

米国における労働者の再教育支援 注目される人手不足の「緩和剤」

欧米調査部エコノミスト

田村優衣

03-3591-1418

yui.tamura@mizuho-ri.co.jp

- 米国では深刻な人手不足の緩和剤として、労働者の再教育が注目されている。トランプ政権のCEA（経済諮問委員会）は7月、労働者の再教育に関するレポートを発表している
- 現行の制度としては、TAA（貿易調整支援）プログラムと、対象がより広範なWIOA（労働力革新・機会法）プログラムが設置されている
- レポートでは、現在の制度について支援・給付対象の制限、適用条件や制度の複雑さなどを問題視。失業者が再教育に参加するための金銭的な基盤作りの必要性を示唆している

1. 人手不足対策として「再教育」が注目される

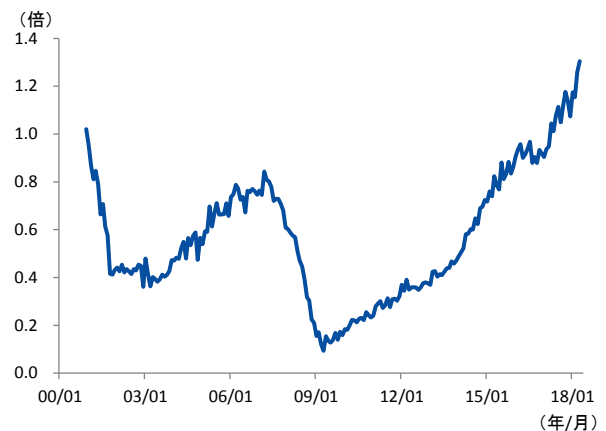
米国は現在、堅調な景気拡大を背景とした、歴史的な雇用改善局面にある。雇用者数は毎月20万人ペースでの増加を続けているが、求人倍率は急激な上昇が続くなど、人手不足解消の兆しは表れていない（図表1）。ページブックや各種サーベイ調査では、熟練労働者（skilled worker）すなわち、企業が求める技能を持つ人材の不足が指摘されている。その解決策として注目されているのが、失業者の「再教育（reskilling）」である。このような状況を受け、2018年7月、トランプ政権のCEA（経済諮問委員会）は「Addressing America's Reskilling Challenge（米国の労働者再教育への取り組み）」と題したレポートを公表した。レポートでは失業者の再教育に焦点をあて、政府や雇用主といった実施主体別の取り組みの評価や、最適な雇用のマッチングに向けた政策提言などを行っている。本稿では、上記レポートの内容に触れつつ、失業者の再教育支援における課題を考察する。

2. 再教育支援政策：TAAとWIOA

再教育とは、労働者が技能や資格の習得、向上のために受ける教育、訓練のことである。失業者の技能を、雇用主が必要とする技能に適合させることで、技能ギャップによる人手不足を緩和するねらいがある。

現在、米国では失業者の再教育支援を目的とした政策が実施されている。その中でも代表的なものが、TAA（Trade Adjustment Assistance、貿

図表1 求人倍率の推移



(注) 求人倍率 = (当月の純増雇用者数 + 当月の求人数) ÷ 当月の失業者数、として試算した。

(資料) 米国労働省労働統計局より、みずほ総合研究所作成

易調整支援)プログラム、そしてWIOA (Workforce Innovation and Opportunity Act、労働力革新・機会法)プログラムである。以下では、各プログラムの内容や特徴を確認する。

(1) TAA (貿易支援調整) プログラム

TAAは、輸入拡大に伴う競争激化など、貿易拡大の影響を受けて失職した者を対象とする再就労支援である。TAAの支援は、就労支援、訓練支援、補助金給付の大きく3つに分けられる(図表2)。再教育については上記の訓練支援が該当し、失業者は収入保障(TRA)と訓練(Training)を受けることができる。

収入保障(TRA)は、TAAの中でも特徴的な訓練支援である。TRAでは、フルタイムの再教育訓練を受ける場合、失業保険の受給期間終了後に、失業保険に準ずる金額の手当が政府より支給される¹。失業者が再教育訓練を受ける際、訓練費用の負担や収入の確保が制約となりうるが、TRAのような収入保障制度があれば、失業者はより積極的に再教育訓練に取り組むことが可能となる。

訓練(Training)としては、講座形式のプログラム、OJT、徒弟訓練のほか、中等後教育²、高卒認定を含む基礎教育などの教育・訓練プログラムが提供されている。この訓練費用は各州に割り当てられたTAAの財源から支払われるため、失業者は費用の負担を伴わずに訓練プログラムに参加することができる。

それでは、実際にTAAはどの程度利用されているのだろうか。2016年会計年度中には、約4万5千人がTAAに参加している。またTAA参加者のうち53%が訓練を受けており、訓練の修了後、6カ月以内に就職した者は全体の約39%³である。

TAAについて、CEAのレポートでは、支援範囲の狭さが問題として指摘されている。TAAより対象が広範な支援の枠組みを定めているのが、WIOAプログラムである。

(2) WIOA (労働力革新・機会法) プログラム

WIOAは、連邦政府が州政府を通じて行う支援の枠組みである。WIOAで定められた枠組み内で、各州政府はそれぞれ独自のプログラムを実施している。WIOAの適用は、非自発的失業者(18歳以上の成人)に加えて、「就労上の困難を抱える若者」⁴が対象となっており、支援対象が広範であるこ

図表2 TAAの支援

TAA(貿易調整支援)	
就労	Employment and Case Management Services 個別のキャリア・カウンセリングの実施 就職活動に際する各種情報の提供
訓練	Training 教育講座、OJT、徒弟訓練等、労働者の教育・訓練サービスの提供
	TRA(Trade Readjustment Allowances) フルタイムの再教育期間中における、失業保険に準ずる額の収入保障
補助金	HCTC(Health Coverage Tax Credit) 医療保険料の72.5%相当額を給付 メディケイド等その他支援制度と併用不可
	RTAA(Reemployment Trade Adjustment Assistance) 再就職時の収入保障(前職より賃金が低い場合) 平均賃金(受給者年齢)との差額の50%を給付
	Job Search Allowances 現在の通勤圏外での求職活動にかかる費用(交通費等の90%、最大1,250ドル)の給付
	Relocation Allowances 転地を伴う再就職にかかる費用(引越越し費用等の90%、最大1,250ドル)の給付

(資料) 米国労働省より、みずほ総合研究所作成

図表3 WIOAの失業者支援

WIOA(労働力革新・機会法)	
就労	Career Service 失業者の職歴分析、技能・適正等の評価 職業紹介サービスの提供 需要企業や地域企業への職業斡旋 求人・その他雇用に関する情報の提供 キャリア形成支援サービスの提供
	Training Service (一部抜粋、番号は条文に準拠) バウチャーを利用した訓練サービスの提供 1. 職業技能訓練 2. OJT(職場内訓練) 3. 現職労働者訓練 5. 民間企業による訓練プログラム 6. 技能の向上・再訓練 7. 起業訓練 8. 職歴の確立や技能向上のための一時的就業 9. 各プログラムの組み合わせによる職業訓練 10. 英語習得を含む成人教育・リテラシー活動 11. 訓練終了後の雇用を伴う職業訓練

(資料) 米国労働省より、みずほ総合研究所作成

とが WIOA の特徴の一つであると言える。なお、本稿で取り上げるのは失業者であるが、その中でも、低所得者や語学などの基礎学力・職能に欠けている者に優先して適用することが定められている。

WIOA の支援は、就労支援と訓練からなり、ワンストップ・センター⁵を通じて提供される(図表 3)。就労支援は個別の失業者の技能の分析・評価のほか、地元企業の求人情報の提供、職業斡旋など、キャリア形成を支援する。

訓練は、失業者の技能向上、または新規習得のための訓練が主となる。民間企業が提供する人材育成プログラムや、民間企業と連携した OJT、訓練終了後の雇用を前提とする職業訓練などが枠組みのうちに定められている。失業者が訓練プログラムを選択すると、それに応じてバウチャー⁶が付与される。このバウチャーを通じて、州政府からプログラム提供者に訓練費用が支払われるという仕組みであり、TAA と同様に失業者は訓練費用を負担しない。

WIOA の失業者向けプログラムの参加者は 2017 年 4 月～2018 年 3 月では約 44 万人に上り、うち訓練を受けているのは 19%である。また、2016 年 7 月～2017 年 3 月に訓練を受けた者のうち、就職した者は 82%である⁷。

3. WIOA の問題点と新プログラムの設置案

(1) WIOA の問題点

レポート中では、WIOA に関して 3 つの問題点が取り上げられている。1 点目は、WIOA 以外の給付型の奨学金や補助金を受けられる失業者は、WIOA による支援を受けられない⁸ことである。WIOA では、州政府が訓練の費用を肩代わりする一方で、TAA のように失業者の収入を保障している訳ではない。そのため、失業者が安定した収入を得られていない状態で、再教育に取り組まねばならない場合が想定される。2 点目は、WIOA は徒弟制度を重視する一方で、長期失業者(相対的にみて就職意欲が低く、徒弟制度などへの参加傾向が低い)を優先しているとして、構造上の矛盾を指摘している。そして 3 点目には、適用条件と承認のステップが複雑であること⁹を指摘している。

(2) 金銭面からの再教育支援—AA (Adjustment Assistance) プログラムの設置案

上記のような問題について、レポート中では金銭面からの失業者支援に重点を置き、Aldonas, Lawrence and Slaughter (2007) による、TAA と UI (失業保険) 制度を融合した AA (Adjustment Assistance) プログラムの設置案を紹介している。支援内容は失業保険、医療保険のポータビリティ、引っ越しや起業の支援、再教育の 4 点で構成されている。再教育という点においては、目的を問わず教育費用を所得税から控除すること、雇用主が負担した教育費用分の法人税を減免することなどが盛り込まれている。また、既存の制度より広範の失業者に、多様な形で対応できる支援を提供することが必要であると指摘している。

WIOA の再教育支援は、訓練プログラムの提供や訓練費用の補助が中心であった。AA ではそれらに加え、再教育期間中の収入の保障など、失業者が積極的に再教育に参加するための金銭的な基盤作りが重要であることが示されている。

【参考文献】

Aldonas, Grant, Robert Z. Lawrence and Matthew J. Slaughter (2007) “Succeeding in the global Economy: A New Policy Agenda for the American Worker” The Financial Services Forum.

The Council of Economic Advisers (2018) “Addressing America’s Reskilling Challenge” CEA Report.

United States Department of Labor (2018) “TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE FOR WORKERS PROGRAM Fiscal Year 2016”

United States Department of Labor (2018) “TAA Program Benefits and Services under the 2015 Amendments” (<https://www.doleta.gov/tradeact/benefits/2015-amendment-benefits.cfm>)

Workforce Board (2018) “WIOA Populations with Barriers and Proposed Solutions” (<http://www.wtb.wa.gov/Documents/WIOABARRIERPOPULATIONchart.pdf>)

原田圭子 (2017) 「労働力の革新及び機会に関する法律—アメリカにおける就業支援の取組—」 国立国会図書館『外国の立法271』2017年3月号

労働政策研究・研修機構 (2017) 「諸外国における教育訓練制度—アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス—」 資料シリーズ No.194

労働政策研究・研修機構 (2014) 「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズング」 海外労働情報2014

¹ TRA の受給は、フルタイムの訓練中であるか、訓練を修了していることが条件となる。

² 中等後教育 (post-secondary education) は、中等教育機関の卒業後に、職業訓練学校や大学などで受ける教育のことである。

³ TAA 参加者全体の 53% が訓練を受け、うち 93% が訓練を修了している。訓練を修了した者のうち 6 カ月以内に就職したのは 77% である。

⁴ 就労上の困難を抱える若者とは、学校中退、不登校、犯罪歴や被虐待経験のある者、身体的障がいのある者、ホームレス・家出中、妊娠中の者、低所得ゆえに就労上の支援が必要な者などが該当する。在学中ではない者は 16~24 歳、在学中の者は 14~21 歳で低所得の者と定められている。

⁵ ワンストップ・センターは、総合的な就職支援サービスを提供する組織を指す。WIOA の枠組み内に限らず、職業斡旋・失業保険給付などの福祉手続き、教育訓練などを一括して提供する。行政組織である以外にも、NPO などの形で行政から独立して運営されている場合がある。

⁶ ここで述べたバウチャーは ITA (Individual Training Account、個人訓練勘定) を指す。WIOA の前身である WIA (Workforce Investment Act、労働力投資法) では、ITA の付与にはキャリア・サービスを受けることが前提条件と定められていたが、WIOA でその制限は撤廃された。

⁷ WIOA の結果では、失業者によって訓練期間などに差異が生じるため、プログラムの退出から 2 四半期後・4 四半期後の就職率が推計されている。本稿では 2 四半期後の数値を採用した。また、参加者数と就職率はそれぞれ集計期間が異なる。

⁸ WIOA の訓練プログラムの適用条件は、(1) 給付型の奨学金、その他の補助金を受けられない者、(2) 各種給付型の奨学金、補助金以上の支援を必要とする者、と定められている。WIOA 以外の補助金を受ける資格を持つ者でも、ワンストップ・センターのオペレーターが(2)に該当すると判断すれば、WIOA の訓練プログラムに参加することができる。

⁹ CEA のレポート以外にも、米国労働力委員会 (Workforce Board) “WIOA Populations with Barriers and Proposed Solutions” では、制度の複雑さにより、「失業者が必要条件をクリアすることや、利用可能な手段を理解することが困難である」と指摘されている。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。