

若年者雇用政策の現状と課題

神林 龍
アン・ソネ

■ 要約

本稿ではOECDの若年雇用プロジェクトの報告書をもとに、近年の欧米諸国の若年雇用政策についてまとめた。そもそも雇用政策は国によって千差万別だが、大胆に特徴を整理すると次のようになる。第一に、若年雇用政策は若年全般を対象とするのではなく、その中の一部、特に「就職困難者」や「取り残された」若者たちといったグループに政策資源を集中する傾向がある。第二に、支援の内容は所得保障とキャリアガイダンスが中心だが、その背後には「互恵原則」ともいうべき、行政と求職者の相互努力を促す仕組みが据えられている。第三に、若年失業が教育課程からの中途退出と強く関連することから、行政と雇用者のみならず、教育機関との連携が模索されている。これらの観点から日本の若年雇用政策を考えると、全体の方向に大きな乖離はないものの、支援対象の絞込みや教育機関との連携に関して考慮の余地がある。

■ キーワード

若年雇用、烙印効果、ニート

I はじめに

日本において若年者の雇用不安が社会的な問題とみなされるようになったのは、それほど古いことではない。確かに、1903年に刊行された『職事情』は、女性や幼少者のおかれた過酷な労働条件を告発したし、小津安二郎が1929年に撮影した『大学は出たけれど』は、当時のエリートのはずの大学生が就職難にあえぐ姿を世に知らしめ、戦前期にも若年者の雇用問題が世間の耳目を集めたことはあった。しかしこれらの現象はいずれも間歇的で、当時の単発的な事情から発生したものとされ、経済構造と直結した問題として対処されたわけではない。実際、日本における児童労働は近世期よりそれほど利用されてこなかったし（斎藤（1995））、学卒未就職者も昭和恐慌からの回復と

ともにどこへともなく消えていった（中村（1971））。

対して、1990年代以降の若年者雇用問題は長期的・持続的であることが際立つ。「就職氷河期」という言葉が用いられはじめたのは、バブル経済崩壊直後の1992年頃からで、2005年前後の好景気を挟んでおよそ20年間、継続して使われ続けている。「ロスト・ジェネレーション」という表現も人口に膾炙し、若年時に体験した雇用問題が、一時のみならず一生涯にわたって当事者に不可逆な影響を及ぼす恐れも指摘されるようになった。近年の若年者雇用問題が、放っておけば時間が自然に解決してくれる類のものではなく、個人では如何ともしがたい経済の構造そのものから生じている傍証といえよう。だが、こうした問題のとらえ方が一般的になったのは日本では比較的最近であるということには、重ねて読者の注意を促したい。

雇用政策においても、その対象は長らく主たる家計稼得収入者、すなわち壮年男性だった。1980年代以降、高齢者や女性などに守備範囲を拡大してきたものの、若年層が明確なターゲットに位置付けられるには2003年の「若者自立・挑戦プラン」を待たねばならなかった。これらに対応して、日本の若年者雇用問題に関する経済学的な研究も、本格化したのは2000年代からと、比較的新しい(太田(2011)などを参照のこと)。

とはいえ、若年雇用問題に注目が集まっているのは近年の日本だけではない。欧米を中心とした先進諸国の多くでは1970年代より議論が重ねられてきたし、中国など一部の新興工業国でも若年者の就職難は社会問題化している。経済協力開発機構(Organisation for Economic Cooperation and Development; OECD)では、若年者雇用問題がもはや特定の国にとどまるものではないとの考えから、2006年に若年者雇用問題に関する国際比較プロジェクトを立ちあげ、2010年までに16カ国に関する報告書を出版した¹⁾。本稿では、本報告書をもとに欧米と日本の若年者雇用の現状を紹介した上で、その政策的な対応についておおまかにまとめる。

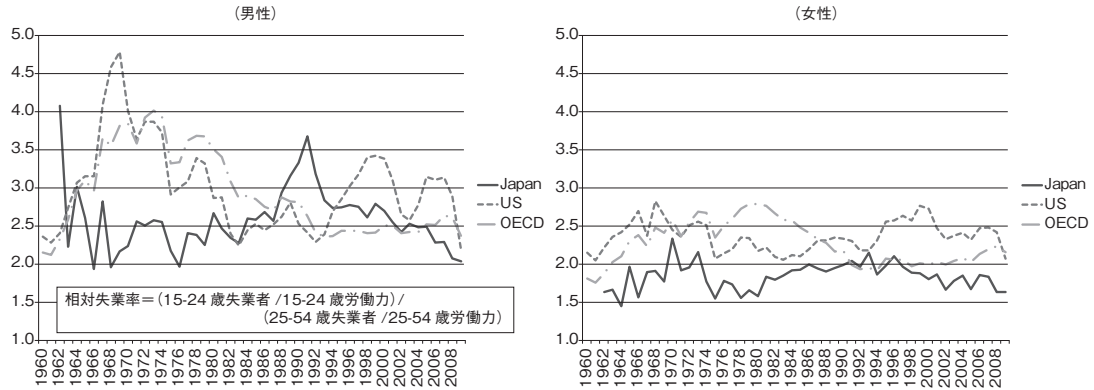
II OECD諸国における若年者雇用の現状

若年者の雇用問題がつい近年まで等閑視されてきたのには理由がある。第一に、若者は未来が長いという利点をもっているものの、同時に知識や経験が足りないという欠点もあり、評価を下すのが難しい。製造業における生産性を計測した川口ほか(2007)によれば、入職直後の被用者は、20年目前後の者と比較すると60～80%の生産性しか発揮していない。仮に若年者が中高年者よりも不遇だとしても、それには理由があるのであって、すぐに経済社会の病理現象として問題視するべきとは限らないのである。

第二に、そもそも近年の若年者が中高年者に対して不利な状況におかれているかどうかは、データ上はそれほど明らかではない。確かに、失業率や賃金水準といった雇用状況を示す基本的な指標を見ると、若年者は中高年者と比較して劣悪な水準に甘んじている。総務省『労働力調査』によれば15-24歳の失業率がほかの年齢階層を下回ったのは、月次データが公開されている1970年1月以降では4回しかない²⁾。2009年の厚生労働省『賃金構造基本統計調査』では、20-24歳の平均所定内時間給は、一般的な定年を過ぎているだろう65-69歳の平均所定内時間給にすら届かず、その8割程度にとどまる³⁾。

とはいえ、こうした若年者の相対的に劣悪な労働条件は、若年者雇用が社会問題化した1990年代以降に急速に悪化したわけではない。試みに、15-24歳の失業率がほかの年齢階層と比較してどの程度深刻かを示す相対失業率の推移を調べてみよう。この指標は、15-24歳の失業率を、現役年齢階層である25-54歳の失業率で除すことで求められる。その推移は、失業者に占める若年者のシェアが、労働力における若年者のシェアと比較してアンバランスに増大するか減少するかを示す。社会全体で起きる失業の変化が若年者にしわ寄せされるか確かめることができ、OECDなど国際機関でもしばしば用いられている指標である。次の図1は、OECD統計より、日本と米国、OECD全体について15-24歳の相対失業率を男女にわけて示したものである。

確かに日本の相対失業率の水準は男性で2倍、女性でも1.5倍を越えており、若年者では労働力人口に比して失業があらわれる割合は高い。ところが実のところ、日本の若年者の相対失業率は1990年代初頭よりほぼ一貫して低下傾向にある。また、1990年代の水準も1960年代や70年代と比較して明確に高いというわけではない。男性においては、若年者の相対失業率が顕著な上昇を示したの



出所) OECD 統計。

図1 15-24歳の相対失業率 (1960-2008)

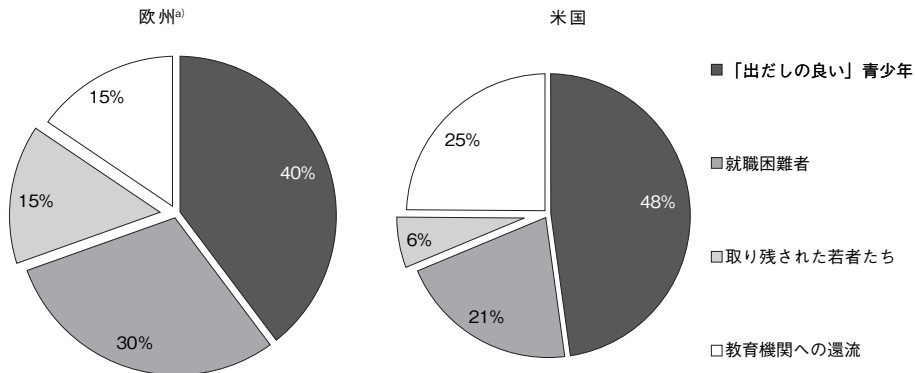
が好景気であるバブル期であることも考慮すると、「失われた10(15)年」と呼ばれる長期不況のなかで継続的に増大した失業は、若年者というよりはむしろ25歳以降の現役被用者により多くあらわれたことを示唆している。

1990年代以降若年者雇用問題が表面化したにもかかわらず、彼/彼女らの相対失業率が継続的に上昇しているわけではないという傾向は、日本だけではなくほかのOECD諸国でも類似している。図1にもみられる通り、欧米諸国において若年者が失業率の意味で相対的に不利におかれたのは1970年代が中心で、それ以降はむしろ改善される傾向にあった。1990年代以降になると相対失業率は比較的安定し、その意味での深刻さが近年とみに増しているとは見えない。相対失業率の推移の解釈には、大学進学率の上昇など留保すべき点も少なくないが、結局のところ、近年の不景気の負担が、失業という形で若年層に一方的に押し付けられたとは、どの国でもはっきりとはいえないようである。

それゆえ、近年の若年者雇用の問題を見出し政策的対応を考えると、やみくもにすべての若年者を救済の対象とするべきではないことはすぐに思いつく。とはいえ、政策当局には若年者の

うちの部分をどう認識すべきかに関して、それほど頑健な定見があったわけではなかった。先述のOECDの若年者雇用プロジェクトでは、この曖昧さを排除するために、若年層のうち2つのグループを析出し、「就職困難者(Poorly-integrated new entrants; Débutants en mal d'insertion)」と「取り残された若者たち(Left-behind; Laissés-pour-compte)」と名付け、若年者雇用政策のターゲットとして明確化した。前者は、いわゆる免状などは持っているものの、アルバイトや失業、無職の間をふらふらしながら、なかなか社会で安定した雇用を見つけることができない若者を指す。後者は、不安定な雇用環境におかれるのみならず、学校の免状や資格が無く、多くは移民の子どもであったり、また孤立した地域や劣悪な家庭環境で暮らすなど、労働市場において不利になる点を複数抱えている若者たちを指す。国によっては、例えばカナダのように、いわゆる先住民がこのような境遇に置かれていることもある。

次の図2は、欧州と米国について、若年者の高校を離れた後(卒業したか否かは問わない)の進路を5年程度観察し、上記のグループに分類した結果である⁴⁾。ここで取り残された若者たちとは、5年間の大半を失業や非労働力として過ごし



a) ヨーロッパ諸国に含まれるのは、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、スペイン、ポルトガル、英国である。
出所) OECD (2010b) Fig. 3.7より引用。原データおよび推定の詳細はQuintini and Manfredi (2009) を参照のこと。

図2 高校離校後の職業履歴 (欧州および米国)

た人々と定義される。

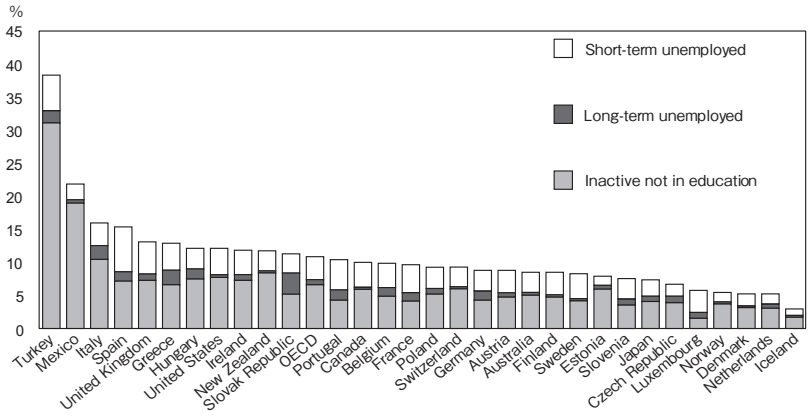
「出だしの良い」青少年を、離校後最初の職を得るまでに6ヶ月を超えず、その後の70%以上の時間を就業しつつ過ごしている人々と定義すれば、合衆国では半数程度、欧州では40%程度を占める。これに対して、不安定な雇用状況にある就職困難者のシェアは米国で21%、欧州では30%である。さらに家庭などに問題を抱えて労働市場から隔絶する傾向の強い、取り残された若者たちは、米国では6%程度なのに対して欧州では15%を数える。また、一旦学校から離れたとしても、再び学校へ通い出す若者も米国では25%いる。若者を教育課程に再吸収することで社会に包摂し直すルートが相当程度存在することも注目されよう。ただし、このパイプの太さは欧州では15%程度にとどまる。総じていえば、問題を抱えたグループは米国では若年層の27%、4分の1強程度にとどまるのに対して、欧州では45%と半数に迫る、とまとめられる。

もちろん、これらの問題を抱えたグループのシェアは、欧州内でも国によってばらつきがある(Quintini and Manfredi (2009))。概して、徒弟訓練の伝統をもつドイツや英国で割合が低く、若年層

の入職時に非正規雇用が多用されるフランスやスペインなど南欧諸国では割合が高い。とはいうものの、解雇規制の強弱との関連もはっきりせず、確定的な実証結果はない。労働市場の制度的仕組みと何らかの関係を持っていることをうかがわせる程度である。

若年層を以上のように分類するためには、学校離校後ある程度の期間(上記の図の場合高校離校後5年間)の就業行動を追跡したデータが必要である。しかし、すべての国に適切なデータが備わっているわけではなく、例えば日本について図2のような分類は行われていない。これにかわって比較的簡便に計測できる代理概念としてよく取り上げられるのが、ニート(Neither in Employment, nor in Education or Training; NEET)比率である。次の図3は、OECD各国の2008年のニート比率を計算したもので、図2と異なり多くの国で計測可能なことがわかる。日本のニート比率はOECD諸国のなかではそれほど高い部類には属しておらず⁵⁾、欧米とはまた異なった状況に若年層が置かれているかもしれないことを示唆している。

ともあれ、上記の問題を抱えたグループに対しては、政策的な対応を施すことが望ましいと考え



注) メキシコのみ2004年。韓国は欠落。
出所) OECD (2010b) Fig.2.4より引用。定義などは原データを参照のこと。

図3 OECD各国のニート比率 (2008年、15-24歳中の割合)

られている。その大きな理由は、彼/彼女らには烙印効果 (scarring effect, effet cicatrice) が働くからである。この効果を端的に言えば、学校を離れた直後の状態が、成長した暁にも持続して影響を残すことを指す。労働市場における被用者の評価は、その時点での能力などに依存することは言を俟たないが、これらの能力以上に過去の履歴が影響を及ぼすかはそれほど明らかではない。むしろ、理想的な労働市場の機能を前提とすれば、当期の賃金や就業確率にかかわるのはあくまで当期の本人の状態であって、過去の歴史は、当期の本人を説明する範囲でしか影響は及ぼさない⁶⁾。

国際的に比較可能で十分な長さと同サンプルサイズをもったパネル・データがそれほど汎用的ではないため、Scarpetta, Quintini and Manfredi (2010) は失業率の集計データを用いた国際比較を通じて、この効果の強弱を検討した。具体的には、学校退出時の失業率が1%上昇した場合に、1年後、5年後、10年後、15年後の所得がどの程度低下するかを確認する方法をとった。その結果、英国では、直近に7.1%の所得低下を招くものの、低下幅は5年後には5.0%、10年後には2.3%と縮小し、15年後には学校退出時の追加的影響はほぼ観察され

なくなる。すなわち、短期的に非常に強い追加的影響があるものの、それは長期的ではない。米国においては、そもそも直後の追加的影響が1.7%にとどまり、やはり15年後には影響は消失する。これらに対して、フランスやスペインでは、1年後の所得低下は3%程度とそれほど大きくないが、15年のちにもスペインで1.4%の所得低下が残存するなど、退学時の労働市場の追加的な影響が長期的に持続することが確認された。この効果が日本でも観察されることは、研究の蓄積を通じて1990年代末より強調されてきた。例えば太田・玄田 (2007) によれば、中学卒業および高校卒業者では卒業年の失業率が1%高くなると、その後10数年にわたり実質賃金が5-7%低下する。米国や英国で観察されない烙印効果が、フランスやスペインそして日本で存在する可能性を示唆しているといえよう。

烙印効果の影響下にある人々が被る人生の損失は、一時では收拾がつかず、若者がもつ長い未来というアドバンテージでは解消できない。この損失を回避するためには、労働市場へ最初に登場する時点で政策資源を集中的に投下するのが合理的と考えられるわけで、若年者雇用政策への有力な

理論的裏付けといえる。

Ⅲ 若年者雇用政策

1 若年求職者に対する施策

以上の若年者雇用の現状認識を前提とすると、若者に対する雇用政策の特徴として、伝統的な所得保障という手段に立脚しながらも、支援対象を注意深く選択し、学校教育や訓練機関との関連を重視しなければいけないという課題が浮かび上がる。

失業時の所得保障が雇用政策の基礎であり、主に雇用保険がそれを司ることは若年者についてもあてはまり、ほかの年齢階層との違いはない。しかし若年特有の問題として、就職困難者は一般に勤続が短く、特に取り残された若者たちは就業経験を全くもたない場合も少なくないことがある。このとき、彼/彼女らが失業給付の従来の受給要件を満たすことは容易ではなく、所得保障のセーフティネットから漏れてしまう可能性が高い。

2009年の金融危機を契機に雇用状況が急速に悪化したとき、各国政府は、若年失業者への所得保障が途絶えないように緊急避難的に失業手当の加入・給付要件を緩和した。例えば、日本ではよく知られたように、失業給付の加入資格を加入12ヶ月から6ヶ月に(2009年)、さらに1ヶ月(2010年)に引き下げ、短期勤続を繰り返す者でも雇用保険のメリットを享受できるように制度を改めた。米国でも2009年に連邦政府からの州雇用保険会計に対する財政支援を強めた上で、受給資格の緩和やタックス・クレジット枠の増加など若年層をカバーする所得保障政策が強化された(実際の施策は各州によって異なる)。フランスでは金融危機前から検討されていた若年層に対する所得支援策が成立している。

ただし雇用保険の受給資格の緩和は、抛出が少なくても手当を受給可能にすることを意味し、保

険制度の根幹に抵触する難しい問題である。OECDは、この点を整理するスタンスとして互惠原則を提唱している(mutual obligations principle; principe d'engagements réciproques)。これは、行政当局に失業手当や社会保障給付を受け取る若年層に対する就業支援を義務付ける一方、若年層に対しても手当や給付を受給するのであれば就業意欲を保ち続けることを要求する原則である。就業意欲を保たなければ金銭的援助が打ち切られるという側面をもっており、やみくもな給付拡大に警鐘を鳴らす役目を負った。その一方、社会保障給付と職業紹介・訓練が統一的に運営されるべきとの理念に基づき、行政側に制度を整備するインセンティブを与えることも重視されている。結果として、OECD諸国の若年者雇用政策は、多かれ少なかれこの原則に沿って展開しつつある。

例えばオランダで最近導入された制度はその典型である。オランダでは2009年10月に若年者に対する投資法が成立した。その枢要は、社会保障給付など行政援助を要請した若年者に、就業機会か教育機会を紹介・斡旋する義務を地方自治体に課したことにある。同時に、窓口は、地方自治体とUitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen(UWV)とが共同で設立し、職業紹介、カウンセリング、社会保障給付を一元的に司るワン・ストップ・センター(werkpleinenと呼ばれている)に集約された。学校など教育機関から脱落し基礎的な学歴を保持していない青少年に対しては、別の機関への受け入れを模索するなど、もう一度資格をとるよう努力を促すことも含まれている点は特筆しておきたい。むろん求職者は、求職意欲を失わないことが給付を受ける条件となり、就業や就学を拒否した場合には給付が打ち切られる。

オランダと同様な施策は、ノルウェーでもとられている。ただし、ノルウェーの支援策は金融危機時に創設されたわけではなく、紹介中心のオランダの施策よりも職業訓練に重きをおく。プロ

プログラムの対象は若年者に限定されておらず、一般的な就職困難者に対して2年間に限り、集中的な再訓練課程を提供する形をとっている。また就業意欲消失者に対する給付打ち切りは予定されているものの、行政側に社会保障給付と職業紹介・訓練を一体運営する義務が課されているわけではない。韓国でも社会保障給付と職業紹介・訓練の一体運営は指向されている。2008年より本格始動したプログラムは、高校卒以下あるいは長期失業中の若年層に対して、社会保障給付のもとカウンセリングから職業紹介・訓練までをカバーする。経済危機に際した2010年には、より雇用機会を安定的にするため支援期間を就職後6ヶ月にまで延長した。従来若年者を生活保護政策の対象から除外してきたフランスでは、2010年に1.2億EURが投じられ、限定的ではあるが給付を背景に、カウンセリングから職業訓練まで求職者の個別支援に傾斜した *Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)* の拡充が図られた⁷⁾。行政側の義務がどの程度発生するかなど、法制度上の相違点は少なくないが、所得保障と職業紹介・訓練を併せて運用する、いわゆる *holistic approach* は多くの国で共有されているといえる。

オランダやノルウェーほどははっきりとした結びつきはないが、ほかのOECD諸国も金融危機を契機に若年者の所得保障や職業紹介・訓練施策を充実させた。米国は2009年の復興法 (*Recovery Act of 2009*) で、およそ30億USDの財源を職業訓練に投入し、若年層に厚く配分されるように促した。また、*Job Corps* と呼ばれる、学校教育に類似した職業訓練校も充実させ、主に福祉分野での人材育成に一役買っているといわれている。もちろん、米国でもオレゴン州など州によっては職業訓練だけではなく、カウンセリングや学校教育との連携に力を注いでいるところもあるが、少なくとも連邦政府の政策の力点は職業訓練に置かれている。同様にカナダでは、2010年に3千万CADの予算

が、*Skills Link* を通じて若年層の職業訓練に追加的に投じられた。この組織は、技能や知識、職業経験など幅広い職業訓練を念頭においた組織だが、2010年の追加予算は、若年者のうち、特に複数の不利な点を背負った若年者に対する支援に目標が絞られている。オーストラリアでは金融危機に対応するために、*the National Compact for Young Australians* という試みが2009年4月に導入され、いわゆるニート状態に陥るのを回避すべく、学校、訓練プロバイダーなどに対する支援が強化された。

互恵原則にのっとった近年の若年雇用支援は、支援対象を絞り込んだうえで、支援の方向をいわゆる「就業第一主義 (*work-first*)」から「就学/訓練第一主義 (*learn/train-first*)」へ転換させるものとしてもとらえられる⁸⁾。特に、取り残された若者たちなど、難しい要因を抱えた若者への働きかけとして、カウンセリングと訓練の役割は重視されつつある。ただし、難しい問題として移民の子弟など社会的差別の対象とされる若年者に対する効果は限定的であるといわれていることを指摘しておきたい。語学の壁が厚いだけでなく、家庭環境や社会集団の形成の仕方に問題をもつ場合が少なくないと思われ、これらを解決するためには若年者雇用政策だけでは不十分で、より包括的に検討する必要があるだろう。

2 雇用者に対する施策

以上が若年求職者に対する主要な施策をまとめたものである。しかし、若年者は経験や技能といった点から既存の被用者に劣ることも少なくなく、その不利を補うために雇用者に対する働きかけが実施されることも多い。典型は若年者に対する雇用補助金である。例えばニュージーランドでは *Job Opportunities* という新しい若年に対する雇用補助金が2011年12月までの予定で開始された。この種の雇用補助金の目的は若年者のキャリアの

とっかかりを作り出すことにあるが、雇用者がこの補助金を単に労働費用を節減するために利用することも考えられる。例えば、補助金の有無にかかわらず雇用を増やそうと考えていた雇用者が、たまたま補助金があるのでそれを使って若年者を雇用する場合などが当たる。ニュージーランドの例では、より安定した雇用へのステップとして新たに用意されたポジションを支えるという性格付けのもと、むしろ一定期間後に継続して雇用することを禁止することで、限界的な雇用へ補助金を集中させる方針をとっている。

若年者や徒弟を最低賃金制度の埒外におくことも雇用補助金の一種として考えられる。例えばオランダでは、15歳時点での最低賃金は成人に対して30%と定められている（比率は22歳時点の85%まで年齢とともに上昇する）。フランスでは在職6ヶ月未満の17歳に対して成人の70%、同様の18歳に対して80%の水準と定められている。そのほか、ベルギーやポルトガルといった欧州諸国で若年者や徒弟を最低賃金の適用除外とする例が散見される。この場合雇用者が負担する社会保険負担も軽減されて若年者の労働需要が刺激されるものの⁹⁾、同時に被用者の所得も低下させる点には注意が必要である。OECDの互惠原則にも見られるように、所得保障施策の多くは給付が就業と関連付けられているので、最低賃金以下での就業はかえって若年者の所得保障を弱くしてしまう可能性がある。オランダなどではこの点に注意を払って所得保障制度が設計されている。

以上のように、金融危機以降の米国やカナダでは職業訓練に力点が置かれるなど国によって濃淡はあるものの、所得保障を足がかりにカウンセリングを含めた職業紹介と職業訓練を組み合わせ、雇用者に対する援助も視野に入れながら、より良好な雇用機会を見つけていくというのが、若年者雇用政策の基本的な枠組みとなりつつある。

3 近年の若年者雇用政策の特徴

若年者雇用問題の特徴である、就職困難者や取り残された若者たちに働きかけるためには、今一度強調しておきたい点が二点ある。

第一点は、若年者雇用政策の対象が広く一般的ではなく、選択的だという特徴である。すなわち、若年者雇用政策が効率的に機能するためには、すべての若年層に広く政策の網をかければよいというわけではなく、特定の個人を狙って働きかけなければならない。この点は、政策を実行する段階での現実問題としては、やっかいかもしれない。なぜなら、特に取り残された若者たちに分類されるような人々は、いわゆるニート状態に陥る人々が少なくなく、役所の窓口に能動的に足を運ばず、得てしてコミュニケーションに難があることも多いと考えられているからである。通常雇用政策は申請主義に基づいており、対象者が行政に申請して初めて政策資源を利用する術が生じる。このとき、行政がいくら就職支援パッケージを用意しても、取り残された若者たちの手に届くかは定かではない。先述の韓国の制度も、労働能力の向上のみならず、精神的なサポートによって若者たちの自信を取り戻させることを目的に数えており、支援機関から能動的に若者たちにかかわる仕組みが欠かせないことがわかる。

第二点は、若者たちが取り残されてしまう契機として、学校を早めに辞めてしまうことが重要であることを強調しておきたい。このとき、若者をなるべく学校につなぎとめる、あるいは一度退学してももう一度戻りやすくするといった形で、教育機関を支援策のアクターとして取り込むように意を払う必要がある。

徒弟制度を例にこの点をまとめよう。OECD諸国の中で、若年層の労働市場への入り口として徒弟制度が利用されている国は少なくないが、徒弟制度は大学や高校などのより学術的色彩の強い教育機関よりも景気動向の影響を直接受けやすい。

実際、2009年の経済危機に際しても、フランスやオーストラリアで徒弟の解雇が相次いだ。他方、徒弟制度といえども教育課程である以上、資格認定までの条件が明示されており、融通無碍というわけにはいかない。例えば、徒弟は最後まで勤め上げないと一人前として認められないので、解雇された徒弟がキャリアをあきらめきれない場合には、たいていの場合もう一度最初からやり直さなくてはならない。このように、教育機関は一般に、制度から生じる非効率性ももち、刻一刻と変化する求職者や求人者の状況とはギャップが生まれがちになる。とりわけ、教育課程をドロップアウトした人々が多くを占める取り残された若者たちに対する就業支援策は、このギャップをうまく橋渡しし、もう一度従前のプロセスに復帰させ、資格取得を促す必要がある。

そのひとつの試みが、フランスで導入されたセカンドチャンススクールであろう。これは、18～25歳までのドロップアウトした若者に、就学し卒業資格を取りなおす機会を与えるために欧州で1995年から試験的に開始された制度である。フランスでは1997年のマルセイユを皮切りに設立され、訓練供給者や求人企業とともにRéseau des Écoles de la 2e Chance en Franceというネットワークを形成している。これらの学校のカリキュラムは必ずしも既存の教育課程にとらわれることなく、実際の企業で用いられる技能訓練やカウンセリングまで含むという特徴がある。2009年の金融危機時の若年雇用問題への対応の1つとして、このセカンドチャンススクールの拡充が図られ、2010年6月までに1.2万人の受け入れが目標された。2009年現在の在校生は、平均20歳、98%は卒業資格を有せず、79%が都市近郊の生活に支障をきたす地域に居住していた。結果は良好とされており、22%が職業訓練へ、11%が徒弟へ移行し、15%が就業するなど、合計およそ6割の学生に何らかの効果をもたらした。教育課程を弾力的に運

用し、教育機関と労働市場が共同で取り残された若者たちを支援する枠組みの例といえる。

一般に日本の労働市場では、卒業資格を有することが重要で、学校から職業生活への移行が急激かつ不可逆なところに特徴がある。学校を中退し卒業資格を有しない若年者、あるいは卒業資格を有してもスムーズな職業生活への移行に一度失敗した若年者は、多かれ少なかれ不利を抱える。フランスでは、職業生活への移行が学校卒業直後に限定されず多少の猶予期間があるものの¹⁰⁾、卒業資格を有することが重要で、職業生活への移行が比較的不可逆なのは日本と同様である。

これに対して、北欧諸国では職業生活と学校との間を行き来する段階的移行が一般的である。また、欧州と比較して遅く20代で徒弟に入職するのが通例の北米では、10代から20代にかけての時期の徒弟的な仕事が慢性的に不足しており、近年サマージョブが拡充され、政策的に学校と就業との中間形態を模索する傾向も生まれている。例えばカナダのサマージョブの背後には連邦政府のSummer Work Experience programmeがあり、NPOや公共部門、50人以下の小規模雇用者のサマージョブに対して補助金が支給される。経済危機に際した2009年および2010年の夏季には、連邦政府は予算を年間1千万CAD増額し、ほかの施策と合わせて学生のサマージョブの機会を保持するように努めている。

教育機会と就業機会との移行を全体的に把握し、もしその過程が硬直的な場合には、セカンドチャンススクールなどの補助的な制度をつくることによって、双方向により柔軟にすることが、就職困難者や取り残された若者たちを支援するひとつの鍵になるといえる。

IV 日本の若年雇用政策（結語にかえて）

日本の若年者雇用政策はハローワークによる職

業紹介を中心に、求人者と求職者の情報共有を目的とする「ジョブカード」の整備、カウンセリングから紹介・訓練までをカバーする「ジョブカフェ」、そして「トライアル雇用」を中心とした雇用補助金からなる。これらの日本の若年雇用政策を、いままでまとめた欧米の視点から概観すると、どのような特徴がみられるだろうか。

まず第一に、就職困難者や取り残された若者たちといった、支援対象の絞り込みが明確ではないのではなかろうか。確かに、ハローワークでは担当職員制が採用され、結果として就職に失敗し続けた就職困難者に対して集中的なサービスが実施されているものの、若年求職者のそれぞれの家庭背景や履歴を正確に把握したうえでシステムティックに支援対象を分類しているかは定かではない。そもそも、本稿で取り上げたOECDによる就職困難者や取り残された若者たちの分類にすら日本はデータを提供できておらず、若年就職困難者の現状把握もおぼつかないのが現実だろう。ハローワークは若年層のみならず、日本の雇用対策に鍵を提供しており、仮に雇用政策が個人的カウンセリングを中心とした個別対応に重心を移すのであれば、それに対応した人材育成やデータ整備が必要だろう¹¹⁾。

第二に、日本の雇用政策が司る所得保障施策はそれほど柔軟ではなく、家庭事情や学校事情などを考慮したうえで所得保障とカウンセリング・訓練の組み合わせを考えるには制度上の限界があった。逆にいえば、OECDの互惠原則に象徴され欧州各国で志向されている方向は、日本の現行制度でいえば、より生活保護制度に近い領域で雇用政策が運用される方向ともいえる。近年整備されつつある「第2のセーフティネット」は、住宅支援に力点が置かれているという特徴があるものの、まさにこの領域を担当することが意図されている。制度として恒久化されるのは2011年10月以降となるが、カウンセリングなど個別支援が欧米と比較

してどのような特徴をもつのか、実際に金融危機や東日本大震災の折にどのような役割を担ったのか検証することは将来の制度設計に役に立つだろう。

第三に、自らのキャリア形成を見つめなおすという意味で、履歴書の作成はどの国でも求職の第一歩として強調されている項目ではあるが、ジョブカードのように求人者と求職者の情報の非対称性を軽減する目的を付加し、訓練との相互連関を担保した点は余り類例をみない。

この点、2009年に英国で導入されたConnexions(13-19歳の若者のカウンセリングと就業サポートサービス)を中心とした、教育機関と労働市場との情報共有は注目に値するだろう。英国では2010年4月に、カレッジや訓練機関に対して、13-19歳の若年者が当該機関を離れた場合、できるだけ早く支援策がとられるようにConnexionsに通知することを義務付けた。この情報はthe Client Caseload Information System (CCIS)に保存され、若年層のニート化を防ぐ目的で地方自治体に設立された14-19 Partnership and Children's Trustで利用される。この組織には公共職業紹介機関であるJobcentre Plusや使用者の代表が含まれており、職業紹介などを利用して若年層が取り残されないように配慮する仕組みになっている(ただし、英国のさまざまな政策は近年見直しが急速に進められている)。日本のジョブカードは求人者と求職者という労働市場の中での情報共有が図られているが、教育機関と労働市場との情報共有をどう進めるかは今後の課題だろう¹²⁾。

第四に、トライアル雇用は典型的な雇用補助金であるが、日本の場合、多くの雇用補助金が一定期間後の正規労働者への転換を促すという仕組みも併設している点が特徴的である¹³⁾。ニュージーランドの雇用補助金と比較すると、既存の雇用に影響を与えない範囲で若年者の実地経験を積ませる機会をつくるというよりも、既存の雇用に発生

しがちな求人者と求職者の情報の非対称性を軽減する性格が強い。その意味では、若年雇用問題に限定されず、より一般的な労働市場の問題を解決する制度であり、現実にはその対象は若年だけではなく、現在では中高年者をも含み、より一般的な形に転換しつつある。

日本の若年者雇用問題については基礎的なデータが不足しており、国際的な視点に基づいた全体像の把握がいまだになされていない。その結果、雇用政策そのものはOECD諸国のなかでは比較的特徴をもってまとまっているものの、いくつか広い視野から考慮するべき点があるのがわかる。少なくとも欧州では、取り残された若者たちへの対応を中心に教育機関と雇用政策との関連が重視されており、日本においても所管官庁をまたぐという行政上の制約もあるが、検討課題のひとつといえよう。

付記

本稿は、本文中で紹介したOECDの若年者雇用プロジェクトに際して蒐集された材料に基づき、2011年3月15日にフランス高等社会科学院 (l'École des hautes études en sciences sociales) で行われた日仏財団シンポジウム *Les jeunes face à la crise: une génération perdue?* で著者らが報告した内容を書き起こし、加筆して作成された。したがって、本稿で紹介される事実の多くは、主に当該プロジェクトの総括報告書に掲載されたものに依っているが、報告書および本稿の性格上、引用箇所をすべて明示しない。シンポジウムへの参加者との議論は本稿を作成するうえで重要な指針になった。特にOECD日本代表部の吉村紀一郎氏からは日本の制度に関して詳細なコメントをいただいた。記して感謝申し上げる。ただし、本稿に表明された意見は著者らの個人的見解であり、所属機関とは無関係である。

注

- 1) プロジェクト参加国はオーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ギリシャ、日本、韓国、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、スロバキア、スペイン、英国、米国である。総括報告書は2010年 (OECD (2010b))、日本に関する報告書は2008年に刊行され (OECD (2008))、日本語への翻訳 (OECD (2010a)) も出版された。
- 2) 2010年12月まで。25-34歳、35-44歳、45-54歳、55-64歳の合せて5つの年齢階層間の完全失業率の比較による。1971年11月、1972年3月、同年4月、1976年6月の4つの時点で55-64歳の失業率が15-24歳を上回った。
- 3) 一般労働者の産業・規模・性別・学歴計の平均所定内給与を平均所定内実労働時間で除した。20-24歳でおよそ1,182円、65-69歳でおよそ1,431円。
- 4) 欧州については European Community Household Panel、米国については National Longitudinal Survey on Youth による。
- 5) ただし、OECDの集計では失業者や専業主婦もノートに含まれており、日本政府の定義とは異なる。
- 6) 日本ではむしろ世代効果の名称が使用されることが多い。日本労働研究雑誌2007年12月号で、日本の労働市場における世代効果に関する特集が組まれている。
- 7) 2005年導入。対象は、16-25歳のバカロレア以下の資格を持つか直近18ヶ月のうち12ヶ月以上求職者登録している者。担当のカウンセラーが個別に就業支援を行い、必要に応じて自立推進のサポートが実施される。支援期間は最長1年で、1回更新可能。また、被支援者には、部分的ではあるが社会保障の一般制度への加入や手当の支給など金銭的支援もある。支援実施の窓口が職業紹介などを扱う *Pole Emploi* ではなく、生活保護を扱う部局である点も同国のほかの政策と対照的である。
- 8) ただし、職業訓練の効果を疑問視する向きも少なくない。もともと職業訓練は現場から離れた座学を中心とするという制約がある。加えて、もし当該訓練が真に役に立つのであれば、被用者がすでに積極的に受講したりしているはずなので、公的資金を投入すると本来適切ではない受講者を呼び込んでしまい、かえって非効率が生まれるかもしれないからである (Heckman, Lalonde and Smith (1999))。実際、先述の米国 *Job Corps* は、1人あたりおよそ2.2万USDの予算が投じられており、しばしば公的職業訓練の費用対効果を巡る議論の俎上にのぼった。Schochet et al., (2001) では注意深く設計された検証実験結果に基づき、エンプロイヤビリティや収入の面で訓練

の効果が認められるとされた。しかし、Schochet et al., 2008 では、行政データを駆使した追跡を通じて検証期間を拡張すると、10代の訓練者に対する効果はほとんど見えなくなったとも報告されている。欧州における費用対効果は米国ほど理想的な環境のもとで検証されたわけではなく、結論も研究によってばらつくが、総じて、若年層に対する訓練は成人に対する訓練よりも効果を発揮するとされている (Kluve et al. 2007, Card et al. 2010)。

- 9) フランス、ベルギー、スペイン、スウェーデンでは低賃金被用者に対する社会保険雇用者負担分の軽減が、賃金低下分と別になされている。
- 10) 例えば、the Génération surveys of the Céreq (Centre for Study and Research on Qualifications) によると、1998年卒業者のうち、卒業後1年で正規雇用にありついたのは高卒者では26%しかおらず、3年後に53%、7年後でも72%であった。大卒者では32%、68%、84%と推移し、高卒者と比較すると高水準だが、職業生活への移行が遅いという意味では同様である。
- 11) 若年層については、ニート対策として地域若者サポートステーション、合宿型若者自立プログラムという形でもカウンセリングは実施されている。
- 12) ジョブカード制度としては、教育機関が参加する実践型教育プログラムと職業能力形成プログラムをつなぎ合わせることで教育機関と使用者とのやり取りが可能になるが、寡聞の限りそのような利用例はないようである。
- 13) 雇用補助金としてはトライアル雇用のほか、直接雇用型や内定取り消し雇用型、ジョブカードに基づく有期実習型訓練への賃金助成と正規雇用化特別奨励金などがあるが、正規雇用への転換を促すという性格は共通している。

<参考文献>

- 太田聰一・玄田有史 (2007) 「失業率上昇がもたらす若年就業への持続的影響について」総務省統計局統計研究所リサーチペーパー第8号
- 太田聰一 (2011) 『若年者就業の経済学』日本経済新聞社
- 川口大司・神林龍・金榮愨・権赫旭・清水谷諭・深尾京司・牧野達治・横山泉 (2007) 「年功賃金は生産性と乖離しているか—工業統計調査・賃金構造基本調査個票データによる実証分析—」, 『経済研究』, 第58巻1号, pp.61-90.

- 斎藤修 (1995) 「近代日本の児童労働—その比較数量史的考察—」, 『経済研究』, 第46巻3号, pp.216-229.
- 中村隆英 (1971) 『戦前期、日本経済成長の分析』, 岩波書店
- Card, D., Kluve, J. and A. Weber (2010) “Active Labor Market Policy Evaluation: A Meta-Analysis,” NBER Working Paper, No. 16173.
- Genda, Y., A. Kondo, and S. Ohta (2010) “Long-Term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan. and the United States”, *The Journal of Human Resources*, 45 (1), pp.157-196.
- Heckman, J., R. LaLonde and J. Smith (1999) “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs,” in O. Ashenfelter and D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol. IV, Chapter 31, pp.1865-2073.
- Kluve, J., D. Card, M. Fertig, M. Gora, L. Jacobi, and P. Jensen (2007) *Active Labor Market Policies in Europe*, Heidelberg: Springer.
- OECD (2008) *Jobs for Youth / Des Emplois pour les jeunes: JAPAN*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010a) (濱口桂一郎監訳, 中島ゆり訳), 『日本の若者と雇用』, 明石書店
- OECD (2010b) *Off to a good start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris
- Quintini, G. and T. Manfredi (2009) “Going Separate Ways? School-to-work Transitions in the United States and Europe”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 90, OECD Publishing, Paris.
- Scarpetta, S., G. Quintini and T. Manfredi (forthcoming) “A Scarred Generation: Leaving School When Recession Hits”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, forthcoming.
- Schochet P., J. Brughardt and S. Glazerman (2001) *National Job Corps Study: The Impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes*, Mathematica Policy Research, Inc., Princeton, New Jersey.
- Schochet, P., J. Burghardt and S. McConnell (2008) “Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study”, *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5.
- (かんばやし・りょう 一橋大学経済研究所准教授・
OECD ELS / EAP)
(Anne Sonnet OECD Senior Economist ELS / EAP)