

## 査読付き論文

## 教育訓練給付制度の効果と課題 ～雇用保険制度の失業防止・能力開発機能～

高橋 勇 介（京都大学大学院経済学研究科）

原稿受付日 2015年7月5日 原稿採択日 2015年10月1日

### 要旨

1998年度に教育訓練給付制度が新設され、労働者個人に対する職業訓練費用の補助を図った初めての制度となった。近年、企業内での訓練による雇用維持から、労働者個人に対する人的投資や求職活動の支援の重要性が高まる中で、その制度的な意義は大きいはずである。本稿では、人的資本投資という観点から、教育訓練給付の受給者への効果、2014年度の雇用保険法改正に伴う制度改革の意味を検証した上で、教育訓練給付制度の財源や今後の制度運営のありかたについて考える。

### はじめに

日本の雇用保険制度は、失業等給付及び雇用安定事業・能力開発事業の二事業から構成され、労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要給付を行うことにより、労働者の生活と雇用の安定を図るとともに、求職活動を促進し、失業の予防、雇用機会の増大、労働者の能力の開発を図ることを目的としている。失業等給付は、①基礎手当をはじめとする求職者給付、②失業者の再就職を促す就職促進給付、③教育訓練のための教育訓練給付、④雇用の継続のための雇用継続給付、⑤雇用保険を受給できない特定求職者に対し、職業訓練を受講する機会と職業訓練受講給付金を与える求職者支援制度が存在しこれらの給付に様々な手当が整備されている。

1974年度当初の雇用保険制度は、失業等

給付（求職者給付・就職促進給付のみ）と雇用保険三事業からなるシンプルな制度設計であり、失業者の事後的救済、事業主による雇用維持・教育訓練への補助が主な目的であった。一方で、1998年度に教育訓練給付制度が新設されるなど、雇用継続や能力開発を図った給付の新設が相次ぎ、2014年度の雇用保険法改正では、育児休業給付や教育訓練給付の給付額の拡大や支給条件緩和等の機能強化が決定された。特に、教育訓練給付制度については、労働者個人に対する職業訓練費用の補助を図った初めての制度であるに加え、雇用保険制度加入者のうち、在職者もその対象としていた点で注目すべきである。さらに、近年、企業内での訓練による雇用維持から、労働者個人に対する人的投資や求職活動の支援の重要性が高まる中で、教育訓練給付制度の効果と問題点を検証することは重要である。

教育訓練給付制度を扱った先行研究は少ないものの、先行研究の傾向を見る限り、その効果については議論の余地があるようである。例えば、八代（1998）においては、個人の教育訓練自体は望ましいものの、それを雇用者全体から強制的に徴収した雇用保険の財源で賄うためには、それがどの程度将来の失業給付削減に結びつくかについて、明確な理論が必要であると指摘し、単に勤続年数のみを条件に、個人の能力や賃金水準と無関係に一律に支給される補助金にはそれが欠如しているとしていた。その中で、補助金よりも奨学金方式の給付の方が効率的<sup>1)</sup>であると言及している。さらに、阿部・黒沢・戸田（2004）は、教育訓練制度自体の問題に言及し、指定

講座の選定とその内容や実績情報の開示方法が不明確な点である点と、企業内訓練を受ける機会が乏しい非正規雇用や女性が制度から排除されている点を問題視していた。一方で、藤本（2011）においては、社会人を対象とした教育訓練コースにおいて、ニーズの把握やコース設定、その品質維持向上への取り組みの割合が、教育訓練給付制度指定講座を実施している組織の方が高いことを指摘している。

本稿では、これらの先行研究の主張も踏まえ、教育訓練給付制度の受給者への効果を実証分析し、加えて、2014年度の雇用保険法改正に伴う給付拡充と制度改革の意味、今後の制度設計についての検証を行う。

## 1. 教育訓練給付制度の概要

完全失業率が4%を突破した1998年度、労働者の主体的な能力開発の取り組みを支援するために、教育訓練給付制度が雇用保険事業内に新設された。厚生労働省が指定した教

育訓練講座を受講した場合、自ら負担した教育訓練の経費の20%相当が給付される制度である。教育訓練の開始日までに被保険者期間が3年以上（初回に限り1年以上）ある者が対象となり、一度受給すると、新たに3年以上の被保険者期間を有しないと、再受給はできない。支給申請手続きはハローワークで行い、ハローワークから支給される。

教育訓練給付制度の変遷に関連し、受給者数の推移を見てみたい。図1は教育訓練給付の受給者数の推移である。受給者数については、1999年度以降、その伸びが極めて大きくなっており、教育訓練給付制度が開始されてから間もなく、制度が十分に普及していくまでの過渡的な上昇であったと考えられる。また、教育訓練給付制度の対象となる指定講座も増加していることで、受給者数が拡大している点も指摘できる。なお、2003年5月の雇用保険法の改正に伴い、教育訓練給付制度が改正され、教育訓練経費に対する支給割合、上限額が変更された。2004年度以降、受給者数の減少が見られるが、受給者の内訳については、2003年度まで男性の割合が高く、

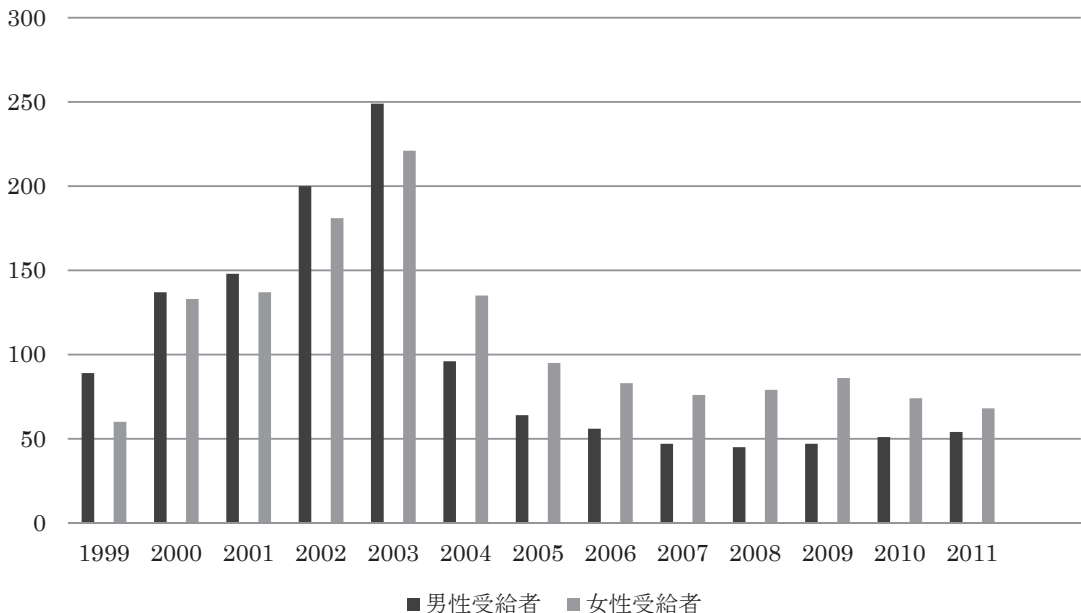


図1 教育訓練給付金受給者数の推移（単位 千人）

出所 雇用保険事業年報をもとに筆者作成

2004年度以降は女性の割合の方が高くなっている。支出額については、2003年度には897億円にも達したが、年々減少し、2009年度以降は45億円程度で推移している。2011年度の失業等給付の総支出は15,771億円であったが、うち教育訓練給付制度の総支出は45億6400万円程度と失業等給付に占める割合は小さい。また、財源は労使折半の雇用保険料であり国庫負担は無い。

## 2. 教育訓練給付制度の変遷と議論

教育訓練給付制度が新設された1998年度は、雇用情勢のみならず、雇用保険財政にとっても大きな局面であった。図2からも分かるように、バブル経済崩壊に伴って、1994年度より雇用保険財政が赤字に転じ、2003年度まで解消されることがなかった。その間の1994年度に高年齢者雇用継続給付・育児休業給付等から成る雇用継続給付制度が新設され、後を追う形で教育訓練給付制度が導入されたのである。背景には、失業の事後的な

救済に加え、失業の未然防止や、在職者も含めた被保険者の主体的な能力開発の取組みを支援し、雇用の安定と再就職の促進を図るといった政策的な意図があり、加えてこの時期は職業訓練制度においても民間教育機関への委託が進み始めており、職業訓練制度の「民営化」の流れも影響していた。

なお、支給される対象の教育訓練は、当初は専修学校、各種学校のみであったが、夜間大学院等や、大学院等の高等教育機関で行われるコースも教育訓練給付制度の対象として指定された。指定講座の種類は、語学・簿記等の事務、法務・財務・経営労務・不動産、技術・製造、社会福祉など多岐に渡り、創設時は3445であった講座数は、指定講座の見直しが行われる2002年度には19,116講座にまで拡大していた[人材開発研究会2003]。

このように、教育訓練給付制度は拡大の一途をたどったが、雇用保険財政の赤字は年々解消されず、2001年度には積立金の枯渇が危惧されたため、雇用保険事業の大幅な見直しが迫られた。2000年度から2003年度の雇用保険法改正を通じて、収入面においては、

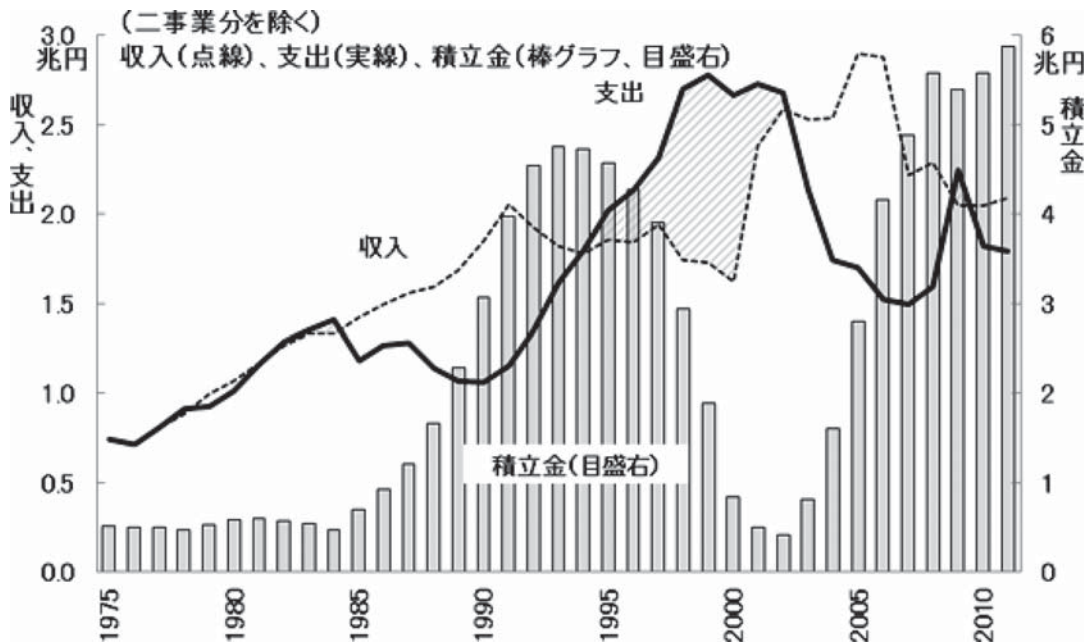


図2 二事業分を除く雇用保険の収支状況

出所 労働政策研究・研修機構(2013)「雇用保険業務統計分析」より引用

保険料率の改定が実施され、支出面においては、給付率の引き下げや給付条件の厳格化によって、支給額の抑制が図られた。当然、教育訓練給付制度もその影響で制度改変を余儀なくされた。2001年度には、指定講座の重点化と見直しが行われ、2002年度には、「教育目標が明確であり、訓練効果の客観的な測定が可能な講座」に指定が限定された。さらに、2003年度には、支給要件期間(教育訓練を開始するまでの通算した被保険者期間)が5年以上から3年以上になったが、80%であった給付率は、支給要件期間5年以上で40%、支給要件期間3年以上5年未満で20%、30万円であった上限額は、支給要件期間5年以上で20万円、支給要件期間3年以上5年未満で10万円となった。2004年度以降は、受給者の割合が減少の一途をたどり、2014年度の雇用保険法改正に至るまで、制度の大幅な改正が行われることはなかった。

なお、教育訓練給付制度については問題点も指摘されており、例えば、樋口・川出(2003)では、指定講座の重点化の基準があいまいであり、社会的評価が確立した資格が存在しない分野については、職業能力と密接に関連していないような講座が指定されている可能性を指摘、阿部・黒澤・戸田(2004)においても、指定講座の選定とその内容や実績情報の開示方法が不明確な点を指摘している。これらの点について、前述の通り、2002年度以降の指定講座の重点化に加え、第7次職業能力開発基本計画(2001～2005年度)では、「能力開発に必要な多様な訓練機会の確保」が掲げられ、ニーズ把握・政策評価に基づいた公共職業訓練の実施のほか、民間における新たな教育訓練コースの設定の促進、教育訓練給付制度に係る適切な講座指定などによる大学・大学院などの高度な内容の教育訓練の確保、民間における教育訓練の質の確保・向上が挙げられた。このように、職業訓練機会の整備・充実において、公共職業訓練機関以外に労働者に教育訓練を提供する主体の活動が重要な役割を果たすという認識が、第7次職業能力開発基本計画において示されたのである。藤本(2011)<sup>2)</sup>においては、教育訓練給

付制度指定講座実施の有無を含めた、教育訓練実施主体のサービスの品質維持・向上への取り組みや課題の現状について分析、教育訓練コースの品質維持・向上に向けた取り組みは、教育訓練給付制度指定講座を実施している組織の方が、実施していない組織より進んでいることを指摘している。理由としては、教育訓練給付制度指定講座を実施している組織においては、制度適用の申請を行ったり、制度対象となるコース・講座の運営状況について政策当局に報告する過程でそのような体制が組織内に整っていくことが挙げられている。

### 3. 教育訓練給付金の受給者への効果

教育訓練給付制度には、在職者を含めた被保険者の主体的な能力開発の取組みが意図されていたが、受給者に対して効果を発揮していたかどうか、理論的に検証する必要がある。本稿では、教育訓練給付制度が受給者の所得の増減に与える影響について実証分析を行う。これは、教育訓練給付制度によって、受給者が効率的な能力開発を行っているならば、人的資本レベルは高まり、結果として所得に影響を与えているとの仮定によるものである。

#### (1) 推計モデルとデータ

実証分析に用いるデータは、連合総合生活開発研究所が作成した「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート、2006.10」(略称：勤労者短観)<sup>3)</sup>である。この調査は、日本の景気動向や仕事と暮らしについての勤労者の認識を定期的に把握することによって、景気・雇用・生活の動向を明らかにするとともに、政策的諸課題を検討するにあたっての基礎的資料を得ることを目的としている。2006年度のクロスセクションデータを利用した理由は、教育訓練給付制度の指定講座の重点化・給付条件の見直しが実施された2002年度以降、教育訓練給付制度の利用の有無が含まれた最新のデータであるためである。なお、調



査の対象は在職者であり、調査時点離職者は分析の対象外とする。

計量モデルは (1) 式である。

$$D^* = \beta X + \varepsilon \quad (1)$$

$$\begin{cases} D=1 (D^* > 0 \text{ のとき}) \\ D=0 (D^* \leq 0 \text{ のとき}) \end{cases}$$

D は所得の増加の如何を示しており (D\* > 0 のとき D=1, D\* ≤ 0 のとき D=0), 被説明変数は調査時点前年と比較した賃金収入の増減を示す。X は記述統計量に示す説明変数ベクトル, β は説明変数に係る限界効果, ε は誤差項を示し, β を推計する。主な説明変数については, 教育訓練給付を過去に利用したことがあるかを示すダミー変数とし, 教育訓練給付制度の効果の過大評価を避けるため, 調査時点前の1年間の自己啓発活動

の有無を示すダミー変数を説明変数に加える。また, 自己啓発活動も一様ではないため, 「仕事に直接関連する講座の受講や研究, 学習」を自己啓発1, 「仕事に直接関連しないが役立つと考えられる研究, 学習」を自己啓発2, 「仕事に直接関係ないが職業能力を高めるための研究, 学習」を自己啓発3と分類した。その他, 学歴・性別・年齢・現職といった属性や勤続年数をコントロール変数に加えている。なお, ダミー変数を被説明変数にしているため, 2項プロビットモデルによる推計を行う。

表1 記述統計量

	平均	標準偏差
所得増減ダミー	0.336	0.472
教育訓練給付	0.189	0.392
自己啓発1	0.321	0.467
自己啓発2	0.125	0.331
自己啓発3	0.163	0.369
大卒・院卒	0.529	0.499
高校卒	0.267	0.443

男性	0.633	0.482
20～29歳	0.190	0.393
30～39歳	0.265	0.441
40～49歳	0.212	0.409
正社員	0.691	0.462
勤続年数 (対数)	1.778	1.178

サンプル数 529

出所「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート, 2006.10」もとに筆者作成

## (2) 推計結果

推計結果を見ると, 教育訓練給付制度の所得への効果について, 有意水準5%を採用すると, いずれの結果においても有意とはならず, 所得への影響は確認できない<sup>4)</sup>。その他の説明変数については, 自己啓発活動の影響は認められず, 全体では, 学歴・年齢の影響が大きいといえる。

教育訓練給付制度が所得に明確な影響を与えていない原因としては, 調査時点の制度の利用率が高いとはいえず, 加えて, 学歴・年齢等のコントロール変数が効果を相殺している可能性も考えられる。また, サンプルの多くが在職中に給付を利用していた場合, その効果は企業内での効果に限定され, 転職を通じて長期的に評価されている可能性も

挙げられる<sup>5)</sup>。さらには, 指定講座の多さゆえに, 受給者が労働生産性を高めない講座が選択している可能性や, 樋口・川出 (2003) が指摘するように, 指定講座の重点化が行われたとはいえ, 社会的評価が確立した資格が存在しない分野については, 職業能力と密接に関連していないような講座が指定されている可能性もある。

先行研究で紹介した阿部・黒澤・戸田 (2004) においては, 教育訓練給付の受給が所得に与える影響について, 女性に限定した場合負の有意となっていることと, 自己啓発活動の所得への影響の大きさを指摘しているが, 本稿の推計結果からは確認できなかった。特に, 先行研究においては, 能力バイアスの問題,

表2 推計結果

	計	男性	女性	正社員	非正規雇用
教育訓練給付	0.040 [0.158]	0.145 [0.197]	-0.160 [0.290]	0.072 [0.178]	-0.259 [0.397]
自己啓発1	0.007 [0.127]	0.042 [0.160]	-0.052 [0.224]	0.058 [0.148]	-0.103 [0.269]
自己啓発2	-0.221 [0.183]	-0.246 [0.220]	-0.185 [0.345]	-0.239 [0.214]	0.073 [0.377]
自己啓発3	-0.186 [0.164]	-0.225 [0.213]	-0.040 [0.277]	-0.182 [0.194]	-0.148 [0.346]
大卒・院卒	0.411** [0.208]	0.720** [0.312]	0.034 [0.308]	0.734** [0.288]	-0.148 [0.325]
高卒	0.189 [0.222]	0.322 [0.346]	0.135 [0.304]	0.284 [0.316]	0.290 [0.337]
男性	-0.092 [0.147]			0.010 [0.186]	-0.205 [0.273]
20～29歳	0.893*** [0.211]	1.362*** [0.293]	0.472 [0.332]	0.983*** [0.260]	0.754* [0.417]
30～39歳	0.702*** [0.168]	0.935*** [0.223]	0.405 [0.276]	0.552*** [0.196]	1.062*** [0.374]
40～49歳	0.706*** [0.169]	0.812*** [0.218]	0.479 [0.291]	0.570*** [0.204]	0.871** [0.347]
正社員	0.109 [0.158]	0.258 [0.254]	0.088 [0.218]		
勤続年数	-0.015 [0.064]	0.008 [0.083]	0.003 [0.113]	0.031 [0.074]	-0.116 [0.152]
定数項	-1.177*** [0.254]	-1.901*** [0.409]	-0.748** [0.379]	-1.462*** [0.394]	-0.859* [0.453]
対数尤度	-311.598	-184.616	-119.950	-219.063	-84.079
サンプル数	529	335	194	366	163

括弧内は標準誤差 \* p<0.1 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

出所 筆者作成

すなわち制度を利用した人がしなかった人よりもその能力が高い場合、教育訓練給付制度の効果が過大評価される可能性を指摘し、自己啓発活動の所得への影響を重要視していたが、本稿の推計結果では、自己啓発活動の有無は所得に影響を与えていない。また、先行研究は2002年度のクロスセクションデータを利用しているが、教育訓練給付制度の指定講座の重点化・給付条件の見直しといった制度改正が行われた後の2006年度のデータを利用した本稿においても、教育訓練給付制度の所得への効果は確認できなかったことになる。

#### 4. 2014年度の雇用保険法改正と教育訓練給付制度

前項で確認した通り、実証分析においては、教育訓練給付制度の受給者の所得向上への寄与が明確に確認できなかった。その一方で、2014年度の雇用保険法改正で、教育訓練給付制度は大きな変革を迎えた。雇用保険事業全体としても、財政健全化に向けた支出の抑制・給付の厳格化から、2009年度以降の受給条件の緩和による非正規雇用への適用拡大や、育児休業給付制度・再就職手当の給付拡充など、リーマンショックに伴う雇用情勢の悪化や雇用保険財政の収支改善から、セーフティネットとしての機能の拡充と政策転換がなされている。

教育訓練給付制度については、「一般教育訓練給付金」、「専門実践教育訓練給付金」の二本立てとなり、給付の拡充が決定したが、前者は、従来の教育訓練給付金を引き継ぐもので、後者は、受講開始日現在で雇用保険の被保険者であった期間が10年以上であり、前回の教育訓練給付金受給から今回の受講開始日前までに10年以上経過していることなど、一定の要件を満たす雇用保険の一般被保険者が厚生労働大臣の指定する教育訓練を受講し、修了した場合に給付するという制度である。改正では、中長期的なキャリア形成を支援するため、専門的・実践的な教育訓練と

して厚生労働大臣が指定する講座を受ける場合、給付を受講費用の4割に引き上げ、資格取得等で就職に結びついた場合は受講費用の2割を追加的に給付となった（1年間の給付額は48万円が上限。給付期間は原則2年、資格につながる場合などは最大3年）。加えて、教育訓練支援給付金が創設され、45歳未満の離職者が教育訓練を受講する場合に、基本手当の50%を訓練受講中に2か月ごとに支給される運びとなった（2018年度までの暫定処置）。すなわち、給付の重点を若年労働者に据える狙いがある。

もう一つ注目すべき点は、キャリアアップ・キャリアチャレンジを希望する雇用保険加入の在職者・離職後1年以内の者に対し、キャリア・コンサルティングを実施し、資格取得（医療・福祉などの専門職）のための訓練や企業と連携した実践的なプログラムを実施する点である。実証分析では教育訓練給付制度が受給者の所得に影響を与えていないことを指摘したが、受給者が労働生産性を高めない講座を選択している可能性がある点に照らし合わせても、受給者の適切な講座選択とキャリアアップを図った新たな試みであるといえる。

一方で、企業内の中堅職員が中核人材としてのキャリアアップを目指すような訓練も想定され、本来企業が行うべき教育訓練を雇用保険で肩代わりすることになる可能性もある[厚生労働省2014]。その一方で、改正の趣旨では、非正規雇用である若者などが安定した職業につけるため、専門的・実践的な職業能力の習得を支援することが盛り込まれている。教育訓練給付の対象者は、3年以上の一般被保険者期間をもつ在職者、あるいは1年以内の離職者であったが、2014年度の改正では、被保険者期間は2年間、2回目以降の適応は10年以上の被保険者期間を要することとなった。適用条件を緩和の一方で、安易な受給の繰り返しを抑制する狙いがある。

## 5. 在職者への職業・教育訓練への直接的補助政策

### (1) 国際比較

本稿では、教育訓練給付制度の在職者への職業・教育訓練への直接的補助政策としての側面に着目しているが、フランス・ドイツ・イギリスの制度に焦点を絞り、国際比較を行う。

フランス<sup>6)</sup>では、在職者の教育訓練制度が発達しており、政策内容としては、「教育訓練休暇制度」、「職業訓練のための個人の権利」が存在する。前者は、労働者が自発的に職業訓練を受けるための休暇制度である。対象となる労働者個人が、訓練計画書を作成、OPCACIF<sup>7)</sup>(労使運営の資金徴収機関)が計画書を審査し、賃金(従前賃金の60~100%)を支給する制度であり、休暇終了後は職場復帰が原則である。この制度の問題点は、多額の費用がかかることから、利用者数の拡大が難しい点である。この問題を補完するため、短期訓練のための時間を保障する制度、「職業訓練のための個人の権利」が新設された。これは、労働者が使用者との合意に基づき自らの意思で年間20時間、教育訓練を受けることができる制度である(6年間持ち越し可能で計120時間)。勤務時間内に教育訓練が行われる場合には、被用者には100%の賃金が、勤務時間外の場合には、被用者には手取り賃金の50%が支払われる。主な財源は、労使運営の資金徴収機関(OPCA, OPCACIF)が事業主から徴収した資金<sup>8)</sup>を利用している[町田2009]。

ドイツ<sup>9)</sup>もフランス同様、在職者対象の教育訓練制度が発達している。ドイツの公共職業教育訓練は「養成教育訓練、向上教育訓練、再教育訓練」に分類されるが、向上教育訓練は職業経験者の知識・技能・技術の向上を図るために行う訓練で、再教育訓練は現在の職種では就職が難しく、他の職種に転職するために必要な職業能力を身につけるための訓練制度である。なお、向上教育訓練と再教育訓練は「継続教育訓練」として位置づけられ、

労働市場政策と連携して展開されている。継続教育訓練は連邦政府と州政府が所管しており、財源は、フランスとは異なり、連邦・州の一般財源である[天瀬2009]。

イギリスにおいては、在職者向けの職業教育訓練施策の拡充への取り組みとして、企業が求める職業教育訓練の実施を公的に支援する「Train to Gain」が2006年に開始された。これは、職業訓練、基礎的な読み書き、計算能力といった生涯スキル取得のための訓練費用を政府資金によって補助する制度である[西岡2009]。また、「個人学習勘定(ILA)」というローン制度も存在した。2000年に全国に正式導入された制度で、政府の口座に登録し、補助金などを受け取る「補助金枠型」の教育訓練制度であった。19歳以上の成人が対象であり、ILAセンターにと登録申し込みを行うと口座が開設され、補助金(受講する教育訓練コースの授業料、登録・試験・認可に関わる費用、テキスト料など)や税制優遇、情報提供サービスが受けられるというものであったが、所得制限や受給層のターゲティングが行われていなかったうえ、補助金自体が労働者に痛みを求めるものではなかったため、事前に自分に適した講座かどうかを調査する時間を割くインセンティブを生みださず、労働者各人が適切な教育訓練講座を受けていないケースが多々あった[内閣府政策統括官2001]。また、情報活用能力が弱い層へのカウンセリングが行われていなかったことも大きな問題であった。このような問題点を踏まえ、イギリス政府は2001年、個人学習勘定も廃止を決定した。教育訓練制度への補助金やサービス提供に当たっては、利用者側に的確な情報が行きわたっており、利用者が主体的に選択し利用すること、政府が教育訓練機関の機能をチェックし、その有効性を絶えず監視する必要があることを、個人学習勘定は示したといえる。

### (2) 教育訓練給付制度との比較

フランス・ドイツの職業・教育訓練制度においては、①労働者のスキルアップを目指す訓練、②長期失業者や再教育が必要な労働者



への訓練の二重構造となっているが、イギリスにおいては後者に比重がかかっている[今野 2009]。日本の教育訓練給付制度については、明確な区分は見られないが、2014年度の雇用保険法改正によって、キャリア・コンサルティングを実施し、資格取得のための訓練や企業と連携した実践的なプログラムを実施されることや、企業内の中堅職員が中核人材としてのキャリアアップを目指すような訓練も想定されることから、①労働者のスキルアップを目指す訓練に比重がかかる可能性もある。ただし、ワープロ・簿記など基本的な技能向上を目指す講座も多数存在することは留意すべきである[阿部・黒澤・戸田 2004]。フランス・ドイツ・イギリスの諸制度は、労働力の流動化・高度化を促す労働市場政策もしくは、国民全体に対する普遍的な生涯教育として、職業・教育訓練を実施している。しかし、実証分析で指摘したように、日本の教育訓練給付制度が人的資本レベルの高まり・所得の向上に寄与していなかったのであれば、フランス・ドイツ・イギリスのように制度が根幹としている理念や目的をより明確にする必要がある。

フランス・ドイツ・イギリスに賃金の一部または全額を支給する制度が存在するのに対し、日本の教育訓練給付制度は受講費用の一部を補てんするに留まっている。雇用保険事業内で行っている点は考慮すべきであるが、受給者の講座受講や能力開発に対するインセンティブ向上を考えても給付規模は小さいといえる。また、雇用保険制度の範疇で行っているため、財源の制約や対象が雇用保険加入者に限定されている点は否めない。

イギリスのローン制度について紹介したが、「個人学習勘定」が失敗した理由として、①受給層のターゲティング、②受給者への情報の浸透が不十分であったことが挙げられるが、2014年度の雇用保険法改正によって、若年層への給付の重点化やキャリア・コンサルティングの導入による福祉分野での資格取得促進・企業と連携したプログラムの実践を図っている点は評価できる。キャリア・コンサルティングによって、数多い講座の中から

各人が自己に適切なものを選択できるようにサポートし、公的には指定講座のクオリティ・コントロールを行うことが重要である。

## まとめ

在職者も含めた被保険者の主体的な能力開発の取組みを支援し、雇用の安定と再就職の促進を図る目的で新設された教育訓練給付制度であったが、2004年度以降は受給者数の縮小傾向とともに、2014年度の雇用保険法改正に至るまで議論の対象となることはあまりなかった。労働者個人に対する職業訓練費用の補助を図った初めての制度であり、企業内での訓練による雇用維持から、労働者個人に対する人的投資や求職活動の支援の重要性が高まる中、制度の持つ役割は大きいはずであったが、本稿では、実証分析によって、受給者の所得向上に明確な影響を与えていないことを指摘した。原因として、受給者が労働生産性を高めない講座が選択している可能性や、社会的評価が確立した資格が存在しない分野については、職業能力と密接に関連していないような講座が指定されている可能性も考えられる。

また、在職者の職業・教育訓練への直接的な補助政策として、フランス・ドイツ・イギリスの諸制度を紹介したが、これらの国では、労働力の流動化・高度化を促す労働市場政策もしくは、国民全体に対する普遍的な生涯教育としての要素がある。日本の教育訓練給付制度は、受講費用の一部負担にとどまっており、雇用保険制度の範疇で行っている点では、これらの国々に比べ制度的な限界<sup>10)</sup>がある。しかし、2014年度の雇用保険法改正による、キャリア・コンサルティングの実施、福祉分野での資格取得促進を狙ったプログラム、企業と連携した実践的なプログラムの実施が決定により、受給者の講座選定の適正化や訓練の効率化を図り、資格取得等で就職に結びついた場合は受講費用の追加的給付を行うことで、受給者の講座受講とスキルアップへのインセンティブ向上を図っていることは特筆す

べきである。受給者が莫大な情報の中から、自己に適した講座選択を行えるようサポートし、労働生産性向上につながる講座に重点化することが重要である。

2014年度の雇用保険法改正に伴う給付増は平年度800億円<sup>11)</sup>と試算されており、教育訓練給付制度が雇用保険財政を利用する上で、支出増に見合った効果を生み出すことが必要である。

## 謝辞

本稿の作成にあたっては、多くの方々のご協力を頂いた。特に、久本憲夫京都大学教授、諸富徹京都大学教授のご指導、査読者の有益なコメントに御礼申し上げたい。また、二次分析にあたり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター・SSJデータアーカイブから個票データの提供を受けたことにも感謝の意を示したい。なお、本稿に含まれるであろう誤りについては、すべて筆者の責任とする。

## 注

- 1) 阿部・黒澤・戸田[2004]においても、補助金よりも貸付の形で行い、信用保証の対象者を長期失業者等に拡大し、低利子や無利子で行うことのほうが、所得再配分効果を兼ね備えていると指摘している。
- 2) JILPTが2010年10月から11月にかけて行ったアンケート調査をもとに、教育訓練給付制度指定講座実施の有無を含めた、教育訓練実施主体のサービスの品質維持・向上への取り組みや課題の現状について分析している。
- 3) 二次分析にあたり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター・SSJデータアーカイブから個票データの提供を受けた。なお、使用データの調査期間は、2006年9月30日(土)～10月11日(水)、調査対象は、首都圏、関西圏に居住する20代～60代前半までの民間企業に勤務する者、サンプル数は、931である。
- 4) データの性質上、教育訓練給付制度を利用す

ることで、労働時間が短縮されるために所得が低下する可能性については分析しきれていない。

- 5) サンプルの性質上、受給のタイミングが厳密ではないため、転職後の影響を分析することは困難である。
- 6) 歴史的に公的な教育制度の枠内での教育機関だけでなく、民間レベルでの教育訓練も実施されてきたことが挙げられる。第2次世界大戦後、政府は学校教育が不十分であった勤労者を対象に、勤務時間外に教育訓練を実施するという政策をとったものの、資格取得の条件の厳しさや、時間的な制約のために、労働者の間ではあまり普及しなかった。よって、1970年には、教育訓練制度に関する「複数産業間協定」が締結された。
- 7) 1971年に教育訓練休暇制度が導入されると、労使間における負担金の徴収を専門とする基金が設立された。OPCACIFは在職者主導の職業・教育訓練を支援、OPCAは事業主主導の職業・教育訓練を支援する。
- 8) 教育訓練休暇制度はOPCACIFの資金、職業訓練のための個人の権利はOPCAの資金と公的資金が利用されている。
- 9) ドイツにおいては、経済状況の変化の中、初期において労働者が取得した資格だけで経済社会における新たな課題に対応するのは困難になってきており、継続的な生涯教育の重要性が高まっている。
- 10) 2011年度に創設された、求職者支援制度によって雇用保険未加入者の教育訓練が行われているため、一定の補完性は期待できる。もちろん、雇用保険の財源を用いて未加入者への補助を行うことに議論の余地があるというのが筆者の考えである。
- 11) 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会

## 参考文献

- 阿部正浩・黒澤昌子・戸田淳二(2004)「資格と一般教育訓練の有効性」経済産業研究所。
- 石原典明・早見均(2013)「雇用保険業務統計分析」労働政策研究・研修機構。
- 今野浩一郎・久本憲夫・堀内達夫他(2003)「教育訓練制度の国際比較調査、研究」日本労働研

- 究機構 資料シリーズ No.136.
- 今野浩一郎・町田敦子・天瀬光二・西岡由美他(2009)「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態—仏・独・英・米4カ国比較調査—」労働政策研究・研修機構 JILPT 資料シリーズ No. 57.
- 人材開発研究会編(2003)『解説・日本の職業能力開発：平成14年版』労働新聞社.
- 内閣府政策統括官(2001)「パウチャーについて(Ⅱ)－能力開発分野における諸外国の経験」政策効果分析レポート No.10.
- 橋本大輔(2014)「育児休業給付・教育訓練給付及び就業促進手当の拡充」国立国会図書館立法と調査 No.350.
- 樋口美雄・川出真清(2003)「個人のキャリア形成に対する企業と行政の支援」財務省財務総合政策研究所研究部 PRI Discussion Paper Series, No.03A-03.
- 藤本真(2011)「社会人を対象とした教育訓練活動・事業の運営と品質管理」Business Labor Trend 2010.10.
- 八代尚宏・二上香織(1998)「雇用保険制度改革と高齢者就業」日本経済出版社.
- CEDEFOP(2011), “ReferNet – The European Network for VET.”
- CEDEFOP, ReferNET Germany, “Germany: VET in Europe –Country Report2010”, 2011.
- Hoeckel, K., and R. Schwartz (2010), Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training: Germany, OECD, Paris.
- Scottish Parliament (2000), “Individual Learning Accounts” Research Paper 00/08.

#### 参考資料・統計

- 厚生労働省「雇用保険事業年報」各年版.
- 連合総合生活開発研究所(2006)「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート, 2006.10」