

投稿論文

スウェーデンの若者ニートに対する新戦略[†] — 公的部門内の多機関間協働を中心に —

藤岡 純一 (関西福祉大学 名誉教授)

はじめに

本稿はスウェーデンにおける若者ニートの現状とそれに対する戦略を、2015年の若者ニートのための新戦略「Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar; 今後の道 – ニートに対する戦略」(以下、「今後の道」と略す)を中心に分析し、福祉国家におけるその意義をあきらかにすることを目的としている。

若者のニート、無業者、ひきこもりなどは、世界的に1990年代のバブル崩壊や2007年のリーマンショックなどの経済危機が、若者に最も深刻な矛盾をもたらしたことの結果である。若者が教育を終えて雇用など社会に定着するまでの期間が全体的に著しく長くなり、失業率の高さだけでなく、雇用訓練をしていない失業者や、そもそも失業者として登録されておらず、教育も受けていない人々が増加した。

これらの人たちは、若者が中で最も脆弱なグループに属する。スウェーデンでは、リーマンショック後、若者に対する雇用対策が強化される中、また経済状態が好転する中で、若者の失業率は減少してきたが、ニート率は減少せずにそれに対する新たな取組が求められた。それが2015年の若者ニートのための新戦略である。この戦略で中心となるのは、公的部門内の多機関間の協働である。すでに公的部門と民間アクターとの連携については、重要な課題として取り上げられているが、

それとともにこの戦略において鍵となるのは公的部門内部の多機関間協働であった。

現代の福祉国家において公的部門が膨張し複雑になるにしたがって、特定の課題について複数の機関の連携が求められるようになった。その目的は、財政を効率的に運用すること、そして目的に対して施策を効果的に実施することである。このような多機関間協働が今日の福祉国家スウェーデンで進められている。

本稿では、若者ニートに対する新戦略に見る公的部門の多機関間協働に焦点を当て、その構造と効果を考察する。それがどのように、そしてどの程度行われたかを分析視角として、スウェーデン政府機関の報告書や資料を検討する。

ニートを含むスウェーデンの若者政策について、これまでは、スウェーデンの若者政策を概括したもの(小林2010)、2000年代初期の政策をイギリスと比較検討したもの(宮本2004)、ユースセンターについて詳しく考察したもの(両角2021)などがあるが、多機関間協働の視点で書かれたものはない。

まず、ニートの現状について明らかにする。

1. 移行期にある若者の最も脆弱なグループとしての若者ニート

スウェーデンには、13歳から25歳までの150万人を超える若者が住んでいる。彼らの多くは生活環境が良好である。若者の大多数

[†] この論文は査読を経ることなく掲載されております。

は、義務教育を受け、高校教育を修了している。ほとんどの若者は自分の健康を良いと評価し、非常に多くの若者が総選挙で投票をする (MUCF 2021a, p.3)。

(1) 教育から労働への移行の長期化・歪み

しかしながら、近年、教育から労働への道は長く歪みを持つようになった。これは世界的な傾向である。

EUは、若者の社会への統合を、伝統的には、学校を卒業して仕事に就く一連の流れとして考えてきたが、今や、その流れは複雑で長く続く傾向にあり、若者は頻繁に労働市場への入出を繰り返している、としている (Eurofound 2012, p.19)。

日本でも同様の傾向がある。宮本は、「成人期への移行」の型が、工業化時代には子ども期から成人期まで一本の順序だった連続的な過程であったが、ポスト工業化時代には、より複雑でジグザグな移行へと変化し、移行パターンは個人化・多様化・流動化した、と指摘している (宮本 2016: 5)。

スウェーデンの新戦略についての報告書でも、「教育から労働への道は、スウェーデンでも他の国々でも、より大きな歪みを持つようになり、長くかかるようになった。定着年齢 (コーホートの75%以上が稼働労働者) は、1980年代の20歳からおおよそ29歳に10年近く遅くなるようになった。」 (SOU 2018, p.13) と指摘している。

このように、「教育から労働への移行」の多様化、長期化、歪みが今日の大きな社会問題の一つと考えることができ、その典型がニートである。

(2) 若者の中で最も脆弱なグループ

一方、スウェーデンのStephanie Plentyを中心とする研究者グループは、ニートの脆弱性を金銭面だけでなく、住宅や社会関係、そして精神面の状態から明らかにした。

彼らは、19-20歳の若者を対象とした自らの調査に基づいて、スウェーデンの若者ニートを求職中のニートと求職していないニートに分類し、さらに脆弱性の深刻さをその度合

いで二つに分類している。求職中のニートは、一定の期間労働市場へのつながりが弱く、そのために困難に直面してきた。Plentyらは、求職している非常に脆弱なニートを、過去6カ月に仕事も学習もしていない期間が3か月以上あった者と定義した。

求職活動をしていないニートは多くの理由で仕事も学習もしていない。その理由は、例えば、病気、家族の介護、労働や学習以外の活動に従事していることが考えられる。多くの場合、他の人より不安定な状態にある。Plentyらは脆弱性の軽度な求職活動をしていないニートを、労働市場に近いまたは自発的な活動をしている者と定義した。このグループに含まれるのは、労働や学習の待機をしている者、旅行中の者、多くのことをしたくないと述べている者などが挙げられる。

このような定義によって分類されたニートの率は、脆弱性の軽度な求職中のニートは、ニートのうち37.6%、同じく脆弱性の深刻なニートは30.9%、脆弱性の軽度な求職活動をしていないニートは14.7%、同じく脆弱性の深刻なニートは16.7%であった (n=349)。

Plentyらによると、就業、就学している者にも相当数の脆弱な者がある。(S.Plenty, p.32)

Olof Bäckmanらは、若者ニートの長期的な効果について分析した。その分析によると、ニートであったことによる問題は一過性に終わらず、好ましくないキャリアへの一歩であり、社会的排除の引き金になる可能性がある。スウェーデンはヨーロッパでニートのレベルを低く抑えるのに成功している国であるが、将来の排除リスクについてはヨーロッパの他の国と同様に存在する。(O. Bäckman 2016, p.153)

Roger Mörtvikは、双子の長期的な分析を通じて、ニートの長期的な結果を分析した。ニートであった者とその双子の10年後の所得を分析すると、ニートであった者の所得がその双子の約62%であった。この所得は、ニートであった年齢ではなくニートの期間に依存する。そして結論として、後期中等教育を修了していない者への教育と訓練を充実さ

せることが、経済的に活動していない個人だけでなく、社会全体にとっても有益であると述べている。(R.Mörtvik 208, p.201)

これらの先行研究が示すように、ニートは短期的にも長期的にも脆弱である。彼らの多くは、経済的な意味では脆弱であるだけでなく、住宅や社会関係、そしてモチベーションの欠如、自尊心の弱さなど精神面にもそれが表れている。

2. ニートの現状

(1) 求職活動をしていないニート

ニートには失業者として登録されて求職活動を行っているグループと失業者として登録されていないもの、すなわち求職活動をしていないものを含む。後者が含まれているところが失業の定義と大きく異なり、重要なところである。

Plentyらは、先ほどの調査で、スウェーデンの求職活動をしていないニートにその理由を尋ねている。三大理由は、「労働または学習を待っている」(44/87)、次いで「自分が何をしたいのかわからない」(27)、「モチベーションの欠如」(24)である。この他に、「助けになるつながりがない」(18)、「他にすることが多すぎる」(14)、「仕事が少なすぎる」(12)、「健康状態が悪い」(11)、「自信のなさ」(7)、「不公正な取扱い・差別」(6)であった(S.Plenty 2018, p.30)。これらは、サブグループの分類よりもさらに具体的にニートの多様性と脆弱性を想起させる。

(2) ニートの推移

OECDは2016年のSociety at glance 第1章において、失業者のニートと求職活動をしていないニートを区別しながら、OECD加盟国35カ国について2007年と2015年を比較して分析している。

ニート率はOECD平均で2007年に13.6%、2015年には14.6%であり、この間に1ポイント上昇した。OECD加盟国のニートは約4,000万人に達する(OECD 2016b-19)。

失業者のニートは、4.5%から5.9%に上昇、求職活動をしていないニートは、逆に9.1%から8.1%に減少した。

スウェーデンのニート率は、OECD平均よりも低いが、9.2%から9.5%に上昇した。また、失業者のニートは4.5%から4.7%に、求職活動をしていないニートの率は、4.7%から4.8%に上昇した。後者は、OECD平均に比べるとかなり低いが、これはニート率の低い北欧諸国、オランダ・ルクセンブルグ・スイスに共通している。問題は、失業者のニート率と求職活動をしていないニートの率がいずれもリーマンショックから経済が回復しているにもかかわらず、増加していることである。この増加は、スウェーデン内の統計においても顕著に表れている。

スウェーデン若者・市民社会庁(2014年4月に若者庁から名称変更、以下MUCFと略す)によると、失業3カ月以上の若者の割合は、2011年に11.1%であったが、その後減少し、ニートに対する新戦略が公表された2015年には8.3%、2019年には5.1%と引き続き減少した。これに対してニートの割合は、2011年に7.1%であったが、2015年には7.6%と減少していないどころか若干増加している。2014年まではスウェーデンに住んでいてノルウェーやデンマークで働いている人が含まれていたが、2015年以降はそれらの人は除外されている。それにもかかわらず増加した。このように、失業者が2010年代に減少したにも関わらず、ニート率は減少していないことが、新戦略策定の大きな要因であった。新戦略実施後、ニート率は2017年に6.8%、2018年に6.5%と若干減少した¹⁾。

失業3カ月以上の若者の割合は、2020年には再び増加する。これはコロナ禍の下での経済停滞が原因である。ニート率の2019年と2020年の数字が2021年8月現在、まだ公表されていないが、この率も上昇していることは想像に難くない。

3. 若者政策とニート

(1) スウェーデンの若者政策

2015年の新ニート戦略はそれまでの若者政策を一步進めたものである。それゆえ、若者政策全般とニート戦略とを比較するために、スウェーデン若者政策を簡単にまとめておく。

スウェーデンの若者政策は、1950年代以降、若者の生活条件、力（決定力）、そして（社会への）影響についてのホリスティックなアプローチをする若者団体を援助することから進化してきた。最初の若者政策が議会で承認されたのは1994年（Ungdomspolitik；若者政策）で、それ以降数回の改訂が行われた（European commission 2017, p.12）。

現行の若者政策は2014年の「Med Focus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande；若者への焦点－良い生活条件、力と影響」である。この若者政策の目的は「すべての若者は良い生活条件のもとで生活ができること、自分たちの生活を作り上げる力をもつこと、そして社会の発展に影響を与える力を持つことである。」また、その政策は部門横断的なもので、教育、仕事、生計、住宅、健康、影響力、文化と余暇という広範囲にまたがる（Regeringens proposition 2014, pp.16, 22, 29）。

対象年齢は13歳から25歳で、その決定と活動は若者の視点を持たなければならない。若者の視点とは、若者の権利に基づき、若者は異なる背景と条件を持つさまざまなグループとして見なされることである。ここで若者の権利とは、憲法で保障された人権であり、男女平等、移民や少数民族の権利、若者LGBTQの権利、若者の性的かつ子どもを産む権利が含まれる。若者の視点とは、さらに、若者は自立するために支援され、参加の可能性を持ち、影響力を行使すべきであるということである。

2014年から2017年までの行動計画に、若者と子どもについての知識を深め、若者と子どもと対話すること、総選挙の前に行われる

模擬投票としての学校選挙や若者の民主主義的価値形成を強める活動をしている市民社会組織への支援などが、挙げられている。

この提案の中でもう一つ重要なことは学校法の改正案が含まれることである。この改正は、コミュニケーションの責任にかかわっているが、これについては後ほど触れる。

最後に、ニートに関しては、行動計画の中で優先グループであり、2013年の調査報告書（SOU 2013）に基づいて、政府内で戦略が準備されていると、述べられている（Regerings proposition 2014, p.95）。報告書では、ニートについての統計の公表、ニートについての知識の拡大と知識ベースの方策、そして協働と連携の促進が提案として挙げられている。そして2015年に政府は新しいニート戦略「今後の道」を発表した。

(2) ニート政策の現況：セーフティーネット

ニートに対する政策には、セーフティーネットを確立する所得保障政策と自立を促進する政策がある。まず前者について検討する。

ニートに対するセーフティーネットには、雇用保険からの失業給付と障害給付、社会扶助と住宅手当、児童手当及び出産・育児休業給付、そして障害給付などがある。これらの所得保障についての詳細な分析は省略して、所得保障によってどれだけの若者が貧困から脱却できているについてのみ述べる。ここで貧困は、家計の等価所得が中央値の50%未満の世帯を示している。

OECD平均（2014年）で若者（16～29歳）の22%、壮年期の大人（30～64歳）の18%が、これらの給付を受けない場合に、貧困ライン以下である。このうち受給によって貧困ラインを超えた割合は、若者41.2%、壮年48.5%であった。

スウェーデンでは、若者の貧困からの脱却の割合は43.5%とOECD平均よりやや高く、壮年は63.3%と平均よりかなり高い。スウェーデンでは壮年期の貧困率が平均より低く非常に効果的に貧困脱却が行われていると考えられる（OECD 2016b, p.42）。

(3) ニート政策の現況：社会的包摂

社会的包摂とは、貧困や社会的排除を克服し、個人とその家族が主流の生活に入る困難を除去する手助けをして、労働を含む社会への参加を促進することである。EUで、若者政策が、雇用へのアクセス、教育、移民者の統合とともに社会的包摂に含まれている(European commission 2010, p.2)²⁾。

さて、スウェーデンではどのようなニートに対する社会的包摂が実施されているであろうか？ OECDは7つの政策について評価を行っている(OECD 2016a, pp.15-16)。そのうち5つは積極的な評価、後の2つが消極的な評価である。これらの評価は、2014年前から継続されている若者ニート政策にかかわっており、2015年からの新しい戦略については書かれていない。

- ① 後期中等教育を修了せずに安定した雇用を確保することは困難なので、スウェーデンの国家政策目標の第1は、すべての若者が後期中等教育を修了することである。後期中等教育に進学するのに必要な義務教育の成績に達していない人は、再教育の「初歩的」プログラムを受けることができる。
- ② 教育職業訓練プログラムを充実させるための見習いコースが新しく導入された。これはコミュニティまたは学校で計画される。
- ③ コミュニティが20歳未満のニートを把握するための登校のモニタリングを厳しく行い、学校へ戻るための活動を提供している。
- ④ スウェーデンには、高等学校に行かずに就学を終えた20歳超の若者に第2の機会を提供する包括的な制度があり、特別なニーズのあるグループ、例えば移民者や障がい者のために特別に作成したプログラムがある。訓練、労働体験、補助金を伴う雇用、障害のある若者を対象とした方策などがある。
- ⑤ 2007年に若者のための仕事保証(Jobbgarantin för ungdomar)が、EUの同種のプログラム開始に先立って導入

された。これは失業期間が90日以上の16-24歳の若者に適用され、求職活動を中断することなく参加することができるプログラムである。

- ⑥ 問題点として若者向けの積極的労働市場政策に対する十分な評価をされていないことがある。多くの評価はプログラムの修了時に教育または雇用に進んだ人の数のみをレポートにしており、参加したグループの成果の比較をしていないので、プログラムの正確な測定ができていない。
- ⑦ 多数の公共機関、そして職業安定局とコミュニティの両方が各種プログラムを実施しているため、若者の間で混乱や非効率が生じている。しかし、さまざまな機関が協働する最近の施策は望ましい。

このように、OECDはスウェーデンのニート対策を高く評価すると同時に、問題点としてさまざまな機関の協働の必要性について述べている。この多機関間の協働こそが「今後の道」の基軸をなしている。

4. 政府部門内の協働

(1) 機関間協働の経緯

政府部門間の協働について、すでに1990年代より議論が始まり試行されてきた。若者の生活条件に影響を与える政策は、教育と余暇政策、民衆運動政策だけでなく、住宅政策、刑事政策、医療、労働市場政策、統合政策、ジェンダー平等政策、過疎地域対策など、多様であるが、スウェーデンにおける福祉国家の拡大は、公共活動の差別化と専門化をもたらした。政策がますます多くの政策分野に分割され、セクター化が進んだ(Ungdomstyrelsen 2010, p.5)。そして、複雑な問題を抱えている人は、その問題が政府部門の責任範囲内がない場合、さまざまな政府部門のグレーゾーンに落ち込んでしまうか、または、さまざまな部門のさまざまな施策の間を往復することになったりした(Social department 2003, pp.3, 13, isf 2019, p.9)。それゆえ、個々の若

者の状況に基づいた全体的な視点を設け、異なる部門間の協働を促進することが求められた。

1993年から1997年の間に、社会保険と医療の間の財政調整を伴う地域の実験活動が5つの地域で実施された。1997年からは、社会保険、医療、社会福祉の間の財政調整を含む地域のパイロット事業が進められた。1998年にはリハビリテーションに関する協働のためのガイドラインが公表された。しかしながら、これらの試みに問題点が指摘された。それは、協働する部門のそれぞれに予算規定があり、執行を複雑にしたこと、異なる部門間でのこの協働に対する責任が明確でないこと、労働市場部門が含まれていなかったことであった。そこで新しい提案として、労働市場部門を含む、独立した協働機関の設置が提案された。

この新しい独立した機関が、地域連携組合(Samordningsförbunden)である。

(2) 地域連携組合

地域連携組合は2004年1月1日に施行されたリハビリテーションの財政連携に関する法律lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser(財政連携法Finsamlagenと略す)に基づいて設立された。その法律は、コミュニティ、ランスティング、公共職業安定局、および社会保険局が、リハビリテーション分野において財政的に協働することを可能にした。ここで、リハビリテーションとは、心身の能力を回復させるために行う訓練や療法だけではなく、社会生活関係で脱落・離反した者が回復して自立できるようにする支援を意味する。その支援の対象グループは、16-64歳の人で、医療的、心理的、社会的、そして労働市場関係で問題を持ち、2つ以上の団体から支援を受ける必要のある人である。

財政連携法によると、財政連携は第1に、資源の効率的な利用を実現するために行われる。そして第2に、連携したリハビリテーションを必要としている人を対象とし、稼働労働を実現するための能力を身につけるかまた

は向上させることを目指す(財政連携法第1条および第2条)。

最初の地域連携組合は2004年末に結成されたが、2017年末には、83の組合が存在し、290のコミュニティのうち260がその構成団体になっている。全体でスウェーデン人口の95%を包含している。組合の資金は、半分が国から、残りの半分がコミュニティとランスティングから支出される。2017年の予算は6億7000万krであったが、これらの支出のうち80%が個人を対象にした施策に充てられ、残りの20%が良好な地域連携のために充てられた(ISF 2019, pp.14, 18)。

個人を対象とした施策は、大きく、①労働または教育のためのリハビリ、②準備のための施策、③個人の識別、④予防的施策、⑤その他に分類できる。①は労働または教育を始めるかまたは進めることを目的としており、例えば、個人のコーチングまたはチュートリアル、グループ活動、労働訓練、労働トライアル、さらに機能障がい者に対する訓練を受けたコーチによる支援付雇用などが含まれる。これが最大の項目で全参加者の約71%がこの施策を受けている。②は個人が労働を始めるかまたは戻るといった次のステップに向かうことができるようになることを目指している。例えば、運動や社会活動を含む積極的な健康増進活動がある。この活動への参加者は全体の20%である。

良好な地域連携のための支出は、①機関間の対話とコミュニケーション、②診断、アプローチ、方法などについての機関職員等に対する教育、③特定の社会保障給付受給者にどのような施策が適切か、または異なる対象者がそれぞれどのような施策を必要としているかについての研究、そして連携組合または職員がどのような教育や能力開発を必要としているかについての記録、④その他である(Försäkringskassan 2021, pp.41, 42, 44)。

2020年に個人施策の参加者は24,867人で2019年より約20%減少した。その年に施策を終了した参加者は8,585人であったが、終了後直ちに稼働労働に就くか学習を行った参加者はそのうちの28%の2,436人で、前年の

31%より減少した(Försäkringskassan 2021, pp.15, 17). これらの参加者の多くが、施策の前に、疾病・リハビリ手当、活動保障、生活保護などを受けていた。このように、各種社会保障の対象であった人たちが、公的部門内の機関連携によって、地域連携組合内で自立を目指して進み始めていることが窺える。

このような施策を含むさまざまな対策と景気の好転によって、失業者は少なくともコロナ禍の前までは減少してきた。しかし、すでに見たように、その間ニートは減少しなかった。機関間連携の手法は、ニートにも適用される。

(3) ニートに対する新戦略

2015年に決定された若者ニートのための戦略「今後の道」は、社会的包摂に関わって大きな困難に直面している15歳から25歳の若者に焦点を当てた。特に対象としているグループは、障がい者、後期中等教育を修了していない者、そして移民者である。

この戦略の内容の中で新たに設定された目標は、「若者ニートについての協働、ニートについての知識、そしてニートへの介入を強めるための活動の必要性を明確にすること」であった。この目標についての詳細は本稿の第5節と第6節において述べられるが、以下のように大きく3つの方策に分けられる。

- (1) 若者ニートについての協働を強化する施策
- (2) 若者ニートについての知識を増やす施策
- (3) 対象者に対する直接的な施策

このなかの(1)には、新しいコーディネータ機関である Nationell samordnaren för unga som varken arbetar eller studera (若者ニートのための全国連携、以下「サムオルトゥナレン」と略す)の設置と、地域連携組合の活動が含まれる。また、(3)の施策には MUCF によるコミュニティと地域連携組合の地域連携プロジェクトに対する補助金が含まれる [Utbildningsdepartmentet (2015), pp.20-28].

この戦略とともに、学校法が改正された

(2015年1月1日施行)。学齢期でない若者のためのコミュニティの活動責任(KAA)が明文化された。これにより、コミュニティは、その責任範囲にある若者を登録し、適切な方策を提供し、その事業を記録しなければならない。高等学校と高等特別学校の校長は、できるだけ早くホームコミュニティに、生徒が正当な理由なくかなりの程度不登校であることを報告しなければならない。

(4) サムオルトゥナレンの活動

「今後の道」の中で重要な役割を果たす新しい特別な機関サムオルトゥナレンは2018年に報告書を発表した。この報告書でもって、この機関は責務を終了した。この機関は、働きも勉学もしない若者への施策について、国の機関、コミュニティ、県、そして国・広域・地域レベルの民間組織の間のより良好な協働を促進するため、調査と検討を行った。そのため、コミュニティの緊密な協力を得て、国の機関、国の研究機関、市民社会と民衆教育に関わる多くのアクターと連携して対話を重ねた。本稿では、その結果を以下に簡単に述べる。

まず、2017年には15-29歳の若者127,600人がニートであった。割合は20-24歳で最も高かった(20-24歳;8.5%, 15-19歳:3.4%)。若者ニートの3分の2には、コミュニティの活動責任についての情報が不足していた。彼らは公共職業安定局の方策に全く参加していないし、コミュニティのサポートも受けていなかった。彼らは社会保険局から給付を全く受けていなかった。

次いで、高校未修了者の公共職業安定局への登録の増加、機能障がい者の多様性と困難性、外国生まれの増加、若者の健康状態の悪化について述べている

さらに、コミュニティの活動責任として登録された若者の登録数とコミュニティでの雇用の増加、若者は教育に戻るよりも働き訓練することを望んでいること、家族・友人・近い人からの支援や信頼あるスタッフからの支援を望んでいることを指摘している(SOU 2018, pp.12, 13, 17)。

最後に、協働を実現するために、課題や問題に持続的に取り組む積極的で長期的な活動が必要であり、協働する方法はコミュニケーションによって、地域によって異なると述べている。

5. 政府の予算措置

(1) 公的資金の投入

政府のニート戦略は若者が労働と社会に定着することを目的にしている。戦略における施策は主に15 - 25歳の若者を対象として2016 - 2018年に実施された。

この戦略は、9つの施策から構成され、それらは大きく①関連するアクター間の協同を

促進する施策、②対象グループについての知識を充実させる施策、③目的グループに向けられた直接的な施策に分類される。これらに中央行政管理室による施策の評価が付け加えられる。

これらの施策には、表1に示されるように、一定の公的資金が投入されている。その額は3年間の合計で26億6500万krであった。資金の多くは地域または広域のプロジェクトへの国家支援として、地方の多くのアクターに配分されている。

金額の最も大きいのは、①「協同を促進する施策」のなかの地域連携組合の活動への支援である。地域連携組合についてはすでに述べたが、この表で計上されているのは、戦略

表1 ニート対策予算総括表 (2016 - 2018年)

(単位 1,000kr)

| | 施策 | 責任主体 | 充当された金額 |
|-------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------|
| 合計 | | | 266,650 |
| 協働を促進する 施策 | ニートのための協働 | サムオルトゥナレン | 8,600 |
| | 支援の組織化と発展についての知識の普及 | MUCF | 4,200 |
| | 地域連携組合の活動 ¹⁾ | 職業安定局 社会保険局 コミュニケーション とリジョン | 177,000 |
| 知識を充実させる 施策 | 学校から労働生活への移行についての分析 | MUCF | 3,350 |
| | コミュニケーションの若者への活動責任についての検討 | 学校監査局 | 500 |
| | ニートの求職放棄の分析 | SCB | 500 |
| 目的グループへの 直接的施策 | 労働と社会への定着を図るための『導き』・アウトリーチ活動 | MUCF | 54,500 |
| | 高等学校中退の予防 | 学校庁 | 9,000 |
| | マッチング：新しい労働生活に導くパイロット教育施策 | 民衆教育評議会 | 9,000 |
| 評価 | 戦略における施策の評価 | 中央行政管理室 | 他の予算から転用 |

1) 地域連携組合のニート関連施策の支出総額。地域連携組合は合計で毎年約3.39億krの支出をしている。

2) Statskontoret (2019), p.18 より筆者が作成

の開始以前から継続されている若者ニートを支援するための活動資金である。

ここでは一つだけ例を挙げておこう。地域連携組合であるフィンサムミッドスコーネは、高等学校未修了のために排除されたり、身体的に脆弱であったり、虐待の経験があったり、犯罪グループに属していたり、あるいは精神的な障がいを持つ20～30歳の若い女性と若い母親を対象にしている新フレヤという事業を実施している。その事業では、対象者を直接訪問し、緊密な協働のもとに、何回もの対話を重ねて計画を作成し、学習と労働訓練が行われた³⁾。MUCFはこの事業に追加資金を供給した。

3番目の「目的グループへの直接的施策」には、①「労働と社会への定着を図るための『導き』(En väg in)・アウトリーチ活動」と②「マッチング-新しい労働生活に導くパイロット教育施策」という2つのタイプのプロジェクトへの国庫補助と、③「高等学校中退の予防」という高等学校への支援がある。

中央行政管理室(Statskontoret)が、この3番目に分類された施策について評価を行った。次に、このうち②と③の内容について述べる。

(2) マッチング教育施策

「マッチング-新しい労働生活に導くためのパイロット教育施策」は、国の機関である民衆教育評議会が学習協会と民衆高等学校に補助金を支給することにより実施される。実施組織である学習協会と民衆高等学校はいずれも主に成人教育の場であり、職業訓練と伝統文化芸術の両方のカリキュラムを持つ。この活動は、教育を、個人の状態や雇主の必要性にマッチングすることを目的にしていた。仕事の大部分は、学習とキャリアのガイダンスから成る。また、雇主がさまざまな職業に設定した要件に関して、参加者の知識を深め、参加者と雇主との接点を生み出すことも一般的に行われた。これらの取り組みで、参加者の自信と自尊心が強化され、モチベーションと将来についての確信を高めた。

マッチング活動における公的部門内の機関

間連携先は、公共職業安定局、コミュニンの労働市場部門、成人教育、そして高等学校の導入プログラムの学習カウンセラーである。他に、コミュニンの高等学校、活動責任、ジョブセンターと学習センター、それに社会福祉部門、さらに、大学、地元企業、NPO、レジャーセンター、ユースセンターとも連携した。

これらの協働と連携により、より多くの人に学習と職業指導を提供することができ、民衆高等学校と学習協会の両方で募集力を高めることができた。また、インターンシップの増加、就職機会の増加、活動の幅の拡大に貢献した。(Statskontoret 2019, pp.80-86)。

(3) 高等学校中退の予防

行政管理室によると、2017年と2018年に学校庁の支援を受けたすべての学校が中退防止の対策にすでに取り組んでいたが、学校庁のプロセスサポートにより学校の取り組みをさらに発展させるための支援が行われた。

学校庁は4人のプロセスサポーターを雇用し訓練した。彼らはプロセスのサポートのために各学校を3～4回訪問した。学校での第1回目の会議では、中退者に関する統計、彼らの学校とのつながりの強化、学校が活動を発展するための条件、2回目には長期的な改革作業、予防作業の問題点を特定するための学校組織に関するワークショップ、3回目にはフィードバックが行われた。また、1年後にフォローアップを行くことになった。

行政管理室の調査に回答した学校のほぼすべてが、学校庁の施策により中退を防止するための効果的な作業方法について新しい洞察を得ることができたと述べた。例えば、中退者との関係やコミュニティーの重要性、迅速に行動すること、個々のニーズの特定、そしてリスクグループの特定であるStatskontoret 2019, pp.49-55)。

次に、「導き・アウトリーチ活動」について述べるが、この活動は「目的グループへの直接的施策」の中で最大の予算が投じられ、最も重要視され、効果が期待された施策であるので、節を改めて論じる。

6. 「労働と社会への定着を図るための『導き』・アウトリーチ活動」

「『導き』・アウトリーチ活動」は、多機関間協働を促進することを目的にしていた。この施策は、国の機関である MUCF が、コミュニティまたは地域連携組合に補助金を配分するものであったが、補助金を支給する重要な基準として、コミュニティと地域連携組合がいくつかの政府機関等と協働してニート対策プロジェクトを進めることが定められていた。

(1) 承認件数と予算

MUCF は、国家補助金を若者ニートのための協働施策に配分するという責務を、2015年の新戦略に基づく政令 2016:82 によって与えられた。

2016 年から 2018 年の 3 年間に、行政に適用される資金を除いて、割り当てられた補助金のすべてがプロジェクトに配分された。2016 年に MUCF は 1,715 万 kr を 23 プロジェクトに、2017 年に 1,765 万 kr を 22 のプロジェクトに、そして 2018 年に 1,715 万 kr を 20 のプロジェクトに配分した。165 件の申請に対して 65 件が承認された。申請のうち約 40% が採択されたことになる。これらの中には、2 年間ないし 3 年間継続して承認されたプロジェクトと 1 年間のみを含んでおり、重複を除くと、補助金を受け取ったコミュニティ数は 31、同じく地域連携組合数は 8 であった。ヨーテボリのような大きな市ではその中の地区単位で申請と承認が行われた (MUCF 2019a, pp.10, 47-48)。

(2) 補助金の運用

どのプロジェクトも目的、目標、方法、プロジェクトのアイデアを自身で策定する。その活動は主に 15-25 歳の若者を対象にし、さまざまなアクターと協働して行われる。

割り当てられた資金がどのように利用されるか、そしてさまざまな活動に利用された資金の額は、プロジェクトによって異なる。表 2 はどのような活動と方法によってプロジ

クトを遂行されたかを示している。ただし、これらの数字は、報告書のまだ出ていなかったプロジェクトを除いているため、承認された 65 のプロジェクトのうち 57 のプロジェクトの報告に基づいている。最も多く行われた活動はガイダンスとコンサルタント (1つを除くすべてのプロジェクト) とジョブコーチと履歴書作成支援 (57 プロジェクトのうち 50) であった。全プロジェクトは多くの方法と活動を採用した。平均して、どのプロジェクトもこれらの活動のうち 9 つを実施した。

プロジェクト資金を予算項目別に見ると、おおよそ 80% が賃金コストであった。その次に大きな項目は施設費でおおよそ 7% であった。

表 2 適用された活動と方法

| 活動と方法の種類 | プロジェクト数 |
|--------------------|---------|
| ガイダンスとコンサルタント | 56 |
| ジョブコーチ、履歴書支援 | 50 |
| セミナー、ワークショップ | 48 |
| アウトリーチ活動 | 47 |
| ネットワークの創造 | 46 |
| 評価またはマッピング | 46 |
| 学習準備施策 | 45 |
| キャンペーンなど | 29 |
| コロケーション (IT 情報の集中) | 29 |
| 教育・学習サークル | 27 |
| 情報の生産など | 24 |
| 語学学習 | 21 |
| 文化のアレンジメント | 20 |
| その他 | 19 |

1) それぞれの活動と方法を採用したプロジェクト数

2) MUCF (2019a), p.12 より筆者が作成

(3) 目的グループとプロジェクトへの参加者

全体でプロジェクトに4,682人の若者が参加したが、それは1プロジェクト当たり平均82人の若者に相当する。参加者の数は、プロジェクトによって大きな差異があった。

・男女の配分

プロジェクトに参加した若者のうち合計1,764人(37.7%)は女性、2,905人(62%)が男性、他の性別が13人であった。44件のプロジェクトでは、参加者は女性よりも男性が多かった。しかし13件のプロジェクトは男性と比べて女性に重きが置かれた。

・年齢構成

DUA (Delegation för unga och nyanlända till arbet : 就労のための若者と新入国者の代表団) およびサムオルトゥナレンとの対話で、MUCFは20-25歳の年齢グループと仕事をするプロジェクトを特に優先した。57のプロジェクトのうち27が全年齢グループ、5プロジェクトは15-19歳の年齢グループに向けられた。14プロジェクトが20-25歳の若者に向けられた。

・新入国者

政令2016:82に基づいて、新入国者の必要を特に考慮した申請は、選考においてより高い点数を得た。57件の承認されたプロジェクトのうち37件が新入国の若者を優先的な目的グループであると見なした。

・考慮すべき観点

さらに、考慮すべき観点として、平等とLGBTQ、機能の差異と精神疾患、コミュニティの活動責任(KAA)について述べられている(MUCF 2019a, pp.17, 21, 23)。

(4) プロジェクトにおける協働

協働は、この補助金を交付されるための前提条件である。政令で、プロジェクトはコミュニティ、県、中央省庁、企業、そして市民社会組織と協働しなければならないと述べられている。MUCFは、申請書の提出にあたって協働を強化することを要求した。

表3が示しているように、非常に多くが公共職業安定局(57の53, 93%)およびコミュニティの社会サービス部門(57の52, 91%)

と協働した。また、高等学校、企業、民衆高等学校または学習協会、市民社会組織、社会保険局との協働も多い。この表から、協働パートナーは平均して40.3%のプロジェクトと協働したことになる。これは、プロジェクトは平均して11のうち6.82のパートナーと協働したことになる。

プロジェクトの多数は協働がうまく機能したと述べた。例えば、さまざまな施策の狭間に置かれている個人のために、プロジェクトは協働によって全体の視点の提供を可能にした。そしてさまざまな個人のための全体的なアクションプランを作成した。

社会保険局はそれまで現実には参加していなかったが、このプロジェクトで共通の出会いの場に参加した。これにより個人への社会給付とプロジェクト活動を総合的に把握することができた。

また、プロジェクトは若者グループと協力する主要な人々と良好な関係を築き、お互いの活動について意見を交換し、共有し、解決

表3 プロジェクトの協働パートナー (%)

| 協働のパートナー | プロジェクトの割合 |
|-----------------|-----------|
| 公共職業安定局 | 93 |
| コミュニティ内の社会サービス部 | 91 |
| 高等学校 | 86 |
| 企業 | 73 |
| 民衆高等学校または学習協会 | 67 |
| 市民社会組織 | 62 |
| 社会保険局 | 51 |
| 他のコミュニティ | 48 |
| ユースクリニック | 39 |
| 大学 | 9 |
| その他 | 63 |

- 1) それぞれの「協働パートナー」と協働したプロジェクトの割合
- 2) MUCF (2019a), p.33より筆者が作成

策（アイデアや提案）を見つけ出すことができた。協働により、教育や仕事がない若者を適切に特定し、共通の展望を得て、若者を中心とした活動を展開することができた。

(5) 事例

例を二つ挙げておこう。

・エステルオーケル・コミュニティ

エステルオーケル・コミュニティは、ストックホルム県の最北端に位置する。このコミュニティのプロジェクト UNgi Centrum (UNiC, 2017-2019) は、KAA (コミュニティの活動責任) に含まれる 15-19 歳の若者を支えるための施策を促進するという目的を持った。若者コーチと学習・職業ガイドを通じて、アウトリーチで働きかけ、情報を提供し、モチベーションを引き出し、若者が高等学校教育または労働に向かうのを助けてきた。58 人の若者がその年学習・職業ガイドとコーチとの対話などによって支援を受けた。そのうち 29 人が学習に、3 人が訓練に、2 人が労働に従事した。概要説明、コーチング、そしてガイダンスを通じて、若者たちは自分の状態を反省して、適切な接触を取り、そして前進するのに必要なさまざまな機会を自ら管理するようになった。

エステルオーケル・コミュニティは、公共職業安定局、社会保険庁、企業、民衆高等学校/学習協会、高等学校、社会サービス、若者事務所 (ungdomsmottagningen)、他のコミュニティ、地域連携組合、そしてプライマリーケア・精神保健と協働した。

協働は法律を超えてうまく機能した。その期間中に、最も良い方法で若者を支援するために必要な施策が接触と協働で見いだされた。

・ハルスタハマル・コミュニティ

ハルスタハマル・コミュニティは、メーラレン湖の北側に位置する。若者プロジェクト Ung は、ニートで定着に困難な若者の活動を作り発展させる目的がある。これは、アウトリーチによって、参加者が強い尊厳を持ち構造化された日常生活を送り、訓練、教育または労働へとさらに進むための活動を行う。

主な対象グループは 20-25 歳の若者である。

ハルスタハマル・コミュニティは、このプロジェクトで、職業安定局、社会保険事務所、企業、民衆高等学校/学習協会、高等学校、社会サービス、SFI 学校 (コミュニティのスウェーデン語学校)、文化ホール、若者コーチと協働した。また、企業ユニットと接触を持ち、若者センターを訪問した。そして解決指向型のアプローチをする連携チームとより多く協働した⁴⁾。

(6) プロジェクトの効果と結論

プロジェクトの長期的な効果に関して、個人レベル、社会レベル、そして組織レベルに分けてアンケートが行われた。

個人に継続的な効果をもたらしたと答えたのは 57 件のうち 53 件 (約 93%)、組織的に継続的な効果をもたらしたと回答したのは 35 件 (約 61%)、社会に対して継続的な効果をもたらしたと答えたのは 33 件 (約 58%) であった。補助金は個人レベルで最も恩恵があったと言える。そこで個人レベルの効果についてももう少し検討する。

3 年間のプロジェクト参加者 4682 人 (57 プロジェクト) のうち 3750 人の参加者 (40 プロジェクト) についてプロジェクト終了時点での動向が記録されている。そのうち 1407 人がプロジェクト終了時に労働または学習に進んだ。しかし、労働市場から非常に長く離れていた若者の場合、人生への熱意または将来への信念の強化がしばしば定着への最初のステップになるが、労働または学習の準備をするためにはより長い時間を必要とする。

労働または学習に直ちに進まなかった参加者のうち、約 500 人はコミュニティ、地域連携組合、または他のアクターによって行われている進行中の施策、例えば労働訓練、ガイダンス、コーチングに参加した。さらに、約 400 人の参加者がインターンシップ、夏のアルバイトの形で臨時雇いを得た。30 数名が介護などの支援を受けた。30 数名が病気、妊娠または計画の中断のために、他の施策に移動するかまたは中断した。(MUCF 2019a,

pp.36, 42, 43).

「今後の道」に基づく施策が実施される中、16-24歳のニートは2016年の約80,000人から2017年の約71,000人と減少した。ニート率は2015年の7.6%から2018年の6.5%に減少した。この数字が3年間の「『導き』・アウトリーチ活動」の直接的な結果であるとは述べられていないが、これまで継続的に取り組まれている他の施策への影響、そして「今後の道」全体を考慮すると、一定の効果はあったと考えられる。

MUCFは、以上の総括を踏まえ新たな提案を行った。主なものは、この事業の継続、補助金を長期的なものにすること、補助金の増額、高い質の申請が行われるようにすること、そして多くの女性が対象になるように特別な優先順位を設定すること、であった。

おわりに

本稿は、ニートの現状を踏まえた上で、2015年の新しいニートに対する戦略について、公的部門内の機関間協働を中心に、その内容と結果を分析した。この戦略は非常に包括的なものであるが、ニートについての調査と研究を連携して担うサムオルトナレン、すでに財政連携法によって創設されていた地域連携組合の活動をさらに進める施策、マッチング教育施策、そして地域連携組合とコミュニケーションが進める協働プロジェクトに支援を行う「導き・アウトリーチ活動」など、多機関間協働を著しく前進させた。

この背景は、福祉国家の拡大によって国の機関がさまざまに細分化され、その狭間に落ち込む脆弱な人がいること、財政を効率化する必要、そして協働した取り組みにより効果的な施策を行うことである。財政の効率化については結論が出されていない。しかし、個々の若者の必要に基づいた機関間の協働施策によって、ニート率の減少など、一定の成果があったと考えられる。この戦略のプロジェクトに参加した若者の多くは、これらの施策に満足しており、国の支援を受けた地方機関も

この施策を歓迎した。

成功要因として、公的部門の多機関間連携と結合された他の要素、パーソンセンタードアプローチ(individcentrerat arbetssätt)、施策の柔軟性、個々の若者の必要に基づいた全体の観点、良い出会い、時間と忍耐、若者ニートのマッピングとフォローアップが挙げられる。

問題点は、この戦略が短期でありかつ限られた予算の範囲内の取り組みであったこと、そして上述の成功要因もプロジェクトによっては不十分であったことなどである。

本稿では述べることができなかったが、2020年からCOVID-2019のために、若者ニートはさらに困難な状況に追い込まれている。これに対して、MUCFなどの国の機関はさまざまな支援を行った。そして、2021年に公共部門内の機関間協働によるニート支援戦略が決定された(MUCF 2021b, p.8)。今後も公的部門内の協働戦略は、さらに引き継がれる。

注

- 1) ニートの統計はSCB(中央統計局)とMUCFとで若干異なる。SOU(2017)参照
- 2) 社会的包摂については藤岡純一(2016)参照。
- 3) <https://www.finsammittskane.se.freja/>(2021年2月16日閲覧)
- 4) <https://www.musf.se/larande-exempel>(2020年3月16日閲覧)

1. 小林康平(2010)「スウェーデンの実例から見る日本の若者政策・若者参画政策の現状と課題」『季刊政策・経営研究』2010(3)
2. 園山大祐編(2021)『学校を離れる若者たち—ヨーロッパの教育政策にみる早期離学と進路保障』ナカニシヤ出版
3. 藤岡純一(2001)『分権型福祉社会—スウェーデンの財政』有斐閣
4. 藤岡純一(2016)『スウェーデンにおける社会的包摂の福祉・財政』中央法規出版
5. 北欧教育研究会編著(2021)『北欧の教育最前線—市民社会をつくる子育てと学び』明石書店

6. 宮本みち子 (2004) 「社会的排除と若者無業 – イギリス・スウェーデンの対応」『日本労働研究雑誌』No.533, 2004.12
7. 宮本みち子 (2016) 「日本における成人期への移行モデルと若者政策 - 家族と仕事の変容から -」『家族関係学』35 (0)
8. 宮本みち子ほか編著 (2021) 『アンダークラス化する若者たち – 生活保障をどう立て直すか』明石書店
9. 両角達平 (2021) 『若者からはじまる民主主義 – スウェーデンの若者政策』萌文社
10. 石田徹, 高橋進, 渡辺博明編 (2019) 『「18歳選挙権」時代のシテイズンシップ教育 – 日本と諸外国の経験と模索』法律文化社
11. Eurofound (2012), *NEETs Young people not in employment, education or* <https://www.msn.com/ja-jp/feedtraining: Characteristics, costs and policy responses in Europe>.
12. European commission (2010) *The Platform against Poverty and Social Exclusion: A European Platform framework for Social and Territorial Cohesion*. COM (2010) 58 final.
13. European commission (2017), *Youth policies in Sweden 2017* in Youth Wiki.
14. Försäkringskassan (2021) *Svar på regeringsuppdrag: Rapport-Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2020*
15. Inspektion för socialförsäkringen (ISF) (2019) *Gör samordningsförbund någon skillnad?: En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010*
16. MUCF (2019a), *Statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studera*
17. MUCF (2019b), *Stöd till unga som varken arbetar eller studerar – delrapport april 2019*,
18. MUCF (2021a), *Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla UNG IDAG 2021*
19. MUCF (2021b), *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar Slutrapport maj 2021*
20. OECD (2016a) *Investing in Youth: Sweden*.
21. OECD (2016b) *Society at a Glance 2016*.
22. O. Bäckman et al. (2016), 'Long-term consequences of Being not in Employment, Education or Training as a Young Adult – Stability and Change in three Swedish Birth Cohorts', *European Society* 2016, Vol. 18 No. 2, pp.136-157
23. Regeringens proposition (2014) 2013/14:191, *Med fokus på politik för goda levnades villkor, makt och inflytande*, 2014
24. R.Mörtvik, et al. (2018), 'Long-term Scarring Effect of Neither Working Nor Studying', *International Journal of Manpower* Vol.39 No.2, 2018, pp.190-204
25. Social Departmentet (2003) *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* (Ds 2003:2)
26. SOU (2013) *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, SOU 2013:74
27. SOU (2017) *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*
28. SOU (2018), *Vårt gemensamma ansvar – För unga som varken arbetar eller studerar*, SOU 2018:11,
29. Statskontoret (2019), *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar slutrapport*
30. S.Plenty, et al. (2018), *How are our young adults doing? – A report on Labour Market Activities and Living Conditions*, Institute for Future Studies Research Report 2018/3
31. Utbildningsdepartmentet (2015), *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*,
32. Ungdomstyrelsen (2010) *Ungdom och Ungdomspolitik – ett svenskt perspektiv*