

JILPT 資料シリーズ

No. 98 2012年2月

第9回北東アジア労働フォーラム

# 労働者の能力開発とキャリア形成支援の 現状と政策課題



独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
The Japan Institute for Labour Policy and Training

第9回北東アジア労働フォーラム  
労働者の能力開発とキャリア形成支援の  
現状と政策課題

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## まえがき

労働政策研究・研修機構（JILPT）は2011年10月28日、東京で、韓国労働研究院（KLI）・中国労働保障科学研究院（CALSS）との共催による第9回北東アジア労働フォーラム（日中韓ワークショップ）を開催した。同フォーラムは、日中韓3カ国の労働政策研究機関が共通テーマに基づく研究成果を持ち寄って報告、意見交換をすることにより共通認識を醸成するとともに、研究内容を深めることを目的とした国際共同研究会議であり、2002年から開催している。

今回のテーマは、「労働者の能力開発とキャリア形成支援の現状と政策課題」とした。日本では、産業構造の変動やバブル経済の崩壊に伴い、特に若年層をとりまく就職やキャリア形成が大変厳しい状況にある。また、非正規雇用も拡大傾向にあり、労働者の職業能力をどのように高めていくかが大きな課題となっている。就業形態の多様化や就業意識の変化を背景に、職業能力のミスマッチの問題も顕在化している。こうした状況のなか、雇用の安定を図るためには、労働力需給調整機能を強化するとともに、労働者や事業主が適切な職業能力開発を行うことができる環境を整備することが強く求められている。

今回のフォーラムは、こうした観点から、各国の能力開発とキャリア形成支援の類似点と相違点を分析するとともに、今後の政策課題について議論を行った。まず、第1セッションでは各国の職業能力開発政策について報告した。第2セッションでは、職業訓練の実態と課題について、各研究機関の研究成果に基づき報告し、意見交換を行った。

本報告書はフォーラムで報告された論文を収録したものである。これが関係各位の労働者能力開発とキャリア形成支援に関する研究の一助として活用されれば幸いである。

2012年 2月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 山口 浩一郎

## 目 次

### 第9回北東アジア労働フォーラム

「労働者の能力開発とキャリア形成支援の現状と政策課題」

#### 【第1セッション】

##### 職業能力開発政策の展開

###### 中国報告

「中国の人的資源開発政策の展開と今後の課題」

(王 競 中国労働保障科学研究院 副院長) ..... 3

###### 韓国報告

「韓国の公共職業訓練制度の現状、成果と課題」

(カン・スンヒ 韓国労働研究院 主任研究員) ..... 15

###### 日本報告

「職業能力開発政策の展開」

(草野 隆彦 労働政策研究・研修機構 理事) ..... 31

#### 【第2セッション】

##### 職業訓練の実態と課題

###### 中国報告

「中国の職業訓練の現状」

(劉 軍 国際労働保障研究所 国外労働就業研究部長) ..... 51

###### 韓国報告

「失業者訓練体制の再編と課題：韓国の事例」

(チャン・ホンゲン 韓国労働研究院 研究委員) ..... 59

###### 日本報告

「日本企業による人材育成・能力開発の取組み－サービス業を題材として－」

(藤本 真 労働政策研究・研修機構 副主任研究員) ..... 85

プログラム ..... 101

出席者リスト ..... 102

## 第1セッション

# 職業能力開発政策の展開

## 中国の人的資源開発政策の展開と今後の課題

中国労働保障科学研究院 副院長  
王 競

### 1. 人的資源開発の状況

人的資源は、経済及び社会が発展するための最も重要な資源である。中国は人口が極めて多く、人的資源が豊富な国である。中国政府は長年にわたり積極的な政策を講じ、人的資源の開発、利用をはかり、大きな発展をもたらした。

#### (1) 人的資源規模の拡大

2009年末までに、中国の総人口は13億3,474万人（香港、マカオ特別行政区及び台湾省を含まず）に達し、うち労働力人口は10億6,969万人にのぼり、2000年比で1億1,267万人増加している。就業者7億7,995万人中、都市就業者が3億1,120万人であり、対2000年比でそれぞれ5,910万人及び7,969万人増加している。

#### (2) 教育水準の大幅な向上

中国は教育優先政策をとっており、相対的に現代的な国民教育システムを確立し、教育の普及レベルは極めて高くなっている。また全国で無償の義務教育を実現し、高、中レベルの教育普及率も高い。さらに職業教育も重点的に強化し、高等教育は「大衆化段階」に突入したといえる。2000年に中国は9年制義務教育の普及と、成人の非識字率ゼロという2つの目標を実現した。2009年には、全国の普通科高校在校生数2,434.3万人、各種中等職業教育機関在校生数2,178.7万人、普通高等教育機関である短期大学・大学の在校生数2,144.7万人、大学院在校生数140.5万人で、短期大学・大学への進学率は24.2%に達している。教育事業の発展は就業者の受ける教育水準を大きく引き上げた。2008年末時点において、全国の15歳以上人口が受けた教育年数は平均8.7年となっている。また主要な生産活動年齢人口が受けた教育年数は平均9.5年で、高等教育を受けた割合は9.9%に達する。この他、新規労働力が受ける教育年数は平均12.4年に達している。

#### (3) 産業別にみた人的資源割合の変化

中国経済の発展と産業構造の調整に伴い、第1次産業就業者の割合が大幅に減少し、第3次産業就業者の割合が大きく増加している。第1次、2次、3次産業就業者の割合は、2000年の50.0%、22.5%、27.5%から、2009年には38.1%、27.8%、34.1%へと変化している。

#### (4) 人的資源開発の積極的な進展

人材とは、一定の専門知識または専門技能を有し、創造的な労働を行い、社会に対して貢献できる人のことであり、人的資源の中でも能力と質の高い労働者のことをいう。中国政府は一連の重要な方針と政策を制定、実施し、党、政府機関の人材、企業経営管理人材、専門技術人材、高技能人材、農業人材、社会福祉人材など、各種人材の育成を推進している。多年にわたる努力が実を結び、人的資源の総数は増加の一途をたどり、人材の質も著しく向上すると同時に、「人材構造の最適化」が進み、その活用方法もしだいに向上しつつある。2008年末の時点において、全国の人的資源総数は1.14億人に達している。

#### (5) 人的資源開発と社会保障の段階的な改善

社会・経済の急速な発展に伴い、都市及び農村住民の収入は安定的に増加している。都市住民の1人当たり平均可処分所得は、1949年の100元未満から2008年には1万5,781元に増加し、農村住民の1人当たり平均純収入は、1949年の44元から2008年には4,761元に増加した。また政府は、国民の健康水準向上のため、公衆衛生システムの確立に力を入れている。2009年末時点において、全国に28.9万カ所の衛生機関を設置、衛生技術者数は522万人を数え、医療機関と衛生院のベッド数は合計369万床に達している。近年、中国政府は、都市及び農村住民全体をカバーする社会保障システムの確立を促進し、国民が基本的な生活保障を受けることができるよう努めている。2010年末時点において、都市基本養老保険加入者数は2億5,707万人に達している。また都市労働者基本医療保険、都市住民基本医療保険、新農村合作医療保険加入者数は、2009年末に12億人を突破した。2010年末における失業、労働災害、出産保険加入者は、それぞれ1億3,376万人、1億6,161万人、1億2,336万人に達している。この他、中国は最低生活保障制度を実施しており、2009年末時点において、都市住民2,347.7万人、農村住民4,759.3万人が政府による保障を受けている。

中国政府は、人的資源関連の研究を重視している。就業、職業訓練、人的資源の配置、人材の育成、労働関係、社会保障等に関わる最優先の諸課題について、研究プロジェクトを立ち上げるなど、人的資源開発推進の理論的裏付けを確立するために積極的な役割を果たしている。

## 2. 人的資源開発政策

中国における人的資源開発政策は、主に法律・法規、政府の計画、国務院と各関連政府部門が制定する行政規則という3つの形式によって具体化される。地方政府もまた、国または中央政府の人的資源開発に関わる法律・法規、計画、規則に基づき、管轄地区における人的資源開発政策を制定することができる。

#### (1) 人的資源開発に関わる法律・法規

中国は、人的資源開発のための法律制度を確立している。長年にわたる発展を経て、憲法

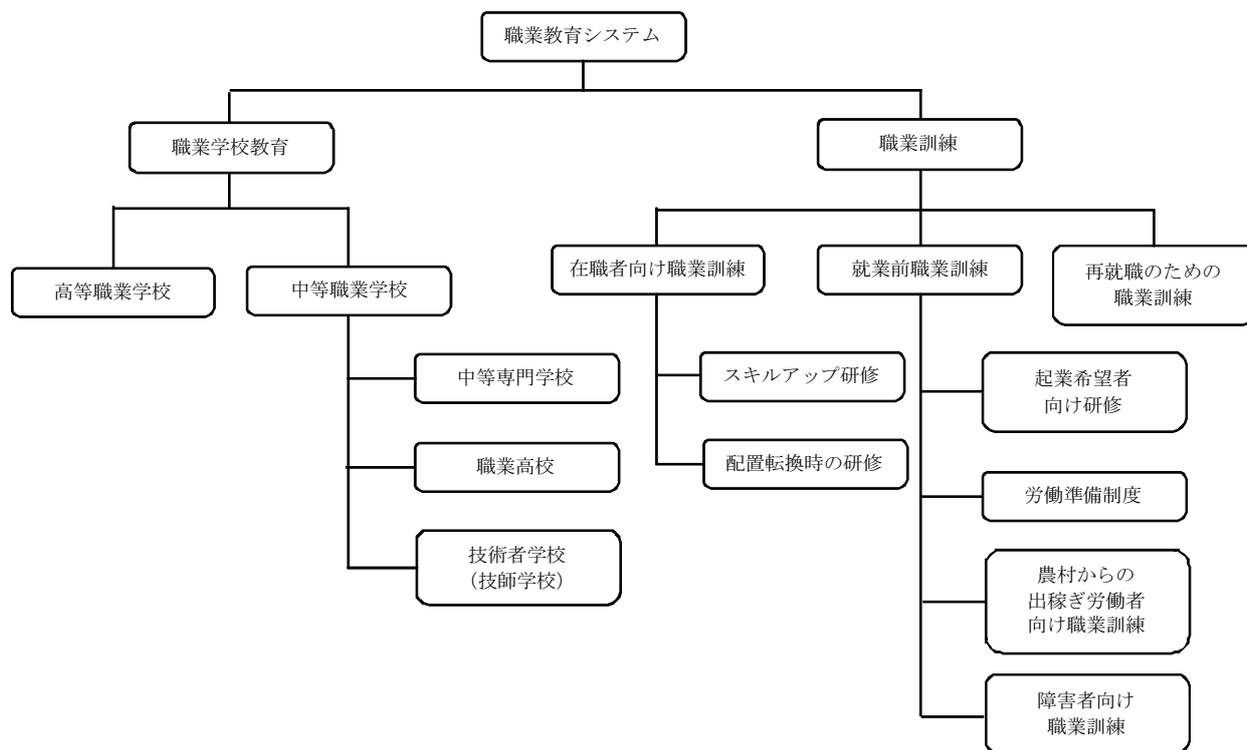
に基づき、労働法、公務員法、教育法を基礎に、就業促進法、労働契約法、労働争議調停仲裁法を柱とし、その他の法律・行政法規によって構成される人的資源開発の法律体系を段階的に形成してきている。

就業の拡大・安定のため、1994年に『中華人民共和国労働法』を公布し、就業条件の整備、職業訓練の実施、就業機会の拡大を図ることを明確に打ち出した。また2007年に『中華人民共和国就業促進法』を公布し、「労働者の自主的な職業選択、市場調節による就業、政府の就業促進」という方針を確立し、就業促進における政府の責任体系を構築した。この他、就業促進に有効な産業、投資、財税政策を実施し、都市及び農村、地域、さまざまな社会的集団に属する者の就業を統一的に計画すると同時に、解雇予告制度を確立し、公共就業サービス制度、職業訓練制度、就業支援制度を整備した。これら法律は、経済発展と就業促進を効果的に推進するものである。

職業訓練が就業を促進させるという観点から、就業促進法は、①国及び県レベル以上の人民政府が、経済、社会の発展と市場のニーズに基づき、人的資源開発計画を立案、実施する、②各種職業学校、職業技能訓練機関及び使用者が、法に基づき、就業前の職業訓練、在職者向け職業訓練、再就業のための職業訓練、起業希望者向け研修を奨励・支援し、労働者の各種職業訓練への参加を奨励する、③また企業が職業教育と訓練を強化するよう指導・奨励する、④職業学校、職業技能訓練機関と企業が密接に連携するとともに、産業界と学校が協力して、「実用人材」と熟練労働者を養成しなければならない、⑤企業は国の規定に基づき、従業員向け教育予算を計上し、労働者に対して技能訓練と継続的な教育訓練を実施しなければならない、と規定している。また国は、①適切な措置を講じて、政府は就業を希望する中学、高校卒業生に対して一定期間の職業教育訓練を実施し、相応の職業資格を取得させ、また一定の技能を習得させなければならない、②就業訓練の実施を奨励し、失業者の職業技能が向上するよう支援を行い、その就業能力と起業能力を強化させるものとする、③失業者が就業訓練に参加する場合は、関連の規定に基づき、政府の職業訓練補助金を受給することができる、④政府は農村から都市部への出稼ぎ労働者の技能訓練への参加計画を立て、これを指導する、⑤各種職業訓練機関は農村から都市部への出稼ぎ労働者に職業訓練を行い、出稼ぎ労働者の就業能力と起業能力を強化させることを奨励する、とも規定している。さらに「公共の安全、健康、生命・財産の安全等に関わる特殊な業種に従事する労働者に対し、職業資格許可証制度を実施する」としている。

教育は人的資源開発の主要な手段である。1995年以降、『中華人民共和国教育法』、『中華人民共和国職業教育法』、『中華人民共和国民営教育促進法』等の法律を公布し、各レベル、各種の職業学校、職業訓練機関を拠点として、多様な形式、段階の職業訓練を整備し、さまざまなレベルの教育を相互に関連付け、職業教育と一般教育が連携し合う職業教育と職業訓練制度の確立を図ることにしている（図1参照）。

図1 職業教育システム



## (2) 人的資源開発計画

人的資源開発計画は、政府が公布し実施する人的資源開発政策のもう1つの方法である。数10年来、政府は、一連の国民経済発展5カ年計画を公布、実施すると同時に、各期間における経済、社会発展のニーズに基づき、人的資源開発に対する計画を打ち出してきた。2011年に国民経済発展の第12次5カ年計画期間に入ったことを受け、政府は『国家中長期人材発展計画綱要（2010～2020年）』、『国家中長期教育改革及び発展計画要綱（2010～2020年）』、『高度技能人材の創設に関わる中長期計画（2010～2020年）』、『人的資源及び社会保障事業発展（第12次5カ年計画）要綱』などを制定した。これらの計画はいずれも、異なる角度から「第12次5カ年計画」期間における人的資源開発に関わる指導理念、目標、実施戦略、関連政策等についての方針を打ち出したものである。

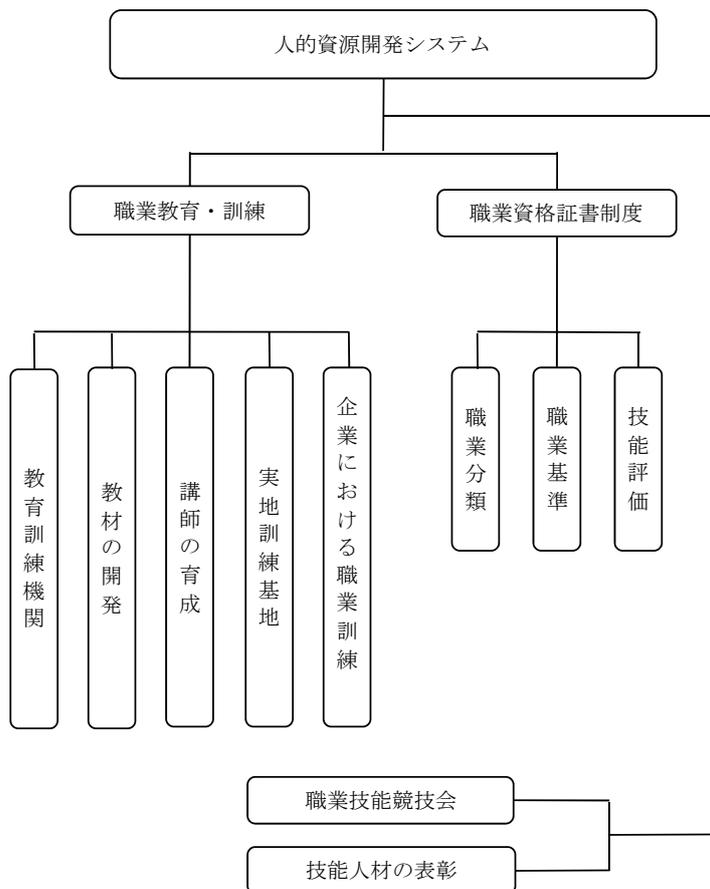
人的資源開発に関連する計画に基づき、中国政府の各関連部門は、各時期において一連の具体的な実施プラン・措置を制定することが可能となった。例えば「第9次5カ年計画」、「第10次5カ年計画」期間、即ち1998年～2000年、2001年～2003年の期間において、中国中央政府は、国有企業の改革と制度転換に起因する大量の失業者の発生に対し、2期にわたる「3カ年1,000万人」再就業訓練計画を組織的に実施している。他にも「高技能人材振興計画実施プラン」、「新規技師養成動員計画」、「国家技能資格ナビゲーション計画」、「都市部技能再就業計画及び起業能力促進計画」、「農村労働力技能就業計画」等を打ち出している。これらの実施計画は、いずれも人的資源開発事業の健全な発展・推進を具体的かつ効果的に促進するものであった。

### (3) 人的資源開発政策の体系

中国国務院、中央政府の各関連部門が公布、実施する行政規則は、人的資源開発政策の具体化のための第3の手段である。例を挙げれば、2006年に中国共産党、中央政府、国務院が公布、実施した『高度技能人材事業の一層の強化に関する意見』、2010年の『職業訓練の強化による就業の促進に関する国務院の意見』などがある。

中国における人的資源開発の歩みを総括すれば、建国以来60年の発展、とりわけ最近30年余りの改革開放、経済発展を通じて、また先進国の人的資源開発の取り組みを積極的に取り入れ、政府が自国の人的資源開発において、「就業を目標とする」、「就業のために職業訓練を提供する」という指導理念を徹底していることが明らかである。この中では第1に「まず職業訓練を行い、後に就業する」、第2に「学歴証書、職業訓練証書と職業資格証書は同等の重みを持つ」という2つの主要な方針が採用されている。政府は、指導理念を制定、整備すると同時に、中国的な特色をもつ人的資源開発システム（図2参照）を構築し、これに基づいて関連する政策の整備を進め、人的資源開発システムを運用している。

図2 人的資源開発システム



人的資源開発政策は、その機能や政策の対象に基づいて『主体型政策』、『基礎型政策』、『補助型政策』という3つに類型化できる。

### ①主体型政策

主体型政策とは、主に職業学校の教育、職業訓練に的を絞って制定された政策を指す。

職業学校の教育、職業訓練は、人的資源開発の最も主要な形態であり、政府が制定する政策も多いことから、この政策が人的資源開発政策の最も主要なものである。主体型政策の具体例としては、職業学校の教育分野における「技工学校（技師学院を含む）」の開発と改革に関わる政策、職業訓練分野における就業に基づいて区分される就業前職業訓練、就業準備訓練、起業希望者向け研修、農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練、障害者向け職業訓練、就業後の在職者向け職業訓練、失業者向け職業訓練、配置転換に伴う研修政策などがあげられる。

この類型の政策の特徴は、時代のニーズに沿っている点である。政府は通常、経済、社会発展の必要性に応じて、一定期間内に経済・社会に生じる矛盾に対応し、またそれら矛盾を緩和するため、適時、相応の政策を制定する。具体例としては、2009年の世界的金融危機が中国の企業や就業に及ぼす影響に対応するため、人的資源・社会保障部が公布した『特別職業訓練計画の実施に関する通知』がある。この通知において、経営に支障をきたしている企業の従業員、失業して農村へ帰郷した出稼ぎ農民労働者、都市部失業者、新規労働者といった者への重点的な職業訓練実施の必要性、具体的な保障措置を提示した。また2010年には、上記の政策に基づき、人的資源・社会保障部と財政部は再び『特別職業訓練計画の実施強化に関する通知』を公布し、特別職業訓練計画を実施すること、就業の促進、経済発展への奉仕を出発点とすること、企業が農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練、就業準備訓練、起業希望者向け研修を実施することを事業の重点とすること、このための予算措置を一層強化すること、職業訓練規模を適正に拡大すること、職業訓練の質と効果の向上に努めること、「職業訓練1人、就業1人」、「就業1人、職業訓練1人」（職業訓練を受けた者全員が就業できる）の目標の実現を打ち出した。

この他、2010年に国務院はこれまでの職業訓練の状況に基づき、国家中長期人材発展プラン綱要の徹底を目的として、『職業訓練の強化による就業促進に関する意見』を公布し、今後の職業訓練に対する具体的な政策と措置を打ち出した。

### ②基礎型政策

基礎型政策とは、主に政府が人的資源開発の基礎的な事業を遂行するために制定する関連政策のことをいう。具体例としては、職業分類（=国家職業分類大鑑）（表1参照）の制（改）定、国家職業基準等級（図3参照）の制定、職業資格証明書管理（図4参照）、職業学校の建設、評価基準、職業学校講師陣の設立、教材開発、専門分野の設立、教育改革、公共実地訓練基地の建設など、各方面における諸政策がある。

表 1 職業分類

大分類番号	大分類名	中分類	小分類	詳細分類（職業）
1	国家機関、党組織、企業組織 責任者	5	16	25
2	専門技術者	14	115	379
3	事務要員及びその関連要員	4	12	45
4	ビジネス、サービス要員	8	43	147
5	農、林、牧畜、水産、水利生産要員	6	30	121
6	生産、輸送設備操作要員及びその関連要員	27	195	1,119
7	軍人	1	1	1
8	分類困難なその他の作業要員	1	1	1
合計	8	66	413	1,838

図 3 国家職業基準等級

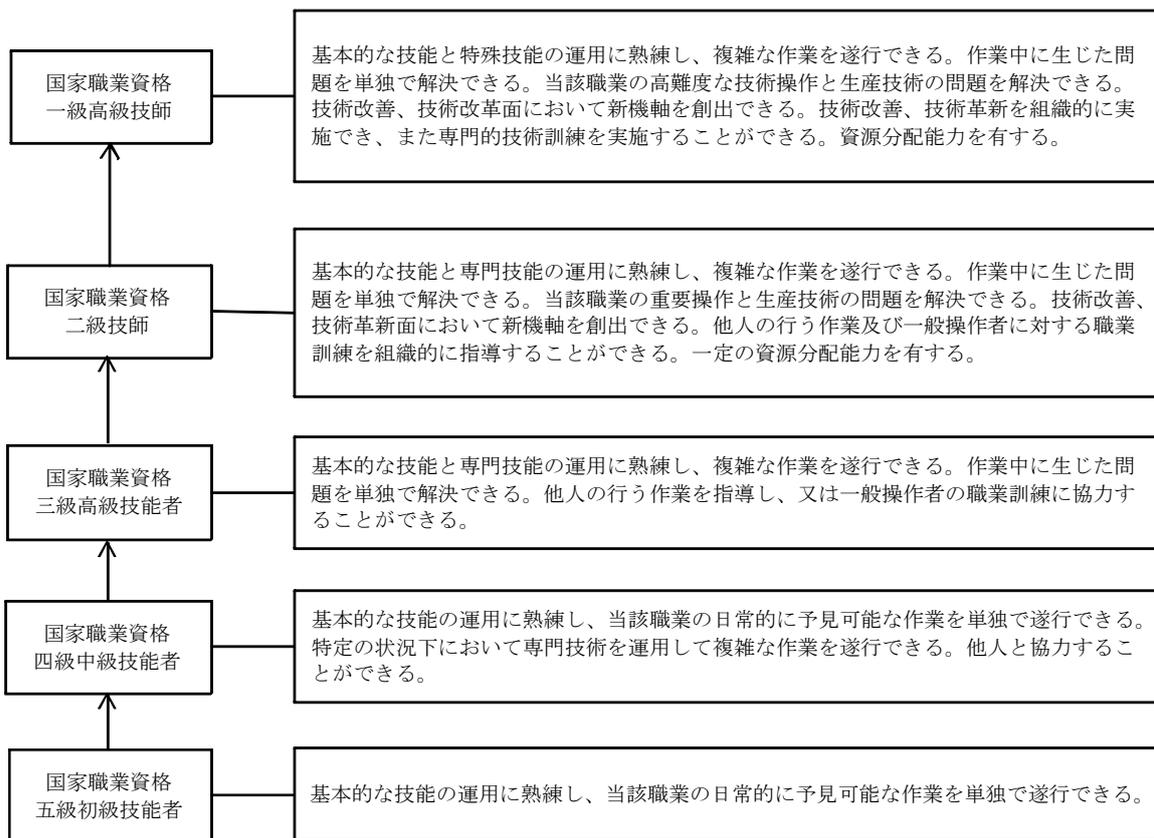
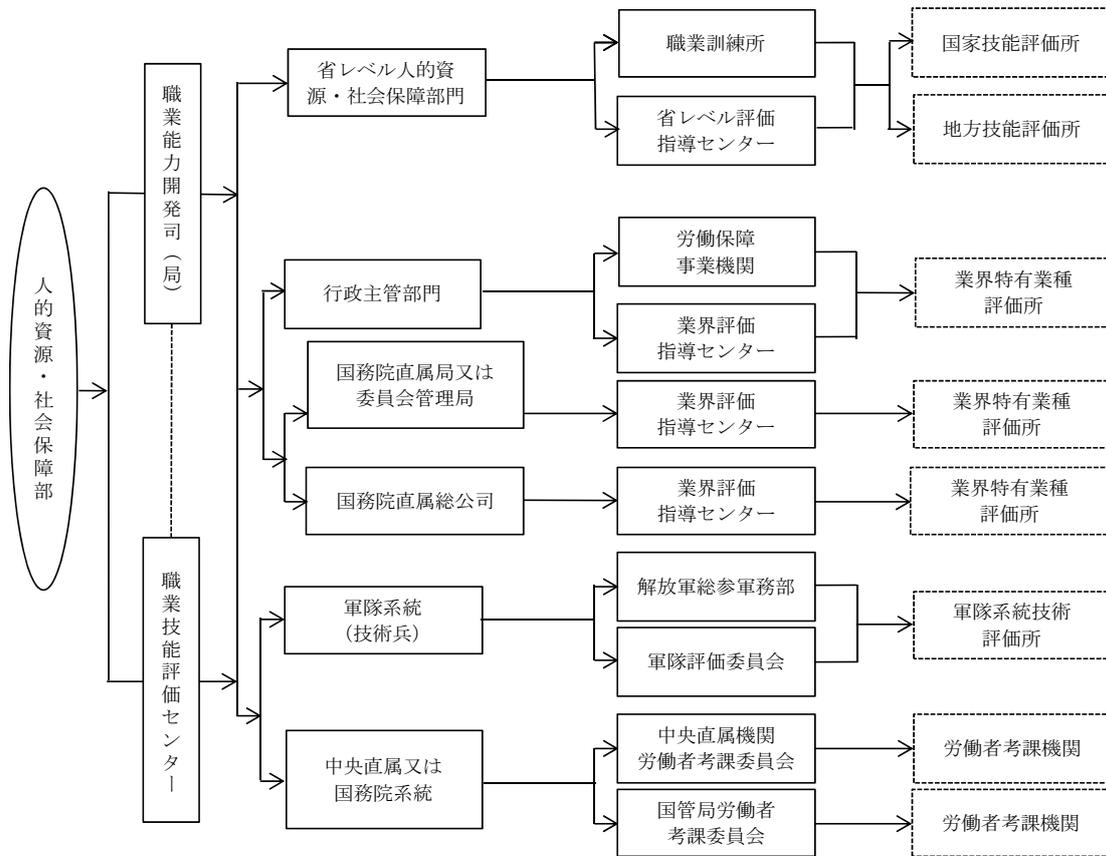


図4 職業資格証明書管理システム



これら政策は、職業学校教育、職業訓練実施をバックアップする基礎的な政策である。近年、政府はこうした一連の政策を計画的に実施することで、人的資源開発の基礎を段階的に完成させており、また管理面においても社会主義市場経済発展の規律を適応させることによって大きな成果を上げている。

### ③補助型政策

補助型政策とは、主に政府が人的資源開発を進める過程において、政策の効率促進、向上のために行う関連政策である。具体的には、職業技能競技会制度、技能人材表彰制度などがある。

政府は、1993年より2年に1度、全国規模の技能競技会を開催している。また、国内において各種褒章を受け競技会に参加した技能者と先進国の技能者との交流を計画的に行っており（韓国、フランス等）、2011年は技能五輪国際大会への参加のため、4業種の技能者をイギリスに派遣する予定である。他にも、1995年に「中華技能大賞」、「全国技術能手（=全国技術熟練者）」の表彰制度を創設し、2年に1度選考を行い、精神的・物質的な奨励を行っている。上記の2つの政策は、職業訓練制度、職業資格証書制度と関連し、各政策を連携させることで相互の促進を図っている。10年来の努力を経て、上記政策は、社会に広く受け入

れられたのみならず、多くの優秀な技能労働者を世に送り出すことに成功している。

2002年に政府は「国家技能人材訓練突出貢献奨励賞（=国家技能人材養成に対する特筆すべき貢献賞）」を設け、技能人材の養成において大きな貢献をした企業、学校、機関を表彰している。2006年に政府の各関連部門は、全国総工会等の社会団体と共同で、第1回「中国高技能模範人材」10名を選出し、技能を身に付けるための人材モデルとなり切磋琢磨するよう呼びかけた。2010年には第2回高技能模範人材10名が選出された。2008年から政府は大きな貢献をした高度技能人材を国務院政府特別手当の選抜対象に組み入れており、第1回目として400名が国務院の表彰を受け、政府の特別手当を受けている。

各級レベルの地方政府、行政組織、社会団体、大規模企業、職業学校もまたそれぞれの管轄範囲内において定期的に各種の技能競技会を開催し、技能の習得、向上のための社会環境を作り出している。また労働者の職業訓練への参加と技能レベルの向上を奨励するため、多くの地方政府は奨励政策をとっている。具体例としては、山東省政府が制定する「首席技師選抜」、北京等の省、市政府、大規模企業などが相次いで制定した「等級表彰を受けた技能人材に対する奨励制度」、地方技師、高級技師を対象に制定した特別手当政策などがある。

#### （4）人的資源開発事業（プロジェクト）

人的資源開発の各種計画に基づいて中央、地方政府は多くの関連事業を計画し、各種政策を実施している。政府は特別関連資金を準備し、これら事業を支援している。通常、中央政府が財政支援する事業については、地方政府も相応の資金を準備することができる。

例えば、「国家中長期人材計画要綱（2010-2020）」で定められた国家レベルの技能大師工作室（=技能マイスター事業室）の設置事業に基づき、2020年までに全国で1,000カ所前後の技能大師工作室の設立を計画している。この事業の確実な実現のために財政部、人的資源・社会保障部は、「2011年国家レベルの技能大師工作室の建設事業実施に際しての関連諸問題に関する通知」を特別に制定している。上記以外にも、2006年から実施している「国家高技能人材東部地区養成事業」、2011年から実施している「国家レベル高技能人材養成基地建設事業」などの関連事業がある。

### 3. 人的資源開発政策の評価

30年余りにわたる改革開放の努力を経て、人的資源開発政策は段階的に整備されてきた。各種政策が実施に移され、その成果が徐々に現れ始めている。

#### （1）人的資源開発政策の主な成果

①人的資源開発の主導理念「就業を目標とする」、「就業のために職業訓練を提供する」を確立し、制度を定めた。この主導理念は、各種職業学校の教育や職業訓練において徹底され、教育と訓練、生産と実践をより緊密に連携させ、教育、訓練と就業を強く結び付けている。

②技能人材に対する共通の評価基準「職業資格証書制度」を確立した。この制度は教育や職業訓練の方向性を示し、技能人材の成長の道筋を指し示し、労働力市場の育成・整備を促進した。また、関連する法律に組み入れられ、職業分類、職業基準、職業技能評価の制度、管理組織、運用の具体的な実施に大きな効果を生み出している。統計によれば、2009年末に全国に9,538カ所の職業技能評価機関が存在し、評価員は23.2万人にのぼる。全国で評価（考課）の対象となった人数は、通年で1,492万人に達した。うち、初級技能労働者評価を受けたのは603万人余り、中級技能労働者評価が611万人強、高級技能労働者評価は212万人強、技師評価が54万人強、高級技師評価が11万人強であった。職業資格証書制度の実施は、中国の技能労働者の構造を大きく改革した。

③高度技能人材の養成、評価、その雇用を図る事業を促進し、技能人材に対する「不合理な構造」を改善するとともに、深刻な高度技能人材不足を緩和させるなど、技能人材集団全体の健全な発展を実現することになった。この他、技能労働者の従来への低すぎる社会的地位を一定程度ではあるが是正した。最近の統計によれば、2009年末までに、中国の高度技能人材は2,631万人に達し、2004年と比べて771万人の増加、40%の伸び率を示し、技能労働者総数に占める高度技能人材の割合は24.7%に達している。

④人的資源開発における政府、企業、職業学校、労働者個人の位置付けを明確にし、社会各方面の人的資源開発を積極的に行うよう努めた。市場経済の下、市場機能によって人的資源開発を調整する必要があるが、同時に政府もまた一定の経済発展段階において必要な公共サービスを提供する責務を負う。政府は政策による指導、インフラストラクチャーの整備、資金支援等を行い、市場で不足している人材の養成や、社会的弱者の職業訓練を支援する必要がある。高度技能人材の養成、評価、奨励等を組み合わせた政策の実施、失業者、農村からの出稼ぎ労働者、障害者等の社会的弱者に対する職業訓練補助金の支給など、ここ数年にわたる関連政策の実施を通じて、全体的にバランス良く人的資源開発を進めてきたことが明らかになっている。また、多くの企業、労働者、職業訓練機関が、それぞれの立場で役割を果たし、それぞれに成果をあげている。

## （2）人的資源開発が直面する問題

①人的資源開発政策は継続的に整備が続けられているものの、各地区の経済発展の不均衡と発展水準の大きな格差によって、政策を全面的に実施できない地区も存在する。都市と農村の間における人的資源開発の基礎的条件（職業教育訓練の施設、講師、実習、実践条件等）、さらには国民の技能学習に対する認識水準には、今なお大きな隔りがある。

②現在、中国では都市化が進行中で、農村の余剰労働力が大量に都市に流入している。こ

うした出稼ぎ労働者の大多数が職業訓練を受けておらず、単純な肉体労働に従事する以外に選択肢がないことから、都市部で本当の都市住民となることが極めて困難となっている。このため農村からの出稼ぎ労働者への職業訓練が、今後の一定期間においては主要な課題となるだろう。農村からの出稼ぎ労働者の職業訓練を実施するためには多くの困難が存在する。

③中国の伝統的な価値観の影響や、都市と農村間、地区間、肉体労働者と頭脳労働者の間に存在する大きな格差などによって、今なお国民の技能人材に対する認識に温度差があり、学歴証明書を重要視し、職業技能を軽視する風潮は根本的には是正されていない。職業学校卒業生は、比較的高い就業率を維持しているにも関わらず、職業学校には入学希望者が集まらず、年々、学校運営が困難となっている。他方で大量の大学卒業生に就業先が見つからないことが、重大な問題となりつつある。こうした問題が家庭、国を問わず、人的資源開発のコストを高いものになっている。

④多くの中小企業は人的資源開発に関与しようとする積極性に欠け、企業が人的資源開発のために投入する資金不足は深刻であり、投入資金がゼロという企業も存在する。政府が制定した職業学校と企業による「学校と企業の協力」、「産学連携」制度の実施も、企業側の協力が得られず、進展が困難となっている。このため、政府は、企業が就職において積極的に学校と連携するよう指導・支援する明確な規定を打ち出す必要がある。

⑤人的資源開発は経済発展の推進力であり、人的資源開発政策は社会政策の重要な一部である。このため関連する政策との連携が不可欠である。とくに人的資源開発政策と産業政策、教育政策、財政政策等を含む各種の関連政策とは、密接不可分の関係にある。とくに人的資源開発政策を推進するために連携が欠かせないのは教育政策と財政政策である。しかしながら教育政策は中国の伝統的な「英才教育」、「受験第一主義」を踏襲しているため、国民の能力開発が大きく制約され、能力開発が誤った方向へ導かれている。また財政政策は、財政投入の方向、その効果、効率等の側面において、いずれも人的資源開発の現実的な需要に合致していないのが実情であるといわざるを得ない。

## 韓国の公共職業訓練制度の現状、成果と課題

韓国労働研究院 主任研究員

カン・スンヒ

### 1. 現状及び問題点

#### (1) 職業訓練制度の発展

国の財政支援により行われる職業訓練は、通常公共訓練（public training）と呼ばれる。韓国における公共職業訓練は経済発展とともに成長を遂げてきたが、その過程は大きく4段階に区分することができる。

第1段階は、1960年代及び70年代で、上級学校に進学しない青少年を対象に産業化を支える技術者を養成するため、職業訓練制度の導入及び定着を図った時期である。

1960年代後半以降、本格的に軌道に乗り始めた経済開発5カ年計画や、軽工業及び重化学工業を中心とした経済成長に伴い、労働力需要が大幅に増加した。労働力調査を初めて実施した1963年には8.4%であった失業者が、1970年代には4%にまで減少し、労働力の無限供給時代の終結に伴い、一部の産業では技術者の人材不足現象が見られ始めた。そこで政府は不足する技術者を養成するため、実業高等専門学校及び職業訓練施設を拡充し、企業の人材養成に対して補助金を支給するなど人材の育成を図った。しかし、重化学工業の本格的な推進に伴い、必要とされる人材を企業の自主的な訓練だけで充足することは不可能であると判断し、工業系の高等学校に対して集中的な投資を行ったほか、1974年からは民間企業でも技術人材の訓練を行い、供給を義務化するなど企業内職業訓練義務制度を導入した。こうした企業内職業訓練義務制度の導入により、重化学産業化政策の1つである政府の輸出主導型成長戦略を推進するための技術人材が円滑に供給されるようになったことなどが、社会に大きく寄与したとして評価された。

第2段階は、1980年代に入り製造業を中心に多技能技術者を養成し、同時に在職労働者に対する技能向上訓練を強化するなど、職業訓練制度の成長期にあたる時期である。1980年代に入り、70年代の高度成長のための国家主導的な新規人材供給型のパラダイムは次第に衰退を見せ始め、安定成長のための在職労働者の継続的な職業訓練に重点が置かれるようになる。これにより企業に対する職業訓練義務の範囲が拡大された。養成課程のみに限定していた訓練義務制の基準を変更し、最大80%まで在職労働者の向上訓練課程についても認定することになった。一方、1980年前後の第2次オイルショック以降、失業者が急増する中、失業者を対象に3～6カ月の短期転職職業訓練プログラムを実施し、1986年からは訓練期間中の生活費の一部を支援する失業者の就業促進訓練事業も開始された。このように経済社会の環境変化に応じて制度変更を行ってきたが、企業内において必要な人材を自ら養成し、現場での適応も容易で、既存の生産施設及び装備を訓練施設として活用することができ

るなど、企業内職業訓練には多くの長所があるにもかかわらず、様々な問題点が指摘されてきた。企業内職業訓練義務制度または分担金制度は、企業内職業訓練に対する規制が過大なため、むしろ企業の訓練参加を阻害するという問題点がある。

第3段階は、1990年代に入り製造業だけでなくサービス業を含む全産業において在職労働者技能向上訓練を強化するとともに、1990年代後半の外貨危機以降、失業者の増加に対応するため失業者訓練が本格的に開始された時期である。特に1995年以降、雇用保険制度による職業能力開発事業の実施に伴い、職業訓練制度は大きな転換期を迎えた。1987～1997年の年平均失業率は2.4%と、ほぼ完全雇用状態を記録しており、この期間を中成長・低失業期といえる。為替の低下、原油安、低金利など3つの好条件により2桁にまで経済成長率を伸ばしたものの、80年代後半には対外経済環境の変化や労使関係の環境が急変し、それまでの少品目大量生産体制が限界に達した。この時期の労働力供給構造の特徴として、高学歴化、女性の労働力率の増加などが挙げられるが、この追い風を受けて労働力率は1980年代半ばから緩やかな上昇傾向を見せ、1990年には60%台となり、外貨危機直前の1997年には62.5%まで上昇した。一方、労働需要の側面からの特徴としては、サービス経済化傾向により産業構造が著しく変化した。また、生産設備の自動化、技術の高度化、機械化の発展とともに、製造業に関しては単純労働の需要が減少し、高度人材に対する需要が増加した。職業能力開発部門がこうした社会的ニーズに対応する決定的なきっかけとなったのが、雇用保険制度の導入である。1995年、雇用保険制度の一環として「職業能力開発事業」が導入され、これに伴い既存の企業内職業訓練義務制度が廃止された。また、職業能力開発の内容は、新規技術者の養成から在職労働者訓練及び労働者生涯職業能力開発支援に切り替えられた。支援方法も、一律に企業に企業内職業訓練義務を定めて選択的に訓練分担金納付義務を課す方法から、全ての企業に対し雇用保険料の一環として訓練分担金納付義務を定め、訓練を実施する企業に対して訓練費を支給する自主的インセンティブ体系に改編された。また、失業給付金、雇用安定事業などと連携した積極的な労働市場政策の一環として、雇用保険制度の枠組みの中での職業訓練制度としての位置付けを明確にする契機となった。

最後の段階は2000年代で、既存の在職者、失業者を対象とした訓練のみならず、国の戦略産業分野における専門人材の養成、女性や高齢者など休眠労働力の活用、労働市場の二極化に対処するための社会経済的政策として職業訓練が位置付けられる現在である。2000年代に入り、韓国の経済及び労働市場環境は、情報通信革命やグローバル化に直接的な影響を受けている。韓国経済は1960年代以降30年間にわたり高成長を維持してきたが、1990年代半ば以降、要素投入型の量的成長を中心とする韓国型発展モデルが限界に達した。1970～1980年代は7～8%、1990年代は約6%の成長率を維持してきたが、2001年以降の成長率は4%にまで下落した。2000年代初め、労働市場の状況も深刻な景気低迷、企業の再編、労働市場の構造的変化を経て、過去に比べ職務遂行に必要な熟練水準が高度化し、特定技術の寿命が半減するなど技術革新が急激に進展したため、学齢期の教育、初期養成訓練だけで

は職業人生に必要な職業能力を身につけることは困難となった。さらに、産業構造の変化に伴い、新たな雇用の創出と喪失の回転が著しく、労働移動の増加により労働者の熟練度の低下や雇用のミスマッチが深刻化した。また、IMF 経済危機以降、非正規労働者の数が増加し、大手企業と中小企業間、正規職と非正規職間において賃金などの労働条件に格差が生じた。そこで、職業訓練の対象を在職者、失業者、非労働力人口全体にまで拡大し、特に成長戦略分野、社会的弱者層、休眠労働者の活用などに焦点を当て、内容や支援方法なども需要者中心、政策の成果中心など改めることになった。また、こうした変化の過程において、様々な職業訓練事例が出てきた。中でも中小企業訓練コンソーシアム、職業訓練カード制及び職業訓練アカウント制の導入、生涯職業能力開発基本計画の樹立及び推進、E ラーニング制度の拡充などが代表的な事例といえる。

表 1 経済発展段階別職業訓練制度の発展

年度	雇用保険導入前			雇用保険導入後	
	1960 年代	1970 年代	1980 年代	1990 年代	2000 年代
経済開発計画	第 1、2 次経済開発 5 カ年計画	第 3、4 次経済開発 5 カ年計画(重化学工業化高度成長跳躍期)	第 5、6 次経済開発 5 カ年計画(自律及び開放経済安定期)	中成長・低失業期及び 97 年経済危機	グローバル経済への参入、経済成長率の低下
経済指標 (1 人当たり所得)	80 ドル	254→1,676 ドル	1,645→ 5,418 ドル	6,417→ 9,438 ドル	10,841→ 20,000 ドル
職業訓練段階	導入及び定着期		成長期	転換期	革新期
法令・改正	職業訓練法 (1976 年)	職業訓練特別措置法(1974) 職業訓練基本法 (1976) 及び職業 訓練促進基金法 (1976)	職業訓練基本法 第 4 次改正 (1987)	雇用保険法 (1995) 及び労働 者職業訓練 促進法(1999)	労働者職業 能力開発法 (2004)
人材需要の変 化及び対応戦 略	軽工業化参入に 伴う単純技能工 の需要増加→ 学校教育を通 じた技能人材の 確保に重点、職 業訓練制度の設 計、職業訓練補 助金制度の導入	重化学工業化に 伴う技能人材の 需要の増大、技 能人材不足の深 刻化→離農によ る無技能人材の 無制限供給の限 界、実業高等学 校の設置、公共 職業訓練の拡 大、訓練義務制 度の実施、訓練 分担金制度の導 入	韓国職業訓練管 理公団の設立 (1982) 上級職業 訓練課程の新設 (技能士課程)	失業者の社会 的安全網とし ての職業訓練	労働市場の 柔軟化、生 涯職業訓練 体系の構 築、社会的 弱者層に対 する訓練の 強化

## （２）事業分野別状況

韓国の公共職業訓練事業は、2010年を基準に16の政府機関において110の事業が設けられており、約1兆7,000億ウォンが財政支援として充てられている。2011年には事業が効率化され、全体の金額は若干削減されたが、予算規模は2010年とほぼ同水準である。これら財政支援の対象となる訓練は、主たる目的及び対象により、失業者訓練、在職者訓練、戦略分野専門人材養成訓練、訓練インフラ構築の4つの分野に区分される。以下では、これら事業分野別に状況を考察する。

まず失業者の就業能力向上を通して就職促進を図ることを目的とする失業者訓練の場合、2011年現在、13の事業に2,176億ウォンが投入されている。ほとんどの事業が雇用労働部所管であり、新規失業者訓練が32.5%、就職成功パッケージ事業が26.3%で大半を占めている。その他、雇用労働部、女性部、報勲処（訳者注：退役軍人に関する政策立案などを行う行政機関）による社会復帰を目指す女性、障害者、零細自営業者、報勲対象者など、社会的弱者を対象とした訓練などがある。

在職労働者の職業能力向上を通して企業の生産性を高めようとする在職者訓練は、2011年現在、3つの事業に7,171億ウォンが投入されている。事業主支援事業が59.2%、労働者支援事業（個人訓練費支給事業）が25.2%、中小企業特化事業が15.6%となっているが、全て雇用保険基金を財源としている。

大学（院）生、就職活動者、失業者または在職者を人材不足分野に誘導し、技術、技能及び専門分野の人材難を解消することを目的とした戦略分野専門人材養成訓練は、2011年現在、30の事業に3,997億ウォンが投入されている。雇用労働部が実施する技術、技能人材養成事業が12.1%、国家基幹戦略職種訓練事業が37.6%、その他の部門における専門人材養成事業として、知識経済部の産業専門人材能力強化事業が744億ウォン、戦略新再生人材養成事業が286億ウォンと比較的大きく、残りのほとんどは50億ウォン未満の事業である。雇用保険基金、一般会計、その他基金など様々な財源を通して支援が行われている。

職業訓練指導員の養成、新技術施設・装備の拡充、職業能力開発訓練網（HRD-Net）の拡充や能力の強化など、職業訓練の人的、物的支援及びシステムの構築を支援する職業訓練インフラ構築支援事業は、2011年現在、15の事業に1,092億ウォンが投入されている。財源は全て雇用保険基金である。

これら職業訓練の予算を事業分野別にみると、在職者訓練予算の割合が50%以上で最も高く、続いて戦略分野訓練が約20%、失業者訓練は13%、インフラ構築支援が約7%を占めている。

表 2 生涯段階別職業訓練の役割

教育段階	労働市場参入段階 (教育段階含む)	労働市場活動段階	
		在職時期	無業時期 (正規教育段階含む)
非進学青少年	青年失業者	在職者	失業者、非労働力
		中小企業 非正規職 零細自営業者など	社会復帰を目指す女性、中 高齢者、障害者、脱北者、 在監者(服役者)など
		(失業者訓練)	(失業者訓練)
		(戦略分野専門人材訓練)	(戦略分野専門人材訓練)
		(訓練インフラ)	
15 歳		64 歳	

注：グレーの部分は社会的弱者層を示す。

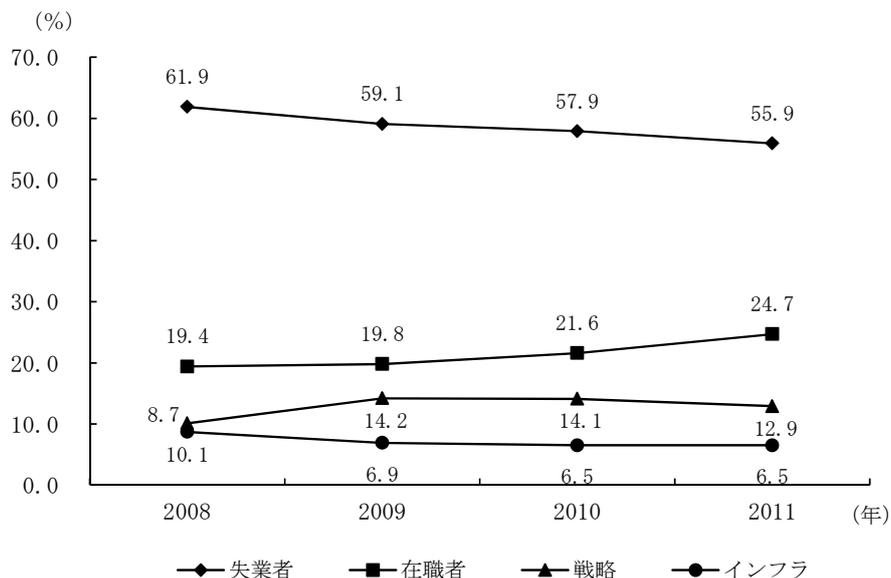
表 3 財政支援職業訓練事業の推移

(億ウォン)

区分	'08 年	'09 年	'10 年	'11 年
失業者訓練	1,365	2,584	2,359	2,176
在職者訓練	8,385	10,724	9,717	9,404
戦略分野訓練	2,626	3,592	3,617	4,164
インフラ支援	1,175	1,246	1,084	1,092
合計	13,551	18,146	16,777	16,836

注：雇用保険加入履歴がある「前職失業者」訓練は在職者訓練統計に分類。

図 1 財政支援職業訓練予算の事業分野別割合の推移



### (3) 公共訓練投資の国際比較

職業教育訓練(VET)は財政投資の主導主体により、市場型(market-driven, liberal market model)、組合主義型(corporate model)、国家主導型(state – regulated bureaucratic model)に分類して考察することができる。欧米では一般的に市場型が普及しているが、この市場型とは教育訓練の供給を市場に依存する類型である。しかしこの類型の場合、教育訓練の外部性の特性により、過少投資という市場の失敗(market failure)の危険性が強く、政府の介入が不可欠である。しかし、政府が過度な介入を行えば政府の失敗(government failure)に繋がる危険性もあるため警戒されている。欧米ではこうした政府の失敗に対する警戒から、市場の失敗領域である社会的弱者層に対する支援には政府が財政支援を行うものの、これを進めるにあたり民間企業の関与促進を図りつつ、政府は認証制度、評価システムなどを通して市場に関与する方法をとっている。

組合主義型はドイツが代表的である。労働組合や産業界が職業訓練に大きな関心を示し、産業需要に応じて必要な人材を育成する。また、高熟練者に対する投資が強化されている。高熟練者については雇用や所得補償などによって優遇するなど、企業の職務は熟練中心となっているため、普通教育と職業教育訓練との間に差別はほとんど存在しない。このため熟練人材に対しては、企業の採用または内部の人事管理などで公的な資格が要求される場合、教育訓練の資格が重視される。賃金は地域水準に応じて職種別に労働協約によって決定されるため、会社が直接訓練の投資を怠り、高賃金を提案することで競合会社から訓練された労働者を引き抜くといった状況(poaching)は発生しない。

国家主導型職業訓練はフランス、韓国などが代表的な事例であるといえる。しかし近年韓国では、市場を強化し、民間企業の関与を促進する政策を積極的に打ち出しており、国家主導型と市場型の中間的類型に移動しつつあることが分かる。日本も韓国と似たような経路をたどっている。

2008年を基準にみると、韓国の失業者訓練を含む養成訓練財政支援額がGDPに占める割合は0.06%であり、OECD平均の0.14%に比べると明らかに低い。しかし、オーストラリア(0.01%)、イギリス(0.02%)、日本(0.03%)に比べると高く、アメリカ(0.07%)、カナダ(0.08%)などに接近している。しかし、ドイツ(0.29%)、フランス(0.24%)、デンマーク(0.23%)、オランダ(0.10%)に比べるとかなり低い。ドイツなどがOECDの平均を高く押し上げている要因であることが推測される。

一方、企業主導の技能向上訓練の場合、向上訓練参加者数の比率や向上訓練時間については、韓国はヨーロッパの主要国に比べると高い。これは前述したように企業が在職者の訓練費用について返戻金を受けることができる雇用保険制度があるためだと思われる(levy-grant system)。

表4 技能向上訓練参加者比率（向上訓練実施企業基準）

(%)

従業員規模	ヨーロッパ全体	イギリス	ドイツ	フランス	従業員規模	韓国	
全体	42	42	35	47	全体	55.5	
10～19人	45	42	52	42	300人未満	52.3	
10～49人	43	41	47	10～29人		55.5	
20～49人	41	40	44	30～99人		49.9	
50～249人	40	43	39	100～299人		52.8	
250～499人	42	40	44	41	300人以上	58.3	
500～999人	45	50	38	55		300～499人	59.0
1000人以上	43	39	30	55		500～999人	59.6
250人以上	43	41	32	53		1000人以上	58.1

注：EUにおける2005 CVTS(Continuing Vocational Training Survey)及び労働部「2009 企業職業訓練実態調査結果」の比較。

資料：Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) (労働部「2009年企業職業訓練実態調査」から再引用)

#### (4) 財政支援による職業訓練事業の問題点

韓国の財政支援による公共訓練は、これまで多くの成果を生み出してきたにもかかわらずいくつかの問題点が指摘されている。

第1に、生涯段階別及び階層別による職業訓練への特化が不十分であるという点を挙げる事ができる。これまで対象別による個々のサービスが持続的に実施されてきたにもかかわらず、生涯段階別(lifelong)、階層別(life-wide)に特化された職業訓練はいまだ不十分である。財政支援による職業訓練で分類された110の事業を年齢別にみると、25歳以下の青年層に特化された3つの事業を除いては、全ての年齢層が参加できるようになっており、年齢階層別、生涯段階別による特化が不十分であることがわかる。経済活動状態でみると、在職者対象が48事業、失業者対象が16事業、非労働力人口対象が7事業、対象不問事業が39事業となっている。対象別をさらに詳細にみると、労働市場における社会的弱者層、即ち障害者(4)、脱北者(1)、農漁民などその他(5)に特化した事業はわずか10事業に過ぎず、残りは対象が区分されていない。このように対象別特化が不十分な制度設計は、経済活動状態、人材特性など対象別による個々のサービスを制限し、むしろ職業訓練の効果を低下させてしまうおそれがある。支援方法としては、直接訓練事業が85事業と大半を占めており、続いてインフラ構築支援19事業、訓練補助事業4事業、その他2事業となっている。

第2に、労働市場の需要と乖離した職業訓練の供給問題として、職業訓練分野及び職種に偏りがあり、理・美容及び飲食サービスなどを含むサービス分野、事務管理、情報通信分野などは訓練が過剰であるのに対し、戦略分野や基幹職種訓練については不足しているという点が挙げられる。代表的な失業者訓練である「前職失業者」訓練の場合、2010年を基準にみると、事務管理職訓練21%、サービス分野訓練20%、情報通信分野16%とこれらを合わせると57%を占めているが、機械装備分野訓練はわずか16%に過ぎない。

表5 財政支援による職業訓練事業の分布

分類基準			支援方法				
年齢	経済活動状況	詳細対象	1. 直接訓練事業 (85)	2. 訓練補助事業 (4)	3. インフラ構築支援 (19)	4. その他 (2)	
1. 25歳未満 (3)	1. 在職者 2. 失業者 3. 非労働力 (3)	1. 障害者					
		2. 脱北者					
		3. 在監者 (服役者)					
			4. 除隊軍人				
			5. その他				
		8. 該当なし (1)	13811B91882<青少年職場体験プロジェクト>				
		9. 区分なし (2)	13934H92992<職業訓練教員及び HRD 担当者養成>, 13934H92992<大学生涯教育活性化支援>				
		8. 該当なし					
		9. 区分なし					
2. 25-54歳	該当事業なし						
3. 55歳以上	該当事業なし						
8. 該当なし (2)	内容省略						
9. 区分なし (105)	1. 在職者 (48)	内容省略					
	2. 失業者 (16)	内容省略					
	3. 非労働力 (4)	内容省略					
	8. 該当なし (2)	内容省略					
	9. 区分なし (35)	内容省略					

第3に、訓練を受けられる機会が特定階層に偏っており、低学力者、高年齢層、中小企業労働者、非正規職など、社会的弱者層が相対的に排除されているという問題点が挙げられる。2010年の労働形態別教育訓練参加率をみると、正規職は34.6%であるのに対し、非正規職は24.4%（有期労働者28.4%、時間制労働者14.5%、非典型労働者24.4%）にとどまり（2010.8、統計庁）、大手企業の参加率は87.0%であるのに対し、中小企業の参加率は25.3%となっている（2010年、300人基準、雇用保険統計）。

第4に、これまでたびたび指摘されてきた投入資金に対する成果が不十分であるという点がある。例えば、失業者訓練を修了して6カ月後の雇用保険加入就職率をみると、アカウント制訓練の場合30%前後と、従来の失業者訓練の就職率45%に比べはるかに低いことがわかる。

最後に、各部署（省庁）別、中央・地方間の人材養成及び訓練事業の非体系的な推進により、一部の事業では類似または重複がみられ、連携体制の不備や需要者の混乱を招くなど、非効率的な面が目につく。先にも指摘したように、2010年を基準にみると、中央政府の財政支援による職業訓練事業は16部署（省庁）において110にもおよび、そのため事業構造や連携体制が複雑で、支援方法・内容などが異なるため混乱及び非効率を招いており、さらには複数の部署が様々な事業を推進しているため職業訓練課程全体を把握することが難しく、一部の事業においては類似または重複がみられる。これらの問題点を克服するため、政府は2011年より財政支援による職業訓練事業の統廃合などを含む事業構造調整を実施している。

こうした一般的な問題点のほか、職業訓練事業の制度的な問題点についても指摘されている。

まず訓練アカウント制の全面実施に伴う問題として、希望する訓練に偏りがあるため訓練課程の供給が左右され、訓練需給において乖離傾向が高まってきていること、また訓練期間の短期化、訓練課程の質的低下、訓練参加者の意欲の低下などにより、訓練履修者の就職率が従来の失業者訓練に比べ著しく低下していることなどがある。さらに、訓練アカウント制の全面実施によって、訓練課程の運営が不安定になり、短期訓練課程の増加により訓練講師の雇用が不安定になるとともに質の低下がみられ、最終的に質の低い訓練供給につながるという問題が生じている。加えて、適合訓練課程（ETPL）制度により訓練機関の参入の壁が緩和され、相対的に零細訓練機関が相当数参入していることで訓練の質が低下する問題もある。

また、これまで政策的にも重点が置かれてきたにもかかわらず、依然として中小企業・非正規職労働者に対する職業訓練は不足しており、大手企業への偏重傾向が著しい。特に雇用保険未加入労働者に対する訓練が乏しい。2010年の雇用保険加入者の1年間の教育訓練参加率は35.1%であったのに対し、未加入労働者の参加率は14.1%に過ぎない（労働力調査、2010年8月）。

職業訓練の効率化を図るため、戦略事業分野を中心に2011年、就業訓練の統合及び改編が行われたが、実質的な統合は遅々として進んでいない。雇用労働部以外の部署所管事業のうち、国家基幹戦略職種訓練や国家人材支援開発コンソーシアムとして統合された事業と類似した性質をもつものであっても、統合対象から除外された事業が多数存在するなど、統合の基準が不明確であり、1部統合された事業はむしろ性質が異なるなど、統合の効果が半減する問題が生じている。また、国家基幹戦略職種訓練の訓練機関及び訓練規模における決定方法として、地域の特性が十分に考慮されていない「空間ミスマッチ」や、職種や訓練機関を選定する際に産業現場が求める様々な熟練水準が考慮されていない「熟練ミスマッチ」などの問題が生じている。その他、コンソーシアム訓練の主な趣旨は中小企業労働者の職業能力開発であるにもかかわらず、大手企業の下請け業者や事業主団体の会員である中小企業などの参加が制限され、また実務者や中間管理者の参加が困難である。訓練も短期課程を中心に運営されている点で限界がある。さらに、統合が行われなかった所管部署事業においては、該当分野の専門知識及び技術の習得という側面にとどまり、教育訓練後の就職など訓練の成果に対する管理が不十分であり、訓練の効率性及び効果が低い。また、政府全体による総括調整機関の不在により、部署間（省庁間）で競合する事業の新設などがあり、類似重複性及び予算投入の非効率性が発生していることも指摘できる。

訓練インフラ支援事業の場合、アカウント制の導入に伴う投資配分の調整が不十分であることが指摘される。依然としてインフラのうち、訓練施設の短期、重複投資に偏りがちであり、新技術国家戦略部門に対する長期的計画に基づく投資が不十分である。また、訓練機関及び課程評価、訓練機関モニタリング事業間における連携不足など、評価インフラ部門への投資も不十分である。

## 2. 財政支援の規模と配分の適正性

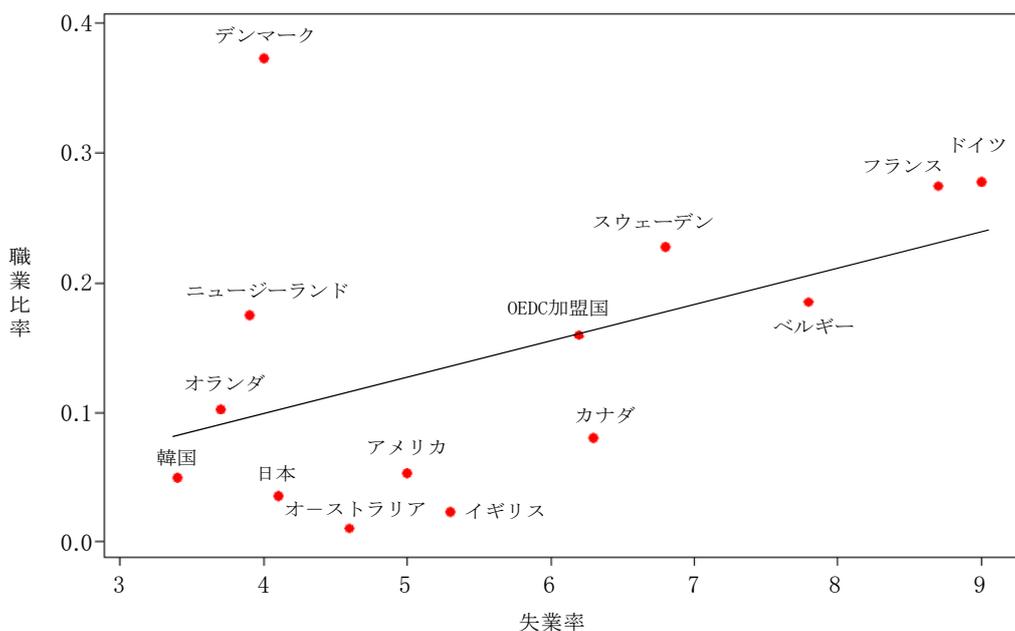
### (1) 財政投資規模の適正性

#### ①失業者訓練

OECD 主要国の職業訓練規模及び雇用統計を、比較可能な 2005 年から 2008 年までの 4 年間で平均して、失業率及び職業訓練投資比率の関係を示したのが図 2 である。これをみると、韓国は日本、アメリカ、イギリス、オーストラリア、カナダなどと比べ回帰線により近似しており、これらの国と比較したとき、失業率の水準に比べ失業者訓練投資規模が相対的に高い。OECD 平均線には及ばないが、これはヨーロッパ諸国の訓練投資が失業率水準に比べはるかに高いためである。

すなわち、雇用事情を考慮して失業者訓練投資の規模をみると、韓国はイギリス・アメリカ型に比べると投資は多く行われているものの、ヨーロッパよりは低く、OECD 平均に比べ低めであることが確認できる。

図 2 OECD 主要国の GDP に対する訓練比率及び失業率の比較



注：GDP に対する訓練比率及び失業率の相関係数は 0.4586 である。

しかし、2008 年のグローバル経済危機の影響や近年の職業訓練制度の効率化など、制度の改善により職業訓練に対する財政投資が大きく増加していることはここには反映されていない。また、GDP 水準や雇用事情、現行の社会保障制度、経済政策の方向などにおいても、韓国は日本やイギリス、アメリカに比べ優れており、ヨーロッパ型を指向しているわけではない点などを総合的に考慮すると、現在の失業者職業訓練予算は低水準であるとはいえない。すなわち、韓国の職業訓練体制を現行の市場中心方式と国家主導方式の折衷方式として実施

していく場合、失業者訓練予算は適正であると評価できる。これはこれまで政府の失業者に対する職業訓練投資が経済状況を反映しながら比較的適切に調整されてきたことを意味する。従って、現段階における失業者訓練の課題は予算面より内容の充実にあるといえる。公共訓練制度の改善と効率化を図るための持続的な研究が必要である。

## ②在職者訓練

在職者訓練に対する財政支援の適正の度合は、制度や背景が異なるため、比較には留意が必要である。ヨーロッパを含む多数の先進国では、在職労働者に対する職業訓練は企業が一時的に責任を負い、政府は情報インフラの構築などを支援するにとどまるが、日本やフランスなどはわが国と類似の企業分担金（levy）制度を通して中小企業の在職労働者訓練などを支援する。従って、財政を通じた在職者訓練支援規模の国際比較は、こうした側面を考慮した上で解釈しなければならない。わが国の場合、雇用保険による在職者訓練支援制度があるため、財政（雇用保険基金）による在職者訓練支援規模はヨーロッパ諸国と比べても大きな相違はないことが示されている。現行の雇用保険制度が存続する限り、在職者訓練に対する財政支援制度は現行の雇用保険基金の予算を上限とし、その範囲内で支援の効率化を図ることが望ましいと判断される。

## ③戦略分野における専門人材養成訓練

戦略分野の場合、人材需給の見込みを考慮し、人材の超過需要が発生する分野を中心に、職業教育などと連携して適正な水準の訓練供給を増大させる必要がある。しかし、超過需要分野は相対的に高技術部門であることが多いため職業教育需要が大きく、職業訓練を通して追加供給を行うケースはそれほど多くないものと推定される。

表6 新成長産業における人材需給見込み（2009-2018）

(人)

新成長産業	新規供給(A)	新規需要(B)	超過供給(A-B)	年平均超過供給
グリーン技術	598,780	766,620	-167,840	-16,784
先端融合産業	1,052,200	1,493,389	-441,190	-44,119
高付加価値サービス産業	831,767	650,900	180,868	18,087
合計	2,482,747	2,910,909	-428,162	-42,816

注：「高付加価値サービス産業」は、グローバル教育サービスを除いて計算した数値である。

資料：イ・サンドン他(2009)を修正、再引用。

#### ④インフラ構築支援

インフラ構築支援については、財政支援訓練の効率化を図るため強化されるべき分野であるが、これまでの財政支援は直接訓練事業などに比べ相対的になおざりにされてきた。ただし、インフラ構築支援の場合、財政投資の適正性に対する事前評価、活用及び効果に対する評価が正確に行われていない場合、ムダや乱用のおそれが高くなるため、インフラ構築支援事業の効率化を図るため、事業の妥当性についての事前評価、課程モニタリング及び事後評価を体系的に行うための制度の確立がまず急がれる。これに基づき、職業訓練インフラ構築支援事業は予算を漸増する必要がある。しかし、インフラ構築支援事業が予算全体に占める割合はそれほど大きくない。

#### ⑤総合判断

失業者訓練だけでなく財政支援による職業訓練事業全体を対象とすると、2010年現在GDPにおける割合は既に0.15%を占めており、OECDの平均水準まで上昇していることが分かる。このことからGDP水準、雇用事情、その他社会制度・政策などを総合的に考慮すると、韓国の職業訓練事業全体に対する財政支援水準は適正であると評価される。すなわち、現在韓国の財政支援職業訓練の問題点は投資規模にあるのではなく、効率化による成果の向上に焦点を当てる必要があるといえる。

#### (2) 各事業間における財政配分の適正

既に考察したように、財政支援による職業訓練事業の予算において在職者訓練予算は半分以上を占めており、続いて戦略分野訓練が約20%、失業者訓練は13%、インフラ構築支援は7%を占めている。

失業者訓練予算は2009年、グローバル経済危機による失業者など、社会的弱者層に対する能力開発支援の拡大及び訓練アカウント制の全国的な拡大により、2008年に比べ1.9倍にまで急増し、その後ただちに縮小調整されたが、依然として2008年に比べると1.5倍以上の高水準を維持している。しかし、これまで失業者数と失業者訓練規模の関係（相関係数0.91）、低迷を続ける訓練参加率（訓練参加者数／全体失業者数）、アカウント制の本格的導入に伴う需要増加要因、不安定な雇用情勢、労働市場の柔軟化に伴う訓練需要の増加の可能性などに照らすと、現在の13%の水準は維持されなければならない。失業者予算規模や配分より、訓練アカウント制など新たな制度の安定化や充実化を図ることに重点を置く必要がある。

在職者訓練予算は、これまで在職者向上訓練、特に中小企業の訓練参加を促進しながら徐々に増加されてきた。グローバル経済危機により相対的にその比重が低減したものの、依然として予算全体の55.9%を占めている。大手企業では訓練にムダがある可能性がある一方で、零細企業を中心とした中小企業では訓練参加率が低いという実態があるため、大手企業への支援水準を縮小するとともに、在職者訓練予算の割合を調整する必要がある。

戦略分野訓練予算は増額傾向にあり、2011年現在24%を占めている。戦略分野熟練人材の重要性に照らすと、この分野においては予算の増額が必要であると思われる。しかし戦略職種訓練の場合、職業訓練のみで必要な熟練者需要を供給するには限界がある。大学、ポリテク大学、専門教育訓練機関などの供給能力を考慮した上で役割分担を行う必要である。また2008年のグローバル経済危機及び職業訓練の効率化を図る過程で当該分野の予算が大きく増額されたため、今後2年程度は現行予算を維持しながら訓練の質的充実を図り、以降は評価に基づいて段階的に漸増することが望ましい。

職業訓練の充実化及び制度改善の成果向上を図るためインフラ構築は重要であると考えられるが、予算の割合は7%以下にとどまっている。在職者訓練などで節約された予算をインフラ構築支援に当てる必要がある。しかし無駄や乱用のおそれがあるため、支援の必要性や課程のモニタリング、事後評価のための専門的かつ厳格なシステムの構築が優先されるべきである。しかし、当該分野の予算の割合はそれほど大きくないため、増額しても全体の訓練予算に及ぼす影響は小さい。

### 3. 財政支援による職業訓練の効果

これまでの先行研究によると、就職サービス、雇用補助金など雇用促進事業と比較した場合、職業訓練事業は成果において優位性を示している。他の事業に比べ一時的ではなく長期にわたって雇用を促進し、生産活動人口の減少に備える機能が大きく、雇用の柔軟化への取り組み、全国民の総体的職業能力の向上により国の経済力も向上するなどの効果が長所として指摘されている（OECD(2004, 2009)、ユ・ギョンジュン他(2004)、国会予算政策処(2010)など）。

青年層の雇用対策に限定しても、政策目標達成の重要度は、職業訓練>職場体験、研修、インターン>雇用インセンティブ>公共雇用サービスと行政>雇用の創出の順に評価されている（国会予算政策処(2010)）。OECDの資料によると、青年層の雇用率において高い成果を示す国は「雇用インセンティブ」や「直接雇用の創出」などの事業に比べ、「公共雇用サービスと行政」、「労働市場訓練」などに対する支出の割合の方が高いといわれている。ただし、現在の青年層職業訓練事業は短期かつ特化されていないため効果が不十分で、就職サービス、雇用保険金が青年層の雇用拡大により効果的であることが示されているため、職業訓練事業が効果をあげるためには、プログラムを期間や分野別に充実させ、雇用サービス、生計支援などと連携して訓練を実施し、長期的な対策をもって運営する必要があるとの指摘もある（チョン・ビョンユ(2011)）。職業訓練を含めて、青年雇用対策の効率性を高めるためには、政策手段における有機的な連携と持続的な事後管理と評価機能の統合が必要である。

職業訓練の労働市場成果、個人及び企業成果に対してこれまで数多くの研究がなされているが、結論は多種多様である。訓練の成果はあるものの、財政投入の規模に比べて十分な成果が得られていないといわざるを得ない。また、社会的弱者に特化した支援においても、大きな社会統合効果が得られていないという指摘があり留意する必要がある（社会的弱者層に

における生涯職業教育訓練の社会統合効果分析（2010年、韓国職業能力開発院）。

#### 4. 財政支援による職業訓練政策の方向性

##### （1）政策の方向性

###### ①国家雇用戦略の核心政策手段として職業訓練に対する政府責任の明確化

まず、変化する内外の環境下で政府の職業訓練における役割を新たに位置付け、責任の所在を明確にする必要がある。全ての国民が生涯(lifelong and life-wide)にわたって必要な教育訓練を受けることができる機会を保障する、いわゆる社会学習網のレベルで財政支援職業訓練を位置付け、学習概念の導入も考慮する必要がある。雇用中心の政策運営において職業訓練の重要性は既に明確になっているが、その趣旨が実現されるよう政策の企画や執行段階での具体化・充実化を図らなければならない。また、労働市場における公正性の回復を図る積極的労働市場政策としての職業訓練が持つ意味も大きいため、これに対する政策の方向性も明らかにする必要がある。

###### ②職業訓練に対する財政支援の効率化及び効果向上を図るための方策

財政支援の効果を極大化するための努力も強化しなければならない。財政支援職業訓練において需要者中心の原理は持続的に強化する必要があるものの、この過程において発生する乱用またはムダ、モラルハザードなどの問題を最小化するため、需要者の意欲の強化(mutual obligation)などを同時に行う必要がある。また、水平的、垂直的に多角化している連携体制の効率化も持続的に模索しなければならない。そのためにもまず財政支援の効率化及び効果の向上を図るべく、評価体系を充実させる必要がある。

また、就業能力の開発を通して職業訓練政策が意図する雇用の創出、所得増大、経済成長及び社会統合などを達成するためには、職業訓練政策とその他の雇用政策、教育政策、産業政策などとの連携による総合的な観点から取り組む必要がある。

###### ③新制度の導入時における導入条件及び影響に対する事前評価、評価を考慮した制度設計

新制度の導入を成功させるインフラなど、環境要因に対する事前評価や、新制度導入がもたらす副作用に対する事前評価を体系化する必要がある。特に結果の評価を充実する必要がある。つまり、十分な試験適用的期間を設け、その結果に対する厳密な評価及び問題点に対する補完的なシステムを構築した上で、本制度を施行するようにする。

そのため制度を設ける際には、成果評価を考慮し、成果評価のための資料及び情報を十分に蓄積しておく必要がある。例えば成果評価の際、訓練受講者に対する情報はもちろん、落選者など比較集団となりうる対象についても情報を管理すべきであり、また受講者に対し評価への協力を義務化するなど、成果評価の際に管理情報を円滑に利用できるようなシステムをつくる必要がある。

## (2) 財政支援の方向及び課題

### ① 訓練費支出の選択及び集中の強化

まず財政支援の必要性や重複を事前評価するシステムを構築すべきである。訓練需要者のニーズを勘案するとともに、社会的需要及び訓練参加者の特性を考慮し、優先順位を設定して訓練費を配分する。また、社会的弱者層に対する訓練の強化により社会保障の支出に対する財政負担を減らすことで、国家財政の健全性に寄与する。

### ② 訓練の期待収益の向上を目指したプログラムの設計及び運営

ムダ及び乱用を最小化するため、プログラムや訓練参加者、受益企業間のマッチングを強化すべきである。個人支援の場合は訓練の履歴管理や相談を充実化し、在職者訓練の場合は中小企業や社会的弱者層の訓練参加率を高めるよう努めなければならない。

戦略産業分野の1部の訓練のように小規模短期訓練である場合は、関係機関の連携体制の見直しや事業統合などにより規模の経済を実現する必要がある、連携及び管理体制の効率化、成果管理及び評価体制の充実を図らなければならない。関係機関の連携と管理体制を類似分野別に統合管理し、体系的な管理や成果評価が行われるよう訓練事業管理機関に対しては参加者のデータベースの構築、訓練支援受益者に対しては評価や調査協力の義務化を行う必要がある。

また、職業訓練や直接雇用の提供、雇用の安定、失業給付など所得保障政策間の連携を強化し、政策の効果を向上させるべきだ。

### ③ 短期及び中長期の訓練需要に伴う財源配分の効率化

基本事業以外の訓練補助目的の新規事業に対して、事業の期限を定める事業時制限の導入を積極的に検討する必要がある。期限時点までに成果を評価し、事業の存続の可否を判断するためである。

### ④ 中長期訓練における需要調査及びプログラム設計の事前企画

中長期訓練の場合、事業の妥当性の検討、訓練需要調査を制度化し、訓練需要に合致するプログラムの設計、伝達体系の構築などを通して予算の浪費要素を最小化する必要がある。

## [参考文献]

国会予算政策処(2010)、「青年雇用対策評価」

企画財政部(2010)、「需要者中心の財政支援雇用事業の効率化方案(10.7.6)」

ユ・ギョンジュン他(2004)、『韓国の経済構造の変化及び雇用創出』、韓国開発研究院

イ・サンドン、ジャン・チャンウォン、イ・イギユ、ユン・ヨイン、ホン・グァンピョ、

ソン・スジョン、チョン・ジョンフン、キム・ジェホ(2009)、『IT専門人材需給実態研究』、韓国職業能力開発院

政府部処合同(2010.7.6)、「需要者中心の雇用事業効率化方案」、  
中小企業庁・中小企業協同組合中央会(2009)、『2008 中小企業人材実態調査』統計庁、「経済活動人口調査」2010年8月  
EU(2005), Continuing Vocational Training Survey Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)  
GAO(2003), Multiple Employment and Training Programs, GAO-03-589. 2003  
OECD(1996), Assessing and Certifying Occupational Skills and Competences in Vocational Education and Training  
OECD, Employment Outlook 各年度  
OECD(1996). Lifelong Learning For All

## 職業能力開発政策の展開

労働政策研究・研修機構 理事  
草野 隆彦

### 1. 職業能力開発政策の展開

#### (1) 職業訓練政策から職業キャリア政策へ

職業能力開発関係の基本法として職業能力開発促進法（制定当初は、「職業訓練法」）がある。同法は、労働者を取り巻く環境変化に応じ、職業能力開発の主体を公共から事業主へ、さらに事業主に労働者個人も加える方向となり、近年「キャリア」支援の考え方を取り入れるにいたった。

#### ①公的な訓練基準中心の時代

1958年に職業訓練法が制定された。同法制定時は、高度成長の始まった時期であり、産業雇用政策の一環として、産業興隆に必要な技能労働者の育成と労働者の雇用の安定を目的とするものであった。同法は職業訓練と技能検定を政策の2本柱として、上記目的を達成する役割を担った。

また、訓練の実施については、国が訓練内容を保障する基準を作り、公共（国と都道府県）訓練はその基準にしたがって訓練を行うほか、基準に合致する民間の訓練を認定することにより、民間において質の高い訓練の振興を図るなど公共主導の訓練体制であった。

#### ②民間（企業）のニーズに即した能力開発の促進

その後、高度成長による旺盛な労働力需要のもと、労働力需要が逼迫し、企業内訓練が盛んになる一方、完全雇用を達成する中で、公共職業訓練は民間訓練の補完的な役割となる。1985年の法改正では、法律の構成を変更し、事業主の行う訓練を中心に据え、公共中心・基準中心の訓練体制から、事業主の行う職業能力開発の振興及び民間企業のニーズに応じた公共職業訓練の推進へ転換する姿勢を示した。

また、同改正では、法律の名称を職業訓練法から職業能力開発促進法に変更し、政策の目的を職業能力の開発向上とすることを明確にするとともに、職業訓練、技能検定以外に、自己啓発などを能力開発の手段として位置づけた。

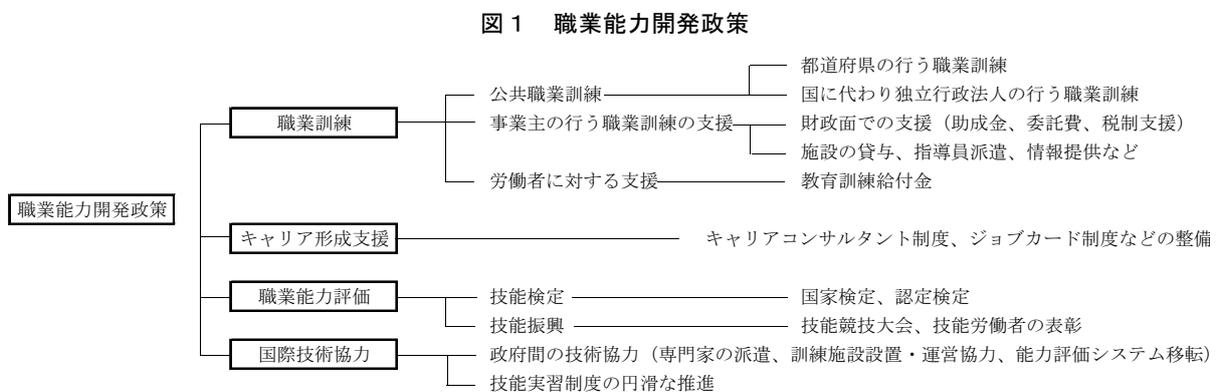
#### ③職業キャリア支援政策の推進

1990年代前半にバブルが崩壊し経済が縮小するとともに、労働市場は激変し、失業率の高騰を招いた。特に、90年代後半以後は、中高年令者を中心とするリストラが盛んになり、企業頼みの職業生活や能力開発から労働者の自律や自ら雇用可能性を高めることが強調された。

また、2000年頃から、IT化や技術革新の進展、サービス経済化、知識社会化などに伴い、企業人材に求められる能力として、変化対応能力、創造力、課題解決能力等が重視されるようになった。

こうした流れを受け、1997年の職業能力開発促進法の改正においては、同法の理念に労働者の「自発的な職業能力の開発及び向上」についての規定が加えられた。さらに2001年の職業能力開発促進法の改正においては、能力のあり方の変化などを踏まえ、職業能力開発の促進は、「労働者の職業生活設計に配慮しつつ」行われるべきことが理念に規定され、これを根拠としてキャリア支援政策が展開されていった。

## (2) わが国における職業能力開発政策の仕組み



## 2. 近年（バブル崩壊以後）における職業能力開発政策の特徴

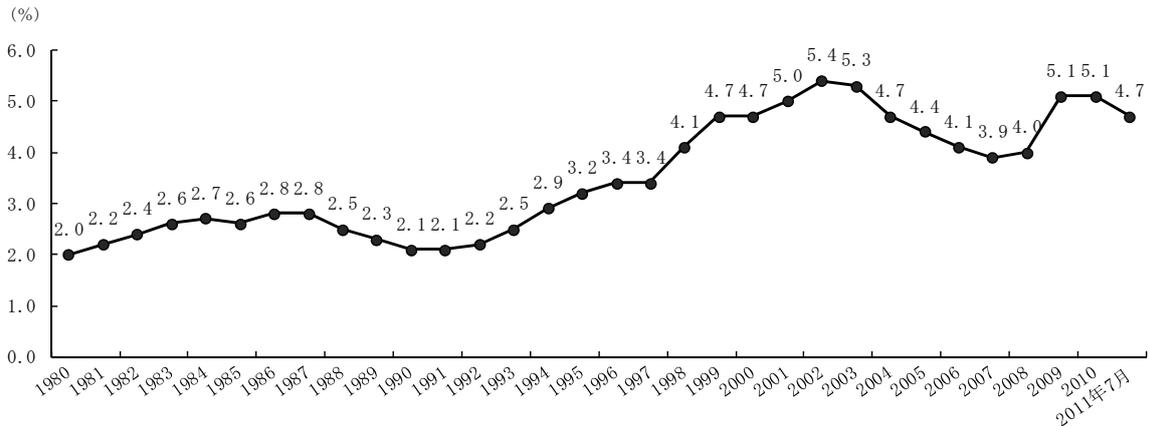
### (1) 労働市場の悪化とセーフティーネット訓練の実施

#### ① 失業者の急増と離職者訓練の実施

##### ・緊急雇用対策としての離職者訓練の実施

日本の労働市場は、90年代前半のバブル崩壊以後、需要縮小により失業率は、それまでの2%台から90年代半ばには3～4%台に急上昇した。特に金融危機以後の90年代後半から2000年代前半にかけ、中高年労働者のリストラなどにより、大量の失業者が発生し、4%～5%台に跳ね上がった。07年に一時3%台になったものの、リーマン・ショック後、再び4%台となっている。

図2 失業率の推移



このため、2000年代には、緊急対策としての離職者訓練がしばしば打ち出され、公共職業訓練機関が直接実施するのみならず、就職に必要な多様な教育訓練資源の活用を図るため、民間教育訓練機関に対する委託訓練が盛んに実施されるようになった（近年では、委託訓練の割合が7割超）。委託先としては、従来からの株式会社系や専修学校系の教育訓練機関のみならず、訓練内容の多様化や実践性を高める観点から、NPO、大学、事業主など幅広く拡大して実施するようになった。さらに2000年代から、訓練の手法も、単なる委託方式のもの以外に、後述のように、教育訓練機関の座学と企業の実習を組み合わせたもの、高い助成率のもと雇用形式で組合せ訓練を実施するものなど多様化が進んでいる。また、求職者の意欲・能力やキャリア計画と教育訓練コースの適正なマッチングを図るため、専門のキャリアコンサルタントが養成され、ハローワークや教育訓練機関に多数配置されるようになっている。

・リーマンショック後の失業者の発生と緊急人材育成基金

リーマン・ショック後は、派遣労働、自営業からの失業者や長期失業者など雇用保険の被保険者以外の失業者が急増した。このため09年の補正予算において、これまでの公共訓練機関が中心となって雇用保険の勘定（事業主負担）をもとに行う離職者訓練と別個に、直接民間教育訓練機関を活用して失業者の能力開発を行う一般会計による3年間の時限的な人材育成・就職支援基金が設けられた（7,000億円。このうち人材育成関係は4,800億。3年間で100万人の訓練実施を予定）。

同事業の実施は、2つの点で新たな意義を持つ。

第1に、自営廃業者、非正規労働からの失業者など雇用保険の対象外の離職者、雇用保険の切れた長期失業者など雇用保険の対象にならない失業者に対し、訓練の受講を条件として一般会計により訓練と生活に要する費用分の手当を支給する点で、雇用保険に次ぐ第2のセーフティネットの意味をもつ。

第2に、国の職業能力開発関係予算が全体として年間1,300億円程度に過ぎない中で、民間教育訓練機関を活用して3年間で4,800億円もの教育訓練投資を行うことにより失業

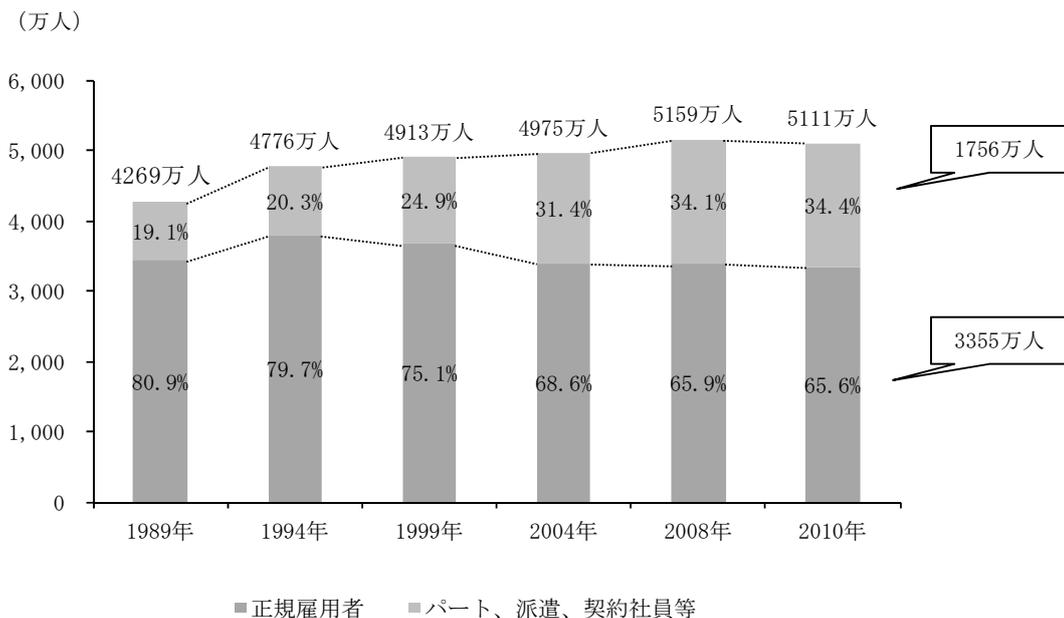
者の能力の底上げを図る意義がある。

今年の6月に新たな立法が成立し（求職者支援法）、基金事業から恒久事業に衣替えされることになった。今後、効果的な訓練運営を行う観点から、モラルハザードの防止と対象者の適切な選定、雇用に関わつて教育訓練カリキュラムの策定、質の高い指導員の確保などが課題となる。

## ②非正規労働者の増大とジョブ・カード制度

バブル崩壊後、特に90年代後半からは、パート・アルバイト、派遣労働者などを中心に非正規労働者の増加が顕著になった。例えば、雇用者に占める非正規労働者の割合は、89年の19.1%から2010年の34.4%に急上昇している。これらの非正規労働者は、正規労働者に比べ、職業能力開発機会に恵まれない。例えば、近年の職業能力開発基本調査では、非正規労働者のOFF-JT、OJTの受講率、自己啓発実施率は、正規労働者の半分以下であり、勤続を重ねても容易に正社員になることはできず、そのまま非正規労働に滞留する傾向が強い。

図3 雇用形態別雇用者数



このため、こうした非正規労働者に実践的な教育訓練の機会を与え、正規労働に誘導する仕組みとして、08年から、ジョブ・カード制度が創設された。同制度は、キャリア・コンサルタントがジョブ・カードを使って、フリーターなどを対象にきめ細かな相談を行った上、必要に応じて上記の日本版デュアル・システムを含む座学と企業実習を組み合わせた様々なタイプの実践的な教育訓練を受けさせ、一定の評価基準に従って評価を行った後、安定的な雇用へ誘導する仕組みである。同制度は、外部の非正規労働者を雇用する場合だけでなく、内部で雇用する非正規労働者を教育訓練して正規労働者として登用する場合にも活用できる。

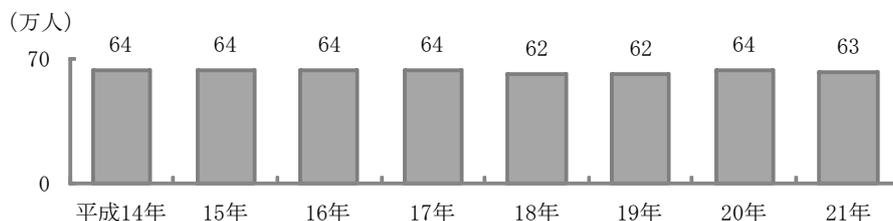
同制度は、調整役である地域の商工会議所の働きかけにより、地元の中小企業を中心に徐々に実習先を増やすなど最近、成果を挙げ始めている。

### ③若年問題の深刻化とキャリア支援

#### ・フリーターの問題

バブル崩壊以後、90年代半ばから、学卒者に対する需要が大幅に縮小する一方、進学率の向上による学卒者の増加により、学卒市場の需給バランスが大きく崩れ、いわゆる「就職氷河期」の到来により、未就職者や、やむを得ず非正規労働に止まらざるを得ない者が滞留した。こうした若年非正規労働者は、いわゆるフリーターと呼ばれ、2003年には、217万人に達した。このため、03年に、4省庁による「若者自立・挑戦プラン」が作られ、若者専用キャリア相談・就労支援を行うジョブ・カフェの創設、学校におけるキャリア教育の振興、日本版デュアル・システムの立ち上げなどが提唱された。後者は、フリーターなどに実践的能力開発の機会を作り出すことを目的として、公共訓練施設から民間教育訓練機関への委託方式により、当該民間教育訓練機関の座学と企業における実習を組み合わせた訓練を受けさせるものである。実習先の選択と組合せは民間教育訓練機関が行う。同制度を利用する企業は、委託費を受けながら、フリーターの実習を直接行い、実習の様子や能力を直接みて採用を決めることができる。一方、フリーターなどの受講者にとっては、理論と実務双方を身につけることができ、実習先への正規労働者としての就労の機会が広がるメリットがある。就職率など概ね好調であるが、わが国では、ドイツのような社会的責任として企業が実習先を提供する慣習はなく、良好な実習先をどのように確保し、広げていくかが課題となっている。

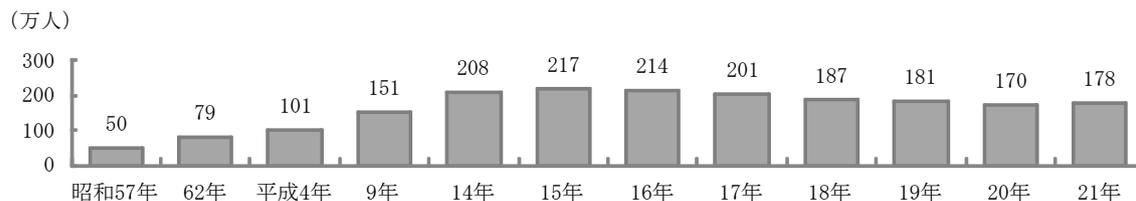
図4 若年無業者の数の推移



資料：総務省統計局「労働力調査（基本集計）」

注：「若年無業者」の定義は、15～34歳で、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者。

図5 フリーターの数の推移



資料：総務省統計局「就業構造基本調査」労働省政策調査部で特別集計（～平成9年）、  
「労働力調査（詳細結果）」（平成14年～）

注：「フリーター」の定義は、15～34歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者とし、

1. 雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である者、
2. 完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、
3. 非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で、家事・通学等していない者の合計。（平成14年より前は若干内容が異なり、単純な比較はできない）

#### ・ニートの問題

このほか、学卒者未就職者やフリーターの問題の背後に、さらに就職や進学への希望を喪失した60万人以上もの無業状態の若者の問題がある。これらの若者は、統計上は失業者に入らず公的支援の対象にならない。多くは、親の庇護のもとに暮らしているが、収入はなく、就業を通じた能力開発の見込みもないため、将来的には、社会的負担となる可能性が高い。イギリスなどヨーロッパでは、ニートと呼ばれ、政策的な問題として捉えられていたが、わが国では、2000年代半ばからようやく問題の深刻さに着目して幾つかの政策的取り組みが始まった。具体的には、共同生活をしながら農作業やワークショップなどに従事する合宿形式の若者自立塾支援事業（2009年の事業仕分けで補助は廃止）やイギリスのコネクションズに倣った地域若者サポートステーション事業などが代表的なものである。近年、各地においてこうした事業に取り組むNPOなどの組織が増えているが、これらの事業は就労の入り口までの事業であり、現実には、その後正規の就労にまでたどり着ける場合は多くない。その場合の受け皿をどうするか、社会的雇用企業などを1つの働き方として認知するか、公的援助の有無や手法をどうするかなど多くの検討課題がある。

#### ・学校におけるキャリア教育など

我が国では、1970年代に確立した企業と学校との連携による学卒一括採用方式が長年にわたり効果的に機能し、90年代初めまで若年者の失業率は低い水準で推移していた。しかし、93年のバブル崩壊以後、需要の急激な縮小により需給バランスが崩れ、爾来、若年世代における失業率や非正規労働者の割合は高止まりしている。このため、2000年代から、教育界において、キャリア教育などが盛んに行われるようになった。

高等学校レベルでは、それまでの学校と企業との実績と信頼関係にもとづいて築かれた紹介システムが十分機能しなくなり、未就職者や、やむなく非正規労働に従事する者、大学に進学し就職を先延ばしする者などが増えている。学校の斡旋だけでなくハローワークなどの援助などにより、市場の中で直接就職先を見つけることも必要になり、近年職業ガ

イダンス、企業訪問・数日のインターンシップ、職業講話などが盛んに行われている。

また、大学レベルでは、90年代から生じた進学率の急上昇と学生・大学教育の質の問題、就職活動の早期化と本来の大学生の期間の短縮、就職関連情報経路のインターネット化と就職活動の孤立化などの問題が生じている。大学側は、こうした事態に対応して、キャリアアセンターなどを設け、キャリア教育や進路の感触を得るためのインターンシップ、グループワークや合宿研修などの就職・キャリア支援に力を入れているが、大学の指導が追いつかないケースも多い。企業・産業界の幅広い受け入れと支援、ハローワークなどの公的機関による未就職者支援などの役割が重要になっている。

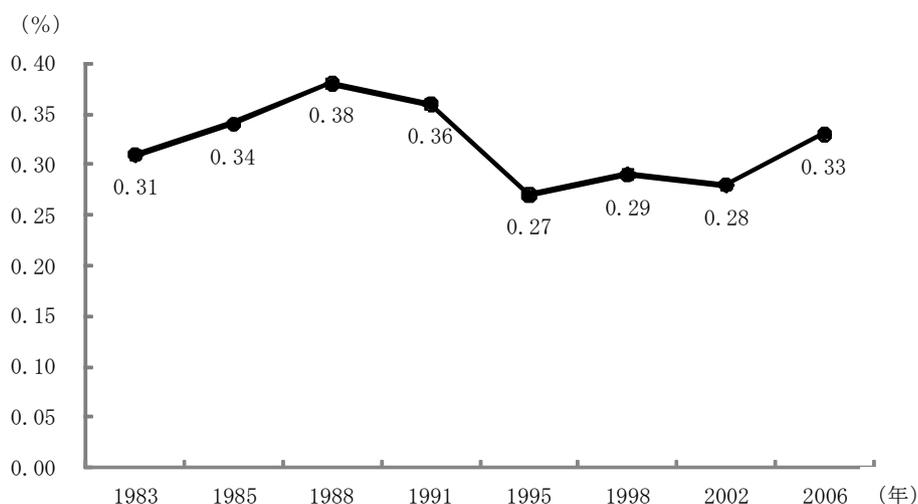
こうした学卒者の就労問題は、単に教育の問題にとどまらず、企業の採用・人事システムや労働市場の在り方などに関連した構造的な問題であり、解決は容易ではない。今後、これらを含めたより包括的視点からの検討が必要になってこよう。

## (2) 在職労働者の能力開発支援

### ・在職労働者の能力開発の停滞

バブルの崩壊は、中高齢労働者のリストラ、若年者の採用抑制による就職氷河期をもたらしただけでなく、在職者にも、能力開発投資の大幅な減少という形で大きな爪痕を残した。厚生労働省の「就業条件総合調査」によって、労働費に占める教育訓練費用（概ねOFF-JTの費用に相当）の割合を見ると、傾向として、70年代後半から上昇し、80年代後半でピークとなった後、バブル崩壊後の90年代半ばから2000年代初めに至るまで急激に減少し2000年代半ばから上昇に転じた。しかしながら、能力開発基本調査によると、08年のリーマンショック後、在職労働者に対する教育訓練の実施率（OFF-JT、OJTともに）、自己啓発の支援率ともに減少に転じ、現在は、能力開発は再び低調な状況にある。

図6 労働費用に占める教育訓練費の割合



出典：厚生労働省「平成19年版労働経済白書」、「労働者福祉施設制度等調査」（1983年）、  
「賃金労働時間制度等総合調査」（1985～1998年）、「就労条件総合調査」（2002、2006）

表1 最近の企業における能力開発の実施状況と個人の自己啓発実施状況

	(%)								
	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
OFF-JT 〈企業〉	60.2	48.2	58.3	60.1	72.2	77.2	76.6	68.5	67.1
OFF-JT 〈個人〉	32.1	26.6	29.0	58.2	55.3	55.0	54.2	38.5	41.5
計画的OJT	44.8	41.6	46.7	48.9	53.9	45.6	59.4	57.2	57.8
自己啓発 〈個人〉	33.2	35.8	36.5		46.2	56.4	58.1	42.1	41.7
自己啓発支援	74.7			80.5	77.3	79.7	79.2	66.5	62.2

出典：厚生労働省「職業能力開発基本調査」2002～2010年

また、近年の企業の行う能力開発の内容や実施面での特徴としては、職業能力基本調査によれば、OFF-JT に比べ OJT 重視（1対3）、選抜に比べて全体の底上げ重視（2対3）、本社主体より現場主体の実施（2対3）の傾向が高まっている。また、従業員の能力開発の責任について、最近では、従業員の責任（率としては3割強）とする考え方がやや強まっている。

#### ・在職者の能力開発支援施策の後退

こうした企業が従業員に対して行う能力開発の支援策としては、財政面の支援（給付金、委託費、税制面の支援）のほか、指導員の派遣による技術的支援、施設・設備の貸与、情報提供などがある。このうち、財政面の支援の代表的なものとしてキャリア形成助成給付金がある。この制度は、これまで、従業員に対し、教育訓練、能力評価、教育訓練休暇の付与、キャリア相談などの各種支援を行う企業に対する援助を行う幅の広い助成制度であったが、2010年の行政事業レビューで効果が不明であるとして、大幅削減された。現在では、実質的に中小企業の職業訓練を助成する制度に過ぎなくなり、残った助成部分も助成率が大きく低下するなど、制度の後退が目立っている。また、労働者の自己啓発を支援制度として、1997年に設けられた教育訓練給付制度があるが、この仕組みも創設当初に比べ、対象教育訓練講座数、支給率・額ともに大幅に減少している。

近年、欧州各国では、「競争力の強化」、「生涯訓練」、「失業の予防」などの視点から、在職者訓練や企業に対する支援を強化しつつある。わが国においては、最近、若年者対策や不安定者対策に力が注がれる一方、上記のように、在職者訓練や企業支援に係る助成等の支援策は急速に削減されており、世界の動きに逆行している。資金援助の大幅後退は、労働者の雇用の安定や活力という点だけでなく、経済の発展という点からも今後の影響が懸念される。

### （3）労働市場のインフラ整備と機能強化

わが国の職業能力開発は、これまで企業内のOJTが中心であったが、バブル崩壊後、失業者や非正規労働者などの労働者の割合の急増、企業における教育訓練の自前主義の見直しと外部資源の活用動き、自ら能力開発行動を積極化しようとする在職労働者の動きなどに

より、能力開発を含む外部労働市場の機能強化が重要な課題となってきた。

このため、職業能力開発行政では、2001年の第7次職業能力開発基本計画を契機として、外部労働市場の構築と機能強化に向け、職業教育訓練、能力評価、キャリアコンサルタント制度などのインフラ整備に向けた取り組みを徐々に進めてきた。

## ①職業教育訓練インフラ

### ・インフラの状況

労働市場の機能強化をはかるうえで、職業教育訓練インフラの強化は、最大の課題である。日本における教育訓練市場の規模は、07年の段階で、事業収入ベースで1.38兆円、延べ受講者数ベースで2,147万人、延べ開催コース数ベースで62.8万コースである。わが国の就業者数が約6千万人であるので、2,147万人の市場規模は、1年間に3人に1人が職業訓練、講習会・セミナー、通信教育を受けていることになる。

職業教育訓練インフラは、大別すると、公共職業訓練機関と民間教育訓練プロバイダーに分けられる。さらに、公共職業訓練は、国レベルにおいて独立行政法人が実施しているものと、都道府県の実施しているものがある。前者の独立行政法人は、主として、雇用対策の一環としての離転職者訓練（全国61の施設で実施）や民間教育訓練プロバイダーの扱っていないモノづくり系の高度な訓練（大学レベルの11の施設）を行うほか、事業主のニーズに応じた在職者訓練や指導員の養成、訓練ノウハウの蓄積・研究を行っている。また、後者の都道府県は、地域の基礎的な訓練ニーズに対応した訓練（159施設で実施）のほか、短期大学レベルのモノづくり系を中心とする訓練（13施設）を行っている。独立行政法人の訓練は行政改革の影響により急速に縮小しつつある。また、都道府県は、1部、国レベルの施設の移管を受けた部分もあるが、財政要因などから訓練の実施規模は減少傾向である。

他方、民間教育訓練プロバイダーについては、その総数は約1.5万であり、ほとんど（91.1%）が講習会、セミナーの形態で教育訓練のサービスを提供している。プロバイダーの組織形態別構成比は、経営者団体（34.4%）、民間企業（28.8%）が3割前後で最も多く、これに公益法人（14.9%）、専修・各種学校（14.2%）が続き、大学等（5.1%）と職業訓練法人等（2.7%）となっている。

こうした教育訓練インフラの規模は、ヨーロッパ諸国と比較すると質・量ともに開きがあると思われる。単純な比較は困難であるとしても、例えば、ヨーロッパ諸国における教育訓練投資の高い水準（ドイツではGDP比0.4%とわが国の10倍以上）、企業や事業主団体の教育訓練についての強い社会的役割、地域の教育訓練に果たす大きな役割などの点で、我が国との違いは大きい。これは、これまで企業内の訓練の自前主義のもとでOJTを中心とする企業の能力開発が充実していたこと、わが国の労働市場において失業率が低かったことが主たる要因として挙げられる。しかしながら、近年、企業における教育訓練が低迷

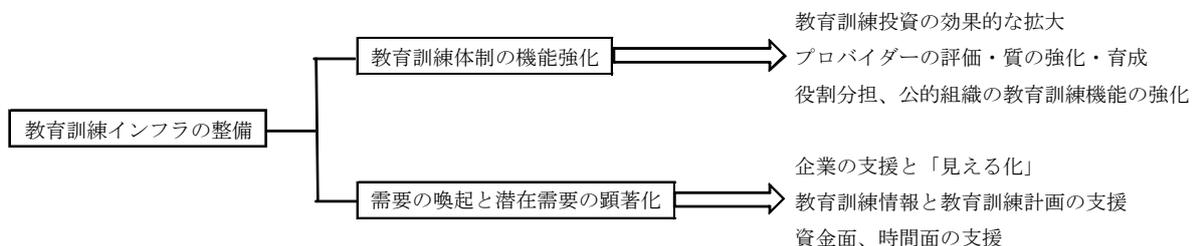
しており、離転職者や非正規労働者の増大、企業のアウトソーシングのニーズや労働者の自己啓発ニーズの高まりに適切に応ずるためには、教育訓練インフラの抜本的強化を図っていく必要がある。

また、質の点では、訓練ニーズを把握し、それをカリキュラムに落とし込み、教育訓練を行った成果を評価して、カリキュラムや運営の改善につなげるといった PDCA サイクルを適切に回すことが重要であるが、こうした取り組みを行っている民間教育訓練機関は JILPT の調査によれば、全体の半分程度である。市場における横断的な職種概念がないため企業ニーズの把握が困難であることも影響していると思われる。

・インフラの整備へ向けて

職業教育訓練インフラの整備については、まず、教育訓練プロバイダーの業界団体、専門分野ごとの業界・専門家の団体などがしっかりつくられ、これらの団体がそれぞれの業界、分野に応じた拠点となり、プロバイダーの評価や教育訓練のレベルの向上を図っていくことが基本となろう。我が国では、これらの組織体制が未だ脆弱であり、今後、団体に一定の役割・権限を与えるなど公的な関与・支援により団体の成長を促すことが考えられる。

図7 教育訓練インフラの整備



次に、直接の育成策ではないものの、国レベルの対策として、離職者訓練の委託や教育訓練給付講座の指定（労働者個人の自己啓発に対する資金面の支援をする講座を一定の要件に基づき指定）とそれに応じた資金の投入により間接的育成がはかられてきた。2010年からは、前記の緊急人材育成基金により失業者の訓練に3年間で4900億円程度の資金の投入が可能となり、この点での投入資金は増えている。今後の強化策としては、教育訓練資金の効果的な投入のほか、各プロバイダーの特徴・役割分担を踏まえた育成、プロバイダーの適正な評価と質の強化などがポイントになる。特に、質の向上には、国や地方自治体からの委託や教育訓練給付制度講座の指定を通じた品質維持・向上に向けた取り組みの促進、ISO29990（非公式教育訓練に係るもの）を踏まえたガイドライン基準の策定、カリキュラム、指導技法などノウハウ面での公的な支援が重要となる。また、知識社会が本格化する中で、社会人大学・大学院が高度な実践知の受け皿・交流の場となるような環境と体制づくり

が望まれる。

このほか、需要サイドの対策として、企業の能力開発ニーズや労働者の自己啓発ニーズの喚起と顕在化、これを促進する公的な相談・援助機能の強化、さらには、ニーズに応じた効果的な教育訓練コースの開発による外部の教育訓練に対する企業の信頼の確保を同時に進めていく必要がある。

## ②能力評価インフラの整備

能力評価制度は、労働者が能力の水準を客観的な尺度に基づき把握し教育訓練やキャリア展開の目標・目安をつくるため、企業が人材の採用・育成・配置を効果的に進めるため、さらには、職種概念や職種ごとの能力のレベルの枠組みを構築することにより労働市場の機能強化を図るうえで重要な役割を担う。

国の能力評価制度としては、国家検定として技能検定制度（1～3級に分けて実施）がある。22年度においては、77.5万人が受検し、29.3万人が合格した。職種は137にわたり、従来、機械保全、機械加工、塗装、建築大工などモノづくり系が多かったが、近年、指定試験方式で民間団体が行うホワイトカラー職種が増え、ファイナンシャル・プランニング、ウェブデザイン、金融窓口サービス、知的財産管理、キャリア・コンサルタントなど幅広い職種にわたっている。このほか、人事・人材開発、総務、経理、営業などのホワイトカラー10職種について、4段階に分けて実務能力を評価するビジネスキャリア制度（国からの補助事業から、中央職業能力開発協会の独自事業に切り替えられた）がある。また、各省の様々な国家資格制度のほか、民間の資格制度も多数あり、その数は約3,000ともいわれている。内容的には、業務独占や必置規制の性格を持った公的資格のほか、能力認定を行うものが多数にのぼる。

こうした乱立した資格や評価制度の整理、労働者の能力や職場の技能の把握、ひいては能力評価制度の構築に向け、2002年から国レベルで業界団体の協力のもと、職業能力の共通言語として包括的な能力評価基準（レベルに応じて4段階）の作成を行っており、09年現在、42業種、労働者のカバー率は約50%になっている。しかしながら、同基準の活用という点では、ジョブ・カード制度の実習終了時の評価シート作成に活かされているに過ぎない。今後、各省の国家資格や様々な民間資格・評価制度のレベルの整理、職場の技能や訓練ニーズの把握・分析、技能マップの作成など技能や能力の「見える化」の促進を進めることにより、業界・企業に基準を浸透させていくことが重要な課題である。

## ③キャリアコンサルタント制度の創設と育成

失業者、非正規労働者、学卒未就職者などが増加する中で、これらの労働者の的確な職業選択や能力を高める教育訓練受講についての相談や計画づくりを支援する質の高いキャリアコンサルタントの育成は労働市場の機能強化の課題の1つである。

このため、2001年に民間養成機関を集めて、基礎的レベルの水準の養成をそれぞれの機関で実施することを確認し、平成2002年度から養成が始まった。2011年現在、基礎的レベルの養成を終了した者は、5.3万人である。さらに、平成2008年には全国统一資格として、キャリアコンサルタント国家技能検定制度が創設され、同年から技能検定2級レベルの試験を開始しており、2011年現在、延べ約1,900人が合格している。これらのコンサルタントは、ハローワーク、民間需給調整機関、教育機関、企業などに所属し、それぞれの立場で職業キャリアや教育訓練の方向づけについての相談・援助を行っている。2008年からは、ジョブカード制度の創設に伴い、キャリアコンサルタントが専管的にジョブカードの発行・相談を行っている。

今後、①2級レベルの普及と1級レベルの技能検定制度の創設、②プロフェッショナル制度の確立と専門家集団の育成・自立的運営、③教育現場、需給調整機関、企業内の各ポジションに応じたキャリアコンサルタントの在り方、④業種分野ごとの専門キャリアコンサルタントの育成、⑤ジョブカードの効果的活用などが課題となっている。

#### (4) 国レベルの職業能力開発体制の解体

これまで国レベルの職業訓練は、国に代わって独立行政法人である雇用・能力開発機構が担ってきた。しかしながら、同法人については、2000年代からの行政改革の大きな流れの中で、莫大な費用（500億円）を投じて建設した若年者向けの職業体験施設や巨大福祉施設などが無駄遣いであるとの厳しい世論の指弾を受け、同法人の廃止と必要な施設・人員の他独法（高齢・障害者支援機構）への統合が実施された。また、同法人の所有する施設について、不要なものの廃止と1部組織の都道府県への移管がすでになされている。

こうした措置に見られるように、近年、国に代わって職業訓練の実施を担う独立行政法人組織の廃止に伴い、公共訓練部門は事業の縮小を余儀なくされている。他方、民間教育訓練機関については、現段階では、教育訓練や指導のノウハウなどの蓄積は乏しいうえ、業界団体の支援体制も全体として脆弱である。今後、公共職業訓練部門は、予算の削減を受けつつも、訓練コースについての膨大なデータベース、訓練分析のための言語体系、訓練の質を担保するPDCAサイクルの基準、指導技法など長年にわたり蓄積してきたノウハウを幅広く提供し、教育訓練インフラの整備へ向け、民間教育訓練機関の育成と連携を進めていくことが求められる。

### 3. 今後の課題と新たな施策の可能性

#### (1) キャリア支援政策の展開

##### ① キャリア支援の視点

2000年代に入ると、職業能力開発やキャリア形成についての個人の主体的役割が強調されるとともに、政策的にもこれを支援する方向に舵が切られた。こうした方向づけがなされ

た背景として、次のような環境の変化が影響している。

第1に、経済環境などの急激な変化である。経済のグローバル化に加え、顧客ニーズの急激な変化などにより企業間競争が激化し、企業の倒産、合併による突然の転身や行き場を失う事態も生じうるようになった。また、技術革新の急激な進展により、労働者が長年にわたって蓄積してきた職業能力が無に帰するいわゆる「キャリアショック」のような事態も稀ではない。企業にキャリアのあり方を依存するのではなく、自らのキャリアは、自分で責任をもつ必要性が明確になってきた。

第2に、職業能力の性格の変化である。人事労務管理の方向が、潜在的な能力・保有する能力から、実践的な能力・発揮された能力を重視する方向に替わってきた。また、顧客ニーズ・商品ニーズの高度化、高付加価値化や経済のサービス化等により、従来のような勤勉性に替わり、創造性、革新力、問題発見・解決能力などが重視されるようになり、自ら仕事を通して積極的に能力を磨き、キャリアを切り開く姿勢が強調されるようになった。

第3に、失業者、非正規労働者など企業に依存したキャリアを送ることのできない者が急増した。これらの者のうちには、いわゆるフリーターなどの若年不安定就労者が多数含まれ、単なる就職支援に止まらない、キャリア支援の必要性が高まった。

上記のように近年の企業と労働者を取り巻く状況のもとでは、労働者が以前のように企業頼みの安定的なキャリアを送ることは困難になっている。程度の差はあるにしても、労働者は、リスクに対処するため、あるいは求められる能力の質的变化に対応するため、自らの職業キャリアを考え自己の能力を磨いていく姿勢が求められるようになった。

こうした労働者を取り巻く情勢の変化に応じて、平成13年の職業能力開発促進法改正においては、同法の基本理念として「職業生活設計に即して」、「職業訓練及び職業に関する教育訓練を受ける機会が確保される」ことや「必要な実務経験がなされる」こと、すなわちキャリアデザインに基づく教育訓練の受講やキャリア形成に関する規定が位置づけられ、事業主や国もこれを支援する一般的責務を負うこととなった。この改正を契機に、キャリア支援政策が進められてきた。

#### ・キャリア支援政策の意義

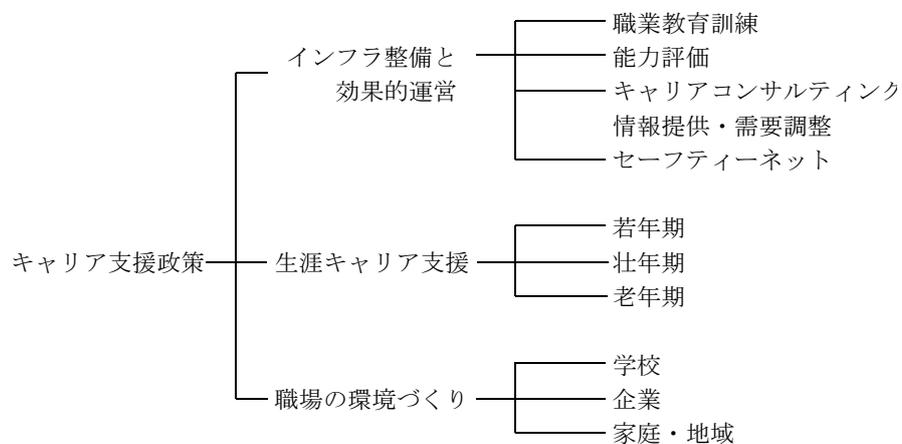
キャリア支援政策は、発展途上の政策であり、その意義や体系は必ずしも明確になっているわけではない。一般的に言えば、実践的「職業能力」は、「キャリア」を積んだ結果として蓄積されるものであり、「キャリア形成」は、関連した職務経験の連鎖（キャリア）を通して実践的「職業能力」を蓄積・形成していく過程に着目した動的概念である。したがって、「キャリア」支援政策は、働く者個人が、自らの意向により自らのキャリアをコントロールすることを通して実践的な職業能力を開発向上させることを支援する政策であると言えよう。キャリア支援政策において、職業訓練はフォーマルな職業能力の向上の方法として、職業キャリアの発展を支える役割を担う。また、職業能力評価制度は、訓練の成果としての知識・技能を中心とする評価・公証に止まらず、キャリアを積むことによって

形成された実践能力の評価としての役割が重要になる。

こうしたキャリア支援政策の展開として、第1に、キャリア形成を支える環境づくり、具体的には、労働市場インフラの構築・整備が当面の中心課題であり、前記のように、官民協力による職業教育訓練システム及び能力評価システムの整備、キャリア・コンサルティングシステムの構築が進められている。

第2の課題として、高齢化が進む中で、働く者の長期の職業生涯を健全な形で持続可能とするため、各年代に応じた能力の蓄積と発揮ができる環境づくり（生涯職業キャリア支援）を進めることが挙げられる。

図8 キャリア支援政策



## ②生涯キャリアの視点に立った施策展開

高齢社会の到来に伴う定年延長や継続雇用により、職業生涯が長期化する一方、グローバル化や技術革新の影響により、働き方を巡る環境変化は、今後も激しくなることが予測される。こうしたなかで、環境変化や様々なリスクに適応しつつ、働く人々が長い職業生涯を如何に過ごすかという「生涯キャリア」の視点が政策的にも益々重要になってくる。特に、長期にわたり生き生きと働くためには、各世代の段階に応じ健康を維持しながら、能力を蓄積することのできる環境が必要である。

### ・若年層の支援

20～30歳台については、多数に上る非正規労働者に実践的能力開発機会をつくり安定雇用へ誘導することが引き続き最大の課題である。当面、ジョブカード制度による座学と企業実習を組み合わせた教育訓練の機会やリカレント教育の機会を大幅に拡大することが緊要である。また、キャリア支援という点では、非正規労働者がキャリアの目標を持ち易くするために、正社員登用基準や中途採用の基準を明確にすることや非正規労働者であっても能力開発の努力をすれば30歳頃には正規労働などの定職につける市場をつくっていくことが目標となろう。

このほか、20～30歳台の正規労働者は労働時間が長く、自己啓発として学習する時間が十分確保できていない。自己啓発を行う場合の残業免除の制度の普及やワークライフ施策の推進など時間面の政策的支援が必要になっている。

- ・ミドル層の支援

能力開発投資は、年齢別にみると、若年層と50歳以上の高齢者で多くなる逆U字であり、30～40歳台の雇用者は、企業の行う研修、自己啓発のいずれで見ても、「教育訓練の空白期」にあたっている。特に、専門的な知識・技術を高めるための教育訓練が欠けていること、非管理職で低調であるなどの特徴がある。この点、自営業、自由業では専門研修を中心に能力開発投資の最も多いのがこの年代であることと対照的である。管理職へ繋がる単線的なキャリアパスは既に崩壊しており、専門職制度の活用などキャリアルートの多様化をはかり、専門的研修やリカレント教育を活発化することにより「空白の中年期」を埋めることが求められている。

- ・高齢層の支援

高齢者の雇用については、2006年の高年齢者雇用安定法の改正により、2013年の定額部分の基礎年金の65歳引き上げに合わせ、定年年齢の引き上げ、継続雇用制度の導入等により、65歳までの雇用を確保することが法律により企業に義務づけられている。この法改正措置により、実態的にも96.6%の事業所が既に措置を講じており、60～64歳層の就業率も57%に高まっている。

しかしながら、平均寿命、健康寿命が伸長し、仮に65歳で長年勤めてきた会社・組織をやめたとしても、なお、平均余命は男子で20年弱、女子では23年ある。この間の過ごし方をどうするかは、生涯現役の問題として、本人は勿論、今後の社会にとって最も重要なテーマの1つである。幸い、わが国においては、65歳以上の就業率は高く、66歳以降も働きたいとする者も53.3%（男性では60.2%）にのぼる。当面、後進の指導に当たる働き方など職域を広げ、可能な限り働く意欲・希望が実現できるよう短時間労働などの働き方の環境を整備していくことが政策の中心となっている。

しかし、高齢期になると、意欲・能力の個人差は極めて大きい。年金制度や定年制は、一律の年齢による引退の仕切りを作ることで働き方に大きなバイアスを与える。むしろ、年金制度を含め、個人の状況に応じた働き方や働く年齢の選択できる仕組みと、それを可能とする能力評価、能力開発の在り方を探ることにより、定年制に代わる生涯現役のキャリアの在り方を追求することが今後の大きな課題であろう。また、高齢者は、働く動機として、社会や他者に対する貢献、心身の健康の維持などの志向が強い。労働でなくとも、NPOなどの社会貢献の働き方に円滑に移行し適応できるよう、情報の提供・相談をしながら、働き方についての講習、適応訓練、試行的参加など、状況に応じて各施策を受けられる仕組みを普及することが必要であろう。

## (2) 産業・企業の発展に向けた能力開発

### ①新規成長分野へ向けた能力開発

能力開発政策役割の1つは、産業構造の変化や国際競争力の強化の一環として、必要な人材の育成・能力開発を行うことである。2010年に閣議決定された新成長戦略においては、介護・福祉、医療、子育て、情報通信、観光、環境等の分野などが今後の成長分野とされ、これら分野へ向けた人材育成、能力開発が課題となっている。このうち、情報通信と介護については、既に、在職者のレベルアップの訓練や入職者のための基礎レベルの訓練など、レベルに応じた様々な教育訓練が官民の教育訓練機関により実施されている。他方、環境などの分野については、今後、人材ニーズの把握、職務内容や必要とされる能力を分析し、具体的な訓練カリキュラムや指導技法の研究開発を行い、これを共通のインフラとして蓄積していく段階にある。そのために、人材ニーズや能力の把握・分析のための共通言語としてのノウハウを保有する公共職業訓練機関と産業界の連携により、これらの作業を行うとともに、開発されたコースの試行的実施、試行の終わったコースについて民間教育訓練機関への委託訓練による活用、訓練を担う指導員の育成確保などのプロセスを着実に進めることがポイントになっている。

また、こうした国全体としての方向づけだけでなく、現実の産業・雇用動向は地域によって複雑かつ多様であり、地域の産学官の協議会などにおいて地域ごとの成長分野を選定し、人材ニーズの丹念な把握の積み重ねをベースに訓練コースを設定することや企業における従業員の職種転換や能力の高度化のための訓練の支援などを通じ、成長分野へ向けた能力開発・人材育成を現場ベースで徐々に進める方策などと合わせ実施することが効果的である。

### ②企業の行う能力開発の強化

企業の職業能力開発投資が近年、低迷している。労働者のキャリアの発展のためには勿論、企業活動の新たな分野への展開や事業の高度化を図るため、積極的な能力開発投資を行うことが欠かせない。05年から08年まで緊急措置として、積極的な人材投資を促進するため人材投資促進税制が設けられ（教育訓練費を前2年の事業年度の平均額より増加させた企業について、増加率に応じた一定額を法人税額から控除するもの）、06年から08年にかけて、能力開発投資の拡大をみた。大企業に対する助成措置がほとんど消滅する中で、前向きの人材投資を呼び込むため、再びこうした減税措置を検討する意義は大きいといえよう。このほか、現在詳細設計を検討中のキャリア段位制において、企業実習を含めた実践力育成と評価・公証機能を組み合わせた仕組みをつくり、それに新たな助成措置を合わせることにより、相乗効果を発揮させることなどが考えられる。

また、企業に対する資金面での助成が大幅に削減されていく中で、今後、費用助成以外に、企業が能力開発を行うインセンティブをつける手法を検討していく必要があるだろう。例えば、JILPT調査によると、能力の「見える化」を図っている企業ほど訓練投資に積極的であるとの政

策的含意が得られており、中小企業に対し職員の能力や求められる訓練ニーズを診断し、スキルマップの作成や教育訓練の助言をする機能（ジョブカードセンターの指導員やイギリスのスキルブローカーなど）を強化できれば、一定の効果が期待できる。さらに、能力開発に熱心で生産性の向上を図っている事業主を認定・顕彰することにより、これらの企業のブランド力向上や魅力づけを支援すること（イギリスのIIPなど）は、能力開発に対する社会的認識を変えるとともに、企業が人材獲得のために能力開発投資を積極化するインセンティブとなる。

このほか、能力開発の手法は、OFF-JT や計画的な OJT だけではない。我が国では従来、職場の人材育成力が注目されてきた。例えば、職場の人材育成効果について分析した研究によれば、職場では、仕事をする過程で、上司、同僚、部下を含め様々な形の支援・関与がなされ、それによって、相互に能力を高め成長することができた。しかしながら、近年、人員削減や成果主義などにより、職場の人材育成力が大きく減退している可能性がある。今1度、職場の状況をチェックし、こうした支援・関与の在り方を再確認し、日本的なキャリア支援施策として職場の環境を再構築することも有効であろう。

### （3）労働市場機能の強化

#### ①公共と民間の協力による訓練プロデュース機能の強化

国の予算措置が限定され、直接的な訓練の実施機能は、地方や民間に重点を移していく一方、国は、我が国全体の職業能力開発の質及び量の両面にわたる確保を図る観点から、職業能力開発政策のビジョンの策定や職業訓練のインフラ整備を行うプロデュース機能（総合調整機能）の強化に集中していくことが求められる。具体的には、職業能力開発のインフラ整備のため、1)国全体や地域の訓練ニーズの把握や、訓練分野・規模の決定等を可能とする仕組みの構築、2)訓練カリキュラム・指導技法・就職支援技法の開発・普及、3)訓練に係る情報の提供、品質の確保、4)訓練指導員等の育成・確保、5)職業能力の評価システムの整備、6)職業訓練の実施体制の整備などにより一層力を注ぐ必要がある。

特に、現在検討中の課題として、訓練の品質の維持向上に係る課題がある。具体的には、民間教育訓練機関等の実施する職業訓練の品質を維持・向上させることを目的とした「非公式教育・訓練における学習サービスに係る国際規格 ISO29990」が平成22年9月に発行されたところである。当該規格においては、訓練内容等の情報開示のほか、1)訓練ニーズの把握、適切なカリキュラムの策定、指導者の質の確保、訓練効果の評価等の訓練サービスに係る要求事項や、2)訓練サービス事業者の経営管理体制の整備、事業計画の作成・記録、財務管理、内部監査等のマネジメントに係る要求事項等が示されている。このため、現在、当該規格を踏まえ、それを国内に適用していくためのガイドラインの策定を進めているところである。ガイドラインが出来次第、評価機関、評価者の育成など国内の規格認定体制を早急に立ち上げ、国内の教育訓練の質の向上に活用することが期待される。例えば、公的職業訓練の質の保証及び向上、民間教育訓練機関の自発的な質の保証及び向上に対する支援、民間教育訓練

機関を委託訓練や今後創設される求職者支援制度における訓練の実施機関として活用する場合の質の保証及び確保等のツールとして幅広い活用が考えられる。

## ②キャリア段位制の構築などによる機能強化

失業者や非正規労働者の増加、企業の教育訓練の自前主義の見直し、自己啓発の必要性の増大など企業外部の労働市場の機能強化を図る必要性は益々高まっている。そのためには上記のような市場のインフラである職業教育訓練システムや能力評価システムなどを官民の連携により、適切に構築するにとどまらず、さらに、これらのシステムを職種を軸として企業横断的につなぐ施策が必要になる。こうした取り組みとして、ジョブカード制度や新たな試みであるキャリア段位制度を戦略的に発展させていくことが考えられる。

ジョブ・カード制度は、第1義的には、フリーター等の不安定就労者を安定雇用へ誘導するための、カードを使った相談と能力開発・評価の手法である。しかし、同制度は、それだけにとどまらず、ジョブ・カード、キャリア・コンサルタント、教育訓練機関の座学と企業実習を組み合わせた教育訓練、能力評価基準にもとづく評価シートを活用した評価など、労働市場のインフラをパッチワークのように組み込んでおり、企業がこれらの仕組みを活用することを通して、教育訓練や評価の基準が企業内外に浸透することも狙いとしている。最近、ジョブカード訓練や評価シートを活用している事業主の間では、評価基準をジョブカード対象者だけでなく、新卒採用や在職労働者の能力チェックに活用したり、組合せ訓練をより上級レベルの在職者にも実施する動きが出てきており、訓練や評価基準の企業内浸透の効果が徐々に出つつある。

他方、2010年6月に決定された「新成長戦略」において、21世紀の日本復活に向けた国家戦略プロジェクトの1つとして、新たに、実践的な職業能力の評価・認定制度（キャリア段位制度）が位置づけられた。同制度は、イギリスのNVQやヨーロッパのEQFなどの制度に倣い、成長分野を中心に、1)実践的な職業能力資格の導入・普及、2)資格取得のための職業教育訓練プログラムの策定・普及、3)「実践人材力資格」と「学術資格」のリンケージなどを図り、人材の能力底上げと成長分野への人材移動を促進しようとするものである。今年度に入り、戦略の全体像と、先行実施分野（介護人材、カーボンマネージャー、6次産業化人材）が決められた。

仮に、このような制度が実効性あるものとして作られれば、労働市場の機能は飛躍的に向上する。そのためには、同様の狙いをもち既に軌道に乗りつつあるジョブカード制度との関連性を高める戦略を検討すべきであろう。例えば、ジョブカード制度の組合せ訓練や評価システムを同制度に組み込みベースとして位置付け、その上にキャリア段位制度を構築することや、制度の担い手となる業種団体、専門家集団、公的組織について共通化を図り、官民連携のもとに制度の策定・実施について責任を持てる体制をつくることなど相互の制度を組み合わせることにより、相乗効果を発揮することができよう。

## 第2セッション

# 職業訓練の実態と課題

## 中国の職業訓練の現状

国際労働保障研究所 国外労働就業研究部長

劉 軍

中国では改革・開放以降、とりわけ 21 世紀に入り、基本的な職業能力開発政策が策定され、同政策の一環として職業訓練を実施し、技能人材を育成することとしている。高度技能人材の育成は、国家レベルの人材育成という全体的枠組みの中に組み入れられている。各級政府は、高度技能人材の育成を牽引力とする職業訓練を極めて重視しており、職業訓練の改革及びその発展は、新たな一歩を踏み出しつつある。

### 1. 概況

#### (1) 職業訓練制度の継続的な整備

法律面においては、職業訓練のための基本的な枠組みとして「労働法」、「職業教育法」、「職業促進法」等を定めている。

また従業員訓練制度を継続的に整備している。1980 年代に、企業において従業員教育経費を計上し、その使用を確保する制度が確立された。1990 年代以降は、学生向け職業訓練、在職者向けスキルアップ研修、配置転換に伴う研修、新技術に関わる研修などの一連の制度を基礎として、エンジニア研修、マイスター制度及び企業トレーナー制度の確立に取り組んでいる。

#### (2) 職業スキル開発の強化

『第 10 次 5 年計画』期間に、「国家レベルの高度技能人材養成事業」が発足し、重点的工業都市を選定の上、製造、加工、建築、エネルギー、環境保護等の伝統的産業及び情報通信、航空宇宙等の新技術産業分野におけるハイレベルな技術者養成事業が実施された。また、「ニーズ対応、企業主導、行政関与、統一的な指示系統、政府のサポート、政策の裏付け」の方針が確立され、企業が現在必要とする人材に照準を合わせ、高度技能人材の速やかな養成を図った。

また『第 11 次 5 年計画』期間においては、東部地区で高度技能人材養成事業を実施し、職業訓練の現代化を推進した。全国に高度技能保持人材養成のモデル施設 287 か所、並びに公共実地訓練所が設立され、高度技能人材を養成する体制を強化した。

2002 年末からは、遠隔地をつなぐ職業訓練ネットワークの構築が始まり、E ラーニングによる職業訓練試験事業を実施した。また、情報通信技術及び衛星データ転送技術を利用し、東部地区の優秀な職業訓練指導者の派遣や優良カリキュラムの適用を中国西部地区で実施することにより、西部地区における人的資源開発を推進し、就業・再就業を促進した。

2011 年に政府は「技能大師工作室（技能マイスター事業室）」事業を正式にスタートさせた。

山東藍翔高級技能学校、広東白雲学院、西安翻訳学院、新東方学校に代表される優秀な民間職業教育・訓練機関が急成長を遂げており、ここにおいて提供される職業教育・訓練は多様なもので、学校運営理念、学校運営モデル、学校運営システムなどの面においても職業訓練全般に対する改革を推進することになった。

### （３）職業訓練規模の継続的な拡大、就業促進効果の増強

『第 11 次 5 カ年計画』期間に、都市と農村における労働者の入職、転職、安定的な就業、再就業、自らの起業といった各種ニーズに応えるため、リストラ失業者向けの再就業訓練計画、農村からの移住労働力に対する転職技能訓練計画、都市と農村における起業希望者向けの起業能力向上計画、高度技能人材向けの新技術者養成推進計画等の一連の職業訓練計画を実施し、職業訓練学校、職業訓練機関がさまざまな職業訓練を大々的に展開するよう指導された。2009 年からは国際金融危機に対処するため、特別職業訓練計画が実施された。この大規模な職業訓練は、就業促進の役割を果たすのみならず、失業者を減少させ、就業安定に積極的な役割を果たした。

暫定的な統計によれば、『第 11 次 5 カ年計画』期間において、就業特別事業資金から職業訓練に充当した資金は 230 億元近くにのぼり、政府の補助金を受給して職業訓練を受けた人数は年間 2,000 万人余りに達している。

技術者養成学校は職業訓練の重要な基礎をなすものである。2010 年に技術者養成学校が実施した各種職業訓練の受講者は、延べ 468 万人にのぼり、2005 年度と比べて 71% の伸びとなった。この他、3,100 カ所余りの就業訓練センターと 2 万機関余りの民間職業訓練機関、中等職業教育機関もまた各種職業訓練を実施し重要な役割を果たしている。

### （４）職業訓練に関わる社会的環境醸成の重視

技能競技会及び評価選考活動を積極的に展開している。『第 11 次 5 カ年計画』期間において、国家 1 類、2 類に該当する競技会を計 124 回開催し、関連の職業（職種）は 300 種に迫る。毎年、1,000 万人を超える生産の第 1 線に立つ中心的な技術者と職業学校の学生が競技会に参加し、「全国熟練技術者」1,137 人を選出するなど、多数の優秀な技能を持つ人材が発掘されている。全国規模の評価選考では、中国高技能模範人材 20 人が表彰され、また 60 人が「中華技能大賞」を、900 人が「全国熟練技術者」の称号を獲得している。この他、789 人の高度技能人材が国務院より政府特別ボーナスを得ており、高度能人材への関心を高め、これら人材を重視する社会全体の環境づくりを促進し、より多くの労働者が技能を発揮する道を進むよう指導されている。

## 2. 起業希望者向け研修の状況

近年、中国においては個人経営、私営企業勤務、また零細企業などを営む者が増加してお

り、就業受け入れの重要な受け皿となっているのみならず、近い将来、飛躍的に発展する可能性を持っている。『第 11 次 5 カ年計画』期間において、政府は、都市・農村労働者の起業能力・資質を引き上げるという喫緊の課題に的を絞り、起業希望者向け研修事業の強化に努め、社会資源の統合、社会全般にわたる各種職業訓練機関を積極的に活用するなどの手段を通じて、都市・農村労働者約 300 万人に対して起業希望者向け研修を実施し、労働者の就業能力と起業能力を効果的に向上させた。また起業希望者向け研修と中小企業支援、就業促進事業をシステムチックに連携させ、起業希望者向け研修において現実的な効果が得られるようにした。

### （1）中国における SIYB 等の各事業の展開

政府と国際労働機関（ILO）が共同で進めている SIYB（Start and Improve Your Business：小企業育成のためのプログラム）職業訓練事業は、近年、中国で実施している各種共同事業における成功モデルといえる。この事業を組織的に実施し、中国の国情に合った起業希望者向け研修技術の構築、トレーナーチーム創設、起業希望者向け研修を行い、中国の起業政策環境を改善している。

SIYB カリキュラム以外にも、『第 11 次 5 カ年計画』以降、KAB やシミュレーション・トレーニング・カリキュラムを導入している。

### （2）起業希望者向け研修政策の整備

2008 年に国务院弁公庁が配布した人的資源社会保障部など 11 の部・委員会が共同で作成した「起業による就業推進事業に対する指導的意見に関わる通知（国弁発 2008 年 111 号）」では、起業希望者向け研修に対するつぎのような新たな政策の考え方が提示されている。

第 1 は、起業希望者向け研修の対象範囲の拡大である。起業を希望し、研修を必要とする都市・農村労働者全てを段階的に起業希望者向け研修の対象として組み入れる。また起業希望者向け研修補助金制度を確実に実施する。起業希望者向け研修に参加した起業希望者に対し、規定に基づき職業訓練補助金を支給する。失業保険金受給者が起業希望者向け研修に参加する場合は、職業訓練補助金を失業保険基金から拠出する。起業希望者向け研修補助金は段階的に職業訓練補助金に組み入れるものとし、その基準は各地区で設定する。

第 2 は、研修の質を引き上げることである。講師向けの研修、研究討論、交流活動を定期的実施し、講師の指導力を引き上げるための研修を強化し、教育レベルの向上を図る。起業希望者向け研修の指導方法を新たに構築する。また事例の分析、知識習得のための講座、現役企業家の経験を聞く講演会など多様な方法を用いて、起業希望者向け研修を的確に実施し、その成果を向上させる。起業希望者向けの研修技術を新たに構築する。さまざまなニーズに基づいて起業希望者向け研修を普及させる技術を開発し、起業成功率を引き上げる。例えば、起業の現地訓練を実施するヨーロッパ型企業がこの研修のモデルとなりうる。

### （3）起業希望者向け研修の一層の強化

研修に一層の力を入れる。遼寧省では、コミュニティ、教育機関、郷、鎮（町村）、部隊、各施設の諸活動に踏み込んだ起業希望者向け研修を実施している。山東省、安徽省、陝西省、新疆ウイグル自治区では、各種の普通高等学校、職業学校、技術学校、就業訓練センターにおいて、起業教育、起業指導カリキュラムを開設し、起業希望者向け研修講師と協力の上、授業、ガイダンス、講座、座談会などの各種方法を通じて、優秀な起業希望者向け研修講師と管理者を養成している。上海では起業希望者向け研修の実効性を強化し、「適正診断、理論研修、運営シミュレーション、起業インターン」といった起業能力をレベルアップする方法を推進している。また河南省、陝西省では、各種大学と専門学校、中等専門学校において起業希望者向け研修カリキュラムを開設しており、起業実地訓練施設の支援と認定を行っている。

職業訓練の質の一層の向上を図る。遼寧省では起業希望者向け研修機関に対する日常管理を強化し、規則、基準に基づき組織的な教育を実施するよう指導するとともに、適時、学校創設、企業経営の状況を記録し、履修者に対するフォローアップのサービス・ガイダンスを強化している。安徽省では、各地区において起業に成功したモデル企業を実地訓練施設として選定し、起業希望者向け研修クラスに合格した履修者のために6カ月の起業実地訓練を提供、また起業希望者が実地訓練施設の訓練を経て半年以内に起業した場合は、実地訓練施設に訓練改善に充当する一定の補助金を支給している。福建省では、台湾との共同の起業希望者向け研修を強化し、台湾の起業希望者向け研修のトレーナーを招聘している。

起業希望者向け研修モデルの普及を図る。福建省では「あなた自身の会社の起業と改善」というスローガンの下、「中国青年起業家国際計画」、「大学生のための十、百、千、万起業支援計画（大学卒業生のための10カ所の起業希望者向け研修施設を創設、大学卒業生のための起業に関わる100件の事業を支援、起業家志望の大学卒業生1,000人にシステムチックな起業指導を提供、大学卒業生1万人が参加できる起業希望者向け研修を組織）」、「労働者の起業、就業支援計画」、「女性の起業、就業サービス行動」、「中小企業の創設」、「福建省と台湾共同のインキュベーター」、「1+1群起業」など数多くのモデルを打ち出している。

### 3. 農村からの出稼ぎ労働者に対する職業訓練の状況

現在、農村からの出稼ぎ労働者は、中国の産業を担う重要な原動力と1つとなっている。このため農村からの出稼ぎ労働者に対する職業訓練を強化し、農村労働力の転換と都市化を促し、労働者の技能水準を向上させ就業構造の矛盾を緩和するとともに、貧困の減少と撲滅、調和ある社会の実現を目指すことは重要な意義を持つ。21世紀に入り、都市と農村の統一的な就業計画、農村労働者の都市労働者への転換と都市住民化の必要性に沿って、農村からの出稼ぎ労働者に対する職業訓練が、かつてなく重要視されるようになった。これを受け出稼ぎ労働者向けの基本的な職業訓練メカニズムを構築し、それに基づく職業訓練の規模は拡大を図っている。

## (1) 現状

人的資源社会保障、農業、教育、貧困支援などの関連部門・機関が共同で農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練事業の枠組みを確立した。また政府財政投資を中心とし、使用者、出稼ぎ労働者も共同で費用を分担する「出稼ぎ労働者向け教育訓練経費に係る制度」が制定された。技術学校や専門学校、民間教育機関、その他職業訓練機関がこれを補強する構造となっている。

2010年には政府財政より農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練資金として78億元が支出された。このうち農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練資金に充当された就業特別資金は約47億元で、職業訓練資金の60%を占めた。2011年には政府財政は、農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練資金約80億元を準備されており、そのうち農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練資金に充当する就業特別資金は約52億元で、全体の65%を占める。政府の人的資源社会保障、教育、科学技術、住宅・都市建設、農業、貧困支援などの各部門が実施した「特別職業訓練計画」、「農村労働力の転換に係わる職業訓練計画」、「星光計画」、「建築業における農村からの出稼ぎ労働者向け技能職業訓練モデル事業」、「陽光事業」、「雨露計画」、「工青婦（工会、共産主義青年団、全国婦人連合会）」が組織的に実施した農村からの出稼ぎ労働者向けの各種職業技能訓練には、延べ700万人（短期ガイダンス型の職業訓練を含めず）が参加し、2009年と比べて約70万人の増加となった。農村からの出稼ぎ労働者のうち、専門技能訓練受講者の割合は年々増加しており、2005年の34%から2010年には40%以上に増えている。

農村からの出稼ぎ労働者の強い就業指向に応じた職業訓練の実施や職業訓練の方法などのニーズを満たすため、『第11次5カ年計画』期間において、技能職業訓練、多様な「民間実施、政府支援」の方式、地方における職業訓練、起業と技能の一体化、送り出し元と受け入れ先が役割分担し共同で行う職業訓練、知識と技能の向上による貧困救済、遠隔地をつなぐ職業訓練、政府の職業訓練に関する公開入札など、多様な職業訓練モデルが実施され、職業訓練の実効性が向上しているといっている。

『第11次5カ年計画』期間において、全国で4,400万人余りの農村労働者が職業訓練を受け、技能を習得することにより多くが就業を果たしている。農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練の実施は、都市と農村の平等な就業、農村労働力のスムーズな都市労働者への転換の促進、発展のために積極的な役割を果たすものである。

## (2) 主要な問題

第1の問題は、複数の管理部門が存在し、一元的な管理ができないことである。現在、農村からの出稼ぎ労働者向け職業教育、技能訓練の業務を担う部門が多数存在し、職業訓練資源が分散し、統一的な計画の立案・管理能力に欠けるのが実情である。また職業訓練管理制度が整備されておらず、資金の活用においても欠陥や浪費等がある。

第2の問題は、職業訓練のレベルと財政支援基準が低すぎるため、今なお職業訓練の妥当性と実用性が不十分であることである。職業訓練レベルと財政支援水準が低いため、良質な職業訓練機関の実現が難しい。農村からの出稼ぎ労働者の転職訓練の短期化、形骸化が一部に見られ、新しい世代の出稼ぎ労働者の高水準の職業技能訓練を求める強いな要求を満たせていない。また企業や個人の積極性も十分に引き出されているとは言い難い。

第3の問題は、農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練事業に、実際のニーズに沿わない側面が存在することである。

上述の問題を解決するためには、農村からの出稼ぎ労働者向け職業訓練に対する中央財政からの資金調達手続きを統一する必要がある、関連部門が合理的に役割を分担し、協力して職業訓練を実施する組織的な管理業務メカニズムを確立する必要がある。また需要主導型の訓練へのシフト、訓練計画の再検討、訓練の「実名管理」の強化を図り、管理手続きと管理制度を引き続き整備していく必要がある。

#### 4. 訓練の状況

21世紀に入ってから、経済成長に伴い、高い資質を持つ労働者のニーズが日増しに高まりつつあることを受け、技能人材の育成は、広く社会の関心を集めるようになった。技能人材の職業訓練規模は拡大の一途をたどり、技能人材養成政策を取り巻く環境にも一定の改善が見られるようになっている。

##### (1) 主要な方法とその推進

第1の方法は、政府がイニシアティブを発揮する方法である。旧労働保障部は各関連の業界主管部門や大規模な企業集団と共同で、国家高度技能人材職業訓練事業を実施し、職業訓練モデル施設の建設を進めるとともに、企業が早急に必要とする高度技能人材の養成を推進した。また東部地区においては、政府の投資、社会資金調達など数多くのルートを通じて産業発展のためのニーズに沿った先端技術を擁する開放型の公共実地訓練基地30カ所余りを設立し、労働者に職業技能の実技訓練とその評価等の公共サービスを提供した。

第2の方法は、企業が主体的にその役割を果たし、従業員に対する技能育成を推進する方法である。多くの大・中規模企業は、新しい従業員向け職業訓練制度を確立しており、訓練計画を制定すると同時に、職業訓練、マイスター制度、評価と考課、技師研修、技術課題の克服、技術競技会開催等の多様な手段によって、従業員の職業訓練を広く実施し、従業員が職場で担当する技術の更なる向上をはかっている。

第3の方法は、学校が基本的な役割を果たし、学校と企業が共同で高技能人材を養成する方法である。多くの省や市において、さまざまな措置を講じて、各種職業学校と企業との協力体制の強化を奨励・指導し、学校における職業訓練と企業の各部門における実際のニーズの「温度差ゼロ」を実現している。また、全国において、企業が主体となって、高等職業学

校、高等技術者学校、技師学院で職業訓練を行う高度技能人材養成システムが確立されつつある。

第4の方法は、職業訓練補助金の範囲を広げ、政府財政からの職業訓練への投資を拡大する方法である。

## (2) 主要な課題

第1の課題は、職業訓練において、企業が主体としての役割を十分に果たせていないことである。企業は職業訓練の重要な主体であると同時に、技能人材が成長し、その役割を発揮する主要な場所でもある。しかし現在、企業、とりわけ中小企業において、従業員向け職業訓練の主体としての役割を十分に果たしておらず、中には、教育・職業訓練経費に十分な予算を計上できない、もしくは教育・職業訓練経費を合理的に活用できない企業もある。ある調査によれば、半数以上の中小企業が、職業訓練計画を制定しておらず、あるいは計画通りに実行できていない。また約40%の中小企業が職業訓練ニーズの分析を十分に行っておらず、企業の職業訓練はかなりの部分企業の自主性に委ねられていることが認められた。さらに、従業員向け職業訓練への投資が全経費の1%を超えているのは、中小企業の60%足らずに過ぎなかった。

第2の問題は、学歴を重視し、技能訓練を軽視する伝統的な概念が未だ根強く残っていることである。普通教育に比べ、職業訓練への投資がかなり少ないのが実情である。多くの親は子供が普通教育を受けることを希望している。また一部企業の技能労働者は、自己の技能が一定レベルに達した後、往々にして管理部門に異動して出世を選ぶという現実がある。労働者が職業訓練に身を投じようとする積極性は、未だ十分であるとは言い難い。

第3の問題は、政府の職業訓練に対する投資レベルと補助金基準が低すぎるため、職業訓練において重要な役割を果たす技工学院が長期にわたり資金不足にあえいでいることである。

こうした問題に対処するためには、関連する政策と法規を整備し、企業の職業訓練に対する奨励と規制メカニズムを築く必要がある。広報活動と指導を強化し、政策の実施、文化の周知、環境の最適化など多様な方法により、政府と社会各方面の認識を高めるよう働きかけ、企業の社会的責任意識の強化を図らなければならない。また職業訓練に対する財政投資を強化し、職業訓練に対するニーズに基づき職業訓練補助金を確定する必要がある。また高度技能人材を養成する技工学院が平等に政府の財政支援を受けられるようにする必要がある。公共の実技訓練施設と技能大師工作室（技能マイスター事業室）の設置に一層の力を注ぐ必要がある。労働準備制度に関わる諸政策を十分に活用できるように制度を改善し、学費補助を支給するのみならず、生活補助金の支給も必要であろう。

## 失業者訓練体制の再編と課題：韓国的事例

韓国労働研究院 研究委員

チャン・ホングン

### 1. 序論

経済危機の影響により、雇用や社会経済における格差問題が深刻化する中、昨今職業教育訓練(VET: Vocational Education and Training)は積極的な労働市場政策としてその重要性が高まってきている。近年ヨーロッパの職業訓練開発センター(Cedefop)がヨーロッパ21カ国を対象に職業教育訓練の効果について分析を行ったところ、職業教育訓練は経済的側面だけでなく社会的側面でも、ミクロ、メゾ、マクロレベル(micro, meso, and macro level)においてさまざまな効果をもたらし、この効果は、相互連結した形で現れることが明らかになっている(Cedefop<sup>1</sup>,2011).)

失業者職業訓練は、Cedefop(2008)によると、労働市場参入以降の職業教育訓練という点では継続職業教育訓練(CVET: continuous VET)の一種であるが、より理論的に職業教育訓練を類型化した Grubb and Ryan(1999)によると、再訓練(retraining)や就業前訓練(pre-employment VET)の範疇に属し、一部社会的弱者向け職業教育訓練(remedial VET)としての性質も持つ。今日技術革新が加速化し労働市場の柔軟性が高まる中、雇用形態や失業者の構成も多様化してきている。失業者を対象とした教育訓練においても、こうした技術改革、経済構造及び労働市場状況などの変化に適応するため絶えず改革を続けている。

韓国における失業者を対象とした職業能力開発訓練は、在職労働者訓練とともに政府による職業訓練政策の代表的な事業である。失業者訓練は、労働市場に初めて参入する「新規失業者」や、離職者、転職を希望する「前職失業者」を対象に、能力開発を通して新規就業または再就業を円滑に行うため実施される。失業者訓練は、ほとんどが雇用保険基金や政府の一般会計など公的財源の支援により行われる。

失業者訓練は制度の導入後、事業規模の適正化、財政投入の成果や効率性の問題、公共と民間の効果的な役割分担及び連携体制の問題などをめぐって頻繁に論議が交わされており、政府はこうした問題を考慮し、より現実的かつ効率的な事業モデル及び内容を確保しようと努めてきた。失業者訓練はこれまで以上に持続的な改革と成果評価及びその結果に基づく制度の再設計などを行いながら進めていかなければならない。

本稿はこうした問題意識のもと、韓国の失業者訓練における最近の変化とその特徴、成果と問題点などを考察することにより、今後の発展方向及び課題を模索する。本稿ではまず、2008年の政権以降に展開された韓国における失業者訓練事業の改編内容と方向、訓練連携

---

<sup>1</sup> Cedefop (2011: 7) は職業教育訓練の各種効果を次のように類型化した。ミクロ経済的便益は「職業地位とキャリア開発」、「所得」、「就業機会」、ミクロ社会的効果は「個人的動機」、「生活満足」、「包容」、マクロ経済的効果は「労働市場成果」、「経済成長」、マクロ社会的効果は「健康」、「社会統合」、「犯罪減少」などである。

体制の改革と施行初期段階の成果及び問題点を考察する。続いて失業者訓練事業全般に対する評価を検討し、今後の発展の方向、課題を提示する。

## 2. 失業者訓練事業の再編と事業体系

### (1) 失業者職業訓練事業の概要

失業者職業訓練の対象はさまざまである。学校卒業後、求職活動を行ったにもかかわらず適した仕事を見つけないことができなかった「新規失業者」、失職後再就職を希望する「前職失業者」、長期失業者、就業が困難な中高年失業者、社会復帰をめざす女性、北朝鮮からの脱北者、結婚移民女性などがその対象である。このように多岐にわたる失業者を対象に、就業に必要な基礎職務能力及び専門的な知識や技術を習得させ、就業を促進することが失業者訓練事業の目的である。

失業者職業訓練の事業方法も多様である。第1に、政府が傘下公共機関を通して直接訓練を実施する方法（ポリテク大学の失業者訓練）、第2に、公共または民間機関に訓練を委託する方法（国家基幹戦略産業職種訓練）、第3に、訓練を希望し必要であると認められた者に対して訓練アカウントを開設し、職業安定機関の訓練カウンセラーとカウンセリングを行った後、訓練需要者が訓練課程を直接選択して参加する方法（訓練カード制、いわゆる将来就業訓練カード制）、第4に、就職カウンセリング、職業訓練、就業斡旋をパッケージにして支援する方法（就職成就パッケージ、社会復帰を目指す女性就業支援事業など）、第5に、直接の訓練事業ではないが訓練参加を促進するための訓練補助事業（訓練生計費貸付事業）などがある。

分類方法により多少差があるものの、企画財政部の分類によると2010年では、少ないもので4,344億ウォン（優先選定職種訓練を除く）、多いもので5,343億ウォン（優先選定職種訓練を含む）の政府一般会計及び基金予算が投入されていることになる。失業者訓練事業の予算や訓練人数は、雇用状況及び政府の政策的意思や判断によって調整されており、近年、事業の統廃合と連携体制の一大改革が行われた。訓練参加者の慎重な訓練選択と訓練意欲を高めるため、訓練費用の一部自己負担制度が訓練アカウント制の枠組みの中に新しく導入された。

失業者訓練の大部分は雇用労働部が主管し、その他女性家族部、国家報勲処、行政複合都市建設庁、済州特別自治体などでも実施されているものの、その規模は雇用部の失業者訓練事業とは比較にならないほど小さい。失業者訓練事業のうち、最も規模の大きい事業は将来就業訓練カード制（2010年予算、2,823億ウォン）で、次いで国家基幹戦略産業職種訓練（旧優先選定職種訓練、2010年予算999億ウォン）、就職成就パッケージ支援事業（2010年予算、197億ウォン）などである。女性家族部が主管する社会復帰を目指す女性就業支援事業も2010年予算が182億ウォンと比較的規模の大きい事業である。訓練補助事業の中では、2010年予算が109億ウォンの職業訓練生計費貸付事業の規模が比較的大きい。その他国家報

勲処、行政複合都市建設庁、済州道などで社会的弱者層に対する特化した職業訓練を実施しているがその規模は小さい。

## （２）失業者訓練事業の統廃合などの改編

韓国政府は 2010 年、職業訓練事業全般にわたって大々的な統廃合を実施した。当然ながら失業者訓練事業も大きく改編された。これは 1998 年と 2008 年の 2 度にわたる深刻な経済危機の経験、非体系的な雇用・職業訓練事業による類似・重複、またこれに伴う政府の財政支出の非効率性、事業効果の問題などを解消しようとする取り組みの一環であった。類似・重複事業の整備という大統領の指示により、国務総理室に雇用及び社会的安全網タスクフォースが構成され、全政府レベルにおいて財政支援雇用事業の効率化方針がまとめられ、国務会議で需要者中心の雇用事業効率化法案が議決された。失業者訓練をはじめとする全政府レベルでの職業訓練事業の改編は、雇用事業効率化の一環として推進された。

2010 年の失業者訓練事業の統廃合は、職業訓練政策の主務部である雇用労働部主管のもと、他の部署（省庁）の職業訓練事業まで対象に含めた点が特徴である。失業者訓練事業の統廃合など、改編の主な内容は次のように要約することができる。

第 1 に、従来の訓練対象グループ別に分けて単位事業として定義されていた零細自営業者能力開発支援、女性家長失業者就業訓練、社会復帰を目指す女性特化訓練、新住民職業訓練などが、既存の新規失業者職業訓練事業とともに「新規失業者等職業訓練」事業に統合されることになった。第 2 に、対象のみが異なる就業パッケージ式の単位事業などが統廃合された。すなわち、青年層ニュースタートプロジェクト、高齢者ニュースタートプログラム、踏み台雇用事業などが「就職成就パッケージ事業」に統合されることになった。第 3 に、雇用保険基金で運営されていた前職失業者就業訓練支援事業は、「失業者及び労働者能力開発支援金」に統合されることになった。第 4 に、既存の優先選定職種訓練（大韓商工会議所、民間訓練機関委託）が他の部署における類似の失業者訓練事業とともに国家基幹戦略産業職種訓練として統廃合された。2010 年に行われた失業者訓練事業の統廃合の内訳は表 1 のとおりである。

表1 失業者訓練事業の統廃合の内訳（2010年）

改編前	改編後
新規失業者職業訓練（雇用労働部）	将来就業訓練カード制（新規失業者等職業訓練）
零細自営業者能力開発支援（雇用労働部）	
女性家長失業者就業訓練（雇用労働部）	
社会復帰を目指す女性特化訓練（雇用労働部）	
新住民職業訓練（雇用労働部）	
就職成就パッケージ支援（雇用労働部）	就職成就パッケージ支援
青年層ニュースタートプロジェクト（雇用労働部）	
高齢者ニュースタートプログラム（雇用労働部）	
踏み台雇用（雇用労働部）	
前職失業者就業訓練支援（雇用労働部）	将来就業訓練カード制（失業者及び労働者能力開発支援金）に吸収
民間優先選定職種訓練（雇用労働部）	国家基幹戦略産業職種訓練に統合
大韓商工会議所優先選定職種訓練（雇用労働部）	
国際適合性評価専門人材養成（知識経済部）	
数値予報専門技術人材養成（気象庁）	
文化コンテンツ人材養成（文化庁）	
放送映像技術専門家養成（文化庁）	
環境技術専門人材養成（環境部）	
海外建設人材養成（国土海洋部）	
未来環境保全型建設産業人材養成（国土海洋部）	

注：統廃合など改編された事業のみを提示した。（ ）内は該当事業の主管部である。

### （3）現行失業者訓練事業の体系

2010年に行われた失業者訓練事業の統廃合の結果、現行の失業者訓練事業の軸は雇用労働部が主管する直接訓練事業として、①将来就業訓練カード制（「職業能力開発アカウント制<sup>2</sup>」の改称）、②国家基幹戦略産業職種訓練支援、③農漁業者地域失業者職業訓練、④社会的弱者層特化訓練（将来就業訓練カード社会的弱者層専用班）の4つに再編された。

<sup>2</sup> 「職業能力開発アカウント制」は、2008年試験事業が導入された当時の名称で、現在の公式名称は「将来就業訓練カード制」に変更された。名称とは異なり、その本質的な内容は職業訓練アカウント制あるいは職業教育訓練バウチャー（Vocational Education and Training Voucher）である。本稿では、脈絡に沿って公式名称である「将来就業訓練カード制」や、導入時の制度名「職業能力開発アカウント制」または制度の性質を表した名称「職業訓練アカウント制」を併用した。将来就業訓練カード制は英語で「Learning Card System for My job」と訳される。

この他、就業支援と訓練を緊密に結合させた就職成就パッケージ支援（雇用労働部）、女性家族部の社会復帰をめざす女性就業支援事業、「広域及び地域発展特別会計」（以下、広特会計という）を財源として済州特別自治体が実施する新規失業者等職業訓練（広特）、行政複合都市建設庁の「予定地域住民職業転換教育」、国家功労者の職業教育訓練の促進を目的とする国家報勲処の職業教育訓練奨励金などがある。こうした改編の結果、事業体系はより明確になったものの、事業対象の区分は以前より不明瞭になった。

将来就業訓練カード制は職業安定機関に求職登録した「前職失業者（雇用保険加入履歴がある者）」または「新規失業者（雇用保険加入履歴がない者）」のうち、雇用センターのカウンセリングを通して訓練の必要性が認められた者（必ずカウンセリング過程を経ていること）を対象とする<sup>3</sup>。

国家基幹戦略産業職種訓練支援は、職業安定機関に求職登録した満 15 歳以上の失業者または人文系高等学校 3 年に在学中で上級学校に進学しない者を対象に、韓国産業人材公団理事長より国家基幹戦略産業職種訓練課程の承認を受けた訓練機関が実施する。

農漁民地域失業者職業訓練は、自由貿易協定（FTA）の締結に伴う農漁業の開放の影響を受け、転職を希望する農漁業者及びその家族（雇用保険の適用有無にかかわらず申請可能）を対象に、転職支援のための職業訓練を実施し、就業能力の向上及び生活安定を図る事業である。

社会的弱者層特化訓練（将来就業訓練カード制社会的弱者層専用班）の対象は、女性家長、零細自営業者、脱北者、結婚移民者、基礎生活保障受給者、建設日雇い労働者、中小企業就業希望者などである。

就職成就パッケージ支援事業は、低所得者層を対象に個人別就業支援計画に基づき「総合的な就業支援サービス」をより体系的に支援することで、社会的弱者層の労働市場参入を促進する事業である。当該事業は低所得者層を対象に、個人別就業支援計画に基づき「診断・進路設定（ステップ 1）→ 意欲・能力増進（ステップ 2）→ 集中就業斡旋（ステップ 3）」の段階で総合的な就業支援プログラムを提供し、就業した場合は「就職成就手当」を支給することによって、こうした人材の労働市場参入を体系的に支援する総合的な就業支援体制である。このうち職業訓練は、ステップ 2 の意欲・能力増進段階のプログラムである。2011 年からは、青年ニュースタートプロジェクト、高齢者ニュースタートプログラム、「踏み台雇用事業」など社会的弱者層を対象とした類似プログラムを就職成就パッケージ事業に統合して運営を行っている。

新規失業者等職業訓練（広特）は、2006 年済州道が特別行政自治体となったことから職業能力開発事業の済州自治体への移管に伴い、済州道が主管して施行することになった済州地域の失業者等職業訓練である。訓練対象や内容、手続きなどは雇用労働部の失業者訓練事

---

<sup>3</sup> 将来就業訓練カード制の具体的な事業体系及び内容などについては次の章で紹介する。

業とはほぼ同一であるが、済州道の地域的特性を考慮して地方自治体が自主的に事業を管理、運営する。財源は政府の一般会計や雇用保険基金ではなく、「広域及び地域発展特別会計」（略称「広特会計」）である。

女性家族部の社会復帰をめざす女性就業支援事業は、家事・育児などによりブランクがある女性の就業支援を専門に担当するワンストップ（ONE-STOP）女性総合就業支援システムを運営する。この事業は、社会復帰を目指す女性に職業訓練を含む総合就業支援サービスを提供する「女性再就職センター」（略称「再就職センター」）を指定して運営する方式で実施する。再就職センターは社会復帰をめざす女性の特性を考慮した求職相談及び職業教育訓練、雇用先との連携、仕事と家庭の両立支援事業などを通じた事後管理を総合的に提供する。社会復帰を目指す女性就業支援事業は、「社会復帰をめざす女性等の経済活動促進法」第15条及び「女性発展基本法」第33条に基づいて施行される。

行政複合都市建設庁の「予定地域住民職業転換教育」は、行政中心複合都市（世宗市）の建設によって生活の場を失った予定地域住民らを対象に職業転換訓練を実施することで再就職を促進し、行政都市に再定着できるよう支援する。この事業は「行政中心複合都市建設特別法」第54条第3項、施行令第28条の2第2項、及び「予定地域住民職業転換訓練及び就業支援規定（建設庁令）」を根拠としている。

国家報勲処は、就業競争力が相対的に低い「国家功労者」の再就職を促進するため職業教育訓練奨励金事業を行う。国家報勲処は、国家功労者本人及びその子が、雇用労働部が指定・承認した公共職業教育訓練機関の職業訓練課程に参加する場合、毎月4万ウォンを訓練奨励金として支給する。財源は一般会計から調達される。その他、雇用労働部は、障害者、労災の被害者などとくに社会的弱者のために、障害者職業能力開発支援事業、障害者能力開発院運営事業、労災労働者職業訓練事業、労災保険給付（職業リハビリ給付）事業などを行う。一方、生計困難により職業訓練を受けることが難しい低所得非正規労働者や失業者などに、長期低利で訓練期間中の生計費を支援する職業訓練生計費貸付事業も実施している。

現行の財政支援失業者訓練事業を事業形態別に分類すると、図1のとおりである。このうちアカウント制（Ⅰ類型）、パッケージ事業（Ⅱ類型）、委託訓練型（Ⅲ類型）は直接訓練事業に該当し、訓練補助事業（Ⅳ類型）は訓練を円滑に行うための支援事業である。

一方、各種失業者訓練事業を特徴別対象グループ類型別と生涯段階別に考察してみると、特徴グループ別に比べて生涯段階、とくに中高年層に適したプログラムが乏しいことが分かる。青少年及び青年を主な対象とする失業者訓練事業としては、①国家基幹戦略産業職種訓練（旧優先選定職種訓練）、②青年職場体験プログラム、③将来就業訓練カード制（新規失業者）、④新規失業者等職業訓練（広特）、また高学歴女性層を対象とした社会復帰をめざす女性就業支援事業などがあるものの、その他労働者のライフキャリアを考慮したプログラムは少ない（図2参照）。

図1 事業形態別主要失業者訓練事業

<u>パッケージ (II)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・就職成就パッケージ支援事業</li> <li>・青年職場体験プログラム</li> <li>・社会復帰を目指す女性就業支援</li> </ul>	事業形態別分類	<u>アカウント制 (I)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・将来就業訓練カード制 (新規、転職、社会的弱者層)</li> <li>・(広特) 新規失業者等職業訓練</li> </ul>
<u>委託訓練 (III)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国家基幹戦略産業職種訓練</li> <li>・農漁民地域失業者職業訓練</li> <li>・(障害者) 能力開発支援</li> <li>・労災労働者職業訓練</li> <li>・予定地域住民職業転換教育</li> </ul>		<u>訓練補助 (IV)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・職業訓練生計費貸付</li> <li>・(障害者) 職業能力開発院運営</li> <li>・労災保険給付 (職業リハビリ 給付)</li> <li>・(報奨処) 職業教育訓練奨励金</li> </ul>

図2 財政支援主要失業者訓練の事業対象グループ別分類

	就業経験別		社会的弱者層			その他
	新規失業者	前職失業者	女性	低所得層	障害者	
少年 (15-19 歳)	-国家基幹戦略 産業職種訓練 *					
青年 (20-29 歳)	-青年職場体験 プログラム* -将来就業訓練 カード制 (新 規失業者)* -新規失業者等 訓練 (広特) *	-将来就業訓 練カード 制 (前職 失業者) *		-就職成就パッ ッケージ支援 事業* -職業訓練生計 費貸付◆	- (障害者) 職業 能力開発支 援* -労災労働者職 業訓練* - (障害者) 職業 能力開発院 運営◆ -労災保険給付 ◆	-将来就業訓練カード 制 (社会的弱者層 特化)* -農漁民地域失業者職 業訓練* -予定地域住民職業転 換教育* - (国家報奨処) 職業教 育訓練奨励金◆
壮年層 (30-55 歳)			-社会復帰を めざす女 性就業支 援事業 (再就職セ ンター)*			
中高年齢層 (55 歳以上)						

注：\*は直接訓練事業、◆は訓練補助事業をそれぞれ示す。

#### (4) 訓練連携体制の改革：職業能力開発アカウント制（現：将来就業訓練カード制）の導入

近年、訓練連携体制を中心に、失業者訓練体系の改革編が行われた。従来の新規及び前職失業者訓練方法から一転し、訓練需要者の選択権を強調した職業能力開発アカウント制（現在の名称は「将来就業訓練カード制」）が導入された。これは韓国の失業者訓練の歴史に一線を画する重大な改革でもあり、次の章で詳細に考察することにする。

### 3. 失業者訓練事業の改革：職業能力開発アカウント制の導入と展開

#### (1) 職業能力開発アカウント制の導入

##### ①職業能力開発アカウント制の導入の背景と趣旨

職業能力開発アカウント制導入以前の失業者訓練は、雇用労働部の雇用センターに求職登録をした新規あるいは前職失業者が、雇用センターの職業カウンセラーから訓練カウンセリング、適宜な訓練課程や訓練機関の紹介を受けて、雇用労働部長官の承認（指定）を受けた訓練機関を選び、求職登録証などの関連書類を提出し、受講登録を申請した後、訓練を履修する方法で行われていた（雇用労働部、2010b：12～15）。失業者訓練課程の選定は年2回、地方雇用センターで行われ、訓練課程の認証を受けた訓練機関は「国費無料職業訓練」という募集広告を通して訓練生を募集して訓練を実施し、雇用労働部から訓練費の払い戻しを受けていた。このような事実上政府主導による供給者中心の訓練供給体系が10年以上続き、産業現場の人材需要や訓練生の選択権はほとんど認められていなかった。

こうした従来の民間訓練機関における配分方式の失業者訓練には、さまざまな構造的問題があった。まず従来の失業者訓練は、企業や産業などの人材需要者及び求職者など、訓練需要者を排除した供給者中心の伝達体系で運営されていたため、訓練課程の開発、訓練の実施などにおいて産業現場の技術や人材需要を正確に反映できなかった。また産業化が進展した時期の技能人材の養成では、労働市場の柔軟化に伴い失業者の再就職を支援するシステムに移行する過程で、現場の技術需要の変化に対して訓練基準を柔軟に調整することができず、訓練機材・設備・指導員などインフラの改善も遅れていた。配分方式の継続、市場における、評価システムなどが未定着であるためその成果が不十分で、政府の失政を露呈することになった。

これら従来の失業者訓練事業体系の構造的問題を解決するため、さまざまな試みが行われた。第1に「職業訓練の公募制」である。これは地域別戦略職種（産業）で需要に比べて供給が不足する職種について訓練課程の公募及び地域現場連携型訓練の促進を図るためのものである。失業者訓練市場に対する参入障壁を低くする試みも行われた。求職者や青年就業プログラムの参加者に対して心理カウンセリングなどを行い、追加的な訓練需要が見込まれる場合は随時課程を開設し、失業者訓練の柔軟な対応能力を高める努力もみられた。従来の政府主導による訓練供給者中心の失業者訓練システムを変える一連の試みによって、訓練需要者の選択権を極大化し、訓練機関ではなく訓練課程に基づく訓練市場の形成を促進する職業能力開発アカウント制を導入することになった。

職業能力開発アカウント制は、失業者個人に対する訓練プログラムの選択権を保障するとともに、訓練市場における訓練機関を促進し、市場に適合し、かつ効率的な訓練体系に改革することにより、訓練事業の効率化と訓練効果を高めようとする目的で導入された。つまり、政府は職業能力開発アカウント制を通して一定の要件を備えた訓練希望者に対して一定範囲の訓練アカウントを付与し、選択権を大幅に拡大するとともに、訓練費自己負担制度を導入

することにより訓練受講者のインセンティブを高め、訓練機関の間の競争を強めて現場の需要に対応する多様な訓練が柔軟に供給される需要者中心の訓練システムへの転換を図ったのである。

## ②職業能力開発アカウント制の導入過程

韓国は新たな職業教育訓練制度やプログラムを開発・導入する際に、先進国の法制やプログラムを参照してきた<sup>4</sup>。韓国の職業訓練制度は、草創期から1980年代まではドイツや日本のものを多く取り入れてきたが、とくに1990年代以降は米国や西欧の経験や問題点などを参考として取り入れている。

最近導入された職能開発アカウント制は、西欧先進国の訓練バウチャー制度を韓国の実情に合わせて修正し、開発したものである。西欧における訓練バウチャーあるいは訓練アカウント制を韓国に導入するまでの議論や試みは、1990年代後半の経済危機の時期までさかのぼる。アジア通貨危機の真っただ中である1998年に、すでに教育訓練バウチャー及びカード制度の導入に関する政策研究が行われており（カン・スンヒ、ホン・ソンホ、1998：イ・ジョンフン他、1998）、以降も先進国の労働者の自主的訓練制度に対する研究が続けられた（カン・スンヒ他、2000）。一方、いち早く個人訓練アカウント制（Individual Training Account）を導入したイギリスは、モラルハザードなどの問題で失敗に終わったものの、カナダ、アメリカ、オランダなどでは比較的成功的なことが評価され（OECD、2005）、訓練アカウント制に対する研究は続けられた。ナ・ヨンソン他（2005）は地域の弱者向けに能力開発を行うための個人訓練アカウント制の実験的な実施を提案し、チャン・ホングン（2006）は構造的に能力開発の機会が与えられない非正規労働者の能力開発のためには、労働者主導型の直接支援方式である個人訓練アカウント制が有効な方法であると主張した。一連の過程を経て、ようやく非正規労働者を対象とした現行の訓練アカウント制の母体「労働者能力開発カード制」が2007年より施行され<sup>5</sup>、「ともに歩む高熟練社会」をビジョンとした生涯職業能力開発基本計画（2007-2011）の策定により、普遍的権利としての職業能力開発機会の提供が実現した（労働部、2007）。

一方、2008年にスタートした現政権は生涯学習アカウント制を国政課題の1つとして掲げ、これと関連した中核事業として職業能力開発アカウント制を導入した。職業能力開発アカウント制は、2008年下半期に大邱や光州地域で実験的に実施され、翌年には試験事業対象地域を全国に拡大した。2010年には失業者訓練事業予算の70%が職業能力開発アカウン

<sup>4</sup> 参考またはベンチマーキングを通して、韓国は先進国が経験してきた試行錯誤の過程を効率化することができ、制度の長所や成果を極大化することができた。先進国プログラムに対する批判的ベンチマーキングを通して、韓国は後発者の利点を最大限に活用した。

<sup>5</sup> 導入当時の「労働者能力開発カード制」は、所定の訓練カウンセリングを経て訓練を希望し、必要であると認められた非正規労働者に対して年間100万ウォン以内、5年間で300万ウォンの限度内で、当該労働者が希望する訓練課程を選択して受講できるようにした。

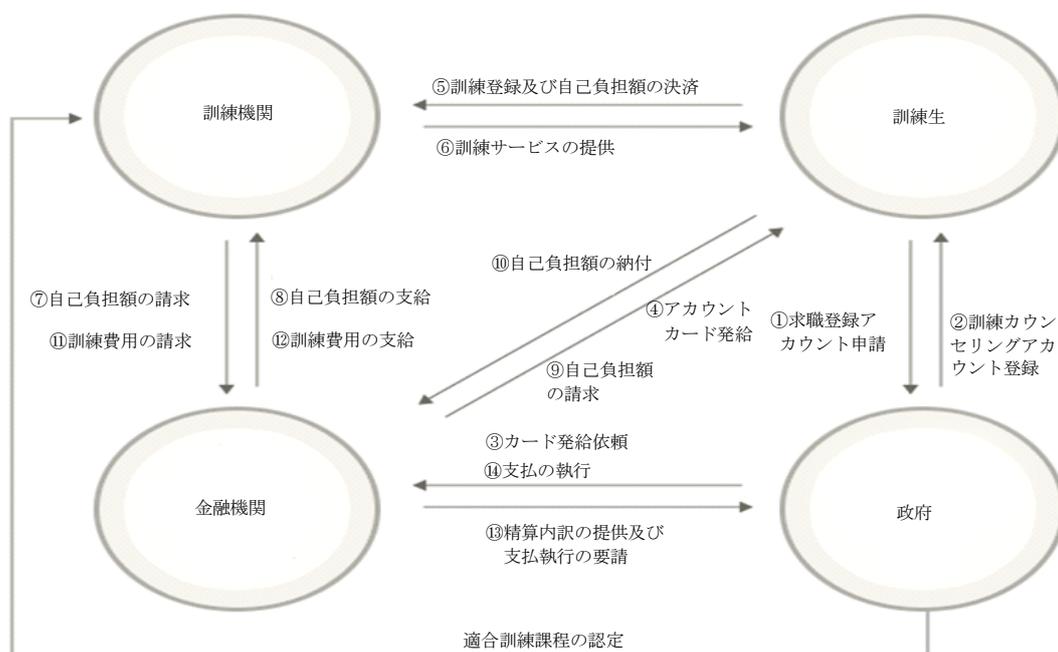
ト制に配分されるなど急速な広がりを見せた。試験事業を経て、2011年に既存の配分方式の失業者訓練事業は廃止され、すべての新規及び前職失業者、社会的弱者を対象とする能力開発訓練事業が職業能力開発アカウント制に一元化された。

## （２）職業能力開発アカウント制（将来就業訓練カード制）の事業体系と支援内容

現行の職業能力開発アカウント制（将来就業訓練カード制）は、適合訓練課程（ETPL）の審査及び公告（雇用労働部、職能院）→ 訓練参加希望者の求職登録及び訓練相談（雇用労働部雇用センター）→ 将来就業訓練カードの発給 → 訓練機関及び課程の選択と訓練参加 → 訓練費用の精算及び就業支援／個人履歴管理などの過程を経て行われる。

将来就業訓練カード（アカウント制）における雇用労働部などの役割は次のとおりである。雇用労働部は事業計画の策定、法令及び施行指針の制定など事業の総括管理を行い、雇用労働部傘下の地域雇用センターは失業者の求職登録、訓練カウンセリング、訓練アカウント（将来就業訓練カード）の開設、教育訓練履歴管理、指導・点検などを担当する。韓国雇用情報院は HRD-Net を通して各種職業情報や訓練情報、資格情報などを提供し、訓練履歴に対するコンピュータ管理、金融機関と連携した訓練費用精算システムの構築及び運営などを担当する。カード会社は訓練費用精算システムの構築及び HRD-Net との連携、出欠端末機の設置及び管理を担当する。適合訓練課程審査及び職業訓練機関の評価業務は、政府の外部研究機関である韓国職業能力開発院が行う。訓練機関は適合訓練課程の開発及び審査申請、訓練生の募集・選抜、訓練実施、就業支援などの事後管理の役割を担当する。こうした一連の事業推進体系は図3のように示される。

図3 職業能力開発アカウント制の事業体系図



訓練カウンセリングは訓練アカウント制の確実な定着を図るために不可欠である。広義の訓練カウンセリングは、訓練の必要性がある訓練対象者を選別して訓練情報を提供し、就職に至るまで訓練履歴を管理しながら就業支援サービスを提供する一連の過程である。現在の訓練カウンセリングのアカウント開設では「求職登録→訓練の必要性の判断→アカウント開設の決定→個人訓練計画書の作成（訓練分野の確定、就業訓練分野の明示）→アカウント開設」の順序で行われ、アカウント開設後は訓練分野の変更や同一訓練課程の再受講などに関するカウンセリングが行われる。訓練修了後は未就業者を対象に就業支援サービスの提供が行われる。現在雇用センターでは求職希望者を就業意欲向上対象者（A型）、就業能力または技術向上対象者（B型）、就業斡旋対象者（C型）などに分類し、このうちB型に対しては詳細な職業訓練カウンセリングサービスを提供している。一方、2010年10月からアカウント開設時の選別機能を強化するため、アカウント開設審議会を雇用センターごと設置している。

韓国職業能力開発院が委託を受けて行う適合訓練課程審査は、ステップ1－支援の必要性の審査（職能院評価センター）、ステップ2－内容の適合性の審査（審査委員）、ステップ3－現場実態調査（地方労働官署）、ステップ4－総合審査の4段階で行われる。職業能力開発アカウント制の試験事業参加者を対象に実施したアンケート調査の結果、職業能力開発アカウント制への転換の妥当性は5点満点の平均3.52点で、妥当であると答えた回答者の割合は48.6%であることが分かった（チョ・ジュンモ他、2010a）。

将来就業訓練カード制による訓練支援としては、訓練費や交通費、食費などの支援がある。訓練費支援は訓練生がカードを利用して訓練を履修した後、政府が訓練機関に所定の訓練費を支給する形式で行われ、1人当りの給付限度は200万ウォン、有効期間は発給日から1年である。発給回数は就業前1回を原則とする。訓練費は受講料実費の60～80%を政府が支援し、残り20～40%は責任意識を持たせる意味で訓練生本人が負担する、いわゆる訓練費一部自己負担制を導入した。支援限度200万ウォンを超える額についても訓練生本人の負担とする。訓練費の自己負担率は、訓練の需給効率化を図るため訓練の職種別に異なる。ただし、就職成就パッケージ支援事業の参加者、基礎生活受給者、社会的弱者のためのアカウント訓練課程を受講する脱北者などについては、例外的に自己負担を免除する。訓練費以外については、交通費は全ての訓練課程で一律に1日2,500ウォン、月5万ウォンを限度に支援され、食費は1日3,300ウォン、月6万6,000ウォンを限度とし、1日5時間以上の訓練課程を受講する場合は出席した日数分が支給される。

### （3）職業能力開発アカウント制の推進状況及び成果

2010年の1年間の訓練アカウント開設申請者は35万1,231人、そのうち訓練カウンセリングを経て給付を受けた人数は31万1,348人で、88.6%と高い発給率を示した。これは、形式的な要件さえ満たせば事実上アカウント申請者のほとんどが給付を受けられることを示しており、訓練の必要性より訓練参加希望者の意思が給付発給に決定的に作用することを示唆している。

表2 訓練アカウント申請及び発給状況 (2010年)

(人、%)			
区分	申請者数	給付発給者数	未発給者数
2010年	351,231 (100.0)	311,348 (88.6)	39,883 (11.4)

注：( ) 内の数値は申請者数に対する比率。

資料：雇用労働部。

訓練アカウントを開設した者の約72%が実際に訓練に参加していることが明らかになっている。2009年の場合、計14万9,752人が訓練アカウントを開設し、そのうち10万3,072人が訓練に参加しており、訓練参加率は68.8%である。アカウント開設に対する訓練参加率を失業者類型別に見ると、新規失業者が71.4%で前職失業者の参加率67.7%に比べ若干高いことが分かる。2010年にはアカウント制訓練予算が大幅に増加したことにより、アカウント開設の総人数も31万1,348人と大幅に増えた。2010年の場合、アカウント開設者のうち22万9,231人が訓練に参加し、参加率は73.6%である<sup>6</sup>。新規失業者及び前職失業者の参加率はともに上がり、新規失業者の参加率が依然として5%ほど高い。

表3 アカウント開設者数に対する失業者の訓練参加状況

(人、%)						
区分	アカウント開設者数			訓練参加者数		
	計	新規	前職	計	新規	前職
計	461,100	127,342	333,758	332,303 (72.1)	96,572 (75.1)	236,731 (70.9)
2010年	311,348	80,989	230,359	229,231 (73.6)	62,486 (77.2)	166,745 (72.4)
2009年	149,752	46,353	103,399	103,072 (68.8)	33,086 (71.4)	69,986 (67.7)

注：( ) 内の数値は開設者数に対する比率。

資料：雇用労働部。

訓練機関がアカウント制訓練市場に訓練課程を開設、運営するためには、訓練課程を開発し、訓練課程の審査申請を行った後、所定の審査を経て訓練課程としての承認を受けなければならない<sup>7</sup>。訓練アカウント制を導入してから2011年2月末現在まで適合訓練課程の審査課程数は3万6,757、審査の結果承認された課程は計1万8,477（承認率50.3%）、このうち開設された課程は1万227と平均課程開設率は55.3%である。課程開設率は2009年までは60%半ばにまで達していたが、2010年に承認された課程開設率は52%で前年に比べ大きく減少しているように見えるが、承認有効期間が残っているため例年と同等水準であることが予想される。

<sup>6</sup> 2010年の訓練アカウント開設者の訓練参加率はさらに増加することが見込まれる。2010年下半期に開設されたアカウントの有効期間が残っているため、2012年の初めに最終集計が出されることになる。

<sup>7</sup> 現在、適合訓練課程の審査は、雇用労働部の委託により韓国職業能力開発院（KRIVET）で行われている。

表4 アカウント制適合訓練課程の審査、承認及び開設状況（2011年2月末現在）

(件、%)

年度	総審査課程数	審査状況				課程開設	
		承認		不承認			
		課程数	承認率(%)	課程数	不承認率(%)	課程数	開設率(%)
計	36,757	18,477	(50.3)	18,280	(49.7)	10,227	55.3
2010年	26,435	13,668	(51.7)	12,767	(48.3)	7,114	52.0
2009年	9,456	4,280	(45.3)	5,176	(54.7)	2,794	65.3
2008年	866	529	(61.1)	337	(38.9)	319	60.3

注：開設率は承認課程数に対する開設課程数の比率。

資料：雇用労働部。

従来の失業者訓練方式に比べ、職業能力開発アカウント制の導入により失業者訓練参加機関が大幅に拡大した。雇用労働部の集計によると、2011年2月現在、職業能力開発アカウント制（将来就業訓練カード制）による訓練機関の参加状況は、適合訓練課程の承認を受けた選定機関が3,150、課程運営機関が2,269とされている。このうち従来の失業者訓練の実施経験がある機関（既存機関）については、選定機関が965機関で全体の3,150機関のうち30.6%を占め、運営機関は850機関でアカウント制訓練運営機関2,269のうち37.5%を占めている。

訓練アカウント制導入以降、訓練供給に新しい偏向傾向が生じている。一次的に承認された適合訓練課程がいくつかの職種に集中している。適合訓練課程の承認基準により、2010年に訓練アカウント制適合訓練課程として承認された訓練課程は1万3,668であり、これを訓練職種別に分類すると文化・芸術・デザイン・放送関連職が28.3%と最も多く、次いで経営・会計・事務関連職（25.3%）、情報通信関連職（10.6%）、飲食サービス関連職（9.5%）、美容・宿泊・旅行・娯楽・スポーツ関連職（6.7%）の順となっている。

表5 職業能力開発アカウント制訓練機関の状況（2011年2月末現在）

(カ所、%)

選定機関状況			運営機関状況		
全体	既存	新規	全体	既存	新規
3,150 (100.0)	965 (30.5)	2,185 (69.5)	2,269 (100.0)	850 (37.5)	1,419 (62.5)

注：1) 既存=資料調査日現在、従来の失業者訓練の実施履歴がある機関（2011年2月末基準）

2) ( )内の数値は人数全体に対する比率。

資料：雇用労働部。

訓練アカウント受給者の訓練参加状況を基準にすると、訓練職種による偏向傾向はより顕著にあらわれる。2011年1月から2月までのアカウント制訓練参加者の職種別参加状況を分析した資料によると、全体人数の36.4%が経営、会計、事務関連の職種訓練課程に参加しており、次いで文化・芸術・デザイン・放送（18.6%）、飲食サービス（16.7%）となっている。これに美容・宿泊・旅行・娯楽・スポーツ（6.9%）を加えると、この4つの職種が占める割合は全体の78.6%を占め、職種による偏りが大きい<sup>8</sup>。

訓練アカウント制の就職成果に注目が集まるなか、これに対する断片的な分析結果はあるものの、未だ確定的な分析結果は出ていない。暫定的に現在までの分析及び現場の報告を総合すると、アカウント制訓練の就職成果は訓練の短期化、訓練生に対する管理機能の弱体化などにより従来の配分方式の失業者訓練の就職成果に比べて低調であることが明らかになっている。既存の失業者訓練とアカウント制方式の失業者訓練の就職成果に対する近年の実証的分析結果を比較すると次のとおりである<sup>9</sup>。

表6 従来の失業者訓練とアカウント制訓練における就職成果の比較

区分	チョ・ジュンモ他 (2010b)	チョン・ジェホ (2010)	チョ・ジュンモ他 (2010a)	イ・ビョンヒ他 (2009)	チェ・ヨンソプ他 (2008)
従来の失業者訓練	—	—	—	・45.8% (失業給付申請者) ・46.9% (失業給付未申請者)	・34.2%
アカウント制訓練	・18.1%(新規) ・30.9%(前職)	・23.3%(新規) ・35.8%(前職) ・30.5%(全体)	・28.6%	—	—
備考	・2008.9-2009.12 アカウント制訓練参加者の就職率 (最大値)	・2008.9-2009.3 アカウント制訓練参加者の訓練終了後6カ月時点の就職率	・2008.9-2009.3 大邱、光州地域のアカウント制訓練参加者の就職率 (2010.1 現在)	・2007年前職失業者訓練履修者対象 ・訓練終了後6カ月時点の就職率	・2006年新規、前職失業者訓練開始後12カ月時点の就職率 ・健康保険DB照会

注：具体的な研究成果は参考文献に提示。

<sup>8</sup> 従来の失業者訓練方式による訓練参加者の主要訓練分野をみても、同様にいくつかの職種（サービス、事務管理、情報通信、機械装備）に集中している。しかし情報通信や機械装備分野の訓練参加者の割合は新規失業者訓練の場合少なくとも27%（2009年、2010年）、多いときで38%（2008年）、前職失業者訓練の場合でも少なくとも30%（2009年）、多いときで35%（2008年）であったことを勘案すると、アカウント制訓練の職種別による偏向構造は、産業現場の人材需要構造とはさらに乖離した状況であることを示唆している。

<sup>9</sup> この実証分析結果は分析対象時期、分析方法、資料などにおいて若干違いがあるものの、全体的な就職成果を把握するにあたり特に問題はないと思われる。

雇用労働部の分析によると、アカウント制訓練の場合 1 人当たりの平均訓練日数は 51.25 日で、従来の配分方式による失業者訓練（2009 年）の平均訓練日数 102 日に比べ約半分に減少していることが分かる。これは訓練アカウント制により訓練生の訓練参加期間が大きく短縮していることを示す。

#### 4. 失業者訓練事業の評価と成果<sup>10</sup>

##### （1）評価概要及び対象事業

###### ①評価概要及び方法

失業者訓練事業に対する評価は、事業計画、事業執行、事業成果など事業段階ごとに、各事業の趣旨や目的にそくして適正に行われたか否かを調査することに主眼がおかれた。評価指標は段階ごとに設定され、(1) 計画段階では事業の必要性、計画の適合性、事業の固有性、(2) 執行段階では予算執行度、点検評価システム、連携体制の適合性、(3) 成果段階では目標達成度、労働市場成果、事業（訓練）満足度、を調査した。

この評価研究では、事業目的及び内容を考慮して失業者訓練を、(1) 直接訓練事業、(2) 訓練補助事業及びその他の 2 つの類型に区分し、直接訓練事業は政策手段によって、さらに (1) アカウント制、(2) パッケージ事業、(3) 委託訓練、の 3 類型に区分した。事業目的や特性が評価結果に反映されるよう実際の評価においては事業類型別に評価指標を弾力的に適用した。

評価を行うにあたり、専門家によるフォーカスグループ面接（FGI）、AHP 調査、先行研究及び文献調査、関係者の詳細な面接などさまざまな方法が活用された。計 3 回にわたって行われた FGI では、失業者訓練全般の主要点に対する専門家の意見聴取や評価対象個別事業の長短所及び改善策について議論された。AHP ではさらに多数の専門家を対象に、失業者訓練の対象別、政策手段別優先順位の把握及び評価指標別の重要度の算定を目的に進められた。また個別失業者訓練事業に対する先行評価研究やここで用いられた満足度調査結果などを最大限に活用された。詳細面接では、個別事業の状況及び問題点の把握、改善策の策定を目的として進められた。

###### ②評価対象事業

失業者訓練事業の評価対象は当初 21 事業であったが、2010 年の職業訓練事業体系の改編を通して 2011 年から他の事業に統廃合されることになった事業は評価から除外し、計 14 の事業が評価対象事業として選定された。一方、前職失業者就業訓練支援事業は 2011 年から「失業者及び労働者能力開発支援金」に統合して運営されることになったが、2010 年までは

---

<sup>10</sup> 本項は、韓国労働研究院が企画財政部の政策研究事業として行った「雇用創出教育及び訓練事業群深層評価」（2011）のうち、チャン・ホングン、パク・ヒョク、チェ・ヒヨミが行った「失業者訓練事業評価」に基づいて作成した。

失業者訓練として事業が行われていたため評価対象に含むこととした<sup>11</sup>。

表7は事業類型及び政策手段別に評価対象事業の状況をまとめたものである。所管部別にみると、雇用労働部11、女性家族部1、国家報勲処1、行政中心複合都市建設庁1、済州特別自治体1となっており、雇用労働部が失業者職業訓練を主導していることが分かる。

表7 財政支援訓練事業評価における失業者訓練部門評価対象事業

						(億ウォン)	
区分	政策手段	事業名	財源	所管部	2010年予算		
直接訓練事業	アカウント制	新規失業者等職業訓練	一般会計	雇用労働部	838	2,839	
		前職失業者就業訓練	高普基金	雇用労働部	1,985		
		(広特)新規失業者等職業訓練	特別会計	済州道	16		
	パッケージ事業	就職成就パッケージ支援	一般会計	雇用労働部	197	531	
		青年職場体験プログラム	一般会計	雇用労働部	152		
		社会復帰を目指す女性就業支援	一般会計	女性家族部	182		
	委託訓練	国家基幹戦略産業職種訓練	雇用保険基金	雇用労働部	999	1,082	
		農漁民地域失業者職業訓練	特別会計	雇用労働部	11		
		(障害者)職業能力開発支援	障害者基金	雇用労働部	30		
		労災労働者職業訓練	労災基金	雇用労働部	34		
		予定地域住民職業転換教育	特別会計	幸福庁	8		
	訓練補助事業 その他	訓練補助金	職業訓練生計費貸付	高普基金	雇用労働部	109	242
職業能力開発院運営			障害者基金	雇用労働部	88		
労災保険給付(職業リハビリ給付)			労災基金	雇用労働部	43		
(報勲処)職業教育訓練奨励金			一般会計	報勲処	2		

## (2) アカウント制訓練部門における評価結果

アカウント制訓練事業には、新規失業者等就業訓練、前職失業者就業訓練<sup>12</sup>、済州道で施行される(広特)新規失業者等職業訓練の3つがある。新規失業者訓練及び前職失業者訓練

<sup>11</sup> 実際に評価を行うにあたり、暫定的事業または特定地域や、極めて限定された目的に絞られるいくつかの小規模事業は、別途評価は行わず、現行どおり推進することが妥当であると判断し、詳細評価から除外した。詳細評価から除外された4つの事業は、(1) 済州特別自治体に限定して実施され広特予算で運営される(広特)新規失業者等職業訓練、(2) 行政複合都市建設特別会計により、行政複合都市(世宗市)の住民の再就職を目的とし、2012年まで暫定的に行われる事業である予定地域住民職業転換教育、(3) 障害者基金で実施される障害者訓練を目的とした職業能力開発院運営事業、(4) 報勲対象者が職業訓練を受ける場合に支給する報勲処の職業教育訓練奨励金事業、である。

<sup>12</sup> 前職失業者就業訓練は、2011年から「失業者及び労働者能力開発支援」事業として統合、運営されている。

はそれぞれ新規失業者と前職失業者を対象としており、各々雇用保険基金と一般会計で事業財源は異なるものの事業方式はともに職業能力開発アカウント制がとられている。(広特)新規失業者訓練は濟州特別行政自治体による失業者訓練事業であるため詳細評価から除外した。以下、新規失業者等職業訓練に対する評価結果を要約することにする。

新規失業者訓練は、2007年までは民間訓練機関への委託方式により実施されていたが、2008年から2010年までの2年間は既存の方式と新しく導入された能力開発アカウント制(将来就業訓練カード制)の併用型が実施され、2011年からは能力開発アカウント制(将来就業訓練カード制)に一元化されるなど近年大きな変化を遂げた。

政府主導による供給者中心の従来失業者訓練方式では、訓練需給の乖離や訓練市場の停滞などの問題点を解消しにくいという判断から、近年職業能力開発アカウント制に全面転換された。職業能力開発アカウント制の導入により、要件を備えた訓練需要者に対して一定範囲の訓練アカウントを付与し、選択権の大幅な拡大、訓練費自己負担制度の導入、訓練機関における高め現場需要に対応できるさまざまな訓練を柔軟に供給するなど、需要者中心の訓練システムへの転換を図ることとした。

急速に変化する産業構造及び労働市場環境のもと、アカウント制方式への転換は趣旨や基本的な方向性において適正であるという評価が多く、施行初期に期待していた政策効果が一部にみられる。適合訓練課程(ETPL)制度により参入障壁が緩和され、訓練機関や訓練課程の数が大幅に増加した点、訓練課程の細分化及び訓練期間の短縮などが表面化した点、また訓練市場である程度自主的に形成された市場価格を基準として訓練費用を支援することにより、良質の訓練が行われるようになった点などである。また、従来失業者訓練とは異なり訓練機関が自主的に開講時期を調整できるようになったことで、年間を通して訓練の参加が可能となったことも成果の1つである。

しかしアカウント制の急速な拡大及び全面実施により、一部では成果が見られるものの、他の一部では予想通り、あるいは予想外の問題が生じている。第1に、アカウント制訓練市場の参加訓練機関の問題が挙げられる。職業能力開発アカウント制の導入により参加訓練機関が大幅に増え、が激化する中、市場による副作用が効果を上回るといった問題が生じている。学習機関など零細訓練機関の大量参入により量的には大幅な増加をみせたものの、訓練の質的水準の維持が難しく、ともすれば訓練の質の低下につながる可能性もある。

第2に、アカウント制訓練の分野及び課程の問題である。アカウント制参加訓練機関における競争の激化により訓練生を募集しやすい訓練課程が多数開設されることになり、訓練課程の多様化に逆行する傾向が高まってきている。希望者の多い訓練分野はその数がさらに増加し、希望者の少ない訓練分野はその逆の傾向を示し、適合訓練課程として認められた後、訓練生募集に関する問題などにより、課程の未開設、開講の遅延事例が相当数発生している。絶対的に人材が不足する製造業分野など、雇用の需要が高い訓練分野に対する訓練及び人材不足が深刻化し、一方労働市場において需要のないサービス分野などの訓練供給は増加する

など、訓練修了生の雇用においてミスマッチが生じている。

第3に、訓練施設における指導員の問題がある。訓練課程が短期化され、課程開設が不安定となる中、多くの訓練施設において指導員の雇用も不安定化している。また指導員に対する資格要件が事実上なくなり、キャリアさえあれば誰でも指導員となることができるなど潜在的供給が増え、低賃金及び雇用の不安定性から離職、転職が頻繁に行われている。訓練機関における指導員の養成や活用に対する投資も不十分であるため優秀な指導員の確保が難しく、その結果訓練の効果を下げ、訓練生の募集もより一層厳しくなるなど悪循環につながる。訓練課程の開発や準備段階において指導員と課程の間に隔たりが生じ、インセンティブも不十分なことから、指導員の意欲を高めるのは困難な状況である。

第4に、訓練の労働市場における成果の問題である。従来の失業者訓練では訓練機関において比較的厳しい審査基準により訓練生を選別し、厳格に管理されていたが、職業能力開発アカウント制では相対的に就職意思が明らかではない訓練生が多数参加し、訓練の質的な管理が深刻な問題となっている。試験事業評価結果における就職成果をみても、従来の委託型前職失業者訓練に比べ、アカウント制による前職失業者訓練の方が低いことが示されている。カウンセリング、訓練、就職に至る一連の過程に対する個別管理も、訓練機関や雇用支援センターで適正に行われているとは言い難い。

### (3) パッケージ事業における評価結果

就職成就パッケージ支援事業は、低所得世帯を中心とするさまざまな種類の就業弱者に対して事例管理技法に基づく統合的就業支援サービスを提供する事業である。従来の雇用支援サービス及び給付支援事業とは異なる成果が期待される重要な事業でもあり、今後継続的な拡大を通して雇用と福祉の連携の望ましいあり方を提示し、その成果を導き出す必要があるであろう。

ただし、現在類似の事業として試行中の保健福祉部の「希望リボンプロジェクト」との連携もしくは統合運営方向の摸索に関する問題の解決、この事業の中心的遂行組織である民間委託機関と雇用センターとの関係の整理、地方自治体との役割分担など、細部的にわたる問題の解決が必要である。類似事業の統合運営が実現したとしてもこの事業が事例管理を通じた統合的サービス支援体系を指向しているため、公共であれ民間であれ事業遂行における専門人材の量的、質的確保が事業の成否を分ける重要な要素となる。また政策の主要対象である、相対的に労働能力はあるものの労働意欲が低い低所得層の類型化、その特性をより正確に把握することにより実質的な就業支援サービスを提供する必要がある。

また、現在の就職成就手当の支給条件として原則的に要求される「雇用保険被保険資格取得」の要件や、IAP・ITPの樹立、履行に関する厳格な条件など、制度の細部に関する現実的な適合性などを確認し、支援対象者が実際に必要とする要望を満たし、良質の就職成果を達成することができるよう制度への改善が求められる。

青年職場体験プログラムは、青年層（大学生、高校生）に職場体験の機会を与え、進路選択を支援するプログラムである。2010年に事業の性質上重複する職場体験、職業体験、就職キャンププログラムが青年職場体験プログラムとして統合され、2011年からは事業対象から大学卒業生を除外し、委託機関も大学と特化高校に調整して事業の性質を職業進路選択に転換したため、現在は失業者訓練事業には該当しなくなった。訓練事業としての機能は衰退したものの、事業の目的と性格が再設定されることによって事業が効率化され、青年の進路選択において有意義な機会を提供する事業として期待される。

社会復帰を目指す女性就業支援事業は、女性の労働市場への再参入という明確な事業目標があるため、単なる訓練サービスの提供にとどまらず積極的な就業支援を行っている点で意義が大きい。訓練参加者のニーズなどを考慮して訓練機関を選定し、訓練プログラムを対象者の特性と地域的な差異を反映させて設計するなどの配慮の上実施している。しかし事業施行の初期段階において、今後の訓練生と訓練課程に対する事後管理体制の構築、成果管理などが不十分であるという指摘もある。事業の成果面では、訓練参加者の就職率が2010年に54.5%と、積極的な就職意思を持った対象に対する訓練成果としては多少低目である。この事業の就職という成果を高めるためには、社会復帰を目指す女性就業支援事業の実施機関と雇用労働部雇用センターのより緊密な連携、協力が必要であろう。現在女性家族部と雇用労働部はMOU（覚書）を締結し、業務協力体制をとっている。しかし集団カウンセリング、work-netの活用を上回る実質的な連携、協力体制をとる必要がある。

#### （４）国家基幹戦略産業職種訓練（旧、優先選定職種訓練）における評価結果<sup>13</sup>

国家基幹戦略産業職種訓練は、情報通信、自動車産業など国家戦略産業のうち人材が不足する職種、産業現場の人材需要の増大が予想される職種を対象に、国家主導的な技術・技能人材の養成訓練を行い、企業の人材不足の解消や青年失業問題に寄与する訓練事業である。当該訓練事業は長期集中的な職業訓練を通して青年層に比較的良好な雇用の機会を提供するという点で、青年層失業対策として効果的な事業である。政府は青年層における人材養成の拡大を国家基幹戦略産業職種訓練の主たる目標としている<sup>14</sup>。これまでの訓練成果は訓練機関により差があるものの、全般的に80%以上の高い就職率を記録しており、就業の質においても比較的良好である。

2011年の統合・改革により、旧民間・大韓商工会議所の優先選定職種訓練（雇用労働部）に、その他関連部署（省庁）事業（7事業）が新規職種として追加され、財源は雇用保険基金で一元化されたものの、もともと他部署の事業であったものが統合されることとなっ

<sup>13</sup> ユン・ユンギョ（2011）、「職業訓練事業評価：戦略分野専門人材訓練部門」『労働レビュー』2011年9月号、pp.57-58参照。

<sup>14</sup> 政府は2011年新成長動力／知識基盤分野などを中心に国家基幹戦略産業職種訓練の全体の訓練人材のうち、70%以上（14,000人）を青年層から選抜する計画である。

た事業については、2011年はほぼ全事業において、既存の部署所管の訓練機関が引き続き事業を遂行する方法で行われた。(旧)優先選定職種訓練予算は2008年の1,258億ウォンから1,108億ウォン(2009年)、997億(2010年)と引き下げられたが、国家基幹戦略産業職種訓練事業として再編された後、2011年の予算は1,429億ウォンへと大幅に増加した。事業目的や内容、これまでの成果などを総合してみると、しばらくは現水準の投資を維持しなければならないだろう。

#### (5) その他委託訓練部門における評価結果

農漁民地域失業者職業訓練事業は農漁民を対象に転職を支援し、雇用を促進する職業訓練事業として中央政府と地方政府のマッチングファンド形式で運営されている。事業の目的は明確であるが、2010年に中央政府の予算支援額が大幅に削減されて地方自治体で運営されることになり、運営の不安定さが問題となっている。2010年に地域失業者訓練(旧雇用促進訓練)から農漁民地域失業者訓練に事業内容が変更されたことにより、予算、訓練の目標人数が大幅に削減され、事業に参加する地方自治体も6にとどまるなど、独立した事業として存続させる根拠が薄弱なため、失業者訓練事業に統合して運営することが望ましいと考えられる。

障害者能力開発支援事業は、「障害者の雇用促進と職業リハビリ法」第12条に基づき、公共訓練機関(韓国ポリテクなど)で訓練を受ける障害者には交通費、食費などの訓練手当て、担当指導員には指導員手当てを支給し、職業訓練を希望する障害者に職業能力開発訓練と職業リハビリプログラムを実施する。これは障害者の身体的、精神的特性や、これに伴う社会経済的環境の制約などの条件に対応する訓練サービス支援を行うという点において必要性が高い事業である。

とくに企業連携型訓練事業は一般の訓練に比べ就職率や賃金水準などが高く、大手企業の社会貢献活動(CSR)との連携が可能であるため戦略的に拡大して推進する必要がある。同時に、企業に対する障害者雇用の義務づけ基準の拡大、適用除外職種の縮小、「障害者による社会的企業」の活性化などを図ることにより、障害者雇用の拡大を図っていかなければならない。また障害者職業訓練に従事するカウンセラーや指導員の専門性を確保するため、体系的な養成プログラムの支援を行うなど制度的な改善も実施する必要がある。

「労災保険給付職業リハビリ給付事業」、労災労働者職業訓練事業」は、労災労働者の労働市場復帰を促進することを目的とした事業であり、事業対象や事業目標が明確に設定されている。ただし労災保険給付事業、労災労働者職業訓練事業は、支援対象とこれに伴う訓練費の支援水準に違いがあるだけで<sup>15</sup>、大きな枠組みとしては類似の事業として分類されているため、事業間の調整が必要であろう。事業間の調整は、労災労働者職業訓練事業を労災保険

<sup>15</sup> 労災保険給付事業は障害認定後1年以内の労災労働者を対象とし、労災労働者職業訓練事業は障害認定後1年から3年以内の労災労働者を対象とする。

職業リハビリ給付事業に統合し、障害の認定後、一定期間が経過した労災労働者に対しては一般失業者訓練や障害者能力開発支援事業に誘導される。

「予定地域住民職業転換教育」は、行政中心複合都市建設に伴う移住者を事業対象とする2012年までの期間限定事業であり、計画通り行うことが妥当であると考えられる。ただし、事業成果が示すように、とくに低調な就職成果を向上させるための対策をより積極的に検討する必要がある。

#### （6）訓練補助事業における評価結果

職業訓練生計費貸付事業は代表的な訓練補助事業であり、社会的弱者（非正規職労働者と失業者）が生計費の負担なく長期間体系的な訓練を受けられるよう支援を行うという点で、事業の必要性、正当性が高い。

この制度は実施の初期段階であるにもかかわらず、予算執行率、制度活用率が高い事業であり、制度の支援要件などの改善を通じた貸付利用者の類型も多様で、事業の中長期的な成果が期待されている。しかし支援対象が失業者と非正規とされているだけで、被扶養者の有無、償還能力など詳細要件に伴う支援内容の多様性が不足しているものと思われる。

社会的弱者の職業訓練参加を促進することを目的としたこの事業は重要な意義があるが、雇用サービスとの連携がなく、訓練修了から実際に就職するまで関わりがない場合もあることから、就職成就パッケージ事業の生計費貸付と連携させる方法も検討すべきである。

### 5. 結論

すでに考察した通り、韓国の失業者訓練事業は全般的に大きく再編された。効率化をキーワードに訓練事業の再編が行われたが、これは市場主義の中核的価値である。これに伴い多くの個別事業が事業の性格ごとに大きく分類され、再編された。対象ごとに細分化されていた個別事業を事業目的や性格を中心に統廃合したことは一見すると妥当であると思われる。しかし効率性を価値とする市場主義的訓練事業の再編によって統廃合された事業の主たる需要者は、労働市場の社会的弱者である。積極的労働市場政策の片隅に置かれている社会的弱者は、これによってさらに政府財政支援職業訓練事業から疎外される可能性もある。こうした杞憂を払拭するためには、社会的弱者の職業訓練を拡充するための十分な制度的設計や配慮を、統廃合された事業で行われなければならないだろう。

一般的に公共領域における市場主義的改革は、市場参加者の選択と責任を強調し、参入障壁や価格規制を緩和して競争を促進することにより財政投資の効率性を高め、制限された財政の中で最大の効果を上げようとする。将来就業訓練カード制（職業能力開発アカウント制）の導入においても、次のようないくつかの点で、近年形成された訓練事業体系の市場主

義的再編の性格が端的に示されている<sup>16</sup>。

第1に、訓練の需要者である訓練生に、訓練機関と訓練課程に関する選択権を与えることにより、訓練市場での需要者の選択権を強化した。これにより、従来の政府主導による供給者中心の伝達体系から需要者中心の伝達体系への改革を図ろうとした。第2に、従来の雇用労働部による職業能力開発訓練施設の承認制を廃止し、適合訓練課程で承認さえ受ければ誰でもアカウント制訓練市場に参加することができるようにしたことで、訓練市場に対する参入障壁を大幅に引き下げた。実際に訓練アカウント制の導入後、新たに訓練市場に参入する訓練機関は大幅に増加した。第3に、市場規模の拡大に比べ、新規参入の訓練機関が急速に増加したため訓練供給者間の競争が激化した。アカウント制訓練市場におけるは、機関ベースの市場参入の規制が崩れ、閉門である適合訓練課程審査さえ通過すれば誰でも訓練市場に参入できるようになったため、さらに激化した。第4に、実質的に訓練サービスに対する価格規制がかなり緩和された。従来の訓練体制のもとでは、訓練費は訓練費早見表による標準訓練単価に基づき事実上一律的に規制されていたため、価格競争のメカニズム自体が働くことはなかった。これに対し、訓練アカウント制のもとでは標準訓練費ではなく実訓練費基準の支援方式を採ることによって、さまざまな訓練価格が存在することになり、競争メカニズムが働くようになった。第5に、一部例外を除き、原則として全ての訓練生は訓練費のうち一部分（20～40%）を自己負担しなければならない受益者負担の原則を導入することで、参加者の責務を強化した。

このように失業者訓練システムを市場主義的方向へ改革することは、財政投資の効率性や失業者訓練の成果を高めることにどの程度寄与するのか、今後十分に分析してみなければならない。本格的な評価を行うには時期尚早であるが、これまでに示されている各種調査結果や統計、現場の報告からは、いまのところ市場主義的訓練システム改革による所期の成果はまだ現れていないと見られる。

最も著しいのは、訓練アカウント制の導入により失業者訓練の参加者数は以前に比べ大幅に増えたものの、修了後の就職率は以前よりむしろ低く、いわゆる失業者訓練の「量的拡大と質的低下」現象が現れている。また、訓練市場の参入障壁の緩和や促進においても期待した結果とは正反対の傾向がみられる。競争を通じて不適切な訓練供給者は市場から撤退し、優良な訓練機関は成長、優良な訓練機関を中心に訓練市場が再編されることが期待されたが、実際には訓練供給機関が急増し、健全な「価格競争」や「品質競争」が行われることはなく、訓練市場は血みどろの激しい、すなわちレッドオーシャン（red ocean）に変化し、良質の訓練機関がむしろ排除される状況にまで追い込まれている。失業者訓練の財政投資の効率性においても、改善はおろか低下の兆しが見られる。訓練アカウント制の予算投資額を訓練参加

<sup>16</sup> 以前、カン・スンヒは教育訓練バウチャー制度に対して「市場原理を導入して…需要者に直接その費用を投資（支援）すべきであるという哲学から出発するもの」として解釈している（カン・スンヒ、ホン・ソンホ、1998：8）。

者数で割った1人当りの訓練予算は増加傾向となっているためである<sup>17</sup>。

失業者訓練システムの大改革であるにもかかわらず、このように所期の成果が現れない理由はどこにあるのだろうか。韓国の労働市場の構造や環境、訓練機関の能力や形態、訓練参加者の意識、訓練インフラなどさまざまな理由が考えられるが、改善が必要であるという点に議論の余地はないであろう。注目すべき側面は制度設計や実践の面であり、この点において現行の訓練アカウント制は相当部分改善の余地があると見られる。

単に訓練市場の構造を改革するだけでなく、積極的労働市場政策における活性化プログラム（activation program）により訓練アカウント制を再定義する必要がある。形式的要件のみ満たせば誰でも訓練アカウントを開設することができ、何ら問題なく訓練課程を受講できる現在のシステムを変え、実質的な訓練カウンセリングないし訓練指導、教育訓練履歴管理、就業支援につながる一連の個別管理（case management）を行うようにすべきである。

同様に、「訓練の権利と、それに伴う義務」の調和が保たれるようにすべきである。訓練参加者に公的財源の支援で訓練を受けていることの認識や、これに相応する就業努力をする義務があることを周知し、こうした努力の成果に対して就職成就インセンティブを給付するなど、訓練者の意欲を高めるための誘因策を検討することもできる。訓練機関においても、訓練生が成功的に訓練課程を履修できるようカウンセリングと管理の充実を図り、訓練履修者に対しては就職成就時まで雇用センターと訓練機関が有機的に協力して事後管理を行う必要がある。

同時に情報の非対称性の問題を解決しなければならない。現在のように情報の非対称性が存在する状況では、訓練参加者の合理的選択や結果を期待することは困難である。無益で単純な情報でなく、最新の有益で豊富な職業情報や教育訓練情報を訓練参加希望者に提供することにより、情報の選択をサポートすべきである。そのためにも雇用センターの訓練情報サービスと訓練カウンセリング機能が大幅に強化されなければならない。不要不急の訓練アカウントの開設や訓練ショッピングを遮断するため、まず訓練カウンセリングとアカウント開設の段階で、就職にあたり訓練の必要性を厳格に事前評価した後、当事者の能力開発や就職または再就職に必須のアカウント制訓練課程に必ず参加するよう誘導しなければならない。適合訓練課程（ETPL：Eligible Training Programs List）審査の現実適合性と効率性を高めることも重要な課題である。現在、政府レベルで一律に行われている適合訓練課程審査システムを、産業現場の人材や訓練需要など地域の特性が反映されるように改善しなければならない。

そのためには、訓練市場の動向に対する分析と客観的な評価を先行させなければならない。大枠での制度改変が進行中である点を考慮した上で、訓練機関及び訓練参加者などが訓練市

---

<sup>17</sup> 2009年の場合、アカウント制予算執行額は5兆7,023億ウォン、訓練実施人数は8万7,215人で、アカウント制訓練参加者1人当たり約65万4,000ウォンの財政が投入されたのに対し、2010年の場合、アカウント制予算執行額は21兆3,268億ウォン、訓練実施人数は24万6,591人で、アカウント制訓練参加者1人当たり86万5,000ウォンの財政が投入されたことになる。他の条件や成果に大きな変化はなかったものと想定すると、1年間の訓練生1人当たりの財政投資は21万ウォン増加したことになり、効率性の面で問題があったものと推定される。

場でどのように反応するかを綿密に考察し、これに基づき将来就業訓練カード制（職業能力開発アカウント制）の趣旨を最大限生かし、早期に定着するよう制度枠組み・内容を綿密に補完していかなければならない。

#### [参考文献]

- カン・スンヒ、ホン・ソンホ(1998)『教育訓練バウチャー制度の導入方案』韓国労働研究院  
カン・スンヒ他(2000)『労働者自主的能力開発の活性化方案』韓国労働研究院  
労働部(2007)『第一次生涯職業能力開発基本計画(2007～2011)』  
雇用労働部(2010a)『2010年版雇用労働白書』  
雇用労働部(2010b、2011)『職業能力開発事業現況』  
コ・ヘウォン他(2008)『職業能力開発アカウント制の導入方案の研究』韓国職業能力開発院  
コ・ヘウォン他(2010)『職業能力開発アカウント制の改善方案：品質管理を中心に』韓国職業能力開発院  
国務総理室・雇用労働部(2010)『雇用対策白書』  
国会予算政策処(2010)『雇用政策の現況と課題』  
キム・アングク(2009)『2009雇用保険事業の深層評価』雇用労働部  
キム・ヘウォン他(2009)『低所得層就職パッケージ支援事業の推進実態及び効果分析を通じた改善方案の摸索』雇用労働部  
ナ・ヨンソン他(2005)『地域需要密着型社会的弱者層による職業能力開発活性化のための個人訓練アカウント制の試験適用方案の研究』韓国職業能力開発院  
労働部(2007)『第一次生涯職業能力開発基本計画(2007-2011)』  
ビョン・ミンス(2009)『労災障害者の職業訓練効果分析』韓国障害者雇用公団雇用開発院  
ユ・ギョンジュン他(2002)『職業能力開発における伝達体系の改編方案の研究』韓国開発研究院  
ユン・ユンギョ(2011)「職業訓練事業評価：戦略分野専門人材訓練部門」『労働レビュー』2011年9月号、pp.50～66  
イ・ビョンヒ他(2009)『職業能力開発訓練における履修者実態調査』労働部  
イ・ジョンフン他(1998)『教育訓練バウチャー及び教育訓練カード制度の導入・実施方案に関する研究』労働部  
チャン・ホングン(2011)「職業訓練事業評価：失業者訓練部門」『労働レビュー』2011年9月号、pp.18～35  
チャン・ホングン、イ・ヨンヒョン編(2006)『職業能力開発体制の革新』韓国職業能力開発院  
チャン・ホングン、イ・イギョ(2006)『非正規職における職業能力開発活性化方案』韓国職業能力開発院  
チョン・ジェホ(2010)“職業能力開発アカウント制の訓練参加と就業実態”、コ・ヘウォン他(2010)『職業能力開発アカウント制の改善方案：品質管理を中心に』韓国職業能力開発院 pp.45～75  
チョ・ジュンモ他(2010)『職業能力開発アカウント制の試験事業評価及び改善方案の研究』雇用労働部  
チョ・ジュンモ他(2011)『職業能力開発訓練の履修者実態調査』雇用労働部  
チュ・ムヒョン(2009)『青年層ニュースタートプロジェクトの運営実態比較研究』雇用労働部  
チュ・ヨンソプ他(2008)『効率的優先選定職種訓練のための制度改善方案の研究』韓国職業能力開発院

- チェ・ヨンソプ(2010)「失業者訓練効果向上のための職業能力開発アカウント制導入の成果と課題」経済人文社会研究会(2010)『第三次国政成果評価専門家討論会資料集』(2010. 3)、pp.113～144
- Cedefop (2008) *Validation of non-formal and informal learning in Europe: a snapshot 2007*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2011) *The benefits of vocational education and training*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Grubb, W. N.; Ryan, P. (1999) *The roles of evaluation for vocational education and training: plain talk on the field of dreams*, Geneva: International Labour Office.
- OECD (2005) *Promoting Adult Learning*

# 日本企業による人材育成・能力開発の取組み ーサービス業を題材としてー

労働政策研究・研修機構 副主任研究員  
藤本 真

## 1. はじめに

日本でもサービス経済化が言われ、実際にサービス産業の就業者が製造業の就業者を上回るようになってから久しい。しかし、製造業における人材育成・能力開発が国際競争力の維持といった課題や、「2007年問題」に伴う技能継承の問題などとの関連で社会的に注目されることが多いのに対し、サービス業における人材育成・能力開発はさほど脚光を浴びてこなかったといえる。ただ、昨今、特に2008年後半の金融危機を発端とする経済危機以降、新たな雇用の受け皿を模索する動きの中で、介護分野での人材不足が取り上げられるようになり、人材の確保をはかるにはどのようにすればいいのかが検討されていく中で、介護分野というサービス産業の一部にあたる分野の人材育成のあり方が徐々に社会的な関心を集めるようになってきた。さらに、国際的にみて生産性が低いといわれる日本のサービス産業の生産性向上の鍵を良質な人材の育成・確保に見出し、育成・確保が促進される環境を整えようとする動きも出ている<sup>1</sup>。

最近の流れもさることながら、今や経済活動および雇用・就業という2つの観点から見ても大きな比重をもつにいたったサービス業分野において、どのような人材育成・能力開発が展開されているのかは、経済全体や多くの働く人々の動向を大きく左右しうるものと思われる。本稿では近年実施されたアンケート調査の分析結果に基づき、日本のサービス業においてどのような形で従業員の人材育成・能力開発が進められているのか、また、人材育成や能力開発を促しうる企業の取組みについて見ていくこととする。

## 2. データ

本稿では、2009年の1～3月にかけて労働政策研究・研修機構が実施した『中小サービス業における人材育成・能力開発に関する調査』<sup>2</sup>（以下、「サービス業アンケート調査」と記載）を分析していく。この調査は関東地方の従業員5人以上のサービス業企業が対象となっており、回答企業数は897社（有効回答率25.8%）であった<sup>3</sup>。

ただ、サービス業に含まれる業種は多岐にわたっているが、上記の調査では調査を効率的

<sup>1</sup> 例えば、経済産業省に設置されたサービス産業の生産性向上に関する研究会での議論を受けて、2007年5月に設立された「サービス産業生産性協議会」の様々な取組みなどがあげられる。

<sup>2</sup> 調査結果の詳細は労働政策研究・研修機構編[2010]を参照のこと。

<sup>3</sup> 調査は、関東地方の都県庁所在地（東京、横浜、千葉、さいたま、水戸、前橋、宇都宮）に本社が所在する3482社を訪問した上で回答を依頼し、一定期間後に再訪問して調査票を回収するという形で行われた。

に実施し、回答率が著しく低下するのを避けるために、対象とする業種の絞り込みが行われている。対象業種の絞り込みは、まず調査対象とする範囲を、2002年改訂の「日本標準産業分類」における「医療、福祉」、「教育、学習支援業」、「サービス業」と、「情報通信業」のなかの「情報サービス業」、「インターネット附随サービス業」、「映像・音声・文字情報制作業」にあたる分野とし、次にこの調査対象範囲に含まれる小分類の産業のうち、2006年の総務省『事業所・企業統計調査』において、就業者が比較的多く集計されている産業、および2006年の『事業所・企業統計調査』と2001年の同調査を比較して就業者の伸びが比較的多い産業を選んでいった。さらに絞り込みにあたっては、厚生労働省の『毎月勤労統計調査』、日本労働研究機構編[1997]、厚生労働省編[2003]などにより把握されたサービス業各職種の常用雇用者の離職率や教育訓練の状況に基づき、能力開発やキャリア形成において互いに異なる傾向をもつ業種が対象業種となるよう考慮された。以上のプロセスを経て、アンケート調査の対象業種としては、①建物サービス業、②学習塾、③美容業、④情報サービス業、⑤葬祭業、⑥自動車整備業、⑦老人福祉サービス業、⑧土木建築サービス業、の8業種が選択されている<sup>4</sup>。

### 3. 中核人材の育成・能力開発－業種による違い－

サービス業アンケート調査では、「各社の事業であるサービスの提供において、中心的な役割を担っており、最も人数が多い職種」を「基幹的職種」と定義し、企業における中核人材として捉えている。調査の対象となった各業種における基幹的職種についての回答を表1にまとめた。老人福祉、学習塾、葬祭、自動車整備は基幹的職種がほぼ1つに限定される一方、情報サービスや土木建築サービスは回答が分散している。

表1 各業種の「基幹的職種」

学習塾	講師 (88.0)
建物サービス	一般清掃業務 (63.9)、設備管理業務 (24.3)
自動車整備	自動車整備 (76.5)
情報サービス	システムエンジニア (42.7)、営業・コンサルタント (14.0)、プログラマー (11.9)
葬祭	セレモニースタッフ (94.6)
土木建築サービス	建築設計 (28.0)、土木設計 (19.0)、測量 (14.9)
美容	美容師 (95.7)
老人福祉	ヘルパー・ケアマネージャーなどの介護職員 (97.1)

注：カッコ内の数字は各業種に該当する企業における回答の割合。

では、各企業では基幹的職種に従事している人材の育成・能力開発をどのように進めているか。まずは企業内部における取り組みからみていくこととする。職場での取組みの状況に

<sup>4</sup> 対象業種の絞り込みに関して詳しくは藤本[2010]参照のこと。

ついてたずねたところ（表2）、いずれの取組みについても「進めている」という回答の割合が他業種に比べて高かったのは美容である。とりわけ、「指導者を決め、計画にそって育成・能力開発を行っている」という企業の割合は群を抜いて高い。また、各取組みを進めているという回答の割合を合計してみると、美容に次いで職場での取組みが盛んなのは老人福祉で、「社員による勉強会や提案発表会」を進めているとする企業の割合は、美容に匹敵する。一方、自動車整備や学習塾、情報サービスは職場での教育訓練の取組みが比較的低調である。情報サービスは「作業標準書やマニュアルを使って育成・能力開発を行っている」という企業の割合が、また学習塾は「関連する業務もローテーションで経験させている」という企業の割合が他業種よりも目立って低くなっている。

表2 基幹的職種に従事する従業員を対象とした職場における教育訓練の取組み

(%)

	n	指導者を決め、計画にそって育成・能力開発を行っている	作業標準書やマニュアルを使って育成・能力開発を行っている	やさしい仕事から難しい仕事へと経験させるようにしている	関連する業務もローテーションで経験させている	社員による勉強会や提案発表会	各取組みを「進めている」という回答の合計
回答企業合計	897	48.3	37.5	69.9	43.5	41.0	240.1
美容	70	81.4	62.9	81.4	52.9	67.1	345.7
老人福祉	104	57.7	58.7	73.1	51.0	62.5	302.9
葬祭	56	46.4	44.6	71.4	44.6	35.7	242.9
建物サービス	144	48.6	45.1	70.1	43.8	29.2	236.8
土木建築サービス	168	40.5	27.4	72.0	50.6	41.1	231.5
情報サービス	143	43.4	20.3	68.5	35.7	43.4	211.2
自動車整備	162	40.1	31.5	66.0	39.5	25.3	202.5
学習塾	50	50.0	30.0	54.0	24.0	44.0	202.0

注：各取組みの数値は、「積極的に進めている」、「ある程度積極的に進めている」と回答した企業の割合の合計。

基幹的職種に従事する従業員を対象としたOff-JT（＝会社が実施する、仕事を離れた教育訓練）の実施状況に目を向けると（表3）、実施していないという回答の割合が少ない、つまり企業がOff-JTを積極的に行う傾向が強い業種は、老人福祉、美容といった業種で、職場での教育訓練を積極的に進める傾向が強い業種と一致する。逆にOff-JTを実施していないという回答が4割弱と目立って多かったのが葬祭で、情報サービスや土木建築サービス、学習塾も実施していないという回答の割合が相対的に高い。葬祭は職場における取組みは低調とは言えないので、基幹的職種に従事する従業員の教育訓練をもっぱらOJTによっている業種と考えられる。Off-JTを実施する目的を見てみると、老人福祉や美容といったOff-JTをより積極的に活用していると思われる業種は、「仕事や作業をスムーズに進める上で必要な専門知識・技能を習得させるため」、「新しい技術・技能・知識を習得させるため」、「仕事の際の基本的な心構えを身につけさせるため」、「OJTでは習得が難しい体系的な知識・技能を学習させるため」にOff-JTを実施しているという回答が多くなっている。

表3 基幹的職種に従事する従業員を対象とした Off-JT の実施状況と実施の目的

(%)

	n	仕事の際の基本的な心構えを身につけさせるため	OJTでは習得が難しい体系的な知識・技能を学習させるため	仕事や作業をスムーズに進める上で必要な専門知識・技能を習得させるため	OJTで身につけた作業のやり方となる知識や理論を学習させるため	新たに導入された設備機器等の操作方法に関する知識・技能を習得させるため	新しい技術・技能・知識を習得させるため	キャリアの節目ごとに必要になる知識・技能を体系的に習得させるため	仕事に関連した資格を取得させるため	その他	無回答	基幹的職種の従業員を対象とした Off-JT は実施していない
回答企業合計	897	30.4	24.3	38.1	16.4	12.5	33.9	12.0	15.2	0.9	14.7	23.0
老人福祉	104	45.2	47.1	58.7	34.6	15.4	46.2	21.2	23.1	0.0	10.6	9.6
美容	70	40.0	27.1	44.3	22.9	21.4	42.9	25.7	14.3	1.4	12.9	15.7
自動車整備	162	29.6	17.3	37.7	15.4	21.0	40.7	9.3	16.0	1.2	17.9	21.0
建物サービス	144	31.3	22.2	38.9	16.0	9.7	23.6	9.0	20.1	1.4	12.5	23.6
土木建築サービス	168	23.2	19.0	35.7	11.3	9.5	37.5	6.5	19.0	0.6	13.1	25.6
学習塾	50	32.0	12.0	20.0	16.0	4.0	24.0	12.0	6.0	2.0	28.0	26.0
情報サービス	143	26.6	32.9	34.3	11.9	9.1	29.4	13.3	4.9	0.0	11.9	29.4
葬祭	56	21.4	8.9	25.0	5.4	3.6	16.1	7.1	8.9	1.8	21.4	33.9

基幹的職種に従事する従業員が自発的に行う教育訓練（自己啓発）への支援の取組みはどの程度進められているか（図1）。「支援している」と「支援を検討している」との回答を合計すると、多い順に老人福祉、情報サービス、土木建築サービスとなる。注目に値するのは、職場での教育訓練の取組みや Off-JT の実施状況が低調と見られる情報サービスでの割合が高いことである。情報サービスは企業による教育訓練よりも、従業員個人で教育訓練を行うという雰囲気強い業界なのではないかと推測される。また、Off-JT を実施する企業の割合が低かった葬祭は、自己啓発支援を実施・検討する企業の割合もさほど高くない。

様々な手段による教育訓練の実施状況を併せみると、サービス業の基幹的職種における教育訓練・能力開発のあり方が、①いずれの手段も積極的に活用される老人福祉業タイプ、②職場での取組みや Off-JT といった会社による取組みをとりわけ積極的に活用される美容業タイプ、③もっぱら職場での OJT の取組みによって見られる葬祭業タイプ、④自己啓発による部分が大きいと見られる情報サービス業・土木建築サービス業タイプ、⑤いずれの手段もあまり積極的に活用されていない学習塾タイプ、に分けられる可能性が浮かび上がってくる。

各業種で基幹的職種に従事する従業員の育成・能力開発を進める上で課題にのぼっていることをあげてもらおうと（表4）、葬祭や学習塾、自動車整備では「特に問題がない」という回答が2割を超えているのに対し、老人福祉、情報サービスでは1割程度にとどまる。老人福祉で特徴的なのは、「1人前に育ててもすぐやめてしまう」という回答の割合が他の業種の2～3倍に達することで、美容にも同様の状況が見られる。これら2業種は先にみたように企業が懸命に教育訓練の取組みを行っているにもかかわらず、定着に問題があるという状況が見て取れる。一方、老人福祉と並んで問題がないと考える企業が少なかった情報サービスでは、「従業員が忙しすぎて、教育訓練を受ける時間がない」、「外部の教育訓練機関を使うのにコストがかかりすぎる」といった、自己啓発支援に依存するために生じがちと見られる課題を挙げる企業が多くなっている。

図1 基幹的職種に従事する従業員を対象とした自己啓発支援の実施状況

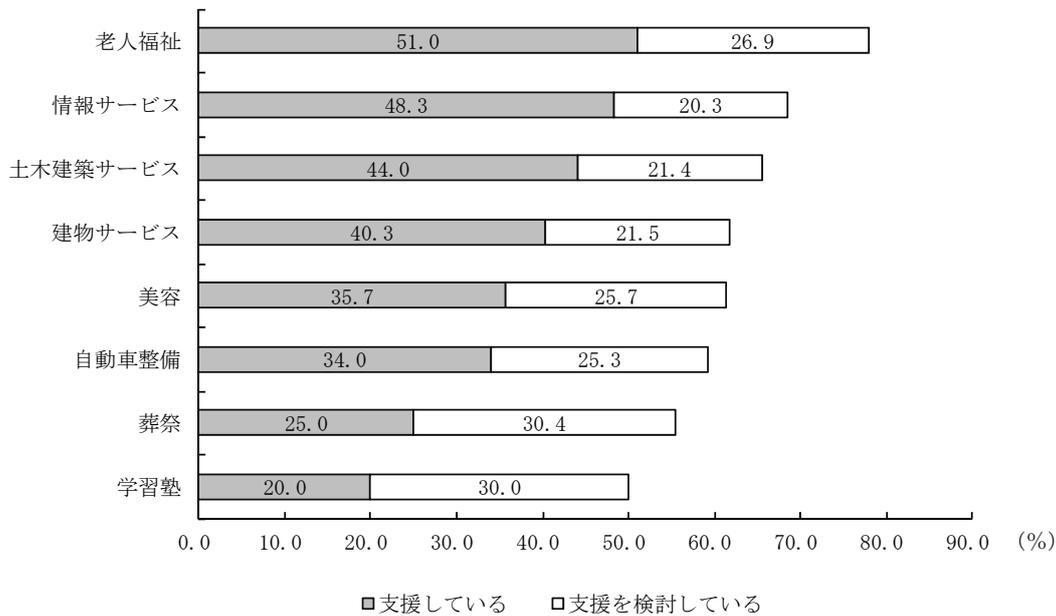


表4 基幹的職種に従事する従業員の育成・能力開発における課題

	n	特に問題はない	従業員に必要な能力を明らかにすることが難しい	従業員に必要な能力を明らかにできても、うまく伝えることができない	従業員がやる気が乏しい	従業員が忙しすぎて、教育訓練を受ける時間がない	一人前に育ててもすぐにやめてしまう	どこにどのような教育訓練機関があるかわからない	適切な内容やレベルの研修コースを設けている教育訓練機関がない	外部の教育訓練機関を使うのにコストがかかりすぎる	教育訓練に関わる国の助成金の申請手続きがわからない/煩瑣である	その他	無回答
回答企業合計	897	16.2	12.6	8.0	18.5	49.1	17.9	3.1	7.6	25.0	6.7	1.9	6.4
葬祭	56	23.2	10.7	7.1	14.3	28.6	16.1	0.0	8.9	14.3	3.6	8.9	7.1
学習塾	50	22.0	14.0	8.0	6.0	42.0	16.0	6.0	18.0	24.0	16.0	0.0	6.0
自動車整備	162	21.6	8.0	9.9	28.4	35.2	11.1	3.7	4.3	14.8	6.8	1.2	10.5
美容	70	15.7	10.0	15.7	25.7	21.4	37.1	7.1	4.3	25.7	7.1	5.7	11.4
土木建築サービス	168	15.5	11.3	4.8	14.3	59.5	12.5	3.6	11.9	26.2	3.6	0.6	5.4
建物サービス	144	15.3	15.3	8.3	21.5	52.8	18.8	3.5	5.6	27.1	6.3	0.7	4.2
情報サービス	143	11.9	17.5	7.0	13.3	58.7	11.2	2.1	7.0	37.1	9.1	2.8	4.9
老人福祉	104	9.6	13.5	6.7	16.3	68.3	34.6	0.0	5.8	25.0	5.8	0.0	2.9

#### 4. 求める能力の明確化と育成の取組み

##### (1) 明確化の取組み

競争の激化、産業構造の変化、IT革命の進展、そのなかで企業が進めている経営戦略の再構築と内部管理体制の再編など、企業を取り巻く環境が大きく変化しつつある中では新しい経営戦略と内部管理体制に適応する人材を早急に養成・確保することが、企業成長を実現するための重要な条件となる。そして人材の早急な養成・確保にあたっては、企業が求める人材、言い換えると企業の競争力の源泉となるような人材の能力をできるだけ明確にし、この明確にした能力を目安に教育訓練策を実施していくことが有効であろうと考えられる<sup>5</sup>。本節では、サービス業企業が実際にどの程度求める能力の明確化に関わる取組みを進めている

<sup>5</sup> 人材も含め経営に関わる様々な資源や経営活動の遂行などに関わる明確化の重要性については、遠藤[2005]、小山[2009]、松井・石谷・佐久間・小嶋[2009]、長尾[2009]などを参照のこと。

のか、またその取組みの状況が従業員の教育訓練や、教育訓練の効果にいかなる影響を与えるのかについて見ていくこととしたい。

前節で取り上げた基幹的職種に従事する従業員に求められる仕事上の能力について、企業がどの程度明確にしているのかについてみると、「非常に明確にしている」と「やや明確にしている」をあわせた回答が72.0%に達している。ここからわかるように、企業は求められる能力の「見える化」については、かなり自信をもっており、とくにその傾向は、美容、学習塾、葬祭及び土木建築サービスにおいて顕著に見られる（表5）。

表5 基幹的職種の従業員に求められる仕事上の能力を明確化している程度

(%)

	n	非常に明確にしている	やや明確にしている	どちらとも言えない	あまり明確にしていない	明確にしていない	無回答
回答企業合計	897	28.1	43.9	13.6	10.5	2.1	1.8
学習塾	50	40.0	32.0	12.0	14.0	2.0	0.0
建物サービス	144	20.8	45.1	15.3	14.6	4.2	0.0
自動車整備	162	22.8	48.1	16.0	10.5	1.2	1.2
情報サービス	143	23.1	44.8	18.2	10.5	1.4	2.1
葬祭	56	37.5	35.7	12.5	7.1	5.4	1.8
土木建築サービス	168	31.0	44.0	10.7	11.3	0.6	2.4
美容	70	50.0	38.6	4.3	4.3	0.0	2.9
老人福祉	104	23.1	48.1	13.5	7.7	3.8	3.8

企業が従業員に対し求める能力を知らせる方法は、組織（全社あるいは部門）全体として求める能力を知らせる方法と、特定個人に求めている能力を知らせる方法の2つに大別される。前者について回答企業の状況を見ていくと、長期的な観点からみて組織が必要とする能力を事前に提示する「職務記述書の明示」（8.8%）、「人事制度・賃金制度を社員に公開する中で」（12.5%）、「社内LANで」（8.2%）、「冊子や回覧紙の配布」（9.1%）といった方法より、上司が部下に口頭で直接伝達する「会議・小集団で」（56.5%）や「朝礼で」（32.4%）が中心となっている。後者については、「日常の業務の中で」（65.4%）や「職場でのOJT」（28.8%）といった、現在の仕事のなかで、「いま必要な能力」を知らせる方法が中心である。

こうした方法の構成は業種によって異なり、老人福祉で他業種と比較して多様な方法を採用している。それ以外の業種では、美容は「会議・小集団で」、自動車整備は「朝礼で」、情報サービスは「社内LAN」、「職場でのOJTを通じて」、「職務記述書の明示」及び「人事制度・賃金制度を社員に公開する中で」、学習塾は「冊子や回覧紙の配布」、「人事制度・賃金制度を社員に公開する中で」及び「インフォーマルなコミュニケーションの中で」、土木建築サービスは「日常の業務の中で」伝えている（表6）。

表6 基幹的職種の従業員に求められる仕事上の能力を伝達する方法

	n	会議・小集団で	朝礼で	社内LANで	冊子や回覧紙で配布する	日常の業務の中で	職場でのOJTを通じて	職務記述所の明示	人事制度・賃金制度を社員に公開する中で	インフォーマルなコミュニケーションの中で	その他	改めて伝えることはしていない	無回答
回答企業合計	897	56.5	32.4	8.2	9.1	65.4	28.8	8.8	12.5	15.1	3.1	3.9	1.0
学習塾	50	60.0	18.0	12.0	14.0	64.0	36.0	6.0	24.0	22.0	2.0	10.0	0.0
建物サービス	144	53.5	25.0	5.6	9.0	67.4	30.6	7.6	4.9	14.6	5.6	4.9	0.0
自動車整備	162	43.2	54.3	1.2	5.6	65.4	9.3	3.1	2.5	9.9	1.9	1.9	1.2
情報サービス	143	58.7	11.2	18.9	5.6	62.2	39.2	11.9	25.9	16.1	3.5	5.6	0.0
葬祭	56	53.6	41.1	7.1	5.4	66.1	25.0	3.6	5.4	16.1	3.6	1.8	1.8
土木建築サービス	168	53.6	22.0	7.1	6.5	69.6	24.4	6.0	8.3	13.1	4.2	3.0	1.2
美容	70	64.3	51.4	5.7	7.1	58.6	20.0	10.0	20.0	12.9	0.0	4.3	4.3
老人福祉	104	77.9	44.2	10.6	25.0	65.4	53.8	23.1	20.2	23.1	1.9	2.9	1.0

では、仕事上求める能力の明確化を進めている企業とはどのような企業なのだろうか。企業が求める能力を明確化する理由は2つあると考えられる。1つは、企業がより効果的かつ効率的に教育訓練行動を展開していくためには、求める能力を従業員に知らせ、他方では従業員はどのような能力を持っているのかを正確に把握することが必要なためである。もう1つは、企業と個人の両者を的確に結び付けて、最適なキャリアを組み立てる、つまり、人と仕事を適切に結びつけることが必要なためである。

以上の仮説を踏まえ説明変数、被説明変数を設定した上で、順序ロジスティック回帰分析モデルを用い、明確化をより積極的に進める企業の特徴を明らかにしていく。モデルの被説明変数は、求める能力の明確化に関する企業の回答を得点化したものである。他方、説明変数としては、従業員の能力を知らせるための取組みに関し、従業員の働きぶりを評価し処遇に反映させる仕組みの有無についての回答結果を、また従業員の能力を把握するための取組みに関し、従業員個人ごとに把握し、整理している情報の種類についての回答結果を用いた。また、基幹的職種の従業員に対し業務独占的資格（＝特定の仕事に従事しようとする場合に必ず保有していなければならない資格）の保有を求めているかどうかについての回答結果と、1人前のレベルに達している基幹的職種従事者の同規模同業種他社での通用度についての回答結果を、最適なキャリア形成に向けた取組みに関連する説明変数としている。

以上の説明・被説明変数のほか、求める能力の明確化に影響を与えていると思われる業種や企業の従業員規模、さらには同規模の同業他社と比較した正社員の質に対する企業の自己評価<sup>6</sup>を統制変数として設定した。

表7に分析の結果を示した。これによると、第1に、従業員の働きぶりを評価し、処遇に反映させる仕組みがある企業は求める能力の明確化をより進めている、第2に、「これまでに経験した部署・職場」、「研修歴」、「自己啓発の状況」を把握している企業は求める能力の明確化に積極的である。第3に、基幹的職種に従事する従業員が業務独占的資格を保有する必要があるという企業は、求める能力の明確化の程度が統計的に有意に高まる。第4に1人

<sup>6</sup> 正社員の質に対する自己評価が高い企業は能力開発の取組みが進んでおり、能力開発の取組みの程度が求める能力の明確化の程度と関連していると考えられるためである。

前のレベルに達している人材の同規模同業種の他社での通用度が高い企業ほど、求める能力の明確化により積極的といえる。

以上、分析の結果からは、他の要因をコントロールしても、求める能力を従業員に知らせ、従業員はどのような能力を持っているのかを把握することに努めている企業、あるいは企業と個人の両者を的確に結び付けて、最適なキャリアを組み立てるべく活動している企業において、求める能力の明確化がより積極的に進められていることがわかった。

表7 求める能力の明確化を進めている企業はどのような企業か  
(順序ロジスティック回帰分析)

	係数値	標準誤差
N=795		
産業 (リファレンスグループは土木建築サービス)		
学習塾	0.172	0.333
建物サービス	-0.446	0.236 +
自動車整備	-0.364	0.224
情報サービス	-0.380	0.245
葬祭	0.021	0.330
美容	0.812	0.309 **
老人福祉	-0.345	0.253
従業員数	0.000	0.000
正社員の質	0.261	0.086 **
従業員個人ごとの情報の把握・整理		
入社前の履歴	0.108	0.169
これまでに経験した部署・職場	0.401	0.151 **
研修歴	0.377	0.186 *
自己啓発の状況	0.487	0.212 *
各種資格の取得状況	-0.189	0.173
業務独占資格が必要か	0.423	0.159 **
一人前のレベルの通用度	0.356	0.094 **
従業員の働きぶりの評価・処遇への反映	0.885	0.163 **
-2LL	2076.129	
$\chi^2$ 乗	149.468 **	
NagelkerkeR2	0.185	

\*\*p<.01 \*p<.05 +p<.10

- 注：1) 被説明変数は、基幹的職種に従事する従業員に求められる能力をどの程度明確にしているかであり、「非常に明確化している」を5点、「やや明確化している」を4点、「どちらともいえない」を3点、「あまり明確化していない」を2点、「明確化していない」を1点として回答を得点化している。
- 2) 「従業員数」は各回答企業の従業員数をそのまま変数として用いている。
- 3) 「正社員の質」は、同規模の同業他社と比較した正社員の質に対する企業の自己評価を示しており、「優れている」を5点、「やや優れている」を4点、「普通」を3点、「やや劣っている」を2点、「劣っている」を1点として得点化した。
- 4) 「一人前のレベルの通用度」は、基幹的職種従事者で「一人前」と呼ばれるレベルの従業員が他社においてどの程度通用するかについての企業の自己評価を示しており、「通用する」を5点、「ある程度通用する」を4点、「どちらともいえない」を3点、「あまり通用しない」を2点、「全く通用しない」を1点として回答を得点化している。
- 5) 上記1)~4)以外の変数は、すべてダミー変数であり、変数名として示された事柄に該当する場合は「1」、そうでない場合は「0」となる。

## （２）明確化の進展度と育成・能力開発

企業の教育訓練とは、企業が、現在あるいは将来にわたって求める能力を得るための人的資源に投資する活動である。一般的に、投資活動は、どのような資源をどの程度投入するかに関わる「インプット」、目標を達成するために投入資源をどのように活用するのかに関する「プロセス」、その結果どのような成果が出たかを評価する「アウトプット」の3つの局面からとらえることができ、教育訓練についても同様である<sup>7</sup>。本稿では、この教育訓練の3局面において、求める能力の明確化の度合いによる違いが見られるかどうかを見ていく。

インプットは投資のための投入資源に対応して形成され、「ヒト」、「モノ」、「カネ」、「情報」の各資源に関わる4つの指標から構成される。「ヒト」に関わる指標は教育訓練の担当組織の形態で表され、具体的には、教育訓練を専門に担当する部門やスタッフの有無が考えられる。「モノ」に関わる指標は教育訓練を行うための施設や教材・機材・設備を示し、具体的には、研修所やトレーニングセンターの有無や訓練教材・機材・設備の有無が考えられる。「カネ」に関わる指標は教育訓練にかかる費用である。「情報」に関わる指標には、教育訓練の企画及び実施の際の教材に関する情報収集などが該当する。また、上述の4つの資源をどの程度投入するのかは企業の教育訓練の基本戦略とそれに基づいて展開される基本方針と関連が深い。

最初に、求める能力の明確化の程度と企業の教育訓練の方針との関連に注目しよう（表8）。求める能力の明確化を進めている企業ほど、「数年先の事業展開を考慮して、その時必要となる人材を想定しながら能力開発を行っている」、つまり、将来必要な能力を考えている企業が多くなっている。これに対して、明確化が進んでいない企業ほど、「人材育成・能力開発についてとくに方針を定めていない」あるいは定めていても「個々の従業員が当面の仕事をこなすため必要な能力を身につけることを目的に能力開発を行っている」企業が多くなっており、現在必要な能力開発を行うだけで、将来の能力開発まで考えている余裕がないことが伺える。

教育訓練に関わるインプットとの関連をみると、求める能力の明確化を進めている企業ほど、「Off-JTの企画・立案をする担当者を決めている」、「Off-JTのための教材や機材、設備を用意している」及び「教材・研修などに関する情報を収集している」企業の割合が高くなっており、明確化が進むほど「ヒト」、「モノ」及び「情報」に多くの資源が投入される傾向にある。また、「予算を毎年確保している」という企業の割合も明確化が進む企業ほど高いと言え、「カネ」の面についてみても「ヒト」、「モノ」及び「情報」と同様に、求める能力の明確化が投資を促すものと推測される。

<sup>7</sup> 教育訓練を3つの局面からなる投資活動と捉える見方や、後述する各局面を構成する事柄について、詳しくは藤波[2003]を参照のこと。

表8 求める能力の「見える化」と教育訓練のインプット活動

(%)

	n	育成・能力開発の方針					教育訓練に関わるインプットの状況				
		数年先の事業展開を考慮して、その時必要となる人材を想定しながら能力開発を行っている	今の人材を前提に、その能力をもう一段アップできるように、能力開発を行っている	個々の従業員が当面の仕事をこなすために必要な能力を身につけることを目的に能力開発を行っている	人材育成・能力開発について特に方針を定めていない	無回答	予算を毎年確保している	企画・立案をする担当者を決めている	教材や設備を用意している	教材・研修などに関する情報を収集している	
回答企業合計	897	11.6	38.1	25.0	19.7	5.6	12.7	12.4	7.4	26.1	
非常に明確化している	252	21.0	41.7	25.4	8.7	3.2	17.1	17.5	11.1	31.7	
やや明確化している	394	11.2	39.8	24.6	19.0	5.3	11.4	11.9	6.3	27.7	
どちらともいえない	122	3.3	41.0	23.0	27.9	4.9	9.8	10.7	4.9	21.3	
あまり+明確にしていない	113	2.7	23.0	28.3	39.8	6.2	10.6	5.3	5.3	14.2	

表9 求める能力の明確化とOJTに関連した取り組み

(%)

	n	OJTに関連した取り組み				
		指導者を決め、計画にそって育成・能力開発を行っている	作業標準書やマニュアルを使って育成・能力開発を行っている	やさしい仕事から難しい仕事へと経験させるようにしている	関連する業務もローテーションで経験させている	社員による勉強会や提案発表会
回答企業合計	897	48.3	37.5	69.9	43.5	41.0
非常に明確化している	252	67.9	54.0	74.1	48.0	57.6
やや明確化している	394	49.0	37.1	72.1	46.4	39.6
どちらともいえない	122	33.6	24.6	63.1	31.2	25.5
あまり+明確にしていない	113	21.2	18.6	67.3	38.9	27.4

注：比率は各取組みを「積極的に進めている」と「ある程度積極的に進めている」の合計。

つぎに、求める能力の明確化と程度と教育訓練におけるプロセスとの関連についてみてみよう。教育訓練のプロセスはさらに細かく、①「Who」だれが：どんな人が教育訓練を行うのか（教育訓練の担当講師）、②「When」いつ：いつ教育訓練を行うのか（教育訓練の時間帯と期間）、③「Where」どこで：教育訓練を行う機関は何か（教育訓練機関）、④「Whom」だれに：だれを対象にするのか（教育訓練対象者）、⑤「What」何を：教育訓練の内容は何か。具体的には、教育訓練で重点をおく内容は何か（教育訓練の内容）、⑥「How」どのように：どのように教育訓練をするのか（教育訓練の方法）という6つの要素に分けられるが、ここでは、教育訓練の方法に焦点を当て、具体的にはOJTの進め方との関連についてみてみよう。

表9から明らかのように、求める能力の「見える化」を進めている企業ほど、積極的にOJTを展開しており、とりわけ「指導者を決め、計画にそって、育成・能力開発を行っている」、「作業標準書やマニュアルを使って、育成・能力開発を行っている」及び「社員による勉強会や提案発表会」といった時間や費用がかかるOJTにも積極的に取り組んでいる。

企業が行う教育訓練のアウトプットは様々な観点から測定することが可能であろうが、こ

ここではアンケート調査結果を用い、①職場の生産性の向上、②採用活動がやりやすくなったかどうか、③定着率の向上、④モチベーションの向上、⑤職場の人間関係が良くなること、⑥顧客満足度の向上、といった点について、企業が教育訓練を実施した効果をどのように捉えているかということと、求める能力の明確化の程度との関連を見ていくこととする。

表10によると、求める能力の明確化を進めている企業ほど、顧客満足度の向上、職場の生産性の向上、モチベーションの向上及び職場の人間関係が良くなることと言った点に関し、教育訓練の効果をより高く評価している。この結果や教育訓練のインプット、プロセスの状況に関する分析結果を踏まえると、能力の明確化を進めている企業ほど、教育訓練のインプット及びプロセス段階でより積極的に投資を行う傾向にあり、そのことが高い教育訓練の効果につながっていると推測することができる。

表10 求める能力の明確化と教育訓練の効果

	n	職場の生産性の向上	採用活動がやりやすくなった	定着率の向上	モチベーションの向上	職場の人間関係が良くなること	顧客満足度の向上
回答企業合計	897	53.1	15.7	31.2	51.1	29.2	53.2
非常に明確化している	252	63.1	22.0	40.4	60.4	38.9	63.1
やや明確化している	394	54.6	14.3	32.2	54.1	27.9	52.8
どちらともいえない	122	45.9	13.9	18.9	36.9	23.7	46.7
あまり明確にしていない	94	41.5	9.5	24.5	41.5	21.3	46.8
明確にしていない	19	15.8	0.0	10.5	21.1	5.3	21.1

注：比率は各項目に関して「非常に効果がある」と「ある程度効果がある」の合計。

## 5. 職業資格の位置づけと人材育成

サービス業の分野には、就業者個人が取得できる数多くの職業資格が存在する。企業にとっての職業資格の効用としては、労働市場からの合理的・効率的な人材の確保につながる「選抜」の効用と、雇用している従業員に資格取得を奨励したりすることで従業員の「育成」が促進されるという効用を挙げることができる（阿形[2010]）が、実際にサービス企業は、従業員の育成や能力開発を進める上で、職業資格をいかに活用しているのだろうか。

本稿ではまず企業における資格の位置づけを、基幹的職種に従事する従業員に業務独占的資格を必要とするかという点と、能力開発やキャリア形成の目安とする資格を企業内で設けているかという点にそって見ていくこととする。回答企業が能力開発やキャリア形成の目安となる資格を企業内に設けているかどうかについて、アンケート調査ではさらに細かく、①業務命令で取得させる資格の有無、②一定の職位までに取得を奨励している資格の有無、③自己啓発のために取得を奨励する資格の有無、をたずねている。これら①～③のそれぞれに該当する主な資格には重なる部分が多く、特定の資格が企業の中で様々な位置づけられて活用されていることがうかがえる。

では、業務独占的資格の必要性における相違や、能力開発・キャリア形成の目安となる資格の有無によって、企業における教育訓練の取り組みは異なってくるだろうか。職場における日常的な教育訓練への取り組みの程度や、Off-JT・自己啓発支援への取り組みの程度に着目してみた（表11）。業務独占的資格を必要とする企業はそうでない企業に比べて、また、業務命令で取得させる資格がある企業、一定の職位までに取得を奨励している資格がある企業、自己啓発のために取得を奨励する資格がある企業は、それぞれそうした資格がない企業に比べて、職場において積極的に進めている教育訓練の取組み数の平均が大きくなっており、差は統計的に有意である。実施しているOff-JT・自己啓発支援の取組み数の平均についても、業務独占的資格が必要であるという企業や、能力開発・キャリア形成の目安となる資格があるという企業において、より数が大きくなっている。これらの結果から、基幹的職種の従業員に必要とされる業務独占的資格があることや、何らかの形で能力開発・キャリア形成の目安となる資格を設けられていることは、より積極的な教育訓練活動につながる可能性があると言える。

表 1 1 資格の活用と実施している教育訓練に向けた取組みの数

	積極的に取り組んでいる 職場での取組みの数	実施しているOff-JT、 自己啓発支援の取組みの数
<b>【業務独占的資格の必要性】</b>		
業務独占的資格が必要である	2.63 ***	1.49 **
業務独占的資格が必要でない	2.22	1.25
<b>【業務命令で取得させる資格の有無】</b>		
業務命令で取得させる資格がある	2.78 *	2.25 ***
業務命令で取得させる資格がない	2.35	1.24
<b>【一定の職位までに取得を奨励する資格の有無】</b>		
一定の職位までに取得を奨励する資格がある	2.90 ***	2.01 ***
一定の職位までに取得を奨励する資格がない	2.29	1.21
<b>【自己啓発のために取得を奨励する資格の有無】</b>		
自己啓発のために取得を奨励する資格がある	2.70 **	1.86 ***
自己啓発のために取得を奨励する資格がない	2.30	1.18

基幹的職種の従業員に業務独占的資格が必要とされることや、何らかの形で能力開発・キャリア形成の目安となる資格を設けられていることと、教育訓練活動をより積極的に行うことの間には、業種や規模、業績といった要素をコントロールしても、あるいは教育訓練の取組みを大きく左右しうる採用における意向の違いをコントロールしても、関連が見られるだろうか。表12に職場における日常的な教育訓練の取組みの程度を被説明変数とした重回帰分析の結果、表13にOff-JT、自己啓発支援の取組みの程度を被説明変数とした重回帰分析の結果を示した。いずれの分析結果においても、基幹的職種の従業員が業務独占的資格を必要とすること、何らかの形で能力開発・キャリア形成の目安となる資格を設けられていること

と被説明変数との間には、統計的に有意な正の相関が認められる。基幹的職種の従業員に必要とされる業務独占的資格や、能力開発・キャリア形成の目安となる資格は、企業の教育訓練活動を促進する機能をもつものと言えるだろう。

表 1 2 育成・能力開発に向けた職場における取組みの程度と、企業における資格の位置づけとの関連  
(重回帰分析)

	$\beta$	t 値						
業務独占的資格が必要である	0.120	2.639 **						
業務命令で取得させる資格がある			0.090	2.455 *				
一定の職位までに取得を奨励する資格がある					0.122	3.271 **		
自己啓発のために取得を奨励する資格がある							0.067	1.753 +
産業 (レファレンス・グループ：学習塾)								
建物サービス	0.097	1.470	0.107	1.621	0.104	1.584	0.109	1.648
自動車整備	0.004	0.050	0.055	0.746	0.053	0.723	0.061	0.826
情報サービス	0.034	0.493	0.037	0.528	0.029	0.421	0.022	0.308
葬祭	0.092	1.755 +	0.093	1.781 +	0.089	1.706 +	0.089	1.701 +
土木建築サービス	0.085	1.106	0.127	1.695 +	0.102	1.351	0.113	1.490
美容	0.224	3.820 ***	0.276	5.049 ***	0.280	5.141 ***	0.279	5.086 ***
老人福祉	0.193	3.096 **	0.228	3.729 ***	0.208	3.396 **	0.210	3.382 **
従業員規模 (レファレンス・グループ：5～9人)								
10～29人	-0.009	-0.187	-0.018	-0.370	-0.017	-0.356	-0.018	-0.367
30～49人	0.025	0.584	0.011	0.248	0.017	0.390	0.017	0.396
50～99人	0.070	1.529	0.061	1.328	0.066	1.450	0.066	1.438
100人以上	0.024	0.458	0.018	0.345	0.006	0.121	0.018	0.350
基幹的従業員の半数以上が非正社員である	0.009	0.204	0.002	0.037	-0.001	-0.017	0.003	0.079
過去3年間の売上高の推移	0.080	2.121 *	0.080	2.105 *	0.081	2.143 *	0.071	1.845 +
正社員募集における積極性	0.114	2.803 **	0.109	2.674 **	0.101	2.487 *	0.108	2.642 **
定数		3.778 ***		3.931 ***		4.002 ***		4.045 ***
R2 乗		0.136		0.135		0.141		0.131
調整済み R2 乗		0.117		0.115		0.122		0.112
N		682		682		682		682

\*\*\*p<.001 \*\*p<.01 \*p<.05 +p<.10

- 注：1) 従業員4人以下の企業は少数のため分析の対象から除いている。  
2) いずれのモデルも被説明変数は「育成・能力開発に向けた職場での取組みの程度」(育成・能力開発のために職場で積極的に行っている取組みの数)である。  
3) 「正社員募集における積極性」は、新卒・中途のいずれにおいても正社員募集を行った場合を2点、新卒または中途のいずれかのみで正社員募集を行った場合を1点、新卒・中途いずれの正社員募集も行わなかった場合を0点としている。  
4) 「過去3年間の売上高の推移」は、「増加」=5点、「やや増加」=4点、「変わらない」=3点、「やや減少」=2点、「減少」=1点とする指標である。  
5) 3)、4)以外の変数は、すべてダミー変数であり、変数名として示された事柄に該当する場合は「1」、そうでない場合は「0」となる。

表 13 Off-JT・自己啓発支援の取組みの程度と企業における資格の位置づけとの関連  
(重回帰分析)

	$\beta$	t 値	$\beta$	t 値	$\beta$	t 値	$\beta$	t 値
業務独占的資格が必要である 業務命令で取得させる資格がある 一定の職位までに取得を奨励する資格がある 自己啓発のために取得を奨励する資格がある	0.161	3.628 ***	0.247	7.125 ***	0.194	5.406 ***	0.180	4.905 ***
産業 (レファレンス・グループ：学習塾)								
建物サービス	0.111	1.734 +	0.110	1.771 +	0.117	1.854 +	0.116	1.832 +
自動車整備	0.131	1.746 +	0.180	2.599 *	0.193	2.732 **	0.197	2.787 **
情報サービス	0.226	3.345 **	0.237	3.601 ***	0.219	3.275 **	0.196	2.909 **
葬祭	0.028	0.560	0.029	0.580	0.023	0.465	0.018	0.364
土木建築サービス	0.165	2.205 *	0.214	3.014 **	0.179	2.472 *	0.176	2.416 *
美容	0.096	1.689 +	0.161	3.124 **	0.171	3.271 **	0.168	3.202 **
老人福祉	0.171	2.825 **	0.217	3.760 ***	0.185	3.149 **	0.169	2.836 **
従業員規模 (レファレンス・グループ：5～9人)								
10～29人	0.021	0.452	0.003	0.058	0.009	0.202	0.003	0.068
30～49人	0.104	2.469 *	0.075	1.827 +	0.093	2.226 *	0.093	2.222 *
50～99人	0.211	4.752 ***	0.187	4.294 ***	0.205	4.669 **	0.201	4.542 ***
100人以上	0.289	5.685 ***	0.273	5.500 ***	0.261	5.166 **	0.274	5.416 ***
基幹的従業員の半数以上が非正社員である 過去3年間の売上高の推移 正社員募集における積極性 定数 R2 乗 調整済み R2 乗 N	0.006 0.060 0.097 -0.388 0.186 0.168 0.682	0.149 1.633 2.457 ** -0.388 0.186 0.168 0.682	0.000 0.062 0.088 -0.292 0.229 0.212 0.682	0.012 1.727 + 2.302 * -0.292 0.229 0.212 0.682	-0.006 0.062 0.077 -0.115 0.205 0.187 0.682	-0.154 1.696 + 1.982 * -0.115 0.205 0.187 0.682	0.005 0.037 0.086 0.064 0.199 0.181 0.682	0.126 1.003 2.189 * 0.064 0.199 0.181 0.682

\*\*\*p<.001 \*\*p<.01 \*p<.05 +p<.10

注：分析の対象、変数の取り扱いは表 13 と同様である。

## 6. 結語

以上、アンケート調査の分析結果に基づきながら、サービス業における人材育成・能力開発における現状や、人材育成・能力開発を左右する企業の取組みについて見てきた。分析からは、一口にサービス業の人材育成・能力開発と言っても、中核人材を対象とした人材育成・能力開発の手段はサービス業に該当する業種の間で異なった傾向を見せることがわかった。また、事業の実施にあたって中核人材に求められる能力をより明確化している企業では、教育訓練のインプット、プロセスにおける取組みがより活発に行われており、そのことが様々な側面における教育訓練の効果を高めている可能性があること、また、中核人材に業務独占的資格の取得を求めたり、能力開発やキャリア形成の目安となる資格の取得を奨励したりするなど職業資格を活用している企業において、より積極的に教育訓練が進められていることが本稿において明らかとなった。さらに、中核人材に業務独占的資格の取得を求める企業は、求められる能力の明確化をより進める傾向が認められた。

本稿の分析結果が今後のサービス業における人材育成・能力開発に向けて示唆することは何か。まず、業務独占的資格に加え、企業内でのキャリア形成や仕事上の能力を向上させていくうえで取得が必要と企業が考える資格のあることが、企業における様々な能力開発の取組みを活性化させる可能性があるという結果から、企業経営や人材の状況をより把握している業界団体などを中心に実態を踏まえた有効な資格の整備・普及を進めていくことの必要や、これらの取組みを支援するための施策の必要が導かれよう。

また、中小サービス業企業が効果的かつ効率的な教育訓練行動を展開していく上で、求める能力の明確化は大きな役割を果たしているが、明確化の推進にあたって職業資格の活用が少なからず貢献している。このことから職業資格のように企業を越えて活用される有効な社会的な職業能力の評価基準の確立は、企業内での育成・能力開発の促進という観点からも重要であると言えるだろう。

#### [参考文献]

遠藤功[2005]『見える化』東洋経済新報社.

藤本真[2010]「「中小サービス業における人材育成・能力開発」に関するアンケート調査の概要」, 労働政策研究・研修機構編『中小サービス業における人材育成・能力開発－企業・従業員アンケート調査－』所収.

藤波美帆[2003]「変化する人材育成政策」, 今野浩一郎編[2003]『個と組織の成果主義』中央経済社所収.

厚生労働省編[2003]『サービス業就業実態調査』.

松井順一・石谷慎悟・佐久間陽子・小嶋美佳[2009]『仕事の「見える化」99のしかけ』日本能率協会マネジメントセンター.

長尾一洋[2009]『仕事の見える化』中経出版.

日本労働研究機構編[1997]『サービス業の経営革新と従業員福祉』.

労働政策研究・研修機構編[2010]『中小サービス業における人材育成・能力開発－企業・従業員アンケート調査－』JILPT 調査シリーズ No.74.

第9回北東アジア労働フォーラム・プログラム  
「労働者の能力開発とキャリア形成支援の現状と政策課題」

日 時：2011年10月28日

場 所：東京

主 催：中国労働保障科学研究院(CALSS)  
韓国労働研究院(KLI)  
労働政策研究・研修機構(JILPT)

9:30- 9:40 挨拶

- － 山口浩一郎 労働政策研究・研修機構 理事長
- － キム・スンテク 韓国労働研究院 院長代理
- － 田小宝 中国労働保障科学研究院 院長

第1セッション：職業能力開発政策の展開（座長：田小宝 CALSS 院長）

9:40-10:05 中国報告：王 競 CALSS 副院長  
「中国の人的資源開発政策の展開と今後の課題」

10:05-10:30 韓国報告：カン・スンヒ KLI 主任研究員  
「韓国の公共職業訓練制度の現状、成果と課題」

10:30-10:55 日本報告：草野 隆彦 JILPT 理事  
「職業能力開発政策の展開」

10:55-11:15 休憩

11:15-11:45 討論

11:45-13:45 昼食休憩

第2セッション：職業訓練の実態と課題（座長：キム・スンテク KLI 院長代理）

13:45-14:10 中国報告：劉 軍 国際労働保障研究所 国外労働就業研究部長  
「中国の職業訓練の現状」

14:10-14:35 韓国報告：チャン・ホングン KLI 研究委員  
「失業者訓練体制の再編と課題：韓国の事例」

14:35-15:00 日本報告：藤本 真 JILPT 副主任研究員  
「日本企業による人材育成・能力開発の取組み  
－サービスを題材として－」

15:00-15:30 討論

15:30-15:50 休憩

15:50-16:50 総括討論（座長：山口 浩一郎 JILPT 理事長）

16:50 閉会

- －山口浩一郎 労働政策研究・研修機構 理事長
- －キム・スンテク 韓国労働研究院 院長代理
- －田小宝 中国労働保障科学研究院 院長

## 出席者リスト

### 中国労働保障科学研究院 (CALSS)

Xiaobao Tian	田 小宝	中国労働保障科学研究院 院長
Jing Wang	王 競	中国労働保障科学研究院 副院長
Jun Liu	劉 軍	国際労働保障科学研究所 国外労働就業研究部長
Tian Guo Li	李 天国	労働科学研究所労働争議室主任

### 韓国労働研究院 (KLI)

Sung-teak Kim	院長代理
Jiyeun Chang	国際協力情報室長
Soon Hie Kang	主任研究員
Hong Guen Chang	研究委員
Jooseop Kim	主任研究員
Seung-Yeol Yee	研究委員
Soohyang Park	国際協力情報室コーディネーター
Mikyong Kim	国際協力情報室コーディネーター
Dae-woo Choi	総務局

### 労働政策研究・研修機構 (JILPT)

山口 浩一郎	理事長
草野 隆彦	理事
野村 孝太郎	理事
浅尾 裕	研究所長
浜田 浩児	研究所副所長
藤本 真	人材育成研究担当 副主任研究員
天瀬 光二	国際研究部次長
野村 かすみ	国際研究部研究交流課長
天野 佳代	国際研究部研究交流課長補佐

---

JILPT 資料シリーズ No. 98

第9回北東アジア労働フォーラム報告書

労働者の能力開発とキャリア形成支援の現状と政策課題

発行年月日 2012年2月27日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 研究交流課 TEL:03-5991-5188

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2012 JILPT

\* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
The Japan Institute for Labour Policy and Training