

日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の比較

—雇用と社会保障による定位の試み—

樋口明彦
(法政大学)

1 はじめに：「若年者雇用問題」をめぐる言説

日本では、「若年者雇用問題」が大きな社会的争点となって久しい。1990年代後半から若年失業者が増大する一方、「フリーター」という言葉が徐々に広まり、若年者における非正規雇用の拡大が強く喧伝されるようになった。つまり、失業率と非正規雇用率の上昇という二つの趨勢が、若年者雇用の不安定化を示唆していたのである。その後、「若年者雇用問題」は、二つの異なった現象へと飛び火していく。第一に、「ニート NEET: Not in Education, Employment or Training」と呼ばれる若年無業者の顕在化である。2004年5月17日に、産経新聞が「働かない若年者『ニート』、10年で1.6倍」という記事を掲載して以降、若年失業者でもなくフリーターでもない若年無業者の存在もまた、「若年者雇用問題」の一角を占めるようになった。第二に、若年者の貧困が新たな社会問題を形成することになり、「ワーキングプア」や「ネットカフェ難民」と呼ばれる若年者に光が当たるようになった。前者が2006年7月23日に放映されたNHKスペシャル「ワーキングプア：働いても働いても豊かになれない」に端を発するとすれば、後者は2007年1月28日のNNNドキュメント「ネットカフェ難民：漂流する貧困者たち」を起点にしているといえよう。つまり、日本における「若年者雇用問題」は、メディアの影響を受けながら、失業・非正規雇用・無業・貧困など複数の要因を取り込みながら形成されてきたのである。

確かに、日本において「若年者雇用問題」の存在は、誰もが認める自明のものとなった感が否めない。事実、「若年者雇用問題」の顕在化とともに、日本は、すでに1970年代から若年者の不安定雇用に直面してきたヨーロッパ諸国、とりわけイギリスやドイツの先例を参照しながら、若年者雇用政策を積極的に進めてきた。だが、はたして「若年者雇用問題」は、ヨーロッパ諸国の経験と同じ水準の問題と言えるのだろうか。

隣国の韓国に目を転じてみると、そこでも「若年者雇用問題」の存在に気づく。アジア通貨危機を契機に国際通貨基金 IMF の管轄下に入った1997年以降、韓国は産業構造の転換と同時に失業者の大量排出に見舞われ、「若年者雇用問題」は何よりも失業問題として顕在化したと言える。このように若年失業者の問題が大きく取り上げられる一方、「白手ペクス」という、何もしない若年無業者やフリーターを揶揄する言葉が用いられ、「二太白イテベク」(20代の大半が白手)という言い回しも生まれている。また、最近では非正規雇用に従事する低所得の若年者を「88万ウォン世代」と呼び、大きな反響を呼ぶことになった。この言葉の発案者である禹哲熏・朴権一によれば、「88万ウォン」という値は、韓国にお

ける非正規雇用の平均賃金 119 万ウォンに、労働者全体と 20 代労働者の賃金比率である 74%を掛けて算出したものだという(禹・朴 2007 = 2009:28)。このように、韓国においても「若年者雇用問題」は社会的争点となっているのだ。

しかしながら、同じ東アジアに位置するとはいえ、台湾における「若年者雇用問題」の事情はやや違っている。確かに、台湾における「若年者雇用問題」も失業問題が筆頭に挙げられ、なかでも、1990 年代には大学や専科学校などを卒業した高学歴者の失業に注目が集まった(張 2003)。その後、1990 年代後半から徐々に失業率が上昇するにつれて、台湾全体が失業問題に直面することになったのである。しかしながら、失業者が増大したとはいえ、若年者失業は国全体を巻き込むほどの大きな社会問題と見なされることがなかった。また、「飛特族」という言葉もあるものの、あくまで日本語である「フリーター」の訳語に過ぎず、非正規雇用の増大という問題が大きく取り上げられてはいない。つまり、台湾における「若年者雇用問題」は何よりも失業問題として顕在化している。

以上のように、東アジアにおける「若年者雇用問題」のありようを俯瞰すると、少なくとも問題の存在を確認することはできるけれども、その内実は必ずしも同じではない。では、日本・韓国・台湾における「若年者雇用問題」の違いとは、どのようなものだろうか。本稿では、2 節において、日本・韓国・台湾における若年者雇用対策を比較し、3 ヶ国の相違点と共通点を探る。3 節では、若年者雇用政策の違いを生み出す諸要因を抽出して、各国における社会経済的な背景を検討する。さらに、4 節では、さらに若年者雇用政策を補完する要因として家族によるサポートと第三セクターの役割を取り上げながら、日本・韓国・台湾における若年者の社会的地位を再吟味することにしたい。

2 日本・韓国・台湾における若年者雇用対策の比較

2.1 若年者の定義

では、日本・韓国・台湾における若年者雇用対策は、どのような状況にあるのだろうか。ただ、比較に移る前に、いくつかの準備作業を行うことにしたい。

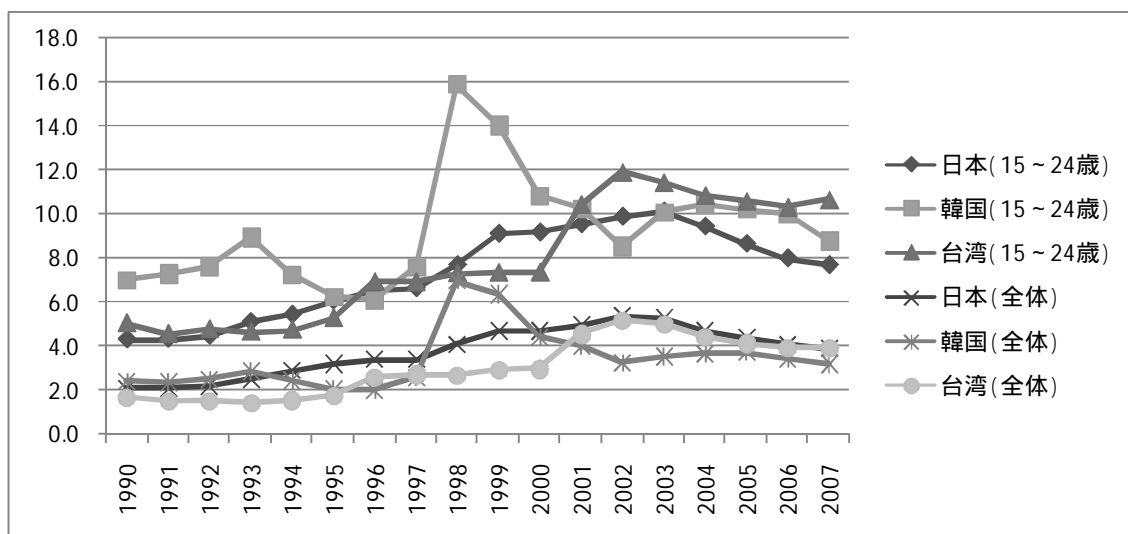
第一に、若年者の定義に触れておこう。ジル・ジョーンズ&クレア・ウォレスは、子どもから大人への移行期間が徐々に長くなっていることを指摘している(Jones & Wallace 1992 = 2002)。また ILO によれば、多くの若者がより長いあいだ教育を受けるようになった結果、従来若者を指していた 15~24 歳で労働に参加する者の割合が減少している。このような傾向をふまえ、ILO は 15~24 歳という標準的な若者定義だけでなく、15~29 歳と見なす可能性を示唆している(ILO 2008:6-7)。

本稿で扱う 3 ヶ国においても、若年者雇用政策のなかで対象者と見なされている若年者の範囲を比較してみると、その定義は必ずしも一致していない。日本は、雇用政策における若年者を通常 15~34 歳と設定しており、15~24 歳という標準的定義に比べてその対象範囲はずいぶん高く設定されている。ただ、近年、元来 15~34 歳を指すフリーターの長期化傾向から、35~44 歳の「年長フリーター」という言葉も現れ(朝日新聞 2008.7.23)、若年者年齢枠のさらなる拡大が議論されている。韓国では、2004 年に策定された「青年失業解消特別法」に則り、若年者、つまり「青年」を 15~29 歳と正式に規定している。台湾の事情は韓国にいくぶん近い。台湾では、「青少年」を 15~24 歳、「青年」を 15~29 歳と位

置づけ、二つの定義を並行して用いている。ただ、2007年に取りまとめられた総合施策である「青年就業促進プログラム」は、その対象を15～29歳の「青年」と定めている。このように、東アジア諸国における若年者の対象範囲は、ヨーロッパ諸国に比べてやや高く設定され、なかでも日本の上限の高さが目立っている。

第二に、若年者定義の違いを念頭に置きながら、日本・韓国・台湾における若年失業率の推移を簡単に俯瞰しておこう。図表1によれば、3ヶ国とも、1990年代後半以降、失業率がゆっくりと上昇してきたが、2002～2003年をピークに漸減する傾向にある。ただ、韓国の場合、1998年における失業率の急上昇がとりわけ目覚ましく、15～24歳で15.9%、全体で7.0%に達し、その影響の大きさがうかがえる。また、3ヶ国とも全体の失業率に比べて、15～24歳の若年層における失業率が高い。2007年において、日本2.0倍、韓国2.7倍、台湾2.7倍となっている。このように、若年者雇用政策の背景として、若年失業率の漸増を見出すことができる。では、次に各国の若年者雇用政策を具体的に見ていこう。

図表1 日本・韓国・台湾における若年失業率



出所：日本『労働力調査』（1990～2007年）、韓国『経済活動人口調査』（1990～2007年）、台湾『社会指標統計年報』（2007年）

2.2 日本

日本の若年者雇用対策は、2003年6月に取りまとめられた「若者自立・挑戦プラン」を嚆矢とする。2003年4月、文部科学大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣・経済財政政策担当大臣からなる「若者自立・挑戦戦略会議」が結成され、3年間（2004年4月～2007年3月）にわたるプランが策定された。「若者自立・挑戦プラン」の背景には、何よりもフリーター・若年失業者・若年無業者の増加があり、同プランは若年者の職業的自立を目的とする日本で初めての総合的な若年者雇用対策となった。政策の特徴として、省庁横断型の総合施策であること、地域を基盤とする取り組みを重視すること、株式会社やNPOなど民間団体を活用することという三点を挙げることができる（若者自立・挑戦戦略会議2003）。その後、同プランは、2004年に「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」

として施策の具体化が図られ、翌年に「若者の自立・挑戦のためのアクションプランの強化」として体系的に整備されることになった（図表2）。

図表2 日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の変遷

	日本	韓国	台湾
1994			大学・専科学校卒業生向け就業ガイダンス実施計画
1996			失業青年・先住民就業措置
1998		失業問題総合対策 高学歴未就業者支援	
1999		政府支援インターン制（2002年から青年職場体験プログラムに移行）	
2001		青少年失業総合対策	
2002			多角的就業プログラム
2003	若者自立・挑戦プラン	青年失業総合対策	台湾・ドイツエリート計画
2004	若者の自立・挑戦のためのアクションプラン	青年失業解消特別法	青少年職能総合訓練計画 青年職場体験計画
2005	若者の自立・挑戦のためのアクションプランの強化（フリーター25万人常用雇用化プラン、キャリア教育、産学連携による人材育成、ニート支援策など）	青年雇用促進対策	飛べ Young 計画
2006	若者の自立・挑戦のためのアクションプラン改定	YES プログラム	
2007		青年失業補完対策	青年就業促進プログラム 中学卒業未就学・未就業青少年職能訓練指導パイロット計画
2008		New Start プロジェクト	

出所：各種資料より筆者作成

「強化」において提示された施策から、日本における若年者雇用対策を探ってみよう。ここでは、積極的労働市場政策を分類する際に用いられる四類型（Kluve et al. 2007）、つまり 職業紹介サービス（職業探索コース、職業ガイダンス、カウンセリング、モニタリング、給付に対するサンクションなど）、職業訓練プログラム（座学、OJT、職業体験など）

民間セクターへの補助（賃金助成金、自営業支援金など）、公的セクターによる雇用創出に、東アジア諸国において大きな割合を占める二類型、つまり キャリア教育・人材育成、ニート支援策を加えて、若年者雇用政策を整理することにしたい（図表3）。

日本では、～の積極的労働市場政策に当たる施策は、「フリーター常用雇用化プラン」と呼ばれている（厚生労働省 2007:29）（樋口 2007）。職業紹介サービスとして、都道府県ごとに若年者のためのワンストップサービスセンターである「ジョブカフェ」を設置して、ハローワークの管轄である職業紹介業務を除く、相談やカウンセリングに当たっている。2005年度の延べ利用者は約163万人と報告されている。また、ハローワークにフリーター専用の窓口を設け、重点的なサービスを提供している。次に、職業訓練プログラムとして、職業教育機関による座学と企業による実習を組み合わせた「日本版デュアルシステム」が実施されている。2005年度の参加者数は40299人で、短期訓練受講者の就職率は72.3%と報告されている。民間セクターへの補助について見てみると、3ヶ月のあいだ若者を試行雇用する場合、雇用者に補助金を支給する「トライアル雇用」制度がある。2005

年度の実績は 50722 人で、常用雇用への移行率も 80.0%となっている。地方自治体における小規模な実施例は除き、日本では、公的セクターによる雇用創出は実施されていない。以上のように、「フリーター20 万人常用雇用化プラン」と呼ばれる一連の施策によって、常用雇用に移行した若者は 23.2 万人と報告されているが（厚生労働省 2007:29）、この値は 2005 年度のフリーター201 万人の約 11.5%にあたる。

さらに、キャリア教育・人材育成の代表的施策として、中学校で 5 日間の職場体験を行う「キャリア・スタート・ウィーク」、高等教育機関と産業界の連携による人材育成、地域における中小企業でのインターンシップ制度などを挙げることができよう。また、2005 年以降、従来まで政策対象として認知されていなかった若年無業者を「ニート」と呼び換え、ニート支援策を展開することとなった。3 ヶ月にわたる合宿形式の集団生活のなかで労働経験を積む「若者自立塾」（2008 年度、全国 29 ヶ所）、そして地域におけるユースサービスの一元化を目指す「地域若者サポートステーション」（2008 年度、全国 77 ヶ所）が中心的内容である。「若者自立塾」の成果を見てみると、2005～2007 年までの修了生 1302 人のうち、6 ヶ月後に就労したものは 58.5%となっている。また、2007 年 4～12 月のあいだに「地域若者サポートステーション」を利用した若者は 7822 人となっている。このように、日本における若年者雇用政策は、2003 年に開始された「若者自立・挑戦プラン」を中心に構築されてきたといえよう。

図表 3 日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の主な内容

	日本	韓国	台湾
総合施策名	若者の自立・挑戦のためのアクションプラン（2004～2007 年）	失業問題総合対策（1998～2003 年） 青年失業総合対策（2003～2007 年）	青年就業促進プログラム（2007～2009 年）
職業紹介サービス	ジョブカフェ ハローワークによるフリーター常用就職支援事業	ジョブカフェ キャリア支援プログラム	青少年職能総合訓練計画
職業訓練プログラム	日本版デュアルシステム	技術不足の仕事に関する職業訓練プログラム	台湾・ドイツエリート計画
民間セクターへの補助	トライアル雇用	政府支援インターン制 青年雇用促進奨励金	
公的セクターによる雇用創出		高学歴未就業者支援 政府支援インターン制	
キャリア教育・人材育成	キャリア・スタート・ウィーク 産学連携による人材育成 地域産業とのネットワーク化など	進路と職業 ジョブ・スクール 産学協力団など	中学生・高校生就業準備力計画 大学生・専科学校生のための就業実習計画 青年職場体験計画
ニート支援策	若者自立塾 地域若者サポートステーション	YES プログラム New Start プロジェクト	飛べ young 計画 中学卒業未就学・未就業青少年職能訓練指導パイロット計画 職場学習・再適応計画

出所：各種資料より筆者作成

しかしながら、日本における一連の若年者雇用政策は、何らかの法律に準拠しているわけではない。むしろ、雇用関連法に若年者雇用に関する記述がなされるのは、しばらく後のことである。雇用促進を目的とする「雇用対策法」（1966 年制定）に「青少年の職業の

安定」(第4条6)と明記されたのは2007年改正、そして職業訓練や職業能力開発を目的とする「職業能力開発促進法」に「青少年に対する職業訓練」(第3条2、2)が記されたのは2006年改正のことである。2003年12月、内閣府が「青少年育成施策大綱」を定めたが、実質的な拘束力があるわけではない。

2.3 韓国

では、韓国における若年者雇用政策の動向を見てみよう。2.1で確認したように、韓国における若年者失業問題の深刻化は、1997年の経済危機以降である。したがって、若年者雇用政策も、大きく金大中政権(1998~2003年)、盧武鉉政権(2003~2008年)、李明博政権(2008年~)という3つの時期に整理することができる。

1997年の経済危機を受け、金大中政権は省庁間を横断する「失業対策委員会」を設置して、1998年3月に「失業問題総合対策」を取り決めた(図表2)。金大中政権における若年者雇用対策もまた、このような総合対策のなかに位置づけられる。「参与政府の青年失業対策の今後と課題」(労働部・教育人的資源部2008)によれば、若年者雇用対策は1998年11月の「高学歴未就業者支援」から始まっている。同支援は、経済危機によって企業の十分な新規採用が望めなくなったため、卒業後の雇用が見込めない大卒予定者を対象として、公的セクターによる期限付き雇用を実施したものである(労働部2003:320)。つまり、高学歴失業者を念頭に置いた、緊急の公的セクターによる雇用創出と言える。

その後、1999年から「政府支援インターン制」が実施された。この制度は、15~29歳の学生や若年失業者を対象とした公共機関や民間企業でのインターン事業で、3~6ヶ月のあいだ月額40~50万ウォンを受け取ることができる。その目標は、学校から正規雇用への移行に置かれ、就職時には奨励金も支給される。1999~2002年の実績(単なる職場研修は除く)を見てみると、参加者151178人のなかでプログラムを終了した者は113477人で、そのうち正規雇用に至った者の割合は75.0%となっている(労働部2003:212-218)。しかしながら、「政府支援インターン制」には、次のような問題点があった。第一に、この制度は主として大卒者という高学歴者を対象にしたもので、高卒者など学歴の相対的に低い若者には十分行き届かなかった(OECD2007:69)。第二に、本制度はあくまで短期雇用という緩衝材しか提供できず、経験者優遇へと傾く需要側のニーズや、より安定した雇用を望む供給側のニーズと大きく乖離することになった。そのため、2002年から、就業能力の向上をいっそう重視する「青年職場体験プログラム」に移行することとなったのである(労働部2003:215)。韓国における若年者雇用政策のなかで中心的役割を担った「政府支援インターン制」は、何よりも公的セクターによる雇用創出として機能し、それに職業訓練プログラムと民間セクターへの補助を加えたものと言える。

その後、2001年12月に、「青少年失業総合対策」が策定され、短期間の雇用創出、職業能力開発、中小企業への就業支援、学校から職場への移行支援強化が改めて推進された。このように、未曾有の失業問題に直面した金大中政権は、何よりも公的セクターによる雇用創出によって、その苦境を乗り越えたと言えよう。事実、韓国における若年者失業率は、15.9%(1998年)から8.5%(2002年)へと大きく改善することになった。

次の盧武鉉政権は、金大中政権が行った緊急避難的な政策運営ではなく、むしろ若年者雇用政策の体系化を行ったと言える。なかでも、2004年3月に、時限立法である「青年失

業解消特別法」が制定され、若年者の対象年齢が「青少年」(15~24歳)ではなく、「青年」(15~29歳)へと正式に規定されることとなった。具体的な若年者雇用政策として、2003年9月に「青年失業総合対策」が、前政権時の「青少年失業総合対策」を踏襲して策定された。では、図表3の分類に従って、その主な施策内容と実績を見てみよう(労働部・教育人的資源部 2008)。最初に 職業紹介サービスについて見てみると、韓国は、2005年5月から「公的雇用サービス改善プラン」と銘打ち、さまざまな雇用サービス改善の取り組みを進めてきた。なかでも若年者に関係する取り組みとして、大学や高校における就業支援機能の敷設(2007年、140大学、150高校)や、若年者専用の雇用支援機関である「ジョブカフェ」の設置(2007年、10ヶ所)を挙げることができる。そのほか、5日間の集中的な職業ガイダンスを行う「キャリア支援プログラム」など、個別支援プログラムも用意されている。次の 職業訓練プログラムには、大卒生向け職業訓練のほか、高校生や高卒生に対して、旋盤・溶接・造船など職人技術を提供する「技術不足の仕事に関する職業訓練プログラム」が存在する。職業訓練を受けた若年者の数は、2005年で63923人に上る。日本の場合とは違い、プログラム参加者は、たとえ「雇用保険制度」に未適用の者でも、「訓練手当」を受給することができる(OECD 2007:102-103)。民間セクターへの補助として、2004年から「雇用保険法」に基づく「青年雇用促進奨励金」が導入され、若年失業者と1年以上の常用雇用契約を結んだ中小企業事業者に対して助成金が支払われるようになった。2006年の参加者は、40121人に及んでいる(OECD 2007:103-104)。むしろ、公的セクターによる雇用創出も続いている。政府の行政情報データベース構築作業が進められ、2003年から2007年10月までに106000人の若年者が短期雇用されている。

また、盧武鉉政権の時代になると、学校から職場への円滑な移行を目的として、キャリア教育・人材育成が大規模に行われるようになった。初等・中等教育段階から職業進路指導を取り入れ、例えば高校において、「進路と職業」という選択科目を設けたり、「ジョブ・スクール」という職場体験プログラムを実施したりしている。また高等教育段階でも、「青年職場体験プログラム」を推進した。そのうえ、需要サイドに合わせた動きも激しく、産学の共同研究を推進するための「産学協力団」が全大学の95.4%(2007年)に設けられている。また、ニート支援策が開始されたのも、この時期の特徴と言える。2006年から試行的に始まった「YESプログラム」は、高卒以下の低学歴、長期失業、その他のハンディキャップなど、就労が困難な青年を対象にした個人対応プログラムである。その制度設計は、第一段階として3週間の職業相談、第二段階として6~12ヶ月の職場体験・職業訓練、第三段階として3ヶ月の集中的な職業紹介サービスとなっている(OECD 2007:114-115)。ただ、2007年の参加者は3166人と、それほど多くはない。

このように、盧武鉉政権期に、韓国の若年者雇用政策は大きな進展を見せ、青年失業対策に参加した若年者の数も、2003年の164000人から2006年の274000人へと大きく増加したのである。しかしながら、その限界も明らかとなった。「参与政府の青年失業対策の今後と課題」は、現状の問題点として、過剰な高学歴化による非労働力率の上昇、中小企業忌避に代表される需給のミスマッチ、脆弱な若年者に対する支援不足、雇用支援サービスの不十分さ、雇用に関する情報伝達システムの不備を指摘している(労働部・教育人的資源部 2008)。

2008年に誕生した李明博政権は、発足から間もないため、その効果を検証するには時期

尚早だろう。ただ、最後に新たな動きとして、新たなニート支援策である「New Start プロジェクト」に触れておこう。これは、高卒以下、6ヶ月以上の失業状態、2年以上の無業状態など就労が難しく、現在失業手当を受給していない15~29歳のニート層を対象を絞った施策である。その制度概要は、第一段階として4週間の個別相談、第二段階として1~8ヶ月の職場体験・職業訓練、第三段階として3ヶ月の集中的な職業斡旋となっており、一見すると先述の「YESプログラム」に近い。ただ、「New Start プロジェクト」は、イギリスの「若年者向けニューディール New Deal for Young People」を真似たワークフェア政策となっている点に、そのもっとも明確な特徴がある。つまり、第一段階では月額30万ウォン、第二段階では月額50万ウォンの手当が支給される一方、このプログラムへの参加は相互義務契約の形を取っているため、もしプログラムの手順を履行しなかった場合は、手当が停止されることになる。

2.4 台湾

では、最後に台湾における若年者雇用政策を整理してみよう。台湾における若年者問題もまた、その中心的テーマは失業問題である。ただ、韓国の若年者雇用政策が未曾有の経済危機に対する緊急措置から始まったとすれば、台湾は韓国ほどの大きな危機に直面したわけではない。むしろ、台湾は1990年代後半から増大していく若年失業者の問題に徐々に対応せざるをえなくなったというのが実情である。

台湾においても、高学歴卒業者の失業が大きな問題となった。1994年に、「大学・専科学校卒業生向け就業ガイダンス実施計画」が試行的に実施され、その後失業問題の改善を見ないまま、1996年に「失業青年・先住民就業措置」が策定された(林 2006:467)。しかしながら、台湾において若年者雇用政策が本格化するのには、失業率がさらに上昇する2000年以降にすぎない。

台湾において、日本の「若者自立・挑戦プラン」や韓国の「青年失業総合対策」のような若年者雇用政策の総合的パッケージが作成されるのは、2007年の「青年就業促進プログラム」が最初である。2006年2月、陳水扁総統が経済政策方針のなかで若年者就業の重要性に触れ、同年8月に「青年人力資源発展会議：青年就業促進」が開催されることによって、台湾における総合的な若年者政策の先鞭が付けられたと言ってよい。そうしたなか、2007年2月、青年輔導委員会を中心とした教育部・經濟部・勞工委員会・經濟建設委員会・内政部・衛生署・先住民族委員会が共同で「青年就業促進プログラム」を策定することとなったのである。同プログラムは、その中心テーマとして、学校段階における就業能力の強化、円滑な職場への移行支援および能力開発・創業に関する環境整備、就業困難な若年者支援、就業機会の均等化という4点を提示している(行政院輔導委員会 2007)。

ただ、この総合プログラムが取りまとめられる以前から、台湾における若年者雇用政策はさまざまな領域において展開されてきた。以下では、主たる個別施策を図表3の分類に沿って確認することにしたい(行政院勞工委員会職業訓練局 2008)(侯世光・陳金福 2007)。

職業紹介サービスとして、「青少年職能総合訓練計画」を挙げることができる。この施策は、高校卒業程度の学歴で失業あるいは無業状態にいる18~24歳の就業意欲や就業能力を上げるため、第1単元(面談)、第2単元(パソコン・職業技能訓練)、第3単元(職業体験)、第4単元(就業支援)というガイダンス・職業訓練・職業紹介を一貫して行うプログ

ラムである。2006年の参加者439人のうち就業率は約19.8%と高くない。次に、2006年から始まった職業訓練プログラムである「台湾・ドイツエリート計画」は、台湾版デュアルシステムと言える。学習と職業実習を組み合わせた、このプログラムを修了すると、台湾国内の学位証書を取得できるだけでなく、ドイツの職業訓練認定証も取得できる。2006年の卒業生248人のうち、再就学した27人を除く180人が就業することができた。台湾における民間セクターへの補助や公的セクターによる雇用創出について見てみると、確かに政府は2003年から「公共サービス拡大就業計画」を行い、これら二つの類型による失業問題の緩和を図っている。しかしながら、この施策は主に35～64歳の中高年を対象としたもので、事実2003年度の実施者72699人のうち34歳以下は6.1%にすぎない（行政院経済建設委員会2005）。つまり、若年者は、この計画の対象外となっている。

他方、台湾では、キャリア教育や人材育成に力を入れている。キャリア教育としては、中学生や高校生の早期キャリア教育を目指す「中学生・高校生就業準備力計画」や、キャリア教育と職場体験を結びつけた「大学生・専科学校生のための就業実習計画」が実施されている。後者の場合、2003年から2006年にかけて、合計85787人が参加し、16536人が就業に至っている。その他、2004年から、18～29歳の高校以上の学歴を持つ未就業者を対象に「青年職場体験計画」が実施され、参加者には通常毎月8000元の研修手当が支給される。2005年の実績を見てみると、2147人の若年者が202の企業に職場体験を行い、そのうち90.7%が就業に結びついている。また、近年になって、ニート支援策も進んでいる。例えば、2005年から行われている「飛べYoung計画」は、14～19歳の高卒以下で就学意欲の低い若者、とりわけ中途退学者を対象としたプログラムで、民間団体へ委託して運営されている。例えば、2007年に行われた「乗風少年学園」の取り組みを見てみると、ソーシャルワーカーの指導のもと、最初の「職業探索段階」(4ヶ月)でグループワーク・職業ガイダンス・体験学習などを通じた職業探索を行い、次の「労働体験期間」(8ヶ月)で実習を行う。その際は、最低賃金17200元以上の賃金が支払われる。このプログラムへの参加者は非行少年が多く、参加者20名のうち、ほとんどの者が結果的に再び就学することとなった¹。2008年から、この施策は「職場学習・再適応計画」に引き継がれることになる。そのほか2007年から、イギリスのニート対策と非常に近い15～19歳の中卒無業者を対象に、職業ガイダンスと職場見習いを目的とする「中学卒業未就学・未就業青少年職能訓練指導パイロット計画」が開始された。2005年度現在、台湾では6709人の若者が義務教育である中学校に行っていないのが実情である（行政院輔導委員会2007:63-69）。このように、近年になってニート支援策が推進されるようになった背景には、「大温暖」と呼ばれる積極的な社会投資の動きが存在している。そのうちのひとつとして、社会福祉の重点化が表明され、障害者・先住民・長期失業者・青少年・生活保護世帯の稼働者などに対する就労支援策「弱勢者就業促進計画」も展開されるようになったのである。

2.5 日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の位置

このように、日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の経緯を比較してみると、各国の社会経済状況に応じた文脈の違いが浮かび上がってくる。以下では、その違いを簡単に

¹ 2008年11月5日、「台北市社会局児童・少年福利科」で行ったインタビューによる。

整理してみよう。

第一に、各国における若年者失業問題の位置づけである。若年者雇用政策の目的は、社会状況がはらむ「緊急度」の違いによって大きく左右される。確かに、図表1からも分かるように、各国の若年者は共通して失業率の上昇に悩まされてきたけれども、その深刻度は異なっている。韓国の場合、失業問題の影響は国家経済全体を揺るがす大事態であったため、その対応ももっとも規模が大きく、集中的に行われた。そのため、韓国における若年者雇用対策は、国家全体の総合的な失業対策のなかに位置づけられたうえ、初期段階から公的セクターによる雇用創出の役割が非常に大きかった。それに対して、日本や台湾における若年者失業の問題は、ずっと穏当なものであった。また、「緊急度」の問題は、若年者雇用対策の中心的な対象者の範囲にも反映されている。例えば、韓国や台湾では、大卒など高学歴者の失業問題が筆頭に挙がり、高学歴者の失業に特化されない日本との対照性が際立っている。

第二に、非正規雇用の位置づけも、各国のなかで違いを見せている。日本の場合、若年者雇用政策と非正規雇用問題は不可分の関係にあると言える。例えば、「フリーター25万人常用雇用プラン」を挙げるまでもなく、若年者雇用政策の目的は何よりも失業や非正規雇用から「正規雇用へ移行する」ことにほかならない。このような日本の状況とは対照的に、韓国や台湾における若年者雇用政策のなかに、非正規雇用の問題はほとんど見当たらないと言っている。若年者の直面する問題は、あくまで失業や無業と見なされている。若年者雇用政策における非正規雇用の位置づけは、非常に対照的なものになっているのだ。

第三に、失業と非正規雇用の違いほど明瞭ではないものの、社会保障制度の位置づけもいくらかの説明が必要だろう。日本・韓国・台湾は、その具体的な文脈は互いに異なっているとはいえ、共通して社会保障制度の再編の途上にある。1997年の経済危機以降、韓国は大がかりな産業構造の変容と労働市場の柔軟化に迫られたと同時に（金 2007a）、「国民基礎生活保障法」を制定して「普遍的最低生活保障」を体現している（金 2005）。とりわけ、後者のなかで、稼働能力のある受給者に対してワークフェアの仕組みを導入し、労働と社会福祉の連携が密接になっている点には留意すべきだろう。また、台湾においても、韓国ほどではないにしても、社会保障制度の問題が顕在化しつつある。1999年に労工保険内での運用において、そして2002年に就業保険の新規導入において「失業給付」が開始される一方（曾 2003）先述した「弱勢者就業促進計画」や「弱勢家庭脱貧困計画」の取り組みが始まり、いわば従来まで社会的弱者と呼ばれていた人々に対する就労支援策が展開されるようになってきている。むろん、社会保障制度の見直しという傾向についていえば、日本も例外ではない。「ワーキングプア」という言葉の隆盛を待つまでもなく、労働者の貧困あるいは脆弱な社会的地位は、労働者派遣法を筆頭とする労働法制のあり方、雇用保険の加入資格の範囲、生活保護制度における受給抑制などに関する議論を招いている。このように、日本・韓国・台湾では、多かれ少なかれ雇用と社会保障の結びつきが一つの論点を形成しているといえよう。むろん、だからといって、若年者が社会保障制度の再編のなかで中心的な位置を占めているわけではない。ただ、このような社会保障制度の変化は、若年者雇用政策にとって決して無関係というわけでもない。

日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の違いを比較するなかで、失業問題、非正規雇用、社会保障制度という三つの特徴を指摘することができた。では、このような

特徴を形作る背景はどのようなものだろうか。次節では、その背景となる要因を順番に考察していこう。

3 日本・韓国・台湾における若年者雇用の背景要因

3.1 学校から職場への移行

まず若年者失業問題の位置づけから確認していこう。韓国において失業問題が緊急事態であったことは、図表1にあるように、若年失業率が1997年の7.6%から1998年の15.9%へと約2.1倍に急上昇したことからもうかがえよう。では、なぜ韓国と台湾の失業問題が、とりわけ大学生という高学歴失業問題として顕在化したのだろうか。

第一に、日本に比べて、韓国と台湾の高等教育就学率が非常に高い事実を挙げることができよう。図表4のように、日本における高等教育就学率が55.3%であるのに対し、韓国と台湾は順に89.9%、82.0%と非常に高い値となっている。

図表4 高等教育就学率（2005年）

	日本	韓国	台湾
初等教育	100.1	104.8	100.3
中等教育	101.5	92.9	97.9
高等教育	55.3	89.9	82.0

注：就学率は各教育課程の就学該当年齢人口に対する就学者（該当年齢外も含む）の割合（Gross）

出所：行政院主計處『社會指標統計年報』（2007年）

第二に、15～24歳の若年失業者における学歴の内訳を見てみると（図表5）、大卒以上の占める割合は、日本29.4%、韓国27.4%、台湾37.5%と、台湾がやや高いものの、日本と韓国にそれほど大きな違いはない。しかしながら、OECDの『若者の仕事：韓国編』は、韓国における別の可能性を示唆している。報告書によれば、韓国の場合、高等教育卒業者における無業者（いわゆるニート）比率がOECD諸国の平均に比べて著しく高く、約3倍に達する。2005年の15～29歳の若年人口9914000人のうち、高等教育無業者が702000人、中等教育以下無業者が958000人と、その総数は失業者数を上回る（OECD 2007:39-40）。

図表5 若年失業者の学歴の内訳（2005年）

	中卒以下	高校	大卒以上	合計(千人)
日本	70.6		29.4	510
韓国	7.2	65.3	27.4	208
台湾	13.4	49.1	37.5	112

出所：日本『労働力調査』（2005年）、韓国『經濟活動人口調査』（2005年）、台湾『青少年勞工統計』（2005年）

このように、日本に比べて韓国や台湾の若年者は、高等教育機関への進学が過度に普及した「学歴インフレ」のなかを生きている。若年者雇用政策もまた、高学歴失業問題に対応せざるをえない事情が、そこにあると言えよう。

3.2 非正規雇用の広がり

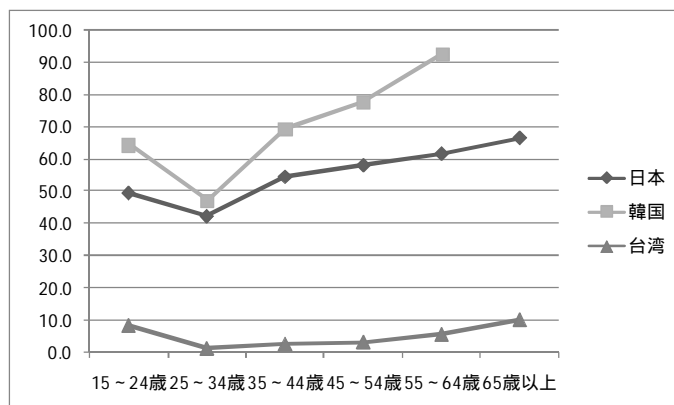
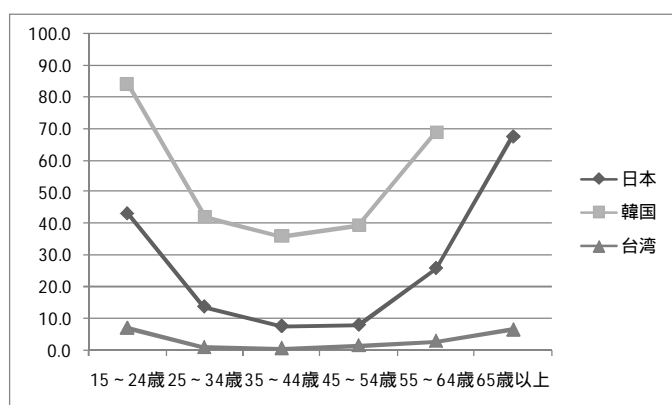
次に、日本・韓国・台湾における非正規雇用の位置づけはどうなっているのだろうか。各国における就業のありようはしばしば独自の慣習に縛られ、非正規雇用を一義的に定義することは難しい。ここでは、非正規雇用を意味する就業形態を、日本の場合は『労働力調査』に基づく「パート・アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員・嘱託」「その他」、韓国の場合は『経済活動人口調査付加調査』に基づく「一般臨時労働」「契約労働」「パート」「派遣労働」「呼出労働」「特殊労働」「用役労働」「在宅労働」、台湾の場合は『人力運用調査』に基づく「部分工時就業者」(パート)と便宜的に見なして、考察することにしたい。性別・年齢階層別に被雇用者のうち非正規雇用者の占める割合を示した図表6から、いくつかの傾向を指摘することができよう。

第一に、総じて、あらゆる年齢層にわたって男女とも、韓国の非正規雇用者率が非常に高い一方、台湾における非正規雇用者率が低いことがうかがえる。第二に、男性の場合、年齢による傾向の違いを指摘できる。「15～24歳」の若年層を見た場合、その値はかなり違うとはいえ、日本 43.3%、韓国 84.3%、台湾 7.2%と非正規雇用者率は相対的に高くなっている。だが、そもそも非正規率が低い台湾はのぞいて、日本と韓国はずいぶん傾向が異なる。「35～44歳」では、韓国が 36.0%といまだ高い値であるのに対して、日本は 7.6%とかなり低下している。つまり、確かに非正規雇用が進んでいるとはいえ、日本の場合は中高年男性の非正規雇用は相対的に少ない傾向にあるのだ。第三に、非正規雇用率は、ジェンダーによる違いがとても大きいことが分かる。女性の場合、日本や韓国での非正規雇用率は押し並べて男性より高く、その傾向があらゆる年齢層に分散していることがうかがえる。

図表6 性別・年齢階層別、被雇用者のうち非正規雇用の占める割合

(男性)

(女性)



注：韓国「55～64歳」は「65歳以上」も含んだ値である。

出所：日本『労働力調査』(2007年)、韓国(キム 2007)、台湾『人力運用調査報告』(2007年)

以上の結果を見ると、若年者雇用の特徴として、韓国と日本において非正規雇用の広がりを見ることができよう。そうであるならば、非正規雇用率の高い日本では、若年者雇用政策が非正規問題に向けられ、逆に非正規雇用率の低い台湾では向けられていない理由にも納得がいく。しかし、韓国において若者の非正規問題が大きく取り上げられない理

由を説明することができない。ただ、ここでは結論を急ぐ前に、日本・韓国・台湾における非正規雇用の位置を考えるうえで、なおいくつかの考慮すべき点を確認することにした。

第一に、はたして非正規雇用と呼ばれる就業形態が本当に若年者雇用の「不安定さ」を招いているのか、所得・労働時間・契約期間・解雇のされにくさなど、さまざまな側面にわたる雇用のリスクを改めて検討する必要があるだろう。ただ、ここでは詳しい考察は控え、賃金だけを検討することにした。非正規雇用と正規雇用の賃金格差を見てみると、『賃金構造基本統計調査』によれば、日本における2007年の平均賃金は、正社員3182000円、非正社員1929000円で、両者の比は60.6となっている。また、韓国でも、正規雇用2390000ウォン、非正規雇用1190000ウォンと賃金の開きは大きく、その比は49.9である（韓国非正規労働センター2007:35）。最後に、『人力運用調査』（2007年）から就業形態別に台湾における平均月収を見てみると、フルタイム35070元、パート15538元と、その比は44.3である。このとき、比較対象となっているのは平均月収のみであるため、賞与やその他の報酬を含めると、その差はもっと大きくなるだろう。このように、日本・韓国・台湾において、就業形態は所得の多寡を大きく左右するのである。

第二に、非正規雇用という概念が必ずしも明確なものではないことを改めて指摘しておこう。とりわけ、台湾における非正規雇用の基準は、日本や韓国で使用されているものと必ずしも一致するわけではない。確かに、図表6によれば、台湾は非正規雇用の占める割合が少ない社会に見える。だが、台湾の場合、「6ヶ月」「9ヶ月」「1年以上」という契約期間の決まった「定期契約工」は存在するものの、日本の「契約社員」や「期間工」あるいは韓国の「臨時労働」のように、有期雇用が非正規雇用として統計上処理されているわけではない。さらに、そもそもはっきりした雇用期間の定めはないが、いつ解雇されるかわからない雇用関係も数多く存在している²。ただ、このような雇用は非正規雇用、つまり何らかの意味で不安定な雇用と見なされているわけではないのだ。事実、韓国における「長期臨時労働者」（横田2003:52-53）は、上述した台湾の労働者像に極めて近い。両者の相違点は、労働の実態そのものではなく、むしろそのような働き方を非正規労働とみなして「問題化」するか否かの違いのようにも見える。

このように考えると、非正規雇用という概念は、不安定な雇用を指示する、あくまで一つの仮説的なカテゴリーだと言うことができよう。その際、二つの文脈を考慮することができる。まずは、非正規雇用を把握する基準の改定である。例えば、韓国では、1997年以降労働市場の柔軟化に直面するなか、不安定雇用を正確に補足するよう促されてきた。その結果、2000年から新たに『経済活動人口調査付加調査』を行い、学会・労働界・政府を交えた論争を通じて非正規雇用の再定義に努めてきた。また、台湾においても、2008年の『人力運用調査』から、従来の「部分時間工作者」（パート）のほかに、「臨時性・人力派遣工作者」（臨時労働者・派遣労働者）が「非典型雇用」のなかに加えられた。そのデータによれば、「15～24歳」の就業者のうち「部分時間工作者・臨時性・人力派遣工作者」である者の割合は19.2%に及び、2007年の「部分時間工作者」7.8%を大きく上回る（行政院主計處，2008:14-15）。さらに二つの目の文脈として、労働法制の変化を視野に入れる必

² 2008年11月6日、「行政院勞工委員会職業訓練局」で行ったインタビューによる。

要があるだろう。韓国では、2007年7月に、非正規労働者関連保護法（期間制および短時間労働者保護等に関する法律、派遣労働者保護等に関する法律、労働委員会法）が施行され、非正規労働者の保護が強化されることになった（呉 2008）。このような変化を視野に収めるならば、非正規雇用は、労働法などを中心とする法的措置の拡大と無関係ではありえないだろう。その点、仮にインフォーマル性の特徴を労働法遵守からの遺漏や社会保障制度からの未登録と見なすならば（Perry et al, 2007:21-41）、非正規雇用の法的保護や社会保障整備という動向は、インフォーマル雇用のフォーマル化と言い換えることができるかもしれない。

このように考えると、若年者雇用政策と非正規雇用対策との結びつきの如何は、その社会における非正規雇用の広がりや関連したものと、とりあえずは考えることができる。ただ、この説明には大きな疑問が二つ残る。何よりも、非正規雇用率がもっとも高い韓国において、なぜ若年者雇用対策として非正規雇用が焦点とならないのだろうか。ここで提示できるのは一つの推論にすぎないが、確かに若年層に多いとはいえ、総じて非正規雇用があらゆる年齢層に浸透している韓国において、非正規雇用は若年者問題ではなく、もっと一般的な社会問題として受け止められていると考えることができる。むしろ、雇用そのものの分極化が社会のなかで前面化しているといえよう。もう一つの疑問は、なぜ日本ではこれほど非正規雇用が大きな若年者問題と見なされるのかという点である。確かに、男性の場合、非正規雇用は若年者に偏っているけれども、女性の場合はそのような傾向があるわけではない。むしろ、かねてから指摘されている主婦パートの存在、さらには派遣社員や契約社員などのさらなる広がりを考えると、非正規雇用は若年者に限った現象ではない。韓国や台湾に比べて日本の場合は、若年者雇用政策における非正規雇用の重点化がもっとも顕著な傾向と言えるだろう。

3.3 雇用保険制度の現状

最後に、若年者雇用政策の背景要因として、3ヶ国における社会保障制度を見てみよう。なかでも、雇用に大きく関係する雇用保険制度に焦点を当てることにしたい。雇用保険制度は若年者雇用政策とも関連が非常に深い。とりわけ、雇用の不安定化が進む現在、失業時の生活保障でもある「求職者給付」（失業手当）という機能の重要性がいっそう重みを増す反面、社会保険制度という性格上、十分な拠出をすることができない若年者にとって利用できないというジレンマも顕在化しつつある。まず、各国の雇用保険制度の概要を確認しよう（図表7）。

図表7 雇用保険・社会扶助の成立

	日本		韓国		台湾	
雇用保険	1947	失業保険法	1995	雇用保険法	1950	労工保険
	1974	雇用保険法			1999	労工保険内の失業給付
					2002	就業保険
公的扶助	1950	生活保護法	1961	生活保護制度	1980	社会救助法
			2000	国民基礎生活保障法		

出所：各種資料より筆者作成

日本の場合、1947年の失業保険法に代えて、1974年に雇用保険法が成立して以来、幾多

の改正を繰り返しながら今日に至っている。2008年現在、雇用保険制度の対象者は、「1週間の所定労働時間が20時間以上で、かつ、1年以上引き続いて雇用される見込みのある」労働者で、1人以上を雇用するすべての事業所に適用される。給付の種類として、「求職者給付」「就職促進給付」「教育訓練給付」「雇用継続給付」がある。そのうち失業時に受け取ることのできる「求職者給付」の受給要件として、通常「離職前の2年間において、賃金支払いの対象となった日が11日以上ある完全な月が12ヶ月以上あること」という拠出期間の条件がある。また、自己都合による自発的な失業の場合、3ヶ月の給付制限がかけられる。給付期間と給付額は、拠出期間と年齢によって異なるが、給付期間は90～240日、給付額は賃金日額の50～80%である。

ただ、若年者の場合、パート・アルバイトなど週20時間以下の短時間労働である、12ヶ月以上という拠出期間に満たない、自発的な退職であることなど、しばしば雇用保険制度がうまく適用されないケースが生じがちとなる。実際、契約社員76.8%、臨時雇い23.8%、パート53.2%、派遣社員87.5%など、非正規雇用の雇用保険適用率は総じて低くなっている(樋口2007)。

また韓国の場合、金早雪によれば、1997年に雇用保険法が施行されていたが、当初の適用対象は雇用者30人以上の事業所に限られていた。その後、経済危機の余波を受け、1998年に雇用保険制度の対象者は雇用者が1人以上いる全事業所と雇用主に拡大されることとなった(金2007a)。給付としては、大きく「求職者給付」「疾病・傷害給付」を含む)と「雇用促進手当」「早期再就職手当」「職業訓練手当」「広域求職者手当」「再就職手当」を含む)が存在する。受給するためには、直近の18ヶ月において180日以上の拠出期間、自己都合以外の退職理由という条件をクリアしなければならない。現在の給付期間は90～240日、給付額は一律に賃金日額の50%である(Hwang 2007:210-219)。

むろん、韓国においても、雇用保険の適用率は正規雇用と非正規雇用のあいだで食い違っている。『非正規労働』(2007年12月号)によれば、「正規雇用」82.6%、「非正規雇用」32.0%、さらに後者の内訳として「一般臨時労働」27.6%、「契約労働」57.2%、「常用パート」80.6%、「臨時パート」3.3%、「派遣労働」67.9%、「呼出労働」0.8%、「特殊労働」8.3%、「用役労働」59.6%、「在宅労働」1.3%となっている(韓国非正規労働センター2007:96)。

最後に、台湾の状況を確認してみよう。台湾では、1950年に労工保険制度が成立したものの、そのなかには失業リスクが想定されておらず、結果的に失業者に対する給付制度は存在しなかった。その後、2002年に、失業給付を備えた就業保険制度が創設されたのである(曾2003)。就業保険制度の対象者は、15～60歳で台湾国籍を持つ被雇用者となっている。給付には、「失業給付」「早期再就職手当」「職業訓練生活手当」「全民健保保険費補助」がある。「失業給付」を受け取るためには、直近の3年間で合計1年以上の拠出期間が必要で、非自発的な退職でなければならない。給付期間は最長6ヶ月、給付額は退職前6ヶ月の平均月給の60%である(林2006:176-179)。残念ながら、台湾における就業形態別の就業保険適用率は不明である。

では、このような雇用保険制度がどのくらい若年失業者に活用されているのだろうか。図表8は、日本・韓国・台湾において、年齢階層別に求職者給付(失業手当)の受給者と失業者数を調べ、その受給率を比較したものである。日本の場合、「29歳以下」の受給率がもっとも低く14.0%に過ぎず、「全体」も21.9%となっている。また、韓国では、年齢

階層別のデータが入手できないため、年齢による傾向は不明だが、「全体」でも 27.0% である。また、台湾の場合、「29 歳以下」の受給率が 7.6% ともっとも低く、「全体」も 15.6% と低調である。ただ、台湾のデータは、初めて「失業給付」を認定された者に限定したものであるため、実際の受給者より少なく見積もられている可能性が高い。ともあれ、日本と台湾では、同じ失業者のなかでも、若年失業者のほうが求職者給付を受給する割合が低いことが読み取れる。

図表 8 失業者による求職者給付の受給率

日本(2006年)			
	一般求職者給付受給者	失業者	受給率
29歳以下	128376	920000	14.0
30～44歳	175774	840000	20.9
45～59歳	207259	700000	29.6
60～64歳	71845	200000	35.9
全体	583254	2660000	21.9

韓国(2006年)			
	求職者給付受給者	失業者	受給率
全体	223081	827300	27.0

台湾(2006年)			
	失業給付初回認定受給者	失業者	受給率
29歳以下	15351	201000	7.6
30～39歳	22024	99000	22.2
40～49歳	18661	68000	27.4
50～59歳	7458	38000	19.6
全体	63494	406000	15.6

注：受給者は、日本の場合は「一般求職者給付の受給者実人員」、韓国の場合は「求職給付受給者」、台湾の場合は「失業給付を初めて認定され受給した者」を指す。韓国は、年齢階層別のデータ不明。

出所：日本『雇用保険事業年報』(2007年)、韓国『雇用保険年報』(2007年)、台湾『就業保険年報』(2007年)

このようなデータから明らかなように、若年失業者にとって雇用保険制度が有力なセーフティネットとなっているとは言いがたい。そもそも、非正規雇用が多く、しばしば雇用と失業を繰り返し、不安定な雇用に従事する若年者にとって、雇用保険への加入、保険料の十分な拠出期間、非自発的な失業などの要件は、ときにあまりにも厳格すぎるものとなる。言い換えれば、拠出原理に基づく社会保険というシステムに、雇用保険制度の限界の一端が垣間見える。Hwang Deok-Soon もまた、求職者給付の受給率が EU 平均だと 40.6% であることに触れながら、韓国における受給率の低さを指摘している。Hwang は、その理由として、雇用保険の被保険者の占める割合が相対的に低い、受給資格が厳格である、

平均的な受給期間が短いことを挙げている (Hwang 2007:231-246)。若年者にとって雇用保険制度が必ずしもうまく機能していないなか、日本・韓国・台湾において若年者雇用の不安定さを改善するうえで雇用保険制度の要件緩和 (雇用保険制度の対象拡大や受給要件の見直し) はしばしば議論されているけれども、若年者の生活を保障する抜本的な社会保障制度再編の兆しは見られない。

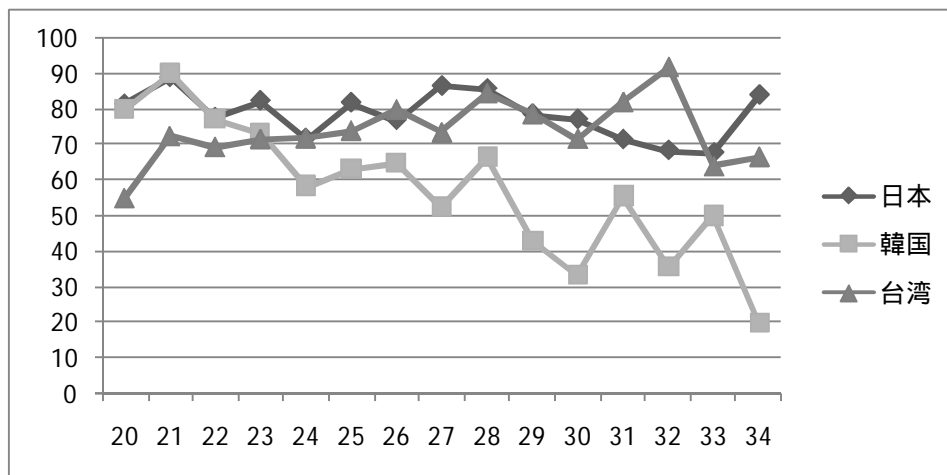
4 日本・韓国・台湾における若年者雇用対策の残余

4.1 家族によるサポート

若年者雇用政策を探るうえで、教育制度・非正規雇用・雇用保険という三つの背景要因の影響力を検討してきた。しかしながら、このような三つの社会制度上の条件だけでは不十分かもしれない。なぜなら、第一に、不安定な雇用に従事せざるをえない若者の生活を実質的に支える家族の伝統的な役割、第二に、近年になって国家・市場・家族の機能を補完する、NPO や社会的企業など第三セクターの革新的な役割を検討する必要があるからである。この新旧二つの要因について、最後に触れることにしたい。まず、家族が担う二つの機能から始めよう。

第一に、雇用が不安定な若者にとって親世帯との同居は実質的なセーフティネット機能を果たしているかもしれない。日本では、確かに一人暮らしの未婚の若者と親元にいる未婚の若者を比べた場合、後者においてパート・アルバイト率が高いと指摘されている（小杉 2007:50-51）。今回は、2005年SSM日本調査・韓国調査・台湾調査を用いて、若年者と親世帯の関係を確認することにしたい。図表9は、20～34歳の未婚の若年者がどのくらい親と同居しているかを表したものである（同居のなかには、両親との同居、父親のみの同居、母親のみの同居をすべて含む）。総じて親との同居率が高いことがうかがえる。ただ韓国の場合、年齢が高まるとともにやや同居率は下がる傾向にあるが、日本と台湾の場合、年齢による変化はほとんど見られない。

図表9 20～34歳の未婚の若年者における親との同居率



では、親との同居・非同居の違いと若年者の就業形態のあいだに、何らかの関係があるのだろうか。学生を除く20～34歳の未婚の若年者を対象にして、居住形態ごとに現在の就業形態をまとめたものが図表10である。日本の場合、非正規雇用で働いている割合は「親同居」28.2%、「単身」12.5%と、「親同居」のほうが高くなっている。韓国の場合を見ても、非正規である割合は「親同居」であろうが、「単身」であろうが大きく変わらない。やや違いが見られるのは、「親同居」だと「正規雇用」がやや減るのと同時に「無業」が増

え、「単身」はその逆の傾向がうかがえる。台湾の場合、3.2 節で言及したように、そもそも現職で「非正規雇用」に従事する者の割合が日本や韓国に比べて非常に低く、「親世帯」と「単身」の違いはほとんどない。若年者の居住形態と「非正規雇用」に限って言えば、日本に限ってのみ関係があると言えよう。ただ、親と同居しているから「非正規雇用」に就いているのか、「非正規雇用」に就いているから親と同居しているのか、その因果関係はわからない。

図表 10 若年者の居住形態別、就業形態

		正規	非正規	自営	無業	合計(人)
日本	親同居	59.7	28.2	2.5	9.6	397
	単身	83.0	12.5	1.1	3.4	88
	合計	63.9	25.4	2.3	8.5	485
韓国	親同居	26.4	35.5	6.4	31.8	110
	単身	34.5	37.9	5.2	22.4	58
	合計	29.2	36.3	6.0	28.6	168
台湾	親同居	73.8	1.4	3.8	21.0	633
	単身	77.3	1.3	2.0	19.3	150
	合計	74.5	1.4	3.4	20.7	783

第二に、若年者における家族の役割は、日本・韓国・台湾における社会福祉制度にも表れている。各国には、最低限の生活を保障する社会扶助制度として、現在、日本の「生活保護法」(1950年)、韓国の「国民基礎生活保障法」(2000年)、台湾の「社会救助法」(1980年)が存在するけれども、これらの制度はすべて世帯単位で運営されている。例えば、日本では15～34歳を対象に生活扶助費などを支給する「生活保護世帯被保護者に対する若者自立塾入塾支援」制度、韓国では13～24歳を対象に就業相談や職業体験を行う「青少年自活支援機関」³など貧困世帯に暮らす若年者への就労支援策も、すべて親世帯に対する社会扶助の延長線上に位置づけられている。台湾でも、低所得世帯の青少年の貯蓄を支援する「青りんご口座開設」(台北市)のように、若年者自身に向けられたプログラムも極めて小規模ながら存在するが、親世帯を中心とする社会扶助の枠組みは変わらない⁴。すなわち、失業・無業・非正規雇用によって基本的な生活水準に満たない若年者がいても、若者自身が施策の対象となることは極めて少ない。ここでも、暗黙のうちに家族による扶養が若者を支える前提となっているのだ。

4.2 第三セクターの台頭：NPO と社会的企業

2 節で述べたように、日本・韓国・台湾にとって、若年者雇用問題は決して古い問題ではなく、1990年代後半になってから徐々に顕在化してきた新しい問題である。そうしたなか若年者雇用政策が積極的に進められてきた。そのとき、しばしば重要な役割を果たしてきたのが、NPO や社会的企業 social enterprise と呼ばれる民間団体の動きである(図表 11)。

日本では、1998年に「特定非営利活動促進法」(通称、NPO法)が成立して以来、NPOの動きが活発化してきた。2008年3月31日現在、全部で32970団体が認証され、そのうち活動分野として「社会教育の推進を図る活動」「子どもの健全育成を図る活動」「職業能

³ 2008年8月13日、「ソウル市江西区青少年自活支援機関」で行ったインタビューによる。

⁴ 2008年11月5日、「台北市社会局児童・少年福利科」で行ったインタビューによる。

力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」のいずれかを挙げる団体は 20404 団体に及ぶ。むろん、法律が策定される前から、不登校・ひきこもり支援や地域での教育活動を行ってきた民間団体は数多く存在するが、NPO 法の制定によって活動の制度的基盤が広がったといえることができる。また、若年者雇用問題が顕在化することによって、若者の就労支援を目的とする団体も増えてきた経緯がある。とりわけ、日本の場合、NPO が若年者雇用政策の一翼を担うようになった背景には、1999 年頃を境にして公的事業を民間委託する動きが活発化したことが挙げられる。1999 年に、失業対策の一環として雇用機会の創出を目的とする「緊急地域雇用特別交付金」(1999～2002 年)が地方自治体に交付され、その事業が NPO や民間企業に委託されることになったのである。若年者雇用政策でいえば、2003 年 7 月に開設された若年者向け就業相談機関である「ヤングジョブスポットよこはま」(厚生労働省所管)の運営は NPO 法人「楠の木学園」に運営委託されることとなった。その後、「ジョブカフェ」や「若者自立塾」など、若年者雇用政策のなかでも就業相談や個別の就労訓練という対人社会サービスを主とする事業は NPO や株式会社に委託されることが多い。

もちろん、若年者雇用に関する NPO や社会的企業の台頭は、民間委託の推進ばかりでなく、独自の取り組みによるところが大きい。1998 年に NPO 法人化した「青少年自立援助センター」(母体は 1976 年に設立した「タメ塾」)は、独自の若年者就労支援のスキルを用いて、地域就労プログラムを展開している。また、2000 年以降、不安定労働に従事する若年者を対象に、労働相談・団体交渉・アドボカシーなどを目的とする労働組合や労働 NPO が立て続けに生まれている。個人加盟型の労働組合である「首都圏青年ユニオン」、製造・土木・建築・運輸などの仕事をする派遣社員・業務請負・期間工の情報交換と連帯を目的とする NPO 法人「ガテン系連帯」、若者自身が労働相談とアドボカシーを行う NPO 法人「POSSE」などは、若年者雇用をめぐる社会労働運動の一翼を担っている。

図表 11 NPO や社会的企業の動き

	日本	韓国	台湾
法律・施策	1998 特定非営利活動促進法 (NPO 法) 1999 緊急地域雇用特別交付金 2003 指定管理者制度	1998 生産的福祉政策 2007 社会的企業促進法	1999 労働による救済プラン 2000 災害地区再建大量就業プラン 2001 永続就業プロジェクト計画 2002 多元就業開発プログラム
NPO・社会的企業・労働運動	1998 青少年自立援助センター 2000 首都圏青年ユニオン 2006 ガテン系連帯 POSSE	1998 失業克服国民運動委員会 ペクス連帯 2003 失業克服国民財団 2006 希望庁	1984 台湾劳工陣線 2003 台湾少年權益・福利促進連盟 2004 青年労働 95 連盟

出所：各種資料より筆者作成

韓国においても、第三セクターの動きは非常に活発になっている。ここでも一つの大きな転機は 1997 年からの大量失業問題で、その時期から韓国全体が失業対策として雇用創出に向き始めたと言える。1998 年、失業に対抗する市民団体の取り組みとして「失業克服国民運動委員会」が設立され、寄付などを中心に緊急失業対策を行った(失業克服国民財団

2008)。2003年に労働部から社会公益法人として認証され、新たに「失業克服国民財団」と組織変更を経たことを契機に、その活動内容を緊急の失業者救済から女性・障害者・高齢者・長期失業者・若年者など社会的弱者の雇用問題へと移行させていく。なかでも、雇用問題への対応策として、同財団は良質な働き口である「社会的仕事」を創出する社会的企業に注目することとなった。仕事を失った女性家長に対する「教保タソミ看病事業」や欠食世帯に無料弁当を配送する「幸せを分かち合う弁当事業」などがその代表的な事例である。『失業克服財団年報(2007年)』によれば、2007年度に創出した雇用は4227で、そのうち若年者は16.1%を占める(Korea Foundation for Working Together 2008a:7)。

その後、2007年に「社会的企業促進法」が制定され、社会的企業は「社会的企業支援委員会」の認証のもと、設備費援助、公的機関による優先的買い上げ、税控除・社会保険料補助、社会サービスを提供する社会的企業への財政支援などのサポートを受けることができるようになった。2008年1月までに、全部で55団体(社会サービス提供7団体、雇用創出15団体、両タイプの併存19団体、その他14団体)が認証されている(Korea Foundation for Working Together 2008b)。

若年者雇用に関する市民団体の動きもいくつか存在する。例えば、冒頭で挙げたペクス当事者の集まりである「ペクス連帯」も、その一つである。とはいえ、結成当初の1998年頃、それは単なる仲間内の集まりで、映画鑑賞や飲み会などを行っているにすぎなかった。だが、2003年の大統領選のとき、保守派の政治家がペクスを侮辱する発言を行ったのをきっかけに、発言への反対運動を行い、少しずつ社会運動化していった。2006年にはソウル市の市民団体として登録し、現在は講演やラジオ放送などさまざまなアドボカシー活動を行っている⁵。また、「失業克服国民財団」の支援を受けて、2006年には「希望庁」と呼ばれる集団が生まれている。20代の若者による当事者グループで、さまざまな人々や機関との「ネットワーキング」、社会的アピール、アーティストによる自己表現、社会的企業家育成などの活動に取り組んでいる。現在、正式メンバーは6名で、それぞれが校則反対運動・ピースポート・人権擁護活動などに関わってきた経歴を持つ⁶。

台湾でも、近年、NPOや社会的企業の役割が大きなものになりつつある。その背景として、三つの要因を指摘することができる。第一に、1987年の戒厳令解除によって、それまで抑制されてきた市民活動団体の結成の動きが急速に高まったことが挙げられる。台湾における市民団体は、「財団」と「メンバーシップによるアソシエーション」に大きく分かれている(Pelchat 2005:6)。マリー＝クロード・ペルシャによれば、2002年の財団数は3014、2004年のアソシエーション数は33939(労働組合9448、政治団体147、社会サービス・フィランソロフィ・文化芸術団体24304)となっている。第二に、1999年9月21日の大震災と2001年からの失業率上昇という外的環境の変化を受け、多くの財団やアソシエーションが組織運営の危機に直面した。その結果、台湾のNPOは財源や人材に配慮した継続的な組織運営への志向が非常に高まり、いわばビジネス化が進展することになったのである(Pelchat 2005:6-8)。第三に、政府による政策指針の変化として、民間委託の普及を看過することはできない。先の921大震災と失業問題への緊急対策として、政府は「労働による

⁵ 2008年3月6日、「ペクス連帯」代表のチュドクハン氏へのインタビューによる。

⁶ 2008年8月13日、「希望庁」のメンバー6名へのインタビューによる。

救済プラン」(1999年)、「災害地区再建大量就業プラン」(2000年)、「永続就業プロジェクト計画」(2001年)を矢継ぎ早に実施し、最終的に「多元就業開発プログラム」(2002年)を取りまとめた。このプログラムの特徴は、対象者と運営方法にあると言っている。対象者は、長期失業者・世帯主である女性・障害者・先住民・低所得世帯・刑務所出所者など、何からのニーズを抱え就労が難しい人々であって、一般的な労働市場への即時的な移行を必ずしも追求するのではなく、むしろ生活環境の改善・就業能力の向上・社会福祉の強化を通じた緩やかな就労が目指されている。さらに個々のプロジェクト運営はNPOに民間委託され、労工委員会の「就業安全基金」が賃金・就業保険料・事務費などを助成することになる。2002～2008年までに、合計4946プロジェクトに約92億元を支出し、約56000の雇用を創出した(行政院労工委員会 2008b)。このような動きは、第三セクターによる雇用創出と言える。

NPOによる社会労働運動は非常に活発だというわけではないが、いくつかの団体が活動している。1984年に結成された「台湾勞工陣線」は、組合の組織化や労働教育から、賃金・労働条件・社会保険制度をめぐるアドボカシーにいたる幅広い活動をしている⁷。また、2004年に誕生した「青年労働95連盟」は、学生らが中心となってアルバイトの労働条件向上を訴える団体である⁸。その核となる要求は、現在66～75元ほどである低時給を、正社員の最低賃金から算出した95元にまで引き上げることにある。そのような目標を掲げながら、若年者労働の待遇改善、パート労働の法的保障、若年労働者の団結、労働権の推進を求めている(青年労働95連盟 2007)。直接的な労働運動以外にも、若年者の権利と福祉を追求しながら、若年者雇用に関わる団体も存在する。2003年にできた社団法人「台湾少年權益・福利促進連盟」は、アートによる自己表現を重視する「文化レクリエーション権」、政治参加を促進する「社会参加権」、福利保護権、健康権、就労が困難な若者に対する「就労権」を要求している⁹。「就労権」について言えば、「飛べYoung計画」などは一人のソーシャルワーカーにすべて委ねざるをえず、必ずしもうまく就業に結びついていない点を問題視している(台湾少年權益與福利促進聯盟 2008)。

このように若年者雇用を考えるうえで、NPOはさまざまな役割を果たしつつあると言える。その意味を、次の三つの動きとしてまとめることができよう。第一に、社会サービスが国家から民間へと徐々に委託されつつある。とりわけ、職業体験や就労の難しい若者への就労支援サービスは、外部化される傾向が強い。第二に、国家による市民活動の援助は雇用機会の創出につながると理解されている。とりわけ就労の難しい若者にとって、市民活動の拡大は中間的労働市場と受け止められている。第三に、NPOは単に若者を支援する役割だけではなく、当事者である若者が社会に対して自ら発言する機会を生み出している。確かに、その実質的な規模はまだまだ小さなものにすぎないけれども、それぞれの社会における公共圏のなかで若年者の働き方を問う重要なアクターとして機能しはじめていると言えよう。

⁷ 2007年9月5日、「台湾勞工陣線」秘書長の孫友聯氏へのインタビューによる。

⁸ 2007年9月5日、「青年労働95連盟」へのインタビューによる。

⁹ 2008年11月6日、「台湾少年權益・福利促進連盟」秘書長の葉大華氏へのインタビューによる。

5 おわりに：若年者雇用政策とエンタイトルメント

本稿では、日本・韓国・台湾における若年者雇用政策の比較を行い、学歴・非正規雇用・社会保障制度・家族・第三セクターという背景要因も合わせて検討してきた。このような考察をふまえて、最後に改めて今後考えるべき課題を挙げたい。

日本・韓国・台湾では共通して、2000年代から若年者雇用政策が積極的に推進されてきたが、このような政策は若者一人ひとりのエンタイトルメント（資格）に基づいて形成されてきたものではない。むしろ、事業を実施することそのものを基盤にしているため、雇用サービスを必要としている若者がどの程度実際に活用しているのかはつきりせず、常にサービスの未受給 non take-up という問題に直面してきた。事実、雇用保険制度の受給率は低く、また社会扶助制度が若者に適用されることも少ない。そのような社会保障制度の空白を、家族によるサポートと第三セクターが埋め合わせている格好になっているが、その実際の効果も判然としない。

確かに、このような状況に対して、イギリスにおける「所得調査付き求職者手当 income-related jobseeker's allowance」のように、拠出原理に依拠しない普遍的な所得保障の仕組みを提示することも一案だろう。だが、その前に、東アジア諸国で培われてきた社会制度がどのくらい若者に届いているのか、あるいは届いていないのか、その実態を理解することが先決だろう。若年者雇用政策そのものの検討と同時に、そこで提供される社会サービスに対する若者のアクセス状況を考察することが、今後の課題である。

[参考文献]

(日本語文献)

有田伸，2006，『韓国の教育と社会階層』東京大学出版会。

上村泰裕，2007，「台湾の政労使関係と社会政策」，宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所。

金成垣，2008，『後発福祉国家論』東京大学出版会。

金早雪，2003，「韓国型『福祉国家の始動』」，宇佐見耕一編『新興福祉国家論』アジア経済研究所。

，2005，「韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換」，宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』アジア経済研究所。

，2007，「韓国の先進国化過程における労働と福祉の位相」，宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』アジア経済研究所。

厚生労働省，2007，『平成19年版労働経済白書』。

呉学殊，2008，「韓国労働政策の動向と非正規労働者」社会政策学会第116大会共通論題資料。

失業克服国民財団，2008，「失業克服国民財団の紹介」(文書)。

曾妙慧，2003，「台湾における失業保険の成立と展開」，上村泰裕・末廣昭編『東アジア福祉システム構築』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.10。

横田伸子，2003，「韓国における労働市場の柔軟化と非正規労働者の規模の拡大」『大原社会問題研究所雑誌』No.535。

林成蔚，2003，「台湾の国家再編と新興福祉国家の形成」，宇佐見耕一編『新興福祉国家論』アジア経済研究所。

樋口明彦，2007，「日本における若者問題と社会的排除」，福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。

若者自立・挑戦戦略会議，2003，「若者自立・挑戦プラン」(文書)。

，2004，「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン(案)」(文書)。

，2005，「『若者の自立・挑戦のためのアクションプラン』の強化」(文書)。

(韓国語文献)

禹哲熏・朴権一，2007，『88万ウォン世代』Redian (=2009，金友子・金聖一・朴昌明訳『88万ウォン世代』明石書店)。

韓国非正規労働センター，2007，『非正規労働』2007年12月号。

キムユソン，2007，「非正規職の規模と実態」，韓国労働社会研究所『労働社会』第127号。

企画財政部他，2008，「青年雇用推進対策2008年8月」(文書)。

労働部，2003，『国民の政府5年(1998～2002)失業対策白書』。

，2008，「大韓民国青年就業、together!」(パンフレット)。

労働部・教育人的資源部，2008，「参与政府の青年失業対策の今後と課題2008年1月17日」(文書)。

(中国語文献)

行政院經濟建設委員會，2005，『公共服務擴大就業計畫：辦理情形彙編』。

行政院主計處，2007，『社會指標統計年報』。

，2008，『97年人力運用調查統計結果綜合分析』

(<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=23479&ctNode=3299>, 2009.02.01)。

行政院青少年事務促進委員會・行政院青年輔導委員會，2005，『青少年政策白皮書綱領』。

行政院青年輔導委員會，2007，『青年就業促進方案』。

行政院勞工委員會，2008a，『勞動情勢統計要覽』。

，2008b，「多元就業開發方案簡介」(パンフレット)。

行政院勞工委員會職業訓練局，2008，「促進青(少)年就業配套措施」(文書)。

瞿海源・張苙雲編，2005，『台灣的社會問題2005』巨流。

侯世光・陳金福，2007，「青少年職業訓練的實施與展望」『就業安全』96年7月號，行政院勞工委員會職業訓練局。

青年勞動95聯盟，2007，『制度化經營企劃書』。

台灣少年權益與福利促進聯盟，2008，『青聲兒語4』。

張清溪，2003，「高學歷低失業：變調的樂章」，李誠編『誰偷走了我們的工作』天下文化。

鄭凱方・吳惠林，2003，「青年維持的新煩惱：失業」，李誠編『誰偷走了我們的工作』天下文化。

林萬億，2006，『台灣的社會福利』五南。

(欧語文献)

- Hwang, Deok-Soon, 2007, “Unemployment Benefits Program”, Jaeho Keum et al., *Employment Insurance in Korea*, Korea Labor Institute.
- ILO, 2008, *Global Employment Trends for Youth*.
- Jones, Gill, & Claire Wallace, 1992, *Youth, Family and Citizenship*, (= 2002 , 宮本みち子・鈴木宏訳 『若者はなぜ大人になれないのか』新評論).
- Kluve, Jochen, et al., 2007, *Active Labor Market Policies in Europe*, Springer.
- Korea Foundation for Working Together, 2008a, *Annual Report 2007*.
- , 2008b, “The Social Enterprise in Korea”, (<http://eng.hamkke.org/resources/down.php>, 2009.02.01).
- OECD, 2007, *Jobs for Youth: Korea*.
- , 2008, *Jobs for Youth: Japan*.
- Pelchat, Marie-Claude, 2005, “Social Entrepreneurship in Taiwan”, Himalaya Foundation
(http://www.npo.org.tw/NPODev/Social%20Entrepreneurship%20in%20Taiwan_Possibilities%20and%20Challenges%20for%20Empowerment.pdf, 2009.02.01) .
- Perry, Guillermo E., et al., 2007, *Informality: Exit and Exclusion*, The World Bank.