

## 第9次勤労青少年福祉対策基本方針骨子案

～青少年の主体的なキャリア形成と社会参加を支える社会的ネットワークの構築を目指して～

### はじめに

- 勤労青少年福祉法の施行後、約40年を経、産業構造、若者の就業構造等は大きく変化。とりわけ、社会環境、労働市場の構造の変化の下で、学校教育、職業生活への移行、在職中の各段階において、ドロップアウトのリスクが増高。高校中退者等、学校教育の枠組みで青少年期の「発達課題」達成に至らなかった者は、ニート発生率が高く、就職とこれを通じた能力開発機会にも恵まれないため、ニート状態から抜け出せない（「勤労青少年」となれない）構造が顕著。
- 若者の自立に向け困難を伴う社会・雇用環境は、当面継続する可能性が高く、同時に、今後見込まれる人口構成の変化から、若者の、社会の担い手としての「希少性」は一層高まるもの。
- 「勤労青少年福祉」については、当初から、職業指導の充実、職業訓練の奨励、職場環境の整備、余暇活動の振興、福祉施設の設置等を含む広い概念とされているところ。こうした若者を巡る環境変化の下での社会的要請に鑑みるなら、「福祉」の中でも、より充実した職業生涯の実現、すなわち福祉の向上の基盤となるキャリア形成の支援がとりわけ重要な課題。
- 本第9次方針では、勤労青少年の職業生活に関する動向を明らかにするとともに、第8次方針策定以降の社会・経済の変化、少子化の進行や若者に求められる社会の期待等を踏まえ、勤労青少年が、仕事と人、社会との関わりの中で、自信と意欲を備え、自律的なキャリア形成を実現し、社会の構成員として健全に成長するための基本的施策を示すもの。
- なお、第8次基本方針では、その時点での若者就業支援施策の対象年齢の設定との整合性を確保する等の観点から、勤労青少年の対象年齢について、従前の「30歳未満」を見直し「35歳未満」としたところ。その後の環境変化等を踏まえ、個々の若者就業支援施策の対象年齢については、平成20年度後半以降、概ね40歳未満とされているが、そもそもの発達過程としての若者の捉え方、勤労青少年福祉対策の目的等も勘案し、対象年齢は引き続き「35歳未満」とするもの（施策の運用上、30代後半の者で、35歳未満の者に準ずる課題、ニーズを抱える者の支援、利用を妨げないとの考え方）。

## 第1 勤労青少年の職業生活の動向

### 1 勤労青少年を取り巻く環境の変化

- 産業・経済活動の変化：産業活動の国際化（世界経済の連鎖の強まり）、これらを背景とした国内外の国際競争激化、いわゆるリーマンショックに端を発する経済危機、今後に向けてもジョブレスリカバリーの懸念 等
- 若者の雇用動向の変化：青少年人口が減少局面に移行する中での若年失業率の上昇、学卒未就職者の増大、若年就業者に占める非正規労働者比率の拡大、フリーター・ニートの高水準での推移 等
- 学校から職業生活への移行の変化：大学等進学率の傾向的上昇（平成19

年には50%を超え、「大学教育ユニバーサル時代」到来)、その一方で、各学校種で中退(ドロップアウト)が相当程度存在。これら者を含め、いわゆる非典型の進路を辿る者が若者の4割等。

## 2 勤労青少年の現状

### (1) 青少年人口

- 青少年人口は減少傾向にあり、平成21年には3千万人を下回り、総人口に占める割合も初めて25%を下回った。中長期的に社会の支え手たる若年労働力人口の減少は避けられず、社会・経済システム維持のための負担はますます大きくなる見込み。

### (2) 若者をめぐる雇用情勢

- 若年失業率は平成15年以降減少傾向にあったものの、平成20年には、いわゆるリーマンショックの影響により増加に転じた。平成21年における若年失業率は、全体で5.1%、前年比1.1ポイント上昇であるのに対して、15~24歳層では9.1%、前年比1.9ポイント上昇、25~34歳層については6.4%、前年比1.2ポイント上昇と他の年齢層に比べて高い。
- 新規学卒者の就職状況は非常に厳しい。大卒の進路未定者の割合は、平成15年以降下降していたが、平成20年から増加に転じ、平成22年3月卒業者は16.1%に上昇。
- 学校卒業後3年以内に離職する者の割合は、中卒で約7割、高卒で約5割、大卒で約3割と高水準で推移。

### (3) 就業構造の変化及び就業形態の多様化、自立に困難を抱える若者の発生

- 若年就業者の産業別の構成割合をみると、卸売・小売業が最も多く、製造業、医療・福祉と続く(平成21年)。同じく職業別の構成割合をみると、生産工程・労務の職業、事務的職業の占める割合が減少、専門的・技術的職業、保安・サービスの職業が増加傾向。
- 雇用形態に関しては、パート、派遣、契約社員等の非正規雇用の割合が3分の1まで高まるなか、特に若年層で伸びが顕著。
- いわゆる「フリーター」の数は、平成15年の217万人をピークに減少し続けたものの、急激な雇用情勢の悪化等を背景に平成21年に178万人と6年ぶりに増加。
- いわゆる「ニート」の数は、平成14年以降60万人強の水準で推移し、平成21年は63万人。中卒等学歴が低いほど無業者に陥る割合は高く、年齢を重ねても抜け出しにくい状況。

### (4) 働くことに関する若者の意識

- 離職した若者の多くが、前職を離職したことについて肯定的な評価を下しており、離職の決め手は、労働条件への不満や仕事上のストレス、会社の将来性等に対する不安等。

- 希望している職業人生の実現に向けて必要な職業能力を獲得するための方法についての認識は、20代では、「自発的な能力向上のための取組を行うことが必要」と考える割合が高く、自己啓発を重視していることが分かる（なお、20歳未満では、「通常の業務をこなしていくことで必要な能力が身につく」と考える割合が高い。）。
- 新入社員にとって働く目的は「楽しい生活をしたい」が最も多い。「経済的に豊かな生活を送りたい」とする者は10年前に比べて大幅に減る一方で、「社会のために役立ちたい」とする者が増加。仕事と生活のバランスについては、「両立」派が大多数。

## **(5) 勤労青少年ホームの活用状況**

- 勤労青少年ホームの設置箇所数は、ピーク時の平成2～4年度には537箇所まで拡大したものの、勤労青少年の減少、若者の余暇活動の変化等に伴い、平成22年4月現在で395箇所まで減少。延べ利用者数は、平成16年度から5年間で約115万人減少。施設数は、平成16年度から5年間で84箇所減少。平成20年度には、国の補助により設置された老朽施設の財産処分手続きが簡略化。今後も施設数の一層の減少が見込まれるもの。
- 勤労青少年を中心としつつ、幅広い年齢層を対象として、スポーツ等のクラブ活動やレクリエーション活動、伝統行事への参加やボランティア活動などを実施。

## **第2 勤労青少年の福祉の増進に関する基本的施策**

### **1 勤労青少年福祉行政の方向性**

- 勤労青少年は、発達課題に直面し、その達成を通じた成長過程にある者。また、今後の我が国の社会・経済を支える者と言えるもの。
- 現下の若者の雇用を巡る環境の中での若年失業者、フリーター・ニート等の存在は、こうした成長、発達が、社会的な期待通りにはなされていない若者が相当数生まれていることを意味するもの。このことは、これら若者自身の将来のキャリアのあり方、という観点に加え、少子化と相まって、社会・経済活動や、地域活力等にも重大な影響を与えるおそれ。
- 今後、勤労青少年福祉行政の立場で、その資源、ネットワークを最大限に活かし、すでに勤労青少年となっている者はもとより、学齢期を超えても、安定、発展性のある働き方の実現に至っていない若者の成長、自立に向けた道筋を描くことが強く期待。
- とりわけ、ニート等の若者については、第8次基本方針ではじめて勤労青少年福祉対策上の位置づけがなされたところであるが、その後の施策の進捗や、これにより明らかになった課題等を踏まえつつ、青少年期特有の発達課題に起因する、キャリアに関わる象徴的、端的な課題として、これら若者の職業的自立支援施策の意義を改めて明らかにし、重点的に展開を図るべきもの。
- ニートをはじめ、若者のキャリア形成に係る様々な課題の背景には、少子

化、地域や家庭、職場の人間関係希薄化、進路や趣味の多様化等の社会環境変化の下での、「孤独」「孤立」の問題があり、若者にとっての普遍性を備えた「居場所」「同世代・異世代間のリアルな交流の場」の整備がとりわけ重要。勤労青少年ホームについても、こうした観点から役割・位置づけを再整理することが考えられるもの。

## 2 勤労青少年の長期的な視点からのキャリア形成の促進

### (1) 学校在学段階からの職業意識形成等計画的なキャリア形成支援の推進

- 学校教育におけるキャリア教育の推進については、中央教育審議会にキャリア教育・職業教育特別部会が設けられ、第二次審議経過報告でも「社会的・職業的自立に必要な能力等を育成するため、キャリア教育の視点に立ち、社会・職業との関連を重視しつつ、義務教育から高等教育までの体系的な教育の改善・充実」「職業能力開発を担う厚生労働省との連携・協力」等の方針が盛り込まれたところ。また、大学設置基準等が改正され（平成 23 年 4 月施行）、「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」が位置付けられたところ。
- 社会・職業生活への移行の前段階であり、進路決定・就職に向けた基盤（職業観・勤労観）が形成される学校在学段階は、職業生涯における初期キャリアの形成段階に当たるもの。学校種ごとの課題に応じ、自分自身の興味・関心や能力・適性、産業社会や職業との関わり、自立の重要性、将来の職業生活等について考える機会を提供することが重要であり、希望する職業に必要な知識・技能を学ぶための進路選択を容易にする等、将来の職業キャリアの形成につながっていくもの。
- 早期離職やフリーター・ニートの発生等の未然防止を図る上でも、外部労働市場で顕在化した問題への事後対応にとどまらず、いわば「川上対策」として、学校在学段階からの取組みの充実が求められるもの。
- このため、初等教育、中等教育、高等教育の各学校が主体となったキャリア教育の取組みがより効果的に推進されるよう、労働行政の有する就職や能力開発を含むキャリア形成に係る資源や情報、ノウハウ等を活用、提供していくことが重要。

### (2) 学校から職業生活への円滑な移行、的確な職業選択・職場適応の支援

- 学校生活から社会・職業生活への円滑な移行に当たり、適性・能力等や職業生活設計に即した主体的な職業選択が可能となるよう、公共職業安定機関が各学校と連携・協力し、必要な情報提供や相談等の支援を行う必要。
- 新卒一括採用のシステムについては、事業主にとっては採用や教育訓練を効率的に行えること、新卒者にとっても失業状態を経ることなく社会人へ円滑に移行できること等のメリットもあり、一定の合理性を持つ雇用慣行として広く定着。
- 他方、社会環境の変化、労働市場の構造の変化、急激な雇用失業情勢の悪

化等の下で、就職先が決まらないまま卒業したり、次年度の就職活動のために留年したり、不本意ながら非正規雇用に残るなど、学校卒業時に安定した職業に就くことが困難な若者が相当程度発生。

- こうしたことから、卒業後の一定期間まで新卒扱いとしたり、通年採用を増やすなど、チャンスを広げる取組みを促進することが重要。
- 人材の確保に苦慮する中小企業の存在も指摘されており、地域の産業・職業等に関する理解を深める機会を提供するなど、企業規模等にとらわれない職業選択や定着を促す取組みも重要。
- さらに、学校から社会・職業生活への円滑に移行できない若者の中には、就職活動中に自信を喪失して就職活動をあきらめてしまう者、周囲に相談できないまま本格的な就職活動に至らない者等が存在。これらの若者について、学校卒業を機に社会的関係が断ち切れ孤立するおそれがあることから、早い段階から能動的にアプローチできる体制の整備が求められるもの。

### **(3) 職業生活に必要な基礎的・実践的な職業能力開発の推進**

- 企業の人材育成機能の低下が叫ばれる中、成長が見込まれる分野を中心に、雇用のミスマッチ拡大に対応し、求人ニーズに即した人材育成が急務。求職者を広く対象に、民間教育訓練機関の活用等により公的職業訓練を積極的に推進する必要。
- 特に、フリーター等の非正規雇用や学卒未就職者等については、基本的な職業能力を取得すべき時期にそれを習得できない結果、その後の円滑なキャリア形成が阻害され、年齢が高くなるほど正社員としての就職が困難になるなど、将来にわたって不利な状況になることが懸念。
- このため、フリーター等の職業能力形成機会に恵まれなかった若者を対象に、就職に結びつく実践的な訓練として、教育訓練機関における座学と企業における実習を組み合わせた訓練機会を提供する仕組みが不可欠。
- 特に、こうした若者については、社会人・職業人として必要なコミュニケーション能力等の基礎的能力の習得、訓練期間中の職業指導やキャリア形成支援を併せて行うことが重要。
- その際、ジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングを行うことにより適切な職業訓練に誘導するとともに、訓練修了後に実習実施企業において能力評価を行い就職可能性を高めること、過去の就業経験にかかわらず、職業生涯を通じたキャリア形成を図ることが可能な労働市場を整備することが重要。このためには産業界や企業による実習の場の積極的提供、人材ニーズの提示等の協力が不可欠。「キャリア段位」等の新たな取組みとの連携も期待。
- 経済状況を理由に、不安定な就労から抜け出せない若者についても、就職に必要な職業訓練を安心して受講できるよう、別途検討されている、無料の職業訓練と訓練期間中の生活支援のための給付を行う「求職者支援制度」により適切に支援されることが重要。

#### **(4) 就業に向けた自信・意欲の獲得等のための支援**

- ニート等の若者に対する職業的自立支援を目的として、全国で地域若者サポートステーション事業を展開。一定の実績を挙げるとともに、支援人材育成等の環境整備に寄与。専門人材による専門的な相談、コミュニケーション訓練、労働体験等を通じて、社会参加、就労に向けた自信の回復、意欲の喚起を引き続き行うことが必要。
- また、ニート状態に陥りやすく抜け出しにくいという高校中退者等の実態を踏まえ、高校中退者等を対象に、自宅等への訪問支援（アウトリーチ）といった能動的サポートを行うことにより早期の自立・進路決定を促すこともとりわけ重要。
- さらに、高卒学歴・高卒相当学力取得を当面の目標に設定する者を対象に、「学び直し」に向けた学習支援や、進路相談や職業訓練に移行した者に対する生活面も含めたフォローアップ等の継続的支援等により、最終的にニート等の職業的自立支援に結びつく施策の更なる充実が求められるもの。

#### **(5) これら取組みの基盤となるキャリア・コンサルティング等の体制整備**

- 若者が職業生涯を通じ、自律的なキャリア形成を図るため、キャリア形成支援の専門人材であるキャリア・コンサルタントの養成の推進、良質なキャリア・コンサルティングを必要とときに受けられる環境の整備が重要。
- このため、技能検定等の能力評価体系の整備等を通じ、キャリア・コンサルタントの量・質のバランスの確保を図る必要。また、学校在学段階のキャリア教育、学生・生徒の適切な職業選択、フリーター等の若年非正規労働者の職業能力の開発・向上、ニート等の自立に困難を抱える若者の職業的自立支援等、若者が直面する多様な課題に対応する観点からの専門性の向上が求められるもの。
- また、職業選択や能力開発への意識づけ、将来に向けた目標の明確化等に効果的なツールの普及も必要。ジョブ・カードについて、職業訓練に関わる場面での活用にとどまらず、在職者や学校在学中の学生・生徒なども含め、キャリア形成支援における共通のツールとして整備、有効活用することが期待。

#### **(6) 労働条件等の整備充実に関する支援**

- 若者は、労働基準、労働契約、安全衛生等に関する理解が不十分な場合が多いことから、労働者としての権利・義務等、主な制度についての理解を深めるための労働教育を行うことが重要。
- 学びたい者がいつでも働きながら学ぶことができ、必要な能力を身に付けることにより、職業生活の充実・向上が可能となるよう、自己啓発のための時間の確保を含めたワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）の実現を図るとともに、職場におけるメンタルヘルス対策の充実を図ること等により、心身ともに充実した状態で意欲と能力を十分に発揮できる環境を整備していくことが重要。

### 3 勤労青少年の交流、多様な活動の促進

#### (1) 社会活動への参加の促進及び活用

- 勤労青少年にとって社会や地域の一員であるという自覚を備え、社会性の涵養を図ることは重要な発達課題の一つ。
- こうした観点から、勤労青少年の職業的自立にも資する、ボランティア活動等の社会活動への参加促進、このための支援が必要。
- このため、地域の行政機関、教育機関、自治会、NPO、事業主団体等がネットワークを構築し、社会活動参加に関する環境整備を行うことが重要。

#### (2) 様々な世代相互の交流の促進等

- 成長過程にある若者にとって、同世代や世代間、又は地域間の交流、このことによる相互啓発を図ることが人間形成上不可欠。
- こうした観点から、ボランティア活動等に加え、勤労青少年ホーム等が若者の「居場所」の役割を果たし、また、レクリエーション活動、クラブ活動参加の機会を創出することは意義あるもの。さらに、青少年自身がこうした活動の企画運営に能動的に参加することも期待。
- 近年、改めて関心が高まっている、企業内の従業員福祉に係る様々な取り組みも、こうした視点で捉え直すことが可能であり、各企業の社会的要請に応えた創意に富んだ対応に期待。

#### (3) 勤労青少年の国際交流の促進

- 国際化の進展に対応できる勤労青少年の育成は、将来に向けた重要課題。例えば、ワーキングホリデーや海外留学を行う若者に、その前後の機会等を捉え、目的意識を明確化し、不安除去を図る観点からキャリア形成支援体制を整備するといった取り組みが期待。

### 4 勤労青少年福祉行政推進のための環境整備

#### (1) 支援のための地域ネットワークの構築等

- 若者を巡る社会環境、課題が複雑化する中で、若者就業支援施策を的確に推進する上で、労働行政機関、産業界・労働界はもとより、教育、医療、福祉等の分野を含め、より幅広い地域の関係機関、支援機関の連携体制を確保することが、その基盤として必要不可欠。
- 平成 22 年 4 月に「子ども・若者育成支援推進法」が施行、自立に向け課題を抱える若者を対象とした支援機関等による地域のネットワーク(地域協議会)の整備が、同法に位置づけられたところ。
- こうした枠組みの有効活用も念頭に、若者就業・自立支援施策に関わり、推進役となることが期待される機関について、労使、NPO 等を含め拡張・明確化し、積極的参画を呼びかけるとともに、これら機関、人材により、目標の共有化に止まらず、事例レベルの共有化可能な、機関、スタッフ相互に「顔の見える」実効性あるネットワーク構築を図ることが期待。
- また、こうした枠組みが、若者就業支援施策の施策評価、具体には関係機

関共通の目標設定、定性・定量両面からの評価、仕組みや運用の見直し提案等の「PDCA」の中核的役割を担うことも意義あること。

## **(2) 勤労青少年ホームの多様な観点からの活用促進**

- 勤労青少年ホームは、利用対象となる勤労青少年の減少、若者の余暇活動の変化、施設の老朽化、財産処分基準の明確化・手続きの簡素化等により、全体としては施設数、利用者数が減少の傾向。
- 他方、設置・運営主体である地方公共団体や、関係者の創意工夫の下、クラブ活動や各種講座等の余暇活動に加え、ボランティア活動や伝統行事への参加の場を提供し、同世代・異世代間、地域間の幅広い交流など、勤労青少年の福祉向上の基盤として機能している事例が認められるところ。
- また、一部の施設においては、勤労青少年のキャリア形成支援の実現に向け、キャリア・コンサルタント等による相談業務を強化するほか、ニート等の若者を対象に、職業的自立の実現に向けた専門的な相談、グループワーク的手法も取り入れた各種支援プログラムを展開する事業を施設内で実施し、活性化を図っている事例も。
- このように地方公共団体は、自らの目標設定、創意工夫により、地域の実情に即して、勤労青少年ホームの機能の充実・関係者の参画による基盤の整備に当たる立場。
- 若者を取り巻く現状・課題、勤労青少年ホームの資源の特性等を踏まえ、地方公共団体が中心となり、利用者である勤労青少年自身のアイデアを積極的に取り入れ、キャリア形成支援の観点も含めたホームの具体的な活性化策を確立し、積極的な周知広報に取り組み、利用の促進を図ることが期待。

## **(3) 勤労青少年支援に関わる人材育成等の体制の整備**

- 勤労青少年福祉の担い手として、勤労青少年ホームを含む地方公共団体、若者自立支援機関をはじめとする関係機関の支援人材、企業における推進者（勤労青少年福祉推進者等）に求められる専門性として、教育、福祉、余暇活動、社会参加等の観点に加え、キャリア形成支援の観点からの専門性がより重視。
- こうした観点から期待される、支援人材の能力開発の促進に向けた環境整備、具体には、好事例や活用し得る施策の収集・発信、地方公共団体等が主体となった研修等の機会の整備について、上記ネットワークに参画する関係機関の連携の下、重点的に取り組むことが期待。

## **5 勤労青少年福祉に関する啓発活動等の実施**

- 厳しさを増す雇用情勢、就業構造の変化や就業形態の多様化など、若者を取り巻く厳しい環境においては、若者自らが職業生活の設計を行い、仕事に対する意識改革に取り組み、充実した職業生活が送れる環境作りが重要。
- こうした中、地方公共団体においては、勤労青少年福祉向上のため、勤労青少年の日（7月第3土曜日）乃至その前後に、各地域の実情に応じた創



意工夫により、スポーツ大会、レクリエーション大会、講演会等の諸行事・活動の実施を通じて、勤労青少年が抱える職業的課題等を共有化できる事業を展開しているところ。

- 今後、キャリア形成支援、若者自立支援に関わる支援機関、人材も含め、各地域における積極的な情報発信等の啓発活動が期待。