

第1章 概要

1. 研究の目的と問題意識

2008年度に新設されたジョブ・カード制度は、正社員就職できず非正規にとどまる学卒者など職業能力形成機会に恵まれない人が、「企業現場・教育機関等で実践的な職業訓練を受け、修了証を得て、これらを就職活動など職業キャリア形成に活用する制度」(ジョブ・カード構想委員会、2007)である。

本報告書は、この制度の下で実施されてきた雇用型訓練を取り上げ、これを受講した求職者及びこの訓練機会を提供した企業に対する実態調査を通じて、その効果と課題を検討するものである。

当機構がジョブ・カード制度の効果を研究テーマとした背景には次の2つの経緯がある。

第1は、この制度の仕組みが、当機構の研究成果が示す方向性と合致していたことである。すなわち、当機構では、第2期プロジェクト研究の一環として2007年度から「非正規労働者の態様に応じた能力開発施策に関する調査研究」に取り組み、非正規労働者を雇う企業への聞き取り調査、および個人のキャリアを詳細に問う質問紙調査(25～44歳の有業者対象)などを行ってきた。そこから学校卒業直後から非正社員である者が増加する中で、非正社員から正社員への移行を経験した者は全体の2割程度であること、非正社員のなかで正社員への転換確率が高いのは企業内訓練を受講した人であるが¹、非正社員は企業内訓練の機会に乏しいこと、長期勤続を前提にしないと企業の積極的な教育訓練投資は見込めないことから企業の論理に任せているだけでは普及しづらいことを明らかにした。つまり、非正社員としての就業期間中の能力開発が彼らのキャリア展開にとって重要であるが、企業だけに任せておくと非正社員への訓練機会の拡大は進まない。非正社員の訓練機会の拡大には公的な支援が必要であるというのがそこから導かれた政策的インプリケーションである。ジョブ・カード制度における雇用型訓練は、この提案に合致した政策であった。

第2は、職業訓練政策の効果について、実証的なデータに基づいた分析の必要性が痛感されていたからである。わが国でも政策評価の重要性が認識され、2002年には「行政機関の行う政策の評価に関する法律」が施行されて、すでに広く評価は実施されているが、評価結果を政策のより効果的な運用や新たな政策の立案につなげていく、すなわちPDCAサイクルを回していくためには、その評価は実態を正確に把握したデータに基づく、科学的な分析を伴わなければならない。しかし、厳密に政策評価を行えるデータの収集がそもそも簡単ではないことが指摘されている(原 2008)。

¹ 非正社員から正社員への移行には、非正社員である前職でOJTを数多く受けたこと、Off-JTの受講日数が多いこと(原 2011)、現職と同じ職種や業種で働いていたこと、正社員と同等の労働時間で働いていたこと(小杉 2010)、また、初職の職場に将来について相談でき、教える雰囲気があること(山本 2011)などの要因がプラスの効果を持つことが明らかにされている。

これまでの調査結果から効果の期待できる政策であるだけに、今後必要となる実証的なデータに基づく政策効果の検討を試みよう。これが本研究の問題意識である。

なお、研究計画の上では、本研究は第2期（2007～2011年度）中に「非正規労働者の態様に応じた能力開発施策に関する調査研究」の一環として着手されたが、そのとりまとめの年度が第3期にかかったため、新たなプロジェクト研究「社会・経済の変化に応じた職業能力開発システムのあり方の研究」のなかに位置づけなおし、「ジョブ・カード制度の在り方に関する研究」と名称を変えた。

2. ジョブ・カード制度の概要

改めて、ジョブ・カード制度について確認の意味で概要を記す。

制度創設に先立つジョブ・カード構想委員会（2007）の最終報告では、「ジョブ・カード制度は、企業現場・教育機関等で実践的な職業訓練等を受け、修了証等を得て、これらを就職活動など職業キャリア形成に活用する制度である。同制度については、社会全体で通用するものを指向している」とある。ここでは、職業訓練とその評価・公証がワンパッケージとなったイギリスの NVQ 制度が、制度の注釈として示されており、訓練とその社会的認証が中心課題であったことが明らかである。

最終報告ではさらに、その全体像として、対象をフリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親等職業能力形成機会に恵まれない者としたうえで、①ハローワーク等のキャリア・コンサルティングを通じて、企業現場等での実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）²を受けて「職業能力証明書」を得、②それを「ジョブ・カード」に、キャリア・コンサルタントの支援を得つつ、自分の職歴や教育訓練歴、取得資格などの情報と一体的にまとめ、③自らの職業選択やキャリアの方向づけのためのツールとするとともに、「職業能力証明書」が含まれ本人の職業キャリアに係る全体状況を示すので、就職・採用活動に幅広く利用可能で求職者と求人企業とのマッチングの促進につながる、とされている。

また、制度構築にあたり重視すべき事項として、企業現場における実習と座学の組合せ訓練、汎用性のある職業能力評価基準、キャリア・コンサルティングの3つが掲げられた。この3つが制度の骨格を作るものだと考えられる。すなわち、内部労働市場が発展した我が国において、十分な職業能力のない人たちに企業からも評価される実践的な職業能力を獲得する機会を提供し、これに市場横断的に活用できるポータブルな評価結果を付与して、効果的な外部労働市場の形成を図ろうとするものである。

さて、当初の職業能力形成プログラムには、①雇用型訓練（訓練生を企業が雇用して行う

² 職業能力形成プログラムには、別に、大学・短大・高専・専門学校での、職場で活かせる実践的な教育プログラム（実践型教育プログラム）もある。

³ 職業能力形成プログラムを受講しなくとも、ジョブ・カードの交付を希望する求職者は、キャリア・コンサルティングを受けることで交付を受けることができる。2011年の見直しで、職業能力証明ツールとして学生を含めて普及が図られることになった。

訓練で、国は企業に対して訓練期間中の賃金を助成する。Off-JT の比率が 2 割以上 8 割以下となることなどが要件となる）と、②委託型訓練（公共職業能力開発施設や国等から委託された民間教育訓練機関が主体となって、企業実習を組み込んで行う訓練）の 2 つの類型があった。

さらに、①雇用型訓練には、(a)有期実習型訓練（正社員経験が少ない人を対象とした 3 ヶ月超～6 ヶ月（特別な場合は 1 年）の訓練。うち訓練生を新たに雇用する場合は基本型、既に雇用されている非正規労働者を正社員に転換するための訓練がキャリア・アップ型）、(b)実践型人材養成システム(新規学校卒業者を主な対象とした 6 ヶ月～2 年の訓練) があり、②委託型訓練は、主に日本版デュアルシステム(原則的には正社員経験が少ない人を対象にした標準 4 ヶ月の訓練) であった。

それぞれの普及状況は次の図表 1-1 のとおりである。有期実習型訓練と実践型人材養成システムは民間企業での雇用を伴う訓練であることから、初年度はごくわずかな実績にとどまっていたが、2010 年度までは、次第に受講者が増加していた。また、いずれの訓練も修了後の就職率は高い。

図表 1-1 ジョブ・カード制度の普及状況

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	合計	就職率
ジョブ・カード取得者数	65,169	162,885	223,844	220,445	672,343	
職業能力形成プログラム受講者数	35,373	48,825	46,210	72,189	202,597	
有期実習型訓練受講者数	505	4,612	10,368	2,786	18,271	72.3%
実践型人材養成システム受講者数	957	3,133	10,681	7,921	22,692	96.8%
日本版デュアルシステム受講者数	33,902	41,080	25,161	10,679	110,822	76.9%
求職者支援訓練受講者数				50,803	50,803	集計中

出所：内閣府「ジョブ・カード推進協議会・資料（平成 24 年 6 月 21 日）」。

（注）2011 年度実績は 2012 年 3 月末時点の値（実践型人材養成システム受講者数以外は暫定値）。

※ 就職率は、2011 年 4 月～平成 2011 年 12 月末までに訓練を修了した者の 3 か月後の値。

しかし、2010 年 10 月に実施された行政刷新会議による事業仕分けにおいては、労働保険特別会計の仕分けの中でジョブ・カード制度の普及促進事業及びキャリア形成促進助成金（ジョブ・カード制度関連）が取り上げられ、企業に対する助成金の紹介に力点を置いた普及促進にとどまっているなどの批判があつて、両事業の廃止という評価が下された。

その際、企業の現場でのトレーニングを積んで能力開発をするという政策目的自体は極めて重要であるという認識も示されており、ジョブ・カード制度は、大幅にその普及体制を見直すこととなった。まず、国が中心となり連携・協力体制を構築することとし、普及促進の中核である地域ジョブ・カード運営本部が、地域ジョブ・カードセンター（商工会議所）から国（労働局）に移管された。これに伴い、地域ジョブ・カードセンター及びサポートセンターは、企業向けの普及促進に特化することとなった。また、キャリア形成促進助成

金(訓練等支援給付金)は、一般的なメニューで適用されることになった。この変更に伴い、例えば、中小企業が行う同制度の下での訓練 (OJT、Off-JT) に対しては、見直し以前は経費・賃金の5分の4が助成されたが、見直し以降はOff-JTの2分の1までと減額された。

また、普及に当たっての基本的な考え方として、キャリア・コンサルティング等による職業能力証明のツールとしての機能と OJT 等による実践的職業能力開発の機能をと分けて普及を図ることとした。こうれを受けて、2011年度からは求職者支援訓練において、2012年度からは(一部は2011年度から)公共職業訓練においてジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティング及び能力評価が実施されるようになっている。

3. 調査の概要

本研究は、2010年度に着手されており、次の4種類の調査を実施した。

①雇用型訓練のうち有期実習型訓練の基本型(以下、雇用型訓練)の受講者及び非受講の求職者に対する「転職モニター調査」

同一対象者が複数回にわたり回答する追跡型の調査。第1回(2010年9~11月実施)から第5回(2012年3月実施)までおこなった。第1回調査は全国のパワーワークでキャ

図表1-2 第1回転職モニター調査の配布方法

	配布のタイミング	調査票を配布する人	調査の対象者	誰を捕捉するのか	配布依頼数/実配布数
(1)能力開発支援アドバイザー調査	パワーワークでのキャリア・コンサルティング時	能力開発支援アドバイザー	キャリア・コンサルティング受講者	ジョブ・カード交付者とジョブ・カード非交付者	34,860 / 19,273 (※1)
(2)-1日商調査(地域ジョブ・カード(サポート)センター)	(i)有期実習型訓練への応募時(面接時)	訓練企業	有期実習型訓練への応募者	有期実習型訓練の受講者と非受講者	3,545 / 1,056 (※2)
(2)-2パワーワーク調査	(ii)職業紹介相談時	パワーワークの求職相談窓口の職員	有期実習型訓練への受講指示を受けた人	有期実習型訓練の受講者と非受講者	7,954 / 4,911 (※3)
(3)機構センター調査	デュアル訓練(注)の機構センターの入所選考時	機構センターの職員	デュアル訓練への応募者	デュアル訓練の受講者と非受講者	8,428 / 6,325 (※4)
総配布依頼数					54,787
実配布数					31,565

※1 旧雇用・能力開発機構(現高齢・障害・求職者雇用支援機構)が委嘱しているすべての能力開発支援アドバイザーに70部ずつの配布を依頼した(H22年4月1日現在の委嘱数×70部)。

※2 全国の地域ジョブ・カードセンターと県庁所在地にある5つのジョブ・カードサポートセンターから(計52センター)、有期実習型訓練を実施中または実施予定の企業に5部ずつ配布を依頼してもらった。全国の総配布数を6,110と目標設定し、そのうえで、平成21年度の有期実習型訓練の認定企業数の都道府県比率を算出し、この都道府県比率によって都道府県別の求職者調査の配布割り当て数を設定した。

※3 1年前(平成21年度)の有期実習型訓練受講者数の2倍数を依頼した。(3977×2)

※4 平成22年10・11月開講の設定済み定員の2倍数を、各都道府県センターに依頼した(平成22年7月22日現在の設定数)。

注:デュアル訓練とは、委託訓練活用型デュアルシステムのことである。

リア・コンサルティングを受けた人全体を補足するように設計され(配布方法は図表1-2)、31,565票配布して10,292票の回収(回収率32.6%)を得た。この回収票を調査名簿とし、第5回までを郵送で実施した。第5回調査は6,111票を発送し、5,605票を回収(回収率91.7%)した(図表1-3)。

表1-3 転職モニター調査の実施時期と回収状況

	実施期間	配布数	回収数	回収率
第1回	2010年9～11月	31,565	10,292	32.6%
第2回	2011年3月	10,213	7,723	75.6%
第3回	2011年6月	7,723	6,798	88.0%
第4回	2011年9月	6,798	6,111	89.9%
第5回	2012年3月	6,111	5,605	91.7%

②雇用型訓練実施企業に対するアンケート調査

全国の地域ジョブ・カード(サポート)センターを通じて同訓練実施企業及び実施予定企業に配布し、回収は郵送で行った(2010年9月中に配布、10月15日回収締切)。企業への配布実数は460票、有効回収数は292、有効回収率は63.5%であった。

③雇用型訓練実施企業に対するヒアリング調査

中央ジョブ・カードセンターを通じて雇用型訓練の多い地域ジョブ・カード(サポート)センターを紹介いただき、さらに各センターから訓練企業を2～5社紹介いただいた。2010年5～10月にかけて計17社で実施。

④③のヒアリング調査対象企業へのフォローアップ調査

③の協力企業に再調査を依頼した。2012年5～7月にかけて、16社で実施。

これらの調査のうち②及び③については、『資料シリーズ：ジョブ・カード制度の現状と普及のための課題—雇用型訓練実施企業に対する調査より—』(2011年)として、また、①のうち第2回目調査までの結果速報を『調査シリーズ：ジョブ・カード制度における雇用型訓練受講者の追跡調査—「第1回・第2回転職モニター調査」結果速報—』(2012年)として公表している。

本報告書は、①の調査の第5回までの調査結果の分析、および④のフォローアップ調査の分析を行ったものである。なお、調査設計の詳細は、各章の冒頭で改めて紹介する。

4. 結果の概要と政策的含意

第2章、第3章における分析結果の概要は下記のとおりである。

まず、第2章では、求職者に対する追跡調査(転職モニター調査)を用いて、ジョブ・カード制度の雇用型訓練のうち有期実習型訓練の基本型(以下、雇用型訓練)が、求職者のその後の労働市場での成果に与える効果を検討した。検討に当たっては、政策効果を因果的に識別するために操作変数法の適用を目指したが、適切な操作変数を見つけることができなかったため、能力の代理指標を用いた OLS 推計やプロビット分析を行う方法をとった。よって雇用型訓練の受講が労働市場での成果に影響を及ぼしたという因果関係ではなく、雇用型訓練の受講と労働市場での成果指標の間の相関関係までの検討となった。その結果、次のような関係が確認された。

- 1) 雇用型訓練受講者は、公的訓練非受講者に比べて就職できる確率と、正社員就職する確率が高いことが確認された。雇用型訓練は雇用への橋渡しという役割は果たしていると考えられる。また、委託訓練活用型デュアル訓練、その他公的訓練の受講者との比較においても、就職確率、正社員就職確率は高く、企業に雇われながら訓練を受けるという実践的な訓練方式も一定の効果があると考えられる。
- 2) 賃金面では、雇用型訓練受講者の月収は他のカテゴリーの者(訓練非受講者、他の公的訓練の受講者、委託訓練型デュアルの受講者)の月収に比べて、第2回調査時点では統計的に有意に高かった。しかし、第3回以降は有意な差は観察されず、雇用型訓練の訓練量や質の面で改善の余地があると考えられる。
- 3) 仕事の満足度(仕事全体、労働時間、仕事の内容、キャリアの見通し)の変化との関係では、まず、仕事全体、労働時間と仕事の内容に関しては、訓練修了後の間もない時期において、雇用型訓練受講者は他の比較対象グループより満足度が高まることが示された。ただし、その効果は時間の経過とともに観察されなくなる。キャリアの見通しに関しては、雇用型訓練受講者は他の比較グループと比べて統計的に有意により満足度が高まり、かつその効果は時間が経過しても残ることが示された。

第3章では、企業ヒアリング調査から、ジョブ・カード制度に基づく雇用型訓練に対しての企業からの評価と課題を検討した。得られた結果は下記のとおりである。

- 1) 雇用型訓練を実施していた企業のうち、新たな採用などの需要がない場合を除けば、半数が制度を活用し続けていた。助成金の削減は制度活用を止める理由のひとつではあるが、制度の運用面での問題を感じていたところに助成率低下が重なることで、「割に合わない」という感覚からの利用断念が多かった。一方で、新たな企業に対して制度の利用を促進する上では、助成金(額)の役割は大きかった。
- 2) 雇用型訓練の効果として、①採用や新人育成における課題(即戦力しか採用できない、新人教育をおこなう余裕がない)が解消され、より効果的な採用・育成ができたという声

があるほか、②訓練生は採用後の仕事ぶりやスキルの伸びが大きい、訓練生以外の従業員にも刺激になりその意識や仕事ぶりが向上した、制度導入をきっかけに社内に体系的な人材育成の仕組みをとり入れた、などの波及的な効果が見られた。制度活用をやめた企業でも、人材育成の仕組みとして、同制度の考え方が定着する傾向があった。

3) 制度の運用上の課題としては、①事務負担の大きさや柔軟性のない訓練スケジュールなどの制度の利用しづらさ、②訓練のチェックが助成金の適正な支給のための形式的なものになってしまっていること、③本制度がトライアル雇用などの雇用対策と同列に理解されがちであり広報に課題があること、などが指摘された。

このような実態に鑑み、本制度の今後の運営に当たっては次のような点に留意することが望まれる。

第1に、雇成型訓練には求職者を雇用に結びつける効果があることがみとめられた。雇成型の訓練を今後とも拡充していくことが望まれる。ただし、その雇用が長期的な安定にはつながらない場合があることも示唆されたので、訓練後の状況についての継続的な調査を行い、マッチングや訓練期間などの問題がないかを検討する必要がある。

第2に、煩雑な事務や厳格なスケジュール管理など、企業にとっての負担感のある制度であることが指摘された。また、訓練成果ではなく、計画通りの事業遂行をチェックするという仕組みにも不満があった。本訓練が小規模企業で多く行われていることから、こうした負担感・不満が特に大きいのではないかと推測される。企業負担を軽減するためには、訓練計画の作成や事務を補助し、場合によっては訓練成果を第三者として測れるような職業訓練の専門家が必要ではないだろうか。こうした「訓練コンサルタント」となる人材の育成、活用を検討する必要がある。

第3に、この制度が、実質的には中小企業に入職時訓練を提供する仕組みとして機能していること、さらに、より広く企業内に人材育成システムを根付かせる契機となっていることを評価すべきである。中小企業の人材育成支援を制度の目標のひとつとして掲げること、また、制度の普及のための広報においても、職業訓練の制度であるという性格を強調すべきである。トライアル雇用など他の政策と差別化した広報戦略が望まれる。

なお、ジョブ・カード単独で採用判断の際に活用しているという企業がまだ少ないことも本調査であきらかになった。補論の検討では、ジョブ・カードの取得者は仕事全体への満足度は高いが、月給が低い（ただし時給は低くない）仕事に就く傾向があることも明らかになっており、ジョブ・カード取得者が限られ、また採用に用いる企業も限定的である現状では、その取得の効果には疑問が残った。職業能力を証明し、移動しやすい労働市場をつくるのがジョブ・カード制度の最終目的ならば、それを達成するための道のりは遠い。ただ、制度がかかえる課題をクリアし、企業における雇成型訓練の利用を広めていくことが、遠回りに見えても、ジョブ・カード自体の有効性をも高め、上記の目的を達するために望ましい方向

であると考えられる。

【引用文献】

小杉礼子 (2010) 「非正規雇用からのキャリア形成—登用を含めた正社員への移行の規定要因分析から」『日本労働研究雑誌』 Vol.602.

ジョブ・カード構想委員会 (2007) 「ジョブ・カード構想委員会最終報告」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/seichou2/job/saisyu/siryoku.html>

ジョブ・カード推進協議会 (2011) 「新・全国推進基本計画」

<http://www5.cao.go.jp/jobcard/siryoku/20110421/kouhyou1.pdf>

原ひろみ (2008) 「アメリカの職業訓練政策の現状と政策評価の取組み—労働力投資法を取り上げて」『日本労働研究雑誌』, No.579.

—— (2011) 「非正社員の企業内訓練の受講とその効果」小杉礼子・原ひろみ編著『非正規雇用のキャリア形成—職業能力評価社会をめざして』勁草書房.

山本雄三 (2011) 「非正規就業する若者が正社員へ移行する要因は何か—継続期間データを用いた規定要因分析」小杉礼子・原ひろみ著編『非正規雇用のキャリア形成—職業能力評価社会をめざして』勁草書房.

労働政策研究・研修機構 (2008) 『非正社員の雇用管理と人材育成に関する予備的研究』, 資料シリーズ No.36.

—— (2011) 『ジョブ・カード制度の現状と普及のための課題—雇成型訓練実施企業に対する調査より—』, 資料シリーズ No.87.

—— (2012) 『ジョブ・カード制度における雇成型訓練受講者の追跡調査—「第1回・第2回転職モニター調査」結果速報—』, 調査シリーズ No.90.