

## 第2章 非正規雇用労働者を取り巻く 能力開発の現状と課題



## 第2章 非正規雇用労働者を取り巻く能力開発の現状と課題

本章では、非正規雇用労働者が労働市場において置かれている現状を概観し、試行訓練の主題である非正規雇用労働者等への職業能力開発支援の必要性とその背景を明らかにする。

### 第1節 企業内における能力開発機会の格差

技術革新や産業構造の変化は、すべての労働者に等しく影響を及ぼすものではない。特に、企業内の教育訓練機会を十分に享受できない非正規雇用労働者は、正規雇用労働者と比較して、こうした変化への適応をより強く自己の努力に依存せざるを得ない状況にある。雇用形態による能力開発機会の格差は、統計データによっても裏付けられている。厚生労働省「令和4年度能力開発基本調査」（以下「基本調査」という。）によれば、正社員以外の労働者に対してOff-JTを実施した事業所の割合は約29%であり、正社員に対する実施割合（約70%）を大幅に下回る（図2-1参照）。また、計画的なOJTの実施率においても、正社員の約60%に対し、非正規雇用労働者は約23%に留まっており、能力開発機会の格差が確認されている（図2-2参照）。

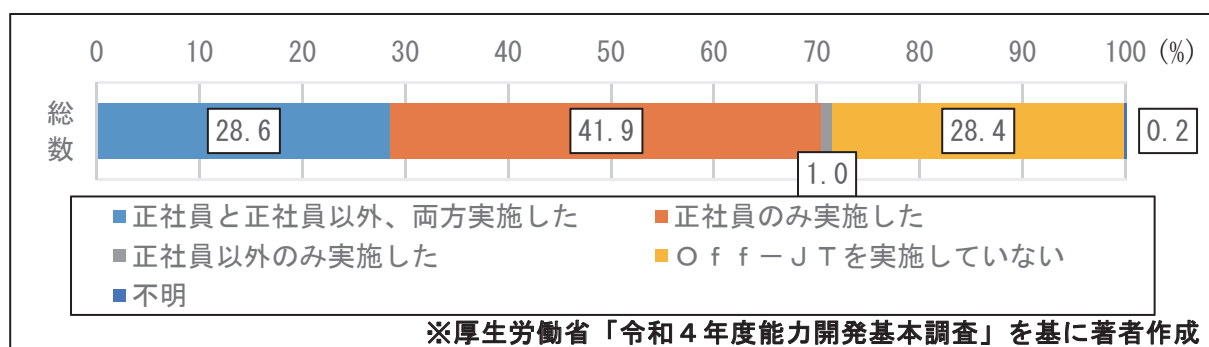


図2-1 Off-JTの実施状況

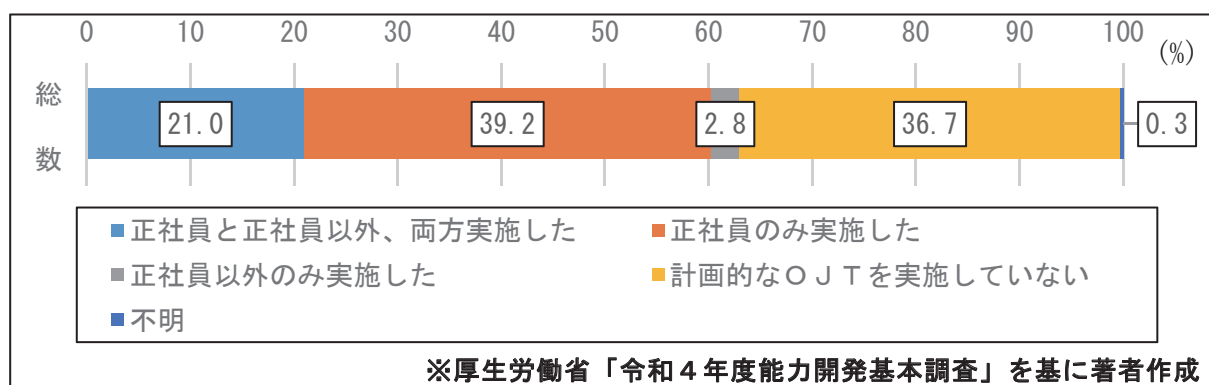


図2-2 計画的なOJTの実施状況

このような格差が生じる背景として、企業が非正規雇用労働者を比較的短期の雇用として位置づけやすい雇用慣行の存在が指摘されている<sup>1)</sup>。一般に、短期的な雇用継続を前提とする場合、企業にとって人的資本投資の回収の可能性は低く、訓練を必要としない定型的業務への配置が行われやすいと考えられる。その結果、労働者自身も能力開発への動機を持ちにくくなり、企業側の投資抑制と労働者側の意欲減退が相互に影響しあうことで、格差が固定化されるおそれがある。

## 第2節 主体的な学びを阻害する構造的制約

企業を通じた能力開発機会が限定的である中、非正規雇用労働者がキャリアを形成するためには、主体的な自己啓発が不可欠となる。しかし、基本調査によれば、自己啓発を行った労働者の割合は、正社員が44.1%であるのに対し、非正規雇用労働者は17.5%と低い水準にある。この結果は必ずしも個人の意欲の問題のみに帰結するものではない。在り方研における議論では、非正規雇用労働者が主体的な学びに取り組む上で直面する「時間的制約」「経済的制約」「情報に関する制約」という三つの問題が指摘されている<sup>2)</sup>。

### 2-1 時間的制約

自己啓発を行う上での問題点として、「仕事が忙しくて自己啓発の余裕がない」という課題は雇用形態を問わず共通して挙げられる。しかし、非正規雇用労働者においては、特に女性において「家事・育児が忙しくて自己啓発の余裕がない」と回答する割合が高いことが特徴である(表2-1)。加えて、非正規雇用労働者の多くが従事するシフト制等の不規則な勤務形態は、計画的な学習時間の確保を困難にする。従来 of 職業訓練で主流であった平日昼間・通学型の訓練は、離職者には適合するものの、就業中の者、特に勤務時間が不規則な者にとっては、参加そのものが障壁となり得る。このように、時間的制約は単なる多忙さの問題ではなく、訓練機会へのアクセス自体を阻害する課題として捉える必要がある。

### 2-2 経済的制約

「費用がかかりすぎる」という経済的な要因も、自己啓発の実施を妨げる大きな障壁である。厚生労働省「賃金構造基本統計調査」によれば、非正規雇用労働者の賃金水準は正規雇用労働者と比較して低い傾向<sup>3)</sup>にあり、生活費を差し引いた可処分所得の中から学習費用を捻出することは容易ではない。さらに、訓練受講のために勤務時間を削減した場合、それが収入の減少に直結するという問題がある。自身の生活基盤を揺るがしかねない選択を迫られることは、経済的余力の乏しい層にとって、能力開発への意欲があっても行動を躊躇させる要因となる可能性が高い。

## 2-3 情報に関する制約

正規雇用労働者が企業内研修等を通じてキャリア形成に関する情報を得やすいのに対し、非正規雇用労働者は自ら能動的に情報を探索しなければ、適切な機会に接することが難しい。基本調査においても、「どのようなコースが自分の目指すキャリアに適切なかわからない」といった情報やキャリアパスに関する課題を挙げる者が多い(表2-1)。公的な支援に関する情報はハローワーク等の行政窓口を集約される傾向があるが、在職中の労働者、とりわけ非正規雇用労働者が平日の開庁時間に窓口を訪れることは困難な場合が多く、結果として必要な情報を十分に得ることができない可能性がある。キャリアコンサルティング等の相談機会の不足は、自身のキャリア展望を不透明にし、能力開発への具体的な一歩を踏み出すことを困難にしている。

表2-1 自己啓発を行う上での問題点(複数回答)

自己啓発を行う上で問題を感じる (複数回答)		労働者計		正社員計		正社員以外計	
		男	女	男	女	男	女
		78.4	81.8	81.4	87.8	66.6	76.4
		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
自己啓発を行う上での問題点	仕事が忙しくて自己啓発の余裕がない	(60.0)	(40.3)	(63.7)	(48.9)	(42.7)	(31.4)
	家事・育児が忙しくて自己啓発の余裕がない	(18.6)	(41.2)	(20.7)	(37.5)	(8.9)	(45.1)
	休暇取得・定時退社・早退・短時間勤務の選択等が会社の都合でできない	(10.3)	(7.9)	(10.9)	(8.7)	(7.5)	(7.1)
	適当な教育訓練機関が見つからない	(16.9)	(14.4)	(15.7)	(14.9)	(22.3)	(13.9)
	費用がかかりすぎる	(30.3)	(28.4)	(30.3)	(29.7)	(30.5)	(27.0)
	コース等の情報が得にくい	(14.0)	(14.6)	(13.8)	(14.0)	(15.2)	(15.1)
	コース受講や資格取得の効果が定かでない	(12.8)	(10.6)	(13.1)	(12.2)	(11.2)	(9.0)
	自己啓発の結果が社内で評価されない	(18.9)	(13.4)	(20.1)	(17.1)	(13.5)	(9.7)
	どのようなコースが自分の目指すキャリアに適切なかわからない	(21.4)	(26.8)	(21.3)	(26.5)	(21.7)	(27.2)
	自分の目指すべきキャリアがわからない	(17.7)	(25.8)	(17.4)	(26.7)	(19.2)	(24.8)
その他	(6.7)	(6.6)	(5.7)	(5.2)	(11.7)	(8.0)	
特に問題はない		21.1	17.6	18.0	11.8	32.9	22.8
不明		0.5	0.6	0.6	0.4	0.5	0.8

注：( ) は自己啓発に問題を感じる労働者計をそれぞれ100とした割合である。

※厚生労働省「令和4年度能力開発基本調査」を基に著者作成

### 第3節 能力開発機会の格差がもたらす社会的影響

これまで述べた「三つの制約」と企業内における能力開発機会の欠如は、相互に影響しあい、非正規雇用労働者のキャリアアップを著しく困難にしている可能性がある。非正規雇用労働者の中には、正規の職がないことを理由に現在の雇用形態に就いている「不本意非正規雇用労働者」が一定数存在することや、女性の正規雇用比率が出産・育児期にあたる年代以降で低下する、いわゆる「L字カーブ」の問題も依然として課題である（内閣府男女共同参画局「L字カーブの解消に向けて①」）。能力開発への意欲がありながら、環境的な要因によってその機会を得られない状況を放置することは、個人のキャリア形成を阻害するにとどまらず、労働力人口が減少する我が国にとって、人的資本の潜在能力を十分に活用できないという社会的な損失につながる。

したがって、こうした格差を是正し、すべての労働者が主体的にキャリアを構築できる基盤を整備することは、経済社会の持続可能性を確保するための重要な課題として位置づけられる。

### 第4節 既存の公的支援制度における課題

非正規雇用労働者等が抱える制約に対し、現在、公的職業訓練（離職者向け、在職者向け）や教育訓練給付制度などの能力開発支援策が存在する。しかし、これらの制度は、その設計思想や運用上の特性から、前述の非正規雇用労働者等が直面する「時間的制約」「経済的制約」「情報に関する制約」の解消は容易ではない。

#### 4-1 離職者向け職業訓練における課題：時間的制約への対応の限界

離職者向けの公的職業訓練（公共職業訓練・求職者支援訓練）は、訓練コースの教材費等を除き原則無料であり、経済的制約の解消に資する仕組みである。制度上は、在職者であっても労働条件の向上を目指す者であれば受講申し込みが可能とされている。しかし、これらの訓練は、離職者が求職活動と両立することを前提に設計されており、原則として平日昼間に開講されている。このため、受講日程の都合から、働きながら受講することが困難なケースが多いという課題が存在する。

過去には、この課題に対応するため、シフト制勤務の非正規雇用労働者等が受講しやすいよう、短時間・短期間の職業訓練を設定する特例措置も講じられた。しかし、当該コースの受講者に占める在職者の割合は1割程度に留まっていた<sup>4)</sup>。これは、特例措置においても平日昼間の受講が基本であるという構造が変わらず、在職者の利用が伸び悩む一因となったと考えられる。すなわち、離職者を主たる対象とする訓練体系の中で、時間的制約を抱える在職者の多様なニーズに応えることが困難である可能性がある。

#### 4-2 在職者向け訓練及び教育訓練給付における課題

在職者向け訓練や教育訓練給付制度についても、非正規雇用労働者等が主体的に利用する上では、以下の課題が存在する。

##### (1) 在職者向け訓練における企業への依存性

現行の在職者向け訓練は、労働者が訓練を受講するにあたり、事業主からの指示が前提となる仕組みであり、費用の一部を企業が負担することが基本設計となっている。そのため、労働者個人による自律的・主体的な利用は、原則として想定されていない。

前述のとおり、非正規雇用労働者は企業を通じた能力開発機会に乏しい状況に置かれている。企業が人的資本投資の対象として非正規雇用労働者を位置づけていない場合、在職者向け訓練へのアクセスそのものが閉ざされることになる。このように、企業主導を前提とする仕組みでは、労働者個人のキャリアアップのニーズに十分に対応しきれておらず、労働者自身がキャリアの主体として学びを選択する余地が制限されている現状がある。

##### (2) 教育訓練給付における対象者の制限と一時的な費用負担

教育訓練給付制度は、雇用保険の被保険者が厚生労働大臣の指定する講座を受講した際に、費用の一部が給付される制度である。しかし、雇用保険の適用要件(週所定労働時間20時間以上等)を満たさない短時間労働者などの非正規雇用労働者等は制度を利用できないという制限がある。

さらに、本制度は、受講の修了等の要件が確認された後に費用が支払われる事後給付の仕組みであるため、受講者は一時的に受講費用の全額を自己負担する必要がある。賃金水準が比較的低く、資金の借り入れにも制約がある非正規雇用労働者にとって、この一時的な費用負担が制度利用の大きな障壁となっている。結果として、制度上は給付対象であっても、経済的な余裕がなければ実際には制度を活用できない可能性がある。

### 第5節 働きながら学ぶための新たな支援枠組みの必要性

以上の状況を踏まえると、既存の制度では解消しきれない以下の課題が明らかになった。

- 時間的制約：働きながらの受講を困難にする、平日昼間を中心とした訓練日程の固定性
- 経済的負担：事前の費用拠出を求める一時的な自己負担の発生
- 情報に関する制約：キャリア形成を左右する制度や政策などの情報が届きにくい

また、以上の課題に加え、能力開発そのものが個人利用を想定していないなど企業への依存性という構造的な問題も明らかになった。これらの課題に対応し、効果的に支援するためには、以下の要素を備えた新たな枠組みの構築が求められる。

- 受講日程の柔軟化による時間的制約の解消である。平日昼間に限定されない、夜間・休日や短時間の訓練設定、あるいはオンライン形式の活用など、働きながらも学べる訓練設計が必要である。
- 企業の関与を前提としない、労働者個人の自律的な利用を可能にする仕組みである。個人のキャリア選択を尊重し、企業の人事方針に左右されない学びの機会を保障することが求められる。
- 経済的負担の軽減である。事前の費用支援や、受講期間中の生活支援など、経済的制約を実質的に緩和する措置が求められる。
- キャリアコンサルティング等の相談支援の充実である。前節までに指摘した情報に関する制約を解消し、個々人に適した訓練コースの選択や、訓練後のキャリアパスを描くための支援が必要である。

これらの要素を統合した新たな支援体制の構築こそが、非正規雇用労働者の能力開発を促進し、キャリア形成につながる道筋となると考えられる。

以上の分析から、非正規雇用労働者等に対する能力開発支援においては、既存制度の枠内で部分的な対応を行うだけでは限界があり、働きながら受講することを前提とした新たな制度設計が必要であることが示唆される。