

日本における近年の若者の就業問題：新卒就職システムの光と影

労働政策研究・研修機構 特任フェロー

小杉 礼子

1. 日本の特徴：学校から職業への円滑な移行と新卒就職システム

1990年代半ばまで、日本では、学校から職業への移行は円滑であるのが当然だと思われていた。中等教育であれ高等教育であれ、学校卒業期に就職を希望すれば、大半の生徒・学生は卒業前にフルタイムのパーマネント雇用である正社員の雇用先を確保できた。国際比較研究においても日本における学校から職業への移行の円滑さは高く評価されてきたところである（OECD 1999,2000; Ryan 2001 など）。

こうした円滑な移行を支えてきたのは、新卒就職システムと呼ぶことができる企業、学校、行政が関与した社会的な装置である。ほとんどの大企業や官公庁は、高校や大学の卒業時期（3月末）に合わせて、「事務系」「技術系」といった大括りの職種区分での一括採用を行い、定年までの長期の雇用を想定した「日本型雇用」の入口としてきた。求職活動は学校在学中に行われ、学校は職業安定行政との連携の下、多くの場合、直接就職あっせんの役割を担った。職業能力形成の上では、採用後に企業が行うOJTが中心的役割を果たすと認識され、学校における職業教育や企業外での公的職業訓練は、長期的に縮小してきた。

こうした新卒就職システムが揺らいだのが1990年代初めの大規模な経済後退（バブル崩壊）期である。企業の新卒採用数は大幅に絞られ、ここから2000年代初めまで日本の若年失業率は上昇を続けることになる。また、若年非正規雇用者が急増したのもこの間である。

これを機に、新卒就職システムの様々な見直しはあったが、学校在学中に就職先を決めて卒業と同時に正社員になるという慣行は現在も強固に存在する。さらに今、新卒市場は活況を呈し、在学中に採用の内定を得られない者は少なくなった。

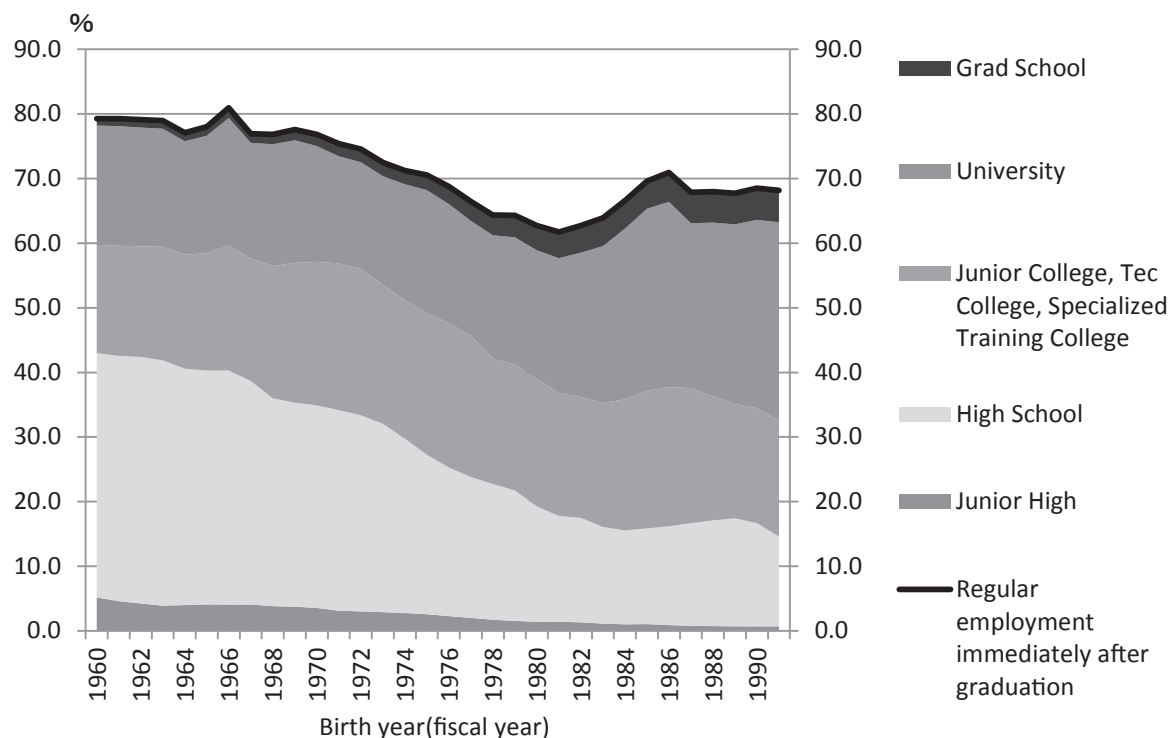
新卒就職システムは若年者の職業への移行を円滑にし、失業を防ぐうえでは大変効果のある仕組みだといえるが、一方で、それがもたらす影の部分もある。本稿では、その影に生まれる問題のいくつかを明らかにするとともに、これに対してとられてきた政策を整理し、また今後の課題を論じたい。

2. 新卒就職システムのカバレッジ

学校卒業と同時に正社員として就業した学生・生徒の数は、毎年の学校・大学に対する悉皆調査によって把握されている。この調査から、生まれ年度ごとに新規学卒就職した者の数を求め、それが当該年度生まれの人口に占める割合（＝新規学卒就職率）を求めることができる。図1にその割合の推移を示したが、1950年代から60年代生まれの世代では、新規学卒就職率はおよそ80%前後の水準で推移してきた。しかし、70年代生まれになると低下が

目立ち、最も低い1980年前後生まれの世代では、およそ60%まで下がっている。この世代の学校卒業は、1990年代末から2000年代初めにかけての景気後退期であり、学校卒業のタイミングで十分な求人がなかったことが主な原因だと考えられる。その後の世代については、世界同時不況の影響を一時的に受けたものの全体としては改善し、最近の世代ではおよそ70%が新規学卒就職をしている。

図1 学校から職業への円滑な移行の変化—生まれ年度別人口に占める新規学卒就職者（学歴別）の割合



資料出所：文部科学省「学校基本調査」（各年）より筆者作成。

新卒就職システムが最も組織的に整備されているのは、高校卒業予定者に対するものである。高校生は未成年であり保護を必要とするという認識のもと、その職業紹介のプロセスは、職業安定法、および国と高校、主要経済団体の申し合わせによって管理されてきた。すなわち、新規高卒者を採用しようとする企業は、まず求人票を公共職業安定機関に提出して求人条件などについての確認を受け、そのうえでそれを採用希望の高校に送る。学校はそれを生徒に開示するとともに、企業に対して応募する生徒を推薦する。それぞれの日程はあらかじめ設定されており、およそ卒業の半年前に採用試験が開始される。学校は推薦を出す過程で生徒の希望を調整し、できるだけ多くの生徒に応募機会を与えるとともに、より確実に採用されるように適切な応募先に導く指導をすることが多い。

労働行政は、求人票の確認を行うとともに全体の日程を管理し、またその過程で、求人・求職情報を把握し、求職する生徒に対して求人が不足すれば、地域の企業を訪問して求人開

拓を行うなど受給の調整を行う。近年では、特定の学校のみを対象とする求人を除く、大半の求人についてその情報を電子化してすべての学校に開示するほか、学校での生徒の就職斡旋を直接支援する専門家を派遣するなど、より積極的にこのプロセスにおける役割を果たしている。

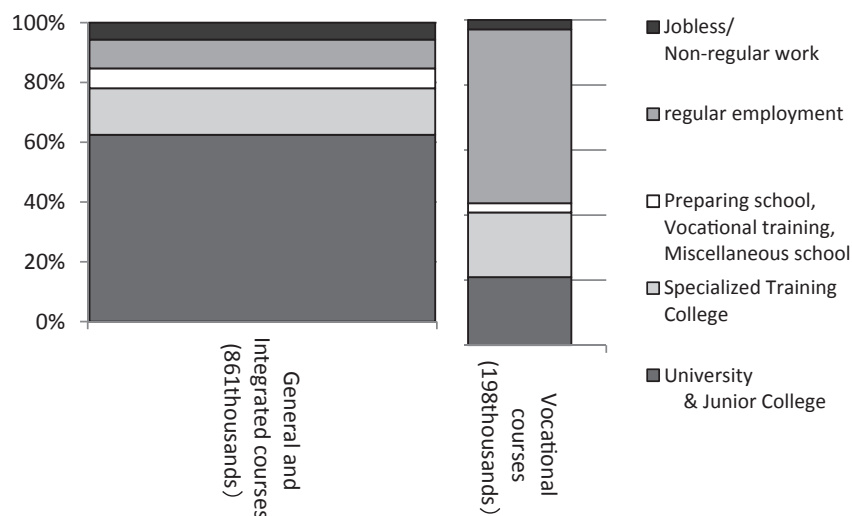
大学等卒業者は卒業時には成人であり、労働行政が就職斡旋に直接関与する部分は小さく、企業と大学の申し合わせによるプロセス管理が基本である。1970年代までは、企業が大学に対して求人情報を提示し、大学が学生を推薦するという形のあっせんが多かったが、不況を契機に、労働行政による学生対象のあっせん機関が設置され、さらに近年では、高卒者と同様に、大学に対しても就職支援の専門家を派遣するなどの支援が行われるようになった。また、民間企業による求人情報の提供は70年代から広まっており、90年代にはこれがインターネット経由で提供されるようになり、現在では、大卒者等の就職における主な情報経路となっている。これに伴い、大学によるあっせんの割合は小さくなったが、在学中の求職活動、卒業直後の4月入社という時期についての統制は存続している。

3. 日本の高校・大学における職業教育

日本の高校・大学は就職斡旋において大きな役割を果たす一方、職業教育の面ではその役割は小さい。高校進学率は1970年代半ばには90%を超え、直近では98.8%まで高まっているが、うち職業高校進学者は20%以下にとどまる。職業高校進学者の割合は長期的に低下している。また、現在、高校卒業者の18%前後が卒業直後に就職しているが、就職者のうち職業高校出身者は半数強にとどまる(図2)。高校段階での職業教育は全体として縮小するとともに、卒業直後に労働市場に出る者に限っても、十分実施されているとは言い難い。また、卒業後に一時的な仕事(=非正規雇用)に就くか、就職も進学もしていない者は、現在は卒業者の5%程度まで減っているが(2000年代初めには10%以上であった)、その多くは普通科の出身者である。学校での職業教育を受けることなく、また、企業によるOJTやOff-JTを受ける機会も乏しい状況の若者は、減少しているとはいえ、少なからずおり、そのキャリア形成が懸念されている。

高等教育段階での職業教育も課題が多い。伝統的な高等教育機関である4年制大学が日本の高等教育機関の中心であり、現在では、高校卒業者の約半数が進学する先となっている。大学には、医師、看護師、教員といった専門職養成の課程も少なくないが、大学生の約半数が所属する人文・社会科学系の学部の場合、そのカリキュラムは卒業後の就業とは無関係に設定されることが多かった。近年の大学教育改革の中で、育成するコンピテンシーを明確にするなどの模索が見られるし、また、新たな高等教育機関として専門職大学の設計がすすんでいるところではあるが、現在までのところ、人文・社会学系の大学教育において、カリキュラム上で職業への接続が図られているケースは多くはないと思われる。

図2 高校の学科別卒業後の進路



出所：文部科学省「学校基本調査」(2016)

さらに、日本の大学の特徴は、学生のほとんどが高等学校卒業直後に入学し、また、所定年限で卒業していくことである。いったん労働市場に出たのちに入学する者やパートタイム学生として就業しつつ学ぶ者も極めて少ない。幼児教育から大学教育まで一直線に学び、卒業と同時に正社員として就業を始めると、再び学校には戻ることはない、というのがかなり一般的な就業への移行の在り方といえる。

大学のこうした特徴は、日本企業が内部育成を重視する雇用管理を発展させてきた歴史と相互に関連して形成されてきたものである。かつて企業からは、大学に対して、企業内教育を前提に)「白紙」の状態の若者がほしいというメッセージが伝えられていたし、現在でも、文系学生の場合、採用試験において大学教育での成果が問われないことが多いという。職業教育軽視の日本の大学の特徴は、企業における「日本型雇用」の発展と並行して形成されてきたものであり、いちがいに大学の課題とは言えない。

なお、1970年代には、職業教育に特化した中等教育後の教育機関として、専門学校制度が制定された。現在では、高校卒業者の16～17%が進学する学校種となっており、看護師、美容師、自動車整備工などのいくつかの領域の専門職・準専門職、参入制限となる職業資格のある職種など主に養成している。この学校種の卒業生も新卒採用の対象であるが、この学校種の場合は専門教育との関係が明らかな職種区分での採用が多い。

4. 企業における人材育成の特徴と変化

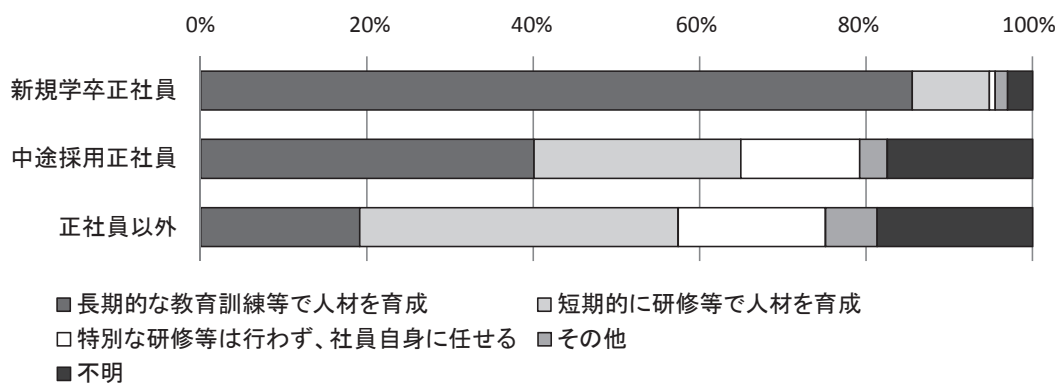
新規学卒者の一括採用は、定年までを想定した長期雇用である「日本型雇用」の一つの要素として定着している採用慣行である。大企業のほとんどがこの採用を基本とし、中小企業でもこの形式での採用を希望する企業は多い。また、ブルーカラーの採用においても広く適

用されている。事務系、技術系程度の大括りの職種区分で採用し、採用後の教育訓練、幅広い職務への配属が予定されている「ポテンシャル採用」である。

もちろん日本企業においても、欠員補充等を目的とした随時の採用（中途採用）は行われ、若年層がこの対象となることも多い。しかし、両者の位置づけは異なる。

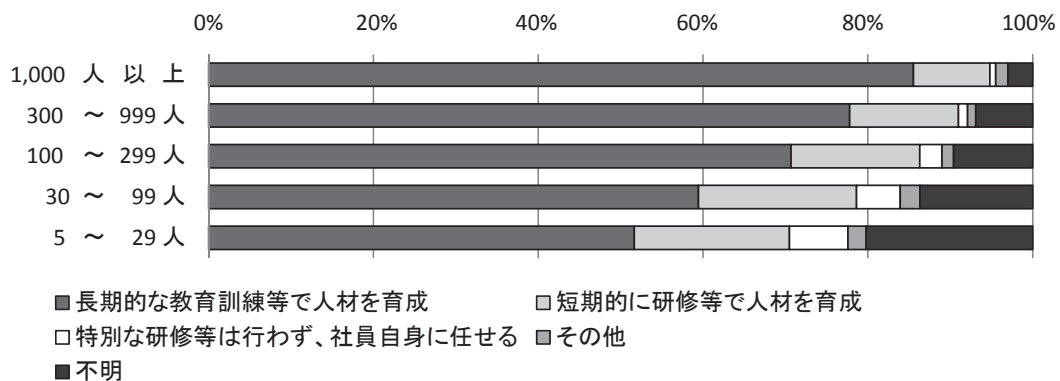
実態調査からこの点を明らかにする。過去1年間に採用した若年者（15～34歳）がいる事業所に対してその採用区分ごとに育成方針を尋ねた調査によると、新規学卒での正社員採用者に対しては、「長期的な教育訓練等で人材を育成」する方針を持つ事業所が多い。この割合は、中途採用の正社員や正社員以外の雇用形態での採用者については明らかに異なる（図3）。また、新卒正社員の育成方針を事業所規模ごとに分けてみると、大規模であるほど「長期的な教育訓練等で人材を育成」する方針を持つ事業所が多い（図4）。新卒採用を採用の基本としてきたのは主に大企業であるが、そうした企業ほど、新卒者を長期的な育成の対象と考えており、短期の訓練で活用できる「即戦力」とは考えていない。

図3 過去1年間に採用した若年者（15～34歳）がいる事業所における、採用区分ごとの育成方針採用



出所：厚生労働省大臣官房統計情報部（2013）「平成25年若年者雇用実態調査」

図4 過去1年間に採用した若年者（15～34歳）がいる事業所における、新規学卒正社員に対する育成方針（事情諸規模別）

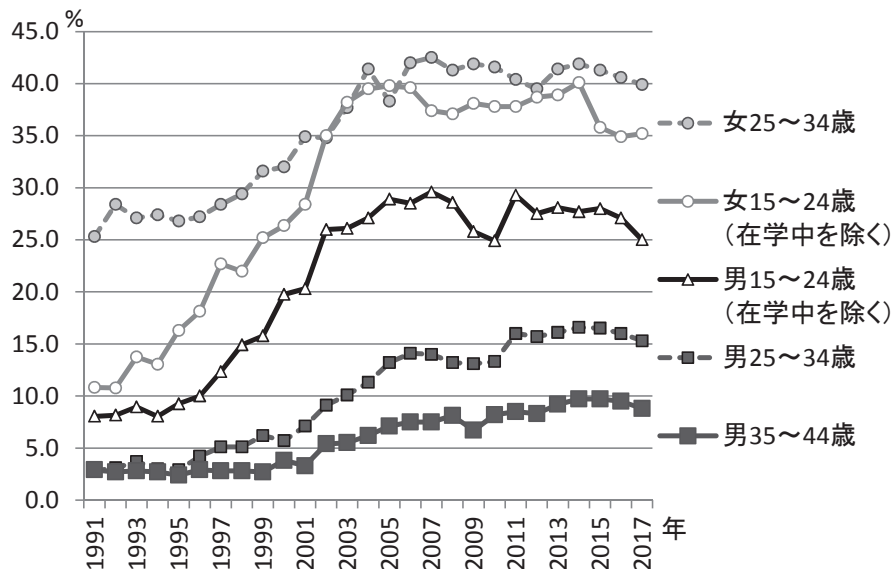


出所：厚生労働省大臣官房統計情報部（2013）「平成25年若年者雇用実態調査」

新卒者の教育訓練にどのくらいの時間をかけているかは、別の調査からデータが得られる¹。新入社員に対して年間にかかる計画的な OJT、及び Off-JT の時間は、従業員 5,000 人以上の規模の企業であれば、両者を合わせると年間 1,200 時間ほどになり、1 年近くを訓練にあてていると推測される。新規学卒者を採用することが多く、またその比重が大きい大企業では、長期的視野を持って時間をかけて育成している。新規学卒者とは、採用後に育成しなければならない対象である。

しかし、一方で、現在の企業が活用しているのはこうした育成対象の若年者ばかりではない。図 3 には、正社員以外の就業形態（非正社員）として採用した若年者に対する育成方針についても併せて掲載したが、正社員として採用した場合と明らかに異なり、長期的な育成はほとんど考えられていない。長期的な育成対象としての新規学卒者の採用は現在でも大企業を中心に広く定着している。その一方で、長期的な育成の対象とはみなされない非正規雇用の若者が増えており 2000 年代半ば以降、15～24 歳層の雇用者（在学中を除く）のうち、男性の 25～30%、女性の 35～40%が非正規雇用となっている（図 5）。企業において育成対象とならないこうした若年層が相当数を占めていることが、社会的な課題となっている。また、最近では企業が職業能力開発にかかる費用全体が縮小しているのではないかという指摘もある。企業における教育訓練費は、景気後退期には縮小する傾向があるが、図 6 の統計に見るとおり、昨今の景気拡大下にあっても、その水準は低いままとなっている。

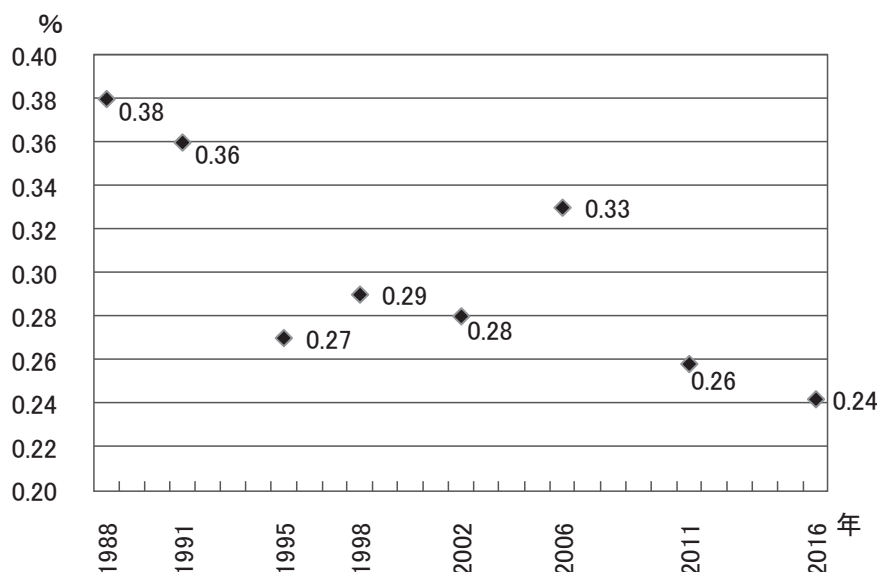
図 5 若年雇用者に占める非正規雇用者の割合の推移



資料出所：2001 年以前は各 2 月「労働力調査特別調査」、2002 年以降は「労働力調査詳細集計 1～3 月平均」。いずれも総務省統計局による。

¹ 厚生労働省職業能力開発局（2006）。なお、この調査での新入社員は、入社 3 年以内の者と定義されている。

図6 労務費用総額に占める教育訓練費割合



注：「労務費用総額に占める教育訓練費用割合」は常用労働者教1人当たり1ヶ月の教育訓練育費／総労働×100。なお、「労務費用」とは、使用者が労働者を雇用することによって生ずる一切の費用をいい、現金給与のほか、退職金等の費用、法定福利費、法廷外福利費、教育訓練費、募集費、その他の労務費用（作業服の費用、転勤に関する費用、社内報に関する費用、現物給付の費用など）が含まれ、「教育訓練費」とは、労働者の教育訓練施設（一般教養を高める目的で設置された学校は含めない）に関する費用、指導員に関する費用、謝礼、委託訓練に関する費用などの合計額をいう。

資料出所：労働大臣官房政策調査部産業労働調査課「賃金労働時間制度等総合調査報告」および厚生労働省大臣官房統計情報部賃金福祉課「就労条件総合調査報告」から作成。

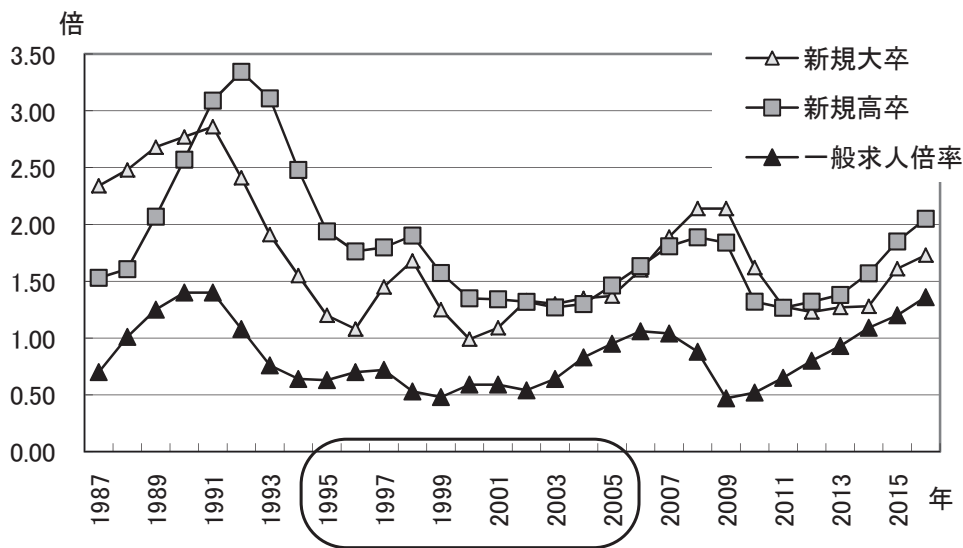
5. 就職氷河期世代・学校中退者の困難

新卒就職システムが維持される中で、学校段階においては、基礎的、汎用的な能力形成が図られ、具体的な職業に直結する能力の形成については限定的な範囲にとどまってきたこと、一方で、大企業を中心に新規学卒採用の慣行は堅持され、採用後に長期的な教育訓練での人材育成が図られてきたことをみた。

こうした中での若者の就業問題は、まず、この新卒就職システムの乗れない若者に集中する。就職システムの枠外に押し出されてしまうのは、第一に、卒業時期の景気が悪く、求人が大幅に減少してしまった世代（近年では、およそ1990年代半ばから2000年代半ばに卒業した世代で、「就職氷河期世代」と呼ばれる；図7）であり、第二には、学校を卒業することなく離れる中途退学者である。

「就職氷河期」は10年に及ぶ長い景気停滞期であったため、学卒時に求人がなく不安定な仕事（若年非正規雇用者は「フリーター」と呼ばれることが多い）に就かざるを得なかった若者が、なかなか安定的な就業に移れなかった。その世代の先頭はすでに40歳代に入っている。

図7 新規学卒求人倍率と一般求人倍率の推移



注：求人倍率は求人数／求職者数。

資料出所：厚生労働省「新規学卒者の職業紹介状況」「一般職業紹介状況」、リクルートワークス研究所「大卒求人倍率調査」

問題は、年齢を重ねると、非正規雇用から正社員の職へ転職がしにくくなることである。表1には、政府統計から前年1年間に非正規雇用の職を離職した人が、調査時点で正社員として就業している割合を示したものである。15～44歳層に限って示したが、正社員になっている者は15%に満たない。30歳代後半以降になると、男女ともその比率は特に低い²。事業所調査からは、若年者を正社員として中途採用する際は、「フリーターであったことをマイナス評価する」という事業所が2割近くと少なくなく³、経済は人手不足基調にありながらも、正社員としての就業先を得ることは簡単ではない。「白紙」の新卒者を教育訓練し、人事ローテーションまで含めて育成プロセスだと考えてきた企業にとって、フリーター経験の長い者をそのプロセスに乗せることは難しい。

中途退学者にとっても、事態は同様である。学卒時点での一括採用という流れに乗らなかった者への企業の視線は厳しい。表2には、厚生労働省の行っている若年者を対象としたパネル調査から、同じ教育段階を卒業した者と途中退学した者との間で、失業や非正規雇用になる割合がどの程度異なるかを試算したものである。中退者は卒業者に比べて、2～2.5倍程度、失業しやすいし、また非正規雇用にもなりやすい。

² 女性の場合は、(性別役割分業観の強い社会であることを背景に)フルタイム雇用を望まない場合も少なくないと思われる。

³ 厚生労働省大臣官房統計情報部(2013)。

表 1 過去 1 年間に非正規雇用を離職した者の正社員への移行状況（15～44 歳，在学中を除く）

	過去1年間の非 正規職離職者 数(N、実測値)	正社員移行率(%)		
		男女計	男性	女性
計	14,129	14.9	25.7	10.7
年齢				
15-19歳	415	16.4	15.7	17.1
20-24歳	2,500	21.9	28.3	18.1
25-29歳	3,154	18.3	29.3	12.3
30-34歳	2,810	13.0	26.3	8.4
35-39歳	2,766	10.9	21.3	8.2
40-44歳	2,484	10.2	20.6	7.8
学歴				
中学卒	1,229	10.0	17.9	4.0
高校卒	6,110	13.1	23.5	8.7
専門学校(1～2年未満)卒	970	16.2	23.7	13.8
専門学校(2～4年未満)卒	1,235	18.4	29.6	14.4
短大・高専卒	1,892	11.2	20.5	10.6
大学卒	2,421	20.9	31.5	15.1
大学院卒	182	39.6	57.8	21.7

資料出所：労働政策研究・研修機構（2014）『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状②—平成 24 年版「就業構造基本調査」より—』

表 2 中退者と卒業者の失業率*、非正規比率（20～29 歳）

	失業率*			雇用者中の非正規比率*		
	男性	女性	男女計	男性	女性	男女計
中学卒	10.7	26.5	15.5	47.4	85.9	58.6
高校卒	4.7	7.8	6.1	24.9	51.0	36.6
専門・短大・高専卒	5.8	5.1	5.3	27.5	36.4	33.5
大学・大学院卒	6.8	4.3	5.6	20.5	27.3	23.9
高校中退	12.3	17.9	14.6	43.0	88.0	61.8
専門・短大・高専中退	11.6	12.2	11.9	51.4	72.7	62.5
大学・大学院中退	11.9	7.8	10.9	55.2	67.5	58.7
計	6.5	6.6	6.6	27.6	41.9	35.1
中退者/卒業者：高校	2.6	2.3	2.4	1.7	1.7	1.7
中退者/卒業者：専門・短大・高専	2.0	2.4	2.2	1.9	2.0	1.9
中退者/卒業者：大学・大学院	1.7	1.8	1.9	2.7	2.5	2.5

注：*失業率は（無業求職者）／（就業者＋無業求職者）*100、非正規比率は雇用者に占める正社員以外の比率。
表の下段は、対応する教育段階ごとに、中退者の失業率を卒業者の失業率で除して求めた比。
資料出所：労働政策研究・研修機構（2015）『大学等中退者の就労と意識に関する研究』

6. 早期離職の現状と課題

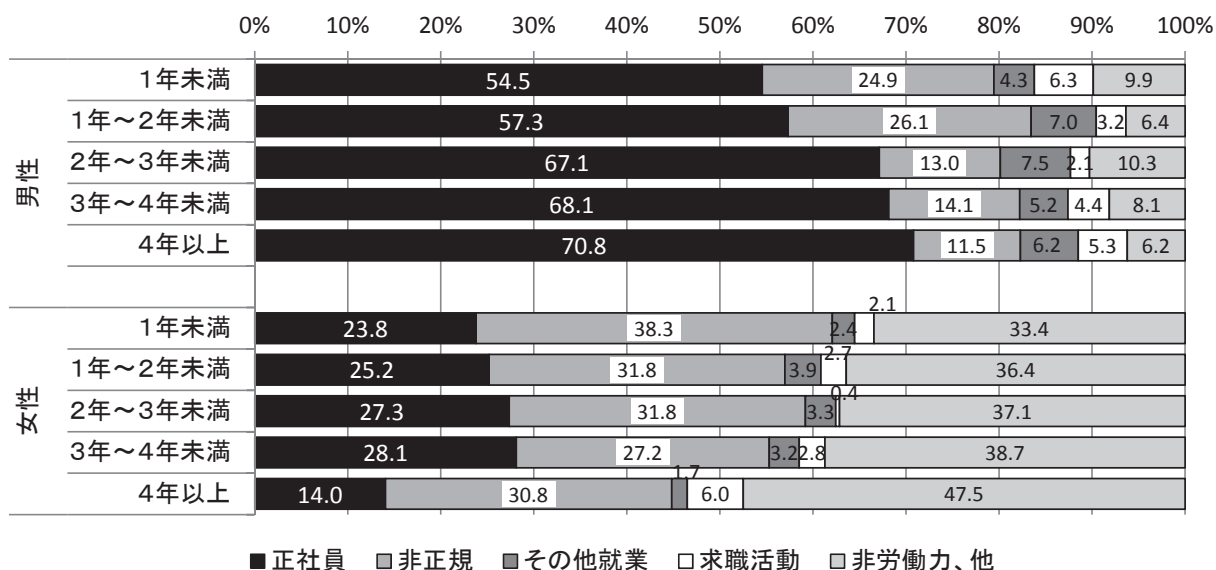
キャリア形成上の課題が大きいもう一つの層が、早期離職者である。新規学卒就職をしても短期のうちに離職する者は以前から少なくなく、新卒就職から3年以内に離職する割合から「7・5・3問題⁴」と称されてきた。企業にとっては、採用・育成にコストをかけた労働力

⁴ 雇用保険の資格取得、離職日などのデータから、新卒就職3年以内に離職する者は、中学卒業者は約7割、高校卒業者は約5割、大学卒業者は約3割と推計されることから「7・5・3」と称されるようになった。なお、学歴も生年月日等からの推定である。

の流出であり、問題視されてきた。

また、最近行われた調査から離職後のキャリアが明らかにされ、多くの人が離職後は不本意での非正規雇用には就いている事態が指摘されている⁵。さらに、図8は、学校卒業後3～9年経過した人を対象にした調査⁶からのデータだが、初職（＝初めての正社員での勤務先）離職までの期間が短いほど、調査時点では非正規雇用には就く人が多いことを示している。就職後1～2年での早い離職は、不安定な雇用・キャリアにつながる可能性がある。

図8 初職離職までの期間別、現在の就業状況



資料出所：労働政策研究・研修機構（2017a）『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成 - 若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』

早期離職の背景にある要因については、少し前までは、若年者自身の職業意識の希薄さ、事前の情報収集や職場理解の不足によるイメージと実際とのギャップ、学校の割振りによる希望とのミスマッチなど、若年者自身や学校、教育のあり方に要因を求める論調が強かった。しかし、近年では企業側の雇用管理にも問題があるという認識が広まっている。図9には、図8と同じ調査から、初職離職者と継続者との間での、初職職場で経験した雇用管理の違いを示した。勤続者と比べて離職者では、労働時間が長く、また、入職前に聞いていた労働条件と実際の間乖離が大きかった。このほか、「残業代の不払い」や「人手不足」などのトラブル経験も離職者で多かった。

⁵ 労働政策研究・研修機構（2017b）は、「平成25年若年者雇用実態調査」（厚生労働省）の2次集計をもとに離職後のキャリアの分析をしている。調査対象は在職者であるが、初職離職者で現職が非正規雇用である人は、女性および中学・高校卒業男性で多く、特にこれらの属性の人では、不本意での非正規就業者が初職離職者の3～4割に達していることなどを明らかにしている。

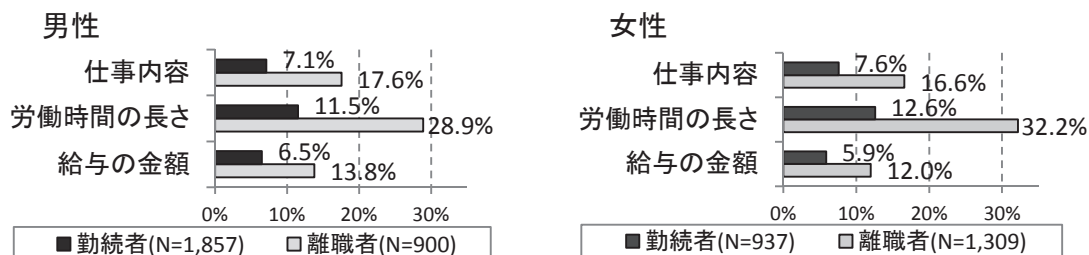
⁶ Webモニター調査「若年者の能力開発と職場への定着に関する調査」。2007年3月～2013年3月に離学（卒業・中退）し、正社員として勤務した経験が1回以上ある人を対象に、性・学歴別に割り付けをして行われた。

図9 初職離職者と勤続者の初職職場の労働条件の違い

①週平均労働時間

女性		男性	
離職者	勤続者	離職者	勤続者
48.6	43.5	52.8	47.3

②入社前に聞いていた内容と異なっていた労働条件



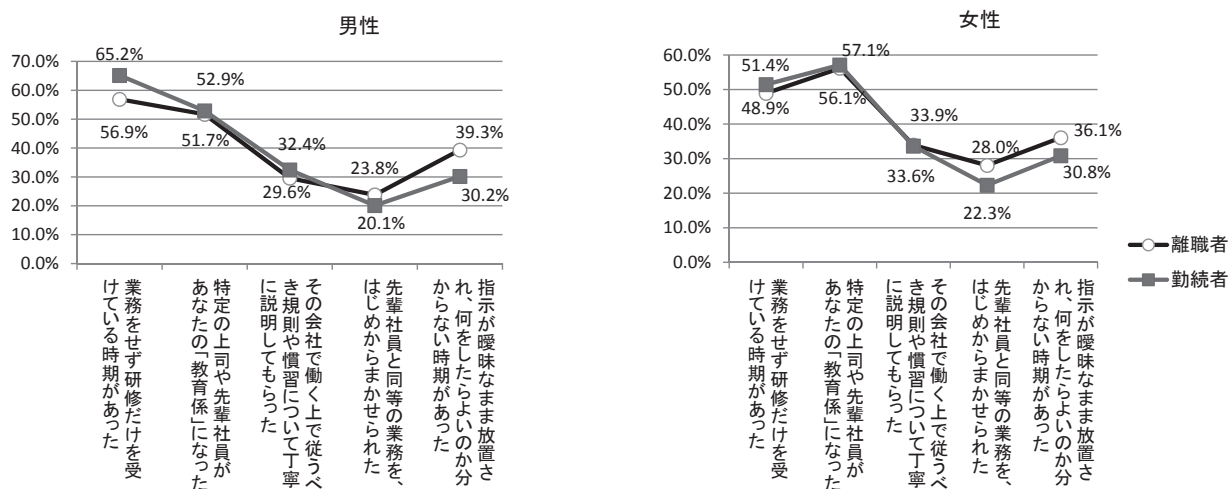
資料出所：労働政策研究・研修機構（2017a）『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成 - 若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』

さらに、教育訓練についても離職者の経験は継続者とは異なった。図10では、同調査から「初職での初めの3か月間の教育訓練」について問うているが、離職者では「指示が曖昧なまま放置され、何をしたらよいか分からない時期があった」「先輩社員と同等の業務を初めからまかせられた」といった経験をした者が多い。このほか、離職者のほうが職場のコミュニケーションも不足している傾向がみられ、早期離職の背景に職場の雇用管理の問題があることが浮き彫りになった。

早期離職に焦点を当てた調査から見えることと、先に示した政府統計での育成方針とは齟齬がある。この齟齬を生んでいるものとして、第一に規模による違いが挙げられる。次の図11に示す通り、離職が多いのは中小規模企業であり、大規模企業では少ない。すなわち長期的な育成方針を持つ大企業では離職が少なく、短期訓練の方針であったり、そもそも方針がない企業で、離職につながる雇用管理上の問題が起こりがちだと考えられる。また、企業としての方針はあっても、現場ではそれが徹底されていないことも考えられる。近年、管理職はプレイングマネージャーとして期待され、人材育成に十分配慮できなくなっているという指摘もある。

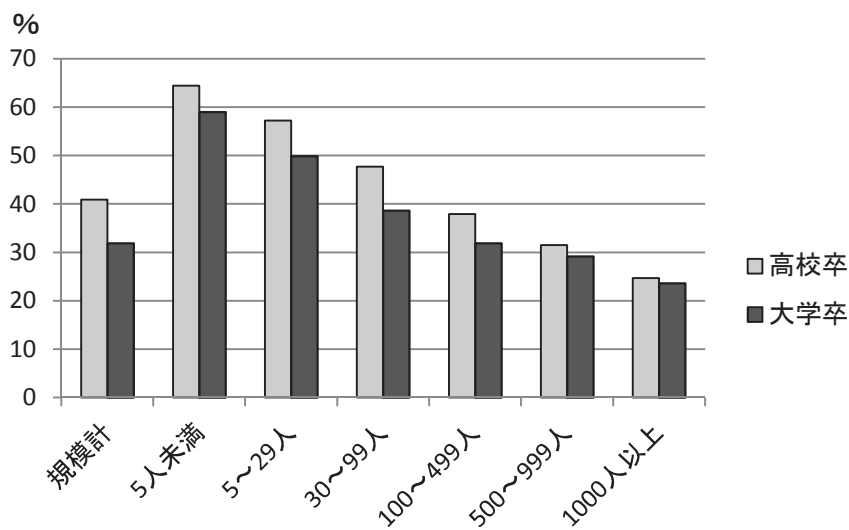
なお、早期離職は必ずしもキャリア形成上のマイナスではないことも、同調査では明らかになっている。すなわち、離職理由として最も多く挙げられた長時間労働の問題は、図12に見るように、正社員として転職した人についてみれば、明らかに改善されている。正社員としての次の職場に円滑に移動できれば、キャリア形成上のプラス面も大きいと考えられる。

図 10 初職勤務先での入職から3か月間の教育訓練の経験



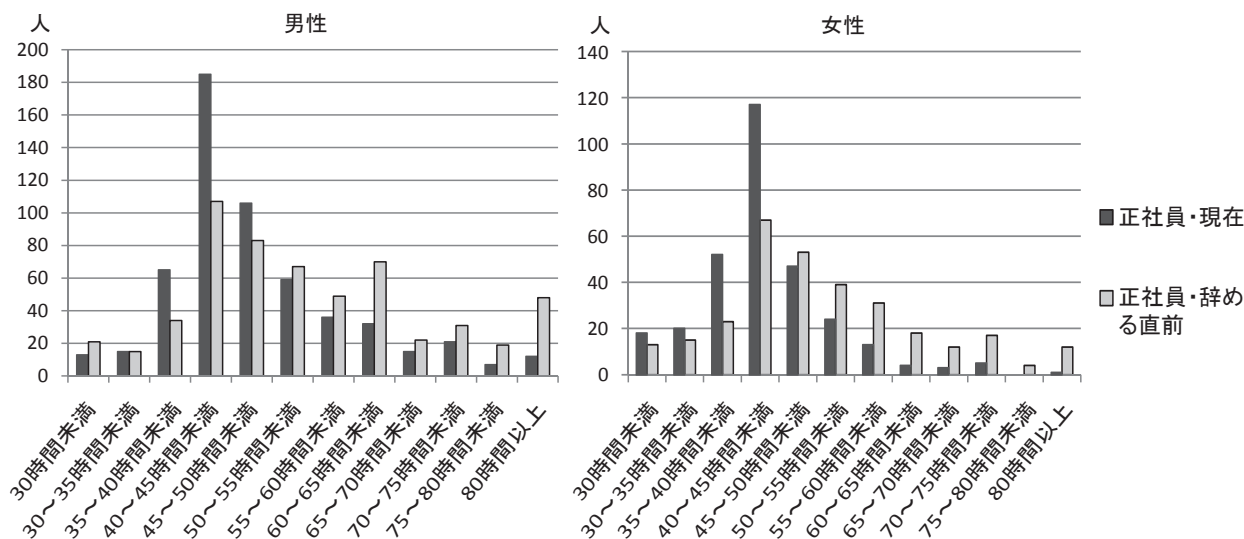
資料出所：労働政策研究・研修機構（2017a）『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成 - 若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』

図 11 新規学卒就職者の就職3年以内離職率（事業所規模別）



資料出所：厚生労働省（2016）「新規学卒者の離職状況（平成25年3月卒業者の状況）」

図 12 離職した初職での週労働時間と転職先（正社員）での週労働時間



資料出所：労働政策研究・研修機構（2017a）『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成 - 若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』

7. 近年の若者雇用政策の概観と今後の課題⁷

こうした事態に、政府はどのような政策的な対応をしてきたのか。大きく3つの側面から整理できる。第1は新卒就職システムの維持・強化であり、第2は新卒就職システムの枠外にいる若者への就業支援である。そして、第3に新卒就職システムとは異なる経路の整備である。

7.1 新卒就職システムの維持・強化

新卒就職システムは、学校卒業時点での失業を防ぐ上で大きなメリットを持った仕組みである。景気の急激な悪化で若年失業者の増加が予想される事態になると、さまざまな政策が導入されてきた。まず、大学等の高等教育卒業者に対しての直接の就職あっせんである。先に述べたとおり労働行政は高校新卒者についてはその全体を把握した需給調整を行ってきたが、大学生等に対しては手薄であった。最初の大学生等向けのあっせん機関は1970年代半ば（オイルショック直後）に全国に2箇所設置され、行政主催による大規模な大卒者等就職面接会を開催するとともに、大学等新卒者の求人情報一覧の提供を開始した。90年代の景気後退期には、その全国展開を図り、また職業紹介だけでなく、各種のセミナーやカウンセリングなどの職業指導を展開するようになった。さらに、近年では「新卒応援ハローワーク」として、ジョブサポーターによる個別支援を充実させるとともに、大学との連携も図られるようになってきている。

一方で、学生・生徒への意識啓発や職業経験の付与によって就職可能性の引き上げようと

⁷ この章の記述は、大半を金崎幸子（2017）に依拠している。

いう施策は、教育行政との連携の下、早くから取り組まれていた。なかでもインターンシップは、政府として積極的に導入を図ったものである。1997年には、労働省、文部省、通商産業省の3省でインターンシップに関する基本的考え方をとりまとめ、教育の一環として導入を図った。1990年代末から2000年代前半にかけては、学校教育の中に「キャリア教育」が明確に位置づけられ、インターンシップがその一つの柱として浸透していった。同時に、経済産業省主導でまとめられた「社会人基礎力」の提唱（2006年）も、産業社会の実態やニーズに対する学校側の理解を深め、教育の変革を促すことで、マッチング段階での摩擦を減らす効果が期待された施策である。

2000年代に入り、若年者雇用をめぐる問題の深刻化の背景に、景気の低迷による需要不足に加えて、非正規雇用へのシフトといった雇用構造の大きな変化があることが鮮明になった。若年者側の意識啓発による対策で対応できる部分は小さくなったという認識の下、意識啓発事業は学校でのキャリア教育に基本的な役割を譲り、労働政策は、職場実習や職業訓練の拡充により若年者の職業能力を高め、労働市場で評価される付加価値をつける施策へとシフトしていくが、この部分の政策は、次の項で紹介する。

労働政策の視点からの学生・生徒への働きかけとしては、近年は、若者が労働市場で自らの身を守る力をつけるための労働法教育に力を入れるようになってきている（厚生労働省「知って役立つ労働法」2010年9月から作成）。背景にあるのは、買い手市場を背景に、若者を使い捨てにする企業が社会問題化したことがある。

さて、対企業の施策としては、まず、景気後退期に行われる新規学卒者の採用拡大にむけての働きかけがある。行政幹部が主要経済団体に要請を行うものだが、これは各都道府県レベルで毎年行われるようになり、地元経済界との連携が図られてきた。また、急激な景気後退時には、採用内定を取り消す企業が少なからず出ることから、これを抑止するため、2007年には「青少年の雇用機会の確保に関して事業主が適切に対処するための指針（雇用機会確保指針）」が定められ、また、2009年には、職業安定法施行規則を改正し、内定取消し企業名の公表措置が定められた。このほか、2010年には「青少年雇用確保指針」が改正され、事業主は新卒求人枠に卒業後少なくとも3年間は応募できるようにすべきこと等が盛り込まれた。新規学卒者の範囲を広げ、卒業年の景気の影響を弱める狙いがある。

さらに、雇用機会が不足する厳しい状況が続いた中で、若者を安い労働力として利用し、短期に回転させることにより、若者が定着したくてもできないような状況をつくっている企業の存在が問題化した。2015年に制定された「青少年の雇用の促進等に関する法律」では、若年者の適職選択を促進するため、①ハローワークが一定の労働関係法令違反の求人者について、新卒者の求人申込みを受理しないことができること（職業安定法の特例）、②新卒者の募集を行う企業に対して一定の職業情報（平均勤続年数や研修の有無など）の提供を義務づけること、③若者の雇用管理の状況が優良な中小企業の認定制度を設けること（ユースメール認定企業）などが定められた。

金崎（2017）は、「日本的雇用慣行の考え方を共有せず人を育てる余裕のない企業」が新卒採用をすることの問題性を指摘しているが、新卒就職システムとは企業の長期的な人材育成観なしには完結しない。

7.2 新卒就職システムの枠外の若者の就業支援

さて、新卒就職システムの枠外に残されるのは、「就職氷河期世代」や学校中退者、早期離職後円滑に転職できなかった若者などであるが、こうした若者を対象にした政策はどのように展開されてきたであろうか。

「フリーター」という言葉は、1990年代初め頃までは自由な働き方の若者というイメージを持った言葉であったが、2000年代始めごろには実態調査がすすみ、むしろ正社員になれず不本意に非正規雇用就いた者が多いことが明らかになった。新卒採用が絞られる就職氷河期が長期に及んだことで、多くの若者が不安定雇用に就きつづけざるを得なくなっていた。こうした事態を背景に2003年には、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣を構成員とする「若者自立・挑戦戦略会議」が設置され、省庁横断的な若者就業支援策である「若者自立・挑戦プラン」が取りまとめられた。このプラン及びこれを強化した「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」（2004年）が、この後の若年者対策の骨格となっていく。

アクションプランでは、フリーターと並んでニート対策も柱の一つとなる。日本におけるニートは、就業していず、学校にも職業訓練にも参加していないだけでなく、求職活動もしていない最もインアクティブな層を指す言葉となっているが、その多くは、学校中退や不登校、あるいは早期離職を経験した若者であった。

このプランのメニューには、ニートに対する総合的な施策、都道府県が主導するワンストップの就業支援機関としてのジョブカフェの設置、企業実習と教育・職業訓練の組合せた日本版デュアルシステムの導入などがあり、助成金つきの雇用である若者トライアル雇用の活用なども含まれていた。このような方向性に沿って、2000年代半ばにかけて、ジョブカフェの設置、フリーター常用雇用化プラン、ニート状態の若者の総合的な就労支援である地域若者サポートステーション（サポステ）事業の創設など、新卒時に安定した雇用へ移行できなかった若者への支援の充実が図られた。

また、2007年には「成長力底上げ戦略推進円卓会議」（2007年）の議論の中からジョブ・カード制度（実践的な職業能力形成プログラムの提供とその成果の明示化によって、個人のキャリア形成を支援する仕組み）が提案され、2008年から本格実施された。労働力需要側に評価される職業能力の獲得とその証明によって、正社員経験の乏しい若者を安定的な就業に導くことを狙った政策である。この制度は政権交代を挟んで、何度か見直しがなされたが、その本質は現在も引き継がれている。

非正規雇用者から正社員への移行を促進する政策としては、ジョブ・カード制度以外の公

的職業訓練の多くはこれにあたるし、教育訓練給付金制度にもそうした狙いがある。特に最近開始された専門実践教育訓練は、看護師などの需要のある職業資格の取得によって非正規から正規雇用への移行を促進することが狙いの一つになっている。このほか、企業が非正規雇用者から正社員に登用することを促進する助成金制度などもあり、多層的な支援施策が展開されてきた。

さらに、2012年には労働契約法の改定により、有期労働契約を5年以上反復更新された場合には労働者の申し込みにより無期雇用契約が成立することとなった。なお、このルールが適用されるのは2013年4月以降の契約であることから、この効果が今後現われることが期待されている。

学校中退者の就業への移行を促進する支援は、サポステの事業の一つとして着手された。中退後孤立するのを防ぐために、高校内に入る支援を展開したことから、学校教育の一環としての支援との重複が指摘されいったんは廃止となる。が、2015年の「青少年の雇用の促進等に関する法律」において、ハローワークが学校と連携して職業指導を行う対象として「中退者」が位置づけられることとなり、中退者支援も法的な位置づけをもって行われることとなった。学校からの中退者情報の提供がなされるようになれば、サポステがアウトリーチをかけることができ、中退後の孤立を防ぐことができる。なお、同法において、サポステの整備、ジョブ・カードの活用など、それまで取り組んできた主要な施策についても法的に位置づけられることとなった。

早期離職者への支援は、正社員経験の乏しい若者への支援ということですので既に記述した施策がこれに当たる。早期離職問題への対応という意味では、企業に対しての雇用管理の指導が施策として挙げられるだろう。

7.3 新卒就職システム外の経路の整備

上記の支援が、正社員として就業させることを一つのゴールとする支援となっているが、これに対して、非正規の諸条件の改善を図ったり、正規雇用の問題点をふくめて正規と非正規の関係を見直して、より多様な働き方の実現を目指す方向の施策がある。若者の一部には「正社員」への忌避感があるが、そうした若者たちが求めているのは日本型の雇用システムそのものの見直しだと思われる。

正社員の在り方を含めて非正規雇用の問題を検討したのが、2012年の「望ましい働き方ビジョン」のとりまとめであり、非正規雇用で働く労働者の処遇改善やキャリア形成を進める一方、正規雇用の働き方を変えていくことで、正規、非正規の連続性を確保することを謳った。

また、2012年の労働契約法の改定では、有期契約労働者と無期契約労働者の間の不合理な労働条件の相違を禁止することが規定された。さらに、今年に入って示された「働き方改革実行計画」（働き方改革実現会議 2017）では、非正規雇用の不合理な待遇差の解消のた

めに「同一労働同一賃金」を実現するとし、各企業には、非正規雇用労働者を含む労使の話し合いによって、職務や能力等の内容の明確化とそれに基づく公正な評価を推進し、それに則った賃金制度など処遇体系全体を可能な限り速やかに構築していくことが望まれるとしている。これに先立って示された「同一労働同一賃金ガイドライン案」は、何が不合理な待遇差に当たるかを具体的に示すものである。そこでは、基本給を始め、ボーナスについても業績への貢献に応じて支給するなら、同一の貢献には同一の支給とすべきこと、また、福利厚生施設の利用や休暇制度、教育訓練などにも同一性を求めている。

こうした非正規雇用の諸条件の底上げを図る一方で、同実行計画では、正社員の働き方についても長時間労働の是正のための法改正が打ち出され、また、雇用契約によらない仕事の仕方など柔軟な働き方の導入を志向し、個々のライフステージにあった仕事の選択につながる個人の学び直しへの支援も充実するとしている。働く時期、時間、場所、働き方、さまざまなレベルでの個人の事情にあった柔軟性が志向されている。

新卒就職システムは正社員への経路である。この外での職業生活への移行がすでに広がっているし、今後さらに拡大することが予想される。これまでのような、一斉・一括の集団的な移行システムではなく、個別の移行、あるいは出入りが想定される。それをどう社会として支えていくのかが、今、問われている問題であろう。

【引用・参考文献】

OECD(1999), Preparing Youth for the 21s Century: The Transition from Education to the Labour Market, Proceedings for the Washington, D.C., Paris.

OECD(2000), From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work, Paris.

Ryan, Paul(2001), The School to Work Transition: A Cross-National Perspective, Journal of Economic Literature.

金崎幸子 (2017) 「戦後における若年者雇用政策の展開」JILPT 編『「個人化」される若者のキャリア』.

厚生労働省大臣官房統計情報部 (2013) 『平成 25 年若年者雇用実態調査報告』.

厚生労働省職業能力開発局 (2006) 『能力開発基本調査』.

労働政策研究・研修機構 (2014) 『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状②
—平成 24 年版「就業構造基本調査」より—』資料シリーズ No.144.

労働政策研究・研修機構 (2015) 『大学等中退者の就労と意識に関する研究』調査シリーズ No.138.

労働政策研究・研修機構 (2016) 『若年者のキャリアと企業による雇用管理の現状：「平成 25 年若年者雇用実態調査」より』資料シリーズ No.171.

労働政策研究・研修機構 (2017a) 『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成 - 若年者の能力開発と職場への定着に関する調査』調査シリーズ No.164.

労働政策研究・研修機構 (2017b) 『「個人化」される若者のキャリア』JILPT 第 3 期プロジェクト研究シリーズ.

働き方改革実現会議 (2017) 「働き方改革実行計画」

<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/pdf/20170328/01>.