

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¹⁾

トルステン・ヴィタケ

1. ドイツの労働市場——影響と課題

ドイツの労働市場が直面する4つの主要な課題は、人口動態変動、構造変動（気候変動、デジタル化、トランスフォーメーション）、柔軟化・個人化、社会的不平等である。

人口動態の変動により、労働可能人口が年々減少している。こうした構造変動はパンデミックと対ロシア制裁によって加速した。そのためふさわしいスキルを持つ労働力を増やすことがより速く求められている。企業にとってフレキシビリティの必要性が高まり、従業員による個々の解決がいっそう求められている。既存の社会的不平等は構造転換によって悪化しているが、雇用の確保、労働市場へのアクセス、自動化やデジタル化は、これへの解決策の一部となりうる。全体として生産性をさらに高めることが重要である。

人口動態の転換という課題の大きさと経済のトランスフォーメーションの複雑さに照らせば、個々の市場参加者による個別のアプローチだけではもはや不十

1) 【訳注】第33回獨協国際フォーラム「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。原題 Torsten Withake: Gelingende berufliche Weiterbildung in der Transformation – ein Praxisbericht aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit

分である。我々の課題は、経済や労働市場、継続訓練市場のできるだけ多くの関係者と協力しながら、持続可能な方法で主要な行動分野に取り組むことである。その際、経済トランスフォーメーションの支援と、社会参加による社会保障とは相互に関連しあっている。ネットワークづくりと資格取得への投資は、トランスフォーメーション伴走者としての連邦雇用エージェンシーの2つの中心的課題である。

人口統計学上の理由から、もし他の条件が大きく変化しなければ、ドイツの潜在的労働力は2020年から2035年にかけて現在の4,740万人から720万人分が減少し、2060年にはさらに890万人分が減少すると予想されている。こうした人口動態の発展を考えると、労働力および熟練労働者の需要は、今後も高い水準で推移するだろう。

こうして雇用と熟練労働者の確保が連邦雇用エージェンシーの戦略的方向性の焦点となっている。とりわけ以下の戦略目標が掲げられている。

- 無資格の学校中退者を減らす。
- 職業訓練や大学からのドロップアウト数を減らす。
- 低熟練労働者の比率を減らし、彼らを熟練労働者へ育てる。
- 就業率が平均を下回るグループ（特に女性、55歳以上の者、障がい者）の就業参加と労働時間を引き上げる。
- 国外から熟練労働者を呼び寄せ、長期的に統合する。

2. ノルトライン＝ヴェストファーレン州地方総局の役割

ノルトライン・ヴェストファーレン州は、ドイツの中西部に位置し、オランダやベルギーと国境を接している。同州はドイツで最も人口の多い連邦州である。

地方総局は30の雇用エージェンシー、7つのオペレーションサービス（人事、総務、管理など7つの内部業務）を管理し、間接的にその地域の共同機関

として35のジョブセンターの運営にかかわっている。地方総局は割り当てられた組織単位に対して業務上および専門上の監督を行い、質的・量的な結果への責任を担い、下位単位の組織が各々のレベルの責任で業務を遂行する能力を発展・強化している。

地方総局は、主要なコンピテンス分野の枠組みの中で、連邦本部の専門部門と協力しながら労働市場政策プログラムを発展させ、支援している。

地方総局は州レベルにおける重要な労働市場パートナーとの外部ネットワークを構築し、維持している。地方総局は、州レベルにおいて専門的知見を持った機関として、労働市場政策の呼びかけ人として、また基礎保障(Grundsicherung)の実施において、パートナーとしての役割を担っており、地域の労働市場政策の成功に責任を負っている。

相談者の視点に立つこと、量的・質的に継続的に改善・発展すること、コンピテンスをさらに向上させること、信頼関係の上で相互に学び合うことを重視している。

地方総局は、生計維持のための社会保障給付の2本柱を担当している。失業給付1(社会法典第三編)および失業給付2(社会法典第二編)である。

- 失業給付1は被保険者の拠出金で賄われる保険給付であるのに対し、失業給付2は社会給付である。
- 失業給付2は拠出金の納付とは無関係であり、生活困窮時に支給される。就業能力があり受給資格を持つ人々の生活を維持し、雇用につなげることを目的としている。失業給付2は、経済的に困窮している人であれば基本的に誰でも受けることができる。
- これに対し失業給付1は一定以上の期間、雇用保険に加入し、受給資格を得た場合にのみ支給される。
- 給付期間の長さも両者の大きな違いである。失業給付1は限られた期間しか支給されず、無就業の期間を橋渡しするものでしかない。これに対し失業給付2は、支援の必要性がある限り支給される。

3. ドイツおよびノルトライン・ヴェストファーレン州における 操業短縮手当の労働市場に対する安定化効果

2022年6月時点でドイツの人口8,400万人のうち、5人に1人以上がノルトライン＝ヴェストファーレン州に住んでおり、全人口に占める割合は21%（1,800万人）、ドイツの中で最も人口の多い連邦州である。

7月末現在、社会保険義務のある就業者は3,400万人を超え、そのうち21%以上（720万人）がノルトライン＝ヴェストファーレン州で働いている。

ノルトライン＝ヴェストファーレン州では約68万2000人が失業者として登録されており、ドイツの全失業者（240万人）の27%を占めている。国際比較可能なドイツの15歳～64歳の失業率は、2022年7月で2.9%であり、マルタと並んで欧州連合（EU）内で3番目に低い。より低いのはポーランド（2.6%）とのチェコ共和国（2.3%）であった。EU27カ国における2022年7月の15～64歳の平均失業率は6.0%で、ドイツの2倍だった。さらにドイツの若年失業率は5.6%（EUでは13.6%）で、EUの中で最も低い水準にある。ノルトライン＝ヴェストファーレン州の2021年の失業率は4%程度であった。

コロナ危機はドイツとノルトライン＝ヴェストファーレン州の労働市場に影響を及ぼした。コロナ危機の年2020年には求人数が減少し、失業率も上昇した。2020年のドイツの失業率は約5.9%（ノルトライン＝ヴェストファーレン州7.5%）で、前年よりほぼ1ポイント高かった。厳しい状況にもかかわらず、ドイツとノルトライン＝ヴェストファーレン州の社会保険義務のある雇用は、歴史的な高水準を維持した。コロナの感染拡大やサプライヤーからの納品遅滞は雇用にはほとんど影響を与えなかった。2020年、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の国内総生産はマイナス4.5%（ドイツ全体でマイナス4.7%）と低迷したが、これまでの経験では雇用も同様に減少するはずであった。しかし、実際にはマイナス1.0%の減少にとどまった（ドイツ全体でマイナス1.1%）。

これは何よりも企業における操業短縮手当の広範な利用によるものだった。操業短縮手当によって、労働者は職場にとどまり続け、企業は雇用を維持することができたが、これにより失業が回避されることとなった。

この政策手段は、世界的な経済危機の際にすでに活用された。2009年、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では23万5千人強が操業短縮手当を受給した（ドイツ全体で140万人）。コロナの大流行の時には、操業短縮手当の支給対象となる労働者数は何倍にも増えた。2020年4月だけでも120万人以上の労働者が操業短縮手当を受けていた（ドイツ全体で590万人）。このように操業短縮は、コロナの大流行のなかで雇用の安定に保ち、競争力のある企業を存続させるのに大きな役割を果たした。さらにコロナの大流行が収まり操業短縮労働が減った時点で失業増加が見られなかった。操業短縮措置が失業を防ぐ効果を持っていたことがわかる。

しかし操業短縮手段とは関係なく、ドイツやノルトライン＝ヴェストファーレン州では雇用の変動は、すでに以前から経済変動と切り離されており、国内総生産の減少は必ずしも雇用縮小につながらない状況が見られた。経済成長率が低い局面でも、人口動態の変動や熟練労働者の不足など、他のプロセスが雇用に影響を与えるからである。

4. 継続教育の支援

失業者、失業の恐れがある人とともに、在職者も雇用エージェンシーとジョブセンターの継続職業訓練の支援を受けられる。

失業者と失業の恐れのある人の場合、訓練受講料は全額支給され、訓練期間中は生活費を支える既存の給付金（失業給付1または2）が引き続き支給される。

在職者に対しては、受講費用と賃金補助の給付に等級づけがある。一般的に大企業よりも中小企業の方が高い補助率となっている。賃金補助の額は、補助対象の継続訓練に参加したために遂行できなくなった仕事の量に応じて決定さ

れる。在職者は継続訓練期間中、雇用主から通常の賃金を受け取り、雇用主は残りの訓練費用も負担する。未熟練者の職業資格取得に対しては、受講費用の100%補助と最大100%までの賃金補助が行われる。

また訓練参加の際にかかる交通費や託児費用は払い戻しの申請ができる。資格試験の合格を目指す場合、中間試験や最終試験に合格すると報奨金が用意されている。

5. 在職者と使用者のための助言

地域レベルの雇用エージェンシーでは、失業の恐れがある人や失業した人に対し、早い段階から助言を行っている。具体的な継続訓練の必要性がある在職者にも助言を行っている。また初めて就職する人、仕事から離れていて再就職を希望する人を含め、すべての相談者を対象としている。

この助言の目的は持続可能な雇用である。そのため、資格をあまり必要としない仕事や長期的な見込みがないような仕事にすぐにつかせるよりも、資格を高めることを優先している。職業資格を持たない相談者には、職業資格への適性があり、資格取得による統合の見込みがある場合、資格取得のための助成を受ける法的権利が認められている。就職を阻む障害があれば、助言プロセスにおいて特定され、取り除かれる。

使用者に対して助言が行われる。目的は雇用の維持であるが、人員削減が避けられない場合にも失業を経ることなくできるだけ早く次の仕事に就けるよう支援がなされる。

使用者へのサービスでは、特に助成金の可能性を助言し、助成金申請を決める際のサポートを行っている。雇用エージェンシーは使用者、労働組合、会議所、諸団体への情報提供を行っている。

現在進行中のトランスフォーメーションのプロセスにおいては、労働市場における地域間・部門間のバランスをとることが追加的な課題となっている。

6. 操業短縮手当、操業短縮手当受給期間中の資格取得、転職給付

1) 操業短縮手当と国内総生産の関係

この間、操業短縮手当によって労働市場は安定していた。コロナの大流行にもかかわらず、失業増加は比較的少なかった。

2020年の国内総生産がノルトライン＝ヴェストファーレン州で4.5%、ドイツ全体で4.7%減少したが、雇用はノルトライン＝ヴェストファーレン州で1.0%、ドイツ全体では1.1%の減少にとどまった。他方で、2020年4月には操業短縮措置の活用が前年度に比べて大幅に増加した。その後に操業短縮措置の利用が減少した時も失業の上昇は見られなかった。これは、ノルトライン＝ヴェストファーレン州でもドイツでも、操業短縮措置が雇用の安定と失業の防止に成功したことを示している。ただし、雇用の推移はしばらく前から経済成長の推移と切り離されていること、国内総生産が低下しても必ずしも雇用が縮小するわけではないことに留意する必要がある。経済成長率が低い段階でも、人口動態の変動や熟練労働者の不足など他のプロセスが雇用に影響を与えるからである。

2) 操業短縮期間中の資格取得

操業短縮期間に始められる向上継続訓練について、通常は操業短縮期間中も使用者が単独で負担しなければならない社会保険料の50%を、最長で2023年7月31日まで連邦雇用エージェンシーが負担する。

操業短縮期間中に始められたその他の継続訓練で受講時間が120時間を超えるものについて、50%の社会保険料に加え、訓練費用については以下の割合で助成される。

従業員10人未満の 零細企業	従業員10～249人の 中小企業	従業員250～2,499人の 中規模企業	従業員2,500人超の 大企業
100%	50%	25%	15%

助成の前提条件は、継続訓練実施者と継続訓練が助成のための認可を受けていること、使用者がもともと継続訓練を義務づけていないことである。追加的な賃金補助を受けることは、操業短縮期間の終了後を含め、できない。

3) 転職手当

休業が長期化する場合、事業変更により失業の恐れがある労働者には転職手当が支給される。失業する前に新しい仕事を見つけることが望ましいため、事業変更よりも前の段階で事業所の労使間、すなわち会社と従業員代表委員会の間の協議が義務づけられている。その後、諸措置が導入され調整されていくが、できるだけ早く従業員に助言すること、必要があれば資格訓練をすること、失業を可能な限り回避することを目的として取り組まれる。

助成金は、必要かつ適切な措置費用の50%が、参加者1人あたり最大2,500ユーロを上限として給付される。労働者に対しては、失われた手取り賃金の60%または67%が最長12カ月間、転職操業短縮手当として支給される。連邦雇用エージェンシーによる支給水準を超えて、事業所労使の合意によって会社負担で80%程度まで上乘せすることが一般的に見られる。

7. 就業前・在職中の職業相談

技術の可能性と、持続可能で環境に優しい経済活動を目指す方向は、生産プロセスや経済のあり方を変化させている。新しい職業像が誕生しており、既存の職業像も変化している。資格要件は常に発展しており、多くの人にとって生涯学習というものが当然のものとなってきている。その中心的な役割を果たすのが職業基礎訓練および継続訓練である。

こうした背景から、就業生活以前の職業相談（初職に向けて職業を学ぶ若者への支援）だけでなく、在職中の者へも職業相談を広げてきた。就業生活における職業相談は、職業に関するオリエンテーションや助言を通じて、就業生活のあらゆる局面にある人々を支援するものであり、とりわけ在職中の者へも資

格取得のための助言を行いながら支援している。

就業生活における職業相談の場合、助言成果が最適になるよう各エージェンシーの助言チームを地域横断的に調整してきた。

こうして生まれた「生涯にわたる職業助言」によって、ドイツ全土にわたり企業、従業員、失業者、若者たちに向けた、持続可能で高品質かつ最新のサービスが提供され、トランスフォーメーション・プロセスを乗り切る際の支援が行われている。

雇用エージェンシーでは、相談者のニーズに合わせてサービスが提供されている。

- 現代的で魅力的なフォーマットでの、トピック別の職業に関するイベントの開催
- 学校や会社など、現場での敷居の低い助言サービス
- 個人的助言（対面、電話、オンラインツール）
- 若者と成人に向けた、オリエンテーションと自己探求のためのオンラインサービス

ここでも連邦政府や州政府、使用者団体や経済団体、労働組合などのパートナーとともに、いわゆる「ネットワーク化された継続訓練空間」における労働市場のトランスフォーメーション・プロセスが調整され、形作られている。

著者情報

トルステン・ヴィタケ：連邦雇用エージェンシー・ノルトライン＝ヴェストファーレン地方総局長（Torsten Withake：Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen bei der Bundesagentur für Arbeit）

連邦専門大学にて労働行政専攻、Diplom-Verwaltungswirt (FH) を取得。1984年-2005年連邦雇用庁のさまざまな職務を担当。2005年-2011年デュッセルドルフ、ボーフム、エッセンのジョブセンターで副所長および所長を務める。2011年-2015年エッセン市雇用局長。2015年-2019年連邦雇用エージェンシー・ノルトライン・ヴェストファーレン地方総局（デュッセルドルフ）労働市場マネジメント部門責任者。2019年12月より現職。