

コロナ禍の求職者支援制度

酒井 正

(法政大学教授)

リーマン・ショックを契機に、「第二のセーフティーネット」の一つとして導入された求職者支援制度は、新型コロナ・ウイルスの感染が拡大し始めても利用が大きく伸びなかったため、時限措置として給付金の受給に係る諸要件（本人及び世帯年収の要件や訓練への出席率の要件等）の緩和が進められた。訓練期間の短いコースの開設も認められるようになった。これらの措置は、要件の厳しさから求職者支援制度の利用を断念していた者に門戸を広げると言う意味で評価できるものだが、それらが本当に意図した効果を果たし、更に意図せざる効果をもたらしていなかったかをまずはしっかりと検証する必要がある。労働移動の促進策として求職者支援制度が期待されることも多いが、各訓練コースの人気（応募倍率等）が必ずしも就職率の高さに対応していないという現状もある。受講希望者の「ニーズ」に応じるだけでは、社会的に望まれる労働移動は達成できない。フリーランス等の新たな働き方に対しても、求職者支援制度は（雇用保険の適用拡大よりも）セーフティーネットとして有効な手段になり得ると思われる。ただ、そもそも求職者支援制度は職業訓練が必要な場合に限られ、「第二のセーフティーネット」としては対象範囲が狭い。他の制度との機能分担が首尾しているかも含めて、踏み込んだ議論が必要と思われる。

目次

- I はじめに
- II 求職者支援制度の概要
- III 「第二のセーフティーネット」としての求職者支援制度導入の背景
- IV コロナ禍の特例措置
- V 求職者支援制度はなぜ利用されないのか
- VI おわりに

I はじめに

2011年に求職者支援制度が開始されてから、10年以上が経過している。リーマン・ショックを契機に導入された基金訓練を前身として創設された求職者支援制度だが、その後、労働市場が堅調だったこともあり、求職者支援制度への需要は

増えず、求職者支援訓練の受講者数は減り続けていた。その意味では、求職者支援制度は、コロナ禍において初めて、その真価が問われるはずだった。

しかし、コロナの感染拡大が進行しても、当初は、受講者数はあまり増えなかった。もちろん、その背景には、コロナ禍の雇用のセーフティーネットが主に雇用調整助成金のような雇用維持策によって担われていたために、失業者自体が大きくは増加しなかったことがある。だが、求職者支援制度を巡っては受給要件が厳しい等、使い勝手の悪さも指摘されていた。そこで、2021年2月より、コロナ禍の時限措置として、職業訓練受講給付金の受給に係る諸要件の緩和が進められることになった。具体的には、本人年収や世帯年収の要件が緩和され、訓練への欠席もある程度まで認

められるようになった。訓練期間の短いコースの開設も認められた。これらの措置は、要件の厳しさから求職者支援制度の利用を断念していた者に門戸を広げたという意味で評価できるものだが、それでも2021年度の求職者支援訓練の受講者数は2万8千人に過ぎず、5万人という政府が掲げる目標には達していない。

コロナ禍はマクロでの失業者はそれほど増やさなかった一方で、業種や雇用形態によってその影響に偏在が見られた(Kikuchi, Kitao and Mikoshiba 2021)。特に、非正規労働者の雇用が不安定であることがあらためて浮き彫りにされた。しかし、従来の雇用保険制度では、社会保険という性質上、非正規雇用を救済しにくい。そこで、従来の雇用保険に代わる「第二のセーフティーネット」の一つとして期待されたのが、職業訓練制度としての求職者支援制度だったのだ。

それでは、コロナ禍の特例措置が講じられた求職者支援制度は、期待された役割を果たしているのだろうか(或いは、果たしていないのだろうか)。言うまでもなく、受給要件の厳しさは、安易で不要な受給とトレードオフの関係にある。また、使い勝手の良さを優先させるあまり、就職手段として有効性を低下させるようなことがあっては意味がない。

更に、フリーランス等の働き方が顕在化するにつれ、彼/彼女らの失職時のセーフティーネットの必要性も訴えられるようになってきている。従来の雇用保険の適用を拡大することも一つの方策だが、求職者支援制度を活用するほうが有効な可能性もある。求職者支援制度は多様化する働き方に対して有効なセーフティーネットになり得るポテンシャルを有していると考えられるが、現行の求職者支援制度には整理すべき課題もある。

一方で、現行の訓練コースが受講希望者のニーズにできていないとの批判は、必ずしも的を射ていない可能性がある。むしろ、受講希望者のニーズにできて経済にとって望まれる労働移動が実現するとは限らない点こそ議論されるべきかもしれない。

求職者支援制度に関しては、本誌2021年1月号の丸谷論文で深く論じられたところである(丸

谷 2021)。本稿では、その後に講じられた特例措置の動向も踏まえ、求職者支援制度の現在地と今後について、公表されている統計資料を基に考えてみたい。

II 求職者支援制度の概要¹⁾

1 求職者支援制度とは

求職者支援制度は、雇用保険の被保険者でなかったり、雇用保険が適用されていても受給資格が無いといった理由から、雇用保険を受給できない者が無料の職業訓練(求職者支援訓練)を受講できる制度である。雇用保険の附帯事業と位置付けられている。本人や世帯の収入が一定額を下回る場合には、職業訓練の期間中に月10万円の生活支援のための給付金(職業訓練受講給付金)を受け取ることができる²⁾。

訓練を受講できるのは、雇用保険被保険者や雇用保険受給資格者でないことに加え、①働く意思と能力があり、②ハローワークに求職の申し込みをしている者で、③ハローワークが訓練受講が必要と認めた場合である。なお、ここで、雇用保険被保険者や雇用保険受給資格者でない者として具体的に想定されているのは、再就職できないまま失業給付を切らしてしまった者や、学卒無業者や離職しても雇用保険の受給資格が無い非正規雇用といった人びとである。

訓練期間中の所得保障である職業訓練受講給付金を受給するには、上記の訓練受講の要件を満たしたうえで、更に1) 本人収入が月8万円以下、かつ2) 世帯全体の収入が月25万円以下で、3) 世帯全体の金融資産が300万円以下、4) 現在の居住場所以外に土地・建物を所有しておらず、5) 訓練の8割以上に出席していることが要件となる³⁾。したがって、親や配偶者との同居等によって、一定額以上の世帯収入がある場合などには、職業訓練は受講できるが、給付金は受給できないことになる。なお、後述するように、上記の1)、2)、5)の要件については、コロナ禍の時限措置として、要件の緩和が実施されている。

また、月10万円の訓練受講手当とは別に、訓

練機関へ通所する際の定期券代等に充てる通所手当（月額上限4万2500円）や、家族と別居して通所する場合の寄宿手当（月額1万700円）もある。更に、給付金を受給しても生活費に不足する場合、（給付金に上乗せする形で）資金を融資する制度（求職者支援金融融資）もあり、単身者の場合には月額5万円が、扶養家族がいる場合には月額10万円が融資される。

雇用保険から漏れ落ちた人びとのための求職者支援制度だが、その財源は雇用保険料に大きく依存している。国庫負担の割合は、本則では1/2だが、現在は本則の55%、すなわち27.5%に引き下げられている⁴⁾。求職者支援制度に係る支出の7割以上を雇用保険料によって賄っていることになる。

直近の2021年度の求職者支援訓練の受講者数は約2万8千人、職業訓練受講給付金の受給者数は約1万3千人となっている。求職者支援制度の予算として、2022年度は278億円が充てられている。

求職者支援訓練の受講者の7割は女性である。これは、そもそも雇用保険から漏れ落ちる非正規

雇用には女性が多いことと関係している。年齢階層別には、受講者の3割が20代であるが、30代・40代・50代もそれぞれ2割程度を占めている（図1）。

なお、雇用保険の受給資格者も求職者支援訓練を受講できる点には注意が必要だ。2021年度の実績値では、求職者支援訓練の受講者のおよそ5割は雇用保険の受給資格者である（図2）。一方で、雇用保険の受給資格者以外の者も、公共職業訓練等を受講することができる。受給資格者以外の受講者のうち、公共職業訓練等を受講した者は2021年度では約54%だった⁵⁾。求職者支援訓練の受講者数が、受給資格者以外の者で職業訓練を利用した者の数をそのまま表しているわけではないということだ。

職業訓練受講給付金についても、求職者支援訓練の受講者数の約3割が同給付金を受給しているが、公共職業訓練等を受講しながら給付金を受給する者もいるため、受給資格者以外で訓練（求職者支援訓練+公共職業訓練等）を受講した者全体に占める給付金の受給者の割合という意味では45%程度である。

図1 求職者支援訓練受講者の年齢階層別・分野別割合

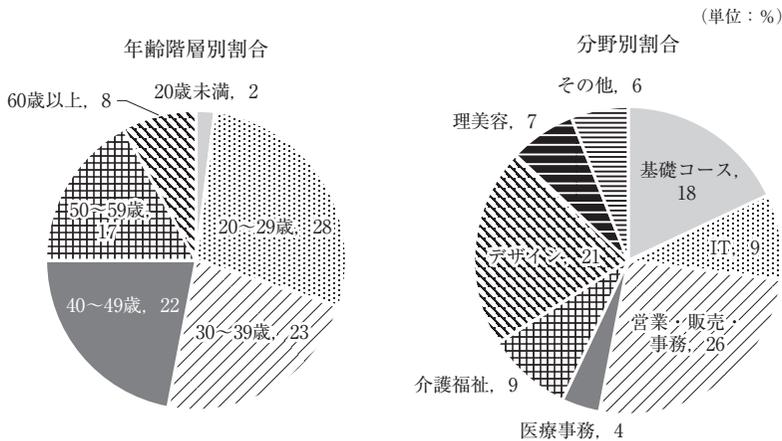
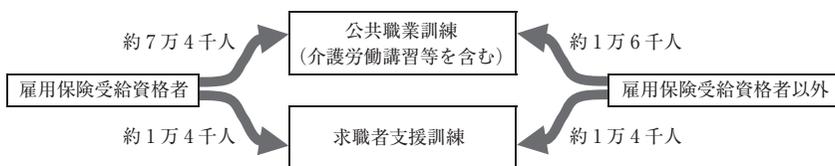


図2 公共職業訓練と求職者支援訓練の相互利用の関係



注：2021年度の実績。

求職者支援訓練と公共職業訓練は、鉄道で言うところの「相互乗り入れ」をしている状況であり、それ自体は訓練資源の効率的な活用という観点から大いに評価されるべきことだ。ただ、雇用保険から漏れ落ちた者のセーフティーネットとして求職者支援制度を正確に評価するという目的からは、本来は、雇用保険の受給資格者以外で訓練を受講した者の数こそが重要であると考ええる。現時点では、求職者支援制度に関する公表資料は求職者支援訓練の受講者数のみを基礎としているので、本稿でも求職者支援訓練の受講者数によって議論を進めることにする。

なお、2022年7月より、雇用保険の受給資格者に対してハローワークの所長が受講を指示できる公共職業訓練等に、求職者支援訓練も加えられた。これによって雇用保険の受給資格者が求職者支援訓練を受ける場合にも、訓練延長給付や技能習得手当を受給できるようになった。雇用保険の受給資格者が求職者支援訓練を選択するハードルが下がった格好であり、相互利用は更に進む可能性がある。

2 求職者支援訓練の内容

求職者支援訓練は、民間の教育訓練機関に委託された訓練である。(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構(JEED)が、民間の機関が実施する職業訓練を、都道府県ごとに策定された地域職業訓練実施計画に基づいて求職者支援訓練として認定する。基本的に委託訓練のみであるところが、公共職業訓練とは異なる点だ。

求職者支援訓練には、社会人としての基礎的な知識や短時間で習得できる技能を身に付ける「基礎コース」と、仕事に必要な実践的な技能を身に付ける「実践コース」とがある。前者の「基礎コース」は、ビジネスパソコン基礎科やオフィスワーク基礎科といった科目であり、訓練期間は2カ月から4カ月である。一方、後者の「実践

コース」の訓練期間は3カ月から6カ月であり⁶⁾、「IT」「営業・販売・事務」「医療事務」「介護福祉」「デザイン」といった分野のコースに加え、ネイリスト養成といった科目もある。受講者数は、「営業・販売・事務」や「デザイン」といった分野で多い(図1)。

このうち、IT分野には、WEBアプリの開発を学ぶコースやプログラミング言語を学ぶコースが含まれるが、必ずしもIT業界への就職だけが想定されているわけではないという。むしろ、一般企業でITを担当する人材を養成することが念頭に置かれることが多いようだ。

先に受講者が女性に偏っていることを述べたが、女性の割合は分野によってもだいぶ異なっている。医療事務や理美容といった分野では受講者のほぼ100%近くが女性であり、営業・販売・事務やデザインでも7割以上が女性だ。他方で、介護福祉分野では男性が4割とやや高く、IT分野に至っては受講者の6割が男性となっている(表1)。

訓練の受講にあたっては、ハローワークが受講者ごとに就職支援計画を作成し、訓練実施期間と連携を図りながら就職までの支援を行う。訓練実施期間においても、キャリア・コンサルティング等の就労支援を行う⁷⁾。近年の就職率(雇用保険が適用される仕事への就職率)は、基礎コースで5割超、実践コースで6割程度である。

求職者支援訓練を実施する機関には、インセンティブ(奨励金)がある。「基礎コース」に関しては、受講者一人当たりにつき月額6万円が訓練機関に支給される。「実践コース」では、訓練修了者が、雇用保険適用の仕事に就いた割合に応じて奨励金が支給される。具体的には、訓練修了者のうち雇用保険被保険者となった者の割合が60%以上であれば一人当たり月額7万円が支給され、35%以上60%未満であれば月額6万円というように設定されている⁸⁾。

表1 求職者支援訓練受講者における分野別の女性比率

(単位: %)

全体	基礎コース	実践コース						
		IT	営業・販売・事務	医療事務	介護福祉	デザイン	理美容	その他
72	75	38	77	98	60	70	99	66

なお、2013年には、訓練を受託するNPO法人が、訓練受講生を水増しして奨励金等を不正受給していた事件が発覚している。

Ⅲ 「第二のセーフティーネット」としての求職者支援制度導入の背景

2008年9月に起こったリーマン・ショックを引き金に、わが国でも製造業を中心に「派遣切り」が行われ、その年の年末には、東京の日比谷公園では年越し派遣村ができる等した。翌年には、失業率も5%を超えた。そのような状況で、雇用が不安定な非正規雇用は、セーフティーネットも脆弱であるという「二重の脆弱性」が指摘されるようになった⁹⁾。

その背景には、従来の雇用保険の失業給付が、非正規雇用として働く者にとっては受給しにくい実態がある。よく知られているように、失業者のうち失業給付を受給している者の割合（受給者割合）は長期的に低下傾向にあり、現在では3割に満たない。この状況は、コロナ禍でも全く変わっていない。

受給者割合が低いのは、長期間にわたって失業し、再就職できないままに失業給付を切らしてしまった者がいることも理由だが、そもそも受給資格の無い者が多いこともある。受給資格の無い者の典型は非正規労働者である。

このように言うと、非正規雇用は雇用保険が適用されないために失業給付を受給できないように思われるかもしれない。たしかに非正規雇用では、正規雇用（正社員）に比べれば、雇用保険が適用されている者の割合は低い。しかし、現行の雇用保険制度では、31日以上雇用されることが見込まれ、1週間の所定労働時間が20時間以上である雇用者はおしなべて被保険者となる。その結果、現在では、パートタイマー労働者の6割、契約社員や嘱託職員の8割が雇用保険の被保険者となっている。雇用者全体に占める被保険者の割合は7割超であり、近年は若干上昇してきている。

非正規雇用が失業給付を受給できない理由が、雇用保険の非適用だけにあるわけではないとする

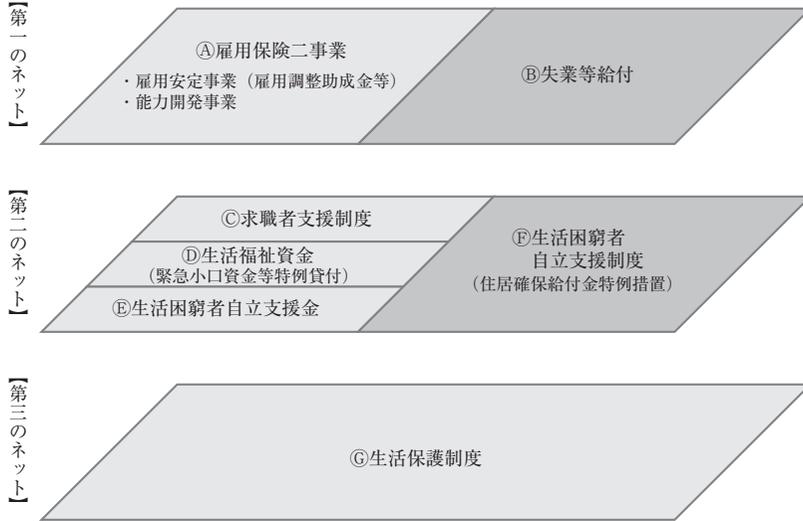
と、その他の要因としては、（雇用保険が適用されてはいても）受給資格要件である被保険者期間を満たしていないといったことも大きいと推察される。非正規雇用からの失業者は、もともと被保険者期間が短い傾向にあるため、受給資格を満たしていたとしても、現行の仕組みでは所定給付日数は短くなり、失業給付を切らしがちなることもあるかもしれない。いずれにせよ、失業者のうち非正規雇用からの離職者が過半を占める現在にあって、彼／彼女らにこそ失業給付が届かなければ雇用のセーフティーネットとして意味を成さない。

ただ、上のように考えれば、保険料の拠出を条件に給付を行う社会保険の仕組みに則っている以上、短期間・断続的な就業をしがちな非正規雇用を雇用保険によって救済することが難しいのは当然とも言える。「二重の脆弱性」を解消するには、社会保険以外の仕組みが必要となる。そこで登場するのが、「第二のセーフティーネット」という考え方である¹⁰⁾。これは、「第一のセーフティーネット」である雇用保険と「最後のセーフティーネット」である生活保護の間にある安全網と言う意味だが、その要諦は、保険料の拠出と給付のリンクを弱め、必ずしも保険料の拠出を前提とせずに給付を行うことにある。そして、この「第二のセーフティーネット」という理念を具現化した制度の一つが、2009年7月より実施された緊急人材育成・就職支援基金による職業訓練（基金訓練）を前身として、2011年11月に導入された求職者支援制度なのである。

なお、リーマン・ショック後に実装された「第二のセーフティーネット」には、求職者支援制度の他に、生活福祉資金貸付制度や住居確保給付金等がある。

この求職者支援制度を含む「第二のセーフティーネット」の位置付けに関して、厚生労働省が整理したものが図3である。三層のセーフティーネットが描かれているが、この図において重要なのは、求職者支援制度は、（失業等給付の下ではなく）雇用保険二事業の下に位置付けられている点である。あくまで職業訓練を必要とする者が「第一のセーフティーネット」から漏れ落ちている場合に限り救済する制度との位置付けだ。一

図3 各セーフティーネットの関係



出所：厚生労働省「雇用保険制度研究会」（第3回資料）を筆者が簡略化。

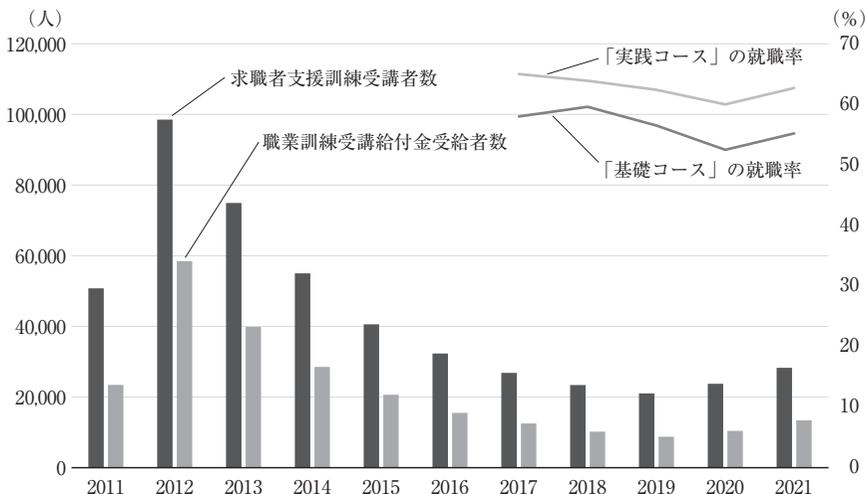
方、セーフティーネットの第二層において、失業給付に代わるのは生活困窮者自立支援制度等であると整理されている。現行の「第二のセーフティーネット」は、職業訓練や家賃といったニーズごとに別個の制度が対応していることになる。第二層におけるこのような安全網の張り方が、実際に機能しているかどうかについては後に議論したい。

さて、以上のような背景の下に導入された求職者支援制度だったが、求職者支援訓練の受講者数は、導入直後の2012年度に9万9千人を記録し

たのをピークとして、以降は減り続け、2019年度には2万1千人まで落ち込んでいた。職業訓練受講給付金の受給者数も1万人を割り込んでいた。その最も大きな要因は、言うまでもなく労働市場が堅調だったことにある。たしかにコロナ前の2019年には、失業率は2.4%まで低下し、有効求人倍率も1.6に達しており、労働需給は空前の逼迫を示していた。

とはいえ、失業者数や求職者数は2012年から2019年までの間に4割程度しか減少しなかったのに対して、同期間に求職者支援訓練の受講者数

図4 求職者支援制度の実績



出所：厚生労働省「雇用保険制度研究会」（第3回資料）、「中央訓練協議会」（第27回資料）

は約8割も減っていたのだ。求職者支援制度の利用が落ち込んだのは、単に労働需給の逼迫だけが理由ではなく、別の要因もあると考えるのが自然ではないだろうか。

IV コロナ禍の特例措置

2020年1月にわが国で新型コロナ・ウイルスの感染者が初めて確認され、同年4月に緊急事態宣言が発令された後も、求職者支援制度の利用者が急増したわけではなかった。2020年度を通した求職者支援訓練の受講者数は2万3734人と、前年度比で13%増えただけだった。それは、コロナ拡大の当初より雇用調整助成金の特例措置(新型コロナ特例)が大規模に発動されてきたために、失業者の増加が抑えられてきたことによるところが大きい¹¹⁾。

ただ、その一方で、正規雇用に比べた非正規雇用者数の減少の大きさが指摘され、「第二のセーフティーネット」の必要性が意識されることにもなった。また、雇調金の特例措置という雇用維持策が長引くに連れ、産業にとって本来必要な新陳代謝が妨げられているとの懸念も増し、雇用維持策に代わって、労働移動を促す手段としての職業訓練全般に対する期待も高まっていった。

このような動向を受けて、以前より使い勝手の悪さが指摘されていた求職者支援制度に、時限的

な特例措置が講じられることになった(表2)。それらの多くは、従前の要件を緩和するという形で行われた。

なお、厚生労働省は、ハローワークにおいて求職者が求職者支援訓練の受講に至らなかった事例を紹介している¹²⁾。そこには、配偶者や親の収入の存在によって世帯収入の要件が満たせず、給付金を受けられないために受講も断念したというケースや、母子家庭などで子どもの世話をする必要から、欠席せずに訓練に通うことが難しいために受講を断念した例が見られる。また、「早期の再就職を希望するが故に訓練は受講しない」といった声も見られる。以下に詳述する特例措置は、それらの声に対応するものと考えることができる。

まず、2021年2月から、職業訓練受講給付金の受給に係る本人収入要件が、それまでの「月8万円以下」から(シフト制で働く者等については)「月12万円以下」に引き上げられた。シフト制で働く者は月ごとの収入の変動が大きいいため、一時的に収入要件を上回ってしまい、受給できないことがある。本人収入の要件を緩和することで、非正規雇用の者を受給しやすくさせる意図がある。

2021年12月からは、給付金の受給に係る世帯収入要件が「月25万円以下」から「月40万円以下」に引き上げられた。これは、親や配偶者と同居する非正規雇用等の者が世帯収入要件に引っか

表2 求職者支援制度に関するコロナ禍の特例措置(2023年3月までの時限措置)

	従前	特例措置	特例措置の適用数
給付金受給の本人収入要件 ^(注1)	月8万円以下	→ シフト制で働く人等については月12万円以下	673人 ^(注4)
給付金受給の世帯収入要件 ^(注2)	月25万円以下	→ 月40万円以下	1182人 ^(注4)
給付金受給の訓練出席要件 ^(注3)	病気等のやむを得ない理由による欠席であれば(訓練実施日の)2割まで認める	→ 理由によらず欠席を2割まで認める	2803人 ^(注4)
訓練基準	訓練期間:2カ月から6カ月 訓練時間:100時間以上(〳月)	→ 2週間から6カ月 → 60時間以上(〳月)	638コース(受講者数:3516人) ^(注5)
訓練対象者 ^(注2)	再就職や転職を目指す者	→ 左記に加え、就業しながらスキルアップし、(転職せずに)正社員への転換等を目指す者も	20人 ^(注4)

注:1) 2021年2月25日からの特例措置。

2) 2021年12月21日からの特例措置。

3) 2021年2月25日から仕事による欠席を認め、12月21日から理由によらず欠席を認めた。

4) 2022年6月までの累計適用者数。

5) 2021年12月末までに開講したコースの実績。

かることで給付金を受けられない状況を解消するためのものだ。2019年の『国民生活基礎調査』（厚生労働省）によれば、世帯年収の中央値は437万円（＝36.4万円／月）なので、世帯収入要件が「月40万円以下」になることで過半数の世帯が対象範囲に入ることになる。

本人収入や世帯収入の要件の緩和は、それが行き過ぎれば、必ずしも困窮していない者までも対象としてしまう懸念はある。ただ、あくまで「第二のセーフティーネット」として考えるならば、福祉のように、所得要件や資産要件をあまり厳しくし過ぎないほうがよいとも考えられる。なによりも、求職者支援制度の利用が進まないなかで、大幅な要件緩和によってまずは利用促進を行うことは重要だ。その後、これらの緩和された要件の妥当性について、あらためて検討するということもあり得るのではないか。

また、求職者支援訓練は、従前では2カ月から6カ月というのが認定基準であったが、働きながらも受講しやすくするために、短期間の訓練コースも認められ、2週間以上あればよいことになった。同様の意図から、訓練時間の認定基準も「月100時間以上」から「月60時間以上」に引き下げられた。併せて、オンラインによる訓練も促進されることになった。

求職者支援制度が利用しにくい理由として、（給付金の受給に係る）訓練への出席率の要件が「8割以上」と厳し過ぎる点もしばしば指摘されてきた。従来は、病気等の「やむを得ない理由」によらない欠席・遅刻・早退が一日でもあれば、給付金は受給できなかったのである。しかし、非正規雇用として働きながら受講する者が、シフトが入っている日の訓練を欠席せざるを得ないといった場合がある。

そこでまず、2021年2月から、仕事で訓練を欠席せざるを得ない日を「やむを得ない理由」による欠席と同様に扱うことにした。更に同年12月からは、「やむを得ない理由」以外の欠席も2割まで認めることにし、それら「やむを得ない理由」以外で欠席した日の給付金は日割りで減額することとした。結局、理由によらず、欠席は2割まで認められるようになったことになる。求職者

支援制度の対象者の中には、就業に何らかの困難を抱えているが故に雇用保険から漏れ落ちている者も含まれていることを考えれば、厳格な出席要件を緩和する同措置は制度の本来の趣旨に合致するものと言える。

更に訓練対象者の拡大も行った。それまでの訓練対象者が、あくまで「離転職を目指す場合」であったのが、働きながら受講を希望する場合には転職を希望しない場合も対象者として加えられた。非正規雇用として働く者が、訓練によってスキルアップし、同じ社内で正社員を目指す場合等を想定している。

表2には、上記の各措置の2022年6月までの累計の適用者数も併せて示しているが、やむを得ない理由以外の欠席を認める措置や世帯年収要件の緩和措置の適用者が多いことがわかる。

また、訓練期間・時間の特例についても、638のコースが認定され、それらのコースの受講者数も3500人を超えた。同特例措置によって開設された短期間コースのうち、「2カ月以上3カ月未満」が約5割を占めた。また、開設された短時間コースでは、「60時間以上80時間未満」が約8割を占めている¹³⁾。短期間・短時間コースでは、通常のコースに比べて、「営業・販売・事務」分野での開設が多く、「デザイン」分野のコースの開設がやや少ない傾向にある¹⁴⁾。

オンライン訓練を実施するコースも、2021年度は151コースが開講され、1400人以上が受講した。

これらの措置も効果を奏したのか、2021年度の求職者支援訓練の受講者数は前年度と比べて増加した。雇用保険を補完する「第二のセーフティーネット」としての利便性を高める一連の措置は有効であり、評価できるものだ。ただし、利用しやすくなることで、安易な受講等も増えてしまわないか懸念される。短期間・短時間コースの開設も受講者の選択肢を広げるものだが、それによって訓練の質が下がり、再就職に効果を発揮しなくなっては本末転倒だ¹⁵⁾。

特例措置は2022年度末までの時限措置ではあるが、就職率等のアウトカムを精査することで、思わしくない結果をもたらしている措置について

はそのまま中止する一方で、効果を発揮している措置については恒久化も検討することが重要である。

就業中の者が転職を希望しなくても求職者支援訓練を受講できるようにした措置については、対象者を転職者に限定しなくなったという点で画期的だ。非正規雇用として働く者は雇用が不安定だけでなく、社内での教育訓練の機会も乏しい。既就業の会社で就業継続しながら、スキルアップの機会が提供されることは、長期的にも有効なセーフティーネットになり得る。ただ、同措置が適用された者の数は、まだ20人と極めて少ない(表2)。雇用保険受給者でないばかりか、一般求職者ですらない人びとは、ハローワークに来所するきっかけも無く、それらの者を訓練に誘導することは簡単ではない。今後は、同措置の周知が課題となるだろう¹⁶⁾。

V 求職者支援制度はなぜ利用されないのか

1 職業訓練としての中長期的な課題

ここまで求職者支援制度の現状を見てきたが、今後、同制度はどのようにあるべきなのだろうか。そもそも、非正規雇用のほうが雇用が不安定

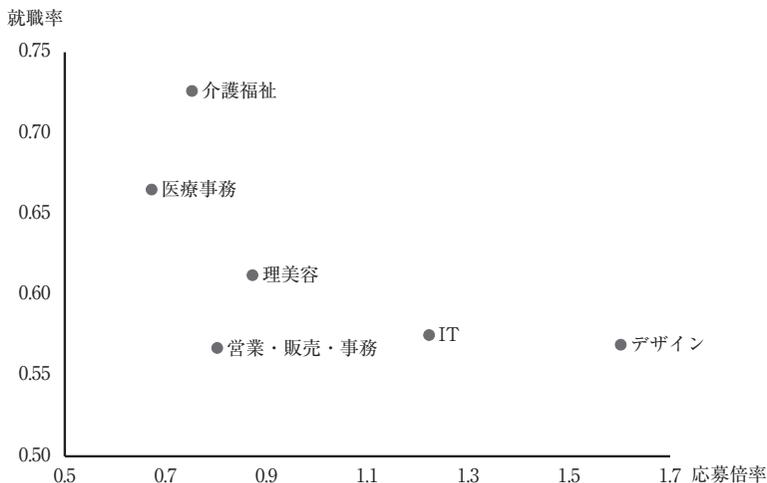
なことは事実であるのに、なぜ求職者支援制度はこれまであまり活用されてこなかったのだろうか。

公的な職業訓練を巡っては、(求職者支援訓練に限らず)既存の訓練コースがニーズを満たしていないとの指摘がしばしばなされる。それでは、ここでの「ニーズ」とは何だろうか。施設訓練や委託訓練を合わせ、公的な職業訓練としてさまざまな内容の訓練コースが提供されているように思える。だが、受講者が希望するコースが必ずしも十分に提供されていないという意味ならば、たしかにコースの分野ごとに応募倍率等には差が見られる。とはいえ、それらも2倍以内には収まっている。

受講希望者が多いことがニーズの高いコースであると言うならば、むしろニーズの高さが就職率の高さに対応していないことのほうが懸念される。図5は、求職者支援訓練の分野ごとに、応募倍率と就職率の関係を示したものである。これを見ると、人気の高いコースで就職率が高いとは限らないことがわかる。逆に、慢性的に人手不足で就職率の高い介護等の分野では、応募者が定員を大幅に下回っているのが現状だ¹⁷⁾。この関係は、年度を違えた場合や、応募倍率を定員充足率に換えた場合でも概ね同様だった。

したがって、受講者の要望に応じる形でプログ

図5 求職者支援訓練における分野別の応募倍率と就職率の関係



注：厚生労働省「中央訓練協議会」(第27回)資料1より筆者作成。2020年度の「実践コース」の値。

就職率については、2020年度中に終了したコースのみについて集計したもので、応募倍率のコースと厳密に対応しているわけではないことに注意が必要。

ラムを充実させたとしても、人手不足の産業に労働移動が進むわけではなく、経済にとって望ましいマッチングが実現されるとは限らない。労働者の立場から見ても、それでは雇用のセーフティネットとは言えないのではないか。結局、現行の訓練コースがニーズを満たしていないと言う者は、ニーズとは誰にとってのどのようなニーズであるかを自問することになる。経済にとっての望ましい労働移動を企図するのであれば、職業訓練だけに期待するのではなく、賃金や待遇の改善といったことも重要ではないか¹⁸⁾。

今後、更に進むことが予想される働き方の多様化に対しても、求職者支援制度はセーフティネットとして一つの有効な処方箋になり得ると考える。昨今、フリーランス等の雇用類似の働き方が注目されるに連れ、彼／彼女らの雇用のセーフティネットが欠けていることが指摘され、その必要性が訴えられることが多くなっている。その際に、雇用保険の適用をフリーランス等へも拡大することが解決策になるのではないかとしばしば言われる。フリーランスのような働き方においては、そもそも失業認定のハードルが高いかもしれないことはさておき、その問題をクリアしたとしても、適用拡大がセーフティネットにならない可能性がある。これまでの非正規雇用がそうであったように、短時間・短期間で断続的に就業する人びとは、雇用保険の被保険者になったとしても、保険料の拠出実績が足りずに受給に至らない（もしくは受給できても低い水準の給付しか得られない）傾向があるからだ。むしろ、保険料の拠出を条件とせずに支給を行う求職者支援制度のような「第二のセーフティネット」を活用するほうが有効と思われる。

だが、現行の求職者支援制度で、単純にフリーランスのすべてをカバーできるわけではない。現行の制度では、財源として雇用保険料が多く充てられていることもあり、あくまで雇用保険が適用される仕事（≒正社員）に就くことを目指す場合でなければ求職者支援訓練を受けることはできない¹⁹⁾。最近のいくつかの調査によって、フリーランスの人びとの一定割合は、フリーランスとして働き続けることを希望していることが明らかに

されている。

2 「第二のセーフティネット」としての機能を強化するために

求職者支援制度は本質的に職業訓練であり、所得保障が行われるのは訓練受講者の部分集合に過ぎない。だが、雇用保険を受給できない求職者が皆、職業訓練によって他業種・他職種への転換を希望しているわけではない。実際に、先に挙げた雇用保険部会（第156回・第158回）の資料でも、求職者支援訓練の受講に至らなかった理由として、「同じ仕事や同じ業種の仕事に就きたいために訓練は受講しない」といった声が紹介されている。

そもそも、職業訓練が再就職に役立つとする発想の根底には、①再就職が妨げられているのはスキルの不足が原因であり、②そのスキルは企業の外部で身に付けることができるという前提がある。そのようなケースに該当する求職者ばかりでないことは明らかだ。

雇用保険の失業給付が、（雇用保険の受給資格がある）求職者に対して、職業訓練等を必要としているかどうかにかかわらず幅広く所得保障を行うのに対して、求職者支援制度はあくまで職業訓練の必要性がある場合のみをカバーする。求職者支援制度をあたかも失業給付のカウンターパートであるかのように考えると、その対象は極めて狭く見えてしまう。

再び図3を眺めてみれば、セーフティネットの第二層における職業訓練以外のニーズには、他の制度が対応することになっており、求職者が所得保障を得たい場合もそれらに含まれる。一つの理想的な姿として、諸制度の関係をこのように整理することに異論は無い。しかし、現実に諸制度が切れ目のない安全網として機能しているかどうかについては議論の余地があるのではないだろうか。

労働者から見れば、第一の層では雇用保険制度によってセーフティネットが連続的に張られているのにもかかわらず、第二の層では各制度がパッチワークのようになっており、雇用保険制度の延長線上にあるのは職業訓練を受ける場合に限

られていると取れる。雇用保険から漏れ落ちる人びとは、職業訓練を必要とするかどうかによって受け皿が異なるのだ。これは、職業訓練が就労支援の過程における一つの選択肢に過ぎないと考える筆者のような立場からすると、やや違和感を覚えるところでもある。

筆者は、求職者支援制度の対象を拡大して、職業訓練を必要としない場合でも求職者に対して金銭給付を行うといったように改変することが簡単でないことは承知している。だが、そうであるならば、求職者支援制度以外の諸制度によって、「第二のセーフティーネット」が本当に綻びなく構成されているかを不断に問う必要があるだろう。そうでなければ、雇用保険から漏れ落ちている場合に、所得保障を受けるために必ずしも必要のない訓練を受講してしまうというインセンティブも生まれかねない。

VI おわりに

本稿で見てきたように、コロナ禍においては、求職者支援制度の利用を拡大させるための措置が講じられてきた。同制度の利便性の向上を図る施策が、諸要件の緩和という形で行われたことに関してはモラル・ハザードを懸念する声が無いわけではない。しかし、SNSの口コミ等によるリアルな利用経験が、どんな広告よりも信頼される時代だ。まずは、利用実績を増やす方向に舵を切ったことは評価される。諸要件の緩和による弊害があれば、それを正確に見極めたうえで、廃止すべき措置は廃止するといった対応を取っていけば良いと考える。

ただ、そのためには定量的な評価が欠かせない。職業訓練制度全般について精緻な実証研究が少ないわが国だが、当然、求職者支援制度も同様の状況だ。今後は、精緻な分析を行うために、調査の実施や行政データの更なる活用も必要だろう。

もちろん、求職者支援制度の利用を促進するにあたっては、財源の問題も避けて通ることはできない。財源の太宗を雇用保険料に依存している現在の姿は、雇用保険の適用者から非適用者への所

得移転という側面が強く、あるべき姿ではない。雇用保険料による財源が潤沢であった時ならばともかく、もはやそのような状況でもない。国庫負担割合を本則（5割）に戻すことは必要だろう。

正規雇用に比べれば非正規雇用は職場内での訓練機会も乏しいので、職業訓練へのニーズは正規雇用からの離職者より高くても良いようなものだ。しかるに、雇用保険受給資格者の職業訓練受講者数よりも少ないのが実態だ。非正規雇用からの離職失業者が年間で数十万人のオーダーであることを考えれば、年間5万人の受講者数という政府の掲げる目標は少な過ぎるきらいもある。

ただ、中長期的に重要なのは、受講者数を増やすこと以上に、求職者支援制度を他の諸制度と併せて一体的に評価することだ。求職者支援制度が、真に切れ目の無い「第二のセーフティーネット」を構成し得ていることこそが肝心だ。

- 1) 本稿の以降の制度やデータに関する記述は、特記しない限りは、厚生労働省の「雇用保険制度研究会」の資料を参考している。
- 2) 離職して収入の無い者を主な対象としているが、収入が一定額以下の場合には在職中にも給付金を受給しながら訓練を受講できる。
- 3) 後述するコロナ禍の時限措置が講じられる前は、欠席は病気等のやむを得ない場合（かつ証明可能な場合）に限り2割まで認められた。また、正確には、以上の1)～5)の要件に加え、世帯に同時に給付金を受給している者がいないことと、過去3年以内に特定の給付金を不正等によって受給していないことも条件となる。
- 4) 2017年度から2021年度の国庫負担割合は、当時の雇用保険の財政状況を勘案して5%だった。
- 5) 厚生労働省への照会による。
- 6) これについても、コロナ禍の時限措置として短期間の訓練が認められるようになっている（後述）。
- 7) キャリア・コンサルティングは、受講者一人あたり3回程度行われることが多いという（労働政策研究・研修機構2014）。
- 8) 35%未満であれば月額5万円が支給される。この他に、シフト制で働く在職者を対象にした訓練コースでは、別途、奨励金の額が設定されている。
- 9) 求職者支援制度の導入に至る当時の雇用の状況や政策の動向については、玄田（2015）や金井（2015）に詳しい。
- 10) 筆者がデータベースを使って主要紙誌を検索した限り、「第二のセーフティーネット」という言葉は、2009年より前には登場しない。
- 11) 求職者支援制度の利用者があまり増えなかったのは、雇調金の特例措置による影響の他に、コロナ禍で導入された休業支援金（コロナによって休業させられたにもかかわらず、休業手当が支払われなかった労働者への給付金）が利用されていることに因る可能性もある。
- 12) 厚生労働省「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会」（第156回・第158回資料）。

- 13) 厚生労働省「中央訓練協議会」(第27回資料)。
- 14) 厚生労働省「労働政策審議会人材開発分科会」(第34回資料)。
- 15) 厚生労働省「中央職業能力開発促進協議会」(第1回資料)によれば、特例措置によって開講された短期間・短時間コース(2021年12月末までに終了した分)の就職率は、51.7%だった。特例措置による短期間・短時間の各コースについては、開講後もJEEDによるモニターが行われている。
- 16) 労働政策研究・研修機構(2015)によれば、求職者支援制度を知った媒体として多いのは、「ハローワークのパンフレット等の広報」(4割強)や「ハローワーク職員に紹介された」(3割強)等となっている。
- 17) 介護福祉のコースの中止率(応募者が集まらず開講しなかったコースの割合)は、3割に上る。
- 18) 2022年3月に改正された職業能力開発促進法によって、都道府県ごとに地域職業能力開発促進協議会が設置されることとなった。これにより、将来的に必要なスキルも含め、地域ごとの詳細な訓練ニーズが把握され、より丁寧なフィードバックも得られることが期待される。
- 19) 母子世帯等における経済状態を改善させる最も有効な方法は、正規雇用への転換であるという(阿部ほか2008)。それを考えれば、雇用保険が適用される職への就業を重視すること自体は政策目標として誤っていない。

参考文献

- 阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義(2008)『生活保護の経済分析』東京大学出版会。
- 金井郁(2015)「雇用保険の適用拡大と求職者支援制度の創設」『日本労働研究雑誌』No. 659, pp. 66-78.
- 玄田有史(2015)『危機と雇用——災害の労働経済学』岩波書店。
- 丸谷浩介(2021)「第二のセーフティネットとしての特定求職者支援法」『日本労働研究雑誌』No. 726, pp. 47-58.
- 労働政策研究・研修機構(2014)「求職者支援制度に関する調査研究——訓練実施機関についての調査・分析」労働政策研究報告書 No. 163.
- (2015)「求職者支援制度利用者調査——訓練前調査・訓練後調査・追跡調査の3時点の縦断調査による検討」労働政策研究報告書 No. 181.
- Kikuchi, S., Kitao, S. and Mikoshiba, M. (2021) "Who Suffers from the COVID-19 Shocks? Labor Market Heterogeneity and Welfare Consequences in Japan," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 59, Article 101117.

さかい・ただし 法政大学経済学部教授。主著に『日本のセーフティネット格差——労働市場の変容と社会保険』(慶應義塾大学出版会, 2020年)。労働経済学, 社会保障論専攻。