

¹ 若年層の失業者・非正規雇用対策

慶應義塾大学経済学部櫻川昌哉研究会

石和田拓也・長井翔吾・舟本理沙・三井準・八木照浩

2009年12月

¹本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム2009」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、櫻川昌哉教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

第 1 章では現状・問題を把握する。日本の失業率というのは、主な先進諸国と比べるとあまり高くはない。しかし、15 歳～24 歳の若年層に絞った失業率は非常に高い。日本が行っている 1980 年代以後の雇用政策は、高齢者に対する政策が目立っているため、若者の失業率の問題が表面化してきている現状では政策の見直しが必要であると考えられる。また若年層は失業率だけでなく、非正規雇用率が高いという問題も抱えている。これらは景気循環仮説や若者墮落仮説が原因であると考えられる。よってこれらの問題を解決するには、景気対策、若年層の意識の改革などの政策を行うことが必要となる。

第 2 章では先行研究と本稿の位置づけについて述べている。

引き続き、第 3 章では本稿の分析対象である「日本国内の若年層の失業率」に対して、その改善を図るため分析を行った。

まず第 1 節で、若者に向けた職業訓練がどのような影響をもたらすのか、ドイツでのデュアルシステムによる実例を踏まえて考察していった。このシステムのメリットとして、企業からの職業訓練を普通教育と並行して進めることにより、高度な労働技術の習得が見込め、若者の就業率を高めることが出来るという点が挙げられる。その一方で、職業訓練に掛かる費用負担に耐え切れなくなってしまう企業が現れ、十分な訓練が行われていると言い難い。そこで、金銭面での補助が必要と考えられる産業に重きを置いて企業が訓練へのインセンティブを得られる制度の検討を行った。

第 2 節では、若者の就業に対する意識がどのようなものなのか、統計データをもとに考察した。ここでは、現在の若者がそれぞれ持っている職に対する価値観を重視して自らの就業形態を選択した結果として失業率が高くなっていると考え、企業とのミスマッチ解消のために必要な政策提言につなげていく。

第 4 章では、現状・問題意識で述べられた若年層の高い失業率を引き下げる政策を、雇用創出策、企業側に対する政策、若年層に対する政策という 3 つの観点から述べている。雇用創出策では、今後労働需要が多くなるであろう介護・福祉分野や環境ビジネス分野に焦点を当て、離職者をこれらの分野に導入するための制度について述べている。企業に対する政策としては、ワークライフバランスの普及による労働時間の短縮からの新規雇用創造と企業主導の職業訓練支援を挙げている。職業訓練支援としては企業が OFF-JT を実施しない原因を分析し、それぞれに政策提言を行っている。若年層に対する政策としては、若者墮落説に対応させる形で日本版デュアルシステムの普及を挙げており、やりたいこと志向の強い若者に対応させる形でジョブカードの普及を挙げている。いずれの政策も日本と同様に若年層の高い失業率に悩まされているヨーロッパの政策を参考にしている。

目次

はじめに

第1章 現状・問題意識

第1節（1．1）若年層の失業率の現状

第2節（1．2）若年層の非正規雇用者増加の背景

第2章 先行研究

第1節（1．1）先行研究

第2節（1．2）本稿の位置づけ

第3章 分析

第1節（1．1）ドイツでの先行例の分析

第2節（1．2）若者の意識変化の分析

第4章 政策提言

第1節（1．1）はじめに

第2節（1．2）雇用創出案

第3節（1．3）企業に対する政策

第4節（1．4）若年層に対する政策

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

今日日本では若年層の失業が問題視されている。一昔前は職に自ら就かないニートが問題になり、昨年度末は非正規雇用の派遣切りや年越派遣村が問題となった。テレビや新聞等メディアでは働く能力があるにもかかわらず職に就くことが出来ない若年層が多いような報道をしている。しかし、メディアの報道は時折行き過ぎたものがある。小さな部分だけ取り上げ、それを過大評価し、世の中に強い危機感を抱かせる。

私達櫻川昌哉研究会の労働パートはこれらの報道に疑問を抱き、また、これから就職活動をする身であることから、日本の若年層の失業はどれほど深刻なのかを研究することにした。

研究するに当たり、諸外国の失業率も調べ、比較することにした。日本にいるため情報が入ってきていないからかもしれないが、諸外国、特にヨーロッパでは失業率が高いイメージはあまりない。実際の失業率を調べ、日本より失業率が悪くない、もしくは改善の見込みがあるようであれば、その国の政策を分析したい。その分析に基づき、日本はこれからどのような政策を取っていくべきか提言したい。

第1章 現状・問題意識

第1節 若年層の失業率の現状

我々は日本の失業者対策を題材にし、海外の政策等を比較していくことによって論文を進めていく。まず始めに、日本の失業者問題の現状を明らかにし、日本の失業者の問題は世界的に見てどういう状況下にあるのか検証していこうと思う。

失業に関連した直接的ないし間接的な統計指標はいくつかあり、通常それらを組み合わせて失業の実態が検討される。第一は、総務庁が毎月実施している労働力調査による完全失業者数と完全失業率である。これは抽出調査に基づいた全国の完全失業者数を推計し、それを各種の属性ごとに区分したものである。第二は、全国の公共職業安定所における求人数と求人倍率である。第三は、失業保険の受給者数である。これらの三つの指標を見ると、近年の日本の失業者は確実に増加している。

先進国では雇用・失業状態について、主にアメリカ型とドイツ・フランス型の二つのタイプに分類される。アメリカでは解雇の自由が強く、労働市場は流動性が高いため、失業は景気の変動に敏感に反応し、失業率は高く、失業期間は短い。それに対して、解雇規制の厳しいドイツ・フランスでは、企業にとって雇用調整が難しく、解雇が困難である。その結果、新規採用に消極的になるので、失業率は景気変動に連動しにくく、失業は構造的になり、個々の失業者の失業期間が長くなる。過去の日本は企業が解雇を避ける傾向が強く、ドイツ・フランス型に類似していたが、1990年代においてグローバリゼーションの名のもとにアメリカ型へ急速に接近していった。このように失業といっても、各国で失業のタイプが違うため、それぞれに合う政策を考えなければならない。次は日本の失業の現状を実際の数値を用いて検証していく。

日本の失業率は1990年代まで約2%台であった。当時の欧米諸国の失業率は10%前後の水準だったため、日本の失業率の水準は極めて低く世界的に日本は称賛をあびていた。しかし1990年代以降、『失われた10年』と呼ばれる長期の不況により日本の失業率は5%台まで上昇した。小泉政権に移り規制緩和や金融再生プログラムなどの政策が行われ、2002年まで上がり続けた失業率がようやく減少に転じた。日本では失業率に関して比較的安定した水準を誇っているといえるが、問題点があるのも確かである。この問題は後に記載する。

失業者というのは様々な要因により生まれるものだが、構造的失業と循環的失業という失業の種類が多く、失業者を生んでいることが分かる。構造的失業というのは労働者の需給に対し、労働供給が多すぎるために生じる失業、循環的失業というのは景気の変動に伴って生じる失業である。2008年から世界的に不況の状態が続き、日本では2009年の7月に過去最悪の失業率5.7%を記録した。これがいわゆる循環的失業である。

構造的失業と循環的失業は働く意思のある失業者であり、失業者対策をしていく上で大きな問題となるが、近年の日本ではこれを上回る問題が浮上している。それが若者の失業の間

題である。近年若者の失業率が高くなっていて、年齢層で比較してみると若年層が最も高い失業率となっている。現に経済協力開発機構(OECD)は、日本の若年層(15歳～24歳)の失業率が1年間で2.4ポイント上がり9.9%に達したと発表した。全体の失業率5.5%前後に対し若者の失業率は10%弱と大きく差がある。このデータから特に若者が労働市場に足場を築くことが非常に難しくなったことが分かり、雇用対策が急務となった。日本が行っている1980年代以後の雇用政策は、高齢者に対する政策が目立っている。構造的失業の防止を目的とする特別雇用政策の充実・展開、労働市場の構造変化と非正規型労働市場のシステム整備などの政策が行われてきたが、若者の失業率の問題が表面化してきている現状では政策の見直しが必要であると考えられる。雇用政策については後に詳しく記載する。

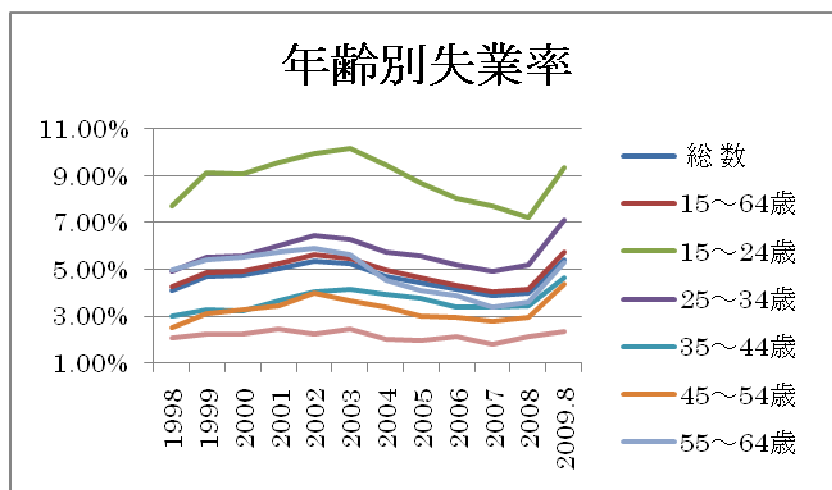


図1：年齢別失業者のグラフ（データ元：UNdata）

図1は年齢別失業率を詳しく記したグラフである。図から分かるように、15～24歳の若年層の失業率は、他の年齢層に比べると群を抜いている。なぜ若年層の失業率が他の年齢層に比べてここまで高いのだろうか。1つ考えられる理由としては若年層の職の意識が低くなっていることである。例を挙げると近年で話題になったニートやネットカフェ難民などが挙げられる。若年層の職の意識を高めることが必要であり、低水準になっている就業率の底上げが必要となる。

職の意識を高めるという意味合いもあり、日本では職業訓練を行っている。職業訓練というのは、労働者に対し、職業に必要な技能や知識を習得させることにより、労働者の能力を開発し、向上させるための訓練のことである。新しく技術を身につけて再就職を目指すには、職業訓練校、雇用促進事業団のポリテクセンターなど公的な職業訓練施設を利用する方法もある。失業給付を受けている人には、公的施設で訓練中、雇用保険から技能習得手当が出る。

職業教育の現状では、専門高校を中心とする学校教育における職業教育では学習指導要領の改訂により、専門科目の比重が年々下がり十分な専門教育が出来なくなっている。

企業における教育訓練の実施状況は、平成16年度中に、正社員に対してOFF-JTを実施した企業は60.1%、また、計画的なOJTを実施した企業は48.9%となっている。一方、非正社員に対する実施率をみると、「OFF-JT」17.4%、「計画的なOJT」18.3%となっており、正社員に比べて大幅に下回っている。職業訓練についても後に詳しく記載する。

続いては国際比較することにより日本の失業率の現状を把握する。先ほど2009年の7月に日本の失業率は過去最悪の5.7%を記録したと記述したが、諸外国の失業率の現状はどうなっているのだろうか。

1990年代の各国の失業率の動きを見ると、日本をはじめとするアジア諸国、ブラジルなどは失業率が上昇傾向を示していた。多くの国が失業率の上昇傾向を示している一方、北米や大陸ヨーロッパでは一旦高まった失業率が減少傾向を示す結果となった。

(数値%)

	日本	米国	韓国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	ロシア	オランダ	スウェーデン
2006	4.1	4.6	3.5	5.4	9.9	8.8	6.8	7.1	3.9	7.0
2007	3.9	4.6	3.2	5.3	8.4	8.0	6.1	6.2	3.2	6.1
2008	4.0	5.8	3.2	5.7	7.3	7.4	6.7	6.2	2.8	6.2
'098	5.5	9.7	3.8	7.9	7.7	9.1	7.4	8.3	3.5	9.4

図2：近年の各国の失業率

図2は近年の各国の失業率を表したデータであり、近年の2006年～2009年に絞ってみると、外国では米国の失業率悪化が目立つ。2008年～2009年をみると約4%の悪化である。やはり循環的失業により全世界悪化傾向にあるが、フランス、ロシア、スウェーデンでは特に8%を超える高い失業率が記録されている。日本は国際的に比較すると比較的低い水準であることが分かる。

雇用問題が大きな関心を集める中、失業率の国際比較には様々な取り組みがなされている。しかしながら、失業率の水準そのものを的確に比較することは非常に難しい。失業率の研究を国際比較を用いて研究する場合、注意点として、目的に合わせて水準だけでなく失業率の動きや年齢層別などの失業率の構造など様々な面から研究することが必要だといえる。

第2節 若年層の非正規雇用者増加の背景

これまでは若年の失業率について述べてきたが、続いては若年非正規雇用について述べたいと思う。近年では若年層の失業率の増加だけでなく、非正規雇用者も増加している。非正規雇用率も、失業率の増加と同じように、全体が増加傾向にある中で若年層の増加率が特に大きい。若年層の増加が大きい理由として、主に2つの仮説が挙げられる。それが景気循環仮説と若者墮落仮説である。

景気循環仮説とは、景気の循環によって非正規雇用が増減する仮説である。景気が悪化すると、もちろん全体の失業率も悪化する。その中でも若年層の失業率は最も景気に左右されやすい。その理由は明白であり、勤続年数が長く人的資本が多い中高年よりも、経験が乏しい若年層の方が解雇されやすいからである。また、中高年よりも若年層の方が自発的に仕事を辞める確率も高く、失業したまま景気の影響で次の仕事に就くことができないという現象も見られる。このように、景気によって失業率、また非正規雇用率が上下するのが景気循環仮説である。

次に、若者墮落仮説は現在の若者が以前の若者よりも道徳的に墮落したことによって非正規雇用率が上がったという仮説である。この仮説は根拠に乏しい仮説ではあるが、若者の意識の変化が非正規雇用率の増加を招いたと示唆する社会学者がいるように、若者墮落仮説ではないかと思わせる現象も見られることは確かである。それが第一節でも述べた、ニートやネットカフェ難民である。この問題は若者の意識の低下が大きな原因になっていると考えられる。また、若者墮落仮説の1つの例として、「やりたいこと志向」の強まりというものが挙げられる。「やりたいこと志向」というのは、自分自身でやりたいことを持つべき、やり

たいことをやるべき、やりたいことを仕事にすべきという価値観のことである。これは悪い価値観ではないが、この価値観が若者全体に普及することによって、フリーターが多く生まれてしまう。なぜ「やりたいこと志向」が普及するとフリーターが生まれるのだろうか。例えばミュージシャンになりたい者がいるとする。ミュージシャンになりたい者は「やりたいこと志向」の価値観においてプロのミュージシャンを目指すべきである。しかし、プロのミュージシャンになることは難しく、フリーターをしながら目指すことが必至となる。このようにフリーターが増加していく。競争率が激しい職では特に、やりたいこと以外の職に就かないという考えの下でフリーターが増えやすい。また、「やりたいこと志向」によって、違うパターンでフリーターが増える場合もある。それは自分自身でまだやりたいことが見つからないが、いずれやりたいことを見つけたいと思い、それまで定職に就かないというパターンである。このパターンではやりたいことが見つかるまでフリーターを続けることとなってしまう。これらのパターンから「やりたいこと志向」が強いと、やりたいことがある場合、やりたいことがない場合、双方でフリーターになりやすいことが分かる。

これまでに述べたように、近年では若年層の失業率の増加、若年層の非正規雇用率の増加が大変問題となっている。この問題を解決する上では、分析を行うことが不可欠であり、その分析で得た結果をもとに、問題を解決する政策を後に述べたいと思う。

第2章 先行研究

第1節 先行研究

国際比較をした日本の若年層の失業者対策に関する研究、あるいは著書は色々ある。そのために、本稿を書くにあたっては、小杉礼子・堀有喜衣編『キャリア教育と就業支援：フリーター・ニート対策の国際比較』と欧米の若年層失業者対策に関するいくつかの論文を参考にして、日本と欧米諸国の若年層の失業者問題を比較して日本の問題に対しての我々なりの政策提言をしていきたいと思う。

まず、国際比較した日本の若年層の失業者対策に関する論文をいくつか紹介したいと思う。1つ目は、欧米先進諸国の若年層の失業者に対する対策と比較して日本に対する対策を言及している、宮本みち子の論文「社会的控除と若年無業」である。この論文は欧米先進諸国、特にイギリスとスウェーデンに注目し、二つの国での若年層失業者について言及している。欧米諸国では1970年代末から若年層の失業者が大きな社会問題となり、1990年代半ば以降それらの若者を「社会的控除」として位置づけ、様々な失業者対策を施していることが明らかにになった。

まず当時のイギリスでは、若者が社会的に要求されているあらゆるものへのアクセスができない常態にあり、社会生活上も孤立し周辺化する現象を「社会的控除」の一つととらえ、この状態に陥ることを防止するのが、重要課題となった。そこでイギリスでは、13～19歳に対する教育・雇用支援のためのコネクションズ・サービスの開始と25歳以下の「社会的控除」への取り組みを狙ったニューディール・プログラムである。この論文ではコネクションズについて言及している。コネクションズ・サービスとは大規模な財政を投じて設置された若者支援サービスのことであり若者が必要とする支援を一つに統合するのが目的で、政府、地方、地域の各レベルにおいて、関係政策・サービスを連携する。具体的には、パーソナルアドバイザー（PA）が職業教育、キャリアガイダンスを行い、適切な進路選択をさせたり、ワンストップショップやアウトリーチ・センターで、若者たちが集まる場所に出向いたり、電話、Eメール、チャット等による相談やウェブサイトによる情報提供したり、若者の学習継続を奨励するためコネクションズ・カードを配布し、スポーツ、芸術等の活動もポイントとして評価するなど様々な取り組みがある。

また、スウェーデンでは、コネクションズのような大規模なものではないが、学校教育段階からのきめ細かい発達保証のしくみから個人プログラムを優先させる支援をした。具体的には、個人のニーズを基礎にした教育、例えば、成人教育等からのサービス提供や、徒弟制、インフォーマル学習などである。

この分析からEU諸国の対策と比較して日本の対策について言及したのが1つ目の論文である。

次に2つ目は、イギリスの若年層の失業者に注目したブレア政権の下での雇用政策から学んだことについて言及している、藤森克彦の論文「英国の若年雇用対策から学ぶこと」である。この論文によると、ブレア政権の下での政策は、従来の失業手当の支給で低所得を改善

するような受動的雇用政策ではなく、教育技能訓練など行ってスキル不足の克服をしたり失業者の就業能力を高めることに重点をおいた積極的雇用政策である。これは、若年失業者ニューディール政策と呼ばれ、失業期間6ヶ月間以上の18～24歳の失業者が対象となっている。具体的には各地に公共職業紹介機関であるジョブセンタープラス（日本でいうハローワーク）を設け、若年層の失業者には求人情報や求職者手当のサービスや就職するにあたっての3段階のプログラムが与えられる。第一段階は、最長4ヶ月にわたる補助金なしのゲートウェイ期間である。各失業者に個人アドバイザーが一人につき、希望職種、保有技能、職歴などをアドバイザーに伝え、アドバイスをもらいつつ就職活動計画を立てて若年失業者は就職活動に入っていく。その結果、この政策に参加した人の約4割、52万人が助成金なしで就労に就き、さらに国民所得が年間2.2～3.6ポンド（400～700億円）増加したことが明らかになっている。

第2節 本稿の位置づけ

本稿の目的は、日本の失業者、特に若年層の失業者に注目してそれに対する政策提言である。本稿では、まず国全体の失業について言及しそれから若年層について言及するつもりである。今の日本全体の失業率は約5.7%であるが、若年層の失業率は9.9%にまで増加しているので、その原因などを調べて、また欧米諸国の失業率や失業者対策などと比較をし政策提言をしたいと思う。

第3章 分析

第1節 ドイツでの先行例の分析

まずは、本稿の分析対象となっている「日本国内の若年層の失業率」に対して、その改善を図るために我々が用いようと考えている、若者に向けた職業訓練がどのような影響をもたらすことが出来るのか、実例としてのドイツでの施策を踏まえた定性的な分析をもとに考察していく。

「デュアルシステム」と呼ばれる、企業における職業訓練と職業学校での普通教育とを組み合わせた制度を導入してきたように、職業準備教育が普及しているドイツでの政策が、国内労働市場に与えた効果とこのシステムの抱える課題について論じる。ドイツの青少年のうちの約 70%がデュアルシステムによる職業訓練を受けており、その大部分が 3 年半の訓練期間を経たのち修了試験を受け、合格すれば訓練を受けた企業に留まるか、それとは別の新たな企業への就職活動を行うのかの選択をすることとなる。このシステムのメリットとして、企業からの職業訓練を普通教育と並行して進めることにより、高度な労働技術の習得が見込めるために訓練を受けた若者の労働意欲が向上し、就業率を高めることが出来るという点が挙げられる。

実際にこの政策の結果として見られるのが、2004 年のドイツでの若年層失業率／全年齢層失業率の値の 1.23 である。これは、同年の日本での 2.02 や OECD 全体の平均値の 1.94 やと比較してもかなり低い水準にあり、これまで採用されていたデュアルシステムが良く機能して来たことの証左となっている。

その一方で、現行の制度には問題点も存在する。これらの職業訓練に掛かる費用を負担するのが、訓練を行う企業であるため、結果としてこのコスト負担に耐え切れなくなってしまうことが度々起こるのだ。実際に、1993 年以降は職業訓練を受けるのを希望する生徒数に対して企業が提供する職業訓練の受講可能者数が不足してしまっている。また、企業規模別に見ると、従業員数 500 人以上の大企業の約 90%が訓練を実施しているのに対し、1～49 人の規模の企業では実施割合が半数を下回っていることから、職業訓練費用の負担を行える余裕のある企業が限られてしまい、訓練の効果が十分に活かされていない現状がうかがえる。また、業種別に比較すると、近年では産業のグローバル化の進展に伴って、鉱業・造船業などの製造業を中心に、職業訓練契約を契約の満期前であるにも関わらず解約する企業の割合が増加している。

このような現在のシステムにおける問題点を改善するために、職業訓練に掛かる費用負担が企業経営に与える影響の大きい中小企業を対象として、その職業訓練の費用負担額や受け入れる訓練生の人数に応じて政府や自治体が企業への税制優遇を行い、職業訓練に積極的な企業には金銭的なインセンティブを与える必要があると考えられる。これにより、企業の職業訓練への参加を促すとともに、国全体でも若年層の労働環境を整備しようという態度があ

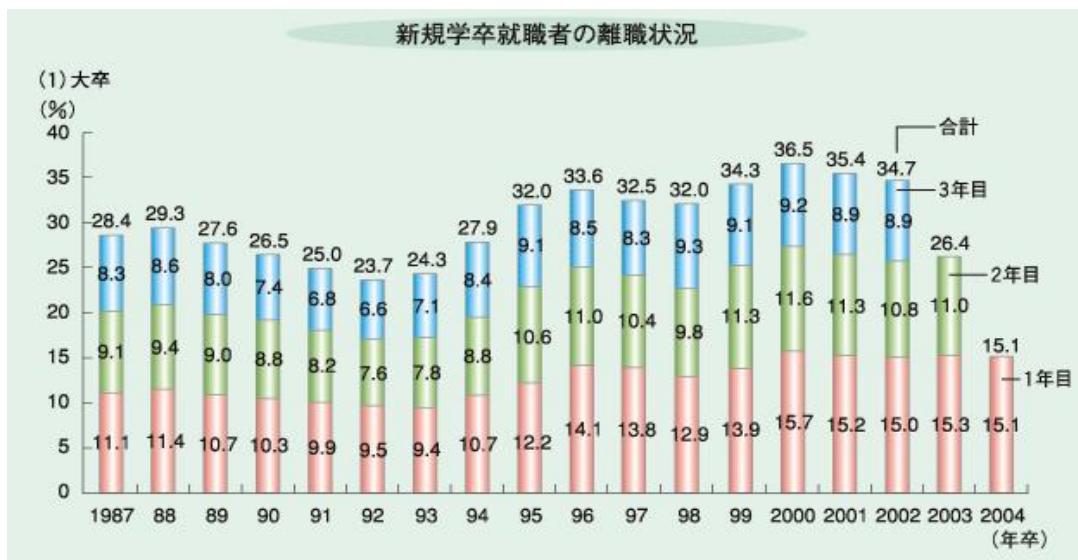
るのだ、というアナウンスメントを発することによる潜在的効果も生じるので、より高い効果が得られるのではないだろうか。

ただし、このように公的な助成を闇雲に行ったのでは結局は公的な支出が増加するばかりで終わってしまいかねない。我々は、日本においてはこの助成制度を企業の経営が苦しくなり易い中小企業や家族経営の企業が多い製造業や農業の分野で主に用いるべきであると考え。これらの業種には、高年齢層の従事者が多くその後継者が少ないという、やがて顕在してくることになるだろう課題も共通していると思われる。そこで、これらの産業に重点をおいた職業訓練を実施することによって、新規の労働者を増やし、国内産業の衰退を防ぐことも可能となるため、公的な補助を行う意味があるといえるのである。

第2節 若者の意識変化の分析

この節では、「若者墮落仮説」として取り上げた、若年層に特有な問題として挙げることのできる、職に就く事に対しての意識の低さに関する考察を行う。中卒・高卒・大卒の新規就職者のうち、それぞれの7割・5割・3割が3年以内に離職してしまうという「七・五・三現象」に象徴されるように、新卒者の離職率は高水準で推移している。下に大卒での新規就職者の離職状況をグラフ(1)で示したが、1995年以降における1年以内での離職者の割合が高止まりしてしまっている。

このように、学校を卒業し就業したのち僅かな期間で離職してしまう若者のほとんどが自発的にその職から離れていった、自己都合退職者である。しかし、1990年代の「失われた10年」のような不況期にはいったん職を失ってしまえば再転職が難しい状況となるために、通常であれば自己都合退職による離職者率は低下すると考えられる。それに関わらず、このグラフにも表れているように、若者のうちで自己都合退職による離職を行った者は増加してきていて、この傾向は変わりそうにもないのである。



出所：内閣府 国民生活白書

また、次頁の表は1992年以降、15～34歳までのフリーターの年齢別人口の推移を表している。これを見ると、全ての年齢層でフリーター人口は増加しているが、その中でも20～24歳での増加人数が特に顕著なものである。

フリーターの年齢別・推定人口(単位:万人)				
年\年齢	15～19 歳	20～24 歳	25～29 歳	30～34 歳
1992	10.5	31.0	19.7	9.10
1996	13.7	46.1	28.1	12.4
2000	19.5	62.4	46.2	20.1
2004	25.5	88.5	62.4	37.2

出所：厚生労働省 労働白書

以上のことから、若者の自己都合退職者が不況期の下であるにも関わらず増加し、高水準である一方で、同年代でのフリーターもまた人数が大きく増えているといえるのである。このような現状はなぜ生じたのだろうか。

我々は、現代の若者が持つ就業への意識が昔と比べて変化してきている事がその大きな要因でないかと捉えている。企業規模や賃金の高低といった、安定した暮らしを送るための貨幣的要因ばかりを求めるのではなく、自分にとってやり甲斐を感じられる、面白いと思えるような仕事への価値観を重視する志向が高まっているという現状を、ただ単に若者の意識が低いと言うのではなく、その変化に正しく反応していかなければならないのである。

例えば、財団法人 社会経済生産性本部と社団法人 日本経済青年協議会が、平成19年度新入社員を対象に行ったアンケート調査によると、「会社選びで最も重視した要因」として回答のあった上位3つは「自分の能力、個性が活かせるから」(28.8%)、「仕事がおもしろいから」(21.3%)、「技術が覚えられるから」(14.1%)となっている。これに対し、「一流会社だから」は5.0%、昭和46年度には27%で全体のトップに挙げられていた「会社の将来性」が、9.0%と一ケタ台にまで落ち込んでいたのである。

このような若者の職に対する意識の変化に労働市場システムが対応しきれていないことが、現代の高い失業率に影響しているのではないだろうか。そこで、我々は若者が自分の持つ興味や適性を明確にして、それを企業へとはっきりアピールできる制度を導入することにより、労働市場における需給のズレを解消し、失業率を改善させることが可能であると考えており、詳しくは後の政策提言で述べていく。

第4章 政策提言

第1節 はじめに

この章では、上記の問題意識や分析の方向性を踏まえて、若年層の失業者対策・非正規雇用対策としてどのような政策が有効かということを経済比較しながら検討していきたいと考えている。雇用対策を考えるにあたっては以下の 3 つの方向性に従って進めていきたいと思う。1 つ目は近年の景気の落ち込みから生じた雇用のミスマッチを解消する、国全体の需要を引き上げるための雇用創出策である。景気回復を図ることによって、雇用創出する方法は重要であるが、その効果が現れるまでには時間がかかり長期的な政策である。しかし、本稿では若年者の雇用政策として早急な対策を考えることを目的としているため、労働需要の高い産業に人員をさらに導入していけるような雇用創出策を考えている。2 つ目は需要側、つまり企業に対する政策である。近年、ニートなどの増加により失業率の増加の要因として労働の供給側である若年層に問題があるという声が多く聞かれるが、企業の労働環境にも問題があると考えられる。若年層が働きやすい労働環境を整備する政策が必要なのではないだろうか。3 つ目は供給側、つまり若年者に対する政策である。ここでは、現状・問題意識で触れた若年層の失業率が高い要因である、若年層の「やりたいこと志向」に対する政策としてのジョブカード制度や、若年層を職に就きやすくするためのデュアルシステムなどについて触れたいと思う。

第2節 雇用創出案

この雇用創出策は雇用の受け皿を作ることを目的としている。最近ではリーマンショックを発端とする世界金融危機の影響で多くの業界で労働市場の需要が落ち込み、失業率も過去最低の値を記録したことは、現状・問題意識の章で述べたと思う。しかし、このような雇用の落ち込みはすべての業界に及ぶのではなく、ある業界では労働の供給不足あるいは今後さらに需要が拡大する可能性がある。このような業界に対して労働政策を実施し、需給のバランスをとると共に、その業界に対する就職支援や人材育成などの制度を確立していくべきであると思う。

では、どのような産業が雇用の受け皿になり得るのか。それを考えるにあたっては、現在の日本の状況を改めて見直さなければならない。日本の問題点を知ることによって、それを正すための政策が行われ、その政策を実行するために労働者も必要となるのである。現在の日本の主な問題点といえば、少子高齢化や環境問題などが挙げられる。少子高齢化の時代に必要なとなってくる職業は介護・福祉などのサービス業であろう。これらの職業は社会的にも需要が高く、労働者側にとっても社会的に意義のある仕事ができ、仕事にやりがいがあるであろう。現に、厚生労働省の調べによると、介護労働者は年々増加しており、平成 12 年か

ら平成 18 年にかけて介護労働者は 55 万人から 117 万人となり約 2.1 倍になっている。さらに、この需要は伸び続けると予想されており、平成 26 年には 140~160 万人必要となるという試算結果が出ている。このような社会に対する問題を解決するために展開される事業を「コミュニティ・ビジネス」と呼ぶ。このコミュニティ・ビジネスを推進していくことで雇用創出の一助になると共に、社会問題の解決に向けて大きく貢献できると考える。コミュニティ・ビジネスには介護・福祉分野以外にも医療・教育・人材育成・災害時の支援など様々な分野が考えられるが、本稿では介護・福祉分野に焦点をあて、どのようにこの分野で雇用創出していくかを考えていきたい。また、環境問題を取り上げれば、環境にやさしい技術の開発や環境活動をするための人員が必要となる。特に最近では政権交代が行われ、鳩山内閣総理大臣が国際公約として二酸化炭素の排出量の 25%削減を表明したことは記憶に新しい。この表明に対して経団連などは日本経済に大きな支障をきたすとして反対していたように、多くの産業に負荷を与えることが考えられ、労働市場にさらなる不安をもたらすと考えられる人もいるだろう。しかし、国際的な場で二酸化炭素の排出量の 25%削減を言い切ってしまったからには、世界に通用するだけの環境技術の開発を急がなくてはならない。よって、環境ビジネス市場を拡大して雇用創出を狙いたいと考えている。

以上のように本稿では、介護・福祉分野と環境分野に焦点を当てて、雇用創出策を考えていきたい。まずは、介護・福祉分野への労働注入を如何にするかが問題となる。雇用創出として、介護・福祉分野に人員補充するため、失業者や新卒者などを対象に介護などに興味を持ってもらう必要がある。現在の失業者や新卒者に対する公的な職業訓練ではものづくりなどの訓練を中心に行っており、福祉や介護に関する訓練というものはあまり広く行われていない。そこで、失業者などが多く訪れるハローワークなどに福祉人材コーナーを設置し、介護関連職の細かい説明ができるようにし、少しでも介護・福祉の分野に興味を抱かせるようにするべきである。そして、興味を抱いた失業者には介護・福祉に関する職業訓練の受講を斡旋し、資格の取得を目指させるべきである。

ところで、介護・福祉分野の職に就いた後の問題として離職率が高いといった問題がある。この解決策を講じておかなければ、資格を取得したのにもかかわらず、失業者に逆戻りしてしまうこととなり、雇用創出策とは呼ぶことができないであろう。この問題を解決するためには介護・福祉分野の労働環境の改善が必要になると思う。介護の仕事は非常に負担の大きい仕事であるにもかかわらず、その給料は相対的に低く、労働の対価としての適切な賃金が得られていないのが現状である。厚生労働省によると全労働者の平均月給は約 33 万円であるのに対し、福祉施設介護員の月給は男性では約 23 万円、女性では 21 万円であり、他の産業に比べても低水準であることがわかる。雇用の受け皿として介護・福祉分野を利用するためにはまず、この労働環境の整備からやらなくてはならないだろう。

一方、環境ビジネスによる雇用創出策について述べたいと思う。この環境ビジネスとは環境に関する知識を利用して様々なアドバイスを行うような環境コンサルタントや環境負荷の少ない製品開発をするなど、環境問題の解決をビジネスに利用したものである。諸外国の中には、この環境ビジネスを雇用創出に利用して、大きな効果を得た国もある。ドイツでは、省エネルギー規制、建築物の断熱化プログラム、再生可能エネルギー促進策などの政府による環境政策により、環境分野での雇用者数が 130 人となり、機械製造業や食品関連産業の雇用者数を上回ったのである。アメリカでは、環境保護のためのリサイクル・リユース産業の雇用者数が 112 万人となり、自動車製造業と同じくらいの規模になっているという。このように、環境ビジネスは雇用創出するために非常に意義のあるビジネスなのである。現に、ドイツの環境省も環境政策は雇用を増加させる効果を有しているという結果をシミュレーションなどを実施することによって発表している。

日本において環境ビジネスで雇用創出が期待される分野はやはりハード系の環境ビジネスと呼ばれる環境負荷を減少させる機器の製造や運用の仕事ではないだろうか。公的な職業訓練としてもものづくりを中心としている日本では、このような分野で労働需要が高まること

が大切であり、職業訓練の受講者がスムーズに職に就くようになると期待される。また、このビジネスの規模が大きくなっていくことによって、ボイラー管理者や危険物管理者、電気工事技術師などの雇用機会も増加し、有効な雇用創出策であると考えている。

第3節 企業に対する政策

上記の雇用創出策では、特に若年層の失業者対策という観点から書いたのではなく、マクロ的な雇用政策として書いてきたが、ここからは若年層の雇用対策に絞って進めていきたいと思う。ここでは、需要側である企業が労働市場をより良いものに改善することによって、若年層の失業者を減少させようとするということについて述べたいと思う。

まず、労働者 1 人当たりの労働時間を短縮することによって新たな雇用を生み出すべきである。OECD の 2008 年のデータによると日本の年間実労働時間は 1785 時間であり、韓国 (2316 時間)、アメリカ (1794 時間) の次に長く、国際比較してもその労働時間が長いということがわかる。国際的にも労働時間は減少してきてはいるが、日本はまだ他のヨーロッパの国々と比較すると高い水準にあるといえる。

そこで、この日本の長い労働時間を短くする方策としてワークライフバランスという政策を挙げたいと思う。現在日本でも注目されているが、このワークライフバランスとは仕事とプライベートを上手く調和させ、仕事の効率化を狙った政策である。ワークライフバランスを実施することによって企業には様々なメリットがあるといわれている。1 つ目は、長時間労働をさせず、私生活をも満喫できることにより、企業に対するイメージが向上すると共に、その取り組みを評価した優秀な人材を採用できるということである。2 つ目は、従業員のモチベーションが向上することである。このワークライフバランスと仕事へのモチベーションの関係は平成 18 年の少子化と男女共同参画に関する専門調査会による「少子化と男女共同参画に関する意識調査」で証明されている。3 つ目として、株式会社ワークライフバランスによると、業務内容・目的・評価法を明確化し、多様な働き方を導入して社内風土を変えることで、1 人当たりの労働生産性が上がるとしている。

このように、ワークライフバランスを導入することで 1 人当たりの年間実労働時間は減少すると考えられる。そして、今まで、残業などによってカバーしていた部分をワークシェアリングを通じて雇用を拡大するのである。こうすることによって、企業の労働需要は高くなり、若年層が就職難などによって職に就けない事態が減少するのではないだろうか。また、半ば強引な政策であるが、残業代の割増率を現在の値よりも引き上げることにより、新規雇用コストよりも残業代を高くしてしまうことにより、ワークライフバランスを実行させるという手も考えられる。

次に、企業主導の職業訓練を充実させるべきである。若年層の失業率を低下させるためには、個々のスキルを向上させることにより、職場で存在感を発揮することが有効であると考ええる。そのためには、雇い主である企業が若年労働者の能力開発を行う必要があると思う。しかし、実際は企業主導の職業訓練機能は低下していつているのである。現に、厚生労働省委託による日本労働研究機構の「能力開発基本調査報告書」(平成 15 年)と労働省の「民間教育訓練実態調査報告書」(平成 5 年)のデータによると平成 5 年と平成 13 年の計画的な OJT(On the Job Training)の実施割合は 74.0%から 44.8%にまで低下している。これは、景気低迷の中で終身雇用制度が崩壊していったことから、企業による職業訓練の意識も薄れていったのだと考えられる。さらに、社外の教育機関を利用した職業訓練についても①教育機関にかかる費用が高い②受講の効果が得られたのか否かが不明確である点③職業訓練を行う時間的な余裕がないなどの理由から社外での職業訓練である OFF-JT が企業から敬遠されている。

では、如何にして企業主導の職業訓練を充実していけば良いのであろうか。ここでは、日本と同じく若年層の失業率が高い欧州での政策を参考にしたいと考えている。では、フランスの雇用政策についてみていきたいと思う。フランスで職業訓練を普及させるための政策としては2つ参考になるものがある。1つ目は、10人以上の従業員がいる企業に対し、OFF-JTを実施しないと訓練税を課すといった規定である。この規定により、フランスの訓練費の支出額は年々増加していき、労働者1人当たりの訓練量はヨーロッパ最多となったのである。

2つ目は、業界ごとに職業訓練促進組合を設置して、その組合が訓練税の徴収や基金の運用を行い、職業訓練を実施している。このような制度を構築することによって、訓練に熱心な企業だけでなく、熱心でない企業からも訓練コストを徴収することができ、業界ごとに職業訓練が積極的に行われることになる。つまり、職業訓練を各企業に任せるのではなく、職業訓練機関を設置することで、強制的に訓練コストを徴収することができ、訓練に労働者を積極的に参加させなければ損するような状態をつくりだすのである。また、業界ごとに職業訓練促進組合を設置することによって、業界特殊なスキルを身につけることが可能になる。実は、英国でも職業訓練の促進政策としてフランスと同じような業界別の組織であるITB(Industrial Training Boards)というものが設置されており、メンバー企業から訓練コストを徴収していた。当時の英国でもITBは業界特殊なスキルの取得を目指して訓練を行っていたが、汎用的な訓練の促進には役に立たなかったため、現在ではほとんどの産業で廃止されている。

以上のように、職業訓練が盛んに行われているフランスの政策をみてきたが、これらの政策を日本においても適用できないか検討する価値はあると思う。上記の日本企業がOFF-JTを実施しない主な原因が解決できるのであれば、日本においても企業主導の職業訓練が実施できるであろう。我々はフランスを始め諸外国の政策を参考にして、この原因を解決に向かわせるための政策を考えることにした。

まず、原因の1つ目に挙げられていた「教育機関にかかる費用が高い」という問題に対しては、企業に対してその支出を上回るメリットを与えることが解決につながると考えている。フランスでは、OFF-JTを実施しない一定の企業に対しては訓練税といった税金を課するという政策をとっており、メリットというよりは実施していない企業に対する罰金であり、訓練税制度を全く利用していない日本にいきなりこの制度を導入することは企業に大きな負担を与えることになってしまい、適当な政策とは言い難い。一方で、オーストラリアなどでは、職業訓練を実施した企業に対して法人税の減税といった政策をとっており、職業訓練を実施するインセンティブを与えている。具体的には、企業の所得を算出する際に訓練コストの20%を税引後利益から減算することができ、所得を小さくすることができるのである。現在の企業主導の職業訓練機能が低下している日本の現状を鑑みると、まずはオーストラリアのような法人税の減税によるインセンティブ政策が有効であると考えられる。しかし、法人税の減税をするということは日本政府にとっては税収が減ることであり、財政の更なる悪化が懸念される。よって、職業訓練の実施企業が増加してきたら、実施していない企業に対して訓練税を課すといった政策へのシフトが求められるであろう。

また、フランスで実施されている、ある業界ごとに職業訓練促進組織を設置するという政策では、業界に属する企業でその業界の職業訓練コストを平等に拠出(法人規模は考慮する)するため、1つの企業で職業訓練を実施するよりもコストが割安になることが予想される。なお、英国においては、業界ごとに職業訓練促進組織を設置した結果、汎用的な訓練が行われなかったことが原因となってこの制度は廃止されてしまったが、この失敗を活かして日本で導入する際には業界特殊なスキル取得を目指すだけでなく、汎用的なスキルも取得できるような訓練も行うことが重要である。

では次に、原因の2つ目に挙げられていた「受講の効果が得られたのか否かが不明確である」という問題点に対しては、受講した分野における資格を付与できるような仕組みを構

築することが効果的であると思う。フランスでは、就職するに当たって学歴や職業資格を有していないと非常に不利な社会ということもあり、職業訓練を受けることによって何らかの資格が付与されることになっている。日本の OFF-JT においても最終的には試験のようなものを実施して、優秀な成績を修めた者には資格を付与することによって、受講の効果を表すことができると考える。さらに、OFF-JT で学んだ知識を OJT の場で実践を通して再確認するなど、企業内教育と企業外教育の連携を強めることによっても受講の効果を確認することはできるであろう。

最後に、原因の 3 つ目に挙げられていた「職業訓練を行うための時間的な余裕がない」という問題点に対しては、有給教育休暇制度を日本でも採用すべきだと考えている。有給教育休暇は 1974 年に国際労働機関が採択したものであり、イギリスやフランス、ドイツなどの西欧の国々を中心に批准している。企業がこのような制度を用意することで、若年労働者が資格取得を目指すことができるようになり、企業に必要とされる人材へと成長していくと期待される。ただ、有給教育休暇を採用する場合には財源をどうするかという問題に直面する。この制度を実施しているフランスでは、教育訓練賦課金として、給与の 1.5% を徴収することによって有給教育休暇制度の財源としている。また、この制度は無制限に利用を許してしまうと、資金不足や効率的な事業活動が行えなくなってしまうことも考えられるため、若年層の労働者のみを対象とするべきと考えている。なぜなら、これからの日本の将来を背負っていくのは若年労働者であり、若いうちに資格を取得して、その技術を長年使っていくことにより、企業の発展だけでなく、日本経済の発展にも寄与する可能性が高いからである。

以上のように企業が OFF-JT を行わない原因を解決する政策を考えてきたわけだが、これらの政策によって日本企業の職業訓練・教育の実施割合の低下に歯止めをかけて、若年層を中心に失業しないような実践的なスキルを身に付けられる制度の確立を強く望んでいる。

この節では、企業に対しての政策として①ワークライフバランスの普及による労働時間の短縮からの若年層の就職機会の創造②若年層の労働者が企業に必要とされるようになるための企業主導の職業訓練支援について述べてきた。次節では、労働の供給側である若年労働者に対する政策を考えていきたい。

第4節 若年層に対する政策

この節では、現状・問題意識でも触れた若年層の失業率が高い要因といわれている若者墮落仮説や最近の若年層にみられる「やりたがり志向」に焦点を当て、政策を考えていきたいと思う。

若者墮落仮説でも述べたように、最近の若者は職への関心が薄れてきていると思われる。職に対する意識が低いのは、仕事が上手いかず、仕事にやりがいが見出せないからではないだろうか。これを解決するためには、企業に就職してから使えるスキルを身に付けられるような教育をすべきであり、また、企業に就職してから継続的な職業訓練を受けられるシステムを構築すべきである。そこで、学生時代から職というものを意識させる制度にデュアルシステムというものがある。

海外では、上記のような教育システムがあり、一定の効果を得ている国がいくつか存在する。それはドイツ・オーストラリア・デンマーク・スイスであり、デュアルシステムという制度を長年運営している。このデュアルシステムとは、学校における学習時間に企業での OJT(On the Job Training)を組み合わせたものであり、発祥国のドイツでは昼間に企業で訓練生として働き、夜間は学校で学ぶというシステムになっている。つまり、これによると学

校で理論を学び、それを企業において実務経験できることにより、効率的な職業訓練ができるのである。修了時にはマイスターの資格を試験により取得することができ、企業に就職しやすくなるだけでなく、その学んだスキルを活かして活躍することもできる。企業側にとっても、資格によって評価できるため、適切な人材配置ができるというメリットが考えられる。

実は日本でも文部科学省と厚生労働省が日本版デュアルシステムと題して、このような取り組みを進めている。厚生労働省日本版デュアルシステム協議会報告によると、日本版デュアルシステムは訓練計画に基づき、企業実習又は OJT とこれと密接に関連した教育訓練機関における教育訓練 (OFF-JT) を並行的に実施し、修了時に能力評価を行う訓練制度と定義されており、仕事志向の若者の増加と実践に強い職業人の育成が目的である。日本版デュアルシステムの特徴としては、工業高校などの学生だけを対象とするものではなく、35 歳未満の学卒未就職者、無業者、フリーターも対象となっている点である。前者を文部科学省が管轄しており、後者は厚生労働省が管轄するという 2 つの形式で行われているのである。しかし、文部科学省は 2004 年度からモデル事業として実施しており、開始からまだ日が浅く、2007 年度までで 20 都道府県の 25 校が参加するに留まっているのが現状である。

では、この日本版デュアルシステムを普及させていく上での課題についてみていきたいと思う。まず 1 つ目は、この制度に参加する企業がまだまだ少ないということである。デュアルシステムについて研究されている佐々木氏によると「ドイツの場合は、伝統や社会慣習、法整備に加え、経営者団体や会議所が個別企業のデュアルシステムへの参加を促しており、業界全体としてシステムを支える体制ができている」(佐々木,2005) としており、参加企業が集まる仕組みが既に成り立っているのである。日本でデュアルシステムを普及させるためには、訓練生にかかるコストを上回るようなメリットがなくてはならないだろう。2 つ目は、教育訓練機関と企業における連携が難しく、両者で方針が一致していないと訓練生を困惑させてしまう危険性もある。

上記のように日本版デュアルシステムを普及させるには様々な課題が考えられるが、参加企業が少ないという問題に対しては、企業に対してデュアルシステムにより受けられるメリットなどを宣伝するようなデュアルシステム促進団体を作るべきではないだろうか。実際、企業に対する政策の節においてワークライフバランスについて触れたが、このワークライフバランスを普及することを事業としている会社が存在している。ドイツにおいても企業に参加を促す団体が存在しているように、日本でもそのような団体を作るべきである。さらに、この団体があることによって 2 つ目の問題点として挙げた教育訓練機関と企業の非連携も解消できるのではないか。つまり、この団体が教育訓練機関と企業の間に入り、橋渡し役をすることで、方針の不一致から訓練生を困惑させることはなくなるであろう。さらに、この団体が標準カリキュラムを作成することで、教育訓練機関でも企業においても効率的かつ効果的な職業訓練ができると考えている。

このように、日本版デュアルシステムが多くの企業に認識され、普及したとしたら、若年層の職に対する関心が高くなると共に、職にも就きやすい環境になると考えられる。また、これを契機に教育機関と企業の結びつきが弱いとされる従来の関係が改善に向かい、就職しやすくなるのではないだろうか。

次に、「やりたいこと志向」の強い現代の若年層に対する雇用政策としては、ジョブカードの普及を考えている。雇用・能力開発機構のホームページによると、ジョブカードとはフリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親などの正社員経験が少ない人々が、ハローワーク、ジョブカフェ等での「ジョブカード」によるキャリア・コンサルティングを通じ、企業における実習と教育訓練機関などにおける座学等を組み合わせた実践的な職業訓練(職業能力形成プログラム)を受講し、その評価を「ジョブカード」に取りまとめ、常用雇用を目指した就職活動やキャリア形成に活用する制度である(雇用・能力開発機構のホームページより引用)。この制度が普及することで、若年層が自らの興味のある分野を再認識できると共に、職業訓練を受けることで、そのスキルも伸ばすことが可能である。そして、ジョブ

カードにそのスキルを記載することで、就職の支援になるだけでなく、就職してからもそのスキルを活かすことのできる仕事を任される可能性が高く、やりたいことができるようになるのである。

これと関連して英国における若年層に対する失業者対策を紹介したいと思う。英国では失業者に対する職業紹介や職業訓練を柱とする「若年向けニューディール政策」というものが行われ、97年の春の若年失業率は13.1%であったのに対して2005年の春には若年失業率が11.1%と減少しており、大きな成果を上げている。このニューディール政策の対象者は失業期間が6か月以上の18～24歳の失業者が対象となっており、「ゲートウェイ」「オプション」「フォロースルー」という3つの段階を踏んで対象者の就職を支援するものである。ゲートウェイでは失業者に対して研修を受けた個人アドバイザーがつき、面談などを行いながら就職活動を支援することになる。オプションではゲートウェイで職が見つからなかった若年失業者に対して、①民間部門での就労、②ボランティア部門での就労、③フルタイムの職業・教育訓練、④環境保護団体での活動のいずれかの参画を義務付けている。この内のいずれにも参画しないと失業給付が減額されるようになっている。フォロースルーではオプションによっても就職できなかった者に対してゲートウェイと同様の就職支援が行われる。

この英国のニューディール政策が成功した要因としては、このシステムに参加しないと失業給付を減額するといった措置をとることで半ば強制的に政策に参加させていることではないだろうか。日本の場合でも、ジョブカード制度を構築したとしても、これを若年者層が利用しなくては意味がない。日本でもこのような強制的に利用させる措置を考えるべきである。また、英国では失業手当が6か月支給されると公共職業紹介機関に来訪するよう通知が出されるシステムも構築されている。このようなシステムは日本においても構築する意義は十分あると考えている。

以上のように、この節では若年者層に対する政策として①日本版デュアルシステムの普及、②ジョブカードの普及について言及した。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

藤森克彦 「英国の若年雇用対策から学ぶこと」

宮本みち子 「社会的控除と若年無業」

《参考文献》

小杉礼子・堀有喜衣編『キャリア教育と就業支援：フリーター・ニート対策の国際比較』

《データ出典》

UNdata

厚生労働省 労働白書(平成 17 年度)

厚生労働省日本版デュアルシステム協議会報告

少子化と男女共同参画に関する専門調査会 少子化と男女共同参画に関する意識調査」(平成 18 年度)

内閣府 国民生活白書(平成 17 年度)

日本労働研究機構 「能力開発基本調査報告書」(平成 15 年)

労働省 「民間教育訓練実態調査報告書」(平成 5 年)