

第 1 部

《総論》 欧米先進国の公共職業訓練政策の 現状と特徴

第1章 はじめに—本調査のねらいと分析の枠組み—

1. 国際比較調査の背景とねらい

わが国政府の職業訓練政策はいま幾つもの大きな課題に直面しているが、それらの多くは欧米先進国が共通して直面している課題でもある。

製品・サービスの高付加価値化を進めることは、わが国の産業、企業が国際競争と技術変化のなかで存続し成長するための基本的条件であり、それには、高度な能力をもつ人材を豊富に育成し蓄積するための体制を国全体として強化することが求められる。これに対して個々の産業、企業はそれぞれの範囲で努力する必要がある、政府が果たすべき役割も大きい。

さらに産業・企業の求める人材が高度化するに伴い、それに適応できない労働者が大量に登場する恐れがあり、それは、良好な雇用機会を得ることのできないフリータ等の若年労働者や再就職の難しい失業者として、あるいは、事業、技術あるいは仕事内容の変化に適応できない在職労働者等として現われている。こうした労働者は概して良好な職業訓練機会に恵まれないことが多く、そのことが事態をより深刻にしていることを考えると、職業訓練を提供する政府の役割は重要である。

労働者にとって豊かな職業的キャリアを生涯にわたって実現することは重要なことであり、それを支援することも政府の重要な課題になっている。労働者は長い職業生活のなかで、仕事内容が変化する、仕事や職場が無くなる等の雇用リスクを幾度となく経験することになるが、そのリスクは、市場競争が激しく、技術の変化が早いという今日の厳しい環境のなかで確実に高まっている。こうしたなかで労働者が生涯にわたって豊かな職業的キャリアを実現するには、必要となしに十分な能力開発機会を得て職業能力の向上をはかれることが必要である。

社内教育が整備された大手企業に働く労働者、それも正社員の労働者であれば、そうした能力開発機会は企業から提供されるであろう。しかし、失業者、さらには良好な雇用機会を得られない若者、自前で社内教育体制を整備するだけの経営力を持たない中小企業で働く労働者、パート、派遣労働者、請負労働者として働く労働者等はそうした社内教育の仕組みから外れた、良好な職業訓練機会を得ることの難しい「職業訓練弱者」ともいえる存在である。しかも、この「職業訓練弱者」は確実に増加しつつあり、いまでは労働市場のなかで大きな存在になっている。労働者が失業を回避し「生涯にわたる豊かな職業的キャリア」を実現するために、良質な職業訓練機会を継続的に提供することが政府の重要な役割になっているのである。

それでは、わが国政府は何をすべきであるのか。前述したように、主要な欧米先進国が直面する諸課題には共通点が多く、各国政府はそれらに対して、それぞれの工夫をもって対応している。したがって、国際比較調査によって明らかにされる各国の経験は、わが国政府がとるべき政策を構想するうえで参考になろう。そこで本研究では、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカを対象に職業訓練政策の国際比較調査を行い、各国が実施している政策の現状とその特徴を明らかにする。

2. 国際比較の範囲と視点

職業訓練政策の範囲は余りに広いので、国際比較を効率的に行うには、あらかじめ扱う範囲と比較の視点を整理しておくことが必要である。

まず前者については、学校教育のなかで学生・生徒を対象に行われている職業教育も重要な職業訓練の一分野であるが、今回は「学校教育を終えた労働者」を対象にする職業訓練を主要な対象範囲とする。しかし、このように対象範囲を決めても、失業者と在職者については問題がないが、学校教育(とくに職業教育)と職業訓練との領域を明確に分離できないことから、誰を「学校教育を終えた労働者」とするかは難しい。そこでここでは、学校教育の一環として行われていても、長期の職場実習を含む職業教育も職業訓練の一分野として扱うことにする。欧米先進国では、若年失業が深刻であることから、若年失業者(あるいは若年未就業者)に対する職業訓練が重要な政策分野であり、「長期の職場実習を含む職業教育」がそのための主要な政策であることがその背景にある。

こうした範囲の労働者に対する職業訓練の実態と特徴を明らかにするには、「誰が」、職業訓練の「何の機能」を果たすのかの視点が必要である。「誰が」については政府機関(中央政府と地方政府)と非政府機関が主要な担い手であり、後者については、職業訓練を事業としている営利企業(以後は「民間職業訓練機関」と呼ぶ)とともに学校、非営利機関などの公的機関が重要な役割を果たしている。

さらに「何の機能」については、法律等によって職業訓練の基本的な枠組みを企画する機能、職業訓練の実施を計画・管理する機能、職業訓練を提供する実施機能の3つの分野がある。このように「何の機能」を分けるのは、政府が責任をもつ失業者に対する職業訓練であっても、政府が企画機能から実施機能までの全ての分野を所管する場合から、企画機能のみを担当する場合まで多様であるからである。

3. 報告書と総論の構成

本報告書は第1部の「総論」と、4カ国の政策を詳細に記述している第2部から構成されている。「総論」は第2部の成果をもとに、各国政府の政策の現状とその特徴を国際比較の観点から体系的に整理し、わが国政府が職業訓練政策を形成するうえで参考になる基礎的情報を提供する。

さらに「総論」は、上記の国際比較の範囲と視点を踏まえてつぎのように構成されている。各国政府の職業訓練政策のこれまでの変遷(第2章)と現状の基本的特徴(第3章)を把握したうえで、就業前若年者、失業者、事業主、在職者に対する個別の職業訓練政策の詳細についてみている(第4章、5章、6章)。さらに最終章では、それらの検討を踏まえて、わが国政府が職業訓練政策を形成するうえで参考になる点を整理したうえで、わが国にとっての政策的課題を提示している。

第2章 職業訓練政策の変遷を概観する

1. 競争力強化策としての職業訓練政策への転換

(1) 転換の背景

イギリス、ドイツ、フランス、アメリカともに、政府の職業訓練政策は21世紀に入り転換点を迎えている。その背景と政策的な方向には幾つかの特徴がみられ、それを整理したのが第2-1表である。

第一には、グローバル化する市場競争に対応できる産業・企業を作り上げるためには労働者の職業能力の向上が不可欠であり、そのための職業訓練は企業に任せるだけではなく、政府も企業や労働者を積極的に支援する必要がある、という考え方が強まったことがある。つまり職業訓練政策を産業・企業の競争力強化政策の一つと位置づけるものであり、この点で、失業者等の職業訓練弱者を支援することを重視してきた従来型の政策を大きく転換するものである。これは、具体的な形態は異なるものの各国に共通した現象であり、ここでは幾つかの例を示しておく。

【イギリスの事例】 イギリスは2006年にまとめられた「リーチレポート」の勧告に基づいて改革を進めつつあり、同レポートは、世界水準からみて低い水準にある労働者の職業能力の世界水準への引き上げが重要であるとしている。若年者を対象にした見習訓練制度を活性化させるために、2009年に、全国的な所管機関として全国アプレンティスサービスを設置したこと、事業主が社員にNVQ2級以上の職業資格を取得させるように支援する方針を打ち出していること等は、それを実現するための政策の一環である。

【アメリカの事例】 職業訓練政策の基本を定めるパーキンス法(2006年)において、労働者保護のための職業訓練から付加価値を生む職業訓練、高生産性職種のための職業訓練への転換の重要性がうたわれている。さらに産業政策・地域政策と職業訓練政策との統合も重視されている。

(2) 政策の概要

職業訓練政策の考え方を以上のように転換すると、政府は産業・企業の求める人材の養成に直接関与するという傾向を強めることになる。そのため各国政府は、産業・企業の求める能力を養成するために労働者自身が行う職業訓練を支援する、事業主が行う社内教育を支援する、産業・企業が求める人材を養成するための公的な職業訓練体制を整備する、という三つのタイプの政策を重視するようになっている。

第一の労働者を支援する政策では、職業訓練の対象者を失業者等の職業訓練弱者に限定する等と狭く設定せず、在職者を含めた労働者全般に拡大するという政策が重視される。こ

の代表的な施策が「労働者に生涯にわたり訓練を提供する」という労働者個人に焦点をあてた生涯訓練政策(一般的には生涯教育と呼ばれる政策であるが、ここでは、訓練を主要な対象としているので生涯訓練と呼ぶことにする)であり、これを整備することによって、労働者が産業・企業のニーズに合わせて職業能力を適宜開発できる仕組みを整備しようとしている。ここでは、各国の例を紹介しておく。

【フランスの事例】フランスでは2000年に入り、「生涯にわたる職業教育に関する法律」等に基づいて、生涯を通して訓練を提供するため、労働者の訓練を受ける権利の強化をはかるための政策がとられている。

【イギリスの事例】2005年に失業者以外の成人を対象にした政策(その代表は成人向け徒弟制度)が初めて導入され、さらに2010年には個人の能力開発活動を支援するためのスキル・アカウント制度が開始される予定である。

【アメリカの事例】労働力投資法(2000年)により、職業訓練の対象者が失業者等から成人全体に拡大され、パーキンス法(2006年)では生涯訓練を重視する政策が打ち出されている。そのもとで、個々人が生涯にわたって職業訓練を受けるためのキャリア開発アカウント制度が導入されている。

【ドイツの事例】ドイツでも生涯訓練を重視する方向に政策を転換しており、その一環として、訓練受講料を負担していることを条件に誰でも受給可能なプログラム「学習助成金」が2008年に導入されている。

第二の事業主を支援する政策も、各国がここにきて強化している政策である。フランスでは従来から、事業主から拠出金を強制的に徴収し、社内教育の実施に合わせて還付する仕組み等を通して事業主による社内訓練を促進し支援する政策をとってきたが、他の国も同趣旨の政策を採用するようになってきている。

たとえば、イギリス政府は、2006年に入って初めて「Train to Gain」と呼ばれる事業主を直接支援する政策を導入し、今後も同政策を通して事業主支援策を強化していくとしている。またアメリカは、上述したように高生産性職種に対する職業訓練を重視する政策をとっているが、それを実施するにあたり事業主団体の取り組みを積極的に支援している。このようにみても、ここにきてとくにイギリスとアメリカが事業主支援策に大きく踏み出しているように思える。

第三の産業・企業のニーズにあった教育訓練体制を整備する政策では、幾つかの国では事業主のニーズが教育訓練に適切に反映されるように、職業訓練計画に事業主が関与する仕組みを整備している。たとえばイギリスは、事業主のニーズにあった職業訓練を行うために雇用技能委員会を介して事業主の発言権を高めるという仕組みを強化しようとしている。またアメリカでは、地域における職業教育訓練の中核を担う労働力投資委員会が、労働省や州な

どの行政機関、事業主、コミュニティ・カレッジなどの教育訓練機関の代表者から構成され、しかも、法律に基づき構成メンバーの半数以上を民間企業経営者とすることによって、地域の事業主の意向をくみ取る仕組みとなっている。

2. 失業対策から失業予防を重視する生涯訓練型への転換

(1) 転換の背景

職業訓練政策が生涯訓練型の性格を強めていることについて触れたが、それは、これまで重視されてきた失業者のための伝統的な職業訓練政策を失業予防のための政策に拡充する政策でもあり、各国が共通して重視している政策転換である(第2-1表を参照)。

失業者を対象にした「失業対応型」の職業訓練は、彼ら(彼女ら)の再就職を支援するための重要な政策であることに変わりはないが、事後的な対症療法的な政策にとどまり、深刻な失業問題を解決するには限りがある。そのため、いずれの国においても政府は、労働者が失業に陥らないように能力を養成するための「失業予防型」の職業訓練を重視しつつあるのである。

(2) 政策の概要

この「失業予防型」の職業訓練政策の第一の特徴は、「失業対応型」とともに生涯学習型の職業訓練政策のなかに融合される傾向が強まっていることである。失業者のための職業訓練という観点からでは、各国の失業対策としての職業訓練政策を正確に把握することはできないという状況になっている。忘れてはならない重要な点である。

たとえばドイツでは、社会法典第Ⅲ編のなかで、失業者を主な対象とする「転換訓練」と在職者を対象とする「向上訓練」を「継続訓練」として統合する政策を打ち出している。さらに、それに沿った労働市場近代化法に基づいて、失業の恐れが大きい未熟練在職者に対して訓練を行う事業主に賃金を助成し、対象在職者に対しては職業訓練クーポン券によって訓練費用を補助する政策を開始している。

もう一つの特徴は、失業の恐れが大きい労働者を対象にする政策であるため、対象とする労働者の範囲が、失業者から技能の低い就職が困難な若者を経て在職者まで広がるという点にある。前述したドイツの職業訓練クーポン券は失業者とともに失業の恐れのある在職労働者を対象にしているし、アメリカも、職業訓練政策の基本を定めてパーキンス法(2006年)のなかで、若者と成人の失業を予防するための職業訓練政策を重視する方向を示している。詳細は省くが、他の国においても、具体的な形態は異なるものの同様のねらいをもった政策が打ち出されている。

3. 職業訓練を効果的に推進するための政策転換

これまで「誰を対象にする職業訓練か」の観点から政策転換の方向を示してきたが、「職業訓練をいかに行うか」の推進体制の面でも同様のことが起きている。それは産業・企業さらには労働者個人のニーズに合った職業訓練を効率的に提供する体制を構築するためである(第2-1表を参照)。

第一は、職業訓練政策の権限を中央政府から州等の地方政府に移譲するという政策である。その背景には、効果的な職業訓練を効率的に実施するには、受益者である産業・企業、労働者個人に近い存在である地方政府が、職業訓練の具体的な内容を計画し実施することが望ましいという考え方がある。ただし、職業訓練政策のすべての権限を中央から地方へ移譲しているわけではない。詳しくは職業訓練機能の分業形態の中で後述するが、管理運営は州等の地方政府および政府直轄機関等で行うが政策の基本的枠組みの企画・設定は国で行うというのが各国共通に見られる一般的な体制である。以下では、地方政府への権限委譲の事例を示しておく。

【フランスの事例】1980年代から州への権限委譲を進めてきた。この方針は2000年代に入っても推進され、州が行う職業訓練の対象が従来若年中心から成人まで拡大されている。

【イギリスの事例】これまで中央政府の直轄機関として一元的に職業訓練を管轄してきたLSCを廃止し、職業訓練政策の企画・運営権限を分権化する方針が打ち出されている。

【アメリカの事例】労働力投資法(2000年)ですでに地方への権限委譲の方針が提示されているが、その延長線上で出されたパーキンス法(2006年)でも「中央から地方へ」の推進が改めて強調されている。

労働者の就職を促進するとともに、労働者個々人のニーズに合った職業訓練を効率的に実施するために、個々の労働者に対して職業相談、職業訓練、職業紹介からなる一連のサービスを統合的、個別的に提供する体制を整備する。これが職業訓練の推進体制に関わる第二の政策転換であり、主に失業者等の求職者を対象にしている。

たとえばフランスでは、失業手当を給付するにあたり、職業相談・職業訓練の計画を個人別に作成し再就職を促進する雇用復帰支援計画の政策を2001年に導入している。アメリカでは、労働力投資法(2000年)のなかで職業相談等とともに職業訓練の相談・斡旋のサービスを一括して行うワンストップセンターの全国配置が、それを受けたパーキンス法(2006年)では同センターの役割強化が打ち出されている。さらに前述したドイツの職業訓練クーポン制度、イギリスのスキル・アカウント制度も類似の機能をもつ制度である。

第三に、職業訓練を効果的、効率的に行ううえで職業能力評価制度の役割も重要であり、

この点でも政策転換が進んでいる。まず、職業能力評価基準を「仕事の場面で使える能力」に基づく基準に再編することによって、就職に結びつく職業能力評価制度を構築しようとする動きである。これに積極的な国は、コンピテンシーに基づく評価制度を導入しているイギリスとアメリカであり、イギリスの NVQ は広く知られている。そこで、ここではアメリカの事例を紹介しておく。

【アメリカの事例】 アメリカには教育省が作成したコンピテンシー・モデルと労働省が作成したコンピテンシー・モデルの二つがある。教育省型は、職業を 16 の職業クラスターに分類し、その下にキャリアコースにあたる 81 のパスウェイを設定し、それらに対応するコンピテンシーを設定している。労働省型は 14 の高成長職種について、基礎、産業関連、職業関連の 3 階層からなるコンピテンシー・モデルを設定している。

また、学校教育上の資格と職業資格との相互認定を推進する政策の導入も進んでいる。イギリスの NVQ がその機能をもつ制度として知られているが、ドイツでも、学校教育と職業教育の間の移動を容易にするとともに、相互に資格を認定できる仕組みの整備が重視されている。

さらに公的な職業資格をもたない労働者の職業能力を公的に認定する仕組みを整備する政策も推進されており、ドイツが生涯訓練政策の一環として 2004 年に導入した「職業能力の資格認定」の制度、フランスが 2002 年に導入した職業経験認定制度がその代表的な事例である。

第2-1表 職業訓練政策の変遷

	1960年代 ～70年代	1980年代 ～90年代	2000年代	現在の政策課題
フランス	労働法に国民の生涯継続訓練受領権の制度化(訓練休暇制度、企業の訓練負担金制度、徴収機関の創設等)(71年)	職業訓練事業選定の州への権限委譲(83年)	生涯を通しての訓練提供の強化と労働者の訓練権利強化(DIF、GDP、PDP、訓練手当創設等)(03～04年) 《主に「全生涯にわたる職業教育に関する法律」による 州訓練計画対象を若年中心から成人まで拡充、訓練事業の運営責任等の州への委譲(02年) 「雇用復帰支援計画」による失業手当給付と職業相談・訓練の個人別計画化の組合せによる再就職支援の推進(01年)	①雇用・訓練の問題強化、②弱者訓練の強化、③透明性のある効率的な制度実現のための国・地方圏・労使の連携強化、④個人の権利強化(サルゴン政権の方針)(08年)
ドイツ	職業教育訓練法の制定(1969)	職業教育訓練促進法(91年)において連邦職業教育訓練研究機構(BIBB)が規定される	訓練政策の変更～社会法典第三編における「向上訓練」と「転換訓練」への統合(04年) ○未熟練在職者訓練の資金助成、訓練ローボーン制度(労働市場近代化法、03) ○職務能力の資格認定(生涯学習戦略、04) ○JobSTARTER(06) ○教育・訓練間の移動と資格相互認定(職業教育イノベーション)の提言、07) ○高度有能者職業訓練プログラム(08)	職業教育改革「クルー」の中期提言(職業教育の現代化及び構造改革のための10項目のガイドイン)(07年) ①若年者の職業訓練の成熟度を向上 ②不利な立場の者への支援強化 ③企業内職業訓練の拡充 ④職業教育訓練関連制度の柔軟化 ⑤職業教育訓練の潜在能力の有効活用 ⑥職業訓練修了資格の互換性向上 ⑦若年成人の資格の追認促進 ⑧欧州における移動性及び認定の改革 ⑨国際的な教育訓練市場におけるイニシアチブ強化 ⑩経済、科学、政治との連携強化
イギリス	○職業教育訓練制度の整備開始 ・産業訓練法(64年)：産業別職業訓練審議会を設置、企業による職業訓練負担金制度の導入 ・雇用訓練法(73年)：三者構成による中央の政策運営機関(Manpower Service Commission)の設置	保守党政権による地方分権・経営改善への制度改訂(MSC改組、負担金制度廃止、産業別職業訓練審議会による議会の大多数の議会の導入)	失業者以外の成人、事業主対象の初めての導入(成人向徒弟制度(05年)、Train to Gain(06年)) ①個人支援～スキル・アカウンタブルの開始(10年予定) ②会社支援～Train to Gainを介した拡充 資格単位枠組みの開始(11年予定) ①LSC廃止と政策の企画・運営権限の分権化推進(10年予定) ②見習訓練制度の活性化のために、所管機関「全国アップレンティスサービス」の設置(09年)	①リーチレポート(06年)による【背景】技能労働者不足/全般的職業能力不足⇒職業能力の世界水準への引上げ⇒そのために全労働者への能力開発機会の拡充/事業主・在職者ニーズに適合的な教育訓練形成と教育訓練への事業主関与の促進 【政策的方向】 ①教育訓練費の拡充、②公的支出を「Train to Gain」「Learner Accounts」等へ集中、③雇用・技能委員会を介しての事業主の発言力強化と事業主ニーズに適合的な教育訓練への投資集中、④事業主によるNVQレベル2以上資格取得のための社内教育の推進
アメリカ			《労働力投資法(00年施行)》 ①訓練対象者の失業者等の経済的弱者から成人全体への拡大 ②権限の地方への移行 ③教育訓練の相談・斡旋の一貫サービス機関であるワンストップセンターの全国配置 《バーキンス法(06年)》～労働力投資法の延長～ ①地方の役割重視、②ワンストップセンターの役割重視、③ITを活用した労働者個人に対する職業訓練支援、④高生産性職種への職業訓練の重点支援、⑤労働者保護型から付加価値実現型の職業訓練への転換、⑥生涯教育の重視、⑦若者・成人の失業予防政策重視 新型政策評価システム(WISPR)の開始(09年)	

第3章 職業訓練政策の基本的な特徴

1. 職業訓練政策の分野構成

第1章で提示した「国際比較の範囲と視点」に基づいて、まず各国の職業訓練政策の基本的な特徴について明らかにしておきたい。具体的には、各国政府がどの分野を政府が行う職業訓練としているのかの「政策対象の範囲」と、政府機関を含めたどの機関が職業訓練の何の機能を担っているのかの「政策の役割分担」が問題になる。

まず「政策対象の範囲」の観点から各国の特徴を明らかにするには、対象と実施方法(つまり「誰を対象に、どのような方法で職業訓練を行うのか」)からみた政策体系を理解しておく必要がある。それを整理したのが第3-1表である。

第3-1表 政府の職業訓練政策の体系

		企業内訓練型	企業外訓練型
就業前若年者		各国の見習訓練制度	EQJ(独)
成人	失業者(失業手当受給者)	成人向徒弟制度(英)	雇用アクセス個別計画(仏)
	求職者(その他失業者等)	特殊雇用契約(仏)	雇用アクセス個別計画(仏)
	在職者 低技能者型(低技能者、失業の恐れ の有る者、雇用維持のため必要な者)	専門職業化訓練期間(仏)	低技能社員の能力開発支援制度(英)
	有資格者等型	専門職業化訓練期間(仏)	向上訓練支援法による支援(独)
事業主		職業訓練計画(仏)	

政策対象は、学校教育を終了した就職前の若年者を対象にする訓練分野(表中の「就業前若年者」と、成人を対象にする訓練分野に分かれる。前者は、職業に必要な基礎的な能力を養成することを目的とした、学校教育との境界領域に位置する政策である。後者の分野は、失業給付を受給している失業者、それ以外の失業者を含む求職者、在職者の三つから構成される。このなかの求職者のなかでとくに問題になるのは、失業給付の受給が切れた長期失業者と就職が難しい若年者である。

さらに在職者は低技能者型と有資格者等型に分かれる。低技能者型は、技能が低い在職者の能力向上をはかるための訓練であるが、多く場合、失業の恐れのある在職者を対象にした「失業予防型」の訓練と位置づけられている。それに対して有資格者等型とは、公的資格を有している社員等の能力向上を意図した向上訓練の分野であり、ドイツを例にあげれば、職業資格もつ社員がマイスター資格を取得するために受講する公的支援を受けている職業訓練がそれに当たる。

以上は対象となる個人の特性に基づく政策分野の分類であるが、それらに加えて事業主を対象にしたもう一つの政策分野がある。これには、特定の政策目的に沿った訓練を事業主が

行うように誘導し支援するための政策と、事業主が行う社員教育そのものを促進し支援するための政策がある。前者は、上記の「失業予防型」訓練のなかの事業主が行う訓練に当たるので「在職者(低技能者型)」の一類型とみなすことにして、表にある「事業主」は事業主の社員教育そのものを支援する後者の政策分野を示している。

さらに同表は、各国政府が行う政策体系を示すために、職業訓練の実施方法を企業等のなかで行われる OJT 等を含む「企業内訓練型」と、職業訓練をもっぱら企業等の外の機関で行う「企業外訓練型」に分け、各分野に対応する代表的な政策(政策の内容については後に説明する)をフランスの事例を中心に示している。この表は、各国政府が行う多様で複雑で個性的な職業訓練政策群を体系的に整理するための枠組みであり、これからの記述もこの枠組みに沿って展開される。

2. 職業訓練政策の対象範囲からみた特徴

これまで説明してきたなかのどの分野を主要な対象とするかによって、各国の職業訓練政策のなかに共通性と多様性が生まれる。第3-2表に示してあるように、就業前若年者、失業者、求職者は国に関わらず政策のコア分野である。さらに近年では、このコア分野が失業の恐れのある低技能の在職者にまで広がっており、失業対策としての職業訓練は「失業予防型」の性格を強めるとともに対象範囲を拡大してきているのである。

第3-2表 政府の職業訓練政策の分野構成

		フランス	ドイツ	イギリス	アメリカ	
就業前若年者		○	○	○	(○)	
成人	失業者(失業手当受給者)	○	○	○	○	
	求職者(その他失業者等)	○	○	○	○	
	在職者	低技能者型(低技能者、失業の恐れのある者、雇用維持のため必要な者)	○	○	○	○
		有資格者等型	○	○	×	×
事業主・企業		○	×	○	×	

なお表中のアメリカの就業前若年者が括弧付の○印になっているのは、欧州各国とは異なる仕組みをとっているからである。欧州の場合には、教育機関が行う職業教育とともに見習訓練を中心にした職業訓練が重要な役割を果たしている。それに対してアメリカの場合には、教育機関としてのキャリアセンターおよびコミュニティー・カレッジに多くを依存しており、

それらが職業教育と職業訓練の二つの機能をあわせ持っている。なおアメリカにも見習訓練に似た登録徒弟制度があるが、若年と成人を対象にしている点で欧州型とは大きく異なる。

国ごとの多様性はこれら以外の分野で現れる。対象範囲を最も広く設定しているのがフランスであり、在職者(有資格者等型)、事業主ともに重要な対象分野としている。それに対し他3カ国は、事業主を主要な政策対象としていない。このフランスと他3カ国との違いは職業訓練費の財源の違いが影響している。フランスは他3カ国と異なり、事業主から社員教育を促進するための財源を徴収する仕組みをとっているため、事業主を職業訓練政策の対象にするということは徴収した資金を事業主に還元するという意味あいがある。

さらに他3カ国のなかでは、在職者(有資格社員等型)を重要な対象範囲としているのがドイツであり、そうでないのがイギリスとアメリカである。イギリスとアメリカでも、産業政策、地域政策と連係した在職者(有資格者等型)対象の職業訓練が実施されているが、プロジェクト・ベースが中心であり長期的、恒常的な仕組みとして設計されていないということで×印にしてある。ただし、両国が在職者(有資格者等型)の職業訓練に対して公的支援をしていないとは考えないでほしい。両国とも、公的資金で支えられている学校教育機関である継続教育カレッジ(イギリス)、コミュニティー・カレッジ(アメリカ)が在職者(有資格者等型)の重要な職業訓練機関になっているからである。

3. 職業訓練機能の分業形態

(1) 担当機関と担当機能からみた特徴

つぎに「どの機関」が「何の機能」を担当するのかの視点から、各国の職業訓練政策の特徴を明らかにしたい。まず問題になることは、職業教育と職業訓練を所管する政府機関であり、名称は多様であるが前者は学校教育を所管する省(わが国との関連が分かるように、以後は「文部科学省系」と呼ぶ)が、後者は雇用労働政策を所管する省(同様に「厚生労働省系」)が担当するというのが一般的な分担関係である。

しかし、そうであっても細部に入ると現実には複雑である。各国の特徴を把握するには、まず「何の機能」の内容を整理する必要がある。第3-3表に示したように「何の機能」は、職業訓練政策の基本的な枠組みを設定する「基本枠組みの企画・設定機能」、それに基づいて詳細を計画し実施を管理する「管理運営機能」、計画に基づいて職業訓練を行う「実施機能」の3つの段階に分かれる。「何の機関」は政府機関(中央政府と地方政府)、政府が直接管理する政府直轄機関、それ以外の公的機関(公的機関と呼ぶ)、民間機関から構成される。ここで公的機関について注意する必要がある。その中心となる機関は、政府から財政的支援を受けながらもある程度の裁量性をもって職業訓練を提供している非営利機関であり、アメリカやイギリスのように学校機関(アメリカのコミュニティー・カレッジ、イギリスの継続教育カレッジ等)が中心になる場合もあるし、フランスのように学校、職業団体、経営者団

体等が運営する訓練機関が中心になる場合もある。

このように機能と機関を整理したうえで第3-3表をみると、基本枠組み企画・設定機能は、どの国であっても中央政府の所管部門が担当する。ただし、職業訓練分野によって担当部門は異なる。どの国であっても、職業教育と職業訓練の境界領域である就業前若年者を対象にする見習訓練は文部科学省系(フランスは国民教育省、イギリスは児童・学校・家庭省、ドイツは教育研究省)、失業者のための訓練は厚生労働省系(フランスは経済産業雇用省、ドイツは労働社会省、イギリスは雇用年金省、アメリカは労働省)が担当部門である。しかし在職者のための訓練の担当部門は国によって異なり、産業政策の所管部門が担当する(したがって、組織上からみると産業政策との関係を重視する)のがフランス(経済産業雇用省)とイギリス(イノベーション・大学・職業技能省)のタイプであり、雇用政策所管の部門が担当するのがドイツ(労働社会省)のタイプである。

管理運営機能については、中央政府等(中央政府あるいは中央政府直轄機関)、州政府、公的機関が主要な担当機関であり、それら機関の構成については4カ国の間に共通性と多様性がある。まず失業者については、中央政府等が管轄する点で共通している。それに対して見習訓練は、州政府に分権化されているフランスとドイツ(ただし、実習については会議所が所管)、中央政府等(具体的には教育技能委員会)による中央集権型をとるイギリスのタイプがある。在職者の場合にはさらに複雑であり、ドイツ、イギリスは中央政府等(ドイツの雇用エイジェンシー、イギリスの教育技能委員会)が、アメリカは州政府が担当機関である。それに対して特徴的な仕組みをとっているのがフランスである。在職者訓練のための資金を徴収している労使が運営する政府認可の公的機関(OPCA等。詳細については後述する)が担当しており、同機関を政府直轄機関の一形態と考えればフランスも中央集権型に分類される。

最後の実施機能については、政府直轄の職業訓練機関がないか(イギリス、ドイツ、アメリカの場合)、あっても機能が限られている(フランスの場合)ということが重要である。しかし、そうであっても、実施機能の多くが民間教育訓練機関に委ねられているわけではなく、実施機能の主要な担い手はフランスのCFA、ドイツの学校や会議所、イギリスの継続教育カレッジ、アメリカのコミュニティー・カレッジのように、政府から大きな支援を受けている公的機関である。

第3-3表 職業訓練政策の分業構造

		就業前若年者		在職者	失業者
		見習訓練			
		実習	理論教育		
フランス	基本枠組み企画・設定	国(国民教育省)		国(経済産業雇用省)	
	管理運営	州政府		労使運営の公的機関	国(一部州)
	実施	企業	CFA	企業、多様な訓練機関	企業、多様な訓練機関
ドイツ	基本枠組み企画・設定	国(教育研究省)		国(労働社会省)	
	管理運営	会議所	州政府	国(連邦雇用エイジェンシー)	
	実施	企業	職業学校	民間訓練機関、学校、会議所など多様	
イギリス	基本枠組み企画・設定	国(児童・学校・家庭省)		国(イノベーション・大学・職業技能省)	雇用年金省
	管理運営	LSC(教育技能委員会)			ジョブセンタープラス
	実施	企業	公的認定機関(継続教育カレッジ、民間機関、ランダイレクト等) 最大機関は全面的な財政支援下にある継続教育カレッジ		
	その他	経営革新・地域開発関連分野はビジネス・企業・規制改革省担当			
アメリカ	基本枠組み企画・設定	X			国(労働省)
	管理運営			州と地域(労働投資委員会、ワンストップセンター)	
	実施			地域に於ける中核的生涯訓練公的機関はコミュニティーカレッジ	

(2) 財源構成からみた特徴

以上の分業関係に対応して財源が構成されているが、今回の調査では国を超えて共通したベースで詳細なデータを収集できていないので、ここでは概要を説明しておきたい。

第3-4表 職業訓練の財源の構成

主要な財源機関	フランス(2005年)			ドイツ (見習訓練2005年,在職者訓練2006年)			イギリス			
	国	州	事業主	国	州	企業	国	州	企業	
見習訓練	合計 40億€			68億€		(277億€)	○ (7億€)	LSC担 当	—	—
	29%	45%	23%							
在職者訓練	合計 105億€			16億€	6億€	(67億€)	○	—	—	—
	10%	1%	82%							
失業者(求職者)訓練	合計 34億€			100%	—	—	○	—	—	—
	国44%、 ASSEDIC38%	18% (若年中心)	—							

注)①ドイツの在職者訓練は予算規模の大きい「能力開発の制度」と「公的資格等の取得の制度」についてである。詳細は第6-2表(P34)を参照。

②表中のイギリスの見習制度の訓練費用は16~18歳のみを対象としたものであり、このほか19歳以上を対象に3.3億£が資金投入されている。

第3-4表をみると、訓練費用が明らかにされた部分だけをみても、各国が多額の公的資金を職業訓練に投じていることが分かる。たとえばフランスを例にあげると、見習訓練のための公的資金が40億€、在職者訓練が105億€、失業者(求職者)訓練が34億€である。つぎに機関別の負担構成をみると、失業対策としての職業訓練は国が、若年者の職業訓練は州が、在職者訓練は労使が運営する公的機関が担当するとの分業関係をとるフランスでは、失業対策のための訓練は基本的には公的資金で賄われ、その多くが国の機関(ASSEDIC も含む)が負担している。それに対して在職者訓練は民間負担が基本であり、その背景には、企業から拠出金を徴収し在職者訓練に充てるというフランス型の仕組みがある。両者の中間にあるのが若年者を対象にした見習訓練であり、その財源は州を中心にして国と企業が分担するという構成になっている。

ドイツにおいても、失業対策のための職業訓練の財源は国であり、見習訓練と在職者訓練は国と州が分担するという構成である。さらにその内訳をみると、在職者訓練は国中心であるが、見習訓練は、職業学校における教育が州担当であるので州中心に財源構成であると予想される。また見習訓練については、事業主がOJT型訓練にかかる多額の費用を負担しており、その額は277億円と推定されている。ここで注意してほしいのは、ドイツとフランスの事業主負担の性格の違いである。ドイツは事業主が自主的に負担する事業主負担であるが、フランスの事業主負担は拠出金として徴収された資金であり、ドイツと異なり公的な性格をもつ資金である。

最後のイギリスは、見習訓練、失業対策としての訓練、在職者訓練にかかわらず公的資金の財源は国であり、フランス、ドイツとは異なる財源構成になっている。

4. 労使の政策形成への関与

それでは、以上の職業訓練の政策形成と実施に労使はどのように関与しているのか。まず注目したいのはフランスである。

同国では、前述したように、おおむね失業対策としての職業訓練は国が、若年者の職業訓練は州が、在職者訓練は労使が担当するという分業関係が形成され、そのもとで、労使は在職者訓練の政策形成と実施に深く関与している。政策形成については、労使が団体交渉によって政策に関する協定を締結し、それを受けて政府が法律化するというのが一般的な方法である。さらに実施にあたっては、後述する労使が運営する政府認可の公的機関である徴収機関(OPCA など)が深く関与する仕組みになっている。調査対象国のなかで労使が職業訓練の政策形成と実施にもっとも深く関与している国といえるだろう。

ドイツでも、国、州、地域のそれぞれの段階で労使が政策形成に関与する仕組みが作られている。たとえば労使は、国レベルでは、職業訓練の基本枠組みを企画する職業訓練研究所の運営に関与し、州レベルと地域レベルでは、3者構成の職業訓練委員会のなかで州あるい

は地域の基本政策に助言する立場にある。

イギリスは以上のフランスとドイツとは異なる対応をとっている。伝統的には両国と同じように政策形成にあたり政労使からなる3者構成組織を重視してきたが、1980年代以降、3者構成組織を解体し経営者重視の仕組みに再編してきた。後述するように、職業訓練の管理運営を、経営者権限の強い教育技能委員会(LSC)等の組織に任せるようになってきているのはその例である。

これまでは、職業訓練政策の基本的な特徴について整理してきたので、以下では第3-1表に示した政策分野ごとに、各国が展開する職業訓練政策の共通性と多様性について詳細にみていきたい。

第4章 若年者対象の就業前職業訓練政策

1. 就職前職業訓練の二つのタイプ

いずれの調査対象国においても学校教育と職業訓練を明確に分け、異なる政府機関が所管するという体制がとられている。しかし教育(あるいは訓練)内容からみると、学校教育(とくに学校教育における職業教育)と職業訓練を明確に分離することは難しく、学校教育のなかに職業訓練の要素が、職業訓練のなかに学校教育の要素が入り込むことは普通にみられる。その典型が学校教育と職業訓練を組み合わせた長期にわたる就業前職業訓練としての「見習訓練」であり、とくに欧州では若年者向け職業訓練政策の重要な一分野になっている。就職前の若年者を対象にした訓練にはもう一つのタイプがあり、学校教育からも見習訓練からも外れた、就職準備が十分でない若者を対象にした「就職準備型訓練」がそれに当たる。

第4-1表は、この二つのタイプの若年者向け職業訓練政策を国別に整理したものである。まず就職準備型訓練についてみると、ドイツであればEQJ(若年者向け導入訓練プログラム)、イギリスであれば雇用準備訓練(Entry to Employment)が対応する制度になる。訓練内容にはつぎのような特徴がある。

比較的長い期間をかけて基本的な技能を養成することがこの制度の訓練目標であり、そのためドイツのEQJでは6~12カ月をかけて初級職業資格を取得することが、イギリスの雇用準備訓練では10週間以上をかけて基本スキルに対応するNVQ1級、2級を取得することが目標とされている。ただし両者の訓練方法は異なり、EQJでは企業における実習が、雇用準備訓練ではOFF-JTが中心である。

2. アメリカ型の見習訓練制度

もう一つの見習訓練制度は名称が国によって異なり(第4-1表を参照)、フランスの見習訓練制度、ドイツのデュアルシステム、イギリスの徒弟制度(徒弟制度と上級徒弟制度を合わせて徒弟制度と総称することにする)、アメリカのアプレンティス訓練制度がこれに対応する。各国の見習訓練制度の現状をみると、1年以上の長期の訓練期間を設定している点では共通しているが、制度内容は国によって異なり、調査対象の4カ国は2つのタイプに分かれる。

第一のタイプはアメリカ型(アプレンティス訓練制度)である。訓練生の身分は雇用者であること、OJT訓練と理論教育とを組み合わせた訓練内容であること、理論教育は主に社外の公的機関が担当すること、公的資格が取得できることについては後述する欧州型と類似している。しかし政府の関与の仕方が欧州型とは異なり、主な役割が制度の普及・促進とアプレンティス登録制度の運営であることから分かるように、政府の関与は極めて限定的である。それに対応して政府からの資金的援助も限定されている。同制度の運営費用は基本的には事業主及び事業主団体によって負担されており、政府の費用負担は事業主等の20億\$(推定)に

第4-1表 若年者のための養成訓練政策

フランス		ドイツ		イギリス		アメリカ		
制度名	見習訓練制度	デュアルシステム	EQJ(若年者向け導入訓練プログラム)	徒弟制度	上級徒弟制度	NVO訓練	雇用準備訓練 Entry to Employment	アプレンティス訓練
訓練の実施体制	基本的枠組みの企画・設定・運営管理実施 国 州政府 企業と見習実習センター(CFA)	国 実習～会議所、理論教育～州企業と訓練学校	国 BA 企業	国 LSC	国 LSC	国 LSC	国 LSC	国 LSC
対象者	16～25歳の若年者 企業と見習実習センター(CFA)	義務教育修了者/主に基礎学校卒者 企業と訓練学校	実習場所のない若者 企業	16～24歳 企業と教育訓練プロバイダー	16～17歳 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	未経験者と在職者 企業と教育訓練プロバイダー
対象者と企業のマッチング方法	経営者団体、地域の職業安定所等 見習契約(公的支援)による特殊雇用契約の二重地位 最低賃金の25%～78% 中学から大学レベルの多様な学校教育と同等資格取得 1～3年	職業情報センター等の支援下での訓練企業の自己開発 職業訓練契約に基づく訓練生と職業学校制度の二重地位 労働協約に基づく職業訓練手当支給 職業資格取得(346職種) 2年～3年半	職業安定所等 職業訓練契約に基づく 労働協約に基づく 初級職業資格取得 6～12カ月 企業における就業体験	訓練企業の自己開発とコネクション・サービスによるプロバイダー発見支援 雇用者 会社からの給与支給 NVO(2級初級資格)NVO(3級中級資格)相当 1～3年 《訓練内容の4要素と資格》①職務関連能力(NVO)、②専門知識(技術証書)、③基礎学力(キースキル資格)、④雇者の権利と責任/①は企業、②～④は訓練プロバイダーが担当	16～17歳 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	未経験者と在職者 企業と教育訓練プロバイダー
処遇	見習契約(公的支援)による特殊雇用契約の二重地位 最低賃金の25%～78% 中学から大学レベルの多様な学校教育と同等資格取得 1～3年	職業情報センター等の支援下での訓練企業の自己開発 職業訓練契約に基づく訓練生と職業学校制度の二重地位 労働協約に基づく職業訓練手当支給 職業資格取得(346職種) 2年～3年半	職業安定所等 職業訓練契約に基づく 労働協約に基づく 初級職業資格取得 6～12カ月 企業における就業体験	訓練企業の自己開発とコネクション・サービスによるプロバイダー発見支援 雇用者 会社からの給与支給 NVO(2級初級資格)NVO(3級中級資格)相当 1～3年 《訓練内容の4要素と資格》①職務関連能力(NVO)、②専門知識(技術証書)、③基礎学力(キースキル資格)、④雇者の権利と責任/①は企業、②～④は訓練プロバイダーが担当	16～17歳 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	16～18歳の「継続教育・訓練についていない就職準備不足者」 企業と教育訓練プロバイダー	未経験者と在職者 企業と教育訓練プロバイダー
訓練	実習1/3と座学2/3の組合せ	職業学校 実習約7割、座学約3割	企業 企業における就業体験	訓練プロバイダーが担当	企業と教育訓練プロバイダー	企業と教育訓練プロバイダー	企業と教育訓練プロバイダー	企業と教育訓練プロバイダー
OFF-JT実施機関	CFAは独立法人ではなく、教育機関等の公的機関、会議所、職能組織等の民間機関に属する機関 千数百機関	職業学校	-	-	職業資格授与の認定機関	-	-	コミュニケーション・センター
OJT(実習)機関	企業 28.3万人(2006年度) 40.3万人(2006年度末)	企業 49万社(2006年) 義務教育修了者の約55%、新規参加者55万人(2006年) 173万人(2006年)	企業(4万カ所) 37,576人(06年)	-	企業と教育訓練プロバイダー	-	-	参加者46.8万人(08年) < 参加事業主25万 >
訓練人数	新規 ストック	約2,000校	企業(4万カ所) 37,576人(06年)	12.7万人(06年) 5.7万人(06年)	企業と教育訓練プロバイダー	0.1万人(06年)	5万人(06年)	参加者46.8万人(08年) < 参加事業主25万 >
訓練費	総額 ①OCTA(145機関)による企業からの見習料(給与総額の0.5%)、見習訓練制度発展分(同0.18%)の徴収とCFAに対する配分 ②州政府予算(某地方圏では給与算の約1割)、連邦政府、EUの補助金、州税から調達。CFAと企業へ配分。 企業2.3%(見習料、分担金)、国29%、州45%(2005年)	OF-JT用68億€+OJT用277億€(企業・業界団体負担)、1人当費用は約2万€(2005年) ①職業学校(理論教育)のための国と州の一般財源 ②実習は企業負担(指導員人件費、教材費、施設費、訓練生手当等)、277億€(2005年)	①BAから助成 ②企業	6.3億€(08年)	LSCからの補助金	1.7億€(08年)	費用負担～事業主と業界団体等	連邦政府の役割～資金援助なし、アプレンティスの普及・促進と登録制度の運営
受入企業に対する公的支援	①税額控除 ②訓練生給与に関わる社会保険料免除、③受入費用への補助金支給	①企業を受け入れ人数減少と参加不可者の増加 ②訓練期間中の中途者の増加	訓練を提供した中小企業等に訓練費用補助	LSC	LSC	LSC	LSC	連邦政府の役割～資金援助なし、アプレンティスの普及・促進と登録制度の運営
課題と政府方針	①若年失業者問題への対応策として重視 ②適用対象者の拡大方針	①企業を受け入れ人数減少と参加不可者の増加 ②訓練期間中の中途者の増加	訓練を提供した中小企業等に訓練費用補助	訓練修了者比率の向上(現在の同率は60%前後)	LSC	LSC	LSC	連邦政府の役割～資金援助なし、アプレンティスの普及・促進と登録制度の運営

対して0.2億\$にとどまっている。

このように政府の関与が限定的であるにもかかわらず、同制度のもとで訓練を受けている労働者は46.8万人にのぼり、訓練対象人数からするとかなりの規模をもつ重要な訓練制度といえるだろう。なお、同制度は欧州型とは異なり就職前の若年者とともに在職者も対象としているので、対象人数を他3カ国と直接比較することは難しい。

3. 欧州型の見習訓練制度

(1) 実施体制

もう一つのタイプは、政府の強力な支援のもとで実施されている欧州型であり、イギリス、フランス、ドイツがこれに当たる。欧州型ではドイツのデュアルシステムが最も知られているが、同様のシステムはフランスでは見習訓練制度として、イギリスでは徒弟制度として定着している。なおイギリスでは、徒弟制度とは別に徒弟制度が対応していないNVQ資格を取得するためのNVQ訓練制度が設けられているが、以下ではもっぱら徒弟制度を分析の対象とする。

第4-1表に整理されているように、これら3カ国の見習訓練制度には共通点が多い。まず実施体制は、すでに説明したように「基本的枠組みの企画・設定」は国が行うが、管理運営は州や政府直轄機関等に移譲されている。また各国とも、見習訓練を希望する若者と、OJTを提供する企業(訓練企業)のマッチングを支援する公的な仕組みを整備している。訓練を希望する若者は訓練企業を自己開拓するのが基本であるが、フランスでは経営者団体や職業安定所が、ドイツでは職業情報センターが、イギリスではコネクションサービスがそれを支援している。

(2) 訓練生の処遇～身分と賃金～

訓練生の身分については、イギリスとフランスでは職場訓練を受ける企業と雇用契約を結ぶ「雇用者型」の形態を、ドイツでは企業と訓練契約を結ぶ「訓練生」と職業学校の「生徒」の二重の身分をもつという形態をとっている。なおフランスでは、公的支援付きの雇用契約は特殊雇用契約と総称され、見習訓練制度のもとでの見習契約と呼ばれる雇用契約はその一形態と位置付けられている。いずれにしても、身分の決め方に違いがあるものの、いずれの国においても有給で職場訓練を受ける、したがって雇用者的な身分で訓練を受けるという点で変わりはない。

なおフランスとドイツでは、訓練生に支給される賃金が、一般労働者の賃金とは異なる扱いを受けている。フランスでは、賃金を最低賃金の25～75%の水準で設定できると定められており、ドイツでは、訓練手当として支給される賃金は一般労働者とは別に締結させる労働協約に基づいて決められている。

(3) 訓練内容

つぎに訓練内容についてみると、まず訓練期間は3カ国とも長く設定されており、一般的にイギリスは1～3年、フランスは1～3年、ドイツは2～3.5年の範囲である。

第二に訓練は、企業等における職場訓練(OJT)と企業外の職業訓練機関における理論教育(Off-JT)を組み合わせる方式がとられており、フランスではOJTとOff-JTを1対3の構成に、ドイツでは同じく7対3の構成にするというのが基本になっている。Off-JTを提供する職業訓練機関は、ドイツでは学校教育機関としての職業学校、フランスでは教育機関、会議所、職能組織等が運営する見習実習センター(CFA)、イギリスでは学校教育機関としての継続教育カレッジ等であるなど国によって多様であるが、政府の職業訓練機関が直接Off-JT訓練を担当することはなく、それに代わって何らかの公的機関が担当することで共通している。

第三に、公的資格の取得が訓練目標として戦略に設定されている点でも共通している。イギリスではNVQ2級～3級、フランスでは中学から大学までのレベルに相当する資格、ドイツでは専門労働者の職業資格等が訓練修了にあたって取得が目指されている資格である。

(4) 訓練費の財源と使い方

訓練費の財源と使い方は国によって若干の相違がみられる。Off-JTによる理論教育は、政府機関(ドイツの職業学校)あるいは政府からの公的資金によって運営されている公的機関(フランスのCFA、イギリスの継続教育カレッジ等)が担当し、OJTの部分にかぎり企業が費用を負担するという点で共通している。

しかし、その詳細をみるとフランスと、イギリス、ドイツの2カ国ではかなり異なる仕組みになっている。まずイギリスとドイツの場合には、公的資金は一般財源から調達され、Off-JTに使用される。したがって、たとえばドイツでは、Off-JTを担う職業学校の費用は国と州の一般財源が使われ、OJTの費用(指導員の人件費、教材費、施設費、訓練生の手当て等)は企業の負担になる。それに対してフランスは、公的資金の財源も使い方も両国とは異なる。

すなわち、政府が認可した労使が運営する公的機関であるOCTA(全国に145機関ある)が、法律に基づいて見習訓練のため資金を、企業から給与総額の0.5%を見習税として、同じく0.18%を見習訓練制度発展分担金として徴収している。もうひとつの財源は州の一般財源であり、これは州税とともに中央政府からの補助金(それ以外に一部EUからの補助金がある)で賄われている。さらに公的資金の使い方については、Off-JTを担うCFAとともに、訓練生の受入に要する費用を援助するための補助金として企業にも配分される。さらに、訓練生を受け入れた企業には、税額控除、訓練生の社会保険料負担免除の恩典が与えられる。

このようにして調達された公的資金はフランスが40億€(2005年)、ドイツが68億€(2008年)、イギリスが6.3億£(2008年)である。前述したようにドイツとイギリスは政府の一般財源から賄われるが、フランスの場合には、企業から調達した資金(見習税と見習訓練制度発

展分担金)も主要な財源の一つであるため、同資金が財源の23%を占め、政府の一般財源からの資金は74%(国29%、州45%)になっている。

(5) 見習訓練制度の規模と重要性

以上の仕組みをもつ見習訓練制度の規模は国によってかなり異なり、訓練対象者数で見ると、フランスは40万人(2006年度)、ドイツは173万人(2006年)、イギリスは18万人(2006年、徒弟制度と上級徒弟制度の合計)である。とくにドイツの規模が他を圧倒しており、2006年の新規参加者55万人は義務教育修了者のほぼ55%を占めている。

さらに各国が見習訓練制度をどの程度重視しているのかをみるために、第4-1表のデータを活用して第4-2表を作成した。まず、労働市場の大きさからみて見習訓練制度がどの程度の規模の仕組みとして作られているのかをみるために、「訓練対象者数の対労働力人口比率」を計算してみた。同比率をみると、制度の規模はドイツが4.1%と圧倒的に大きく、フランスが1.4%で続き、イギリスが0.6%で小さい。

第4-2表 欧州型見習訓練制度の規模と費用

		フランス	ドイツ	イギリス
労働力人口(2007年)		2,784万人	4,177万人	3,000万人
訓練対象者数		40.3万人 (2006年度)	173万人 (2006年)	18.4万人 (2006年)
訓練費用	公的資金分	40億€ (2005年)	68億€ (2008年)	7.1億€ (6.3億£) (2008年)
	企業負担分	—	277億€ (2005年)	—
訓練対象者数の対労働力人口比率		1.4%	4.1%	0.6%
1人当り 訓練費用	公的資金分	0.9万€	0.4万€	0.4万€
	総費用	—	2.0万€	—

(注)①労働力人口の出所：労働政策研究・研修機構『データブック～国際比較～』(2009年)

②イギリスの訓練費用の公的資金分は1£=1.13€の換算レートでユーロ表示にしてある。

つづいて政府が負担している訓練生1人当りの費用(公的資金分)をみると、フランスが0.9万€ともっとも資金をかけている国であり、ドイツとイギリスは0.4万€と同水準である。この差は公的資金の使用範囲の違いを反映していると考えられ、フランスは前述したように、訓練生を受け入れOJTを実施している企業も援助の対象としている。さらドイツについては、公的資金分と企業負担分を合わせた総費用が分かるので、それから訓練生1人当り総費用を計算すると2万€になる。

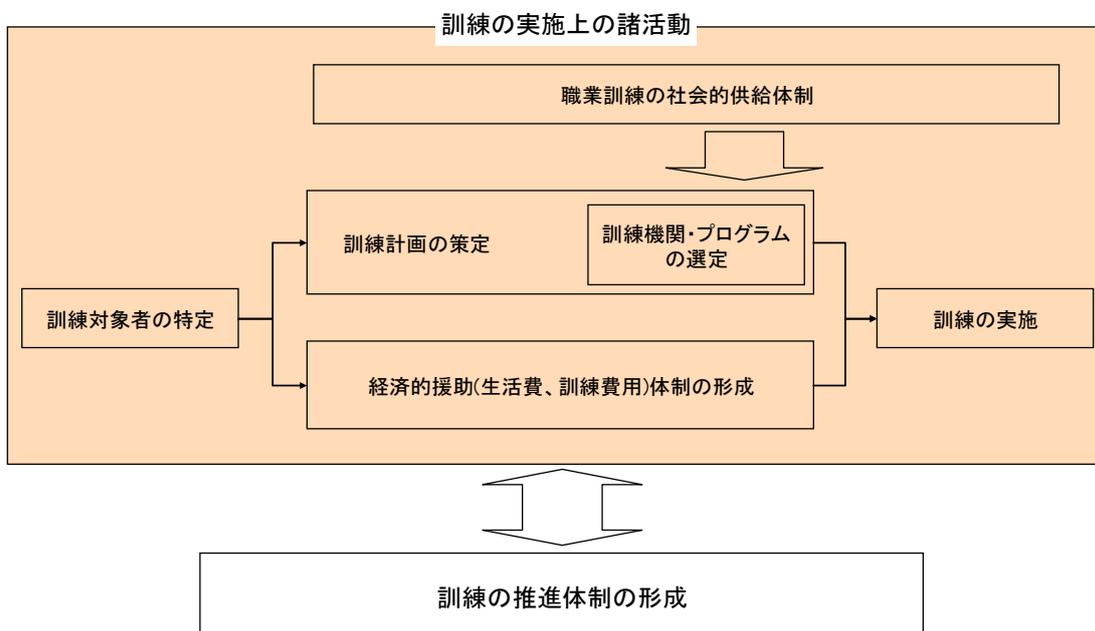
政府が負担している訓練生1人当りの費用からみても、公的資金分と企業負担分を合わせた1人当り総費用からみても、フランス、ドイツ、イギリスは共通して、見習訓練に多くの資金を投入しているといえるだろう。

第5章 失業対策のための職業訓練政策

1. 失業対応職業訓練政策を捉える枠組み

失業対策としての職業訓練政策(「失業対応職業訓練政策」と呼ぶ)は、各国がそれぞれの事情を踏まえ独自の工夫を加えて作成しているために複雑で分かりにくい。それを解きほぐし、国を超えた共通性と各国の特徴を把握するには、政策を体系的に捉えるための枠組みを整理しておく必要がある。それが第5-1図である。

第5-1図 失業対策としての職業訓練政策の捉え方



職業訓練は一般的に、「訓練対象者の特定」を行い、その者のニーズにあった「訓練計画の策定」を行い、それに基づいて多くの訓練機関・プログラム(図中の「職業訓練の社会的供給体制」が対応する)のなかから特定の「訓練機関と訓練プログラムの選定」を行い、選定された訓練機関・プログラムのもとで訓練を「実施」するという手順で進められる。失業対応職業訓練もこの一般的な手順を踏むが、それに加えて、「訓練対象者」に対してどのような経済的な援助を提供するのが重要な要素になる。この経済的援助で問題になるのは、訓練費に対する援助と、訓練期間中の生活費に対する援助の二つである。最後に、こうした一連の「訓練実施上の諸活動」を全体として管理し推進する組織体制を整備すること(「訓練の推進体制の形成」)が必要である。

失業対応職業訓練を行うための諸活動をこのように捉えると、政策を作成するうえで、「訓練の推進体制の形成」とともに、「訓練の実施上の諸活動」に関連する以下の分野が問題になり、それにそって各国の政策をみることにしたい。

- ①訓練対象者の特定化～「誰を訓練の対象とするのか」を決定する。
- ②訓練計画策定の仕組みの形成～「どのように訓練計画を策定するのか」に関わる仕組みを作成する。これには、「どのように特定の訓練機関・プログラムを選定するのか」にかかわる「訓練機関・プログラムの選定」のための仕組みも含まれる。
- ③訓練の実施体制の形成～「どのような機関が、どのような方法で訓練を実施するのか」の仕組みを作成する。
- ④経済的援助体制の形成～以上の訓練に対して「どのような経済的援助を、どのように行うのか」の仕組みを作成する。

2. 訓練の推進体制

まず訓練の推進体制には、国を超えて共通する部分が多い。まず失業対応職業訓練は国の責任のもとで行われるというのが基本であり、したがって、いずれの国においても、厚生労働省系の機関が管轄機関になり、職業訓練の基本的枠組みの企画・設定と予算に対して責任をもっている。

さらに、この管轄機関のもとで現場において個々の職業訓練の計画と管理を行っている推進機関は、どの国であっても職業安定機能をもつ政府機関である。イギリスではジョブセンタープラス、フランスでは ASSEDIC および職業安定所（2009年1月より合併）、ドイツでは雇用エイジェンシーとそのもとの職業安定所、アメリカではワンストップセンターがそれに当たる。

3. 訓練の実施上の諸活動に関わる政策

(1) 訓練対象者の特定化

「訓練の実施上の諸活動」に関わる政策でまず問題になることは、訓練対象者の特定である。言うまでもないことであるが、失業給付を受けている失業者（以後は「失業者」と呼ぶ）は各国政府がこれまで最も重視してきた対象者である。各国の政策を整理した第5-2表をみると、最も中心となる政策の対象者は「失業者」であり、フランスの雇用アクセス個別計画（PPRE）、ドイツの継続職業訓練支援プログラム、イギリスのニューディール等がこの政策に当たる。

しかし、政策の対象範囲は拡大しつつある。それは政策の対象を「失業者」に限定していたのでは、深刻な失業問題を解決できない、という思いがあるからである。まず問題になるのは、失業給付の対象外であって、仕事を探しているにもかかわらず仕事につけない労働者等（以後は「求職者」）の存在である。とくに深刻なのは、就職できない若者と、失業給付の支給が終わった長期失業者が増加していることである。もう一つは、職を失う恐れの大きい

在職者とくに低技能の在職者(以後は「失業懸念在職者」と呼ぶ)の存在であり、その数は企業の事業構造、技術、仕事内容の変化が進むなかで増えつつあると考えられている。

こうしたことを背景には、各国の失業対応職業訓練政策は対象範囲が「失業者」から「求職者」、「失業懸念在職者」に拡大し、三者に対する政策が一体として形成される傾向が強まっている。「求職者」を対象にした政策については、以下にフランスとイギリスの例を示しておく。

【フランスの事例】「就職準備行動」は、失業給付を受けていない若年失業者を主な対象として、早期就職促進のための適応訓練を企業が補助金を受けながら行う政策である。訓練を受ける若者等の身分は研修生であり、研修生を受け入れた企業は訓練後に雇用契約か交互訓練契約を締結しなければならない。さらに失業給付が切れた長期失業者を対象にした代表的な政策が「特殊雇用契約」である。企業は労働者と雇用契約を、国・州と訓練の協定を締結したうえで失業者の訓練にあたる。

【イギリスの事例ー成人向け徒弟制度】25歳以上の成人の求職者を対象に、NVQ 2～3級の取得を目標にして行う訓練であり、訓練の内容と仕組みは若者を対象にする徒弟制度と同じである。

また「失業懸念在職者」向けの政策については、以下に示すドイツのJOB-AQTIVが典型的な事例である。さらに同表には示していないが、フランスでも、後述する事業主、在職者を対象にした職業訓練計画、専門職業化訓練期間の政策が、社員の雇用維持を主要な訓練目的の一つに置いている。

【ドイツのJOB-AQTIV】企業が未熟練の社員を対象に継続職業訓練を受講させる場合には、企業は政府(職業安定所)から賃金補助を受けられる。また、当該の社員は職業訓練クーポン制度によって、政府(職業安定所)から訓練費補助を受ける。

(2) 訓練計画策定の仕組み

失業者等に対する訓練計画は、前述の「訓練の推進体制」のなかで触れた職業安定機関によって作成される。そのための仕組みには、国を超えて以下の2つの特徴がある。

第一は、再就職支援サービスの統合化である。つまり、カウンセリング等の職業相談、職業訓練、職業紹介からなる再就職支援の一連のサービスを有機的かつ統合した形で提供するために、職業安定機関がワンストップサービス機関の性格を強め、そのもとで再就職につながる訓練計画を策定するという方向が指向されている。

第二は、訓練計画策定の個別化である。つまり、上記の再就職支援のための一連のサービス、したがって職業訓練の計画を、個々の失業者等のニーズに合わせて個別的に策定す

るという方向が重視されている。

以上のことに関連するフランスとイギリスの事例を示すが、他の 2 カ国の仕組みもほぼ同様である。

【フランスの雇用アクセス個別計画】フランスの仕組みは、名称からして上の二つの特徴を備えた仕組みとして設計されている。職業安定所では、再就職に向けた個人別行動計画が策定され、それに基づいて職業訓練、再就職支援が行われる。

【イギリスのニューディール】個人別に再就職支援のアドバイザーがつき、一貫した再就職支援と職業訓練の計画が策定される。

訓練計画の策定と関連して問題になる点は、計画にそって、どの訓練機関、訓練プログラムを選定するかである。これには、職業安定機関が指定する方法と、一定の予算の範囲内で個人が選択する方法の二つが考えられるが、調査対象国は共通して後者の方法をとる方向に動いている。第5-2表に示したドイツの職業訓練クーポン券制度、アメリカの個人訓練勘定制度(ITA)がこれに当たる。またイギリスも同様の制度であるスキル・アカウント制度を2010年に導入する計画であるので、その概要を以下に紹介しておく。なお、この制度には、訓練履歴を個人別に管理するという機能も含まれている。

【イギリスのスキルアカウント制度】NVQ 3級までの資格取得のための訓練を受ける18歳以上の者(大学卒は除外)を対象にした制度である。個人は認定職業訓練機関のなかから受講機関を選択し、そのための費用として使用できる7千£相当のバウチャーが政府から与えられる。また、同制度によって訓練履歴の個人別管理が行われる。

(3) 訓練の実施体制

訓練の実施体制をまず「どのような方法で職業訓練を実施するのか」の観点からみると、それには企業外の職業訓練機関を活用する OFF-JT 型訓練と、企業等において行われる職場訓練(OJT)型の二つのタイプがある。

このなかで注目されるのは OJT 型の職業訓練であり、フランスの特殊雇用契約、イギリスの成人向徒弟制度がこれに当たる。これらの制度の特徴は雇用と訓練を結合した訓練方式であり、訓練対象者は企業と雇用契約を結び、賃金を得ながら OJT によって訓練を受ける、という点にある。そのため、訓練対象者に対する国からの直接的な経済的支援策はない。しかし、彼らを引き受ける事業主を対象にした経済的な支援策は作られており、フランスの特殊雇用制約の場合には、賃金、訓練費用等に対する公的支援策があり、イギリスの成人向徒弟制度の場合には、Off-JT に要する訓練費用が支援されている。

ここでは事例として、イギリスの成人向徒弟制度の概要を紹介しておく。

【イギリスの成人向徒弟制度】成人(25歳以上)の求職者を対象に、NVQ 2～3級の資格取得を目標に行う訓練である。訓練の仕組みは若年者を対象にした徒弟制度と同じであり、OJT と Off-JT を組み合わせる訓練方式がとられ、対象者には事業主から賃金が支払われ、Off-JT に関わる費用は政府によって負担される。

ここで問題になる点は、各国がこの OJT 型職業訓練をどの程度重視しているかである。詳細なデータが入手できていないため正確な検討はできないが、就業前若年者を対象にした職業訓練方法として重視されているとともに、フランスやイギリスの事例をみる限り、OJT 型は重要な職業訓練方法として位置づけられていると考えられる。たとえばフランス政府は、就職が困難な長期失業者を対象にした訓練として、訓練と雇用を結合した特殊雇用契約を重視し、拡大する方針をとっている。そのため、同表に示してあるように、失業対応職業訓練の中核的な制度である雇用アクセス個別計画の対象者が 16.9 万人(2006 年)であるのに対して、特殊雇用契約の対象者は 2009 年の予算ベースで 23 万人に上っている。

訓練の実施体制に関連して、つぎに問題になるのは「どのような機関が職業訓練を実施するのか」である。OJT 型職業訓練は受け入れる事業主が担当するので、問題になるのは Off-JT 型職業訓練の実施機関である。この点から調査対象国を分類すると、以下の 3 つのタイプに分かれる。

第一のタイプは、政府直轄の公共職業訓練機関に依存する「公共職業訓練施設活用型」であり、労働省所管で政府・経営者・労働組合代表が運営にあたる成人職業訓練協会を活用しているフランスがそれに当たる。ただし同協会の比重は、訓練機関を競争入札で決定する方式がとられるようになるなかで低下しつつあり、フランスは後述するドイツ型に接近しつつあるように思える。

それ以外の国では、公共職業訓練機関以外の学校教育機関、経営団体・職能団体等の公的機関、民間職業訓練機関等の多様な機関を活用しているが、そのなかでも学校教育機関を積極的に活用する「教育機関活用型」が第二のタイプであり、イギリスとアメリカがこれに当たる。たとえばアメリカの場合にはコミュニティーカレッジが、イギリスで継続教育カレッジが重要な役割を果たしている。もう一つのタイプがドイツであり、イギリスとアメリカとは異なり、相対的に民間の職業訓練機関、経営団体等の公的機関、学校等の多様な機関に訓練を委託している。

(4) 経済的援助の仕組み

失業者等が再就職をめざして職業訓練を受けるにあたっては、訓練費用と訓練期間中の生活費が問題になり、各国政府は共通してつぎのような政策をとっている。

まず「失業者」は、訓練費が公的に負担されるとともに失業給付が生活費として支給される。「失業懸念在職者」は、企業から賃金の支給を受けつつ訓練を受ける。そこで問題に

なるのは、失業給付を受けずに訓練をうけ再就職をしようとしている「求職者」の場合であり、それぞれの国はそれぞれの対応を行っている。

たとえばフランスの場合には、訓練費補助と生活費に対応する雇用復帰支援手当の仕組みをもつ雇用アクセス個別計画(PPRE)がすでに失業給付受給権のない「求職者」を対象にしている。長期失業者を対象とする特殊雇用契約では、政府から資金的な援助を受けている企業が賃金と訓練費用を負担する。また、失業給付を受けていない失業者(とくに若年者)である「求職者」を対象にして、企業が社内で職場適応訓練を行う就職準備行動(APR)では、「求職者」には、生活費に対応する社会保障手当が支給される。

イギリスの場合には、最も中核的な仕組みであるニューディールが「失業者」を対象にしているので、「求職者」に対しては、生活費のために成人教育手当(19歳以上)と教育継続手当(19歳未満)の制度が、訓練費のために訓練費補助制度がニューディールとは別に用意されている。

第5-2表 失業者(求職者)のための訓練

制度の名称	フランス			ドイツ		イギリス			アメリカ			
	雇用アクセス(個別計画)(PPRE)	全国雇用基金(FNE)	特殊雇用契約	就職準備行動(APR)	継続職業訓練支援プログラム(伝統型)	JOB-AQTV法(2002年から)(最新の特別型)	職業訓練クーポン券制度(労働市場近代化法に基づく、03年)	ニューディール(1998年から)		訓練費補助制度	成人教育手当	成人向徒弟制度(2005年)
対象者	失業者失業保険給付受給権の無いに関わらない	失業給付が切れた成人の長期失業者	失業給付が切れた長期失業者(とくに就職困難者)	失業手当なしの失業者(とくに若年者)	失業者、失業の恐れのある者(低資格者等)	失業懸念の未熟練社員の訓練	失業者、失業懸念者	主に失業給付受給の若年失業者、長期失業者	失業者、求職者、在職者に関わらず19~25歳	19歳以上で初めてNVQ2,3級取得のための訓練参加した者	成人(25歳)以上の求職者	
主要な財源	国、ASSEDIC、州	国、ASSEDIC、州	国、ASSEDIC	国、ASSEDIC	国(失業保険、一般財源)	国(失業保険、一般財源)	国(一般財源)	国(一般財源)	国(労働年金省)シヨアセンタープラス	国(イハーン・ジョン・大学・職業技能省)		
管轄機関	認定機関	認定機関	企業等	企業	民間訓練機関、会議所、企業、職業学校等	民間訓練機関、会議所、企業、職業学校等	民間機関等の多様なプロバイダー					
訓練実施機関	認定機関	認定機関	企業等	企業	民間訓練機関、会議所、企業、職業学校等	民間訓練機関、会議所、企業、職業学校等	民間機関等の多様なプロバイダー					
概要	① 職安での個別行動計画の作成とそれに基づく訓練・再就職支援 ② 州の訓練、交互訓練、個人訓練、ASSEDICの訓練を活用	訓練機関あるいは企業での40日~3年の訓練	企業は労働者と雇用契約、国・州協定を締結	① とくに若年者の早期就職促進のための適応訓練 ② 訓練期間は最大37ヶ月 ③ 企業は訓練後雇用契約が交互訓練契約の締結が義務 ④ 身分へ研修生	① 条件~職安認定と職業カウンセリング ② 職業訓練クーポン券制度(2003年から)	《未熟練者在職者中心の政策》 ① 企業が未熟練社員を継続職業訓練に参加させる場合、職安が企業に対する資金補助する ② 職業訓練クーポン券制度(2003年から) 《失業者向け)社員の訓練期間中の失業者雇用プログラム(シヨア・モンテル)	① 職安から参加者に対して、内容・期間と有効期間記載のクーポン券の支給 ② 参加者は認定訓練講座の自己選択	① ハンナショナルアドバイザーによる一貫した就職支援とそのなかでの訓練 ② 若者(18~24歳)で6ヶ月失業者、長期失業者(25歳以上、失業給付受給期間187ヶ月)に強制適用	初めてNVQ3級相当資格を取得するための訓練に対する援助	① フルタイム訓練の受講者に對する生活費補助として成人教育手当支給(19歳未満に回内内容の教育継続手当がある) ② 他の生活費補助(失業給付)がある場合は支給	① NVQ2~3級取得が目標 ② 訓練内容は養成訓練型の徒弟制度と同じで給与を得ながらOJTとOff-JTを受ける	① フンストップセンターにおけるアト・バイズ、ITA取得 ② 訓練内容指導と訓練の自己選択 ③ 個人の訓練履歴書
失業者等への経済的援助	雇用復帰支援手当(ARE)の支給		(企業からの賞金)	社会保障手当支給	受講料、宿泊費、生計手当(賞金の60~67%)の支給	なし	賞金の50%~100%を1年間助成	一定の条件下での企業に対する助成金	訓練受講費の全額補助	生活費貸付の成人手当支給	企業から給与支給	
企業に対する公的支援	訓練費、訓練期間中の生活費に對する雇用復帰支援手当による補助	① 訓練費用の最大70%補助 ② 連帯基金からの給付が生活費に対応	国・州から賞金と訓練費用の補助、社会保険料免除の優遇措置を得る	月額450€の補助							Off-JT費用の公的負担	
対象者数	16.9万人(06年)	23万人(09年度予算ベース)	1.7万人(06年10月~07年12月)	19.7万人(2007年)				参加数(08年6月現在)~若年者失業/8万人、長期失業5.5万人				

第6章 事業主と在職者を対象にした職業訓練政策

1. 事業主支援型の職業訓練政策

(1) イギリスの政策

これまで説明してきた就業前若年者を対象にした職業訓練と失業に対応するための失業対応型職業訓練が政府の主要な政策分野であるが、それに以外にも、企業等の事業主が社員に対して行う職業訓練を支援する政策(事業主支援型政策)、在職者自らが行う職業訓練を支援する政策(在職者支援型政策)がある。

まず事業主支援型政策を重視している国はフランスとイギリスであり、第6-1表に政策の概要が示してある。なお、各国政府は就業前若年者向け職業訓練でも、失業対応型職業訓練でも事業主を対象にした支援策をとっており、ここでの事業主支援型政策とは、それらの特定の目的に沿った政策以外の、事業主が行う社員教育そのものを促進し支援するための政策である。

同表にあるように、イギリスの政策は「Skills Pledge」・「Train to Gain」と呼ばれる政策であり、事業主が行う社員教育を直接支援するのではなく、間接的に促進するという点に特徴がある。例えば Skills Pledge の場合には、事業主が社員の NVQ2 級以上の資格取得を目標にして社内訓練に取り組むことを政府に誓約するという政策であり、2008年現在で、誓約した企業等は約7,500組織に上っている。

(2) フランスの政策

フランスの事業主支援型政策は、事業の規模と内容のいずれからみてもイギリスの「Skills Pledge」をはるかに上まわる政策である。中核的な政策は同表にある「職業訓練計画」である。これは、企業が社員の仕事変化への適応、雇用維持、能力開発のために行う職業訓練を直接支援するための政策であり、その最も重要な特徴は財源の調達とその事業主への配布の仕組みにある。その概要は以下の通りである。

労使が運営する政府認可の公的機関である徴収機関が企業から拠出金を徴収し、それと国民雇用基金、欧州社会基金からの公的資金を合わせて財源とし、企業や在職者が行う職業訓練に対して資金援助を行うというのが基本的な仕組みである。徴収機関には、企業を主に支援する OPCA と在職者を主に支援する OPACIF の二つのタイプがあり、企業が徴収される拠出金は両機関合わせて、従業員規模10人未満で総給与の0.55%、10人以上で1.05%、20人以上で1.6%である。

そのなかの多くの部分(10人未満0.4%、10人以上0.9%、20人以上0.9%)が、事業主支援型政策である「職業訓練計画」向けの拠出金として OPCA によって徴収され、事業主には社内訓練に支出した費用に相当する資金が OPCA から拠出金の範囲内で配布される。このように「職業訓練計画」は全国の実業主を対象にする規模の大きい制度であり、2006年度

の統計によると、この制度のもとで訓練を受けた者は在職者の約4割にのぼり、また、その平均訓練時間は1人当たり約30時間になっている。

もう一つの制度は「専門職業化訓練期間(PDP)」である。これは、就労と訓練を組み合わせることで在職者による高度な職業資格の取得や、高度な能力の養成を支援する制度である。これには企業が主導的に進めている訓練を支援する事業主支援型と在職者個人が主導する訓練を支援する在職者支援型がある。前者は「職業訓練計画」の一形態に当たり、後者は後述する職業訓練個人権(DIF)として扱われる。

詳細は第2部第1章「フランスの公共職業教育訓練」を参照してほしいが、労使が運営する徴収機関(OPCAとOPACIF)が企業から資金を徴収し、それを財源として、事業主が行う社内訓練と在職者自らが行う能力開発を支援し促進するために資金を配布する、というフランス型の仕組みは注目しておくべき事例であろう。

第6-1表 事業主対象の政策

特性	フランス		イギリス	
	企業主導型訓練促進政策	中間型	Train to Gain	Skills Pledge
政策の名称	職業訓練計画	専門職業化訓練期間(PDP)		
開始年	1971年	2004年	2006年	2007年
所管政府機関	国(経済産業雇用省)		国(イノベーション・大学・職業技能省)	
訓練目的	①仕事変化への適応 ②雇用維持 ③能力開発	①雇用維持 ②職業資格取得 ③長期の高度技術獲得	低技能社員(NVQ2級以上資格の非保有社員)の資格取得・能力開発	
概要	①社内の企業委員会に諮ったうえで実施 ②社内訓練とともに外部での社員の能力認定、職業経験認証に活用 ③就業時間内が原則、有給	①就労と訓練の組合せ方式。公的な職業資格の取得可。 ②企業主導の場合には、職業訓練計画の枠内、個人主導の場合にはDIF枠内 ③就業時間内実施が原則、有給、	①企業の訓練費用に対する政府援助(中小企業には資金補助有り) ②訓練プロバイダーに対する経済的支援 ③スキル・ブローカーによる事業主に対する無料の訓練コンサル実施	①企業による政府に対する社員教育(NVQ2級以上取得)に関する誓約 ②Train to Gainを通じた支援(訓練コンサル等)
主要な財源	OPCA拠出金、行政(国民雇用基金、欧州社会基金)支援	OPCA拠出金、行政(国民雇用基金、欧州社会基金)支援	一般財源	
訓練状況	在職者の約4割、平均訓練時間約30時間(人)(2006年度)	37万人(2007年) 利用企業比率12%、利用従業員比率2.2%	8.1万人(2006年度平均)	誓約企業数(08年11月現在) ~7,500組織
その他	企業負担状況~①徴収機関は政府認可/労使運営のOPCA,OPACIF/ ②負担額 10人未満 総給与の0.55%、10人以上 1.05%、20人以上 1.6%(そのうち職業訓練計画分は同じく 0.4%、0.9%、0.9%)			

2. 在職者支援型の職業訓練政策

(1) ドイツ型の政策

在職者を対象にする職業訓練政策には、すでに説明したように、失業の恐れがある低技能の在職者を対象にした「失業予防型」の政策と、それ以外の職業資格をもつ在職者等がより高

度な能力を身につけるための向上訓練等の政策がある。前者については失業対策のための職業訓練政策のなかで説明したので、ここで扱うのは後者のタイプである。

これに該当する注目すべき政策をとる国はフランスとドイツであり、その概要は第6-2表に示してある。なお同表にはアメリカのアプレンティス訓練制度が記載されているが、これは、就職前若年者を対象にした見習訓練制度と同じ仕組みであり、アメリカの場合は同制度が在職者にまで拡大されている。

まずドイツの政策は、短期訓練からなる「適応向上型」と長期訓練からなる「昇進向上型」の二つから構成されている。それらのなかで最も中心となるドイツらしい制度が、「昇進向上型」のなかの「公的資格等の取得のための制度」である。これは長期のOff-JTにより高度な資格を取得することを目的としている。対象資格はマイスター資格が中心であり、対象資格約200のうちマイスター資格が170を占めている。さらに、これと類似した制度に「向上訓練支援法による支援の制度」がある。これは、マイスター及び同等の職業資格の取得をめざす若者に対して受講料、試験費用等を支援する制度であり、2006年時点の対象者は13.6万人である。もうひとつの「適応向上型」の制度は、短期コース中心のOff-JT型訓練からなる「能力開発の制度」である。

これらのなかの「公的資格等の取得の制度」と「能力開発の制度」のもとで訓練を受けた在職者は748万人(2007年)に、前者の制度のもとで会議所が開催するマイスターコースに参加した在職者は工業、手工業を合わせて約9万人(2001年)にのぼる。さらに両制度のもとでOff-JTコースを提供する教育訓練プロバイダーは民間職業訓練機関が最も多く、2002年時点で全コースの57%を占めている。それに次ぐのは国14%、会議所11%、経済団体等11%である。

さらに、以上の在職者支援型訓練政策には多額の公的支援が使われている。「公的資格等の取得の制度」と「能力開発の制度」の場合には、2006年の統計によると、企業が67億€と最も多くの資金を負担しているが、公的資金も22億€(国16億€、州6億€)投下されている。さらに「向上訓練支援法による支援の制度」のための公的資金は3.5億€(2007年)に上っている。

(2) フランス型の政策

フランスはドイツとは全く異なる仕組みによって在職者支援政策を展開している。労使が運営する徴収機関(OPCA と OPCACIF)が企業から資金を徴収し、それを財源として、事業主が行う社内訓練と在職者自らが行う能力開発を支援する。前述したこの仕組みを通して在職者支援が行われている。

第6-2表にあるように、これには、在職者個人が主導して行う訓練を支援する「訓練支援策」と、在職者が自分の職業能力を公的に認定してもらうことを支援する「能力認定支援策」の二つがある。専門職業化訓練期間(PDP)、個人主導型訓練の支援策(CIF)、職業訓練

個人権(DIF)が前者に対応する制度であり、総合能力判定制度(BDC)と職業経験認定制度(VAE)が後者に対応する制度である。これらの財源と徴収機関についてみると、専門職業化訓練期間(PDP)と職業訓練個人権(DIF)は徴収機関 OPCA が徴収した拠出金と国民雇用基金、欧州社会基金からの公的資金を財源とし、他の制度は徴収機関 OPACIF が徴収した拠出金を財源としている。

①訓練支援策

訓練支援策のなかで中心となる伝統的な政策は、1971年に開始された個人主導型訓練の支援策(CIF)である。これは自己啓発のための能力開発休暇制度であり、在職者が OPACIF に訓練計画書を提出し承認を受けると取得できる。休暇期間はフルタイム訓練の場合には1年間以内、パートタイム訓練であれば訓練時間1200時間以内と長期であり、休暇期間中は OPACIF から賃金が支給され、休暇終了後は現職復帰が原則である。実績をみると、1人当たり平均訓練時間は約800時間、賃金を含む1人当たり費用は約2万€である。また2006年度の新規申請者数は6.2万人であるが、実際に承認されたのは4.3万人である。

以上の個人主導型訓練の支援策(CIF)は、多額の費用がかかるために利用者数の拡大が難しいとの問題を抱えている。そこで、同制度を補完する制度として新たに作られたのが職業訓練個人権(DIF)である。これは短期訓練のための時間を在職者に保障する制度であり、具体的には、在職者には、本人申請により年間20時間の訓練時間(6年間累積することができる)を取得する権利が認められている。訓練は原則就労時間外に行われるが、その間には賃金の50%相当の訓練手当が支給される。利用者は2006年度現在で16.6万人に上っている。

なお、もう一つの専門職業化訓練期間(PDP)の制度については、すでに事業主支援型政策のなかで説明してあるのでここでは省略する。

②能力認定支援策

もう一つの能力認定支援策は類似した総合能力判定制度(BDC)と職業経験認定制度(VAE)の二つの制度からなっている。

前者は、在職者が社外専門機関のカウンセラーから職業能力、職業適性の診断を受け、それに関する報告書を作成してもらうために、24時間の総合能力判定休暇が付与されるという制度である。さらに、認証された学校機関から、これまでの職業経験を公証しディプロマ等の能力証明書を発行してもらうために、在職者に24時間の職業認定休暇が付与するというのが職業経験認定制度(VAE)である。

制度の活用状況をみると、総合能力判定制度(BDC)では2006年の申請者数は2.9万人、そのうち認められたのは2.8万人である。職業経験認定制度(VAE)では、2006年に OPACIF によって資金提供の申請が認められたものが約8千人であり、能力証明を得たのが2.6万件である。

第6-2表 在職者のための訓練政策

特性	フランス			ドイツ		アメリカ
	訓練支援政策	能力認定支援策	職業経験認定制度 (VAE)	適応向上型	昇進向上型	
政策の名称	個人主導型訓練の支援政策 (CIF)	総合能力判定制度 (BDC)	職業経験認定制度 (VAE)	適応向上型	昇進向上型	アブレンティス訓練制度
開始年	2004年	1971年	2002年			1937年
所管政府機関	経済産業雇用省			労働社会省/管理運用は雇用エンジニア		労働省
訓練目的	①雇用維持 ②職業資格取得 ③長期の高度技術獲得	職業能力、職業適性の診断・認定	職業経験の公証	能力開発	「向上訓練支援法」による支援	未経験者と在職者に対する体系的訓練の提供
概要	①就労と訓練の組合せ方式、公的な職業資格の取得可能。 ②企業主導の場合には、個人主導の場合にはDIF枠内 ③就業時間内実施が原則、有給、	職業能力、職業適性の診断・認定 ①外部機関のカウンセラーによる職業能力、適性の診断と調査書作成 ②24時間の総合能力判定休暇(CBC)の付与	職業経験の公証 ①認証された学校が過去の職業経験を公証し、修了証明書、タイムロマを発行する制度 ②24時間の職業認定休暇(CVAE)の付与	①訓練(長期コース) ②対応資格～約200、うちマイスター関連170 ③工業マイスターの場(職場指導者、訓練指導者のための資格、会議所による試験実施と資格認定)	①マイスターおよび同等資格取得を目指す若者に対する支援 ②受講料、試験費用の補助・貸付 ③対象は850職種	①1～6年 ②OJTと理論教育との組合せ ③費用負担～事業主と業界団体等 ④対象は850職種
実施機関の特徴				短期コース中心		
費用	OPCA拠出金、行政(国民雇用基金、欧州社会基金)支援	OPACIFへの拠出金	OPACIFへの拠出金	国16億€、州6億€、企業67億€(2006年)	3.5億€(07年)	民間20億\$(推定) 政府支援0.2億\$
訓練状況	37万人(2007年) 利用企業比率12%、利用従業員比率2.2%	申請2.9万人、受諾2.8万人(2006年)	認定者2.6万人、資金受給者8千人(2006年)	○受講者数 748万人(2007年) (会議所のマイスターコースの場合)(2001年) ○工業～1.3万人 ○手工業～7.7万人	支援対象者13.6万人(06年)	①参加者46.8万人(08年) ②参加事業主25万
その他	企業負担状況～①徴収機関は政府認可/労使運営のOPCA、OPACIF ②負担額 10人未満 総給与の0.55%、10人以上 1.05%、20人以上 1.6%					その他多様な政策が打たれている。代表は以下。 ①高度有能者職業訓練プログラム～デュアルによる認定資格取得者を対象。学位取得支援。 ②JobSTARTER～地域における企業による養成訓練強化

第7章 まとめ—日本にとって参考になること—

1. 政策範囲と課題

(1) 求められる政策対象範囲の拡大

これまで国際比較調査を踏まえて、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカの職業訓練政策の共通性と多様性について明らかにしてきた。その結果は、わが国の職業訓練政策を考えるうえで、どのような点で参考になるのか。

まず注目したい点は、職業訓練政策の対象範囲を、伝統的な分野である失業者等の社会的・経済的弱者から在職者や事業主まで拡大していることである。この背景には、各国政府のつぎのような認識がある。

第一には、人材育成は産業・企業の競争力強化策の重要な一分野であり、政府は事業主の職業訓練施策と労働者自身の能力開発活動を積極的に支援する必要がある。第二には、労働者が豊かな職業生活を実現するには生涯にわたって良好な訓練機会を得ることができることが重要であり、政府はそのための生涯訓練体制を整備する必要がある。第三に、深刻な失業問題に対応するには失業予防型の訓練政策を整備する必要がある。このように政策の視点を転換すると、いきおい政府の職業訓練政策の対象範囲に事業主と在職者が組み込まれることになるのである。

以上の「競争力強化のための人材育成」「生涯訓練の必要性」「失業予防型政策の重要性」はわが国にとっても重要な課題であろう。そうであれば、調査対象国の経験を踏まえると、わが国も事業主と在職者を対象にした政策をこれまで以上に拡充する道を検討してみる必要があるだろう。

(2) 「高度人材養成型」の構築が課題

上記した調査対象国の政策転換には、相互に重なる部分があるとはいえ、二つの異なる方向のベクトルが組み込まれている。すなわち産業・企業の競争力を強化するために高度人材をより高度な人材に育成するという「高度人材養成型」に向かうベクトルと、雇用の場を獲得し維持するためのベースとなる基本能力を養成するという「基礎能力養成型」に向かうベクトルであり、それぞれのベクトルにはそれぞれに合った政策がとられねばならない。

こうした観点からみると、ここにきて調査対象国が導入している事業主、在職者を支援する政策は主には「基礎能力養成型」の政策である。たとえば、イギリスが重視している「Train to Gain」政策を思い出してほしい。在職者の能力向上を通して企業の競争力を強化しようとする政策であるが、NVQ 2級を基本的な訓練目標としている以上は「基礎能力養成型」とみなさざるを得ない。それに対して「高度人材養成型」といえる政策は少ない。第6-2表に示した「在職者のための訓練政策」がそれに近い政策群であるが、そのなかで明確に「高度人材の養成」を訓練目標においているのは、マイスター養成を主なねらいとしたド

イツの「公的資格等の取得の制度」にとどまろう。

「高度人材の養成」は大学などの高等教育機関に任せるとというのが一つの解決策であるが、それでは、「モノ作り」等の現場で高度な仕事に従事する技能人材の養成は難しい。若者対象のデュアルシステムからマイスター養成の「公的資格等の取得の制度」までを整備しているドイツであっても、「モノ作り」等を支える高度技能人材の不足に困り、いまでも、それへの対応を重要な政策課題としている。

この高度技能人材の不足はわが国も直面している課題であり、調査対象国の経験をみると、つぎのような対応が考えられる。企業が高度技能人材を社内で養成するには有能な指導員の存在が不可欠であるが、その養成にあたっては「マイスター養成は指導者養成でもある」というドイツ型が参考になろう。わが国も、現場における技術力、管理力とともに指導力を養成するための訓練コースを公的に整備する意義は大きい。

しかし、ドイツがそうであるように、それだけでは十分な対策といえないだろう。これまでのように多くを企業に任せていては解決できる問題ではないので、政府の強力な支援のもとで、高度技能人材を育成するための仕組みを創りあげる必要があるだろう。その工夫が問われている。

2. 推進体制と課題

(1) 求められる教育政策、産業政策との関係

つぎの職業訓練政策の推進体制については、まずは教育政策、産業政策との関係が問題になろう。調査対象国の経験をみると、雇用労働政策担当の政府部門は失業対策職業訓練についてはもっぱら担当するにしても、職業教育と職業訓練の境界領域である就業前若年者を対象にした訓練(とくに見習訓練)では教育政策担当部門と、事業主と在職者に対する政策については産業政策担当部門と協力しながら政策を進めるという体制になっている。

もともと教育と訓練と雇用の場としての産業の3者の関係を考えれば当たり前のことであり、わが国においても教育政策、産業政策との関係強化は重要な課題である。具体的には、学校教育とくに工業高校等の職業教育を専門としている学校機関との関係強化が不可欠であり、既存の学校教育のなかに職業訓練をこれまで以上に組み込む、学校機関と職業訓練機関が共同して欧州型見習訓練制度のOff-JT機関に似た機関を創設する等の多様な可能性を検討する必要があるだろう。また産業政策との関係では、最も重要な課題は前述した高度技能人材を養成するための職業訓練体制の整備であろう。

(2) 実施機能の外部化と外部機関の養成

第二に調査対象国において、実施機能を中心に政府機関の役割を縮小し外部機関を活用するという傾向が共通してみられた。わが国もその方向で進んでいるが、そこで問題になるの

は、受け皿となる良質な外部機関をいかに育て確保するかである。

調査対象国の主要な職業訓練機関がそうであったように、それを全て市場に委ねることはできず、政府からの強力な財政支援を受ける公的機関が大きな役割を果たさざるをえない。しかしわが国の現状をみると、職業訓練機能を担っているアメリカ、イギリスのカレッジ等の学校教育機関、ドイツやフランスの経営団体等の公的機関に対応する機関が十分に形成されてない。

わが国にとって、公的な職業訓練機能を担う機関の充実が重要な政策課題である。調査対象国の経験を踏まえれば、学校教育機関と協力関係を形成すること、経営者団体等の公的機関を職業訓練機関として育成することが解決の方向になろう。

(3) 訓練の個別化と統合化

第三には、いずれの国においても、個々の労働者のキャリア形成との有機的な関係のなかで職業訓練は計画され実施されることが重視されている。この点は失業対応職業訓練に明確にあらわれており、職業相談と職業訓練と職業紹介からなる一連のサービスを統合的、個別的に提供する体制の整備が進められていた。それは、わが国でも効果的な職業訓練を進めるうえで不可欠な条件であり、政府にとって、職業安定機関と職業能力開発機関の有機的な関係と、両機関におけるキャリア・コンサルティング能力の向上が重要な課題である。

第四に調査対象国では、職業能力評価制度が職業訓練政策のなかで重要な役割を果たしており、わが国においても、職業訓練政策を効果的に展開するうえでその整備・充実は不可欠である。調査対象国の経験とわが国の現状を踏まえると、多くの企業、労働者をカバーする体系化された職業能力評価制度を構築するとともに、同制度によって評価された能力(職業資格)と学校教育上の資格の相互認定制度と、現場で積み重ねてきた能力を評価し社会的に認証する制度を検討する必要がある。

3. 職業訓練方法の課題

最後に職業訓練の方法に関連して、調査対象国のわが国と異なる特徴は、何と云っても、民間企業が参画する有給の OJT 型方式、つまり「雇用と訓練の結合」方式が重視されていることである。わが国の職業訓練は余りに職業訓練機関による OFF-JT 型に依存しすぎてきたのではないか。企業との関係を強化し、雇用との結合を考えた OJT 型方式の拡充を検討する必要がある。

とくに調査対象国において「雇用と訓練の結合」方式が主流を占めているのは見習訓練制度の分野である。同制度のもとで訓練を受けている若者は、わが国の視点からみると驚くほど多い。すでに説明したように、最も多いドイツでは労働力人口の4%であり、少ないイギリスでも0.6%にのぼる。さらにフランスは、長期失業者対策として「雇用と訓練の結合」

方式の特殊雇用契約を重視する方向に政策を転換している。

これからの職業訓練政策の基本が「現場で使える人材の養成」にあるのであれば、「雇用と訓練の結合」方式の職業訓練を重視していくのは当たり前のことである。そのためには、企業が訓練に対する考え方を転換する必要がある。つまり企業には、自社で必要とする人材を養成することに加えて、人材育成に関わる社会的な役割も引き受けるという考え方をもってもらい、また、政府はそれを促進し支援するための政策を強力に推進する必要がある。

これまで今回の国際比較調査を通して抽出したわが国の職業訓練政策の課題について検討してきた。わが国政府には、それらのなかで何が重要で、解決するためにはどのような政策上の具体化が必要であるかをさらに検討してほしいと考えている。