

Youth Unemployment and Labor Policy in Contemporary Japan

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: Kamiya, Hiroo メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24517/00001054

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



日本における労働市場の変化と政策対応

神谷 浩夫*

I 問題の所在

日本ではバブル崩壊後に失業率が上昇し、雇用問題が大きな政策課題となってきた。バブル崩壊後の景気後退によって経営が悪化した経営者は、新規採用を抑制して固定費を削減しパート・アルバイトなど変動費で対応しようとしてきた〔つまり数量的フレキシビリティ(numerical flexibility)の拡大〕。こうした対応を企業が採用した理由は、①中高年になった団塊世代を解雇するかそれとも若年の採用を控えるかという選択を企業が迫られた場合に、従業員の就業意欲を高めるために中高年の雇用継続を選ぶ企業が多かったこと、②労働市場の規制緩和が進みつつあるが、少なくとも基幹労働力では依然として日本的雇用慣行が維持されているため規制緩和は周辺労働力を中心に進んだこと、などが理由である。

一方、バブル崩壊後の1990年代には地域経済を立て直すために公共投資が行われてきたが、これは財政赤字を拡大させたため、膨大な財政赤字を抱えた政府は2000年代に入ると支出削減へと政策転換し、地方交付税も大幅に削減されるようになった。また、従来の地域振興策は産業誘致のための公共投資が中心であったが、製造業の海外移転や公共事業の効率低下によって公共投資の雇用創出力が低下していることも否めない。そのため地方自治体は、公共事業を削減する一方で雇用対策として様々な試みを試行している。これまで日本

では労働政策は中央政府の責任に委ねられてきたが、地方自治体でも雇用創出に重点を置いた施策の取り組みが始まった。例えば鳥取県では地方公務員の給与をカットし、これを原資にして職員を増やす施策(ニューディール政策)が始められ、また兵庫県を始め多くの自治体で職員の時間外手当を減らし、それを原資として若年労働者を臨時職員・非常勤職員として採用するという試み(ワークシェアリング)も始まった。

一方、中曽根政権以後の自民政権は新自由主義路線を踏襲し、民活や規制緩和など市場原理を重視した施策を推進してきた。1990年代に入ると規制緩和の動きは労働分野にも及ぶようになり、雇用の流動化が進んだ。労働分野における規制緩和は、多かれ少なかれ先進国で共通して見られる動きである。

こうした労働市場を取り巻く環境変化によって、近年の日本の労働市場は大きな変化を遂げつつある。そこで本報告では、1) 1990年代以降の日本の労働市場の変化を概観し、2) 地域が主体となった若年雇用促進政策であるジョブカフェ事業の評価を行い、3) 地域政策としての雇用政策のあり方を検討する、ことを目的とする。

II 1990年代以後の日本における労働市場の動向

1990年代以降の日本の労働市場の変化を理解するためには、他の国と比べた特徴を整理しておくことが必要である。いわゆる日本的雇用慣行と呼ばれるシステムは、①ホワイトカラー・ブルーカ

*慶北大学地域開発研究所：日本金沢大学文学部

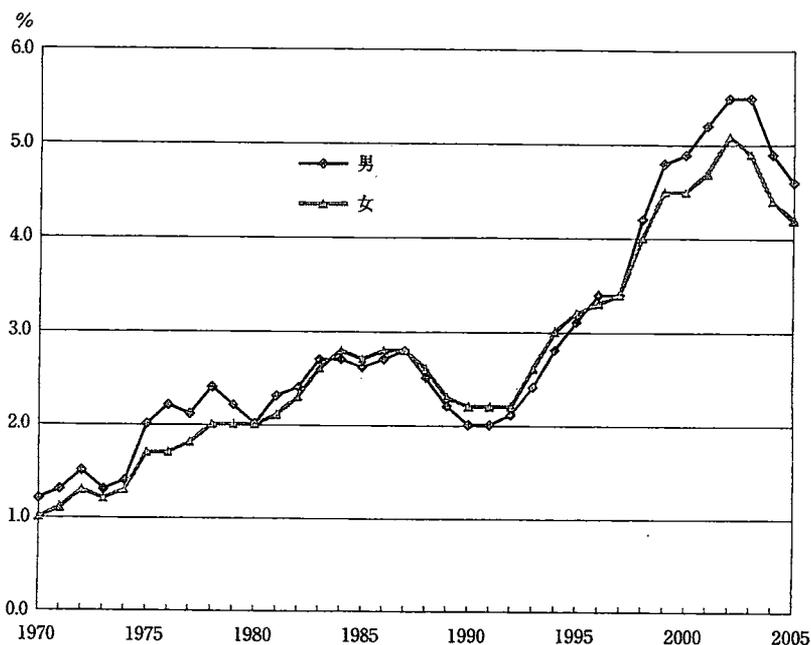


図1 男女別の失業率の推移
資料：総務省統計局『労働力調査』

ラーとも定着率が高く年功的賃金(内部労働市場)であること、②新規一括採用が一般的であり、高い賃金の中高年を強制的に排出する定年制度が存在すること、③正規職員と非正規職員とでは賃金や付加給付などの点で大きな格差が存在すること(二重労働市場論・労働市場分断論)、などが特徴である。

1990年代に入って景気が後退とすると、企業は新規採用を減らすと同時に、賃金体系に成果主義を取り入れる傾向が強まった。それと同時に、労働市場の規制緩和が進められ、①職業紹介業への民間の参入、②派遣労働期間の延長(1年→3年)、③裁量労働制の導入(週40時間の適用外)、といった措置がとられていった。その結果、①失業率の上昇(とくに若年失業)、②離職率の上昇(七五三)(中卒の7割、高卒の5割、大卒の3割が入社後3年以内に離職)、③ニート・フリーターなど不安定雇用の増大(パート・アルバイト・派

遣・構内下請など非正規雇用の拡大)、といった変化がみられるようになった(橋木, 1998: ドーナ, 2005)。

図1は、近年の日本の失業率の動向を男女別に示したものである。バブルが崩壊した1993年頃から失業率は上昇に転じたが、それ以前にはオイルショック以後も日本の失業率は3%未満を維持して完全雇用を達成していた。失業率がピークを迎えたのは2002年から2003年にかけてであり、一時は5%を上回る水準に達した。

こうした規制緩和は基幹的労働力(正社員)よりも周辺の労働力に大きな影響を及ぼし、雇用の流動化が進んだと推測される。また企業は、新卒者でも即戦力となるような人材を求めようになり、これは内部労働市場が弱まり、社内での人材育成に資源を投じることに躊躇するようになったことの表れと考えられる。ただし表面的に流動化したように見えるのは、団塊の世代が2010年ころ

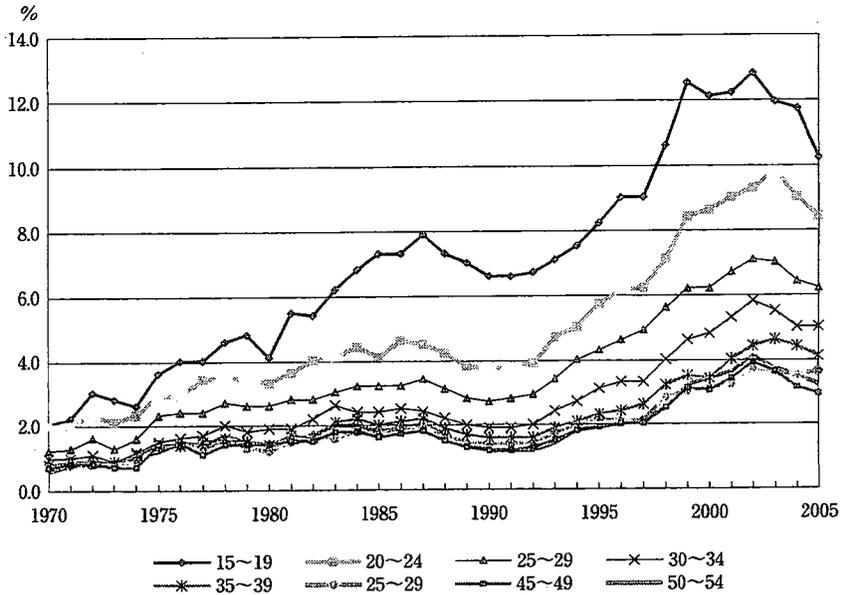


図2 年齢階層別失業率の推移
資料：総務省統計局『労働力調査』

に大量退職することによる人口学的な影響や、景気の後退による一時的な影響の部分もあるので、この点に十分に留意する必要がある。

図2は、年齢階層別に失業率を見たものである。1990年代後半になってとりわけ若年層の失業率が大幅に高まったことがわかる。その結果、高校や大学を卒業しても仕事に就かない「新卒無業者」やフリーターの数が急速に拡大している現象が日本社会で大きく取り上げられるようになり、その対策も検討されるようになってきた（大久保，2002：小杉，2002；2003：本田，2005：玄田，2001）。

学歴別の失業率を見ると、大卒よりも高卒の方が高い失業率を示す傾向がみられる。都道府県ごとに失業率を見てみると（図3）、製造業の割合が高い都道府県（北関東，甲信，東海）で失業率は低く、反対に第三次産業が高い都道府県（北海道，宮城県，東京都，京都府，大阪府，福岡県，沖縄県）では失業率が高くなる傾向がみられる

（勇上，2005：労働政策研究・研修機構，2004）。また太田（2005）は、高卒就職者の県外就職率が低下傾向にあることを明らかにし、県外就職率が減少した原因は優良な雇用機会の減少にあると指摘している。図4と図5は、1966年と2004年において各都道府県の高卒就職者のうち就職に際して東京で就職した人数を示している。1966年は日本が高度経済成長のまただ中であつた時代であり、この時期は歴史的にも稀な人口移動が生じた時代であつた。しかし、大学進学率の上昇や子どもの数の減少によって大都市圏に就職移動する高卒者の数は減少し、日本全体でみても1966年に251,418人であつた県外就職者は、2004年には36,655人と、約7分の1まで減少した。それゆえ、大田（2005）は若年失業の考察にあたって高卒者の就職内定率や求人倍率などを変数に用いているが、高卒者の就職率は近年大幅に低下しているため高卒者だけの分析では不十分と考えられる。

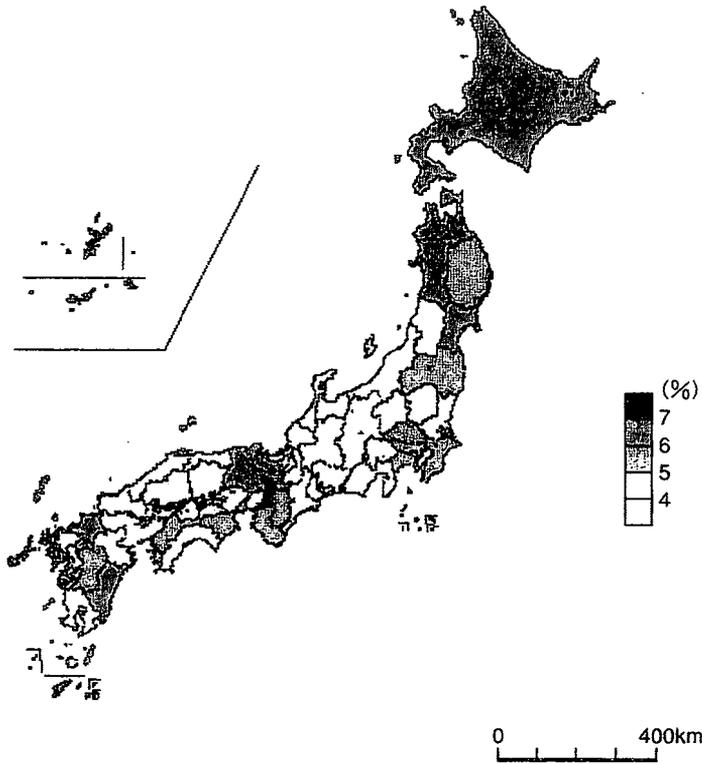


図3 都道府県別失業率(2002年)
資料：総務省統計局『就業構造基本調査』

Ⅲ ジョブカフェ事業の概要と評価

近年、地域が独自に若年雇用対策を実施する傾向が強まっている。その代表的なものは「若年者のためのワンストップサービス(ジョブカフェ)」であるが、その他にも、1)自治体のワークシェアリング、2)地域色豊かな公共職業訓練、3)中高卒者雇用に奨励金を出す試み、などがある(太田, 2005)。ジョブカフェは、都道府県が主体となって経済産業省・厚生労働省・文部科学省の連携による補助事業であり、雇用関連サービスをワンストップで提供することを狙いとしている。2004~2006年の3か年の事業であり、その後は都道府県が全額まかなうことを目標とする。2004年度には政府全体で494億円の予算が組まれている。全国の都道府県にジョブカフェの設置を促すが、

とくに手厚い補助金が交付される15のモデル地域が選定された。ジョブカフェの対象は主として30歳までの若者であり(施設によっては35歳のところもある)、仕事に関する情報提供や就職支援セミナーの開催、キャリア・カウンセリング、キャリアアップ研修、インターンシップ(職場体験)、職業紹介など若者にとって必要な就職支援サービスを1箇所で開催しようとする。

ジョブカフェ事業の特色は、若年向けの雇用対策に焦点を絞っていることにある(小島, 2005: 高橋, 2005)。それゆえ、従来厚生労働省の管轄下で公共職業安定所(ハローワーク)において実施してきた職業紹介事業と、文部科学省が管轄する高校生・大学生向けの就職に関する情報提供やキャリア・カウンセリング、就職ガイダンス、経済産業省が管轄してきたインターンシップ(職場

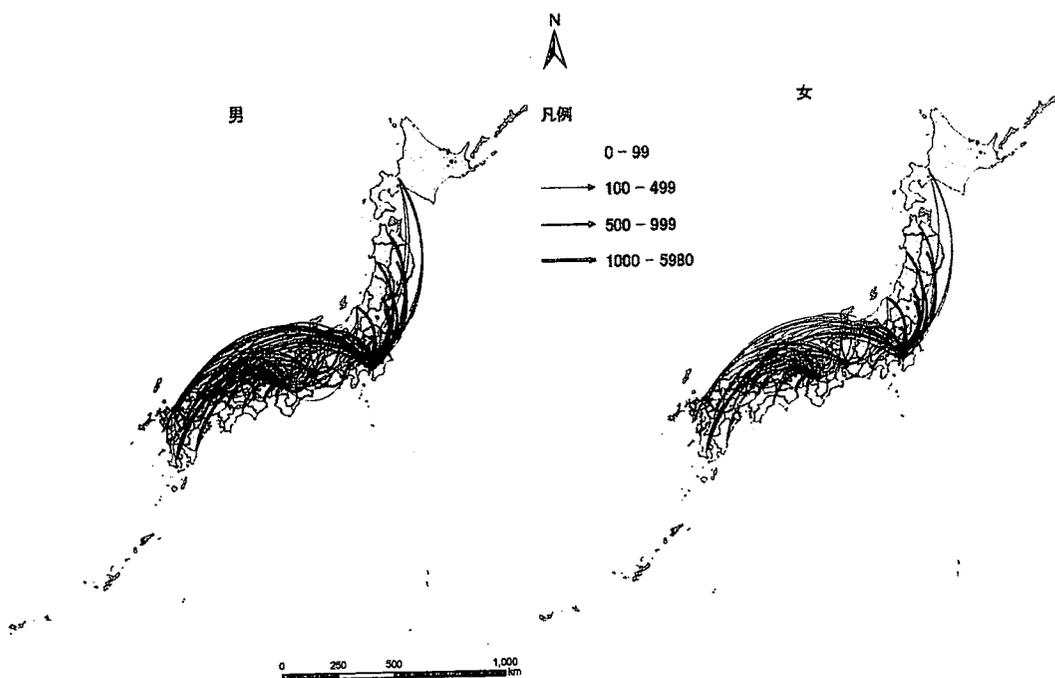


図4 東京へ移動した高卒就職者 (1966年)
資料：文部科学省『学校基本調査』

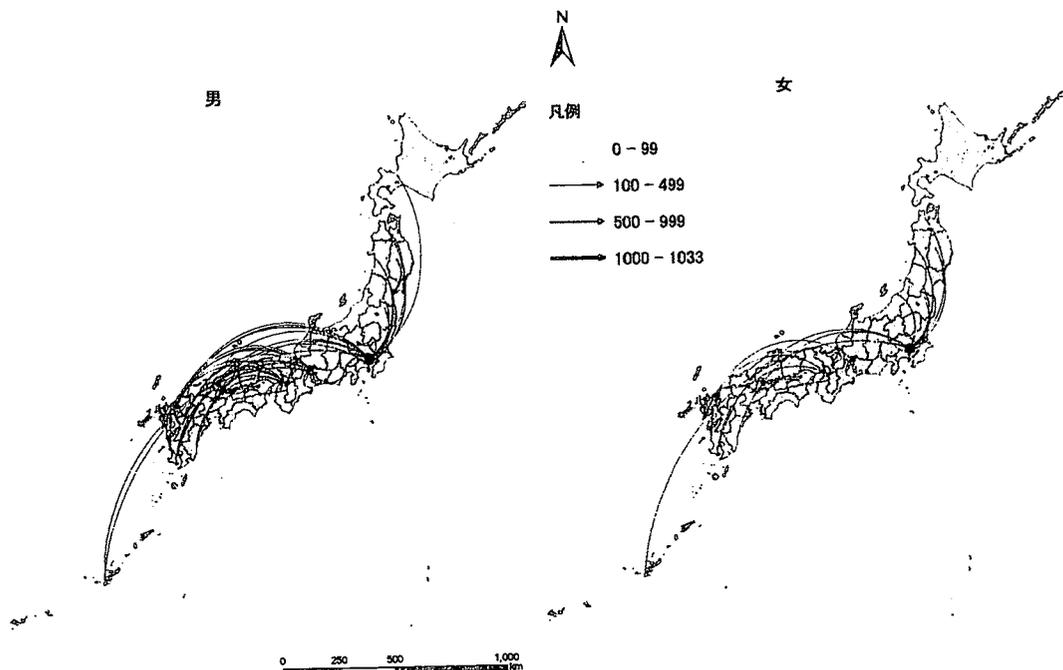


図5 東京へ移動した高卒就職者 (2004年)
資料：文部科学省『学校基本調査』
出典：武田・木下編 (2007年)『日本のジェンダーアトラス』

体験)などの事業を統括し、それぞれの都道府県が主体となって一元的に1か所で若年向けの雇用関連サービスを提供することで、利用者の便宜を図り、若年の就業を促進しようとする狙いである。各省庁の縦割りを横断して種々のサービスを若者に1か所で提供することから、「ワンストップサービス」と謳っている。さらに、就業経験の乏しい若年にとって従来のお役所の雰囲気は堅く感じられ敷居が高いので、こうしたお役所の雰囲気を消して「カフェ」のように気楽に立ち寄れる施設を目指そうという意図の下、「ジョブカフェ」という名称が付けられた。

日本の就職支援はこれまで、公共職業安定所(ハローワーク)が無料の職業紹介を行い、民間による有料職業紹介はポジティブリストで29の職業に限定されてきた。これが一連の規制緩和の流れの中で1997年からネガティブリスト化され、新規学卒者の事務・販売職や保安業、農林漁業職・運輸、通信職、技能工、掘削、製造、建設及び労務職以外で有料職業紹介が認められるようになった。

けれども図2で見たように、失業率が上昇する中で若年失業率は際立って高い傾向がみられ、若年層に対する就業支援が重要な政策課題となってきた。ジョブカフェ事業は、高まる若年失業への対策として、教育機関から職業への移行を円滑に進めることを意図して進められているのである。

2004年に事業が始まってから、順次各都道府県にジョブカフェが設置され、現在ではすべての都道府県にジョブカフェが存在する。選定された15のモデル地域で代表的なものを紹介すれば、群馬県ではジョブカフェの運営を学生NPOが運営することで若者による若者の支援を目指しており、石川県では若い企業人が職業講話・アドバイスを実施するプログラムを用意している。大阪府では、中小企業の経営革新に資する人材育成を目標に掲

げ、愛媛県では商店街と連携して街の中心部に施設を立地させ、学生スタッフを採用している。

ジョブカフェ事業への全般的な評価を整理してみると、ワンストップサービスに対しては利便性が高いと評価されているし、施設の立地場所も街の中心部に多く運営時間も土日や夜遅くまで開館するなど若者が立ち寄りやすいような工夫がなされている。学校(高校・大学)と連携した事業が実施されているところもあるが、連携事業の内容は地域によってばらつきがある。一方、2006年度に補助金が切れるが、その後の財源調達の方法が不明であり事業が継続できるか否かは都道府県の熱意に委ねられている。また、補助事業であるために実績が重視され、来所者数・紹介件数を上げることにやや重きを置きすぎているきらいがある。職業研修に関しても、実施されている研修はいまのところ短期的であり、学校での職業教育までは踏み込んでいないのが実情である。

Ⅳ 地域政策としての雇用政策の可能性

太田(2005)によれば、地方が主導する雇用政策には「地域適合性」と「参加」が欠かせないという。「地域適合性」とは、雇用政策は国レベルの一律なものよりも、地域を取り巻く産業や社会インフラ、雇用環境の面での多様性に対応した地域独自の施策の方が効果的であるとする。実際、OECD諸国では雇用政策の地方分権化を積極的に進めているという。「参加」とは、雇用政策を実行するに際して行政のみならず事業主、教育関係者、若者たち、地域社会を巻き込むことで、若年雇用の政策はより大きな効果を上げると期待される。というのは、若年雇用の問題は、家庭や学校から企業社会への移行過程で生じる問題であるため、相互の連携が必要不可欠だからである。

けれども、「地域労働市場」の概念、あるいは雇用政策を実施するにあたって意味のある空間単

位は具体的にはどの程度の広がりをもっているのだろうか。ジョブカフェ事業は、都道府県が実施主体であり中央政府の3省庁が支援を行っている。そのためジョブカフェ事業の主なターゲットは、地元に残まっている若年労働力（主として高卒者および大都市圏の大卒者）を対象としているが、UターンやJターン（地方圏出身の大卒者）にも配慮する必要があるだろう。あるいは大都市圏に在住する大卒者の求職行動も高卒者より広域のジョブサーチを行う傾向がみられるはずであり、地元市町村や県の範囲に収まるものではない。藻谷（2005）は、金本・徳岡（2005）が用いた通勤圏（通勤通学率10%以上）を利用して都市圏別に地域雇用を分析しているが、都市圏を政策の実施主体とするのはかなり困難であると思われる。現在でさえ、広域行政として実体のある施策は乏しいし、地方自治体間の調整はきわめて困難と予想されるからである。一方太田（2005）は、「国土計画」で「地域ブロック」（四国地方、北陸地方など）ごとに産業育成策を策定し、ブロック内の各地域できめ細かな就職支援と広域的な求人・求職のマッチングを行ったらどうかと提唱している。つまり、若者が就職のために県外へ移動する場合にも、必ずしも遠方の東京や大阪など大都市圏ではなく、隣接県などより近くへの移動を好む（地域への粘着性stickiness）という実態にも配慮するよう求めている。

こうした問題に対する答えを見つけ出すためには、高卒者の就職移動の実態や大学進学に伴う居住地移動とUターン、Jターンに関する調査分析の結果を参照することが重要と思われる。高卒者の就職移動について概略を述べると、大都市圏では他地域の流出することはほとんどない一方、地方圏ではとくに縁辺地域から東京・大阪に就職で移動する場合が見られるが、高度成長期の流出量に比べれば昨今の移動量は格段に少ない。一方大

卒者に関しては、まず大学入学時に地方圏から大都市圏へ移動が生じており、移動者数は女子よりも男子の方が多い。地方圏から大都市圏の大学に進学した学生のうちかなりの割合が、大学を卒業した直後、あるいはいったん大都市圏で就職して5年から10年以内に、Uターン、Jターンで再び地方圏に戻っていく。

Uターン・Jターンに関しては、江崎ほか（1999：2000）によって長野県と宮崎県の事例が報告されており、次男よりも長男が、大卒者よりも高卒者の方が、そして妻が同じ県の出身者である場合に、Uターンの可能性が高くなることが示されている。さらに、Uターンを阻む要因として、職の不足と子供の学校や妻の就業先の問題など家族を取り巻く環境が指摘されている。

新卒時の就職活動、あるいは転職やUターン、Jターンの際の職探しに関する研究を積み重ねることも、地域労働市場を理解する上で欠かせない。日本の地理学におけるジョブサーチの研究には稲垣（2002：2005）や伊藤（2006）があるが、主として主婦や学生のアルバイトや非正規雇用に関するものであり、正規雇用のジョブサーチに関する研究はいまのところ少ないのが現状である。ジョブサーチに関する研究をさらに積み重ねて、高卒者と大卒者のジョブサーチの違い、新卒時と転職時のジョブサーチの違い、UターンやJターンなど居住地移動を伴うジョブサーチの特徴などについて、さらに知見を深めることが必要と思われる。

Greenら（2005）は、若年層に見られる就職活動の特性と失業構造を分析し、Quin（1984）もジョブサーチに見られる若年層の特徴を所得階層によるアクセシビリティに注目して考察している。日本においても所得による階層分化が生じている可能性があるため、こうした枠組みを視野に入れた若年層の就職活動と失業構造の分析によって、地域における若年雇用の考察に新しい展開が

大いに期待できるであろう。

最後に、平田（2005）に基づいてOECDおよびEUの地域雇用政策の動向を紹介しておこう。イギリスでは現在、ブレアによってニューディール政策が進められている最中であるが、イギリスの雇用政策はEUの中では相対的に中央集権的である。近年の雇用政策の重点は、職業能力と就業意欲の地域差を解消することに努力が払われている。ドイツは伝統的に経済政策が地方自治体の権限に委ねられており、一方連邦職業サービスは中央政府の権限に委ねられている。近年、地方自治体に対してこれまで以上に大きな公共職業サービスの自由裁量権が付与され、より分権的な地域雇用政策が運営されている。デンマークの地域雇用政策は、「柔軟な労働市場」「手厚い失業手当によって提供されるセーフティネット」「積極的労働市場政策の範囲内での活性化と求人者の権利と義務」という3つの柱からなり、雇用者に不安を与えることなく高い労働移動率が保たれている背景には、手厚い失業保険と社会福祉制度の存在がある。

本稿は、2006年5月20日に韓国慶尚北道慶尚市にある大邱大学校において開催された2006年度韓国経済地理学会学術大会で報告した内容に加筆修正を加えたものである。

文献

- 伊藤修一（2006）：既婚女性のジョブサーチとパーソナルネットワーク—千葉ニュータウンの事例。地理科学 61-3（印刷中）
- 稲垣稜（2002）：1990年代以降の大都市圏郊外における若年者の就業行動—名古屋市大都市圏および高蔵寺ニュータウン居住者を例に。経済地理学年報 48-2, 23~43.
- 稲垣稜（2005）：大都市郊外に立地する事業所のアルバイト求人行動と若年者の求職行動。人文地理 57-1, 25~46.
- 江崎雄治・荒井良雄・川口太郎（1999）：人口還流現象の実態とその要因—長野県出身男性を例に。地理学評論 72A-10, 645~667.
- 江崎雄治・荒井良雄・川口太郎（2000）：地方圏出身者の還流移動—長野県および宮崎県出身者の事例。人文地理 52-2, 190~203.
- 大久保幸夫（2002）：『新卒無業』東洋経済新報社, 233p.
- 太田聡一（2005）：地域の中の若年雇用問題。日本労働研究雑誌 539, 17~33.
- 金本良嗣・徳岡一幸（2002）：日本の都市圏設定基準。応用地域学研究 7, 1~15.
- 玄田有史（2001）：『仕事のなかの曖昧な不安』中央公論新社, 254p.
- 玄田有史・曲沼美恵（2004）：『ニート』幻冬社, 271p.
- 小島貴子（2005）：地方自治体におけるキャリアと就業支援の実践—彩の国キャリア塾について。日本労働研究雑誌 539, 68~78.
- 小杉礼子（2002）：『自由の代償—現代若者の就業意識と行動—』日本労働研究機構, 196p.
- 小杉礼子（2003）：『フリーターという生き方』勁草書房, 192p.
- 小杉礼子編（2005）：『フリーターとニート』勁草書房, 216p.
- 高橋陽子（2005）：自治体による就業支援としての『ジョブカフェ』の現状。日本労働研究雑誌 539, 56~67.
- 武田祐子・木下禮子（2007）：『日本のジェンダーアトラス』明石書店（印刷中）
- 橋本俊詔（1998）：『日本の経済格差』岩波書店, 212p.
- ドーア（2005）：『働くということ』中央公論社, 198p.
- 平田周一（2005）：『各国の地域雇用開発』に関する研

- 究ワークショップ. 日本労働研究雑誌 539, 79~83.
- 本田由紀 (2005) : 『若者と仕事』 東京大学出版会, 224p.
- 藤谷浩介 (2005) : 地域振興の観点からみた地域雇用問題—都市圏別就業者数増減から推論される構造的課題と対処戦略. 日本労働研究雑誌 539, 34~44.
- 労働政策研究・研修機構 (2004) : 『雇用失業情勢の都道府県間格差に関する研究』 労働政策研究報告書, No.9, 138p.
- Green, A., Shuttleworth, I. and Lavery, S. (2005) : Young people, job search and local labour markets: The example of Belfast. *Urban Studies* 42-2, 301~324.
- Quin, D.J. (1984) : Accessibility and job search: A study of unemployed school leavers. *Regional Studies* 20-2, 163~173.