

若年者雇用対策の国際比較

—沖縄と諸外国の比較検討—

International Comparative Study on Employment Policy -Okinawa and Other Countries-

村上 了太ⁱ
MURAKAMI Ryota

【要 旨】

本報告では貧困とも関連が指摘されるが、若年者の雇用に関する検討を試みる。若年者とは本学に所属する大半の学生も含まれることから、その対策としてのキャリア教育の充実にも視野を広げる。また、職業教育とキャリア教育との関連性についても、国際的な視点をもって比較検討する。ただし、制度設計が根本的に異なる事例も存在するため、中長期的な提言にウェイトを置くことにする。

【目 次】

1. はじめに
2. 沖縄の課題
3. 沖縄の業界事情
4. 雇用のミスマッチに関する先行研究
5. 「日本的経営」から「新日本的経営」へ
6. 正社員と非正規社員 —フルタイムとパートタイム—
7. 欧州の労働事情
8. 諸外国の事例から比較される提言可能な対策
9. おわりに

1 はじめに

沖縄の経済的課題として、若年者の3年未満の離職率や失業率の高さ、所得の低さ、待機児童の比率、平均所得の低さなどから指摘されれば、ワーストやそれに近いランキングが散見される。経済的に苦境が強まるとともに、「貧困」問題も散見されるなど、我々が認識する必要がある課題は少なくない。もちろん、行政によって諸政策も実施されていることから、今後はその成果や効果にも期待したいところである。

本報告では貧困とも関連が指摘されるが、若年者の雇用に関する検討を試みる。若年者とは本学に所属する大半も含まれることから、その対策としてのキャリア教育の充実にも視野を広

げる。また、職業教育とキャリア教育との関連性についても比較検討していきたい。

ここでは、若年者の雇用環境の現状をまとめるとともに、諸外国の取り組み事例を掲げつつ、中長期的な雇用ならびに経営のあり方について触れることにしたい。特に、沖縄も日本も「多様性」が叫ばれる中、硬直化した雇用慣行からの脱却も必要である。とはいえ雇用環境の改革が労使の合意なく進められたとすれば、両者の対立は激化する。諸外国のように政労使が時間をかけて議論していくことによって初めて到達することにもなるため、本報告においては短期的、中期的そして長期的な視点でそれぞれを提言していきたい。

対策を提言するために取り上げた事例研究では、沖縄の基幹産業である観光産業も取り上げて正規社員と非正規社員の給与格差、そして保育業界から見受けられる低賃金の構造にも触れることにした。このような事例研究から若年者に働きやすい社会のあり方を模索していくことにしたい。

結論から先に言えば、長期的な視点での提言として、新日本的経営が提唱されて20余年が経過する中、今後ともグローバル化がなお一層進展することを踏まえれば、正規社員／非正規社員からフルタイム／パートタイムへと単なる呼称の変更だけではなく、雇用慣行の転換が必要になる。さらには同一価値労働同一賃金の原則を踏まえながら、「分けない社会」の到来が待たれるところである。

2 沖縄の課題

2.1 課題① 一離職率一

沖縄の雇用に関する課題は縷々述べられているところである。やや長文であるが、2点の文献から引用しておこう。

「県内2月（2019年：筆者注）の完全失業率（原数値）が2.1%で、3カ月連続で過去最低を更新し、全国（季節調整値）の2.3%も下回った。原数値と季節調整値を単純比較できないが、沖縄が全国の数値を下回るのは1972年の日本復帰直後を除いて初めてだ。沖縄県は全国平均の約2倍で推移してきた高い失業率が長年の課題となってきた。…（中略）…要因として考えられるのは、県が取り組んできた雇用吸収力の高い企業誘致や、近年の観光客の急増を背景にした県外企業の進出による求人拡大などが挙げられる。…（中略）…。県内の正社員有効求人倍率は0.55倍で全国平均1.18倍の半分以下にとどまっている。新規求人数に占める正社員の割合は27.3%で、全国平均の42.4%を大きく下回っている。失業はしていないが、非正規就労など待遇が十分でない労働環境に置かれている人が多いことを示している。若年者の離職率の高さも見過ごせない。昨年末に発表された2015年3月卒業の県内新規学卒者の3年以内の離職率は高卒で52.3%、大卒で39.5%で、全国平均（高卒39.3%、大卒31.8%）を上回っている。離職理由で多かったのが『仕事が自分に合わない』で、『休日と休暇の条件が合わない』が続くⁱⁱと報じられている。

続いて、課題を提示しておこう。「県は30日（2019年7月：筆者注）、6月の完全失業率（原数

値)を3.0%と発表した。前年同月の3.5%から0.5ポイント改善し、統計がある1973年以降、6月では過去最低となった。完全失業率は改善傾向にあり、昨年12月から7カ月連続で同月の過去最低を更新している。季節変動を加味した季節調整値は2.7%で、前月から0.2ポイント上昇。全国は2.3%だった。一方、正社員の有効求人倍率は依然として全国と差があり、雇用の質は課題が残ったままだ。失業率の改善について、沖縄労働局の雇用政策課は『観光産業を中心に医療福祉などで求人が増えている。求人の増加と失業率の改善は似た動きをするので、求人の増加が失業率の改善につながっているのではないか』と分析した。…(中略)…正社員有効求人倍率は0.57倍(原数値)で前年同月より0.04ポイント上昇したものの、全国の1.10倍からは依然として『0.5ポイント強の差が付いている状況』と説明した。県内新規求人数(原数値)は9860人で、前年同月比2.6%(246人)増と、2カ月連続で増加した。そのうち正社員の新規求人数は3315人で、前年同月比5.5%(172人)増え、3カ月連続で増加した。新規求人数に占める正社員の割合は33.6%で、前年同月比0.9ポイント増加したが、福味局長は『全国は約45%で、10ポイント以上の開きがある。正社員求人を増やしていかなければならない』と指摘。雇用情勢の改善が進む中、正社員求人の拡大を課題に挙げたⁱⁱⁱとある。

2.2 沖縄の課題② ー正社員ー

沖縄の課題には、低賃金労働や貧困率の高さなどがある。もちろん基地(米軍や自衛隊)についての課題もあるとはいえ、経済的課題に限定して、なおかつ大学生を受け入れている大学生の世代に比較的近い若年者層に焦点を当ててその課題と解消策について事例比較を踏まえながら検討していくことにしたい。

たとえば、「100の指標からみた沖縄の姿」を見てみると、1人あたり県民所得(47位)、離職率(1位)、廃業率(1位)、有効求人倍率(47位)、失業率(1位)、高校卒業男子初任給額(45位)、高校卒業女子および大学卒男子・女子初任給額(47位)、新規高校卒業就職希望者の就職率(47位)、新規高校卒業無業者比率(1位)、新規大学卒業者(1位)など、ワーストを掲げれば枚挙にいとまがない^{iv}。

さらに有効求人倍率だけではなく、「18年度の新規求職者は、在職者も含め6万9009人。正社員希望者は70.5%で、全国より6ポイント高かった。正社員を希望する人の割合が高いが、正社員として就職できる割合は低い。ただ、17年度と比較すると希望正社員の割合は0.3ポイント改善した。全求人のうち正社員は30.8%で、全国より12.9ポイント低い。また、県内の18年度の正社員有効求人倍率は0.56倍で、全国1.13倍の半分以下となっており、沖縄労働局は『正社員求人の絶対数が少ない』と指摘する。近年の人材不足から『正社員求人の数自体は増加傾向にある』というが、建設分野や保育、介護などの福祉分野、タクシー、バス運転手などの運輸分野に偏る傾向があり『ミスマッチが生じている』とみる^vと報じられている。

3 沖縄の業界事情

3.1 保育業界

これまでは、非正規社員と離職率の高さを示してきた。沖縄の課題を追加するとすれば、特定の職種に対する人手不足を掲げることができる。すなわち、「県内の待機児童は4月1日現在(2019年：筆者注)、全国2番目に多い1702人。10月にスタートする幼児教育・保育の無償化で保育需要のさらなる増加も指摘されている。沖縄労働局によると18年度の有効求人倍率で保育士は3.13倍となり、県内平均(1.00倍)の3倍超と人手不足が際立つ。保育士不足の背景には、労働環境の問題に加え、待機児童対策に伴う保育施設の急増に人材確保が追いついていない実態がある。県は修学資金貸し付けや保育士試験対策講座の費用補助、全国でも珍しいという正規雇用化促進などに取り組むが、有効な手だてになっていない」^{vi}とある。この保育士の事例では、求人難の状況が示されているのだが、その背景には給与水準の低さを指摘することができる。

続いて、その背景を探ってみる。つまり、「2018年度の賃金構造基本統計調査によると、県内の保育士の月給は20万8千円。全国平均月給より3万1300円低く、県内全産業の平均を5万7300円下回る。…なぜ保育士の賃金は低いのか。認可保育園のほとんどを占める私立保育園は、地域や施設規模などを基に国が定め、支給する「公定価格」が運営費の原資になる。国はこれまで増額してきたがまだ低い。各園は公定価格に基づいた委託費を人件費や管理費、事業費に充てるが配分はその園の裁量に任されており、園の状況によって給料が異なる。保育士の平均就業年数に対して処遇改善費が支給されるが、平均10年以上に対する12%で頭打ちのため、経験の長い保育士がいても、園側は昇給させにくい。国は、例えば0歳児3人につき保育士1人などの配置基準を定める。より丁寧な保育をしようと基準以上の保育士を配置すると、1人当たりの人件費が少なくなる。公定価格は、公務員の給与水準を基に八つに地域区分されるが、沖縄は最低水準地域で、最高水準地域に比べ20%も公定価格が低く設定されている。しかも、沖縄の保育士の給与は、同じ地域区分の青森より3万円ほど低いという。沖縄の賃金が際立って低い原因は何か。県はしっかり調査し対策を取る必要がある。ことし4月時点で、県内の認可保育園142園で314人の保育士が不足している。待機児童数は全国で2番目に多い1702人。保育士がいなければ、ハコがあっても子どもを預かれない。保育士不足は待機児童問題に直結している」^{vii}とある。

3.2 観光業界

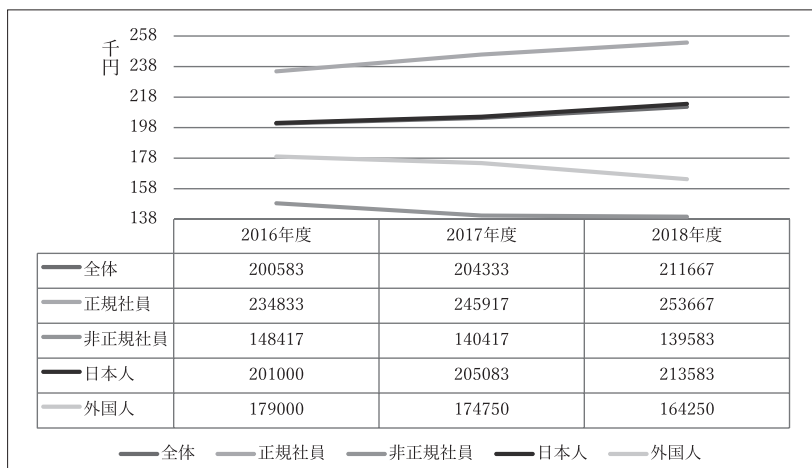
次に、沖縄の基幹産業ともいえる観光業界を次に取り上げる。観光産業における格差とは、既存の調査からも検討できる。図1がそれである。3年間の推移を見てみると、業界全体では底上げの傾向にあることがうかがえる。その底上げは、日本人と正規社員という2つのカテゴリーの伸長が外国人および非正規社員の減少を補っている傾向にあると理解できる。さらに、この間には、正規社員では234,833円から253,667円と伸びたのに対し、非正社員は148,417円

から139,583円と下落した結果、正規社員と非正規社員の「格差」は、86,416円から114,084円へと拡大した。日本人と外国人の格差は、22,000円から49,333円へと拡大した。このように、観光業界では、全体を底上げしているのは正規社員であり、日本人である場合に限られ、非正規社員はむしろ下落していることに留意が必要である。

こうした傾向については、「県の担当者は、人手不足を背景に正社員の離職を防ぐため、待遇改善を図る一方で、キャリアの浅い非正規社員や外国人従業員の採用者数が増えたことで、非正規社員・外国人従業員平均給与が下がったのではないかと分析している。外国人が在籍している事業者の割合は、コンビニやドラッグストアなど小売業が9.4%から41.2ポイント増の50.6%と大きく伸びた。また、前年の外国人在籍率が0%だった観光バスや法人タクシーなどの旅客輸送サービスも26.3%だった。慢性的な人手不足や、沖縄を訪れる外国客の増加に対応するため、外国人従業員の採用が進んでいるとみられる。県の担当者は『観光客が大幅に増えたものの、企業間の競争が激化し、売り上げの伸び悩みや人手の取り合いなど課題を抱える事業者も増えている』と話した¹⁸⁾と報じられている。

いずれにせよ、「沖縄県の玉城デニー知事は26日の定例記者会見で、2018年度の入域観光客数が999万9千人と前年度より4.4%（41万9100人）増え、6年連続で過去最高になったと発表した。海外航空路線の拡充や、クルーズ船の寄港回数の増加などを背景に外国客が急増。初の300万人を突破した。一方で国内客は度重なる自然災害やはしか（麻しん）の流行などの影響を受け、伸び悩んだ。玉城知事は『目標の1千万人に届かなかったものの、沖縄観光は好調に推移している』と説明した¹⁹⁾とあるように、観光産業の隆盛とは裏腹に賃金の上昇した階層とそうではない階層に二極化していることが理解できる。さらに付言されるべきは、「観光公害」²⁰⁾が懸念されるが、ここでは言及を割愛する。

図1 沖縄県における平均賃金の推移



資料出所：『平成30年度沖縄県観光産業実態調査報告書』（令和元年9月25日公表）p.120。

4 雇用のミスマッチに関する先行研究

4.1 先行研究①

雇用のミスマッチに関する先行研究を指摘して、沖縄の課題に対する解消策を探っておきたい。需給のミスマッチとして「労働者が有する技能や経験、希望する勤務地や職種等と、雇用者が求めるものと乖離している状態」[※]と定義されている。この定義を踏まえて本報告の主題である若年者に限ってみると、次のような状況が指摘される。

「厚生労働省が働く地域を限定する『地域限定正社員』の普及へ乗り出す。3月中に関連指針を改定し、経済界に導入を要請。キャリアパスなどの情報開示も求め、環境改善を促す。就職を目指す学生の7割超が希望するものの、就職後の待遇に不安を感じる学生も少なくない。雇用のミスマッチを解消するため、国が動きの鈍い大企業の背中を押す。限定正社員はあらかじめ勤務地を絞る『地域限定』、業務を特定する『職務限定』、所定の労働時間を超えない『勤務時間限定』の主に3種類がある。このうち企業での導入例が少なく、学生の希望者が多い「地域限定」に照準を合わせて、政府が動き出す。厚労省は若者雇用促進法に基づく指針（ガイドライン）を改定する。『広域的に拠点を持つ企業は一定の地域に限定して働ける制度の導入を積極的に検討すること』と明記する。強制力はないが、政府公認の雇用制度としてお墨付きを与える。指針改定後、経済界に導入を呼びかける。厚労省がわざわざ指針を改定し導入を要請することにしたのは、制度普及に弾みを付ける好機と判断したからだ。労働政策研究・研修機構（JILPT）が就職活動を始めた大学生に調査したところ、72.6%が地域限定を志望する意向を示した。文系の女性に限れば85.3%にのぼる。とはいえ、大企業側の導入はなお道半ばだ。同機構が全国的に事業を展開している企業（935社が回答）を調べたところ、地域限定正社員の採用枠を設けているのは14.3%にとどまる。ユニクロを展開するファーストリテイリングが導入し、1万人が働くが、多くの企業は導入に至っていない。雇用のミスマッチが生じており、この隙間を埋めるため、政府が乗り出した構図だ」[※]とある。この報道を見てみると本学の状況にも通底するところがあり、雇用のミスマッチの解消に寄与する可能性がある。

4.2 先行研究②

離職率の高さや低賃金について、これまでどのような分析がなされてきたのであろうか。次に先行研究を見ることにしたい。「公立園は公務員に準じた給料だが、認可保育園の7割弱を占める私立園は仕組みが異なる。私立園の給料の原資は、国が決める『公定価格』（中略）がベース。これに、利用する子ども数を掛け合わせた額が、委託費として園に支払われる。財源は公費と保護者が払う保育料だ。安倍晋三首相は1月の施政方針演説で『保育士の処遇を月額3万円相当改善してきた』と主張。確かにこの5年間で公定価格は約11%（月額約3万5千円分）上がった。ただ、そうした計算通りにはならない現状がある。まず、実際に働いている保育士数が、国の配置基準（0歳児なら3人につき保育士1人）を上回るケースが多いことだ。配置基準より実際の職員数が多ければ、1人に渡る額は想定より少なくなる。埼玉県のある私立園は、4

歳児12人と5歳児15人の2クラスに保育士を1人ずつ配置している。しかし、4～5歳児の公定価格は、計30人につき保育士1人を前提に計算されている。この園では長時間労働を防ぐため朝や夕方に非常勤職員も雇っており、新卒採用の保育士に出せる月給は額面で17万円が限界だという。理事長は『保育は管理ではない。子どもは自由に動き回り、けがの危険もつきまとう。見守るには、国の配置基準ではとても人手が足りない』と話す。さらに、委託費の使途の問題もある。『民間なので、ある程度自由に使ってもらう』（内閣府幹部）と、園の裁量に任せているのが実態だ。その結果、子どもの構成年齢によっては委託費の7～8割に相当する人件費が、給料以外に『流用』されているケースがある。関東地方を中心に複数の保育園を経営する法人の元職員によると、各園への委託費を法人本部に集め、『経営者は年3千万円を報酬として受け取っていた』と打ち明ける。さらに収入を増やすため園の新設に積極的で、建設費用や積立金にも資金を回していたという。一方で若手保育士は月給20万円で『月に数人が辞め、連日採用活動をしていた』と話す³⁰⁰と報じられている。

上記の事例はあくまでも関東地方であり、沖縄の実状を反映しているものではないと明言する。ただし、保育園の実状だけを考えれば、委託費の受領やその他の経営環境は同じであることから、全く無関係であるとはいえない。そのため、委託費に関連する諸制度、保育園側の経営環境そして経営戦略などの複合的な要因は、「保育園側の経営自主性」の裏返しでもある。ここに労働者としての低賃金の課題の一端を知ることができる。

5 「日本的経営」から「新日本的経営」へ

5.1 日本の経営

旧来型の日本的経営とは、年功序列、終身雇用および企業別労働組合などに象徴される仕組みである。これの意味するところは、主として1)大企業における、2)大卒による、3)男性を中心とした雇用慣行であったといえる。企業サイドも長期の雇用の方が企業への貢献度や忠誠心を高めることができるとして、いわば徒弟制度の慣習として残されてきた制度であったといえる。2019年にはこの日本的経営に関して、次のような示唆が説得的である。

すなわち、「日本的雇用システムには3つの特徴がある。まず1つは『終身雇用（生涯雇用）』だ。その意味するところは労使双方が定年までの雇用を望むという、いわば『心理的契約』である。そもそも終身雇用とは米国の経営学者、アベグレンが著書『日本の経営』のなかで指摘したものだが、はたして我が国の雇用慣行の実態を正しく表しているのだろうか。答えは否である。なぜならば、(1)法的裏付けがない、(2)すべての従業員をカバーしていない、(3)主に大企業を中心に見られる——といった点から見ても終身雇用が日本の雇用慣行を的確に表しているとはいえないと考えるからだ。労使双方が長期的な視点から安定雇用を望むという意味で『長期安定雇用』と言い換えた方が望ましいだろう。2つ目は『年功賃金』である。これは勤続年数が長くなるにしたがって賃金が上昇することを意味している。その前提は勤続年数が能力の指標となるということであり、従業員が長く勤めることを促すものとして機能してきた。3

つ目は『企業別組合』だ。戦前の職業別、産業別組合と異なり、企業単位で組合が組織化される。つまり、賃金に関する団体交渉が個別の企業と組合との間で行われることになる。OECDは企業別組合としているが、企業の実務家が『企業内組合』と呼んでいること、ある年代までは企業内に複数の組合が存在したことなどから、『企業別（内）組合』と表記した方が労使関係の実態をより正確に表しているように思う。こうした3つの特徴を持つ日本的雇用システムは、それぞれ相互に補完しながら制度としての盤石性を維持しつつ、日本の高度経済成長を側面的に支えてきた。『三種の神器』とも言われるゆえんだ。もう1つの重要な点は、日本的雇用システムを構成する3つの要素が相互補完し合っているのは、我が国のみに見られる特徴だということだ。したがって日本型雇用システムというよりも、日本固有（もしくは、「らしさ」）を意味する日本『的』雇用システムと表記することが望ましい^{xiv}と指摘されている。

低賃金や高離職率の課題をどのように理解するか。つまり諸外国の事例と対比するとすれば、高離職率は問題とはならない。例えば、A社から離職しても、B社に転職できる環境が整備されていれば、離職を問題視する必要はなくなる。当然、労働者側にも他社で就労する場合にも、スキルが認められ、即戦力としての活用が期待される。つまり、日本的経営とは、就職という名の下で、実態は就社を意味するものであったといえる。

5.2 新日本的経営

1995年に提唱された新日本的経営(表1)は次第にその影響を及ぼしつつあり、企業サイドも様々な取り組みを行うようになった。すなわち、終身雇用の慣行を「長期」に定められ、雇用期間の定めがないことに相違はないが、定年年齢までの雇用を保障するという内容でもなくなった。また、高度専門能力活用型グループについても、現行では医療を中心とした理系やスポーツ選手などは、スキルを生かして配属先を決められるという実情があるし、たとえば子育て世代の家族において配偶者がパートタイムで仕事をしながら、子供の成長とともに正社員化(準社員化)するような事例もあるであろう。これらを踏まえると、潜在的であった働き方を顕在化させたといえる。つまり、高度経済成長期でさえ、3種類の働き方が存在したことは確かである。つまり、長期雇用能力蓄積型グループとは、いわゆる正社員と呼ばれる階層を、高度専門能力活用型グループとは、たとえば、プロスポーツ選手、弁護士や医師を含めた業務占有が可能な職種を、雇用柔軟型グループとはパートタイマーやアルバイトと呼ばれる階層をそれぞれ指し示している。

ただし、日本型社会とは、非正規社員から正社員化へのシフトとその逆の事例が対等に存在していない、すなわち不可逆的な構造を説明したものである。言い換えれば、大企業から中小企業の転職と中小企業から大企業への転職の機会、そして正社員から非正規社員への転換と非正規社員から正社員への転換の機会、それぞれの機会が対等ではないといえる。多くの大企業においては執行役員制度の導入で期限付きの役員を登用する制度も増えてきたものの、多くの場合は新卒一括採用による長期雇用制度が主流を占めている。つまり、新卒一括採用でなけ

れば、中途採用の機会は減少することになり、いわば不可逆的雇用慣行が存在しているとおり、こうした社会構造を「すべり台社会」^{xv}と指摘される。

新日本的経営では、日本的経営よりも就労の形態が明確に分離されることになる。特に、前節で指摘してきた「就社」は今後も規模を縮小しながらも存続するものの、次第に実質的な意味としての「就職」の範囲が広がるのではないだろうか。特に、資格やスキルを持った高度専門能力活用型グループの増加によってもたらされるのである。

表1 新日本的経営の概要

	雇用形態	対象	賃金	賞与	退職金・年金	昇進・昇格	福祉施策
長期能力蓄積型グループ	期間の定めのない雇用契約	管理職・総合職・技術部門の基幹職	月給制か年俸制 職能給 昇給制度	定率+業績スライド	ポイント制	役職昇進 職能資格 昇格	生涯組合 施策
高度専門能力活用型グループ	有期雇用契約	専門部門（企画、営業、研究開発等）	年俸制 業績給 昇給なし	成果配分	なし	業績評価	生活援護 施策
雇用柔軟型グループ	有期雇用契約	一般職（技術部門 販売部門）	時間給制 業績給 昇給なし	定率	なし	上位職務 への転換	生活援護 施策

資料出所：日本経営者団体連合会『新時代の「日本的経営」』1995年、p.32。

6 正社員と非正規社員 —フルタイムとパートタイム—

日本型経営の中心は、正社員である。年功序列や終身雇用制度によって、「選ばれた」人々は「安定」が得られ、その後のキャリアにおいても設計が安易である。一方、景気循環にも影響されながら、たとえば「バブル世代」、「就職氷河期世代」さらには「ゆとり世代」などその時々状況によって世代間の呼称が異なるにせよ、正社員を多く抱えた状況で景気悪化を迎えた場合の余剰感、そして2019年現在の「人手不足」と呼ばれる時期もある。

そもそも正社員という用語が非正規社員との別離を意味するものである。2019年からは労働契約法の改正によって有期雇用から無期雇用への転換容易にされるようになり、労働者の安定に向けた改革がなされてきたことは記憶に新しい。

ここで非正規社員についての言及も試みたい。つまり、正規と非正規という二項対立によって沖縄や我が国全体の理解をするにも、非正規を深く掘り下げてその実態を取り上げておかなければ理解されない可能性がある。そこで、非正規について1)雇用が不安定な有期雇用（雇用期間の軸が影響し、雇い止めが行われてきた）、2)非自発的な就業と有期雇用の関係（プロス

スポーツ選手のように短期の契約で雇用主にバーゲニング・パワーを高める場合) 3) 労働者の幸福度との関係 (雇用契約期間の短い人の幸福度は低い)、4) 理論的に見た賃金格差 (正規との同一労働であっても同一賃金ではない) とまとめられており、雇用契約期間の軸が重要であると指摘されている^{xvi}。長期雇用こそが生活の安定を促し、ひいては10年単位のキャリア設計も可能になる。逆は逆であり、契約終了後のビジョンが不透明であるとすればキャリア設計は困難になると解釈される。

7 欧州の労働情勢

7.1 デンマーク

まずはデンマークの情勢を引用しておこう。「デンマークは1980年代に高い失業率に苦しみ、90年代初めに労働市場改革に着手した。改革委員会が報告書を取りまとめ、(1)7年だった失業手当の給付期間の短縮(2)30歳以下の公的扶助受給者への就労義務の強化(3)個人の特性に応じた再就職支援制度の充実——などを提案した。政府は報告に基づき、96年から失業手当の給付期間を段階的に短縮し、2010年に現行の2年間とした。94年からは就労強化・支援策や職業訓練を拡充した。失業率は顕著に低下し、90年の8.3%から00年には4.3%になった。13年の失業率は7.0%である。リーマン・ショック後、主として金融システムと資産市場が傷ついたことにより上昇した。だが、12年半ばをピークに低下傾向にある。オルボー大学のペア・マッセン教授は02年、デンマークのフレキシキュリティーを『黄金の三角形』として定式化し、一般化した。…(中略)…デンマークでは採用・配置・解雇の権限を示す経営権は経営者側が持つものとされ、しばしば『首切りが自由な国』という一面的な理解が独り歩きしている。だが、経営側の恣意的な解雇を認めているわけではない。まず労使双方の組織率が非常に高く、団体交渉に基づく労働協約で解雇のルールが規定されている。労働組合の組織率は約70%、経営者団体の組織率は約60%である。大半の労働条件は協約で規定されるため、労働法は全国一律の条件を規定していない。さらに労組は職業別組合か一般組合が支配的であり、企業横断的に組織され、労働条件も企業横断的に決定される。このため同一労働・同一賃金が相当程度、達成されている。解雇ルールは労働協約で明記されている。多くの場合、『組合の職場代表との事前協議』と『前任権ルール』が定められている。経営側は職場代表に人員整理の計画を事前に説明し、勤続年数の短い者から解雇していく。このため経営側は余剰人員を抱え込むリスクが小さい。失業保険は労組が管理している(ゲント方式)。特徴は第1に、高い給付水準である。給付額には上限があるが、一定の所得以下の場合、失業手当は従来期の所得の90%となっている。第2に、比較的長い給付期間である。現在は最大2年間であり、日本の90～360日間と比べて長い。失業手当を補完しているのが、ほかの生活保障システムである。例えば、子ども手当、出産手当、住宅手当などの現金給付制度が充実している。失業しても、子どもなどに継続的に現金が給付されるので、一定の生活水準を維持できる。さらに医療・介護などのリスクに対するサービス給付も無償である。失業者は目標を再就職に設定した様々な支援を受ける。基軸は個

人の特性に応じた『オーダーメイドの再就職計画』であり、失業者の学歴・職歴・性向・健康状態などから再就職能力を評価する。職業安定所の職員は再就職能力を評価するノウハウの習得が求められている。職業訓練制度も充実している。失業者だけでなく就業中の者も適宜利用できる。目指しているのは、職業能力のレベルアップである。その特徴は、(1)学校教育と連携がはかられている(2)プログラムは政労使の3者が権限と責任を負って策定される(3)訓練費用は公的助成があり安く利用できる(4)訓練は必ず現場実習を含む——などである。この基盤として「生涯学習社会」が成立していることが挙げられる。高校のみならず大学・大学院の授業料はほぼ無償であり、手厚い奨学金が給付される。注目すべきことに、01年に職業訓練教育の管轄が労働省から教育省に移管され、教育と職業訓練の管轄が統一され、一体的に管理運営されることになった^{xvii}とある。解雇の自由と並行してセーフティネットの拡充の存在も忘れてはならず、細部にわたって我が国との制度設計上の差違を見いだすことができる。

7.2 オランダ

オランダは「世界初の『パートタイム社会』と呼ばれる。そうなり得た背景には、80年代から労働協約でパートタイム労働者の待遇改善に努め、90年代に法律を整備したことがある。96年には労働時間の長短による差別を禁止し、雇用・社会保障のあらゆる側面（賃金、休暇・休業、解雇、失業保険や老齢年金など）でパートタイム労働者にもフルタイム労働者と同等の権利（時間比例）を保障した。…賃金格差の要因には学歴や経験年数などの個人属性の違いによるものもある。統計的手法でそれらを制御した研究成果をみても、やはり労働時間による賃金格差は極めて小さい。さらにオランダでは2000年の労働時間調整法で、時間当たり賃金を維持したまま労働時間を延長・短縮する権利を労働者に認めた。これは『労働時間選択の自由』ともいえる。そして同法を改正したフレキシブル・ワーク法により今年1月から、就業場所についても変更を申請する権利が労働者に付与された。このようにパートタイム労働の『正規化』が進められる一方で、派遣労働や有期雇用などの非正規労働（フレキシブル雇用）も増えた。そこで99年には『柔軟性と保障法』により、非正規労働者の法的地位を明確にして、均等待遇（期間比例）や無期転換ルールなどを定めた。この動きは労働市場の柔軟性（フレキシビリティ）と保障（セキュリティ）を両立させる新たな試みとして、後に欧州連合（EU）が目指す『フレキシキュリティ』の一つのモデルになった。もっとも、そうした努力があっても使用者側は次第に常用雇用を避けるようになり、特に08年の金融危機後の雇用情勢悪化の下で、非正規労働者の固定化による労働市場の二極化が危惧された。そこで非正規労働者の一層の保護を図るため、13年の労使による社会的合意を踏まえ、14年に『雇用と保障法』を制定した。オランダでも高齢化やグローバル化の進行に伴い、人的資源の有効活用が以前にも増して強く求められている。パートタイム労働者の労働時間延長や女性の管理職への登用、女性の経済的自立などが課題として認識されている。…オランダは典型労働者と非典型労働者の均等待遇を原則としながら労働市場の柔軟性を高めてきた。しかし最初からそうだったわけではな

い。80年代以降、労働協約や法律の見直しを通じて、労使協調の中で非典型労働者の待遇改善に努めてきた結果である。非典型労働が安い労働力に等しいということになれば、早晩、労働市場は上層と下層に二極化するの自明だ。小国の開放経済というもろい経済体質だったゆえに醸成されたネオ・コーポラティズム（協調主義）の枠組みの中で、深刻な不況に直面して労使双方が自己利益だけを追求する結果としての合成の誤謬（ごびゅう）に敏感となり、協力しながら責任ある行動をとった。オランダの労働組合は当初パートタイム労働に懐疑的だったが、非典型労働が増え始めた80年代から非典型労働者の待遇改善に力を入れ、その実現に積極的に取り組んだ。未組織の低賃金労働の拡大により組織労働者の労働条件に下方圧力がかかるのを避ける意図もあった。この点が日本との大きな違いだろう^{xxx}と指摘されている。

7.3 ドイツ

1) キャリア・デザイン

ドイツの雇用システムで特徴的なことは、第一に小学生卒業時の進路決定が重要な役割を果たしている。すなわち「ドイツでは小学校を卒業する10歳の時点で、最終的に大学に行くか、職業学校に行くか進路が分かれ、日本のような高卒採用の概念はみられない」^{xxx}とある。さらに詳しくは「いわゆる『三分枝制度Dleigliedrigsystem』と呼ばれるものである。小学校に入学した生徒たちは、4年間の基礎学習を経た後に次の3つのいずれかの学校に進むことを選択せねばならない。つまり、ギムナジウムGymnasium、実科学学校Realschule、基幹学校Hauptschuleのいずれかである。後になって変更することも場合によっては可能であるが、現実にはそこで選択された進路は、そのまま以後の学歴を決定することになる。例えば一般の総合大学に進むことができるのは、基本的にはギムナジウムに進学し、その卒業資格であるアビトゥアを取得したものだけである。したがってこのシステムのもとでは、子供はほぼ10歳頃にその後の人生を決定するような選択に直面することになる」^{xx}と指摘されている。我が国への適用を論ずるには至らないが、ドイツのこのようなシステムも長期的な観点からすれば参照に値する。

2) 職業教育

2017年度に視察したドイツ連邦職業教育研究所（Federal Institute for Vocational Education and Training）の取り組みをここで解説する。当該研究所は、デュアル・システムの構築によって若年者雇用への対策を行っていることが特徴的である。このシステムを簡単に説明すれば、「企業における訓練と職業学校での二つの場で職業教育が平行して行われることにその特徴がある。この二つの場での職業教育がデュアル＝二元・システムという名称の由来である。デュアル・システムでの職業学校は、定時制職業学校 Teilzeite-Berufsschule と呼ばれ、全日制の職業学校とは区別されている。また一般教育を終えた後、職業教育も一般教育も受けない青少年に対して、18才までは、この学校へ通学することが義務づけられている。こ

のシステムでは、学校における教育の財政を連邦各州と地方公共団体が負担し、企業における訓練に関してはそれを行う企業がそれぞれ負担するという財政上の構造を持っている。また、このシステムにおける職業教育は、国家によって認められた職業教育職種だけが許されており、職種、教育期間、教育大綱計画、試験規則なども国家によって定められている。つまりそれによって職業教育は全国的に統一されており、業界を超えた職業資格として国家によって認められるものとなっている^{xxi}と報じられている。いわば政労使による職業教育が確立されているが、その背景にあるのは「資格社会といわれるドイツでは、職業資格を有するか否かは、その後の職業生活に多大な影響を与えることとなる。職業資格を持たない者は、多くの場合、未熟練労働者として低賃金労働に就くことになり、昇進の可能性もほとんど無い。また、失業した場合にも、公的な資格を持っているかどうかによって、失業手当の給付額も大きく違ってくる。そのため、高等教育に進学しない青少年の多くが、このデュアル・システムによって職業上の資格を取得する道を選ぶのである」^{xxii}と解説されている。このシステムが導入された背景には「大学教育では、専門分野の理論的知識を教えることに重きが置かれ、実務能力の養成が軽視されていると指摘されてきた」^{xxiii}からである。

8. 諸外国の事例から比較される提言可能な対策

8.1 短期的な対策

雇用慣行を「劇的に」なおかつ「短期的に」変革することには困難を伴う。長期にわたった慣行であるが故に、政策的な見地など「上」からの改革を伴うものでなければ実現が不可能である。昨今の働き方改革が1つの証左であるが、政府なりの強力なリーダーシップなくしては不可能ではなかろうか。

また大学として取り組める短期的な対策とは、大学生としての在籍期間におけるキャリア教育の充実が指摘される。これは本節の中でも比較的短期に可能な提言である。大学で学ぶ目的は何か、その目的を達成するためにどのような取り組みが必要なのか、またその目的以外にカバーできる選択肢は何なのか、様々に学習させる機会を設ける必要がある。さらに、多くの学生が民間事業所に進路を決定することを踏まえての業界研究も欠かせないであろう。とはいえ在籍期間中にベストな研究といえる対応ができきるとは限らないことから、ベターな選択肢を考えさせられる機会の充実が必要である。このような意味では、初年次教育の充実、さらには大学教員の理解などが重要なキーワードになるであろう。

上記のようなことから、一つの提言は本学共通科目にあるキャリア教育科目群の充実が必要である。特に、2014年度から開設している「キャリア入門」について、進路決定の一助とすべく学科や学部単位での必修化もしくは必履修化（単位取得を卒業要件としない履修科目）への対応によっても短期的には雇用のミスマッチを防ぐ糸口が見いだされるのではないだろうか。

8.2 中期的な対策

小学校課程の職場見学、中学校課程の職場体験そして高等学校課程のインターンシップ（就業体験）それぞれの充実が必要である。ここでいう充実とは、なぜ小学校の課程から職場や働くことを体験しなければならないか、ということに対する説明である。中期にも該当することになるが、現状の働くことと学ぶことに対する橋渡しを行う必要がある。

さらに具体的にいえば、高校側へのアプローチの充実である。高大連携や高大接続と叫ばれて久しい中、高校と大学を結ぶキャリア教育も必要である。たとえば、大学に入学する意義、専門学校や短期大学との違いそして生涯所得など、経済的インセンティブによる進路学習にも及んだ学習が必要となる。また、格差社会に生きる現代においてさえ、大卒者と、その他の学歴との違いを知る機会を提供することが対策として掲げられる。

長期対策にもかかることであるが、ドイツのように働く＝資格を伴うことが1つの示唆ではないだろうか。特に現代の正社員と非正規社員の格差は、単に資格の有無で説明できるものではない。これは日本的雇用慣行が就社を意識して構築されたためであり、新日本的経営への移行とともにドイツのような資格制度＝客観的なスキルを浸透させる必要もある。

8.3 長期的な対策

数十年という単位でこの世代間格差や若年者雇用の実態を考える場合、正規と非正規という垣根の撤廃、すなわち同一価値労働同一賃金を軸とした「働き方そのものの改革」、非正規雇用から無期雇用への転換を促進し、さらには転職を容易にさせる労働市場の育成なども提言できる。本文中でも述べたように、雇用期間が短期であるほど幸福度が低まる傾向にある。その理由は契約期間終了後のキャリアが不透明であるが故である。とすれば、オランダモデルのように正規と非正規からフルタイムとパートタイムへ、単なる英訳ではなく、同一価値労働を伴った雇用慣行の再設計が必要である。ワークシェアリングやフレキシキュリティーなどの仕組みを前提とすれば、政労使間での調整も必要となる。

就社の慣行が長らく続く日本では、資格やその他のスキルが社会全体に共通の価値観を伴って浸透すれば若年者の雇用改善に貢献するであろう。より広く考えるとすれば、「世代」、「性」、「学歴」、「地域」を初めとしたあらゆる格差や障壁を撤廃し、努力すれば報われる社会と雇用環境の醸成が必要になる。

9. おわりに

本報告書は沖縄の雇用環境（特に若年者層）を改善するための方策を海外との比較において検討を加えてきた。社会科学の視点から短期的な対策を提示するにはほぼ不可能に近いものがある。他方、中長期的には、政労使による沖縄における労働の実態の理解を深める必要がある。特に、若年者に対する課題に対しては、当事者の認識不足も否めない。労働基準法やキャリア教育などへの理解を深めることも必要であろう。

そこで本報告の締め括りとして諸外国との対比を踏まえた結論や提言を試みる。日本的雇用慣行を日本的経営そして新日本的経営に照射して考えてみると、制度的には有期雇用から無期雇用への転換そしてその間隙を突いた「雇い止め」なども散見されるにせよ、セーフティネットの拡充は不可避であろう。オランダモデルが例示したように政労使のギブアンドテイクが理想ではあるが、我が国も若年者への政策的アプローチの継続が必要である。

さらに、転職市場の普及である。正社員至上主義は、経営者側からも限定せざるを得なくなるだろう。さらには転職がキャリア形成に有利になるように思考できる社会も模索されるべきであろう。グローバル化と叫ばれて数十年の歳月が流れたが、若年者を含めた雇用のあり方もその価値観を変えざるを得ない。

-
- i 沖縄国際大学経済学部教授（沖縄経済環境研究所所員）
 - ii 「社説」『琉球新報』2019年3月31日。
 - iii 『沖縄タイムス』2019年7月31日。
 - iv 「100の指標からみた沖縄県のすがた平成29年10月版」〔[https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/100/2017/100\(2017\).html](https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/100/2017/100(2017).html)〕（最終閲覧日：2019年12月15日）。
 - v 『沖縄タイムス』2019年6月9日（電子版）。
 - vi 『沖縄タイムス』2019年9月15日（電子版）。
 - vii 「社説」『沖縄タイムス』2019年9月22日。
 - viii 『沖縄タイムス』2019年9月27日（電子版）。
 - ix 『沖縄タイムス』2019年4月27日（電子版）。
 - x 『日経ビジネス』2019年7月8日号、pp. 60-63に特集されているように、観光客の増加で地域における消費額や雇用機会の増加が見込まれる一方、負の効果が指摘されている。負の効果とは、1) 景観・マナー、2) 安心・安全、3) 混雑、4) 経済的負担増などの諸点で見受けられる。
 - xi 川田恵介「雇用のミスマッチはなぜ生じるのか？」『週刊東洋経済』2019年2月16日号、p. 62。
 - xii 『日本経済新聞』2018年2月28日。
 - xiii 『朝日新聞』2018年5月9日。
 - xiv 「日本的雇用システム——実践女子大学人間社会学部長谷内篤博氏、「年功」は変革不可避（HRマネジメントを考える）」『日経産業新聞』2019年7月31日。
 - xv 湯浅誠『反貧困』岩波書店（岩波新書）、2008年、p. 30。
 - xvi 鶴光太郎「有期雇用改革——格差問題対応の視点から」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第3-4号、2011年、pp. 105-107。
 - xvii 「海外に学ぶ成長戦略（中）デンマーク——立教大学教授菅沼隆氏、柔軟な雇用と保障を両立、再就職支援を手厚く（経済教室）『日本経済新聞』2014年6月2日。

- xviii 「同一労働同一賃金の論点（下）権丈英子亜細亜大学教授——オランダ、労使合意で推進、低賃金労働の拡大を阻止（経済教室）」『日本経済新聞』2016年10月7日。
- xix 『日本経済新聞』2019年8月8日。
- xx 沼尻正之「現代ドイツにおける高等教育の問題」『京都社会学年報』第3号、1995年、p. 2。
- xxi 小松君代「ドイツにおける学校教育と所業教育」『四国大学経営情報研究所年報』第21号、2015年、p. 13。
- xxii 同上論文、p. 14。
- xxiii 「若者のキャリア形成と就職：ドイツ デュアルシステムと高等教育における職業教育」『海外労働情報』2006年12月〔https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2006_12/german_01.html〕（最終閲覧日：2019年10月4日）。