

2. 政府部門における職業訓練、従業員教育に関する施策

はじめに厚生労働省「海外情勢報告」に基づき、職業訓練政策についての連邦と州の役割を整理すると、以下のとおりとなる。

図表 職業訓練政策における連邦および州政府の役割

役割	
連邦労働省雇用訓練局 (Department of Labor Employment and Training Administration)	<ul style="list-style-type: none"> ○雇用及び職業訓練に係る政策・法令の所掌 <ul style="list-style-type: none"> ・ワグナー・ペイザー法 (Wagner-Peyser Act:1933) ・労働力投資法 (Workforce Investment Act of 1998) 等 ○連邦法に基づく指示・監督 ○連邦助成金予算の配分 <ul style="list-style-type: none"> ・ワグナー・ペイザー法に基づき、各州の公共職業サービス機関への補助金の支出 (2012 年度予算で約 7 億ドル) ○技術的援助
州労働省 ^{注1}	<ul style="list-style-type: none"> ○ワグナー・ペイザー法による職業サービス制度の設置 ○労働力投資法に基づき州労働力投資委員会及び地域ごとに労働力投資委員会を設置 <ul style="list-style-type: none"> ・州労働力投資委員会が就職支援、職業訓練計画を策定し、各地域の労働力投資委員会がプログラムの管理運営
労働力投資委員会 (Workforce Investment Board)	<ul style="list-style-type: none"> ○労働力投資法に基づきワンストップキャリアセンターを設置 (全米で 2,750 箇所)^{注2} <ul style="list-style-type: none"> ・職業紹介、失業保険、教育・職業訓練情報などのサービスを 1 箇所で受けられるように求職者の利便性を向上 ・職員の多くは州労働省の公務員であるが、州政府の他部門の職員や訓練機関関係者、民間従業者なども勤務 ・労働力投資委員会から委託を受けた委託機関 (Agency) が行っている場合もある ○委員会が定めた計画に従って職業訓練プログラムの作成 <ul style="list-style-type: none"> ・ワンストップキャリアセンターが職業能力開発を必要とする者に職業訓練実施を紹介 ・職業訓練実施者は大学、カレッジ、コミュニティ・カレッジ、民間の自動車学校、コンピュータ学校などで公的な職業能力開発施設はない

注 1 : 州労働省の名称には Department of Labor、Department of Labor & Workforce Development、Department of Employment Security などが充てられている。

注 2 : 州によってワンストップ・センター(One-stop Center)、Employment Office、Job Center など様々であるが、連邦労働省は 2012 年 6 月以降、American Job Center との名称を用いるよう各州に呼びかけている。なお、一部のセンターでは一部のサービスのみが提供されている。

資料 : 厚生労働省「海外情勢報告」をもとに三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(1) アメリカにおける職業訓練・従業員教育に関する流れ⁶⁷

アメリカの職業訓練は、OJT 中心の企業内訓練と、企業以外で行われる職業訓練からなっている。図表はアメリカの連邦政府レベルの主たる職業訓練政策の変遷を整理したものだが、公的な職業訓練の対象は、低所得者や失業者、若年者など、困難な立場に置かれた労働者が対象となっており、公的な職業訓練の役割は極めて限定的であるといえる。

① MDTA（人材開発・訓練法）

第二次世界大戦以降、連邦政府レベルでは主として4つの職業訓練政策が導入されてきたが、1962年に導入されたものがMDTA（Manpower Development and Training Act：人材開発・訓練法）である。MDTAが導入された1960年代前半には、低学歴労働者の失業率の上昇や工場のオートメーション化の進展による失業者の増加などが起こっており、失業した労働者の再訓練・再就職を促す仕組みとしてMDTAが導入された。

政府の関心が貧困の撲滅にシフトする中で、1964年に経済機会法（The Economic Opportunities Act）が施行された。それによってMDTAも経済的に不利な立場にある人たちに対する職業訓練に重点が置かれるようになり、主として、政府の訓練機関における座学、民間企業でOJTを受ける際の補助金、民間の訓練・教育機関への斡旋の3つで構成されていた。

⁶⁷ 本節は黒澤（2001）「職業訓練・能力開発施策」猪木・大竹編『雇用政策の経済分析』、東京大学出版会、日本労働政策研究・研修機構（2004）「アメリカの職業訓練政策の評価 ―サーベイを通じて―」、日本労働政策研究・研修機構（2009）「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態 ―仏・独・英・米4カ国比較調査―」、アメリカ労働省“FY2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration Overview”等を参照している。

図表 アメリカの連邦政府レベルの職業訓練政策

政策名 (施行年)	対象	政策内容	改正
MDTA (1962年)	不利な立場にある者 (主に低所得者層)	<ul style="list-style-type: none"> ・教室型訓練 ・民間企業での OJT 委託 ・民間職業訓練期間への斡旋 	
CETA (1973年)	不利な立場にある者 低所得者・失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・上記に加えて、公共セクターでの短期就業経験 (PSE) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方政府への権限委譲 ・訓練受講者についてのパネルデータ構築
JTPA (1982年)	不利な立場にある者 非自発的失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・教室型訓練 (民間職業教育機関、コミュニティカレッジ等) ・民間企業での OJT 委託 ・求職支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・PSE 廃止 ・地方レベルへの権限委譲の強化 ・訓練受講者一人当たり支出削減 ・実験的データの構築と、それを用いた訓練政策評価の実施の義務づけ ・地域産業の養成を訓練内容に反映
WIA (2000年)	成人 低所得若年層	<ul style="list-style-type: none"> ・求職支援 ・集中的求職支援・包括的査定 (職業訓練) ・訓練 (OJT、教室型、基礎教育) 	<ul style="list-style-type: none"> ・対象者の拡張 ・中心は求職支援であり訓練は最後の手段 ・地域産業との連携強化 ・各訓練プログラムのクオリティコントロールの強化 ・情報開示の徹底と訓練バウチャー方式導入による訓練期間の競争促進
改正 パーキンス法 (2006年)	成人 低所得若年層	<ul style="list-style-type: none"> ・全米 50 州に対する連邦政府からの 13 億ドルの拠出 	<ul style="list-style-type: none"> ・中央の役割を地方に移譲 ・生産性の高い職種への転換支援

資料) 黒澤 (2001) 「職業訓練・能力開発施策」猪木・大竹編『雇用政策の経済分析』、東京大学出版会、日本労働政策研究・研修機構 (2004) 「アメリカの職業訓練政策の評価 ―サーベイを通じて―」、日本労働政策研究・研修機構 (2009) 「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態 ―仏・独・英・米 4 カ国比較調査―」より作成

② CETA（人材開発・訓練法）

MDTA が実施される中で、職業訓練は各地域の実情に応じて実施することが効率的であるという議論が高まった結果、1973 年に MDTA が廃止され CETA（Comprehensive Employment and Training Act：包括的雇用・訓練法）が導入された。

CETA の対象は MDTA と同様に経済的に不利な立場にある人だが、MDTA から変更された点は、訓練プログラムの運営が州や地区に委譲された事と、公共セクターでの短期就業経験（Public Service Employment：PSE）が導入されたことである。MDTA の職業訓練プログラムは、政府の訓練機関における座学、民間企業で OJT を受ける際の補助金、民間の訓練・教育機関への斡旋の 3 つだと述べたが、CETA ではこれらに PSE が加わったことになる。

PSE はカーター政権下（1977～1981 年）に急拡大したが、1981 年からのレーガン政権下では、連邦政府の社会保障給付が大幅に削減され、PSE は廃止された。

③ JTPA（職業訓練パートナーシップ法）

レーガン政権下で CETA に代わって 1982 年に導入されたのが JTPA（Job Training Partnership Act：JTPA）である。今まで連邦政府の職業訓練支出の大半を占めていた PSE が JTPA 導入前年の 1981 年に廃止されたことを受けて、プログラム受講者一人当たりの支出額は大幅に削減されたが、プログラムの対象は非自発的失業者にまで拡大された。

JTPA は以下のような改善がなされた。第一に、訓練プログラムの運営だけでなく設計の部分についても州政府に権限が委譲された。第二に、訓練プログラムが民間のニーズに沿ったものになるように、連邦政府は州政府に対して民間部門とのパートナーシップの構築を要求した。第三に、PSE を廃止する一方で、低所得者等の経済的に不利な立場の人に資源を集中させた。第四に、産業構造の転換によって失業した労働者に対して再訓練プログラムを導入した。その結果、JTPA は、座学、民間企業に委託した OJT の補助金、就職斡旋の 3 つから構成されることとなった。

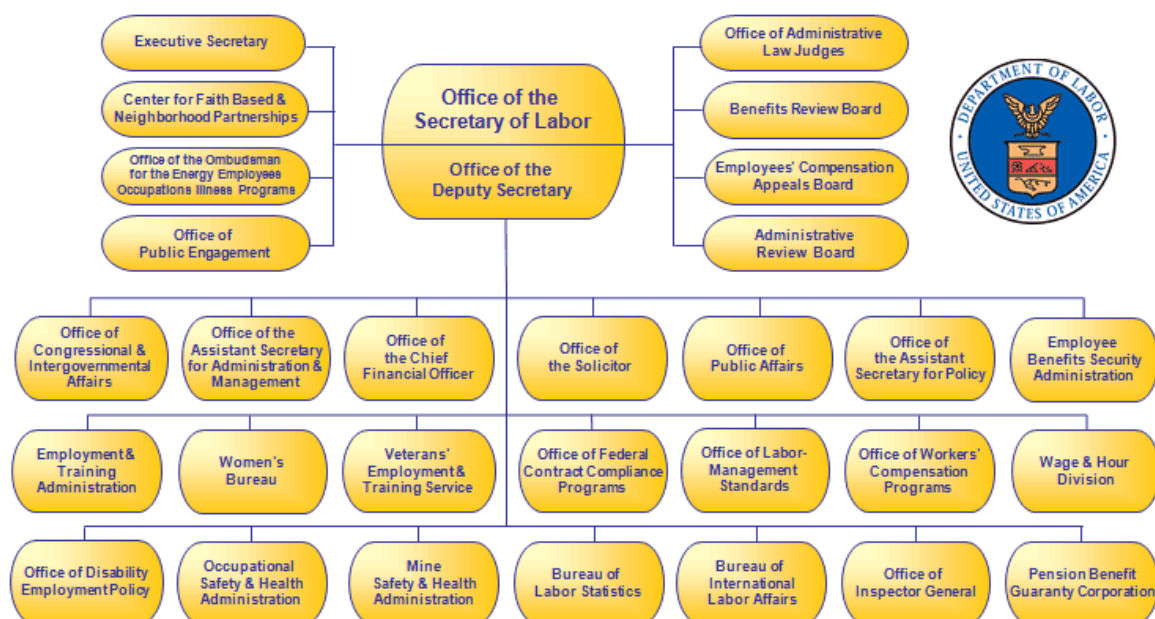
④ WIA（労働力投資法）

1990 年代に入ると、公的な職業訓練政策の効果に対して疑問が呈されるようになり、1992 年の大統領選挙における争点の一つとなった。また、連邦政府の実施するプログラムが増加した結果、適当なプログラムを各個人が選択することも難しい状況になっていた。そうした流れの中で、職業訓練による労働生産性の向上と福祉依存度の低下を目指して、2000 年に JTPA が廃止される形で導入されたのが WIA（Workforce Investment Act：労働力投資法）である。

WIA は現在のアメリカの職業訓練政策の基礎となる法律であり、この法律によって、連邦の教育訓練プログラムが整理統合され、また教育訓練プログラムの対象も失業者等の経済的に不利な立場にある人たちから、成人全体へと拡大された。WIA の運用主体は、

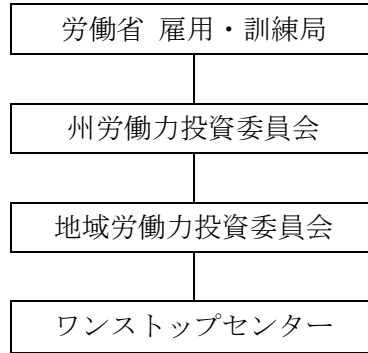
労働省（Department of Labor）の雇用・訓練局（Employment and Training Administration）であるが、連邦政府の権限は予算の配分等に限定されており、訓練計画の策定・管理・運営は地域の労働力投資委員会に委ねられている（図表参照）。労働力投資委員会は行政・産業界・労働組合、教育訓練機関等の代表者で構成される組織であり、州と地域に設置されている。地域の労働力投資委員会は、全米 50 州、ワシントン D.C.、プエルトリコ、ヴァージン諸島、グアム、サモア、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオの各コミュニティに設置されている。各地域の労働力投資委員会のメンバーは、市長等に指名される。委員は無報酬であり、少なくとも半数のメンバーは民間企業から選ばなければならないと定められている。委員には、労働組合の代表者はコミュニティカレッジ等の教育機関からも選任される。労働力委員会のミッションは労働力開発プログラム（workforce development programs）を実施することだが、そのために地域経済のニーズを調査したり、ワンストップキャリアセンターのモニタリングをしたりしている。

図表 アメリカ労働省の組織図



資料) アメリカ労働省ホームページ

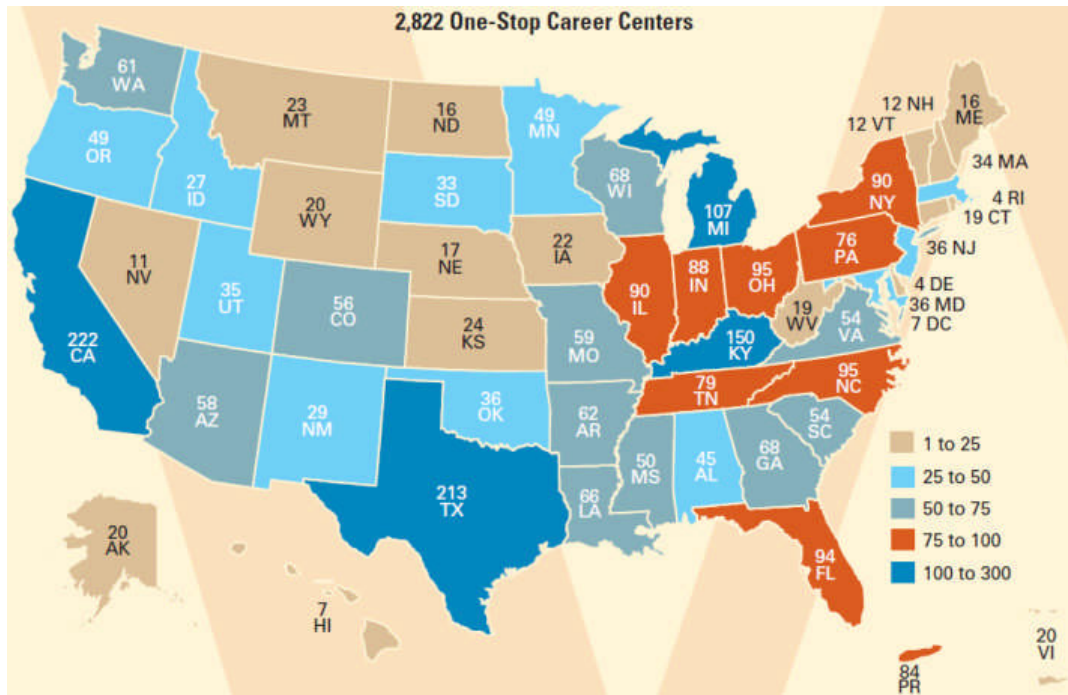
図表 WIA の運営体制



資料) 沼田雅之 (2001) 「アメリカ合衆国の職業教育・訓練に関する法制度」 『日本労働法学会誌』

WIA では、過去の教育訓練政策の効果を踏まえて、求職支援プログラムが大幅に拡充される一方で、職業訓練は支援の最後の手段として位置づけられた。WIA はサービス供給の合理化と地域を超えた情報の蓄積が政策目的に含まれているが、これらを担うのが地域ごとに設置されたワンストップキャリアセンターである。ワンストップキャリアセンターは全米に約 2,800 あり、労働者と事業主に対して、職業能力開発に関わる一貫したサービスを提供する。ワンストップキャリアセンターでは、求職者は求人情報を得たり、キャリア開発プログラムの機会を得たりできる。サービスの内容は州や労働力投資委員会によって異なっているが、多くのサービスが無料で提供されている。

図表 ワンストップキャリアセンターの分布



資料) 労働省 雇用・訓練局 “Workforce System Results”

⑤ 2006 年改正パーキンス法

2006 年に改正されたパーキンス法は、労働力投資法の延長線上に位置づけられる法律であり、職業能力開発政策の基本を定めている。パーキンス法は、1984 年に制定された。当初の法律は Carl D. Perkins Vocational and Technical Education Act だったが、2006 年の改正時に Carl D. Perkins Career and Technical Education Act と改められており、職業教育よりもキャリア教育がより重視される形になっている。

改正パーキンス法では、若者や成人に対する、労働者が生み出すための付加価値を高めるための職業教育や、高生産性職種に転換するための職業教育の重要性がうたわれており、産業政策や地域開発政策との統合が重視されている。パーキンス法に基づき、2012 年までに全米 50 州の職業教育に対して、連邦政府からの補助が 13 億ドル拠出されている。

21 世紀における高技能職種や知識集約型職種に対応するため、以下の 4 つの原則に従ってパーキンス法の転換が図れている。

図表 パーキンス法 転換の 4 つの原則

Alignment :

質の高い CTE (Career and Technical Education) と労働市場のニーズ (成長産業における需要の高い職種) の両立

Collaboration :

CTE プログラムの質を改善するために、中等教育・中等後教育機関、事業主、産業パートナーと強い連携関係を構築

Accountability :

定義の共通化やアウトカム指標の明確化によって、CTE プログラム改善のためのアカウントビリティを強化

Innovation :

州の政策改革と地域における効率的なプログラムの実施によるイノベーション

資料) 教育省 “Investing in America’s Future – A Blueprint for Transforming Career and Technical Education”

(2) 連邦政府の施策

①アメリカの労働市場の状況と ETA の目標

前述の通り、アメリカの連邦政府で職業訓練・教育訓練を担っているのは、労働省の雇用・訓練局 (ETA) である。ETA のミッションは、質の高い職業教育や労働力、労働市場の情報を提供することによって、より効率的な労働市場を実現することにある。このミッションを達成するためには、労働市場で不利な立場に置かれている人たちのニーズを満たすことが不可欠となる。労働省 労働統計局 (Bureau of Labor Statistics : BLS) によると、

2013 年 2 月のアメリカの失業率は 7.7%であり、失業者は 1,200 万人、うち長期失業者（27 週間以上失業状態にある失業者）は 480 万人に達している。また 88.5 万人の人は、職に就いていないにもかかわらず、仕事を探すことを諦めてしまっている（つまり、失業者にはカウントされていない）。

ETA は、労働省のビジョンである Good Jobs for Everyone における以下のような戦略目標（Strategic Goal）と達成目標（Outcome Goal）を設定している。

図表 ETA の戦略目標・達成目標

戦略目標 1：労働者が良い職を得られるように準備し、公正な報酬を保証する。

達成目標 1.1：労働者の所得を増やし賃金・所得の格差を是正する。

達成目標 1.2：知識経済や高成長産業に従事できるようにスキルや知識を保証する。

達成目標 1.3：低賃金労働者や失業者が中間層になれるようにサポートする。

達成目標 1.4：中間層の維持をサポートする。

達成目標 1.5：公正な賃金と労働時間を保証する。

戦略目標 4：健康と所得の安定を確保する。

達成目標 4.2：就業ができない状況下での所得の保証。

資料) 労働省 “FY2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration Overview”

②2014 年度の重点政策

こうした目標を達成するために、ETA は職業訓練、キャリアカウンセリング、所得保障、労働市場とのコネクション、不安定な人たちへのサポート等を通じて、質の高いサービス提供を目指している。2014 年度の ETA の優先施策の第一は、技能資格（Credential Attainment）を増加することによって、求職者が労働市場で競争力を得られるようにサポートすることである。第二が、失業保険や UDW（Universal Displaced Workers）プログラムによって、再就職を促進するためのセーフティネットを強化することである。

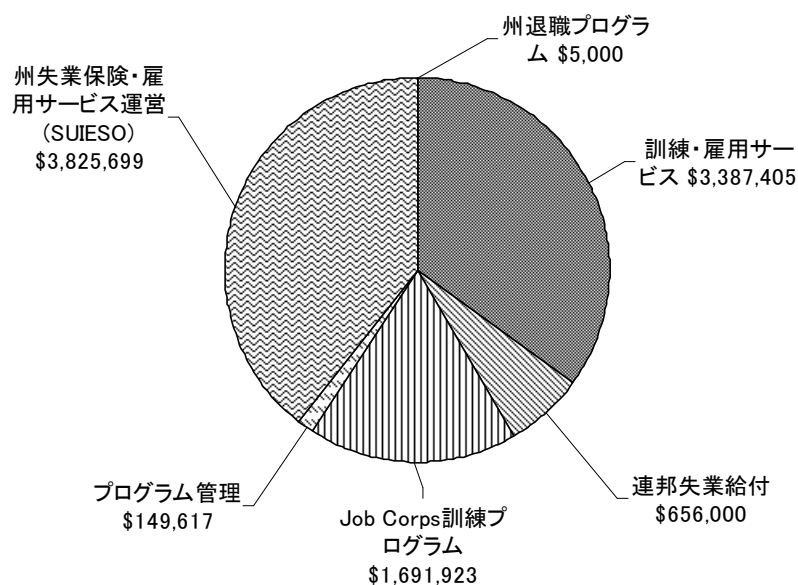
③2014 年度の予算額及び 2012 年度のプログラム参加者数

図表は ETA の 2014 年度予算要求額である。最も規模が大きいのは SUIESO（State Unemployment Insurance and Employment Services Operations）であり、38.2 億ドルである。2012 年度から 2.6 億ドル減少しているが、経済状況の好転による失業給付の減少によって、全体の歳出規模が縮小している。SUIESO のうち、29.2 億ドルが失業保険であり、雇用サービス（Employment Service）が 7.5 億ドル、外国人労働者の認証（Foreign Labor Certification : FLC）が 6,560 万ドルとなっている。SUIESO に次いで歳出規模が大きいのは

が、訓練・雇用サービス（Training and Employment Services : TES）であり、33.9 億ドルである。TES では WIA に関する支出が含まれている。三番目に大きな支出項目は Job Corps の 16.9 億ドルである。

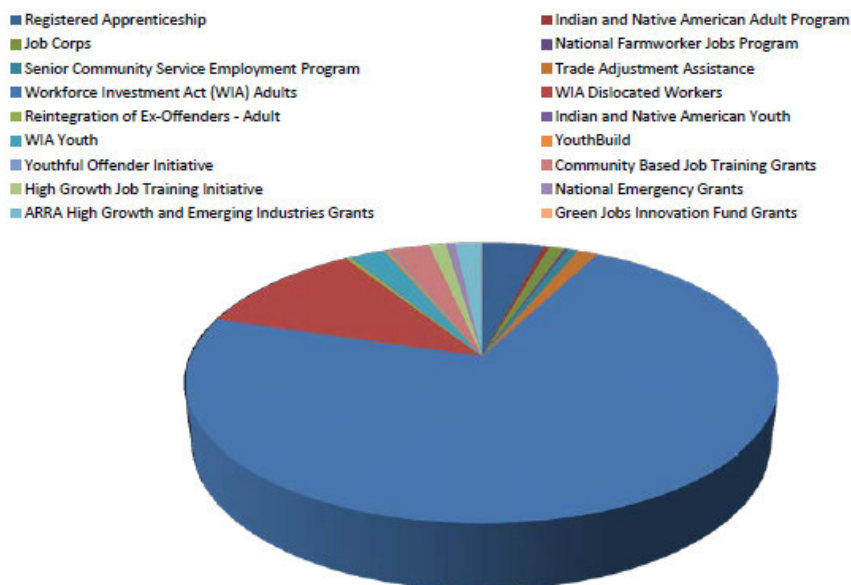
参加人数の観点から見ると、2012 年度の ETA のプログラムへの参加者は 988 万人であり、大半は WIA の成人向けプログラムへの参加者が占めている。WIA 成人プログラムへの参加者は 2006 年の 106 万人から、2012 年 9 月 30 日の 711 万人まで増加している。2009 年度以降は、失業者の急増によって WIA 成人プログラムに参加した人が増えている。

図表 ETA の 2014 年度予算要求額（千ドル）



資料) 労働省 “FY2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration Overview”

図表 ETA のプログラムへの参加者内訳



注：凡例 Registered Apprenticeship：見習い期間

Job Corps：Job Corps 訓練プログラム

Senior Community Service Employment Program：シニアコミュニティサービス雇用プログラム

Workforce Investment Act (WIA) Adults：労働力投資法(成人向け)

Reintegration of Ex-Offenders – Adult：前科者社会復帰(成人向け)

WIA Youth：労働力投資法(若年者向け)

Youthful Offender Initiative：前科者社会復帰(若年者向け)

High Growth Job Training Initiative：高成長雇用訓練プログラム

ARRA High Growth and Emerging Industries Grants：米国再生・再投資法における高成長・新興産業補助金

Indian and Native American Adult Program：インディアン・先住民の成人プログラム

National Farmworker Jobs Program：国家農業雇用プログラム

Trade Adjustment Assistance：貿易調整支援

WIA Dislocated Workers：労働力支援法(失業者)

Indian and Native American Youth：インディアン・先住民プログラム(若年者向け)

Youth Build：若年者向けプログラム

Community Based Job Training Grants：コミュニティ雇用訓練補助金

National Emergency Grants：国家新興補助金

Green Jobs Innovation Fund Grants：環境雇用イノベーション基金補助金

資料) 労働省 “FY2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration Overview”

(3) カリフォルニア州の施策

①州の労働力投資委員会

カリフォルニア州の労働力投資委員会のメンバーは全て州知事から任命されており、委員は、企業や労働組合、公共教育、高等教育、若者活動、職業訓練等の代表者で構成されている。現在の委員長 (executive director) は Tim Rainey 氏であり、2011 年 11 月に州知事から任命された。Rainey 氏は、カリフォルニア労働組合連合 (California Labor

Federation) の労働力・経済開発プログラムのディレクターや、カリフォルニア労働力協会 (California Workforce Association) の政策ディレクターを歴任した。カリフォルニア労働力協会に入る前は、カリフォルニア州議会の民主党幹部会のコンサルタントを務めていた。委員は合計で 56 名である。

州の労働力投資委員会は、労働力開発の州全体のフレームワークとしてセクター戦略を採用している。州の労働力委員会には、図表のような役割が与えられている。

図表 カリフォルニア州労働力投資委員会の役割

政策開発

- ・ さまざまな教育・訓練雇用プログラムを労働力開発システムに統合するため、統一された戦略的なプランニングプロセスを開発する。
- ・ 政策が市民の参加と議論によって発展するように実施計画を開発する。
- ・ 州知事に対して、労働力投資システムの効率的な実施政策を提案する。

労働力システムのサポート

- ・ イノベティブな戦略を促進・共有する。
- ・ 教育、労働参加、経済発展に関する組織を、州レベルで連携させる。
- ・ 地域間や参加者間でのコラボレーションを促進する。
- ・ 州のユースカウンシル、地域のユースカウンシル、地域の労働力投資委員会の連携を強化する。
- ・ 経済のトレンドや労働市場に関する情報を改善するために、雇用開発局 (Employment Development Department : EDD) をサポートする。
- ・ 可能な範囲で、データの収集等について EDD に助言する。

パフォーマンスの評価

- ・ 州に対して政策のパフォーマンスを報告する。
- ・ 州全体での労働力投資システムの持続的な改善を推奨する。

リポーティング

- ・ 労働長官 (Secretary of Labor) に対する年次報告を作成し、州知事に提出する。
- ・ 州の戦略計画を作成し、州知事に提出する。
- ・ 議会に対して州の労働力投資委員会レポートを準備する。

資料) California Workforce Investment Board ホームページ

②地域の労働力投資委員会

カリフォルニア州には 49 の地域の労働力投資委員会がある。ここでは州都サクラメントの労働力投資委員会についてみていく。

サクラメントでは、雇用・訓練局（Sacramento Employment and Training Agency : SETA）が労働力投資委員会の役割を担っている。雇用・訓練局は、サクラメント市とサクラメント群の共管組織であり、1978 年に設立された。雇用・訓練局は、子ども・家族サービス、地域プログラム・資源、労働力開発サービスの 3 つを担っている。Sacramento Works は労働力開発サービスであり、求人や能力開発等を全て無料でサポートしている。Sacramento Works のサービスは、地域の 11 のワンストップキャリアセンターのネットワークを通じて提供される。それぞれのセンターでは、就職に必要なツールや訓練を提供している。またワンストップキャリアセンターでは、企業の求人や既に雇用している労働者の訓練サービスなども提供している。

(4) ミシガン州の施策

①州の労働力投資委員会

ミシガン州では、Michigan Works! Association が労働力投資委員会の役割を担っている。Michigan Works! Association のミッションはミシガン労働力開発システム（Michigan Works! System）を改善することである。Michigan Works! Association は労働力投資法成立以前の 1987 年に設立されている。ミシガン労働力開発システムは統一された最初の労働力開発システムであり、25 ある地域の Michigan Works! と共に、以下のような価値を共有している。

- ・ 地域の責任と需要主導。
- ・ 民間セクターの代表者と地域で選出された人たちで構成される労働力開発協議会（Workforce Development Board）によって管理される。
- ・ 技能労働者を捜している企業に対する支援と、求職者に対する支援。

Michigan Works! Association の財源の構成割合は図表の通りとなっている。

(参考) 職業訓練・従業員教育施策に関する国際比較

職業訓練政策を、訓練を受ける対象によって、社会・経済的弱者（社会・経済的弱者、失業者）、就業前若年者、在職者、事業主・企業に分類すると、以下のように整理できる。

日本およびフランスは、すべてに対して職業訓練政策を実施しており、「広域型」に分類することが出来る。また、イギリスおよびフランスは、事業主・企業を除く対象に対して職業訓練政策を実施しており、「中間型」に分類することが出来る。

アメリカの職業訓練政策は、伝統的に社会・経済的弱者のみを対象としてきたため、「弱者限定型」に分類することが出来る。しかし前述の通り、産業構造の転換やグローバル化の進展、経済的格差の拡大といった構造変化を受けて、高付加価値型産業・職種への転換を促すための職業訓練政策に徐々に変わってきている（図表の「△」部分）。

図表 職業政策訓練政策分野の国際比較

		日本	イギリス	フランス	ドイツ	アメリカ	
政策タイプ		広域型	中間型	広域型	中間型	弱者限定型	
社会・ 経済的 弱者	社会・経済的弱者	○	○	○	○	○	
	失業者	非自発的	○	○	○	○	○
		自発的	○	○	○	○	△
就業前若年者		○	○	○	○	△	
在職者		○	○	○	○	△	
事業主・企業		○		○			

資料) 日本労働政策研究・研修機構 (2003) 「教育訓練制度の国際比較調査」に一部加筆