

第二のセーフティネットの活用状況と利用者の声

— 緊急雇用対策・生活支援政策等の活用状況に関する調査研究報告 —

連合総研は、リーマン・ショック後、緊急対策として実施された、「緊急人材育成支援事業」（雇用保険を受給できない者のための基金訓練、基金訓練を受講する者へ生活支援給付金、訓練・生活支援資金融資）について、実態把握に基づいて、その効果と課題を明らかにするため所内プロジェクトを設け、連合の協力を得て、2010年6月から10月の間に調査を行った。具体的には、基金訓練の実施団体（11団体）やハローワーク（2所）を対象としてヒアリング調査を行い、さらに、受講生（161人）を対象としたアンケート調査を実施した。そして、この成果を『第二のセーフティネットの活用実態と利用者の声』として2010

年12月に公表した。

この緊急人材育成支援事業は、2011年9月に終了し、10月からは、恒久的な制度である「求職者支援制度」が始まったが、緊急にこの事業が実施されていた時期の経験は、新たな制度とその運営について貴重な示唆を与えている。

なお、報告書ではなるべく生の声を伝えるべくヒアリングやアンケートの自由記述欄の結果をデータとして収録した。

ここでは、「緊急雇用対策・生活支援政策等の活用状況に関する調査研究委員会」の研究成果として発表した『第二のセーフティネットの活用実態と利用者の声』の概要を紹介する。

調査の目的、枠組みと緊急人材育成支援事業の総括的な評価、課題

ここでは、就職するために必要な能力や資格を欠く者に、訓練を行い、職業能力を高めて、就職できる機会を拡大し、訓練期間中の生活を支えることによって訓練を受ける機会を多くの人に開くという緊急人材育成支援事業の本質、調査の目的と枠組みを紹介したうえで、緊急雇用対策・生活支援事業の総括的な評価を行い、課題を指摘している。

総括的な評価としては、この事業の狙いそのものは達せられたとしている。社会的な弱者が持っている、職業訓練を受けて資格や就職につなげたいというニーズ（必要）を、この事業に国が資金を出すことによって、資金の裏打ちのあるデマンド（需要）に切り替えることができ、市場ベースでの訓練の供給が可能になり、これまでに比べて訓練の場が広がった。このような需要と供給両面の拡大により、これまで訓練を受けることのできなかった人々が訓練を受けることができた。

この事業自体が持つ本質的な限界、日本社会が持っていると考えられる課題として次のものを指摘している。

- ①職業訓練のキャパシティの不足と多様な受講者への対応の困難さ
- ②基金訓練を受託しようとする機関、基金訓練を受けようとする者の真の姿を行政が把握しきれないことが原因となって発生した訓練を行う側、受け

る側の双方でのモラルハザード

- ③訓練を受けることさえ困難な人々が存在していたり、訓練を受け、資格を取っても、本人の能力以外の原因で就職することが困難な人々がいたりするという、この事業の本質的な限界
- ④職業資格、職業訓練が存在しない、ハローワークの職員、福祉事務所のケースワーカーが足りないといった社会的インフラの不足

第1章 基金訓練受託機関からのヒアリング

この章では基金訓練を受託した機関からのヒアリングの結果を紹介し、分析している。主なポイントは次のとおりである。

- ①受託機関が基金訓練を始めた契機、理由は様々であるが、この制度ができたことにより、新たに訓練を始めたり、これまで対象とならなかった人々を対象としてこれまで行ってきた訓練を行ったりするなど、訓練の場が広がったことがうかがわれる。
- ②訓練側は、必ずしも受講者の家族構成や職歴について、正確な情報を持っているわけではないが、受託機関の目に映った受講生の状況は次のようなものであった。パート、アルバイト、派遣など離転職を繰り返してきた者が多く、アルバイト、派

遣切りに遭った者、学歴が低い者が多く、ハイレベルな国家資格を持っている人はいない。シングルマザーなどの離婚経験者、親の介護を行っている者が多い。健康保険、国民年金の保険料を滞納している人も多い。主婦、主婦パートから失業した者が多い。生活に困窮している者が多い。要するに、社会的な弱者が多いという印象を訓練機関側は持っている。これはこの制度を設けた趣旨に合致しているといえよう。

- ③受講生の募集の方法は、ハローワークのチラシ、自社のHPが多く、ポスティング、新聞折り込みの求人チラシ、新聞広告、市の公的施設での配架、市役所の広報なども利用されている。
- ④応募状況を見ると特別な訓練では定員以上というところもあるが、定員程度というところが多く、定員割れもある。
- ⑤選考に当たっては、筆記と面接、集団面接などが行われている。チェックのポイントとしては、周囲の訓練生徒との協調性、ルールを守れるか、志望理由、学習・技能習得・就職意欲、将来のイメージなどが多い。
- ⑥就職実績はまちまちである。
- ⑦就職支援には、キャリアカウンセリング、履歴書や職務経歴書の書き方の指導、添削、就職面接の練習、模擬面接、グループワーク、自己分析、ジョブカードの書き方指導、ハローワークへの就職申し込みなど様々な工夫がなされている。訓練実施機関は就職率を意識して、相当な努力を払っているといえよう。
- ⑧訓練生の受講態度は、比較的好意的にとらえられている。この制度は、訓練生にとっても受託機関にとってもおおむね有効なものにとらえられているようである。
- ⑨制度に対する意見・要望は多様であった。訓練の認定基準、手続きの明確化を求める意見、訓練校の乱立と質を問題視する意見、基準の厳格化が必要であるという意見があった。訓練コースの需給バランスの調整の必要を指摘するものもあった。給付金についても訓練に集中できるようにするために増額が必要とする意見や、単純な増額ではな

く、交通費の公費補助、資格取得に関する助成など、新たな給付を求める意見もあった。生活保護との関係でも様々な意見が出された。

第2章 ハローワークからのヒアリング

この章で取り扱ったハローワークのヒアリングからは、この事業がこれまで公共訓練や民間の訓練を受けることができなかった層にスキルを身につける機会を提供できており、セーフティネットとして機能していることがわかると同時に、次のような問題点が浮き彫りとなった。

- ①利用者が訓練を受ける前に得られる情報が限られている。家庭の事情によっては、給付金や融資があっても訓練期間中の生活がなお苦しいことがある。通所費用が負担になることもある。このため、訓練期間中にアルバイトをせざるをえず、訓練がおろそかになり、成果を上げられないというケースも見られる。
- ②訓練そのものの問題として、3カ月程度の期間で取得できる資格が限られているという基本的な問題があり、さらに、受講生が多様であり、訓練を行う側にとって、訓練のレベル、進行速度を設定するのが難しいという問題もある。訓練を行う主体が様々であるため、同一講座でも選考基準が統一されず、訓練のレベルがまちまちになりがちである。また、講師や訓練の質に問題があるところがある。
- ③利用者、訓練施設、行政の一部にモラルハザードが存在している。行政運営上の問題として、給付する側にとっては給付の4要件の確認が困難であり、審査に手間がかかるという問題がある。他方、利用する側にとっては、確認に必要な書類を整える手間がかかり、審査の間、待たなければならないという問題がある。

第3章 基金訓練受講者へのアンケート

受講者へのアンケートには、選択肢から選ぶ質問と、質問項目について自由に記述する項目がある。以下では、回答の内容を紹介する。

- ①この事業、基金訓練を知ったルートとしては「ハローワークの窓口」が7割を占めている。
- ②ハローワークへの申し込みがスムーズに行われたかどうかについては、8割が「スムーズだった」としている。スムーズであったかどうかについては、ハローワークが丁寧にわかりやすく説明したかどうかが重要である。
- ③受講した訓練については、8割以上が「大変良い」、「良い」を選んでいる。また、9割以上が「希望どおり」の訓練コースを受講できたとしている。訓練の問題として指摘されているものは、利用者の希望に合った訓練の種類不足、訓練校の所在地が利用者からみて遠いこと、訓練の質が低いこと、直接就職に結びつかないこと、講師の質など、サービスを提供する体制が整っていないことを反映したものが多く。特に、当初期待していた訓練と内容が異なる場合には、強い不満が表明されていた。7割以上が訓練が「役に立った(役に立ちそう)」としている。
- ④約半数が訓練支援給付金を受けていた。その額については、3割が「ちょうどよい」としているが、6割以上は「やや少ない」、「少ない」としている。給付金だけでは生活ができない、生活が厳しい、ギリギリである、アルバイトをしなければならぬとする記述が多かった。特に、家賃の負担が大きいこと、訓練に通うための交通費が高いとすることが特徴的であった。また、扶養家族がいる者は、給付金では足りないようであり、一人暮らしも生活が大変であるとする者が多い。これを受けて、訓練支援給付金に対する要望として、家族構成によって金額を変える、家賃を支払っている場合は金額を上げる、訓練に通うための交通費を支払うといった要望が出されている。
- ⑤アンケート回答者の男女比は1:3であった。年齢構成は20歳代、30歳代を合わせて4割強、40歳代、50歳代を合わせて4割強、60歳代が1割強であった。
- ⑥家族構成は単身が4割、家族ありが6割であった。生活の支え手は、「本人」が5割を超え、「配偶者」、「本人と配偶者」を合わせて3割弱であり、「親」とする者も1割以上いた。
- ⑦学歴は、「中学校(卒業)」、「高等学校(中退)」、「高等学校(卒業)」、「短大、専門学校(中退)」を合わせると、5割弱、「短大、専門学校(卒業)」が4分の1、「大学(卒業)」が2割強であった。
- ⑧訓練分野は、「介護福祉分野」が3割弱、「営業・販売・事務分野(実践演習)」が2割弱、「IT基礎分野」が1割強、「営業・販売・事務分野(職業横断スキル)」と「医療事務分野」がそれぞれ1割弱であった。
- ⑨基金訓練申し込み前の状況は、「失業していた」が最も多く、4割強、次いで「仕事をしていた」が3割であった。「家事・育児をしていた」も1割あった。
- ⑩直前に失業していた場合の失業期間は、「6か月以内」が6割弱であり、「6か月超～1年以内」が1割強、「1年超～2年以内」が2割弱であった。

研究委員会の構成(肩書きは2011年12月現在)

<メンバー>

龍井 葉二 副所長
松淵 厚樹 前主任研究員
高原 正之 主任研究員
山脇 義光 前主任研究員
中野 治理 主任研究員
南雲 智映 研究員
城野 博 研究員

<調査協力者>

山根木晴久 連合総合組織局 総合局長
岡田 孝敏 前連合非正規労働センター 局長
伊藤 彰久 連合生活福祉局 局長
山根 正幸 連合非正規センター 部長
古賀 友晴 連合生活福祉局 職員