

女性雇用改善のために求職者支援制度の強化を

調査部 副主任研究員 井上 恵理菜

目 次

1. はじめに
2. 女性を取り巻く雇用情勢と環境変化
 - (1) コロナ禍における雇用・所得格差
 - (2) 働き方と家族の多様化
3. 求められる求職者支援制度の強化
 - (1) 求職者支援制度とは
 - (2) 支援の現状
 - (3) 望ましい支援の在り方
 - (4) 費用対効果分析
4. おわりに

要 約

1. コロナ禍が長期にわたって続くなか、女性を中心に雇用格差の拡大、すなわち正規雇用の増加と非正規雇用の減少が生じている。雇用格差は公平性の点だけでなく、経済全体として消費が十分に喚起されないという効率性の点でも望ましくなく、是正が必要である。
2. 女性の雇用格差が拡大している要因は以下の3点である。第1に、産業構造・職種ニーズが変化している点である。コロナ禍で必要とされる労働者のスキルが変わるなか、業況の良い企業で正規雇用が増加する一方、業況の良くない企業で非正規雇用が減少している。第2に、生計を立てるために就業する必要性に乏しい人々が非労働力化している点である。もともと収入が比較的少ない場合、コロナ禍で対人接触機会を減らすため就職活動をためらうことが多いと想定される。第3に、学校や保育所の休校の影響である。子どもを持つ母親が仕事を休む頻度が増え、離職を余儀なくされる場合があると推察される。この結果、女性の所得格差も拡大している。
3. さらに、働き方や家族形態の多様化も、所得格差の拡大に作用すると考えられる。まず、働き方の変化として、非正規雇用割合の上昇などにより雇用保険受給者の割合が低下し、景気悪化時に雇用保険に頼ることのできない雇用者が増えている。次に、家族形態の変化として、単身世帯やひとり親世帯が増えて、失業した場合に家族の扶養に頼れない人が増加している。
4. こうした雇用情勢と環境変化を踏まえると、従来のような家族の扶養や雇用保険とは異なる方法で、仕事を失った人々の生活を支える仕組みを拡充・整備していく必要がある。とりわけ、雇用保険を受給できない求職者への支援である求職者支援制度の強化が求められる。具体的には同制度の三つの機能をそれぞれ強化する必要がある。一つ目は、職業訓練の量の拡充と質の改善である。支援対象者が増えていることなどを踏まえ、規模を大幅に増やすことが望まれる。また、人手不足の状況にある専門的・技術的職業従事者やサービス職業従事者の訓練コースを増やすなど、実際のニーズに応じた訓練内容の構築が必要である。二つ目は、給付金の支給条件の緩和である。世帯所得による支給制限を撤廃することや、就職活動に集中できるように訓練終了後1カ月程度継続して給付金を支給することを提案したい。三つ目は、カウンセリングの強化である。訓練継続の障害となる様々な問題に精通し、その対応についてアドバイスできる人材を育成することが求められる。
5. 以上で議論した求職者支援制度は、必ずしも求職しているすべての生活困窮者の生活を保障する機能を有していない。この制度から漏れてしまう求職者に対しては、各相談窓口に繋げ、必要であれば生活保護を含めた別の支援に橋渡しするなど、各種制度の運営機関が連携して、何も支援を受けられずに困窮したままで放置される人がなくなるように対応することが求められる。
6. 求職者支援制度の強化による費用対効果を一定の前提のもとに試算すると、費用よりも効果が上回る。職業訓練の効果があまねく企業の人的資本の質の高まりとしてあらわれることを踏まえ、費用は法人税で賄うのが妥当と判断される。

1. はじめに

2020年以降の新型コロナウイルス感染拡大は、対人サービス業の需要減少につながり、そうした産業で働く割合の高い女性の雇用の悪化を招いた。その後、同ウイルスに起因する経済・社会の混乱（以下、コロナ禍）が1年以上にわたって続くなか、女性の中でも雇用形態による格差の拡大、すなわち正規雇用の増加と非正規雇用の減少といった動きが目立つようになっている。雇用の格差は、長期化すれば所得格差の固定化を招くため、公平性の点で望ましくない。また、雇用が不安定な人々が増えれば経済全体としての消費が十分に喚起されないことにつながるため、効率性の点でも望ましくなく、是正が必要となる。

そこで、本稿は雇用格差の現状分析とそれを解決するための政策提言を行う。本稿の前半では、コロナ禍における雇用格差拡大の要因を明らかにする。そのうえで、雇用と密接な関係がある働き方や家族形態の長期的な変化を把握し、足元の雇用情勢の背後にある問題を分析する。こうした分析を踏まえると、これまで生活支援の中核を担ってきた雇用保険や家族による扶養ではない形での支援が必要であることが示唆される。本稿の後半では支援の一つの形態として求職者支援制度をとり上げ、その強化を提案する。

2. 女性を取り巻く雇用情勢と環境変化

本章では、女性に焦点を当て、コロナ禍での雇用情勢の変化と雇用を取り巻く環境の変化をみていく。

(1) コロナ禍における雇用・所得格差

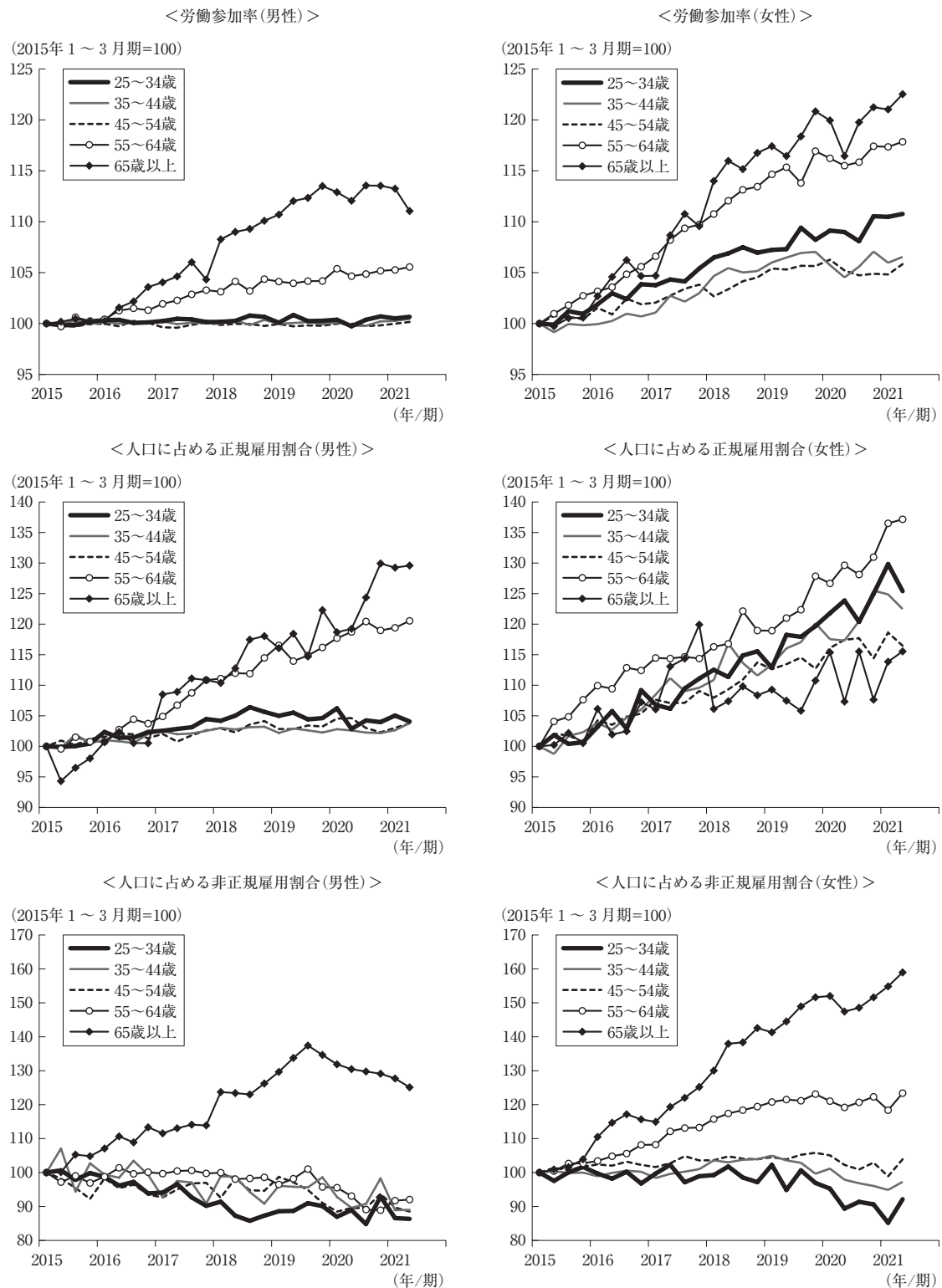
まず、コロナ禍での雇用情勢の変化を把握するため、2015年以降の人口に占める労働力人口の割合（労働参加率）と人口に占める正規雇用の割合、人口に占める非正規雇用の割合をみていく。

女性の労働参加率は、2015年から2019年までは上昇傾向にあったが、2020年入り後は横ばいとなっている（図表1）。とくに、35～44歳の女性では、2021年4～6月期でもコロナ禍以前のピークを下回っており、労働参加の回復が遅れている。ちなみに、男性の労働参加率は、25～54歳の働き盛り世代では2015年以降横ばいで変化がなく、変化の大きい女性とは対照的である。

正規雇用と非正規雇用に分けてみると、女性の人口に占める正規雇用の割合は、2015年以降上昇傾向にあり、その傾向はコロナ禍でもおおむね続いている。これに対し、女性の人口に占める非正規雇用の割合は、25～54歳の働き盛り世代では2015年以降横ばいで推移してきたものの、コロナ禍では低下している。2015年以降上昇が続いてきた55～64歳でも、2020年入り後は上昇が止まり横ばい推移となっており、非正規雇用の厳しさがうかがわれる。

コロナ禍の雇用への影響を性年齢別にまとめると、以下ようになる。男性の働き盛り世代以外、すなわち男女の若年層と高齢層、女性の働き盛り世代で就業者がコロナ禍前からのトレンドに比べてそれぞれ20万人程度減少した（図表2）。これは、後述するように、男性の働き盛り世代では正規雇用が多い一方、それ以外では非正規雇用が多く、コロナ禍では非正規雇用の減少幅が大きかったことなどが影響している。就業者の減少は、失業者あるいは非労働力人口の増加としてあらわれることになるが、失業者がすべての性年齢で増加した一方、非労働力人口は男女の若年層と高齢層、女性の働き盛り世代で

(図表1) 性年齢別の雇用情勢



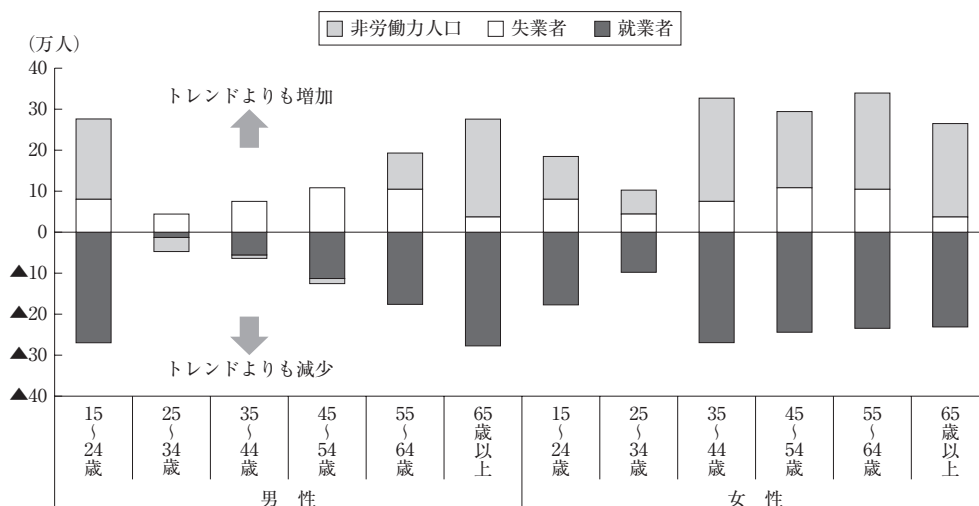
(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成

(注) 日本総合研究所による季節調整値。15～24歳は就学人口が多いため図示せず。

増加し、男性の働き盛り世代では増加していない。若年層や高齢層、女性では、家族の扶養や年金受給などにより就業しなくても直ちに生活に窮することはない人が多かったことが、非労働力人口の増加につながっていると推測される。

若年層や高齢層では男女差がほとんどないため、以下では、25～54歳の働き盛り世代の雇用について詳しくみていく。コロナ禍では総じて女性の労働参加が抑制されているが、図表1でみたように、そうした動きはすべての雇用形態に一樣にあらわれているわけではなく、正規化の動きは継続する一方で非正規の雇用が失われており、雇用格差が広がっている。

(図表2) コロナ禍の雇用への影響 (2021年1～3月期、トレンドからの乖離)



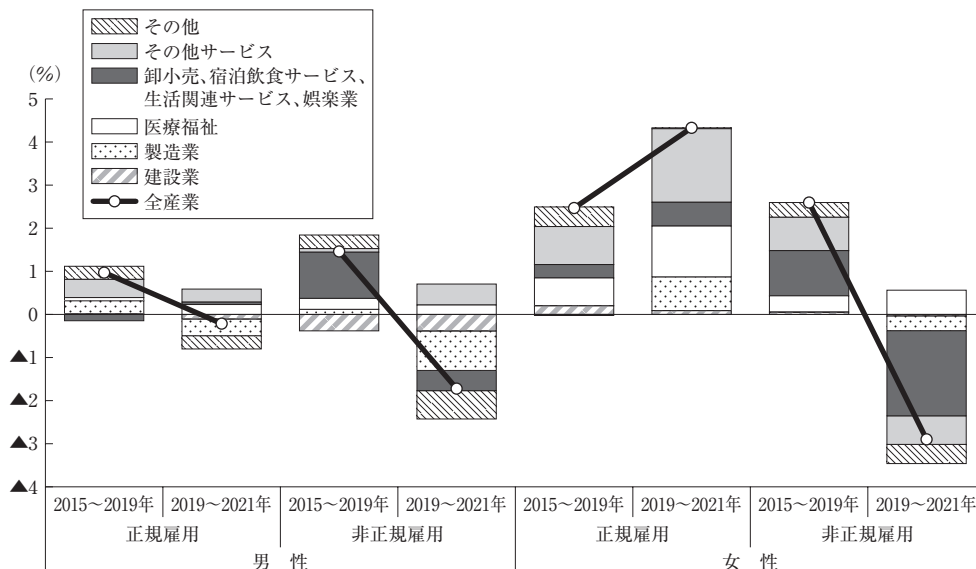
(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成

(注) 就業者・失業者・非労働力人口のそれぞれが人口に占める割合を2016～2019年(1～3月期)のトレンドで引き延ばし、2021年1～3月期の実績値と比較して算出。

コロナ禍で女性の雇用格差が拡大している要因には、以下の3点が挙げられる。

第1に、産業構造・職種ニーズが変化している点である。産業別の雇用者数の変化をみると、2015～2019年にかけて幅広い産業で増加してきたが、非正規では卸小売や宿泊飲食サービス、生活関連サービス、娯楽業といった対人サービスの多い産業で増加幅が大きかった(図表3)。こうした産業は2020年入り後のコロナ禍で企業活動の抑制を余儀なくされたため、女性の非正規を中心に雇用が減少した。これに対し、コロナ禍でも需要が増加し続けている産業もある。例えば、医療福祉は正規・非正規ともに雇用が増えている。また、前述の対人サービスやその他サービスでも正規では女性の雇用が増えている。コロナ禍では人々の行動変容とそれに対する企業の業務内容の変更によって、必要とされる労働者のスキルが変わった。すでにデジタル化していた企業やコロナ禍を機にうまく業務内容を変革できた企業では、コロナ禍でも売上が増え、業務上必要なスキルを持った労働者の確保のために正規化などの処遇改善が進んでいる様子がうかがわれる。このように、コロナ禍での産業構造・職種ニーズの変化が、女性の正規雇用の増加と非正規雇用の減少につながり、その負の側面が失業・非労働力化としてあらわれて

(図表3) 産業別の雇用者数の変化(産業別寄与度、年率)



(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成
(注) 各年とも1～3月期。

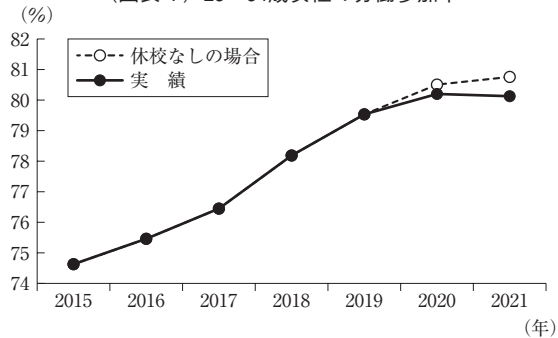
いる。

第2に、生計を立てるために就業する必要性に乏しい人々が非労働力化している点である。雇用を失った場合に、就業意欲があれば失業者となるが、上述のように働き盛り世代の女性では非労働力化も進んでいる。女性は働き盛り世代でも約3割は第3号被保険者である。そうした人々は、もともと働いていたとしても配偶者控除や社会保険料の支払い免除を受けられるように労働時間を自主的に制限しているため、その給与所得が世帯収入に占めるウエートは小さく、非労働力化によって家計収入に与える影響は比較的小さい。コロナ禍でももとの職が失われても家計のひっ迫度合いが乏しければ、感染防止のため対人接触機会の削減を迫られるなかで、再就職や就職活動をためらう人々が一定程度いると見込まれる。

第3に、学校や保育所の休校の影響である。2020年前半に全国の学校や保育所で一斉休校や登園自粛が要請されたほか、その後も2021年にかけて感染拡大地域では一部の自治体で登園自粛が要請されるなど、子どもをもつ保護者の育児負担が増加している。休校や登園自粛が繰り返され仕事を休む頻度が増えるなかで、保護者が離職を余儀なくされるケースもあると予想される。山口〔2021〕〔注1〕を基に試算すると、25～54歳女性全体の労働参加率は、休校の影響により0.6%ポイント低下したと推計される(図表4)。実数にすると、コロナ禍で25～54歳女性の50万人が非労働力化し、そのうちの15万人が休校の影響によるものと推計される(図表5)。なお、残りの35万人の多くが、一つ目の産業構造・職種ニーズの変化や二つ目の就業の必要性の乏しい人々の非労働力化によるものとみられる。

こうした雇用格差の拡大の結果、女性の所得格差も広がっている。所得階層別の人口割合(25～54歳)をみると、コロナ禍では非正規雇用の減少により中間層(年収200万円未満)の割合が低下した一方、低位層(収入なし)や高位層(年収200万円以上)の割合が上昇している(図表6)。

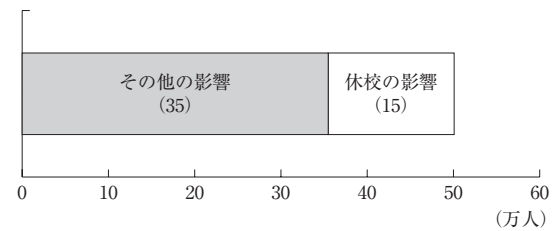
(図表4) 25～54歳女性の労働参加率



(資料) 総務省「労働力調査」、山口慎太郎「コロナ下の子育て女性の就業状況」(内閣府男女共同参画局「第11回コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会(2021年4月22日)」への提出資料)を基に日本総合研究所作成

(注) 各年とも1～3月期。休校なしの場合は、山口「2021」を参考に、末子が未就学児または小学生の有配偶女性の労働参加率が2020年1～3月期は1%ポイント、2021年1～3月期は2%ポイント高いと仮定。

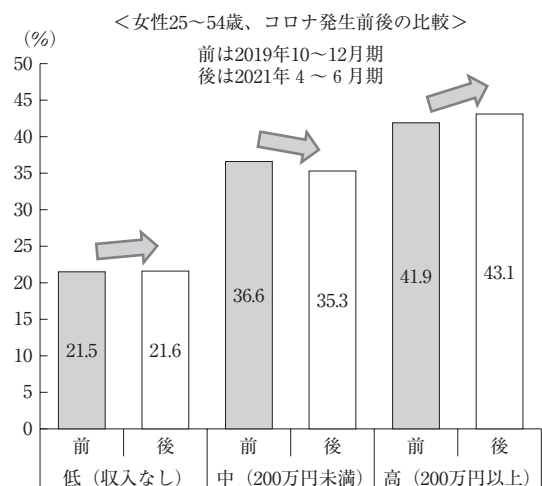
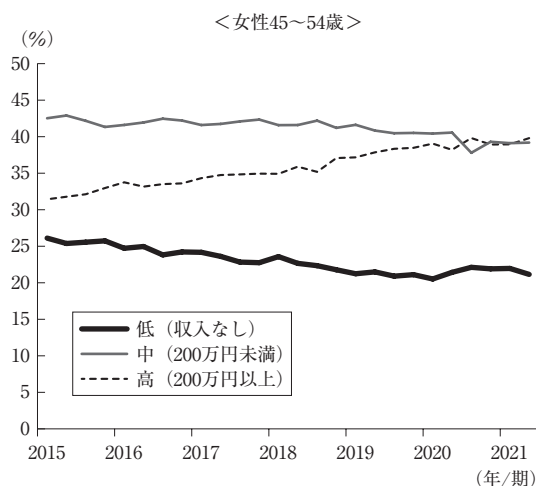
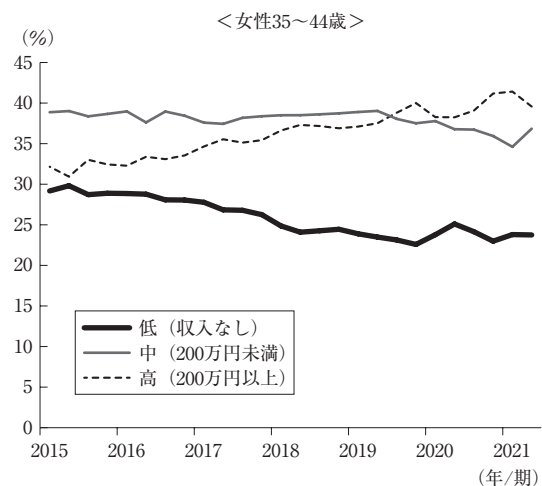
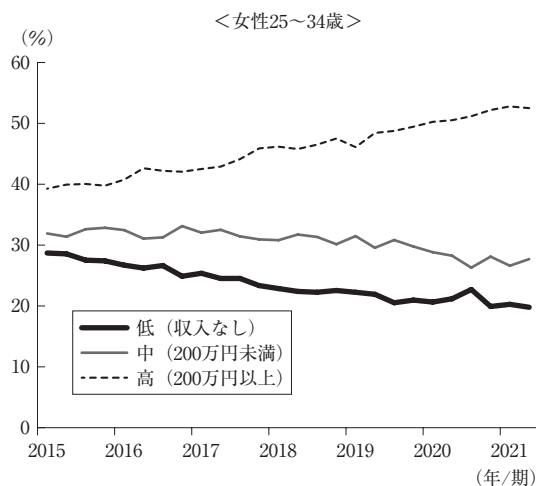
(図表5) コロナ禍による非労働力人口の増加
(25～54歳女性、2021年1～3月期、トレンドからの乖離)



(資料) 総務省「労働力調査」、山口慎太郎「コロナ下の子育て女性の就業状況」(内閣府男女共同参画局「第11回コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会(2021年4月22日)」への提出資料)を基に日本総合研究所作成

(注) 非労働力人口が人口に占める割合を2016～2019年(1～3月期)のトレンドで引き延ばし、2021年1～3月期の実績値と比較して算出。山口「2021」を参考に、休校により、末子が未就学児または小学生の有配偶女性の労働参加率がトレンドよりも2%ポイント低下したと仮定。

(図表6) 女性の所得階層別の人口割合



(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成

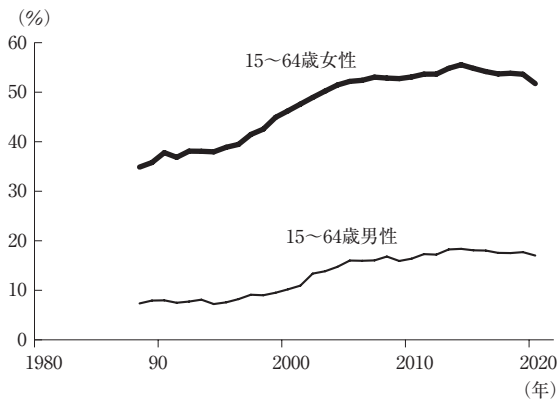
(注) 日本総合研究所による季節調整値。

(2) 働き方と家族の多様化

次に、雇用を取り巻く環境変化についてみていく。雇用慣行や社会の在り方を巡る長期的な変化は雇用と密接なかわりがあり、コロナ禍での雇用情勢にも影響を与えていると考えられるためである。雇用を取り巻く環境として、以下では、働き方と家族形態の変化に着目する。結論を先取りすると、働き方や家族形態は多様化しており、それが所得格差の拡大に作用していると考えられる。

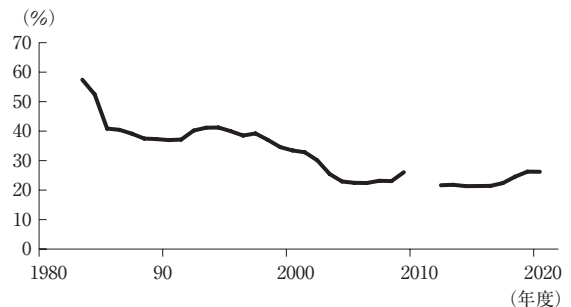
働き方の変化としては、長期的にみると男女ともに非正規雇用の割合が上昇してきた（図表7）。酒井〔2012〕は、こうした非正規雇用の割合上昇が雇用保険受給者割合の低下の要因の一つであると分析している。実際、失業者に占める雇用保険受給者の割合は長期的にみて低下している（図表8）。つまり、景気悪化時に雇用保険というセーフティネットに頼ることのできない雇用者が増えており、現在の雇用保険制度だけでは、働き方の多様化に対応しきれなくなっている。

（図表7）役員除く雇用者に占める非正規の割合



（資料）総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成
（注）2001年以前は2月値、2002年以降は年平均。

（図表8）失業者に占める雇用保険受給者の割合



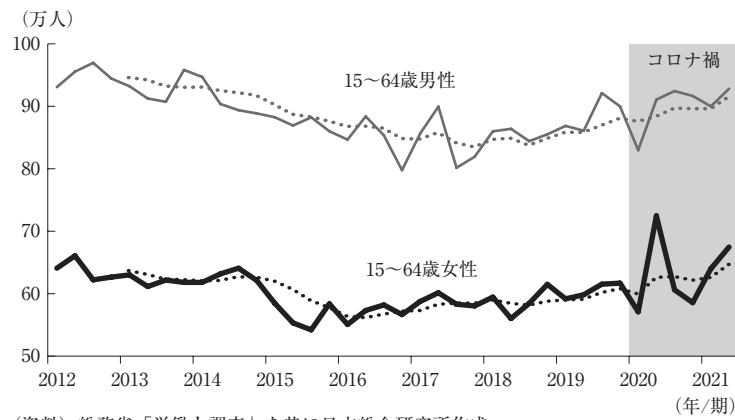
（資料）総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業年報」、酒井正〔2020〕『日本のセーフティネット格差—労働市場の変容と社会保険』慶應義塾大学出版会を基に日本総合研究所作成

（注）雇用保険基本手当受給者／失業者数（15～64歳）で算出。
2010～2011年度は震災の影響で非掲載。

さらに、近年はフリーランスと呼ばれる新たな働き方が増加している。フリーランスに関する直接的な統計はないものの、内閣府〔2019〕によれば、国勢調査でみた雇用的自営業、つまり特定の発注者に依存する自営業主の数は増加傾向にある。足許の状況を労働力調査で確認すると、フリーランスに近い概念である、雇人のいない自営業主（サービス業）の数は増加傾向にある（図表9）。コロナ禍で仕事を失ったり労働時間が大幅に減少したりする人が増え、収入補填のためにフリーランスとして働く人が増えたことがうかがわれる（注2）。近年増えているフリーランスは、雇用的自営業と呼ばれるように、名目的には自営業主であるものの、実質的には特定の企業からの発注に依存しているため雇用者に近い。将来的に、こうした働き方が増えることで、雇用保険でカバーされない人々の割合はより上昇することが見込まれる。

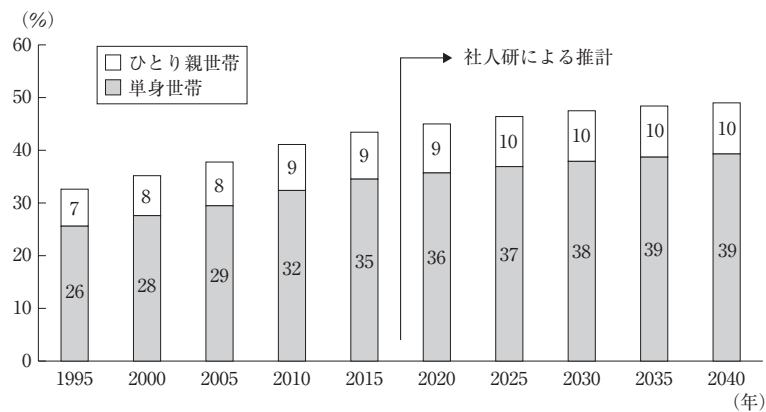
一方、家族形態の変化としては、単身世帯やひとり親世帯が増えて、家族の扶養に頼れない人が増加している（図表10）。こうした世帯は、世帯内で稼得者が一人だけであり、失業した場合に雇用保険等を受給できなければ収入が即座にゼロになってしまう。コロナ禍では有配偶女性の失業者の割合は変わらなかった一方、単身女性やシングルマザーでは失業者の割合が上昇している（図表11）。将来的に、

(図表9) 雇人のいない自営業主(サービス業)



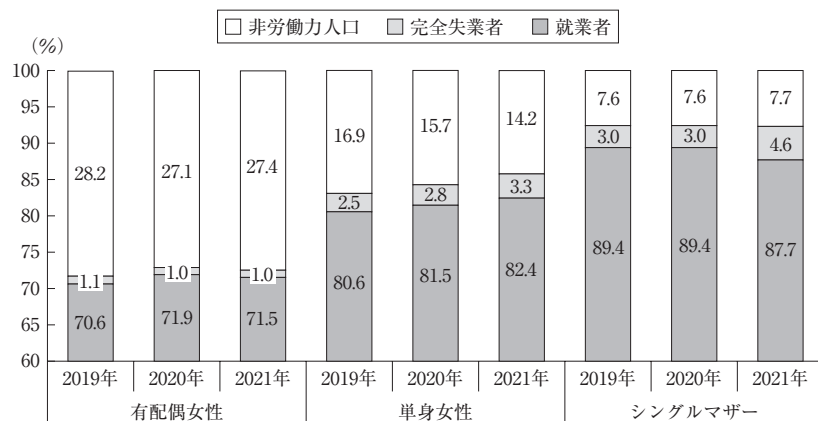
(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成
(注) 日本総合研究所による季節調整値。点線は5四半期平均。

(図表10) 一般世帯に占める単身およびひとり親世帯の割合



(資料) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(2018年推計)」を基に日本総合研究所作成

(図表11) 女性の属性別雇用情勢(15～64歳)

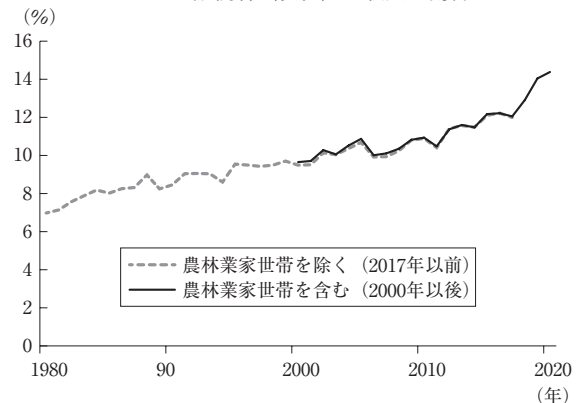


(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成
(注) 各年とも1～3月期。労働力調査は万人単位でありシングルマザーは総数が少ないため、数値は幅を持ってみる必要がある。

単身世帯やひとり親世帯が増えるとみられるなか、女性雇用の不安定さが変わらなければ、非労働力化ではなく、より深刻な失業の増加が生じると見込まれる。

なお、単身世帯やひとり親世帯でなくても女性雇用の不安定さが家計に及ぼす影響は大きくなってきている。先述の通り、現状家族の扶養等に頼り、非労働力化を選択する女性が多い。もっとも、二人以上世帯の世帯収入に占める女性の収入の割合はすう勢として高まっており、「女性は家族に扶養される立場であるため雇用が不安定でも問題はない」といえる状況ではなくなっている（図表12）。有配偶女性の雇用形態の6割が非正規雇用で、雇用が不安定であるという状況が続けば、女性の雇用が失われることによる家計のひっ迫度合いは今後一段と増してくると推察される。この点からも、女性の雇用・所得の安定化が求められる。

（図表12）世帯の実収入に占める世帯主の配偶者（女性）の収入の割合



（資料）総務省「家計調査」を基に日本総合研究所作成
（注）二人以上世帯のうち勤労者世帯。

（注1）総務省「労働力調査」の個票データを用い、「小さな子どもをもつ女性」と「子どもをもたない女性」の労働参加率を比較することで、休校により労働参加率が低下したことを示した。

（注2）総務省「労働力調査」では、二つ以上の仕事をした場合には一番長い時間した仕事について答える仕組みとなっている。副業も含めると、フリーランスとして働いている人はより多いと推測される。

3. 求められる求職者支援制度の強化

こうした雇用情勢と環境変化を踏まえると、家族の扶養や雇用保険ではない方法で、仕事を失った人々の生活を支える仕組みをより拡充・整備していく必要がある。そこで注目されるのが求職者支援制度である。

本章では、求職者支援制度の現状を踏まえ、改善すべき点を洗い出したうえで、より望ましい支援の在り方を提言していく。

（1）求職者支援制度とは

求職者支援制度はリーマン・ショック後の不況を契機として2011年10月に開始された。

この制度は、様々な理由で雇用保険を受給できない求職者を対象としている。具体的には、非正規雇用の職を失い、労働時間が短く雇用保険の対象外だった人や、雇用保険を支払っていても支払期間が短く雇用保険を受給できない人が主な対象者である。また、自営業を廃業した人や雇用保険の受給が終了した人、パートタイムで働きながら正社員への転職を目指す人も対象者となる。

求職者はこの制度を通じて三つの支援を受けることができる。一つ目は、職業訓練である（図表13）。二つ目は、職業訓練受講中の生活支援として給付金を受給できる（図表14）。三つ目は、就職支援としてカウンセリングを受けることができる。なお、職業訓練は基本的に無料であるが、すべての職業訓練

(図表13) 公共職業訓練の比較

名 称	公共職業訓練（離職者訓練）	求職者支援訓練
	両者を合わせてハロートレーニングと呼ばれる	
対象者	雇用保険受給者	雇用保険非受給者
費 用	無料（テキスト代等は実費）	無料（テキスト代等は実費）
期 間	3 カ月～1 年（一部2 年のコースあり）	2 カ月～6 カ月
内 容	製造、事務、情報、サービス、介護等	IT、事務、介護福祉、デザイン等
就職率	84%（施設内訓練） 72%（委託訓練）	62%（実践コース） 57%（基礎コース）
受講者	36万人（公共職業訓練全体） 17万人（うち、離職者訓練）	5 万人
財 源	雇用保険3/4、国庫1/4	雇用保険1/2、国庫1/2
予 算	1,018億円（公共職業訓練全体）	115億円

（資料）厚生労働省「第25回中央訓練評議会資料2」等を基に日本総合研究所作成

（注）就職率は訓練修了3 カ月後（2019年度）。受講者と予算は2021年度予算。公共職業訓練は、離職者訓練の他に在職者訓練と学卒者訓練があるが、期間・内容等は離職者訓練について記載。

(図表14) 職業訓練受講中の生活支援の比較

名 称	求職者給付の基本手当	職業訓練受講給付金
対象者	雇用保険受給者	雇用保険非受給者
金 額	前職の給与の5～8割	月10万円 給付金を受給しても生活費が不足する場合には月10万円（扶養家族有の場合）の資金融資
期 間	1 年	訓練受講中
条 件	被保険者期間6 カ月以上（解雇等） 被保険者期間1 年以上（自己都合）	本人の収入が月8 万円以下、世帯全体の収入が月25万円以下、世帯全体の金融資産が300万円以下、原則全日出席等
受給者	59万人	約2 万人
財 源	雇用保険3/4、国庫1/4	雇用保険1/2、国庫1/2
予 算	1兆7,800億円	約100億円

（資料）厚生労働省「第25回中央訓練評議会資料2」「第145回職業安定分科会保険部会資料1」等を基に日本総合研究所作成

（注）受給者と予算は2021年度予算。

受講者が給付金を受給できるわけではなく、受給には様々な条件がある。

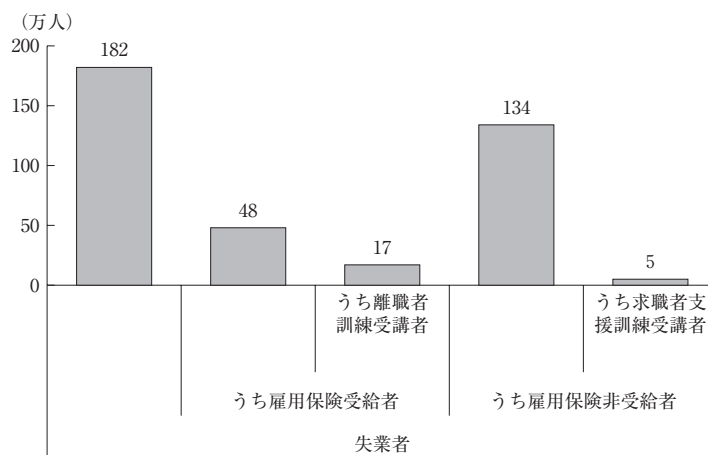
(2) 支援の現状

以下では、求職者支援制度の三つの支援内容に対する課題をそれぞれ指摘し、そのうえで制度全体の課題を提示する。

一つ目は、職業訓練の供給規模が小さい点である。この制度による職業訓練は求職者支援訓練と呼ばれ、主に雇用保険を受給できない人が対象であるが、実際の受講者は5 万人（注3、2020年度）に限られている。具体的に失業者の内訳をみていくと、図表15の通りである。すなわち、2020年度の失業者は182万人だったが、そのうち雇用保険受給者は26%の48万人である。雇用保険受給者が受講できる離職者訓練は17万人が受講しており、受給者の3分の1が受講していることになる。一方、失業者のうち134万人は雇用保険を受給していない。このうち求職者支援訓練を受講しているのは5 万人と、求職者の4%に過ぎない。残りの129万人（失業者のうち7割）が金銭的な支援も職業訓練の支援も受けることができていないと推測される。雇用保険受給の有無によって職業訓練の規模を比較すると、雇用保険

を受給できない人が対象となる求職者支援訓練は、雇用保険受給者が対象の離職者訓練と比べ、10分の1の規模となっている。富田〔2013〕は、求職者支援訓練の定員は特定求職者の6～8%とするよう厚生労働省の中央訓練評議会が「管理目標」を定めていると指摘し、この比率は「労働力調査」で失業者が仕事に就けなかった理由のうち「技術・技能が求人条件に合致しない」という選択肢を選んだものの比率が5%台後半～7%台後半で推移していることを目安にしているようだと推測している。

(図表15) 失業者の内訳 (2020年度)



(資料) 総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業月報・年報」「第25回中央訓練評議会資料2」を基に日本総合研究所作成

(注) 求職者支援訓練受講者数は予算ベースのため、執行ベースではより少ない可能性あり。また、雇用保険受給者の中に求職者支援訓練を受講している人もいる。

二つ目は、給付金の支給条件が厳しい点である。上述の求職者支援訓練受講者は、訓練受講中の生活支援として職業訓練受講給付金を受給できる。ただし、雇用保険の求職者給付が職業訓練の受講の有無にかかわらず求職中であれば支給されるのに対し、職業訓練受講給付金は訓練受講中にしか支給されない。さらに、訓練受講者であればだれでも給付金を受給できるわけではなく、本人の収入が月8万円以下であることや、世帯全体の収入が月25万円以下であることなどの条件があるため、受給者は訓練受講者5万人の半数以下の約2万人にとどまっている。職業訓練受講給付金は被保険者への給付ではないにもかかわらず、給付の財源の半分が雇用保険によって賄われている（坂田〔2020〕）。このため、就職支援としての訓練受講が条件となり、その他様々な支給条件が課されるなど、雇用保険よりも受給が難しくなっている。

三つ目は、就職支援において様々な局面できめ細かな支援ができていないとみられる点である。例えば、訓練中退率が1割程度と高い（丸谷〔2021〕）。この背景には、訓練の選択時にミスマッチが起きている可能性がある。また、求職者には女性が多く、育児や介護を理由に受講継続が難しくなる人がいると想定されるにもかかわらず、訓練を受ける土台となる生活面への支援が十分でない可能性がある。

制度全体でみると、求職者支援制度は雇用政策の側面が強く、生活保障の機能が弱いという四つ目の課題がある。これは、雇用保険料が財源に含まれているため、求職者が安定した職に就くことで将来的

に失業給付の受給が削減される効果が期待されているからである。このように、就職支援に力点を置きモラルハザード対策を行っているため（金井 [2015]）、受講者の選抜に当たって就職可能性が高いとみられる人が選ばれる傾向がある。そのため、同制度は求職している生活困窮者の一部が制度の枠組みからもこぼれ落ちてしまうという問題点を抱えている。

(3) 望ましい支援の在り方

以上のような四つの課題に関して、考えられる対応策を提示する（図表16）。その際、前章でみたように、産業構造・職種ニーズの変化により職業訓練の重要性が増していることを踏まえると、求職者支援制度は求職者に労働需要の大きい職種で働くスキルを身に付けさせることに主眼を置くことが望ましい。以下では、求職者支援制度の強化を提言し、そのための費用とそれによる効果の分析は次節で行う。

（図表16）求職者支援制度の課題と解決策

			課 題	解決策
支援内容	①訓 練	1	全体の定員数が少ない。	失業理由が「自分の技術や技能が求人要件に満たない」以外の人や非労働力人口のうちの就業希望者も訓練対象者になり得るため、訓練の供給を増やす。
		2	訓練コースにより応募倍率や就職率に差がある。	販売や事務の訓練コースは縮小し、専門的・技術的職業やサービスの職業の訓練コースを拡大するなど、需要にあわせて訓練コースの定員を変化させる。離職者訓練の委託訓練との一体開催を許可して受講者不足によるコース中止を回避する。訓練コースの適切な選択のためにカウンセリング機能を強化する。そのために、各訓練コースの受講実績や就職率、受講者の属性のデータを蓄積し、分析する。
		3	訓練中退者が多い。	訓練の選択時のミスマッチを避けるため、訓練見学やカウンセリングを行う。全日程原則出席の要件を緩和し、欠席分はビデオ視聴で補うなどの措置を実施する。
	②給付金	4	支給の条件が厳しい。	雇用政策としての側面が強いことを踏まえ、世帯所得制限を撤廃する。
		5	世帯によっては給付額が不足。	給付金額を離職者訓練と同等の離職前給与50～80%に変更する。
		6	訓練受講期間後の給付金がない。	就職準備期間として、訓練終了後1カ月間も給付金を支給する。ただし、訓練終了直後に就職できた場合は支給しない。
	③就職支援	7	きめ細かな支援が不足。	継続的なカウンセリングにより訓練継続の障害となる問題への対処方法を提示。カウンセリングを行う人材の育成も重要。
制度全体		8	雇用政策の側面が強いためこぼれ落ちる層が生じる。	カウンセリングにより生活困窮者自立支援や生活保護などの適切な支援へ繋げる。

（資料）富田 [2013]、金井 [2015]、丸谷 [2021]、内閣府 [2021] を基に日本総合研究所作成

一つ目の職業訓練は、量の拡充と質の改善が求められる。まず、規模に関しては、大幅な拡大が望ましい。その理由は2点ある。まず、支援対象となり得る母数が増えている。その背景には、前章で示したように、働き方や家族の多様化により、雇用保険や家族の扶養により失業しても生活していける人々の割合が低下していることが挙げられる。次に、分子の支援対象者の概念も広げる必要がある。現在、支援対象者とみられているのは、失業者のうち失業理由が「自分の技術や技能が求人要件に満たない」人であり、2020年において14万人にとどまる。しかしながら、そのほかにも失業理由が「希望する種類・内容の仕事がない」や「条件にこだわらないが仕事がない」や「その他」の人もミスマッチによって仕事が見つからないと解釈できるため、職業訓練の対象者となり得る（図表17）。加えて、コロナ禍で女性の非労働力化が進んだことを踏まえると、非労働力人口のうちの就業希望者で非求職理由が「自

分の知識・能力にあう仕事がありそうにない」人も支援対象者に含まれるべきである。これまでの対象者14万人に、これらの新たに対象になると考えられる147万人を加えると、161万人が支援の対象者になり、規模は10倍以上となる。以上を踏まえ、訓練規模は2019年度の2万人から10倍の20万人まで増やすことが適切であると考ええる。なお、20万人という数字は、雇用保険非受給者の15%に相当する。雇用保険受給者が対象である離職者訓練は受講者割合が3割なので、拡大してもその比率には及ばないことになる。

(図表17) 失業者と非労働人口のうち求職者支援制度の対象となり得る人々（2020年、万人）

	合計	仕事につけない理由							現在の対象者	新たに対象になると考えられる人々
		賃金・給料が希望とあわない	勤務時間・休日などが希望とあわない	求人の年齢と自分の年齢とがあわない	自分の技術や技能が求人要件に満たない	希望する種類・内容の仕事がない	条件にこだわらない仕事がない	その他		
失業者	210	15	23	21	14	63	14	56	14	147

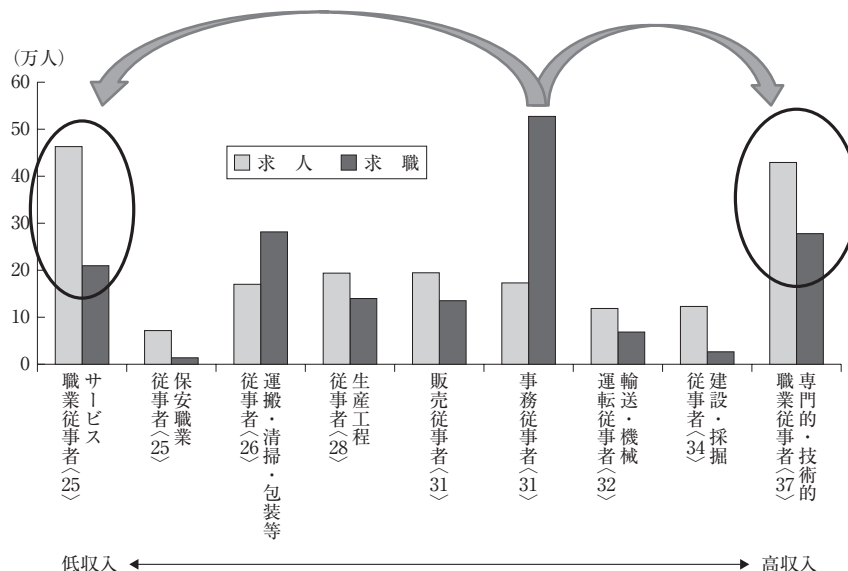
	合計	就業希望者	非求職理由								就業内定者	就業非希望者		
			適当な仕事がありそうにない					出産・育児のため	介護・看護のため	健康上の理由のため			その他	
			近くに仕事がありそうにない	自分の知識・能力にあう仕事がありそうにない	勤務時間・賃金などが希望にあう仕事がありそうにない	今の景気や季節では仕事がありそうにない	その他							
非労働人口	4,181	286	97	18	14	26	18	21	53	16	55	56	82	3,798

(資料) 総務省「労働力調査」を基に日本総合研究所作成

(注) 濃いグレーが現在の対象、薄いグレーが新たに対象となると考えられる人々。

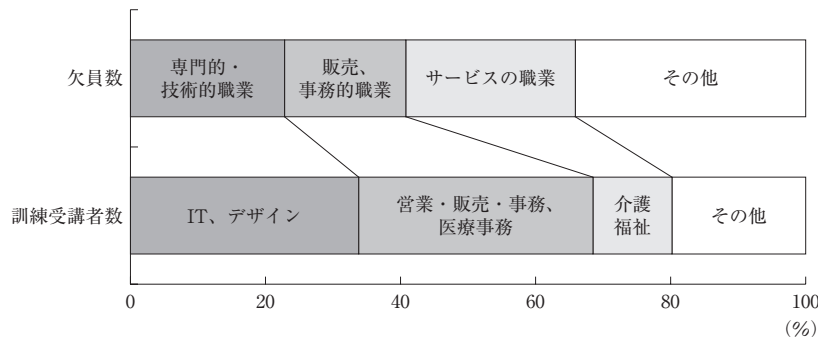
また、職業訓練は、量だけでなく質の面での改善も不可欠である。訓練の対象者が増えれば、求人ニーズに見合った訓練内容の構築と訓練コースの適切な選択がより重要になってくる。2021年4月の求人数と求職数を職業別にみると、事務従事者では求職数が求人数を上回る人手過剰な状況にある一方、専門的・技術的職業従事者やサービス職業従事者では求人数が求職数を上回る人手不足の状況にある（図表18）。これに対し、訓練コース別の受講者数の割合をみると、営業・販売・事務コースや医療事務コースといった事務従事者の職業に近いコースの割合が高くなっている。実際のニーズを踏まえ、そうしたコースよりも専門的・技術的職業従事者の職業に近いITコースやデザインコース、サービスの職業に近い介護福祉コースの受講者を増やし、労働市場の需給のミスマッチを解消するように促すことが望ましい（図表19）。厚生労働省〔2021a〕を参照し求職者支援訓練の実施状況を踏まえると、応募倍率の高いITコースやデザインコースに関しては、供給を増やすことで受講者が増えると予想される。一方、応募倍率の低い介護福祉コースでは、訓練コースの44%が中止となっている（丸谷〔2021〕）。介護福祉分野は人手不足が深刻なため、一人でも多くの人に訓練を受講してもらい、働き手を増やす必要がある。そのためには、訓練希望者を増やし訓練コースの中止を回避することが求められる。具体的には、厚生

(図表18) 職業別の求人数と求職数 (2021年4月)



(資料) 厚生労働省「一般職業紹介状況」「賃金構造基本統計調査」を基に日本総合研究所作成
 (注) 〈 〉内はきまって支給する現金給与額 (2020年、万円/月)。規模の小さい管理的職業と農林業従事者は除いて図示。

(図表19) 職業別の欠員数と訓練受講者数の比較



(資料) 厚生労働省「一般職業紹介状況」「第25回中央訓練評議会資料1」を基に日本総合研究所作成
 (注) 欠員数は有効求人数－就職件数 (2020年12月)。訓練受講者数は求職者支援訓練の実践コース (2020年4～12月)。

労働省〔2021b〕で指摘されている訓練課程での職場見学・職場体験を求職者にも実施し、求職者が職業を具体的にイメージできるようにすることが訓練希望者の増加につながるとみられる。加えて、離職者訓練の委託訓練と同一内容で実施されている場合には、受講者不足によるコース中止の回避や講座の質確保の観点から、両訓練の一体化も検討に値しよう。また、就職率が低いコースについては、その原因を分析し、訓練内容をより就職に結びつきやすいものに変更したり、企業サイドのニーズが低ければコースそのものを廃止したりするなどの措置が必要であろう。

なお、訓練に関する問題として訓練中退者の多さが挙げられるが、その理由は現在明らかになっていない。中退者への聴き取り等により理由を明らかにしたうえで、ミスマッチが原因であるならば、訓練

選択時のミスマッチを避けるための訓練見学やカウンセリングの充実が有効であろう。一方、訓練の全日程出席が育児や介護を担う求職者の訓練継続を困難にさせていることも指摘されており、訓練内容をすべて理解することを目的とするならば、欠席分の講義はビデオ視聴で補うなどの措置を行うなど、質を担保しつつも臨機応変に対応する必要もあるだろう。

二つ目の給付金に関しては、支給条件の緩和が望ましい。具体的には、雇用政策としての側面が強いことから、給付額算出に当たっては、世帯ではなく個人の収入をベースにし、世帯所得による支給制限は撤廃するのが妥当であろう。この結果、受給者は訓練受講者と同程度の20万人まで拡大するとみられる。

支給額に関しては、現在一律月10万円（注4）となっているが、雇用政策としての側面を重視し、離職者訓練と同等の離職前給与の50～80%（注5、最低額は月10万円）とすることが望ましい。なお、欧州各国の求職者支援でも同様の措置がとられている（図表20）。

（図表20）欧州各国の求職者向けの職業訓練の概要

	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	デンマーク
訓練内容	事業主のニーズに沿うように設計された職場実習型訓練や、国家認定資格を取得することができる養成訓練等	ドイツの伝統的な職業資格である「マイスター資格」取得のための職業訓練やデジタル化により技能を十分発揮できない在職者が専門知識や技能の習得を目指す継続職業訓練等	求職者の職業能力に応じて選定された提携教育機関での訓練	次の職に直結する職業訓練を重視、資格取得やインターンシップ等	労使が職業訓練の仕組み構築に関与した実践的な訓練
手 当	フルタイムの訓練参加者は求職者手当と同額の訓練手当が支給される	職業訓練期間中、助成金が支給される	雇用センターのカウンセラーの承諾を得て職業訓練を受けた場合、雇用復帰支援手当と同額の雇用復帰支援訓練手当が支給される	訓練参加者は失業給付と同額の給付を受ける、長期失業者は失業保険受給のために、職業訓練への参加が義務付けられている	失業保険受給のために、職業訓練への参加が義務付けられている
生涯学習としての職業訓練			職業移行のための訓練休暇（最長1年）	サバティカル休暇制度（1年間、休業前賃金の68%）	職業訓練プログラム（年14日以上、失業手当の9割）
ケア人材育成の職業訓練		高齢者介護士、看護師、小児看護師の職業資格が統合され、ケア人材育成プログラムが開始された			

（資料）厚生労働省 [2011]、厚生労働省 [2020a]、日本銀行 [2010]、山田 [2012] を基に日本総合研究所作成

求職者の生活を考えるうえで問題となるのが、給付金は訓練受講中にしか受給されず、訓練受講期間直後に就職できなければ生活費が払底してしまう点である。雇用保険受給者であれば訓練受講の有無にかかわらず基本手当が支給されることと比較すると、求職者支援訓練受講者は、訓練受講していない時期の生活費を他の方法で捻出しなければならないという困難を抱えている。これは、就職活動期にアルバイトをせざるを得ず、就職活動に専念できないという結果をもたらす。一方で、職業訓練受講給付金は雇用保険とは異なり、被保険者への給付ではないことを踏まえると就職できるまで長期にわたって給付を続けることは難しい。この問題を解決するため、訓練終了後の一定期間、例えば1カ月間に限って訓練期間中と同額の給付金を支給し、就職活動に専念できるようにすることを提案したい。なお、一定

期間経過後も就職が難しい場合には、他の支援に繋げることを検討すべきだろう。

三つ目の就職支援としてのカウンセリングは、上述の訓練や給付金支給の局面でも重要であり、就職にたどり着くまで継続的に行う必要がある。そのためには、育児や介護負担など訓練継続の障害となりうる様々な問題に精通し、そうした問題への対処方法を提示したり、他の支援に繋げたりできる人材の育成がカギとなる。就職に繋げるためにジョブマッチングが重要であることも欧州各国の実績から示唆されており、人材育成を行いつつ、求職者支援制度の三つ目の機能であるカウンセリングを強化する必要がある（図表21）。それを行っていくうえで、これまでの職業訓練とその後の就職実績のデータからどのような属性の人が各コース終了後に満足度の高い就職先を得られたかを分析し、カウンセリングのための資料を整理することが求められる。

（図表21）欧州各国の取り組み実績から得られる職業訓練に関する留意事項

• 成長分野を特定し、職業訓練プログラムを策定する。
• 効率的な訓練運営のために、プログラムを運営する人材の育成も重要である。
• 訓練受講者には、失業保険と同額程度の生活費支給が望ましい。
• 訓練終了後の就職率目標を設定し、就職率の向上を目指す。
• 失業者だけでなく、失業の恐れが多い低スキルの若年層の受講も有効である。
• 特に若年層に対しては実践的な訓練が有効である。
• 好況期にはジョブマッチングに重点を移す。

（資料）厚生労働省 [2011]、厚生労働省 [2020a]、日本銀行 [2010]、山田 [2012] を基に日本総合研究所作成

四つ目の生活困窮者の生活保障機能が弱いという問題に関しては、生活困窮者の生活保障の機能を重視しすぎれば、生活保護制度と重複してしまう。求職者支援制度は雇用保険と生活保護の間に位置する第二のセーフティネットとして、雇用保険を受給できない求職者が就職するための支援としての性格を維持すべきであろう。したがって、何らかの理由でこの制度の適用から漏れてしまう求職者については、生活困窮者自立支援制度に基づいて全国に設置されている相談窓口に繋げ、国・自治体内外での連携を強化し、必要であれば生活保護を含めたそれぞれの支援に結びつけて、何も支援を受けられずに困窮したまま放置される人がいないように対応することが求められる。

（4）費用対効果分析

本節では、求職者支援制度の強化による費用対効果の分析を行う。一般に、公的な職業訓練は、市場において適切な人的資本への投資が達成されない場合に、公共部門が人的投資を行うことで将来的な賃金を大きく上昇させることが可能になることから、効率性の観点で望ましい政策であるとされる（阿部他 [2008]）。翻って求職者支援制度は、雇用保険を受給できない低所得の求職者向けであり、そうした人々は公共部門の支援がなければ職業訓練への人的投資を自力で行うことは困難であることが予想され、まさに望ましい雇用政策と位置付けられる。こうした職業訓練の規模を拡大し、より多くの求職者がスキルを身に付け就業を促すことは、訓練受講者の所得増加という個人的な効果だけでなく、社会全体としても消費増加や所得格差是正の効果が期待されるため、福祉政策としてのみならず経済政策としても望まれる。

以下では、本稿で提言した求職者支援制度の強化が効率性の観点で妥当であるかどうか、費用対効果分析を行いたい（図表22）。

（図表22）求職者支援制度強化の費用と効果

	費 用	効 果
金 額	1,474億円	1,539億円
対GDP比	0.026%	0.027%
考え方	・訓練受講者を2万人から20万人へ増加（一人当たり費用24万円×受講者増加18万人＝432億円） ・給付金受給者を1万人から20万人へ増加し、給付金支給期間を1カ月延長（一人当たり給付額47万円×1カ月延長7/6×受給者増加19万人＝1,042億円） ・もともと短時間労働者の給与は平均月9.5万円なので、一人当たりの各月給付額は増えないと想定	・訓練受講者は18万人増加 ・離職者訓練により就業率が15%ポイント上昇するとの推計（Hara [2021]）を基に、訓練内容の改善も相まって、訓練により就業率が20%ポイント上昇すると想定 ・この分雇用者報酬が増加する ・一人当たり雇用者報酬428万円×受講者増加18万人×就業率上昇20%＝1,539億円 ・これは1年間の効果だが、実際には効果は複数年継続すると予想される

（資料）厚生労働省「令和2年度行政レビューシート事業番号617」、Hara [2021] を基に日本総合研究所作成

（注）2020年度は補正予算で一時的に増額しているので2019年度と比較。GDPや雇用者報酬、費用なども2019年ベース。雇用者報酬について、訓練受講者はスキル習得により長期的にみて全国平均並みの所得を得られるようにすると仮定する。

まず、費用について検討する。2020年度は補正予算で求職者支援制度向け予算を一時的に増額しているため、2019年度を基準としてそこからどの程度増額するかを考える。上記提言通り、訓練受講者が10倍の規模に増えた場合、2019年度の2万人から20万人に拡大する。一人当たりの訓練費用は24万円であるから、432億円の増加となる。給付金については、支給条件の緩和により2019年度の1万人から20万人に対象者が拡大する。また、支給期間も延長し、これまで2～6カ月の訓練期間中のみの支給であったものに訓練終了後の1カ月間も加える（注6）。現状一人当たり47万円が給付されているので、1,042億円（注7）の増加となる。したがって、訓練と給付金を合わせ、費用は全体で1,474億円の増加となる。

次に、効果について検討する。具体的には、求職者支援訓練を受けることで就職率が高まり、雇用者報酬が増える効果を考える。上述の通り、訓練受講者数は2019年度の2万人から20万人に増えると仮定する。就職率がどの程度高まるかは適切なデータがなく実証研究はないものの、Hara [2021]（注8）によると雇用保険受給者が対象である離職者訓練の受講により、男性では15%ポイント、女性では17%ポイント就職率が高まるとされており、訓練内容の改善効果も加味し、本稿では20%ポイント就職率が高まると仮定した。したがって、訓練受講者増加分18万人の20%である3.6万人分の就職増加が期待され、一人当たり雇用者報酬の428万円（注9）と掛け合わせ、1,539億円の雇用者報酬の増加が見込まれる。これが求職者支援制度の強化により新たに発生した効果として捉えられる。なお、以上は所得面への効果であるが、所得拡大による消費増加やそれに伴う投資増加などの波及効果も加味すれば、効果はより大きくなる。以上の試算から、費用に見合うだけの効果が得られると考えられる。

最後に、費用負担の主体を考える。求職者支援制度は国庫が2分の1を負担し、残りの2分の1を雇用保険が賄っている。しかし、この制度は雇用保険非受給者を主な対象者としていることを踏まえ、費用は基本的に税で負担することが望ましい（酒井 [2021]）。なお、対人サービス業など雇用保険負担の大きい企業が雇用保険の負担軽減を一因として短時間勤務の非正規を多く雇っていることを踏まえると、

これ以上の雇用保険料の引き上げは正規など安定した雇用の増加にとって逆効果であることも、雇用保険を財源とすることが望ましくないと考える理由である。職業訓練により労働者のスキルが向上すれば、あまねく企業の人的資本の質が高まることになる。このため、費用は、税の中でも、雇用者数の多寡に関係なく企業の利益に応じて課税される法人税で賄うのが妥当と判断される。

(注3) 2020年度はコロナ禍で予算が大幅に増額されており、訓練受講者数は2019年度の2万人から2.5倍増となっている。

(注4) 月10万円では生活費が不足する場合、融資を受けることができる。貸付額は、単身者は月5万円、扶養家族を有する者は月10万円で利率は2%である。

(注5) 雇用保険を受給できない求職者は短時間勤務だった場合が多く、2020年度の短時間労働者の給与は月平均9.5万円であることを踏まえると、一人当たりの各月の給付額は大きくは増えないと予想される。

(注6) 給付金の一人当たりの支給期間は(7カ月/6カ月)倍になると想定する。

(注7) 短時間労働者の給与は平均月9.5万円なので、支給額が一律10万円から離職前給与の50~80%に変更されても一人当たりの各月給付額が増えないと想定する。

(注8) 総務省「就業構造基本調査」の個票データを用い、「離職者訓練を受けた人」と「訓練を受けていないが訓練を受けた人と同様の属性を持つ人」の就業率の差(訓練終了後1年以内)を推計し、離職者訓練による就業率への効果としている。

(注9) 訓練受講者はスキル習得により長期的にみて全国平均並みの所得を得られるようにすると仮定する。ちなみに、人手不足の職業の平均年収は、ソフトウェア作成者512万円、看護師492万円、介護職員360万円、大型貨物自動車運転者454万円、大工378万円である(「賃金構造基本統計調査」2020年)。

4. おわりに

コロナ禍では女性の雇用格差が拡大しており、その要因には産業構造・職種ニーズの変化や就業の必要性の乏しい人々の非労働力化、学校や保育所の休校の影響がある。仕事を失った人々の生活を支援するためには、働き方や家族形態が多様化していることを踏まえると、雇用保険や家族の扶養ではない別のセーフティネットが必要である。その解の一つとして、求職者支援制度の強化が挙げられる。求職者支援制度は、雇用保険や家族の扶養に頼れない求職者が、生活保護を受ける以前の段階で受けられる支援として有意義であり、その強化は求職者自身の所得増加だけでなく、それに伴い消費が増加することで経済全体にとってもプラスの効果が期待される。

もっとも、求職者支援制度によってすべての求職者の生活を支えることは難しい。この制度で生活保障を受けられない人々については別の支援制度窓口に繋げるといった、切れ目のない行政対応が求められる。また、女性の非労働力化の背景には産業構造・職種ニーズの変化以外の要因もあるため、職業訓練だけではすべての問題が解決されるわけではない。家庭内労働の偏重など、女性の労働力化を阻むそのほかの要因については、また別の方法で解消していく必要があるだろう。

(2021. 9. 8)

参考文献

- ・ Hara, Hiromi. [2021]. “The Effect of Public-Sponsored Job Training in Japan” RIETI Discussion Paper Series 21-E-027.
- ・ 阿部彩他 [2008]. 『生活保護の経済分析』 東京大学出版会
- ・ 厚生労働省 [2011]. 「2009~2010年海外情勢報告 欧米における失業時の生活保障制度及び就労促進

にかかわる助成制度等」

- ・厚生労働省 [2020a]. 「2009～2010年海外情勢報告」
- ・厚生労働省 [2020b]. 「財政運営」 第145回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2020年12月25日）資料 1
- ・厚生労働省 [2021a]. 「令和 2 年度公共職業訓練と求職者支援訓練の実施状況について」 第25回中央訓練協議会（2021年 2 月 5 日）資料 1
- ・厚生労働省 [2021b]. 「令和 3 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」 第25回中央訓練協議会（2021年 2 月 5 日）資料 2
- ・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
- ・酒井正 [2012]. 「失業手当の受給者はなぜ減ったのか」 井堀利宏他編『新たなリスクと社会保障』 第 7 章、東京大学出版会
- ・酒井正 [2020]. 『日本のセーフティネット格差—労働市場の変容と社会保障』 慶應義塾大学出版会
- ・酒井正 [2021]. 「コロナ禍における労働者への支援策」『経済セミナー増刊 新型コロナ危機に経済学で挑む』 日本評論社、pp.133-141
- ・坂田周一 [2020]. 『社会福祉政策—原理と展開 第 4 版』 有斐閣
- ・富田義典 [2013]. 「求職者支援制度の政策的意義について」『佐賀大学経済論集』 45巻 5 号
- ・内閣府 [2019]. 「政策課題分析シリーズ第17回日本のフリーランスについて—その規模や特徴、競業避止義務の状況や影響の分析—（2019年 7 月24日）」
- ・日本銀行 [2010]. 「北欧にみる成長補完型セーフティネット—労働市場の柔軟性を高める社会保障政策」 BOJ Reports & Research Papers
- ・山口慎太郎 [2021]. 「コロナ下の子育て女性の就業状況」 内閣府男女共同参画局「第11回コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会（2021年 4 月22日）」への提出資料
- ・山田久 [2012]. 「北欧労働市場の特徴と日本へのインプリケーション」 翁百合他『北欧モデル 何が政策イノベーションを生み出すのか』 第 1 章、日本経済新聞出版社
- ・丸山浩介 [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