スキル，リスキリング
～アクティベーション型セーフティネットの強化～

2021年８月20日

山田　久
（株式会社日本総合研究所）

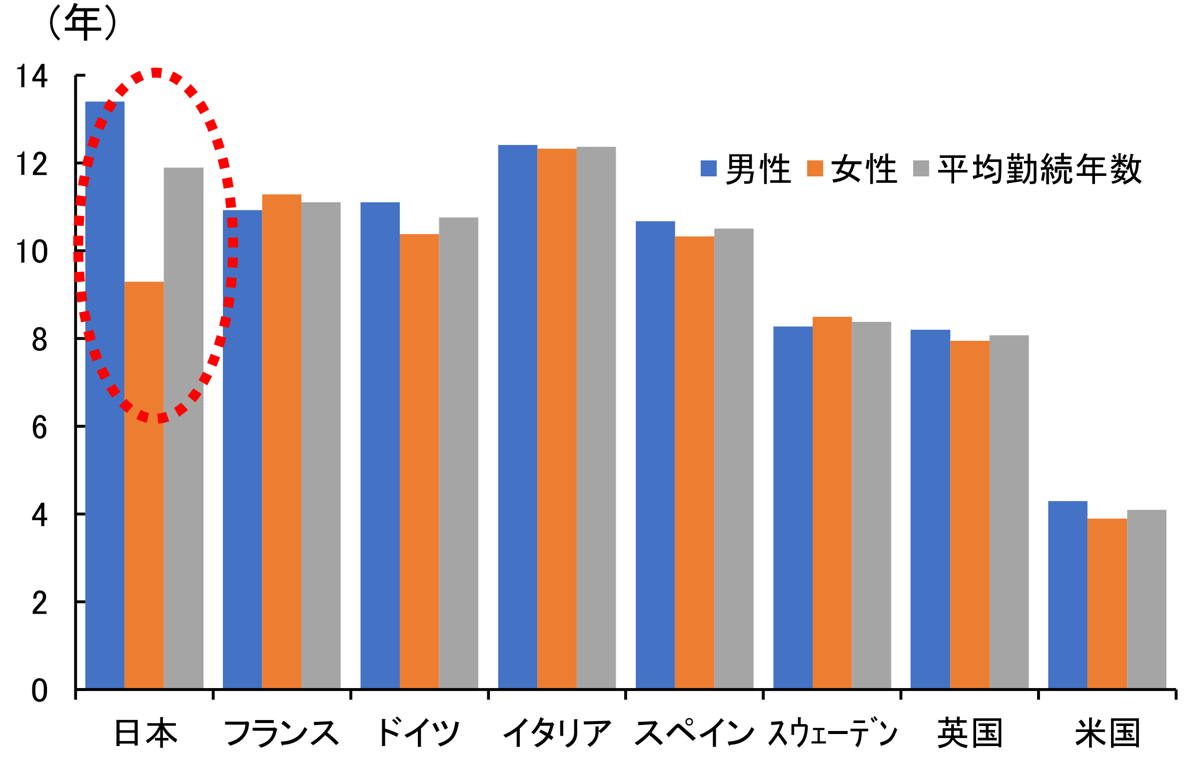
【目　次】

１. わが国の労働移動の実態
２. 不安定労働者のための安全網強化
３. 能力開発仕組み改革
４. ジョブマッチング仕組み改革
５. 高度プロ人材育成のための施策

１． わが国の労働移動の実態

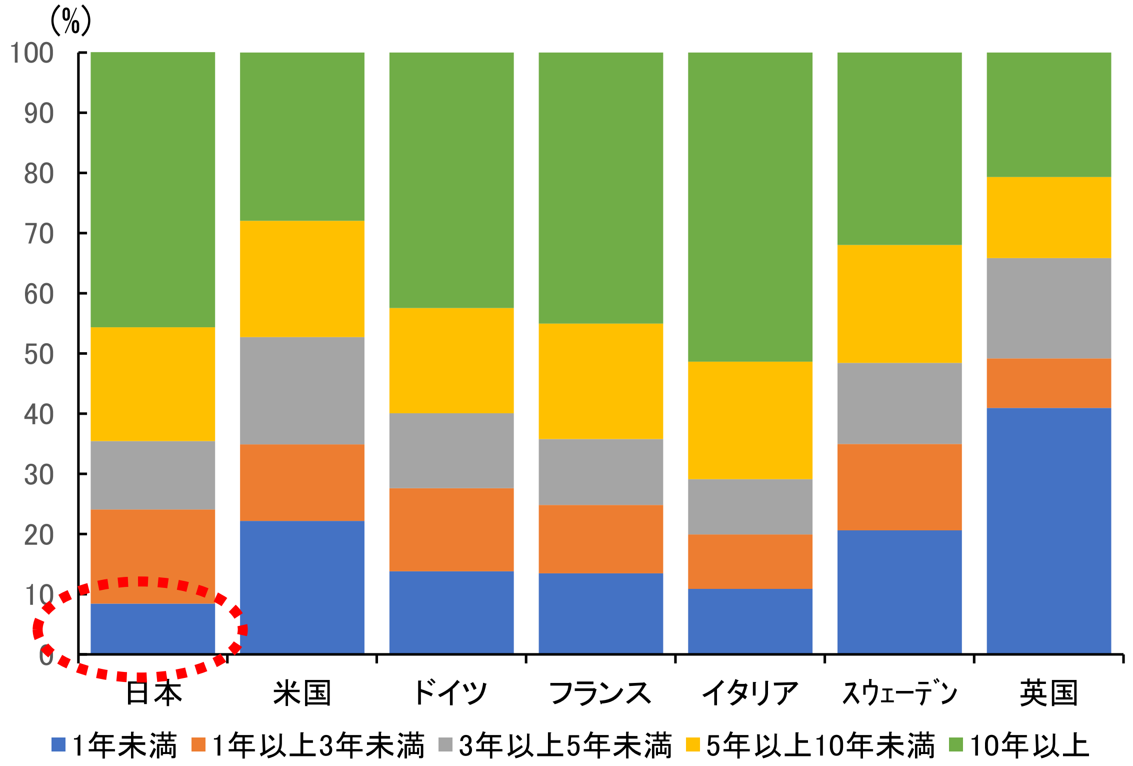
＜流動性の実態＞
・国際比較の観点からすれば、平均勤続年数でみるとわが国がとくに流動性が低いわけではない。ただし、性別では男性の流動性が低い傾向。
・従業員の勤続期間別分布では1年未満が少ないのが特徴。これは、新卒一斉採用慣行の影響とみられる。

（図表1-1）従業員の平均勤続年数の国際比較



（資料）厚生労働省「賃金構造基本調査」、BLS,OECD stat.

（図表1-2）従業員の勤続年数別分布の国際比較



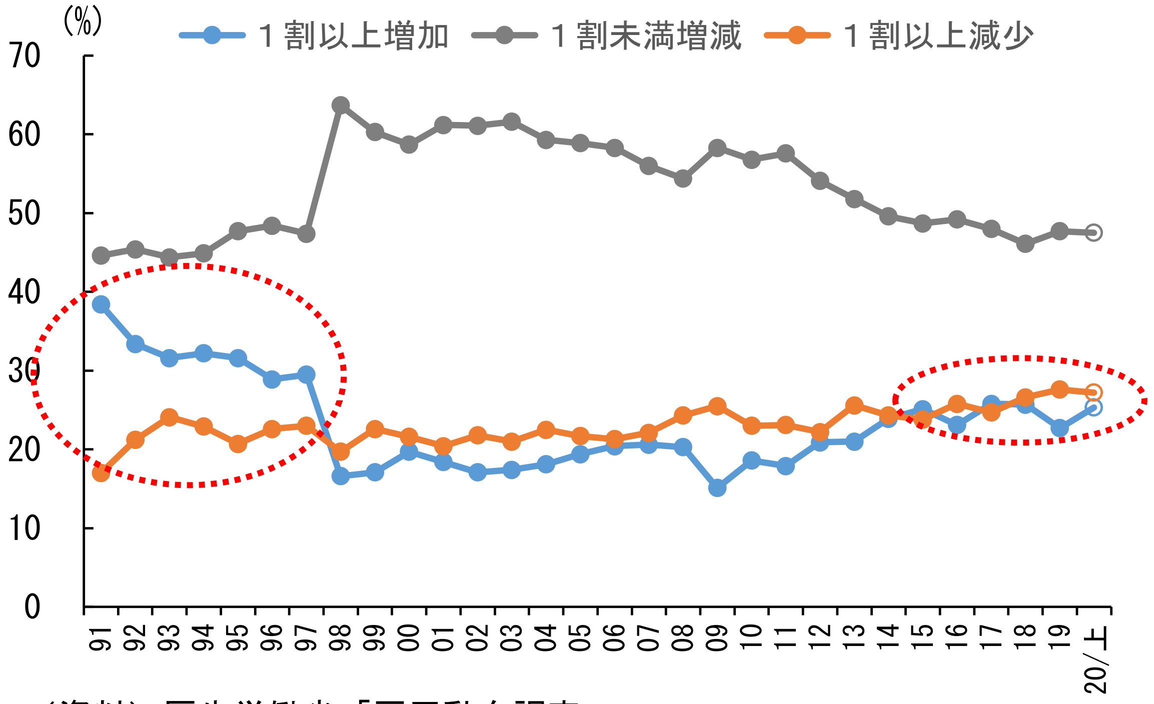
（資料）厚生労働省「賃金構造基本調査」、BLS、OECD stat.

<流動性と経済パフォーマンス>
・労働移動は能力形成や賃金上昇につながる「良い雇用移動」とそうでない「悪い雇用移動」に大別可能。転職時賃金が大幅減少する割合の増加は「良い雇用移動」の減少を物語る。
・同様に雇用維持にも「良い雇用維持」と「悪い雇用維持」。賃金低迷は「悪い雇用維持」の高まりを示唆。

（図表1-3）雇用維持vs雇用移動

良い雇用移動 ・能力形成 （ｷｬﾘｱアップ転職・ 新技能習得 ・賃金上昇	**良い雇用維持** ・能力形成 （戦略的ﾛｰﾃｰｼｮﾝ・ 内部昇進） ・賃金上昇
悪い雇用移動 ・能力浪費 （ﾐｽﾏｯﾁ転職） ・賃金下落	**悪い雇用維持** ・能力浪費 ・賃金下落

（図表1-4）転職入職者の賃金変動状況

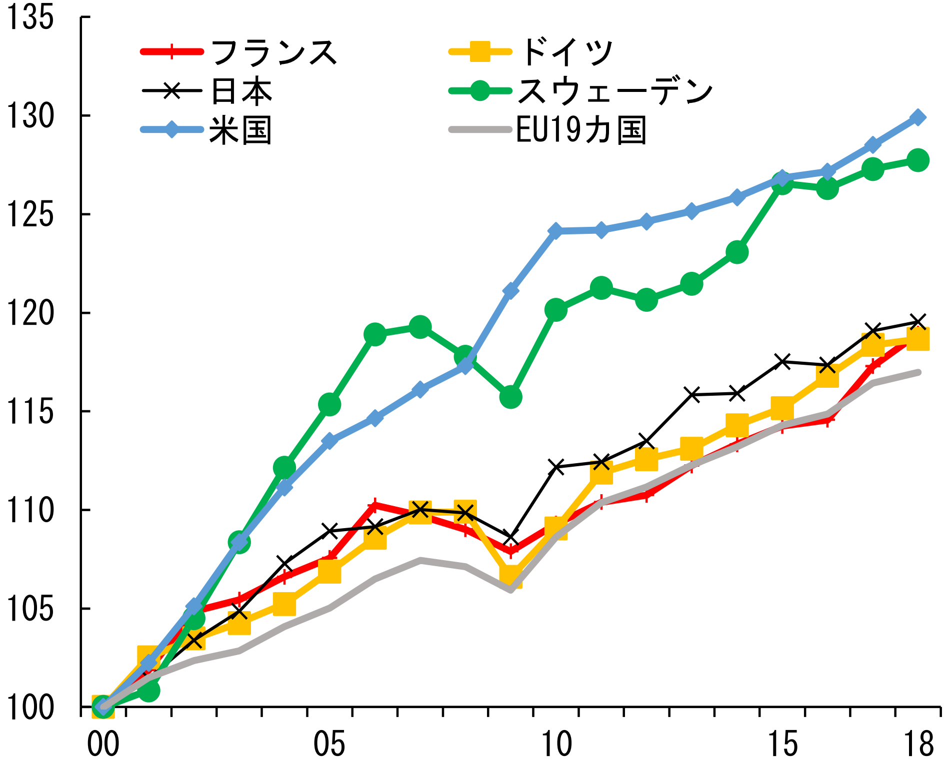


（資料）厚生労働省「雇用動向調査」

＜事業構造転換・労働力再配置＞

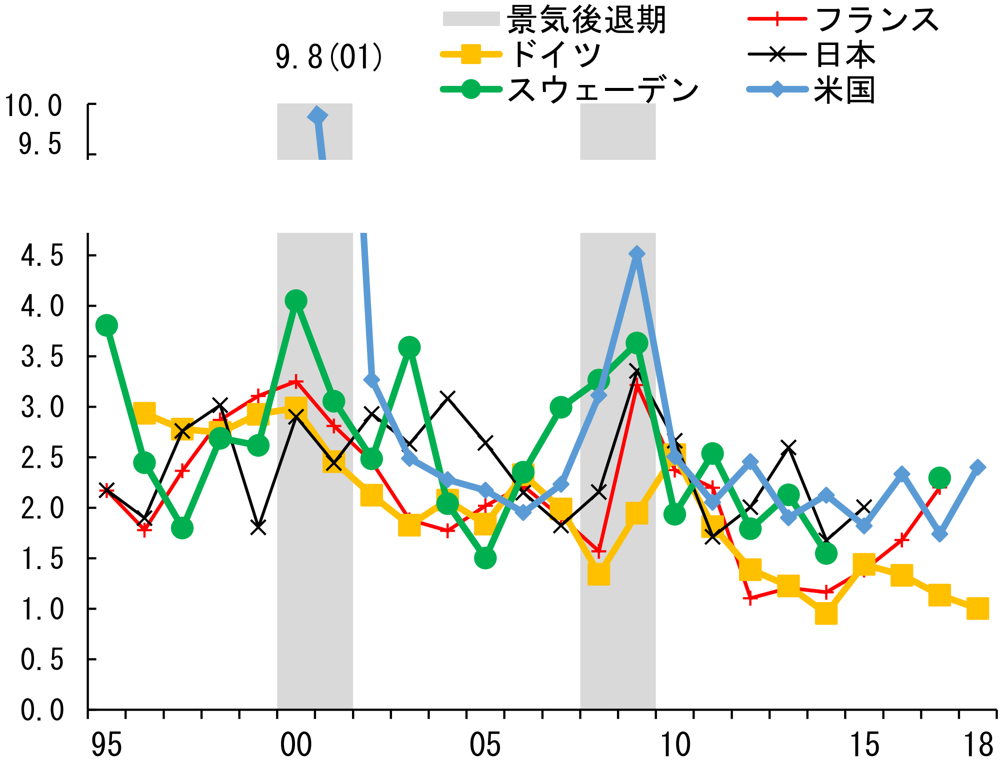
・過去20年間で、主要先進国で生産性上昇率の高かったのは米国およびスウェーデン。
・両国はＩＴバブル崩壊後やリーマンショック後など、**景気後退期に産業・雇用構造が大きく変わった点**に共通点。

（図表1-5）労働生産性の推移



(資料)OECD Stat.
(注)時間当たり実質ＧＤＰ

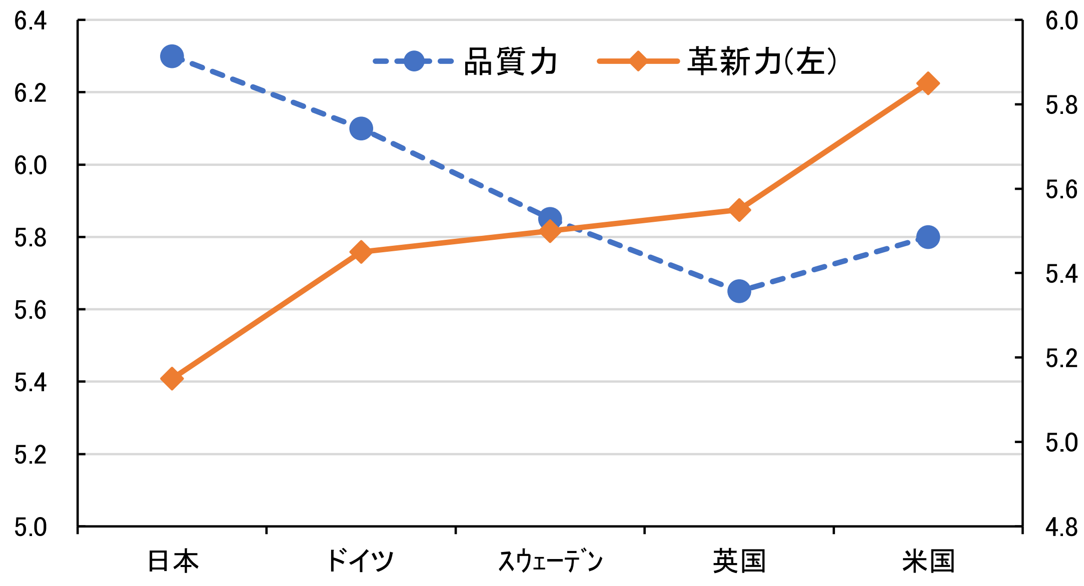
（図表1-6）リリアン指数（労働投入量ベース）の推移



(資料)OECD Stat.
(注)国際標準産業分類ISIC rev.4. による産業大分類による計算。
リリアン指数＝[∑Wi（⊿Ｌi／Ｌi-⊿Ｌ／Ｌ）[2]]0.5

＜企業競争力からみた雇用の流動性＞
・わが国企業の競争力は「品質力」にある。
・長期雇用慣行が組織能力を高め、「品質力」の基盤になっていることからすれば、「良い雇用維持」も重要。

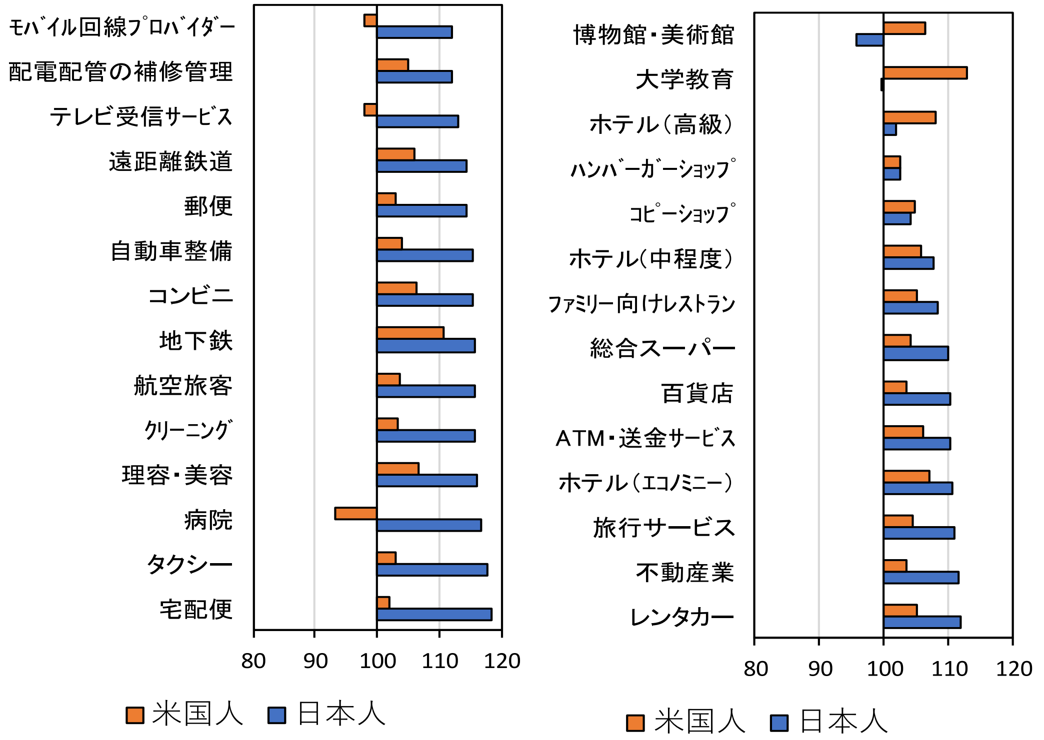
（図表1−7）主要先進国の品質力・革新力比較
（WEF競争力構成要素スコアに基づく）



(資料)World Economic Fofum"The Global Competitiveness Report 2015−2016"(注)「品質力」は「サプライヤーの質」「製造過程洗練度」の各国経営者による評価スコアの平均。「革新力」は「イノベーション能力」「産学R&D連携」の平均。

（図表1-8）日米サービス品質の格差

（日本の品質/米国の品質）

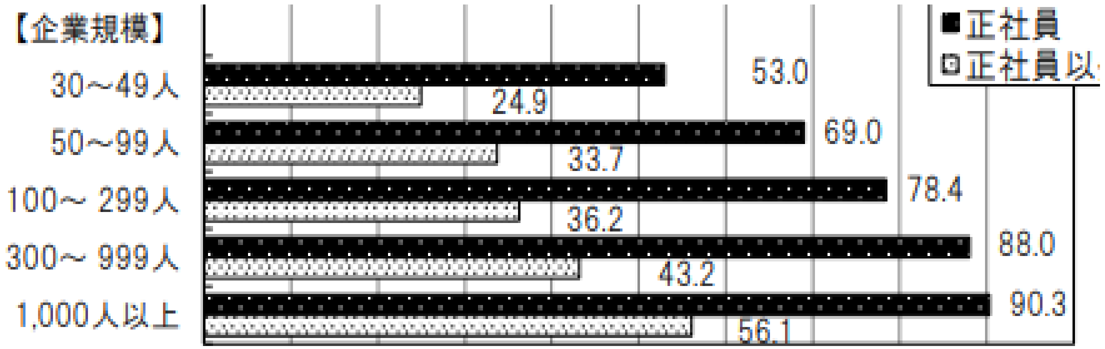


(資料)日本生産性本部(2017)「サービス品質の日米比較」
(注)日本と米国のサービス品質の違いに対し、どのくらいの価格を余分に支払ってもよいかを問うことにより、品質差を貨幣価値換算して定量化。日米で品質が同等の時＝100。米国滞在経験のある日本人、日本滞在経験のある米国人を対象。

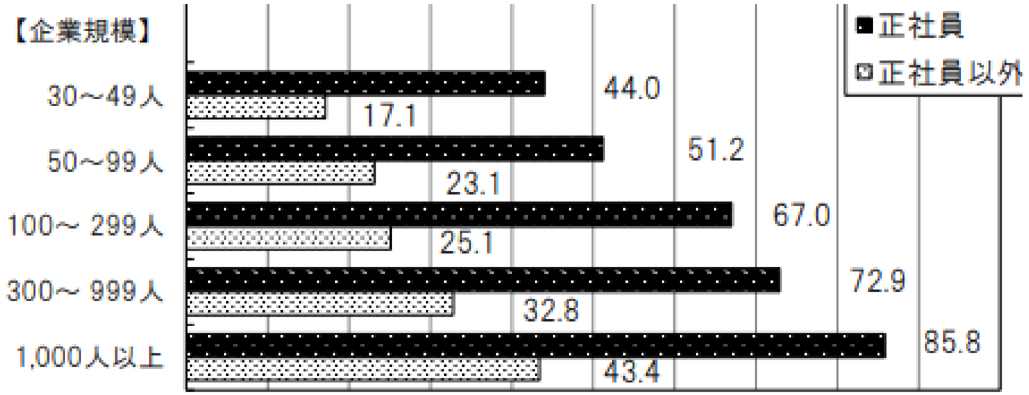
＜人材育成の実態～企業規模・就業形態＞

・わが国の人材育成の状況は大企業・中小企業間、正社員・非正社員間で異なる。とくに中小企業や非正社員に対する人材育成機会が不足。「良い流動化」「良い雇用維持」を問わず、中小企業や非正規労働者にとっての人材育成の仕組みを整備することが重要。

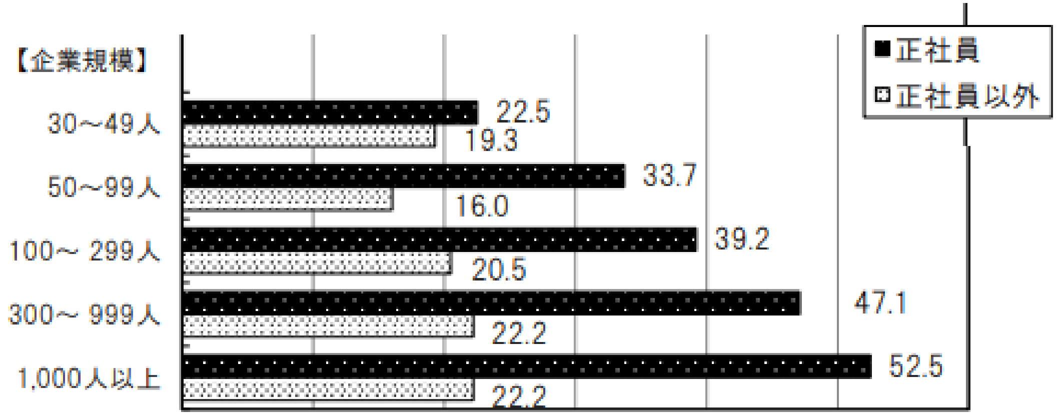
(図表1-9)OFF-JTを実施した事業所(企業規模別)



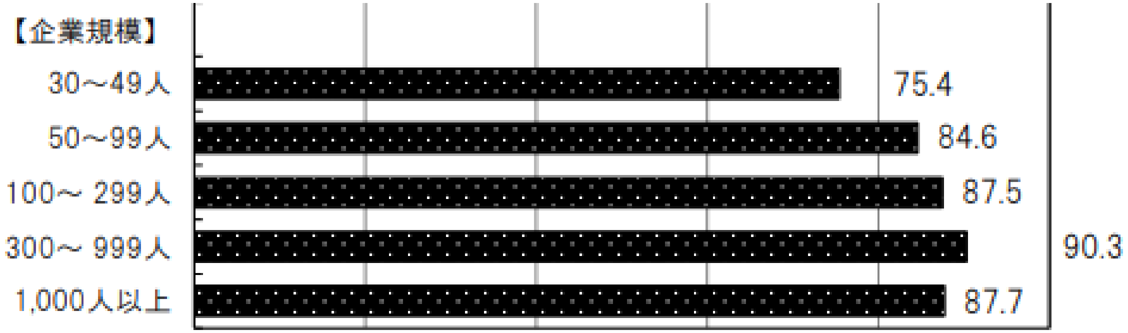
(図表1-11)計画的なOJTを実施した事業所(企業規模別)



(図表1-10)OFF-JTを受講した者(企業規模別)



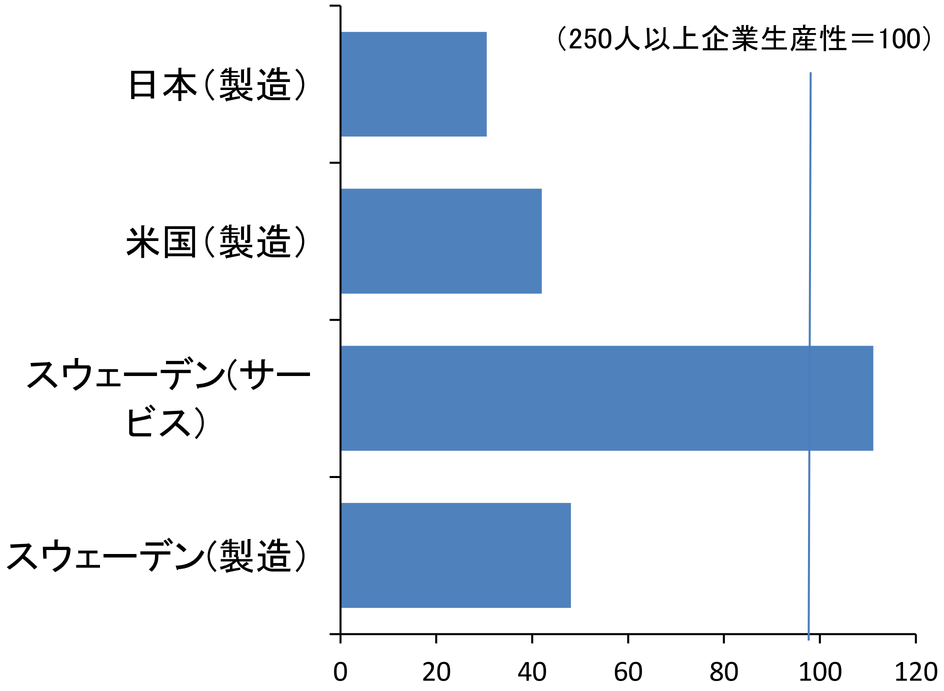
(図表1-12)技能承継の取り組みを行っている事業所(企業規模別)



(資料)厚生労働省「能力開発基本調査　平成元年度」

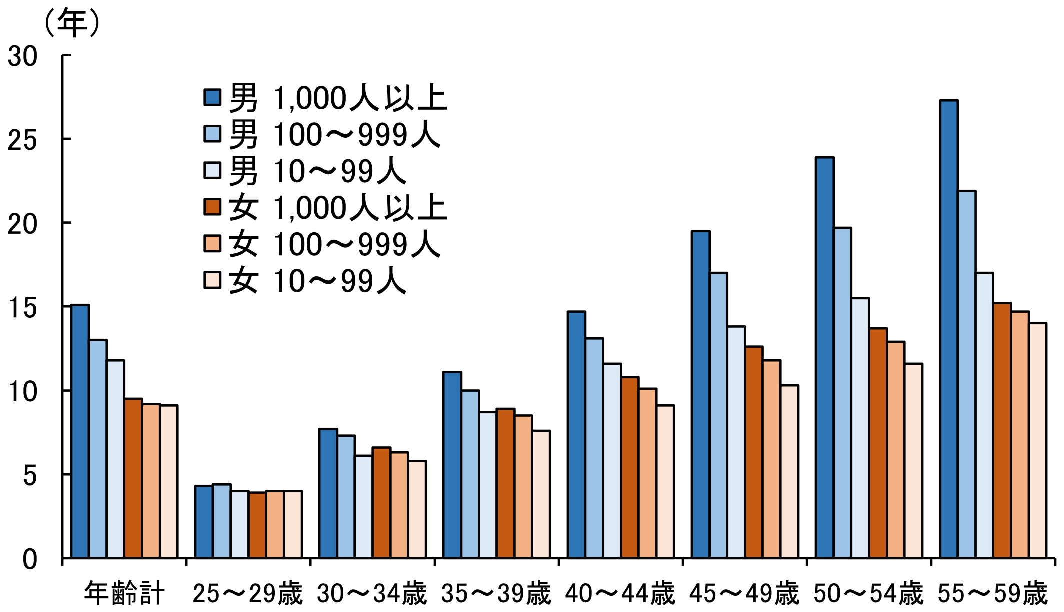
＜人材育成の実態～企業規模・就業形態＞
・中小企業での平均的に少ない人材育成機会が低生産性の背景に。
・中小企業での人材育成の不足は、わが国では企業横断的な能力開発インフラが未整備なもと、中小企業では従業員の流動性が高く、「良い雇用維持」が少ないことによる面。

（図表1-13）従業員9人以下小企業の労働生産性



（資料）OECD"Entrepreneurship at a Glance Highlights 2018"

（図表1-14）平均勤続年数の企業規模別比較（2020年）



（資料）厚生労働省「賃金構造基本調査」

◇わが国雇用の実情は必ずしもとくに流動性が低いとはいえず。性別、企業規模によって流動性が大きく異なるのが特徴。

　流動性が低いこと自体が問題ではなく、**「良い流動化」が少ないことが問題**。「良い流動化」とは、衰退産業から成長産業に人が移動し、能力・キャリア開発につながるもの。能力・キャリア形成の観点からは**「良い雇用維持」も重要**。

◇「良い流動化」が減っている背景としては、**大手企業部門**では、一企業の枠を超えた積極的な労働移動が一層求められているようになっている状況に対し、雇用維持偏重の労使関係が足枷（結果として「悪い雇用維持」）になっている面。（なお、**企業が事業構造を転換し、既存従業員が必要なリスキリングを行う**のは、「良い雇用維持」の形を採った実質的な「良い流動化」といえる。）

　一方、**中小企業部門**では人材育成ができる仕組みが十分に整っておらず、成長産業が必要とするスキルが不足して、むしろ「良い雇用維持」が少ないことが問題。企業外部の教育インフラが貧弱なことが問題。**在職訓練も含め、一企業の枠を超えた人材育成の仕組み整備**が重要。

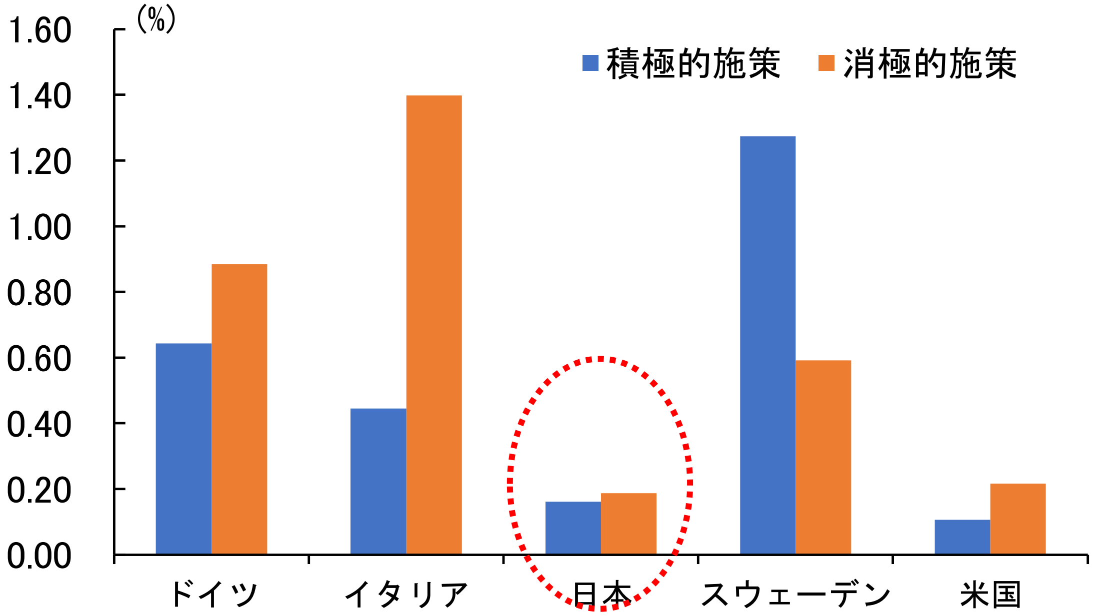
◇「良い流動化」「良い雇用維持」を増やすには、収益性の高い成長産業の育成が不可欠だが、人材タイプとしては**「プロ人材（自律型人材）」を多く育てる**ことが重要な要件。

◇**非正規労働者**も総じて雇用が不安定で人材投資も不足しがち。セーフティーネットの拡充が必要なセクターといえる。

２．不安定労働者のための安全網強化

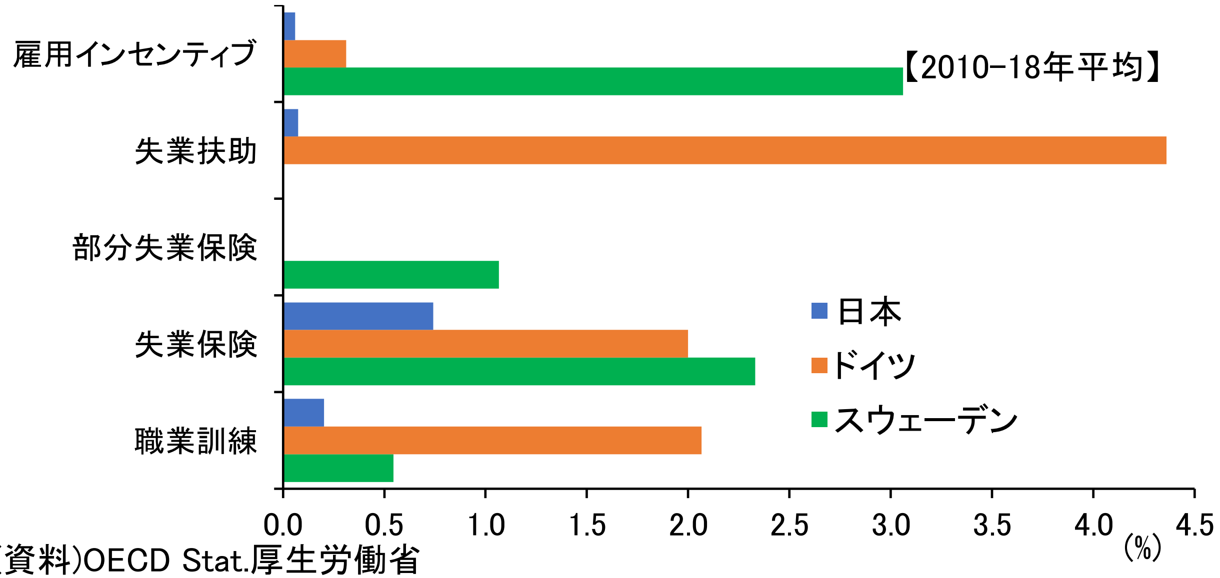
・わが国の雇用政策費は先進国では少ない。低失業の結果ではあるものの、コロナ禍により、不安定労働者（シフト労働者、フリーランスなど）のための安全網の不十分さが露呈。
・失業保険(雇用保険)と生活保護の間をつなぐ制度(失業扶助)の弱さがとくに問題。

（図表2-1） 主要国の雇用政策費
（対GDP比、2012-17年平均）



（資料）OECD stat.
（注）積極的施策は職業紹介、職業訓練、雇用助成、起業支援等。消極的施策は失業手当、早期退職促進等。

（図表2-2）雇用対策措置対象者の割合(対労働力人口)



（資料）OECD Stat.厚生労働省
（注）OECD統計に日本のデータはなく、別途集計。失業保険は一般求職者給付基本手当受給者、職業訓練は離職者訓練（ハロートレーニング）受講者について算出（2010-18年度平均）。失業扶助は求職者支援訓練受講者、雇用インセンティブはトライアル雇用助成金支給人数（2012-18年度平均）について算出。

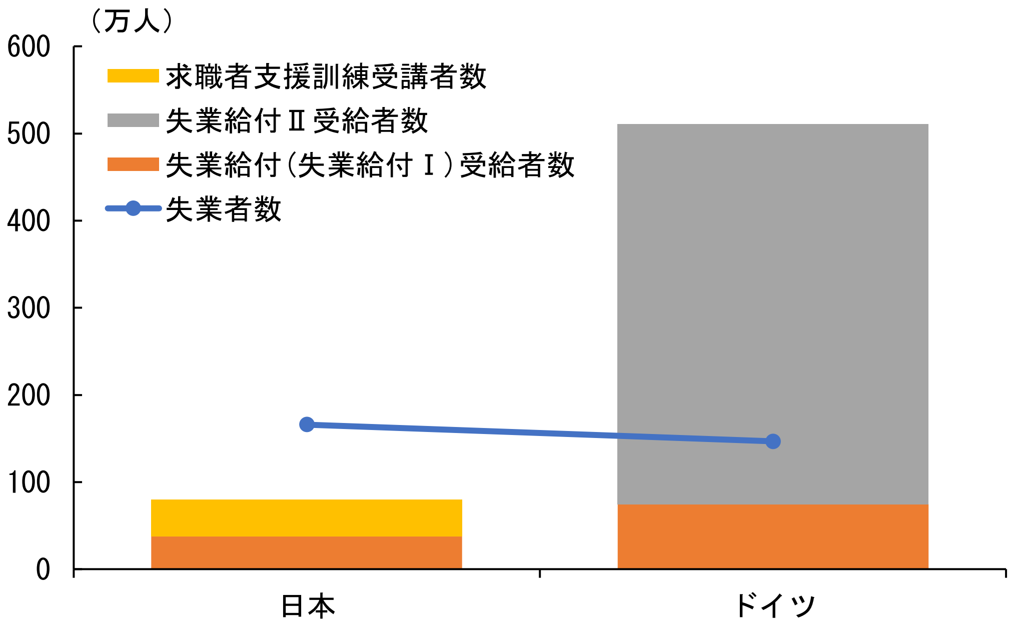
失業扶助（第2のセーフティーネット）については、わが国では求職者支援制度が存在するが、利用率が低く、ドイツなどに比べ手薄。「失職者を労働市場に戻すのを支援する」という観点からはスウェーデンが参考になり、非正規労働者・フリーランスも含めた**労働者全体の雇用安全網強化の方向性**は以下の３点。

1）**アクティベーション・プログラム**（職業訓練・コーチング・就業体験等就業支援プロフラム）を**拡充・多様化**し、その参加を前提に雇用保険非対象者に対する生活支援給付を制度化。

2）雇用保険対象の拡大と部分失業保険の仕組みの創設、フリーランス所得補償制度の創設。

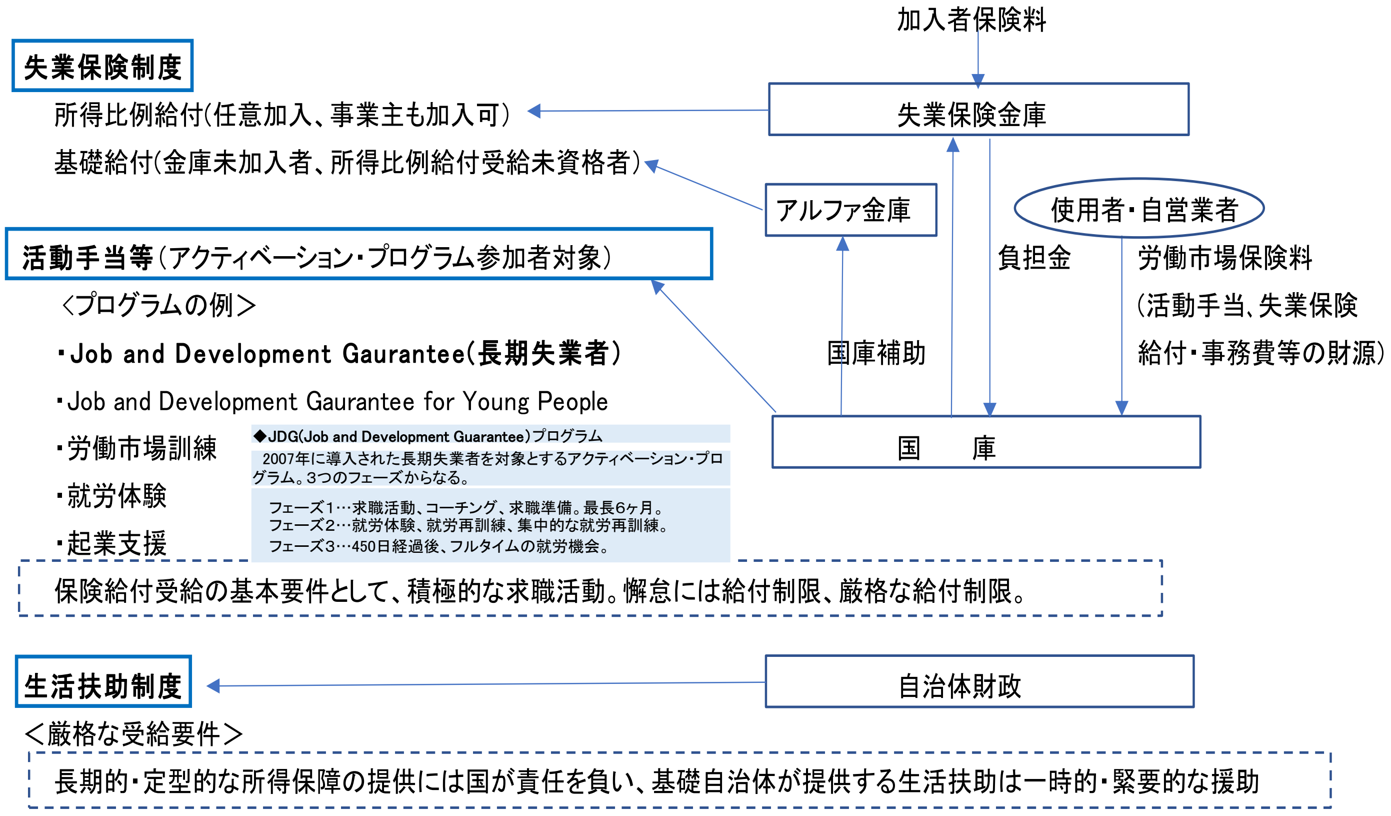
3）**産官学・公労使の密接な連携**下企業ニーズにマッチした実践的職業訓練の仕組みの創設。

（図表2-3）失業給付受給者数の日独比較



（資料）JILPT「データブック国際労働比較」
（注）2018年値。ただし、ドイツの失業給付Ⅰ・Ⅱは2017年値。求職者支援訓練受講者数は2011年10月～2019年３月の累計。

（図表2-4）スウェーデンの失職者に対する公的支援制度

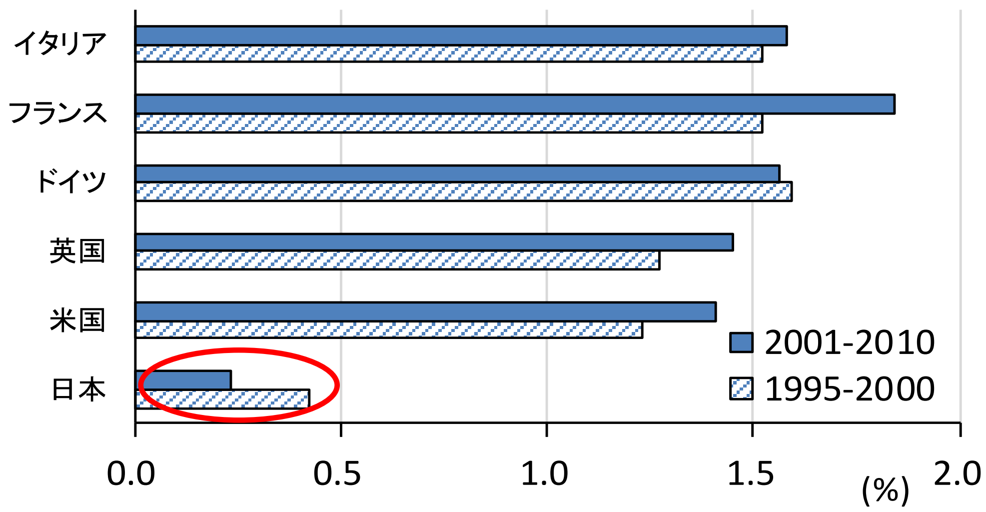


（資料）中野妙子「スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度(1)(2)」『法政論集』241号(2011)249号（2013），A.Forslund(2019)”Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades”

３． 能力開発仕組み改革

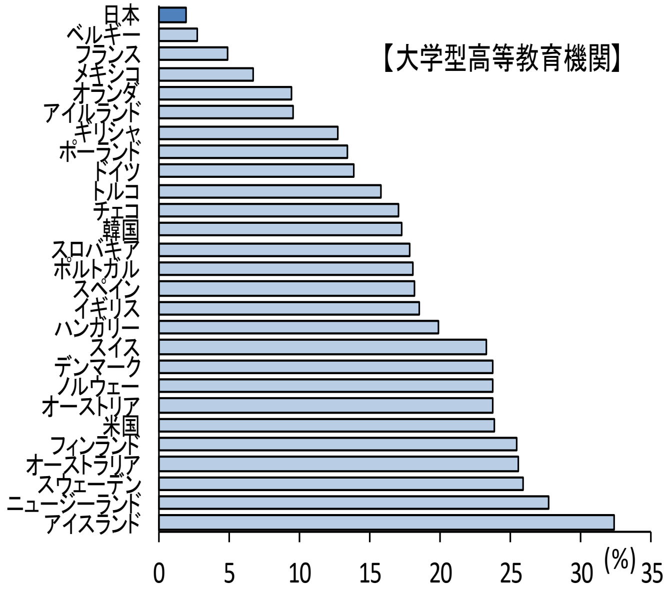
＜人材育成の実態～国際比較の観点から＞
・OJT以外の人材投資が元来わが国では少ない。その前提には、企業外部にある職業教育インフラが貧弱なこと。わが国では職業能力育成は主に個社ベースのOJTによって行う慣行。
・これに対し、欧米ではOFF－JTを人材育成手段として重要な位置づけを行い、企業外部に様々な職業教育インフラが存在、学校教育もその重要な一部を担ってきた。この点が、わが国の中小企業従業員および非正規労働者にとってとりわけ重要。

(図表3-1)OJT以外人材育成投資GDP比率の国際比較

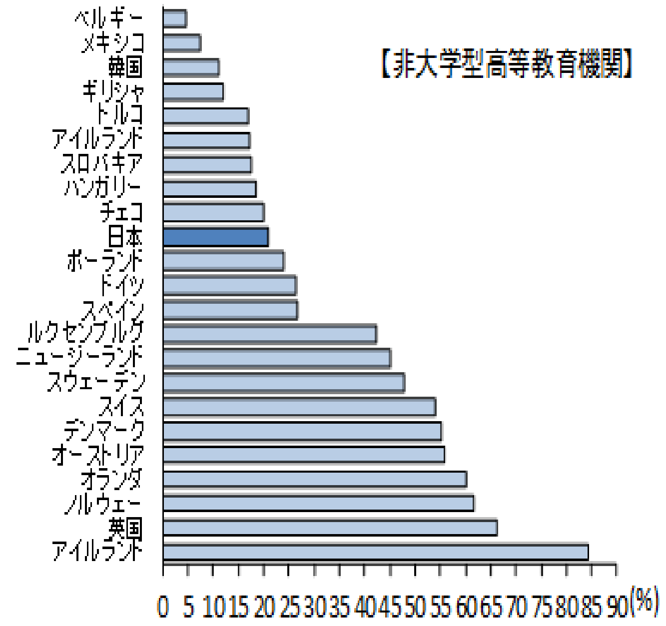


（資料）経済産業省（2017）『「雇用関係によらない働き方」に関する研究会・報告書』 元データはCorrado et al.(2013)"Innovation and Intangible Investment iN Europa,Japan and the US", Chun et al.(2015)"Do Intangibles Contribute to Productivity Growth in East Asia Countires?

（図表3-2）25歳以上の入学者割合の国際比較（2012年）



（資料）文部科学省資料「社会人の学び直しに関する現状等について」 元データはOECD Stat Extracts(2012)、「学校教育調査」および文部科学省調査による。



（資料）文部科学省資料「社会人の学び直しに関する現状等について」 元データはOECD Stat Extracts(2012)、「学校教育調査」および文部科学省調査による。

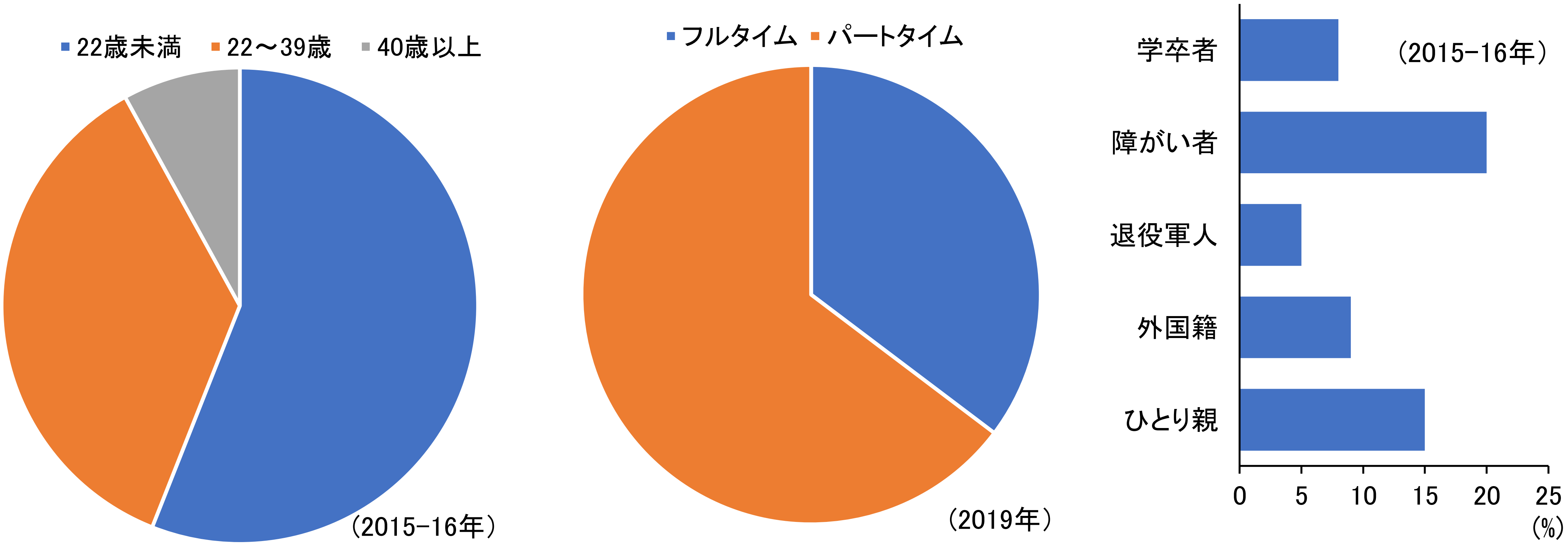
＜米国のコミュニティーカレッジ＞

・米国では、「人生のやり直しの機会が与えられる」*高等教育機関として「コミュニティーカレッジ」が全米に1044校（2021/1）存在し、680万人が学ぶ。

＊黒澤昌子(1999)「高等教育市場の変遷：米国における例をもとに」八代尚宏編『市場重視の教育改革』、163頁）

・コミュニティーカレッジでは、様々な職業訓練プログラムを提供しており、その多くは産業界とのパートーシップにより、地域の使用者・労働者双方の経済的ニーズに合致するように設計されている（Walter G. Bumphus, President and CEO of AACC）

(図表3-3)米国コミュニティーカレッジの学生の属性



(資料)American Association of Community Colleges

＜スウェーデンのユルケスホーグルコラン＞

・スウェーデンでは、短期の労働市場訓練が縮小する一方、職業大学制度の整備が進展。産官学・公労使の密接な連携の下で、企業ニーズにマッチした人材を、実務訓練を重視することで育成。

（図表3-4）スウェーデンの高度職業教育制度（Yrkeshögskolan）

◆企業に対して即戦力となる有能な人材を提供する制度として構想。**職業安定庁および労使の委員が加わる決定機関**が、労働市場の分析に基づいて教育訓練の量と内容を決定。

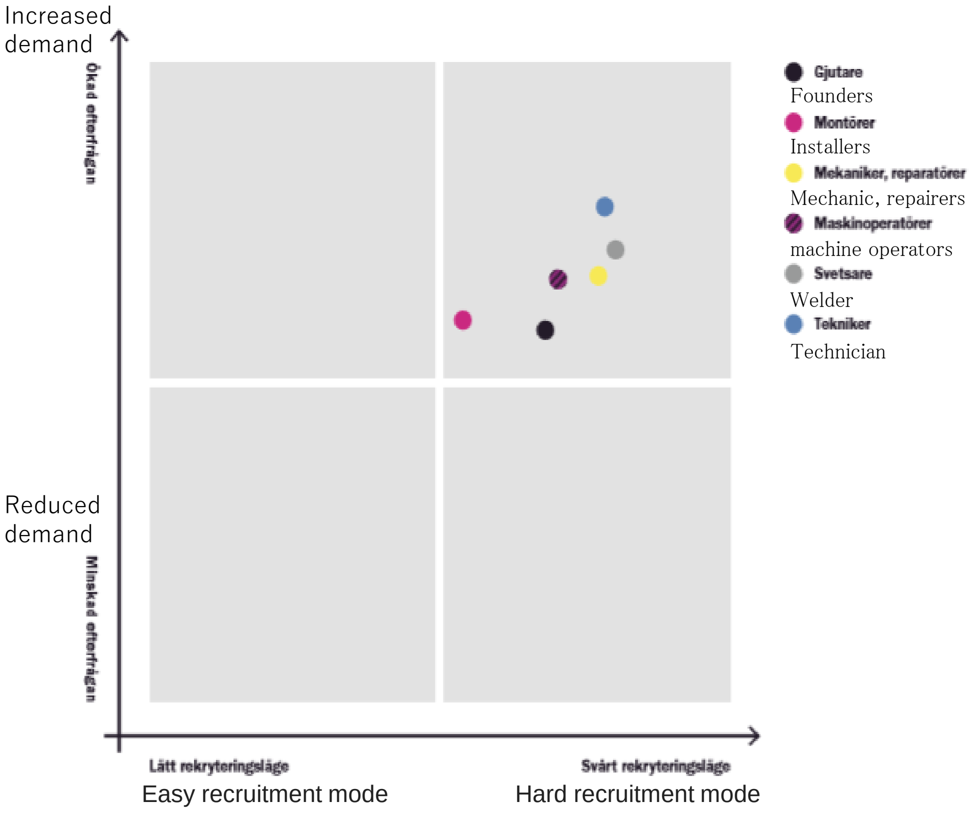
◆具体的な教育サービスを提供できるのは、**大学や自治体のほか民間の教育サービス事業者**など、広く参入を促す。

◆提出した教育訓練計画が認められれば、担当行政機関のもとでプログラムを提供。プログラムの内容としては、**実地教育が重視され、約25%の時間を占める**。実地教育を受け入れる企業との密接な連携が求められ、受講生の声を反映させる仕組みも整備。

（資料）両角道代（2012）、Myndigheten för yrkeshögskolan

【わが国への適用のポイント】
●産業界の積極的な関与が絶対条件。
①プログラム策定
②第一線の指導員の派遣
③企業での実地訓練
●有能なプログラムコーディネーターが成功の鍵。

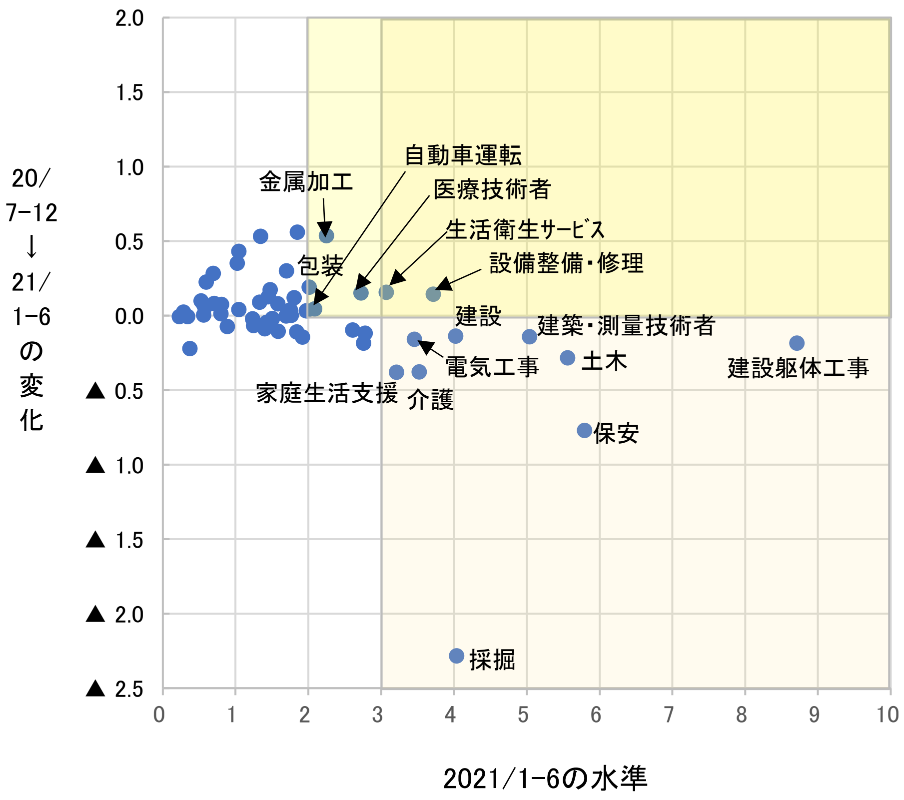
（図表3-5）スウェーデン・エンジニアリング産業協会による
人材マッピング図



（資料）Teknikföretagen “Vinna eller försvinna”

・「建設」「ケア」「整備・保守」の現場労働力は構造的に不足。公共職業訓練でもこの分野では就職率は高い。もっとも、厳しい労働条件のもとで人材定着に課題。
・**デジタル技術やロボティクスをフル活用**して、**人と機械の協業型業務プロセス**を創造し、**高生産性・高賃金の未来型職業**に転換することを、産官学連携で目指すべき。

（図表3-6）職業別にみた有効求人倍率の動向



（注)厚生労働省「一般職業紹介状況」

（倍、ポイント、人）

	2021/1-6の水準	20/7-9→21/1-6	有効求人数（2019年度）
管理的職業	1.12	▲ 0.04	10,066
専門的・技術的職業		▲ 0.01	484,585
開発技術者	1.43	▲ 0.04	16,480
製造技術者	0.57	0.07	10,065
建築・土木・測量技術者	5.04	▲ 0.14	58,808
情報処理・通信技術者	1.23	▲ 0.02	49,612
その他の技術者	1.70	▲ 0.00	2,489
医師、歯科医師、獣医師、薬剤師	1.92	▲ 0.14	13,983
保健師、助産師、看護師	1.98	0.03	99,782
医療技術者	2.73	0.15	39,784
その他の保健医療の職業	1.51	▲ 0.02	25,563
社会福祉の専門的職業	2.78	▲ 0.12	122,395
美術家、デザイナー、写真家、映像撮影者	0.23	▲ 0.01	7,769
その他の専門的職業	0.80	0.01	37,856
事務的職業		0.02	230,798
一般事務の職業	0.29	0.02	156,705
会計事務の職業	0.56	0.01	19,762
生産関連事務の職業	1.33	0.09	19,346
営業・販売関連事務の職業	0.71	0.08	23,278
外勤事務の職業	2.76	▲ 0.18	1,175
運輸・郵便事務の職業	1.84	▲ 0.11	6,333
事務用機器操作の職業	0.34	▲ 0.01	4,198
販売の職業		▲ 0.01	271,439
商品販売の職業	1.42	▲ 0.06	181,141
販売類似の職業	1.81	0.12	5,527
営業の職業	1.58	0.08	84,771
サービスの職業		▲ 0.07	605,384
家庭生活支援サービスの職業	3.21	▲ 0.38	2,354
介護サービスの職業	3.53	▲ 0.38	228,097
保健医療サービスの職業	2.61	▲ 0.10	30,842
生活衛生サービスの職業	3.07	0.16	43,103
飲食物調理の職業	1.76	0.04	146,386
接客・給仕の職業	1.77	0.00	115,972
居住施設・ビル等の管理の職業	0.89	▲ 0.07	11,239
その他のサービスの職業	1.45	0.13	27,391

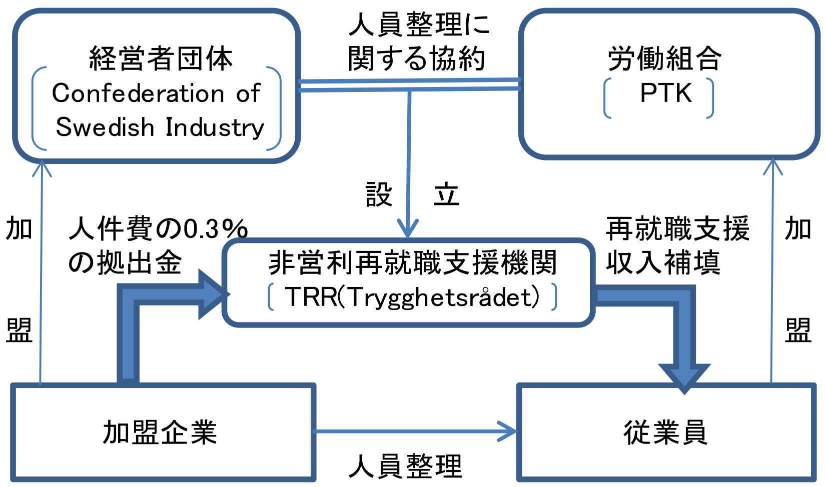
	2021/1-6の水準	20/7-9→21/1-6	有効求人数（2019年度）
保安の職業	5.80	▲ 0.77	76,853
農林漁業の職業	1.25	▲ 0.07	17,058
生産工程の職業		0.28	223,762
生産設備制御・監視の職業（金属）	1.03	0.35	2,278
生産設備制御・監視の職業（金属除く）	1.70	0.30	5,061
生産設備制御・監視の職業（機械組立）	0.69	0.28	1,759
金属材料製造、金属加工、金属溶接・溶断の職業	2.25	0.54	47,456
製品製造・加工処理の職業（金属除く）	1.48	0.17	78,031
機械組立の職業	0.60	0.23	23,847
機械整備・修理の職業	3.72	0.14	34,216
製品検査の職業（金属）	1.34	0.53	3,529
製品検査の職業（金属除く）	1.85	0.56	6,489
機械検査の職業	1.05	0.43	4,706
生産関連・生産類似の職業	0.81	0.08	16,391
輸送・機械運転の職業		0.02	137,566
鉄道運転の職業	0.37	▲ 0.22	93
自動車運転の職業	2.09	0.04	111,352
船舶・航空機運転の職業	0.53	0.10	92
その他の輸送の職業	0.59	0.06	6,806
定置・建設機械運転の職業	1.59	▲ 0.11	19,223
建設・採掘の職業		▲ 0.20	111,617
建設躯体工事の職業	8.71	▲ 0.19	20,340
建設の職業	4.03	▲ 0.14	30,285
電気工事の職業	3.46	▲ 0.16	19,397
土木の職業	5.56	▲ 0.28	41,313
採掘の職業	4.04	▲ 2.28	282
運搬・清掃・包装等の職業		0.00	226,026
運搬の職業	1.05	0.04	64,641
清掃の職業	1.40	▲ 0.09	90,961
包装の職業	2.01	0.19	8,944
その他の運搬・清掃・包装等の職業	0.26	0.01	61,480

（資料)厚生労働省「一般職業紹介状況」
（注)黄色職種は21/1-6の水準が3を上回るもの。黄土色職種は21/1-6の水準が2を上回り、かつ、20/7-9対比上昇したもの。

４． ジョブマッチング仕組み改革

・プロフェッショナル人材の前提となるジョブ型雇用の普及には雇用の流動性を高める必要があり、その点で**官民連携の再就職支援サービスの充実**が重要。スウェーデンでは、労使共同で再就職支援組織を創設し、働き手の立場に立った丁寧な支援サービスが存在。**働き手に寄り添う良質なアドバイザー**の育成が一つの鍵。
・もっとも、労働市場が未整備なわが国では、「日本流の失業なき流動化」の方策を模索することも重要。

（図表4-1）スウェーデンの非営利再就職支援機関（Trygghetsradet）



（出所）TRRホームページなどをもとに筆者作成。

◆1974年にホワイトカラー部門における労使協約によって設立された非営利財団。理事会メンバーは労組・使用者団体の代表で構成。加盟企業の賃金総額の0．3%の拠出金によって運営。政府からの財政的な支援はない。

◆加盟企業がダウンサイジングを行う際の再就職を支援する。「パーソナル・アドバイザー（PA）」によるコンサルテング・コーチングで伴奏型支援。

◆PAは求職者が自らの力で求職活動することをサポートしており、約半分が自らの人脈を通じて仕事を得ている。近年では、リンクトインなどのSNS・デジタル技術を使った求職も増えている。人材事業者経由は1割、TRRによる直接斡旋は数%。

◆デジタル技術を活用し、個人のキャリア・プランニング支援と企業の求人ニーズに答えつつ、レイオフなしの適材適所を実現するエコシステムを目指している。

（資料）TRRでのヒアリング（2010，2018）に基づく。

（図表4-2）わが国での適用可能性

	日本（産業雇用安定センター）		スウェーデン（TRR）	
マッチング数（件）	**9,417**		**11,058**	
就業者数（万人）	6,733 （2019年度）		510 （2018年）	
年齢構成（%）				
39歳以下	12	31	21	54
40−49歳	19		33	
50−59歳	**38**	69	38	46
60歳以上	**30**		8	

（資料）産業雇用安定センターホームページ。TRR資料。

【わが国への適用のポイント】
●雇用保険２事業により、年収減を一定期間補填。
●アウトプレースメント業務は人材ビジネスに委託するが、労働組合関与の監視機関が事業契約と実績をチェックし、良質なサービスを担保。
●先進的な労使が、「攻めのリストラ」のための剰員整理をする際に活用することを奨励し、成功事例を積み上げる。
●働き手に寄り添う良質なアドバイザーの育成が鍵（人事役員や労組幹部ＯＢの活用も一案）。

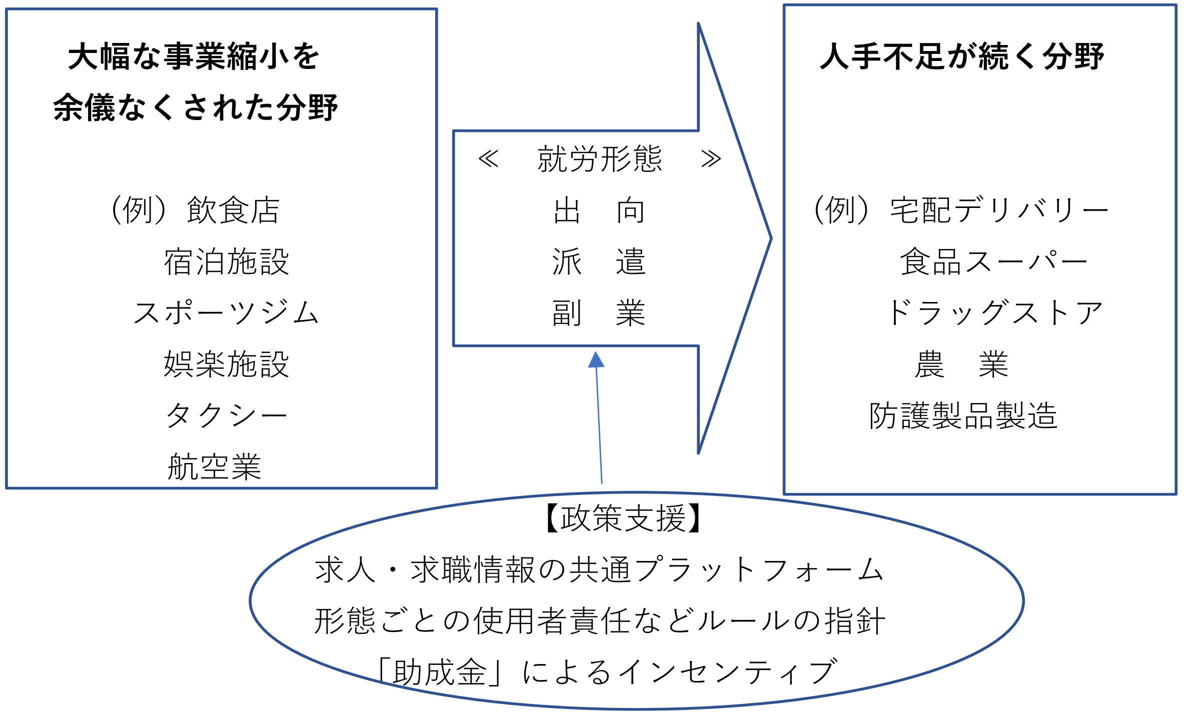
＜シェアリング型一時就労（人材シェア）＞

・コロナ危機下で「シェアリング型一時就労（人材シェア）」が広がっていることに着目。人手過剰産業・企業から人手不足産業・企業に人材を「レンタル」する仕組みで、苦境にある産業・企業が事業再開に備えて人材を確保しつつ、雇用維持の枠組みを保持することで仕事の無くなった人々の生活不安を軽減。

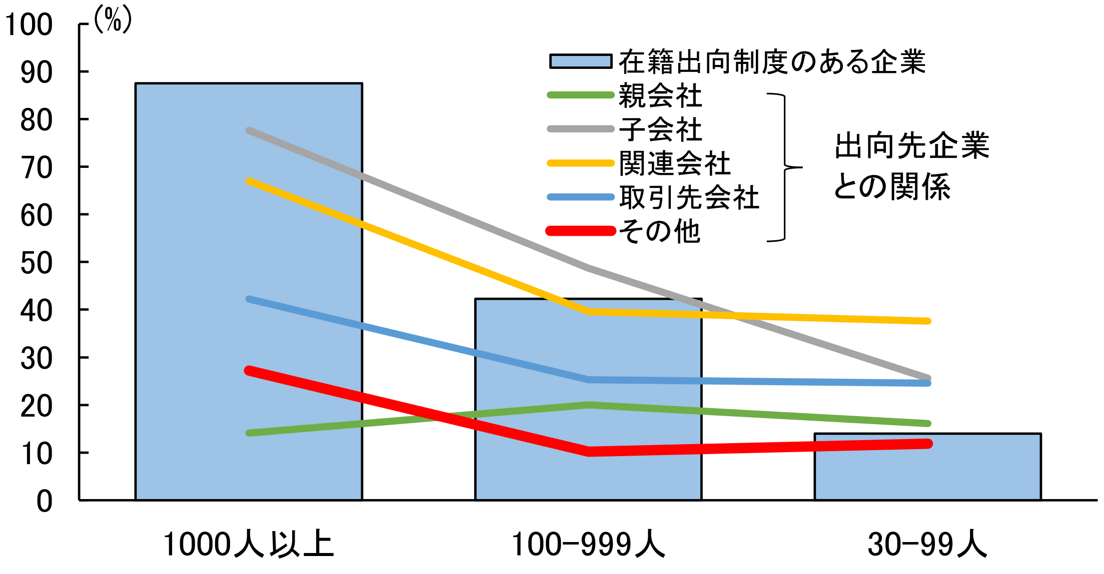
・在籍出向や人材派遣、副業の仕組みを**企業・企業グループの枠を超えて推進**することで、当面の雇用確保のみならず、**アフターコロナに向けた事業融合・事業創造のきっかけ**とするとともに、**事業構造転換につながる「失業なき雇用流動化」**につなげる発想が可能。

・政府も出向元・出向先に助成して在籍出向を支援（「**産業雇用安定助成金**」）。元の事業所に戻ることが前提だが、一定の要件で転職時にも適用する方策にすべき。

（図表4-3）「シェアリング型一時就労」の仕組み



（図表4-4）わが国企業の在籍出向制度の状況



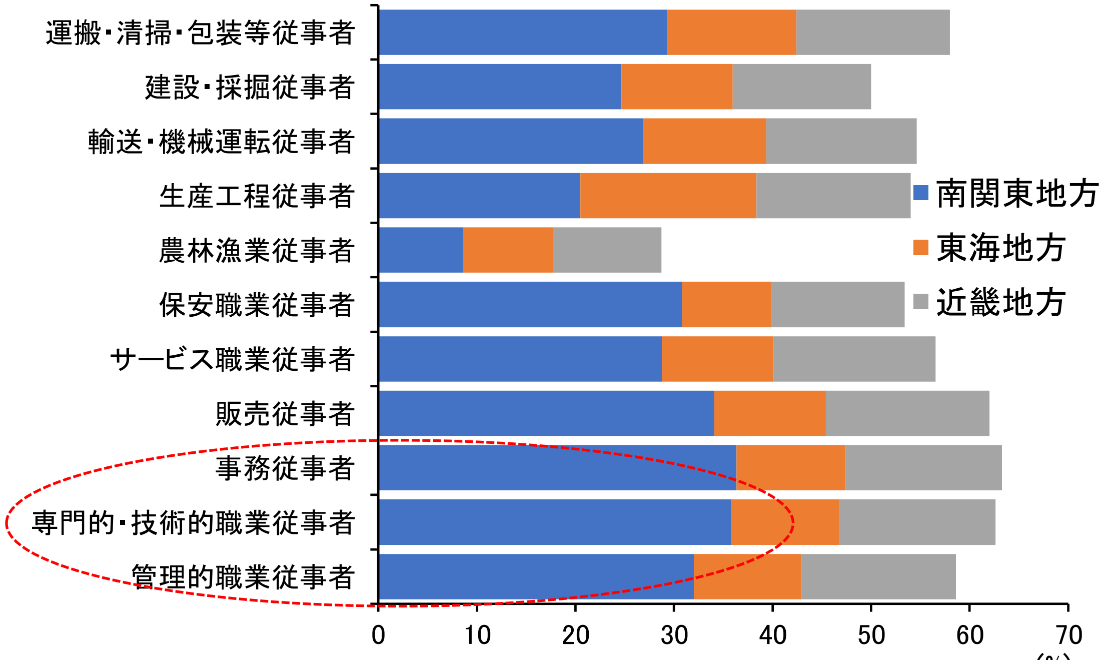
（資料）厚生労働省「就労条件総合調査（2001年）」

＜大都市–地方連携・好循環の形成＞

・グローバル化のスローダウンが成長抑制要因になることは不可避ながら、その状況を逆手に取って「戦略的輸入代替」により内需開拓を追求することが重要。**①医療・衛生・食糧・中核部品など「生活安全保障財」の自給率引き上げ、②アウトバウンドの国内観光転換、③環境産業の育成**などがそのきっかけに。

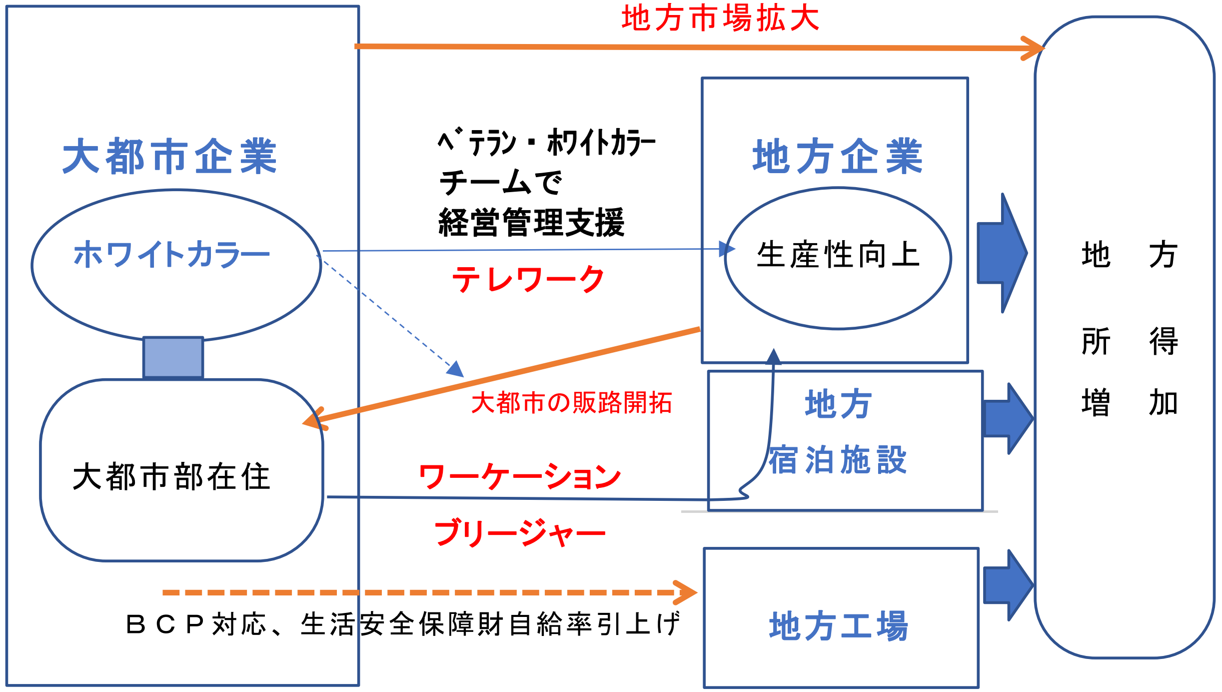
・生活安全保障財の生産拠点、アウトバウンドの国内観光転換、環境産業の育成の受け皿は地方。テレワークを積極的に活用して大都市人材の地方活躍を推進し、地方と大都市とのリンケージを強めることで、地方に「高品質・高価格・高賃金経営」企業が増えれば、日本全体としての内需主導成長の可能性が開けることに。

（図表4-5）各職種の地域シェア（2020年）



（資料）総務省「労働力調査」

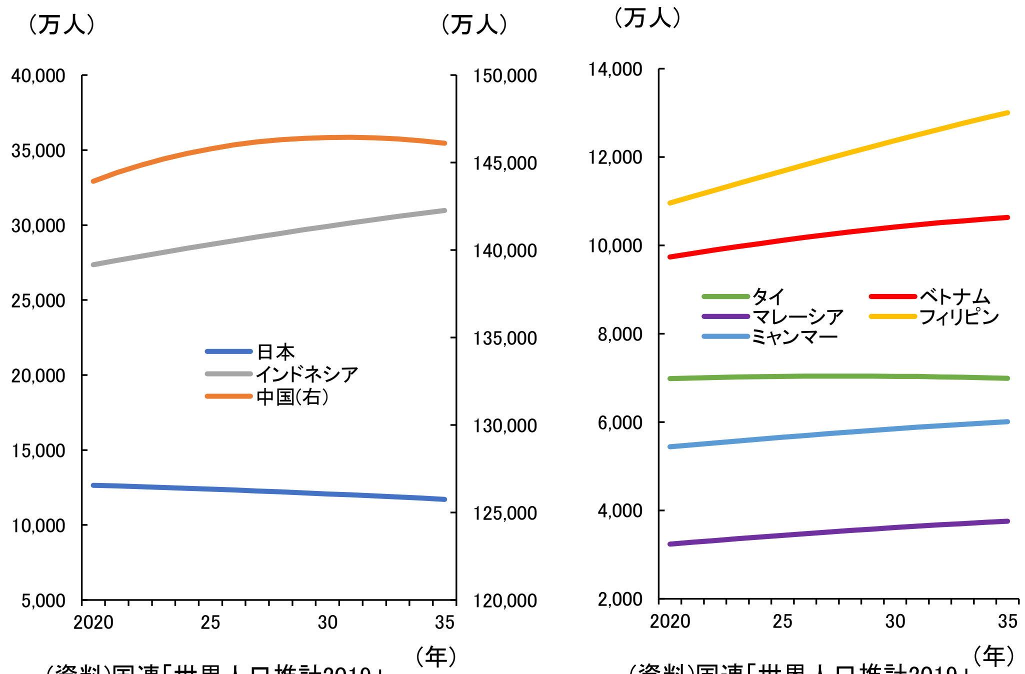
（図表4-6）都市部人材のテレワーク等を梃子にした大都市–地方連携・好循環のイメージ



（参考）地域発のアジア連携

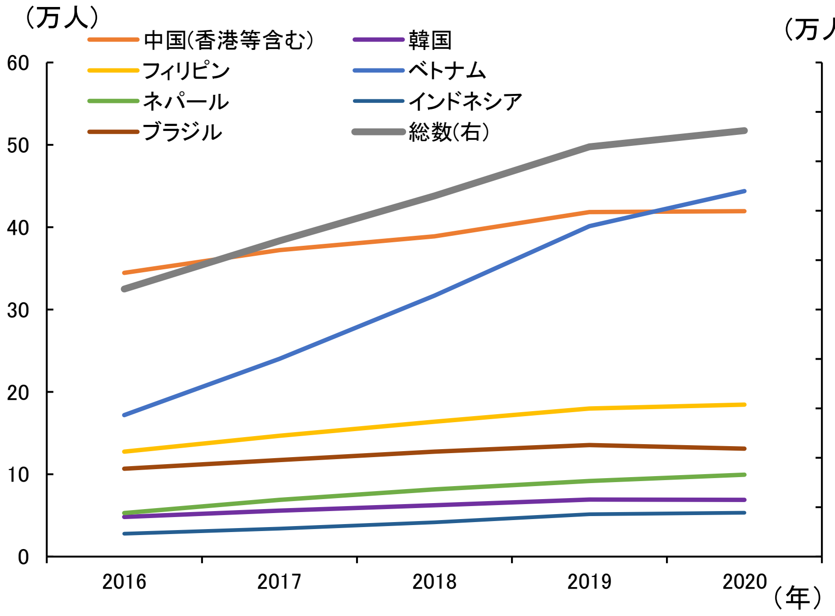
◇内需活性化を再度真剣に検討する必要がある一方、国内人口減少トレンドは不変であり、販売市場開拓および人材確保の両面で、グローバル化の推進は不可欠。
◇人口動態による成長性や地政学的な観点から、なかでもＡＳＥＡＮ諸国とのリンケージ強化が一層重要に。
◇ASEANからの来日労働者を「市民」として受け入れ、日本・ASEAN間の投資・貿易・人材の水平的相互関係構築に向けた長期的な取り組みを行うことも重要。
◇「姉妹都市」制度の活用で、自治体ベースでの交流・連携を深めていくことも望まれる。

（図表4-7）アジア主要国の長期人口推計（国連）



(資料)国連「世界人口推計2019」　(資料)国連「世界人口推計2019」

（図表4-8）日本の国籍別外国人労働者数の推移

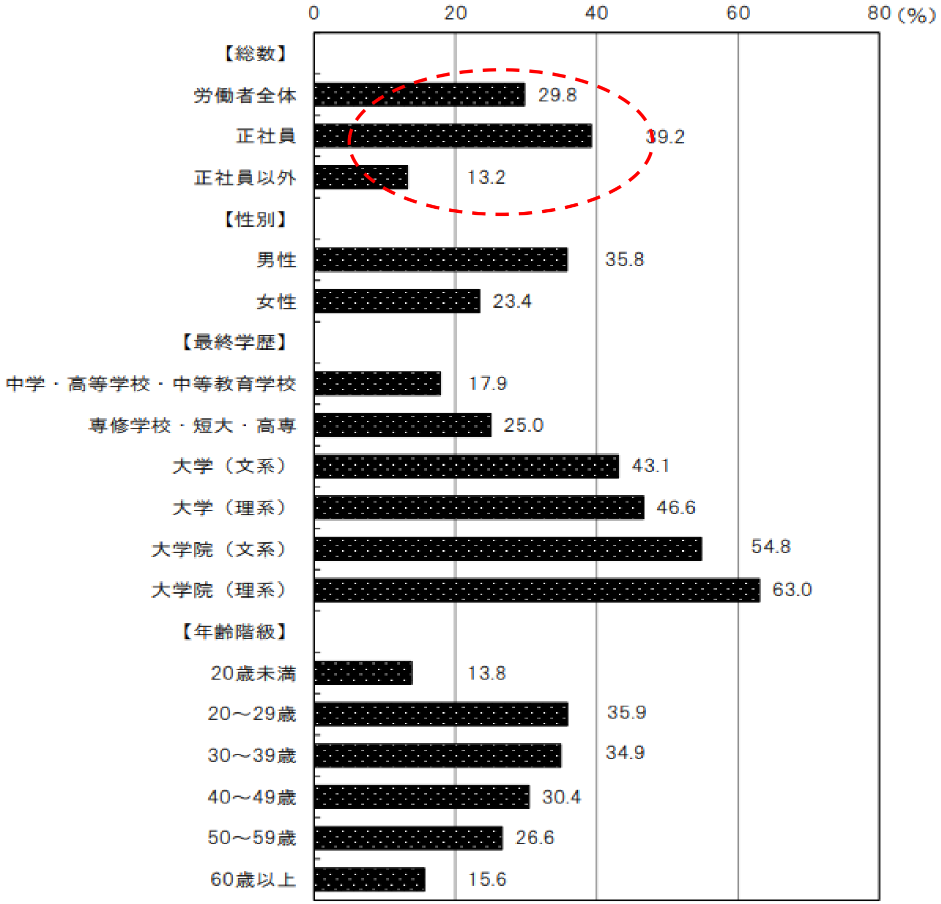


(資料)厚生労働省「外国人雇用状況」

５．プロ人材（自律型人材）育成のための施策

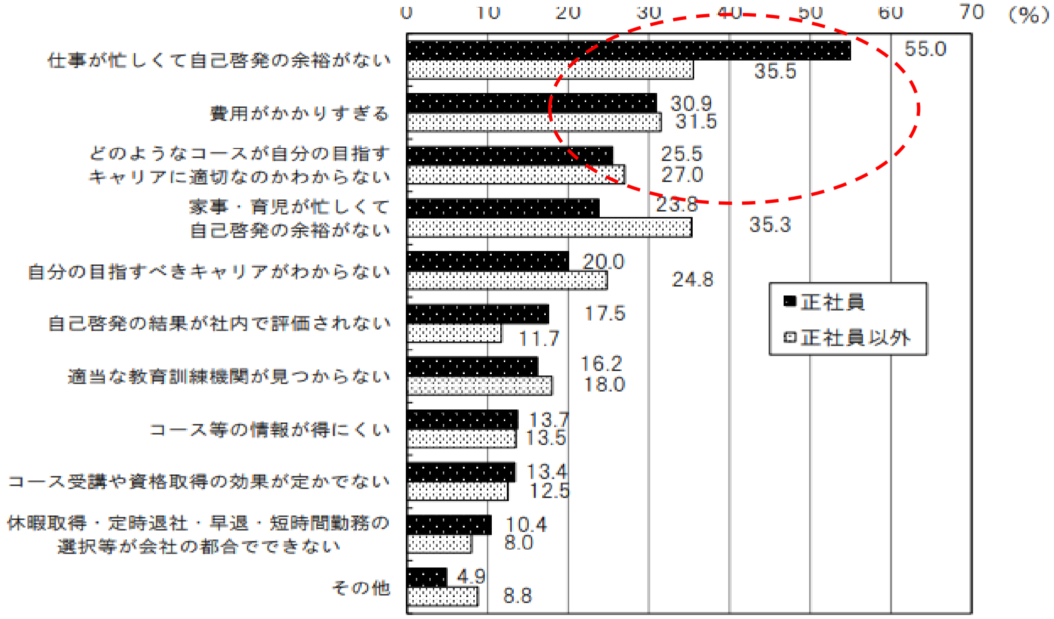
・今後の企業競争力を大きく左右するファクターにプロ人材（自律型人材）がどれだけ育つか。プロ人材の育成には一企業の枠を超えた「キャリア自律」が不可欠であり、自己啓発意欲が重要。しかしながら、わが国の従業員の間では自己啓発が十分行われておらず、その背景には、①自由時間の不足、②教育コスト負担、③キャリア支援の不足など。

（図表5-1）自己啓発を行った者
（労働者全体・正社員・正社員以外、性、最終学歴、年齢階級別）

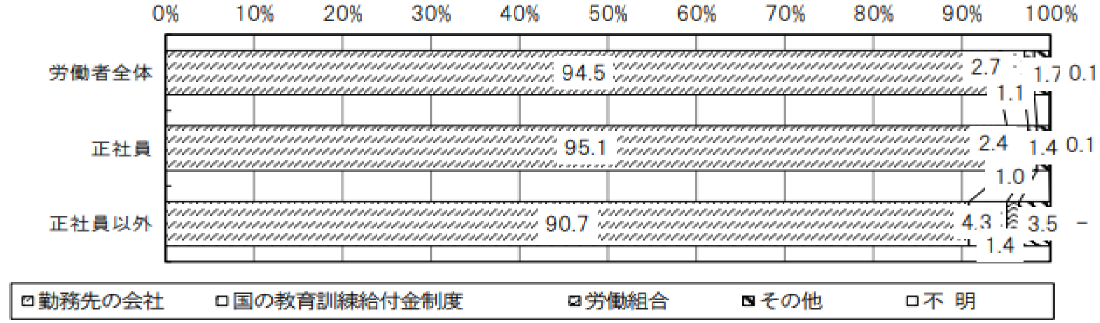


（資料）厚生労働省「能力開発基本調査　平成元年度」

（図表5-2）　自己啓発を行う上での問題点の内訳（複数回答）

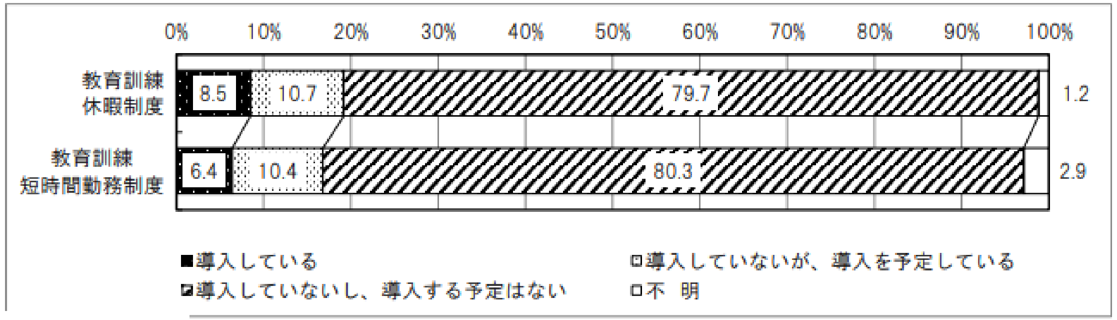


（図表5-3）　自己啓発費用の補助主体別内訳（労働者全体・正社員・正社員以外）

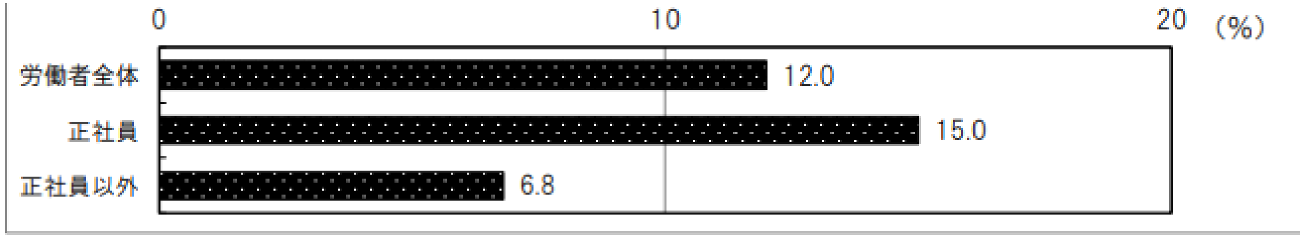


教育訓練給付・教育訓練休暇制度・セルフキャリアドック等自己啓発を支援する制度はすでに様々に存在。しかしながら、それらの活用度は低く、有効活用のためのインセンティブを工夫する必要。

（図表5-4）**教育訓練休暇制度、教育訓練短時間勤務制度の導入状況**

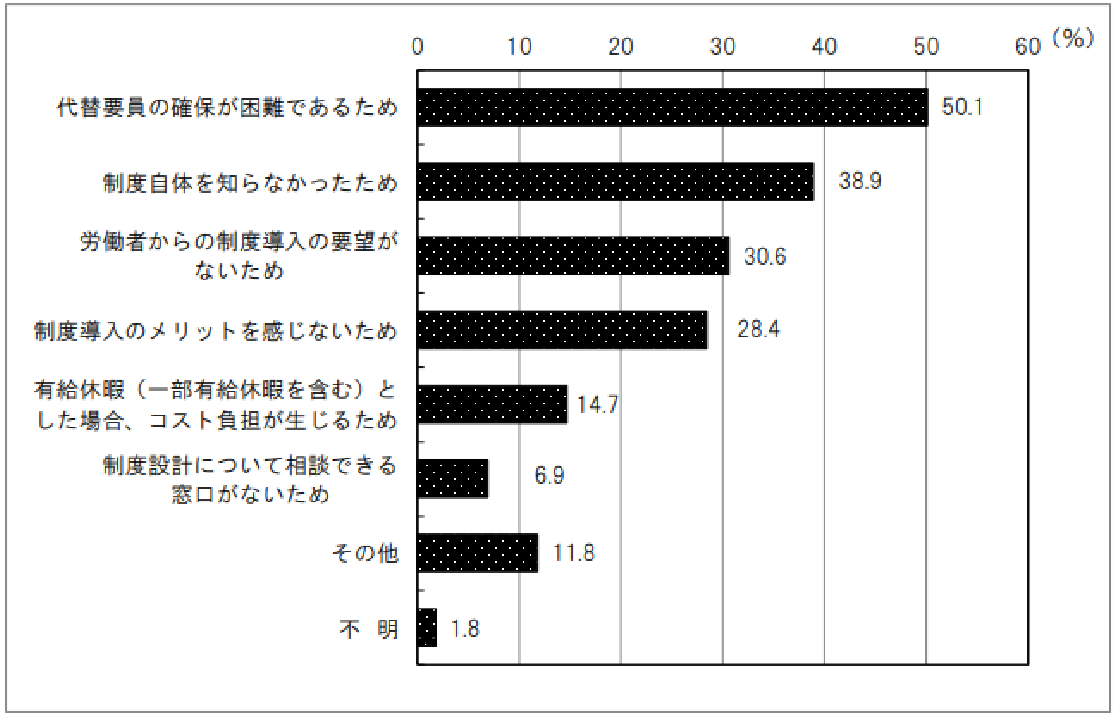


（図表5-5）**キャリアコンサルティングを受けた者（労働者全体・正社員・正社員以外）**



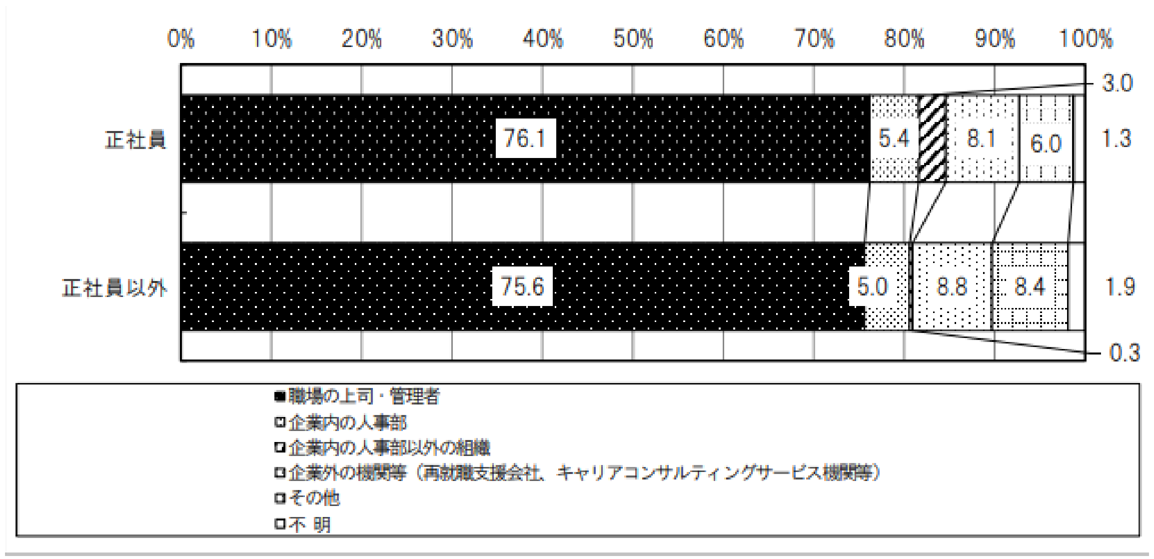
（図表5-6）

教育訓練休暇制度又は教育訓練短時間勤務制度の導入予定がない理由（複数回答）



（図表5-7）

キャリアコンサルティングを実施する主な組織・機関（正社員・正社員以外）



（資料）厚生労働省「能力開発基本調査　平成元年度」

【まとめ】

①わが国における労働移動の問題は、「悪い雇用維持」が増える一方、「悪い労働移動」も多いこと。良い雇用維持、良い雇用移動ともに増やすことが重要で、その鍵は能力開発（リカレント・リスキリング）にある。

②「悪い労働移動」の最たるものは非正規労働やギグワーカーの細切れ仕事の継続で処遇が悪化していくことであり、彼らの支援のためのアクティベーション型セーフティネットの強化が求められている。

③人材投資が不足しがちな中小企業従業員や非正規労働者のための、一企業の枠を超えた実践的な職業能力開発の仕組みづくりを、産官学で集中的に進める必要。

④大手企業等に増える「悪い雇用維持」を減らすには、a) 日本版ＴＲＲの創設（産業雇用安定センターの発展的拡充）、b) 人事役員や労組幹部ＯＢの活用によるキャリア・アドバイザーの確保、c）キャリア自律・自己啓発促進策に対するインセンティブ強化、が求められる。

⑤日本型失業なき流動化の手法として、a) 在籍出向・副業などを積極的に位置づける「人材シェア」を推進するとともに、b）大都市の大企業管理・企画人材が地方の中小企業業務を請け負う仕組みづくりを進めるべき。