

紹介

若者の就業・自立を支援する 政策の展開と今後の課題

——無業者に対する対応を中心として

伊藤 正史

(厚生労働省職業安定局若年者雇用対策室長)

三上 明道

(厚生労働省職業能力開発局基盤整備室長)

目次

- I 若年者雇用を巡る現状と課題
- II 若者自立・挑戦プランの概要および考え方
- III 若年無業者増加の背景、社会的影響および労働政策上の課題
- IV 若年無業者の増加等に対応した労働政策の具体的展開
- V 今後の課題

I 若年者雇用を巡る現状と課題

わが国の若年者の雇用については、久しく、国際的に見て良好な状況にあると認識されてきたが、近年、その厳しさが増し、大きな社会的問題となっている。

若年者雇用に係る指標については、①それ自体の過去との比較、②現時点の他の年齢層との比較、③主要諸外国との比較、等の分析の視点がありうるが、学卒就職率といった若年層固有の指標の存在、また、統計上の制約に起因する諸外国との比較の限界等の課題があることから、主に①の視点で主要データを概観するとともに、その要因等について若干の分析を加えることとする。

まず、新規学卒者の就職状況について、代表的な指標である、就職希望者数に占める就職者数という定義での就職率の推移を見ると、各学校区分とも、平成5年前後をピークに、経営状況、企業の人材ニーズの変化（高度な即戦力人材と、臨時・

短期労働者へのニーズの二極化）等を反映した求人への減少（特に高卒において顕著）などにより、低下基調にあったものが、ここ数年、景況の回復や、従業員の年齢構成の歪みを補正するニーズ等から、わずかながら改善傾向にあり、平成16年3月卒で、高卒（3月末現在）92.1%（前年比+2.1ポイント）、大卒（4月1日現在）93.1%（同+0.3ポイント）という状況にある（厚生労働省「平成16年3月新規学卒者就職状況調査」）。

ただ、むしろ注目すべきは、卒業生全体に占める就職者数の割合が減少を続け、就職も進学もしない、いわゆる「学卒無業者」が大幅に増加していることである。特に大卒については、平成16年3月卒で、11万人、20.0%（平成5年3月卒比+12.9ポイント）と、全卒業者の実に1/5にも達する（国家試験・進学・就職準備中の者や、大学院以外の学校の入学者等がこれに含まれることに留意が必要）（文部科学省「学校基本調査」）。

このように、学校卒業、即常用就職という、典型的な進路をとる者が減少しているが、学卒就職した者についても、必ずしもその後長期定着という道をたどっているわけではない。いわゆる「七・五・三」と言われるように、学卒就職者のその後3年間の離職状況を見ると、高卒の5割、大卒の3割強がそれぞれ離職しており、かつその比率は増加を続けている。また、離職率については、就職先の従業員規模が小さいほど離職率が高く、かつ学歴区分が下であるほどこの規模の影響が大き

い傾向が見て取れる（厚生労働省調査）。

こうした学卒無業者、早期離職者等がいわば「供給源」となり、また、若年者の失業頻度の高まり、機会が制約された就職活動を通じた心理的ディスカレッジ等の要因も相まって、若年失業者・フリーター、また無業者（いわゆるニート）も増加を続けており、平成15年における一定の操作的定義の下でのフリーター数は217万人（前年比+8万人）、無業者数は52万人（同+4万人）と、それぞれ推計される（厚生労働省「平成16年版労働経済の分析」、無業者数については、下記Ⅲで詳述）。

Ⅱ 若者自立・挑戦プランの概要および考え方

Ⅰに示した、若年失業者・フリーターの増加等の現象は、本人のキャリア形成はもとより、社会保障基盤や経済活動全般にも影響を及ぼす重大な社会問題であり、関係省庁、地方自治体、教育界、産業界等が、それぞれの有する事業資源を集中し、「人材」に焦点を当て総合的に対策を展開すべき、という基本的コンセプトの下、初めて省庁横断的な若年者雇用対策プログラムが取りまとめられ、平成16年度から本格的な事業展開着手がなされている。これが、平成15年6月に策定された「若者自立・挑戦プラン」である。

本プランは、「当面3年間で、人材対策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、すべてのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させること」を目標に掲げている。

具体的な施策の展開としては、

- ①教育段階から職場定着に至るキャリア形成および就職支援
- ②若年労働市場の整備
- ③若年者の能力の向上・就業選択肢の拡大
- ④若者が挑戦し、活躍できる新たな市場・就業機会の創出

の四つの柱に加え、地域における若年者対策推進のための新たな仕組みとして、「若年者のためのワンストップサービスセンター」の創設が盛り込

まれ、平成16年度予算でも所要の措置が講じられた。

主要な事業の現時点での実績だが、「若年者のためのワンストップサービスセンター」については、平成16年7月までに43都道府県に設置（うち35都道府県はハローワークを併設する形態）、9月末までの利用者は約31万人、就職者は約1万人と、徐々に実績を伸ばし、地域における若者専門の就職支援窓口として定着しつつある。

また、企業実習と教育・職業訓練を組み合わせた、新たな形態の教育訓練システムである「日本版デュアルシステム」については、独立行政法人雇用・能力開発機構の公共訓練の委託型短期訓練（平均5カ月間）が9月末の状況で1万3500人余の受講者を数え、本年10月から1～2年の長期の本格的訓練が開始されている。

このように、同プランでは、やる気がありながら、就職、能力発揮という観点で具現化に至っていない若者（主に失業者、フリーター）に焦点を当て、これらの者に対する個別支援という手法を中心に構築され、その観点では実績を挙げつつある。

逆に言えば、働く意欲に乏しい、具体的な就職活動にも至っていない者まで積極的に政策の射程に入れているものではない。これら無業者等については、部分的にはあれ就業経験を積んでいるフリーターとの比較でも、本人のキャリア形成や社会的影響がより深刻であるとの問題意識に立ち、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」に、重点行政分野として「フリーター・無業者に対する働く意欲の向上等」が位置づけられ、さらに、関係5大臣による「若者自立・挑戦戦略会議」が取りまとめた「若者自立・挑戦プランの強化の基本的方向性」においても、今後新たに講ずる施策の基本的方向として、同様の点、また、「国民各層が一体となって取り組む国民運動の推進」の必要性等が掲げられた。

これら政府方針に沿って、平成17年度概算要求にも、所要の事項が盛り込まれ、上記戦略会議でも、平成16年9月に「若者自立・挑戦プランの強化の具体化」として取りまとめを行った。

Ⅲ 若年無業者増加の背景，社会的影響 および労働政策上の課題

若年無業者の増加の背景としては、1)わが国においては、「企業としては既存の従業員を解雇することは難しく、新規採用を抑制せざるを得ない面がある（「若年者の職業観・就労意識の形成・向上のために」日本経団連，2003年10月）」など企業行動に基づくもの、2)こうした企業行動に即応できていない教育システムとのズレ、3)社会経済発展史的な問題、などが挙げられる。

1)日本経団連が「多様化する雇用・就労形態における人材活性化と人事・賃金管理」（2004年）で提言したように、最近の企業の多くは、「先行きが不透明で売上高も生産量も不安定な中で、企業は、その存続・発展に向けて、多様な人材を効率的に活用して適正かつ柔軟なコスト管理……していくことが肝要である」と考えている。需要不足等による求人的大幅な減少と、求人のパート・アルバイト化および高度化の二極分化が引き起こされている。この間、大企業等のリストラが進められ、必要な労働力はアウトソーシング化され、企業は、即戦力志向を高める。これに冒頭述べた日本型の企業採用行動が相まって、厳しい就職戦線を生み、挫折する若者が生じている。また、2002年の企業の教育訓練費は、80年代後半に比べ、約17%減少している（厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」等より経済産業省推計）。さらに、計画的OJTの実施率も、93年度の74.0%から01年度の41.6%へ大幅に減少している（「能力開発基本調査」日本労働研究機構等）。

2)わが国の大学進学率は、逐年上昇し、03年度49.0%（「学校基本調査」）と欧米諸国に比べても高水準となっている。現在、大学には、従来であれば高校卒業時に就職していた層が多く入学している（労働政策研究・研修機構「企業が参画する若年者のキャリア形成支援」労働政策研究報告書No.11（2004年））。親は、定着した教育システムの下で大学卒イコール大企業などと抽象的、リニアな「上昇システム」（小浜『正しい大人化計画』（筑摩書房，2004年））を幻想したままである。

若年者は、昨今の教育改革等も背景に、個性化、自由化を意識した行動をとり始めているといわれるが、実態は、将来の目標が立てられなかったり、目標実現のための実行力が不足している若者が増加し、大学進学率の高まりに加え、進路の多様化、無目的化もあって、高卒者に占める就職希望者の割合は低下を続けている。

3)人間は共同して社会を形成しており、社会と個人の関係は絶ちようがない。しかし、いまや食料国内自給率でさえ40%に低下するなどグローバル化等の進展の中で、生産過程が極めて見えにくくなってきている。高度消費経済における個人の意識と行動は、自分自身の回りの問題への関心のみに基づく狭量な損得主義（香山『〈私〉の愛国心』（筑摩書房，2004年））を生む。

少子化と核家族化、さらに親離れ・子離れの忌避も、それに拍車をかけている。家族や身近な友人仲間という狭い社会以外との会話能力や、意思疎通能力が極端に落ちている。

これらの背景の中で、いわゆるニートと呼ばれる、学ばない、働かない、訓練を受けない無業者が増えてきている。

「平成16年版労働経済の分析」では、非労働力人口のうち卒業者かつ未婚であり、通学や家事を行っていない者について試みの推計が、抽出調査である労働力調査を基になされているが、就職希望の（ただし求職活動は行っていない）無業者も含まれており、これは、フリーターの定義とも一部重なる。また、玄田有史氏もさまざまな推計をしているが、非労働力人口の中の就業非希望者のうち、年齢15～24歳、卒業者であって浪人生でない者を集計している（玄田・曲沼『ニート』（幻冬舎，2004年））。小杉礼子氏は、非労働力人口のうち、年齢15～34歳、家事・通学をしていない者について集計している。これが一番範囲が広いと思われる。英国では、失業者も含むが年齢層は16歳から18歳と狭い（英国内閣府“Bridging the Gap”1999）。

平均年収について正社員が387万円、フリーターは106万円。住民税、所得税、消費税等の納税額が、正社員33.4万円、フリーター6.3万円、といった調査結果もある（UFJ総合研究所「フリー

ター人口の長期予測とその経済的影響の試算」(2004年))。

こうした若者に対し支援施策の手を延べることは、経済社会の発展の見地、年金、税など社会保障基盤上の観点からも、最大限の対応の必要性がある。

さらに個人の立場で考えた場合、職業は、賃金を得て自らの糊口をしのぐという意味を持つだけでなく、社会への参加を通じて人間の誇り、生きがいを得る通路でもある。個人にとって通路が閉じてしまう長期的無業は、職業能力の維持のみならず、それ以前の人間としての基礎能力維持・向上の面からも危惧される。

「若年者自立・挑戦プログラムの強化」においては、これまでの、いわばやる気のある若者への対策に加えて、やる気のない若年者の働く自信と意欲の喚起を最重点課題と位置づけている。ニートの推計、分析は緒についたばかりであり、当面、フリーターに近い属性を有する層から段階的に対応することが考えられる。さらに、①健康、②親への経済的依存度、③職業基礎能力の有無などの軸によってその個人の態様が異なり、それに応じた具体的支援を講ずべきである。

「幻想されたりニアなイメージ」に惑わされず、自分の興味、能力、適性を考え職業を選ぶ時代が変わってきているなかで、若年者一人一人が立ち止まって、自分の将来を豊かにするために何が本当に大切かを考えさせるメニューを整え、一定時間を与えることが重要である。それは、個人のキャリア発達の視点からも健全なことであり、たとえ少々ジグザグであったとしても、社会としても許容されるべきであると考えられる。

なお、個人の働き方の多様な選択肢を用意するものとして法整備等も進められており、平成13年、職業能力開発促進法が改正され、外部労働市場の育成、キャリアコンサルティングの充実、職業、能力開発情報の充実、個人職業評価ツールの開発等が謳われ、企業主導の能力開発から個人のキャリア形成にも重点を置いた施策が推進されている。

IV 若年無業者の増加等に対応した労働政策の具体的展開

こうした若年無業者の増加等に伴う課題に対応した、厚生労働行政の今後の労働政策の具体的展開について、「若者人間力強化プロジェクト」として、平成17年度概算要求に盛り込まれている事項を中心に概観する。

まず重要なのが、若年者雇用問題を、若者自身のみの問題にとどめず、国民的課題と捉え、国民各層がそれぞれの立場で日常生活・活動の中で必要な取り組みを進める地歩を形成することである。このことは、無業者の多くが、自らの意思では既存の就職支援窓口等を利用しない傾向があり、若年者個人々々に対する有効な支援メニューを準備しても、これに到達しにくい状況にあること等にかんがみると、なおさら重要である。

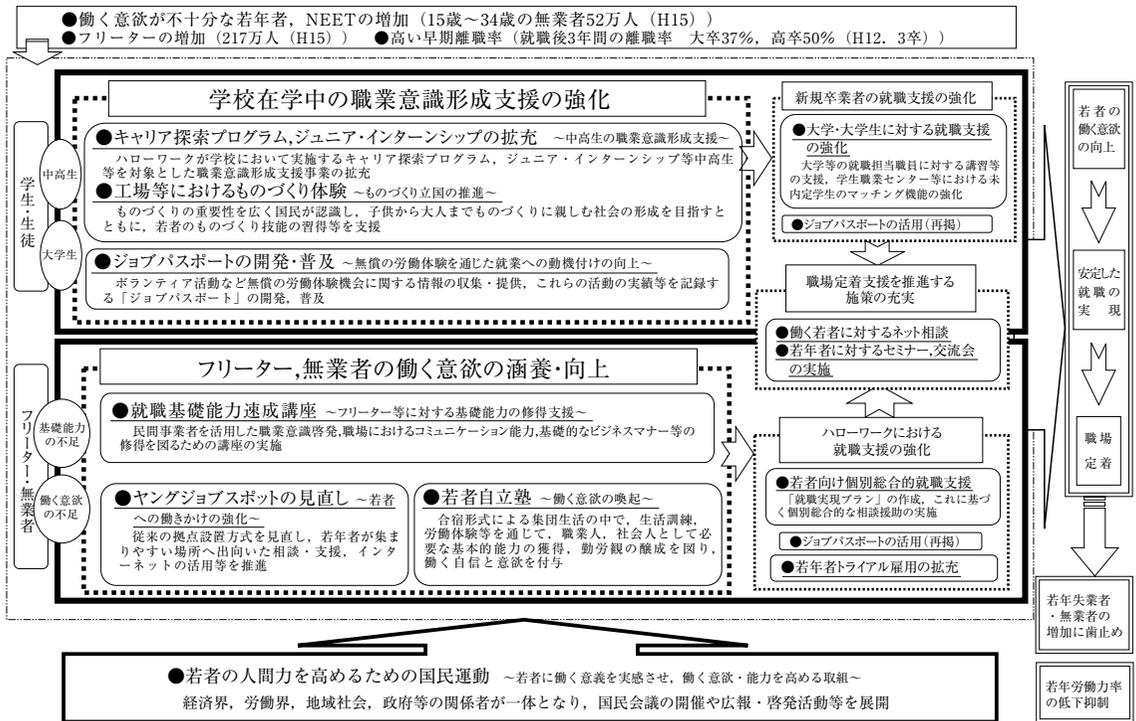
このため、各般の取り組みの基盤的な事業として、若者が働くことを通じ、生きる力・自立する力や働く自信・意欲を高めることを目指し、関係各界トップやオピニオンリーダー等による国民会議の開催、若者自身をはじめ本問題にかかわる各層をターゲットとした幅広い広報・啓発活動等、「若者の人間力を高めるための国民運動」の展開に新たに取り組むこととしている。

また、無業者の発生を未然に防ぐ上で、在学中からの職業意識形成支援、ひいては就職力の強化も重要な課題である。

この分野では、文部科学省、経済産業省も、平成17年度から本格的な取り組みに着手することとしているが、厚生労働省としても、特に産業界との連携確保等の観点から、ハローワークが中学・高校等で実施するキャリア探索プログラムやインターンシップ等の職業意識形成事業の量・質両面からの拡充を図るとともに、「ジョブパスポート」という新たな仕組みを開発・導入することとしている。

「ジョブパスポート」とは、在学者を含む若者が、職場体験活動、ボランティア活動等の従事経験、そこで得た成果を記述するとともに、学習歴、資格等、就職活動に関連する情報を幅広く蓄積す

図 「若者人間力強化プロジェクト」の推進



る仕組みである。職場体験活動、ボランティア活動への従事が、(特に職業経験に乏しい)若者の社会参加や社会・他者貢献、ひいては就職に向けての自信・意欲の向上に資するものであることを、若者を採用する企業、ボランティア活動の機会を提供する地域団体をはじめとする関係者の共通認識とした上で、企業が採用選考に当たり、ジョブパスポートを具体的な評価の基準として用いる、そうした観点での普及を目指すものである(中高年離職者等がセールスポイントとする職務経歴をアピールする具体的フォーマットである「職務経歴書」の、いわば若者版とも言えるもの)。

また、学卒者や、いったん無業等の状況となった若者を円滑に就職に結びつけ、また、定着の促進を図ることも、無業者の予防、解消を図る上で重要な観点である。

特に、各大学の就職支援機能についても、学生自身の就職活動状況についても「二極化」の傾向が顕著とされる大卒労働市場にあって、大学が行う就職支援活動に対する本格的サポート、また、学生求人・求職情報の発信・マッチング機能を有

する「学生職業総合支援システム」の拡充等を通じ、未内定学生と地方・中小企業などの未充足求人とのマッチングを重点的に進めることとしている。

また、高卒で中小企業に就職した者の離職率が特に高い実態について、採用企業の労働条件・雇用管理上の問題点に加え、「同期」がほとんどおらず、悩みの共有化・励まし合いができない、などとといった職場の人間関係にも起因すると考えられることから、若者にとって親近性の高い携帯電話によるものを含むネットを活用し、在職若年労働者からの悩みを随時受け付け対応する「働く若者ネット相談室」や、地域の業界団体と連携した、雇用管理セミナー、若者相互交流会の開催等の事業を計画している。

また、無業者については、不登校などでそのまま無業へ移行する若年者もあれば、就職活動に失敗を続け無業の状態に置かれた者もいるが、これらの者に共通する課題として、コミュニケーション能力の欠如が挙げられる。多くの具体的理由なく無業である者に、なぜ働こうとしないのかを問うと、人づきあいなど会社生活をうまくやっ

く自信がないからと答えている調査結果もある(厚生労働省委託「若年者の職業生活に関する実態調査(無業者調査)(UFJ 総合研究所, 2003年)」)。

こうしたなかで、若者のやる気を鼓舞する具体的プログラムとして、新たに「若者自立塾」と「就職基礎能力速成講座」に取り組むこととしている。

若者自立塾は、合宿共同生活の中で基本的生活規律や社会人としての基本ルールを学ぶとともに、農業や林業の実習、社会奉仕活動やボランティア活動への参加、資格取得のための講座への参加等を通じて基本的能力と勤労への心構えの修得を狙うものである。併せて親の意識改革のために親子を対象に勉強会も開催する。合宿期間中には、キャリアコンサルティングを実施し、その結果を踏まえ、ハローワーク、教育訓練施設等に誘導し、就業にいたるまでのフォローアップを行うこととしている。

また、就職基礎能力速成講座は、職業意識啓発、職場におけるコミュニケーション能力、基礎的ビジネスマナー等の習得を図るための講座を10日間程度で実施し、早期の就職促進を図るものである。ハローワーク等におけるキャリアコンサルティングの結果、受講が望ましいと判断される者を対象とすることとしている。

さらに、都市部に設置し、若年者のキャリア形成支援を行ってきた「ヤングジョブスポット」(現行16カ所)について、若者の参集を待つだけでなく、若年者が集まりやすい場所に出向き、情報提供、相談等を実施するなど若者への働きかけの強化を図ることとしている。

こうした就職等への橋渡しの施策に加えて、ものづくり立国日本たるにふさわしい若年人材育成の機運を醸成することが極めて重要であるという視点から、工場、民間・公共の訓練施設等の親子等への開放推進、ものづくり技能に関するシンポジウムの開催、若年者によるものづくり技能競技大会の実施等を通じ、ものづくりに親しむ社会を形成し、その基盤の上に熟練技能のいっそうの高度化を図ることとしている。

また、「若者自立・挑戦プラン」に基づく、文部科学省、厚生労働省共管事業として推進する、

教育訓練機関での座学と企業での実習を連結させた日本版デュアルシステムについて、新年度、業界団体を含め民間の協力を得て拡充するとともに、新たに総合的職業・能力開発情報システムの環境整備を通じた「草の根eラーニングシステム」の推進を計画している。

本家ドイツでは、デュアルシステムの成果もあり、若年失業率が、全年齢層平均並みの水準を保っている。マイスター制度など職業資格が確立したドイツの技能尊重の社会風土は、わが国に直接導入できないにしても、本システムは、リニアな職業路線図から複線の職業路線図へ、わが国職業訓練、教育を歴史的に変革させるエポックを胚胎している。

技能の名人になるためには、一定の期間が必要であり、旬がある。例えばコックなら味蕾が発達する14歳までにその道へ進まなければ一流になることは困難、ということがよく言われる。

長い修練を経たミクロン単位の切削加工技能者と、契約成立額トップの営業達人の脳の神経鞘が染色・比較されている写真を見たことがある。あたかも個人の興味関心をベースとした職業の熟練によって必要な脳神経鞘が驚異的に発達し、それぞれ互いに形は違うが、美しい樹状を示しているように見えた。

若年の時期から個人がさまざまな能力部位を伸ばせるような教育システムが構築されることが重要である。その萌芽が日本版デュアルシステムと考えられる。

また、コミュニケーション能力など企業が若年者採用に当たって求めている能力について、認定講座、試験を修了、合格した若年者に対し厚生労働大臣がその能力を認める証明書を発行するYES-プログラム(若年者就職基礎能力支援事業)等「学卒、若年向けの実践的能力評価・公正の仕組み」の整備を進めてきている。

さらに、わが国の産業競争力の基盤である産業人材を育成・強化する観点から、企業の人材投資を促進するため、人材投資促進税制の創設を経済産業省、文部科学省と共同で推進している。

これら新たな施策について、いわゆる政府の「政策群」の位置づけの下、関係省庁との適切な

役割分担・連携を図りつつ、アウトプット・アウトカム目標をあらかじめ設定の上、進行管理を行い、所期の実効を挙げることにしている。

問題の根深さ、広がりにかんがみるなら、いずれの事業も、単体で問題解消の決め手となるものではないが、「政策パッケージ」としての強みを発揮し、若年者の問題の多様性を踏まえ、若者の目線で最適の支援メニュー選択に可能な手だてを講ずることで、失業者等に加え、無業者の増加に歯止めをかけることを目指すことにしている。

V 今後の課題

国際化の進展、産業経済の構造的変化が進み、人材の流動化が避け難いなかで、企業内訓練のみならず、外部労働市場での訓練・能力開発の重要性はいっそう増している。

これまで述べたように、企業もある意味では、効果効率性を追い求め、「個人主義化」しつつある。企業が選抜された人材しか求めないという動きは、社会が選抜されない人々を抱えていくというロジックに陥るおそれがある。したがって、わが国においては、「生涯にわたり、主体的な職業選択、自立的な能力向上・発揮ができ、やり直しがきく社会」の実現を目指すことが急務となっている。

若者問題への対応のいわば先進地域のEUでは、仕事を通じてすべての人を社会に統合していく(社会的統合)という考え方を一貫して持っている。職業を持つことは、若者に、経済的自立を促すばかりでなく、社会での有用感、自尊心という人間にとって重要な要素を与える。

さらに、最近のヨーロッパでの若年に対する(若者から大人への)移行政策の研究では、「誤った軌道」議論がなされていると聞く。すなわち、若年者は、必ずしも「安定した仕事を持ち自分の家庭を築く」という伝統的大人の状態に一直線に

移っていくものではない。行きつ戻りつし、複雑な軌道を描くものである。それは、社会が複雑化するほど多様化する。それを政策が彼らの主観的なとらえ方を聞かずに、就業促進ばかりに一直線に向くと、若年者はその政策にそっぽを向き、効果が現れないという。

また、ニートなどとレッテル張りにばかり注意を注ぐと、政策は、結果として彼らに「負け組」の烙印を押してしまい、逆に彼らの社会的排除を促進することにもなりかねない。われわれは、今後こうしたヨーロッパの苦い経験も糧にして、IVに述べた新たな施策を吟味しつつ、具体的に講じていきながら、わが国の若年人材を育てていく必要がある。

いずれにせよ、若者が一人前の職業人になることは、個人と社会の通路が職業であることを考えれば、現代の通過儀礼と言うこともできる。

若者が社会で一定の有用感を持ち、老若が世代間で伝えるべきものを伝承していく。今後は、そうした当たり前と思われていたことを政策として推し進めていかなければならない。

成人式が荒れ始めて久しい。子供は、大人になったと大人から認めてほしい。社会での有用感を持ちたがっている。画一的な通過儀礼を取り仕切るのには、これだけ多様化、複雑化してきている社会の中では、もはや不可能に近くなってきている。

われわれ行政が行わなければならないことは、個々人独自の通過儀礼の仕組みを、職業という視点で、環境整備していくことではないだろうか。

*本稿の執筆に当たっての分担は以下の通りである。

I 伊藤, II 伊藤・三上, III 三上, IV 伊藤・三上, V 三上。

いとう・まさし 厚生労働省職業安定局若年者雇用対策室長。

みかみ・あきみち 厚生労働省職業能力開発局基盤整備室長。最近の主な論文に「公的機関の職業相談」(共著, 日本労働研究機構, 資料シリーズNo. 113, 2001年)。