

タイトル	「学院統廃合」反対運動と民間教育訓練機関の活用： 北海道の公共職業訓練を中心に
著者	木村，保茂；KIMURA, Yasushige
引用	開発論集(89)：87-113
発行日	2012-03-15

「学院統廃合」反対運動と民間教育訓練機関の活用

—— 北海道の公共職業訓練を中心に ——

木 村 保 茂*

はじめに

わが国の職業能力開発政策は3回の大きな曲がり角を経て今日に至っている。1つは職業訓練法(1958年)が成立した高度成長期である。この時期の職業能力開発政策は公共職業訓練(学卒者訓練, 離職者訓練)を主軸に, 事業内認定職業訓練(それへの助成金)を副軸に展開していた。ただし, 事業内認定職業訓練は企業内養成工制度が高卒技能者養成制度(短期のOff-JT教育+OJT訓練)に取って代わられる60年代後半以降, 急速に減少していった。そのため, 企業内教育(OJTをベースとする長期間の教育訓練)は職業能力開発政策との関係を弱めることになった。しかし, それは日本的雇用システムの発展下でわが国人材育成システムの中核として位置づいていった。

2つ目は雇用保険法の制定(74年)から職業能力開発促進法の成立(85年)にかけてである¹⁾。この時期の職業能力開発政策は, 企業主導の職業能力開発(企業内教育)を主軸に位置づけながら, 公共職業訓練によってこれを支援するものへの転換であった。企業内教育は日本的雇用システムが確固とする中で, 政策上も主軸に位置づけられ²⁾, 「事業主のための職業能力開発の強化」が行われていった。

3つは日本的雇用システムが崩壊し始める90年代後半から2000年代にかけてである。日本的雇用システムは2000年代に入ると, 01~02年の大企業の激しいリストラや08年リーマンショック以降の新卒正規採用の大抑制, 失業者の増大等によって規模をますます縮小し, その規範性は大幅に後退していった。企業内部労働市場が大幅に縮小するとともに, 企業横断的労働市場(不安定雇用労働市場, 職種別労働市場, 小零細企業労働市場含む)は逆に拡大していった³⁾。雇用の不安定化や労働市場の流動化が急速に進行していった。

こうした日本的雇用システムの縮小・再編を受けて職業能力開発政策は大きく変容していった⁴⁾。企業主導型から個人主導型の職業能力開発への転換である。第6次職業能力開発基本計画(96~2000年)で個人主導型の職業能力開発が提起され, その支援策として企業外の教育訓練機会(公共職業訓練, 大学・大学院, 専修学校・各種学校, 地方公共団体・事業主団体)の拡充・整備が打ち出された。この流れは2000年代に入ると本格化し, 第7次職業能力開発基本計

* (きむら やすしげ) 北海学園大学開発研究所特別研究員

画（01～05 年）では、先の第 6 次基本計画を「構造的な観点にたった職業能力開発政策」を「必ずしも十分には取り組まなかった」と批判し、個人主導型の職業能力開発の本格的な取り組み、およびそれを支援するキャリア形成支援システムが提起された。第 8 次職業能力開発基本計画（06～10 年）では「若年失業者、フリーター及びニート」の急増、あるいは「企業における職業能力開発の対象者の重点化」等によって生ずる「職業能力開発の機会が減少する労働者の増加」という現状認識にたつて、個人主導型の職業能力開発の支援策として、①教育訓練給付金制度の利用、②企業外における教育訓練サービス（民間企業、事業主団体、公益法人、大学・専修学校）の活用、③民間教育訓練機関への訓練委託などが打ち出された。そして第 9 次職業能力開発基本計画（11～15 年）では非正規労働者の雇用のセーフティネットとして職業能力開発の強化（基金訓練）が提起された。

企業主導型から個人主導型の職業能力開発への転換は、職業能力開発の個人責任化・自己負担化をもたらした。事実、わが国の教育訓練市場（教育費訓練）に占める自己啓発費（労働者自己負担費）の割合は 2000 年代後半に 40%に達した⁵⁾。このことは権利としての公共職業訓練の必要性が高まったことを示していた。しかし、政策的に公共職業訓練の必要性が重視されることはなかった。重視・拡充されたのは民間教育訓練機関の活用（委託訓練、基金訓練）であった。公共職業訓練ではリストラが進行し、訓練施設の統廃合や学卒者訓練の縮小が展開していった。北海道では 90 年代から 2000 年代にかけて高等技術専門学院（北海道立の職業訓練校）の統廃合が相次いで行われた。

その詳細は本論および拙稿⁶⁾に譲るとして、本研究で明らかにするのは、高等技術専門学院（学院）の統廃合に対して、地元がどのような対応・反対を示したかである。学院は地域の経済・産業、雇用・人づくりに一定の影響を及ぼしてきており、その統廃合は地元にとって重大、かつ座視しがたいものであった。そこで本研究では、学院の統廃合に対する地元の抵抗・反対の動き・運動について明らかにする。

第 2 は、公共職業訓練における民間活用の問題についてである。職業能力開発の個人主導型への転換は公共職業訓練の重視・復活を意味するのではなく、民間教育訓練機関の活用・重視であった。実際、2000 年代に入ると委託訓練が急増し、09 年からは非正規労働者の雇用のセーフティネットとして民間活用の基金訓練が開始された。その全国的動向についてはすでに拙稿⁷⁾で検討しているが、本稿では北海道の委託訓練と基金訓練に焦点を当てて、そのメリットと問題点（課題）を明らかにする。

1. 学卒者訓練の縮小・再編成と高等技術専門学院の見直し・統廃合

(1) 学院のスクラップ＆ビルドと学卒者訓練の縮小・再編成

わが国の人材育成システムに占める公共職業訓練の位置はきわめて低い。教育訓練市場（教育訓練費用）に占める割合は 1 割に過ぎない⁸⁾。中でも若者に対する職業訓練（学卒者訓練／養

表1 北海道の公共職業訓練校の変遷

年度	46	49	51	58	59	60	61	62	65	70	81	89	91～00	01	07	09	10
訓練校数	6	7	8	9	10	14	15	17	18	19	20	20	12	11	11 (1)	10 (1)	9 (1)

注1) 括弧内は分校を示す。

注2) 開校の時期：46年(札幌, 室蘭, 函館, 旭川, 北見, 帯広), 49年(稚内), 51年(釧路), 58年(留萌), 59年(美唄), 60年(滝川, 浦河, 江差, 名寄), 61年(富良野), 62年(岩内, 網走), 65年(苫小牧), 70年(遠軽), 81年(札幌女子), 89年「道立技術専門学院再編整備方針」の策定。

注3) 廃校の時期：91～00年(岩内, 浦河, 美唄, 江差, 留萌, 名寄, 富良野, 遠軽), 01年(札幌女子), 07年(稚内分校へ), 09年(滝川), 10年(網走)。

出所) 北海道人材育成課の資料および道立高等技術専門学院(稚内, 網走)の聴き取り調査より。

成訓練)は低く、公共職業訓練全体の5%にすぎない⁹⁾。これからも分るように、わが国の公共職業訓練は若年者に対する養成訓練よりも、職業経験をもつ労働者の訓練(離職者訓練と在職者訓練)が中心である。とりわけ、労働者(求職者・失業者)の職の転換と移動をスムーズにする訓練(離職者訓練)が突出して多い。公共職業訓練のこうした特徴は、2000年代に入ると一層顕著になり、若年者訓練(学卒者訓練)はリストラの対象として削減され、離職者訓練は逆に激増している¹⁰⁾。

表1は北海道立の公共職業訓練校の変遷を示したものである。それによると北海道の公共職業訓練は終戦後の46年に6校体制で始まり、高度経済成長とともに拡大し、81年には20校体制になった。しかし、その後、北海道経済の停滞、進学率の上昇、少子化による若年者の減少等により入所者数は減り、定員を下回り始めた¹¹⁾。それとともに職業訓練校は縮小していくが、それを具体化したのが「道立技術専門学院再編整備方針」(89年)および「道立技術専門学院再編整備計画(10ヵ年実施計画)」(91年)である。それは職業訓練校(高等技術専門学院)を「拠点校」「地方校」「存続困難校」に分け、「存続困難校」の8校(岩内, 浦河, 美唄, 江差, 留萌, 名寄, 富良野, 遠軽)を廃止しようとするものであった。その一方で、「拠点校」の高度化と普通訓練課程2年制への転換が計画された。この「10ヵ年実施計画」は91年～2000年にかけて実施されていった(20校→12校)。その後も札幌女子学院が札幌学院へ統廃合されたり(01年), 稚内学院が旭川学院の分校に格下げされたりして(07年), 学院の配置体制・配置規模は「10校・1分校体制」に縮小した。しかし、高等技術専門学院の縮小・再編はそれで終わったわけではなかった。08年に「高等技術専門学院中長期ビジョン」が策定・発表された。それは08年から始まる10年間の再編計画であり、「地方校」の統廃合と科目の再編成がその中心であった。「地方校」の統廃合は早速実施され、滝川学院は08年度末に、網走学院は09年度末に廃止された。その結果、最盛期の20校体制は「8校+1分校体制」(10年度)になった。

こうした高等技術専門学院のスクラップ&ビルドは、当然、定員の減少をともなった。表2はその推移をみたものである。そこには「再編整備計画(10ヵ年実施計画)」直前の定員(91年)も示しておいた。そこでまず、「再編整備計画」の直前(91年)と直後(03年)を比較すると、定員総数は4分の3の水準へ減少している(1,670→1,250)。しかし、普通訓練課程2年制の

表2 学卒者訓練の定員の推移

学院（課程）	91	03	05	07	08	09	10 年度
札幌	290	190	190	190	190	160	160
函館	160	100	100	100	100	100	100
旭川	170	120	120	120	120	120	120
北見	180	100	100	100	100	100	100
室蘭	210	190	180	110	110	80	80
苫小牧	170	160	140	120	120	90	90
帯広	150	100	100	100	100	100	100
釧路	70	60	60	60	60	60	60
滝川	140	110	100	80	60	0	0
稚内	80	50	40	0	0	0	0
網走	50	70	70	40	40	0	0
合計（普2）	110	650	650	650	650	620	610
（普1）	1,240	330	310	250	250	130	130
（短期）	320	270	240	120	100	50	50
合計	1,670	1,250	1,200	1,020	1,000	800	800

注）滝川は09年度から廃校で生徒ゼロへ。網走は10年度から廃校で09年度に募集停止。稚内は07年8月に旭川の分校へ。

出所）北海道人材育成課および各高等技術専門学院の資料より作成。

定員は「拠点校」を中心に6倍に増加している（110人→650人）。これが「再編整備計画」で行われた高等技術専門学院の高度化（拠点校の2年制化）である。

つぎに、「再編整備計画」の直後から現在までの推移を見ると、定員は全訓練課程で減少し、03年度から10年度にかけては35%も減少した（1,250→810人）。とくに、普通課程1年制と短期課程1年制の減少が著しく、全体の半分に相当する400人が減少している。その内訳は滝川・網走・稚内の3校で210人、室蘭・苫小牧の2校で180人である。それに対して普通課程2年制の減少は少なく、全部で40人（札幌20、網走20）に止まっている。このように、この間（再編整備計画実施以降、現在10年まで）の減少は滝川・網走・稚内の3つの統廃合校と普通1年制の室蘭・苫小牧の2校によって担われたのである。

(2) 高等技術専門学院の見直し基準と統廃合

学院の再編（定員の見直し）に当たって、2つの評価基準が重視される。1つは「応募倍率と就職率の実績」（ステップ1）である。具体的には、過去5年間の応募倍率（1.0倍以上、0.9倍以上、0.9倍未満）と就職率（90%以上、80%以上、80%未満）が基準になる。両者の組合せによって「ランクA（1.0倍以上・90%以上）」（特段の問題なし）、「ランクB（1.0以上・80%以上、0.9以上・90%以上、0.9以上・80%以上）」（一部の内容について調査・分析の必要あり）、「ランクC（どちらかに0.9未満あるいは80%未満がある場合）」（基準未満であり、原因の調査・分析を行う必要があり）と評価・判定される¹²⁾。

2つは「民間との役割分担と連携」（ステップ2）である。道内の専修学校（163校）・各種学

校（64校）と科目内容が重複している場合、たとえば、目指す職業や取得する国家資格が重複している場合は評価・検討の対象となる¹³⁾。

これらのステップを経て総合評価が下されるが、中でもステップ2が重視される。そこで「重複」と判断されると、ステップ1の内容に関わらず全てが「見直しを要する」(×)となる。しかし、ステップ2をクリアしている場合は、ステップ1の評価によって総合評価が異なってくる。「ランクA」の場合は「特段の問題は認められない」(○)、「ランクB」の場合は「現状維持」(△)、「ランクC」の場合は「見直しを要する」(×)である。

「中長期ビジョン」で統廃合の対象に決まった滝川・網走の2学院は、どういう評価だったのであろうか。ステップ2では両学院とも「見直しを要せず」(○)であった。一方、ステップ1では、滝川は4科目中3科目（板金科、電気工事科、エクステリア科）が「ランクC」、1科目（建築科）が「ランクB」、また網走は2科目中1科目（観光ビジネス科）が「ランクC」、1科目（住宅サービス科）が「ランクA」であった。こうしたステップ1と2の評価から、総合評価は「ランクC」の4科目が「見直しを要する」(×)、「ランクB」の1科目（建築科…滝川）は「現状維持」(△)、「ランクA」の1科目（住宅サービス科…網走）は「特段の問題は認められない」(○)になると思われた。しかし、そうはならなかった。全科目が「見直しを要する」(×)と総合評価された¹⁴⁾。その結果、「中長期ビジョン」では滝川・網走の両学院はともに「単独での存続は困難である」と統廃合が決定された¹⁵⁾。もっとも、その決定の背景にはステップ3ともいうべく「新しい推進体制（目指す姿と配置地域等）」の評価があった。そこでは「高等技術専門学院を取り巻く環境の変化」（経済・産業の情勢、雇用の情勢、人口の減少）、あるいは「全道的な見地から」の検討がされたのである。

では、こうした「中長期ビジョン」の判定に対して地元はどのような対応をしたであろうか。高等技術専門学院は地域の経済・産業、地域の雇用・人づくりに一定の影響を与えてきた。当然、その廃止は地域の人々にとって一大事であり、座視できないものであった。

以下では、統廃合の対象となった滝川市・網走市の反対の動き、および分校化の対象となった稚内市の動きを見てみよう。

2. 高等技術専門学院の統廃合に対する地元の反対・抵抗

(1) 滝川市における「職業訓練を守る市民シンポジウム」の取組み

高等技術専門学院あり方検討委員会は07年3月、「中長期ビジョン」（素案）を提出した。そこでは道立滝川高等技術専門学院（以下、滝川学院）の札幌学院への統合が謳われていた。それに対して滝川市議会は07年9月、全会一致で「滝川学院の存続を求める要望意見書」を採択した。これにしたがって滝川市は道庁と意見交換に入るとともに、同年10月、道庁および同議会に「滝川学院の存続に係る要望書」を提出した。要望者は滝川市、滝川商工会議所、滝川建設協会、滝川地方職業訓練協会、滝川技能協会、江部乙商工会であった。

滝川学院の統廃合に反対したのは上記団体ではなかった。同学院の職員労働組合である全道庁労組滝川高等技術専門学院支部（以下、滝川学院支部）も統廃合に強く反発した。同支部は公共職業訓練の灯を消さないために、「地域を支える職業訓練を守る市民シンポジウム」の開催を検討した¹⁶⁾。それは単なる「労働組合による合理化反対運動」ではなく、地域の職業訓練を守る取り組み・闘いであった。シンポジウム実行委員会には労働組合（滝川学院支部、自治労滝川市職労ほか）だけでなく、先の要望書提出者でもある滝川地方職業訓練協会（民間の認定職業訓練機関）も加わり、シンポジウム開催に先立っては地方自治体、各種業界団体、労働組合等と意見を交換した。シンポジウム後援団体には滝川市をはじめ、市教育委員会、滝川商工会議所、滝川板金協会、中空知地域職業訓練センター、滝川消費者協会などが幅広く加わった。シンポジウムに多くの市民に参加してもらうために、広告用ポスターを各官公庁・民間施設に掲示し、宣伝チラシを新聞折込みで市内全戸に配布した。基調報告は滝川商工会議所副頭取（前中空知地域職業訓練センター協会長）が行った。こうした全市的な取り組みによって、08年2月に行われた市民シンポジウムは185人の参加を得て盛会裡に終わった。

「地域を支える職業訓練を守る市民シンポジウム」に結集した市民・産業界・教育界・職業訓練界等の力は地域の職業訓練を守る上で大きなパワーになった。それを背景・後ろ盾に08年3月、再び道庁および道議会に学院の存続を求める「滝川学院に係る要望書」を提出した。しかし、この時に「地元として始めて耳にしたのは同学院の08年度末廃止であった」（滝川市）。北海道はそれまで素案であった「中長期ビジョン」を3月末に正式決定したのである。滝川市は、同年4月、北海道人材育成課と懇談会をもち、「中長期ビジョン」（滝川学院の統廃合）の経緯および道庁の考え方を確認した。北海道の財政状況や学院訓練生の減少状況などを勘案すると、統廃合もやむを得ないかと思われたが、廃止時期については地元と道庁の間に1年間の認識のずれがあった。

「中長期ビジョン」の正式決定を受けて、滝川市はその対応に入った。検討の結果、先の市民シンポジウム（公共職業訓練の灯を守りたい）の願いを入れて、滝川学院の機能を地域に移転することを要望することにした。同年6月道庁および道議会に「滝川学院統廃合に関する要望書」が提出された。要望者は先と同様に6団体である。内容は「継承する職業訓練受け入れ態勢への支援および整備期間の確保」「十分な代替訓練が可能な財政的支援」「地域振興のための跡施設の活用」「地域の産業人材育成の新たな仕組みづくり」などである。要求の中心は滝川学院の機能・役割を地元の社団法人で運営する地域職業訓練センターに移転すること、およびその財政支援であった。

市民シンポジウム実行委員会でも「滝川学院が統合されても、公共としての機能を何とかこの街に残したい」「職業訓練を守りたい」という市民の願いを受けて、「滝川市から職業訓練の灯を消さないよう、地域の合意を尊重して」地域の要望に応えてほしい旨の「滝川学院に係る要望書」を北海道経済部長に提出した。市民団体が職業訓練に関して、このような意見書を提出することは異例のことであった。

滝川市は先の代替案の具体的内容を検討するために、08 年 9 月、「滝川学院機能地域移転検討会議」を発足させた。そこでは滝川学院が行っていた訓練の一部を中空知地域職業訓練センターへ代替委託することが決定された。具体的には、訓練期間は 1 年～6 ヶ月、開設科目は滝川学院にあった板金科、電気工事科、建築科、エクステリア技術科のうち、ローテーションで数科目を実施するというものである。この外にも北海道による財政支援、講師の派遣、中空知地域職業訓練センターの労働安全衛生法登録教習機関等への登録、訓練に必要な設備・機械の無償譲渡などがあった¹⁷⁾。

こうした地域の要望は「地元合意のないまま統合はしない」という労働審議会の付帯意見も後押しとなって、道庁との話し合いで合意に達した。この代替訓練は滝川学院が統廃合された 09 年度から早速実施された。開講科目・定員・訓練期間は板金科定員 10 名（1 年）、電気工事科 10 名（1 年）、住宅リフォーム科 10 名（6 ヶ月訓練）である。訓練生は中空知地域中から集まり、その数は初年度（09 年度）33 名、次年度 26 名である。訓練を実施する中空知地域職業訓練センター（協会）には旧滝川学院の設備・機械が無償譲渡された。またこれが最も重要なことであるが、同センター（協会）には道からの財政支援が決まり、毎年 2 千万円前後の受託料が支払われている（10 年度 2,100 万円、11 年度 1,865 万円）。

また、同センター（代替訓練）の授業料であるが、道立の高等技術専門学院と異なり無料である。入学諸経費は作業服代、私物工具・教科書代、障害保険料等が 50,000 円～35,000 円である。なお、滝川学院の統廃合にともなう跡地活用は滝川市の要望どおり可能となり、道庁と滝川市双方の希望価格提示の末、11 年 9 月に土地売買の仮契約が締結された。

このように滝川市は学院の統廃合という中長期ビジョンを覆すことはできなかったものの、全市的な運動によって公共職業訓練の機能・役割を代替訓練ではあるが地域に残すことに成功した。

（2）網走市における「人材育成・養成」助成金の獲得の取り組み¹⁸⁾

先の「中長期ビジョン」（07 年 3 月）には、網走高等技術専門学院の観光ビジネス科の廃科と住宅サービス科の北見学院への統合も謳われていた。それに対して網走の経済団体と業界団体は 07 年 8 月に「網走学院存続を求める協議会」（以下、存続を求める協議会）を設立した。同協議会は同月 21 日、斜里網走地域の市町村長（同地域から学院生が通っていた）とともに北海道知事宛てに学院の存続を求める要望書を提出した。

北海道庁は 07 年 10 月に網走市（存続を求める協議会、同運営協議会、同後援会）に対し、「中長期ビジョン」の説明会を開催した。道から指摘されたのは網走学院の応募率と就職率の低さである。それを受けて網走市は入学者確保のために市内中学校、市内 3 高校、近隣 8 高校に入学促進要請を、また就職率向上のために業界団体・建設業協会へ協力要請を行った（07 年 11 月～08 年 3 月）。それと同時に網走市は学院の住宅サービス科が地域の業界にとって如何に必要であるかを調べるために、建築・板金・塗装・左官の 66 事業所に技能技術者実態アンケート

ト調査を行った(08年3月, 09年8月)。そのアンケートでは事業所の年齢構成, 採用状況・採用計画, 人材の定着度, 技能技術者の育成・確保の仕方等が調査された。その内容・結果は存続を求める業界の強いニーズであった¹⁹⁾。

網走学院の存続を求めたのは市・業界・斜里網走地域市町村だけではなく。学院の指導員などで組織される全国職業訓練協議会もそうであった。彼らが加盟する労働組合(連合北海道, 網走地協)は07年12月13日, 網走市内で「道立高等技術専門学院の廃止反対全道集会」を開催した。同集会には160名が参加し, 大学教授による講演, 「存続を求める協議会」の決意表明, 滝川地区連合会の支援表明(滝川学院の統廃合反対の経緯含む)等が行われた。

「学院の存続を求める協議会」はその後方針の修正を行った。それまでの「存続要望」から「住宅サービス科の分校化」「観光ビジネス科の民間委託化」(ただし, 09年度までは継続)への変更である。それにともない名称も「学院の存続を求める協議会」から「学院のあり方を考える協議会」へ変更された(07年12月17日)。こうした方針の修正のもと, 網走市は12月20日北海道人材育成課と意見交換を行った。しかし, この交渉では人材育成課の考えを変えることはできなかった。人材育成課は方針を変えないどころか, 素案であった「中長期ビジョン」を正式決定し(08年3月), その具体化として「中期構想(第1期: 08~10年度)」を策定・発表した(08年6月)。網走学院の統廃合はその構想の中で09年3月末と明記されていた。

「中長期ビジョン」のこうした進展を受けて, 網走市は, 今後の対応を検討すべく08年4月22日「あり方を考える協議会」を開催した。その会議でこれまでの「学院の存続・分校化」方針は断念・放棄され, それに替わってつぎの方針が決定された。その1つは, 北海道は毎年, 網走地方高等職業訓練校(認定事業内職業訓練校)に機動職業訓練を300万円以上委託すること, 2つは, 新たな人材育成・養成の原資(10年間)として一時金5,000万円を補助することである。網走市はこの方針に基づき人材育成課と交渉を始めた。①については, 網走地方高等職業訓練校が20数年以上にわたって委託訓練の受託実績があることから, 比較的容易に合意した。09年度には早速, ビジネスキャリア観光科とOA販売科の委託訓練(315万円・定員66名)が発注委託された。翌年度はさらにそれを上回る75名の委託訓練が発注委託された²⁰⁾。

一方, ②については, この種の要求が過去になかったこともあって, 人材育成課との交渉は難航し, 「交渉は学院の廃止間際ぎりぎりまで続いた」(網走市商工労働課長)。しかし, ついに要求は認められた。10年1月20日, 人材育成課から連絡が入り, 「要望どおり5,000万円の予算がつく。09年度の補助金で交付するから10年度から事業を始めてほしい」(同上課長)ということであった。網走市はこれを受けて「網走地域建築技能者等地域定着促進事業」(10年間の事業)を設立した(10年3月5日)。それは網走学院の閉校にともない, 地域の将来を担う人材の確保と養成が困難になるため, 新たに人材養成事業と人材確保事業を開始しようというものであった。前者は地域の企業・事業主が行う建築関連業務に関する研修会等に対する助成事業であり, 「人材養成派遣事業」「技術革新対応研修事業」「技能技術継承事業」からなっている。後者は建築技能者等確保のために若年者の修学を支援する事業で, 「修学奨励金制度」からなっ

ている。これらの事業のうち注目すべきは後者の「修学奨励金制度」である。それは網走学院の閉鎖によってなくなった住宅サービス科の代替として生まれた。具体的には、北見学院など道立高等技術専門学院の入学者に対して月5万円（2年間）の修学資金を貸与する制度で、卒業後6ヶ月以内に地元に戻り、3年以上建築関連業務に従事する場合は返還を免除するというものである。元来、網走学院の住宅サービス科は応募率・就職率がともに高く、その総合評価は「特段の問題は認められない」（○）であった。そのため、その廃止は地元の業者のみならず建築技能者を目指す若者（新規高卒者）にとっても大きな痛手・損失であった。それを修学奨励金制度によって代替保障しようとしたのである。もとより、学院の廃止を一介の補助金制度である修学奨励金制度でカバーできるわけではない。しかし、月5万円の奨学金は学院生を抱える父兄にとって魅力的である。北海道の学院では05年度まで学生寮を持っていた。寮費は食事込みで3万5千円と安く、親からも「寮生活だから安心」と言われていた。しかし、この学生寮は06年3月末をもって廃止された。その結果、地元外の学院生は訓練費用（授業料他）と生活費用（住宅費他）の2重負担を強いられるようになっていた。修学奨励金制度はその負担の一部をカバーしようとしたのである。

こうした事業が可能になったのは網走市の粘り強い交渉であるが、その背景には「中長期ビジョン」が正式決定されたのを期に「学院の存続・分校化」を断念し、地元（業界、学校）のニーズをもとに「新たな人材育成・養成のための原資（5,000万円）」の獲得という柔軟な要求を掲げたことである。その中心をなしたのは「網走学院のあり方を考える協議会」であり、網走市商工労働課であった。

（3）稚内市における分校化への対応と取り組み

道立稚内高等技術専門学院（以下、稚内学院）は91年から始まる北海道のスクラップ&ビルド計画（道立技術専門学院再編整備計画＝10ヵ年計画）において「地方校」として位置づけられた。しかし、当時の稚内学院（土木施工管理科、建築科）はかろうじて合格ラインの応募倍率・就職率を維持していたのであり、「科目維持の困難な学院」への転化の危険性を十分に孕んでいた。実際、86～90年度の応募倍率は0.9倍を切り、維持基準を下回った。

稚内学院・稚内市は生徒の募集に力を注ぐとともに、今後の地域の職業能力開発のあり方を検討すべく「宗谷地域職業能力開発推進協議会」（90年）を設置した。同協議会は各種調査（05年と08年）を実施したが²¹⁾、それは稚内学院の存続・維持というよりも、その拡大を計る「学科新設に係るアンケート調査」であった。しかし、同協議会の開催が不十分なこともあって、調査結果が活かされないまま推移していった。

日本経済はこの間にバブル崩壊から「失われた10年」といわれる不況段階へ突入していった。地方経済は90年代から小泉内閣の構造改革期（2000年代）にかけてその多くが疲弊していった。稚内地方（宗谷地方）も同様であった。とりわけ公共事業への依存度の高い土木建設業は深刻であった。そのことは稚内学院にも影響した。同学院の土木施工管理科と建築科の応募者・

入学者数は98、9年頃から定員を下回り始めた。

01年、稚内学院のあり方を問う「稚内学院職業能力開発運営協議会」（事務局は学院内）が設置された。先の「宗谷地域職業能力開発推進協議会」もちょうどその頃活動を再開した。「稚内学院職業能力開発運営協議会」では「人材育成を効率的に行うための訓練科目の設定や運営のあり方」が協議された。また、「宗谷地域職業能力開発推進協議会」では専門委員会を中心に企業アンケート調査が実施された（04年調査：176回答／263社、04年サハリン貿易企業アンケート調査：69回答／150社）。

こうした活動をバックに「宗谷地域職業能力開発推進協議会」は「稚内学院学科新設にかかる要望書」（04年）をまとめた。その趣旨は現行の2学科維持に加えて自動車整備科と国際貿易科（90年の意見書では観光ビジネス科）を新設することであった。しかし、その要望は認められなかった。北海道人材育成課との05年6月の話し合いにおいて、財政上実現が難しいこと、また「中長期ビジョン」を内々で示しながら学院の現状維持が望ましいことが示唆された。話し合いの結果は06年の「宗谷地域職業能力開発推進協議会」で報告され、学科新設の難しさが議論された。さらに追討ちをかけたのは学院の募集率・入学率の低下である。建築科の応募者がゼロになり、06年度から同科は休科となった。

こういう経緯の中で、北海道人材育成課は07年5月、稚内学院の施設内訓練を旭川学院に統合して同学院の分校にすることを決定した。この間の事情を「道立高等学院中長期ビジョン」（08年）はつぎのように述べている。

「平成13年2月には、…『道立技術専門学院整備基本計画』を策定し、拠点校及び地方校に関する配置体制について継続するとした…しかしながら、その後、稚内では入学者が急減したことから、平成18年度をもって施設内訓練を廃止し、平成19年8月から旭川の分校として施設外訓練のみを実施する…」

かくして稚内学院は07年8月から旭川学院の分校になった。それにともなって土木施工管理科と建築科の施設内訓練（学卒者訓練）は07年3月末に廃止され、同分校では委託訓練と在職者訓練（能力開発セミナー）だけを行うことになった。分校の所在地は宗谷合同庁舎であるが、そこで訓練を行っているのではない。委託訓練は認定職業訓練校（稚内地方高等職業訓練校）をはじめ民間の業者に委託され、在職者訓練は商工会、その他施設で行われている。なお、稚内学院の廃止により、稚内地方で行われる養成訓練は稚内地方高等職業訓練校の経理事務科（1年）、ショップマネジメント科（1年）、木造建築科（2年）だけとなった。

（4）「学院統廃合」に対する反対運動の特徴—— 滝川市・網走市・稚内市の比較 ——

学院の統廃合・分校化に対するに地元の反対・抵抗の動きをみてきたが、その特徴はつぎのようである。

まず、滝川市の取り組みであるが、第1は、北海道の「中長期ビジョン」（07年3月）に対して機敏に対応したことである。市議会は9月に「滝川学院の存続を求める要望意見書」を採択

し、翌10月には「滝川学院の存続に係る要望書」を道庁および道議会に提出している。第2は、学院存続の運動が滝川市役所だけでなく、経済界・産業界（滝川商工会議所、滝川建設協会、江部乙商工会）、職業訓練関係団体（滝川地方職業訓練協会、滝川技能協会）、消費者協会、労働組合、市民などを幅広く結集して行われたことである。とくに、全道庁労組滝川学院支部が中心になって行われた「職業訓練を守る市民シンポジウム」はきわめて有意義であった。シンポジウムを開くに当って単なる合理化反対運動にならないよう、主催者に民間の職業訓練機関（滝川地方職業訓練協会）を加え、その支援団体には滝川市（同教育委員会含む）、経済・産業団体（滝川商工会議所、滝川板金協会）、職業訓練団体（中空知地域職業訓練センター）、消費者団体（滝川消費者協会）等を幅広く結集しながら、全市民向けのアピール（市内全戸へのチラシ配布、ポスターの掲示）が行われた。こうした全市を上げた取り組みは滝川市だけの事例であり、そのことは道庁との交渉で大きな力となった。第3は、「学院存続の運動」から「学院の機能を地域に移転する運動」への切替が的確に行われたことである。滝川市は道が「中長期ビジョン」を正式決定し（08年3月）、滝川学院の統廃合が動かし難くなると、いち早く滝川学院の機能を地域に移転すべく、中空知地域職業訓練センターによる代替訓練へと要求を切替た。それは本論で詳述したように補助金の交付も含めて成功した。

つぎは網走市の取り組みであるが、まず第1は、道の政策に対する地元の対応は滝川市に劣らず素早く行われた。「中長期ビジョン」が出された数ヵ月後（07年8月）に「網走学院存続を求める協議会」を設置し、同月21日には知事宛に学院の存続を求める要望書を提出している。第2は、学院存続への全市民的な結集と訓練ニーズの吸い上げが行われたことである。前者に関しては連合北海道を中心とする「学院廃止反対の集会」が行われ、「網走市学院の存続を求める協議会」には地域経済界・職業訓練界の関係者が結集、参加した。しかし、滝川市のような市民を含めての全市民的な運動にはならなかった。それよりも公共職業訓練（学院）のニーズの掘り起しが、その後の取り組みに役立った。すなわち、学院（住宅サービス科）の廃止がもっとも影響するであろう業界（建築・板金・塗装・左官の66事業者）に対して行ったアンケート調査は、その後の取り組み（「建築技能者の地域定着事業」要求運動）に大きく役立った。第3は「学院の存続・分校化運動」から「網走地域の建築技能者を地域に定着させる運動」への転換が的確に行われたことである。網走市は「中長期ビジョン」が正式決定し（08年3月）、学院の統廃合が動かし難くなると、それまでの「学院の存続・分校化」から「建築技能者の地域定着事業」要求へと方針を転換した（08年4月）。それは同地域への委託訓練の増額（300万円以上の委託訓練）と建築業の人材養成事業への助成金（5,000万円）要求であった。この方針の土台となったのが先のアンケート調査である。要求のユニークさは先に示したように建築技能者希望の若者たちを支援する「修学奨励金制度」であるが、それは人材育成課（道庁）を説得するに足る十分な理由と内容を持っていた。

最後に稚内市であるが、まず第1に、同市は91年の「再編整備計画」（10ヵ年計画）において「地方校」として存続が認められたこともあって、存続対応の取り組みが遅れたことである。

90年に設置された「宗谷地域職業能力開発推進協議会」は開店休業の状態が続き、再開したのは2000年代のことである。第2は、「地方校」として存続を維持する努力が弱かったことである。学院（土木施工管理科、建築科）の応募者数・入校者数は90年代末から定員を下回りだし、それに対する適切な対応が遅れた。第3は、稚内市の取り組みが学院の存続・維持よりも学科の拡大におかれたことである。稚内市は90年に知事宛に「稚内学院の再編整備のあり方に関する意見書」を提出したが、それは既存の2学科に加えて、観光ビジネス科を新設するものであった。先の協議会が再開を始めた後も、それは同様であった。同協議会はサハリン貿易に係る企業調査を実施したが、それは学科（国際貿易科、自動車整備科）の新設を目的・前提に行われた。しかし、既存学科の応募者数・入校者数が増えない状況下では、学科の新設案で道庁側を説得することは難しかった。2000年代に入ると建築科の応募者はゼロになり、06年度から休科となったが、それは学院廃止の決定的な口実になった。事実、道庁はそれを口実に組織改編、すなわち稚内学院の分校化を決定した。第4は、稚内学院は統廃合を免れて旭川学院の分校に留まったが、それは闘って勝ち取られたものではなかった。同学院が分校になれたのは、最北の地に何も残さないのは「まずい」という政治的判断であった。そのためか、分校化後の処遇（成果）は滝川市・網走市よりも劣っていた。稚内分校の機能は施設外訓練（委託訓練、職業能力開発セミナー）だけであったが、それは分校でなくても可能であった。実際、滝川市、網走市は統廃合後も施設外訓練は残り増大したが、稚内市は旭川学院稚内分校という名前を得たものの、残されたものは統廃合後も可能な施設外訓練だけであった。

3、委託訓練のメリットと問題点

(1) 離職者訓練に占める委託訓練の位置

先にも述べたように、わが国の公共職業訓練は労働者の職の転換と移動をスムーズにする訓練（離職者訓練）が突出して多いが、こうした特徴は2000年代に入るとさらに顕著になった。全国的な動きと特徴については拙稿²²⁾をみてもらうことにして、ここでは北海道の特徴をみてみよう。表3・表4は北海道の公共職業訓練の定員と受講者（実数）の推移をみたものである。それによると、職業経験を持つ労働者の訓練（離職者訓練と在職者訓練）が全体の90%以上を占めている。とりわけ、離職者訓練が多く、全体の70～80%を占めている。逆に、学卒者訓練は少なく、わずか6～8%にすぎない。それでも全国平均（4～5%）よりは高く、高卒2年制の長期訓練課程が多いという特徴を有している²³⁾。

離職者訓練は施設内訓練と施設外訓練に分れるが、後者が圧倒的に多い。ここにいう施設外訓練とは民間に委託する訓練のことである。それはさらに「国が委託するもの」と「北海道が委託するもの」に分れる。「国が委託するもの」とは国庫補助100%の委託訓練で、緊急再就職委託訓練（緊急再就職訓練費）、デュアルシステム委託訓練（デュアルシステム推進事業費）、母子家庭の母等委託訓練（母子家庭の母等委託訓練事業費）、障害者委託訓練（障害者訓練事業

表 3 北海道の職業訓練の定員数の推移

年度	07		08		09		10	
	定員		定員		定員		定員	
合計	14,750	<u>100.0</u> (100.0)	14,638	<u>100.0</u> (99.2)	16,270	<u>100.0</u> (110.3)	13,941	<u>100.0</u> (94.5)
北海道 機構	4,690	(31.8)	5,089	(34.8)	7,531	(46.3)	8,578	(61.5)
	10,060	(68.2)	9,549	(65.2)	8,739	(53.7)	5,363	(38.5)
離職者訓練	10,081	<u>68.3</u>	10,880	<u>74.3</u>	12,341	<u>75.8</u>	9,520	<u>68.3</u>
北海道 機構	2,701	(26.8)	3,211	(29.5)	5,972	(48.4)	7,078	(74.3)
	7,380	(73.2)	7,669	(70.5)	6,369	(51.6)	2,442	(25.7)
内、施設内（新機構）	1,770	<u>12.0</u>	1,525	<u>10.4</u>	1,924	<u>11.8</u>	1,446	<u>10.4</u>
内、委託訓練	7,468	<u>50.6</u> (100.0)	8,361	<u>57.1</u> (112.0)	9,586	<u>58.9</u> (128.4)	7,495	<u>53.8</u> (100.4)
北海道 機構	1,858	(24.9)	2,217	(26.5)	5,141	(53.6)	6,499	(86.7)
	5,610	(75.1)	6,144	(73.5)	4,445	(46.4)	996	(13.3)
内、施設内＋委託（北海道）	843	<u>5.7</u>	994	<u>6.8</u>	831	<u>5.1</u>	579	<u>4.2</u>
在職者訓練	3,469	<u>23.5</u>	2,578	<u>17.6</u>	2,949	<u>18.1</u>	3,441	<u>24.7</u>
北海道 機構	969	(27.9)	878	(34.1)	749	(25.4)	690	(20.1)
	2,500	(72.1)	1,700	(65.9)	2,200	(76.4)	2,751	(79.9)
学卒者訓練	1,200	<u>8.1</u>	1,180	<u>8.1</u>	980	<u>6.0</u>	980	<u>7.0</u>
北海道 機構	1,020	(85.0)	1,000	(84.7)	810	(82.7)	810	(82.7)
	180	(15.0)	180	(15.3)	170	(17.3)	170	(17.3)

注 1) 学卒訓練（北海道）のうち 07 年度の休科中の 20 名、10 年度の休科中及び新科目移転で非募集中の 80 名を定員から除いている。

注 2) 離職者訓練の「内、委託訓練」は国が委託した訓練, 「内、施設内＋委託」は北海道が発注・委託した訓練である。
出所) 北海道人材育成課および高齢・障害・求職者雇用支援機構北海道センターの資料による。

表 4 北海道の職業訓練の実績数の推移

年度	07		08		09		10	
	入学者		入学者		入学者		入学者	
合計	12,539	<u>100.0</u> (100.0)	12,638	<u>100.0</u> (100.8)	13,765	<u>100.0</u> (109.8)	11,246	<u>100.0</u> (89.7)
北海道 機構	4,155	(33.1)	4,449	(35.2)	6,954	(50.5)	7,742	(68.7)
	8,384	(66.9)	8,189	(64.8)	6,811	(49.5)	3,504	(31.2)
離職者訓練	9,220	<u>73.5</u>	9,956	<u>78.8</u>	11,275	<u>81.9</u>	8,756	<u>77.9</u>
北海道 機構	2,445	(26.5)	2,883	(29.0)	5,527	(49.0)	6,456	(73.7)
	6,775	(73.5)	7,073	(71.0)	5,748	(51.0)	2,300	(26.3)
内、施設内（新機構）	1,736	<u>13.8</u>	1,431	<u>11.3</u>	1,678	<u>12.2</u>	1,344	<u>12.0</u>
内、委託訓練	6,726	<u>53.7</u> (100.0)	7,650	<u>60.5</u> (113.7)	8,858	<u>64.4</u> (131.7)	6,913	<u>61.5</u> (102.8)
北海道 機構	1,687	(25.1)	2,008	(26.2)	4,788	(54.1)	5,957	(86.2)
	5,039	(74.9)	5,642	(73.8)	4,070	(45.9)	956	(13.8)
内、施設内＋委託（北海道）	758	<u>6.0</u>	875	<u>6.9</u>	739	<u>5.4</u>	499	<u>4.4</u>
在職者訓練	2,260	<u>18.0</u>	1,687	<u>13.3</u>	1,529	<u>11.1</u>	1,631	<u>14.5</u>
北海道 機構	867	(38.4)	777	(46.1)	664	(43.4)	605	(37.1)
	1,393	(61.6)	910	(53.9)	865	(56.6)	1,026	(62.9)
学卒者訓練	1,059	<u>8.4</u>	995	<u>7.9</u>	961	<u>7.0</u>	859	<u>7.6</u>
北海道 機構	843	(79.6)	789	(79.3)	763	(79.4)	681	(79.3)
	216	(20.4)	206	(20.7)	198	(20.6)	178	(20.7)

注) 「内、委託訓練」は国が発注した訓練, 「内、施設内＋委託」は北海道が発注した訓練である。

出所) 北海道人材育成課および高齢・障害・求職者雇用支援機構北海道センターの資料による。

費)がある。表3, 4の「内, 委託訓練」がそれに相当する。一方, 「北海道が委託するもの」とは国と北海道の補助が半々の委託訓練で, 就職支援委託訓練(就職支援委託訓練費), 建設雇用委託訓練(建設業等雇用対策訓練費)などがある。表でそれに相当するのは「内, 施設内+委託」欄の「委託」である。なお, 就職支援委託訓練の対象者は求職者一般ではなく「季節労働者, アイス, 知的障害者, パート, 介護労働者等」に限定されている。

委託訓練で多いのは「国が委託するもの」である。表3, 4によると, 07年度(リーマンショック前)の段階で, 国が委託する委託訓練(定員7,468名, 実数6,726名)は離職者訓練全体の4分の3, 職業訓練全体の2分の1を占めていた。それがリーマンショック後(09年度)になると, 30%前後増大し(定員9,586名, 実数8,858名), 離職者訓練全体の80%弱, 職業訓練全体の60%前後を占めに至っている。それに比べると「北海道が委託するもの」(「内, 施設内+委託」)は少なく, 多い年(08年度)で994名(定員), 少ない年(10年度)で579名(定員)である。もっとも, この数字は「施設内」と「委託」を併せた数字である。「施設内」はきわめて少なく, 大半は「委託」である。ちなみに, 10年度の「内, 施設内+委託」(579名)のうち, 「施設内」は40名, 「委託」は539名である。

このように「内, 施設内+委託」は大半が委託訓練であるから, 「内, 施設内+委託」を委託訓練とみなして同表の「内, 委託訓練」と併せてみると, 委託訓練(定員/実数)は実に離職者訓練全体の85%を占め, 職業訓練全体でも64%(定員)/70%(実数)を占めることになる。離職者訓練のうち委託訓練でないのは機構(10年度までは雇用・能力開発機構, 11年度から高齢・障害・求職者雇用支援機構)で実施される施設内訓練(アビリティコース)だけである。施設内訓練にはアビリティコースの外に在職者訓練, 学卒者があるが, それらを併せても委託訓練(施設外訓練)に満たない。わが国の公共職業訓練は「公共」とはいいながら, その実体は民間委託の短期訓練(3~4ヶ月)が大半を占めている。職業能力開発政策の誘導どおりの展開である。なお, 10年度の北海道の委託訓練関連予算は, 「緊急再就職訓練費149,638万円, デュアルシステム推進事業費14,680万円, 障害者委託訓練事業費7,125万円, 母子家庭の母等委託訓練事業費4,970万円」「就職支援委託訓練費13,234万円, 建設業等雇用対策訓練費1,191万円」の計190,840万円である。

つぎに, 委託訓練の国(機構)と都道府県の役割分担をみてみよう。78年の職業訓練法の改正によって, 国と都道府県の役割分担は「都道府県が従来の養成訓練(普通職業訓練)を行い, 国は離職者訓練, 在職者訓練等を行う」ことになった²⁴⁾。これに基づき国(機構)が委託訓練を取扱ってきた。ここでいう「取扱い」とは, 委託訓練先(民間企業)を決定するための「一般入札業務や委託訓練の実施に係る一連の業務」を指している。それについては後述するとして, 国(機構)は委託訓練全体の4分の3を取扱っていた(表3)。しかし, それは08年度までのことであって, 09年度以降は一変した。09年度は46%, 10年度は13%へと激減した。委託訓練の国(機構)から都道府県への移管が決定したからである。移管は雇用・能力開発機構の廃止とともに始まり, 09年度は「追加予算分とデュアル分」以外が, 10年度は「デュアル分の一部」

を除いて、11年度は繰り越し分を除いてすべてが都道府県に移管された。

委託訓練はバブル崩壊後、離職者対策として増大してきた。表3からもリーマンショック後の不況下で委託訓練が急増しているのが分る(07年度 100.0 → 08年度 112 → 09年度 128)。しかし、その伸びも09年度までのことであって、翌10年度には減少している。それは09年7月に基金訓練が発足したからである。基金訓練は雇用保険の受給資格を持たない65歳未満の求職者(短期就労を繰り返すフリーターや長期失業者)を対象とする職業訓練(訓練・生活支援給付金含む)である。この訓練の実施によって委託訓練は10年度以降減少したのである。なお、基金訓練については節を改めて述べることにする。

(2) 委託訓練の種類、訓練期間、訓練内容

委託訓練は2000年代に入ると急増したが、その種類を委託関連予算と対応して示すと、表5のようになる。

①は一般求職者対象の委託訓練である。予算は雇用の悪化した時に組まれる緊急再就職訓練費などである。この訓練は表にあるように、知識習得コースと実習訓練コースに分れる。前者(知識習得コース)は専修学校等が行う座学中心の訓練、後者(実習訓練コース)は企業等が行う実習中心の訓練である。前者が圧倒的に多い。両者ともに訓練期間(3ヶ月)が短い、前者に新たに2年制の訓練(介護福祉士養成科/08年度発足、保育士養成科/09年度発足)が加わった。

②は一般求職者および年長フリーターを対象とする委託訓練である。①とは異なり、座学と企業実習のデュアルシステムである(デュアルシステム推進事業費)。これは元来職業能力形成機会に恵まれない若年者(フリーター、失業者)を対象とする訓練(日本版デュアルシステム)

表5 委託訓練の種類

訓練コース	受講対象者	標準的訓練期間	予算
①一般求職者の委託訓練 (知的習得コース) (実習等訓練コース)	一般求職者	専修学校等に委託/座学3ヶ月 事業主等に委託/実習3ヶ月	緊急再就職訓練費 (国庫補助100%)
②委託訓練活用型デュアルシステム (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	一般求職者 年長フリーター 年長フリーター	専修学校等に委託/4ヶ月 企業に委託/3ヶ月 専修学校等に委託/座学3ヶ月	デュアルシステム推進事業費 (国庫補助100%)
③就職支援型の委託訓練	季節労働者・中高年・アイヌ パート・介護労働求職者 知的障害者	2～3ヶ月 1ヶ月未満～1ヶ月 1年	就職支援委託訓練費 (国庫補助約50%)
④建設労働者向けの委託訓練	在職者、離職者	2.5ヶ月～3ヶ月	建設業等雇用対策訓練費 (国庫補助約50%)
⑤母子家庭の母親等の委託訓練	母子世帯主等	3ヶ月(300時間)	母子家庭の母等委託訓練事業費 (国庫補助100%)
⑥障害者職業能力開発校の委託訓練	障害者	1年	障害者委託訓練事業費 (国庫補助100%)

出所) 北海道人材育成課および高齢・障害・求職者雇用支援機構北海道センターの資料による。

として出発した。日本版デュアルシステムには4種類の訓練があるが、その1つが委託訓練活用型デュアルシステムである²⁵⁾。日本版デュアルシステムの中では訓練生がもっとも多い。日本版デュアルシステムは年齢制限があったが（当初35歳未満、09年から40歳未満）、ジョブ・カード制度の発足とともに廃止された。その代わりに、年長フリーターを対象とする職業訓練が生まれた。それが企業実習先行コース（委託訓練活用型デュアルシステム）と再チャレンジコース（委託訓練）である（表5）。前者は実習中心、後者は座学中心の訓練である。

③は就職支援型の委託訓練（就職支援委託訓練費）である。これは季節労働者・中高年・アイヌ・知的障害者やパート希望者・介護希望者を対象とする訓練である。

④は公共事業の削減などによって失業の増加が懸念される建設労働者に対する委託訓練である。予算は建設業等雇用対策訓練費で、対象者は建設離職者および建設在職者である。

⑤は障害者職業能力開発校の生徒を対象に行う委託訓練である。予算は障害者委託訓練事業費である。

⑥は母子家庭の母親等の職業的自立を目的とする委託訓練である。予算は母子家庭の母等委託訓練事業費である。

以上が委託訓練の種類である。各種類に共通して多い訓練コースは、事務系（総務、経理、医療事務）、IT系（パソコン関連）、介護系（介護員養成、介護福祉士養成）などである。公共職業訓練施設での訓練（施設内訓練）が主に「ものづくり系」であるのとは対照的である。これは委託先の民間教育機関（専修学校、専門学校など）が「ものづくり系」以外の訓練を主にやっているからである。逆にいうと、「ものづくり系」の委託訓練先を見つけることはきわめて難しいといえる。

(3) 委託訓練の業務の流れと特徴

委託訓練の業務の流れは、大よそつぎのようである。（i）訓練実施計画の策定、（ii）委託先の選定、（iii）訓練生の募集、（iv）委託先の巡回指導、（v）就職の促進と就職支援金の決定などである。以下ではそれぞれの業務の特徴について検討する。

（i）訓練実施計画の策定

最初の業務はその年に実施する訓練計画（訓練分野・訓練科、定員、実施時期、実施地域、カリキュラムモデルなど）の策定である。どのような訓練分野（コース）・訓練科を設定するかはその地域の労働市場にとってきわめて重要である。そのため、地域の職業安定所から求人ニーズの情報を集めたり、事業主団体等に対してニーズ調査を行ったりする。こうして集めた情報を基に性・年齢別のニーズを考慮しながら、コース・科目が設定される。最近多いのはIT系（パソコン関連）である。初歩的なパソコンの習得は仕事上、欠かせないからである。もっとも、訓練目標はその時のニーズ、状況に応じて若干異なってくる。

「パソコンが使えないと、採用試験で撥ねられ面接にもいけない、就職には必須だ」「製造の

現場、販売、小売のどこでもパソコンができないと駄目だ。医療事務でも、介護でもパソコンができる人が良い。介護をやりながら記録をパソコンで作ってほしいですからね。今ではパソコンをベースに専門の仕事をこなすようになっていく。毎年同じ科目で同じことをやってるように見えるかもしれないが、その時の状況やニーズに応じて科目を設定してるので、同じように見えても訓練目標を微妙に変えている」(北見学院)

「情報系が一番人が集まる。人を相手にする仕事よりパソコン相手の方が楽だという人も多い」(札幌学院)

(ii) 委託先の選定

つぎは委託先(民間教育機関)の選定であるが、それは公募型のプロポーザル方式によって行われる。単価の安さだけで選定されがちな一般競争入札や過去の実績だけで選定されがちな随意契約と異なり、公募型のプロポーザルは受託希望者から企画を提案してもらい、その中から企画力・提案力のあるものを選ぶ方式である。

公募に先立って、先の事項(訓練分野・科目、実施時期、実施地域など)に続き、事業の実施に係る基本的要件項目(競争参加資格項目)が決定される。その中には「組織体制、職員数、教室、設備、備品等」(ex. 教室の面積 1.65 m² 以上/学生 1 人、パソコンは 1 人 1 台以上)、「過去 1 年間の委託訓練の受託実績」, 「講師の資格と人数」(専門知識・能力・経験, 実技の講師 1 人/生徒 15 人), 「訓練内容」(カリキュラム), 「訓練時間」(1 日 6 時限, 1 ヶ月 108 時間以上), 「デュアルシステム」(実習先が確保できること), 「就職」(過去の就職率, 就職相談室・就職担当者), 「福利厚生」(トイレ, 訓練時間外の講師の配置)などがある。

これらの事前準備が終わると、プロポーザルの実施・公示である。企画提案書の説明会や受託希望者から出された企画提案書の確認(基本的要件に合致しているかどうかの確認)が行われる。

これらが終わると、審査委員会による委託先の審査、選定・決定である。審査は基本的要件項目(競争参加資格項目)ごとに行われる。たとえば、「企画書の内容とか就職率, 訓練の内容・カリキュラム, 訓練中の訓練生への指導とか, あとは過去の実績なども含めて審査項目をいろいろポイントにして決めている」(岩手県立産業技術短期大学校)。項目の中でポイント差がつきやすいのは「就職率」である。委託先には訓練だけでなく就職支援が義務付けられており、一定の就職率に達すると就職支援経費が支払われる。就職率 75%以上で 1 ヶ月当たり 21,000 円/人(学生), 就職率 55%以上で 10,500 円/人である。しかし、このインセンティブ指標(就職率に応じた就職支援経費)は、逆に委託先選定(決定)の評価項目にもなる。たとえば、「就職率 75%以上なら 10 点, 55%以上なら 8 点, 55%以下なら 6 点と差をつけ」(函館学院)で評価される。もっとも、就職率と評価点の関係が絶えず一定というわけではない。委託訓練の種類や実施地域によって評価点は異なってくる。就職は一般求職者より中高年・季節労働者の方が難しく、また都市より過疎地(地方)の方が厳しい。そのため、中高年・季節労働者対象の

委託訓練（就職支援委託訓練費）や過疎地域での委託訓練では就職率に応じた評価点の差を小さくしている。そうしないとプロポーザルの申込者がいなくなる。

「一般の委託訓練（緊急再就職訓練費）の場合は就職率が比較的高いが、中高齢や季節労働者の委託訓練（就職支援委託訓練費）の場合は就職が難しく、就職率も低くなる。そのため余り差がつかないようにしている。過疎地域での訓練の場合も同様です。就職率で差を大きくつけると、プロポーザルの提出者がますます少なくなる。季節労働者などは元々受講者が少なかったが、プロポーザル方式で書類が増えたためプロポーザルする業者が少なくなった。就職率で差をつけるとプロポーザルの提出者がいなくなる」（函館学院）。

このように委託訓練の種類、実施地域によって就職率の評価ポイントは若干異なっている。しかし、それ（就職率）が委託先選定の重要な評価項目であることに変わりはない。だが、委託訓練活用型デュアルシステムの場合は異なる。そこでは実習先の確保がもっとも重要な評価項目となる。デュアルシステムは座学と実習からなっているが、実習先の確保の方が難しい。しかし、それがなければデュアル訓練は成り立たないのである。

「デュアルの委託先は実習先を確保できるところでないと駄目だ。それを基準に委託先を選ぶ」（札幌学院）

「デュアルは実習先を確保しなければ話にならない。まだ介護は実習先を探しやすいが、生産関係の場合は見つけにくい。実習先としては製造業がベターなのだが、中々見つからないのでデパートの配送やクロネコヤマトに頼んだりすることがある」（函館学院）

これまで公募型のプロポーザル方式についてみてきたが、プロポーザル方式にはこの他に指名型がある。介護福祉士と保育士の養成（2年制）はこの指名型である。介護福祉士と保育士は2年間の長期訓練課程で、その養成先には一定の条件が必要である。その条件をみたしているのが介護福祉養成コース、保育士養成コースをもつ専門学校などである。このように委託先が限定されているため、指名型のプロポーザル方式で行われる。委託訓練の定員数は専門学校の正規定員（本科）と併せて設定されるが、本科の募集状況に応じて変わることがある。

「介護福祉士の養成を頼んだ専門学校は定員が40名で、その内の10名を委託にまわしてくれた。しかし、本科の学生の集まりが悪く、本科の学生が20名に達しなかった。それで20名以上の枠が残ることになったが、そこに22名の（委託訓練の介護福祉士の）応募があった。それで予算枠と相談して委託訓練の枠を21名に拡大して21名の入学者を採った。翌年の平成22年度は本科の学生が集まった。委託は37名の応募があったが、10名以上に枠を増やせないということで、当初どおり10名の枠で10名をとった。…保育士は2つの学校に頼んだが、1つに断られ、H短大のみの承諾を得て委託訓練をすることになった。H短大は100名の定員があり、内30名を委託で取るということになったが、11名しか集まらなかった」（函館学院）

以上の審査を経て委託先が決定される。審査の結果は点数で示される。たとえば、旭川高等技術専門学院の委託訓練先（11年11月～12年1月の緊急再就職訓練）は、OA事務科では3社中の1社が75.0点で合格し、介護科では2社中の1社が69.2点で、パソコン活用科では5社

中の1社が90.8点で採用が決定した²⁶⁾。採用に選ばれた業者には、委託訓練の種類に応じて学生数分の訓練実施経費が支払われる。単価は訓練の種類に応じて異なり、たとえば、緊急再就職支援委託訓練は月当り52,500円/人、デュアルシステム委託訓練は65,100円/人である。この他に就職率に応じて就職支援経費が支払われるが、不況の深化とともに「就職支援金をもらえる委託先がだんだん少なくなっており、1人5万円の訓練経費だけやるところが多くなっている」(札幌学院)という。

(iii) 訓練生の募集

職業安定所は訓練生の最大の募集先である。職業安定所では雇用保険受給者に委託訓練の受講勧奨を行うとともに、受講希望者に対しては申し込みの受付を行う。手続を終えた受講希望者に対して入所選考が行われるが、それは学院の職員の仕事である。入所選考は学科試験(国語と数学)と面接で、面接には委託訓練先の職員が立ち会うこともある。

「訓練生は全部道のほうで選ぶ。私たちも同席しているので事情は分る。面接場所は私たちの協会を使ったりすることがあるが、その時は札幌学院の人がやってきて面接をする」(北海道職業能力開発協会)

応募率は平均2倍弱である。もっとも高いのは一般求職者対象の委託訓練(緊急再就職用とデュアルシステム)で2.1~2.3倍である。それ以外(就職支援委託訓練、母子家庭の母親等委託訓練)は1.1~1.3倍、あるいは0.9倍(障害者委託訓練)とさほど高くない。

一般求職者対象の委託訓練に介護福祉があるが、09年度から2年制の訓練が加わった。それによって介護福祉は短期の福祉サービス科(ホームヘルパー養成/3ヶ月)と長期の介護福祉士科(ケアワーカー養成/2年制)になった。当然のことながら、3ヶ月より2年制の方が就職条件はよく、介護福祉士科の登場は求職者にとっては喜ばしいことと思われた。実際、埼玉県などでは介護福祉士科の希望者は多く、応募率は高かった。しかし、北海道はそうではなかった。札幌学院の場合(10年度)、3ヶ月訓練は応募率3倍弱であるのに、2年訓練は1.0倍前後であった。2年制の応募率が低い背景には、北海道の経済事情、すなわち、職業訓練に2年間も時間と費用を費やせない人たちが多くいたという事情がある。

「長期(介護福祉士科)に行くには2年間通わねばならず、(それには)雇用保険を持ってる人は可能だが、そうでなければ生活費を自分で持たねばならない。それである程度余裕がないと通えない」。そのため「介護でどうしても働きたい場合には短期訓練を選んで働くことになる」、「2年間学んだ方が良いことは分っているが、その余裕がない」(北見学院)²⁷⁾。

(iv) 委託訓練の実施

入所者(受講者)が決まると、つぎはいよいよ訓練である。訓練は委託先の選定時に確認されたカリキュラムにしたがって行われる。対象者は学卒者訓練のように一様ではない。年齢、社会経験等が異なっている。とくに、応募倍率が低い時にその傾向は強く、訓練生の質も低く

なりがちである。そういう場合には「彼らをいかにまとまって訓練に向かわせるかが課題になる」という。

「競争率が高いと一定の質の人が入ってくるが、定員割れだと集団生活に合わない人、年齢も経験も同一でなくバラバラだ。(そういう場合は)彼らをまとまって訓練に向かわせるのが課題です。…今年(10年)はすごい倍率で入ってきた。ある意味で勝ち組が入るので、結構頑張ってるようです。意欲なんかは昨年とはぜんぜん違う。雰囲気が違う。それだけ厳しい状況なのです」(北海道職業能力開発協会)

先にも述べたように、日本版デュアルシステムは若年者(フリーター、失業者)の就職支援として始まった。そのため、委託訓練活用型デュアルシステムは橋渡し訓練とペアで行われることが多い。橋渡し訓練とは就業経験や職業能力形成機会が乏しい者に対して行われるもので、実践的訓練(デュアル訓練)の実施前に行われる。訓練内容は基礎学力の向上、パソコンの使用、文書の作成等の基礎的な訓練、およびヒューマンスキルの向上(コミュニケーション能力)である。

では、これら訓練の対象である「就業経験が乏しい者」「職業能力形成の機会に恵まれなかった者」「社会的経験が少ない者」「橋渡し訓練の対象者」は仕事意欲が低く、規律性も低いかというと、必ずしもそうではない。彼らの「仕事意識はどちらかというところと他の訓練の生徒より高く」、挨拶や規律性(遅刻など)においても「差はない」という。むしろ、彼らは「他の訓練の生徒と違い、実習のあることを知って(デュアル委託訓練に)入っており、そういう意味では実習を楽しみにしている」という(函館ポリテクセンター)。

委託先(専門学校など)では訓練のほかには就職指導も行われる。就職率に応じて就職支援経費が支払われる。しかし、不況下で「就職支援金をもらえる委託先がだんだん少なくなっている」(札幌学院)。就職状況は地方・過疎地ほど厳しく、「私たちは満額の就職支援金をもらったことはない。その代わり“就職させろ”とは強く要請されてない」という。彼らが委託訓練を行うのは、訓練生1人当たり5万円強/月の委託訓練実施経費をもらうためである。「それがないと(訓練校の運営が)やっていけない」のである(稚内地方高等職業訓練校)。

ところで、学院の職員は「委託先の選定」後、「委託先の指導」「委託先の開拓」「求職・コース情報システムによる実績報告」「委託先への委託費の支払い」「修了生の就職状況の把握」などを行う。この中で重要なのは「委託先の指導」である。たとえば、学院(委託元)は毎月、訓練状況、出席状況の報告を委託先から受けるが、問題が生じた時は委託先と相談して「素早く休んだ学生を呼んだり、あるいは家庭訪問などの対応」(IK)を取らせねばならない。

(4) 委託訓練のメリットと課題

委託訓練は、これまで述べてきたように民間委託の離職者訓練として発展してきた。それは離職者訓練ではあるが、元来は雇用保険受給有資格者を対象としたものであり、そういう意味では、彼ら(正規雇用者など)の雇用のセーフティネットの機能を果たしてきた。それは民間

教育訓練機関（専修学校、各種学校）を活用した訓練であり、「非ものづくり系」の訓練が中心であった。公共職業訓練施設内の訓練（アビリティコース）が「ものづくり系」であるのとは対照的である。また、民間委託の訓練ではあるが、訓練実施計画（訓練分野・訓練科、定員、実施時期、実施地域、カリキュラムモデルなど）は民間まかせではなく、国（機構）や都道府県（学院）が決定してきた。そのため地域の産業ニーズや求職者ニーズに応じたコース設定や、あるいは対象者（年齢別、母子家庭の母、フリーター）を限定したコース設定が可能であった。委託訓練の国（機構）から地方（都道府県）への移管は、地域の産業政策、雇用政策あるいは福祉政策と連携した職業訓練の実施を容易にするものであった。

以上は委託訓練のメリットであるが、後述する基金訓練と比較すると、それはより明確になるであろう。それではつぎに委託訓練のデメリット・課題に移ろう。

1つは、訓練期間が短く、基礎的な訓練内容の習得に留まることである。離職者たちが職種別労働市場の主人公になるには、長期の訓練課程で専門的な知識・技能を習得することが不可欠である。

2つは、委託訓練活用型デュアルシステムについてである。それは座学中心の訓練よりも評価が高く、就職率もよい。しかし、デュアルシステムは訓練の核ともいべき実習先（企業）の確保が難しくなっている。とりわけ、製造業関係の確保が難しくなっている。デュアルシステム存続のためにも、実習先の確保が不可欠である。

3つは、委託訓練の担当職員が訓練コースや応募者の数に比べて少ないことである。その結果、職員は資料作り・事務仕事に追われて、「本来の仕事」に集中できなくなっている。

「今大変なのはコース数が増えたことです。そのため事務に追われ、入り口の資料作り・整理に時間がとられ、外に出られない、就職のところまで見きれない。正常なコース数は今の4分の3ないしは3分の2位ですね」（札幌学院）

4つは、委託訓練が有する民間活用それ自体に内在する問題についてである。「公共職業訓練を民間に移すと公共でやってきたことが継承されず、ただ安かろうになっていく。それで本当の職業訓練ができるのかなあと思います」（旭川ポリテクセンター）という言葉にも示されるように、公共職業訓練の過度な民間委託は訓練の質の維持を困難にし、公共職業訓練の縮小をもたらしかねない²⁸⁾。

4、基金訓練と求職者支援訓練

(1) 基金訓練のメリットと問題点

基金訓練は職業能力開発促進法に基づかない職業訓練である。それは緊急人材育成・就職支援基金事業として09年7月に発足した。その眼目は職業訓練（基金訓練）と「訓練期間中の生活費の保障」（訓練・生活支援給付金）を柱に、雇用保険の受給無資格者（短期就労を繰り返すフリーター、長期失業者、学卒未就職者など）を支援することである。委託訓練が雇用保険受

表6 北海道の基金訓練 (人)

年 度	基金訓練			求職者支援訓練
	09	10	11 前期	11 後期
目標値	8,200	9,200	6,300	9,500
認定定員	3,469	28,987	15,111	6,201
受講者	2,929	16,991	12,953	1,283

注1) 基金訓練は09年7月～11年9月までで、それ以降は求職者支援訓練(求職者支援制度)である。

注2) 求職者支援訓練(11年度後期)の認定定員と受講者数は11年12月末の数字である。

出所) 高齢・障害・求職者雇用支援機構北海道センターの資料による。

給有資格者(正規労働者ほか)の雇用のセーフネットであるとしたら、基金訓練は雇用保険受給無資格者(非正規の短期就労者ほか)の雇用のセーフネットである。雇用保険と生活保護の間にできた新たなセーフティネットである²⁹⁾。

このように基金訓練は公共職業訓練の対象外であった人々に訓練機会を拡大するものであり、その積極的側面は評価されるものであった。しかし、一方で基金訓練はいくつかの矛盾を顕在化させていた。以下では、基金訓練のもつ積極的な側面(メリット)と矛盾・問題点について検討する。

表6は北海道の基金訓練(目標値、認定定員、受講者)の推移を示したものである。ただし、09年度は09年7月～10年3月までを、11年度は11年4月～11年9月までを示している。また、11年度後期からは求職者支援訓練に移行している。ここにいう目標値とは北海道センター(高齢・障害・求職者支援機構北海道センター)に課せられた基金訓練の最低目標(人数)のことである。また、認定定員とは中央職業能力開発協会が訓練実施予定機関(民間教育訓練機関)から申請を受けて認定したコースの定員である。以上のことを確認の上、表6をみると、目標値は約2倍(09年度100.0→10年度112→11年度193/求職者支援訓練との合計)、受講者数は約6倍(09年度100.0→10年度580→11年度前期442)に増大している。急増の背景には基金訓練のもつ雇用のセーフティネット機能、および「ものづくり系」以外の訓練コースを設定できることがある。たとえば、前者は条件(年収が個人で200万円以下、世帯で300万円以下、所有金融資産額800万円以下)を満たせば、訓練・生活支援給付金(月10万円)が支給される。一方、後者は表7に示すように「職業横断的なスキル習得訓練コース」(3ヶ月/ITスキルほか)、「新規成長・雇用吸収分野等訓練コース」の基礎演習コース(3～6ヶ月)、「新規成長・雇用吸収分野等訓練コース」の実践演習コース(3～6ヶ月/介護福祉コースほか)、「社会的事業等コース」(3ヶ月～1年/経営を目指す者対象)などが設定されている。訓練コースは基礎(横断スキルコース、基礎演習コース)と専門(基礎演習コース、社会的事業等コース)からなっており、訓練生は目標と能力に応じてコースを組み合わせることが可能である。

以上は基金訓練がもつ積極的な側面・メリットである。つぎに問題点であるがそれを述べる

表7 北海道の基金訓練の目標値内訳（10年度）

訓練コース別目標値

(人)

IT スキル コース	基礎演習 コース	実践演習 コース	実践演習コースでの訓練分野別目標値				社会的事業者等 コース	合計
			介護福祉	医療事務	IT	地域ニーズ		
4,170	430	4,550	1,780	610	980	1,180	50	9,200

注) 基金訓練の種類は、①「職業横断的スキル習得訓練コース」、②「新規成長・雇用吸収分野等訓練コース」、③「社会的事業者等訓練コース」があり、北海道の「IT スキルコース」は①に属し、「基礎演習コース」「実践演習コース」は②に属す。

出所) 高齢・障害・求職者雇用支援機構北海道センターの資料による。

前に、表6を再度みてほしい。訓練開始直後の09年度を除くと、認定定員が目標値を絶えず大きく上回っている。それは基金訓練の認定基準が甘く、コースの認定が容易だからである。認定基準は全部で26からなっており、その中には「実施機関」「事業実績」「組織体制・施設設備」「講師」「訓練内容」「訓練カリキュラム・訓練期間・訓練時間」「受講生に対する就職支援」などがある。しかし、この認定基準は09年7月に制定されて以降、4回(10年1月、10年2月、10年8月、11年2月)も改訂されている。それから分るように基金訓練の認定基準は相当甘く設定されていたのである。そこで、以下では基金訓練の問題点を認定基準を中心にみていこう。

1つは、認定基準をクリアすれば全ての訓練機関・コースが認定・許可されてしまうことである。委託訓練のような公募型のプロポーザルはもとより、競争入札的な選考は全く行われないう。そのため、認定基準を満たしてさえいれば、どの企業(学習塾、パソコンスクール等)でも基金訓練への参入・実施が可能になる。中央職業能力開発協会による訓練機関の選別は不可能である。

2つは、それでは認定基準はどうかというと、「委託訓練に比べて甘く、委託訓練で許可されなかった訓練機関でも認定されるほど」(DHポリテクセンター)である。たとえば、講師は実施機関が責任を持てば、最低条件を満たしているだけで採用が可能である。

3つは、認定基準の審査を終えると、訓練実施の基本計画(コースの企画、カリキュラム、定員、実施時期など)は訓練機関まかせになることである。委託訓練のように地域の労働市場(産業ニーズ、求職者ニーズ)に基づいた訓練計画は立てられない。そのため同一地域内で訓練コースや募集時期が重複し、定員割れや訓練の未実施が生ずることもある。

「訓練科の設置基準はありますが、基本的にコースの企画、カリキュラム、定員、実施時期などは教育機関の希望が尊重されます。そのため、年間を通じてバランスの良い訓練実施計画になりやすく、ひいては地域の雇用情勢や受講者のニーズを十分に反映したものになりやすくなる。同じようなコースが乱立し、そのため定員が過多になり応募者の不足が生じる。人が来ないと採算が合わなくなり、訓練の実施を見合わせるようなケースも見られました。このことは結果として求職者の能力開発機会を失わせることに繋がります」(DHポリテクセンター、DSポリテクセンター)

4つは、就職支援（キャリアコンサルタントの配置、就職の個別相談、求人情報の提供、履歴書の書き方指導、就職マッチングイベント等の情報提供、公共職業安定所への誘導、面接指導、ジョブ・カード作成指導等）が不十分なことである。そのため、10年8月の認定基準の改訂において、つぎのいずれかに該当する訓練機関は改善計画の提出が義務づけられ、次回の申請時までには改善されないと、コース認定が永久に取り消されることになった（①就職率が30%以下、②就職状況調査の回収率が訓練終了時80%以下、③訓練受講者からの苦情等を踏まえて、適切な訓練実施の改善を中央職業能力開発協会から求められた）。

5つは、委託訓練に比べると、訓練実施機関の力量は総体的（計画、指導、フォロー体制、就職支援等）に劣っているが、問題なのはその中に奨励金目的で参入してきた事業主が存在することである。新規にコース設定をすると、最大400万円の新規訓練設定奨励金が支給され、訓練期間中は月6万円／人（受講者）または10万円の訓練奨励金が支給される。こうした訓練奨励金を目当てに参入する事業者の中には、訓練生を金ずるとしかみないものもあり、そういうところでは訓練の質が低いのである。

「これまで民間教育機関として実績のない事業所でもビジネスチャンスとして捉え、新たに参入するケースが目立ちます。本業と教育訓練内容が一致する事業所はまだよしとして、新たにパソコン教室や介護スクールをフライチャーズ契約で開設するケースや、講師に経験の浅い社員を当てるなど授業の質に問題のあるところもみられます」（DH ポリテクセンター）

6つは、求職者（受講生）側の問題である。求職者・受講生の多くは技能の習得・スキルアップを目的に入校するが、中には訓練・生活支援給付金（月10万円）目当ての者が存在する。給付金は受給が一旦決まると、出席率が8割を下回らないかぎり打ち切られない。そのため、高い意欲を持つ受講生とそうでない受講生が混在しながら訓練（講義、演習、実習）を受けることになる。出席率の低い学生は一般的に意識も低く、訓練には集中せず、授業にクレームをつける者もいる。

「訓練生は様々です。就職を目指してスキルアップしようとする方、殆どがこのタイプですが。その外に趣味的に技能を習得しようとする方、給付金目当てにやってくる方、集団訓練に馴染めずにクレームをつける方もいます」（DS ポリテクセンター）

（2）求職者支援訓練の特徴と課題

基金訓練は11年度までの時限措置として発足したが、その後、恒久制度として新たに求職者支援訓練（求職者支援制度）の実施が決まった。基金訓練は11年9月で終了し、10月から求職者支援訓練が始まった。訓練の趣旨は基金訓練と同様に雇用保険を受給できない求職者に、職業訓練によるスキルアップを通じて早期就職を目指すことである。しかし、求職者支援訓練はその認定基準と給付金基準が基金訓練よりはるかに厳しくなった。以下に、主な改定点をみてみよう。

まず、その1は、事業実績（過去1年間の訓練実績）が厳しくなったことである。事業実績

とは申請内容と同様の職業訓練をどれだけ行ってきたかの実績である。具体的にはカリキュラム、訓練時間・訓練期間、講師、入校者数、修了者などである。基金訓練(ただし、実践演習)は訓練実績なしでも申請・認定が可能であったが、求職者支援訓練ではそれが不可能になった。もはや、基金訓練時代のように「申請すれば認定され、開講できるものではなくなった」(1S)。

2は就職率(過去3年間の同一都道府県・同一分野)の基準が厳しくなったことである。具体的には、就職率の基準が基金訓練の30%から求職者支援訓練の基礎コース45%・実践コース50%へ引き上げられた。それを下回ると改善計画の提出が必要であり、3年以内に改善されないと認定が取り消されることになった。訓練実施機関にとってはもっとも厳しい改訂項目である。

3は、就職責任者の配置が義務づけられ、就職支援体制が強化されたことである。就職責任者は訓練期間中の半分以上を当該機関で業務を遂行しなければならない。また、彼らにはジョブ・カード講習の修了やキャリアコンサルタントの資格取得が義務づけられた。

4は、職業訓練受講給付金(月10万円)の受給条件が厳しくなったことである。具体的には、受給要件は本人収入が月8万円以下(基金訓練は年間200万円以下)、世帯収入が年間300万円以下(同800万円以下)となった。また、出席率は8割から10割に改められ、理由なくして1回でも休むと給付が打ち切られることになった。

以上が主要な改正点である。その主な目的は奨励金目当の金儲け優先の訓練機関の追放であり、また訓練よりも給付金(生活費)目当の受講生の追放であった。そういう意味では今回の改正は大きな意味をもっていたといえる。しかし、なお、求職者支援訓練は問題点(課題)を有していた。それについて2点だけ述べておこう。

第1は、地域の雇用情勢やニーズを踏まえて訓練科目(コース)や訓練規模(定員)を認可・設定することの必要性についてである。求職者支援訓練は、委託訓練のように地域の労働市場に基づいて職業訓練を実施するのではなく、奨励金というインセンティブにより訓練実施の名乗りを上げさせる仕組みである。そのことは2つの問題を生じさせる。1つは、訓練提供規模(訓練機関数)の蓄積によって生ずる地域間格差である。専修学校、各種学校などが多く蓄積する大都市・都市では訓練コースの規模(定員数)・種類は多く設定されるが、その蓄積が少ない地方では訓練規模・種類とも少なく、受講者のニーズに応えにくくなる。過疎地では訓練科目がまったく設定されない場合さえある。2つは、訓練科目・規模、あるいは実施時期などの設定が訓練実施機関まかせになることである。それは地域の実情に合った訓練計画が立てられないということであり、訓練実施が無政府的になるということである。そのため、訓練実施機関の蓄積の多い大都会でも、同一種類のコースの乱立、実施時期の重複、定員過多等が生じ、募集定員の充足に苦勞することになる。

こうした問題を解決するためには、国(中央職業能力開発協会、機構)が地域の労働市場を分析し、それに基づいて訓練計画を立て、訓練を実施することが必要である。そのためには委託訓練のよいところを参照すべきである。

第2は、訓練実施機関・訓練コースなどの選定の方法についてである。求職者支援訓練にはプロポーザル方式や一般入札方式は導入されていない。認定基準をクリアしさえすれば、訓練の実施が可能である。しかし、この方式では、認定基準が厳しくなったとはいえ、訓練の質が担保されにくい。訓練の質をベストな状態に担保するには、委託訓練のような公募型のプロポーザル方式が望ましい。また、それと併せて訓練期間を長期（1～2年）にすることが必要である。長期化によって短期訓練では難しかった専門知識・技能の習得が可能になる。

(注)

- 1) 雇用保険法によって「職業能力開発事業に要する費用」は「事業主のみの負担」になった。これを契機に「事業主のための職業能力開発の強化」という考えが強くなり、職業能力開発政策はその理念、施策を大幅に容容していった。これについては田中萬年「近年の公的職業訓練の実態と課題」『日本労働研究雑誌』第434号、1996年、26～28頁参照。
- 2) 職業能力開発促進法（85年）および第4次職業能力開発基本計画（86年）は、「OJTを含めた企業内教育を生涯職業能力開発に全面的に位置づけ」ている。また、臨教審第2次答申（86年）は企業内教育と同時に自己啓発や企業外 Off-JT の機会拡大などを訴えているが、それは「いわゆる日本の雇用慣行の維持を前提」に出されたものであった。藤澤建二「生涯職業能力開発政策の推移」『岩手大学生涯学習教育研究センター年報』第3号、2004年、22～23頁参照。なお、同論文は1970年代以降の生涯職業能力開発政策の流れを日本の雇用システムとの関係で整理したものである。
- 3) 日本の雇用システムの縮小・再編にともなう企業横断的労働市場（不安定雇用労働市場、職種別労働市場、小零細企業労働市場含む）の拡大については、木村保茂「わが国の公共職業訓練の新たな展開——基金訓練、ジョブ・カード制度、「義務付け・枠付け」の見直し——」『北海学園大学開発論集』第88号、2011年、61～62頁参照。
- 4) 植上一希「1970年代以降の職業能力開発政策の展開と課題」『労務理論学会誌』第17号、2008年、227～230頁参照。同論文は職業能力開発政策の特徴（理念や方向性、施策の展開）を日本の雇用システムとの関係を明確に意図しながら明らかにした論文である。
- 5) 最近の教育訓練市場（教育訓練費）の動向については、木村、前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」39頁、72頁参照。
- 6) 木村保茂「公共職業訓練の今日の特徴と課題——北海道を中心に——」『北海学園大学開発論集』第85号、2010年。
- 7) 木村、前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」。
- 8) 同上、39頁参照。
- 9) 2009年の学卒者訓練の定員と実績の割合である。同上44頁、49頁参照。
- 10) 木村、前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」51～56頁参照。
- 11) 1976年度まで入所者数は定員を上回っていたが、77年度以降定員を下回り始め、80年代末には60%台にまで減少した。同上、57頁参照。
- 12) 北海道経済部『高等技術専門学院の新しい推進体制に関する基本方針——高等技術専門学院中長期ビジョン』2008年、21頁。
- 13) 同上、24頁参照。
- 14) 同上、26頁参照。
- 15) 北海道経済部『高等技術専門学院の新しい推進体制に関する基本方針（中長期ビジョン）の概要』2008年より。

- 16) このシンポジウムの取り組みについては「職業訓練の灯を消すな ― 地域を支える職業訓練を守る市民シンポジウムの取り組み」『第 32 回地方自治研究全国集会』2009 年。
- 17) 同上書。
- 18) 網走市の対応と動きについては、網走市商工労働課「網走技専の統廃合に係る経過」による。
- 19) 「建築・板金・塗装・左官」事業所のアンケート結果は、「業界の高齢化が進んでいて、後継者問題が喫緊の課題となっており、後継者養成機関(学院)の存続は不可欠である」(網走市商工労働課)というものであった。
- 20) 網走地方高等職業訓練校(認定事業内職業訓練校)は認定職業訓練として木造建築科・建築板金科・左官タイル施工科・建築塗装科・配管科・鉄筋コンクリート施工科(以上、2 年制)を実施している。しかし、応募訓練生がいるのは 07 年度 4 科、08 年度 3 科、09 年度 1 科、10 年 1 科である。このため、同訓練校にとって委託訓練の多寡が経営・運営上重要になっている。
- 21) 「稚内学院の学科新設に関わるアンケート」は企業を対象に、第 1 回調査(05 年)251 社回答/600、第 2 回調査(08 年)313 社回答/1000、高校生調査(08 年):宗谷管内 9 校・686 名回答を行った。
- 22) 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」51~56 頁および木村, 前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」45~46 頁参照。
- 23) 木村, 前掲「公共職業訓練の今日の特徴と課題」61~63 頁参照。
- 24) 公共職業訓練の国と都道府県の役割分担については、木村, 前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」43~48 頁参照。
- 25) 日本版デュアルシステムについての詳細は、木村, 前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」51~56 頁参照。
- 26) インターネットより。
- 27) このように長期間じっくりと訓練に励む暇がない人たちがいる反面、訓練生の中には「本格的に介護施設で働きたいというのではなく…主婦が親の介護のためといって資格(3 ヶ月訓練)を取りにくるのが多い」(札幌学院)という。
- 28) その詳細については、木村, 前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」69~70 頁参照。
- 29) 基金訓練の意義・課題, および全国的動向については、木村, 前掲「わが国の公共職業訓練の新たな展開」42~43 頁, 47~48 頁参照。