

NIRA 研究報告書

就職氷河期世代のきわどさ  
高まる雇用リスクにどう対応すべきか

2008年4月



## 目次

### 総論

新たな雇用制度設計を迫る非正規雇用の増加 —非正規雇用増加の背景と評価 .....	3
--	---

### 各論

非正規社員の構造変化とその政策対応 阿部正浩 .....	25
人事管理からみた若年非正規雇用問題 荻野勝彦 .....	35
非正規雇用を考える—企業に視点を置いた雇用政策を 佐野哲 .....	44
若年就労問題に対してより強力な取組みを 本田由紀 .....	55

### 資料

英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」 —若年失業者ニューディールを中心に 藤森克彦 .....	63
スウェーデンの若年者失業問題 小川晃弘 .....	104
就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション 辻明子 .....	114



# 総論



# 新たな雇用制度設計を迫る非正規雇用の増加

## ——非正規雇用増加の背景と評価

### はじめに

90年代はじめのバブル経済崩壊は、日本経済社会に様々な影響を及ぼした。中でも失業率の上昇にともなう雇用環境の変化は、これまで日本が経験したことのない各種の深刻な問題をもたらした。特に90年代を通じて増加した非正規雇用という就業形態は、それまで長期間雇用、年功序列賃金などで特徴づけられた日本型雇用を大きく変化させることとなった。

本報告では、バブル経済崩壊後から2000年代初めにかけての就職氷河期と言われる時期に急増した非正規雇用の状況をふまえながら、新しい制度設計の必要性について分析を行う。そのために90年代を通じて非正規雇用が急増した実態とその背景を整理するとともに、非正規雇用について評価を行う。さらにこのように急増した非正規雇用者に対してどのような政策対応が可能か、どのような制度再設計が必要かという点について検討を行う。

就職氷河期の非正規雇用者に対しては従来型の就職支援活動、能力開発支援による対応だけでは不十分で、労働市場だけでなく企業内部の仕組みも含めて新しい制度設計が必要となる。本報告はこうした観点から今日本経済に必要とされている政策対応、制度設計のあり方について提言を行うものである。

就職氷河期に増加した非正規雇用については100万人を上回る規模で残存しており、彼らが低水準の賃金で十分な年金が確保されないまま退職後に生活保護需給状態に陥ったとすると、20兆円程度の追加的な財政負担が発生するという試算結果が示される。これは非正規雇用の増加がもたらす深刻な影響の一つの側面と言える。

2002年からの長期的な景気回復の結果、需給の改善にともなう失業率の低下と有効求人倍率の上昇などで、これまで減少を続けてきた正規雇用者数は2007年に久しぶりに増加に転じた。しかしながら技術革新などを背景とした非正規雇用の増加圧力は依然として続いており、今後サブプライムに端を発する金融混乱により世界経済が減速した場合には、再び非正規雇用の増加が加速するおそれもある。特に、長期的な景気回復過程で加速した新卒採用は、それまでの就職氷河期と合わさる形で企業内部の雇用者の年齢構成を大きくゆがめており、今後の景気動向によっては新しい雇用調整問題を引き起こす可能性も否定できない。このような意味では就職氷河期は決して過去の問題ではなく、将来に発生する可能性のある問題に対する先行事例として精査すべき経済社会現象ととらえる必要がある。

## 1. 雇用をとりまく環境変化とその背景

### (1) 雇用状況の悪化と非正規雇用の増加

#### ■バブル崩壊後に上昇した失業率

90年代初めに発生したバブル経済の崩壊は、深刻な需要の縮小とともに大量の不良債権の発生を通じた金融機能の低下により、日本の経済社会に深刻な影響をもたらした。その影響は労働市場にも波及し、それまで2パーセント台で安定的に推移していた失業率が一貫して上昇傾向をたどり、90年代後半には3パーセントを超え、2000年以降は4パーセントを上回る水準にまで上昇した。

失業率の上昇はもっぱらバブル崩壊に伴う労働需要の縮小という、需要面からの景気変動要因による部分が大きいとみられる。これに加えて、高齢化の進展により高齢者の賃金負担が増加する中でその分の費用調整が若年雇用に対する需要減という形で行われたこと、さらに、女性の社会進出が失業水準を押し上げる方向で寄与したことなどの供給要因も重なった。通常の景気循環であれば需要面での縮小が発生しても、ある程度の期間が経過すれば再び景気拡張局面に入ることにより失業水準は下降に転ずる。しかし90年代初めのバブル崩壊は大量の不良債権が発生する中での信用収縮と企業のリストラが続き、長期間にわたって失業率の上昇が続くというこれまで日本経済が経験したことがない展開となった。

#### ■増加する非正規雇用

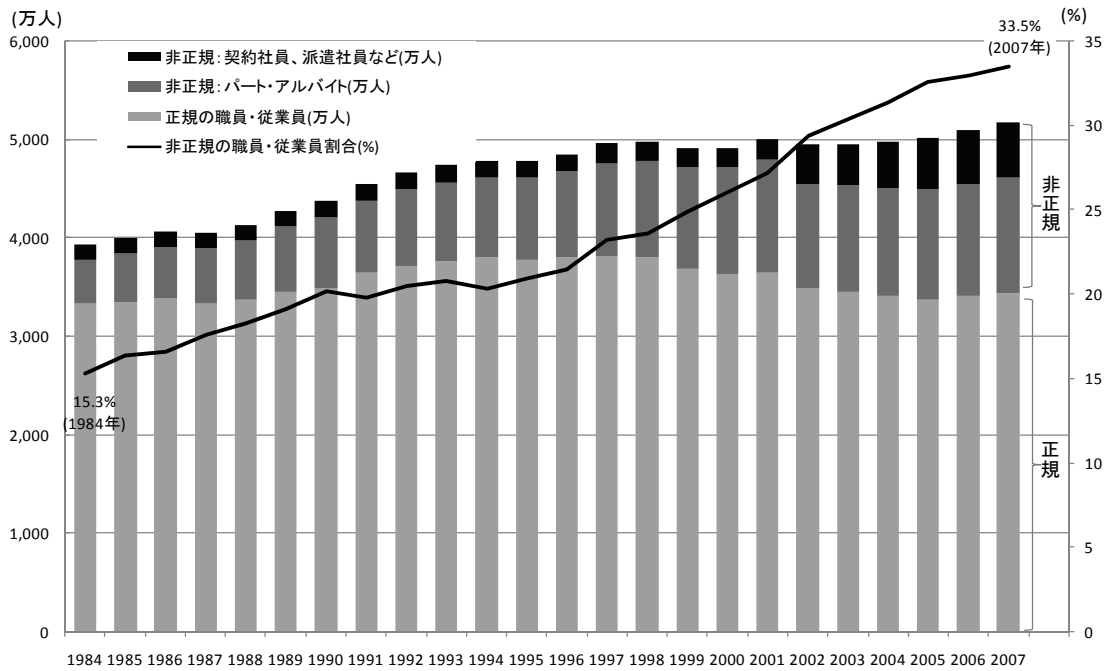
失業率の上昇とともに現れた雇用面での大きな変化としては、非正規雇用の増加があげられる。バブル崩壊後の雇用環境の変化は雇用の多様化という表現が使われることが多いが、その実態は非正規雇用の増加に集約される。ここではパート、アルバイトのような勤務時間が比較的短くて不安定な職種に加えて、派遣、請負など労務の提供先と直接の契約関係がなく、正規雇用者と比較して賃金水準が低く、雇用の安定性に欠けるような職種をあわせて非正規雇用に分類する。

雇用者全体に占める非正規雇用の比率は90年代前半まで20パーセント程度で推移してきたが、90年代後半以降は上昇を続け最近ではほぼ3人に1人が非正規雇用という水準にまで至っている（図表1）。

非正規雇用を産業別にみると、飲食店・宿泊業、サービス業、卸売・小売業において非正規雇用の割合が高い。特に、飲食店・宿泊業においては、従事者の6割以上が非正規雇用者（具体的にはパート・アルバイト）によって占められている（図表2）。非正規雇用者の数が最も多いのが、卸売・小売業であって、特に、パート・アルバイトの数が全産業の中で際立って多い。

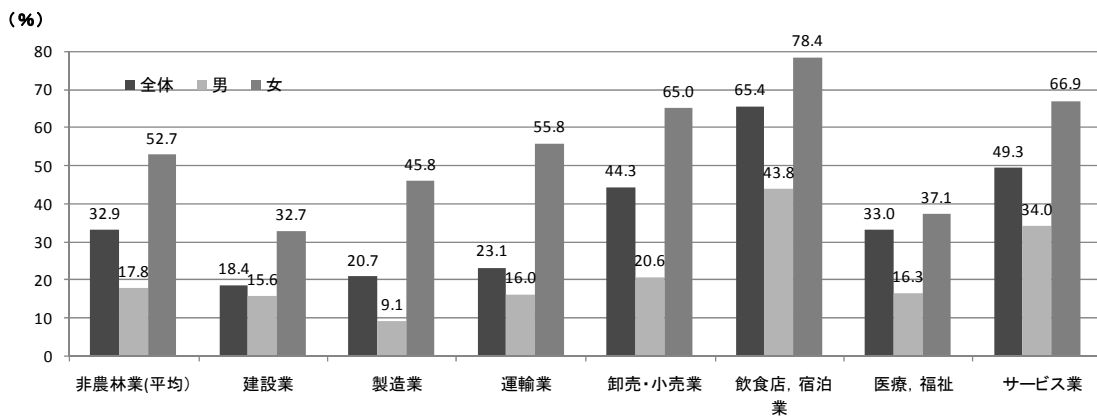


図表1 非正規雇用者数と非正規雇用比率（雇用形態別）



出所：総務省統計局「労働力調査特別調査」（2001年まで）、総務省統計局「労働力調査詳細集計」（2002年以降）

図表2 おもな産業別にみた雇用形態別雇用者及び非正規の職員・従業員の割合



出所：総務省統計局「労働力調査」（2007年）

こうした産業においては、近年の景気回復期において、パートタイマー等を正社員登用・転換制度等で正規化しようとする企業が一部萌芽的に現れてきた。人件費の圧縮と人材の流動化が起因であった非正規雇用者が、従来であれば正規雇用者が行っていた仕事を一部担うようになり、こうした役割をもつ非正規雇用者のやる気を活用したいという企業側の戦略が背景にある。

### ■増加する若年層の非正規雇用

バブル崩壊以降の失業率の上昇、非正規雇用比率の上昇の影響を見ると、特に若年層への影響が大きいことがわかる（図表 3）。日本型の雇用形態を採用している企業の場合は、すでに社内で雇用契約関係にある雇用者に対する雇用保護が重視されるために、景気循環による需要縮小局面での雇用調整はもっぱら新規採用を抑えることにより対応する傾向が強かった。こうした対応はバブル崩壊に伴い発生した深刻な雇用調整にも適用され、調整期間が長期化したことから、この時期に就職期を迎えた若年層については大量の失業と非正規雇用が発生することとなった。本報告書では特に新卒若年を中心とした雇用環境が厳しく悪化した、93年から10年間程度を就職氷河期と表現する（図表 4）。

## (2) 非正規雇用の増加の背景

### ■大きかったバブル崩壊後の需要面からの雇用調整圧力

バブル経済崩壊後の長期的な需要低迷期に、特に若年層を中心に失業率が上昇するとともに非正規雇用比率が上昇したことは、需要面からの調整圧力の強さを示すものである。企業はこの期間に、国内での深刻な需要縮小と海外企業との厳しい価格競争に直面した。この環境の中で生き残るために企業がとった戦略は徹底したリストラで、財務面では設備投資の抑制を通じた負債の圧縮と雇用面での人件費圧縮だった。

雇用面の対応をさらに詳しくみると若年雇用の圧縮とパート、アルバイト、派遣などの非正規雇用の活用により平均賃金の低下が実現したことが注目される。当時の日本では物価水準が持続的に低下するというデフレに陥り、これが企業収益を圧迫したために企業としては全体的な費用を圧縮する必要に迫られた。労働契約の変更の難しさもあり、デフレ状態では賃金の下方硬直性の存在は、企業収益の深刻な悪化要因となることが懸念される。

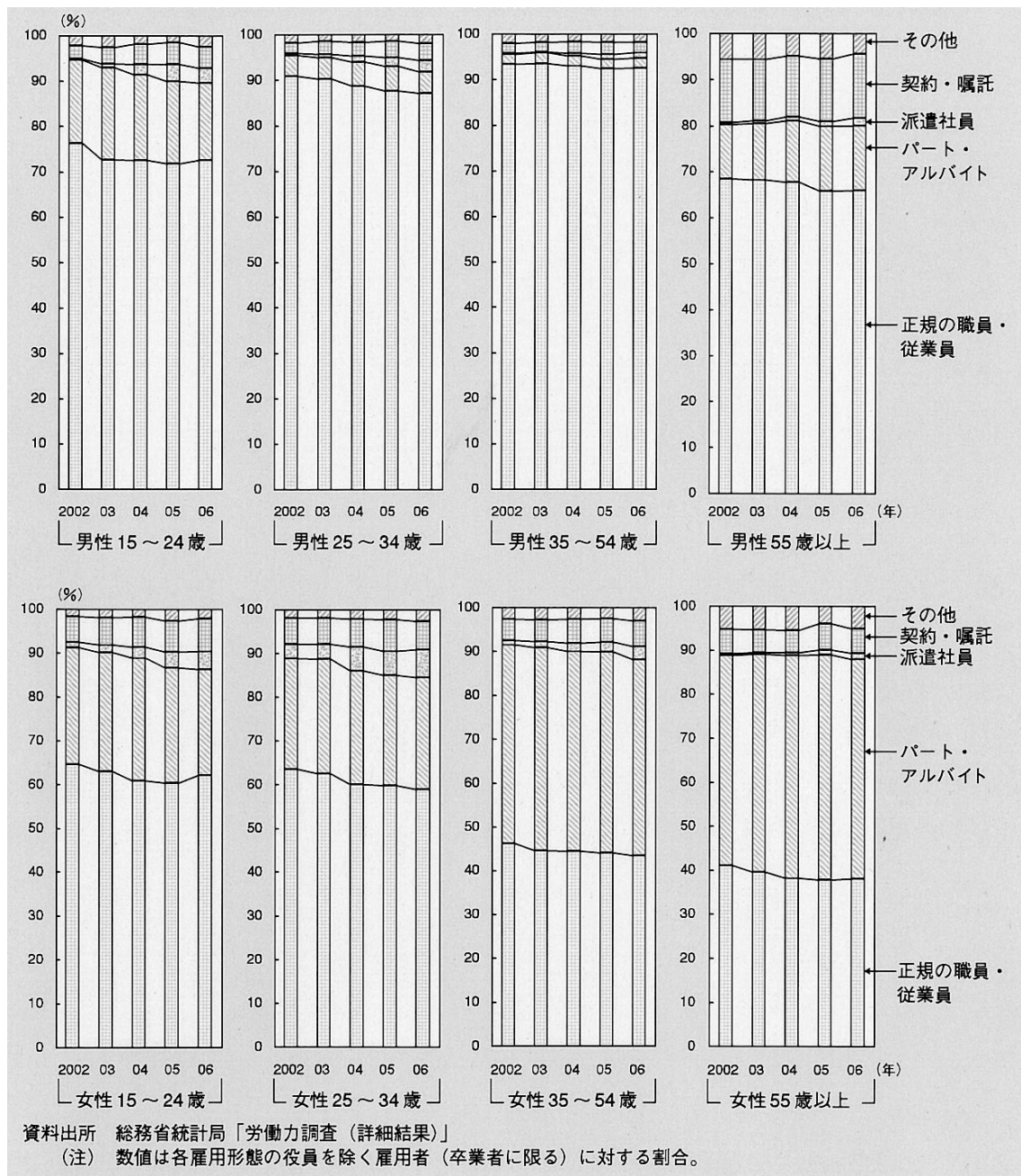
バブル崩壊後の日本企業は、非正規雇用を中心とした低賃金雇用者の数を増やすことによって平均的な賃金を低下させ、時間はかかったものの最終的には企業収益を好転させることに成功した（図表 5）。バブル崩壊後には金融危機などの深刻な事態も発生し、中高年層を中心とする雇用不安を懸念する声も強かったが、実際にはすでに雇用契約関係にあった中高年層に対する雇用保護は存在していた。高齢者向けの早期希望退職制度などの活用はあったものの、中高年層に対する突然の解雇や賃金水準の引き下げなどをリストラとして実施する企業は限られていた。

### ■派遣法改正などの法制度変更も非正規雇用増加に寄与

景気循環的な需要面からの要因に加えて、派遣の増加については労働者派遣事業制度の変更も寄与しているとみられる。労働者派遣法は1985年に制定されたが、当初は派遣の

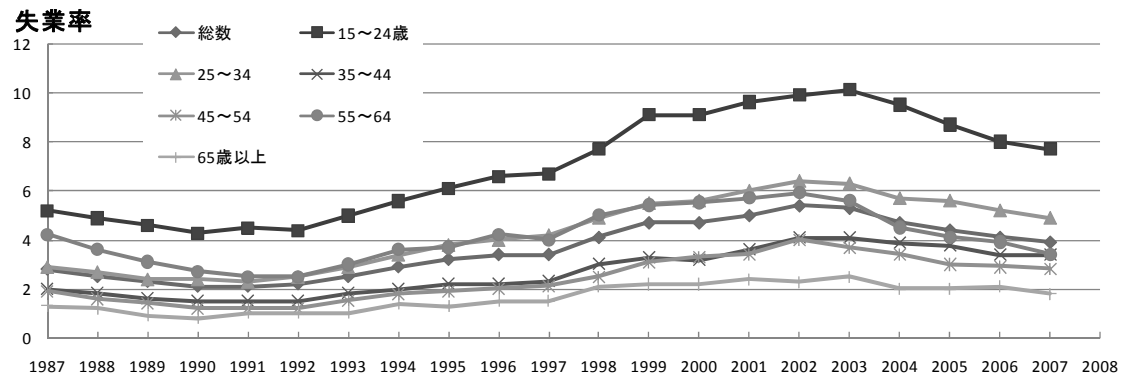
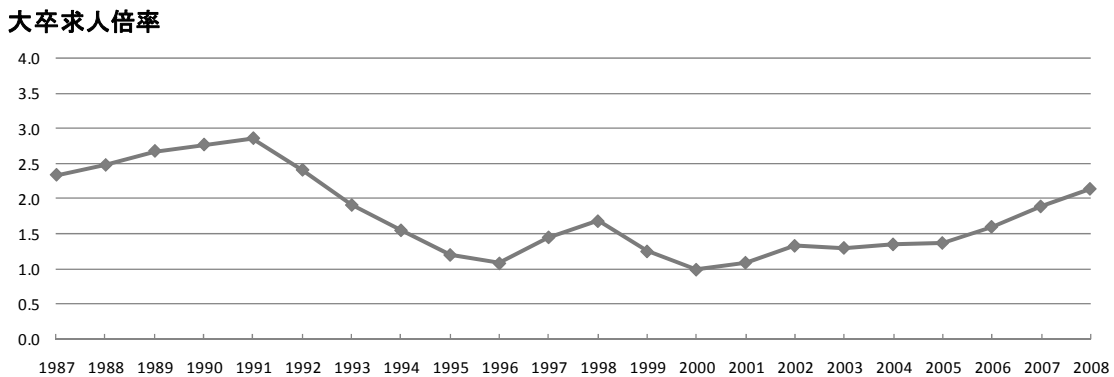
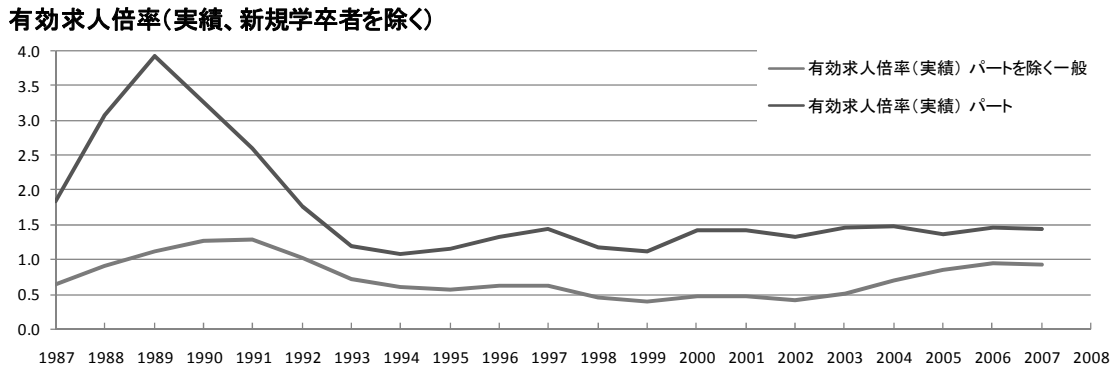
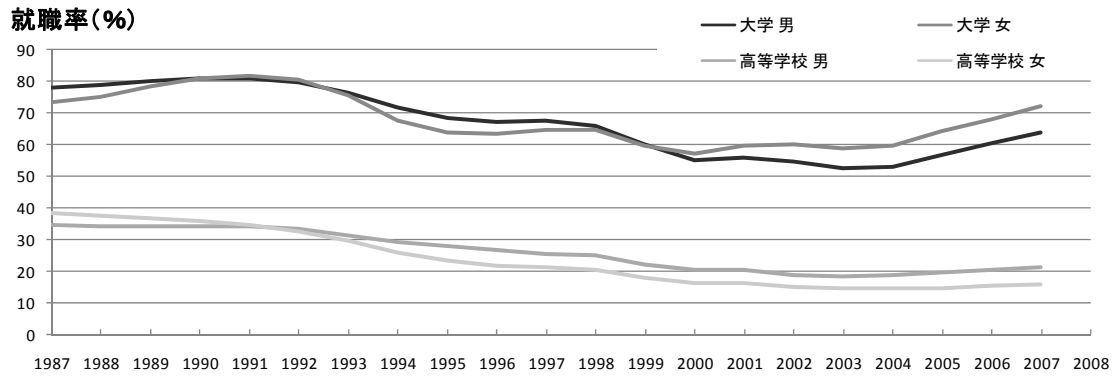
利用は一部業種に限られるなど限定的な影響にとどまっていた。しかし 90 年代に入り企業側から人件費圧縮圧力が高まる中で、96 年には対象業種が拡大され、さらに 99 年には特例業種以外は原則自由に派遣を利用できるまでに条件が緩められた。2003 年には派遣期間制限が 1 年から 3 年に延長されるとともに、対象業種として製造業も解禁されることとなった。このような制度改正に対応する形で派遣労働者の数も増加していることから、労働者派遣法制度の変更は非正規雇用者を増加させる方向に寄与したものと考えられる（図表 6）。

図表 3 年齢別非正規雇用比率（含職種別）



出所：平成 19 労働経済白書、p. 22

図表4 若年雇用の厳しさを示す指標



出所：文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「職業安定業務統計」、リクルートワークス「大卒求人倍率調査」、総務省統計局「労働力調査」

派遣労働者と分類される雇用者の中には、高い職務能力と技術を持つ常用労働者として派遣されるものもあり、特に技術系を中心として 20 万人程度存在している。このような雇用者は一般の正規職員の平均を上回る高収入を得るとともに、企業を移動する自由も確保しつつ持続的な能力向上が期待できる。しかしながらこうした「特定労働派遣」以外に、「一般労働派遣」として 300 万人程度の雇用者が存在し、この中には登録型の派遣や、臨時・日雇派遣も含まれている。

### ■技術進歩、グローバル化の進展が強める非正規化の流れ

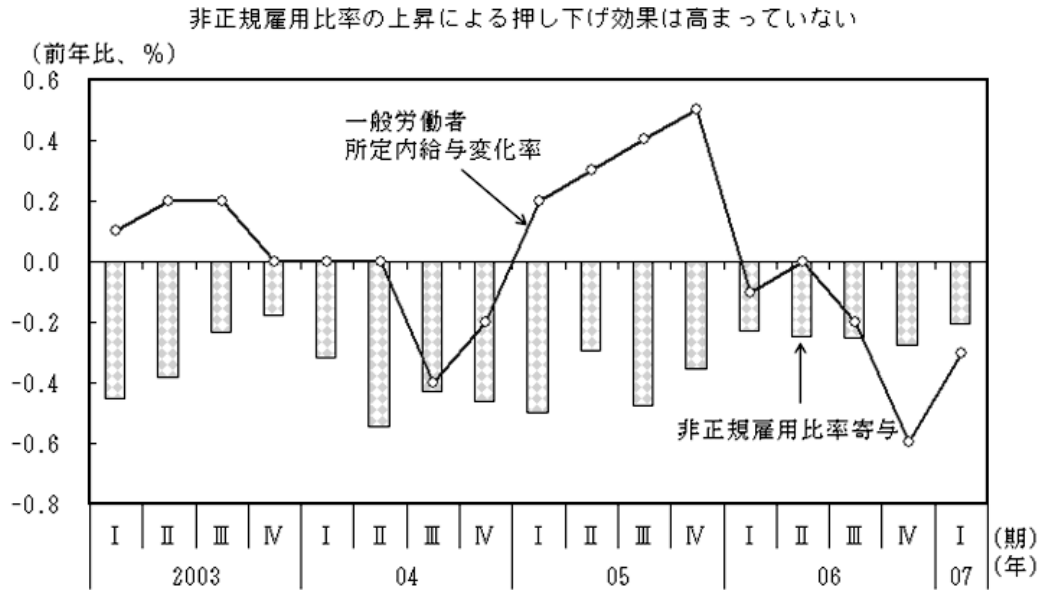
非正規雇用の増加要因のひとつとして、IT 化の進展などの技術進歩の影響を指摘する見方もある。アメリカでは、IT などの技術進歩が進んだことが労働の二極化をもたらしたことを実証的に示す研究結果も多い。IT 技術は従来は中間的な賃金水準の職種で、人間が手作業で行っていたような会計処理などの業務を代替することで、そのような中間層の必要性を大幅に低下させた。そして、これまでそのような職種についていた人たちの就職の場を、より低賃金の単純労働の職種へと押し出すこととなった。一方、より高度な教育を受けた新技術の活用能力があるような雇用者は、IT 技術の成果を十分引き出すことによって、さらに高い付加価値を生み出す高賃金の職種で能力を発揮する。こうして雇用は激しく二極化することとなった。

日本企業の場合でも個別企業の実態をみると、IT 化の進展が非正規雇用の活用やアウトソーシングを促進するという結果も示されており、技術進歩が非正規雇用を増加させている可能性は高い。ただし、こうした動きは長期的な傾向であり、特に就職氷河期になって発生した現象ではないことには注意が必要である。

グローバル化の進展は貿易財を生産する国内製造業については競争の激化を通じて価格引き下げ圧力を強め、その結果人件費の圧縮を目指して非正規雇用の増加が発生するという指摘がある。これは特に価格競争力の弱い国内中小製造業部門に対して強く現れると考えられる。

ただし、企業によってはグローバル化の進展によって利益を得やすい場合とそうでない場合があり、そうした条件の違いによりグローバル化と非正規雇用の関係は異なる結果となる点には注意が必要である。たとえば海外生産比率が高く、積極的に海外に事業展開しているような企業では、グローバル化が進めば国内での正規職員の採用を増加して対応するような局面もある。

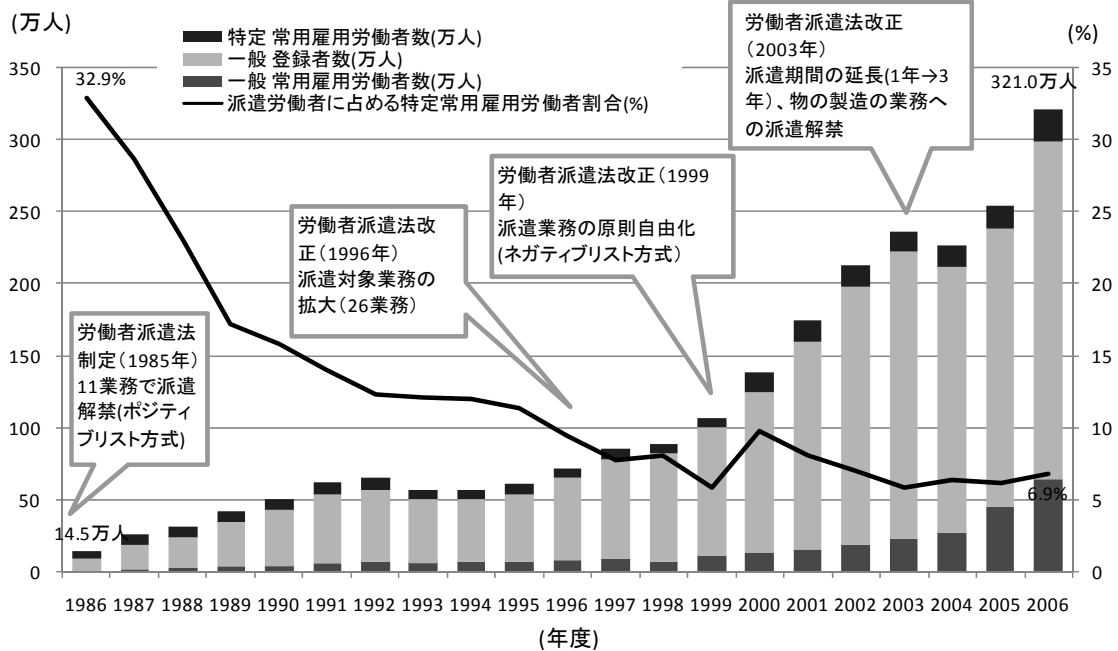
図表5 平均賃金変化率の寄与度分解



(備考) 1. 総務省「労働力調査(詳細結果)」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」により内閣府で試算。  
 2. 労働力調査(詳細結果)における就業時間週35時間以上の雇用者をフルタイム労働者とみなし、毎月勤労統計調査のフルタイム労働者に占める正規・非正規雇用者数を算出し、フルタイム労働者に占める非正規雇用者割合の上昇が所定内給与に与える影響を試算した。

出所：平成19年度経済財政報告、p.32

図表6 派遣労働者数と法律改正



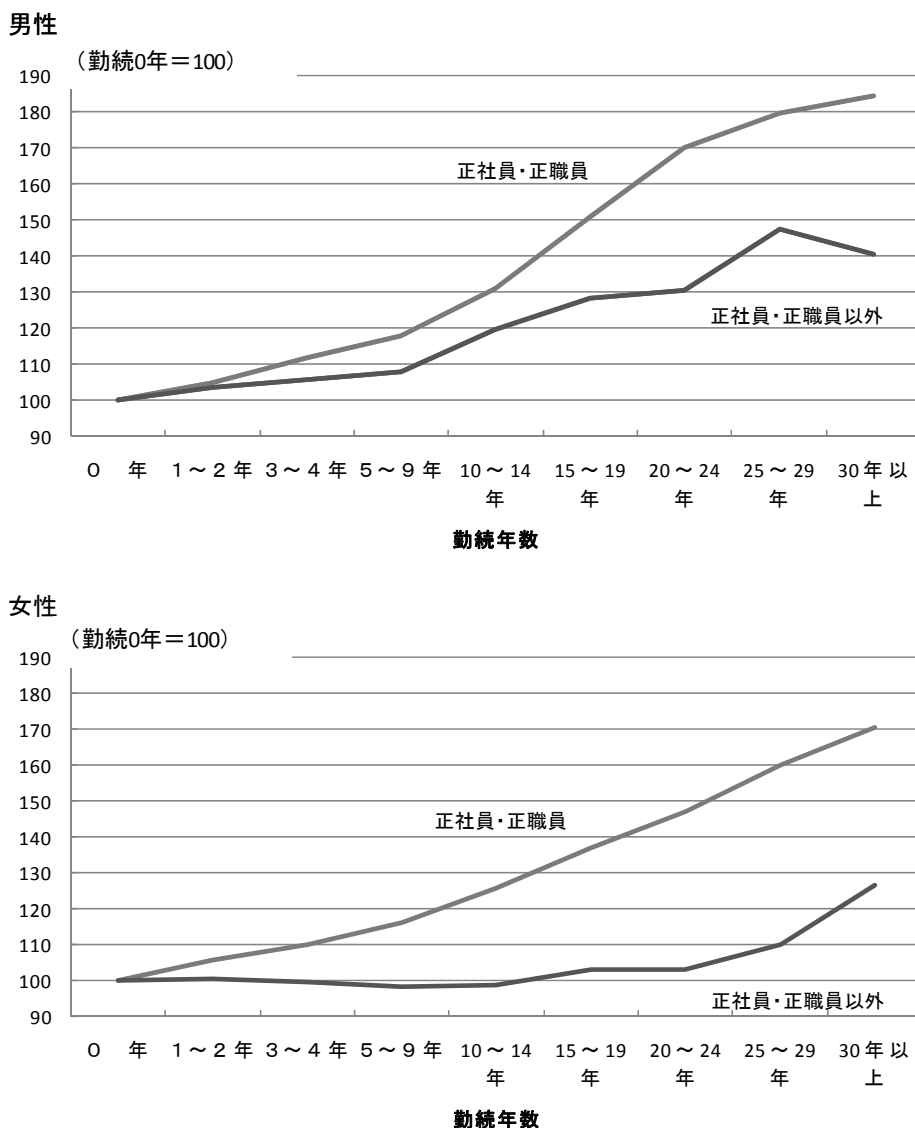
出所：厚生労働省「労働者派遣事業の平成17年度事業報告の集計結果」及び厚生労働省職業安定局雇用開発課資料

### (3) 非正規雇用の評価

#### ■低水準で固定される賃金、むずかしい能力向上

すでに述べたように、非正規雇用の形態の中には「特定労働者派遣」のように平均的な正規雇用以上の所得と処遇が期待できるものもあるが、大部分はパート・アルバイトのような雇用の安定性を欠く職種と、派遣の中でも「特定労働者派遣」以外の「一般労働者派遣」である。このような非正規雇用に正規雇用と比較した場合に大きく異なるのは、正規雇用は勤続年数が長くなるにつれて賃金水準が上昇するのに対して、非正規雇用では賃金水準が低水準のまま固定された状態にあるという点である（図表7）。これはいわゆる日本

図表7 正規・非正規別勤続年数と賃金



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2006年）

注：所定内給与である

型雇用の核となる正規雇用が、良好な労使関係の下で長期的な雇用を保障されるとともに年功序列賃金が適用されたのに対して、非正規雇用は労働組合に加盟することもなく法的な雇用安定規制の保護も弱い中で賃金面での処遇も厳しい状況を示している。

正規雇用と非正規雇用の賃金構造が異なる背景としては、企業内部での人的資本形成の違いがあげられる。日本では、もっぱら企業内部での長期にわたる業務上の訓練（OJT）を通じて雇用者の能力を高めるという方式で、人的資本の蓄積を進めるという雇用慣行が一般的で、非正規雇用に対する企業内部での能力開発支援は極めて弱い。このような正規雇用者は新卒段階で就職した後は企業に固有の能力開発に特化するために、雇用者個人の外部労働市場での評価が困難となり、円滑な労働移動を実現するための外部労働市場の発達を阻害する方向に作用した。景気循環などの変動があっても、企業側に余裕があり正規雇用を維持できるような環境では、このような雇用慣行は企業内部での人的資本蓄積の増加を通じて企業の競争力を高めることに貢献したと考えられる。

非正規雇用は企業内で長期的に定着することが期待されていないこともあり、OJTによる能力開発の対象としては重要な位置づけを与えられてこなかった。非正規雇用状態にある雇用者としても自ら能力開発を行う余裕もなく、結果的には勤続年数が増えても単純な労働の繰り返しにとどまり、より高い付加価値を生み出す職種へ移行することは困難な状況となっている。

#### ■不安定な非正規の雇用状態

日本型の雇用慣行の下では正規雇用に対して長期安定雇用が確保される一方で、パート、アルバイトのような非正規雇用は景気循環に伴う労働需要の変動分を調整する役割を果たしてきた。非正規雇用の不安定性を通じて、企業は景気循環に対応した雇用調整を行ってきたといえる。

非正規雇用は企業内部で労働組合による保護もないため、賃金交渉や雇用安定に対する交渉力が極めて弱いという点も、非正規雇用の立場を不安定にしている。日本型の雇用慣行の一部ともいえる企業内組合は正規職員の雇用保護を目的としており、非正規職員はその保護の対象から外れる形となっている。

さらに非正規雇用の場合は、失業状態に陥った場合に対する社会保障制度の対応も十分ではない。特に若年非正規雇用として採用されていたパート、アルバイトが失業しても、正規雇用者の加入を前提とする失業保険による保護を得ることはできない。雇用保険制度以外の所得補償制度としては生活保護が存在するが、若年失業者に対して認定基準は厳しく、実態としては同居する親の所得に依存することで生活を維持するケースが多いとみられている。

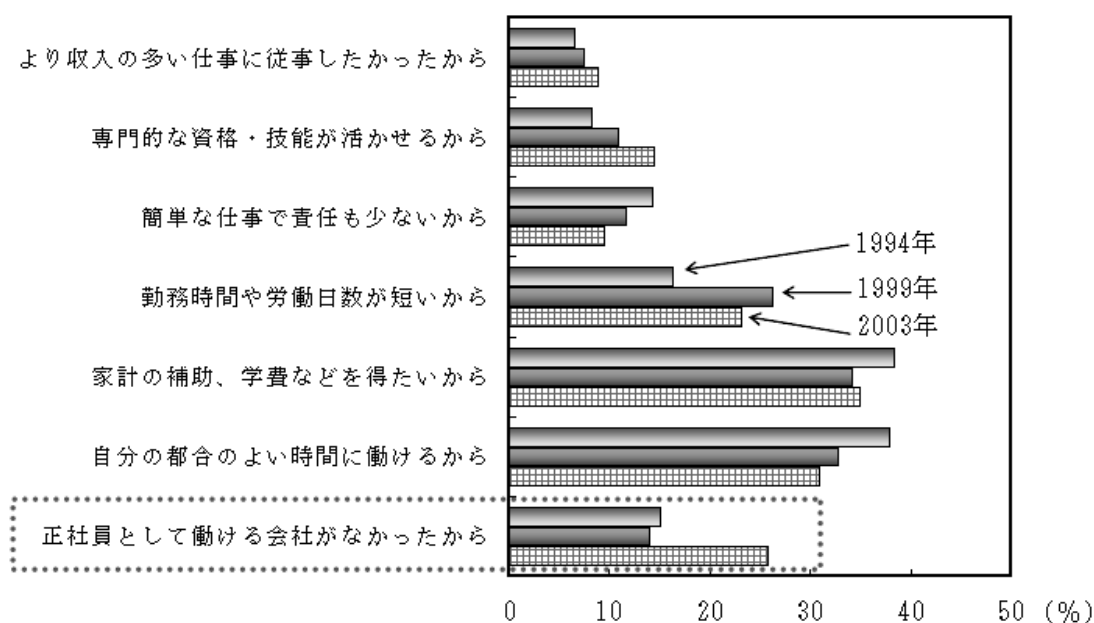
#### ■雇用の多様化は雇用者の雇用形態に選択の幅を広げる

このように非正規雇用は雇用者をいくつかの面で不利な立場におくことになるという負の側面がある一方で、短時間労働勤務など通常の正規雇用の形態では実現できない多様な雇用形態を創出したという点では積極的な評価もある。意識調査などをみても、「より多くの収入が得られる」とか「専門的な資格・技術がいかせる」という積極的な理由から非正規雇用を選択している人たちの比率が上昇していることも示されている（図表8）。しかし



一方で依然として2割程度が、正社員として働ける会社がなかったという消極的な理由で非正規雇用状態にあり、特に若年男性については消極的な理由で非正規雇用を選択している比率が高いことには留意する必要がある。すでに非正規雇用状態にある雇用者に今後の希望を聞くと、できれば正規雇用に転換したいと答える比率が高い結果となっており、非正規雇用者が現状に満足しているわけではないことがうかがえる。

図表8 非正規雇用者の意識調査



(備考) 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査報告(1994年度、1999年度、2003年度版)」により作成。

出所：平成19年度経済財政報告、p.178

### ■企業からみた非正規雇用の活用

雇用者側からみた非正規雇用の厳しさは、企業側からみると利益として評価される。雇用の不安定さは雇用調節の容易さを示すものであり、賃金水準の低さは人件費節減のしやすさを示す。事実、すでにみたようにバブル崩壊後のデフレ状況に対応して企業は厳しいリストラを実施し、通常引き下げは難しいと考えられている賃金水準については、賃金の低い非正規雇用比率を上げることで平均賃金水準の低下を実現した。

しかしながら非正規雇用の増加については、企業の業種や業態の特性に応じてある程度の時差をへて、企業業績に対して様々な影響が出ることについての懸念も高まっている。非正規雇用が高まる以前は、企業の組織内部で長期的な雇用関係の下での年功序列制度という仕組みにより、業務上の訓練や指導を通じて具体的な業務を継承し、職員の能力を向上させることが一般的に実施されてきた。非正規雇用比率が急激に上昇する中でこのような業務継承の仕組みが機能しないような状況も発生しつつあり、特に若年層においてその傾向が強い。

短期的な企業収益という観点からは非正規雇用比率の上昇は有利に働くことが期待されるが、人的資本形成も含めたある程度中長期的な観点から評価した場合に、企業からみても必ずしも非正規雇用の一方的な上昇は望ましくないものとみられる。2002年から始まった景気回復が長期化する中で、企業ごとに正規と非正規の間の適正な構成比率を見極めつつあるということが最近の動きとして指摘できる。

## 2. 非正規雇用に対する政策対応の考え方

### (1) 非正規雇用に対するセーフティー・ネットと正規化支援政策

これまで正規雇用と比較した非正規雇用の問題点として指摘してきたことを整理すると、雇用の不安定さと将来的に固定された賃金水準の低さがあげられる。

非正規雇用に対するセーフティー・ネットの欠陥は現行の雇用保険制度が正規雇用者を主要な対象として設計されてきたため、90年代に急増した非正規雇用の取り込みが不十分な点にある。非正規雇用がもはや例外的な存在ではなくなっており、その実態に合わせて非正規雇用も含む包括的な雇用保険制度の仕組みづくりが必要とされる。そのためには非正規雇用者も応分の拠出をする形での負担の仕組みが必要となる。

非正規雇用の賃金水準が低い背景には、企業内部での能力開発の仕組みが原則として正規雇用者向けとなっているために、非正規雇用者は単純で低付加価値向けの業務を繰り返すことになっているという事情がある。雇用者個人の能力開発を行うことにより、企業内部での正規雇用への転換を行うか、外部労働市場を経由して他の企業で正規雇用採用となるなどの可能性が高まる。どのような形で能力開発支援が行われるべきか、採用する企業側がどのような形でその能力向上を評価できるような仕組みを作るかというのが政策対応を考える際の重要な点となる。

### (2) 就職氷河期に発生した非正規雇用の深刻度

#### ■将来に発現する貧困問題としての就職氷河期非正規雇用

非正規雇用の問題点について指摘してきたが、特に本報告では就職氷河期に大きく増加した非正規雇用の問題に注目する。技術革新などの構造変化を背景として発生する労働の二極化により低賃金雇用に対する需要が増加し、これが傾向的に非正規雇用をおしあげている点については留意が必要である。しかしながら以下に示すように就職氷河期に増加した非正規雇用の規模は社会的にみても深刻なものであり、現時点ではそれが明確に認識されていないおそれがある。

就職氷河期に正規採用されずに失業もしくは非正規雇用となった場合には、現在20代後半から30代半ばにあって引き続き非正規雇用状態を続けている可能性が高い。しかし、非正規雇用で年収200万円程度であっても、親と同居したり親からの経済的な支援を得ながら生活している場合には貧困問題として現時点で表面化することはない。またこの年齢層で単身で生活している場合でも、すぐに生活困窮世帯に陥る可能性は低く、生活保護認

定の基準が厳しいことから生活保護世帯として認定されることもない。したがって現時点では低賃金・低所得は結婚・出産への障害となるなどの問題はあっても、貧困問題として現れてくる段階にはない。

#### ■70万人を上回る大規模な将来高齢生活困窮者に対する生活保護費用は累計で約20兆円

すでにみてきたように現在問題視されている非正規雇用のなかでは、就職氷河期に大量に発生した非正規雇用者の規模の大きさが目立っている。バブルが崩壊する前の非正規雇用者比率、無業者比率とバブル崩壊後に経済状況が悪化した時期に大幅に上昇した比率との差を景気悪化による需要要因と考えて、就職氷河期を通じて需要要因により増加した分の非正規雇用者、無業者の規模を試算すると120万人程度となる。

新卒段階で正規採用されなかった若年層の正規雇用への転換は難しく、彼らの大部分が低水準の賃金のまま年金対応もできずに高齢化に突入するという前提で生活保護に必要となる追加支出を試算すると約20兆円程度の規模となり、社会的にも深刻な影響を与える規模となる（資料3：就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション参照）。

#### ■長期間の非正規雇用経験後に難しくなる正規雇用への転換

このような就職氷河期の若年・中年非正規雇用者の正規雇用への転換を政策的に支援することは有意義な対応とは考えられるものの、その実効性については疑問が多い。バブル崩壊以前は雇用者の職業能力の改善については企業内部での業務上の訓練・指導が重要な役割を果たしており、人事上の評価も企業内部での業務実績を対象とするものであった。外部からの中途採用については、採用時の能力評価の難しさという情報の非対称性の問題もあり、外部労働市場は未発達な状態にとどまっていた。

このような企業内部の雇用慣行も含む企業側の仕組みがかわらない限り、就職氷河期に正規雇用として企業に入れなかった非正規雇用者が、5年から10年経過した時点で正規雇用へに転換することは極めて困難である。企業としては採用の基準となるような客観的な資格要件を持ってはいないために、取得した資格要件や非正規雇用の職歴を示すことは正規雇用への転換を促進する有効な情報とはならないと考えられる。

企業としても高い付加価値を生み出す技術を有する製造業などでは、企業内部での業務上の訓練を通じた能力向上を重視するために、長期間かけ企業内部で重要な役割を担う人材を育成する傾向がある。そのためにはできるだけ若い時期から時間をかけて人材を育てようとする傾向が強く、このような場合にはさらに非正規から正規雇用への転換は難しい。逆に外食店頭サービスや小売りなどのように、非正規と正規の間の業務内容の差が小さい職種では正規化への転換の可能性は高い。しかし、元々正規と非正規の間の差が小さいために、正規化により賃金面、雇用安定面で大きな改善が期待できる訳ではないだろう。

#### ■過去の問題にとどまらない就職氷河期

就職氷河期はマクロ的な景気回復によって単純に解消された過去の問題ではなく、将来的な雇用面での問題を考える際に重要な先行事例として考える必要がある。

2002年から始まった景気回復が長期化するにつれて労働需給にも改善が見られ、失業率、有効求人場率などからみた労働市場の改善が続いた。この結果、2007年に入ってからこそ

れまで長期間にわたって減少が続いた正規雇用が、増加に転ずるなどの変化もみられた。しかしながら依然として非正規雇用者数の増加は続いており、むしろ景気回復を反映した新卒大量採用は、就職氷河期で発生した若年雇用層の空白と重なる形で、企業内部の雇用者の年齢構成をゆがめている側面もある。

日本経済は依然として海外からの需要ショックに対する反応性が高く、これまでは世界的な低金利と中国などの新興国の高成長にけん引される形で景気回復が続いてきたが、サブプライムに端を発する国際的な金融混乱が海外の実体経済に波及した場合の日本経済に与える影響が懸念される。すでにデフレ期に就職氷河期という形で若年層の採用減を通じて雇用調整を行った企業は、次の景気後退局面でもかなり類似した雇用調整手段をとる可能性が高い。そのような雇用調整の程度は、マクロ的な景気調整の深さに依存する形になると予想される。また今回の景気回復期に大量に採用された若年層については、将来景気後退局面を迎えた際に企業内でのどのような雇用調整が行われるかという新しい問題が発生する可能性もある。

### (3) 正規雇用転換支援策の可能性：イギリスのニューディール政策の含意

#### ■日本の雇用状況と異なるイギリスのニューディール政策実施環境

非正規雇用の正規雇用化支援策を新卒時の採用失敗に対する再チャレンジと位置づける場合に、イギリスでブレア首相主導のもとで実施されたニューディール政策で実施された施策を参考にすることが多い。ここではニューディール政策の内容とその事後的な評価を検証することで就職氷河期の非正規雇用対策にどこまで応用可能かという点について整理する（ニューディール政策の詳しい内容は資料 1：英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」を参照）。

まず確認しておく必要があるのはニューディール政策の政策対象となっているのは質的にはかなり低水準の労働者層となっており、必ずしも日本の就職氷河期の非正規雇用と重なる部分は大きくないという点である。イギリスでは、十分な学歴が得られず就職困難な若者が社会から断絶したまま劣化することを避けることを目的としてニューディール政策を設計しており、具体的な支援策としては基礎的な学力支援から生活習慣指導まで含むものとなっている。こうしたプログラムは、すでにある程度の IT 技術も活用しながら非正規雇用状態にある雇用者の正規雇用への転換を支援するプログラムとは、質的な差が存在すると考えられる。

ニューディール政策の重要な仕組みとしてあげられるものに、ワークフェアの考え方がある。これはニューディール政策の仕組みに参加しないものに対しては最低所得給付を行わないという罰則を科すことにより、若者のプログラム参加に強い動機を与えるという優れた仕組みと考えられる。しかしながら、この仕組みについても日本とイギリスでは状況が大きく異なるという点に留意する必要がある。イギリスではある程度の年齢になったところで若者は親の保護からはなれて自立する傾向が強く、失業状態などに陥った際に最低生活所得の給付がなければ極めて困難な状況となる。したがって、ワークフェアという仕組みは失業状態にある若者をプログラム参加へと結びつける強い力を持っており、若者はプログラムの最初の段階にはひとまず到達することになる。これに対して日本の場合は中

年期まで親の支援下にあることもまれではなく、非正規雇用にある若・中年層が就職支援のプログラムに参加する動機付けが極めて弱い状況にある。

さらに、企業側からみた外部労働市場に関する両国間の違いがある。イギリスでは中小企業が中心となって、積極的にニューディール政策に参加している。プログラムの中で取得を支援する各種の資格認定については、もともと企業側の強力な関与の下に成立した資格認定制度であることもあり、実際に取得した際には企業が採用判断情報として適切に評価することが可能な仕組みとなっている。

### ■ニューディール政策の評価

ニューディール政策は、貧困の背後にある社会構造を問題とし、貧困、失業問題を解決するために福祉による救済から雇用の拡大へと政策の基本設計を大きく転換したという点で評価されている。これはサッチャー政権時代に、失業、貧困をすべて個人の責任問題とする考え方にたって市場競争を強く押し進めた結果として、深刻な社会的ゆがみが発生してしまったことへの反省と考えられる。

仕組み自体もイギリスの社会構造を十分考慮したものとなっており、失業時の所得支援をプログラムへの参加を条件とすることにより、政策対象となる若者を幅広く参加することに成功した。資金的にも97年から03年にかけて1兆円を上回る規模の財政資金を投入し、若者の就業支援のために手厚い支援プログラムを実施した。

ただし、ニューディール政策の若年雇用創出の実績に関する評価についての見方は必ずしも一致するものではない。98年から06年の間に約150万人の若年失業者がニューディール政策のプログラムに参加し、述べ60万人が就職に成功したとされるが、1兆円を上回る規模の財政投入の成果としては意見の分かれるところである。ニューディール政策の実施期間はイギリス経済の好況期であったため、雇用創出の大きな部分は景気循環要因によるものという指摘もある。さらに、補助金なしに就職した場合でも、実際には平均で半年程度の短期雇用にとどまっているというデータも示されている。

### ■日本の非正規雇用支援のための制度設計という観点からみたニューディール政策

ニューディール政策は若年失業・貧困問題を改善する方向に寄与していることは事実だが、その評価についてはイギリス国内でも異なる見方がある。さらに日本への応用という視点から見ても、両国間の社会構造には大きな相違があり、実際にどの部分を参考にすべきかという点では慎重な判断が必要である。

すでに指摘したように、若年層の就職支援のためにニューディール政策は様々な有効な仕組みを備えている。特に入り口の段階でワークフェアの考え方に基づきプログラムに参加しない失業者に対して所得支援を減額するという仕組みの結果、政策対象者のプログラム参加へ強い圧力を加えることが可能となっている。日本の若年失業者、非正規雇用者は親からの支援があったり、極度の貧困までに至らない程度の収入を得たりしているために、就職支援、能力開発支援のためのプログラムへの参加まで政策対象者を引き寄せることが難しい状況となっている。

プログラムの規模についてもニューディール政策では巨額の予算支出が認められており、これがきめ細かな就職支援プログラムの実施を保障する裏付けとなっている。企業側から

の取り組みもイギリスの場合は積極的で、職種別の組合制度となっていることから職種別の資格認定制度も企業の要望を反映した実用的なものとなっている。したがって、個人の能力開発の結果が適正に評価され、採用の際に重要な判断材料となっている。

しかしながら、ここまで大量の公的な資金投入を行い丁寧な能力開発支援が実施されたにもかかわらず、結局はもっぱら短期的な雇用の創出にとどまっていることについて慎重に評価する必要がある。もともとイギリスの場合は、かなり低水準の若年失業者向けの支援策であるという点を配慮する必要があるが、能力開発支援による就職支援の難しさがイギリスでの実績に現れているといえる。日本の特に就職氷河期の非正規雇用者向けの能力開発支援の場合には、ニューディールのような有効な政策対象者への接近手段が欠けている点がプログラム運営を難しくしている。さらに企業側が示す長期間非正規雇用状態にあった者の外部採用に対する慎重な態度は、能力開発支援が就職に結びつかない要因として作用している。

#### (4) 就職支援のための政策対応の考え方

##### ■政策対象者の絞り込みと接近が必要

就職氷河期に正規雇用採用の機会を逃した若年・中年層の規模は大きく、非正規雇用状態にある場合はすでに5年程度以上の長期間にわたって継続している可能性が高い。こうした非正規雇用のなかで、賃金水準や安定性の点でよりよい雇用状態を希望している者については、時間的な余裕が厳しくなっており、迅速に公的な能力開発支援などを行っていくことが必要となる。ただし従来の失業者向け中心の能力支援政策はこのような階層を対象の中心に位置づけていないため、政策対象の具体的な絞り込みと実際に彼らをプログラムに参加させるための動機付けの仕組みが必要である。単に一般的に呼びかけを行い、部分的な資金援助を行うような制度では、対象の取り組みを十分行うことは期待できない。

##### ■企業側が就職支援の制度に積極的に参加することが不可欠

バブル崩壊後、典型的な日本型雇用の一部に大きな変化がみられるが、それまで外部労働市場が未発達であったことなどから、依然として大部分の企業は非正規雇用者を中途採用することによって正規雇用へに転換していくことについて、慎重な姿勢を維持している。非正規雇用は増加したとはいえ、企業内部の人事評価、採用手続きなども含めて企業の雇用慣行を短期間で大幅に変更することは難しい。しかし就職氷河期の非正規雇用者を企業が正規雇用者として大量に吸収するためには、就職支援のための仕組みに企業側が積極的に参加する必要がある。外部労働市場からの直接採用が難しければ、能力開発の実績を確認するために、試用期間をおいた上での内部評価の機会を与えるなどの対応も考えられる。

##### ■適切な制度設計に基づく勤労意欲の引き出し

能力開発支援以外にも雇用者の勤労意欲を引き出すことで、より優れた職業能力を身につけ、賃金水準、安定性などの点でより高い業務を行うことを誘導する仕組みも存在する。例えば貧困からの脱出という観点から、理論的には負の所得税という考え方がある。これは低所得者には社会保障給付を行うことで最低所得保証を行う一方、高所得者には所得再

配分のために所得課税がなされるという仕組みで、税と社会保障が整合的に組み合わせられる場合には低所得層でもより多く働くことでより大きな手取り所得を受け取ることになる。

実際には失業保険や生活保護のような社会保障給付は税制とは切り離されて実施されているために、低所得者の場合は低賃金で働くよりも社会保障給付を得る方がより高い所得を得ることができるような状態が発生し、その場合には自発的に失業や低賃金労働を選択するために貧困から抜け出すことが難しくなる。

アメリカやイギリスでは勤労所得税額控除という制度を導入して、負の所得税に類似した効果が得られるような工夫を行っている。これは所得の増加に伴って税額控除を調整することで、労働による所得増加に応じて手取り収入が増えるようにする仕組みである。実証研究でも、このような勤労所得税額控除制度は低所得階層の労働意欲を高める方向に寄与したとする結果が得られている。

日本の場合は、就職氷河期の非正規雇用者が生活保護対象となり、あえてそこから抜け出すための努力を怠っているというような状況が発生しているとは考えにくい。ただし将来的に非正規雇用状態が続く中で貧困状態に陥る可能性もあり、制度的な対応策としては有効な考え方として位置づけられる。

#### ■雇用制度をとりまく総合環境の統合が必要

ここまではもっぱら現時点での問題の深刻さと緊急性という観点から、就職氷河期に大量に発生した失業、非正規雇用に対する政策対応のあり方について検討をしてきた。実際には正規雇用の働き方自体も長時間労働などの苛酷な勤務条件などから非正規とは異なる厳しさも存在し、働き方そのものについての考え方を再構築する必要性も強く求められている。

非正規雇用に限ってみても、就職氷河期のようなマクロ的な景気循環要因ではなく、技術革新などを背景とした非正規雇用増加の流れは構造的な変化として進行している部分もあり、これに対してはより長期的な視点からの対応が求められる。たとえば IT 化の進展に伴いこれまで中間的な職種で対応してきた会計処理などの業務が PC などで代替され、これまでの中間層を占めていた雇用者が低賃職種へ移行することで所得が二極化してしまうという傾向も指摘されている。このような低所得の職種は非正規雇用などで対応されることも多く、この階層にとどまることは貧困問題の深刻化にもつながるおそれがある。

このようにして発生する低賃金労働は、短期的な景気循環の結果として陥る非正規雇用などの低賃金問題とは異なる構造的な問題であり、解決の難しいより深刻な問題といえる。長期的な対応としては学校教育も含む教育研修の充実により、より大きな付加価値を生産できるような職種に対応できる能力を身につけるような環境整備が求められる。しかしながら、この問題は低所得水準の職種に必要な能力と高所得水準所得に求められる能力との乖離が大きくなるにつれて、深刻さが増し解決が困難になると予測される。

雇用を取り巻く環境は、教育だけに限定されるわけではない。これまで、日本においては就職後の雇用者の社会活動の中心は企業内部となる傾向が強く、社会保障的な制度も含めて企業側に多く依存する形で社会経済制度が組み立てられていたとみることができる。そのため、教育、家庭、労働市場（外部労働市場）、退職後生活（年金）などについて統合的に制度の整合性を検討する必要性は必ずしも高くなかった。しかしながら、バブル経済の崩壊

は特に非正規雇用の増加という変化を通じて、企業という場を中心とした雇用のあり方について様々な問題点を国民に考えさせる機会を提供することとなっている。

イギリスのニューディール政策は若年失業問題への対応を通じて、雇用政策と福祉政策を統合して新たな社会制度を再設計する試みとなった。日本においても非正規雇用の増加による雇用環境の変化は、雇用制度の枠を超えて教育、家庭、企業のあり方を問い直す重要な社会構造の変化として位置づけられるといえる。

### 3. 政策提言：雇用も含む経済社会制度の総合的な見直しが必要

#### ■グローバル化、IT化への対応に必要な雇用慣行と雇用制度の総合的な見直し

雇用をめぐる政策対応を具体的に検討する前提として認識する必要があるのは、グローバル化、IT化など雇用をとりまく経済社会環境の激しい変化と非正規雇用の増加に象徴される雇用そのものの大きな変化である。

就職氷河期以前の日本においては、伝統的な雇用政策はいわゆる日本型雇用と相互に補完する形で機能してきた。たとえば労使協調の下で景気変動などに伴う雇用調整費用をもっぱら企業が負担する一方、政府側の対応として雇用保険の守備範囲が限定されるなどの特徴がみられた。しかしながら就職氷河期という厳しい環境変化がこのような雇用慣行を大きく変化させたため、政策対応面でも従来の仕組みを限界的に修正するだけの変更では十分ではなく、特に若年層を中心に雇用をとりまく経済社会制度全体を総合的に見直す必要がある。

#### ■雇用に関するセーフティー・ネットの再設計

従来の雇用に制度設計は正規雇用中心ということを前提としており、現在のように非正規雇用という雇用形態がもはや特殊性を失っている状態の下では、非正規雇用に対するセーフティネットの弱さの問題が顕在化している。これはワーキングプア問題に関連して指摘されている。これを解決するためには医療、年金、雇用などに関する社会保険の仕組みや生活保護のような社会保障制度について、若年非正規雇用の存在に配慮しながら制度全体の整合性がとれるような新たな枠組みを再設計する必要がある。

#### ■非正規雇用から正規雇用への実効性のある転換支援政策

非正規雇用から正規雇用への転換のためには、研修や教育などを通じた雇用者の能力向上が必要とされることはいうまでもない。しかし、そのための対応を一方向的に雇用者に追わせることは現実的な解決策とはいえない。日本では未だに外部労働市場は十分発達しておらず、雇用者に対する企業の能力評価の仕組みも整備されていない。

効率的な外部労働市場の整備が急がれるが、そのためには個別の労働の内容とそれに対する報酬の関係を明確化し、公正に評価できるような基準作りが必要となる。さらに、法的な強制力を持つ雇用契約に関する基準設定も必要となると考えられる。現行の制度の下では、ジョブカードのような仕組みを導入しても企業の自主的な判断で非正規雇用から正規雇用への転換を受け入れる可能性は限られている。非正規雇用から正規雇用への転換を実現するためには、ジョブカードなどで一定の資格要件を満たすものについては一定比率



での採用を義務づけるなどの措置を伴わない限り実効性は期待できない。

### ■福祉から雇用へ

イギリスのニューディール政策で採用された、「福祉から雇用へ」という方針にそった制度設計を目指すことが望ましい。ただし、就職氷河期の非正規雇用への具体的な政策対応としては様々な工夫が必要である。若年非正規雇用者を就職支援プログラムに参加させるための十分な動機付けを行うには、所得保障給付の仕組みも含む雇用を巡る社会保障制度の再設計が必要となる。低所得労働による貧困からの脱出をめざす努力を喚起するなど、雇用者自身の意欲を高めるための仕組みとしては、勤労税額控除の制度は有効な手段と考えられる。

### ■就職に結びつく教育、研修の重要性と企業の受け入れ

学校教育が就職のみを目標とすることは必ずしも望ましい姿とはいえないが、経済社会環境の変化に対応しながら就職に結びつくような方向へ教育内容を変革していくことは必要である。そのためには受け入れ先である企業側の積極的な関与も必要であり、学校、企業、行政がそれぞれの役割を果たしながら制度変革を行うことが求められる。さらに教育、研修から企業への就職までのマッチング支援としてのコンサルティング機能、カウンセリング機能も重要である。より付加価値の高いマッチング支援サービスの提供が必要とされる一方で、公的部門に期待される分野の特定も必要になると考えられる。

### ■雇用支援策の科学的な政策評価が不可欠

すでにこれまで指摘したような就労支援のための具体的な政策対応として、「若者自立・挑戦プラン」など様々な政策パッケージが実施されてきている。ある程度の規模の予算措置も講じられて実績もでてきていることは事実であるが、まだ総合的な政策評価が実施されたといえる状況にはない。この点では、イギリスのニューディール政策に関する政策評価の豊富な蓄積は参考にすべき点が多い。長期安定的で質の高い雇用の創出にそれぞれの政策がどれだけ貢献できたかについて、実証分析に基づく客観的な政策評価を行うことが、就職氷河期の非正規雇用対策の制度再設計には不可欠の作業となる。

### ■求められるライフ・ワーク・バランスの確保

安定的で十分な所得が保障される正規雇用が望ましいとはいえ、現実には正規雇用という立場であっても長時間労働、心理的な重圧などによる過剰な負担が伴うこともあり、正規雇用化ですべての問題が解決するわけではない。ライフ・ワーク・バランスは、企業内部での生産性の確保を最終目的とすべきではなく、家族、地域、企業を含む地域共同体の形成を目指すべきである。こうした観点からすると、本来の正規雇用は、社内での十分な能力開発を通じて、地域コミュニティでの長期安定雇用確保を目標とするのがよい。しかし、それは、グローバル競争の下で短期的な収益性のみを優先する経営方針とは相容れない部分もある。雇用制度全体の制度設計の方向性について、国民的な合意の形成が必要とされている。



## 各論



# 非正規社員の構造変化とその政策対応

獨協大学経済学部教授 阿部正浩

## はじめに

労働力調査（特別調査）<sup>\*1</sup>によれば、1990年の非正社員割合<sup>\*2</sup>（年齢階級計）は18.3%（うち男性8.8%、女性38.1%）であり、90年代初頭まで非正規社員という働き方は、縁辺労働として、補助的な仕事の担い手として、位置づけられていた。そして非正規社員として働く労働者は、学生のアルバイトや主婦のパートタイマーが主たるものであり、家計においては補助的な所得稼得者として位置づけられていた。このため、非正規労働に対する雇用政策は最低限のものでしかなく、例外を除いて<sup>\*3</sup>、非正規労働に対する保護は家族や配偶者が主に担っていた。

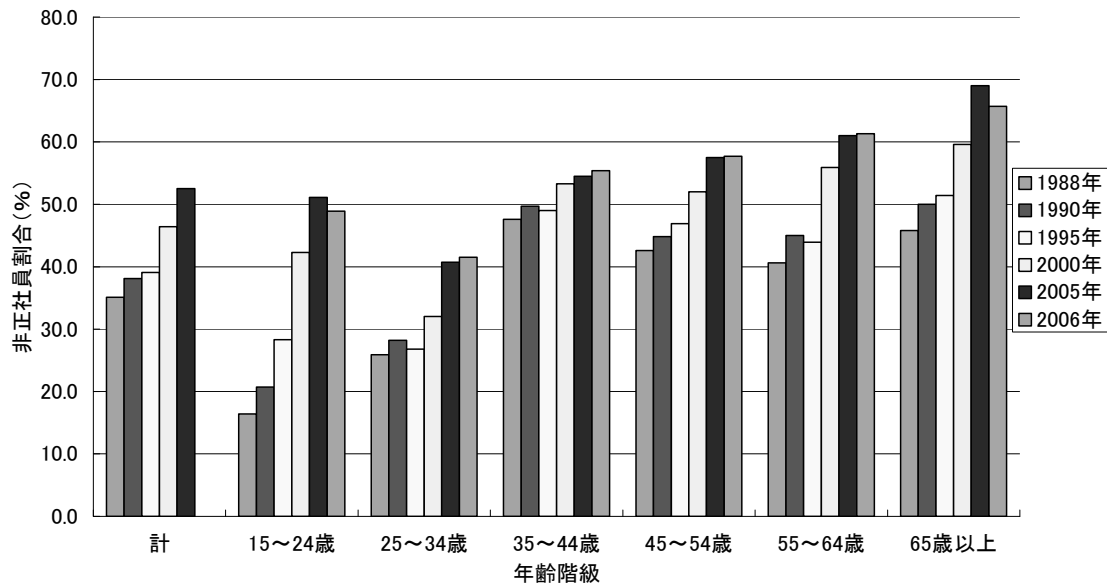
ところが、90年代も後半になると、我が国でも非正規社員の割合が急速に増加した。2006年には、非正社員割合は33.0%（うち男性17.9%、女性52.8%）にまで高まっており、その働き方も決して縁辺労働として位置づけられるものではなくなっている。むしろ企業は、非正社員労働者を重要な戦力として位置づけており、なかには正社員と同等の業務を任せようとするケースも少なからずある。さらに、学生のアルバイトや主婦のパートタイマー以外の人々も非正規労働者として働くようになっており、家計の主たる所得稼得者として位置づけられる人々も非正規社員の中には増えている。

1993年から2004年は就職氷河期とよばれる時期である。この時期に学校を卒業した新卒者は、長期にわたる不況により、正規社員の求人が少なく、就職内定を得られない人が続出した。そのため、「とりあえず就職する」ためにフリーターや派遣といった非正規社員として働く人々が増えた。図表1は年齢階級別に非正規社員の割合を示したもののだが、男女ともに全ての年齢階級において1995年以降に非正社員割合が高まっている。

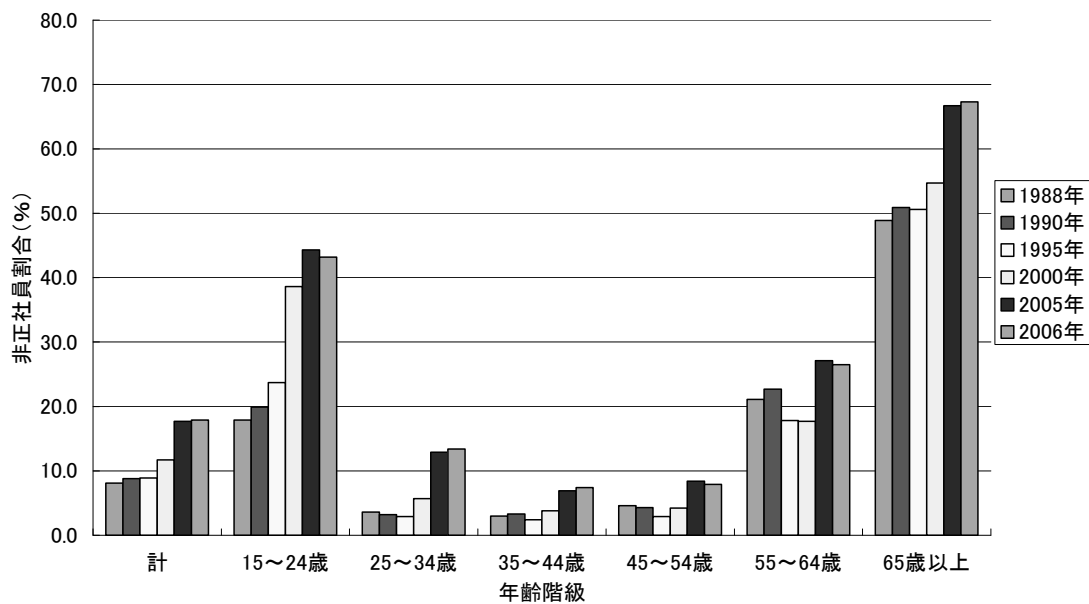
それがとりわけ顕著に観察されるのは、男性15～24歳と男性25～34歳の階級である。男性15～24歳の非正社員割合は、1995年には23.7%であったのに対して、2000年には38.6%、2005年には44.3%と推移している。ただし、15～24歳には学生アルバイトも相当含まれるのであるが、これを除いた2005年の非正社員割合は28.8%で、この年齢階級の雇用者は4人に一人以上がフリーターや派遣として働く人々であることがわかる。また、男性25～34歳でも、それぞれ2.9%、5.7%、12.9%と推移しており、フリーターや派遣として働く人々は増えている。最近の景気回復により、24歳以下のフリーターは減少する傾向にあるが、25歳以上のフリーターは依然として増加傾向にあり、10人に一人以上というすくなくならずの割合の人々がフリーターとして働いている。

図表1 年齢階級別非正規社員割合

女



男



出所：総務省統計局「労働力調査（特別調査）」

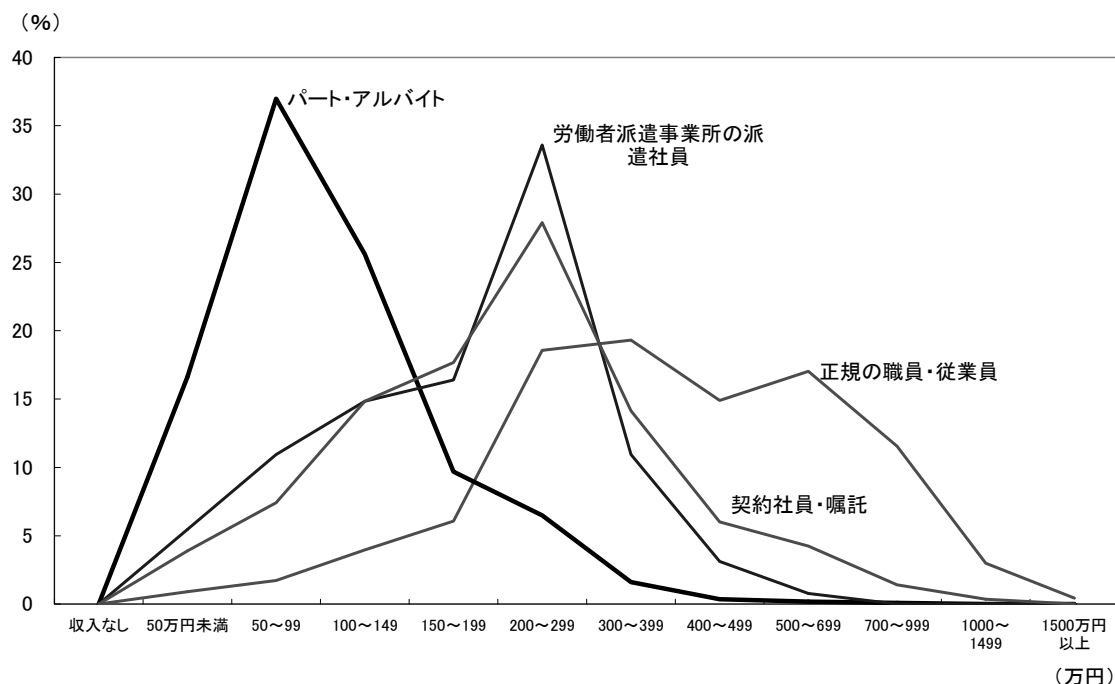
男性に比べると女性の場合には、主婦パートの存在が大きいため、若年層の非正規社員割合は相対的に低く、若年女性の非正社員人数も相対的に少ないのであるが、それでも若年女性のフリーターや派遣として働く人々は男性と同じように増加傾向にある。とりわけ24歳以下の非正社員割合の伸び率は高い。また、主婦パートと若年フリーターや派遣ではその内実が異なっている。主婦パートの場合には、未だに家計の補助的な所得稼得者として位置づけられるが、若年層の場合には、パラサイトシングルとよばれる人々も存在するものの、家計の主たる所得稼得者として位置づけられる人々も相当いる。したがって、若年女性の非正規社員問題が決して軽いものではない。

このように、90年代後半の非正社員の増加は、男性では若年で、女性では全年齢で観察されるのであるが、特に若年非正規社員に様々な問題が生じている。そのうち大きな問題としては、所得の問題があり、雇用の不安定の問題がある。

図表2は「平成19年版労働経済白書」に掲げられた就業形態別年収分布である。これによれば、正規社員と非正規社員の年収分布には大きな隔りがあることがわかる。パート・アルバイトは年収50～149万円の層で過半数を占めており、また派遣社員、契約社員・嘱託等では200～299万円の層でそれぞれ3割程度を占めており、派遣社員には500万円以上の人はほとんどいない。これに対して、正規の職員・従業員の年収は200～999万円の層に幅広く分布している。当然、時間あたり賃金にも正規社員と非正規社員の間には大きな差がある。男性ではパートタイム労働者の時給は一般労働者の半分程度、女性では7割程度である。

また、雇用契約期間が有期である非正規社員は多く、雇止めなどにより正規社員に比べ高雇用が不安定で、所得稼得も不安定である。

図表2 就業形態別年収分布



出所：総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」（2007年）

以上のように、非正規社員の問題は近年ますます拡大しており、それに対する政策対応が強く求められている。以下では、今後の非正規社員問題の今後の政策的対応について考えていくが、そのためにも、そもそもなぜ非正規社員が 90 年代後半になって増加し、それが若年層で顕著にみられたのかを考えたい。そのうえで、これまでの非正規社員に関する政策の問題点を指摘し、この問題に対する政策の社会的役割をどのように考えるかを議論してみたい。

## 1. なぜ若年非正規社員は増えたのか

なぜ若年層で非正規社員は顕著に増加したのだろうか。これには複数の事柄が複合的に影響していると考えられる。一つは働き方の問題であり、一つは分業の問題であり、一つは雇用慣行の問題であり、一つは日本の労働市場の機能の問題である。

### ■働き方の問題

働き方の問題とは、労働を供給する側が働き方や労働時間の柔軟性を求めて、積極的にパートやアルバイト、あるいは派遣としての就業を望んだ結果として、非正規社員の割合が伸びたというものである。90 年代後半は、企業のリストラが進み、雇用不安が高まった時期でもあり、家計の補助的な所得稼得者としての女性パートタイマーの増加が顕著でもあった。彼女たちは、仕事の一方で家事や育児も行うため、働き方や労働時間の柔軟性の確保は重要であり、非正規社員としての仕事を積極的に選択した。

他方で、「とりあえず働く」ために非正規社員を選択した若年も多い。就職氷河期には、長期にわたる不況により、正社員の仕事が減っていた。そして、新卒者のなかには本当は正社員として働きたいにもかかわらず、仕事が見つからないために、とりあえず非正社員として働き、いつかリベンジして正社員になりたいという若者が増えた。とはいえ、正社員として働くのが嫌だという人も少なからず出てきたのもこの頃だ。

最近の就職活動では、企業が非常に手の込んだ採用活動を行っており、非常な労力を若者たちに強いている。そうした手の込んだ採用活動をくぐり抜けるような「優秀な」若者を採用したいという企業の考え方も理解できるが、新卒者をはじめとする若者達の正社員への参入コストが高かまったのも事実だ。その結果、参入コストが高い割に参入後のベネフィットが少ないと考え、正社員としてではなく非正社員としての働き方を積極的に選択する若者が増加する傾向にあるともいわれている。正社員になっても長時間労働を強いられるし、その割に若いときの給料は少ない。正社員と非正規社員の所得水準は、中高齢になればその差は非常に大きくなるとしても、若年では差が小さく、非正社員でも一人で暮らしていけるというのである。若者たちの雇われる能力（エンプロイアビリティ）の問題は、ある意味では企業の人事労務管理が作り出したものかもしれない。

### ■分業の問題

分業の問題とは、仕事の仕方が 90 年代後半に大きく変わり、その結果として非正規社員の需要が高まったというものである。90 年代後半に入り、グローバル化と技術革新が急



速に進展した。国際間の人と物、情報の動きが活発となり、多くの企業は従来以上に国際分業を進めた。製造業の空洞化問題が活発に議論されたのは、ちょうどこの頃である。国際市場での競争激化により、企業はより安価な労働力を求めて、中国や東南アジアに生産拠点を進出させると同時に、国内では生産拠点を縮小させてきた。その結果、日本国内の労働市場も国際的な賃金水準を意識せずにはいられなくなった。日本企業に対する人件費削減の圧力は非常に高まった。

人件費の問題とは別に、国内の労働者に求められる質も国際化によって変化した。経済学では比較優位によって経済効率は高まるという議論があるが、生産拠点として中国や東南アジアの比較優位が高まった結果、日本国内は生産拠点以外に比較優位を求める必要が出てきた。企業の経営戦略立案や研究開発、そしてそれに付随するサービスなど、より付加価値の高い仕事が相対的に重要になったのである。

こうした経済のグローバル化による企業に対する人件費削減圧力と付加価値の高い仕事の相対的重要性が、非正規社員の増加を助長した。付加価値の高い仕事が重要になる一方で、そうではない仕事があるのも事実だ。付加価値の相対的に低い仕事を従来のように正社員で賄えば、企業の人件費は高騰してしまい、グローバル化市場での競争力を失ってしまう。付加価値の相対的に低い仕事を人件費が安く、そのうえ柔軟に雇用調整できる非正規社員の仕事とする動きが、日本企業で強まったのは90年代後半である。

これとちょうど同じ時期に、情報通信技術を中心とした技術革新が急速に進展した。このこともまた非正規社員の増加を助長した。技術革新の進展が分業化を促したからである。IT機器の職場への高度の普及は、それまでの人々が行ってきた仕事をデジタル化し、代わりにソフトウェアによる仕事遂行を可能にした。例えば、銀行の出納業務を以前は窓口で人を介して行ってきたが、現在はATMの導入で機械を介して行っている。ITの普及により、消費者にとっても、企業にとっても、便利さは格段に高まった。その一方で、IT機器の普及は未熟練労働者の需要を生み出した。分業の利益を説いたアダム・スミスのピン工場の例では、熟練工がピン作成の全工程を一人で製造するよりも、未熟練の若者が分業してピンを製造した方が効率は高いとしている。分業は、一つ一つの作業を分けることで全ての作業を覚える必要がなくなり、未熟練者でも、つまり誰にでも出来る仕事を生むからである。ITによる仕事のデジタル化も分業を促したが、それによって、従来は熟練者が行っていた仕事が未熟練者でも務まるようになったのである。

## ■雇用慣行の問題

90年代後半、企業の人材ポートフォリオには、グローバル化や技術革新などが複合的に影響したが、さらに日本的雇用慣行も少なからず影響している。日本的雇用慣行は、終身雇用と年功序列に代表される人的資源管理である。高度成長期に企業は、相対的な人材不足と人材育成の必要性から、企業内教育訓練と安定的雇用を制度的に整備した。企業が終身雇用を整備し、雇用を保障することで、教育訓練に関するホールドアップ問題を克服し、関係特殊熟練を労働者は退化することが出来た。ただし、雇用を保障すると労働インセンティブは低下するから、職能資格制度を整備することで労働者の長期的な企業内選抜を実施し、労働者間の競争を促すことを試みた。終身雇用と年功序列という制度が、日本企業の成長に貢献したのは紛れもない事実である。

しかしながら、分業による未熟練者の活用は、日本的雇用慣行では想定されていない。日本的雇用慣行は、あくまでも企業内労働市場のためのものであり、とりわけ関係特殊の熟練育成の要請によるものである。未熟練者でも務まる仕事であれば、教育訓練の必要性も最小限であり、企業は企業外部から人材を調達することが可能となるが、それを正社員として雇用する制度、手段を日本企業は整備してこなかった。その結果、人事制度で雇字掬めになっている内部人材として採用するのではなくて、流動性が確保された非正規社員として企業は採用し、活用するようになった。

これに加えて、技術革新が別の問題を日本的雇用慣行に与えている。技術革新による関係特殊の熟練が速いスピードで陳腐化するようになったが、これに対して年功序列制度は脆弱だったのである。年功序列制度は、熟練形成を長期にわたり可能にする仕組みであると、一般的に考えられている。熟練の陳腐化スピードが速くなるほど、長期勤続者ほど熟練の陳腐する度合いが高く、その結果として長期勤続者ほど生産性と賃金が大きく乖離するということが生じた。しかし、企業は同時に終身雇用制度を維持しているため、こうした長期勤続者の生産性と賃金の乖離を埋めることが出来ずにいた。企業が労働者の生産性と賃金の乖離を埋めようとして導入した制度がいわゆる成果主義であり、それが本格化するのは 2000 年以降である。したがって、それまでは長期勤続者に対して高い賃金を支払っているという意識が企業には非常に高い。こうした人件費の相対的高騰に対処するために企業は、リストラを行うと同時に、新卒採用を手控え、それが長期の就職氷河期を生んだのである。

## ■労働市場機能の問題

以上の働き方や分業、そして雇用慣行は、いわば労働供給と需要の問題である。非正規社員増加の背景にはもう一つ、我が国の労働市場機能の脆弱性があったことも挙げられよう。

労働市場の機能とは、簡単に言えば労働供給と需要を適切にマッチングする機能のことである。労働市場で取引される労働サービスは、情報の非対称性問題が甚だ大きい。労働供給側の私的情報を労働需要側が直ぐに把握するのは困難であるし、逆に労働需要側の私的情報を供給側が把握するのも大きなコストがかかる。こうした情報の非対称性問題を緩和し、より少ないコストで労働供給と需要を結合させることが労働市場の効率性であり、それを実現するのが労働市場の機能である。

従来、新卒労働市場のマッチングを担ってきたのは、学校である。中学や高校を卒業し、社会に出る新卒者の場合、企業からの求人は学校の進路指導を通して新卒者に提示される。つまり、中学や高校の進路指導担当教諭が企業と学生の間で立って、マッチングを行っているのである。そこには、就職相談があってもキャリアカウンセリングはなく、多くの場合は教諭も本人も悩みながらマッチングが行われていたのであろう。他方で、大学生の場合には、最近でこそキャリアセンターなどの機能が拡充されているが、それまでは本人たち任せである。そんな状況へ、就職氷河期が襲いかかったのである。

もちろん、キャリアカウンセラーなどのプロフェッショナルが学校にいたとしても、就職氷河期を乗り越えられたわけではないだろう。安定した雇用、良好な環境の雇用が減少するなかで、良好なマッチングが行われるという可能性は非常に低い。実際、職業安定法

が改正されて 2000 年に職業紹介事業が民間に開放され、民間職業紹介会社が例外を除いて有料職業紹介が行われているが、それで必ずしも労働市場の効率化が以前よりも高まったとは言えない。プロフェッショナルであっても、需要と供給がそれぞれなければマッチングは起こらず、ミスマッチなど起こりえないのである。

むしろ職業紹介を民間に開放した結果、労働市場における格差が拡大した可能性が高い。民間職業紹介会社は利潤最大化のために、コストをかけずに求人と求職のマッチングが出来る、良質の求職と求人に絞った職業紹介を行う傾向にある。その結果、民間職業紹介会社を通してマッチングできる人とそうでない人とに分離される傾向がある。さらに最近では公共職業紹介の効率性が求められており、マッチングが困難とされる求人と求職は置き去りにされる傾向にある。非正規社員の多くは、置き去りにされがちである。

労働市場の機能と関連して、1999 年に派遣労働者法が改正され、例外を除いて全ての業務が派遣の対象となったことも、非正規社員の増加を助長した可能性がある。

以上のような複合的な要因によって、若年の非正規社員化は 90 年代後半に進んだのである。どの要因が強く影響しているというわけではなく、あくまで複合的だと考える。もちろん、以上のような構造的な要因は重要だが、景気変動もまた非正規社員化には影響している。2004 年以降になり景気が上向きになったことで、学卒者の就職内定は好転しており、24 歳以下の非正規社員割合は低下している。学生アルバイトを除いた非正規社員割合も近年では低下しており、一段落したという印象を与えている。しかし、就業構造の構造的変化があった以上、90 年以前のような非正規社員割合に戻ることは考えられず、非正規社員に対する政策の重要性は全く変わっておらず、むしろこれから重要になるだろう。

## 2. これまでの政策対応

第二節でみたように、90 年代後半に進展した非正規社員の増加には、様々な要因が複合的に影響していた。これに対する政策はどのように展開されたのだろうか。

そもそも日本の雇用政策は、労働者個人を支援するのではなく、企業の人事管理を通して完全雇用を達成しようという思想で展開されてきた。樋口[2001]によれば、日本の雇用政策の特徴は、次のようなものであるという。特徴の第一は、景気対策が重視され、多額の政府資金が投入されてきたこと。第二は、雇用政策関連支出が公共事業費に比べて低く抑えられてきたこと。第三に、企業の雇用維持を支援しようとしてきたこと。第四に、解雇を制限して企業の雇用責任を追及する一方で、企業には包括的人事権を認めてきたこと。第五に、高齢者の雇用創出には力を入れてきたが、若年対策には関心が払われてこなかったこと。第六に、労働者の能力開発に関しては公共職業訓練を充実させると共に、企業内部の能力開発を重視し、これを充実させようとしてきたこと。第七に、男女間や多様な雇用形態間の均等対策が総じて遅れたこと。

こうした特徴を持つ日本の雇用政策は、90 年代後半を迎えると、総じて機能障害を起こすようになる。政策の根幹である企業の雇用保障は、失われた 10 年の間に必ずしも万全なものでもなくなり、企業は労働者にリスクを負担させようとした。さらに加えて、雇用政策が主として正規社員を念頭に置いたものであり、有期雇用の多い非正規社員には企業に

よる雇用保障はそもそもなかったのである。

就職氷河期の初めから数えること 10 年。2003 年になってはじめて、政府は非正規社員の問題に対応するため、「若者自立・挑戦プラン」を策定している。そこで考えられた具体的政策は、1. 教育段階から職場定着に至るキャリア形成・就職支援、2. 若年労働市場の整備、3. 若年者の能力の向上／就業選択肢の拡大、4. 若年者の就業機会創出、である。このうち 1 と 3 は教育・訓練に関する政策であり、2 は労働市場機能の整備、4 は雇用創出・拡大に関する政策である。

教育・訓練に関する具体的施策は学校でのキャリア教育、日本版デュアルシステム、キャリアコンサルタントの養成・配置である。このうち、学校でのキャリア教育は非常に重要であると考えられるものの、その実態はまだまだ貧弱なものである。学校教育の現場しか知らない教諭がキャリア教育を行うのには様々な制限・制約があるだろうし、それで果たして期待通りの成果が出るのだろうか。また、インターンシップの充実も謳われているが受け入れ側の体制の問題もあり、十分ではない。とりわけ最近のインターンシップは、ワンデーインターンシップと称しての一日企業見学であり、これがキャリア教育上どのような効果があるか甚だ不明である。また、日本版デュアルシステムにも少なからず問題がある。デュアルシステムを受講中は、訓練期間中の所得がないのである。このためか、日本版デュアルシステムへの参加者数は、非正規社員の総数を考慮すると、それほどものではない。キャリアコンサルタントも養成や配置もそれなりの成果を上げていると報じられるが、一方で適職診断が行われたとしても良好なマッチングには至らないという声もある。労働市場の整備に関する具体的施策は、トライアル雇用やジョブカフェの整備が挙げられている。トライアル雇用については、例えば 2001 年 12 月から 2003 年 3 月までの間に 36,114 人が開始したが、そのうちトライアル雇用を終了した 23,064 人の 79.0% に当たる 18,213 人が常用雇用に移行している。若年者の常用雇用の推進に効果はあるものの、常用雇用移行後の定着については必ずしも明らかではない。

このように、政府が展開している施策には成果と問題があるように思われる。しかし、実際のところ、これらの若年対策に関する政策評価があまりに少ないのが事実だ。まず、評価するための統計が少ない。これらをまず充実させ、どのような若年労働政策が必要なのかを検討することも、これからは見据えた対策ではないだろうか。

ところで、個々の具体的施策とは別に、若年労働政策には制度設計上の問題があると思われる。それは、問題を抱える若年が上記の雇用政策や若年対策という傘の下に入らない可能性があるからである。

まず、非正規社員である若年は、医療保険や年金保険など社会保険や、雇用保険や労災保険など労働保険で、しっかりと処遇されていない現状がある。社会保険や労働保険で処遇されるためには、労働者性の問題に帰着する。この時点で、就労していない若年は労働者性を有しておらず、これらの保険でカバーされないことになる。次に、仮に就労していない場合であっても、雇用保険法では雇用期間が 1 年未満のパートタイマー、日雇労働者または 30 日以内の期間を定めて雇用するアルバイト・臨時社員、4 ヶ月以内の期間を定めて雇用する季節労働者などは被保険者とはならないことになっておらず、カバーされない人々が出てくる。さらに、社会保険の場合には、労働保険と違って、収入額や労働時間によって適用除外や適用緩和が決められており、やはりカバーされない人々がいる。社会保

険や雇用保険で処遇される条件である労働者性をどのように考えるのかについて検討を加える必要があるのではないか。

また、若年対策には、問題を抱える若年者を強制的に参加させる、あるいは何らかのインセンティブを与えて参加させるという制度になっていない。そのため、多くの若者はせっかくある施策に参加できず、ある限られた人たちだけにしか効果のないものになっている。

### 3. むすびにかえて

これまで、日本の雇用政策は、日本企業の雇用慣行に適応するように制度整備がなされてきた。しかし、90年代に進展したグローバル化と技術革新は日本的雇用慣行を揺るがし、多くの企業は雇用リスクを労働者にも負担させる傾向にある。ところが、こうした構造変化に雇用政策は十分に追従できておらず、制度疲労が露呈してきている。

特に、縁辺労働として捉えられてきた非正規労働者に関する政策は、後手に回った印象が強い。政府が本格的に若年労働政策を展開するようになったのは、就職氷河期が始まってから10年後であり、かなりのラグがあったことは否めない。その間に若年労働問題は深刻化し、格差問題が発展した。

今後の政策を考える際、筆者は制度補完性の考え方を重視したいと思う。従来の雇用政策と日本的雇用慣行には制度補完性があり、企業による雇用保障を軸として考えられてきた。しかし、企業による雇用保障が揺らいでいる今、日本の雇用政策はこれを前提として考えていく必要がある。その際には、誰が雇用リスクを負担するかを十分に考慮する必要がある。

高度成長期、労使が協調することで、企業の成長がはかれると同時に、労働者の雇用は安定した。企業が雇用リスクを負担することで、労働者側が企業と協調したのである。ところが、グローバル化や技術革新により大競争が始まると、企業が雇用リスクを負担することが出来なくなった。多くの企業は労働者側に雇用リスクを負担させてきた。

雇用政策の柱の一つであるセイフティ・ネットについても、従来の制度設計で良いのかどうかを議論すべきである。社会保険や労働保険での非正規社員の処遇は、そもそも非正規社員が縁辺労働力であり、主たる生計維持者ではないという考え方の下でなされている。確かに、以前はアルバイト・パートとして働く人々は縁辺労働で補助的な所得稼得者であり、それでも十分に対応できたのかもしれない。しかし、今や非正規社員も縁辺労働として位置づけることは無理なケースが増えている。

雇用リスクは、労働者にとっては生計費リスクでもあり、生死に関わる問題といっても過言ではない。そうしたリスクを誰が負担すべきなのであろうか。企業が十分にリスクを負担できなくなった今、それを個人が負担するのか、それとも社会が負担するのか、を検討する必要がある。

筆者は、個人が負担する部分と、社会が負担する部分があると考え。そして、両者が適切に関わることが若年問題の解決につながると考える。個人がリスクを回避するためには、積極的に自らのスキルや能力を鍛え、自身のエンプロイアビリティを高めることが重

要だ。ところが、スキルや能力を高めたとしても、それが後で本当に利用可能なのかどうかについては、スキルや能力を高める以前の時点では不透明なことが多い。こうした不確実性が高い場合には、事前の投資（この文脈では個人がスキルや能力を高めること）が、適切な投資水準より過小になってしまう。

この問題については、これまで、企業が終身雇用と年功序列という雇用慣行によって対応してきた。しかし、経済の環境変化で企業がこれを担うのは難しい。個人がリスクを負担するためには、社会が不確実性に対して何らかの対策を打っておくことが大事となるだろう。

では、具体的に何を社会がすべきなのか。まず、個人を直接対象としたセイフティ・ネットの整備を真剣に考えていく必要があるだろう。例えば、社会保険や労働保険は、労働者性、被用者性の下で処遇する制度だが、この被用者の概念をこれまで以上に拡大するか、あるいはこうした考え方をやめて全ての国民が加入できるように改める。能力開発については、現在は企業を通して雇用保険対象者に対して行われているが、これを直接個人に対して行うように改める。さらに、労働市場の機能を強化し、マッチングがより効率的になるようにすることも、個人の職業選択の幅を増やすという意味で、セイフティ・ネットの拡充となる。

今後ますます非正規社員としての働き方は増えるであろう。現時点では非正規社員は雇用や所得が不安定で、格差問題の象徴として捉えられている。しかし、すでに企業から独立してインデペンデント・コントラクターとして生計を立てている人々も少なからずいる。こうした人々については、雇用も所得も安定しているからといって非正規社員向けの政策の対象外とすることは、むしろ逆効果である。正社員、非正規社員といった分け方を捨てて、雇用者に対する政策対応を再度考える必要があるだろう。その際に重要なのは、個人を尊重し、個人を鍛えるような社会を作っていくことである。

#### 【注】

\*1 年齢階級別の非正社員割合は、1988年から2001年までは労働力調査特別調査で、2002年以降は労働力調査詳細結果で、それぞれ公表されている。これ以外に年齢階級別の非正社員割合は就業構造基本調査でも公表されている。

\*2 非正社員割合は、役員を除く雇用者に占める非正社員の割合として計算されている。なお、非正社員の内訳は、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、である。

\*3 日雇い労働についての政策は確かにあった。

\*4 玄田 [2004] は、一連の雇用創出・喪失研究において、企業の高齢化が労働需要を減らし、雇用を消失させたことを見いだしている。

#### 【参考文献】

玄田有史、2004年、『ジョブクリエーション』日本経済新聞社。

樋口美雄、2001年、『雇用と失業の経済学』東洋経済新報社。

# 人事管理からみた若年非正規雇用問題

トヨタ自動車株式会社人事部担当部長 荻野 勝彦

## はじめに

本稿では、企業の人事管理、すなわち若年労働力の需要者の立場から、世間で「若年非正規雇用問題」と呼ばれているものについて若干のコメントを試みる。筆者は一介の実務家であり、研究者ではないので、文献的根拠をいちいち示すことはしていない。また、記述の一部は筆者の業務を通じた経験や見聞によるものであり、必ずしも学術的評価に耐えるものではないことを了解されたい。なお、本稿はすべて筆者の個人的見解であり、筆者の勤務先であるトヨタ自動車株式会社、および関係する団体等の公式見解ではない。

## 1. 若年非正規雇用問題はなぜ起きたか

### ■日本企業の人事戦略の特色

「ロスト・ジェネレーション」などとも俗称される若年非正規雇用問題については、1990年代後半から2000年代前半にかけての企業の雇用調整の影響が指摘できよう。この時期、多くの企業が、業績の深刻な低迷にともなう経営のスリム化を迫られていた。

日本企業の人事管理の特徴として、若年者、特に新卒者を採用し、原則として定年まで雇用するという「長期雇用慣行」があげられることが多い。これは多くの企業が職場でのOJTを中心として長期的な人材育成、すなわち人的資源投資を行い、それを長期間かけて回収していくという人材戦略を採用してきた結果として成立したものと考えられよう。この戦略は、企業が必要としている技能だけを、その技能を要する仕事をさせながら身に付けさせるという点で非常に効率的な能力形成がはかれると同時に、その企業に特有の固有技術やノウハウ、いわゆる企業特殊的熟練や、さらには変化や不確実性に対応するノウハウ、いわゆる知的熟練を蓄積するうえでも優れていた。このような「人材育成力」がわが国産業・企業の競争力を支えてきた部分は大きいものと思われる。

こうした人材戦略はわが国に必ずしも特有のものではないが、わが国においてはこれが企業間に広汎に普及し、かなりの程度徹底していることが特徴といえよう。そのため、わが国の労働市場や、労働法制・労働政策、労使関係、あるいは個別企業における賃金制度などの人事管理も、基本的には長期雇用慣行を前提としたものとして成立してきたといえるのではないかと。

いくつかその代表例をあげると、たとえば人事管理における年功的な処遇があげられる。長期投資・長期回収を意図する以上、社員には長期勤続が期待され、その定着は人事管理の重要な課題となる。年功賃金には生計費確保という側面もあるが、定着促進や能力向上へのインセンティブという側面も見逃すことはできない。未熟練の若年期には貢献度を上回る賃金を支払いつつ人材投資を行い、ある時期からは貢献度が賃金を上回るようにして投資の回収をはかる。この時期に投資を上回る回収を行い、定年退職が近づいてくると再び賃金が貢献度を上回り、最終的には退職金が支払われることで、生涯を通じて賃金と貢献度の均衡がはかれる。これは定年までの勤続を促すとともに、人事考課をとまなう職能資格制度とあいまって、勤続を通じて能力を伸ばすことが賃金の上昇に結びつくという形で、能力向上へのインセンティブとしても働いてきた。

労働法制においては解雇権濫用法理、とりわけ整理解雇をめぐる判例法理があげられる。企業は社員に対して中長期的な人材投資を行うが、その中身は相当程度企業特殊的熟練を含んでいる。したがって、社員が退職した場合には、同業に再就職したとしても賃金が下がる可能性が高い。また、年功的な処遇のもとでは、人材投資が回収される時期に退職した場合、社員にとって損失となる可能性もある。そもそも、いわゆる「期間の定めのない雇用」とは実務上は「定年までの長期的な有期雇用」であることが多く、企業が定年までの雇用を約束するかわりに社員は能力開発や転勤を含む人事異動など企業の必要に柔軟に対応しているのだから、社員はその約束を一方的に反故にするような企業の機会主義的な行動から保護される必要がある。そのため、労働基準法は「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして無効とする」としているし、とりわけ社員になんら非がないにもかかわらず経営上の事情で解雇を行う「整理解雇」については、高度の必要性、解雇回避努力、人選の合理性、および労働組合や従業員との協議や説明などの手続きを尽くすことといった4要件・要素が判例法理として成立してきた。

また、労働政策の面で特徴的なものとして、雇用調整助成金制度があげられよう。これは、一定の事業活動の縮小等を余儀なくされた事業主が、将来的な事業活動の回復を前提として、整理解雇を回避するために休業や教育訓練、出向を実施して雇用を維持した場合に、休業手当や教育訓練費用、賃金の一部を政府が助成するという制度である。いずれ回復が見込めるのであれば、人材投資が行われた社員が一時的な不況などのために離職を余儀なくされることは企業にとっても社員にとっても損失であるとの考え方であろうが、離職者が出ればいずれ求職者給付が発生するのだから、同じ給付を行うのであれば雇用が維持されたまま助成金として支出したほうが好ましいという考え方とも考えられ、政策的に雇用の維持が重視されてきたことが伺える。

## ■日本企業における雇用調整

このように、従来の日本企業における雇用調整においては、長期雇用の社員の雇用維持を重視し、整理解雇は「最後の手段」と位置づけられることが多かった。

具体的には、時間外労働による対応は比較的日常的に行われてきた。忙しいときに人手をふやさず、残業で対応しておけば、仕事が減ったときには残業を減らせば雇用を減らさずにすむ。あるいは、同一社内で職場間の繁閑に差がある場合は、仕事が少ない職場の従



業員が一時的に忙しい職場に移り、その仕事を手伝うということも多くみられる。また、人件費の抑制という観点からは、時間外労働の減少にともなう時間外手当の減少のほか、賞与についても労使交渉を経て経営状況に応じた減額が柔軟に行われてきた。

こうした対応が限界に達し、いよいよ人員を減らさなければならなくなると、まずとられる対応は新規採用の抑制と、パートタイマーや契約社員といったいわゆる非正規雇用の雇い止めである。

定年退職などで従業員が退職するのに対し、新規採用での補充を行わなければ人員は減少する。既存の雇用は維持されたまま人員を減らすことができ、企業内に蓄積された熟練は流出しない。一般的に「自然減」と呼ばれているが、これは新卒者にとっては就職難にほかならない。卒業時が不況で就職難だった世代は、そうでない世代に比較して生涯所得などで不利になっているという「世代効果」が示されている。

パートタイマーや契約社員といったいわゆる非正規雇用は、とりわけ近年には基幹的職務を担うケースもみられるものの、いわゆる正社員に較べると繁忙時の補充的要員という性格を強く持っていたと言ってよかろう。したがって、いわゆる正社員と比較すれば「長期投資・長期回収」といった人材戦略との関連性は弱く、退職した場合も熟練の流出は比較的多くない。さらに、これら非正規雇用は有期契約であることが多く、契約を更新せず雇い止めすることで比較的容易に人員を減少させることができることから、人員減の手段として利用されやすいという事情もある。判例法理においても、「解雇回避努力」として非正規雇用の雇い止めを行うことが求められている。

さらに人員過剰が厳しくなると、雇用調整助成金を活用した雇用調整が行われるようになる。たとえば稼働日を休業日とする「休業」がある。この場合、企業は平均賃金の6割以上の休業手当を支払わなければならないが、雇用調整助成金が給付されることや、とりわけ工場などでは一斉休業することによる用役費などの低減効果が大きいことなどもあり、企業にとっては比較的軽い負担で雇用を維持することができる。あるいは「出向」、たとえば製造会社で余剰となった人員を販売会社に出向させて営業に従事させるといった雇用調整も実施されてきた。

こうした手段を講じてもお人員過剰が解消されないとすると、いよいよ長期雇用の社員の雇用維持も困難となってくる。この段階で取られる方法は、希望退職の募集や賃金の減額といった厳しいものとなってくる。ここまで手順を尽くしてなお経営上の高度な必要性があるのであれば、ようやく整理解雇が可能となるというのが、わが国政労使の一般的な価値観として共有されてきたといえるだろう。

#### ■若年非正規雇用問題の需要サイド要因

さて、今回の雇用調整局面をみると、従来の雇用調整とはやや異なる状況もみられる。

第一に、今回の雇用調整局面がかなりの長期にわたったことがあげられる。そのため、もっとも基本的な雇用調整手法のひとつであるいわゆる「自然減」、すなわち新規採用の抑制による退職者の不補充が長期間継続した。これが、新卒者の「就職超氷河期」という状況をもたらした最大の要因と思われる。

第二に、今回の雇用調整局面では、非正規雇用は減少せず、正規雇用が減少したことがあげられる。

これはおそらく、日本経済の期待成長率が下方屈折したことと関連していると思われる。日本経済は高度成長の終了後も年率 4%程度の安定成長を維持してきたが、今回の雇用調整局面の成長率はそれを大きく下回り、今後もわが国の潜在成長率は 2%程度とみるのが大勢ではあるまいか。産業・企業による差は大きいだろうが、全体的にみれば経済成長が低ければ企業組織の拡大も見込みにくいことは容易に予想される。経済が順調に成長し、企業組織が趨勢的に拡大を続けている状況であれば、一時的な人員過剰はその後の組織拡大によって容易に吸収され得ただろうが、企業組織が拡大しないとすると、人員過剰は一時的なものにとどまらない可能性が高まる。そうした状況下では、長期雇用の社員の雇用を維持しつつ景気の変動や業績の好不調に対応していくためには、時間外労働や非正規雇用といった雇用調整のフレキシビリティをより多く確保することが必要となろう。今回の雇用調整局面においては、多くの企業が今後さらに一段の雇用調整に迫られる場面を想定し、フレキシビリティの観点から一定割合の非正規雇用を残したままで希望退職などによる正規雇用の削減に向かったのではなかろうか。また、新規採用を行う場合でも、フレキシビリティを考慮して正規雇用ではなく非正規雇用で採用しようとするケースが多くなっていったことは想像に難くない。人事管理の側面からは、従来から長期雇用の新入社員に対して、まずは基本的な実務を知るという育成上の観点から、初歩的な業務が割り当てられることが多かった。しかし、企業組織の拡大が止まり、長期雇用の新入社員が減少すると、これら業務は、長期的技能蓄積が期待されないパートタイマー、契約社員、派遣社員などへ割り当てられることが多くなった。このように、期待成長率の下方屈折が若年労働市場をますます厳しいものとしたと思われる。

第三に、企業統治をめぐる状況の変化があげられる。従来、日本企業では 2 期連続で赤字決算になると本格的な雇用調整が行われる傾向があることが示されていたが、今回の雇用調整局面ではその期間が短くなる傾向が指摘されている。王子製紙の大國昌彦会長（当時）は 1999 年 8 月に開催された日経連経営トップセミナーのパネルディスカッションで、ライバル会社が雇用削減を含むリストラ計画を発表したところ株価が上がったのに対し、自社のリストラ計画の中で雇用を守ると発表したところ株価が下がったことを嘆いたというが、近年、企業経営者は株主価値の向上のみを追及すべきだといった主張が有力となり、また、短期的な利益を追求する傾向の強い投資ファンドなどが発言力を高めていることなどもあって、企業が余剰人員を「抱え込む」ことに対する風当たりは強くなっている。雇用調整助成金制度に対しても、「衰退産業を延命し、産業構造の転換を妨げる」などの批判がなされた。このような企業統治をめぐる状況の変化が、雇用情勢をより厳しいものとした可能性は否定できまい。

第四に、今回の雇用調整局面においては並行して高齢基礎年金支給開始年齢の引き上げが始まり、高齢者雇用の拡大が強い政治的要請となっていたことがあげられよう。当時の雇用失業情勢に照らして若年雇用への悪影響を指摘する意見があったにもかかわらず、2004 年には高年齢者雇用安定法が改正され、2006 年 4 月 1 日以降、企業に原則として希望者全員について段階的に 65 歳までの雇用確保措置が義務づけられた。これがさなきだに厳しい若年の雇用情勢をさらに厳しいものとしたことは見やすい理屈だろう。

今日、雇用失業情勢は改善し、新卒就職はむしろ売り手市場の様相を呈している。「ロス・ジェネレーション」の中にも、第二新卒や正社員登用といった形で安定した職を得た

人が少なくなかろう。とはいえ、それはまだ少数派と考えるのが妥当とも思われ、継続的な取り組みは必要であろう。とりわけ、日本企業の人材戦略が長期投資・長期回収を意図している以上、高齢になればなるほど状況が困難であることに変わりはない。若年非正規雇用の中でも、30代にさしかかったいわゆる中高年フリーターにはまだまだ厳しい状況が続くのではないか。

### ■供給サイド要因

以上、もっぱら若年非正規雇用問題について需要サイドの要因を述べてきたが、供給サイド、すなわち若年自身にその要因を求める意見もあるようだ。筆者にはその可否を判断することはできないが、当時「若年雇用対策」として実施されてきた施策をみると、供給サイドの改善をはかるものも少なくない。たとえば教育訓練への支援がそれであり、「社会人基礎力」や「人間力」といったキーワードで語られるのもまた供給サイドの施策であろう。需要サイドの対策を述べる前に簡単にコメントしておきたい。

結論からいえば、実務的な見地からすると、こうした施策が直接的に大きな効果を発揮することは望みにくかったのではあるまいか。今回の雇用調整局面の最も深刻な一時期には、名だたる大企業でも採用計画が「ゼロ」という例がいくつもみられた。「若干名」ならともかく「ゼロ」ということは、どんなにいい人材が入社を希望してきても採用するつもりはありません、ということだろう。このような極端な需要不足下においては、供給サイドを改善して優れた人材をたくさん並べたところで採用増が期待しにくいことは明白だろう。あまり適当な例えではないかもしれないが、食べ過ぎで腹痛を訴えている人の前に山海の珍味を並べても食欲を覚えないのと似たようなものではあるまいか。

もっとも、これら施策が即座に効果を発揮しなかったとしても、経済や企業業績が回復し、労働需要が高まってきた状況においては、やはり教育訓練を受けてこなかった人よりは受けてきた人のほうが先に採用されるということはあるのかもしれない。そういう意味では、供給サイド施策も一定の意義は有していたと評価できるのかもしれない。

ちなみに、やはりさまざまな施策が講じられたマッチング対策についても同様のことがいえそうに思われる。もちろん、供給サイド施策もマッチング施策も大切であり、一定の効果はあろうが、需給バランスが大きく崩れた中では限界があったということではなからうか。

## 2. 若年非正規雇用問題への対策

### ■解雇規制緩和論の検討

それでは、若年非正規雇用問題への対策としてどのようなものが考えられるだろうか。まず、世間の一部には「解雇規制の緩和・撤廃」を若年非正規雇用対策として主張する意見があるので、これから検討してみたい。

これには二つの理屈があるようだ。まず第一に、正規雇用はフレキシビリティが低く、仕事量が減ったときの調整が難しいから企業はその採用に慎重になり、結果的に非正規雇用が増える、というものだ。これは個別にいえば、採用の失敗でありあまり良好でない人材を

採用してしまっても解雇できないから、企業は正規雇用に慎重になる、という理屈にもなる。要するに解雇規制が撤廃されれば、人が余ったときや良好でない人を採用してしまつたときには解雇すればいいから、企業は安心して採用できる、ということだろう。

もう一つは世代間のバランスに注目するもので、人件費が年功的に高くなっている中高年を解雇すれば、人件費の比較的高くない若年をそれ以上に雇用できる、というものだ。中高年が多い事業所では労働流入率、採用率、求人予定数が減少していることも示されており、中高年の雇用維持が既得権になっているせいで若年の雇用が奪われている、というわけだ。

しかし、実務的にみるとこうした議論には疑問が大きい。

第一の理屈についていえば、たしかに解雇規制があるために雇用が抑制されている面はあるのかもしれない。しかし、だからといって解雇規制を緩和・撤廃すれば、それまで比較的安定していた正規雇用が不安定雇用になってしまう。いわば「正社員の非正社員化」である。もちろん、それで若年雇用が、あるいは全体としての雇用が増えるかもしれないが、そもそも若年非典型雇用問題とは多くの若年が不安定で能力の蓄積やキャリアの形成につながりにくい仕事に従事しているという点が問題であるはずで、そう考えればこれが本当の問題解決といえるとは思えない。また、長期雇用慣行下での人材育成のメリット、ひいては企業の競争力を損なう危険性が高いのではないか。もちろん、そういう人には企業が長期雇用をコミットすれば足り、法的な保護までは不要という考え方もありうるかもしれないが、「安定した、能力の伸びる仕事」は増えないという点では同じことだろう。もっとも、現状のような雇用保障と企業への拘束度がともに高い正規雇用と、そうでない非正規雇用という両極端の雇用形態しか認められていないという労働法制にも問題はないわけではない。もっと中間的な労働契約を可能とすることで、正規雇用と比べて雇用保障も拘束度もそれほど高くなく、能力・キャリア形成や労働条件もそこそこ、といった「ほどほどの雇用」を増やしていくことは、若年雇用に限らず、労使双方にとってメリットがあるのではないか。今後の課題であろう。

なお、さらに極端な議論として、長期雇用慣行そのものを否定する意見もあるらしい。グローバル化や技術革新がスピードアップする中では、長期雇用では十分な柔軟性が確保できない、という批判である。

とはいえ、従来から経営環境の変化、産業構造の変化は存在した。技術革新は旧来技能を陳腐化させるが、絶えざる新技術、新製品の投入に対応を続けてきた人材は、こうした変化や不確実性に対応するノウハウを自らの中に蓄積している。これは個別の技能や技術より高次元の能力であるといえる。実際、現在の各企業の現場で尊敬されている高度熟練工は、ほとんどを手作業に頼る時代に就職し、やがて自動機が導入され、MC化をくぐり抜け、今日では数値制御マシンを使いこなしている。

長期雇用の問題点として指摘されるものには、実は長期雇用ではなく年功序列の問題であるものも多い。仕事や貢献に応じた賃金となっていれば必要な柔軟性は確保される。多くの企業は賃金制度の変更などで対応している。

むしろ、機械を購入すれば利潤を生み出せた時代が過ぎ去り、経営スタッフの企画力、技術者の開発力、従業員のノウハウといった面で他社と差異化することが企業にとって必須となっている今日、企業独自の技術やノウハウ、さらには変化や不確実性に対応するノ

ノウハウを効率的に育成できる長期雇用は、産業・企業によるニュアンスの差は大きいとしても、より合理性を高めているのかもしれない。

さて、第二の理屈はどうだろうか。若年もいずれは中高年になるのであり、長期間にわたって勤続してきた中高年が容易に解雇され、キャリアと能力の蓄積が寸断されるような企業が若年にとって本当に魅力的な職場といえるのかどうかは大いに疑問はあるのだが、それはそれとして、解雇規制が緩和されて中高年の解雇が容易になれば、企業が中高年をどんどん解雇してかわりに若年を雇用するということが本当に起こるのだろうか。

現実には起こるのは、企業は余剰な人員を解雇して、新規採用を行わないことで適正な人員規模を維持する、ということではないかと思われる。それ以上に中高年の解雇を行って若年に代替するとは考えにくい。

若年は未熟練であるから当然教育コストがかかる。前述したように、その間は賃金が貢献度を上回る。教育コストが大きく、賃金をゼロにしたところで持ち出しになってしまうというケースも多いだろう。しかも、いわゆる「七五三現象」がよく知られているが、若年の定着は決して良好ではない。コストをかけて、回収に入る前に退職してしまうリスクは小さくない。

これに対し、賃金が貢献を上回っている中高年については、賃金を引き下げて貢献に近づけることが可能である。本来なら壮年期に回収しすぎた分を還元しなければならないところだが、経営事情によって勘弁してもらうわけだ。約束違反ではあるが、それでも、中高年としても職がなくなるよりははるかにましだろう。となれば、中高年には教育コストはかからないし、退職のリスクは低く、かつ十数年で定年退職が見込めるという点でフレキシビリティも若年よりは高い。

こう考えれば、今回の景気調整局面において企業が中高年の雇用を維持したことは、実はきわめて合理的な経営判断であった可能性は高い。中高年が解雇できれば若年の雇用が増えるというのは、若年が中高年と同様に貢献できるという根拠のない前提に立っており、妥当とはいえない。

## ■需要喚起策の重要性

すでに述べたが、昨今では（足元では雲行きがおかしいところもあるようだが）経済・企業業績が回復し、雇用失業情勢も改善している。それにともない、新卒はもとより、いわゆる第二新卒や経験者採用なども活況を呈している。第二新卒には経験不問の求人も多い。非正規雇用を正規雇用に登用する動きも活発だ。若年非正規雇用問題の要因の多くが需要不足であるならば、需要が増加して人手不足になればその大半は解消されるというのは理の当然といえよう。今後も経済や企業業績の好調が続くことで、若年非正規雇用がさらに減少していくことが強く期待される。

もっとも、いっぽうで正規雇用の長時間労働の問題も指摘されている。前述のとおり、企業としては組織の拡大が見込みにくくなった以上、雇用調整のフレキシビリティは一定程度確保しておきたい。今後、また仕事量が減少する事態も念頭におけば、仕事量が増加している現状においても、まずは新規採用・増員よりは残業増で対応し、フレキシビリティを確保しておきたいと考えることは自然であろう。とはいえ、長時間労働の継続は決して望ましいことではないし、人手不足下においては人材確保の面からその持続には無理が

ある。

当然すぎてみもふたもない結論かもしれないが、結局のところ、雇用は生産などの経済活動の派生需要であるから、若年非正規雇用問題の解決にも、経済活動を活性化させることが最善の施策ということではあるまいか。そのためには民間企業が画期的な技術開発や魅力的な商品・サービスの提供を競うことが最重要だろうが、経済・金融政策の適切な舵取りも期待されるところだ。また、雇用や働き方をより良質なものとしていくために、労使の建設的な取り組みが求められよう。

### ■公務部門での採用も考えるべき

とはいえ、今回の雇用調整局面が異例の長期にわたったことから、若年非正規雇用の中にはすでに30代なかばに達している人もいる。景気が拡大を続け、こうした人たちにまで人手不足の恩恵が行き渡ることが望ましいわけだが、現実的にはなかなか困難な状況かもしれない。となると、別途に何らかの政策的支援が必要となるだろう。

とはいえ、障害者のように社会福祉的な観点から企業に採用を割り当てるわけにもいかないだろう。となると、公的部門で積極的に採用していくことも考えられてよいのではあるまいか。実際、人員が不足している公的部門は少なくない。その中には、福祉や営林、あるいは警察、徴税などのように、必ずしも経験者でなくても一定の研修とOJTで必要な能力を獲得でき、しかも若年が一生をかけるに値する仕事も多い。たしかに、昨今の財政状況や、行財政改革を求める世論が強い状況を考えると、公的部門での増員には抵抗があるかもしれない。大阪大学教授で経済学者の大竹文雄氏は、2001年にはすでに公的部門での増員を主張していた（たとえば2001年8月22日付日本経済新聞「経済教室」など）が、直接的かつ効果的な施策として現在でも真剣に考えられてよいのではあるまいか。

### ■非正規雇用におけるキャリア開発の重要性

いかに人手不足になったとしても、すべての人が正規雇用となることは考えられない。企業としても雇用調整のフレキシビリティを確保するために一定の非正規雇用は必要である（希少な能力を持つ人材を迅速に確保するために労働者派遣を活用する、といったケースも含まれる）。働く人としてみても、労働時間や就業場所の自由度や利便性のために非正規雇用を望むこともあるだろう。

となると、非正規雇用ではあっても、一定の安定が確保され、能力やキャリアの形成が可能となるような働き方を実現していくことが重要であろう。キャリア形成と技能蓄積が進んでいけば、労働条件も向上し、雇用もより安定することが期待できるだろうからだ。

その具体的な道筋は明らかではないが、たとえばスーパー大手など非正規雇用に一定の基幹的役割を担わせている企業では、非正規雇用にも正規雇用と同一の人事制度・賃金制度を適用し、そのキャリア形成、人材育成を織り込んだ制度としている例がみられる。こうした先進事例が拡大して人事管理の高度化が進むことが期待される。

派遣労働においては、人材派遣業者の役割が重要である。たとえば、技術者派遣大手の（株）メイテックでは、労働組合も参加して、派遣社員一人ひとりが自分の専門性向上と今後のキャリア形成についてビジョンをつくり、なるべくそれに沿って派遣先を選定する、といった取り組みが進められているという。また、同社は全国4ヶ所にテクノセンターを

有し、派遣されていない社員の研修を行うことでスキルの向上をはかっているという。このような派遣業者が、市場での競争を通じて「派遣社員のキャリア形成を考慮する業者が良い業者」との評価が行われ、悪い業者が淘汰されることを通じて人材業者の高度化が進むことが期待される。また、派遣会社が派遣社員のキャリア形成に積極的に関与させていくには、派遣労働を常用派遣へと誘導していくことが効果的であり、そうした施策も求められよう。

### ■企業にとっての若年非正規雇用問題

団塊世代の定年にともない、技能伝承の問題が注目された。もちろん、団塊世代が40年間かけて蓄積・形成してきた技能が一朝一夕に伝承できるわけもなく、技能伝承は企業が日常的・継続的に取り組まなければならない課題である。

技能伝承は、伝承する人と伝承される人がいて初めて成り立つ。蓄積・形成に時間のかかる技能は伝承するのに時間もかかることが多いだろうから、伝承する人もされる人も長期雇用の正規雇用が一定割合以上必要となることは言うまでもない。

今回の雇用調整局面において、多くの企業が新規採用を抑制した。その結果、当然ながらその年代は手薄になっている。技能伝承の受け皿となるべき若年がない、いても非正規雇用という職場も多いに違いない。伝承する人である団塊世代が続々と定年していくのに対し、伝承される人に事欠くという現状は、企業の競争力という観点から決して望ましいことではあるまいが、現にそうした状況が起きている。これは企業にとっての若年非正規雇用問題であるともいえるだろう。

こうした状況を招くのは、年により、年代により採用人数が大きく増減するからであることは簡単にわかる。団塊の世代は採用が多く、「ロスト・ジェネレーション」では少ない。逆にいえば、毎年コンスタントに一定数の新規採用を行っていれば、こうした問題は起こらずにすむのである。

しかし、長期雇用を人事管理の中心におく以上は、人員の不足・過剰を調整するためには新規採用の増減に相当程度依存せざるを得ないというジレンマがある。企業の長期存続とそのための人材育成に強い信念を持っているオーナー経営者であれば、あるいは一時的な業績悪化、ひいては赤字に陥っても、技能伝承と人材育成の観点から継続的・安定的に新規採用を行うかもしれない。オーナー経営者であればこそ、リターンを求める投資家は存在せず、業績悪化に対して外部から責任を問われることもないからだ（もっとも、メインバンクの深い理解は必要だろう）。

しかし、現実の多くの企業にとっては、ことはそう簡単ではない。短期のリターンのみに関心を持つ投資家が強い発言力を持つ企業では、目先の利益のために人材育成を犠牲にせざるを得ない場面もあるかもしれない。もちろん、経営の規律を失って放漫に陥ることもあってはならないわけで、経営者としても難しい舵取りを迫られるところだろう。逆にいえば、経営者が業績と人材育成のバランスを取りやすいような会社制度のあり方というの、考えられてもいい課題なのかもしれない。

# 非正規雇用を考える

## ——企業に視点を置いた雇用政策を

法政大学経営学部教授 佐野 哲

バブル経済崩壊後の極めて厳しい長期不況の下で、日本の雇用形態には劇的な変化がもたらされた。その背景の一つとしては、経済活性化のための処方箋として実施された規制緩和の影響も、指摘されている。特に最近では格差、低賃金労働など、雇用形態の変化がもたらした歪みとも言うべき現象が、深刻な問題として国民に意識されるに至っている。

若年フリーター、ニート、ワーキングプア、地域雇用、外国人労働、ワークライフバランス等、現在の日本経済が直面している雇用に関する課題は多岐にわたり、それぞれが国民にとって避けることのできない重要な問題となっている。しかしながら、このような雇用に関する多様な課題を整理するためには、正規・非正規という切り口は極めて重要な視点を提供する有効な枠組みと考えられ、これを出発点として種々の論点について整理していくことで、必要な政策対応へ向けた解決の糸口を見つけることが可能になると考えられる。

### ■「正規雇用＝典型雇用」という図式の崩壊

具体的な分析にはいる前に、「正規・非正規」という基本的な用語の整理を行う必要がある。日本では一般のメディアを通じて、「非正規雇用」という言葉が使用されることが多いが、一方で労働経済の専門家の間では、「非典型雇用」という用語も用いられてきた。これは欧米で *typical* (典型的な、代表的な) だとか *decent* (ふさわしい、一定水準の) という言葉の反語をそのまま訳しているだけで、特に非正規、非典型で、意味に本質的な違いはない。

「典型」というと「普通」と表現され、最もマジョリティのあるパターンと解されるならば、今までは正社員、いわゆる雇用の期間の定めのない雇用契約による働き方が「普通」とみなされてきた(しかしながら、そもそも「正社員」という呼び方については、会社法上での「出資者」を意味する「社員」概念を用いつつ、さらにそのなかの「正しい社員」が何故「期間の定めのない従業員」を意味するようになったのか、という問題は残っている)。つまり、労働力人口のほとんどが雇用労働者で、雇用労働者のほとんどが期間の定めのない雇用契約である時代は、それが典型だった。

---

\* 本稿はヒアリングの内容をもとに事務局で作成したものです。



それに対して、パートのような期間の定めのある雇用、つまり有期雇用は普通ではない、つまり「非典型」という位置づけとなる。さらに派遣のように雇用者と指揮命令者が異なる間接的雇用関係にある人たちも増えている。つまり雇用契約の期間の点で一般的でない、あるいは雇用契約者と使用者が違うという意味で一般的でないというのが、「非典型」雇用と分類される。

しかしながら実態としては、このような「非典型」雇用が急速に増加してきた結果、有期雇用であるとか、雇用者が異なる雇用形態というのは、労働力人口全体に占める比率からみて、もはや非典型とはいえなくなっている。むしろ、業種・職種などによっては逆転現象も見られる場合もあり、典型という言葉の使い方自体がおかしいという雰囲気もある。

典型でないパターンを判断するときのポイントは、大きく言えば三つある。一つは、雇用契約期間であり、これが無期限かどうかで分類される。お互いがやめると言うまで、つまり、労働基準法的には労働者のほうがやめると言うまで働ける場合が典型に分類される。二つ目は、指揮命令系統があげられる。派遣のように雇用者と指揮命令者が異なると「非典型」と分類される。そして、最後のポイントは、労働時間である。つまり短時間労働は「非典型」と分類される。

しかしながら技術革新、特に情報技術が進んだことによって、伝統的に「典型・非典型」を分けていた基準は大きく揺らいでいる。たとえば労働時間から見ても1日のうち3時間しか会社に来ない正社員というのが、加速度的に増えてきている。コアタイムしか出社せず、あとは自宅にいてパソコンを使って仕事をしているのだけれど、労働時間がよくわからない。研究者などはその典型である。典型労働というのは朝9時から夕方5時まで働き、雇用期間が無期限で、雇用者と使用者が同一ということであるが、その典型パターンがほとんど崩れてきている。

こうした状況の中でそれぞれの会社、それぞれの人事部で職務規程なり人事規則なり、組織のルールを決めるときに、どっちが本流なのかを見定める必要がある。その決定要因は、それぞれの行動パターン、組織文化、仕事の内容、情報化の程度と、様々な要素があると考えられるが、何が典型的な形なのかというのは、本当に分からなくなっている。そして、その背景には、規制緩和であるとか、持続的不況であるとか、それに対する賃金カットであるとか経営効率を求める意図が、大きく影響を与えているであろう。

## ■科学的な対応が必要な正規・非正規論争

これまでみてきたように、典型的な雇用形態の縮小とともに非正規化が進む中で、格差、低賃金労働などの問題に対する意識が世論のなかで高まりを見せてきている。長期的な不況下で厳しいリストラが実施された段階では先行きを展望する余裕もなく、雇用の多様化に対する評価を行うことも難しかった。これに対して極めて緩やかながらも景気回復が長期化するにともない、ある程度雇用情勢にも好転が見られ、そうした余裕もあってこれまでの雇用の多様化に対して改めて評価を行える段階に入ったという見方もできよう。

これまで大きく進んだ非正規化を中心とする雇用の多様化に対しては否定的な側面を強調し、正規化への回帰の必要性を主張する動きがある。これについてはその考え方の背景にあるものにも注意しながら見ていく必要がある。実際にはそのような論者の主張を支える部分に、かなり強い感情的な解釈が存在する場合があったり、単に人手不足の際の人材

困り込み策の一つとして「正社員登用」が論じられることがある。たとえば、90年代以前の高度成長期という歴史的な期間も含めての日本経済の成功体験と個人的な成功体験を重ねる形で、過去の正規雇用の効用を強調する論理展開がある。また、90年代以降の規制緩和を通じた市場自由化の急激な流れに対する不安感、嫌悪感の裏返しとして、過去の雇用形態への回帰を訴えるという主張もある。

望ましい雇用形態を模索、検討するためには、成功体験等ある種の感情的な要素を含んだ論理展開は必ずしも適切な結論に導く保証はなく、むしろ厳密なデータと経済理論に基づく分析的な理解が必要とされる。雇用の現場では必ずしも正規雇用が望ましく、非正規雇用は避けるべきであるというような単純な構造は成り立っていないし、正規化の流れを推進することですべての問題が解決できるわけでもない。

### ■正規・非正規で単純化できない労働の複雑さ

企業の実態、特に働いている人々の表情を見てわかるのは、正規・非正規という単純な基準だけで労働の厳しさが分類できるわけではないということだ。確かに派遣労働者の方々が苦勞するケースが多いとは言えるが、派遣労働者の中には成功している人もいる。例えば、理工系で著名な大学の大学院まで出て25～26歳で、派遣として年収1000万円を超える人たちがあげられる。彼らは時間単価で技術力で勝負しており、一流企業を蹴って技術者派遣に行くのは、単純に賃金が高いからである。新卒でそのまま入社すると年収600、700万円のところが、派遣で行って実力を出せば年収1000万円というのも夢ではない。さらに、こうした高度な派遣技術者は、複数の職場の多様なプロジェクトに関わることになり、その多様性のぶん経験値が高まっていく。

逆に期間の定めのない正社員にしても、長時間労働で厳しい環境にあり、うつ病も多く、精神的に疲弊してしまう場合も多数見受けられる。成果主義が導入されている会社では、年代間で逆転がおこるような異動も行われる。一見外部からは何事もないように見えても、正社員という組織の中での精神状態はかなり荒れている。

正規・非正規でどちらが良いか悪いかということは、ほとんどわからなくなっているのが実態である。

### ■「非正規雇用＝能力が低い」訳では決していない

このような状況を反映して、今の若い人たちのなかには、正規化に対しては余り「有り難み」を持たない人も多いように思われる。景気次第で会社自体の存在も保証されないということが明らかになってしまった後では、雇用の安定性自体にそんなに魅力を感じられなくなったのだろう。結局、昔の正社員時代に古き良き郷愁を感じている比較的高齢者だけが安定的な正規雇用を支持しているという、世代論的な捉え方もできる。

結果的に非正規雇用状態にある若者の実態をみると、決して能力の低さが際立っているわけではない。公共職業安定所の再チャレンジ支援コーナーに並んでいる若い人たちと話をしてみても、非正規雇用となっている理由として、能力の低さのみが強調されるのは誤りであることがわかる。少々気が弱いところがあるとか、何かボタンの掛け違えとか、いじめられた経験であるとか、親も含めた家庭環境とかが影響する精神的な意欲の問題も大きい。正規化への転換のためにはそこを打開してやればというのが、大きなポイントとな

る。

その意味で、実際に今のキャリア教育では、カウンセリングの重要性が強調されている。セラピストのような専門家が大学の就職課に並んでいるのは、まさにそういう背景を反映したものだろう。就職課の教員も、就職が決まらない学生と色々な大手から内定を取ってくる学生を同時に見ていて、彼ら彼女らは能力的にはほとんど差がないと感じている。なぜこちらが決まらないのかというのは、心理的な問題が影響しており、そこを変えてあげなければいけないと考えるのは当然のことだろう。

しかし、セラピーはあくまでも一つの支援手段であって、その後、こういうキャリアがある、どこに行きなさい、どこだったら働ける、どこだったらどの程度稼げるという情報が詳しく出せない。残念ながら、セラピストやカウンセラーなど心理学の専門家に対し、企業的な情報の提供を求めるのは酷かもしれない。その部分をカバーするために、中高年のサラリーマン経験者などを配置するケースもあるが、実際には両者の連携は余りうまくいっていないというのが現状である。

### ■非正規から正規転換の困難性

若者を新卒のところで正規のルールに乗せる作業がうまくいっていないとしたら、かれらは社内教育の機会を得られないまま、ずっと非正規で居続けなければならないかもしれないという「初期キャリアでの職業能力開発問題」がでてくる。最も学習曲線が急勾配で伸びる20代に、単純労働の繰り返しのみで然るべき専門教育や訓練を行わないことには、大きな問題がある。そうなる非正規のまま低所得階層にとどまっている人たちに対して、最終的には所得再配分で救うような「大きな政府」という選択肢も考えなくてはならない。

ただし、企業を取り巻く技術環境などの変化により、非正規から正規への転換のハードルは、企業や業種などの個別事情にもよるが、上がっている場合もある点には注意が必要である。たとえば、以前は、企業機密情報を扱うような研究所に派遣が入るというのは考えられなかったが、今は普通に入っている。以前は派遣労働者が次世代の車のデザインをするような場所に参入すると重要な企業情報が流出する可能性があると言われていたが、現在ではそのような場所にも日常的に外部から派遣労働者が入るようになっている。開発スピードが速くなっているので必要な研究開発を成し遂げるためには、一度に大量の人を導入しなければいけなくなっており、避けることのできない選択とも言える。

結局は、正規社員と非正規社員の組み合わせは、今後も、企業内部の長期的な戦略によって決まっていくのだろう。どちらが良い、正しい、というわけではない。業種や企業によっては、非常に限定的な基幹業務のみを正規職員が担当するという仕組みも十分成立しうる。非正規社員の正規化については、上記のような様々な環境変化を十分考慮した上でその可能性を検討する必要がある。

### ■正規化への流れに影響する外国人単純労働者受入れ問題

正規化を推進する政策に対して難しい問題を提示するのが、国際化の進展の中で進む外国人雇用である。現在、制度上進められている外国人を受け入れる仕組みとしては、留学生の新卒採用や、外国からの高度人材を受け入れる企業への対策をどう考えるのかという点を中心に、これはむしろ従来からの典型的な雇用と変わらない正規雇用の範疇になる。

しかし、雇用の現場では非正規に近い職場での外国人単純労働者の雇用の増加という実態も進んでいる。仮に正規労働を増やすべきだという政策を打つと同時に、労働市場の国際化が進んでいった場合は、全くその政策は相殺されてしまって、構造変化のベクトルは逆になるおそれがある。

日本の場合、本格的に外国人労働者を受け入れる場合には人権を軽視した受け入れと制度化することは、ほぼ不可能だろう。例えば、外国人労働者は受け入れるけれども、家族を受け入れないというような制度は、世論レベルで許されない。そうすると社会コストは莫大にかかることとなり、そういうコスト的な増加を見込んだ上で、外国人労働者を受け入れるという判断をする準備が不可欠である。これについては、今の日本にできているかどうかについては疑問が残る。避けなくてはならないのは、外国人労働者の受け入れに伴う社会的な費用の増加などについて将来的なオプションを明確に提示しないまま、なし崩し的に外から言われるままに、外国人労働を受け入れてしまうという形になることである。財政再建が第一に求められる行政において、後から「これほど社会的な費用がかかったのか」ということになったのでは手遅れである。

外国人労働の問題と正規・非正規雇用の問題を組み合わせて考える際には、どのような職種・職場で正規化を進める必要があるのか、外国人労働が非正規雇用として労働市場に入り込んでいる実態をどのように評価・予想するのか、外国人労働を積極的に導入する場合に労働市場以外の地域社会や医療や教育の場で発生する将来的な社会的な費用をどのように見積もっていくのか、などという多面的な視点が必要となる。

#### ■OJTによる職業能力開発の重要性

経済活性化を図るために規制緩和が進み、市場機能の発揮が重視される中で、労働市場でも競争力のある労働者が比較優位を示す傾向が強まっている。正規にしても非正規にしても能力がなければいけないということなので、労働政策においては基本的に能力開発路線が重視されている。政府側から見ても、政策として今できることは能力開発支援であるというのが、大きな一つの主流として進んでいる。

しかしながら、実際の職業能力開発の支援策としては、職場外で実施される研修（OFF-JT研修）の効果については、企業側からもそれほど高い評価がなされていないように見受けられる。政府が実施している能力開発支援のためのOFF-JT研修が、業務の生産性向上に直接的に結びついているようにはみえず、それが政府の能力開発政策に対する批判の最大の要因となっている。特に、最近では民間でも役所でも研修を座学で、しかもアウトソーシングにより実施する方式が増えているが、本当にこれらが能力向上に役に立つのか分からないことが多い。

やはり、雇用の現場で発揮される職業能力を向上させるにはOJTが重要であり、OJTでないと本当の能力向上にはつながらないというのが実態であろう。いくら職場の外でお金をかけて能力開発を実施しても、賃金上昇を伴う転職は限られているし、外で得た能力というのは会社からは評価されにくい。そうすると、職場についてOJTの期間を増やすという観点で考えれば、正社員のほうがいいのではないかという議論がでてくるのは自然の流れである。

## ■非正規化はOJTの場と機会を減少させ、それによって更に二極化が進行する

非正規化の流れは、これまでに正規雇用者に確保されていたOJTを通じて能力開発を行うという機会を、減少させているということについても注意する必要がある。実際の企業内部のOJTの実態を見ると、同じ職場にずっといてOJTの効果が上がるわけではなく、むしろ教育的視点を持った人事異動が重要である。しかしながら、そういう教育的な人事異動の幅は、今の正社員の枠では非常に狭まっている。

例えば、大手自動車メーカーの工場事業所のような大規模製造業企業の現場で技術者を育てる場合、最初の人事異動では工場で実際に働いてみるケースも多い。鋳・鍛造、金属プレス、機械加工などの、「3Kの賃加工」業務といわれている仕事のほうが、教育的観点からは重要であるという基本的な認識があり、工場での下積みなどを1年くらいやった後、販売に行ったりという意味での、人事異動的なOJTが必要と考えられているのである。

しかしながら、国際競争が激化する中での重要な生き残り戦略として、高付加価値のものを社内に残して低付加価値を外に出すという正規・非正規の「切り分け」が行われてきた。その結果、分社化が進むとともに、工場はすべて派遣社員で埋められていったりするなど、そもそも正社員の人数が減っている。その「教育的視点で重要な」ところに自社のラインがない、つまり自社の正社員を配置できないということは、教育的視点での人事異動という観点からは好ましいことではない。つまり、OJTとして正規社員を訓練する場所がないということになる。

「OJTの場と機会」が減ることにより、教育を受けられる人が少数精鋭化されている。これは、全体の底上げ教育を目的とした活動ではない。理工系の大学院を出て、中小企業の技能・熟練も感覚的に学んだ上で、技術・理論を知っているというスーパーマンであれば、そのような教育の機会は必要ないかもしれない。しかし、多くの新卒者の場合は、机上の理論だけしか身につけていないわけで、OJTなしではほぼ使い物にならなくなるという恐れが出てきている。

このように低付加価値の現場での教育ができなくなると、製図とかCADであるとか、特定の市場で高付加価値とされているデスクワークの中でのOJTだけになってしまう。その際に分業と専門化が行われているので、正規・非正規の住み分けはますます進むことになる。

## ■OJT機会を活かしきれない単純な派遣事業の実態

これだけ不確実な時代ゆえ、企業がどの程度まで雇用の安定を保障できるかどうかは、一概にはいえなくなっている。ただ90年代以降の長期不況期に顕在化した雇用不安は、雇用者からみて深刻な問題となったこともあり、企業側が長期的な雇用を保障するという戦略はあり得ると思われる。しかしながら若い世代の意識を見ると、長期安定的な指導、雇用の傘の下で働くという点は重視しているものの、必ずしも雇用の安定のみを望んでいるわけではない。

先に示した理工系の院卒がいきなり技術者派遣に行って、年収1000万円をとるという彼らの合理性を支えるものは賃金だけではなく、様々なOJTの場所の幅である。例えば派遣という勤務形態を通じて、1年間「先端技術で有名な」A社に行って技術を学び、2

年間「大手の」B社に行って組織を学び、3年間「また違った」C社に行きたいというような願望がある。ずっとA社の中で下から上までというのではリスクが大きいし、自分の志向にも合わない場合もある。様々な技術といっても、組織文化が反映されているから、派遣先を異動することによって、習得できる技術も変えていけることが出来る。

A社で1年、B社で2年、C社で3年の経験を得ると6年後にはいくら稼げるという、そのときそのときの市場価格が見えてくるのも、大きな魅力である。派遣という働き方の中には、いろいろなオプションがそろっていて、自分自身でキャリア設計が立てやすく、その派遣会社が労働市場情報を的確に蓄積・整理していれば、選択の幅も広がるという利点もある。そういう働き方も個人としては非常に合理的ではある。

このような形で派遣で働きたいという人たちの志向は、ほとんどがキャリア形成に視線が向いている人だと考えられる。自分の将来のキャリアを考えられる職種と考えにくい職種はあり得るが、理工系のようなところでこれだけ情報化が進んできて、それぞれのところが何をやっているかというのが分かっている状況では、比較的そういう発想は出やすい。

こうした積極的な雇用形態を保証する決め手となるのは、「労働市場情報で個々の保有技術の市場価値（賃金）を可視化する仕組み」作りである。このような派遣の仕組みを、特定の大手企業グループの内部労働市場の中に作ることも十分可能と考えられる。しかも、一部の大手技術系派遣会社には、こうした仕組みがある。これはある意味本当の成果主義になる。残念ながら現在の実態を見ると、派遣業といっても、大方の派遣は事務の女性をマーケットとした旧一般職の代替労働である。そこには、そのようなキャリアアップの仕組みが形成されていない。今の派遣業者は、能力開発の観点から新たな仕組み作りを迫られているのではないだろうか。

#### ■人事機能低下による能力評価主義の台頭

能力開発と能力評価は、表裏一体の関係にある。有益なOJTが実施され、OJTなどを通じて向上された能力が有効に活用されて、社内で正当に評価されることが望ましい。そういう意味で、従来型の日本的雇用慣行の中でなされてきた評価も、ある程度実効性はあると考えられる。今はそれを政策的には能力開発、社内的には能力評価という2枚看板で実施しているといえる。

ただ実態を見ると、能力評価の仕組みに対してはいろいろな見方がある。中でも有力なのは、成果主義を中心とする最近の能力評価の仕組みは、人事機能の低下を補完するものという考え方である。最近10年間、労働分野の規制緩和が進み、労働市場が多様化していく中で、企業の内部で発生したもっとも重要な変化として指摘できるのは人事部の能力低下だ。90年代を通じてリストラを実施する中で人事部の体制自体も弱体化し、人事部長も含めて組織の低年齢化が進み、最近のように一気に人手不足が顕在化した時期には、採用自体を外部業者に大きく依存しないとやっていけないような状態に陥っている。そのような状況の下では、人事部が自らの責任で内部の人事評価・能力評価をすることが極めて難しくなり、いわゆる成果主義的な手法を採用することで評価に正当性を持たせようとする傾向がある。

企業内部の人事機能の低下は、結果的には人材の流動性を高めることにつながった。本来は企業内部で基幹業務として、正規雇用者が担当すべき業務には正規雇用者を重点的に

配属し、OJT も手厚く実施するなどの対応が求められる。しかし 90 年代を通じた人事機能の低下と混乱の中でこのような対応は困難となり、企業は短期的な費用削減を求めて外部からの非正規雇用の増加を受け入れることとなったと考えられる。

むしろこうした流れの中で力をつけてきたのは外部労働市場の事業者で、派遣事業、ヘッドハンティングなどのさまざまな人材ビジネスであり、かれらは、これまでは評価が困難と見なされていた、ホワイトカラーまでも含めた人材・能力評価の仕組み作りに一役買ったといえる。

### ■抽象的な文化にとどまる能力評価システム

誰もが能力評価主義の重要性を主張しているように見える一方で、実態として、それを実施している企業はほとんどないという声も聞かれる。名目上、どの企業も評価主義を採用しているとはいいつつも、いわゆる客観的な評価システムというのは人事の教科書に説明されているような方式で行われてはいないという話もよく聞かれる。こうした実態を示す表現として、評価主義は文化と言われることがある。経済効率上、あまり意味がないと思っても、評価主義を導入するということ自体が重要となる。つまり文化として私たちはこうなのだ、しっかりとやっているのだということを対外的に示せばいいという考え方である。その文化が自分の生活環境の中で効率的かどうかは、全く考えられていないということでもある。もしそうだとしたら、評価主義は非常に上辺だけのコンサルティングであり、経済が正常化すると不況前の日本的な人事のあり方に、舞い戻ることも可能性としては否定できない。

もともと 90 年代の不況前の企業内部の人事部は、20 年程度の長期的な成果を前提とした比較的余裕のある意思決定を行う場所であった。ある意味、コストは二の次だった。しかし、長期的な不況に入るとともに他部門と同様な費用削減に向けての圧力が人事部にもおよび、高齢者の早期退職や非正規雇用の活用を通じてコスト圧縮を実現することが人事部の重要な成果として位置づけられるようになった。しかしながら、この過程では、必ずしも評価主義を費用削減のために明示的に活用したわけではなく、むしろ評価主義の位置づけはあいまいな文化的な仕組みにとどまっていた可能性が高い。

### ■「現場の人事管理力」の劣化と非正規化の進行

人事機能の低下は社内教育にも影響を及ぼしている。ここでのもっとも深刻な問題は、現場の管理者による教育の欠如である。平成 19 年の「労働経済白書」の中の重要な指摘の一つに、「現場の管理者が周りの一人一人の人間の働き方が見えていない」という下りがある。例えば部長が、部下が何を考えているのかよくわからない、どんな仕事をしているかもわからないということが起きている。何か部下から分厚いレポートが出てきたのだけれども、読む気も起きないという空気が蔓延している。入社時間が短くなったり、社員研修が短くなったり、社員旅行がなくなったり、コミュニケーションがなくなったりという人間関係の濃淡と関係しているかもしれないが、むしろ根本的な原因は、やはり管理者が忙しい、人数が減らされているからだと思われる。

人事管理論の定説としては、「本当の（実際の）人事部長」は人事部のトップではなく、それぞれの現場の営業課長とか店長とか、いわゆる現場のリーダーであるとされる。本当

の評価は現場にあるというのが定説だが、その現場の人間が部下のことを見ることができなくなっている。本社人事部というのは、現場の管理者による意志決定の部門間の全体調整を中心に行う。そして、その調整の中で様々な制度化が必要になったときに、それを明文化、システム化することが本来の仕事である。

しかしながら人事部の機能が下がって、現場の調整が出来ず、それによって、現場の管理者の機能も下がるというスパイラル状態になると、結果的には評価も調整もされず社員の意欲が落ちることになる。流動性も高まって技術蓄積もなくなる。そして、これが向かう先は、非正規化と生産性の低下の同時発生であり、この流れになると正規化への回帰からは遠ざかってしまう。仮に正規化しても、あくまで少数ということにもなりかねない。

### ■「地域コミュニティ形成」を促進する雇用政策立案

これまでみてきたような雇用の実態を踏まえると、非正規化を伴う雇用形態の多様化は、従来典型的と考えられていたような雇用の仕組みから、大きくはずれてきたことがわかる。しかし今後の方向性となると、ある特定の仕組みに向かって収斂していくような動きはみられず、雇用者の側から見ると雇用の安定性という点では依然として不安が伴う状況が続いている。

このような雇用状況に対して、いろいろな政策的な対応が提言されている。しかし見方によっては単純に過去の成功体験への回帰であったり、最近の市場原理主義的な動きに対する感情的な反発を表現したものであったりして、実効性については疑問が持たれるものが多い。

政策提言として本気でやろうと真剣さが感じられるものとしては、正規化は当然だという考え方がある。正規化は当然として、能力開発も社内で行い、リストラもせず終身雇用でいく。そして、終身雇用を前提として住むところまで決めてしまう。たとえば、地方で無秩序に分散するのではなく、ある程度の規模を持つ中核都市に住むということまでコントロールするのである。さらに、そうした集住に、企業の枠を超えた地域コミュニティを形成させる。そこまで企業の立地と活動を管理するのはなかなか難しいと考えられるが、例えば優遇税制などを利用して、企業の進出先をある程度操作することは、できないことではない。

「地域コミュニティ・地域雇用」という観点まで含めた、正規化のあり方というのが大事なのである。地域雇用開発というのは、昔は労働経済の中の一つの 이슈であったが、「(国土計画のための)全総」的な発想が希薄になってからは全く論点にならなくなっていた。しかし、最近、やっと少子化でUターンという言葉が出てくるなど、地域雇用という考え方の重要性が再認識される場面も出てきている。ただ今のところは、過疎化に悩む地方自治体や人材ビジネス関係者が主張しているケースが多く、中核的な政策担当部局からはまだまだ地域雇用という発想は出てきていない。雇用形態のところだけを話題にして、基準法や契約法なりで正規化を促してもあまり実効性は期待できず、地域雇用の視点から、企業側の立地も含めてデザインするところまで踏み込む必要がある。

地域で正規雇用でやるということになれば、労働移動いわゆる労働市場流動化策を大転換させるという選択もあるであろう。また、派遣で雇ったら必ず、後の安定雇用（正規雇用）への移行を義務づけ、しなかったら罰則を課すという、そこまで管理的にならざるを



得ない場合も出てくるのかもしれない。

### ■正規雇用に対する日本人の意識とワークライフバランスの考え方

一時的に景気がよくなり、正社員をとろうという動きが企業にも出てきた。労働者側でも、雇用の安定という観点からは正規雇用を望む声も強い。このように、正規化の動きは日本の文化としてはまだ残っているような解釈がある一方で、歴史的、社会的な背景をみると、正規雇用は必ずしも日本の伝統的な雇用形態であり回帰すべき原点であるとも言切れない側面もある。

日本人の意識という話になると、所属する感覚を会社に置いている人たちは多い。欧米では会社の間関係は二の次で、重視することは家族だったり教会だったり地域だったり、所属コミュニティは別にあると言われている。日本の場合は1日24時間の中で人として接している時間が多いところに、そういう共同体意識を求めたくなるという傾向があるように見受けられる。ある意味、長時間労働が、日本人の所属感覚を「カイシャ」に向ける結果となっている。

家族も核家族化して小さくなってきているし、コミュニティ、地域も崩壊したということになると、仕方なく「カイシャ」に意識が行ってしまう。家族も何かと重いし、地域も別に何もなし、ネガティブな選択として企業になる。企業に共同体的な性格を求めるとすれば正社員となるのは事実だが、必ずしも企業への帰属意識による安定感の確保が社会的、文化的な帰結となるわけではない。人としてどのような共同体帰属を重視すべきかということになると、それは家族のほうかもしれないし、地域かもしれない。

その意味で、ワークライフバランスの議論がこうした観点から論じられることが期待される。しかし、現在のワークライフバランスの議論は企業内部的な志向が強く、企業がワークライフバランス策をとることによって、仕事をもっと生産的になるとか平等になるとか、効率性が高まるとかという点が強く意識されている。こうした労働時間の短縮を中心とするワークライフバランスは、仕事一辺倒の中高年管理者層の意識改革には寄与する面もあるが、ワークライフバランスの可能性を狭める懸念がある。

本来のワークライフバランスの考え方としては、家族、地域、企業を含めた「地域共同体をつくる」ということを最終的な目的とすべきである。たとえば、地方や地域で働くことを重視するという考え方もありうる。

### ■最適な雇用の創出に貢献すべき人材コンサルタント

今後、雇用形態の多様化が進む中で、特定企業の中での正規雇用という働き方は、必ずしも一生を通じた最適解を保証するものにはならない。個人の能力、意欲、可能性に応じて適切なキャリア設計を支援し、実際の転職の助言も行えるような人材紹介業は、労働者の代理人とも言える立場にある。アメリカではこのような役割を果たす人材紹介業の社会的な地位は高く、医者や弁護士と同格に扱われている。日本でもこのような高い社会的プレゼンスを持って人材紹介業が活躍することで、個人がより豊かなキャリアを実現する可能性も高まるし、これは結果的に経済全体の効率性を高めることにつながると期待される。

同様の機能は、公的部門である公共職業安定所（ハローワーク）の役割の見直しという観点からも、検討に値すると考えられる。単純な労働需給のマッチングだけでなく、カウ

ンセリング機能や長期的なキャリア支援機能も強化することで、地域における職安の果たすべき役割が大きくなると期待できる。

### ■企業の動向を踏まえつつ雇用政策を考える

労働需要については経営者の考え方及び具体的な事業化が大きい影響力をもつため、企業レベルでの対応が重要と考えられる。雇用というのは事業活動の派生需要で、事業活動があってはじめて労働需要が発生する。会社のところを変えることで雇用に影響を与えることが可能となる。企業は生産性とか売上とか、儲かるということ、長期的に生き残るということを第一義に考えているので、その意味でブレが少ない。

実際の今の状況は、企業は株価を強く意識した経営となっており、人事部も社長も雇用のあり方についての「こだわり」は意識として弱くなっているという傾向を感じる。経営者によっては完全にファンド志向で、株価であるとか総資本利益率（ROA）などに関心が集中している。そうなると、人を育てようという発想は、ファンド至上主義的なボードのメンバーにはほとんど理解できなくなる。また、直接的に企業の中の雇用文化とか人的資源管理を長期的な見地で考える人事部も、機能や思考力が低下しつつある状態であるし、従業員に近いところにおいて評価をする現場のリーダー（本当の人事部長）も忙しすぎて余裕がない。

まずは、ファンド至上主義に影響されている取締役層、弱体化した人事部、さらに忙しすぎて何も見えてない現場管理者などの意識転換や構造改革を図るべきである。そして、そのうえで労働需要創出策を工夫していけば、必然的にその政策、人の動き方、地域のつくり方などが徐々に変わってくるだろう。

株価に直接反映してこない人的資源の蓄積と価値に対する認識の低さを変えていくと共に、企業として生き残るには、ファンド以外にこういうところを重視していかないといけないということを雇用政策のリーダー的存在にあるグループに示していくべきである。そして、そこを政策・制度として評価していくとよいだろう。

若干風向きが変わって、社会全体に対する様々なセクターの思考のベクトルが変わってきたときに、その都度、実効性と国民的な合意が得られるような政策をつくっていくべきである。そして、その政策を出していくときには、場当たりに出すのではなく、政策決定者、政治家、特定の省庁の中で共通の意識を持っておく必要がある。

政策の視点を企業に求め、企業集団の業績を中心に、それを高めるということを最終目標にする。それで国民と政治家と政府が共通の理念の上で、政策を整合的に組み立てるというのが、結果的に合理的なプロセスとなるだろう。

# 若年就労問題に対してより強力な取組みを

東京大学大学院教育学研究科准教授 本田 由紀

## はじめに——依然として深刻な若年就労問題

最近のマスメディアは、新規学卒者の就職状況の回復について盛んに伝えている。実際に、新規大卒者の中で進路が不確定な者（学校基本調査における「一時的な仕事に就いた者」および「先以外の者」）の比率は、2003年の27.1%から2007年には14.8%へと大幅に減少している。新規高卒者についても、求人数・求人倍率・就職内定率は2003年頃を底として上昇している。

しかし、こうした新卒者採用の活発化を以て、若年就労の現状について楽観視することはできない。その理由は、第一に、1993年頃～2004年頃の若年労働市場がきわめて厳しかった時期に離学した、いわゆる「ロストジェネレーション」世代の中で、非正社員や無業などの不安定な状態にある者がいまだ大量に存在していることにある。そして第二に、現在の新卒労働市場の回復は、上記の期間における著しい正社員採用抑制、団塊世代の大量退職および景気の回復基調の継続などいくつかの短期的な要因から生じているものであり、それらの要因が失われれば新卒労働市場は容易に再び厳しい状態に逆戻りするおそれがあるからである。さらに、前述二点のうち前者は過去に生じた問題、後者は将来生じる可能性がある問題であるが、過去・将来のみならず現在の若年就労状況の中にも、多くの問題が見出される。

第一に、先述の「ロストジェネレーション」問題とも密接に関係するが、離学した若年者の中では近年でも非正社員の増加傾向が続いてきた。2008年2月29日公表の労働力調査詳細集計（速報）によれば、若年非正規雇用者数（既卒、女性は未婚）は2003年341万人、2004年359万人、2005年360万人、2006年362万人と、景気回復後も増加を続け、2007年に348万人と若干の減少を見たが依然として高い水準が続いている。特に近年では派遣社員の増加が著しく、平成18年度の労働者派遣事業報告（2007年12月28日発表）では、派遣労働者数は前年度比26%増の321万人（年齢計）に達している。

第二に、非正社員の中でパート・アルバイトの平均年収は200万円未満、派遣・契約社員は300万円未満と賃金水準がきわめて低い上に、その水準に顕著な改善傾向は見られない（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、労働政策研究・研修機構『大都市の若者の就業行動と移行過程』労働政策研究報告書2006年No.72など）。

第三に、非正社員から正社員への転換可能性が明確に高まっている様子はない。前掲の労働力調査詳細集計によれば、非正社員から正社員への転職者数（年齢計）は過去 5 年間にわたり 20 万人前後で推移しており、男性では正社員から非正社員への転職者数が上回る状態が継続している。若年についてみても、非正社員への滞留傾向はむしろ増大している（前掲『大都市の若者の就業行動と移行過程』報告書）。

第四に、正社員についても労働条件の悪化が目立っている。たとえば就業構造基本調査において年間就業日数 200 日以上男性労働者の中で週 60 時間以上働く者の比率を 1997 年と 2002 年の二時点で比較すると、20 代後半では 15.3%から 20.8%へ、30 代前半では 17.6%から 22.8%へ、30 代後半では 16.9%から 23.5%へ、40 代前半では 14.5%から 21.5%へといずれも明確に増加しており、若年・壮年期の長時間労働化が進行している。それに加えて賃金カーブのフラット化による将来への閉塞感、成果主義の導入や雇用形態の多様化による職場内の緊張の高まりなどが相まって、心身を病むにいたるケースが増加している。労働基準局労災補償部のデータによれば、脳・心臓疾患による労働災害請求数は 2001 年の 690 件から 2006 年には 938 件へ、同じく精神障害については 2001 年の 265 件から 2006 年には 819 件へと著しく増加しており、精神障害については約 6 割を 30 代以下の若年層が占めている。

第五に、その結果、いったん正社員になったのちに離職する者の比率も、1990 年代後半に増加して以降、高止まりを続けている。厚生労働省の「新規学卒者の就職離職状況調査結果」によれば、2003 年の新卒就職者のうち 3 年以内に離職した者の比率は高校では 49.2%、大学では 35.7%に達している。

第六に、新卒の就職－採用活動そのものに問題が内在している。まず、売り手市場下の新規大卒者の採用はいつそう早期化・長期化する傾向にある。2008 年 2 月に公表されたリクルートの「就職白書 2007」では、採用スケジュールが「早まった」と答える企業が 51.2%を占め、次年度についても 41.1%の企業が「早まる」と答えている。それとともに、曖昧な基準による厳選採用方針が維持されており、日本経団連による「2007 年度・新卒者採用に関するアンケート結果」（2008 年 2 月 1 日公表）では、企業が採用選考時に重視する要素は 5 年連続して「コミュニケーション能力」が 79.5%（前年度 81.7%）で第 1 位であり、第 2 位は「協調性」53.0%（同 53.0%）、第 3 位は「主体性」51.6%（同 49.6%）、第 4 位「チャレンジ精神」49.4%（同 53.7%）、第 5 位「誠実性」42.4%（同 36.1%）と続いている。2005 年に経済産業省が実施した「社会人基礎力に関する調査」においては、新卒採用プロセスの問題点として「採用基準が明確でない」ことを挙げた大学生は 61.0%に達しているのに対し、同じ問題点を指摘する企業は 15.0%にすぎず、両者の間には大きな認識ギャップがある。このように長期にわたりかつ不透明な就職－採用活動により、新卒予定者のストレスや勉学の障害がむしろ進んでいる。しかも、本稿の冒頭で述べたように、いまなお大卒者の 7 人に 1 人は進路が不確定なまま卒業を迎えている。

以上を要するに、最近の新卒採用の回復という指標は、教育と仕事との接続点における正社員・非正社員比率の若干の変化を指し示しているにすぎず、仕事の世界に入った後の

正社員・非正社員それぞれに過酷な就労状況や、新卒採用慣行が教育の世界の内部や仕事に就こうとする若者に対して及ぼしている負の影響には、何ら改善の方向が見出されていないのが現状である。

## 改善の余地が残る若年就労への対策

若年就労をめぐる上述の諸問題に対して、主な対策として打ち出されているのは、①若者（特に既卒者）の募集や採用における評価基準や業務内容の明示に関する努力義務化（2007年10月1日の雇用対策法改正）、②若者がこれまでに就労を通じて身につけた能力や職業訓練の受講歴、取得した資格などを明記し就職に役立てる「ジョブ・カード」の普及促進、③ハローワークやジョブカフェ等における若者向けの相談やカウンセリングの拡充およびそれら若者支援機関間のネットワークを活用する「地域若者サポートステーション」の拡充、④座学と企業現場での実習を組み合わせた「日本版デュアルシステム」を含む職業訓練制度の拡充、⑤「トライアル雇用」や「紹介予定派遣」など試行的雇用による就労支援の推進、⑥ワーク・ライフ・バランスの奨励（2007年12月18日策定「仕事と生活の調査（ワーク・ライフ・バランス）憲章」）、⑦学校教育における「キャリア教育」の推進などである（2008年2月29日厚生労働省発表「雇用政策基本方針」、2008年2月15日に経済財政諮問会議に提出された民間委員提案「新雇用戦略」、2008年3月4日に内閣府第21次国民生活審議会総合企画部会に提出された「働く」ワーキンググループ報告などを参照）。

しかし、これらの中で①・②・⑥については企業の積極的な取り組みが確保されるかどうかという点で実効性に疑問があり、③についてはアウトリーチや具体的な有効性の面で課題が残る。④・⑤についてはいずれも対象者数が限定されている。政府発表の「再チャレンジ支援総合プラン行動計画の進捗状況」によれば、「日本版デュアルシステム」の受講者数は平成19年1月末現在で27,118人、就職者数は6,356人、また平成18年度労働者派遣事業報告に基づけば「トライアル雇用」は平成18年度の開始者数約4.8万人、就職者数は約3.4万人である。「紹介予定派遣」については平成18年度実績が44,891人、うち直接雇用に結びついた数は27,362人である。先述の通り若年非正規雇用者数が300万人を超えている現状に対して、施策の規模の面で大きな限界がある。⑦についても意識啓発面に偏る傾向が強く、客観的な就労状況の改善に結びつくかどうかは疑わしい。日本では学校教育の職業的意義が他の先進諸国と比べてきわめて希薄であるという問題について、若年就労支援策においては等閑視されている（本田由紀『若者と仕事』東京大学出版会、2005年、児美川孝一郎『権利としてのキャリア教育』明石書店、2007年など）。

## 社会全体としてのより強力な取り組み

若年就労をめぐる深刻な諸問題に対しては、より強力な取り組みが必要であると考え。現在、正社員・非正社員を問わず厳しい状況が生じている背景には、経済のグローバル化と産業構造の変化による安価で量的調節の容易な非正社員需要の増大、日本の年齢構成の歪みと景気変動の不幸な一致（バブル経済期における団塊ジュニア層の過剰採用と長期不況下における団塊層の中高年化）による正社員採用抑制、日本の若年労働市場の特殊性（新規学卒一括採用や学校における職業能力形成の希薄さ）がもたらす格差や挽回の困難さなど、複数の要因が絡まり合っている。しかし、それら多面的な要因が相俟った結果として、雇用者と労働者の力関係があまりにもバランスを欠くようになっているということが、多くの問題の根源となっている。従来の日本の雇用慣行のもとでは、労働者が雇用者に様々な決定権の多くを委ねていても、賃金の上昇や雇用の安定が保証されていたために問題は顕在化しなかった。しかし、今やそうした恩典が薄れつつあるにも関わらず、雇用者側の多大な権限掌握は存続ないし強化されている。その結果、労働の形態・内容・量・水準とそれに対する評価や報酬をめぐる労働者側の要求・選択・交渉の余地は過少であり、逆に正社員と非正社員、新卒者と既卒者（特に非正社員や無業の経験者）の間には雇用者によって過度に強固な分断線が一方向的に引かれている。のみならず、偽装請負や偽装管理職、二重派遣などをはじめ、雇用者側の違法行為も後を絶たないのが現状である。

### ■雇用者と企業の間におけるバランスを確保するための仕組みの重要性

このような事態を改善するためには、個別の労働の中身とそれに対する報酬の対応を可能な限り正当かつ公正なものとするためのルールや基準を明確化することが必要である。具体的には、正社員・非正社員のいずれについても、採用や配属・処遇の決定に際して、個々の仕事の内容や範囲、労働者の能力・貢献に対する評価の方法や賃金の基準について文書等により明示し、労働者側からの個別的・集団的な交渉・協議のプロセスを経て合意を形成した上で実施することを雇用者側に義務付けるべきである。これは、上で記した現行の対策の①を努力義務から強行規定に変更し、徹底することを意味する。

さらに、そうした労使間の交渉・協議を実効あるものとするためには、非正社員を含む労働者の企業内および企業横断的な組織化を進め、労働組合ないし従業員過半数代表制度を労働者の利害や要望を集約し代弁する機能をきちんと果たしうるものへと強化してゆくことが不可欠の条件となる。さらにその前提となるのは、後述のように、労働者の権利に関する知識と労働者代表機関の重要性を、学校教育を通じてすべての社会成員に対して伝えてゆくことである。

なお、2008年3月1日から施行される労働契約法は、やはり労働の中身と処遇との対応関係の明確化を意図したものである。しかし、この労働契約法に対しては、それによって就業規則の不利益変更がむしろ容易になり、さらに法的根拠を提供して正当化するもので

はないかという危惧や、そのカバーする事項の範囲が不十分であること、労働者の多数派代表に過大な権限が与えられており少数派組合が尊重されていないことなどの問題点が指摘されている。それゆえ、労働契約法も労働者からの合意の確保に関する手続きを厳密化するとともに、該当事項の範囲をより広く詳細なものとするにより、労働者を保護する上でより有効に機能する法律へと改善することが求められる。ただし、労働が明確かつ対等な契約関係のもとに行われるべきものであることを定めた法律であるという点では労働契約法は評価しうるため、先述①の雇用対策法改正と併せてその精神が労働現場において貫徹を図るべきである。

### ■若年層を支援するための実効性のある政策対応

また、やはり①および②の徹底化の一方策として、新規学卒者を正社員として採用する企業に対してその一定比率を既卒者採用に割り当て、「ジョブ・カード」を活用した採用を行うよう義務付けることも考えられる。そのような強い要請が欠如したままであるならば、「ジョブ・カード」は形骸に終わるおそれが大きい。

上記に加えて、特に上記③～⑤の諸施策について量的拡大と質的拡充を実施し、さらに日本ではきわめて手薄である若年層向けセーフティネット（たとえば職業訓練受講期間中および求職期間中の生活費・住居費保障など）についても拡充強化するためには、言うまでもなく財源の確保が必要である。これについて、英国の若年向けニューディール政策の起動時の例を参考とし、企業に対して緊急時限措置として特別課税を行うこと、また所得の再分配が有効に機能することを目的として所得税の累進性を再び強化することを提案する。また同時に、若年就労支援やワーク・ライフ・バランスへの貢献に応じた企業減税措置を拡充することも併せて提案する。

なお、ここまで述べてきたような規制や課税の強化は日本企業に対する国内外の投資を消極化させ、企業の財務・経営状況を悪化させるという反論が予測されるが、そもそも過度に財務主導・株主重視の経営管理を行うことや「金融立国」を称揚することの弊害こそが深く認識され、企業の業績がその社会的責任（CSR）も含めて総合的に評価されるような投資市場環境と制度を整えてゆく必要があることを付言しておく。

### ■教育内容と新卒採用慣行の変革

そして⑦の「キャリア教育」については、意識啓発にとどまらず、労働者の権利についての知識や労働者代表機関を通じた労使交渉の重要性、さらには職業に直接的・間接的に役立つ知識とスキルを若者に広く伝えるものへと、特に高校以上の教育機関について教育内容を変革することが、労働者のエンパワーメントにとっては不可欠である。さらに、在学中の早期から開始し採用基準も曖昧である現在の新規学卒採用を、学習成果と職務内容との適合性を重視して卒業後に採用選抜を行う方式へと転換するよう、企業に対して強力に働きかけることも必要である。

これらを通じて、現在の歪みすぎた日本の若年就労のあり方—あるいはあらゆる年齢層の就労のあり方—を、「本気で」、より適正（decent）なものへと修正してゆくことが、一刻も早く求められている。



資料



## 研究会ヒアリング概要

# 英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」

## ——若年失業者ニューディールを中心に

講師：みずほ情報総研（株） 主席研究員 藤森克彦

日本における非正規雇用をめぐる雇用問題を考える際に、海外における雇用政策、雇用をめぐる制度設計の実例を検証することは、今後の日本における政策対応や制度設計の検討にとって重要な情報を提供するものと期待される。

本研究会の議論の中でも若年雇用対策として英国のニューディール政策に対する関心が高く、みずほ情報総研（株）の藤森克彦主席研究員をお招きしてヒアリングを実施した。

今回のヒアリングでは、ニューディール政策については、若年雇用問題について雇用分野をこえて社会的な仕組みまで含む包括的な観点から政策対応を行っている点について高い関心が寄せられた。ニューディールの具体的なプログラムについても、ワークフェアという仕組みでプログラム参加に強い動機づけが与えられており、きめ細かい就業支援がなされている点についても評価が高かった。実際に、巨額の財政支援の結果、若年雇用については改善がみられ、プログラムの実績については一定の評価が得られた。

一方、英国が対象としている若年失業者の状況が日本の若年失業者やフリーターとはかなり異なるために、日本の雇用対策への直接的な応用は難しい点があること、ニューディールによって生まれた若年雇用は短期雇用が中心で、必ずしも質の高い雇用を生み出しているわけではないことなどについての指摘もあった。

英国では雇用問題に限定せずに社会全体を通じての政府の役割が議論されており、社会保障、社会保険、雇用制度などを総合して制度を設計するという発想が明確に示されている点については、日本としても十分参考にすべきであるとの意見が多かった。

以下、藤森主席研究員からの説明と質疑応答の概要を紹介する。

## はじめに

日本の若者の雇用問題に対する政策を考える際、参考事例として英国のニューディール政策に言及されることが多い。ニューディール政策は、労働党政権が「福祉から雇用へプログラム（Welfare to Work）」の大きな柱として打ち出したものであり、全体として高い評価を得ている。

本日は、最初にニューディールの基本となる「福祉から雇用へプログラム」という考え

方について紹介する。次にニューディール政策の中から若年失業者ニューディールについて考察し、さらに賃金を魅力的にするための施策（最低賃金制と勤労税額控除）、働く環境の整備（ワークライフバランス）などにも触れて、「福祉から雇用へプログラム」の全体像を概観していく。続いて「福祉から雇用へプログラム」の成果をみた上で、このような英国の取り組みから日本の若者の雇用政策に対し、どのような示唆が得られるのかについて考える。

## I 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」

### ■社会構造問題として再認識された貧困問題

「福祉から雇用へプログラム」は、労働党が野党時代の 90 年代前半から検討してきた新しい福祉政策の考え方である。「大きな政府」路線、「小さな政府」路線はともに限界があるとの認識から、社会保障政策と雇用政策をリンクさせて、スキルの取得を支援することにより、福祉手当に依存せずに各自が働くことによって生活防衛を図ろうというものだ。そしてこのような新しい福祉政策が登場した背景には、サッチャー政権とは異なるブレア政権の貧困問題の捉え方が影響している。

サッチャー政権では、貧困問題は「就労意欲が乏しい」といった貧困者個人の資質を問題にし、福祉手当の受給要件を厳格にするなど、ムチ的な政策によって労働市場へ押し出そうとした。新古典派では、福祉手当に依存する人々を道徳的な批判を込めて「アンダークラス」と呼んだが、これが基本的なサッチャー政権の見方である。

これに対しブレア政権では、むしろ貧困の背後にある社会構造を問題にし、特に「社会的排除」に対する問題意識を強く持っていた。社会的排除とは、「低所得、スキル不足、失業、家庭の崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、地域の治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域がそこから抜け出せない状況」をいう（90 年代後半の英国社会保障省による定義）。「社会的排除」は、貧困問題を単に経済的な側面から捉えるのではなく、スキル不足や家庭の崩壊など多面的に捉えている。また、社会的排除の状況にひとたび陥ってしまうと、個人の努力だけでは容易に抜け出せない。こうした構造に着目して、ブレア政権では「福祉から雇用へプログラム」を打ち出した。貧困問題の捉え方が従来とは異なっている。

余談になるが、日本のフリーター問題の捉え方も、若者の就業意欲が乏しいといった資質を問題にする捉え方と、正規と非正規の二極構造といった社会構造を問題にする捉え方がある。どちらの考え方にウエイトを置くかによって対応も異なるように思う。

### ■能力開発支援中心の「福祉から雇用へプログラム」

ではそもそも「福祉から雇用へプログラム」とはどういったものなのか。

サッチャー政権の「悔しかったら頑張りなさい」流の自助努力を重視するやり方では、社会的排除の問題に対応できない。一方、70 年代までの労働党政権が行ってきた、所得を再分配して低所得者を救済する「現金給付型の再分配政策」も財政的に問題がある。また、

福祉依存の問題も生じてしまう。そこで打ち出されたのが、「トランポリン型福祉」（スプリングボード）という概念である。

「トランポリン型福祉」は、お金ではなく、いわば能力開発の再分配である。図表 1 は、「低所得であるがゆえにスキルがない、スキルがないから仕事がない、仕事がないから低所得」という社会的排除の代表的な悪循環を示したものである。トランポリン型福祉では、スキル不足の克服に重点を置いてこの悪循環を断ち切ろうとする。具体的には職業訓練等を行って、労働市場に送り出していこうとの考え方であり、労働党の福祉政策の新機軸となった。

### ■若年雇用問題への有効策としての「トランポリン型福祉」

では、スキル取得に重点を置く「トランポリン型福祉」は、従来の所得再分配政策に比べてどのような点が優れているのか。

第 1 に、働くことが何よりの生活防衛であり、貧困から抜け出す最も確実な方法だと考えられることである。単純労働は機械で代替され、発展途上国に移行している。こうした中では、スキルをつけてエンプロイアビリティ（就労可能性）を高めていくことが、失業を防ぎ、生活防衛になる。これは、ブレア政権が教育政策を重視した一つの背景にもなっている。

第 2 に、「トランポリン型福祉」は「経済の担い手」を育成し、経済成長にもつながるからである。英国の社会学者 A. ギデンズは人的資本の形成に積極的な国家を「社会投資国家」と呼んで、人的資本形成への支援はコストではなく「投資」と考えている。

第 3 に、福祉依存者の減少は、財政負担の軽減にも寄与することである。しかも、経済の担い手として、福祉依存者を納税者に変えていくことにもなる。

### ■「福祉から雇用へプログラム」の主なポイント

では、「福祉から雇用へプログラム」とは、どのようなものか。主なポイントをあげると、以下の 4 点があげられる。

第 1 に、就職活動の支援と職業能力開発の強化である。それを具体化したのがニューディール政策であり、対象グループごとにさまざまなプログラムがある（図表 2）。

「若年失業者ニューディール」は、18～24 歳で半年以上求職者手当を受給する若者を対象とする。年齢で区分したプログラムとしては、それ以外にも、「長期失業者ニューディール」（25～49 歳で 2 年以上の求職者手当受給者）、「高年失業者ニューディール」（50 歳以上で半年間の求職者手当受給者）がある。若年失業者ニューディールと長期失業者ニューディールは、就職活動の支援と職業能力開発をプログラムの内容とする点で同様のスキームになっている。これに対し、高年失業者ニューディールは、就職活動支援のみならず、就労者自身に賃金補助や訓練費用への助成金を支払うスキームとなっている。

この他、「一人親世帯ニューディール」は、所得扶助（Income Support）を受けている一人親が対象である。就職や保育などについての相談機能を重視し、育児費用や保育支援も含めたプログラムとなっている。さらに、「障害者ニューディール」や「失業者のパートナーに対するニューディール」もある。このように失業者の類型に応じた支援策を打ち出している。

第2に、所得保障給付の条件化（ワークフェア）である。ジョブセンター・プラス（職業安定所）での就職相談や職業訓練に参加しなければ、求職者手当を支給しない。ニューディールのプログラムに参加しないと求職者手当がもらえないことは、若年失業者のプログラム参加への強い動機づけとなった。

なお、就職活動や職業訓練の義務づけは、若年失業者ニューディールと長期失業者ニューディールのみであり、他のプログラムは任意参加になっている。

第3が、就労によって得られる賃金を魅力的なものにして、就労へのインセンティブを高めていくことである。具体的には、「最低賃金制」と「勤労税額控除」が導入された。

第4が、働く環境の整備であり、労働時間規制などの労働規制、保育所整備、ワークライフバランス・キャンペーンなどが行なわれてきた。以下では、各々についてみていくことにする。

## II 若年失業者ニューディール

### ■巨額の予算措置が取られたニューディール政策

ニューディール政策は労働党政権の目玉政策であり、1997～2003年の間に52億ポンド（1兆2,000万円、1ポンド＝230円で換算、以下同じ）が投入された（図表3）。財源は、余剰利益をもつ民営化企業への課税（ウィンドホール税）である。サッチャー政権下で多くの国有企業が民営化されたが、民営化企業は当初競争がなく余剰利益が発生しているとして、課税の対象となった。ただし、ウィンドホール税は一回限りの課税である。97～98年にかけて民営化企業に課税され、その財源で2003年までのニューディール政策の全費用が賄われた。

そしてニューディール政策の各プログラムの中で、最も力が入れたのが、若年失業者ニューディールである。若年失業者ニューディールには、ニューディール政策の費用全体の約44%（14.8億ポンド、約3,400億円）が使われた。年平均にすれば、486億円という額になる。

### ■深刻な英国の若年失業者の状況

各プログラムの中で、若年失業者ニューディールが優先されたのは以下の理由があげられる。

第1に、スキルが乏しく資金もない若者は、社会的排除に陥りやすいという点だ。

第2に、若者の失業問題の背景には、機会の不平等との関係があることだ。「低所得→スキル不足→無職」といった社会的排除の悪循環は、世代間で移転する。すなわち、所得の低い親から生まれた子供たちは、十分な教育を受ける機会に恵まれず、スキル不足になりがちである。その結果、いわゆる「良い職」に就くことが難しく、貧困が続くという悪循環が起こる。英国は競争社会であるが、その前提であるはずの「機会の平等」が崩れているという強い問題意識がある。

余談になるが、英国では、今「子供の貧困」が大きな問題となっている。英国政府は、2010年までに子供の貧困を2000年の水準から「半減」させ、さらに2020年までに「根

絶」することを目標に掲げている。「機会の不平等」の是正を急がなくてはいけないという強い認識がある。

第3に、求職者手当の受給者には若年失業者が多く、財政的な側面からも手を打つ必要があったことや、若者は吸収が早いと政策効果もあげやすいと考えられた点である。

なお、英国の若年失業率の長期的な推移をみると、基本的に90年代半ば頃からの景気回復の影響を受けながら改善している。しかし、05年と06年に上昇に転じている\*1（図表4）。

### ■若年失業者ニューディールのプログラムの実際の流れ

若年失業者ニューディールの全体的な流れをみてみたい（図表5）。

まず、求職者手当を半年以上受給している18歳から24歳の若者に、ジョブセンター・プラス（職業安定所）に来るようにという通知が届く。

#### ゲートウェイ

そしてジョブセンター・プラスでは、最初にゲートウェイという、最長4カ月間の就職活動を行う。この間パーソナル・アドバイザーが失業者に一人つき、本人の保有スキルや就職希望を確認し、就職活動計画を立てる。履歴書の書き方を指導したり、読み書きができなければ8週間の短期集中基礎学力コースへの紹介もする。また、英国では地下鉄の初乗り運賃（約1,000円）が高いなど、失業者にとって交通費負担は重い。そこで必要であれば就職活動のために交通費の補助なども行っている。余談であるが、刺青をするのが若者の間で人気だが、就職の妨げにならないように刺青を取る費用を出した例もある。

各若年失業者を担当するパーソナル・アドバイザーはゲートウェイの期間中、原則として交代がなく、一人のアドバイザーが継続的に担当する。そのため、若年失業者の状況をよく理解して、就職活動を支援できる。また、パーソナル・アドバイザーは基本的にはジョブセンター・プラスのスタッフであり、研修を受けなくてはならないが特別な資格を要するわけではない。給与は、インセンティブ措置として、失業者を就職\*2させればそれに応じてボーナスが上乗せされるポイント制となっている。なお、各地のジョブセンター・プラスにも就職者数上昇などの目標があり、目標が達成できないと3年ぐらいでトップが解雇させられることもある。

なお、英国では、職業相談・職業斡旋業務をジョブセンター・プラス\*3という公的機関が担い、職業訓練を民間で行うという役割分担がある。ただし、貧困が深刻な地域は、「エンプロイメント・ゾーン」という「特区」に指定され、民間企業やNGOが職業相談・就職斡旋業務の委託を受けている。なお、民間部門とジョブセンター・プラスのどちらが成果を上げているかは、一概に比較できない。

#### 就職にいたらなかった場合のオプション

ゲートウェイの段階で、多くの若年失業者は就職している。しかし、就職できなかった者は、「オプション」と呼ばれる次の段階に進む（図表5）。

オプションの段階では、職業・教育訓練の選択肢が四つ与えられて、そこから一つ選んで、原則半年間の職業・教育訓練を行う（図表6）。

民間部門での就労では、基本的に企業における OJT (on-the-job training : 実地訓練) を行っている。事業主には政府から週 60 ポンド\*4 (1 万 4,000 円) の助成金が半年間出される。また、事業主は訓練生に対し、国家認定資格制度 (NVQ) に向けた教育訓練を週 1 回行うことが義務づけられているが、その費用として政府から事業主に 750 ポンド (17 万円) が一括支給される。

一方、訓練生には、賃金が事業主から支給される。英国の最低賃金は現在、時給 4.6 ポンドであり、週 30 時間就労すれば最低でも週 138 ポンド以上の賃金が得られる。仮に、求職者手当をもらい続けた場合には週 46.85 ポンドのままであり、ニューディール政策に参加すれば 3 倍の賃金がもらえることになる。

ボランティア部門での就労では、事業主が賃金を支払っている場合には、求職者手当に週 15 ポンド加えた助成金が事業主に支給される。また、民間部門と同様、訓練費用として 750 ポンドが事業主に一括支給される。一方、訓練生は政府からの手当 (求職者手当 + 週 15 ポンド) か、ボランティア団体の報酬かのいずれかを受給できる。

フルタイムの職業・教育訓練は、1 年間のプログラムである。職業・教育訓練を受け、国家認定職業資格を取得する。訓練費用は国が負担する。この場合、訓練生は求職者手当を継続して受給する。

環境保護団体での活動の場合は、ボランティア部門と同様のスキームである。具体的な活動としては、駅前の花壇や地方自治体が行っている植木の手入れなどである。

#### ■中小企業が多い訓練生の引き受け事業主

「若年失業者ニューディール」と「長期失業者ニューディール」に協力する事業主は、8 万人にのぼっている。訓練生を引き受ける民間部門の事業主は中小企業が多く、就労内容としては事務職、熟練肉体労働の比率が高い。

補助金付き就労についての雇用主の意識調査 (99 年～00 年) によれば、参加企業の 75% が従業員 25 人以下の中小企業であり、建設業と製造業が多い。英国の場合、90 年代半ばからずっと景気が良いため求人難となっており、83% の企業が求人を埋められないと回答している。こうした状況が、企業が訓練生を引き受けるインセンティブになったと考えられる (図表 7)。

補助金付き就労の内容としては、事務職 (24%)、熟練肉体労働 (24%) の割合が高くなっている。事業主が考える求職者への有益な効果としては、職務経験を与えること (67%)、自信をつけさせること (62%)、スキルの取得 (61%) などである。

#### ■若年失業者ニューディールへの参加者と就業者数

若年失業者ニューディールの成果としては、1998 年～2006 年 11 月までに延べ 149 万人の若年失業者がプログラムに参加し、延べ 60 万人 (全体の 40%) が、補助金のない通常の形で就職している。

就職した 60 万人について、どの段階で就職したのかをみると、面談前の段階が 9.4%、ゲートウェイの段階で 60.2%、オプションの段階 17.9% となっている。また、オプションが終わっても就職できない若者は、「フォロー・スルー」と呼ばれる段階に入り、ゲートウェイと似た就職活動を行う。この段階で就職したのは 12.5% である。したがって、全過程



をみるとゲートウェイの段階で最も多くの人々が就職した。

次にオプションのメニューごとに就職できた若者の割合をみると、民間部門での就労が68%、フルタイムの教育・技能訓練が44%、ボランティア団体での就労が49%、環境保護団体での活動が50%となっている。民間部門で訓練を受けた若者が、最も高い割合となっている。これは、訓練後に事業主から「せっかく訓練をしたのだから、継続して働かないか」といった声かけが多いためである。

### ■英国の若年労働者と日本のフリーターの違い

ここで留意したいのは、ニューディール政策が対象としている若年失業者は、読み書きに問題がある者が相当数含まれていると言われており、日本の若年失業者やフリーターとは質が異なっている点である。

英国の場合、所得格差が日本よりも大きく、居住地域ごとに貧富の差がはっきり現れる傾向がある。貧困地域の公立学校は荒廃し、学力面でも問題にされていることがある。また、素行に問題があれば特別学校に行かされるが、結局学校へ行かず、読み書きに問題が残る者もいる。さらに家庭が崩壊して家族からの支援を得られないため、ホームレスになったり、薬物依存に陥る者もいる。実際、若年失業者ニューディールのゲートウェイでは、パーソナル・アドバイザーが規則正しい生活を指導することから始めることも多いと聞く。

それに比べて、日本のフリーターは「失業者」ではないし、学歴や読み書きのレベルも英国とは異なっているように思われる。

### ■若年失業者ニューディールに対する評価

若年失業者ニューディールへの評価は割れているが、全体的には以下の点で積極的な評価が多いように思う。

第1に、求職者手当受給者が大幅に減少したことである。特に長期失業者が減少し、若年失業者に占める長期失業者の割合が、98年ごろから急激に下がっている（図表8）。ただし、オプションの段階で「民間部門の就労」を選択した場合、賃金をもらいながら訓練しているため、その期間は「失業期間」に分類されていない。つまり、オプションの段階で一旦「失業」がストップするため、長期失業者の割合が下がった面もある。

第2に、社会的排除に陥っている者に、「社会との接点」を構築したことである。特に若年失業者が社会的排除に陥ってしまった場合、社会との接点がない。この点、ワークフェアによって若者を半ば強制的にスキームに乗せ、事業主などと接触させていくことに意味がある。半年間に得られるスキルはたいしたことはないとの見方はあるが、それよりもこうした人的関係を構築できる点で評価されている。

### ■ニューディールの実績とマクロ経済動向

一方でニューディール政策に対する批判としては、失業者の減少は好調なマクロ経済によるもので、ニューディール政策の効果は乏しいという指摘である。例えば、98年4月～00年3月の間に求職者手当受給者が20万人減少している。NIESRというシンクタンクが行った推計によれば、このうちニューディール政策による失業者減少効果は3万5,000人、雇用増加効果は1万5,000人だという。ニューディール政策自体は求職者手当受給者

減少にそれほど大きな効果はなかったと指摘している。

ただし、この NIESR のレポートでも、この政策がなかった場合に比べて、より多くの若年失業者がより早期に失業から脱することができた点については評価している。ニューディール政策の効果は、労働党政権が宣伝するほどの大きな効果ではないにしても、不要であったとは考えられていない。

#### ■若年失業者ニューディールの課題

それから直近では、2007年11月にNAO（National Audit Office：政策の費用対効果などを監査し、議会に報告する機関）がニューディール政策についてレポートを発表している。同政策は就業者の増加に大きな成果があったと評価する一方で、就職しても雇用期間が短く、再び福祉手当の受給者に戻る者が多い点を問題にしている。例えば2002年度に若年失業者ニューディールに参加して直接雇用された者のうち、雇用期間が1年以上の者は26%にすぎない。平均雇用期間は28週間である。持続性のある雇用ではなく、雇用の質が新たな課題となっている。

雇用が短期で終わってしまう要因としては、ニューディールプログラム参加者のうち、臨時雇用を希望している人はわずか6%にすぎず、臨時雇用（テンポラリー・ワーク）しか見つけられないことが指摘されている。また、単純労働も多く、仕事を発展させる機会も乏しい。一方、労働者側の要因としては、健康上の問題、育児・介護の問題、経済的インセンティブの不足などが指摘されている。

#### ■「持続性のある雇用」に向けて改善が望まれる点

NAO レポートでは、「持続性のある雇用」に向けたニューディール政策の改善点として、主に以下の5点が指摘されている。

第1に、質・量に富んだ情報（データ）の整備である。日本に比べれば英国はこの分野でデータが豊富だと思うが、就労期間、早期退職者の属性、安定就労に向けた支援策の効果などについて、さらに調査が必要であると指摘されている。

第2に、「雇用期間に関する目標」の延長である。ジョブセンタープラス（職業安定所）では、現在13週間続けて働けば「就業者」にカウントされる。しかし、この雇用期間は短かすぎ、長期の目標を設定すべきであるとしている。なお、デビット・フロイドが、政府からの諮問を受け“Welfare to Work”についての答申を2007年3月に出しているが、雇用期間に関する目標の延長は其中でも提言されている。

第3に、雇用後のサポートの必要性である。これまでは、就職させることを重視してきたが、就職後のサポートが不足している。電話連絡や面談、長期雇用への経済的な支援、職業訓練、相談相手、トラブルの仲介役など、就職後もこうした相談場所を用意していく必要がある。

第4に、地域で必要とされるスキルの習得である。地域の事業主が必要とするスキルを身につけるため、事業主と一体となって訓練プログラムを開発していく必要がある。この点、「地域雇用パートナーシップ（Local Employment Partnerships）」が始まっている。これは英国に5社ほどある大きなスーパーマーケットがジョブセンター・プラスと契約し、トライアル雇用や職業訓練を、地域の福祉手当受給者に提供していこうというものである。

企業の担当者はジョブセンター・プラスに協力して、就職前の訓練プログラムを設計する。あるいは、長期の福祉手当受給者が就職できるように、従業員の中から相談相手を募るといったスキームを始めている。

第 5 が、就職支援プログラムとスキルアップ・プログラムの連携である。「イノベーション・大学・技能省」と「雇用年金省」とが目標を共有し、下部機関の連携を図っていく必要がある。特に、現場で若年失業者の就職支援を行なっている機関では、ジョブセンター・プラス、地方政府、技能訓練校、NGO といった関係機関の連携が重要になっている。

#### ■若年失業者ニューディールのポイント

若年失業者ニューディールが成果をあげた要因を整理すると、以下の点が指摘できる。

第 1 に、求職者手当の支給と、就職活動・職業訓練をセットにしていることである（ワークフェア）。これが、若年失業者をニューディール政策に参加させる要因となっている。

ただし、この点を日本に応用していくことは難しいと思われる。というのは、英国の場合、失業者に対するセーフティネットは二種類ある（図表 9）。一つが「拋出制求職者手当」（保険料拋出）である。これは日本の雇用保険に該当し、保険料を支払ったことに基づいて、加入者が給付を受けられる仕組みである。金額は年齢によって異なるが、18 歳～24 歳の場合、週 46.85 ポンド（定額）が半年間支給される。しかし、若年失業者の多くは保険料を支払っていないため、受給できない。

もう一つが、「所得調査制求職者手当」（無拋出）である。これは日本の生活保護に該当し、いわば失業者用の生活保護制度である。こちらは、資力調査を受けた上で、拋出制求職者手当と同額（週 46.85 ポンド：18～24 歳の場合）が無期限に支払われる。「プログラムに参加しなかったら手当をもらえない」として支給を止められるのは、この手当である。

ところで日本では、若年失業者が雇用保険料を払っていれば、失業給付を受けられる。しかし、失業手当の受給は、雇用保険料を払ったことに基づく給付であるため、プログラムに参加しないからといって止めることはできないように思う。一方、生活保護はかなり受給資格が厳しく、若年失業者は基本的にももらえない。結局、日本の若年失業者は家族に依存して暮らしている場合が多く、「プログラムに参加しなければ給付を止める」という強制力のある動機づけが働きにくい。この点で、若年失業者にこうしたプログラムへの参加を促す方策が日本では欠けており、課題になるように思う。

この他、若年失業者ニューディールから学ぶべきポイントとして、個人アドバイザー制度などのカウンセリング機能を充実させること、職業訓練を民間部門の OJT 等に委ねること、教育・職業訓練と国家認定職業資格制度（NVQ）の取得とを連携させることをあげることができる。

### III 賃金を魅力的にする施策

「福祉から雇用へプログラム」では、賃金を魅力的にするための施策として、「最低賃金制」と「勤労税額控除」が導入されている。

#### ■最低賃金制の導入

最低賃金制は 1999 年から導入された。現在の英国の最低賃金は 22 歳以上の労働者で時給 5.52 ポンド（約 1,270 円）と高い水準になっている。物価水準が高い（ロンドンの地下鉄の初乗りが 1,000 円を超える）こともあるが、最低賃金の水準は平均賃金上昇率を上回るペースで最低賃金が引き上げられてきた（図表 10）。なお賃金改定を決定しているのは、労働組合 3 名、経営者団体 3 名、学識 2 名、議長 1 名からなる低賃金委員会である。

#### ■勤労税額控除（Working Tax Credit）の導入

勤労税額控除は「負の所得税」の考え方を反映した政策である。一般に税額控除は、課税最低限以上の所得がある場合に税額控除が認められ、納税しない課税最低限以下の低所得就業者はその恩恵を被ることはない。これに対し英国では、課税最低限よりも所得が低い就業者（いわゆるワーキング・プア）に対しては、税額控除の代わりに、補助金として社会保障給付を与えていく（図表 11）。その結果、失業手当をもらい続けるよりも、働いた方が最終的な収入が増える。手当を得るために就労調整するといった非効率性を減らせる。また労働時間と給付額とをリンクさせることにより、就労のインセンティブも上げることができる。

勤労税額控除には受給要件がある。16 歳以上で本人あるいは配偶者がフルタイムの有償労働をしていること、最低でも週 16 時間以上の就労をしていること（ただし、25 歳以上で子供がいない場合は週 30 時間以上就労していること）、収入が一定水準以下であることである。なお、2003 年の改革で子供の有無に関わりなく、低所得世帯を対象を拡大している。

給付額は、受給資格者であれば受けとれる「基礎要素」が年 1,620 ポンド（約 37 万円）である。それに、1 人親、あるいは 30 時間以上就労しているなど、受給者の状況に応じて要素ごとに加算される（図表 12）。加算後の総額が支給基準額（2005 年の場合、年収 5,220 ポンド：約 120 万円）以下の場合、全額が給付される。所得が支給基準額を上回るそれ以上の場合には、「就労税額控除と子供税額控除の合計額」から、「グロス所得から支給基準額を引いて 37%をかけた額」を差し引いた額が給付される。（図表 13）。

#### ■子供税額控除

勤労税額控除とは別に、子供がいる場合には子供税額控除という制度がある（図表 14）。子供が多ければ、それに応じてさらに加算される。子供の貧困に対する対策となっている。

## IV 働く環境の整備

### ■柔軟な就業形態によるワークライフバランスの実現

英国では、柔軟な就業形態を活用し、ワークライフバランスを実現する被用者が増えている。フレックスタイム、年間労働時間契約制（年間の労働時間を決め、いつ働くかを自由に任せる制度）、週 4 日半労働、学期間労働（子供が夏休みになれば親も休む、つまり学校が開いている間だけ親が就業する）など、さまざまな就業形態がある。これを利用する被用者の割合は、フルタイムの男性で 18.2%、女性で 28.5%、全体で 22.1%である（2005 年現在）。パートの場合も全体で 25.0%である。年々柔軟な就業形態を活用して働く者が増えている（図表 15）。

柔軟な就業形態が増加した背景には、英国が 90 年代半ばからずっと景気拡大し、労働需給が逼迫してきたことがある。このため、事業主はなるべく多くの労働者を雇いたいと考えていた。一方、労働者側をみると、80 年代から一人親や共働き世帯が増加して、働く時間帯や場所に縛られない柔軟な働き方へのニーズが高まった。事業主と労働者のニーズが一致し、柔軟な就業形態が広がってきたのである。実際、90 年代後半から大企業が中心となって柔軟な就業形態を広げ、後から政府がワークライフバランスをサポートするといった形でワークライフバランスが広がってきた。

### ■労働規制

政府の取組としては、まずワークライフバランスに関連する労働規制があげられる（図表 16）。例えば、EU 指令との関係から、1998 年に週 48 時間労働時間規制が導入された。ただし、労働者の承諾を得れば、48 時間以上の労働が認められる適用除外の規定が認められている。

また、2000 年にはパートタイム労働規制が導入された。パートタイマーは、比較可能なフルタイマーと「時間比例」という観点から均衡処遇をしなくてはならないというものだ。例えば、時間当たり賃金、企業年金、有給休暇（週 3 日働く場合、有給休暇は 5 分の 3 とえなければならぬなど）、育児休暇と手当、昇進・リストラの選抜基準などが、均衡処遇の対象となっている。

さらに 2002 年には柔軟な働き方への申請権が認められた。6 歳以下の子供、または 18 歳以下の障害者をもつ親は、柔軟な雇用形態で働くことを事業主に申請する権利をもつというものである。ただし、事業主が申請を拒否できる理由もかなり広く認められている（追加的な費用負担が必要になること、顧客対応能力への悪影響、既存の従業員間で調整ができないこと、業績悪化への影響など）。しかし、03 年 4 月以降の申請では、事業主の 86% が、全部あるいは一部を認めていた。

### ■ワークライフバランス・キャンペーン

こうした規制のほか、英国政府はワークライフバランスを普及させるため、ワークライフバランス・キャンペーンを 2000 年から 3 年間始めた。ワークライフバランスは企業にとってもプラスになることを事業主に啓蒙することを目的に、「チャレンジ基金プログラム

「The Challenge Fund」を導入した（図表 17）。具体的な内容としてはワークライフバランスの導入を検討する企業に、政府がコンサルタントを無料で派遣するというものだ。コンサルタントは、従業員と企業のニーズを掘り下げ、各企業の実情にあった最適なワークライフバランスの施策を検討していく。なお、コンサルタントは最長 1 年間である。

特徴的なのは、ワークライフバランスによる効果を数量化している点である。離職率の低下といったいくつかの基本的な指標とともに、各企業に合った特別な指標を設定し、その効果を数値で測ろうとしている。事業主は、具体的な数値から、ワークライフバランスが企業にとってもプラスになることを把握できる。

チャレンジ基金プログラムは、2000～2003 年の間に 23 億円が投入されて、448 企業が支援を受けた。事業主の 8 割が「ためになった」と回答しており、比較的評判がよい政策である。ただし、1 年間という期間が短すぎるという批判もある。

### ■子育て支援策のためのワークライフバランス施策

この他、子育て支援策として、子育て世帯に対する経済的な支援、出生・育児等のための休暇制度の拡充なども行われた（図表 18）。ユニークな施策としては、「チャイルド・トラスト・ファンド（CTF）」（2005 年）がある。これは、2002 年 9 月以降に生まれたすべての子供を対象に、子供名義の口座を親に作らせ、政府が 250 ポンド（約 5 万 7 千円）を 1 回だけ振り込むものである。親も同口座に振り込むことが期待されている。なお、口座に入れた資金は子供が 18 歳になるまで引き出せない。

この狙いは、子供が 18 歳になったときに、職業訓練や企業など経済的自立を資金面から支援することにある。「機会の平等」を目標とする政策である。

## V 「福祉から雇用へプログラム」の成果

「福祉から雇用へプログラム」の成果として、政府は以下の点をあげている。

第 1 に、就業率の上昇である。英国の就業率は、現在主要先進国の中で最も高くなっている（図表 19）。特に生産年齢人口（15～64 歳）のグループ別就業率の変化を見ると、一人親の就業率が高まっている（図表 20）。

第 2 に、貧困率の低下である。「絶対的貧困率」、「相対的貧困率」とともに低下しているが、特に絶対的貧困率が大きく低下している（図表 21）。グループごとの貧困率の推移をみると、年金生活者用の特別の生活保護制度（年金クレジット）を導入したことにより、年金生活者の貧困率が下がっている（図表 22）。

第 3 に、貧困の固定化の改善である。過去 4 年間のうち 3 年以上、世帯所得中央値 60% 以下で生活する人々の割合は、ブレア政権下で低下している（図表 23）。

第 4 に、福祉手当受給者の減少である。特に、求職者手当受給者数が、大きく減った（図表 24）。

## VI 日本への示唆

最後に、「福祉から雇用へプログラム」からの日本への示唆をまとめていく。

第 1 に、「トランポリン型福祉」の考え方である。人的資本形成への支援を「コスト」ではなく「投資」と見る考え方は重要である。

第 2 に、「福祉から雇用へプログラム」における各要素が一体となって導入された点である。具体的には、①就職活動支援と職業訓練の強化、②所得保障給付の条件化（ワークフェア）、③賃金を魅力的にするための勤労税額控除、④働く環境の整備としてのワークライフバランスといった点である。

第 3 に、貧困問題を社会的排除といった社会構造の問題と捉え、多面的な対策が打たれていることである。最低限度の生活保障は、公的扶助だけでなく、教育や雇用などを含めた社会政策全体で達成されると考えられている<sup>5)</sup>（図表 34）。

なお、社会保障給付の体系は、受給者の態様に合わせて多様である（図表 25）。英国の「社会保障給付」は、日本でいう社会保険、社会手当、公的扶助の 3 種類がある。このうち、公的扶助は資力調査があるが、日本の公的扶助は生活保護制度しかないのに対して、英国では、失業者には「所得調査制求職者手当」、低所得就業者には「勤労税額控除」、高齢者には「年金クレジット」など、多様な制度が準備されている。セーフティネットが多様であるだけに、ワークフェアを活用できる。

日本の場合、社会保障の給付水準は低いが、家族や企業からの支援によって低福祉の水準が補完されてきた。しかし、現在、家族や企業が変わり、従来の支援を期待するのが難しくなってきた。ニューディール政策のような積極的雇用政策の導入を検討すると共に、社会保障制度のあり方についても考え直す必要がある。

## 質疑応答

（問）1998 年から 2006 年の間で 149 万人がプログラムに参加して 60 万人が就職したという実績がある。これは 40 パーセントもの多くの人が就職したという評価になるのか、依然として 60 パーセントもの人が就職できずにいるという評価になるのか？

（答）積極的雇用政策によって失業者の 40%が就業者に変わったことは、この種の政策の成果としては高いように思う。

他方、6 割は失業者のままなので、今後一層の政策対応が求められている。また、失業者を対象にした「求職者手当」と「一人親向けの所得扶助」の受給者は減少しているが、「就労不能給付」の受給者は増加している（図表 24）。これまでは比較的就職しやすい人から労働市場に移っていったが、就職が難しい人々が残っていると考えられる。この点、民間の創意工夫で就職支援や教育訓練をすべきという意見があるが、民間企業や NGO が採算をとるのが難しいのではないかという懸念をもっている。

これに対して、英国の社会保障研究者の話では、「就労不能手当」は「求職者手当」より

も給付額が高いと共に、受給期間の長期化に伴って給付額が増加する仕組みになっている。同手当に向けた政府支出は大きいので、就労不能手当受給者を労働市場に移すために、政府は相当の予算をつけることが予想される。したがって、民間部門であっても採算は採れるのではないかと語っていた。

(問) 就職できた 60 万人は就業を継続しているのか？

(答) できていない。先述の通り、13 週間の就業をもって「就業者」とカウントしている。実際は、再び福祉手当受給者になっている者が多い。これまでのニューディール政策は、「職に就くこと」を第一に考えてきたが、今後は雇用の質も考慮して「安定的な雇用」を実現する必要がある。

(問) 若年失業者ニューディールについては、数値目標の管理が厳しく、現場では数値目標の達成でゆがみが出ていると批判する人がいるようだが、そのような批判をする人たちからの代替案の提出はあるのか？

(答) 代替案は出されていないと思う。確かに、若年失業者の減少は良好な経済によるもので、ニューディール政策の効果はそれほど大きくないという批判はある。しかし、そういう批判をする人でもニューディール政策は無用であるという見方は少ない。実際、ブレア政権で多くの若年失業者をプログラムに参加させ、求職者手当受給者を減少させてきた。これは、良好なマクロ経済とニューディール政策が、車の両輪として機能してきた結果だと思う。無論、雇用の質などの点で改善を進める必要はあるが、ニューディール政策の継続を前提にした上での修正である。

(問) 1 回限りの新税でニューディール予算の財源を手当てしたということだが、2004 年以降の仕組みはどうなっているのか？

(答) ニューディール政策は 2004 年以降も実施しており、一般会計から予算が出ている。なお、昨年 11 月に発表された NAO の報告には、ニューディール政策にかかるコストと、失業者が就職して納税したことによる税収増の効果を比較して、同政策の費用対効果を分析している。それによると、若年失業者が 2 年程度就業を継続すれば、財政的にバランスがとれるという試算になっている (図表 33)。しかし雇用期間が短いために、試算上はほとんどのプログラムが赤字となっている。

(問) ワークフェアという仕組みで若年失業者にプログラム参加への動機づけを行っている点は、日本でも参考になるのではないかと？

(答) 日本の場合、若年失業者やフリーターの多くは親の経済的な支援のもとで生活している。「プログラムに参加しなければ、給付を止める」という仕組みを入れたくとも、対象となる公的給付がないので、プログラム参加に向けた強い動機づけが欠けてしまうことが



懸念される。

また、失業保険給付に対してワークフェアを導入しようとしても、保険給付は保険料納付によって受給権が発生したものであるため、「プログラムに参加しないと支払わない」という仕組みを導入することは難しいように思う。

英国では公的扶助制度が充実しており、低所得就業者に対して「勤労税額控除」という社会保障給付まで用意されている。こうした公的扶助制度が多様で充実しているから、ワークフェアの仕組みが導入できている。

(問) トランポリン型で跳ねあがれといわれても、ニューディールで実際に就職できる職業はスキルの低い分野で、結局はワーキングプアが生まれる。スキルを付けてジャンプ・アップするという考え方にリアリティがあるのか？

(答) 試行錯誤している段階であり、確かに難しい問題だと思う。ニューディール政策の下で職を得ても「安定的な雇用」でないと批判されており、スキルの取得という点では課題がある。リアリティの点では確かに疑問もあるが、英国政府は諦めていない。地域ごとに企業と一緒に進んで職業訓練を進めていく、「地域雇用パートナーシップ (Local Employment Partnerships)」などを始めている。

余談になるが、英国のニューディール政策は、職業訓練をしっかりやるスウェーデンの手法と、訓練を受けなかったら生活手当を支払わないというアメリカのワークフェアの手法を両方合わせたものである。

この点、スウェーデンは最低賃金を高めに設定して、最低賃金を支払えない付加価値の低い分野の企業はつぶれても構わないという考え方をしていると聞いたことがある。その代わりに、政府は、生産性の高い産業分野で職を得られるように、国民に高度な職業・教育訓練を行なっているようだ。ただし、英国政府がどこまでスウェーデンを意識しているかどうかはわからない。

(問) スウェーデンでは就業人口の 4 割が国家公務員という特殊な事情もある。ただ 60 万人が労働市場の底辺から抜け出れば、そこでの賃金には上昇圧力が働く可能性もある。

(問) ニューディールの対象者は、就職先が建設業などの低スキルの労働者を対象にしているように見受けられる。日本の若年失業者、非正規雇用者は、通常は就職できるようなレベルでも、就職氷河期という特殊事情でたまたまそういう状態になってしまったという人が多く、ニューディールの具体的な就業支援メニューが、このような日本の若年雇用者に適合していない感じがする。

(答) 同じ問題意識を持っている。そもそも日本でフリーターが増加したのは、スキル不足といった供給サイドの問題というよりも、新卒採用抑制といった需要サイドから生じていると思う。英国の若年失業者の問題は、読み書きの技能が足りないといったレベルの問題も大きいので、その点で、英国の若年失業者ニューディールのメニューを変更する必要があると思う。

他方、日本のフリーターや若年失業者は企業内の OJT を受けていないので、今後就職には企業の求める技能を身につける必要がある。この点、英国では外部労働市場が発達しており、ニューディール政策のように、労働者の職業・教育訓練については企業の外で様々な取り組みがなされている。こうした企業外の職業訓練の取り組みは、日本としても参考にすべきだと考えている。

(問) 英国ではフリーターについてどのようにとらえているのか？

(答) これまでは、職に就くことを優先してきたので、労働時間が短いか長いかという点はそれほど重要な基準にはなっていないように思う。パートであっても、失業よりはよっぽど良いという見方をしてきたと思う。ただし、勤労税額控除などでは、週 30 時間以上労働することによって給付額が増えているので、政府としてフルタイムで働くように誘導はしている。

なお、正規・非正規の処遇格差は日本ほど大きくなく、英国では正規雇用であっても、解雇されるリスクを抱えている\*6。

(問) 英国では非正規社員から正規社員への転換は容易なのか？

(答) パートタイムからフルタイムへの転換は、比較的容易だと思う。短時間正社員という位置づけの人もある。この背景には、英国では正社員と非正規社員との差が日本ほど大きくないことが影響していると思われる。

(問) 英国でパートタイムとフルタイムとの違いを設ける背景として、日本のような社会保険制度の影響はあるのか？

(答) 英国のパートタイム労働者の8割弱が国民保険の適用対象になっており、社会保険制度の影響によって、パートとフルタイムの区別がされているとは考えられない。

英国の社会保険は、公的年金、抛制求職者手当、労災などを包括した「国民保険」となっている。年4,368ポンド(約100万円)未満の低所得者は、国民保険料抛出義務が生じない代わりに、公的年金などの受給はできない。

この点、パートタイム労働者の約25%が年収4,368ポンド未満となっているので、換言すれば、パートタイマーの4人のうち3人は公的年金の対象者になっていると考えられる。

なお、国民年金保険の未加入者は、税金を財源にした資力調査付き給付(公的扶助)で救済されることになる。また、基準所得は日本よりも低いですが、その前後で就業調整が行われる点は同様だと思われる。

(問) 英国の場合はパートタイムとはいっても、正社員で労働時間が短いということになるのか？

(答) 正社員のパートタイム労働者もいれば、非正規社員のパートタイム労働者もいる。

また、日本と比べて正社員であっても雇用が安定しているわけではない。例えば、大卒であっても、最初の半年はトレーニーで、その後1年単位の雇用契約を数年間更新して、「期限の定めのない契約」に移行することなどが増えていると聞く\*7。

(問) 英国はフレキシキュリティという方向に政策転換していこうとしているのではないか？

(答) フレキシキュリティはデンマークで実際に政策として採用されており、英国もそこを目指そうとしているように思われる。図表 34 に示したが、教育、家庭、退職・障害、失業という四つの局面と労働市場の間で、行ったり来たりできる「架け橋的な政策」を入れていけると捉えることができる。そして、労働市場自体も、魅力的なものにしようとしている。

(問) スキルの話としては日本では外部労働市場が発達していなくて、企業はそこから能力判断して人材を調達する意欲はあまりない。日本では資格制度はあっても、企業が採用の際の情報としてあまり評価していないから活用されない。英国では外部労働市場が発達している状態で、資格についても企業が採用情報として活用するから機能しているのではないか？日本で英国のコピーのような形でジョブカードの導入が主張されているのはなぜか？

(答) 英国では外部労働市場が発達しており、NVQ の資格制度が活用されている。この資格制度は企業の積極的な関与のもとで成立しているもので、労働組合中心で作られたものではない。経営者中心に資格基準などを決めているので、実用的で企業も使いやすいという。

なお、英国の社会保障専門家の話では、英国企業もコミュニケーション能力などの「ソフト・スキル」を重視しているようである。近年、景気が減退する中で、若年失業率のみが上昇しているが、この要因として、若者はソフト・スキルが欠けているので、企業の求める能力との間でミスマッチが生じているのではないかと、という見方をする英国人の研究者がいる。

(問) 職種ごとに非常に細かい設定で基準が決められている点では能力評価として利用できるという利点がある一方で、あまりにも細部にわたって職種内容を規定してしまっているため、雇用者側からすると産業構造の変化に対応した業種転換が困難になるという側面もある。

(答) 確かにその点はあるが、英国では NVQ の基準の変更頻度も高い。学ぶ内容も頻繁に変わっているように思う。

(問) 日本では正社員でもサービス残業などで厳しい状況にある。英国ではどうなっているのか？

(答) 確かに、低賃金労働などで、サービス残業が行われているという話は聞く。しかし、英国人は権利意識が強く、終身雇用の意識も乏しいことから、強制的なサービス残業に対しては抗議をするし、最終的には労働裁判所に訴える傾向も日本よりも強いと思う。

**【注】**

\*1 2005年以降、若年失業率の上昇をもたらした要因については、未だ解明されていない。緩やかな景気減速が一因という見方もあるが、他の年齢階層の失業率は横ばいなのでこれだけで説明できない。この点、民間シンクタンク（IPPR）の研究者は、若年者は、学業資格はあるが、コミュニケーション能力などの「ソフト・スキル」が欠けているため、企業の求める能力との間にミスマッチが生じていることが一因ではないか、という見方をしている。

\*2 ニューディールプログラムの参加者が、13週間連続して雇用されれば、「就職」とカウントされる。

\*3 雇用年金省の下部組織。2002年に公共職業紹介機関である「ジョブセンター（Jobcentre）」と、各種福祉給付業務を担ってきた「給付庁（Benefit Agency）」を統合して、ジョブセンター・プラスを創設。ジョブセンター・プラスでは、公共職業紹介業務だけでなく、各種福祉手当の給付業務も担う。

\*4 訓練生がパートタイム（週24～29時間）で働いた場合には、政府から事業主への助成金は週40ポンドを上限とする。

\*5 英国では、現金給付のみを「社会保障」という。他方、「社会政策」は、社会保障（現金給付）、②ヘルスケア、③教育、④住宅、⑤雇用、⑥対人社会サービス、といった六つの領域を対象とする。

\*6 ただし、労働法の専門家からは、「英国の解雇法制の整理解雇の要件は、日本の判例法理に示された4要件と大きな違いはない」というコメントを受けている。日英の経営者のマインドの違いなどが大きいのではないかと思われる。

\*7 なお、有期契約については、EUの有期労働指令により、契約期間が反復して4年を超えた場合には「期間の定めのない契約」に転化するという規則が2002年に定められた。

## 英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」

### —若年失業者ニューディールを中心に—

2008月2日8日

みずほ情報総研(株)

主席研究員 藤森 克彦

#### <構成>

I. 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」	P. 82
II. 若年失業者ニューディール	P. 84
III. 賃金を魅力的にする施策——最低賃金制、勤労税額控除	P. 89
IV. 働く環境の整備——ワークライフバランス	P. 92
V. 「福祉から雇用へプログラム」の成果	P. 94
VI. 日本への示唆	P. 97
ご参考資料	P. 98

# I. 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」

## 1. 貧困問題の捉え方

- (1) サッチャー政権：貧困問題は、就労意欲が乏しいなど個人の資質を問題
- (2) ブレア政権：貧困の背後にある社会構造を問題＝「社会的排除」
  - ・ 「社会的排除」とは
    - 「低所得、スキル不足、失業、家庭崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、地域の治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域がそこから抜け出せない状況」  
(英国社会保障省による定義)

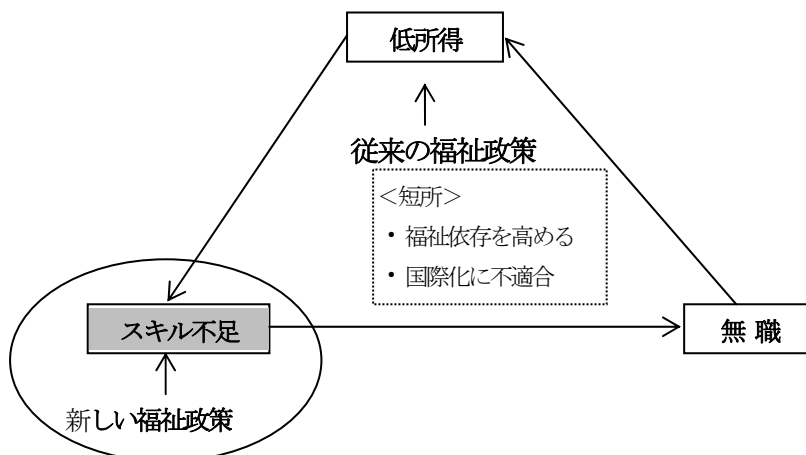
## 2. 「福祉から雇用へプログラム」とは何か

- ・ 「働くことができる人には仕事を、働くことのできない人には保障を」 (福祉改革の理念)
- ・ 「現金給付型の再分配政策」：低所得者に福祉手当を支給して最低限の生活を保障
  - ↓ 重点を移す
- ・ 「能力開発型の再分配政策」：低所得者に職業訓練等を行なって、労働市場に送り出す (図表1) → 「トランポリン型福祉」

## 3. なぜ「トランポリン型福祉」なのか

- (1) 働くことが何よりの生活防衛であり、貧困から抜け出す最も確実な方法
  - ・ スキルをつけてエンプロイアビリティを高める
- (2) 「経済の担い手」を増やす
  - ・ 人的資本形成への支援は、コストではなく「投資」 (A. ギデンズ「社会投資国家」)
- (3) 福祉依存者が減少して、財政負担の軽減に寄与

(図表1) ニューレーバーの福祉政策の重点



(資料) 社会保障省, “Opportunity for all”, The Stationary Office, Sep. 1999 などにより作成。

#### 4. 「福祉から雇用へプログラム」における具体的施策のポイント

(1) 就職活動支援と職業能力開発の強化

- ・ニューディール政策（図表2）

(2) 所得保障給付の条件化（ワークフェア）：就職活動/職業訓練などの義務付け

- ・ニューディール政策：若年失業者ND、長期失業者ND

(3) 就労によって得られる賃金を魅力のあるものにして、就労インセンティブの向上

- ・最低賃金制
- ・勤労税額控除

(4) 働く環境の整備

- ・ワークライフバランス、保育所の整備など

(図表2) ニューディール政策の主なプログラム

若年失業者 ND	対 象	18～24 歳で、半年以上の求職者手当受給者
	参 加	強制
	内 容	就職活動支援、職業能力開発(後述)
	開始時期	1998 年 1 月～
長期失業者 ND	対 象	25 歳以上で、2年間以上の求職者手当受給者
	参 加	強制
	内 容	就職活動支援+職業能力開発(選択肢3つ)
	開始時期	1998 年 6 月より試験的導入、2001 年 4 月から全国展開
高年失業者 ND	対 象	50 歳以上で、半年以上の求職者手当受給者
	参 加	任意
	内 容	就職活動支援、就労者に賃金補助、訓練費用への助成金
	開始時期	1999 年 10 月に試験的導入、2000 年 4 月より全国展開
一人親世帯 ND	対 象	所得扶助を受けている一人親
	参 加	任意（末子 5 歳未満の所得扶助受給者は職安での面談義務付け）
	内 容	就職活動支援、職業能力開発、育児費用支援、保育支援
	開始時期	1997 年に試験的に導入、98 年 10 月より全国展開
障害者ND	対 象	就労不能給付を受給している障害者や長期療養者
	参 加	任意
	内 容	就職活動支援、職業能力開発
	開始時期	1998 年 1 月～
失業者のパート ナーに対す るND	対 象	半年以上失業している失業者の配偶者
	参 加	任意
	内 容	就職相談、試行就職

(資料) 拙著『構造改革ブレイク流』TBSブリタニカ、2002 年など、各種資料を参考に作成。

## II. 若年失業者ニューディール

### 1. ニューディール政策の予算

- ・労働党政権の目玉政策。1997～2003 年度までに、52 億ポンド（約 1 兆 2 千万円）を投入。財源は余剰利益をもつ民営化企業への一回限りの新税（ウィンドフォール税）による（図表 3）。
- ・ニューディール政策のプログラム費用合計のうち、44%程度（14.8 億ポンド、約 3,400 億円、年平均 486 億円）を若年失業者対策に投入。

### 2. 英国の若年失業者の状況

- ・英国の若年失業率は、93 年から 04 年にかけて低下したが、その後若干上昇傾向（図表 4）

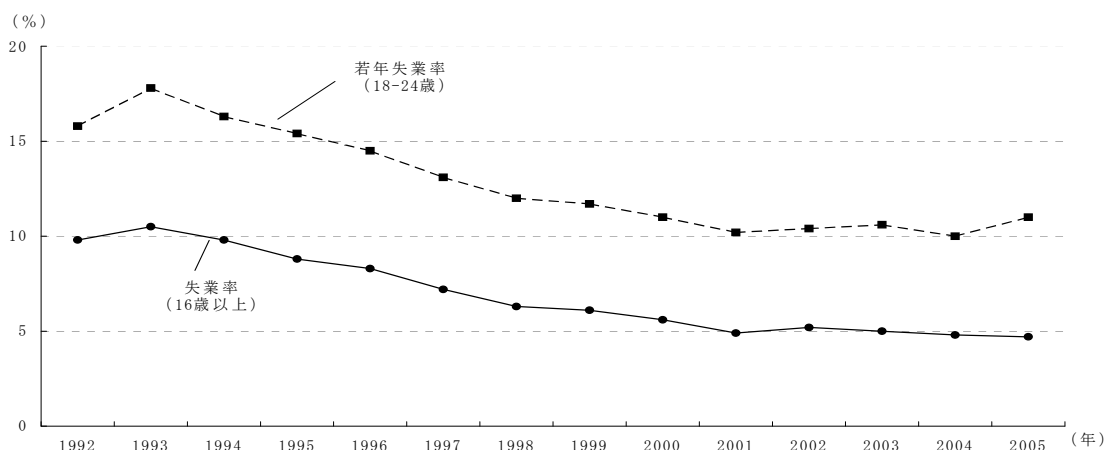
（図表 3）ニューディール政策の財源規模（単位：百万ポンド）

	1997 年度	98	99	2000	2001	2002	2003	合計	各支出割合 (%)
歳入 (ウィンドフォール税)	2600	2600	-	-	-	-	-	5200	
歳出合計(a+b)	140	530	740	1310	1045	920	520	5205	
プログラム合計(a)	50	260	480	560	595	920	520	3385	
若年失業者	50	200	310	300	220	290	110	1480	43.7
長期失業者	0	10	90	110	210	300	100	820	24.2
50 歳以上の失業者	0	0	5	20	10	20	10	65	1.9
一人親世帯	0	20	40	40	40	140	80	360	10.6
障害者	0	5	20	10	20	50	20	125	3.7
失業者のパートナー	0	0	5	10	10	30	10	65	1.9
その他	0	25	10	70	85	90	190	470	13.9
学校整備等資本コスト(b)	90	270	260	750	450	0	0	1820	

（注）「支出割合」とは、97 年から 03 年までのプログラムの支出合計（33.85 億ポンド）に占める同期間の各プログラムの支出合計額の割合。なお 2003 年度は概算。不足分は一般会計から支出。

（資料）英国財務省, Pre-Budget 2003, Nov. 2003

（図表 4）英国の若年失業率の推移



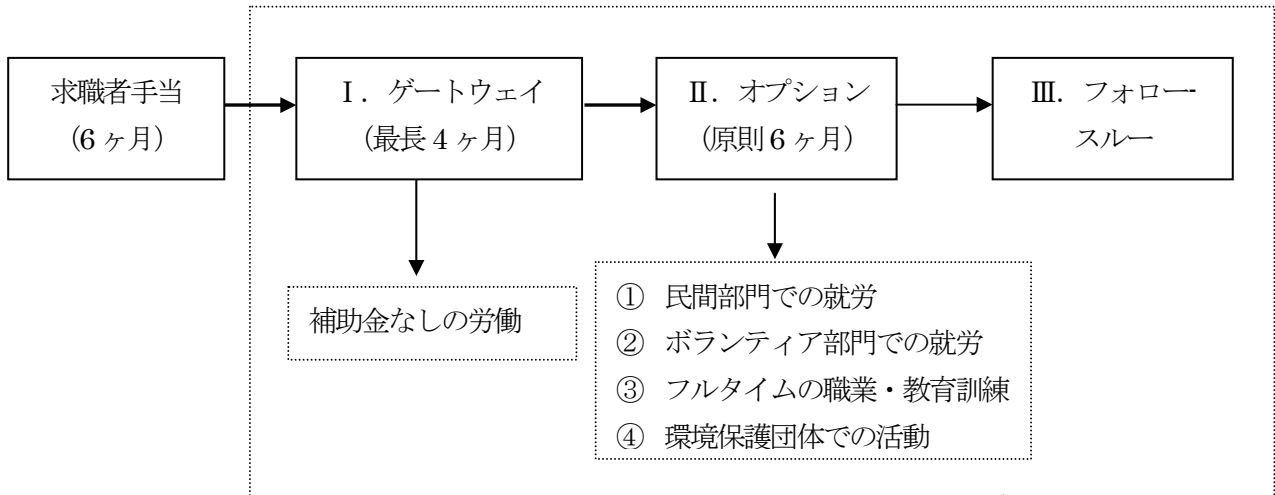
（資料）Labour Force Survey（<http://www.statistics.gov.uk/>）により作成



### 3. 若年失業者ニューディールの制度的枠組み

- (1) 全体的な流れ (図表 5)
- (2) オプション：職業訓練の各選択肢の内容 (図表 6)

(図表 5) 若年失業者ニューディールの全体的な流れ



上記スキームへの不参加は  
手当の停止 (ワークフェア)

(資料) 雇用年金省ホームページ (www.newdeal.gov.uk) により作成。

(図表 6) 若年失業者ニューディールにおける4つの選択肢の内容

選択肢	内容
①民間部門での就労	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業主：政府から事業主に週 60 ポンド (1 万 4 千円) の助成金 (半年間) 国家認定資格 (NVQ) 取得に向けた教育訓練費 750 ポンド (17 万円) を一括支給</li> <li>・訓練生：事業主から賃金支給 (最低賃金 4.6 ポンド、30 時間就労で週 138 ポンド程度) (cf. 求職者手当：週 46.85 ポンド)</li> </ul>
②ボランティア部門での活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業主：参加者に賃金を与えていれば、求職者手当に週 15 ポンドを加えた助成金が支給。 訓練費用として雇用主に 750 ポンドを一括支給。</li> <li>・訓練生：①政府からの報酬 (求職者手当+15 ポンド)、②ボランティア団体の報酬、のどちらかを選択</li> </ul>
③フルタイムの教育・技能訓練	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1 年間の教育・訓練を受け、国家認定職業資格を取得。</li> <li>・コースは、社会人大学や民間訓練機関など。</li> <li>・訓練生は、求職者手当と同額の手当を受給。また、訓練費用は国が負担。</li> </ul>
④環境保護団体での就業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域コミュニティの環境の改善活動。荒廃した家屋の修繕や、リサイクル活動などを行う。</li> <li>・その他は、ボランティア部門と同様。</li> </ul>

(資料) Employment Service, "What is New Deal?", 1998 年などにより作成。

#### 4. 訓練生を引き受ける事業主の特徴

- ・若年失業者・長期失業者を訓練生として採用した事業主は8万人に及ぶ
- ・中小企業が多い（図表7）

#### 5. 若年失業者ニューディールへの参加者と就業者数

##### (1) 就業者数

- ・98年から2006年11月までの間に、149万人の若年失業者が同プログラムに参加し、延べ60万人（40%）が通常の就職（補助金なしの就労）をした。

##### (2) どの段階で就職したか（60万人について）

- ・面談前9.4%、ゲートウェイ60.2%、オプション17.9%、フォロースルー12.5%

##### (3) オプションのメニューごとの就職者の割合

- ・民間企業68%、フルタイムの教育訓練44%、ボランティア団体49%、環境保護団体50%

#### (図表7) 若年失業者、長期失業者プログラムにおける雇用主の意識調査（99年～00年）

—「補助金付き就労」について—

<b>(1) 雇用主の特徴</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・参加企業の75%が従業員数25人以下の中小企業。</li><li>・民間セクターとの契約が86%。職種は、卸売業、小売業、製造業、建設業、ビジネスサービスが多い。中でも、<u>建設業と製造業が多い</u></li><li>・57%の企業がビジネスを拡大中。縮小している企業は8%</li><li>・求人難の企業が多い。<u>83%の企業が「求人を埋められない」と回答。</u></li><li>・応募者を選定する際には、①勤労意欲（80%）、②スキル（64%）、②類似業務についての職務経験（64%）を重視。</li></ul>
<b>(2) 補助金つき就労の内容</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・事務職（24%）、熟練肉体労働（24%）の割合が高い</li><li>・週30時間以上の就労（92%）。</li></ul>
<b>(3) 事業主がニューディール政策に協力する理由</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・労働コストの削減（51%）、失業者の救済（18%）</li><li>・大企業には、雇用サービス庁のスタッフの依頼がきっかけになることが多い</li></ul>
<b>(4) その他</b>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>・72%の事業主は、「補助金がなくとも、同一の人物を採用した」と報告。</li><li>・失業者の雇用に積極的になった雇用主が多い（40%）</li><li>・事業主の考える求職者への有益な効果とは<ul style="list-style-type: none"><li>① 職務経験（67%）、②自信（62%）、③スキルの取得（61%）</li></ul></li></ul>

(注) 1. 3208人の雇用主に対する調査。回収率は84%。調査時期：99年9月～2000年1月

2. NDYPは若年失業者ニューディール。NDLTUは長期失業者ニューディール。

(資料) Jones Hales etc, *New Deal for Young People and for Long Term Unemployed - Survey of Employer*, National Centre for Social Research, 2000

## 6. 若年失業者ニューディールに対する評価

### (1) 積極的な評価

- ・求職者手当受給者の大幅な減少。特に、長期失業者の減少（図表8）
- ・社会的排除に陥っている者に「社会との接点」を構築した点で一定の効果

### (2) 課題

A. 失業者NDによる効果よりも、マクロ経済が好調であることが大きい

（例）同政策が雇用改善に与えた直接的効果（シンクタンク NIESR の推計）

- ・98年4月～00年3月までに20万人が求職者手当を受給しなくなった
  - ND政策による失業者減少効果：3万5千人
  - ND政策による雇用増加効果：1万5千人
- ・ただし、この政策がなかった場合に比べて、より多くの若年失業者がより早期に失業を脱することができた点は評価。

B. 就職をしても雇用期間が短期。再び福祉手当受給生活に戻る者が多い（NAO レポート、2007）

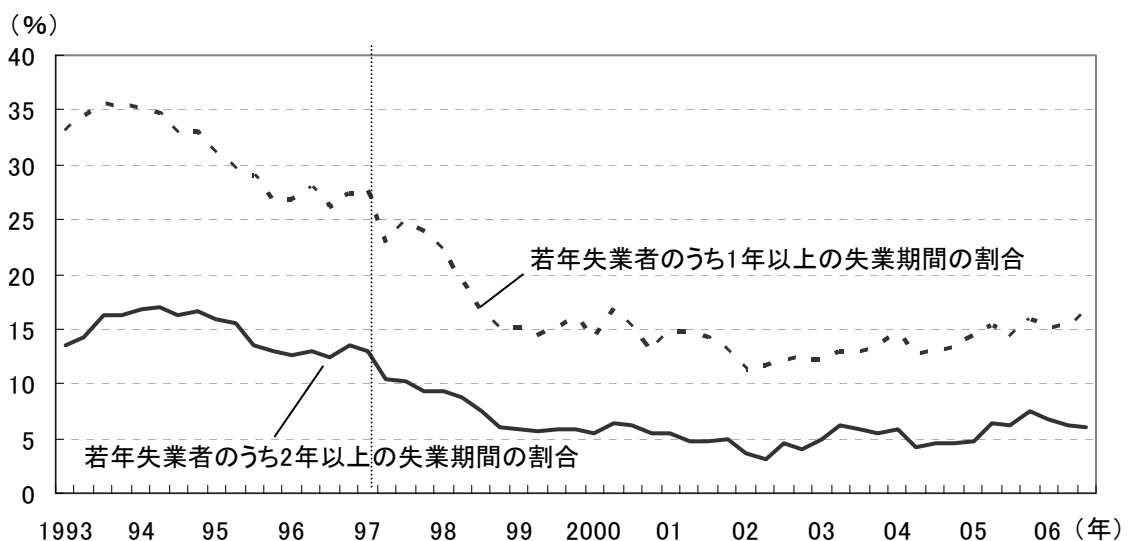
→2002年度の若年失業者ND参加後に雇用された者の就業期間

- ・雇用期間1年以上の者の割合：26%
- ・平均雇用期間：28週間

<要因>

- ①臨時雇用しか見つけられない（臨時雇用の希望者はND全体で6%にすぎない）
- ②仕事を発展させる機会に乏しい
- ③労働者側の問題（健康上の問題、育児・介護、経済的インセンティブ不足など）

（図表8）若年失業者（18～24歳）に占める長期失業者の割合の推移



（資料）Labour Force Survey: Unemployment by Age and Duration により作成。

## 7. 「持続性のある雇用」に向けてNDが改善すべき点（NAOレポート、2007年11月）

### (1) 質・量に富んだ情報の整備

- ・就労期間、早期退職者の属性、安定就労に向けた支援策の効果

### (2) 目標の改善

- ・雇用期間13週間という現在の目標は短すぎる。
- ・雇用期間3年間以内の長期目標を設定すべき(D. Freud)

### (3) 雇用後のサポートの必要性

- ・これまでのプログラムは、雇用後のサポートが不足。
- ・電話連絡、面談、長期雇用への経済的支援、職業訓練、相談相手、トラブルの仲介役など

### (4) 地域で必要とされるスキルの習得

- ・地域の事業主が必要とするスキルを身につけるため、事業主と共にプログラム開発。
- ・Local Employment Partnerships: 大手スーパー5社とジョブセンタープラスの契約
  - ・地域の長期福祉手当受給者に、トライアル雇用やNDプログラムの訓練期間の提供。
  - ・企業担当者がジョブセンタープラスなどと共に、就職前訓練プログラムの設計。
  - ・長期福祉手当受給者が就職できるように、従業員の中から相談者を募ること

### (5) 就職支援プログラムとスキルアッププログラムの連携

- ・「イノベーション・大学・技能省」と「雇用年金省」の目標の共有。下部機関の連携。

## 8. 若年失業者NDのポイント

- (1) 求職者手当の支給と、就職活動・職業訓練のセット（ワークフェア）  
→日本への導入は難しい（図表9）
- (2) 個人アドバイザー制度などのカウンセリング機能の充実
- (3) 職業訓練を民間部門の実地のOJTに委ねる点
- (4) 教育・職業訓練と国家認定職業資格制度（NVQ）の取得と連携

（図表9）英国と日本における失業者に向けたセーフティネットの相違

<英国>		<日本>	
	若年失業者		若年失業者
① 拠出制求職者手当（保険料拠出）	×	①雇用保険（保険料拠出）	△
→週46.85ポンド（18歳～24歳）、6ヶ月間		②生活保護（無拠出）	×
②「所得調査制求職者手当」（無拠出）	○	↓若年失業者は主に家族に依存	
→週46.85ポンド（18歳～24歳）、無制限		・ワークフェアは難しい	

（資料）みずほ情報総研作成

### Ⅲ. 賃金を魅力的にする施策

#### 1. 最低賃金制の導入 (99年～) (図表10)

・低賃金委員会：制度導入当時は低い水準であったが、近年は平均賃金率を上回るペースで改定。

#### 2. 勤労税額控除 (Working Tax Credit) の導入

##### (1) 「負の所得税」の考え方を反映 (図表11)

・低所得就労者には、国が税額控除として社会保障給付を支給

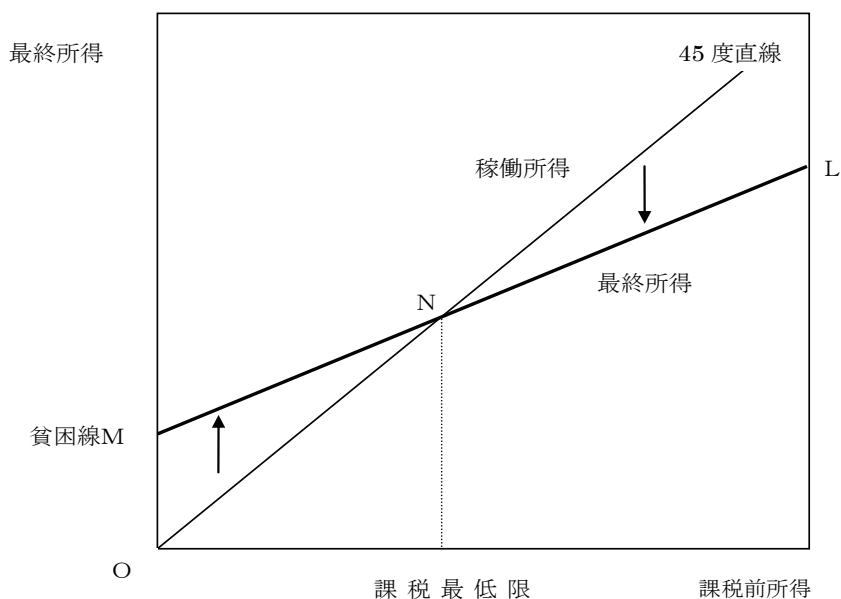
(図表10) 英国の最低賃金水準の推移 (単位：時間当たり)

	22歳以上 労働者	18～21歳 労働者	16～17歳 労働者
1999年4月	£3.60	£3.00	-
2000年10月	£3.70	£3.20	-
2001年10月	£4.10	£3.50	-
2002年10月	£4.20	£3.60	-
2003年10月	£4.50	£3.80	-
2004年10月	£4.85	£4.10	£3.00
2005年10月	£5.05	£4.25	£3.00
2006年10月	£5.35	£4.45	£3.30
2007年10月	£5.52 (約1,270円)	£4.60 (約1,060円)	£3.40 (約780円)

(注) 括弧内は、1ポンド=230円で換算。

(資料) 低賃金委員会 HP (<http://www.lowpay.gov.uk/>) より作成。

(図表11) 「負の所得税」の概念図



## (2) 勤労税額控除の内容

①対象：課税最低限以下の所得の就業者（いわゆるワーキング・プア）

②目的：低所得者の就労を促進するための制度

→2003年の改革で子供の有無に関わりなく低所得世帯に対象を拡大した

③勤労税額控除の受給要件

- ・ 16歳以上で本人あるいは配偶者がフルタイムの有償労働をしていること、
- ・ 最低でも週16時間以上の就労をしていること（子供のいない25歳以上の者は週30時間以上の就労が必要）
- ・ 収入が一定水準以下であること

④給付額：受給資格者であれば受給できる要素：「基礎要素」

受給者の状況に応じて加算要素（図表12、13、14）

⑤備考

- ・ 支給基準額（2005年：年収5,220ポンド≒約120万円）以下の所得

→基礎要素と該当要素を加えた全額が給付

- ・ グロス所得が支給基準額を超えた場合

$$= \frac{\text{就労税額控除合計額} + \text{子供税控除合計額}}{\text{グロス所得} - \text{支給基準額 (5,220ポンド)}} \times 37\%$$

(図表12) 就労税額控除の各要素（最大年間額）

(単位：ポンド)

要素	最大年間額 (2005年度)	円換算
基礎要素	1,620	37万3千円
一人親要素（基礎控除に付加）	1,595	36万7千円
30時間要素	660	15万2千円
障害者就労要素	2,165	49万8千円
重度障害者要素	920	21万2千円
50歳以上再就職手当： 16-29時間	1,110	25万5千円
30時間以上	1,660	38万2千円
保育要素 (子供数：1人)	上限175/週	2万8千円
(子供数：2人以上)	上限300/週	4万8千円
控除対象となる保育費割合	70%	

(注) 1. 各支給額は年間最大額

2. 2005年度の値

(資料) HM Revenue& Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

(図表 13) 勤労税額控除の年間給付額 (2005 年度)

グロス年収		25 歳以上の単身者 週 30 時間以上の就労 子供なし		25 歳以上の夫婦 週 30 時間以上の就労 子供なし	
		年間給付額		年間給付額	
£	万円	£	万円	£	万円
7,566 (注1)	174	1,410	32	3,005	69
8,000	184	1,250	29	2,845	65
10,000	230	510	12	2,105	48
12,000	276	0	0	1,365	31
14,000	322	0	0	625	14
16,000	368	0	0	0	0

- (注) 1. 「年収 7,566 ポンド」とは、25 歳以上の者が、週 30 時間働いて最低賃金を得た場合。  
 2. ちなみに、25 歳以上の単身者が「所得調査制求職者手当」あるいは「生活保護」を一年間受給した場合の受給総額は、3,076 ポンド (約 70 万 7 千円)。

(資料) HM Revenue & Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

(図表 14) 子供税控除と勤労税額控除の年間給付額 (2005 年度)

グロス年収		子供 1 人		子供 2 人		子供 3 人	
		£	万円	£	万円	£	万円
5,000 (注1)	115	5,455	125	7,150	164	8,840	203
8,000 (注2)	184	5,085	117	6,780	156	8,475	195
10,500	242	4,160	96	5,855	135	7,550	174
15,000	345	2,495	57	4,190	96	5,885	135
20,000	460	645	15	2,340	54	4,035	93
25,000	575	545	13	545	13	2,185	50
30,000	690	545	13	545	13	545	13
35,000	805	545	13	545	13	545	13
40,000	920	545	13	545	13	545	13
45,000	1,035	545	13	545	13	545	13
50,000	1,150	545	13	545	13	545	13
55,000	1,265	210	5	210	5	210	5
60,000	1,380	—	—	—	—	—	—

- (注) 1. 年収 5 千ポンドで、パートタイム (週 16~30 時間) 就労した場合。  
 2. 年収 8 千ポンド以上で、少なくとも一人が週 30 時間以上就労。

(資料) HM Revenue & Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

#### IV. 働く環境の整備

##### 1. 柔軟な就業形態によるワークライフバランスの実現 (図表 15)

##### 2. 労働規制 (図表 16)

- ・週 48 時間労働時間規制、パートタイム労働規制、柔軟な働き方への申請権

##### 3. ワークライフバランスキャンペーン：

- ・チャレンジ基金プログラム：企業に多様な働き方を啓発 (図表 17、次頁)

##### 4. 子育て世帯への経済的支援、出産・育児休暇、保育所の整備 (図表 18、次頁)

(図表 15) 柔軟な就業形態を活用する雇用者の割合 (2005 年)

(単位：%)

<フルタイム>	男性	女性	全体	<パートタイム>	男性	女性	全体
柔軟な就業形態の利用者：05 年	18.2	28.5	22.1	柔軟な就業形態の利用者：05 年	15.8	27.3	25.0
(99 年)	(15.5)	(23.5)	(18.3)	(99 年)	(15.1)	(24.2)	(22.6)
05 年 - 99 年	2.7	5.0	3.8	05 年 - 99 年	0.7	3.1	2.4
フレックスタイム	10.2	16.1	12.5	フレックスタイム	6.8	9.3	8.9
年間労働時間契約制	4.9	5.1	5.0	年間労働時間契約制	3.0	4.1	3.9
週 4 日半労働	1.4	0.9	1.2	学期間労働	4.2	10.9	9.6
学期間労働	1.2	5.9	3.0	ジョブシェア	0.8	2.2	1.9
2 週間内 9 日勤務労働	0.3	0.3	0.3				

(注) 「柔軟な就業形態の利用者」には、内訳に示された就業形態以外の利用者も含む。

(資料) Office for National Statistics, *Social Trends*, No. 30 & No. 36, HMSO (2000, 2006)

(図表 16) ワークライフバランスに関連する労働規制

労働時間規制 (1998 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・週 48 時間労働規制等。</li> <li>・ただし例外規定 (個別オプトアウト)</li> </ul>
パートタイム労働規制 (2000 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パートタイムは比較可能なフルタイム労働者よりも不利な扱いを受けない (「時間比例」という観点から均衡処遇)</li> <li>→時間あたり賃金、企業年金、有給休暇、育児休暇と手当、昇進・リストラの選抜基準など</li> </ul>
柔軟な働き方への申請権 (2002 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6 歳以下の子供か、あるいは 18 歳以下の障害者をもつ親は、柔軟な雇用形態で働くことを申請する権利をもつ</li> <li>・ただし、事業主が申請拒否できる理由を広範に容認</li> <li>(例) 追加的な費用負担が必要になること、顧客対応能力への悪影響、既存の従業員間で調整ができないこと、業績への悪影響など</li> </ul>

(資料) HM Treasury & DTI, *Balancing work and family life*, Jan. 2003, HM Treasury, *Budget 2003*, March 2003. など  
を参考にみずほ情報総研作成。



(図表 17) チャレンジ基金(The Challenge Fund) プログラム

内 容	<ul style="list-style-type: none"> <li>両立支援策の導入を検討する経営者に対して、<b>無料コンサルティングの機会</b>を付与</li> <li>コンサルタントは、<b>従業員と企業のニーズを掘り下げ</b>、実情に合った最適な両立支援策の導入を検討</li> <li>コンサルティング機関として、政府が 24 機関を選定</li> <li>最長 1 年間のコンサルティング。WLB の効果を数値化</li> <li><b>最適な両立支援策についての情報を収集・分析。他企業に情報提供</b></li> </ul>
利用手続き	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業主は、<b>申請書を貿易産業省に提出→同省の審査</b>                      &lt;審査基準&gt;                     <ul style="list-style-type: none"> <li>① 業績向上させようとしている業務領域、②コンサルタントからの便益を受ける方法</li> <li>③ プロジェクトに充てられる人材や時間、④測定可能な効果など</li> </ul> </li> </ul>
利用状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>「チャレンジ基金」には、<b>1,150 万ポンド (約 23 億円)</b> が投入 (2000 年から 2003 年)</li> <li>同期間内に <b>448 企業が支援を受け</b>、120 万人の従業員が影響を受けた</li> </ul>

(資料) 各種資料により筆者作成。

(図表 18) 英国のワークライフバランス施策/子育て支援策

経済的支援	「児童給付」の引き上げ	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 歳未満の子供のいる全ての家族を対象。所得制限はない。</li> <li>&lt;2007 年度の支給額&gt;                      第一子：週 18.10 ポンド (約 4,160 円程度)                      第二子以降：一人当たり週 12.10 ポンド (約 2,800 円程度)。</li> </ul>
	「勤労税額控除」の新設	略
	「児童税額控除」の新設	略
	「チャイルド・トラスト・ファンド (CTF)」の導入 (2005 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済的自立を支援するために、2002 年 9 月以降に生まれた全ての子供を対象に、子ども名義の口座を作り 250 ポンド (低所得世帯の子供は 500 ポンド) が支給。家族も同口座に拠出可。</li> <li>利子等の非課税枠あり。子どもは 18 歳になれば引き出し可。</li> </ul>
出生・育児に伴う休暇	出産休暇手当の引き上げ (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>出産を理由に就労継続できない女性に対して、事業主は「法定出産給付」を支給する。法定出産給付は、2007 年 4 月から週 112.75 ポンドに引き上げられた。また、有給期間も 39 週間に延長。</li> </ul>
	追加的出産休暇 (無給) (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 週間の「有給出産休暇」に加えて、「無給出産休暇」を 26 週間とする。これにより、母親の法定出産休暇は最長 1 年間となる。</li> <li>2007 年度からは、有給出産休暇は 39 週間に延長。</li> </ul>
	父親休暇の創設 (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003 年 4 月より、子供誕生にあたり、父親にも 2 週間の「法定父親休暇」を定め、法定出産給付と同額の給与が支払われる。ただし父親が同休暇を取得できるのは、子供の誕生から 8 週間以内に限る。</li> </ul>
	男女を対象にした育児休暇の創設 (1999 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 年以上勤続する男女労働者は、子供が 5 歳になるまでに合計で 13 週間の育児休暇 (無給) を取得できる。</li> <li>障害児をもつ親は、子供が 18 歳になるまで 18 週間 (無給) 取得可能。</li> </ul>
保育所整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005 年度までに保育予算を 15 億ポンドまで増加させる。</li> <li>2004 年 4 月までにイングランドで 160 万人分の保育所を創出。</li> <li>4 歳以下の児童を抱える低所得世帯を援助するための「シユア・スタート」プログラムの実施。</li> </ul>	

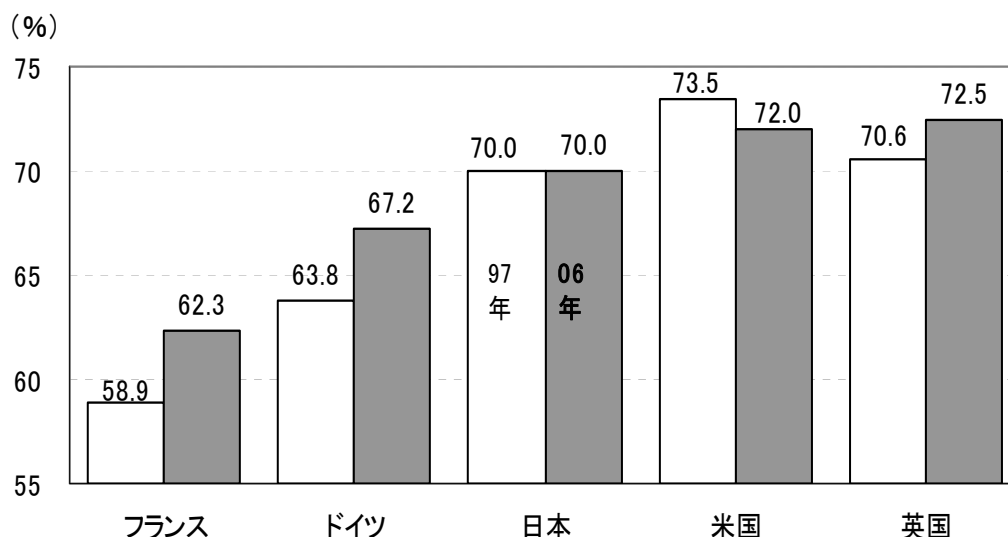
(資料) HM Treasury & DTI, *Balancing work and family life*, Jan. 2003, HM Treasury, *Budget 2003*, March 2003. などを参考にみずほ情報総研作成。

## V. 「福祉から雇用へプログラム」の成果

### 1. 就業率の上昇

- ・生産年齢人口（15～64歳）の就業率（図表19）
- ・生産年齢人口のグループ別就業率（図表20）

（図表19）生産年齢人口（15～64歳）の就業率（97年と06年の比較）



（資料）OECD 統計により筆者作成

（図表20）生産年齢人口のグループ別就業率の変化（97年と06年の比較）

<就業率>	グループ	1997年	2006年	増減ポイント	
				増減率	傾向
<就業率>	全体	72.6%	74.4%	+1.8%	○
	一人親	45.3%	56.6%	+11.3%	○
	障害者	38.1% <sup>(注)</sup>	47.4%	+9.3%	○
	50歳以上	64.7%	70.9%	+6.2%	○
	マイノリティ	56.2%	60.6%	+4.4%	○
	低技能者	51.7%	49.4%	-2.3%	×

（注）98年の就業率

（資料）雇用年金省, *Opportunity for all, Eighth Annual Report 2006 Indicators document*, Cm6915-ii, Oct. 2006.

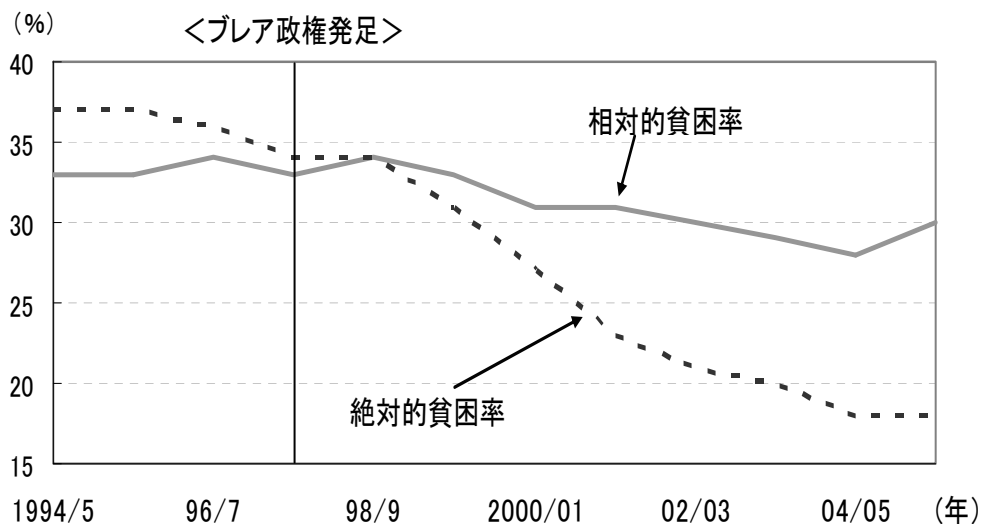
## 2. 貧困率の低下

### (1) 全人口からみた貧困率 (図表 21)

- ・ ブレア政権では、相対的貧困率が若干低下。他方、絶対的貧困率は大幅に低下

### (2) グループ別貧困率 (図表 22)

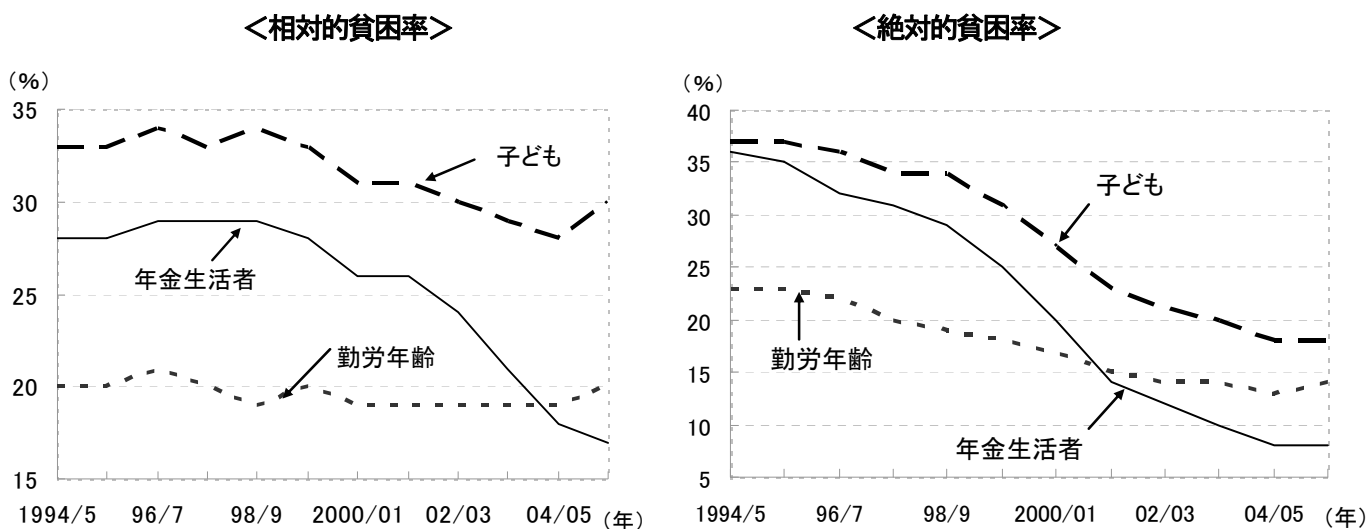
(図表 21) 「絶対的貧困率」と「相対的貧困率」の推移 (世帯所得中央値 60%以下)



(注) 住宅費控除後所得。世帯所得中央値の60%を貧困ラインと設定。

(資料) Department for Work and Pension, *Households Below Average Income Statistics 2005/6*, March 2007. により作成。

(図表 22) グループごとの貧困率



(資料) DWP, *Households Below Average Income*, (HBAI), 2006

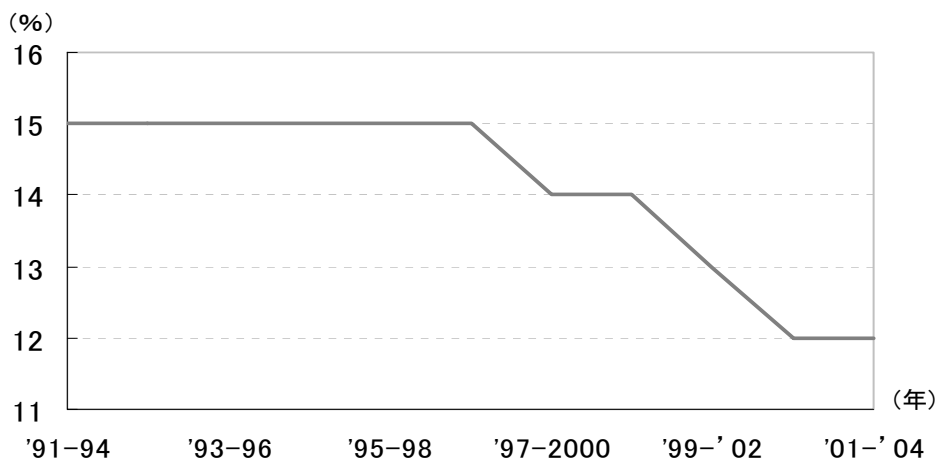
### 3. 貧困の固定化の改善

- ・ 過去4年間のうち3年間以上、世帯所得中央値60%以下で生活する人々の割合はブレア政権では低下（図表23）。

### 4. 福祉手当受給者の減少（図表24）

（図表23） 貧困のダイナミクス

—過去4年間のうち3年間以上所得中央値60%以下の人々の割合—

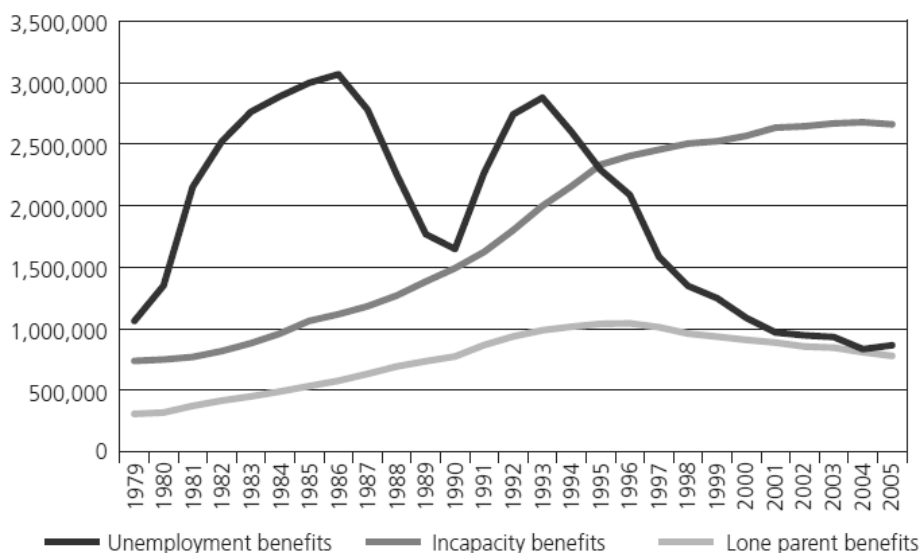


（注）住宅費控除後所得でみた場合

（資料） Department for Work and Pension, *Households Below Average Income Statistics 2005/6*, March 2007. により作成。

（図表24） 「求職者手当」「就労不能給付」「一人親向け所得扶助」の受給者数の推移

Figure 1.2: Numbers of people on benefits, 1979-2005



Source: Office for National Statistics, Department for Work and Pensions Information Directorate, *Work and Pensions Longitudinal Study*

（資料） Freud, David. 2007. *Reducing dependency: increasing opportunity: options for the future of welfare to work—An Independent report to the Department for Work and Pension*, Department for Work and Pension, March 2007, p.42

## VI. 日本への示唆

### 1. 「トランポリン型福祉」の考え方

- ・「コスト」ではなく「投資」という見方

### 2. 「福祉から雇用へプログラム」の各ポイント

- ・ 就職活動支援と職業訓練の強化
- ・ 所得保障の条件化（ワークフェア）→日本への導入には難しい面もある
- ・ 賃金を魅力的にする：勤労税額控除
- ・ 働く環境の整備：ワークライフバランス

### 3. 多面的な対策

- ・ 最低限度の生活保障は、公的扶助によってのみ達成されるのではなく、教育や雇用などを含めた社会政策全体で達成されるという視点。特に「社会的排除」が問題になる中で、こうした視点は重要。
- ・ 最低所得保障制度の重層化（図表 25）
- ・ 各機関の連携：内閣の各省庁を掌握。給付機関＋就職斡旋機関＋訓練機関の一体化

（図表 25） 英国の社会保障給付の体系

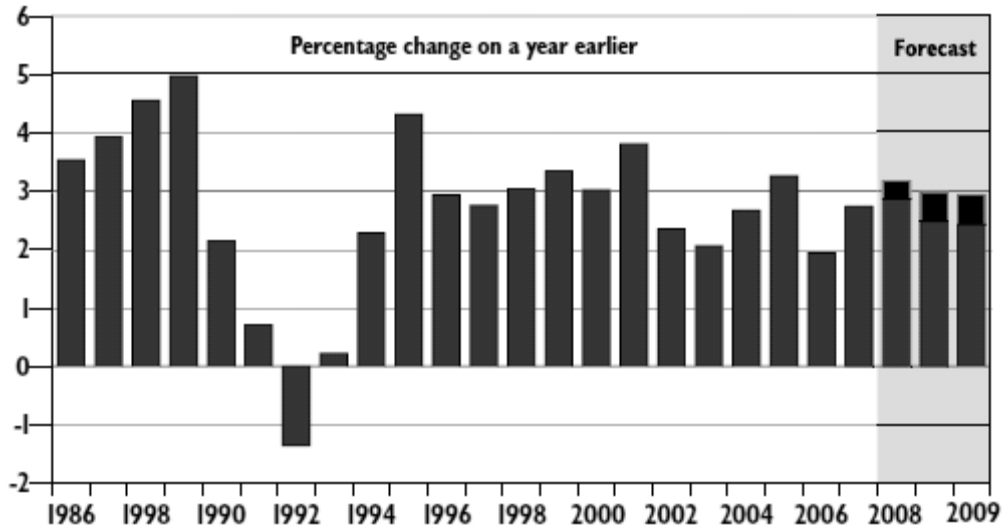
	拠出制／ 無拠出制	資力 調査	財源	具体的手当
<b>拠出制給付</b> (社会保険)	拠出制	なし	保険料	<b>拠出制求職者手当</b> 、就労不能給付、退職年金、 出産手当、遺族手当、生別母子・父子世帯手当、 遺族一時金、保護者手当
<b>無拠出制給付</b> (社会手当)	無拠出制	なし	一般財源 (注)	児童給付、障害者生活手当、付添手当、業務災 害障害年金、無拠出制退職年金(80歳以上)な ど
<b>資力調査付き給付</b> (公的扶助)	無拠出制	あり	一般財源	<b>所得扶助</b> 、社会基金、 <b>所得調査制求職者手当</b> 、 <b>勤労税額控除(WTC)</b> 、児童税額控除、年金 クレジット、住宅給付、カウンスル税給付

(注) 「無拠出制給付」の「業務災害障害年金」は、例外的に国民保険を財源とする。

(図表) 武川正吾「イギリスの最低生活保障制度」(栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規、2006年)、Child Poverty Action Group, *Welfare benefits and tax credits handbook* 2007/2008, 2007. を参考に筆者作成。

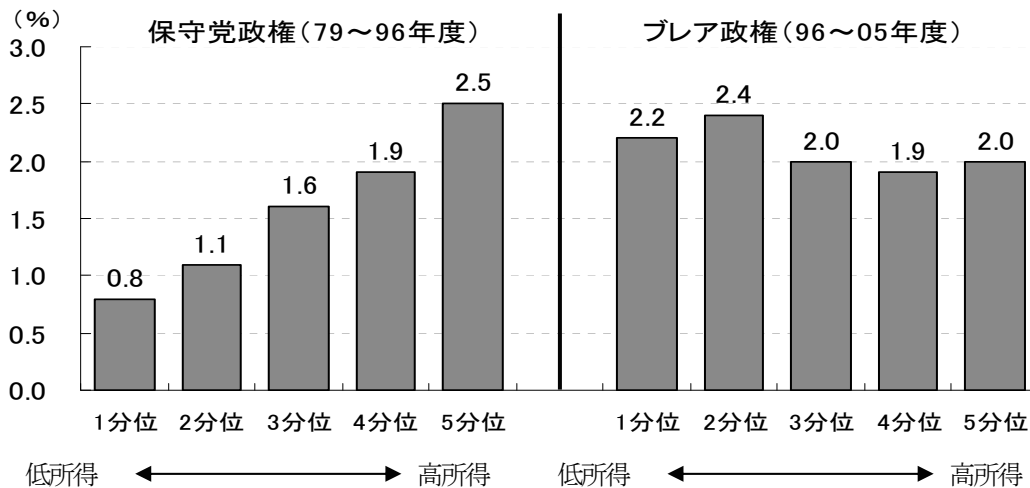
<ご参考資料>

(図表 26) 英国のGDP成長率 (対前年比)



(資料) HM. Treasury, *Budget 2007*, March 2007, p. 253

(図表 27) 所得5分位別にみた実質所得の伸び率



(注) 所得5分位とは、低所得者から高所得者まで所得順に並べ、5等分したもの。最も所得の低いグループを「第1分位」、最も所得の高いグループを「第5分位」とよぶ。

(資料) Institute for Fiscal Studies, *Poverty and inequality in the UK: 2007*, により筆者作成。

(図表 28) 英国における就業率とパートタイマー比率

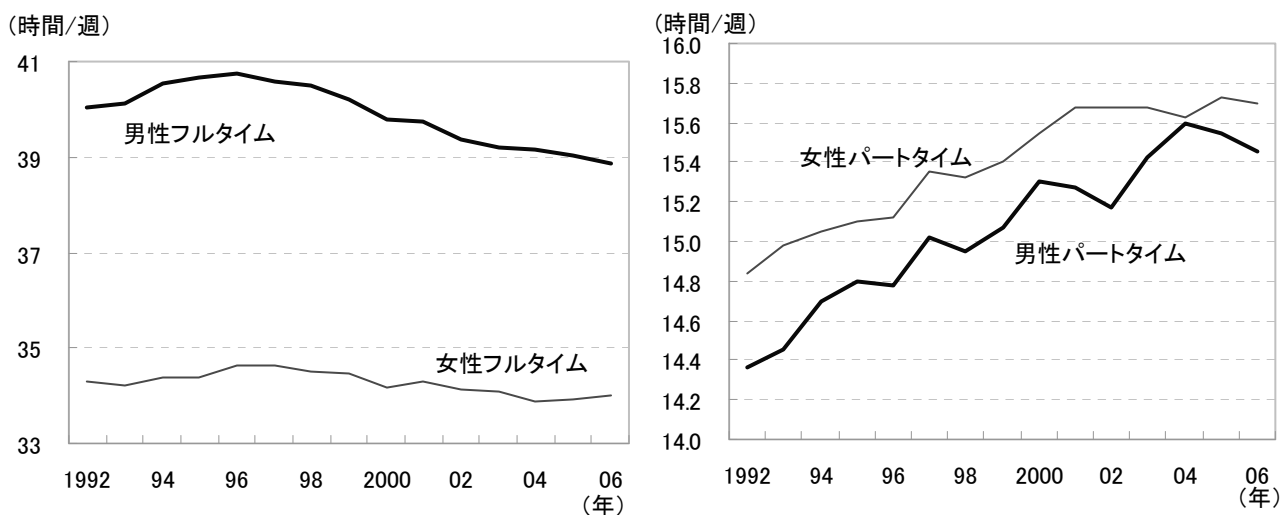
(単位：%)

	英 国			日 本 (ご参考)		
	1994年	2005年	05年-94年	1994年	2005年	05年-94年
①就業率 (15~64歳)	68.7	72.6	3.9	69.3	69.3	0
②男性の就業率	75.3	78.6	3.3	81.9	80.4	-1.5
③女性の就業率	62.1	66.8	4.7	56.5	58.1	1.6
④全雇用者に占めるパートタイマーの割合	22.4	23.6	1.2	21.4	25.8	4.4
⑤男性雇用者に占めるパートタイマーの割合	7.0	10.0	3.0	11.7	14.2	2.5
⑥女性雇用者に占めるパートタイマーの割合	41.2	39.3	-1.9	35.7	42.3	6.6
⑦パートタイマーに占める女性の割合	82.7	77.3	-5.4	67.6	67.7	0.1

(注) 英国と日本では「パートタイマー」の定義が異なる点に注意。英国は「週30時間未満の労働者」であるのに対して、日本では「週35時間未満の労働者」となっている。

(資料) OECD, *Employment Outlook 2006*

(図表 29) フルタイム労働者とパートタイム労働者の実働労働時間の推移 (男女別)



(注) 「実働労働時間」は、残業時間 (有給・無給) を含むが、休憩時間を除く。各年の四半期データの平均値。

(資料) National Statistics, *Labour Force Survey: Actual Hours Worked*

(図表 30) 英国におけるパートタイム労働者の処遇 (2006 年)

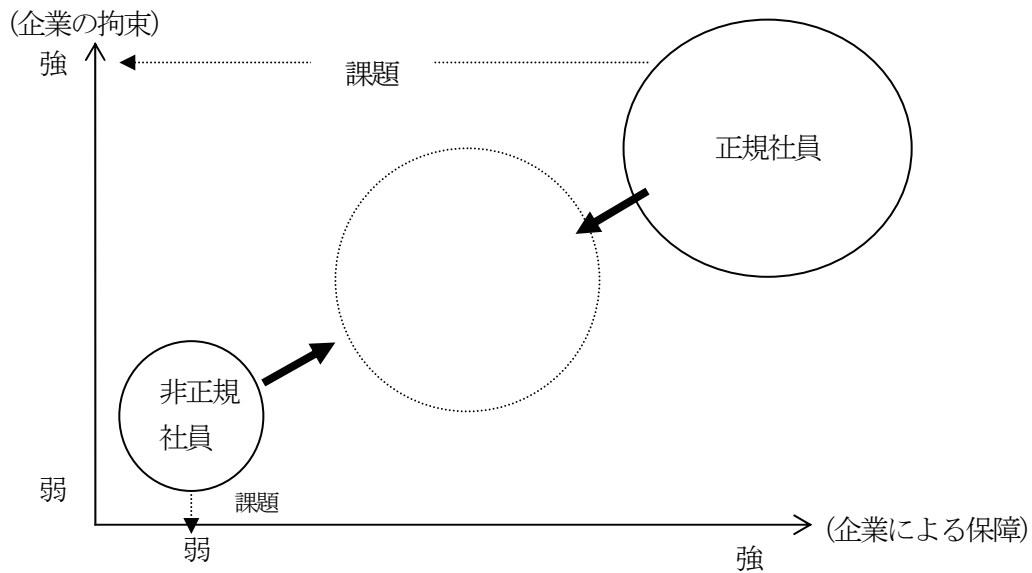
	グロス週給 (中央値) (単位: ポンド)		時間当たり賃金 (注) (単位: ポンド)		週あたり平均労働時間 (単位: 時間)	
	フルタイム	パートタイム	フルタイム	パートタイム	フルタイム	パートタイム
男 性	487.4	126.6	11.71	6.85	40.7	17.8
女 性	386.8	139.1	10.24	7.00	37.6	18.5
全 体	447.1 (約10万3千円)	136.6 (約3万1千円)	11.12 (約2,560円)	6.99 (約1,610円)	39.5	18.4

(注) 1. 残業代を除く。

2. 「全体」における括弧内は、1ポンド=230円で円換算した場合の金額

(資料) National Statistics, *First Release:2006 Annual Survey of Hours and Earnings*, Oct. 2006

(図表 31) 日本における労働者の二極構造



(資料) 厚生労働省『多様で柔軟な働き方を選択できる雇用システムのあり方に関する研究会報告書』(2002年6月)を参考に、筆者が加工し作成。



(図表 32) 「拠出制求職者手当」と「所得調査制求職者手当」の受給要件と給付水準

(1) 拠出制求職者手当(contribution-based Jobseeker's Allowance) —国民保険—

A. 主な受給要件

- ① 国民保険料の拠出要件を満たしていること、
- ② フルタイムの学生でないこと、
- ③ 18歳以上であり、かつ公的年金の支給開始年齢に達していないこと
- ④ 本人が収入のある仕事に週16時間以上従事していないこと
- ⑤ 労働能力を保有すること、
- ⑥ 実際に仕事を行える状況にあること
- ⑦ 求職活動をしていること

B. 受給期間：6ヶ月間

C. 給付水準

拠出制求職者手当の給付額 (2007年度)

年 齢	給付水準	給付期間 (上限)
18-24 歳	£ 46.85/週 (約 1 万 800 円/週)	半年間
25 歳以上	£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)	半年間

(2) 所得調査制求職者手当 —資力調査付給付—

A. 主な受給要件

- ① 拠出制求職者手当の①以外の要件を満たすこと
- ② 収入が基準額未満であること
- ③ 資産額が 16,000 ポンド (約 368 万円) 以下であること
- ④ 他の資力調査付き給付を受け取っていないこと
- ⑤ 配偶者が収入のある仕事に週 24 時間以上従事していないこと

B. 受給期間：無期限

C. 給付水準

所得調査制求職者手当の給付額 (2007年度)

類 型		給付水準 (上限)
単身者	18-24 歳	£ 46.85/週 (約 1 万 800 円/週)
	25 歳以上	£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)
夫婦世帯 (共に 18 歳以上)		£ 92.80 (約 2 万 1,300 円/週)
1 人親世帯		£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)

(注) 括弧内の日本円への換算は、1 ポンド=230 円で計算

(資料) DirectGov HP を参照。

(図表 33) ニューディール政策への投資を回収するために必要な雇用期間

	総コスト (05年度) (百万ポンド)	雇用創出 (件数)	財政的なネット収支 (注) (百万ポンド)			
			3ヶ月	6ヶ月	12ヶ月	2年
障害者ND	75.0	11,064	▲54.9	▲34.8	5.5	83.2
一人親ND	77.6	15,684	▲60.3	▲43.1	▲8.5	58.2
長期失業者ND	125.7	10,324	▲105.9	▲86.1	▲46.4	30.2
若年失業者ND	204.5	17,457	▲176.4	▲148.2	▲91.8	17.2
高年者ND	8.2	2,263	▲5.3	▲2.5	3.3	14.4
Pathway to Work	3.5	14,010	▲26.5	▲18.8	▲3.6	11.4
失業者のパートナーND	4.7	61	▲4.7	▲4.7	▲4.7	▲4.8

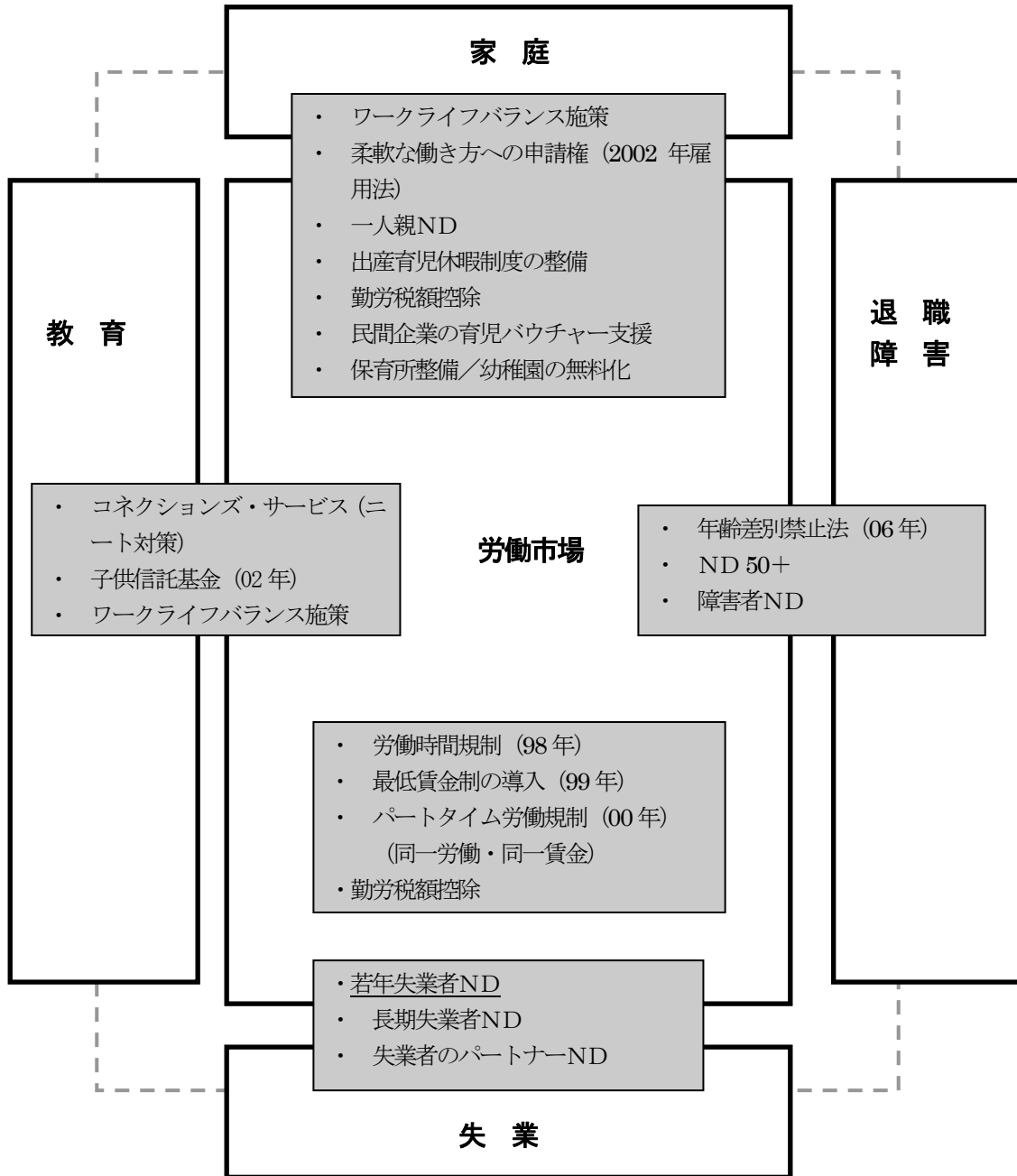
(注) 1. 雇用創出は、このプログラムがなければ減少したであろう雇用件数の推計。

2. 財政的なネット収支は、プログラムや給付にかかるコストと、雇用から生じる税収入（税額控除分は除く）との差。

3. ▲は、ネット収支が赤字の部分。

(資料) National Audit Office, Sustainable employment: supporting people to stay in work and advance, The Stationary Office, Nov. 2007

(図表 34) 「福祉から雇用へプログラム」に関連した主な政策の整理  
—福祉政策と雇用政策の連動—



(注) 1. 上記表は、Günter Schmid 氏の「移行労働市場」の枠組みを使って、英国の「福祉から雇用へプログラム」に関連した主な施策（網掛け部分）の整理を目的にしたもの。必ずしも、英国における「移行労働市場」を説明するものではない点に注意。

2. NDとは、ニューディール政策のこと

(資料) Günter Schmid, Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FSI 98-206, 1998 を参考に、英国の施策（網掛け部分）を筆者が加えたもの。

## スウェーデンの若年者失業問題

ストックホルム大学日本研究学部助教授 小川 晃弘

北欧のスウェーデン、日本の面積とほぼ同じ広さの国土に、約 900 万人が住む。雇用や福祉、環境、教育などの分野で、独自の社会デザインを築き、しばしば「経済・社会の実験室」として、世界から注目されてきた。高額税金と引き換えに、老若男女を問わず、すべての人が高度に充実した社会保障制度の恩恵を受けて、日々、暮らしている。

スウェーデン経済はここ数年、好調な伸びを記録している。この国も、1980 年代後半にはバブル景気を経験。その後バブルがはじけ、90 年代前半には大規模な景気後退に直面するが、構造改革を推し進め、94 年半ば以降、少しずつ経済は回復していく。その後、2001 年に IT バブルがはじけるものの、2004 年以降、経済は再び堅実な回復基調にのる。スウェーデン統計局 (SCB) によると、2006 年は年間成長率が 4.1 パーセント、2007 年は 2.6 パーセントを記録している (SCB 2008)。

そして、その経済回復において大きな特徴としてあげられるのが、雇用が順調に回復しているということである。その雇用も派遣やパートなど非正規雇用でなく、フルタイムの正規雇用が中心であるという。ただ、その一方で、90 年代、深刻な社会問題となった若者の雇用は、いまだ回復されていない。最近の統計によると、15 歳から 24 歳の失業率は 20.7 パーセントで、EU27 カ国の平均である 17.4 パーセントを大きく上回り、ポーランドやギリシャ、イタリアなどに次いで、EU 域内でワースト 7 位にある (Eurostat 2008a)。

本稿では、スウェーデンにおける雇用問題の現状について、近年、日本でも話題となっている若年者の失業に焦点をあて、議論を進める。まずは「積極的労働市場政策」と呼ばれる雇用促進政策下で、具体的に若年層の就業を促進するために、どのような就職支援プログラムが展開されているのか、いくつかの例を紹介する。また同時に注目すべき点として、スウェーデンでは、若者に対する雇用政策が、「国家青少年政策」の 5 本柱の一つとして、教育政策、文化・余暇政策、社会政策、住宅政策と並んで位置づけられていることが挙げられる。そうした包括的な青少年政策についても言及しながら、日本社会への提言を探ってみたい。

## I 現状

2006年秋の総選挙では、中道右派のスウェーデン連合（穏健党、中央党、自由党、キリスト教民主党的の4政党による連立）が勝利し、12年ぶりに社会民主党が政権の座から退いた。その社会民主党の敗因の一つに、雇用問題が挙げられている。

確かに、先に述べたように、スウェーデンの労働市場において、正規就業率は高い水準を維持している。例えば国立経済調査研究所（NIER）によると、20歳から64歳の人口における正規就業率は、ここ数年70パーセント台後半で推移し、2007年は79.4パーセント、今年（2008年）は80.4パーセントが予測されている（NIER 2008）。だが、失業率は減少傾向にあるものの、若者を中心に依然高いレベルにある。2007年、スウェーデンの総失業率は6.1パーセントであった（Eurostat 2008b）。さらに、地方を中心に、その滞在的な失業率は高まっているという。最近の地元紙（Dagens Nyheter、2008年2月13日）の報道によると、2007年には、好調な経済下で社会福祉の受給者の全体数は39万2000人と過去最低を記録した。これは経済が悪化した90年代初期と比べると半数あまりに減少しているという。しかし、その一方で、最近は福祉に頼る若者が増加、働くわけでもなく仕事を探すわけでもない若者が、私たちのごく身近なところで着実に増えていることを、同紙は指摘している。

若年失業の問題が深刻化するなか、スウェーデン政府は「積極的労働市場政策」と呼ばれる政策を展開し、きめ細かな就職支援プログラムを提供している。以下、そのプログラムの内容と簡単な評価を紹介し、検証することにする。

## II 政策と評価

### 1. 「積極的労働市場政策」

スウェーデンにおける雇用政策として、広く知られるものとして、「積極的労働市場政策」が挙げられる。この政策では、失業者に対して、単に一方的に失業給付金などを与えることを目的とせず、まず仕事に就く、就労優先の原則を第一にする。そのために、個々人に応じたプログラムによる就職支援や、これまでとは違った新たな職種にも付けるよう職業訓練の機会を提供するとともに、長期失業者を雇う企業に対して補助金を提供するなど、積極的に雇用を支援する。こうした「積極的労働市場政策」に対し、2007年の政府統計では、175億スウェーデンクローナ（SEK）（約3,000億円）が使われ、そのうち63億SEK（約1,000億円）が、様々な就職支援プログラムの実施のために使われている（PES 2008: 26）。そして、この政策を担当しているのが、労働市場庁（AMS）とよばれる行政機関である。

スウェーデンにおける若年失業の問題の発生は、1970年代にさかのぼる。1966年に、国家として完全雇用を目指し、それを維持するという労働市場におけるガイドラインがまとめられた。当時の失業率は、若者、女性、移民を中心に約2パーセントであった。し

かし、70年代前半、スウェーデン社会は、景気後退を経験するなかで国内労働市場も変化し、若年者、特に16歳から19歳の若者の失業率が7〜8パーセント台に上昇する。そうした状況を改善するために、「教育訓練」や「雇用準備」などの就職支援プログラムがスタートしたという（Ginsburg 1982）。その後、90年代に入り、再び雇用情勢が悪化したことで、そのプログラムの数が増加することになる。現在は、「保証プログラム」、「賃金補助付き雇用」、「起業支援」、「就労経験」、「教育訓練」などの10種類ほどに整理されている。

その内容であるが、時代の状況やニーズ、および政権政党の政策を反映して、柔軟に改善、変更されている。しかし、その基本的な姿勢として、25歳未満の若者が適切な教育、実務経験などを提供されないまま、100日以上失業しているべきではないという考え方があり、早めの対策で長期失業を防止し、彼らが社会とのつながりを失ってしまうことを避けるねらいが根底にあるという。

2007年には、22万2,600人の25歳以下の若者が職業安定所（PES）のサービスを通じて職探しを行い、16万4,300人（男7万9,100人、女8万5,200人）が一年以内に職を得たという（PES 2008: 11）。そのうち、本稿で下記に紹介する様々な就職支援プログラムに参加し正規雇用の職を得た者が1万900人（男6,200人、女4,700人）、政府による賃金補助付き雇用やアルバイトなどの短期雇用から正規雇用へととなった者が7万800人（男2万8,600人、女4万2,200人）にのぼる。また、同年、スウェーデン国内では、14万8,100人が長期失業者として登録したが、そのうち1万4,600人の若者を含む5万3,100人が職を得ることができたという（PES 2008: 14）。

以下、就職支援プログラムとしては、若者たちに人気がある「若者保証プログラム」（Youth Guarantee）を中心に、その他、賃金補助付き雇用の一例や、新政権下でスタートした就職支援プログラムにもふれながら、若年層の雇用促進のために、どのような努力がなされているか探りたい。

### (1) 「若者保証プログラム」

「若者保証プログラム」は、98年に導入され、20歳から24歳の年齢層を対象としている。その実施においては、注目すべき点として、地方自治体が、若者の就職支援に積極的な役割を果たしていることが挙げられる。これは、スウェーデンの行政において、ここ数十年の間、急速に進んでいる脱中央集権化の一環でもある。一方、同様に、18歳から20歳未満を対象にした「地方自治体若者プログラム」（Municipal Youth Programme）と呼ばれる就職支援プログラムも、95年より導入されている。これは、高校を中退するなど、十分な教育を受けていない若者が主な対象となっている。

この「若者保証プログラム」は、失業した若者が職業安定所（PES）に登録することからスタートする。登録後90日以内に、適当な仕事が見つからない場合は、その若年失業者の管轄が地方自治体に移る。その段階で、地方自治体、職業安定所（PES）、当事者を交えた3者で、個別カウンセリングが始まる。失業した本人の意志を最大限に尊重しながら、これまでの経験や、今後の人生におけるキャリアプラン、そのプラン実現のために必要な知識や技術の習得なども盛り込みながら、最長で12ヶ月にわたる綿密な就職活

動計画を作成する。履歴書の書き方や面接の受け答え、地理的に離れた地域に就職する際の住宅探しまでも含めた、キメの細かい就職支援・指導が行われるという。2005年を例にとると、この「若者保証プログラム」には5,779人が参加、先に少し紹介した20歳未満を対象にした「地方自治体若者プログラム」には4,536人が参加している（PES 2006: 16）。なお、プログラム名にある「保証」とは、失業して100日以内に、何らかの有意義な活動を与える「保証」のことをいう。

さて、このプログラムの実際の内容だが、特に重視されるのが、カウンセリングによるマッチングサービスと就業体験（インターンシップ）を通じた職業訓練だという。

## (2) マッチング

日本社会においては、若年者失業の大きな原因として、求職サイドと求人サイドのミスマッチが指摘されている（平成16年度版労働経済白書などによる）。労働市場における需要と供給のミスマッチが大きいため、なかなか就職先が見つからない。さらには、せっかく職を得ても、離職する率も高くなる。すぐに会社を辞めてしまう若者たちは、結果的にフリーターなど短期の非正規雇用労働者として働くことになる。

こうした若年失業とミスマッチの因果関係は、スウェーデン社会においても同様に広く認識されている。スウェーデン政府も、「積極的労働市場政策」において、カウンセリングを通じたマッチングプロセスに力をいれることで、雇用における需給のミスマッチを調整し、さらには、国内全体の経済・産業の発展に寄与することを目的としている。

## (3) 職業訓練

職業能力に関するミスマッチを改善する方法として、職業訓練の充実も挙げられる。特に、未熟練の若年労働者には、職業訓練・体験プログラムを提供することで、熟練労働市場に参加できるレベルの技術・技能の習得を目指していくねらいがある。

「若者保証プログラム」においては、マッチングなどの就職指導と並んで、就業体験が大きな位置を占めている。若年者に特化した本プログラムでは、その参加者の多くが、初めて職場というものを体験する。彼らの労働者としての生産力を将来的に向上させていく、そのきっかけとなるような体験を提供することを主な目的としている。この就業体験の実施については、職業安定所（PES）や地元企業とのパートナーシップの下で展開されているが、地方自治体が社会福祉施設などでの就業体験を提供することも多いという。

一方でこうしたプログラムには、職業訓練のため拘束時間が長くなり、失業者が十分な就職活動ができないなど、「封じ込め効果」の側面を指摘する研究（Edin and Holmlund 1991）もあるが、最近発表されたスウェーデンの労働市場政策評価研究所（IFAU）の研究報告書（Forslund and Skans 2006）によると、個別カウンセリングと就業体験を組み合わせた地方自治体が主導するこの「若者保証プログラム」が、失業日数と就職率、就職後の収入などの観点から、他の就職支援プログラムより、効率よく運営されていることが実証されている。地方自治体、職業安定所（PES）、地元企業などが、個々人のニーズをくみ取りながら、有機的に連携している結果であるといえる。

#### (4) 賃金補助付き雇用

若年失業者を対象にした就職支援プログラムには、賃金補助付き雇用も含まれる。そのなかの一つで、90年代半ばに若年者の雇用が悪化した時に実施されていたものに「若者実践プログラム」(Youth Practice)がある。93年に20歳から24歳の若年失業者が6万人に達した際、そのうちの約1割がこのプログラムに参加したという。高卒で25歳未満の失業者を対象にしたもので、彼らを採用する民間企業もしくは臨時の公共事業に対して、政府が補助金を出すことで、失業者を雇うインセンティブを高めようとするプログラムであった。通常、6ヶ月間続き、参加者には1日につき、2002年当時、338SEK(約6,000円)が給料として支払われた。雇い入れた失業者の給料の大部分は、政府からの補助金でカバーされ、企業側が負担する分はほとんどないというものだった。

しかし、こうした雇用創出策の予期しなかった一面として、スウェーデン国内労働市場でのクラウディング・アウト効果が指摘されている(Dahlberg and Forslund 1999)。

「積極的労働市場政策」に参加している労働者は、企業にとってみれば、正規雇用者よりも安い賃金で雇う事が可能で、現在、働いている正規雇用の労働者を補助金対象の労働者と入れ替えるインセンティブともなりうる。具体的には、若年者が雇用され、正規雇用の中高年が解雇される事例もあったという。

現在、この「若者実践プログラム」は実施されていないが、職業安定所(PES)では、長期失業者を雇用した際に企業が受けることのできる減免税措置など、何らかの雇用インセンティブのあるプログラムを継続して提供している。2007年には、月平均で計5,000件弱の申請があったという(PES 2008: 19)。

#### (5) 新しいプログラム

2006年秋に中道右派政権が発足したが、これまで社会民主党政権により展開されてきた「積極的労働市場政策」は、見直しが進みつつも、基本的には踏襲されつつある。ちなみに、現連立政権のなかで中核を占める穏健党は、野党時代、「積極的労働市場政策」は非効率であり、雇用は民間の経済主体に任せた方がいいと主張していたが、ラインフェルト党首の下、その路線を大きく転換したといえる。

新政権では、いくつかの新しいプログラムが導入されているが、そのなかの一つに、「若者就職保証プログラム」(Young Persons Job Guarantee)がある。2007年12月3日より開始されたもので、16歳から24歳を対象に、3ヶ月間にわたり、集中的な就職支援が受けられる。このプログラムは、従来の「若者保証プログラム」を短縮したもので、個別カウンセリングと就業体験の組み合わせなどは変わらない。新政権は、スウェーデン国内の労働市場において、人的資源が効率良く活用されることを目指しており、この新プログラムの導入も、そうした政策スタンスの一環といえる。

また2007年1月より、「新しいスタートのための就職プログラム」(New Start Jobs)も開始されている。正規雇用であれ、非正規雇用であれ、年齢に関わらず、就職を希望するすべての人を対象としている。職業安定所(PES)によると、同年12月31



日現在、1万2,800人がこのプログラムに参加しているという。また、病気などで、1年以上の長期にわたり、労働市場の外にいた人たちを雇用した場合、企業は減免税などのメリットが受けられる制度も、2008年1月より始まっている。

## (6) 失業保険

最後になるが、雇用政策の一つとして、失業保険をあげたい。スウェーデンでは2004年、労働市場庁(AMS)、職業安定所(PES)、失業保険基金の3機関をまとめて監督する失業保険局(IAF)が新たに創設され、失業者に対する社会サービスを一括して提供することが可能になった。また同時に、失業保険に関する改革も進行しており、給付期間の短縮、補填率の削減などが実施されている。

以前は、失業すると、失業する前の所得の80パーセントが保証されていたが、2007年1月からは、失業してから200日は所得の80パーセント、その後、300日までは70パーセント、その後は65パーセントへと減額するなどの改革が行われている。さらに、失業保険を受給し始めて100日後には、職種と地域を拡大して、就職活動しなくてはならない。しかし、こうした失業保険改革はあまり効果を上げていないという。

また、上記で紹介してきた「積極的労働市場政策」下で実施されている就職支援プログラムに参加することが、求職活動給付として現金を受け取ることができる必要条件となっている。しかし、300日を過ぎると、その額が失業保険と同様、65パーセントに減額されるという。ここでも、長期にわたって、失業状態にいるより、働いた方がいいという就労優先の原則が再確認されている。

## 2. 「国家青少年政策」における雇用政策

スウェーデンにおける若年者失業の実態を調べていくと、若者の雇用の問題が、国家としての青少年政策のなかで、とても大きく扱われていることに気付く。若者の労働市場政策が、教育政策、文化・余暇政策、社会政策、住宅政策と並んで、5本柱の一つとして位置づけられ、包括的に扱われている。若者の雇用問題を、単に労働市場における個別問題とせず、若者の自立や社会参加などの視点から問い直す作業が、国家として続けられている。若者にとって、働くということは、どういう意味を持つのか。若者たちの存在を、スウェーデンは社会として、どう受け入れていくのか。その政策哲学は、青少年に関わる数々の取り組みに反映され、連動して進められている。

### (1) 歴史

まずはスウェーデンの青少年政策の歴史を少し振り返ってみたい。1940年代、主に地方自治体レベルで、多くの「青年クラブ」が誕生し、国や地方自治体が、そうした青少年団体に活動費として補助金を出すようになったことが、その原点という。

81年に、現在の青少年政策の出発点ともいえる「Not for Sale (売るためではなく)」という政策文書が出され、多くの人に幅広く読まれ、賛同を得た。同書は、拝金主義的な

文化のなかで、青少年が受け身のまま成長することを批判、国家と社会の責任として、青少年の自立を促し、自己尊重と自己決定を大切にする個人の成長のあり方を提唱している。

85年の国際青年年をきっかけに、翌年、初の青少年担当相が任命される。90年代前半の雇用悪化、特に職のない若者の増加を受けて、雇用対策だけでなく、青少年をいかに社会に取り込んでいくか、その重要性が議論される。この動きは、94年に「青少年政策法」としてまとめられ、13歳から25歳を対象に、彼らの社会活動や政治参加、さらには知的な啓発まで、幅広くサポートすることが定められた。

現在は、青少年政策は、統合及び男女平等省（Ministry of Integration and Gender Equality）の管轄下であり、同省の国家青少年委員会（National Board for Youth Affairs：NBYA）が中心となって進められている。その政策の実施は、国家レベルでは、統合及び男女平等省が政策の立案・分析・監督を行いながら、各省横断的に取り組む。そして地方自治体レベルで、国家政策にもとづいて独自のプログラムを作成し、学校や地域で実施している。

## (2) 三つの主要目標と41の指針

1999年、スウェーデンの国会で、青少年政策について、新しい目標が採択された。具体的には、「若者が自立した生活を実現できるように社会環境を整えること」、「若者が社会に積極的に参加し、重要な役割を担っていくこと」、そして、「若者の創造力や批判的思考などを社会の資源として活用すること」、以上の3点が主要目標とされ、それぞれの目標に細かく、41の指針が設けられた（NBYA 2001）。

例えば、一番目の「若者の自立」に関する目標においては、学校教育、雇用、住宅について、20の指針が設定されている。学校教育に関しては、初等・中等教育課程を修了する生徒の割合を増やすこと、若者がEメールへのアクセスを持つこと、また、高等学校で職業訓練のプログラムに参加している生徒は15週間の現場実習を受けること、15歳から18歳の高校生は、夏休みに少なくとも3週間のアルバイトをすることが挙げられ、実際に働くことを体験する貴重な機会となっている。

「若者の自立」には「親からの自立」が基本にある。スウェーデンでは、家庭において、子供の早期自立は、子育てにおける大きなテーマだという。18歳で高校を卒業すると、通常、親元を離れ、自分で生活を始める。そして、大学に進むのであれ、働き始めるのであれ、彼らが住むアパートを確保することが、新しい生活の第一歩となる。ストックホルムなどの都市部では、賃貸のアパートが慢性的に不足状態と言われているが、彼らのアパート探しには、市など地方自治体が協力する。また、親からの仕送りで生活するという考え方はないので、生活費や家賃などについても、学生ローンなどの仕組みが整っている。ちなみに大学などの学費は無料である。また、この自立に関する項目で、喫煙や飲酒、薬物使用についても言及されている。

2番目の「若者の社会参加」に関する目標については、11の指針が設定されている。大切なのは、彼らが日常生活のなかで、社会の重要な一員であることを確認することである。それは、自分が通う学校内での生徒会活動によることもあるだろうし、自分が住む自治体の街づくりの事業計画作成に参加してみることで可能となるであろう。大人たちが

若者と対話を持つ努力を続けること、そして、若者の意見が社会生活における意思決定に実際に反映されるなかで、彼らは自分たちの存在を確認する。そうした社会参加は、彼らが大人に成長していく際、大きな自信となり、その基礎ともなっていく。

その上で、3番目には、「若者を社会資源として活かす」とする目標が掲げられる。ここには10の指針が設定されている。新しいアイデアを受け入れ、批判を聞き入れ、また様々な意見や価値観に学ぼうとする若者の柔軟な姿勢は、ダイナミックな社会の形成に不可欠であるとしている。特に、そんな若者たちに参加を求める分野として、国際開発、環境、IT、外国人差別をなくす活動などを挙げている。

### (3) 「決定する力」－2004年の法律制定

2004年秋、スウェーデン政府は青少年政策に関して、一つの新しい法律を制定している。「決定する力－幸福への権利」(The Power to Decide - the Right to Welfare) という名の法律で、これまでスウェーデンが展開してきた国家青少年政策が総括されている(NBYA 2008)。

この法律は、スウェーデンが国家として、若者についてどう考えるのか、その青少年像を記している。その理念には二つあり、一つは「若者の意思決定」について、もう一つは「若者の幸福」についてである。

まず、若者たちが日常の社会生活において、例えば学校において、職場において、家族や友人たちとの交わりのなかで、自分自身の生き方を自分自身で決定する力を身につけていくことの重要性を謳う。若者たちが自分ならではの個性を主張し自信を持って堂々と生きていくこと、そうした生き方自体を実践していくことは、彼ら固有の権利であるとする。そして、スウェーデンの若者にとって幸福とは、経済的にも、文化的にも、社会的にも、恵まれた生活状態にあること、健全な身体と精神を育むこと、そして、差別やいじめなどの、いかなる抑圧行為にも巻き込まれないことだと述べている。

これらの理念を実現していくために、この法律は、大人たちにその責任の多くを求める。大人たちには、若者の自立を見守る責任がある。若者たちが自分の生き方を、自信を持って決定するという権利を行使できるように、大人たちは様々な準備をして、彼らの懸命な努力を支えなければならない。本稿の前半で見てきた若者向けの就職支援プログラムも、その準備の一つに位置づけられる。そうしたなかで、若者たちは、学び、働くことの意味を理解し、一人の人間として、人生を歩んでいく術を身につけていくのである。

さらに、スウェーデンが推進する青少年政策は、生き方も、考え方も、それぞれにおいて、すべて異なる若者たちを対象としていることを確認する。スウェーデン社会は、若者たちに何らかの型にはまった一つの生き方を押しつけるのではなく、彼らの多様な生き方を国家として尊重し、寛容に受け入れていこうとする。

### III 日本社会への提言

最後に、簡単にだが、日本社会への提言を述べたい。スウェーデンも日本も、青少年層が抱える深刻な問題は共通している。本稿では、若年者失業という切り口から、その問題を考察したが、この2カ国を比べるなかで、一番の違いは、それぞれの社会における青少年に対する考え方であろうと思う。スウェーデンにおいては、一貫して、いかに若者を社会に取り込むか、巻き込むか、大人たちの必死な努力が見受けられた。就職支援プログラムにしる、国家青少年政策にしる、それぞれが個人を大切に、若者をまず一人の人間として尊重する姿勢が根底にあり、ある種の温かみさえ感じた。この点は、日本がスウェーデンから学ぶことができる大きなところであると思った。

日本においても、若年失業など若者の雇用に関する問題を、単に労働市場政策のなかで位置づけ、解決するのは難しいのではないか。これまでの青少年政策の歴史を振り返りながら、様々な分野と連携した包括的な青少年政策のなかで位置づけ、この問題を問い直していくことが必要ではないだろうか。

日本が国家として、どんな青少年像を描くのか、大人たちは彼らにどんな未来を抱かせるのか。その辺りの議論を深めることで、問題解決の糸口が見えてくるのではないかと思う。

#### 【参考文献】

- Dagens Nyheter. February 13, 2008. Fler unga fastnar i bidragsberoende. Electronic document, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=742606>, accessed on February 13, 2008.
- Dahlberg, Matz, and Anders Forslund. 1999. Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden. Working Paper 1999: 7. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Edin, Per-Anders, and Bertil Holmlund. 1991. "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence." In *Mismatch and Labour Mobility*. Fiorella Padoa Schioppa, ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurostat. 2008a. Youth unemployment. Electronic document, [http://www.ekonomifakta.se/en/Facts\\_and\\_figures/The\\_Labour\\_market/Unemployment/Youth\\_unemployment\\_within\\_the\\_EU](http://www.ekonomifakta.se/en/Facts_and_figures/The_Labour_market/Unemployment/Youth_unemployment_within_the_EU), accessed on February 21, 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Unemployment rate – total. Electronic document, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND\\_EMPLOI&root=STRIND\\_EMPLOI/emploi/em071](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071), accessed on February 21, 2008.
- Forslund, Anders, and Oskar Nordström Skans. 2006. Swedish Youth Labor Market Policies Revisited. Working Paper 2006: 6. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.

- Ginsburg, Helen. 1982. How Sweden Combats Unemployment among Young and Older Workers. *Monthly Labor Review*, October 1982, pp. 22-27.
- NBYA. 2008. Objectives and Perspectives for Swedish Youth Policy. Electronic document, <http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/0,2072,6781,00.html>, accessed on February 27, 2008.
- \_\_\_\_\_. 2001. Swedish Youth 2001: The First Three Year's Follow-Up of the Swedish National Youth Policy. Stockholm: Swedish National Board for Youth Affairs.
- NIER. 2008. Regular Employment. Electronic document, <http://www.konj.se/sidhuvud/inenglish/economicconditionsinsweden/economicconditionsinsweden/regularemployment.4.caf6c1f8a90236a77fff1119.html>, accessed on February 21, 2008.
- PES. 2008. Kort om Arbetsförmedlingens resultat år 2007. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- \_\_\_\_\_. 2006. Kort om Arbetsförmedlingen. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- SCB. 2008. GDP Annual Change Percent (1951- ) . Electronic document, [http://www.scb.se/templates/tableOrChart\\_\\_\\_219324.asp](http://www.scb.se/templates/tableOrChart___219324.asp), accessed on March 3, 2008.
- 厚生労働省編、2004年、『平成16年度版労働経済白書』。

# 就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション

総合研究開発機構リサーチフェロー 辻明子

就職氷河期と呼ばれる時期に初職の就職活動を行った人々たちの働き方に関する変化の特徴として、非正規雇用者と、家事も通学も行っていない無業者の割合の増加がある。こうした非正規雇用者や無業者は、所得も少なく、また老後生活資金への準備（公的年金への加入と納付）も十分に行えていない。これは、潜在的な老後生活困窮者の割合が増加していると考えられる。

そこでここでは、彼らが生活困窮となり、生活保護というセーフティネットの最後の砦に頼るとどのぐらいの社会的扶養負担（生活保護受給額総額）がかかるのか、検討することとした。

就職氷河期の人々について、働き方の変化（非正規の増加と、家事・通学をしていない無業者の増加）によって生じる潜在的な生活保護受給者は 77.4 万人、それが具体化した場合に必要な追加的な予算額累計約 17.7 兆円～19.3 兆円となる結果が導き出され、これが現実となれば社会的にも深刻な影響を与える規模であることが予想される。

## 1. 推計方法の考え方

まず本推計における就職氷河期の人々の同定と、就職氷河期の働き方への影響の考え方は次のとおりである。

就職氷河期は、1993 年頃から 10 年間程度と考えられ、この期間に学卒・初職への就職活動時期が重なった人々が就職氷河期世代といえる。この時期に学卒後初職を得るための活動を行った人々の生まれ年を考えると、高卒の場合 1975 年ごろから 1985 年ごろに生まれた人々、大卒の場合 1970 年ごろから 1980 年ごろに生まれた人々が、就職氷河期世代であろう。

しかしながら本推計においては、データ制約から、2002 年就業構造基本調査において 25-34 歳の人々を本推計では就職氷河期の集団とした。就職氷河期前と就職氷河期世代の働き方の違いを比較する場合、5 年おきに実施される総務省統計局「就業構造基本調査」のデータが有用である<sup>\*1</sup>。おおよそ 1968 年～1977 年出生コーホートを就職氷河期コーホートとして取り扱うということである。

就職氷河期の働き方の変化とは、具体的には 2002 年に 25-34 歳であった人々と、1992 年に 25-34 歳であった人々の雇用形態等の割合の差分を見て、これを「就職氷河期の人々の働き方の変化」ととらえるのである。

この未曾有の就職難の影響で増加した、非正規雇用者や無業者がどのように生涯賃金、年金受給を得て一生を終えていくのか、そして最低生活水準との差分の大きさは累計でどの程度なのか見るのかが、この作業のねらいである。

## 2. 具体的な作業手順と結果

作業は次の 3 つの段階に分かれる。

第一段階：雇用形態別生涯賃金と老後最低生活資金等の計算

- ・賃金センサスによる働き方別賃金と、生活保護受給費を用いた最低生活費の算出
- ・平均余命別の 2 つの仮定
- ・雇用形態別生涯老後生活費の推計

第二段階：潜在的な老後被保護者割合設定作業

- ・就業構造基本調査による働き方変化算出
- ・老後生活保護リスクの調整（女子配偶関係と年金加入状況）による潜在的な老後被保護者割合の設定

第三段階：潜在的な生活保護受給者と、それが具体化した場合に必要追加的な予算額推計作業

### (1) 第一段階：雇用形態別生涯賃金と老後最低生活資金等の計算

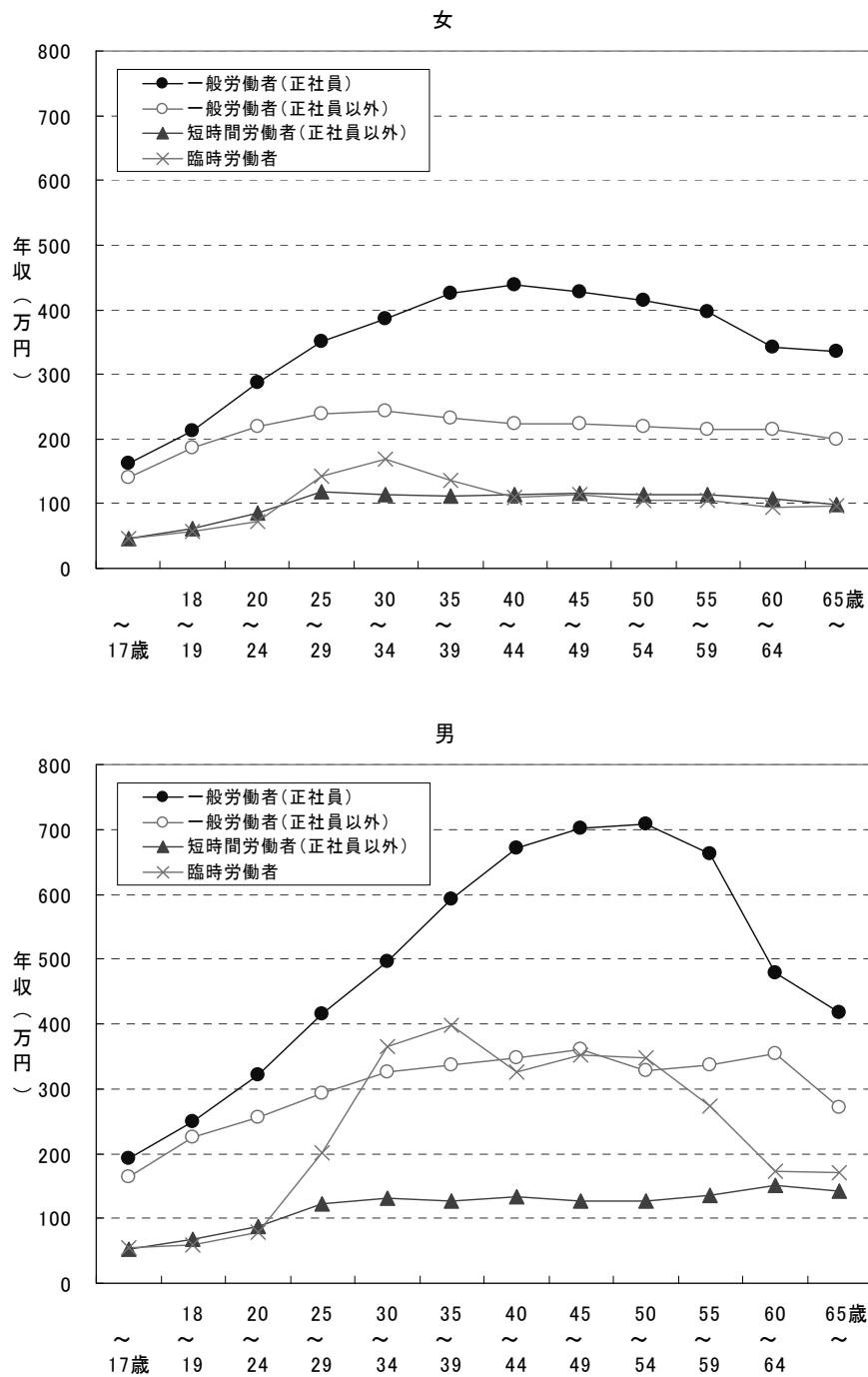
#### ■賃金センサスによる働き方別賃金と、生活保護受給費を用いた最低生活費の算出

賃金を、平成 18 年厚生労働省統計情報部「賃金構造基本統計調査」のデータを用いて、性・年齢 5 歳階級別雇用形態別にプロットしたものが図表 1 である。雇用形態別とは、具体的には、一般労働者（正社員）、一般労働者（正社員以外）、短時間労働者（正社員以外）、臨時労働者である。

この 4 つの働き方別にどのようなここでは、ここで描かれた賃金カーブを、生涯賃金カーブの代替とすることとした。

つづいて、生活保護受給費を用いた老後最低生活費（年間）の算出を行った（図表 2）。

図表1 働き方別賃金カーブ（主要部分のみ）



資料：厚生労働省統計情報部「賃金構造基本統計調査」（2006年）

図表2 生活保護の生活扶助及び住宅扶助費（1級-1）、円

	居宅(第1類)、 60-69歳	居宅(第2類) 、1人	住宅	総額	年間
1級地-1	36,100	43,430	13,000	92,530	1,110,360

資料：生活保護手帳編集委員会「生活保護手帳（2007年度版）」



### ■平均余命別の2つの仮定の確認

老後年数を算出するため、まず 65 歳の平均余命データを男女別に用いた。このときに 1.寿命が将来にわたって平成 18 年（2006 年）水準のままの場合と、2.寿命が将来伸びる場合の 2 つの平均余命データを男女別で用意した。これはわが国の平均余命の伸びの可能性を考慮するためである。

- ・現在の水準：厚生労働省 H18 年簡易生命表より 65 歳の平均余命（男 18.5 年、女 23.4 年）
- ・将来の伸びた寿命水準：国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」より 2025 年の 65 歳の平均余命（男 20.3 年、女 25.4 年）

### ■雇用形態別生涯老後生活費の推計

続いて、先ほど賃金構造基本調査で見た 4 つの働き方に対して、社会保険の加入状況を考慮に入れた 8 種類のパターン（A～D2）を設定した（図表 3）。

図表 3 働き方及び社会保険別の 8 種のパターン

	働き方	変化の有無	加入年金	加入健康保険	年金加入・納付状況	労働保険加入状況
A	一般労働者(正社員)	無し(一生同じ)	厚生年金	健康保険	加入	加入
B1	一般労働者(正社員以外)	無し(一生同じ)	厚生年金	健康保険	加入	加入
B2	一般労働者(正社員以外)	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	加入	加入
B3	一般労働者(正社員以外)	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	未加入・未納	未加入
C1	短時間労働者(正社員以外)	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	加入	加入
C2	短時間労働者(正社員以外)	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	未加入・未納	未加入
D1	臨時労働者	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	加入	未加入
D2	臨時労働者	無し(一生同じ)	国民年金	国民健康保険	未加入・未納	未加入

パターン別（A-D2 までの 8 種）の性別・年齢別（5 歳階級別）・就業形態別、各種年間保険料（個人、企業負担分）を算出し、老齢年金を計算（受給額計算）した。

厚生年金受給額については、単身者として想定（厚生年金の配偶者加算抜き）、年金乗率 5.769、物価スライド勘案無し、60 歳まで勤務とした。

国民年金受給額については、H18 年固定（年 792,100 円）とした。

上記の老齢年金を用いて、余命の 2 パターン別に、生涯年金受給額、うち国庫負担分、生涯老後資金の計算等を行った。

なお国民年金と国民健康保険の保険料は次の通りとした。

- ・国民年金の保険料は H18 年固定（月 13,860 円）
- ・国民健康保険の保険料は、40 歳未満は収入の 7.5%、40 歳以上は 8.8%

その結果が、図表 4 および図表 5 である。

例えば男性一般労働者（正社員、パターンの A、厚生年金加入）の場合は、年平均で老齢年金が 229.9 万円（うち老齢基礎年金は 79.2 万円）受給することになる。65 歳以降の老後の老後生涯資金が、平成 18 年余命ベースだと 4241 万円、平成 37 年余命ベースだと 4664 万円になる結果となった。

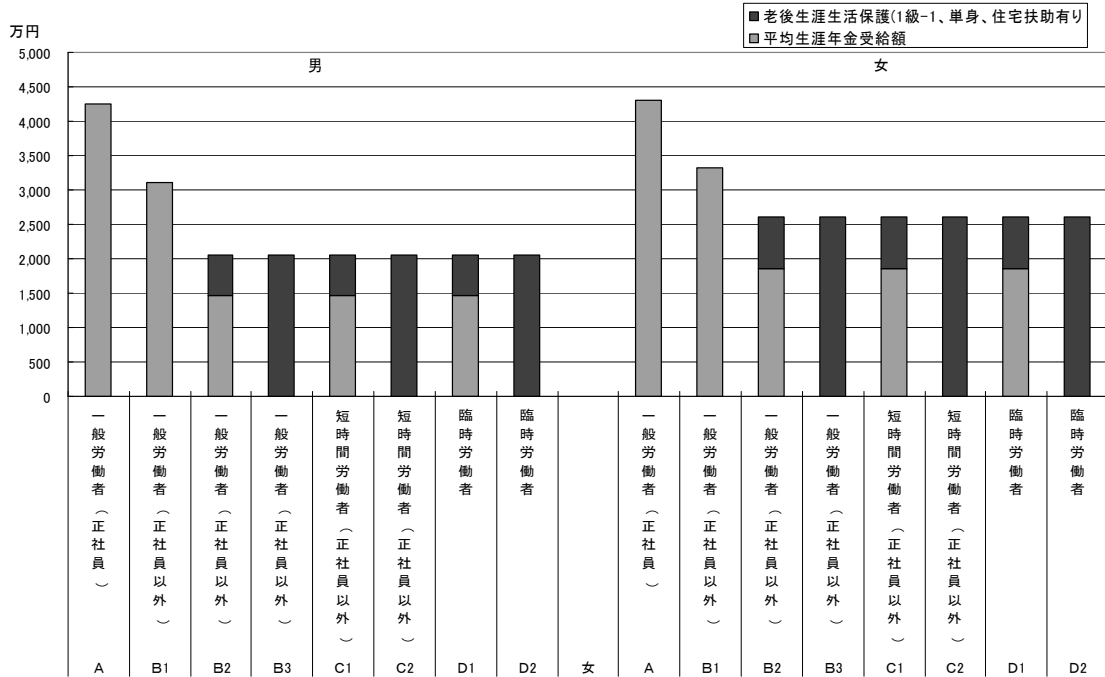
男性一般労働者（正社員以外で厚生年金加入、パターン B2）の場合は、年平均で老齢年

図表4 所得、生涯老後資金、老後生涯生活保護

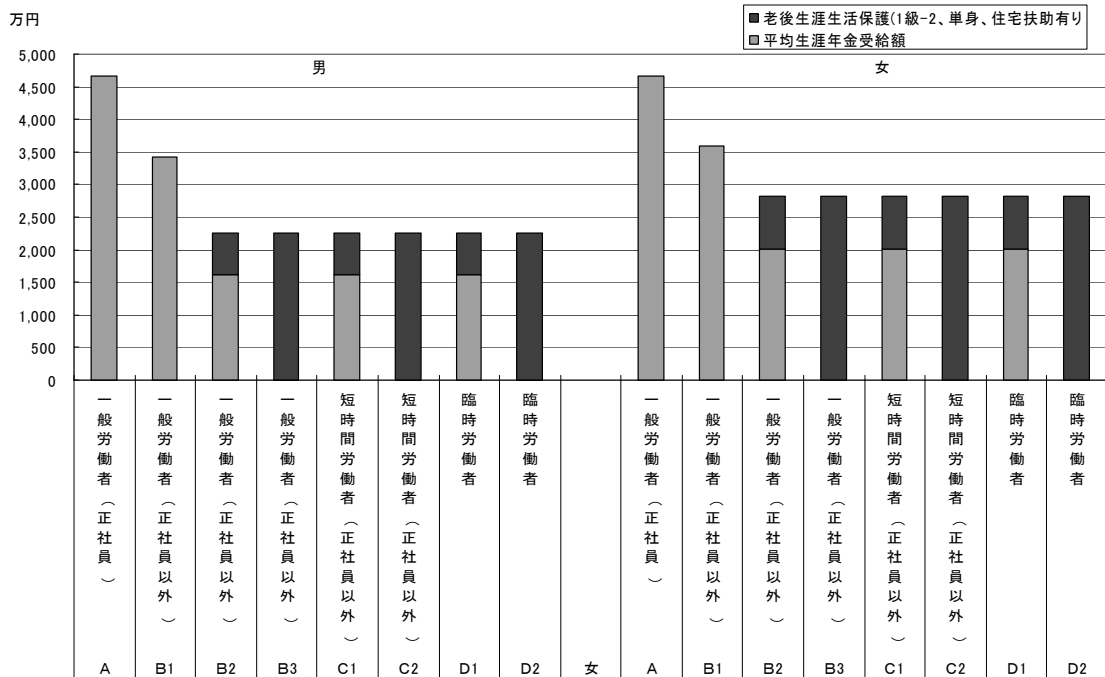
働き方	年金計算用生涯所得		生涯の平均報酬額		老齢厚生年金		老齢基礎年金		老齢年金総額		健康保険料		年金保険料		雇用保険料		健康保険料		年金保険料		雇用保険料		児童手当		社会保険		社会保険		生活保護(1級-1、単身、住宅扶助有り)		生活保護と年金の差分		
	千円	千円	月	千円	年間	千円	年間	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間	千円	年間			
男																																	
A	261,173	453	1,507	792	2,239	11,699	2,089	18,658	4,179	235	32,447	12.4	34,771	12.4	1,110	1,188																	
B1	154,718	269	893	792	1,685	6,875	1,238	11,053	2,475	139	19,166	12.4	20,543	12.4	1,110	574																	
B2	154,718	269	792	792	1,685	12,727	1,238	0	0	0	0	0	2,615	13.8	1,110	-318																	
B3	154,718	269	792	792	1,685	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
C1	59,502	103	792	792	4,899	4,768	476	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
C2	59,502	103	792	792	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
D1	127,914	222	792	792	10,549	1,023	0	0	2,047	115	18,890	14.8	21,622	14.8	1,110	-318																	
D2	127,914	222	792	792	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
女																																	
A	181,000	314	1,044	792	1,836	8,042	1,448	12,931	2,896	163	22,421	12.4	24,032	12.4	1,110	726																	
B1	107,857	187	622	792	1,414	4,758	863	7,705	1,726	97	13,326	12.4	14,286	12.4	1,110	304																	
B2	107,857	187	792	792	1,414	8,800	863	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B3	107,857	187	792	792	1,414	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C1	51,993	90	792	792	4,268	4,166	416	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C2	51,993	90	792	792	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D1	54,452	95	792	792	4,427	4,436	436	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D2	54,452	95	792	792	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

図表5 老後生涯生活費等結果

寿命H18、老後生活費



寿命2025、老後生活費



金が 168.5 万円（うち老齢基礎年金は 79.2 万円）受給することになる。65 歳以降の老後の老後生涯資金は、平成 18 年余命ベースだと 3108 万円、平成 37 年余命ベースだと 3418 万円になる。

これ以外の働き方および年金加入の組み合わせ（パタン B3 から D2）ではいずれの場合も公的な老齢年金による受給金額は、生活保護費を下回る。

公的年金に加入しない場合、具体的には男性一般労働者（正社員以外で国民年金未加入未納、パタン B3）などでは、公的年金はなく、生活保護費による 111 万円が年額の老後の生活費となり、65 歳以降にかかる老後生涯生活保護費は、平成 18 年余命ベースだと 2049 万円、平成 37 年余命ベースだと 2253 万円になる。

老後生活費に対する公的負担（老齢年金負担分と生活保護費）について着目するならば、生涯の公的負担は平成 18 年余命ベースで見ると、男性の場合、一般労働者（正社員、パタン A）および一般労働者（正社員以外厚生年金加入、パタン B1）は 731 万円となる。これは、老齢厚生年金のうち老齢基礎年金の国庫負担分である。一方、一般労働者（正社員以外国民年金加入、パタン B2）は 1318 万円でその内訳は 731 万円が老齢基礎年金、587 万円が生活保護費となる。一般労働者（正社員以外国民年金未加入・未納、パタン B3）は 2049 万円、全額が生活保護費である。

このように老齢年金と高齢期の生活保護受給額から見た、老後生活費に対する公的負担を比べると、厚生年金加入のケースがもっとも負担が小さく、その次に国民年金加入のケースが続く。国民年金に未加入・未納の場合が公的な負担が最も重くなる。

## (2) 第二段階：潜在的な老後被保護者割合設定作業

### ■就業構造基本調査による働き方変化算出

就業構造基本調査の平成 14 年（2002 年）と平成 4 年（1992 年）のデータを用いて、25～29 歳及び 30～34 歳における働き方を比較した（図表 6）。変化のうち、正規以外の雇用者の増加分と、無業者のうち家事・通学を行っていない者（その他）\*2 の増加分を、就職氷河期の働き方変化分（潜在的な老後被保護者割合：調整前）とした。

図表 6 就職氷河期世代とそれ以前の比較（25-29 歳、30-34 歳）

	特定年齢階級の働き方構成比(%)								H4からH14の間の各年齢階級における構成比(%)の変化(=H4-H14)			
	25～29歳				30～34歳				25～29歳		30～34歳	
	男		女		男		女		男	女	男	女
	H14	H4	H14	H4	H14	H4	H14	H4				
15歳以上総人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-	-
自営業	4.3	5.6	2.5	4.6	6.6	8.8	4.6	9.7	-1.3	-2.1	-2.2	-5.1
会社役員	1.2	1.9	0.3	0.5	2.9	3.7	0.7	1.1	-0.6	-0.2	-0.7	-0.4
正規職員	72.9	83.4	41.6	43.7	76.4	81.9	28.2	27.2	-10.5	-2.2	-5.5	0.9
正規以外	11.0	4.4	24.2	13.3	6.7	2.5	23.1	15.6	6.6	10.9	4.1	7.5
無業者	10.3	4.7	31.3	37.9	7.1	3.0	43.2	46.4	5.6	-6.6	4.1	-3.1
家事をしている者	0.5	0.1	25.6	34.6	0.3	0.1	39.7	44.6	0.4	-9.1	0.3	-5.0
通学している者	2.0	1.4	1.1	0.6	0.5	0.2	0.4	0.1	0.7	0.6	0.3	0.3
その他	7.8	3.2	4.5	2.7	6.3	2.7	3.1	1.6	4.6	1.8	3.5	1.5

資料：総務省統計局「就業構造基本調査」（平成 4 年および平成 14 年）

このうち、潜在的な老後被保護者となるリスクの高い人々を抽出するために、女性については有配偶者を、また国民年金完納者を除いた割合を計算した。

女子については、潜在的な老後被保護者となるのは未婚学卒者に限定することとし、非正規、その他無業の女子未婚学卒割合（H14年）を、労働力調査より求め用いることとした（図表7）。

また、非正規雇用あるいは無業のうち、潜在的な老後被保護者となるのは国民年金未加入者・未納者に限定することとし、国民年金加入の完納者の割合（図表8）で調整したものを潜在的な老後被保護者割合とした（図表9）。

図表7 女子未婚学卒者割合（%）

	女子未婚学卒割合	
	非正規	その他無業
15～24歳	53.5	77.8
25～34歳	42.9	83.3

資料：総務省統計局「労働力調査詳細結果」（平成14年）

図表8 国民年金保険料納付状況（%）

	25-29歳			30-34歳		
	総数	会社などに 雇われている	無職	総数	会社などに 雇われている	無職
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
納付者	54.4	55.1	50.3	56.0	52.2	51.7
完納者	39.5	39.1	37.1	42.5	38.1	38.4
一部納付者	15.0	16.0	13.1	13.5	14.1	13.2
未納者	27.6	27.6	29.0	25.1	28.2	24.6
申請免除者	16.1	15.5	19.0	18.6	19.3	23.5

資料：社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査」

図表9 潜在的な老後被保護者割合（女子配偶関係および年金加入調整後）

	H4からH14の間の各年齢階級における構			
	25～29歳		30～34歳	
	男	女	男	女
潜在的な老後被保護者割合	6.9	3.8	4.7	2.8
正規以外	4.0	2.8	2.5	2.0
家事・通学をしていない無業者	2.9	1.0	2.2	0.8

### (3) 第三段階：潜在的な生活保護受給者と、それが具体化した場合に必要な追加的な予算額推計作業

前項において、2002年就業構造基本調査において25-34歳の人々の働き方の変化（非正規と無業の増加）と調整後の潜在的な老後被保護者割合を求めた。

これを2002年の性年齢別人口に掛け合わせてみると、就職氷河期世代の働き方変化数と潜在的な老後被保護者数が得られる（図表10）。

2002年時点で、就職氷河期世代の非正規雇用の前世代との比較した増加分は、137.1万人、無業者は54.5万人、合計191.7万人と考えることができる。このうち、潜在的な老後被保護者は、86.2万人になる。これは、2002年時点のそれであって、彼らが老後（65歳以上）に生き残る確率で調整すると、潜在的な老後被保護者数は、77.4万人となる。

この潜在的な老後被保護者数に、先ほど求めた生涯老後生活費（図表5）のうち、国民年金未加入・未納のパタンの金額を掛け合わせると、就職氷河期世代についての働き方の変化による潜在的な老後被保護者にかかる累計の負担額が算出される（図表11）。

すなわち、働き方の変化（非正規化の進行と家事・通学以外の無業者の増大）によって生じた、潜在的な老後被保護者は77.4万人、そして彼らが仮に全員、65歳から死ぬまで生活保護（生活扶助および住宅扶助）を満額受け取った場合必要な追加的な予算額は累計で約17.7兆円～19.3兆円となる。

図表10 就職氷河期世代の働き方変化数及び潜在的な老後被保護者数（単位：万人）

		働き方変化		潜在的な老後被保護者数	
2002年時点	非正規雇用		137.2		54.0
	無業者		54.5		32.3
	合計		191.7		86.2
生残率調整後 (65歳まで生き残る場合)	非正規雇用		123.0		48.4
	無業者		49.0		29.0
	合計		172.0		77.4

図表11 潜在的な老後被保護者数及び累計の生活保護費

	25～29歳		30～34歳		合計
	男	女	男	女	
H14年ベース人口(万人)	475.6	464.3	477.5	469.8	1,887.3
30-65歳の生残率(H17)	0.8685	0.8685	0.9385	0.9385	-
潜在的な老後被保護者数(万人)	28.6	15.3	21.1	12.3	77.4
潜在的な老後被保護者数:正規以外(万人)	16.7	11.4	11.4	8.8	48.4
潜在的な老後被保護者数:無業(万人)	11.9	3.9	9.7	3.5	29.0
H18年余命ベース総額(兆円)	5.9	3.1	5.5	3.2	17.7
H37年余命ベース総額(兆円)	6.4	3.5	6.0	3.5	19.3

#### 【注】

\*1 2002年以降については、総務省統計局「労働力調査」によって性別年齢5歳階級別で雇用形態別データが利用できる。しかしながらそれ以前のデータは労働力調査では十分でないため。

\*2 本稿の計算で用いた総務省統計局「就業構造基本調査」においては、無業者の中に失業者が含まれる点に留意する必要がある。「就業構造基本調査」では、15歳以上人口が、「有業者」と「無業

者」に分類され、無業者の中でさらに「家事をしているもの」「通学をしているもの」「その他」に分かれる。

なお、総務省統計局「労働力調査」では、15歳以上人口が、「労働力人口」と「非労働力人口」に分類される。労働力人口は「就業者」「完全失業者」に、非労働力人口は、「通学」「家事」「その他」に分かれる。

就業構造基本調査の「無業のうちその他」と労働力調査の「非労働力人口のうちのその他」では定義が異なる。

## NIRA 日本の課題：雇用プロジェクト

### 若年雇用研究会

### 研究体制

#### 委員

阿部 正浩	獨協大学経済学部教授（座長）
荻野 勝彦	トヨタ自動車株式会社人事部担当部長
佐野 哲	法政大学経営学部教授
本田 由紀	東京大学大学院教育学研究科准教授

#### NIRA

井上 裕行	総合研究開発機構	研究開発部長
辻 明子	同	研究開発部リサーチフェロー
畑佐 伸英	同	研究開発部リサーチフェロー
平井 照水	同	研究開発部リサーチフェロー



## NIRA とは

総合研究開発機構(NIRA)は、2007年11月に政府認可法人から民間財団法人に組織変更を行いました。認可法人NIRAの目的を継承するとともに、学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な民間の立場から公益性の高い活動を行います。そして、国民の視点からより自由な立場で政策提言とタイムリーな情報発信を行うことにより、政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する3つのテーマを中心として、日本が抱える課題をとりあげます。

---

### 就職氷河期世代のきわどさ

—高まる雇用リスクにどう対応すべきか—

---

発行 2008年4月  
財団法人 総合研究開発機構  
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3  
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階  
電話 03(5448)1735  
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>





