み居場所づくりを試みる支援策も登場した。地域若者サポートステーションによるアウトリーチ活動はその一例である。ここでは労働市場への（再）統合ではなく、社会における居場所の提供を重視した。高校中退者やひきこもり状態にあり、学校や地域社会、家族との関係が不安定な若者に対し何らかの帰属を感じられる場所の提供を志した。社会参加の機会提供および社会の中での居場所作りを具体化していく動きが見られるようになったのである。

民主党政権において若年就労問題に対する認識が若者の自己責任から労働市場の構造的問題へと変化した理由は、自民党と民主党の社会ビジョンの違いによる。自民党が自助自立を重んじたのに対し、民主党は共生および社会的包摂という理念を重視した。すなわち、民主党は個人に対する支援を通じ、社会に参加可能な構成員を増やし、各々が持つ力を発揮することにより持続可能な社会の構築を目指したのである。

(24) 2010年9月の「新成長戦略実現に向けた三段構えの経済対策」では2010年度補正予算として、新卒者・若年者支援の強化に511億円を割り当てた。菅政権では、鳩山政権において増員されたジョブサポーターを非常勤職員ではなく、専門職員としてハローワークに常駐させることを構想し、そのための人件費も計上された。

このような民主党の理念は、2000年代初頭より現れており、2009年総選挙時のマニフェストでは、「すべての人が、互いに役に立ち、居場所を見出すことができる社会」、「すべての人が生きがいと働きがいを持つる国」と謳った。そして、政権交代後は「出番と居場所のある社会」という表現で社会的包摂という理念を明示した。

民主党政権が自らの価値観や理念を若年就労支援政策に反映出来た要因として、政策形成過程への参加メンバーの変化を指摘できる。自民政権では経済財政諮問会議の民間議員が議題設定に際し多大な影響力を有していた。若年就労問題に関しても、政策形成過程において民間議員が有する新自由主義的発想に対抗する理念を有したアクターは関与していなかった。これに対し、民主党政権では経済財政諮問会議は休止となり、代わりに多数の会議体が設置された。若年就労支援政策に関する議論の場を提供した雇用戦略対話およびそのワーキンググループには経済界だけでなく、連合を始め学校関係者や有識者が参加していた⁽²⁵⁾。もともと、当事者である若者が会議の構成員となることはなかったが、多様なステークホルダーを政策形成過程に取り込む姿勢を民主党政権は示していたといえよう。

民主党政権が若者を社会的支援の対象と認識し、個別支援サービスを

(25) 雇用戦略対話ワーキンググループ(若者雇用)は、労働界3名(安永貴夫日本労働組合総連合会副事務局長、仁平章日本労働組合総連合会経済政策局長、村上陽子日本労働組合総連合会非正規労働センター次長)、産業界3名(川本裕康日本経済団体連合会常務理事、鳥澤加津志株式会社セントラル工事関東代表取締役、西村幸浩全国中小企業団体中央会青年中央会監事)、学校関係者3名(五十嵐敦福島大学教授、上西充子法政大学准教授、吉田美穂神奈川県立田奈高等学校教諭)、雇用戦略対話の有識者3名(樋口美雄慶應義塾大学教授、宮本太郎北海道大学教授、竹中ナミ社会福祉法人ブロップ・ステーション理事長)、若者雇用の専門家8名、(今村久美NPO法人カタリバ代表理事、大久保幸夫リクルートワークス研究所所長、重里徳太学校法人重里学園、谷口仁史NPO法人スチューデント・サポートフェイス代表理事、濱名篤関西国際大学学長、藤原和博東京学芸大客員教授、堀有喜衣(独)労働政策研究・研修機構研究員、松井賢二新潟大学教授)、政府関係者4名(大串博志内閣府大臣政務官、津田弥太郎厚生労働大臣政務官、城井崇文科学大臣政務官、中根康浩経済産業大臣政務官)の計24名によって構成された。

拡充する施策を実施したことは確認できた。また、民主党が共生および社会的包摂という党としての理念を多様な利害関係者の政策形成過程への取り込みを通じ、反映を試みた様子も覗えた。自民党政権では、若者個人の意欲や技能、能力の欠如を問題視し、「フリーター」や「ニート」言説を通じて自己責任論に基づく政策を展開した。そこには自民党の自助を重視する理念と新自由主義的なグローバル企業の政策志向が共存していた。これに対し民主党政権は、自民党のように「フリーター」や「ニート」といった若者に対するラベリングは行わず、特定の若者像を構築し、自己責任を強調する言説政治は展開しなかった。

5. 結語

本稿は、自民党政権と民主党政権では若年就労支援政策に取り組む際のアプローチが異なり、それは両政権の理念および社会に対するヴィジョンの違いによることを論じてきた。日本の若年就労支援政策は、若者に対する就労義務の強化ではなく、雇用可能性を向上する方向で進展しており、そこには3つの異なるアプローチが混在していることを指摘した。そして、自民党政権および民主党政権においては、3つのアプローチの構成比が異なっており、その違いは両政権における政権与党の理念の違いに由来することを明らかにしてきた。

それでは、民主党政権が若年就労支援政策において提唱した理念は、日本の社会保障システムのあり方を根本から変革するものだったのだろうか。本稿の検証からは民主党政権の若年就労支援政策において新自由主義的要素は減少し、個別支援サービスの拡充および参加と承認を重んじる萌芽は確認できた。だが、それは従来日本が実施してきた社会保障システムのあり方を根幹から転換するとは言い難い。

そもそも、日本の社会保障システムは「雇用による福祉 (welfare through work)」と呼ばれ、就労を奨励し雇用を前提とする仕組みを築い

てきた(三浦 2002、Miura 2012)。とりわけ、若年層に対する福祉受給は厳しく制限されており、事実上就労が強制されてきたと言える。民主党政権下では、個人のニーズに合わせたきめ細やかな就労支援サービスの提供が進展したが、これは機能不全に陥った「雇用による福祉」に対する緊急的措置として展開した部分が多い。参加と承認に関しても社会的包摂および共生社会という理念の紹介は観察できたが、多元的な承認の場を創出する動きは弱かった。

2012年12月に実施された総選挙の結果、政権党は民主党から自民党へと再び交代した。新たに発足した安倍自民政権においても、若年就労支援政策は依然として主要な政策課題として取り組みが進んでいる。再び自民政権となった今後、若年就労支援政策における理念の転換が見られるのか、民主党が打ち出した社会的包摂および共生という理念は雲散霧消してしまうのだろうか。若年就労支援政策における支援のアプローチと理念に関し、今後も詳細な政策過程の実証分析を続けていくことが不可欠である。

参考文献

【外国語文献】

- Curtis, Gerald. 1988. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Fraser, Nancy, and Axel Honneth. 2003. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso.
- Gilbert, Neil. 2004. *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of the Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Miura, Mari. 2012. *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- OECD. 2009. *Jobs for Youth: Japan*. Paris: OECD.
- Serrano Pascual, Amparo. 2007. "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe." In *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, edited by Amparo Serrano Pascual, and Lars Magnusson, 11-34. Brussels: Peter Lang.

Toivonen, Tuukka. 2012. *Japan's Emerging Youth Policy: Getting young adults back to work.* London: Routledge.

【日本語文献】

- 荒岡作之. 2004. 「就業支援政策の新展開と『フリーター』問題：『若者自立・挑戦プラン』の検討を中心に」『大阪経済法科大学論集』第 87 号：43-63.
- 伊藤正史・三上明道. 2004. 「若者の就業・自立を支援する政策の展開と今後の課題：無業者に対する対応を中心として」『日本労働研究雑誌』第 533 号：49-55.
- 上西充子. 2012. 「厳しい雇用環境に耐えられる『骨太な若者』を育てる…?」『電機連合 NAVI』第 44 号：9-13.
- 大田弘子. 2006. 『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社.
- 大嶽秀夫. 1994. 『自由主義的改革の時代：1980 年代前期の日本政治』中央公論社.
- 小杉礼子. 2008. 「若者の就業の現状と支援の課題」『ビジネス・レーパー・トレンド』第 392 号：2-12.
- 児美川孝一郎. 2005a. 『権利としてのキャリア教育』明石書店.
- . 2005b. 「若者の就労をめぐる問題と社会的自立支援の課題：フリーター・ニートを中心に」『賃金と社会保障』第 1407 号：4-25.
- . 2005c. 「フリーター・ニートとは誰か：つくられるイメージと社会的視点の封印」佐藤洋作、平塚眞樹編. 『ニート・フリーターと学力』明石書店、60-80.
- . 2010. 「『若者自立・挑戦プラン』以降の若者支援策の動向と課題：キャリア教育政策を中心に」『日本労働研究雑誌』第 602 号：17-26.
- . 2011. 『若者はなぜ「就職」できなくなったのか？生き抜くために知っておくべきこと』日本図書センター.
- 自由民主党. 1979. 『日本型福祉社会』自由民主党広報委員会出版局.
- . 2003. 「若年者の雇用促進：ジョブサポーター、トライアル雇用などのきめ細かな支援策」『自由民主』第 2095 号.
- . 2005. 「若者の自立支援：産業界や地域社会と一体で若者の自立、就労支援を」『自由民主』第 2176 号.
- 高橋陽子. 2005. 「自治体による就業支援としての『ジョブカフェ』の現状」『日本労働研究雑誌』第 539 号：56-67.
- 内閣府. 2006. 『平成 19 年度版国民生活白書』.
- . 2013. 『平成 24 年度版子ども・若者白書』.
- 中北浩爾. 2012. 『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書.
- 濱口桂一郎. 2009. 『新しい労働社会：雇用システムの再構築へ』岩波新書.
- 樋口明彦. 2008. 「若年者雇用政策を再考する：社会サービスの受給をめぐる三つの障壁」『市政研究』第 161 号：48-57.

- , 2011. 「社会的排除からみた若者の現在: 日本の福祉国家が抱える三つのジレンマ」 齊藤純一、宮本太郎、近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版.
- ホネット、アクセル、山本啓・直江清隆訳. 2003. 『承認をめぐる闘争: 社会的コンフリクトの道徳的文法』法政大学出版局.
- , 加藤泰史・日暮雅夫訳. 2005. 『正義の他者: 実践哲学論集』法政大学出版局.
- 堀有喜衣. 2012. 「公共職業訓練とジョブ・カード政策: 制度の特徴と意義および2010年度までの進捗状況」『大原社会問題研究所雑誌』第644号: 9-20.
- 本田由紀. 2005. 『若者と仕事: 「学校経由の就職」を超えて』東京大学出版会
- , 2009. 『教育の職業的意義: 若者、学校、社会をつなぐ』ちくま新書.
- 本田由紀・内藤朝雄・後藤和智. 2006. 『「ニート」って言うな!』光文社新書.
- 三浦まり. 2003. 「労働市場規制と福祉国家: 国際比較と日本の位置づけ」埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房、109-133.
- 三浦まり・濱田江里子. 2012. 「能力開発国家への道: ワークフェア/アクティベーションによる福祉国家の再編」『上智法学論集』第56巻2・3号: 1-35.
- 宮本太郎. 2009. 『生活保障: 排除しない社会へ』岩波新書.
- 山口二郎. 2012. 『政権交代とは何だったのか』岩波新書.
- 横井敏郎. 2006. 「若者自立支援政策から普遍的シティズンシップへ: ポストフォーディズムにおける若者の進路と支援実践の展望」『教育学研究』第73巻4号: 110-121.

経済産業省ホームページ

<http://www.meti.go.jp/>

厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/>

首相官邸ホームページ

<http://www.kantei.go.jp/>

総務省統計局ホームページ

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/>

内閣府ホームページ

<http://www.cao.go.jp/>

文部科学省ホームページ

<http://www.mext.go.jp/>

雇用戦略対話ホームページ

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koyoutaiwa/>

(本学法学部特別研究員)