

若年層の失業・不安定就業・貧困と その支援策の課題についての一考察

村上 雅俊*

抄 録

本稿では、若年層の労働市場での状態ならびに生活状態についての現状を明らかにし、若年層に対する各種支援政策の課題を明らかにする。この目的のために本稿では第一に、若年層の労働市場での状態を、特に不安定就業問題としてのワーキングプア問題という視角から、各種のデータを用いて考察する。そして第二に、特に若年層のワーキングプアの実態を記述的・計量的に明らかにする。これらを踏まえて第三に、若年層に対する各種の支援策の現状を概観し、それらの課題について述べることとする。

以下の諸点が若年層に対する各種の支援策の課題であることを指摘した。それは第一に支援策の効果を評価できる情報の把握と公開である。第二は、現在の支援策と所得保障、税制、労働市場政策（最低賃金等）の適切な組み合わせである。そして第三に、選別的ではなく普遍的な支援策を実施することである。

キーワード：若年層、不安定・不完全就業、貧困、ワーキングプア、政策

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.418-430.

I はじめに

本稿の目的は、若年層の労働市場での状態ならびに生活に目を向け、若年層への各種の支援策についての課題を明らかにすることである。この目的のために、第一に、わが国の若年層の労働市場での状態、特に失業・不安定就業状態を各種の既存データから明らかにする。加えて、諸外国の若年層の失業・不安定就業の状態も見ることとした。第二に、若年層が陥りやすいワーキングプアについて、筆者が推計・推定した種々のデータか

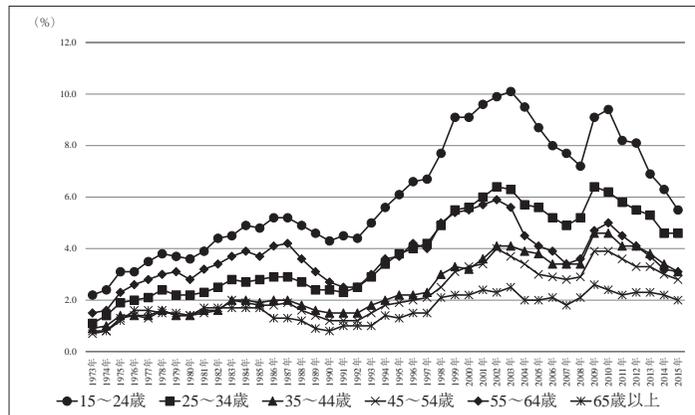
ら、その特徴を明らかにする。そして第三に、若年層に対する支援策（就労支援、所得保障）の現状に触れ、最後に若年層に対する支援策の課題について述べることとする。

II 若年層の失業・不安定就業・貧困の現状

1 わが国の若年層の失業・不安定就業

本節では、労働市場上での若年層の現状を見ておくこととしたい。若年層は他の年齢層と比較して、非常に脆弱な立場に置かれていることがわかる。図1には、『労働力調査 基本集計結果』の長

* 阪南大学経済学部 准教授



(出所)『労働力調査 基本集計』長期時系列データより筆者作成

図1 年齢階級別の完全失業率の推移

期時系列データから作成した、年齢階級別の完全失業率の推移を示している。

最近の雇用状況の改善によって、全体的に完全失業率は低下の傾向にあるが、15～24歳と25～34歳の若年層の完全失業率、特に15歳～24歳のそれは、どの時期においても他の年齢層と比較して高いことがわかる。2003年にピークを迎えた15歳～24歳の完全失業率は年平均で10.1%となっている。図1から、若年層は失業に陥りやすい層であることが確認できる。

一方で、若年就業者の現状はどのようになってきているのだろうか。働き方について、近年問題になっているのが非正規雇用者の増大である。よってここでは、若年層の非正規雇用とその内容について見ることにする。

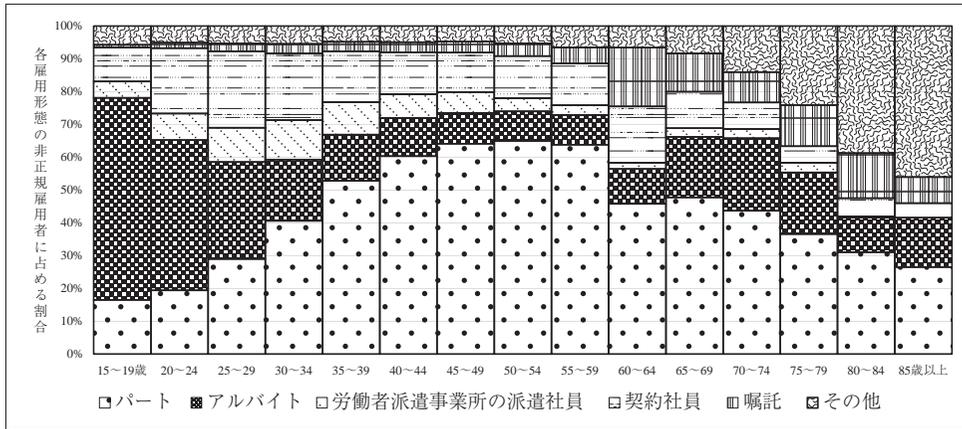
『平成24年就業構造基本調査』から、非正規雇用者全体に占めるパート、アルバイト、労働者派遣事業所の派遣社員、契約社員、嘱託、その他の構成比を図2に示した。また、『労働力調査(詳細結果)』から、2000年～2015年で年齢別の非正規雇用

率がどう推移したかを図3に示している。なお、在学中の被調査者は除いている¹⁾。

図2、図3から明らかなおとおり、非正規雇用率は、男女で大きな差がある。男性についてみると、15～24歳の非正規雇用率は高齢層を除く他の年齢層と比較して高く2割5分弱(24.9%)となっており、その後の年齢階級で非正規雇用率が下落し、定年退職前後で大きく跳ね上がっていることがわかる。また、2005年をピークに若年層の非正規雇用率は25%前後を維持したままであり、それが大幅に下落することはなかった²⁾。女性についてはおおむね非正規雇用率が高い。若年層においても35%を上回っている。非正規雇用の内訳としては、若年層ほどアルバイトの割合が大きく、それが次第にパートや契約社員に取って代わることがわかる。若年層においては、非正規雇用率が高く、その内訳としてパート・アルバイトといった不安定な雇用に加えて、契約社員(雇用期間の定めのある者)の占める割合が大きいことも特徴であるといえる。

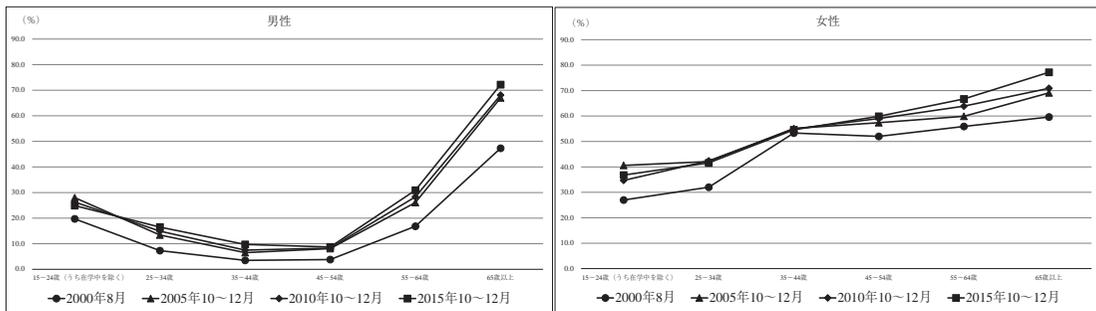
¹⁾『就業構造基本調査』の雇用形態は、勤め先での呼称をもとに分類がなされている。総務省統計局ホームページ、平成24年就業構造基本調査の概要、結果等 用語の解説を参照。http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index2.htm

²⁾ なお、15～24歳について在学中のものを含んだ場合の非正規雇用率は、男性で38.1%(2000年8月)、44.7%(2005年10～12月平均)、46.2%(2010年10～12月平均)、46.7%(2015年10～12月平均)となっている。女性では43.9%(2000年8月)、53.6%(2005年10～12月平均)、49.4%(2010年10～12月平均)、56.2%(2015年10～12月平均)となっている。『労働力調査』長期時系列表9より引用。



(出所) 『平成24年就業構造基本調査』, 第12表より筆者作成

図2 雇用形態別非正規雇用者



(出所) 『労働力調査 (詳細結果)』長期時系列データより筆者作成

図3 非正規雇用率の推移

2 諸外国の若年層の失業・不安定就業

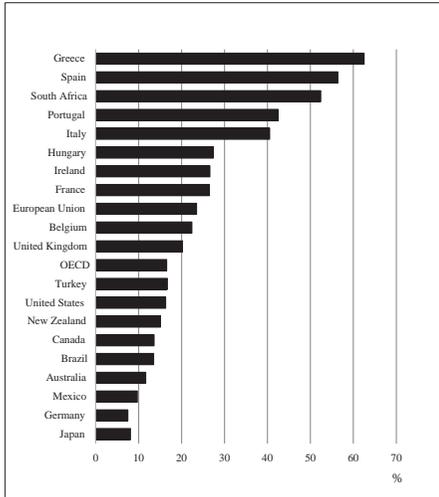
ここでは、上記に示した内容が諸外国でも見られるのかどうかを確認しておくこととしたい。OECD (2013) が若年層のためのアクションプランを発表することからもわかるとおり、諸外国においても若年層の失業・不安定就業問題は重要な政策イシューとなっている。OECD (2013) では、なぜ若年層のための行動が必要なのかを次のように端的に述べている。すなわち、「若年層の失業と不完全雇用<underemployment>の急激な増加は、OECD諸国ならびに新興国の多くの若年層の学校から仕事への良好な移行を妨げる、長期的な

構造的障壁を作ることとなっている」³⁾ことが問題なのである。また、OECD (2013) には、いくつかの指標が提示されており、それらを確認するだけでも、各国の若年層の厳しい現状を見ることができる。例えば、図4は、諸外国の若年層の2013年4月の失業率を示している。OECD (2013) によると、15~24歳の失業率は25歳以上の年齢層の失業率の約2.5倍の水準にあるとされる。諸外国においても若年層の労働市場での状況は厳しいことがわかる。

以上のような、若年層が直面する雇用状況の厳しさ、ひいては失業・不安定就業問題の帰結とし

³⁾ OECD (2013), Summary of the Action Plan, より引用。

て生じるのが、若年層の低所得・貧困問題である。特に不安定な就業による低賃金・低所得が若年層の生活を不安定なものにする。生活保護受給世帯



(出所) OECD (2013), Figure 1. Youth unemployment rate より引用

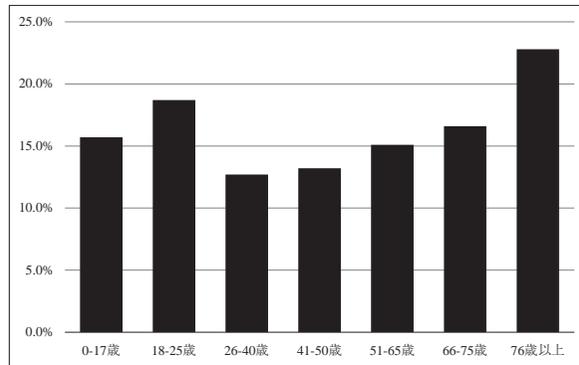
図4 諸外国の若年失業率

のうち「その他の世帯」が近年大きく増加していることがわかっている⁴⁾が、それらの世帯は厳しい審査（ミーンズテスト、稼働能力とその活用 の意思・場所の有無の確認等）を経て給付を得るに至っている。その背後にあるのは大量の若年貧困層の存在である。図5はOECD.Statホームページに掲載されている日本の年齢別の相対的貧困率（2009年）をグラフ化したものである⁵⁾。図5に示すとおり、若年層の貧困率は高齢層を除く他の年齢層と比較して高い水準にある。

以下では、過去に筆者が推計した日本のワーキングプアの規模、ならびに推定したワーキングプアの規定因から、特に若年層を対象を絞って述べることとする。

3 若年層のワーキングプア問題

ここでは、第一に、筆者が岩井浩と共同で2002年の『就業構造基本調査』秘匿処理済みマイクロデータ⁶⁾から推計した日本のワーキングプアの規模と構成を示し、特に若年層についてどのような



(出所) OECD.Stat, Income Distribution and Poverty: by countryデータより作成

図5 日本の年齢別の相対的貧困率

⁴⁾ 例えば、大倉 (2012), p.23, 総務省行政評価局 (2014), p.18, 国立社会保障・人口問題研究所 (2016), 第269表を参照。

⁵⁾ 貧困線は一人あたり所得の中央値の50%であり、所得は可処分所得（税引き後、社会移転後）となっている。

⁶⁾ 一橋大学経済研究所附属社会科学統計情報研究センターで提供している『就業構造基本調査』（1992・1997・2002年）の秘匿処理済みマイクロデータによる「日本のワーキング・プアの推計」（申請者：岩井浩，共同利用者：村上雅俊）の成果をもとにしている。詳細は，村上・岩井（2010）を参照。

生活扶助		+	住宅扶助	+	教育扶助	+	老齢加算	+	母子加算	=	基準額
第一類 個人年齢階級別 12区分	第二類 世帯人数別 (冬期加算を含めない)										

- (注1) 生活扶助第一類の基準額のうち、15～17歳と18歳～19歳の基準額については、両基準額を平均した。(データにある年齢が15～19歳でカテゴリ化されているため)
- (注2) 母子加算については、18歳未満(15歳以上)の子どもの数を特定することが困難であるため、年齢(15～19歳)×[続柄が子ども]を含めることとした。
- (注3) いずれも1級地-1の金額を用いて算定した。
- (出所) 村上・岩井(2010), p.14, 図-1より引用

図6 最低生活基準の算定方法

特徴があるかを見ることとする⁷⁾。そして第二に、同調査の匿名データを用いて推定したワーキングプアを規定する要因⁸⁾について、若年層を中心に述べることとする。

表1には、2002年のワーキングプアの年齢別の規模とその構成、ワーキングプア率を示している。この推計は、ワーキングプアの定義を「通常(3ヶ月以上)労働市場で活動したが世帯所得が生活保護基準額を下回る個人(労働市場での活動が主なものを対象とするため、学生を除く)」としたものである。図6に示す最低生活水準を各世帯に当てはめ、世帯所得がそれを下回る場合に当該世帯を貧困世帯とする。加えて、貧困世帯に属し、通常(3ヶ月以上)有業であるか、あるいは、通常(3ヶ月以上)無業であるが仕事を探している個人をワーキングプアに分類した結果となる。

表1より、若年層のワーキングプアは、15～24歳で6.2%、実数で28万人強となっていることがわかる。男女別ではほぼ同数であり、それぞれ14万人強となっている。ちなみに、他の年(1992年・1997年)と2002年の推計結果を比較すると、年齢別のワーキングプア率が急激に上昇したのが若年層(15～24歳)男性であり、1992年の2.4%が1997年には3.4%となり、2002年には6.2%となった。

なお、他の項目を見ると、学歴では低学歴が、従業上の地位では臨時・日雇などの不安定就業が、雇用形態ではパート・アルバイトの非正規雇用がワーキングプアに陥る確率を高める要素となっていることがわかる。

前節で見たように、若年層は他の年齢層と比較して失業率が高く、また、高齢層を除く他の年齢層と比較して非正規雇用率が高い水準にある。表1の記述的な分析に加えて、若年層であることがワーキングプアに陥る確率にどの程度寄与するかを表2のロジスティック回帰分析の結果から見ておくこととしたい。なお、表1と同様に2002年の結果のみを示している。また、本稿のワーキングプアの定義上、推定モデルを二つ作成している。すなわち、無業者を含む推定モデル(モデル1)と有業者のみを対象とする推定モデル(モデル2)である。

表2にある年齢別のオッズ比(リファレンスは35～44歳)を見ると、若年層のそれが1を上回り、他の年齢層と比較しても数値が大きい。また、ここまで見てきたように、若年層は失業率が高く、非正規雇用率も高齢層を除く他の年齢層と比較して高いという部分に注目して表2を見ると、無業であることはワーキングプアに陥る確率を高め、

⁷⁾ 最新の『就業構造基本調査』匿名データは、オーダーメイド集計であれば、2012年データまで利用可能であるが、匿名データの利用の場合は、1992年～2002年データが利用可能である。なぜ2002年までのデータしか利用できないのか理解に苦しむ。独立行政法人統計センターホームページ (<http://www.nstac.go.jp/services/anonymity.html>) 参照。

⁸⁾ 本稿で示す統計表は、統計法に基づいて、独立行政法人統計センターから「就業構造基本調査」(総務省、平成4年、平成9年、平成14年)に関する匿名データの提供(代表申請者: 仙田徹志、共同利用者: 村上雅俊)を受け、独自に作成・加工したものである。本研究は京都大学大学院農学研究科寄附講座「農林水産統計デジタルデータアーカイブ講座」の支援を受けて行ったものである。詳細は村上(2015)を参照。

非正規雇用で就くこと、あるいは、不安定な就業状態であることもまたワーキングプアに陥る確率を有意に高めていることがわかる。

このような、労働市場上で脆弱な立場にある若年層へどのような支援策が実施され、また、それらを上記の分析結果に照らし合わせた場合の課題

は何か、次節ではこの点について考察することとする。

表1 ワーキングプアの規模と構成

2002年	実数												構成比				ワーキングプア率は(%)			
	ワーキングプア				総数				ワーキングプア				総数							
	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性					
総数	3,396,023	1,632,366	1,763,657	54,869,206	31,503,113	23,366,093	100.0	48.1	51.9	100.0	57.4	42.6	6.2	5.2	7.5					
有業者	2,514,104	1,155,972	1,358,132	50,626,890	29,770,355	20,916,535	74.0	34.0	40.0	92.3	54.1	38.1	5.0	3.9	6.5					
無業者	881,919	476,394	405,525	4,242,316	1,792,758	2,449,558	26.0	14.0	11.9	7.7	3.3	4.5	20.8	26.6	16.6					
年齢																				
15-24歳	285,415	143,547	141,868	4,614,405	2,316,629	2,297,776	8.4	4.2	4.2	8.4	4.2	4.2	6.2	6.2	6.2					
25-34歳	631,924	290,954	340,970	12,543,311	7,275,253	5,268,058	18.6	8.6	10.0	22.9	13.3	9.6	5.0	4.0	6.5					
35-44歳	697,219	295,091	402,128	10,924,039	6,256,805	4,667,234	20.5	8.7	11.8	19.9	11.4	8.5	6.4	4.7	8.6					
45-54歳	701,956	360,997	340,959	12,897,538	7,245,792	5,651,746	20.7	10.6	10.0	23.5	13.2	10.3	5.4	5.0	6.0					
55-64歳	585,143	285,409	299,734	9,298,171	5,539,995	3,758,176	17.2	8.4	8.8	16.9	10.1	6.8	6.3	5.2	8.0					
65歳以上	494,366	256,368	237,998	4,591,743	2,868,639	1,723,104	14.6	7.5	7.0	8.4	5.2	3.1	10.8	8.9	13.8					
学歴																				
小学・中学	1,123,686	594,719	528,967	9,391,897	5,629,029	3,762,868	33.1	17.5	15.6	17.1	10.3	6.9	12.0	10.6	14.1					
高校・旧中	1,646,907	736,638	910,269	25,552,249	14,233,636	11,318,612	48.5	21.7	26.8	46.6	25.9	20.6	6.4	5.2	8.0					
短大・高専	354,198	106,328	247,870	8,395,545	2,717,375	5,678,170	10.4	3.1	7.3	15.3	5.0	10.3	4.2	3.9	4.4					
大学・大学院	262,336	190,671	71,665	11,460,046	8,888,784	2,571,262	7.7	5.6	2.1	20.9	16.2	4.7	2.3	2.1	2.8					
不詳	2,960	1,565	1,395	44,560	22,481	22,079	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	6.6	7.0	6.3					
在学したことがない	5,937	2,445	3,492	24,910	11,809	13,101	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	23.8	20.7	26.7					
職業上の地位																				
常雇	1,007,133	384,700	622,433	33,809,196	20,955,322	12,853,874	29.7	11.3	18.3	61.6	38.2	23.4	3.0	1.8	4.8					
臨時雇	404,323	136,801	267,522	4,469,363	1,260,062	3,209,301	11.9	4.0	7.9	8.1	2.3	5.8	9.0	10.9	8.3					
日雇	162,749	93,762	68,987	1,152,311	557,655	594,656	4.8	2.8	2.0	2.1	1.0	1.1	14.1	16.8	11.6					
会社団体の役員	53,622	41,231	12,391	3,091,479	2,349,817	741,662	1.6	1.2	0.4	5.6	4.3	1.4	1.7	1.8	1.7					
雇人あり自営業主	97,858	72,725	25,133	1,432,140	1,185,667	246,473	2.9	2.1	0.7	2.6	2.2	0.4	6.8	6.1	10.2					
雇人なし自営業主	515,711	379,689	136,022	3,890,282	2,890,282	999,998	15.2	11.2	4.0	7.1	5.3	1.8	13.3	13.1	13.6					
自営業の手伝い	227,905	39,059	188,846	2,452,086	454,130	1,997,956	6.7	1.2	5.6	4.5	0.8	3.6	9.3	8.6	9.5					
家庭で内職	39,593	5,263	34,330	263,696	16,024	247,672	1.2	0.2	1.0	0.5	0.0	0.5	15.0	32.8	13.9					
雇用形態																				
正規の職員・従業員	489,069	290,646	198,423	27,501,196	19,464,039	8,037,157	14.4	8.6	5.8	50.1	35.5	14.6	1.8	1.5	2.5					
パート	572,404	47,842	524,562	6,229,332	488,588	5,740,744	16.9	1.4	15.4	11.4	0.9	10.5	9.2	9.8	9.1					
アルバイト	299,664	161,934	137,730	2,352,380	1,143,837	1,208,543	8.8	4.8	4.1	4.3	2.1	2.2	12.7	14.2	11.4					
労働者派遣事業の派遣職員	27,864	7,652	20,212	565,364	163,122	402,242	0.8	0.2	0.6	1.0	0.3	0.7	4.9	4.7	5.0					
契約社員・嘱託	95,771	45,803	49,968	1,984,667	1,046,307	938,360	2.8	1.3	1.5	3.6	1.9	1.7	4.8	4.4	5.3					
その他	82,564	56,075	26,489	738,984	427,032	311,952	2.4	1.7	0.8	1.3	0.8	0.6	11.2	13.1	8.5					
従業員規模																				
1~4人	1,124,255	622,242	502,013	10,815,767	6,084,018	4,731,749	33.1	18.3	14.8	19.7	11.1	8.6	10.4	10.2	10.6					
5~9人	243,963	122,632	121,331	4,324,933	2,420,339	1,904,594	7.2	3.6	3.6	7.9	4.4	3.5	5.6	5.1	6.4					
10~19人	211,164	94,282	116,882	3,948,835	2,267,289	1,681,546	6.2	2.8	3.4	7.2	4.1	3.1	5.3	4.2	7.0					
20~29人	111,558	46,139	65,419	2,379,921	1,350,086	1,029,835	3.3	1.4	1.9	4.3	2.5	1.9	4.7	3.4	6.4					
30~49人	127,714	50,243	77,471	2,710,300	1,558,877	1,151,423	3.8	1.5	2.3	4.9	2.8	2.1	4.7	3.2	6.7					
50~99人	160,264	56,653	103,611	3,701,617	2,084,249	1,617,368	4.7	1.7	3.1	6.7	3.8	2.9	4.3	2.7	6.4					
100~299人	174,697	54,551	120,146	5,392,833	3,095,321	2,297,512	5.1	1.6	3.5	9.8	5.6	4.2	3.2	1.8	5.2					
300~499人	59,812	17,683	42,129	2,237,728	1,331,908	905,820	1.8	0.5	1.2	4.1	2.4	1.7	2.7	1.3	4.7					
500~999人	62,061	20,915	41,146	2,520,783	1,563,693	957,090	1.8	0.6	1.2	4.6	2.8	1.7	2.5	1.3	4.3					
1000人以上	150,307	38,743	111,564	7,722,214	5,059,047	2,663,167	4.4	1.1	3.3	14.1	9.2	4.9	1.9	0.8	4.2					
官公庁	48,493	13,494	34,999	4,369,863	2,641,076	1,728,787	1.4	0.4	1.0	8.0	4.8	3.2	1.1	0.5	2.0					

(注) 村上・岩井(2010)では表頭に「失業・就労貧困者(率)」を表記しているが、「ワーキングプア(率)」と修正している。(出所) 村上・岩井(2010), p.17, 表-1より引用, 一部修正。

表2 推定結果

2002年分析結果（無業者を含むモデル、モデル1）

	オッズ比	標準 誤差	オッズ比の 95%信頼区間	
			下限	上限
＜個人の状態＞				
性別（リファレンス：男性）	1.480***	0.017	1.448	1.514
有業・無業（リファレンス：有業）	2.337***	0.040	2.261	2.416
年齢（リファレンス：35-44歳）				
15～24歳	1.457***	0.034	1.392	1.525
25～34歳	1.153***	0.021	1.113	1.194
45～54歳	0.941**	0.017	0.908	0.975
55～64歳	1.051*	0.021	1.011	1.093
65歳以上	1.656***	0.037	1.586	1.730
学歴（リファレンス：高校・旧制中卒）				
小・中学卒	1.919***	0.026	1.869	1.970
高専・短大卒	0.608***	0.011	0.587	0.630
大学・大学院卒	0.373***	0.008	0.358	0.389
＜世帯の状態＞				
世帯形態（リファレンス：その他の世帯）				
母子世帯	19.016***	0.836	17.445	20.727
父子世帯	3.324***	0.389	2.642	4.181
有業親族世帯人員÷世帯人員				
15歳未満人員数÷世帯人員	0.176***	0.004	0.167	0.185
	0.800***	0.028	0.747	0.857
定数	0.216***	0.005	0.206	0.226

Number of obs = 426,118

LR chi2(14) = 34644.32

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -122043.8

Pseudo R2 = 0.1243

(注1) * for p<.05, ** for p<.01, and *** for p<.001

2002年分析結果（有業者のみを対象とするモデル、モデル2）

	オッズ比	標準 誤差	オッズ比の 95%信頼区間	
			下限	上限
＜個人の状態＞				
性別（リファレンス：男性）	1.324***	0.020	1.284	1.365
年齢（リファレンス：35-44歳）				
15～24歳	1.540***	0.043	1.459	1.626
25～34歳	1.222***	0.025	1.174	1.273
45～54歳	0.911***	0.019	0.874	0.949
55～64歳	0.941*	0.022	0.899	0.985
65歳以上	1.110***	0.029	1.055	1.168
学歴（リファレンス：高校・旧制中卒）				
小・中学卒	1.579***	0.025	1.532	1.628
高専・短大卒	0.677***	0.014	0.651	0.705
大学・大学院卒	0.482***	0.012	0.459	0.506
従業上の地位（リファレンス：常雇）				
臨時雇	1.037	0.024	0.991	1.084
日雇	1.171***	0.042	1.092	1.257
会社・団体等の役員（民間の役員）	0.521***	0.022	0.479	0.566
自営業主で雇人あり	1.847***	0.063	1.728	1.974
自営業主で雇人なし	3.276***	0.075	3.133	3.426
自家営業の手伝い（家族従業者）	1.953***	0.054	1.850	2.061
家庭で内職	2.389***	0.182	2.057	2.775
雇用形態（リファレンス：正規の職員）				
パート	2.619***	0.061	2.502	2.741
アルバイト	3.797***	0.115	3.579	4.029
労働者派遣事業所の派遣社員	2.491***	0.159	2.197	2.823
契約社員・嘱託	2.387***	0.079	2.237	2.548
その他	3.043***	0.138	2.785	3.326
従業員規模（リファレンス：300人以上（官公庁含む））				
1～19人	2.634***	0.055	2.529	2.743
20～299人	1.945***	0.038	1.871	2.022
週間労働時間（リファレンス：35～42時間）				
15時間未満	1.217***	0.040	1.142	1.298
15-19時間	1.008	0.038	0.936	1.084
20-21時間	1.160***	0.041	1.083	1.243
22-29時間	1.024	0.027	0.971	1.079
30-34時間	1.209***	0.031	1.150	1.271
43-45時間	0.923**	0.023	0.879	0.969
46-48時間	1.019	0.022	0.976	1.063
49-59時間	0.996	0.021	0.956	1.038
60時間以上	1.194***	0.027	1.142	1.249
＜世帯の状態＞				
世帯形態（リファレンス：その他の世帯）				
母子世帯	21.035***	0.997	19.169	23.083
父子世帯	3.550***	0.455	2.761	4.563
有業親族世帯人員÷世帯人員				
15歳未満人員数÷世帯人員	0.278***	0.008	0.262	0.295
	1.199***	0.050	1.105	1.302
定数	0.052***	0.002	0.048	0.055

Number of obs = 391,950

LR chi2(36) = 30900.09

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -96402.467

Pseudo R2 = 0.1381

(注1) * for p<.05, ** for p<.01, and *** for p<.001

(出所) 村上 (2015), p.20, 表4より引用。

Ⅲ 若年層への支援策

1 若年層に対する就労支援の現状

若年のワーキングプア層そのものをターゲットとした政策は日本にはない。しかしながら、困難な状況にある若年層が職に就き自活するための施策が講じられている。日本においては若年者雇用対策が実施されており、主な内容としては公共職業安定所における職業相談や若年者のためのワンストップサービスセンターにおける求職サービス、キャリア形成促進助成金などがあげられる。また、若年層への日本政府の対応についてはOECD(2009)においても詳細に論じられている⁹⁾。

検索エンジンで「若年層、就労支援」をキーワードに検索すると厚生労働省のホームページがヒットする。「就職活動を続ける若者の皆様へ」、「新卒者・既卒者の皆様へ」、「ハローワークにおける支援」、「ジョブカフェにおける支援」、そして「平成28年3月から若者雇用促進法に基づく職場情報の提供制度が始まりました」といった項目が掲げられている¹⁰⁾。また、若者に関する調査研究として、各種の報告書が提示されている¹¹⁾。実際の若年層への就労支援策の効果とその課題を見たものとして、例えば、労働政策研究・研修機構(2014)がある。そこでは、若者を採用する側の企業が、採用奨励金制度のみならず「採用後の教育訓練を支援する制度と組み合わせて活用する」¹²⁾といった企業側への提言があり、一方で、採用される側の若年層に対しては「長期的プロセスを包括した支援制度」が必要だと提言し、また「職業訓練を受け容れた企業に教育訓練のノウハウを提

供する「ジョブ・カード制度を活用した雇用型訓練」がこの目的に肉薄している」とも述べている¹³⁾。ただし、調査対象が限定されていることなどが限界として残ることも示されている。

若年層に対する就労支援策の効果をとらえた統計がない。例えば、『ジョブカフェ利用状況等調査』が厚生労働省、経済産業省により平成20年度に実施されてはいるが、それ以降のものはない。全国に配置されているジョブカフェの日々の業務から得られる情報を数値情報として集約し、支援策の効果を定量的に示すことは可能であると考えられる。このようなことすらなされていない。

2 若年層に対する所得保障の現状

前節において、若年層はワーキングプアに陥る確率が高いということを示した。ここでは、先の若年層に対する就労支援という「防貧策」に加えて「救貧策」である所得保障について見ることとしたい。若年層が失業状態になれば、雇用保険から手当が支給されることになる。基本手当の所定給付日数は他の年齢層と比較して制限的であり、手当の上限額も若年層はそれ以外の年齢層と比較して低い水準にある。また、パートタイム労働者については一定の基準を満たさない限り、雇用保険に加入することはできない。

貧困状態にある者に対して実施される策、最後の砦として、生活保護制度がある。2005年に生活保護制度に就労支援を組み合わせた事業が展開されるようになった。

2010年度までは「生活保護受給者等就労支援事業」、続いて2011～2012年度まで「福祉から就労」支援事業となり、2013年度から「生活保護者等自立促進事業」が実施されている。当初は「就労能

⁹⁾ 日本政府による若年者雇用対策の詳細は、厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html) を参照。

¹⁰⁾ 厚生労働省ホームページ (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html) より引用。

¹¹⁾ 若者の包括的な自立支援方策に関する検討会(2005)、インターンシップ推進のための調査研究委員会(2005)など主に2005年から2006年にかけて多くの報告書が提示されたようである。他にも労働政策研究・研修機構が実施した各種調査、レポートが提示されている。

¹²⁾ 労働政策研究・研修機構(2014) p.191より引用。

¹³⁾ 同上、p.191より引用。

表3 若年層に対する諸外国の政策

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
(1) 若者に対する義務付け		【若者向けニューディール】	【労働機会提供（ユエーロジョブ）】	
(2) 教育・訓練の機会の提供	<p>【ジョブ・コア（Job Corps：宿泊型若年者集団教育訓練）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 1964年 管理運営主体 連邦労働省のジョブ・コアの本部（National Job Corps office）6か所の地区管理支部（region office）全米122か所のジョブコアセンター 対象及び適用要件 16歳～24歳までの経済的に不利な立場にある青少年 具体的内容 参加者は、原則として寮に宿泊し、社会的生活を営む上での基本的なしつけから、読み書き、算数などの基礎的な学習及び職業訓練を受ける。 参加費は基本的に無料。さらに、毎月小遣いが支給される。参加期間は原則として最長2年間。 研修中に高校卒業あるいはGED（高校卒業者と同様の素養を身につけていることの証明証書）の資格を取得可能。 	<p>【若者向けニューディール】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 1998年に全国導入 管理運営主体 ジョブセンタープラス 対象及び適用要件 16歳～24歳までの若年者で、6か月以上失業状態にあり、求職者給付を受給しているすべての者。 具体的内容 参加者にはパーソナル・アドバイザーが付けられる。参加を拒否した者は、求職者給付の受給資格を失う。 プログラムは次の順に進められる。 ①ゲートウェイ 就職相談と集中的な求職支援サービス（最長4か月） ②オプション ゲートウェイ期間中に仕事を見つけれなかった者が以下のいずれかのプログラムに強制参加 (ア) 地方公共団体等での就労 (イ) 公的環境保護事業での就労 (ウ) フルタイムの教育や訓練の受講 (エ) 自営業開始準備 ③フォローアップ ①及び②の段階で就職できなかった者が参加。助言等の就職活動支援を受けることができる（26週間）。 	<p>【職業準備年（BVJ）】</p> <p>個人的・家庭の経済的・社会的理由によって義務教育を諦めた、又は授業についていけない者で、職業訓練を受ける（職業養成訓練生になる）機会を得られない者を対象にした制度である。</p> <p>フルタイムの職業教育を行う。生徒はBVJを行うことで職業学校における修学義務を果たしたものと認められ、ハウプトシューレの卒業単位にも充当できる。</p> <p>【職業基礎学習年（BGJ）】</p> <p>職業学校におけるプログラム。①1年間のフルタイム授業か、②1年間のパートタイムの授業（同時にパートタイムでの事業所における職業訓練）である。</p> <p>対象となるのは、主にハウプトシューレの修了を予定している若年者（職業教育義務がある）で、職業養成訓練生としての雇用の場を見つけれなかった者。</p> <p>その者が職業養成訓練生になった場合に事業主の許で行ったであろう職業養成訓練を国が提供する。</p>	<p>【雇用支援契約（CAE）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 2005年5月1日 管理運営主体 雇用庁（ANPE） 対象及び適用要件 長期的な失業で就職が困難な者 具体的内容 長期失業者等の社会参入の難しい者を一時的に公共部門（地方自治体の組織、公的サービス提供法人など非営利団体）で雇用することを通じて社会の参加を支援。雇用主が国と結ぶ契約には、職業訓練を行うことを入れることが強く推奨されている。 <p>【熟練契約（Contrat de professionalisation）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 2004年11月1日 管理運営主体 地方が主導的役割 対象及び適用要件 16～25歳の若者及び26歳以上の求職者 具体的内容 対象者は事業主との間で雇用契約を締結。被用者となった者は、職業訓練機関又は職業訓練を行う企業と訓練協定を結び、職業訓練を受けながら、社会で通用する資格取得や就職・再就職を可能とする。
(3) 就職などに関する相談支援	<p>【WIA若年プログラム（WIA Youth Formula-Funded Grant Program）】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 1998年 管理運営主体 連邦労働省（U.S. Department of Labor/DOL）が資金提供し、各州政府が実施。 対象及び適用要件 14歳～21歳の就職困難者。 具体的内容 公共職業安定所であるワンストップ（キャリア）センター（One-Stop [Career] Center）と提携した地方公共団体で実施される、14～21歳の就職困難者のニーズに沿った各種の就職や進学のための支援に対して給付金を提供するプログラム。 	<p>【若者向けニューディール】</p> <p>【コネクションズ・サービス】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 2001年4月 管理運営主体 教育技能省などの省庁、学校や企業やNPO法人など、様々な機関の連携により運営。 対象及び適用要件 13歳～19歳までのイングランド在住のすべての若年者 具体的内容 パーソナル・アドバイザーが、学校において情報提供・ガイダンスを行うほか、義務教育終了後も若者に接触し、支援を行う。 早期からの総合的サポートシステムであり、教育、職業選択、差別、健康問題、住宅、ドラッグやアルコール、家族関係等若者の全ての問題に対して支援を行う。 このほか、電話・電子メール等により若者からの相談を受け付けるコネクションズ・ダイヤクト等が行われている。 	<p>【職業相談・紹介サービス向上の取り組み】</p> <p>25歳未満の若年者に、①職を与える（紹介する）、②職業養成訓練の機会を与える、③就労等の機会を与えるべく、公共職業紹介機関において、（若年）求職者一人一人にオーダーメイドの指導・助言を与えることを重視する観点から、ケースマネージャー式の職業指導体制整備の導入が図られた。現在は若年者75人に1人のケースワーカーを配置することとされている。</p>	<p>【TRACEプログラム】</p> <ul style="list-style-type: none"> 開始年月 1998年7月 管理運営主体 各自治体 対象及び適用要件 学位や職業資格を得ないままに学業を終えた若者等、最も就職が困難な若年者 具体的内容 同一の相談員が、社会的参入の道筋を立て、求職活動と職業訓練に関してアドバイスする。具体的には、①職業能力診断、社会参入支援、②職業訓練研修、③就労の経験、④雇用支援措置のアクセス、⑤単発的金銭支援、⑥医療及び住居へのアクセスなど。 <p>※ このほか、低水準資格しか持たない若年者を対象とした「社会生活参入契約（CIVIS）」、失業者等を対象とした「ニュースタート」及び「雇用復帰支援計画（PARE）」がある。また、地域ミッションセンター（Missions Locales）及び受入・情報・指導センター（PAIO）では、社会生活・職業生活への参入に向けた個別指導などが行われている。</p>

（出所）厚生労働省（2006）より引用、一部修正。

表4 ワーキングプアに対する各国の対応

	ワーキングプアに対する政策	政策の内容・目的
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国定最低賃金 ・ 週当たり16時間未満労働の人々に対する所得補助 ・ 勤労税額控除 (Working Tax Credit) ・ 子ども税額控除 (Child Tax Credit) 	<ul style="list-style-type: none"> ： 貧困リスクにあるグループを対象に、就業者の所得、労働時間、貯蓄水準、総世帯所得などの要素から資格を判断。 ： ワーキングプアに陥るリスクのある人々の所得を引き上げるため (雇用者だけでなく自営業者も利用できる) ： 扶養児童のいる個人へ適用される。(雇用者だけでなく自営業者も利用できる)
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 失業給付 I, 失業給付 II, スタートアップ支援金, 統合政策給付 (integration benefits) ・ 児童扶養インフラ, 育児休暇手当, ・ 初任給 (starting income) への税率低減, 税控除, ・ 月140ユーロを上限とする追加的な家族手当 ・ 低所得世帯に対する公的住宅手当 	<ul style="list-style-type: none"> ： ワーキングプアに対す政策は、労働市場、教育、家族、税制度、社会福祉給付といった多様な分野の中で考案されている。 ： 失業給付 II を受け取れないが相対的に世帯所得が低い親に対して。上限3年間 ： 低所得世帯に対して権利が与えられる。
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ・ The tax credit Employment allowance (Prime Pour l'Emploi, PPE) ・ 社会的移転 (児童給付, 住宅給付, 失業および障害給付, 所得補償システム) ・ The Active Solidarity Income (Revenu de Solidarité Active, RSA) 	<ul style="list-style-type: none"> ： 低賃金および/または社会的所得 (social income) を得る人々に、仕事に復職させそして雇用に留まらせるための金銭的なインセンティブ ： 低所得世帯に支払われる再分配システム ： 雇用とのより良い統合 (better integration) により貧困を削減する。
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最低賃金 ・ 失業保険 (ワーキングプア問題は実質的に失業問題であるという考え方による) 	<ul style="list-style-type: none"> ： 多くの低賃金リスクに関する合意をもとに取り決められる ： 一時的な失業の期間を補償し、パートタイムのみで働いた人々に対してもフルタイム賃金の価値まで補償する。2008年1月から、パートタイム就業者は、それまで最大300日だった失業給付の期間が最大75日に。(ワーキングプアのリスクを増大させるであろう)

(出所) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010), p.34 Annex 2より一部を抜粋し引用。

力を有し、就労意欲が高く、就労阻害要因がなく、就労支援を行うことにより、自立の可能性が見込める」者が対象となっていたが、現在はそれらの層に生活保護の相談・申請段階にある者も含まれるようになってきている。現在は全福祉事務所で実施されており、平成26年度の実績は、支援対象者82,681人のうち就職者数が52,510人である。支援対象者が年度を追うごとに増加している。

生活保護受給者等就労支援事業について全国調査を行い、その課題を明らかにした貴重な研究として、芝田 (2007) がある。芝田 (2007) では、若年層 (30歳未満) の自立支援対象者は全対象者の13%を占めることが示されている。また、生活

保護から自立できた者は就職者全体の16.8%にとどまるとされ¹⁴⁾、大きな効果は得られていなかったことが示されている。なお、現在の生活保護者等自立促進事業の効果を測る数値情報は非常に乏しく、支援対象者のうち若年層はどの程度か、どのような就職先なのか、そしてその後どうなったのかといった情報さえない状況である。前項で述べたように、全国の福祉事務所あるいはハローワークの業務から得られる情報を集約し、支援策の効果を定量的に示すことは可能であると考えられる¹⁵⁾。

¹⁴⁾ 芝田 (2007), p.63, p.65を参照。

¹⁵⁾ 例えば、厚生労働統計の整備に関する検討会の資料・議事録を見ると、業務記録を活かす方向の議論がなされているようではある。

3 諸外国の若年層に対する支援策

表3にあるように、諸外国における若年層に対する政策は、就労が困難な状況にある者に対する職業訓練、就職の相談・斡旋などを主な内容としている。政府が若年層にできるだけスムーズに労働市場へ参入・復帰させることを企図していることがわかる。この他にも、若年層に対して最低賃金を一時的に減額し雇用機会を拡大するなどの施策や雇用主への金銭的支援といった施策が講じられている。

OECD(2010)やOECD(2012)は、2008年9月に起きたリーマンショック後の若年層の状況および若年層に対する政策の変化を考察している。OECD(2010)によると、2009年から2010年に、多くの国が「経済危機への対応として、最も就業能力の乏しい若者にとって有効であるように評価し、少なくとも監視してきた既存のプログラムに対して助成を増やすことを決定した」ことが述べられている¹⁶⁾。加えて、OECD(2012)では、若年層の学校から仕事への移行についての分析がなされており、若年層の雇用の促進を妨げることのない適切な労働市場政策が必要であることを提言している。

加えて、若年層が陥りやすいワーキングプアについて各国の支援策を見ておきたい。各国(イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン)の支援策の概要を表4に示している。表4から明らかなように、就労促進に加え各種の補助的な給付、税の控除がなされていることがわかる。

IV むすびにかえて—若年層に対する支援策の課題

以上、本稿では、若年層の置かれている現状として、失業率が高く、不安定就業者の比率も他の年齢層と比較して高く、またワーキングプアに陥る確率の高い層であることを示した。加えて、若年層に対する就労支援、所得保障の現状も見てきた。以下で、若年層に対する支援策の今後の課題

を述べることでむすびとしたい。

若年層に対する支援策の課題として第一に挙げられるべきは、支援策の効果を確実にとらえることであるといえる。様々な形で支援を行うのではあるが、それがどの程度の効果を持つのかについては、十分な情報が無い。あるいは、あるとしてもそれをデータとして公表する基盤が整っていない。『平成27年度子供・若者白書』によれば、「社会全体で子ども・若者育成支援のための取組が適切に推進されるようにするためには、子供や若者の実態や意識を把握し、広く国民の間で事実認識を共有することが重要である」¹⁷⁾ことが指摘されている。また、同書には、過去の、子ども・若者を対象とした調査の概要が示されている。確かに子ども・若者の意識を捉えることは重要である。しかしながらそこには、支援策の実対象者を調査・捕捉したものは掲載されていない。前述のとおり、福祉事務所、ハローワーク、ジョブカフェで業務上知り得る情報を、業務統計として公表することは十分に可能であり、それは今後のより良い支援事業を展開するための基礎情報となる。

支援策の課題の第二は、現在の支援策が職業紹介と職業訓練といった狭い部分しかカバーできていないという点であろう。ワーキングプアとなる確率が高い若年層への所得保障、税制、労働市場政策(最低賃金等)の適切な組み合わせ(right mix)まで議論されていないようである。これらの適切な組み合わせ、その議論もまた、支援策の事後評価に関する情報なくしては実施不可能である。

課題の第三として挙げられるべきは、支援策がいわゆる選別的な支援策になっているという点である。生活保護受給者については給付と就労支援が用意されるが、生活保護を受給していない大量の若年貧困者にどういった支援・保障を実施するかが考えられなければならない。

参考文献・資料

European Foundation for the Improvement of Living and

¹⁶⁾ OECD(2010), p.140, 邦訳: 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】(2011), p.201を参照。

¹⁷⁾ 厚生労働省(2015), p.226より引用。

- Working Conditions (2010), *Working poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- OECD (2009), *Jobs for Youth: Japan*, OECD Publishing. 邦訳 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】、OECD【編著】(2010)『日本の若者と雇用 OECD若年者雇用レビュー：日本』、明石書店。
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en> (2016年6月1日最終確認) 邦訳 濱口桂一郎【監訳】中島ゆり【訳】、OECD【編著】(2011)『世界の若者と雇用 学校から職業への移行を支援する』、明石書店。
- OECD (2012), *The challenge of promoting youth employment in the G20 countries*, www.oecd.org/els/emp/50304960.pdf (2016年6月1日最終確認)
- OECD (2013), *OECD Action Plan for Youth - Giving Youth A Better Start in the Labour Market*. <http://www.oecd.org/youth.htm> (2016年6月1日最終確認)
- OECD (2013), *OECD Action Plan for Youth Supporting material*, OECD.
- OECD.Stat Income Distribution and Poverty (2016), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> (2016年6月1日最終確認)
- インターンシップ推進のための調査研究委員会 (2005)『インターンシップ推進のための調査研究委員会 報告書』、厚生労働省。
- 大倉正臣 (2012)「近年の生活保護の動向」、『聖徳大学研究紀要』、第23号、pp.23-30、聖徳大学。
- 厚生労働省 (2006)『2004～2005年 海外情勢報告 諸外国における若年者雇用・能力開発対策』、<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/06/> (2016年6月1日最終確認)
- 厚生労働省厚生労働省若年者雇用対策ホームページ (2016), http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jakunen/index.html (2016年6月1日最終確認)
- 厚生労働統計の整備に関する検討会 (2013)『厚生労働統計調査の現状と改善方策について 中間報告書』、厚生労働省。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2016) 社会保障統計年報データベース <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp> (2016年6月1日最終確認)
- 総務省行政評価局 (2014)『生活保護に関する実態調査結果報告書』、総務省行政評価局。
- 総務省統計局 (2016)『平成24年就業構造基本調査』、<http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 基本集計』、総務省統計局。
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 基本集計』長期時系列データ、<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 詳細集計』総務省統計局。
- 総務省統計局 (2016)『労働力調査 詳細集計』長期時系列データ、<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm> (2016年6月1日最終確認)
- 芝田文男 (2007)「ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題」、『年報 公共政策学』、北海道大学公共政策大学院。
- 独立行政法人 統計センター (2016) <http://www.nstac.go.jp/services/anonymity.html> (2016年6月1日最終確認)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2014)『若年者雇用支援施策の現状と更なる発展に向けての課題 ハローワーク求人企業「若年者雇用支援施策の利用状況に関する調査」より』、独立行政法人労働政策研究・研修機構。
- 内閣府 (2015)『子供・若者白書』、内閣府。
- 村上雅俊 (2015)「『就業構造基本調査』を用いたワーキングプアの規定因の検討」、『統計学』、第109号、pp.13-23、経済統計学会。
- 村上雅俊・岩井浩 (2010)「ワーキングプアの規定と推計」、『統計学』、第98号、pp.13-24、経済統計学会。
- 若者の包括的な自立支援方策に関する検討会 (2005)『若者の包括的な自立支援方策に関する検討会報告』、内閣府。

(むらかみ・まさとし)

A Study on Unemployment, Underemployment, Poverty among Youth and their Assistance

Masatoshi MURAKAMI*

Abstract

The purpose of this paper is to clarify the problems in assistance measures for youth. For the sake of tackling this issue, first, the status of youth in labor market is highlighted using a wide variety of pre-existing data. Second, the descriptive and quantitative analysis of the working poor in youth is presented. Third, the various types of assistance measures for youth are outlined. Then, what remains to be done for applicable assistance measures are described.

The followings are significant challenges in assistance measures for youth. First, it is clarified that the necessity of the data to evaluate the effect of assistance measures for youth. Second, it is clarified that the necessity of right mix between assistance measures and the other policy, e.g., income security, taxation and minimum wage. Third, it is clarified that the importance of broader assistance measures in the field of assisting the large number of the invisible poor. In conclusion, the most important thing is to prepare statistics for policy assessment.

Keywords : Young People, Underemployment, Poverty, the Working Poor, Assistance Measure

* Associate Professor, Faculty of Economics, Hannan University