

ニートと NEET, ニートのいない国 —— 日本・デンマーク比較研究 (1)

豊 泉 周 治

群馬大学教育学部社会科教育講座

(2006年9月13日受理)

Niito and NEET, the Country without Niito —— The comparative Study between Japan and Denmark (1)

Shuji TOYOIZUMI

Department of Social Studies, Faculty of Education, Gunma University

(Accepted September 13, 2006)

1. 「ニート」という言説

「フリーター」という和製英語がすっかり日常語になったように、「ニート」という言葉もすでに日本語として定着した観がある。ニートを表題に掲げた出版が今も相次ぎ、日々の新聞で関連の記事を目にすることも相変わらずである。今の日本を象徴する若者像と言えば、「ニート・フリーター」ということになろう。

この一連のニート言説が今の日本の社会認識、人びとの社会意識に与えている影響はきわめて大きいように思われる。つぶさに見ればニートの語られ方は一様ではないが、最近では小沢民主党代表の「ニートの親は動物以下」⁽¹⁾ という発言が波紋を投げかけたように、圧倒的にそれは「働く意欲のない若者」という忌まわしい存在の呼称であり、蔑称である。そして、「わが子をニートにさせないために」⁽²⁾ という副題の本が親たちに語りかけるように、ニートは「格差」の拡大するこの社会のなかで、家族と個人の「弱さ」の象徴であり、自分たちと無縁なところに遠ざけたい「負け組」の現実なのである。ニートを嫌悪し忌避する気分は、社会的格差を弱さの結果として受容する意識と不可分である。ニート言説の氾濫は、このところ急速に格差を露呈させた日本社会への忍従を余儀なくさせる呪文のようでさえある。

実際、日本で「ニート」という言葉が使われるようになったのはごく最近のことである。1999年のイギリス内閣府の調査報告に由来するというこの耳慣れない言葉は、2003年頃から日本の労働政策の専門家たちの間で注目されるようになり、2004年夏の『ニート』⁽³⁾ の出版によって一般に広く

知られるようになった。さらに同年秋、厚生労働省の発表（『労働経済白書』）が「ニート、52万人」と報じられて、一躍時代の言葉となり、同年末には、この年の流行語大賞にノミネートされるほどであった。「ニート（NEET）って？」。「Not in Education, Employment or Training, 要するに働く意欲のない若者のこと」。各所でこんな会話が聞かれた。書店にはあまたのフリーター本と並んで、この言葉をデビューさせた玄田有史氏の著書が山積みされ、以後、今日まで続々と関係の本が出版されてきた。たしかに若者の就労をめぐる状況は依然として深刻である。2004年で見ると、約10%の若年失業率（15～24歳）、派遣労働等も含めてフリーターと呼ばれる400万人の若者（15～34歳）、そしてニート、52万人（15～34歳）。この若者たちが「ニート・フリーター」と総称され、現代社会の「負け組」と見なされることになった。

だが、いったいニートとは誰のことなのか。実はニートとは、誰のことでもない。それは、「企業社会」という日本の労働中心社会が統計的に算出した「その他」のことである。厚生労働省の言う52万人とは、総務省『労働力調査』のデータを基に、無就労で職探しもしていない（したがって「失業者」ではない）15歳から34歳の非労働力人口のうち、通学も家事もしていない「その他」で、卒業者・未婚者を集計した数値である。つまり学校を卒業後、就職もせず職探もしない、未婚の「若年無業者」が「ニート」として集計された。その数が52万。ただし正確に言えば、『労働経済白書』平成16年度版では若年層の「無業者」への注意が喚起されただけで、まだ「ニート」という言葉は用いられていない（そのように報道されたが）。平成17年度版になって、「若年無業者」が「いわゆる『ニート』に近い概念」と位置づけられ、卒業者・未婚者という条件も外れ、「15～34歳、非労働力人口のうち家事も通学もしていない『その他』の者」（平成18年度版）として定義された。

結果として、平成16年度版の52万人（2003年）という数値は平成17年度版以降では64万人に訂正された。卒業後に引きこもる若者も、たまたま調査期間中（月末1週間）に職探しをしなかった若者も、ボランティアとして活躍する若者も、通学も家事もしていない「その他」となり、すべてこの数に入ることになる。だから、「“ニートなる若者”が一時の『状態』としてではなく、継続的な『実在』として存在するかのよう」に表象してはならない⁽⁴⁾。問題は、この線引きによって、これまで会社員と主婦を中心として構成されてきた日本の企業社会（労働中心社会）からはみ出した「外部」がはっきりと「ニート」として画定されたことだ。フリーターはぎりぎり「内部」に入る。「フリーターは働いているから、まだいい」（玄田）。だからニートは労働中心社会の「外部」に排除され、直ちに「働く意欲のない若者」として観念される必要があったのである。

この言葉の普及に努めた厚生労働省にとって、それはいかにも好都合である。昨今、失業率が全般に改善するなかで、若者の失業率が依然として高い水準にあることについて同省は、「失業だけでなく、労働意欲のないニートなど、若い人が働こうとしなくなっていることも影響している」とコメントしている⁽⁵⁾。だが、言うまでもなく今の若者の雇用問題の大部分は、90年代における日本の企業社会の閉塞と縮小のつけが無責任にも、無防備な若者に押しつけられた結果である。フリーター問題が実は若者の労働意欲の問題ではなく、そうした社会構造上の問題であることは、専門家たち

の努力によって最近ようやく認識され始めたばかりである⁽⁶⁾。ところが、今やニートという存在が新たに編み出されたことで、フリーターは「まだいい」と、その不安定就労がそのまま公認され、内部化される。一方、「外部」としての「働く意欲のない」ニートは、無業の若者の凶悪事件報道と相俟って、妖怪のように社会への悪意を抱えた危険な存在とされ、親までも含めて「動物以下」の存在として蔑視されることになった。

2. NEET と「トランジション」の課題

しばしば専門家が指摘するように⁽⁷⁾、前節のような経緯によって世間に流布するようになった「日本型ニート」⁽⁸⁾は、その由来となった英語の「NEET」とはほとんど正反対のベクトルをもつ概念に変質してしまったように思われる。

先のイギリス内閣府の調査報告書において NEET は、たしかに教育、雇用、職業訓練のいずれにも属さない若者のことだが、年齢幅は日本型ニートよりもずっと狭く 16~18 歳で、しかも失業者を含む概念である。報告書の「Bridging the Gap」(「格差の克服」)というタイトルが示すように、報告書の問題関心は高い若年失業率のもとに生じる「若者の二極化」、長期失業の若者の「社会的排除 social exclusion」をいかにして防止し、若者を社会に統合しうるか(「社会的包摂 social inclusion」)、という社会政策上の課題にあった。1998 年にブレア政権が導入した「若年者向けニューディール政策」は若者の失業問題を「福祉から労働へ」と振り向けることを目指したが、NEET 層の若者にはあまり効果がなかったとされる。同報告後、ブレア政権は就業に特化したニューディールの不十分さを踏まえて、学校教育と就業・社会参加との接続性(コネクション)に重点を移し、2001 年から 13~19 歳のすべての若者を対象に、学校から職業への若者の「トランジション」(移行 transition)を多面的、総合的に支援する「コネクションズ事業」を大規模に推進しているという⁽⁹⁾。

日本型ニートがあたかも「排除」の概念のように観念されるのに対して、イギリスの NEET 概念は「包摂」を目指す政策的意図のなかで成立していたことを確認しておこう。

では、なぜ日本型ニートが 15~34 歳の非労働力人口で、家事も通学もしていない「その他」の者でなければならなかったのか、そしてなぜ、失業者は日本型ニートに含まれないのだろうか。『厚生労働白書』に説明はないが、先ほどの算出方法をふり返って見れば、ニートと失業者の境界がきわめて曖昧なものであることは明らかである。

調査期間の月末 1 週間に求職活動をしなかったからといって、就職の意志のない、「働く意欲のない」若者だと決めつけるわけにはいかない。本田由紀が内閣府の調査を引いて明らかにしているように、ニートに当たる若者は、就職を希望しない「非希望型」と、就職の希望はありながらも具体的な求職行動をとっていない「非求職型」とにほぼ 2 分されるといふ。それらの若者が「具体的に今、何をしているか」と言えば、「特に何もしていない」という回答が両方合わせて 3 分の 1 程度あるものの、それ以外は多い順に「進学、留学準備」「資格取得準備」「家事手伝い」「療養」等となっている⁽¹⁰⁾。ニートとして線引きされた若者の少なからぬ部分は、期間中に求職活動をしなかったと

はいえ、おそらくある時期には求職中の身（失業者）であり、あるいはいつか働くことを射程に入れて試験等の「準備」中であり、いずれも厳しい雇用情勢のなかで一人ひとり実に多様に生きていることがわかる。その一方には、「引きこもり」に当たるような深刻な部分もある。漠然としたイメージのまま「働く意欲のない若者」と観念され、「外部」へと排除される日本型ニートの概念が、具体的かつ多様な若者の現実をどれほど見えにくくするものであるかを、ここでははっきりと確認しておかねばならない。そしてくり返すなら、そのことが厚生労働省にとっていかに好都合なことであるかも。

若者の失業率は周知のとおり 1990 年代に急上昇したが、その基本的な原因がバブル崩壊後の景気後退にともなう日本社会の「構造改革」、従来の日本型雇用の解体・再編にあったことは、すでに多くの専門家が指摘していることである。ここでは熊沢誠の最近の著書に依拠して見ておこう⁽¹¹⁾。

1990 年に 6.6%だった 15～19 歳の若者の失業率は、95 年には 8.2%、2000 年には 12.1%、ピークの 02 年には 12.8%にまで上昇している。同様に 20～24 歳の若者の失業率も 1990 年の 3.7%から、95 年の 5.7%、2000 年の 8.6%、ピークの 03 年には 9.8%へと上昇している。この失業率の急上昇を、若者の「働く意欲」の問題に結びつけるわけにはゆかないだろう。例えば 1990 年に 134.3 万人あった新規高卒者の求人数は、実に 2000 年には 27.2 万人にまで激減しており、15～19 歳の若者の失業率上昇は当然とも言える。この時期、日本企業は景気後退期の厳しい経営環境を、正社員の新規採用を著しく抑制し、非正規社員の雇用を増加させることでしのいだのである。したがって失業率上昇の一方、「アルバイト・パート」として働くフリーターの若者（15～34 歳）も急増した。『平成 17 年版 労働経済白書』の集計では、1982 年に 52 万人とされるフリーターの人数は 92 年に 101 万となり、その後 10 年で 100 万人増加して、2002 年には 209 万人に達している。

ところが、平成 17 年度版の同白書は、なぜかフリーターの問題を「就業をめぐる若年者の意識」の面からクローズアップし、その文脈のなかで、上述のように「ニート」の存在をいわば認定し、定義しているのである。同白書の「第 II 部 人口減少社会における労働政策の課題」、「第 2 章 労働力供給の現状と課題」、「第 1 節 若年者の意識と就業促進に向けた課題」の「2) 就業をめぐる若年者の意識」は、次の引用で始まる。

「これまでみてきたように若年者の就職環境は厳しい状況であり、非労働力化している傾向もみられる。その一方で、若年期は就学期間を終え、積極的に社会に参加することが求められる時期であり、取り巻く就職環境が厳しい状況であるとはいえ、積極的な就業意欲を持つことが期待されている。以下ではこういった観点から若年者の就業に関する意識についてみる。」⁽¹²⁾

ここでは「労働政策の課題」が「労働力供給の課題」とされ、次にその課題が「就業をめぐる若年者の意識」、若者の「非労働力化の傾向」へと集約されてゆく構図がはっきりと見える。若者の高失業率について、同省が「失業だけでなく、労働意欲のないニートなど、若い人が働こうとしなくなっていることも影響している」とコメントしたことを、ここでもう一度、想起しておきたい。厳しい批判になるが、なぜ日本型ニートに失業者を含めず、15～34 歳の年齢幅をもたせたのか、この

点から見ればよく理解できる。「積極的な就業意欲を持つことが期待される」として、フリーターやニートを、なかんずく「非労働力」として定義されたニートを問題の核心であるかのように論じることで、1990年代の日本社会の構造的変動（「構造改革」）にともなって引き起こされた若者の大量失業の問題は、若者の「働く意欲」の課題に回収されるからである。年齢を34歳までとすることは、「働く意欲」の課題が最近のニート問題だけでなく、90年代の構造的失業にさらされた最初の世代までさかのぼることを意味する。だが、そもそも「失業者」とは「求職者」なのであり、失業問題とはまず第一に、「働く意欲」はあるが職が足りないという労働力市場の問題なのである。ところが、ここでは架空の「外部」に「働く意欲のない」ニートを呼び出すことで、あたかも失業が失業者個人の就業意欲の問題であるかのように語られる。結局、90年代以降の構造的変動に対応すべき本来の「労働政策の課題」は不問に付され、若者の「働く意欲」という個人化された課題（「自己責任」）だけが残されるのである。

以上、日本型ニート概念が、今の日本であたかも「排除」の言葉として世間に流通しているばかりでなく、行政サイドにあっても、失業という「社会的排除」を自己責任化する政策的意図を後押しするかのようによく用いられていることを見てきた。もとよりニート問題への高い関心が、職業安定所を併設した「ジョブカフェ」の設置など、断片的ながら行政サイドによる若者の就職支援の取り組みを引き出した面がなかったわけではない。ここでそれら個々の取り組みの成果や意義を否定するつもりはないし、もちろん「一歩前進」という評価はあってよい。だが、ここで見ておきたいのは、問題があくまでも「働く意欲」と押さえられている限り、それらは今日における若者のトランジション（移行）の課題に本格的に取り組むものとはならない、ということである。例えば『平成17年度版 厚生労働白書』では、若者の雇用問題への行政的取り組み全体を「若者を中心とした人間力の強化」としてまとめ、2004年からの「若者自立・挑戦プラン」をさらに推進し（ジョブカフェ設置など）、加えて「若者人間力強化プロジェクト」を展開するとしている。そのために、「若者の人間力を高めるための国民会議」を設置して「国民運動」を展開し、さらに新事業として、合宿生活によって「フリーター・無業者に対する働く意欲の涵養・向上」をめざす「若者自立塾」の創設等を行うとしている⁽¹³⁾。

政策の現実感覚に「？」を付けたいところだが⁽¹⁴⁾、問題をすべて若者個人の「働く意欲の涵養・向上」ととらえる視点はたしかに一貫している。それ以外は、就職難を抱えた若者個人へのより細やかな「就職支援サービス」の提供というところである。文書には「学校から職業への移行」という言葉も見られるが、本来の若者のトランジションの課題はみごとに見過ごされたと言うべきであろう。すでに見たように、イギリスのNEET概念の成立は、移行期の危機に由来する「若者の二極化」を回避し、若者の「社会的排除」の防止を追求する差し迫った社会的課題のなかで、若者の学校から職業へのトランジションを多面的、総合的にサポートする教育政策・労働政策の立案に連動するものであった。そこで言う若者の「トランジションの課題」とは、たんなる若者の失業対策や就職支援にとどまるものではなく、青年期（移行期）の歴史的変容にともなう若者の二極化、

社会的排除の危険をいかにして社会政策によって乗り越えるか、という課題であり、EU 諸国に共通する問題認識なのである。「このような点で、EU における移行政策は、成人期への移行に対する公的責任を形にしたものである」と、労働政策研究・研修機構の報告書は見る。「その根底には、ポスト工業化時代に対応する新しい若者観がある。EU の若者政策の第一の目標は、若者の自立の権利を保障することである」、というのである⁽¹⁵⁾。

1970年代後半からのポスト工業化と80年代における政治の全般的な新自由主義化によって、西欧社会では人びとの生活や意識の「個人化」が進み、それとともに社会は、諸々の障害や困難が個人的な危険(リスク)として人びとを襲う「リスク社会」(U.ベック)の様相を呈することになった⁽¹⁶⁾。その変化のなかで、とりわけ成人期への行程を手探りで進む若者のトランジションは、かつてのような成人期への段階的な移行のイメージとは異なり、多くの個人化されたリスクにさらされるきわめて脆弱で不安定な過程となった。失業という産業社会の構造的問題は、今や個人的リスクとなつて、学校から職業への移行をめざす若年層にまっ先に襲いかかり、その結果、80年代から西欧社会では若者の大量失業が深刻な社会問題となつて噴出したのである。例えばイギリスの場合、1983年の若年層(15~24歳)の失業率は19.7%で、成人層(25~54歳)の失業率9.5%の約2倍になっており、1995年でも15.3%(15~24歳)、7.4%(25~54歳)と、あまり変化はない⁽¹⁷⁾。後述のデンマークなど一部を除いて、EU各国はこの時期、おおよそ似た状況にあった。そしてこのような状況が10年間以上も続かなかで、若者の新たな移行期に関する調査・研究も進み、二極化した若者の深刻な「社会的排除」が懸念される事態となった。その結果、90年代半ば以降、上記のEU諸国に共通する若者政策の認識が形成されたのである。

青年期における若者の「トランジションの課題」をこのように理解するとき、日本型ニート概念とリンクした今の日本の政策的取り組みは、本来の課題を見過ごしているばかりでなく、根本的なところで問題を取り違えていることがわかる。若者一人ひとりの「働く意欲」の問題が根本にあるのではなく、今日のトランジションの課題を「働く意欲」の問題として個人化し、個人のリスク(「自己責任」と化する社会のしくみが問題の根本にあるのである。玄田有史は『ニート』という自著を、「誰もがニートになるかもしれない」という最終章で締めくくっている。そのこと自体は間違っていない。日本型ニートとは、今の日本社会で成人となるべき若者に課せられたリスク(個人的危険)の集約的表現であり、誰もがそのリスクから自由ではないからだ。だからこそ問題は、このリスクを個人的リスクとして運命のように甘受するのか、あるいは社会的に回避する可能性を政治的に選択するのか、という点にある。「働く意欲」を高めよ、という今の日本の政策は前者の選択をむしろ推し進めるものである。一方、EU諸国は、内部に様ざまな違いはあるものの、基本的に後者の選択に踏み出している。くり返すなら「NEET」とは、イギリスにおいてこの転換を画する概念だったのである。

3. 若者の教育と活性化——デンマークの「奇跡」

1990年代の西欧社会の経済動向を語るとき、90年代の終わり頃から時に「デニッシュ・ミラクル」（「デンマークの奇跡」）という言葉が耳にするようになった。1960年代にスウェーデンとともに成熟した福祉国家のモデルとなったデンマークだったが、1973年の石油ショック以降に「福祉国家の危機」にみまわれ、60年代の「完全雇用」から90年代前半のピークまで、ほぼ20年間にわたって継続的な失業率の上昇に苦しんだ。失業率は1971年の3.7%から91年の10.3%へと上昇し、しかもインフレーションが続く典型的なスタグフレーションで、公的負債も対GNP比で1971年の0.4%から91年の58.6%へと急上昇した。1993年の政権交代（中道右派から社会民主党政権へ）のとき、すでに「政府は経済政策の点で破綻していた」という⁽¹⁸⁾。そのデンマークが90年代半ば以降、多くの西欧諸国で厳しい雇用環境が続くなか、めざましい雇用回復の軌道に入ったのである。70年代から久しく続いた福祉国家デンマークの失速を思えば、たしかにそれは「奇跡」とも思える。従来から福祉国家と言えば、まず第一に「北欧・スウェーデン」がモデル国家であったが、ここに来て「デンマークがモデル国家としてスウェーデンに取って代わった」とさえ言われるようになった。そうした注目の焦点が、デンマークにおける「雇用の奇跡 job miracle」なのである⁽¹⁹⁾。

ここでは、OECDのデータに基づいて全年齢計、若年層（15～24歳）、25～54歳の失業率の推移を表にし、デンマークの「奇跡」を、もう一つの「奇跡」の国である日本の状況と比較しながら見ておこう⁽²⁰⁾。

表-1 デンマーク失業率の推移

	1983	1990	1993	1994	1996	1999	2002	2005
全年齢計	8.9*	7.2	9.6	7.7	6.3	5.1	4.6	4.8
15～24歳	18.9	11.5		10.2	10.6	10.0	7.1	7.9
25～54歳	8.0	7.9		7.8	6.0	4.3	3.7	4.2

* 1980-88

表-2 日本の失業率の推移

	1983	1990	1993	1994	1996	1999	2002	2005
全年齢計	2.5*	2.1	2.5	2.9	3.4	4.7	5.4	4.4
15～24歳	4.5	4.3		5.5	6.6	9.3	10.1	8.7
25～54歳	2.2	1.6		2.4	2.7	4.0	4.9	4.2

* 1980-88

まずは2005年の数値に注目しよう。両国の失業率を見るとほとんど同じ数値が並んでいる。このところ自信喪失がみに語られてきた日本だが、戦後日本の経済復興の「奇跡」は依然として国際的に見てきわめて低い失業率を誇りうる経済活動を維持していることがわかる。ただし、二つの「奇跡」がまったく逆向きに推移していることもまた一目瞭然である。デンマークはここ10年の間に、

特に若年層ではここ 20 年間にわたって、かつて OECD 内でも高い水準にあった高失業率を半減させて低失業率を実現してきた。一方、日本は逆にここ 10 年間で、それまで傑出した低さを維持してきた低失業率を倍加させて、今や並の低失業率の国になった。高度成長期以来の日本の「奇跡」が終息に向かい、デンマークが新しい「奇跡」を切り開くかのようにして、2002 年の両国の逆転現象がもたらされた。ただし、ここに来て日本経済の復調の兆しが見え、2005 年は拮抗状態に戻ったかたちである。2006 年度は両国とも失業率はさらに改善する見込みであり、日本モデルがこのまま破綻することはなさそうだが、もはや日本がかつてのような「奇跡」のモデルでなくなったことは間違いない。一方、デンマークの「奇跡」は依然として堅調に続いている。

では、デンマークにおいて、何が新たな「奇跡」の鍵となったのであろうか。さまざまな角度からの分析が必要であろうが、ここでは青年期のトランジションにとって中心課題となる若年失業の問題に注目したい。二つの表を見てすぐ気づくように、両国とも若年層の失業率の増減幅が成人層を大きく上回っており、全体の失業率の増減のかなりの部分を若年層が実質的に左右していることがわかる。デンマークの「奇跡」とは若年失業率の奇跡的な減少の結果であり、日本の「奇跡」は若年層の失業増大とともに終息した、と見ることもできよう。もっとも OECD のデータでは、90 年代後半のデンマークの若年失業率の低下はそれほど著しいものではないが、デンマーク統計局のデータによれば、1996 年 9.2%、99 年 5.1%、2002 年 3.8%、05 年 4.2%、06 年 3.2% (各年 3 月) と劇的な低下を示している。この違いの主な理由は失業給付を受けながら職業訓練教育に参加する者を失業者に含めるかどうかだが、一般にはデンマーク統計局の数字が引かれ、デンマークにおいて「政治問題として若年失業問題は消失した」とさえ言われる。データの解釈は問題含みだが、いずれにしてもここで鍵として問われるべきなのは、デンマークがいかにして若年失業の問題と闘ったのか、ということである。実際、デンマークにおいて若年失業問題の訪れは早く、しかも当時すでに成熟した福祉国家となっていたがゆえに、T・ブレットゴーと H・ヨルゲンセンが述べるように、「問題の誕生」は初めから社会政策的、政治的関心のもとにあった。

「失業率の上昇は、若年失業と成年失業との格差の拡大をともなっていた。したがって若年失業は、1970 年代を通じて独立した社会政策の問題領域として『誕生した』のである。それは、世代間の格差、若者の縁辺化 (marginalization) と排除、そして最悪の場合には、全ての若者世代の社会的不満と過激化へと通じる諸傾向に対して、対抗するための特別な政治的注目と活動を要求する問題領域である」⁽²¹⁾。

すでに見た 90 年代半ば以降の EU 諸国に共通する若者問題への政策的関心が、こうしてデンマークではそれらの諸国に先駆けてきわめて早い時期に成立したことがうかがえる。この領域でのデンマークの政策の蓄積と成果が、90 年代に若年雇用の悪化に直面した他の諸国において、デンマーク・モデルとして注目されることになったわけである。

実際のところ、82 年から 93 年の中道右派政権の時期を間にはさみ、70 年代末から 90 年代へと続くデンマークの若年失業への政策的対応を見通すことは、かなり複雑な問題である。だが、上記二

人の論文を参照すれば、青年期のトランジションをサポートする「若者の教育と活性化 activation」が一貫してキーワードとなることがわかる。82年まではケインズ主義に基づく公的セクターによる雇用創出をベースとして、政権交代から93年までは新自由主義に基づく「市場の解決」への大規模なシフトを背景に、そして社会民主党政権復帰の93年からは「労働市場改革とケインズ主義的な新たな政策ミックス」の大胆な導入のもとで。そうした大きな変化を通じて、「若者の教育と活性化」はしだいに若年失業問題の、さらには雇用問題一般の中心に位置づけられるようになったのである。

「教育」と「活性化」が初めてデンマークの若年失業対策として導入されたのは、70年代末のことであった。当初からデンマークでは、増大する失業中の若者に教育と職業訓練を提供して能力を活性化させ、雇用の場に復帰させようとしたわけである。だが、当時の福祉国家による手厚い失業給付が、皮肉にもこの活性化の妨げとなり、続く中道右派政権も失業の原因を「意欲の欠如」ととらえるばかりで、活性化政策の有効な展開を図れなかったという。その点で、80年代までは給付金を中心とする従来からの受動的な失業政策が続き、失業率の改善も見られなかった。しかし、80年代の新自由主義化の潮流を経て80年代末には、「失業との闘いにおける新たな概念」として「活性化」概念が再定義され⁽²²⁾、93年以降、「若者の教育と活性化」を中心とした社会民主党政権の一連の労働市場改革が推進されることになった。先の論文によれば、その改革は「受動的な失業給付金から、社会政策と労働市場政策の融合による積極的な労働市場政策への変化」であり、「標準化された柔軟性を欠く職業・教育プログラムから、必要性に合わせた、個人化され脱集権化された活性化政策への変化」であり、「一般的な失業政策から、目標集団（つまり若者と長期失業者）に合わせた政策への特化」であったという⁽²³⁾。そして1996年、若者向けの根本的な改革として「若者失業プログラム」が実施された。同プログラムの概容は、以下のように説明されている。

「改革全体の目的は、失業した若者、低学歴の若者の雇用可能性を強化することであり、彼ら彼女らを教育へと動機づけることであった。中等学校以上の公教育未終了の25歳以下の若者、そして過去9ヶ月のうち6ヶ月間失業中であった若者には、特別に設計された18ヶ月の職業教育が提供される。特別教育プログラムに参加中、失業給付金が50%にカットされるという事実は、普通教育を受ける意欲や正規の職を探す意欲を強く引き出すことになる。プログラムへの参加拒否は、失業給付金を失う結果となる。」⁽²⁴⁾

「すべての者がアクティブ (active) であれ！」という、このプログラムの趣旨を今の日本で読むと、名高いデンマークの「ウェル・フェア」(社会福祉 welfare) が、あたかもアメリカ流の「ワーク・フェア」(勤労福祉 workfare) に、つまり勤労という条件付きの社会的給付へと転換したかのような印象を受ける。なるほど、そうした側面がないわけではないし、その転換こそがデンマークの「奇跡」の鍵だったとする見方もある。さらにはそこに「若者自立塾」など「働く意欲」を強調する日本の若者政策の正当性を重ね合わせようとする向きもあるかもしれない。だが、H・ヨルゲンセンが述べるように、「社会的訓練 social discipline」と「社会的統合 social integration」との区別

をわきまえれば、このプログラムのもつ特有の意義が明確になるであろう。つまり、ここでの活性化政策は、一方では「労働を受容する意欲 (incentive) の大きさを強調する新古典派流のアプローチ」であり、その点で「社会的訓練の形式」と見られるが、同時にそれは、「個人に的をしぼった教育訓練 targeted training of the individual」であり、「一人ひとりの行動計画 individual action plan」をとまなう「社会的統合」の問題として構築されているのである。なぜなら「失業と結びついた社会問題、固有の排除メカニズムは、受動的なサポートによっては解決が期待できない」からである。「この点で、社会的統合は労働市場政策の核心なのである」という。

「若者の教育と活性化」を中心とした93年以降のデンマークの社会政策が、その根本において、社会的排除の危険にさらされる若者に注目しつつ、一人ひとりの若者のトランジションの課題を克服しようとするものであることがわかる。その点で、活性化政策は義務的であるとともに、個人の「権利」であることをここで確認しておく必要がある。「有能さの要求は、一人ひとりの行動計画と活性化の権利を伴っている。市民権 (citizenship) がまさに勤労福祉と同様に重要なのである。統制よりもエンパワーメントを!」、とヨルゲンセンは述べている⁽²⁵⁾。そこではアメリカ流の「ワーク・フェア」とは「根本的に異なる市民と国家との関係が適用される」という。「国家は人びとに権利を与え、個々人の事情をすべて市民権の観点から配慮する。国家は積極的に社会的包摂の責任を引き受けるのである」⁽²⁶⁾。

4. ニートのいない国

10数年も前に出版され、今もデンマーク社会への関心をかき立て続けている文献に、『「寝たきり老人」のいる国いない国」⁽²⁷⁾ という本がある。出版当時、バブル経済の繁栄のさなかで病院にうち捨てられたような日本の「寝たきり老人」たちの哀しい姿に対して、「寝たきり老人がいない」というデンマークの高度に発展した高齢者福祉の実態報告は、あまりの落差のゆえに、大きな驚きとともに真偽をいぶかる声で迎えられた。両国の高齢者福祉の大きな落差は今もなくならないが、それでも90年代以降、日本の高齢者福祉は制度的にはかなりの整備が進んだ。一方、その同じ90年代に、デンマークはトランジションの困難を抱えた若者の問題に取り組み、「教育と活性化」を中心にして若年失業の問題を解決し、社会的排除のリスクにさらされる若者の社会的包摂を積極的に進めていたのである。かつて「寝たきり老人のいない国」として注目されたこの国は、今また「ニートのいない国」として注目されてよいだろう。

「ニートのいない国」というのはもとより比喩的表現だが、それは、かつて「寝たきり老人」に相当する概念がこの国にないことが驚きの始まりだったように、まず第一に、日本語の「ニート」に当たる概念がデンマークでは成立しない、ということの意味する。すでに見たように、日本型ニートの概念はポスト工業化社会における個人化されたトランジションのリスクを、「働く意欲」の問題（「自己責任」）として個人に帰責するところで成立する概念であった。ところがデンマークでは、「一人ひとりの行動計画」、その「権利」が強調されるように、個人化されたリスクを考慮して、「個

人化された、必要性に応じた」仕方で若者の活性化（社会的統合）の責任を国家が引き受けるというのである。たとえば、1993年にデンマーク教育省が開始した「教育をすべての人びとに」という行動計画は、次のように説明されている。

「この行動計画の目的は、確実にすべての若者が青年期の教育コースを開始し、そして修了できるようにすることである。計画は多くの提案を設けているが、とりわけ弱い立場の若者へのガイダンスの提供を促進し、ドロップアウトする前にそれらの若者をとらえることのできる教育訓練プログラムの新たな選択肢を作り出すことに関心を集中している。」⁽²⁸⁾

ここでは、ドロップアウトは「働く意欲」を欠く若者の自己責任ではなく、従来の教育制度が抱えていたシステムの不足なのである。この行動計画のなかではそれを補うべく、特に注目すべき項目として以下の4コースが提示されている。まずは、進路の定まらない19歳以下の若者に青年期の教育訓練への移行を案内する「ブリッジ・プログラム bridging programme」、次に、本人の選択に従って2年間の一般教育の継続を保障する「自由青年期教育 free youth education」、そして、学問的志向のない若者を職業教育コースへと動機づける「基礎職業教育コース basic vocational training」、最後に、前述の「若者失業プログラム」(1996年)へと継続される、失業中の若者に対する「特別教育訓練コース special training provision」。各コースの内容にここで立ち入る余裕はないが、前節の若年失業政策と合わせて、教育システムが全体として若者(特にリスクを抱えた)のトランジションの課題を個々の必要性に応じてサポートするしくみになっていることがわかる。ここに「働く意欲のない」ニートという観念が入り込む余地はない。

こうした行動計画の結果、概念としての日本型「ニート」がそもそも存在しないというだけでなく、「NEET」の原義である教育・雇用・職業訓練のいずれにも属さない若者の比率も1993年以降に大きく低下し、デンマークは今、他の欧米諸国を大きく引き離して「NEETのもっとも少ない国」となっている。手もとのOECDのグラフで見ると、NEETとなるリスクの高い20~24歳の若い成人層の場合、「雇用にも教育にも属さない若者」の割合は1993年の約17%から大きく減少し、2000年には約7%にまで下がっている⁽²⁹⁾。同じくOECDのデータによって2002年の15~24歳の数値で見ると、日本が9.5%、OECD平均が15.1%、そしてデンマークは4.9%で、OECD加盟国中、最低となっている⁽³⁰⁾。「ニートのいない国」という比喩が、あながち誇張ではないことが理解できよう。そして「ニートのいる国」日本から見れば、失業率の点では大きな違いはないものの、デンマークは若者のトランジションのより容易な、社会的排除のリスクのより小さい社会であり、「市民」として生きることが保障された社会であることもわかる。

当然のことながら、若者の失業率と「雇用にも教育にも属さない若者」の比率（「NEET率」としておくと）とは、現象としては相互に関連するものの、基本的には異なる事態の指標である。若年失業率は職を求めて得られない若者の比率であり、なによりも労働力市場のしくみに関わる問題である。NEET率は、少なくとも個人化の進展したポスト工業化段階の社会にあっては、若者のトランジションのリスクの指標であり、若者の社会的統合に関わる社会文化的しくみの問題である。し

たがって、若年失業率は景気の回復によっておのずと改善するが、必ずしもそれがNEET率の減少につながるとは限らない。実際、厚生労働省が現在64万人と集計する「若年無業者」は、若年失業率がまだ低かった1993年の時点ですでに40万人と算出されており、一方、失業率の上昇した2000年でも40万人台にとどまっている、二つが関連しつつも別個の問題であることは、日本の過去のデータからも見てとれる。ところが日本型ニートの概念は、それぞれ個人化されたリスクとなって現れてくる二つの問題を、いずれも個人の「働く意欲」の問題に還元することで区別を見えにくくし、背景にある二つのしくみを視野から失わせていたのである。

デンマークの「奇跡」は、若年失業率の奇跡的な減少であったという点で景気回復に支えられた面はあったはずだが、見てきたように「若者の教育と活性化」を中心とするその政策は、同時に二つのしくみ（システム）に介入し、社会的統合の水準からシステム（労働市場）の「操縦 Steering」を推し進めるものであった。「ブリッジ・プログラム」という政策を引いたが、どうやら「橋を架ける」というのはデンマーク人の国民性であるらしい⁽³¹⁾。ここでの「奇跡」も教育から労働へ、青年期から成人期への若者のトランジションに「橋を架ける」営みの成果だったと見てよい。NEET率の最低水準への低下、「ニートのいない国」は、けっして幸運の奇跡ではなかったのである。かつて「寝たきり老人のいない国」から高齢者福祉の在り方を学んだように、今また私たちは「ニートのいない国」から若者政策の根幹を学ぶことができるであろう。

注

- (1) 小沢一郎「剛腕コラム」、『夕刊フジ』2006年3月25日。
- (2) 井上敏明『朝が来ない子どもたち一わが子をニートにさせないために』第三文明社、2006年。
- (3) 玄田有史・曲沼美恵『ニート』幻冬舎、2004年。
- (4) 児美川孝一郎「フリーター・ニートとは誰か」、佐藤洋作・平塚真紀編『ニート・フリーターと学力』明石書店、2005年、69頁。
- (5) 『朝日新聞』（東京夕刊）、2005年1月28日。
- (6) 代表的なタイトルとして、宮本みち子『若者が《社会的弱者》に転落する』洋泉社、2002年、など。
- (7) 玄田有史・曲沼美恵、前掲書、佐藤洋作・平塚真紀編、前掲書、本田由紀・内藤朝雄・後藤和智『「ニート」つて言うな』光文社、2006年、等を参照。
- (8) 小杉礼子編『フリーターとニート』勁草書房、2005年。
- (9) 労働政策研究報告書 No.35『若者就業支援の現状と課題——イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』労働政策研究・研修機構、2005年、を参照。
- (10) 本田由紀・内藤朝雄・後藤和智、前掲書、23頁以下。
- (11) 熊沢誠『若者が働くとき』ミネルヴァ書房。以下の労働統計に関するデータは同書による。
- (12) 厚生労働省『平成17年度版 労働経済白書』、2005年、152頁。
- (13) 厚生労働省『平成17年度版 厚生労働白書』、2005年、272頁以下。
- (14) 『朝日新聞』（東京）、2006年7月29日付の記事では、厚生省の「若者自立塾」開始から1年の状況が報告されている。昨年7月にスタートし、共同生活する訓練期間は原則3ヶ月、費用の自己負担の月額は約7万円。認定さ

れた 25 団体が今年 3 月末までに 466 人を受け入れ、314 人が修了したという。農水省の農業体験合宿も今年 4 月にスタート。年間 120 人の参加見込みに、6 人しか応募がなく、急きょ短期のお試しコースを設置したという。

- (15) 労働政策研究報告書 No.35, 前掲書, 73 頁。
- (16) ウルリヒ・ベック『危険社会』東廉・伊藤美登里訳, 法政大学出版社, 1998 年。
- (17) OECD, Employment Outlook 1997, p.168.
- (18) Henning Joergensen, Consensus, Cooperation and Conflict—The Policy Making Process in Denmark, Edward Elger Publishing, 2002, p.98-101.
- (19) Ibid., p.3.
- (20) OECD, Employment Outlook の各年度版を利用して作成。失業率は統計によってかなりの違いがあり、例えば 1993 年にピークを記録したデンマークの失業率はデンマーク政府統計では 12.4% になっている。本稿では相互に比較可能な OECD のデータを用いた。なお、この年を境に 3 年毎のデータとしたが、年齢階層別についてはデータの都合で 94 年とした。80 年代については、デンマークの若年失業率がピークを記録した 83 年をとったが、データの都合で全年齢計は 80~88 年の平均値とした。
- (21) Thomas Bredgaard, Henning Joergensen, Was the Problem Solved: Danish Youth Unemployment Policies in the 1990s, Working paper no.3, Aalborg, CARMA, 2000, p.3.
- (22) Henning Joergensen, op. cit., p.176.
- (23) Thomas Bredgaard, Henning Joergensen, op. cit., p.9.
- (24) Ibid., p.9-10.
- (25) Henning Joergensen, op. cit., p.178-180.
- (26) Ibid., p.258. 同様に G・エスピン-アンデルセンは、「生産主義 productivism」の概念について次のように述べている。「この言葉は、市民の生産的な可能性を最大限に引き出そうということの意味する。表面的に見れば、これは、アメリカ人が言う『勤労福祉 (workfare)』と同じように聞こえるかもしれない。しかし、現実に二つは異なる。アメリカの『勤労福祉』では、社会的給付は労働を行うという条件付きであるのに対し、北欧諸国の『生産主義』では、福祉国家は、すべての国民が労働するために必要な資源と動機と(仕事と)を持つことを保証しようというのである。」(G・エスピン-アンデルセン『ポスト工業経済の社会的基礎』渡辺雅男・景子訳, 桜井書店, 2000 年, 123 頁)
- (27) 大熊由紀子『「寝たきり老人」のいる国いない国』, ぶどう社, 1990 年
- (28) Soeren P. Nielsen, Pia Cort, Vocational education and training in Denmark, Cedefop 1999, p.29-30.
- (29) OECD, Employment Outlook 2002, p.28 (Chart 1.4).
- (30) 白川一郎『日本のニート・世界のフリーター』中央公論社, 2005 年, 223-224 頁。

[付記]

本稿は平成 17 年度・18 年度科学研究費補助金(萌芽研究)による研究成果の一部である。