

職業能力開発に対する政府関与のあり方

——政府関与の理論的根拠，方法と公共職業訓練の役割

岩田 克彦

(職業能力開発総合大学校教授)

職業能力開発に対する政府関与の方法としては、a. 訓練情報の提供、b. 職業能力・訓練成果への評価尺度（技能検定、資格等）の提供、c. 教育訓練を担う専門職、機関・団体の育成、d. 職業訓練機関と労働者との人的媒介、e. 企業・個人に対する訓練費用の援助、f. 直接的な訓練機会の提供（公共職業訓練機関による直接訓練、教育機関・企業等への訓練委託）などがある。政府関与の理論的根拠と関与方法、特に職業訓練の直接提供との関係を整理すると、①「基本権ないしキャリア権に基づく、すべての個人の潜在的な能力を開発する機会の公平な保障」には、すべての政府関与の方法の活用が不可欠、②「企業・個人による訓練が不十分になりがちな若年者、非正規労働者等への、市場メカニズムの不完全性を補完する訓練」には、地域・職種によっては公共訓練が不可欠、③「社会の維持・発展のために必要な人材育成（当事者以外への外部効果の高い訓練）」については、公共訓練機関のオーガナイザー的役割が大きい、④「社会的に不利な立場にある者に対するセーフティ・ネット（資源配分の公平性の確保）としての訓練」には、雇用危機の到来で公共訓練の役割が増している、と整理できよう。公共職業訓練は今後も重要であるが、訓練内容の積極的情報開示、成果の事後評価、組織や業務の機動的見直しが従来以上に求められるであろう。

目次

- I はじめに
- II 職業能力開発に対する政府関与の理論的根拠
- III 職業能力開発への政府関与の方法
- IV 公的職業訓練機関の役割
- V おわりに

I はじめに

職業能力開発について、その重要性が強調されることが多い。安倍内閣の「成長力底上げ戦略」（2007年2月）では、誰でもどこでも職業能力形成に参加でき、自らの能力を発揮できる社会（能力発揮社会）の実現をめざす「人材能力戦略」が挙げられ、福田内閣でも、「新雇用戦略——全員参加の実現をめざして」（2008年4月23日、経済財政諮問会議提出）等で能力開発支援が重視され

た。さらには、2008年夏以降の世界経済の減速を受け、日本経済の停滞色が急速に広がってきており、2008年9月に発足した麻生内閣も、緊急雇用対策の一環として、中小企業や非正規労働者の職業訓練を重視している。

職業能力開発への政府関与の方法には直接的な訓練機会の提供だけではなく多様なものがある。本稿では、職業能力開発への政府関与の望ましいあり方を考え直すことを目的として、政府関与の理論的根拠、政府関与の諸方法、そして公共職業訓練施設・機関の役割をどう考えるべきかについて順次論ずる。

II 職業能力開発に対する政府関与の理論的根拠

「職業能力開発に対する政府関与の理論的根拠」

については、労働法と経済学の議論が今一つ噛み合っていないようだ。一方には、ILOやEU等で提唱されている「職業訓練を受ける権利」（日本では、諏訪康雄法政大教授が「キャリア権」として提唱している）があり、他方で、市場メカニズムを重視する経済学者が言う「市場の失敗」に基づく「人的投資への公的介入を必要とする理論的根拠」——資源配分の公平性、市場の不完全性、外部性等——がある。政府の職業能力開発に対する関与のあり方を考えるに当たり、この2つの議論の統合が必要である。筆者は、「職業訓練を受ける権利」ないし諏訪教授の「キャリア権に基づく能力開発」は、他のカテゴリーの前提となる、「すべての個人の潜在能力を開発する機会の公平な保障」として、基盤整備的な政府関与の根拠を説明するものであり、他方、経済学者の「人的投資への公的介入を必要とする理論的根拠」は、この「キャリア権」ないし「職業訓練を受ける権利」の下支えを受けながら、より個別具体的な政府関与を説明する根拠を説明するものである、と考える。そして、後者の「人的投資への公的介入を必要とする理論的根拠」は、筆者の理解では、①市場の「不完全性」に対する補完、②準公共財、③セーフティ・ネット、の3つに分けられる。

1 基本権ないしキャリア権に基づく職業能力開発——すべての個人の潜在能力を開発する機会の公平な保障

第1に、基本権ないしキャリア権に基づく職業能力開発である。職業能力の開発は、学校教育とあわせ、すべての個人に対し潜在能力を開発する機会を公平に保障するものである。急速な少子高齢化の進展の中で、若者、女性、高齢者、障害者などの就業を阻害している要因を取り除き、日本全体の就業率の向上を図ることが極めて大切であり、職業能力開発の果たす役割は大きい¹⁾。

(1)ILO及びEUの取組み

ILO（国際労働機関）は、2004年に「人的資源開発：教育、訓練および生涯学習に関する勧告」（第195号）を採択した。この勧告では、「加盟国が教育および生涯職業教育の権利を保障すべきである」と定めている。経済のグローバル化、技術

の陳腐化の進展は速く、世界経済の中で競争力を保ち、雇用を確保していくためには教育・訓練が重要な役割を果たす。各人が自ら学ぶ力を身につけ、生涯にわたり学習を続けることが重要で、エンプロイアビリティ（各人が教育・研修機会を活用し、質の高い仕事を安定的に得たり、企業で能力を高めたり、変化する技術や労働市場に対処できるようになる能力）を高めるために、政府は教育訓練の環境を整え、企業は従業員を訓練していかなければならない。そのためには、個人を中心においた多様な教育・訓練制度と職業能力を認定する資格制度が重要とする。

また、EU（欧州連合）は、欧州議会、欧州連合理事会、欧州委員会の3者によって2000年12月に「欧州連合基本権憲章」（“Charter of Fundamental Rights of the European Union”）を公布したが、その第14条において、「何人も、教育の権利並びに職業教育及び生涯継続訓練を受ける権利を有する。」（“Everyone has the right to education and to have access to vocational and continuing training.”）と規定し、職業能力開発のための職業教育および生涯継続訓練の権利を基本権として保障した²⁾。

(2)日本——キャリア権

日本においては、諏訪康雄教授が「キャリア権」すなわち、「生存権を基底とし、労働権を核にして、職業選択の自由と学習権とを統合した性格の権利」を精力的に展開している。諏訪（2004, pp. 40-49）は、19世紀頃までは、旧来の家業や職人仕事を評価する「職務は財産」の時代であり、20世紀は組織の時代で、しっかりした組織に雇用され、それに組み込まれた人生を送ること、すなわち「雇用は財産」の時代であるという。そして、21世紀は、一企業での雇用の継続は期待できない時代であり、自己の職業キャリアを着実に形成し、エンプロイアビリティ（市場価値のある雇われることのできる能力）を身に付けるべき、「キャリアは財産」の時代となると主張する。雇用対策法と職業能力開発促進法の2001年改正では、この「キャリア権」が大きな理論的バックボーンの一つとなり、職業能力開発促進法は、「職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に労働者の職

業能力の発展が図られるように、さまざまな施策を展開する姿勢」を示している。このキャリア権は、単なる基本権に留まらず、以下の3つの「根拠」とも密接な関係がある。例えば、若年期に長期的なキャリアを形成する環境がなかったことが、その後の「社会的に不利な立場」を形成しかねないので、初等教育から始まって職業教育まで生涯にわたっていつの時点でも能力開発支援を行わなくてはならない。

2 市場の「不完全性」を補完する訓練——企業・個人による訓練が不十分になりがちな者に対する訓練

第2に、企業・個人による訓練が不十分になりがちな者への訓練である。経済学的には、職業能力開発に対する公共支出の根拠の一つとして、市場の不完全性が挙げられる。情報の非対称性（教育・職業訓練機関での教習成果の事前評価は難しい）や資本市場の不完全性（訓練にはかなりの費用が必要だが、個人々が将来の自分の能力を担保に訓練費用を借り入れるのは難しい）から、教育訓練投資の効果については不確実性が大きい（リスクが高い）。急速な技術革新や低成長経済の継続等から、企業と従業員との間の「雇用保障の一方で、一定の企業への拘束を受容する」関係も変質しつつある（樋口ほか 2006, pp. 2-3）。その結果、特に、若年者、小規模企業労働者、非正規労働者等については、個人・企業に任せては適切な訓練が期待しがたいことになる³⁾。「企業特殊訓練」の要素が低下し、「一般訓練」の要素が高まるほど、公的補完の必要性が高まる。日本経団連『2008年版経営労働政策委員会報告』も、「職業訓練施策は対象を離職者に限定すべきでない。在職者でも訓練が受けられる機会を拡大し、意欲や潜在能力に応じて、職業能力を高める機会を確保すべきである」（同書, p. 20）とする。

3 準公共財——社会の維持・発展のために必要な人材の育成

第3に、社会の維持と発展のために必要な人材の育成である。わが国の産業基盤を支える中小企業のものづくりを担う若年人材の育成や、地域

レベルでのきめ細かな雇用ニーズへの対応など、民間で不足している分野での職業訓練⁴⁾、そして、民間訓練を誘引する、モデル的、先行的訓練は、準公共財的な役割⁵⁾を有している。すなわち、「技術革新を促進し、経済全体の効率の向上や雇用創出に貢献するなど、その投資コストを負担した当事者の得る便益以外の社会的便益、すなわち、正の外部性をもたらす」（黒澤 2001a, p. 139）。このように、訓練を受けた者、訓練費用を負担した者以外の人々が得る外部効果（短期的な効果だけでなく長期的な効果も含めて）が大きい訓練には、多様な手段による公的支援が必要である。

4 セーフティ・ネット——社会的に不利な立場にある者に対する職業能力開発

第4に、セーフティ・ネットとしての職業能力開発である。セーフティ・ネットとは、病気、障害（先天的なものを含む）、事故、失業等、個人責任ではない要因で生活困難に陥ったときの生活を支える社会制度を指す。離職者の早期再就職のための訓練、低所得のまま社会の底辺に長く留まりがちな者（障害者や正社員となれずフリーターに留まっている若者、恒常的に日雇ないし短期の雇用契約で働く派遣労働者、低収入の仕事しか見つからない母子家庭の母親等）に対し基本的な技能を付与することにより、所得格差の拡大を防止することは大変重要であり、政府の介入が特に求められる領域であろう⁶⁾。経済環境の急速な悪化が懸念される中、セーフティ・ネットとしての職業能力開発の重要性は増している。

経済学者は、社会的に不利な立場にある者に対する職業能力開発を、「資源配分の公平性」から説明する。黒澤（2001a, p. 135）は、「長期失業者や福祉受給者、身体障害者などのいわゆる不利な立場にある人々に対して、職業人としての最低限の基盤を作る機会を公的に提供することは、彼らの就業能力を高めて所得格差の拡大を是正するであろう」とする。OECD 報告書（2005）も、「『市場の失敗』は、低技能、低学歴の労働者に不釣り合いな影響を与え、初期教育から生ずる技能水準の相違を強化しがちである」とし、政府の「成長力底上げ戦略」（2007）もこうした視点を重視

している。

Ⅲ 職業能力開発への政府関与の方法

さて、職業能力開発に政府が関与する場合、どのような方法が望ましいのであろうか。黒澤(2001a)は、1)職業訓練の供給(公共職業訓練機関による直接供給, 教育機関および企業への訓練委託), 2)企業内訓練への補助金, 3)個人への職業訓練費の援助, 4)技能検定・資格の整備, 5)求職支援(求人・求職情報の提供, 職業紹介, 職業相談等), 6)訓練サービスの内容やその成果についての情報の整備, に分けている。筆者は、それを参考にしつつ、黒澤の2)と3)を統合するとともに、「教育訓練を担う人材の育成」を加えた6つに分類し、政府の関与度合が間接的な、共通インフラの整備的なものから、より直接的、個別具体的なものと分類したかどうかと考えている。表にまとめると、以下ようになる(表1)。このように、政府関与の方法は多様だが、後に来るものほど、政府関与の根拠及び事業効果がより問われると筆者は考える。

各類型別に予算額(ないし実績支出額)がどう

推移しているかであるが、厚生労働省職業能力開発局の予算における柱をみると、従来は、2(評価尺度)の特に技能検定, 5-2(企業向けの訓練資金援助)そして6-1(公共職業訓練機関による直接訓練)が主体であった。近年は、他の訓練情報の提供, 教育訓練を担う人材養成(特に、キャリア・コンサルタントの養成), 個人向けの訓練資金援助制度, 教育機関・企業等への訓練委託等の支出が増えている。また、「ジョブ・カード制度の構築」等各類型にまたがるものも増えてきている⁷⁾。各類型にはそれぞれ色々なものが入るが、特に、5の個人向け, 企業向けの訓練資金援助の方法は多様である⁸⁾。

さて、日本政府による関与の実態は、他国と比べてどのようになっているだろうか。表2は、主要先進国における雇用政策に関する支出の内訳を、各国のGDP比率で表したものである。わが国では、雇用吸収を公共事業に大きく依存し、公共事業費割合が高い反面、雇用政策費は低く抑えられてきた。公共職業紹介に関する費用, 失業給付, 教育訓練, いずれをとっても、アメリカ, イギリスを除くいずれの国と比べても低い水準にある。

国により集計方法が異なるので、国別比較には

表1 政府関与の方法類型

政府関与の方法	事 例	日本での具体例
1. 訓練「情報」の提供	1-1 訓練サービスの内容・質についての情報提供 1-2 グッド・プラクティス(優れた実践事例)の開発, 企業への普及	・キャリア情報ナビやキャリア形成支援コーナー(ともに雇用・能力開発機構) ・卓越技能者の表彰, 技能五輪, 技能グランプリ, アピリンピック
2. 職業能力・訓練成果への「評価尺度」の提供	技能検定, 資格, 職業能力評価基準等の職業能力評価制度の整備	・技能検定, 認定社内検定, ビジネス・キャリア制度, 職業能力評価基準の策定, 「ジョブ・カード制度」(職業能力形成プログラム)の構築
3. 教育訓練を担う「ヒト」の育成	教育訓練を担う専門職, 機関・団体の育成	・職業能力開発総合大学校での訓練指導員の養成 ・キャリア・コンサルタントの養成 ・大学, 専門学校, NPO への委託訓練を通じた民間機関の育成
4. 職業訓練機関と労働者との「人的媒介」	4-1 職業紹介機関による訓練受講あっせん 4-2 キャリア・コンサルティング(求職者の能力と求人側の求める能力の乖離を狭める相談)	・ハローワークによる職業相談, キャリア・コンサルティング, 訓練受講あっせん
5. 訓練に要する「カネ」の提供	5-1 個人向けの訓練資金援助制度 5-2 企業向けの訓練資金援助制度	・所得税控除, 教育訓練給付, 技能者育成資金 ・キャリア形成促進助成金, 人材確保等支援助成金
6. 直接的な訓練の実施	6-1 公共職業訓練機関による直接訓練 6-2 教育機関, 企業等への訓練委託	・雇用・能力開発機構や都道府県立職業能力開発施設での訓練 ・多様な教育訓練サービス機関の活用, 実践型人材養成システム ・職場見学, 体験講習

表2 雇用・就業対策への公的支出の対GDP比率（国際比較）

（概ね2006年ないし2006年度）

（単位：％）

	日本	米国	英国	ドイツ	フランス (年)	オランダ (年)	スウェーデン (年)	デンマーク (年)
1. 公共職業紹介	0.14	0.03	0.37	0.27	0.24	0.47	0.23	0.33
2. 教育訓練 (内施設内訓練) [2000年(年度)]	0.04 (0.03) 0.03	0.05 (0.02) 0.04	0.02 (0.02) 0.05	0.33 (0.21) 0.34	0.29 (0.12) 0.25	0.13 (0.02) 0.30	0.33 (0.20) 0.31	0.54 (0.52) 0.85
3. 雇用助成	0.01	—	0.01	0.06	0.12	0.01	0.58	0.47
4. 障害者の支援付 雇用, 社会復帰	—	0.03	0.01	0.01	0.07	0.49	0.20	0.51
5. 直接雇用創出	—	0.01	—	0.09	0.19	0.12	—	—
6. 創業支援	—	—	—	0.12	0.01	—	0.03	—
7. 失業給付等	0.40	0.24	0.19	2.04	1.35	1.46	0.96	1.94
8. 早期退職	—	—	—	0.05	0.05	—	—	0.72
9. 積極的雇用対策 (1~6の計)	0.19	0.14	0.42	0.88	0.92	1.22	1.36	1.85
10. 受動的雇用対策 (7+8)	0.40	0.24	0.19	2.09	1.39	1.46	0.96	2.66
11. 総計	0.59	0.38	0.61	2.97	2.32	2.68	2.32	4.51

資料出所：OECD *Employment Outlook 2008*：統計表Jの最新数値：日本、米国、英国は2006年度、デンマークは2004年、他は2006年。
同*Employment Outlook 2002* 統計表Hの最新数値：日本、米国は2000年度、英国は1999年度、フランス・デンマークは2000年、
オランダ、スウェーデンは2001年。

注：2の教育訓練には、通常の在職者訓練や若年者に対する見習い訓練は含まれない。また、地方公共団体の支出や福祉サービス受給者等への就労サービスは含まれていない場合が多い。特に日本の場合、都道府県立職業能力開発施設の設置・運営に対する都道府県支出や大学・専門職業教育機関への支出は含まれていない。空欄は、未実施ないし統計データでのOECDへの報告がないものである。

注意が必要であるが、日本の職業訓練に対する公的支出割合が国際的にみてかなり低いことは確かである⁹⁾。職業能力開発に対する政府関与のあり方を論ずるに当たっては、こうした国際比較を踏まえる必要がある。

IV 公的職業訓練機関の役割

1 教育訓練実施機関の現状

多様な形態の民間教育訓練機関が生まれているが、資格取得やOA、教養関係の知識習得を目標としているものが多い。また、国と都道府県は、職業能力開発促進法により職業訓練施設を設置して、①離職者訓練、②在職者訓練、③学卒者訓練を実施している。図1の斜線の部分が国、都道府県の直接ないし委託訓練の部分である。国（雇用・能力開発機構）は、雇用政策の観点から、離職者の早期再就職を図るための訓練及び高度・先進的な訓練の開発・普及を、都道府県は地域の実情

に応じた訓練を行っている。

人口減少時代を迎え、経済の活力や国際競争力を生み出す源泉である人材開発の重要性の認識は高まっているが、国際的にみても日本の職業訓練に対する公的支出は際立って低い（表2）。こうした中で能力開発に対する政府関与のあり方は長期雇用を前提とした企業主導の能力開発支援から個人主導型の能力開発支援への方向転換が迫られている。しかし、政府とくに国による直接的な訓練の提供については、官から民へ、国から地方への流れの中で論議がある。筆者は、「政府関与の理論的根拠」（Ⅱ1～Ⅱ4）においては、第4の領域に近くなるほど、公共職業訓練機関の役割、特に国の機関の役割が大きくなると考えており、以下の第3の領域と第4の領域のうちの離職者訓練は特に国が直接的に訓練を実施すべき分野であろう、と考えている。

2 政府関与の根拠と公共職業訓練機関

政府関与の根拠と政府関与の方法との関係に

つき、公共職業訓練機関の役割を中心に整理すると以下になるよう。

第1に、「基本権ないしキャリア権に基づく、すべての個人の潜在能力を開発する機会の公平な保障」については、政府関与の諸方法の類型すべてが関係するが、資格制度の整備等評価尺度の提供、多様な訓練コースの提供、個人向けの訓練資金の援助など、個人の主体的取り組みをできる限り尊重する工夫が重要であろう。

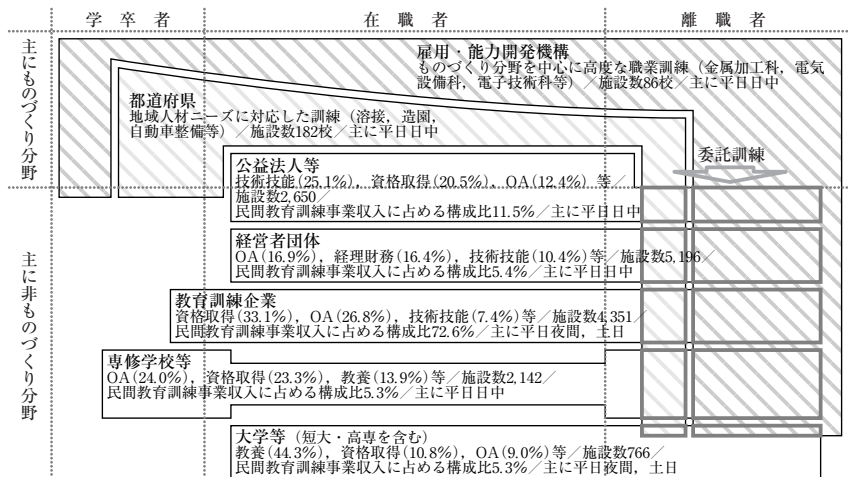
第2に、「企業・個人による訓練が不十分になりがちな若年者、小規模企業労働者、非正規労働者等への、市場メカニズムの不完全性を補完する訓練」については、職業訓練に関する情報や資金の提供方法を一層工夫するとともに、地域、職種によっては、委託訓練を含め、公共職業訓練機関の関与した訓練が不可欠であろう。

第3に、「社会の維持・発展のために必要な人材育成（当事者以外への外部効果の高い訓練）」については、資格制度の整備及び資格取得の支援措置が重要であるが、国等の公共職業訓練機関の役割も大きい領域に分類できよう。ただし、近年導入が進められているデュアルシステム（企業における実習訓練と教育訓練機関における座学を連結したもの）のような形態もある。公共職業訓練機関の役割として特に重要な領域は二つある。その一つが、各地域レベルの雇用ニーズに応じた職業能力開発、すなわち、地域レベルにおける自治体、

労使、民間教育訓練機関、企業、NPOが協力し、地域の雇用ニーズに即した職業訓練の実施である。わが国の産業基盤を支える中小企業での若年ものづくり人材の育成が国際競争力維持の鍵を握るが、大都市圏以外では、適切な訓練施設・機関が存在しないか少ない地域が多い¹⁰⁾。経済力があり、職業能力開発に熱心な地域とそうでない地域で訓練受講機会の違いが大きいというのも問題で、職業能力開発における地域差を一定限度内に抑える必要がある。国等が養成した質の高い訓練指導員を中心とした公共職業訓練機関を中核として、デュアルシステム等も活用し、関係機関が密接に連携した、機動的な訓練実施体制の構築が必要であろう。もう一つの重要な領域が、民間でもできるが未実施ないし不足している分野での、モデル的先行訓練である。国等の公共職業訓練機関は、他の民間・準民間の職業能力開発施設でも実施可能なモデル的訓練を開発・普及するとともに、多くの施設（国内、海外）で使用できるモデル教材を積極的に開発することが期待される。

第4に、「社会的に不利な立場にある者に対するセーフティ・ネットとしての訓練」も、公共職業訓練機関中心で取り組むべき領域に分類できよう。すなわち、再就職が急がれる離職者に対する訓練は国の機関が中心となり機動的に実施されなくてはならない¹¹⁾。また、「職業能力を向上させようとしても、能力形成の機会に恵まれず、低所

図1 教育訓練機関の職業訓練の現状



資料出所：労働政策研究・研修機構「日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備」(2007)等より厚生労働省作成。

得のままで社会の底辺に長く留まりがちな者」(障害者、就職活動の時期が新卒採用の特に厳しい時期に当たってしまい、正社員となれずフリーターや恒常的な日雇ないし短期派遣契約で働く若者、低収入の仕事しか見つからない母子家庭の母親等)に対する基礎技能を提供する公共職業訓練の役割は大変大きい。現在の厳しい雇用環境の下、こうしたセーフティ・ネットとしての公共職業訓練の役割が増している。ただし、訓練効果の検証により、民間企業等に委託した方が事業効果の高いものについては委託訓練を積極的に活用することが前提となろう¹²⁾。

3 これからの公共職業訓練指導員の役割

第2次世界大戦後60年を経て、多様な教育訓練機関が生まれてきたが、民間と政府関与の最適な組合せは地域により異なる。国・都道府県の公共職業訓練施設・機関の職業訓練指導員は、民間部門ではできない、モデル的存在感のある訓練を実施しつつも、表1の1から5の諸方法の整備状況、及び質の高い民間ないし準公共教育機関の育成状況を踏まえ、訓練コースを設計する「職業訓練プランナー」、さらには、地域住民、地域事業主の訓練ニーズと地域の様々な教育訓練資源を、幅広い視点から組織、育成、コントロールする「職業訓練マネージャー」(幅広い能力を持った訓練専門家が、公共職業訓練機関としての組織的ノウハウを活用して各地域のコアパーソンとなって活躍するイメージ)へと徐々に進化していくことが望ましい。なお、地域における雇用開発のためには、経験や勘に基づき、言葉などで表現が難しい知識、すなわち「暗黙知」を具体的な生産活動に反映し、企業を引っ張る中核技術者の本格的な育成が重要となっており、こうした「暗黙知」を敏感に感じ取れる感性が訓練指導員には必要となっている¹³⁾。今後は、従来のような個別職種における技能習得指導や通常の事務処理の知識・能力だけでなく、①低所得のままで社会の底辺に長く留まりがちな者の生活・就業実態に対する関心と基礎知識、②教育・福祉・産業関係諸機関と円滑な連携ができるよう、各種制度や担当者に関する基礎知識・情報(地方企業に眠る「暗黙知」を感じ取れる感性も

含む)、③オーガナイザーとしての能力(職業訓練に対するニーズ把握と、それに基づく訓練コースの設計)などの「幅広い知識・能力」を有する職業訓練マネージャーの育成が求められている。

V おわりに

公共職業訓練に関する論議で、職業能力開発に対する政府関与の根拠づけ、類型化を踏まえたものはきわめて少ない。数少ない例が黒澤(2001a, 2001b)だが、政府関与の理論的根拠と直接的な公共職業訓練の提供との関係についてはあまり触れていない。本稿は、不十分ながら、政府関与の根拠づけ、類型化等の枠組み的整理にあえて挑戦し、公共職業訓練施設・機関の役割を考察したものである。公的職業訓練は今後とも重要であり、とくに現在の厳しい雇用環境の下、その拡充が急務と筆者は考えるが、訓練内容の積極的情報開示や就業率、賃金等の成果指標に基づく事後的評価、そして組織や業務の機動的見直しは従来以上に求められよう¹⁴⁾。

*本論作成に当たり、諏訪康雄法政大学社会学部教授、黒澤昌子政策研究大学院大学教授、広見和夫(財)労働問題リサーチセンター理事長、北浦正行社会経済生産性本部副事務局長、稲川文夫(独)労働政策研究・研修機構研究員の方々等から丁寧なご助言をいただいた。また、2008年労働政策研究会議及び第16回職業能力開発研究発表講演会(職業能力開発総合大学校主催)で多くの有益なコメントを頂いた。記して、感謝したい。ただし、拙論の内容はすべて筆者の責任であるし、筆者が所属する組織の見解とは異なるものである。

1) 「雇用政策研究会報告」(2007年12月)では、働く意欲と能力を持つすべての人々の労働市場への参加が実現する場合、労働市場への参加が進まないケースと比較して、2030年の労働力人口は、若者が約90万人増加、女性を中心として中年層が約270万人増加、高齢層が約240万人増加するなど、全体で約600万人増加し、2006年の労働力人口と比較すると、労働力人口の減少は2030年で約480万人にとどまることが見込まれ、将来的な労働力人口の減少を一定程度抑制することが可能となる、としている。このような若者、女性、高齢者の労働市場への参加、就業者数の増加を実現するためには、相当な能力開発支援策が必要となろう。

2) 但し、本憲章は法的にはあいまいな位置づけにあり、リスボン条約(欧州連合基本条約を修正する条約)が批准されれば明確に拘束力を有するものとされている。なお本憲章策定の1年前の1999年に、『雇用のを超えて』(Beyond Employment)と題する報告書がまとめられた。欧州委員会により、アラン・シュビオを中心に学際的専門家からなる「労働法の未来」グループが組織され作成したものである。

彼らは、労働・社会保障にまたがる社会的権利を4つの同心円にまとめている。一番外側の円は、家族給付、医療保険、職業訓練など仕事の有無を問わない普遍的な社会的権利であり、仕事の種類・有無を問わず万人に保障される。二番目の円は、育児・介護やボランティア活動など無給労働に基づく権利で、育児・介護給付、ボランティア災害補償、自己啓発援助などからなる。三番目の円は、安全衛生など職業生活者の基本法で、雇用・自営を問わず適用される。一番真中の円は、有給労働に固有の法で、使用従属関係の程度に応じ濃淡のある諸権利である。職業訓練を受ける権利は、仕事の有無を問わず、市民の基本的な社会的権利として位置づけられている。筆者は、教育・能力開発は生涯教育的な基礎的部分とその他の訓練に分けられ、前者は普遍的な適用、その他の訓練は、職業紹介その他の雇用創出関連施策と合わせ、雇用・自営を問わず、有給ワーカーに共通した適用（三番目の円に相当）を検討すべきと考える（岩田 2004, pp. 43-44）。

- 3) 厚生労働省『能力開発基本調査』（2007年）によると、計画的なOJTを実施した事業所割合は、正社員で53.9%（5000人以上規模では100.0%、30~49人規模で48.0%）、非正社員で32.2%（5000人以上規模では53.6%、30~49人規模で28.2%）であった。Off-JTを実施した事業所割合は、正社員で72.2%（5000人以上規模では100.0%、30~49人規模で65.9%）、非正社員で37.9%（5000人以上規模では60.0%、30~49人規模で33.7%）であった。非正規労働者、小規模企業労働者で職業訓練実施割合が低いことがわかる。
- 4) 厚生労働省『能力開発基本調査』（2007年）によると、能力開発や人材育成に関して何らかの問題点があるとした事業所は80.6%で、その内訳（複数回答）としては、「指導する人材が不足している」が59.1%、「人材養成を行う時間がない」が55.7%、「育成を行うための金銭的余裕がない」が17.4%、「適切な教育訓練機関がない」が11.1%であった。
- 5) 社会的に必要とされるが、市場に任せていたのでは供給されない財・サービスを公共財と言い、国や自治体が租税等を徴収して供給する。ただし、教育（職業訓練）は、同時に多くの人が消費できるという「非競合性」はほぼ認められるが、「排除不可能性」（ある特定の者を受益に見合った負担をしていないという理由で、その財・サービスの消費から排除できない、という特徴）はあまり認められない。したがって、純粋な公共財とは言えない（小塩 2002, pp. 6-7）。なお、正村は、教育を、プライシング（価格づけによる費用の徴収）が可能であるが、特別のメリットを認め、政府が調達して無料ないし低価格で人々に供与する「価値財」に分類している（正村 1999, pp. 276-77）。
- 6) 2007年2月策定の「成長力底上げ戦略」は、公的扶助を受けている者等を対象とした「就労支援戦略」、生産性の向上と最低賃金の引上げの一体的実現をめざす「中小企業底上げ戦略」、誰でもどこでも職業能力形成に参加でき、自らの能力を発揮できる社会（能力発揮社会）の実現をめざす「人材能力戦略」からなる。人材能力戦略では、特に、「職業能力を向上させようとしても、能力形成の機会に恵まれない人々」（フリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親等の就職困難者）への対応が重視されている。
- 7) 大木（2004）は、2003年度政府予算を使って、職業能力開発事業（教育訓練給付金を除く）を、①公共職業訓練、②企業における職業能力開発への支援、③職業能力評価事業・技能振興事業、④人材育成に関する啓発・普及事業に分け、公共職業訓練が約7割を占めている（教育訓練給付金を含めた合計では50%強）と分析している。

8) OECD 報告書（2005）では、個人向けの訓練資金援助の方法を、①所得税控除、②給与税（ペイロール・タックス）ベースの訓練助成（給与税とは賃金を徴収ベースとするもので、日本の雇用保険料も広義の給与税に相当する）、③個人融資（学習目的での個人借入に銀行が融資し、政府は債務不履行時の保証を提供）、④バウチャー（受講クーポン）ないし手当（allowances）の形を取る政府からの直接補助、⑤個人学習口座（成人の学習目的だけに使われる銀行口座。通常、政府、公益機関を含む多数の利害関係者が資金を提供する）等に分類している。また、企業向けの訓練資金援助の方法を、①収益税控除（Profit tax deduction: Profit tax とは企業収益に課税するもので、日本では、法人税等が相当する）、②給与税控除（赤字企業には、給与税から訓練費用の控除を認める）、③給与税免除（企業は、訓練費支出が規定最低水準を下回る場合に訓練課徴金を支払う）、④税・保険会計からの援助、⑤中央政府予算に基づく助成に分類している（同書 pp. 60, 64）。

- 9) これまでの日本の職業能力開発は、長期雇用システムを反映し、企業による訓練、自己啓発支援に大きく依存していたことも影響している。厚生労働省の教育訓練市場の推計では、全体で約1兆7500億円、うち国1457億円（8.3%）、都道府県284億円（1.6%）、企業約8800億円（50.3%）、労働者約6950億円（39.7%）となっている（雇用・能力開発機構のあり方検討会（2008））。なお、企業の支出はOff-JT、自己啓発支援等であるが、日本では、この数字に表れない、仕事をしながらの訓練OJTが重視されている。
- 10) 大都市に比べ、地方都市における教育訓練機関は少なく、また対応分野が限られている。厚生労働省職業能力開発局調べによると、施設数は、東京都595、愛知県358、大阪府315に対し、秋田県18（うち、介護7、土木・建築3、簿記2）、徳島県32、佐賀県34となっている（雇用・能力開発機構のあり方検討会 2008）。
- 11) 離職者訓練（施設内訓練）を2007年度でみると、国の場合標準6カ月の訓練を実施しているが、1人当たり807万円の経費で82.0%の就職率を達成している。都道府県では、73.6%の就職率で、1人当たり経費も高い県が多い。また、民間委託訓練での就職率は71.4%となっている（雇用・能力開発機構のあり方検討会 2008）。
- 12) 今野（2007）は、特定の業界あるいは職種に共通する中範囲の共通性のあるニーズに対しては、特定職種、業界に対応して組織化されている公益団体や経営者団体の公的機関が有利に訓練サービスを提供できるとし、その支援整備を強調している。障害者やフリーター等の訓練において近年NPOの役割が増している。こうした機関を委託訓練等で積極的に活用すべきであろう。
- 13) 諏訪法政大教授のご助言に感謝したい。
- 14) 国（雇用・能力開発機構）の公共職業訓練経費は、全国的労働市場の観点、すなわち、能力開発を通じた日本全体の雇用量・質両面からの引き上げを目的として、全国一本の雇用保険財源（能力開発事業：事業主の保険料のみが原資で、税金は投入されていない）により賄われている。他方、都道府県の職業訓練経費は、国からの交付金と都道府県費（交付税措置）により賄われている。雇用保険を財源とするのであれば、全国の労使、特に事業主の意見が事業運営に適確に反映される、国もしくは全国組織としての公的団体が人材開発の中核機関であることが適当であると筆者は考える。但し、①労使及び自治体の運営への参画度を高め、訓練内容のクオリティ・コントロール（質の管理）を継続的に実施すること、

②事業の重点を、直接訓練の実施から、訓練情報の提供、訓練成果の評価、人材の育成、訓練資金の提供、都道府県を含めた多様な教育訓練機関に対する訓練の委託等に段階的に移行し、国全体及び各地域において人材開発面でのオーガナイザーとしての存在感を高めることが必要であろう。

参考文献

- 今野浩一郎 (2007) 「これからの日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備」『日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備』労働政策研究・研修機構プロジェクト研究シリーズ No. 6.
- 岩田克彦 (2004) 『雇用と自営、ボランティア——その中間領域での多様な就業実態と問題の所在』JILPT Discussion Paper Series 04-010, 労働政策研究・研修機構 (http://www.jil.go.jp/institute/discussion/documents/dps_04_010.pdf).
- 大木栄一 (2004) 「需要側からみた教育訓練サービス市場の特徴」稲川文夫・藤波美帆・大木栄一・平山正己・今野浩一郎『能力開発に関する労働市場の基盤整備のあり方に関する研究』JILPT Discussion Paper Series 04-006, 労働政策研究・研修機構.
- 小塩隆士 (2002) 『教育の経済分析』日本評論社.
- 黒澤昌子 (2001a) 「職業訓練・能力開発政策」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』東京大学出版会.
- (2001b) 「公共職業訓練機関の実態とその効果」清家篤編『生涯現役時代の雇用政策』日本評論社.

経済産業省・厚生労働省・文部科学省編『2007年版ものづくり白書』.

雇用・能力開発機構のあり方検討会(厚生労働省)(2008)『今後の雇用・能力開発機構のあり方について』(最終報告).

諏訪康雄 (2004) 「キャリア権をどう育てていくか?」『季刊労働法』207号.

日本労働研究機構 (2003) 『教育訓練制度の国際比較調査研究』.

樋口美雄ほか (2006) 「能力開発のための新たな社会支援の必要性と政策評価」財務省財務総合政策研究所『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』日本評論社.

樋口美雄 (2001) 『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社.

正村公宏 (1999) 『経済学入門』筑摩書房.

OECD (2005) *Promoting Adult Learning*.

Supiot, Alain (2001) *Beyond Employment; Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, pp.54-55.

いわた・かつひこ 職業能力開発総合大学校専門基礎学科教授。最近の主な著作に『70歳雇用時代への展望と課題』(共著, 社会経済生産性本部, 2008年)。労働政策, 社会保障政策専攻。