

今後の雇用・能力開発機構の あり方について（最終報告）

**平成20年12月
雇用・能力開発機構のあり方検討会**

目 次

I	検討経過	2
II	職業訓練業務の評価と今後のあり方	3
1.	職業訓練を取り巻く状況と公共職業訓練の現状	3
(1)	雇用情勢・経済情勢とものづくり分野の状況	3
(2)	教育訓練市場全体の状況	6
(3)	公共職業訓練の現状	8
①	公共職業訓練全体の概況	
②	雇用のセーフティネットとしての公共職業訓練の意義	
③	公共職業訓練としてもものづくり訓練を行う意義	
④	国及び都道府県の役割分担	
2.	機構の職業訓練の実施状況と評価	13
(1)	機構の行う公共職業訓練について	13
(2)	雇用のセーフティネットとしての訓練の実施状況と評価	14
(3)	ものづくり訓練の実施状況と評価	18
①	在職者訓練の実施状況と評価	
②	学卒者訓練の実施状況と評価	
(4)	指導員の養成・再訓練、PDCAサイクル等訓練の質の保証に係る状況と評価	23
(5)	職業訓練業務に係る財源及び経費の実績と評価	28
3.	職業訓練業務の今後のあり方	31
(1)	総論	31
(2)	職業訓練事業運営の重点	33
(3)	個別の施設等ごとの方針	35
①	職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）	
②	職業能力開発大学校・附属短期大学校（ポリテクカレッジ）	
③	職業能力開発総合大学校	
④	民間教育訓練機関への委託訓練	
(4)	都道府県や民間での実施可能性	38
①	施設内訓練を都道府県や民間へすべて移管する場合の問題点	
②	一部の施設の移管の際の留意事項	
③	移管に伴う業務の負担と混乱	
4.	職業訓練以外の業務	40
III	組織のあり方	41
IV	まとめ	43

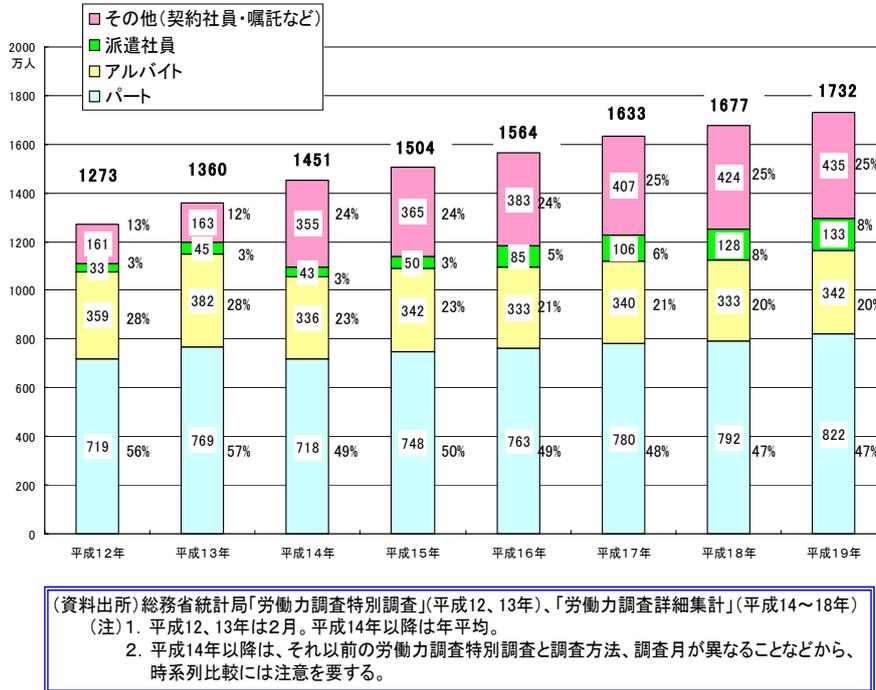
今後の雇用・能力開発機構のあり方について（最終報告）

I 検討経過

- ・ 本検討会は、独立行政法人雇用・能力開発機構（以下「機構」という。）について、「独立行政法人整理合理化計画」（平成19年12月24日閣議決定）において、「法人形態の在り方については、雇用のセーフティネットとしての職業能力開発施設の設置・運營業務について、ものづくり分野を重点に、地域の民間では実施していないものに特化するとの観点から、その必要性について評価を行い、その結果を踏まえ、法人自体の存廃について1年を目途に検討を行う。」とされたことを踏まえて設置されたものである。

平成20年3月の第1回会議以来、実際の職業訓練の現場の視察を行うとともに、機構職員のみならず、都道府県の訓練担当者や民間の教育訓練事業者からのヒアリングを実施した上で、7月には「『雇用・能力開発機構あり方検討』中間整理」を、9月には「雇用・能力開発機構のあり方について（今後の検討方針）」をとりまとめたところである。
- ・ 一方、行政減量・効率化有識者会議においては、9月17日に、「雇用・能力開発機構の存廃についての方針（大綱）」がとりまとめられ、機構の組織は廃止・解体するとともに、国は全国的な施策の企画・指導等を行い、実施はできるだけ地方や民間に委ねるべきとの指摘を受けている。
- ・ 本検討会においては、行政減量・効率化有識者会議からの指摘にも留意しつつ、これまでの検討会における各委員の意見を踏まえ、機構の行う職業訓練業務についての評価を行い、機構のあり方についての報告をとりまとめた。
- ・ 本検討会の議論の結果、雇用のセーフティネットとしての職業訓練や日本の国際競争力の維持に重要な役割を果たしている基幹産業を支えるものづくり分野の職業訓練について国が果たすべき役割は極めて大きいとの各委員の共通認識のもと、職業訓練業務をはじめ、機構が行う業務について改革すべき点があることを認めつつ、雇用のセーフティネットやものづくり分野などの職業訓練について国が果たすべき役割が存在するとの結論に至った。
- ・ したがって、今後は、機構の業務については、職業訓練関係業務に特化するとともに、当該業務についても、民間や都道府県に委ねるべきものは委ね、業務の効率化を進めた上で、国が責任を持って行うべき職業訓練の実施体制を確保すべきであると考えます。また、機構の組織についても業務の見直しを踏まえて抜本的に見直すことが適当である。

非正規労働者数の推移



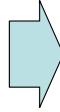
- ・ 他方、産業分野に眼を向けると、我が国の基幹産業である自動車、電機、機械などの製造業は、ものづくり基盤技術(※)を有する中小企業が大企業を下支えしているが、これらの中小企業においては、人材の確保・育成が困難な状況が続いている。
- ・ 若年者の新規雇用が大幅に減少していることに加え、これまでの中小企業間の労働移動を繰り返し一人前となる環境が崩れつつある中で、技能の継承を含め、人材確保・育成に対する公的支援が求められる状況にある。
- ・ また、ものづくり分野においては、製品の品質の高度化や納期の短期化、さらには、海外との競争による価格競争等により、生産工程の合理化、品質管理、設備の保全・改善の重要性が増し、これらに関する知識や技能に対するニーズが高まっている。

※ ものづくり基盤技術

金型、金属プレス加工、切削加工、溶接等に係る技術。中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律においては、特定ものづくり基盤技術として20技術が上げられている。

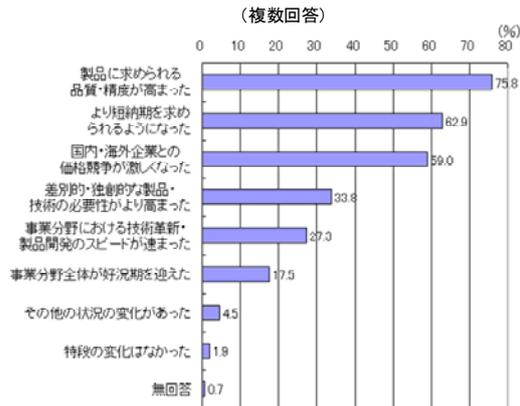
ものづくり産業の事業環境変化と技能系正社員に求められる知識・技能の変化

○ ものづくり産業における事業環境・市場環境の変化としては、「製品に求められる品質・精度の高まり」や「より短納期を求められること」等が挙げられる。

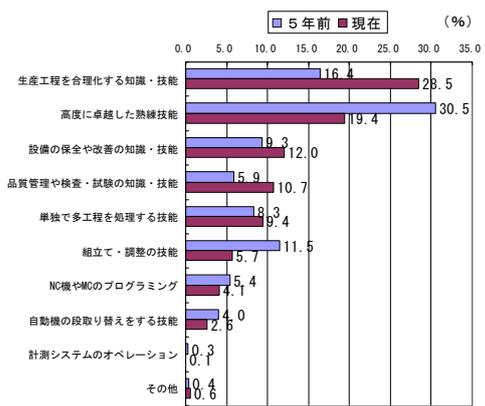


○ 技能系社員に求められる知識・技能としては、「高度に卓越した熟練技能」などが減少する一方で、「生産工程を合理化する知識・技能」や「品質管理や検査・試験の知識・技能」などへのニーズが高まっている。

過去3年間ににおける事業環境・市場環境の変化の状況認識



技能系正社員に求められる最も重要な知識・技能

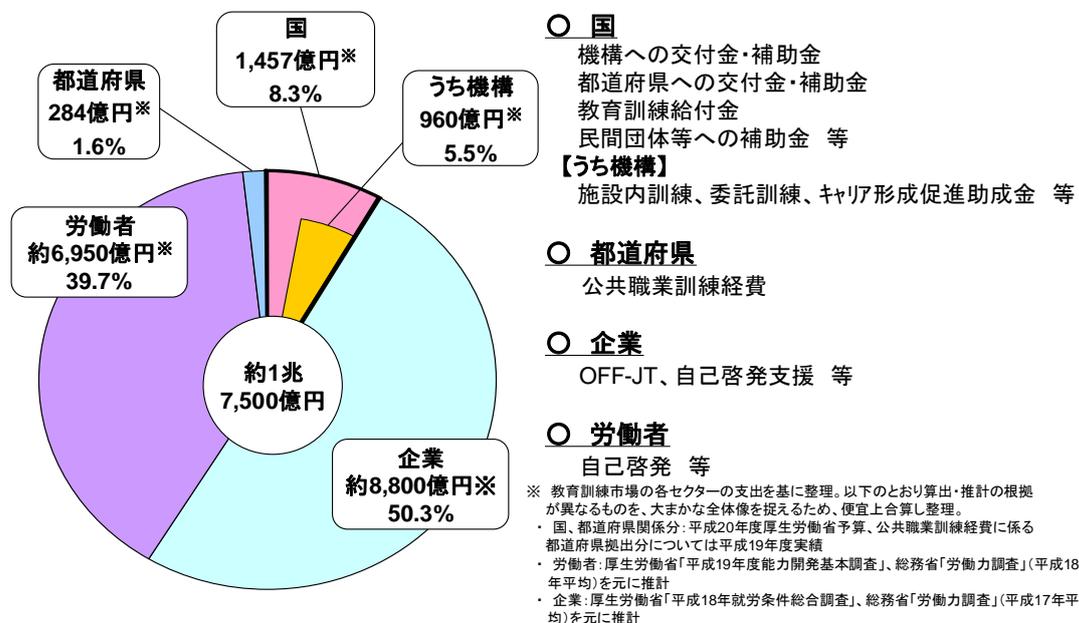


資料：労働政策研究・研修機構「ものづくり産業における人材の確保と育成に関する調査」（2008年）

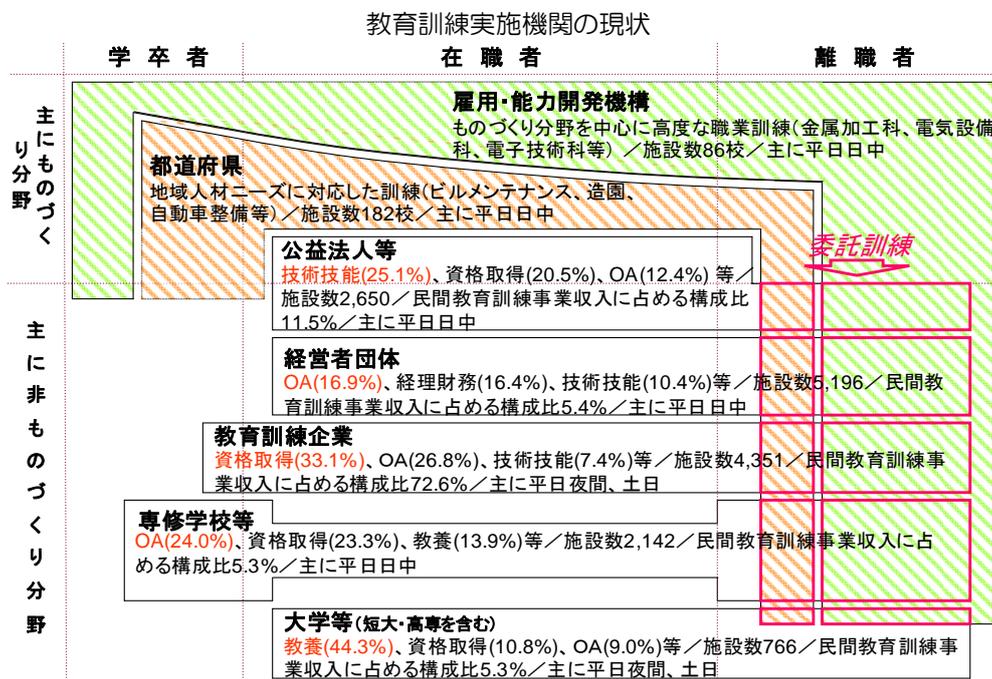
(2) 教育訓練市場全体の状況

- 我が国の教育訓練市場全体を推計すると、約 1.8 兆円規模の市場であり、それを負担別に見た内訳は、約 5 割は企業による OFF-JT や自己啓発支援等、約 4 割は労働者による自己啓発等となっており、国及び都道府県が公共職業訓練等に支出している金額の占める割合は約 1 割である。このうち国の関係部分は 1,457 億円で全体の 8.3% という状況となっている。
- なお、訓練プログラムへの公的支出の対 GDP 比を比較した場合、日本は先進諸国の中でも低水準となっている。

教育訓練市場の全体像（推計）



- ・ 民間教育訓練機関の状況を収入別に見ると、企業系（資格取得、OA等）が7割超を占め、その他公益法人（技術・技能、資格取得等）12%、経営者団体（OA、経理財務等）5%、専修学校等（OA、資格取得）5%、大学等（教養、資格取得等）5%となっている。
- ・ このように民間教育訓練機関は、多様な形態のものが多数存在し、学卒者や在職者に対し幅広い教育訓練機会を提供しているが、多くは資格取得やOA、教養関係の知識修得を目標としている。また、その特色として、企業ニーズ対応というよりは、受講者ニーズ対応に重点を置いていると言える。
- ・ これらの民間教育訓練機関については、大都市圏では多数存在するものの、地方においては、施設数が少なく、かつ分野も限られることから、全国各地域で多様な訓練機会が担保されているとは言い難い。
- ・ とりわけ、ものづくり分野、特に基盤的な技術・技能に係る訓練については、施設・設備にコストがかかり、採算が取りにくいことから、民間教育訓練機関の数は極めて限られており、公共職業訓練の対応が求められる状況にある。



出典：労働政策研究・研修機構「日本の職業能力開発と教育訓練基盤の整備」（2007）等より作成

(3) 公共職業訓練の現状

① 公共職業訓練全体の概況

- ・ 国及び都道府県は、職業能力開発促進法（昭和 44 年法律第 64 号）により職業訓練を実施する責務を有し、職業訓練施設を設置して、イ 離職者訓練、ロ 在職者訓練、ハ 学卒者訓練を実施している。
- ・ こうした公共機関の行う職業訓練は、民間との重複・競合を避け、民間教育訓練機関を育成・活用するとともに、民間の教育訓練市場でカバーできない分野に特化しつつある。
- ・ 具体的には、公共職業訓練は、離職者やいわゆるワーキングプア層等の職業能力形成機会に恵まれない人を対象とし、産業・職種としては、ものづくり産業の中小企業労働者を主たる対象としつつ、地域ごとの民間教育訓練機関の状況に応じ各地域において必要な職業訓練に特化しつつある。
- ・ また、民間教育訓練機関の活用として、事務・サービス系などその地域に民間事業者が存在している職業訓練については、国が費用を負担して、公共職業訓練の一環として、民間事業者に委託して実施している。
- ・ 公共職業訓練の平成 19 年度の実績は、離職者訓練が 141,779 人、在職者訓練が 112,080 人、学卒者訓練が 21,925 人となっており、国（機構）、都道府県別の詳細な内訳は以下のとおりである。

公共職業訓練の実績（平成 19 年度）

（人）

	国（機構）	都道府県	計
離職者訓練	113,330 (79.9%)	28,449 (20.1%)	141,779
うち施設内	28,949 (68.4%)	13,374 (31.6%)	42,323
うち民間委託	84,381 (84.8%)	15,075 (15.2%)	99,456
在職者訓練	50,498 (45.1%)	61,582 (54.9%)	112,080
学卒者訓練	7,439 (33.9%)	14,486 (66.1%)	21,925

② 雇用のセーフティネットとしての公共職業訓練の意義

- ・ 公共職業訓練のうち、離職者訓練は、積極的雇用政策の下において、雇用のセーフティネットとしての役割を担っている。
- ・ すなわち、失業者については、失業期間が長期化するほど、就職意欲や職業能力の減退が進行し、就職可能性が低下する。こうした状態を放置すれば、人材の質の劣化、雇用・福祉負担の増大、社会経済生産性の低下につながっていく。

- ・ こうした状態に陥ることを防ぐため、失業時に希望・能力に応じて必要な職業訓練を受講する機会を提供し、目標を持って職業能力を向上させることにより、できるだけ短い失業期間で再就職を可能にすることが、失業者本人のためだけでなく、社会全体の負担の減少、生産性の向上につながる。
- ・ 国の積極的雇用政策は、こうした考え方に立つものであり、失業時に必要な職業訓練を受けられる仕組みを全国にわたって保障することが、雇用のセーフティネットとして重要になっている。
- ・ また、近年、いわゆるワーキングプア層が急増しており、これらの者を正規雇用へ誘導するための職業訓練も広い意味での雇用のセーフティネットの範疇として考える必要がある。

③ 公共職業訓練としてもものづくり訓練を行う意義

- ・ 自動車、電機、機械等の製造業は、我が国の経済的な国際競争力を支える基幹産業としての役割を担っているが、その基盤となる金型、金属プレス加工、切削加工、溶接等の技能は、中小企業群が担い、支えてきたものである。
- ・ 近年、こうしたものづくり分野の中小企業群が、サービス経済化の進展とこれに伴うものづくり分野における若年人材の不足（いわゆる製造業離れ）や高齢化を主因として、更には、グローバルなコスト競争、機械設備の高度・高価格化等の影響もあり、各地で大幅に減少ないし消滅しつつある。このことは、我が国の経済競争力に深刻な影響を与えつつある。
- ・ 特に、人材面での高齢化と若年労働者の育成・確保の問題は深刻であり、これを放置すると、我が国製造業の基盤が失われかねない。こうした人材を育成・供給する民間教育訓練機関は、機械・設備にコストがかかる等の理由から、極めて限られている。中小企業群が減少し、労働者が、中小企業間の労働移動を繰り返し、一人前となる仕組みが崩れる中で、人材育成を公的に支える役割はますます重要になっている。
- ・ 特に、地域間格差が広がる中、産業が衰退し、雇用の場が減少している地域においては、ものづくり人材の存在は、地元企業をつなぎ止め、あるいは、誘致する鍵ともなっており、公的な人材育成機関に対する期待が高い。
- ・ 近年、ものづくり分野においても、技術革新や合理化・効率化の動きは急であり、マシニングセンタ、三次元測定器等、先端的なものづくりに必要な機械・設備は、ますます高額となる一方、求められる技能も、

多能工的なものから、さらに、新素材や素材の性質に応じた精密加工、品質管理や生産工程の合理化など幅広くなっている。公共機関が支えるものづくり訓練も、こうした動きに対応する機械設備の装備と高度かつ幅広いノウハウの蓄積を要するものとなっている。

④ 国及び都道府県の役割分担

- ・ 国及び都道府県は、①で述べたとおり、ともに職業能力開発促進法により、離職者訓練、在職者訓練、学卒者訓練を行うこととなっているが、両者は、それぞれ、性格の異なる職業訓練施設の設置・運営を行い、職業訓練の対象者や内容・水準により、役割分担を図っている。

(離職者訓練や在職者訓練について)

- ・ 都道府県は、地域のニーズ、実情に応じた職業訓練を行っており、具体的には、以下のような科目を実施している。
 - イ 離職者訓練：ビルメンテナンス科、造園科のほか、陶磁器製造科、ホテル・レストランサービス科等
 - ロ 在職者訓練：電気工事科、機械製図科のほか、観光ビジネス科、時計修理科等
- ・ これに対し、機構（国）においては、ものづくり分野の職業訓練が中心であり、特に、在職者訓練は、高度なものへの特化を図っている。具体的には、以下のような科目を実施している。
 - イ 離職者訓練として、金属加工科、電気設備科、生産システム技術科等
 - ロ 在職者訓練として、フライス盤・NC旋盤などの機械システム系、デジタル信号解析等の情報システム系、電子回路設計・製作、組み込みシステム開発などの電気・電子系等

(学卒者訓練について)

- ・ 都道府県は、原則として、中学校卒業後2年、高等学校卒業後1年（一部、高等学校卒業後2年）の期間で基礎的な水準の職業訓練（職業能力開発校）を行っているのに対し、機構（国）は、高等学校卒業後4年ないし2年（職業能力開発大学校・附属短期大学校）の期間で高度かつ応用的な水準の職業訓練を行っている。
- ・ 内容的にも、都道府県の学卒者訓練は、建築科、機械加工科のほか、地域の実情に応じ、ホテル・旅館・レストラン科、陶磁器製造科等、様々な内容の職業訓練を実施。他方、機構の職業訓練は、生産機械システム

や生産電子システムなど高度なものづくり関係が中心であり、その訓練内容の約8割が、「特定ものづくり基盤技術」（中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律（平成18年法律第33号）に基づくもの）に該当する。

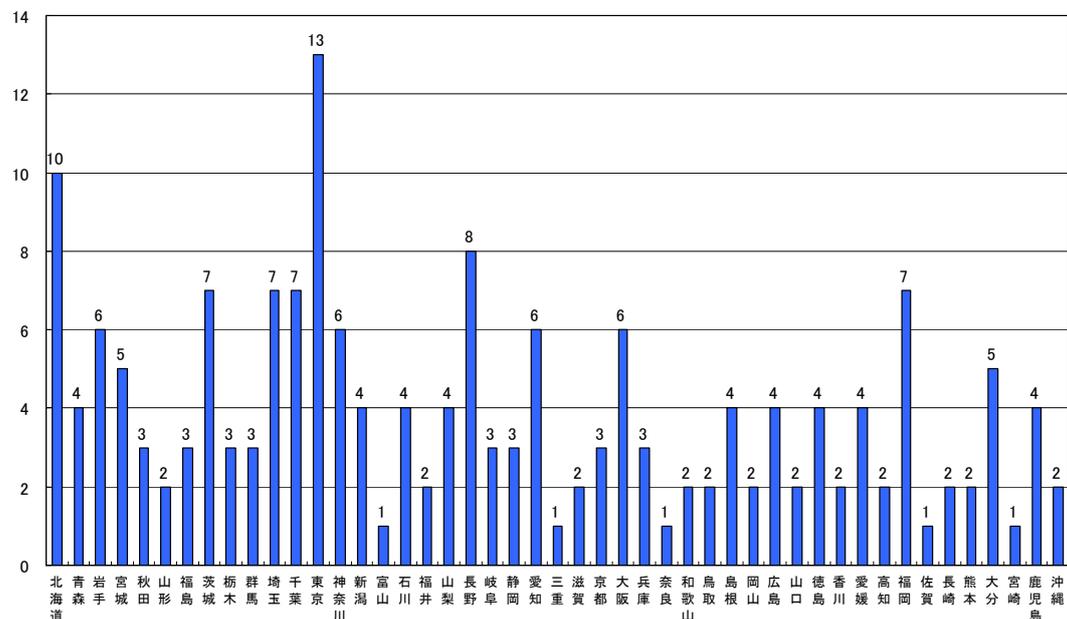
- ・ このように、都道府県は、概ね地域ニーズに応じた職業訓練を行うのに対し、機構は、ものづくり分野（特に在職者訓練は高度ものづくり）中心となっており、訓練内容・水準において、棲み分けを図っている。また、訓練内容の重複を避けるため、機構においては、都道府県ごとに、地域の民間教育訓練機関、都道府県、労使を含めた協議会を設け、関係者の意見を聴取し、重複訓練科の調整を行っており、今後とも、こうした確認の徹底を図ることが重要課題となっている。

（都道府県間格差と国による職業訓練実施の担保）

- ・ 都道府県においては、職業訓練実施ノウハウの蓄積、財政力等の差により、次のように、職業訓練の実施状況に差が生じている。
 - ① 例えば、離職者訓練について見ると、平成19年度には、多いところでは4,000人弱の離職者訓練（施設内）を実施している一方で、全く実施しなかった都道府県も3県存在する。大都市圏を除けば、数十名から3~400名程度の実績の都道府県が多くなっている。
 - ② 実施体制についても大きな格差が存在している。職業訓練施設数が10校以上、指導員数が100人以上の都道府県もあれば、職業訓練施設数が1校、指導員が十数名程度の都道府県もある状況にある。また、職業訓練の水準についても、取組に違いがあり、職業能力開発短期大学校を設置している県も9県ある。
 - ③ 多くの都道府県立の職業訓練施設にとって、技術進歩へのキャッチアップが課題となっているが、訓練ノウハウの不足や指導員の固定化等の問題から、訓練コースの見直しを行っていない都道府県も少なくない（平成20年度にコースの改廃を行っていない都道府県は18県）。

施設数

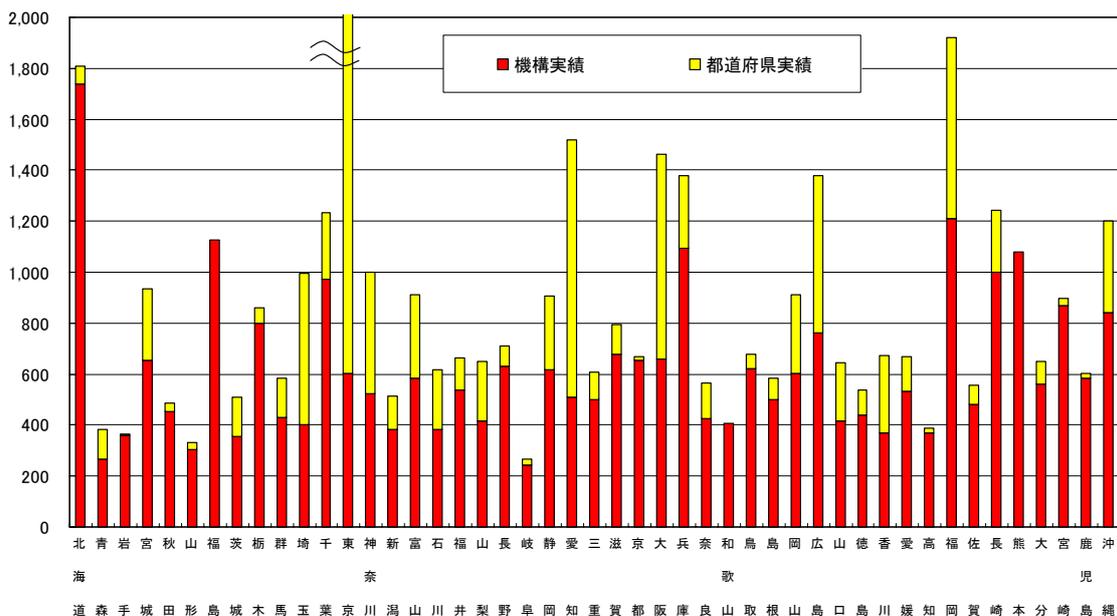
都道府県立職業訓練施設数（短大含む）



- このように都道府県の訓練実施体制や実績には大きなバラツキがある一方で、後述のように、機構は、実態的にも、全国にわたり、職業訓練の実施状況に格差が生じないように担保する役割を担っている。

実施者数

離職者訓練（施設内）受講者数



2. 機構の職業訓練の実施状況と評価

(1) 機構の行う公共職業訓練について

(機構の訓練施設)

- ・ 機構は国に代わり職業訓練の実施を行っており、機構の運営する職業訓練施設は、職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）、職業能力開発大学校・附属短期大学校（ポリテクカレッジ）、職業能力開発総合大学校の3種類である。
- ・ 職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）は、全国に61所設置され、ものづくり分野を中心に、失業者の早期再就職を図るための6ヶ月の離職者訓練と、中小企業の労働者等に高度な技能と知識を習得させるための在職者訓練を実施している。
- ・ 職業能力開発大学校・附属短期大学校（ポリテクカレッジ）は、全国に22箇所設置され、高校卒業生等を対象に、高度な知識と技能を兼ね備えた実践技術者、生産部門のリーダーとなる中小企業のものづくり基盤を支える人材を2年制ないし4年制のコースで養成している。
- ・ 職業能力開発総合大学校は、全国で1箇所設置され、産業構造の変化や技術革新等に伴う訓練ニーズの変化に対応した職業訓練指導員の養成と再訓練を我が国で唯一実施するほか、新たな訓練ニーズの把握とそれに応じたカリキュラム・コースを更新するためのPDCAサイクル等、訓練の質を保証するシステムの構築、訓練技法の研究等を行っている。

機構の運営する職業訓練施設

(1) 職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）

ものづくり分野を中心に、失業者の早期再就職を図るための**離職者訓練**と、中小企業の労働者等に高度な**技能と知識**を習得させるための**在職者訓練**を実施する施設。

〔施設数〕 各都道府県に最低1所、全国に61所設置

〔実績〕 施設内離職者訓練受講者数:2万9千人 就職率:82.0%(19年度)〔別途、委託訓練(受講者数:8万4千人)も実施〕
在職者訓練受講者数:5万人 受講者満足度:97.8%、事業主満足度:96.2%(19年度)

(2) 職業能力開発大学校（ポリテクカレッジ）

高校卒業生等を対象に、高度な知識と技能を兼ね備えた実践技術者、生産技術・生産管理部門のリーダーとなる**中小企業のものづくり基盤を支える人材を養成**する施設。

〔施設数〕 全国10ブロックに大学校を各1校設置(その他附属短期大学校を12校設置)

〔実績〕 在学者数:7千人 就職率:98.4%(19年度)

(3) 職業能力開発総合大学校

産業構造の変化や技術革新等に伴う訓練ニーズの変化に対応した**職業訓練指導員の養成と再訓練**を行う我が国唯一の施設。(一般大学の教育学部に相当)

〔施設数〕 全国に1校設置(相模原市)

〔実績〕 公共職業訓練(機構、都道府県)でものづくり分野を担当する指導員の41%は総合大の卒業生
機構、都道府県等の1424名の訓練指導員に対し、再訓練を実施(19年度)

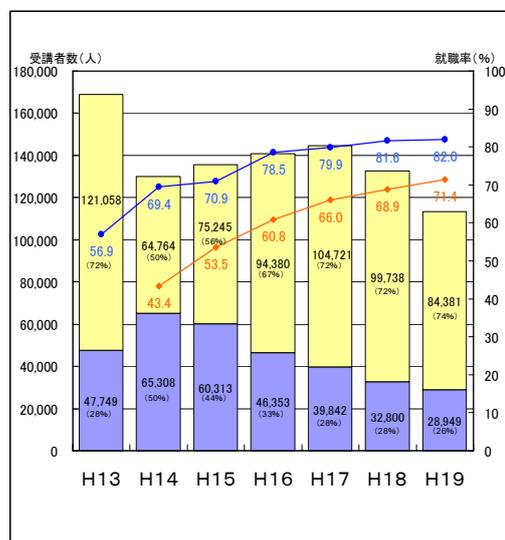
(2) 雇用のセーフティネットとしての訓練の実施状況と評価

(離職者訓練について)

- ・ 平成19年度においては、施設内で28,949人、委託訓練で84,381人の離職者訓練をそれぞれ実施し、両者を併せ、離職者訓練全体の79.9%を実施している。
- ・ 就職率についても、施設内で直接機構が行う職業訓練、民間に委託して行う職業訓練ともに、過去からの実績も含めて、全体として、都道府県の平均を上回っている。
(施設内訓練：機構82.0%、都道府県73.6%)
(委託訓練：機構71.4%、都道府県67.7%)
- ・ ただし、離職者訓練の実績については、施設によってバラツキがあり、訓練内容の見直し、就職支援の取組状況等実施体制に課題を抱えるところも散見される。
- ・ また、機構の行う職業訓練は、職業訓練の受講が必要なすべての離職者の受け皿となっているわけではなく、現状において、受入れ枠との関係から、希望・能力などにより、コースに見合った対象者を選定する結果となっており、特に非正規労働者等の職業能力形成機会に恵まれない方への職業訓練が不足しているとの指摘もある。
- ・ 雇用情勢が悪化した際の緊急時の雇用対策として、国の補正予算成立により離職者訓練対象者の増加が決定された場合には、これまで、機構によって、全国の緊急訓練のほとんどが迅速に実施されてきた。例えば、平成13年度においては、緊急雇用対策として約32万人の離職者訓練を設定したが、そのうち30万人は機構において実施している。
- ・ 今後とも、経済、雇用失業情勢の悪化に対応するためには、全国ネットワークによる離職者訓練など緊急雇用対策が必要である。

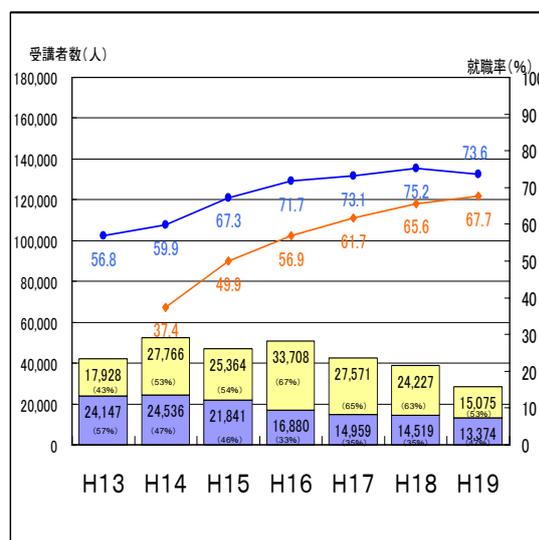
公共職業訓練実施状況（離職者訓練）

雇用・能力開発機構



※委託訓練の就職率は、平成14年度から調査を行っている。

都道府県



- ・ 機構の行う離職者訓練の特徴として、全国 61 所のポリテクセンターを中心に、全国ネットワークを形成しており、そのことによって、次のように、全国のセーフティネット担保の役割を果たしている。
 - ① 例えば、離職者訓練（施設内）の実施体制・実績については、都道府県ごとの跛行性が極めて大きい（4,000 人弱から 0 人まで）中で、実施体制の不十分な県を中心に、機構が実質的に補完し支えることにより、地域の離職者訓練の実施を担保している。
 - ② また、雇用情勢が悪化した際、全国ネットワークによる地域を問わない迅速な職業訓練の実施が可能となるほか、地域的な大量の離職者発生時等においては、ネットワークを活かして、必要に応じ、指導員や機械・設備等の訓練資源を柔軟に投入することが可能となっている。
 - ③ さらに、指導技法や P D C A サイクル等訓練の質の保証システム等機構に蓄積されているノウハウをネットワークを通じ活かすことにより、就職のために必要な企業ニーズに即応したカリキュラム・コースの見直し・再編や指導員の能力の向上・更新が図られ、全国にわたる訓練水準の維持・向上が可能となっている。

（委託訓練について）

- ・ 事務・サービス系を中心とする民間教育訓練機関への訓練実施の委託

については、機構と都道府県の双方が行っている。

- ・ 現在機構から民間に委託しているものの中には、カリキュラム等が標準化され、委託に当たりそれほどノウハウを必要としないものもある一方、モデルとなるカリキュラムの開発や見直し・更新等、ノウハウを有する組織がまとめて開発を行う方が効率的なものも存在する。

(フリーター、母子家庭の母等の対応)

- ・ 雇用のセーフティネットとしての訓練として、近年、フリーターや母子家庭の母等能力形成機会に恵まれない人々に対する訓練機会の提供が重要な政策課題となっている。
- ・ 一方、現在機構が行っている離職者訓練は、予算の制約等の理由により、量的な面においては、十分とは言えず、特に非正規労働者等の能力形成機会に恵まれない方に対しては、不足しているといえる。
- ・ こうした課題に対する国の政策的対応として、日本版デュアルシステム、再チャレンジ訓練等の対策が平成 16 年以来順次実施されてきているが、これらの施策のほとんどは、機構が国に代わって実施してきており、日本版デュアルシステムについては都道府県においても実施しているものの、これを自らの施設内で行っているのは 47 都道府県のうち 16 県(19 年度開校実績)にすぎない。

[日本版デュアルシステム等実績 (平成 19 年度)]

- ・ 日本版デュアルシステム 機構 26,543 人 都道府県 2,539 人
- ・ 再チャレンジコース 機構 3,520 人 都道府県 0 人
- ・ 企業実習先行型訓練システム 機構 543 人 都道府県 0 人
- ・ 特に、官民協力によるフリーター、母子家庭の母等の対策として、国を挙げて平成 20 年度から実施しているジョブ・カード制度の運営については、ジョブ・カードセンターを支える官側のパートナーとして、機構がキャリア・コンサルタントの派遣、教育訓練カリキュラム開発、教育訓練のコーディネート、教育訓練計画の認定、助成金の支給など、そのノウハウを活かし、重要な役割を担っている。

(評価)

- ・ 以上述べたように、機構が行っている離職者訓練は、離職者訓練の 8 割を占め、就職率も施設内 82%など施設ごとのバラツキはあるものの、全体として、質・量ともに高い実績を挙げている。
- ・ 特に、雇用のセーフティネットとして、全国ネットワークを活かし、緊急時の全国的な大量かつ迅速な職業訓練の実施や、都道府県の訓練実

施体制や実績に大きなバラツキがある中で、地域を問わない全国にわたる訓練実施の担保は、国民の安心・安全に欠くことのできない役割である。

- ・ 最近、世界的な金融危機により、株価の大幅な下落や乱高下、円高が進む中で、実体経済への深刻な影響が懸念される状況であり、離職者訓練の実施をはじめとする雇用のセーフティネットの確立は、国民生活の安心・安全のために最も重要な国策の一つと言っても過言ではない。
- ・ 他方、今後、機構が雇用のセーフティネットとしての役割を十全に果たしていくためには、非正規労働者や就職困難者などを含め、職業訓練の受講が必要なすべての就職希望者が意欲・能力に応じた訓練を受けられる仕組みとしていくことが必要である。
- ・ また、機構の行う職業訓練も、施設によって取組状況にバラツキがあり、保有する訓練ノウハウを全国ネットワークとして浸透させる努力や経営意識・理念の徹底が必要である。
- ・ このほか、フリーター、母子家庭の母等の能力形成機会に恵まれない非正規労働者層が増える中で、今後、これらの方に対して十分な量の職業訓練を確保していく必要がある。
- ・ 特に、非正規労働者に対して、企業実習を含む実践的訓練機会を提供し、能力評価を行って安定雇用へ誘導するジョブ・カード制度の運営は、機構の有する多様な訓練関係のノウハウ（キャリア・コンサルティング、訓練カリキュラム・コース開発、訓練コーディネート、訓練計画指導等）によって支えられており、現状では、他の組織が代替することは困難であると考えられる。
- ・ こうした状況を踏まえると、今後とも、都道府県ごとに設けた協議会において民間教育訓練機関や都道府県との重複の確認を徹底することにより、都道府県等で効率的に実施できるものは任せつつも、都道府県の実施体制や民間教育訓練の受け皿に地域による大きな跛行性がある中で、基本的には、国による全国ネットワークの訓練体制を維持・強化することが不可欠であり、これを全国画一的に都道府県に委ねることは、現状において、国の責任を放棄し、国民の安心・安全をないがしろにするものと受け取られかねない。
- ・ なお、委託訓練については、都道府県で十分実施可能なものと、カリキュラム・コースの開発・更新・試行など都道府県で実施することは困難なものとを精査することにより、委託訓練の政策効果の後退とならない範囲で都道府県に委ねる部分を検討していくことが適当である。

(3) ものづくり訓練の実施状況と評価

① 在職者訓練の実施状況と評価

- 平成 19 年度は、機構において、ものづくり分野を中心に 50,498 人の職業訓練を実施しており、受講者の 2/3 が中小企業の労働者となっている。
- 職業訓練を実施した事業主や受講者からのアンケートによれば、事業主の満足度は 96.2%、受講者の満足度は 97.8%となっており、事業主、受講者の双方から高い評価を受けている。

在職者に対する職業訓練の実績

業務内容

- 中小企業の労働者等を対象に、ものづくり分野を中心に体系的訓練(概ね2～3日)を実施することにより、技能継承、競争力強化を支援。
- オーダーメイドにより中小企業事業主の個別ニーズにも対応。

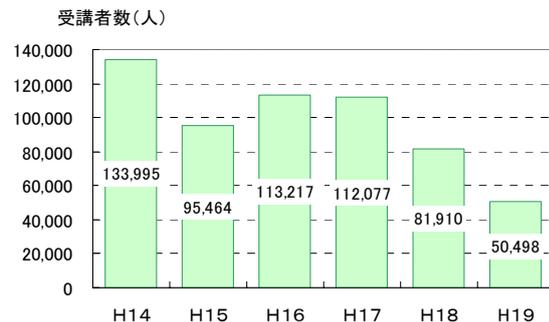
業務実績

- 合計**50,498人**の在職者に対して職業訓練を実施。(平成19年度)
- 受講者のうち**66%**が**中小企業の労働者**。
- アンケート調査の結果、事業主、受講者の双方から高い評価を得ている。
 事業主の満足度 **96.2%** (目標80%以上)
 受講者の満足度 **97.8%** (目標80%以上)

訓練コースの例

- ➡ **技能継承の必要性に対応**した訓練コース
 (例) 「実践被覆アーク溶接(指導者育成編)」
 被覆アーク溶接の作業要領及び溶接部の評価方法を習得し、溶接作業者に対する**技術的指導が可能な人材の養成を目指す**訓練。
- ➡ **生産工程の改善・改良**に関する訓練コース
 (例) 「油圧システムにおけるトラブルの原因究明と改善」
 日常的に生じるトラブルに係る原因究明と改善方法を習得することにより、**生産性の向上を目指す**訓練。

受講者数の推移



- 機構の実施している在職者訓練の内容は約9割がものづくり分野となっており、フライス盤、NC旋盤実践技術、プレス金型設計技術等の機械システム系が約5割、電気工作物の実践施工技術、電子回路設計技術等の電気・電子系、生産・製造システム開発等の情報システム系がそれぞれ約2割、その他居住、建築系などが1割といった状況にある。
- 具体的な訓練内容は、
 - イ 新たな技術に対応した訓練として、例えば素材の多様化に併せた「難削材・新素材の最新切削加工技術」や鉛による土壤汚染を避けるための「鉛フリーはんだ付け作業技能」などを実施し、
 - ロ 生産工程の改善やラインの組み替え等の生産管理・品質管理などに関する訓練として、例えば「油圧システムにおけるトラブル原因究明と改善」や生産性の高いライン作りのための生産技術を習得する「効

率的な生産のための実践的現場運営と改善」などを実施している。

- ・ これら新技術対応や生産工程の合理化・品質管理等の知識・技能に関する訓練は、OFF-JTを含めたしっかりとした訓練が必要であり、中小企業のOJTでこなすことが困難なため、現実に、中小企業ニーズを踏まえたオーダーメイド訓練などの形をとるものも多い。
- ・ また、これらの高度なものづくり分野では、マシニングセンタや三次元測定器などの導入が進み、施設・設備にますますコストがかかることから、その訓練実施について、民間教育訓練機関では十分採算がとれず、大都市の一部を除き、ほとんど実施していない状況にある。
- ・ さらに、在職者訓練は、特に、企業ニーズに的確に対応することが生命線であり、新技術等に即応し、絶えず訓練カリキュラム・コースを見直すことが不可欠である。機構においては、後述の企業ニーズ把握に始まるPDCAサイクルを運用すること等により、平成19年度は、約2/3のコースの見直し、改廃を行っているが、都道府県においては、平成19年度にコースの見直しを行ったものが10のみにとどまっている。
- ・ こうした実態を踏まえると、機構は、都道府県や民間の教育訓練機関との重複・競合の排除を徹底し、国でなければ実施できない高度なものづくり訓練などに集中していく必要がある。
- ・ 近年、ものづくり分野の中小企業が減少する中で、労働者が中小企業間を移動することにより自立的に技能を形成することがますます困難となっている。今後のものづくりを担う中小企業人材の育成のために、公的な支援の必要性が増しており、地域の産業を支えるためにも、高度なノウハウを持つ国の役割は大きい。上記のような重複の排除と高度なものづくり訓練への集中を通して、国としての役割を全うしていくことが望まれる。

② 学卒者訓練の実施状況と評価

- ・ 職業能力開発大学校（附属短期大学校を含む。）は、高度な技能の習得を目的として、実技・実習を反復することにより、体で技能を覚えさせ、製造部門等の現場技能者を育成するものであり、知識・理論の習得を目的とし、講義と実験により、設計・開発部門の技術者を育成する通常の大学の工学部とは目的・手法を異にし、一線を画する教育施設である。
- ・ 実際に、職業能力開発大学校（4年制）においては、総訓練時間5,616時間、実技・実習時間が3,636時間となっており、国立大学工学部（それぞれ3,000時間、1,530時間）と比べても倍近く長く、技能を体で覚える教育を徹底している。

高度職業訓練と高等教育（工学系）の比較

	技能者	技術者
目的	技能の習得	知識・理論の習得
方法	職業訓練 (反復訓練により技能を体に覚えさせる)	講義(理論・知識)と実験
企業での活躍の場	○製造部門、工程管理部門、保全部門 ○現場において設計図等に基づき、技能を活かして製品や機械部品の製造に携わる。 ○修整、突発対応、品質保全、設備保全、プログラミング、現場管理など	○開発部門、設計部門、研究部門 ○新製品の開発、部品等の強度設計、構造設計、耐久設計、機能設計、コスト設計等
近年の課題	○技術の進展と品質の高度化、競争の激化に伴い、 ・機械や設備の性能・メカニズム、生産工程理解と推理力などが重要 ・品質・設備の不具合対応、生産ラインの立ち上げ、合理化への対応が重要	○製造現場の理解と技能者との意思疎通 ○設計に現場知(暗黙知)を組み込むことの困難さ
キャリアルート	現場技能者 → 職長 → 工場長	設計・開発技術者 → プロジェクトリーダー → 統括マネージャー → 開発部門(部長職)

○ 職業能力開発大学の**総訓練時間**、**実技・実習時間**は、国立大学に比べ相当長くなっている。

	職業能力開発大学校	国立大学工学部
総訓練時間	5,616時間	3,000時間
実技・実習時間	3,636時間	1,530時間
総訓練時間に占める実技・実習時間の割合	64.7%	51.0%

注) 職業能力開発大学校の1単位については18時間で算出。国立大学については、学科1単位:15時間、演習1単位:30時間、実習1単位:45時間で算出。

- ・ 卒業者訓練の訓練科は、生産技術科、制御技術科、電子技術科等、約8割が特定ものづくり基盤技術に対応したものとなっている。
- ・ こうしたものづくり分野では、他の分野に比べて人材供給が不足しており、求人倍率も高い。職業能力開発大学校・附属短期大学校では、実習中心の教育により、将来生産部門のリーダーとなる我が国産業の基盤を支える若年高度技能者の養成を行い、中小ものづくり企業への貴重な人材供給源となっている（卒業者の約8割は中小企業へ就職）。
- ・ このため、地域企業からは、実践能力を持った人材として卒業生に対する求人ニーズが高く、平成19年度においては、7,439人の在学者に対して職業訓練を実施し、就職率は98.4%と高い実績を達成している。

学卒者に対する職業訓練

業務内容

高校卒業者等を対象に、2年間から4年間の高度な技能（知識を含む）を修得するための訓練を行い、将来、生産部門のリーダーとなる我が国の産業基盤を支える人材を養成。

業務実績

- 7,439人の在学者に対し技能と技術を兼ね備えた人材を育成し、高い就職率を実現
- 就職率 98.4%（目標95%以上）（平成19年度）
- 約8割が中小企業へ就職 ※平成14年度～17年度訓練修了者に対するサンプル調査



- ・ II 1 (2) で述べたとおり、これらの高度なものづくり分野の訓練は、前述の在職者訓練と同様、施設・設備にコストがかかることから、民間では採算がとれずほとんど実施していない状況にある。また、都道府県においても財政力や訓練実施ノウハウに差があり、職業能力開発短期大学校を設置・運営している県が9県ある一方、高度なものづくり訓練、特に、4年制の職業能力開発大学校レベルについては、実施能力を持った都道府県は限定されると考えられる。
- ・ このため、各地域からも、企業誘致や産業振興に役に立っており、国の責任において引き続き実施して欲しい旨の要望が多数寄せられているところである。
- ・ また、職業能力開発大学校 10 校（附属短期大学校を含め 22 校）は、県域をまたがって広域的に人材を集め、供給している実態にあり、一都道府県が、これを十分引き受けきれぬかという問題もある。
- ・ 以上、述べたところから、職業能力開発大学校（附属短期大学校を含む。）の設置・運営については、短期大学校レベルについて、希望・能力に応じ、都道府県への移管を探りつつ、基本的に国の責任の下で行い、地域のものづくり産業を支える役割を果たしていくことが必要である。
- ・ なお、仮に、職業能力開発大学校のすべてを学校教育法に基づく大学とした場合には、教育目的が異なるため、実技・実習にかかる時間が減

少するだけでなく、教員の研究実績等が評価されることになるため、研究活動に要する時間を確保するうえで、実際に学生の指導に当たる時間が減少し、教員の配置が2～3倍程度必要になることが見込まれる等、制度的に根本的な問題を生じ、コストの増加が見込まれるとともに、現状の職業訓練の質を維持することが困難となり、体に技能を覚えさせる実践教育を行うという設立の趣旨が失われてしまう。

- ・ また、ものづくりを中心に技能者を育成するノウハウ（PDCAサイクル、指導技法）や指導員のキャリア形成という点では、離職者訓練や在職者訓練と共通に実施するメリットが大きく、効率性の観点からも、職業能力開発大学校を学校教育法上の大学とするのではなく、他の職業訓練業務と一体として実施することが適当である。

(4) 指導員の養成・再訓練、PDCAサイクル等訓練の質の保証に係る状況と評価

- ・ 職業能力開発総合大学校は、日本で唯一、専門的に職業訓練指導員の養成及び再訓練を行うとともに、訓練の質の保証のために必要なPDCAサイクルのシステム化、訓練指導技法の確立・向上などの調査・研究を行っている。

(指導員の養成、再訓練の状況と評価)

- ・ 機構では、機構、都道府県、民間を問わず、職業訓練を担う指導員全体の養成、再訓練を行っている。
- ・ このうち、指導員の養成課程は、毎年定員 200 名程度、指導員となる者 90 名程度（指導員就職率 50%程度）で推移していたが、機構や都道府県の採用枠の削減や、それに伴う希望地域訓練施設の求人職種と免許職種のミスマッチの拡大等により、平成 13 年度から、指導員就職者数、就職率ともに、大きく低下した。
- ・ 具体的には、平成 18 年度には、19 人、10.1%に低下、平成 19 年度に持ち直し、33 人、20.2%になったものの、依然、低い水準で推移している。
- ・ このため、平成 19 年、会計検査院により、指導員就職率の改善についての勧告が出されたところであり、今後就職率の飛躍的改善を図るためには、現行制度の中で就職率の改善を図るのではなく、指導員となる見込みの者に訓練を施す仕組みとするなど、制度の抜本的改革を行う必要がある。
- ・ なお、指導員養成コース修了者の指導員就職率こそ、上記のように低水準であるが、民間企業への就職を含めた全体の就職率は、毎年 98%以上と極めて高い実績を挙げており、民間企業においても、指導的立場として活躍している。
- ・ この点、職業能力開発総合大学校の指導員の養成課程の内容を見ると、次のような特色を持っている。
 - ① 総訓練時間は 5,834 時間であり、その内の約 6 割を実技・実習が占めている。その内訳は、専門学科、専門実技 65.0%、訓練指導関係、キャリア・コンサルティング関係、訓練コーディネーター関係等能力開発学科 12.9%、一般教養等専門基礎学科 22.1%となっている。
 - ② 実習と指導技法の繰り返し訓練による技能習得を行い、特に、4 年次では、習得した技能・技術の集大成としての「卒業研究」と履修した指導技法等を実践する「実務実習（教育実習）」を実施している。

- ③ 訓練の課程において、単に自ら技能を習得するだけでなく、同時に、人に教えるという技能を客観的に分析し、そのポイントを理解することを同時に、教育している。
- ・ このため、職業能力開発総合大学校の修了者の特色として、現場で通用する高水準の実践技能を有するだけでなく、技能を分析的・客観的に把握し、教育訓練面での指導的立場に立ち得る能力を有する点が際立っており、このことによって、他人に技能を効率的に教えることができるだけでなく、現場技能の設計段階からの組み込み、現場のトラブル対処、効果的な生産ラインの設計などにも高度な実践能力を発揮することが可能となっている。
 - ・ こうした能力は、新技術への対応、生産リードタイム短縮や効率化が大きな課題となり、生産管理や品質管理の向上、生産工程改善が求められる中で、企業現場においても重要なものである。上記のような職業能力開発総合大学校の訓練内容は、むしろ職業能力開発大学校などに移管・強化することにより、さらに企業等の需要に応えていくことが求められる。
 - ・ また、一般会計からの委託事業として外国人留学生の受入事業を行っており、平成 19 年度までに、8 カ国、223 人を受け入れ、帰国後は、職業訓練指導員又は職業能力開発に携わる者として出身国の人材育成にあたっており、開発途上国への国際協力として大きな貢献を果たしている。
 - ・ 次に、指導員の再訓練は、平成 19 年度に、151 コース、1,424 人に実施している。具体的には、新技術への対応など、専門性の深化・拡大・効果的な指導技法の習得など、レベルアップや新たな職種を担当するための研修を実施しており、都道府県、機構の指導員のみならず、民間の指導員も受講している。なお、公共職業訓練指導員に対する年間の再訓練実施数は、国・都道府県含めた現役の公共職業訓練指導員の総数の約 1/4 となっている。
 - ・ この他、技能五輪の全国大会や国際大会などにおいては、職業能力開発総合大学校の教授等が競技課題の作成や審査などを担っており、大会の運営を支えている。

(PDCA サイクル展開など訓練の質の保証)

- ・ 前述したように、産業界の技術進歩等に即応して、訓練カリキュラム・コースの効果的な設定・改廃を行うことは、指導員の養成・再訓練と並んで、職業訓練制度が社会の要請に応えるために最も重要な課題の一つである。

- ・ 機構の職業訓練については、産業界のニーズの変化等に対応して、毎年相当部分の見直し・改廃を行っており、平成19年度においては、離職者訓練で32.1%のコース、在職者訓練で67.4%のコースの改廃を行っている。
- ・ こうした訓練カリキュラム・コースの改廃を相当な頻度で効果的に実施するためには、企業ニーズの的確な把握・分析に始まり、それをもとに効果的なカリキュラムを作成、適切なコース設定をし、それに基づき訓練を実施し、結果を評価して、再びカリキュラム・コースの見直しを行うこと（PDCAサイクルの展開）が必要である。
- ・ 機構においては、長年かけて蓄積した職務分析手法と訓練カリキュラム・コースのデータベースに基づき、こうしたPDCAサイクルを運用する訓練の質の保証システムの確立を図りつつあり、それによって、公共職業訓練全体について、産業・企業ニーズに応じた適切な訓練コースの設定・見直しがなされることが期待される。

【ISOにおける教育訓練分野の国際規格発行に向けた動向について】

- 工業製品や品質管理の国際規格で知られるISO（国際標準化機構）では、近年、サービス分野でも、規格発行に向けた新たな検討が進められている。こうした検討の一環として、教育訓練分野の規格に関し専門的審議を行う委員会「TC（Technical Committee）232」が2006年に発足、我が国からは審議団体として「人材育成と教育サービス協議会」が参加している。
- 今後のTC232の国際会議（2009年3月東京会議等）では、各国の民間教育訓練市場や、質の保証の仕組み等を分析の上、より具体的な審議が行われ、2010年にもISOで規格が採択される可能性がある。
- 欧米諸国の多くは、教育訓練に関する国内ガイドラインをすでに備え、EUでも同域内の資格統一基準「EQF」が採択されるなど、教育訓練の質の保証の取組が進んでいるのに対し、我が国は対応が遅れていた分野である。
- こうした中で、雇用・能力開発機構の有する、職業訓練に関する質の保証システムは、国内審議委員会でも、我が国において官民含め他に例のないものと認められ、本年11月のシドニー会議で機構の保証システムをもとに我が国の取組の報告がなされるとともに、今後、国内における教育訓練の質の保証システムの検討のベースとしても活用される予定である。

- ・ 現在、ISOにおける教育訓練分野の国際規格発行に向けた動向をはじめとする国際的な動きに対応して、我が国の実情に見合った教育訓練の質の保証システムを構築することは、重要であり、機構のシステムをベースに国内における民間を含めた教育訓練の質の保証システムを整備することが期待されている中で、こうした機構の蓄積してきたノウハウを解体することは、国際的な動きに我が国が大きく遅れを取ることになる。
- ・ 職業訓練制度の特質として、一般教育に比して、訓練内容が、産業社会の技術の急激な進歩やニーズの変化に常にキャッチアップすることが要請される点が挙げられる。このため、職業訓練指導員の能力向上・更新を図ることや、後述のように、訓練カリキュラム・コースを最新のものに改廃することは、職業訓練制度の生命線と言って過言ではない。
- ・ したがって、指導員の養成や再訓練を専門的ノウハウに基づき体系的かつ効率的に行う機能は、職業訓練制度全体のため不可欠であり、こうした機能を持っている都道府県や民間事業者がほとんどない状況では、国の責任の下、機能の強化・発展を図る必要がある。

技術の変化に応じた職業訓練指導員の能力の再研修

職業能力開発総合大学校において、職業訓練指導員（機構、都道府県、民間）の**専門性の拡大・レベルアップ**や**新たな職種を担当するための研修**を実施

→ 公共訓練指導員に対する年間の訓練実施数は、公共訓練指導員の総数の約1/4

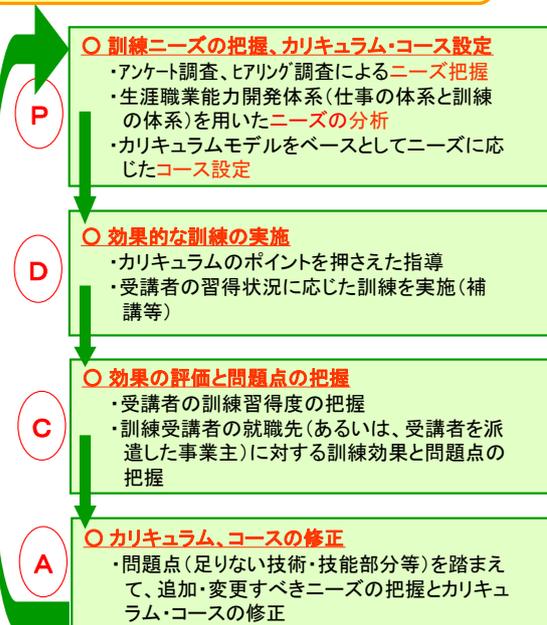
○H19年度実績 151コース 1,424人（うち都道府県等 41% (575人) 機構 40% 民間 19%）



PDCAサイクルによる訓練カリキュラムの見直し

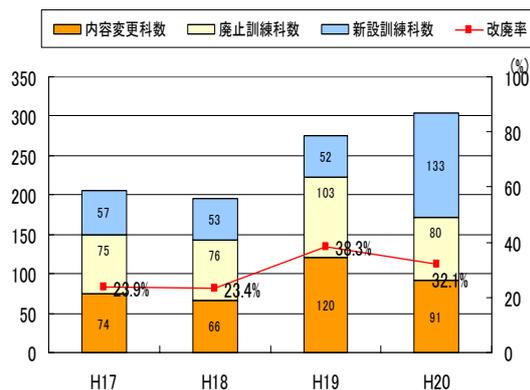
PDCAサイクルによるカリキュラム・コースの見直しを実施。

離職者訓練については、毎年3割程度の訓練科の内容変更・廃止及び新設を実施



(例) 離職者訓練 「(新設)機械加工技術科」←「(廃止)テクニカルオペレーション科」

○ 設計開発の都市部集約化の一方で、地方における機械加工分野の訓練ニーズが増加したことに伴い、設計製図を中心としたテクニカルオペレーション科を廃止し、機械加工技術科を設置した。



(5) 職業訓練業務に係る財源及び経費の実績と評価
(財源について)

- ・ 機構の行う職業訓練関係経費は、ほとんどが事業主の保険料負担分のみを原資とする雇用保険二事業の一つである能力開発事業からの拠出であり、税金を財源とする一般会計は、ほとんど含まれていない。
- ・ 平成20年度の雇用保険二事業の予算は、次のようになっており、事業規模は、毎年、減少している。

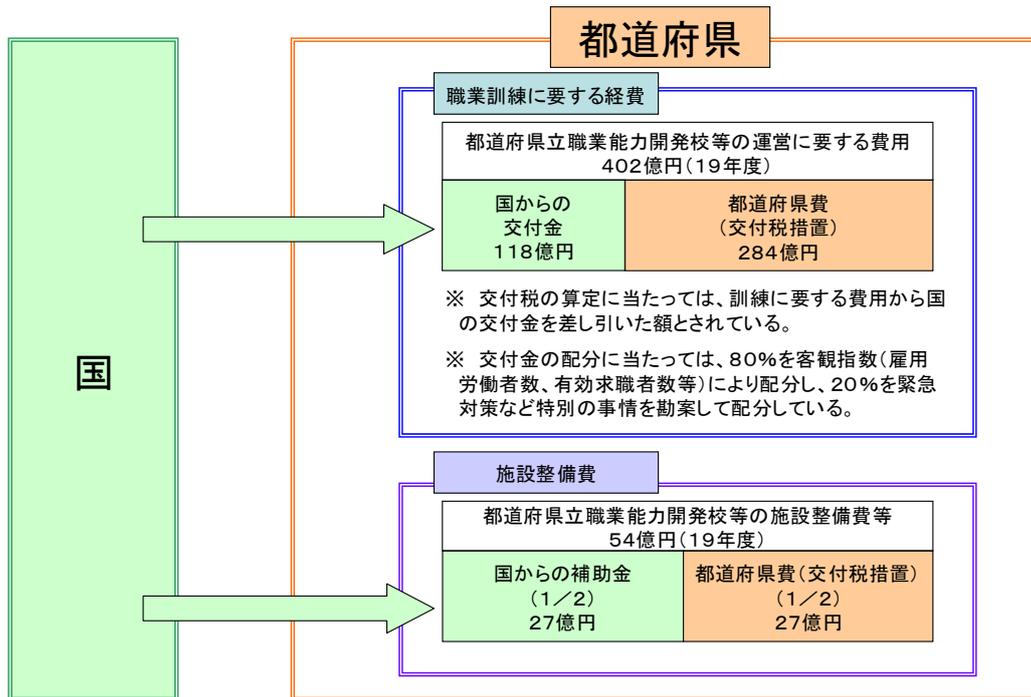
雇用保険二事業について

雇用保険二事業とは 失業の予防、雇用機会の増大、労働者の能力開発等に資する雇用対策 - 失業等給付の給付減を目指す -
事業内容
<p>① 雇用安定事業 【20年度予算 1,995億円】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○事業主に対する助成金 <ul style="list-style-type: none"> ・若年者や中高年齢者の試行雇用を促進(試行雇用奨励金) ・高齢者や障害者を雇用する事業主を支援(特定求職者雇用開発助成金) ・創業や雇用を増やす事業主を支援(自立就業支援助成金、地域雇用開発助成金) ・失業予防に努める事業主を支援(雇用調整助成金) ・仕事と子育ての両立を支援(育児・介護雇用安定等助成金) 等 ○中高年齢者等再就職の緊要度が高い求職者に対する再就職支援 <ul style="list-style-type: none"> ・就職支援ナビゲーターや再チャレンジプランナーによるきめ細かい就職相談・職業紹介 等 ○若者や子育て女性に対する就労支援 <ul style="list-style-type: none"> ・ジョブカフェ、マザーズハローワーク等における職業紹介、情報提供 等 <p>② 能力開発事業 【20年度予算 1,296億円】(うち機構分 974億円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○在職者や離職者に対する訓練 <ul style="list-style-type: none"> ・日本版デュアルシステムの実施 ・公共職業能力開発施設の設置・運営 ・専修学校等の民間教育機関を活用した職業訓練の推進 ○事業主が行う教育訓練への支援 <ul style="list-style-type: none"> ・キャリア形成促進助成金 等 ○職業能力評価制度の整備 ○ジョブ・カード制度の構築 <p style="text-align: right;">※赤字は(独)雇用・能力開発機構が担う事業 (また、事業主に対する助成金の一部も機構で実施)</p>

<p>リストラ等雇用上の諸問題が企業行動に起因するところが多く、また、これらの問題の解決が事業主にも利益をもたらすため、事業主の保険料(雇用者の賃金総額の0.3%分)のみを原資。国庫負担はない(税金は投入されていない)。</p>

- ・ なお、都道府県の職業訓練業務は、運営費が約 428 億円の事業規模であり、そのうち、約 144 億円が国からの交付金及び委託費、約 284 億円が県独自の財源から構成されている。

現在の都道府県に対する補助金・交付金制度



- ・ 交付金の財源別内訳は、約7割が雇用勘定、約3割が一般会計であり、各都道府県への交付は、8割が雇用労働者数、有効求職者数等の指数にもとづく交付、2割は調整部分であり、職業訓練を緊急に行うことの必要性等の特別の事情を考慮して交付されている。
- ・ そのほか、施設整備費補助金は、雇用勘定の拠出で、約27億円であり、施設・設備費の1/2を補助することとしている。

(経費の実績と評価)

- ・ 機構の職業訓練施設は、ポリテクセンター61所、職業能力開発大学校10校、附属短期大学校12校、職業能力開発総合大学校1校で、職業訓練に要する経費は約735億円(平成19年度)となっている。
- ・ これらの施設の職業訓練に要する経費については、他の機関と比較して次のような状況にある。

① 離職者訓練

平成19年度における機構の離職者訓練の一人当たり経費は、施設内訓練で約80.7万円となっており、愛知県の73.2万円、石川県の93.1万円、愛媛県の83.3万円と比べて、ほぼ同水準となっている。就職率に関しては機構が都道府県を上回っていることを勘案すれば、同程度のコストでより高い成果をあげているものと評価される。

② 在職者訓練

平成 19 年度における機構の在職者訓練の一人当たり経費は、6.8 万円となっており、愛知県の 0.9 万円、石川県の 2.5 万円、愛媛県の 1.3 万円と比較して、高い水準となっている。これは、機構が高度なものづくりに特化し、施設・設備にコストがかかることを踏まえれば、やむを得ない面もあるものと考えられる。

③ 学卒者訓練

平成 19 年度における機構の学卒者訓練の一人当たり経費は、302.6 万円となっている。工学系の国立大学については、これらの一人当たり経費を財務諸表等の公表資料から推計すると、200 万円から 300 万円程度となっており、機構の方が実技・実習の割合が高く、訓練に係る施設・設備が割高となることや施設あたりの学生数が少ないこと等を考慮すれば、これらの国立大学と比べても決して過大なコストとは言えない。

- ・ しかしながら、今後とも、更なるコスト削減の取組を行っていくことが必要なのは当然であり、常に職業訓練業務に係る経費が適切かどうかをチェックしていくことが必要である。

訓練生（学生）一人当たり経費の比較

(単位:千円)

区分	雇用・能力 開発機構	都道府県			国立大学法人			
		愛知県	石川県	愛媛県	A	B	C	D
離職者訓練 (施設内訓練)	807 (807)	732	931	833	—	—	—	—
在職者訓練	68 (48)	9	25	13	—	—	—	—
学卒者訓練	3,026 (2,637)	—	—	—	2,104	2,725	3,681	3,077

注1)一人当たり経費は、当該訓練の実施に係る経費を訓練生(学生)で除したものである。
 注2)機構、愛知県及び愛媛県は、平成19年度実績、石川県及び国立大学法人は、平成18年度実績である。
 注3)都道府県については、雇用・能力開発機構のあり方検討会(第4回及び第5回)でのヒアリング資料を参考としている。
 注4)国立大学法人については、業務実施コスト計算書等(ホームページより)を参考に、厚生労働省で推計したものである。
 注5)機構の()については、一人当たり経費のうち、国負担分である。

3. 職業訓練業務の今後のあり方

(1) 総論

- ・ 経済情勢が基本的に先行き不透明な中で、世界規模での金融不安及び円高の進行と株価の乱高下の事態となり、雇用不安が現実のものとなりつつある。
- ・ また、産業分野では、我が国の基幹産業である自動車、電機、機械等の屋台骨というべき地域のものづくり中小企業が、若年人材の確保・育成について困難を抱えている中で、グローバル競争に加え、急激な円高のあおりを受けて、厳しい苦境に立たされている。
- ・ こうした事態のもとで、雇用のセーフティネットとしての離職者訓練の実施を全国にわたり保障する体制を整えることや、地域のものづくり中小企業を人材・技術の面で支えていくことは、現下における国の重要政策の一つである。
- ・ これらの職業訓練については、コスト的に事業として成立し難いことから、受け皿となり得る民間教育機関がほとんどないこと、都道府県の実施体制に大きなバラツキがあることを踏まえると、基本的に、国の責任において職業訓練を実施する必要がある、すべて都道府県や民間に任せてしまうことは国の責任の放棄にほかならない。

特に、雇用のセーフティネットは最後の担保があるということが重要であり、国による担保を維持し、セーフティネットを保障する必要がある。
- ・ また、国として、指導員の養成・再訓練、指導技法の集積、指導員の異動によるキャリア・アップシステム、訓練の質の保証システム（PDCAサイクル）の構築等を行い、全国的なネットワークにより訓練を実施することが合理的、かつ、効率的である。

これにより、全国にわたり、職業訓練の質・量両面での水準を維持することが可能となっており、これを解体し都道府県や民間に委ねることは、却って非効率であり、現状では、公共職業訓練の衰退につながりかねない。
- ・ 他方、上記のような基本的な視点に立ちつつも、地方分権や民営化の流れの中で、都道府県や民間が移管を希望し、かつ、都道府県や民間で訓練水準を維持して実施できるものは、委ねていくとともに、地方独自の訓練については、地方公共団体において実施するものとする。また、指導員の養成、訓練の質の保証システムの伝承、モデルカリキュラムの開発などにより、都道府県や民間の職業訓練を育成・支援していくことも今後の重要な課題である。

- ・ 機構の組織については、つとに、スパウザ小田原など大型の勤労者福祉施設の設置・運営などについての問題が指摘され、こうした事態を招いた行政・政治の在り方や機構の運営について強い批判が生じている。このため、今後、こうした事業は機構の事業としては廃止し、真に必要な職業訓練関係事業に特化するとともに、こうした事態を二度と生じさせないという反省に立ち、機構自体についても、雇用勘定に財源を供出している使用者代表やユーザーたる労働者の代表が参画した仕組みによるコントロールや、外部有識者よりなる第三者委員会による専門的な資産管理（アセット・マネジメント）による資産の効率的な運用を進めるなど、法人運営の在り方の抜本的な見直しが不可欠である。
- ・ また、機構自身、施設ごとの実施体制や実績にバラツキがあり、民間や都道府県との重複の排除を徹底するとともに、フリーターなどの非正規労働者や母子家庭の母等に対する訓練を含むセーフティネットとしての離職者訓練、地域の中小企業労働者を主たる対象とした高度なものづくり訓練に特化していくことが必要である。
- ・ さらに、機構の行っている多様な職業訓練は、地域の中小企業や、労働者にとって大きな役割を果たしているにもかかわらず、地域の産業界や教育界等との連携やPRが十分なされていないため、全体的な認知度も低い。
- ・ 国は、日本の国際競争力を高める観点からも、今後、積極的に地域における産業界や中小企業とのネットワークの形成や、工業高校等の支援、教育訓練機関との連携などに取り組み、真に地域の役に立つ人材育成機関としての姿を確立しなければならない。

(2) 職業訓練事業運営の重点

- ・ 上記のような基本的な考え方をベースに、国としては、特に次のような点を重点として、今後の職業訓練の運営を行っていく必要がある。
- ・ 第一に、離職者訓練については、量的には、機構がその約8割を実施し、就職率も都道府県を上回る実績をあげている。
また、雇用情勢の急激な悪化等に対応した緊急時の訓練は、地方議会での予算成立の手続きが必要となる都道府県や競争入札等の手続きが必要となる民間教育訓練機関と比べれば、国は迅速に訓練を実施することが可能である。機構は、今後とも、全国ネットワークを活かし、迅速かつ効果的な訓練に努めるとともに、状況に応じて指導員や訓練資源を柔軟に投入し、地域を支える役割を果たしていく必要がある。
- ・ 第二に、ものづくり分野においても、近年、技術の進歩、事業の高度化・高付加価値化、コスト競争等により、機械・設備の高度化、生産プロセスの合理化・効率化の要請が高まっている。このため、訓練に要する機械・設備の高価格化に加え、新素材など材料の性質、生産管理・品質管理などの知識・技能が重要になるなど幅広くなっており、機構は、民間や都道府県では保持が困難な機械・設備、ノウハウを活かし、全国のものづくり中小企業の水準の底上げを図っていく必要がある。
- ・ 第三に、都道府県ごとに訓練実績に大きな差が存在しており、財政力や訓練マネジメント力に大きな違いがある中で、都道府県に職業訓練の実施をすべて任せてしまう場合には、職業訓練の質・量の両面において、地域間格差が更に拡大するおそれがあり、国が責任を持って実施することにより、地域間格差の拡大を防止していくことが重要である。
- ・ 第四に、職業能力開発総合大学校で研究・蓄積している職業訓練技法やPDCAサイクル等訓練の質の保証システムは、ISO国内審議委員会によれば、我が国で他に例のないものである。こうしたノウハウを我が国の財産として発展させることが職業訓練全体の水準の維持・向上に不可欠であり、これにより、教育訓練分野のISO規格化など国際的な動きにも対応していくことが求められる。
- ・ 第五に、上記のような職業訓練の様々なノウハウや多様な訓練施設を全国ネットワークで結ぶことにより、訓練水準を高めつつ、スケールメリットを活かした設備や職員の配置等が可能となっている。特に、職業訓練指導員については、全国規模で異動することを通して、相応のポストに配置され、指導員の専門能力をキャリア・アップさせるメリットが大きい。他方、小規模県では、異動が限定され、指導員の固定化により技能が陳腐化するとともに、ニーズに応じた訓練コース内容の見直しも

行われなため、訓練内容自体が陳腐化するおそれがある。仮に民間や都道府県に移管し、個別に分割した場合には、このようなメリットが失われ、かえって非効率な業務運営となってしまう。国は、こうした全国ネットワークのメリットを活かし、全国的な公共職業訓練水準の維持と担保を図っていく役割を果たしていかなければならない。

(3) 個別の施設等ごとの方針

以上の総論を踏まえ、個別施設ごとの方針は以下のとおりである。

① 職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）

- ・ 雇用のセーフティネットとして国の責任の下で、全国ネットワークにより一定水準の訓練を確保できるような形で実施する必要があるが、都道府県や民間が希望し、かつ、訓練水準を維持して運営・実施できるものについては、これらへの移管を検討することが適切である。
- ・ ただし、雇用対策を実施している職業安定機関等との連携を考慮しつつ、原則として、各都道府県1つのポリテクセンターを設置する（地理的条件等にも配慮することとする。）など、全国ネットワークにより、重要な雇用のセーフティネットとしての職業訓練の実施を確保できる体制を整える必要がある。
- ・ さらに、各ポリテクセンターの運営について、地域の中小企業団体を含めた使用者代表、労働者代表、教育訓練機関及び自治体などから成る協議会を設け、その意向を踏まえて行うことを検討する必要がある。

② 職業能力開発大学校・附属短期大学校（ポリテクカレッジ）

- ・ 現在職業能力開発大学校において行っている高度なものづくり分野の訓練は、施設・設備に相当のコストがかかるだけでなく、訓練コースの設定・更新、指導員の能力など高度の水準を要するため、現状では、民間教育訓練機関や都道府県では対応が困難であるとの声が強い。このため、そうした要請に応じて、国が自らの責任において、引き続き実施することが妥当であり、原則として、各ブロック1箇所程度はものづくりの拠点として職業能力開発大学校を配置することが適当である。
- ・ また、職業能力開発大学校の訓練内容については、生産現場のプロ、リーダーを養成する観点から、これまでの高度な技能のみならず、(イ) 生産管理や品質管理の向上、(ロ) 仕事の教え方、仕事の改善の仕方などを含め、民間企業に就職して、技能継承をはじめ、幅広い実践力を発揮できる人材の育成についても、より高い水準を目指していくべきであり、今後も、その必要性は極めて高い。
- ・ 附属短期大学校についても、基本的には、職業能力開発大学校と同様に、今後とも国が自らの責任において引き続き実施することが妥当であると考えられるが、現在も都道府県で実施しているものが存在することから、一部のポリテクセンターと同様に、都道府県や民間が移管を希望し、かつ、訓練水準を維持して運営・実施できるものについては、これらへの移管を検討することが適当である。

- ・ なお、移管の検討に当たっては、ポリテクカレッジが県域をまたいで広域的に人材を集め、かつ、供給していることを踏まえ、県に移管されたとしても、その点について配慮することを条件とする必要がある。

③ 職業能力開発総合大学校

- ・ 指導員養成のための施設であることを踏まえ、その在り方を抜本的に改革する。また、民間も含めた指導的立場を担う人材の育成については、職業能力開発大学校において実施する。
- ・ すなわち、職業能力開発総合大学校は、(イ) 短期の指導員養成研修、(ロ) 指導員の再訓練（高度の研究課程を含む）、(ハ) 調査・研究を行う組織として、再編する。
- ・ 上記の抜本的な改革と併せて、資産の有効活用について検討することが適当である。
- ・ 具体的な改革としては、例えば、現在の4年制の長期課程を廃止し、職業能力開発大学校等の卒業生のうち新たに指導員となる、あるいは、見込みの者等を対象とする短期間の指導技法等の研修に切り替えるなどにより、当該研修を受けたもののほとんどが指導員として就職するよう、指導員養成の在り方を抜本的に見直す。
- ・ また、再訓練については、機構のみならず、都道府県も含めた公共職業訓練指導員の最新技術へのキャッチアップや職種転換等の指導員の能力向上のため、対象者の拡大、内容の充実等、さらに強化し、都道府県や民間の職業訓練への支援を強める。
- ・ また、上記の他、国の雇用対策の観点から実施する先導的訓練のカリキュラムの開発や調査・研究等についても、今後さらに必要性が増すと考えられるところであり、そうした取組の充実を図る。
- ・ 職業能力開発総合大学校では、訓練指導技法の研究を行うほか、職業能力開発に係る調査・研究として、企業ニーズの把握から訓練コースの設定・評価・見直しに至るPDCAサイクルを軸とした職業訓練の質を保証するシステムの確立に取り組んでいる。
- ・ 前者は、日本で他にはない唯一のノウハウであり、また、後者については、現在、国際的に民間教育訓練機関を対象としたISO規格化が日程にのぼる（2010年にも採択される可能性がある）中で、『民間も含め唯一、国内に存在する訓練の質の保証システムである』（ISO国内審議委員会）と評価されている。
- ・ こうした訓練に係るノウハウの蓄積は、今後の職業訓練の発展を図る上で重要な財産であり、機構のみならず、大学、ものづくり関係機関、

教育訓練機関等と連携して、さらにその蓄積を進めるとともに、都道府県や民間の教育訓練機関に広く還元を図っていく必要がある。

④ 民間教育訓練機関への委託訓練

- ・ 地方分権を推進する観点から、訓練内容が定型化しているものや、モデルカリキュラム等に従えば実施できるものについては、原則として、都道府県に移管する。
- ・ 一方、国の雇用対策の観点から実施する先導的な訓練や、標準的なモデルカリキュラムの開発・試行が必要な訓練については、機構が直接委託することが効率的であり適当である。
- ・ 上記の方針に基づき、現在の委託訓練について、委託訓練の就職率（特に期間の定めのない雇用）など訓練実績が低下しないよう評価を行いながら、セーフティネットとして必要なレベルを維持するための統一的な基準を示した上で、都道府県からの委託割合が増える方向で、順次見直しを実施する。
- ・ ただし、都道府県の事務負担が急増しないよう、個別の移管に当たっては、委託先である民間教育訓練機関や相手先の都道府県と良く調整しながら、移管を進めていくことが必要である。

(4) 都道府県や民間での実施可能性

① 施設内訓練を都道府県や民間へすべて移管する場合の問題点

- ・ 職業訓練施設を都道府県や民間に移管する場合には(2)で示した機構の特徴が失われることとなるが、このほか、実務的問題として、次のような職員や財源上の解決すべき問題があり、移管が実現できる都道府県は一部に限られる可能性がある。

(職員の移管に関する問題)

- ・ 現在機構に勤務する指導員は、全国異動のため、職務命令により地方での勤務を行っているが、都道府県で職員を受け入れようとしても、希望地域の偏りや民間転職等により、都道府県移管希望者を十分見込むことは困難であり、都道府県が必要な人材を確保できる保証はない。
- ・ また、都道府県の職員の定員事情にも厳しい状況の中で、希望者がいても、常勤での採用は困難であれば、条件面での折り合いも難しくなる。身分の移管が円滑にいかない場合には、これら指導員の雇用に支障を生ずることになりかねない。

(職業訓練業務の移管に伴う財源の問題)

- ・ 現在機構が実施している職業訓練業務について、都道府県に移管し、都道府県が独自に訓練を行う場合に、事業主負担のみの雇用保険二事業からの支出で対応することについては、財源負担者である事業主団体の代表から強い反対の意見があり、全額補助は当該団体の理解が得られない。
- ・ 一方、都道府県からは、財源については、必要経費を全額確保すべきとの意見があった。
- ・ 職業訓練業務の移管に伴う財源の問題については、現在機構の行う職業訓練関係経費は、事業主負担のみの雇用保険二事業である能力開発事業により支出されていることを十分踏まえ、今後、財源負担者である事業主や都道府県の意見、他制度との均衡等も考慮しつつ検討することが必要である。
- ・ なお、当初、職業訓練業務を移管できたとしても、県の施設として同化する中で、財政力やノウハウ等により、職業訓練の質・量両面で格差が生じ、国全体として、現在よりも職業訓練の質・量が低下するおそれがあり、こうした点も十分踏まえる必要がある。

(財産の移転に関する問題)

- ・ 現在の職業能力開発施設は機構が所有しているが、都道府県に移管する場合には、これらの施設・設備についても都道府県に適正価格で買い取ってもらうことが原則である一方で、施設・設備は高価なものが多いことから、負担することが困難な都道府県も存在すると考えられる。

② 一部の施設の移管の際の留意事項

- ・ なお、都道府県にすべて移管する場合ではなく、一部の施設について移管を検討する場合であっても、上記のような問題点が存在するため、個別の施設の移管に当たっては、施設ごとに都道府県との綿密な協議を行い、着実に実施できることを確認して移管する等、慎重な対応が不可欠である。

③ 移管に伴う業務の負担と混乱

- ・ 実際に職業訓練施設の移管を行うについては、実施訓練職種・レベルの確認、それに応じた指導員と施設・設備、財源の確保が不可欠である。
- ・ しかしながら、職員の問題1つとっても、移管できる指導員の受入条件の調整、決定、募集、民間からの補充、必要に応じた研修、再研修が必要になる。さらに、全国ネットワークで蓄積してきたノウハウの更新、メンテナンスの方法についての伝承なども必要となる。
- ・ これに加え、財源についての調整や都道府県による財源の確保、それに応じた人員や施設・設備のあり方の見直しなども必要となってくる。
- ・ 上記のように、施設の移管に係る調整等に当たっては、過去の例からも、機構及び都道府県に多大な時間と労力を要するものであり、全国の施設について移管を強行すれば、組織全体の大きな混乱をもたらし、現下の最大の課題である離職者訓練の実施などの機能を麻痺させかねず、その間の職業訓練機能をどのように保障するのかという問題が生じることとなる。

4. 職業訓練以外の業務

職業訓練以外の業務については、職業訓練の運営に関連し、これを効果的に推進する上で必要なものについては、効率的な運営を図り、存置する一方、その他の業務については、基本的に廃止又は他組織へ移管する方向で、更に検討を進めていくことが適当である。

(1) 事業主への相談・援助業務

雇用管理に係る相談・援助は、公的機関としての性格を有し、当該業務を最も効率的に実施できる全国一律の組織に移管する方向で検討する。

能力開発に係る相談・援助は、職業訓練についてのノウハウを有する機構が実施することが効率的であることから、引き続き実施する方向で検討する。

なお、地域職業訓練センターについては、中小企業が教育訓練を行う貴重な施設であることから、施設の稼働率等を基準として、一定の稼働率に満たない施設については、廃止・移管等について検討することが適当である。

(2) キャリア・コンサルティング業務

職業訓練と一体として実施することが効果的であり、機構が実施する方向で検討する。

(3) 訓練生への融資（技能者育成資金）

職業訓練と一体として実施することが効果的であり、機構が実施する方向で検討する。

(4) 勤労者財産形成促進業務

勤労者の福利厚生の充実に十分なノウハウを有する組織への移管について検討する。なお、財形教育融資については、廃止も含めて検討する。

(5) 雇用促進住宅

既に廃止を決定済みであるが、廃止までの間の業務については、他法人での実施は困難であることから、機構が暫定的に実施する方向で検討する。

(6) 私のしごと館

「私のしごと館のあり方検討会」の検討結果を踏まえ、民間委託契約期間（平成22年8月まで）終了後は、国の事業としての私のしごと館事業を廃止する。（更なる国費（事業主拠出の雇用勘定）を支出しない。）

その際、巨額の解体費用や違約金等更なる費用の投入を招くことがないよう、①委託契約期間の遵守、②建物を取り壊さないこと、③建物の有効活用に向けた検討という点に最大限配慮する。

Ⅲ 組織のあり方

- ・ 機構の組織のあり方については、昨年閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」において、「法人形態の在り方については、雇用のセーフティネットとしての職業能力開発施設の設置・運營業務について、ものづくり分野を重点に、地域の民間では実施していないものに特化するとの観点から、その必要性について評価を行い、その結果を踏まえ、法人自体の存廃について1年を目途に検討を行う。」とされているところである。
- ・ その評価結果については、Ⅱにおいて詳細に検討したとおりであり、雇用のセーフティネットとしての職業訓練施設・運營業務については、基本的に全国的ネットワークを活かし、国の責任の下に実施すべきこと、特に、ものづくり分野の訓練については、民間教育訓練機関がほとんどないことや、高度化に対応した設備・機械、ノウハウ等の点で、基本的に、国レベルの対応が必要であること、都道府県や民間の職業訓練との関係では、重複の排除を徹底するとともに、これを支援・育成し、効果的に実施できるものは移管すべきことが確認できた。
- ・ 全体として、雇用のセーフティネット確保、ものづくり支援の観点から、国の責任の下で公共職業訓練の運営を行うことが必要不可欠であるという点では、委員の意見は一致している。
- ・ 他方、国の責任の下で、公共職業訓練を行う実際の担い手として、現在の雇用・能力開発機構がふさわしいかという点については、かつて、勤労者福祉施設の設置・運営などについての様々な厳しい批判を受けたことに謙虚に耳を傾けるとともに、現在の職業訓練業務についても、国として真に実施する必要があるものに集中し、経営意識・理念の徹底を図る必要がある。
- ・ もとより、上記施設については、行政や政治の基本的方針により設置されたという面があるが、機構自体についても、業務及び施設の効率的運用という面で創意工夫や厳しいコスト意識に欠けていたことは、衆目の一致するところである。
- ・ したがって、国の責任の下で公共職業訓練を担う組織のあり方については、次の方針に従い、ゼロベースでの抜本的な見直しを行い、国としての責任を果たせる効果的な組織として出直す必要がある。
- ・ 第一に、今後は国の事業としては、職業訓練関係業務に特化し、その他の業務は、廃止又は移管する。
- ・ 第二に、国の雇用対策や、ものづくり支援の一環としての訓練政策を担う組織とする必要がある。具体的には、国が業務運営の目標等を指示し、急激な雇用悪化や災害等の緊急時には国の要請のもとで対応できる体制を

整えるなど、国が一定の関与を持つ仕組みが必要である。

- ・ 第三に、勤労者福祉施設の設置・運営などについての様々な批判を受けたことを踏まえ、財源を拠出している使用者の代表者や実際のユーザーである中小企業や労働者の代表者、即ち、労使による組織の運営への参画とコントロールが可能な仕組みを導入する。
- ・ 第四に、職業訓練関連業務自体についても、多くの施設・設備を有しており、こうした施設・設備の無駄の排除、効果的な運用のため、外部専門家からなる第三者委員会を設けるなどにより、資産の効率的な管理の徹底を図る。
- ・ 第五に、国としての訓練ノウハウを活かし、真に地域に貢献する公共職業訓練を実施できる組織とするため、各施設ごとに地域の中小企業団体、各種教育訓練機関の声を反映できる協議会を設けるなどにより地域との連携を深め、特に、ものづくり分野については、日本の国際競争力を高める観点からも、中小企業施策や教育施策とのより一層の連携を図る。

IV まとめ

政府においては、この報告を踏まえ、具体的な組織の在り方を含めて、最適な改革案を実施することを要請する。

最後に、雇用のセーフティネットとしての職業訓練や我が国産業の国際競争力を支えるものづくり分野の職業訓練が適切に行われるよう、国として、省庁の枠を越えた最大の努力がなされることを希望する。

「雇用・能力開発機構のあり方検討会」構成員

- 秋葉 英一 全国専修学校各種学校総連合会理事・総務委員長
- 座長代理 今野浩一郎 学習院大学経済学部教授
- 上原 洋一 東京都中小企業団体中央会理事
(上原ネームプレート工業株式会社代表取締役)
- 大久保幸夫 リクルート ワークス研究所所長
- 川本 裕康 日本経済団体連合会常務理事
- 清成 忠男 法政大学名誉教授・学事顧問
- 古賀 伸明 日本労働組合総連合会事務局長
- 佐伯 満孝 愛媛県経済労働部長
- 志治 孝利 愛知県産業労働部労政担当局長
- 座長 庄山 悦彦 株式会社日立製作所取締役会長
- 住田 裕子 弁護士
- 高本 隆 石川県商工労働部長
- 千葉 茂 日本工学院八王子専門学校長
- 本田 一男 全国産業人能力開発団体連合会専務理事
- 山田 真哉 公認会計士
- 渡辺 祥二 日本商工会議所労働小委員長
(豊田商工会議所会頭・大豊工業株式会社相談役)
- (五十音順 敬称略)