

求職者支援制度における就労支援の現状と課題

木村 愛里（法政策 2 年）

【目次】

| | |
|-----------------------------|----|
| I. はじめに | 3 |
| II. 制度創設の背景..... | 4 |
| 1. 労働市場の変化..... | 4 |
| 2. 雇用保険の適用拡大..... | 4 |
| 3. 「第二のセーフティネット」構築の必要性..... | 5 |
| 4. 公共職業訓練の実施状況 | 6 |
| (1) 主な職業訓練制度 | 6 |
| (2) 実績および評価 | 7 |
| III. 緊急人材育成支援事業 | 9 |
| 1. 制度概要..... | 9 |
| 2. 運営実績..... | 9 |
| 3. 指摘された問題点 | 10 |
| IV. 求職者支援制度..... | 12 |
| 1. 制度創設までの流れ..... | 12 |
| 2. 制度概要..... | 12 |
| (1) 目的および対象者 | 12 |
| (2) 認定職業訓練の実施 | 12 |
| (3) 職業訓練給付金 | 13 |
| (4) 訓練受講者に対するキャリアサポート | 13 |
| V. 求職者支援制度における就労支援の課題 | 14 |
| 1. 訓練機会の不均等 | 14 |
| 2. 訓練の「質」の確保..... | 14 |
| 3. 就労までのキャリアサポート | 15 |
| VI. まとめ | 16 |
| VII. 謝辞..... | 17 |

I. はじめに

2008年のリーマンショック以降、我が国の雇用失業情勢は依然として厳しい状況にある。東日本大震災や円高基調経済の状況下、非正規労働者が雇用者に占める割合は3割を超え、長期失業者も過去最大を記録するなど、自体はますます深刻さを増している。これらの事態に鑑み、政府は2010年までに雇用保険の被保険者の範囲を31日以上にまで緩和するなどして対応してきた。しかし、それでもなお、労働市場において安定的な雇用の場が縮小し、様々な形態の非正規労働者が増加していることにより労働時間や継続的雇用の機会が不足して失業保険・雇用保険の受給要件を満たさない求職者が目立つようになっているのが現状である。このような人々に対する、就労への強力な要請と支援とを前提とする求職者訓練・給付の制度を創設するという、いわば「第二のセーフティネット」の構築が強く求められている。

本稿は、このような問題意識に基づき、2010年10月1日より厚生労働省所管により施行されている「求職者支援法」にかかる制度について、制度の内容および課題点について考察するものである。具体的には、第II章において昨今の労働市場の変化および求職者訓練・給付制度創設の必要性について詳細に述べる。また、その際に従来実施されてきた公共職業訓練の実績についても言及し、新たな求職者訓練・給付制度を設計する上での参考となる視点を得ることを試みる。そして第III章において、厳しい雇用情勢に対応すべく実施された、求職者支援制度の前身である「緊急人材育成支援事業」における課題点について論じる。そのうえで、第IV章において、求職者支援制度の概要を説明した上で、施行から2ヶ月半ではあるが、現時点で懸念される制度運営上の課題点について指摘する。

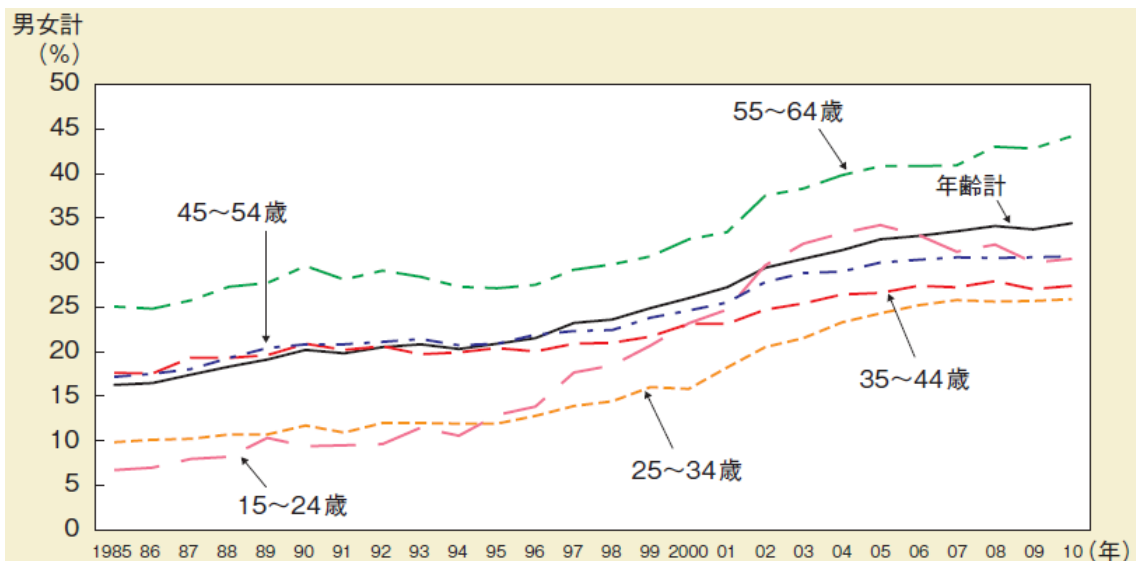
なお、本稿で扱う基金訓練および求職者支援制度は、求職者に対し、新たな職能開発を可能とするための職業訓練を行うこと、およびその間の生活費としての給付を行うこと、という二つの特色を有するものである。この点につき、本稿では、「求職者の目標設定に基づいた職業訓練を行い、実際に彼らの就労を実現すること」にこれらの制度の本質的意義があるとの考えに基づき、①職業訓練の十分な機会提供、②職業訓練の質の確保、および③職業訓練開始前から終了後までの一貫したキャリアサポートの実施、という特に「就労支援」の観点から考察を行っている。給付制度の側面について論じるものではないため、ご留意頂きたい。

II. 制度創設の背景

1. 労働市場の変化

現在我が国では、失業による所得喪失など、就労世代が労働市場で直面するリスクをカバーする雇用セーフティネットの再構築が課題となっている¹。労働経済白書（平成 23 年度版）によると、2010 年時点において、パートタイム労働者、派遣労働者、契約社員等の非正規労働者が雇用者に占める割合が約 35%に上っている²。また、厚生労働白書（平成 23 年度版）によると、女性の半数以上が非正規雇用であり、近年は男性も非正規雇用の割合が増加している³。さらに、失業期間が 1 年以上長期失業者の問題も深刻化している。長期失業者数の推移をみると、2010 年は長期失業者数が 121 万人と前年より 36 万人増加し、完全失業者のうち長期失業者の占める割合も 36.2%と前年より 10.9%ポイント上昇し、過去最高の水準となった⁴。長期失業者の割合が最も高いのは、いわゆる若年層とされる 25～34 歳層であり、26.2%となっている⁵。

【年齢階級別非正規雇用比率の推移⁶】



2. 雇用保険の適用拡大

雇用者の 3 分の 1 以上を非正規労働者が占めるなか、生計維持者が正規雇用者であることを前提としてきた従来の雇用保険制度では、失業時の生活保障が十分に行われえないとい

¹ 大嶋寧子著「英国とオランダの雇用セーフティネット改革～日本の「求職者支援制度」創設に向けた示

² 平成 23 年度版「経済労働白書」本文図表基礎資料 91 頁、「年齢階級別非正規雇用比率の推移」における 2010 年度の平均値を算出した。

³ 平成 23 年度版 厚生労働白書 12 頁。

⁴ 平成 23 年度版経済労働白書 17 頁

⁵ 同上 19 頁。

⁶ 同上 105 頁。

う事態が生じていた⁷。このような状況の中で、政府は2009年3月31日、2010年4月と相次いで雇用保険の加入要件を緩和させた。その結果、週所定労働時間20時間以上の要件を満たす者であれば、31日以上の短期の雇用見込みで適用対象となった。また、週所定労働時間が20時間未満である者や、31日以上の雇用見込みがない者についても、日雇労働被保険者となる可能性があり、少なくとも制度的には、働くことで生計を得ている労働者のほとんどが雇用保険の適用下に入ることとなったといえる⁸。

3. 「第二のセーフティネット」構築の必要性

しかし、雇用保険は「過去もしくは現在の雇用」を制度の前提としている点で、一定の限界を有していると言える。つまり、雇用保険の適用対象者は、いずれも実際に就労していた、あるいは就労している事実が前提であり、たとえば新卒未就職者や短時間のマルチジョブホルダーや短期間のアルバイトを間欠的に行う労働者などはその恩恵を受けることが出来ない。しかし、既に述べたように、労働市場において安定的な雇用の場が縮小し、様々な形態の非正規労働者が増加していることにより労働時間や継続的雇用の期間が不足して失業保険・雇用保険の受給要件を満たさない求職者が目立つようになっているのが現状である⁹。雇用保険の適用対象者が失業し、困窮した際のセーフティネットは生活保護のみとなるが、生活保護は利用し得る資産、能力等すべてを活用した上でなお困窮していなければ対象とならない。

そして、日本の長期雇用システムの下で正社員へのOJT実施による「幅の広い専門性」が付与され、部分的に熟練が形成されてきたのに対し、正規雇用への移行が期待される若者が、職業的能力が不十分なまま、無業状態を含めパートやアルバイト等の非典型雇用の周辺に滞留し続けてしまう恐れがある¹⁰。前節で述べた長期失業者についても、同質の問題を孕んでいる。このような状況の中では、雇用保険制度を実態に即して一層改善していくことと同時に、雇用保険の適用を受け得ず、また、上述のような労働市場への適切な参与の機会が失われている人々への求職者支援の充実がより一層重要となってくる。

以上より、失業保険の対象とならず、かつ公的扶助としての生活保護の対象からも除外される求職者のために、就労への強力な要請と支援とを前提とする求職者給付の制度を創設するという、いわば「第二のセーフティネット」の構築が強く求められている。

⁷ 大嶋「前掲」37頁。

⁸ 野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」季刊労働法232号（2011年春季）4頁

⁹ 野川（同上）は、総務省「労働力調査」によれば、①就業者数は全体として減少している一方で、宿泊業・飲食サービス業と医療・福祉業など必ずしも長期雇用システムを核としない産業部門の就業者数が伸びており、非正規労働者の増加の一因となっていること、および、②単身者の失業率が6.3%となっており、新卒未就職者やフリーターなどの増加の影響が予想できる、等指摘している。

¹⁰ 高橋賢司「日本における求職者支援のあり方と職業訓練受講給付金制度～失業者・ニートの「社会的包摂」の展望」季刊労働法232号（2011年春季）15頁

4. 公共職業訓練の実施状況

本稿では、次章以下において、平成 21 年より実施された「緊急人材育成支援制度」および、その後身となる「求職者支援制度」について、その制度内容の評価および課題点を考察する。その前提として、従来実施されてきた公共職業訓練の運営状況についてここで言及したい。公共職業訓練の実績、およびその背景にある知的・人的資源やノウハウの蓄積を観察することにより、後に扱う制度を分析・評価するにあたり参考となる視点を得ることができる。

(1) 主な職業訓練制度

公共職業訓練は、従来、職業能力開発促進法に基づき、独立行政法人雇用・能力開発機構¹¹（以下「能開機構」）が実施主体となり運営してきた。主な職業訓練制度は以下表の通りである。

【離職者を対象とする主な職業訓練制度¹²】

| | |
|-----------------|--|
| アビリティコース | 主に能開機構の設置する職業能力開発施設で実施されている標準 6 ヶ月の職業訓練 |
| 短期課程活用型デュアルシステム | 能開機構で実施する施設内訓練と企業実習を併用した職業訓練 |
| 委託訓練 | 能開機構または都道府県が、外部教育訓練機関等へ委託して実施する職業訓練 |
| 委託訓練活用型デュアルシステム | 民間教育訓練機関等への委託訓練と企業自習を併用した職業訓練（産学先行コース、企業実習先行コース） |
| 再チャレンジコース | 年長のニート・フリーター等対象とした正社員化を目指す職業訓練 |
| 有期実習型訓練 | フリーターやパート・アルバイト等を正規雇用へ結びつけるための有期雇用による企業実習（OJT）と教育訓練機関の off-JT を併用した雇用型訓練 |
| 実践型人材養成システム | 主に新規学卒者を対象とした中核人材を育成するための企業の有期雇用による OJT と教育訓練機関等の off-JT を併用した雇用型訓練 |

¹¹ 第 177 回通常国会において（独）雇用・能力開発機構が廃止される法案が可決され、平成 23 年 10 月 1 日をもって同機構は廃止された。以降、（独）高齢・障害者雇用支援機構と併せて、新法人（独）高齢障害・求職者雇用支援機構として能力開発業務が移管された。

¹² 独立行政法人雇用・能力開発機構 職業能力開発総合大学校能力開発研究センター「求職者に対する訓練コースのコーディネート等に関する調査研究（教育訓練機関に対する離職者訓練コーディネートプロセスの確立）－中間報告－」調査研究資料 No.129（2011）9 頁

(2) 実績および評価

下記の図・表より、平成20年度実績について、都道府県施設内訓練と委託訓練全般に比べ、能開機構施設内訓練が厳しい雇用情勢の中でも高い就職率を記録している。なぜこのように高い結果を示すことができたのかという点については、例えば、施設内で実施されているアビリティコースについては、入り口から出口から出口まで支援体制が整備されていることに優位性があると考えられる。具体的には、運営面において、求人ニーズの調査、訓練計画策定、広報・募集、入所説明会、入所選考、訓練の実施、就職相談・支援、訓練終了後のフォローアップなどの一連のプロセスを一定のマニュアルとして標準化している。さらに、訓練受講者に対しては、「就職支援マップ」などによりPDCAサイクルを確立・運用している¹³。また、能開機構はこれらのノウハウを他の訓練実施機関である都道府県の公共職業能力開発施設や、対事業主・団体に移転するための支援も恒常的に実施してきている¹⁴。公共職業訓練の実施については、これまで多くの指摘がなされてきているが、少なくとも施設内訓練については、①訓練前のキャリア・コンサルティングや選抜によるキャリア目標の設定、②求人ニーズ調査に基づく訓練メニューの設置、および適切な専門技能訓練の実施、③訓練終了時・終了後におけるジョブ・カードおよび訓練修徳度測定結果を活用した就職活動のサポート、という一貫した支援プロセスを展開し、高い就職率を維持していると分析できる。このことが、求職者が自己の目標とするキャリアに向けて、職能開発のモチベーションを維持しながら訓練を受講し、実際に就業することを可能にしている。よって、次章以降においては、公共職業訓練とは別の枠組みである新たな職業訓練制度について扱うが、同様に、訓練を受ける人が自発的・積極的にモチベーションを高めて働こうと思わざるを得ないシステムを構築出来ているかどうかの評価の重要な視点となるだろう。

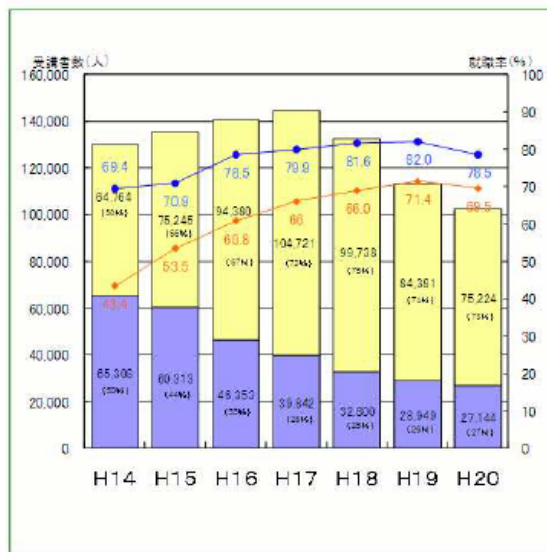
¹³ 独立行政法人雇用・能力開発機構 職業能力開発総合大学校能力開発研究センター「前掲」(2011) 11頁

¹⁴ 支援内容は①訓練コースの企画、②訓練カリキュラムの策定支援、③訓練実施計画の指導、④委託訓練・基金訓練の提案・開拓、⑤受講者へのキャリア・コンサルティングのアドバイス、⑥就職支援に関するアドバイス、⑦ワークガイダンス講師育成講座、ジョブ・カード講習、⑧各種手続き・申請・報告に関する助言などである(参照：独立行政法人雇用・能力開発機構 職業能力開発総合大学校能力開発研究センター「前掲」(2011) 12頁)

【公共職業訓練の実施状況¹⁵】

| | 平成20年度実績 | | | | | | 平成21年度計画 | | | 平成22年度計画 | | |
|-------|----------|-----------------|-----------|-----------------|---------|-----------------|----------|---------|---------|----------|---------|---------|
| | 合計 | | 雇用・能力開発機構 | | 都道府県 | | 合計 | 機構 | 県 | 合計 | 機構 | 県 |
| | 受講者数 | 就職率 | 受講者数 | 就職率 | 受講者数 | 就職率 | 受講者数 | 受講者数 | 受講者数 | 受講者数 | 受講者数 | 受講者数 |
| 離職者訓練 | 131,800 | - | 102,368 | - | 29,432 | - | 219,271 | 122,433 | 96,838 | 220,000 | 103,713 | 116,287 |
| うち施設内 | 40,102 | 74.5% (▲4.9) | 27,144 | 78.5% (▲3.5) | 12,958 | 66.0% (▲7.6) | 45,435 | 31,583 | 13,852 | 44,854 | 31,583 | 13,271 |
| うち委託 | 91,698 | 68.3% (▲2.6) | 75,224 | 69.5% (▲1.9) | 16,474 | 62.5% (▲5.2) | 173,836 | 90,850 | 82,986 | 175,146 | 72,130 | 103,016 |
| 在職者訓練 | 102,369 | - | 43,803 | - | 58,566 | - | 127,538 | 57,000 | 70,538 | 128,249 | 57,000 | 71,249 |
| 学卒者訓練 | 21,006 | 89.1% (▲4.1) | 7,303 | 96.8% (▲1.6) | 13,703 | 86.5% (▲5.2) | 24,506 | 6,270 | 18,236 | 23,905 | 6,270 | 17,635 |
| 合計 | 255,175 | - | 153,474 | - | 101,701 | - | 371,315 | 185,703 | 185,612 | 372,154 | 166,983 | 205,171 |

雇用・能力開発機構



都道府県



受講者数(うち委託)
 就職率(うち委託)
 受講者数(うち施設内)
 就職率(うち施設内)

¹⁵ 厚生労働省職業能力開発局「雇用・能力開発機構について」(2010.4) (URL: http://www.mhlw.go.jp/seisaku/kaigi/2010/04/dl/k0406-1a_1.pdf)

III. 緊急人材育成支援事業

第 1 章において、雇用保険の受給資格に当たらない人の数が増加している現状を指摘した。第 2 章において、従来の制度である公共職業訓練について言及したが、この訓練は雇用保険法の下に設定されている制度であり、あくまで対象は雇用保険受給者であるとされる。そこで政府は、平成 21 年 7 月より雇用保険を受給できない者等に対する新たなセーフティネットとして、基金をつくり、ハローワークを中心に、職業訓練及び職業訓練期間中の生活給付を行うことを内容とした「緊急人材育成支援事業」（以下、「基金訓練」）を実施した。以下に、本基金訓練の制度概要、実績および課題点について詳述する。

1. 制度概要

基金訓練では、実施期間である 3 年間のうちに 100 万人規模の職業訓練機会を創出することを目標された。公共職業訓練がものづくり技能を中心に展開されていたのに対し、昨今の雇用ニーズの変化に鑑みて「情報通信」、「介護・福祉」、「医療」、「環境」、「農業」など、今後成長や雇用吸収が見込める重点実施分野を中心に訓練コースが設定された。そのうえで、各分野の実施規模目標人数を厚労省が設定し、民間の訓練実施機関を募集した。訓練実施を希望する民間機関が提出した訓練実施計画については、中央職業能力開発協会が認定基準に基づき認定した。そうして認定を受けた訓練実施機関には、訓練実施に係る助成として「訓練奨励金」（受講生 1 人あたり月額 6～10 万円）が支給され、当該訓練コースが新設の場合には、その初期費用の助成を行う「新規訓練設定奨励金」（100～300 万円）が支給された。実施主体は、株式会社、専修学校、および NPO 等であった。受講者には、訓練分野ごとに、6 ヶ月を履修期間とする基礎演習コース、3 ヶ月を履修期間とする職種横断的スキル向上コース、および 3～6 ヶ月の各分野・職種についての実践演習コースが実施された。また、これらの職業訓練を受けることを前提として、単身者には月 10 万円、扶養家族を有する者には月 12 万円が支給されることとなった。訓練期間中の生活給付要件は、①基金訓練または公共職業訓練の受講者であること、②雇用保険や職業転換給付金を受給できない者であること、③原則として申請時点の前年の状況で世帯の主たる生計者であること、④年収が 200 万円以下であり、かつ、世帯全体の年収が 300 万円以下であること、⑤世帯全員で保有する金融資産が 800 万円以下であること、⑥現在住んでいる土地・建物以外に、土地・建物を所有していない者、などであった¹⁶。

2. 運営実績

基金訓練では、給付制度については平成 21 年度（7 月から 3 月まで）には 3 万 7441 人が、22 年度（4 月から 11 月末まで）には 11 万 3158 人が利用し、訓練については平成 21

¹⁶ ただし、訓練の出席日数が 8 割に満たない者は適用外。

年度（同上期間）では4万8535人、22年度（同上期間）では16万3938人に達した。また、実際に基金訓練による訓練コースを修了して就職を希望する者のうち、訓練終了後3ヶ月以内に就職が出来た者は64%とされている¹⁷。

3. 指摘された問題点

この制度は、失業手当を受給できない求職者に職業訓練の機会を提供するという意味では、求職者活性化策の中でも雇用可能性を高める政策としての性格を、訓練参加や求職活動を生活支援の返還免除の条件とするという意味で就労要求的政策としての性格を持っていた¹⁸。厳しい雇用情勢が長期化する中で、何度求人に応募しても不調を繰り返し、自信を喪失する求職者は少なくない。そうした求職者が基金訓練を受講することにより、再び意欲を取り戻し、閉塞感から解放される効果には大きなものがあった¹⁹。また、新卒者の雇用環境が極めて厳しい状況のもと、派遣や請負労働に従事せざるをえなかった若年労働者等に対しては、基礎的な学科やビジネスマナー、さまざまな職業の基礎知識等を学べる基礎演習コースが用意されており、有効に機能していたといえる²⁰。

しかしながら、リーマンショック以降の労働市場の急激な悪化という緊急事態への時限措置という性格上、求職者の就労支援を適切に行っていくという観点からは、指摘された問題点も少なくなかった。

第一に、訓練の地域間格差の問題である。基金訓練は、国や自治体等が地域の労働市場を分析し、それに基づいた職業訓練を実施するという枠組みではなく、各種学校等の民間機関に奨励金を支給するというインセンティブにより、訓練実施に名乗りをあげてもらった仕組みとなっていた。そのため、各種学校が多数存在する都市部と他の地域では、基金訓練の提供規模が大きく異なっていた。首都圏や大阪・名古屋等では訓練が供給過剰になる一方で、それ以外の地域では訓練科目も比較的新規参入しやすいパソコン講習等に限られるなど供給不足に陥りがちとなっていた²¹。

第二に、訓練機関による訓練の質の不均質という問題である。基金制度には、訓練実施事業者に対し、新規に訓練を開始した場合や、訓練実施期間中に訓練奨励金が支払われる一方で、訓練機関の認定基準において受講者の就職率といった訓練実績に関する基準が設けられていなかった。そのため、すべての実施機関ではないものの、奨励金目当ての運営

¹⁷ 第67回郎精神雇用保険部会資料1-1。ただし、2011年4月22日に開催された第3回中央訓練協議会議事録によれば、この数値は訓練終了後の現状確認アンケートの回答者を母数としたものであり、アンケートに回答しなかった者については含まれていない。よって、実際の基金訓練による就職率は64%より低い数値になると思われる。

¹⁸ 大嶋「前掲」(2010)59頁。

¹⁹ 全労働省労働組合 求職者支援制度検討プロジェクト「求職者支援制度の創設に関する提言」労働法律旬報 No.1748 (2011.7.25) 63頁。

²⁰ 全労働省労働組合「同上」64頁。

²¹ 全労働省労働組合「同上」64頁。

を行う実施機関が多数存在してしまうこととなった²²。これらの機関が受講生確保のために、訓練・生活支援給付金を強く押し出した募集を行うことに伴い、就労意欲の低く、給付目的のみの求職者が増加し、他の受講生の訓練意欲に影響を与えるといった事態が生じていた。その結果、当該制度の訓練実施が就業成果に結びつきにくくなっていた。また、訓練規模を拡大している実施機関においては、パソコンの訓練でありながら人数分のパソコンが用意されていないケースや、経験の浅い講師が原稿を読むだけのもの講義も存在してしまっていたのである²³。

第三に、訓練機関とハローワークとの機能的な連携の不足という問題である。基金訓練の実施機関となるためには、訓練スケジュールやキャリア・コンサルティングなどについて、趣旨に即した対応が可能であることが確認され、また訓練終了後の就職支援や実際の終業状況についても入念なチェックがなされている²⁴。しかし、こうした訓練機関のほとんどは訓練そのものには対応できたとしても、効果的な就労支援を事業内容としているわけではない。一方、ハローワークは職業紹介と雇用保険からの給付を本来業務としており、求職者一人ひとりに丁寧な相談を通じて職業訓練への理解を深め、再就職への意欲を喚起しつつ、訓練終了後まで一貫して就労支援を行うことが出来るだけの十分な体制が整っていない場合が多かった。

以上のような問題点を孕んでいた基金訓練は、求職者の就労支援という結果には必ずしも結びつきにくく、政府予算の「バラマキ」と批判を免れないものであったといえる。

²² 全労働省労働組合「同上」64頁。

²³ 全労働省労働組合「同上」65頁。

²⁴ 野川「前掲」(2011)10頁。

IV. 求職者支援制度

1. 制度創設までの流れ

基金制度が予算規模の小さい²⁵、あくまで時限的な措置であったこと、および既に述べたような様々な問題点が指摘されていたことから、平成 22 年 2 月より恒久的制度としての新たな求職者支援制度の導入が、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、および同職業安定分科会にて検討が開始されることとなった。その後、2011 年 1 月、両部会の報告を受けた労政審は厚生労働大臣に対して「求職者支援制度について（建議）」を提出し、「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」（以下、「法」とする。）が 2 月 10 日に閣議決定され、4 月 28 日には衆議院で、5 月 13 日には参議院にて全会一致で可決し、5 月 20 日に公布、10 月 1 日より施行された²⁶。

2. 制度概要

(1) 目的および対象者

法は、公共職業安定所に求職の申し込みをしている者のうち、労働の意思および能力を有するもので、職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと公共職業安定所長が認めた者（以下「特定求職者」という。法 2 条。）に対し、職業訓練等を受けることを容易にするために、給付金を支給するとともに就職に関する支援措置を講ずることを目的としている（法 1 条）。つまり、法の対象者となる「求職者」は、雇用保険法や生活保護法の適用のあるかないかに関わらず、公共職業安定所長の判断に委ねられている。認定基準は、施工規則によれば、就職に必要な技能知識を十分に有していない者の職業能力の開発向上を図るために効果的な科目を提供することができるものと認められることとされている（法施工規則 2 条 3 項）。この基準に照らせば、法対象者として想定されているのは、やはり、長期失業者や職業能力の乏しい者といった就職困難者が中心であろう。一方で、公共職業安定所長が認定職業訓練の適性を疑問視するような求職者や、そもそも職業訓練の受講を希望せずに求職活動を継続するような求職者、十分な技能知識を有する求職者は法の対象とはならない、ということになる²⁷。

(2) 認定職業訓練の実施

厚生労働大臣が職業訓練実施計画を策定し、各都道府県の労働局にも地方訓練協議会を設けて職業訓練実施計画を策定するとされる（3 条 1 項）。そして、各都道府県の労働局に地域訓練協議会を設け、地域の雇用労働情勢を反映した職業訓練実施計画を策定する。この計画には職業訓練の実施目標や効果的な実施を図るために講じようとする施策の基本と

²⁵ 対象 3,200 人、2009 年度予算で 13 億円。

²⁶ 丸谷浩介「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」ジュリスト No.1430 (2010.10.1)

²⁷ 丸谷「前掲」(2011.10.1) 47 頁。

なるべき事項が盛り込まれ（3条2項）、この内容に基づいて独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構によって申請のあった職業訓練機関を認定する（4条）。職業訓練の内容としては、基礎コース（3ヶ月～6ヶ月）および実践コース（3ヶ月～6ヶ月）の2種類がある。訓練機関には、認定訓練助成費として受講生1人につき月額5万円が支給される（5条）。また、訓練機関自身の就業支援のインセンティブとして、実践コースの受講者についてのみ、就職率に応じて1人あたり1万円ないし2万円が奨励金として支給される。

(3) 職業訓練給付金

職業訓練受講給付金は、特定求職者個人の所得が年収200万円以下、金融資産が300万円以下、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人に対して、居住地・世帯構成に関わらず毎月10万円給付されることができ（法12条、施工規則11条）²⁸。この給付には制裁制度が設けられ、法12条の規定による公共職業安定所長の指示に従わない求職者については、給付金支給が中止されることとなる（施工規則14条1項）。また、偽りその他不正の行為によって職業訓練受講金の給付を受けた者は、受領した受講金を返還するとともに、その2倍に相当する額以下を納付するよう命じられる（法8条）。

(4) 訓練受講者に対するキャリアサポート

個別の特定求職者との関係では、再就職を容易にするために公共職業安定所長は当該特定求職者に対して「就職支援計画」を策定し（11条）、さらにその計画に基づき「就職支援措置」を指示する（12条1項）。これには職業指導及び職業紹介、認定職業訓練又は公共職業訓練等その他の求職を容易にするための効果的な措置が記載される²⁹。なお、特定求職者が、この支援計画履行に従わなかった場合、給付金が支給されなくなることから（施工規則14条1項）、この計画に従って職業訓練を受けることは特定求職者にとって義務付けられているといえる。

²⁸ 法施行により、訓練機関までの交通費についても、支給されることとなった。

²⁹ 丸谷「前掲」（2011.10.1）47頁。

V. 求職者支援制度における就労支援の課題

前章において、求職者支援制度の概要を示した。本制度は平成 23 年 10 月 1 日に施行されてから間もないものであるため、制度上の課題や改善点については、ある程度の運営期間を経たうえでデータの蓄積を待たなければならないだろう。そこで、以下では、基金訓練で指摘された問題点について本制度設計上どのように改善されているのかにつき検討する。そのうえで、少なくとも現時点において指摘される制度運営上の懸念についても考察したい。

1. 訓練機会の不均等

前章 2（2）で述べたように、本制度では、全国職業訓練計画を踏まえつつ、地域の特性を反映し、そのニーズに即した各地域（都道府県単位）における地域職業訓練実施計画を取りまとめることとした。さらに、都道府県労働局長がこれをまとめるに当たっては、あらかじめ地域訓練協議会を開催し、各年度の地域計画に盛り込むべき内容について意見を聴取することとしている³⁰。これにより、都道府県ごとの雇用ニーズに沿った訓練規模の設定が可能になったが、地方色を取り入れた成長分野等の訓練を実施する場合の受け皿が乏しいという実情には変わりがない。一方で、基金訓練では設けられていた新規参入奨励金制度について本制度では廃止されている。しかし、訓練機関の認定基準を引き上げて訓練の質の向上が目指される一方で、奨励金制度のような積極的な新規参入を促進する追加的措置が依然として必要なのではないだろうか³¹。

2. 訓練の「質」の確保

本制度において、訓練の認定基準がより詳細で厳密なものに変更となった。主な項目は以下の通りである³²。

| | |
|---|--|
| 1 | 求職者支援訓練の認定を受ける前 1 年間において同等の内容の職業訓練を適切に実施した実績があること。 |
|---|--|

³⁰ 「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律施行規則の公布及び職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律に基づく職業訓練の認定等についての通達」第 1 の 3（1）および（2）。

³¹ 地方では訓練機会が乏しい一方で、依然として都市部では供給過多の状況が続いている。例えば東京では、平成 23 年 10 月から毎月受講生の募集がなされているが、いずれの月も平均して定員の 6、7 割程度しか応募がないのが現状である。受講生一人当たりにつき訓練機関に給付が支払われるという制度上、訓練機関が一人でも多くの受講生を確保しようとするあまり意欲の低い受講生をも採用してしまうことが懸念される（この問題は基金訓練においても指摘されていた）。中央および地方訓練協議会は半年ごとに認定規模を決定するが、次期（平成 24 年 4 月 1 日～9 月 30 日）分の決定の際には、認定規模の縮小が検討される必要があると思われる。

³² 職業安定局派遣・有期労働対策部企画求職者支援室「求職者支援制度の創設」厚生労働 10 月号（2011）8 頁。

| | |
|----|--|
| 2 | 過去に行った同分野の求職者支援訓練において、一定の就職率を下回ったものでないこと。 |
| 3 | 苦情処理の対応や個人情報の適切な取扱いが出来る体制を有すること。 |
| 4 | 欠格事由（過去に求職者支援訓練に関する不正を行った、暴力団員を業務に従事させている等）に該当しないこと。 |
| 5 | 講師は、担当する科目の職業訓練を効果的に指導できる専門知識、能力および経験を有し、担当する科目の内容の指導等の業務に従事した十分な経験を有する者であること。 |
| 6 | 就職支援の責任者を配置すること。 |
| 7 | 訓練の習得状況を1ヶ月に少なくとも1回評価するとともに、訓練の終了前においても、終了評価を行うこと。 |
| 8 | 7の評価をジョブ・カードに記載し、交付すること。 |
| 9 | キャリア・コンサルタントを施設内に配置し、受講者に、キャリア・コンサルティングを訓練機関中3回以上受けさせること。 |
| 10 | 広告・案内は適切に行うこと。 |

上記基準の1、4、および5に照らせば、新制度下においては、実績ある訓練機関が熟練された講師を配置して適切な訓練を行うことが義務づけられている。また、基準2にあるように、訓練の成果として一定の就職率³³を確保することが出来なかった機関は引き続き認定を受けることができないといった制裁措置も付け加えられており、訓練の質の向上を目指すという観点においては、進歩として評価できる。ただし、就職率については訓練終了後のハローワークの就労支援による成果も含まれてしまうため、別途、訓練が適切に行われているかどうかについての監視機能（訓練機関の巡回、訓練機関中の受講者アンケートの実施）の強化が求められるだろう。この機能については、（独）能開機構の業務が移転された（独）高齢・障害・求職者雇用支援機構下に設けられている各地域の職業訓練支援センターが担っていくことが今後期待される。

3. 就労までのキャリアサポート

既に述べたように、職業訓練はあくまで受講者の就業を実現することが目的なのであり、訓練そのものを実施するだけでなく、求職者一人ひとりの希望に沿ったキャリアサポートが行われることが不可欠である。この点、本制度においては訓練開始前にハローワークにおいて受講者ごとの訓練支援計画を作成することが義務付けられている。また、訓練終了後3ヶ月以内については受講者がハローワークに通い求人紹介や面接指導等の就業支援

³³ 訓練後3ヶ月以内。

を受けることが義務付けられている。基金訓練と比べて、より強力に求職者の就業支援を行う仕組みが用意されたと評価できる。この関係で、相談窓口にて求職者の相談及び情報の提供などをおこなう就職促進指導官を184名増員し、3165名とし、訓練の受講前から終了後まで一貫した支援を実施するための専門の相談員を151名増やして2008人とした³⁴。しかし、中央訓練協議会による今期分の認定規模が全国で15万7500人分であることに鑑みると、この増員人数が十分なものであるかどうかは疑問である。厚生労働省によれば³⁵、都市部のハローワークにおいて重点的に人員拡充を行ったとのことだが、地方のハローワークにおける職員数の不足は兼ねてから問題視されているところである。本制度の運営状況に照らしながら、引き続き就職促進指導官および専門相談員の全国的な拡充が必要となるであろう。さらに、訓練終了とほぼ同時に受講者に対する月額給付が支給されなくなってしまうため、給付を受けている受講生については、訓練終了後速やかに就職できない場合には、再び収入が無くなり困窮してしまうという事態に成りかねない。それを防ぐためには、訓練期間終了前に受講者は就職活動を開始しなければならないことになる。これについては、ハローワークというよりはむしろ民間訓練機関におけるキャリアサポート（求人案内や履歴書作成、面接指導など）が積極的に行われることが重要である。しかし、上述した訓練認定基準によれば、就職支援の責任者を配置し、キャリア・コンサルティングを訓練機関中3回以上受けさせることが義務づけられているのみであり、具体的な就労支援の内容は訓練機関の自主性に拠るところが大きく、機関間で取り組みに格差が生じやすい。今後は、就職支援の責任者のワークガイダンス講習講師育成講座への出席を義務付けたり、キャリア・コンサルタントのコンサルティング内容を明確化することが検討されるべきであると思われる。

VI. まとめ

基金訓練やその後身である求職者支援制度の創設により、雇用保険を受給できず、日々の困窮を免れるために不安定就労に身を置かざるを得なかったり、自らの職業能力を開発し向上させる機会から不本意に遠ざけられていた人々に対して、より多様な職業訓練および就労の機会が付与されることとなったという点において意義深い。今後の制度運営にあたっては、第IV章で指摘したように、①都市部と地方の間にある訓練機会の格差の解消、②訓練の「質」を確保するための監視機能の強化、および③ハローワークのみならず民間訓練機関においても各受講生に対するキャリアサポートがきめ細かく行われるようキャリア・コンサルティングの内容を具体化してゆくという一層の取り組みが必要であるといえる。

³⁴ 木下「前掲書」（2011.7.25）9頁。

³⁵ 職業安定局派遣・有期労働対策部企画求職者支援室へのヒアリングによる。

VII. 謝辞

本稿の執筆にあたり、みずほ総合研究所政策調整部・大嶋寧子様、ハローワーク飯田橋 専門援助第一部門職業相談担当・蔭山昌孝様にヒアリング調査にご協力頂きました。大嶋様には求職者支援制度の成立背景や内容について解説頂き、論文執筆の観点について多数の助言を賜りました。蔭山様には、ハローワークを中心とした求職者支援制度運営の現状について、大変深い内容までご回答賜りました。この場を借りて、大嶋様・蔭山様お二方に深く御礼申し上げます。また、本稿執筆中やその後の口頭試問にて、様々な視点からご指導頂きました玄田有史先生、不破麻紀子先生に心より御礼申し上げます。特に、口頭試問での議論において、「結局のところ、誰のための制度なのか？」というご指摘を頂いたことは、深く心に刺さりました。制度の細部を批判することは簡単なことであり、私自身それに終始してしまいがちです。今後はより一層、社会全体の動きや働く方・働こうとする方々について細かく観察し、他の制度や政策分野との関係性の中で、雇用政策の意義・課題について論じることが出来るよう努力したいと考えています。誠に有り難う御座いました。

以上。