

2025 年 5 月 30 日 全 14 頁

AI 時代の日本の人的資本形成（政府編）

労働者視点の AI 戦略への統合と個人支援の強化で拓く日本の未来

経済調査部 主任研究員 新田 堯之
デジタルソリューション研究開発部 IT リサーチャー 田中 誠人

〔要約〕

- 「AI 時代の日本の人的資本形成」と題する本レポートシリーズでは、3 回に分けて、AI 時代の到来と日本型雇用の変容という新たな局面において、いかにして人的資本を形成し、変化の波を乗り越えていくべきかという論点に対し、具体的な戦略的視座およびアクションプランを提示する。
- 最後となる第 3 回目の本レポートでは、生成 AI 時代における日本の人的資本戦略の方向性を示すため、「政府」に焦点を当てて現状の政策と構造的課題を分析し、具体的なアクションプランを提言する。
- 現状、日本では政府が「人への投資」を強化している。しかし、歴史的に企業主導の OJT（On-the-Job Training、職場内訓練）が主流であったこともあり、訓練への公的支出の割合は低い。この点は、個人の主体性や訓練の質・市場適合性を重視する諸外国の政策設計と異なる。
- さらに構造的課題も存在する。具体的には、AI 戦略策定プロセスでの労働者視点の欠如、企業経由の支援への偏重、個人主導の学びを妨げる要因（市場の失敗や制度の複雑さ）が挙げられる。また、非正規・若年層へのアクセス格差、訓練の質保証と効果測定（EBPM：証拠に基づく政策立案）の大きな改善余地も指摘できる。
- これらの課題に対し、①AI 戦略への労働者視点の統合、②個人学習勘定導入の検討や所得保障強化による、個人の主体的な学びの徹底支援、③包摂的なアクセス確保、④訓練成果の可視化と市場適合性向上による EBPM の確立、⑤AI を活用した労働政策の一層の強化、が急務である。

1. はじめに

新田（2025）¹で論じたように、日本は歴史的に企業主導のOJT（On-the-Job Training）を中心とした、企業特種的なスキル形成に強く依存してきた。しかし、働き方改革による労働時間の制約、転職市場の活発化、そしてデジタル化の波により、この伝統的なモデルは持続可能性の岐路に立たされている。こうした中、個人には主体的に学ぶ姿勢、企業には人材戦略の抜本的な見直し、政府には個人の主体的な学び直しを促進するさらなる支援が求められる。

このような環境変化を踏まえ、本レポートシリーズ「AI 時代の日本の人的資本形成」は、AI 時代と日本型雇用の変容が生み出す新たな局面において、いかにして個人・企業・政府が人的資本を形成し、変化の波を乗り越えなければならないかという論点に対し、具体的な戦略的視座とアクションプランを提示する（図表 1）。

政府編にあたる本レポートでは、AI 時代において日本政府が果たすべき役割を考察する。まず、日本の AI 戦略と現在の教育訓練支援策の現状を概観し、次に、AI 戦略、教育訓練、労働市場に存在する構造的な課題を分析する。そして、これらの分析を踏まえ、日本政府が実施すべきアクションプランを提言する。

図表 1 本レポートシリーズの構成

AI 時代の日本の人的資本形成	
個人編	- AI 時代を生き抜くキャリア自律に向けた戦略
企業編	- 人事制度改革・学習文化・可視化による人的資本形成の実践
政府編 【本レポート】	- 労働者視点の AI 戦略への統合と個人支援の強化で拓く日本の未来

（出所）大和総研作成

2. 日本の AI 戦略と人材開発・リスクリング支援策の現状

2-1. 日本の AI 戦略と「人への投資」に関する基本方針

日本政府は、AI 技術の急速な進展と社会への影響を踏まえ、技術開発の推進とそれに伴う人材育成・リスクリングを国家戦略の重要課題と位置づけている²。

まず、AI 技術そのものの研究開発・社会実装を加速させるため、内閣府に AI 戦略会議³が設置された。同会議は AI 政策全般に関する司令塔として、関連施策の推進や、それを支える人材育成策、倫理ガイドラインの整備を担い、統合イノベーション戦略や骨太方針等の政府方針、さ

¹ 新田堯之（2025）「岐路に立つ日本の人的資本形成」（大和総研レポート、2025 年 1 月 9 日）

² AI 分野の人材不足に対する育成や確保に向けた取り組みや課題に関しては、田邊美穂（2024）「不足する AI 人材の育成は間に合うのか」（大和総研レポート、2024 年 7 月 11 日）を参照。

³ 内閣府ウェブサイト、「AI 戦略会議」（2025 年 5 月 30 日アクセス）

らには国際的なルール形成にも影響力を持つ。並行して、デジタル田園都市国家構想総合戦略⁴に基づき、地方におけるデジタルトランスフォーメーション（DX）の加速と、それを担うデジタル人材の育成・確保が進められている。具体的には、地域の課題解決をデジタル実装で牽引する「デジタル推進人材」を、2026年度までに230万人育成する目標を掲げている。

さらに日本政府は、AI時代の到来とDXの進展に対応するため、「人への投資」を国家戦略の中核に据える。岸田政権下では新しい資本主義の下で、構造的な賃上げ実現の鍵としてリスキリング支援強化が打ち出された。また、三位一体の労働市場改革として、①リスキリングによる能力向上支援（特に個人への直接支援拡充）、②日本型職務給（ジョブ型人事）の導入促進、③成長分野への労働移動の円滑化、を一体的に進める方針が示された⁵。これは、従来の終身雇用や年功序列を特徴とする「メンバーシップ型雇用システム」から、個人のスキルが評価され主体的なキャリア選択が可能な労働市場への移行を目指すものである。

また、石破首相が2025年1月に実施した施政方針演説⁶では、三位一体の労働市場改革の強力な推進と、求職者の状況に応じたきめ細かい就労支援の方針が示された。加えて、同年4月には、技術革新に対応したリスキリング挑戦者への大規模支援や、教育訓練休暇給付金の創設など、制度改革を通じて多様な状況の人々を支援する姿勢を明確にした⁷。

さらに石破政権では、AIの開発促進と安全確保の両立を目指す初の包括的な法律である人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律案⁸が2025年2月28日に閣議決定・国会提出され、同年4月24日に衆議院で可決された後、参議院に送付された。同法案はAIを経済社会発展と安全保障上の基盤技術と位置づける。そして、首相を本部長とし全閣僚で構成する「人工知能戦略本部」を設置し、本部が研究開発の基本計画策定等を担うことを定めている。

2-2. 日本の職業訓練施策の概要

このような政府方針のもと、現在展開されている職業訓練施策は、支援対象やアプローチにおいて多様である（図表2）。

個人への直接支援としては、厚生労働省の教育訓練給付制度が中核となる。これは労働者の自発的なスキルアップ費用を補助する制度である。2024年10月からは、一定条件を満たせば給付率が受講費用の最大70%から最大80%に引き上げられた⁹¹⁰。さらに、2025年10月からは、

⁴ 内閣官房ウェブサイト、「[デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）](#)」（令和5年12月26日閣議決定）

⁵ 内閣官房ウェブサイト、「[新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画 2024年改訂版](#)」（令和6年6月21日）

⁶ 首相官邸ウェブサイト、「[第217回国会における石破内閣総理大臣施政方針演説](#)」（令和7年1月24日）

⁷ 首相官邸ウェブサイト、「[石破内閣総理大臣記者会見](#)」（令和7年4月1日）

⁸ 内閣府ウェブサイト、「[人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律案 法律案及び理由](#)」（2025年5月30日アクセス）

⁹ 厚生労働省ウェブサイト、「[令和6年10月から専門実践教育訓練給付金を拡充します](#)」（2025年5月30日アクセス）

¹⁰ より細かく述べると、専門実践教育訓練について、2024年10月以降開始講座から、①資格取得等＋修了後

雇用保険被保険者が教育訓練を受けるために無給の休暇を取得した場合に、その間の生活費を支援する「教育訓練休暇給付金¹¹」が創設される予定である。

図表 2 日本の職業訓練施策の概要

プログラム名	主な所管省庁	対象	種類	主要な特徴・内容
教育訓練給付制度（一般）	厚生労働省	在職者・離職者	個人給付	雇用の安定・就職促進に資する訓練 受講費用の20%（上限10万円）
教育訓練給付制度（特定一般）	厚生労働省	在職者・離職者	個人給付	速やかな再就職・キャリア形成に資する訓練（IT資格等） 受講費用の40%（上限20万円）、資格取得等＋1年以内 雇用で50%（上限25万円）に引き上げ
教育訓練給付制度（専門実践）	厚生労働省	在職者・離職者	個人給付	中長期的キャリア形成に資する専門的訓練 受講費用の50%（上限年間40万円）、最大80%まで
人材開発支援助成金	厚生労働省	事業主	企業助成	従業員への職業訓練実施に対する経費・賃金助成 経費助成率は中小企業最大75%・大企業最大60%、 賃金助成額は中小企業最大960-1,000円/時、 大企業最大480-500円/時
キャリアアップ助成金	厚生労働省	事業主	企業助成	非正規雇用労働者の企業内でのキャリアアップ （正社員化など）を促進するための取り組みに対する助成金
公共職業訓練（離職者訓練）	厚生労働省	主に雇用保険受給資格者	公的訓練	就職に必要な技能・知識の習得 原則無料（テキスト代等は自己負担の場合あり）
求職者支援訓練	厚生労働省	主に雇用保険を受給 できない求職者	公的訓練	就職に必要な技能・知識の習得 無料。要件を満たせば月10万円＋通所手当等支給
キャリア形成・リスクリング推進事業	厚生労働省	在職者、求職者、企業	相談支援、 情報提供	キャリアコンサルティング、セミナー開催等（原則無料）
リスクリングを通じたキャリアアップ支援事業	経済産業省	転職意欲のある在職者	民間委託（補助）	キャリア相談、リスクリング講座、転職支援を一体提供 講座受講費用の最大70%相当等を補助
リカレント教育エコシステム構築支援事業	文部科学省	大学、専門学校、高専等	補助・委託	地域・産業界ニーズを踏まえたプログラム開発・実施
中小企業大学校 （経営者・経営幹部リスクリング）	中小機構	中小企業の経営者・ 経営幹部	公的研修	財務・会計、経営戦略等の実践的研修（有料）
マナビDX	経済産業省/IPA	社会人、学生、企業	ポータルサイト	デジタルスキル標準に対応した学習コンテンツ・講座情報提供

（出所）各省庁資料より大和総研作成

企業を通じた間接支援も引き続き重要である。厚生労働省の人材開発支援助成金は、従業員の自発的な訓練受講を支援する企業（「人への投資促進コース」）や、事業展開に伴う訓練を行う企業（「事業展開等リスクリング支援コース」）に対し、経費や賃金の一部を助成する。また、経済産業省も複数の事業を展開する。例えば、中小企業の人材育成相談から訓練までを一体支援する「生産性向上人材育成支援センター」の運営や、専門家が助言する「中小企業リスクリング支援事業」が挙げられる。

民間事業者等を経由した支援も行われている。経済産業省のリスクリングを通じたキャリアアップ支援事業は、民間事業者が提供するキャリア相談、リスクリング講座、転職支援までを一体的に支援し、費用を補助するものである。この事業では転職後の賃金上昇等の成果に応じて補助額が増加する。また、同省は IT・先端分野の民間講座を認定する第四次産業革命スキル習得講座認定制度（Re スキル講座）や、デジタルスキル学習コンテンツの情報提供等を行うデジタル人材育成プラットフォーム（マナビ DX）を情報処理推進機構（IPA）と共同で運営している。加えて、中小企業基盤整備機構（中小機構）が運営する中小企業大学校では、経営層向けの研修

1 年以内の雇用保険被保険者としての雇用で70%（年間上限56万円）、②さらに賃金が受講開始前比で5%以上上昇した場合に80%（年間上限64万円）となる。

¹¹ これは、離職した場合の基本手当と同等の額を、被保険者期間に応じて最大150日間支給する制度である。ただし、利用には被保険者期間5年以上などの要件がある。また、休暇取得は所属企業の制度や承認に依存する側面も持つ。なお、雇用保険被保険者以外を対象に、教育訓練費用と生活費を支援する新たな融資制度も創設予定であり、セーフティネットの拡充が図られる。

を提供している。

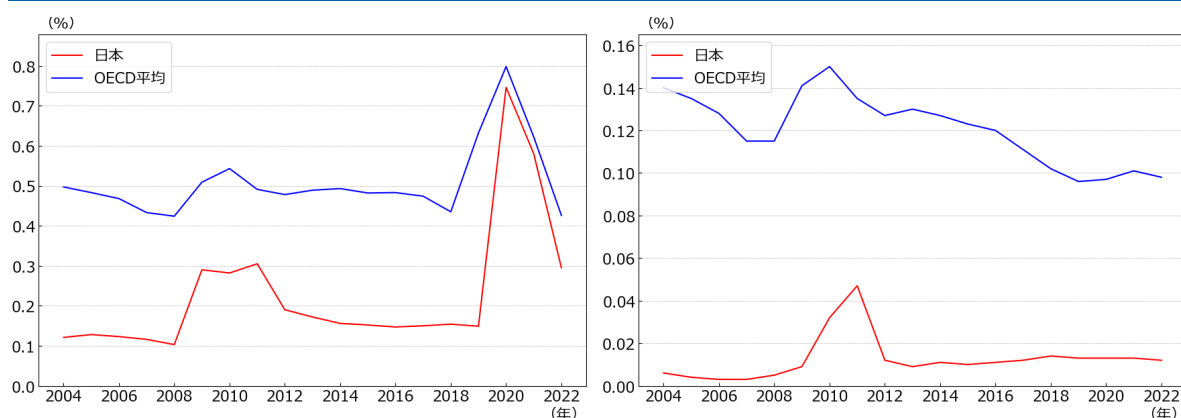
このほか、教育機関や地域との連携も重視され、文部科学省は、大学等が地域や産業界と連携して行うリカレント教育プログラムの開発・実施を支援している。厚生労働省はキャリア形成・リスクリングに関する相談支援体制の拡充や、経済産業省はスキル標準化・可視化のための団体等検定制度の活用促進にも取り組んでいる。

2-3. 日本では教育訓練政策に対する公的支出が比較的抑制されている

このように、政府はAI戦略と人材開発を両輪とし、個人、企業、事業者、教育機関など多様な主体を対象に、直接給付、助成、認定、プラットフォーム構築、相談支援といった多層的なアプローチでリスクリング支援策を展開している。近年は個人への直接支援を強化する動きが見られるものの、依然として企業経由の助成金等も重要な役割を担っている。このため、後述の4-2.で紹介するシンガポールやフランスのような、個人が訓練プログラムを選択し、割り当てられた個人勘定から費用を支出できる仕組みとは異なる。

そうした中、日本の教育訓練政策に対する公的支出は比較的抑制されている（図表3左）。日本の積極的労働市場政策¹²への公的支出対GDP比は、グラフで示されている期間を通してOECDの平均以下にとどまっている。ただし、リーマン・ショックや新型コロナウイルス感染症により急速に景気後退に陥った2009-2011年や2020-2021年には、雇用維持策への集中により、一時的にOECD平均に接近することもあった。さらに、積極的労働市場政策の中でも「職業訓練」への支出は、グラフで示されている期間を通して対GDP比0.01~0.04%程度と、一貫してOECD平均を大きく下回る低水準である（図表3右）。

図表3 積極的労働市場政策への公的支出対GDP比の比較（左：全体、右：うち職業訓練）



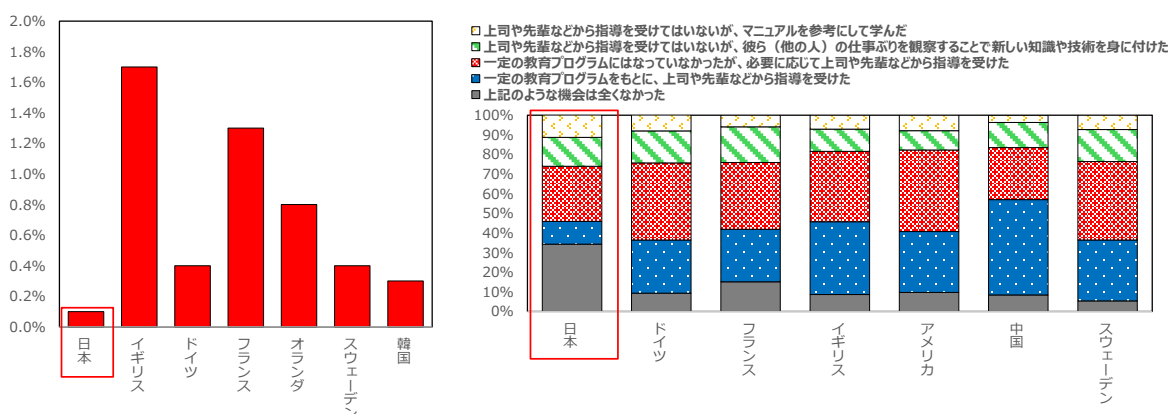
（注）積極的労働市場政策（Active Labor Market Policies (ALMP)）とは、職業紹介、職業訓練、雇用創出、賃金補助などを通じて、失業者の労働市場への復帰や雇用の維持を積極的に支援する政策群を指す。

（出所）OECD より大和総研作成

¹² 積極的労働市場政策（Active Labor Market Policies (ALMP)）とは、職業紹介、職業訓練、雇用創出、賃金補助などを通じて、失業者の労働市場への復帰や雇用の維持を積極的に支援する政策群を指す。一方、失業手当の給付といった政策群は、消極的労働市場政策（Passive Labor Market Policies (PLMP)）と呼ばれる。

この背景の一つとして、日本は公的支援よりも企業内訓練に依存してきたという歴史的経緯が指摘できる。かといって、他国に比べて日本企業が従業員の訓練に対してより積極的であったわけではない。例えば、製造業に限定した話ではあるが、日本企業の労務費に占める教育訓練費の割合は他国と比べて低い（図表 4 左）。さらに、「上司や先輩などから指導を受けた」「彼らの仕事ぶりを観察することで新しい知識や技術を身に付けた」「マニュアルを参考にして学んだ」、などのような OJT の機会が全くなかったと回答した割合は、日本は調査対象国の中で最も高い 34.3% だった（図表 4 右の灰色部分）。したがって、公的支援の少なさを企業内訓練が十分に補完しているとは言いがたく、結果として労働者の能力開発機会の確保において課題を抱えている状況がうかがえる。

図表 4 製造業企業の労務費に占める教育訓練費の割合（左図）、OJT 機会の有無に関する国際比較（右図）



（注）左図についてイギリスは 2016 年、それ以外の国は 2020 年のデータ。右図はすべて 2024 年のデータ（出所）労働政策研究・研修機構（JILPT）「データブック国際労働比較 2025」、リクルートワークス研究所「Global Career Survey 2024」より大和総研作成

3. AI 戦略、教育訓練、労働市場における構造的課題

日本の教育訓練政策は、教育訓練給付の拡充や教育訓練休暇給付金の創設など確かに進展を見せている。しかし AI 時代の要請に応え、誰一人取り残さない包摂的な成長を実現するためには、依然として構造的な課題を克服する必要がある。

第一に、AI 戦略策定プロセスにおける労働者視点の欠如が挙げられる。日本政府の AI 戦略に関する議論プロセスにおいて、労働者の視点や労働分野の専門知が十分に反映されていない点は、重大な懸念事項である。AI 戦略会議や AI 制度研究会といった主要な会議体の構成員を見ると、技術開発、関連産業、法律の専門家が中心であり、労働組合の代表者や、労働経済学・労働法を専門とする研究者の参画が著しく限定的である。

また、AI 戦略会議と AI 制度研究会の中間とりまとめ¹³では、生成 AI のイメージとして 25% が省人化につながるとしたアンケート調査を引用している。しかし、AI による雇用や所得減少

¹³ AI 戦略会議・AI 制度研究会「[中間とりまとめ](#)」（2025 年 2 月 4 日）

リスクについてはAI のもたらし得るリスクの例には含まれていないなど、詳細に議論されていない。

こうした中、AI 戦略に関する議論は、技術開発の促進や産業競争力強化、あるいは倫理的リスク管理といった側面に偏りがちであり、AI が雇用、労働条件、スキル、格差に与える具体的な影響分析や、それに対する労働者保護、公正な移行支援策などは置き去りにされているようにみえる。このような技術主導でAI 導入が進む中、労働者の権利や生活への配慮が後手に回るようだと、社会的な摩擦や反発を招き、AI の円滑な社会実装自体を阻害しかねない。

第二に、企業経由支援への偏重と、依然残る個人主導の学びの障壁が存在する。日本の在職者向けの学び直し支援策は、資金の提供ルートとして企業を通じた支援と個人への直接支援の二種類が存在する。しかし、その支援構造には大きな偏りが見られる。内閣官房の資料によれば、令和4年度予算額ベースで、企業を通じた支援（人材開発支援助成金、公共職業訓練等）が支援全体の75%を占めているのに対し、個人への直接支援である教育訓練給付制度は同25%にすぎないという¹⁴。

また、スキル形成における「市場の失敗」も構造的な課題として横たわる。経済学の理論上、社内だけで活用可能な企業特殊スキルの育成コストは企業と個人が負担する一方、他社でも活用可能な汎用性の高い一般的スキルは個人が負担する¹⁵。もちろん、現実のほとんどのスキルは企業特殊スキルと一般的スキルの両方の側面があるものの、企業としては一般的スキルの側面がより強いスキルへの投資に対しては消極的になりやすいだろう。投資して育成した人材が他社に引き抜かれるリスク（いわゆる「ポーチング問題」）や、スキルを習得した従業員の交渉力が高まり人件費が増大するリスク（いわゆる「ホールドアップ問題」）を懸念するため。結果として、他社でも活用できる汎用性の高いスキル（例：一定レベル以上のAI システム開発スキル）への投資は抑制されやすい。

さらに、個人は職業訓練費用を賄うための借入れが困難な場合（特に初期資産が少ない場合）などに、人的資本投資を最適な水準よりも少なく行う傾向がある¹⁶。これは、社会全体としては最適なスキル形成を妨げる。そのため、政府が汎用性の高い一般的スキルの形成に積極的に関与する理論上の根拠がある。しかし、上記の通り、日本では個人に対する直接支援の割合はあまり高くない。このため、キャリアを自身で設計する「キャリア自律」が求められる時代であるものの、個人が真に主体的に学びを選択し実行できる環境整備は道半ばである。

第三に、非正規雇用者・若年層等へのアクセス格差と制度の限界は、一部改善の動きはあるものの、依然として課題である。労働力人口の約4割を占める非正規雇用労働者は、企業の教育訓練機会から排除されがちである。公的支援においても、例えば2025年10月創設予定の教育訓

¹⁴ 詳細は内閣官房 新しい資本主義実現本部事務局（2022）「[企業間の労働移動の円滑化・リスクリリング・構造的賃金引上げに関する基礎資料](#)」（令和4年11月、内閣官房新しい資本主義実現会議（第12回）資料1）を参照。

¹⁵ Ehrenberg, R., R. Smith, & K. Hallock(2021), “*Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*.” Routledge, New York, 14th ed.

¹⁶ McCall, B., J. Smith, & C. Wunsch(2016), “Chapter 9 – Government-Sponsored Vocational Education for Adults,” *Handbook of the Economics of Education*, 5, pp. 479-652.

練休暇給付金は、利用要件として被保険者期間5年以上が求められるため、雇用保険に加入していても雇用が不安定な層や若年層にとっては利用の大きなハードルとなり得る。さらに休暇取得には企業の制度や承認が必要となるため、個人の権利として完全に保障されているとはいえない¹⁷。若年層も、学び直しのための経済的蓄積が十分でない場合が多い。これらの層は、AIによる雇用代替リスクに晒されやすい可能性があり、重点的な支援が不可欠であるにも関わらず、既存・新設制度の恩恵を十分に受けられない懸念が残る。

第四に、訓練の質・市場適合性の担保と政策効果測定の限界である。AI技術は日進月歩であり、求められるスキルも急速に変化するため、公的職業訓練や認定講座の内容が常に最新の市場ニーズに合致しているか、継続的な検証と更新が不可欠である。リスキリングを通じたキャリアアップ支援事業など、成果に応じて補助額が変動する政策が存在する一方、教育訓練給付金制度対象のプログラミングスクールなどでは、成果（雇用形態、年収の中央値等）の算出根拠など情報開示が限定的であり、第三者による客観的な検証も行われていない。これは、訓練市場における「情報の非対称性」を助長しかねない。労働者はスクール等の訓練提供者に対して情報の劣位にあり、訓練の真の価値や質を事前に見極めることが困難である。同時に、採用企業側も訓練修了者の実際のスキルレベルを、面接だけは正確に評価することが難しいこともある。特に、質の低い訓練機関の存在やその悪評が広まれば、そのレッテルが訓練を修了した者たちに貼られ、本来は優秀なスキルを持つ人材までもが適正に評価されずに敬遠されるリスクを高める。

こうした補助金投入先の成果に関する詳細情報（就職先、雇用形態、賃金の中央値等）の不透明性は、税金の効果的な活用という観点からも問題視されるべきであり、訓練市場全体の信頼性を損なう。このように、訓練の質や市場適合性を担保する仕組みと、その効果を客観的に測定・評価する仕組みの不十分さが、政策改善の大きな足枷となっている可能性がある。

4. 今後検討すべき日本政府の人的資本戦略

前章3. で分析した現状認識と構造的課題に基づき、日本政府が今後検討すべき人的資本戦略の「基本的な考え方」と具体的なアクションプランを以下に提言する（図表5）。

基本的な考え方としては、第一に、AI戦略への労働者視点の統合である。AIによるスキル需要変化を迅速に把握しつつ、関連政策との連携を強化する。それと共に、スキルが公正に評価・処遇される仕組みも構築する。

第二に、個人の主体的な学びとキャリア形成の徹底支援である。企業主導から転換し、個人の自律的な学びとキャリア選択を促す。学び直しを支える資金・情報・相談体制を強化する。

第三に、誰一人取り残さない包摂的なアクセス確保である。雇用形態等によらず誰もが学べる

¹⁷ なお、雇用保険被保険者以外に対しては別途、新たな融資制度が予定されているが、これは休暇給付金とは別の枠組みである。

環境を目指す。制度利用の障壁を下げ、多様な学習機会へのアクセスを改善する。

第四に、EBPM（証拠に基づく政策立案）の徹底と継続的改善である。政策効果を客観的データで測定し、有効性を高める。訓練成果の可視化を進め、EBPM に基づく政策改善サイクルを確立する。

第五に、AI 活用による労働政策のさらなる強化である。AI を個別支援、政策評価等に活用し、労働政策全体の効果と効率を高める。

これらの基本的な考え方にに基づき、以下のアクションプランの実施が求められる。

図表 5 今後検討すべき日本政府の主な人的資本戦略

1. AI戦略への労働者視点の統合 ○労働専門家の参画： AI戦略会議等の主要会議体に労働組合代表や労働経済や労働法の専門家などが参加する仕組みを構築	2. 個人が主体的に学べる環境の強化 ○独自の個人学習支援モデルの段階的構築： 海外の先進事例を参考にしつつ、国内の前提条件との差異を考慮。特定地域・業種・対象者（非正規雇用者等）でのパイロット事業から開始し、効果検証と改善を重ねながら、個人学習アカウントと所得保障を組み合わせた日本型制度を全国へ段階的に拡大・進化
3. 誰一人取り残さない包摂的なアクセス確保 ○利用要件緩和と学習機会の柔軟化： 教育訓練給付・休暇の雇用保険加入要件を大幅緩和。オンライン、夜間・土日コースを大幅拡充し、制度も簡素化	4. EBPMの徹底と継続的改善 ○訓練成果の徹底的な可視化： 補助金などの公的資金を投入した機関に対し、標準化された成果データ（賃金中央値含む分布、雇用形態等）の収集・公表を義務付け
5. AIを活用した労働政策のさらなる強化 ○AIによる個別最適化されたキャリア・学習支援の実現： 日本版O-NET(job tag)等の構造化された職業・スキル情報と、個々の職務経歴やキャリア目標といった多様なデータを統合分析する高度なAI（例：ハイブリッドKG-RAG技術）を開発・導入	

（出所）大和総研作成

4-1. AI 戦略への労働者視点の統合

AI 戦略策定プロセスにおける労働者視点の欠如という課題は、AI 技術の円滑な社会実装と持続的な経済成長に対する潜在的リスク要因である。技術的・産業的側面からの検討に偏重し、AI が雇用量、雇用形態、賃金構造、労働安全衛生、さらには労使関係に及ぼす多岐かつ深甚な影響に対する分析と対策が不十分なまま戦略が策定・推進されれば、労働者の不安増大、スキルミスマッチの深刻化、格差拡大といった負の帰結を招きかねず、ひいては社会全体の AI 技術に対する受容性を著しく損なうおそれがある。

このため、AI 戦略会議や関連省庁の専門委員会等の主要会議体には、多様な業種・雇用形態の労働者を代表する労働組合の幹部、及び労働法・労働訴訟実務に精通した法律家、並びに雇用や賃金分析に長けた経済学の専門家などを、正式な構成員として常時参画させるべきである。

また、戦略策定の初期段階から、AI 導入に伴う労働市場への具体的な影響予測、セーフティネットの設計、公正な移行を支援するための予防的・適応的措置を多角的に検討する。これにより、技術革新と社会的公正を両立させる AI 戦略が構築されやすくなると期待できる。

同時に、AI 等がもたらすスキル需要の変化を、より詳細かつ高い頻度で調査・分析・公表する体制を構築することも求められる。その際、AI の労働市場への影響に関する国際的な研究動向の把握や求人データ等のリアルタイムデータ活用などが不可欠である。例えば、米国労働省労働統計局（BLS）による AI の影響を考慮した雇用予測¹⁸、同国の経済諮問委員会（CEA）による AI の潜在的な労働市場への影響に関する実証分析¹⁹など、海外の先進的な取り組みから学び、日本の文脈に合わせた分析・予測能力を高めることが、教育訓練内容の迅速な市場適合を可能にする上で重要となる。

4-2. 個人が主体的に学べる環境の強化

近年の教育訓練給付の拡充等は前進であるものの、企業経由支援への偏重や市場の失敗による構造的な課題は残存する。現行の教育訓練給付制度は継続・強化しつつ、個人が主体的に学べる環境をさらに抜本的に強化する必要がある。具体的には、シンガポールのスキルズフューチャーやフランスの職業訓練個人口座における個人への直接支援、スウェーデンの移行学習支援金における手厚い所得保障といった海外事例の優れた要素を参考にすべきだろう。そしてこれらの制度が持つ前提条件（各国の財政基盤、労働市場の慣行、社会全体のコンセンサス等）と日本の現状との差異を十分に踏まえ、日本独自の制度設計を、パイロット事業を通じた段階的アプローチで慎重に進めることを本格的に検討すべきである。

具体的には、まず特定の地域や業種、対象者（例：非正規雇用者、中小企業従業員）に限定した個人学習アカウントの試行や、デジタルなど特定分野における所得保障強化の実験的導入から開始し、その効果検証と運用上の課題抽出、改善を重ねながら、徐々に制度を拡大・進化させる。このプロセスを通じて、政府・企業・個人が拠出する柔軟な個人学習勘定制度と、より手厚く利用しやすい所得保障制度の全国的な確立を目指し、生涯を通じた学びを資金面から安定的に支える日本型モデルの基盤を構築すべきである。

これらの施策の財源については、EBPM の推進による既存事業の見直しや効率化を図り、その中で企業向け支援に充てられていた予算の一部を個人の学習支援へと戦略的にシフトさせることで生み出される財源の活用をまず検討すべきだろう。もし将来的にスウェーデン等の高負担国が実現しているような手厚い支援を目指すのであれば、その過程で必要となる安定的な財源確保のため、国民的議論を経た上での税制や社会保険料負担のあり方についても中長期的な検討課題となり得る。これにより、学び直しの経済的障壁を一層低減することが求められる。

¹⁸ U.S. Bureau of Labor Statistics(2025), “[Incorporating AI impacts in BLS employment projections: occupational case studies](#)”

¹⁹ Council of Economic Advisers(2024), “[Potential Labor Market Impacts of Artificial Intelligence: An Empirical Analysis](#)”

4-3. 誰一人取り残さない包摂的なアクセス確保

非正規雇用労働者や若年層などが訓練機会から排除されがちなアクセス格差の問題に対し、更なる対策が必要である。例えば、教育訓練給付等の利用における雇用保険加入要件の緩和、あるいは代替パスの導入をさらに進めるべきである。特に 2025 年 10 月施行予定の教育訓練休暇給付金は、被保険者期間要件（5 年以上）が若年層や非正規雇用労働者等にとって大きな障壁であろう。そのため、この期間の大幅短縮を強く検討すべきである。また、勤続年数以外の代替的評価指標（例：訓練意欲や計画の具体性）の導入や、企業への制度導入・承認プロセスの簡略化・透明化、対象訓練機関の柔軟な認定なども同様に検討すべきだ。

また、休暇取得後の離職理由によって基本手当の算定期間が変わる複雑な仕組みは、利用者の混乱を招く可能性があるため、制度の簡素化を図るべきである。オンライン、夜間・土日開講コースを標準的な選択肢として大幅に拡充し、時間的制約のある層のアクセスを改善することも重要である。

4-4. EBPM（証拠に基づく政策立案）の徹底と継続的改善

労働市場の構造変化に対応した効果的な人材育成を実現するには、訓練市場の「質」そのものを抜本的に向上させる必要がある。その鍵は、訓練成果の徹底的な可視化（透明性）と、訓練内容の市場適合性向上である。これらを EBPM（証拠に基づく政策立案）の基盤として両輪で推進せねばならない。

第一に、訓練成果の透明性確保による市場メカニズムの健全化である。公的資金が投入される事業に関しては、米国の労働力革新機会法 (Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA)) やシンガポールの訓練の質と成果の測定イニシアティブ等を参考に、標準化され第三者検証可能な成果データ（修了者の就職率、賃金中央値を含む分布、雇用形態、就職先産業・職種等）の収集・公表を義務付ける。例えば、米国の労働力革新機会法は、成果目標を通じた説明責任と透明性を推進しており、州・地域レベルで雇用率等の共通成果指標による評価システム運用を実施している。実際、米国労働省労働統計局 (BLS) のウェブサイトでは、プログラム離脱後 2 四半期後および 4 四半期後の就業率、およびプログラム離脱後 2 四半期目の収入の中央値、などの成果指標が州ごとに公表されている（**図表 6**）。

図表6 米国の労働力革新機会法に基づく職業訓練の成果指標の例



(出所) 米国労働省労働統計局（BLS）より引用

これにより、学習者は客観的な情報に基づき、訓練プログラムを比較・選択しやすくなるだろう。その結果、質の高い訓練を提供する機関が評価される市場メカニズムがより機能する効果も期待できる。

第二に、産業界・地域との連携による訓練内容の市場適合性向上である。労働市場のニーズから乖離した訓練は、個人のキャリア形成にとっても、政策資源の有効活用にとっても大きな損失となる。対策の一つとして、主要産業分野ごとに企業技術者や人事担当者等の専門家からなる訓練内容検討委員会の設置が指摘できる。この委員会は、AI による労働市場分析の結果（次節参照）もインプットとしつつ、カリキュラムや訓練基準を定期的に見直し、陳腐化を防ぐ。また、地域レベルでの経済団体、企業、教育機関、自治体が参画する地域版スキル協議会等を通じて、地域特有の労働需要を踏まえた訓練プログラムの開発・提供を強力に促進する。

第三に、ややテクニカルな話になるが、政策評価上の注意点として、観察データのみを用いる場合、職業訓練参加の有無と成果の両方に関連する未観測の要因（例：参加者の意欲）により、正確な効果測定が困難になる可能性（セレクションバイアス）がある。この課題に対し、政策効果を最も精緻に測定できる手法としてランダム化比較試験（RCT）²⁰の実施が最善策として推奨される。例えば、米国ニューオーリンズ市で実施された職業訓練プログラムを対象としたランダム化比較試験では、特に短期失業者において、訓練後の賃金上昇およびターゲット産業への就労確率向上という成果が確認できたという²¹。もちろん、倫理面や予算面など等の制約でランダム化比較試験の実施が難しい場合もある。この場合、それに準じた実験的手法である傾向ス

²⁰ 政策を実施（介入）する or しない対象者を完全にランダムに決めることで、それぞれの対象者で構成されるグループを統計的に同一の条件にした上で、一方のグループのみに政策を実施して、真の政策効果を見極める手法。ただし、政策効果を受けられない対象者が出てくるため、倫理的な問題が問われることがある。

²¹ Baird, M. D., J. Engberg, & I. A. Gutierrez (2022), “RCT evidence on differential impact of US job training programmes by pre-training employment status,” *Labour Economics*, 75, 102140.

コアマッチング²²や回帰不連続デザイン²³等を用い、セレクションバイアスを統計的に制御し、より妥当性の高い効果測定を目指すことが求められる。これらの取り組みを通じて、訓練供給側には市場ニーズへの迅速な対応と質の向上を、学習者にはより適切で効果的な訓練選択を促すべきである。

4-5. AI を活用した各種労働政策のさらなる強化

これまで述べた訓練市場改革を土台としつつ、AI 技術を戦略的に活用することで、労働政策全体の質的向上と効率化を飛躍的に加速させることが可能となる。海外での導入事例や国内での実証実験を踏まえ、AI のポテンシャルを最大限に引き出し、労働政策を一層強化・発展させるため、以下の取り組みを推進すべきである。

第一に、AI による個別最適化されたキャリア・学習支援の実現である。一案として、個々の職務経歴書やキャリア目標、最新の求人データ、職業情報提供サイト（job tag）が提供する 500 以上の職業情報などに基づく、キャリア相談 AI を開発・導入することが挙げられる。この AI 開発においては、知識グラフ（Knowledge Graph, KG）²⁴による構造化知識の活用と、検索拡張生成（Retrieval-Augmented Generation, RAG）²⁵による広範なテキスト情報検索の組み合わせが有効だろう。この技術は、職業情報提供サイトに含まれる詳細な職業情報やスキル要件と、最新の求人動向、および利用者の職務経歴やキャリア目標といった自由記述を統合的に分析する能力を持つ。この能力により、単なるキーワード検索を超え、職業間の関連性や潜在的なキャリアパスを深く理解することが可能になる。その結果、より精度の高い、個別最適化されたキャリア・学習支援の提供、及び AI による不確かな情報の生成抑制が期待できる。

第二に、民間主導による生成 AI を活用したインタラクティブな学習環境の整備促進である。特定の職業やスキル分野に特化し、専門知識やノウハウを効率的に学習できる対話型生成 AI システムの開発・普及を支援する。政府の役割は、質の高い学習ツールの開発・導入を行う民間企業等への補助金拠出や税制優遇、あるいは学習効果や倫理的配慮に関するガイドライン策定などに重点を置く。これにより、民間の活力を最大限に引き出しつつ、利用者が自身のペースで効果的に学習を進め、スキル習得のハードルを下げる環境を整備する。

第三に、AI による労働市場インテリジェンスと高度な EBPM の推進である。AI が大量かつ多様な労働市場データ（求人、求職、賃金、スキル情報等）をリアルタイムで分析する。これによ

²² 政策を受けた人と受けなかった人で、政策以外の目に見える条件ができるだけ同じになるよう、政策を受ける確率（傾向スコア）を使って調整し、まるで実験したかのように両グループを比べ、政策の効果を見積もる手法。

²³ 政策の実施がある数値の基準ライン（例：年収）を超えるかどうかで決まる場合、その基準ラインのすぐ上とすぐ下の人たちは、政策以外はほとんど同じはずなので、その違いを比べることで政策の効果を測る手法。

²⁴ 知識グラフとは、多種多様なデータを個々の事実の集まりとして捉えるのではなく、それぞれの事実を結びつけ、意味のある情報として構造化したものを指す。

²⁵ 検索拡張生成（RAG）とは、大規模言語モデルが文章などを生成する際に、まず関連性の高い情報を外部データベースから検索（Retrieval）し、その検索結果を参考にして最終的な応答を生成（Generation）する仕組みを指す。

り、スキル需要の構造的変化、地域・産業別の需給ギャップ、将来の労働力動態等を迅速かつ高精度に把握・予測する。この「労働市場インテリジェンス」は、前節で述べた訓練内容の市場適合性向上に不可欠なインプットとなる。加えて、カナダやエストニアの先進事例も参考に、因果機械学習²⁶等の高度な分析手法を用いて、各種労働政策が雇用創出や賃金上昇、労働移動等を与える純粋な効果を客観的に測定・評価し、EBPM（証拠に基づく政策立案）を一層高度化させ、政策効果の最大化を図る²⁷。

5. おわりに

生成 AI の波は、日本の労働市場と社会に構造変革を迫る不可逆的な力である。この変革を、単なる脅威と捉えてはならない。生産性向上、持続的成長、そして国民一人ひとりの豊かな職業人生につなげるべきだ。そのためには、政府による戦略的かつ大胆な人的資本政策への転換が不可欠である。

近年、教育訓練給付の拡充や教育訓練休暇給付金の創設など、個人の主体的な学びを支援する重要な政策的進展が見られる。他方、本レポートで分析した構造的課題は依然として存在する。具体的には、AI 戦略における労働者視点の欠如、依然残る企業経由支援への偏重、個人主導の学びの障壁、脆弱層へのアクセス格差、そして訓練の質保証と政策効果測定の限界である。これらの課題認識に基づき、本レポートは、AI 時代の日本の人的資本戦略として取るべき具体的なアクションプランを提言した。その核心は、AI 戦略への労働者視点の統合、個人の主体的な学びとキャリア形成の徹底支援、誰一人取り残さない包摂的なアクセス確保、EBPM の徹底と継続的改善、AI を活用した労働政策のさらなる強化を柱とするものである。

これらの提言の実行は容易ではない。省庁間の連携強化、財源の確保、そして既得権益や旧来の慣行にとらわれずに改革を断行する強い政治的意思が求められる。しかし、未来への投資を躊躇すれば、日本は AI がもたらす機会を逸し、国際的な競争から取り残されかねない。政府、産業界、教育機関、そして国民一人ひとりが危機感を共有し、連携して「人への投資」を継続・強化することこそが、AI 時代における日本の繁栄への道筋である。

以上

²⁶ 因果機械学習（causal machine learning）を用いるメリットとして、反事実を用いた政策の影響評価において機械学習を用いることにより、特定のサブグループへの政策効果をより深く理解できる可能性が挙げられる。

²⁷ この事例を含む OECD 諸国の公共職業安定サービスへの AI の活用については、OECD（2024），“A new dawn for public employment services: Service delivery in the age of artificial intelligence,” OECD Artificial Intelligence Papers, No. 19. が詳しい。