



TICAD ハイレベル・パネル・ディスカッション

## アフリカの若年層と雇用：課題の克服に向けて 「アフリカの若者に明るい未来を」

JICA・世界銀行・アフリカ開発銀行による共同提案書

2013年6月2日

この提案書は、今後アフリカ各国の政府と開発パートナー（訳者注：二国間・多国間援助機関を表す）、および関係する市民社会が検討すべきアクションを JICA 及び世界銀行、アフリカ開発銀行が共同で取り纏めたものである。これらの提案は、もし実施されれば、我々が共有する目標一つまり、アフリカの全ての若者が望む職に就く、あるいは将来の夢を追い求めることができるように現実的な機会を得ることの達成にむけて大きく前進することとなるだろう。本提案は最近 3 機関が作成したアフリカの若年雇用に関する代表的な報告書の結論から導出したものである。

### 広範囲かつ証拠に基づいたアプローチが不可欠である

雇用に関する課題は「失業」あるいは狭義の労働市場の現象として捉えるべきではない。多くのアフリカ諸国では、雇用問題はマクロ経済の管理やパフォーマンス、仕事の生産性の低さ、人的資本の不十分な発達、土地所有権に関する慣習や歴史、そして時には短期の結果を求める政治力学など、広範囲にわたる様々な課題の帰結である。アフリカの低所得国で一般的に観察される経済のインフォーマル性は、雇用問題を考える上で別の重要な要素である。したがって、若年層雇用の課題の解決に向けては、関連する施策間で十分に連携がとれた行動計画に本腰を入れて取り組む必要がある。

行動計画は具体的な証拠に基づいていなければならない。計画に含まれる政策や施策は、厳密な評価によって有効性が検証されたものであるか、成功する蓋然性が高いといえる確固たる根拠があるものでなければならない。アフリカ諸国及び開発パートナーは、これまで若年層失業の問題に対処するために膨大なリソースを投入してきたが、成功例は限られている。多くの場合、政策及び施策の多くが、徹底的に検討することも、政策間の十分な調整も行われずに導入された。また、より少ない投入でより多くの成果をあげられるよう、政策や施策を適切に選択すべきである。プロジェクトの設計が適切に行われていても、公的部門の行政能力や資金不足などの制約により、実施段階で失敗する可能性が高いことも念頭に置くべきである。

### 政策課題

望ましい行動計画を構成する各施策は目標設定を明確にし、かつ相互に連携させるべきである。その上で、各施策の有効性を厳密に経過観察していくべきである。具体的に、我々は今後の政策として以下を提案する。

第1に、雇用の増進を重視した**成長指向の戦略**を強化すべきである。アフリカにおいて、これまでも経済成長は民間セクターの雇用を生み出してきた。しかし、民間セクターが生み出す雇用は小規模であり、労働市場に参入する多くの若年層を吸収するには十分ではなかった。鉱業及び情報通信産業はアフリカの成長ストーリーをけん引してきたが、雇用への貢献度は大きくない。他方、アジアの成長ストーリーにおいて雇用創出の主役を務めた製造業はアフリカでは低落傾向にある。アフリカの雇用増を伴う成長には、今後、製造業の低落傾向の反転、鉱業のバリュー・チェーンや生産性の高いサービス産業の発展、或いは豊かで美しい自然資源を活用した観光業の発展を進めていくことが考えられる。そして、雇用創出を伴う成長の実現には、競争力の強化と生産性の向上が必要である。

第2に、**農業生産性を向上**させるべきである。農業セクターはアフリカの労働者の大部分を抱え、今後当分の間それが続くだろう。高い農業生産性は農業セクターで新規の雇用を多くは生み出さないかもしれない。その一方で、高い農業生産性は低賃金労働から高賃金労働への転換と、農村の非農業インフォーマル部門の成長をもたらすだろう。農業生産性の向上を確実に実現するためには、農業インフラの整備や、収量増加や雑草防除への科学技術の利用をこれまで以上に推進する必要がある。そして、灌漑整備を含む統合的な土地管理を進めることが必要である。農民の貯蓄管理、そして輸出市場へのアクセスに対する支援も必要である。アジアの経験が示すように、緑の革命はアフリカ経済の構造転換のきっかけとなるだろう。

第3に、**インフォーマル部門の存在を受容**すべきである。その上で、小規模なインフォーマル企業の仕事の質と生産性の改善を図る必要がある。多くのインフォーマル部門の企業は成長せず、漸く日々のやりくりができる状態で事業を続けている。こうした状態に対しては、それら企業が直面する制約を取り除き、事業規模及び利益の面で企業の成長を手助けすることが鍵である。所有権の保護を強化することによって、それら企業による投資増及び生産性向上を図るべきである。また、インフォーマル部門の小規模企業間で物的インフラ及びソフトインフラの共有を進め、企業のクラスター化や事業規模の拡大、生産性の向上を支援していくべきである。経営技術や創業の技術を開発することも有益である。インフォーマル部門の企業はしばしばフォーマル部門の企業と取引関係をもっているが、将来的にはグローバル・バリュー・チェーンにも徐々に参加していくことが望ましい。

第4に、アフリカの若年層に**強固な人的資本を形成**すべきである。そのために重要なアクションは以下のとおりである。

- 特に受胎後の最初の1,000日間に適切な栄養と健康管理を提供すべきである。新生児から乳幼児期の育児は温かい家庭環境で行われることが重要である。それが将来の高いリターンをもたらすだろう(例:就職後の収入)。
- 学校教育の質を高めなければならない。学習到達度を改善し、人生に必要なスキルを取得することによって、将来の雇用されるにふさわしい能力(Employability)の強化につながる。そして、恵まれない環境におかれている子供たちが学校に残り、学習を続けられるよう、特別なケアが与えられるべきである(例:セカンド・チャンス・プログラム)。
- 徒弟制(apprenticeships)、インターンシップ、職業訓練における官民パートナーシップを推進すべきである。過去の研究成果によれば、職場でのOJT訓練は学校での職業訓練よりも有効なようである。
- 科学技術を強化すべきである。初等教育から大学教育にわたり理数科教育を強化すべきである。それによって最小必要規模の技能労働者を創り出すことが工業化の前提条件といえる。

第5に、青少年の健康を向上させるべきである。アフリカの若年層は他の途上国と比べて、病気が原因で仕事を欠勤する割合が高い。さらに HIV/AIDS やマラリア、結核に加え、非感染症に対処する必要がある。強い人的資本には健全な肉体が不可欠である。

第6に、性別による格差を無くすべきである。女子が学校に通えるようにし、通学を継続させるためのインセンティブを強化すべきである。また、女子の早婚を防ぎ、農業活動に必要な肥料や種子、クレジット・サービスへのアクセスにおける性別による差別は無くすべきである。さらに、女性の労働参加を推進し、生産性の高いセクターへの参画を促すための仕組みを考える必要がある。若い女性をエンパワーメントすることにより、女性の労働力としての生産性の向上及び包摂的(インクルーシブ)な成長は実現される。

最後に、労働市場における市場の失敗に対処すべきである。そのためには、求職者が職業別収入に関する情報を入手しやすくする、求人側と求職側のマッチングを支援する、生徒が希望する職業訓練校に通えるようバウチャーを交付する、そして起業のための金融サービスと連携した研修を実施することが重要である。特に北及び南部アフリカ地域では、労働者の集団交渉及び高い留保賃金(reservation wages)が雇用が悪影響を及ぼす状況を緩和する方策を探るべきである。パブリック・ワークプログラムは、政治的に魅力的であるが、費用効果を確保し長期の雇用につながるようにするにはどうすればよいか、今後厳密な研究を進め、その結果に基づいて実施されるべきである。

#### 開発パートナーは革新的な新しい施策の開発を支援すべきである

開発パートナー及び市民社会はアフリカ諸国に対し、これまでも上で述べたような政策課題の実行のために広範な支援事業を行ってきた。我々は、開発パートナー及び市民社会がそうした支援を倍増させるとともに、ここで提示するアクションの実行に貢献し、そしてアフリカ各国の政府との協調及び開発パートナーや市民社会間における協調を強化していくことを奨励する。

開発パートナーに対しては、さらに一歩踏み込んで、重要性が高いがこれまでうまく対処できていなかった課題に対して、新しい手法を用いた革新的な施策に取り組むことを提案する。我々は開発パートナーに対し、一定規模そして異なる状況の下ですでに有効性が証明されている施策については主要政策として実施し、特定の状況の下で有効性が証明されているが一定規模で更なる検証が必要な施策については、その規模をスケールアップすることを提案する。また、開発パートナーは、有効性があると予想される新しいアイデアについては、試行的に実施し、その有効性を検証することを提案する。

人的資本開発の分野においては、以下の2つの施策の有効性が検証されている。

- **補修授業への青年ボランティアの活用**: この施策の基本的なアイデアは教育を受けた失業中の若者をボランティアとして小学校に派遣し、授業についていけない生徒を対象に補修授業を実施してもらうことである。インドでは地元の若者を課外活動に活用している。補修授業はガーナでも行われており、JICA はニジェールやブルキナファソで展開している。こうした青年の活用は、人的資本形成に貢献するだけでなく、雇用機会も創り出している。
- **幼年期における発達(Early Childhood Development)**: 幼年期の栄養及び健康管理、また子供への働きかけ・刺激(stimulation)に投資することは、子供の認識スキルを改善し、そして長い目で見て(成長後の)雇用の確保し、より高い賃金を得る上で有益である。幼年期の栄養

改善プログラムは世界食糧機関(WFP)によって飢餓が蔓延する地域で幅広く実施されている。幼年期に刺激(stimulation)を与えるプログラムは、ジャマイカ及びコロンビアで有効性が検証されている。今後の主要課題は、そうしたプログラムに裨益する子供たちの数をできるだけ増やし、また裨益対象地域を国内全体に拡大していくために有効な実施体制を探ることである。

農業においては、アフリカにおける緑の革命の必要性及び潜在的可能性にも拘わらず、なぜ小農が**新しい技術**を採用しないのか、そして効率性を改善しようとしなかったのかを説明する分析結果は殆ど得られていない。現在、新技術の採用を阻む要因の克服方法の検証を目的とした、いくつかの研究プロジェクトが進行中である。開発パートナーにおいては、それらのプロジェクトの試行的な実施、或いはスケールアップを図ることが考えられる。例として、ルワンダのコーヒー生産農家を対象とした研修・情報提供プログラム、ガーナの天候保険、ケニアの小規模園芸作物農家に対する支援事業が挙げられる。

我々は、アフリカ経済のインフォーマル性を十分に解明しきれていないと言わざるを得ない。これまで様々な方策(例:マイクロクレジットや金融リテラシー研修)が採られてきた。しかし、得られた結果は良いものもあればそうでないものもある。インフォーマルな企業の成長を制約する要因を理解することが、より良い政策を立案する上で重要である。そうした中でも、いくつかの施策については有効性を示す何かしらの証拠が得られている。今後それらの試行的な実施や事業の実施規模の拡大を図ることが考えられる。例えば以下のとおりである。

- **革新的な事業モデル**: 国際レスキュー委員会(International Rescue Committee)が実施するマイクロ・フランチャイズ・プログラムがそのうちの一つといえる。このプログラムでは、意欲的で起業精神に富んだ貧しい若者と知名度のある大規模なフランチャイズをもった大企業をタイ・アップさせる。若者にはフランチャイズ設立に必要な小口資金を無償で提供している。若者はその資金を使って、親会社から材料や部材を購入し、それを加工し、製品として販売する。こうしたマイクロ・フランチャイズ・モデルでは、典型的なマイクロクレジット・プログラムのよう<sup>1</sup>に若者が事業を試行的に実施するのではなく、若者は既に成功している事業モデルに乗ることができる点が特徴的である。
- **事業拡大のための雇用(Hiring to Grow)**: インフォーマル部門の企業によっては、クレジットや情報へのアクセスが限られる結果、企業の限界生産性が市場賃金の水準よりも高くても、追加的に労働者を雇用できないケースがある。そうした場合、零細企業の経営者に対して、追加的に雇用する場合に助成金を給付する制度の有効性を示す複数の事例が存在する(例:スリランカでは、新規の雇用一人に対して、その賃金の半分を助成するプログラムがある)。そうしたプログラムの制度設計を改善し、その上で一つ或いは二つの国で実行に移していくことは十分に検討しうる。その際、効率性の観点の重要性は言うまでもない。

いくつかのアフリカ諸国において、教育を受けた若年層の失業問題は差し迫った社会的・政治的問題を引き起こしている。**労働市場に対する規制**が、若年層雇用に及ぼす過大な影響を緩和するために、どのような改革が有効なのか、十分にはわかっていない。この問題に対する短期的な措置として、開発パートナーが、パブリック・ワークプログラムの伝統的な手法に拠らず、官民パートナーシップの発想を取り入れたプログラムを設計し、試行的に実施することが考えられる。世界銀行がケニアで実施する民間企業インターンシップ・プログラムー若年層エンパワーメントプロジェクトーは他のアフリカ諸国への適用を考える上で有用である。そして、高い能力をもった若年層の育成を考える場合には、

世界銀行のセンター・オブ・エクセレンスプロジェクトのようなプログラムが有用である。アフリカ開発銀行では、教育を受けた若年層を対象とする「技能と技術」に高いプライオリティを与え、アフリカの貧困層や脆弱な人々に役立ち、かつそうした人々による社会起業を推進するための新しいアプローチを追求している。

最後に、我々は若年層雇用の促進を目的とするイノベーション・ファンドの設立を提案する。応募者は若年層雇用の促進に有益な革新的プログラムを提案して資金獲得を競う。このファンドの下で、新しいアイデアの提案を促し、プログラム実施のインパクトを注意深く評価していくことにより、アイデアのイノベーションを興すとともに、何が有効かを知るための証拠の土台を蓄積することが可能となる。世界銀行やアフリカ開発銀行の Development Marketplace の取り組み事例は、若年層を対象とするイノベーション・ファンドを立ち上げる際に参考になる。

## 結語

国際コミュニティに所属する我々は皆、現在の世代及び次世代のアフリカの若者のために良い仕事(good jobs)の機会を十分に創り出し、若者がそうした機会の恩恵に十二分に預かれるよう、人的資本の形成に取り組むことを共通課題とし、それを実践する責任を共有している。我々は全てのアフリカ諸国に対して、こうした課題に対処するよう、関連する施策と効果的に連携させることを求めたい。そして、証拠に裏付けられた強力かつ包括的なプログラムを立案し、実行することを求めたい。同様に、我々はアフリカ開発に従事するパートナーに対して、大胆かつ革新的であることを求めたい。全てのアフリカの若者が夢を実現できる未来が訪れるよう、共に力を合わせようではないか。