

日本の公的継続職業訓練の現状と 今後の課題

—— ドイツとの比較から何が見えるか？¹⁾

大 重 光太郎

はじめに

生涯にわたるスキルアップの必要性が高まっている。「リスクリング」(学びなおし)が注目され、岸田政権も「人への投資」を強調し、デジタル人材育成のために5年間で1兆円の方針を打ち出した。この背景には産業構造の急速な変化、生涯における就労年数の長期化、年齢構造の変化などがある。しかし特定分野の高度人材育成だけにとどまってはならない。人材育成の偏りは経済構造全体の歪みをもたらすもたらすからであり、また労働市場の分断がもたらされ社会全体のコスト増大にもつながるからである。就労者全体を視野に入れた長期的で安定した「学びなおし」の制度づくりが求められている。

日本では、就業後の人材育成を主に企業が担ってきた。しかし企業による人材育成の機能が弱まり、継続的スキル養成が大きく低下しているのが現在の日本の状況である。これをどのように再構築していくかが大きな課題となっている。本稿では、「ドイツとの比較から何が見えるか」という観点から我が国の継続職業訓練、とりわけ公的継続職業訓練の問題と今後の課題について、政策的・制度的側面を中心に考えてみたい。

以下では、まず日本における人材育成がこの間弱まってきたことを確認し、

1) 第33回獨協インターナショナルフォーラム「新しい時代と生涯キャリア教育——ドイツの『国家継続職業教育戦略』から何を学べるか？——」(2022年11月19日、獨協大学)での報告を基に、若干の加筆修正を加えたものである。

次にドイツにおける取り組みの特徴を3点において確認する。その上で日本の継続的なスキル養成のあり方について、制度や政策を中心に3つの点から考える。

あらかじめ継続職業訓練という言葉について、一言触れておきたい。この言葉は、広義では学校から就労に移った後の職業的スキルを向上させる職業訓練全体を表わす言葉である（企業内では「人材育成」という言葉の方が用いられる）。そのため表現される対象が多岐にわたり、イメージは人により異なると思われる。たとえば企業内の高度人材育成、転職希望時の転換教育、失業時の職業訓練などは、この言葉に包摂されよう。場所についても企業内でのOJT/Off-JTから、外部の研修機関、民間の専門学校、大学や大学院（リカレント教育）まで含まれる。公民館のPC教室、さらにはラジオ講座など生涯教育とのグレーゾーンのものも含めることができよう。

図表1は、これをまとめたものである。本報告ではこのなかで公的な責任にかかわる領域、および公的な責任が期待される領域を主として考えたい。図表1の丸く囲んだ領域にある。なお職業訓練の現場や実践については立ち入らず、制度的・政策的側面について考えていくこととする。

図表1 継続職業教育（人材育成）の諸領域と政策関与

	対象グループ	政策の性格	政策目的	政策手段	教育訓練の場所と手段
企業 (内部労働市場)	高度人材育成 DX/GX	産業政策	産業基盤の支援 企業の競争力強化支援	企業への人材育成支援(選別的・随意的・一時的)	OJT + Off - JT 企業内外の専門研修機関、リカレント
	中間的就労層の長期的なスキル向上		個々の就労者の就業能力の維持・向上	個人への補助・支援 教育訓練休暇	OJT + Off - JT 企業内外の専門研修機関、リカレント
	不安定就労 失業の恐れ(非正規、高齢、零細企業、雇用類似)		就労者の就業能力の回復・維持	社会保険 (生活扶助) 教育訓練休暇	OJT + Off - JT 企業内外の専門研修機関、リカレント 公的職業訓練施設
外部労働市場	失業 求職者	社会政策	セーフティネット 再統合 就業能力の土台支援	社会保険 (失業扶助) 求職者支援 生活扶助	キャリア相談 → 訓練 公的職業訓練施設 専修学校 民間の教育訓練施設
中間領域	個人事業主		事業・就業継続困難時の 転職支援	求職者支援(生活扶助)	

図表: 報告者作成

1. 日本における人材育成の弱まり

日本では、1970年代以降に大企業を中心に長期雇用慣行が確立した。一旦会社に採用されたら、定年になるまで同一の企業で働き続けるというあり方が標準モデルとみなされるようになった。人材育成においては、企業間移動がないなかでOJTの役割が大きくなった。人事異動によってさまざまな職域と職種を経験しながら、企業独自のスキルを高めていくこととなったが、これによりスキル養成が個人主導ではなく、会社主導で行われるという相互理解ができあがった²⁾。労働組合も、雇用維持を優先的に考える行動パターンとなり、内部労働市場の強化に寄与することになった。これは外部労働市場の未発達と表裏関係にあった。企業横断的な移動ルートは制度化されず、転職は一種のリスクをとまうものであった。

ところが1990年以降、日本企業の人材育成投資が弱まっていった。1985年の労働者派遣法により派遣労働が解禁され、非正規労働者が増えていった。1990年代初頭のバブル経済の終焉によって人件費削減の流れが強まっていく。1995年の日経連の報告『新時代の日本的経営』はこの流れを象徴的に表したものであった。そこでは従来の長期雇用の労働者を、長期蓄積能力活用型グループと高度専門能力活用型グループの二つに分け、後者については有期雇用とし、外部調達する考えが示された。これは企業内での人材育成の弱まりと対応するものであった。この後、非正規雇用は大きく増加していく。

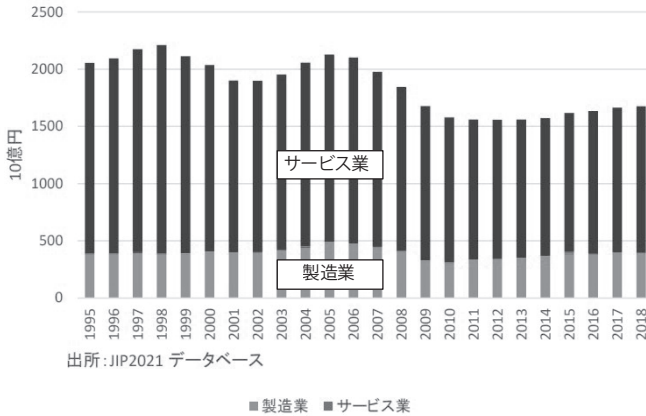
以下では人材育成の後退を、マクロとミクロのデータで確認したい。

まずマクロ的なデータから見る。図表2は民間企業の人材投資額の推移を1995年から2018年にかけて示したものである。特に2005年ごろから減少し、リーマンショック後はほとんど回復できていないことがわかる。図表3は民間企業の人的資本投資額の対GDP比を国ごとに示したものである。国際的にみ

2) ただし長期雇用慣行は大企業の男性正規労働者に該当するものであり、中小企業や、大企業であっても女性労働者にあてはまるものではなかった。

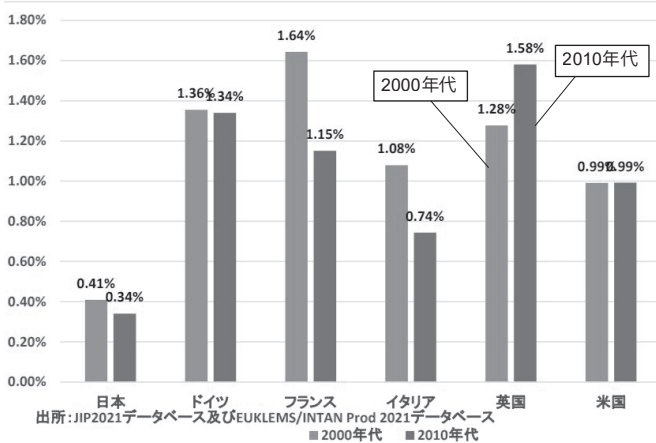
て日本の人的資本投資が低いこと、2000 ゼロ年代から 2010 年代にかけてさらに低下してきたことが見て取れる。

図表 2 民間企業の人材投資額の推移



出所: 宮川・滝澤「日本の人的資本投資について」(2022)

図表 3 人的資本投資額 / GDP 比率の国際比較

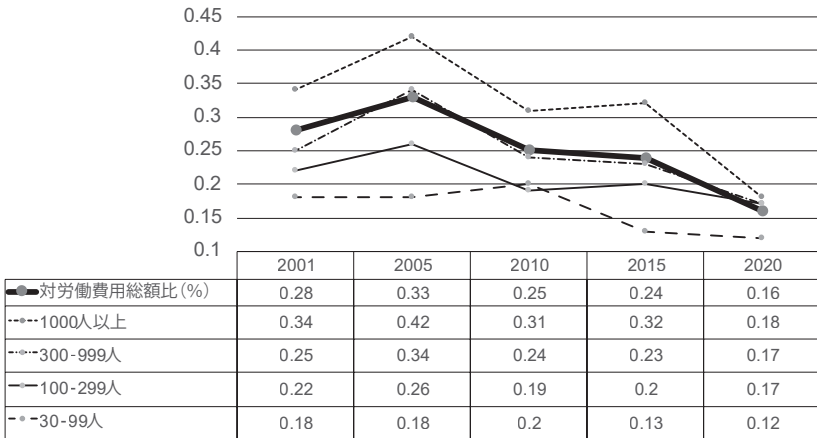


出所: 宮川・滝澤「日本の人的資本投資について」(2022)

注: 2010 年代は、2010 年から 18 年

次にマイクロレベルのデータを3つ見る。図表4は、労働費用に占める教育訓練費の2001年から2020年にかけての推移を示したものである。太い線が全体の傾向を示しているが、低下傾向が見て取れる。細い線は事業所規模ごとの推移を表わしているが、事業所規模が大きいほど高く、小さいほど低いことがわかる。図表5は、人的属性別に教育訓練（Off-JT＝現場を離れた研修）への参加状況を示したものである。正規雇用、男性では参加度が高く、正規以外や女性では低いことがわかる。また事業所規模が大きいほど参加度が高くなっている。経年変化ではどのグループでも低下傾向が見て取れる。図表6は2020年時点での学歴によるOff-JTへの参加の違いを示している。高学歴であるほど参加度が高いことがわかる。

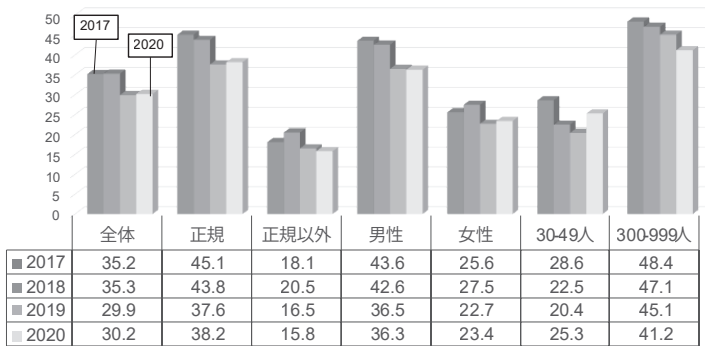
図表4 労働費用に占める職業訓練費の推移（2001-2020）



全産業、常用30人以上の民間企業、約6000企業任意抽出

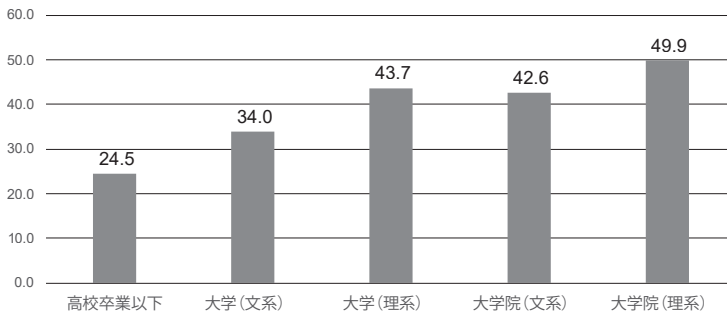
出所：厚生労働省「就労条件総合調査」（平成14年度/18年度/23年度/28年度/令和3年度）

図表 5 Off-JT への参加状況 (人的属性別)



出所：厚生労働省「能力開発基本調査」各年版

図表 6 Off-JT への参加率 (2020 年)

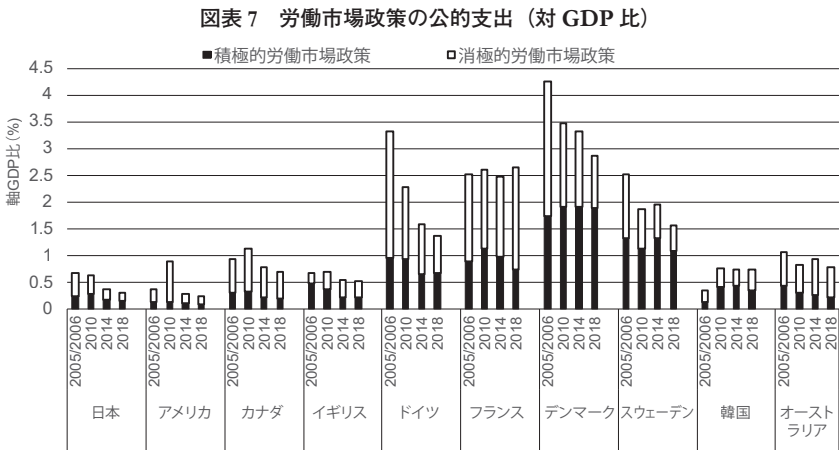


出所：厚生労働省「能力開発基本調査」令和2年度版

以上から 1990 年代以降の特徴として 2 つを確認できる。1 つは、企業が人材育成に力を入れなくなってきたことである。もう 1 つはその影響が人的属性によって一様ではなく、正規・非正規、性別、学歴、事業所規模による差が見られることである。

ではこうした民間企業の人への投資の弱まりは、国による公的職業訓練によって補われているであろうか。

図表7は労働市場政策への公的支出のGDP比について、国ごとに4つの時点をとって比べたものである。全体として日本の公的労働市場政策のGDP比が国際的に見てかなり低い水準にあることがわかる。また経年変化でも低下傾向にあることが見て取れる。積極的労働市場政策と消極的職業市場政策を分けると、職業訓練は積極的労働市場政策に含まれるが、この水準の低さと低下傾向も確認できる。



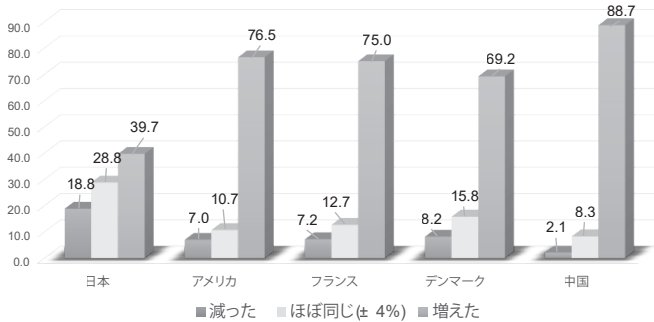
出所：労働政策研究・研修機構『国際労働比較』各年版より作成

以上から2つの問題が見えてくる。1つは企業の人的教育への投資が弱まったこと、もう1つは外部労働市場でも職業訓練への公的支援が弱まってきたことである。スキルを高めるために企業も国も支援してくれない、自己責任を求める構図がスキル養成においても強まってきたということができよう。

これが転職（企業間の移動）でどう表れるかを示したリクルートワークス研究所による興味深い調査結果がある。日本、アメリカ、フランス、デンマーク、中国の5カ国の国際比較である（ドイツは調査対象に入っていない）。回答者は、大学卒以上で、調査時点で民間企業に働いている30-49歳の男女約600名である（デンマークのみ165名）。

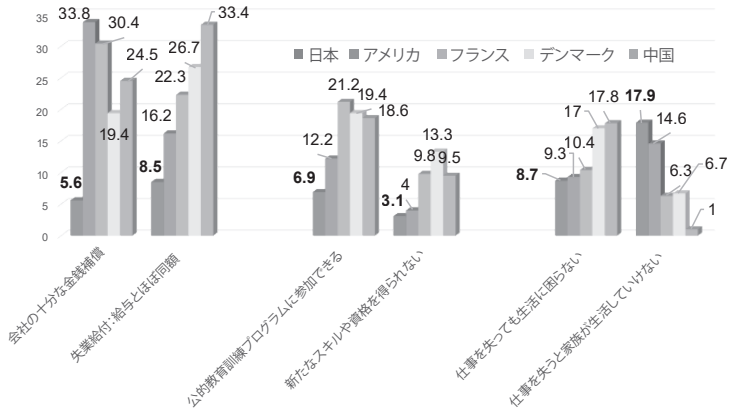
図表8は、転職による年収の変化を「増えた」「ほぼ同じ」「減った」の3つに分けてみたものである。日本だけを見ると、転職によって「増えた」方が「減った」よりも多いので、転職はキャリアアップのチャンスと思えなくもない。しかし他国と比べると、日本では転職が収入増やキャリアアップにつながっていない状況が際立つ。図表9は、仕事を失った場合、どうなるかを尋ねた結果である。会社からの補償も失業給付も不十分であり、生活水準が維持で

図表8 転職による年収の変化



出所：リクルートワークス研究所5カ国リレーション調査（2020）

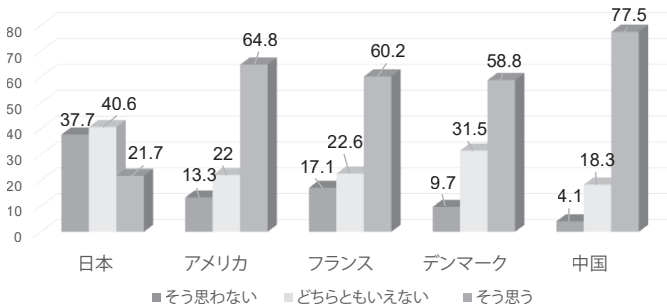
図表9 「仕事を失った場合、どうなるか？」



出所：リクルートワークス研究所5カ国リレーション調査（2020）

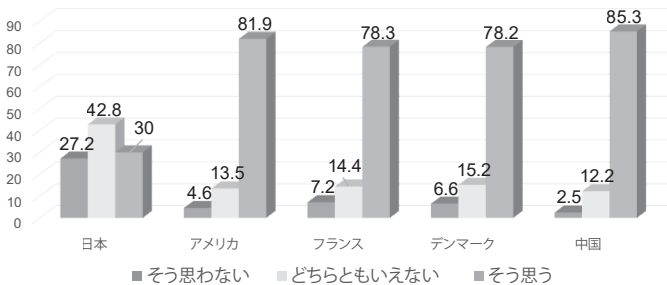
きなくなるという不安を持っていることが見て取れる。「公的教育訓練プログラムに参加できる」という項目でも、日本はかなり低い。図表10は、「突然会社を辞めることになっても希望の仕事につける」かどうかを尋ねたものである。日本での再就職の展望の低さが目に付く。図表11は「これからのこれからの人生やキャリアを前向きに切り開いていける」という見方への賛否を聞いたものである。ここでも同様な傾向が見て取れる。大学で学生たちに職業展望を語る立場として、考えさせられるデータである。この調査は意識調査ではあるが、それでもセーフティネットの弱さと教育訓練支援の弱さが反映してい

図表10 「突然会社を辞めることになっても希望の仕事につける」



出所：リクルートワークス研究所5カ国リレーション調査（2020）

図表11 「これからのこれからの人生やキャリアを前向きに切り開いていける」



出所：リクルートワークス研究所5カ国リレーション調査（2020）

ると考えてよかろう。人材ビジネス業界が広まり紹介・マッチングが優先される一方、時間と費用がかかる教育訓練はなおざりとなっている。リスキリング、「学びなおし」が叫ばれているが、それを自己責任に任せ、セーフティネットなしで行われればリスキリング (reskilling) ではなくリスクキング (risking) になってしまうのではなかろうか。

1990年代以来の「失われた30年」のなか、日本の経済力が低下し賃金が伸び悩んでいる。その背景の一つに「人への投資」の大きな減退があるのではないだろうか。非正規雇用、さらには不安定な個人事業主の働き方が増えるなか、高度人材だけではなく土台からの「人への投資」の抜本的強化が必要なのではないだろうか。そのためには何が必要なのだろうか。

こうしたことを考えるうえでドイツや欧州の事例は参考になりうる。次にドイツの事例を概観したい。

2. ドイツとEUの取り組み

ドイツの取り組みについては他の論考に譲り³⁾、ここでは筆者の視点から日本にとって重要と思われる点を3点取り上げることとしたい。1つ目は企業・事業所レベルの取り組み、2つ目は公的継続職業訓練について、3つ目に国レベルのプラットフォームの設置についてである。

(1) 企業・事業所レベルの取り組み

一つ目は、公的職業訓練と直接かかわるものではないが、企業・事業所での継続職業訓練や人材育成において、原則として職場での雇用継続を前提として取り組まれていることである。この背景には労働者代表による規制力の強さがある。事業所レベルでは、従業員代表委員会が事業所での職業訓練について経

3) 本誌『ドイツ学研究』81号(2023年)のボッシュ、ヴィタケ、ドゥンスト、ラーナー、山本の論考参照。

営組織法に基づく権限を与えられている⁴⁾。さらに産業別労使団体によって継続職業訓練にかかわる労働協約が、金属・電機産業や化学産業など複数の産業分野で締結されている。他方で、新しいスキルの学習や適応が困難な労働者に対しては特別な配慮がなされ、雇用継続が難しい場合には転換教育と再就職支援が行われている。このようにドイツの継続職業訓練は、転職を前提して、転職促進を目的とするものではなく、雇用継続を前提としたスキルアップが追求されている。

日本では「リスキリング（学びなおし）」が転職を前提として議論される傾向が強い。政府は訓練による労働移動を促しており、『日本経済新聞』も社説で「リスキングで労働移動を着実に進めよ」と唱えている（2022年11月9日）。しかしこうした「リスキリング、イコール転職促進」という考え方はドイツにはあてはまらない。労働者の視点からチェックする機能が弱い日本の現状では、「リスキリング」がセーフティーネットなしに、キャリアアップの見込みなしに行われないかどうか注視が必要であろう⁵⁾。

(2) 公的継続職業訓練

次に公的職業訓練について見る。ここでは3点を取り上げたい。

1点目は対象者の拡大である。失業者や不安定就労者だけでなく、現役の就労者も対象とし、長期的なキャリア支援に向けた取り組みを強化する動きが見られる。注目すべきなのは、就業身分にかかわらず継続職業訓練を受ける権利を保障する動きである。

この背景にはEUの文脈がある。EUでは、2002年以来、コペンハーゲン・プロセスにそって、職業訓練と職業資格の分野で「欧州職業訓練圏」の創設を目指し、職業訓練の強化に力を入れてきた。2017年には欧州議会、欧州理事会、欧州委員会の3機関が「欧州社会権基軸」を宣言し、20項目の目標を掲

4) ドウンスト（2023）、山本（2023）を参照。

5) 関連して「ジョブ型、イコール労働移動」という理解が日本で見られるが、ドイツはジョブ型でありながら長期雇用の働き方が見られる。

げた。その第1項目で「教育・訓練と生涯学習への権利」、第4項目で「雇用または自営業の展望を改善するための支援を受ける権利」、第5項目で「訓練のアクセスについて構成で対等な待遇の権利」が掲げられた。2021年には、成人すべてに個人別学習口座の設置を提起している。フランスではすでに2015年から職業訓練個人口座（CPF）が制度化されているが、ドイツでも2021年12月の連立政権協定で個人口座の創設が合意されており、今後の動きが注目される。

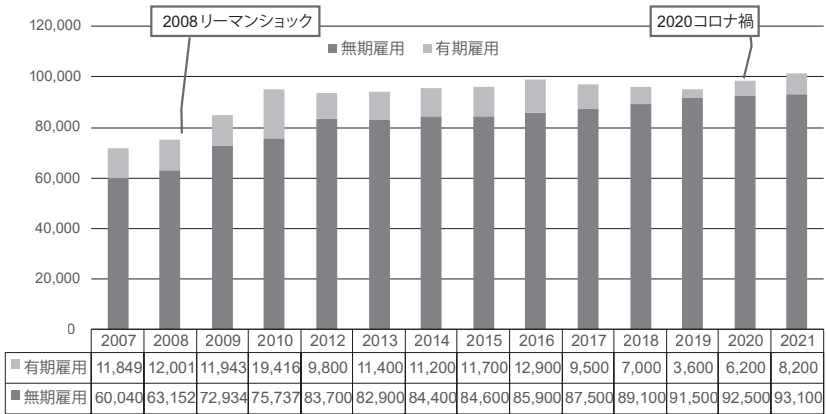
2点目は、継続職業訓練サービスの利用向上に向けた取り組みの強化である。これまで継続訓練については、情報が錯綜し、必要な人に必要な情報が届かないという問題が指摘されてきたが、利用者視点にたったワンストップ化や透明化、相談体制の強化などによってサービス改善がなされた。一例として公的支援の対象となる継続教育コースをサイト検索できる「コース・ネット」が挙げられる。これにより、全国的なレベルで、どのような継続教育のサービスが受けられるか、わかるようになった。

3点目は、組織の強化である。図表12は2007年から2021年の連邦雇用エージェンシーのスタッフ数の推移を示したものである。全体としてスタッフ数が大きく増えてきたことがわかる。その際、有期雇用スタッフはリーマンショックとコロナパンデミックにともなう操業短縮手当（日本の雇用調整助成金に相当する）の増加に対応するため一時的に増えているが、全体としては無期雇用スタッフが増えてきたことがわかる。

こうした雇用エージェンシーのスタッフ数の増加は、失業者数、失業率の増加にともなうものではなかった。むしろドイツでは2005年に失業者数490万人、失業率13%の最高値を経て以降、失業者数・失業率ともに低下し、現在は1990年の東西ドイツ統一以来、最も低い水準で推移している（図表13）。スタッフ数の増加は、主にサービスの強化、職業訓練相談の強化などに対応するものであった。

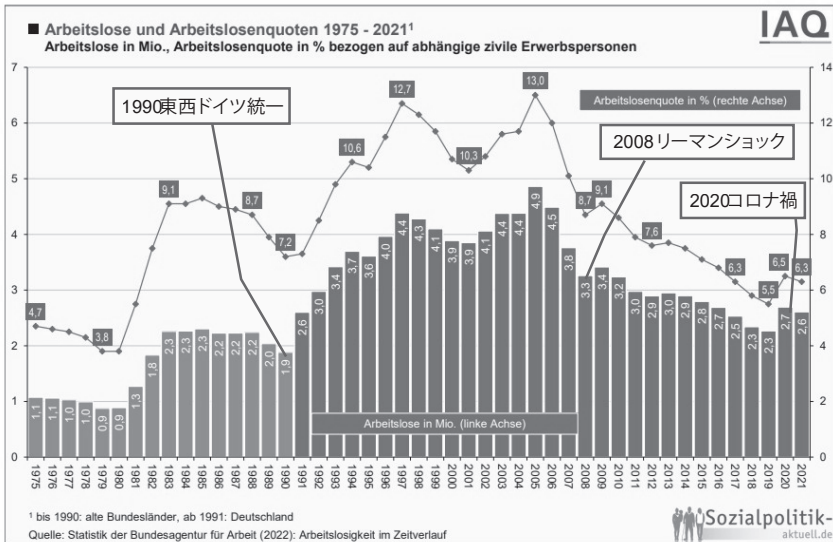
なお連邦雇用エージェンシーは労働行政を担う職員養成機関として独自の大

図表 12 連邦雇用エージェンシースタッフ数の推移



出所：Bundesagentur für Arbeit Annual Report（各年版）

図表 13 ドイツの失業者数・失業率 1975-2021



出所：www.sozialpolitik-aktuell.de

学「連邦雇用エージェンシー大学」を持っている⁶⁾。この大学は2006年に創設され、キャンパスはマンハイムとシュヴェーリンの2カ所にある。キャンパスでの勉強とともに雇用エージェンシーやジョブセンターでの実地教育がカリキュラムの半分を占め、二本柱の学修（Duales Studium）という特徴を持つ。訓練手当として月1,600€が支給されている（2019年時点）。3年課程で職業紹介や職業訓練、労働市場領域における学士号取得ができ、毎年約500人の卒業生を輩出している。2015年には修士課程も設置されている。

最後に、こうした労働市場政策や職業訓練政策を研究面で支える3つの公的研究機関に触れておきたい（図表14）。まず連邦職業教育研究所（BIBB）は、連邦教育科学省の管轄下で職業研究、基礎職業教育、継続職業教育、カリキュラム研究、職業将来予測を研究領域としている。労働市場・職業研究所（IAB）は、連邦雇用エージェンシーの管轄下で労働市場構造と労働市場政策全般を研究領域としている。さらに職業継続訓練も含む成人教育（生涯教育）の研究機関としてドイツ成人教育研究所（DIE）がある。これら3機関は継続職業訓練

図表14 ドイツの継続職業教育訓練に関わる研究機関

	管轄	活動内容	スタッフ数 (2022年)
連邦職業教育研究所 (BIBB) 所在地: ボン	連邦教育科学省の管轄	職業研究、基礎職業教育、継続職業教育、カリキュラム研究、職業将来予測	390人(フルタイムベース) うち250名がプロジェクトスタッフ 女性比率67%
労働市場・職業研究所 (IAB) 所在地: ニュルンベルク	連邦雇用エージェンシー 付属機関 (同エージェンシーは連邦労働社会省の管轄)	労働市場調査と研究	293名(フルタイムベース) うち205名が研究スタッフ 女性比率50.6%
ドイツ成人教育研究所 (DIE) 所在地: ボン	登記協会 ライプニッツ協会(非大学系研究機関の連合体)の加盟組織	成人教育、継続教育の政策と実践に関わる研究	118人(フルタイムベース) うち64人が研究スタッフ 女性比率71%

出所：各組織のHPより

6) 同大学のHPより。Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (<https://www.hdba.de/>)

について連携しながら調査・研究を行うとともに、政策策定・実施に協力している。近年、理工系分野における長期的な熟練労働力不足が深刻な問題となっているが、政策立案の土台となる将来予測のための研究調査活動はこれらの研究機関が担っている。

(3) 国レベルのプラットフォームの設置

最後に、継続職業訓練の強化に向け、高い政策的位置づけでの取り組みが見られる。「インダストリー4.0」(2011年)、「労働4.0」(2015年)を受けて、2019年に「国家継続職業訓練戦略」が始動した。デュアルシステムに代表される基礎職業訓練の領域は高度に制度化されており、もともと公労使がかかわるコーポラティズム的枠組みがあったが、こうした枠組みは継続職業訓練領域では弱かった。今回の取り組みは継続職業訓練領域でこれまでにない規模のものである。当初2019年から2021年の2年間の予定であったが、良好な政策評価を踏まえて2021年以降も継続されることとなった。図表15はこの国家戦略にかかわっている機関や組織を示している。連邦レベルでは労働社会省、教育研究省、経済環境保護省の3省が参加し、それぞれに対応する16州の連絡会議も参加している。公的機関としてはこれ以外に雇用エージェンシーが参加している。これに労働組合側と使用者側からそれぞれ5団体が参加している。

図表15 国家継続教育戦略(2019-)参加機関・組織



3. 日本の継続職業訓練における課題

先に、日本では企業における人材育成のあり方が弱いこと、外部労働市場における公的支援が弱いことスキル養成を強化すること、の2つの問題を見た。これにどう対処していくかが問われている。日本の継続的なスキル養成のあり方について、制度や政策の観点から3つの点で考えたい。以下、(1) 企業・事業所レベルの取り組み、(2) 公的職業訓練のありかた、(3) 継続職業訓練に関する高い政策レベルでのプラットフォームの創設、の順に見ていく。

(1) 企業・事業所レベルの取り組み

労働者の代表による職場レベルの規制のあり方は日本とドイツで大きく異なる。ドイツでは産業別労働組合と従業員代表委員会によって二重に労働者代表の権利が強く保障されている。また経営組織法によって労働者代表の共同決定権が認められている。従業員のスキル養成もこの枠組みによって保障されている⁷⁾。

これに対し日本の企業では、長期雇用を前提とした組織のため人事異動の役割が大きく、スキル養成は企業主導で行われてきた。また企業における労働者参加の法的枠組みは弱く、労働組合も雇用重視するためスキル養成やキャリア形成については企業の裁量に任せている面があった。このように企業主導でキャリアルートが決められたため、個々人が自分でキャリアやスキルを考えるという契機が弱かった。

キャリア支援の制度があってもあまり使われていない。厚生労働省「能力開発基本調査」によると、教育訓練休暇制度を導入している企業は、2020年時点で8.9%、教育訓練短時間勤務制度については6.8%にとどまる。実際に利用した人はさらに低く、それぞれ1.7%、1.4%に過ぎない。認知度も低い。この

7) ドウンスト (2023)、山本 (2023) を参照。

背景には、会社が人事異動によって労働者のキャリア形成の主導権を握ってきたこと、労働者がキャリアについては会社任せで、自分で考えてこなくてよかったことも大きいと思われる。

しかし企業の存続自体が自明ではなくなりつつあるなか、個々人が自分のスキル養成を考える重要性は増してきている。そのために、継続職業訓練を受ける権利を保障することが重要である。「キャリア権」(諏訪康雄)は重要な提起である⁸⁾。ただし一般的なキャリア保障というにとどまらず、職業訓練受給権として具体化することが重要であろう。非正規労働者やフリーランスも含めた権利保障のあり方を、欧州の事例を参考に検討していくことが望まれる。

他方で、個人の権利を強調しすぎると「自己責任」論に陥る。特に近年、副業や「学びなおし」によって転職すべしという流れが強まっている。副業については、労働時間管理が困難であり、労働者の健康への否定的な影響の懸念があるという点から問題が指摘されているが、同時に、企業が人材育成の責任を果たさず、労働者自身に任せるという点でも問題である。個人任せ、自己責任にしない仕組みが重要であり、そのためには個人の権利を集团的・社会的枠組みで補完する仕組みが必要であろう。その際、労働組合の関与のあり方も大切になってくる。

職業訓練を個人の権利として保障すること、同時にそれを集团的・社会的枠組みによって補完すること、この2つが重要である。長期的なスキルの発展のためには当事者の安心感が大切であり、そのためにはセーフティーネットの構築が求められる。

(2) 公的職業訓練のありかた

ここでは2つのことを指摘したい。1つは、紹介優先から職業訓練重視に転換すること、そのために失業保険支給条件の緩和を行うことである。もう1つは、ハローワークの組織の増強である。

8) 諏訪康雄『雇用政策とキャリア権』参照。

i) 職業訓練の重視

1つ目の職業訓練の重視について。まずハローワークによる公的職業訓練について簡単に説明したい。公的職業訓練は、雇用保険受給資格者を対象とした公共職業訓練と、雇用保険受給資格を持たない者を対象とした求職者支援訓練の2つに大別される。

前者の公共職業訓練は、離職者訓練、在職者訓練、学卒者向け、障がい者向け訓練の4つに分けられる。うち離職者訓練は費用が無料で、受講者には3カ月から2年の間、失業手当、受講手当、通所手当(=交通費)、寄宿手当が支給される。訓練場所は国のポリテクセンター、都道府県の能力開発校(旧・職業訓練校)で、これ以外に民間職業訓練機関への委託がある。大きな設備が必要なモノづくり系は国や都道府県の施設で行われ、その他の業種は民間委託される傾向がある。在職者向けの職業訓練は有料であり、期間も最長5日と短い。

後者の求職者支援訓練は、雇用保険の対象者でなかったり、受給期間が過ぎてしまった場合に利用できるものであり、2011年に始まる制度である。訓練費用は無料で、2カ月から6カ月のあいだ厚生労働大臣が認可した民間職業訓練期間への委託によって行われる。コースは基礎コースと実践コースの二つがある。この制度の大きな特徴は、一定の所得条件を満たした場合、受講期間中に月10万円の手当や交通費が支給されることである。具体的には本人収入が月8万円以下、世帯収入が40万円以下という条件が設定されている。

図表16は2021年度の実績である。離職者訓練は約10万8,000人で、就職率は国の施設で訓練した人は80%台半ば、委託による場合は70%台前半となっている。在職者訓練は約9万3,000人が受けている。求職者支援訓練においては受講者総数は約2万8,000人、就職率は基礎コースが50%強、実践コースは60%である。

筆者は訓練のプログラムや内容に立ち入ることはできない。ここで着目したいことは利用件数が少なさである。2021年11月時点において2021年度の新規求職者数309万人に対し公共職業訓練受講者は76,400人であり、新規求職者比では2.5%であった。また求職者支援訓練の受講対象になりうる特定求職者は

図表 16 公的職業教育の受講状況（2021年度）

令和3年度 公共職業訓練 実績	合計		国(ポリテクセンター等)		都道府県	
	受講者数(人)	就職率	受講者数 (人)	就職率	受講者数 (人)	就職率
離職者訓練	107,998	-	25,265	-	82,733	-
うち施設内	31,594	85.9%	25,217	87.4%	6,377	81.8%
うち委託	76,404	73.0%	48	47.9%	76,356	73.1%
在職者訓練	92,513	-	54,220	-	38,293	-
学卒者訓練	15,877	96.6%	5,554	99.2%	10,323	95.6%
合計	216,388	-	85,039	-	131,349	-

令和3年度 公共職業訓練 実績 障害者訓練 (離職者訓練の うち施設内)	合計		国立機構営		国立都道府県営		都道府県立	
	受講者数 (人)	就職率	受講者数 (人)	就職率	受講者数 (人)	就職率	受講者数 (人)	就職率
	1,333	65.9%	360	77.3%	773	61.6%	200	68.5%

令和3年度求職者支援訓練 実績	受講者数:28,260人
(基礎コース)5,217人 就職率:52.8%	(実践コース)23,043人 就職率:60.2%

出所：厚労省第1回中央職能能力開発促進協議会資料（2022年9月）

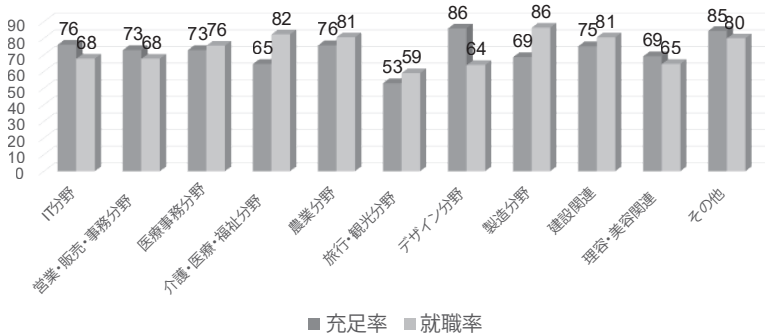
143万人いたが、受講者は17,700人にとどまり全体のわずか1.2%に過ぎなかった⁹⁾。受講者比が低いのはなぜだろうか。開講コースには定員があるがほとんどの職種で定員を満たしておらず（図表17）、管轄部署では充足率を高めるために知恵を絞っている。なぜ充足しないのか。その大きな理由に、給付条件が厳しいために職業訓練を受けたくても受けられない人がいることが考えられる。

まず失業給付の給付制限の問題である。自己都合退職の場合、2カ月の給付制限期間があり、手続きなどにかかる時間を含めると離職から3カ月ほどは無収入となる¹⁰⁾。また自己都合による離職の場合、解雇や倒産より給付額が低くなる（2000年から）。その際、「自己都合」による離職が事実上の解雇に近い

9) 第27回中央訓練協議会（2022年2月9日開催）資料「令和4年度全国職業訓練実施計画」（資料3-2）

10) 給付制限期間は1984年の導入以来3カ月であったが、2020年10月1日から2カ月に短縮された。

図表 17 離職者向け公的職業訓練の充足率と就職率（求職者支援訓練を含む）



出所：厚労省第1回中央職業能力開発促進協議会（2022年9月30日）資料2-1

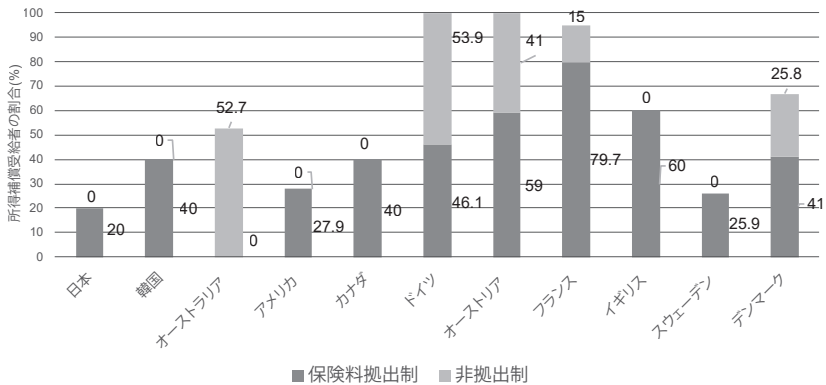
ケースがあることは広く知られている。生活をつなぐ金銭的余裕がない場合、スキルアップする機会のないまま、目の前にある仕事につく選択を迫られることとなる。

さらに休職者支援制度の問題である。一定の条件を満たしたら月10万円＋交通費が支給される。しかし、本人収入が月8万円以下、②世帯全体の収入が月25万円以下、③世帯全体の金融資産が300万円以下、④現在住んでいるところ以外に土地・建物を所有していない、などの条件があり、これらをすべて満たさなければならない。給付期間は訓練期間にあわせて2～6カ月にすぎず、10万円支給の開始も訓練開始から1カ月後である。ひとり親世帯で当面の手持ち資金がなく、6カ月後の確かな就職の保証がないという場合、どれくらいの人がこの選ぼうだろうか？ここに受給のための二重のハードルを見取ることができる。1つは訓練のための金銭的および時間的ゆとりであり、もう1つは訓練の後の就労機会の見通しである。この2つのハードルがクリアされなければ、目先の職に就かざるを得ないだろう。モラルハザード防止の観点が強すぎるため、本来、職業訓練を必要とする人たちが利用できなくなっているのではないかと懸念される。費用と時間を保障し職業訓練を受けやすい環境を作り出すこと、訓練の後の就労機会の見通しを実感できるようにすることが大切になってく

る。

こうした日本の状況は国際的に見ても特異なものである。図表18は、ILO資料により失業時の所得補償受給者の割合を見たものである。国ごとに保険料拠出制によるものと非拠出制（税金によるもの）とに区分されている。この図表は、日本では失業者のうち2割が社会保険により所得補償を受けているが、8割は所得補償が受けられていないことを示している。所得補償を受けられない比重は他国と比べて大きい。このなかに職業訓練を受けたくてもたどり着かない失業者がいることは想像に難くない。ちなみにドイツは失業保険によるものが46%、非拠出制の税金によるものが54%であり、合計で失業者全体をカバーするものとなっている¹¹⁾。図表19はこれを2000年以降の経年変化でみたものである。ここでも日本の所得補償受給者の割合が低下してきたことを見て取れる。

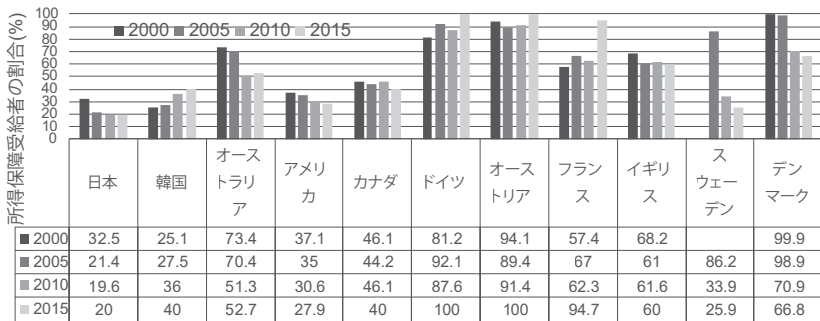
図表18 失業時の所得補償受給者の割合（2015年）



出所：ILO World Social Protection 2017-2019, Table B6 より作成

11) この非拠出の税金による部分は2004年に導入された「失業者手当Ⅱ」が主要な柱になっていると考えられる。支給水準と支給条件は生活保護と同水準であり、導入以来、受給者の尊厳を踏みにじるスティグマ的性格が批判されてきた。そうした点はあるつつも、所得補償の機能を果たしていることが見て取れよう。なお失業者手当Ⅱは2023年1月から「市民手当」Bürgergeldに移行した。

図表 19 所得保障を受ける失業者の割合



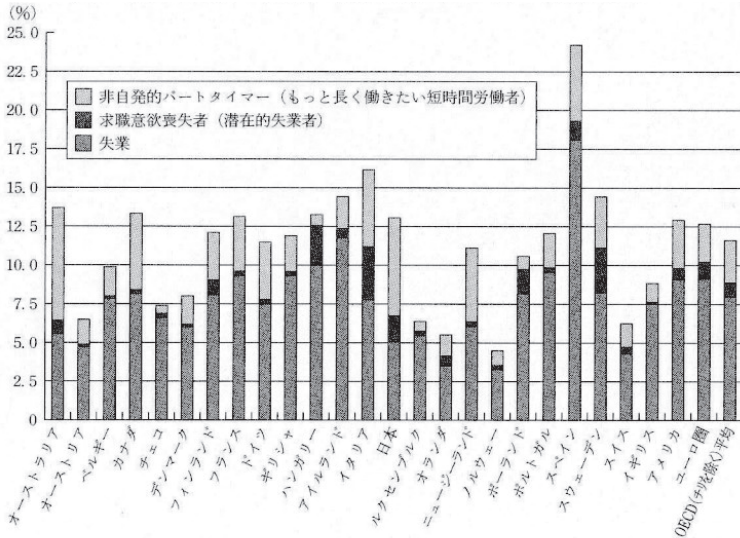
出所：ILO World Social Protection 2017-2019, Table B6 より作成

今見てきたのは失業者である。これ以外に、失業者にはカウントされないが、短時間就労など不安定就労についていながら生活保障の枠から漏れている層がいる。本来、失業給付や所得補償給付を得る可能性があるにもかかわらず、給付条件が厳しいために所得補償給付を受けられず、やむなく不本意な就労に従事している層である。後藤道夫氏は、失業者、潜在的失業者とらんで、これを「半失業」という範疇でとらえた。図表 20 はこの 3 つの範疇を比べたものである。この表でも示されているように、日本の失業率は国際的に見ると低いが、「半失業」= 隠れた失業の割合がその分高い。スキル養成のサポートは、「半失業」の人々には失業者以上に届きにくい。こうした問題を考える際、欧州における職業訓練への個人請求権という視角は重要となってくる。失業者に限らず、就業者すべての職業訓練を支援するものであり、不完全就労の半失業者、フリーランスも射程に入れた支援を構想することができよう。

ii) ハローワークの組織強化

2 つ目はハローワークの組織についてである。公的職業訓練の強化のためには、そのサービスを担うための組織的条件が必要である。しかしこの間、ハ

図表 20 失業・潜在的失業・半失業の各国比較 (2009年、対労働力比)

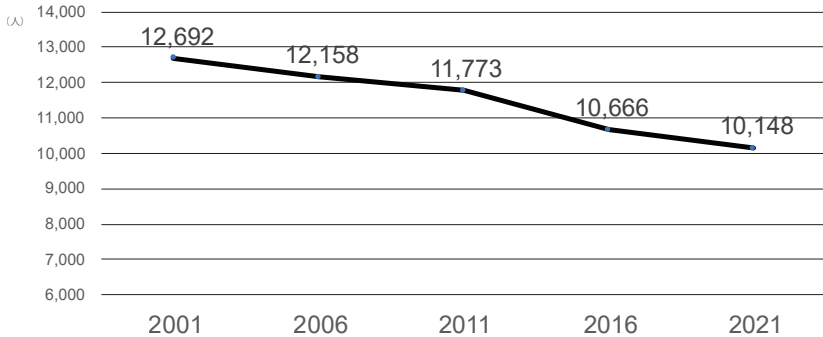


出所：後藤道夫・布川日佐史(他)編『失業・半失業者が暮らせる制度の構築』大月書店、2013年

ローワークは人員を減らしてきた。

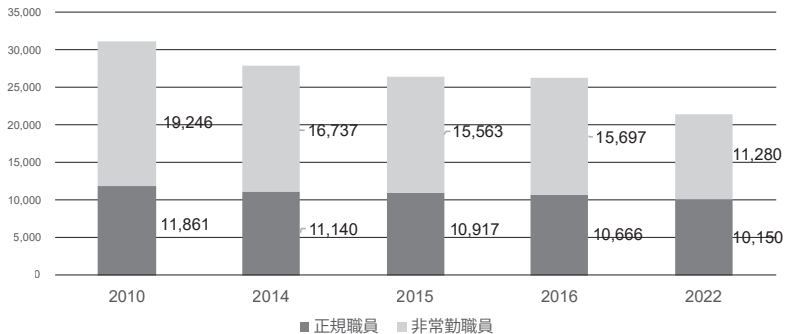
図表 21 は、2001-2021 年のハローワーク正規職員数の推移を示している。12,700 人から 1 万人程度へと約 2 割減っている。図表 22 は、2010 年～2022 年のハローワーク職員数の推移を正規・非正規別に見たものである。非常勤職員 (1 年契約) が大きく減少していることがわかるが、2022 年度でも非常勤雇用の職員が過半数を占めていることが見て取れる。仕事の紹介や職業訓練を担当するスタッフ自身が 1 年契約の短期契約の繰り返していることは正常な事態とはいえないだろう。減少ベースでの推移も、非常勤職員に雇用継続への不安を感じさせているのではなかろうか。

図表 21 ハローワーク正規職員数の推移 (2001-2021)



出所：厚労省「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」各年度版より作成

図表 22 ハローワーク職員数の推移 (2010-2022) 1



出所：厚労省「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」各年度版より作成

図表 23 は、主要国の職業紹介機関の体制（2016 年時点）を比べたものである。カッコ内は非常勤職員を含んだ数値である。職員数を見ると日本における非常勤職員の比率の大きさが際立っている。また職員 1 人当たりの労働力人口も高い。職員 1 人当たりの失業者数も、失業率が低いにもかかわらず高い値であり、正規職員だけをとるとドイツ（21 人）と比べるとほぼ 10 倍（195 人）の業務負荷がかかっている。非常勤スタッフを含めても 4 倍の負荷がある（ドイツ 19 人、日本 79 人）。こうした人員減少の背景には、ハローワークの紹介

業務を人材ビジネスに肩代わりさせる動きがある。しかし短期的な手数料収益が見込める紹介業務と異なり、職業訓練には時間とコストがかかり、人材ビジネスが行うには適していない。職業訓練領域における機能は、公的機関であるハローワークが中心となって担うことが重要であろう。さらに離職者に限らず、在職中の者、フリーランスなど雇用関係にない者も対象にした相談機能を拡充し、職業訓練の総合的で中核的な機能を持つ方向での大幅拡充も検討課題ではなかろうか。

図表 23 主要国の職業紹介機関の体制（2016年時点）

	職員数 (人)	非常勤職員比 (%)	職員1人当たり 労働力人口 (人)	職員1人当たり 失業者数(人)	失業率 (%)
イギリス	25,859 (31,000)	16.6	1,360 (1,091)	57 (46)	4.2
ドイツ	82,800 (95,000)	12.8	521 (454)	21 (19)	4.1
フランス	51,033 (55,910)	8.7	565 (515)	55 (50)	10.1
日本	10,666 (26,363)	60.0	6,256 (2,531)	195 (79)	3.1

注：() 内の数字は、非常勤職員等を含む人数

出所：厚生労働省職業安定局「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」（2022年4月）より

厚労省では、2017年に職業能力開発局が廃止されて人材開発統括官とってかわった。これは職業訓練の拡充という要請に照らすと逆行するものであった。職業訓練、能力開発の位置づけを高めること、そのために人員、組織を強化することが求められている。

(3) 継続職業訓練に関する高い政策レベルでのプラットフォームの創設

以上の方向性を進めるためには、既存のあり方の部分的修正では不十分であろう。継続職業訓練を大きな政策の柱とし、抜本的な機構と制度の改革が必要

であると思われる。「人への投資」、リスクリング（学びなおし）などが唱えられるが、単発で時限的なものが多く、また特定分野の高度人材育成による競争力強化という産業政策的色あいも強い。長期的で継続的な視点から、社会政策的視点も含めた職業能力開発の枠組みを作ることが求められている。またプロセスについても、話し合いの経緯が見えにくく、関与する社会諸団体の声が反映してコンセンサスを形成するプロセスが見られない。広範な声を反映させる、ステイクホルダーが関与する枠組みが必要である。

さしあたっては一省庁を超えた高いレベルでのプラットフォームの創設が望まれる。その際、ドイツのあり方は一つの参考例になりうる。ドイツでは労働、経済、教育を管轄する3省庁と連邦雇用エージェンシー、さらに労使団体が加わった話し合いの枠組みが作られ、さまざまな提案が行われ実施されてきた。ここでは社会政策から産業政策までさまざまなトピックが議論されるが、そのなかで企業独自の責任で行うもの、個人の責任で行うもの、公的責任で担うものの内容と範囲についての議論が深められている。こうした議論を行うために、まずは継続訓練の政策的位置づけを高めることが急務である。

4. 終わりに — 安心感と予測可能性を保障するために

資源のない我が国では、人が大切な資源である。これを大切にしていなかったツケが、今現れている。このままでいくと個々人のスキルが陳腐化し、産業基盤は弱まり、賃金格差が広がるとともに、広範な就労層で賃金が停滞し、大量の高齢者の貧困に社会が呻吟するというシナリオがちらつく。

継続的な職業訓練は、こうしたシナリオを回避する1つの手段である。本報告では、そのために、①継続職業訓練を個人の権利として位置づけること、②個人任せにせず社会的に支える枠組みを作ること、③国がスキルアップを促す役割をより積極的に担うこと、④そのためにハローワークの人員増加と機能強化が必要であること、を指摘した。この4つはこれまでの日本の企業や労働市場で弱かった部分であり、すぐに実現できないかもしれない。しかし人生100

年といわれるなかで、働く年数も長くなる。劇的で急速な経済変動・社会変動のなかで、スキルの維持と発展の責任を個々人に求めることは出来ない。必要なことは安心感と予測可能性を個々人に与えることであり、これを公的責任において行うことが強く求められている。

参考文献・資料

- ヴィタケ、トルステン（2023）「トランスフォーメーション期における継続的職業訓練の成功——連邦雇用エージェンシーの視点からの実践報告——」『ドイツ学研究』81号。
- 菊池馨実「雇用保険法」島田・菊池・竹内編著『戦後労働立法史』旬報社、2018年。
- 厚生労働省人材開発統括官『能力開発基本調査』（各年度版）。
- 伍賀一道、脇田滋、森崎巖『劣化する雇用 ビジネス化する労働市場政策』旬報社、2016年。
- 後藤道夫・布川日佐史（他）編『失業・半失業者が暮らせる制度の構築』大月書店、2013年。
- 嶋内健「雇用保険と職業訓練——給付なき労働市場政策の内実」櫻井純理編著『どうする日本の労働政策』ミネルヴァ書房、2021年。
- 諏訪康雄『雇用政策とキャリア権』弘文堂、2017年。
- ドゥンスト、クラウディア（2023）「継続訓練におけるチームプレイの重要性——推進役、批判的伴走者、実践での訓練者としてのIGメタルの役割」『ドイツ学研究』81号。
- 濱口桂一郎『日本の労働法政策』JILPT、2018年。
- 濱口桂一郎『新・EUの労働法政策』JILPT、2022年。
- 原ひろみ「民間企業の能力開発」佐藤博樹編著『働くことと学ぶこと 能力開発と人材活用』ミネルヴァ、2010年。
- ボッシュ、ゲアハルト（2023）「トランスフォーメーションにおける継続訓練と労働市場政策——ドイツの事例」『ドイツ学研究』81号。
- 宮川努、滝澤美帆「日本の人的資本投資について——人的資源価値の計測と生産性との関係を中心として」RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-010、2022年5月。
- 矢野昌浩「職業能力開発促進法」島田・菊池・竹内編著『戦後労働立法史』旬報社、2018年。
- 山本陽大『第四次産業革命と労働法政策』JILPT、2022年。
- 山本陽大（2023）「雇用社会のデジタル化と継続的職業訓練——日本とドイツにおける法政策」『ドイツ学研究』81号。
- ラーナー、スヴェン（2023）「継続訓練共和国に向けた出発——ドイツの国家継続訓練戦略からの洞察」『ドイツ学研究』81号。
- リクルートワークス研究所（2020）『5カ国リレーション調査【データ集】』。
- 労働政策研究・研修機構（2009）『欧米諸国における公共職業訓練制度と実態』JILPT。
- 労働政策研究・研修機構（2012）『諸外国における能力評価制度——英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査』JILPT。

- 労働政策研究・研修機構 (2017) 『諸外国における教育訓練制度——アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス——』 JILPT。
- 労働政策研究・研修機構 (2018) 『生涯にわたるキャリア支援——労働市場のインフラとしてのキャリア支援』 JILPT。
- 労働政策研究・研修機構 (2019) 『OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較——公共職労働政策研究・研修機構 (2020) 『諸外国の民間教育訓練機関について——アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス——』 JILPT。
- BIBB (2021/2022), Datenreport 2021.
- BIBB (2021/2022), Berufsbildungsbericht.
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Annual Report 2021.
- Bosch, Gerhard (2017), Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik. In: Soziale Sicherheit 7-8/2017.
- Bosch, Gerhard (2022), Arbeitspolitik in der Transformation. IAQ Forschung. 2022/02.
- BMAS (2021), Umsetzungsbericht. Nationale Weiterbildungsstrategie. Juni 2021.
- ILO (2017) World Social Protection Report 2017-2019. ILO, Geneva.
- OECD (2021), Continuing Education and Training in Germany. Getting Skills Right. OECD Publishing, Paris.

著者情報

大重光太郎 (獨協大学外国語学部ドイツ語学科教授)

1999年オスナブリュック大学社会学部博士号 (Dr.rer.pol.) 取得。2000年一橋大学大学院社会学研究科博士課程修了。2000年4月獨協大学外国語学部ドイツ語学科専任講師。2011/12年 デュースブルク=エッセン大学・労働と職業資格研究所にて客員教授。労使関係、労働社会学。

主要業績：Konvergenz der Interessenvertretungen durch Globalisierung? Peter Lang (1999), 「ドイツの職業教育訓練レジームに関する考察——コーポラティズムの視角から——」 『ドイツ学研究』 52号、「1990年代以降のドイツにおける労働協約体制の変容——国家の役割に注目して」 『大原社研雑誌』 631号、「90年代末以降のドイツの労働市場改革——自由主義モデルへの転換と再規制のせめぎあいのなかで」 『労旬』 1834/1836号など。