

# 「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」

勤労者の人材育成、能力開発が、グローバル化が進展するなかで企業の競争力の向上、新しい産業の生成発展にとって極めて重要であることは、かねてから指摘されているが、日本の人材育成・能力開発事業は、公的事業、民間事業ともに貧弱な現状にある。

近年、公的職業訓練施設の縮小が進められ、国の職業訓練策は民間委託を重視する方向にあるが、民間委託事業の効果への疑問も呈されている。しかも、こうした離転職・職業訓練事業の規模は委託訓練を含めて数十万人程度にすぎず、失業者の多くは、個人努力による再就職活動を強いられている。一方で、民間企業における能力開発は1990年代半ば以降、停滞・縮小傾向が続いている。

2008年9月のリーマンショックを契機とする世界的金融危機により、わが国も戦後最大の不況に陥り、翌2009年半ばには完全失業者数は約350万人を超える水準となった。緊急の政策対応として2009年7月、職業訓練および職業訓練

期間中の生活給付を行う「緊急人材育成支援事業（基金訓練）」が始まり、これは、就労支援のための「第二のセーフティネット」として、雇用保険と生活保護との中間に位置づけられた（2011年10月から恒久法に基づく「求職者支援制度」となった）。

連合総研は、在職者、失業者、新規学卒者・未就業者の対象者ごとに職業訓練事業の現状と問題を分析するなかで、国等の公的職業訓練、事業団体の職業訓練などの社会的に職業能力の形成をはかる新しい職業訓練・職業教育事業のあり方について検討するため、2010年3月、「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する研究委員会（主査：学習院大学経済学部 今野浩一郎教授）」を設置した。

その研究成果としてまとめられたのが、「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」である。

ここでは、本報告書の概要について紹介することとする。 （文責：連合総研事務局）

## 第1部 総論 主査(今野 浩一郎)

### 本研究プロジェクトのねらいと概要

わが国はいま、労働者の職業能力の育成（以下、「人材育成」と呼ぶ）のあり方を見直さねばならない時にきている。

しかし、わが国の人材育成の基本的な仕組みは、時代や社会の変化に対応できないでいる。変化に対応するには個々の企業に依存せずに、社会全体として人材を効果的に育成するための仕組みを整備することが必要になる。その政策的な方向を明らかにすることが本プロジェクトの研究課題である。

今回は、政府の公共的な組織でもなく民間企業でも

なく、両者の間に存在する公的な領域にある訓練実施期間としての中間組織に注目しており、この点が本プロジェクトの最大の特徴である。

#### ・求められる人材育成の社会的な仕組みの整備

人材育成の社会的仕組みを構想するにあたっては、二つの視点が重要になる。

第一に、人材育成の社会的な仕組みは、個人が生涯にわたって必要に応じて学習機会を活用できる「生涯学習機会」を実現する仕組みであることである。市場や技術が急激に変化するなかでの個人の長期的なキャリアは不安定になっており、企業は人事管理を労働者に能力開発の自発的努力を求める方向で再編している。こうしたなかで、労

働者個人は能力開発に主体的に取り組むことが求められており、それを支援するために「生涯学習社会」を形成することがますます重要になっている。

そのためには、第二に個人の学習を支援する環境整備が不可欠であり、そのための仕組みを具体的に検討するにあたっては、上記の「学習支援」と「職業訓練」の両者を視野に入れることが必要である。

#### 学習支援の基盤の整備

##### ・情報（学習計画）の面からみた学習支援

学習に意欲的に取り組もうと考えている個人が効果的、効率的に学習行動を再開するには、いまの能力特性は何か、それを踏まえると、また将来のキャリア目標を念頭に置くとどのような学習目標が適切か、学習目標を実現するための適切な訓練は何かについて正しい情報を得て、適切な学習計画を立てることが必要である。

##### ・学習資源の面からみた学習支援

カネの学習資源については大規模な公的訓練基金の創設が考えられる。この基金は離転職者、母子家庭の母、障害者等の経済的弱者にとどまらず在職者も対象にすることになるので、国とともに企業も資金の主要な負担者になろう。時間の面については、とくに訓練者が訓練のための時間を保障されることが重要になるので教育訓練休暇の充実等の施策が考えられよう。なお、カネ、時間ともに既存の諸制度があるので、その政策的効果を十分に評価したうえで政策的方向を新たに検討する必要がある。

#### 職業訓練政策の整備の視点

職業訓練の仕組みは「職業訓練の実施」「職業訓練のインフラ」「職業訓練の企画・調査・監査」の三分野から構成されているので、以下では分野ごとに政策の方向を考えることにする。

##### ・職業訓練の企画・調整・監査機能備

政府が全国ベースの企画・調整・監査機能を適切に担うにあたっては、以下の点が整備される必要がある。第一に「何を訓練するのか」の企画にあたっては、産業政策との連携強化が必要であり、産業政策を人材ニーズに、人材ニーズを職業訓練に展開するための体制整備を求められる。第二に「どのように訓練をするのか」の企画にあたっては教育政策との連携強化が必要であり、職業教育と職業訓練が分離されているようでは効果的、効率的なオールジャパンの訓練体制を構築することはできない。したがって第三に、企画・調整・監査機能を担う組織は職業訓練、職業教育を統一的に担当することが望ましい。文科省と厚生労働省で分離されている職業教育と職業訓練の企画・調整・監査機能を統括する何らかの組織の創設、あるいは両省の密接な連携による機能の統合化をはかる必要がある。

第四に、政府資金で賄われる訓練の実施を多様な非政府組織に任せることになるので、訓練が効果的・効率的に行われるように調整し監査することが政府の重要な役割の一つになる。

##### ・職業訓練のインフラ整備機能

###### ①「能力の見える化」インフラ

職業訓練のインフラには労働市場の情報インフラ、「能力の見える化」インフラ、「職業訓練の品質保証」インフラの三分野があるが、今後、と

くに整備が望まれるのは後者二分野である。

まず、「能力の見える化」インフラについては、第一に、能力を表現する「共通言語」としての能力評価システムの開発と浸透が必要である。これにより産業・企業の人材ニーズ、労働者の能力、訓練目標となる能力、訓練で獲得した能力が同一の「共通言語」で統一的に表現できるようになり、人材ニーズと職業訓練との整合性、職業訓練の効果的、効率的な実施が可能になろう。こうした「共通言語」をベースにして、第二には、労働者の能力を認定するための職業資格制度の整備が求められる。まずは、職業資格の統合化、それも各省庁が別々に認定している公的資格の統合化が必要である。

## ②「職業訓練の品質保証」インフラ

「職業訓練の品質保証」インフラは訓練の質を正しく知り、訓練の品質向上をはかるために不可欠な訓練インフラである。その整備・充実をはかるには職業訓練機関が提供する訓練の品質を事前に担保されるための認定基準を整備・設定することが必要である。

### ・職業訓練の実施体制の整備

#### ①公共的な訓練を担う中間組織

現状を踏まえると中間組織として期待できる主要な組織は専門学校等の教育機関、業界団体や職能団体によって業界別あるいは職種別に組織された業界（職能）型訓練センター、行政による地域内労働者を対象にした地域型訓練センターであり、そのなかでもとくに注目したいのは業界（職能）型訓練センターと地域型訓練センターである。

さらに企業にも中間組織的な役割を担ってもらうことが重要になってきている。企業が社外の労働者に対しても自社の訓練資源（施設、指導員等）を提供するという役割を果たすことも考えられ、中間組織的な機能を果たすことが期待される。

#### ②公共職業訓練体制の再編策

まずは、公共職業訓練機関の役割を再整理する必要がある。訓練体制については、第一に職業教育機関との連携、統合をはかることが重要である。第二に、地域ニーズに的確に応える訓練を機動的に提供するために、業界団体、経営者団体、経営者団体との連携を深化させることによって、公共職業訓練機関を地域や産業の職業訓練センターとして充実させることが考えられる。第三の訓練方法については、非政府組織についても当てはまることであるが、産業・企業のニーズに合った人材を育成するという「出口主義」が重視される必要があり、そのためには、日本版デュアルシステム等の「雇用・訓練融合型」訓練の徹底化をはかることが重要である。

### 中間組織の支援政策

#### ・中間組織の類型化

まず、中間組織にはどのようなタイプがあり、それぞれがどのような特徴をもっているのかを確認しておく必要がある。「誰を対象にするのか（訓練対象者の特性）」「誰が訓練の企画・調整・監査を行うのか（企画担当組織の特性）」「誰が訓練の実施機能を担うのか（訓練実施組織の特性）」「誰が訓練資源を提供するのか（資源提供支援組織の特性）」によって、中間組織は図表1のように分類される。

図表1 中間組織の類型化

タイプ名	対象者の特性	企画担当組織	訓練実施組織	資源提供支援組織
企業系列型	系列企業の労働者	企業	企業	企業
業界型	同一業界の労働者	業界団体	業界団体	業界団体企業
職能型	同一職種の労働者	職能団体	職能団体	職能団体企業
地域型	同一地域の労働者	行政	教育機関	教育機関

以上の4種類のなかの企業系列型は、企業が系列企業の労働者を対象に社内教育を一形態として

行う訓練があるので、残る3類型について、検討したい。

#### 中間組織の機能する条件と支援策

##### ・組織立ち上げの前提条件

業界（職能）型の中間組織を立ち上げるには、次の前提条件が満たされていることが必要である。

第一は、当該の業界と職種（以下では、業界等と呼ぶ）に関連する企業が、社員は社内で養成するという社内養成一辺倒の方針から脱却して、企業を超えて必要とされる業界等共通能力を養成するには社外の訓練機関を積極的に活用することが有効であるという視点を持つことが必要である。第二に、業界等全体のレベル向上には業界等をあげて人材の質の向上をはかることが不可欠であるとの認識にたつて人材育成を目標に関連企業を組織化することである。第三には、政府がこうした業界等の動きを積極的に支援し、「上手に手を引く」役割を果たすことが必要である。

##### ・訓練マネジメントの仕組み

訓練マネジメントの仕組みについては、第一に「何を訓練するのか」「どのように訓練するのか」の基本方針を決め、実施を統括し、訓練成果を評価する責任機関の設置が必要になる。第二に、人材ニーズを的確に反映する訓練コースを開発し運営するための実施訓練が必要になる。第三に、中間組織が継続的に機能するには、コストを負担する企業と個人に対して、「目に見える」形でメリットを提供できる仕組みが必要である。

##### ・訓練の実施

第一は「何を訓練するのか」に関わる点であり、当該の業界等において企業を超えて必要とされる共通能力を洗い出し、その内容を明確に定義し、そのうえで訓練目標を設定する。第二は「いかに効率的、機動的な実施体制を構築するか」に関わ

る点である。第三は訓練方法に関わる点であり、「分かる能力よりできる能力」を養成する工夫が重要である。第四は訓練の品質保証に関わる点である。第五は訓練資源の調達についてである。

##### ・地域型の留意点

第一には、多様な企業で働く多様な労働者が対象になるため、企業と労働者個人のニーズを的確に把握し、ニーズに合わせた訓練目標を設定することが極めて難しい。この課題を解決するには、業界、職種特殊の高度な専門スキル等を対象にするのではなく、業界、職種を超えて共通的に必要とされる基礎的な専門スキル、マネジメント能力等を対象とすることが必要である。第二には、訓練対象となる企業、労働者の範囲が広いために、訓練内容を地域に広報し普及させることが難しい。このため、訓練内容広く売り込むためのマーケティング機能を業界（職能）型以上に充実する必要がある。第三には、政府との密接な連携が必要である。

#### 労働組合が果たすべき役割

労働組合には、以下のことを期待したい。第一には、業界、職種、地域を軸に中間組織が形成されることが重要であることを提言してきたので、それらに対応する労働組合組織には、中間組織の形成と運営に積極的に関与することを求めたい。そこで期待される役割は職業訓練の企画や実施に関わる実務的な役割であるので、それを担えるプロ人材の育成が不可欠である。さらに、企業が行う教育訓練についても労働組合が貢献できる分野は広い。教育訓練は投資活動の一環なので経営の専権事項であり、団体交渉の対象事項ではない。これが企業の基本的な姿勢であり、教育訓練は労働組合が関与することの難しい分野であるが、職業能力は労働者の資産であり、教育訓練はその価値を左右する経営活動である。労働者の利益を代表する労働組合にとって、労働者の職業能力

という資産の保全と向上をはかることが重要な役割の一つである以上、教育訓練は重要な関心事にならざるをえない。そうなれば、教育訓練は団体交渉事項でないとしても、経営から情報提供を受ける事項あり協議する事項として重視されるべきであろう。

そうなると労働組合は、適正な教育訓練を実現するために、組合員が受ける人材育成機会を把握し、経営に改善すべき点を提案するという行動を強化することが求められる。組合員を対象にした労働条件調査を行う労働組合は多い。そのなかには、教育訓練の項目を追加することで現状を把握できるとともに、産別であれば、傘下組合を対象に統一的な調査を行うことで、賃金等の労働条件と同じように企業間比較が可能になる教育訓練情報を収集できる。こうした情報は企業別組合が自社の教育訓練政策を評価するために活用できるとともに、企業にとっても教育訓練政策を評価し改善するためのベンチマーク・データとなる。

職業能力は組合員の大切な資産であり、その保全・向上にとって教育訓練が重要であることを労働組合が改めて確認する必要がある。

## 第2部 ケースレコード

学校教育を終えた若者を企業の社内教育を通じて育成するというわが国の人材育成の基本的な仕組みの働きが弱まる中で、教育訓練プロバイダーの社会的役割が重要になりつつある。第2部では、以下の13のプロバイダーを対象に実施したヒアリング調査の結果をまとめた。

- 第1章 教育訓練プロバイダー別にみる特徴と課題
- 第2章 電機産業職業アカデミー：全日本電気・電子・情報関連産業労働組合連合会
- 第3章 IFI ビジネス・スクール：財団法人ファッション産業人材育成機構
- 第4章 ITC カレッジ：情報サービス産業協会

- 第5章 仙台地域職業訓練センター
- 第6章 東京都立中央・城北職業能力開発センター
- 第7章 大田区産業振興協会
- 第8章 マツダ工業短期大学校
- 第9章 因島技術センター
- 第10章 ポリテクセンター関東
- 第11章 建設技能者の認定職業訓練校
- 第12章 東京都鍍金工業組合高等職業訓練校
- 第13章 関電工・人材育成センター

本稿で調査した教育訓練プロバイダーは、図表2のように、その母体（主催者）の違いによって「企業型」「産業型」「公共型」の3つのタイプに分類することが可能である。

図表2 教育訓練プロバイダーのタイプ分け

タイプ	教育訓練プロバイダー
企業型	マツダ工業短期大学校、関電工・人材育成センター
産業型	因島技術センター、ICT カレッジ、IFI ビジネス・スクール 東京都鍍金工業組合高等職業訓練校、電機産業職業アカデミー 宮城県建設技能者訓練協会連合会高等職業訓練校、東京建築カレッジ
公共型	ポリテクセンター関東、仙台地域職業訓練センター 東京都立中央・城北職業開発センター、大田区産業振興協会

## 第3部 各論

### 第1章 職業教育と職業訓練の連携 (児美川孝一郎)

本章では、戦後型の「学校から仕事への移行」システムの特徴とその変容を確認し、それが、なぜ職業教育の強化を必然化しているかについてふれている。そのうえで、学校教育と職業訓練との連携のあり方について述べている。

### 第2章 職業訓練と労使関係 (北浦正行)

本章では、職業訓練をめぐる労使の見方の変遷を整理したうえで、今後労使が取り組むべき課題について言及している。

### 第3章 認定職業訓練（共同職業訓練）の現状と課題 ～再編・強化に向けて（大木栄一）

今後も、日本社会において、認定職業訓練（共同職業訓練）が果たす役割は大きいと考えられるが、現状を改善するためには、新しい施策を仕組みに加えていくことが必要になる。

ヒアリング調査結果から明らかになったことを整理すると、新たな施策は大きく分けて2つある。

- (1) 認定職業訓練（共同職業訓練）校自身に関わることであり、方策は2つある。
  - ①受講料を直接負担する受講者の意向を中心に運営されている専門学校のように技術革新等の環境変化に伴う仕事の仕方の変化に対応して、コースやカリキュラムの大幅な変更を機動的に行っていくこと。
  - ②訓練機能だけでなく別の付加価値機能を付ける

こと。

- (2) 公共政策の観点からみると、2つの施策が必要である。

- ①認定職業訓練費補助金の交付基準の緩和を検討すること。
- ②都道府県独自の財政上の支援。

### 第4章 フランスの職業訓練政策の展開：とくに職業教育・訓練の機会と費用に関して（鈴木宏昌）

この章では、まず教育と職業の微妙な関係にふれ、学歴社会のフランスと職業教育と訓練が一体化するドイツの対比をしている。その後、フランスの職業教育・訓練政策の展開・現状の把握を行い、最後にわが国にとって参考になるポイントについて言及している。

#### 「日本の職業訓練及び職業教育事業のあり方に関する研究委員会」

主 査	今野浩一郎	学習院大学経済学部教授
委 員	大木 栄一	職業能力開発総合大学校・准教授
	北浦 正行	日本生産性本部・参事
	桐村 晋次	日本産業カウンセリング学会・会長、日本経団連教育問題委員会・委員
	新谷 信幸	連合総合労働局・総合局長
	鈴木 宏昌	早稲田大学名誉教授、フランス国立科学研究センター・客員研究員
	仁田 道夫	国士舘大学経営学部教授
	藤波 美帆	(独) 高齢・障害・求職者雇用支援機構 雇用推進・研究部 研究開発課
事務局	龍井 葉二	連合総研 副所長
	中野 治理	連合総研 主任研究員
	高原 正之	連合総研 主任研究員 (2011年7月29日より)
	松淵 厚樹	前連合総研 主任研究員 (2011年7月28日まで)
	山脇 義光	前連合総研 主任研究員 (主担当) (2011年6月まで)
	城野 博	連合総研 研究員 (2011年7月より)