

特集 職業能力開発はいま

—わが国の教育訓練と各国の動向—



経済・産業構造が急激に変化するいま、職業生活の全期間を通じた職業能力開発（キャリア形成）が欠かせなくなっている。いわゆる雇用のミスマッチ解消に向けた、政策課題としての重要度が高まる一方、企業と個人が考える職業訓練・教育訓練のニーズに変化の兆しが生まれつつあるようだ。海外諸国の動向を踏まえて、わが国の職業能力開発のいまを分析し、課題を検討する。



わが国の職業訓練政策の

特質と課題

学習院大学経済学部教授 今野浩一郎

1 はじめに

わが国企業が厳しい国際競争のなかで存続し成長するには、製品・サービスの高付加価値化を進めることが不可

避である。製品・サービスの高付加価値化とは、製品・サービスのなかに新たに開発し工夫した知恵を組み込むことであり、その知恵を生み出すのは「ヒト」である。そうなると、わが国にとって高度な人材の蓄積にむけて努力を

集中することが重要であり、企業、政府はそれぞれに懸命な努力をしている。しかし、それらの努力が日本全体としてどのような力になり、人材の高度化にどの様に、どの程度寄与しているのかについては解明されていないことが

図表1 職業訓練政策の主要な分野

| | | 日本 | 英国 | フランス | ドイツ | 米国 |
|----------|----------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 政策タイプ | | 政策分野広域型 | 政策分野中間型 | 政策分野広域型 | 政策分野中間型 | 弱者限定型 |
| 社会・経済的弱者 | 社会・経済的弱者 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 失業者 | 非自発的 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | | 自発的 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 就業前若年者 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 在職者 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 事業主・企業 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

図表2 担当期間と担当機能からみた職業訓練政策の特徴

| | | 日本 | イギリス | フランス | ドイツ | 米国 |
|------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| 「何の機能を」の視点 | 基本部分の企画 | 中央政府 (厚生労働省) | 中央政府 (教育雇用省) | 中央政府 (労働省) | 中央政府 (連邦雇用庁) | 中央政府 (労働省) |
| | 詳細部分の企画と実施の管理 | 政府直轄機関 | 中央政府 | 地方政府 (州等) | 中央政府 | 地方政府 (州等) |
| | 実施 | 政府直轄機関 | 公的機関 | 公的機関 | 公的機関 | 公的機関 |

図表3 若年者を対象にした就職前職業訓練

| | 日本 | 英国 | フランス | ドイツ | 米国 |
|-----------|------------------------------------|--------------------|---------------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| 訓練期間 | 1~4年 | 3~4年 | 通常2年 | 通常3年 | 1~4年程度 |
| 訓練生の身分 | 訓練施設の学生 | 雇用者 | 雇用者 | 職業学校の生徒+企業と訓練契約を結ぶ訓練生 | 雇用者 |
| 訓練内容と訓練機関 | 公共職業訓練施設(職業能力開発校等)によるOFF-JT中心の養成訓練 | 企業での職場訓練とカレッジ等での教育 | 企業での現場実習と見習訓練センター(CFA)での教育 | 企業での養成訓練と職業学校での教育 | 企業でのOJTと中等職業教育機関・コミュニティカレッジ等での教育 |
| 取得目標の資格 | | NVQ2以上の取得 | ①第五水準資格(後期中等)中心 ②職業教育レベルが増加中 | 専門労働者資格 | ①政府の修了認定書の取得 ②熟練職種として全米レベルで認定 |

図表3に整理した若年者対象の就業前職業訓練の現状をみると、一年以上の長期の訓練期間を設定している点で

3 若年者対象の就業前職業訓練の三つのタイプ

3 若年者対象の就業前職業訓練教育政策

これまで職業訓練政策の基本的な特徴について整理してきたので、以下では図表1の政策分野ごとに、各国が展開する政策の共通性と多様性の詳細についてみていきたい。

余りに多い。その点を踏まえると、企業や政府が行う教育訓練の努力を体系的に捉えることが必要であり、今回はそのために必要な作業の一環として、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカとの国際比較を通して日本の職業訓練政策の特徴を明らかにしたい。

政策範囲 からみた特徴

2 職業訓練政策の基本的な特徴

個別の分野にはいる前に政策の基本的な特徴について明らかにしておく(図表1参照)。まず、どの分野を主

要な範囲とするのかによって政策には多様性があり、対象国は三タイプに分かれる。第一は政策範囲を最も狭く設定しているアメリカの「弱者限定型」である。同国は対象を社会的・経済的弱者に限定すべきとの考え方をとり、社会的・経済的に不利な状態に置かれている成人・若年者とともに、失業者であつても再就職の難しい非自発的失業者に限るとしている。他の四カ国はアメリカに比べて政策範囲が広く、とくに非自発的、自発的にかかわらず失業者全体を対象範囲として超えた分野をも対象としている。これら四カ国はさらに二つのタイプに分かれ、日本とフランスは対象範囲を最も広く設定する「政策分野広域型」であり、ここでは社会的な弱者と失業者に加えて、就業前若年者、在職者、事業主の全てを主要な政策対象層としている。それに対してイギリスとドイツは事業主を主要な政策対象としない点に特徴がある。

担当機関 と担当機能からみた特徴

つきに図表2に示す「どの機関」が「何の機能」を担当するのの視点からみると、政策の基本部分の企画については、どの国であつても中央政府が担当するが、そのうちの詳細部分の企画・管理と実施の機能になると三つのタイプに分かれる。詳細企画・管理機能、実施機能ともに政府直轄公的機関が担当する日本のタイプ、中央政府の詳細企画・管理機能と公的機関の実施機能とを組み合わせたイギリスとドイツのタイプ、地方政府の詳細企画・管理機能と公的機関の実施機能とを組み合わせたアメリカのタイプである。なお日本以外での公的機関とは、政府から財政支援を受けながらも裁量性をもって職業訓練を行っている非営利機関であり、アメリカやイギリスでは学校機関が、フランスでは職業団体や経営者団体が運営する機関が中心となる。



は共通しているが、職業訓練の進め方は国によって異なり、対象国は三タイプに分かれる。第一は日本型であり、①政府あるいは政府直轄公的機関が企画から実施までを包括的に担当していること、②訓練内容は公共職業訓練施設内でのOff-JT（企業外訓練）が中心であること、③したがって訓練生の身分は職業訓練施設の学生であり、④民間企業が関与する程度はきわめて低いことに特徴がある。

第二はアメリカ型（アプレンティス訓練制度）である。訓練生の身分は雇者であること、OJT（企業内訓練）とOff-JTとを組み合わせた訓練内容であること、Off-JTは公的機関が担当すること、公的資格が取得できることについては後述する欧州型と類似しているが、それに対する政府の関与は極めて限定的である。

欧州型の特徴

それに対して、政府の強力な支援のもとで行われているのが欧州型である。ドイツのデュアル・システムが知られているが、同様のシステムはフランスでは見習訓練制度、イギリスではモダン・アプレンティス制度として定着し、それらの間には共通点が多い。

まず訓練生の身分については、イギリスとフランスでは職場訓練を受ける企業と雇用契約を結ぶ「雇者型」の形態を、ドイツでは企業と訓練契約を結ぶ「訓練生」と職業学校の「生徒」の二重の身分をもつという形態をとっている。このような違いはあるが、いずれにおいても有給で、したがって雇者的な身分で職場訓練を受けるという点で共通している。職業訓練の内容については、第一に訓練期間は長期である。第二に、教育訓練担当機関はO

図表4 失業者のための訓練政策

| | 日本 | 英国 | フランス |
|---------|--------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 政策タイプ | 公共職業訓練機関活用型 | 教育機関活用型 | 公共職業訓練機関活用型 |
| 主要な訓練機関 | ①職業能力開発校等の公共職業訓練施設 ②専修学校等の教育機関へ委託 | 教育機関へ委託 | 公的訓練機関であるAFPA(成人職業訓練協会)への委託 |
| | ドイツ | 米国 | |
| 政策タイプ | 民間機関活用型 | 教育機関活用型 | |
| 主要な訓練機関 | 民間教育訓練機関、会議所・使用者団体の民間機関へ委託 | 教育機関(とくにコミュニティーカレッジ等)へ委託 | |

JT担当の企業とOff-JT担当の社外の公的機関の組み合わせである。第三に、公的資格の取得が訓練目標として戦略に設定されている。最後に、費用の負担方法については、Off-JTは政府機関や公的機関が負担し、OJTにかぎり企業が負担する。

対象者 からみた特徴

4 失業者のための職業訓練政策

「どの失業者」に対して、「どのような内容の職業訓練」を「どの機関」で実施するのかを決定し進行を管理する統括機関は、どの国であっても職業安定機能をもつ政府機関であるが、失業者が訓練を受ける機関の決め方には二つのタイプがある。第一は、統括機関が失業者に指示（あるいは推薦）する方法であり、日本はこれに当たる。もう一つの方法は、予算の範囲内で個人が職業訓練機関を選択する方法であり、ドイツの職業訓練クーボン制度、アメリカの個人訓練勘定制度等がこれに当たる。

このようなプロセスで決定される職業訓練の内容は、「どのように訓練するのか」と「どの失業者を対象にするのか」の視点から整理することができる。前者については、失業の深刻度が考慮され、一つのタイプは対象者を深刻な失業者に限定する政策であり、もう一つは失業者全体を対象にするという政策である。前述したように非自発的失業者に限定しているアメリカは前者の典型であるが、成人については長期失業者を対象にするフランス等も同タイプに該当する。それに対して日本などは、失業者全体を対象にする典型である。

訓練方法 からみた特徴

「どのように訓練するのか」について



ては、主に職業訓練機関を活用するO f f—J T型をとっているが、日本との関連で注目される点は、日本がもつばらO f f—J T型であるのに対して、欧州では企業を活用するO J T型、つまり雇用と訓練を結合した政策が重視されていることである。こうしたO J T型政策は、①失業者は企業と訓練計画を結び、②政府は企業に対して訓練に要する費用を援助する、③資格取得を訓練目標として重視するという内容を共通して備えている。

O f f—J T型職業訓練で問題になる点は、どの職業訓練機関を活用するかであり、この点からみると対象国は三つのグループに分かれる(図表4を参照)。第一は、政府直轄の公的職業訓練機関に多くを依存する「公共職業訓練施設活用型」の日本とフランスである。日本の場合には職業能力開発校等が、フランスの場合には、労働省所管で政府・経営者・労働組合代表が運営する成人職業訓練協会がこの公共職業訓練施設にあたる。

このタイプに当たる。最後のドイツも同様に外部機関に委託する政策をとっているが、両国と異なり民間の職業訓練機関、商工会議所・経営者団体の職業訓練機関が中心である点に特徴がある。

第二は、公共職業訓練機関以外の外部機関それも学校教育機関を積極的に活用する「教育機関活用型」であり、イギリスとアメリカが

第二は、公共職業訓練機関以外の外部機関それも学校教育機関を積極的に活用する「教育機関活用型」であり、イギリスとアメリカが

政策である。まず事業主対象の政策は、財源の調達方法が国によって異なり、一般財源を活用するのがイギリス、ドイツ、アメリカであり、事業主から直接調達するのが日本とフランスである。こうした資金調達の方法の違いを反映して、日本とフランスは事業主対象の職業訓練政策に積極的であり、それに対してアメリカとドイツの政策は極めて限定である。失業者の訓練、女性の雇用機会促進のための訓練等に限定するドイツ、社会的弱者の訓練等に限定するアメリカをみて分かるように、両国では例外的な状況に対応するための政策として位置づけられている。両国と同じ様に一般財源に依存しているにもかかわらず、積極的な姿勢をとっているのがイギリスである。企業の経営力を高めるには従業員の職業能力の向上が不可欠であり、そのためには企業内教育を充実することが重要であるとの認識から、企業の人材育成政策を認証する人的資源投資認証制度を推進する政策を展開している。

最後の在職者を対象にした職業訓練政策は、どの国でも、在職者が個人の責任で行う向上訓練を支援する政策が中心である。その支援内容には資金と時間の二つの側面があり、前者については、イギリス、アメリカ、ドイツは貸付制度や訓練費用に対する税金の優遇措置が中心であり、それに比べると有給の教育訓練休暇のあるフランスと教育訓練給付金制度のある日本の政策が充実している。また時間については、ドイツは教育休業保障政策、フランスは教育訓練休暇制度とスキル決算のための有給休暇制度が導入されている。

5. 事業主と在職者を対象にした職業訓練政策

最後は事業主と在職者を対象にした

6. 日本の職業訓練政策の特徴と課題

日本型政策の特徴

これまでの国際比較分析を踏まえると、日本の職業訓練政策の特徴は以下の点にある。第一に政策の対象範囲は広く、失業者等の社会的・経済的弱者を超えて在職者や事業主まで広がっている。第二に政策の推進体制については、中央政府が直接コントロールする体制をとり、政府直轄機関が実施機能まで担当している。それに対して他国では政府機関は企画・管理機能を担い、実施機能は外部機関に委託するというのが一般的である。

こうした特徴が個別分野にも反映されている。就業前職業訓練については、政府あるいは政府直轄公的機関が企画から実施までを包括的に担当していること、訓練内容は公共職業訓練施設内でのO f f—J T中心で民間企業の関与が少ないことに日本の特徴がある。それに対して欧米では、民間企業が関与し、有給のO J T(雇用と訓練の結合)方式で訓練が行われること、公的資格が訓練目標として戦略的に設定されていることに特徴がある。

同様の点は失業者を対象にした職業訓練政策でもみられる。第一には、O f f—J T中心の日本に対して、欧州型は企業を活用するO J T方式と訓練

目標としての資格取得を重視している。第二にOff-JTについては、日本は政府直轄の公共職業訓練機関に多くを依存している。それとは対照的に他四カ国は公共職業訓練機関以外の外部機関、とくに米英では学校教育機関を積極的に活用しており、外部機関の評価には雇用効果とともに資格取得からみた能力開発効果を重視している。

7. これからの政策的課題

以上の日本の特徴を踏まえると、次の点を政策課題として検討する必要があるだろう。第一は職業訓練機能を分権化していく必要があるのか、必要があるとすればどのような分権型体制が望ましいかである。とくに実施機能を担う機関のあり方が問われるだろう。ただ注意しておくべきことは、分権化イコール市場化ではなく、欧米諸国がそうであるように、分権化したとしても実施機能を担う主要な機関は公的機関になるだろう。

それと関連して第二に、教育機関との連携のあり方が検討されるべきであり、欧米の経験を踏まえると、とくに高等教育機関の役割が期待される。第三は職業訓練の実施方法に関わる課題である。これまでは余りにも職業訓練機関によるOff-JTに依存しすぎたのではないか。企業との連携を強化し、雇用との結合を考えたOJT型の可能性を検討する必要がある。第四には職業訓練の効率性と有効性を高めるために、また職業訓練の成果を評価するために、公的資格を訓練の目標

と評価基準として戦略的に活用する仕組みが検討されるべきだろう。そのためには、社会的資格の整備も重要な政策課題になる。

これらは欧米先進国との国際比較を通して抽出した課題であるが、日本の職業訓練体制を整備するうえで重視されるべき点であると考えている。

(本稿の詳細については、『教育訓練制度の国際比較調査、研究—ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本—』(日本労働研究機構資料シリーズNo.136)を参照されたい)

プロフィール

今野浩一郎(いまの・こういちろう) 一九四六年東京に生まれる。一九七三年東京工業大学大学院理工学研究科(経営工学専攻)修士課程修了。神奈川県大学工学部助手、東京学芸大学教育学部助教授などを経て、一九九二年より学習院大学経済学部教授。企業の人的資源管理からマクロの雇用問題まで人材開発、人事マネジメントに関わる分野を幅広く研究。中央労働委員会公益委員、「今後の職業能力開発の在り方研究会」座長など数多くの公職を歴任。主な著書に、『能力開発と自己啓発』(日本労働研究機構)、『研究開発マネジメント入門』、『人事管理入門』、『勝ちぬく賃金改革』(日本経済新聞社)、『資格の経済学』(共著、中公新書)など多数。

日本労働研究雑誌

B5判・定価895円(税込)
年刊購読料10,740円
(テラサービス)

6 No.527 JUN. 2004
特集 = 労働者代表システムの今日的課題

- 提 言 新たな日本型労使関係システムを 毛塚 勝利
論 文 従業員代表制の経営参加度とその決定要因 加藤 隆夫
—計量分析—
労働条件の変更プロセスと労働者代表の関与 大内 伸哉
パートタイマーの組織化と意見反映システム 吳 学殊
—同質化戦略と異質化戦略—
コーポレート・ガバナンスと労務管理の比較 小高 洋
論文(投稿) 育児休業取得とその取得期間の 西本 真弓
決定要因について
女性就業のパネル分析 武内 真美子
—配偶者所得効果の再検証—
書 評 駒村康平著
『年金はどうなる—家族と雇用が変わる時代』 小川 浩
読書ノート 金井壽宏著『キャリア・デザイン・ガイド』 武田 圭太
資 料 労働文献目録 労働政策研究・研修機構

7 No.528 JUL. 2004
特集 = 長期失業

- 提 言 若年層の失業対策 橋本 俊昭
論 文 日本の長期失業者について 篠崎 武久
—時系列変化・特性・地域—
紹 介 欧米における長期失業者対策 勇上 和史
長期失業者対策としての職業訓練制度の可能性 鈴木 敦雄
—職業紹介の現場から—
論 文 雇用保険制度が長期失業の誘引となっている可能性 小原 美紀
誰がホームレスになっているのか? 岩田 正美
ポスト工業社会への移行と職業経験等からみたホームレスの3類型
失業と幸福度 大竹 文雄
研究ノート 短時間正社員の可能性 松原 光代
(投稿) —育児短時間勤務制度利用者への聞き取りを通して—
書 評 松繁寿和編著 小塩 隆士
『大学教育効果の実証分析—ある国立大学卒業生たちのその後』
首藤若菜著『統合される男女の職場』 金野美奈子
読書ノート 守島基博著『人材マネジメント入門』 中島 豊
資 料 労働文献目録 労働政策研究・研修機構

お問い合わせ先 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課
Tel: 03-5903-6263 Fax: 03-5903-6115 E-mail book@jil.go.jp