

# 米国にみる個人のキャリア開発のための支援

## ——「個人主導」の訓練市場における競争と仕組み

職業能力開発総合大学校 谷口 雄治

### 1. はじめに

1992年、ブッシュおよびクリントン両陣営は共にアメリカの産業再生のためにJob Trainingを政策に掲げて選挙戦を戦った。どちらに転んでもアメリカの職業訓練に変革がもたらされるのであった。結果、民主党クリントンがレーガン以来12年間続いた共和党を押さえ勝利した。筆者は、クリントンが大統領に就任した2ヵ月後に、予測される職業訓練政策を課題としてワシントンDCを中心に多数の識者や関係機関を訊ね回る仕事を果たした。そして、奇遇にもクリントンが退きブッシュJr.が大統領に就任した2ヵ月後に、アメリカ職業訓練関連の調査のための仕事をいただいた。この間に、クリントン政権は選挙公約を着実に実行し、成果として1998年7月にWorkforce Investment Act（労働力投資法、以下WIA）に実を結ばせていた。

### 2. なぜ、米国を見るのか？

70年代に始まる米国経済の長期的低迷は、80年代末に至って労使ともに「個人が自分のキャリアを管理していくことが成功のカギである」という考え方へと変えさせることになったという。「終身雇用」は、わが国雇用慣行の1つとして米国人アベ・グレンが指摘したが、わが国の「専売特許」ではない。終身雇用の傾向は米国企業でも普通に見ることができた。コダック社やIBM社はその代表的企業であった。全米の企業が1年間に支出する教育訓練費用（受講者の賃金を除く）の総額が、80年代初期では

400億ドル以上と算出されていた。従業員1人当たりにして64,000円という金額は、当時の日本で見積もられた同費用のほぼ倍額だ。長期的雇用を前提としないかぎりそれほどの教育訓練投資はできないだろう。

わが国では第8次雇用対策基本計画（1995年12月）辺りから能力開発施策として「個人主導」が明瞭に謳われるようになってきた。職業訓練法以降、職業訓練政策のコンセプトは「国・行政主導」、「企業主導」を経て「個人主導」に移行している。現に、今般の第7次職業能力開発基本計画は、個人主導のための仕組みづくりが主要な課題となっている。こうした施策の背景と米国80年代の「個人主導」への転換が長期的経済低迷を背景としていたこととは共通するものがある。ならば、米国はわが国の今後にヒントを与えるにちがいない。

もう1つ、米国職業訓練を見る理由をあげておきたい。時代はますます市場主義が隆盛だ。WIA以前の職業訓練は公共政策として展開していたが、WIAでは職業訓練の仕組みに市場メカニズムの導入を図ろうとしている。このためのルールと公共政策の役割は、公共職業訓練に携わる者にとって興味のあるところだ。

### 3. JTPAからWIAへ

WIAは、弱者救済のための公共施策として色濃かったJTPA（Job Training Partnership Act）に代わるものである。JTPAの廃止が決定された際、テキサス州政府で職業訓練を担当する古い友人か

ら、「弱者が切り捨てられる」という嘆きの手紙をいただいたことがある。WIAは職業訓練におけるパートナーシップのなかで産業界の発言権を最も重視するなどJTPAとは大きく様変わりした。WIAが訓練の対象とするのは、若年者（JTPAと同様）、離職者、在職者である。JTPAでは非自発的離職者のみを対象としたが、WIAでは離職の自発・非自発を問わない。また、JTPAでは在職者は対象外であった。こうしたWIAの訓練対象者の拡大は、冒頭述べたように産業再生をねらった訓練政策の故だ。MIT（マサチューセッツ工科大学）の産業生産性調査委員会が発表したレポート『MADE IN AMERICA』（1989年刊）はあまりに有名である。このレポートは米国産業の国際競争力低下の原因の1つとして労働力の質をあげた。クリントンは経済浮上・産業再生のために「Re-training America」を政策に掲げ当選した。このような経過から、WIAにおける訓練対象者の転換は、労働力の質の向上を課題としたものと解釈できる。

#### 4. WIAの理念と特徴

WIAのもとに流れる基本理念は、その遂行自体を「service」、そしてその対象を「customer」とする用語に現れている。雇用・労働力開発の援助に関する仕組み Customer-Focused Systemは、まさに市場指向のシステムといえる。この場合の「市場」とは、労働市場ではなく「訓練市場」である。「顧客」とは、個人（労働者）と企業（雇用主）の二者を指している。個人には「キャリア開発」、企業には「労働力開発」が目的となる。

また、WIAはきめ細かなサービスを提供するために、「地域主導」の理念を設けた。このために、州および地域の2段階のレベルで「労働力投資審議会（workforce investment board）」、さらにその下にサービスの実施機関としてOne-Stop Centerの設置を義務づけた。「地域」とは、「労働力投資地域（local workforce investment area）」と呼ばれ、人口20万人を目安にブロック分けされたものだ。例えば、ニューヨーク州では33の労働力投資地域が設定されている。なお、地域労働力投資審議会は、

訓練にかかわる行政や関係機関の代表者のほか過半数の地域産業界のメンバーで構成される。

#### 5. 「顧客」に選択権を与える

「顧客指向」すなわちサービスの利用者を中心に据えるというコンセプトは、例えば「選択権は顧客側に」という具体的な基本原則を設定させている。このわかりやすい基本原則は、ごく自然なフレーズとして受け取れるが、これを実現するための情報とその技術のサポートの舞台裏をみると、実はたいへんなことであることに気づく。選択権があっても顧客が選べる選択肢が少なければそれは見かけ上のものでしかない。WIAの遂行にかかわる機関は、いずれも選択権が実質的なものであることを保証するために、求職者に対しては求人情報、訓練受講希望者に対しては訓練コースや教育訓練機関に関する情報を可能なかぎり豊富で多様な選択肢で用意するよう努めていた。このためには、情報資源が公共のものであろうと民間のものであろうと適切で利用可能であれば選択肢として取り込んでいる。

WIAによって、雇用・訓練に関するサービスを提供する担当者の考え方や彼らが持たなければならぬスキルが変わったといわれる。それはWIA以前の担当者は「いかに援助金を獲得するか」が重要な能力とされてきたが、WIA以降、彼らには求職者に対してキャリア開発に関する情報を与えることによって求職者が自分で正確な情報のもとに正しい判断ができるようにするための技術が必要になり、そうしたサービスを提供する役割が変わったからだ。つまり、サービス利用者に選択権を与えることが基本であるから、担当者は情報に関する技術をもつことによって、利用者に必要な情報にアクセスできるように援助することが重要な役割になった。

#### 6. “One-Stop”

WIAを特徴づける重要なコンセプトの1つに「One-Stop」がある。顧客の立場に立ったサービスや情報のあり方を示すコンセプトである。その遂行においては提供されるサービスや情報に対して、顧客側のアクセスの利便性や容易さが最も優先される

ことになる。このために、One-Stopのコンセプトは、実行レベルでは「integration（統合）」とほぼ同義となる。WIA施行以前は、労働者、失業者、若者、身障者、社会的弱者等の異なる対象者に対して、さらにそれぞれ目的等の異なる雇用・教育訓練のための支援プログラムがさまざまな機関・組織から提供されていた。WIA以降、One-Stopのコンセプトによってそれらの強力なパートナーシップをまさにOne-Stop Centerで具現化したといえる。以前は、支援プログラムの多さに対しプログラム間相互の調整がないために、支援プログラムを重複して受ける者が出ることも可能にしたという。One-Stop Centerは、多種の支援プログラムの資金を有効に公平に執行するために考え出された仕組みでもある。One-Stop Centerはコンピュータに例えるならOne-StopというコンセプトのOS（Operating System）といえよう。One-Stop Centerを構成する支援プログラム（パートナー）個々のもつ実行レベルでの機能は「アプリケーション・ソフト」となる。One-Stop Centerは、顧客がアクセスしたい支援プログラムに対して、あるいは電子化された情報からハイ・タッチ（人と人が直に対話する）なサービスまで多様な提供サービスに対して、コンピュータのOSのごとくスムーズに実行することを目指すものであると理解した。

## 7. WIA下における訓練プログラム

受講者がWIAによる助成金で職業訓練を受ける場合、その訓練のプログラムは地域労働力投資審議会が認定するプログラムとなる。実際、多様な訓練プロバイダー（提供者）による多数のプログラムが認定されている。多様なプロバイダーの存在は、多様な背景をもつ需要者に対する仕組みとして合理的だ。訓練を含む雇用関連サービスを受けるすべての選択権はサービス利用者側に与えるというWIAの原則に従い、受講希望者は認定された訓練プログラムのなかから適したプログラムを選択し、ITA（Individual Training Accounts；個人訓練勘定）による受講助成をバウチャー（クーポン券。「Skill Scholarship」という言い方もある）で受ける。つ

まり、訓練プログラムによって異なる受講費は受講者ごとに個別に会計する。「個人主導」のコンセプトは訓練経費にまで及んでいることになる。ただし、全米レベルでは、未だ実行の足並みが揃っていない。

ITAの仕組みは、訓練プログラムあるいは訓練プロバイダー間における競争の公平性を確保させてもいる。つまり、仮に公的訓練コースの受講価格が民間訓練コースのそれより低額であっても、受講価格差そのものは競争の要因とならずにもっぱら内容のみが競争の要因となる。したがって、訓練コースは、それらが開発・提供される母体の違いはあっても、受講機会のレベルではもはや公共と民間を区別することや「公共職業訓練」のみを切り出すことはほとんど意味がないこととなる。言い換えるなら、民間の訓練プロバイダーによって提供されようともWIAの認定訓練プログラムであるならばITA（個人訓練勘定）によって受講することが前提であり、それはもはや「公的訓練」といっても差し支えない。そして、公共、民間を問わず「訓練プロバイダー」から提供される多くの認定訓練プログラムは内容上の競争によることから、訓練プログラムの開発は「競争」が仕組みの基本になるともいえる。

## 8. 訓練市場における「競争」の本質とルール・仕組み

WIAは、その名のとおり、WIA資金による訓練行為は労働力すなわち労働者への訓練投資であるとの見方をする。このために、訓練プロバイダー間の競争では、単に多数の受講生を集めれば良しとする競争ではなく、結果（受講の成果）が問われる。つまり、訓練プロバイダーは、訓練プログラムを通して、離転職者には就業率・定着率・賃金を高め、在職労働者には仕事能力を高めることで競争しなければならない。ドイツにおける継続訓練のための多様なプロバイダーとそれらの継続訓練市場における競争の経験では、プロバイダーは受講者の獲得のために労働市場とは無関係に人気のあるプログラムに偏ったり、あるいはプログラムが都市に集中するなどの弊害が出たという。受講者を集めることが直接収益に結びつくような競争ではなく、訓練の結果が収

益に反映するような競争でなくてはならない。

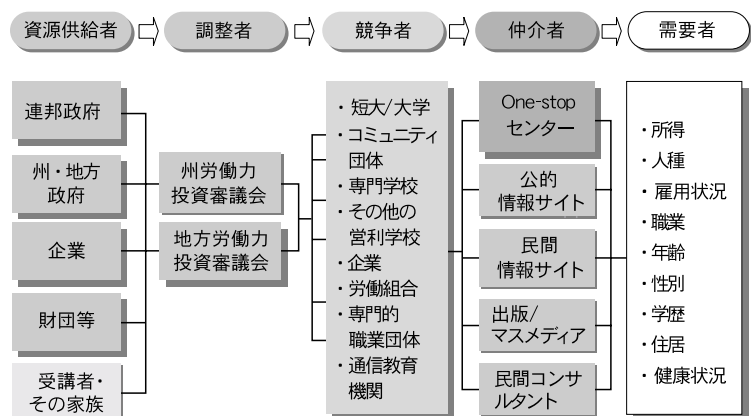
訓練資金および訓練の需給関係から見たWIA下における職業訓練市場の構造は、およそ図1のようになるだろう。訓練資金-競争者(訓練プロバイダー)-需要者(訓練受講者)の3つの構成要素の間に「調整者」として労働力投資審議会が、「仲介者」としてOne-Stop Centerほか各種の仲介メディアが位置づいている。‘バウチャー’からかなり市場主義的な印象を持ちがちになるが、職業訓練市場は公的な「調整者」と「仲介者」によって一定の抑制された市場となっている。訓練プログラムは認定されたもののみWIA助成の訓練市場への参加が許され、需要者に訓練プログラムの選択権を委ねているものの、One-Stop Centerの専門スタッフによるガイダンスやカウンセリングの役割は大きい。

また、認定プログラムには結果の評価が義務づけられ、好ましい結果が得られない場合、WIA助成の訓練市場から退出させられる。英国でも、訓練プログラムの認定と結果の評価のための機関を設置し、米国と同様に(方法は異なる)市場の“出入り”に関するチェック機構がある。評価の方法は、WIAによる助成を受けた受講者に対して、個別に就職および結果としての賃金上昇や定着について修了後1年間定期的(毎月あるいは2~3ヵ月ごと)に追跡調査することによって行う。この追跡調査は、WIAの助成を受けた受講者のほか、比較対象のために受講者の“クラスメイト”全員を対象とする。この追跡調査は訓練プロバイダー側が実施し、結果を地域労働力投資審議会に報告するという仕組みになっている。これは、過重な負担としてプロバイダー側に評判がよくないので見直しの機運がある。いずれにせよ、市場形成・維持のための評価には多大なコストを負担している。

## 9. おわりに

わが国の公共職業訓練は、長い間、労働市場に対して供給主導型で訓練

を提供してきた。そのことは公共政策として労働市場への中長期的な視野で訓練を提供するという意義をもっていた。公共職業訓練はそのような役割を担うものと個人的には理解している。このために、公共訓練および認定養成訓練による供給主導型の訓練では、低廉なイニシャルコストでしっかりした訓練基準をたて、結果の評価のためのコストを抑えるという経済合理的な仕組みで行ってきた(結果を中長期的に測定することは不可能に近いという理由もある)。「個人主導」の能力開発に対して、供給主導型の訓練は全く戦略が異なる。「高度化」というが、訓練市場の観点からは「訓練需要の多様化」と言い換えられる。個人主導へのパラダイムシフトの真の要因は、訓練需要の多様化であって、経済低迷は引き金にすぎないであろう。つまり、個人主導へのパラダイムシフトは産業先進国に共通する(という仮説を今後の研究のためにたてておこう)。わが国の職業訓練市場には、ますます多様なプロバイダーが参入する。そのことは訓練需要の多様化にとって必要なことだろう。市場における競争が筋違いの競争にならないように、米国では(英国も同様)、市場形成・維持のための評価に多大なコストをかけようとしている。これまでわが国はそうしたコストを負担しないでやってきたが、訓練市場のための評価システムづくりとコスト負担が課題となってきたのではなかろうか。



※約20年前のData Base:FDLS(B-1)を筆者が修正

図1 WIA下における職業能力開発市場のモデル