

若者の雇用危機



マシュー・コニャック*

初めに自己紹介をいたします。マシュー・コニャックと申します。タイのバンコクにあるILOアジア太平洋地域総局で若年雇用の問題に取り組んでいます。今日の私の発表では、さきほど上岡駐日代表が触れられたように、第101回ILO総会における若年雇用に関する決議とそのフォローアップについてお話しするつもりです。このILO総会は今年の6月にジュネーブで開催され、若年雇用の問題を大きく取りあげました。しかし、この話に入る前段階として、現状について説明し、世界的な状況がどのようになっているのか、また地域的及び世界的な視点において若年雇用というものが現時点でどうなっているのかを考えてみたいと思います。あらかじめお断りしておきますが、私は日本の状況について深く論じることができません。そのかわり、私のあとで発表される方々のお考えを聞かせていただこうと大いに期待しております。そして現状の確認を終えたのち、ILO総会での若年雇用に関する決議へと話を進めたいと思います。

というわけで、初めに、世界的状況について少しお話ししましょう。2012年10月時点で、私たちはどのような状況にあるのでしょうか。世界中で7,500万人の若者が失業しています。国連機関では15歳から24歳までの方を若者と分類するのですが、年齢の幅は国によってまちまちです。25歳までを若者とする国もあれば、29歳までという国もあり、まさかと思われるかもしれませんが、40歳までという国もあります。いずれにせよ、若者と分類される人々は通常、成人より2～3倍も失業に陥りやすいのです。なかには、太平洋の島々や、スリランカ、インドネシアの一部の地域のように、若者が成人より6倍も失業に陥りやすい国さえあります。世界の失業者10人のうち4人が若年男女であり、最も多いのがここアジア太平洋地域出身の人々です。その数は3,640万人にのぼり、世界の若年失業者の約45%を占めています。

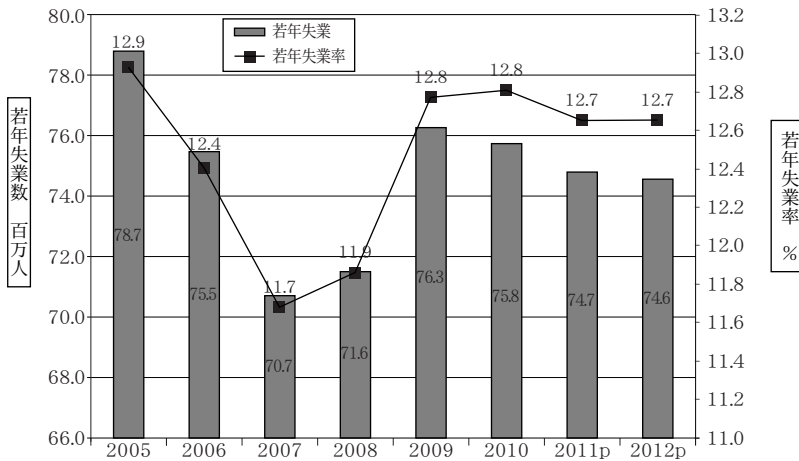
さて、リーマン・ショック後に若者の失業に急増が見られたというお話をいたしました。そのとおりなのですが、実際に起きたことは、若者の失業がリーマン危機の結果としてこの通り増大し、または若者の雇用が減少し、そして現在は危機以前の水準までおおよそ戻っているということです。世界の失業率は今後4～5年の間、現在の数字と概ね同様の12.7%であり続けるであろうと推測

*Matthieu Cognac (マシュー・コニャック) ILOアジア太平洋総局 若年雇用専門家

民間企業での勤務の後、ラテンアメリカとアジアの国際開発機関において、民間企業開発、地域のガバナンス、若年雇用に向けた技術支援プログラムを担当。インド洋大津波発生後、2005年にILO入局。現在、ILOアジア太平洋総局（在バンコク）において若年雇用を担当し、啓発活動、政策ガイダンス、技術協力、プログラム開発の責任者。

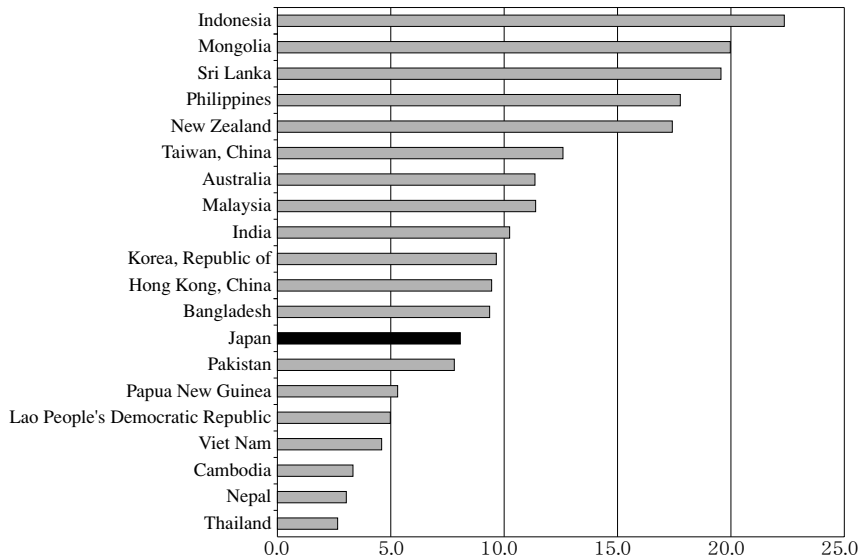
されています。来年の予測も、やはり約12.7%となっています。

世界の若年失業と若年失業率——2005年～2012年



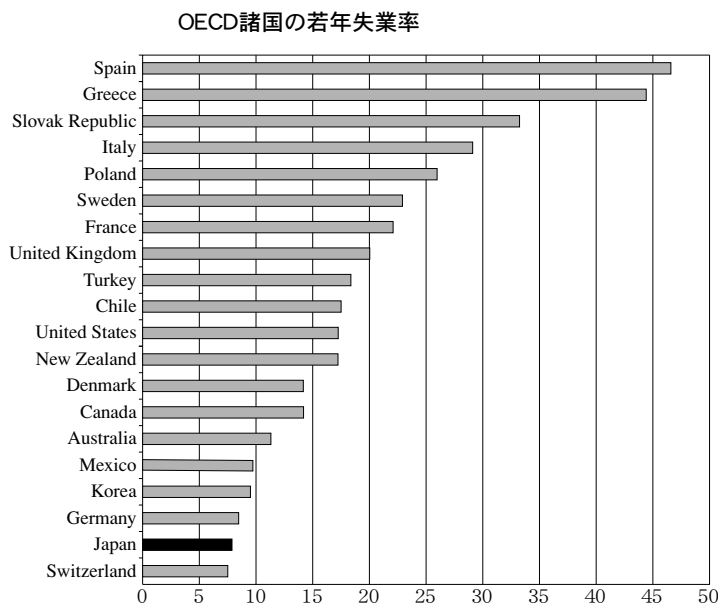
それでは、これらのグラフと数字のもう一つの見方です。次のスライドに移った時に、数字がすべてではないという事実を心に留めておきましょう。アジア太平洋地域の国々について若干の比較をしているスライドです。他の国々から区別するために意図して日本を赤で示してありますが、これがこの地域（アジアと太平洋）の多くの国々の一覧です。グラフの目盛りから、若年失業率は0%から25%までと分かります。

アジア太平洋地域の若年失業率



このグラフから窺えるのは、若年失業率が非常に低い国々は、多少の例外はありますが富裕な国だというわけではないということです。例えばタイをはじめとする中所得国がありますが、これらの国々はきわめて失業率が低いです。しかしよく注意して見ると、日本よりも下にネパール、カンボジア、ラオス、パプアニューギニアが位置しています。これらの国々はすべて後発開発途上国です。それでいて、失業率がきわめて低いのです。その一方で、マレーシア、オーストラリア、台湾、そしてニュージーランドのように経済がうまくいっている国のほうが若年失業率ははるかに高くなっています。ですから、繰り返しますが、数字ばかりに注目しないことが重要です。このグラフが私たちに実際に示していることはきわめて単純です。貧しい国々の若者は働く以外に選択肢がないことを端的に示しています。働かなければ食べていけないのです。そのため、こうした国々の若者は、その他の選択肢などない状態で、ILOの私たちがすれば「ディーセントではない」労働条件で働かざるをえないのです。そして、ワーキング・プアとなります。世界規模でワーキング・プアを見た場合、全ワーキング・プアの24%が15歳から24歳までの若者です。

次はまた別のグラフです。OECD加盟国間の比較が示されています。日本に関して、さらに興味深いグラフとなっています。日本は前のグラフでは表の下のほうに位置していてとても優秀でした。そして、このグラフでは、若年失業率に関して日本は一番低いほうの国となっています。ここに出ていないスイスとオランダという例外はありますが、0.1%の差です。ですから実質的にほぼ同じです。日本について私たちが入手した最新の数字を見てみましょう。若年失業率は8.2%です。スイスとオランダは8.1%です。そして、この表の上部には、言うまでもなく、現在非常に困難な状況にある国々、つまり若年失業率が約50%のスペイン、それに続いてギリシャその他のヨーロッパ諸国が位置しています。



しかし、くどいようですが、これはただの数字にすぎないのです。実は、この6月に閉幕したばかりのILO総会で「若年雇用の危機：行動の時」という報告書が出されています（编者注：ILOの公式サイトにて英語版は入手可能）。私たちは統計上の失業の数字を氷山の一角だと考えています。若者の失業問題の全体からすれば、ほんの一部分にすぎません。そして現実には多くの課題が依然として未解決となっています。第一に、不平等、不安定、脆弱さという問題があり、これらは増加傾向にあります。私たちは日々目にしています。中東諸国のアラブの春の時に、またアジアのその他の国々でも目の当たりにしました。日本については正確なデータを持ちあわせていないのでお話しできないのですが、不平等つまり世界中の男女間での仕事へのアクセスについての不平等が増大しつつあります。例えば、教育へのアクセスに関しては、男女間の格差が大幅に減少してきていますが、仕事へのアクセスに関してはそうではなく、給与の不平等が存在します。そしてこのようなすべての状況により「ディーセントでない」仕事、例えば労働者と使用者の間に円滑なコミュニケーションが存在しない仕事などが発生します。そうした仕事では、社会対話など存在しません。

加えて、きわめて重要なのが、仕事の質という問題です。質とは何を意味しているのでしょうか。若者が求めている、あるいは必要としているのは、単なる仕事ではありません。良質の仕事を求めているのです。そして、おそらくここで、パートタイム労働者や日本における「フリーター」の問題を語るができるでしょう。職を転々として、自分が必要とする良質な仕事をなかなか見つけられない人たちです。

不完全就業と若者の貧困、つまりワーキング・プア（これについては先ほどのスライドで簡単に言及しました）という問題もあります。実は、若年労働者は低賃金の仕事に従事する割合が不釣り合いに多いのです。低賃金労働をすべて調べるなら、その大多数はこのカテゴリーにあてはまる若者が従事しています。そうした若者はまた、他に選択肢などないため、やはり必要に迫られてインフォーマル経済に集中しています。

フリーターの問題に戻りますと、若者の間で臨時雇用と非終身雇用が増大しているという事実について先ほど触れましたが、このような状況のなかで、学校から仕事への移行がますます不安定で時間がかかるようになっていきます。そして、「学位を取って何をするか」とか、「どんな学位を目指すのか」とか、「学位を取れば確実に良い職に就くことができるか」といった様々な議論が起こります。誰もがそうではないと分かっていますが、それでもなお、学位の取得や最高の成績を収める（しばしば大学院レベル）ことで、良い仕事にありつけるという考えがあります。しかし実際はますます異なってきています。若者ができることはすべてしていると感じていて（つまり適切な教育を受け、適切な訓練や時には見習い研修プログラムも受け、適切な学校を卒業し）、それでもなお仕事が見つからない時、失望のため諦めてしまうことがあります。そして、労働市場から離脱します。これが若年失業に関する議論における最も重大なリスクの一つです。つまり、失望して労働市場との関わりを一切断ってしまう労働者、その呼び名のためによく知られた「ニート」（Neither in Education, nor Employment, nor in Training [NEET], 学校・職場・職業訓練施設のいずれにも所属していない人たち）です。

以上の点すべてを統合すると、若年失業が及ぼす可能性のある影響の三つの側面をまとめることができるでしょう。最も大きな影響はどこにあるのでしょうか。もちろん、金銭的影響です。つまり、

経済的な機会損失であり、失業のために教育及び生活のための支出が以前よりも少なくなるという事実です。心理的影響もあります。そのために、人によっては、あらゆる希望を諦めてしまったのち違法な行為に手を染めたり、ドラッグを使用したり、道を踏み外してしまったりするかもしれません。さらに社会的影響もあります。つまり、社会的排除、犯罪や暴力の増加、社会不安の増大といった影響です。

こういうお話をして驚かそうとしているのではありません。私たちは、若年失業の全体像を描くのに「気をつけなさい。今ただちに何か対策を講じなければ、昨年カイロやリビアで起こったのと同じ光景を目にすることになるでしょう」と言っているわけではありません。これは私たちが言わんとしていることとはちょっと違います。ただ、同時に、リスクが絡んでいること、そのリスクは多くの若者たちがもう希望がないと思った時に感じる絶望に関連しているということを行っているのです。

そこで、どれだけ雇用を創出すべきかに関して必要なことを考えると、これはそれほど簡単なことではありません。現在、世界中で2億人が失業しているのですから。そのため、今後10年の間に世界中で6億の雇用を創出しなければなりません。労働市場への新規参入が毎年4千万人いるため今後10年の間にそれぞれ4千万で合計4億となり、それにすでに失業している既存の2億人を加えると、創出しなければならない雇用は全部で6億となります。つまるところ、これはみな、実は雇用創出に関する事柄です。若年雇用に関する事柄ではありません。雇用創出についてです。総需要についてなのです。

このような状況にアプローチする方法はさまざまです。一つの方法は、若年雇用行動計画、若年雇用戦略、若年雇用政策を作成することです。もう一つの方策は、若者を組み入れた雇用計画、雇用政策、雇用戦略を作成することです。どちらか一方の方策のほうが優れているとは言えませんが、以上二つの選択肢があります。若年雇用にますます重点的に取り組むようになっていく国々では、これらの対策が並行して講じられています。

6月に閉幕した今年の国際労働総会では、若年雇用が重点的テーマだったわけですが、この総会についても少しお話ししましょう。ILOが若年雇用に積極的な見解を表明したのは、これが初めてではありません。実はすでに2005年に、若年雇用に関する決議がなされています。結論と勧告は今回と2005年とでは全く同じです。そのため、今回のILOによる報告書「若年雇用の危機：行動の時」では、2005年の結論と勧告をすべて維持し、それらについて詳述しています。

2005年の報告書では若年雇用に対して、基本的に統合的な方法とアプローチによって対応しなければならないとされています。次の三つの事項に目を向ける必要があります。マクロ経済とミクロ経済の両レベルでの介入、労働需要と労働供給に同時に対処すること、そして、創出すべき雇用の量と同時にその雇用の質についても考えることです。

それでは、2005年以降どうなったのでしょうか。確かに進展はあったものの、全体としてわかっているのは、明確で整合性ある政策優先事項をもつ総合的な政策枠組みがほとんど存在していないということです。また、若年雇用に関して何らかの対策に乗りだした国々の大半では、財政的支援が限定的であるか過小に見積られていました。

最後に、これまでも認識されていましたが、ほとんどの国では、取り組みや関心が圧倒的に供給サ

イドに向けられています。若者の訓練や若者に適切なスキルをしっかりと身につけさせることに向けられています。これはとても重要で基本的なことです。ところが実のところ、重大な制約となっているのは、需要の低迷なのです。日本の場合は事態は少し異なっているかもしれませんが、その他の国々では雇用が不足しています。雇用を創出する必要があります。日本では若年失業率は8.2%で、この数字はとても高いように見えますが、先ほどのグラフを見ての通り、他の国々と比較するならば、きわめて低いのです。日本には募集しても応募のない多くの仕事が存在しているのではないかと思います。また、おそらくこの国では、雇用創出対策よりも、どちらかという仕事に適格な若者にマッチングすることに重点が置かれるでしょう。特に、小規模企業（多くの雇用を創出する中小企業）に存在する仕事と若者のマッチングをめざすことになるのではないのでしょうか。

このたびの2012年の第101回ILO総会では、「若年雇用の危機：行動の要請」と題する決議が採択されました。それには、対象を定めた即時の行動をとることの決議、そして、先述した報告書（「若年雇用の危機：行動の時」）の結論の採択が含まれています。これらは2005年のILO総会で採択された若者の雇用に関する結論を補完するものです。さらに、この決議では、ILO理事会に対して、若年雇用に関する今後の活動を計画する上で、この結論事項を十分に考慮するよう求め、さらに、ILO事務局長に対し、事業予算編成とその実施において、これらの結論を考慮に入れるよう要請し、事務局長に対して、これらの結論を、関連する国際会議の場で共有し、そして、この行動要請の推進においてリーダーシップをとるよう要請しているのです。

さて、この行動の要請が本当に言わんとしているのは何でしょうか。結論事項とは何で、前に進む道とは、どのようなものでしょうか。五つの重要なポイントにわけて記述されています。すなわち、「若年雇用のための雇用・経済政策」、「エンプロイヤービリティ（雇用される就業能力）、教育、訓練とスキル、そして就学から就業への移行という問題」、「労働市場政策」、「若者の起業と自営」、「若者の権利」、そして最後に、「ILOの行動及びILOの役割」です。

若年雇用のための経済政策は、報告書では次のように提唱されています。

1. 雇用創出と社会的包摂に重点を置いた強力かつ持続可能な経済成長と発展を維持する（需要サイドに重点）。
2. マクロ経済政策とミクロ経済政策の両方が連携した全体的アプローチの採用（2005年の場合と同様）。
3. 雇用重視のマクロ経済政策に対する支持、すなわち、雇用を最優先とする。経済回復をもたらすことで雇用が創出されると考えるのではなく、まず雇用創出の対策。
4. 産業政策と部門別政策への取り組み（雇用を生み出す産業部門に注目）。
5. 民間部門の成長の促進。
6. 労働集約的な公共投資プログラムの実施。

新しいILO事務局長が少し前に選出されたばかりですが、新事務局長はすでに、労働集約的インフラプログラムに重点的に取り組んでいくことを明確に打ち出しています。そして、中小企業育成のため融資を受けやすくすべく尽力するとともに、社会的保護と若年雇用にも重点的に取り組んでいます。

次に、エンプロイヤービリティ、教育、訓練とスキル、そして就学から就業への移行に関する結論事項は、以下の通りです。

1. 基礎教育、訓練とスキルへのアクセスを提供する。これは自明のことと思われませんが、例えばASEAN諸国内の準地域では、ASEAN経済共同体（AEC）が実現する2015年の時点でも、約1,400万人の児童が依然として未就学であると予測されています。よって、多くの国では、この基礎教育へのアクセスに関して、まだやるべきことは多々あります。
2. 社会的保護施策の拡大を図る。
3. 労働市場ニーズの分析と予測を行う。これは必要不可欠な事項です。私は今朝厚生労働省を訪問し、その場で大変豊富なデータが利用可能であることを知って大きな感銘を受けました。しかし、労働市場情報が簡単に入手できない国は多いのです。現在どのような雇用が存在し、何に大きな需要があるのかに関して、最も基本的な情報さえ得られないような状況では、今後どのような雇用が存在するのか予測するのはきわめて困難です。
4. インターンシップや見習い研修のような就業体験制度を促進する。若者にとって自分の就きたい職種をなるべく早期に決めることが重要です。往々にして子どもは親がどういう仕事をしているかをよく知らずに成長します。夜、夕食の食卓で、両親が日中何をしているのか、どこで働いているのかが子どもとの会話の話題になることはあまりありません。子どもは、自分が将来何になりたいのか、あまりじっくり考えたりしません。学校には、場合によって大学レベルであってさえ、オリエンテーション・センターや職業情報センターがなく、そのため、実際に就職するときになると、十分に考えてこなかったまま飛び込んで失敗してしまうことがしばしばあるのです。それゆえ、そうした若者を道案内すること、大学、専門学校、民間部門との間でパートナーシップを構築することは、とても重要です。例えば、日本の場合ですと「トライアル・プログラム」と呼ばれていますし、その他のところでは「見習い研修プログラム」とか「インターンシップ・プログラム」などと呼ばれています。
5. 政府、特に教育・訓練当局と、社会的パートナーつまり労使とのパートナーシップ構築を支援する。

労働市場政策に関しても同様に、以下のような多くの提言が出されています。

1. 世界には他よりも不利な境遇にある地域が数多く存在することを念頭に置き、最も不利な境遇にある若者に恩恵を与え、大きな経済的・社会的恩恵をもたらすことができる労働市場政策に焦点を当てる。つまりは、訓練またはスキルへのアクセスが存在しない遠い場所、辺鄙な農村地域に暮らす人々、あるいはHIV／エイズその他の疾病をかかえて暮らしている人々に対応することです。
2. 公共投資と雇用プログラムを促進する。例えばインフラ投資プログラムでは、道が作られれば、二つの村が結ばれ、市場が作られ、そしてさらなる雇用機会が創出されます。
3. 早期介入を奨励する。
4. 条件の設定と相互の義務原則とを適用した、積極的労働市場政策を支援する。すなわち、助成金や奨励金が自動的に提供されるとは必ずしも限らないということです。一部の国では、仕事を探しているとか、何らかの訓練プログラムを受けている等々のことが証明された場合に、経済的

補償へのアクセスが可能となると定められている場合があります。

次の結論事項は、若者の起業と自営に関するものでした。

1. 事業の立ち上げとその順調な運営とを可能にする環境を確保する。というのも、「若者の起業という選択肢は？若者が事業を始めることは重要だ」と述べるのはもちろん素晴らしいことです。しかし、第一に、そう言うことで私たちは、失敗の可能性が80～90%あるところに若者を追いやっていると言えます。ほとんどの中小企業は創業一年後につぶれるのですから。第二に、とりわけ開発途上諸国では、小規模企業を始めるのは誰にとっても非常に困難なことです。融資へのアクセスがなく、規制制度もなく、どこで事業登録したら良いかすら分からないので、どこから始めて良いかも分からない状況です。ですから、起業を可能にさせるような環境の整備は、何と言っても若者に対して必要不可欠なのです。
2. 民間部門と連携して若者向け起業プログラムを立案し実施することがたいへん重要です。
3. 初期教育課程に起業のカリキュラムを組み込む。この目的は、若者が例えばまだ高校生の間に、若者の起業に関して彼らに提示されるかもしれない選択肢についてよく理解させるためです。自分は起業に向いていると思う者も、向いていないと思う者もいるでしょうが、自分で事業を始めるとはどういうことなのか、または開業した場合にその事業を改善するとはどういうことなのか、より良く理解できるでしょう。こうしたプログラムを高校のカリキュラムや職業訓練センターのカリキュラムに盛り込むことは実施可能であり、実際に私たちの数々のプログラムのテーマとなっています。

また、重点的に取り組むべき極めて重要なもう一つの側面が、若者の権利です。残念ながら、先ほど述べたように、別の選択肢がないために働かざるをえない場合、若者は仕事における権利が存在しない場所で働かざるをえなかったり、そうした権利がどのようなものを理解していなかったりします。若者もそうですが、使用者たちも往々にして理解していません。ですから、使用者は必ずしも若者に不当な扱いをしてやろうと思っているわけではありませんが、仕事における権利を行使する上での必要事項について伝えなければならないことを理解していないのです。仕事へのアクセスを促進するとともに、仕事における差別を撤廃することは、必要不可欠な事柄です。労働法及び労働協約をすべての若年労働者に適用することも、同様に必要不可欠です。例えば、地方レベルにおいても、地方自治体、使用者、労働者、それに市民団体の代表だけでなく、若者も含むメカニズムやパートナーシップを構築することです。さらに、インフォーマル経済で働く若者にアウトリーチ活動を行うことも挙げられます。

つまり、以上のすべて、そして以前の結論で提案された計画の一部からも、私たちは一つの根本的な事柄へと行き着きます。それは、当の若者が組み込まれていなければ、若年雇用戦略や行動計画を立案しようなどと考えることさえ無意味である、またはほとんど意味がない、ということです。若者をこのプロセスに組み込む必要があります。突き詰めればそういうことなのです。

したがって、ILOの行動とは、世界的なリーダーシップを発揮し、若年雇用に関する中核的研究拠点としての機能を果たすことにあるでしょう。どのようにしてそれを行うのか。プログラム、訓練、プロジェクトなど、様々な方法がありますが、情報の共有や管理もますます増えています。そして、私たちには知識共有プラットフォームや実践コミュニティがあります。ここアジア・太平洋

地域でのそうした試みの一つが、アジア太平洋若年雇用知識ネットワーク（APYouthnet）と呼ばれるものです。これについては、<http://www.apyouthnet.ilo.org/>を見てみてください。このネットワークには、若年雇用に関して知っておくべきあらゆる情報があります。政府、労働者、使用者、その他すべての利害関係者に役立つものです。また、トークショーやラジオショーなどを通じて相互交流を図る場でもあります。上記のプログラムなどの中にも、そうした情報共有と管理のプラットフォームを通じて、メディアや出版機関などと協働しながら、若年雇用に関する知識を向上させ、つまり知識開発をし、普及させるというものがあります。

技術援助の提供はとても重要です。私たちILOは、たいへん幸いなことに、これまでたくさんのプロジェクトを日本政府より資金援助していただいています。一例として今思い浮かぶのは、プランテーション部門で働く若者を支援したスリランカでのプロジェクトです。技術協力プロジェクトはとても重要です。というのも、それは導入や発動の可能性がある諸政策に対してデモンストレーション効果を果たすからです。パートナーシップの育成、つまり社会的パートナー、政府、その他の利害関係者、それにももちろんいかなる場合もですが、若者との間のパートナーシップの育成、そしてアドボカシー活動も、言うまでもなく不可欠です。

私の発表は以上です。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

法政大学大原社会問題研究所叢書 ◎好評発売中◎

●各研究分野におけるオーラルヒストリーの歴史と現状
法政大学大原社会問題研究所編——A5判、二七六頁、三三〇円（税込）

●人文・社会科学的研究とオーラルヒストリー
政治学、社会学、歴史学、女性学、労働問題などの分野でのオーラルヒストリーの意義と問題点を学際的な視角より再検討する。編集：早川征郎

●戦後日本の起点で活躍した改革派ジャーナリストのオーラルヒストリー
法政大学大原社会問題研究所編——A5判、四四〇頁、六九三〇円（税込）

●証言・占領期の左翼メディア
占領当時の論壇状況や世論、政治、社会運動の背景、左翼運動の人脈や秘話を知ることのできる得がたい史料。編集：吉田健二

●革新政治と労働組合運動の今日的課題を提示
五十嵐仁著——A5判、四六〇頁、六三〇〇円（税込）

●戦後日本における政党政治の変遷と労働組合とのかわりに焦点をあてた分析。革新政治の課題と労働組合運動の今日的課題を提示。
梅田俊英著——A5判、三三八頁、五五〇円（税込）

●「社会史」の方法から見た社会運動史
大正デモクラシー期における社会運動と出版文化の歴史を手書きメモ、日記、手紙、予審調書など新しい史料で再構成。

●労働派は理論集団というイメージを再検討する
横関 至著——A5判、四四〇頁、八八二〇円（税込）

●農民運動指導者の戦中・戦後——杉山元治郎、平野力三と労働派
農民運動の全国組織指導者の動静について検討し、労働派が農民運動の実戦部隊、指導部として果たした実態を解明する。

●新自由主義という歴史的概念に依拠した炭鉱争議の分析
早川征一郎著——A5判、三四〇頁、六五〇〇円（税込）

●イギリスの炭鉱争議（一九八四～八五年）
イギリスのサッチャー政権下で起きたイギリス炭鉱争議は新自由主義諸政策の成否をかけた歴史的なすまじい、労資衝突であったことを描く。

●市場原理や規制緩和の諸政策に対抗する動きを分析
法政大学大原社会問題研究所鈴木 玲編——A5判、二七四頁、四四〇〇円（税込）

●新自由主義と労働
市場原理や規制緩和の諸政策に対抗する動きが国家や社会あるいは企業レベルでどの程度起きていたか実証的、理論的側面から分析。

御茶の水書房 〒113-0033 東京都文京区本郷5-30-20 Tel.03-5684-0751
ホームページ <http://www.ochanomizushobo.co.jp/>