

# 大阪商業大学学術情報リポジトリ

## 地域力再生を図る職業能力開発政策の課題

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2019-07-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 初谷, 勇, HATSUTANI, Isamu メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/815">https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/815</a>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



# 地域力再生を図る職業能力開発政策の課題

初 谷 勇

はじめに

- 1 職業能力開発政策の系譜
  - 2 地域力再生を図る職業能力開発政策
  - 3 政策方式の課題
- おわりに

はじめに

## (1) 問題関心

本格的な人口減少社会を迎え、生産年齢人口の減少も見込まれる中、高度 IT 分野など人材ニーズの高い分野や、若者・女性等の再就職、キャリアアップに資する職業能力開発が強く求められている。一方、近年、国を挙げて推進されてきた地方創生政策において、「地方を支える」のフレーズのもと、地域力再生を図る人材確保とその能力開発が大きな課題とされ、各地域に根差した地方自治体の政策展開への役割期待も高まっている。

わが国の国・地方自治体関係については、1983年、天川晃が国・地方自治体関係（中央地方関係）を分析するモデルとして集権－分権軸と融合－分離軸の組み合わせによる4類型を提示し（いわゆる「天川モデル」）、明治以降の「集権－融合」型が、戦後改革を経て「分権－融合」型に再編されたと説明している<sup>1)</sup>。左の「分権－融合」型への再編の時期については、近年、天川モデルに依拠しつつ、わが国は1990年代までは依然「集権－融合」状態であったかもしれないが、2000年施行の地方分権一括法を境に「分権－融合」の制度構築に転じたともされている<sup>2)</sup>。

本論が対象とする職業能力開発政策もその例外ではない。ただ、職業能力開発政策、とりわけ職業訓練政策については、その歴史的経路や中央地方を通じた財政制約から、依然として「集権－融合」的な側面を色濃く残しており、地方自治体、とりわけこの政策領域において重要な政策アクターである都道府県が、みずから寄せられる役割期待に対していかに主体的・能動的に応え得るかが喫緊の課題である。

---

1) 天川 [1983] 参照。

2) 北村、青木、平野 [2017]、161-162頁。

本論では、現在「人材不足」の声を強く挙げている人材ニーズが高いとされる分野や、生産活動への参入期待が高まる属性の人々を対象とした職業能力開発政策が、「地方を支える」(地域力再生を図る)人材確保及び能力開発として有効に機能するために、現に展開されている政策について、筆者の提示する分析枠組みに基づき、考察するものである。

## (2) 研究課題

上記の問題関心から、研究課題を次のように設定する。

第一に、政府・民間セクターにわたる政策主体・関係機関が、わが国の職業能力開発政策の沿革において、どのように形成、配置されてきたのかを、この政策領域の根拠法の制定・改正経過を手掛かりとした時期区分に基づき確認する。それらの法制定や法改正の契機となった内外の社会経済環境の変化や国内政治の動向への対応のポイントも確認する(以下の1.1、1.2参照)。

第二に、政策回路に係る分析枠組みを設ける。職業能力開発政策は、その歴史的経路から、政府セクター内の国(独立行政法人)と地方自治体(主として都道府県)、政府セクターと民間セクター、民間セクター内の営利組織と非営利組織など特性の異なる政策主体が並立して政策過程に関与しており、職業訓練を含む職業能力開発サービスの提供においても、融合-分離の度合いを異にする多様な形態がある。名称の類似した組織や制度、施策・事業も多く複雑な様相を呈しているが、本論では、「人材ニーズ」という用語の多義性、「職業能力開発」など政策用語の定義の変化にも留意しつつ、できるだけシンプルな分析枠組みを提示することにより、本論が関心を寄せる都道府県の位置付けなど関係局面を明らかにしたい<sup>3)</sup>(以下の1.3参照)。

第三に、分析枠組みに示した政策主体と政策回路の区分の一つに相当する事例研究として、2015年度から開始され、都道府県のコンテスト方式で採択された31道府県で平行実施されている「地域創生人材育成事業」(厚生労働省)を取り上げ、地域力再生を図る職業能力開発政策の実施、展開状況を検討する(以下の2を参照)。

第四に、その検討結果を踏まえ、職業能力開発政策の政策方式の課題と今後の方向性について整理することとしたい(以下の3を参照)。

## (3) 研究の方法

研究の方法としては、先行文献の検討、厚生労働省の職業能力開発政策担当者への聴取に加え、複数の府県及び公的職業能力開発機関(公立職業訓練校、職業訓練法人)に対するインタビュー調査及び職業訓練施策の実施状況の实地観察等により得られたデータを用いる。

---

3) 職業能力開発政策にいう「職業能力開発」とは、職業能力開発促進法の制定以降の用例に従い、「従来の職業訓練を包摂し、かつその概念を従来より拡大」したもので、「職業に必要な労働者の能力を開発し向上するための職業訓練と技能検定の実施の円滑化のための施策等を総合的かつ計画的に講ずることを含む」という意味で用いる。

## 1 職業能力開発政策の系譜

### 1.1 職業能力開発政策の時期区分

わが国における「職業訓練政策」から「職業能力開発政策」への進展の系譜と、同政策における中央地方関係及び官民関係、政府・民間セクターにわたる政策主体・関係機関の形成、配置の沿革を確認する<sup>4)</sup>。

わが国の職業能力開発政策を支えてきた「職業教育訓練法制」の時期区分について、1990年代前半に刊行された先行研究には、「戦前・戦中」をひとまとめにし、「戦後」については、次のようにⅠ～Ⅵの6期に分ける例がある（斎藤 [1993]<sup>5)</sup>）。

- ①「戦前・戦中」(明治期～昭和20(1945)年)
- ②「Ⅰ 民主的職業訓練政策の確立期＝敗戦(1945年)～昭和32(1957)年」
- ③「Ⅱ 職業訓練政策の開花発展期＝昭和33年職業訓練法制期：昭和33(1958)年～昭和43(1968)年」
- ④「Ⅲ 職業訓練政策の拡充期＝昭和44年職業訓練法制前期：昭和44(1969)年～昭和48(1973)年」
- ⑤「Ⅳ 職業訓練政策の調整期＝昭和44年職業訓練法制後期：昭和49(1974)年～昭和53(1978)年」
- ⑥「Ⅴ 職業訓練政策の転換期＝昭和53年職業訓練法制期(企業教育訓練中心期)：昭和54(1979)年～昭和60(1985)年」
- ⑦「Ⅵ 職業能力開発政策期＝職業能力開発促進法制期：昭和61(1986)年以降」

4) 職業訓練の時代区分については、隅谷編著 [1970] が、幕末から第二次世界大戦終戦までを、次の6段階に分けて「制度史」に着目して記述している(「はしがき」)。「第一段階 伝習生制度の成立と崩壊の時期、幕末から明治10年代はじめまで。第二段階 職人徒弟制の変容と展開の時期、明治10年代なかばから20年代まで。第三段階 工場徒弟制の形成と展開の時期、明治20年代終わりから30年代まで。第四段階、養成工制度の成立と動揺の時期、明治40年代から大正10年代はじめまで。第五段階 養成工制度の定着と展開の時期、大正末年から昭和10年前後まで。第六段階 養成工制度の法制化と崩壊の時期、昭和10年前後から終戦まで。」同書では、このうち第三段階までを取り扱っている。なお、隅谷は、「このような段階規定は、それぞれの段階の代表的訓練形態に視点を合わせて行ったものであって、その周辺に前段階の残存形態やつぎの段階の先駆的形態など性格を異にするものが混在していることは、いうまでもない。また、政府や大企業の行った学校教育的な組織的訓練のほかに、職場内での非組織的な技能修得が大きな役割を演じたことも、注目しなければならない。」と付言する(同書、7頁)。

これに続く職業能力開発政策の戦後史については、隅谷、古賀編著 [1978] の「第一部 戦後職業訓練体制の再編・確立とその展開」が戦後復興期から高度経済成長期までを扱っている。なお、同書の「第二部 わが国工場技能労働者の企業内訓練の理論的考察」では、職業訓練の理論として1960年代末にアメリカで現れた『人的資本』論や『内部労働市場』論を紹介し、職場内訓練の理論的分析を行っている。

このほか厚生労働省職業能力開発局監修 [2012] 等も参照した。なお、草創期以降1990年代までの職業訓練・職業能力開発政策に係る用語の意義については、田中 [1994] に詳しい。

なお、1の系譜の叙述については、初谷 [2019] において整理した内容から、中央地方関係・官民関係に焦点を当てる本論の目的に沿って、必要と考えられる部分を抜粋、再掲していることを付言する。

5) 斎藤 [1993]、「第3章 現行職業能力開発法制—職業能力開発法・男女雇用機会均等法(第9条)等・障害者雇用促進法関係—」の「Ⅰ わが国における職業能力開発法制の歩み」(142-145頁)及び「第2章 戦後における日本の職業教育訓練法制」(123-141頁)参照。

この時期区分の「視点」について、著者（斎藤）は、各時期において「職業教育訓練法制」がいかなる公共政策の一環として制度化され機能・作用したかという点と、それらの政策の進展や変容を反映し具現化した「画期的」な法制（法律）は何かという点に求めている。

すなわち、戦前、地租改正・殖産興業政策のもと、職業訓練は学校教育と峻別されて始まり、戦後も「経済政策の一環」として進展したが、「生涯職業訓練」、「生産技能評価」を掲げる昭和44年職業訓練法（以下、「44年法」という）により、「教育と結合した文教政策を織り込む国の総合的な重要政策へと転化」<sup>6)</sup>したとする。44年法の成立は、戦前に「職業補導としての職業訓練」の補完により公共職業訓練を体系化した職業紹介法（大正10（1921）年）に比肩すると高く評価している<sup>7)</sup>。

この時期区分の視点は、公共政策を基底的政策（目的的政策）と派生的政策（手段的政策）に分けて考察する筆者の見解<sup>8)</sup>からは、職業訓練政策が歴史的にどのような基底的政策のために展開されてきたのかを捉えるものとして理解される。それは、明治期から戦前までは地租改正・殖産興業政策であり、戦後も経済政策として推移したが、44年法を契機として、教育政策と雇用・労働政策の連担、連携によって織り成される政策—現在、厚生労働省の所管部門（人材開発統括官）の名称にも通じるいわば「人材開発政策」ともいべき基底的政策である。職業訓練政策はこの「総合的な重要政策」のための派生的政策として展開されるようになっている。

そこで、同視点も参考にしつつ、本論では前掲の問題関心から、職業能力開発政策の根拠法の制定・改正経過を手掛かりに、次のように5期に区分をしておきたい<sup>9)</sup>。各期を画した法の制定・改正には、それらを促した環境変化への対応などを内外に発する契機がある。

第1期 草創期：1921年～1958年

第2期 昭和33年職業訓練法制期：1958年～1969年

第3期 昭和44年職業訓練法制期：1969年～1978年

第4期 昭和53年職業訓練法制期：1979年～1985年

第5期 昭和60年職業能力開発促進法制期：1985年以降

このうち、第1期と第2期は、経済政策のための派生的政策の時期であり、44年法以降の第3期以降は、「人材開発政策」のための派生的政策の時期であるといえることができる。

なお、職業訓練政策に限らず、雇用・労働政策全般について、戦後から直近までを通史的に分析した先行研究としては、労働政策研究・研修機構編 [2005] が、戦後雇用政策の概観

6) 同上、123頁。

7) 同上、123-124頁、143頁。

8) 初谷 [2012]、序章・第2節（12-18頁）、同、第8章・第2節（233-234頁）参照。

9) 本論では、各期を画する法の制定・改正について、各時期区分の始期は法の全面施行時、終期は次期の法（制定・改正）の施行（一部施行を含む）時を基準時として年で示した。各基準時は次のとおり。33年法：昭和33年4月22日成立、5月2日公布、同年7月1日施行。44年法：昭和44年7月4日成立、7月18日公布、一部施行後、同年10月1日全面施行。53年法：昭和53年4月28日成立、5月8日公布、一部を除き同年10月1日施行（職業能力開発協会に関する部分は、昭和54年10月1日施行）。60年法：昭和60年5月10日成立、6月8日公布、同日施行された「交付金」等の関係規定を除き同年10月1日施行。

厚生労働省職業能力開発局編 [2002]、労務行政研究所編 [2017] 参照。

と1990年代以降の政策の転換を、また、労働政策研究・研修機構〔2017〕が、日本の雇用システムと法政策の歴史の変遷を、特に、バブル崩壊以降の労働政策の変遷に着目して経年的に記述している<sup>10)</sup>。

第5期は、職業能力開発促進法そのものに大きな改正は行われていないが、この間の法政策の変遷を分析した先行研究では、上記の基底的政策である「人材開発政策」の推移について検討されている。

## 1.2 職業能力開発政策の推移

次に、前節で示した職業能力開発政策の時期区分に基づき、その推移を概観する。

### (1) 第1期 草創期：1921年～1958年

#### ① 概説

第1期は、大正期から1958（昭和33）年の職業訓練法（以下「33年法」という）制定までの草創期である<sup>11)</sup>。

明治期の学制下では、技能習得のための職業訓練は学校教育と峻別され、「職場での技能工養成」と「職業補導」の二系統で行われ、前者の職場での技能工養成のうち、洋式工業では政府の先導助成策が講じられたが、伝統的手工業では中小の町工場における徒弟制による技能伝承を中心に推移した。後者の職業補導（失業者・障害者への失業対策）としての職業訓練は、1921年の職業紹介法を基盤に、1923年から東京市の失業者を中心に発足した。この職業補導としての職業訓練により戦前の公共職業訓練が体系化される<sup>12)</sup>。

10) 第一に、労働政策研究・研修機構編〔2005〕は、OECDの1994年の報告書（The Jobs Study：Facts, Analysis, Strategies, 1994）による「規制緩和による市場メカニズムを重視する立場に立った雇用創出のための戦略的政策」の提言と、EU（欧州連合）が1997年以来、「OECDの雇用戦略に比べて、社会的統合をより重視したEU雇用戦略」を提示、推進していることを踏まえ、「我が国においても、雇用政策の概念や方向性を明らかにした上で、雇用戦略に基づいた政策展開を行っていくことが必要になっている、という認識」に基づく研究である（同書、まえがき）。戦後の雇用政策を6期に分け、前半4期は、①戦後復興期—昭和20年代（1940年代後半～1950年代前半）、②高度成長期—昭和30年代～40年代後半（1950年代後半～1970年代半ば）、③第1次石油危機～安定成長への移行期—昭和40年代後半～50年代後半（1970年代半ば～1980年代半ば）、④安定成長期～バブル経済期—昭和50年代後半～平成初期（1980年代半ば～1990年代初期）、後半2期は、①バブル経済崩壊期—平成3年頃～9年頃（1991年～1997年頃）、②経済変革・構造改革期—平成9年頃～現在（1997年頃以降）とし、各期で経済政策と雇用政策を並記している。

第二に、労働政策研究・研修機構〔2017〕は、「雇用システムと法政策の相互作用を観察し、雇用システムの実態との関係における法政策の機能と課題を抽出すること」を通じて、日本の雇用システムの課題と政策的含意を探る研究として立ち上げられた「雇用システムと法」プロジェクトの一環を成す研究である。バブル経済崩壊後である1996年以降における主な政策の変遷について、大きく3つの期間〔①市場主義的規制改革期（1996年～2006年）、②市場主義の弊害是正期（2007年～2012年）、③人口減少本格化・成長戦略期（2013年～）〕に分けて整理している。各期ごとに「労働市場」、「能力開発」、「労働条件、雇用均等・両立支援」、「労使関係、労働契約、労働者福祉」の各関連政策に分説されており、本論との関係では「能力開発関連政策」の各項が参考になる。

11) 前掲の先行研究の時期区分（斎藤〔1993〕の時期区分。以下、「先行研究時期区分」という）と比較すると、①「戦前・戦中」（明治～1945年）及び②「I 民主的職業訓練政策の確立期：敗戦（1945年）～昭和32（1957）年」を一括して第1期とするものである。

12) 斎藤〔1993〕、142-143頁。なお、参考文献からの引用、要約に当たっては、年号表記は、特に注意のため元号を付記する場合を除いて西暦に改めている。但し、「33年法」や「44年法」等の法律の略称については、慣例的呼称のため、元号表記を用いた。

1945年以降、戦後の職業訓練は、労働基準法（1947年制定）に基づく「技能者養成」と、職業安定法（1947年制定）に基づく「職業補導」との二つの制度から構成され、二系統で展開された<sup>13)</sup>。

## ② 中央地方関係・官民関係

この時期の職業訓練は、政策客体の属性が限定されており、分野は今日でいうものづくり系、製造系が主である。企業による職業訓練に対する中央政府の経済的支援と、中央・地方政府による職業補導が分立している。

## (2) 第2期 昭和33年職業訓練法制期：1958年～1969年

### ① 概説

第2期は、1958年の職業訓練法の公布・施行から1969年の44年法への改正までの13年間である<sup>14)</sup>。

昭和20年代末の朝鮮戦争とその後の好況による近代的技能者確保の要請に応え、職業安定法の職業補導規定（工場事業場の行う監督者の訓練に対する援助を含む）を吸収し、労働基準法の技能者養成規定を拡充して、わが国初の統一的な職業訓練法が制定された<sup>15)</sup>。

従来の「職業補導」は「公共職業訓練」に、「技能者養成」は「事業内職業訓練」とされ、職業訓練の体系は、①公共職業訓練（公共の職業訓練施設で学卒者、転職者等の求職者又は雇用労働者に対して実施）と②事業内職業訓練（事業主がその雇用労働者に対して実施）に大別され、現在に連なる総合的な職業訓練制度が発足することとなった<sup>16)</sup>。

事業内職業訓練が従来、技能者養成の認可という監督・規制的な制度であったものを、職業訓練を積極的に助長指導する形に改め、多能的熟練工の養成に加え、単能的熟練工、いわゆる専門工の養成等、各発達段階に応じた訓練の系統化が図られた<sup>17)</sup>。

### ② 中央地方関係・官民関係

この時期、一体的な制度の下に、政府と企業の政策主体が、政策客体の属性に対応して役割を分担し、両者が並立することになった（相互連絡の乏しい分立状態から、政策連携の見られる並行モデル化へ）。

ここでは、33年法における認定職業訓練とその主体についての審議経過に注目しておきたい。当初、同法案では、事業主がその雇用する労働者に対して行う職業訓練について、国及び都道府県が積極的に必要な援助を行うよう努める旨を規定する（法案第12条）とともに、職業訓練に関する合理的かつ効果的な基準を設けて職業訓練の効果を最大限に確保するようにし（同第13条）、都道府県知事により同基準に適合するものであることの認定ができるものとした（認定職業訓練）（同第14条）。そして、特に中小企業に対し、

13) 同上、144頁。

14) 先行研究時期区分では、③「Ⅱ 職業訓練政策の開花発展期＝昭和33年職業訓練法制期：昭和33(1958)年～昭和43(1968)年」に対応する。

15) 斎藤 [1993]、144頁、職業能力開発行政史研究会 [1999]、107頁等を参照。

16) 斎藤 [1993]、144頁。

17) 職業能力開発行政史研究会 [1999]、107頁。こうした変化は、政府と企業の協同モデルの中でも、エージェント型からパートナーシップ型へ移行したものと見ることができる。

その職業訓練が円滑に行われるように共同職業訓練の方式を認め、かつ積極的にこれを助成することとしていた（同第15条）。

1960年の「国民所得倍増計画」、1965年の「中期経済計画」、1967年の「経済社会発展計画」などで、「教育及び職業訓練による人的能力開発に積極的な関心が示されるようになり、1966年施行の雇用対策法では、技能労働力等の養成確保などについての取組みが挙げられている<sup>18)</sup>。

しかし、1958年の33年法に基づく職業訓練制度は、やがて、「法施行後約10年を経過し、職業訓練と技能検定を通じて技能労働者の育成と地位の向上に努めてきたところではあるが、職業訓練においては失業対策的色彩が強く残っていて、技術革新などに対応したものはなっておらず、技能検定においても若干の職種において検定の体制が整いつつあったが、拡充の見通しが立たない状況<sup>19)</sup>にあったため、各界から政策の拡充について多数の建議、要望が政府に対して寄せられた。

これらの動きを受けて1967年、労働大臣から中央職業訓練審議会に対し「中央職業訓練制度改正の基本方向について」諮問がなされ、1968年、「今後の職業訓練制度のあり方について」の答申が行われた<sup>20)</sup>。答申を受けた労働省は、職業訓練法案要綱作成を経て、1969年、33年法を全面改正する職業訓練法案を国会に提出した。44年法は、33年法と比べ、雇用対策法との関連を踏まえた本格的な職業訓練制度の確立とされている<sup>21)</sup>。

### (3) 第3期 昭和44年職業訓練法制期：1969年～1978年

#### ① 概説

第3期は、1969年の44年法の制定から1978年の第一次改正（以下「53年法」という。）までの間である<sup>22)</sup>。

44年法は、高度成長下の技術革新、高齢化・高学歴化（＝中卒就職の激減）に対応するため、高卒者の技能養成に重点を移し、新たに「生涯職業訓練」、「生涯技能評価」を基本理念として掲げ、33年法に続き、公共職業訓練を中心に、企業教育訓練との相互補充関係を樹立しようとするものだった<sup>23)</sup>。そのため、33年法では相互に異なっていた公共職業訓練と事業内職業訓練の基準を共通化し、両者が共通の基準により段階的に職業訓練を実施することができるよう法定職業訓練が体系化された（養成訓練、向上訓練、能力再開発訓練及び再訓練並びに指導員訓練）。

44年法で拡充された認定職業訓練は、同法から5年後の1974年に成立した雇用保険法的能力開発事業の裏付け（同法第63条第1項）を得て補助率や補助金の引上げなどが行われ、中小企業が単独又は共同で実施する認定職業訓練の取組みを促したが、高校進学率向上に

18) 斎藤 [1993]、144-145頁。

19) 同上、145頁。

20) 同上、145-146頁。

21) 同上、153頁。

22) 先行研究時期区分では、④「Ⅲ 職業訓練政策の拡充期＝昭和44年職業訓練法制前期：昭和44(1969)年～昭和48(1973)年」と⑤「Ⅳ 職業訓練政策の調整期＝昭和44年職業訓練法制後期：昭和49(1974)年～昭和53(1978)年」を一括した時期となる。

23) 斎藤 [1993]、144頁。

より養成訓練生の減少、成人訓練の拡大傾向がみられるようになった。大企業も、一定レベルの中卒者の確保が困難となり、技術革新の進展にあわせ高卒者や在職者の訓練にシフトしていく<sup>24)</sup>。

本論の問題関心から特筆すべき点として、33年法では事業内職業訓練の認定を養成訓練のみに限定していたのに対し、44年法では認定対象を全法定職業訓練に拡大し、認定職業訓練に対する援助等の規定を整備拡充したことが挙げられる。

同法の「第3章 職業訓練」の「第3節 職業訓練の認定等（第24条－第27条）」において、「都道府県知事は、事業主、事業主の団体若しくはその連合団体若しくは第4章の規定により設立された職業訓練法人、職業訓練法人連合会若しくは職業訓練法人中央会又は民法（明治29年法律第89号）第34条の規定により設立された法人、法人である労働組合その他の営利を目的としない法人で、職業訓練を行ない、若しくは行おうとするもの（以下「事業主等」という。）の申請に基づき、当該事業主等の行なう職業訓練について、第10条の規定による労働省令で定める基準に適合するものであることの認定をすることができる。ただし、当該事業主等が当該職業訓練を的確に実施することができる能力を有しないと認めるときは、この限りでない。」（第24条第1項。年号、章節・条項番号は算用数字に改めた）としたのである。

そして「第4章 職業訓練団体」では、事業主等の行う職業訓練の自主的かつ積極的な発展を図る体制を確立することとし、第一に、事業主特に中小企業の事業主が共同して職業訓練を行う場合等に、その責任体制を明確にし永続性を確保するため、新たに都道府県知事の認可を受けて「職業訓練法人」を設立し、法人格を取得することができるものとされた（第1節）。第二に、職業訓練法人が集って、都道府県段階では職業訓練法人連合会を、全国段階では産業ごとに職業訓練法人中央会を設立することができることとされた（第2節）<sup>25)</sup>。

つまり、民間企業（事業主、特に中小企業の事業主が共同で行う場合）の担う新たな認定職業訓練（職業訓練政策の一部）の執行主体として、職業訓練法人という新たな非営利法人格を設け、活用できるようにしたのである。同法人の設立の認可の申請を行う認定職業訓練を行なおうとする「事業主等」には、営利法人だけでなく非営利法人の多様な主体が含まれる。

## ② 中央地方関係・官民関係

55年体制期<sup>26)</sup>は、民間非営利法人制度といえ、民法に基づく公益法人制度が中核を占め、その周囲に、社会福祉法人や宗教法人など、戦後、特別法の制定により分離独立した法人が林立している状況下であり、職業訓練・職業能力開発政策に係る法人法制は、そうした環境の中で整備されてきた。

24) 職業能力開発行政史研究会 [1999]、166頁。

25) 第61回国会衆議院社会労働委員会議録第8号（昭和44年4月8日）、29頁（原健三郎労働大臣による提案理由説明、第七）。

26) 筆者は、初谷 [2001]、「第2章 NPO 政策の変遷」（133-229頁）において、近代以降の政府セクター及び民間セクターによるNPO政策の変遷を5期（①19世紀末から第二次世界大戦終戦まで（-1945）、②戦後改革期（1945-1954）、③55年体制前期（1955-1974）、④55年体制後期（1975-1993）、⑤再編と連立・連携期（1993-））に区分して論じた。本文の55年体制期は1955-1993年の38年間を指す。

特に、44年法が制定された頃は、1960年代後半から1970年代にかけて、続発する汚職事件が国会でもたびたび問題となり<sup>27)</sup>、政府が公益法人に対する指導・監督を強化していった時期であり、公益法人の不透明な実態に対して国民の厳しい目が注がれていた。

#### (4) 第4期 昭和53年職業訓練法制期：1979年～1985年

##### ① 概説

第4期は、職業訓練法の「第一次改正」（53年法）の全国施行（1979年）以降、1985年の職業能力開発促進法制定までの6年間である<sup>28)</sup>。

53年法は、1973年のオイル・ショックによる減速経済、大量失業、急激な高齢化に対応するため、①離転職者の再就職の機動的実施のための職業訓練、②中高年齢者の職業能力開発向上のための職業訓練の拡充を打ち出した。雇用保険法第63条（能力開発事業規定）第1項における労働者の「能力を開発し、及び向上させることを促進するため」を受けて、生涯職業訓練構想を鮮明化し、従来の公共職業訓練（養成訓練・能力開発訓練）中心から、民間企業職業訓練（在職成人訓練）中心に基軸を移し、政府・自治体がこれに協力する体制を敷くべきものとした<sup>29)</sup>。

厚生労働省監修の実務手引きでは、第一次改正（53年法）の事情について、「この改正法の基本理念の具現化のためには、民間における職業訓練の飛躍的な拡大及び技能検定の普及浸透を図ることが肝要で、事業主等が幅広く連携し、国又は都道府県の施策に呼応し自主的かつ積極的に活動する中核的な団体を中央・地方に設立することがぜひとも必要であった」とする<sup>30)</sup>。ここにいう「自主的かつ積極的に活動する中核的な団体」とは、職業訓練及び技能検定の推進を目的とする中央・地方の職業能力開発協会を指しているが、これらの協会の創設には、「基本理念の具現化」に加え、次のような事情もあった。

44年法により技能検定の拡充が図られた、その実施体制として中央技能検定協会と都道府県技能検定協会が設けられた一方で、職業訓練法人、認定職業訓練を行う事業主又は事業主の団体等が都道府県単位に設けることのできる職業訓練法人連合会と、労働大臣の定める産業毎に設けられる職業訓練法人中央会が法定された。しかし、「技能検定協会と職業訓練法人連合会の会員となる業種別団体や企業は重複することが多く、ある場合には対抗意識が生ずるなど問題が多かった」<sup>31)</sup>。

53年法により、中央職業能力開発協会が(社)全国共同職業訓練中央会（職業訓練法人中央会に代わって運営されていた団体）と中央技能検定協会を合併して、また、各都道府県に都道府県職業能力開発協会が職業訓練法人連合会と都道府県技能検定協会を合併してそれぞれ設立された<sup>32)</sup>のは、技能検定と職業訓練という二つの系統の分断と葛藤を回避す

27) 例えば、1967年の大阪タクシー汚職事件、1968年の日通事件、1970年の八幡製鉄事件等。

28) 先行研究時期区分では、⑥「Ⅴ 職業訓練政策の転換期＝昭和53年職業訓練法制期（企業教育訓練中心期）：昭和54(1979)年～昭和60(1985)年」に対応する。

29) 斎藤 [1993]、135-136頁、145頁。

30) 厚生労働省職業能力開発局監修 [2012]、409頁。

31) 同上、169頁。

32) 同上。

る意味合いもあった<sup>33)</sup>。

こうした改正は主務官庁の厚生労働省主導で行われたが、都道府県の中には、44年法の前から、北海道のように先駆的に職業訓練と技能検定を「車の両輪」と位置付け、両者を分離せず社団法人北海道技能訓練協会（昭和39年設立）として一本化していた例もある。同道関係者によれば、法改正（44年法）による検定協会と職業訓練法人連合会の分立（二本建て）に合わせるため、役員・職員が両組織を兼職する二枚看板とし、従来の地方15支部に分立が及ぶことを回避するために支部を廃止し地方別の技能訓練協会として独立させた。その後、53年法で両組織が統合されて職業能力開発協会となり「ようやく元の鞘に収まった」と、同協会の結成をその後の新展開の端緒として「画期的な意義のあるもの」と評価している<sup>34)</sup>。これに対して、他の府県では、44年法で公式化された技能検定と職業訓練の2団体分立状況を、53年法により合併、一本化するに際し、それぞれに調整と葛藤を経験したことが報告されている<sup>35)</sup>。

## ② 中央地方関係・官民関係

以上の第4期は、政府と民間企業による並行モデルを基調とし、政策主体の重点が政府から企業への移行が進展したということが出来る。第3期に設けられたエージェントである職業訓練法人に加え、上記のとおり職業能力開発協会という新たな認可法人が重層的に設けられた<sup>36)</sup>。中央地方の職業能力開発協会は、「国又は都道府県の施策に呼応し」て活動することを強く期待される補完的な存在であり、中央地方を通じて政府と民間非営利法人の協同モデルを重ねて展開することに道を開いたものといえる。

## (5) 第5期 昭和60年職業能力開発促進法制期：1985年以降

### ① 概説

第5期は、1985年の職業能力開発促進法への題名変更以降現在に至る約30年余りである<sup>37)</sup>。

1985年、職業訓練法の「第二次改正」により題名が職業能力開発促進法と改められ、事業主等の行う教育訓練が重視され、公共職業訓練の自主的・弾力的運用により、全労働者が職業生活の全期間を通じて適時適切に職業能力の開発向上を促進する体制の確立が図られた。知事認可による職業訓練法人に係る規定も、44年法、53年法を踏襲して規定されている（第10章）。

同法については、その後、若年労働力の減少等に伴う労働力不足基調経済への移行、技能離れの風潮の強まりに対応する改正（1992年）や、企業製品等の高付加価値化、新分野

33) 同法では、両協会の業務の筆頭に「会員の行う職業訓練、職業能力検定その他職業能力の開発に関する業務についての指導及び連絡を行うこと」が掲げられており（法第55条第1項及び第82条第1項）、職業訓練と技能検定を包括する概念として「職業能力開発」が明示されている。

34) 中央職業能力開発協会編 [1989]、337-338頁（「〈座談会〉都道府県職業能力開発協会の10年の歩み」、北海道職業能力開発協会前専務理事発言参照）。

35) 神奈川県について、同上、339-340頁。その他全都道府県の職業能力開発協会の設立の経緯について、同上、第4章（216-306頁）に詳しい。

36) 厚生労働省のウェブサイトでは、職業能力開発協会は「特別民間法人」の一つとして掲げられている。

37) 前掲・先行研究の時期区分では、⑦「VI 職業能力開発政策期＝職業能力開発促進法制期：昭和61(1986)年以降」に対応する。

への展開を担うための公共職業訓練の高度化への対応（1997年）、IT革命など技術革新や経済のグローバル化、急速な高齢化の進展に伴う労働者の職業生涯の長期化、若年層を中心とする就業意識・形態の多様化に対応する職業能力評価システムの整備（2001年）、人口減少社会を迎え、若年失業者、フリーター等の趨勢的增加と団塊世代の退職に伴う熟練技術・技能等の非継承、喪失の危機への対応（2006年）等が図られてきた<sup>38)</sup>。

## ② 中央地方関係・官民関係

以上の第5期は、昭和末期から平成期全体にわたるが、激変する外部環境に対する全国レベルの対応として、政策対象が全労働者に広げられ、政策主体として都道府県への役割期待が高まり、民間教育訓練機関（教育訓練プロバイダー）の比重が増してきている。

民間教育訓練機関の比重の高まりの中で、政策の根拠法の名称が指導理念の拡張により職業訓練法から職業能力開発促進法に変わり、第4期において全国に限なく設立された中央・地方の職業能力開発協会が実質的に「職業能力開発」に係る業務を担うNPO（認可法人）として役割期待が高まることとなった<sup>39)</sup>。

中央職業能力開発協会（以下、「中央協会」）については、1978年の創設から5年後の1983年、臨時行政調査会第5次答申において、「自立化の原則」に従い民間法人化するとされていたが、上記の職業能力開発促進法への題名変更（1985年）をはさみ、創設から20年近くを経た1997年に、「平成10年度中の民間法人化」が閣議決定された<sup>40)</sup>。ここにいう「自立化の原則」とは、①認可法人という設立方式は変えずに、事業の制度的独占を排除、②国による出資を廃止、③役員は自主的に選任、④国の補助金等に依存していないという4点を指す。同原則に照らし、中央協会は、①事業の制度的独占は行っておらず、②設立根拠法の職業能力開発促進法上も、また実態上も国による出資がなく、③役員も同法に基づき定款で定めるところにより総会において自主的に選任されているとして、法改正の必要はなく、④についても、自己収入の拡大に努め、国の補助金に依存しないことにより臨調答申の趣旨を達成するものと整理された。

中央協会が民間の自主的団体であることを明確化するため、翌1998年に中央協会の定款第1条（目的）に「協会は職業能力開発に関する自主的な活動を行うものであること」等の規定を新たに加える旨の定款変更が労働大臣により認可された。それ以降、「特別の法律により設立される民間法人」（特別民間法人）として、国の補助金、さらに委託費を縮減するため、計画的な事業の整理と自主事業の充実に努めてきたとされている<sup>41)</sup>。

次いで2001年、中央協会は、「中央職業能力開発協会の新たな発展のために」を発表し、同時に公表した「事業運営方針」に基づき、行財政改革に準じてPDCAサイクルに基づく目標管理システムを導入した<sup>42)</sup>。同「方針」では「事業運営の基本」として、同協会が「職業能力開発関係の基盤とされている①教育訓練、②職業能力評価、③キャリア形成支

38) 職業訓練教材研究会 [2014]、5-8頁参照。

39) その後の中央協会の歩みについては、中央職業能力開発協会 [1989]、同 [2010] に詳しい。

40) 中央職業能力開発協会編 [2010]、14-15頁。

41) 同上。現在、中央協会のウェブサイトでは、同協会の沿革を紹介する年表において「1998年（平成10年）、国からの補助金依存から脱却、民間法人化、ロゴ（JAVADA）を作成。協会事務所を移転（港区赤坂→文京区小石川）との説明」が掲げられている。

42) 同上、14頁。

援及び④職業能力開発関連情報の整備のうち、特に、職業能力評価及び職業能力開発関連情報の整備に資するため、その専門機関となることを目指して、事業を展開することを事業運営の基本とするとともに、技能・ものづくり振興関連事業及び職業能力開発分野における国際協力事業を推進する」としている<sup>43)</sup>。

### 1.3 職業能力開発政策の政策回路に係る分析枠組み

#### (1) 職業能力開発政策の政策回路に係る分析枠組み

以上、職業能力開発政策の推移と範疇での中央地方関係、官民関係について見たが、本論では、これらの確認を踏まえ、本論の問題関心（地域力再生を図る職業能力開発政策の課題とは）について具体的な政策について考察していくために、職業能力開発政策の政策回路に係る分析枠組みを図1のように提示することとした。

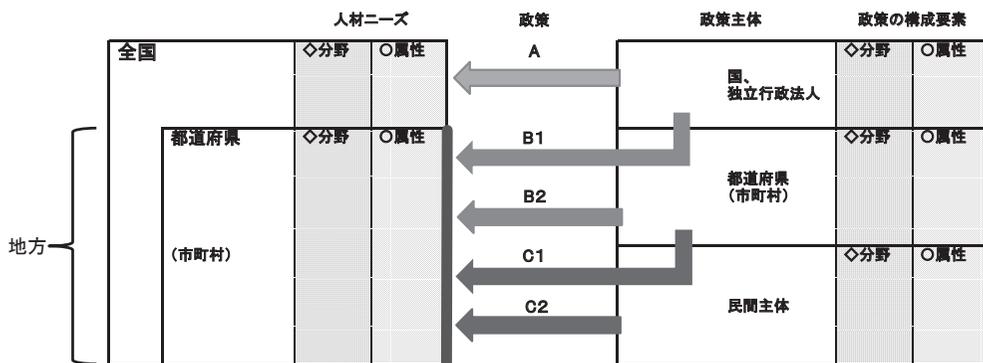
同図は、人材ニーズとそれに対応する職業能力開発政策の関係を示している。

図の左側には、全国レベルと地方レベルの人材ニーズを掲げる。政策実務上、人材ニーズの表現は様々であるが、ここでは、「分野」と（人材の）「属性」に着目する。

「分野」については、公的職業訓練では、大きくものづくり系と非ものづくり系に分けられたり、訓練機関において建設系、製造系、農業・林業・鉱業系、事務系、介護系、情報系、その他といった区分がなされたりする。また、近年の人材不足分野として、建設分野、保育分野、介護分野といった分野区分が挙げられることも少なくない。

一方、「属性」は、その職業能力開発について国・都道府県が責務を負う「離職者」、事業主が一次的に責務を負い、国・都道府県は必要な援助等を行う「在職者」、さらに「学卒者」

図1 人材ニーズと職業能力開発政策（分析枠組み）



(出所) 筆者作成。

43) 同上、15頁。これは、②に基づく「試験機関」「評価機関」、また④に基づく総合的な情報発信機関としての役割に特化する方針であり、①教育訓練や③キャリア形成支援からの後退、あるいは少なくとも①・③に係る事業の後順位化を示している。特化するとした④についても、かつて中央協会は、厚生労働省からの情報提供を受けて官民の職業能力開発サービスの提供施設（公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設）について一体的に情報提供していたが（中央職業能力開発協会編 [2005] 参照）、その後、同形態で総覧することのできる情報提供が継続されておらず、①教育訓練に関する情報発信という点でも後退しているように見受けられる。

という区分がある。離職者の中では、雇用保険受給者と非受給者の区分も、後者が求職者支援訓練の対象となるため区分に意味がある。学卒者では概ねの学歴区分も用いられる。そのほか近年では、政策対象として高齢者、障がい者、若者、女性といった属性も頻出する。就職困難者という属性（範疇）が設定されることもある。

図の右側には職業能力開発政策の主体とそれらが実施、展開している政策の構成要素としての分野と属性を掲げている。主体のうち、独立行政法人は、現・高齢・障害・求職者雇用支援機構である。民間主体は職業訓練の場合は民間教育訓練機関とも称され、株式会社等、専修学校・各種学校等、事業主・事業主団体、社会福祉法人、職業訓練法人、NPO法人、大学等、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人などにわたる。

これらの政策主体が、左の全国レベルあるいは地方レベルの人材ニーズ（社会的課題）を、職業訓練ニーズ（政策課題）と位置付けることを契機として、職業能力開発政策（職業訓練政策）が発動される（図中の矢印 A, B1, B2, C1, C2）。

政策の種類は様々な基準で分類することができるが、本論では簡潔に、A：国、独立行政法人（高齢・障害・求職者雇用支援機構：高障求機構）が全国レベルの人材ニーズに対して行う政策、B：都道府県が「地方」（管内を基本とする）レベルの人材ニーズに対して行う政策（うち B1：都道府県が国からの委託を受けて実施、と、B2：都道府県が独自に実施、を区別する）、C：民間主体が「地方」（都道府県の管内を範囲とすることが多い）の人材ニーズに対して行う政策（うち C1：都道府県からの委託を受けて実施、C2：民間主体が独自に実施）に分けて議論を進める。なお、B1 や C1 の真の政策主体は、委託者である国や都道府県であるとして A や B の記号を付すことも考えられるが、ここでは、政策客体である対象者に直接向き合う政策実施主体に着目した。

## (2) 都道府県の役割

本論の問題関心に沿って、図1における地方自治体、特に都道府県の役割を見ると、地方レベルの人材ニーズに対して、B1：都道府県が国からの委託を受けて実施、B2：都道府県が独自に実施、C1：都道府県からの委託を受けた民間主体が実施の3つの政策回路に分けて考えることができる。職業能力開発政策、とりわけ職業訓練政策における都道府県への役割期待としては、これらの政策回路をバランス良く活用して地域力再生に資する政策群を総合的に展開して政策効果を最大化するところにある。

B2は都道府県による各種の公共職業訓練、C1は都道府県知事の認定を受けて職業訓練法人はじめ多様な民間教育訓練プロバイダーが認定職業訓練を行う場合が挙げられるが、本論では、問題関心に基づく考察の第一歩として、B1の事例として、「地域創生人材育成事業」（2015年度より厚生労働省から都道府県に委託）を取り上げることとしたい。

## 2 地域力再生を図る職業能力開発政策

### 2.1 地域創生人材育成事業（事例研究）

政策回路の分析枠組みにおける B1 に相当する事例である「地域創生人材育成事業」の概

要は次のとおりである。

(1) 趣旨

本事業の趣旨は、「地域創生人材育成事業実施要領」(平成28年度の例)で、次のように説明されており(下線:筆者)、この事業を通じて、「公的職業訓練の標準モデルとして活用」できるような事例が得られることが期待されている。

「人口減少社会の中で特に人手不足が見られる分野においては、全国的な雇用情勢の改善や、それぞれの分野での労働需要の高まり等に伴い、一層の人手不足が懸念される状況にある。また、『日本再興戦略』改訂2014(平成26年6月24日閣議決定)においても、「人材不足分野における人材確保・育成対策の総合的な推進」として医療・福祉、建設業等における若者をはじめとする人材の確保・育成対策を総合的に推進することが提言されたところであり、地域における人手不足分野の人材の確保・育成対策の強化を図ることが政策的な課題となっている。

「地域創生人材育成事業」(以下「育成事業」という。)は、こうした地域における人手不足分野の創意工夫に基づく人材育成の取組を促進することを通じて、人材の確保・育成対策の強化を図るものである。」

(2) 事業内容

次に、その事業内容に関して、「(1)基本的な考え方」として、次の4点が示されている(下線:筆者)。

「ア 育成事業は、地域の人手不足分野において、新たな訓練手法を活用することにより、従来の公的職業訓練の枠組みでは対応できない新たな人材育成の取組を実施するものである。このため、例えば、既存の事業である公共職業訓練コースの定員を単に拡充したり、交付金等において実施する事業に必要な人員を配置するといった内容は、育成事業の対象とはならない。また、求職者等の個人に対して直接奨励金等の給付を行う事業は育成事業の対象とはならない。

イ 事業内容

事業内容は、地域コーディネート強化メニュー(地域の関係者のネットワークの構築、地域の人材ニーズ等の把握、人材育成手法・カリキュラムの開発、事業参加企業の募集等)、人材育成支援メニュー(求職者への情報発信、訓練の実施、マッチング支援、定着支援等)、人材育成の効果検証メニュー(事業成果の検証等)で構成し、原則として、全てのメニューを実施することとする。

※( )内の記載は、例示であり、記載以外の事業の実施も可能。

ウ 育成事業の対象とする「人手不足分野」については、建設、介護、保育等全国的に労働力需給が逼迫している職種や産業に限定されるものではなく、例えば、人手不足となっている地域の地場産業の中小企業を対象にして育成事業を行うこともできること。また、例えば、若年層など特定の対象者を念頭においた人材育成もできること。

エ 育成事業は、雇用保険法（昭和49年法律第116号）第62条に規定する雇用安定事業及び第63条に規定する能力開発事業として行うものであることから、その趣旨に適さない事業を行うことはできない。このため、事業全体として求職者や在職者の職業能力開発に直接かつ高い効果が見込まれるものとなるよう事業内容を設定する必要がある。」

### (3) 採択事業

本事業の採択事業は、表1のとおりである。2015年度：9道府県、2016年度：9県、2017年度：6県、2018年度：7県と、4カ年度かけて計31道府県（全都道府県の65%）に及ぶ。提案された「人手不足分野」は、全国的に労働力需給逼迫職種・産業以外に地場産業や特定対象者層に絞ったものも見受けられる。各道府県の採択事業の要旨は、年度ごとに厚生労働省ウェブサイトで公表されており、当初3カ年度（2015～2017年度）については、各団体の事業概要で3カ年の間に達成目標とする雇用創出者数を掲げていたが、2018年度分については未掲である。厚生労働省の同事業担当によれば、本事業は2018年度で終了と決定されており、「地域創生人材育成」の趣旨に引き続き応えるような後継事業は予定されていない<sup>44)</sup>。

### (4) 「従来の公的職業訓練の枠組みでは対応できない」の意味

上記の事業内容についての「基本的な考え方」で第一に示されている「従来の公的職業訓練の枠組みでは対応できない」という条件に対し、どのような申請がなされているか。各採択事業が、従来の公的職業訓練と比較した場合の相違点（独自性）として掲げている点を総覧すると、①対象分野、②職業訓練の主体、③職業訓練の客体（対象者）、④事業内容、⑤事業の方法に分けて述べることができる。初年度の2015年度の9道府県の全採択事業と、2016年度以降の22県の採択事業から特徴ある事業とを見てみよう（以下、事業（採択年度・道府県名））。

#### ① 分野

第一に、これまで職業訓練の対象とされなかった分野に取り組む事例として、「航空宇宙産業分野の雇用型訓練」（2015・三重）がある。

#### ② 職業訓練の主体

第二に、職業訓練サービスの提供主体が新しい事例がある。「企業内訓練に代わり、地域の企業とポリテクセンターの連携による高度な技術レベルの職業訓練により『多能工』育成や『管理技術』教育を実施」（2015・鳥取）、「建設・運輸分野で、本事業を活用した十分な経費支援により（工業系の専門学校がなくとも）地域の受託企業を確保し得ることから、それらの既存施設・カリキュラムを活用」（2015・山口）、「（県内に委託可能な訓練機関が無くとも）施設で働きながら技能習得と資格取得を目指す実践的訓練を実施」（2017・茨城）などである。

44) 2018年11月6日、厚生労働省・同事業担当による。

表1 地域創生人材育成事業採択道府県一覧

採択・開始年度	番号	都道府県名	事業タイトル	雇用創出者数(人)	対象分野
27	1	北海道	北海道の明日を創る人材育成確保事業	449(29年度までの累計)	観光、ものづくり、建設、自動車整備の各分野
	2	富山県	富山県地域創生人材育成事業計画	414(同上)	ものづくり、介護、福祉、建設、観光の各分野
	3	愛知県	介護分野及び航空機製造分野の人手不足に対応した人材の育成	190(同上)	介護、航空機製造の各分野
	4	三重県	地域創生を進めるための、人手不足が深刻な事業分野及び人手不足が懸念される成長分野等の総合的な人材育成確保	380人(同上)	航空宇宙、「食」関連、製造(石油化学)、建設、農林水産、観光の各分野
	5	京都府	高齢者・高齢者等人材育成事業～就職困難者を対象に人手不足分野での安定雇用を目指す新たな支援プログラムの構築～	200人(同上)	建設、運輸、介護、福祉、ものづくりの各分野
	6	大阪府	大阪府女性有資格者等再就職訓練事業(レフェニックス版試訓隊)	292人(同上)	健康・医療、住宅の各分野、中小企業の情報・経済マネージャー等
	7	鳥取県	カスマイズ型ものづくり担当グローバル万能工」育成プロジェクト	330人(同上)	医療機器関連、自動車関連、航空機関連の各分野
	8	山口県	新たな訓練手法による人手不足分野における人材育成・確保対策事業	190人(同上)	建設、運輸の各分野
	9	宮城県	仕事づくり人づくり・宮崎生手のための成長産業人材育成事業	415人(同上)	ICT分野、農林漁業分野、フードビジネス分野、介護・福祉分野
	28	1	群馬県	東日本の交通結節点・群馬を担う物流人材育成・確保対策事業	210人(30年度までの累計)
2	埼玉県	全員参加で社会を支える人材育成プロジェクト	500人(同上)	介護、分野、分野、ITの各分野	
3	静岡県	ものづくりに地域創生人材育成事業～人手不足の産業分野における働き方改革や潜在労働者の活用による人材育成・確保対策～	130人(同上)	観光、農業の各分野	
4	岡山県	金属加工・溶接分野の人手不足に対応した人材の育成	15人(28年度のみ実施)	金属・溶接分野	
5	愛知県	「えひめ秀地域が誇るひとづくり」IT人材育成事業	299人(30年度までの累計)	ものづくり、情報、観光の各分野	
6	高知県	高知県人材育成プロジェクト ～地域で培った志を持って働く高知県～	485人(同上)	アプリケーション開発、情報関連サービス産業分野、水産業	
7	福岡県	観光分野の人材育成及び介護分野等における女性の人材育成	1,305人(同上)	観光、介護の各分野	
8	長崎県	「人材財源基盤」産業人材育成戦略と連携した採用・企業内能力開発の推進的展開～「地域創生人材育成事業」を活用した「若者採用モデル」、企業内教育・訓練モデル創りと活用推進の取組み～	490人(同上)	製造業、情報サービス業、建設業、運輸業	
9	熊本県	くまもと地域創生人材育成プロジェクト ～「熊志志願」社委の美強に向けた産業人材確保・育成に向けて～	615人(同上)	IT、BPOコールセンター、介護、建設の各分野	
29	1	福岡県	「ふくしま地域創生人材育成事業」～人手不足が懸念される成長産業分野及び人手不足が深刻な若年ものづくり分野における人材の育成・確保～	360人(31年度までの累計)	ロボット関連産業、製造業
	2	茨城県	いばらきの未来共創人材育成プロジェクト	301人(同上)	製造業、建設、福祉人材
	3	神奈川県	かながわの未来に繋ぐ人材育成事業	316人(同上)	介護、物流、ITの各分野
	4	新潟県	地域産業を支えるものづくり人材育成プロジェクト	219人(同上)	ものづくり分野
	5	滋賀県	滋賀の産業を支える人づくり事業	282人(同上)	物流、建設、介護、ITの各分野
	6	鳥取県	鳥取の観光産業を担う次世代人材育成事業	60人(同上)	観光分野
30	1	岩手県	超「人手不足」への対応が求められるものづくり分野等における人材の育成・確保	(未公表)	ものづくり分野
	2	宮城県	地域産業を支えるIT・ものづくり物流人材の育成・確保	(同上)	IT、ものづくり、物流の各分野
	3	石川県	人手不足時代に対応したオール石川で取り組む生産性革命	(同上)	製造、観光分野
	4	岐阜県	清流の国きふ働き方改革推進人材育成事業	(同上)	食品・医療品産業におけるロボット、IoT 航空宇宙産業
	5	広島県	人材不足に対応する職業訓練を通じた働き方改革と生産性向上の取組	(同上)	物流、ものづくり分野
	6	香川県	観光分野の人手不足に対応した人材の育成	(同上)	観光分野
	7	大分県	おおいでの産業を支える人材確保・育成事業	(同上)	観光、建設、物流分野

(出所) 厚生労働省資料より筆者作成。

### ③ 職業訓練の客体（対象者）

第三に、職業訓練サービスの客体(対象者)として初めて取り上げられる事例がある。「地域の観光バス事業者による、大型二種免許を取得していない者に対する単独訓練」(2015・北海道)、「介護分野の実務経験者向けに作成したカリキュラムでの職業訓練」(2015・愛知)、「石油コンビナート関連産業における中小企業従業員の人材育成」(2015・三重)、「長期失業者などの就職困難者について、対象者ごとに研修カリキュラム、訓練プログラムを作成・実施し、訓練・就職から定着までの支援をオーダーメイドで実施」(2015・京都)、「資格やスキルを有しながら育児等によるキャリアブランクが長い女性を対象とする学び直し（アップデート、自信の回復）、新たな資格・スキルの上乗せによる多機能型中核人材養成」(2015・大阪)、「新たな成長産業として期待される農業分野で、精神障害者（マ）に対する訓練プログラムを実施」(2016・静岡)、「定住外国人と彼らを長期雇用したい企業を対象に就業・定着支援の仕組みを構築、普及」(2016・静岡)などである。

### ④ 事業内容

第四に、職業訓練の事業内容に新規性のある事例がある。「食品製造分野の生産工程における品質管理やマーケティング等に重点化した職業訓練」(2015・北海道)、「介護分野で、年齢や障害を問わない『富山型デイサービス』に対応できる人材育成プログラム開発、実施」(2015・富山)、「航空機製造分野で、(メーカー別ではなく)カリキュラムの標準化と活用」(2015・愛知)、「『食』関連産業で、消費者へのPRや商品開発に結びつけられるエキスパート人材の育成を図る雇用型職業訓練」(2015・三重)、「ICT企業で必要とされるスキルの育成を、各対象者の個別の状況に配慮して多様な訓練プログラムを実施」(2015・宮崎)、「物流について、大型免許取得と物流の専門的知識を有する人材育成」(2016・群馬)、「観光分野について、地域の多様な関係者の合意形成や効果的なプロモーションなど民間的手法を導入し、戦略的ブランディングなど専門的スキル・ノウハウの具備を図る」(2016・福岡)、「ロボット関連産業についてパッケージ化された訓練カリキュラムの開発、実施」(2016・福島)、「『社会人基礎』の訓練を職業分野の訓練に先行実施」(2017・滋賀)などである。

### ⑤ 事業の方法

第五に、職業訓練の事業方式に新規性のある事例がある。「ものづくり分野で、個人や少人数を単位とした小規模事業所での直接雇用を通じた実践的職業訓練」(2015・富山県)、「介護分野で通信教育（又はEラーニング）による職業訓練」(2015・愛知県)、「フードビジネス分野で、OJT活用による、より実践的な訓練を各対象者の個別状況に配慮して多様なプログラムで実施」(2015・宮崎県)、「介護分野で、短時間・スポット勤務など負担の少ないハーフワークを選択肢に加えた職業訓練」(2016・埼玉県)、「人材育成取り組み実績のある業界団体等の参画を得て、技能評価の仕組みと合わせて体系的な取り組みを開発・実施」(2016・愛媛県)、「IT分野における非情報系大学・女子大の新規学卒・被採用者の人材育成プログラム、ものづくり分野における工業系学科在籍高校生・大学生の研修、物流分野における高校生のインターンシップ等と並行実施して相乗効果期待」(2018・宮城県)などである。

現行の公的職業訓練では対応できないものとして、こうした分野、実施主体、客体（対象者）、事業内容、方法などが挙げられていることから、逆に、現行の公的職業訓練の政策スキームなりそれに充当されている政策資源が、現下の地方の多様で高度化した人材ニーズに適時適切に応えていくには、非常に多くの制約や限界があることをうかがわせるものとなっている。この「地域創生人材育成事業」は、まず、そうした問題点を炙り出す試験紙のような問題顕出機能があり、近年の地方分権改革で手挙げ方式に呼応して地方から寄せられる改革提案募集とも通底する。

では、採択事業を推進する府県の実務担当者は、こうした国の事業形式（政策方式）をどのように受け止めているのだろうか。

### 3 政策方式の課題

#### 3.1 政策方式に対する指摘

こうした政策方式の課題について、全採択団体が事業を完了した時点（2020年度末）で悉皆的に調査することも想定し、今回はその予備的調査として、採択事業を推進する31府県から、比較的初期に採択された4団体（関西：京都府、大阪府、四国：愛媛県、九州：宮崎県）を選び、本事業の実務担当者を訪問聴取して課題を探索した<sup>45)</sup>。

##### (1) 積極的評価

まず、積極的な評価として指摘された諸点を、政策過程の順に整理して紹介すると次のとおりである。

- ① 政策立案 — 「地方の実務においてこれまで要請があっても対応できなかった懸案や、要解決課題（分野や対象）を表に出して政策対象とするきっかけになる」、「既存の公的職業訓練の枠組みでは対応困難だった『分野』と『属性』を包摂する契機となる」、「競争導入により、緊張感をもってアイデアを練ることになる」、「府県の財政制約上、独自に対応困難な局面や事業規模への対応が可能になる」。
- ② 政策決定 — 「定率負担の補助金ではなく全額の委託事業であることから、県費負担を軽減でき決定を得やすい」。
- ③ 政策実施 — 「事業推進の過程で条件とされている関係機関・団体とのプラットフォームの形成により、目的・経験を共有することができる」、「対象分野や対象者が新たに府県との接点、関係を築く契機となる」、「事業実施の過程で能力評価基準を策定することを通じて、事業内訓練強化に用いることができる」。
- ④ 政策評価 — 「過去にも当団体の施策が国によってモデルとして一般化された経験が

45) 各団体の職業訓練・職業能力開発担当課への訪問日は次のとおり。関西／京都府：2017年8月10日、大阪府：同年8月16日、四国／愛媛県：同年9月15日、九州／宮崎県：同年12月26日。

あり、優れた事業が標準化、汎用化されるのは望ましい」。

## (2) 消極的評価

一方、こうした事業に対する消極的な評価として次のような指摘もあった。

- ① 政策立案 — 「本事業に限らず、国から都道府県に対してこうした政策方式（手挙げ方式による競争的資金の配分による時限的な初動支援：筆者注）が何度も繰り返されている。財政難からこうした方式に呼応しなければ、県単費では新たな課題への財源獲得が困難」
- ② 政策実施 — 「他の補助金との併用に制約があるため、既存事業の規模の充実には向かない」、「国主導の政策執行管理に対応していく書類作成や事務手続きの負担が大きく、改善を希望」、「本事業の修了後も、政策の遺産（本事業用に組織されたネットワーク組織など）を、いかに維持管理し、場合によっては整理統合するなど、後の活用のしかたが課題。」
- ③ 政策の継続、修正・改善 — 「最長3年の短期設定された競争的配分方式の繰り返しでは、府県の実務担当者の人事ローテーションも相まって、事業を通じたの経験知やノウハウの蓄積、事業の持続、継承に困難がある」、「100%の委託料が3年を限度に続いて、その後一気にゼロになるよりも、地方の負担割合が毎年実績評価に基づき漸増したとしても、5年程度の期間、継続的に補助金で措置されるほうが自主事業化に向けて努力を続けられるのではないか」

## 3.2 政策方式の方向性

実務担当者からは、上記のように積極・消極両面の意見が示されているが、本論の問題関心からは、次のような点も考慮しておく必要があると考えられる。

一つには、前述のように、都道府県の有する大別して3通りの政策回路の機能分担を図ることである。B1の回路に相当する地域創生人材育成事業は、その課題顕出機能は評価されるが、課題解決を持続的・継続的に担う事業とはなり難い<sup>46)</sup>。採択事業が所期のとおり地方を支える地域力再生の端緒として機能し得たとしても、その後、地方自身が継続・後継事業を立ち上げて推進していくためには、現行の公共職業訓練のスキームにおいて、都道府県が主体的・能動的に地域の人材ニーズに対応した職業能力開発政策をB2やC1の回路により展開する側面を補強する必要がある。

二つには、国が採択事業を総覧して比較評価し、その中から傑出した政策方式を見出し、標準化、汎用化していくうえで、採択事業の事業評価はもとより、汎用性の高いモデルに組み立てていく際に、地方の行政・民間の実務関係者がより多く参画する必要がある。

46) 前掲の厚生労働省・同事業担当より、本事業による雇用創出者数の実績は当初の期待ほどの数値に到っていないこと、また、年度を重ねるにつれ各県の提案内容が類似化し地域性が薄らいできたこと等の認識を聴取した（2018年11月6日）。

## おわりに

本論では、「人材不足」とされるなど人材ニーズが高い分野や、生産活動への参入期待が高まる属性の人々を対象とした職業能力開発政策が、地域力再生を図る人材確保及び能力開発として有効に機能するために、都道府県の役割を検討するうえで、近年、全国的に展開されている地域創生人材育成事業を題材として、筆者の提示する分析枠組みに基づき考察した。残された課題としては、文中でもふれたとおり、2015年に開始された同事業が全採択事業の完了する2020年度までなお2年を残していることから、時期を改めてより包括的な調査のうえで考察を深める必要がある。また、都道府県の政策回路のうち、B2：都道府県の既存の公的職業訓練やC1：民間教育訓練機関の認定職業訓練の回路を通じた地域力の再生（地方の支え）については、2017年度に、並行して、京都府等の伝統技能に係る公的職業訓練（B2）や、全国の屋根材（粘土瓦）製造業と中部・関西地方各地の瓦葺に関する職業訓練校について、それぞれ調査研究を重ねたことから、これらについても稿を改めて論じることとしたい。

## 謝辞

本論作成にあたり、厚生労働省人材開発統括官、各府県職業訓練・職業能力開発政策担当課の政策担当者の皆様による情報提供、ヒアリング、インタビュー調査等へのご協力に御礼申し上げます。

また、本論は、平成29年度大阪商業大学研究奨励費に基づく研究成果の一部であり、本学の関係各位に感謝申し上げます。

## 参考文献

- 天川晃 [1983]「広域行政と地方分権」『行政の転換期』（ジュリスト増刊総合特集）、120-126頁。
- 北村亘、青木栄一、平野淳一 [2017]『地方自治論—2つの自律性のはざままで』有斐閣。
- 厚生労働省職業能力開発局編 [2002]『新訂版 職業能力開発促進法—労働法コンメンタール8—』  
労務行政。
- 厚生労働省職業能力開発局監修 [2012]『七訂版 職業能力開発促進の実務手引』（財）職業訓練教材研究会。
- 厚生労働省職業能力開発局 [2015]「職業能力開発関係資料集」（平成27年11月26日）。
- 斎藤将 [1993]『職業能力開発法体系』酒井書店。
- 職業訓練教材研究会 [2014]『十訂版 職業訓練における指導の理論と実際』（一財）職業訓練教材研究会。
- 職業能力開発行政史研究会 [1999]『職業能力開発の歴史』（財）労務行政研究所。
- 隅谷三喜男編著 [1970]『日本職業訓練発展史 上』日本労働協会。
- 隅谷三喜男、古賀比呂志編著 [1978]『日本職業訓練発展史<戦後編>—労働力陶冶のする課題と展開—』日本労働協会。

- 田中萬年 [1994] 「日本の職業訓練関係の用語に関する覚書」『学校の技術・職業教育と学校外の職業教育・訓練の関係についての国際比較研究』（科学研究費補助金報告書；総合研究（A）；03301030、研究代表者：佐々木享 研究期間：1991-1993年度）、90-104頁。
- 中央職業能力開発協会編 [1989] 『中央職業能力開発協会十年史』中央職業能力開発協会。
- 中央職業能力開発協会編 [2005] 『全国職業能力開発施設ガイドブック 平成17年度版 ー全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイドー』中央職業能力開発協会。
- 中央職業能力開発協会編 [2010] 『中央職業能力開発協会 創立30周年記念』中央職業能力開発協会。
- 初谷勇 [2001] 『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- 初谷勇 [2012] 『公共マネジメントとNPO 政策』ぎょうせい。
- 初谷勇 [2019] 「職業訓練法人の課題：NPO 政策の観点から」RIETI Discussion Paper Series 19-J-005。
- 労働政策研究・研修機構編 [2005] 『戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換』（執筆：松淵厚樹）労働政策研究・研修機構。
- 労働政策研究・研修機構 [2017] 『日本的雇用システムと法政策の歴史的変遷ーバブル崩壊以降の労働政策の変遷ー』（JILPT 資料シリーズ、No.183）独立行政法人 労働政策研究・研修機構。
- 労務行政研究所編 [2017] 『改訂8版 職業能力開発促進法ー労働法コンメンタール8ー』労務行政。

[ウェブサイト]（2018年11月30日閲覧）：

・厚生労働省ウェブサイト（人材開発）

[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/jinzaikaihatsu/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/index.html)