

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 7 月 28 日現在

機関番号：17101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26381084

研究課題名(和文) 日本的人材育成システムにおける公的職業訓練の展開と職業能力開発に関する実証的研究

研究課題名(英文) Japanese Human Resources Development System and Public Vocational Training

研究代表者

永田 萬享 (Nagata, kazuyuki)

福岡教育大学・教育学部・教授

研究者番号：70155935

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：公共職業訓練が日本的人材育成システムにおける果たしている役割は、第1に地域の産業、中小零細企業に有意な人材を供給していることである。第2に新規高卒者の進学先のひとつであり、若者のものづくり教育機関のひとつになっていることである。第3に経済的困窮者にとって雇用のセーフティネットになっていることである。公共職業訓練が果たしている社会的役割は極めて大きいものがあるが、その一方で、公共職業訓練、なかでも養成訓練である学卒者訓練は離職者訓練や在職者訓練に比してますますの縮小・減少を余儀なくされている現状を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Public vocational training play an important part in Japanese human resources development. 1st, it's that I'm supplying industry in an area and a medium and small-sized enterprise with significant human resources. 2nd, it's one in a going destination of a new high-school-graduate person and is that it's one of young people's manufacturing educational institution. 3rd, that it's a safety net of employment for an economical poor person. But public vocational training, especially initial training are reducing and decreasing in comparison with job changers training and current worker training.

研究分野：社会科学、職業教育・訓練、産業教育

キーワード：公共職業訓練 養成訓練 学卒者訓練 離職者訓練 委託訓練 在職者訓練 求職者支援訓練

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 日本の職業能力開発政策は3回のターニングポイントを経ている。一つは、1958年職業訓練法が成立したことである。これによって、職業能力開発政策は公共職業訓練を中心に展開して、事業内の認定職業訓練は副次的に位置付けられた。そのため企業内教育は職業能力開発政策との関わりを弱めることになった。しかし、そのことは日本の人材育成システムの中核として位置づくことになった。二つは、1974年雇用保険法が制定されたことである。雇用保険法によって職業能力開発事業に要する費用は事業主のみの負担になったために事業主のための職業能力開発の強化という考え方が強まり、職業能力開発政策が大きく変わった。これにより、企業内教育が主に位置付けられ、公共職業訓練はそれを支援するものへの転換が行われた。三つは、90年代後半から2000年代における日本の雇用システムの崩壊が始まる時期である。こうした雇用システムの縮小・再編は職業能力開発政策に大きな影響を与えた。企業主導型から個人主導型の職業能力開発への転換である。1996年に始まる第6次職業能力開発基本計画では個人主導型の職業能力開発政策が打ち出され、企業外の教育訓練機関である公共職業訓練、大学、専修学校・各種学校、事業主団体の拡充整備が図られた。しかし、注目すべきこととして、現実の公共職業訓練は必ずしも政策・施策どおりに展開されたわけではなかったことである。

(2) 職業訓練研究では、わが国の職業訓練研究の最大の拠点である職業能力開発総合大学校から職業訓練に関する優れた研究成果が世に出ている。2012年に「わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究」プロジェクトを立ち上げて、『職業訓練の構造と機能』『全国民的職業能力形成を目指して』『国民的職業能力形成の諸条件』が発表されている。そこでは、職業能力開発の課題と展望をはじめ、職業訓練におけるOJTとOffJTの相補関係、職業資格制度、職業訓練におけるカリキュラム編成、戦後職業訓練の法的展開、等々多面的な研究報告が行われている。

## 2. 研究の目的

(1) 日本の人材育成システムはOJTをベースとする企業内教育が主流を占めており、一括採用した学卒労働者に対する長期間にわたる育成システムであった。ところが、90年代以降、終身雇用体制の崩壊が進み、企業内教育は著しく困難な局面に晒されている。他方、学卒無業者や失業者など不安定雇用者の拡大に伴い、企業内教育を受けられない若者が増大している。

(2) このような事態の進行は公共職業訓練の必要性が高まっていることを意味している。しかしながら、逼迫した地方財政による

公共職業訓練の再編・縮小が進展している。ここでは、公共職業訓練の具体的な展開過程とその特徴から、人材育成に占める公共職業訓練の役割・機能を分析するとともに、転換期における日本的人材育成システムの変容の特質を明らかにする。

(3) 企業主導型から個人主導型の職業能力開発への転換は、職業能力開発の自己(個人)責任、自己(個人)負担をもたらした。事実、教育訓練市場に占める自己啓発費の割合は2000年代後半になると約40%に達している。このことは権利としての公共職業訓練の必要性が高まったことを示している。しかし、現実には重視・拡充されたのは民間教育機関の活用であった。こうした点を踏まえて、各自治体が管轄する公共職業訓練ではいかなるリストラが進行しているのか、また訓練施設の統廃合や学卒者訓練の縮小がどのように展開されているのか、明らかにする。

(4) さらに、公共職業訓練における民間活用の問題についてである。職業能力開発の個人主導型への転換は公共職業訓練の重視・拡充を必ずしも意味するものではなかった。2000年代に入ると委託訓練が急増し、基金訓練、それを継続発展させた求職者支援訓練が開始された。ここでは各自治体や国が展開している公共職業訓練の動向に注目して、公的職業訓練がどのように民間委託されているのか、現状と具体的な課題を別出して、地域労働市場にいかなる影響を与えているのか、明らかにする。これらを通して、日本的人材育成システムのダイナミックな変容とその特質をとらえることが可能となる。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究は日本的人材育成システムの変容の特質を公的職業訓練の具体的な展開と企業外部の教育機関における職業能力開発の実態からトータルに解明することを目的とするのであるが、そのためにまず、都道府県別の公共職業訓練のタイプを明らかにする。そのうえで、九州地区、関東・大都市圏、東北地区を取り上げ、各自治体が行う公共職業訓練の具体的な展開過程をインテンシブな聴取り調査によって明らかにする。その際、各自治体において人材育成を主管している人材育成課や、職業訓練を実施している職業能力開発校を調査対象とする。こうした学卒者訓練、離職者訓練、在職者訓練の実態分析を行い、公共職業訓練の役割・機能を明らかにする。

(2) 厚生労働省の「職業安定行政組織・職業能力開発行政組織及び施設一覧」を使って、都道府県別の公共職業訓練のタイプを分類すると、学卒者訓練と離職者訓練に大別できる。まず、初年度は九州地区の公共職業訓練の展開過程を探る。九州地区は福岡県、佐賀

県、長崎県、熊本県、鹿児島県、沖縄県、宮崎県、大分県を含む。このブロックでは長期課程(学卒者訓練)が短期課程(離職者訓練、在職者訓練)を大きく上回っている県が多く、8 県中 7 県が上回っている。中でも熊本県と大分県では職業能力開発短期大学校を有し、高度職業訓練を行っている。福岡県は九州地区では唯一、短期課程が上回っている県であるが、1 年制の短期課程が多く、内実は学卒者訓練となっている。

(3) 次年度は関東地区に絞る。関東地区には、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県が入るが、特に東京都、神奈川県、埼玉県に焦点を当てる。関東地区は首都圏を含むエリアであるため、訓練計画人数が極めて多いことが特徴となっており、関東地区の訓練計画人数は全国の 3 分の 1 を占めて多い。なかでも東京都、神奈川県、埼玉県が突出している。

(4) 最終年度は東北地区である。青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県が入る。このブロックは長期課程が極めて多く、全ての県で長期課程が 8 割を超えていることが特徴的である。ここでは宮城県、岩手県、福島県を中心に分析する。その理由は、第 1 に長期課程の学卒者訓練が多いという意味で、関東地区・大都市圏とは異なる公共職業訓練の今ひとつのタイプの典型であることである。第 2 に言うまでもなく、東日本大震災に遭遇した地域であることである。学卒者訓練、離職者訓練、在職者訓練は震災復興にどのように関わっているのか、公共職業訓練が震災復興にどのような役割を果たしたのか等々について明らかにしたいからである。

#### 4. 研究成果

(1) 九州における公共職業訓練の展開と特徴

##### 大分県の事例

九州地区では福岡県に次ぐ第 2 位の工業立県であるとともに、職業能力開発施設の統廃合がそれほど進んでいない大分県を事例として、公共職業訓練は地域の人材育成にどのような役割・機能を果たしているのか。

まず、大分県の公共職業訓練の定員は普通課程に突出していることである。なかでも普通課程 1 年に特化しており、短期課程の比率は低い。応募率、入学率を見ればいずれも高いものがある。

入校者の年齢層は 30 代以上が多く、したがって新規学卒者が少ない状況にある。ここには、学卒者訓練としての普通課程に離職者が数多く入校していることがわかる。さらに、訓練生全体の 6 割強が雇用保険受給者であることを勘案すれば、高等技術専門学校は雇用のセーフティネットの機能を十分に果たしているといえる。

工科短期大学校は新規高卒者のものづく

り系の教育機関として、専門学校と並んで位置づけられており、工業高校の教員、保護者、学生本人いずれからも高い評価を与えられている。

公共職業訓練はものづくり系の人材育成機関として、地元の中小零細企業に数多くの技能者を送り込んでいることである。

授業料が安価なために経済的に困難なものが進学する教育機関として位置づいていることである。

##### 長崎県の事例

長崎県はものづくりを中心とした「製造業立県」というイメージが強いが、それとは裏腹に総生産額は基礎素材型や生活関連型ではなく、輸送用機械、電子部品・デバイス、汎用機械などの加工組立型に特化した産業構造を有している。しかし、長崎県では県内の総生産の押し上げに寄与している製造業の振興を図るべく、その担い手である若手の技能労働者の確保に向けて、高等技術専門学校の統廃合を行った 2003 (平成 15) 年以降、離職者訓練から学卒者訓練中心の普通課程に特化している。普通課程に特化している背景には若年労働力の激しい県外流失があることを指摘しておく必要がある。

こうした加工組立型中心の産業構造をもつ長崎県では、普通課程以上に短期課程に与えた影響は大なるものがあった。普通課程のみならず短期課程にも溶接科を設置して造船溶接作業者を大量に供給したのである。多い時には年に 2 回の募集を行っていた。しかし、溶接工を大量に需要した大手造船メーカーはかつての主力であったばら積み船やタンカーから大型客船、LNG 船などに受注方針が転換されるに及んで、高度な造船技術が求められ、新たな溶接手法が採用されたために、従来の短期課程において養成されていた溶接工は不要となり、造船溶接科は廃科となった。しかし、廃科になった理由は市内大手造船企業が労働者の職種転換を進め、溶接工の多能化を図ったために、短期課程溶接科修了者を採用しなくなったからであった。このように、公共職業訓練は長崎県産業構造に対応して、地域の企業ニーズに即した人材育成を臨機応変に担ってきたといえる。

長崎県の高等技術専門学校は高卒者の重要な進学先として位置づいていることである。進学校を除く高校においてはこの傾向が強い。このことはものづくり系は言うまでもなく、商業デザイン科、観光オフィスビジネス科のような非ものづくり系においても新規高卒者が 8~9 割を占めていることから、長崎県の公共職業訓練は民間の専門学校とらんで新規高卒者の進学先のひとつとして位置づいていることを示している。しかし、長崎県は他県に先駆けて急速に進む 15 歳人口の減少のなかで、学卒者訓練を担う普通課程では入校者の質の低下に直面しており、労働力の養成と確保に課題を残している。

長崎県における委託訓練は非ものづくり系の訓練が民間の教育機関を中心に行われ、多くの入校者が受講している。そういう意味では、雇用のセーフティネットの役割機能を十分に果たしているといえよう。他方で、委託訓練として行われる離職者訓練が国から県レベルに移管されたことによって地域経済や地域労働市場に即した訓練ができるという意味において大きなメリットだと言える。しかし、膨大な業務量を担う訓練指導員をはじめとする職員層の不足という事態も発生している。また、介護系職種を除いて事務系職種の就職率が悪いこと、そしてエネルギー、環境といった新成長分野の訓練や職種の開拓が進んでおらず、困難な局面に立たされている。

在職者訓練においても長崎県の特徴があらわれている。長崎県ではオーダーメイド型訓練は極めて少なく、ほとんどがレディメイド型で占められている。この点で他県とは異なっている。それは長崎県の製造業の弱さを示していると同時に中小企業自体が研修計画を立てる余力がないことと深く関わっているからである。しかし、県内中小地場企業から強い要望が出されたことにより、2011年度よりものづくり中核人材養成セミナーと称する管理監督者養成が開設されている。これは企業内人材養成の中心である OJT を主導する組長、班長などの第一線管理監督者の育成をねらったものであった。かくして、在職者訓練はものづくりの人材養成の重要な担い手の育成に深くコミットメントしているのみならず、地元中小企業にとって在職者訓練は企業内教育の一環として位置づけられているのである。

#### 佐賀県の事例

産業技術学院は、高校卒業後の進路先として専門学校と同等の教育機関として捉えられていることである。両者の違いは唯一、ものづくり系か非ものづくり系かといった専門分野による区別が存在するのみである。言うまでもなく、ものづくり系の進路先であれば産業技術学院に進学し、非ものづくり系の進路先であれば専門学校に進学していく。大学進学を除けば、職業教育機関としての産業技術学院は専門学校と同等に位置づいていることである。

佐賀県の人材育成システムにおいて公共職業訓練が大きな位置を占めているのは、大学、短大、専門学校が他県に比べて少ないことがあげられる。特に佐賀県は九州最大の人口を擁する福岡県と隣接しており、県内主要都市の佐賀、鳥栖、武雄、唐津からわずか1時間程度で博多駅前の専門学校に通学できる地理的条件のために、佐賀県内の専門学校の数は限られている。さらに、元々少ない県内若年者人口を専門学校が取り合うリスクを回避している状況も見られる。したがって、他県のように職業訓練校が専門学校と競合

している状況とはなっていない。むしろ、佐賀県の人材育成の課題は福岡県へ流出する人材を如何にして県内に留めて、確保・育成するのかが問われている。このため、ポリテクセンターや民間との棲み分け、県内企業ニーズとしての即戦力対応、専門学校との競合関係が生じないということが、産業技術学院において学卒者訓練を担う普通課程2年制のみを設置することを可能にした背景・要因でもあった。

訓練内容として、従来から行われている実技にウエイトを置いたそれぞれの専門的な技能、知識の習得のみならず、いわゆる社会人基礎力の育成をめざす訓練が新たに盛り込まれていることである。「モーニングアップ」と称する朝礼時の挨拶の練習や1分間スピーチの励行によって、コミュニケーション能力の育成を図っている。これらによって、「企業の社内教育に耐えられる素地を持った人間」「社会人として基礎がしっかり出来た人間」が育成可能であるとしている。そうした文脈において公共職業訓練で形成される能力としての基礎・基本が位置づいているのである。

修了生の処遇についてはどのようになっているのか。まず、産業技術学院は学校教育法に基づく教育機関ではないために学歴には該当しない。しかし専門学校、短大相当と見なして処遇する企業もある。2級自動車整備士の資格取得者を採用する企業は公共職業訓練修了者用の給与体系をもっているが、全体から見れば少数派に属する。プラス2年間をどのように見るのか、企業の給与体系に関わる問題である。資格取得や熟練形成が社会的通用性を持ちうるためには賃金と連動した評価システムが不可欠であり、公共職業訓練の社会的評価を高めるためにも避けて通ることのできない課題として検討されなければならない。

#### (2) 首都圏・東京都における公共職業訓練の展開と特徴

首都圏・東京は産業、経済の中心地であるがために、そのことを背景として地方とは異なる独特な傾向を有している。東京都の公共職業訓練は短期課程が突出しており、普通課程の比率が低いことである。普通課程と短期課程の占める比率から見た訓練タイプは離職者型訓練として分類できるが、都市部に多いことが特徴的である。離職者型訓練は都道府県別にみれば13県にすぎないが、東京都はその一角を成している。

訓練の種類が多様に展開されていることである。通常、他県では普通課程といえば学卒者訓練を意味するのであるが、東京都はそのなかに年齢を問わない一般向け訓練を含めている。さらに、短期課程においては一般向け訓練は言うまでもなく、高年齢者向け訓練、雇用不安な若年無業・失業者向け訓練、

非正規労働者訓練、保育付き職業訓練が行われている。また、委託訓練においても、デュアル型委託訓練、母子家庭の母等委託訓練、求人セット型訓練、育児離職者向け委託訓練等、実に多様である。

東京都の公共職業訓練の推進・牽引役として新たに職業能力開発センターが都内4ブロックにそれぞれ拠点校として開設された。東京都では、この職業能力開発センターが当該地区の中小企業支援のための職業訓練を多面的に行うことを打ち出したことである。

職業訓練の官民の棲み分けに関わって、東京都では全国的にみて訓練の民間委託化が進んでいることである。市場化テストのいち早い導入に象徴的にあらわれている。しかし、一方で、事務系の訓練科目がすべて、民間委託されているわけではないことに注目しなければならない。

訓練受講生に注目すると、まず、高学歴化が進んでいることである。とりわけ、一般向け訓練では短大、大学の高等教育機関を卒業したものが約5割を占めて多いことがあげられる。次に、女性の訓練生が多いことである。とくに、委託訓練では非ものづくり系科目に多くみられるとともに、2ヶ月、3ヶ月間の短い訓練期間が目立つ。こうした非ものづくり系の短期間の訓練科目では就職率の低下が著しい。

### (3) 東北における公的職業訓練の展開と特徴 東日本大震災と関わって

東日本大震災の復興にあたり、大別すると公共職業訓練と求職者支援制度に基づいて行われる震災復興訓練がある。前者は震災復興施設内訓練であり、委託訓練特別訓練コースである。後者は求職者支援特別訓練コースである。震災復興施設内訓練は機構(6ヶ月の訓練期間)と県(3ヶ月の訓練期間)が主管するが、機構が多くを占め、県はわずかに宮城県のみにも過ぎない。委託訓練特別訓練コースはすべて県の主管である。訓練期間は6日間、1ヶ月、3ヶ月である。訓練は県立の訓練校ではなく、専門学校、認定職業訓練校、企業など委託された民間教育機関が行う。求職者支援特別訓練コースは労働局が主管となるが、訓練自体は機構が関わり、訓練先つまり委託先となる専門学校、認定職業訓練校、企業などは機構が決定している。

委託訓練特別訓練コースは実施する県によって訓練期間を異にする。宮城県は6日間、福島県は1ヶ月、岩手県は3ヶ月である。訓練内容にもバラツキが生じている。単なる修了証の取得のためのものから、車両系建設機械・小型移動式クレーン、フォークリフト、玉掛けなど多様にわたっている。被災3県の入校率は高いものがあるが、就職率は分かれ

る。訓練期間の長短が就職率に影響している。

震災復興施設内訓練は民間委託の特別訓練コースと異なり、機構あるいは県が公共訓練施設内で行う6ヶ月の訓練である。訓練内容は居住系の建築施工、設備施工を中心としている。震災復興施設内訓練を実施した県は岩手、宮城、福島は被災3県に青森、山形、茨城を加えた6県である。訓練施設は既設のポリテクセンター(ポリテクカレッジ含む)と仮設の実習場から成る。仮設の実習場が設けられたのは岩手県の遠野、宮城県の仙台、名取、青森県の八戸、茨木県の日立の5箇所の実習場である。

震災復興施設内訓練の1訓練コースの定員は15~30人である。年間のコース数は訓練施設により異なるが、1訓練科当たり2~4コースである。入校率は平均80~90%である。次に修了状況については逼迫した労働市場の影響もあって70%台と低い。中退者が多く、なかでも4分の3が就職中退者で占められている。就職状況については、2013年度以降特に就職率が高く、被災3県で90%にも上る。同じ震災復興訓練でも「求職者支援特別訓練コース」「委託訓練特別訓練コース」の就職率と比べて圧倒的に高いことがわかる。

津波の直撃を受けたポリテクセンター宮城(多賀城)は全ての設備や機器が冠水したために仙台、名取の2箇所に仮設実習場を備えて他のポリテクセンターとは異なる独自の震災訓練が実施された。それは、すべての訓練科(9訓練科目)が震災復興施設内訓練に位置付けられたからである。しかし、その後、震災復興のための訓練ニーズ調査が行われ、10科体制さらには11科体制へと変貌を遂げる。こうした再編も2015年度には、建築施工系以外の訓練科は一般の施設内訓練に移行して、震災復興施設内訓練としては建築施工系の建築CADサービス科、住宅リフォーム科、住宅建築工事科のみとなった。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 3件)

永田 萬享、「公共職業訓練校卒業生と企業」から見た公共職業訓練と企業の人材育成 職業訓練校卒業生アンケート調査、企業アンケート調査、企業インタビュー調査をとおして、福岡教育大学紀要第4分冊、査読無、第66号、2017、pp149-179  
永田 萬享、日本の人材育成システムにおける公共職業訓練の展開、福岡教育大学紀要第4分冊、査読無、第65号、2016、pp119-164  
永田 萬享、九州における公共職業訓練

の展開と特徴 大分県の事例、福岡教育大学紀要第4分冊、査読無、第64号、2015年、pp215-238

〔学会発表〕(計 1件)

永田 萬享、公共職業訓練と人材育成、社会政策学会九州部会第101回研究会、2017年2月18日、ホルトホール大分(大分県大分市)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

取得状況(計 0件)

〔その他〕

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

永田 萬享(NAGATA, Kazuyuki)

(福岡教育大学教育学部 教授)

研究者番号: 70155935