

国民的職業能力形成の諸条件

— 中間報告（1） —

国民的職業能力形成の諸条件

中間報告（1）

職業能力開発総合大学校 特別研究プロジェクト
「わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究」

はじめに

職業能力開発総合大学校は、昭和 36 年に中央職業訓練所として発足して以来、平成 23 年をもって創立 50 周年を迎えることとなりました。創立 50 周年記念事業の一環として、現在、次の三つの特別研究を実施しております。

- ① 職業訓練指導員養成の国際比較
- ② I S O 非公共教育訓練の標準化動向にあつて、職業訓練の質保証のあり方
- ③ わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究(本調査研究)

この 50 年はわが国にとっては産業経済の発展から安定への変遷の時代であり、激しい技術革新と、世界のグローバル化という大きな人類史的变化の時代でもありました。そのなかにあつて本校は、職業能力開発の担い手の育成と調査研究を通じてわが国の職業能力開発の発展に努めてきました。その理論的・実践的研究の立場から、これまでの歴史を振り返るとともに、改めて世界の動向に学び、今後のわが国の職業能力開発の方向性を明らかにしようとする事は、本校 50 周年記念に相応しい事業であると考えます。

本調査研究は 3 年間で予定していますが、先に研究の問題意識と計画をご報告した『企画報告書』に続いて、今回は初年度のまとめとして中間報告書をお届け致します。関係者の皆様の忌憚のないご意見、ご批判をお願い申し上げます。

2011年3月

職業能力開発総合大学校

校長 古川 勇二

特別研究プロジェクトメンバー

プロジェクトリーダー	古川勇二	職業能力開発総合大学校校長
サブリーダー	小原哲郎	職業能力開発総合大学校能開学科
委員（アイウエオ順）	新井吾朗	職業能力開発総合大学校能開学科
	大橋 敦	職業能力開発総合大学校能力開発研究センター
	小林辰滋	特定非営利活動法人日本エンプロイアビリティ支援機構理事
	田中萬年	職業能力開発総合大学校名誉教授
	谷口雄治	職業能力開発総合大学校能開学科
	待鳥はる代	職業能力開発総合大学校基礎学科
	松本和重	職業能力開発総合大学校能開学科
	村上智広	職業能力開発総合大学校能開学科
	山見 豊	社団法人実践教育訓練研究協会理事
若林俊治	特定非営利活動法人日本エンプロイアビリティ支援機構理事	

執筆担当

- I 小林辰滋、 II 1 田中萬年、 II 2 小原哲郎
III 1 小原哲郎、 III 2 若林俊治・小原哲郎、 III 3 松本和重
IV 新井吾朗、 V 1 谷口雄治、 V 2 村上智広、 VI 小原哲郎

目次

I	わが国の職業能力開発の課題と展望	1
	～人材立国を実現する社会基盤としての職業訓練～	
1	公共職業訓練を取り巻く状況	1
2	今後の公共職業訓練の課題と展望	1
3	まとめ	10
II	国民の基本権としての職業能力形成	12
1	戦後職業訓練の法的位置づけ	12
2	各国憲法における職業訓練の位置づけ	25
III	職業能力形成におけるOJTとOffJT	33
1	はじめに～OJT・OffJTの用語とOJT・OffJT関係の諸相	33
2	わが国における公共在職者訓練の役割	35
3	わが国における「デュアルシステム」の意味	49
IV	職業能力評価制度と職業資格制度	60
1	職業能力評価(職業資格)制度部会の課題	60
2	現行の資格類とそれに関する制度の問題	61
3	職業資格制度(案)	63
4	現行の資格類の検討	68
V	職業能力形成の担い手に求められるもの	72
1	職業訓練指導員など職業能力形成の推進者の養成・能力向上	72
2	訓練コースコーディネーターに求められるもの	81
VI	終わりに	87

I わが国の職業能力開発の課題と展望

～人材立国を実現する社会基盤としての職業訓練～

1 公共職業訓練を取り巻く状況

これまでのわが国の職業訓練(特に製造関連分野－企業内訓練は除く)は一般教育機関では実施されておらず、国や都道府県が実施主体となる公共職業訓練そのものといえる。公共職業訓練は国の施策と一体となって直接的な職業訓練等の実施を行い、戦後の幾多の緊急雇用対策や中小企業の人材育成支援を機動的に実施し、民間教育機関、職業安定機関、企業等との連携による多様な就業促進支援事業等も行っている。

公的職業訓練の意義は個々人の職業能力開発を国として保障することを基本に、事業主と労働者の関係を重視しつつ、雇用経済情勢等に対応した国としての雇用対策を担う社会基盤として、その役割を果たしてきていることにある。

今日、行財政改革の大きなうねりのなかで、公共職業訓練事業についても実施法人の廃止統合、民間活用等の「改革」が行われている。しかしながら、マクロ的、長期的視点の欠如した改革は、政府と行政双方で一時的対症療法を誘発し、将来に大きな禍根を残すことになる。改革とは「新しい価値を生むこと」が求められるものであることは強調しておかなければならない。

その点の深い考察がなされないままに国としての人材育成、就労支援関連施策の中核的機能を担っている機関が無機能化するようなことになれば、我が国の人材立国、雇用重視の社会基盤の崩壊をもたらすことは明白である。

つまり、我が国の公共職業訓練の有り様に関する政策の基本は、単に経営主体が国や都道府県か、民間かといったことではなく、その両者を統合的に機能化して、国民の継続的な職業能力の開発を可能ならしめる国家的システムを構築することにある。そこには、“国のミッション”として政策の普及や実施に深く関与する機関が必要である。

2 今後の公共職業訓練の課題と展望

本章では公的職業訓練に関わる今日的な状況をベースにした視点に絞って考えてみる。

(1) 新たな職業能力開発の視点

まずは、近年の産業界等における人材育成に関する提言事例を概観してみる。

<提言例1>

1999年4月、当時の日本経営者団体連盟教育特別委員会は「エンプロイアビリティの確立をめざして」と題して、「エンプロイアビリティ」という職業能力を「労働移動を可能にする能力」と「当該企業の中で発揮され、継続的に雇用されことを可能にする能力」とを組み合わせた「雇用されうる能力」と定義している。そして、「雇

用されうる能力」を構成する二つの能力は“企業による支援、および仕事を通じて身につけた能力”と“自助努力により身につけた能力”という複合体とし、「従業員自律・企業支援型」の人材育成を標榜している。この提言はキャリア形成における企業と個人の新たな関係を構築しようとするものであり、「個」に焦点を当てたキャリア形成について企業側の支援と主体的な自己啓発を促している。

<提言例 2>

2008年6月、「ものづくり白書（経済産業省・厚生労働省・文部科学省）」において、“ものづくり基盤強化のための人材の育成”を課題として提言している(以下、筆者抜粋)。

○ものづくり現場における人材育成環境の変化、就業形態の多様化が生産活動、人事管理、能力開発に与える基本的課題を踏まえ、

- ・正社員については、OJTによる業務経験の蓄積とOffJTによる専門知識の獲得の両立
- ・正社員以外の労働者については、教育訓練や技能の底上げ、キャリア展望の明確化をあげている。

○ものづくり基盤強化のための能力開発の取組として、

- ・在職者対象の職業訓練の推進、技能継承の支援、

○ものづくり人材の確保という観点から、

- ・日本版デュアルシステム（若年者を対象として企業における実習訓練とこれに密接に関連した教育訓練機関における座学を組み合わせる）の導入と離転職者訓練の実施をあげている。

*筆者注：現在、わが国では「日本版デュアルシステム」と称した企業での実習をカリキュラムの一部に取り入れた訓練が教育訓練機関で実施されている。「日本版」とは元々ドイツで実施されている訓練システムであることによる。

しかし、根本的にドイツのデュアル訓練と異なるのは、先ずはドイツのデュアルシステムでは教育訓練の主体は企業側にあることである。さらに、企業と個人の訓練契約が結ばれること、OJTが基本にあること、そしてOffJTは共通的に教育訓練機関を活用して実施されるというシステムをとっていることなどがあげられる。無論、訓練終了後に雇用契約が結ばれる保証は無いが、社会的責務として企業の訓練に掛かる負担は大きいことが推測される。

また、最も基本的にわが国と異なるのは、ドイツでは“一般教育と職業教育が融合した国家的システム”となっていることにある。

我が国の職業訓練が一般教育体系から分離されていることは教育格差を生み、学校教育の中での職業教育の不振、キャリア形成上の評価の格差など多くの弊害をもたらしているように思える。

<提言例 3>

2009年12月、日本生産性本部は緊急提言「人材立国をめざした成長戦略を」を行なっている(以下、筆者抜粋)。

○単なる景気の「回復」にとどまらず、経済社会を「再生」させるという観点に立った思い切った政策への中長期の取り組みでなければならない。そのなかで重要なことは“「再生」を担うべく人材立国を志向することである。”と冒頭で提言

している。

そのためには、

- グローバル化時代に対応した真の競争力を持った人材育成を国全体の課題として進める必要がある。しかし、現状をみると、学校教育は必ずしも経済社会の変化に対応しているとは言えず、産業界のニーズも十分に反映していない。また学校教育から産業社会への円滑な橋渡しがなされないことは、若者の就労問題を生んだ。このため、わが国の人づくりにあたっては、教育政策と雇用政策の結合が大きな鍵を握る。このとき、自らのキャリアは、ひとり一人の主体的な取り組みによって切り拓かれることを個々人が自覚するとともに、産官学の連携により、そのための環境整備を進めることが必要である。
- 国家的な人材育成の行動計画を作成するにあたっては、行政体制の検討も含め、学校教育と職業能力開発との融合を図ることが重要となる。
- 「教育」と「雇用」が結合するためには、小中学校の段階から学校における勤労観の育成や職業教育機能の強化を行う必要がある。あわせて学校だけでなく専門学校などをふくめた官民の職業訓練機関との一体化を図るべきである（「日本版コミュニティカレッジ」）。その際、教育プログラムの開発・実施や指導者の育成は、産業労使・教育機関をはじめ幅広く地域関係者などの参加によって取り組むことが重要である。
- 職業に関する教育訓練機会の地域間格差を解消しなければならない。そのことは、地方における活力を再生する道でもある。
- 「EUにおける職業教育訓練政策」として、新しい労働市場の形成をめざし、統一的な職業資格や生涯学習を柱とした政策が進められている。

—主な目標—

- ・EU域内における統一的な職業資格や技能レベルの浸透
- ・職業教育訓練にとどまらず普通教育や高等教育などとの連動も求めた教育訓練の基準をEU加盟国間が共有化〔EQF（European Qualifications Framework：欧州職業資格枠組み）では、知識・能力・スキルを義務教育修了レベルから博士レベルまで8段階に区分し明示〕
- ・学生や雇用者のEU域内の円滑な移動と生涯学習の普及・促進

—主な取り組み—

- ・継続的な適応能力・雇用可能性を保證する総合的な生涯学習の推進
- ・急速な職場環境変化に対処し失業期間を減らし新しい仕事への移行を円滑にする職業練の実施等

<提言例4>

2010年7月、（社）日本経済団体連合会は「中小企業を支える人材の確保・定着・育成に関する報告書」を取りまとめている。その概要（以下、筆者抜粋）は以下のようなものである。

—中小企業の経営環境—

- 中小企業の持続的な成長の実現のためには、他社との差別化を図り、生産性の向上を追求しながら、付加価値の高い製品・サービスを提供し続けることが重要で、その鍵は「ヒト」が握っている。このためには、競争力の源泉である人材の確保

- ・定着・育成が不可欠としている。
- 人材の確保・定着・育成をめぐる現状と課題（アンケート調査）—
- 人材が確保できない
 - ・中小企業のうち約3割が新卒・中途採用の現状に対し不満を持っており、「質の高い人材の確保」や「必要数の確保」ができていない状況
 - ・自社の認知度を上げるための効果的な施策が見出せないことや、学生の中小企業に対する意識（将来性・安定性への不安など）の障壁が顕在化
- 人材が定着しない
 - ・定着状況に関する満足率は比較的高いが、離職者の補てんは困難であり、看過できない状況
 - ・人材の定着に向けた施策の成果が得られている企業は全体の4割にとどまっており、効果が限定的
- 効果的な人材育成に取り組めない
 - ・約6割の中小企業で「指導・育成できる人材の不足」や「時間的余裕がない」と言った人材育成上の課題が顕在化
- 教育機関、政府などによる支援体制の整備—
- 教育機関での取り組み
 - ・中小企業との交流を深め、優良企業の発掘、情報の収集・発信に努めることが重要
 - ・学生全体の能力の底上げと資質の向上に向けた取り組みの展開が必要
- 政府などによる取り組み
 - ・中小企業への人材育成に関する助成金・促進税制の拡充、企業ニーズにマッチした公的職業訓練の実施が重要
 - ・OB人材など地方自治体や経営者協会などを介した人材の橋渡しの拡充が必要

このような提言例から、改めて我が国の人材育成には職業能力開発が如何に重要で、“教育政策と雇用政策の結合”、“学校教育と職業能力開発との融合”にまで今後の課題として言及されていることは注目すべきであろう。そこには、社会基盤としての新たな職業能力開発の枠組みの構築が求められていることが分かる。

次いで、職業教育訓練の視点から概観してみる。

外部人材源の活用、ビジネスと人材のグローバル化等により雇用そのものが流動化し、企業内においては人材育成への投資にリスク感が生じている。特に入職後の若年者の離職率が高いこと等から投資が躊躇される傾向が強い。また、仕事や技術・技能にはME（マイクロ・エレクトロニクス）化、ICT（情報通信技術）化等の革新技術が経常的に浸透し、仕事の教育訓練的側面（例えば、熟練者の外観的体様からの習得が困難な技術・技能としての質的变化）からOJT中心の企業内における人材育成機能が低下傾向にあるといえる。

ここで、後論のためにも企業におけるOffJTの実施事例を提示しておこう。ビジネスの新分野展開のための人材育成、高価な新規ハイテク設備の導入にあたってのリスクの低減を図り、当該設備の機能を最大限発揮させるために、公共職業訓練機関で開講されるセミナー等の受講、指導助言を活用している。また、生産性向上のために設計担当者

と加工担当者の連携強化を図る必要から、両者（それぞれ異なる企業に所属）によって構成されるチーム形式のOffJTを公共職業訓練機関で実施する例もある。

このように、OffJTの機能は単に個人の専門性向上や教育訓練の効果・効率化のみならず、企業の経営上の課題解決のために極めて有効な機能を発揮していることに注目しておくべきである。

（２）OffJTとOJTとの相補関係の強化

このような我が国の人材育成の動向と環境を見るに、今後の職業能力の開発はOffJTへのウェイトシフトを進展させる必要性が益々高くなっていることが窺える。

無論、OJTの重要性は変わらないとしても、OJTを補完するOffJTというこれまでの消極的なOffJTの位置付けは改めなければならない。

高度経済成長を支えてきた「日本の製造系産業」における生産現場での人材育成の特徴は、教育訓練施設を有する大企業は無論、中小企業においても「丁寧に仕事を教える」というOJTで人材を育て上げてきた。しかしながら、若年者の減少や高学歴化により製造系産業を忌避するようになり、さらには、技能の継承・伝承がままならず、今日の激変する経済社会の下での製造系産業においては人的経営（人材の確保、育成、労働環境など）が困難な状況にある。ましてや、我が国の基盤産業である製造業（90%以上が中小企業）では厳しい経営環境下におかれ、人材育成への投資は依然として困難な状況にある。一方で、前述のようにOJTでは習得困難な技術化が経常的に進み、これまで以上にOffJTを重視した人材の高度化を志向せざるを得ない状況におかれている。大企業にあっても前記の提言例1（その是非論は別としても）に見られるように、能力開発に関しては組織から自立し、自律的行動を求めているが、中小企業においては、一層の公的OffJTによる人材育成支援の強化が求められている。

併せて、現状のままでは、今後、個人の職業能力開発の機会の地域格差（一般職業教育機関は大都市部に集中）が進むことも危惧される。

今後とも製造系産業は日本の基盤産業としての位置づけは変わらないことから、製造系産業を支える労働者の職業能力開発は国の責任において取り組むべき重要課題といえる。

つまり、今後は「雇用されうる能力」の開発と職業能力開発の効果・効率化を図るためには、“OJTとOffJTの相補化の強化”とその機会と場を提供する国家的システムの再構築が求められる。

（３）セーフティネットとしての職業訓練と継続的職業能力開発

雇用の場が得られない、離職を余儀なくされた者等への社会的セーフティネットの構成要素として今後とも職業訓練はその機能を果たしていくことには変わりはないであろう。離職者訓練は再就職を促進する有効な施策の一つと言え、非納税者を納税者化するという国家の経済的側面からも大きな効果をもたらすということも看過できない。

併せて、職業訓練が有する諸特性により「労働の尊厳」、「再チャレンジ」いった意識の醸成にその効果は大きいということも付言しておきたい。

今日的経済状況にあつて、就職には極めて多くの要因が個人ごとや雇用側にあることは想像に難くない。職業訓練の受講が再就職を決定づける唯一の要因ではない中で、関係者の並々ならぬ努力により修了生の80%を越える再就職率を確保していることは驚異的ともいえるのである。しかしながら、「職業訓練の評価＝就職率」という単純な図式はあまりにも現実の諸要因と乖離したものと考えられる。

また、離職者訓練は経済と雇用失業状況に大きく影響されることは当然であるが、訓練実施側から見れば、いわゆる不景気時には入り口（受講生）が多く、出口（就職口）が狭い状況となる。当然、好景気時はその反対の状況となる。つまり、離職者訓練は社会経済状況との狭間で矛盾する苦闘を強いられる。“その時々々の成長産業に振り向けることが職業訓練の役割”と言うことは簡単であるが、多様な価値観や地域性等も含めて考えるに、一部では可能としても国全体としての実行性は厳しいといえる。

一方、離職者訓練に係る雇用保険制度は万能ではなく、過度な失業保険給付制度（給付額、給付期間）は失業状態の長期化等を招く一因ともなり、負の側面もあるといえる。

もとより、“失業なき労働移動社会”は職業訓練のみで実現できるものではないが、そのための社会的システムの構築と相俟って、未就業者、在職者の継続的職業能力開発には有効な機能を発揮するものである。

併せて、継続的職業能力開発はセーフティネットの最小化と表裏一体として機能することを認識すべきである。“最小不幸社会の実現”に向けてはその一つとして“最小離職者訓練”を実現しなければならない。

ここで、追記的に言えば、公共職業訓練の大学校においては新規技能者の養成事業も行ない、地域産業等の人材源として機能している。ここでは、“真の実践力”の付与を目的に、OJTの特長を活かした訓練システムを導入している。いま、学業終了後に「働くか」、「働かないか」を考えるとというような労働感の希薄化という極めて憂慮される時代にあつて、製造系の世界を目指して勇躍しようとする若者の訓練はまさに国家としての基盤人材育成の一端を担っていると言えよう。

（４）公共職業訓練の費用対効果、B/C（費用対社会的便益・恩恵）の視点

現在は労働者の教育訓練は雇用対策法に基づく労働者の職業能力開発の保障と俟って、事業主の責務として求められている（ILO条約、職業能力開発促進法等）。その遂行のために公共職業訓練施設として事業主が共有する（雇用保険法における事業主負担分の保険料で運営・実施されている）ことは、そもそも合理的で社会全体から見ても効率的なシステムと言えよう。

では、企業はOffJTの場としてなぜ専門学校等民間職業教育機関等を対象にすることが少ないのか。それらが実施している分野は家政、語学、教養、IT、各種職業資格等多岐に亘っているが、その対象者はいわゆる“プロフェッショナル”とはなっていないことを注目する必要がある。この点において、公共職業訓練が実施する在職者を対象とするいわゆる「能力開発セミナー」や事業主団体との協同で実施する支援事業等がその特徴を發揮していることに注目すべきである。以下、事例で見てみよう。

その一：某大手機械製造系企業団体が長年にわたって抱えてきた組織的技術課題（装置の高効率稼働化、すなわち省エネ化）について、これまで追求してきた課題可決のた

めの理論的誤りを明らかにし、新たなアプローチの提言とその具体的解決に成功した。さらに、その成果を基にしたに傘下企業を代表する技術者に対する研修を実施した。

その二：某地場産業においてネックとなっていた作業の効率化を図るため、当該産業団体と自治体との協同で新たな作業支援装置の開発を行なった。その成果を基に関係者の研修を実施した。

その三：わが国のものづくり産業を支えている一伝統的基盤技能分野の人材に対する最近の技術・技能の訓練のための教材を当該企業団体と協同で開発し、試行を踏まえつつ、傘下企業での当該教材の活用を実現した。当然、この教材は技能の継承にも役立つものとなっている。

このような取り組みや（１）での事例も含め“真に高度な職業能力開発”の一形態と捉えるべきと考える。そうであれば、行政改革サイドからの“公共は真に高度な訓練の実施を”との指摘に対し、“真に高度な技術を”と安易に結論付け、その対処に混乱をきたすようなことは無いのである。

上記のような事例からして、公共職業訓練が実施している事業について、一般職業教育訓練機関との比較しつつ、ここでは“プロフェッショナル”という特性を強調している。

民間職業教育機関が経営上の観点から実施を躊躇し、担保が困難視される分野の職業能力開発事業は引き続き公的職業訓練よってなされ、我が国の産業基盤となる人材の育成を図ることが国家的リスクの回避という観点からも妥当であると言える。

さらに注目すべきことは、上記の事例での取り組みはニーズそのものであり、その訓練成果は社会的便益・恩恵そのものといえる。その上に、この場合のB/Cは即効性と実効性に優れているということである。

一般的に教育訓練事業における費用対効果の取り扱いは困難を窮める。特に、「効果」の方にその度合いが強い。その理由は、人材育成という事業の特殊性に由来する効果の数値的取り扱いの困難性にあると云えよう。このためか、「効果」の対象は一般的に「実施人数」のみが基本になっており、「効果」の質的な評価が疎かになり、その結果、公共職業訓練の費用対効果は他の一般教育機関等との比較という相対的な形での評価しかできないものとなっている。

特に比較的成本が掛かる分野の教育訓練を実施し、併せて、民間教育機関等へ委託訓練を実施している公共職業能力開発機関に対する費用対効果は一層厳しい状況をもたらす。

ここで、改めて上記の公共職業訓練機関での活動事例をB/Cの観点から考えるに、教育訓練の実施人数のみでの評価では満たさず、実施後の波及効果をも含めたものとするのが妥当であることが分かる。

一方、公共職業能力開発機関を継続的に利用する製造系を中心とした企業に対して利用の理由を確かめると、“コストパフォーマンスが高い”という回答が極めて高い割合を示している（ちなみに、安心感・信頼感、優れた訓練環境、体系的メニュー等が備わっているとといった回答例も多い）。このことは、当然ながら自社単独で実施する場合と比較しての費用対効果を指している。人材育成に積極的な企業は内容と費用対効果を見て有用なコースと判断した場合には教育訓練予算をつぎ込むことに躊躇しない。つまり、利用者は教育訓練の質と効果およびコストを判断した上で公共職業訓練機関を選択

しているのである。

このような実態から、公共職業訓練としてのB/Cは、利用者が判断する費用対効果とその成果を踏まえた視点とすべきである。その成果が労働者個人及び企業活動の高付加価値と利潤を生み、結果として、国の経済発展に寄与するというマクロ的図式の観点が重要と言える。

併せて、事業主負担に依る雇用保険を財源とする公共機関としての意義と費用対効果を説明できることになる。さらには、教育訓練の評価には長期的側面も重要であることを付言しておきたい。

ちなみに、公共職業訓練機関における企業人対象の訓練は、日々利用者からの厳しい質的评价にさらされているという現実は政策の事業仕分けなどとは比較できないものである。

(5) 職業訓練における「民間活用」の問題点

行財政改革の柱に「民間活用」が謳われるが、このこと自身は公共サービス全般に有効な方策であることに異論は無い。しかしながら、公共職業訓練に関する「民」との対比を行おうとする場合、上記(4)で述べたように、その対象項が必ずしも一致しないことに留意すべきである。「民」はその志は崇高であっても、企業経営上の費用対効果の重視は避けられず、コストの大小、コースの内容と対象者の属性、定員等は公共のそれらとは必然的に異なるものになるからである。

また、公共職業訓練の事業として、企業・団体等が自ら実施する教育訓練に対する支援事業がある。この場合も、公共機関の特性の一つである「中立性」がユーザーに対する安心感・信頼感を与えること等により、事業の質的パフォーマンスは大きい。

さらには、“民間活用＝社会経済的効率化”の考え方による安易な「民」へのシフトは、特に職業訓練の事業には前述の“プロフェッショナル”な教育訓練という特性から、国として真に必要な教育訓練分野を見失ってしまうという落とし穴がある。結果として国としての大きな損失や非効率性を派生することに繋がる。

次いで、職業教育訓練に関わる指導者についてその専門性の一端を明らかにしておこう。

マスメディアで日常目にする番組構成はプロデューサー、脚本家、演出家、俳優や当該分野の専門家、舞台設営者等で一番組毎の専門家集団で成り立っている。同様に、教育訓練の場においても、プロデュース(科目の設定等)、脚本(カリキュラム・教材開発等)、舞台設営(訓練環境の設営等)にはコアとなる専門家が求められる。職業訓練指導者としての民間技術者や研究者の登用の例で言えば、非常勤講師として一俳優の位置づけになろう。その場合でも訓練効果に大きな影響を与える教授方法に問題が生ずることもあり、コア人材の責任としてのアドバイスや支援が求められる。さらに、訓練施設の経営者ともなれば、たとえ相応の規模の企業経営者や一般大学の研究者であっても、職業教育訓練機関において一流の経営ができるとは限らない現実がある。つまり、職業教育訓練独特の専門性、経営手腕が求められるのである。

(6) 教育訓練資源の開発と研究機能

教育訓練資源とは人材とコンテンツ及びそれらを発信する機能までを含むものであり、職業教育訓練の資源を経常的に開発し、蓄積していく必要がある。そのためには職業教育訓練に関する組織的な研究開発と専門家の育成を担う機関も不可欠である。

現在もその中核的役割を担っている機関はあるが、その行く末は不透明な状況にある。今後存続ということであれば、「大学」にありがちな教員の専門性を高める個別研究（プロスポーツ選手が自主的にトレーニングジムに行くようなもの）とは別に、防衛大学校は“防衛学”が柱であるように、目的校としての明確な位置づけと目的に特化した組織的研究体制の構築が喫緊の課題といえる。また、ここでの研究開発は技術を駆使した「雇用とその支援」にまで踏み込むことも視野に入れることが独自性と社会的役割を大きく発揮するための課題と考える。

当然のことながら、ここでの成果がわが国の職業教育訓練の専門家の育成（養成及び研修）や職業教育訓練の質的向上に寄与しなければその存在は否定されることに繋がる。

いずれにせよ、職業訓練の人材面、組織経営面において、現実から遊離した安易な民間活用が先にありきでは良質な職業訓練は成り立たないのである。

むしろ、職業訓練の専門家（OBを含めて）を義務教育も含む一般教育機関における職業教育での活用、あるいは、国の委託訓練等を実施する専門学校等で活用することの方が社会的効果・効率性を高めると思われる。現在、国の施策として実施している「緊急人材育成事業」を一般教育機関で取り組むにしても、良質な専門家の確保に困窮している状況だからである。

(7) 雇用政策と教育政策の一元化への志向

これまで、わが国の職業教育訓練に関して国民的権利の保障という視点からの提言は少ない。

わが国の職業訓練は教育基本法に基づく教育とは別個に、雇用対策法を基本としており、当然、所轄官庁も異なる。また、後者は雇用対策の一施策に位置づけられ、単に就職促進策としての域を出ていない。このことは、職業訓練発展の限界をもたらし、わが国全体の職業教育訓練体系の構築に足かせとなっている。また、学歴格差、職業差別等を派生し、生涯能力開発の発展の阻害要因になっている。

近年の若年無業者の増加は大きな社会問題であるが、これも前掲の提言にもあったようにそれ以前の職業教育の軽視が一因ではと考えられる。

人材立国としての大きな社会基盤要素としての公共職業訓練を将来に向けて発展させるための最大の課題は、まずは教育基本法と雇用対策法、そして学校教育法と職業能力開発促進法の連携を志向すること、次いで結合させることである。つまり、職業訓練の孤立解消を図り、わが国の職業教育訓練システムの一元化を実現することにある。

3. まとめ

本章では主として現場サイドの視点からこれまでの公共職業能力開発の社会的機能について述べてきたが、今後は国民の職業教育訓練に係る権利保障の視点を基本として、ポジティブな（受身のセーフティネットとしてではなく）職業能力の開発を推進することが重要である。併せて、天然資源の少ない我が国の成長戦略には、労働の質が世界一で無ければならない宿命にあり、“失業なき労働移動”の実現と少子高齢化による労働人口の減少にも対応すべく、一人ひとりのパイを大きくするという職業能力の向上のための国策は不可欠といえる。また、学校教育段階からの勤労観の醸成と職業に関する教育を強化すべきである。一方では、国民の権利としての職業能力開発と責務としての認識も求められよう。

冒頭でも触れたように、安易で性急な行財政改革は運営母体と現場に組織存続等の不安と焦燥感を与え、行政と運営母体の経営方針、業務指針等に性急な対症療法を誘発している現実がある。このようなことにより、将来への禍根を憂え、わが国の公共職業訓練の“失われた10年”とならないよう願うところである。

また、官民の役割分担の側面から、公共職業訓練としては在職者訓練へのウェイトシフト及び離職者訓練の民間活用等に関するあり方、時代背景と求める人材の多様化等から職種別訓練制度の再検討、さらには、“真の製造系訓練”の再考察等を今後の大きな検討課題として指摘しておきたい。

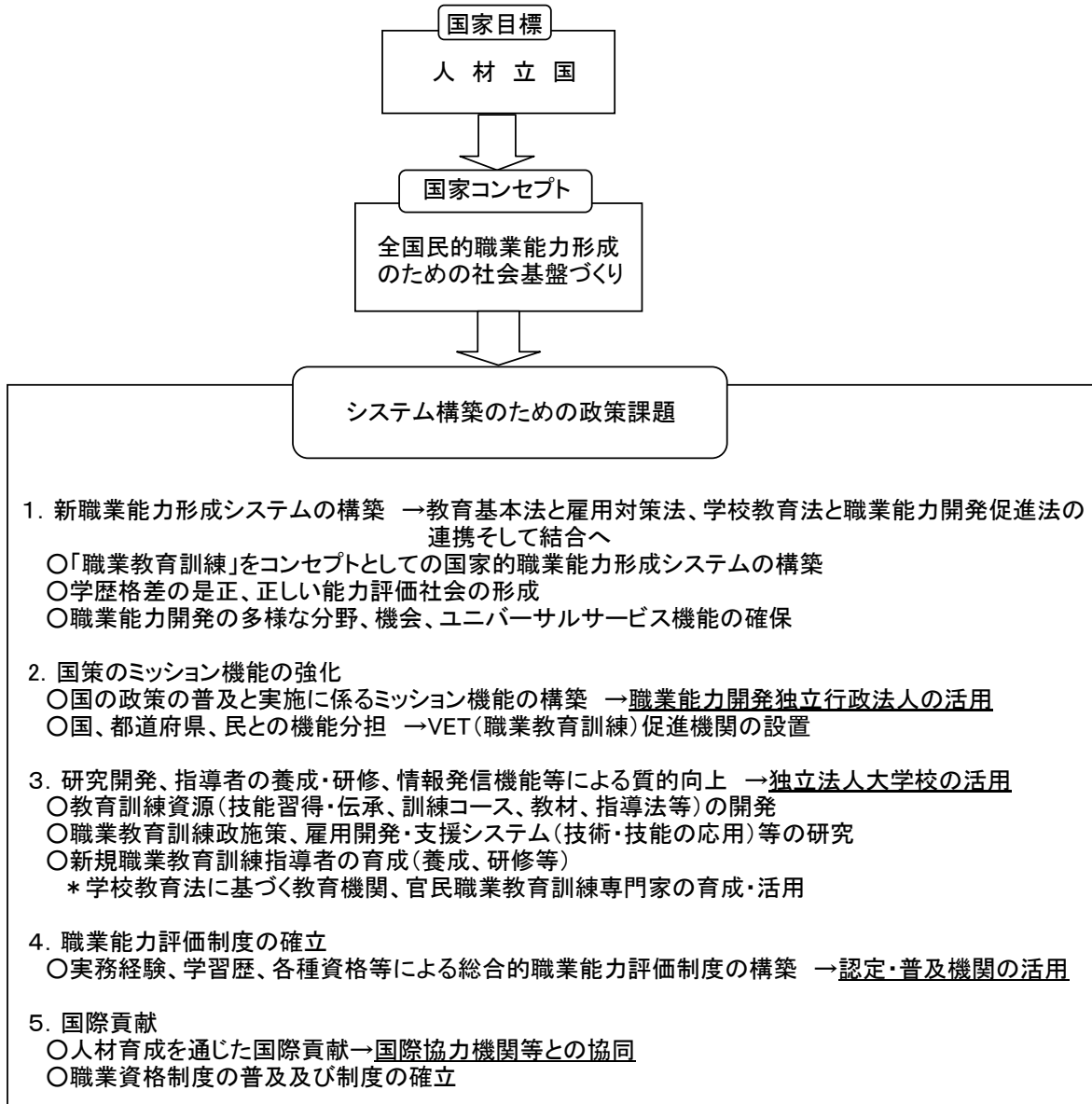
そして、「官」か「民」かの二者択一の論議よりも、“国力は人材力”の実現のために、「職業教育訓練」という国家コンセプトを確立し、その一元化システムの構築が最大の課題であり、展望でもある。

図1. はこれまで述べてきたものを基本として、今後のわが国の職業教育訓練の展望と課題を図式化したものである。

次章以下、わが国の職業訓練に関する多様な視点からの考察に委ねることとする。

わが国の「職業能力形成システム」の構築

図1



～職業能力形成の役割と機能～

- 国民: エンプロイアビリティの向上
- 産業: 人材育成(人材の底上げ等)基盤の強化、中小企業支援
- 雇用: 失業なき労働移動、就労促進
- 教育訓練: 生涯職業能力開発の促進、職業教育の充実(学校教育も含む)
- 経済: タックスペイヤー化、自立促進、国際貢献

Ⅱ 国民の基本権としての職業能力形成

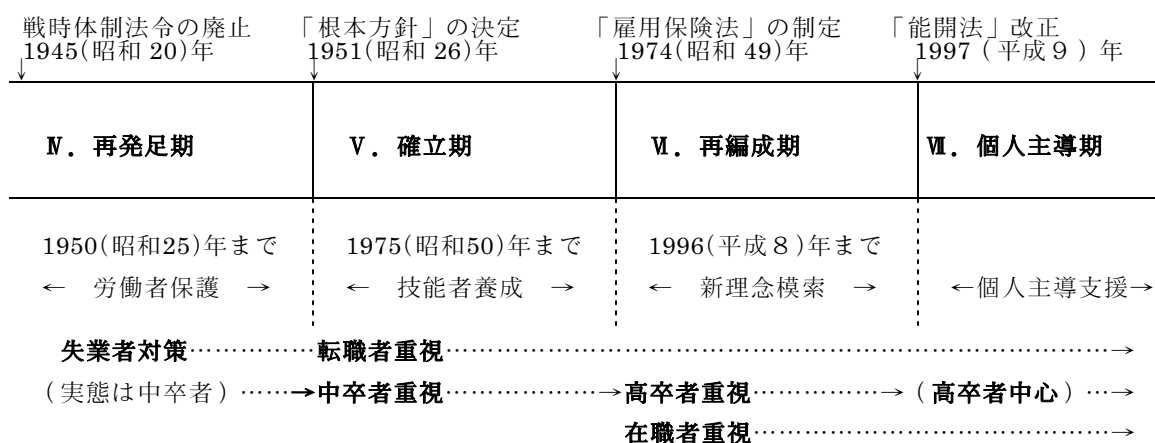
1 戦後職業訓練の法的位置づけ

(1) はじめに

職業訓練の法的位置づけは時代によって変わってきた。法体系の側面から見ると、1957年までは企業内訓練と公共訓練とが別々な法で整備されていたが、1958（昭和33）年に「職業訓練法」として統合された。ただ、法として統合された後も訓練基準は別体系であったが、訓練基準においても1969（昭和44）年に統合されることになる。今日派生している問題の要因の中には、この訓練基準の統合に起因することも小さくない。このように職業訓練の今日の課題を検討するとき、歴史的な整理は重要な意味を持っている。

職業訓練の歴史は職業訓練にとって特に重要な課題が提起されている社会的出来事で区分できる。戦前は「成立期」、「拡大期」、「崩壊期」であり、戦後は「再発足期」、「確立期」、「再編成期」及び「個人主導期」と名付けることができる。戦後の時代区分を図示すると次図のようになる。

図 戦後時代区分図



敗戦により、戦前の国家主義的・反労働者的法令である「国家総動員法」・「工場事業場技能者養成令」は廃止された。これらの戦前の職業訓練関係法の性格を見なければ戦後の職業訓練を正しく見ることはできないが、ここでは論述する余裕がないので省きたい。

戦後、わが国は海外からの“引き揚げ者”、復員軍人などが満ちあふれ、本土4島に400～600万人の失業者が氾濫していた。一方では工場は破壊され、生産は不可能に近く、失業者対策は焦眉の緊要な課題であった。このような下、戦前の「職業紹介法」によって、戦火による甚大な被害の下での戦後の職業訓練は再発

足が試みられた。

(2) 戦後職業訓練の変遷

① 再発足期の模索

まず、戦後の職業訓練は単に戦前から戦後の職業訓練に転換したというだけではない。この「再発足期」を職業訓練の理念の視点から整理すると、「労働者保護期」と捉えることができる。それは国のための職業訓練から国民のための職業訓練へ、そして重工業の職業訓練から衣食住の職業訓練への転換を意味していた。

戦後直後は特に社会状況を反映して失業者対策に期待が大きかった。公共職業補導の実態は戦前の法体系である「職業紹介法」を引き継いで展開されていた。やがて、「職業紹介法」に代わり「職業安定法」が制定されることになるが、厚生大臣はその理念を法案の国会上程に当たり次のように表明した。

終戦以来、職業行政においても大きな転換を致して参りました。終戦迄の職業行政は、一言にして申せば、労務の動員配置を目的として行なわれたのでありまして、現行職業紹介法も亦この精神によって一貫せられていたであります。しかして職業行政本来の目的は、国民に対して奉仕することであり、特に憲法の改正をみて基本的人権の尊重が確立せられた今日におきましては、従来の労務の統制配置を目的とした現行の職業紹介法を廃止して、あらたに新憲法の精神に則る法律を制定する必要が生じたのでありまして、本法案制定の主旨もここにあるのであります。

本法案の目的とするところは、その第1条に明かな如く、公共職業安定所その他の職業安定機関が、憲法第22条の職業選択の自由の趣旨を尊重しつつ、各人の有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによって産業に必要な労働力を充足し、以て職業の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することにあるのであります。(中略)

又職業補導につきましては、都道府県知事が主体となってこれを行なうことを原則と定めた外、都道府県知事に対する労働大臣の援助の義務について規定を設けてあります。(後略)

このように、職業安定法は新憲法の基本的人権の尊重の主旨に則って1947(昭和22)年11月30日に公布された。「職業安定法」は次のような理念を規定した。

第1条 この法律は、公共に奉仕する公共職業安定所その他の職業安定機関が、関係行政庁又は関係団体の協力を得て、各人に、その有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによつて、工業その他の産業に必要な労働力

を充足し、以て職業の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することを目的とする。

第5条 職業補導とは、特別の知識技能を要する職業に就こうとする者に対し、その職業に就くことを容易にさせるために必要な知識技能を授けることをいう。

一方、「工場法」に代わって「労働基準法」が制定されるが、その法案の国会上程に当たり厚生大臣は次の通り説明した。

本法案は労働条件の最低基準を定める法律であります。憲法第27条の趣旨並に現下の労働情勢に鑑み、労働者の基本的権利と目すべき最低労働条件を法律で規定することは我国の再建にとって必要欠くべからざる所であります。本法案はかかる要請に基いて提出されて居るのであります。その規定するところの概要は次の通りであります。即ち

第1章総則は労働条件の決定に関する基本的な諸原則を規定したものであります。

国際労働会議の設置を決定した1919年の平和条約労働編は労働憲章として、労働が単なる商品と認められるべきものに非ずとする原則の外8原則を掲げているのであります。其の後に於ける労働問題の進展と我が国労働問題の特殊性に鑑み、此処に「労働条件の原則」を規定したのであります。「労働条件の原則」としては労働者解放の歴史に徴し労働者に対して人格に値する生活を保障することを目的とし、「労働条件の決定」については労働者と使用者の間を法律的意味に於てのみならず事実の上に於ても対等たらしめんとする労働法則の理想を謳い、「均等待遇」「男女同一賃金の原則」に於ては新憲法の掲ぐる平等の理想を労働法の分野に於て具現することを企図し、「強制労働の禁止」「中間搾取の排除」に於ては我が国の労働関係に残存する封建的悪習の絶滅を期し、「公民権保障」に於ては労働者の地位の向上に伴って拡大して来た其の公的活動を保障せんとするものであります。(中略)

第7章は技能者の養成に関する規定であります。従来徒弟制度は我が国に於ける劣悪労働の一事例とされて居るのであります。ここには其の弊害を除去すると共に労働の過程に於て技能者を養成する特殊の必要がある場合には技能者養成委員会に諮って特別の規程を作りこの規程に於て技能者養成の為の必要と、この法律の最低基準との調整を図ることと致しました。而してこの規程によって技能者たらんとする者を使用する場合には行政庁の認可を要することとして、産業の必要を充足すると共に弊害の防止に遺憾なからんことを期したのであります。

この労働基準法案の提案理由説明のように「労働基準法」は1947(昭和22)年

4月7日に公布されたが、新憲法の労働者保護思想に基づいていたことは明かであった。「労働基準法」は企業内訓練について「第7章 技能者の養成」として次のように規定した。

(徒弟の弊害排除)

第69条 使用者は、徒弟、見習、養成工その他名称の如何を問わず、技能の習得を目的とする者であることを理由として、労働者を酷使してはならない。

使用者は、技能の習得を目的とする労働者を家事その他技能の習得に関係のない作業に従事させてはならない。

(技能者の養成)

第70条 長期の教習を必要とする特定の技能者を労働の過程において養成するために必要がある場合においては、その教習の方法、使用者の資格、契約時間、労働時間及び賃金に関する規程は、命令で定める。

技能者養成の理念は新しいが、制度は戦前の「工場事業場技能者養成令」を引き継いだものといえる。具体的には省令として「技能者養成規程」が同年10月に制定され、次のように規定される。

第13条 使用者は、必要な知識、技能を習得させるために労働大臣の定めるところによって、技能教程、関連学科及びその教習時間その他の教習事項を定めなければならない。

そして、「教習事項」は翌年6月に告示されるが、その職種は伝統産業を中心とした12職種であった。

以上のように、新憲法に基づき新たな職業訓練が発足したが、そこには問題も山積していた。

② 戦後再発足の理念と基盤の脆弱性

戦後のわが国は、失業者対策が焦眉の緊要な課題であった。先に紹介した「職業安定法」により、戦後の公共職業訓練は運営されることになる。

ところが、当時の実態は若年者が入所者の2/3を占めており、多くは新制中学校卒業生であった。例えば、当時の受講者を入所時期により見ると、戦後直後の入所者で4月に入った者は全体の1/4だったが、「職業訓練法」が制定される1958(昭和33)年段階では、8割を超えるようになっている。

この実態は、失業者対策として整備された筈の公共職業訓練に、失業者は少なく、多くは新卒者だったことを意味している。このことは、戦後直後の公共職業

訓練が失業者対策を模索しながら、実態はその理念とかけ離れていたことを示している。

このような実態の背景には、公共職業訓練を受講しながらの生計の維持は困難であるためである。失業者は失業対策として展開された失業対策事業を受け、家族を養ったことと思われる。しかし、若者は世帯主が失業対策事業で得た賃金により扶養して貰え、高校には行けずとも無料の、しかも技術・技能を習得できる公共職業訓練を受講したのであろう。

一方、企業内訓練の課題は「労働基準法」そのものにあった。それは第 27 条の「徒弟の弊害排除」というタイトルである。GHQ 占領下、民主化を求められたとは言え、アメリカにも有った徒弟制度を封建的と認定していたはずはない。ここには、知識人の GHQ に ^{おもね} 阿る精神と、職業訓練蔑視観の相乗作用が現れていたといえる。直接的には「工場法」の「徒弟」条項を引き継いだため、「徒弟」の用語を用いたのであろうが、職業訓練の原型である徒弟制度をすべて葬るような「弊害排除」という用語を不用意に用いたと思われる。問題は、このタイトルは職業訓練条項が無くなった今日の「労働基準法」にもなお継続して規定されているという驚きである。

このように、新憲法の国民の権利を保障するために整備された職業訓練は、戦後の貧しい財政の下で職業訓練の理念が実行されるまでには至らなかったのである。

③ 経済成長と職業訓練の確立

戦後に成立した労働者の権利保障のための職業訓練の理念はやがて戦後の東西冷戦を背景とした朝鮮戦争と同時に急展開していった。つまり、朝鮮戦争による“特需景気”が引き金となり、わが国の景気は回復傾向を強めたためである。

その結果、産業界は活況を呈し、労働者、特に技能労働者養成の要請が高まった。「職業安定法」による失業者のための公共職業補導もこの社会の動きを無視するわけにはいかなかった。そこで、労働省は次のような「職業補導の根本方針」を『職業安定広報』昭和 26 年 10 月号に発表した。

- (a) まず職業補導施設及び設備の総合化が図られるとともに、少数精鋭主義による準備態勢
- (b) 補導種目の取捨選択が行なわれて、近代産業としての機械関連職種が増設されるとともに、戦後最も多く設定され、かつてその役割を十分果たした建築、木工関係職種を大幅に削減
- (c) 補導期間が再検討され、従来失業救済に重点がおかれた当時こそ、短期に必要な最小限の技能訓練によって就職せしめ得ればこと足りたが、産業の要求する高度の技能労働者を育成する観点から、標準 6 ヶ月ないし 1 年に延長

- (d) 補導教程の制定、教科書の編さん改訂を通じて補導方法が改善されるとともに、公共職業補導所の所長、指導員の人事刷新によりその機能の強化
 (e) 年齢的に技能習得度が早く、かつまた将来のわが国技能労働力の担い手であるべき新制中学卒業者が、公共職業補導所への募集、入所の対象とされ、またそれらの中でも技能訓練の適格性を有することが選考、入所の要因とする

上記の(a)から(d)までは特に根本的な方針とはいえ、戦後の不況下という社会的な状況に甘んじていた実態を、財政的に補強しようとしたに過ぎない方針といえるものである。しかし、(e)の新制中学校卒業者を公共職業補導所の入所の対象とした方針は、まさに画期的な“根本方針”といえよう。それは、先に述べたように実態的に既に18歳以下の“若者”が公共職業補導所の大部分を占めていたというだけではない。また、(e)の方針が(a)から(d)までの方針より好ましいからだけでもない。それは、「失業対策」として施策された「職業安定法」の理念の転換をもたらすからである。旧来、日本的な失業者対策の対象者は若年者ではなく、中高年齢者であるからである。中高年齢者から新規中学校卒業者を対象とすることは根本的な方針の転換という他はないからである。

この根本方針が実施されれば、1957（昭和32）年1月の総合職業補導所を技能者養成施設として指定する告示が出るのは当然であり、「職業訓練法」制定の土壌が更に整うことになった。つまり、この根本方針はその後の新規学校卒業者のための「養成訓練」制度の端緒を創ったといえるのである。

一方、事業内訓練の基準も、同時にその変化の兆しを示していた。すなわち、1950（昭和25）年2月の「教習事項」の改正で、重化学工業関連の職種を大幅に増加させて47職種にすると共に、基準の弾力的解釈が可能となるように、「教習事項」の「備考」を改正した。更に翌年の「教習事項」の全面改正において、基準の「最低限度を示す」というそれまでの規定を削除した。このように、事業内訓練も景気の隆盛を迎えて、次第に産業界の生産を担う技能者養成の方針へと転換していった。法体系はそのような産業界の要望に合わせてるように基準を弾力化したといえる。

戦後の「職業安定法」による公共職業補導と、「労働基準法」による技能者養成の理念が上のような転換により、実態と齟齬を来すようになると、法令の改正が課題となる。同時に、その方針として、戦後の法体制が両体系に分化していた欠点を取り除くように、両者の統合化が目指された。

④ 「職業訓練法」による公共と企業内訓練の統合

そして、次のような「職業訓練法」が1958（昭和33）年5月に成立した。

第1条 この法律は、労働者に対して、必要な技能を習得させ、及び向上さ

せるために、職業訓練及び技能検定を行うことにより、工業その他の産業に必要な技能労働者を養成し、もって、産業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済の発展に寄与することを目的とする。

第2条 この法律で「労働者」とは、事業主に雇用される者及び求職者をいう。

2 この法律で「職業訓練」とは、労働者に対して職業に必要な技能を習得させ、又は向上させるために行う訓練をいう。

第3条 公共職業訓練と事業内職業訓練とは、相互に密接な関連のもとに行われなければならない。

2 公共職業訓練及び事業内職業訓練は、学校教育法(昭和22年法律第26号)による学校教育との重複を避け、かつ、これとの密接な関連のもとに行われなければならない。

3 公共職業訓練と青年学級振興法(昭和28年法律第211号)による教育とは、重複しないように行われなければならない。

法の目的は上述のような当時の実態であった技能者養成を明確にしたのである。しかし、「職業訓練法」は様々な問題を内包していた。

第1に、職業訓練の目的は、技能のみの習得だとしたことにより大きく世界の職業訓練の概念とは異なる規定をしたことである。このことは、既に1939(昭和14)年にILOが制定した「職業訓練に関する勧告」にも反していたことは明らかだからである。

第2は、その技能を目的としたことは、「職業訓練法」の元となっていた「職業安定法」と「労働基準法」=「技能者養成規程」の規定からも減退しているといえることである。つまり、それらには先に紹介したように技能のみではなく「知識」の習得が規定されていたからである。

第3に、職業訓練を「学校教育との重複を避け」としたことは、わが国の職業訓練だけでなく学校教育を歪な制度とするその後の経過をたどる事になったといえることである。

以上のようなことから、わが国の職業訓練が世界の職業訓練とは大きく異なったその後の展開が始まるのであった。

ところで、経済成長は予測を超えて進み、政府は「国民所得倍増計画」を1960(昭和35)年に決定した。この計画は経済成長に人材育成が欠かせないこととしてそれを重視した。新たな用語である「教育訓練」が政府関係文書に初めて表れたのはこの「国民所得倍増計画」であった。

経済の成長は進み、中卒者を中心とした「職業訓練法」制度では十分ではない新たな社会の要望が強まった。そこで、中央職業訓練審議会は1960(昭和35)年に「技能労働者等の再訓練に関する答申」を答申した。「技能労働者の再訓練」

とは労働者を再度訓練することであるから、近年の言葉で言えば「向上訓練」、「在職者訓練」ということになる。この答申を具体化することによって、技術革新が進む下での技能者の向上訓練の体系化を進めたのである。

また、技術革新は産業の転換と職業の興廃を引き起こす。その典型は国策でもあった石炭産業から石油産業への転換による石炭労働者の職場転換の問題であった。このような事態は経済成長が進む中では必然的なことである。この産業と職業の転換は職業訓練においても対策が必要となった。つまり、縮小されていく職業に就いている労働者を、求人が拡大する他の職業へと転換してもらう訓練を制度化することが必要となったのである。

このように、転職訓練が経済成長の下で必要になる。このために、労働省は 1963（昭和 38）年に「転職訓練推進要領」を制定した。つまり、転職訓練は経済成長の中で制度化されたのである。1965（昭和 40）年に転職訓練が拡大していたことはこのことを物語っている。現象的には失業者訓練と似ているが、因果関係は全く異なるのである。

さらに経済成長は進学率の向上をもたらし、中卒労働者としての求人が困難となってきた。つまり、求人は高卒者が主たる対象になってきた。学校卒業者の職業訓練も次第に高卒者を対象にせざるを得なくなってきた。

⑤ 「雇用対策法」への職業訓練の組み込み

経済成長による技能者の確保は益々重要となり、1966（昭和 41）年 7 月に「雇用対策法」が制定される。その 11 条に「職業訓練の充実」として次のように規定された。

第 11 条 国は、職業訓練施設の整備、職業訓練の内容の充実及び方法の研究開発、職業訓練指導員の養成確保及び資質の向上等職業訓練を充実するために必要な施策を積極的に講ずるものとする。

2 国は、公共の職業訓練機関が行なう職業訓練と事業主又はその団体が行なう職業訓練とが相互に密接な関連のもとで行なわれ、産業人として有為な技能労働者が養成され、及び確保されるように図らなければならない。

この「雇用対策法」の制定を受けて、「職業訓練法」第 1 条の冒頭に「この法律は、雇用対策法と相まって」の文を追加し改正した。このことにより、職業訓練は雇用対策の一環に組み込まれ、経済政策＝雇用対策として以後展開される事になる。

以上のような新たな職業訓練が制度化されると、先に制定された中卒者を主たる対象と考えて制定された「職業訓練法」は職業訓練の実態とはかけ離れてしまった。そこで、職業訓練の実態に合わせるために、先の「職業訓練法」（以下、

旧「職業訓練法」という)を廃止して新たに、しかし、同じ名称で「職業訓練法」(以下、新「職業訓練法」という)を制定した。

⑥ 新「職業訓練法」による生涯訓練体系の確立

(新)「職業訓練法」は、1969(昭和44)年7月に次のように制定された。

第1条 この法律は雇用対策法と相まって、技能労働者の職業に必要な能力を開発し、及び向上させるために職業訓練及び技能検定を行うことにより、職業人として有為な労働者を養成し、もって、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とする。

第3条 職業訓練は、労働者の職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われなければならない。

第1条の「職業に必要な能力を開発」にみるように、目的は「技能の習得」から「能力の開発」へと極端に対象が広がることとなり、新時代の技能者養成の可能性を意図した。

第3条の「段階的かつ体系的」とは、学校卒業者を対象とした「養成訓練」、在職労働者を対象にした「向上訓練」、離転職者を対象にした「能力再開発訓練」を整備する根拠となった。養成訓練では中卒者の訓練を「Ⅰ類」とし、高卒者を対象にした訓練基準を新たに設定し「Ⅱ類」とした。また、従来は公共訓練と企業内訓練の訓練基準が別体系であったのを統合した。このようなことにより、労働者(求職者を含む)は入職時にも、在職中にも、そして離転職する時点においても何らかの職業訓練を受講できることとした。つまり、労働者のどのような時点でも職業訓練を受講できるとして、この体系を「生涯教育訓練」体系であると社会にアピールした。しかし、生涯教育訓練の重要性に比し、この主張は余り注目されなかった。

なお、新訓練法の特色としてはその制度体系が「学校化」したことが挙げられる。例えば、職業訓練所は職業訓練校になり、訓練基準は訓練課程で整備され、職種の科名が例えば「機械工」のように職種名で呼ばれていた訓練科から「機械科」のように学科名に変更となった。より特に重要なことは、好景気を反映して訓練期間が長期化し、また、失業者には「訓練待機手当」を支給することにより、その結果訓練開始時期が4月に集中したことである。

以上のように新制度は好景気の下で定着し、職業訓練の実施体制として一般的な制度と理解されることになった。

⑦ 新「職業訓練法」の不況に対する脆弱性

高度経済成長下の新「職業訓練法」によって学校化した職業訓練体制の問題は

不況が蔓延した時に気づかされる。つまり、オイルショックによる想定外の不況の到来で、失業者が氾濫することとなり、失業者のための職業訓練の緊急な拡大実施が求められたことに対応が困難だったのである。その対策は、特に公共職業訓練の本来のあり方からすれば“言わずもがなこと”であり、1978（昭和53）年に改正された「職業訓練法」に次のような条文として追加せざるを得なかったということに表れている。

第9条 3 国及び都道府県は、職業訓練の実施に当たり、関係地域における労働者の職業の安定及び産業の振興に資するよう、職業訓練の開始の時期、期間及び内容等について十分配慮するものとする。

上の条文にあるように、「職業訓練の開始の時期、期間及び内容について十分配慮する」ことは失業者のためには当然であり、先に述べたように、長い公共職業訓練の歴史の中でこのような規定は不要であったのである。上の規定の内実は、戦前、戦後の公共職業訓練においては実質的に実行されていたのであり、あえて法令の条文に規定する事ではなかった。このことが、好景気下による職業訓練の運営の下で忘れられてしまったのである。

このように、それまでの高度経済成長を背景として、発足時の職業訓練が学校化したことを戒めた条文を追加せざるを得なかったのである。

上の規定を受けて、離転職者のための新たな訓練方式として「モジュール訓練」が推進された。また、養成訓練の方式としては「実学一体訓練」が強調された。

⑧ 職業能力開発の財源確立による事業主主導へ

職業訓練はその目的によって財源が政策目的の原資から出ている。最も大きな財源は「失業保険」であった。しかし、「失業保険法」には職業訓練への運用規定は明記されていなかった。ところが、経済の高度成長が続くと、戦後の不況下で整備された「失業保険法」体制は雇用労働界において時代と合わなくなったと主張され、「失業保険法」に代わり“完全雇用”時代として「雇用保険法」が1974（昭和49）年に制定された。

新たに制定された「雇用保険法」ではその第63条に「能力開発事業」を規定した。能力開発事業では職業訓練を含む労働者のための職業能力開発を規定した。「能力開発事業」は従来の職業訓練に加え、「有給教育訓練休暇」制度を設定し、職業訓練短期大学校と技能開発センターの設置等の各種の新たな制度も確立した。

さて、「雇用保険法」に職業訓練の事業を規定したことは、それまでの「失業保険法」が職業訓練について規定していなかったことに対して、財源側の政策により職業訓練のあり方を規制することになる。したがって、「雇用保険法」を受

けてその理念により「職業訓練法」は改正されるべきであった。しかし、1978（昭和53）年に改正された「職業訓練法」は、先述のようにオイルショックによる不況対策が優先され、本格的な改正は1985（昭和60）年6月の「職業能力開発促進法」まで待たねばならなかった。「職業能力開発促進法」は次のようになった。

第1条 この法律は、雇用対策法と相まって、職業訓練及び技能検定の内容の充実強化及びその実施の円滑化のための施策等を総合的かつ計画的に講ずることにより、職業に必要な労働者の能力を開発し、及び向上させることを促進し、もって、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とする。

「職業能力開発促進法」により真の「生涯訓練」体制に再編されたといえる。先に述べたように、新訓練法によって「生涯訓練」体系が確立したが、この時の制度は財源的な保障が十分でなかった。それを補う上で、「雇用保険法」に規定された「有給教育訓練休暇」は重要であった。その「有給教育訓練休暇」はILOにおいて「有給教育休暇に関する条約」と同勧告が審議中であり、わが国もその体制を導入すべく、同法に盛り込んだのであった。「有給教育訓練休暇」の具体的な訓練制度が在職者訓練の重視策である。

このような生涯訓練体制は、その前に労働大臣の私的諮問機関として1980（昭和55）年に設置された「日本人の職業生涯と能力開発を考える懇談会」の報告があった。これが重要な役割を果たしたが、実行力がなかった。この延長上に臨時教育審議会の答申がある。答申では生涯学習の重要な内容として職業能力開発を位置づけていた。生涯学習が生涯の学習であれば、最も長い期間は就業期であり、人が働いている時期だからである。

臨時教育審議会が1986（昭和61）年答申した第2次答申の「生涯学習社会の建設」は、職業訓練が社会に浸透しなければ不可能なはずである。この事は臨教審も認識しているようであり、その中核的な課題として“職業能力開発”を据えていた。その職業能力開発は、前年に制定された「職業能力開発促進法」の内容とほとんど重なる内容であったことは論をまたない。

ちなみに、「雇用保険法」の「能力開発事業」では第1項に事業内職業訓練が規定され、公共職業訓練については第2項に規定されている。その精神が「職業能力開発促進法」に反映している。したがって、公共職業訓練は事業内職業訓練の支援のために行うことが暗黙に指示されていることになる。例えば「職業能力開発促進法」第15条は「国及び都道府県は、第13条に定める……措置を通じて、配慮するものとする。」しているが、第13条は「認定職業訓練の実施」である。

このようなことから在職者訓練を担う専らの施設として、雇用促進事業団が設置していた総合高等職業訓練校の一部を技能開発センターに再編（他は職業訓練

短期大学校)するように指示したのである。「雇用保険法」の公布以降に在職者訓練が飛躍的に拡大したのはこのような背景があった。

⑨ 事業主主導から個人主導へ

「職業能力開発促進法」は1997(平成9)年に改正され、応用課程の開設等の職業訓練の高度化だけでなく、重要な語句の追加が行われた。例えば第1条の目的には「労働者が自ら職業に関する教育訓練又は職業能力検定を受ける機会を確保するための施策」が追加された。上の追加された文に極めて類似した規定が第1条の他、同改正法の6カ所に追加された。追加条文から明らかなように、労働者の職業能力開発の自主的な受講の援助が同法では強調された。

この意味は、直接的には“個人主導”の職業能力開発へと発展したようにも思える。しかし、同時に、臨時教育審議会が、欧米で“Lifelong Education”と言って労働者の生涯能力開発を提起していたにもかかわらず(“Education”は「教育」ではなく「能力開発」であり、職業能力開発でもある。)、**「生涯学習」という言葉を提起し、わが国的な個人責任論へと大きく舵を切ったことと類似する点が無いとはいえないのである。つまり、その頃以降に強く主張される「受益者負担」論と相前後するからである。**

なお、1998(平成10)年に「雇用保険法」第10条に「教育訓練給付」を追加して「失業等給付は、求職者給付、就職促進給付、教育訓練給付及び雇用継続給付とする。」と改正した。この給付は「失業予防」として個人に給付される給付金であり、「個人主導」の能力開発を支援する制度とも言えるが、いわゆる、「能力開発事業」ではない「失業対策」である。この給付金を利用して各種の教育施設が在職者をターゲットに受講者獲得に奔走したことは記憶に新しい。

また、法律に銘記された訳ではないが、2001(平成13)年に制定された「第7次職業能力開発基本計画」においては「キャリア形成支援」のシステムを整備することが強調され、職業能力開発施設の現場ではその実践が重視された。ただ、これは折から喧伝され始めた“キャリア教育¹⁾”の後塵を拝した観が否めない。職業訓練、職業能力開発は元来その中核であるからである。

以上のような施策が試みられたが、真の「個人主導」への職業能力開発にはならなかった。そのためには根本的な理念の転換が基盤に無ければならないであろう。

(3) 職業能力開発の現段階と今後の課題

① 雇用対策から人権としての職業能力形成へ

今後の労働者の職業能力開発のあり方として、「職業能力開発促進法」は企業内訓練も、公共職業訓練の場合も“労働者が教育訓練を受ける機会を確保”すべ

きことが重視されたのである。職業訓練の時代区分で 1997（平成 9）年をその画期としたことは上のような理由による。

この「労働者が教育訓練を受ける機会を確保」ということは、労働者のいや、国民の一人ひとりの職業的個性を尊重すべきである、ということに訴えている。労働者の職業能力開発の機会を「確保するための施策」は当然ながら国の施策として追究されなければならないはずである。また、職業能力開発を個人の立場から自己啓発的に実施すべきという側面も同時に内包しているといえる。

② 法体系の課題と今後のあり方

以上のように、職業訓練は常に時代の実情に合わせたり、社会の変化を見越して体制を変化させてきた。この現象をみて、職業訓練は社会の変化に常に迎合している、との批判的な評価をする人もいる。すべてが後づけではなかった。また、例え、後づけであっても何も悪いことではないはずである。しかし、その経緯を別な視点で見ると次のようになる

職業訓練関係法の性格の変遷

	公共職業訓練		企業内職業訓練
		1911（明治 44）年	「工場法」 監督行政
救済行政	「職業紹介法」	1921（大正 10）年	
動員行政	新「職業紹介法」	1938（昭和 13）年	
		1939（昭和 14）年	「工場事業場技能者養成令」 勅令行制
職業行政	「職業安定法」	1947（昭和 22）年	「労働基準法」 監督行政
	↓		↓
雇用行政		1958（昭和 33）年	「職業訓練法」 助長行政
学校化		1969（昭和 44）年	新「職業訓練法」 在職者訓練重視
企業支援		1985（昭和 60）年	「職業能力開発促進法」 企業主導
自己責任論＝（民活化）		1997（平成 9）年	改正法
セーフティネット論＝（民営化）		2016（平成 18）年	改正法

ところで、職業能力開発を国民生活の中にどのように位置づけるのであろうか。「職業能力開発促進法」のコメントールは次のように記している。

職業能力開発促進法は、日本国憲法の規定する職業選択の自由、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、能力に応じてひとしく教育を受ける権利、勤労の権利等の基本的人権の実質的な内容の実現に寄与するものである。

上の解説は、憲法のいわば、職業選択の自由権、生存権、労働権、教育権を表しており、このコメントの具体化を真に追究する方策がこれからの新たな「国民

的職業能力形成システム」だといえよう。ただ、この解説は、戦後の「職業安定法」による公共職業補導と「労働基準法」による技能者養成規程の成立過程からみると十分に整理された意味づけとは思えない。

先ず、職業能力開発が「教育を受ける権利」に「寄与する」というのは論理が逆転している。何故なら、教育と言えば学校教育を意味しているはずだが、それは、職業訓練を受けるためというのが国際的だけでなく一般の常識であるからである。また、「寄与する」では何が目的なのか意味不明であるからである。

このような歴史を踏まえ、今後のあり方として、「基本的人権の実質的」な職業能力形成を目指すべきと言えよう。それを保障するのが国の責務と言える。即ち、これまでの国の政策の都合から国民の人権としての職業訓練への転換を目指すべきといえよう。このことに関して、1923（大正12）年に楠原祖一郎が次のように主張したことを今こそ銘記すべきであるといえよう。

職業補導は、人類生存の本然性に基き、人をして社会的饗宴の席より迫るる憂を無からしむる為、各人の社会的技能を向上進化せしめん事を目的とする、即ち生存権肯定の思想の上に起ち其の平衡を失せしめざらん事に努力するものにして、失業問題とは二にして一なる問題である。……職業の補導は人的存在の助長であるが、救済ではないのである。是れを救済と解釈し得られない事はないが、かく解釈するは其の當を得ないのである。

全国民的職業能力形成とは、楠原が主張したような理念と立場を超えねば確立できないことは明らかである。

- (1) 「キャリア教育」は英語に直せば“Career Education”だろうが、それは昭和40年代後半から重視されていた「生涯教育」の一環として唱えられていた「キャリアエデュケーション」と何が異なるのかを明確にしない言葉として使用されている問題がある。

2 各国憲法における職業訓練の位置づけ

(1) はじめに

経済のグローバル化が進むなか、公教育以外の教育のISO標準化がヨーロッパ諸国の主導で進められている。今後、職業教育訓練の分野でもグローバルスタンダードが問われる時代が来るものと考えねばなるまい。これからのわが国の職業訓練のあり方を考えるためにも、各国の職業訓練の社会的位置づけや制度やその具体的な実施に関する研究は大切である。ここではその基礎作業として各国の憲

法における職業訓練の扱い方を比較整理する作業を行う。

この比較検討に際して、職業訓練やその関連の「職業」「労働」などの事項がどのように規定されているかの内容に注目したのはいうまでもないが、さらにこれらの事項が置かれている位置や、どのような事柄と並べられ、あるいは対比されているか、つまりどのような脈絡で問題にされているかという点にも注目した。そこに「職業訓練」や「職業」「労働」という事柄がどのようにとらえられているか、一国の憲法における考え方が現れていると思われるからである¹⁾。

では、まず予めわが国の憲法における「職業」と「労働」の扱い方を確認しておこう。日本国憲法では「職業」に関する基本権規定は、第22条の第1項にある。

第22条〔居住・移転・職業選択の自由、外国移住・国籍離脱の自由〕

- 1 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。
- 2 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。

そして、第23条〔学問の自由〕、第24条〔家族生活における個人の尊厳と両性の平等〕、第25条〔生存権、国の生存権保障義務〕、第26条〔教育を受ける権利、教育の義務、義務教育の無償〕と続き、第27条に「労働」が扱われる。

第27条〔労働の権利・義務、労働条件の基準、児童酷使の禁止〕

- 1 すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ
- 2 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。
- 3 児童は、これを酷使してはならない。

職業選択の問題は居住、移転や国籍の問題と並べて規定されている。これはどういうことを意味するのか。考えられるのは、土地に縛られた身分制的な家業と区別する意味で職業選択の自由の権利を保障しているということであろう。しかし、戦前のわが国の状況はともかく少なくとも今日的にはこの点はあまり大きな意味は持たないだろう。法学者の解釈でも、職業選択の自由と居住問題との関係は今日それほど重要ではない歴史的経緯から来たものと見なされているようである²⁾。

そこで法学者の憲法解釈論に当たってみると、「職業選択の自由」については何点かにわたって論じられている。まず、職業選択の自由は単にその狭義にとどまらず、職業活動の自由をも包含するという点、また職業選択の自由は営業の自

由を含むという点、しかし、雇用される職業が多いことから、職業選択の自由と営業の自由とは相対立することさえあり、両者は概念上全く重なり合うものではないという点、さらには経済的自由権として「公共の福祉」などの一定の社会的制約を受ける点、等々が論じられている³⁾。また、これらの他に、職業選択の自由を「経済的自由の面でのみとらえるのは狭すぎる」として、「職業が各人の人格的価値と密接な関係を有することに留意しなければならない」とする解説も見られた⁴⁾。しかしながら、職業選択の自由を取り上げたわが国憲法の解説の中で、職業選択の自由を職業訓練問題、職業能力形成の問題との関係で論じたものは今回見出すことができなかった。

わが国の場合、憲法の条文に「職業訓練」あるいは「職業能力開発」などの文言が使用されていないが、職業訓練を規定する職業能力開発促進法は、憲法の国民の基本権に関する条項に根拠を持つものとされている。労働省職業能力開発局編の『労働法コメンタール8 職業能力開発促進法』はこの点を次のように解説している。

「職業能力開発促進法は、日本国憲法の規定する職業選択の自由、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、能力に応じてひとしく教育を受ける権利、勤労の権利等の基本的人権の実質的な内容の実現に寄与するものである。

このような職業能力開発促進法の目的とするものは、他の雇用政策の諸立法の諸目的と共通するところが多い。このため、雇用政策の基本法である雇用対策法と相まって、職業能力開発促進法の目的を追求することが合理的であり適切であるとされている。」⁵⁾

しかしながら、職業訓練が憲法の基本的人権を実現するものであるというこうした重要性については、職業訓練関係者の間ではともかく、国民に広く受け止められているとは必ずしもいえないのではないだろうか。上記の「コメンタール」の解説も具体的に職業能力開発がどのような形で諸基本権の実現に寄与するのかを詳しくは述べていないし、引用文の後半の段落も、雇用政策、雇用対策との関係で職業能力開発を見ている記述であって、前段落の幅広い人権との関わりに充分対応した記述ではない。そもそも憲法条文自体に職業訓練などの用語が登場しないなかでの解説であるだけに、より詳しいあるいはより具体的な解説が期待されるところである。

(2) 各国憲法における「職業」「労働」と「職業訓練」

諸国の憲法の中には、権利の章典をほとんど含まないもの（アメリカなど）、また単一の憲法を持たないもの（イギリス）といった今回の作業対象とならない例もあるが、以下には、「職業」「労働」「職業訓練」等に関する規定を持つ憲法についてその扱い方を整理しておく⁶⁾。

イタリア憲法には「職業選択の自由」という字句は見あたらない。職業に関わる規定は、第2章 倫理・社会関係 の第33条〔学問の自由、教育制度、国家試験〕の条項の中で、学校への入学と卒業のためと並列して「職業に就く資格を付与するために、国家試験が定められる」とあるほか、第3章 経済関係 の第35条〔労働および労働者の保護・移民の自由〕の中に「共和国は、労働者の育成および職業的向上について配慮する」という項がある。さらに同じ章の第38条〔労働無能力者に対する生活保障〕の条項の中には「能力のない者および年少者は、教育および職業指導を受ける権利を有する」という一項がある⁷⁾。このイタリア憲法の場合、職業は職業資格制度や能力形成過程との関係で取り上げられており、労働および労働者の保護の位置づけがされている。

ドイツ連邦共和国基本法や**オーストリア国家基本法**は、職業選択の自由を職業訓練の自由とセットにして同一条文の中で規定している。

ドイツ連邦共和国基本法、第1章 基本権 の第12条〔職業の自由〕には次のようにある。

1 すべてのドイツ人は職業、労働の場及び養成訓練の場を自由に選ぶ権利を有する。

職業活動は法律により、又は法律の根拠に基づいて規制することができる。

オーストリア国家基本法の第18条〔職業選択の自由〕は「何人も自らの欲する方法と場所で、自らの職業を選択しおよびその職業のための訓練をする自由を有する」と規定する。

「養成訓練の場」を選ぶ権利、「職業のための訓練をする自由」の保障を明記しているところは、デュアルシステムを中心とした養成訓練が全国的に展開しているこれらの国の条件に裏付けられているいえよう。しかし、職業にはそのための能力が必ず必要なのであるから、職業選択の自由にそのための能力形成の場を選ぶ自由の保障を連動させるというのは理にかなったことであると考えられる。

ポーランド憲法は同じ条の二つの項で、職業の自由の保障と職業訓練等の政策義務を規定している。第2章「人および市民の自由、権利および義務」の「経済的、社会的、文化的自由および権利」の冒頭、第64条でまず「財産権」を規定した後、第65条で「職業選択の自由」を規定する。「1 各人には、職業を選択し遂行する自由および職場を選択する自由が保障される。例外は、法律がこれを定める。」そして同じ第65条の第5項に職業訓練が次のように言及されている。「5 公的権力は、職業相談および職業訓練ならびに公共事業および仲介労働の組織および支援を含む失業防止プログラムの実現を通じて、完全な生産的雇用をめざす政策を実施する。」

この第5項は、職業訓練がいわゆる完全雇用政策の一環として、国の政策手段

に位置づけられていることを意味するだろう。

フィリピン憲法は、その「教育・科学技術・芸術・文化・体育」という第14条の中に「教育」の項目で「国の権能」「教育の内容」「国の責務」の三つの節にわたって職業訓練関係の規定がある。

「教育」の第1節〔教育を受ける権利と機会〕で、「国は、国民が等しく、全段階にわたって良質の教育を受ける権利を保障し、その機会を提供する」と謳った上で、第2節「国の権能」には「国は以下の権能を行使する。…中略… 5 成人、身体障害者、非就学青少年に、市民教育および職業訓練の機会を与える」とある。

また第3節「教育の内容」では、憲法教育、愛国心、人権尊重、国民の権利・義務等があげられたのちに、「2 教育においては、…中略…科学技術の知識が拡大され、さらには職業的スキルが進展させられなくてはならない」と規定されている。

第5節「国の責務」は、「3 公平かつ合理的な入学許可および成績評価のもとで、国民は職業および学業を選択する権利を有する」と述べられている。この最後の点は、職業選択の権利の保障が国の責務として言われているということだけでなく、職業選択が学業選択と併置して保障されていることにも注目しておきたい。

フィリピン憲法の例でも、職業選択は職業訓練選択を前提として、あるいは少なくとも密接な関係のもとに保障されているといえるが、次の**フランス憲法**も職業訓練を国民の教育権の保障としてはっきりと宣言している。

フランス憲法の伝統では、その本文には人権規定を置く例が少ないということであるが、憲法と同等の効力を認められている第四共和制憲法前文の中に、次のように明記されている。

「国は、子供および大人の、教育、職業訓練および教養の機会均等を保障する。あらゆる段階での無償かつ非宗教的な公教育の組織化は、国家の義務である。」

ロシア憲法は、第2章 人ならびに市民の権利と自由 の37条〔労働の自由、争議と休息の権利〕の中で「1 労働は自由である。各人は、自由に、自らの労働能力を処分し、仕事と職業の種類を選択する権利を有する」と職業選択の自由を保障し、第43条〔教育の権利〕の中で「2 国または地方自治体の教育施設ならびに企業における就学前教育、基本的な普通教育および中等職業教育の能力相応性と無償が、保障される」と職業教育を保障している。

中華人民共和国憲法は、第2章 公民の基本的権利および義務 の第42条〔労働の権利と義務〕の中で、「4 国家は、就業前の公民に対し、必要な就業訓練

を行う」としている。

これらに対して**スペイン憲法**では、職業選択の自由は、「労働の権利と義務」「労働を通して昇進する権利」「自己および家族の必要を満たすに十分な報酬を得る権利」と並んで規定されていて、職業能力形成はまったく意識されていない。教育に関する権利のところにも職業教育は触れられておらず、「経済政策および社会政策の指導原理」の章で「所得配分の公平、雇用・労働政策」の条項の中に「公権力はまた、職業訓練および再雇用を保障する政策を促進し」とある⁸⁾。

大韓民国憲法は、「すべて国民は、職業選択の自由を有する」という一条がただそれだけあり、ずっと後に「教育権」の条項や「勤労の権利義務」の条項があるが、それらの中には職業教育も職業選択もまったく触れられていない。この国の場合はわが国と似ていて、「職業選択の自由」の具体的な位置づけが憲法条文そのものからは明確にならない。

ブラジル連邦共和国憲法は「第一章 個人および団体の権利および義務」の中に「法律の定める職業資格を備える限り、いかなる労働、営業および職業の実行も自由である」という条項を持っている。「職業資格を備える限り」という規定の仕方が特徴的である。

(3) まとめ

わが国の憲法と同様、多くの国の憲法で職業あるいは職業選択の自由が保障されているが、スペイン憲法や大韓民国憲法の例を別とすれば、多くは教育、職業訓練との関係で、あるいはそれとの一貫性の中に位置づけられて保障されているといえる。そのように職業能力形成の裏付けを伴って職業選択の自由は現実化するものといえよう。

そして「職業選択－職業訓練」の自由は、国によって違うさまざまな脈絡の中に位置づけられていた。それを大きく整理してみると、①労働ないし労働者の保護という位置づけ、②国民の教育権の一環という位置づけ、③職業資格を通じての経済的・社会的秩序の一環という位置づけ、また④完全雇用を目指す経済政策の一環としての位置づけ等である。

こうした世界的な傾向を見ると、職業選択の自由は職業訓練の自由に支えられてこそ、現実的に国民の基本権保障に繋がっているものであることが浮かび上がる。先に触れたように、わが国では憲法学者の憲法解釈・解説においても職業選択の自由権と「教育」や「職業訓練」との関係が注目されていない点は、いかにもこの点でのわが国の立ち後れを表しているように思える。上に整理したさまざまな

脈絡において「職業選択－職業訓練」が十分な役割を果たし得ていないとすれば、労働保護、国民教育、労働市場整備、経済政策等の重要な課題の上で問題を抱えているということになるだろう。改めて、世界的視野に立った国民の職業能力形成の再構築・整備が求められる。

注

(1) ここで行う作業はいわゆる比較憲法の方法だが、比較憲法学は単に憲法条文だけを対象とする研究ではない。樋口陽一は比較憲法学が対象とする「憲法現象」を次の4つに類型化している。①制定された憲法典そのもの、②憲法の運用、実効憲法、下位法を含む規範の総体、③制定者、適用者、法学者、国民の憲法意識、解釈論や学説、④その憲法が生み出された社会 関係全般…『比較憲法全訂第三版』、pp.28～9、青林書院、1995、参照。)

本格的な比較憲法学の研究からすれば、ここで扱っているのは憲法現象のほんの一部である憲法条文そのものの各国間比較に過ぎないが、それによって少なくとも各国の法制度の最も基本的なレベルでの職業訓練の位置づけ方、その考え方の一端を知ることができるだろう。

(2) 職業選択の自由権の歴史的意味については例えば次の文献がある。

圓谷勝男『現代人権論考』pp.145～154（高文堂出版社、2002）

小林武『憲法と国際人権を学ぶ』p.52（紅葉書房、2003）

(3) 圓谷勝男『現代人権論考』（高文堂出版社、2002）

阿部照哉他編『憲法（3）第3版』（有斐閣、1995）

(4) 小林武『憲法と国際人権を学ぶ』p.52（晃洋書房、2003）

(5) 『労働法コンメンタール8 職業能力開発促進法』p.107（労務行政研究所、2002。なおこの解説は昭和60年改正以前の職業訓練法に関するコンメンタールでも同様のものではあった。）

(6) 各国憲法条文の本稿での引用は、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集第二版』（有信堂、1998）からのものである。

(7) イタリア憲法

第2章 倫理・社会関係

第33条〔学問の自由、教育制度、国家試験および大学の自治〕

1 芸術および学問は自由であり、その教授は自由である。

…中略…

5 諸々の種類および程度の学校への入学を許可し、またはそれを卒業させるために、ならびに職業に就く資格を付与するために、国家試験が定められる。

第3章 経済関係

第35条〔労働および労働者の保護・移民の自由〕

1 共和国は、あらゆる形式と適用における労働を保護する。

- 2 共和国は、労働者の育成および職業的向上について配慮する。
- 3 共和国は、労働の権利を確立し、および規制することを目的とする国際協定および国際組織を促進し、かつ支援する。
- 4 共和国は、一般利益のために法律によって定められる義務のない場合には、移民の自由を承認し、および外国におけるイタリア人の労働を保護する。

第38条〔労働無能力者に対する生活保障〕

- 1 労働の能力がなく、生活に必要な手段を持たないすべての市民は、社会的な扶養と援助を受ける権利を有する。
- 2 労働者は、災害、疾病、廃疾および老齢、その意に反する失職の場合に、生活の要求に応ずる手段が配慮され、かつ保障される権利を有する。
- 3 能力のない者および年少者は、教育および職業指導を受ける権利を有する。

(8) スペイン憲法

第三五条〔勤労の義務と権利、職業選択の自由〕

- 1 すべてのスペイン人は、勤労の義務を有し、かつ労働権、職業を自由に選択する権利、勤労を通して昇進する権利、ならびに自己および家族の必要を満たすのに十分な報酬を得る権利を有する。いかなる場合にも、性別による差別は、これをしてはならない。
- 2 労働者に関する規則は、法律でこれを定める。

第四〇条（所得配分の公平、完全雇用政策、労働政策）

- 1 略
- 2 公権力はまた、職業訓練および再雇用を保障する政策を促進し、労働の安全および衛生を確保し、ならびに労働時間の制限、定期的有給休暇、および適切な施設の設置により、十分な休暇を保障する。

III 職業能力形成における OJT と OffJT

1 はじめに～OJT・OffJT の用語と OJT・OffJT 関係の諸相

(1) OJT・OffJT の用語について

わが国の人材育成は OJT が中心であるといわれ、「仕事につきながらの訓練 (On the Job Training)」という意味である OJT という語は、今日わが国では広く一般に知られている。だが仕事の中で仕事の能力が作られるという現象はさまざまな場で、さまざまな条件の下に広く見られるものであるから、OJT という語も幅広い意味の言葉として流布しているように思われる。例えば、厚生労働省の「能力開発基本調査」では「計画的 OJT」として「教育担当者、対象者、期間、内容などを具体的に定めて段階的・継続的に実施する」と限定して問うている。最近のこの調査では、50人以上の規模の企業では半数程度が「計画的 OJT」を実施したと答えている。他方、われわれが行ってきている在職者訓練コース開発のための企業面接調査では、中小企業の経営者などから「うちは特に教育訓練はやっていない。OJT だけです」などといういい方も聞く。つまり、OJT を訓練と意識してはいない実態である。計画性、自覚性という点から見ただけでも OJT に関してはいかに大きな程度の違いがあるかということが窺われる。OJT は職業能力の形成を考える時には重要な用語であるのだが、曖昧さも含んだ言葉でもある。本章のテーマの冒頭に、OJT と OffJT という言葉の由来や意味について整理しておこう。

OJT と OffJT つまり「仕事につきながら」の訓練と「仕事を離れて」の訓練とは、意味上対になる言葉ではあるが、多くの対語がそうであるように対になって同時に生まれてきたわけではない。結論的にいうと、職業訓練つまり職業能力の形成はもともと仕事に就くこと、働くこととは区別される別の事柄としてとらえられていた。昔の徒弟制度も、その訓練の場が仕事の場であることに着目すれば OJT だといえなくもないが、徒弟として訓練を受けていることが明確になっていて、一人前の仕事がされているとは見なされていないという意味で、仕事とは区別されているといえる。ところが後になって、20 世紀中頃アメリカの労働経済学者によるいわゆる内部労働市場研究のなかで、仕事に就いて仕事の能力を身につけさせていく非公式な能力形成が行われていることが、従来の徒弟制度や養成工制度などの仕事と区別される職業訓練とは違うものとして注目されるようになった¹⁾。これが OJT である。OJT が注目されたとき、従来からの訓練は仕事と別のこととして当然のことと思われていたのだから、特に改めてそれを OffJT などという必要もなかった。

それにたいして、OffJT という言葉はいわゆる和製英語なのだそうである。誰がどこで最初に使い始めたのかまではいま確かめ得ないが、労働省『民間教育訓練実態調査』の昭和 57 年版では OJT に相對するものとして「集合教育訓練」の語が用いられていたのだが、59 年版からはそれに代わって「OffJT」の語が使われるようになっている。欧米では職業訓練といえば仕事（職務）とは区別して行われるものという理解がすでに支配的であった

ので、仕事のなかで能力形成されることが注目されて OJT の語が生まれたが、取り立てて OffJT という名称は使われなかったのだと考えられる。それに対して職業訓練といえば OJT すなわち仕事のなかでの訓練が一般的であるわが国では、かえって仕事（職務）とは別に行われる職業訓練を指す OffJT という略語が OJT の対として使われるようになったのである。こうして OJT・OffJT の対語ができた。

このような OJT・OffJT という言葉の生まれてきた経過や背景を踏まえると、これらの用語を用いるときに注意しておく必要があると思われることが見えてくる。それは OJT・OffJT という語が制度的な面と教育訓練方法の面との両方の意味を持っているという点である。つまり、公式の制度的な職業能力の形成に対して、能力形成としては非公式な訓練制度化されてはいないものとしての OJT という意味と、職業能力形成を目的とした場での訓練ではなく、本来の仕事の中での能力形成としての OJT という意味である。

OJT（＝「仕事につきながらの訓練」）は、一面で、教室や実習場など教育訓練のための場においてではなく「本来の仕事の中で」行われる能力形成を意味すると同時に、もう一面では、すでに述べた OJT という言葉が用いられたそもそもの事情からわかるように、「仕事につきながら」というのは「公式の訓練ではなく」という意味を持っていたのである。「公式の訓練ではなく」とは、通常の雇用契約の中でということである。したがって通常の仕事＝労働と区別しにくいあるいはできないということでもある。

今日、「OJT 中心の日本の人材育成システム」が十分に機能しなくなり、改めて見直されねばならなくなっている時、それは上に述べた両面から見なければならぬ。すなわち、仕事の場で仕事の経験を通じて能力形成することのメリット・デメリットを、能力形成の内容・方法の面から見直さなければならないと同時に、通常の雇用関係の内部で、本来の仕事と区別なく能力形成が行われていることの制度的あるいは経済・社会的問題点の両方に注目することが必要である。

後者の点では、何よりもまず重要なのは、OJT 中心ということのために職業能力形成の過程が社会的・国民的課題として大きく浮かび上がってこなかったということ、また、経済的停滞の深刻な今日それにも劣らず重大な問題は、職業能力形成が企業活動に重い負担となつてのしかかっていることである。そこに公的な職業能力形成システムが働かなければならない重大な使命があり、検討課題としても重要であることはいうまでもない。この点での本格的な検討は今後に進めていくこととしたい。今回の報告では、能力形成の内容・方法の面から見た OJT・OffJT の関係についてまとめていくこととする。

（２） OJT・OffJT 関係の諸相

職業能力を形成する方法としては OffJT と OJT の両方があるが、優れた職業人が育つにはその両方が必要であるといつてよい。しかし、この両者の能力形成上の関係の仕方は能力形成の場面によって異なった姿を持っている。一般教育の学校を終えた若者が必要としている初期職業能力形成の場合、離転職者が必要とする新たな就業を目指した職

業能力形成の場合、そして、在職者が何らかの能力の付加や向上を求めて行う職業能力形成の場合と、OffJT と OJT の関係の仕方は、能力形成の対象がおかれている条件の違い、必要性の違いに即して検討しなければならない。今回は、在職者の能力形成と離転職者の能力形成における OffJT と OJT の関係について取り上げて検討する。

在職者の能力形成という点では、「日本的人材育成」といわれた OJT 中心の能力形成を特徴とするわが国では、OJT による能力形成の不十分な点を補う在職者訓練が公共職業訓練機関によって展開され、大きな役割を果たしてきた。この点を改めて整理して、今後の在職者訓練のさらなる発展につなげたい。

離転職者の能力形成という点では、特に近年のニート、フリーター問題など若年労働力問題の深刻化に対応して、日本版デュアルシステムが試行されたが、その経験から何を学ぶかが重要である。若年者の離転職者訓練は、わが国の初期職業能力形成の未発達という条件の下で、単なる失業対策、雇用対策に止まらない意味を持たざるを得なくなっている。

なお、初期職業能力形成に関する考察は次年度研究で取り上げる。

1) P.B.ドーリンジャー、M.J.ピオレ『内部労働市場とマンパワー分析』2007、早稲田大学出版部、「ブルーからの製造職務における職場内訓練の特徴は、その非公式性にある。…職場内訓練は独自の課程としてはっきりと認識されることはほとんどない。」(p.20)

2 わが国における公共在職者訓練の役割

(1) 企業はどのような事情から在職者訓練を利用するのか

企業が外部の能力向上機会を必要とする事情は、企業規模によってもまた業態によっても異なるが、きわめて多岐にわたるものであることが知られている。企業はどのような事情から公共在職者訓練を利用するのか、この分野の調査研究としては最初のまとまった成果の中で戸田は、数多くの中小企業のヒアリングをもとに、「自律的な動機」に基づく場合と「他律的な動機」に基づく場合にわけて次のように事例を整理している¹⁾。

<自律的な動機>

① 新入社員に基礎的な技能・知識を身につけさせたいが、社内に教育指導者、教育施設・設備がない場合。

「指導体制が組めなくなっており、社内で教育ができない。6ヶ月間職場のローテーションをして配属を決定するが、その間3ヶ月を公共訓練で教育してほしい。」

② 企業内で高齢化が進んでいるにもかかわらず、次代を担う熟練者層が育成されてい

ない。いわゆる技能伝承がうまくいかないことへの危機感。

「（新卒者を）現場配属してみたが技術がなかなか身につかない。中高年化が急速に進み次代を担う技能工がいなくなりつつある。現在、工作機械のほとんどが自動化されており、普通旋盤は今後も使用することはないと思うが機械加工の基礎という意味で旋盤を身につけさせたい。」

「最近熟練者が定年で退職した。2名の若手はまだ熟練していない。治具を作るとき、ものによっては図面に書いて外注する。しかし、この2名は図面が書けない。製図の基礎的な訓練を受けさせたい。」

③ 部品等の内製化により新たな仕事ができしたが、その職務をこなせるものがないので養成しなければならない。

「スチール・ステンレス外注部品の全部を内製化…溶接のできるものはいるが、自己流で覚えたものがそのほとんどである。技術的にも勉強不足であるので、基本的な事項についてもこれから勉強して正式な溶接技術を習得したい。」

④ 新規に製品を開発し、あるいはより付加価値の高い製品を作ろうとするときに、その加工レベルが低いことに気づき能力開発を必要とする。

「機械を動かして覚えてきたので、基本はあまり身につけていない。この基本があって技術を向上させていくということが欠けている。NCは動かせても、新製品を起こそうとか、別なものを加工することになると、段取りに苦勞する。」

⑤ 所有機械を効率的に活用するために作業者の多能工化が求められ、新たな技能習得が必要となる。

「中小企業では技能者の絶対数が少ない。生産の場では一人の人間が旋盤作業だけをやっているようでは利益が上がらない。いろいろの作業ができなければならない。そのために受講によこしている。」

⑥ 数値制御の新型機械が導入され、その操作のための技能を習得する必要が生じた。

「メーカーの技術指導は専務(息子)が受けたが、従業員全員が操作できるようにしたい。プログラミングそのものは別として、せめて2～3名が機械を使いこなせるようにしたい。」

「マシニングセンターが完全にできるものは2名。この際、可能性のある人を教育しておきたい。直接的な作業員に困っているというのではなく、いわば予備要因を作っておきたい。」

⑦ 製造機械・装置にシーケンス制御、マイコン制御が多用されてきているが、機械操

作者もある程度制御を知らないと仕事にならない。

「電氣的な制御を使う機会が非常に多い。そのようなことがわかる層を厚くしておかないと故障が起きたときに困る。トラブルが出ると、シーケンスについては全く教えていないので専門の電気屋を頼りにする。ちょっと電気屋がいなくても全然機械が動かなくなる。」

「最近、マイコンを組み込んだ機械を製造することが多くなっている。機械設計でも回路がわからないと妙な設計をしてしまうことになる。機械屋をもっと電気よりにしたい。」

⑧ QC など生産管理の運動を展開するにあたって、基本的な工作技能、測定技能が必要となる。「中小企業でもMP（プロダクティブメンテナンス）を行うようにいわれている。しかし、いきなりPM を教え込んでも無理である。そのためには生産に関する技術教育が必要であり、従業員の技能レベルがある程度以上あることが条件である。」

⑨ 現場の第一線監督者および監督者候補に管理監督能力を高める必要がある。

また、大企業については、

⑩ 社内教育担当者の指導力向上の必要から。

⑪ 社内検定の技能を公的訓練でオーソライズしたい。

⑫ 保全部門担当者の技術技能向上を図りたい。

などがあげられている。

<他律的な動機>

① 労働基準監督署からの指示による、労働安全衛生等の施工規則に基づく特別教育の必要。

② 公的機関からの受注に1級または2級技能士の在職が義務づけられている場合、技能検定準備が必要となる。

③ 親企業から品質管理についてのデータの提出を求められる。

④ 労働組合から教育に関する要求が出され、それに応える教育機会を必要とする。

各種の企業が公共の在職者訓練を利用する事情は実にさまざまである。ここにあげられたもの以外にも多々あるに違いない。だが、これらの事例を検討してみると、注目すべき共通の事情ないし背景が浮かび上がってくる。それは、OJT 中心の能力形成が行われているという共通の背景であり、また、OJT で仕事の中で覚えるだけではさまざまな限界、不十分さがあるという事情である²⁾。

(2) 能力形成における OJT の限界とは何か

在職者訓練の新規コース開発に際して、各地の中小企業を中心とした生産現場の責任者や能力開発担当者に数多くの聞き取り調査が行われてきたが、その中に OJT あるいはいわゆる「現場覚え」で形成された職業能力の問題点がいろいろな形で報告されている。仕事の中で行われるという OJT の特徴に注目して大きく整理してみた。

① 作業の理論的裏付けの不十分さ

OJT は本来の仕事の中にあるため能力形成の観点から見るとある制約を持っている。最も多く聞かれたのは、仕事に関わる理論的知識や作業の原理的裏付けを学ぶことが難しいということである。確かに仕事の中に教科書を開いて勉強するのは難しいであろうし、先輩や上司が教えるといっても仕事を中断して本格的な講義を始めるわけにもいかないだろう。本格的に時間をかけてやったとしたら、定義上 OffJT になってしまう。また教育訓練の場であれば原理的なことを学ぶために実験を行うこともできるが、本来の仕事の中では自由に実験を行うというわけにもいくまい。

「実際の機械加工は行っているが、先輩の言い伝えで習っており、基礎的な訓練を受けているものがない。この際理論的なものだけでも勉強しておきたい。」(TR 製作所)

「実際に講習をやってみて、基本的なことを知らない人が多いことがよくわかった。"なぜそうやってはいけないのか"ということをはほとんど知らない。熟練工でもその傾向が見られる。」(I 鉄工)

「ロボット化、省力化のための機械を製造。新しい従業員も増えたが、忙しくて教育もできなかった。基本的な理論がわかっていないので、技術力をアップしたい。…中略…ところが"なぜ?"という原理がわかっていない。しかしその原理は現場では指導できない。」(株 AK)

「工場は効率よくするために機械がワンタッチになっている。本当の意味で旋盤やフライス盤などを動かすということはできなくなっている。だからセンターで勉強させたい。」(KT 工業)

② 標準的な作業方法への不安

生産の現場からよく聞かれるもうひとつの能力問題は、「標準的な作業方法」「正規のやり方」「正しいやり方」などという表現でいわれるものに照らして現在の作業の仕方はどうかという不安感である。実際の仕事はそれぞれに工夫されあるいは特殊な形で行われているものも多いから、そういう標準的なオーソドックスな作業方法がそのまま必要だと限ったものではない。しかし、OJT で先輩から伝承されていく仕事能力については、標準的なも

のに照らして自覚できることが大切なのである。

「企業規模が小さいほど自己流でやっているので誤りのない根拠のあるやり方を教えてもらいたい。ちょっとしたことが正しくできない。本を見れば書いてあるが、それを実技的にどのように教えるかわからない。」(K 工業)

「工場が独特なものを持っていて JIS に相当するようなものが不十分な気がする。…企業規模が小さいほど自己流でやっているの、誤りのない根拠のあるやり方を教えてもらいたい。」(I 鉄工)

「今はまがりなりにやっているが、正規のやり方に沿っているかどうか疑問である。我流、自己流になっている技能を標準との対比で修正・補正する教育訓練が必要になる。」(IC 化成)

③ 他の領域の技術習得の困難

多能工化の要求、技術の複合化、保全能力の向上等々のため、技術的能力を作業上関連するが質的には異なった他の領域に広げなければならない事情は広く存在している。しかし、それは OJT には不得意な能力開発領域なのである。

「機械屋をもっと電気よりにしたい。まず、マイコンによる恐怖感を取り、話を聞いても電気についてわかるように持って行きたい。専門用語が出てくると理解できないことが多い。基本教育、一段目の敷居を越えることを目標におく。これは社内ではできにくい面である。」(JEM)

「電氣的な制御を使う機会が非常に多い。そのようなことがわかる層を厚くしておかないと故障が起きたときに困る。トラブルが出ると、シーケンスについては全く教えていないので専門の電気屋を頼りにする。ちょっと電気屋がいなくても全然機械が動かなくなる。」(SI 製作所)

「電気科、機械科の工業高校を出た人を採っている。ひとつの製品の中に両方入ってますから、両方の人を組ませて作業をさせているのですが、両方が話ができる状態にしなければならぬ。実際には基礎がないために充分できない。専門以外の分野をある程度わかるようにする、そういう教育をしてほしい。」(K 社)

④ 新たに導入する新技術への対応困難

これから導入しようとする技術、あるいは導入したばかりの技術に関する能力が、仕事の中で養成できない、あるいははしにくいのはいうまでもない。(1)の中で、企業が外部の能力向上機会を必要とする事情の⑥として機械加工分野に数値制御機が導入された際のことを紹介したとおりである。これはあらゆる技術分野に普遍的な事情だといえるが、留意しておかねばならないのは、個別企業でいえば新技術の導入前後の時期の問題であり、もっと広くいえば新技術普及期の問題であるという点である。「新」技術も十分に定着して

しまえば、また広く普及してしまえば、少なくともその取り扱い操作面の能力形成は、程度の差はあれ現場の OJT でも行われるようになる。

こうした新技術に関わる能力形成問題は、(4) で項を改めて詳しく検討する。

(3) OJT による仕事の習熟(習得)の方法的特徴と弱点～TWI に代表させて

一般に OJT による教育訓練の進め方は、新入社員が入ると初歩的な教育を行い、後は、先輩やベテランについて実際の仕事を遂行するに必要な能力については仕事をやりながら身に付けていくのが一般的である。通常は簡単なことから徐々に難しいものへ進み、失敗してもやり直しのきくもの、損害の少ないものを与えてくりかえしにより習熟が図られる。生産の結果が重視されるために、予め仕事のやり方を教えておいて、一定のやり方ができるようになれば、それでよしとされ、生産がうまく行われている限りは、その作業を十分理解していなくても支障のないことが多い。いわば手際のよさが求められている。つまり、特定の作業ができるように行動化を図る。そして習熟によって能率を上げるというのが一般的である。

この OJT における能力形成のやり方にどのような方法的問題が潜んでいるのか、それを分析することは、教育訓練の過程として独立していないだけに非常に難しい。そこで、戦後の全期間を通じてわが国の OJT の普及に貢献してきたと見られる TWI (Training Within Industry) に着目した。わが国の TWI は戦後まもなくアメリカから導入された監督者訓練だが、今日に至るまで実施されてきており、特にその JI (仕事の教え方) は OJT における指導のあり方に影響力を持つほとんど唯一の定型訓練であると思われる。数多くの企業の第一線監督者・リーダーが近代的な定型訓練として TWI 方式による“仕事の教え方”の訓練を受け、わが国の OJT の普及に広く貢献した。TWI 方式による訓練の特徴に OJT による技術・技能教育の特徴を垣間見ることができると考えられる。以下に、TWI の「仕事の教え方」における指導の特徴を分析した先行研究を参照しよう。

「この“仕事の教え方”は、ある作業について、作業の遂行に必要な作業手順や急所、その理由を作業分解により取り出す。作業分解はその作業を遂行するために実際に作業する順序で、作業が進んだか、何をしたかを確かめながら、できるだけ動作そのままの表現で作業の順序を取り出す。急所は、急所の 3 条件とされる仕事の成否、安全、やりやすく、(カン、コツ) 等を自問自答しながら、難しいところ、手際のいるところ、初心者が失敗しやすいところ、熟練しないとうまくいかないところなどを手順ごとに書き出す。そして、以上を作業分解票にまとめる。したがって、作業分解票には作業名、材料、用具、細かく指示された作業手順が記されている。

指導の進め方は、まず、指導員が作業分解票に従って、手順、急所を言いながらやってみせる。次に、訓練生にやらせてみる。訓練生に手順や急所を言わせて、確かめながら指導を続ける。後は繰り返し練習することにより上達させる。

訓練生は作業分解票に示されたとおりの順序で作業を進めることにより、作業ができるようになる。つまり、訓練生は指示された手順に従うだけで、定められた手法・やり方を身につけることができるのである。

何らかの作業能力を形成する、あるいは、何事かを習得する場合、そのプロセスには、以上に示したように、“指導一習得”のやり取りが必ず含まれていると考えてよいだろう。習得すべきものの手本を示し、言葉でも説明を加える。指導を受ける者は、それをまねる。うまくまねることができたかどうかを指導員は確かめ、不十分な点を指摘してやる。そして、練習を繰り返して、その作業能力をしっかりと身に付けさせる。習得すべき作業が多少なりとも複雑なものであれば、手本を示すにも、あらかじめ作業手順を分解して整理しておかなければ、習得は容易ではないであろう。

こうした意味で TWI 方式は、何か特殊な訓練方法なのではなくて、OJT を含む作業能力の形成（手作業だけとは限らない）一般に含まれている営みを洗練し、定型化したものだと言えよう。

訓練効果から見た場合こうした TWI に代表される“作業分解方式”の特徴は、何より先ず与えられた作業ができるようになる点であろう。その反面、やり方を教えてほしいという受身の態度を形成しやすく、ある部分的作業だけを習熟することになりやすいと考えられる。従って、この方式では、目の前にある仕事や、ある部分の作業を定まったやり方で能率よく訓練するには有効と言えるが、前後の作業との関連を理解したり、いろいろな作業方法を比較・検討したり、何がポイントか自ら探究することにより発展的に思考させるような機会は乏しいという限界を持っているといえよう。こうした特徴を OJT による技術・技能教育も持っているのではないだろうか。」³⁾

訓練技法としてみた TWI は一定の作業条件や方法での作業の習得にあたっては、その限りでは合理的で能率的、効率的であると言える。しかし、それは作業のマニュアル化による基本的な手順をマスターするが、マニュアルに頼って受身になりマニュアルの枠を超えた事態に対処できないばかりでなく、マニュアル以上の発展性がないという弱点もある。

（４）情報化の進展と OJT による技能継承の困難

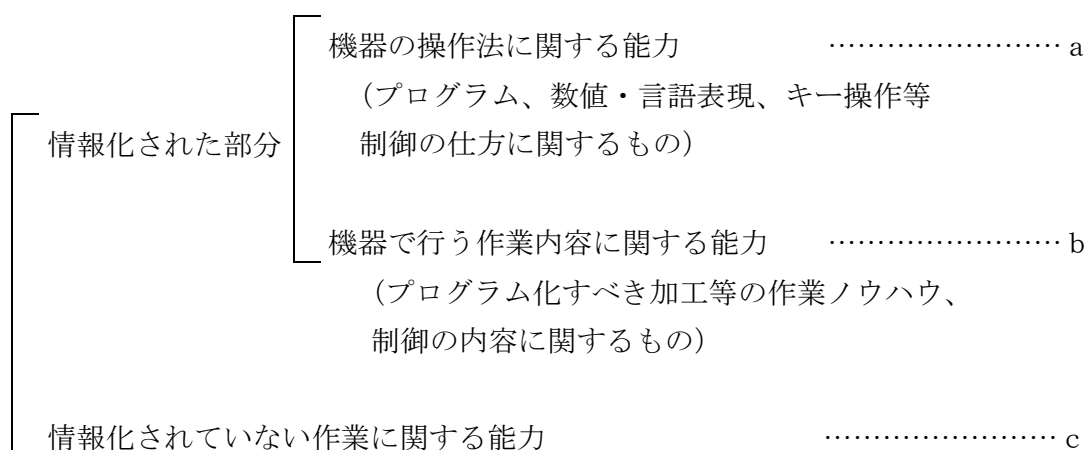
① 現代技術下における作業能力の構造

IT 化等、現代技術の目覚ましい発展は職業活動に大きな影響を及ぼしてきたが、とりわけ今日あらゆる生産技術分野に情報技術が適用されるにいたって、職業能力に大きな構造的変化が生じてきた。これを能力形成の観点から見ると、OJT では習得できないあるいは習得しにくいために本来の仕事から離れて学ばなければならない要素も変化し、また拡大してきた。OJT への依存度が高く、OffJT の職業教育訓練の普及が不十分であったわが国では、そうした現代の技術変化への対応が十分でなく、様々な職業能力問題が生じている。

技能の「空洞化」ともいえる技能伝承の困難がいわゆる 2007 年問題として取り上げられたことは記憶に新しいが、問題は克服されたわけではない。それどころか、近年の若年者雇用問題の深刻化の背景には、現代技術下での OJT による職業能力形成の困難があると考えられるのである。OJT と OffJT の関係について考える時、そこに現代の技術的条件を重ね合わせて問題点を整理しておくことが特に重要である。

情報技術の進展により「ME」「メカトロ」「OA」「FA」「ICT」等、さまざまな領域で、またさまざまな用語が用いられており、それぞれに能力開発上の問題があるといえるだろうが、これまでの公共在職者職業訓練の活動の中で大きなテーマとなってきたのは、主としてものづくり分野の個々の作業、メディアでいえば単体機器の活用技術の分野であった。ただし、他にも生産現場全体をカバーする担当者としての保全業務担当者に対する情報技術関連のテーマなど、より幅広い能力形成課題があったし、今後の検討課題としても重要であることも付け加えておかねばならない。

情報化された機器が普及した生産現場では、作業能力は次のような基本構造になる。



情報化された機器が普及したといっても、全ての作業が情報化されているわけではないので、まず、上に示したように、a、bの情報化されている部分に関する能力と、cの情報化されていない作業に関する能力とに分けられる。cは、例えば機械加工など言えば、汎用旋盤やフライス盤の作業、それから各種測定作業などがある。特に試作部門や保全作業などでは、従来型の機器や道具による作業の役割も重要である。治工具の整備等、それが情報化された生産に直接に影響を及ぼすケースも少なくない。

しかし、ここで特に注目したいのはbである。ここは、広く一般の受けとめ方では盲点になりやすいところである。情報化そのものは、作業の制御方法の上に起こった技術革新であって、その制御されるべき内容、つまりプログラム化されるべき作業のノウハウ自体は、情報技術そのものとは区別される。例えば、NC 工作機械においても、そこで「制御されるべき内容」である切削加工そのものに関する能力は、依然として、形を変えながらも重要な役割を演じている。

企業生産現場から従業員能力問題の話聞いてみると、この間に次第に大きな問題となってきたのはこの b の能力である。a の操作方法に関する能力は、これなしには情報化された機器は動かないのだから、重要であることは言うまでもないが、機器メーカーの講習に派遣したり、メーカーの技術者に来てもらったり、またその技術が充分定着してくると企業現場での指導力もかなり進んでくるといった具合で、それほど大きな問題とはならなくなってくる。ここには情報化された技術の普及に伴う能力問題に関するある法則的なものを見ることができると思われる。

どうということかという、情報化された機器の導入期には、その機器を導入して生産すること自体が企業の競争力のために決定的に重要であり、その際には機器の操作方法に関わる能力形成が喫緊の課題となる。しかし、その機器が広く行き渡ってしまうと、最早それだけでは競争力を維持することはできなくなる。情報化された機器をどう効率的に回転させるか（コストを下げるか）とか、独自の技術力をどう情報化された機器による生産の中に投入していくかとか、素材面その他の技術分野での革新に情報化された機器での生産がどう対応していくかといった課題が各企業に迫られてくる。このところは機器の操作方法というよりも、そこで行われる加工等の内容、NC 工作機の例でいえば切削加工そのものに関わる技術力にかかってくる問題である。

② 企業が問題に対処しようとしたときの困難

OJT 中心のわが国の人材育成システムは、この重要課題に有効に対処し得なかったし、今日に至るまで、問題の根本的な解決の道は開かれていないように見える。この問題の解決が困難であった理由、この問題を構成するいくつかの要素を整理してみよう。

まず第1は、情報化された機器の作業経験を積むだけでは、その機器が行っている加工などの作業内容に関する技術力を身につけ、向上させていくことが難しいという点である。情報化された機器というものは、作業内容を数値や言語などの情報で表現して操作するが、そのために機器の操作と実際の作業機部分の働きとの間には言語情報と物質という本質的な隔たり、あるいは非常に大きなブラックボックスが介在している。そのために機器の調節を作業者が手で行った従来の機器に比べて、作業経験を通じて、つまり OJT で加工内容等の技術を身につけることが困難となるのである。

第2に、情報化された機器による生産に携わった人達は、若手が中心だったという事情がある。なかには、若手を充てたが十分に機器を使いこなすことができず、改めてベテランをメーカーの講習に出して担当させたという事例にも出会ったが、中年期以上の熟練技能者は情報機器に馴染みにくかったのも事実である。結果として情報化された機器しかさわったことのない作業者が殆どとなった職場も多い。

こうした若手は、機械加工でいえば、汎用機作業の経験がなく（あるいはきわめて乏しく）、加工技術そのものについてのノウハウ、判断力が大変弱い。「NC を1～2年やっ

て一応こなせるようになったところで、汎用機職場に廻しても勉強させたいところだ」という声もよく聞かれた。しかし、汎用機職場そのものが少なくなっていること、あっても NC の発想に馴染んだ若手に汎用機を効率よく指導できる態勢が汎用機のベテランの側にないことなどの理由で、なかなか実現できてはいない。大企業で自社の教育機関を持っているところの例では、職場がすべて NC 化して汎用機は使っていないところでも、汎用機を用いて加工技術の基礎教育をした後で NC の現場に配属しているところが多い。(もっとも、ある大企業の教育担当者は、「ようやく旋盤が廻せるようになったところで、NC の現場に行ってしまう」と嘆いていたから、大企業の場合でも加工技術面の教育は必ずしも充分ではないのかもしれない。)

第3の問題は、従来からのベテラン作業員がいる企業、それは「2007年問題」以後の今日すでに定年退職者の嘱託・再雇用となっているケースが多いと思われるが、そこでも彼らの身につけている加工面のノウハウなど、情報化された機器を高度に使いこなそうとしたときに必要になってくるベテランのノウハウが十分に生かしきれないという年配技能者の側の問題である。それは彼ら自身が情報化された機器を十分に操作できないために自分が身につけてきたものをそこに生かすことができていないというケースもあるが、むしろそれよりも情報化された機器を扱っている若手に加工技術など制御内容そのものの教育をしようとする時に、彼らの教育力・指導力が十分でないという問題でもある。そこには年輩者と若手との代々のずれというようなことも一因としてあるかも知れないが、ここで問題にしなければならないより本質的な問題としては、従来からの技術を体得したベテラン作業員のノウハウが、OJT 中心で身につけたものであり、しばしば理論的に整理されないうわゆる「かんこつ」的な傾向の強いものだという点である。客観的に情報表現されるノウハウでなければ、情報化された機器には生かすことができない。

以上のような諸要素を含む制御内容に関する能力開発問題は、さまざまな情報化された技術のもとで形を変えて問題になってきた。そこに出現した新たな能力問題は、根本的な解決を見ることなくいわゆる「2007年問題」の技能伝承問題に引き継がれた⁴⁾。また、上で触れた機械加工の分野はもちろん、溶接ロボットのティーチングなど金属加工、測定等のモノづくり分野ばかりでなく、事務作業やサービス分野でも本質的に同じ問題を抱えているといえる。

③ 参考：企業現場の実態から…機械加工職場の例を中心に

以上にまとめた現代の情報技術化のもとでの OJT による能力形成の問題点について、文中にすでに紹介したもの他に、機械加工職場を中心にしたヒアリング調査から得られた情報を、以下にまとめて紹介しておく。機械加工の分野は、従来型生産技術に情報技術による制御が適用されたドラスチックな典型例である。1970年頃から大企業で、1980年代以降は中小企業にも急速に NC 機(数値制御機)が普及した。

<NC 機等の取扱い・操作面の技術力>

「高卒を採るとメーカー講習やメーカーから指導員に来てもらって新しい機械を覚えさせる。そうすると半年ぐらいで昔の十年選手と変わらないようなものを作ってしまう。」

(F 精工)

「専門高校を出てきても、習ったという程度で、バイトの研ぎ方も知らない、練習もしたことのない人達ですね。金型部品の作製には、無理を承知で NC をやらせるのが一番手っとり早いですね。最近のは対話式ですからね。高度のテープもいらないし、むしろその方が安定生産ができます。」 (K 工業)

では、問題がないのかというと…

「NC 機は早くから導入しているので、余り問題になることはありませんが、どちらかというと、逆に NC 機は扱えても、汎用機の使えない人が多くなってきている。…直接、学校卒業して NC へボンと入りましたから、NC の班長も旋盤は全然扱ったことないと思います。」 (N オイルミキサー)

「はじめて仕事をするような人にはどういうやり方するかっていうと、NC、マシニングについて、きちっと数のそろったものをくっつけて、そのくっつけ方から基準面の出し方から教えて、後は（プログラムの）補正程度、それと測定具の使い方だ。そこから入っちゃって、なかなか汎用機の方へ廻せないんだよね。（以前と）順序が逆になってる。しかも、その（汎用機を経験させる）時機がなかなか見いだせないのがどこでも悩みだ。」 (A 精工)

なぜこれが「問題」であり「悩み」なのか

<NC 機作業と加工面の技術力>

「自動プログラムに打ち込んでおけば加工できる。昔の 10 年やった人よりうまい仕事ができる。旋盤の腕が良いなんてのは、NC 旋盤にぶつけられたらどうにもならない。ただ、汎用旋盤の勉強はしておいた方が良い。というのは、NC の経験だけでは、どのように削れば良いのかがわからない。汎用機に当たってみるのは絶対良いですね。」 (Tu 精工)

「マシニングセンタを使っているが、メーカー講習に担当者を出している。メーカー講習の内容は動かし方だけのものなんです。それでなんとか動いているから、まあいいやということなんです、もう少し能率良く使っていかなきゃいけないと思っている。フライス加工の教育があれば是非参加させたい。」 (I 製作所)

「年取った人は、NC などには頭の回転がついていけないですね。…しかし、NC にしても、若い人が正しく評価できればいいのですが、計算ミスもありますし、最後まで気付かないことがあります。その点ベテラン者は途中で気が付きますしね。」 (Y 精工)

「5～6年前は、それまで汎用機でやってたものをNCでという形だった。それだとプログラムがしっかりできる人なら、誰がやっても同じ。ところが変形もの、例えばこういう薄もの、アルミだよね。くわえれば曲がる。曲がれば寸法も出ない。問題は治具のとらえ方、それと刃物だ。材料の性質を見極めなくちゃならない。こういうものをやるには、汎用機の熟練技能を持った人でないと品物にならない。」（A精工）

「いま機械関係で非鉄部品が増えている。アルミ、RC ナイロン、ウレタンなんか。これで一番悩んでいる。ちょっとかじりつかせると傷になるし、熱による影響を受け易い。加工することは同じだけど、刃物が問題だね。2～3年前からこういう傾向が出てきて、最近ようやく他のところでもくビニールだ、機械屋の仕事じゃない」というわけにいかないととらえるようになってきている。」（同上）

「従業員は基礎から学んだのではなく、機械を動かして覚えてきたので、基本はあまり身につけていないんですよ。この基本があって技術を向上させていくということが欠けています。NCは動かせても、新製品を起こそうとか、別な物を加工することになると、段取りに苦労するということがあります。」（N精機）

これらの発言からわかるように、機器の操作方法に関する能力とは区別される、加工内容面の能力が、「効率的なNC機の稼動」「ミス・トラブルの早期発見と対応」「難切削をNC機に乗せること」「素材面での技術変化への対応」「新製品・新規作業への取り組み」等さまざまな局面で重要なのである。

<従来型技術力>

「NC旋盤をはじめとする新機械の操作は、その購入時のメーカーの講習会で習得することができ、基本的なノウハウはそれで充分と思われる。しかし従来の汎用旋盤の未経験者の場合は、切削、研磨などを感覚的に把握していないので、所与の材料に対する道具の選択が困難である。その意味で、汎用機による作業はひとつの基本として重要と思う。」

（N製作所）

「マシニングセンタ等刃物工具の本数が多いものになりますと、工具の研ぎ方ひとつが大きく品質に影響してきますからね。バイトだけなら良いのですが、エンドミル、フライスカッターという研ぐ人がいない。金のあるところは買えば良いのですがね。工具研磨の必要度はだんだん多くなってきました。みんな我流で研いでますから、最後にはどうにもならなくなってくる。精度が高くなればなるほど必要になりますね。」（K工業）

「普通高校卒にいきなり高い機械を与えて、それでいきなり仕上げ加工というやり方をしてきた。部品研磨の砥石はわかる。それでは刃物の研磨はどうかというと、全然わからない、そういう状態がある。成形研磨だけやっている则ち他の研磨がわからない。治具研の砥石になると全然違ふし、材質が変わっても違ふ。自分の与えられた局部はわかるけど、その回りがわからない。」（S製作所）

「生産工程の変化による治具の取り替えなどを作業者が工夫、変更できるようになれば良い。今は上の者がやっている。社内では TQC のようなことはやっているが、ゲージの読み方ぐらい知らなければ使いものにならない。プレスの扱ただけでなく、＜全員が測定を勉強しろ＞と言っているのだが。」（K 精工）

＜企業の教育力＞

「高卒が入ってきて、マシニングをやらせる前に、旋盤でネジ切りを、例えばネックまでネジを切らせることができれば卒業という考え方で、バイトを 50 本折っても良いからできるまでやらせるという程度。後は NC 機になってしまいます。製造ラインへ入ってしまうと汎用機はゼロです。」（T 甲府工場）

「高卒採用ですぐ NC 機についた若手は、1 年もすれば以前の汎用機の十年選手のような精度の仕事をこなすようになるのだが、その辺で一度、汎用機の基本を勉強させたい。汎用機部門に廻して経験させる手もあるのだが、効率が悪いし、NC の発想になじんだ若手に、汎用機の基礎をうまく教えられる人がいない。」（M バルブ）

（5）在職者訓練コースの多様性と体系化課題～OJT による能力形成の不十分さを背景に

我が国の在職者訓練が果たさなければならない役割は以上のように極めて大きくまた多方面にわたるが、それは具体的には在職者向けの多様な比較的短期間の職業訓練コースという形をとる。在職勤務したままで仕事を離れた場で(OffJT)能力形成をしなければならないのだからそれは必然的なことであろう。そのために我が国の在職者訓練はひとつひとつ訓練テーマを明確にした訓練コースプログラムの作成を余儀なくされる。さまざまな異なった個々の訓練ニーズに応える訓練コースが用意されなければならないのである。そこにこの多様な訓練ニーズをどのように整理し、在職者訓練コースをどのような方針で設定し、供給すればよいのかという問題が生じる。在職者訓練コースの体系化という課題である。既に展開されてきた多様な在職者訓練コースから、在職者訓練コースの体系化を規定する要因には少なくとも次のようなものがあると考えられる。

まず第一にはいうまでもなく技術的・技能的要因である。職業能力は複合的なものであり、それを形成していくプロセスは様々な広がりやレベルの技術的・技能的要素を含んでいる。したがって、それを時間の区切られた様々な訓練コースとして実行するとなれば、個々のコースの技術的構造に規定された多様性を必然とする。それ自身は、技術の種類ないし分野によって多岐に分かれると共に、同種の技術・技能でもそのレベルによって初級コースから上級コースまでと別れる。この技術的広がりやレベルということがコース体系化の第一の視点だといえる。

しかし、すでに述べてきたように OJT つまり仕事の経験を通してでは学べないあるいは

学びにくいことが **OffJT** に期待されるのであった。技術的にどんなに重要な事柄であっても、仕事経験を通じて習得できるようなことであれば、わざわざ別に教育訓練の場を設ける必要はない。このことはいいかえると在職者訓練のコースを規定する要因には、技術・技能の構造以外に別の要因があるということである。

そこで第二に揚げておきたいのは、在職者の職業条件・職場条件の多様さである。企業の業態や分業組織の在り方によって求められる能力が異なってくることは言うまでもない。また新入社員から始まって、最初の現場リーダーの役目、ベテランといわれ職場の中心として頼られる立場、等々、技術的・技能的問題だけに還元できない、職場組織上の多様な従業員類型によって訓練の必要性が形作られてもいる。キャリアあるいは生涯職業体系による多様性といってよいだろう。

第三に、能力形成のために必要な訓練内容の整理、配列の論理がある。一つひとつのコースのテーマの組み合わせやボリュームを決定し、コースの順序性を作る能力形成上の要請である。長期に及ぶ教育訓練については、カリキュラムや訓練技法として意識されているものであるが、短期の在職者訓練コースにあっても教育訓練上の論理がコースの内容、性格を決定する面を見過ごしてはならない。

今日までに実施されてきている在職者訓練は、少なくとも以上の三つの要因が重なり合い絡み合って具体的なコースを形作ってきているように思われる。必ずしもそうした点が自覚的に行われてきたという意味ではないが、広範な在職者の訓練ニーズに応えるべくコースの体系化を図ろうとする時には在職者訓練を規定する諸要因についての自覚が改めて求められる。在職者訓練コースの体系化の座標軸あるいは指針は今後の重要な研究課題である。

1) 戸田勝也『公共向上訓練に対する中小企業からの期待に関する一考察』1984、職業訓練研究センター調査研究資料第 53 号)

2) 先に引用したドーリンジャー、ピオリの著作でも、職業能力形成として **OJT** に限界があることも見過ごされていない。

「しかし、労働市場が逼迫しているときには(熟練者を外部労働市場から調達することが困難…引用者)、緩和しているときよりも公式訓練手続きの方が幾分かより活用されているようである。これは…中略…**OJT** の可能性に限界が内在していることを反映したものである。」前掲書、p.134

3) 『従業員類型別教育訓練コースおよび教材開発』職業訓練大学校職業訓練研究センター、調査研究資料第 79 号、1987、p.80～83。

4) ものづくり大学ものづくり研究情報センターが 2001～2002 年に行った調査の報告でも、同様の結論が導かれている。

『高度化に向けた技能者育成方策に関する調査研究報告書』2003 年、ものづくり大学ものづくり研究情報センター、pp.195～8

3 わが国における「デュアルシステム」の意味

(1) 日本版デュアルシステムの現状

厚生労働省により発表された日本版デュアルシステム協議会報告書によれば、日本版デュアルシステムは、「訓練計画に基づき、企業における現場実習又はOJTとこれに密接に関連した教育訓練機関における教育訓練を並行的に実施し、修了時に能力評価を行う訓練制度」と規定されている。教育訓練機関での訓練に企業での実習が加わることにより、「働きながら学ぶ、学びながら働く」ことになり、職業訓練と就職支援が企業に近い場で行なわれることが特徴である。

2004年度からニート・フリーター対策として始まった日本版デュアルシステムは、受講生が確保でき、更に就職率も高かったことから、徐々に対象者を広げ、複数種のデュアルシステム型訓練が登場している。

表1 様々なデュアルシステム型訓練

分類	種類 (2009年度の受講者数と就職率)
教育訓練機関主導型 (日本版デュアルシステム)	短期課程活用法 (4,230人: 都道府県 80.5%、機構 84.2%)
	委託訓練活用法 (43,076人: 都道府県 61.5%、機構 70.2%)
	企業実習先行型 (776人: 59.7%)
	普通課程活用法 (184人: 86.6%)
	専門課程活用法 (210人: 89.7%)
企業主導型	実践型人材養成システム (3,133人: 73.6%)
	有期実習型 (4,612人: 97.2%)

まず、デュアルシステム型訓練とはどのような訓練であるのか、その一形態である教育訓練機関主導型の短期課程活用法訓練の流れを通して見ておきたい。

短期課程活用法は6ヶ月間の訓練である。説明会を実施している教育訓練機関では、前もって訓練の内容や訓練修了後の就職状況を見聞きすることが可能である。訓練受講希望者は訓練施設へ訓練コースの応募をおこなった後、入所選考を経て、デュアルシステムの受講者となる。1コースあたりの定員は20名程度である。6ヶ月の短期課程活用法訓練の内訳は、1～4ヶ月目が施設内で職業訓練指導員による職業訓練、5ヶ月目が企業での実習、6ヶ月目は施設内で企業実習中に課題となった内容を中心としたフォローアップの訓練である。失業保険が給付されている受講者は、施設内での訓練受講中はもちろん、企業実習中も失業保険が支給される。企業実習の受入企業には委託費等が支給される。つまり、企業実習において受講生は、雇用者ではなく訓練生という立場で企業実習するわけだ。6ヶ月の訓練により、受講生は就職を目指す。指導員は職業訓練指導だけでなく就職相談も行なっている。

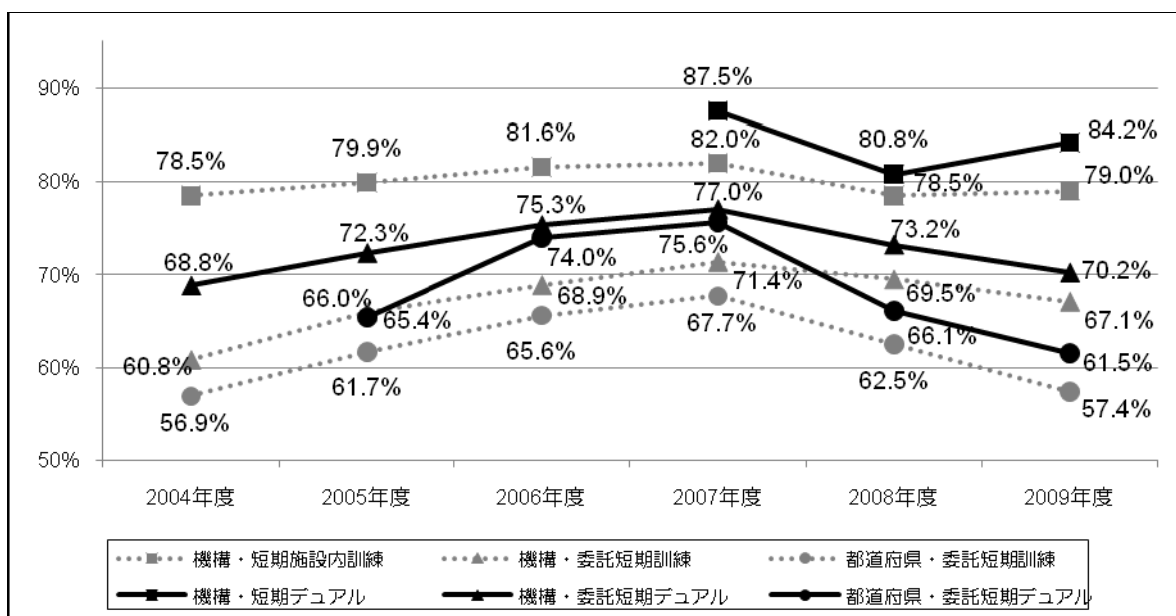
わが国において実施されているデュアルシステム型訓練は大きく2つに別けることができる。一つは教育訓練機関主導型であり、もう一つは企業主導型もある。大きな違いは、教育訓練機関主導型の受講生が求職者の身分であるのに対して、企業主導型の受講生は企

業に雇用されている点である。細かく見ると次のような違いがある。

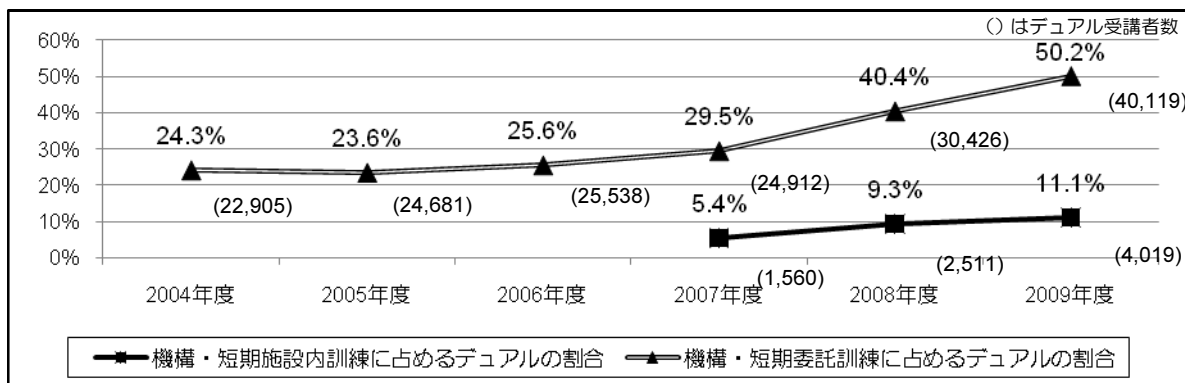
表2 教育訓練主導型と企業主導型の特徴

<p>① 教育訓練機関主導型</p> <p>教育訓練機関での訓練に企業での実習を付加するもので、公共の教育訓練機関の性格上、企業に通用する特定職種を担当する人材の養成となる。</p> <p>職場を離れた教育訓練を OffJT とするならば、教育訓練機関における教育訓練は終始 OffJT といえるが、座学だけでなく、基本実習、応用実習と称して実務を想定した訓練が行われており、いわば模擬 OJT ともいえる実習も行われている。これに1ヶ月以上の企業での OJT が加わる。</p>
<p>② 企業主導型</p> <p>企業主導型の受講生は訓練に伴って新たに雇用される者、若しくは既に雇用されている新規学卒者、パートアルバイト等の者である。企業主導型は企業内の人材採用・養成が目標であるため、教育訓練内容は企業経営目的に沿ったものとなり、他社への通用性に欠ける面がある。</p> <p>自社の実務習得は OJT により行われる。OJT はカリキュラム全体の2割以上、8割以下でなければならない。OJT を補足する位置づけの OffJT は、実施事業主以外の者によらなければならない。</p>

わが国では、これらデュアルシステム型訓練の実績は、職業能力向上の度合いではなく、受講生数と就職率で表現されていることがほとんどである。このことは、デュアルシステム型訓練に就職手段としての注目を集めてしまっているようだ。たしかに、昨今の高い失業情勢下にも関わらず、デュアルシステム型訓練は他の訓練に比べ、就職率が高い。



グラフ1 離職者訓練全体と日本版デュアルシステムの就職率



グラフ2 (独)雇用・能力開発機構が実施する訓練にデュアルシステムが占める割合

しかも、この就職率の高さは、グラフ2のように、同種の訓練全体に対し日本版デュアルシステムが占める割合が年々に上がっているなかで、維持されている。独立行政法人 雇用・能力開発機構が2009年度においても短期離職者訓練全体の6割以上を実施していることを踏まえると、日本版デュアルシステムの就職率の高さは、受講者数の構成比が年々増えている中でもたらされているということになる。企業主導型については十分なデータがそろっていないが、表1で示しているように就職率が高い。このような結果から、我々は現在のわが国においてデュアルシステム型訓練が就職支援として機能していることをうかがい知ることができる。

(2) デュアルシステム型訓練の就職支援機能

企業主導型、教育訓練機関主導型などデュアルシステム型訓練の就職支援としての機能をここで整理することにしよう。デュアルシステム型の訓練受講者が就職できるのはなぜだろうか。現場からの声を踏まえると、就職ができる理由には少なくとも次の3つが考えられる。

- | | |
|---|----------------------|
| ① | 現実的な就職の構えができたから |
| ② | 求人・求職のマッチングがうまくいったから |
| ③ | 能力が高まったから |

1つ目の「現実的な就職の構えができたから」は、求職者が現実の仕事や労働市場について理解し、自己理解も深めたため、自身の就職について意志決定できたということを目指す。

職業世界を知る機会に恵まれなかった若者にとって就職活動をすることは、漠然とした職業イメージから就職の検討を始めるものであるだろう。しかし、就職の意志決定は、就職の選択肢が漠然としていては実行することが出来ない。なぜなら、就職先はより具体的な仕事なり企業といった選択肢として存在する必要があるからだ。その点で職業訓練は、他の教育施設よりもずっと職業世界の臨場感を感じさせる。職業訓練は、仕事体験の要素もふんだんに含んでいるため、現場に即した職業訓練を実施すればするほど現実的な仕事理解が深まることになる。さらに職業訓練は、受講生に自らの仕事としての適否を内省させる自己理解をももたらす。それは、単に作業が上手くできるかどうか、といった短期的

なことだけでなく、どのような要領で仕事をするものなのかなど、その仕事の将来性と自分の可能性といった長期的展望をも含む自己理解である。

教育訓練機関主導型のデュアルシステムの場合は、施設内で行なわれる職業訓練に企業実習が加わることから、受講者により一層リアルな職業世界を感じさせ、具体的な選択肢を与え、内省させることができる。

ただし、職業世界を知り、さらに自らの可能性を知るなかで選択肢が増えると、求職者の心は揺れ動き、就職の決断への迷いも生じる。教育訓練機関主導型のデュアルシステムの中では、そんな彼らへ心理的に押ししたり、引いたりする就職支援が見受けられる。多くの受講者が狙うのは、中途採用枠である。この枠は通年採用であるため、いつ求人が出るかわからない。逆に言うと、今見ている求人よりもっと良い条件のものが明日やあさってに出るかもしれない。受講者があまりに次の求人に期待してしまうといつまでも就職を決められなくなってしまう。これが“就職は縁だ”と言われる所以である。この危険性を回避するため、求職者に少しでもよいと思った求人へ応募するよう勧める支援者は少なくない。このトーンが強まると妥協を促す説得となってしまうが、業界未経験の者や働いた経験が少ない者にとっては、決断において背中を押してもらいたい期待も少なからずあるため、ベテラン指導員などからの就職活動に対する適度な“押し”は就職の意志決定に効果的である。

もちろん、“押し”だけでなく、求職者の気持ちを“引き出す”形で意志決定を支援も見受けられる。それは求職者の主体性を重視したもので、たとえば、“もっと仕事を知った上で、求人に応募したい”、“自分にあった企業か確かめたい”という気持ちを引き出し、それに応えるための企業見学、職業体験などを実現させることである。求職者の気がかりを解消させるような支援は、求職者の価値観に基づく、職業人生のリスク管理ともなるだろう。

心理的に押ししたり引いたりする方法が狙っているのは、求職者に現実の就職の意志決定してもらうことである。教育訓練機関主導型のデュアルシステムには、受講生に具体的な職業世界を感じさせながら、就職に向けて心理的に押ししたり、引いたりして現実の就職の意志決定を導く要素がある。とりわけ、これまで職業世界を知る機会に恵まれなかった若者にとって、現実的な就職の構えができるように支援することは、主体的な就職決定をもたらすものであろう。

2つ目の「求人・就職のマッチングがうまくいったから」というのは、求職者が求める条件と求人企業がもつめる求人要件がマッチしたから就職できたということを指す。求職者・求人企業両者の求めるものが一致すれば、就職・採用は決まる。

職業能力開発施設の指導員は、基本的に受講生に毎日接することができるため、就職者側からのマッチング支援をすることができる。それは、受講生が抱えている“仕事を知りたい”、“自分にあった企業か確かめたい”という気持ちに応えるような求職者を重視した就職支援である。教育訓練機関主導型のデュアルシステムの場合は、受講生の気持ちに応える支援を職業訓練や企業見学だけでなく企業実習を利用しておこなうことができる。これを発展させていくと、教育訓練機関主導型のデュアルシステムの企業実習までのプロセスは、求職者が見つけた就職したい企業に職場体験し、納得就職を目指す適職探索支援となる。この支援には、企業を訪問し、職業紹介事業所に出しあぐねている潜在求人を見つけ出し、求職者の希望と結びつけるものも含まれる。

デュアルシステム型訓練は、求職者側から見たマッチングを支援するだけでなく、企業重視のマッチングも支援する。それは主に企業実習で発揮される。企業は企業実習における受講生を見ることができ、求職者の採用可否を書類や面接だけでなくの働きぶりや人柄を踏まえて判断することができるようになる。企業の希望に合うかどうかをじっくり見極めてもらう場を設けることが、求人企業と求職者ある受講生のマッチングを高めることに繋がる。もちろん、企業実習等で出会ったとしても、うまく採用・就職へと話がまとまらないこともあるだろう。その場合、職業能力開発施設の指導員のような仲介役がいると、求職者と求人側との意思疎通は円滑になる。デュアルシステム型訓練には、求職者と求人企業の“お見合い”機能があるといえる。求人求職のお見合いともいべきマッチングが機能するならば、両者納得の就職が出来るようになるだろう。

3つ目の「能力が高まったから」は、これまで出来なかったことが、訓練等でできるようになったから就職できたということを指す。ここでいう能力の中には、職務遂行に必要な専門的な職業能力のほか、就職活動で重要な求人情報の見つけ方や応募書類の書き方、面接での上手な応対、さらに社会人基礎力などと言われる報告・連絡・相談や挨拶などコミュニケーション力も含まれる。

デュアルシステム型訓練では受講生の能力を高めることができる。その結果によっては、前よりも上手に自分を表現できるようになり、面接試験で合格するようになったり、挨拶できるようになったことが評価され、就職が決まったり、あるいは職務遂行に必要な能力が開発されたことにより就職できたりする。デュアルシステム型訓練の中では、ある職務を遂行するために必要となる職業能力を習得するための訓練にほとんどの時間を使っている。この訓練が、受講生の仕事理解や適職探索だけでなく、企業が求めるレベルまで職業能力の向上をももたらすならば、職業訓練指導することは就職支援であると言えるだろう。さらに、デュアルシステム型訓練の中には、施設内での職業訓練だけでなく企業実習がある。企業実習で受講生は、現実の職場に身を置き、仕事の仕方や仕事に対する姿勢、人間関係等多くのことを学習でき、能力を高めてくれる。この効果をもっと充実させていくことができれば、デュアルシステム型訓練はより一層就職支援力を発揮することができるだろう。

この3つの点を可能にする場面は、デュアルシステム型訓練の中に多くある。3つの点は単独でなく複合的にその効果を果たしているようだ。デュアルシステム型訓練でもっとも時間を確保している職業訓練や企業実習では、新たな仕事について体験を通して理解を深めることができる。これは、職業紹介事業所での就職支援にはほとんどないことである。職業訓練や企業実習で職務遂行能力の習得に成功したり、職場環境に慣れたりすると、受講生は自信を持ち、今後のやっていけそうな見通しを持てるようになる。受講生は、デュアルシステム型訓練の間、指導員からの動機付けを含む指導を受け、実際の企業で実習しながら、新たな仕事を自分の仕事としてやっていけそうか、検討することになる。とりわけ、企業実習は、納得の企業や仕事を見つけるアプローチになり得る。就職したい企業や仕事のありのままの姿を知った上で、就職に向けた意志決定ができる点は、デュアルシステム型訓練ならではの就職支援であり、キャリアコンサルティングである。デュアルシステム型訓練の就職率の高さは、この3つの理由を発揮する場面を活かした就職支援をしていることにあるのだろう。

(3) デュアルシステム型訓練が就職支援として機能する条件

もともと、この3つの理由が成立するためには、幾つかの条件がそろわなければならない。1つ目の「現実的な就職の構えができたから」を成立させる条件は、現実的な就職に向かう求職者のやる気を醸成することである。“働ける者は働く”社会であることが望ましい。それは当然、就職の困難さから安易に妥協や迎合すべきではなく、各人は納得できる豊かな職業人生を歩めるようになるべきであることを踏まえての話である。また、今日のような就職困難で職業能力を形成しにくい環境下において求職者の支援は、失業手当のような資金援助だけではなく、積極的就業支援といわれるような実際に働けるようにすることが必要である。積極的就業支援では、当該求職者に合せて労働市場の情報を伝え、実際の仕事へ就けるような職業訓練をすることが重要である。求職者に現実的な就職の構えができるようにするためには、求職者の意志を尊重した職業訓練による現実の労働市場の理解促進が必要となる。

2つ目の「求人・求職のマッチングがうまくいったから」を成立させる条件は、求人企業と求職者の情報を持ち、それらを結ぶ支援をすることである。

教育訓練機関主導型のデュアルシステムにおいては、受講生数の実績から察するに、求職者の中から受講生を集めることにある程度は成功しているようである。ただ、大量の応募者の中から、一人で就職を勝ち取るような求職者を選定することが出来るほどではない。苦労しているのは、受講生を採用してくれそうな求人企業の情報を集めることである。一方、企業主導型は実施企業に就職することが狙いであるため、求人企業を集める問題は無いが、受講生を集める点で苦労している。企業主導型の1つである有期実習型訓練の担当者からは、有期実習型を実施しようとする求人企業は年々増加しているが、求職者に知られず、受講生が集まらないコースが全体のおよそ約4割あると聞いた。実施を焦る企業の中には、人材紹介会社にしかるべき料金を払い、求人要件に合う人へ勧誘をしてもらい、集まった方に説明会や企業見学会を行なってもらっているところもあるのだという。有料の民間サービス活用を推進する前に、公的施設でもこのような求職者への積極的な周知・受講生募集を実施することは検討できないものだろうか。また担当者からは、委託費の支出条件や助成金の助成率が実施企業の募集に大きな影響を与えとも聞いた。効率的な委託費等の支出をするためには、目的に合致するような委託費等の支出条件や助成率を策定するためのプロフェッショナルが必要と思えてならないが、ここでは問題提起にとどめておきたい。求人・求職のマッチングが成立するためには、求人企業と求職者の情報を持ち、それらを結ぶ支援が必要となる。

3つ目の「能力が高まったから」を成立させる条件は、企業が望む職業能力を知り、求職者に習得してもらえよう指導し、企業に示すことである。就職率の高さは、企業が受講生の何らかの能力が通用するからであろうと思われるが、企業実習受入企業からのコメントを見ると、専門的職業能力を支える基礎と仕事に対する姿勢や職場に合う人柄に対する高評価が多いことがわかる。様々な差別化を図っている企業現場に即対応するような専門的職業能力を十分に習得するまでではないが、就職の実績を踏まえると、広く企業に望まれる汎用的な能力を求職者に習得してもらうことには成功しているといえる。ある職種をテーマに職業訓練をすることなしには、このような企業の現場から評価をいただくには至らないだろう。

デュアルシステム型訓練が就職支援で一定の成果を上げている現実からは、完全ではないにしてもこのような条件が整っていることがうかがわれる。

就職支援として機能しているデュアルシステム型訓練から、高い就職率をもたらす3つの点とそれを支える条件を整理した。とりわけ、能力を高める点は、現実的な就職への構えやマッチングなど他を支える意味で、極めて重要である。

(3) デュアルシステム型訓練の“職業能力形成”機能を充実させるために

① デュアルシステム型訓練の職業能力形成”の不十分さ

デュアルシステム型訓練の職業能力形成機能を考える前に、職業能力形成として不十分であるとの指摘について確認しておきたい。指摘の内容は、日本版デュアルシステムは、就業体験や企業の社員教育であって、公的に認められる職業能力形成にはなっていないというものである。原因は2つある。1つは、求職者と求人企業の「お見合い」を重視すると、標準的な職業能力形成のための企業実習内容をお願いしづらく、求人企業で実習することを優先してしまうことであり、もう1つは、デュアルシステム型訓練による職業能力形成の成果を示すものがないことである。

前者の問題は、標準的な職業能力形成カリキュラムが組めないことへの危惧が背景にある。極論すれば、デュアルシステム型訓練は職業能力形成ではなく、適職探索と就職の支援に過ぎないことになってしまう。企業実習先に就職できなかった者が、教育訓練施設と企業実習で学んだことを他社へ示す事が出来ないとしたら問題である。就職支援のために妥協しすぎると、職業能力形成機能が発揮されなくなってしまう。

後者は、職業訓練全般に言うことができる訓練成果の問題である。現場を見渡せば、日本版デュアルシステムにおいても優秀な指導員がいる。その指導員は、企業のニーズを聞き、そのニーズを叶えるために訓練カリキュラムを設定し、効果的な訓練課題を作るとともに、受講生の気持ちを大事にしながら企業のニーズに合うような指導している。しかし、いくら指導員が、未経験の受講生に良い指導をし、受講生の職業能力が高まっても、示す手段がなければ、どの企業も認めてくれない。今のところ、どの企業にも通用するような職業訓練の成果を示す手段は確立されていない。

訓練により能力が高まったことを示す手段が確立されていないことは、標準的なカリキュラムを組めないことにも影響を与える大きな問題なのである。

② 訓練成果の示し方

デュアルシステム型訓練の職業能力形成機能を充実させるためには、不十分さの元となっている訓練成果を示すことができない点を払拭する必要がある。職業訓練の現場で訓練成果を示そうと試行錯誤している指導員から、その在り方を探ってみることにしよう。

まず、訓練成果を示す方法として利用されている方法は、“企業実習での仕事ぶりをもって示す方法”である。指導員は、受講生に採用が期待できる企業へ行ってもらい、実際の働きを通して、職業能力形成の結果を見極めてもらっている。企業は、受講生が持つ狭義の職務遂行能力だけでなく、仕事への取組み姿勢、性格が社風に合うか、のような人柄

などを含む広義の職務遂行能力までも見極めることができる。デュアルシステム型訓練の企業実習のような求職者に一定期間働いてもらって、採否を決める方法は、一般的な採用活動で行なわれる書類選考や面接よりも、ずっと個人の職業能力を示すことができる。未経験者であっても、仕事ぶりを見てもらうことにより、経験者と同等あるいはそれ以上の期待をもって採用される話は少なくない。ただ、前述の通り、これが可能なのは、企業実習を受入れてくれた企業だけである。そのため訓練の現場では、実習できなかった企業に対して受講生個人の職業能力を示す場合には、別の手段を講じている。

ある電気設備の訓練で指導員は、就職の面接において、受講生に訓練により培われた“自信”を示すことができるように関わっているという。企業は、“自信”を持った受講生との面接の中で、受講生に自社の仕事を担ってもらう一員としての可能性を見出すようだ。受講生の自信は、訓練の中の技能習得の成功でもたらさせるだけでなく、やっつけそうな企業や仕事を見つけたときにももたらされる。指導員は、受講生が“今後の自分の仕事として、やっつけそうな見通し”を持てるように、仕事や企業の情報を訓練の中で伝え、ときに受講生の性質にあった実際の職場の提案をし、就職面接の場面で“自信”を示すように支援している。

また、ある指導員は、企業に受講生を推薦するようにしている。在職者への訓練などでつきあいのある企業と信頼関係を築くことが出来れば、指導員からの推薦は効力を発揮する。指導員の中には訓練生の面接に同伴し、採用担当者に推薦している者もいる。これまでの訓練修了生の職業能力レベルを知っている、あるいは指導員の授業を受けたことがある採用担当者ならば、指導にあたった指導員を信頼してくれるため、指導員の推薦は効果をもたらすのだそうだ。もちろん、企業に利益をもたらすような適切な推薦でなければ、企業は指導員の推薦を元にした採用は継続しない。

他にも、ある金属加工の訓練では、“訓練中に製作した製品やドキュメントにより”、訓練の成果を示そうとしている。訓練中に製作した製品を企業に見せることで、受講生がどの程度職業能力を持っているのか示そうというわけだ。これは就職に大きな効果をもたらしている。

中には、未経験であっても、資格の所有をもって職業能力を認めている業界もある。電気工事やビル管理、建設作業、介護、理美容などの業界では、異なる企業であっても同じような職務を持っている傾向が強い。このような業界では、訓練受講生は資格の取得により、職業能力形成の成果を示すことができるようになる。

加えて、デュアルシステム型訓練の企業実習の際に企業に評価してもらっている評価シートが、効果を発揮する場合もある。もっとも、わが国においてもデュアルシステム発祥の地ドイツのように職業資格を整備し、職業資格により職業能力を示せるようになることを検討したいが、現実では独自の商品・サービス提供・分業体制により差別化を図っている企業において、職業資格を整備することは、多くの課題があるため、早急に簡単にできるものではない。

就職困難の今日、求職者を対象にした職業訓練が直面している大きな問題は、職業能力形成の成果を示せないことである。デュアルシステム型訓練は、企業に働きぶりが示せる分、就職に有利と言えるが、全国民的な職業能力形成が必要となるわが国において、広く職業能力形成を行なおうとするなら、労働市場において職業能力形成したことが認められるようにならなければならない。

③ OJT と OffJT

職業能力を示す手段の解決が図られるのであれば、デュアルシステム型訓練の職業能力形成機能の不十分さを産んでいるもう一つの問題である“標準的な職業能力形成カリキュラム”について検討することができるだろう。

冒頭述べたように、日本版デュアルシステムは、「訓練計画に基づき、企業における現場実習又は OJT とこれに密接に関連した教育訓練機関における教育訓練を並行的に実施し、修了時に能力評価を行う訓練制度」である。

職業能力を示すための効果的なカリキュラムとは、企業でどのような実習をし、教育訓練機関ではどのような訓練をすることなのだろうか。

OJT と OffJT は図 1 のように 4 象限で整理できるだろう。受講生者が雇われているなら、本来の職務の中で職業訓練を行なうのが OJT である。本来の職務から離れて職業能力形成目的で別の仕事をすることや研修を受講するのは、OffJT である。一方、雇われていない受講生は、教育訓練機関の中での学習は OffJT であり、企業に出向き企業実習をすることは OJT である。この 4 象限の図には、意図的・計画的という奥行きが加わるべきだろうが、やや複雑になるため、ここでは割愛する。

本来の職務 (OJT)	企業実習 (OJT)
本来の職務ではない (OffJT)	教育訓練機関 (OffJT)
雇われている	雇われていない

図 1 デュアルシステム型訓練の OJT と OffJT

序章で述べられているように、わが国民の職業能力形成において、もはや企業の自前の OJT だけを頼りにするわけにはいかない。今日の OJT は、単に仕事の経験をするだけの意味を含めたとしても職業能力形成手段として不十分さが目立ってきている。職場に存在しない新しい仕事を身につける必要性が押し寄せる中では、どうしても訓練として正式な OJT や OffJT に頼らざるを得ない。もちろん、OffJT が OJT に匹敵するような職業能力形成効果をもたらすものとなるべく、その取組みを洗練していく必要もあるが、企業との連携が大前提である。それは、就職支援の面においても見出せたように、企業と教育訓練機関との連携が労働者を職業人に養成する職業能力形成効果があるからである。わが国の職業能力形成には、OJT と OffJT を組み合わせた職業能力形成体制の充実が必要なのである。

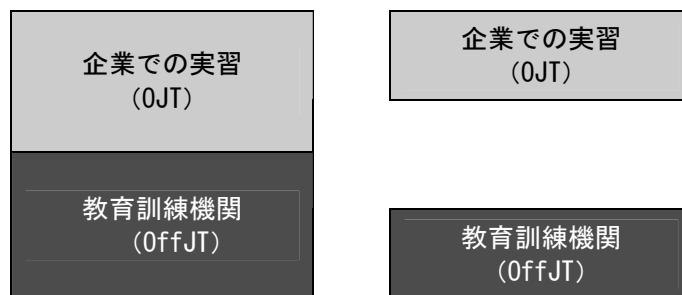


図2 OJTとOffJTの連携の在り方

OJTとOffJTを組み合わせた職業能力形成体制の組み合わせ方は、ドイツのデュアルシステムを参考に整理すると大きく2つある。一つは、図2の右のようなデュアルシステムである。ドイツではこのタイプが多い。受講生は訓練契約を交わした企業で訓練生として働くとともに、学校で必要な要素を学んで、職業資格取得を目指す。受講生は企業と学校を行き交うことになる。企業は独自に訓練を実施しており、教育訓練機関も独自のカリキュラムを実施している。もう一つは、企業内訓練校のように一体的に実施するものである。こちらは、OJTもOffJTも同じ教育訓練機関で行なうタイプのため、連携したカリキュラムを実施することができる。

ここで我々が注目したいのは、右にあるような独立型のOJTとOffJTの組み合わせによる職業能力形成を行なう場合、どのような基準を設けているかということである。わが国の企業の現場には、独自の職務が存在しているため、あまりに職務を限定したOJTのカリキュラムをお願いしようとすると、企業における当該職務の有無や受注状況により、実施できなくなってしまうが、ドイツでも同様ではないだろうか。おそらく、企業において取り組みやすいOJTの与え方があるのだろう。併せて、教育訓練機関でのOffJTは企業のOJTをどれだけ補完するものなのだろうか。教育訓練機関では、仕事を学ぶのに適した何らかの課題を軸に展開しているのではないかと推測する。一体、どのようなOJT、OffJTを計画・実施し、どのように評価しているのだろうか。我々がこれまで考えてきた標準的なカリキュラムとは異なる考え方に基づくものである可能性もあり、十分な調査をする必要がある。

また、近年のドイツでは右のように企業と教育訓練機関が独立したものは企業負担が多いため、左のような教育訓練機関での実施を増やさざるを得ないと聞く。その場合、どのような訓練内容をすれば、企業での実習に相当するようになり、労働市場で通用するような人となるのだろうか。職業能力形成の成果を示す上でも興味深い。

今後の課題となるのは、「職場と教育訓練機関」の役割と「訓練課題」のあり方である。つまり、企業現場でどのような内容をOJTとし、教育訓練機関ではどのような内容をOffJTとすれば効果的効率的な職業人養成となるのか、を明らかにすること、そして、企業に職業能力形成成果を示すことにも通じる訓練課題の在り方である。これらが明確になることでOJTとOffJTを組み合わせた職業能力形成を推進するコーディネーター等の必要となる人材や企業との連携の在り方や実施体制も見えてくることだろう。

わが国における職業能力形成の整備を考えたとき、職業能力開発の枠組みや仕組みを抜本的に変えるよりも、いまの職業能力開発を改善・発展させていく方が、現実的だろう。とりわけ、日本版デュアルシステムは、就職支援として一定の成果を上げているのみなら

ず、仕事の間（企業）と職業能力開発の間（教育訓練機関）が協力しながら実施している点から、全国的な職業能力形成の手段となりうる可能性を最も持っているといえる。

（４）わが国における「デュアルシステム」の意味

これまでのわが国のデュアルシステム型訓練はドイツのデュアルシステムとは異なり、就職支援の意味が濃厚なものであった。わが国のデュアルシステム型訓練は、求職中の若者に職業教育と職業探索の機能を提供し、若者を職場へ導くというわが国独自の発展をしている。このデュアルシステム型訓練は、職業教育の機会が不十分な若年者が職場へ円滑に移行できないというわが国の現状において、ニート・フリーター対策以上の大きな意味があり、一過性に止まらないと思われる。若年者への職業教育や職業探索が整備されない間は、今後も現在のデュアルシステム型訓練のような機能と役割が求められることだろう。

デュアルシステム型訓練が就職支援として機能している面を整理して見えてきたのは、未経験の求職者を労働市場で通用するまでに養成する職業能力形成機能を持っていることである。しかし、デュアルシステム型訓練の職業能力形成機能については、これまで十分に表現されてこなかった。その原因は、受講生の就職を優先する余りに標準的な職業能力形成のための企業実習内容から離れ、企業の就業体験でよしとする傾向があることと、職業能力形成の手段が確立されておらず表現が難しいこと、である。

もっとも、職業能力形成の成果を示すことは、受講生の働きぶりでも確認することができる実習受入れ企業の内部では問題にならない。問題は、企業実習を実施していない企業に成果が示すことである。

金属加工の訓練現場に見るように、不況下での就職活動を支援する日本版デュアルシステムの現場では、訓練中に製作した製品が企業の求める職業能力を示す手段となるなど、職業能力形成の成果を示す手段の在り方を見つけ始めている。また、ドイツのデュアルシステムの研究を進めることでも職業能力形成成果の示し方のヒントが得られそうだ。職業能力形成成果の示し方や示すべき内容が決まれば、それにつれて、企業実習の内容設定やOJTとOffJTでの効果的な実施方法、実施体制も検討することができる。

地域の企業あるいは産業界とともに職業能力および職業能力形成の成果を示す手段が定義でき、加えて訓練改善の流れが構築できれば、デュアルシステム型訓練は、より職業能力形成の機能を発揮することができるようになるだろう。

デュアルシステムを職業能力形成として機能させるためには、地域の企業あるいは産業界の求めている職業能力を訓練という形にし、受講生を募集すること、そして企業と受講生との調整をしながら、職業能力形成の成果を示すことができるように訓練を実施していくことが必要である。職業能力開発施設は、地域企業との密接な協力関係を築き、求職者の意志を尊重した就職促進を図るだけでなく、地域における職業能力開発の役割を高め、社会的機能を果たしていく可能性を持っている。このことは推進すべきであろう。

デュアルシステム型訓練が保有しているOJTとOffJTによる職業能力形成の力は、これまでのような企業によるOJTのみでも教育訓練機関のOffJTのみでも職業能力形成として問題があるわが国民の職業能力形成システムにおいて欠かせない。

これまでの検討により見つかった様々な課題については、研究を進め、具体的な職業能力形成システムを見出していきたい。

IV 職業能力評価制度と職業資格制度

1 職業能力評価(職業資格)制度部会の課題

(1) 職業能力評価制度・職業資格制度の定義

職業資格にまつわる語は読者によって解釈が異なり、議論がかみ合わなくなる可能性がある。そこで本報告で使う職業能力評価制度・職業資格制度を次のように定義する。

職業能力評価制度・職業資格制度
仕事の質と処遇が期待される職業能力を認証する制度

本報告では職業能力評価制度と職業資格制度を同義に定義する。法律で就業制限を定められた資格制度を職業資格制度と考える考え方とは異なるし、各種の技能検定を単に能力の程度を検定するための制度とする考え方とも異なる。職業能力評価制度と職業資格制度を法律上の規定によって定義するのではなく、その本質的な機能に基づいて定義しようとしていることに留意されたい。

職業資格の語は法律による就業制限(本人以外の作業の禁止、事業開設時に有資格者を一定数以上置くこと、名称独占など)が設定されている資格を指す立場がある。就業制限は処遇の一つの形態であるが、本質的には、職業能力を有していることで仕事の質が担保される期待と、それを理由に処遇が期待されることが重要と考え、本報告では法律による就業制限の有無にはこだわらない。

以下、本報告では職業能力評価制度・職業資格制度を職業資格制度と呼ぶ。また現行の各種の資格制度や技能検定などを、資格類と呼ぶ。

また以下に、本報告で使用する仕事の大きさの単位を示す。

- (1) 職業：一人の労働者が、①社会的な役割を担うことで、②家族を含めた生計を維持し、③自身の個性を発揮するうえで意味のある職務。
- (2) 職務：職場の中で関係の深い、または同種の課業のまとまり。
一人の構成員が担当すべき課業のまとまり。課業を行うとき、配慮すべき近接する課業の範囲。
- (3) 課業：仕事として、意味のあるまとまり。
仕事を分担する際に、一連の仕事として意味のある、一人で完遂すべき仕事のかたまり。
- (4) 作業：課業を構成する仕事のかたまり。
複数人で分担できない仕事の最小単位。

(2) 問題意識

「わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究」プロジェクトの共通の理解のひとつとして、わが国では、職業資格制度について広く共通した合意形成ができていないことがある。この合意形成ができていないことが、全国民的な職業能力形成の仕組みを構築しようとするときにどのように影響すると考えられるか、ここではその問題意識を整理する。

① 教育訓練の質・成果を修了者の職業能力の習得状況で評価する視点

今後の職業能力形成は、その質を、修了者が習得した能力の程度で評価する視点が必要になると考えられる。これまでわが国は、職業能力形成の仕組み、つまりなんらかの教育訓練の質は、カリキュラムや指導環境の質を高めることで担保しようとしていた。これを、修了者が習得した能力の評価によって担保する視点に転換しようとする考えである。この場合、修了者が習得した能力を評価する基準が必要となる。この基準が、単純に言えば職業資格制度となる。現行の資格類を目標として教育訓練を実施することも考えられるが、教育訓練の目的によっては、現行の資格類を目標とすることはふさわしくないことも考えられる。例えば現実の職業に必要な能力を習得させることを目的とした教育訓練が、職業能力の一部しか評価しない資格類を目標に教育訓練を実施したのでは、職業に必要な能力を求める受講者や、職業能力を有する修了者を雇用することを期待している企業等の要望に応えられないということがある。こうしたことを考慮し、さまざまな目的を持つ教育訓練に柔軟に対応できる職業資格制度を構築する必要がある。

② OJT 等の多様な教育訓練を組合せる場合に訓練内容の基準とする視点

今後の職業能力形成は、現実の職業に必要な能力を習得することを目的に実施することが考えられる。その効果的な教育訓練の方法は、教室における座学だけでなく、教育訓練施設での実技、現実の職場での実習などを組み合わせて実施することが考えられる。このように多様な形態の教育訓練を組み合わせる場合、①各教育訓練で学習する内容の調整、②各教育訓練の実施に対して公費を支給する根拠(質の確保)が必要となる。この場合、各教育訓練が職業能力の基準に対してどの能力を習得させるものであるかを明示し、基準に対応した職業能力を修得したことを認証する仕組みが必要になる。このように教育訓練の目標となり、習得した能力を認証することに柔軟に対応できる職業資格制度を構築する必要がある。

2 現行の資格類とそれに関係する制度の問題

前節の問題意識にそって現行の資格類を概観すると、さまざまな問題が想定される。そうした問題が発生する要因を仮説として次のように設定する。本報告ではこの仮説に基づいて現行の資格類の特徴を整理する。

(1) 資格類を設定する目的の異なるものが混在している

現行の資格類は、それぞれの制度の目的のために特化した制度となっており、必ずしも現実の職業に必要な能力を評価することに適した制度ではないと考えられる。それぞれの制度の目的として推測できることは、以下のようなものである。

- ・ 学習の目標、動機づけ
- ・ 事業の質の確保・向上・維持
- ・ 職業能力の評価

(2) 認証する能力の範囲の設定方法・表現方法・測定の方法が不統一である

現行の資格類が認証している対象者の能力は、職種や作業の違いというだけでなく、本質的な違いがある。例えば知識を持っていること、言い換えるとある事実やある方法を示されたときにその名称を答えられる能力と、その事実や方法を現実の場面に適用してその場面の課題に適した解を出す能力、つまり知識を適用する能力とは、異なる能力である。それぞれが対象としている能力は、次のような視点で表現されていると考えられる。

- ・ 対象とする職務・課業・作業の範囲、レベルの決め方
- ・ 専門分野の能力、分野横断的な共通能力、態度
- ・ 表現のしかた(～できる、～している、～の概要の(詳細な)知識)
- ・ 測定方法(学科再生・再認、学科課題解決過程、実技(モデル・実務))

(3) 職業能力評価制度の作成プロセスが不統一である

現行の資格類はそれぞれの目的のために設立されたものであるから、その制度を作成するプロセスも異なる。そのためできあがった制度の精度や機能は異なるものとなり、全国的な職業能力形成を支える制度として利用しようとするときには留意が必要となる。制度の作成プロセスとして検討しなければならない事項は、次のようなものが考えられる。

- ・ 評価制度の目的設定
- ・ 対象職務の選定手続き
- ・ 対象職務の内容の記述手続き
- ・ 能力の測定方法の作成手続き
- ・ 能力測定の実施方法
- ・ 能力に応じた処遇の検討
- ・ 制度設立の主体・責任者
- ・ 作成プロセスへの参加者(業界・専門家・有識者・消費者・行政・制度運営団体(公・民))

(4) 能力に応じて処遇する仕組みづくりが遅れている

現行の資格類はそれぞれの目的のために設立されたものであるから、能力を認証された者をどのように処遇するのか、そもそも処遇するのかについても考え方が異なる。本報で定義した職業資格制度が、仕事の質と処遇を期待できることを定義の一部としていることから、この目的のために現行の資格類を利用するには、留意すべきことがある。処遇する仕組みを検討するときの視点を次に示す。

- ・能力の測定結果をもとに人を評価する意識・意志
- ・処遇の内容についての見解
- ・能力の測定結果に対する信頼(測定結果と仕事の成果の連動)

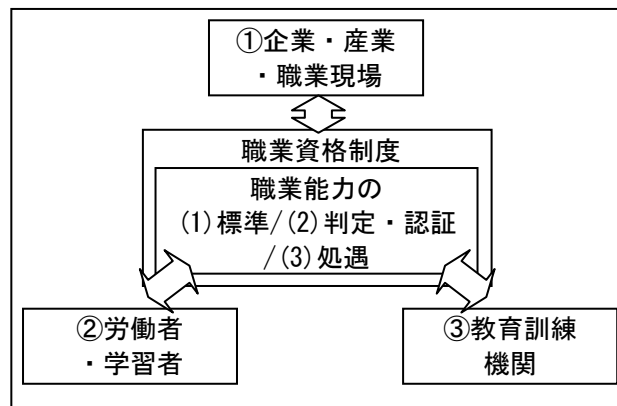
3 職業資格制度(案)

本節では、全国民的な職業能力形成を支える制度としての職業資格制度が有すべき条件を案として示す。

(1) 職業・教育訓練・労働者(学習者)を結ぶ共通言語

職業資格制度は、職業能力形成に対するニーズを有する立場である①企業・産業・職業の現場、②労働者や学習者、職業能力形成を担う立場の者である③教育訓練機関にとって、共通の基準となる必要がある。この意味を以下に説明する。

① 職業資格制度の概要



職業資格制度は、3者間の共通言語として、次のように設定され、利用される。

- 企業・産業・職業現場が考える現実の仕事を遂行するために必要な能力を基準とした職業能力の標準を設定する。
- 教育訓練機関は、職業能力の標準に示された能力を習得させることを目標とする教育コースを設定し、教育を実施する。

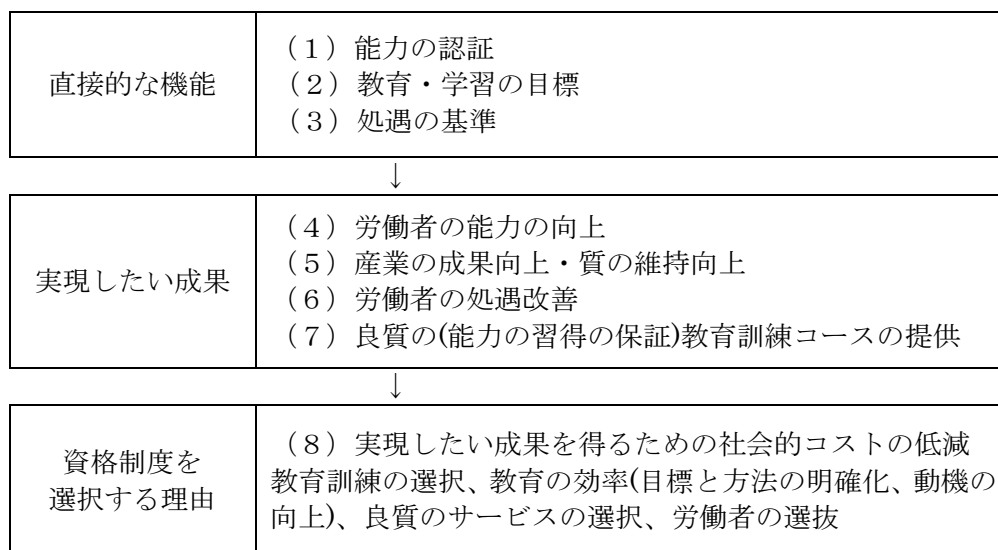
- iii 学習者は、職業能力を修得することを目標として教育機関が設定する教育コースを受講する。あるいは、企業が雇用する労働者に教育コースを受講させる。
- iv 労働者・学習者は、教育コース修了時に職業能力測定を受けて職業能力を有していることを認証される。
- v 企業は、職業能力標準に示された能力を有していることを期待して、職業能力を認証された学習者・労働者を処遇する。

② 制度の信頼性を維持する(=関係する3者が制度を信用して継続して活用する)条件
 職業資格制度が3者に共通言語として信頼される条件は、3者が職業資格制度を以下のように利用できるときである。

- i 企業にとっては、能力を認証されたものを採用すれば処遇に見合う成果を得られやすい。
- ii 学習者・労働者にとっては、能力の認証を目標とした教育コースを選択すれば、必要な能力を習得でき、能力を認証される可能性が高く、能力が認証されることで処遇されやすい。
- iii 教育機関にとっては、修了時に能力を認証されたものが処遇されやすく、処遇されることを期待する受講者がその教育機関を選択する。
- iv 上記3点を、職業資格制度が無い状態より低コストで運営できる。
 (教育の目標を教育機関・企業・学習者が個別に作成するコスト、処遇基準を個別に整備するコスト、不適切な教育機関を受講することで不利益を被る損害等、社会制度全体のコスト)

(2) 職業資格制度の目的

現行の資格類はそれぞれの目的で実施されているが、職業資格制度は次のような目的の構造を持つ必要がある。



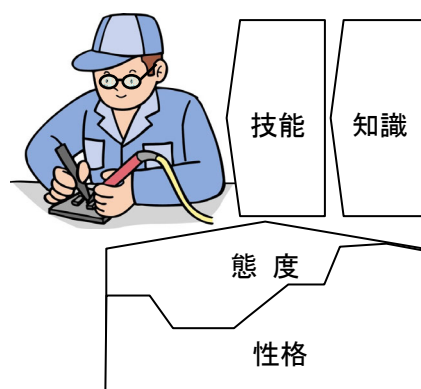
(3) 対象とする能力の範囲の設定方法

① 対象とする能力の範囲・レベル

現行の資格類はその目的に応じて、測定する対象者の能力の範囲を必要な範囲で設定している。仕事の質や処遇を期待する職業資格制度を実現するためには、資格取得者は確かに仕事ができると社会に納得され、資格取得者に仕事をまかせることが合理的だと認知される必要があり、そのためには職業能力の全体を、測定する能力の対象とする必要がある。職業能力の全体を表現する方法はいくつか考えられるが、ここでは次の2つの考え方を示す。

第1は、職業能力の範囲は、図1に示す知識と技能、態度であると考え。すなわち資格制度を構築し能力を測定する場合は、知識、技能、態度を測定する必要がある。

第2は、職業能力には図2に示す専門分野の能力と分野を横断して共通に必要な能力と、態度があると考え。第1の考えの知識、技能は、それぞれ、専門分野の知識・技能と分野を横断して共通に必要な知識・技能があると表現できる。



態度は誰でも同様に発揮しなければならないが、性格は個々の個性として尊重される。性格はどうであれ、仕事では望ましい態度を発揮することが求められる

図1 職業能力を構成する知識・技能・態度

・ 専門分野の能力	それぞれの職種・作業の知識や技能
・ 分野を横断する共通能力	数学(代数・幾何・線形・微積・統計)的思考 国語力(文章表現、言葉遣い) 問題発見・解決、プロジェクト推進 組織維持(チームワーク、コミュニケーション、リーダーシップ) IT活用 主体的な能力開発・向上
・ 態度	文化的、経済的、保革的、合理・情動的背景、顧客志向的

図2 職業能力を構成する専門・共通の能力と態度

このように作業ごとに合否判定を行う場合、次のような利用のしかたが考えられる。

- ・ある職場・レベルに位置づけられる一定数の作業を学習させる教育訓練コース(OJT/OffJT)を公的教育訓練と認定し、公費支給の対象とする。
- ・企業毎に、必要な作業を組み合わせて利用する。
- ・作業毎に職業能力の標準として認定された年度を示し、作業名と年度で現在の職務に必要な能力が含まれているか表現する。
- ・古い年度に認定された作業で現在の職務に対応できないのであれば、新たに現在の職務に必要な作業の評価を受ける。
- ・新たな作業が生まれれば、作業毎に新たな職業能力の標準を作成する。

④ 測定方法

職業資格制度が測定範囲とする各能力を測定する方法は、次のような方法が考えられる。

能力の種類		測定の方法
知識 (態度に関する知識を含む)		再生・再任形式の学科試験
技能	知識を適用する能力	モデル的な実務の実技試験 モデル的な条件に対する計画・判断
	感覚運動的スキル	実務の結果、実務を行う過程の観察
態度	態度を適用する能力	モデル的な実務や実務で発揮する態度の観察

(4) 職業資格制度の設立プロセス

職業資格制度を3者の共通言語として使用するためには、次のようなプロセスで制度を構築する必要があると考えられる。

- ① 各種資格制度間の制度統一の意思表示と目的の周知
- ② 業界団体・教育団体・消費者・有識者による資格制度設定範囲の決定
- ③ 職業能力標準を作成する専門家による職業能力標準の作成、実態調査に対する産業界の協力、費用の公費負担
- ④ 能力測定手法を作成する専門家による能力測定方法の作成、実態調査に対する産業界の協力、費用の公費負担
- ⑤ 教育訓練カリキュラムの認定に関する専門家による、教育訓練カリキュラムの職業能力評価制度への適合認定、教育訓練経費の公費負担(資格取得実績に対する成功報酬・教育訓練機関への交付)
- ⑥ 能力測定を実施する専門家による能力測定の実施。教育訓練経費に含まれる。
- ⑦ 処遇基礎データへの反映(職業紹介、最低賃金の職種設定、給与の職能部分への反映、賃金センサスの分類基準)

(5) 処遇の仕組み

職業資格制度を処遇の基礎とするためには、次のように処遇とは何かについて合意を形成した後に、処遇に関するさまざまな仕組みに職業資格制度に定めた職業能力の標準を反映することが必要である。

- ・ 職業資格制度を処遇の基準とすることについての合意
- ・ 処遇の内容(採用、受注、配置、賃金、雇止・解雇の順位)の合意
- ・ 処遇基礎データへの反映(職業紹介・募集、最低賃金の職種設定、給与の職能部分への反映、賃金センサスの分類基準)

(6) 現行制度との整合

日本はこれまで、職業資格制度が無くても職業能力形成のシステムが破綻することはなかった。その環境でさまざまな制度を構築してきた。こうした環境で職業資格制度を導入しても、各種の制度間で軋轢を生むことになる。各種の制度が、職業資格制度を受け入れることが結果的に効率を高め、有利になるように全体を設計しながら、導入を図る必要がある。以下に、職業資格制度を導入するときに影響が予想される制度を例示する。

① 教育・訓練との親和性

- ・ 目的(人間形成、興味・関心に基づく学習、職業能力形成)
- ・ 内容(学問体系、職業への対応)
- ・ 評価方法(テスト、実務経験)
- ・ 現実的範囲(学校教育法、産業との関係)・目標レベル(知識、実務の能力を集合教育で実施する限界)
- ・ 能力認定(高校卒、大学卒が有している能力)の親和性

② 各種の資格類との親和性

- ・ 就業制限との関係
- ・ 認定している能力レベルの整合

③ 他制度との職種・職務の整合

- ・ 職業紹介・募集
- ・ 統計(労働者数・賃金)
- ・ 消費者庁データ

4 現行の資格類の検討

本年度検討した資格類は、次表のとおりである。「3(1) 職業・教育訓練・労働者(学習者)

を結ぶ共通言語」で示したように、職業資格制度は職業能力の標準、判定・認証、処遇の3要素で構成される。本年度は、国が中心となって運営している資格類とそれを補完する制度について、職業能力の標準と判定・認証の仕組みを検討した。それぞれの事例の中で処遇の仕組みについても検討したが、それを一般的な仕組みとして名称を示すことができないので、次表では処遇の欄を空欄とした。

	職業能力の標準	職業能力の判定・認証	処遇
IT分野	ITSS (ITスキルスタンダード)	情報処理技術者試験	
技能分野 ホワイトカラー分野	職業能力評価基準	技能検定 ビジネス・キャリア検定	
建築分野		建築士 専門建築士 JSCA 建築構造士	

各資格類の詳細は、評価部会報告書に詳述する。本稿では各事例を総合して、「3 職業資格制度(案)」で掲げた各項目から、(1)共通言語としての利用、(2)対象とする能力の範囲、の2点について考察する。

(1) 共通言語としての利用の留意点(企業で活用されるための工夫の課題)

職業資格制度は、企業・産業・職業現場と、労働者・学習者、教育訓練機関の3者間の共通言語として利用されるものである。また、職業資格制度には職業能力標準、判定・認証、処遇の3要素が想定され、これらすべてが3者間での共通言語として利用される。

この点で、現行の資格類の判定・認証の機能である情報処理技術者試験や技能検定、ビジネス・キャリア検定、建築士試験は、3者間の共通言語として利用されているように見える。それぞれの試験は、それぞれの試験制度の中に合格基準などの判定基準を設定しており、3者は、それぞれの試験制度の合格者を、その試験に合格した程度の人材であると認識しているという意味で、3者の共通の言語となっている。ただし合格した能力の程度が仕事の質や処遇を期待できるものであるかは不明である。

他方で、職業資格制度の標準機能であるITSSや職業能力評価基準の各企業や業界団体での利用の実態は、これを3者間の共通言語として利用するためには、やや認識を改める必要があるように思われる。それは、標準を企業ごとにカスタマイズする場面である。現在のITSSや職業能力評価基準は、それぞれ職務とそのレベルに応じて必要な能力をリストアップしている。これを企業が活用する場合、その職務の中から自社に必要な能力を取捨選択したり、不足する能力を追加するなどして、自社の職位制度に合わせてレベルを合わせるなどの調整をしている。この状態を下表に示す。

標準 レベル 4	A 社○職 レベル 2	B 社△職 レベル 3
能力 A	能力 a	能力 α
能力 B		能力 β
能力 C	能力 c	能力 δ
能力 D	能力 d	

A 社、B 社ともに、標準のレベル 4 をカスタマイズして、それぞれの企業の実情に沿った標準を作成している。この基準に沿った能力を従業員が有していることを測定して、それぞれの企業の利用目的に応じた利用をしている。この図の場合、A 社の○職 レベル 2 と B 社の△職 レベル 3 は、標準の能力 A と C については、同じ能力を有している。B 社の△職 レベル 3 の能力を持つ人が A 社の○職として働く場合は、能力 D を追加すれば良いことがわかる。標準の能力リストがあるから、このように企業間での能力表現の違いを翻訳できる。しかし、それぞれの企業用にカスタマイズした後の A 社○職 レベル 2、B 社△職 レベル 3 という表現と基の基準である標準のレベル 4 が切り離されてしまうと、企業間での翻訳はできなくなってしまう。

カスタマイズは、多くの企業がそれぞれの都合で利用するためには都合の良い仕組みだが、カスタマイズ後の各企業の標準と、元の標準との関係を容易に対応させられる仕組みを持っておかないと、共通の言語として利用するときには不都合である。

職業能力の標準が多くの企業で利用されるために各企業で利用しやすくすることと、元々の標準との関係を維持することの両面に配慮する必要がある。

(2) 対象とする能力の範囲

現行の資格類は、それぞれ、知識・技能を対象としている。職業能力の標準の機能である ITSS と職業能力評価基準は、知識と技能のいずれも能力の要素として網羅的に詳細に示している。

判定・認証の機能の各試験は、対象としている能力とその測定方法は様々である。例えば情報処理技術者試験の初級レベルは知識しか扱わない。技能検定は知識と技能を扱うが、受検資格として実務経験を設定している。建築士資格は、学校教育での課程の修了を前提としているし、専門建築士は実務の記録を判定の基準としている。受検(験)資格は、その資格がある人はある程度の能力を有していることを、その受検(験)資格によって判断している。試験では、受検(験)資格によって判定された能力を含めて測定する場合と、そうでない場合がある。

また、情報処理技術者試験、技能検定、ビジネス・キャリア検定は ITSS、職業能力評価基準との関係が明確で、それぞれが対象としている能力の内容が、その分野のどの程度の能力であるのかが明確である。他方で建築士資格は、建築士に求められる能力全体の中でどの分野、程度を扱っているのかは不明である。近年の建築士法の改正で、上位資格である構造設計建築士、設備設計建築士の分野を分けた資格、法の規定によらない専門建築士では 8 つの専攻領域に区分するなど、対象とする分野を明確にしつつある。

このように現行の資格類は、対象とする能力を明確にしつつあるが、その表現方法はそれぞれの方法によっている。今後はこうした能力の表現や測定方法を整理する必要がある。

(3) 次年度の予定

今年度は、法律や行政の制度に基づいて運用されている資格類を検討した。

次年度は、民間資格でありながら採用や処遇に際して職業能力評価部分の基準として活用される資格類を検討する。例えば民間の人材派遣企業が、教育・人材派遣・就職紹介等で採用している資格類を検討する。

V 職業能力形成の担い手に求められるもの

1 職業訓練指導員など職業能力形成の推進者の養成・能力向上

職業能力形成の主体は個人であり、この意味で個人の職業能力形成活動に関わる職能は、その個人へのアプローチの仕方の違いによって、従来の「職業訓練指導員」のほか、「推進者」、「支援者」、「ファシリテーター」、「教授者」、「介助者」、「伴走者」、「アドバイザー」等々異なる表現を用いることができる。そうした職業能力形成に関わる職能をここでは便宜的に「推進者」とし、これを個人との多様な関係・局面を受容する“代名詞”として扱うものとする。

(1) 職業訓練・能力開発政策の変遷と求められた職業訓練指導員の機能

① 経済興隆策としての技能者養成

1958年に制定された職業訓練法は、二つの施策を起源とする。労働基準法に基づく省令（技能者養成規程、1947年）による企業内技能者養成と職業安定法（1947年）に基づく失業対策のための公共職業補導である。片や技能者養成、片や失業者救済という異質の施策の接点は技能者養成にあった。これには、法制定を遡る1951年の労働省通達「職業訓練の根本方針」による政策転換という前段階がある¹⁾。戦後の失業対策を担って再出発した職業補導政策が、朝鮮戦争を契機として失業対策から経済興隆策へと転換し、中学新卒者を職業補導の対象に加えたのである。産業の急伸による若年労働力不足を基調とした1950～60年代では、技能者養成が職業訓練における主要な政策課題となった。当時の職業訓練指導員が行うべき業務の指針を述べたものとして、労働省職業訓練局長通達『職業訓練指導員業務指針』（1962年8月6日付け）がある。同指針における職業訓練指導員に求めた機能は、「訓練所においては、一方に訓練生の知識、技能を中心とする訓練があり、同時に訓練の過程を通じて訓練生の人間としての向上をはかるための生活指導が行われる」（九ノ一 生活指導の意義）と述べるように、訓練指導および生活指導を主な内容とする若年者指導のための言わば学校教師的な機能といえる。

② 「生涯教育訓練」概念導入による対象の拡大

経済成長を背景に技能者の確保はさらに重要な課題となり、1966年制定の雇用対策法では「職業訓練の充実」（第11条）が規定された。これを受けるかたちで職業訓練法では第1条の冒頭に「この法律は、雇用対策法と相まって」を追加する改正を行った。1969年には、雇用対策としての職業訓練のさらなる充実のために、技能者養成を主要な意義として制定された旧職業訓練法が廃止され、新職業訓練法が制定された。新法では「段階的かつ体系的」という生涯教育訓練の考え方を導入し、第1条（目的）において旧法の「技能の習得」から「職業に必要な能力を開発」へと目的を拡大し、新規学卒者対象の「養成訓練」、在職労働者対象の「向上訓練」、求職者対象の「能力再開発訓練」という体系を整えた。これによって職業訓練指導員の機能は、旧職業訓練法下の中学新卒者を対象とする技能者養成のための指導者機能に求職者や在職労働者といった成人を対象とする指導者機能が加わった。また、労働力の高学歴化および技術革新の進展により特別高等訓練課程すなわち短期大学校が制度化され、より専門性の高い指導者機能も追加された。

③ 内部労働市場を基盤とする職業能力開発政策

生涯教育訓練の体系を整えたとはいえ、失業保険が職業訓練のための最も大きな財源であったにもかかわらず、失業保険法にはそのための規定が不備であった。そこで、1974年に失業保険法に代えて制定された雇用保険法では、従来の失業給付のほかに能力開発事業（第63条）などの附帯事業を新たに規定した。これにより雇用政策のための職業訓練の財源確保の根拠が成立した。政策者には附帯事業の財源を諸外国の職業訓練税や賦課金制に倣う意図があったが、従来労使折半であった保険負担率を事業主側に重くしてその分を附帯事業の財源に充てることとなった。能力開発事業の主な財源が事業主負担分に依拠することで、職業訓練の第一義は事業主への援助であるとの解釈が生まれた²⁾。それというのも、高度経済成長期を通じて確立した年功制、長期雇用制による内部労働市場は、雇用政策の上で疑いのない基盤となっていたからである。1978年の新職業訓練法改正は、OJTを含む企業内教育訓練を職業訓練に包括し、これらを職業訓練施策の対象に組み入れることを行った。さらに1985年には、企業内教育訓練を主軸とする枠組みを堅固にするために、名称を職業能力開発促進法（以下、「能開法」）と改める抜本的な改正を行った。訓練基準と教科編成指導要領を基に学校型の技能者養成訓練を専ら行っていた公共職業訓練に事業主等が行う教育訓練を支援する事業が加わり、公共の職業訓練指導員には事業主等の職業能力開発ニーズに応じた教育訓練サービスの開発・提供すなわちコースコーディネーターという機能の追加が求められた。

④ 個人の主体的な職業能力開発

高度経済成長以降、雇用政策の重点は内部労働市場を基盤とする雇用の安定にあり、能開法は企業内教育訓練を主軸とする枠組みとなった。このため、個々の労働者が自発的に職業能力開発に取り組むことを支援する施策は、雇用の流動化を促進する懸念から消極的とならざるを得なかった。これは、労働者が主体となるべきはずの能開法の基本理念と大きく乖離する³⁾。90年代半ば以降、長期雇用制の変容や後退の可能性の中で、個々の労働者が自分の職業能力を向上させるために主体的に職業能力開発を行うことの必要性が労働者、使用者、政府のいずれにおいても強く意識されるようになった。また、従来の企業内教育訓練ではカバーできない領域で職業能力開発の需要が高まり、それに応えるものとして労働者が自主的に行う能力開発が注目された⁴⁾。このように職業能力開発の主体が企業から個人へと移行するなかで、職業能力開発を推進する新たな機能として個人に対する相談・支援が必要となり、企業内のみならず公共職業能力開発機関においてもキャリアコンサルティング機能が求められるようになった。

（2）職業訓練指導員免許制度の現状と問題

① 職業訓練指導員免許取得へのアプローチ

職業訓練指導員免許を取得するアプローチは、表1のとおり整理される。免許取得へのアプローチは、3種類に大別されるものの、詳細には8種類にも及んでいる。その背景には、職業訓練指導員の免許職種が表2に示すとおり123職種にも及んでおり、これら多様な職種の職業訓練指導員を確保するためには多様な背景をもった指導員候補者の免許取得を可能とする多様なアプローチが必要となるからである。

表1 職業訓練指導員免許取得のための条件

<p>①指導員訓練のうち厚生労働省令で定める訓練課程（職業能力開発総合大学校の長期課程または専門課程）を修了した者</p> <p>②都道府県の実施する職業訓練指導員試験の合格者</p> <p>③上記と同等以上の能力を有すると認められる以下の者</p> <p>ア) 免許職種に関し、一級又は単一等級の技能検定に合格した者で、厚生労働大臣が指定する講習（48時間講習）を修了した者</p> <p>イ) 免許職種に関する学科を学校教育法に定める大学、大学院で以下の職種に書かれている試験科目の系基礎学科、専攻学科の単位を80%以上取得し卒業すること及び教育職員免許法に定める高等学校普通免許状のうち、工業、工業実習、商業、商業実習、農業、農業実習、水産、水産実習、家庭、家庭実習のいずれかを有する者</p> <p>ウ) 必要な要件（例えば以下のようなもの）を満たし、48時間講習を修了した者</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 免許職種に関し、応用課程の高度職業訓練を修了した者で実務経験1年以上 ● 免許職種に関し、普通課程の普通職業訓練を修了した者で実務経験6年以上 ● 免許職種に関する学科を修めた大学卒業者で実務経験2年以上 ● 免許職種に関する学科を修めた高等学校卒業者で実務経験7年以上

② 普通職業訓練の担当者と免許

普通職業訓練を担当する場合は、原則として、担当する訓練科に対応する職種の職業訓練指導員免許を受けた者でなければならない。例外として、①職業に必要な相当程度の技能や知識を持つ労働者に対して、その職業に必要な技能や知識を追加して習得させるための普通職業訓練の短期課程の訓練（向上訓練に相当）を担当する職業訓練指導員、及び、②普通職業訓練の教科につき、職業訓練指導員免許の資格要件を満たす者と同等以上の能力を持つ職業訓練指導員は、職業訓練指導員免許を必要としない。

③ 高度職業訓練の担当者と免許

高度職業訓練を担当する場合は、職業訓練指導員免許を必要としない。しかし、高度職業訓練の専門課程（職業能力開発短期大学校、職業能力開発大学校が設置）及び応用課程（職業能力開発大学校が設置）を担当する職業訓練指導員は、職業訓練指導員免許の資格要件を満たす者と同等以上の能力を持ち、かつ、相当程度の知識や技能を有する者でなければならない。具体的には、博士あるいは修士の学位を有するもの、指導員訓練の応用研究課程や研究課程（共に職業能力開発総合大学校が設置）の修了者等である。なお、高度職業訓練の専門短期課程及び応用短期課程を担当する場合は、その限りではない。

④ 職業能力開発総合大学校の指導員訓練がカバーする職種

職業訓練指導員免許職種となっている123職種（表2）のうち職業能力開発総合大学校の指導員訓練がカバーする職種は、長期課程で9職種（表中の四角枠）、専門課程で13職種（表中の太下線）のみである。これら長期課程、専門課程でカバーする職種は、公共職業能力開発施設で多く設

置される訓練科であるという共通性をもっている。

表2 職業訓練指導員の免許職種

印章彫刻科	航空機製造科	製材機械科	陶磁器科	貿易事務科
インテリア科	航空機整備科	西洋料理科	時計科	防水科
園芸科	広告美術科	製版・印刷科	塗装科	縫製科
介護サービス科	構造物鉄工科	製本科	とび科	縫製機械科
化学分析科	港湾荷役科	石材科	土木科	ほうろう製品科
ガラス科	コンピュータ制御科	染色科	内燃機関科	ホテル・旅館・レストラン科
観光ビジネス科	左官・タイル科	造園科	ニット科	メカトロニクス科
機械科	さく井科	造船科	日本料理科	麵科
木型科	サッシ・ガラス施工科	送配電科	熱処理科	木材工芸科
貴金属・宝石科	紙器科	測量科	熱絶縁科	木工科
義肢装具科	漆器科	塑性加工科	農業機械科	屋根科
金属表面処理科	自動車製造科	竹工芸科	配管科	床仕上げ科
クレーン科	自動車整備科	畳科	発電電科	洋裁科
計測機器科	自動車車体整備科	鍛造科	発酵科	溶接科
建設科	事務科	築炉科	パン・菓子科	洋服科
建設機械科	写真科	鋳造科	帆布製品科	理化学機器科
建設機械運転科	住宅設備機器科	中国料理科	表具科	流通ビジネス科
建築科	食肉科	デザイン科	美容科	理容科
建築板金科	情報処理科	電気科	フォークリフト科	臨床検査科
建築物衛生管理科	織機調整科	電気工事科	福祉工学科	冷凍空調機器科
建築物設備管理科	織布科	電気通信科	プラスチック製品科	レザー加工科
公害検査科	寝具科	電子科	フラワー装飾科	枠組壁建築科
光学ガラス科	森林環境保全科	電話交換科	プレハブ建築科	和裁科
光学機器科	水産物加工科	鉄鋼科	ブロック建築科	
工業包装科	スレート科	鉄道車両科	ボイラー科	

以上のような職業訓練指導員免許の現状には、次のような問題を含んでいる。第一に、公共が実施する訓練であっても必ずしも職業訓練指導員免許を必要としない訓練があることの是非。第二に、職業能力開発総合大学校の長期・専門（短期）課程でカバーする職種がわずかである同大学校の指導員訓練の意義。第三に、免許が多様なアプローチを前提とする反面、単一免許であること。

(3) 主要各国との比較検討 ～職業訓練指導員の養成・業務～

① イギリス

イギリスの職業訓練を「徒弟制度」、NVQ 訓練、雇用準備訓練、継続職業教育訓練とするなら、これらの訓練における指導を担う指導者は二つのカテゴリーに大別される。技能訓練に関する指導を担当するトレーナーと座学（知識習得科目）を担当する講師である。なお、NVQ 訓練においては、トレーナーのほか、評価者、内部監査員、外部監査員という役割があり、これらを広義の指導者とする考え方もできる。職業教育訓練の指導を担当するすべての者は、仕事の経験もしくは十分な教える資格をもつべきとされている。継続教育カレッジの講師の場合、「教科についての専門家であることと教授するための訓練を受けていること」という2つのスキルのセットが必要である⁵⁾

とされている。トレーナーおよび講師に必要とされる資格は、次のとおりである⁶⁾。

トレーナー … NVQ「学習と開発」レベル3、「訓練指導と支援」レベル3

講師 … ①PGCE/Cert.Ed. (Post Graduate Certificate of Education 及び Certificate of Education)、②QTFE (Qualified Teacher in Further Education) レベル4、③QTLS (Qualified Teacher in the Learning and Skills Sector)

①PGCE/Cert.Ed.の資格は常勤講師の場合に必要とされ、非常勤講師は必要としない。②QTFE レベル4は3つの段階に分割されており、常勤講師の場合 QTFE レベル4の3段階を必要とするが、非常勤講師の場合には1段階(または1段階と2段階)でよい。③QTLSは常勤講師に必要とされ、非常勤講師にはATLS (Associate Teacher Learning and Skills)が必要となる。

② ドイツ

ドイツのデュアルシステムにおいて訓練職種に関する直接的な指導を担うのは、O J Tを担当するマイスター、O f f - J Tを担当する職業学校教師である。この直接的な指導を担う二者のほか、デュアルシステムへの進路過程で相談・支援を担うBIZ (職業情報センター)の職業アドバイザーもデュアルシステムの指導者の枠組みに入れることができる。職業アドバイザーは、デュアルシステムへの進路希望者に訓練提供事業所に関する情報提供や相談・アドバイスにより希望する事業所と訓練希望者との仲介を担うからである。デュアルシステムのO J T指導を担う「マイスター」とは、手工業分野の職人または工業分野の専門労働者が一定の職業活動に従事した後、マイスター試験に合格して得られる称号である。手工業分野ではマイスターの称号を得ることにより初めて営業権を得て独立して仕事ができ、親方としてデュアルシステムの訓練生を指導することができる。マイスター試験では、実技、職種の専門知識・理論、経済・法律の知識、職業訓練・労働教育の知識が試される。マイスター試験は独学でも受験できるが、通常は夜間や週末に開講されるマイスター学校に通って学習する。他方、デュアルシステムのO f f - J Tを担う職業学校の教師は、大学の職業学校教師養成コースで養成される。職業学校教師養成コースは各地の州立大学に設置されている。

③ 中国

わが国のポリテクカレッジに相当する高等職業教育機関は、中国政府の教育政策および産業経済政策として力をいれておりその数は急激に拡大している。これら機関の急拡大に伴う教師需要の急激な高まりを背景として、「双師型」という新しい教師のあり方概念によって養成を進めている。1998年に双師型教師の概念が登場し、2005年には高等職業教育機関の全教師の21%を占めるに到った。

「双師型」とは、教師は教師資格(学士または修士の学位をもつ、あるいは高等教育機関教師資格試験による認定)と専門と関わる職業資格の両方をもつ者としている。つまり、教師資格をもつと同時に税理士、弁護士、エンジニアなどの職業資格をもつ者である。

「双師型」教師の養成ルートは3つある。第一は、普通高等教育機関が設置する職業技術教育学院で行う高等職業教育の現職教師を対象とした学士・修士コースである。第二は、学士を取得している現職教師のために職業技術師範学院または普通高等教育機関が設置する職業技術教育学院に

において2～3年間の修士課程を修了するルートである。このために、一人の指導教員が修士の指導を行うという伝統的な方法をとらずに、①専門的な理論を教える指導教員、②実戦経験をもつ指導教員、③応用技術をもつ指導教員の三者の連携による新たな修士課程モデルをつくっている。第三は、高等職業教育の現職教師を対象に「校内訓練」と「校外訓練」による養成ルートである。校内訓練は文字どおり校内の資源を活用して教授方法や専門知識を高めるものである。校外訓練は企業と連携して教師を定期的に企業の生産現場に派遣し、生産・製品開発などの活動を通して専門技術を磨くものである。

④ 日本

わが国公共職業訓練における訓練指導の実態は、学科指導・実技指導の担当を区分しない“多能型”であり、このことがわが国の特徴でもある。これに対して、欧米の職業訓練における指導は学科指導と実技指導の担当者を分離する“単能型”が一般的である。

「職業訓練指導員指針」における職業訓練指導員の業務は、「訓練所においては、一方に訓練生の知識、技能を中心とする訓練があり、同時に訓練の過程を通じて訓練生の人間としての向上をはかるための生活指導が行われる」（九ノ一 生活指導の意義）として、訓練指導および生活指導を主な内容とする言わば日本的な学校教師的機能を期待している。生活指導については、欧米では訓練指導部門と分離されるカウンセリング部門の専門的な支援が前提にある。

また、業務指針では言及していないが、わが国の公共職業訓練施設は無料の職業紹介事業を行うことができるため、職業訓練指導員には職業指導機能も求められる。やはりこの点でも、わが国職業訓練指導員の“多能型”に対して、職業ガイダンス機能が訓練指導から分離・独立していることが通常である欧米の“単能型”という特徴がみられる。欧米各国における職業ガイダンス機能は、外部の専門機関が担うタイプ（ドイツ型）と内部の職業ガイダンス部門が担うタイプ（アメリカ型）がある。

まとめて言えば、欧米では職業訓練を支える職能は分化しており、それぞれが“単能型”職能といえる。一方、わが国職業訓練指導員の業務は、訓練指導（学科・実技両方を担当）、生活指導、職業指導をすべて担う“多能型”といえよう。こうした特徴は、わが国の他産業でもみられるジョブ・ディスクリプションが意味をなさなかつた労働慣行に由来するものであろう。しかしながら、訓練内容の高度化、受講者が抱える問題の多様化・複雑化、就業の困難性の一層の高まりといった傾向がますます進展する今日、訓練指導、生活指導、職業指導それぞれの面で高い専門性が要求される傾向にある。職業能力開発総合大学校は、“多能型”職業訓練指導員をモデルとして養成し供給してきたが、“多能型”が機能する限界にそろそろ近づいてきたのではないだろうかという問題を検証する必要がある。

（４）これからの職業訓練指導員を含む「職業能力形成推進者」の業務

個人の職業能力形成活動における主要なトピックの想定から、職業能力形成は「学習」、「計画・運営」、「評価」、「就業」の4要素で構成されると考えられる。そして、これら職業能力形成の要素を推進・支援する公的仕組みと職能が必要である。以下では、各要素に関するこれからの方向性を

提示し、それに係る公的仕組みと職能について提案する。

① 学習に関する推進・支援

ILO が 2004 年の第 92 回総会で採択した「HRD:教育訓練・生涯学習」勧告（第 195 号）では、「生涯学習」の重要性について言及し、労働者個人自らが能力とキャリアの開発に努めるべきことを強調している。同勧告では、「訓練」でも「教育」でもなく主体的な活動としての「学習」は、政府や企業とともに個人もその責任を負うべきこととしている。したがって、労働者個人の学習を推進・支援する公的仕組みを提供することが政府の負うべき責任となる。

個人の学習を推進・支援する公的仕組みにおいては、個々の多様な学習ニーズを保障する学習機会の整備・確保が主要な課題となる。多様な学習機会は、企業が提供するもの、教育訓練機関が提供するものに大別される。教育訓練機関が提供する学習機会は、公・私によるセクターの違い、あるいは中等教育・中等後教育・高等教育といったレベルの違いによりさらに細分化できる。また、これら多様な学習機会に関わる職能は、学習に直接関与するものと間接的に関与するものに大別できる。

学習に直接的に関与する職能は、教授者（いわゆる指導員や教師を包括）である。「職業訓練指導員」は法律で規定された名称であるが、これからの個人主体の学習活動を推進・支援する職能として「指導」を含む名称が今後とも相応しいのか検討する必要がある。いずれにせよ、学習の直接的な推進・支援の品質を担保するために、当該職能には学習の内容と方法に関する高い専門性が求められ、これに適う養成制度、免許制度は今後とも必要である。

② 計画・運営に関する推進・支援

学習に間接的に関与する職能として、多様な学習機会の計画・運営（企画・調整等いわゆるコーディネートを含む）に係る専門的職能が求められ、そうした専門職の養成や継続教育が必要となる。

- 委託訓練**におけるプログラムの企画・立案は、委託側・受託側双方に教育訓練の企画・立案のための専門性と情報力を必要とし、受講者のエンプロイアビリティをより効果的に高めるプログラム・カリキュラムの開発と運営の努力が求められる。

- ジョブカード制度**における「職業能力形成プログラム」に関して学習機会と個人の双方に対する相談・仲介や、質の高いプログラム立案・カリキュラム編成のための支援・運営を担う専門的職能が必要である。

- 基金訓練の恒久化による「**求職者支援制度**」における学習活動の品質の確保、円滑な運営のために専門的職能が必要となる。

- 企業内の学習**を推進・支援する「職業能力開発推進者」（法 12 条）および教育訓練担当部門においても学習の企画・立案および運営のための専門性が必要である。

③ 就業に関する推進・支援

職業紹介機能をもつ教育訓練機関には、学習中の求職者に対して就職にむけた推進・支援を行う専門的職能が必要である。企業からの求人票を頼りとするような従来の職業訓練指導員が行ってきた就職支援は学習支援との兼務でも成り立つが、就職に不利となる背景を抱える就職困難者に対し

てはより専門的で木目の細かな支援が必要となる。アメリカのワン・ストップセンターでは就職開拓のために地域企業を回る時間が充分与えられている専門職がいるが、最近のわが国の公共職業訓練機関における職業訓練指導員の人員配置は、従来の就職支援さえ難しい状況にある。基金訓練の恒久化による「求職者支援制度」においては、不安定就労を続けてきた人や一度も就職をしたことのない人などの就職支援は、ハローワークが重要な役割を担うものの教育訓練機関においても有用な支援となる。

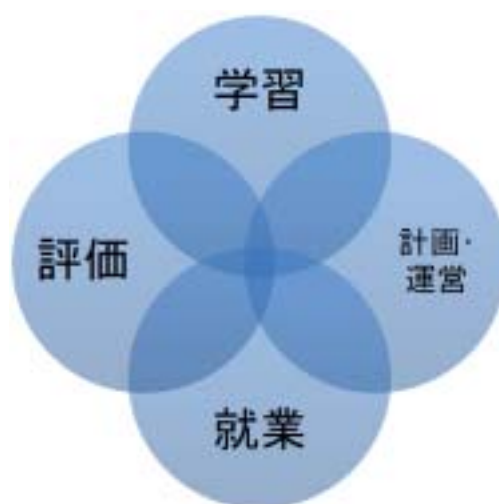
④ 評価に関する推進・支援

職業能力形成における評価は、評価対象の違いによる2つの分野があり、それぞれ評価に関する推進・支援のあり方が異なる。評価対象の違いによる2つの分野とは、学習機会を対象とする評価分野と学習者を対象とする評価分野である。第一の評価分野は、個人の多様な学習ニーズに対して多様な学習機会の提供が必要となるが、学習機会は量的にも質的にもニーズに応えなければならない。学習者が個々の学習機会の質を見極めることは困難であるため、学習機会の評価に関する専門的職能・機関の評価によって学習機会の質の向上・維持を図る必要がある。第二の評価分野は、学習者個人の能力形成の評価である。つまり、労働者個人が保有する職業能力の検定あるいは学習成果の測定である。台湾では公共職業訓練機関と同一敷地内に職業技能検定所が設置され受験者の希望に応じた検定機会の便宜を図っているが、わが国でも公共職業訓練機関の資源（人・設備・ノウハウ）を活用して、職業能力検定が必要なときに受けられる体制を整備する必要がある。このために、職業能力評価の専門的職能は不可欠である。

(5) 「職業能力形成推進者」の育成に関する今後の課題

図1 「推進者」の専門分野

前項で列挙した「職業能力形成推進者」の業務は、①学習、②計画・運営、③就業、④評価の4分野に関する推進・支援となる。ただし、これらはそれぞれに高い専門性が要求されるため、「推進者」はこれら4つの専門性すべてに通じなければならないというのではなく、図に示すように専門職としてこれらの専門性を1乃至2もつことが一般的な姿となる（キャリアによっては、3乃至4もつことも想定される）。①学習は、さらに職種による専門分野に細分される。また、4分野の専門性には、その深さによってそれぞれ段階（グレード）もあろう。これからの「推進者」の育成および資格を企図する場合、そうした分野とグレードを考慮する必要がある。



〈注〉

- 1) 田中萬年『職業訓練カリキュラムの歴史的研究（補正版）』、職業能力開発大学校指導学科
1993年11月、159-160 ページ

- 2) 田中萬年「近年の公的職業訓練の実情と課題」、『日本労働研究雑誌』No.434、日本労働研究機構 1996年6月、26-28 ページ
- 3) 諏訪康雄「能力開発法政策の課題—なぜ職業訓練・能力開発への関心が薄かったのか?」『日本労働研究雑誌』No.514、日本労働研究機構、2003年5月、30 ページ
- 4) 両角道代「職業能力開発と労働法」、『講座 21 世紀の労働法：労働市場の機構とルール』、有斐閣 2000年5月、160-161 ページ
- 5) Department for Education and Skills, The future of initial teacher education for the learning and skills sector,2003: <http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/ACF4240.pdf> [cited 13.5.2005].
- 6) 稲川文夫・瀬水ゆきの『イギリスにおける職業教育訓練と指導者の資格要件』、労働政策研究・研修機構、2004

2 訓練コース・コーディネーターに求められるもの — 公共における在職者訓練設計の経験から —

(1) はじめに：在職者職業能力開発の重要性

資源に乏しく、しかも少子高齢化社会を迎えた我が国の国力向上の方策として、国民の生涯にわたる職業能力向上の取り組みは重要である。その推進にあたっては、特定の年齢層や特定の境遇層の職業能力開発に限定することなく働く人すべて、すなわち新入社員から高齢社員に至るまで全国的な在職者職業能力開発を指向すべきと考える。

以下は千葉県にある高度職業能力開発促進センター（愛称：高度ポリテクセンター）の指導員が、地元の金型工業会の会長を務めているA社長に独立行政法人雇用・能力開発機構が整備中の生涯職業能力開発体系の概念とそのデータベースの紹介をした際のやりとりである。

「新人、若手を育てるためにも、先輩格の社員に人材育成マップを提示したい。その上で必要な研修を実施したい。ポリテクセンターさんにぜひ支援協力をお願いしたい。」との要請を受けた。

「研修の主な対象者はどの様にお考えですか。」と指導員が尋ねたところ。

「研修はまず先輩格の社員から考えたい。」とのことであった。その理由は「新人は先輩の背中を追いかけるものです。」「だから会社はまず先輩格の社員が、より一層育つための道筋、そして安心して働くための道筋を整備し提示したいのです。」「しかし、全社的にもしくは部署別の能力開発の道筋の整備、そしてその具体的展開で困っているのです。」とのことであった。

ベテラン層の適切な処遇や能力開発に取り組むことが、結果として全社員の能力開発に繋がるといふ主旨であった。事業主が社員に対し職業生涯にわたる能力開発環境を整えようとする姿勢を提示し実行することは、ベテラン・中堅層の能力発揮分野の拡大や能力発揮期間の長期化などだけでなく、労使関係の安定化や若い人材の確保・育成の面でも好影響を与えることができるだろう。

ただし企業経営者や人材育成責任者が社員の能力開発推進を目指すとき、能力開発の「必要性」から能力開発の「具体化」に至るまでの道のりは想像以上に遠い。専門家の配置が可能な大企業はともかく、中小企業にとっては多くの場合、この隔たりが障害となる。この隔たりの架け橋となりうるものとして、公共職業訓練指導員が在職者訓練コース設計・開発段階で取り組んでいる「訓練コース・コーディネート」がある。公共が行う一般公開型の在職者訓練コース（レディーメイドコース）は特定の企業や団体を対象とするものではないが、新たに開発する訓練コースのコーディネートは、地域の企業・団体の人材育成ニーズの収集・分析を行いながら進められる。

ここでは、在職者職業能力開発の推進における公共機関等に求められる機能の一つと考えられる「訓練コース・コーディネート」の位置づけ、主な業務、訓練コース・コーディネーターに求められる能力、及びその養成などについて現状分析並びに今後の検討課題を明らかにする。

(2) 企業における能力開発推進上のボトルネック

社員の能力開発は重要ですか、と企業経営者に尋ねるとほとんどの場合、重要という答が帰

ってくる。能力開発の重要性は、個々の社員はもとより企業や国家にとっても疑問を挟む余地のないものといえる。社員の能力開発の重要性を裏付ける画期的データが2004年ものづくり白書で報告された（図1参照）。人材育成への注力度と売上高の伸びの間に強い相関が確認されたのである。

問題は能力開発推進の方法である。経営者や人事責任者から我々に寄せられる声には次のようなものが多い。「次世代の現場責任者を育てたい。」「若手の底上げを手伝ってほしい。」「社員に系統的な人材育成計画を提示したいが、何から手をつけたら良いかわからない。」などである。

これらの要望を整理すると「能力開発体系（能力開発の基本構想）の作成に関する支援」、「OffJTコースの設計・実施に関する支援」の2点が公共職業訓練機関に寄せられる代表的な声であった。企業の悩みとして「忙しい」「予算がとれない」という声も少なくないが、注意してみると業績のふるわない時は「予算が無い」、業績の良い時は「忙しい」という企業も少なくない。在職者職業能力開発を真剣に考えている企業の悩みはおそらく、上記2点の周辺がボトルネックになっているものと考えられる。

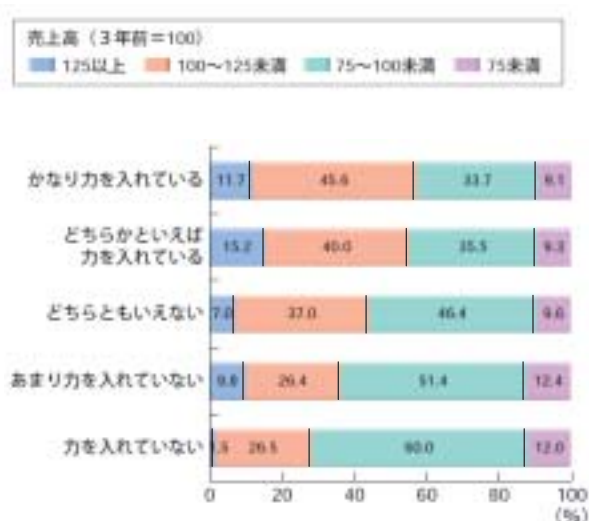


図1 人材育成への注力度と売上高の伸びの関係

すなわち、OJTはこれまでも各社において重視されてきたが、より計画的なOJTを指向するとすると自社用の能力開発体系（能力開発基本計画）の整備が必要となり、専門家の支援を必要とする。また、原理原則や理論的なことは社員を集めてOffJTで実施したいところであるが、社内に適当な指導者がいない、設備がないなど悩みの種となり、専門家の支援を必要とするのである。

（3）訓練コース・コーディネートに関する業務

このような企業の悩みに対し、公共職業訓練はどのようなサポートが可能なのであろうか。現在、公共職業訓練は都道府県と独立行政法人雇用・能力開発機構が担っている。これらが実施する職業訓練の主な種類は離職者訓練、新規学卒者訓練、そして在職者訓練である。この中

で企業との連携で特に関係の深いのは在職者訓練である。その典型としては、ベテラン設計者がCADや金属材料などを学び、ベテラン保全マンがシーケンス制御などを学び、それぞれの業務領域の拡張に役立てるケースである。このような在職者訓練コースの実施は目に見えるものであり、いわば公共職業訓練の表の機能である。ここでは、その裏側に潜在している公共職業訓練の機能について言及したい。

それは、在職者訓練コースの計画・準備段階における職業訓練指導員の営みの中にある。新規の在職者向けの訓練コースを開催するためには、離職者訓練や新規学卒者訓練の内容は原形にこそなるものの、そのまま在職者向けに適用されることはなく、様々な改編や新規の設計開発が必要となる。たとえば、訓練ニーズの確認（対象人材像把握や訓練必要点の決定、他）、訓練カリキュラムの設計（習得目標や指導項目の抽出、指導順序や時間配分の検討、他）、訓練教材の設計開発などである。これらは訓練コース開催に向けた計画・準備段階について回るものであり、程度の差はあれ指導員であれば誰もがこなしているものである。すなわち、指導員による訓練コース・コーディネートに関する営みである。「職業訓練の実施」を表の機能とするならば、「訓練コース・コーディネート」はその裏側に隠れているもう一つの機能といえる。在職者職業能力開発の推進に関して企業と公共職業訓練機関との連携を考える時、指導員の訓練コース・コーディネートに関する経験、ノウハウや各種データベース（例えば職務能力DB、訓練カリキュラムDB、教材DBなど）は重要な役割を果たすものと期待される。今後は、これらを正規の支援機能として顕在化させることが重要と考える。以上を整理し、企業が行う在職者職業能力開発に対して、公共職業訓練機関に求められる役割を図2に示す。この中の「訓練コースの設計・開発」が訓練コース・コーディネートに直接該当する業務である。「能力開発構想づくり」は訓練コース・コーディネートと関係性の強い業務である。

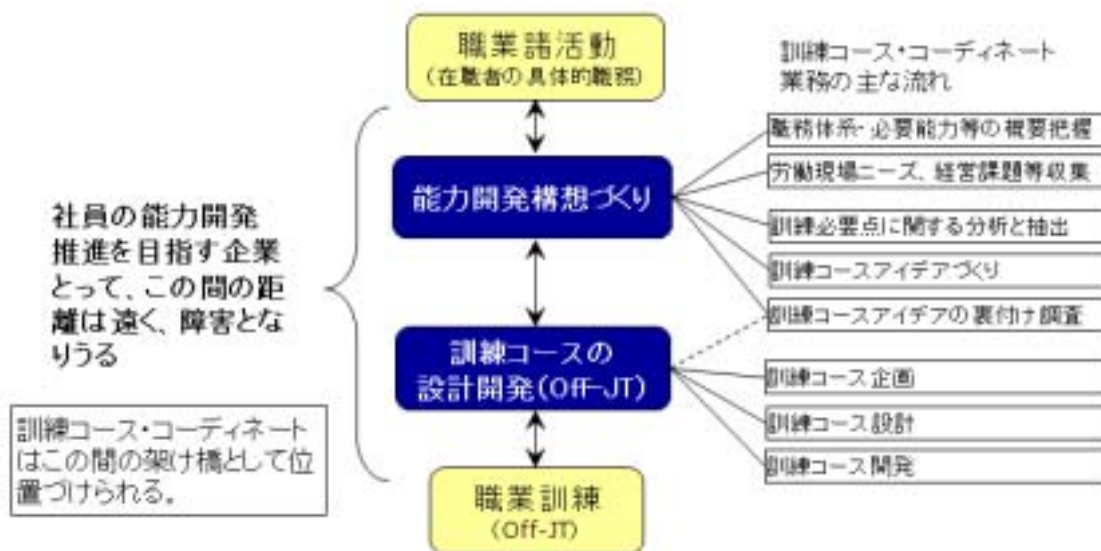


図2 訓練コース・コーディネートの位置づけ、及び主な業務

(4) 訓練コース・コーディネーターに求められる能力

訓練コース・コーディネーターに関連する事項を「能力開発構想づくり」と「訓練コースの設計開発」に分け、それぞれを構成する主な業務と主な能力をリストアップすると表1、表2のようになる。「能力開発構想づくり」に求められる能力は暫定的なものであり、今後調査検討する必要がある。

表1 能力開発計画づくりに求められる能力

コーディネーター項目	主な業務	求められる主な能力
能力開発構想づくり	職務体系、必要能力等の概要把握	例えば ・対象企業の職務体系、職務遂行に必要な能力などについて情報収集・分析できる
	労働現場ニーズなどの収集	・対象企業の労働現場における問題点、経営課題等を聴集できる
	訓練必要点(訓練ニーズ)に関する分析と抽出	・収集した情報を分析し訓練必要点(訓練ニーズ)を抽出できる
	訓練コースアイデアづくり	・訓練必要点に基づき訓練コースアイデア(訓練コース素案)が作成できる
	訓練コースアイデアの裏付け調査	・訓練コースアイデアの妥当性確認ができる(事業主、従業員、文献、専門家、等への確認) ・受講者像を特定できる。(部署、担当職務像) ・受講対象数を概算できる

表2 訓練コースの設計開発に求められる能力

コーディネーター項目	主な業務	求められる主な能力
訓練コースの設計開発	訓練コース企画	・企画書を作成できる ・実施コースのコスト、リスク見積りができる ・他のコースとの系統性を確認・調整できる ・コース名称の明快さを確認・調整できる
	訓練コース設計	・訓練目的・目標、指導項目を検討できる ・コースカリキュラムを作成できる ・コース目的～指導内容の一貫性を確認できる
	訓練コース開発	・訓練担当者の確保に向けた調整ができる ・訓練担当者の専門性向上に向けた手配ができる ・必要な訓練機器等の確保・整備ができる ・安全面等の関係法令の確認ができる ・訓練課題・実習課題の検討ができる ・教材の開発又は選定ができる ・訓練資材計画、調達手配ができる

(5) 訓練コース・コーディネートの担い手

訓練コース・コーディネートの成果物である訓練コース実施計画書（カリキュラム、実習計画、教材計画、資材計画など）は訓練受講企業にとって有用なものであることは当然であるが、職業訓練として実施するための基本的制約（訓練場所、設備・機材、指導者、予算、時間、安全衛生、等）をふまえた実現性の高いものでなければならない。したがって、訓練コース・コーディネートの担い手は、訓練現場と適宜連絡調整を取ることができ、さらに訓練コースの計画・準備・実施・評価、等に精通していることが必要と考える。この点からみると、訓練コース・コーディネーターは指導員の業務の細分化の方向で検討を進める必要がある。

その一方で、全産業に対する訓練コース・コーディネート支援を想定した場合の諸課題を検討しておく必要もある。その場合、指導員（又は指導員経験者）以外の人材を担い手として養成することの可能性、及びその場合の候補者要件などについて検討する必要がある。

(6) 担い手の養成について

主な担い手が設定されたのちに、その養成についての具体的検討に入ることになるが、少なくとも今後、次の点について検討を進める必要がある。

① 段階的養成

訓練コース・コーディネーター養成の段階は、在職者訓練コース開発者の一般的成長（訓練担当）プロセスから推察すると数段階を要すると考えられる。職業訓練指導員になりたてのものが、全く新しい在職者訓練コースを開発することは通常考えられない。指導員が在職者訓練コース開発に携わるようになる際の成長プロセスは、次の過程を経ることが多い。

- i) 既存コースの担当（前任者からの引継ぎ）
- ii) 水平展開コースの開発（自施設・他施設での事例を参考とした関連コースの開発）
- iii) オーダーメイドコース開発（企業からの要望に基づく独自開発）
- iv) レディーメイドコース開発（地域、業界の訓練ニーズ探索に基づく独自開発）

このうちiii)とiv)はほぼ同等の業務内容であるので、これを一つにまとめると、在職者訓練コース開発を担当できるようになるまでには、少なくとも次の3段階を経ることが望ましい。

- i 訓練コース担当を経験する時期
- ii 訓練コース開発を手掛け始める時期
- iii 訓練コース開発を独自開発する時期

② 養成手法の検討

これまでは指導員による製造業への支援が主であった。これまでの支援手法を他産業に適用する際の注意事項等について、今後検討しておく必要がある。

また、訓練コース・コーディネートにあたっては在職者、事業主とのコミュニケーションを取りつつ業務を遂行する必要がある。したがって、訓練コーディネーターの養成においては在職者訓練の運営、コース開発に関する専門知識や経験だけでなく、産業界とのコミュニケーションなどに関する実践経験なども必要と考えられる。したがって、その訓練コーディネーター

の養成手法としてはOFF-JT と OJT の組み合わせが必要と考えられる。その組み合わせ方については、養成段階に応じた標準的組み合わせパターンを検討しておく必要があるだろう。

(7) おわりに

公共職業訓練施設が有する「訓練コース・コーディネート機能」及び「在職者訓練実施機能」がより一層強化され、その利用価値や有用性が企業経営者層により広く認識されるならば、我が国の在職者職業能力開発の推進に対し、公共職業訓練はいままで以上に寄与しうるものと考ええる。

VI 終わりに

わが国の学校教育の質の高さ、OJT 中心の人材育成、それらはわが国の人材立国の象徴であった。しかし、高度経済成長の終焉とともにわが国の人材育成システムに何かほころびが生じ始めたように見える。だが、かつて、英国病とまでいわれたイギリスが、学校教育改革、さらには職業能力開発における改革という人材育成の国家的改革を通じて、再び活力を取り戻しつつあるように、成熟国家となった先進諸国を含む各国が人材育成における改革を進めようとしていることに注目しなけれならぬ。わが国には人材育成に関わる蓄積が学校にも企業にも社会全体にもあるに違いない。職業能力開発に携わってきた本校の、この特別研究プロジェクトのモチーフはそこに発している。さらにまた、高い職業能力を獲得すること、それは一人ひとりの国民の生活の充実につながることに違いない。これもまた職業訓練に携わってきた者の共通の思いであった。

全国民の職業能力を形成する新たな「日本的人材育成システム」の構築を目指して、その諸条件を明らかにすることを目的に立ち上げたこの特別研究の最初の成果は、職業能力形成という事柄が、今日わが国で社会問題となっているほとんどあらゆる事柄に関わる、社会の中心に位置する事柄であるということを打ち出したことにある。先にとりまとめた研究企画報告に続いて、この中間報告は、職業能力開発が、経済、技術、教育、人権等々の幅広い社会的課題に深く関わるものであることを示している。

I わが国の職業能力開発の課題と展望 では、わが国の職業能力開発をめぐるさまざまな条件について改めて多角的な検討整理を加えるとともに、今日的条件の中で国民的な職業能力開発の整備がまさに時代の要請応える課題であることを示している。

II 国民の基本権としての職業能力形成 では、戦後わが国の職業訓練の歴史を法的位置づけの面から振り返って今日の時点を明らかにするとともに、諸外国の憲法における職業・職業能力形成の位置づけ方を参照することによって、職業能力の形成が国民の基本権として保障されるべきものであることを改めて確認している。

III 職業能力形成におけるOJTとOffJTの関係 では、OJT・OffJTの用語について改めて検討するとともに、今回は在職者の能力向上および求職者を対象とするいわゆる「日本版デュアルシステム」に関して、職場の経験(OJT)とOffJT(特に公的訓練)の相補的關係を描き出している。特に在職者の問題については、わが国公共在職者訓練の長い経験の総括という意味があり、今後の中小企業支援、地域振興等にも関わる課題としてご意見ご批判を期待している。

IV 職業能力評価制度と職業資格制度 では、わが国で職業資格制度が充分発達しておらず、職業資格に対する理解の広く共通した合意形成もできていないことを踏まえて、現状の各種資格類の実態を分析整理するとともに、有効に機能する職業資格の備えるべき条件について具体的な検討を加えている。なお、このテーマについては作業部会を組

織して検討作業を行っており、具体的な検討内容が部会の中間報告として別途とりまとめられている。

V 職業能力形成の担い手に求められるもの では、わが国の実態を歴史的に振り返りながら、直接の訓練指導を担当する職業訓練指導員の制度のもとに実体的には次第に幅広い職業能力形成の推進者としての能力が求められるに至っていることが明らかにされている。これから求められる職業能力形成推進者として、職業能力の学習・習得の直接支援に止まらず、間接的なコース設計・コースコーディネート、能力評価支援と就業支援といった多くのタイプの人材が必要とされていることが示されている。今回、その一つとしてコースコーディネータの業務と独自の能力について取り上げて具体的な分析を行った。

今回の報告ではいずれのテーマについても中間報告として到達点の報告に止まるものであって、次年度以降さらに問題の焦点を明確にし、また分析を具体化するなどの展開を企図しています。先にとりまとめた企画報告書に構想した「全国民的職業能力形成」を目指す研究計画に沿ってさらに特別研究を進めたいと考えています。ご意見ご批判をよろしくお願い致します。

特別研究 中間報告書
国民的職業能力形成の諸条件
－中間報告（1）－

発行 2011年3月
発行者 独立行政法人雇用・能力開発機構
職業能力開発総合大学校
校長 古川 勇二
〒252-5196 神奈川県相模原市緑区橋本台4-1-1
電話 042-763-9117
印刷 株式会社 相模プリント
〒252-0144 神奈川県相模原市緑区東橋本1-14-17
電話 042-772-1275

本書の著作権は独立行政法人雇用・能力開発機構が有しております。

