

若者雇用政策の課題と方策¹

韓国労働研究院 前任研究委員

ホ ジェジュン

1. 序論

- 自己実現の最も重要な道である若者の労働の状況はなかなか改善されていない。
 - － 大卒以上の若年層のニートの比率は4分の1に達し、若者はよりよい就職のチャンスを得ようと1年以上卒業を猶予している。
 - － 卒業後も1年近い期間求職活動をして就業する若者のうち、3分の2は非正規社員として就職する。
 - － 大卒者の5分の1は大学で教育を受ける必要のない職場に就職しており、望む仕事を上世代が世襲するなど縁故を通して占める事例に、若者は挫折感を抱いている。
 - － 深刻な就職難により結婚と出産をあきらめる等、こうした状況が持続するなら、私たちの社会はこれ以上の持続可能な発展を語ることは難しい。

- 仕事を創出するためには、何より企業の投資活動と起業が活発になり、経済が持続的に成長しなければならない。
 - － それとともに、労働市場の二重構造等、仕事創出に障害となっている制度を改善し、技術の進歩がもたらした新たな機会を積極的に活用しなければならない。
 - － そのためには、経済指導者が過去の政策推進体制と経済活動方式から果敢に脱することが要求されている。
 - － 若者の労働事情を好転させるために、次のような方向性に留意しなければならない。

- ▶ 労働市場の公正さについて持続的に問題が提起されている現実の深刻性に格別に注目し、公正な機会・公正な競争・公正な待遇・公正な取引等を実現する制度を確立して、社会統合をなさねばならない。

- ▶ 既存の政策およびサービス伝達方式の公正さ・効果・効率性を高めて政策の実感を高める努力を傾けなければならず、特に政府と公共部門は政策需要者とコミュニケーションをとり、実効性を高めて仕事をする慣行を確立しなければならない。

- ▶ 若者政策と未来に影響を及ぼす政策に若年層が利害当事者として参加する基盤を整備し、若者は若者政策の伝達過程と政策を点検し改善策を還流することに積極的に参加しなければならない。

¹ 本稿は2017年4月13日、政労使委員会<第2次若者雇用協議会>公益委員が共同で議論して発表した提案内容を一部修正して作成した。

- ▶ 技術の進歩がもたらす未来社会の変化に積極的に対応して、技術難民（技術の発達に適応できずに就業機会を有することができないなど仕事を失う者）を最小化し、新たな技術変化環境でも持続可能な労働市場規範と政策を整備することに衆知を集めなければならない。
- ▶ 政労使は各々の陣営の論理を脱して正確なデータおよび実証的分析と理論に基づいた客観的議論を促進し、韓国労働市場の中長期課題と目標を社会的合意として導き出すために努力しなければならない。

□ 以下に格差緩和、就業・起業の活性化、職業教育訓練の充実、生活の質向上とコミュニケーション回路の強化、若者雇用特別対策推進方法の5つの領域で10の課題を導き出し提案する。

2. 課題と方策

（1）大中小企業の賃金格差等行き過ぎた格差の緩和

① 公正な取引秩序の確立

<現状と争点>

- アジア通貨危機以降、大企業が工場の海外移転、下請け契約、非正規社員採用等を通して合理化を追求する過程で、危険で悪条件の労働を下請け企業に外注化してきた。
 - － 大企業が中核的人材のみ正社員として保有し、残り的人材は非正規社員や外注に依存することによって、大企業の正規労働者と中小企業労働者および非正規労働者の間の賃金格差と福利厚生格差が継続して拡大
 - － それとともに、中小企業から大企業に、非正規社員から正社員に移動する道が狭まり、労働市場の分断が深刻化することによって、深刻な就職競争と高学歴若年層ニートの増加の原因になっている。
- 予防的労働監督と不公正下請け慣行の監督のような慣行改善業務がほとんどなされないほど労働監督の力が弱い。
 - － 労働監督官はその業務の80%以上を未払い清算業務に投じているが、賃金未払い事件の数と金額が多すぎて（日本の10倍レベル）、未払い事件さえ迅速に処理できずに（平均処理期間50日）、権利救済も50%に留まっている。
- 過去とは異なり、現在は雇用・被雇用関係が曖昧な契約関係が多くなり、多くの論争と紛争の原因になっている。
 - － 工場法時代の代表的な企業は雇用・被雇用関係が明確な方式で生産過程を組織することによって、現在のような労働基準法が作られ社会保険に対する規律が形成された。

<方策>

- 労働監督官を大幅増員する等、不足する労働監督の力を拡充し、労働委員会傘下に不公正行為の調査とともに積極的に労働市場規範を解釈し確立する「公正労働委員会（仮称）」を設置する。
 - － 「独占規制および公正取引に関する法律」違反事案に対する告発権者の範囲を拡大して、不公正取引に対する社会的監視網を拡大。
 - * 2014年から監査院・中小企業庁・調達庁に告発要請権が与えられたが、告発権主体の範囲は相変わらず制限的。
 - － 雇用部と労働監督官は下請けの不公正行為に関して労働委員会と公正取引委員会に調査を依頼する建議権を有するようにする。
 - － 「公正労働委員会（仮称）」は雇用・被雇用関係が曖昧な契約が増大している現実で、多様な雇用関係を規律する最低基準と社会保険の規範を確立する積極的役割を遂行。
 - * 大中小企業間の格差は単純に不公正な下請け慣行にのみ起因するのではなく、経営環境の変化にも起因するため、市場を貫くメガトレンドとそれを補完する制度と慣行を確立する方向でもアプローチする必要。

- 元請け企業は協力企業労働者に統制権限を有するのかどうかとは関係なく、一定程度協力企業の労働条件を監督する責務とともにその履行を監督する。
 - － 例えば、労務請負関係で下請け企業労働者の社会保険加入、安全管理義務等は、一定程度元請け企業の責任の下になされるようにする。

- 最低賃金違反と未払い賃金清算に対する監督強化とともに、未払い誘引を縮小するための制度的誘引体系を整備する。
 - － 未払い賃金の賃金債権時効を延長し、民事賠償で懲罰的賠償を導入することによって、未払い誘引を縮小。

② 中小企業の仕事のミスマッチの緩和

<現状と争点>

- 中小企業では、労働需要があるにもかかわらず仕事が埋まらないミスマッチ問題が持続している。
 - － 半面、大企業と公共部門では労働需要自体が足りずに求職者超過現象。

- 経済成長の鈍化により新規の仕事創出が難しい状況で、ミスマッチ解消は若者の雇用問題を緩和させる代案のひとつである。
 - － 労働需要増大が難しい時、賃金および労働時間の調整、合理的な解雇制度導入等によ

り新規の仕事を増やすことはできるが、慣行と利害調整が短期間になされにくい。

□ 主に中小企業が補償レベルを大企業レベルに高めることのできない状況でミスマッチが発生するため、中小企業の補償レベルを制約する要因を解消する必要がある。

* 補償というのは、賃金、賃金上昇率、勤続可能性、福利厚生制度等を含む広義の生涯賃金概念。

ー 韓国の勤続年数による年功給増加は世界主要国に比べて著しく高く、大・中小企業間の賃金格差と大企業早期退職の一原因になっている。

* 各国の20～29年勤続者非農業全産業相対賃金（1年未満勤続者賃金=100）はドイツ197.7、フランス152.2、スウェーデン114.9、英国156.6、日本234.1、韓国288.1である。

ー 不公正な下請け取引慣行（口頭発注、代金未払い、不当下請け代金の決定・減額、不当発注取消し等）によって補償レベルを高めることができないなど、企業規模が小さくて個別中小企業次元では十分な福利厚生を提供できない場合も存在。

□ 補償レベルの格差以外にも、若者の求職者と中小企業間の情報不足と歪曲による情報ミスマッチも、若年層の中小企業への就業を阻害する要因となっている。

ー 若者の求職者には優秀な中小企業に関する情報が足りず、中小企業は大企業と異なり情報の問題を自ら解消する能力が足りない。

* 十分な補償レベルを提供しているにもかかわらず、希望する技術水準を有する労働者自体が足りずに雇用がなされない技術ミスマッチは、大企業と一部優秀中小企業に現れる現象で、中小企業ミスマッチ解消の側面で優先的考慮事項ではないと判断される。

<方策>

□ 補償ミスマッチを緩和するために労使は職務による人事管理とそれに沿った補償体系を確立し、これを拡大するために共同努力する必要がある。

ー 職務による人事管理と補償体系の拡大により、外部労働市場の発達に寄与することによって、大-中小企業間の労働移動を促進し、過度な年功給依存から脱して補償ミスマッチを緩和。

□ 元請け・下請けの共生・協力および公正取引秩序を確立して、大企業と中小企業間の賃金格差を緩和する。

ー 元請け・下請け共生・協力促進のために、大・中小企業共生協力基金および共生決済システムの活用を拡大。

ー 公正取引秩序の確立のためには、標準下請け契約書の普及を拡大し、法律違反者の処罰を強化。

- 大企業を中心に元請けと下請け企業労働者の賃金水準を毎年公示して、過度な格差に対する社会的監視を促進する。
 - － 実質的に類似の職務を遂行する元請けと下請け企業労働者の賃金格差が行き過ぎないように指導。

- 規模の小さい中小企業レベルでは提供できない福利厚生制度に対して政府支援策を講じる。
 - － 大規模な経済力が要求される住居、保育施設、余暇・文化施設等の福利厚生の提供。
 - － 勤続時の退職年金等に中小企業労働者奨励金等の形態で賃金支援を行い、その他子どもの学資、生活費貸付等についても支援。

- 一方、情報ミスマッチ緩和のために、新規採用と若者の仕事の観点から優秀中小企業を選定して統合的に管理し、一元化された優秀中小企業の労働市場を構築する。
 - － 売上、信用等級等でない仕事の観点から優秀中小企業を選定し、現在の省庁・地方自治体別に運用されている優秀中小企業データベースをワークネット中心に統合管理し情報提供。
 - － 地域、大学、省庁別に散発的・形式的に行われている採用フェアを統合して半期別に政府主導の優秀中小企業採用フェアを実施し、一元化された中小企業労働市場を構築。

③ 地域次元の社会的対話を通じた格差緩和と仕事の創出

<現状と争点>

- 相対的に投資環境が悪化する中、一部大企業の国内新規投資が十数年間凍結され新規の仕事が創出されておらず、協力企業との賃金格差が拡大した。
 - － 一部大企業の労使が、対内的には低い生産性にもかかわらず高賃金水準を維持し、対外的には協力企業と生産性の成果を共有せず排他的に専有する慣行が持続。
 - * 現代自動車の国内工場労働者の時間当たり賃金は \$34.2；米国 GM の生産職労働者の時間当たり賃金は \$29 ～ 30、2008 年の経済危機以降、新たに採用された生産職労働者の時間当たり賃金は \$19。
 - － それにより、経済全般に新規の仕事創出機会が喪失し、輸出実績がよくなってもいい仕事は増えない産業体質が定着。
 - － 産業の内部・外部の利害当事者が適切な形態で参加することによって問題を解消しなければならぬが、危機の原因に対して根本的・直接的対応ができずに危機が深刻化。

- 企業および産業レベルで解決されにくい問題に対して、地方自治体レベルで問題を解決しようとする試みが注目されている。

- － 光州広域市は持続可能な仕事創出基盤を備えた新規投資モデルを策定して工場建設を推進し、地方自治体、地域内市民団体、企業、関連企業、労働市場内利害当事者が積極的にコミュニケーション。
- － これを通して社会連帯、産業革新、労使関係を含む経営文化の革新と新規投資の活性化を図り、労働市場の歪曲を矯正し良質の仕事を創出する努力を傾けている。

<光州型仕事実現プロジェクト推進2年の経過>

- ・2014年9月 光州市「社会統合推進団」設置
- ・2015年2月 「社会統合支援センター」設置
- ・2015年7月 議論の根拠と体系確立（韓国労働研究院研究サービス）
- ・2016年前半・中頃 自動車100万台生産推進事業に関する企画財政部の予備妥当性調査結果事業に対する政府の支援（約3千億ウォン）決定
- ・「社会統合支援センター」の実行主体変更、「よりよい仕事委員会」スタート
- ・2016年下半期 「よりよい仕事委員会」実務委員会の議論活性化
- ・2016.11月 適正賃金、労働時間の短縮、責任経営、元請け・下請け関係の改善等の中心議題選定

<方策>

- 地方自治体が政府と協力して産業基地づくりとともに大資本の新規投資を促進し、利害関係者の包括的交渉の場をつくって完成車企業の投資忌避状況を好転させるために努力する。
 - － 同種業界の既存大企業が別法人を設立して委託生産をするなど、新たな賃金－労働時間規範を策定し、利害当事者の包括的社会的対話と交渉の枠組みを構築。
 - － 国際的競争力を有する適正賃金と合理的労働時間を保障する交代制を実施する新たな法人を設立して協力企業との賃金格差を縮小し、仕事創出の可能性を高める。
 - * 地域次元の特殊な例という見解があるが、地方自治体が社会的対話の枠組みを通して格差緩和を伴う仕事政策のイニシアチブを模索するのは、韓国の労使関係の現実と社会的対話の現実に照らしてみると、その成功の有無を離れて少なからぬ意義を有する。
- 地方自治体レベルで社会的対話を通して信頼と実践を増進し、合理的投資環境をつくり他産業にも新規雇用機会が創出される環境を整備する。
 - － 大企業正社員労組は組合員の過度な利益追求を自制し、産業に及ぼす社会的役割を強化
 - * 光州市は民主労総系列である公共輸送労組とともに協約を締結して、傘下機関で非正規社員を正社員に転換する政策を実現。
 - － 優先・特別採用条項等均等な採用機会を剥奪する団体協約の雇用世襲条項は、次期団体協約で削除。

(2) 就職支援の強化と起業・海外進出の活性化

① 大学就職支援の強化

<現状と争点>

- 大学の財政支援事業成果指標のうち就業成果の配点（就職率、維持就業率等）が全体的に10%レベルに過ぎず、大学が傾ける努力の優先順位が落ち努力も不十分である。
 - － 大学が設置した就職センターあるいはキャリア開発センター、運用中の就職相談と教育プログラム等、就職支援インフラの内容が不十分。
 - － 行政職員の就職部署忌避と補職循環、外部講師に過度に依存する教育プログラム、就職部署職員の専門知識と相談能力不足、就職の活性化を阻害する硬直的な学士制度、産学協力の土台と基盤不足等、問題点を露呈。

- 大学就職センター職員は循環補職が日常化しており、勤続年数が短く主に就職関連行政業務に従事して専門性向上の機会もほとんどない。
 - － 就職センターは主に学科別専攻別担当要員を置かず、産学協力および就職担当外来教授を招聘して運営しており、内容のあるサービス提供よりは就職サービスを提供しているという「要件」充足に留まっている。
 - － 就職フェアの場合、時間と財源の投入に比べて実質的な効果が低い。

- 特定専攻の場合、特定の職業や各種国家試験や資格試験を中心に教育過程が編成されており、該当専攻分野に進出しなかったり応用分野に進出する場合、大学生は就職準備により多くの努力を要したり就職に失敗する可能性がある。
 - － また、現在の大学で運営している現場実習教科目やプログラムは学期のうちに行う場合が大多数なので、内容ある現場実習からかけ離れている。

<方策>

- 大学評価に就職支援業務と就職成果の比率を高め、個別就職プログラム需要の発掘努力等を反映する。
 - － 大学が就職専門要員を採用し相談とあっせん能力を高める専門性の増進を促進。
 - － 学科・学部専攻の特性と該当産業や職種の特性と連携して、専攻別に就職可能性が高い産業および職種を選別して、個別に就職が可能なプログラムを開発。
 - － 産業界の意見を取りまとめてプログラムの目標、内容、手続き、方法、評価方法を決定して反映し、一定の企業を集めて採用約定型（卒業後すぐに該当企業に入社）でプログラムを運用。

- 大学就業担当職員に職務専門性向上のための就職担当人材教育プログラムの開発と研修

機会を提供する。

- － 雇用部・地方自治体と大学連合が共同で就職センター職員の専門性を高めることのできる研修プログラムを整備し、大学は彼らのキャリアを開発するための機会を提供し、適切な専門性と認証基準を整備。
- 大学は就職親和型学士制度に改編するように総合大学・単科大学・学部・学科別に就職教科目を強化する。
 - － 就職教科目を大学生の進路指導と連携して単位数をさらに増やす。
 - * 例えば、1年生は専攻進路目標設定教科目や進路探索教科目を運用して、2年生は専攻進路情報教科目や探索教科目を運用して、3年生は専攻現場実習と職業体験プログラムを教科目形態で運用して、4年生はインターンシップと就職準備教科目を運用。
- 大学の現場実習教科目やプログラムを長期現場実習が可能なプログラムに改善する。
 - － 大学内外で提供する就職および資格関連プログラム履修時に、学生別に提供されるキャリアポートフォリオの制作およびシステムを構築。
- 大学と労働市場の連携性強化のために、インターンシップの充実を図るための大学間情報連携体系を構築し、現場実習・インターンシッププログラム認証基盤を整備する。

② 若者の起業の活性化

<現状と争点>

- 起業に対するライフサイクル的コントロールタワーが不十分で、小中高、大学段階で企業家精神育成のための教育が十分になされていない。
 - － 20代の若者が相対的に30代と比較して起業支援に疎外感を感じており、地域別起業インフラがアンバランスであると感じている。
 - － ベンチャー企業が成長するために既存企業と同一に労働市場で人材を採用しなければならないが、大中小企業間の賃金格差の問題で求人難に直面。
 - － 政府の財政支援プログラムは多様であるが、起業初期に集中する等、ベンチャー企業成長段階別支援およびプログラム間の連携が相対的におろそか。
- 全般的にグローバル起業より国内市場型起業、技術起業*より生計型起業中心であり、ベンチャー企業の技術事業化支援環境づくりが脆弱である。
 - － 国内市場の限界を克服するためには、グローバル市場を目標にする技術起業、優秀な人材の準備された起業、ベンチャー企業のグローバル事業化支援環境が必要であるが、海外市場へのネットワーク**基盤が脆弱。

* 相対的に政府の成果主義起業振興戦略により生計型起業が多く、仕事の持続性に限界
** 創造経済革新センターを媒介に大企業の海外ネットワーク共有があったが、政治危機により萎縮状態。

- 失敗を克服できる再挑戦環境が不十分であり、一度の失敗で社会的落伍者になり、再起する機会を見つけにくいという限界がある。
 - － 起業失敗後、信用不良者の烙印を押されて金融界の信用を得るのに長時間を要し、再創業過程でも既存起業支援プログラムでの支援を受けにくい。

- 初期事業化エンジェル投資（個人がお金を集めて、起業するベンチャー企業に必要な資金をあて、株式としてその対価を受ける投資形態）の条件等、スタートアップ金融支援も相変わらず貧弱な状態である。
 - － 現政権でクラウドファンディング制度、融資支援から投資方式への政府支援の転換、連帯保証制度と簡易再生制度、金融界の技術価値評価制度の改善等、肯定的制度革新が整備されてきたが、実際の市場状況は相変わらず劣悪である。

<方策>

- 政府内の若者の起業担当コントロールタワーを構築し、若者の起業ライフサイクル的支援体制構築のための省庁間協業環境づくりを実施する。
 - － 小中高、大学段階で企業家精神の育成のための教科、非教科プログラムの量的・質的拡充を支援し、起業サークル等起業前段階のインキュベーター基盤を強化して起業の土台を強化。
 - － 起業初期支援と起業成功時点までの支援のバランスの確保、起業支援担当者（メンター、エンジェル、M&A 専門家等）を拡大およびレベル向上、起業失敗等による再挑戦文化の構築、起業親和的規制改善等を通して起業の活性化支援政策の成果を高める。
 - － 起業教育とともに倒産と再生手続きに関する情報と教育機会を提供して、再挑戦力の構築基盤づくり。

- 失敗過程に対する評価を経て失敗経験が共有されうる支援方策を整備する。
 - － 若者創業者の事業経験（ビジネスモデル、技術開発資料、事業ネットワーク等）を後発事業者または既存事業者に提供し、新たな事業モデルに寄与できるように失敗経験をやりとりする環境を整備。

- ベンチャーとスタートアップに優秀な人材が集中するようにストックオプション関連税制を改善し、韓国内外国人留学生との国内協業起業の活性化する。

- － 国内 10 万人の留学生の母国と連携できるベンチャー企業を集中育成してグローバル市場を攻略できるように、国内内国人と外国人協業起業を支援。
- 若者の起業に関連してクラウドファンディングによる民間参加を活性化し、政府は一定比率をマッチングファンド形態で参加するプログラムを新設する。
 - － アイデア起業の若者がインターネット基盤のクラウドファンディングで起業資金を用意できるように、投資家 1 人当たり年一定金額以下の小額投資活性化のために、民間投資の 25 ～ 50% に該当する金額を政府も投資。
 - － 収益が発生する場合は、民間投資家が政府持分を有利な価格で買い戻せるようにすることによって、民間投資誘引を高める。

③ 海外進出の活性化

<現状と争点>

- 海外就労の流れを見ると、一部の国では増加傾向を示しているが、初任給水準が期待に及ばず、海外就労でもミスマッチ現象が発生している。
 - － ベトナムやマレーシアのような国々の場合、韓国の若者に合う仕事が存在するが、ミスマッチ現象が現われ、年俸の規模が最も大きな障害になっている。
- 海外進出の促進が国政の課題に含まれており、実効性ある対策の整備が要求されている。
 - － 日本企業への就職の可能性が高くなっているが、最近では類似の資格を有する中国の若者を好む傾向を示しており、注意と具体的な対策が必要である。

<方策>

- 個別労働条件以外に該当国の長期的発展見通しとビジネスチャンスを提示する方法等により、国別に別個の案を提供する。
 - － 公聴会や説明会等を通して発展途上国で受ける報酬の実質購入力、生活費支出後に貯蓄が可能な金額等に関する判断基準を提供する認識を高める機会を用意。
 - － 海外韓国人企業やグローバル企業のうち、韓国の若者の能力を活用できる職務が多いが、特に先進国の大都市にある企業の物流とマーケティング分野のように有望に見える領域に関する情報を提供。
- K-Move スクールの就業率等の成果管理とともに、参加者の事後管理等、研修課程の品質管理を強化する方策を整備。
 - － 就業戦略、インターン事例および海外求人企業情報等、若者が現実的に必要とする情報提供を拡大。

(3) 職業教育訓練の充実

① 職業訓練の現場性と効果の向上

<現状と争点>

- 失業者の訓練に NCS（国家職能標準）訓練の導入が肯定的な成果を上げていると報告されている半面、失業者の訓練に NCS 訓練の導入は遅れている。
 - － 2015 年に行われた訓練課程のうち、NCS 適用訓練課程の比率は国家基幹・戦略産業職種訓練の場合 47%で半分に近いが、「失業者明日の学習カード制集団訓練課程」は 15.4%に過ぎない。

- 就業成果は訓練と就業支援サービスが結合するとシナジー効果が発揮されるが、訓練修了生に対する就業支援サービスが不十分である。
 - － 訓練生の満足度調査結果を見ると、他の項目に比べて就業支援サービス項目に関する満足度が相対的に低く現れている。

- 経営、会計、事務関連職と社会福祉および宗教関連職を除いた領域で遠隔訓練の活用が不十分であり、追加的に実習時間を確保する余地がある。
 - － 「失業者明日の学習カード制」遠隔訓練はまだ参加人員も少なく、一部職種に限定されて運用されている(2015年遠隔訓練参加人数は集団訓練参加人数の1.6%に過ぎない)。
* 遠隔訓練のうち経営、会計、事務関連職（68.9%）と社会福祉および宗教関連職（16.1%）の比率が高い。

- 社会的弱者の安定的労働市場定着のための人的資本投資が重要なのに関わらず、社会的弱者（普通高校非進学者、学業中断者等）の職業訓練参加が制限的である。
 - － 高卒未満の訓練参加率は 12.6%に過ぎず、普通高校非進学者 15.7%、特性化高校非進学者 21.7%、大学中退者 27.5%、短大卒 24.1%、4 年制大卒以上 30.8%等である。

- 仕事学習並行制が忠実に遂行される場合、職業訓練の現場性向上レベルで意味が大きいものと判断されるが、仕事創出効果は制限的という状況。
 - － 仕事学習並行制が就業 2 年以内の在職者に拡大することによって、在職者教育訓練のための政策としての性格が強い半面、仕事学習並行制を通して雇用が創出される効果は大きくない。

<方策>

- 相談と訓練、就業支援サービス等がパッケージ形態に結合されており、社会的弱者を主な対象とする就職成功パッケージ事業をより充実させる。

- － それとともに、「就業士官学校」等のような貧困青少年対象の教育訓練を強化。
- 訓練成果に肯定的影響を与えている NCS 訓練を積極的に拡大し、そのために細部プログラムを整備する。
 - － 訓練機関の大型化・専門化の促進および NCS 訓練転換に必要なプログラム開発のコンサルティング、教師・講師の研修、管理システム構築の支援である。
 - － 中小企業の NCS 採用導入に対するコンサルティング提供等、民間企業の NCS 採用拡大のための方策を整備。
- 職業訓練とともに就業支援サービスが提供されると訓練の成果（就業率）が高まるため、訓練修了生に対する就業支援サービスの補完が要求される。
 - － 訓練を受ける間、定期的に専門相談員による相談および就業情報の提供が必要。
- 遠隔訓練の修了率と満足度向上策の整備および遠隔訓練の活用度向上のための政策支援が必要である。
 - － 遠隔訓練を最大限活用して集団訓練時間を削減し、訓練の現場性向上により多くの時間を活用して訓練の効果を高める。
 - － 授業に先立ち学生が講義映像をあらかじめ学習し、講義室では討論や実習中心に進める授業形態である **flipped learning** を導入し拡大。
 - * 遠隔訓練は技術の発展とアプローチの容易さのために拡大する可能性が高いが、集団訓練に比べて訓練修了率と満足度が低い。これは直接的な対面管理がなされない遠隔訓練の特性に起因すると思われるため、こうした遠隔訓練の問題点を補完する対応策を訓練機関が整備するように政策的に誘導する必要がある。
- 卒業生から在学生段階まで政策対象を広げ、参加人材を増やす等、仕事学習並行制を拡大する。
 - － OJT 学習ツールの新規または補完導入および学習労働者採用類型（新規または在職）による別途支援、訓練費支援水準の調整、企業現場教師手当て支給基準の調整等、企業に対する政府支援水準の合理化が必要。
 - － 政府主導ガバナンスから産業界主導へパラダイムを転換し、「過程に対する管理」から「成果に基づいた支援」へ転換。

② 大学の労働市場個別教育の強化

<現状と争点>

- 大学卒業生の高い下方就業問題、低い専攻就業比率等に確認されるように、大学教育と

労働市場間のミスマッチが深刻化している。

- － 大学卒業生の下方就業比率が 18.9%に達し、専攻就業を厳格に解釈する場合、大卒就業者の 49.8%は自身の専攻と合わない仕事に就業している。
 - － 全世界的に技術進歩が事務職および生産職等、中間熟練労働を代替する方式で進んでいるが、現在の韓国の大学では相変わらず中間熟練を有する人材を主に輩出しており、大学教育と労働市場間の技術ミスマッチが深刻化。
- 大学の構造改革が急がれるが、大学の構造改革の速度が遅く、すべての大学に一律的に痛みの分担を要求する方式で行われており、財政支援に「逆選択」の恐れがある。
- － 現在の大学構造改革は画期的構造改革を誘引するよりは、一律的定員の調整を要求する形態で行われ、恒久的な教育部の介入を不可避的にしている。
 - － 大学評価過程で構造改革の危機感が大きい大学は評価指標を適切に補完して積極的に対応した半面、構造改革の危機感が小さい大学は消極的に対応することによって、不良大学が政府財政支援をより多く受ける「逆選択」の傾向さえ現われている。

<方策>

- 新産業構造の発展に沿う融合型専攻教育構造により全面改編する大学を支援していく。
- － 大学に対する政府の財政支援時に学科構造の改編、地域新産業企業との協約による共同プログラム等を重要評価指標のひとつとして考慮。
- 問題解決型学習（Project-Based Learning または Problem-Based Learning）の導入を拡大する。
- － 地域企業、学生、教授がひとつチームを組んで各企業の現場の問題発掘とともに、共同プロジェクト研究を行って問題解決の結果を導出する教育モデルの導入および拡大を積極支援。
 - * プロジェクト進行過程で各企業の特徴と学生間のコミュニケーションはもちろん、自然な相互評価過程を経て就職で連携すると同時に、学生は研究で卒業要件を認められるだけでなく、共同研究過程で着目される内容を基に新技術起業も模索できるようにする。
- 大学教育の現場実習と徒弟システムを拡大し、すべての専攻で現場実習の義務化を検討する。
- － 現在、一部大学で実施されている IPP 型仕事学習並行制* を拡大発展させて、大学段階の徒弟システム（Higher Level Apprenticeship）を導入。
 - * IPP 型仕事学習並行制：4 年制大学生が大学教科課程の一部を企業現場で長期間履修するようにする企業連携型長期現場実習制度。

- 大学の教員評価構造を改編するように誘導して、教員が大学教育の改善に積極的に参加するようにする。
 - － 研究業績を中心に評価される教授以外に、就職・起業支援、産学協力を主とし評価される別途の教授陣を置くように積極的に促す。

- 雇用労働部地域人的資源開発委員会等を活用して、地域単位で企業と大学教育のマッチングを支援する中間組織を活性化する。
 - － 省庁を超えた支援が可能なように、各省庁に散らばっている地域労働市場支援機能および予算を統合・再編し地方自治体の参加を拡大。

- 支援学生数を基準として存廃が憂慮される大学に対しては、画期的構造改革（地域企業基盤教育訓練組織、生涯学習機関等）自力救済策の整備を促進する。
 - － 一律的定員調整でなく、「選択」と「集中」の形態で構造改革を推進し、財政支援は構造改革モデル事例に対して進行程度によって支援する方式へ転換。

（４）若者の生活の質向上とコミュニケーション回路の強化

① ニートの比率の縮小

<現状と争点>

- 教育訓練も受けず求職意欲までないニートが増加して、生涯人的資源開発中の重要な時期である青年期に多数の若年層が人的資本の減退を体験している。
 - － OECD 報告書（2014）によると、韓国のニートの比率は加盟国平均（15.0％）より3.5％高い18.5％で、加盟国のうち8番目である。
 - － OECD 諸国に比べて大卒以上の高学歴ニートの比率が高く、ニートの経済的・社会的費用が非常に高い状態。

- 経済活動人口調査において、主たる経済活動を問う質問に対し「休んでいる」と回答したニートの比率が増加の様相を示し、特に求職意欲の喪失に代表される最も否定的性格のニートの比率も増加している。
 - － OECD 平均で失業者のニートは6.5％、非経済活動のニートは8.7％である半面、韓国は失業者のニート2.9％、非経済活動のニート15.6％である。
 - － 非経済活動のニートの比率を低くするために、就業意欲を鼓舞し求職活動を促進することが重要。

<方策>

- 労働市場の二重構造を改善する努力とともに、ニートになる可能性の高い青少年を把握

し、彼らに対する十分な相談および体系的な進路教育と進路指導等を通して、学校教育で若者のニート発生を予防する努力を傾ける必要がある。

- 一 教育訓練機関を適切に活用して、学校－職業訓練機関－地域社会の全過程で周期的に追跡・相談するニート追跡システムを構築。
- 一 一定期間の追跡・相談以降も相変わらずニートとして残っている、あるいは残っている可能性の高い若者に対しては、地域内ニート支援機関で引き続き相談が受けられるように連携。

□ ニートの類型化および実効性ある具体的対策の策定のために、経済活動付加調査の形態でニートの実態に関して具体的に把握し、ニートの類型別対策を策定する。

- 一 例えばニートの特性により3つのグループ（障害型、不足型、就業準備型）に区分して、ニート状態持続の有無により3つのグループ（過渡期型、反復型、長期持続型）に区分して適切な対策を模索。

<ニート類型別政策（案）>

- ・就業準備型と過渡期型を兼ねたニート：通常の就業支援政策（雇用支援サービス、職場体験、訓練、補助金・仕事機会提供等）をより強化された形態で推進
- ・障害型ニート：福祉政策の側面からアプローチすると同時に、持続的な人的資源開発を通じた就業の可能性の向上と雇用割当制を結合した政策を推進
- ・反復型ニート：特定のスキルなしに労働市場へ移行した若年層（例えば非進学人文系高校卒業または中退）の可能性が高いため、職業訓練等人的資源開発支援政策を中心として、仕事学習並行制を積極的に活用
- ・不足型ニートや長期持続型ニート：仕事をする意欲の欠乏、情緒的健康問題、基礎的な職業基礎能力の欠如等の問題に直面しているため、通常の就業支援政策を越えて、心理相談や共同生活を通じた人間関係の自信回復、住居と医療支援、社会体験支援等、より総合的なアプローチを用意し、モチベーションの誘発、自信回復、個人的やる気の育成、核心基礎能力の熟達等のための教育機会を提供

□ 地域基盤の官民協力ニート支援ネットワーク等、支援体系を構築する。

- 一 若者を対象とする最小限のセーフティーネットとして、教育 - 福祉 - 雇用等が連携して総合的に支援できる地域基盤の官民協力若者対象支援機関が必要。

② 若者福祉プログラムの拡充

<現状と争点>

□ 大学進学率が68%に達するほど大学教育が必須の過程と見なされている半面、低所得層の学生は学資と生活費の工面のために授業に専念できない傾向にある。

- 一 低所得層のための奨学金が増加したものの、相変わらず機会が不十分。

<現行学資支援状況>

- ・国家奨学金Ⅰ：所得8分位以下の大学生
- ・国家奨学金Ⅱ：大学別独自基準、最小限の大学別成績基準充足
- ・心強い学資：満35歳以下、所得8分位以下の大学生、多子世帯、最小限の成績基準
- ・一般償還学資：満55歳以下、所得9分位以下

□ 失業給付受給資格を満たさないだけでなく、雇用保険による職業訓練機会を積極的に支援されない。

ー 大学卒業後平均 11.2 ヶ月の求職期間後に最初に仕事を探し、就業経験がなかったり、あっても失業給付需給要件を満たさない場合も多い。

ー 週 15 時間未満のアルバイトは社会保険届出義務がなく、社会保険による社会保障の可能性も制約されており、15 時間以上でも届け出ない場合が多い。

* 就職成功パッケージ 2 : 18 ~ 34 歳の若者対象、参加手当て 20 万ウォン、訓練手当て月 40 万ウォン (6 ヶ月)。

* 基礎生活保障制度 : 15 ~ 29 歳の若者受給者 20.7 万人 (2014 年)。

□ 幸福住宅プログラム等があるものの、機会が足りず選択範囲も制限的なため、月収入の 30 ~ 40% を賃貸料に支払う若年就業者が多数である。

ー 仕事の機会は都市に集中している半面、都市地域の最小住居費は所得に比べて高い。

< 現在若年層に提供されている住居サービスの種類 >

・大学生保証金型賃貸住宅

(1 順位) 基礎生活保障 (日本の生活保護に該当) 受給者、片親家族、児童福祉施設出所者

(2 順位) 世帯当たり月平均所得 50% 以下の大学生、100% 以下の障害者等

・幸福住宅 : 大学生、新社会人、新婚夫婦

・希望ハウジング : ソウルにある大学の在學生

・公共寄宿舍 : 該当地域高校出身者、ソウルにある大学の在學生

・在京寄宿舍 (郷土学舎) : 実家が地方のソウルにある大学の在學生

< 方策 >

□ 大学の学費負担緩和努力とともに、教育機会均等化次元で所得水準により学資負担を減らす方式で大学奨学制度を改編する。

ー 機会均等の観点から改編するという趣旨の下、奨学金制度を全般的に再検討して、所得の低い層に厚く、高い層には薄くする傾向をより強める。

□ 心強い学資 (就業後償還学資貸付) 導入以前の卒業生の学資償還負担に対する対応が必要がある。

ー 心強い学資と同一に一定基準以上の所得が発生する就業者になるまで、学資償還義務を猶予。

* 若者の貧困防止のために、ドイツは就活生に 1 年間バーフォク (大学生対象生活費貸付制度) 猶予を許容。

□ 大学は寮費負担緩和努力とともに、就業支援サービス以前の段階で奨学金相談時に住居

サービスに関する情報等を提供する。

－ 政府は 29 歳までの若年層に若年層対象個別住宅サービスを整備。

□ 若者に訓練・相談・斡旋サービスを提供する一方、所得 5 分位以下の若年層に適切な求職活動手当を支給する方式で、若者対象「就職成功パッケージ」事業を改善する。

－ 社会的弱者の雇用に対するセーフティネットの枠組みの中で、最低賃金、失業給付、若者対象就職成功パッケージ、基礎生活保障制度の生計給付等が一貫性を有するように制度を調整。

－ 就職成功パッケージ事業の効果を提供するために、単純に事業費のみを増額することから、さらに雇用サービスの力量を強化するためのインフラ事業の中長期青写真を整備。

③ 若者政策のコミュニケーション回路の強化

<現状と争点>

□ 政府と公共機関等様々な主体が若者雇用関連情報を提供しているが、若者の視点で総合的に情報を提供されることに限界がある。

－ 大部分の若者雇用支援事業が個別事業単位で広報チャンネルを構築して広報を行っており、若者の立場では数多くの事業を認知しにくいために活用が制限的。

－ 若者個人別に進路と就業環境が異なるため、それぞれの条件に合うように関連情報が提供される必要があるが、支援機関が供給者の便宜によって情報を提供していて非効率的。

□ 財政支援事業がどんな若者を対象にしているのか不明確で、対象の若者の事業に対する認知度が低い。

－ 様々な政策支援事業が実施されているが、相当数の財政支援事業がどんな若者を対象にしているのか不明確で、事業内容に対する理解が足りず活用度が低いため、総体的に政策の質的効率性が低い。

* 政府の財政支援方式は若者が実質的に感じる就業と就業の質等の満足度よりは、教育訓練人員等の支援過程で発生する量的実績に焦点を合わせており、若者雇用の実感を高める活動に限界。

□ 政策の策定、遂行、評価過程で若者の意見反映のためのコミュニケーション回路が不十分で、推進政策に対する若者の満足度が低い。

－ 政府支援プログラム企画過程に専門家の意見集約過程は経ているが、若者の意見集約は不十分。

－ 政策プログラム設計は既存インフラ、プログラム等の変形でなされるために、プログ

ラムの完成度が劣り若者の満足度が低い。

- － 毎年、若者政策事業の評価がなされてはいるが、その焦点が予算執行の公正さ等に合わされており、若者の政策満足度、政策改善に対する意見反映は弱い。

<方策>

- 進路指導、就業、若者が知りたい情報を提供し、若者の意見を集約する「若者ポータルサイト」を構築して統合チャンネルへと発展させる必要がある。
 - － 政府の財政支援事業の広報とともに、評価結果とともに公知して、若者の事業認知度を高める。
 - * 現在、雇用部で運営しているワークネットを利用できるが、若者だけのためのポータルサイトではなく、雇用部担当ポータルサイトであって他省庁の参加に限界。
- 政策対象を若者の年齢、地域、性、所得分位等に分類して政策支援策を類型別に具体化し、若者が若者政策を総合的にモニタリングする体制を構築する。
 - － 政策の現場性向上のために、政府財政支援事業の若者参加モニタリング評価団を常設し、若者の意見反映を常態化。
 - － ライフサイクルに合わせた若者政策を定義し、若者政策の専門性を確保するために、教育、住居、福祉等、分野別専門家の意見を体系的に反映。
 - － 若者の生活レベルを評価できるように適切な指標を開発して、毎年（仮称）「若者の生活改善度」を把握。
 - * 「若者の生活改善度」は、仕事と住居、福祉等の政策をすべて含む概念であり、若者政策に関する総合的な満足度を意味。毎年適切な時期に若者を対象にアンケート調査を行って、改善程度をモニタリング。

(5) 若者雇用特別対策の推進方法

<現状と争点>

- 2000年代後半に大学進学率が高かった時期の大学生が、卒業者に流入すると同時に大学進学率の下落による高等学校卒業者の労働市場流入の増加が重なって、2013年以降若年層の経済活動参加率、雇用率、失業率がともに上昇している。
 - － 失業率が一時的に高かったアジア通貨危機の時とは異なり、高い失業率が当分持続し新たな均衡状態になる見通し。
- 若年層の仕事事情が好転しないことにより、過去5年間、若者の求職者が累積し、20代の若年層人口の増加と重なって、2021年までこうした状況は持続する見通しである。
 - － 現在の労働市場には失業者を含めて約180万人（OECD基準によるニート）の若者遊

休労働力が存在するほど若年層の雇用事情がどの時代より悪化している状況。

ー 2017年度の就業者の増加も25万人を超えるのは難しく、その後も新規学卒者に十分な仕事の機会が与えられることは難しく、若年層の雇用事情はさらに悪化する可能性。

* 最近5年間、若年層の労働市場進出者は毎年約48万人、実際の就業者数の増加は39.8万人であり、就業者のうち相当数は高年齢層；経済活動付加調査によると、55-79歳の高年齢層の過去1年間の求職経験は11.4%（'07）→15.7%（'16）、将来労働を希望する者の比率は57.5%（'07）→61.2%（'16）で、今後も参加率が増加する見通し。

□ 民間の投資と起業の活性化を通して仕事創出力を高める政策と、別個に累積した若者求職者の就職難を解消するためには、若年層を対象にした仕事特別対策を実施する必要がある。

ー 職業能力を備える学習機会は学校だけで充分でなく、職業生活の初めの1～2年が重要であり（企業は生産だけでなく学習にも重要な役割を遂行する組織）、若者の求職者の人的資本減退を防ぐためには職場経験が重要。

<方策>

□ 若者の仕事事業を死重効果と民間雇用構築効果を最小化する方式で綿密に設計し、今後5年間実施する。

ー 地域的特性を反映できるように、地方自治体は若者が参加する若者雇用特別対策を策定し、民間の仕事創出状況を考慮して年間実施規模を調整。

□ ベルギーのロゼッタプラン、金融危機時の韓国の青年インターン制度も、すべて死重効果（災難効果）が支配的であり、若年層の雇用事情を実質的に好転させにくかった点を考慮して、外部効果が大きいと予想される公募事業に支援する形態で若者雇用支援事業を実施する。

ー 雇用労働部地域雇用革新推進団と協力の下、地方自治体別に地域単位の仕事ビジョンと戦略を策定させ、地域別特性を反映した若者雇用新事業アイデアオーディションを推進。

ー 選ばれた事業に対しては、人件費と関連事業予算を支援し執行の自主性を与える。

* 具体的には地方自治体単位でアーカイブデータベースの構築、デザイン、広報等の事業計画を作成して提案させ、選ばれたプロジェクトは、人件費と関連事業予算を支援。

□ それとともに、若者雇用特別対策事業を支援するのに必要な公共部門の人材と既存の政府政策の公正さ・効果・効率性を高めるのに必要な公共部門の人材を補充する。

ー 公共部門別に既存組織の人材増員の必要性の検討とともに、公募事業を支援するサー

ビス要員の必要性の両次元で検討して提案するようにする。

3. 要約

(1) 政府、企業、労働組合は予防的労働監督と不公正下請け慣行の監督強化等の制度改善を通して、不合理な格差拡大とミスマッチの構造化を防止する。

* 労働監督官増員等の機能強化、労働委員会傘下の不公正労働調査機関の設置等。

(2) 企業と政府は大・中小企業間の過度な賃金格差を解消し、元請け－協力企業間の連帯の増進のために、公正取引制度の改善等、実効的代案を整備する。

* 職務に基づく人事管理の拡大、元請け・下請け企業労働者の賃金水準の公示、中小企業の福利厚生制度の支援、優秀中小企業の統合管理等。

(3) 地方自治体と地域の利害当事者は、積極的協議と調整を通して格差緩和と仕事創出策を積極的に議論する。

* 光州広域市の「光州型仕事」の議論等。

(4) 大学と教育部・雇用労働部は、大学の就職・起業支援制度を充実し専門化するのに共同の努力を傾ける。

* 大学評価に就職支援比率の向上、就職親和型学士制度の改編、現場実習の充実とインターンシップ参加機関・企業認証基盤づくり等。

(5) 政府と大学は若者の起業と海外進出を活性化するための現実的方策を整備する。

* 起業失敗経験の共有支援、民間クラウドファンディングの活性化、海外就労国別個別案の提供等。

(6) 政府、企業、教育機関は職業訓練の現場性と効果を高めるために努力する。

* 社会的弱者対象の就職成功パッケージ事業の充実、NCS 訓練モデル事例の拡大、遠隔訓練活用の支援、仕事学習並行制の拡大等。

(7) 大学は教育と労働市場間のミスマッチを減らすために労働市場の個別教育を強化する。

* 融合型専攻教育構造に改編、現場実習と徒弟システムの拡大、地域人的資源開発委員会の活性化等を通じた大学教育と企業マッチングの支援等。

(8) 急速に増加しているニートを明示的政策目標に想定し、これを減らすための実質的努力を傾ける。

* ニートの類型化と類型別個別対策の策定、地域基盤の官民協力ネットワークのような支援体系の構築等。

(9) 学資償還負担と多すぎる住居費用を軽減し、求職活動を補助する若者福祉プログラムを拡充する一方、若者政策に対する低い認知度とコミュニケーション不足を解消するために、若者が政策の策定に参加するチャンネルを強化する。

* 低所得世帯の負担を減らすよう奨学金制度と学資金貸付・償還方式の調整、就職成功パッケージで所得5分位以下の若年層の求職活動手当への支給、若者が参加するモニタリング体系の構築等。

(10) 仕事を見つけることのできない若年層が引き続き累積するものと見通される点を考慮して、今後5年間、一時的に若者の雇用事情を改善するための若者雇用特別対策を推進する。

* 外部経済効果が大きいものと予想される公募事業に支援する形態の若者雇用支援事業の実施、特別対策事業の支援と既存の政府政策の公正さ・効果・効率性を高めるのに必要な公共部門の人材補充等。