

職業能力開発制度に関する課題

木 村 三千世

(平成20年3月31日受理 最終原稿平成20年5月20日受理)

近年、科学技術が急激に発展し、経済のグローバル化が進展することによって、産業構造や労働環境が変化していくことは珍しいことではなくなり、労働者の価値観や生活様式も多様化し、高学歴化や女性の社会進出も定着した。

労働環境を取り巻く様々な変化により、就業前の9～16年程度の教育では、40年を超える労働者人生で必要となるすべての知識等を獲得することができなくなっている。新たに開発される技術等に関する知識を得るとともに新たな能力を開発し、新たな環境に対応し続けなければならない状況が生じている。

そこで、このような状況に応じて、必要な時に、必要となる職業能力の開発を迫られている個人が活用できる様々な職業能力開発制度について、学校における能力開発、企業における職業能力開発制度、国の職業能力開発制度に区分して概観するとともに、これらの制度の課題を明らかにし、労働者の能力を引き出すことのできる職業能力開発制度のあり方を考えたい。

キーワード：人的資源管理、能力開発、自己啓発、教育訓練、公共職業訓練

1. はじめに

バブル景気後の不況が訪れるまでの日本企業では、経営家族主義の精神により、採用して企業の一員となった労働者¹⁾の生活のかなり多くの部分を保障していた。そして、労働者は企業の価値観を内在化し、企業主導によって決められた職務を遂行しながら、OJTやOff-JTを重ね、企業主導でキャリアを形成しながら昇進することは極めて一般的なことであった。さらに、労働者は企業が用意した社宅を利用するなど、個人的な時間も労働者としての序列の中で生活することは珍しくなかった。そのため、労働者の企業への依存は大きく、個人の生活の豊かさは企業の発展とは切り離せないものとなっていた。

しかし、近年、科学技術が急激に発展し、グローバル経済化が進展することによって、産業構造は変化し、近年の労働環境が時々刻々劇的に変化していくことは珍しいことではなくなり、労働者の価値観や生活様式も多様化し、高学歴化や女性の社会進出も定着した。さらに、これらに起因して、少子高齢化が深刻な状況にあることに加えて、ニート、フリーター問題に解決の目処は立たない状況にある。

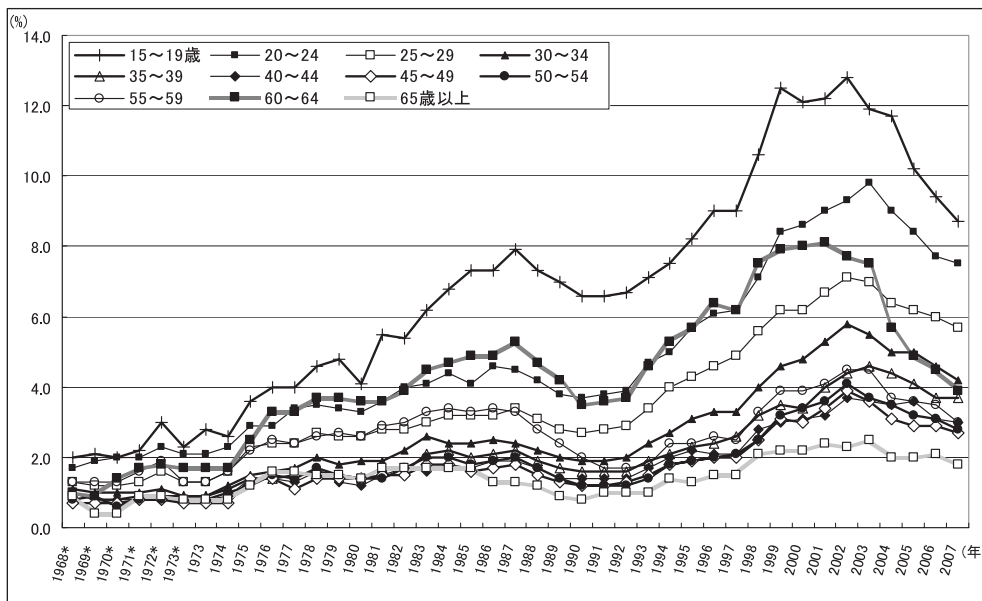
以上のとおり、現在は、右肩上がりの経済成長を遂げ、企業が順調に成長できた時代とは異なり、企業の維持・発展が難しくなっていることに加え、個人主義の浸透等もあり、労働者の

個人的事情を尊重するとともに企業が労働者に保障する範囲は縮小される傾向にあるため、労働者は自己責任の下、働き方や職務等を選択しなければならない時代となった。しかし、労働者が生涯のキャリアを想定して能力開発を行っていても、様々な要因から産業構造が変化したり、新たな技術の導入に伴って職務が変動し、場合によっては目標とする職業が魅力的でなくなったり、職業・職務そのものが無くなったりすることも予想される。

さらに、定年退職年齢も60歳から65歳に引き上げられるとともに、労働者は状況に応じて就業形態を選択しながら、定年退職となる年齢を超えても何らかの職業に携わる人が増加している。しかし、就業前の9～16年程度の教育では、40年を超える労働者人生で必要となるすべての知識等を獲得することができないばかりか、新たに開発される技術に関する知識を獲得し、新たな能力を開発し、新たな環境に対応し続けなければ、労働者人生を送ることは厳しい時代が到来している。また、たとえ企業内で得意とする職務を遂行しながら経験を重ね、必要な知識を習得し、能力を開発しても、その職務や将来目指そうとする職務が無くなれば、得意な職務がある企業へ移動したり、新たに発生する職業・職務に挑戦する必要が生じる。その場合には「新たな職務に必要な能力を開発することができる能力」や、「新たに与えられた仕事に興味をもつことができる資質」を養成する必要がある。

以上のことから、本稿において、企業で実施されている職業能力開発および、国が保障する職業能力開発の課題を明らかにするとともに、その解決策を追究したい。

図表1 年齢階級別完全失業者数及び完全失業率



出所：総務省統計局「労働力調査 年齢階級別完全失業者数及び完全失業率」より作成

2. 現在の雇用状況

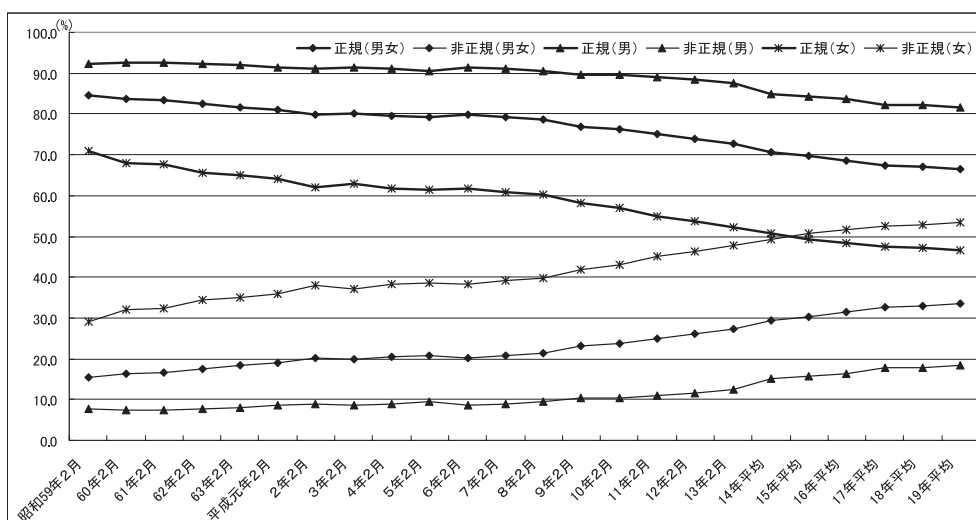
個人の生涯にわたる職業能力開発の支援とされている様々な制度および個人の能力開発について述べる前に、雇用環境がどのような状況になっているのか概観する。

まず、図表1に示したとおり、失業率は年々増加しているが、1988～1990年の間、2004年以降は減少していることから分かるように、失業率は景気に左右され、どの世代も同じように増減している。しかし、ここで注意しなければならないのは、2002年以降、60～64歳は急激に失業率が低くなっているが、最近の失業率を高い順に年代を挙げていくと、15～19歳、20～24歳、25～29歳、30～35歳、60～64歳となっており、それ以外の世代は同じような失業率となっていることである。

また、近年、2007年問題や若年層の非正社員化・不就業が問題になっている。団塊の世代の定年退職者が増加することによって、知識や技術を継承する労働者が確保できないこと、さらに、将来、社会を担うべき労働者に職業に関する経験的能力や知識が養成されないことなど、多くの問題を抱えている。そのため、企業では、従来の一括採用とは異なる若年者の採用も余儀なくされていることが窺える。

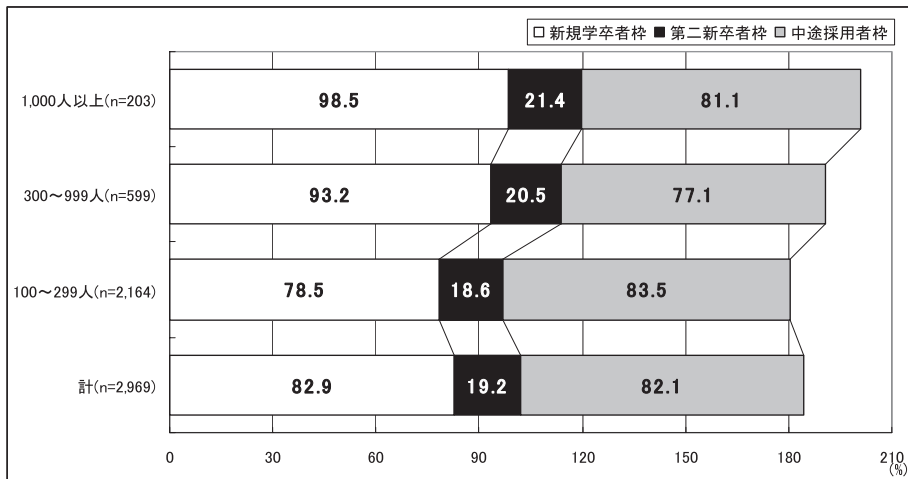
次に、労働者の雇用形態を見てみると、図表2に示したとおり、男性も女性も正規雇用は減少し、派遣社員、契約社員、嘱託社員、パート・アルバイトの非正規雇用が増加している。これは1995年に日経連が発表した「新時代の『日本的経営』－挑戦すべき方向とその具体策」において、労働者を「長期蓄積能力活用法型」、「高度専門能力活用法型」、「雇用柔軟型」に区分していたことが現実となっていることを示している。この「長期蓄積能力活用法型」は新規学卒採用の企業の基幹を担う労働者であり、「高度専門能力活用法型」は契約社員や派遣社員であり、「雇

図表2 正規従業員と非正規従業員の割合



出所：総務省統計局「労働力調査 雇用形態別雇用者率」より作成

図表3 区分別採用枠を設けた企業の割合



出所：独立行政法人 労働政策研究・研修機構、「正社員募集をした採用区分」『企業における若年層の募集・採用等に関する実態調査』、2008.3.11より作成

用柔軟型」がアルバイト・パートなどであり、「新時代の日本的経営」についてのフォローアップ調査報告」においても、「将来、「長期蓄積能力活用型」従業員が1割程度減少し、「高度専門能力活用型」や「雇用柔軟型」が倍増するという予測に外れず推移している。

バブル崩壊までの日本企業では、職業経験のない新規学卒者をイチから教育し、企業の価値観を共有して働く労働者を育成し、忠誠を誓い誠実に働く労働者には、企業は生涯にわたる生活のかなりの部分を保障することを暗黙の了解として実施していた。しかし、近年は、人材育成のために費用や時間をかけなくとも即戦力となる人材を企業は求めていると一般的に言われている。新規学卒者を費用と時間をかけて育成する余裕がないこと等により、中途採用者枠を設けている企業の割合は図表3のとおりである。従業員が300人未満の企業においては、新規学卒者枠を設ける企業よりも「中途採用者枠」を設ける企業が多いことが示されており、「中途採用者枠」を設ける理由は、「欠員の補充」、「即戦力の確保のため」となっている。そして、企業の規模が大きくなるほどに「新規学卒者採用枠」を設けている企業数は多いだけでなく、一度に採用する人数も多い。この新規学卒者を採用する理由として最も多いのが「長期的な視点で人材を確保、育成するため」となっている。このことから、現在においても日本企業の採用の主流は、やはり新規学卒者であると言える。

以上のとおり、近年においても新規学卒者を採用する企業は多い。しかし、同質の労働者ばかりでは発想に行き詰まりが生じたり、企業文化が十分に定着していることによって、問題を問題と認識できず、また課題に気付かない場合がある。そのような場合、中途採用者が新しい視点で発想したり、時にはリードして偏りを補正したりする役割を担うことがある。さらに、基本的な職務遂行能力をすでに備えているだけでなく、その職務に必要なノウハウを持ってい

るので、新規学卒者より有利だと判断されることが少なくない。ところが、中途採用者は職務遂行能力が高くとも、企業文化や企業の価値観を理解するというのに時間と労力がかかる。このように考えると、新規学卒者と中途採用者のいずれにおいても長所と短所があるが、企業にとっては両者とも欠かすことのできない存在であると言える。

さらに、新規学卒者として就職しても、短期間で辞めた労働者を第2新卒として新規学卒者に極めて近い扱いで採用する企業も増加している。現在においては、まだ検証できていないが、第2新卒の労働者は本当に定着するのであるだろうか。アルバイトとして働き続けるフリーターや転職を繰り返す正社員は専門性を持たないまま流動化していく中で、能力開発を適切に実施して、労働者として経済的に保障された人生を獲得することが難しいことは明白である。

3. 人材育成に対する国の方針

(1) 職業能力開発促進法

「平成16年度 能力開発基本調査報告」(厚生労働省)によると、労働者の能力開発に「積極的である企業」(53.4%)は「積極的でない企業」(45.8%)より僅かに多く、経常利益が増加している企業において積極度が高くなっている。「職業能力開発促進法」に基づいて職業能力開発計画を作成している企業は、3割強である。

「職業能力開発促進法」では、「雇用対策法と相まって、職業訓練及び職業能力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並びに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等を総合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。」という目的条文が第一条に挙げられている。

第三条の基本理念においては「労働者がその職業生活の全期間を通じてその有する能力を有効に発揮できるようにすることが、職業の安定及び労働者の地位の向上のために不可欠であるとともに、経済及び社会の発展の基礎をなすものであることにかんがみ、この法律の規定による職業能力の開発及び向上の促進は、産業構造の変化、技術の進歩その他の経済的環境の変化による業務の内容の変化に対する労働者の適応性を増大させ、及び転職に当たっての円滑な再就職に資するよう、労働者の職業生活設計に配慮しつつ、そ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ることを基本理念とする。」と明記されている。

さらに、同条第二項においては「労働者の自発的な職業能力の開発及び向上の促進は、前条の基本理念に従い、職業生活設計に即して、必要な職業訓練及び職業に関する教育訓練を受ける機会が確保され、並びに必要な実務の経験がなされ、並びにこれらにより習得された職業に必要な技能及びこれに関する知識の適正な評価を行うことによって図らなければならない。」として、第一条から第百八条²⁾において労働者の能力開発推進の基幹を定めている。

(2) 職業能力開発に関する法律の変遷

「昭和44年制定職業訓練法」に対して、「旧職業訓練法」と呼ばれる「職業訓練法」³⁾が1958

年（昭和33年）5月2日に交付され、同年7月1日施行された。「旧職業訓練法」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、もつて、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済の発展に寄与すること」を第一条の目的条文としている。さらに職業訓練の原則として、第三条第一項では、「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。」としており、さらに第二項において、「公共職業訓練及び事業内職業訓練は、学校教育法による学校教育との重複を避け、かつ、これと密接な関連のもとに行わなければならないとして、それぞれが密接な関連を持つ必要があること」を定めている。

その後、「旧職業訓練法」は全面改正されて、新たな「職業訓練法」が1969年（昭和44年）7月18日に公布され、一部施行後、1969年（昭和44年）10月1日、「昭和44年制定職業訓練法」⁴⁾として全面施行となった。この「職業訓練法」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、もつて、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」を第一条の目的条文としている。

次に職業訓練および技能検定の原則として第三条では「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なければならない。第二項 職業訓練は、学校教育法による教育とは、重複しないように行わなければならない。第三項 職業訓練と青年学級振興法による教育とは、重複しないように行わなければならない。第四項 青少年に対する職業訓練は、特に、その個性に応じ、かつ、その適性を生かすように配慮して行わなければならない。第五項 身体に障害がある者等に対する職業訓練は、特にこれらの者の身体的事情等に配慮して行わなければならない。第六項 職業訓練及び技能検定は、相互に密接な関連のもとに行わなければならない。」としている。また、同年同日に「職業訓練法施行規則」⁵⁾が、「職業訓練法および職業訓練法施行令第二条第二号の規定に基づき、並びに同法を実施するため」に定められている。

図表4 「職業能力開発に関する条文にみる目的の比較」

「旧職業訓練法」	「職業訓練法」	「職業能力開発促進法」
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、もつて、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済の発展に寄与すること	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、もつて、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	雇用対策法と相まって、職業訓練及び職業能力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並びに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等を総合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、もつ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

その後、「教育訓練法の一部を改正する法律」が1985年（昭和60年）6月8日に公布された後、一部施行され、内容をより充実させて「職業能力開発促進法」と改め、同年10月1日全面施行された。

図表4に挙げた「旧職業訓練法」、「職業訓練法」、「職業能力開発促進法」の目的条文を比較すると、対象となる労働者は、その時代の産業構造の変化に応じて、工場で働く労働者からオフィスで働く労働者へと拡大し、標準的な仕事の内容も高度化、複雑化している様子が窺える。それは、「旧職業訓練法」の場合では技能労働者の養成であったものが、「職業能力開発促進法」においては能力を開発し、及び向上させるというところに変化を見ることができる。これは、職務が高度化し、労働者に求められる能力が多様に変化していることの表れであると言えよう。

そして、平成13年の雇用対策法及び職業能力開発促進法の改正によって、「労働者は、その職業生活の設計が適切に行われ、並びにその設計に即した能力の開発及び向上（略）が効果的に実施されることにより、職業生活の全期間を通じて、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする。」と雇用対策法の基本理念である第三条の規定に定められたことにより、職業キャリア支援政策が初めて明確に位置づけられたことや厚生労働省の生涯キャリア支援に関する研究会において協議⁶⁾されたことは労働者主導の能力開発およびキャリア形成にとっては非常に意味深いことである。

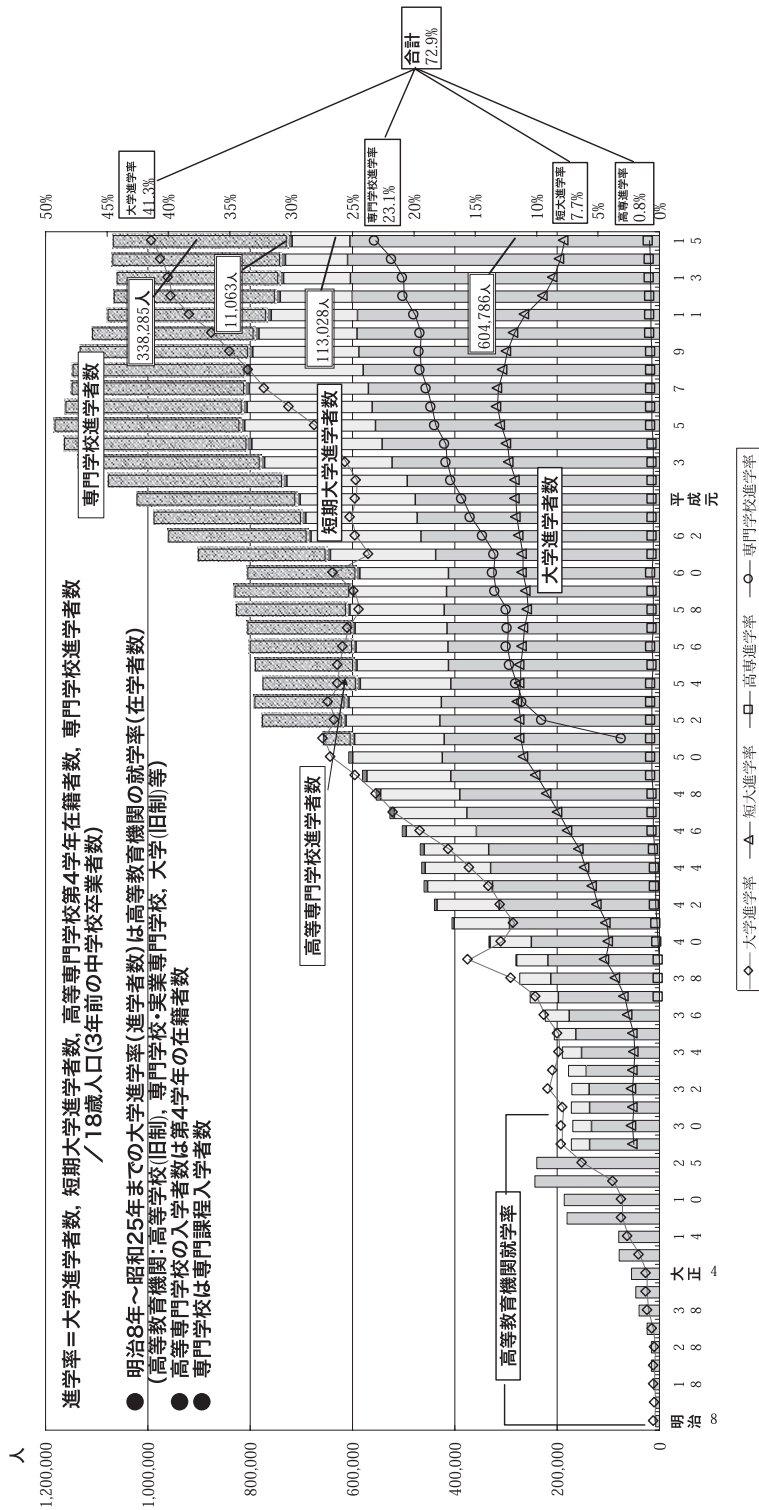
4. 学校教育

現代社会を快適に生きていくためには、非常に多くの知識や技術を必要とする。まずは、「読み、書き、そろばん（計算）」から始まり、社会のしくみやこれまでの歴史、最先端の科学技術等に関する知識を身につけ、社会習慣も習得しなければならない。また、良い市民として意思決定ができるために、社会常識といわれる教養も必要である。さらに、社会人として自立するためには職業に関する専門的知識を習得し、社会で特定の役割を担わなければならない。社会が複雑になり、科学技術が急激に発展し、高度な専門知識が必要になればなるほど、就職前に学ぶべき知識が増加する。図表5に示したように就学年限の長期化はかなり浸透しているが、卒業後、すべての者が順調に社会人としてスタートできているわけではない。

高度な知識を必要とする職業に就く場合には専門的な教育が必要である。最高学府であった大学は、研究者や官僚を養成することもひとつの使命であるが、優秀な医師や教員、専門職業人等を養成することも使命であるため、様々な職業・職務に必要な知識やスキルを付与することが期待されている。高等教育機関は職業教育に特化した専門学校ではないとよく言われるが、大学が大衆化したことによって、教育の対象となる専門職業人を目標とする層は広がっていると言えよう。

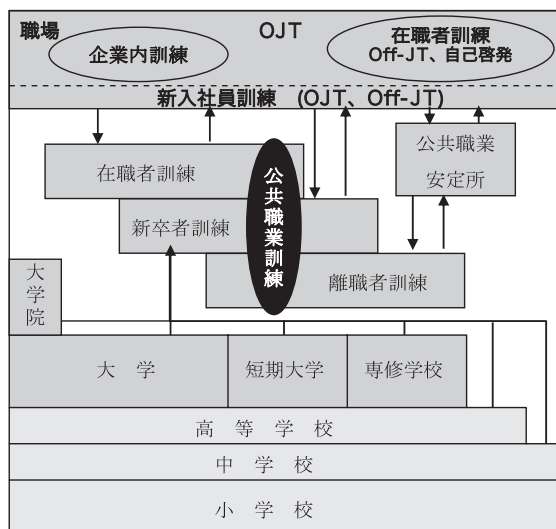
かつて、大学における教育を終えると、公務員や一流企業の社員としてのキャリアの第一歩をスムーズに歩み出すことができ、その集団の中で必要となる能力・スキルを日常の職務経験によって開発し、労働者のキャリアは企業等の主導によって構築され、労働者は生涯、生活に困ることはないといわれる時代があった。しかし、高度経済成長期以降、科学技術の急激な発

図表5 大学・短期大学の入学者数および進学率の推移



出所：文部科学省『学校基本調査』（昭和25年以前については「文部省年報」。）

図表6 学校教育および公共職業教育と各種職業訓練



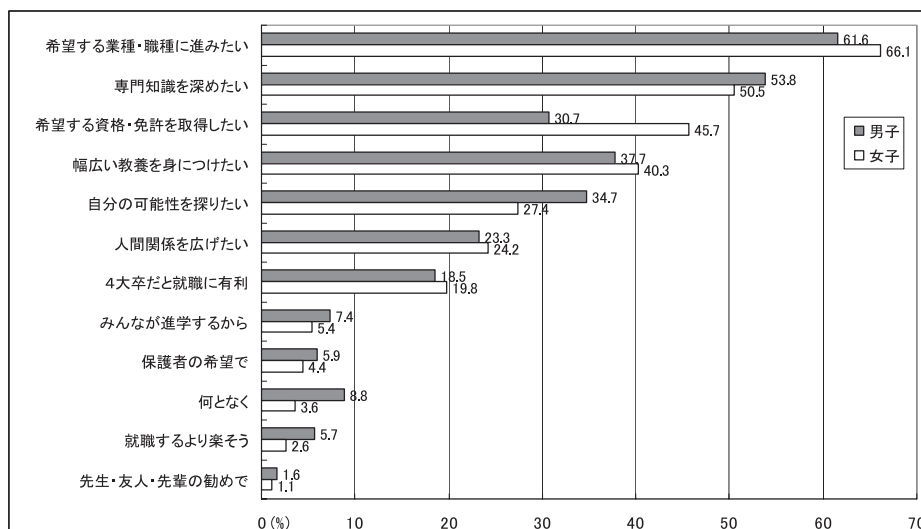
展によって職務遂行に求められる知識やスキルも高度化することと並行して人材要件においても高学歴化が進んだ。経済活動はこれまで以上に将来が予測できず、経験知だけでは、社会人としての安泰な生活は保障されなくなった。そこで、このような時代に柔軟に対応して、労働者は変化していく職務が処理できる能力を随時開発していく必要に迫られている。

短期大学は、学校教育法第六十九条の二第一項に定められるように、「深く専門の学芸を教授研究し、職業又は实际生活に必要な能力を育成すること」を主な目的としている。第二次世界大戦後の学校教育法の施行により、第二次世界大戦前からの旧制専門学校が新制大学に移行する際に、大学設置基準に満たない約150校の学校が暫定の制度として、1950年に短期大学の制度が作られ、1990年代になって事実上恒久化された。短期大学は、通常の大学と同一である事項も多いが、通常の大学には学部が置かれるのに対して短期大学には学科が置かれるように異なる事項もある。

次に、昭和51年（1976年）に新しい学校制度として創設された専修学校は、学校教育法の中で「職業若しくは实际生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図る」ことを目的とする学校であると示され、実践的な職業教育、専門的な技術教育を行う教育機関として、多岐にわたる分野でスペシャリストを育成することを使命としている。本来、職業に関する能力だけに限らず実際の生活に必要な能力を育成し、または教養の向上を図る組織的な教育を行うことを目的としている。専修学校には、高等課程、専門課程、一般課程のいずれか、または複数が置かれ、一般的に専門学校と呼ばれることが多いが、認可を受けていない場合は専修学校と名乗ることはできない。

以上のとおり、学校の種別ごとに様々な特徴を有するが、教育の大きな目的の一つは、個人が現代社会を快適に生きていくための能力を養成し、その能力を活用して社会で担うべき役

図表7 大学へ進学する理由として最重要視したもの



出所：河合塾「The Longest Year」（平成14年度）、厚生労働省『平成14年版働く女性の実情』

割を全うできるように備えることでもある。その社会における役割は、真理を探究して解明するもの（研究者）、解明された真理やその時代の社会的常識を完全に所有して業務に適応することを判断するもの（専門職業人）、真理や常識を理解した上で示された業務を実際に確実に遂行するもの（職業人）等、様々である。

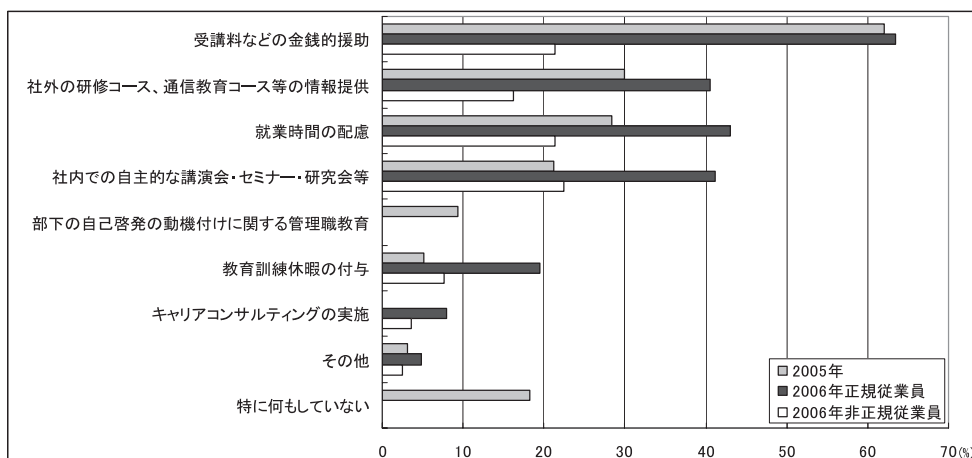
では、高校生はどのような理由から大学へ進学するのであろうか。河合塾が調査した結果⁷⁾によると、図表7のとおり、上位から「希望する業種・職種に進みたい」、「専門知識を深めたい」、「希望する資格・免許を取得したい」、「幅広い教養を身につけたい」、「自分の可能性を探りたい」、「人間関係を広げたい」、「4大卒だと就職に有利」、「みんなが進学するから」と続いている。

いずれにしても、学校教育では、人が幸せに生きていくための術をあらゆる角度から教育するのである。すなわち、個人の人生を豊かにすると共に、社会で果たすべき役割を全うできるように人を育成することに教育の目的があるため、学校教育においては最先端の真理を教授し、それが将来の個人の生活や職業活動に活用できるように指導することが大きな使命のひとつであると言える。

5. 企業における能力開発

技術革新の進展による経済のグローバル化により経営環境が劇的に変化していることから、国際競争力を備えていない企業は市場から消える運命が待ち受けている。そこで、企業の競争力を高めるために、労働者に高度な職務遂行能力を求めることとなり、労働者の能力開発は企業において急務となっていることから、現在の企業において、実に様々な能力開発が実施されている。しかし、本稿では対象をホワイトカラーに限定した能力開発について述べることにする。

図表8 自己啓発に対する支援（複数回答）



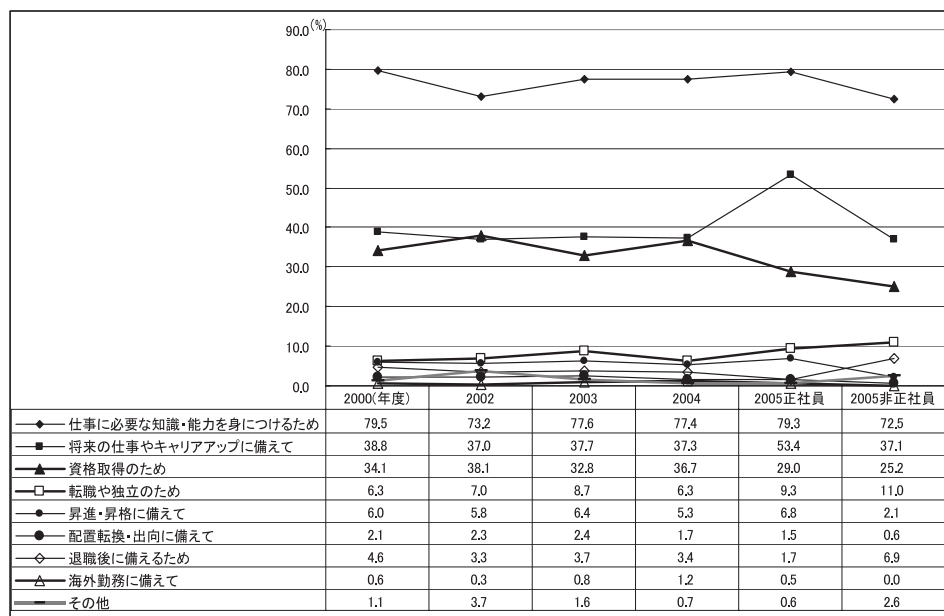
出所：厚生労働省職業能力開発局「能力開発基本調査」2006、2007、より作成

(1) 基本的な能力開発

企業の能力開発（教育訓練）の基本は、OJT（on-the-job training）およびOff-JT（off-the-job training）である。職務の遂行時、その現場で上司等が計画的に実施する能力開発であるOJTは、必要なことを必要な場で必要に応じて学ぶことができるだけでなく、遂行した職務に対する結果のフィードバックが早いことから、計画的に実施されれば教育訓練の効果は非常に高い。そして、現場で体系的に習得することが難しい職務に関する知識については、Off-JTで補完することが必要となるため、多くの企業では、OJTに加えてOff-JTを実施していることは、「職業能力開発における公的資格の役割に関する一考察」（2001）⁸⁾においても示したとおりである。さらに、OJT、Off-JTと並ぶものとして、大半の企業で導入されている自己啓発については、様々な試みがなされており、その支援内容⁹⁾は図表8のとおりである。これらの教育訓練については、年間を通して予算を組んで実施することが一般的であるため、費用計上が厳しい不況時には実施率が低下する。

また、労働者は特定の職務を経験した場合、職務経験期間が長い程、その職務に対する資質が向上したという認識がされていることを「効果的な職務遂行のための職務適性の認知に関する調査研究」（1997）¹⁰⁾でも示したように、現場における職務の遂行は、効果的な能力開発であるといえる。しかし、これだけでは能力開発に偏りが生じるので、自己啓発の範疇とも考えられる能力開発をOff-JTやカフェテリアプランの一環として実施している場合もある。現在の職務遂行に伴う能力開発だけでなく、図表9に示したとおり、将来希望する職業に就くために自己啓発に取り組んだり、段階的にレベルアップしていく指標とするために公的な資格試験に挑戦する労働者も多い。さらに、労働者が将来希望する職務やキャリアを獲得することができるよう自己申告制度や目標管理を導入する企業は少なくない。本来、労働者個人の問題である自己啓発までも企業を活性化するために人材育成の制度として導入し、自己申告制度や目標

図表9 自己啓発を実施する目的



出所：厚生労働省職業能力開発局、『平成11年度 能力開発基本調査報告書』2000、『平成12年度 能力開発基本調査報告書』2001、『平成13年度 能力開発基本調査報告書』2002、『平成14年度 能力開発基本調査報告書』2003、『平成15年度 能力開発基本調査報告書』2004、『平成16年度 能力開発基本調査報告書』2005、『平成17年度 能力開発基本調査報告書』2006

管理と連動させて競争力を高めようとする企業の取り組みについては「自己申告制を活用した能力開発」(2002)¹¹⁾においても明らかにしたとおりである。

(2) 高度な職務遂行能力の養成

企業の業績を上げるために、労働者一人ひとりが得意とする分野で効率よく成果を出すことができるように、開発できる可能性のある能力は最大限に開発して活用しなければならない。そのためには、各労働者が企業へ就職して以降、どのような職務経験を積み、何を得意としており、現在どのような能力を身につけているのか、また、どのようなキャリアを希望しているかということを自己申告するとともに、目標管理やCDP (Career Development Program) 等を導入することによって主体的なキャリア形成が実現できれば、労働者の自己啓発効果も手伝って効率的な能力開発が実現できると考えられるが、労働者のモチベーションを継続的に高めることができれば、効果的に能力開発を行うことは難しい。このことは動機づけに関するあらゆる研究からすでに明らかにされている¹²⁾。さらに、ともすれば主観に偏りがちな自己申告制度やCDP等に客観的な評価を加えることによって、企業が求める能力と労働者が持っている能力の間のギャップを調整する機能が高まると考えられる。

また、労働者に多様な教育の機会を与えて企業の大きな戦力となるように、従来の日本企業の教育訓練では「底上げ教育」が重視されてきたが、今後は早期に意欲的な労働者に多くの機会を与えて早期に養成するための「選抜教育」に力を入れる企業が増加する傾向にあることが調査¹¹⁾等にも示されている。2006年の調査¹⁴⁾でも「経営幹部への早期選抜・育成」の項目において、「早期選抜の仕組みがある」と回答した企業と「仕組みや制度はないが、意図的に選抜・育成を行っている」と回答した企業は43.6%であり、「現在は早期選抜制度を設けていないが、将来仕組みを作る予定」と回答した企業は28.2%、「制度も選抜・育成も行わず、今後も予定のない」という企業は26.1%であった。また、企業規模が大きくなるに従って、早期選抜・育成に関する制度が整っていることが示されている。しかし、「早期選抜・育成を行う」企業において、「選抜の基準設定や選抜方法が難しい」と考えられていること、さらに「選抜されなかった同世代のモラルが下がる」ことを同調査でも明らかになっている。

以上のことから、企業主導で能力開発や職務を与えるのではなく、労働者主導の目標管理による能力開発やキャリア形成を行った方が、労働者や企業の活性化には効果的であるのは明らかである。

(3) キャリア関連の人事関連諸制度

図表10は、毎年、社会経済生産性本部が実施している『日本の人事制度の現状と課題』に関する調査である「人事関連諸制度」のうち「キャリア関連」として示されている制度である。ここには、その時代が求めている人事関連諸制度の傾向が示されている。これらの項目はその時々での流行もあろうが、社会経済生産性本部が厳選した項目について継続的に調査を行ったり、その年に特徴的に出現した問題について調査されたものが挙げられている。この図表10は、注目されながらも導入が難しい制度や、時代の要請から急遽導入せざるを得ない制度があることを示唆している。

図表10 人事関連諸制度の導入率の推移

調査項目	年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
社内公募制（2000年のみ社内FA制度含む）		26.6	27.1	—	21.6	36.0	30.4	36.3	31.2	41.4	30.7
社内FA制度		—	—	—	—	3.0	5.6	9.2	8.3	10.2	8.3
苦情処理制度		—	31.1	33.8	31.8	36.6	33.7	36.3	34.0	46.9	43.6
360度評価制度（多面評価制度）		—	16.0	—	11.3	10.3	12.2	15.9	20.6	16.9	17.1
コンピテンシー		—	—	5.7	5.6	11.2	15.8	20.7	25.7	29.1	26.6
転職支援制度		—	—	22.3	27.6	23.6	30.0	—	36.4	35.8	32.3
複線型人事制度		—	—	—	33.9	31.3	29.0	35.1	34.4	40.6	41.9
キャリアアカウンティング		—	—	—	—	8.0	7.9	10.0	—	17.3	19.5
自己申告制度		—	—	—	—	—	67.6	—	74.3	72.4	68.4
メンタルヘルスの取り組み		—	—	—	—	—	—	50.6	48.2	61.8	63.1

出所：（財）社会経済生産性本部、生産性労働情報センター、『2007年度版 日本の人事制度の現状と課題』

より抜粋

6. 主な公共職業能力開発

(1) ビジネス・キャリア検定試験

労働者に求められる職業能力はますます多様化・高度化しており、在職者・求職者を問わず段階的かつ計画的な職業能力の習得が必要となっている。一方、企業においては、従業員の職業能力の向上を図る取り組みを進めつつ、職業能力を的確に評価して人事諸制度を効果的に運用し、成果を出す必要に迫られている。そこで、企業や労働者の置かれた状況にそれぞれが的確に対応できるため、そしてこの取り組みを通じて「能力本位」の採用・処遇がなされる労働市場づくりを進めていくために、厚生労働省においては、職業能力習得支援を推進していくこととしており、平成6年度以降、厚生労働大臣認定講座修了者等を対象とした「教育訓練の効果確認試験」としてビジネス・キャリア制度を開始した。

この確認試験は平成19年度からビジネス・パーソンを対象とした「公的資格試験」（能力評価試験）にリニューアルされ、企業の人材マネジメントやビジネス・パーソンのキャリアアップに役立てることを目的に「ビジネス・キャリア検定試験」として実施されることとなった。この検定試験は、厚生労働省が在職者・求職者を問わず事務系職業に就く労働者の段階的かつ計画的な職業能力習得に資するよう職務遂行に必要とされる専門的知識を体系化している。事務系の職務を網羅して、これを①人事・人材開発・労務管理、②経理・財務管理、③営業・マーケティング、④生産管理、⑤企業法務・総務、⑥ロジスティクス、⑦経営情報システム、⑧経営戦略の8分野に分け、これらの分野ごとに、学習及び評価に適した範囲に分割しつつ、能力レベルごとに区分して体系化し、能力レベルを原則として3段階に区分している。3段階のおおよその目安を企業における職位に例えると、①係長、リーダー等を目指す人、又は担当職務を的確に遂行できる人、②課長、マネージャー等を目指す人、③部門長、ディレクター等を目指す人に適したレベルとしている。

(2) 教育訓練給付金制度

教育訓練給付金制度は、労働者の主体的な能力開発の取り組みを支援し、雇用の安定および再就職の促進を図ることを目的とする雇用保険の給付制度であり、1998年に雇用保険法を改正して、給付の一つとして設けられた。これは、厚生労働大臣が指定する各種講座から自発的に労働者が選択した講座を受講して修了すれば、本人が教育訓練施設に支払った教育訓練経費の一定割合に相当する額をハローワーク（公共職業安定所）が本人に支給するものである。

労働者の職業能力開発を支援する講座として、社会保険労務士資格、情報処理技術者資格、簿記検定などをめざす講座に加えて、ビジネス・キャリア制度の指定を受けているホワイトカラーの専門的知識・能力の向上に役立つ講座等が用意されている。しかし、誰でもが給付金の支給を受けることができるのではなく、支給の対象になるためには、支給要件期間（受講開始までの間に同一の事業主の適用事業に引き続いて被保険者として雇用された期間）が3年以上あることが前提要件となり、雇用保険の一般被保険者、または一般被保険者資格を喪失した日以降、受講開始までが1年以内である者に限られている。要件を満たせば、その受講のために受講者本人が教育訓練施設に対して支払った教育訓練経費（教育訓練施設に支払った入学金お

および受講料の合計)の20%(20%に相当する額の上限は10万円)に相当する額をハローワークが支給する。教育訓練給付制度は2007年10月1日に改正されているため、9月30日以前に対象教育訓練の受講を開始している場合には別の要件となっている。

教育訓練給付金を受けるには、教育訓練を受講した本人が受講修了後、原則として本人の住所を管轄するハローワークに対して、書類(教育訓練給付金支給申請書、教育訓練修了証明書、領収書、本人・住所確認書類、雇用保険被保険者証、返還金明細書、必要に応じて教育訓練給付対象延長通知書)を提出する必要がある。また、申請期間は教育訓練の受講修了日の翌日から起算して1カ月以内とされているので、注意が必要である。

(3) 求職者向け公共職業訓練

雇用・能力開発機構や都道府県では税金を投入し、就職希望者を対象に、職業能力開発校での教育訓練や、各種学校や専門学校、事業主団体等の民間企業への委託による各種の教育訓練を実施している。この教育訓練は職業能力開発促進法に基づく公共職業訓練であり、この職業訓練は、現役の学生でさえなければ、失業者、在職者ともに受講が可能である。受講料が無料(テキスト代・交通費は必要)であることに加えて、失業者については要件を満たしていれば、雇用保険から手当が支給される。訓練内容は多岐にわたっているので、公的職業訓練に関する情報はハローワーク、都道府県または独立行政法人雇用・能力開発機構(<http://course.chdo.go.jp/>)で入手するとよい。

この職業訓練を受ける場合には、再就職することを前提にキャリア・コンサルティングを受け、再就職する意思を明らかにしなければならない。この要件を満たせば、適性検査を受けて職業訓練(アビリティコースまたは委託訓練)を受講することができる。しかし、地域によって開講される講座に限りがあるため、申し込んでも必ず受講できるとは限らない。

(4) YES-プログラム

厚生労働省では、入門的、初歩的なレベルの職務遂行能力養成のために、「若年者就職基礎能力」の開発の目安となるYES-プログラムを設けている。このYES-プログラム(Youth Employability Support Program:若年者就職基礎能力支援事業)は、企業が求める「就職基礎能力」を若年者が効果的・効率的に修得することを支援し、その修得を公証するために2004年に創設されたものである。

就職基礎能力の具体的な内容を示し、その内容が修得できればそれを証明するためのプログラムである。企業が若年者の就職に関して特に重視している「コミュニケーション能力」、「職業人意識」、「基礎学力」、「ビジネスマナー」に関する認定講座の修了、または、認定試験の合格することに加えて、別途定められている資格(情報・経理・語学関係)の中から一つ以上の資格を取得して申請をすることによって、厚生労働大臣名の「若年者就職基礎能力修得証明書」の交付がされるものである。このプログラムでは、事務・営業の職種を遂行する場合に企業が実際に求めている能力の具体的な内容を公表し、計画的に学習できるように情報の提供をしている。

認定される講座の数は年々増加し、2007年4月1日から2010年3月31日の期間を定めて実施さ

れる予定の認定講座・認定試験の数は1,753講座、315試験となっており、半年ごとに新たな講座がスタートしている。また、2006年度上期の認定講座の修了は延べ55,753講座、試験の合格は延べ93,734試験となっている。講座や試験を受ける場合、ハローワークが実施する講座以外の各教育機関等が主催しているものは一般的に受講料等が必要であることが多い。

(5) ジョブ・カード制度

厚生労働省が実施するジョブ・カード制度が、2008年4月から始まる。このジョブ・カード制度とは、「職業能力形成システム」の通称であり、「成長力底上げ戦略」の一環として新たに設けられた制度である。就職困難者といわれるフリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親等に対して、実践的な職業訓練を提供し、その履修内容などを証明するジョブ・カードを作成し、求職活動に役立てようとするものである。

この制度の目的は、「職業能力形成プログラム」および「実践型教育プログラム」（以下、両者を「ジョブ・プログラム」という）により、企業現場・教育機関等で実践的な職業訓練等を受け、修了証を得て、就職活動などに活用することである。

ジョブ・カードの交付を受けるには、まず、ホームページより手続きに必要な書類をダウンロードして必要事項を記入しなければならない。次にハローワークやジョブカフェ、または民間職業紹介機関で、専門知識を有するキャリア・コンサルタントによるキャリア・コンサルティング（本人の適性等に応じた職業能力開発、職業選択についての相談サービス）を受けることによって取得することができる。さらに求職者のうちジョブ・カードに加えて『職業能力証明書』（「評価シート」又は「履修証明書」）の交付を希望する場合には、ジョブ・プログラムを修了しなければならない。

ジョブ・カードには、本人が提出した修了証書等の資料を基に、キャリア・コンサルタントが確認の上、その状況やキャリア・コンサルティング結果を記載する。このカードは、ジョブ・プログラムの修了証のほか、職務経歴や教育訓練経歴、取得資格などの情報をまとめて記載し、求職者と求人企業とのマッチングの促進等、幅広く求職活動などに活用しようとするものである。このプログラムは、フリーターやニートだけに限らず子育て終了後の女性や母子家庭の母親にも能力開発の機会を開いていることが特徴となっている。

厚生労働省は、ジョブ・カードの取得者で、『職業能力証明書』の対象となるジョブ・プログラムの修了者は、当初3年間で総計20万人程度、5年間で40万人程度を目標としており、ジョブ・カードの取得者は、当初3年間で総計50万人程度、5年間で100万人程度を目標としている。このジョブ・カード制度を定着させるために、国、産業界、労働界、教育界等からなる「ジョブ・カード推進協議会」を設置し、ジョブ・カードの「推進基本計画」を策定し、普及を図るとともに、中央・地域のレベルで設けた「ジョブ・カードセンター」が具体的な広報・啓発、活用促進活動を展開する。

7. 職業能力開発制度の課題

以上のとおり、厚生労働省を中心として様々な職業能力開発に関する制度が設けられている

が、公的資格といわれる資格試験と比べると、認知度が低いため評価し難い。企業が認めるような内容なのか、適切な広報活動がなされているのか、制度が評価されている様子が窺えないのは、いくつかの理由が考えられよう。いずれにしても、雇用保険料や税金を投入して実施している制度については、本当に能力開発を必要としている人の中のごく一部のひと個人的に都合の良い利用をしている人たちだけに提供される能力開発制度であってはならない。必要とするすべての人が公平に活用できる効果的な制度として実施されなければならない。

厚生労働省が実施する能力開発のように、税金を投入したり、雇用保険料収入を活用して職業教育をしている場合は、必ず、その成果を出す必要がある。

例えば、雇用保険料収入を活用して運営されている職業訓練を例に挙げると、労働者と経営者が納付した雇用保険料は、労働者の失業時の基本給付や職業訓練の費用に充てられたり、失業していない労働者へは教育訓練給付として支給されたりしている。要件さえ満たしておれば、どのような人もこの支援を受けることが可能であるため、企業が独自に実施している自己啓発制度を利用することに加えて、このような公的支援は効果的に積極的に活用するべきであろう。

ここで、問題なのは再就職を支援するための職業訓練（委託訓練）である。失業時、再就職を希望し、基本手当を受けるためにハローワークに足を運んだ人に紹介される制度であるにもかかわらず、再就職を希望していない人の受講が絶えない。通常、失業時の基本手当を受けるには様々な要件を満たす必要があり、失業に至った理由やそれまでの就業年限等によって支給される日数が定められている。しかし、職業訓練を受講していると、基本手当はその期間を限度に支給されるため、支給期間が延長される。雇用保険の条件を満たしていない場合には基本手当は支給されないが、委託訓練の受講料は教材費を除いて無料であり、新卒でも受講することができる。

それは税金を投入している事業だからできることである。にもかかわらず、ハローワークの職業訓練担当部門では、就職に関する動機づけが不明確な人にまで、容易に委託訓練の受講を勧める。受講するには、就職する明確な意欲がなくとも、「同意書」¹⁵⁾に名前等を記入し、提出すれば入学金や学費を納める必要なく、数か月もの職業訓練である委託訓練を受講することが可能となる。就職する意欲がない人も委託訓練を修了してしまえば受け得である。教材費のみで職業訓練を受講し、状況によっては基本手当まで受給できるのである。

ハローワークの職業訓練担当部門は、委託訓練を請け負った教育機関に就職率をノルマとして課し、就職に関する適切な指導をしないまま教育機関に送り込む。しかし、それだけでは失業問題は解決しない。委託訓練を受ける人が積極的にモチベーションを高めて働こうと思わせるを得ないシステムを構築する必要がある。委託訓練を受けることによって失業時の基本給付を延長して受けたり、税金で運営されている委託訓練を受講したにもかかわらず、就職をせず、社会保険や税金も納めないということを許して良いであろうか。入校資格をさらに厳格化し、再就職を真剣に考えている、教育訓練を本当に必要としている者に受講を認めるようにすべきである。

国民の職業能力を向上させるためには、省庁がかかわる職業教育について、その効果の追跡

とフォローアップを省庁自身の責任においてなすべきであり、労働者が自発的に働こうと思わざるを得ないシステムが必要である。国から委託訓練の業務を請け負った教育機関は、一旦受け入れた委託訓練生について就職実績が問われるので、「再就職する気のない受講者は排除したい」という声を聞くが、国が主催するこのような講座に対する現場の要望に関する調査の結果は、決して公表されることはない。

従前より、公的資格といわれる独占資格は社会にしっかり浸透しているが、国が実施する職業能力開発に関する制度は信頼性が深まらず、認知度も上がらず、成果が出ているとはいえないものが少なくない。地域によっては天下り団体として設けられているといわれている機構もあるように、能力開発に供する経費を垂れ流しにするのではなく、提供した教育訓練費が労働者の生活の糧を築き、労働者が自立した証ともいえる税金として適正に回収することができるシステムが必要である。さらに、労働者が能力開発を行った場合には、その結果にしたがって、各労働者が自身に投資した自己啓発の費用を所得税法の所得控除ではなく、税額控除を適用するなどの優遇措置を設け、すべての国民に能力開発の努力が報われる制度も必要であろう。

8. おわりに

近年は、経済活動を始めとして様々な環境の変化が著しい。企業経営においても、企業の存続を懸けたグローバルな競争が展開されているため、業務は複雑化、専門化、高度化しており、他に先駆けて進化していく必要に迫られている。このような時代に働く労働者は一度労働者としての歩みを止めると忽ちのうちに時代に取り残され、生活さえも脅かされることとなる。労働者であり続けようとするならば、常に社会とコミュニケーションをとり、その時代の標準とされている職務は当然のこととしてパーフェクトに処理できる必要がある。労働者はどのような職業に就いても、職業生活をとおして単なる労働者として成長するだけでなく、人間として修業を積み成長する。そして企業においても競争力を高めるために、また、高度な職務が遂行できる労働者を資産とするために、自発的に目標を定め、積極的に修業を積んで業績を上げる、意欲的で能力の高い労働者に資源を投下する傾向にある。

しかし、職業能力開発の基本となるものは、学校教育のスタート時からすでに格差が生じているとも言える。そのような社会において、有能な労働者として生涯現役を貫こうとしても、本人の努力だけではどうすることもできない要素を多く孕んでいる。労働者が目標とするキャリアに向けて、自己啓発を怠らず、モチベーションを高く持ち続けるためには、将来に対する希望の保証ともなる制度は不可欠である。さらに、税金等を投入して実施する制度については、箱物行政のように大義名分で実施するのではなく、本当に必要とする人が公平に利用することができるとともに、徹底した底上げ教育と選択教育により国力をも大きく向上させる効果的な制度として機能させなければならない。今後、企業における能力開発に加えて、政府が実施する人材育成にかかわる制度についても検証を重ね、効果的な人材育成について探究していきたい。

〔注・引用文献〕

- 1) 企業に雇用されている人を従業員と呼ぶことが多い。また、最近では、専門性の高い労働者ということから職業人と呼ぶことも多い。しかし、本論文で対象とするのは、企業に雇用されている人ばかりではなく、潜在的な労働者までも含んだ働く人々ととらえていることに加えて、「労働力を資本家に提供し、その対価として賃金を得て生活する者。」と一般的に考えられていることから、状況に応じて働く人々の呼称を変えるのではなく、対象となるすべての人に対して労働者という呼称を用いることとする。
- 2) 「職業能力開発促進法」は、1985年（昭和60年）6月8日に公布後、一部施行されて同年10月1日に全面施行された。そして、平成4年以降は度重ねて改正が行われた。第一章 総則、第二章 職業能力開発計画、第三章 職業能力開発の促進、第四章 職業訓練法人、第五章 技能検定、第六章 職業能力開発協会、第七章 雑則、第八章 罰則からなっている。
- 3) 「職業訓練法」は、1958年（昭和33年）5月2日に交付され、同年7月1日施行された。第一章 総則、第二章 公共職業訓練、第三章 事業内職業訓練、第四章 職業訓練指導員、第五章 技能検定、第六章 職業訓練審議会、第七章 雑則、附則からなっており、全三十七条である。
- 4) 「昭和44年制定職業訓練法」は1969年（昭和44年）に施行された。その内容は、第一章 総則、第二章 職業訓練計画、第三章 職業訓練、第四章 職業訓練団体、第五章 技能検定、第六章 技能検定協会、第七章 職業訓練審議会、第八章 雑則、第九章 罰則、附則となっており、全百八条である。
- 5) 「職業訓練法施行規則」は、職業訓練法及び職業訓練法施行令第二条第二項第二号の規定に基づき、並びに同法を実施するため、職業訓練施行規則を1969年（昭和44年）に定められた。その内容は、第一章 職業能力開発の促進、第二章 職業訓練法人、第三章 技能検定、第四章 職業能力開発協会、附則となっており、全七十八条である。
- 6) 厚生労働省、「生涯キャリア支援と企業のあり方に関する研究会報告書」、<http://www.mhlw.go.jp>、2007年7月20日
- 7) 厚生労働省『平成14年版 働く女性の実情』、2001
- 8) 木村三千世、「職業能力開発における公的資格の役割に関する一考察」、『四天王寺国際仏教大学紀要』短期大学部第41号、pp.25-40、2001
- 9) 厚生労働省職業能力開発局、『平成11年度 能力開発基本調査報告書』2000、『平成12年度 能力開発基本調査報告書』2001、『平成13年度 能力開発基本調査報告書』2002、『平成14年度 能力開発基本調査報告書』2003、『平成15年度 能力開発基本調査報告書』2004、『平成16年度 能力開発基本調査報告書』2005、『平成17年度 能力開発基本調査報告書』2006、『平成18年度 能力開発基本調査報告書』2007
- 10) 木村三千世、小花和尚子「効果的な職務遂行のための職務適性の認知に関する調査研究」、『実務教育研究年報』第3号、全国大学・短期大学実務教育協会、pp.7-14、1997
- 11) 木村三千世、「自己申告制を活用した能力開発」、『ビジネス実務論集』第20号、ビジネス実務学会、pp.39-48、2002
- 12) 一例として、Deci, E. L., INTRINSIC MOTIVATION, Plenum Press, 1975（デシE. L.,（訳）安藤延男、石田梅男、『内発的動機づけ—実験社会心理学的アプローチ』、誠信書房、1980）、McClelland, D. C., HUMAN MOTIVATION, 1987（マクレランド, D. C.,（訳）梅津祐良、藺部明史、横山哲夫、『モチベーション—「達成・パワー・親和・回避」動機の理論と実際』、生産性出版、2005）が挙げられる。
- 13) 厚生労働省職業能力開発局、『平成13年 能力開発基本調査報告書』2000
- 14) 社会経済生産性本部雇用システム研究センター、『日本の人事制度の現状と課題』2007年度版、社会経済生産性本部生産性労働情報センター、pp.53-64、2007
- 15) 同意書には、「〔委託訓練受講心得〕」の内容を十分に理解し、むやみに訓練を欠席することなく、知識

及び技能・技術の習得に努め、早期就職のために努力すること。また、総訓練時間の8割以上の出席ができない場合は、「委託訓練受講心得」に規定するとおり、修了基準を満たすことができないため、その状況が確実となった時点で訓練生は退校となること。」「受講申込書の記載内容を、雇用・能力開発機構及び公共職業安定所が、公共職業訓練に係る業務及び就職支援に係る業務に活用すること。また、併せて訓練実施機関（職場実習先の事業主を含む）へ情報提供すること。」「就職のための訓練であることから、今後における訓練制度の継続及び訓練効果の把握のために、訓練修了後に訓練実施施設及び雇用・能力開発機構が実施する就職調査に協力すること。」について同意することが明記されている。

〔参考文献〕

- J. Ortega y Gasset, *Obras Completas*, tomo IV, 3.ª ed., Revista de Occidente, Madrid 1955, pp.311-353（オルテガ・イ・ガセット、井上正（訳）、『大学の使命』玉川大学出版部、1996）
- Maslow, A. H., *MOTIVATION AND PERSONALITY* (Second Edition), Harper & Row, Publishers, Inc., 1970（マズロー, A.H.,（訳）小口 忠彦,『人間性の心理学』, 産業能率大学出版部, 1987）
- 井上正、「オルテガの大学論」、『大学の使命』、玉川大学出版部、1996
- 木村三千世、小花和尚子「職業適性の認知と資質の認知に関する調査報告」、『実務教育研究年報』第2号、全国大学・短期大学実務教育協会、pp.77-85、1996
- 木村三千世、「職業能力開発における公的資格の効果について」、『四天王寺国際仏教大学紀要』短期大学部第49号、pp.25-115、2006
- 新・日本の経営システム等研究プロジェクト編、『新時代の「日本的経営」－挑戦すべき方向とその具体策』、日本経営者団体連盟、1995
- 社会経済生産性本部雇用システム研究センター、『日本の人事制度の現状と課題』1998年度版～2007年度版、社会経済生産性本部生産性労働情報センター、1998～2007
- 文部科学省、「学校基本調査」（昭和25年以前については「文部省年報」「大学・短期大学等の入学者数及び進学率の推移」）

〔参考HP〕（2008年3月31日現在）

- 総務省統計局「労働力調査 長期時系列データ」：<http://www.stat.go.jp/>
- ビジネス・キャリア検定：<http://www.bc.javada.or.jp/career/>
- YES プログラム：<http://www.bc.javada.or.jp/yes/index.html>
- ジョブ・カード構想委員会最終報告：<http://www.kantei.go.jp>
- 教育訓練給付：<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/anteikyoku/kyouiku/>
- 学校基本調査：<http://www.mext.go.jp/>