

# OECD Multilingual Summaries

## Off to a Good Start? Jobs for Youth

Summary in Japanese



## うまくスタートを切れるか？若年雇用

### 日本語要約

- 学校から就労への円滑な移行を促進すること、また、若年層に就労と自立の機会を提供することは、長い間、我々の経済と社会にとって基本的に重要な問題となっている。現在、世界経済が過去 50 年で最悪の危機から脱するにつれ、これらの問題はこれまでも増して緊急の課題となっている。実際、最近の雇用危機の矢面に立たされているのは主に若年層なのである。OECD 諸国では、若年層の失業率が 20%に迫っており、若年失業者数は 2007 年末に比べ約 400 万人増えている。
- 労働市場にうまく入っていけるかどうかは、その後の就労生活に大きな影響を及ぼす。うまくスタートを切れれば、若年層は仕事の世界に溶け込み、キャリアを積んでいく土台を築きやすくなるが、最初の段階でつまづいてしまうと遅れを取り戻すことが難しくなるおそれがある。特に、雇用危機は現在の退学者世代に長期的な「傷跡」の影響を残す可能性が高く、とりわけ、技能が低かったり、家庭環境が恵まれていなかったりするなど、いくつかの不利な条件にさらされている若年層の場合はその可能性が高い。
- 若年層の雇用危機に対処するためには、若年層自身、政府（的を絞り込んだ効果的な政策措置を通じて）、社会的パートナー（対話への参加を通じて）、若年層への投資に真に大きな影響を及ぼし得る他の主要なアクター、つまり、教師、教育専門家、親などといった、関係者全員の強力な取り組みが必要である。
- 本報告書は、若年層に優しい雇用政策・慣行という新たな課題に大きく寄与するものである。具体的には、雇用危機を背景にした若年層の雇用・失業状況を分析するとともに、OECD 諸国で成果を上げている政策措置を特定している。しかし、学校から就労への移行を円滑化し得る教育と労働市場の構造改革についても論じている。本報告書は、最近のデータと、「OECD 若年雇用」プログラムの一環として行われた 16 カ国に対する審査から浮かび上がった教訓の両者に依拠している。

# 若年層が現在の回復から恩恵を受けられるようにするには、雇用機会の増大と技能の向上が必要である

若年層は、世界経済危機時の雇用喪失から特に大きな打撃を受けている。2010年第3四半期のOECD平均の若年失業率（15、16～24歳の労働力に占める失業者の比率）は18.5%で、若年失業者数は2007年第3四半期に比べ約350万人増加している。しかし、失業は若年層の苦境の全てを映し出していない。退学している若年層の多くは労働市場統計にすら表れていないからである。データを入手可能なOECD26カ国のニート比率（就学も、就業・職業訓練もしていない、いわゆるニートが15～24歳人口に占める比率）は、2008年の10.8%から2010年年末には12.5%へと上昇した。これは1,670万人の若年層に相当し、このうち1,000万人は就業も就学もしておらず、670万人は失業中であった。失業に対処することは誰にとっても困難である。しかし、低技能若年層、特に学校を卒業せずに退学している若年層にとって、最初の就職に失敗したり、最初の職を長く続けられなかったりすることは、キャリアの見通しに長期的な悪影響（専門家の一部が「傷跡を残す」と呼んでいる現象）を及ぼしかねない。

「傷を受けた」世代によってもたらされるリスクに鑑み、多くの政府は、特に若年労働市場プログラム向けの資金を増やすことによって、精力的に対策を講じている。現在の脆弱な回復と財政圧力の高まりを考えると、費用対効果の高い若年層対策向けに十分な資金を維持することによって、こうした勢いを保つことがどうしても必要である。しかし、政府だけで全てを行うのは不可能であり、雇用主、労働組合、NGO、そして当然ながら若年層自身を含め、全ての主要な利害関係者による、十分に調整された支援とインセンティブがなければならない。本報告書は政策決定者その他の利害関係者に、全ての若者が労働市場でうまくスタートを切れるようにするための、雇用機会を増やし学習能力を開発する様々な良き実践例を提示している。

## A. 短期見通し

---

### 若年失業率は過去3年間に劇的に上昇している

---

最新のデータによれば、2010年第3四半期までの3年間に、若年失業率（15、16～24歳の労働力に占める失業者の比率）はOECD諸国全体で5.3ポイント上昇しているが、欧州では6.3ポイント、米国ではさらに大幅に（7.4ポイント）上昇している（図1）。2010年第3四半期の米国と欧州の若年失業率はそれぞれ18.2%、21.1%で、過去25年の最高に迫っている。日本の状況はそれほど厳しくなく、若年失業率は2007年に比べ1.2ポイント上昇の8.8%である。

若年失業率は成人・高齢労働者の失業率よりはるかに高く、OECD平均で、2007年には3.2倍、2010年には2.6倍である（図2）。ただし、この差は危機時に欧州では拡大したが、他の国、特に米国では縮小した。

---

### 若年失業率は2011年と2012年も高止まりする

---

OECDの最新の経済予測に基づくと、若年失業率は2010年にごく緩やかに低下し、2011年には約18%、2012年には約17%になる見込みである（図3）。しかし、状況は国によって異なる。日本の若年失業率は徐々に低下し、2012年末には7.4%になるが、米国の若年失業率は2011年に18%を超え、2012年になっても15.7%へと低下するだけとなる可能性が高い。欧州はさらに厳しい状況で、若年失業率は2011年に21%を超え、2012年にも20%前後になる可能性が高い。

弱々しい回復を背景に、好況時であれば就職できていたはずの者を含め、ますます多くの若年層が長期失業のリスクにさらされており、そのキャリアに長期的な悪影響、いわゆる「傷跡の影響」を受けるおそれがある。

---

更に懸念されるのは、教育や労働市場から切り離された若年層が増えていることである

---

2008年には、OECD平均で15～24歳の若年層のほぼ11%がニート（就学も、就業・職業訓練もしていない若者）であった。ニートの33%は失業期間1年未満、7%は失業期間1年超で、60%は就職活動も就学もしていなかった（図4）。ニート比率を見ると、欧州はほぼOECD平均と同じで、日本は大幅に低く（7.4%）、米国は大幅に高い（12.1%）。全ての国で、ニートには就学も就職活動もしていない若者の大多数が含まれていた。2010年第2四半期までの最近の四半期データによれば、過去2年間に、15～24歳人口のニート比率は、OECDと欧州で約2ポイント上昇し、米国ではさらに大幅に（3.4ポイント）上昇した。

## B. 失業リスクが高いのは誰か

金融危機前の10年間は世界経済が比較的好調で、若年労働市場の状況は改善していた。しかし、何もかもうまくいっていたわけではなかった。大半の国で、退学後にすぐに就職できたのは若者の一部に過ぎなかった。多くの若者は学校から就労への移行に手間取り、苦勞した。特に、退学してから安定した職に就くまでに長期の困難に直面したグループが2つあり、いずれのグループも危機時にその規模を拡大している。

---

### 第1の困難なグループは、「置き去りにされた若年層」

---

一部の若年層は端的に職に就けない。こうした若年層は、学校を卒業していなかったり、移民やマイノリティの出身だったり、貧困地域や農村部、僻地に住んでいたりする場合が多い。

---

### 第2の困難なグループは、「十分に統合されていない新規参入者」

---

このグループは安定した職に就く上で大きな障害に直面する。資格は有していることが多いが、安定した職に就けるだけの十分な技能は有しておらず、経済成長が著しい時期においても、一時雇用と失業、非就業を繰り返している。

欧州では2005～2007年に、15～29歳の若年層の少なくとも5人に1人が厳しい雇用見通しにさらされていた。このうちの55%は置き去りにされた若年層であり、45%は安定した職に就けないまま有期契約で2年間働いているという意味で十分に統合されていない新規参入者であった（図5）。

---

### これら2つのグループを支援する上で重要なことは、公認の技能と包括的な労働市場である

---

置き去りにされるおそれのある若年層を支援する上で重要なことは早期の介入である。介入は就学前教育とともに開始し、義務教育とその後の教育を通じて、若者の後期中等教育の修了を持続的に支援していくべきである。後期中等教育の修了は、就職や継続的な職の確保に必要なだけでなく、就業時や離職時に学習できるようにするための最低限の要件と見なされている。

しかし、労働市場も包括性を高めて、退学者に雇用機会を提供するばかりでなく、短期の初期段階の雇用が、若年労働者向けの将来性のない雇用ではない、より安定的な雇用への足がかりになるようにすべきである。これは、無期契約に関する過度に厳格な規制によって労働市場の細分化が永続化しているフランス、イタリア、日本、スペインなどの国では特に困難である。

## C. 政府その他の利害関係者は何をすべきか

本報告書は各国政府に対し、企業や労働組合の関与を得て、危機から回復する中で引き続き費用対効果の高い若年層対策に注力するよう促している。

第1に、就労意欲があると評価される若年層向けの最も費用対効果の高い対策は求職支援プログラムであることが分かっており、多くの OECD 諸国が若年求職者への支援を強化すべく、危機時にスタッフを増員した。例えば、日本は2009年に高卒者や大卒者の就職を支援するジョブサポーターを倍増した。

第2に、若年失業者の貧困を防ぐには、セーフティネットを一時的に拡大することが極めて重要である。例えば、米国は連邦資金を各州に分配する「2009年回復法」で、若年層など職歴の短い失業者向け失業給付の受給資格拡大を規定した。

第3に、実習制度その他の二元的な職業教育訓練（VET）プログラムは、特に中等教育の生徒にとって、学校から就労へと効率的に移行する手段であると思われる。これらのプログラムはいわゆる実習制度国（オーストリア、ドイツ、スイス）にしっかり定着しており、これらの国が若年失業率を低水準に保っている大きな理由となっている。しかし、既存のVETや実習制度を強化したり、VETの生徒や実習生に良い就職先を確保したりすることが他の国では重要である。例えば、オーストラリアは2009年に「安心確実なオーストラリア実習制度」への取り組みを開始した。

しかし、総じていくつかの社会的リスク要因が重なっている最も不利な状況に置かれている若年層にとっては、より徹底した戦略が必要とされる。各国は、学校から就労への移行で問題が起きるのを待つのではなく、一部の児童、特に低所得家庭や恵まれない境遇の児童が教育制度で直面するハンディキャップにできるだけ早期に対処すべきである。しかし、中途退学者には矯正的な支援が必要である。その際には、コンピューターの習熟や基本的な技術資格など、現在の雇用市場で必要とされる技能の獲得に重点を置くべきである。復学させるという戦略は彼らにとって逆効果になりかねないが、定期的に労働を体験させたり、大人から助言を与えつつ、従来の学校以外のところで訓練プログラムを教えることが、このような孤立した若年層向けの適切な戦略となる場合が多い。

しかし、政府だけで全てを行うのは不可能であり、雇用主、労働組合、NGO、そして当然ながら若年層自身を含め、全ての主要な利害関係者による、十分に調整された支援とインセンティブがなければならない。雇用主の多くが依然として将来に対して慎重な姿勢を崩さず、新たな労働者の採用に不安を感じている現状からすると、特に雇用主の積極的関与が極めて重要である。こうした現状では、2010年にベルギーで打ち出されたウインウイン計画の場合同様、補助金が雇用主による低技能若年失業者の雇用を促し得る。しかし、補助金につきものの周知の死荷重効果（補助金がなければ生じていたはずの雇用が生じない）を避けるには、補助金は十分に対象を絞り込み、中小企業や実習契約に優先的に供与する必要がある。

学校から就労への移行を円滑化し、全ての若者の就職見通しを改善することは、今後も全ての OECD 諸国で政治的課題のトップに置かれるべきである。良いスタートを切れることは全ての若者にとって極めて重要であり、特に、退学後になかなか安定した職に就けない若年層には配慮すべきである。これを怠ると、将来の雇用と所得の見通しに関してずっと「傷跡」に苦しむことになりかねない置き去りにされた若年層が増加するリスクが高まる。人口が高齢化する中、OECD 諸国の経済・社会にはその結果生じる経済的・社会的コストを負担する余裕はない。

注: 特に指摘がある場合を除き、OECD と欧州はそれぞれ 33 カ国、OECD 加盟の EU20 カ国の非加重平均を表す。

謝辞: 雇用労働社会問題局のジョン・マーティン局長、ステファーン・スカルペッタ副局長が草稿に有益なコメントを寄せてくれたことに感謝する。



- 図 1 2010 年第 3 四半期までの若年失業率
- 図 2 2008～2010 年の若年および成人の失業率
- 図 3 若年失業率の予測
- 図 4 2008～2010 年の若年ニート

- 図5 厳しい雇用見通しにさらされている欧州の若年層（推計人数）