

論 文

## EU のユース・ギャランティ政策とドイツの実施計画

京都学園大学 経済経営学部

内山 隆夫

Email:uchiyama@kyotogakuen.ac.jp

### 要 旨

欧州 2020 戦略の社会的側面は「包摂的な成長」の最優先課題に集約され、その基本理念は「雇用を通じた社会的包摂」と表現される。その一環として展開される欧州雇用戦略も社会保障制度改革と連携しつつ、労働市場の需給両面を強化するだけでなく、マッチング機能の改善にも取り組み、一定の成果を上げてきた。ところが、世界同時不況に見舞われた EU 経済では、若者を中心に貧困・社会的排除リスクがますます深刻な社会問題になっている。そうした中、EU は若者の労働市場への参入を促進し、就業率を高めるべく 2013 年にユース・ギャランティ政策の実施を決定し、加盟各国に実施計画の提出を求めた。

本稿は、EU における青少年の社会的包摂に向けた取組を跡づけた後、「労働市場政策の欧州化」の文脈でドイツのユース・ギャランティ実施計画を考察し、その基本的な枠組と特徴を解明する。これにより、ユース・ギャランティ政策が労働市場における移行リスクを軽減する移行的労働市場を構築する場合の基幹的な地位を占めることが明らかになる。

キーワード: 社会的包摂, 欧州雇用戦略, ユース・ギャランティ政策

### 1. はじめに

2000 年代前半のドイツ経済は、「欧州の病人(the sick man of Europe)」と揶揄されるほど著しく精彩を欠いていた<sup>1</sup>。その主な原因は、欧州硬化症 (Eurosclerosis) と診断された硬直的な労働市場にあったが、

---

<sup>1</sup> Sinn, H.-W. (2007), Can Germany be saved? –The Malaise of the World's First Welfare State–, MIT. Vgl. auch Lehndorff, S., Bosch, G., Haipeter, Th. and Latniak, E. (2009), From the 'Sick Man' to the 'Overhauled Engine' of Europe? –Upheaval in the German Model–, in: Bosch, G. Lehndorff, S. and Rubery, J. (eds.), European Employment Models in Flux, Palgrave Macmillan.

そのドイツ経済はリーマンショック後の世界同時不況を通じて、「雇用の奇跡」と賞賛される労働市場パフォーマンスを実現した。この傑出した成果は、労働市場の柔軟化と被用者の自己責任を強く求めた「ハartz改革」と呼ばれる一連の労働市場改革に加え、年金制度など社会保障制度改革と労使交渉制度の変容から成る相乗効果に起因する<sup>2</sup>。

ドイツの雇用政策はまた、「労働市場政策の欧州化」と特徴づけられるように欧州雇用戦略 (European Employment Strategy) の政策方針に沿って展開されている<sup>3</sup>。欧州雇用戦略とは、加盟各国の雇用政策をEU レベルで相互に調整し、ますます深刻化する雇用・失業問題に取り組むためのEU の雇用政策であり、1997年11月に開催されたルクセンブルク雇用サミットでその開始が決定された。EU はその後、2000年3月に「より多くのかつより良い職場とより強い社会的結束を伴う持続可能な経済成長を実現できる、世界で最も競争力のあるかつダイナミックな知識基盤経済」<sup>4</sup>へと体質改善するためのリスボン戦略 (Lisbon Strategy) を採択した。その5年後、EU はリスボン戦略の中間評価<sup>5</sup>に基づき目標・実施・ガバナンスの3点で抜本的に見直し、リスボン戦略を再スタートさせた。見直しの基調は「選択と集中」であり、リスボン戦略の目標も「成長と雇用」に絞り込まれ、従来は別々に公表されていた「経済政策の包括的ガイドライン」と「雇用ガイドライン」が「成長と雇用の統合ガイドライン」として策定され、2005年以降の欧州雇用戦略はリスボン戦略の一環として展開されるようになった<sup>6</sup>。そのリスボン戦略も2010年には計画期間が満了となり、EU は現在、新しい中期成長戦略「欧州2020戦略 (Europe 2020)」を展開している。

欧州2020戦略の構造は3つの最優先課題と5つの目標、そしてそれを実現するための7つの旗艦イニシアチブから成る<sup>7</sup>。すなわち、EU は知的な (smart) 成長、持続可能な (sustainable) 成長、そして包摂的な (inclusive) 成長を最優先課題に取り組むことを通じて、雇用の促進、イノベーションと研究開発のための諸条件の改善、温室効果ガスの排出削減ならびに再生可能エネルギーの利用促進とエネルギー効率の向上、教育水準の向上、そして貧困退治による社会的編入を目指している。その実現のためにEU は、イノベーション同盟、青少年移動促進、資源利用の効率的な欧州、新しいスキルと雇用のためのアジェンダ、欧州デジタル・アジェンダ、グローバル時代の産業政策、そして欧州反貧困プラットフォームという7つの旗艦イニシアチブを推進している。

こうした欧州2020戦略の確実な実施のため、EU は2010年4月に具体的な取組項目を盛り込んだ「欧州2020戦略のための統合ガイドライン」<sup>8</sup>を策定したが、2014年11月に発足した新しい欧州委員会は、

<sup>2</sup> Knuth (2014), p.7 ff.

<sup>3</sup> Ostheim und Zohlh fer (2004). 内山(2009), 18 ページ以下も参照。

<sup>4</sup> European Council (2000) ,Presidency Conclusions: Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.

<sup>5</sup> European Communities (2004) ,Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for growth and Employment (Report from the High Level Group chaired by Wim Kok), November 2004.

<sup>6</sup> 内山(2006), 22 ページ以下および内山(2009), 8 ページ以下。

<sup>7</sup> European Commission (2010), p.10ff.

<sup>8</sup> European Commission (2010), Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010)193 final; European Commission (2010), Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010)193 final.

上記ガイドラインを 2015 年 3 月に改定した<sup>9</sup>。欧州委員会はさらに、欧州 2020 戦略の開始とともに加盟国間の政策協調をより確実なものにするため、欧州セメスターの導入を基軸にしたガバナンス改革にも着手した。欧州セメスターとは、各国における取組を毎年前半に評価し、目標実現に向けての国別勧告案を纏め、欧州理事会で採択し、各国に対応を求める一連の手続きのことである。

本稿は、欧州 2020 戦略の上記 3 つの最優先課題のうち、欧州 2020 戦略の社会的側面に関係する「包摂的な成長」の基本理念となる「雇用を通じた社会的包摂」のための取組に注目する。ドイツでは欧州雇用戦略と軌を一にし、解雇保護法やパートタイム労働・有期雇用契約法の改正など労働市場の柔軟化を推進してきた。近年、ハルツ改革などこうした一連の労働市場改革の政策評価が行われる中、僅少雇用や雇用の不安定性などが負の側面としてしばしば指摘される。しかし、雇用関係の継続性欠如の問題は 2000 年代初めのドイツの若者の間ですでに広く観察されていたのである。今後も経済のグローバル化の進展や働き方の改変により雇用流動化の必要性が一段と高まることを考え合わせると、こうした雇用関係の変容は不可逆的とも思われる。とすれば、学校から職業への移行過程を含む若年労働市場の制度的環境を移行的労働市場論（transitional labour market）の政策的な含意に基づいて改善することが、雇用不安を、ひいては生活不安を解消するために不可欠となる。

本稿はこのような問題意識を持ちつつ、EU のユース・ギャランティ政策（Youth Guarantee）を取り上げる。ユース・ギャランティ政策の基本的な枠組は欧州委員会によって設計され、加盟国は各国で異なる社会経済の現状や制度を考慮して実施計画を策定し、2013 年 4 月半ばまでに欧州委員会に提出することが求められた。

そこで先ず、EU における青少年の社会的包摂に向けた取組を青少年政策の展開の文脈で概観し、次に欧州 2020 戦略の一環として展開される欧州雇用戦略にも注意を払いつつ EU のユース・ギャランティ政策の概要を示す。そして最後に、ドイツの積極的労働市場政策の政策体系を概観し、ドイツのユース・ギャランティ実施計画と他の加盟国のそれを比較することにより、ドイツの実施計画の特徴を解明する。

本稿の考察を通じて、EU の、そしてドイツのユース・ギャランティ政策は青少年の就業力育成と向上を目的に、学校から職業への移行過程の制度的な環境改善を目指す取組であり、移行的労働市場の制度設計に際しては基幹的な地位を占めることが明らかになる。

## 2. 青少年の社会的包摂

欧州 2020 戦略は EU の中期成長戦略として、リスボン戦略を受け継ぐべく 2010 年 3 月に採択された。リスボン戦略は 2010 年を目標年次にしていたが、EU 経済はこの間、リーマンショックに端を発した世界同時不況に見舞われただけでなく、構造上の脆弱さのために国際経済環境の変化にも対応できずに低迷していた。こうした事態を打開すべく EU は欧州 2020 戦略を策定し、文字通り 2020 年を目標年次に

---

<sup>9</sup> European Commission (2015), Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, COM(2015)99 final; European Commission (2015), Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2015)98 final.

「知的な、持続可能な、そして包摂的な成長」の実現を目指すことになった。しかし、EU の成長戦略は経済成長至上主義とは異なる。「包摂的な成長」がソーシャル・ヨーロッパの伝統を引き継ぎ、欧州 2020 戦略の社会的側面を端的に示している<sup>10</sup>。

ソーシャル・ヨーロッパの理念は、ミッテラン (François Mitterrand) 元仏大統領によって 1980 年代初めに市場経済の社会的側面を明示的に考慮すべく提唱され、「欧州社会モデル (europäisches Sozialmodell)」として体系化されたといわれている。この欧州社会モデルが「ソーシャル・ヨーロッパ (soziales Europa)」とも表現され、その基本的な考えは、経済成長はソーシャル・ヨーロッパを実現するための手段であり、経済成長を実現する過程で生じた経済的・社会的格差を是正しつつ、すべての市民が経済成長の果実を享受できるようにすることと要約できる<sup>11</sup>。換言すれば、EU の経済社会政策は市場統合による単一欧州市場のメリットを最大限に引き出しつつも、それによって生じた域内経済の歪みを是正する連帯主義的な市場経済の実現を目指しているのである。このため、EU 経済は「社会的市場経済 (soziale Marktwirtschaft)」とも特徴づけられる。

欧州 2020 戦略の構造は上述したように 3 つの最優先課題と 5 つの目標、そしてそれを実現するための 7 つの旗艦イニシアチブから構成されているが、欧州 2020 戦略の社会的側面に直接関わる「包摂的な成長」の「包摂」の用語は、「社会的包摂 (social inclusion)」と同義であり、社会的包摂はまた、社会的排除 (social exclusion) と対をなす概念である<sup>12</sup>。EU では近年、貧困や社会的不遇 (disadvantaged) よりも社会的排除の用語が、経済社会政策の議論に際して広く使用されているが、EU としての貧困退治の取組は 1975 年にまで遡る。貧困の概念はその後、経済的側面だけではなく、文化的・社会的側面をも包含するようになり、社会的排除の概念が一般に使用されるようになった。社会的包摂が EU の政策アジェンダとして浮上した決定的な契機は、2000 年 3 月に採択されたリスボン戦略である。その 6 つの戦略目標のひとつとして「社会的結束：均衡ある発展を目指す社会的結束の強化」が設定され、そのもとで貧困リスクの軽減と社会的排除や差別の撤廃などが目指されるようになったからである<sup>13</sup>。

EU はその後、2004 年の欧州理事会で社会的包摂を次のように定義した。社会的包摂は「貧困や社会的排除のリスクにある人びとが経済的・社会的・文化的生活に十分に参加するのに必要な、また彼らが生活する社会で標準的な生活・福祉水準を享受するのに必要な機会と資源を獲得することを保証するプロセス」<sup>14</sup>である。この定義から明らかなように、欧州 2020 戦略の目指す包摂的な成長は、単に経済的な貧しさの克服が問題ではなく、経済的貧困と社会的排除の根絶を目指し、EU の経済社会政策の基本理念となるソーシャル・ヨーロッパの建設を引き継ぐものである。

以上明らかなように、社会的包摂や社会的排除は多面的な概念であり、単一の指標ではその実態を捕捉することができない。そこで EU は、社会的排除の実態を分析し、政策立案に活用するために AROPE

<sup>10</sup> 欧州 2020 戦略の社会的側面の概要については、Europäische Kommission (2011)を参照。

<sup>11</sup> 恒川(1992), 36 ページおよび 48 ページ以下、ならびに中野(2002), 133 ページ。Vgl. auch Adnett and Hardy (2005); Kaelble und Schmid (2004)。

<sup>12</sup> 伊東(2015), 168 ページ。EU における概念規定については、差し当たり福原 (2006) を参照。

<sup>13</sup> Mascherini et al.(2015), p. 25 f.

<sup>14</sup> European Commission (2004), p.10.

(At-risk-of-poverty or social exclusion) 指標を開発し<sup>15</sup>、貧困と社会的排除の撲滅に取り組んでいる。AROPE 指標は金銭的貧困 (monetary poverty)、物的剥奪 (material deprivation) および過少就労世帯 (household with a very low work intensity) という3つの下位指標から成る総合指標であり、下位指標のひとつにでも該当すると、貧困・社会的排除リスク者とみなされる。2014年のEU全体では総人口の24.7%に当たる1億2,230万人が貧困・社会的排除リスク者であった。

金銭的貧困とは、社会的移転支払後の等価可処分所得の中央値の60%に設定された貧困線を下回る所得で生活している状態のことである。ここでいう等価可処分所得とは、世帯主に1.0、14歳以上の世帯員一人につき0.5、そして14歳未満の世帯員一人につき0.3のウエイトが付き、各世帯の可処分所得をウエイト付けされた世帯人数で除して求められる。このようにして算出された等価可処分所得は相対的貧困度を示し、景気の低迷等で中央値が低下すれば、金銭的貧困リスク者は減少することにもなる。2014年のEU全体では総人口の17.3%が金銭的貧困リスク者であった<sup>16</sup>。

物的剥奪とは、支払いの滞納や生活用品の不足のために快適な日常生活を送ることのできない状態のことである。具体的には、

- (1) 住宅ローンや家賃、光熱費、分割払いやその他ローンの返済を期限内に支払うことができない
- (2) 自宅を離れて一週間の休暇を過ごすことができない
- (3) 一日おきに鶏肉・魚肉を含む肉(菜食主義者の場合は栄養面での等価食品)を食べることができない
- (4) 不意の支出の支払いができない
- (5) 携帯電話を含む電話を保有することができない
- (6) カラーテレビを保有することができない
- (7) 洗濯機を保有することができない
- (8) 自動車を所有することができない
- (9) 暖房器具を保有することができない

以上9項目のうち、少なくとも4項目に該当する人が「耐えがたい物的剥奪」(severe material deprivation) 状態で生活しているとみなされる。2014年のEU全体では、総人口の9.0%が「耐えがたい物的剥奪」状態にあった。

過少就労世帯とは、18歳から59歳の世帯員(但し、18歳から24歳の学生を除く)が前年1年間に理論的に可能な潜在的総労働時間の20%以下しか働いていない世帯であり、指標としては過少就労世帯の世帯員が合計される。2014年のEU全体では総人口の8.4%が過少就労世帯員であった。

AROPE 指標では上記3つの下位指標のうちのどれかひとつにでも該当すると、貧困・社会的排除リスク者とみなされるが、2つ以上のリスクを併せ持つ人も少なくはなく、深刻な社会問題になっている。こうした多重リスク者も含めたEU全体とドイツの貧困・社会的排除リスク者の総人口に占める割合を

<sup>15</sup> 欧州統計局<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)> Eurostat(2013) および高橋(2013)を参照。

<sup>16</sup> 欧州統計局は貧困線の変動を取り除くため、2008年を基準にした実質タームでの金銭的貧困リスク者割合を公表している。2014年の実質タームでの金銭的貧困リスク者割合は18.9%(暫定値)であり、標準的なそれ(17.2%)を1.7ポイント上回っていた。



示したのが、図1である。なお、各領域の括弧内の数字がドイツでの割合を示している。

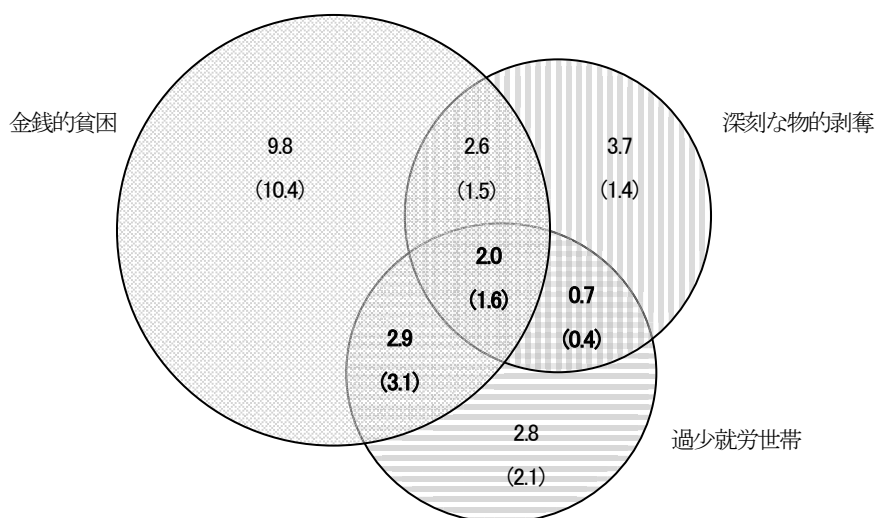


図1 貧困・社会的排除リスク者割合 (%)

(注) 数字は2014年のもので、括弧外の数字はEU28の割合を、括弧内の数字はドイツのそれを示す。

(資料) 欧州統計局<<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>>に基づき作成。

図1で示されたEU全体とドイツでの人口割合を比較すると、ドイツにおける金銭的貧困リスク者の人口割合と金銭的貧困リスク者でありかつ過少就労世帯員の人口割合が、EU全体のそれを上回っている。このことは、ドイツでは僅少雇用などに原因するワーキングプアがより深刻な社会問題になっていることを示唆している。

欧州委員会によれば、若者が社会的排除リスクの最も高い集団であり、若者の貧困・社会的排除問題は労働市場への参加、したがって雇用問題と密接に結びついている<sup>17</sup>。特にリーマンショックに端を発する世界同時不況により若者の経済的・社会的境遇は急激に悪化したが、2014年の概況は次の通りである。15歳から24歳の年齢層でのニート率が12.4%に達し、ワーキングプアにある18歳から24歳の若者の就業者総数に占める割合も12.7%に上る。さらに、16歳から24歳の若者の貧困・社会的排除リスク者割合(31.6%)はEU全体(24.7%)を大きく上回り、金銭的貧困リスク者割合(23.7%)もEU全体(17.3%)を大きく上回っている。若年層の貧困・社会的排除リスク者は、外国生まれの若者がほぼその半数を占めるとはいえ、増加傾向にある<sup>18</sup>。

こうした事態を改善すべくEUはこの間、2010年から2018年の期間を対象にした「青少年のための

<sup>17</sup> Mascherini et al.(2015), p. 23.

<sup>18</sup> 欧州統計局<<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>>; European Commission (2015a), p.33 ff.; European Commission (2015b), p.58 ff.

EU 戦略「投資とエンパワーリング」<sup>19</sup>を2009年4月に公表し、加盟各国における取組と協力を先導した。この政策文書は、「欧州の将来は、欧州の若者に掛かっている」との書き出しで始まり、EUの新しい青少年戦略の3つの包括的目標を設定し、その実現のための行動領域を明示している<sup>20</sup>。

第1の包括的目標は、教育と雇用におけるより多くの機会の創出であり、次の3つの行動領域を明示している。教育の行動領域では、学校教育を補完するためのノンフォーマル教育が重視され、その質の保証と学習成果の認証に向けた取組、雇用の行動領域では、フレキシキュリティの原則を考慮し、通学、非活動 (inactivity) あるいは失業状態から雇用への円滑な移行を促進する取組、そして創造力と起業の行動領域では、若者のもつ才能、創造的なスキル、さらには起業能力を引き出す取組が求められている。

第2の包括的目標は、若者の社会的関与の助長であり、次の2つの行動領域を明示している。健康とスポーツの行動領域では、肥満や薬物乱用の阻止、健全な生活習慣の会得、さらにはユースワーカー・保健師・スポーツ団体間の協力促進に向けた取組、そして参加の行動領域では、地域社会における市民生活への参加、青少年組織の支援、さらには青少年のための情報サービスの提供などの取組が求められている。

第3の包括的目標は、社会と若者の連帯意識の強化であり、次の3つの行動領域を明示している。社会的包摂の行動領域では、社会的排除を阻止するために両親、教員、ソーシャルワーカーあるいはユースワーカーの関与を強化する取組、ボランティア活動の行動領域では、国境を越えたボランティア活動を含むより多くの活動の機会を確保するための取組、そして青少年と世界の行動領域では、青少年ネットワークを通じたグローバルな政策形成への若者の参加に向けた取組が求められている。

欧州2020戦略も高等教育修了者割合の引き上げ (32%から40%へ) と中退学者割合の引き下げ (14%から10%以下へ) を新たな数値目標として設定し、上記「青少年のためのEU戦略」に通底する3つの旗艦イニシャチブを展開している。「包摂的な成長」の最優先課題のもとでは、2つのイニシャチブ「新しいスキルと雇用のためのアジェンダ」と「欧州反貧困プラットフォーム」が策定された。「新しいスキルと雇用のためのアジェンダ (An Agenda for new skills and jobs)」は、雇用拡大に関する最も重要なイニシャチブであり、より多くの、そしてより良い仕事によって就業率を引き上げるとともに、人びとに適切なスキルとコンピテンスを習得させることを目的にしている。そのための具体的な取組として

- (1) 労働市場における柔軟性と雇用保証の改善、つまりフレキシキュリティの実現を目指した改革の促進
- (2) 就労に必要な適切なスキルの習得
- (3) 雇用の質向上と労働条件の改善
- (4) 雇用創出の促進

上記4項目が設定された<sup>21</sup>。

この旗艦イニシャチブの展開の中で「雇用パッケージ (Employment Package)」が2012年4月に採択され、その後2012年12月には本稿のテーマとなるユース・ギャランティ政策の実施を中核とする「青

<sup>19</sup> European Commission (2009), An EU Strategy for Youth — Investing and Empowering, COM(2009) 200 final.

<sup>20</sup> European Commission (2009), p.4 ff.

<sup>21</sup> European Commission (2010), p. 17f; 欧州委員会<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=958>>

少年雇用パッケージ (Youth Employment Package) 」が採択されるなど一定の成果を上げた。

いまひとつの旗艦イニシャチブ「欧州反貧困プラットフォーム (European platform against poverty) 」は、経済的・社会的・地域的結束を目的に欧州委員会の主宰する意見交換会であり、貧困退治に取り組む NGO や社会的パートナー、さらには研究者など各方面のステイクホルダーが参加している。参加者は多様であるが、ここでの議論は、人びとのスキルと能力を向上させ、雇用・社会生活への十分な参加を支援することを目指す社会的投資のパラダイムが支配している<sup>22</sup>。その具体的なテーマ領域として

- (1) 労働市場、最低所得支援、健康医療などの政策領域全般に関わる活動
- (2) 社会的包摂を支援する EU 基金の活用
- (3) 社会政策の新たな展開のためのエビデンスの収集
- (4) 社会政策のより効果的な革新のための市民社会との連携
- (5) EU 加盟国間の政策協調の強化

上記 5 項目が設定され、毎年秋に年次総会が開催されている<sup>23</sup>。

このように「包摂的な成長」のための政策基調は、「雇用を通じた社会的包摂」である。この意味では「知的な成長」の最優先課題のもとで展開された旗艦イニシャチブのひとつ「青少年移動促進 (Youth on the move)」も重要な役割を果たす。「青少年移動促進」の取組は教育と雇用の政策領域を包含し、学習の成果を向上させるとともに、労働市場で若者が直面する課題解決に取り組み、学校から職業への円滑な移行を目的にしているからである。そのために、

- (1) 学習(フォーマル、ノンフォーマルおよびインフォーマルな学習) を通じてのスキルの習得
- (2) 高等教育への若者の進学助成
- (3) 学習と就職のための移動の奨励
- (4) 青少年雇用の支援

上記 4 項目が最優先項目として設定された<sup>24</sup>。

この「青少年移動促進」イニシャチブは 2014 年 12 月に終了し、現在は「エラスムス+(プラス)」プログラムに統合されている。この「エラスムス+(プラス)」プログラムは、「教育・訓練・青少年・スポーツのための EU プログラム」であり、以前は目的と対象年齢に応じて個別に計画され、実施されてきた 7 つのプログラム (生涯学習・国際高等教育・活動する青少年 (Youth in Action) などの各プログラム) を統合する包括的プログラムとして展開されている<sup>25</sup>。

その背景として重要なのは、2010 年に加盟各国の青少年戦略の取組と協力の枠組が更新されたことである<sup>26</sup>。EU としての本格的な青少年政策の展開は、1988 年に開始された「欧州のための青少年 (Youth for Europe) 」プログラムにまで遡り、その後数次にわたって展開された「活動する青少年」プログラム

<sup>22</sup> EU における社会的投資の取組概要については、差し当たり European Commission (2013), Social Investment Package, SWD(2013) 44final; European Commission (2013), Social Investment Package—Key facts and figures; Europäische Kommission (2003), Investition in ein soziales Europa を参照。

<sup>23</sup> European Commission (2010), p. 17ff.; 欧州委員会<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>>

<sup>24</sup> European Commission (2010), p. 11 ff.; European Commission (2010), Youth on the Move, COM(2010) 477 final.

<sup>25</sup> 欧州委員会<[http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about\\_en](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en)>

<sup>26</sup> European Council(2009), Council Resolution of 27 November 2009 on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018).



の後継として「エラスムス+（プラス）」プログラムが策定されることになった。青少年政策の権限は、雇用政策と同様、現在も加盟各国に属している。しかしそうした中でも、EUはマーストリヒト条約（1993年）によりEUとしての青少年政策を法的に根拠付け、リスボン条約（2010年）によりスポーツ活動も含むように活動範囲を拡大し、青少年の地位向上に精力的に取り組んでいる。このことは、「欧州の将来は、欧州の若者に掛かっている」<sup>27</sup>との基本認識を共有しているからこそ可能なのであろう。

### 3. 欧州雇用戦略の展開と青少年雇用問題

EU（当時、EC）は第1次石油危機以降一貫して増加した失業者のため、1980年代半ばには大量失業問題に直面した。失業率はこの間、1975年の4.3%から1984年の11.3%へと上昇し、雇用・失業情勢が確実に悪化していたこともあり、1990年代に入ると労働市場改革への気運が一気に高まった。その端緒を開いたのが、欧州委員会委員長（当時）を務めていたドロール（Jacques Delors）が提出した白書『成長・競争力・雇用—21世紀に向けての課題と進路—』<sup>28</sup>である。この白書は、そのサブタイトルが示すように21世紀に向けてEU経済の立て直しを図る提言の書である。労働市場政策に関しては、硬直的な労働市場が慢性的な高失業と構造的失業の原因であるとし、労働市場の柔軟化を強く求めた。これを遠因にして欧州雇用戦略が展開されるようになったといってもよい。

欧州雇用戦略はEUの雇用政策として、1999年5月に発効したアムステルダム条約（1997年6月合意）によって法的に根拠付けられたが、欧州理事会はますます深刻化する雇用問題に取り組むため、その発効を待たず1997年11月にルクセンブルク雇用サミットを開催し、欧州雇用戦略の開始を決定した。欧州委員会はその後2002年7月に、欧州雇用戦略が雇用創出と失業率の低下で一定の成果を上げたと評価する『欧州雇用戦略5年間の精査』<sup>29</sup>を公表した。

しかしEUはこの間、2000年3月に開催されたリスボン欧州理事会で、2010年までにEU経済を「より多くのかつより良い職場とより強い社会的結束を伴う持続可能な経済成長を実現できる、世界で最も競争力のあるかつダイナミックな知識基盤経済」<sup>30</sup>に向けた構造改革に取り組むことを決議した。このリスボン戦略は、前節で触れた社会的排除の克服にも関連する就業率（employment rate）の向上を具体的な内容とする「フル就業」（full employment）を新たな政策目標に加えた。これを受けて、欧州雇用戦略も2003年に全面的に改定されることになった。改定版欧州雇用戦略は「フル就業」、「職場の質と生産性の向上」および「社会的結束の強化」という3つの包括的な上位目標を設定し、従来は20項目ほどあったガイドラインを10項目に集約し<sup>31</sup>、リスボン戦略との連携を深めた。とはいえ、リスボン戦略と欧

<sup>27</sup> European Commission (2009), p.2.

<sup>28</sup> European Commission (1993), Growth, competitiveness, employment—The challenges and ways forward into the 21st Century

<sup>29</sup> European Commission (2002), Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy, COM (2002) 416 final.

<sup>30</sup> European Council (2000).

<sup>31</sup> European Commission (2003), The future of the European Employment Strategy (EES)—“A strategy for full employment and better jobs for all” (COM 2003)6 final; European Commission (2003), Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003.

3つの上位目標のもとに「十戒」（G.シユミットとも呼ばれる）次の10項目の指針が中間目標として策定された。すなわち、(1) 失業者と非労働力人口のための積極的・予防的な施策、(2) 職場の創出と起業家精神の発揚、(3) 労働の世界における変化への対応と適応力の助成、(4) 人的資本の補強と生涯学習の助成、(5) 労働力供給の増加と活力のある高齢化の助成、(6) 男女の雇用機会均等、(7) 労働市場で不利な立場にある人びとの統合促進と差別の撤廃、(8) 仕事による経済的利得の増大と勤労意欲の刺激、(9) 闇就労の正規雇用への転換、(10) 雇用における地域間不均衡の克服の10項目である。Vgl. Schmid u. Kull (2004), S. 10 ff.

州雇用戦略は開始時期が異なったため、欧州雇用戦略の具体的な内容となる「雇用ガイドライン (Employment Guidelines)」とEUの経済政策の基本方針を示す「経済政策の包括的なガイドライン (Broad Economic Policy Guidelines)」の策定作業には「時間的ずれ」が存在していた。このため、雇用・経済政策の実効性を高めるには、政策サイクルの同期化が必要であるとの認識が広く共有されるようになった。

こうした中で開催された2004年春の欧州理事会は、リスボン戦略の進捗状況を精査するため、コック (Wim Kok) 元オランダ首相を議長とするハイレベルグループを設置した。同年11月にはその報告書『試練に立ち向かって—成長と雇用のためのリスボン戦略—』<sup>32</sup>が公表され、2005年春の欧州理事会は、上記報告書の提言を受けてリスボン戦略を全面的に改定した。その狙いのひとつは、欧州雇用戦略とリスボン戦略の効果的な政策協調を実現することであり、このためにこれまで別々に公表されてきた「雇用ガイドライン」と「経済政策の包括的なガイドライン」が、「成長と雇用のための統合ガイドライン」として一本化された。これによりリスボン戦略と欧州雇用戦略の間にみられた政策サイクルの「時間的ずれ」も解消し、2005年以降の欧州雇用戦略はリスボン戦略の一環として展開されるようになった<sup>33</sup>。

ところで、この時期のEU経済は、世界経済の景気回復を背景にした輸出の伸びが内需にも浸透して概ね堅調に推移するとともに、欧州雇用戦略のもとで取り組んできた労働市場改革も着実に成果を上げつつあった。当時のEU加盟国は27カ国であるが、現在の28カ国レベルでみると、EUの失業率は2004年の9.3%をピークに年々低下し、2007年には7.2%まで下落し、就業率も2004年の62.7%から2007年の65.2%にまで改善した。ところがその後、リーマンショックを引き金にした世界同時不況に見舞われ、経済環境は一変した。EUの実質経済成長率は2007年の3.2%から2008年の0.4%を経て2009年には-4.5%へと大きく落ち込んだ。これとともに失業率も、2009年には2ポイント上昇して9%に跳ね上がり、就業率も1.2ポイント下落して64.5%に落ち込んでしまった。EU経済はその上、EU内部を震源とする激震にも見舞われた。2009年10月のギリシャの政権交代を機に財政赤字の隠蔽が発覚し、ギリシャ危機はユーロ圏全域に伝播し、EU経済は混迷を極めた。2010年の失業率は9.6%に上昇し、就業率も64.1%に落ち込むなど雇用・失業情勢は一段と悪化し、2012年の失業率は再び二桁 (10.5%) を記録してしまっただ<sup>34</sup>。

このような中で、EUの新しい中期成長戦略「欧州2020戦略—知的な、持続可能な、そして包摂的な成長のための戦略—」<sup>35</sup>が策定され、2010年6月の欧州理事会で採択された。欧州委員会による政策文書は、EUが世界同時不況を克服し、EUの将来世代も「欧州のユニークな社会モデルに支えられた質の高い健康的な生活を享受するため、・・・高水準の雇用・生産性と社会的包摂をもたらす知的な、持続可能な、そして包摂的な経済」<sup>36</sup>への転換を図らなければならないと述べている。こうした取組を確実なものにするため、欧州委員会は次の10項目

<sup>32</sup> European Communities (2004), Facing the Challenge: The Lisbon strategy for growth and employment (Report from the High Level Group chaired by Wim Kok).

<sup>33</sup> 内山(2006), 22ページ以下および内山(2009), 8ページ。

<sup>34</sup> 内閣府(2011), 70ページ以下。

<sup>35</sup> European Commission (2010), Europe 2020 —A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final.

<sup>36</sup> European Commission (2010), p.10.

- (1) 公共財政の質と持続可能性の保証
- (2) マクロ経済不均衡への対応
- (3) ユーロ圏における不均衡の是正
- (4) R & D とイノベーションの支援の最適化, 知識の三角形の強化, デジタル経済の潜在力の活用
- (5) 資源効率の改善と地球温暖化ガスの排出削減
- (6) ビジネスと消費者の環境改善と産業基盤の現代化
- (7) 労働市場参加の増大と構造的失業の減少
- (8) 労働市場のニーズに対応したスキルを有する労働力の開発, 雇用の質と生涯学習の促進
- (9) すべてのレベルでの教育・訓練制度のパフォーマンスの改善と高等教育への進学率の引き上げ
- (10) 社会的包摂の促進と貧困退治

から成る「欧州 2020 戦略—加盟各国の経済・雇用政策のための統合ガイドライン」<sup>37</sup>を 2010 年 4 月に策定した。

この統合ガイドラインはその後、欧州委員会の新体制の発足に伴い 2015 年の欧州セメスターの手続きの中で改定された。つまり、2014 年 11 月にユンカー(Jean-Claude Juncker)がバロゾ(José Manuel Barroso)欧州委員会委員長の後任として選任され、新しい欧州委員会のメンバーのもとで「2015 年版年次成長概観」が纏められた。同報告書は、構造改革、投資の促進、財政上の責任という 3 つの歯車が噛み合う統合的なアプローチこそが EU 経済を再び成長と雇用の実現に向けて力強く前進させると述べ<sup>38</sup>、この考えに沿って改定版「欧州 2020 戦略のための統合ガイドライン」が 2015 年 10 月に策定された。

統合ガイドラインは、経済政策と雇用政策の各ガイドライン策定の法的根拠が異なるため、経済政策に関する前半部分<sup>39</sup>と雇用政策に関する後半部分<sup>40</sup>の 2 部構成になっているが、改定版統合ガイドラインは、以下 8 項目

- (1) 投資の促進
- (2) 加盟各国の構造改革の実施を通じた成長の引き上げ
- (3) EU レベルでの持続可能な成長と雇用にとっての主要な障害の除去
- (4) 公共財政の持続可能性と成長への配慮の改善
- (5) 労働力需要の押し上げ
- (6) 労働力供給、スキルおよびコンピテンスの向上
- (7) 労働市場の機能強化
- (8) 社会的包摂の促進、貧困退治および機会平等の促進

に集約された。後半 4 項目が雇用政策のガイドラインであり、欧州雇用戦略の基本方針を示している。

<sup>37</sup> European Commission (2010), Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010)193 final; European Commission(2010), Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010)193 final.

<sup>38</sup> European Commission (2014), p.4 ff.

<sup>39</sup> European Commission (2015), Council Recommendation on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, COM(2015)99 final.

<sup>40</sup> European Commission (2015), Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2015) 98 final.

その概要は次の通りである。

労働力需要の押し上げの最初の方針のもと、加盟各国は良質な雇用を創出し、採用に際しての障壁を低くするとともに、起業を助成すると同時に、とくに中小企業の支援を強化する施策などに取り組むことになる。この一環として、雇用と成長を損なわない課税ベースへの税源シフトや労働課税の引き下げによる負の就労インセンティブの除去に加え、生産性に見合った賃金決定方式が推奨されている。

第2に、労働力供給の増加、スキルおよびコンピテンスの向上の方針のもと、加盟各国は労働市場で求められる知識、スキルおよびコンピテンスの習得を通じた生産性とエンプロイアビリティの向上に社会的パートナーと共に取り組むことになる。そのためにも加盟各国は、職業教育・訓練制度改革を推進するとともに、ユース・ギャランティ政策の完全な実施を含む長期失業者やニートへの対応を急がなければならない。さらには、ワークライフバランスの回復による女性就業率のいっそうの引上げが求められている。

第3に、労働市場の機能強化の方針のもと、加盟各国は労働市場の分断を除去するとともに、新規採用に相応しい環境と就労者に適切な雇用保障を提供できるように法制度などを整備することになる。加盟各国にはさらに、労働市場のマッチング機能を改善し、労働市場での適切な移行を支援するため、また欧州労働市場の潜在力を十二分に引き出すために、受動的な施策と連携した積極的な労働市場政策の拡充が求められている。

最後に、社会的包摂の促進、貧困退治および機会均等の推進の方針のもと、加盟各国はライフサイクルを通じて効果的・効率的かつ適切な社会的保護を提供できるように社会保障制度の現代化に取り組むことになる。その基調は労働市場など市民社会への積極的な参加によって社会的包摂を促進し、ワーキングプアを減少させるなどの制度改革を進めることである。

このように改定版雇用ガイドラインは、労働市場の需給両面での施策に加え、社会保障制度改革と連動した労働市場改革の推進を目指している。欧州雇用戦略は現在、欧州2020戦略の一環としてこの基本方針に沿って展開されているが、とくに若者の雇用・失業情勢には未だ改善の兆しがみられない。ここでは「若者」を3つの年齢層、つまり15歳から19歳、20歳から24歳、25歳から29歳の年齢層に区分して雇用・失業情勢を概観してみよう<sup>41</sup>。

2011年から2014年にかけてのEUの雇用は、全年齢層で大幅に減少した。具体的には、2011年の4,220万人から2014年の4,040万人へと減少し、2014年には850万人が失業し、失業率は10.2%にも上った。こうした中、2014年の15歳から19歳の失業率は26.3%、20歳から24歳のそれは20.6%、25歳から29歳で13.6%であった。2011年の失業率が非常に高かったこともあり、この間15歳から19歳の年齢層で改善(-1.9%)がみられたものの、20歳から24歳と25歳から29歳の年齢層ではそれぞれ4.0%と7.9%ずつ悪化している。25歳から29歳の年齢層の失業率の上昇は、2000年以降増加した高等教育進学者の卒業後の労働市場への参入が困難になっていることを示唆している。

男女別でみると、2011年から2014年にかけて15歳から19歳と20歳から24歳の男性失業率が3.2%、女性が1.9%ほど増加しているが、25歳から29歳では男女ともに約7%増加している。男性の失業率の

<sup>41</sup> European Commission (2015a), p. 33 ff.

相対的に大きな上昇は、世界同時不況が建設業など男性中心の産業部門に比較的大きな打撃を与えたことに原因していると思われる。

1年以上失業している長期失業者も年齢区分ごとで大きく異なる。15歳から19歳の長期失業者の全労働力人口に占める長期失業率は、2011年の5.6%から2014年の5.8%へと増加し、20歳から24歳では2011年の6.5%から2014年の7.7%へと増加し、25歳から29歳では2011年の4.9%から2014年の5.9%へと増加した。20歳から24歳と25歳から29歳の男性の長期失業率は、女性のそれよりも高く、その後も男女間格差は拡大した。20歳から24歳の年齢層での男女間格差は2011年の1.2ポイントから1.4ポイントへ、25歳から29歳の年齢層でのそれは、2011年の0.2ポイントから2014年の0.5ポイントへと僅かずつではあるが拡大している。

学歴と失業率は周知の通り逆相関の関係にあり、この時期も25歳から29歳の労働力人口に占める高等教育卒業者の失業率は10.5%であるのにたいし、後期中等教育卒業者のそれは12.1%であった。ところが、2011年から2014年にかけては、25歳から29歳の高等教育卒業者の失業増加(12.9%)が最も大きかった。このことから明らかなように、世界同時不況は高学歴の若者の将来に深刻な影響を及ぼした。

就労形態に注目すると、若年層の非正規雇用割合が相対的に高い。15歳から19歳と20歳から24歳の年齢層でパートタイマーが増加し、パートタイマー比率は31.9%であるのにたいし、25歳から29歳の年齢層でのそれは17%と半分ほどである。パートタイム就労は、就労と学業の両立を可能にし、また家事との両立を可能にするプラス面を持つものの、本意にパートタイマーとして就労する場合もある。こうした非自発的なパートタイマーの割合は、15歳から64歳の年齢層では29.6%であるが、15歳から29歳の年齢層に限ると34.5%にも達している。

青少年就労支援策として近年しばしば推奨されるのが、起業である。ICTを活用した新しい就労形態としての自営業も大いに注目される。起業は欧州雇用戦略のひとつの重要な柱でもあるが、起業の典型的な年齢は30歳超、多くのケースでは40歳超といわれている。若者の起業に際しては経験不足、資金不足、あるいは参入障壁などの多くの障害があることもあり、起業を若年失業問題の主要な解決策とみなすべきではない<sup>42</sup>。ユーロバロメーターによれば、調査対象者の52%が起業を希望しないと回答したのにたいし、5人にひとりが自分でビジネスを始めたいが、きわめて難しいと考えているからでもある<sup>43</sup>。

こうした若者の置かれた困難な雇用環境を改善し、青少年の雇用を促進すべく、上述したように欧州委員会は2012年12月に「青少年雇用パッケージ」を提案したが、それに先立つ同年4月には「雇用増を伴う景気回復(job-rich recovery)」を目指した「雇用パッケージ」を取り纏めた。この「雇用パッケージ」は、環境保全や健康医療部門での雇用創出やミスマッチ失業解消のための資格取得支援など労働力の需給両面への政策的介入と労働力の自由な移動促進など域内労働市場確立のための政策的介入に大別される<sup>44</sup>。「青少年雇用パッケージ」は、上記「雇用パッケージ」の一環として若年失業問題の解決に特化したもので、ユース・ギャランティ政策がその核心である。具体的には、ユース・ギャランティ政策の実施を支援する職業教育・訓練内容ならびに社会的保護の改善に向けた施策や養成見習・訓練制

<sup>42</sup> Fagan et al. (2012), p.144 f.

<sup>43</sup> European Commission (2015a), p. 48.

<sup>44</sup> 欧州委員会<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039>>



度 (apprenticeship and training system) の整備拡充, さらには養成見習生や職業訓練生および求職者の域内移動を促進する取組から成る<sup>45</sup>。

欧州理事会はその後, 2013年4月に「ユース・ギャランティの創設に関する理事会勧告」<sup>46</sup>を採択した。これにより加盟各国は, 25歳未満のすべての青少年に失業後もしくは中途退学後4ヵ月以内に職場の紹介あるいは養成訓練ないし継続教育のいずれかを提案しなければならない, そのための職業教育・訓練制度改革を含む各国での実施計画を策定し, 欧州委員会に提出することが求められた。このようにユース・ギャランティ政策は, 青少年が就業力を向上させ, 学校から職業への円滑な移行を助成する積極的労働市場政策のひとつである。青少年からみれば, 就労のための個人的・具体的な提案を受けることが保証されているという意味での「ユース・ギャランティ」である。

人材育成という意味では, EUは「人間とそのスキルへの投資」を目的に1957年に欧州社会基金 (European Social Fund) を創設し, 職業訓練を通じた就業力の向上や求職者の域内移動の促進に早くから取り組んできた。さらに, 欧州雇用戦略の1998年雇用ガイドラインの第一項目が就業力の向上であり, 加盟各国は, 若者が失業した場合, 失業後6ヵ月以内に職業(再)訓練, 就労体験, あるいは雇用スキームへの参加のための機会を提供しなければならなかったため, ここにEUのユース・ギャランティ政策の萌芽を認めることもできよう。

以上みてきたように, EUのユース・ギャランティ政策は職業教育・訓練を通じた「若者への投資」という意味で, 社会的投資アプローチに基づく青少年雇用促進政策である。換言すれば, EUのユース・ギャランティ政策は職業教育・訓練制度を労働市場のニーズの変化に適応させ, 若者の就業力を育成し, 向上させることにより, 若者の労働市場への参入支援を目指している。この意味で, ユース・ギャランティ政策の基本理念は「雇用を通じた若者の社会的包摂」にあるといえよう<sup>47</sup>。

#### 4. ドイツのユース・ギャランティ実施計画

ドイツも2014年4月, 欧州委員会にユース・ギャランティ実施計画を提出した。ユース・ギャランティ政策は, すぐ上で述べたように25歳未満の青少年を対象にした積極的労働市場政策であることから, ここではまず, ドイツの積極的労働市場政策の政策体系を概観してみよう。積極的労働市場政策は求職者の就労確率の向上ないし就労可能性の拡大を主な目的とし, アクティベーションを連結環にして受動的労働市場政策によって補完されているが, 積極的労働市場政策の政策用具は一般に, 次の4つのタイプに分類される<sup>48</sup>。第1の求職支援 (Unterstützung bei der Arbeitssuche) は, 求職と職場紹介プロセスの最適化を図る活動であり, 求職活動に際しての相談・助言, さらには職場の斡旋を含んでいる。第2の職業向上訓練・資格取得支援 (Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) は, 人的資本の蓄積を目的にした最も典型的な積極的労働市場政策であり, コンピュータスキルや語学など一般的な基礎知識の習得から労働力需要の変化に適応するための専門知識の習得など多様な学習コースを含んでいる。第3

<sup>45</sup> 欧州委員会<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1036&newsId=1731&furtherNews=yes>>

<sup>46</sup> European Council (2013), European Council Recommendation of 22 April on establishing a Youth Guarantee (2013/C 102/01).

<sup>47</sup> Mascherini et al.(2015), p.29.

<sup>48</sup> Kluve (2013), S.10 ff.

の民間部門での雇用助成(Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor)は、金銭的なインセンティブによる就労機会の拡大を目指し、内容的には賃金補助金(Lohnsubventionen)と創業助成金(Existenzgründungsförderung)に区分される。そして第4の公的部門における雇用(Beschäftigung im öffentlichen Sektor)は、社会的安全網の最後の手段であり、公共財・公共サービスの生産に従事させるなど求職者を公共部門で直接雇用する政策手段である。

労働市場政策経費は景気変動やアクティベーションの成果により変化するが、各政策用具への投入経費の観察によって、各国で利用される政策用具の相対的重要度が明らかになる。ここでは、EUのユース・ギャランティ政策の先行事例となったスウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランドならびにオーストリアの労働市場政策経費の配分とドイツのそれを2010年の実績に基づいて比較してみよう<sup>49</sup>。ドイツの積極的労働市場政策経費割合は支出総額の41.5%で、スウェーデン(57.0%)とデンマーク(51.8%)に次いで高い。政策用具に目を向けると、スウェーデンでは民間部門での雇用助成(25.4%)、デンマークでは公共部門での雇用(19.2%)、オーストリアとフィンランドでは職業向上訓練・資格取得支援(それぞれ23.0%と19.1%)が最も大きな割合を占めていた。これに対してドイツでは求職支援が最大割合(16.8%)を占め、次いで職業向上訓練・資格取得支援が13.5%を占めていた。このことから、ドイツでは求職支援と職業向上訓練・資格取得支援が特に重視されているといえよう。

ドイツでの積極的労働市場政策は1969年制定の「雇用促進法」によって制度化されて以来、職業訓練が基幹的役割を果たし、特にドイツ再統一の過程では職業(再)訓練施策が雇用・失業情勢の安定化に大きく貢献したといわれている<sup>50</sup>。ところがその後、ドイツの労働市場は低迷し、このことが1998年秋の政権交代、さらには2002年から2003年にかけての一連の労働市場改革(ハルツ改革)の遠因になった。1998年秋の総選挙で「新しい中道」(Neue Mitte)を提唱したSPDが勝利し、現実路線を推進するシュレーダー(Gerhard Schröder)が「緑の党」との連立政権を発足させた。当時(1998年)の失業率は9.4%で、その後2001年の7.8%まで低下したものの、2002年には8.6%に、そして2004年には2桁の10.4%に上昇するなど雇用・失業情勢は悪化の一途を辿っていた。1年以上の長期失業者の失業者に占める割合も1998年の51.4%から2002年の44.2%に低下した後、2005年には50.5%へと上昇し、また若年失業率も1998年の9.7%から2001年の8.3%に低下したが、2003年には11.5%へと2桁に達し、2005年には15.4%を記録した。他方、就業率も1998年の67.0%から2000年には68.7%に上昇したが、2003年と2004年は68.4%と67.9%に落ち込んだ。

このように低迷した雇用・失業情勢を背景に、シュレーダー政権は労働市場の柔軟化と被用者の自己責任を強調する「ハルツ改革」と呼ばれる一連の労働市場改革を断行した<sup>51</sup>。その後、ドイツも世界同

<sup>49</sup> Kluge (2013), S.16 ff.

<sup>50</sup> Kluge (2013), S. 7.

<sup>51</sup> ハルツ改革とその評価ならびにドイツのその後の雇用問題については、Bräuninger et al. (2013)、橋本(2014)、モニカ・ゾンマー(2014)、勇上・田中(2014)、労働政策研究・研修機構(2006)、労働政策研究・研修機構(2007)、労働政策研究・研修機構(2015)を参照。

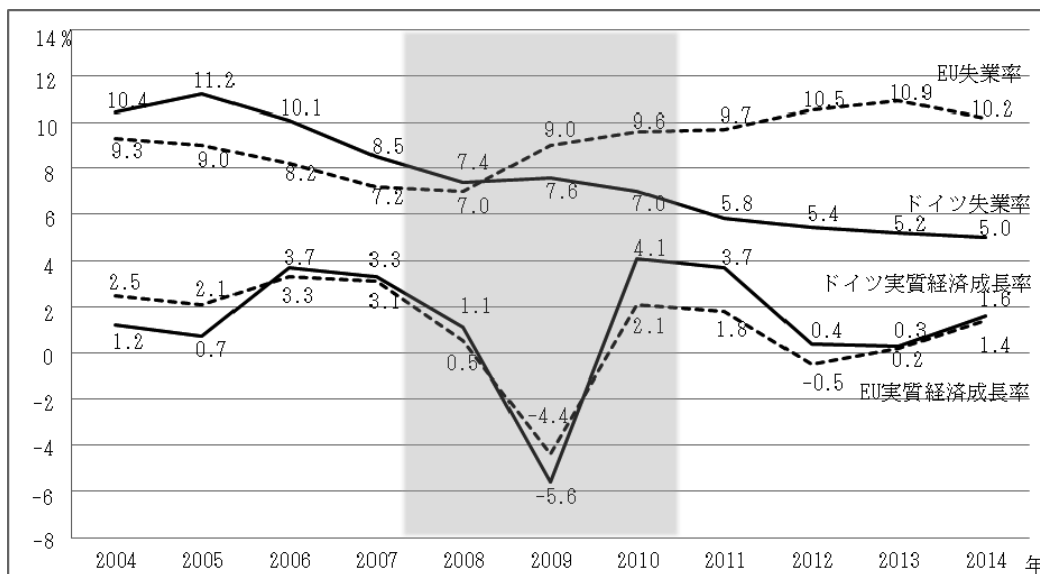


図2-1 ドイツにおける「雇用の奇跡」(1)

(注) 失業者は、15歳から74歳の者で調査期間中に仕事をしていないが、2週間以内に仕事を始めることができ、過去4週の間求职活動した者。

(資料) 欧州統計局<<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>>および<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>>に基づいて作成。

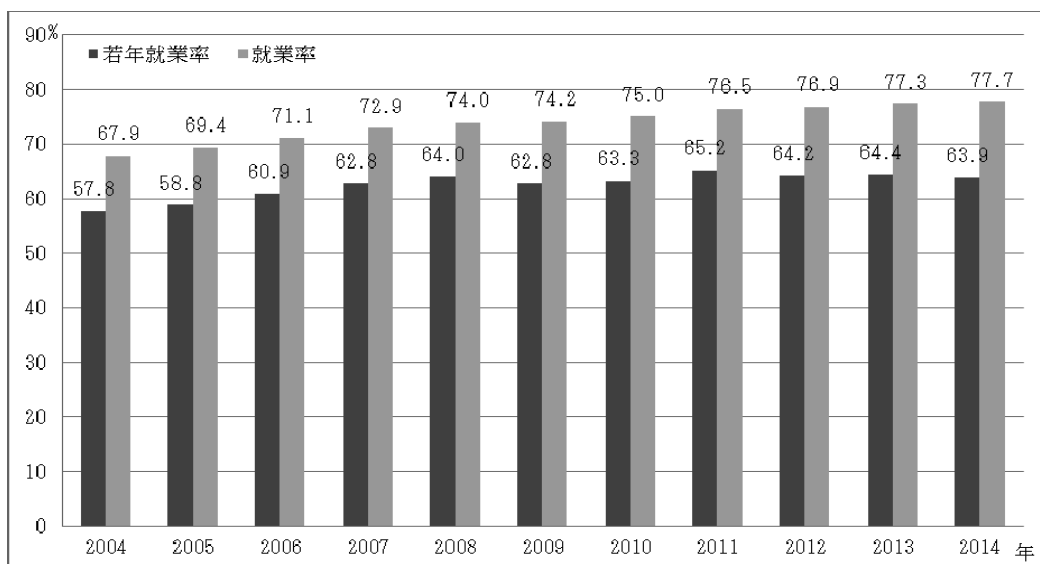


図2-2 ドイツにおける「雇用の奇跡」(2)

(注) 就業率は20歳から64歳を対象とし、若者は25歳未満の者。

(資料) 欧州統計局<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>>に基づき作成。

時不況の影響をまともに受けたため、2008年の実質経済成長率は、2007年の3.3%から1.1%に、そして2009年には-5.6%へと大きく落ち込んでしまった。ところが、ドイツの失業率は実質経済成長率の大きな落ち込みほどには上昇せず(図2-1)、就業率も一貫して上昇し続け、2010年には欧州2020戦略の数値目標(75%)を達成し<sup>52</sup>、2013年にはドイツ独自の数値目標(77%)を上回った(図2-2)。若年就業率も2007年の62.8%から2014年の63.9%へとEUのそれ(54.7%と48.4%)を大きく上回り確実に改善した。この時期のドイツの良好な雇用・失業情勢は「雇用の奇跡(Jobs Miracle)」と賞賛されているが、この傑出したパフォーマンスはハルトズ改革に加え、年金制度改革と労使交渉制度の変容から成る相乗効果の成果であり、特に労働時間口座や短時間労働の活用など内的・数量的な柔軟性に起因するものと考えられる<sup>53</sup>。

とはいえ、ドイツの労働市場は中長期的には労働力供給の安定的な確保に加え、女性就業率の向上などジェンダーギャップの解消、青少年の雇用環境の改善、専門家(熟練労働者)の安定的な確保、外国人労働者の雇用問題など多くの課題解決に迫られている。こうした中、ドイツが2014年11月開催のG20の会議に提出した「雇用プラン(Employment Plan)」では特に次の3項目が最優先課題として説明されている<sup>54</sup>。

第1に、「女性労働力率の引き上げ」である。具体的には、より多くの女性が労働市場に参加する機会を広げるとともに、雇用の質保証を目指す。ドイツの女性就業率は69.5%で、デンマーク(69.8%)に次いで高いものの、労働力人口の減少が見込まれる中、さらに多くの女性が労働市場に参加するように税制などの制度改革によって就労インセンティブを強める一方、男女間賃金格差の是正など雇用の質改善に向けた取組を強化する。

第2に、「長期失業者の減少」である。1年以上失業している長期失業者は2006年以降確実に減少しているものの、いまなお100万人を超え、失業者が減少している分、失業者に占める長期失業者の割合が上昇し、2014年には37.2%に達し、EU諸国の中でも比較的高い。長期失業者のうちの73%が55歳未満であり、長期失業者の51%が職業養成教育を修了していなく、失業期間が2年以上の失業者が54%を占めている<sup>55</sup>。このため、長期失業者の就労支援が就業率のさらなる向上には不可欠となる。

そして最後に、「青少年雇用の促進」である。ドイツでは世界的に定評のある二元的職業教育・訓練コースの修了者が、職業資格として重視されているが、失業者の45%が職業教育未修者であり、職業教育未修者の12%が15歳から25歳未満の若者であり<sup>56</sup>、若者の就業力育成と向上が喫緊の課題になっている。

ドイツ政府は現在、上記3つの課題に精力的に取り組んでいるが、本稿では特に「青少年雇用の促進」に注目する。そのためここでは、欧州における若年労働市場に特徴的な環境変化を確認しておこう<sup>57</sup>。

<sup>52</sup> 欧州2020戦略での就業率は20歳から64歳の年齢層を対象としているが、リスボン戦略では15歳から64歳の年齢層を対象とし、数値目標も70%であった。

<sup>53</sup> Knuth(2014), p. 7ff. さらに、Bräuninger et al.(2013)、内閣府(2011)73ページ以下および近藤(2009)を参照。

<sup>54</sup> Federal Ministry of Labour and Social Affairs(2014), p. 6f.

<sup>55</sup> Lietzmann(2015), S. 7.

<sup>56</sup> Bundesagentur für Arbeit(2015), S. 154. 二元的職業教育訓練制度の概要については、差し当たり労働政策研究・研修機構(2009)を参照。

<sup>57</sup> O'Reilly et al.(2015), p. 3ff.

第1に、労働市場の柔軟化である。欧州硬化症を患った労働市場は、外科的治療が不可避であった。そのために採用された処方箋が労働市場の柔軟化であるが、この労働市場改革は明らかに副作用を伴った。具体的には、非正規雇用が若年層を中心に増大し、多くの若者は雇用関係を継続的に維持できず、経済的に不安定な生活を余儀なくされている。

第2に、スキル・資格のミスマッチの拡大である。労働力需要の構造変化とスキル向上への期待が、職業教育・訓練制度を拡充させた半面、「過剰教育」や「過剰スキル」が話題になるほど労働市場参入時のミスマッチが深刻化し、その後のキャリア形成にも重大な影響を及ぼしている。

第3に、若者の移住増大である。EUはすでにみたように欧州2020戦略の旗艦イニシャチブとして「青少年移動促進」に取り組んできた。青少年の域内移動は、EUにおける労働力の効率的配分にとって不可欠であるが、多くの若者は実際には短期間の雇用契約で、しかも保有資格に相応しくない仕事に従事しているという意味で、雇用の質を犠牲にした移動が増大している。

第4に、家族の負の遺産の増大である。両親の学歴や所得、さらには国籍などが、若者のキャリア形成を大きく制約している。このことは、言語能力など特に移民の家系の子供たちの間で深刻である。

そして最後に、EUの政策的関与の増大である。世界同時不況により若者の雇用環境は一変し、若年失業問題の解決がEUの雇用政策の中でも最優先課題になったこともあり、すぐ上でみたようにEUは、若者への投資を社会的投資と位置づけ、多様かつ大規模なイニシャチブを展開している。

欧州における若年労働市場のこうした環境変化は、当然、ドイツの労働市場にも反映されるが、ドイツ特有の問題もある。ドイツ再統一後の東西格差は労働市場にも根強く残り、2014年の失業率でみても東ドイツは西ドイツの1.5倍強の水準にあるが、15歳から25歳未満の若年失業者の失業者全体に占める割合は、逆に東ドイツ(7.5%)が西ドイツ(9.5%)を下回っている。したがって、実際の政策立案にあたっては分断された労働市場の実態を考慮しなければならない。

本稿はドイツにおける「労働市場政策の欧州化」の観点から、EUのユース・ギャランティ政策がドイツでどのように実施されるのかを考察するものであり、以下では先ずドイツにおける労働市場の全般的な動向を概観する<sup>58</sup>。2014年のドイツ全体の失業者数は、前年に比べ1.8%減少し289.8万人であった。属性ごとでその割合を示すと、女性が46%、外国人が18.3%、50歳以上65歳未満の高齢者が33.1%で、いずれも前年より僅かに増加したが、15歳から25歳未満の若者は8.9%で0.5ポイント減少した。

ドイツの若年失業率は、EU(22.2%)の中で一番低く7.7%であった。この年齢層の多くは通学しているので、失業率が他の年齢層と比べて高くなるため、欧州統計局は15歳から25歳未満の年齢層全体の人口に占める失業者の割合を示す若年失業比率(youth unemployment ratio)を公表している。この比率でみてもドイツ(3.9%)が一番低く、EU全体(9.1%)を大きく下回った。同様の趣旨で、ニート率も注目される。ここでいうニート率とは、就労していない若者、つまり失業中もしくは非労働力化した若者と通学してなく職業訓練も受けていない若者の15歳から25歳未満の年齢層全体の人口に占める割合のことである。このようにEUによるニートの定義は、我が国の通念とは異なり、失業者を含んでいるこ

<sup>58</sup> 欧州委員会<[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm)> Vgl. auch Bundesagentur für Arbeit (2015).



とに注意すべきである。ドイツのニート率は6.4%で、オランダ(5.0%)、デンマーク(5.8%)、ルクセンブルク(6.3%)に次ぐ低さであった。しかし政策上問題になるニートとは、就労意欲を喪失し、求職活動もしていない非活動状態の青少年である。非活動状態の青少年という意味での狭義のニート率は、ドイツが3.6%で、ルクセンブルク(2.8%)とオランダ(3.3%)を上回ったものの、デンマーク(3.6%)同様、EU全体の水準(6.0%)を下回った。この狭義のニートが、就業率のさらなる向上のためには若年失業者より以上にきめ細かな政策的対応を必要とする集団である。

若者の長期失業率に注目すると、ドイツは1.8%で、EU全体の水準(7.7%)を大きく下回ったものの、フィンランド(1.0%)、デンマーク(1.1%)、スウェーデン(1.3%)、オーストリア(1.4%)を上回っていた。ドイツでも長期失業者は確かに減少しているが、長期失業者の失業者全体に占める割合で見ると、ドイツは低い水準の国とはいえなく、この傾向は若年層にも当てはまる。

さらに、青少年のキャリア形成も大きく変容した。短期間就労(temporary work)に着目すると、15歳から25歳未満の年齢層では54.7%が短期間就労に従事し、EU全体の40.1%を上回っただけでなく、ドイツの全年齢層(11.8%)を大きく上回っている。ここでいう「短期間就労」とは、臨時雇用や季節雇用、派遣事業所を介した雇用、さらには特定の職業訓練契約など有期契約での雇用のことである。したがってドイツの青少年の多くは、雇用関係の継続性という意味ではかなり不安定な状況に置かれているといえよう。

とはいえ、こうした雇用の非継続性は、ハレツ改革後に顕著になった現象ではないことにも注意すべきである。ローテ=ティンター(Thomas Rothe und Stefanie Tinter)は、2004年のデータに基づいて社会保険加入義務のある雇用に従事する青少年の労働市場での移行を分析し、次のことを明らかにしている。社会保険に加入義務のある仕事に就いていた25歳未満の若者の28%が1年以内に職場を替え、この比率は25歳から64歳の年齢層(13%)に比べると格段に高く、若者は短期間の失業を繰り返し経験する一方、2004年初めに失業していた者の32%が同年末にも失業していた。

ドイツでは従来、学校から職業への移行過程の説明に際しては、職業訓練・教育への参加時点とその修了後の入職時点のそれぞれで選抜機能が作動する「2 関門モデル」(Zwei-Schwellen-Modell)が適用されてきた。ところが現在では、この関門が多く若者にとっては「躓きの石」(Stolpersteine)となり、学校から職業への移行がこれまでほど円滑ではなくなり、労働市場参入後も短期間の内に労働市場を移行するという意味で若者のキャリア形成が多様になった。こうしたことからローテ=ティンターは、シュミット(Günther Schmid)の移行的労働市場論に依拠した環境整備の必要性を指摘している<sup>59</sup>。ユース・ギャランティ政策は、若者に中途退学後あるいは失業後4ヵ月以内に就労に向けての具体的な提案を受けることを権利として保証するものであるから、労働市場での若者の移行に伴うリスクを軽減することになり、ローテ=ティンターの提言の趣旨に沿った政策といえる。

そこで、ドイツが欧州委員会に提出したユース・ギャランティ実施計画を概観してみよう<sup>60</sup>。加盟各

<sup>59</sup> Rothe u. Tinter (2007), S. 32 ff. 移行的労働市場論の政策的含意については、安孫子(2014)、内山(2014)、木村(2015)を参照。

<sup>60</sup> Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2014), National Implementation Plan to establish the EU Youth Guarantee in Germany.

国は欧州理事会の示した指針、すなわちパートナーシップに基づくアプローチ、早期介入とアクティベーション、労働市場への編入支援、そして持続的な改善に向けた政策評価などの指針に沿ってユース・ギャランティ政策の実施計画を作成しなければならないが<sup>61</sup>、実際にはすでに実施している施策を盛り込むことにより実施計画を纏めた<sup>62</sup>。ここでは先ず政策の担い手、対象集団の特定、介入スケジュール、そして予定された施策に着目してドイツの実施計画の概要を示し、その後主要国のそれとの比較を通じてドイツのユース・ギャランティ実施計画の特徴を明らかにしよう。

ドイツのユース・ギャランティ政策の担い手は、行政機関とともに、社会的パートナー、さらには非営利団体など多様なステイクホルダーから構成されている。ユース・ギャランティ政策のドイツの窓口は連邦社会労働省であるが、実際には連邦雇用庁（Bundesagentur für Arbeit）とその下位組織である公共職業安定所（Agentur für Arbeit）やジョブセンター（地方自治体との共同設置）の行政機関とともに、ドイツ労働組合総同盟（DGB）とドイツ使用者連盟（BDA）の社会的パートナーに加え、業界団体や商工会議所、さらには福祉団体なども政策の実施に関与する広範なネットワークが組織されている。その上、連邦雇用庁の評議会（Verwaltungsrat）は政労使三者協議制として制度化されていることから明らかに<sup>63</sup>、ドイツの実施計画は社会的パートナーシップに基づいて展開される内容になっている。

ユース・ギャランティ政策の対象は25未満の若者であるが、15歳から25歳未満のこの年齢層には就学中の若者もいれば失業中の若者、さらには就労意欲を喪失した若者などその社会的立場は質的に大きく異なる。青少年雇用政策の政策効果を高めるためには施策ごとに対象者を絞り、それぞれのニーズに相応しい適切なサービスを提供することが不可欠である。ドイツ社会法典第3編第38条によれば、職業訓練もしくは雇用関係を終了する者は、その3カ月前には各地域に設置された公共職業安定所に登録し、本人のプロファイリングや就労支援策などを盛り込んだ統合協定（Eingliederungsvereinbarung）を届け出先機関と締結しなければならない。このように介入スケジュールという点では、EUのユース・ギャランティ政策で定められた「4カ月以内」という期間よりも早く失業リスクを抱える青少年への対応がドイツでは可能になる。しかしすべての若者がこうした届け出義務を履行するわけではなく、すぐ上で言及したように非活動状態にある若者も少なくはない。こうした若者への対応は、各地域の青少年福祉団体に任されている。

実施計画に盛り込まれた施策は、学校から職業への移行過程に関わるきわめて豊富な内容になっているが、大きくは早期介入・アクティベーション施策と労働市場への編入支援策に分類することができる。ドイツでは労働市場への参入に際しては、二元的職業教育・訓練制度が大きな役割を果たしているが、失業者の多くは職業教育の未修者である<sup>64</sup>。さらにそれ以前の問題として、どの分野の職業教育・訓練を受けるのが若者のキャリア形成にとってはきわめて重要な問題となる。ここに早期介入・アクティベーション施策の意義が認められ、実際には、学校教育の中に職業生活に関する情報提供や意識向上のための時間が組み込まれている。

<sup>61</sup> European Council (2013).

<sup>62</sup> Bussi (2014), p.5.

<sup>63</sup> ドイツ社会法典第3編（SGBIII）第371条(5)。

<sup>64</sup> 本文でも言及したように失業者のうちの45%(2014年)が職業教育未修者であった（Bundesagentur für Arbeit (2015), S. 154）。

ここでは、こうした取組を支援する産学協同組織である SCHULEWIRTSCHAFT Deutschland の活動を紹介します。SCHULEWIRTSCHAFT Deutschland は、ドイツ各地にある SCHULEWIRTSCHAFT の連邦レベルでのネットワーク組織として、学校から職業への円滑な移行を支援する目的で連邦政府の支援を受け、その名の通り学校と経済界を結びつける活動を展開してすでに 60 年が経過する。実際の活動は、それぞれの地域で学校と企業を結びつけ、職業教育や養成訓練コースの選択に必要な情報を生徒だけでなく、両親にも提供することに加え、養成訓練協定の実施を支援している<sup>65</sup>。このことから明らかのように、ドイツの教育課程の特色である初等教育段階での進路選択が、学校教育の一環として実務志向の強い職業教育の実施を制度的に必要とし、各学校と経済界が連携する風土を生み出しているといえよう。

労働市場への編入支援策は、職業訓練ポストの斡旋と職場の斡旋に大別される。前者は、職業資格未取得のまま中途退学したり、職業訓練を途中で断念した若者にやり直しの機会を提供するだけでなく、よりレベルの高い資格取得のための職業訓練を提供することを目的にしている。ドイツでは職業資格が能力評価と密接に関係し、キャリア形成に際しては資格取得が大きな役割を果たしているため、連邦政府は職業訓練ポストの確保のため 2004 年 6 月に「養成訓練協定」<sup>66</sup>を経済界と締結した。養成訓練協定は、当初は 3 年間の期限付きで締結されたが、現在も政労使三者間で更新されている。さらに養成訓練コースに参加できない若者には、資格取得入門コース (Einstiegsqualifikationen) と呼ばれる養成訓練準備コースが提供されている。後者のひとつとして連邦雇用庁は、EU の就職ポータルサイト EURES<sup>67</sup>と同様の役割を果たすポータルサイト JOBBÖRSE<sup>68</sup>を運営し、求職情報と求人情報を提供し、求職者と求人企業のマッチングを支援している。求職者や職業訓練参加希望者は、上記ポータルサイトを通じて求職活動や訓練ポストの選択などに関して相談できるようにオンラインサービスも整備されている。さらに、非賃金コストの削減や地域間移動を助成する施策も後者には含まれる。

以上要するに、ドイツのユース・ギャランティ実施計画は、政策の担い手に着目すると社会的パートナーシップの伝統に基づき、政策用具としてはドイツの積極的労働市場政策の基幹的役割を担う職業紹介と職業教育・職業(再)訓練を中心に構成されている。なお、これら施策のモニタリングは、欧州雇用戦略のモニタリングなど既存の手続きの中で行われることになっている。

次に、エスクエデロ (Verónica Escudero) = モーレロ (Elva López Mourelo) による 21 カ国を対象にした実施計画の比較研究<sup>69</sup>に基づいて、ドイツのユース・ギャランティ実施計画の特徴を明らかにしよう。ユース・ギャランティ政策の対象年齢は、次の例外を除いて 25 歳未満の若者である。その例外とは、クロアチア、チェコおよびポルトガルの 3 カ国が 30 歳未満の青少年を、フィンランドでは 30 歳未満の新卒者を、またスペインでは障がいを持つ場合には 30 歳未満の若者をも対象にしている。施策発動までの期間については、ドイツ、オーストリア、デンマーク、フィンランドおよびスウェーデンの 5 カ国

<sup>65</sup> SCHULEWIRTSCHAFT Deutschland <[http://www.schulewirtschaft.de/www/schulewirtschaft.nsf/ID/EN\\_Home](http://www.schulewirtschaft.de/www/schulewirtschaft.nsf/ID/EN_Home)>を参照。

<sup>66</sup> Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland. 「養成訓練協定 (Ausbildungspakt)」と略称。

<sup>67</sup> 欧州委員会 <<https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>>

<sup>68</sup> ドイツ連邦雇用庁 <<https://jobboerse.arbeitsagentur.de/>>

<sup>69</sup> Escudero and Mourelo (2015), p. 9 ff. 比較研究の対象国は、オーストリア、ベルギー、クロアチア、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、スウェーデンの 21 カ国である。

は3ヵ月以内となっているが、その他の国では4ヵ月以内である。

ユース・ギャランティ政策はすでに言及したように積極的労働市場政策に属し、積極的労働市場政策の政策用具は上述の4タイプに分類されるが、エスクーデロ＝モーレロは各国の実施計画に盛り込まれた政策用具を

- (1) 職業教育・訓練
- (2) リメディアル教育と中途退学者対策
- (3) 雇用仲介サービス
- (4) 直接雇用創出
- (5) 採用インセンティブ強化
- (6) 起業インセンティブ強化

上記6つの政策用具に分類し、相対的重要度を比較している。

前3者はすべての国の実施計画に盛り込まれていたが、直接雇用創出策はベルギー、クロアチア、アイルランド、ルクセンブルク、スペインの5ヵ国のみで予定されている。逆に、採用インセンティブ強化策はチェコ以外のすべての国で実施予定である。最後の起業インセンティブ強化策は、ドイツ、オーストリア、ベルギーなど15ヵ国で実施が見込まれている。

エスクーデロ＝モーレロの比較研究でいまひとつ興味深いのが、16ヵ国のみではあるが、計画実施2年間のユース・ギャランティ政策の財政計画を分析していることである<sup>70</sup>。政策経費の算定に際しては、ユース・ギャランティ政策の先発国スウェーデンの1人当たり経費<sup>71</sup>に基づき、各国の計画実施に必要な総経費と実際に見積もられた経費を比較している。それによると、実施計画当初2年間で必要なドイツの政策経費は20億7,560万ユーロであるが、ドイツの実施計画に計上された政策経費は68億60万ユーロで、47億2,500万ユーロ上回っている。政策経費の計上額が必要見込み経費総額を上回るのは16ヵ国中6ヵ国のみで、その超過額はドイツが一番大きい。次に大きいのがハンガリーの12億5,570万ユーロであるから、ドイツの突出ぶりが分かる。ドイツの参加者1人当たりの支出額でみても、ドイツは20,765.3ユーロと一番高く、その次に位置するハンガリーの13,384.8ユーロやオーストリアの11,081.3ユーロを大きく上回っている。この一番の理由は、連邦雇用庁の下にある公共職業安定所職員の充実ぶりである。失業者1,000人当たりの公共職業安定所職員数は44人で、EUで最も多い。若者の失業理由は、その背景を含め個人ごとに大きく異なり、個別の支援サービスが必要とされるだけに、公共職業安定所職員の充実した配置は、青少年の就労促進にとっての必要条件といえよう。米国のジョブ・コア・プログラムや英国の若者向けニューディール政策は、若者の就労支援策として大きな成果を上げたが、両者に共通するのは、集中的な支援と多様な政策用具の組み合わせという意味での包括的な支援であっただけに<sup>72</sup>、豊富な人員に裏付けられたドイツの公共職業安定所の活動は特に注目に値する。

<sup>70</sup> Escudero and Mourelle (2015), p. 15 f. 比較研究の対象国は、オーストリア、ベルギー、クロアチア、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、オランダ、ポーランド、ルーマニアの16ヵ国である。

<sup>71</sup> 参加者1人当たりの経費（購買力平価換算での2010年度実績）6,000ユーロに行政コスト600ユーロを加算して、総政策経費を算出している。

<sup>72</sup> Kluge (2013), S. 30.

以上みてきたように、ドイツも他のEU加盟国と同様、ユース・ギャランティ政策実施のための新しい政策用具を用意したというよりも、既存の政策用具を盛り込むことにより実施計画を策定した<sup>73</sup>。この意味でドイツのユース・ギャランティ政策も新味に欠けるかも知れないが、人的資源に恵まれた実施計画とともに、ユース・ギャランティ政策の実施を通じて学校教育と職業訓練制度、さらには労働市場制度と社会保障制度を相互補完的に再編することになれば、学校から職業への移行だけでなく、労働市場での移行に伴うリスクを軽減し、青少年の雇用問題解決に大いに貢献することになる。

## 5. おわりに

EUは現在、知的な成長、持続可能な成長、そして包摂的な成長を最優先課題にした欧州2020戦略に取り組んでいる。そのひとつとなる包摂的な成長は、ソーシャル・ヨーロッパの伝統を引き継ぎ、欧州2020戦略の社会的側面を端的に示している。他方、EUは1997年に着手した欧州雇用戦略を2005年からは欧州2020戦略の先行戦略であるリスボン戦略の一環として展開し、社会保障制度改革とも連動させながら雇用・失業情勢の改善に取り組んできた。ところが、リスボン戦略の末期にはリーマンショック、その後のギリシャ危機に端を発する欧州債務危機に見舞われ、特に若者を中心に貧困・社会的排除リスクの増大がますます深刻な社会問題になった。そうした中、EUは「欧州の将来は、欧州の若者に掛かっている」<sup>74</sup>との基本認識に基づく青少年戦略を推進し、事態の打開に努めている。

本稿の目的は、青少年の就業力育成と向上を目的にしたEUのユース・ギャランティ政策を取り上げ、「労働市場政策の欧州化」の観点からドイツの実施計画を考察し、その基本的な枠組と特徴を解明することであった。

第2節では、包摂的な成長を具現化する社会的包摂の観点からEUの青少年政策を概観した。EUでは、社会的排除の実態を把握し、政策立案に活用するためにAROE指標を開発し、貧困と社会的排除の撲滅に取り組んできたが、世界同時不況を契機にした雇用・失業情勢の悪化とともに若者の貧困・社会的排除リスクが急激に増大した。そうした中、EUはユース・ギャランティ政策の実施を中核とする「青少年雇用パッケージ」を採択するなど「雇用を通じた若者の社会的包摂」に重点的に取り組んでいることを明らかにした。

第3節では、欧州雇用戦略の展開の中に青少年雇用問題を位置づけ、その問題解決に特化したユース・ギャランティ政策の枠組を概観した。欧州雇用戦略は、欧州2020戦略の一部として雇用ガイドラインを策定し、社会保障制度改革と連携しつつ、労働市場の需給両面の強化のみならず、マッチング機能の改善にも取り組んでいる。そうした中、EUはユース・ギャランティ政策の体系化により、職業教育・訓練制度を労働市場のニーズの変化に適応させ、若者の就業力を向上させ、労働市場への編入促進を図っている。このようにユース・ギャランティ政策は、職業教育・訓練を通じて「若者への投資」を意図しているという意味で、社会的投資アプローチによる青少年雇用問題の解決に向けたEUの取組であり、ユース・ギャランティ政策の基本理念は、「雇用を通じた若者の社会的包摂」にあることを指摘した。

第4節では、ドイツの労働市場政策の課題に関連付けながら、ユース・ギャランティ実施計画の基本

<sup>73</sup> Bussi (2014), p. 5.

<sup>74</sup> European Commission (2009), p.2.



的な枠組と特徴を明らかにした。ユース・ギャランティ政策は積極的労働市場政策に分類されることから、積極的労働市場政策の手段体系を概観し、ドイツでは求職支援と職業向上訓練・資格取得支援が政策体系の基軸になっていることを指摘した。その後、ドイツの若年労働市場の特徴を明らかにするとともに、ドイツのユース・ギャランティ実施計画が社会的パートナーシップの伝統に基づき、公共職業安定所職員の充実した配置に裏付けられた求職支援と世界的に定評のある二元的職業教育・訓練制度や政労使三者間の養成訓練協定の締結など職業教育・職業(再)訓練を中心に構成されていることを明らかにした。

ドイツのユース・ギャランティ実施計画は、他の加盟国のそれと同様、既存の政策用具を実施計画に盛り込んだものであり、新味に欠けるかも知れない。しかし、青少年の就業力育成と向上を目的にしたユース・ギャランティ政策の実施を通じて、学校教育・職業訓練制度、さらには労働市場制度と社会保障制度が相互補完的に再編されることになれば、学校から職業への移行だけでなく、労働市場での移行に伴うリスクが大きく軽減されることにもなる。この意味で、ユース・ギャランティ政策は移行的労働市場を構築する場合の基幹的な構成要素になることを最後に指摘した。

#### 【参考文献】

- Adnett, N. and Hardy, S. (2005), *The European Social Model: Modernisation or Evolution?*, Edward Elgar.
- Brauninger, M., Michaelis, J. und Sode, M. (2013), *10 Jahre Hartz-Reformen*, HWWI Policy Paper Nr.73 ;  
 <[http://www.hwwi.org/uploads/tx\\_wilpubdb/HWWI\\_Policy\\_Paper\\_73.pdf#search=10+Jahre+HartzReformen](http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_73.pdf#search=10+Jahre+HartzReformen)>
- Bundesagentur für Arbeit (2015), *Arbeitsmarkt 2014* ;  
 <<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201412/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201412-pdf.pdf#search=BA+Arbeitsmarkt+2014>>
- Escudero, V. and Mourelo, E. L. (2015), *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges* (ILO Workingpaper) ;  
 <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_393024.pdf#search=Escudero%2C+V+and+Mourelo%2C+E.+L.+%282015%29%EF%BC%8CThe+Youth+Guarantee+programme+in+Europe%3A+Features%2C+implementaiton+and+challenges%28ILO+Working+paper%292015](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_393024.pdf#search=Escudero%2C+V+and+Mourelo%2C+E.+L.+%282015%29%EF%BC%8CThe+Youth+Guarantee+programme+in+Europe%3A+Features%2C+implementaiton+and+challenges%28ILO+Working+paper%292015)>
- Bussi, M. (2014), *The Youth Guarantee in Europe* ;  
 <[https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces-brochure\\_youth\\_guarantee\\_09pap.pdf#search=Youth+Guarantee+in+Europe](https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces-brochure_youth_guarantee_09pap.pdf#search=Youth+Guarantee+in+Europe)>
- European Commission (2004), *Joint Report on Social Inclusion* ;  
 <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf#search=European+Commission+Social+Inclusion+2004](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf#search=European+Commission+Social+Inclusion+2004)>
- European Commission (2009), *An EU Strategy for Youth—Investing and Empowerment*, COM(2009) 200 final ;

- <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0200&from=EN>>  
European Commission (2010), Europe 2020—A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final ;
- <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>  
European Commission (2014), Annual Growth Surveys 2015, COM (2014) 920 (final) ;
- <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_en.pdf)>  
European Commission (2015a), Situation of young people in the EU, Part 2/6 (Youth employment and Entrepreneurship), SWD (2015) 169 final ;
- <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d4b27e70-5b8a-11e5-afb01aa75ed71a1.0001.05/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d4b27e70-5b8a-11e5-afb01aa75ed71a1.0001.05/DOC_2&format=PDF)>  
European Commission (2015b), Situation of young people in the EU, Part 3/6 (Social Inclusion), SWD(2015) 169 final ;
- <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d4b27e70-5b8a-11e5-afb01aa75ed71a1.0001.05/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d4b27e70-5b8a-11e5-afb01aa75ed71a1.0001.05/DOC_3&format=PDF)>  
European Council (2000), Presidency Conclusions: Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 ;
- <[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)>  
European Council (2013), Council Recommendation of 22 April on establishing a Youth Guarantee(2013/C102/01) ;
- <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN)>  
Europäische Kommission(2011), Die soziale Dimension der Strategie Europa 2020; Ein Bericht des Ausschusses für Sozialschutz, Luxemburg.
- Eurostat (2013), The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements ;
- <[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP\\_25\\_Eurostat\\_D\\_En.pdf#search='Eurostat+measurement+AROE'](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP_25_Eurostat_D_En.pdf#search='Eurostat+measurement+AROE')>
- Fagan, C. et al. (2012), Young Adults Navigating European Labour Markets: Old and New Social Risks and Employment Policies, in: Knijn, T. (ed.), Work, Family Policies and Transitions to Adulthood in Europe, Palgrave Macmillan.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2014), National Implementation Plan to establish the EU Youth Guarantee in Germany ;
- <<http://www.garanziaiovani.gov.it/Documentazione/Documents/piano%20di%20implementazione%20Germania.pdf#search='Youth+Guarantee+in+Germany'>>
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2014), Employment Plan 2014 Germany ;
- <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/g20\\_employment\\_plan\\_germany\\_0.pdf#search='Federal+Ministry+of+Labour+and+Social+Affairs+%282014%29%2C+Employment+Plan+2014+Germany'](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/g20_employment_plan_germany_0.pdf#search='Federal+Ministry+of+Labour+and+Social+Affairs+%282014%29%2C+Employment+Plan+2014+Germany')>
- Kaelble, H. und Schmid, G. (2004), Das europäische Sozialmodell—auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat

—, WZB-Jahrbuch.

- Kluve, J. (2013), *Aktive Arbeitsmarkt: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen* ;  
<[http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier\\_07\\_2013.pdf#search=Kluve+Aktive+Arbeitsmarktpolitik](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_07_2013.pdf#search=Kluve+Aktive+Arbeitsmarktpolitik)>
- Knijn, T. (2012), *Three Policy Paradigms and EU Policies on Young Adults*, in: Knijn, T. (ed.), *Work, Family Policies and Transitions to Adulthood in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Knuth, M. (2014), *Labour Market Reforms and the "Jobs Miracle" in Germany* ;  
<[http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/germany\\_xl\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/germany_xl_en.pdf)>
- Lietzmann, T. (2015), *Entwicklung, Struktur von Langzeitarbeitslosigkeit sowie Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen* ;  
<[http://doku.iab.de/veranstaltungen/2015/WtP\\_Lietzmann.pdf#search=Lietzmann+Entwicklung](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2015/WtP_Lietzmann.pdf#search=Lietzmann+Entwicklung)>
- Mascherini, M., Ludwinek, A. and Ledermaier, S. (2015), *Social inclusion of young people* ;  
<[http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1543en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1543en.pdf)>
- O'Reilly, J. et al. (2015), *Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe* ;  
<<http://sgo.sagepub.com/content/spsgo/5/1/2158244015574962.full.pdf>>
- Ostheim, T. u. Zohlnhöfer, R. (2004), *Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Der Einfluss des Luxemburg Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik*, in: Lutz, S. u. Czada, R. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat : Transformation und Perspektiven*, Wiesbaden.
- Rothe, Th. und Tinter, S. (2007), *Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt: Eine Analyse von Beständen und Bewegungen* ;  
<<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0407.pdf>>
- Schmid, G und Kull, S. (2004), *Europäische Beschäftigungsstrategie: Anmerkungen zur "Methode offenen Koordinierung"* (WZB-discussion paper, SPI 2004-103), Berlin.
- Schmid, G (2002), *Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact*, in : Schmid, G and Gazier, B., *The Dynamics of Full Employment*, Edward Elgar.
- 安孫子 誠男 (2014) 「移動的労働市場論と社会的排除・包摂論」『千葉大学 公共研究』第10巻1号。
- 伊東 眞理子 (2015) 「社会的包摂と社会的排除」(経済社会学会 (編) 『経済社会学キーワード集』ミネルヴァ書房)。
- 内山 隆夫 (2006) 「ユーロ圏経済とリスボン戦略」『経済学部論集』(京都学園大学) 第16巻第1号。
- 内山 隆夫 (2009) 「欧州雇用戦略とドイツの労働市場政策」『経済学部論集』(京都学園大学) 第18巻第2号。
- 内山 隆夫 (2011) 「移行的労働市場論とフレキシキュリティ・アプローチ」『経済学部論集』(京都学園大学) 第21巻第1号。
- 木村 典弘 (2015) 「Gシュミットにおける移動的労働市場論の枠組」『千葉大学 公共研究』第11巻第1号。
- 近藤 正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。

- 高橋 義昭 (2013) 「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究 (No.185)』。
- 恒川 謙司 (1992) 『ソーシャル・ヨーロッパの建設』日本労働研究機構。
- 内閣府 (2011) 『世界経済の潮流 2011 年Ⅱ』；  
<[http://www5.cao.go.jp/f-j/sekai\\_chouryuu/sa11-02/index-pdf.html](http://www5.cao.go.jp/f-j/sekai_chouryuu/sa11-02/index-pdf.html)>
- 中野 聡 (2002) 『EU 社会政策と市場経済』創土社。
- 橋本 陽子 (2014) 「ハartz改革後のドイツの雇用政策」『日本労働研究雑誌 (No.647)』。
- 福原 宏幸 (2006) 「社会的包摂政策を推進する欧州連合—そのプロセスと課題—」『生活経済政策 (通号 115)』。
- モニカ・ゾンマー (2014) 「ハartz改革の功罪」；  
<[http://www.jil.go.jp/foreign/labor\\_system/2014\\_10/german\\_01.html](http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2014_10/german_01.html)>
- 勇上 和史・田中 喜行 (2014) 「欧州の長期失業者の推移と対策」『日本労働研究雑誌 (No.651)』。
- 労働政策研究・研修機構 (2006) 『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望』労働政策研究報告書, No. 69。
- 労働政策研究・研修機構 (2007) 『ドイツ, フランスの労働・雇用政策と社会保障』労働政策研究報告書, No. 84。
- 労働政策研究・研修機構 (2009) 「ドイツの公共職業教育訓練—デュアル・システムを中心に—」；  
<[http://www.jil.go.jp/foreign/labor\\_system/2009\\_6/german\\_01.html](http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2009_6/german_01.html)>
- 労働政策研究・研修機構 (2015) 「好調な労働市場の影で—長期失業者問題—」；  
<[http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/10/germany\\_01.html](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2015/10/germany_01.html)>

