

政府の立場から

松原 伸夫



政府側から技術委員会に、出席させていただきました厚生労働省職業能力開発局海外協力課の松原でございます。委員会を通して日本の政策と整合性のある議論がなされたという印象を持っております。そういったことも含めまして非常に総論的で端折った形になりますけれども、報告をさせていただきます。

先ほども報告がありましたけれども、技術委員会のバックグラウンドペーパーが事務局から提示されました。その主要内容は、「実用性に欠ける質の伴わない教育訓練」が「適切な技能を持たない労働者」による「低技能、低生産性、低賃金の仕事」をもたらし、そうした労働者を「経済成長や社会の開発への参加から排除」するという「下方循環」の状態から、いかに「技術革新、仕事の変化に対応した教育訓練」により労働者の「技能向上」を図り、「技術革新、生産性の伸び、企業の発展、技術変革、投資、経済の多様化、競争力の強化」を可能とし、ひいては「ディーセント・ワーク」を実現する「好循環」の状態に転換していくかが大きなテーマとなっていました。

技術委員会では、私は、主にIMECという先進国グループの政府関係者の間で意見集約をし、分担して先進国グループとして意見を申し上げる形で参加をさせていただきました。

IMEC諸国は二十数カ国ありますが、意見を取りまとめる役割の中で、我が国の試み、そして我が国で過去にあまりうまくいかなかったものも紹介しながら意見の集約に努めました。先進国政府グループ内での議論を紹介しながら話を進めさせていただきます。

好循環を持続させる技能開発の目標には、どのようなものがあるのかという議論では、1番目に労働市場における技能の需給マッチ。これは、どの議論においても政策の中核的な目標、ターゲットになるという認識では各国とも一致していたような気がします。

2番目は、労働者と企業の仕事の内容に対する変化への適応をどのように支援をしていくか。これは、基礎教育の段階から生涯にわたってエンployアビリティの維持と、実際に働く場を提供する企業の持続性をどのように保持していくかというもの。3番目は将来を見据えた労働市場のニーズをどのように把握して、いかにそれに対応できる能力を養い維持していくかというものが大きな目標になるといった話が進められました。

第1のテーマの結論にもなりますが、こういった好循環をつくり出す技能開発の課題については、一つはエンployアビリティの維持と向上です。エンployアビリティにはコア技能、コア技

*松原伸夫（まつばら・のぶお） 厚生労働省職業能力開発局海外協力課 海外訓練協力官

能というのは読み書き、基礎科学の理解力、コミュニケーション力、チームワークと問題解決能力等が含まれ、生涯学習と変化への適応能力を養う基盤となるようなものですが、これは技能開発の施策において前提となると、各国とも強調していたように思います。ここでは、エンプロイアビリティの向上・維持には、教育へのアクセス、訓練機会、動機、継続的な学習機会を有効利用できる能力と支援体制、習得技能の認証等が重要と報告書では結論付けられました。労働者にとってはディーセント・ワークを実現し、変化に対応するため、企業にとっては新技術に対応し、新しい市場へと参入するため必須なものということで意見が一致していました。

次に先進国に共通した課題として議論されたものは、若者が教育機関から労働市場へ移行する際に、どのような働きかけをしていくべきか、という事でした。具体的な対応としては、コア技能習得の機会づくり、キャリア形成指導、労働市場情報等が議論されました。このうち先ほど少し触れましたコア技能の向上、習得の機会づくりは、最近我が国でもニート、フリーターという不安定な就労を繰り返す層が多くなる中で、政策ターゲットの一つとなっています。

小杉先生のところの調査でも、コミュニケーション能力、もっと短く言えばチームワーク等で一緒に働く人との付き合いスキルが職業生活では重要とされていましたが、こういったものをいかに育てていくかが、先ず職業生活を安定させるポイントになるのではないかという議論がなされました。その後により高度な仕事に対応するための技能開発、技能のポータビリティの向上、これは技能を条文化して、標準化することは非常に難しいことですが、それを公正に適正に評価できる制度をつくっていくことが課題になるという議論がされました。

先ほどご紹介がありました委員会報告書では、雇用、技能開発とディーセント・ワークの結合に取組み、ある程度成果を出している国の政策目標として次の三つが挙げられています。

一つは、現状の労働市場ニーズにマッチした技能を供給していること。二つ目は、労働者と企業が変化に適応できるように支援すること。三つ目は、将来の労働市場ニーズの変化に対応できるよう能力を蓄積し維持すること。これは生涯教育訓練のテーマになるでしょう。こういった取組みが比較的各国で評価されている政策目標です。

次は、職場での技能向上、持続可能な企業、雇用の拡大を支援する上で政府が果たすべき役割についてお話をします。

一番目の「一貫した政策による積極的な生涯学習文化、技能と生産性向上の促進」ですが、これは中でもいちばん難しく、そのような風土をいかに醸成したらよいのか。そのようなところで問われたものが、我が国において労働者が生涯に渡って積極的に学習を受けている風土でした。我が国では相対的に自分自身に対するものも含めて教育訓練に熱心な労働者が多いものですから、そういった労働者の姿勢を紹介させていただきました。

二番目の「さまざまな職場で習得した技能を保証して証明する。」これは、ある職場で経験・修得した技能が、他の職場での技能の移転や正当な評価につながり、変化に対応した適切な雇用がなされるというものです。特に雇用の質の向上のための手段としても注目されていました。我が国の政策でいいますと技能評価制度、ジョブカード、それからYESプログラムという技能の公証制度などがこの方向にあると思います。

それから意外に各国とも苦勞していたものが、「企業及び労働者に対して自分たちの事業の一部

または責務として能力開発をとらえることを奨励するか、インセンティブをどのように導入するか」についてでした。この点については、我が国の労働者、企業に対する能力開発に関する助成金の取組みも紹介させていただき、先進国グループの意見に反映し、報告書の中でも政府の役割として挙げられました。そのほか、国際労働政策と批准の履行の働きかけ、技能向上に対する効果的な社会的対話を制度として支援することなどが政府の役割として挙げられました。

先ほどから、労働市場ニーズにマッチした技能開発というのが重要な課題として出てきましたが、教育訓練の場と企業の職場をいかにリンクさせた訓練プログラムを作るか。このこと一つを取っても、理論的には官民協力がマッチングの取組みの近道と言ってしまうわけですが、実際にこの協力関係を得ることには各国とも非常に苦勞しています。社会対話を含めて労使の理解を得ながら技能開発を行っていくことが、非常に大きな課題であり困難である、という議論がなされました。企業と労働者の能力向上を担う公共機関と民間との間のパートナーシップの有効活用が重要となりますが、我が国の例で言いますと企業実習と訓練機関での座学を組み合わせたデュアル訓練といったものがあります。2006年にはデュアル訓練を行った対象者の7割以上が就職に結び付いており、ある程度効果が上がっています。しかしながら、なかなか協力を得にくい面もあり、社会パートナーのご理解・ご協力の下に、有効な訓練システムをつくっていかなければいけないということを改めて痛感しました。

「労働市場で需要が多い技能を含む情報の収集、分析と普及」が政府の役割として挙がっていますが、私から先進国グループ内の議論で提起した問題は、需要を受講者のサイドから見るのか、それとも企業のサイドから見るのかで大きく異なるという点です。これは、訓練コースの民営化を考えるうえで避けられない視点です。例えば、我が国の訓練校では、受講者からみると、サービス産業をはじめとして用いられているIT技能に対する人気は非常に高くなっています。ところが職場を提供する側のニーズから申し上げますと、実は金属加工などの装置型で費用のかかる訓練コースに対する求人がむしろ多くなっています。そのような視点からの情報を収集・分析をして、実際に政府が担うべき公共訓練の中身にいかに反映させていくべきかが議論になりました。

「良質な基礎教育、早期からのコア技能の訓練の充実」、今回これを提起した政府が多かったことは印象的でした。コア技能については、一般的な学校教育とも連携して、職業に就くのに最低限必要となる基本的なスキル、職業レディネスを育てていくことの重要性が各国の共通認識として提起されました。

次に、低技能、低生産性、低賃金の雇用という悪循環にある「配慮が必要なグループ」の労働者の技能開発について、政府関係者の間で議論がヒートしたことを紹介させていただきます。報告書の原文を見ますと「インフォーマルエコノミーで従事する労働者」となっています。その場合、インフォーマルエコノミーで働く労働者とは何だろうか。先進国グループではこの解釈に困りました。我が国の場合、非正規雇用者も労働保護法規でカバーされていないわけではなくて、インフォーマル経済とまでは言えません。そこで、先進国グループで意見を集約する際には、「配慮が必要なグループ」という表現にしました。私とえば、国内の非正規労働者の問題を少し念頭に置いて意見集約に参加することにしました。ここでは、社会的セーフティネットの確保等による経済のフォーマル化やコア技能からの多様な訓練機会の提供、訓練のモジュール化・細分化による時間と費用面

での受講アクセスの向上、インフォーマルな職場等で習得した技能を認定して、フォーマルな仕事への移行の支援、訓練費、受講費用負担への援助、助成による企業の技能開発へのインセンティブの付与などの取組みを政府と社会的パートナーの協働で取り組むことが必要とされました。後ほど労使からの参加者から報告があると思いますが、この話題では労使間で議論がヒートしました。

途上国の労働者側の意見は、教育訓練に対する費用負担は政府と企業だけで行うべきであるというものでした。これが、労働者も応分の負担をすべきで、三者で相談をしながら決めていくべきだという使用者側の考えとの間でかなりの議論となりました。

次に、小杉先生のテーマとも重複しますが、学校から仕事への移行の問題には各国とも大きな関心を持っていました。アカデミック面に偏りがちな一般教育を経た後で、いきなり職場で必要とされる技能を習得させることは困難であることから、一般教育と職業訓練との間でもっとリンクが必要で有効と思われませんが、その実現には各国ともなかなか苦勞されているようです。豪からの参加者の代表が嘆いていましたが、豪では近年、教育省と労働省、つまり訓練部門と教育部門を一つの役所として統合したところ、それぞれのアプローチの仕方が異なって、教育内容で重点を置くべきものなどで意見調整が取りにくく、同じ組織の中でもがんにがらめになっているという報告を、委員会場で発言していたのが非常に印象的でした。

学校から仕事への移行の問題では、特に学校や職業生活からドロップアウトした者に対するコア技能取得の機会づくりなどの、いわゆるセカンドチャンスづくりを重要な取組みとして各国の意見が一致していました。厚生労働省が取り組んでいる「若者自立塾」というプログラムも同じ方向のものだと思います。

また、教育訓練の過程における職場体験、実習の場づくり。これにはデュアル訓練やインターンシッププログラムを各国が有効な試みと捉えていました。加えて、学校卒業者など若年者を労働市場に参入・適合させるためには、適切で良質な技能研修の提供や、労働市場に関する情報提供、キャリア形成指導、雇用支援サービスなどの諸施策、目標を明確にした包括的なアプローチが学校から仕事への移行への支援に有効ということでも意見集約ができました。ちょうど厚生労働省では、ジョブカードという新しい試みを始めようとしています。これは座学と実習を組み合わせた訓練、職務経歴や職業訓練、能力評価等の情報を就職活動に活用するものですが、こうした諸施策をパッケージにして非正規労働者やニートの就職につながる支援を試みようとしています。

これら基礎教育やコア技能を習得できなかった人々への習得機会づくり等の取組みは、言ってみれば当たり前のことですが、言うのは簡単であっても、実際にそれを実現していくためにどうしてつくりあげればよいかが進歩国の共通の関心事項となっていました。

この他には、グローバルな環境変化に対してどういう対応をするべきか、技能向上をさせるプログラムを実現させていくべきかという話題もありました。ここでの各国の意見は、生涯教育訓練、向上訓練の機会をいかに有効につくり、コア技能と生涯にわたるエンプロイアビリティの維持を図るかに尽きていたと思います。それを可能とするために二つの前提条件が指摘されました。一つは、グローバル化、技能向上と雇用の変化に与える影響とその対応に関して、社会対話が不可欠ということ。二つ目は、積極的な労働市場政策と合わせて社会的セーフティネットの整備、社会保護施策をとる必要があること、多くの国がこれらの前提が先ず必要であると指摘していました。

これらに関しまして、我が国の状況を少しお話しさせていただきますが、まずは、我が国の労働市場の二極化の問題。近年、正規雇用の方々が減ってきて、非正規雇用の割合が増えてきています。雇用の場の数はそれほど増えていない中で、パート、派遣、契約社員数はこれだけ増えているわけです。こういった非正規雇用の雇用の安定を図る取組みが必要とされています。

学校から仕事への移行に関しまして、我が国の状況についてお話しします。

特徴のひとつは労働市場参入時のステータスが、その後のステータスを決定してしまうという傾向があるということです。つまり卒業時に正規雇用に就かれた方々は、そのまま正規雇用を続ける傾向があり、いったん非正規雇用に就職して、そのあとに正規雇用に就かれる方は、JILPTの調査等を見ますと近年減少してきています。やはり中途から路線を変えることが非常に困難な状況があるようです。

それからもう一つ、これは企業側から見ると重要な問題ですが、相変わらず学卒者の定着率の低さの問題があります。これはかなり昔から「七五三」という言葉がありました。中卒で就職後3年たつと7割が辞めて、高卒で3年たつと5割、大卒で3割が辞めると言われていました。その傾向自体は変わっていませんが、最近の調査では、大卒で3年後には定着していない方が35%にまで上がっています。卒業後の雇用形態の移行については、正規で雇用された方々がそのまま定着するという比率はあまり変わっていないようです。ただ、非正規から正規へ雇用形態を変える方の数が減っています。大卒、高卒で比較すると、高卒者で減少しているという傾向があります。

もう一つは雇用慣行の問題があります、欧州諸国の方々とお話をしますと、卒業後すぐに学生が就職に至るといった慣行は必ずしも一般的ではない国もあるようです。

我が国の場合は、いわゆる第2新卒が企業の従業員の採用プロセスに入ることが、必ずしも一般的ではない状況が依然としてあります。そういった中で懸念されますのは一旦非正規労働者という形で仕事に就いてしまうと、正規雇用に移ることが困難な環境をつくってしまうことです。こうしたことから、フリーターもかなり高齢化してきています。こうした中で特に今年から厚生労働省が取り組もうとしていますのは、年長フリーターに対する常用雇用の支援と自立能力開発プログラムです。

これは、中小企業の人事担当者に対する年長フリーターについての理解の促進や、模擬面接による面接場面でのアピールの仕方の支援をすることや就職活動の方法の習得支援等を行って主体的に就職活動が展開できるように支援する拠点の設置、企業自習先行型訓練の実施などがその内容となります。

その他、フリーターの常用雇用化や若年者の雇用促進のための取組みには、若年者の雇用機会の拡大に対する周知公報、相談機能の強化、ネットカフェ等で寝泊まりする不安定就労者への就職支援、ハローワークにおけるフリーターの常用雇用化の支援の促進、ジョブカフェによる就職支援などがあります。

また、企業に必要とされる人材育成をプランニングしていただき、企業における実習と訓練施設での座学をうまく組み合わせて人材育成を図る実践型人材養成システムも実施しています。これらは、企業の協力がなければとても維持できないものです。

ところで、従来から企業が訓練を自らの責務として認識していたという、諸外国から見ると、我が国特有の慣行がありました。企業の余裕や雇用形態に対する考え方の多様化も関係していると思

いますが、総労働費に対する企業による教育訓練投資の割合が、以前と比べて、近年減ってきている傾向があります。一方、企業の職業訓練に対する積極的な取組みもあって、公側が実施する訓練プログラムは、我が国では他の先進国に比べて比較的限られたものとなっているようです。失業者に対する訓練プログラムへの公的支出の割合を対GDPで見ますと、我が国は0.04%であるのに対し、OECD全体の平均は0.17%です。限られた予算の中でいろいろな試みをしているわけですが、こうした取組みの強化が必要であるということがILOのみならず、OECDのレポートでも触れられていたと思います。

労働市場ニーズの把握と、それを反映させた訓練の実施に関する試みとして、公共訓練校では、PDCAサイクルを訓練管理に使用しています。企業の訓練指導員が協働で訓練ニーズの把握、実施、評価とその結果のフィードバックというサイクルを繰り返していくわけです。これによって継続的に訓練コースを労働市場のニーズに合うように更新していく試みを始めています。

こういったものの評価では、訓練を経た就職率が非常に大きな意味を持ちます。少し紹介させていただきますが、こうした官民協働で開発されましたプログラムは、離職者訓練では2007年の就職率は8割を超え、また、これは訓練短大の例ですが、学卒者訓練の就職率は98.4%、在職者訓練の受講者満足度は97%、もっと大きく分けて公共訓練全体では平成16年度で就職率が約8割、民間委託訓練ではそれよりもやや低いという結果になっています。

時間があれば大きなテーマである学校から職場への移行支援の試みをもっと紹介したかったのですが、時間がなくなりました。これについては、オリジナルで申し訳ないのですが、公共訓練校で実践されている就職支援の流れを示した「アビリティ訓練のニーズ調査から職場追跡調査まで」、「学卒訓練者の就職支援の流れ」を配布させていただきましたので参考にしてください。

いずれにしても、これらの試みは使用者の方々の情報提供、関与と協力、何よりもご理解がなければとても維持して効果を上げることができないものです。場違いかもしれませんが、こうした場をお借りしまして、皆様のご理解をいただき、労働市場のマッチングを達成するための試みにご協力をお願いできればと思います。

時間も押してきましたので、このあたりで終わらせていただきます。どうもありがとうございます。