

第 1 章 研究テーマの背景と目的

第1章 研究テーマの背景と目的

第1節 研究テーマの背景

この研究テーマを設定した背景は、離職者訓練における「職業訓練の機会拡大」と「職業訓練の質の保証・向上」に関する動向であり、それに伴う職業訓練実施機関の拡大・確保と運営の支援である。

(1) 雇用情勢と政策動向

昨今の雇用情勢としては、失業率の高止まり、雇用調整助成金の活用度から伺える潜在的な従業員の余剰感（いわゆる企業内失業者）、新卒者の内定率の低下、非正規就労者の増大や不安定就労の長期常態化など求職者にとっては厳しい雇用情勢が続いている。（図1-1）

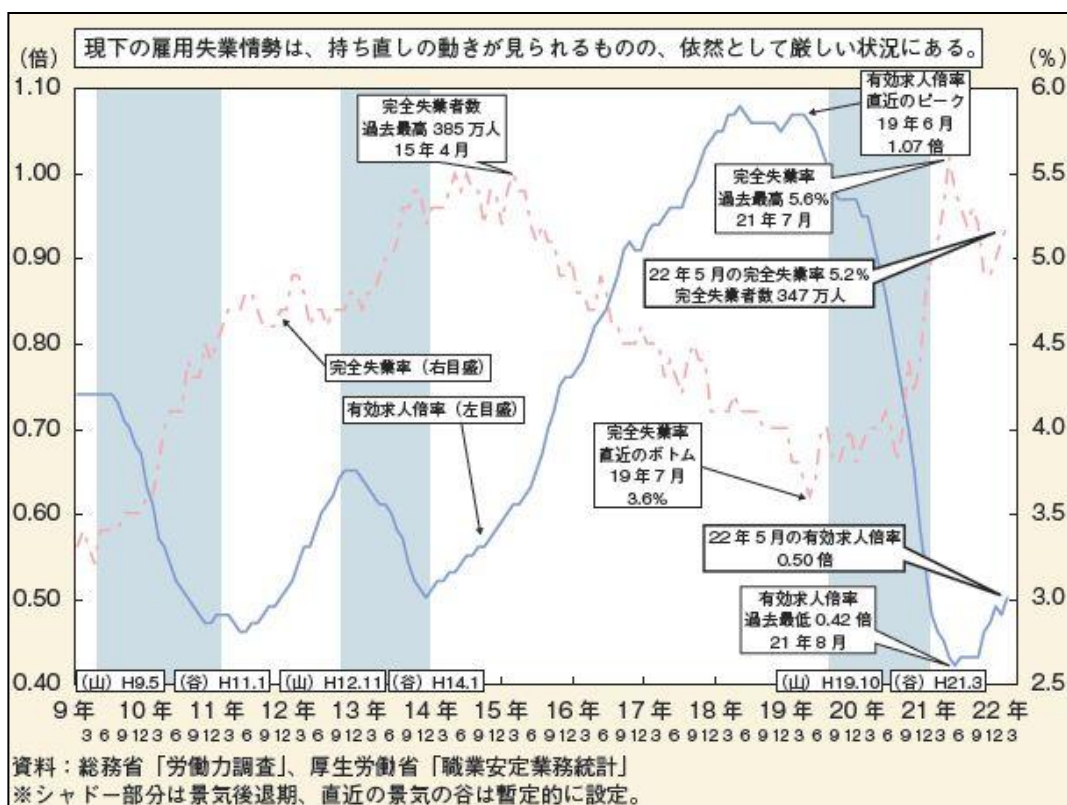


図1-1 完全失業率と有効求人倍率の動向（平成22年度厚生労働白書）

本研究テーマの設定時点である平成22年1月現在の政策の動向については次のとおりである。

雇用対策の実施状況	
雇用維持	<p>○雇用調整助成金の拡充等 6,066億円 【計画届受理状況(2009年8月) 事業所数 79,922件 対象者数 2,110,841人 3月以降200万人超】</p> <ul style="list-style-type: none"> 派遣労働者を含む労働者の解雇等がない場合、助成率を4/5から9/10(大企業は2/3から3/4)に引上げ。【3月30日～】 残業時間削減により雇用維持をした場合、助成(契約労働者:年30万円、派遣労働者:年45万円(大企業は各々20万円、30万円))。【3月30日～】 大企業の教育訓練費の引上げ。1年間の支給限度日数(200日)の撤廃。【6月8日～】 <p>○派遣切りの防止など派遣労働者保護の強化等</p> <ul style="list-style-type: none"> 派遣先による中途解除に伴う損害の賠償の確保、派遣元による雇用の維持及び労働基準法の遵守等の指導監督の実施。【3月31日 指針改正】 資産、現金・預金等の許可要件の厳格化。【5月18日 要領改正】
雇用創出・再就職支援	<p>○雇用創出対策 7,000億円</p> <ul style="list-style-type: none"> 「ふるさと雇用再生特別交付金」(2,500億円)、「緊急雇用創出事業(基金)」(1,500億円 +3,000億円積み増し)。 【平成20・21年度事業計画状況(7月30日調べ) 約20万人分】 <p>○再就職支援・能力開発対策</p> <p>◇「緊急人材育成・就職支援基金」による職業訓練、再就職、生活への総合的な支援</p> <ul style="list-style-type: none"> 雇用保険を受給できない者を対象に職業訓練の拡充及び「訓練・生活支援給付」の支給。 【7月15日以降、全国のハローワークで相談、受付開始。訓練は7月29日以降順次開始(訓練計画認定件数988コース(定員数20,841人、受講者数(受講予定者含む)11,789人)(10月20日現在))。給付金の支給は8月14日以降順次開始(認定申請件数7,086件)(10月20日現在)】 十分な技能・経験を有しない者への中小企業等による実習型雇用や職場体験・雇入れの支援。【7月10日より事業開始(受理求人数11,335人、求職者数14,963人、開始者数1,782人)(10月20日現在)】 長期失業者や住宅を喪失し就職活動が困難となっている者への再就職、住居・生活支援。【8月17日より事業開始(開始者数1,390人)(10月20日現在)】 <p>◇ハローワーク機能の抜本的強化 265億円 【6月以降随時相談員を7,043人、7月1日より職員を304人、全国のハローワークに配置】</p> <p>○離職者訓練の強化 ・離職者訓練の実施規模を拡充し、介護分野、IT分野等の長期訓練を実施。【4月1日～】</p>
セーフティネット・生活支援等	<p>○雇用保険のセーフティネット機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 非正規労働者について適用を拡大、給付を拡充 【3月31日】 <p>○住宅・生活支援等</p> <ul style="list-style-type: none"> 離職に伴い住居を失った者への、就労支援を合わせた入居初期費用等の資金貸付(最大で186万円の貸付)【10月16日現在貸付決定10,368件】 雇用促進住宅への入居あっせん。【10月16日現在 入居決定8,037件】 離職後も社宅・寮等に労働者を居住させる事業主へ月額4～6万円(6ヶ月まで)を助成。【事前計画状況(8月まで) 累計1,013件14,937人】 雇用と住居を失った者への、住宅手当の支給、生活資金の貸付等。 1,093億円 【10月から全国の自治体・社会福祉協議会で実施】 <p>○内定取消し対策、障害者雇用対策、外国人労働者支援</p> <p>◇内定取消し対策</p> <ul style="list-style-type: none"> 企業指導強化(企業名公表制度を整備)。【4月末までに15社公表】 ・未内定学生等への就職面接会の実施等。【4月以降順次実施】 <p>◇障害者雇用対策 ・特定求職者雇用開発助成金の拡充(助成期間の延長・支給額の増額) 334億円 【支給決定件数(8月) 844件】</p> <p>◇外国人労働者への支援 【6月1日より計133人の相談員を、日系人集住地域を中心に配置、5月より就労準備研修の実施(9月25日現在受講者3,248人)】</p>

図1-2 「緊急雇用対策」(平成21年10月23日緊急雇用対策本部)

本研究テーマの設定時点である平成22年1月現在の政策の動向については次のとおりである。図1-2「緊急雇用対策」(平成21年10月23日緊急雇用対策本部)及び「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成21年12月8日閣議決定)において、「内需主導の経済成長を目指す観点から、未来の成長分野の開拓やNPO、社会的企業が参加した『地域社会雇用』の創造等に取り組む」としている。これらの分野での新たな就業や他の産業分野から転職・転業を支援するための職業訓練、更には、「雇用調整助成金の改正」、「第2のセーフティネットとして貧困・困窮者層への職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設」、「緊急人材育成支援事業を活用した、未就職卒業者への就職支援の強化」などの施策を実施しているところである。

また、図1-3「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)では、成長分野の柱として「グリーン・イノベーション」と「ライフ・イノベーション」などに注目しており、雇用吸収の望めるこの関連分野での職業訓練の多様化・拡充が求められている。

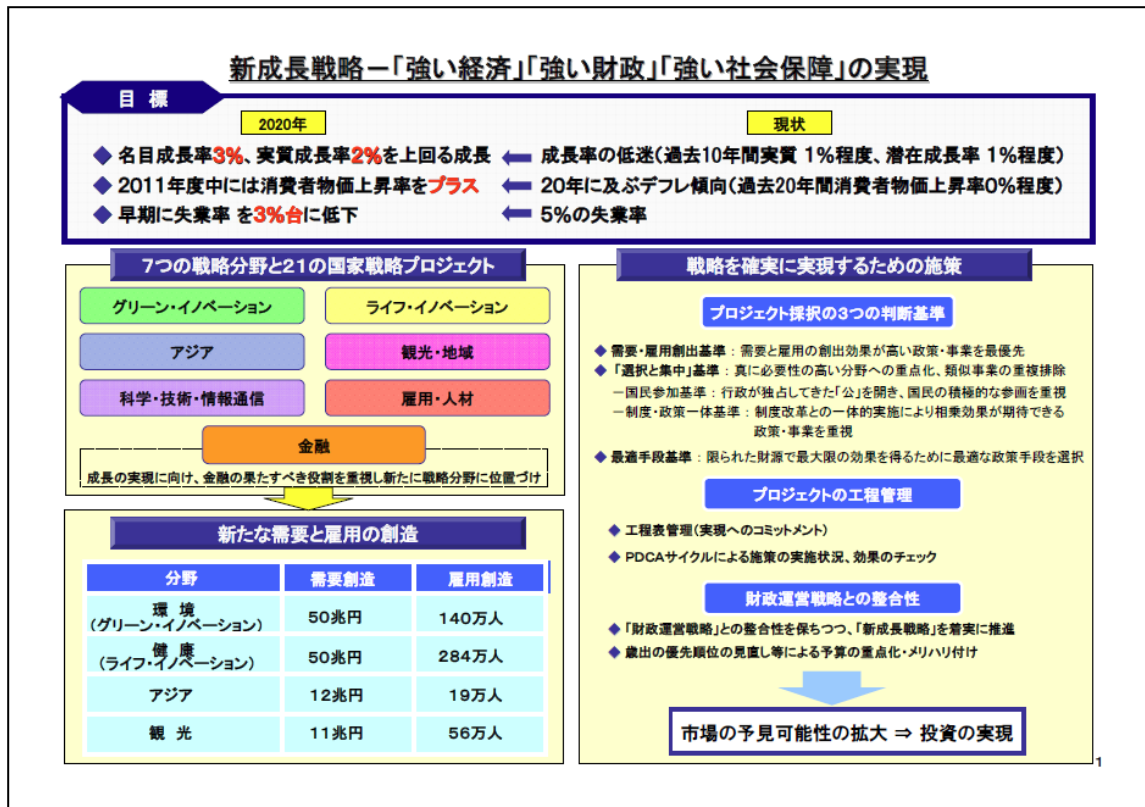


図 1-3 「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)

更に、「雇用戦略・基本方針2011」(平成22年12月15日)の中で「雇用を『つなぐ』、『創る』、『守る』の3本柱による政策を展開する」をうたっており、そのなかの重点施策として「緊急人材育成支援事業による職業訓練」(以下、「基金訓練」という。)の恒久的な制度化を検討するとしている。

そして、「求職者支援制度」については、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会で法制化の検討が進んでいる。平行して職業能力開発分科会では、「求職者支援制度における新たな職業訓練の在り方について」及び「第9次職業能力開発基本計画」(図1-4)が検討されており、その中で「国は、開発した訓練カリキュラム等が、独立行政法人雇用・能力開発機構のみならず、全国の都道府県立職業能力開発施設、民間教育訓練機関、企業等において一層活用されるように、訓練カリキュラム等の普及・活用促進を図る必要がある。」としている。



図 1 - 4 第 9 次職業能力開発基本計画の全体像 (案)
(労働政策審議会職業能力開発分科会資料より)

(2) 能開機構の職業訓練に関する動向

能開機構は、これまでの各種緊急雇用対策の核をなす職業訓練において、これを全国規模で迅速かつ弾力的に展開できるスケールメリットを活かし実績を積んできている。この機動的に展開できるスケールメリットの資源としては、物的資源として施設・設備機器などのハードウェアも重要であるが、知的資源・人的資源としてキャリア・コンサルティングに対応できる職員、各種技能・専門分野に対応した職業訓練指導員の指導能力などの有機的な運用によるところが大きい。

しかしながら、国の雇用政策を全国的に展開している能開機構を取り巻く環境は、平成23年3月31日をもって廃止する法案が、第176回臨時国会で衆議院を通過し、第177回通常国会において参議院で継続審議・可決される見込みであり、(独)高齢・障害者雇用支援機構と併せて、新法人(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構として能力開発業務が移管される見込みである。

このように、国直轄の公共職業訓練を担う実行部隊としては、行政コストの効率化が求められ、事業資源の縮小がすすめられている一方で、昨今の雇用情勢を鑑みても大きな役割が期待されているものである。つまり、限られた資源

で更なる最大効果が求められることになる。

(3) 訓練カリキュラムの策定

一般的に新たに職業訓練コースを開始するにあたっては、制度ごとに手続きや訓練設定条件は異なるものの、職業訓練の最終目標である就職・就業を達成するための核である訓練カリキュラムの策定が大きな要素となる。また、訓練カリキュラムには、職業・職種を想定した訓練目標や仕上がり像などの到達目標が設定され、その目標に到達するために必要な能力要素が訓練カリキュラムとして表現されるものであり、職業訓練運営側及び受講者側の双方の意思疎通の基本的情報である。

訓練カリキュラムを策定するにあたり、具体的な職種・職務を想定して詳細な職務分析を行ない業務遂行に必要となる能力要素を洗い出し、難易度などを考慮しながら習得する順番を設定して訓練カリキュラムを作成することが好ましい。

訓練カリキュラムの策定については、種々の方法があるが、簡便な方法として用いられている方法としては、類似するカリキュラムモデル・事例からの引用・修正する方法が最も効率的である。前述の(1)のような社会情勢・雇用情勢から、今後更に多種多様な制度・業種・職種に合わせた訓練カリキュラムの提供を迅速に対応することが求められる。能開機構の長年培ってきた訓練カリキュラムや開発手法など多くの知的資源・物的資源を整理、再構築することにより、業種、訓練形態などを超えて横断的、汎用的に活用できるものにするともに、更なる雇用情勢や政策の変化に弾力的に対応できるものと考えられる。

また、事例・モデルとして参考とされる訓練カリキュラムは、制度や利用者等に合わせて微調整することが必然であり、そのためにはノウハウを持つ者（主として能開機構職員）の介在による職業訓練の相談支援が行われることが一般的である。

(4) 研究テーマの目的

本調査研究は、5年計画の1年目であり、基礎的調査研究として、能開機構が有する知的資源・人的資源及び好事例・ノウハウの収集を行い次年度以降の調査研究のための調査・情報収集を中心に進めてきた。

具体的には、能開機構の職業能力開発施設で行われている外部教育訓練機関への職業訓練に関する相談支援のノウハウを整理し、都道府県の公共職業能力開発施設や外部教育訓練機関等に対して、能開機構の知的資源を元に訓練コースの設定や訓練コーディネート等の支援の実態を調査した。

5年計画の中間目標として、これまで実施されてきた各種離職者訓練制度（委託訓練、日本版デュアルシステム、雇用型訓練、基金訓練など）に関する訓練カリキュラムや相談支援・運用の実態を調査し、ノウハウを整理し、制度、業種、訓練形態を越えて横断的、汎用的に活用できる「訓練コースのコーディネートマニュアル（仮称）」作成し、比較的簡便な訓練コース編成手法のプロセスを構築することを目的とする。

この「訓練コースのコーディネートマニュアル（仮称）」は、新たに当該の

業務を遂行する機構職員はもとより、都道府県や外部教育訓練機関等にも有益であり、検討中の「第9次職業能力開発基本計画（案）」にある「職業能力開発のプロデュース機能（総合調整機能）の強化」の一翼を担うものとしても先行的な調査研究としても有益になると考えられる。

第2節 離職者訓練（緊急人材育成支援事業含む）を取り巻く環境

平成22年度現在、制度として展開されている求職者を対象とした職業訓練は、公共職業能力開発施設や外部教育訓練機関等が行う離職者訓練（公共職業訓練）がある。もうひとつ、平成21年7月より、雇用保険を受給できない方（非正規労働者、長期失業者など）等に対する雇用のセーフティネットとして「緊急人材育成支援事業による職業訓練（基金訓練）」及び「訓練・生活支援給付金制度」が運営されている。

（1）離職者訓練を取り巻く環境

平成21年度の離職者訓練の受講者数に関しては、図1-5にあるように前年度より増加し、特に都道府県における委託訓練の受講者数が大きく増加している。表1-1にあるように完全失業者数の増加や雇用情勢の悪化に伴って計画に反映されている。（さらに、平成21年7月より後述する基金訓練が開始されている。）

就職率に関して言えば、都道府県施設内訓練と委託訓練全般に比べ能開機構施設内訓練が厳しい雇用情勢の中でも高い就職率を維持している。その要因としては、設定する訓練科の構成や実施人数に違いはあるものの、受講者に対する相談支援や離職者訓練運営などにおいて優位性があることが推察できる。

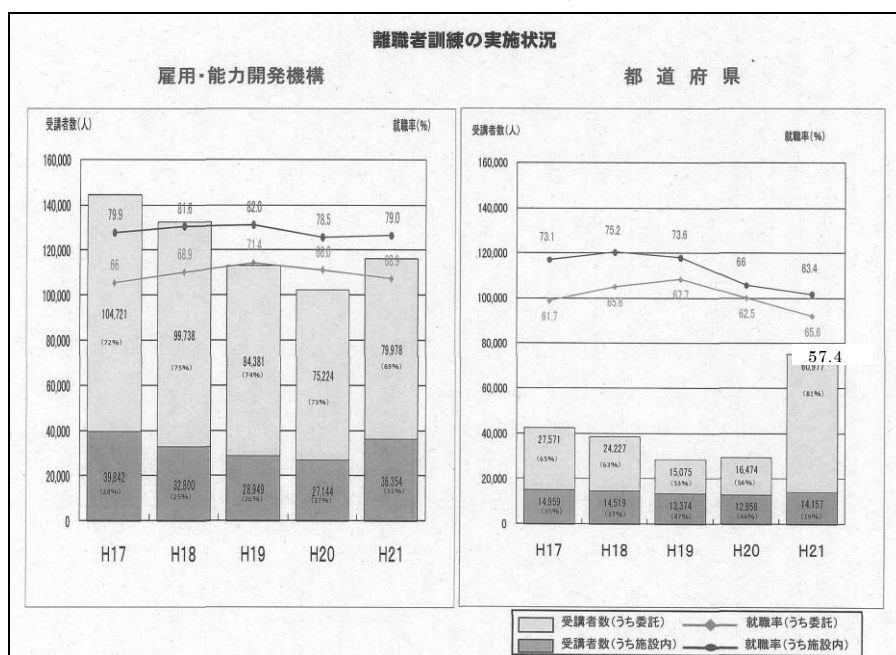


図1-5 離職者訓練の実施状況（厚生労働省）

表 1-1 離職者訓練者数と完全失業者数の推移（厚生労働省）

		平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
離職者訓練 (単位：人)	計画	213,571	196,460	163,792	157,537	219,271
	実績	187,093	171,284	141,779	161,800	191,466
基金訓練設定定員数(人)						122,058
完全失業者数		290万人	272万人	255万人	275万人	343万人

※基金訓練設定定員数は平成21年7月～平成22年3月まで

※完全失業者数は、総務省「労働力調査」より

(2) 職業訓練全般に対する研究テーマの対象範囲

研究テーマの対象範囲は、表1-2の公共職業訓練（アビリティコース、委託訓練、職業能力形成プログラムなど）、及び基金訓練を対象とし、関連する訓練の設定、開設、運営、評価等に関するプロセスを対象とした。

表 1-2 離職者を対象と主な職業訓練制度

アビリティコース	主に能開機構の設置する職業能力開発施設で実施されている標準6ヶ月の職業訓練
短期課程活用型デュアルシステム	能開機構で実施する施設内訓練と企業実習を併用した職業訓練
委託訓練	能開機構または都道府県が、外部教育訓練機関等へ委託して実施する職業訓練
委託訓練活用型デュアルシステム	民間教育訓練機関等への委託訓練と企業自習を併用した職業訓練（座学先行コース、企業実習先行コース）
再チャレンジコース	年長のニート・フリーター等対象とした正社員化を目指す職業訓練
有期実習型訓練	フリーターやパート・アルバイト等を正規雇用へ結びつけるための有期雇用による企業実習（OJT）と教育訓練機関の off-JT を併用した雇用型訓練
実践型人材養成システム	主に新規学卒者を対象とした中核人材を育成するための企業の有期雇用によるOJTと教育訓練機関等の off-JT を併用した雇用型訓練
緊急人材育成支援事業による職業訓練（基金訓練）	雇用保険未加入者や非正規社員などの不安定就労者を主たる対象とした緊急雇用対策における第2のセーフティネットとして創設。「求職者支援制度」として恒久化が検討中

(3) 緊急人材育成支援事業（基金訓練及び訓練・生活給付）

雇用の第1のセーフティネットとして公共職業訓練（離職者訓練）及び雇用保険制度があるが、雇用保険を受給できない方（非正規労働者、長期失業者など）等に対する雇用の第2のセーフティネットとして、平成21年度補正予算により同年7月から「緊急人材育成・就職支援基金」が創設され、図1-6、及び図1-7「緊急人材育成支援事業による職業訓練（基金訓練）」及び「訓練・生活支援給付」が運営されている。

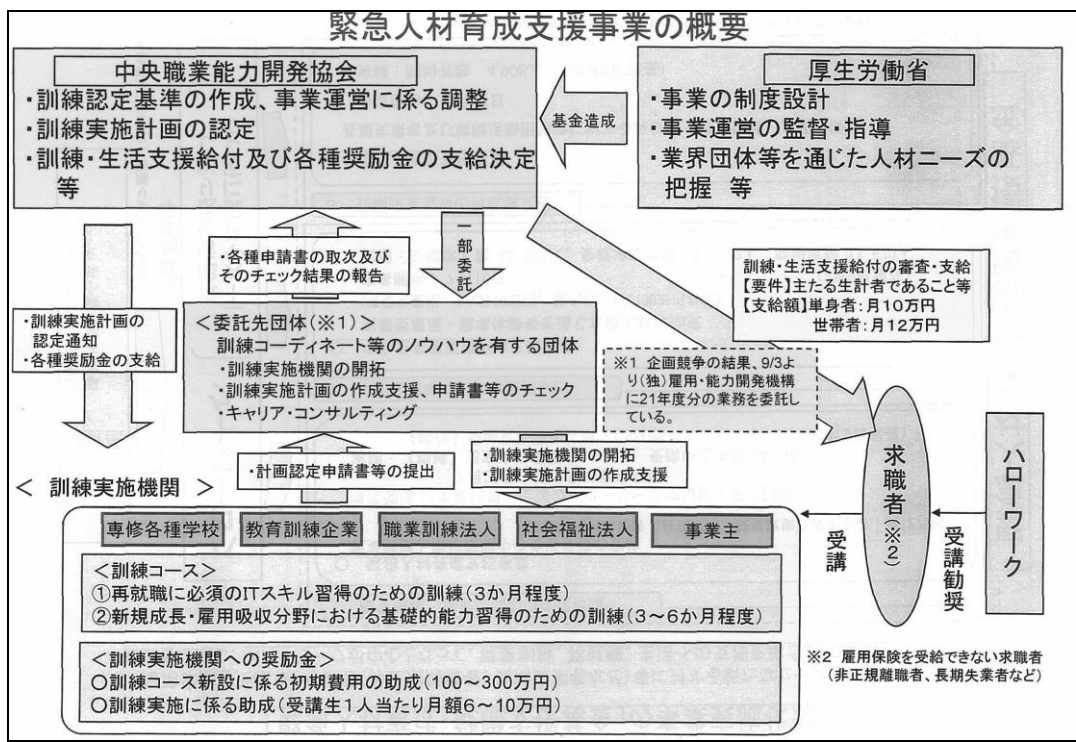


図1-6 緊急人材育成事業の概要(厚生労働省資料)

～21年7月末より開始～

緊急人材育成支援事業における職業訓練(基金訓練)

- 雇用保険を受給できない方等に対して、
 - ・新規成長や雇用吸収の見込まれる分野(医療・介護・福祉等)における基本能力から実践能力までを習得するための訓練(3～6か月)
 - ・再就職に必須のITスキル等を習得するための訓練(3か月)を実施。
- 実施主体は、民間教育訓練機関等
- 併せて、訓練期間中の生活保障(「訓練・生活支援給付」)を実施。
 - ・単身者：月10万円、扶養家族を有する者：月12万円
 - ・希望者には貸付を上乗せ(単身者：月5万円まで、扶養家族を有する者：月8万円まで)

※年収要件など、一定の要件あり。

図1-7 基金訓練の概要(厚生労働省資料)

この基金訓練を元に、平成22年度の労働政策審議会職業能力開発分科会において「求職者支援法」として、制度の恒久化についての検討が進められている。なお、検討の中に求職者支援制度の職業訓練認定事務については、新法人(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構が担うことが盛り込まれている。

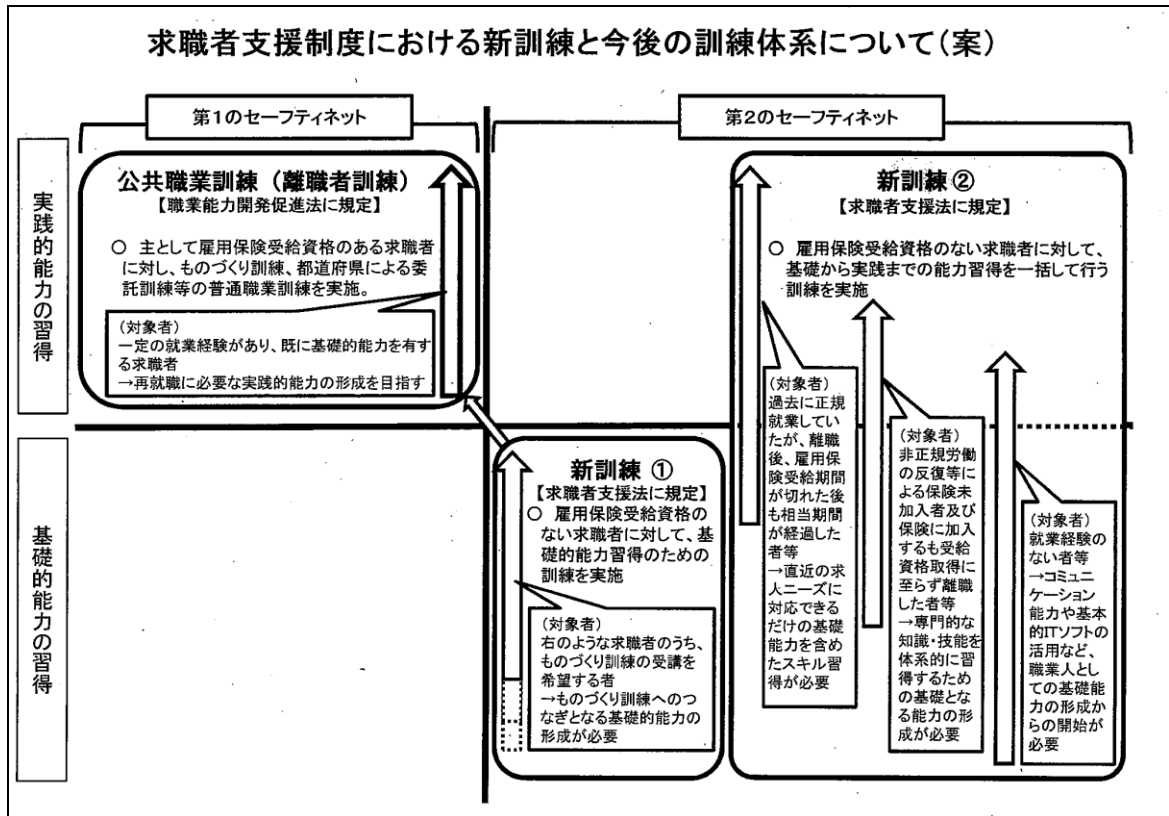


図1-8 求職者支援制度における訓練体系（案）（厚生労働省資料）

第3節 （独）雇用・能力開発機構の離職者訓練に関わる者と支援ノウハウ

能力開発機構の公共職業能力開発施設で実施されているアビリティコースでの求職者支援に関しては入り口から出口まで支援体制が十分に整備されており、前述の図1-5のように就職率で比較すると、都道府県や外部教育訓練機関に委託で行われる離職者訓練に対して高い就職率を残している。

また、離職者訓練のほかにも、在職者訓練や各種助成金など人材育成に関する相談支援を総合的に行っている。それら相談支援の項目について整理する。

(1) 求職者に対する支援ノウハウ

離職者訓練の運営面では、求人ニーズの調査、訓練計画策定、広報・募集、入所説明会、入所選考、訓練の実施、就職相談・支援、訓練終了後のフォローアップなど一連のプロセスを「離職者訓練（施設内訓練）における業務プロセスの点検表」として標準化しており、さらに訓練受講者に対しては、図1-9「就職支援マップ」などによりPDCAサイクルを確立・運用している。

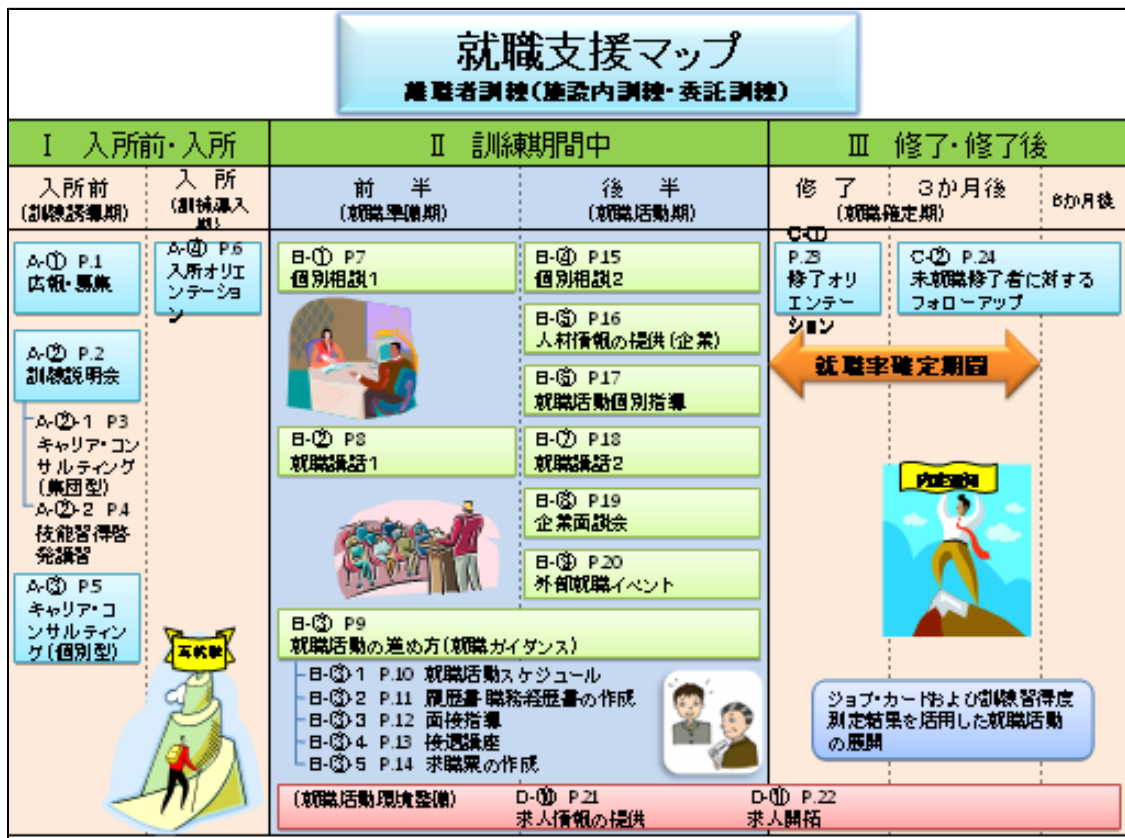


図1-9「就職支援マップ」の全体像

(2) 外部教育訓練機関に対する支援ノウハウ

都道府県の公共職業能力開発施設や委託訓練の受託先として外部教育訓練機関に対しては、前述(1)の提供・普及や委託訓練運営に対する支援を行なっている。外部教育訓練機関にも、教育訓練経験の豊富な専門学校・各種学校もあれば、パソコン教室などの小規模な教育訓練機関などもあり、相談支援を継続することによって教育訓練機関の職業訓練の運営能力の向上を促進する。

- ① 訓練コースの企画(委託訓練、委託訓練活用型デュアルシステムなど)
- ② 訓練カリキュラムの策定支援
- ③ 訓練実施計画の指導
- ④ 委託訓練・基金訓練の提案・開拓
- ⑤ 受講者へのキャリア・コンサルティングのアドバイス
- ⑥ 就職支援に関するアドバイス
- ⑦ ワークガイダンス講師育成講座、ジョブ・カード講習
- ⑧ 各種手続き・申請・報告に関する助言など

(3) 対事業主・団体に対する支援ノウハウ

対事業主・団体に対する支援には、大きく2つの面がある。

イ. 従業員育成など企業内人材育成に対する相談支援

①企業内人材育成の支援

- ・ 在職者訓練（能力開発セミナーなど）
- ・ 生涯職業能力開発体系ⁱ を活用した企業内人材育成体系の作成・展開
- ・ O J T実施支援ⁱⁱ（訓練計画策定、指導技法など）
- ・ 求人への人材紹介

②事業内援助、各種助成金制度（キャリア形成促進助成金、雇用調整助成金など）

- ・ 各種助成金の相談支援
- ・ 施設・設備の貸与
- ・ 講師派遣
- ・ オーダーメイド型の在職者訓練

ロ. 職業訓練実施機関としての職業訓練運営に対する相談支援

①訓練コースの企画支援（企業実習併用型訓練）

②訓練カリキュラムの策定支援

③訓練実施計画の指導

④企業実習・基金訓練の提案・開拓

⑤企業実習（O J T）運営、指導技法のアドバイス

⑥就職支援に関するアドバイス

⑦ワークガイダンス講師育成講座、ジョブ・カード講習

⑧各種手続き・申請・報告に関する助言

以上の（１）～（３）の３つの対象で能開機構のノウハウの一部を羅列したが、ほかにも雇用管理・能力開発に関しての総合的な支援ができる相談支援ノウハウや業務があり、それらを一連の行政サービスとして提供できる人的資源と、国の政策の実行部隊としての全国組織であるスケールメリットが大きな強みである。能開機構が蓄積したノウハウは、国全体の職業能力開発の向上に資するものとして、更なる積極的な業務展開が望まれ、第９次職業能力開発基本計画でも重要な役割を担うことになるだろう。

ⁱ 能開機構ホームページ <http://www.ehdo.go.jp/station/ouen/6.html>

ⁱⁱ 参考資料：能力開発研究センター調査研究報告書 145号「中小ものづくり企業における人材育成（O J T）指導者の養成の実施・検証—計画的・意図的・効率的・継続的なO J Tの標準化—」など