

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、その活用方法もほかに向上しつつある。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

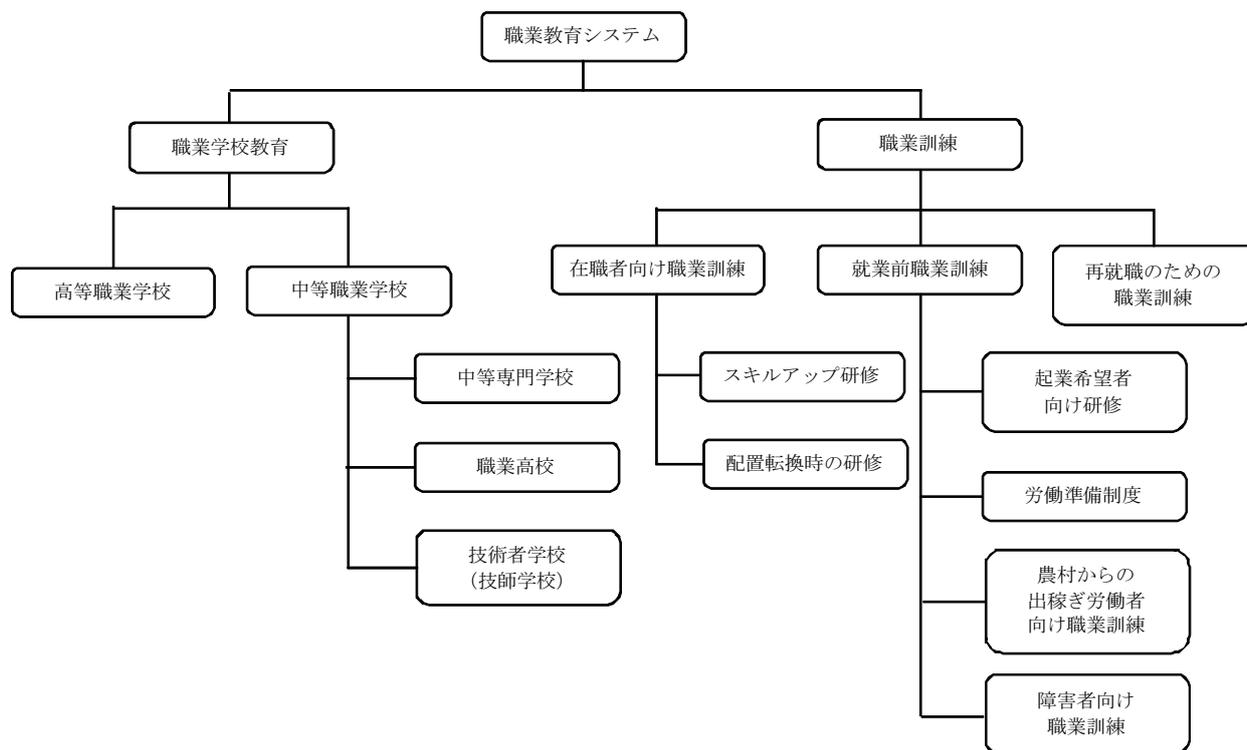
に基づき、労働法、公務員法、教育法を基礎に、就業促進法、労働契約法、労働争議調停仲裁法を柱とし、その他の法律・行政法規によって構成される人的資源開発の法律体系を段階的に形成してきている。

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。

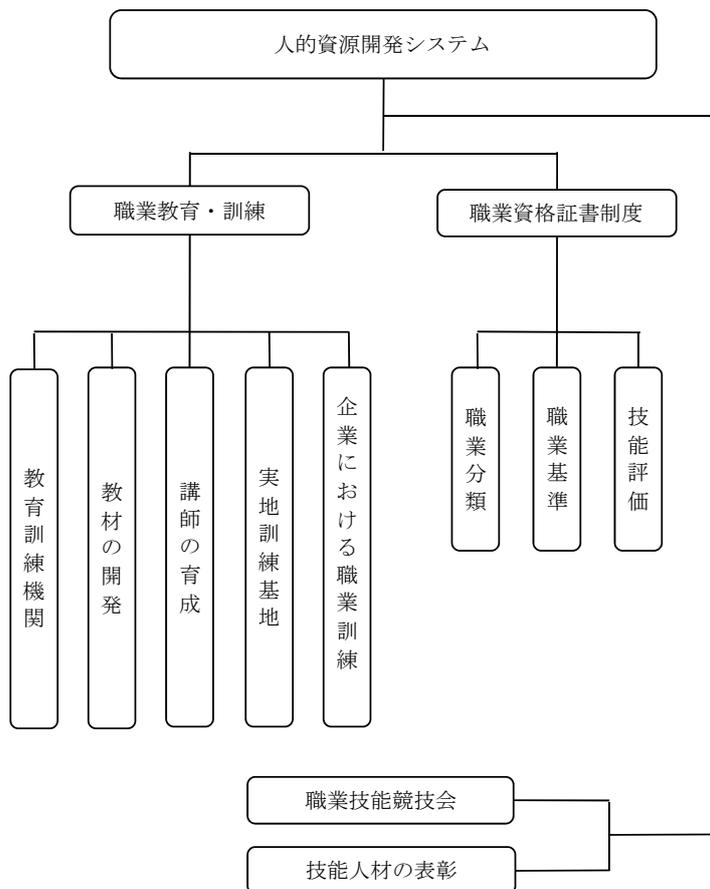
人的資源開発に関連する計画に基づき、中国政府の各関連部門は、各時期において一連の具体的な実施プラン・措置を制定することが可能となった。例えば「第9次5カ年計画」、「第10次5カ年計画」期間、即ち1998年～2000年、2001年～2003年の期間において、中国中央政府は、国有企業の改革と制度転換に起因する大量の失業者の発生に対し、2期にわたる「3カ年1,000万人」再就業訓練計画を組織的に実施している。他にも「高技能人材振興計画実施プラン」、「新規技師養成動員計画」、「国家技能資格ナビゲーション計画」、「都市部技能再就業計画及び起業能力促進計画」、「農村労働力技能就業計画」等を打ち出している。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

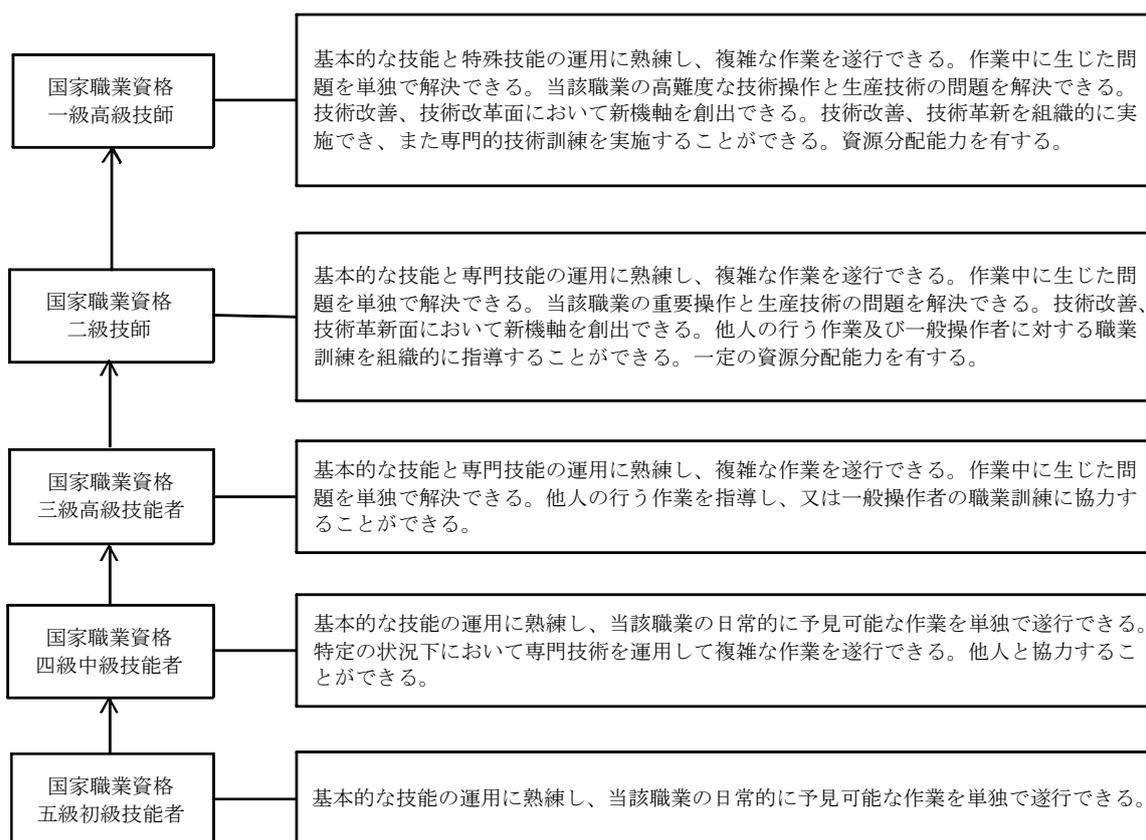
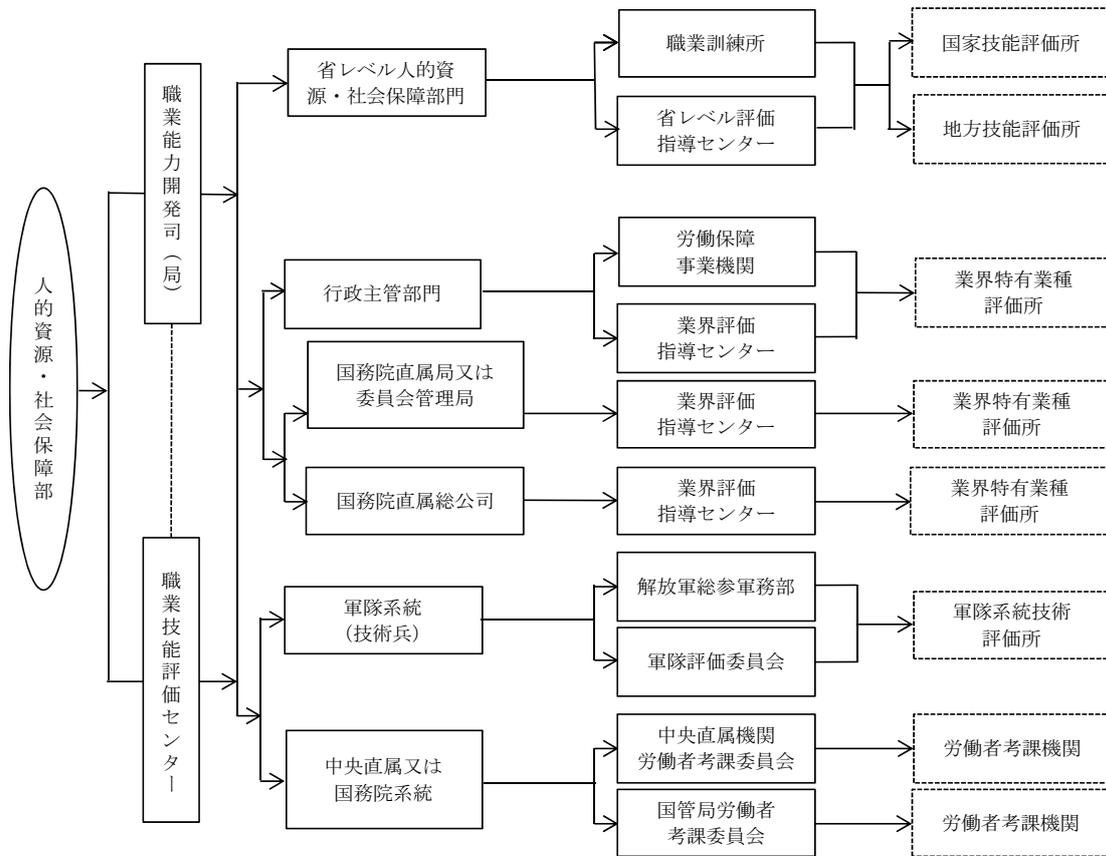


図4 職業資格証明書管理システム



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、重化学工業化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。

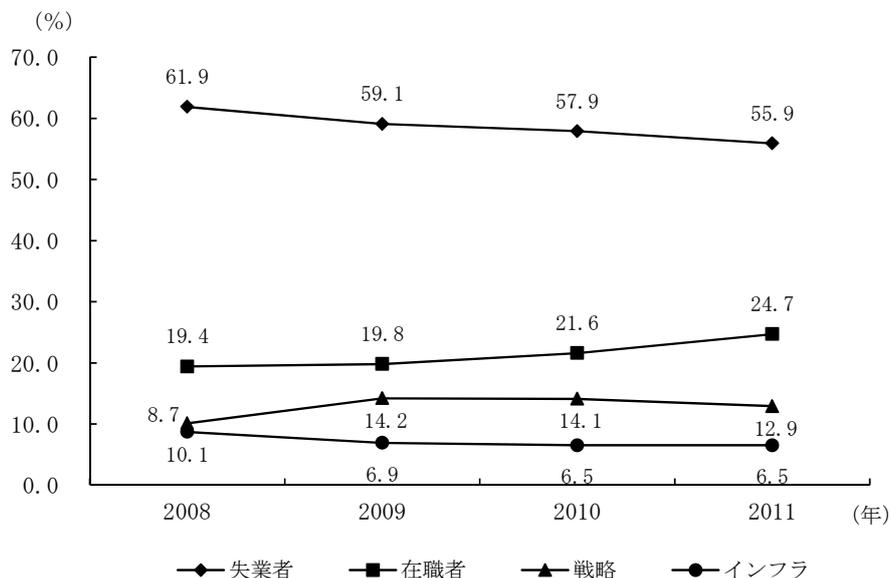
表 3 財政支援職業訓練事業の推移

(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

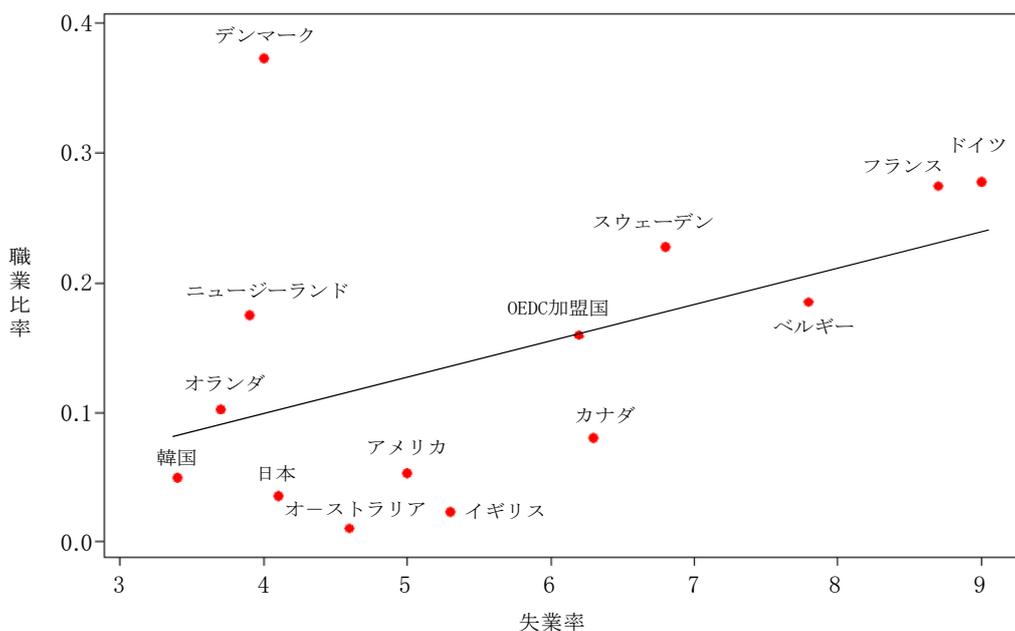
(1) 財政投資規模の適正性

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

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。

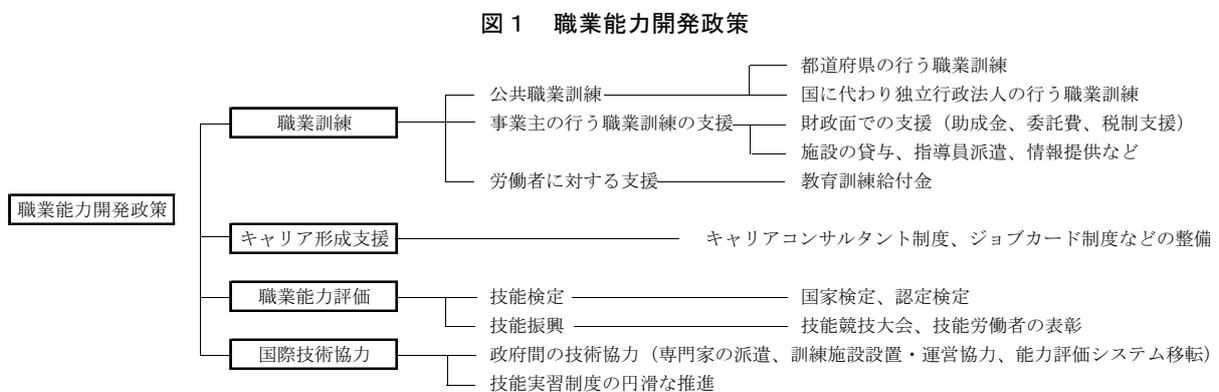
③職業キャリア支援政策の推進

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

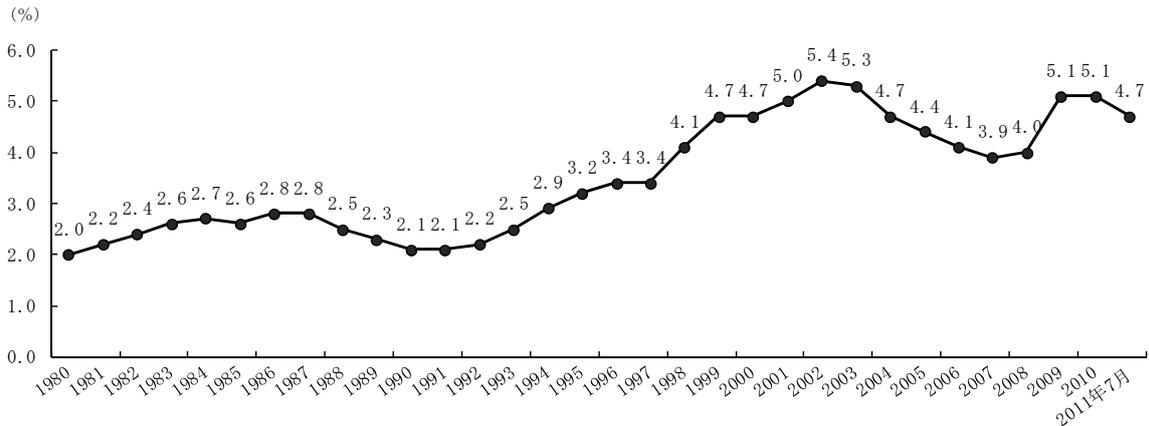
(1) 労働市場の悪化とセーフティーネット訓練の実施

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

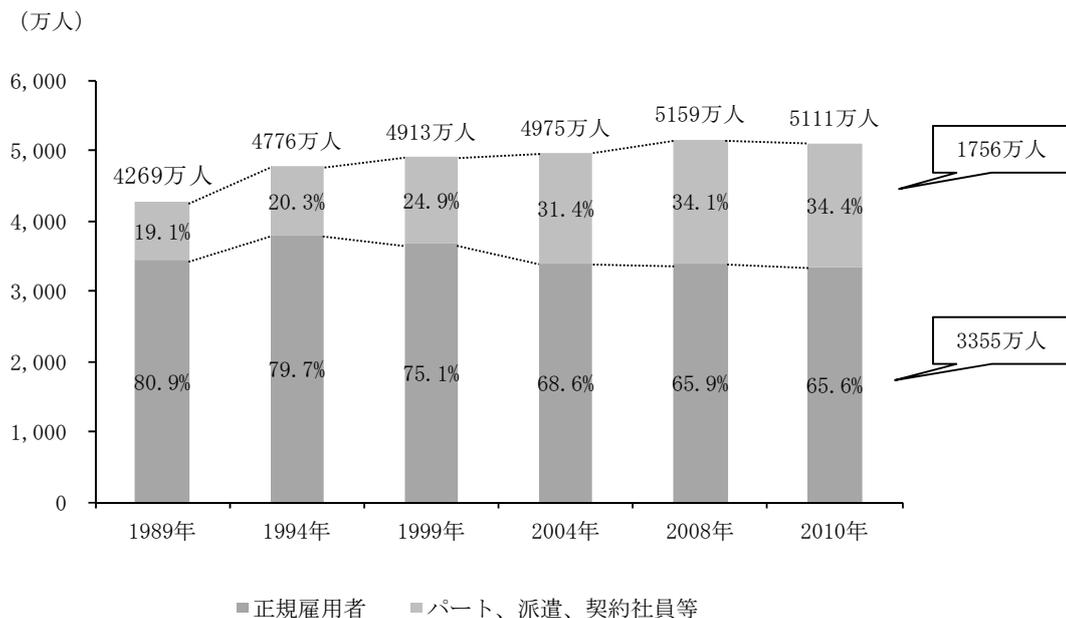
者の能力の底上げを図る意義がある。

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、雇用に結びつく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。

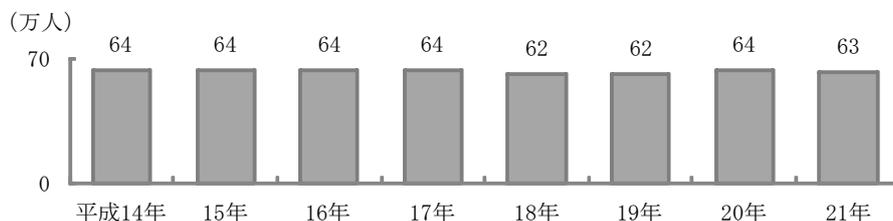
同制度は、調整役である地域の商工会議所の働きかけにより、地元の中小企業を中心に徐々に実習先を増やすなど最近、成果を挙げ始めている。

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」がつくられ、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。

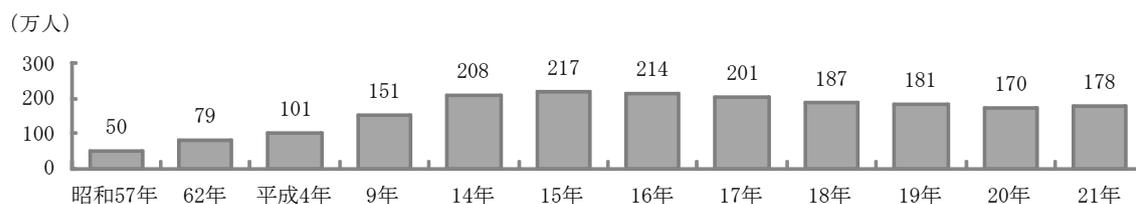
図4 若年無業者の数の推移



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。

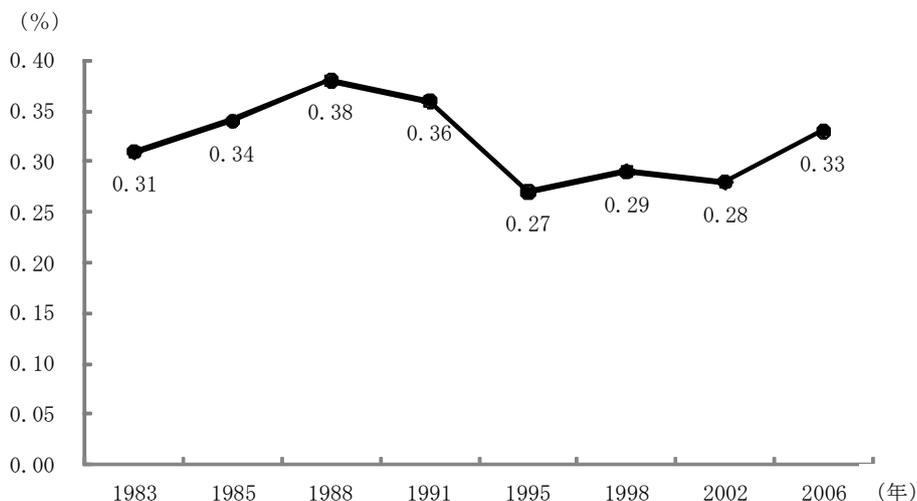
こうした学卒者の就労問題は、単に教育の問題にとどまらず、企業の採用・人事システムや労働市場の在り方などに関連した構造的な問題であり、解決は容易ではない。今後、これらを含めたより包括的視点からの検討が必要になってこよう。

(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の動き、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

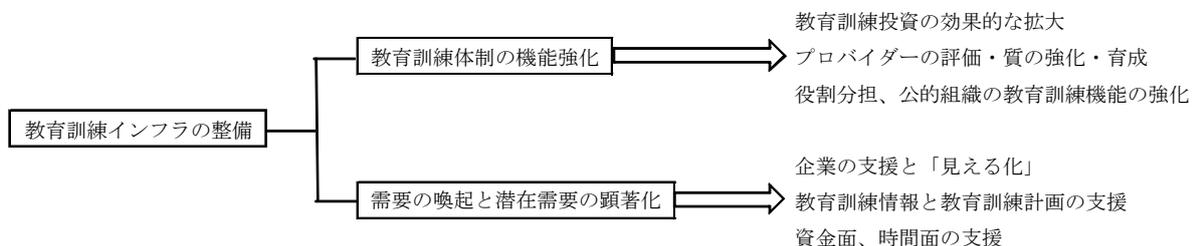
しており、離転職者や非正規労働者の増大、企業のアウトソーシングのニーズや労働者の自己啓発ニーズの高まりに適切に応ずるためには、教育訓練インフラの抜本的強化を図っていく必要がある。

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年には全国統一資格として、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

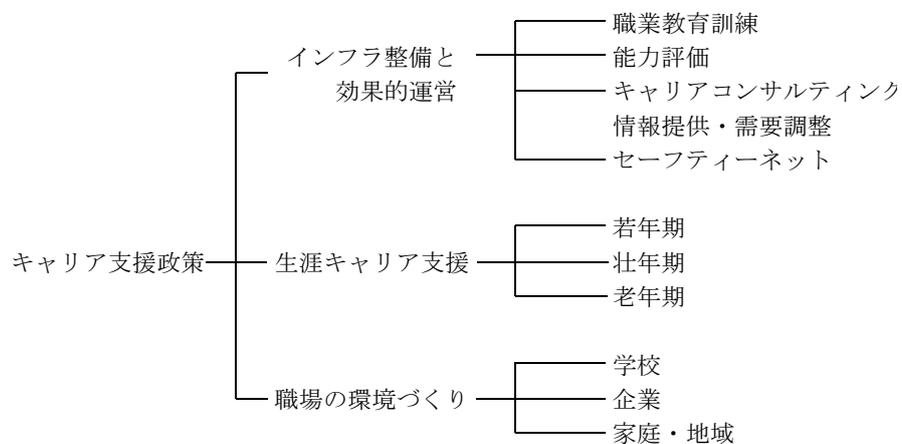
キャリア支援政策は、発展途上の政策であり、その意義や体系は必ずしも明確になっているわけではない。一般的に言えば、実践的「職業能力」は、「キャリア」を積んだ結果として蓄積されるものであり、「キャリア形成」は、関連した職務経験の連鎖（キャリア）を通して実践的「職業能力」を蓄積・形成していく過程に着目した動的概念である。したがって、「キャリア」支援政策は、働く者個人が、自らの意向により自らのキャリアをコントロールすることを通して実践的な職業能力を開発向上させることを支援する政策であると言えよう。キャリア支援政策において、職業訓練はフォーマルな職業能力の向上の方法として、職業キャリアの発展を支える役割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