

(4) デンマークにおける成人向け労働市場教育 (AMU) の役割と課題

神崎淳子

はじめに

今日の日本では、労働力人口の確保や年金支給年齢の引き上げなど、事業者と労働者の双方にとって、労働市場により長く参加し続けることが課題とされる状況にある。しかし、産業構造の変化により中高年齢の労働者の技能や知識にミスマッチが生じ、早期退職の対象となるなど、長期的に労働市場に参加することが容易ではない。労働市場への参加や参加継続を含む就業率の向上を目指すアクティベーション政策の重要な手法の一つとして職業教育訓練がある。デンマークやイギリスなど EU 諸国では労働需給のミスマッチを解消し、アクティベーション政策や積極的労働市場政策を実施するための重要なツールとして職業教育訓練制度が政策的に導入されている¹。しかし、従来の日本企業ではいったん社会に出た後のスキル形成については企業による内部労働市場の職業訓練を中心としており、公的な教育訓練の機会の形成は重要視されてこなかった。日本の公共職業訓練の現状について、田中 (2014) は労働者の権利としての職業教育訓練が自己責任の問題として制度化されている点が問題であることを指摘し、失業時の再就職のための訓練や失業しないための在職者の技能習得を労働者の権利と主張する²。

労働者が仕事に就き、仕事を継続するための職業訓練教育の機会を積極的に整備してきた国としてデンマークがある。デンマークはアクティベーション政策と職業訓練教育、社会保障の組み合わせによる労働市場政策を実施し、失業率の改善を果たし、OECD 等によっても高く評価されている³。そこでは、基礎教育や中等教育を受けるための教育機関、各種の専門的職業資格や技能形成のために職業訓練校や生産学校と現場教育を結び付けたデュアルシステムによる技能形成機会の提供など、教育システムを整備することにより、労働市場に参入するためのコンピテンシーの形成を支えていることが指摘されている。一般的に、低スキルの労働者は産業構造や技術の変化などによる失業リスクが高い。このような低スキルの労働者に対して、デンマークの職業教育システムにおいて、働きながら学び、知識や技能を形成する機会を提供する AMU (arbejdsmarkedssuddannelserne；労働市場教育) は、労働者の失業リスクを低下させ、生産性向上に重要な役割を果たしていると考えられる。しかし、AMU は従来「職業教育 (AMU) は、デンマークの労働市場政策の大部分が見過ごされているユニークな部分であり、労働市場に含めるのが難しいグループにとって特に重要である

¹ アクティベーションの定義については、OECD, 'Activation strategies for stronger and more inclusive labour markets in G20 countries: Key policy challenges and good practices' 2013. 中村健吾「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』, vol. 12, 2019. を参照。

² 田中萬年 (2014) 「公共職業訓練軽視の土壌と背景」『技術と教育』 vol.491, pp. 4-7.

³ OECD(2007), Employment Outlook (Statistical Annex).

可能性があり「毎年数十万人が AMU の教育機会を利用している」にもかかわらず、「デンマークでの教育活動ではあまり議論がされない「盲点」であると言われてきた (ESPN, 2015)。

本稿では、デンマークの職業訓練教育機関の一つであり、失業者と在職者の訓練を行う AMU の成立と現状を整理することで、成人向けの職業訓練機関が労働市場政策として有効性を持つための特徴や工夫について明らかにする。そのために、” En fortælling om AMU Arbejdsmarkedsuddannelserne i en verden af forandring” を資料として AMU の制度形成の過程を整理し、近年の利用状況や運営上の課題を示し、AMU-Fyn の事例をもとに実践における工夫について検討する。

1、AMU の成立とその展開

(1) AMU の概要

AMU は、労働市場の人材ニーズへの対応と労働者の技能形成を目的とする成人向けの職業訓練制度である。その目的について、担当省である子ども・教育省では労働市場のニーズに応じて「参加者の職業スキルと能力の維持と向上に貢献し、参加者の能力開発を促進すること」、「短期的および長期的な視点で労働市場の再構築と適応の問題の解決に貢献すること」、また、「職業教育と訓練で正式な能力を獲得する可能性を通じて、成人に労働市場の能力と個人の能力を向上させる可能性を与えること」の 3 点が指摘されている⁴。デンマークの教育システムの中では、成人向けの継続職業教育訓練は年間に約 3000 種類の職業訓練および教育プログラムと 200 の単一科目コースが提供されており、利用者はそれらのプログラムやコースを単一、または組み合わせて受講することができる。これらのプログラムは労働市場ニーズにあわせて、毎年変更、更新されている。その内容は、職業コース（工芸、素材知識等）、一般的な職業コース（ICT、仕事に関連するデンマーク語）、コミュニケーション等社会性に関するコースの大きく 3 つの分野について扱う。多くのプログラムは通常半日から 6 週間の短期の教育プログラムであり、プログラムの全体の平均的な期間は 3 日間である。対象者は、デンマークに居住している労働者で、就業中の者だけでなく、失業者や移民等も対象となる。AMU は特に低スキルの労働者を対象としており、成人向け初等教育 (FVU) コースを追加して言語や数学などの基礎教育を合わせて受けることも可能である。

(2) AMU の設立とその展開

AMU の前進となる職業訓練の仕組みが AMU の設立法となる 1960 年立法以前より職業訓練の仕組みがあった。1920 年代末の世界大恐慌時には、建設、農林業分野の大量の未熟練失業者の雇用を確保するために職業訓練が多数実施された。その後、1939 年後半には労働組合と失業対策全国協会により、デンマーク語や会計、物理学、化学、経営等の基礎学力コースと土木建設や工場作業などの技術コースの 2 つのコースを提供する、作業技術学校 (Arbejsteknisk skole) を設立した。1950 年代には、全国に約 100 の学校が設立され、毎

⁴ Ministry of children and education ‘Adult vocational training Short vocational training programmes mainly for low skilled and skilled workers on the labour market.’ (<https://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/adult-vocational-training/>)、参照。

年 4~500 人の学生が 3 年間のコースを修了した。またこの同時期、寄宿制の「国立労働者コース」が 5 つの地域に設立された⁵。

その後、国民議会における「1960 年 5 月 18 日の未熟練労働者の職業訓練に関する法（' Lov om erhvervsmæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere af 18. maj 1960"）」の採択により、国からの予算配分を含む労働市場訓練の枠組みが成立した。法制度化の背景には、「大きく変化する雇用市場に対処するために必要なスキルを習得する機会」が求められたことが指摘されている。1968 年には、AMU プログラムに年間約 20000 人が参加していた。また、プログラムの内容は建設や鉄金属、輸送が 78% を占めていた。AMU プログラムの特徴の一つに、関係主体の参加の仕組みがある。教育評議会と産業委員会が設置され、前者は教育システムの調整、指導、訓練計画を検討し、後者は政府、雇用者、労働者、教育機関等の関係者代表が参加し研修内容の検討を行っている。この両者において、労働組合は重要な役割を果たしている。

1967 年に労働者のための職業訓練制度が設立された後、職業訓練の提供は民間ビジネススクールと国の訓練校によって行われており、両者の役割は「民間事業者は地域の企業ニーズ向けの訓練提供、国立機関は教育設備に多額な投資が必要な分野の教育機会の提供」と棲み分けがされており、その他には輸送、食肉、繊維等の産業分野ごとの学校も設立されていた⁶。1973 年の石油危機以降、デンマークでも失業率が高まり、失業者に対する職業訓練が重要な役割となった。1988 年に労働市場教育を実施する学校の名前を AMU センターに変更し、幅広い訓練内容や教育とプログラムの総称を AMU（労働市場訓練）とした。

1990 年代を通じて、労働省と AMU センターは効率的な組織運営を確保する必要性を認識しており、効率的な運営に関する様々な分析を実施した。1993 年には、AMU センターが担う教育と労働市場訓練の機能について分割する法改正が行われた。また、1990 年代後半以降積極的労働市場政策の推進とともに失業給付に対する資金の再編が加速した。1999 年には AMU センターの経済性や効率性を高めるために、AMU プログラムの提供施設の整理統合を検討する「将来構造に関する制度改正の取り決め」がなされた。労働省は 1990 年代後半に当時 23 か所あった AMU センターの数を減らすことを決定し、2000 年には AMU 法が改正された。

2001 年 11 月にアクティベーション政策をより積極的に推し進める中道右派政権が成立した。政府は基礎教育から職業教育、継続教育に関する財政、制度の一貫性を実現するために、労働市場プログラムと AMU センターを労働省から教育省に移管した。教育省は、ビジネススクールと AMU センターの合併に係る法案を作成し、同じ地区内のビジネススクールと AMU センターを一つにすることで、最終的にフン島に 1 つと、ユトランド半島に 4 つの合計 5 つの AMU センターに統合された。AMU プログラムの活動の大部分は、AMU センターで実施されていたが、合併後はセンターでの活動は活動全体の約 15% のみとなり、多くが民間教育機関でのプログラム提供となった。また、この統合整理により関係主体が協議する評議会の意義は限定的になった。2012 年 1 月の時点で、AMU プログラムは専門学校、ビジネス

⁵ Villy Hovard Pedersen, Susanne Andresen, Morten Lassen ,En fortælling om AMU Arbejdsmarkedsuddannelserne i en verden af forandring, p.23, 2012.

⁶ 記述内容は、Villy Hovard Pedersen, Susanne Andresen, Morten Lassen ,En fortælling om AMU Arbejdsmarkedsuddannelserne i en verden af forandring, p.37, 2012. に依拠する。

スクール、社会保健学校、AMU センターなどの約 100 の教育機関、および民間プロバイダーによって提供されている。AMU プログラムが多様な学校システムで実施されることや、教育省に移行したことで従来からの対話の基盤が崩れたことにより、かつての AMU の密接で継続的であり、面倒な管理システムは変化した。2000 年代以降、中央レベルと教育機関のガバナンス関係が根本的に変化した。

このように、AMU はデンマークの労働市場政策の中で、継続教育と失業者訓練の両側面を持ちながら形成されてきた。また、関係所主体の対話によりその教育訓練内容が形成されてきた点にも特徴を持ち、地域労働市場にニーズに対応する人材育成が可能であったと考えられる。

3、AMU の現状と課題

AMU は、2000 年代の管理省庁の移行や合併再編という大きな組織変更に加え、デンマーク社会の産業構造や人材ニーズが変化したことにより、地域の労働市場の人材ニーズへの対応という AMU の意義も変化が求められている。

教育省の調査 (2019) では、デンマークで失業率が上昇した 2008 年から 2010 年に AMU の活動が活発化した時期を除き、2015 年以降全体的には活動が低下傾向にある (図 1)。この背景には、労働市場全体の失業率の改善とともに、未熟練・熟練労働者といった AMU のターゲットグループ自体が減少していることが影響している。AMU プログラムの利用者数が減少する一方で、2019 年の調査では AMU を利用している企業は 29% であり、2007 年の調査時と比較しても減少しておらず、デンマークの企業の 3 社に 1 社は AMU を使用している。このことから、企業は AMU プログラムを社員教育の選択肢の一つと認識しながらも、参加させる労働者数を減少させていると考えられる。

この問題の背景として指摘されているのが、AMU プロバイダーと企業間の連絡調整機械の減少である。2019 年の調査では、AMU プロバイダーが企業に十分にアウトリーチしていると考えている企業は 5 社に 1 社である。さらに、約 4 社に 1 社は、AMU を使用しない理由として AMU の知識不足を挙げている (表 1)。

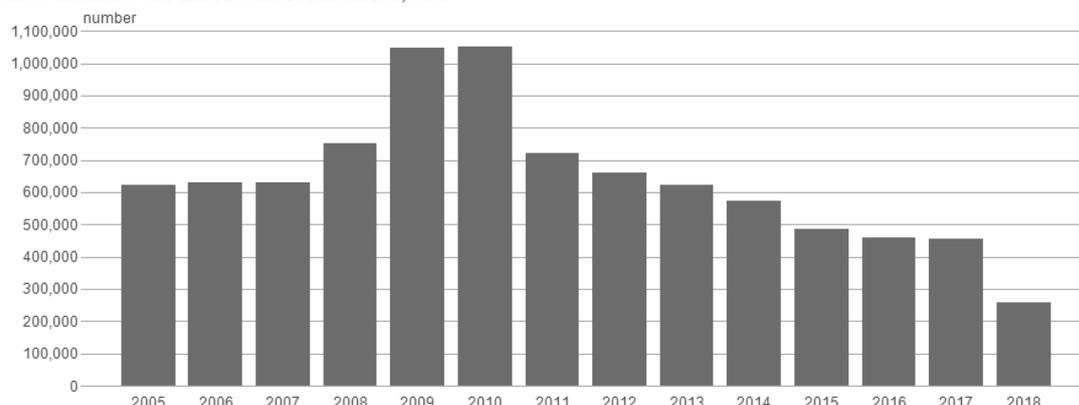
労働市場ニーズとのミスマッチの問題に対して、AMU センターでも独自の取り組みを行っている。例えば、5 つの AMU センターのうちの 1 つである、AMU-Fyn では、訓練プログラムを作成し「訓練の需要を開拓することが必要な仕事」とする訓練企画コンサルタントチームを設置している。具体的には、授業プログラムを企画する訓練企画コンサルタントが、技術見本市などに参加し、新しい技術を学び、地域企業研修コースの参加を提案している。また、「企業が来ていないこと、気づいていないこと」を訓練として提案している。「コンサルタントも教員も最も多くの時間を市場のニーズを知ることにより費やしている。」等の取り組みが語られた。⁷このような AMU センターの取り組みは、これまで民間訓練機関におけるプログラムの中で実施されてきたことであり、AMU センターにおいても個々の企業の技術課題等に対応することが求められるようになってきている。この背景には地域の主要産業の多様化が考えられる。また、労働市場における失業者のターゲットグループも変化しており、既に自国で職業資格や職業経験を持つ移民向けの言語コースなども実施している。

⁷ 本記述は、2018/02/28 10:00-14:00 に AMU fyn を訪問し、校長 Ove G. Daldy 氏、訓練企画部門 Jimmy Andersen 氏、教員・職場労働監督官 Gitte Larsen 氏、LUU メンバー・教員 Per Hansen 氏、進路指導 Jan Petersen 氏への聞き取り調査をもとにしている。

図1 AMU参加者の推移（2005年～2018年、全国、男女）

Participation in supplementary courses

Unit: Participants | Points in time: Calendar year | Sex: Men and women, total | Age: Age total | Region: All Denmark |
Field of education: H39 Labour market educations, AMU



出典) Statistics Denmark <http://dst.dk/ext/uddannelse/Uddannelsesstabeller> より作成

表1 デンマーク企業の従業員向け職業訓練の取り組み変化（2007年～2019年）

スキルを持つ従業員のさまざまな種類のスキル開発を頻繁にまたは時々使用する企業の割合。 (2007、2011、2015、2019年)	2007 (n = 743)	2011 (n = 733)	2015 (n = 714)	2019 (n = 855)
職業訓練	80 %	73 %*	77 %*	79 %
自社従業員向け職場内教育訓練コース	51 %	40 %*	45 %*	55 %*
AMU（労働市場のトレーニング）	25 %	29 %	27 %	29 %
民間主催者が主催するコースおよびトレーニングコース	45 %	43 %	42 %	43 %
公的教育機関が費用を負担し、開催する特別に編成されたコースおよびトレーニング	20 %	18 %	18 %	21 %
公立教育機関でのその他のコースおよびトレーニングコース（単一科目/予備成人教	12 %	9 %	10 %	14 %*

*項目は独立しており、項目の合計がにはならない。

出典) Virksomheders brug og vurderinger af AMU i 2019

おわりに

本稿では、デンマークの成人向け継続職業訓練教育のシステムであるAMUについて、デンマーク国内の調査、研究からその意義と現在の課題について整理した。AMUは、労働市場で弱い立場にある失業者や熟練・非熟練労働者のスキル形成の場として、アクティベーション政策の重要な位置を占めていた。AMUの行うプログラムのその実効性を支えていたのが、労働組合や雇用主組合、学校、行政等の関係主体との対話であった。しかし、1990年代末からのAMUの再編や改革により、関係主体間の連携の仕組みも変化した。現在では、AMUの合

併再編後に評議会が労働市場関係者との協議の場として十分に機能していない事が指摘されている。事例とした AMU-Fyn の訓練プログラムの企画過程では、コンサルタントによる市場ニーズに応じたプログラムの提案が AMU センターにおいても求められるようになっており、民間の訓練提供プロバイダーとの違いが少なくなっている状況もあった。AMU-Fyn が立地するフィン島は、かつて造船業を中心とする地域であったが、主力企業が撤退しサービス産業や知識産業への転換を余儀なくされている。このような地域的背景のもとで、AMU センターは新たなプログラムや産業ニーズを発掘する役割を持つようになっていた。一方、AMU が独自でプログラムを開発するようになった背景には、同一産業の集積構造が変化したことにより、地域レベルの関係主体の合意形成が以前よりも困難になったことがあると考えられる。地域労働市場にむけた職業訓練の提供は、政治的な制度設計だけでなく、地域経済の変化や対象となる労働者の変化により、そのガバナンスが変化することがわかる。今後は、地域ごとの比較を通じて、それぞれの地域の状況と訓練ニーズの間に相違点があるのかを比較したい。

参考文献

- ESPN, 'Thematic Report on Social Investment Denmark', 2015.
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13849&langId=en>
- EVA, Virksomheders brug og vurderinger af AMU i 2019 - belyst gennem surveys i 2007, 2011, 2015 og 2019,
<https://www.eva.dk/sites/eva/files/201908/Virksomheders%20brug%20og%20vurderinger%20af%20AMU%20i%202019.pdf>
- Ministry of children and education, 'Adult vocational training: Short vocational training programmes mainly for low skilled and skilled workers on the labour market.'
<https://eng.uvm.dk/adult-education-and-continuing-training/adult-vocational-training>
- 中村健吾「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』, vol. 12, 2019. を参照。
- OECD, Employment Outlook (Statistical Annex), 2007.
- OECD, 'Activation strategies for stronger and more inclusive labour markets in G20 countries: Key policy challenges and good practices' 2013.
- 田中萬年「公共職業訓練軽視の土壌と背景」技術教育研究会『技術と教育』vol. 491, pp. 4-7, 2014。
- Villy Hovard Pedersen, Susanne Andresen, Morten Lassen, 'En fortælling om AMU Arbejdsmarkedsuddannelserne i en verden af forandring', 2012.