

アジア諸国における若年者を対象とした職業訓練政策

1. 職業訓練政策の背景

再編が進む教育訓練政策

アジア諸国の能力開発政策は、近年、大きく変化してきている。各国政府は、これまでも国家の経済開発を進めるうえで人的資源の開発を重視してきたが、90年代後半の経済危機を転機として能力開発政策の再編を進めてきた。

それには、二つの背景があった。第一に各国政府は、経済危機後の失業率の上昇のなかで、増大する失業者が新たな雇用機会を獲得できるように能力開発政策を強化した。たとえばインドネシア政府は、国家主導の教育訓練によって労働力の質的向上をはかる政策を重視し、職業訓練調整機関、国家職業訓練制度、国家資格制度の確立に取り組んでいる。

第二には、経済危機を乗り越え、経済が新しい成長軌道に移行するなかで、企業が激化する国際競争に対応するために人材ニーズの高度化を進めているにもかかわらず、既存の能力開発体制が、したがって、そこで育成された人材がそれに適応できていないという状況が明確になり、政府はそれに対応する必要がある。

たとえばタイ政府は、技術・技能を有した人材の不足が経済成長の足かせとなりつつあるとの認識から、マレーシア政府は、2000年から始まる第8次マレーシア計画のなかで、知識集約型の経済を実現するには高度人材の増強をはかる必要があるとの認識から、能力開発政策の強化を打ち出した。シンガポール政府は、1999年に作成された「マンパワー21計画」のなかで、労働者の生涯にわたるエンプロイアビリティの向上をはかるために能力開発を重要な政策的課題として位置づけた。さらに韓国政府は、2004年から始まる中期雇用政策基本計画のなかで、生涯職業能力開発体制を構築し、年間300万人に教育訓練機会を提供することを政策目標としてあげている。

教育訓練政策の重点は若年者

こうしたなかで特に問題になったのは、若年者に対する政策である。それは若年者の失業問題が他の労働者層に比べて深刻になっているからである。90年代後半の経済危機以降、各国とも雇用状況が改善しているものの、若年者の失業率は高い水準にある。

若年層の失業問題の背景には、各国共通して二つの面がある。第一に、人口の年齢構成上の要因とともに、農村部から都市部へ移動する若年層の増加などを背景として労働市場に参入する若年層が増大している。政府にとって、彼ら(彼女ら)に就職できるだけの能力を身につけさせることは重要な政策課題になっている。

それに加えて第二に、経済の高度化をはかるために高い技能・技術をもつ人材に対するニーズが拡大しているにもかかわらず、若年者がそれに対応できていないという問題が表面化している。これには二つの側面があり、一方では、人的ニーズの高度化のなかで学歴水準の低い若年者にとって雇用機会を得ることが難しくなるという問題があり、これに対して能力開発政策を強化して、若年者の能力水準を全体的に底上げすることが重要な課題になる。

他方では、大卒者等の高学歴若年者の雇用も問題になっている。これまでの高学歴若年者は、少数エリートとして良好な雇用機会を獲得できていた。しかし、高学歴化が進み高学歴若年者の供給が増加するなかで、彼ら(彼女ら)が高度化する企業の人材ニーズに適応できていないという問題が深刻化している。

たとえばタイでは、大卒者はこれまで社会のエリートとして位置づけられ、政府等の公共機関中心に就職してきたが、彼ら(彼女ら)の就職先は民間に移りつつある。しかし、彼らの能力が民間の人材ニーズに適応できていないという問題が出てきており、それに対応するための職業訓練が重要な課題になっている。また韓国では、大手企業が典型労働者の採用を絞り、非典型労働者を拡大するという方向で雇用政策の再編を進めるため、高学歴若年者の雇用問題が深刻化し、政府は若年者失業問題に対応するための職業訓練政策を打ち出した。

2. 職業訓練の政策と実施体制

職業訓練政策

職業能力の開発をねらいとする各国の能力開発政策は、一般的に、学校教育機関で行われる職業教育と訓練機関で行われる職業訓練からなり、両者は教育省と労働省(あるいは人的資源省)等のように異なる政府機関が担当しているが、ここで主に職業訓練について注目している。

各国の職業訓練政策の特徴は二つの観点から整理できる。第一には、どのような労働者等に対して、どのような職業訓練サービス(訓練内容、訓練期間など)を提供するのかがであり、これによって訓練プログラムの構成が決まる。第二には、第一で決まった個々の訓練プログラムにどの程度の資源を配分するのかがであり、これによって、どのようなプログラムに重点を置くのか(したがって、重点的にどのような労働者にどのような訓練を行うのか)が決まる。以上の観点から職業訓練政策を捉えると、各国の職業訓練ポートフォリオの特質が明確になり、図表1に韓国の例を示しておいた。

職業訓練の実施体制

つぎに問題になるのは、このような職業訓練をどのように企画し、実施するかである。いずれの国でも、職業訓練の企画と総合調整は中央政府が担当するが、職業訓練を実施する体制は国によってかなり異なり、その違いは、職業訓練が公的訓練機関によってどの程度担われ、どの程度が外部機関に委託されるのかによって規定される。図表2は、各国の職業訓練の実施体制を整理したものである。

第一のタイプは、職業訓練が公的訓練機関中心に行われている「公的訓練機関主導型」であり、タイ、マレーシア、インドネシアがこれに当たる。さらに、これらの公的訓練機関が中央政府の管轄下にあるのか、地方政府の管轄下にあるのかによって分かれ、前者の「中央集権型」がタイとシンガポールであり、後者の「地方分権型」がインドネシアである。その対極にあるタイプが、職業訓練の実施に公的訓練機関が関与せず、外部機関に委託する「外部委託型」であり、シンガポールがこれにあたる。最後のタイプは、職業訓練は公的訓練機関によっても行われるし、外部にも委託される「公的機関・外部委託混合型」の韓国であり、前述の公的訓練

機関主導型と外部委託型の中間型に当たる。

3. 公的な技能資格制度

技能資格制度の特徴

各国は以上の職業訓練体制と並行して、公的な技能資格制度を整備しており、そこには国を超えた共通性と国による多様性が見られる。技能資格制度の特徴を明かにするには、次のような視点が必要である。

- ① 同制度はどの範囲の労働者を対象にしているか（対象範囲の視点）。これには、どの範囲の職種を対象にするのかに関わる「ヨコの範囲」と、どのレベルの労働者までを対象にするのかに関わる「タテの範囲」がある。また後者の場合には、製造業を例にとると、生産労働者を対象にする「浅い範囲」の場合と、高度な技術者までも対象にする「深い範囲」の場合がある。
- ② 対象労働者の技能をどのような基準で評価するのか（評価基準の視点）。
- ③ その評価に基づいて、対象労働者（あるいはその技能）を幾つのランクに分けるのか（ランク数の視点）。
- ④ どのような運営体制で技能を評価し、資格を付与するのか（運営体制の視点）。

第一の「対象範囲の視点」からみると、中国、韓国、シンガポールが対象範囲(ヨコの範囲)を広く設定している国であり、それに比べるとタイとインドネシアは狭く設定している国である。

第二の「ランク数の特長」は「タテの範囲」と関連が深い。中国、韓国、マレーシアは5ランクの、タイとシンガポールは3ランクの資格制度をとっているが、この違いは「タテの範囲」の違いを反映している。すなわち、3ランク制をとる2カ国が生産労働者を対象にする「浅い範囲」の制度をとっているのに対して、5ランク制をとる3カ国は生産労働者から技術者までを対象にする「深い範囲」の制度をとっている。しかも5ランク制をとる国でも、生産労働者に対しては3ランクとしているので、生産労働者レベルは3ランクに、技術者レベルは2ランクに分けるという点で国間の共通性は高い。

第三に、こうしたランク分けの共通性に対応して、技能評価の基準についても、国間である程度の共通性があると考えられ、タイ等のように「基礎レベル」「一人前レベル」「上級レベル」とするのが一般的であろう。しかし、こうした技能資格が実務能力を反映できているのかという反省から、評価基準を「仕事のできる能力」に組替える動きがみられる。「コンピテンシー」を軸に能力評価基準を組み直したインドネシア、英国の技能資格制度（NVQ）をベースにして国家技能検定システムを構築したシンガポールはその例にあたる。

以上のように、どの国においても公的な技能資格制度が導入され、同制度は労働者の能力を評価するとともに、職業訓練との関係をはかることによって、労働者の能力開発を促進するうえで重要な役割を果たしている。しかし、同制度がどの程度の広がりや機能をもつかについては、国間でかなりの格差があるというのが現実である。

教育と訓練を結合する新しい資格制度の動き

以上の伝統的な技能資格制度に加えて、職業教育とリンクする技能資格を整備する動きがでてきている。その典型がタイの OPEN SYSTEM である。同制度は 2004 年から試験的に導入されているもので、「現場で使える能力」を重視した能力基準を設定し、それに基づいて能力を認定し、認定を職業教育機関の単位として認める能力認定制度である。これは職業訓練と職業教育を結合する新しい試みであり、こうした動きは若年者対象の能力開発プログラムにもみられる。

詳細は後述するが、中国等で行われている「インターンシップ」は大学等の学生が、またタイ等で行われている「デュアル・システム」は職業教育機関の生徒が、企業等での実務訓練を通して実務的な職業能力を習得するための、職業教育と職業訓練を結合した能力開発プログラムである。このように教育と訓練の融合化と体系化が進むという新しい動きが出てきている。

4. 若年者のための教育訓練プログラム

教育訓練プログラムの類型化

前述した職業訓練の実施体制のなかで、各国政府は若年者に対して、どのような職業訓練プログラムを提供しているのか。その構成は、どのような若年者を対象に、どのような方法で訓練を実施するかによって決まる。訓練対象者には、学校教育に就学中の若年者、就業前の若年者、在職している若年者、失業している若年者の 4 タイプがあり、実施方法には、訓練センター等で訓練する Off-JT 型と、企業における就業(OJT)と訓練センター等での Off-JT を結びつけた訓練・就業結合型の 2 タイプがあるので、それらを組み合わせることによって、図表 3 に示してあるように職業訓練プログラムを体系的に捉えることができる。さらに同図表にしたがって、各国が実施している若年者対象の主要な職業訓練プログラムを整理すると図表 4 になる。

それをみると、各国とも、就業前の若年者を対象に長期にわたり訓練する養成訓練型のプログラムを実施しており、同プログラムが若年者を対象とする最も中心的な職業訓練になっている。しかし、それ以外については、在職者訓練、失業者訓練が必ずしも若年者のみを対象にする訓練プログラムではない等の事情から、各国政府が共通して整備している若年者向けプログラムは少ない。そうしたなかにあって、注目される若年者向けプログラムがあるので、それらを紹介しておきたい。

若年失業者(未就業若年者)対象の Off-JT 型訓練

主に、学校を中退あるいは卒業した後に就業していない若年者を対象にした職業訓練であり、マレーシアでは、青年・スポーツ省管轄下に 18 歳から 25 歳の若年者(とくに学校中退者)を対象にした訓練センター(国立青少年技能校)が設置されている。

さらに体系的な職業訓練を整備しているのが韓国である。第一の「就業訓練」プログラムは、大卒未就業者など雇用保険未適用の若年者失業者で、職業安定機関に求職登録をした者を対象に行う職業訓練である。第二は、進学せずに中途脱落した若年者を対象にした「委託訓練」である。この訓練は大韓商工会議所傘下の訓練施設と民間の訓練機関に委託されており、製造業

などの技能人材の育成を目的に実施されている。

訓練・就業結合型の訓練プログラム

つぎは訓練・就業結合型プログラムであり、それには注目される二つの動きがある。第一は、訓練センターでの Off-JT と企業での OJT を組み合わせた欧州の徒弟制度やデュアル・システムに似たプログラムであり、韓国の「2+1プログラム」、タイの「デュアル・システム」、シンガポールの「見習制度」がこれにあたる。

韓国の「2+1プログラム」は、実務的な知識とスキルを習得することをねらいとして、技術職業高校で2年間学習した後に、1年間を企業で実務研修(OJT)を行うというプログラムである。タイの「デュアル・システム」は、職業高等学校、高等専門学校での教育と企業での実務研修を組み合わせた職業訓練プログラムであり、教育課程(職業高等学校3年、高等専門学校2年)の半分以上は実務研修に当てられる。2003年度には対象学生数が43,000人の規模に達している。シンガポールの「見習制度」は、文部省傘下の技術教育機構あるいは同機構が認可する訓練センターでの Off-JT と企業での OJT を組み合わせたプログラムである。

雇用・訓練結合型のもう一つのタイプは、大卒者を対象にしたインターンシップである。韓国では経済危機の時に未就業青年を対象に始められたが、現在では、中小企業と大卒者を結びつける機能が注目され、大学3,4年生を対象に6ヶ月間のプログラムとして実施されている。また中国では、大卒者が急増し、彼ら(彼女ら)に十分な雇用機会を保証できないことが心配されている。それを受けて上海市は2002年から、就職先が決まっていない大学4年生を対象に、通常3~6ヶ月の期間でインターンシップを実施している。その後、大卒者の就業能力を高めるための訓練プログラムとして評価され、全国的な広がりを見せている。

非雇用型の訓練プログラム

これまで説明して訓練プログラムは、雇用労働者としての能力を開発するためのプログラムであったが、最近では、起業を促進するための訓練プログラムが注目されている。中国では、若年労働者を主な対象にして、起業あるいは自営業に必要な基礎的な知識と能力を訓練するためのプログラムが作られており、同プログラムはILOの「SYB訓練」がベースになっている。

同様の動きは他の国でもみられ、雇用労働者にのみ目をむけてきた職業訓練が、非雇用型の就業者にも範囲を拡大してきている新しい動きである。

5. 結論

職業訓練政策の新しい動き

これまでアジア各国の職業訓練政策、とくに若年者対象の職業訓練政策の現状について明らかにしてきた。それをみると各国の政策は幾つかの方向で変化しつつあり、その変化は、経済のグローバル化が進むなかで変化し、高度化する人材ニーズに能力開発政策を適応させる動きである。

まず人材ニーズが高度化するなかで、労働者のエンプロイヤビリティの向上をはかるために能力開発を強化するという動きがみられ、とくにその必要性は、これから就業しようとする若

年者で求められている。また同時に、将来の雇用の不安定性が増していることから、労働者が長い職業キャリアにわたってエンプロイアビリティを維持できるように「生涯にわたる能力開発」が重視されている。

さらに、能力開発の実施の面でも新しい動きがみられる。これまでの能力開発政策は、職業教育は学校教育機関で行ない、職業訓練は訓練機関で行うという「教育と訓練の分離」と、労働者は教育訓練機関での教育・訓練を終えた後に雇用され、企業等で働きながら実務能力を習得するという「教育・訓練と雇用の分離」の原則をベースにして作られてきた。しかし、こうした能力開発政策は「教育と訓練」を融合する、「教育・訓練と雇用」を融合する方向で再編されつつある。

すなわち職業教育では「school to work」が問題になり、インターンシップの拡大のように訓練との統合化を進め、また職業訓練では、訓練で得た能力を学校教育の資格に認定するなど職業教育との連携を進めつつあり、職業教育と職業訓練は、教育・訓練内容と資格認定の両面で融合化の方向で変化している。他方では、教育訓練機関での Off-JT と企業等での OJT を組み合わせたインターンシップ、デュアル・システムなどの教育訓練プログラムが拡大しつつあり、「教育・訓練と雇用」の融合化は確実に進みつつある。

これからの課題

以上の能力開発政策の新しい動きを踏まえると、能力開発政策、とくに若年者対象の能力開発政策を充実させるための政策的課題が明らかになる。

第一には、能力開発政策を強化することについては広くコンセンサスができてきているものの、それを具体的な政策として実現するうえでの課題は多い。能力開発が人的資源に対する投資であるということを踏まえると、とくに、能力開発にどの程度の資源を投下するのか、その資源をどの教育・訓練分野に配分するのか(つまり「能力開発投資ポートフォリオ」)に関する政策が重要であるが、「適正な能力開発投資ポートフォリオとは何か」を決めることは難しい。

こうした場合には、国際的なベンチマーキングの方法が有効である。すなわち、能力開発投資ポートフォリオの国際比較を行い、各国がどのような特徴をもつ政策をとっているのかを相互に理解し、政策形成に役立てるのである。しかし、現段階ではそのためのデータを得ることは難しく、まずは能力開発投資ポートフォリオをお互いに比較するための国際的な協力関係の形成が求められている。

第二には、「教育と訓練と雇用の融合化」を促進するための政策を強化することである。「教育と訓練の融合化」のためには、まずは、教育と訓練を担当する政府機関の協力関係の強化は避けられない。それと同時に、「教育と訓練と雇用の融合化」の背景には、能力開発政策を変化し、高度化する企業等の現場における人材ニーズに適合させるということがあるので、現場が求める「仕事のできる能力(can-do-ability)」を明確化することが重要である。コンピテンシーの提唱はそのための試みの一つであるが、「仕事のできる能力(can-do-ability)」の評価方法の開発と、その結果を教育・訓練と資格認定に組み込むための仕組みづくりが重要な政策課題になろう。

また「教育・訓練と雇用の融合」については、訓練・就労結合型の訓練プログラムの経験が浅いアジア各国は、訓練の内容や実施体制から企業等における訓練生の諸条件の決定にいたるまで多くの課題を抱えていよう。したがって、より効果的な訓練・就労結合型プログラムをより上げるために、まずは、各国の経験を相互交流することが重要である。また、長い訓練・就労結合型訓練の経験をもつ欧州に学ぶことも有益であろう。

第三は技能資格制度に関わる課題である。「教育と訓練と雇用の融合化」にあわせて、学校教育上の資格と職業上の技能資格の連携を強化すること、「仕事のできる能力(can-do-ability)」に基づいて能力を認定する方向で制度を再編成することが必要であるが、それに加えて、以下の点を強調しておきたい。アジア各国間の経済交流が深まり、国境を越えた労働者の移動が増加しつつあるが、その傾向は今後ますます強まろう。そうになると、学校教育上の資格がそうであるように職業上の技能資格についても、将来的には、国間で調和をはかる必要性が高まると予想され、そのための準備が今後必要になるだろう。