

タイトル	わが国の公共職業訓練の新たな展開：基金訓練，ジョブ・カード制度，「義務付け・枠付け」の見直し
著者	木村，保茂；KIMURA, Yasushige
引用	開発論集(88)：39-75
発行日	2011-09-01

## わが国の公共職業訓練の新たな展開

—— 基金訓練, ジョブ・カード制度, 「義務付け・枠付け」の見直し ——

木村保茂\*

### はじめに

わが国の人材育成システムにおいて公共職業訓練はどのような位置にあるのだろうか、それを教育訓練費の側面からみてみよう。わが国の教育訓練市場を示す資料はあまりないが、それを示すものに厚生労働省調べがある。それによると、2006年度/07年度の教育訓練費総額は1兆8,300億円(100.0)/1兆7,500億円(100.0)である。その内訳は企業が8,800億円(48.0)/8,800億円(50.3)、労働者(自己啓発費など)が7,700億円(41.9)/6,950億円(39.7)、公共職業訓練が1,835億円(10.1)/1,741億円(9.9)である<sup>1)</sup>。これらは労働者(在職労働者、求職者・離転職者等)が受けている教育訓練の費用であって、若者/学生等が社会に出る前に、あるいは職業に就く前に受ける教育訓練(例、専門学校など)の費用は含まれない。もっとも、公共職業訓練で受ける学卒者訓練は含まれるが。

この厚生労働省調べによると、公共職業訓練は全体のわずか1割である。わが国の人材育成に占める国の役割・位置がいかに低いかが分かるであろう。この特徴は最近のものではなく、戦前から続く傾向である。これについて小池和男は、一般に政府は「技能形成に中心的な役割を果たしてきた」と思われているが、それは「政府の役割の過大評価」であり「大きな誤解」である、と述べている<sup>2)</sup>。

公共職業訓練とは対照的に、わが国の教育訓練市場(教育訓練費)で重要な位置を占めているのは、企業(民間)の教育訓練費と労働者の教育訓練費である。企業の教育訓練費(たとえば、企業内教育費)は全体の約5割を占め、労働者の教育訓練費(自己啓発費など)は約4割を占めている。企業の教育訓練費は1990年代以降しだいに減少しているが、労働者の教育訓練費は逆に増大し、企業と肩を並べつつある。ここにいう労働者の教育訓練費とは、自己の責任で訓練を受ける自己啓発の費用などである。その中身は「ラジオ・テレビ・インターネットによる自習自学」「通信教育」「民間教育機関の講習会」「専門学校、公共職業訓練の受講」などに使う費用である。労働者の自己啓発費は90年代以降、政・財界が主導した「個人主導型の職業能力開発」「個人責任型の職業能力開発」により増大してきている。「個人主導型・個人責任型職業能力開発」は、当初は企業から反発された人々(不安定雇用者)がその対象であったが、

\* (きむら やすしげ) 北海学園大学開発研究所特別研究員

しだいに在職労働者に拡大してきている<sup>3)</sup>。

不安定雇用者（非正社員）は正社員に比べると、企業の教育訓練（企業内教育・計画的 OJT や OffJT など）を受ける割合は低い。「平成 22 年度 能力開発基本調査」によると、非正社員に対する企業の教育訓練（費）は正社員の半分以下である<sup>4)</sup>。しかも、この「能力開発基本調査」では派遣労働者などは調査の対象外であるから、彼らを含めると、非正社員の教育訓練費はさらに低くなると思われる。また、非正社員は同じ企業内教育を受ける場合でも、昇進に関わるキャリア教育を受ける機会をはきわめて少ない。

このように非正社員（不安定雇用者）と正社員とでは、企業内教育を受ける機会に大きな開きがある。不安定雇用者が教育訓練を受ける機会を増やすとしたら、企業内教育以外の「個人主導型職業能力開発」（自己啓発）に頼らざるを得ない。しかし、実際には、この「個人主導型職業能力開発」も正社員の方が圧倒的に有利である。先の「能力開発基本調査」によると、自己啓発を行っている割合は正社員が非正社員の 2 倍以上である<sup>5)</sup>。同調査では自己啓発は「費用がかかりすぎる」と 3 分の 1 の者が答えているが、とりわけ非正社員にとって負担が大きすぎるのである。それがこの数字となって現れている。

このように本格的な教育訓練を受けられない人々（不安定雇用者／非正社員）が若者を中心に増大している。しかも、その一方で企業の教育訓練からの撤退が続いている。こういう状況下では、イニシャル・トレーニングとして果たす公共職業訓練の役割はますます重要になっている。しかし、先に示したように、わが国の教育訓練システムに占める公共職業訓練の位置はきわめて低く、国際的にはわが国の公共職業訓練支出（GDP 比）の貧弱さとして現れている<sup>6)</sup>。

本研究では、以上に示した公共職業訓練の貧弱な状態、不安定雇用者に不利な教育訓練機会の状態を踏まえて、以下のことを明らかにしたいと思っている。それはわが国の公共職業訓練の新たな展開と危険な動きについてである。

第 1 は、基金訓練についてである。一般の職業訓練は職業能力開発促進法に基づいているが、これはそうではない。「緊急人材育成・就職支援基金事業」（求職者支援法）に基づいて出来た職業訓練である。そのため、基金訓練は雇用保険の受給無資格者でも受講が可能である。公共職業訓練の中に占める基金訓練の位置とその課題について検討する。

第 2 は、ジョブ・カード制度についてである。これは「正社員経験が少なく、職業能力形成に恵まれなかった人」に対して「企業現場等で実践的な職業教育訓練を受け」させ、彼らを安定した仕事（正社員など）に導こうとする制度である。その最終目標は、職種別労働市場の形成にあるといわれている。果たして、ジョブ・カード制度はそれにどのように関わっているのだろうか、その可能性と課題について検討する。

第 3 は、2000 年代に入って公共職業訓練の縮小と民間への委託が進んでいるが、最近、それを加速する新たな動きが生じている。公共職業訓練の「義務付け・枠付け」の動きと雇用・能力開発機構（職業能力開発大学校含む）の廃止問題である。その経緯と問題点について検討する。

## 1. 基金訓練と公共職業訓練の「役割分担」—— 職業訓練の新たな展開(1) ——

### (1) 公共職業訓練の種類と基金訓練の登場

公共職業訓練といってもその機能は一樣でない。職業訓練の種類によって異なる。わが国の公共職業訓練の種類を対象別に示すと、表1のとおりである。

それによると、公共職業訓練は職業能力開発促進法に基づく職業訓練とそうでない職業訓練に分れる。まず、前者についてみてみよう。

- ①主催者によって「国」（雇用・能力開発機構…以下、機構に省略）と「都道府県」に分れる。  
 ②それぞれ長期訓練課程と短期訓練課程を有し、長期訓練課程には学卒者訓練，短期訓練課程には離職者訓練と在職者訓練がある。  
 ③このうち長期課程の学卒者訓練は施設内訓練方式であるが，短期課程の離職者訓練と在職者訓練は施設内訓練と施設外訓練の両方式がある。

施設内訓練方式とは、国（機構）や都道府県が自らの訓練施設で行う職業訓練のことである。職業能力開発大学校（国）で行う学卒者訓練（高度職業訓練／4年制），職業能力開発促進センター（国）で行う離職者訓練（アビリティコース／6ヶ月）と在職者訓練（能力開発セミナー／2～5日），および都道府県立の職業訓練校で行う学卒者訓練（普通職業訓練／2年制・1年制）などがある<sup>7)</sup>。

一方、施設外訓練とは、公共職業訓練施設以外の施設、たとえば、学校教育法にもとづく大学・専修学校や認定職業訓練を行う事業主団体（民間企業など）に委託して行う訓練のことである。表1にあるように、それらは基本的に短期の職業訓練（離職者訓練，在職者訓練）であ

表1 職業訓練の種類

主催者	訓練課程	施設内訓練方式	施設外訓練方式	備考
国（雇用・能力開発機構）	長期課程	学卒者訓練 （高度職業訓練）		職業能力開発促進法に基づく訓練
	短期課程	離職者訓練 （アビリティコース） 在職者訓練 （能力開発セミナー）	離職者訓練 （委託訓練）	
都道府県	長期課程	学卒者訓練 （普通職業訓練）		
	短期課程	離職者訓練  在職者訓練	離職者訓練 （委託訓練） 在職者訓練	
国（雇用・能力開発機構）			離職者訓練 （基金訓練）	緊急人材育成・就職支援基金事業（求職者支援法）に基づく訓練

注) 委託訓練には若者フリーター向けの委託訓練（委託訓練活用型デュアルシステム，再チャレンジコース）が含まれる。学卒者訓練には専門課程活用型デュアル訓練が含まれる。

るが、そのうち委託訓練（離職者訓練）がもっとも多い。委託訓練はさらに一般求職者向けの委託訓練と若者フリーター向けの委託訓練に分れる。後者（若者フリーター向け）はさらに委託訓練活用型デュアルシステムと再チャレンジコースに分かれている。

以上が職業能力開発促進法に基づく公共職業訓練である。この内、学卒者訓練は雇用保険受給資格と関係なく受講できるが、離職者訓練（施設内訓練のアビリティコース、施設外訓練の委託訓練）は雇用保険受給有資格者が優先される。彼らには訓練手当、通所手当（交通費）が支給される。一方、雇用保険受給資格のない者は条件を満たさないと受けられず、受講料以外は実費で、交通費・訓練手当は支給されない。このように雇用保険受給有資格者が優先されるのは、公共職業訓練の財源が雇用保険によって賄われているからである。

労使から徴収した雇用保険収入は労働保険特別会計の雇用勘定に計上され、そこから失業給付・職業紹介・業務取り扱い・独立行政法人の運営費等へ支出される。その中に職業訓練費用、具体的には「雇用保険の職業能力開発事業」が含まれている。もっとも、この「職業能力開発事業」は「事業者から集めた保険料のみによって行う」のであって、労働者の保険料や国庫負担（一般会計）は含まれていない<sup>8)</sup>。この「職業能力開発事業」の柱が公共職業訓練と認定職業訓練（民間）である。このように公共職業訓練（職業能力開発事業）は雇用保険（厳密には事業者負担）によって賄われており、その受講に際して、とくに離職者訓練（アビリティコース、委託訓練）の受講に際しては雇用保険受給有資格者が優先される。公共職業訓練（とくに、離職者訓練）は雇用のセーフティネット（第一のセーフティネット）としての機能・役割が期待されているが、それは主として雇用保険受給有資格者に対してであって、雇用保険の受給資格を持たない人々（短期就労者、不安定雇用者、長期失業者、その他）に対してはきわめて弱い。

つぎに、職業能力開発促進法には基づかない職業訓練についてみてみよう。それは「緊急人材育成・就職支援基金事業」（求職者支援法）に基づき基金訓練である。麻生内閣はリーマンショック後の深刻な雇用不安・雇用危機への対策として、「緊急人材育成・就職支援基金事業」による基金訓練を3年間の時限措置として開始した（09年7月）。それを受けた民主党政権は予算の半分を凍結して期間を2年間に短縮したが、その後、同事業を恒久化すべく新たに求職者支援法を閣議決定し、11年度予算に計上した<sup>9)</sup>。同事業は職業訓練（基金訓練）と「訓練期間中の生活費の保障」（訓練・生活支援給付金）を柱としているが、最大の眼目は雇用保険の受給無資格者を支援することである。受講対象は雇用保険の受給資格を持たない65歳未満の求職者（短期就労を繰り返すフリーターや長期失業者）であるが、学卒未就職者や主婦も含まれる。かくして、同事業（あるいは求職者支援法）は最終のセーフティネットである生活保護に至る前の段階のセーフティネット（第二のセーフティネット）として位置づいている。同じ離職者訓練（失業者訓練）でも、先に述べた委託訓練が正規雇用者ほか（雇用保険受給有資格者）の雇用のセーフティネットとして機能しているのに対し、基金訓練は非正規雇用者（短期就労者、長期失業者などの雇用保険受給無資格者）の雇用のセーフティネットとして機能している。それは雇用保険（有資格者・正規労働者ほか）と生活保護の間にできた新たなセーフティネットであ

り、そういう意味では画期的である。

しかし、現行の基金訓練が大きな問題を抱えているのも事実である。その一つは財源問題である。基金訓練は、当初、「労働保険特別会計」の剰余金（積立金）を財源（緊急人材育成・就職支援基金）として出発したが、その後、その恒久化（求職者支援法）に当たって「一般会計と労働保険特別会計」（国庫負担と労使保険料）で折半することになった<sup>10)</sup>。しかも、「労働保険特別会計」（雇用保険）のうちの半分（全体の25%）は事業主負担で、残りの半分（25%）は労働者負担である。このように基金訓練の財源は失業給付等を使う「労使の保険料部分」（50%）と「国庫負担」（50%）によって賄われており、それは明らかに職業能力開発促進法に基づく公共職業訓練の財源（事業主負担100%）とは異なっている。このことをもって「基金訓練は公共職業訓練ではない、あるいは公共職業訓練と区別されるべきである」という意見があるが、私は「第2の公共職業訓練」と位置づけている。それはともかくとして、基金訓練の財源を「労働保険特別会計」（雇用保険）に求めることは大きな問題がある。それについて労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会は次のように指摘している。「（基金訓練の）対象は、雇用保険の受給資格がないか、その受給を終了した者であり、給付と負担の関係が明確であるべき保険制度になじまない。したがって、雇用保険制度の枠外制度として、本来、国が全額負担すべきものである」<sup>11)</sup>。この意見は保険制度の給付と負担の関係からみてしごく妥当である。もっとも、職業訓練をさらに広い視野で、国際的（ILO, UNESCO）にも認められている働く者の権利と理解するならば、それは学校教育と同様に、本来、一般財源で賄う性質のものであるだろうが。

## （2）公共職業訓練と「役割分担」の変化

### （i）公共職業訓練と「役割分担」の変化——訓練計画人数からみた変化——

表2は訓練計画人数（定員）を訓練対象者別にみたもので、75年（オイルショック後）から09年・10年（リーマンショック後）までを示している。それによると訓練計画人数の総数は年々増加し、前半（75～95年）で2倍強（185,366人→398,880人）、後半（95～10年）で1.7倍（398,880人→659,764人）に増えている。75～10年では実に3.6倍に増加したことになる。

それでは訓練対象別（種類別）にみるとどうだろうか。その検討の前に職業訓練の国（機構）と都道府県の「役割分担」について説明しておこう。両者の役割分担が明確になったのは78年の職業訓練法の改正からである。この時に「養成訓練の実施については都道府県が分担するものとし、国（雇用促進事業団）については、従来実施してきた養成訓練を廃止し、能力再開発訓練、向上訓練及び高度の養成訓練の実施を分担する」<sup>12)</sup> ことになった。すなわち、都道府県は普通の学卒者訓練（普通職業訓練）を行い、国は離職者訓練、在職者訓練および新たに設置した高度の学卒者訓練（高度職業訓練）を行う、ということであった。しかし、これは完全には守られなかった。たとえば、短期職業訓練の分野においては都道府県独自の離職者訓練・在職者訓練が実施されていた。もっとも、実施の割合は国の方が圧倒的に多かったが。かくして、短期職業訓練の分野においては国と都道府県の2重行政が生じることになった。その後、2000

表2 対象者別訓練計画人数の推移

年度	75	95	05	06	07	08	09	10
合計	185,366 (46.7)	100.0 (100.0)	478,329 (119.9)	100.0 (101.1)	358,042 (89.8)	100.0 (87.5)	493,373 (123.7)	100.0 (165.4)
機構	70,885	38.2	237,221	60.0	229,152	64.0	307,761	62.4
都道府県	114,481	61.8	161,740	40.5	128,890	36.0	185,612	37.6
離職者訓練	61,506	33.2	228,329	47.7	163,792	45.7	219,271	44.4
機構	23,390	38.0	156,441	68.5	127,812	78.0	122,433	55.8
都道府県	38,116	62.0	71,888	41.3	35,980	22.0	96,838	44.2
(施設内訓練)	74,475		50,609		48,797		45,435	
(機構)	41,495		33,635		33,198		31,583	
(都道府県)	32,980		17,582		15,599		13,852	
(委託訓練)	153,854	(32.2)	140,833	(34.9)	113,183	(31.6)	173,836	(35.2)
(機構)	114,946	(74.7)	106,285	(75.5)	94,177	(83.2)	90,850	(52.3)
(都道府県)	38,908	(25.3)	34,548	(24.5)	19,006	(16.8)	82,986	(47.7)
基金訓練							122,058	24.7
在職者訓練	67,100	36.2	254,770	63.9	213,830	44.7	168,328	44.8
機構	22,940	34.2	165,820	65.1	123,800	57.9	94,500	53.7
都道府県	44,160	65.8	88,950	34.9	90,030	42.1	73,828	46.3
学卒者訓練	56,760	30.6	33,300	8.3	36,170	7.6	25,922	7.3
機構	24,555	43.3	6,280	18.9	6,980	19.3	6,840	26.2
都道府県	32,205	56.7	27,020	81.1	29,190	80.7	19,082	73.8

注1) 委託訓練には一般求職者のほかに若者フリーター向けの委託訓練(委託訓練活用型デュアルシステム, 再チャレンジコース)が含まれている。

注2) 基金訓練の数字は実施定員(認定定員)である。09年度は09年7月～10年3月, 10年度は10年4月～10年11月の数字である。

注3) 離職者訓練の総数には基金訓練は含まれていないが, 全体の合計には含まれている。

出所) 75年度と85年度は田中萬年「学校卒業者の公共職業訓練と終了後の進路」(名古屋大学「職業と技術の教育学」[2006年], 05～10年度は厚生労働省の資料による)。

年代に入ると地方分権化の議論が活発化し、全国知事会はそれと絡めて短期職業訓練の都道府県への委譲・一元化を求めた<sup>13)</sup>。また、それと違った観点からではあるが、職業訓練指導員等をつくる労働組合（自治労・全国職業訓練協議会）も都道府県での短期職業訓練の実施を主張した<sup>14)</sup>。

これに対して厚生労働省は強く反対した。「(国／機構は)雇用のセーフティネットとしての離職者訓練や、在職者や学卒者を対象とした高度なものづくり訓練等を行い、都道府県は、地域の産業における人材ニーズに応じた職業訓練を行う」べきである、と主張した<sup>15)</sup>。

このように厚生労働省は従来どおりの役割分担を主張しているが、その実態はどのようなであろうか。訓練対象別（種類別）の動きをみてみよう（表2）。

#### (イ) 学卒者訓練（養成訓練）の動き

学卒者訓練は国、都道府県ともに75年をピークに減少を続けている。国(機構)においては、78年の職業訓練法の改正による総合高等職業訓練校(中卒2年制)から職業能力開発短期大学校(高卒2年制)への転換にもなって、訓練計画人数(定員)は著しく減少した。75～95年にかけて訓練計画人数(定員)は4分の1へ減少している(24,555人→6,280人)。一方、都道府県の場合は、2000年代に入ってから減少が著しい。深刻化した財政難下でのリストラがそれを促したのである<sup>16)</sup>。05～10年までの5年間に4割が減少している(29,190人→17,635人)。かくして、学卒者訓練の定員数(国と都道府県の計)は75～10年にかけて4割の水準へ縮小すると同時に、全体(学卒者・離職者・在職者)に占める割合でも75年の31%から10年の4%へと大幅に減少した。前節でも述べたように、企業が教育訓練から撤退しつつある今日、インシヤル・トレーニングとしての学卒者訓練の役割は増大しているが、その定員数は全体の4%弱にすぎないのである。由々しい事態といっていいただろう。

なお、学卒者訓練の役割分担についていうと、78年の指示どおりに、国(機構)は高度職業訓練を、都道府県は普通職業訓練を行っている。たとえば、国(機構)は職業能力開発大学校(高卒対象、99年設置)で4年間の高度職業訓練を行い、都道府県は職業訓練校(高卒・中卒対象)で普通職業訓練(1年制、2年制)を行っている。ただし、その定員(訓練計画人数)は都道府県の方が多く、全体の4分の3を占めている。

#### (ロ) 在職者訓練の動き

在職者訓練の定員(訓練計画人数)は75～10年にかけて約2倍へ増加した(67,100人→128,249人)。雇用保険法(74年)あるいは職業能力開発促進法(85年)による「事業主のための職業能力開発の強化」が、在職者訓練の定員増をもたらしたのである(総合高等職業訓練校から技能開発センターへの転換)。もっとも、その増加は75～95年に限られており、2000年代に入ると減少している。役割分担についてみると、定員(訓練計画人数)においては国(機構)が一貫してリードしてきたが、2000年代に入ると都道府県がしだいにその差をつめ、09年には逆転している。しかし、訓練内容では国(機構)が高度職業訓練を行い、都道府県は初歩的な職業訓練を行っている。このように在職者訓練は厚生労働省の主張とは異なり、訓練内容(質)



の面では国（機構）がリードし、人数（定員）の面では都道府県がリードしている。

#### （イ） 離職者訓練（委託訓練）の移管と「役割分担」の変化

これには職業能力開発促進法に基づく離職者訓練（施設内のアビリティコース、施設外の委託訓練）と「緊急人材育成・就職支援基金事業」（求職者支援法）に基づく基金訓練がある。

まず、前者からみていこう。この離職者訓練で圧倒的に多いのは民間への委託訓練である。その前身は86年に成立した「企業委託訓練制度」（専修学校、事業主団体、個別企業等へ訓練を委託する制度）である。それは87年から実施されたが、急速に拡大したのは98年以降、正確には2000年代のことである<sup>17)</sup>。表2には05年度以降しか示していないが、すでにこの年に委託訓練が全体の3分の1を占めていた(153,854人/478,329…32%)。委託訓練のほかに国直営の施設内訓練（アビリティコース）があるが、これを含めると離職者訓練は全体の半分近くを占めることになる（08年度48%）。このように離職者訓練の役割分担は、その圧倒的部分を国（機構）が担っており、08年度には約8割に達した。

しかし、こうした役割分担も09年度以降変化した。委託訓練の国（機構）から都道府県への移管である。それは「雇用・能力開発機構のあり方検討会最終報告」（08年12月）をうけて始まった。かくして、09年度は「追加予算分とデュアル分」以外は都道府県に移管され、10年度は「デュアル分の一部」以外はすべて移管された。11年度はそれも含めてすべてが移管され、委託訓練の地方移管は完了した。

このことを念頭において、表2をみてほしい。08年度を最後に国（機構）と都道府県の委託訓練の割合が逆転している（08年8：2→09年5：5→10年2：8）。雇用のセーフティネットの機能を持つ委託訓練は不況期に拡大される。たとえば、リーマンショック後には1.5倍に増大している（08年118,385人→10年175,146人）。まさに、ちょうどその頃に委託訓練は都道府県に移管されたのである。かくして、国（機構）に残された離職者訓練は施設内訓練（アビリティコース）だけになった。

以上、職業能力開発促進法に基づく職業訓練の推移と役割分担についてみてきた。75年当時は国と都道府県の役割分担は明確でなく、都道府県の定員は全訓練種目で国を上回っていた。それが78年の職業訓練法改正で、在職者訓練と離職者訓練は国が主として担当することになり、95年には両訓練種目で国が都道府県を上回った（表2）。しかし、在職者訓練に関しては、その後差が縮まり（2000年代6：4）、09年度にはついに4：6と逆転している（国44：地方56）。その代わり、94年に総務庁の勧告で国は高度な在職者訓練を、都道府県は基礎的な在職者訓練を行うことになった。

一方、離職者訓練は、78年の役割分担にしたがって、定員・訓練内容の両面において国が主役を占めてきた。しかし、先にも述べたように、09年度に委託訓練が都道府県へ移管したことによって、国はその役割を終えた。国は高度離職者訓練ではあるが、定員に限りがある施設内訓練（アビリティコース）に専念し、地方は委託訓練（普通離職者訓練）を行うようになった。

最後に、学卒者訓練であるが、先の役割分担にしたがって、国（職業能力開発大学校/4年

制)は高度職業訓練を、都道府県(職業訓練校/2年制・1年制)は普通職業訓練を行っている。定員は都道府県が圧倒的に多いが、2000年代に入ると、減少が目立っている。すなわち、90年代には都道府県の定員(訓練人数)は全体の8割強に上ったが、2000年代に入ると職業訓練校の統廃合、訓練科目の廃止等によってその割合は7割に減少している。これは由々しき事態である。機構の廃止が問題になっている今日、都道府県における学卒者訓練の在り方が、その急激なりストラと併せて検討されなければならない。

#### (二) 基金訓練の位置・課題と「役割分担」

基金訓練は09年7月に発足した。それは委託訓練の移管開始期とほぼ同じであった。表2にはこの09年度以降の定員が示されている。しかし、基金訓練の定員は実施定員と呼ばれ、その設定の仕方は他の訓練(委託訓練ほか)とは異なる。中央職業訓練協会が基金訓練の実施予定機関から申請を受けて、それを認定したものが定員(実施定員=認定定員)となる。国(機構)は定員の目標値は立てるが、それは最低目標であって、実際にはそれを超えた定員を確保しなければならない。それを実施定員(認定定員)という。たとえば、表2の訓練計画人数は実施定員であって目標値ではない。同表の実施定員は09年度122,085人、10年度287,980人で、目標値(09年度65,620人、10年度159,775人)の1.8倍になる。

以上のことを確認の上、再度表2をみると、基金訓練の定員(実施定員)は年度途中開始にもかかわらず、全定員の25%を占めている(09年度)。それが10年度になると倍増し(287,980人)、基金訓練だけで全体の44%を占めている。それまでトップであった委託訓練(10年度175,146人)の2.4倍である。ちなみに、基金訓練を加えないと、09年度の総定員は371,315人、10年度は371,784人で、いずれも05年度の水準を下回る(93%)。

委託訓練はバブル崩壊後の離職者対策として拡大したのに対し、基金訓練はリーマンショック後の失業者対策として登場し、急拡大した。同じ離職者訓練(失業者訓練)でも、委託訓練は正規雇用者の雇用のセーフティネットとして機能しているのに対し、基金訓練は非正規雇用者等(短期就労者、長期失業者)のセーフティネットとして機能している。そういう意味では基金訓練によって雇用のセーフティネットの機能は拡大したのであり、画期的である。

もっとも、基金訓練が幾つかの問題点を有するのも事実である。その一つは先に述べた財源問題であるが、その他にも委託訓練に比べて「丸投げ」的度合いが強く、そこから問題が生じている。すなわち、委託訓練では民間に委託するのは訓練だけで、その他(訓練生の募集・選抜、奨学生の募集ほか)は国(機構)が行っている。それに対して基金訓練はすべてが民間委託である。その結果、国(機構)のチェック機能の甘さとも相まって、訓練費の不正受給・水増し請求あるいは訓練・生活支援給付金の不正受給などが生じている。たとえば、栃木県内の社団法人(職業能力教育協会)は、パソコンや簿記の訓練講座で水増し請求を行い、290万円を不正受給していた。朝日新聞によると、「1人あたりの訓練費は月に1日以上出席すれば10万円、生活費は8割以上出席すれば10万~12万円がそれぞれ支給される。教室では正確に出席簿をつけていたが、報告を受けた同協会が出席者数を水増しした出席簿を作り直し、国に申請」

していたという。同協会の不正受給の舞台となった教室では『毎月10万円の生活費がもらえる』と募集していたので、『生活費のためだけに来た』と本音を話す人も。訓練中に寝たり、私語をしたりする訓練生が多かったという。訓練2ヶ月目から『全部欠席』『月に1日か2日出席』の人数が全体の3分の1になり、6ヶ月目にほぼ半分に達した。その中で水増し請求が繰り返された」という。教室の関係者は「事業費の請求についてはチェックの機能が働いていないので、国のばら撒き事業の典型例だ」と話している<sup>18)</sup>。

なお、基金訓練の役割分担について一言すると、それは職業能力開発促進法に基づいておらず、国（機構）は中央職業能力開発協会を支援する立場にある。したがって、訓練コースや実施定員の認定、訓練奨励金の審査・決定などは中央職業能力開発協会の権限である。機構（国）は訓練計画策定の相談・援助や訓練奨励金の受付などの支援業務を行っている。そういう意味では機構の役割は補助的であるが、基金訓練が不正なく基準どおりに行われているか、それを見守り指導するのは機構の役目である。そういう意味では機構は重要なポジションにあるといえよう。

## (ii) 訓練受講者数と充足率

ここでは訓練実績人数（実際に訓練を受けた人数＝訓練受講者数）の推移を通じて、各訓練の特徴をみてみよう（表3）。まず、離職者訓練であるが、その定員（計画人数）は雇用のセーフティネットとしての機能を有するため、景気の変動によって左右される。それと同じ論理ではないが、受講者数（訓練実績数）も景気の動向によって左右される。表3によると、2000年代の景気回復とともに受講者数は減少し（景気回復の07～08年度は02年度の60%台へ低下）、不況とともに増大している（リーマンショック後の09年度は02年度の107%）。

離職者訓練の中でもっとも多いのは委託訓練である。09年度には全体の3分の1を占めている。委託訓練は2000年代に入ると9万人～12万人台で推移していたが、リーマンショック後の09年度には14万人台に急増している。

委託訓練について多いのは基金訓練である。先に述べたように、それは09年度に充足したばかりである。表3の実績人数は厳密な意味での受講者数ではなく、受講希望者数である。そのため、実際の実績人数より多くなっている。そういう問題点はあるが、それは全体（離職者訓練＋在職者訓練＋学卒者訓練）の3割近くを占めている（120,890人・28%）。

もう一つの離職者訓練であるアビリティコースは国（機構）が直接訓練する施設内訓練である。それは2000年代に入ると次第に減少し、08年度／09年度（40,102人／50,511人）は02年度（89,844人）の約半分である（45%／56%）。

以上が離職者訓練である。それらを全部併せると、全体の7割強に達する（09年度312,356人・71.4%）。前年度08年度（51.7%）の2割増である。このように離職者訓練はたえず全体の5割前後を占め、不況下（09年度）には7割にも達している。もっとも、施設内訓練（アビリティコース）だけは半減している。離職者訓練の主役は08年度までは委託訓練であったが、

表3 対象者別訓練実績人数の推移

年度	02	03	04	05	06	07	08	09
合計	409,456 (100.0)	368,314 (90.0)	389,651 (95.2)	381,274 (93.1)	337,201 (82.4)	275,784 (67.4)	255,175 (62.3)	437,706 (106.8)
機構	271,540	238,512	261,549	264,358	222,082	171,267	153,474	286,343
都道府県	137,916	129,802	128,102	116,916	115,119	104,517	101,701	151,363
離職者訓練	182,374	182,763	191,321	187,093	171,284	141,779	131,800	191,466
機構	130,072	135,558	140,733	144,563	132,538	113,330	102,368	116,332
都道府県	52,302	47,205	50,588	26.4	42,530	22.6	28,449	22.3
(施設内訓練)	89,844	82,154	63,233	54,801	47,319	42,323	40,102	50,511
(機構)	65,308	60,313	46,353	39,842	32,800	28,949	27,144	36,354
(都道府県)	24,536	21,841	16,880	14,959	14,519	13,374	12,958	14,157
(委託訓練)	92,530	22.6	128,088	32.9	123,965	36.8	99,456	35.9
(機構)	64,764	70.0	75,245	74.8	94,380	80.3	84,381	82.0
(都道府県)	27,766	30.0	25,364	25.2	33,708	26.3	24,227	18.0
基金訓練	(機構)							120,890
在職者訓練	201,798	161,345	174,675	170,662	142,783	112,080	102,369	104,194
機構	133,995	95,464	113,217	112,077	81,910	57,4	43,803	42,367
都道府県	67,803	33.6	65,881	40.8	61,458	34.3	61,582	54.9
学卒者訓練	25,284	6.2	24,206	6.6	23,655	6.1	21,925	8.2
機構	7,473	29.6	7,490	30.9	7,599	32.1	7,439	33.9
都道府県	17,811	70.4	16,716	69.1	16,056	67.9	14,486	65.2

注1) 基金訓練は09年7月～10年3月までの受講申込者数である(厚生労働省「第48回職業能力開発分科会資料」平成22年4月23日より)。なお、09年7月～10年11月の延べ受講者数は朝日新聞によると約22万人である。

注2) 離職者訓練の総数には基金訓練は含まれていないが、全体の合計には含まれている。  
出所) 厚生労働省の資料による。

09年度以降は基金訓練に移行した。いずれも民間への委託訓練であるが、先に見たように基金訓練は「丸投げ」的性格が強い。

離職者訓練以外では、在職者訓練の受講者数（実績人数）が年々減少し、08～09年度（約10万人）には02年度（約20万人）の半分にまで減少している。一方、学卒者訓練は都道府県の学卒者訓練を中心に減少している。学卒者訓練は公共職業訓練の中で唯一の長期訓練であるが、09年度（21,156人）は全体のわずか5%にすぎない。イニシャル・トレーニングとして公共職業訓練の役割が重要になっている今日、きわめて憂慮すべきことである。

最後に、定員（計画人数）に対する受講者数（実績人数）の割合（充足率）についてみてみよう（表4）。それによると充足率は8割前後で推移していたが、リーマンショック後に9割に急上昇している。大不況下で雇用のセーフティネットとしての役割が期待され、訓練希望者が殺到したからである。基金訓練の充足率の高さが目立つが、「訓練・生活支援給付金」の支給がそれを促したのである。

定員数、受講者数ともに少なかった学卒者訓練ではあるが、その中であって国（機構）の学卒者訓練の充足率の高さが目立つ（110%前後）。職業能力開発大学校で行う実践技術者の養成と就職率の高さが評価され、充足率に反映しているようである。それに対して都道府県（職業訓練校）の充足率の低さが眼を引く。04～05年度の充足率は5割で、06年度以降もなお7割である。都道府県の実情に応じたきめ細かな対応・改革が求められる<sup>19)</sup>。

表4 公共職業訓練充足率の推移

年度	04	05	06	07	08	09
合計	78.2	79.7	83.6	77.0	73.1	88.7(85.3)
機構	86.2	92.0	86.6	74.7	70.7	93.0(89.1)
都道府県	65.7	61.2	78.3	81.1	77.2	81.5
離職者訓練	77.1	81.9	87.2	86.6	78.8	91.5(83.7)
(施設内訓練)	79.7	73.6	85.1	83.6	82.2	111.2
(委託訓練)	75.8	86.0	88.0	87.9	77.5	81.1
(基金訓練)						99.0
在職者訓練	81.7	79.8	79.2	66.6	65.4	81.7
学卒者訓練	64.9	65.0	86.2	84.6	83.0	86.3
機構	112.7	110.6	108.4	108.8	110.0	107.7
都道府県	54.1	54.1	78.2	75.9	73.4	79.0

注1) 対象者別の訓練実績人数を訓練計画人数で割った数字である。

注2) カッコ内は基金訓練を除いた数字である。

## 2. 日本版デュアルシステムとジョブ・カード制度

### —— 職業訓練の新たな展開(2) ——

#### (1) 若者就職支援と日本版デュアルシステム

##### (i) 導入の目的と種類

本章では非正規雇用者の就職支援対策として、2000年代に登場した新たな職業訓練システムである日本版デュアルシステムとジョブ・カード制度について述べる。非正規雇用者の就職支援対策としての職業訓練には、前章で述べた基金訓練も当然含まれる。しかし、ここで述べる職業訓練の特徴は訓練施設内での座学だけでなく、企業現場等での実践的な職業訓練を重要な柱としていることである。さらに後者（ジョブ・カード制度）では職業能力評価制度（職業資格制度）の普及を最終的な目標としている。本章では登場した順番にしたがって、まずは日本版デュアルシステムから検討していく。

日本版デュアルシステム（専門高校・専修学校・職業訓練校の職業教育・職業訓練と事業所での就労・実習を組み合わせたシステム）は、文部科学省と厚生労働省の財政支援のもと04年度に導入された。両者とも日本版デュアルシステムと称しているが、成り立ち・内容は異なる。前者は高校生の就職率の低下を受けて、文部科学省がキャリア教育の一環として開始したものである。04～07年度にかけて全国25の専門高校でモデル事業が実施された。一方、後者は内閣府等（4府省）の「若者・自立挑戦プラン」（03年）を受けて、厚生労働省が若年者（フリーター・失業者）の就職支援（職業訓練）として04年度から開始した。実施主体は前者が専門高校、後者が専修学校・民間教育訓練機関、職業訓練校（機構と都道府県）である。ここで検討するのは後者（厚生労働省の日本版デュアルシステム…以下、「日本版デュアル訓練」と略す）についてである。

「日本版デュアル訓練」はこれまであった公共職業訓練の訓練課程を利用して設置された。訓練課程には高度職業訓練の長期課程（専門課程と応用課程）と短期課程（短期課程と委託訓練）、普通職業訓練の長期課程（普通課程）と短期課程（短期課程と委託訓練）があり（表5）、「日本版デュアル訓練」には専門課程（機構）、普通課程（都道府県）、短期課程（機構・都道府県）、委託訓練（機構・都道府県）が利用された。「日本版デュアル訓練」の対象者は、正社員経験が少なく、年齢35歳未満の若者たちである（フリーター、失業者、学卒未就職者など）。このうち年齢に関しては09年度から5歳引き上げられて40歳未満になったが、10年度に廃止され

表5 職業訓練の長期課程と短期課程

種類	期間	対象者
高度職業訓練（機構）	長期の訓練課程（専門課程，応用課程）	学卒者
	短期の訓練課程（短期課程，委託訓練）	在職者・離職者
普通職業訓練（都道府県）	長期の訓練課程（普通課程）	学卒者
	短期の訓練課程（短期課程，委託訓練）	在職者・離職者

た。その代わり、年長フリーターを対象とする訓練コースが設けられた(表8参照)。それはデュアル訓練などの支援にもかかわらず、不安定就労から抜け出せずに年を重ねたフリーター等が多くいることを考慮してのことである。

つぎに、既存の訓練課程を利用して設置された4つのタイプの「日本版デュアル訓練」について見てみよう(表6)。

1つは「専門課程活用型」のデュアル訓練である。これは職業能力開発大学校(機構)の専門課程(学卒者訓練)を活用して設置したものである。訓練対象は上に述べたように正社員経験が少なく、かつ40歳未満であることだが、そのほかに高卒以上の学力が要求される。このデュアル訓練がテクニシャン(実践技術者)養成であるため、他の一般学生と同様に一定の学力が要求されるのである。訓練期間も他の一般学生と同様に2年間である。この間に156単位を取得しなければならない。一般学生と違う点は、総単位中の40単位(25%)を企業実習で取らなければならないことである。この企業実習が行われるが故に、大学校での座学(116単位)と併せて日本版デュアルシステムと呼ばれるのである。企業実習は現場のOJT訓練であるが、これはさらに2つに分れる。1つは委託型実習といって、企業が委託訓練費を国からもらって行う現場実習である。それが8単位である。2つは就労型実習といって、企業が訓練生に給料を払って行う現場実習(有給)である。それが32単位である。併せると40単位になる。このようにして若者(フリーター、失業者など)を対象としたテクニシャン養成が行われるが、その入所・入学は必ずしも容易ではない。その最大のハードルは授業料である。年間39万円の授業料が必要である。この外にも受験料、教科書代、作業服代、交通費等が実費で徴収される。これらを含めると入所して訓練を受けるのに高額の費用が必要である。この訓練が若者(不安定就労者)の就職対策であることを考えると、あまりにもハードルが高いといえよう。

2つは「普通課程活用型」のデュアル訓練である。それは普通課程(学卒者訓練)を活用して設置されたものである。そのため、先のタイプと同様に授業料が必要である。訓練期間は普

表6 日本版デュアルシステムの種類

種類	実施主体	訓練期間(標準)	座学/企業実習(標準)
専門課程活用型	職業能力開発大学校(機構)	2年	18ヶ月/6ヶ月
普通課程活用型	職業能力開発促進センター(機構) 職業能力開発校(都道府県)	1年	9ヶ月/3ヶ月
短期課程活用型	職業能力開発促進センター(機構) 職業能力開発校(都道府県)	6ヶ月	5ヶ月/1ヶ月
委託訓練活用型			
(座学先行型)	民間教育機関(専門学校ほか)	4ヶ月	3ヶ月/1ヶ月
(企業実習先行型)	民間企業	3ヶ月	0/3ヶ月

注1) 普通課程活用型は2004~06年度まで開講。短期課程活用型と企業実習先行型は07年度以降に開始。

注2) 企業実習先行型は年長フリーター(25~40歳未満)を対象とした訓練である。年長フリーター対象にはこの他に再チャレンジコースがあるが、デュアル訓練ではない。

出所) 雇用・能力開発機構の資料およびポリテクセンター北海道の聴き取りによる。

通課程の職業訓練と同じ1年であるが、その内、3ヶ月は企業実習である(委託型実習1ヶ月+就労型実習2ヶ月)。実施主体は普通課程をもっている職業能力開発校(都道府県)であるが、後に職業能力開発促進センター(機構)にも設置された。しかし、このデュアル訓練は07年度に廃止された。

3つは「短期課程活用型」のデュアル訓練である。先の「普通課程活用型」と入れ替わる形で07年度から始まった。それは既存の短期課程(在職者訓練, 離職者訓練)を活用したデュアル訓練である。したがって、短期課程のある職業能力開発促進センター(機構)と職業能力開発校(都道府県)に設置された。訓練期間は規定上は6ヶ月~1年であるが、標準は6ヶ月である。発足当初は6ヶ月以上もあったが、現在は6ヶ月が圧倒的に多い。その内、1ヶ月は企業実習(委託型実習のみ)である。なお、在職者・離職者対象の短期課程を活用して設置されたため、授業料は無料である。

4つは「委託訓練活用型」のデュアル訓練である。これは民間への委託訓練(離職者訓練)を活用して設置されたものである。実施主体は職業能力開発促進センター(機構)と職業能力開発校(都道府県)である。この訓練は企業実習だけでなく、座学訓練も民間に委託される。委託するに当たって委託訓練費が企業に支給される。この「委託訓練活用型」は座学先行型と企業実習先行型に分れる。前者は座学が先行する訓練で、主に専修学校や民間の教育訓練機関(たとえば、パソコンスクール)などへ委託される。これは「委託訓練活用型」の開始当初からあったデュアル訓練である。訓練期間は標準が4ヶ月、内、企業実習が1ヶ月(委託型実習のみ)である。

後者(企業実習先行型)は企業実習(現場でのOJT訓練)が先行する訓練で、委託先は民間企業である。訓練対象は年長のフリーター(25歳以上40歳未満)である。不安定就労から抜け出せずに年を重ねたフリーター問題がマスコミで騒がれだした07年度から始まった。訓練の種類は企業で行う先行実習(3ヶ月)と民間教育訓練機関で行うフォローアップ訓練(3ヶ月)である。前者(先行実習)が基本であり、後者(フォローアップ訓練)が行われることは少ない。

ところで、若年者(フリーター・失業者)の就職支援(職業訓練)として始まった「日本版デュアル訓練」であるが、10年度に年齢制限が撤廃された。それに代わって、年長フリーターを対象とする訓練が開始された。企業実習先行型と再チャレンジコースである(表8)。両者ともに委託訓練であるが、前者は先にも述べたように職場実習をもつデュアル訓練なのに対し、後者(再チャレンジコース)は座学専門の訓練コースである。また、後で述べるジョブ・カード制度との関係でも、前者はジョブ・カード交付の対象になるが、後者はならない。

## (ii) 「養成型デュアル訓練」と「離職者型デュアル訓練」

表7は計画対象者(定員)の推移を示したものである。しかし、それは完全なものではない。同表は厚生労働省「職業訓練実施計画対象者数」をベースに、厚生労働省「日本版デュアルシ



表7 日本版デュアルシステム（計画対象者）の推移

年度	2004	05	06	07	08	09
専門課程活用法（機構）	100	100	100	100	100	100
普通課程活用法	700	1,000	500			
機構	200	200	200			
都道府県	500	800	300			
短期課程活用法（機構）				2,000	3,000	3,000
機構				2,000	3,000	3,000
都道府県				?	?	(421)
委託訓練活用法	23,000	28,000	29,800	35,000	43,000	44,000
機構	23,000	25,000	26,800	32,000	39,000	40,000
都道府県	0	3,000	3,000	3,000	4,000	4,000
合    計	23,800 (100)	29,100 (122)	30,400 (128)	37,100 (156)	46,100 (194)	47,100 (198)

注1) 専門課程活用法は2年、普通課程活用法は1年、短期課程活用法は6ヶ月、委託訓練活用法は4ヶ月である。

注2) 委託訓練活用法は07年度から座学先行型と企業実習先行型に分れる。

07年度の座学先行型 30,000 (27,000:3,000), 企業実習先行型 5,000 (5,000:0),

08年度の座学先行型 40,000 (36,000:4,000), 企業実習先行型 3,000 (3,000:0),

09年度の座学先行型 42,000 (38,000:4,000), 企業実習先行型 2,000 (2,000:0) である。

注3) 専門課程活用法と普通課程活用法の訓練は年度をまたいでいるが、訓練対象者数は当該年度の数字（定員）である。

注4) 09年度の合計は短期課程活用法の都道府県分（421人）を除いた数字である。

出所) 2004～09年度（09年度の短期課程活用法の都道府県分除く）は厚生労働省「職業訓練実施計画対象者数」（インターネット）と厚生労働省「日本版デュアルシステム（公共訓練型）の実施について（平成17年度予定額）」（インターネット）による。

09年度の短期課程活用法（都道府県分）は「職業安定行政組織・職業能力開発行政組織及び施設一覧」平成21年度による。

表8 年長フリーター訓練の推移

	07年度	08年度	09年度	備考
再チャレンジコース	5,000 (68.1)	8,000 (67.4)	8,000 (64.0)	委託訓練（25～40歳）
企業実習先行型訓練システム	5,000	3,000	2,000	委託型デュアル訓練， ジョブ・カード制度

注) 定員と就職率。

出所) 厚生労働省の資料およびポリテクセンター聴き取りによる。

システム（公共訓練型）の実施について（平成17年度予定額）」を加味して作成したものである。短期課程活用法については機構分しか載せていない。しかし、先にも述べたように都道府県でも短期課程活用法を実施しているところがある。たとえば、埼玉県では定員50名の短期課程活用法（6ヶ月）の募集を行っている。また神奈川県でも定員30名の募集（訓練期間1年）を行っている<sup>20</sup>。こうした欠点を補うために09年度分だけではあるが、『職業安定行政組織・職業能力開発行政組織及び施設一覧平成21年度』から得た人数を載せておいた。それが09年度の都

道府県短期課程活用型の定員 421 名である。しかし、この数字もまだ十分ではない。実際の定員数よりも多いと思われるからである。たとえば、『平成 21 年度埼玉の職業能力開発』では短期課程活用型の定員は 50 名であるのに、『職業安定所行政組織・職業能力開発行政組織及び施設一覧平成 21 年版』では 85 名になっている。後者の方が 35 名多いが、それは短期課程活用型以外の定員ということになる。しかし、そうした確認を全都道府県に対して行うことはできなかった。

このような不十分さをもつとはいえ、表 7 は「日本版デュアル訓練」の推移を示すものとしてはかなりの精度を持っていると思われる。それによるとデュアル訓練は年々増加し、09 年度には 04 年度の 2 倍に達している。しかし、その内訳をみると、「養成型デュアル訓練」と「離職者型デュアル訓練」とでは大きな違いがある。「養成型デュアル訓練」とは長期訓練課程を活用した訓練で、「専門課程活用型」（2 年）と「普通課程活用型」（1 年）がそれに相当する。このうち「専門課程活用型」は定員 100 人の訓練である。一方「普通課程活用型」は、発足 2 年目に定員が急増したが（1,000 人）、その翌々年（07 年度）に廃止された。

本来、「日本版デュアル訓練」は若者の就職支援として発足したものである。その趣旨を考えると、長期訓練に力を入れるべきである。しかし、今、「養成型デュアル訓練」で残っているのは「専門課程活用型」だけであり、しかも定員は 100 人にすぎない。問題はそれだけではない。受講に際して授業料が高額（年間 39 万円）なことである。それは不安定就労の若者たちにとって高い壁となっており、受講の意思をもっていても、親兄弟・その他の支援がなければ、入学を拒否されたものと同じなのである。

一方、「離職者型デュアル訓練」であるが、それには「短期課程活用型」（6 ヶ月）と「委託訓練活用型」（4 ヶ月）がある。後者は発足当初からあったが、前者は先の「普通課程活用型」に代わって 07 年度から導入された。これら「離職者型デュアル訓練」は「日本版デュアル訓練」の発足時から圧倒的多数を占めていた。たとえば、04～06 年度にすでに全体の 96～98% を占めていた。さらに「短期課程活用型」が導入された 07 年度以降になると、それは限りなく 100% に近づいていった（09 年度 99.8%）。ドイツのデュアルシステムを真似て日本版デュアルシステムと名づけられたが、両者の最大の違いは訓練期間である。「委託訓練活用型」は「日本版デュアル訓練」の中でもっとも受講者数が多いが（全体の 93%）、その訓練期間は 4 ヶ月であり、ドイツの 1/9 ないし 1/10 にすぎない。

このような違いはあるが、「日本版デュアル訓練」は座学中心の公共職業訓練よりも高く評価されている。それは訓練のあり方（実践的な企業実習を行っていること）であり、就職率の高さである。今、デュアル訓練修了者の就職率（05 年度）を示すと、「専門課程活用型」96%、「普通課程活用型」60%、「短期課程活用型」78%（これだけ 07 年度）、「委託訓練活用型」86% である（雇用・能力開発機構調べ）。この数字は若者たちが不安定就労を脱して正規社員に就職した数字としては高いものである。「日本版デュアル訓練」が若者たちの就職支援に一定の役割を果たしていることを示している。

ところで、「日本版デュアル訓練」はジョブ・カード制度の発足とともに、それに組み込まれることになった。その詳細は次節で述べることにするが、具体的には「短期課程活用型」と「委託訓練活用型」が組み込まれていった。それにともなって若者対象の年齢制限(当初 35 歳未満, 09 年から 40 未満)は撤廃された(10 年度)。かくして、「日本版デュアル訓練」はその対象が若者(フリーターなど)から求職者一般に拡大されることになった。その代わり、先にも述べたように年長フリーターを対象とする職業訓練(企業実習先行型訓練, 再チャレンジコース)が新たに設定された。前者は「委託訓練活用型デュアル訓練」の 1 つであるが, 座学先行型と異なって, 民間企業での実習が重視される訓練である。一方, 後者の再チャレンジコースは座学(3 ヶ月)を中心とする委託訓練である。一般の委託訓練(知識等習得コース)と異なり, 年長フリーター用に開発されたカリキュラムで訓練される。表 8 は年長フリーターを対象とする訓練数の推移を示したものである。導入は 07 年度からであるが, 定員は両者併せても 1 万人である。非正規・無業の若者数に比べれば, あまりにも少ない数字である。これらの訓練はこの他にも企業の自発的参加に依存しなければならなかったり, あるいは訓練内容が意識啓発へ傾斜したりするなど問題点が多いようである。

## (2) ジョブ・カード制度と職種別労働市場

### (i) ジョブ・カード制度の成立経緯とその目的

07 年 2 月の「成長力底上げ戦略(基本構想)」において、「職業能力形成システム」(通称「ジョブ・カード制度」)の発足が決定された。その後, ジョブ・カード構想委員会での制度の具体化の検討(「ジョブ・カード構想委員会・最終報告」07 年), ジョブ・カード推進協議会での制度の普及の検討(「全国推進基本計画」08 年)を経て, 08 年 4 月にジョブ・カード制度は導入された。計画期間は 08~12 年度まで, 計画目標はジョブ・カードプログラム修了者 40 万人, 同取得者数 100 万人であった。

ここにいう「職業能力形成システム」(ジョブ・カード制度)とは, 「人材能力戦略」の一つであり, 「職業能力を向上させようとしても, 能力形成に恵まれない人」に「企業現場・教育訓練機関等で実践的な職業教育訓練を受けさせ, 修了証等を取得させて, 「これらを就職活動など職業キャリア形成に活用する」制度である<sup>21)</sup>。訓練対象は, ①「新規学卒時に正社員になれ」ず, その後も「正社員の職を得ることが難しい」者, ②「就職氷河期…に卒業し, その後「正社員になりたくてもなれず, 非正規労働者にとどまらざるを得なかった」者, および③「子育て終了後の女性や母子家庭の母親等」である<sup>22)</sup>。

ここに示されるように, ジョブ・カード制度の対象は「正社員経験が少ない者」, すなわち, 非正規雇用の若年労働者(フリーター, 失業者)が中心であった。そういう意味では, 先に述べた日本版デュアルシステムに似ていた。また, 企業現場・教育機関等での実践的な職業訓練を行う点でも両者は類似していた。

しかし, ジョブ・カード制度は, その後, 「新成長戦略」(10 年/閣議決定)において見直し

れることになった。具体的には「雇用・人材戦略」の1つである「実践キャリア・アップ戦略」として位置づけられ、「介護，保育，農林水産，環境・エネルギー，観光など新たな成長分野における人材を広く育成・確保」することになった。計画目標もジョブ・カード取得者数を12年度までに100万人，20年度までに300万人達成することになった。また，職業訓練の種類もこれまでの実践的な「雇成型訓練」「日本版デュアル訓練（委託型訓練）」に，「公共職業訓練」「基金訓練」が加えられた。それにともなって，訓練対象も拡大し，従来の「職業能力形成の機会に恵まれない者／正社員経験の少ない者」に，就職活動中の学生や一般求職者が加えられた<sup>23)</sup>。

このようにジョブ・カード制度は「正社員経験が少ない者」（過去5年間に正社員経験が3年以内の者）の「職業能力形成システム」だけでなく，「成長分野における人材を広く育成するシステム」へと拡大した。そのことはジョブ・カード制度の目的が求職者と求人企業とのマッチングを促進する職業能力評価制度の単なる普及だけでなく，わが国において未発達であった職種別の企業横断的労働市場（職種別労働市場）の構築にあることを示している。実際，「新成長戦略」では「英国のNVQを参考とし，ジョブ・カード制度など既存のツールを活用した『キャリア段位制度』を導入・普及する」としている（日本版NVQ-National Vocational Qualification<sup>24)</sup>）。そのために，ジョブ・カード取得者を100万人から300万人に拡大し，「ジョブ・カードという職業能力を証明するツール」を「社会インフラとして定着させ」としている<sup>25)</sup>。

このようにジョブ・カード制度は職種別労働市場の構築と密接に絡んで提起されているが，それは今日の段階においてどのような意味を持ち，どのような課題を有しているのだろうか。それを検討する前に，ジョブ・カード制度の概要とそこにおける職業訓練の内容についてみることにする。

## (ii) ジョブ・カード制度の概要

ジョブ・カード制度の概要は，表9のとおりである。基本的なフレームワークは，求職者（一般求職者，フリーター・子育て終了後の女性・母子家庭の母親等の職業能力形成機会に恵まれない人）および学卒者に職業訓練の機会を与え，安定的な就労へ導くことである。そのために，まず，①キャリア・コンサルタントはジョブ・カードを活用してキャリア・コンサルティングを行い，求職者・学卒者たちの職業意識やキャリア形成上の課題を明らかにし，同時に自覚的な求職活動やキャリア形成を促す。②ついで，求職者・学卒者はジョブ・カードによる実践的な職業訓練（職業能力形成プログラムなど）を受け，訓練修了後に実習先から職業能力評価シートをもらう。③再度，キャリア・コンサルティングを受け，取得資格や職業能力評価基準に基づく職業能力評価あるいはキャリア段位レベルをキャリア・カードに記載し，併せて職業選択・職業キャリアの方向づけを行う。④就職活動では一般の履歴書，職務履歴書で得られない求職者の能力や技能（職業能力評価やキャリア段位レベル）を記載したキャリア・カードを活用する。

以上がキャリア・カード制度の流れである。これから分るように，ジョブ・カード制度はキャ

表9 ジョブ・カード制度の概要

ジョブ・カードの作成(1)	職業能力形成プログラム		ジョブ・カードの作成(2)
〈キャリア・コンサルティング〉	〈職業訓練〉	〈能力評価〉	〈キャリア・コンサルティング〉
①求職者(一般求職者, 正社員 経験が少ない者)	①雇用型訓練 (有期実習型訓練) (実践型人材養成システム)	企業が評価 (同上) (同上)	評価シート(訓練修了者) ↓ 職業能力, キャリア形成上の課題, 希望等を再整理
↓ 職務経歴, 学歴, 訓練歴等を 記述	②日本版デュアルシステム (委託訓練活用型) (短期課程活用型)	企業が評価 (同上) (同上)	↓ 職業選択や職業キャリアの方向付け
↓ 職業意識やキャリア形成上 の課題の明確化	③公共職業訓練 (離職者訓練) (学卒者訓練)	訓練機関が評価 (同上) (同上)	
②学生	④基金訓練	訓練機関が評価	
↓ 学習歴, インターンシップ, アルバイト歴等を記述			
↓ キャリア意識の醸成, 職業意識の明確化			

注) ジョブ・カード制度には上記の「職業能力形成プログラム」の他に、大学・短大・高専・専門学校などで行う「実践型教育プログラム」がある。

出所) 厚生労働省『ジョブ・カード制度 新「全国推進基本計画」参考資料』2010年をベースに作成。

リア・コンサルティング、職業訓練、職業能力評価が一体となった制度である。その中で職業訓練はきわめて重要な位置を占めている。それは職業能力形成プログラムと実践型教育プログラムからなっているが、前者は企業現場や訓練機関で行う実践的な職業訓練であり、後者は大学・短大・高専、専門学校で行う実践的な教育である。次項では職業能力形成プログラムの職業訓練について検討する。

(iii) ジョブ・カード制度と職業訓練(職業能力形成プログラム)

職業能力形成プログラムは「企業実習と座学を組み合わせた職業訓練」(雇用型訓練, 日本版デュアルシステム)と従来の「公共職業訓練」および「基金訓練」からなっている(表10)。そのうち雇用型訓練と日本版デュアルシステムはジョブ・カード制度の発足時から行われてきた。その特徴は企業現場での実習(OJT)と民間教育訓練機関での座学(Off-JT)の組合わせである。それから分るように、雇用型訓練と日本版デュアルシステムは実践的な職業訓練であり、職業能力形成プログラムはその中核を占めている。

(イ) 雇用型訓練(有期実習型訓練, 実践型人材養成システム)

雇用型訓練は企業が受講者を雇用して行う職業訓練である。両者は有期雇用あるいは常用雇用という関係で結ばれている。当然、受講者には賃金が支払われる。企業が雇用型訓練を導入するのは助成金のためである。

雇用型訓練の流れはつぎのようになる。

①受講希望者(求職者, 学卒者)はジョブ・カードの交付をうけ, キャリア・コンサルタント

表 10 ジョブ・カード制度の職業訓練

	雇用型訓練		公共職業訓練		基金訓練
	実践型人材養成システム	日本版デュアルシステム (委託訓練型) (短期課程型)	離職者訓練	学卒者訓練	
対象者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 正社員経験が少ない人 (ex. フリーター)</li> <li>・ 新規学卒者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新規学卒者を中心とした15歳以上40歳未満の人</li> <li>・ 自社内パート等の非正規労働者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 正社員経験の少ない人</li> <li>・ 実践的訓練が必要な人</li> <li>・ 年齢制限なし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高卒者など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用保険を受給できない人</li> </ul>
総訓練期間 OJTの割合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3ヶ月～6ヶ月</li> <li>・ 総訓練期間の2～8割</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 6ヶ月～2年</li> <li>・ 総訓練期間の2～8割</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 標準4ヶ月</li> <li>・ 標準6ヶ月</li> <li>・ 総訓練期間の1/2以下～1ヶ月以上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1年または2年</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3～6ヶ月</li> </ul>
雇用形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 有期または常用雇用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 常用または有期雇用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 企業実習中は賃金あり</li> </ul>		
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ フリーター等の正社員経験の少ない人に実践的な訓練を行うことにより、正社員就職をめざす。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 計画的な訓練により、現場の核人材を育成する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間教育訓練機関等が主体となり、実践的な職業能力を付与。(委託訓練型には座学先行型と企業実習先行型がある)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共職訓施設内での訓練と民間委託訓練がある。</li> </ul>	

注) ここに示すのは「職業能力形成プログラム」の職業訓練である。  
出所) 厚生労働省『ジョブ・カード制度 新「全国推進基本計画」参考資料』2010年, その他から作成。

の指導を受ける。企業は訓練実施計画を作成し、認定を受ける。

- ②企業は受講希望者を面接し、採用を決定する。(有期雇用あるいは常用雇用…前者が多い)
- ③企業は実施計画に基づき訓練を実施する。(雇用型訓練)
- ④訓練終了後、企業は受講者が新たに得た職業能力の評価を行う。(評価シートの作成)
- ⑤受講者は安定的な就労へ向けて就職活動を行う。(訓練実施企業への就職含む)

このような流れの中で雇用型訓練は行われるが、それはさらに有期実習型訓練と実践型人材養成システムに分れる。前者は「正社員経験が少ない者」を対象とする職業訓練である。それはジョブ・カード制度の目的、すなわち「職業能力形成に恵まれない人」に「実践的な職業教育訓練を受け」させ、「職業キャリア形成に活用する」という目的をもっとも直截的に引き継いだ訓練である。訓練期間は3ヶ月～6ヶ月の短期課程であるが、非正規雇用者(若年層)を安定的な仕事(正社員)に導くには短すぎる。そのためには養成訓練(学卒訓練)並みの長期課程が必要であろう。

一方、実践型人材養成システムは現場の中核人材を育成する訓練である。そのため、新規学卒者を中心に(ただし、15歳～40未満も可)、新入社員教育ほかの訓練が計画的に実施される。訓練期間は6ヶ月～2年である。この訓練は原則として非正規雇用者を含まないが、正社員を目指す自社内のパート等の場合は別である。彼らにはキャリア・アップ教育が用意される。

#### (ロ) 日本版デュアルシステム(委託訓練活用型、短期課程活用型)

前節でも述べたように、日本版デュアルシステムは若年者(フリーターなど)の就職支援(職業訓練)として、04年度に導入された。それは専門課程活用型、短期課程活用型、委託訓練活用型の3つのタイプに分れるが、そのうち後2者(委託訓練活用型、短期課程活用型)がジョブ・カード制度に組み入れられた。

前者(委託訓練活用型)は民間委託のデュアル訓練であるが、それはさらに座学先行型と企業実習先行型に分れる。座学先行型は民間教育機関(たとえば、専修・専門学校ほか)に委託されるデュアル訓練で、そこでは座学が先行する。訓練期間(標準)は4ヶ月で、内、座学が3ヶ月、実習が1ヶ月である。一方、企業実習先行型は企業に委託されるデュアル訓練で、現場での実習が先行する。訓練期間は企業実習3ヶ月、座学3ヶ月であるが、座学が行われることは少ない。

後者の短期課程活用型は公共職業訓練機関が直接行うデュアル訓練である。これについては前節で述べたのでここでは触れない。

#### (iv) ジョブ・カード制度と職種別労働市場

先にジョブ・カード制度の目的が職業能力評価制度の普及した職種別の企業横断的労働市場、すなわち職種別労働市場の構築にあると述べたが、その可能性や課題を述べる前に、わが国の労働市場が現在どのような状態にあるかを簡単にみてみよう。

## (イ) 日本的雇用システムの崩壊と企業横断的労働市場の拡大

わが国の労働市場は大きくは2つに分れる。1つは日本的雇用システムが成立している企業内部労働市場、2つはそうでない企業横断的労働市場である。

日本的雇用システムは論者によって日本的雇用慣行あるいは日本型雇用とよばれているが<sup>26)</sup>、その特徴は学校卒業と同時に一括採用され、企業内教育によって技能・知識を修得し、年功的に処遇されながら、長期雇用（終身雇用）されることである。その典型は大企業の男子正社員であるが、公務員あるいは中企業の男子正社員もそれに類似している<sup>27)</sup>。

日本的雇用システムの最大の特徴は長期雇用（終身雇用）であるが、解雇がまったくなかったわけではない。経済不況が深刻化した場合、たとえば、2回の石油危機や円高不況の時などには人員整理が行われた。また、その労働市場は大企業・中企業・公務員の全てを覆っていたわけではなく、男子正社員以外の労働者、たとえば女性社員、非正規社員などはその域外にいた。そのため、日本的雇用システムは必ずしも多数派を占めてはいなかった。しかし、日本的雇用システムはわが国の正社員の多くに強い規範性を有し、それ自体が社会標準化していた<sup>28)</sup>。そのため日本的雇用システムはわが国のいろいろな制度、たとえば、学校から職業への移行のあり方、職業訓練のあり方、あるいは労働組合のあり方、その他に強い影響を及ぼしていた<sup>29)</sup>。

しかし、こうした日本的雇用システムもバブル経済の崩壊以降、とりわけ、90年代後半以降、崩壊し始めた。それは2000年代に入るとさらに加速し、01～02年の大企業の激しいリストラや08年リーマンショック以降の正規採用の大抑制などによって、日本的雇用システムは縮小し、その規範性は大幅に後退していった<sup>30)</sup>。

こうした日本的雇用システムの後退（＝企業内部労働市場の縮小）とは逆に、企業横断的労働市場は急速に拡大していった。その中心は非正規雇用の労働者（不安定雇用労働市場）である。それをもたらしたのは日本的雇用システムの解体であり、労働の規制緩和であり、あるいは産業構造の転換（サービス産業化）であった。それによって低処遇・不安定労働条件の非正規雇用者が若者を中心に大量に作り出されていった。

企業横断的労働市場は、この非正規雇用者の他に「周辺の正社員」（流動的正社員）、従来の小零細企業の労働者、職種別労働市場の労働者などからなっている。この内、「周辺の正社員」は日本的雇用システムの解体とともに増大した。彼らは正社員であるが、非年功型で低処遇の、かつ長期雇用を保障されない労働者である<sup>31)</sup>。彼らは外食産業やサービス産業などを中心に急速に拡大していった。

一方、職種別労働市場あるいは小零細企業の労働者は日本的雇用システムの成立以前から存在した。しかし、日本的雇用システムの崩壊以降、その多くは労働条件を急速に悪化させていった。

職種別労働市場とは企業の枠を超えて職種別・熟練度別に雇用・処遇される労働市場のことである。しかし、わが国では厳密な意味での職種別・熟練度別の社会的評価制度は成立しなかった。そのため、職業資格・賃率に対応した本格的な職種別労働市場は、一部の職種を除き形成



されなかった。しかし、そういう中であっても、熟練の社会的通用性があり、同一職種間移動の高い職種は存在した。そこではある種の職種別労働市場が形成されていた。たとえば、私が80年代に行った造船離職者調査によると、起重機運転工・溶接工・管舩工(配管工)・塗装工においては熟練の社会的通用性が強く、同一職種間移動の高い労働市場が形成されていた。その労働市場は賃金の下支え機能を不十分ではあるが有していた。しかし、労働力需給が逼迫から過剰に転じるとその機能はまったく発揮されず、「不安定雇用労働市場」(非正規労働者など)との共有部分を拡大していった。職種別労働市場はこの「不安定雇用労働市場」の基底部分たる不熟練労働者に対しては上位の位置を占めていたが、その全体とは必ずしも截然と区別されずに雑然と入り組んでいた<sup>32)</sup>。

「不安定雇用労働市場」はその当時、臨時工、季節工、パートタイマー、建設労働者、社外工などからなっていたが、その後、新たなタイプの非正規労働者(派遣労働者、契約社員、その他)を抱え込みながら拡大していった。

企業横断的労働市場はこれら「不安雇用労働市場」、職種別労働市場、小零細企業労働市場を含む労働市場である。それはバブル経済の崩壊以降、とりわけ、日本的雇用システムの崩壊以降、その位置を大きく上昇させた。派遣労働者を中心とする非正規雇用者の多くが企業横断的労働市場に流入してきたからである。さらに企業横断的労働市場はその肥大・拡大とともに、そこにおける労働条件を急速に悪化させていった。たとえば、企業横断的労働市場の一部を構成する建設労働市場(職種別労働市場)では「下請専門工事業者を中心に技能者の低賃金化が定着」し、「労働の過酷さと相まって、若者が敬遠し始め」てきている<sup>33)</sup>。

このように企業横断的労働市場は、その急速な拡大にもかかわらず、整備がされないままに放置され資本の意のままに利用されている。今こそ企業横断的労働市場の整備が急がれるところである。ジョブ・カード制度はそれにどのように関われるであろうか、その可能性と課題を探ってみよう。

#### (ロ) ジョブ・カード制度と職種別労働市場の整備

企業横断的労働市場の整備には雇用面・賃金面・職業訓練面、あるいはその他の面での整備が必要である。ジョブ・カード制度の目的が「正社員経験が少なく、職業能力形成の機会に恵まれなかった者」に対する実践的な職業訓練と職業能力評価制度をベースとしたジョブ・カードの普及であるとしたら、それは職種別職種別労働市場の構築・整備にどのような効果をもたらすのであろうか。

まず、ジョブ・カード制度の実績をみてみよう。表11はジョブ・カード取得者数と職業訓練(職業能力形成プログラム、実践型教育プログラム)の受講者数を示したものである。それによると、ジョブ・カード取得者数は08~10年度の3年間で計43万人である。ジョブ・カード制度の導入時(08年度)こそ取得者数は少なかったものの、その後(10年度)は3倍強(20万人)に達している。しかし、それでも12年度までに目標の100万人を達成するのは困難である。「新成長戦略」(10年)でジョブ・カード制度に公共職業訓練や基金訓練が加わり、11年度以

表 11 ジョブ・カード制度の実績

	08年度	09年度	10年度	合計	就職率
ジョブ・カード取得者数 (目標：08～12年度 100万人)	65,169	162,885	199,929	427,983	
職業能力形成プログラム					
有期実習型訓練受講者数	505	4,612	7,169	12,286	78.3%
実践型人材養成システム受講者数	957	3,133	8,342	12,432	97.1%
日本版デュアルシステム受講者数	33,902	41,080	24,725	99,707	71.3%
小計	35,364	48,825	40,236	124,425	
実践型教育プログラム修了者数	9,812	11,830	$\alpha$	21,642	
合計	45,176	60,655	$40,236 + \alpha$	$146,067 + \alpha$	

注1) ジョブ・カード取得者数および職業能力形成プログラム受講者数の10年度実績は11年2月末時点の数字である。

注2) 就職率は10年4月～10年11月末までに訓練を修了した者の3ヶ月後の数字である。

出所) 厚生労働省『ジョブ・カード制度 新「全国推進基本計画」参考資料』2010年。

降は多くの取得者数が見込めるものの、それでもまだ不十分であろう。ジョブ・カード制度のより一層の宣伝と普及が必要である。

つぎに、職業訓練の受講者数であるが、職業能力形成プログラムと実践型教育プログラムを併せて「14万6千人+ $\alpha$ 」が受講している。 $\alpha$ 分を1万人強で換算すると、16万人近くが3年間で受講したことになる。ジョブ・カード取得者(約43万)の約4割が受講したことになる。しかし、ジョブ・カード制度の対象者が「正社員経験が少なく、職業能力形成の機会に恵まれない者」であることを考えると、4割という数字は決して高いものではない。むしろ少ないといっていいただろう。問題はそれだけではない。受講者数が漸増ではなく、逆に3年目に減っていたり(職業能力形成プログラム)、あるいは雇用型訓練(有期実習型訓練と実践型人材養成システム)の受講者数が少ないこと(職業能力形成プログラム全体の2割)なども、ジョブ・カード制度の普及・発展を考える上で問題である。とくに、ジョブ・カード制度の成否を握っていると思われる有期実習型訓練の受講者数がきわめて少ないことである。「ジョブ・カード制度の現状と今後の方向性」を追求した労働政策研究・研修機構の調査では、有期実習型訓練は「平均して2倍の訓練生の応募があり、充足率は9割」となっているが<sup>34)</sup>、職業能力形成プログラム全体で見ると、それは1割にすぎない。ジョブ・カード制度を発展させ、その認知度を高めるためには、企業へのPR活動が不可欠である。企業の協力なくして、受講機会の拡大・受講者数の増大はありえないのである。

もちろん、その一方で、応募者拡大のためのPRも必要である。先の調査によると、訓練生を募集しても「応募のなかった経験のある企業が13%もあり、求人方法に課題があったと思われる」からである<sup>35)</sup>。キャリア・コンサルティングの強化やジョブ・カード訓練への積極的な誘導(ハローワークを通じた訓練生募集の強化含む)などが必要であろう。

つぎに、職種別労働市場の構築、整備に不可欠な熟練の社会的評価につながる職業能力評価

基準についてみてみよう。厚生労働省のホームページによると、職業能力評価基準とは「仕事に必要な技術・技能と知識」および「成果につながる職務遂行能力（4レベル）」を業種別、職種・職務別に整理・体系化したものである。その数は44業種221職種に上る。その構成を「仕事に必要な技能・技術と知識」でみてみると、「職種」→「職務」→「能力ユニット（職務遂行に必要な能力）」→「能力細目（作業単位ごとに必要な技能・技術と知識）」という単位に細分化されている。先の数字（221職種）は職種別のものであって、「能力ユニット」「能力細目」レベルのものではない。職業能力評価基準で重要なのは、むしろこの「能力ユニット」「能力細目」レベルであり、その数は職種別レベルの何倍・何十倍にもなる。

表12はその「能力ユニット」レベルの評価基準を示したものである（能力ユニット名：鋳鉄鋳物鋳造）。それをみると分るように、評価基準は作業手順書やマニュアルに似ており、きわめて詳細である。ジョブ・カード制度はこの精細な評価基準を訓練評価に取り入れたのである。企業の多くはこれを高く評価し、その8割が「必要な職業能力が明確になり、指導しやすくなった」と答えている<sup>36)</sup>。こうした評価基準の客観化、容易化を可能にしたのは評価項目の細分化（たとえば、能力細目の作業単位ごとに示される技能・技術、知識）であるが、そのことはジョブ・カード（評価シート）の社会的通用性を高めることになった。先の調査によると、企業の約6割が「応募者がジョブ・カードを持っていれば採否の判断がしやすい」、また、7割が「ジョブ・カードのキャリアコンサルタント記載欄は注意してみる」と答えている<sup>37)</sup>。ジョブ・カード制度の周知徹底がさらに進めば、その社会的通用性は一層高まると思われる。

以上から分るように、キャリア・カード制度は企業横断的労働市場の未整備な状態を、職種別労働市場の整備という点で一步進めている（あるいはその可能性をもっている）といいたいだろう。職種別労働市場の整備には職業訓練制度と技能資格が企業横断的に整備されることが必要であるが、ジョブ・カード制度における職業訓練（とくに、職業能力形成プログラム）と職業能力評価基準に基づく訓練評価はそれを一步進め得ると思われる。それは少なくとも、企業が求める職業能力と労働者のもつ職業能力とのミスマッチを解消し、求職者と求人企業のマッチングを促進するのに役立つであろう。

しかし、企業横断的労働市場（職種別労働市場）の整備はこれだけでは不十分である。その整備のためには訓練で新たに得た職業能力・資格に応じた職種別・職務別の賃率が確立されなければならない。しかも、その賃率は最低賃金制の規制力が強力に働いた上で展開されなければならない。これらのことが整備されなければ、ジョブ・カード制度へ職業能力評価基準が導入されても、そのメリットは労働者にはなく、企業にもたらしかねないのである。たとえば、職業能力評価基準における「成果につながる職務遂行能力（4レベル）」は労働者よりも企業を意識して作られた評価基準である。「正社員経験が少なく、職業能力形成の機会に恵まれなかった者」にとって必要なのは作業担当者レベルの「レベル1」であって、それより上のレベル（2～4レベル）は管理・監督者用のものである。そういう意味では、それは職種別労働市場の整備とは直接に関わらないのである。

表 12 職業能力評価基準の事例——能力ユニット名（選択能力ユニット）：鑄鉄鑄物鑄造（電気製品関連の鑄鉄鑄物鑄造作業を適切に行う能力）——

能力 ユニット 名	能力細目	必要な技能・技術
鑄鉄鑄物鑄造 へ電気製品関連の鑄鉄鑄物鑄造作業を適切に行う能力	①鑄鉄鑄物鑄造作業の理解と段取り	<ul style="list-style-type: none"> <li>○鑄鉄鑄物鑄造に関し、鑄造方法の決定、鑄型造型の段取りを適切に行っている。</li> <li>○鑄物砂の調砂として、砂、粘着砂、添加剤、水分の配合及び調整を適切に行っている。</li> <li>○鑄鉄鑄物鑄造機械の各部の名称と機能、作業手順を正確に理解している。</li> <li>○造形方案、湯口系方案、押湯方案などの鑄造方案の特性を確実に理解したうえで、作業の段取を行っている。</li> </ul>
	②鑄鉄鑄物鑄造作業の理解と段取り	<ul style="list-style-type: none"> <li>○鑄型の造形または補修として、各種砂型による造型、各種中子の製作、鑄型の乾燥及び組立などを適切に実施している。</li> <li>○鑄型の良否を判定し、必要な場合は補修をしている。</li> <li>○塗型材の測定、調合を適切に実施している。</li> <li>○作業標準に沿って鑄込作業を適切に行っている。</li> <li>○ジョルト造型機、スクイズ造型機、ブローイング造型機などを操作して、造形作業を適切に実施している。</li> <li>○鑄鉄鑄物鑄造加工現場の5Sやロス・ムダの発見により、鑄造作業の効率化と正味作業時間の短縮化に向けた取組みを行っている。</li> </ul>
	③作業の評価と機械・治工具の調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>○鑄鉄鑄物鑄造機械、鑄鉄鑄物鑄造機械の付属装置、金型、安全装置、その他の工具の点検及び整備を適切に行っている。</li> <li>○鑄鉄品に関する寸法検査、外観検査、金型に起因する欠陥の検査及びその対策を行っている。</li> <li>○精密製造された製品をマイクロメーター、ノギス等により測定している。</li> <li>○鑄鉄品に生ずるピンホール、ブローホール、ふかれ、焼きつけなどの欠陥の原因を分析し、その防止対策を講じている。</li> <li>○鑄鉄鑄物鑄造工具の寿命の判定を行い、工具磨耗補正量の設定を実施している。</li> <li>○設備の点検、機器各部の注油及び点検、工具の手入れやメンテナンスを定期的に行っている。</li> </ul>
必要な知識		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1, 鑄造一般…鑄型の種類及び用途、鑄型の乾燥方法と硬化方法、品質管理</li> <li>2, 機械工作法…模型の種類及び用途、溶接法</li> <li>3, 図形…JIS規格（図示法、材料記号、はめあい方式）</li> <li>4, 電気…電気用語、電気機械器具の使用法</li> <li>5, 関係法規…環境基本法関係法令（鑄造部分に関する箇所）</li> <li>6, 安全衛生…安全衛生に関する詳細な意識</li> <li>7, 鑄鉄鑄物鑄造作業法             <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">・鑄物砂原料の種類、性質及び用途</li> <li style="width: 50%;">・鑄物砂の性質、調砂及び試験</li> <li style="width: 50%;">・鑄造方法（造型・湯口系・押湯の3方案）</li> <li style="width: 50%;">・鑄型造型作業の方法</li> <li style="width: 50%;">・鑄型の効用及び塗型材の種類</li> <li style="width: 50%;">・鑄込作業の方法、鑄仕上げの方法</li> <li style="width: 50%;">・鑄鉄品に生ずる欠陥品の原因及びその防止方法</li> <li style="width: 50%;">・溶解作業法、鑄鉄作業の検査</li> <li style="width: 50%;">・鑄鉄の種類、成分、性質及び用途</li> <li style="width: 50%;">・鑄鉄品の熱処理、その他</li> </ul> </li> </ol>		

出所) 厚生労働省より。

最後にジョブ・カード制度に参加している企業規模と訓練期間（時間数）の問題について一言述べておく。先の労働政策研究・研修機構の調査によると、有期実習型訓練を実施している企業の9割は従業員数（正社員）100人未満の中小企業である。中でも30人未満の小零細企業が全体の7割を占めている。職種別労働市場の多くが小零細企業の労働者から成っていることを考えれば、この規模の参加でいいのかもしれない。しかし、日本的雇用システムの崩壊以降増大している派遣労働者は、その多くが大中企業で働く労働者である。そのことを考えると、ジョブ・カード制度に参加する企業が中小零細規模だけでなく、大中規模にも拡大されることが望まれる。

つぎに、ジョブ・カード制度の訓練期間であるが、その多くは6ヶ月以下である。実践型人材養成システムの6ヶ月～2年を除くと、1年以上の訓練種目はきわめて少ない。しかし、ジョブ・カード制度の対象者、とりわけ、有期実習型訓練の対象者は若者たちであり、彼らには長期間の訓練が必要である。離職者訓練のような短期訓練で労働市場に再登場しても、職種別労働市場の主人公にはなりにくいからである。

### 3. 公共職業訓練の「義務付け・枠付け」の見直しと雇用・能力開発機構の廃止

#### (1) 職業能力開発促進法の「義務付け・枠付け」の見直しとその狙い

##### (i) 地方分権改革推進委員会の第3次勧告と「義務付け・枠付け」の見直し

公共職業訓練は90年代末以降、とりわけ2000年代に入ると合理化・規制緩和の波に洗われた。たとえば、職業訓練の民間委託・市場化テスト、訓練施設の統廃合・訓練科の廃止、学卒定員の削減、職業訓練指導員の削減、あるいは、授業料の有料化・賃金削減（指導員手当の見直し）などが次々に行われた。その詳細については拙稿を見ていただくことにして<sup>38)</sup>、ここでは公共職業訓練の「義務付け・枠付け」の見直しと雇用・能力開発機構（機構）の廃止問題について検討する。

現在進行している「地域主権改革」は自公民の「地方分権改革」を引き継いだものである。それは小泉政権が追求した地方づくりの完成をめざすものといわれる<sup>39)</sup>。自公民時代につくられた地方分権改革推進委員会（07年）は、民主党政権になって以降、矢継ぎ早に第3次勧告、第4次勧告をだした。とくに、第3次勧告（09年10月）は「地方分権改革」の重要な一環をなすものであった。そこに盛り込まれた地方に対する「義務付け・枠付け」の廃止は、学校教育・保育、福祉・介護、公共職業訓練、その他の広範にわたって、行政サービスの最低基準を定める「義務付け・枠付け」の見直しを迫るものであった。職業能力開発促進法の「義務付け・枠付け」の見直しでは、次の6項目にわたって勧告がだされた<sup>40)</sup>。

①職業能力開発校の設置及び管理の義務付けの廃止

②普通課程の職業訓練（訓練期間が1～2年の訓練科目）の施設内実施の義務付けの廃止

③訓練基準（教科、時間、設備）の廃止

- ④職業訓練指導員の資格の廃止
- ⑤訓練生に対する技能照査の廃止
- ⑥短期課程および障害者訓練の無料の廃止

これらの「義務付け」の廃止には全国知事会の意見・提言が反映している。たとえば、①については、全国知事会の「都道府県職業能力開発校の管理運営の外部委託等ができるよう、国による設置及び管理に対する義務付けは廃止し、助言及び勧告等の関与は最小限にすべき」が、また②については「普通課程の普通職業訓練は、短期課程と異なり、民間委託ができない等、行政の弾力化・効率化を阻害しており、都道府県の自主的な判断により、実施が可能となるよう、国の義務付けを廃止すべき」が反映されている<sup>41)</sup>。

これら見直しの対象とされた項目について、厚生労働省は次のような対応を行った。

①については、「都道府県が設置する職業能力開発校について、都道府県以外のもが管理運営できるよう、所定の措置を講ずる」という政府の方針に対し、厚生労働省（職業能力開発局）は「(それについては) 指定管理者制度によって行う」という指示を各都道府県知事宛に出した（平成10年4月28日付け）。ついで②については、その実施に当たって職業能力開発促進法の改正が不可欠であるとの認識を示した。また③～⑥については、「地域主権戦略会議」（10年2月）で第2次見直しの対象とされ、検討の結果、「各都道府県が条例を定め、その条例に委任する」ということになった。

以上の経緯に示されるように、6項目すべてにおいて「義務付け・枠付け」の「廃止又は条例委任」が進行している。

## (ii) 公共職業訓練の「義務付け・枠付け」の見直しの真の狙い

### (イ) 「義務付け・枠付け」の見直しと民間委託

「義務付け・枠付け」の見直しとは、一般的には国による行政サービスの廃止あるいは地方への移管・委任を意味している。しかし、先ほども述べたように、それはかたちを変えた規制緩和・構造改革である。構造改革、規制緩和が本格化するのは90年代後半以降、とりわけ2000年代であるが、今回のそれは憲法に抵触する内容を多分に含みながら（勤労の権利や職業選択の自由に係るサービスの廃止）、小泉政権の追求した地方づくりの完成をめざすものである。それは地方自治体にある種の自主性の強化や自由度の拡大を与えながらも、構造改革の責任を委ねるものである。こうした「義務付け・枠付け」の廃止は、財政赤字の地方自治体において、即刻、サービスの統廃合・低下しいはナショナルミニマムの崩壊に繋がりがかねないのである。

一般的には「義務付け・枠付け」の見直しは以上のような危険性を孕んでいるが、公共職業訓練（職業能力開発促進法）の場合はどうであろうか。まずは、その目的を見てみよう。

職業能力開発促進法の「義務付け・枠付け」の見直しは、一言でいうと職業能力開発施設の管理運営とその訓練を民間に委託することである。先に見た「義務付け・枠付け」の見直し（1～5項目）は、すべてそれへ向けたものである。

まず1項目についてであるが、その目的は訓練施設の管理運営の義務付けの廃止と指定管理者制度による管理運営の外部者代行である。指定管理者制度とは「公の施設を民間業者、団体を指定して管理運営させる制度」のことである。従来、「公の施設の管理は地方公共団体やその外郭団体に限定して委託できたが、それを広く民間（営利企業、財団法人、NPO法人等）に開放し、代行させる」ものである。03年に施行されて以来、7万以上の公共施設で導入されているが、職業能力開発施設への適用は今回が初めてである。

ついで2項目であるが、その目的は都道府県の学卒者訓練の民間委託である。学卒者訓練は訓練期間1～2年の長期訓練課程であるが、これまで短期訓練課程のように外部委託できず、都道府県の訓練施設（職業能力開発校）の直営で行われてきた。それを都道府県の自主的な判断で外部委託できるよう国の義務付けを廃止するのである。

最後に3～5項目についてであるが、その目的は訓練ハードルの廃止ないし柔軟化である。そのことによって訓練を容易化し、民間への委託を促進することである。訓練基準（教科、訓練時間、設備）、訓練指導員資格、および照査試験等というハードルを廃止・容易化することによって、民間での訓練を容易にしようとする。5項目の照査試験はある種の訓練修了試験であり、その廃止は訓練ハードルの低下に繋がる。

以上、職業能力開発促進法の「義務付け・枠付け」の見直しは、他分野のような行政サービスの地方移管・委任ではなく、職業訓練サービスの直接的な民間移管・委託を目的としている。

#### (ロ) 「義務付け・枠付け」の見直し（民間委託）の真の狙い

では、この民間移管・委託の目的は何であろうか。「構造改革特区の第9次提案に対する政府の対応方針」から民間委託の理由を探してみよう。

同上の「政府の対応方針」<sup>42)</sup>（平成18年9月15日）は、職業訓練サービスの民間委託の理由をつぎのように述べている。

「時代のニーズ、地域の産業構造の変化等に的確に対応した技能の習得を図ることができ、効果的・効率的な職業能力開発を推進することが可能となるよう、柔軟な科目改編、多様な外部人材の活用などの方策について、管理運営の外部委託を含め、その適正な運営を確保することが可能かどうか」を検討する、と。

この文章は役人言葉できわめて分りにくいが、通訳すると民間委託の理由は次のようになる。

- ①「地域のニーズ・産業構造に対応した技能の習得」のため。
- ②「効果的・効率的な職業能力開発の推進」のため。
- ③「柔軟な科目改編」のため。
- ④「外部人材の活用」のため。

このような民間委託の理由に対して、全国職業訓練協議会はつぎのように反論している<sup>43)</sup>。

①については「都道府県は民間で実施することが困難な科目を主として実施して」おり、すでに地域のニーズ・産業構造に対応している。

③②については「柔軟な科目の設置については、委託訓練の導入によりすでに拡大されて」

おり、その結果「効果的・効率的な職業訓練は現行でも可能になっている」。

④については「都道府県の職業訓練指導員は各訓練科目に1名の配置が多くなっており、外部講師として多数の民間の人材を活用している」。

この全国職業訓練協議会の意見について若干補足すると、①の「民間で実施困難な科目」とは「ものづくり」系の科目のことである。これは実習設備や施設等に多くの資金を必要とする少人数教育の科目である。営利目的の民間にとっては「実施困難な科目」であり、それに代わって都道府県が「主として実施してきた」のである。

つぎに④の「外部人材の活用＝職業訓練指導員の配置」についてであるが、本来、訓練指導員の配置は生徒10名に1名が原則であった。しかし、2000年代に入り、正規の指導員を民間の講師で代替するリストラが進行し、非常勤として外部人材の活用が拡大した。たとえば、「東京では職業訓練指導員の2人中1人は非常勤です。大阪では業務の難易度・危険度によって正規2人・非常勤1人、あるいは正規1人・非常勤2人という形で非常勤講師（民間）を活用している」という。

最後に③の「柔軟な科目設置・改編」についてである。訓練基準の弾力化はすでに職業能力開発促進法（85年）の成立から始まっていた。職業能力開発促進法によって事業主のための職業能力開発は強化され、その一環として訓練基準（訓練期間、時間、訓練科目）が弾力化された。すなわち、A型訓練からB型訓練への転換である。これによって民間事業主は必要に応じて自由に職種を設定できるようになった。90年代末から2000年代に導入・拡大された委託訓練はその代表的なものである。今や委託訓練は公共職業訓練全体の3分の1以上を占めている（表2、3参照）。

全国職業訓練協議会の意見もまじえながら、政府のいう職業訓練サービスの民間委託の目的・理由を検討してきた。それは十分な説得力をもっていないことが分った。

それでは民間委託の真の狙いは何であろうか。そこにはどんな危険性が秘められているのだろうか。それについてはすでに導入・実施されている「職業訓練の民間との役割分担」および「職業訓練の市場化テスト」を通じて見てみよう。

まず最初に、職業訓練の「民間との役割分担」である。それは国／都道府県の行う直営訓練に制限を加えようとするものである。それは労働省と文部省とで交わした「今後の公共職業能力開発施設の在り方等」（98年）で始まった。この覚書で公共職業能力開発施設は「専修学校等との重複を避け」、「適切な役割分担」することになった。労働省はこれに基づいて各都道府県に「公共職業能力開発施設と専修学校等との調整等について」の通達を出した（98年3月31日）。この通達は、早速、次年度（98年度）から活用・利用されていき、「民間との役割分担」を理由とする「科目の見直し」が相次いだ。見直しの対象は民間（専修学校）と重複する科目、すなわち、「ものづくり系」以外の科目である。たとえば、東京都における3年間17科目の廃止、長野県・和歌山県・その他におけるOA事務科・OAビジネス科・情報ビジネス科の廃止、山形県・熊本県における美容科の廃止などである。



「民間との役割分担」は科目の見直し・廃止だけに留まらなかった。その導入は都道府県を含むわが国全体の「職業能力開発行政の縮小・再編」＝職業能力開発の合理化に利用されていった。民間委託訓練の拡大、正規の訓練指導員の削減、外部講師の導入・拡大、さらには職業能力開発校の統廃合、指導員手当の削減、職業訓練の有料化などである。このことは、今回の民間委託の真の狙いが何であるかを如実に示唆している。

つぎに東京都の「市場化テスト」である。小泉政権は規制緩和政策として「公営組織の法人化・民営化」を推し進めた。その一環として、06年に「公共サービス改革法」（別名：市場化テスト法）が成立した。東京都はいちはやくこの「公共サービス改革法」を利用して、06年12月に「市場化テスト」（官民競争入札）を導入した。その結果、対象となった7科目中6科目が民間に落札され、07年度から民間訓練が実施されていった（ネットワーク建築科、貿易実務科、医療事務科、ビジネス経理科、経営管理実務科）。「市場化テスト」は技術点600＋価格点400＝総合点1,000で評価されるが、官民の競争入札を左右したのは価格点であった。技術点は「官」が上回っていたが、価格点は「民」が圧倒した。その価格差は年間経費で8,000万円（6科目）に達した。それが総合点に反映して、6科目が民間に委託された。この「市場化テスト」は現在も引き継がれており、「平成10年度には8科目が、官民競争入札を実施しないまま民間委託が継続されて」いる<sup>44)</sup>。

訓練を委託された民間企業の多くは専任指導員が少なく、非常勤の時間講師で授業を行っている。そのため、「生徒個々の技能習得状況の把握や生活指導が十分にできず、職業人教育が行われていない」、あるいは「施設内訓練（直営訓練…引用者）と比べて訓練終了後の就職状況も極めて悪い」などが生じている、という<sup>45)</sup>。また、官民競争入札（市場化テスト）に参加した業者からは「自由なカリキュラムを組みたい」「実技時間が多すぎる」「指導員免許は必要ない」など、職業能力開発促進法で定める訓練基準を否定する意見がだされている<sup>46)</sup>。このように職業訓練の民間委託は、訓練の質を継続的に保障することを困難にし、企業利益優先の科目と訓練内容に変えていく危険性を有している。

以上、「民間との役割分担」と東京都の「市場化テスト」をみてきた。そこに示されているのは職業能力開発行政の止めどもない縮小・再編／職業能力開発の合理化であり、公共職業訓練の質を継続的に維持することの困難性であった。そのことは今回の民間委託の真の狙いが何であるかを如実に物語っている。そこに見えるものは都道府県における職業能力開発経費の削減であり、公共職業訓練のさらなる縮小・再編→低質な職業訓練→切捨てである。

## (2) 雇用・能力開発機構の廃止とそれの持つ意味

08年12月24日、雇用・能力開発機構（以下、機構に略）の廃止が閣議決定された。雇用促進事業団から受け継がれてきた職業能力開発業務は、高齢・障害・求職者雇用支援機構（以下、支援機構に略）に移管されることになった。ただし、その業務が全て移管されるのではなく、職業能力開発総合大学校は指導員養成から指導員研修に縮小し、職業能力開発促進センター（ポ

リテクセンター／61 施設) と地域職業訓練センター (82 施設) は希望する都道府県ないし市町村に移管するというものであった<sup>47)</sup>。

雇用・能力開発機構の廃止論は、財政削減ありきで充足した「行政減量・効率化有識者会議」の提言であった。会議では職業訓練施策の諸問題を解決する議論はされず、組織運営の効率化ばかりが追求された。そのため、機構廃止論は多くの問題点を持つことになった。以下にそれを検討する。

1つは、職業能力開発業務に対する国の関与の縮小である。機構廃止論は先述したように職業能力開発促進センターの地方移管、職業能力開発総合大学校の縮小（新規の指導員養成の廃止等）などを掲げている。いずれも財政削減と民活路線の立場からのもので、その実施は公的職業訓練の大幅な縮小に繋がる。たとえば、職業能力開発促進センターは「ものづくり」系の離職者訓練（アビリティコース）の中核施設として、大型設備や新鋭設備を備えていた。しかし、その地方移管は職業訓練に対する国の責任（予算・補助）を後退させ、「ものづくり」施設の維持・存続を危うくする。

また、職業能力開発総合大学校は指導員の養成、職業訓練の調査・研究に重要な役割を果たしてきた。しかし、廃止論は4年制の長期課程の廃止と調査・研究機能の縮小を決定した。長期課程の廃止は専門性を有し、かつ職業訓練行政を体系的に理解する訓練指導員の養成・供給を困難にし、また、わが国で唯一の職業訓練の高等専門機関である同大学校の調査・研究機能の縮小は、公的職業訓練のみならずわが国全体の職業訓練に大きな打撃を与えるであろう。

2つは、働く権利の保障の問題である。国は憲法27条で国民の働く権利を保障しているが、それを具体化するために旧職業訓練法(58年)、新職業訓練法(69年)、職業能力開発促進法(86年)を制定した。また同時に、ILOの第142号条約（人的資源開発条約／75年）や人的資源開発勧告（第195号／04年）を批准し、職業訓練を進めることを政府の第一義的な責任とした。しかし、今回の国の職業訓練に対する責任の後退は、国民の働く権利や国際的約束に対する挑戦である。

3つは、職業訓練と「産業政策・中小企業政策との連携強化」についてである。それは職業訓練への経済産業省の関与とも関わって、産業・企業のための職業訓練が強化されることを意味している<sup>48)</sup>。当然、そのことは職業能力開発促進法（85年）の制定以降弱まってきた労働者のための職業訓練がさらに弱まることを意味する。再度、労働者の力量形成のための職業訓練が位置づけられる必要がある。

4つは、雇用・能力開発機構の廃止にともなう職員の労働契約に関わる問題である。すなわち、今回の機構廃止に当たって職業能力開発事業は高齢・障害・求職者雇用支援機構(新機構)へ移管するが、職員については一旦解雇するという。廃止法案はこのことについてつぎのように言う。

<第三 雇用・能力開発機構の解散等>

「職員の労働契約に係る権利及び義務並びに国が継承する資産及び負債を除き、その一切の権

利及び義務は、継承計画書において定めるところに従い、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が継承するものとする」

#### 〈第九 高齢・障害・求職者雇用支援機構の職員の採用〉

「雇用・能力開発機構は、…高齢・障害・求職者雇用支援機構の職員となる意思を表示した者の中から、高齢・障害・求職者雇用支援機構の職員の採用の基準に従い、…職員となるべき者を選定し、その名簿を作成して高齢・障害・求職者雇用支援機構の理事長に提出する」「この名簿に記載された雇用・能力開発機構の職員のうち、高齢・障害・求職者雇用支援機構の理事長から採用する旨の通知を受けた者を…職員として採用されるものとする」

ここに示されているのは職員の労働契約に関わる権利の否定である。すなわち、雇用・能力開発機構の廃止にともない職員は一旦解雇され、新機構に移る場合には希望者全員が採用されるのではなく、新機構の採用基準を満たし、かつ理事長が認めた者だけが採用される。従来の独立行政法人の見直しでは、職員の雇用・労働条件は一括継承されてきたが、今回は一括継承されず、職員は解雇される。

この廃止法案は11年3月12日、参院厚生労働委員会において可決された。それは東日本大震災で日本中が混乱し、マスコミの注視がいかない下での可決であった。この廃止法は解雇を規制するのではなく、解雇規制を逆に緩和・認定するものである。この可決の結果、約3,000人の職員の一部解雇が現実になったが、彼ら全員が新機構に再雇用（採用選考）される確約はない。

#### （注）

1) 厚生労働省『雇用・能力開発機構のあり方検討会（第1回）』（2008年3月13日）、『同（第7回）』（2008年12月2日）による。その原資料は以下の通りである。なお、そこには注として「算出・推計の根拠の異なるものを、大まかな全体像を捉えるため、便宜上合算し整理」した、と書かれている。それから分るように（以下の原資料からも分るように）、教育訓練市場の各セクターの支出の年度は一定ではない。本文では一応2006年度／07年度としたが、実際は前者は05～07年度の「算出・推計の根拠の異なるもの」が、後者は05～08年度のもが使われている。

前者（第1回）：企業は『平成18年就労条件調査』、『労働力調査』（平成17年平均）を元に推計、労働者は『平成18年度能力開発基本調査』、『労働力調査』（平成18年平均）、矢野経済研究所『教育産業市場調査結果2007』を元に推計、国、都道府県関係分は平成19年度厚生労働省予算、公共職業に関わる都道府県拠出分は平成18年度実績による。

後者（第7回）：企業は『平成18年就労条件総合調査』、『労働力調査』（平成17年平均）を元に推計、労働者は『平成19年度能力開発基本調査』、『労働力調査』（平成18年平均）を元に推計、国、都道府県関係分は平成20年度厚生労働省予算、公共職業に関わる都道府県拠出分は平成19年度実績による。

なお、厚生労働省調べ以外に、労働政策研究・研修機構『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』2004年がある。それによると教育訓練総額は9,032億円で、そのうち民間が7,400億円（82%）、国が1,632億円（18%）である。本文の厚生労働省調べとは差があるが、それは労働者分が含まれていないからである。

- 2) 小池和男『日本企業の人材形成』中公新書, 1997年, 84~87頁, 134~137頁を参照のこと。
- 3) 政・財界が主導する「個人主導型・個人責任型の職業能力開発」については, 木村保茂「公共職業訓練の今日の特徴と課題」北海学園大学開発論集第85号, 2010年, 50~51頁参照。
- 4) 「平成22年度能力開発基本調査」によると, 計画的なOJTの実施率は正社員が57.8%, 非正社員が27.7%, OFF-JTの実施率が正社員67.1%, 非正社員31.4%である。
- 5) 自己啓発を行ったものは正社員41.7%, 非正社員18.4%である。
- 6) 2005年度の日本の職業訓練支出(対GDP比)は0.04%とアメリカの0.05%を下回り, OECDの先進国中最下位である。
- 7) 国の職業訓練(学卒者訓練, アビリティコース, 能力開発セミナー)の特徴については, 木村保茂・永田萬享『転換期の人材育成システム』学文社, 2005年の第4章を, 都道府県の職業訓練(学卒者訓練)については, 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」を参照してほしい。なお, 国(機構)の学卒者訓練は高度職業訓練, 都道府県の学卒者訓練は普通職業訓練と分れているが, 後者でも高度職業訓練を行う場合がある。それは都道府県立の職業訓練短大である。しかし, 都道府県立の職業訓練短大は全訓練校中(175校), わずか11校である。
- 8) 失業保険法の時代は労使で折半した保険料の一部分を充てていたが, 雇用保険法の時代には「事業主のみの負担による1,000分の3の部分の保険料の一部を充てる」ようになった。この点については, 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」の49~50頁を参照のこと。
- 9) 朝日新聞, 2010年12月18日。
- 10) 同上。
- 11) 74回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料『求職者支援制度について』2011年。
- 12) 労働省職業能力開発局『改訂新版職業能力開発促進法』労務行政研究所, 1998年, 213頁。
- 13) 「国と都道府県で短期職業訓練の二重行政が生じており, 国の職業能力開発促進センターで実施する短期訓練を廃止すべき」(2007年)。全国知事会協議会資料(平成19年7月12日・13日)より。
- 14) 「国は職業能力開発大学などの県を超える広域的な職業訓練と高度な職業訓練を実施し, 離職者訓練と在職者訓練は, 地域の産業政策や福祉政策と連携した効果的な雇用対策を実施するために都道府県が実施する」北山潔「公共職業訓練の現状と地方分権」『青森県職業訓練指導員協議会学習会報告資料』2009年より。
- 15) 職業能力開発分科会報告「国が行う職業訓練と雇用・能力開発機構の今後のあり方について」2010年3月3日より。
- 16) 公共職業訓練のリストラ・縮小については, 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」52~53頁を参照のこと。
- 17) 委託訓練の成立・開始・拡大については, 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」52頁, 81頁を参照のこと。
- 18) 朝日新聞, 2011年2月21日。
- 19) 北海道の学卒者訓練の課題については, 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」79~80頁を参照のこと。
- 20) 埼玉県『平成21年度埼玉の職業能力開発』, 神奈川県『平成22年度技術校パーフェクトガイド』を参照。
- 21) 「ジョブ・カード構想委員会・最終報告」2007年。
- 22) 同上資料。
- 23) 「ジョブ・カード制度 新『全国推進基本計画』」2011年。ただし, 具体的な対象者については, 「現在(11年7月11日)のところ実施要領等がまだだされておられませんので, 具体的にどのような者が訓練の対象者になるかについては, 情報を持ち合わせておりませんが, 10月1日以降になると

はっきりした要領等が発出されると思います」(雇用・能力開発機構北海道センター)。

- 24) 同上資料。
- 25) 同上資料。
- 26) たとえば、野村正実『日本の雇用慣行』後藤道夫『日本型雇用』花伝社、2011年を参照。
- 27) 後藤道夫は日本型雇用の労働者を大企業(1,000人以上)と公務員の他に、中企業(100~999人)の男子正規労働者を含めている(後藤、前掲書参照)。
- 28) 野村正実「(日本の…引用者)雇用慣行がひとたび形成されると、形成された雇用慣行それ自体が社会的規範・価値観となる強い傾向がある」と指摘している(前掲書、431頁)。また、後藤道夫も日本型雇用それ自体が社会標準化していたと述べている(前掲書、43頁、および後藤道夫『反「構造改革」』青木書店、2002年、31頁)。
- 29) このことを強く意識し、主張しているのは後藤道夫である。
- 30) 後藤道夫は「日本型雇用が正規雇用全般にたいして強い規範性をもった時代の終わり」であると述べている(後藤道夫「構造改革が生んだ貧困と新しい福祉国家の構想」渡辺治・後藤道夫ほか『新自由主義か新福祉国家か』旬報社、2009年、358頁)。
- 31) 木下武男は「長期間の高い賃金上昇や安定した長期雇用が保証されない」正規雇用を「周辺的正社員」とよんでいる(後藤道夫・木下武男『改訂版 なぜ富と貧困は広がるのか』旬報社、2009年)。また、今野晴貴・本田由紀は「定期昇給あるいは賞与のどちらかを欠いている正社員」を「周辺的正社員」とよんでいる(遠藤公嗣、河添誠、木下武男、後藤道夫、小谷野毅、布川日佐史、本田由紀『労働、社会保障政策の転換を』岩波書店、2009年)。
- 32) 木村保茂「建設労働市場と造船離職者の流入——職種別労働市場の再編成に関する一考察」北海道大学教育学部産業教育計画研究施設研究報告書第29号、1987年、166~177頁参照。
- 33) 北海道建設新聞、2011年7月26日。
- 34) 労働政策研究・研修機構資料シリーズNO.87『ジョブカード制度の現状と普及のための課題——雇用型訓練実施企業に対する調査より——』2011年3月、17頁。
- 35) 同上書、17頁。
- 36) 同上書、30頁、32頁。訓練評価についてその明瞭性・客観性を評価する一方、客観的・公正な評価の難しさを訴える企業も若干ではあるが存在する(58頁)。
- 37) 同上書、30頁。
- 38) 木村、前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」52~53頁、56頁を参照のこと。
- 39) 渡辺治・二宮厚美・岡田知弘・後藤道夫、前掲『新自由主義か新福祉国家か』111頁。なお、小泉政権の「地方づくり」とは「地方自治体に構造改革の責任を委ねる」ことにより、「地方自治体を改革の尖兵として住民に立ち向かわせ」、同時に「福祉削減を競わせる体制」をいう(同上、111頁)。
- 40) 地方分権改革推進委員会『第3次勧告——3つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置——』2009年、自治労・全国職業訓練協議会『公共職業訓練に係る「義務付け・枠付けの見直し」と機構の廃止による「権限委譲」に対する見解と取り組み(案)』2010年を参照のこと。
- 41) 同上『第3次勧告』を参照のこと。
- 42) 内閣府地域活性化総合事務局「第9次提案に対する政府の対応方針」平成22年3月25日、インターネットより。
- 43) 自治労・全国職業訓練協議会、前掲『公共職業訓練に係る「義務付け・枠付けの見直し」と機構の廃止による「権限委譲」に対する見解と取り組み(案)』。
- 44) 同上。
- 45, 46) 同上。なお、東京都の資料によると、就職率は3科目で目標の70%を超えたが、2科目で下

回った。だが、この2科目とも「高齢者を対象とした科目であり、過去にも就職率の低迷がみられた」という理由で、「従来の実績と同程度と評価」された、という（東京都『東京版市場化テストモデル事業の取組』平成20年）。

- 47) 職業能力開発促進センターに関しては、地方移管を円滑に進めるよう財政措置を求めるアピールが5知事の連盟で出された(2010年11月)。また、地域職業訓練センターは、その運営が地方の業界団体に委ねられていたこともあって、2011年3月時点で82施設のうち72施設の移管が決まっている。
- 48) 公的職業訓練を守る会事務局『雇用能力開発機構の廃止・統合についての声明』2008年12月28日、インターネットより。