

第13回日韓ワークショップ報告書  
**若年者雇用問題：日韓比較**



第13回日韓ワークショップ報告書  
若年者雇用問題：日韓比較

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## まえがき

労働政策研究・研修機構（JILPT）は、韓国労働研究院（KLI）と共催で毎年、日韓両国に共通する労働政策課題を取り上げて議論し、相互の研究の深化を図ることを目的に「日韓ワークショップ」を開催している。2013年のワークショップは「若年者雇用問題」をテーマとして6月14日に韓国・ソウルで開催した。

日本では、バブル経済の崩壊以降、経済の長期停滞が続くなか、企業は「非正規・非典型」と呼ばれるフレキシブルな労働力を増加させ、新規採用を抑制するなど、新規学卒者にとって非常に厳しい状況が続いている。ニートやフリーターなど、技能形成や職業能力開発の機会を得ないまま過ごす若者が増加し、社会問題となっている。若者が無業者となったり、パートやアルバイトとして働くことを余儀なくされ、キャリア形成の機会を逸してしまう状況は、長期的にみると国にとって重大な損失である。国の将来を担う若者が安心・納得して働き、その意欲や能力を十分に発揮できる社会の実現が求められている。

韓国では、大学進学率が1990年代前半から急上昇し、2009年には83.8%に達した。高学歴の若者の供給が増大し、不本意ながら中小企業に就職する「下方就業」が起こるとともに、就業困難に陥る若者が大幅に増加した。労働市場に参入せず求職もしない若年層の非求職ニート化が深刻な問題となっている。若者の非労働力化を是正するためには、学閥や学歴に依存しない能力中心社会の実現が重要課題となっている。

本ワークショップでは、日韓ともに大変厳しい状況にある若年者雇用をめぐる政策課題について、両国の研究者がこれまでの研究成果に基づいて報告するとともに、韓国政労使参加者を交えて議論した。

本報告書はワークショップの報告論文を収録したものである。本報告書が今後の両国の若年者雇用問題に関する研究の一助となれば幸いである。

2013年 9月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 菅野 和夫

## 目 次

「少子高齢社会における若年者問題と政策課題」 （金崎 幸子 労働政策研究・研修機構 統括研究員）	1
「韓国の若年者雇用問題の核心課題と政策方向」 （ナム・ジェリャン 韓国労働研究院 労働政策分析室長）	19
「高等教育から労働市場への移行の現状と課題」 （小杉 礼子 労働政策研究・研修機構 特任フェロー）	35
「韓国の若年者雇用対策の推進状況と評価」 （パク・ソンジェ 韓国労働研究院 専門委員）	55
プログラム	80
出席者リスト	81

## 少子高齢社会における若年者問題と政策課題

労働政策研究・研修機構

統括研究員 金崎 幸子

### (問題意識)

- ・少子高齢化が急速に進行する日本において、現在の若年者が高齢者となる時点では、高齢化率が約40%という超高齢社会になると見込まれている。
- ・日本では、若年者の就職難が目下の大きな社会問題となっている中、若年者雇用と高齢者雇用とが対立的に論じられることが多いが、現在の若年者が高齢期に到達した時点の雇用の姿を想定し、長期的な視点から若年者雇用問題を考えることが必要である。
- ・少子高齢化への対応は日韓共通の政策課題であることから、将来への備えという観点で若年者雇用対策に今何が求められるか検討を行いたい。

### はじめに

若年者雇用の政策課題について展望を行うに当たり、まず、昨年から今年にかけて日本の雇用対策の緊急の課題であった高年齢者の雇用継続に関する議論について紹介したい。

若年者問題に関するセッションで冒頭に高齢者問題を取り上げるのは迂遠のようであるが、現在の若年者も40年後、50年後には確実に高齢者となり、その道筋においてどのような課題が想定されるのかという視点から見ると、若年者問題と高齢者問題は地続きである。将来の高齢者雇用問題に対する準備を現在の若年者雇用対策の中に織り込んでいくことが不可欠であると考ええる。

日本においては、2012年8月に高年齢者雇用安定法が改正され、2013年4月に施行された。このプロセスで、若年者雇用と高齢者雇用の関係も含め、さまざまな議論があり、昨年から今年にかけての雇用対策における大きな焦点のひとつとなった。

法改正の背景として、急速な高齢化の中で、年齢にかかわらず働き続けることができる社会の実現という大きな政策課題があるが、今回の改正が急がれたのは、公的年金の支給開始年齢の引き上げのタイミングに間に合わせる必要があったことが主な理由である。

公的年金の支給開始年齢はこれまでも段階的に引き上げられてきたが、2013年4月からは厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げが始まり、男性の場合、企業の一般的な定年年齢である60歳で労働市場から引退すると、61歳までは無収入となる場合が生じることとなった（女性の場合5年遅れ）。

このため、少なくとも年金支給開始年齢までの雇用が確保されるよう、高年齢者雇用安定法が改正され、これにより希望者全員65歳までの雇用確保措置の義務付けが強化されることとなった。これに対し、法改正に関する検討の過程で、企業側から、高齢者雇用の拡大は雇

用コストの増大を招き、若年者雇用を圧迫する可能性があるとの反対意見が展開された。

高齢者雇用と若年者雇用との関係についてはさまざまな見解があり<sup>1</sup>、定説といえる結論は出ていないが、この議論の過程で、企業（特に大企業）が高齢者雇用を高コストと考えていること（すなわち生産性と処遇が見合っていないとみなしていること）、雇用終了の方法としての定年制を重視していることが改めて浮き彫りになった<sup>2</sup>。

高齢者の雇用延長が実際に若年者の採用に影響を及ぼしたかどうかを明らかにするには、今後、実際の企業の採用状況を検証することが必要であるが、現時点では2013年春採用の高卒求人数や、2014年春の大卒採用計画が堅調であることから<sup>3</sup>、企業の採用意欲には景気動向の影響が大きいとしても、高齢者雇用と若年者雇用が単純な代替関係にあるものではないと考えられる。

今後、日本の企業においては、円滑な世代交代や経験・技能の継承がこれまで以上に大きな課題となるものと考えられるが、現在の高齢者と将来の高齢者（現在の若年者）とでは、職業人としての育ち方に大きな違いが生じていることから、世代間の差異を念頭に置いた施策体系の見直しが必要となる。

## 1. 日本における少子高齢化の進展と将来見通し

日本は現在、世界で最も高齢化率（65歳以上人口の比率）が高い国であり、2012年10月時点における高齢化率は24.1%（総務省統計局「人口推計」）と約4人に1人が65歳以上の高齢者となっている。また、長寿化（厚生労働省「簡易生命表」による2011年の平均寿命：男性79.44歳、女性85.90歳）とともに、さまざまな対策にもかかわらず少子化傾向に大きな改善が見られず、合計特殊出生率は2011年現在1.39（厚生労働省「人口動態統計」2011年確定数）と低い水準が続いており、高齢化と少子化が同時進行している。

<sup>1</sup> 厚生労働省は、労働政策審議会職業安定分科会基本問題部会に提出した資料において、「高齢者と若年者とは労働力として質的に異なるという意見や、新卒採用の数は高齢者の雇用とのバランスではなく、景気の変動による事業の拡大・縮小等の見通しにより決定しているという意見があった」としている（2012年10月2日）。

<sup>2</sup> 日本経済団体連合会は、2011年7月19日に「今後の高齢者雇用のあり方について」と題する提言を行い、「個別企業のみならず過大な責任を求めれば、企業の競争力が損なわれる」、「法定定年年齢の引き上げありきの議論を行う状況にない」としている。

関西経済連合会は2011年12月5日に「高齢者雇用安定法改正に望む」と題する意見書の中で、法改正に伴う企業の人件費の増加を2017年には3.6兆円と試算し、「高齢者の雇用が営業利益の減少を通じて、設備投資や技術開発等に負の影響を及ぼす」としている。

<sup>3</sup> 高卒求人については、厚生労働省が発表している2012年度の「高校・中学新卒者の求人・求職・内定状況」によると、2013年1月末時点の求人数は前年比9.9%増となっている。

大卒求人については、リクルートワークス研究所が発表した「ワークス採用見通し調査」によると、2014年卒対象の大学生・大学院生新卒採用見通し及び2013年度の中途採用見通しはともに「増える」企業が「減る」企業を上回っている。

日本経済新聞社の採用計画調査（2013年4月21日発表）では、2014年春採用の大卒求人は10.7%増となっている（上場企業及び有力非上場企業を対象とするアンケートにおいて採用計画が確定した企業で算出）。

日本経済団体連合会の「人事・労務に関するトップ・マネジメント調査」によると、2011年調査（法改正前）では「希望者全員の65歳までの継続雇用が義務付けられた場合の対応」として38.4%の企業が「若年者の採用数の縮減」と回答しているが、2012年調査（法改正後）で「法改正に伴い必要となる対応」として「新規採用数を抑制する」とした企業は16.9%である。

国立社会保障・人口問題研究所の人口推計（中位推計）<sup>4</sup>によると、2060年時点での高齢化率は39.9%、この時点での中位数年齢は57.3歳と予測されている。

2060年時点における65歳は現在（2013年）おおむね18歳であり、現在大学生ぐらいの年齢層の若年者が2060年の高齢者として、現在より約4千万人少ない人口の日本で高齢期を生きる事となる。

日本の高齢化は、量（高齢化率）、質（長寿化）、速さ（高齢化のスピード）すべてにおいて、世界でも過去に例がない水準で進んでいる。社会システムを超高齢社会に耐えうる仕様にモデルチェンジしていくことが日本にとっての緊急の課題となっているが、これを若年者個人の立場から見ると、今後、このような変化とともに職業人生を歩んでいくことになる。例えば1990年生まれの現在の若年者が国民の平均年齢を超えるのは、2042年、52歳の頃と予測され、社会においても職場においても、「若手」として位置づけられる期間が上の世代に比べて相当程度長くなる事となるだろう。

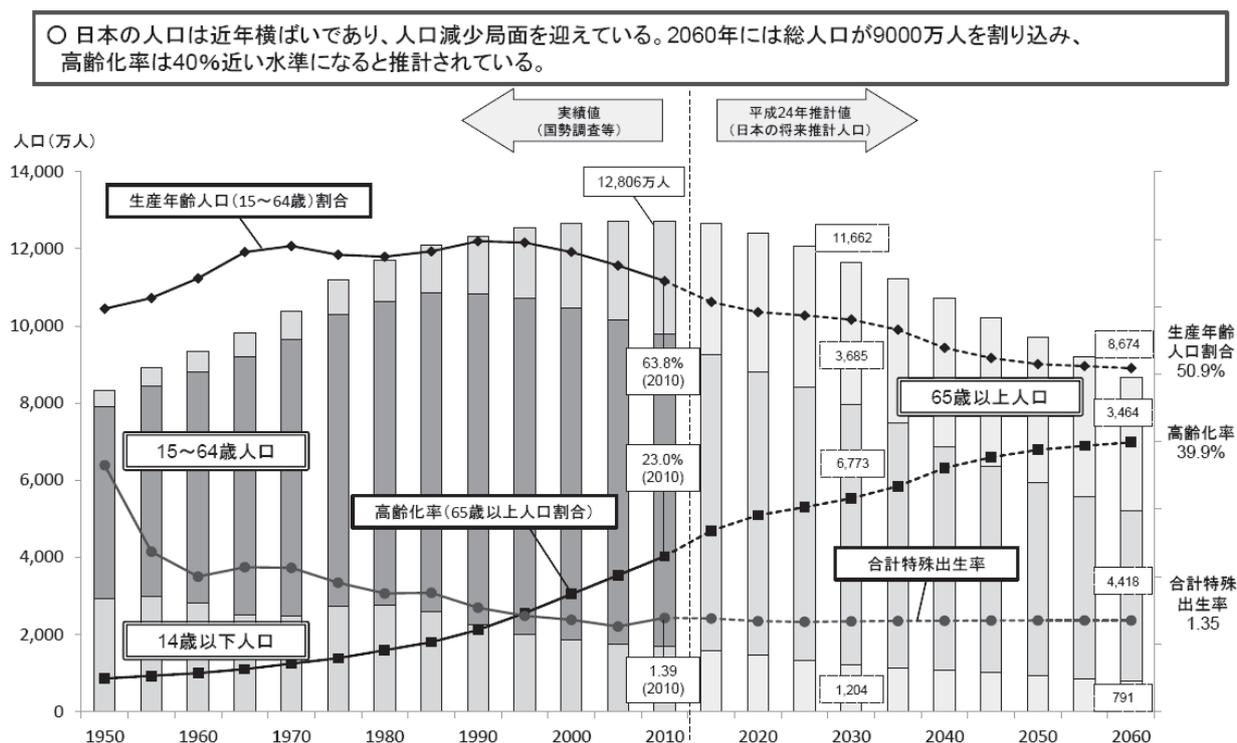
国全体としても、生産年齢人口の定義など、制度設計の基準となっている年齢区分の考え方についても見直すべきとの議論もあるが<sup>5</sup>、個人の側でも、キャリア形成期間の長期化を前提とした準備をしていくことが必要となる。

---

<sup>4</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（2012年1月推計）では、2060年までの人口推計を出生・死亡とも3仮定（中位、高位、低位）で行っている。ここでは出生中位・死亡中位のデータを用いている。

<sup>5</sup> 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構（当時）がとりまとめた「「70歳まで働ける企業」の取組みの進展・拡大を目指して（2011年提言）」（2011年3月）では、「65歳以上を一律に「支えられる側」とする前提を見直し、69歳までを生産年齢に算入して試算すると、2025年時点でも（老年従属人口指数は）現在と同程度」と指摘している。

図表1 日本の人口の推移



資料出所：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在人口）厚生労働省「人口動態統計」

図表2 人口構造の変化

	1960年	1990年	2010年	2030年	2060年
人口 (千人)	93,419	123,611	128,057	116,618	86,737
生産年齢 (15~64歳) 人口 (千人)	60,002	85,904	81,032	67,730	44,183
高齢化率 (%)	5.7	12.1	23.0	31.6	39.9
平均寿命 男 (歳) / 女 (歳)	65.32 / 70.19	75.92 / 81.90	79.55 / 86.30	81.95 / 88.68	84.19 / 90.93
中位数年齢 (歳)	25.6	37.7	45.0	52.7	57.3
合計特殊出生率	2.00	1.54	1.39	1.34	1.35

資料出所：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2013年版）」、「日本の将来推計人口（2012年1月）」厚生労働省「2011年 簡易生命表」  
2010年までは実績値、2030年、2060年については「出生中位（死亡中位）」推計値及びその仮定値

## 2. 世代による「若年期」の状況の違い

このように、人口構造の変化により、大きな方向性として、今後、急速に社会が様変わりすることが予想され、現在の若年者は、現在の中高齢者がたどってきた職業人生とは、さまざまな点で様相が異なる職業人生を歩むこととなると考えられる。

加えて、経済社会の変化により働く環境がこの20年ほどの間に大きく様変わりし、上の世代と比較して、労働市場への新規参入者である若年者にその影響が最も顕著に及んでいる。ここでは、簡単に、現在の60歳代前半層（1947～49年生まれのいわゆる団塊の世代）が新規学卒として就職した当時の状況を1970年（1948年生まれが新規大卒22歳となる頃）に、中年期（45歳ぐらい）の新卒就職当時に1990年に、それぞれ例をとって主な雇用指標をみている。

図表3 労働環境の変化

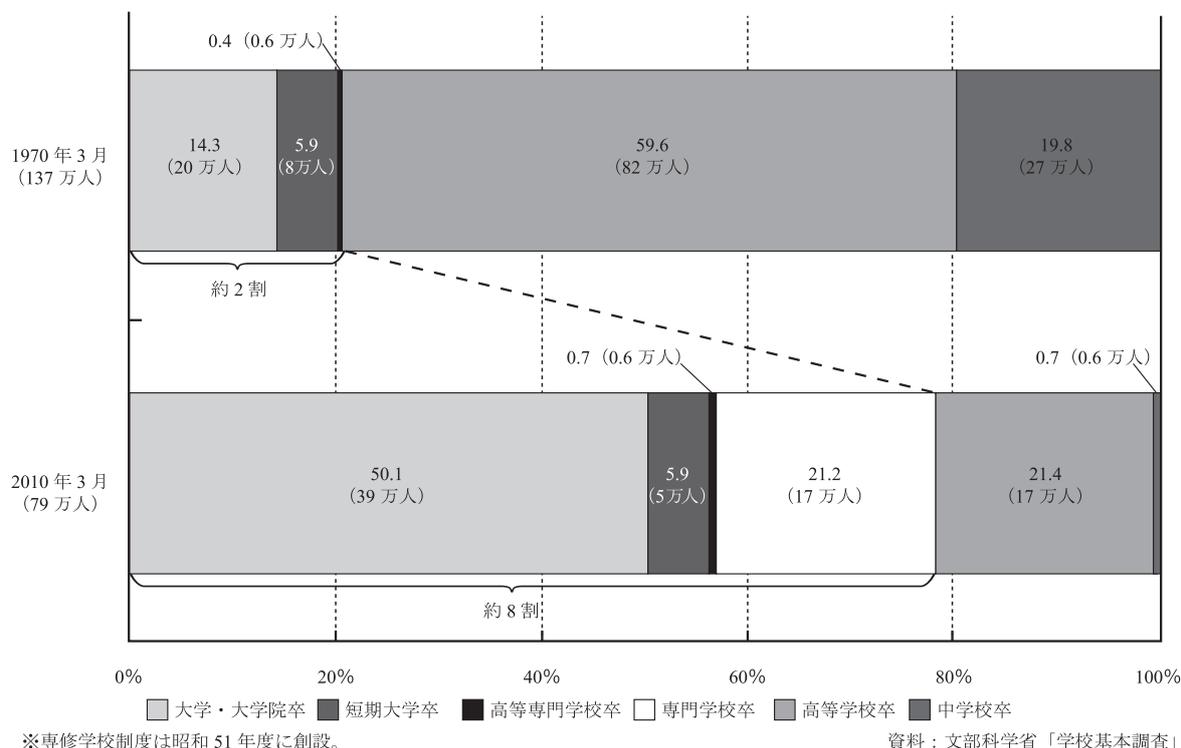
（％）

	1970年			1990年			2010年		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
大学・短期大学等進学率	24.2	25.0	23.5	30.5	23.8	37.2	54.3	52.7	55.9
新規大卒者の就職率	78.1	82.8	59.9	81.0	81.0	81.0	60.8	56.4	66.6
労働力率（年齢計）	65.4	81.8	49.9	63.3	77.2	50.1	59.6	71.6	48.5
労働力率（20～24歳）	75.6	80.7	70.6	73.4	71.7	75.1	68.3	67.1	69.4
労働力率（25～29歳）	71.2	97.1	45.5	79.0	96.1	61.4	85.7	94.2	77.1
雇用者比率 （雇用者数／就業者数）	64.9	71.5	54.7	77.4	80.8	72.3	87.3	86.7	88.2
失業率（年齢計）	1.1	1.2	1.0	2.1	2.0	2.2	5.0	5.4	4.6
失業率（20～24歳）	2.0	1.8	2.1	3.7	3.7	3.7	9.1	10.3	7.9
失業率（25～29歳）	1.2	1.1	1.4	2.7	2.0	3.7	7.1	7.8	6.1
短時間雇用者比率 （35H未満、非農林業）	6.7	4.0	12.2	15.2	7.5	27.9	26.8	14.7	43.3

資料出所：文部科学省「学校基本調査」、総務省統計局「労働力調査」

高学歴化により、1990年頃を境に新規学卒労働市場の中心は急速に大卒等にシフトしてきた。就職者に占める大学等の卒業者の比率は1970年には約2割であったが、2010年には全体の8割が専門学校以上の卒業者となっている。

図表4 就職者の全体構成の推移（学校種別）



資料出所：中央教育審議会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育のあり方について（答申）」  
 （2011年1月31日）注釈関係資料（データ編）より転載

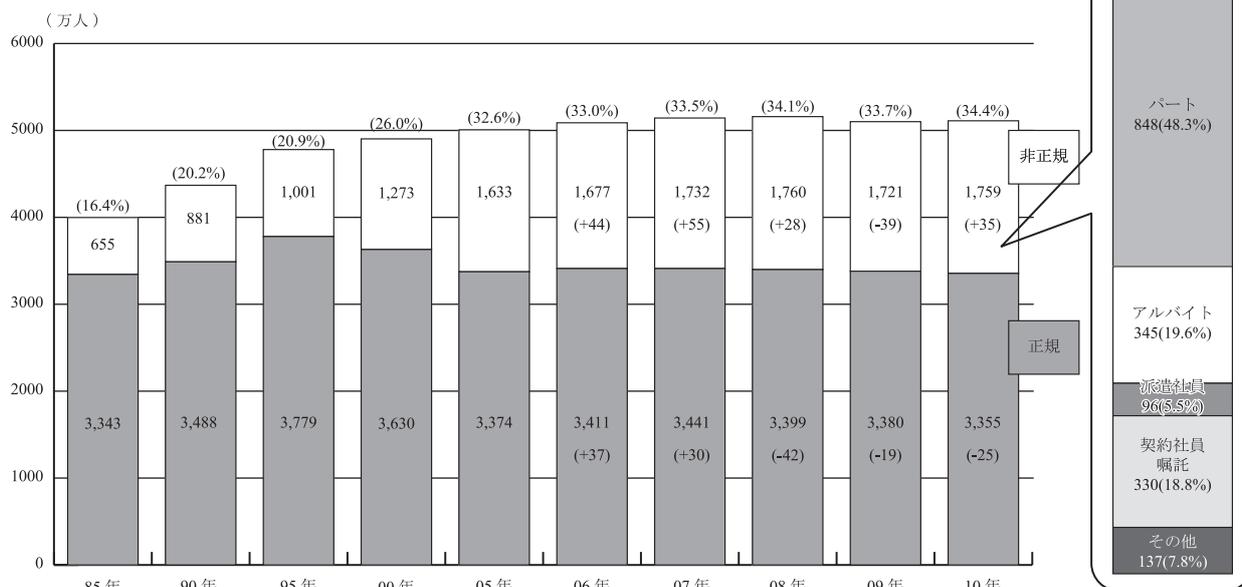
このような中で、新規大卒者のうち就職する者の比率は長期的には低下している（大学院進学者が増えた影響もある）。

失業率は、年齢計も大きく上昇してはいるが、ここ20年ほどの間の若年層における上昇が他の年齢層と比較して著しく急激である。

就業構造は長期的に雇用労働へ集中化しており、働く場としては、ほとんどが雇用労働者ということになり、自営及び家族就業者という選択肢はきわめて小さくなっている。したがって、現在の日本では、企業に雇用される機会を失うと、安定した生活基盤を得る手段を見出すことが非常に困難となる。

さらに変化が著しいのは、短時間労働者（おおむねパート）、非正規労働者の比率が急速に上昇していることである。非正規労働者数については、労働者派遣等の制度の変遷もあり、長期的に一貫したデータを比較することが難しいが、1990年と2010年の2時点と比較しても、労働者数で881万人から1,756万人へほぼ倍増（+875万人）、率で20.2%から34.4%へと上昇している。

図表5 正規雇用と非正規雇用の労働者の推移



資料出所：2000年までは総務省「労働力調査（特別調査）」（2月調査）、2005年以降は総務省「労働力調査（詳細集計）」（年平均）による。

注）雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。

資料出所：厚生労働省「望ましい働き方ビジョン」（2012年3月発表）参考資料より転載

以上をまとめると、高学歴化が進む中で、労働市場へ移行しない若年者が増え、失業率が高水準となり、働く場として非正規雇用のウェイトが高まり続けているというのが現在の日本の若年者雇用の概況である。長期時系列で見ると、女性の場合はこの間労働市場への参加が進んできたという大きなトレンドもあり、男女で若干様相が異なっているが、高学歴化の中で安定した雇用に移行できない若者が増えていることは男女共通の課題である。

新卒入職時の労働環境には大きな長期的な変化がみられるが、さらに、1990年代後半のいわゆるバブル崩壊以降の若年者を取り巻く環境はめまぐるしく変化しており、より細かく見ると、若年者の中でも年代ごとに様相が異なりつつ、趨勢として厳しさが増す方向にあり、政策面での対応策を難しいものとしている。

### 3. 現在の若年者が高齢期に向かう過程での課題

このように、現在の若年者が高齢期までの職業人生の中で対応していかなければならない課題は、現在の中高齢者が遭遇した課題とは態様が異なることを今後の中長期的施策展開の上では十分考慮することが必要である。現在の高齢者の雇用状況が単純に若年者の将来像と考えることはできない。

若年者のキャリア形成は、雇用のスタート地点ですでに現在の中高齢者とは大きく状況が異なっていることから、キャリアの終盤である高齢期において、現在の高齢者以上に大きな課題に直面する可能性が大きく、必要とされる政策対応も抜本的に異なるものとなっていることと考えられる。

超長期の経済社会環境の変化は予測しがたいものであるため、経済環境と雇用構造の変化に対応した安定した雇用の確保という大きな政策課題については国全体で取り組むという前提の下に、若年者の育成支援に関する課題という観点からいくつかの側面について考えてみたい。

## (1) 個人の側からみた課題

### ○会社の寿命より個人の職業寿命のほうが長い時代のキャリア形成

2012年9月7日に閣議決定された「高齢社会対策大綱」によると、「若年期からの「人生90年時代への備えと世代循環の実現」として、人生90年を前提に、社会全体としてシステムの構築に取り組むことが必要とされている。

政府の雇用対策においても、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働く「生涯現役社会」の実現が目標として掲げられており<sup>6</sup>、仮に22歳の大卒後、健康寿命<sup>7</sup>である70～73歳頃まで働くとする、その間約50年の職業人生となる。

日本においては、「企業の寿命30年」説がよく知られているところであるが<sup>8</sup>、長寿化とともに、個人の職業的寿命が企業の寿命を上回ることも多くなる。個人（社員）が入れ替わっても組織（会社）が永続するという前提が通用しない時代におけるキャリアのあり方について、これまで以上に個々人が考える必要がある。

### ○年齢を基準としない働き方のデザイン

キャリア形成における「年齢」の意味も変化すると考えられる。

現在の高齢者が育ってきた職場においては、人口構成と同じように、若年層が最も多く、年齢が上になるにしたがって数が漸減していくピラミッド型に近い従業員構成となっている組織が多く見られた。

しかしながら、多くの企業で景気低迷期の採用抑制が長く続いたこともあり、現在の中年層では、年齢や勤続年数を重ねても下に続く世代が増えないことが珍しくない。

さらに、現在の若年層では、年々下の世代の人口そのものが減少していくこともあり、年齢に応じて役割が変わることなく、フラットな組織の一員のままで成長していくことが多くなっていくと予想される。

上の世代をロールモデルとして自然にステージが上がるといった前提に基づくキャリアデザインがあまり有効でなくなれば、年齢を基準としないキャリアの目標設定が必要になる。企業のマネジメントとしても、何を目標として人材育成を行うか、戦略の見直しが求められることになるが、個人の側でも、自分自身のライフステージに応じた働き方を主体的にデザ

<sup>6</sup> 「高年齢者等職業安定対策基本方針」（2012年11月9日厚生労働省告示）

<sup>7</sup> 2010年の「健康寿命」は男性70.42歳、女性73.62歳と算定されている（資料出所：厚生労働省「健康日本21（第2次）の推進に関する参考資料」2012年7月）

<sup>8</sup> 「日経ビジネス」特集記事「企業は永遠か」（1983年9月19日号）

インすることがますます重要になると考えられる。このためには、長い職業人生を通してモチベーションを維持し、生涯を通してワークライフバランスを図ることができるような環境づくりも大切である。

(2) 社会の側から見た課題

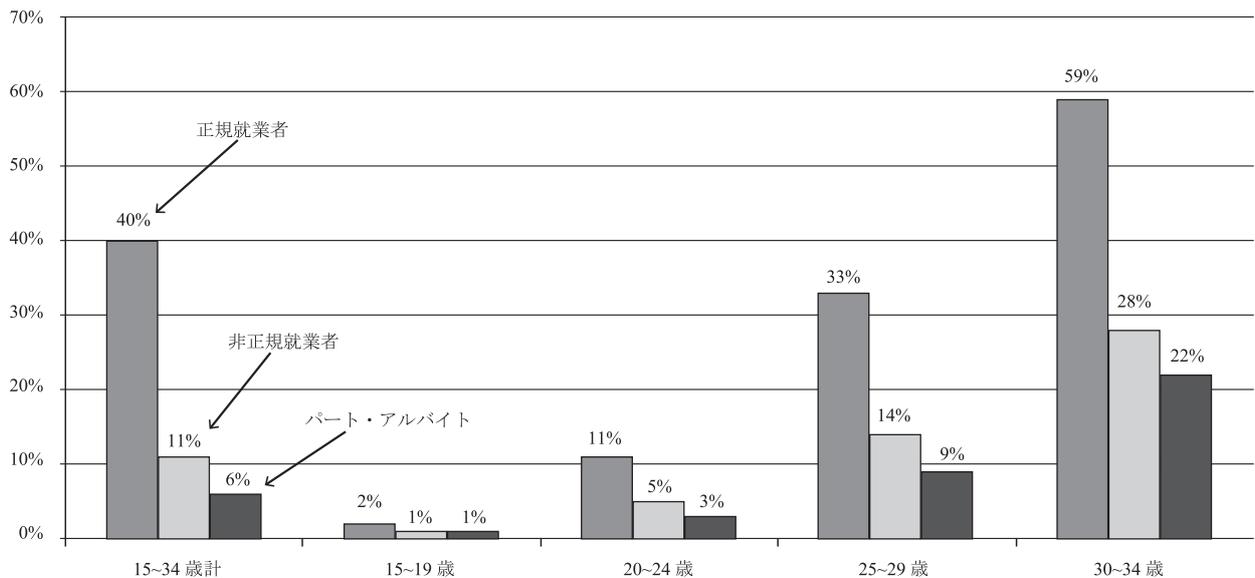
○非正規雇用問題への抜本的な対応

現在の日本の若年者の雇用状況から見て世代的に特異な状況にあり、特に急がれる対策として挙げられるのが非正規雇用の問題である。

先に見たように、現在の若年者は、現在の中高齢者と比較して顕著に非正規雇用比率が高く、そのことがその後のキャリア形成に大きく影響しつつある。大学新卒者の約4人に1人がスタートラインで安定的雇用には就いていないという現状では、現在の若者世代が中高齢期に到達した段階での状況は、現在の中高齢者の一般的な状況と比較して、賃金格差や社会保険の適用などの状況などが大きく異なるものと考えられる。

現在の高齢者雇用対策は、定年年齢に到達するまでは正社員として働いている者が多いことを前提としている。しかし、定年制が適用されず、厚生年金の受給者でもない非正規労働者が必ずしも少数派ではなくなる時代においては、このような正社員モデルを前提とする対策がカバーする範囲が小さくなる。さらに、正規雇用と非正規雇用の若者の間では同年代でも既婚者の比率が大きく異なることなども指摘されており、すでに急速に上昇しつつある生涯未婚率が一段と押し上げられ、社会保障の制度設計にも大きな影響を及ぼすとみられる。

図表6 有配偶率の推移（雇用形態別）



資料出所：資料出所：総務省「就業構造基本調査」 雇用形態の区分は勤め先での「呼称」によるもの。非正規就業者は、勤め先での呼称が「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」である者をいう。

このような問題に対応するためには、非正規雇用から正規雇用への転換を促進することが重要であるが、個人の能力開発や就職に向けた努力だけでは限界があり、処遇や社会保険制度のあり方なども含め、正規雇用と非正規雇用の間の格差縮小に向けた抜本的な議論と、社会全体としての認識の共有も必要となる。

施策においても、ここ数年、非正規雇用関連対策の拡充が急がれており、厚生労働省は、2012年3月に「望ましい働き方ビジョン」、同12月には「非正規労働者の能力開発抜本強化に関する検討会報告書」を公表し、「社会全体で強力に取組みを推進する」としている。将来に向けた若年者対策という観点からも、正規・非正規の壁を低くし、将来展望の持てる安定した雇用を広げることが、現時点での最重要課題となっている。

### ○円滑な世代交代

円滑な世代交代による若者の育成も重要である。

日本では、いわゆる団塊の世代が60歳に到達することによる「2007年問題」が企業における経験・技術の継承の面で大きな問題となると懸念されていたが、前回（2006年）の高齢法改正による65歳までの雇用確保措置の義務化等の効果もあって大きな問題とはならず、65歳に到達する「2012年」においても、労働市場からの引退年齢の分散化もあって、企業現場において大きな混乱は生じていないようである。

しかしながら、今後数年間に労働市場から引退する者の数は確実に増加する見込みであり、それまでの間に若い世代を育てることが当面急がれる課題である。

このような大きな世代交代の局面は今後生じる可能性があまりなく、若年者にとっては経験や技術を受け継ぐチャンスでもある。個々の企業（特に中小企業）において、例えば、「高齢者と若年者のペア就労」、「定年後の継続雇用者を若年者の相談担当者として配置する」といった工夫がなされている事例も多いが、さまざまな職場でこのような世代間連携の取組みを広げていくことも重要である。

## 4. 若年者雇用対策の現状

以上のような構造変化と将来見通しの下に、若年者雇用対策の抜本的な充実強化が急がれるが、実際には当面の厳しい雇用情勢への対応に追われてきたのがここ数年の状況であり、予算面でも、マッチング等の就職支援対策に大きなウェイトが置かれてきた。

しかしながら、学校からの出口対策だけでは対応しきれない実態への認識が高まり、より早くから（早期のキャリア教育）より遅くまで（「若年期」の長期化）を視野に入れ、近年、学校段階での早期のキャリア教育と、公的な能力開発機会の拡大に向けた取組みが重視されるようになってきている。特に、いわゆる就職氷河期以降長年にわたりストックされてきた非正規雇用者を正規雇用化するために必須である職業訓練関連メニューが大幅に拡充されている。以下では、最近の若年者雇用支援施策の動向について紹介する。

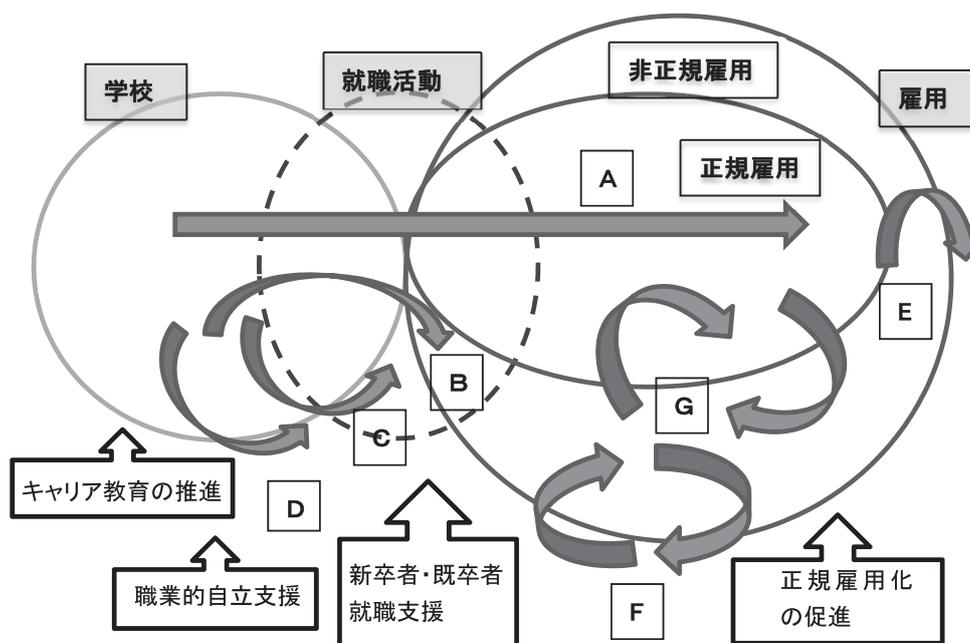
## ○若年者の概況

施策の対象となる若年者の状況をみると、学校を卒業し、労働市場に移行するまでの過程において、図のA～Gのような動きがある。卒業者ができるだけ速やかに安定した正規雇用（A）に移行するのが最重点の政策目標である。

大学生に関してみると、卒業時に約1割が大学院進学、6割がこの図のAに当たる正規雇用、約1割がBに当たる非正規雇用、残り約2割がC、Dに当たる未就職卒業者や進路不明の者という割合になっている。

就職後においても、早期に離職（E）、非正規雇用で離転職（F）、非正規雇用と正規雇用の間で転職（G）という動きがあるが、できる限り早期の離職（E）を防ぎ、非正規雇用から正規雇用（Gの非正規→正規の流れ）を促進することが課題である。

図表7 若年者雇用支援の全体概念図



### 状況別の概数

A	現役で正規雇用へ移行	2012.3 卒	高校 177 千人	短大等 46 千人	大学・大学院 399 千人	専修学校 180 千人
B	新卒時非正規雇用へ移行	2012.3 卒	高校 14 千人	短大等 9 千人	大学・大学院 48 千人	
C	未就職卒業者	2012.3 卒	高校 52 千人	短大等 8 千人	大学・大学院 100 千人	
D	就職活動から離脱	(2012 年	ニート 63 万人)			
E	早期離職	(2011.3 新卒就職者の1年目離職者数)	高校 33 千人	短大等 24 千人	大学 54 千人	
F	非正規雇用で離転職	2012 年 (15～34 歳 1 年間転職者)	非正規→非正規 55 万人	(フリーター180 万人)		
G	非正規雇用⇄正規雇用	2012 年 (15～34 歳 1 年間転職者)	非正規→正規 21 万人	正規→非正規 17 万人		

- A：学校基本調査により、高校は「就職者数」、短大等及び大学・大学院は「正規の職員等」  
専修学校は雇用形態にかかわらず2011年度間の就職者数
- B：学校基本調査により、高校は「一時的な仕事に就いた者」、短大等及び大学・大学院は「正規の職員等でない者」＋「一時的な仕事に就いた者」
- C：学校基本調査 「進学も就職もしていない者」
- D：労働力調査（基本集計） 「ニート」の定義：「15～34歳で、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者」
- E：新規学卒者として雇用保険に加入した数から生年月日等に基づき各学歴の就職者数を推定し算出した推計値
- F：労働力調査（詳細集計） 過去1年間に離職した者（15～34歳）のうち前職も現職も非正規の職員・従業員の者  
「フリーター」の定義：「15～34歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者とし、①雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」または「アルバイト」である者、②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事・通学等していない者の合計
- G：労働力調査（詳細集計） 過去1年間に離職した者（15～34歳）のうち前職が非正規で現職が正規の職員・従業員（非正規→正規）、前職が正規で現職が非正規の職員・従業員（正規→非正規）

### ○最近の若年者対策の概要

このような状況に対応し、若年者雇用対策の体系は、①新卒者・既卒者の就職支援、②フリーターの正規雇用化、③ニート等の若者の職業的自立支援の強化、④キャリア教育の推進といった柱からなっている。

このうち①は学校から労働市場への移行をいかに円滑にし、就職を希望しながら未就職のまま卒業する学生をできるだけ少なくするとともに、未就職卒業者ができるだけ早期に就職できるようにするための支援策である。

この対策の中心となっているのは、「新卒者応援ハローワーク」（2012年4月1日現在全国57カ所に設置）であり、広域的な求人情報の提供や、就職支援セミナー・面接会の開催、配置されているジョブサポーター（2012年度2,300人）による個別支援や大学への出張相談などを行っている。

②のフリーターの正規雇用化については、「トライアル雇用」<sup>9</sup>などの助成制度や「ジョブ・

<sup>9</sup> 就職が困難な45歳未満の若年者を一定期間（原則3カ月）試行的に雇用する事業主に対し、試行雇用奨励金（対象者1人につき月額4万円）を支給。試行雇用（トライアル雇用）により、業務遂行に当たっての適性や能力の見極めや、求職者及び求人者の相互理解を促進し、その後の正規雇用への移行を目指す。

カード」<sup>10</sup>を活用した職業訓練などにより、正規雇用をめざす若者を支援するもので、前述したように、この数年における最重点課題として、多くの資源が投入されている。また、職業相談・職業紹介を実施する就職支援拠点としては、大都市圏に「わかものハローワーク」（3カ所）、その他全国に「わかもの支援コーナー」、「わかもの支援窓口」が設置されている。正規雇用化対策については、主に、すでに労働市場に参加している若者を対象として、より安定した雇用に就けるための対策であるが、③のニート等の若者の職業的自立支援の強化については、労働市場に参加させる段階からの支援策となる。この対策については、厚生労働省の委託を受けて、若者支援の実績やノウハウのあるNPO法人や団体、学校法人などが運営する「地域若者サポートステーション」（2013年度160カ所予定）の事業を中心として、地域密着型で実施している。

④のキャリア教育の推進については、学校教育の出口において労働市場への移行を円滑に行うには、できるだけ早くから計画的な準備を行うことが必要であるという問題意識から、近年、体系的キャリア教育に向けた取り組みの充実が図られてきた。2011年1月には中央教育審議会において「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育のあり方について（答申）」が取りまとめられ、また、大学設置基準及び短期大学設置基準の改正（2011年4月施行）により、すべての大学等において社会的・職業的自立に関する指導に取り組むための体制を整備することとされた。

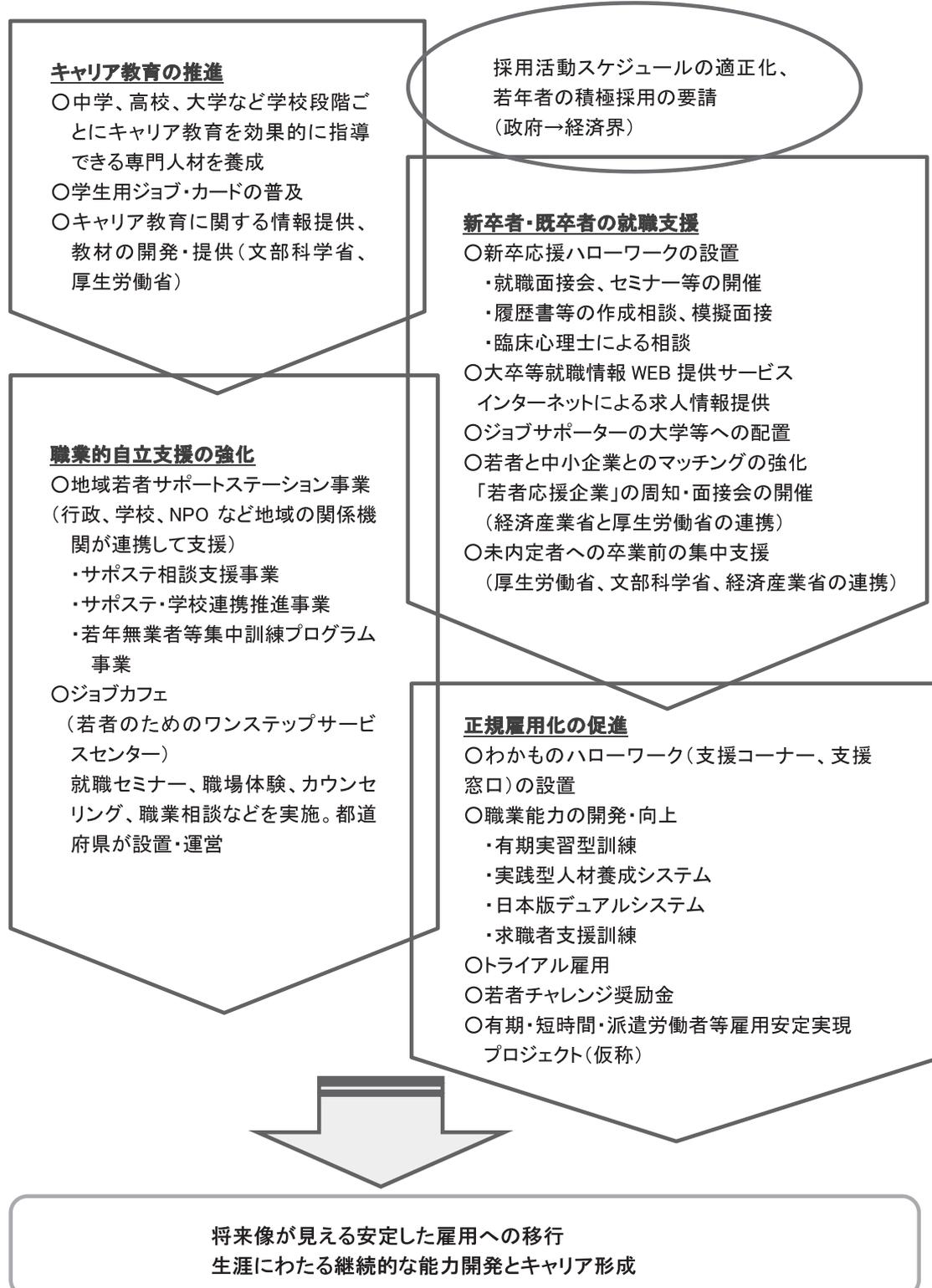
このような教育行政の動きに対応し、厚生労働省においても、キャリア教育をサポートする専門人材の養成、大学等で活躍するキャリアコンサルタントに求められる能力に関する検討等を行っており<sup>11</sup>、大学等のキャリア教育に活用するテキスト等の開発・提供を進めている。

<sup>10</sup> 『履歴シート』『職務経歴シート』『キャリアシート』などのシートからなるファイル。求職者にとっては、これを作成し、キャリア・コンサルティングを受けることにより、自分の職業能力・職業意識やキャリア形成上の課題を明確化し、就職活動に役立てることができる。企業にとっては、求職者の能力等を詳細かつ客観的に評価するツールとなる。「学生向け」「職業キャリアが長い人向け」の版も作成されている。

ジョブ・カードを活用した職業能力開発プログラムとして、「有期実習型訓練」、「実践型人材養成システム」、「日本版デュアルシステム」が実施されている。

<sup>11</sup> 厚生労働省「キャリア・コンサルティング研究会－大学等キャリア教育部会報告書」（2012年3月）

図表8 若年者雇用対策の概要



このように、現在の日本の若年者雇用対策は、できるだけ早期に体系的なキャリア教育を開始し、出口の部分で労働市場への円滑な移行を確保する仕組みを整備するとともに、すでに労働市場に出た後に関しては教育訓練の充実等により正規雇用を拡大し、労働市場への参

加の準備ができていない若者を就労に向けてサポートするといった流れで組み立てられている。

これらの若年者雇用対策に関する予算規模は、厚生労働省が「若者の雇用安定の確保」としてまとめている額でみて、概ね年間350億円程度である。この予算を用いて実施している事業のマクロの効果については、他の政策効果と同様、実施しなければどうだったかという比較ができないため検証が難しい。

個々の事業については、厚生労働省が自ら行う政策評価の中で、アウトプット指標、アウトカム指標により実績評価を行っている。例えば、重点事業である「若年者等試行雇用事業」の成果については、2011年度のトライアル雇用開始者数80,415人、トライアル雇用を終了した63,577人のうち51,329人が正規雇用に移行（正規雇用移行率80.7%）という結果であり、「若年者の雇用の安定に向けた手段として有効かつ効率的に機能していると評価できる」としている<sup>12</sup>。

#### ○2013年度施策について

2012から2013年度にかけて施策・制度全般の見直しが行われ、助成金制度等の統廃合や内容の変更が予定されている。このため、以上に説明した施策についても、位置づけの変化や見直しが生じることと考えられる。現時点で2013年度予算案に盛り込まれている事項は表のようになっている。

前年度までと比較して、「フリーターなどのキャリア形成、正社員転換などの就職強化の支援」に関する予算が倍増されるなど、非正規雇用の正規雇用化対策を中心に、能力開発関連施策により手厚く配分されている。

---

<sup>12</sup> 厚生労働省 2012年度「継続事業に関する事業評価書（事後）」（2012年9月）による。

## 2013年度の若年者雇用対策の概要

(予算案において「若者の安定雇用の確保」として計上されている施策)

### ○大学などの新卒者・既卒者に対する就職支援の推進

大学などの未就職卒業者を減少させるため、ジョブサポーターの全校担当制や、大学などへのジョブサポーターの窓口設置・出張相談の強化を図るとともに、中小企業団体・ハローワーク・大学等間の連携強化・情報共有化などにより、関係省庁一体となって新卒者・既卒者に対する就職支援を促進する。

### ○若者と中小企業とのマッチングの強化

中小企業とのマッチングを強化するため、若者の採用・育成に積極的な「若者応援企業」の周知や面接会の開催等を行い、若者の就職支援を推進する。

### ○キャリア教育の推進

教育行政と連携しながらキャリア・コンサルティングの手法を活用し、中学、高校、大学などの段階ごとに、キャリア教育を効果的に指導できる専門人材を養成する。

### ○キャリア・コンサルティングの活用促進

キャリア・コンサルタントの体系的な養成や質の向上を図るため、キャリア・コンサルタントの指導者養成などを行うとともに、キャリア・コンサルタントについての情報提供体制を整備し、キャリア・コンサルティングの活用を推進する。

### ○フリーターなどのキャリア形成・正社員転換などの就職支援の強化

わかものハローワークなどで、若者雇用支援の専門員による個別指導、トライアル雇用やジョブ・カードを活用した有期実習型訓練により、フリーターなどの就職支援、キャリア・アップを促進する。

非正規雇用で働く労働者のキャリア・アップ（正規雇用への転換、人材育成、処遇改善など）に取り組む企業に対して、ハローワークを中心に総合的な支援を行う。

### ○若年者への人材育成の推進（2012年度補正予算で措置）

非正規の若年者に対して実習等を通じた実践的な職業訓練を実施し、正規雇用化した事業主に対する奨励金を創設する。

「地域若者サポートステーション」について、設置拠点の拡充、学校との連携の強化、合宿形式を含む生活面のサポートと職場実習の訓練を集中的に行うことなどにより、ニート等の若者の就労を強力に支援する。

### ○ジョブ・カード制度の推進

公共職業訓練や求職者支援訓練でのジョブ・カードの活用促進やジョブ・カードを採用面接の応募書類として活用する「ジョブ・カード普及サポーター事業」の開拓、学生用ジョブ・カードを活用している好事例の収集・普及などにより、ジョブ・カードを取得した訓練受講者などの円滑な就職を促進する。

## まとめ

- ・急速な少子高齢化の進行の中で、現在の若年者が高齢期に到達したときの労働市場は現在とは大きく様相が異なることを念頭に置き、その時点においても社会や企業が持続可能であるよう、長期的な視点から若年者雇用対策やキャリア形成支援を考えていくことが必要である。
- ・企業の寿命より個人の職業的寿命のほうが長くなる時代において、個人が主体的にライフステージに応じたキャリアデザインをしていく能力を身につけることがますます求められるようになってきている。年齢を基準としない働き方での目標設定やそのための環境づくりを考えていく必要がある。
- ・近年における非正規雇用の拡大が、労働市場だけでなく安定した社会の維持に向けて、大きな問題となっている。若年者雇用対策の当面の最重要課題として、正規雇用化の促進とそのため若年者の職業能力の向上が急がれており、今後も施策拡充への取組みが続くものと見込まれる。



## 韓国の若年者雇用問題の核心課題と政策方向

韓国労働研究院 労働政策分析室長  
ナム・ジェリヤン

### 1. 序論

若年雇用問題、これは単に韓国だけの問題ではない。多くの主要国で若年失業率は非常に高く、これを下げるために多くの努力を傾けているが、成功したという話をあまり耳にしない。スペインとギリシャの若年失業率は50%を超えて既に久しく、ほとんどの先進国では失業率が2桁台である。韓国も若年の雇用を促進させるために多くの努力を重ねている。しかし若年層の雇用が大きく増加したという評価をあまり聞かない。国内外を問わず若年の雇用政策があまり優れた成果をあげていないということは、問題の解決が決して簡単ではなく、断片的な対策ではなく総合的な処方が必要であることを示しているといえよう。

さらに詳しく見ると、韓国と他の主要国の雇用問題には、その内容に大きな違いがある。多くの国において若年雇用問題とは、若年失業をどのように克服するべきかという問題である。ドイツと日本以外の先進国では、2010年の若年失業率が20%前後に達している。しかし韓国は8%にすぎない。つまり、主要先進国の若年失業に比べ、韓国はそれほど深刻ではない。これは、韓国の若年雇用問題と主要国の若年雇用問題を区別する非常に重要な特徴である。にもかかわらず韓国では、若年雇用問題が若年失業問題のように解されている。

若年雇用問題の特徴が違うなら、問題の原因およびその対応策も違っているのが一般的である。本研究は、韓国における若年雇用問題とその特徴を探り、原因を分析し、解決策を提示することをその目的とする。これまで若年労働市場について多くの分析と研究がなされてきたにもかかわらず、若年雇用問題に効果的に対応できていないのは、問題の難しさと複雑さばかりでなく、問題に対する不正確な認識が関わっていると思われる。本研究を通じて、韓国の若年雇用問題に対する認識を改めることができれば、効果的な対応策の策定にも役立つであろう。

本研究は以下のとおり構成されている。第2章では韓国の若年労働市場の主な特徴をまとめる。異なった観点からまとめることも可能であるが、本研究は労働力の需要と供給に焦点を合わせてこれらの特性をまとめることにする。第3章では、第2章の分析を基に韓国の若年雇用問題の本質について分析する。さらにこのような本質的な問題を発生させた原因についてもみていく。第4章では、以上の分析を基に、若年雇用問題の効果的な解決に向けた政策方向を提示する。

## 2. 韓国の若年労働市場の主な特徴

### (1) 若年労働力の供給および需要総量の変化

まず労働市場を構成する最も基本的な要素である、労働力の供給と需要を総量的な面からみていきたい。若年労働力の供給面は若年の経済活動人口すなわち若年就業者と若年失業者を合わせたものと把握できる。しかし、失業と非経済活動人口の状態区分が曖昧なため、最近では区分せずに人口全体で労働力を把握しているケースが多い。

表1にあるように、15～29歳の若年人口は1980年以降増加を続け、1991年をピークに下落し続けている。特に2000年から2005年の間に実に132万3,000人も減少しており、1991年から2012年までの減少幅260万4,000人の半数以上を占めている。つまり若年労働力の供給は、1991年以降減少しており、特に2000～2005年の間に急速な減少を経験している。

一方、若年人口の規模の変化を1980年以降でみた場合、特異な現象が見受けられる。この間の若年人口は43万2,000人減少し、これによって就業者と失業者も減少したが、非経済活動人口は逆に46万5,000人増加した。1991年以降に限定してみると、非経済活動人口が減少したものの、経済活動人口（就業者＋失業者）の減少が65%を占め、非経済活動人口の減少は35%にすぎない。つまり非経済活動人口の規模は、若年人口の規模の変化と逆の方向、あるいは方向は同じであっても変化の度合いがはるかに小さいのである。

次に、若年労働力に対する需要についてみてみたい。労働需要は、補ったジョブと空いているジョブとに区分して測定することができる。しかし人手不足の職場を測定する困難と煩わしさから、しばしば就業者数で労働需要を把握する。だがこの場合、人手不足の職場が労働需要から欠落していることに留意しなければならない。

表1で見ると、若年就業者数は、1980年以降増加し、途中から減少に転じており、1980年から2012年まで減少（70万4,000人）している。ところがこのような若年就業者の減少の大きさは、同期間の若年人口の減少規模（43万2,000人）を大きく上回っている。つまり若年労働力供給の減少よりも、労働需要の減少のほうがはるかに大きい。もっとも就業者数は、労働市場の均衡雇用数であり、労働供給にも影響を及ぼすため慎重に解釈しなければならない。供給面で非経済活動人口化傾向があらわれれば、就業者数は人口規模の減少よりさらに大きくなり得る。若年労働力に対する需要が相対的に大きく減少したか否かは、より厳密な分析が必要である。

キム・アングク他（2010）は、賃金構造基本統計調査の資料に基づいて若年に対する産業需要を分析しているが、若年層の就業の推移をみたとき、若年一般に対する産業需要には変化がなかったという。より厳密な方法で若年層に対する労働需要を分析するためにKatz & Murphy（1992）の方法を用いることができる。これらは、膨張（収縮）する産業に特定のタイプの労働者が集中していれば、これらに対する需要が増加（減少）したものととらえる。この方法を用いて中・壮年に備えた若年層の労働需要を推定したところ、絶対的需要と相対的需要ともに、若年層の労働需要が中・壮年層の労働需要に比べ小さくなかったとキム・ア

ングク他（2010）は結論付けている。つまりこれは、韓国の若年雇用問題が労働需要面に起因しているとみるには無理があることを意味する。

表1 若年雇用関連の主な指標

(単位：千人、%)

	人口数	就業者	失業者	非経済活動人口	経済活動参加率	失業率	就業率
1980	9,949	4,547	469	4,933	50.4	9.4	45.7
1985	11,242	4,702	389	6,151	45.3	7.6	41.8
1990	11,531	5,022	290	6,219	46.1	5.5	43.6
1991	12,121	5,496	314	6,311	47.9	5.4	45.3
1995	11,734	5,443	263	6,028	48.6	4.6	46.4
2000	11,243	4,879	402	5,962	47.0	7.6	43.4
2005	9,920	4,450	366	5,104	48.5	7.6	44.9
2010	9,705	3,914	308	5,484	43.5	7.3	40.3
2012	9,517	3,843	277	5,398	43.3	6.7	40.4
差 (2012-1991)	-2,604 (100.0)	-1,653 (63.5)	-37 (1.4)	-913 (35.1)	-4.6	1.3	-4.9

※ 若年は15～29歳、経済活動状態の区分は長期比較のため求職期間1週を基準

では、代表的な指標である失業率と、最近になって活用度が高まっている就業率をみてみよう。表にあるように、1980年には若年失業率は10%に迫るほど高かったが、それ以降は下落し続け1990年代中盤には5%を下回るようになった。しかしアジア通貨危機当時に高まった失業率は、以前の水準を回復できず、7%程度の水準にとどまっている。時点間別に若年失業率を比較すれば、1980年～2012年の間では下落したが、1991年～2012年の間では逆に上昇している。

失業率とは異なり、就業率は両期間ともに減少した。就業率は、1980～2012年の間に5.3%ポイント減少し、1991～2012年の間には4.9%ポイント減少した。このような就業率の減少は、経済活動参加率の変化と相似している。経済活動参加率も両期間ともに減少している。

## (2) 労働力の供給および需要構成の変化

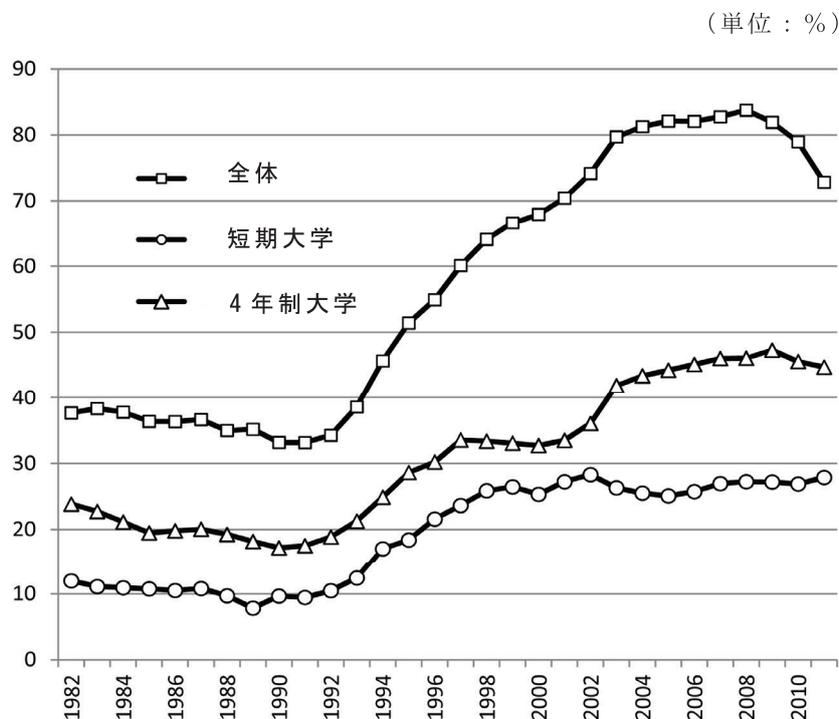
労働力の供給や需要の総量も重要であるが、これらの構成も重要である。総量が変わらなくても構成要素に変化があれば需給に問題が発生しうるため、これについてみてみたい。

## ア 供給構成の変化

図1は大学進学率のグラフである。図に見られるように、短期大学と4年制大学の進学率は1990年代前半から急上昇し、2009年には83.8%に達した。このような大学進学率の急激な上昇は、高学歴労働者の供給を増やし学力別構成に大きな変化を招く。他の状況に変化のない状態での学歴構成の変化は、労働市場で需給不一致を招いたり深刻化させる可能性が高い。

一方大学進学率は、2009年以降は減少に転じ2011年まで減少し続けている<sup>1</sup>。これは、一時的な変化である可能性もあるが、1990年代前半以降、大学進学率が減少していなかった点を考慮すれば、大変重要な変化である。一時的な変化というよりもすう勢自体の変化である可能性が高い。

図1 大学進学率



高学歴化のほかにも、女性化や高齢化といった他の労働力の供給構成の変化がみられる。こうした構成の変化も重要であり、意味するところが大きいといえるが、若年労働力の供給と関連してより重要なのは学歴構成の変化である。

## イ 需要構成の変化

先に述べたように、これまでの研究によれば若年労働力に対する需要は、他の年齢層に比べ絶対的にも相対的にも少なくなかった。一方キム・アングク他(2010)は、学歴別の労働

<sup>1</sup> 大学進学率が大きく下落しているが、これはほとんどが大学進学率の資料の集計方式の違いに起因する。

需要に大きな変化が起こったととらえている。つまり、高卒者の需要は大きく減少したが、短大卒と大卒以上に対する労働需要は増加し続けているということである。

より厳密な方法を用いて不一致を測定した結果、キム・アングク他（2010）は、1994年から大卒者の過剰供給が始まり、2000～2002年を除けばそれ以降も大卒者の過剰供給がみられるとしている。これにより下方就業（報酬のより低い会社に就職すること）がみられるようになり、就業困難に陥る若年が大きく増加した。

### （3）雇用の質

これまでは若年労働力に対する需給や構成の変化といった雇用の量的側面をみてきた。次に雇用の質的側面をみてみたい。表2は賃金労働者における正規雇用と非正規雇用の割合と非正規雇用の形態別の割合を示したものである。表に見られるように、2011年8月現在、若年の非正規雇用労働者の割合は34.0%である。この割合は2003年（31.7%）に比べると多少高まっている。

表2 賃金労働者における正規雇用と非正規雇用の割合

（単位：％）

		賃金労働者	正規雇用	非正規雇用	非正規雇用		
					時限的	時間制	非典型
若年	2003.8	100.0	68.3	31.7	23.3	7.4	7.2
	2011.8	100.0	66.0	34.0	21.8	12.0	6.0
全体	2003.8	100.0	67.4	32.6	21.3	6.6	11.9
	2011.8	100.0	65.8	34.2	19.7	9.7	13.9

このように、全体の非正規雇用と若年の非正規雇用の割合を比較すると、2011年では全体が34.2%、若年が34.0%と両者に特に差はないことが分かる。全体では非正規雇用の割合も2003年に比べ多少上昇したが、これは若年層においても同様である。つまり若年層の雇用の質が他の年齢層の雇用の質に比べ著しく悪いとは言えない。

ただし若年は、非正規雇用のうちの時限的労働（non-permanent worker）とパートタイム労働（part-time worker）の割合が全体に比べ高く、非典型労働（non-typical worker）の割合はそれに比べて低かった。このような現象は、短時間労働のアルバイトや短期間労働などが多い若年層の特性を反映しているとみられる。

#### (4) 動態的特性<sup>2</sup>

若年層は、職場が自分に合わなければ、これによる損失の期間が大変長いため、容易に離職する傾向がある。したがって若年に対する分析は、静態的な側面のみならず動態的な側面の分析も大変重要である（ナム・ジェリャン、2006b）。そこでまず動態的な側面から労働市場にアプローチしているモデルをもとにして、韓国の若年労働市場をみていきたい。

動態的な側面の失業率決定モデルに従えば、失業率は入職率（job finding rate）と離職率（job separation rate）によって決まる（Marston, 1976）。それゆえに若年層と他の年齢層の入職率と離職率を比較することで、韓国で若年失業率の決定に中心的な役割を果たしている変数が何であるかを確認することができる。

表3は有期労働者（fixed-term worker）に対する若年の入職率と離職率の割合を示したものである。表にあるように、有期労働力に対する若年の入職率は、2000年以降はほとんど1.0であるため、両者は、入職率において事実上差がないということが分かる。これは、若年失業率が高い原因が入職率の低さによるものではないことを示している。

失業率は入職率と離職率によって決まる。よって若年の失業率が高いのは若年が頻繁に離職するためであるといえる。つまり就職できないのではなく、就職した職場をあっさりと離れるため若年の失業率が高いのである。期間制（有期契約）労働者に対する若年の離職率は、表3にあるように2000年以降2.3～3.0で、最近はほとんど3.0に近い。若年の離職率は30～54歳層に比べ実に3倍の高さである。韓国労働パネル調査（Korea Labor and Income Study; KLIPS）の資料を用いて入職率と離職率を計算しても同様の結果となる（表4）。

表3 期間制労働者に対する若年の入職率と離職率の割合

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
入職率割合	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
離職率割合	2.3	2.7	2.8	3.0	2.8	2.7	2.8	2.9	2.9

表4 労働パネル資料（KLIPS）を用いて算定した入職率と離職率

		1998-99	2001-02	2003-04	2005-06	平均 (1998-06)
入職率	若年	54.7	55.5	55.0	67.7	60.5
	期間制	65.1	70.3	66.7	63.0	64.1
	若年／期間制	0.8	0.8	0.8	1.1	0.95
離職率	若年	6.6	5.3	7.2	6.1	6.0
	期間制	3.3	1.7	2.4	2.7	2.5
	若年／期間制	2.0	3.1	3.0	2.3	2.48

<sup>2</sup> この節は、ナム・ジェリャン（2006b）の一部を最新資料に更新し、内容の一部を修正・補完したものである。

では若年層がこのように頻繁に離職する理由は何であろうか。若年層は、労働市場に初めて参入したか、または参入初期の人たちである。よって、情報の不完全性のため職場について多くの情報を持っていない。自分が望んでいる職場や会社が自分を望んでいる職場がどこにあるのかをあまり知らない。したがって若年層は、自分に合った職場を探す過程で試行錯誤を重ね、頻繁に離職を経験することになる。また若年層が職場を通じて得られる収益の発生期間は、他の年齢層に比べてはるかに長いため、離職の可能性がさらに高まる。こうしたことにより若年層の離職率は他の年齢層に比べて高くなっている。

### 3. 韓国の若年雇用問題の核心

#### (1) 若年失業と若年雇用

若年の失業問題は多くの国で大変深刻となっている。しかし若年雇用問題の性格は国によって異なる。特に韓国の場合、例外に属する。表5は韓国の若年失業率と他国のそれとを比較したものである。表で見られるように韓国の若年失業率は、15～24歳で9.8%と、ドイツと日本に次いで低い。15～29歳では8.0%であり、15～24歳よりも低くなっている。

若年失業の深刻さをあらわす最も代表的な指標は、全体の失業率に対する若年失業率の割合である。表にあるように15～24歳は2.6倍、15～29歳は2.1倍となっている。つまり若年失業率は、全体の失業率に比して2倍を超えている。だがこの程度の値はドイツと日本を除いたほとんどの国で見受けられる。米国と英国、フランスの場合はそれぞれ2.4倍だが、これに比べると韓国の若年失業率は低い水準である。つまり失業率に限れば、韓国の若年失業率は、他の先進諸国に比べて低い水準で、特に問題ではないといえる。

表5 若年失業率の国際比較

	韓国 (15～24歳)	韓国 (15～29歳)	米国	英国	ドイツ	フランス	日本
全体 (%)	3.8		7.9	7.9	7.2	9.3	5.3
若年 (%)	9.8	8.0	19.1	19.1	9.7	22.5	9.2
全体の失業率に対する若年失業率の割合 (若年/全体)	2.6	2.1	2.4	2.4	1.3	2.4	1.7

※全体の失業率 15～65歳。ただし英国と米国は16～64歳。

※若年失業率は15～24歳

資料出所：2012海外労働統計（韓国労働研究院）

では韓国の若年層は、雇用においてどのような問題があるのだろうか。そこで、労働市場の成果を示す重要な指標である就業率を他国と比較してみたい。韓国の若年の就業率は表6にあるとおり、15～24歳で23.0%、15～29歳で40.3%である。15～24歳の就業率（23.0%）は表で示された国のうち最も低く、15～29歳の就業率（40.3%）もフランスと日本を上回って

いる。

若年就業率に対する全体の就業率の割合をみると、15～24歳では2.8倍と他国に比べて非常に高い。つまり若年就業率が全体の就業率を大きく下回っているのである。15～29歳でも1.6倍と、フランスと日本を除く国々よりも高い。

表6 若年就業率の国際比較

	韓国 (15～24歳)	韓国 (15～29歳)	米国	英国	ドイツ	フランス	日本
全体 (%)	63.3	63.3	66.7	70.3	71.2	64.0	70.1
若年 (%)	23.0	40.3	45.0	50.9	46.8	30.8	39.2
若年就業率に対する 全体の就業率の割合 (全体/若年)	2.8	1.6	1.5	1.4	1.5	2.1	1.8

※全体の失業率15～64歳。ただし英国と米国は16～64歳。

※若年失業率は15～24歳。

資料出所：2012 海外労働統計（韓国労働研究院）

韓国の若年層におけるこうした低い就業率は、非常に重要な特徴であり、深刻な問題といえる。失業率のみならず就業率も低いということは、若年層の非経済人活動人口の割合が高いことを意味する。若年層が労働市場に参入しないで働きもせず、また働く意思を持たずに求職もしていないとするなら、それは若年層が何らかの理由で活力を失ったか、あるいは怠けた状態にあるということである。

## （2）若年の非労働力化と若年ニート<sup>3</sup>

若年の非労働力化現象は、高い大学進学率によっても起こり得る。したがって人的資本蓄積に向けて大学に在学中の若年層を除いて、若年の非労働力化現象を分析する必要がある。この場合、若年ニートという概念が有用であるため、これについて分析する。

### ア 若年ニートの規模と変化

ニート（NEET）とは、仕事もせず教育や訓練も受けていない若者を称する用語で、英国に由来し、英語の「Not in Education, Employment or Training」を略したものである。日本は、この概念をさらに拡大して定義した後、関連統計を整備して自国の若年問題を考察している。韓国でも日本と似たような定義を用いて、若年ニートに関する厳密な統計を算出し、これに関する分析を行うようになった<sup>4</sup>。本研究は、ナム・ジェリヤン（2006a, 2011, 2012）と同一

<sup>3</sup> この節はナム・ジェリヤン（2006b, 2012.2, 2011.2）の一部を最新資料に更新し、内容の一部を修正・補完したものである。

<sup>4</sup> ナム・ジェリヤン（2006a）

の定義<sup>5</sup>を用いている。

表7は、15歳から34歳の人々を対象に、若年ニートの状況と推移をまとめたものである。韓国では一般的に若年を15～29歳の年齢層と定義している。しかし日本の例を見ると、15～29歳の若年層の問題が30代前半まで続いたり、累積する現象があらわれることがあるため、年齢層を拡張して分析することが重要といえよう。本研究はこのため、既に言及した先行研究と同じく、若年を15～34歳と定義したい。

表7を見ると、まず15～34歳の人口規模が次第に減少していることが分かる。また15～29歳の年齢層のみならず15～34歳の人口も減少している。図2でみられるように15～34歳の人口は1998年以降、減少し続けている。

それに対して若年ニートの規模は、多少増減を繰り返しながら徐々に増えている。若年ニートを、求職ニートと非求職ニートに分けて考察することは重要な意義を持ち得る。求職ニートは、労働市場で求職活動を続ける若年であるため、そのほとんどが失業者に分類される。一方、非求職ニートは、求職活動すら行わず非労働力化している若年であり、本稿が注目している若年の非労働力化の側面からみると、注視すべきである。

若年非求職ニートは図2で見られるとおり、2002年の一時的な現象を除けば、1996年から2011年まで増加し続けており、15～34歳人口の持続的減少と著しく対照的である。1996年に26万7,000人にすぎなかった若年非求職ニートは、2011年には実に100万8,000人に達している。非求職ニートは、青年層の減少にもかかわらず増加し続けており、若年層において大きな割合を占めるようになる。図3で見られるように若年層における非求職ニートの割合は、1996年は1.7%にすぎなかったが、2011年には7.5%に上昇している。若年層100人のうち7.5人が非求職ニートであり、求職ニートと合わせると10人近い。これらニート自身に、その家族をはじめとする多くの人々が直・間接的に関係していることを考えると、社会的にも経済的にも大きな負担と言わざるを得ない。

非求職ニートの増加が最近になってかなり鈍化していることがせめてもの救いである。非求職ニートは2009年に97万3,000人と前年度に比べ5万5,000人増加した。しかし2010年は2万3,000人増加し99万6,000人となり、2011年は1万2,000人増加し100万8,000人となった。増加はしているがその勢いは鈍化している。非求職ニート増加の鈍化は、2005年から2008年までの3年間続いている。当時非求職ニートは、3年間で4万5,000人の増加、年平均1万5,000人の増加にとどまった。ただし、この翌年の2009年は流れが変わり、大幅に増加している。しかし1990年代中盤以降、年平均5～6万人増加し続けたことをみれば、この鈍化は意味のある変化といえる。このような変化が今後非求職ニートの減少につながるかどうかは不明だが、非求職ニート増加の鈍化が2005年以降頻繁にあらわれていることは確かである。

<sup>5</sup> ナム・ジェリャン（2006a）は若年ニートを「1週間①正規の教育機関や予備校、就業のための学校・機関（専門学校、職業訓練機関）に通学せず、②仕事もせず（非就業者）、③家事や育児を行っておらず、④配偶者がおらず（独身者）、⑤15歳以上34歳以下の個人」と規定している。

表7 若年ニートの現況と推移

(単位：千人、%)

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
15～34歳の人口	15,392 (100.0)	15,803 (100.0)	15,461 (100.0)	15,009 (100.0)	14,504 (100.0)	13,937 (100.0)	13,696 (100.0)	13,545 (100.0)	13,468 (100.0)
ニート	511 (3.3)	1,022 (6.5)	940 (6.1)	946 (6.3)	1,214 (8.4)	1,267 (9.1)	1,249 (9.1)	1,344 (9.9)	1,327 (9.9)
求職ニート	245 (1.6)	606 (3.8)	396 (2.6)	352 (2.3)	407 (2.8)	386 (2.8)	331 (2.4)	349 (2.6)	319 (2.4)
非求職ニート	267 (1.7)	416 (2.6)	544 (3.5)	595 (4.0)	806 (5.6)	881 (6.3)	918 (6.7)	996 (7.3)	1,008 (7.5)
非ニート	14,880 (96.7)	14,781 (93.5)	14,521 (93.9)	14,063 (93.7)	13,290 (91.6)	12,671 (90.9)	12,447 (90.9)	12,200 (90.1)	12,141 (90.1)

図2 若年労働力(15～34歳)と非求職ニート

(単位：千人)

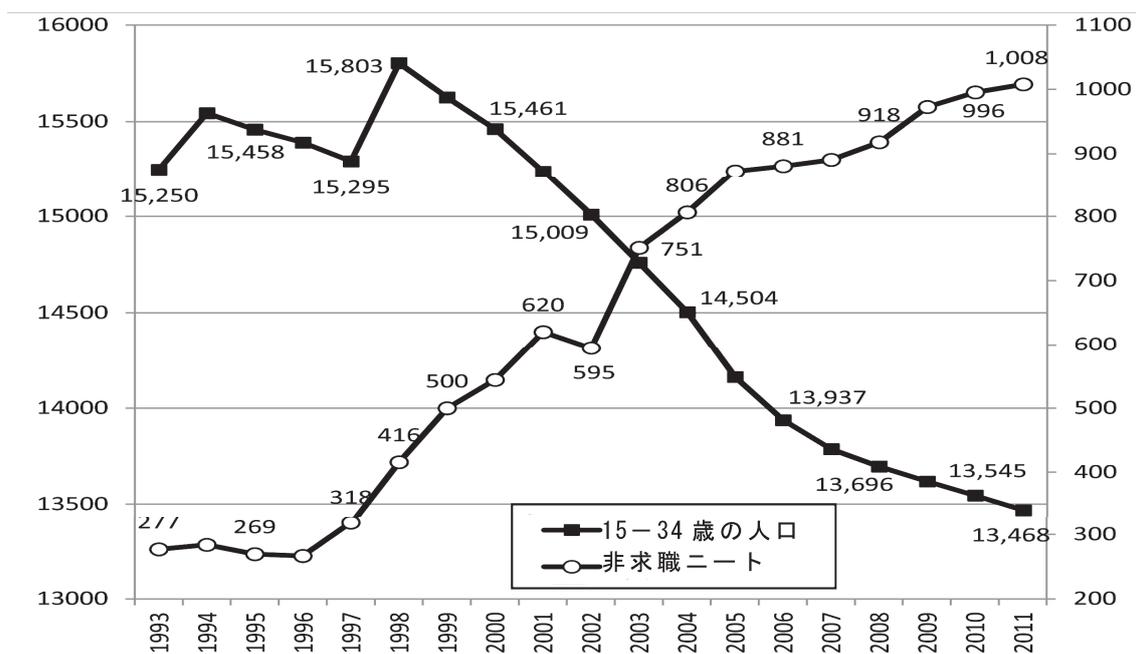
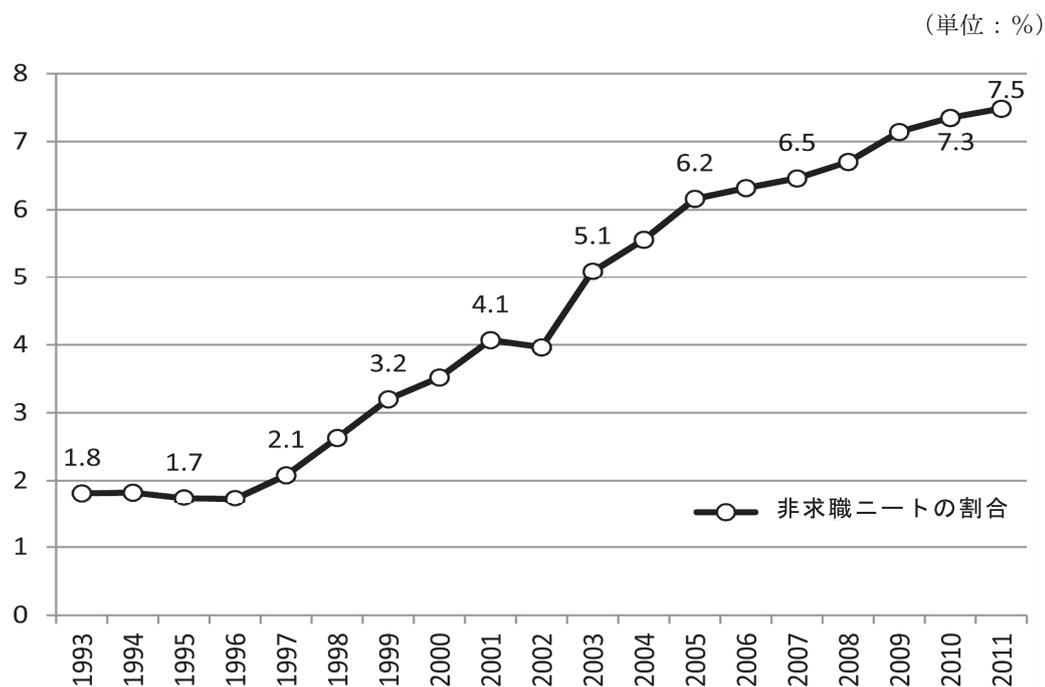


図3 非求職ニートの割合



### イ 若年非求職ニートの主な活動状態

経済活動人口調査は、2003年から個人の「主な活動状態」について詳細に調査した。これによって若年非求職ニートが主にどんな活動をしているのかを知ることができる。表8はそれを示してのものである。

表8をみると、最も目を引くのは「休んでいた」と回答した割合が時期を問わず最も高いことだ。2011年に休んでいたと回答した者は実に38万8,000人と、若年非求職ニートの38.5%を占めている。これは調査開始以来最大の規模で、前年度に比べ4万人増加した。38.5%という高い割合は2004年度に一度記録しており、休んでいたと答えた人はすべての年度で30%を大きく上回っている。就業や進学準備をするでもなく、結婚準備でもなく、兵役に向けて待機するでもなく、心身障害状態ではない若者が何もせずに休んでいるということは、より深刻な状況になるおそれを見ると心配である。

就業準備をしているという回答も、2007年以降すべての年度で30%を上回っている。また、就業準備という回答の割合が2003年の調査開始から2008年までの5年間で2倍以上上昇したことに注目する必要がある。就業準備の割合は、2003年は16.2%だが、2008年には34.7%と短期間に急増し、それ以降は30%前半で推移している。

次に高いのは進学準備で、2011年は17.1%である。2003年の割合が15.3%であったことや回答割合が高まったことを考えると、それほど大きく上昇したわけではない。回答者数もこの間、11万5,000人から17万3,000人に増加したにすぎない。

表8 非求職ニートの主な活動状態

(単位：千、%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
就業準備	122 (16.2)	157 (19.5)	201 (23.1)	262 (29.7)	281 (31.6)	319 (34.7)	301 (30.9)	310 (31.1)	306 (30.3)
進学準備	115 (15.3)	111 (13.7)	123 (14.1)	124 (14.1)	137 (15.3)	124 (13.5)	145 (14.9)	179 (18.0)	173 (17.1)
心身障害	63 (8.4)	68 (8.4)	63 (7.2)	59 (6.7)	52 (5.9)	61 (6.7)	68 (7.0)	51 (5.1)	47 (4.7)
兵役待機	90 (12.0)	63 (7.8)	66 (7.6)	55 (6.2)	50 (5.6)	43 (4.7)	43 (4.4)	55 (5.5)	51 (5.1)
結婚準備	11 (1.5)	8 (1.0)	14 (1.6)	11 (1.3)	8 (0.9)	12 (1.3)	7 (0.7)	8 (0.8)	8 (0.8)
休んでいた	261 (34.7)	310 (38.5)	329 (37.7)	305 (34.6)	309 (34.6)	316 (34.4)	360 (37.0)	348 (34.9)	388 (38.5)
その他	89 (11.9)	89 (11.0)	76 (8.7)	66 (7.5)	54 (6.1)	45 (4.9)	50 (5.1)	47 (4.7)	36 (3.5)
全体	752 (100.0)	806 (100.0)	873 (100.0)	881 (100.0)	891 (100.0)	919 (100.0)	973 (100.0)	997 (100.0)	1,008 (100.0)

※「その他」は調査表上の回答項目であるその他と表に示されていない活動状態とを加えたもの。

「休んでいた」と「就業準備」、「進学準備」を合わせた割合は、2011年に85.9%と活動状態のほとんどを占めた。この3回答の割合は2003年には66.2%にとどまっていたが、この間に実に19.7%ポイント上昇した。これは就業準備の増加に起因する。就業準備の割合はこの間、16.2%から14.1%ポイント上昇し、30.3%となった。

先に言及したように、就業の希望が見えない状態で求職活動を続け、失業状態を維持しなければならない理由がないのなら、就業準備の形で非労働力化することが若年の立場では合理的な選択であるといえるかもしれない。こうした選択は烙印効果(stigma effect)を緩和することにも役立つ。

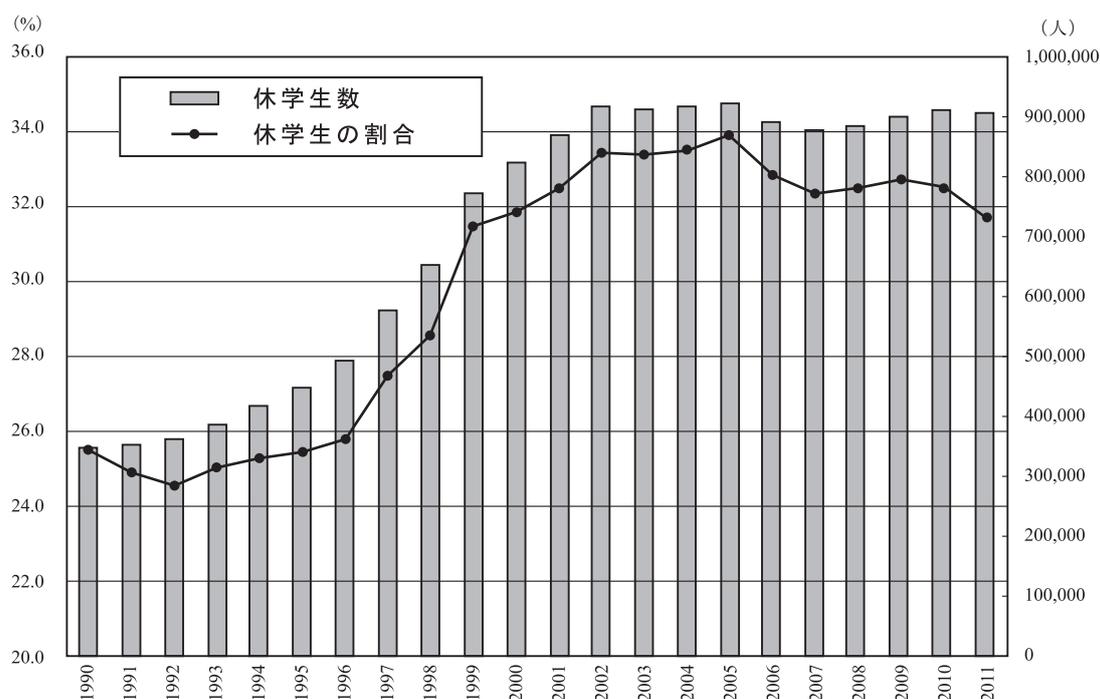
### (3) 若年の非労働化の原因

ではこのような若年の非求職ニート化すなわち非労働力化現象が発生した原因は何だろうか。まずは先にみたように、大学進学率の急激な上昇が考えられる。若年労働力に対する需要に比べ、高学歴若年労働力が相対的に大きく増加し、供給が過剰状態に陥るようになった。このような状態では就職先を見つけることが困難なため、求職活動を行うよりも、大学に長期間在学したり大学院に進学したり大学を休学する誘因が生まれる。労働市場に新規に参入した若年のほとんどは、失業状態であっても失業手当が支給されないため、失業状態にとどまる理由がない。そればかりか失業状態は、今後の就業に向けた履歴書に悪影響を与え

かねない。つまり烙印効果を避けるため、若年層は非労働力化を選択する可能性がある。

実際に大学進学率ばかりでなく大学休学率も急増している。図2にあるように、休学生数と在籍生数に占める休学生の割合が1996年以降急上昇しており、こうした傾向は2005年まで続いている。これは大卒者の供給過剰を示すもう1つの証拠といえよう。

図4 休学生数と休学生の割合



#### 4. 結論と政策方向

これまでみてきたように、若年雇用問題の核心は若年の非労働力化である。大学進学率と高学歴若年供給は大きく増加したが、これらに対する需要は供給を下回っている。これにより高学歴の若年は、下方就業または大学により長くとどまるなどの選択をするようになり、その一方で若年ニート化するようになった。こうした若年雇用問題を解決するためには、多方面かつ多角的な取り組みが必要である。そこでいくつかの政策の方向を考えてみよう。

##### (1) 若年就業率の重視

韓国における若年雇用問題は、失業ではなく非労働力化である。したがって若年の場合、失業率ではなく就業率を若年雇用政策の重要指標とすることが望ましい。これまで労働市場の最も重要な指標は失業率だった。しかし韓国の若年の場合、失業率だけで問題の深刻さを認識することは困難であり、問題の本質把握にも限界がある。就業率を通じて、若年労働市場の重要な変化を読み、これに適切に対処する必要がある。

## （２）能力重視社会の具現化

韓国の若年層が非労働力化する最も重要な理由として、急上昇し高い水準にとどまっていた大学進学率を上げることができる。高学歴化が高能力化を意味するなら問題はないが、両者は必ずしも一致しない。韓国社会の重要課題の1つが、学閥または学歴中心ではなく、能力中心社会の実現であることが、この事実を示唆していると思われる。大学を卒業するために高い授業料を支払っているにもかかわらず、就業率が低いことは、労働市場の状況が悪いことを表している。大学へ進学しない場合は、高卒者としてさらに劣悪な労働条件や周囲の視線、結婚の際の障害などに甘んじなければならず、それが大学進学に向かわせる要因であった。大卒者の超過供給が慢性化しているのである。

しかし大学進学率は、2008年の83.8%をピークに低下しており、現在までその傾向が続いている。これは大きな変化の始まりを告げる重要なシグナルである可能性が高い。大学進学率の低下は、労働市場の成果のみならず、教育市場や結婚などを総合的に考慮し、大学進学による生涯にわたる便益が費用を下回ることを認識した、合理的な反応を反映した結果である可能性もある。さらにこれまでみてきたように、高卒若年者の労働市場での成果を、就業率という量的な側面と、正規雇用および常用雇用という質的な側面からみた際に大卒若年者に比べて優れており、この事実が高卒就業の選択に大きく貢献しているとみられる。

このような環境の変化に加え、最近、韓国東西発電や産業銀行、中小企業銀行などの公共部門で自発的に行われていた高卒採用の成果が広く知れ渡り、高卒採用を広めるための取り組みも行われるようになった。公共部門の高卒採用規模が拡大し、政府も高卒採用を普及させるための取り組みを進めており、民間部門も高卒採用を増やし始めた。最近の高卒採用という採用パラダイムの変化は、このようにいくつかの要因が総合的に作用した結果ととらえることができる。

高卒採用を一時的な流行にとどめず、新たな採用パターンとして定着させるためには、解決すべきいくつかの課題が残っている。何よりも、学歴インフレに伴う人材需給の不一致と、派生するいくつかの副作用が既に明らかになっているだけに、大学改革に向けた取り組みを推進しなければならない。大学改革の必要性は何度も強調されておりこれ以上言及する必要はないといえるが、この機会に量的な側面のみならず質的な側面でも多くの改善を実現すべきである。

学歴差別も多く指摘されている問題である。多くの人々は、韓国社会の学歴差別が非常に重要かつ大きな問題であると認識している。学力ではなく学歴の差による差別が存在するならば、これを徹底的に分析し差別解消に向けて取り組まなければならない。韓国は、OECD諸国のうち米国に次いで高卒と大卒の賃金格差が大きいといわれている。しかし厳密な分析をせずに学歴による格差のすべてを差別とするのは望ましくない。誤った認識に基づいた政策からは効果的な成果を上げることは期待できないからだ。

学閥や学歴ばかりではなく能力と実力によって正当に評価され、その評価をもとに待遇を

受ける社会を実現するための取り組みを続けなければならない。このために韓国は、ドイツをはじめ欧州諸国が施行している、学校教育と産業現場の職業訓練を融合させたデュアルシステム（dual system）を参考にすべきである。この制度に関してはいくつか問題点が指摘されており批判もあるが、優れた労働市場成果が認められているのも事実である。韓国の実情に合わせてこの制度をうまく導入すれば、能力と実力主体の社会の定着に役立つはずである。米国と日本、韓国を除いたほとんどのOECD諸国では、高校の教育課程で職業教育の割合を高水準に保っているといわれている。

高卒者採用後の管理も重要な課題だ。高卒社員と大卒社員間の賃金格差を合理的な水準で維持し、教育訓練や昇進、福利厚生といった人事管理で差別的な要素が存在しないようにしなければならない。さらに、高卒社員のキャリア開発計画を確立し、高卒新入社員が長期的なビジョンを持って勤務できる環境を整えなければならない。こうした環境改善は、大卒に比べて高い高卒の離職率を低下させることに寄与するだろう。

兵役も重要な問題である。兵役義務が課せられていない女性を中心に高卒採用が行われているとの問題提起がある。今年企業の高卒男子の採用計画に関するニュースがあったが、兵役が高卒男子の採用の障害になっているのは明らかである。高卒就業者の兵役の負担を軽減させるため、学校－職場－軍隊で学びながら働き、遂行する業務間の連携を強化する方策を講じる必要がある。専門系高校で学習する内容を企業での職務分野に連携させ、軍隊での遂行業務と緊密な関係を持つようにする案が示されたことがあるが、より具体化させる必要がある。

最近始まった高卒採用の動きは重要な変化ではあるが、1つのすう勢といえる程の大きな動きであるかはまだ不明である。われわれを取り巻く環境の変化には、既に大学進学率の下落という新たなすう勢があり、採用市場の変化も1つの大きな動きとして定着する可能性が高い。断片的な調査であるが、企業の40%以上に、毎年高卒採用の需要があるという記事もよく目にする。しかし専門系高校を中心に進められている高卒採用では、同高校での卒業者の供給が需要を下回る可能性もある。専門系高校の人材需給を展望した報告書によると、2018年ごろ、供給が需要を下回る可能性が高い。高卒者がより優秀な人材となるための職業教育システムの存在の有無も、こうした流れが続くか否かにおいて重要な役割を果たし得る。苦勞して得た機会を活かして能力社会へと進むことができるかどうかは、われわれの努力にかかっていると云っても過言ではない。決して変わらないと思われていた男児選好が既に昔話となって久しいように、能力中心社会を構築することも不可能ではない。

### （3）動態的側面からの離職を低下させるための努力

若年労働市場は、静態的な側面のみならず動態的な側面でアプローチすることが重要であることは上述した。若者は、仕事が合わなければそれによる損失の発生期間が非常に長いいため、容易に離職する傾向を持つ。実際、若年の離職率は期間制労働者の3倍程度となってい

る。最近、米国（AER）を中心に、景気変動による失業において、離職の重要性がクローズアップされている。若年労働市場の政策も、動的な側面に焦点を合わせた政策的アプローチが必要である。頻繁な離職を防ぐためには、まずきちんとした就職が必要であり、そのためには良質な雇用マッチングが必要だ。ひいては職場内にメンター制を導入し、新入社員の定着に向けた取り組みを行うことも必要であろう。

## [参考文献]

- キム・アングク (2003) 「若年層の未就業の実態および原因分析」、労働経済論集、第26巻 (1)、pp.23-52  
 キム・アングク (2010.10) 「大卒若年労働市場問題の構造的要因」、大卒者若年労働市場移行セミナー、韓国職業能力開発院  
 キム・アングク (2010) 「大卒者の労働市場移行研究」韓国職業能力開発院  
 キム・ヨンソン (2008) 「青年失業の原因と政策的対応策」 KDI  
 キム・ジュソプ (2005) 「若年層の高学歴化による学力過剰の実態分析」、労働政策研究、第5巻 (2)  
 キム・テギ (2011.1.17) 「公正な労働政策に期待を寄せて」韓国日報  
 ナム・ジェリャン (2014.4) 「高卒ニートと大卒ニート」労働レビュー、韓国労働研究院  
 ナム・ジェリャン (2012.4) 「高卒採用 /最近の国内採用パラダイムの変化と特徴」月間人事管理  
 ナム・ジェリャン (2011.2) 「最近の若年ニートの現況と推移」労働レビュー、韓国労働研究院  
 ナム・ジェリャン (2008) 「労働市場の動的な特性に関する研究」韓国労働研究院  
 ナム・ジェリャン (2006a) 「青年ニートの実態と決定要因および脱出要因」労働パネル (KLIPS) 学術大会発表論文  
 ナム・ジェリャン (2006b) 「若年失業の動的な特性と政策」労働レビュー、韓国労働研究院  
 ナム・ジェリャン、イ・チョルイン、チョン・ヨンジュン、ウ・ソクジン (2010) 「若年層の労働市場の参入および定着のための対策の研究」韓国労働研究院  
 ナム・ジェリャン、パク・ギソン (2010) 「非正規職法の雇用効果に対する研究」労働政策研究第10巻第4号  
 ペク・ピルギョ、キム・ソンウ、ピョ・ハンヒョン (2010) 「中小企業の人材需給ミスマッチの実態分析および支援政策の効率化のための対策」中小企業研究院  
 ウ・ソクジン (2010) 「韓国における大卒者の未就業の長期化の原因と政策的示唆点」「若年層の労働市場参入および定着のための対策」(ナム・ジェリャン、イ・チョルイン、チョン・ヨンジュン、ウ・ソクジン)、韓国労働研究院  
 ユ・ギョンジュン、カン・チャンヒ (2009.12) 「非正規職法の雇用効果の分析」「非正規職問題の総合研究」韓国開発研究院  
 チェ・チャンゴン、イ・ソンギョン (2010) 「労働市場のミスマッチの構造と雇用」経済研究、第28巻第3号  
 Jaeryang Nam, 2012.2. "The Long-term and Short-term Effects of the Temporary Workers Act on Employment Level in Korea,"  
 Jaeryang Nam, 2011 "NEET in Korea," Unpublished Manuscript  
 Jaeryang Nam, 2012 "NEET in Korea," Unpublished Manuscript  
 Marston, Stephen T. 1976 "Employment Instability and High Unemployment Rate." Brookings Papers on Economic Activity No.1, pp.169-203.  
 The Social Exclusion Unit, 1999 『Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 Year Olds Not in Education, Employment or Training』

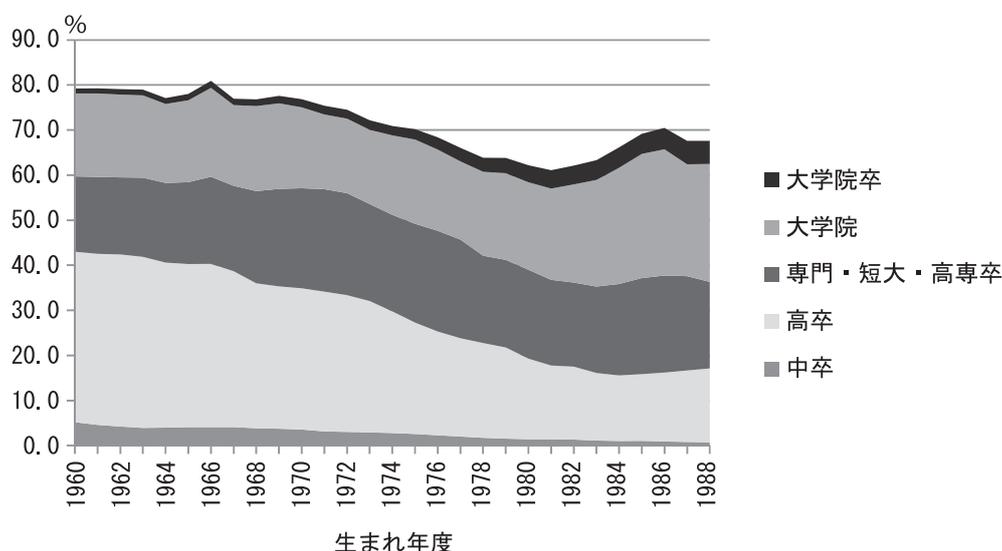
## 高等教育から労働市場への移行の現状と課題

労働政策研究・研修機構  
特任フェロー 小杉 礼子

### 1. 日本の新規学卒就職慣行とその枠内での移行

日本の多くの大企業や官公庁では、新規学卒者を4月初めに一斉に採用する新規学卒採用の慣行を保持している。中小規模企業でも新規学卒者を採用する希望を持つ企業は多い。新規学卒者への求人が政府によって把握されている高卒の場合でみれば、求人の50～60%は従業員規模が100人未満の企業からのものとなっている。

図1 日本の新規学卒就職の枠内での移行者比率（学歴構成を含む）



注) 新卒就職者比率 = (15年後中卒就職者数 + 18年後高卒就職者数 + 20年後短大・高専・専門学校卒就職者数 + 22年後大卒就職者数 + 24年後大学院修士卒就職者数 + 27年後大学院博士卒就職者数) / 15年後中学卒業生数 × 100。大学院卒就職については一部推計値。

資料出所：文部省「学校基本調査」

学校側が把握している学校卒業時点における就職者数<sup>1</sup>は、おおむねこの新卒採用による職業への移行者と考えられる。図1は、各学校段階における就職者数を生まれ年度別に足し合わせたもので、ここから新規学卒就職の枠内での職業生活への移行者の比率が把握できる。1970年代前半生まれまでは、およそ8割の若者がこの枠内で職業生活へ移行していたが、

<sup>1</sup> 文部科学省「学校基本調査」による。同調査では、専門学校を除いて、卒業直後の進路について、2011年までは、就業者を「就職」と「一時的な仕事」（1年未満の有期雇用または週30時間未満の短時間雇用者）に分離しており、ここでは「就職」のみを集計している。なお、2012年3月卒からは、「就職」の内訳に「正規の職員等ではない者」（1年以上の有期雇用で、かつ、労働時間30時間以上の者＝大卒の場合、就職者のうち約6%）を別掲しているが、ここでは連続性の観点から、これは新規学卒の枠内として扱っている。また、専門学校卒の進路については、「就職」以外のカテゴリーは示されていない。

1980年代初め生まれでは約60%まで低下した。その後回復傾向にあり、最近の世代である80年代後半生まれでは70%近くになっている。

新規学卒採用慣行の枠内で職業生活に移行する若者の比率は低下していることは明らかだが、また、現在でも大多数の若者がこの慣行に則って最初の就職先を得ていることも確かである<sup>2</sup>。日本の若者の失業率が諸外国に比べれば低い水準にとどまっていることに対して、この慣行が貢献していることは間違いのないところであろう。日本では、この慣行を巡って、あるいは教育と労働との接続の在り方を巡って、様々な議論が起こっているところである。

本稿では、新卒就職者のうち最も多くを占める大学卒業者に焦点をあてて、労働力需要側、供給側、およびマッチングシステムについて、近年どのような変化が起きているのかを明らかにし、そこでの課題と対策とを検討する。

## 2. 大卒労働力への需要の変化

2012年3月卒業者の場合、卒業者に占める就職者は64%<sup>3</sup>、大学院等への進学者及び臨床研修医となった者が合わせて15%で、残る21%が進学も就職していない者（以下、未就職卒業者と呼ぶ）である。

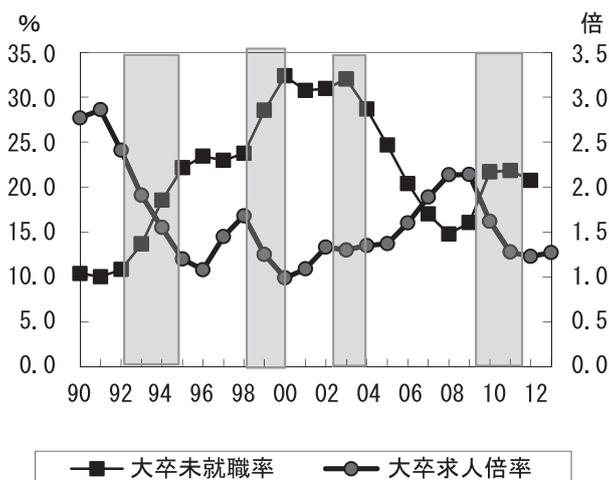
図2の青い線は、その未就職卒業者が大学卒業者に占める比率（＝未就職率）の推移を示したものである。2000年前後の最も悪い時期にはこの比率は30%を超えていた。2003年以降に急速に低下し、2009年度卒でまた増加に転じて昨今は20%程度で推移している。この未就職率は、同様に定義した高卒者の未就職率（2012年3月卒で6%）よりもかなり高い。大卒就職の課題が大きいことが推測される。

---

<sup>2</sup> 入職後早期に離職する者も少なくないので、この学卒直後の「就職」によって職業生活への移行が完了したとは言いが、それは円滑な移行への必要条件といえる。

<sup>3</sup> 就職希望者を分母にした就職率については、文部科学省・厚生労働省「大学等卒業者の就職状況調査」がある。同調査は、全国の大学から92校（平成23年度卒業者の場合）を選び、各大学で学生を抽出して電話や面接調査を行うものである。これによれば、2012年3月に4年制大学を卒業した学生の就職率は、93.6%である。

図2 大卒求人倍率と大卒未就職率の推移



注1：求人倍率は求人数／求職数。求人数は、リクルートワークス研究所が、従業員規模5人以上の全国の民間企業(2011年3月卒対象では7,142社)を対象に行ったアンケート調査から推計(実施時期はおおよそ卒業の1年前)。求職数も同研究所の推計。

注2：未就職率は文部省「学校基本調査」における「左記以外の者」、「一時的な仕事」及び「死亡・不詳」を合計したものを未就職者とし、これが卒業者に占める比率である。「学校基本調査」では進学も就職もしていない者は1999年までは「無業」というカテゴリーがあったが、2000年以降は「左記以外の者」と表現されている。また、2004年からはここから「専修学校・外国の学校等入学者」が別掲されるようになった。ここでの未就職者には2004年以降の「専修学校・外国の学校等入学者」は含まない。

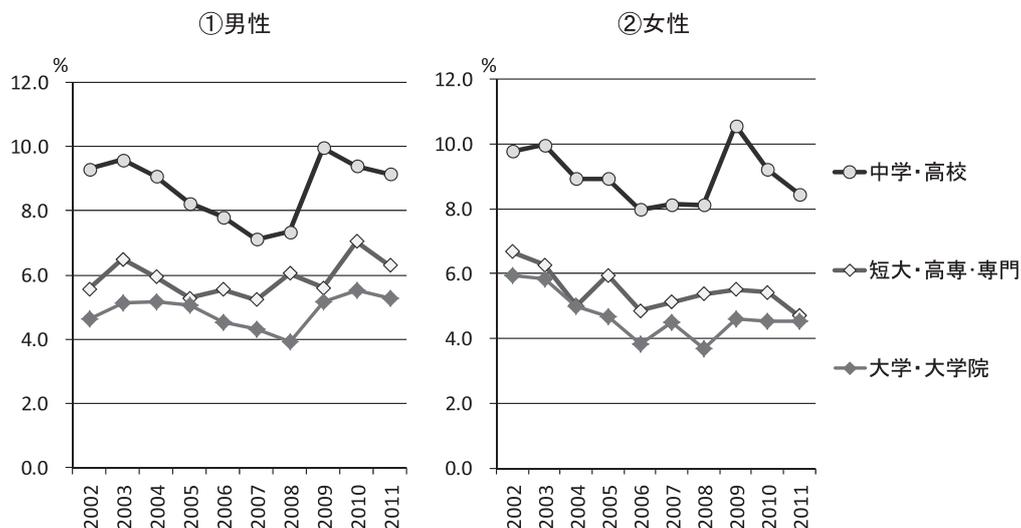
資料出所：リクルートワークス研究所「大卒求人倍率調査」、文部科学省「学校基本調査」

未就職者の増減の背景にあるものとして、第一に考えられるのは、景気変動を背景にした労働力需要の変動である。そこで図2には、大卒求人倍率(=1人の求職者に何件の求人があるかを示す、求人数／求職数。民間企業であるリクルートワークス研究所による推計値)、及び、景気の後退期(各年の卒業者の就職活動時期に対応するように時期をずらして表示している)を書き加えた。未就職率は、明らかにこれらに関係している。すなわち、求人倍率が低くなれば未就職率が高まり、逆に倍率が高くなれば未就職率は下がる。そして、求人倍率は景気の後退期には下がる。未就職率は、景気と連動することになる。この関係は高卒就職でも同様である。

景気以外の要因として、学歴間の需給ミスマッチ、すなわち大卒への需要に対しての大学教育の過剰が考えられる。しかし、高卒者と大卒者を比較したいいくつかの指標を検討すると、次に示すように、むしろ大卒への労働力需要の方が強いことが示唆される。

まず、図3は学歴別にみた若年者(15～34歳)の完全失業率の推移である。男性でも女性でも、中学・高校卒に比べて大卒・大学院卒の方が失業率は一貫して低い。主に2年制の過程である短大・高専・専門学校がこの間に位置し、市場は一貫してより高い学歴の若者を求めていることが示唆される。

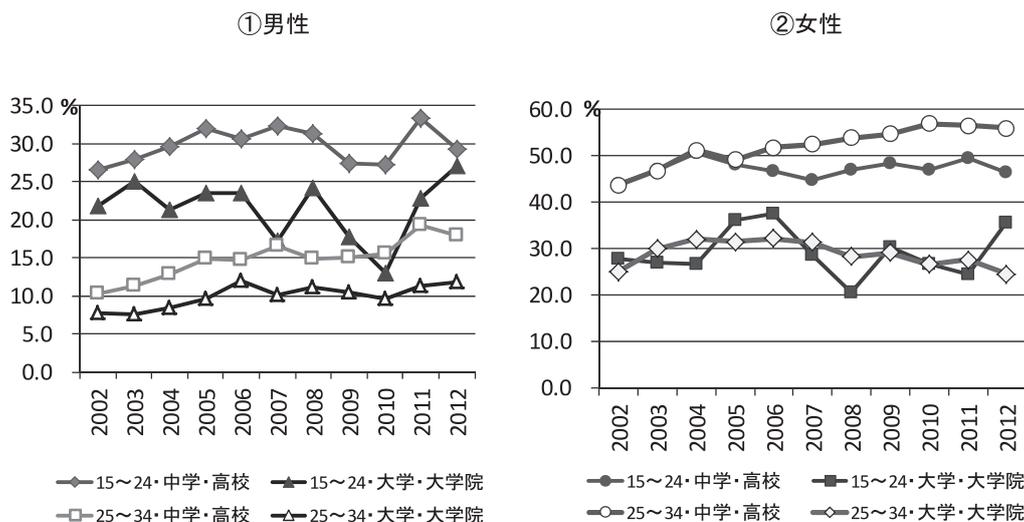
図3 学歴別完全失業率の推移（15～34歳）



資料出所：総務省「労働力調査」

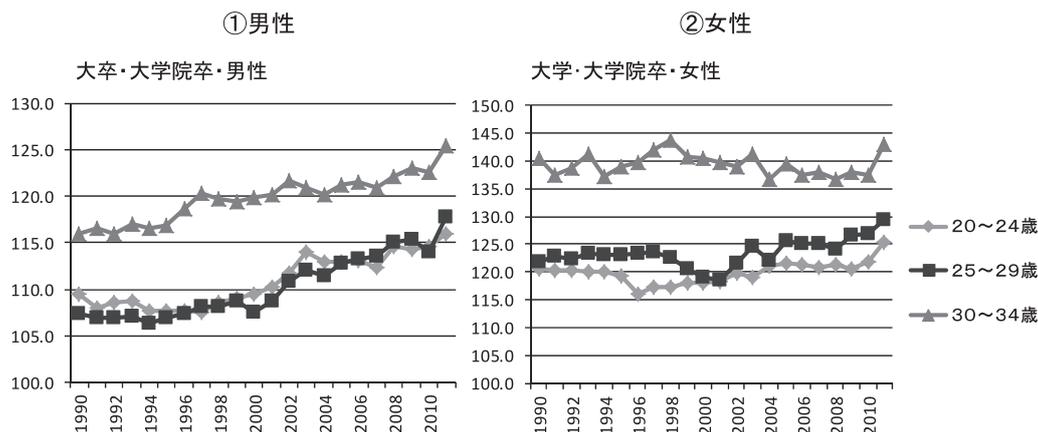
さらに、図4にみるとおり、若者の非正規雇用（アルバイト、パート、契約社員、派遣社員等）比率は、男性でも女性でも、年齢が15～24歳でも25～34歳でも、中学・高校卒より大学・大学院卒の方が低い。非正規雇用について、詳細な情報を提示する紙幅はないが、平均的には、賃金や社会保障、能力開発機会など様々な面で正社員との差が大きく、若年層の雇用機会としては問題が多いことが指摘されているところである。若年者の場合、正規雇用の機会が得られなかったための不本意就業である場合が少なくない。すなわち、正社員としての雇用機会は、高卒より大卒の方に開かれているということを示唆するものである。

図4 非正規雇用者比率の推移（15～24歳・25～34歳）



資料出所：総務省「労働力調査1～3月詳細集計」

図5 年齢別高卒と大卒の賃金格差



注：高卒＝100とした時の大卒の所定内賃金（一般労働者）。

資料出所：厚生労働省「賃金構造基本調査」

また、図5は高卒者に対しての大卒者の賃金水準を年齢段階別に見たものである。男性のグラフは、20代から30代前半までのいずれの年齢階層でも右上がり、学歴間格差が拡大傾向にあることを示している。女性の場合は、もともと男性より学歴間格差が大きく、20歳代前半でも120前後の水準で推移してきた。男性のようにはっきりした右上がりではないが、20歳代のここ数年については格差の拡大傾向がみられる。

これらの統計から、就業機会を得る上でも高い賃金を得る上でも、高卒者に比べて大卒者の方が有利であること、さらにその傾向が強まっていることが指摘できる。

今後については、労働力需要はさらに高学歴者に傾く可能性が高い。最近示された産業構

造・職業構造の将来予測(産業構造審議会新産業構造部会2012 労働政策研究・研修機構2013)では、今後労働力需要の増加が期待されるのは、まず医療・福祉を中心とするサービス業であり、また、専門職や技術職である。景気変動に伴う増減はあるものの、マクロ的な視点からみれば、労働力需要は高等教育卒業者を求めてきたし、さらにそれは強いものになろうとしている。

### 3. 労働力供給側（学生）の課題

次に、労働力供給側の変化を確認する。

その年に求職活動をする大学生の数を決めるのは、まず大学卒業予定者の数である。「学校基本調査」で毎年の大学卒業者数を見ると、1990年から2000年までは約40万人から約54万人へと増加が目立ったが、それ以降は一貫して55万人前後と安定している。未就職卒業者の増加の背景として、2000年前後までは供給量の増加がその要因として挙げられるが、ここ10年は増加していない。未就職卒業者増加の原因を供給量の多さだけに求めることには無理がある。

近年の卒業生数に大きな変化はないものの、質の変化については否定できないところがある。高校生の大学進学率は、1990年の24.6%から2000年の39.7%、2012年の50.8%と一貫して上昇しつづけてきた。これと並行して、入学試験のあり方は変化し、学力試験を課さないことが多いAO入試や推薦入試などによる大学入学者が増え、私立大学では半数を超えるまでになっている。こうした変化を背景に、2000年代半ばには、これまでとは異なる層が大学に進学してくるようになったことをめぐる議論が盛んになり（居神他2005、溝上2004 など）、さらに、こうした新たな大学生層では就職時における行動も意識も異なることが指摘されている（小杉他2007）。

#### (1) 未就職者の増加と大学ランク

最近の未就職者の増加の背景に、こうした大学生の質の変化があることは十分考えられる。この点をJILPTが全国の大学のキャリアセンターを対象に行った調査<sup>4</sup>から検討する。

まず、大学によって最近の未就職者比率の動向が異なるのかを検討する。2005年実施調査（以降、調査1と呼ぶ）、2010年実施調査（以降、調査2と呼ぶ）から、この間の大学ごとの未就職者比率の変化を検討する。表1がそれだが、国公私立の別に加えて、私立大学については入学難易度<sup>5</sup>によって3分したうえで、大学群ごとに2時点の平均未就職率を求めた。大

<sup>4</sup> 2005年実施の「大学就職部／キャリアセンター調査」、及び2010年実施の「学卒未就職者に関する緊急調査・4年制大学調査」。前者の調査対象は、医学等の単科大学を除く、全国の4年制大学のうち2004年度に卒業生を出している全大学（617校）の就職部・キャリアセンター。有効回収票は510票、有効回収率82.7%。後者の調査対象も同じ（統廃合された大学を除く614校）。有効回収票491で、有効回収率は80.1%。

<sup>5</sup> 設置者および私立大学を入学難易度によって3分したものの。入学難易度は2005年時点の代々木ゼミナールの偏差値ランキング（複合大学では主に社会科学系を基準）に基づき、偏差値57以上、56以下～46以上、45以下の3段階に分けている。

学生の質を考えた時、入学難易度の低い大学ほど学力水準の低い高校生の進学先となるため、質の変化が大きいと考えたからである。

最下段に示したのは、「学校基本調査」による未就職者率である。2005年卒（就職活動期は不況から景気改善に向かったころ）の未就職率24.7%に対して、2010年卒（就職活動期は好景気から一転したリーマンショック後）は21.7%で、2005年卒より2010年卒の方が就職環境はまだ少し良いと考えられる。5つの大学群に分けてこの2時点の変化をみれば、国公立、および私立の入学難易度の高い大学では、2010年のほうが未就職率は低い。しかし平均的なレベルとそれ以下のレベルの私立大学では、2010年のほうが未就職率は高くなっている。入学難易度の低い大学のほうが学生の質の変化の度合いは大きく、そのことが、この大学間の未就職率の差を広げた要因の一つになっている可能性は高い。

表1 大学設置者・難易度性別 未就職卒業生比率の変化（2010年－2005年）

	2010年調査		2005年調査	
	平均未就職率 (%)	対象大学数 (校)	平均未就職率 (%)	対象大学数 (校)
対象計	23.0	487	23.8	494
設置者・入 学難易度				
国立	11.8	66 <	19.5	75
公立	14.8	39 <	18.7	47
私立(～45)	27.7	141	27.0	135
私立(46～56)	26.5	201	25.2	202
私立(57～)	15.3	40 <	19.8	35
「学校基本調査」	21.7		24.7	

注：未就職卒業生は「学校基本調査」の卒業後の状況（に対応させた選択肢）のうち、「一時的な仕事」、「左記以外」、「死亡・不詳」の合計。未就職率は未就職卒業生数／卒業生数。

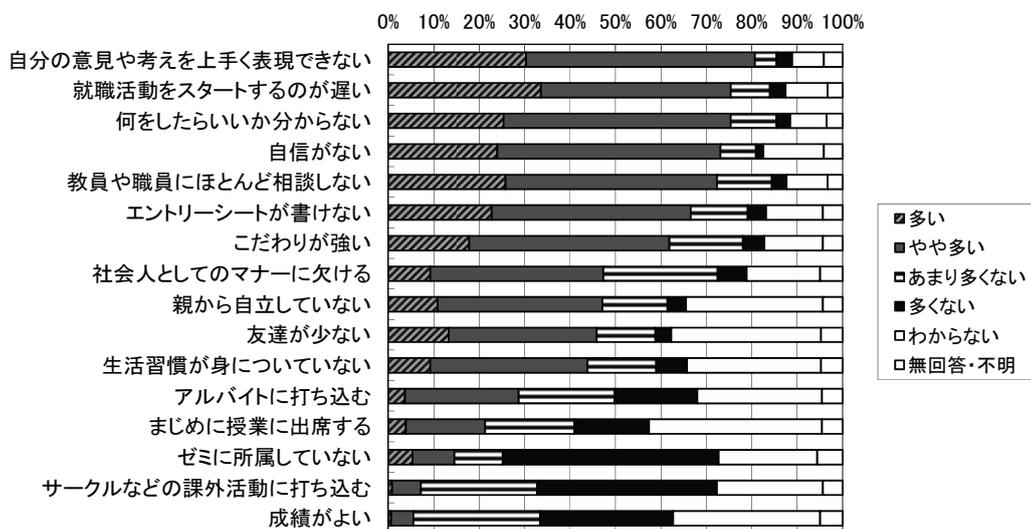
資料出所：労働政策研究・研修機構（2012）

## （2）キャリアセンターから見た未就職卒業生の課題

どのような学生が未就職のまま卒業するのか。調査2では、学生の就職支援・キャリア形成支援を主に担ってきたキャリアセンターに未就職卒業生の特徴を尋ねている。

図6がその結果である。自分の意見や考えを上手く表現できない、何をしたらいいかわからない、自信がない、相談しない、エントリーシートが書けない、といった就職活動の最初の段階から「できない」という学生像が浮かび上がる。

図6 キャリアセンター担当者からみた進路が決まらないまま卒業する学生の特徴



資料出所：労働政策研究・研修機構（2012）

こうした傾向はおそらく入学難易度が中位か、それ以下の私立大学では強いのではないかと。また、未就職者比率の高い大学では、より強く意識しているのではないかと。そこで、表2では、入学難易度が中位以下の私立大学の回答を国立大学と比較した形で整理し、さらに中位以下の私立大学を実際の未就職者比率によって3群に分けて、それぞれの回答傾向を見た。表の右端に示した検定結果は、中位以下の私立大学の回答を国立大学と比べた時に有意な差があるかどうかを見たものであるが、多くの項目で明らかに差があることがわかる。中位以下の大学では、こうした全般に「できない」学生像が未就職卒業者の特徴として強く意識されているということである。実態を反映した認識の差であろう。さらに未就職率別に検討すると（表の中央の3列）、未就職率が高い大学で「できない」を指摘するケースが多いこともわかる。特に「エントリーシートが書けない」「社会人としてのマナーに欠ける」は差も大きく、指摘する大学も多い。学生の変化と未就職卒業者の増加とはやはり関係している。

表2 キャリアセンター担当者からみた進路が決まらないまま卒業する学生の特徴（私立中位以下、「多い」+「やや多い」）

単位：%

	私立(～56)未就職率別				国立 N=67
	計 N=344	20%未満 N=111	20～30% 未満 N=102	30%以上 N=128	
自分の意見や考えを上手く表現できない	85.8	81.1	87.3	89.8	62.7 ***
就職活動をスタートするのが遅い	83.7	80.2	83.3	88.3	49.3 ***
何をしたらいいかわからない	80.5	75.7	84.3	82.8	56.7 ***
自信がない	77.6	72.1	82.4	79.7	55.2 ***
教員や職員にほとんど相談しない	78.5	80.2	79.4	76.6	56.7 ***
<u>エントリーシートが書けない*</u>	<u>74.7</u>	<u>72.1</u>	<u>69.6</u>	<u>82.8</u>	40.3 ***
こだわりが強い	64.0	64.9	61.8	65.6	56.7
<u>社会人としてのマナーに欠ける+</u>	<u>54.1</u>	<u>45.0</u>	<u>57.8</u>	<u>59.4</u>	25.4 ***
親から自立していない	52.3	50.5	53.9	53.1	28.4 ***
友達が少ない	46.8	44.1	48.0	48.4	38.8
生活習慣が身につけていない	48.8	43.2	48.0	55.5	25.4 ***
<u>アルバイトに打ち込む+</u>	<u>35.2</u>	<u>30.6</u>	<u>29.4</u>	<u>43.0</u>	11.9 ***
まじめに授業に出席する	23.3	18.0	20.6	28.9	14.9
<u>ゼミに所属していない*</u>	<u>13.4</u>	<u>6.3</u>	<u>17.6</u>	<u>15.6</u>	9.0
サークルなどの課外活動に打ち込む	8.7	9.0	8.8	7.8	4.5
成績がよい	5.2	1.8	7.8	6.3	4.5

+p&lt;0.1, \*p&lt;0.05, \*\*&lt;0.01, \*\*\*&lt;0.001水準で有意、国立の欄の表示は国立と私立(～56)の差の検定。

資料出所：労働政策研究・研修機構（2012）

中位以下の私立大学には、大学進学者層の変化を大きく受けた大学が多いであろう。未就職卒業者の多い大学ほどそれが顕著なのかもしれない。就職活動に取り組む以前の課題の多い学生像がここからは見えてくる。

こうした事情をよく伝えるのが調査2の自由記入欄への記述である。次には、未就職率30%以上の中位以下の私立大学の記述をいくつか抜粋して例示した。キャリアセンターの職員ができることを超えた、課題の多い学生像が浮かび上がる。

### （3）未就職率30%以上の私立大学の自由記入から

「学生自身の自ら考えて、行動する力が近年足りなくなっている気がする。特にゆとり教育の中で、与えられることに慣れている世代なので、意識の高さや行動力・社会的なマナーなどが足りない学生が年々増加しているように感じられる。」

「現状の狭い世界に満足し、将来のことを考えたり、そのために行動する必要性を感じていない学生への動機付けが課題である。」

「大学で行っている就職支援、キャリア形成支援の中身は、義務教育における「基礎学力」、家庭や地域社会における道徳、マナーに関する指導など本来の大学教育以前の問題なのではないかと疑問を感じながら指導をしています。」「学生の二極化が進み、従来のキャリア教育・キャリア形成支援では足りない（キャリア教育以前の基礎的学力・社会適応力などが不足した）学生が増えているので、従来のキャリア教育の見直し・修正が必要となっていると思われる。」

「社会に出て自立し、やる気を持って社会人になろうという意識のない学生に税金を使って、ここまで支援してやらなければならないのかという思いはある。大学卒業後、きちんとした勤労意欲のない学生を送り出す際には、社会に害をまき散らしているのではないかと不安になることすらある。」

#### (4) 大学での専門教育と未就職問題

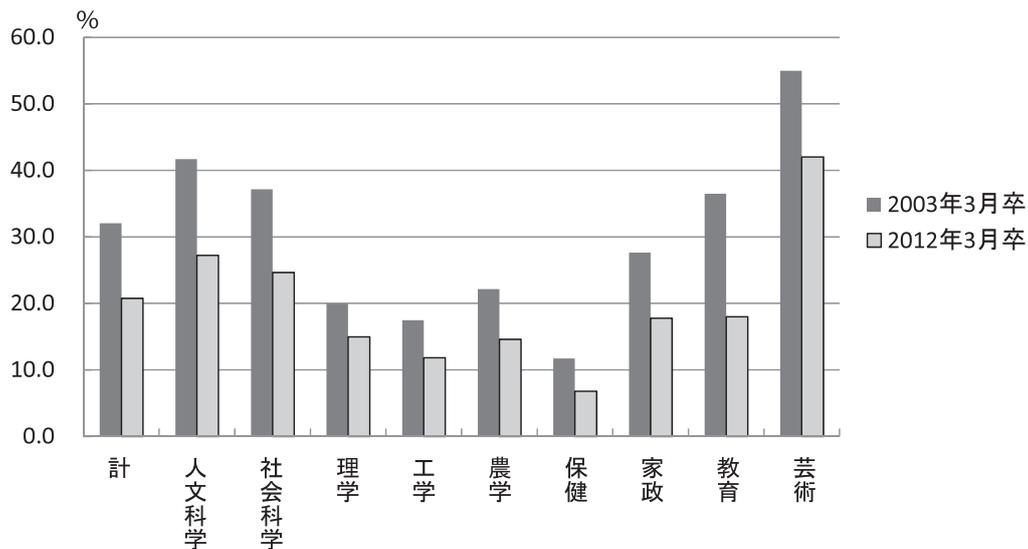
大卒未就職をめぐっては、大学でのどのような専門教育を受けたかという視点からの検討も必要である<sup>6</sup>。図7にみるとおり、大学での専攻分野（関係学科）別によって未就職率は明らかに違う。図では、近年で最も未就職率の高かった2003年と最新の2012年とを示したが、どちらの年も保健系、工学系、理学系、農学系では未就職率は低く、芸術系、人文科学系、社会科学系では高い。この専攻分野の特徴は長期的に変化していない。

人文・社会科学系は最も学生の多い専攻分野であり、未就職卒業生の6～7割はこの2つの専攻分野の出身である。この2つの専攻分野の特徴は、事務・営業系の職種で就職する卒業生が大半であるということである。これに対して、他の専攻分野では特定の専門職や技術職で就職する卒業生が多い。未就職のままで卒業する学生の背景には、教育内容と職業との関連付けの弱さも関係していると思われるが、この弱さは最近になって生じたものではない。

---

<sup>6</sup> 大学が、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究するものとして位置づけられているのに対して、短期の高等教育機関である短期大学は、専門の学芸に加えて職業または实际生活に必要な能力を育成することを目的とし、さらに後発の専門学校は、職業若しくは实际生活に必要な能力を育成することを目的としており、これらの機関のほうが明確に職業教育を担うものとなっている。ただし、専門学校は、文部科学省においても生涯学習政策局が所管していることから、高等教育機関と位置づけられないこともある。2012年3月の高校卒業生105万人の場合、大学進学は47%であり、短期大学進学が5%、専門学校進学が17%であった。なお、高卒者向け公共職業訓練のコースもあるが、これを進路とするものは0.6%に過ぎない。

図7 専攻（関係学科）別未就職率の変化（2003年卒と2012年卒）

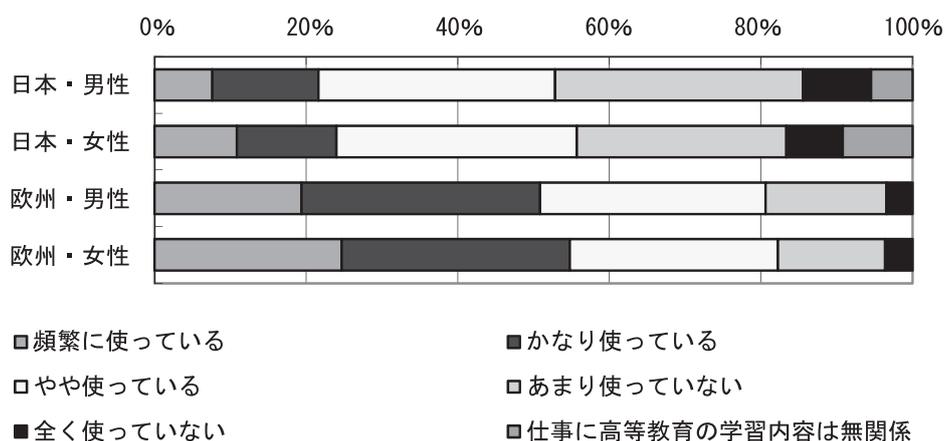


注：未就職卒業生比率は、「学校基本調査」の卒業後の進路として、「左記以外の者（＝無業）」、「一時的な仕事」および「不詳」のいずれかの進路であった者が卒業者に占める比率。

資料出所：文部科学省「学校基本調査」

少し前の調査だが、ヨーロッパ11カ国の研究者と共同で、大卒3～4年目の人に対するキャリア調査を行い、その中で「在学中に獲得した知識や技能を今の仕事にどのくらい使っているか」と尋ねたことがある。

図8 大学で獲得した知識・技能の現職での活用度



資料出所：日本労働研究機構（2001）。

その結果が図8である。我が国の大卒男女は欧州諸国平均に比べて、獲得した知識を職業に「使っている」とする比率がかなり低い。日本のデータについては専攻別にも検討したが、とりわけ「使っている」比率が低いのが、社会科学系と人文科学系であった。

人文・社会科学系専攻の就職者の多くが事務・営業系の職種で就職しており、そうした意味ではこの結びつきは強いのだが、教育内容と職場で必要な知識・技能という面ではほとんど関連付けられてこなかった。採用後の内部育成に自信を持つ企業からは「白紙」の方が育成しやすいといった言説が発信されてきたし、研究を重視する大学教員は学生が将来の職場で必要とされる知識や技能への関心がなかったからだろう。教育と職場における知識・技能との間の距離は問題にされてこなかった。調査に回答してくれた卒業生たちも同様に、むしろ大学教育で獲得した知識・技能を職業に使うというこの設問に違和感を持った人も少なく、自由回答欄には「大学教育は就職のためのものではない」といったコメントが目立った。この大学教育と職業との関係がないことを当然とする認識の強さは、わが国に特徴的なものであった。

背景にあるのが「日本型雇用」と言われてきた職務の限定されない長期雇用システムである。採用時には、事務・営業系という大くくりの職種区分が用いられるが、それは同時に経営管理系の職種への転身の可能性を織り込んだものであり、そのことは応募する側も了解している。特定の専門職を除いて、職に就くということは、就職ではなく就社だという認識は広く共有されてきた。とりわけそれが強いのが事務・営業系の職種である。

入学難易度が中位以下の私立大学には、人文・社会科学系の学生が多い。職業とはかなり距離のある教育が展開されてきたところに、様々な面で「できない」学生が大量に進学してくるようになったのが昨今の状況である。

#### 4. マッチングプロセスの課題

さて、未就職卒業生問題の背景としてもう一つ考えなければならないのは、労働力需要と供給とを結びつけるマッチングの問題である。求人情報の伝達プロセスや応募・採用のプロセスに問題があれば、未就職のまま卒業する学生は増えるだろう。そこで、学生側から見た就職プロセスと企業側から見た採用プロセスについて、近年の現状と課題を検討しよう。

日本型の企業と大学との関係は、マッチングのプロセスにおいても特徴的な形態を発達させてきた。それは、教育機関がマッチングに深く関与することである。職業安定法においても、学校による職業あっせんは認められているところであり、大学においても、大学の就職部などの専門的組織や教員などを通じての求人情報の提供や相談支援、企業への推薦が行われてきた。

求人情報の伝達経路は、学校から学校外の民間の情報媒体へとそのウエイトは変化してきている。学科系統などで異なる面もあるが、大まかに言えば1970年代初めごろまでは、大学の就職指導部門や研究室など大学組織を経由した情報伝達の役割が大きかったが、次第に民間企業による「リクルートブック」といった紙媒体が大学を通さずに、直接学生に配布されるようになっていった。さらに1990年代末になるとインターネット経由での情報伝達が増加し、我が国の就職活動の特徴であった大学の求人情報伝達経路として役割は小さくなりつつある。

求人情報の経路が変わることで、学生の就職活動は大きく変わった。インターネット経由の求人情報はどの大学の学生でもアクセスしやすいため公平性は高いが、一方で、知名度が高い企業に大量の応募者が集中したり、信頼性の低い情報に学生が右往左往するなどの課題も指摘されている。さらに、大学は求人情報を伝達するだけでなく、OB情報を通じての水路付けや選択を支援する相談、カウンセリングなどの機能も持っていた。それだけに大学の資源を利用しないインターネット中心の就職活動は、活動を途中で放棄する学生の増加につながる可能性が大学の就職指導担当者から指摘されている（労働政策研究・研修機構2006）。

ただし、現状でも大学組織が求人を伝え、あっせんするという機能を果たしていないわけではない。小杉（2007）では、インターネット経由の情報による内定が早い時期に多いのに対して、大学就職部のあっせんによる内定は4年時の後半から卒業直後まで起こっていることを示し、早い時点で内定が得られなかった学生も大学組織を活用した活動を続けることで内定獲得に至る可能性があることを指摘し、さらに大島（2010）は、大学の就職部のあっせんの後半になって内定を得た場合、早期に決めた学生に劣らないよい労働条件の職を得ていることを明らかにし、大学によるあっせんの効果を指摘している。

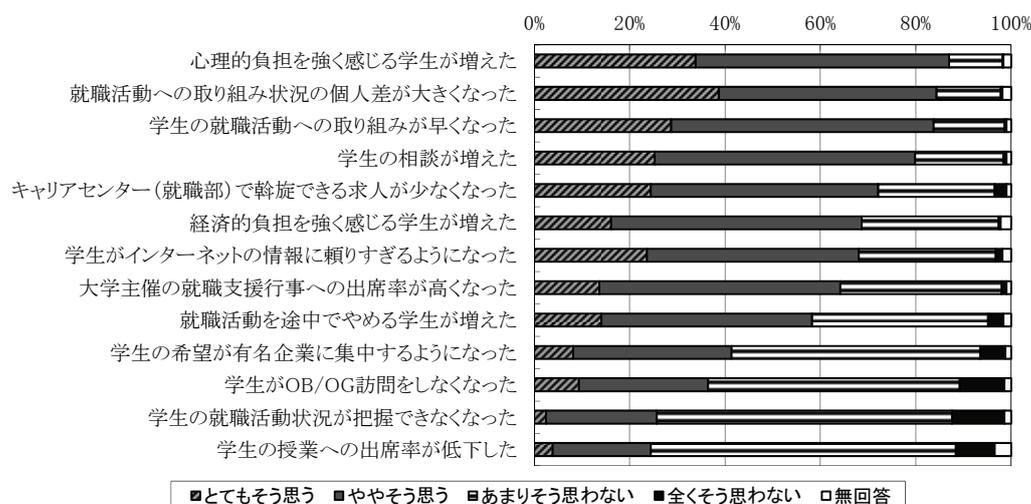
### （1）就職プロセスの最近の変化

さて、最近の状況を調査2から見る。図9はリーマンショック前と比べた時の学生の就職活動の変化である。就職活動に心理的負担を強く感じる学生が増えて相談が多くなり、取組状況の個人差が大きくなるという特徴と、キャリアセンターであっせんできる求人が少なくなるとともにインターネット情報に頼りすぎる傾向が多く大学の指摘されている。これを私立の中位以下の大学に限り、さらにその卒業生を未就職率別に見たのが表3である。

右端の国立大学は比較のために加えたが、これと比べると、中位以下の私立の特徴は先に挙げた傾向がさらに顕著なことである。未就職率によって大学を3グループに分けた上で、このグループ間の差異を検討すると、未就職率の高いグループでは、学生の状況が把握できなくなる傾向や就職活動を途中でやめる学生が増える傾向が強い。また、学生の有名企業志向もこのレベルの大学の中では比較的高い（有名企業志向は、国立や難関私大のほうが指摘する大学が多く、中位以下では少ない）。これは、未就職率が低い大学で就職支援行事への参加者の増加を指摘する大学が多く、同時に有名企業志向があまり指摘されないのと対照的である。中位以下の私大では、キャリアセンターの支援が学生によく届いている場合、インターネットの情報だけで動くことが少なくなり、（そのため）有名企業ばかりに集中して応募するような行動はとらず、結果として未就職で卒業する学生が少なくなるという関係があることが推測される。

大学のあっせん機能が低下していることが、未就職者の増加の一因になっている可能性は高い。

図9 リーマンショック前と比べた就職活動の変化



資料出所：労働政策研究・研修機構（2012）

表3 リーマンショック前と比べた就職活動の変化  
(私立中位以下、「とてもそう思う」+「ややそう思う」)

単位：%

	私立(～56) 未就職率別				国立 N=65
	計 N=339	20%未満 N=110	20～30% 未満 N=100	30%以上 N=129	
心理的負担を強く感じる学生が増えた	90.3	87.3	92.0	91.5	81.5 +
就職活動への取り組み状況の個人差が大きくなった	90.0	86.4	95.0	89.1	76.9 **
学生の就職活動への取り組みが早くなった+	83.8	87.3	88.0	77.5	84.6
学生の相談が増えた	79.9	80.9	80.0	79.1	84.6
キャリアセンター(就職部)で斡旋できる求人が少なくなった	81.1	76.4	84.0	82.9	50.8 ***
経済的負担を強く感じる学生が増えた	73.5	72.7	75.0	72.9	64.6
学生がインターネットの情報に頼りすぎるようになった	70.5	63.6	76.0	72.1	61.5
<b>大学主催の就職支援行事への出席率が高くなった+</b>	<b>62.8</b>	<b>70.9</b>	<b>60.0</b>	<b>58.1</b>	76.9 *
<b>就職活動を途中でやめる学生が増えた**</b>	<b>70.2</b>	<b>58.2</b>	<b>75.0</b>	<b>76.7</b>	23.1 ***
<b>学生の希望が有名企業に集中するようになった+</b>	<b>38.6</b>	<b>30.9</b>	<b>38.0</b>	<b>45.7</b>	52.3 *
学生がOB/OG訪問をしなくなった	42.5	37.3	44.0	45.7	20.0 **
<b>学生の就職活動状況が把握できなくなった**</b>	<b>30.4</b>	<b>19.1</b>	<b>33.0</b>	<b>38.0</b>	12.3 **
学生の授業への出席率が低下した	23.9	20.0	27.0	24.8	20.0

+p&lt;0.1, \*p&lt;0.05, \*\*&lt;0.01, \*\*\*&lt;0.001水準で有意、国立の欄の表示は国立と私立(～56)の差の検定。

資料出所：労働政策研究・研修機構（2012）

## (2) 採用プロセス

企業側から見た新卒採用のプロセスについては、平野（2011）が具体的な事例を示した分析をしており、ここではその事例を紹介する。

まず、現在の新規大卒採用では、企業からの求人情報はインターネットの求人サイトや自

社のホームページを通じて最初に伝達されることが多い。さらに、一般に最初の企業への登録（エントリー）もインターネットを通じておこなわれる。具体的な例として、A社（金融業）とB社（サービス業）をみる。両社の最終採用数は20～30人で、大量採用する会社ではない。しかし、そのエントリー数はA社で約1万人、B社で約3万人であった。学生にとってインターネットでのエントリーはハードルが低いため、一人で70～100社程度エントリーすることが普通に行われており、その結果、数万のエントリーが集まることになる。

選考にあたってほとんどの企業は面接を重視しているが、これだけの学生を面接することは不可能である。そのために企業は次の2つの方法で絞り込みを行う。

その方法は、第1にターゲット大学を設定すること、第2にWEBテストなどによるプレ選考である。ターゲット大学は重点的に広報活動を行う対象大学であり、入学難易度が高い大学や採用実績人数の多い大学、求めるスキルに対応した特定の学部などが対象となる。これを設定する企業はおよそ大卒採用企業の4割程度で、その約8割のターゲット校数は20校以下だという。ターゲット大学に対しては、夏季インターンシップの優先的な枠の割り当てや他大学の学生より多くの情報を提供したり、学校別に説明会の予約上限枠を設けたり、学内で単独説明会ができる場合そのまま1次選考を実施する（オン・キャンパス・リクルート）などの特別な施策がとられる。

また、プレ選考はエントリーシートによる選考も含まれるがその対策<sup>7</sup>が進んでいることから、最近ではWEBテストを課す企業が増えているという。WEBテストでは一般知的能力・学力が測られる。この前半の過程で、A社、B社とも1000人前後まで応募者を絞り込む。

後半は、グループディスカッションや個別面接による選抜で、これまでとあまり変わらないプロセスである。ただしグループディスカッションのテーマは必要な職務能力に対応したものになってきているという。すなわち、よく用いられるのは「価値観型」、すなわち正解のない抽象的なテーマで話し合いをするものであるが、最近の傾向として、たとえば提案力を重視した営業職の採用を考えている企業であれば「提案シミュレーション型」（ex.イタリア料理店のチェーン店をどのような立地に出店するのがよいか）、多様な利害関係者と連携して業務を進める職種なら「グループ作業型」（ex.異なる情報を1人ずつ持ちそれを開示していくことで答えを出す）などの各社の職務特性を踏まえた能力確認をする企業が増えているという。

平野が明らかにした採用プロセスの現状から、ここでの議論に引き付けて2つのことを指摘したい。

第1は、面接前の「足切り」ともいえるプレ選抜やターゲット大学の設定という前半のプロセスは、インターネット経由の採用方法が招くエントリーの集中と、基礎学力レベルで課題のある学生の増加という事態に対して、数万人のエントリーがある採用側にとっては致し

<sup>7</sup> 就職マニュアル本などで、企業の要求に対応するようなエントリーシートの書き方のノウハウなどが広く知られるようになっている。

方ないことだと理解できる。しかし、一方で、このプロセスが、いくら多くの企業にエントリーシートを送っても面接レベルまで達することのできない学生、説明会に出席する機会もなかなか得られない学生の増加につながっているということである。こうした学生の中には、自信を失い就職活動を途中で断念したり、心理的な負担感につぶされそうになる者もでてこよう。インターネット経由の情報は誰でも入手できる公平な情報を増やしたが、その反面、大卒労働市場は全国区の大きな市場と化し、企業にはプレ選考などのコストを上乗せする必要を生み、学生にはほとんどみてもらえないエントリーシートを量産させるような社会的な非効率を生む結果になっている。

第2は、面接段階で職務に対応した能力を確認する傾向が強くなっているという指摘は、これまでの職業との接続の弱い教育の在り方を変化させる契機となる可能性を示唆する。新卒採用では、事務・営業系、技術系などの大くくりの一括採用が一般的で、職務の概念がいまいなことが教育内容との接続が考えられてこなかった理由のひとつだと思われる。企業側が採用段階で必要な職務能力を明示することが進めば、大学教育の側の変化も促進されよう。未就職卒業者問題への対応には、大学における教育内容に踏み込んでの変革が求められている。

## 5. 未就職卒業者問題への対応

### (1) 大学へのキャリア教育の導入とその変化

学生に対する就職支援は大学設置基準に明記された「厚生補導」（学生の人間形成を図るために行われる正課外の諸活動における様々な指導、援助等）の一部であり、また、大学による就職斡旋は、職業安定法に基づく無料職業紹介事業として認められてきたものである。新制大学発足当初から、学生の就職相談を受け、就職斡旋をすることは、大学が当然にもつべき機能だと認識されてきたと言える。

1999年の中教審答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」においては、新規学卒者のフリーター志向や早期離職傾向、また、進学も就職もしていない者の増加が「学校教育と職業生活との接続」の課題として認識され、これに対応する施策として「初等中等教育及び高等教育」において「キャリア教育」を実施する必要性が指摘された。中教審答申に「キャリア教育」という言葉が登場したのはこれが初めてのことである。そこで具体例として挙げられたのが、インターンシップやキャリアアドバイザーの導入・配置、進路ガイダンス、カウンセリングの充実などである。この例から推測されるのは、「キャリア教育」が学生相談や就職斡旋というこれまで大学が担ってきた機能に近い所に位置づけられていたということである。

2003年には政府を挙げての若者雇用政策として「若者自立・挑戦プラン」が立案された。文部科学省の施策としてはキャリア教育総合計画が掲げられ、その中で高等教育については「インターンシップ等のキャリア教育」を推進することが示されたが、文部科学省の政策に示

されたキャリア教育は、まずインターンシップであり、それは正規の教育課程内の教育からは距離のあるものであったと推測される。

この背後にもう1つ見ておくべきなのは、1997年からのインターンシップ推進政策である。同年に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」でインターンシップの推進が謳われ、労働省（当時）は「インターンシップ等学生の就業体験のあり方に関する研究会」を立ち上げる。そこで文部省・通商産業省・労働省連名の「インターンシップの推進に当たっての基本的考え方」が取りまとめられた。ここにも若者の雇用問題への憂慮がみられるが、前年に日経連が就職協定廃止を宣言していることから、新たな企業と大学の関係の在り方として、また、学生から社会人への移行過程を円滑化する一つの手法として、インターンシップは位置付けられた（インターンシップ等学生の就業体験のあり方に関する研究会1998）。3省それぞれが促進策を予算化しており、これ以降、インターンシップを実施する大学は急速に増えた。なお、ここでのインターンシップの定義は「学生が在学中に自らの専攻、将来のキャリアに関連した就業体験を行うこと」という幅広いものであったが、すでに実習の導入が進んでいた教育や医療系、工学系分野ではなく、これまでほとんど実習が行われていなかった人文社会科学系が議論の焦点だった。

キャリア教育に先立ってインターンシップの導入が図られていたこと、さらにその背後に就職環境の悪化があったことから、当時多くの大学では、キャリア教育を就職支援に近いものとして認識したと考えられる。

さて、2008年には、やはり学校から社会・職業への移行が円滑に行われなくなったという認識の下に、中央教育審議会に新たにキャリア教育・職業教育部会が設置された。そこではキャリア教育に対して「社会的・職業的自立に向け、必要な知識、技能、態度をはぐくむ教育」（同部会2009）という新たな定義を与えた。

この定義を受けて、同審議会大学分科会質保証システム部会では、「すべての大学において、教育課程の内外を通じて、社会的・職業的自立に向けた指導等に取り組むため、その体制を整える」（同部会2009）ことが必要だとする中間まとめを公表する。これに沿って翌年には大学設置基準が改訂され、「大学は、当該大学及び学部等の教育上の目的に応じ、学生が卒業後自らの資質を向上させ、社会的及び職業的自立を図るために必要な能力を、教育課程の実施及び厚生補導を通じて培うことができるよう、大学内の組織間の有機的な連携を図り、適切な体制を整えるものとする」という条項が加わった。キャリア教育という文言は使われていないもののこの条項は、改めて、教育課程内外の組織的連携の下で実施すべきものとしてキャリア教育を位置づけるものである。

大学分科会ではこれに先立って、大学教育の質を保証するという観点から、大学で育成すべき能力についての議論を重ねていた。大学進学率の高まりとともに学生は多様化し、学習意欲が乏しく基礎学力等に課題のある学生が増加したという認識の下、産業界の期待する能力も参考にしつつ、「21世紀型市民」を念頭に置いて、同部会が提示したのが「学士力」であ

る。学士力は、学士課程の各専攻分野を通じて培うべき能力であって、その内訳は、従来から意識されてきた特定の学問分野に関する知識や理解に加えて、知的活動でも職業生活や社会生活でも必要なスキルと能力としての汎用的な能力や態度・志向性を含むものと定義された（中央教育審議会2008）。それは、キャリア教育・職業教育部会でキャリア教育の定義に用いられた「社会的・職業的自立に向けて、必要な知識、技能、態度」という用語とほとんど重なる。大学教育を通じて身に付けることが期待される能力の本体に、キャリア教育で培うべきものが含有されているという関係となる。

こうした展開に伴って、キャリア教育はより幅広いものとして大学関係者に理解されるようになってきた。すなわち、2000年代の前半まではキャリア教育は教育課程外の就職指導部門が中心となる教育活動で、就職斡旋の延長上に理解されることが多かったが、次第に教育課程内の取組みとして「キャリアデザイン」などの名称の独自の科目を置く大学が増え、さらに、2000年代後半にはキャリア教育を大学の教育課程全体の問題として受けとめ、教育内容の改革に取り組む大学も増えてきた。

こうした大学の対応を促進した文部科学省の政策としては、優れた取組みに選択的に資金を投入するGP（Good Practice）政策の中で、2006年度、2007年度には「実践的総合キャリア教育の推進」をテーマに取り上げ、インターンシップや単独の職業意識啓発科目の導入といった段階にあった大学に対して、これを大学としての組織的な取組みとし、体系的なカリキュラムとすることを促した。また、2010年度の「大学生の就業力育成支援事業」においては、産業界等との連携による実学的専門教育を含む、学生の卒業後の社会的・職業的自立に向けた新たな取組を積極的に支援した。さらに、2012年度の「産業界のニーズに対応した教育改善・充実体制整備事業」は、大学・短期大学が地域ごとにグループを形成し、地元の企業、経済団体、地域の団体や自治体等と連携会議を設置して、社会的・職業的に自立し産業界のニーズに対応した人材の育成に、産学協同で取り組むことを支援するものである。政治主導の政策展開に変わる中で、事業の継続性に課題はあるものの、教育課程の内外を通しての取組みとして、また、産業・職業の現実と向き合いながらのキャリア教育の展開を大学に促すという方向性は一貫したものといえる。

さらに、近頃公表された中教審答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」（2012）においては、「職業生活や社会的自立に必要な能力を見定め、その能力を育成する上で初等教育、中等教育、高等教育それぞれの発達段階や教育段階において有効な知的活動や体験活動は何かという発想に基づき、それぞれの学校段階の教育プログラムを構築すること」を大学に対しても求めている。この内容もキャリア教育の新たな定義と重なる。

そこでは、予測困難な時代において高等教育段階で培うことが求められる「学士力」の重要な要素として、①知識や技能を活用して複雑な事柄を問題として理解し、答えのない問題に解を見出していくための批判的、合理的な思考力をはじめとする認知的能力、②人間とし

での自らの責務を果たし、他者に配慮しながらチームワークやリーダーシップを発揮して社会的責任を担い、倫理的、社会的能力、③総合的かつ持続的な学修経験に基づく創造力と構想力、④想定外の困難に際して的確な判断をするための基盤となる教養、知識、経験をあげるが、この要約が報告書のサブタイトルにある「生涯学び続ける力」と「主体的に考える力」となる。

こうした力を持った人材は、学生からみて受動的な教育の場では育成することができない。知識の伝達・注入を中心とした授業から、学生が主体的に問題を発見し解を見いだしていく能動的学修（アクティブ・ラーニング）への転換が必要であるとして、インターンシップ、サービスマーケティング、社会体験活動や留学体験といったプログラムの重要性を指摘している。能動的学修を促すために必要なプログラムの多くはキャンパス内では完結せず、地域社会や企業・産業界との接点で構築される。職業生活や社会的自立に必要な能力はそうした場でこそ、その必要が意識されやすくまたそこでの自己の特性も理解されやすい。教育プログラムとしてその接点を組み込むことが学習の能動性を高めるのは、それゆえである。当初のキャリア教育がインターンシップを核にして広まったのは、このプログラムに学生の認識や行動を変える要素が含まれていたからであろう。

## （２）労働政策での大学生の就職支援・キャリア形成支援

職業安定法上、高校の多くはハローワークの紹介・斡旋業務の一部を分担するという関係で労働行政とは密接であったが、大学は無料職業紹介事業を自ら行う主体であって、ハローワークとの直接的な関係はほとんどなかった。労働行政が大学生向けの就職斡旋の機関を最初に設けたのは1976年で、新卒者の採用取り消しが大量にあった年の翌年である。その後Uターン就職希望者への支援として大都市で徐々に拠点を増やし、1996年には全都道府県に拠点を設けるようになった。そこでは、求人情報の提供や職業相談、大学と連携したセミナーの開催、未就職卒業生への支援などを行っていたが、あくまで大学が行う就職斡旋の側面援助という位置づけであり、この機関を利用する学生は多くなかった。

また、労働行政は「就職協定」において長らく日程管理の監視役を担ってきたが、協定廃止後は、インターンシップの導入促進のための大学と事業主の連絡会議の開催や経済団体に委託しての普及事業などに力を入れてきた。

2003年からの「若者自立・挑戦プラン」では、労働行政はフリーターの常用労働者化など、主に学校を離れた後の若者を対象とした政策を展開しており、大学生との接点は少ないが、このインターンシップの促進や未内定者、未就職卒業生対策としての若年者ジョブサポーターの配置（学校との連携の下、マンツーマンで就職支援を行う）などの政策を行っている。なお、若年者トライアル雇用（若者を一定期間試行的に雇用する事業主に対しての奨励金支給）や日本版デュアルシステム（企業実習と公共職業訓練校・専門学校における座学と組み合わせた職業訓練制度、これとは別に専門高校での同名のプログラムもある）、ジョブカフェ

(地域行政が主体となる若者のためのワンストップサービス:労働行政は職業意識形成支援事業を委託するなど連携した施策を展開)などの事業においては、大学新卒者が対象となり、大学との連携が事業に含まれていたりすることはあった。

リーマンショック後の2010年には、「新卒応援ハローワーク」を全国に設置し、また、卒業3年までの既卒者を新卒採用の対象とするよう働きかける奨励金を設けるなど新たな施策を展開した。大学へのジョブサポーターの派遣など大学との連携は格段に強まっている。このほか最近では、キャリア・コンサルタント(個人のキャリア形成や企業・学校等の能力開発制度などの設計・運営等を支援する専門職、厚生労働省が技能検定や養成講座の要件を設定している職業資格)の大学での活用を促進する施策も手がけられている。

こうした様々な施策を展開してきたが、基本的には、労働行政の関わりは就職斡旋に焦点化されており、大学の教育内容に踏み込むものではない<sup>8</sup>。

### [引用文献]

- 居神浩・三宅義和・遠藤竜馬・中山一郎・畑秀和(2005)『大卒フリーター問題を考える』ミネルヴァ書房。
- 大島真夫(2010)「大学就職部の斡旋機能とその効果」 荻谷剛彦・本田由紀編『大卒就職の社会学—データから見る変化』。
- 小杉礼子編(2007)『大学生の就職とキャリア—「普通」の就活・個別の支援』勁草書房。
- 日本労働研究機構(2001)『日欧の大学と職業—高等教育と職業に関する12カ国比較調査結果』調査研究報告書No.143。
- 平野恵子(2011)「企業から見た学力問題—新卒採用における学力要素の検証」日本労働研究雑誌 No.614。
- 溝上慎一(2004)『現代大学生論 ユニバーシティ・ブルーの風に揺れる』日本放送出版協会。
- 労働政策研究・研修機構(2006)『大学生の就職・募集採用活動等実態調査結果Ⅱ—大学就職部/キャリアセンター調査及び大学生のキャリア展望と就職活動に関する実態調査』JILPT調査シリーズ No.17。
- 労働政策研究・研修機構(2007)『大学生と就職—職業への移行支援と人材育成の視点からの検討—』労働政策研究報告書No.78。
- 労働政策研究・研修機構(2012)『学卒未就職者に対する支援の課題』労働政策研究報告書No.141。
- 労働政策研究・研修機構(2013)『労働力需給の推計—労働力需給モデル(2012年版)による政策シミュレーション—』資料シリーズ No.110。
- 産業構造審議会新産業構造部会(2012)『経済社会ビジョン「成熟」と「多様性」を力に～価格競争から価値創造経済へ～』。
- 中央教育審議会(2008)『学士課程教育の構築に向けて』。
- 中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会(2009)『今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について(審議経過報告)』。
- 中央教育審議会 大学分科会 質保証システム部会(2009)『大学における社会的・職業的自立に関する指導等(キャリアガイダンス)の実施について(審議経過概要)』。
- 中央教育審議会(2012)『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～』。

<sup>8</sup> 2004年に始まった若年者就職基礎能力支援事業(YESプログラム)は、例外的に教育内容に踏み込むものであった。事務・営業の職種について、調査に基づき企業が若年者に対して求めている「就職基礎能力」(=コミュニケーション能力、職業人意識、基礎学力、ビジネスマナー等)を設定して目安を定め、民間の教育訓練機関や大学、専門学校等がこれを習得するための講座や試験を開発し、国が認定して修了者には証明書を発行するもので、大学においてもこれを教育プログラムに取り入れるところがあった(2009年度に同事業は終了した)。

## 韓国の若年者雇用対策の推進状況と評価

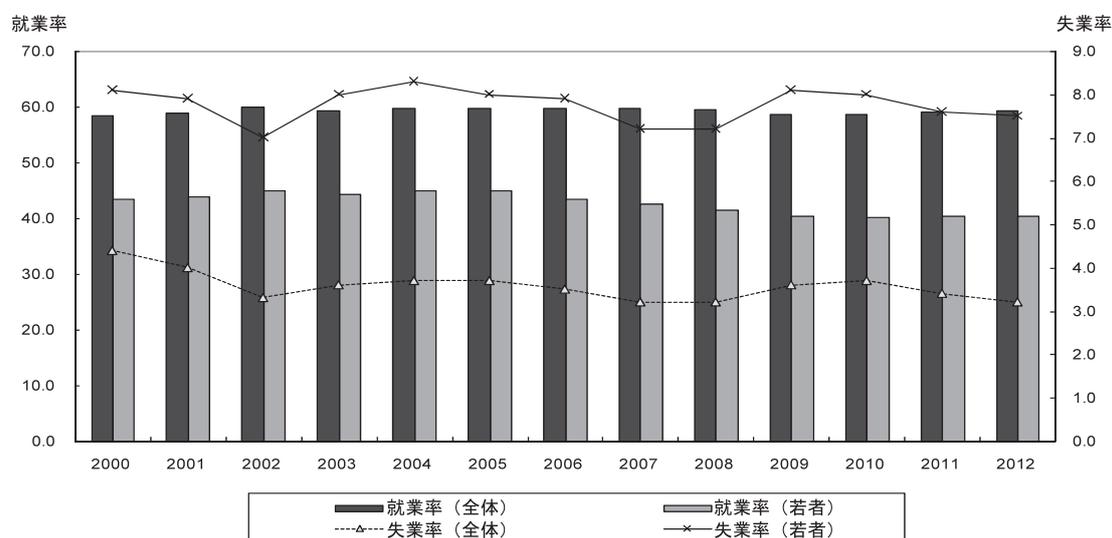
韓国労働研究院 専門委員

パク・ソンジェ

### 1. 序論

1998年の通貨危機により、韓国の労働市場は大きな変化を経験したが、特に若年層は就労問題において最も大きな被害を受けた集団の一つである。失業率は、急速な景気回復によって全体では2000年以降3%台まで下がり、通貨危機以前の水準を回復したが、若年層では2003年以降、7～8%台の高い失業率が続いている。若年層の人口は減少しているが（2000年25.6%→2012年20.5%）、失業率は全体に比べて依然として高く（2000年1.8倍→2012年2.3倍）、就業率は引き続き減少する（2000年43.4%→2012年40.4%）など、若年層の雇用状況は芳しくない。2011年で見ると、OECD主要国の若年層（15～24歳）の平均就業率が39.5%であるのに対して、韓国は23.1%に過ぎない。OECDの主要国と比較すれば、就業率が低く非労働力率が高いことは明らかである。失業率（9.6%）はOECD主要国（16.2%）に比べて低い（OECD,2013）ものの、就職準備者や就職困難層など、失業に近い状態の者を含めると、その比率は20%を上回ると推定され、若年層の雇用問題は深刻な水準にある。

図1 全体及び若年層の就業率と失業率の推移



資料出所：統計庁(<http://kosis.kr>)

若年層の雇用情勢の悪化にはいろいろな要因がある。通貨危機以降、低い成長率や生産と雇用の非連動化に伴う「雇用なき成長」が続き、世界の景気不安の拡大により投資が鈍り、工場の海外移転とグローバル・アウトソーシングによって雇用増加率が低迷している。さらに、派遣・外注化による間接雇用の広がりや、労働市場の二重構造化・二極化の拡大は、雇用の質までも大幅に悪化させた。相対的に高賃金や雇用の安定をもたらす大企業による雇用の割合は減少し（1999年24.9%→2012年20.1%）、中小企業による雇用の割合が増加する「雇用の下方移転」が進んでいる。また、依然として高い大学進学率（2008年83.8%→2012年71.3%）により、条件の良い職場をめぐる競争が激化した。大企業を中心にキャリア層を採用する傾向が明確になり、若年層の雇用機会はさらに減少している。この結果、大企業に職を求める長い列（labor queue）ができる一方、中小企業への就職は敬遠され、就職難と人手不足が同時進行している。中小企業への下方就職比率も引き続き増加するなど、労働力の需要供給のミスマッチが拡大する状況にある。

このため、政府はこれまで数回にわたり若年雇用対策を推進してきたが、依然として失業率は高く、就業率は持続的に低下するなど、その成果は期待にはるかに及ばない状況である。若年雇用問題は、経済成長の減速や労働力需給の不一致から生じる構造的な問題であるため、中長期的なアプローチが必要だが、これまでの若年雇用対策は、構造的な問題解決よりも危機を解消するレベルで考えられる傾向が強く、一時的かつ短期的な対策に重きがおかれていた。若年雇用問題が、教育や労働市場の構造的な問題に起因するものだとしたら、これを解消するための取り組みを強化する必要があるはずである。若年雇用問題の主な当事者は学歴が高卒以下及び25歳未満の者であるため、これらの層に特化した政策を進めるべきであった。今後も当分の間、若年雇用問題の解決は難しいと見られているため、過去約10年間に推進されてきた若年雇用対策事業を検討・評価し、政策の効率性を高める方法を探ることは非常に重要な作業となるだろう。

## 2. 若年雇用対策の推進内容

若年雇用対策は2003年、盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権が初めて策定し推進した。政府が意欲的に政策を押し進めたにもかかわらず、若年雇用問題はさらに深刻化したため、その後1～2年ごとに総合対策や短期対策を発表し、2012年まで計12回にわたり若年失業対策を進めた（表1参照）。各々の対策は、当時の若年層労働市場の状況によって重点に多少の違いはあるものの、全体的に政策の連続性を確認することができる。以下では、盧武鉉政権から李明博（イ・ミョンバク）政権に至るまでに推進された若年雇用政策のうち、総合対策を中心にその内容と特徴を整理したいと思う。

表1 2003年以降の政府の若年雇用対策推進状況

年月	対策名	区分	年月	対策名	区分
2003. 9	若年失業総合対策	総合対策	2008. 8	若年雇用促進対策	総合対策
2005. 1	若年雇用促進対策	総合対策	2009. 3	若年雇用追加対策	総合対策
2006. 3	海外就職促進対策	部門対策	2009. 2	若年中小企業ミスマッチ 解消	部門対策
2006. 4	高卒以下若年雇用 促進対策	部門対策	2010.10	若年層の自分の仕事づくり (一次)	総合対策
2007. 4	若年失業補完対策	総合対策	2011. 5	若年層の自分の仕事づくり (二次)	総合対策
2008. 4	グローバル青年 リーダー養成	部門対策	2011. 9	開かれた雇用社会実現対策	総合対策

資料出所：雇用労働部報道資料（各年度）

### （1）2003年の若年失業総合対策

通貨危機によって若年層の失業率が急上昇したため、金大中（キム・デジュン）政権は「2000年総合失業対策」の枠組みの中で、青少年の失業対策を推進した。急速な景気回復と政府の積極的な政策推進によって若年層の失業率は急速に改善した（1998年12.2%→2000年7.6%）。この時期の政策は短期的な性格が強かったが、それは、通貨危機直後の高失業率を一時的な現象ととらえていたためである。しかし、通貨危機以降、労働力の需要が構造的に変化したため、若年層の雇用問題の悪化を懸念する声が高まった。実際、若年層の失業率は2002年下半年になると再び上昇し（2002年9月5.6%→2003年2月8.7%）、就職困難層の規模が持続的に拡大するにつれ、それまでの短期的な失業対策ではなく、中長期的レベルでの対策が求められるようになった。

2003年の若年失業総合対策は、若年層の失業が経済成長の減速や労働力需給のミスマッチから発生した構造的な問題であるとして、以下の基本方向を設定した。①潜在的な成長力を拡充し、新しい雇用を継続的に創出する。②産学協力を強化し、産業の需要に見合う労働力を育成する。③学校から職場へ円滑に移行できるシステムと労働市場のインフラを完備する。しかし、こうした政策の効果が表れるには時間が必要なため、短期対策も同時に推進した。公共部門から積極的に雇用を作りつつ、民間レベルの雇用創出に対する支援を強化し、キャリア層採用の傾向に合わせ多様な職場体験の機会を提供し、職業訓練と就職斡旋機能を活性化させ、就職におけるマイナス要因を最小化するための事業を推進した。また、従来の失業対策で効果のあった事業を拡大しつつ、新しい事業を計画し推進した。上記の対策推進のため、政府は2003年に3,600億ウォンの財政を投入した。若年人口が減少し、経済政策の効果が

表れるようになる3～4年後には、若年失業率は5%の水準で安定するものと見込んでいた。

## (2) 2005年の若年雇用促進対策

2003年の若年失業対策にも関わらず、問題が依然として解消されないまま（若年失業率：2003年12月8.6%→2004年12月8.5%）、多くの就職困難層が表れ、若年層が肌で感じる雇用情勢はいっそう悪化した。さらに、経済成長が減速、雇用吸収力も低下し、その後も問題は解消されないと予測されたため、2004年に推進した雇用対策の評価に基づき、政府は新たに2005年の若年雇用促進対策を設けた。2004年に推進した若年失業対策を点検した結果、事業間の連携不足と、成果を評価するためのインフラ構築の必要性が指摘された。若年層の失業が、若年層の就職先減少や体系的な職業指導・職業教育の不足、労働市場インフラの脆弱性といった構造的な要因に起因しているため、中長期的な視点で雇用の創出や職業指導・職業教育の強化、労働市場のインフラ構築及び就職までにかかる期間短縮に向けた対策の推進が求められた。また、学校から労働市場への円滑な移行に重点をおいた政策を追加する必要が指摘された。

これにより、2005年の若年雇用促進対策は、一時的な失業解消のための短期対策よりも、学校から労働市場への円滑な移行を中心とした対策が策定された。主な推進事業は、職場体験の活性化、短期就業先の提供、海外就業インターンの活性化、若年層の職業訓練の強化、若年層の就業インフラの拡充、人手不足の中小企業への就職支援などである。正しい職業観・職業意識を培うため、各学校レベルの進路・職業指導を強化し、大学生を対象とする研修体験の機会を大幅に拡大した。とくに職業指導に関連したプログラム、動画などの資料を開発・普及するプログラムを強化し、労働市場のインフラ構築のため多様な事業を実施した。2003年の対策と同様、教育訓練・研修体験、短期就業先の提供、職業訓練、雇用サービスインフラの構築という基本的な枠組みの中で事業を推し進めたが、2005年の若年雇用対策では、雇用サービスインフラの構築が最も強調されたと言える。

## (3) 2007年の若年失業補完対策

それまでの若年雇用対策の推進にもかかわらず、労働力需給のミスマッチ解消政策の失敗など、構造的な要因によって若年層の失業問題は改善されなかった。このため、当時推進されていた事業の改善・補完措置をとることが必要だと指摘された。2007年の補完対策は、学校の役割を強調したという特徴があるが、従来の対策との大きな違いはみられない。補完対策で推進された主な事業は次の通りである。産学協力の活性化に向け、企業が求める人材を養成するための拠点大学の設置、工学教育革新センターの設置、大学保有技術の産業化の促進、産業における工学部の貢献度評価、産学協力の成果を大学評価に反映するなどである。また、学生などの需要者に信頼性の高い情報を提供するとともに、大学の競争力強化のため、大学に就職率の公表を義務付けた。この他にも、実業系高校の特性化の拡大、若年雇用奨励

金運営の延長、若年就職困難層の雇用支援ネットワークの構築及び強化などの政策を推進した。路頭に迷う青少年やニートなど、就職の難しい若年層に対する相談と就職支援を同時に行う若年層雇用支援ネットワークを構築し、雇用支援センターのハブ機能の役割も強化した。

#### (4) 2008年の若年雇用促進対策

2008年に入っても若年雇用問題は依然として主要政策の大きな懸案の一つであった。「経済の活性化」と「雇用創出」を重要な国政課題とした李明博政権は、若年層雇用問題に取り組むため、グローバル青年リーダー養成計画(2008年4月)を発表し、2008年8月の「第6次危機管理対策会議」で新しい若年雇用促進対策を発表した。これは若年層の就業率が引き続き低下し(2004年45.1%→2007年42.6%)、就職困難層が100万人を上回るなど、人々が肌で感じる失業率が高いためであった。

2008年の若年雇用対策もやはり、景気低迷の影響を受ける若年層のための短期的な雇用促進対策を積極的に実施するほか、教育政策などの中長期的取り組みを並行する政策を打ち出した。政府は若年層の就職困難層減少を政策目標とし、次の3つの戦略課題を推進した。①若年層にやさしい就職支援(若年層の起業支援及び社会的企業家育成、中小企業と大企業のインターン採用の拡大、中小企業の雇用環境改善及び優良企業育成など)、②職業体験の拡大(短期服務将兵の就職キャンプ)及び産業需要に見合う人材育成(韓国型マイスター高校、技術系専門学院の育成、未来型産業の青年リーダーの養成、産業別の訓練・雇用のワンストップ支援、大学就職率の公表拡大など)、③若年層の雇用インフラ拡充を通じたミスマッチの解消(若年層の就業促進、職業・就業などの雇用に関する情報提供の強化など)である。このほかにもサービス産業の先進化など、雇用創出、大学教育構造の改革、雇用インフラの拡充といった中長期的政策も引き続き推進することとした。政府は2008年から約34万人を対象に事業を実施したが、事業が予定どおり推進された場合、2012年までに就業者が20万7,000人増加し、若年人口に対する就職困難層の比率は1.5%減少する(8.6%)と見込んでいた。また、中長期的対策が効果的に推し進められれば、さらに改善することが期待された。

#### (5) 2009年の若年雇用追加対策

2008年下半期の世界金融危機の影響で、国内外の経済状況が急速に悪化したことを受け、(若年層の失業率:2008年9月5.8%→2009年2月8.2%)、若年層雇用の更なる悪化に備え、先手を打って2009年3月、政府を挙げて「若年雇用追加対策」を発表した。2009年に発表した追加対策はグローバル青年リーダー養成計画(2008年4月)と若年雇用促進対策(2008年8月)を補完する性格が強かった。追加対策は、景気低迷による企業の採用減少や、若年層の雇用状況の更なる悪化に備え、働き口の提供(若年層インターン、短期雇用)、就業(就業奨励金)及び起業支援、就業の困難な若年層に対する支援に重点を置いた。

追加対策の主な内容をみると、まず景気低迷による打撃が最も大きい就業の困難な若年層

に対する就業支援事業（就業奨励金制度の新規導入、若年層ニュースタートプロジェクトの拡大など）を新たに導入、拡大した。第2に、教育訓練（stay-in-schoolプログラムの新規導入、職場体験プログラムの拡大など）及び起業支援を強化した。第3に、若年インターン（中小企業インターン及び公共機関インターンなど）を拡大し、短期雇用（学校における学習補助係、大学内助手採用支援、公共DB構築など）を提供した。追加対策は補正予算に3,592億ウォンを計上し、16万3,000人を対象に推進したが、同追加対策を含むと、2009年の若年雇用対策事業予算及びその恩恵を受けた人の数はそれぞれ1兆3,240億ウォン、39万8,000人に達する。

#### （6）若年層の自分の仕事づくり第1・2次プロジェクト

世界経済危機以降、失業率（2008年3月7.6%→2010年9月7.2%）はやや改善されたが、就業率は減少傾向が続き（2008年3月41.3%→2010年9月39.6%）、就業準備者が44万人（2010年8月）に達するなど、若年層が感じる雇用情勢は依然として厳しい状況にあった。このため政府は、それまで推進してきた若年雇用対策に対する評価をもとに、新たに「若年層の自分の仕事づくりプロジェクト（2010年10月）」を推進した。従来推進された政策は、経済危機による若年失業者の急激な増加を防ぐのに一定の成果をあげたが、経済の雇用創出力の低下、高学歴化による雇用ミスマッチの進行、大学の構造改革の遅れなどにより、根本的な雇用改善効果が不十分だったためである。若年層における自分の仕事づくりプロジェクトは、3つの方向で推進された。第1に、経済成長を通して民間レベルの雇用創出力を高め、若年層の就業機会を拡大するためのサービス産業における規制緩和、起業の活性化、新成長エンジンの育成を持続的に推進する。第2に、若年層の職業競争力自体を高め、国内外で自ら雇用を開拓・創出できるよう、大学と特性化高校との就業連携教育を強化し、働きながら学習する方向へと産学現場を改善する。第3に、官民共同で、若年層にとって良質で持続可能な雇用を拡充するための取り組みを並行して行う。このために、政府が率先して公共サービスを拡充し、これを基盤に民間にも連携・波及させ、新たな雇用を創出する。また、働きながら学べる産業現場を作り、雇用情報や雇用サービスなどのインフラを強化する。

このような基本方向に沿って、若年層の雇用創出及び、学校と職場の連携強化を主な内容とした政策を推進した。若年層の創造的挑戦に対する支援策は、民間レベルでの雇用拡大があまり期待できないことを考慮し、起業・創職と公共部門の新規採用を通じた若年層の雇用拡大に主眼点を置いた。すなわち、文化・観光・芸術分野で若年の社会的起業家を育成するための事業・教育及びコンサルティング支援や社会的起業ファンドの設立、1社1社会的企業の育成政策などを推進した。起業・「創造」雇用の基盤をつくるために「創造」キャンパス（サークル活動の展開に必要なインフラとプログラム支援）や「創造」村（空間・施設・装備など支援）を設け、新成長エンジン分野の新企業が未就業の若年者を雇用する場合、雇用支援金を支給した。また、企業の雇用創出を奨励するため、雇用創出効果の大きい企業に対する特例保証を拡大し、働き口創出ファンドを設立した。また、公共機関が若年者の雇用拡大

のモデルを提示できるよう、エネルギー分野などにおける雇用を増やし、安全・特許・生活サービス分野の雇用を段階的に拡大した。

1次プロジェクトが、働きたい若年層が思いきり働くことができるよう労働市場に進入できる機会を広げることに重点を置いたものとするれば、2次プロジェクト（2011年5月）は労働市場に入った後、教育・訓練を通じて自己開発とさらなる跳躍の機会を十分に持てるようにすることに重点を置いた。このため、若者が働きながら学ぶための職場学習の場の拡充、ミスマッチ解消のための雇用サービスインフラの改善、健全な中小企業への就職の強化、公正な機会という観点に基づく地方大学生に対する良質な就業機会の提供、全国規模の若年ベンチャー起業や、ベンチャー共同採用の拡大などの措置がとられた。第2次若年層の自分の仕事づくりプロジェクトで推進された主要事業を見ると、職場がそのまま学習の場となるよう産業現場と連携する学校を拡充し、課程履修型国家技術資格制度を導入した。労働者の教育訓練機会拡大のため、企業と大学に訓練に必要なインフラを支援し、中小企業労働者のために新成長エンジン分野と中小企業型契約学科を開設し、大学と企業間の連携を強化した。また、韓国ポリテック大学の新成長エンジン分野の人材養成機能を拡充し、夜間課程、在職者向上課程開設により在職者の教育機会を拡大した。国家職務標準能力（NCS: national competency standards）をもとに教育訓練課程を再編し、この規準に基づく教育訓練課程の履修者に対しては、検定試験を受けなくても国家技術資格（課程履修型資格制度導入）を与える計画を導入した。

若年層の雇用ミスマッチを解消するための雇用総合情報網の構築、学校での職業教育・進路指導の強化、中小企業への就業を強化するための政策も推進した。地方の大学生の社会進出機会を拡大するため、公共部門が率先し、また民間企業でも地方の人材採用を拡大するための政策を実施した。地方人材の採用目標制（5級公務員の公開採用）の期限延長及び地域人材の推薦採用制（7級）の規模拡大、公共機関の地方大学卒業生の採用拡大を奨励するため、地域人材採用実績を経営評価に反映するとともに、採用目標制、圏域割当制を通じて採用を拡大する計画を策定した。企業による地方人材採用機会の拡大に向け、採用基準を職務遂行能力中心に転換し、地方大学生を対象とする採用説明会を圏域単位で開催、地域産業のニーズに応じた人材養成体系整備を目的とした企業・学校・雇用センターの相互協力強化を推進した。

## （7）開かれた雇用社会の実現に向けた対策

韓国は、行き過ぎた学歴主義による人的資源の浪費が激しく、労働力需給の不一致も深刻なレベルにある。李明博政権は2008年から、雇用上の学歴差別、過度な学歴追求による社会的浪費、産業現場の高齢化などの問題を解消するため、様々な政策を推進した。こうした取り組みの結果、高卒の採用拡大など、目に見える成果が表れ始めたため、学歴ではなく能力によって働くことのできる開かれた社会の実現を掲げ、「共生発展のための開かれた雇用社会

の実現に向けた対策（2011年8月）」、「就業及び就業後進学、開かれた雇用の実現に向けた対策（2012年7月）」など、一連の政策を推進した。

開かれた社会を実現するために政府は、学校、労働市場、社会分野別に詳細に課題を設定した。教育段階では、高校での職業教育強化のため、マイスター高校35校を指定し、教育課程を産業需要に見合う形に再編し、企業との協約を通して就業連携を強化した。また、以前の実業系高校を就業中心、産学協力型特性化高校に再編し、中等教育段階での進路教育強化のためのインフラを構築（進路進学相談員の配置及び進路検査・職業体験活動強化など）した。

また、高卒者雇用の拡大のため、公共部門において高卒者採用の障壁を緩和するための政策を導入し（地域人材9級推薦採用制、技能人材推薦採用、公共機関の経営評価時の高卒者採用条件改善努力の評価）、民間部門の高卒者採用支援のため、雇用創出投資の税額控除などの優遇策、特性化高校卒業生の産業技能要員としての優先的な割当て、高卒インターン制の拡大、就業支援金の増額などの政策を推進した。また、高卒者の就業拡大のための就業支援活動（産業界・企業と了解覚書（MOU）を締結し、就職マッチングシステムを運営するなど）も展開した。就業後の段階では、進学環境整備のための政策を導入し（在職者特別選考制度導入、就業後進学推進大学への財政支援など）、開かれた雇用文化づくりのための措置（公共機関の差別的な人事管理制度改善のための規定改定など）を続けた。

こうした施策により、高卒者の採用と開かれた雇用の傾向が広がり、高卒者関連雇用指標が改善した。高卒者の採用規模が増加し、雇用の質も一部改善するなどの成果をあげた。また、特性化高校卒業生の大学進学率が大きく減少し、就職率が増加した。大企業と金融業界を中心に高卒者を採用しようとする動きが広がり、企業や学生の認識にも変化の兆しが表れている。一部否定的な現象（就職率の水増し公表、短期大学卒業生の就業機会の減少など）もあるが、開かれた雇用政策は、それまでの若年雇用対策から比較的疎外されてきた低学歴若年層を対象とした政策という面で大きな意味を持ち、社会構造の柔軟性を高めるという面で関連政策の持続的な推進が求められる。

## （8）朴勤恵政権の若年雇用政策

2013年2月に発足した新政府もまた、若年雇用問題を政策の中心に据えたと見られている。朴勤恵（パク・グネ）政権は「国民の幸福、希望の新時代」を国政ビジョンとして提示し、国政ビジョン達成に向けた5大目標を公表したが、その5大目標はすべて雇用政策に関連し、21項目の推進戦略のうち15項目が雇用政策と直接あるいは間接的に関連している（ヤン・ジョンソン、2013.3）。まず、国政目標である雇用中心の創造経済は、これまでの成長を通じた雇用創出戦略と似ているが、科学技術と人中心の先導型の創造経済に転換し、成長潜在力の強化と良好な雇用創出が好循環する、持続可能な経済システムの構築を目標としているという点で異なる。雇用中心の創造経済を達成するための具体的な戦略として6つを挙

げているが、創造経済実現に向けた環境を整備するための戦略には多くの若年層関連政策が含まれている。

若年層関連政策をみると、まず民間での雇用創出が十分でないことを踏まえ、公共部門（教員、警察、消防、福祉、雇用分野）で若年層の雇用を段階的に拡大し、若年層の職業創出活性化を通して社会的価値を追求する社会的起業家を養成・拡大する計画である。また、「超グローバルスペック就業システム(K-MOVE)」を構築し、情熱と潜在力を備えた若年層に対し、メンタリング及びカスタマイズ型教育訓練などを提供し、海外進出を支援する。学歴ではなく能力中心の社会をつくるため、超グローバルスペック若年就業センターを設置して必要な支援を行う一方、各種の資格や能力の証明を求める採用慣行をなくし、新たな採用システムを定着させ、国家職務能力標準を構築し、仕事と教育、訓練と資格の間の連携を強化する計画である。新規採用時に各種の資格や能力の証明を求めず、職務遂行能力を中心に採用できるよう評価モデルを開発し普及させると発表した（第18代大統領職引継委員会、2013.3）。これらの資料から、朴勤恵政権の若年雇用対策は、以前の政府の政策との連続性を持ちつつ推進するものと見込まれる。

一方、若年層の問題を解決するための大統領直属諮問委員会である若年層委員会が今年4月に発足し、学歴ではなく能力中心の社会をつくるための政策を中心に推進する見込みである。最近では、韓国版ロゼッタプランである若年雇用促進特別法の一部改定法案（公共機関の定員の3%を義務雇用）が国会で成立したが、これが若年雇用問題解決の転機になることが期待されている。

### 3. 若年雇用対策評価

上記のように、若年雇用対策は多様な分野で多くの政策が推進された。おおむね、現場研修（職場体験）、短期雇用の提供、職業訓練、海外研修・就業支援、インフラ拡充という5つの面で実施されているといえる。こうした政策の方向は、OECD各国の労働市場政策（labor market program）と類似しているが、これは、大部分の雇用対策が積極的労働市場政策として行われているためである。若年雇用対策の具体的な内容を推進時期別にみると、当該対策推進時の雇用状況と具体的な目標により、置かれた重点が異なるのみである。盧武鉉政権は、雇用サービスインフラの拡大と職業進路指導を強調した反面、李明博政権は若年インターン事業を大幅に強化し、雇用サービス分野での民間委託を強めたという特徴があり、地方大学の卒業生を対象とした若年雇用割当制と、過度な大学進学率を減少させるため企業大学の拡大などを推進したのは、新しい試みである。特に、これまで政策から相対的に排除されていた「高卒若年層」政策は、一歩進んだ政策と評価することができる。

若年層対策事業は、政府を挙げて推進しており、関連予算も短期間で増加した。2003年度若年雇用関連の政府予算は3,623億ウォンに過ぎなかったが、その後着実に増加し、2011年には1兆ウォンを超え（1兆6,444億ウォン）、2012年度には前年比30%増の2兆1,402億ウォン

を計上した。しかし、若年層の雇用情勢は依然として改善していない。このため、若年雇用政策の実効性に多くの疑問が付されているのが現状である。しかし、若年雇用政策の推進は不可避であり、積極的な労働市場政策プログラムの効率を高め、雇用創出の成果を強化するため制度改善に向けた継続的な取り組みが今後求められる。さらに、ヨーロッパの債務危機や世界金融市場の不安定化により財政の健全性が求められる今、若年雇用対策事業の財政的効率性を強化しなければならない。必要性や効率の低い事業、重複事業は思い切って整理し、雇用政策をスリム化し、必要とする層に政策を集中し、効率を高める必要がある。以下では、若年雇用対策事業をいくつかの事業類型ごとに区分し、これまでの評価と制度改善案を提示する。

### (1) 若年インターン（政府及び公共機関）

若年インターン制は、通貨危機の際に若年層の失業対策で導入され、1999～2005年の7年間に17万4,000人規模（3,936億ウォン）で行われたが、景気回復による雇用状況の改善、若年新規雇用促進奨励金制度の導入に伴う事業の重複などの理由で、2006年以降中断していた。しかし、2008年下半期の世界経済危機による雇用状況悪化により、若年層の就職難が進んでいるため、インターン制が再導入された。若年インターンは推進の主体、遂行業務の特性、事業目的などにより、行政インターン、公共インターン、地方行政インターン、憲法機関インターン、各省庁に属するインターンなど、多様な形態で推進されてきた。経済危機のもと、若年層の就職能力を高め、職場探索及びキャリア形成を支援するために、2009年には中小企業インターン制を導入し、2010年には4つのインターン事業を雇用労働部の中小企業若年インターン事業に統合した。2011年には行政インターンを廃止し、公企業の若年層採用を強化した公共機関若年インターンを推し進め、創職インターン（2010）、ODA企業インターンとKOICA事務所インターン（2011）も新たに推進した。

若年インターン制は、個人には職場体験を通して自分の能力と適性に合った就業を支援し、企業には、自社に合った適切な人材であるかどうかを判別する機会を提供することで、学校・労働市場間のミスマッチを解消する。頻繁な労働力移動による社会的コストを削減する効果があるため、インターン事業は必要だと思われる。米国など先進国では早くからインターン制度を広く行っており、インターン制度は社会経験を積むための主要な手段として活用されている。しかし、韓国ではインターン事業に対する体系的な分析をせず、景気後退期に短期雇用を提供する目的で政府主導で推進してきた。景気低迷期に若年層に直接就業先を提供するためやむを得なかった上、インターンが産学連携の1つの方法として活用できるというメリットはあるが、この制度が成果をあげ定着するためには、体系的なプログラム整備が前提となる。しかし、細部のプログラムが整備されていないことから、制度導入当初から若年インターンは短期的かつ臨時的雇用であり、死重損失の程度が高いという批判が多かった。実際、多くの研究で、インターン制の問題点が指摘されている。イ・ギュヨン（2009.12）はイ

ンターシップは若年層の就業支援及び実務研修達成には効果があるが、プログラムの効率的な運営という点で問題があると指摘しており、ナム・ジャリヤン他（2009.12）もまた、若年インターン事業が失業の一時的な解決には効果があったが、質の面での成果は十分でなかったと判断している。また、各省庁が競って若年インターン事業を推進した結果、類似の重複事業が多く、プログラム間の連携が不完全なため高い成果を期待できない（国会予算政策処2010.7）。今後、インターン制を推進する場合、単なる短期雇用の提供による若年失業率緩和と位置づけず、海外の事例のように学校・企業間のミスマッチ解消と労働市場への移行という大きな枠組みでアプローチすることが必要であろう。

## （2）中小企業インターン

中小企業インターンは、若年層の就業の可能性を高めることと、中小企業の労働力需給の円滑化を目的として、2009年に導入された。若年層の高学歴化と、大企業と中小企業の格差拡大により、中小企業の人手不足が深刻化したため（2012年下半期300人未満の事業場の人手不足率は3.3%）、中小企業の人手不足の解消という面では意味ある事業である。事業初期においては、広報の不足、追加事業拡大（7,100人）などにより、事業の成果が不十分だと指摘されたが、制度改善など多様な事業活性化に向けた取り組みの結果、その後の事業は円滑に進んでいる（2009年1,331億ウォン、31,000人支援→2012年1,525億ウォン、32,000人支援）。中小企業に限って支援したにもかかわらず、正規雇用への転換率が当初の目標（70%）を上回り、実質的な雇用創出に貢献しており、中途離職率も一般企業に比べ高くはない。インターン支援の実績においても、鉱業、製造業の技術・技能職の比率が高く、製造業の技能人材不足解消にも相当な成果をあげた（チョ・ジュンモ他、2001.8）。雇用労働部（2011.5）によると、正規雇用就業率（2009年79.9%、2010年85.5%）と参加者の満足度が高く、成果指標はかなり良好である。

しかし、雇用継続率のような補助指標で評価すると、限界がみられる。事業参加者が事業終了後に再び失業状態になったり、別の業種に就業した場合、訓練が成果を挙げたと見ることとはできないため、雇用継続率という補助指標で事業を評価する必要があるが、国会予算政策処（2010.10）が事業参加者の正規雇用転換後6カ月時点での雇用継続率を調べた結果、67.0%に過ぎないことが分かった。これは、中小企業インターン参加者の70%以上が短大卒以上であるのに対し、採用事業所の60%以上が50人未満の中小企業であるため、中小企業の劣悪な労働条件と安い賃金が雇用継続に否定的な影響を及ぼしているためと思われる。また、中小企業インターン制は、一般若年層を対象とした企業の採用補助金という形で運営しており、制度の死重損失が大きく、それまでの雇用補助金との差別化がなされていないという批判もある。この事業は死重損失の可能性が高いため、供給者、需要者を選別して実施する必要があると思われる。

### (3) グローバルリーダー養成

グローバルリーダー養成事業は、李明博政権が2008年、国家競争力強化及び若年層の海外就業の機会拡大を目標に、「グローバルリーダー10万人養成」を国政課題とし、2009年から2013年にかけて推進したものである。しかし、グローバルリーダー養成事業の事業内容を細かく見てみると、その大部分が、李明博政権以前にボランティア、研修・体験及び人材養成レベルで実施された事業をまとめたものである。まず、海外就業支援事業は、高学歴者の就職難が進む現在、海外進出を通じた雇用創出を積極的に推進するという点で、事業の必要性は大変高い。しかし、実績をみると、中途脱落率が高く、事業成果である就職率が低いのが現状である。雇用労働部の雇用DBを分析した結果、2010年以降は減少したが、2008～2009年の中途脱落率は25%台と、ほかの事業と比べても顕著な高さとなっている（イ・ギュヨン他、2010）。海外就業の実績は量・質共に不十分であり、2008年の海外への就業希望者のうち就業に成功したのは5.8%にすぎない（ソン・チャンヨン、ソン・ヤンギョン、2009）。国会の予算決算特別委員会の2010会計年度決算検討報告書を見ると、259億ウォンが投入された海外就業研修事業は、昨年6,950人が参加し6～9カ月の研修を受けたが、現地の研修機関の職務教育が整っていないことから中途脱落率が25%に達し、就職率は期待された数値に達していない。事業効果を高めるためには、海外での人材需要分析、教育訓練、就業支援及び事後管理を体系的に提供する必要がある、海外の研修機関は海外企業の求人要請にのみ依存せず、積極的かつ体系的な努力を通じて海外求人先を発掘・斡旋する必要がある。

グローバルインターン制度は、学生たちに海外の現場実習の機会を提供することで、専攻に関連する実務能力や現場への適応力を高め、国際市場を目指し力量を強化することで国内外の良質な就業機会を増やし、当該分野の専門人材を養成することを目標としている。韓米大学生研修就業（WEST）と、グローバル貿易専門家（貿易、プラント、展示会）、短期大学生の海外インターンシップがその代表的な事業である。盧武鉉政権時代に実施されたグローバルインターン事業に対する評価をみると、当該機関の専門性が低い点、対象者、支援企業及び対象国の選定が不適切な点、就職率を高めるための関連職業訓練強化の必要性などが指摘されている（監査院、2005；国会予算政策処、2006.12）。李明博政権になって新たに推進された海外インターン事業も、それまで指摘されていた問題が依然として解決されていないことが明らかとなった（国会予算政策処、2009.4）。例えば、WEST事業は、グローバル人材養成という面からは意義があるが、インターンシップの主な目的が英語研修であるのか、専攻の専門性向上なのか、あるいは海外就業なのか不明であることから、この政策の目標を明確に定める必要があると指摘されている（クァク・チェソン他、2009；イム・チョンスン他、2009）。韓国労働研究院（2010）もグローバルインターン事業は適切な対象者の選抜、プログラムの定着化、就職支援サービス提供などの措置が必要であると指摘している。グローバルインターンの効果を高めるためには、関連した政策を総括する機関を設置し、当該機関は関連するインフラを整備し、海外の求人企業の情報や求職情報を体系的に管理しなければならず、海

外インターン経験だけでは当初の目的を達成できないため、研修（教育訓練）－職場体験－就職・斡旋が体系的につながるように、制度間の連携強化が必要であろう。最後に、海外ボランティア団体の派遣事業は、開発途上国でのボランティア活動を主な目的とする事業であり、一般的な若年層インターン事業とは性格が異なる。ボランティア体験を通じて国際競争力強化及び海外進出拡大という付加的な効果が期待できるが、この場合、海外ボランティア経験が就業支援プログラムとして機能するようプログラムを改善し、海外就業支援という機能を備え、帰国した人に雇用情報を提供する必要がある。

#### （４）国内インターン（職場体験）

国内インターンは、民間企業が自主的に実施するインターン制と、盧武鉉政権時代、学校と労働市場間のミスマッチ解消に向け実施した職場体験が代表的なものである。民間企業インターン（国内インターン）は、1980年代後半に一部の大企業を中心に人材選抜の1つの方法として導入され、2008年の金融危機をきっかけに大きく広まった。インターン制は欧米の企業が実施する制度の1つであり、大学生を中心に一定の人員を事前に候補として選抜したあと、一定期間インターン（実習社員）として採用し、インターン期間の成果をもとに、書類選考の加算点や書類選考免除などの特典を与えたり、正社員として採用する制度である。若年層は職場への定着率が低く、人材育成に時間と費用が必要なため、多くの企業がインターン制（職場体験）を採用方法の1つとして活用している。企業インターンには政府の財政支援はなく、民間企業が自主的に行っている。現在、20%程度の企業がインターン制を活用していると推測される。

大韓商工会議所（2005.6）の調査によると、インターン制を活用する企業は29.0%に過ぎなかったが、調査に応じた多くの企業が、インターン制は大学教育が需要者中心に変わる上で役立つと考えていることから、制度の整備が進めば活用企業は増加するものと思われる。また、インターンの経験は、就業能力を高めることに大きく寄与していることが明らかになった（イ・ソンミン、シン・ギルチャ、2009）ため、採用・申し込みをめぐる競争が激しくなっている。このようにインターン制は企業と参加者双方の満足度が高いため、今後、企業の人材採用の主要パターンとして定着する可能性が高い。適性或専攻の不一致を理由に離職する若年層の比率が高いが、インターン制はこうした離職を防ぐ有効な方法になるため、政府は政策を通じた支援を強化する必要がある。

その反面、政府支援のインターン制（職場体験）は、盧武鉉政権時代から広範囲に推進されていたが、李明博政権になってその大部分が廃止された。政府支援のインターン制（職場体験）は研修内容が粗くプログラムがよく整備されていないため、研修成果が不十分で中途脱落率が高いうえ、不適切な活用など多くの問題点が指摘されたためである（教育人的資源部他、2005.3；チェギョンス・キムジョンシム、2006；イ・ヨンヒョン他、2008）。インターン制を、実務能力養成を通じた就職率アップにつなげ、学校と産業現場間の距離を縮める方向

へと変化させる必要がある。また、インターンシップが熟練者の育成や正規雇用採用のための研修期間として活用できるよう、制度を見直す必要がある。市場では民間企業のインターンに対する評価が高いため、公共機関より民間の事業参加を促す方法を考えなければならない。すなわち、政府主導でインターン制を運営するより、中小企業への支援を強化する方向で制度を再設計する必要がある。ただ、インターン制を人材選抜の一環として活用する場合、死重損失が問題となる可能性があるため、よく検討して実施しなければならない。民間でも中堅企業以上の優良企業を対象に事業に参加させる方法を探らなければならない。パク・カヨル他（2008）によれば、2008年の職場体験プログラムの参加者を分析したところ、70.5%が大学在学者以上であったが、参加企業の70.1%が300人未満の中小企業であった。大卒者が求める就業先が十分に提供されなければ、インターン制の効果を高めることはできない。このため、産業・地域・企業別の特性を反映した多様なモデルの開発、プログラムの質を強化するための認証制度の導入、大学と大企業の積極的な参加を奨励するための対策強化が求められる。民間機関の主な研修先が中小企業であるため、中小企業での職場体験プログラムが成功するよう制度を整備するなどの取り組みも必要であると思われる（チェ・チャンギョン他, 2010）。

#### （5）雇用補助金

若年新規雇用促進奨励金は、中小企業の人手不足解消に大きな効果があった。女性の参加率が高く、女性就業率を高めた。また、新規雇用促進奨励金の受給が職場探しの期間を短縮し、雇用期間を伸ばし、賃金水準を高めることが分かった（チョ・ンインス他, 2006）。しかし、補助金の受給者の賃金水準は比較集団に比べ高かったが、職場探しの期間はむしろ長く、就業維持率や潜在失業率においても、統計的に有意ではなかった（チェ・ガンシク、イ・ジョンフン, 2007）。国会予算政策処（2010.10）も、若年層の補助金支給終了後6カ月後の就業持続率が36.4%に過ぎず、補助金支援による雇用支援の効果は高くないと評価している。新規雇用促進奨励金は、死重損失や雇用の代替性といった、就職困難層に対する雇用補助金支給をめぐる根本的な問題を解決していないが、中小企業の賃金負担緩和や就職困難層に対する雇用促進に一定の寄与をしたという評価を受けている。しかし、この事業は一部の大都市と特定産業に集中して活用されており、対象者もまた若年層の比重が非常に高いことから、就職が難しい他の層においては、その効果が大変低いという点を改善する必要がある（韓国労働研究院, 2007）。採用奨励金制度を評価したキム・ヨンソン（2010）によると、若年層は別の集団（女性、高齢者）に比べて雇用増加の面で政策目標を達成する可能性が高いが、若年層の失業が構造的な問題に起因しているとするれば、若年層が費用対効果の面で、別の集団に比べて有利な条件にあるためだと指摘している。また、採用奨励金の対象が労働市場における就業困難層の範囲を超えているため、事業の効率的な運用ができず、政策効果が下がる可能性があり、特化した集団に見合う形で事業を行うことが求められると指摘している。

中小企業専門人材活用奨励金事業は、死重損失（43.3%）の程度が高かったが、とくに30人未満の小規模事業所でその割合が高かった（韓国労働研究院，2007）。これは小規模事業所であるほど、少数の専門的人材に対する依存度が高いためである。事業の効果を雇用成長率と新規採用規模で測定した結果、活用企業が非活用企業に比べ、雇用成長率が大幅に高く、とくに雇用成長率の増加が非正規ではなく正規中心であったという点で、肯定的に評価することができる。この制度を活用した企業の96.7%が今後も活用する意向があると回答し、事業廃止にも反対しており、事業の効用及び継続性においては高い評価を受けている。専門的人材の活用奨励金は、制度の適切性と効用、継続性という面で肯定的な制度であると評価できる。ただし、制度の死重損失が多少高く、支援手続きに改善が必要との指摘もあるため、現制度の枠組みは維持しつつ、死重損失を減らし、支援手続きを簡素化する方向へ改善する必要があるだろう。

一方、民間の雇用創出拡大を支援するため、政府は2012年に税制を再編し、雇用にやさしい租税・金融制度を導入した。「社会保険料税額控除制度」、「勤労所得税免除制度」などが、これらは中小企業の新規雇用創出と若年層の中小企業就業を支援するためのものである。しかし、実態調査の結果、所得税免除額があまりに少ないうえ、要件が厳しく、当初の趣旨を達成するには限界があると思われる（ナム・ジェリャン，2013.5）。多くの国が租税・財政政策を通じて企業の負担を減らし、失業問題を解消しようと努力しているが、その雇用創出効果はあまり高くない。所得税減免政策の一次的な目標は労働供給の活性化なので、就業困難層に集中して行う必要がある。社会保険料の減免制度は相対的に効果が高く（国会予算政策処，2010.8）、中小企業の人手不足解消に目的があるとするならば、支援要件を強化することが必要だと思われる。

以上の研究において、雇用補助金が雇用促進にどの程度効果を発揮しているかを示した。若年層の失業が構造的な問題であり、短期間に解消できるものではないとするならば、制度の拡大は避けられないと思われる。ただ、製造業の利用率が低かったことから、製造業の生産職の人手不足が問題になる現状では、人材を製造業に誘引する方法を探る必要がある。また、主要先進国の事例から分かるように、企業の雇用の維持や奨励の目的で導入した補助金が、短期的には労働需要支援にプラスに作用するが、しばしば高い死重費用が問題になることがある。死重費用を最小限に抑えるため、補助金の対象を需要が一時的に減少した企業と長期失業の恐れのある労働者に絞ることが重要である。これらを考慮しなければ、補助金制度は雇用維持の効果が落ちるだけでなく、企業間の労働者再配置にもマイナスの影響を及ぼし、かえって景気回復の障害になる恐れもある（OECD，2009）。結局、雇用補助金制度は目的と支援対象を明確にし、当該の問題点が解消したら即時に廃止しなければならない。特に、人手が大きく不足している業種や職種に、キャリアのない若年新規求職者をマッチングさせる方法を開発し、これまでの事業評価をもとに死重損失を減らし、事業への参加を促す方法を講じる必要がある。

## (6) 若年層ニュースタートプログラム（就業成功パッケージ）

若年の就業困難層に特化した雇用支援サービスプログラムとしては、2008年に導入された若年層ニュースタートプログラムがある。本プログラムは、就業の困難な若年層を対象に、進路指導相談から就業支援までの全過程において個々人に特化した総合就業支援サービスを提供し、就業の促進を目的とする。対象は、最終学歴の卒業後6カ月以上経過した未就業者（大学に進学しない高卒者は卒業直後に参加可能）で、彼らに総合的かつ集中的な就業支援サービスを提供する。このプログラムは3段階で構成されており、第1段階で個別相談及び職業指導プログラム（3週～1カ月）を提供した後、第2段階で職場体験あるいは職業訓練などの職業能力向上プログラム（最大8カ月）を提供し、最後の第3段階では集中的に就職を斡旋する（3カ月）。この制度はOECD各国で成功し定着したプログラムをモデルにしたものであり、制度面では妥当なアプローチであると言えよう。

若年層ニュースタートプログラムに対する評価を見ると、満足度がとても高い。2009年の実態調査によれば、プログラムに参加して就業の具体的な方法や自分が関心のある職業を知ることができたと回答している（チュ・ムヒョン他、2009.12）。リュ・ジャンス他（2010.11）のアンケート調査でも60%が就職に役立つと回答しており、70%はプログラムの多様性と質に満足している。プログラム参加後の変化を見ると、従業上の地位、賃金、職務満足度など、全ての項目で満足度が上昇している。ニュースタートプログラム参加者と雇用保険DBを分析した結果、参加者では35.6%が就業しているが、未修了者では14.5%に過ぎない。プログラム参加が就職に肯定的な影響を及ぼしており、ニュースタートプログラムは当初の事業目標を達成したと判断できる。若年層ニュースタートプログラムは、2011年、就業成功パッケージに統合され運営中である。

就業成功パッケージは、従来の自立支援対象者に対する自立支援事業を就業成功パッケージに統合したものであり、対象は「相対的貧困層」より上の「貧困危機層」までを含み、ワーキングプア関連の包括的な就業支援制度として意義がある。就業成功パッケージは、毎年参加者数が2倍以上増加しており、就職率も2009年54.1%、2010年61.7%と高い成果をあげている。こうした成果をもとに、2010年9月からは、基礎生活受給者など低所得者にも事業の対象を広げ、2011年の就職率は43.1%に達するなど、就業成功パッケージ事業が基礎生活受給者の脱受給に役立っていることが分かる。一方、政府は2011年3月から若年層の失業解消のため、「若年層・壮年層の明日の希望を見出す事業」の一環として新たに「若年層YESプログラム」を打ち立てた。若年求職者に「就業相談→職業訓練→就業斡旋」にいたる段階的かつ統合的な就業支援サービスを提供し、失業状態から抜け出せるよう支援するものである。若年参加者の特性を考慮したカスタマイズ型支援を、最長9カ月間提供する。

2009年の就業成功パッケージへの評価を見ると、参加者の満足度も就業成果も高く、まずまずの成功と評価できる（キム・ヘウォン他、2009）。プログラムに参加し、IAP（個人別再就職支援計画）を策定した人を基準とした就職率は76.1%であり、低所得の就業困難集団の

成果としては非常に優秀な実績である。とくに、第2～3段階の就業支援サービスを受けた集団の就業成果が、第1段階で終わった集団よりも高く、統合的な雇用支援サービスが就業につながる有効な手段であることを確認できた。ただ、就業成功手当制度に死重損失がみられ、制度を改善の必要があることも明らかとなった。また、第1段階の期間に生計の問題を訴える人が多かったため、第1段階のプログラムを強化し、統合的雇用支援サービス内で役割を十分に発揮できるよう、経過的雇用事業を体系的に改善する必要がある。

チョン・ビョンユ他(2010.11)の分析でも、就業成果が良好であるとしている。就業支援プログラム修了者を基準とした場合、就職率が2009年58.6%から2010年69.1%へ増加しており、2009年の就職者の90%以上が一般労働市場に就職し、就業の内容も良好であった。当初、就業成功手当の死重損失が懸念されたが、成功手当の支給時期の変化が長期勤続を促すという肯定的な結果をもたらしたと評価している。しかし、支援対象者の要件緩和は、就業困難層に集中すべき就業支援サービスの分散につながる恐れがあることから、生計負担を抱えているワーキングプア層に対する就業支援という事業趣旨を貫く必要があると指摘している。第2段階の就業意欲・能力増進プログラムは、就業成果に大きな影響を及ぼしているため、第2段階プログラムへの参加率を高め、プログラムの有効な運営のために、土台となる多様な就業先を確保することが必要である。

#### 4. 若年雇用対策事業総括評価

現在、韓国の若年雇用問題は、単なる学校から労働市場への移行という問題ではなく、教育と労働市場の構造的な問題から派生しているため、短期的な仕事先の提供から職場体験、職業訓練、雇用サービスなど、多様な方面で事業を推進する必要がある。これまで先進国における若年失業対策の評価で分かったことは、若年層の失業を画期的に解消する特效薬は存在せず、既存の制度を融合し、シナジー効果を最大限に引き出す方法を模索することが重要(クム・ジェホ他, 2007)ということである。若年雇用対策の効率を高めるためには、プログラムの対象層を適切に設定し、個別のプログラムよりは多様なサービスを統合し包括的なプログラムとして提供することが効果的である(OECD, 2007)。

若年雇用対策事業のうち一部事業を除けば、大部分の対策において事業推進の必要性がある。雇用サービスインフラ拡充と職業訓練のような事業は、若年層の就業難解消に直接的な関連が低いため、短期間では当初の政策効果を期待しにくい。これら事業の目的は人材の需給ミスマッチを減らすことであり、若年雇用促進のためのインフラと人的資源開発に焦点を合わせ、継続的に推進することが必要である。賃金補助金と雇用補助金は、若年雇用プラスに作用すると見られるが、プログラム参加者の雇用と賃金に及ぼす影響を考えると、その成果は高くない(クム・ジェホ, 2009)ため、事業の対象と目標を明確に設定しなければならない。

若年層に短期間の仕事を提供することを目的に推進された事業は、政策目標が特定されて

いなかったり、効果が疑わしい場合が多い。例えば、インターン分野の事業の多くは類似・重複事業であり、事業間の連携強化及び統合・調整の必要性が大きく、事業効果を期待しにくい。公共インターンは民間企業と採用構造が異なるため、正規雇用採用の可能性がなく、多くの公共機関が政府の要請で事業に参加することから、形式的な事業参加にとどまり、高い効果は期待できない。グローバルリーダー養成事業の中で、海外就業に関する支援は、国内人材の海外進出による雇用創出及び人的資本の蓄積という面から、必要性は非常に高いが、事業推進システムが不十分であり、実績が期待に及ばず、事業推進の過程でさまざまな問題を露呈している。グローバルインターンについては、事業推進の目的が職場体験なのか、人材養成のための教育訓練なのか、目標をより明確に設定する必要がある、効果の面で海外でのインターン経験の必要性を検討しなければならない。海外ボランティア・インターンは、一般的な若年インターン事業とは性格が異なり、若年雇用対策に組み入れることが妥当であるのか疑問である。ボランティア活動の経験が国際競争力の向上及び海外進出の拡大にさらなる効果をもたらすというが、付加的な事業効果を基準に評価するには多少無理がある。いかなる種類のインターン事業であれ、その類型に合ったプログラムでないとしたら、就業能力を高めることは不可能であろう。

若年雇用対策事業のうち中小企業インターン、国内インターン（職場体験）、就業成功パッケージは、相対的に事業成果が高いと判断される。これらの事業は目標や推進方法が適切で、これまでの評価においても成果が相対的に良好である。しかし、もちろんこれら事業もいくつか問題を抱えているため、不十分な点を補完し、問題点改善の取り組みを続けなければならない。まず、中小企業インターンは、正規雇用への転換率が高く、その成果が非常に良好であるが、雇用継続率のような補助指標で評価すると成果が期待に及ばないことも事実である。大企業との労働条件の格差によって、中小企業は慢性的な人手不足に陥っているため、若年層インターンの正規雇用への転換率が高くなるであろうが、相対的に労働条件が劣悪であるため、雇用継続の面ではマイナスに働く構造的な限界がある。正規雇用への転換率が高いということは、中小企業インターンが採用補助金で運営されているという証拠であり、それだけ死重損失の恐れが大きいと言えよう。中小企業インターンの事業効果を高めるためには、中堅企業の参加を拡大し、事業対象（若年層、企業）を厳選する必要があるだろう。

職場体験は、現政権に入って大部分が廃止されたが、学校と労働市場間のミスマッチ解消においては有効な政策として扱う必要がある。多くのOECD諸国では、産学協力の面で多様なインターン制を活用しており、すぐれた効果をあげている。韓国では、民間企業のインターン制活用比率が上昇しており、インターン制が今後、人材採用の一つのパターンとして定着する可能性が高い。それに対し、盧武鉉政権のもとで推進された職場体験プログラムは、政府主導の事業で、公企業では事業参加の必要性に乏しく、また小規模企業においては力量不足によって内容あるプログラムになっていない。これは国内企業の需要が少なければインターン制が本来の機能を発揮できないことを意味する。したがって、政府主導で事業を推進

するよりも、インターンを必要とする企業を支援することによって、制度の効率を引き上げることができると思われる。業種や企業規模を考慮した様々なインターンプログラムを開発し、大学と大企業・中堅企業の参加を促すための方法を講じなければならない。

先進国の若年雇用対策事業の成果評価によると、個別のプログラムよりも、多様なサービスを統合し、包括的にプログラムを提供する方が効果的である、ということが示唆されている。若年層の失業にはさまざまな原因があり、職場体験・職業訓練・就業斡旋・雇用提供を統合的に行わなければ高い効果を期待することはできない。韓国の若年雇用対策の最も大きな問題は、若年層雇用という体系的で統合的な枠組みの中で実施されず、省庁ごとに異なったプログラムを競って実施し、事業の効果が期待されたレベルに及んでいないことである。こうした点で、進路指導相談から就業支援までの全過程において個人に特化した就業支援サービスを提供する就業成功パッケージは、総合的・集中的就業支援サービスとして適切に設計されているといえる。また、安定的な職場への就職が難しいため福祉サービスからの脱却に不安を抱える低所得層とは異なり、若年層は社会福祉システムに依存し続ける可能性が低く、プログラムをしっかりと設計・運営すれば、高い効果を期待することができると考えられる。

## 【参考文献】

- 監査院(2005.5) 「監査結果処分要求書：若年雇用増進施策推進実態」  
 雇用労働部(2010.6) 「人材ミスマッチ緩和のための雇用安定事業再編方案」  
 雇用労働部(2011.2) 『政府財政支援雇用事業説明資料』  
 雇用労働部(2011.5) 「2010会計年度成果報告書」  
 クァク・チェソン、ペ・ソングン、イ・キスク、チョン・ジェヨン、ユン・ソヨン(2009), 『大学生海外インターンシップの実態及び改善方案研究』教育科学技術部  
 教育人的資源部他(2005) 「政府支援の国内インターンシップ活性化方案(内部資料)」  
 国民経済諮問会議(2007.12) 『盧武鉉政府の経済政策の評価及び今後の課題』  
 国会予算政策処(2009.2) 『雇用政策：予算と立法課題』  
 国会予算政策処(2009.4) 『海外インターン事業評価』  
 国会予算政策処(2010.7) 『2009 会計年度決算重点分析 I』  
 国会予算政策処(2010.8) 『雇用創出のための中小企業への資金支援政策の問題点と改善方向』  
 国会予算政策処(2010.10) 『若年雇用対策評価』  
 国会予算政策処(2012.9) 『グローバル若年層リーダー養成事業執行実態分析』  
 クム・ジェホ、キム・ジョンスク、キムハンジュン(2007) 「若年雇用対策評価」、雇用労働部  
 クム・ジェホ(2012) 『職場問題の原因と対策』、韓国労働研究院  
 キム・ヨンソン(2010) 「雇用促進関連採用奨励金制度の評価及び改善方向」、韓国開発研究院  
 キム・ジンヒ(2010.8) 『統合的雇用支援サービスの成果と改善方案』、韓国雇用情報院  
 キム・エウオン、イ・ビョンヒ、ユン・ジャヨン(2009.12) 『低所得層の就職パッケージ支援事業推進実態及び効果分析に基づいた改善方案模索』、韓国労働研究院  
 キム・ファンシク、チャン・ウォンソプ、カン・ムンサン、ウィ・ユジン(2005.6) 『政府支援の国内インターンシップ活性化方案』、教育人的資源部  
 ナムグン・インチョル(2010.12) 『若年層の雇用支援事業の成果と改善課題』、国会予算政策処  
 ナム・ジェリヤン、イ・ギュヨン、チュ・ムヒョン(2009.12) 『若年雇用問題解決のためのインターンシップ制度研究』、韓国労働研究院  
 ノ・ギョンラン、チョン・ヨンジン、ピョン・ジョンヒョン(2008) 「若年就職困難層へのカスタマイズ型雇用サービスの提供現況及び発展方向(e-雇用イシュー(第2008-26号))」、韓国雇用情報院

- 大韓民国政府(2013. 2) 『MB政府国政白書』(第2巻、第9巻)  
 リュ・ジャンス、キム・ジョンハン、パク・ソンシク・チョ・ジャンシク、オ・ミンホン、イ・ジヒョン(2010. 11), 『若年就職困難層の職業経路分析及びカスタマイズ型就職支援サービス支援方案研究』、釜慶大学
- パク・カヨル、ナム・キソン、オ・ミンホン、イム・ヨンシク、チョン・チョルヨン(2008) 『青少年職場体験プログラム事業の効果追跡調査研究』、韓国雇用情報院
- ソン・チャンヨン、ソン・ヤンギョン(2009) 「海外への人材進出活性化を通じた雇用創出」、韓国職業能力開発院
- オ・スボン(2009) 『雇用サービス先進化：民間雇用サービスを中心とする、サービス産業先進化のための公開討論(雇用サービス分野)』、労働部・韓国開発研究院
- ヤン・ジョンスン(2013. 3) 「朴勤恵政府の雇用政策」、韓国職業能力開発院、『The HRD Review』
- ユ・キルサン、ミン・ドンセ、チョ・インホ (2008. 7) 『雇用安定事業再編方案』、韓国技術教育大学
- ユ・キュヨン (2009.12) 「若年層インターン事業評価」、『雇用事業総合評価及び改善方案』、韓国労働研究院
- イ・キュヨン、イ・スンニョル、キム・セウム、パク・ソングジェ、ユン・ミレ (2010) 『グローバルリーダー養成事業評価』、韓国労働研究院
- イ・サンジュン、キム・ミラン (2009)、「インターン制と若年層労働市場移行」、韓国職業能力開発院
- イ・ソンミン、シン・キルジャ (2009) 『就職の秘密』、ヨンジン・ドットコム
- イ・ヨンヒョン、オ・ヨンフン、キム・アングク、カン・ヨンベ (2008) 『青少年職場体験関連事業の運営調査・研究による連携方案模索』、韓国職業能力開発院
- イム・チョンスン、ウ・ミョンスク、シン・ウォンハク、イ・ヘジン、イ・ククチョン、ソク・ランユ(2010)、『WESTプログラムの発展方向研究』、教育科学技術部
- チョン・ビョンユ、チェ・チャンギョン、チャン・ジヨン、パク・ソングジェ (2009) 『若年雇用促進のための中長期政策戦略』、雇用労働部
- チョン・ビョンユ、イ・ビョンヒ、ファン・ドクスン、キム・ジュヨン、ユン・ジャヨン (2010.11) 『就職成功パッケージ支援事業推進成果分析』、韓神大学産学協力団
- 第18代大統領職引継委員会 (2013. 3) 『朴勤恵政府希望の新時代のための実践課題』
- チョ・ジュンモ、ファン・ソンス、イ・ギュヨン (2011. 8) 『労働市場採用パターン変化による若年層就職インターン制の制度改善方案研究』、成均館大学HRDセンター (未刊)
- チュ・ムヒョン、ペク・クァンホ、チョン・ヨンソク、ホン・ヒョングン (2009.12) 『若年層ニュースタートプロジェクト運営実態比較研究』、韓国雇用情報院
- チェ・チャンギョン、イ・ヨンヒョン、チェ・ヨンソプ、キム・ミスク、キム・アングク、チョン・ジェホ、ノ・ヨンジン (2008) 『訓練履修者実態調査研究』、韓国職業能力開発院
- チェ・チャンギョン、ユ・ハング、オ・ホヨン (2010.12) 『若年層就職進路支援事業効率化方案』、韓国職業能力開発院
- チェ・ギョンス、キム・チョンシム (2006) 『2006年度財政事業深層評価報告書：未就職若年層の就職支援事業』、韓国開発研究院
- 韓国労働研究院 (2007) 『雇用保険事業の深層評価』
- 韓国労働研究院 (2009.12) 「行政インターン制実効性向上研究要約：インターン制改善の方向性を導くことを中心に」
- 韓国労働研究院 (2011. 7) 『財政支援職業訓練事業の深層評価：戦略分野専門人材訓練事業』
- 韓国労働研究院・成均館大学HRDセンター (2009.12) 『2009年雇用保険事業の深層評価：職業能力開発事業』
- OECD(2007), Jobs for Youth: Korea
- OECD(2008, 2009, 2012), OECD Employment Outlook
- OECD (2013), “Employment rates by age group”, in OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD

付表1 盧武鉉政権の下で推進された若年雇用対策事業の事業分野別推進課題

労働市場供給面			労働市場インフラ面		
区分	推進課題		区分	推進課題	
職業指導強化	小中高生	<ul style="list-style-type: none"> <li>-教科課程による職業進路指導強化</li> <li>-職業体験学習及びボランティア活動拡大</li> <li>-職業世界体験週間運営</li> <li>-青少年理工系進路案内エクスポ実施、科学技術大使運営</li> <li>-現職教師研修拡大</li> <li>-職業指導人材プール構築</li> <li>-進路・職業指導専門相談人材配置拡大</li> <li>-雇用安定センターと学校間協約締結など</li> </ul>	学校及び雇用支援センターを通じた就業支援強化	学校内若年層就業支援強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>-大学就業支援機能拡充事業</li> <li>-女子大生キャリア開発センター支援</li> <li>-実業系高校就業支援機能拡充事業</li> <li>-経歴開発プログラム開発普及</li> </ul>
	大学生	<ul style="list-style-type: none"> <li>-青少年職場体験プログラム定着化</li> <li>-大学職業進路指導科目編成誘導</li> <li>-企業CEOによる講義拡大</li> <li>-理工系学生革新型中小企業現場研修</li> <li>-大学メンタリングプログラム運営支援</li> <li>-大学進路開発担当者研修拡大</li> </ul>		雇用支援センターを通じた若年層就業支援強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>-青少年就業支援室設置及び職業進路指導チーム拡大</li> <li>-NEETの職業指導及び就業支援強化</li> <li>-YESプログラム拡大</li> <li>-理工系人材中継センター構築</li> </ul>
				雇用支援サービス網拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>-雇用支援ネットワーク構築</li> <li>-青少年就業困難層に対する就業支援技能活性化支援事業</li> </ul>
	軍務若年層の就業支援強化				
学校と産業現場間の連携強化	学校外青少年	<ul style="list-style-type: none"> <li>-CYS-Net 構築・運営</li> <li>-学校外青少年 Job School 参加拡大</li> </ul>	雇用情報収集・提供強化及び対策の効率化	労働市場情報収集及び提供強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>-中長期人材需給予測</li> <li>-大卒職業移動経路調査</li> <li>-青少年ワークネット運営</li> <li>-中小企業の現状DBアップデート</li> <li>-若年層パネル拡大</li> <li>-労働市場情報資料収集・普及</li> </ul>
	職業指導プログラム制作及び協議体構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>-職業指導資料の学校普及拡大及び設置・閲覧</li> <li>-中小企業の認知度拡大事業</li> <li>-総合職業体験館設立</li> </ul>		若年失業対策総合情報提供など	<ul style="list-style-type: none"> <li>-若年失業対策総合情報提供</li> <li>-若年失業対策広報強化</li> </ul>
学校と産業現場間の連携強化	産学協力の活性化	<ul style="list-style-type: none"> <li>-産学協力中心大学の育成</li> <li>-大学の産学協力室の育成</li> <li>-契約学科制度運営</li> <li>-短期大学の特性化事業</li> <li>-協約学科事業</li> <li>-特性化実業系高校運営</li> </ul>		若年失業対策連携及び評価強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>-若年失業対策事業間窓口連携</li> <li>-若年特別委の総括・調整機能強化</li> </ul>

労働市場供給面		労働市場インフラ面		
区分	推進課題	区分	推進課題	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-企業-工業高校の連携、カスタマイズ型人材養成プログラム</li> <li>-失業高校生の実習体系再編</li> </ul>	労働市場需要面		
		根源的雇用の創出	根源的雇用の創出	
雇用影響評価実施				
雇用グランプリの制定				
産業需要に合った教育課程の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>-工学教育の認知、工学教育教科課程再編支援、工学教育革新センター構築</li> <li>-産業系の視点から見た工科大学の産業寄与度評価</li> <li>-理工系教育課程再編支援</li> <li>-理工系融合教育研究センター支援及び拡大</li> <li>-大学卒業生の職業能力評価推進</li> <li>-学校起業制度活性化</li> </ul>	公共部門の採用及び短期雇用の提供	公共部門での採用	
		公共機関の若年層採用努力の経営評価への反映	短期雇用提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>-国家記録物整理事業</li> <li>-行政情報 DB 構築</li> <li>-軍副仕官人材拡充</li> <li>-知識情報資源管理事業</li> <li>-国民年金相談士採用</li> </ul>
大学の競争力強化	大学構造改革推進	海外就業支援及びボランティア団体拡大	海外就業支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>-専門職の海外就業支援</li> <li>-海外市場の開拓要員養成</li> <li>-若年層貿易人材養成</li> <li>-短期大学生の海外インターンシップ</li> </ul>
	大学の自助努力誘導		海外ボランティア団体拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>-KOCA 開発協力団事業</li> <li>-海外インターネット若年層ボランティア派遣</li> </ul>
	大学特性化及び成果管理体系の構築	中小企業遊休職の人員補充	中小企業遊休職の人員補充	<ul style="list-style-type: none"> <li>-中小企業職業訓練コンソーシアム</li> <li>-中小企業雇用環境改善金</li> <li>-中小企業専門人材採用支援</li> <li>-中小企業の新規業種進出支援</li> <li>-交代制転換支援金</li> <li>-長期求職者雇用促進奨励金</li> </ul>
	職業教育革新		中小企業遊休職の人員補充の定着化	
職業教育・訓練体系革新	職業教育革新	若年雇用促進奨励金の施行延長	若年雇用促進奨励金の施行延長	
	職業訓練革新		起業教育強化	

労働市場供給面		労働市場インフラ面	
区分	推進課題	区分	推進課題
	-地方雇用審議会の審議・調整 -訓練公募制の導入	起業支援	Biz Cool プログラム活性化 ニューパラダイムの普及

資料出所：雇用労働部、若年層失業対策推進状況及び今後の計画（2007.4）及び若年層雇用促進対策（2005.1）

付表 2 第一次（2010.10）及び第二次（2011.5）「若年層の自分の仕事づくり」プロジェクトの分野別推進事業詳細

第一次プロジェクト(2010. 10)		第二次 プロジェクト(2011. 5)	
区分	推進課題詳細	区分	推進課題詳細
若年層の仕事づくり	若年層の創造的挑戦への積極支援	職場の学習組織化	産業現場と連携する学校の拡充
	公共機関の先導的増員		課程履修型国家技術資格の導入
	安全・特許・生活サービスの拡大		学校の職業教育、進路指導強化
	インターンと安定的雇用の連携強化	雇用ミスマッチの縮小	若年層の中小企業への就業誘導拡大
	海外就業活性化		雇用総合情報網構築
	大企業と中小企業の相互成長及び世代間の職場シェアリング普及	地方大学生の社会進出機会拡大	公共部門の先導的役割強化
	大学の就業責任強化	企業の地方人材採用機会拡大	企業採用説明会
大学卒業（予定）者を産業ニーズに合った現場型人材に養成			

第一次プロジェクト(2010. 10)		第二次 プロジェクト(2011. 5)		
区分	推進課題詳細	区分	推進課題詳細	
特性化高校卒業生の 企業就業促進	-就業中心へ再編 -就業支援プログラム -兵役特例支援 -労働経験の単位認定			-若年層就業アカデミー 運営 -若年層インターンの地 方大学生参加拡大 -大学若年層雇用センタ ー運営拡大
		若年層ベン チャー 起業とベン チャー 共同採用 拡大	全国規模の若年 層起業の基盤づ くり	-起業活性化プログラ ムの推進 -大学の地域起業の促進
学校外でさまよう 青少年に対する 制度的支援	-就職士官学校開設		スマート創造企 業の活性化及び ベンチャー企業 共同採用支援	-スマート創造企業の養 成教育課程の拡大 -中小ベンチャー共同採 用の拡大など

資料出所：雇用労働部、若年層の自分の仕事づくり第一次プロジェクト（2010.10）及び第二次プロジェクト（2011. 5）

## プログラム

テーマ：若年者雇用問題

日 時：2013年6月14日（金）

場 所：韓国・ソウル

主 催：労働政策研究・研修機構（JILPT）

韓国労働研究院（KLI）

### 14:00- 14:10 開 会（あいさつ）

- イ・インジェ KLI院長
- 菅野 和夫 JILPT理事長

### 14:10-15:30 第1セッション（座長：菅野 和夫 JILPT理事長）

「少子高齢社会における若年者問題と政策課題」

金崎 幸子 JILPT統括研究員

「韓国の若年雇用問題の核心争点と政策方向」

ナム・ジェリャン KLI労働政策分析室長

「高等教育から労働市場への移行の現状と課題」

小杉 礼子 JILPT特任フェロー

「韓国の若年雇用対策推進状況と評価」

パク・ソンジェ KLI専門委員

### 16:00-17:00 第2セッション（座長：イ・インジェ KLI院長）

全体討議・とりまとめ

### 17:00-17:10 閉 会（あいさつ）

- イ・インジェ KLI院長
- 菅野 和夫 JILPT理事長

## 出席者リスト (List of Participants)

\*肩書きは当初

## 韓国側 (韓国労働研究院 (KLI : Korea Labor Institute) 他)

LEE Injae	KLI院長
NAM Jaeryang	KLI労働政策分析室長
PARK Sung-jae	KLI専門委員
KIM Se-Um	KLI研究委員
KIM Jong-jin	韓国労働社会研究所 研究委員
RHU Kee-jung	韓国経営者総協会 社会政策本部長
CHUNG Moon-ju	韓国労働組合総連盟 総合政策局事務局長
RIM Se-hee	雇用労働部 青年雇用企画課長補佐
KIM Hoon	KLI国際協力室長
KIM Minjeong	KLI国際協力室
PARK Soohyang	KLI国際協力室
KIM Mikyoung	KLI国際協力室

## 労働政策研究・研修機構 (JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training)

菅野 和夫	理事長
浅尾 裕	研究所長
金崎 幸子	統括研究員 (人材育成部門)
小杉 礼子	特任フェロー
呉 学殊	主任研究員 (労使関係・労使コミュニケーション部門)
天瀬 光二	国際研究部次長
大島 秀之	国際研究部研究交流課長
天野 佳代	国際研究部研究交流課長補佐

---

JILPT 海外労働情報

第13回日韓ワークショップ

若年者雇用問題：日韓比較

発行年月日 2013年9月24日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 研究交流課 TEL:03-5991-5188

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2013 JILPT

\* 全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
The Japan Institute for Labour Policy and Training