

みずほレポート

2022年8月10日

日本の職業訓練政策の 現状と課題

成長と分配の好循環実現に向けた制度改革の方向性

- ◆骨太の方針2022に盛り込まれた「人への投資」の拡充は、働き手のスキルアップを通じた生産性向上（成長）と、幅広い労働者の稼得能力向上による所得格差抑制（分配）の好循環実現に向けた基盤になる重要な施策である。
- ◆そこで、わが国において働き手への公的な投資を担う職業訓練政策について、労働者個人を支援する公的職業訓練と教育訓練給付、企業に経済的支援を行う人材開発支援助成金に着目し、制度の課題や改革の方向性を考察した。
- ◆各プログラムの利用状況や効果、国際比較を踏まえると、日本の職業訓練政策は、事前の情報提供、労働市場ニーズに合致した講座の設定、施策の効果、対象者に関する包摂性などの点で課題を抱えている。
- ◆こうした課題を解決するには、ワンストップの情報提供や手続きのオンライン化による利用可能性の向上、キャリアコンサルティングの活用促進、デジタル分野の講座拡充、訓練と就労支援の一体化による施策効果の向上、そして、雇用保険の受給資格を条件にしないユニバーサルな職業訓練制度の構築、といった改革が必要とされる。

経済調査チーム 主席エコノミスト 服部直樹
080-1069-4667 naoki.hattori@mizuho-rt.co.jp

経済調査チーム 主任エコノミスト 風間春香
080-1069-4642 haruka.kazama@mizuho-rt.co.jp

経済調査チーム エコノミスト 中信達彦
080-9534-5897 tatsuhiko.nakanobu@mizuho-rt.co.jp

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。

目 次

1. はじめに	1
2. 日本の職業訓練政策の体系	2
(1) 公的職業訓練事業（公共職業訓練、求職者支援訓練）	2
(2) 教育訓練給付事業（専門実践教育訓練、特定一般教育訓練、一般教育訓練）	3
(3) 人材開発支援助成金	3
3. 各プログラムの規模・利用状況	4
(1) 公的職業訓練事業（公共職業訓練、求職者支援訓練）	4
(2) 教育訓練給付事業（専門実践教育訓練、特定一般教育訓練、一般教育訓練）	7
(3) 人材開発支援助成金	11
4. 日本の職業訓練政策の課題と改革の方向性	13
(1) OECD の成人教育評価指標からみる日本の課題	13
(2) 国内における課題提起と改革の方向性	15
5. おわりに	19
参考文献	20

1. はじめに

岸田政権が2022年6月7日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（以下、「骨太の方針2022」）及び「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」（以下、「新しい資本主義の実行計画」）では、今後の重点投資分野として、①人への投資、②科学技術・イノベーションへの投資、③スタートアップへの投資、④グリーン・トランスフォーメーション（GX）及びデジタル・トランスフォーメーション（DX）への投資、の4本柱が位置付けられた。

なかでも、中核になるのが人への投資である。骨太の方針2022では「人への投資」は、新しい資本主義に向けて計画的な重点投資を行う科学技術・イノベーション、スタートアップ、GX、DXに共通する基盤への中核的な投資であるとも言える」として、人的資本投資の重要性に言及している。

過去の骨太の方針を振り返ると、2017年ごろから人的資本に関する記述が増えているが、記述の中身や順番をみると、職業訓練に比べ学校教育や幼児教育の優先度が高い特徴があった。例えば、2017年の「人材投資・教育」の項では「教育の質の向上」→「リカレント教育等の充実」の順、2018年の「人材への投資」の項では「幼児教育の無償化」→「高等教育の無償化」→「大学改革」→「リカレント教育」の順に記述されている（2019年も概ね同様）。

一方、今回の骨太の方針2022では、「人への投資」の項の冒頭から労働者を対象にしたスキルアップについて記述されている。幅広い層の働き手へ積極的に投資して、スキルアップと成長産業への労働移動を促し、成長と分配の好循環を実現しようとする姿勢が鮮明になっていると言えよう。その実現に向けて、骨太の方針2022には「2024年度までの3年間に、4,000億円規模の予算を投入する施策パッケージを講じる」ことが盛り込まれた。また、7月29日に閣議決定された2023年度予算の概算要求に関する基本方針では、新しい資本主義の実現に向け、「人への投資」を含む重点投資を推進するための予算枠が設けられた。

では、こうした政策パッケージや予算枠を活用して具体的にどのような「人への投資」を行うべきか。本稿では、これまで日本において働き手への公的な人的資本投資を担ってきた職業訓練政策に着目し、その規模や利用状況を踏まえ、職業訓練政策が抱える課題を整理する。そのうえで、職業訓練に関する専門家の指摘や内外の先行研究をもとに、改革の方向性を提示したい。

本稿の構成は次の通りである。まず第2章では、日本の職業訓練政策を体系的に整理し、主要なプログラムである公的職業訓練、教育訓練給付、人材開発支援助成金について制度の概要を解説する。次に第3章では、各プログラムの規模や利用状況を分析し、制度の効果や問題点について考察する。最後に第4章では、国際比較の観点から日本の職業訓練政策全体の課題を整理したうえで、国内有識者による議論の動向等も踏まえ、改革の方向性を提示する。

2. 日本の職業訓練政策の体系

厚生労働省が実施する職業訓練政策は、①公的職業訓練事業（公共職業訓練、求職者支援訓練）、②教育訓練給付事業（専門実践教育訓練、特定一般教育訓練、一般教育訓練）、③企業等への支援事業（人材開発支援助成金等）、④職業能力評価・技能振興事業からなる¹（図表1）。以下、本稿では、働き手個人に対して直接的な訓練機会の提供や経済的支援を行う①・②と、企業に対して経済的支援を行う③を分析の対象にする。

（1） 公的職業訓練事業（公共職業訓練、求職者支援訓練）

公的職業訓練事業（いわゆるハロートレーニング）は、主に離職した人に対して職業訓練を提供する制度であり、公共職業訓練と求職者支援訓練からなる。

公共職業訓練の対象は、離職者・在職者・学卒者・障がい者であり、主に雇用保険を受給している離職者向けの訓練や、中小企業で働く在職者向けの訓練が中心だ。訓練の実施主体は、国（独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が代行）や都道府県の職業能力開発施設（施設内訓練）、委託した民間の専門学校等（委託訓練）である。訓練費用は、離職者・障がい者は無料、在職者は雇用主が負担、学卒者は受講者自身が負担する仕組みになっている。

図表 1 日本の職業訓練政策の体系

施策			対象	主な内容	2020年度規模	
					金額	人数・件数
個人向け	訓練機会の提供 「公的職業訓練」	公共職業訓練	・雇用保険を受給する離職者 ・在職者 ・学卒者 ・障がい者	・テキスト代等を除く無料の職業訓練（離職者、障がい者） ・在職者・学卒者訓練は有料	1,333億円	19.1万人
		求職者支援訓練	・雇用保険を受給できない離職者	・テキスト代等を除く無料の職業訓練 ・訓練中に職業訓練受講給付金を支給	254億円	2.4万人
	経済的支援 「教育訓練給付」	専門実践教育訓練給付金		・受講費用の最大70%を支給 ・訓練中に教育訓練支援給付金を支給	201億円	8.1万人
		特定一般教育訓練給付金	・在職者 ・離職後1年以内の離職者等	・受講費用の40%を支給	1億円	0.2万人
		一般教育訓練給付金		・受講費用の20%を支給	34億円	8.9万人
	企業等向け	人材開発支援助成金	・企業	・訓練経費や訓練期間中の賃金の一部を助成	254億円	3.4万件

(注) 1. 公共職業訓練と求職者支援制度は金額が予算ベース、人数・件数が実績ベース。その他は金額、人数・件数ともに実績ベース

2. 公共職業訓練の金額と人数・件数は、離職者・在職者・学卒者訓練を含み、障がい者訓練を除く

3. 求職者支援訓練の金額は、職業訓練受講給付金を含む制度全体の値

4. 専門実践教育訓練給付金の金額は、教育訓練支援給付金を含む

(出所) 関谷（2019）、厚生労働省「令和2年度ハロートレーニング（公的職業訓練）に係る予算案について」、「令和2年度公共職業訓練等実績」、「令和2年度 求職者支援訓練実績」、「雇用保険事業年報 全体版 令和2年度」、「PDCAサイクルによる雇用保険二事業（三事業）の目標管理について」、「行政事業レビュー（令和3年度）」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

¹ 関谷（2019）等を参考に整理したもの。

一方、求職者支援訓練は、雇用保険を受給できない求職者を対象とした制度である。こちらでもテキスト代等を除き無料の訓練が提供されることに加え、一定の要件を満たすと月額10万円の職業訓練受講手当や、通所手当、寄宿手当が支給される。求職者支援訓練は、都道府県から委託を受けた民間の教育訓練機関等で実施され、基礎的なパソコン操作や文書作成能力等を学ぶ「基礎コース」、IT、営業・販売・事務、介護、医療事務、デザイン関連などの実践的な能力を開発する「実践コース」に分かれている。

（２） 教育訓練給付事業（専門実践教育訓練、特定一般教育訓練、一般教育訓練）

教育訓練給付事業は、在職者と離職後1年以内の離職者等を対象として、厚生労働大臣が指定する教育訓練の受講に支払った費用の一部を給付する制度である。教育訓練給付事業には、「専門実践教育訓練」、「特定一般教育訓練」、「一般教育訓練」の3つの給付金があり、それぞれ対象となる講座や給付率が異なっている。

「専門実践教育訓練」では、労働者の中長期的なキャリア形成に資する教育訓練を対象に、受講費用の最大70%（年間上限56万円）が給付される。「特定一般教育訓練」は、労働者の速やかな再就職及び早期のキャリア形成に資する教育訓練を対象にしており、受講費用の40%（上限20万円）が給付される。「一般教育訓練」では、「専門実践教育訓練」と「特定一般教育訓練」の対象にならない訓練のうち、雇用の安定・就職の促進に資する教育訓練費用の20%（上限10万円）が給付される。

（３） 人材開発支援助成金

人材開発支援助成金は、事業主等を対象に、労働者の訓練経費や訓練期間中の賃金の一部を助成する制度である。8つのコースが用意されており、例えば、労働生産性の向上や若年層等の育成（特定訓練コース）、教育訓練休暇等制度の普及（教育訓練休暇等付与コース）、非正規雇用者の能力向上や正規雇用者への転換（特別育成訓練コース）を目的としたコースがある。

8つのコースのうち、2022年4月に新たに創設された「人への投資促進コース」（2022～2024年度の3年間の限定措置）は、「人への投資」を強化するために国民からアイデアを募って制度設計が行われた。具体的には、デジタル人材や海外を含む大学院で学ぶ高度人材の育成（高度デジタル人材訓練／成長分野等人材訓練）のほか、IT分野未経験者の即戦力化（情報技術分野認定実習併用職業訓練）、学び直しのための時間確保（長期教育訓練休暇制度）など5つのメニューが用意されている。

3. 各プログラムの規模・利用状況

次に、第2章で整理した職業訓練政策の各プログラムについて、予算規模や実際の利用状況を確認してみよう。

(1) 公的職業訓練事業（公共職業訓練、求職者支援訓練）

a. 事業全体の利用状況

公的職業訓練事業（ハロートレーニング）の予算規模を時系列で見ると、離職者訓練のうち民間教育機関等への委託訓練が増加していた2018～2020年度を除いて、年間1,200億円前後で推移している（図表2）。委託訓練における2018年度の予算額増加は、非正規労働者等を対象に国家資格の取得等を目指す長期の訓練コースを拡充したことが影響したとみられる。

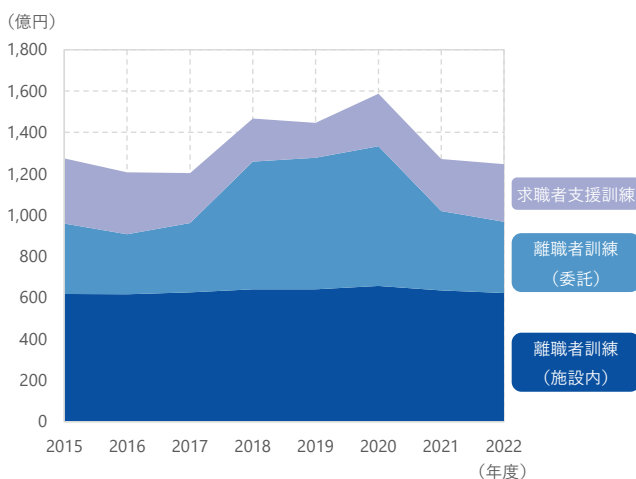
予算上の訓練規模の計画は、2019年度まで約35万人だったが、2020年度以降は在職者訓練や求職者支援訓練の拡充により約40万人へ増加している（図表3）。2020年度の在職者訓練規模（計画）の増加には、高齢者の継続雇用支援のための在職者向け訓練推進が影響しているようだ。また同年度には、求職者支援訓練の幅広いニーズに対応するため、訓練期間・時間の条件が緩和されている。

b. 公共職業訓練

雇用保険の受給資格者を対象にした公共職業訓練のうち、まず離職者訓練について利用者数の実績を見てみよう。2020年度における離職者訓練の実際受講者数は、国・都道府県の施設内訓練が3.1万人、民間教育機関等への委託訓練が7.2万人と、それぞれ2009・2010年度をピークに減少傾向にある（図表4）。なお、2020年度の予算上の訓練規模（計画）は、施設内訓練：3.3万人、委託訓練：13.5万人であり、委託訓練の実績は計画を大きく下回っている。

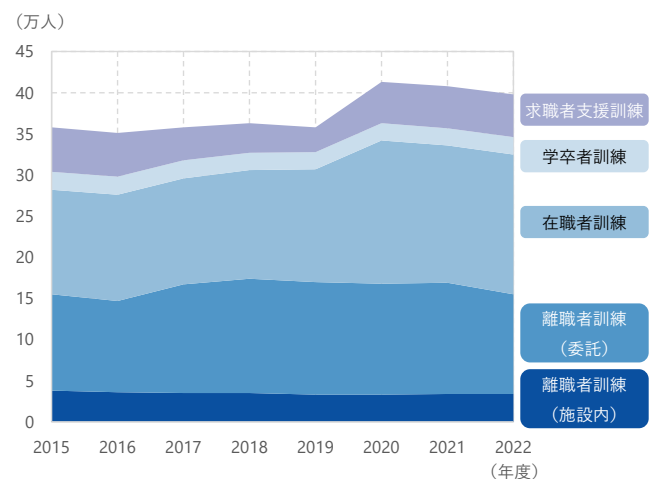
さらに、2020年度における離職者訓練の実績を分野別にみたものが図表5だ。受講者が多い

図表 2 公的職業訓練事業の予算額



- (注) 1. 障がい者訓練を除く
 2. 在職者・学卒者訓練の予算額は切り分けできないため、離職者訓練（施設内）に含む
 3. 求職者支援訓練は職業訓練受講手当を含む制度全体の値
 (出所) 厚生労働省「ハロートレーニング（公的職業訓練）に係る予算案について」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 3 公的職業訓練事業の予算上の訓練規模

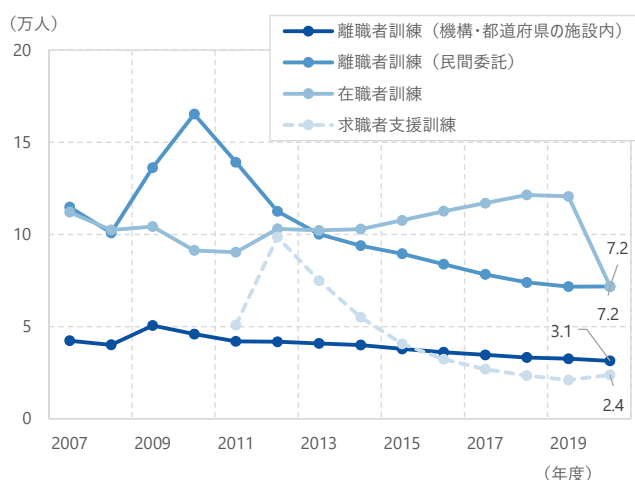


- (注) 障がい者訓練を除く
 (出所) 厚生労働省「ハロートレーニング（公的職業訓練）に係る予算案について」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

のは、事務系（経理事務、一般事務、経営実務等）、IT系（情報ビジネス、情報処理等）、介護系（介護福祉サービス等）であり、これらはほぼ全て委託訓練が担っている。一方、施設内訓練が中心の建設系や製造系（いわゆる「ものづくり」分野）、サービス系（電気工事、設備管理、建築・機械製図、販売等）の受講者は相対的に少ない。

受講者の就職率を見ると、総じて施設内訓練が委託訓練を上回っている（図表6）。施設内訓練は、受講者数が多い建設系、製造系、サービス系すべてで就職率が8割を超えている。他方で、委託訓練の就職率は介護系が84%と高いものの、それ以外の分野はすべて8割を下回っている。施設内訓練と委託訓練で主に担う分野の違いはあるが、実施主体によって訓練が就職に結びつく効果に差があることが

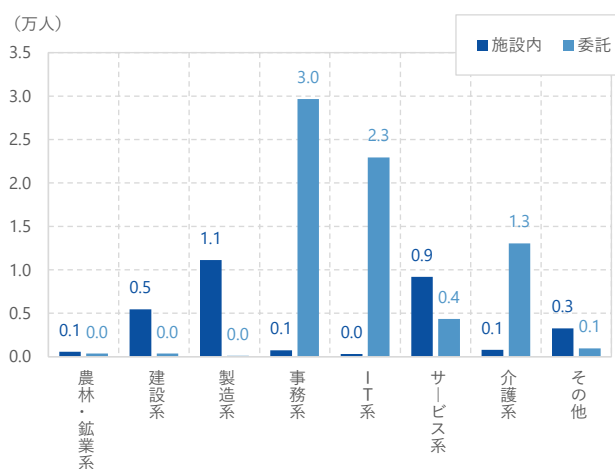
図表 4 公的職業訓練事業の受講者数実績



（注） 離職者訓練は当該年度在籍者数（入校者＋年度繰越者）、求職者支援訓練は当該年度中に開始したコースの受講者数

（出所）厚生労働省「ハロートレーニング（離職者訓練）の受講者数・就職率の推移」「ハロートレーニング（求職者支援訓練）の受講者数・就職率」「ハロートレーニング（在職者訓練）の実施状況」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

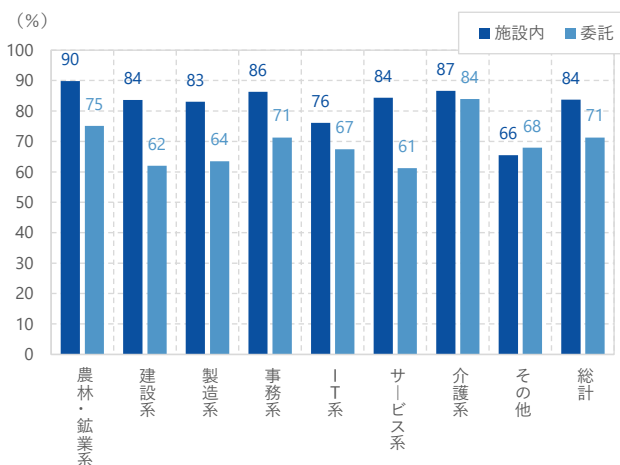
図表 5 離職者訓練の分野別受講者数（2020年度）



（注） 受講者数は当該年度在籍者数（入校者＋年度繰越者）

（出所）厚生労働省「令和2年度公共職業訓練等実績」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 6 離職者訓練の分野別就職率（2020年度）



（注） 就職率は訓練修了3カ月後の就職状況

（出所）厚生労働省「令和2年度公共職業訓練等実績」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

示唆される²。

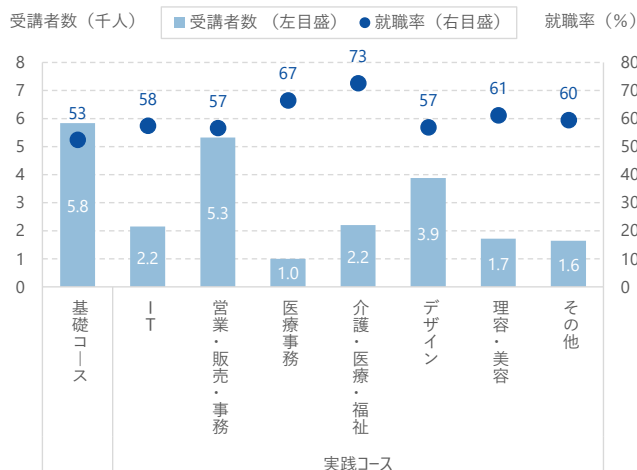
続いて、在職者訓練の利用者数の実績を見てみよう。在職者訓練では、中小企業や製造現場等の労働者を対象とした比較的訓練期間の短い（概ね2～5日）訓練が行われている。2020年にはコロナ禍の影響で7.2万人と前年から大幅に減少したものの、離職者訓練の利用が減少傾向にある中で、在職者訓練が2019年まで増加傾向で推移していたことは特筆に値する（図表4）。

この背景について厚生労働省の「平成30年版労働経済の分析（労働経済白書）」では、景気回復とともに人手不足が深刻化する中、企業内で後進を指導する人材を確保できず、企業内訓練の実施が困難になったため、在職者訓練のニーズが高まったことを指摘している。また、2017年に「生産性向上人材育成センター（生産性センター）」が全国の職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）や職業能力開発大学（ポリテクカレッジ）等に開設され、企業の生産性向上に対する支援が強化されたことも、在職者訓練の利用拡大に寄与している可能性があるだろう。生産性センターはそれぞれの企業に合わせた人材育成プランの提案・訓練実施などを通じて、中小企業等の労働生産性向上を支援している。2022年度からは、中小企業等のDX人材育成を支援する「中小企業等DX人材育成支援コーナー」が設置されており、足元の社会的ニーズに即した施策として注目される。

c. 求職者支援訓練

一方、雇用保険の受給資格がない求職者を対象とした求職者支援訓練について利用者数の実績をみると、2020年度は2.4万人（基礎コース：0.6万人、実践コース：1.8万人）と、予算上の計画（5万人）の約半分にとどまっている（図表4）。コース別に受講者数と就職率を確認すると、受講者が比較的多いのは、基礎的なビジネススキルを学ぶ基礎コースと、より専門的なスキルを学ぶ実践コースのうち

図表 7 求職者支援訓練のコース別受講者数と就職率（2020年度）



（注） 就職率は2020年度中に修了したコースの訓練修了3か月後の就職状況（雇用保険が適用される就職者数から算出）

（出所） 厚生労働省「令和2年度求職者支援訓練実績」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

² 2007～2008年のデータを対象に分析した黒澤・佛石（2012）は、高齢・障害・求職者雇用支援機構の前身である旧雇用・能力開発機構が実施した訓練の常用就職率に対する効果が、IT分野・一般事務分野ともに民間委託訓練に比べて高いことを示している。就職率の差は、訓練カリキュラムや指導方法、就職支援等に係るノウハウの差が影響している可能性があるとして述べられている。

営業・販売・事務やデザインである（図表7）。また、実践コースのうち、応募倍率が高いコースはデザイン（1.6倍）やIT（1.22倍）、逆に低いコースは医療事務（0.67倍）、介護・医療・福祉（0.75倍）である。

ただし、受講者数が多いコースや応募倍率が高いコースの就職率が必ずしも良好なわけではなく、基礎コースや、実践コースの営業・販売・事務、デザイン、ITの就職率は6割に満たない。対照的に、医療事務や介護・医療・福祉の就職率は7割前後と相対的に高い。求職者支援訓練のコース・規模の設定が労働市場（特に労働需要側である企業）のニーズに十分対応できていない可能性が示唆される。

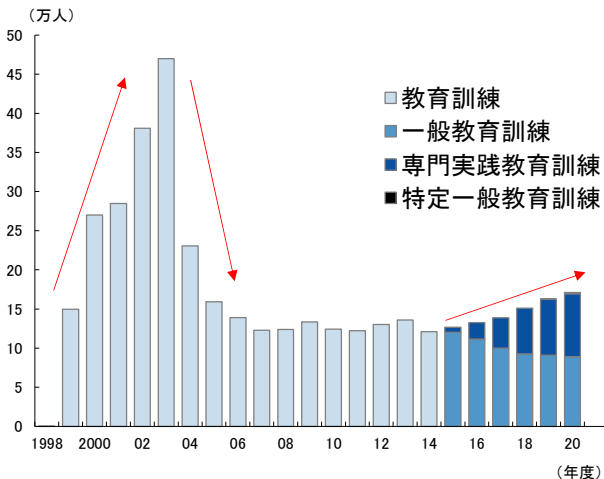
（2） 教育訓練給付事業（専門実践教育訓練、特定一般教育訓練、一般教育訓練）

a. 事業全体の利用状況

教育訓練給付金の受給者数は、1998年12月の制度創設以降、その普及とともに増加してきたが、2003年に給付率を半減させる等の見直しが行われたことを背景に減少に転じた（図表8、図表9）。2014年の制度改正で専門実践教育訓練が創設された後は、それが全体の増加に寄与している。2020年度の受給者数実績（17.1万人）の内訳をみると、一般教育訓練が8.9万人（全体の52%）、専門実践教育訓練が8.1万人（同47%）でほぼ半数ずつであり、導入から日が浅い特定一般教育訓練は0.2万人（同1%）と少ない。

2020年度時点の受給者を男女別にみると、一般教育訓練は男性が多く、専門実践教育訓練は女性が多い（図表10）。専門実践教育訓練給付の受給者に女性が多いのは、専門実践教育訓練のプログラム構成が要因であると考えられる。後述するように、専門実践教育訓練の指定講座には、介護福祉士や看護師といった女性の資格取得率が高い医療・福祉分野の資格取得を目指すプログラムが多数含まれているため³。また、年齢階層別にみると、一般教育訓練、専門実践教育訓練ともに分布の山は30～

図表 8 教育訓練給付金受給者数



（出所）厚生労働省「雇用保険事業年報」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 9 教育訓練給付制度の変遷

	給付率
1998年創設	80% (要件期間5年以上)
2003年改正 (同年5月施行)	20% (要件期間3～5年)、40% (要件期間5年以上)
2007年改正 (同年10月施行)	20% (要件期間3年以上、初回のみ1年)
2014年改正 (同年10月施行)	一般教育訓練給付金: 20% (要件期間3年以上、初回のみ1年) 専門実践教育訓練給付金: 最大60% (要件期間10年以上、初回のみ2年)
2017年改正 (翌年1月施行)	一般教育訓練給付金: 20% (要件期間3年以上、初回のみ1年) 専門実践教育訓練給付金: 最大70% (要件期間3年以上、初回のみ2年)
2019年改正 (同年10月施行)	一般教育訓練給付金: 20% (要件期間3年以上、初回のみ1年) 特定一般教育訓練給付金: 40% (要件期間3年以上、初回のみ1年) 専門実践教育訓練給付金: 最大70% (要件期間3年以上、初回のみ2年)

（出所）厚生労働省より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

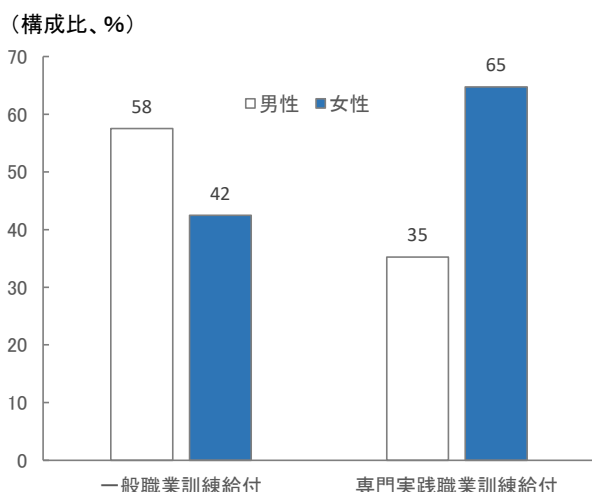
³ 第34回介護福祉士国家試験の合格発表（2022年3月25日）によると、合格者60,099人のうち女性は42,652人（71.0%）であった。

40歳代で、受給者の7割強は49歳以下である（図表11）。なお、専門実践教育訓練の受給者のおよそ4分の3は在職者であり、離職者は4分の1にとどまっている（2018年度時点）⁴。

b. 専門実践教育訓練の利用状況

さて、教育訓練給付事業の利用状況を深掘りするにあたり、3つの施策のうち、足元にかけて受給者

図表 10 教育訓練給付金の男女別受給者比率

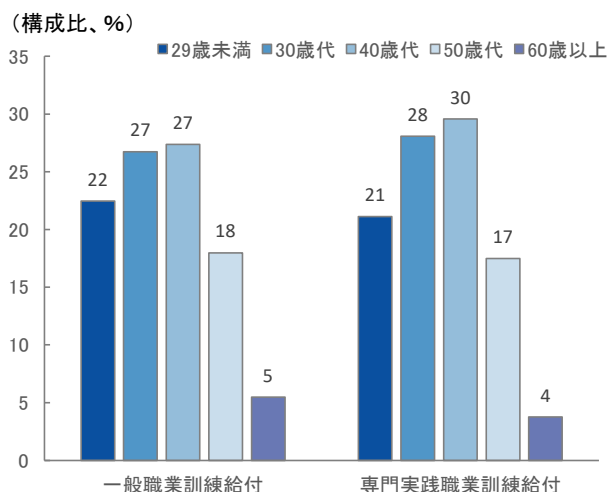


(注) 1. 2020 年度の実績

2. 専門実践教育訓練給付は資格確認件数ベース

(出所) 厚生労働省「雇用保険事業年報」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 11 教育訓練給付金の年齢別受給者数



(注) 1. 2020 年度の実績

2. 専門実践教育訓練給付は資格確認件数ベース

(出所) 厚生労働省「雇用保険事業年報」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

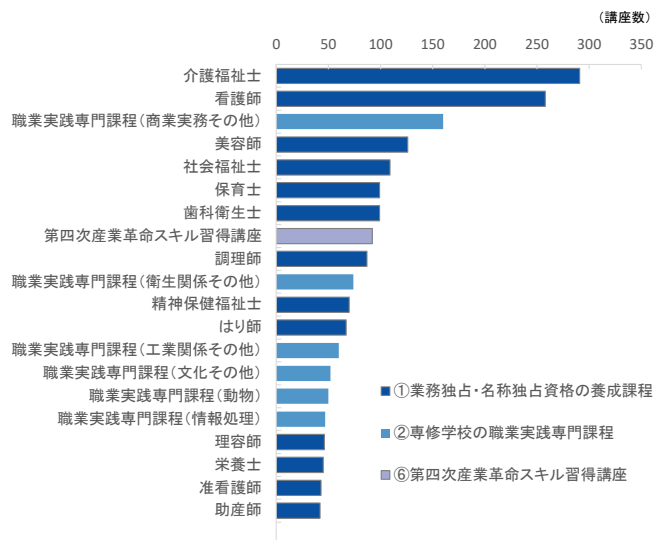
図表 12 専門実践教育訓練給付金の受給内容

	指定講座数		受給者数	
		(割合%)		(割合%)
①業務独占・名称独占資格の養成課程 (例:看護師、介護福祉士等)	1,614	61.4	56,841	84.7
②専修学校の職業実践専門課程 (例:商業実務、経理・簿記等)	672	25.6	1,384	2.1
③専門職学位課程 (例:MBA、MOT等)	93	3.5	5,596	8.3
④大学等の職業実践力育成プログラム (例:マネジメント、看護師の上乗せ資格習得等)	153	5.8	2,253	3.4
⑤高度IT資格の取得を目標とする課程 (例:シスコ技術者認定、CCNP等)	3	0.1	32	0.0
⑥第四次産業革命スキル習得講座 (例:AI、データサイエンス等)	92	3.5	984	1.5

(注) 指定講座数は2022年4月1日時点、受給者数は2020年度（追加受給者除く）

(出所) 厚生労働省「目標資格等別・都道府県別 専門実践教育訓練指定状況」、厚生労働省「雇用保険事業年報」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 13 専門実践教育訓練のプログラム別講座数



(注) 1. 2022年4月1日時点における専門実践教育訓練の指定講座数上位20プログラムを图示

2. ③～⑤は上位20プログラムに該当無し

(出所) 厚生労働省より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

⁴ 職業安定分科会雇用保険部会（第156回）による。

が増加している専門実践教育訓練に着目してみよう。

まず分野別にみると、専門実践教育訓練に設定された6つの分野のうち、「①業務独占資格・名称独占資格の養成課程」が全講座数の6割以上、全受給者数の8割以上を占める（図表12）。

プログラム別の指定講座数では介護福祉士が最も多く、看護師、職業実践専門課程（商業実務その他）と続く（図表13）。介護福祉士や看護師は、国家試験の受験資格を得られる課程等が対象になっている。職業実践専門課程（商業実務その他）は、医療事務や経理事務、ブライダル関連等、職業実践的な知識やスキルを習得する内容である。一方、第4次産業革命下において高い人材需要が見込まれる領域の人材開発を目的に、IT分野の講座（「⑤高度IT資格の取得を目標とする課程」「⑥第四次産業革命スキル習得講座」）の拡充が行われているものの⁵、相対的に数はまだ少ないようだ。

c. 専門実践教育訓練の効果

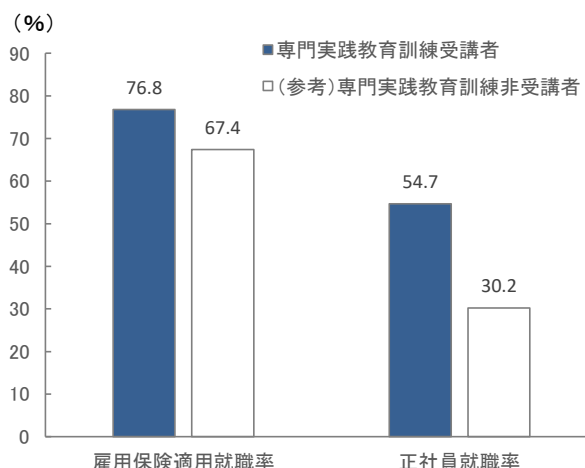
次に、専門実践教育訓練の効果について確認しよう。専門実践教育訓練制度は、法令上「中長期的なキャリア形成に資する専門的かつ実践的な教育訓練」（雇用保険法施行規則）と定義されている。厚生労働省労働政策審議会によれば、この「中長期的なキャリア形成に資する」⁶とは、例えば①上位資格取得による「職務・能力のレベルアップ型a」、②新たな資格学位取得による「職務・能力のレベ

図表 14 専門実践教育訓練修了後のキャリアアップ

	離職者	在職者	
		非正規社員	正社員
上位資格取得による 「職務・能力のレベルアップ型a」	【主な効果】 就職	【主な効果】 正社員登用 賞金アップ	【主な効果】 昇進・昇格 賞金アップ
新たな資格・学位取得による 「職務・能力のレベルアップ型b」	【効果検証】 就職率※	【効果検証】 正社員転換率 賞金増加率	【効果検証】 賞金増加率
関連資格取得等による 「職務・能力の幅拡大型」	※全体の就職 率に加えて、雇 用保険適用就 職率、正社員就 職率		
異分野の資格・学位取得による 「キャリアチェンジ型」			

（出所）厚生労働省労働政策審議会人材開発分科会（第7回）等より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 15 専門実践教育訓練の修了後の就業率



（注） 1. 2017年9月末時点の就職率。
2. 受講者は、訓練開始時に離職中で、2017年3月末までに訓練を修了し、2017年9月末までに給付金を受給した者（1,932人）。非受講者は、雇用保険被保険者資格を有しており、2017年9月末までに給付金を受給していない者（14,108,725人）。
（出所）厚生労働省労働政策審議会人材開発分科会（第3回）より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

⁵ 第4次産業革命スキル習得講座とは、IT・データを中心とした将来の成長が強く見込まれ、雇用創出に貢献する分野において、社会人が高度な専門性を身に付けてキャリアアップを図る、専門的・実践的な教育訓練講座を経済産業大臣が認定する制度である（2017年度創設、初回認定講座は平成30年4月に開講）。経済産業大臣が認定した教育訓練講座のうち、厚生労働省が定める一定の要件を満たし、厚生労働大臣の指定を受けたものは、専門実践教育訓練給付の対象となる。

⁶ 「教育訓練の成果をもって就職や正社員転換の実現、定着等の可能性が高まるとともに、その後の就業経験、さらなる体系的な教育訓練受講等の効果と相まって、キャリアアップ（能力、職位・処遇等の様々な観点から）に結びつくもの」とされている。

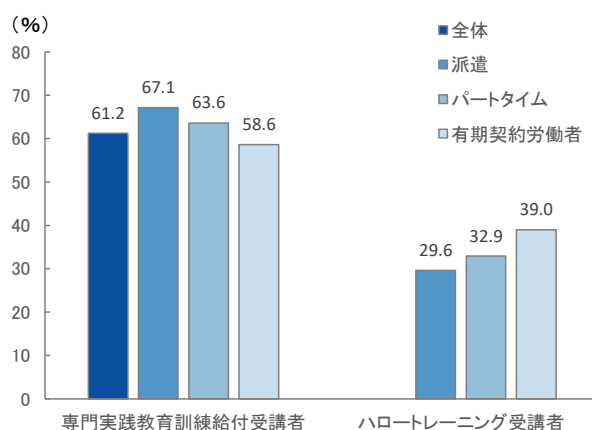
ルアップ型b)、③関連資格取得等による「職務・能力の幅拡大型」、④異分野の資格・学位取得による「キャリアチェンジ型」の4つに分けられる(図表14)。こうした4類型のキャリアアップにより、離職者は就業、非正規社員は正社員登用や賃金増加、正社員は昇進・昇格や賃金増加、といった効果が期待される。以下では、厚生労働省の調査結果をもとに、離職者の就職率、非正規雇用の正社員転換率、再就職時の賃金増加率、の観点から専門実践教育訓練の効果を確認する。

離職者の就職状況について、離職中に受講開始し、その後に訓練を修了した者を対象としてみた場合、2017年9月末時点の雇用保険適用就職率は7割強、正社員就職率が5割強との結果であった(図表15)。参考として図示した非受講者と比べると、いずれも高い割合になっている。

非正規雇用から正規雇用への転換状況については、2017年9月末までに訓練を経て再就職した者のうち、前職が非正規雇用であった者を対象にすると、正社員として再就職をした者が約6割に達している(図表16)。訓練期間等が異なるため単純比較はできないものの、公的職業訓練(ハロートレーニング)受講者よりも正社員転換率は高い。

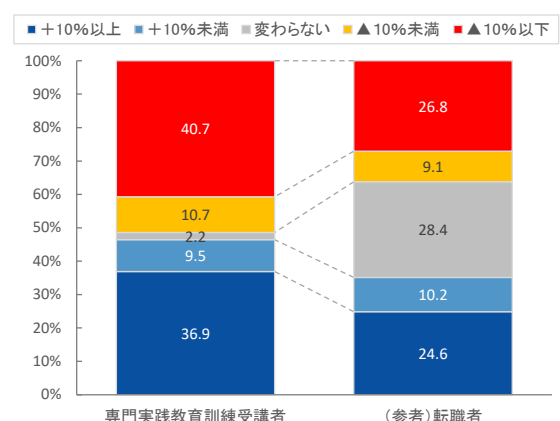
訓練による賃金増加については、2017年度に訓練を開始し、訓練修了後1年以内に再就職した者を対象に離職時賃金と再就職時の賃金を比較すると、離職前に比べて賃金が増加した者が46%、賃金が減少した者の割合が51%、変わらない者が2%である(図表17)。これを転職者全体の動向と比べると、受講者は賃金増加割合・減少割合ともに高くなっている。受講者の賃金額はデータの制約上、離職前賃金が所定外給与を含むのに対して、再就職時賃金が所定内給与のみになっている。そのため再就職時賃金は少なく計上される傾向があるが、それにもかかわらず専門実践教育訓練の受講者では修了後に賃金が増加した割合が転職者全体に比べて高く、プログラムに一定の効果があつたと解釈できる。

**図表 16 訓練を経た再就職・転職により
非正規雇用から正社員に転換した者の割合**



- (注) 1. 専門実践教育訓練給付受講者は、2017年9月末までに給付金を受給した者のうち、訓練を経て再就職または転職した者がかつ前職が非正規雇用であった者(567人)の再就職時または転職時の雇用形態を分析
2. ハロートレーニング受講者は、2015年3月末までに訓練を修了し、修了から1年以内に雇用保険が適用される職に就いた者について分析
(出所) 厚生労働省労働政策審議会人材開発分科会(第3回)より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

図表 17 専門実践教育訓練修了後の賃金変化



- (注) 1. 専門実践教育訓練受講者は、2017年度に受講を開始して資格等を取得し、かつ受講修了後1年以内に再就職した者(1,206人)の、離職時賃金と再就職時の賃金を比較
2. 転職者の状況は、厚生労働省「雇用動向調査(2020年)」によるもの
(出所) 厚生労働省職業安定分科会雇用保険部会(第158回)より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

(3) 人材開発支援助成金

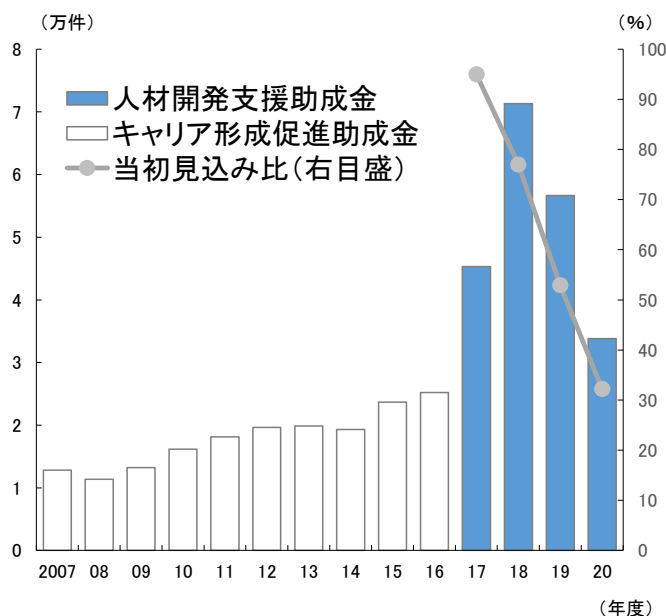
人材開発支援助成金の支給決定件数をみると、2001年度に創設された前身の「キャリア形成促進助成金」は緩やかな増加にとどまっていたが、2017年度に現行の「人材開発支援助成金」へ名称・内容が変更になると支給決定件数が急増した（図表18）。一定の成果を上げた企業に対して助成金を増額する仕組み（生産性要件）が新たに導入されたことが背景にあるとみられる。

しかし、その後は2018年度をピークに支給決定件数が減少に転じた。厚生労働省は、特に2020年度について、新型コロナウイルス感染拡大による事業活動の制約で労働者の訓練実施が困難になったケースが多かったと指摘しているが、支給決定件数の実績は2019年度以降、当初見込みに対する比率は2018年度以降低下傾向にあり、コロナ禍前から制度活用実績が鈍っていたことは否めない。

人材開発支援助成金の利用状況について、2019年度以前に制度を「利用したことがある」事業所の割合は約10%と低い（図表19）。業種別状況では、最も利用割合が高いのは情報通信業（約41%）で、建設業（約32%）、複合サービス業（約22%）と続く。一方で、金融業・保険業や卸売業・小売業等の利用割合はわずか数%であり、業種による差が大きい。

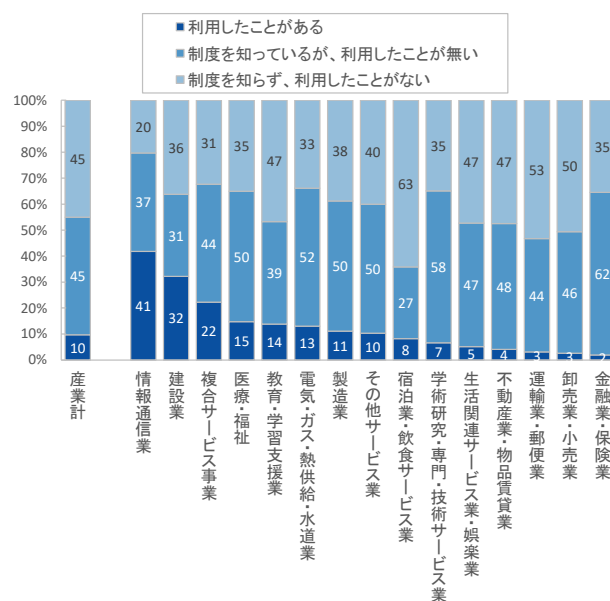
2019年度以前に利用したことがない事業所のうち、「制度を知っているが、利用したことが無い」事業所と、「制度を知らず、利用したことが無い」事業所の割合はどちらも45%で同じである。このうち「制度を知っているが、利用したことが無い」理由は、大きく2パターンある（図表20）。一つは、時間的余裕のなさや、職場内訓練（オン・ザ・ジョブ・トレーニング、OJT）で十分との考えから、そもそも職業訓練を実施していないこと、もう一つは、助成要件や手続きの複雑さといった申請のハードルが高いこと、である。

図表 18 人材開発支援助成金の支給決定件数



(出所) 厚生労働省「行政事業レビュー」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

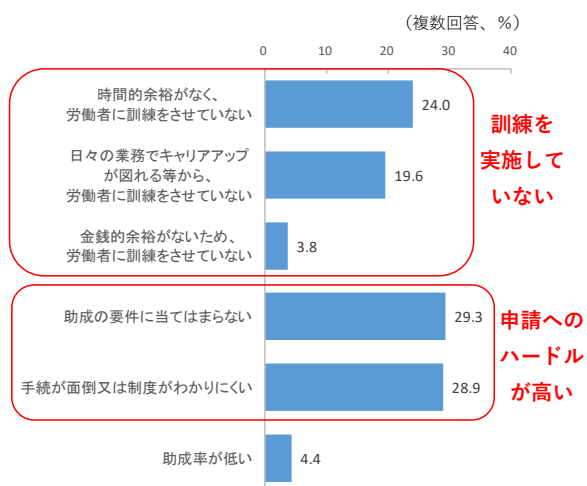
図表 19 人材開発支援助成金の利用割合



(出所) 厚生労働省「能力開発基本調査」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

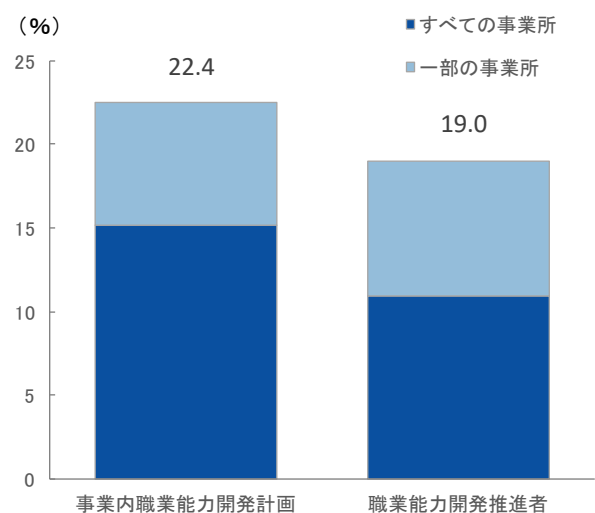
後者については、人材開発支援助成金の申請にあたって「職業能力開発推進者」の選任と「事業内職業能力開発計画」の策定・周知を行う必要がある⁷。しかしながら、実際に職業能力開発推進者を選任している企業は22%程度、事業内職業能力開発計画を策定している企業は19%にとどまっている(図表21)。とりわけ、従業者規模が小さい中小企業ではこうした条件を満たせない事業所が多いと考えられ、人材開発支援助成金の利用促進に向けた障害になっている可能性がある。

図表 20 人材開発支援助成金を知っているが、利用していない理由（2020年度）



(出所) 厚生労働省「能力開発基本調査」より、みずほリサーチ&テクノロジー作成

図表 21 事業内職業能力開発計画の策定と職業能力開発推進者の選任状況（2020年度）



(出所) 厚生労働省「能力開発基本調査」より、みずほリサーチ&テクノロジー作成

⁷ これらは「職業能力開発促進法」において、労働者に関する職業能力の開発及び向上が段階的かつ体系的に行われるよう、企業の努力義務として定めているものである。

4. 日本の職業訓練政策の課題と改革の方向性

ここまで、日本の主な職業訓練政策を体系的に整理し、各プログラムの利用状況や効果、問題点について考察した。それらを踏まえたうえで、最後に職業訓練政策全体を通じた課題と改革の方向性を提示する。

(1) OECDの成人教育評価指標からみる日本の課題

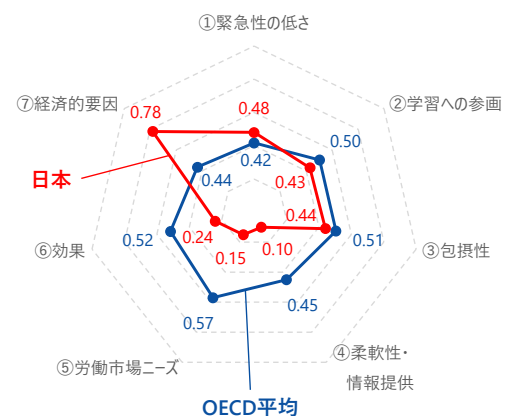
まず、国際比較の観点から、日本の職業訓練政策の課題について俯瞰してみよう。図表22は、経済協力開発機構（OECD）が、先進国における成人教育の環境やプログラムに関連する各種指標（主に2010年代前半～半ばの値）をもとに、各国の成人教育の状況を、①緊急性の低さ（Urgency）、②学習への参画（Coverage）、③包摂性（Inclusiveness）、④柔軟性・情報提供（Flexibility and Guidance）、⑤労働市場ニーズ（Alignment）、⑥効果（Perceived Impact）、⑦経済的要因（Financing）、の7つの項目について評価したものだ。各項目には0～1の点数がついており、0に近いほど評価が低く、1に近いほど評価が高いことを意味する。

これをみると、日本はOECD平均に比べて⑦経済的要因が高く評価されている一方、④柔軟性・情報提供、⑤労働市場ニーズ、⑥効果、に対する評価が低いことが確認できる⁸。各項目について、具体的にどのような指標が日本の評価に影響しているか確認してみよう。

図表23は、OECDの成人教育評価“Dashboard on priorities for adult learning”の7つの評価項目の点数と、各項目の評価に使用されている個別指標の値を、OECD平均と日本について比較したものだ（NAは日本で当該個別指標が作成されていないことを示す）。最右列の矢印は、各項目の日本の相対評価（OECD平均からの乖離）に対し、それぞれの個別指標がプラス要因になっているか、マイナス要因になっているかを表している。

日本の相対評価が低い④、⑤、⑥について確認すると、④柔軟性・情報提供では、「時間的・地理的制約により訓練プログラムに参加できなかった人の割合」が日本はOECD平均に比べ高いほか、「訓練を遠隔教育形式で行った人の割合」が低く、日本の評価がOECD平均を下回る原因になっている。一方、情報提供に関する指標は日本では作成されておらず、評価対象になっていない。

図表 22 OECDの成人教育評価



(注) ①～⑦各項目の点数が1に近いほど（レーダーチャートの外側に位置するほど）、評価が高いことを示す

(出所) OECD “Dashboard on priorities for adult learning” より、みずほリサーチ&テクノロジー作成

⁸ OECDの成人教育評価“Dashboard on priorities for adult learning”は、各国の成人教育に関する個別プログラムの利用状況や効果を直接比較したものではない点に留意されたい。また、各項目の評価に使用されている個別指標は、国によって利用できないことがある。その場合は、利用できない指標を除いて各項目の点数が計算されているため、評価は幅をもつてみる必要がある。

図表 23 OECD成人教育評価の詳細

評価項目	指標	OECD平均	日本	日本の相対評価と各指標の影響
①緊急性の低さ（Urgency）		0.42	0.48	+ 0.06
	15～64歳人口に対する65歳以上人口の比率（％、2015年）	26.2	42.7	↓
	15～64歳人口に対する65歳以上人口の比率（％、2050年予測）	49.8	71.2	↓
	自国外の最終需要に依存する民間労働者の割合（％、2014年）	42.2	18.9	↑
	自国外の最終需要に依存する民間労働者の割合の変化幅（％Pt、2004～2014年）	13.3	25.2	↓
	GDPに対する輸出入総額の比率（％、2016年）	105.4	31.2	↑
	GDPに対する輸出入総額の比率の変化幅（％Pt、2007～2016年）	5.3	▲5.7	↑
	問題解決スキルが低い成人の割合（％、2011・2015年）	37.0	35.7	↑
	識字・計算能力が低い成人の割合（％、2011・2015年）	26.1	9.1	↑
	リリエン指標：労働移動の活発さ（2015年）	17.1	15.7	↓
	自動化による雇用喪失リスクに直面する労働者の割合（％、2011・2015年）	46.4	54.3	↓
②学習への参画（Coverage）		0.50	0.43	▲0.07
	職業訓練を継続的に行う企業の割合（％、2015年）	75.2	79.0	↑
	職業訓練を継続的に行う企業の割合の変化幅（％Pt、2005～2015年）	21.6	NA	
	従業員の過半数に訓練を提供する企業の割合（％、2015年）	39.6	NA	
	フォーマル／ノン・フォーマルな職業関連教育を過去1年間に受けた成人の割合（％、2011・2015年）	40.4	35.2	↓
	フォーマル／ノン・フォーマルな職業関連教育を受けている成人の割合の変化幅（％Pt、2007～2016年）	29.3	NA	
	インフォーマルな職業関連教育を週1回以上受けている労働者の割合（％、2011・2015年）	63.5	61.0	↓
	成人のノン・フォーマルな職業関連教育の受講時間（時間/年、中央値、2011・2015年）	31.0	24.0	↓
③包摂性（Inclusiveness）		0.51	0.44	▲0.07
	年齢ギャップ：25～54歳人口と55歳以上人口の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	21.4	18.4	↑
	ジェンダーギャップ：男女の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	5.5	15.6	↓
	スキルギャップ：中・高技能の成人と低技能の成人の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	23.2	22.4	↑
	賃金ギャップ：中・高賃金の労働者と低賃金の労働者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	21.5	28.6	↓
	失業ギャップ：就業者と失業者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	18.6	18.3	↑
	長期失業ギャップ：就業者と長期失業者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	24.8	8.7	↑
	雇用形態ギャップ：無期雇用労働者と一時雇用労働者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	5.1	8.5	↓
	企業規模ギャップ：中小企業労働者と大企業労働者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	14.7	16.1	↓
④柔軟性・情報提供（Flexibility and Guidance）		0.45	0.10	▲0.35
	時間的・地理的制約により訓練プログラムに参加できなかった人の割合（％、2011・2015年）	11.9	22.3	↓
	訓練を遠隔教育形式で行った人の割合（％、2011・2015年）	19.1	13.8	↓
	訓練・教育に関する情報を検索した成人の割合（％、2016年）	26.0	NA	
	各種機関から訓練・教育に関する助言を受けた成人の割合（％、2016年）	30.0	NA	
⑤労働市場ニーズ（Alignment）		0.57	0.15	▲0.42
	業務を行う上でさらに訓練が必要と回答した労働者の割合（％、2011・2015年）	34.3	69.5	↓
	欠員充足が困難と回答した企業の割合（％、2017・2018年）	42.1	89.0	↓
	長期的な投資判断の阻害要因として「適切な技能を持つ人材の確保」と回答した企業の割合（％、2016年）	40.0	NA	
	将来的に必要な技能を予測している企業の割合（％、2015年）	69.4	NA	
	将来的に必要な技能を踏まえ訓練を行っている企業の割合（％、2015年）	82.0	NA	
	義務的訓練以外の訓練時間の割合（％、2015年）	79.4	NA	
	企業において優先度が高い技能の内容と訓練内容の一致性（％、2015年）	1.4	NA	
	欠員充足が困難な職種と容易な職種の労働者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	9.0	NA	
	自動化による雇用喪失リスクが高い職業と低い職業の労働者の参加率の差（％Pt、2011・2015年）	19.0	22.2	↑
⑥効果（Perceived Impact）		0.52	0.24	▲0.28
	訓練が業務に「とても役立った」と回答した参加者の割合（％、2011・2015年）	52.4	23.6	↓
	獲得した技能を現在・将来に使用する参加者の割合（％、2016年）	86.8	NA	
	獲得した技能により雇用にポジティブな効果があった参加者の割合（％、2016年）	67.0	NA	
	フォーマル／ノン・フォーマルな成人教育の賃金リターン（％、2011・2015年）	8.5	10.5	↑
⑦経済的要因（Financing）		0.44	0.78	+ 0.34
	失業者を対象とした積極的労働市場政策への公的支出（一人当たりGDP対比、％、2015年）	3.8	0.6	↓
	ノン・フォーマル教育の費用を負担した参加者の割合（％、2016年）	20.5	NA	
	企業の投資総額に占める従業員訓練投資の割合（％、2016年）	9.7	NA	
	訓練費用の高さが訓練非実施の要因であると回答した企業の割合（％、2015年）	33.6	NA	
	雇用主から教育費用の助成を受けた参加者の割合（％、2011・2015年）	77.2	80.5	↑
	企業の総付加価値に対するノン・フォーマル教育投資額の比率（％、2011年）	2.4	2.3	↓
	訓練実施のために政府の補助金・税制優遇を受けた企業の割合（％、2015年）	8.4	NA	
	フォーマル／ノン・フォーマルな職業関連教育の費用について公的機関から助成を受けた参加者の割合（％、2016年）	6.8	NA	
	訓練参加者を対象とした積極的労働市場政策への公的支出（一人当たりGDP対比、％、2015・2016年）	33.0	NA	
	訓練費用が高く訓練に参加できなかった成人の割合（％、2011・2015年）	15.9	8.5	↑

- (注) 1. リリエン指標は、各産業の雇用変動率と産業全体の雇用変動率の乖離幅を、各産業の雇用者数ウェイトで加重平均した値であり、値が大きいのほど産業間の労働移動が活発であることを示す
2. フォーマル教育は正規の資格・学位取得に結びつく教育・訓練、ノン・フォーマル教育は正規の資格・学位取得に結びつかない教育・訓練（体系化されたOJT、通信教育、セミナー、ワークショップなど）、インフォーマル教育は体系化されていないOJTを指す

(出所) OECD “Dashboard on priorities for adult learning” より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

また、⑤労働市場ニーズでは、「業務を行う上でさらに訓練が必要と回答した労働者の割合」や、「欠員充足が困難と回答した企業の割合」がそれぞれOECD平均の2倍程度あることが、日本の評価を押し下げている。日本において、職業訓練政策が働き手のニーズや労働市場のスキルミスマッチ解消に十分対応できていない可能性を示唆していると言えよう。

⑥効果では、「フォーマル／ノン・フォーマルな成人教育の賃金リターン」がOECD平均を上回っている一方、「訓練が業務に「とても役立った」と回答した参加者の割合」がOECD平均の約半分と低い。⑤労働市場ニーズと同様に、働き手や企業が求める内容に合わせてプログラムをアップデートすることが求められているようだ。

日本の評価が高い⑦経済的要因の個別指標をみると、「雇用主から教育費用の助成を受けた参加者の割合」が高いほか、「訓練費用が高く訓練に参加できなかった成人の割合」が低いことがプラス評価の要因になっている。ただし、「失業者を対象とした積極的労働市場政策への公的支出」や「企業の総付加価値に対するノン・フォーマル教育投資額の比率」はOECD平均を下回っており、国全体としての職業訓練の規模は他の先進国に見劣りしていると言えるだろう。

その他の評価項目では、②学習への参画において職業関連教育を受けている成人の割合が低く、また受講時間も短いこと、③包摂性においてプログラム参加度のジェンダーギャップ、賃金ギャップ、雇用形態ギャップ、企業規模ギャップが大きいこと、が国際比較からみた日本の職業訓練政策を巡る課題としてあげられる。

（２） 国内における課題提起と改革の方向性

こうした日本の職業訓練政策に関する課題は、国内の有識者会議でも議論の対象になっている。図表24は、政府の経済財政諮問会議や新しい資本主義実現会議で有識者が提言した職業訓練政策の課題を、前節のOECD成人教育評価の項目に則して筆者が分野別にまとめたものである。各分野について、提起された具体的な課題と、改革の方向性についてみてみよう。

a. 柔軟性・情報提供

第一に情報提供・アクセスの面では、主にプログラム利用段階前の情報不足が指摘されている。これは、本稿の第3章（1）でみたように、公的職業訓練事業（ハロー 트레이ニング）のうち公共職業訓練（離職者向けの民間委託訓練）や求職者支援訓練の受講者実績が計画対比で少ない点に現れていると言えるだろう（図表3及び図表4）。また第3章（3）では、企業が人材開発支援助成金を利用しない理由として、「手続きが面倒」、「制度が分かりにくい」の回答率が3割弱に上るなど（図表20）、情報提供・アクセス面で課題があることが明らかになった。日本の職業訓練政策

図表 24 日本の職業訓練政策の課題

分野	有識者による課題指摘
柔軟性・ 情報提供	- 能力開発の手前段階での情報不足解消 - ワンストップのシンプルなキャリアコンサルティング
労働市場 ニーズ 効果	- 企業ニーズにマッチした実践的・専門プログラムの整備 - 民間事業者による成果連動型のサービス提供の拡大、企業ニーズの高い分野への重点化 - 職業訓練と就労支援を組み合わせた積極的労働市場政策
包摂性	- 雇用保険受給資格の有無や就業状態により利用可能な施策が異なる現状制度を整理・見直し - 働く意思があれば誰でもスキルアップが可能な制度体系を構築

（出所）内閣府「経済財政諮問会議」、内閣官房「新しい資本主義実現会議」より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

は多岐にわたるが、その情報が体系的に整理され、必要な人・企業に分かりやすく提供されているとは言いがたい。特に、個人が職業訓練プログラムを利用するには原則としてハローワークを訪れて手続きする必要がある、在職中の労働者にはハードルが高いと考えられる。

この点で参考になるのは、米国労働省の雇用・訓練局 (Employment and Training Administration, ETA) が運営するウェブサイト「Apprenticeship.gov」である。同サイトはETAが実施するアプレンティスシップ・プログラム（求職者に対し、職場内学習と座学を組み合わせた給与付き職業訓練を提供する制度）の情報を一元的に提供するものだ。オンラインで求職者が個別のプログラムの検索や申請を行うことが可能であるほか、企業側も自社の条件に沿ってプログラムの構築や参加手続きを進めることができ、利便性が高い。

現在、厚生労働省は職業情報提供サイト「日本版O-NET（現：job tag）」を運用しており、約500の職業解説や必要となるスキル等の情報について、誰もが無料で閲覧できるようになっている。各々で求められる資格やスキルの習得に向けては、各職業のページごとに訓練検索サイト（公的職業訓練、教育訓練給付対象講座、文部科学省のマナパス）に飛ぶことのできるリンクがつけられている。しかし、このリンクは各職業で必要なスキルと実際の訓練・講座情報が直接紐づけられているわけではないため、利用者はどの訓練・講座が有効なのかを自分で検索する必要がある。一方、job tagのモデルとなった米国のO-NETでは、各職業で必要なスキルが習得できる訓練機関を、居住地域を選択しながら簡単に検索することができる。日本のjob tagにおいても2022年度以降、職業情報と訓練検索サイトの連携を進めていく方針が示されているが⁹、ワンストップの情報提供や手続きのオンライン化等により、制度の利用可能性をより高めることが求められていると言えよう。

さらに将来に向けては、AI・ビックデータを活用し、最適な訓練プログラムを提案する仕組みの構築が提案されている¹⁰。海外に目を向けると、カナダの教育テクノロジー企業であるSkyHiveは、リスキリングのプラットフォームサービスを提供している。このサービスは、これまでの就業経験を入力すると、AIが現在のスキルと将来必要になるスキルを可視化するとともに、両者のギャップを埋めるための学習コンテンツを推奨するものとなっている。希望する職業に就くため、または希望するキャリアパスを歩むために、どこで、どのような学びを行うことが有効なのかをデジタルを活用して示すことができれば、利用者の利便性はもちろん、訓練機関におけるプログラムの検討・開発にも役立つとみられる。

また、厚生労働省労働政策審議会（人材開発分科会）は、労働市場全体または企業内の学び・学び直しを促すとともに、訓練支援制度の周知を図る上で、キャリアコンサルティング¹¹の役割が重要であ

⁹ 厚生労働省 第6回職業情報提供サイト（日本版O-NET）普及・活用の在り方検討会（2022年3月）による。

¹⁰ 脚注9と同じ。

¹¹ 「職業能力開発促進法」によれば、キャリアコンサルティングとは「労働者の職業の選択、職業生活設計又は職業能力の開発及び向上に関する相談に応じ、助言及び指導を行うことをいう」。また、キャリアコンサルタントとは「キャリアコンサルタントの名称を用いて、キャリアコンサルティングを行うことを業とする」者である。

ると述べている¹²。そして、キャリア支援の専門職であるキャリアコンサルタント¹³には、質の高いキャリアコンサルティングを通じて、キャリアプランの再設計、新たな学び・学び直しの動機付け等に繋がるような、助言・指導を行うことが期待されている¹⁴。しかしながら現状、キャリアコンサルティングの活用は限定的だ。厚生労働省「能力開発基本調査」によれば、2020年度にキャリアコンサルティングを受けた者の割合は10.6%であり、そのうちキャリアコンサルタント等のもとで受けた割合は数%に過ぎない¹⁵。

キャリアコンサルティングの活用を促すためには、その効果や有効性を客観的なエビデンスをもとに検証し情報発信すること、これまでキャリアコンサルティングを受けたことが無い層の関心を高めるような広報や仕掛け等が必要であると考えられる。また、IT分野等成長分野への労働移動を促すという観点では、専門的な職業で働くために必要な知識やスキルの習得に向けて的確な情報提供等ができるように、キャリアコンサルタント自身の学びを支援することも必要だろう。なお、Global Skills Initiative Japan の調査¹⁶によれば、キャリアコンサルタント等の就労支援に携わる者の約65%は求職者の就職先としてIT業界に魅力を感じる一方で、IT業界について人より知っている者は約28%にとどまるとされている。キャリアコンサルタントは特定の業種や職種の専門家ではないものの、相談者のニーズに応じて、どのような訓練を受け、どの程度のスキルを身につければ就職の可能性が開けるのか、加えてどのような訓練制度を活用できるのかといった情報提供・助言ができるようにすべきだろう。

なお、前節のOECD成人教育評価では、柔軟性・情報提供の項目に関して、時間的・地理的制約や遠隔教育といった柔軟性の観点から日本が低い評価になっていた。もっとも、この点については、2017年から公共職業訓練の委託訓練においてオンデマンド型によるオンライン訓練(eラーニングコース)が可能になったほか、2020年からは公共職業訓練の全ての課程で、2021年からは求職者支援訓練で同時双方向型によるオンライン訓練が開始されている。また、働き手が育児や介護などに従事しながらも職業訓練を受講しやすいよう、短時間・短期間、土日・夜間、託児サービス付きなどの訓練コース設定が推進されている。このように、柔軟性の観点では過去数年間に大幅な改革が行われているといえよう¹⁷。

¹² 厚生労働省労働政策審議会（人材開発分科会）「関係者の協働による「学びの好循環」の実現に向けて（人材開発分科会報告）について（報告）」（2021年12月21日）による。

¹³ 内閣府規制改革推進室人への投資ワーキンググループ第3回資料（2022年3月3日）によると、キャリアコンサルタントの役割は以下の3つに分類される。①メンタルヘルス、人間関係、仕事の悩み相談に対応するカウンセラーの役割、②中長期的視野で生涯生活設計や能力開発を支援する自律的なキャリア形成支援者の役割、③組織的視点でキャリア自律を促進し、人事との連携を通して組織の活性化につなげる組織人事コーディネーターの役割。

¹⁴ 厚生労働省（人材開発分科会）「働く環境の変化に対応できるキャリアコンサルタントに関する報告書」（2021年6月16日）による。

¹⁵ キャリアコンサルティングを受けた者の相談相手は、職場の上司・管理者が最も多く（78.8%）、企業内のキャリアコンサルタント（4.6%）や企業外キャリアコンサルタント（5.9%）は少ない。

¹⁶ 「若者のキャリア形成に関わる支援者のICT関連産業に対する理解度および現場での支援活動についての調査報告」（2021年1月28日公開）による。2020年10～11月において、キャリアコンサルタント資格を有する支援者626人に対して調査したもの。

¹⁷ 厚生労働省「令和4年度における全国職業訓練実施計画」（2022年4月1日）による。

b. 労働市場ニーズ／効果

第二に労働市場ニーズ／効果の面では、職業訓練と就労支援の一体化や、企業ニーズに合致したプログラムの開発が課題との指摘がある。例えば、本稿の第3章(1)で確認したように、公的職業訓練事業（ハロートレーニング）の一部である求職者支援訓練では受講者数が多いコースで就職率が6割に満たないものがあり（図表7）、コースや受講規模の設定が労働市場のニーズに十分対応できていない可能性がある。

また第3章(2)では、専門実践教育訓練給付金において、第4次産業革命下で高い人材需要が見込まれるIT分野の講座数・受給者数が少ないことを確認した。政府は、2022年6月に閣議決定した「デジタル田園都市国家構想基本方針」において、2024年度にはデジタル分野の職業訓練受講者数を公的職業訓練と教育訓練給付金で7万人／年、人材開発支援助成金で6.5万人／年に増加させる目標を掲げており、今後、関連講座の拡充が急務となろう。

労働市場ニーズを反映し、訓練後の就職率や賃金の上昇を実現するための施策として提案されているのが「職業訓練と就労支援の一体化」である（図表24）。そうした施策の一つが、座学や施設での訓練と、実際に企業で働く実地訓練を組み合わせたプログラムだ。実地訓練は、プログラム修了後の雇用促進効果や賃金押し上げ効果が高いとの結果が既存の研究で確認されており¹⁸、企業が実地訓練を受け入れるためのプログラム作成や賃金の助成といった形で公的な支援を拡充することが求められる。

このように座学・施設訓練と実地訓練を組み合わせたプログラムには、英国のアプレンティスシップやドイツのデュアルシステムと呼ばれる仕組みがある。わが国でも「日本版デュアルシステム」の名称で公共職業訓練の一部として2004年から導入されている（谷中（2019））。その就職率は、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構と都道府県が運営するプログラムが約90%、民間委託プログラムが約75%と高いものの、受講者は合計約5,700人と、公共職業訓練全体に比べると規模が小さい¹⁹。今後、受講料の無料化、実地訓練手当の支給（企業に対する賃金助成）、企業の認知度向上などにより、日本版デュアルシステムの拡充を図っていく必要があるだろう。

また、労働市場のニーズを反映するための施策として、業界単位または企業内での教育訓練プログラムを促進することも重要と考える。例えば、東京都の「業界連携再就職プログラム」は、ITや介護等の業界団体と連携し、業界知識とスキルを学ぶ講習と業界団体傘下企業とのマッチング（合同就職説明会等）を組み合わせたプログラムを実施している。在職者については、全国のポリテクセンター等に設置されている生産性向上人材育成支援センターや一部大学で実施されているような、企業のオーダーメイド型の訓練プログラムの活用を促し、実践的な知識やスキルを学び本業に活かすことが期待される。

¹⁸ 積極的労働市場政策のプログラム別効果に関する既存研究の代表的なものについては、Card et al.（2018）やYayeti et al.（2019）を参照されたい。

¹⁹ 厚生労働省「令和2年度 公共職業訓練等実績」による。

c. 包摂性

最後に包摂性の面では、現行の職業訓練政策の課題として、働き手の雇用保険受給資格や就業状態により、利用可能なプログラムが異なることが課題として指摘されている。日本の職業訓練政策は雇用保険制度をベースに運営されているため、公共職業訓練（離職者訓練など）や教育訓練給付金を利用するためには雇用保険の受給資格が必要になる。本稿で考察したプログラムのうち、雇用保険の受給資格がない個人が利用可能なプログラムは求職者支援訓練に限られる。

雇用保険の被保険者割合（雇用者に占める被保険者の割合）と受給割合（失業者に占める受給者実人員の割合）をみると、被保険者割合は足元で7割を超えている一方、受給割合は2〜3割と低い（図表25）。これは、主に非正規雇用の増加により、雇用保険に加入しているにもかかわらず被保険者期間が短いなどの理由で、受給資格を持たない失業者が増えていることを示唆している（酒井（2020））。

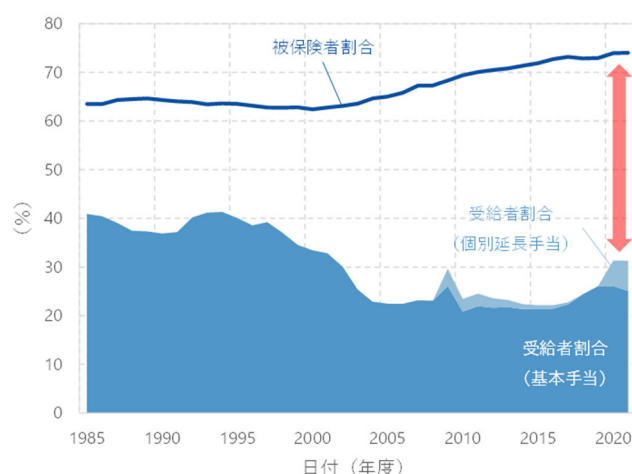
このように、雇用保険の受給条件の違いによって特定のプログラムの利用可能性が制限される状態では、職業訓練が真に必要な人に十分な支援が届かない可能性がある。「職業訓練は働き手皆の権利である」との認識のもと、既存の様々な職業訓練政策を整理し直し、意欲があれば条件によらず誰でもスキルアップに取り組めるユニバーサルな職業訓練政策を新たに構築する必要があるだろう。

5. おわりに

本稿では日本の職業訓練政策について体系的に整理したうえで、主要な3つの事業、すなわち公的職業訓練（ハロートレーニング）、教育訓練給付金、人材開発支援助成金の利用状況や効果について分析した。その結果をもとに、OECDがまとめた成人教育評価指標の内容も踏まえ、日本の職業訓練政策全体の課題と改革の方向性を提示した。

労働者のスキルアップを通じて生産性を引き上げ、低迷している日本の成長率を向上させるために、また、幅広い層の労働者のスキルアップを支援することで稼得能力を高め、所得格差の拡大を抑制するために、公的な人的資本投資の拡充が急務であることは、もはや誰の目にも明らかである。問題は、そうした目的を達成するうえで、わが国において公的な人的資本投資の役割を担う職業訓練政策をどのように改革すべきか、その具体的な道筋をつけることであろう。本稿がその一助となれば幸いである。

図表 25 雇用保険の被保険者割合と受給割合



- (注) 1. 被保険者割合＝被保険者数÷雇用者総数
2. 受給者割合＝受給者実人員÷失業者数（15～64歳）
(出所) 厚生労働省「雇用保険事業年報・月報」、総務省「労働力調査」、酒井正（2020）より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

参考文献

- Card, D., Kluve, J., and Weber, A. (2018). “What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations.” *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
- Yeyati, E. L., Montane, M., and Sartorio, L. (2019) “What Works for Active Labor Policies?” *CID Working Paper Series* 2019.358, Harvard University, Cambridge, MA, July 2019.
- 黒澤昌子・佛石圭介 (2012) 「公共職業訓練の実施主体、方式等についての考察 — 離職者訓練をとりあげて」 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 『日本労働研究雑誌』 2012年1月号 (No. 618)
- 酒井正 (2020) 『日本のセーフティーネット格差 — 労働市場の変容と社会保険』 慶應義塾大学出版会
- 関谷ちさと (2019) 「OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較 — 公共職業訓練費に注目して」 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 『JILPT 資料シリーズ』 No. 220 2019年11月
- 谷中善典 (2019) 「「日本版デュアルシステム」の現状と課題」 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構 職業能力開発総合大学校 基盤整備センター 『技能と技術』 2019年4月号

【PR】YouTube 動画「MHRT Eyes」・各種 調査レポート（無料）を配信中！

～国内外の経済・金融動向など幅広い分野について、エコノミスト・研究員が専門的な知見をご提供～

▽メルマガ（登録無料）では、配信をいち早くお知らせしております。下記より是非お申込みください

<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/mailmagazine/research/index.html>



(QRコードはテンソーウェブの登録商標です)

お問い合わせ：調査本部メールマガジン事務局（03-6808-9022, chousa-mag@mizuho-rt.co.jp）