

反貧困ネット北海道連続学習会（第1回）

## 若者の就職難と仕事の厳しさ

日時：2010年5月22日（土）

会場：かでの2・7 / 札幌市

## 若者の就職難・仕事の厳しさの改善に何が必要か

川村 雅 則

### 1. OECD諸国の雇用政策の方向性

新保さん、櫻井さんからの実態報告を受けまして、私の方からは政策的なお話をさせていただきます。

なお、本日の話の中では、私がこれまでに書いてきたつたない文章も紹介させていただきます。いずれの文章も私が個人的に作成しているホームページ (<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>) からダウンロードすることが可能です。本日の短い話を補うものとして後でご笑覧いただければ幸いです。

まずはOECDによる2つの文献を中心にして話を進めていきたいと思います。というのも、日本はこれまで、企業の経営状況の良さを背景に、若年労働市場に対する公的な施策が十分に行われてこなかったという経過があるのに対応し、日本を除くOECD諸国では、逆に雇用情勢の厳しさなどを背景にして、全般的な労働市場政策を充実してきたほか、若年層、女性、移民といった雇用面で不利な立場に置かれているグループに対する様々な雇用政策が試みられてきており、その経験にわが国も学ぶ必要性があるのではないかと思っています。

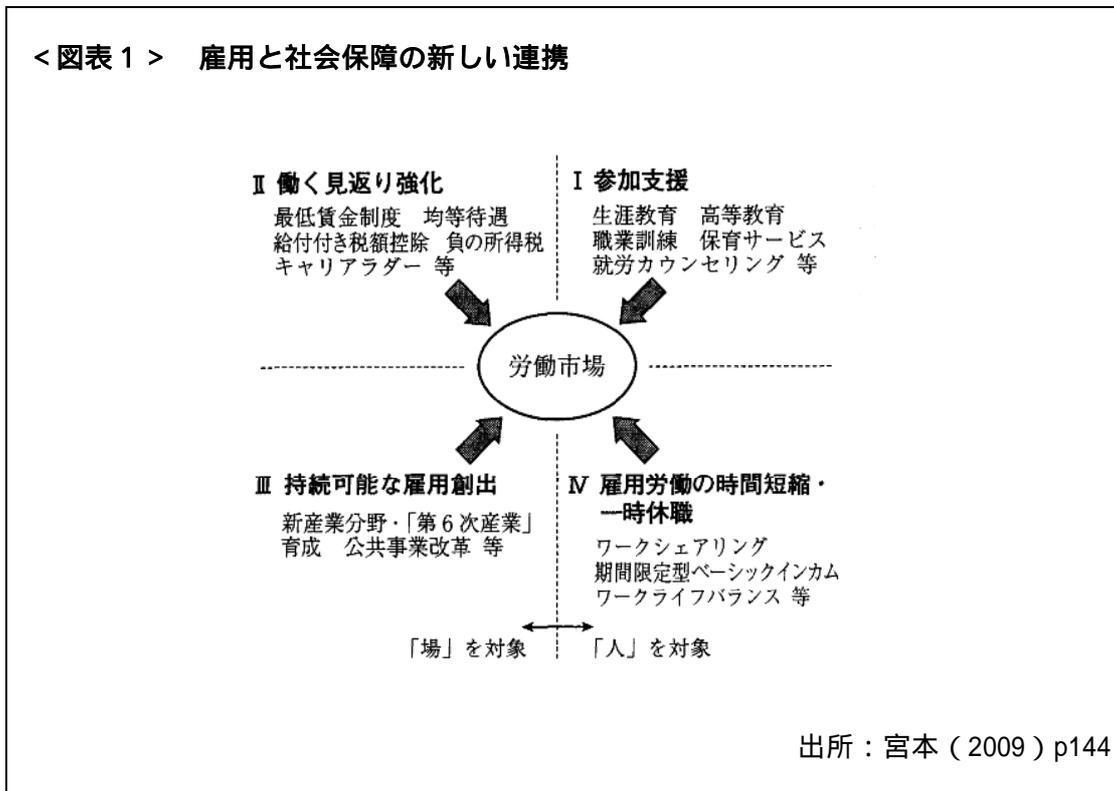
その政策の軸は、「学校から就業への移行過程の改善」、「福祉から就業への移行政策および就業化政策」、「大規模な雇用創出・拡大」の3項目に整理されています。

#### (1) 福祉から就業・就労へ

上記のうち「福祉から就業への移行政策および就業化政策」の内容については、宮本太郎氏（北海道大学大学院教授）が著書『生活保障 - 排除しない社会へ』（岩波新書、2009年）にまとめた「図：雇用と社会保障の新しい連携」（144頁）に明瞭に示されています（**図表1**参照）。

この<**図表1**>から、雇用情勢を改善しようとするならば、労働市場にいかに入ってもらえるかが鍵となることがわかります。それは、「人（働き方も含む）」を対象としたあらゆる領域で、あるいはあらゆる「場」を対象として推進していくことが求められます。例えば、乳幼児・幼い子どもを抱えた女性の労働市場への参加を支援するためには、保育

サービスの充実化が不可欠です。これは同図における「Ⅰ：参加支援」の領域です。



また、福祉から就労へとつなげていく際、「Ⅱ：働く見返りの強化」として、働いた方が経済的にもより得になる条件づくりが必要です。私の関心事としては、生活保護との逆転現象を起こしている最低賃金を大幅に引き上げる必要性に目がいきます。

さらに、働くことが労働時間の面であまりにも苛酷になってはいけません。「Ⅳ：雇用労働の時間短縮・一時休職」の領域です。ここで、長時間労働・過労死問題というわが国の深刻な現状を鑑みるならば、一時期盛んに議論されながら政策としてはなかなか進まないワーク・シェアリングの実現もあらためて真剣に追求されるべき課題ではないでしょうか。働き盛りの4人に1人は週60時間以上、つまり過労死認定基準のライン以上働いている一方で、働きたくても働けない人がおり、他方には働かされ過ぎる人がいるという現状があります。容易ではないことを承知しつつも、今日の過度労働を鑑みるならば、また、誰かが働きすぎれば誰かの失業につながるという認識に立てば、雇用を分かち合うことでより多くの人々が労働市場に参加し、なおかつ、家庭責任を果たす道を追求すべきではないでしょうか。

いずれにせよ、本日のテーマである若年労働市場を改善しようとするならば、労働市場全体について幅広く考えていかなければならないことをまずは確認したいと思います。

## (2) 公的部門における直接的雇用創出策を

続いて、冒頭で申し上げた「大規模な雇用創出・拡大」に関しては、政府や自治体部門で公的な雇用創出を図る必要性について言及したいと思います。

雇用情勢が急速に悪化したこの間、道内を含む全国で、臨時的な雇用を自治体が創出して、たしかに期間限定という問題点はあるとはいえ、仕事の見つからない若い人たちあるいは若い人だけに限らず老若男女が一時的にそこに吸収されて仕事に従事しています。このことをどう評価すればよいでしょうか。

なるほど、わが国では、かつて建設労働者に対して行われていた失業者対策事業が廃止されて以降、こうした公的な雇用創出政策に対して、そんな短期間の臨時的な雇用に果たして意味があるのかなどとあまり良い評価が与えられない傾向があるようです。しかしながら、OECD諸国の経験から考えても、こうした公的部門による直接的な雇用創出はもっと積極的に位置付けて推進されるべきではないでしょうか。

数年前に国が「緊急雇用特別交付金事業」という基金を設けて、全国の各自治体に対し、雇用創出プログラムを策定するよう求めました。この制度では、自治体が事業を計画し、自ら実施するか（その割合はごくわずかでしたが）、それともその事業を、営利団体である民間企業あるいは森林組合・社会福祉法人・シルバー人材センターなど非営利団体に受託させ、受託者はそこで雇用をつくって当該事業を遂行する、ということが全国で行われました。その事業の内容は、教育、文化、福祉、環境・リサイクルなど地域住民生活の改善を少なからず図るものであったほか、対象事業の中にはホームヘルパーの養成など各種研究事業も含まれ、受講者の職業能職の形成を図って仕事に結び付けていくことも目指されていました。

私は当時、道内を回って、各自治体や事業の受託者、あるいはこの事業で働いた人たちを対象にして、このプログラムの運用実態や事業を進める上での障害、あるいはそこでの労働条件や働いてみての感想などを調べて回りました。たしかに、今日の臨時的な雇用と同様に、「雇用期間は短期間であって、しかも、一人につき一回しか雇用できない」など少なからぬ問題点が指摘されました。しかしながら、同時に、地域で必要とされる事業をつ具体化して、地元の営利／非営利団体がその委託を受け、そこで失業者を吸収することの意義についてはそれなりの評価が各主体から語られたし、このことは今日においてもよく考えるべきことではないでしょうか。

仕事に就けないまま職を探し生活していかなければならない人たちが、たとえ短期間ではあっても仕事に就くことで、社会とのつながりが維持され、額はそう多くはないにしてもなんとか食いつないでいくことが可能になるわけです。

もちろん、ここは強調したいところですが、こうした事業は不断の見直しが必要です。雇用危機への対応だからといって、尊厳なき臨時的な雇用になんでもよいから従事させればよい、というのでは決してない。見直しのポイントとしては、例えば、実施（企画）さ

れた事業・仕事は社会的に有意義なものであるのか、一定程度の雇用創出効果は確保されているのか、その仕事は仕事に従事した人たちに教育訓練的な効果や一定の所得を保障するものであるか、等々でしょうか。たしかに、それらの効果の全てを満たすような事業を企画するのは困難ではあるものの、例えば、教育訓練的な効果を高めようとするれば、そこから弾かれる人たちが出てきてしまう、など こうした直接的な雇用創出事業にはなんらの意味がないと全否定するのではなく、現場の実態を反映させながら改善を重ねていく必要があると思うのです。

わが国の場合、若年層に限らず、労働市場政策全般について企業任せにして公的には十分にやってこなかった経過があるせいか、公的な雇用創出事業については全否定してしまいがちなのですが、では、雇用で吸収されず雇用保険もきれた後には、生活保護しかない、ということではよいのでしょうか。いま、第2のセーフティネットが整備されつつありますが、あわせて、公的な直接雇用創出策も 私の場合は、自分の研究テーマとの関連で、介護関連がそく頭に浮かびます 考える必要があると思っています。

なお、以上の、道内における緊急雇用特別交付金事業の実態やOECD諸国の経験等については、かつて『地域に役立ち失業者を支える就労対策を目指して 緊急地域雇用特別交付金（基金）事業の実態調査研究』（建設政策研究所北海道センター、2002年）にまとめたのですが、ホームページでは読むことができないので、当時の研究委員会の委員長である故・椎名恒氏（北海道大学教授）の短文「北海道センターが行った緊急地域雇用特別交付金事業の調査報告」『建設政策』第80号（2001年11月号）を参照していただければと思います。

## 2. 日本の労働市場政策をどう改革するべきか

### (1) 積極的労働市場政策の充実化

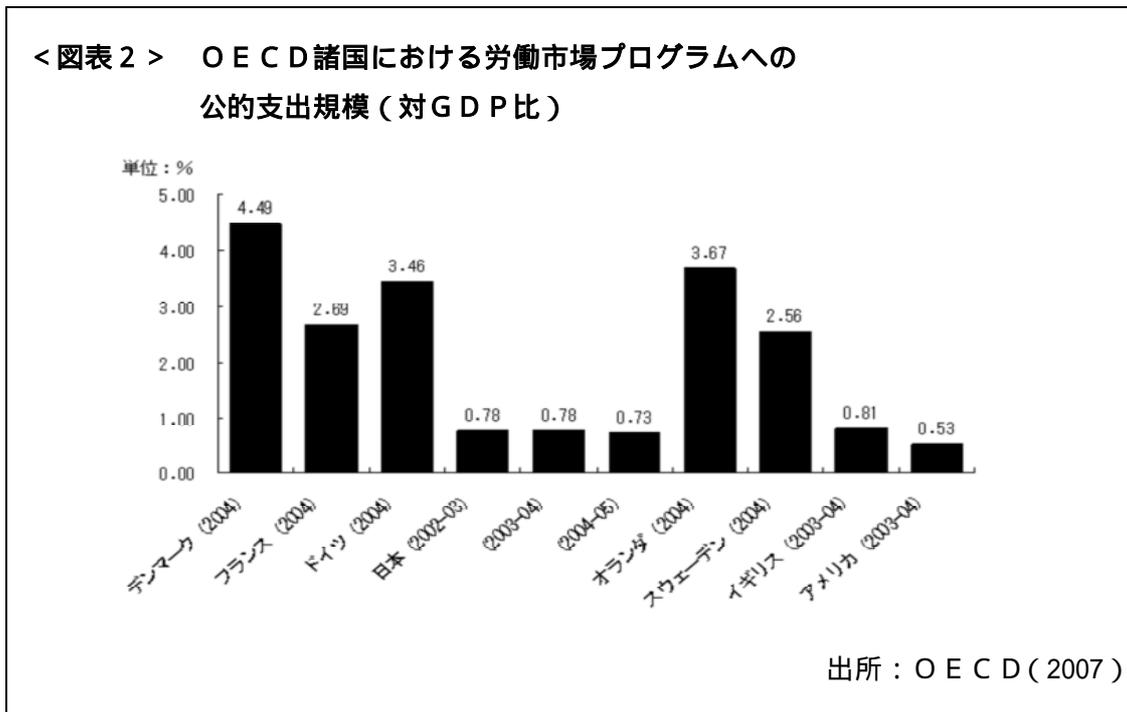
『世界の労働市場改革 OECD新雇用戦略』（明石書店、2007年）掲載の図表「OECD諸国における労働市場プログラムへの公的支出」から、日本、デンマーク、フランス、ドイツ、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカの8カ国について、労働市場政策への支出規模をみてみましょう（**図表2**参照）。

<図表2>をご覧いただいでわかるのは、日本は、対GDP比支出率で労働市場政策にお金をかけていないという事実です。もちろんそれは、裏を返せば、雇用情勢は基本的に良好であってなおかつ教育訓練等は企業任せであった、つまり、お金をかけてこなくてもよかった時代が長く続いたことの証左であるといえるでしょう。近年は、そこからの脱却が求められているわけです。

併せて、労働市場政策は、いわゆる「積極的労働市場政策」（具体的には、公的雇用職業サービス・行政／訓練／雇用インセンティブ／障害者統合／直接的雇用創出／創業イン

センティブなど)と、「消極的労働市場政策」(失業・無業所得補助・支援/早期退職)とに分かれ、前者では、労働市場への積極的な統合・参入が期待されるわけですが、わが国の場合、それよりも、後者、すなわち、失業者の所得保障に重点がおかれているわけです。

もちろん言うまでもなく、失業時の所得保障は重要です。しかしながら、同時に、いかにして労働市場に再び参入してもらうか、そのための力を身につけてもらうかが、多くの国がその制度設計に労力を費やしてきたところです。そう考えると、今後の日本においては、労働市場政策に対する公的支出の拡大を図りつつ、わけても積極的労働市場政策への支出をより拡充していくことを検討する必要があるといえるでしょう。



## (2) 若年層に対する支援の強化

日本の労働市場政策の現状を知るために、もう一つの文献を使ってさらに検討を進めていきましょう。

OECDは『日本の若者と雇用』(明石書店、2010年)において、日本に対し、特に若年層の雇用問題を克服する方策について、以下のように提示しています。

### ア 学校から職業へのより円滑な移行の保障

第一は、「学校から職業へのより円滑な移行の保障」です。ここで具体的にあげられているのは、例えば、教育と労働市場の連携を強化すること、中等教育段階における職業教

育の促進、高等教育段階の学生に対する職業体験の提供、若者向けの公的な職業訓練の拡大などです。教育の現場に身を置く者としては、「仕事」「働く」を学校でどう教えるかに関心を持つものですが、この点については、後で、いま一度ふれたいと思います。

ところで、若者向けの公的な職業訓練機会の拡大を図るという点でいえば、技能面で労働市場への参入が不利な若者に働く経験をいかにさせるかが重要になるわけですが、近年、若者個々人の過去の職業履歴を記録し、これを就職活動に役立てるとする「ジョブカード」が導入されてきています。ジョブカードには非正規雇用で働いた履歴も記録されるわけですが、しかしながら、そもそも企業側が非正規雇用労働の経歴を評価しないので 実際そういう調査結果もみられるわけですが 効果が薄いとわざるを得ません。資格をとっても就職できないという事態になぞらえて言うならば、仕事の経験を積んだが評価してもらえず次のステップに進めないという事態です。それを避けるためにも、仕事・職業経験に対する社会的な評価を確立することがあわせて求められていると思います。

#### イ 若年雇用への労働需要側の障壁に対する取り組み

第二に、私自身の最近の研究テーマとの関連で強調したいところですが、「若年雇用への労働需要側の障壁に対する取り組み」です。具体的には、実効的な保護における正規労働者と非正規労働者の間の格差の是正とフレキシキュリティの向上、賃金および各種給付上の差別待遇や年齢に基づく差別的雇用慣行の撤廃、若い母親の継続的就労の環境整備などがあげられています。

日本についてOECDが特に懸念しているのは、労働市場の二極化、つまり、正規雇用と非正規雇用の間にあるあまりにも大きな断絶、賃金や社会保障面での処遇の格差であり、教育訓練機会の有無であります。

この非正規雇用・労働をめぐる問題については、2009年、日本労働組合総連合会北海道連合会（略称、連合北海道）及び加盟産別との共同で、深刻な実態をあらためて確認しました。そこで得たデータを使っていくつか短い原稿をまとめましたが、そのうち、若年層の非正規労働者の実態をまとめた「非正規労働問題とその解決に向けて」（日本科学者会議『日本の科学者』2010年5月号所収）をご参照ください。

さて、この問題の解決に当たっては、正規労働者の賃金を引き下げて非正規労働者の賃金を引き上げよ、といった乱暴な主張もあり、冷静に議論することはなかなか容易ではありませんが、例えば北欧諸国では、解雇の規制を緩める ここだけが強調されることがあるので生産的な議論が困難になるのですが その代わりに、失業中の職業訓練や所得を手厚く保障することで、解雇は相対的に容易だけれども、労働市場に再び参入することもまた容易なシステムになっております。これは労働市場の柔軟性（フレキシビリティ）と生活保障・雇用の安全性（セキュリティ）の両方の追求という意味合いで、「フレキシキュリティ」と呼ばれるものです。

日本でもそれが可能かといえ、こうしたことが可能な前提条件として、例えば、同一

(価値)労働同一賃金という原則や、労働時間の上限規制によって男性も女性も仕事責任と家庭責任の双方を果たすことを追求してきた、それぞれのお国事情ももちろん考える必要があるでしょう。関係者の主張が反映される、政労使による熟議システムが形成されているかどうかも検討しなければなりません。

それらなくして、正規と非正規の間にある巨大な溝や正規労働者の過重労働などわが国の諸問題を省みずに、ただ、正規労働者の解雇規制を緩めましょうといっても、正規と非正規の間の格差の解消にはつながらないと思います。ただ、諸外国のこうした経験などにも学びながら、日本でも非正規雇用のあまりにも劣悪な労働条件を改善していく必要があることは確認しておきます。

#### ウ 雇用支援と所得保障対策の強化

第三に、「雇用支援と所得保障対策の強化」です。具体的には、特に低学歴の若者を対象とした若者向け積極的労働市場政策の強化とその対象者の絞り込み、既存プログラムの評価、雇用保険制度の適用範囲の拡大と相互義務アプローチの実行 などです。ここで重要なのは、ただ職業訓練をするだけでなく、その間の所得保障も行うことです。

関連して申し上げたいのは、レジユメの資料3にもあげたような内容は、果たして「日本の若年労働市場の成果を改善するための主な政策」となりうるのかどうか、です。もちろんここにあげられたものを全否定しているわけではありません。例えば、例の「事業仕分け」で廃止になった若者自立塾などは、受託者の決定など不透明な問題はあったものの、育ちで数々の困難を経験し、また心の問題等を抱えた若者にとって、決して無駄と言いつけるものではなかったはずです。私自身、実際に塾に足を運んで関係者からお話を聞いてそう思いました。

しかしながら、そういった就労意欲の向上こそが、今日の若者の労働市場全体の改善にとって必要なのだ、ということになってくると、話は問題の核心からずれてくると思います。つまり、誰を対象にどんな内容の事業を行うのか、それによってどんな効果が期待されるのかをもっと考えて行う必要があるということです。労働市場の構造的な問題という視点を抜きにして、若者よ就労意欲を高めよ、フリーターから正社員になるのだ、と精神訓話的に言っているだけでは、効果はあがらないし、そもそも政策とは言えないと思います。

以上について総じて言えることは、いままで企業任せであった労働市場政策に公的なバックアップを強化しようとするならば、それは、この分野に従前よりも多くのお金を投入することを意味します。その意味では、私たち納税者も公共部門の量や質の充実を図る必要があるのだという、ある種の決断をする必要があります。若者の就労支援が必要だ、でも政府のサイズは小さくせよ、というのは基本的に成立しないと思います。ハローワークの民営化や地方移管問題などが浮上している今日の情勢を踏まえ、一言そのことを述べて

おきます。

### 3. 「仕事」「働くこと」を学校でどう教えるか

さて、本日の報告タイトルでもある「若者の就職難・仕事の厳しさの改善に」必要なことは多岐にわたり、また、私たちとは距離のある非常に遠い世界での話のように思われてしまったかもしれません。今日の話も、聞くだけ聞いたけれども、という感じで終わりかねない。そこで、今日の学習会の参加者には、教員・学校関係者や教職員組合の方々が多いと思いますので、そういう方々にも すぐ役立つとは必ずしも言いきれませんが 日々の実践で役立てていただければ、というような問題提起を、識者の意見を参照しつつ行いたいと思います。

問題提起とは、「仕事」「働くこと」を学校でどう教えるか、ということです。この点についても、短文ではありますが、「北海道の雇用・労働と学校教員への期待」と称して教職員向けの雑誌（国土社『教育』2010年4月号所収）に書かせていただいておりますので、ぜひお読みいただければと思います。

#### (1) 識者の意見

識者の意見として、まず経済学者の熊沢誠氏（甲南大学名誉教授）は、職業教育の重要性を早くから指摘していた研究者の一人ですが、『若者が働くとき - 「使い捨てられ」も「燃えつき」もせず』（ミネルバ書房、2006年）で、「既存の職業に順応するばかりでなく、その職業で生活を守りながら、既存の仕事内容や労働条件に現れる階層性そのもののできるだけ克服できるような職業の学びを」という大きなスローガンを掲げて、学校における職業教育で学ばれるべきものについて以下のようにまとめています。

社会の分業構造の中にある様々な仕事の数的比率と、それぞれの仕事果たす社会的役割、および社会的に要請される職業倫理について。

働く人々がそれぞれの仕事について感じることのできるやりがいと現実のしんどさ、こうした明暗合わせ持つ仕事の全体像について。

仕事のしんどさの認識から、同じ職場、仕事、地域で働く仲間と共同して改善する方途について。より具体的には、労働三権、労働・社会保障法の仕組み、社会運動の歴史と現状などについて。

今日の職業人すべてに要請される教養の諸領域に関する必須の学びについて。

いずれも、私などは素直に納得させられるものですが、とりわけ や の指摘は、ともすれば、仕事の明るい側面だけを教えがちで、また、労働市場の構造的な問題をぬきにし

て「フリーター」になることのないようにという進路「指導」(！)をしがちな、なおかつ、厳しい今日の職場労働にも「適応」することだけを教えがちな 実際、学校で行われているインターンシップ事業にもそういう「効果」があることを危惧するものですが 私たち学校関係者には、鋭く響くものではないでしょうか。

加えて、 について、もう一言皮肉まじりのことを申せば、労働組合に加入していない教師が果たして労働三権の意義や必要性を語るができるのか、教職員の組織率の低下とあわせて、その点についても私は疑問をもつものです。

もうお一方、労働法学者の道幸哲也氏（北海道大学大学院教授）は、最近の論文「労働法を身近なものに」（『季刊労働者の権利』2010年1月号所収）で「ワークルールの実現の方策」として、以下の5項目を挙げています。

労働基準法・最低賃金法・労働組合法・労働契約法などについての知識 心構え・気合い、「許せない」というある種の正義感 コミュニケーション能力（自分の立場を主張するとともに相手の立場を理解する能力） 職場でのサポートの必要性 ワークルールについての相談・斡旋機構
---

## (2) 学校関係者が今すぐ取り組むべきこと

私自身、授業等で労働法について講義するなかで、たしかに労働法や労働組合を学生に教えています。しかし、学生たちが働き始めて何か困ったことなどに遭遇したとき、「労働組合」というキーワードを思い出し労働相談の電話をかけてみるものはほとんどゼロでしょう。我慢して働き続けるかそれとも離職していくか。せいぜいよいところで、友人・知人に相談するとか、私に電話をかけてくる、などでしょうか。私に相談してきた場合には、行政機関はもちろんですが、一人でも加入できる地域の労働組合を必ず紹介します。職場から離脱する自由だけではなく、踏みとどまって職場をよくするために発言をしてもらいたいと思うからです。

しかしながら、過去に私に相談してきた卒業生のうち、労働組合に加入して問題解決の道を選択したものはそう多くはありません。また相談して解決したケースも、離職を前提にした、あくまでも金銭的な解決です（金銭解決であっても、労働組合の方と一緒に問題解決を図るその経験自体が、非常に有意義なものであることは言うまでもありません）。

ただ、そのたびにいつも思うのは、知識として労働法や労働組合を教えることと、実際にそれらを使って現状を切り拓いていくこととは別ものなのだとということです。つづめていえば、「私は学生に対して授業でイッタイ何を教えてきたのだろう、彼らに全然伝わっ

ていないじゃないか」ということです。その意味では、道幸先生が先述の や として掲げていることはそのとおりだと思います。そのあたりを学生に考えてもらえるような授業をどうつくってあげればいいのか、みなさんの英知を集めて考えていきたいところです。

なお、この点とも関わって、私は、大学のゼミで、学生をハローワークに連れていき、求職者・失業者から、かつてのお仕事の内容や、仕事に関する困りごとなどについて聞き取らせることで、今日の職場労働の実態を学び、どうすれば問題は解決できるのか考えさせるという試みを行っています。若者労働の実態もあわせて、以下の拙稿をご参照ください。

- ・ 「自前の労働調査で独自情報を」(『北海道雇用経済研究所レポート』2008年4月号所収)
- ・ 「わが国労働時間をめぐる問題 2006年求職者調査の結果から」(『北海学園大学経済論集』第53巻第4号所収) 2006年12月
- ・ 「若者労働をめぐる問題」(『北海道雇用経済研究所レポート』2006年9月号所収)

もちろん、私は悲観的になっているわけではありません。厚生労働省においても研究会が設置され、『今後の労働関係法制度をめぐる教育の在り方に関する研究会報告書』(2009年2月27日)がまとめあげられています。若者労働の危機を背景にしてのこととはいえ、いま、労働法制を学ぶことが必要なのだということが、政策課題として浮上し、社会的な合意になりつつあるのではないのでしょうか。報告書でも、今後の職業教育の基本的な考え方として、以下の4項目が挙げられています。

あらゆる層の労働者が必要な知識を習得できる機会を設けることが必要不可欠  
遭遇した事態を埠頭と認識し何らかの形で解決策を見いだすためには、法制度に関する最低限の知識が必要  
労働は「契約」に基づく相互関係の下に成立しているものであり、相互に役割・義務を果たす必要性の認識を向上  
あらゆる機会を通じ、知識の付与だけにとどまらないバランスの取れた教育が推進されることが重要

若者の就職難や仕事の厳しさをどうするかということは、労働政策・社会政策領域の大きな政治課題でもあって、私たち一人ひとりが今すぐに何かどうこうできるわけではたしかにありません。

しかしながら、いま述べたようなこと、すなわち、学校現場における広い意味での職業教育は、私たち学校関係者にとって、比較的实践しやすいことではないでしょうか。あわせて、時間がないので手短にもう一点だけ述べておきたいのは、卒業生の労働実態を把握するという作業の必要性です。卒業させて仕事に就けてしまえばそれで終わりというわけ

ではなく、彼らのその後の雇われ方や働かされ方を把握することで、社会に対して問題提起していくことも私たちの課題ではないでしょうか。

以上のような、それぞれの実践や経験を持ち寄りながら、みなさんでできるところから始めていければと考えております。ご静聴ありがとうございました。

<かわむら まさのり・北海学園大学経済学部准教授>

本稿は、2010年5月22日に札幌市内（かでの2・7）で開催された、「反貧困ネット北海道連続学習会」の内容をまとめたものです。

文責：正木浩司( 社団法人北海道地方自治研究所研究員 )