

若年者の雇用を考える

—雇用の社会的構造の変化と対策の現状について—

上杉 真子

はじめに

2013年4月の総務省の労働力調査によれば完全失業者数は291万人であり、そのうち15～34歳の失業者数は121万人で、失業者総数の40%程度に及んでいる。また、15～24歳層では、1990年代半ばには男性では約75%、女性でも70%強が正規雇用だったが、2010年では男性で約60%、女性では50%に過ぎない。失業者も多く雇用も非正規化したことには、就業形態の多様化や、労働環境の不整備等の様々な要因が挙げられるだろう。

一国の技術力や企業進出のしやすさを基にはじき出す「国際競争力ランキング」では、1990年に世界一であった日本は、バブル崩壊後、少子高齢化により働き手が減少傾向にある事と歩調を合わせる様に、2013年現在では24位と大幅に順位を落とした（スイスの国際経営開発研究所調べ）。失業や非正規化といった労働市場の問題は、個人の適切なキャリア形成の機会の損失となるだけでなく、マクロにも人的資源の蓄積が充分になされなくなり、将来の経済成長にマイナスの影響を及ぼす恐れがある。これまで、若年の非正規雇用の増加に対し、「まじめに働こうとしない若者達」といった目が向けられるばかりであったが、この問題は、個人の意欲や能力ではなく、労働市場そのものの変容により亢進しているようだ。本稿では若年者（いわゆるフリーター年齢の18～34歳を対

象にする）をとりまく労働市場や雇用状況を整理し、非正規雇用者に対して、どのような就職支援策が打ち出されているかについて検討していく。また、派遣切り等により非正規雇用者が失業者となる危険性と常に隣合わせにいる事から、失業扶助制度が若年失業者の雇用・生活問題の一助になるのか、整理して論じていきたい。

1. 若年者の雇用状況と就職支援の例

「終身雇用」とも称された日本型雇用慣行は、1990年代を境に崩れ、最近では新規学卒者ですら安定した職に就けず、非正規雇用者が増大している。そのような中で、国やNPO法人等は就職支援策に取り組んでいる。以下では、現在の若年者の雇用状況と、失業者や非正規雇用の生活保障の状況、就職支援の取り組みについて述べていきたい。

(1) 現在の若年者の雇用状況

1960年代頃の若年者の雇用状況は、定期一括正規採用を行い、企業内で養成して長期安定的に雇用するという日本型雇用を前提に、新規卒業者を採用してきた。日本型雇用が長期に安定していた時期は、社会的支援が希薄でも安定雇用と年功賃金で生活が成り立つ人々が少なくなかった。しかし、1990年代の平成不況と小泉改革のプロセス（不良債権処理と大規模リストラによる構造改革）により日本型雇用の中

核となる長期雇用は社会的規範として弱まり、企業の都合で職場から追い出せるという雰囲気が強くなった。また、求人数の減少により、新卒者が正社員になれず、非正規雇用から社会生活のスタートを切るという事態が起こった。

ところで、2012年の総務省の労働力調査²を見ると、現在、非正規雇用者は1,813万人（労働者の35.2%）で過去最高の水準となっている。新卒採用が定着している日本では、新卒時に安定した仕事に就けないと、その後も不安定な働き方となりがちである。「就業構造基本調査」（2007年総務省）によると、非正規雇用から転職し、正規雇用になった割合は26.5%に過ぎない。会社側から「従業員が入れ替わらないと店の新鮮度が落ちる」と言われたとして、喫茶店を雇い止めにあった有期雇用の女性が従業員としての地位確認を求めて提訴した等の問題点を考えると、やはり非正規雇用は不安定である。

（2）生活保障の状況

このような社会状況の中では、十分な生活保障を得られるのだろうか。現在の最低賃金の想定は、高卒初任給の時給換算であり、自立した生活を送れるような金額は想定されていない。我が国の最低賃金法には、「労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」との原則が記されているが、日本の最低賃金は一人暮らしが想定されておらず、生活の安定を得る制度にはなっていない。そして、働く能力のある人間は事実上生活保護が受けられず、非正規のフルタイム雇用の場合自立した生活も送れず、生活保護も受けられない。

正規雇用者と非正規雇用の生涯賃金の格差はどの程度なのだろうか。正規雇用者は特に男性を中心に50歳代まで高い賃金の伸び率を示すのに対し、非正規雇用の賃金は30歳以降、ほとんど伸びが見られなくなる。そのため、生涯賃金で見ると正規雇用とそれ以外の雇用者の間には、男性の場合で約

2.5倍の格差が発生する。原因として、第一に、非正規雇用から正規雇用への流動性の低さである。正規雇用の生涯賃金の試算では、最初の雇用形態が引退まで続くかと仮定している。したがって、途中で正規雇用へ切り替えが可能なら、これほどの格差は生じないが、現実にはこの切り替えが困難な事が多い。第二に、非正規雇用の賃金が30歳以降頭打ちになるのは、正規雇用者と比べて職業訓練の機会が限られているためであろう。人的資本の蓄積が乏しいため、結果として賃金が上がりにくくなり、この事は、第一で述べた正規雇用者への切り替えが困難な背景でもあったと考えられる。第三に、生涯所得を考えたとき、賃金に加えて年金を考慮すると、20歳から59歳の非正規雇用の6.8%は公的年金に加入していない。第四に、30歳くらいまでは、正規雇用者と非正規雇用の収入格差はあまり見られないものの、その後、非正規の収入は殆ど増えない。例えば、病気になった場合、正規雇用であれば傷病手当金は基本給の60%、支給される期間は支給開始日から1年6ヵ月であるが、非正規雇用で契約期間の途中で傷病にかかる、解雇か退職勧奨される可能性が高い。結婚や子育ての費用を捻出することは容易ではなく、更に非正規の場合は50歳を過ぎると働き口が極端に少なくなる。派遣社員を始め、製造業、販売員の募集も事実上30代が上限であるためだ³。

雇用保険や生活保護等の社会保障は、職探しをする若年層の実情に見合ったものになりえていないという状況がある。先に述べた通り、非正規雇用から正規雇用になる割合は26.5%に過ぎず、就労環境の悪化によりやむなく非正規雇用を選択した者にとっては正規雇用への道は厳しい。そうになると、非正規雇用を継続せざるを得なくなる。企業の求人にも年齢制限があり、非正規雇用者に対しては若い時に正規雇用へ就けるような就職支援と、失業者には安心して就職活動ができるように社会保障の整備が必要となってくる。

(3) 若年者に対する就職支援の例

若年者の非正規雇用の増大等の現状を見てきたが、若年者が正規雇用につくためにはどのような就職支援策がとられているのか。ハローワークと、NPO法人の支援対策を取り上げ、現在どういった就職支援が行われているのか述べていく。

①ハローワーク

厚生労働省は、「若者ステップアッププログラム」として、ハローワークにおけるフリーター等の正規雇用化、ジョブカフェ、トライアル雇用制度の助成制度活用、地域若者サポートステーション、若者への職業能力開発機会の提供といった就職支援を行っている。

ハローワークにおけるフリーター等の正規雇用化については、若年者への就職支援として、新卒者・既卒者専門の「新卒応援ハローワーク」を全国に設置（現在57カ所）し、2011年度は延べ約58万人が利用、約7.5万人が就職決定した。また、元大学キャリアセンターのスタッフや元人事担当者等から構成されるジョブサポーターによる希望者への個別支援や、大学等との連携による学校へ出張相談等を行っている。更に、雇用対策法に基づく「青少年雇用機会確保指針」を事業主に周知する事による、卒業3年以内の既卒者の就職促進や、地域の関係機関を構成員とする「新卒者就職応援本部」による連携体制の強化を行っている。2012年度からは、現役大学生を主な対象にした「大学生現役就職実現プロジェクト」を立ち上げ、大学との連携強化による恒常的な出張相談、早期就職の為に卒業年次前の学生に対する支援を行っている。

正規雇用を目指す若年者への就職支援のため、全国のハローワークでの職業相談・職業紹介、トライアル雇用の活用、職業訓練の情報提供を実施し、2011年度は約25万人が正規雇用で就職した。トライアル雇用制度は、職業経験、技能、知識の不足等により就職が困難な若年者等について、一定期間（原則3ヵ月）試行的に雇用する事により、業務遂行に当たっての適性や能力等を見極めるとともに、求職者

及び求人者の相互理解を促進し、正規雇用への移行を図る。同制度実施後、事業主に対し「試行雇用奨励金（1人4万円3ヵ月）」を支給している。また、厚生労働省では「地域若者サポートステーション」を設置し、専門的な相談やネットワークを活用した適切な機関への誘導等、多様な就労支援を提供している。2006年度に始まった厚生労働省の委託事業で、実施団体は自治体が推薦したNPO法人や企業等から選び、運営資金を支援する。委託を受けた団体は専門家による相談を実施し、職場体験を通じて就職に結びつける。2012年度において、設置数を全国110カ所から115カ所に拡充するとともに、高校中退者等を対象とした訪問支援による円滑な誘導、高校復学や職業訓練移行後の生活習慣改善の定着を支援する継続支援事業の拡充、若年層の職業的自立支援を強化する事としている。若年層が学校から社会・職業に円滑に移行できない等の課題に対応するため、キャリア教育体制を推進している⁴。

ハローワークは居場所の支援として認識はされているが、相談活動の措置にとどまっている。短期間の模擬就労では、就労した際に社会人としての教育が未発達なため再び排除されるといった可能性も含み、社会人教育といった面が不十分である。

②NPO法人の取り組み

NPO等の社会的企業はどのような就職支援を行っているのだろうか。2004年5月に設立された「育て上げ」ネットは、ひきこもり等で社会参加が難しい若者の就労を支援するNPO法人である。NPO法人「育て上げ」ネットは、「地域若者サポートステーション」である「たちかわ若者サポートステーション」の運営を委託されている。20代後半を中心に年約600人の登録があり、就職支援をするのはキャリアカウンセラーや精神保健福祉士らによる面談である。どのような仕事に向いているか分からない若者、社会に不安がある若者等それぞれの課題のステージに分けて、1人に対し月2～3回面談する。

「育て上げ」ネットの事業の核は「ジョブトレ」という就労基礎訓練プログラムである。参加者は、コー

ディネーターと相談しながらそれぞれの悩みに応じ個別的な課題設定をし、グループ行動を基本に多様なプログラムに取り組んでいく。生活のリズム等を整える「生活改善」からスタートし、地域活動を行う「雑用コミュ」、清掃を行う「クリーナーズ」、農家を手伝う「援農隊」、企業でデスクワークを経験する「企業実習」等のプログラムで就職訓練を積み重ね、就職活動につなげていく。こうしたプログラムを通じ、大体月5～10万稼げるようになったら卒業になる。地域若者サポートステーションのような官民協働事業であれば、無料で且つ広範に支援を提供できる。近年は行政から就業支援を受託する事が増え、収入に占める委託金の割合は6割に達する。しかし、事業を受託するのは厳しい側面もある。1件あたりで得られる金額が大きい委託金は、特に立ち上げ期で資金難の団体にとっては魅力的な財源になるが、いつ打ち切られるかわからない上、人件費などの管理費に使える割合にも制約がある。NPO法人は市場での資金調達が困難であり、行政から資金が入るまでは金融機関から資金を借り入れなければならないが、利息分はNPO法人持ちとなる。社会問題の解決と収益の確保を同時並行で実現するNPOが増えていくことが課題であろう⁵。

2. 失業扶助制度の活用

先記述の通り、現在の就労環境の悪化や社会保障の現状が、職探しをする若年者の実情に見合ったものになりえていない。また、就職支援の例では、短期間の模擬就労では社会人教育といった面が不十分であり、失業者に対して長期的な支援が必要になってくるであろう。そこで、諸外国で取り上げられている失業扶助制度を参考に、日本の若年失業者に対する今後の日本の失業扶助制度のあり方について検討したい。失業扶助とは、失業保険制度と生活保護制度の中間に位置する制度である。ここでは、人口規模が割合近く、日本の制度設計に影響を与えてきた高福祉・高負担国と呼ばれるドイツの失業扶助制

度を参考に、日本の求職者支援制度によって若年失業者が安心して就職活動をするためのセーフティネットになるのか述べていきたい。

(1) ドイツの「失業給付II」(Arbeitslosengeld II) について

ドイツでは、1918年に失業扶助の原型である「失業保護」が始まり、2005年に失業扶助制度「失業給付II」(Arbeitslosengeld II)が整備された。受給対象者は、15歳以上65歳未満の1日に3時間以上就労可能な者である。そして、適当な仕事に就いていても自身の生計を十分に確保できない状態にある事が必要である。尚、失業状態は条件ではなく、自営業者や年金の足しにする場合も支給対象者になる。受給額は单身や世帯によるが、月に374ユーロ(約48,395円)支給される。給付期間の上限はなく、65歳まで受給可能である。給付実績は月当たりで490万7,759人(2009年時点)である。財源は全額国庫負担であるが、受給者に対する住居費及び暖房費は地方自治体の一般財源である。ドイツでは、景気変動を理由として仕事が減少したために事業主が一時的に操業短縮を行った事により、解雇に至らないまでの賃金の支払いが減少した労働者に対し、賃金を補填する事を目的とした助成金が整備されており、失業そのものを防ぐ仕組みとしても機能している。

「失業給付II」の管理運営主体は、連邦雇用庁(BA)と地方自治体が共同で設置するジョブセンターである。当施設が職業紹介や労働市場に関する相談のみならず、住居やアルコール依存症、債務等の失業時の生活全般の世話を引き受けている。そのため、職業訓練施策の対象となる労働者の範囲は、失業者のみならず、解雇予告を受けた労働者や、アルコール依存者等をも対象とするようになってきており、具体的には、失業者から技能の低い就職が困難な若者を経て、在職者にまでその対象が広がってきている。また、失業時のみに失業扶助制度が適用されるわけではなく、労働市場の問題のため低所得の労働者や、両親やパートナーが低所得である等の理由で受給で

きるため、失業者が長期にわたり制度を活用するという問題点もある。なお、「失業給付II」は前払いで現金給付が支給されるため、後で請求権がより低いか全くない事が判明した場合と、虚偽の申請をしたため高額すぎる給付金が支給された場合に過払いの給付金を返済するといった対応がなされている。

(2) 日本の「求職者支援制度」について

日本では、2011年10月に施行された「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」に基づく求職者支援制度が、ドイツの失業者扶助制度に相当する。利用できるのは雇用保険の失業手当を受けられない者であり、例えば、長期失業者、新卒未就職者、自営業をやめた者などが対象者だ。給付日額は一律10万円であり、受給条件は、単身の場合は収入額が8万円以下であることや、扶養者がいる場合世帯収入額が25万円以下等である。そして、1ヵ月10万円の支給額と別に交通費が支給され、給付金は訓練受講期間中に対してのみ支給される。ただし、配偶者、および親子の間では給付金は1人限りであり、訓練の欠席や、ハローワークの就職支援を拒否すると給付金が不支給になるばかりでなく、これを繰り返すと訓練期間の初日に遡って給付金の返還命令の対象となる。同制度は、当面の暮らしの心配をせずに安定した就職先を探せるよう支援する事が目的であり、2011～2012年8月までに約94,000人が受給している。日本においては、国庫の一般財源及び雇用保険特別会計が制度の財源であり、国が50%、労使が25%支出し、保険料未納者にも給付金制度が適用される仕組みとなっているが、これについては不公平であるという意見が出ている。また、求職者支援制度は、雇用保険の失業給付が終了した者等に対しても適用されるため、就職活動もせず、給付金目当ての受講は趣旨に反するとして受給要件が厳しい事や、更にハローワークを通じて制度を紹介しているため、求職者以外にはあまり浸透していない。また、例えば、訓練期間中の生活費の支給額10万円は、雇用保険の失業給付を上回る場合があ

り、雇用保険料を支払っているのに失業給付が求職者支援制度の給付より低くなる事をどうするかと言う課題もある⁶。

(3) ドイツと日本の失業扶助制度の比較

ドイツの失業扶助制度は公的扶助制度の一環であり、財源が国庫負担（ドイツに関しては一部地方自治体の一般財源）なのに対して、日本では国だけでなく労働者、事業主が負担している所に違いがある。日本の社会保険制度は、税と社会保険料がミックスされた財政運営となっており、できるだけ社会保険料で賄おうとするドイツとは異なる。ちなみに、日本の社会保障財源は約60%が保険料、30%が公費、10%が資産収入等となっている。労働者の社会保険料負担は、最近ではドイツについて重くなってきた。一方、ドイツの労働者の社会保険料の負担はヨーロッパの中でも最も高く、年金・医療・介護・雇用を合わせた労働保険料率は42%である。社会保険料は低収入層も負担する事になっているため、逆進性が強く負担感が重い。しかしドイツでは、学費はならず、医療費はかからずの恩恵を受けられる見返りがあるという部分で高負担が受け入れられる。失業扶助も社会扶助と同一基準に設定されている⁷。

ドイツでは、失業扶助制度を受給するにあたり、失業状態でなくても要支援者である場合に支給対象者になる。このように失業前に支援措置をとれるような仕組みがあれば、失業者に分類されずに就職活動を行える。日本の求職者支援制度は、失業時のセーフティネット強化のため創設された。失業を予防する点から、要支援者から支給対象にする事は、労働市場の構造的問題に悩まされる若年失業者の就職支援として参考になるだろう。

むすびにかえて

日本では、高度経済成長期には、工業地帯や都市の産業は常に人手不足を感じ、安定的に人材確保のためにも長期雇用や年功序列賃金等を提供する

といった良好な雇用環境にあった。しかし、平成不況や小泉改革のプロセスにより、雇用環境は崩れ、失業者の増加や非正規雇用の増加をもたらした。日本の最低賃金の水準は諸国に比べて低く、非正規のフルタイム雇用の場合自立した生活は送れず、生活保護も事実上受けられない。不景気で就職難の昨今、若年層の就職環境は厳しく、冒頭に触れたように2013年の若年層の失業者数は、失業者総数の40%程度の121万人にまで及んでいる。

若年層の失業者に対して、ハローワーク、NPO法人の就職支援を本稿では取り上げた。しかし、ハローワークにおいては就職支援の内容が相談活動の措置に留まり、NPO法人においては運営の部分で課題が残る。

日本型雇用の解体からもたらされた雇用の社会的構造の変化を見ると、就職困難の背景を解決するためには、失業前からでも、失業扶助を受け、安心して就職活動ができる制度を整備していくべきだろう。自分に適した仕事を探す時間を保障されることや、職業訓練を受ける時間を保障される権利が、失業前からでも与えられる事で、若年失業者の増加に歯止めをかけられるのではないか。しかし、諸外国の失業扶助に比べ、日本の求職者支援制度は、受給要件が厳しい事や、制度を知っている者がハローワーク来所者等少数に留まる事、財源の問題も抱えるなど、課題が多い。ドイツの失業扶助制度を参考に、求職者支援制度の見直しと更なる活用で、若年層の雇用問題の一助になる事を期待する。■

《注》

- 1 総務省統計局『労働力調査』<http://www.stat.go.jp/>
- 2 総務省統計局『労働力調査』<http://www.stat.go.jp/>
- 3 後藤道夫『ワーキングプア原論—大転換と若者—』(花伝社、2011年)
岩間夏樹『若者の働く意識はなぜ変わったか—企業戦士からニートへ—』(ミネルヴァ書房、2010年)
城繁幸「生涯収入 最初の振りですべてが決まる「1億6000万円差の人生すごろく」をぶっ壊せ」『SAPIO』(2013年2月号)94頁
内閣府『平成21年度 年次経済財政報告』(内閣府、2009年)204～205頁
- 4 厚生労働省『平成24年版 厚生労働白書』(厚生労働省、2012年)328～331頁
内閣府『平成24年版 子ども・若者白書』(内閣府、2012年)119～128頁
- 5 「働き方・税金、高校生から学ぶニート予防 金銭感覚から生活の厳しさ体感」『日本経済新聞』(2007年11月17日9面)
「「職育」の明日 仕事力はぐくむ人々 [10] 若者支援の現場 (1) ニート就労に企業家の力」『日本経済新聞』(2008年10月6日3面)
「首都圏「サポステ」ニート支援、じわり効果 進路決定者は2割増」『日本経済新聞』(2013年6月21日地方経済面)
「ポジショニング 育て上げネット 赤字で就業支援受託ノウハウ蓄え事業転換」『週刊東洋経済』(2013年4月13日号)70頁
「旗手たちのアリア「育て上げ」ネット理事長 工藤啓 ニート支援先駆者の大志」『日経ビジネス』(2012年3月5日号)120～123頁
- 6 労働政策研究・研修機構『データブック国際比較2013』(労働政策研究・研修機構、2013年)
『東京新聞』(2011年3月6日)20面
『読売新聞』(2012年4/10夕刊)6面
職業安定局派遣・有期労働対策部企画課求職者支援室『厚生労働』(職業安定局派遣・有期労働対策部企画課求職者支援室、2011年10月)4～12頁
- 7 猪熊律子『社会保障のグランドデザイン』(中央法規出版株式会社、2007年)44頁、50頁