



RIETI Discussion Paper Series 19-J-005

職業訓練法人の課題：NPO政策の観点から

初谷 勇
大阪商業大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

職業訓練法人の課題：NPO 政策の観点から¹

初谷 勇（大阪商業大学）

要 旨

1958（昭和 33）年、わが国の職業訓練に関する最初の基本法である旧職業訓練法が、制定された。1969（昭和 44）年、高度経済成長による本格的な労働力不足や技術革新の進展に対応できる新たな技能労働者の養成、確保を図るため、旧職業訓練法は廃止され、新職業訓練法が制定された。この新職業訓練法により、認定職業訓練を行うことを主たる目的とする職業訓練法人制度が導入された。

1978（昭和 53）年、景気後退や産業構造の変化に対応するため、職業訓練法は一部改正され、民間における指導的団体として職業能力開発協会が設けられた。1985（昭和 60）年の法改正により、職業訓練法の名称は職業能力開発促進法と改められた。

このように、基本法の名称、目的が変化する中、職業訓練法人は名称も業務も変わらず、今日に至っている。

本論では、職業訓練法人の沿革と現況について述べた後、職業訓練法人の課題について、NPO 政策の観点から考察する。

キーワード：職業訓練法人、職業訓練法、職業能力開発、職業能力開発促進法、NPO 政策

JEL classification: Z

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」の成果の一部である。本稿の分析に当たって、独立行政法人経済産業研究所が実施した平成 29 年度「日本におけるサードセクターの経営実態に関する調査」のデータの提供を受けたことにつき、同研究所の関係者、及び調査にご協力くださったすべての方々に心より御礼申し上げる。また、本稿の原案に対して、「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」研究会委員、ならびに矢野誠先生（経済産業研究所長）はじめ経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会のご出席者から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

職業訓練法人の課題：NPO 政策の観点から

初谷 勇 (大阪商業大学)

目次

はじめに	3
1 NPO 政策とは何か	6
1. 1 NPO 政策の意味：公共政策としての NPO 政策	6
1. 2 派生的 NPO 政策の類型	9
2 職業訓練・職業能力開発政策と NPO 政策	12
2. 1 職業訓練・職業能力開発政策の時期区分	12
2. 2 職業訓練・職業能力開発政策の推移	18
(1) 第 1 期 草創期：1921 年～1957 年	
(2) 第 2 期 昭和 33 年職業訓練法制期：1958 年～1968 年	
(3) 第 3 期 昭和 44 年職業訓練法制期：1969 年～1978 年	
(4) 第 4 期 昭和 53 年職業訓練法制期：1979 年～1985 年	
(5) 第 5 期 昭和 60 年職業能力開発促進法制期：1986 年以降	
3 職業訓練法人の制度、現況、意識	29
3. 1 認定職業訓練	29
(1) 職業訓練の認定とその効果	
(2) 認定職業訓練施設と訓練生	
3. 2 職業訓練法人制度	29
(1) 法制	
(2) 税制	
3. 3 職業訓練法人の現況 (1) 所管行政による把握	33
(1) 法人総数	
(2) 分類	
3. 4 職業訓練法人の現況 (2) RIETI 第 4 回調査結果から	37
(1) 調査の対象と観点	
(2) 職業訓練法人の現況と意識	

(3) 職業訓練法人の課題の示唆

4	職業訓練法人の課題：NPO 政策の観点から	44
4. 1	「官民関係の自由主義的改革とサードセクター組織の再構築」	44
	(1) 職業訓練・職業能力開発政策と「官民関係の自由主義的改革」	
	(2) NPO 政策の観点から見た職業訓練法人の課題	
4. 2	職業訓練法人の課題と対応の方向性 (1)：基底の NPO 政策の観点から	45
	(1) 課題：非営利法人法制再編の影響	
	(2) 課題対応の方向性：職業訓練法人の存在意義の向上	
4. 3	職業訓練法人の課題と対応の方向性 (2)：派生的 NPO 政策の観点から	55
	(1) 課題：教育訓練サービス市場における差別化	
	(2) 課題対応の方向性：教育訓練プロバイダーとしての機能の拡充	
4. 4	課題と対応の方向性の一般化：主務官庁と非営利法人の新たな関係に向けて	58

図表目次

図 1-1	公共政策としての NPO 政策の種類	8
図 1-2	基底の NPO 政策と派生的 NPO 政策	8
表 1-1	3セクターの政策主体による派生的政策の類型	10
表 2-1	NPO 政策と職業訓練・職業能力開発政策	15
図 2-1	職業訓練・職業能力開発政策の推移と NPO	18
図 2-2	基底の NPO 政策と派生的 NPO 政策：職業訓練法人の場合	23
図 2-3	基底の NPO 政策と派生的 NPO 政策：職業能力開発協会の場合	25
図 3-1	認定職業訓練の主体	31
表 3-1	職業訓練法人：都道府県別法人数	35
図 4-1	法人法制の再編と職業能力開発政策	46

はじめに

非営利法人政策の進展

2018年は、明治維新から150年、また改元を控え平成30年を画したことから、様々な領域で我が国の近代化、あるいは昭和期以前と対比して平成期の政治、経済、社会の諸相を省察する機会や企画が相次いだ。

筆者が研究対象とするNPO政策、公共マネジメントの領域においても、2018年は、1998年の特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という）制定から20年、明治期の民法制定以来110年ぶりに改革された2008年の新公益法人制度施行から10年を迎え、我が国の非営利法人政策にとっては一つの画期の年であった。

この20年間は、非営利法人政策だけでなく、営利法人政策においても、2005年の会社法改正（2006年施行）があり、公法人政策においては、1998年の中央省庁改革基本法を受けた省庁再編、1999年の独立行政法人通則法とその後の個別法制定、2000年の地方分権一括法制定を一里塚とする地方分権改革、2000年代以降のNPM(New Public Management)に基づく国・地方を通じた公務改革やPPP(Public Private Partnership、官民協働)の導入に連動した、法人の統廃合など、戦後70有余年の法人政策史の中でも顕著な制度改革・政策革新を同時代的に連続して経験した期間であるといつてよい。

かつて「失われた20年」を巡る論議が高まりを見せたが、この新たな「20年」が、政府、民間営利、民間非営利の3セクターによるNPO政策と公共マネジメントにとってどのような意義を持つものであるか、歴史を軸に置きつつ、広角的、学際的な検討が必要である。

その意味でも、「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」（研究代表者：後房雄教授）（以下、「RIETI サードセクター再構築研究」）において、これまで4次にわたる「日本におけるサードセクターの経営実態に関する調査」（以下、「RIETI サードセクター調査」）を実施し、実証的にわが国のサードセクターの実像を法人格・組織横断的に明らかにし、その将来像について論議が重ねられてきたことは、貴重な取り組みであると考えられる。

本論の問題関心

筆者自身は、中長期的に我が国のNPO政策や非営利法人政策を考えていく際には、NPO全体にわたる視野の下で、多様な法人格を有するNPOが各々標榜している社会的使命や実際に果たしている役割を考察し、各法人間の連携や協働も含めて、より良い公共性や公益の実現に向けた改良や改革が幅広く検討され積み重ねられる必要がある¹、と考えている。

この問題意識から、1990年代以来、NPO政策総論、公益法人、特定非営利活動法人、社会福祉法人、中間法人、更生保護法人、地域自治組織（としての各種法人）等の各論について調査研究を進めてきた²。

¹ 初谷[2001]、終章。

² NPO政策全体、公益法人、特定非営利活動法人について初谷[2001]、同[2005a]、同[2012]、第5～終章。社会福祉法人について同[2005b]、中間法人について同[2012]、第1、2章、更生保護法人について同書、第3、4章、地域自治組織（としての各種法人）について、同書、第5、6章及び同[2016]、一

そのなかで、RIETI サードセクター再構築研究に参加し、同サードセクター調査の結果に基づく検討を分担する機会をいただいたことから、かねてより関心を寄せる社会福祉法人や更生保護法人など「主務官庁制下にある非営利法人」について考察することとした。

本論では、2017年度の第4回のRIETI サードセクター調査（以下「第4回調査」）の結果も踏まえながら、これまでNPO政策の観点から殆ど関心を払われることがなかった「職業訓練法人」³について、初めて各論的な考察を行うとともに、それを手掛かりとして、主務官庁と非営利法人の今後のあり方について検討するものである。

RIETI サードセクター再構築研究の主題と本論の関係

RIETI サードセクター調査では、「自由主義的改革」とは、「わが国の公共サービスをより効率的で質の高いものにするうえで、従来の官民関係を、多様な提供主体の間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向で抜本的に改革すること」と定義されている（以下「促進方向の抜本的改革」と略す）。

自由主義的改革を論じる場合、一般に「官民関係」といえば、政府（中央・地方）と民間営利・非営利の多様な主体との関係を指し、従来の政府による単元的な公共サービス提供から、官民の多様な経済主体の連携・協働（PPP）による多元的な公共サービス提供への移行・転換（「民間化」）が論じられる。

この点について、RIETI サードセクター調査では、「官民関係」を、「高齢者介護、障害者福祉、保育、教育、医療などの政策分野毎に、あるいは分野横断的に、行政担当部局とサードセクター組織との間の規制、委託、補助などの関係」と定義しており、ここにいう「サードセクター組織」とは、いずれも民間非営利セクターの組織であり、営利法人などの民間営利セクターの組織を含めていない（調査結果を踏まえ、さらに「脱主務官庁制の非営利法人」、「主務官庁制下の非営利法人」、「各種協同組合」という三つのカテゴリーが立てられている。）これは、同調査では、上記の意味での「官民関係の自由主義的改革」に対応しうる「サードセクターの再構築」を主たる問題関心とし、民間非営利セクター（非営利法人、協同組合）を調査対象としたことによる。

RIETI サードセクター調査全体の問題関心を背景に検討を行う本論にあっては、「官民関係の自由主義的改革」とは、わが国の職業訓練・職業能力開発サービスをより効率的で質

般社団・財団法人について同[2015a]及び同[2015b]など。同[2015a]は、よりよい非営利法人体系に向けて考察している。

³ 職業訓練法人など外部労働市場のアクターとなるNPOや非営利法人への問題関心以前に、そもそも労働市場法制や、その中の職業訓練・職業能力開発法政策に対する関心が、戦前から戦後を通じて、法学者、政策担当者、人事労務の実務家の間でも関心が薄く、法制と法理の展開が遅れ、議論も不活発であり続けた原因を分析した論考として、諏訪[2003]が示唆に富む（諏訪[2017]に第3章として所収）。諏訪は、その主な理由として、「実態において、①戦前から戦後の1950年代前半までは、労働をめぐる眼前の政策課題、法的課題への対応に忙殺され、職業教育訓練にまで手が回らなかったこと、②1950年代後半以降は、日本型雇用慣行とりわけ終身雇用制が社会的に強固になっていくなか、内部労働市場の人的資源管理に主導権をもつ企業が主体となった職業教育訓練に委ねる政策が主流になったこと、の2点」を挙げ、これに加えて「③学校教育と職業教育とが分離し、前者における職業への関心の希薄さ、および、後者における国家が直接に職業教育訓練を展開するよりも、背景に退いて企業主体の教育訓練を支援し、労働者個人が主体となる教育訓練への配慮が少ないままできた能開法の法構造が絡み、④さらに伝統的な法律家、労働法学（者）の特性（後略）」が絡んだことによるとする。そして、課題として①「内部労働市場万能主義」とでもいうべき一面的な政策姿勢の補正と②「企業中心主義」の修正を指摘する。諏訪[2003]、35-36頁（=諏訪[2017]、53-54頁）。

の高いものとするうえで、従来の職業訓練・職業能力開発政策における(主務官庁など)行政担当部局とサードセクター組織(非営利法人や協同組合)との間の規制、委託、補助などの関係(官民関係)を、多様な提供主体の間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向で抜本的に改革すること」を意味することになる。

なお、本論第2章において職業訓練・職業能力開発政策の系譜を整理しているが、職業訓練・職業能力開発政策の主体は政府・自治体とサードセクター組織(非営利法人及び協同組合)に限られるものではなく、民間企業など民間営利セクターの主体がその担い手として重要な役割を果たしてきた。そこで、本論で「促進方向の抜本的改革」を検討する際には、それら民間営利セクターの存在も念頭に置きつつ、この政策分野における政府とサードセクター組織間関係のあり方を検討するものとする。

1 NPO 政策とは何か

本章では、本論の観点とする「NPO 政策」について、その意味：公共政策としての NPO 政策（1. 1）について述べ、その種類として「基底的 NPO 政策」と「派生的 NPO 政策」を区別したうえで、「派生的 NPO 政策の類型」（1. 2）を掲げ、以下の分析の枠組みとしたい。

1. 1 NPO 政策の意味：公共政策としての NPO 政策

はじめに、本稿の分析枠組みとして、NPO 政策についての筆者の基本的な考え方を掲げておきたい⁴。

近年、「ガバメントからガバナンスへ」（from government to governance）の表現⁵に見られるように、公共政策を、ひとり政府セクターのそれも中央政府が一元的に政策主体として担うのではなく、同じ政府セクターであっても地方自治体や、民間セクターの多様な NPO、さらに民間企業が、国民（住民）本位の公共政策を分権的なネットワークの下で計画、執行し評価する社会的集団（組織）として強く期待され、各地で多様なネットワークに基づく政策を具体的に展開しつつある。公共政策の政策主体は多元的に捉える必要があり、それらはいずれも国民や住民に対する説明責任を負う。

公共政策には、国家の自立と生存に関わり国家運営のベースを形成する政策である「基底的政策」（危機管理や国家装置の形成、物理的強制力の組織化、生産力整備、外交、財政などに係る政策等）と、それらの基底的政策の実現を図る手段にあたる政策群である「派生的政策」とを区別することができる。基底的政策も派生的政策も、ヒト、財、サービスの分配、再分配や規制、シンボル形成などの形態をとる⁶。

筆者は、「NPO 政策」とは、NPO を対象とし、多元化した政策主体によって担われる公共政策であると考えている。第一に、それは NPO を対象（公共的問題）とする公共政策である。例えば、NPO に対する法人格付与制度や税制はいかにあるべきかという制度設計を行うことは、社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した何らかの公共的問題に対する行動方針の決定そのものである。

第二に、NPO 政策の政策主体も、公共政策一般と同様多元化しており、今後さらに多元化していくと考えられる。例えば、NPO 法の立法過程が政府提案（閣法）ではなく、多くの NPO の積極的な関与によって民意を反映した議員立法により貫かれたことも、そうした傾向を顕著に示している⁷。NPO 政策は政府、民間営利、民間非営利の三つのセクターに属

⁴ この考え方の初出として、初谷[2001]、第 1 章、「1.1 定義」（85-94 頁）参照。この枠組みを用いた筆者の論考として、初谷[2005a]、同[2005b]など。本論の「2 NPO 政策」の章については、これらの論考における分析枠組みについての記述を、ほぼ再掲していることをお断りしておきたい。

⁵ Kooiman (Eds.) [1993]参照。『ガバメントからガバナンスへ』という問題意識は、公共的問題の解決にあたっては、これまでのような政府（government）だけによつては十分でなくなってきたため、政府だけではなく、政府を取りまく環境にいる様々なアクターも、互いに協力して公共的問題の解決に携わる必要が出てきたのではないかと、いうもので、そうした「政府を含む各アクターによる協力的な公共問題の解決」の呼称が「ガバナンス」である。大山[2010]、12 頁。なお、Kooiman[2003]も参照。初谷[2012]、3-4 頁。

⁶ 磯崎[1997]、57-60 頁。「基底的」及び「派生的」は、概ね「目的」及び「手段」に置き換えて考え得る。

⁷ NPO 法の立法政策過程の分析として、初谷[2001]、第 4 章(269-338 頁)等。

する中央省庁・地方自治体、民間企業、NPO 等が各々政策主体となり、それらの政策は互いに拮抗したり、複合的に連携したりする相互関係にある。その意味で、私たちは各セクターの政策主体による「鼎立する NPO 政策」の姿を基本に置く必要がある。

第三に、NPO 政策についても基底的政策と派生的政策の二種類を区別することができる。基底的政策とは、NPO そのものが公共的問題とされている場合である。それは、国内において法人制度（法制、税制等）をどのように創設し運営していくかという法人政策、すなわち国家装置を形成する政策（基底的政策）と重なり合うものとして捉えることができる。法人政策の対象は、3セクターそれぞれについて、例えば政府セクターに属する公法人や民間営利セクターに属する営利法人、民間非営利セクターに属する非営利法人のいろいろな制度改革問題（市町村合併、大都市制度改革等の地方制度改革、商事会社の法人類型の改廃、公益法人制度改革等）が含まれるが、基底的政策はこのうちの非営利法人政策を含み、民間非営利組織に係る公共政策である。

一方、派生的 NPO 政策とは、NPO が何らかの基底的政策の実現を図るための派生的な政策の対象とされている場合である。

一つは、上記の基底的政策の派生的政策となる場合がある。例えば、1998 年に議員立法により成立した NPO 法は、NPO 法人という新たな非営利法人類型を創設する基底的政策の作用に当たるが、その後同法に基づき多数設立された NPO 法人の活動を継続的に支援し市民公益活動の振興を図るため、全国各地に NPO（支援）センター等の名称の多様な中間支援組織とその施設が設けられてきた。それらの設立・運営には自治体や NPO が積極的に関与している。そのうち中間支援組織の組成や施設の管理運営主体としてを NPO を活用する政策は、基底的政策の派生的 NPO 政策ということができる。

いま一つは、「基底的政策である何らかの公共政策」の派生的政策としての NPO 政策の場合である。「何らかの公共政策」の具体例は、様々な政策領域に対応して無数に考えられるが、本論のテーマに即していえば、雇用・労働政策の一環である職業訓練政策（あるいは、より広い職業能力開発政策）⁸を基底的政策であるとすると、その職業訓練や職業能力開発といった政策作用において、職業訓練法人をはじめ、職業能力の開発や雇用機会の拡充を活動目的とする多様な NPO⁹を、それらに資金等を配分することによって活用する政策は、基底的政策としての職業能力開発政策の派生的 NPO 政策であるということができる¹⁰。

⁸ 職業訓練政策と職業能力開発政策の呼称は、以下文脈に沿って使い分ける。

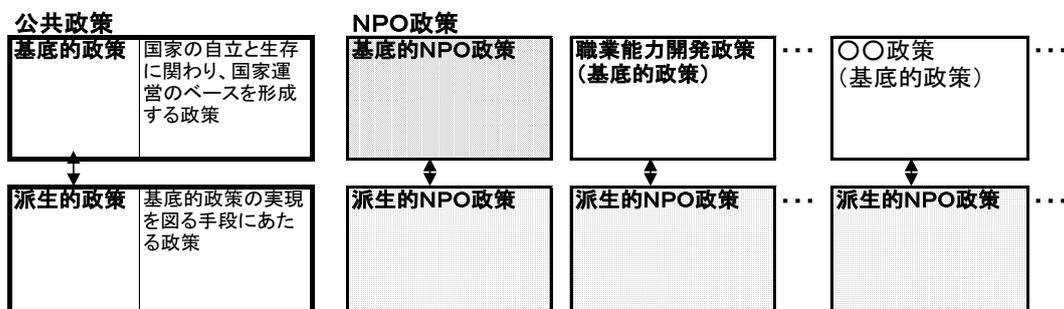
⁹ 現在、特定非営利活動促進法別表（法第 2 条関係）所掲の「特定非営利活動」20 種類の中に、「十六 経済活動の活性化を図る活動」とは別に「十七 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」が掲げられている。内閣府のウェブサイトで「特定非営利活動法人の活動分野」（平成 30 年 9 月 30 日現在）を検索すると、平成 30 年 9 月 30 日までに認証を受けた 51,745 法人の定款から集計した件数は、「十七」は 13,330 件（認証総数の 25.7%）となっている。

また、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成 18 年法律第 49 号）所掲の第 2 条 4 号の「公益目的事業」として、別表（第二条関係）に掲げる 23 事業のうち、労働・雇用関係では、「五 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業」、「八 勤労者の福祉の向上を目的とする事業」、「二十 公正かつ自由な経済活動の機会の確保及び促進並びにその活性化による国民生活の安定向上を目的とする事業」がある。内閣府[2018]によれば、公益法人の総数：9,493 法人（前年比+35、平成 29 年 12 月 1 日現在）で、内訳は社団：4,152 法人（43.7%）、財団：5,341 法人（54.3%）となっている。公益目的事業別に見ると、「五 就労の支援」は 1,244 法人（総数の 13.1%）（社団：1,047、財団：197）、「八 勤労者福祉」は 263 法人（総数の 2.7%）（社団：86、財団：177）、「二十 経済機会確保」は 351 法人（総数の 3.6%）（社団：162、財団：189）となっている。

¹⁰ 初谷[2001]、第 1 章。

図 1-1 は、こうした公共政策としての NPO 政策の種類を示している。

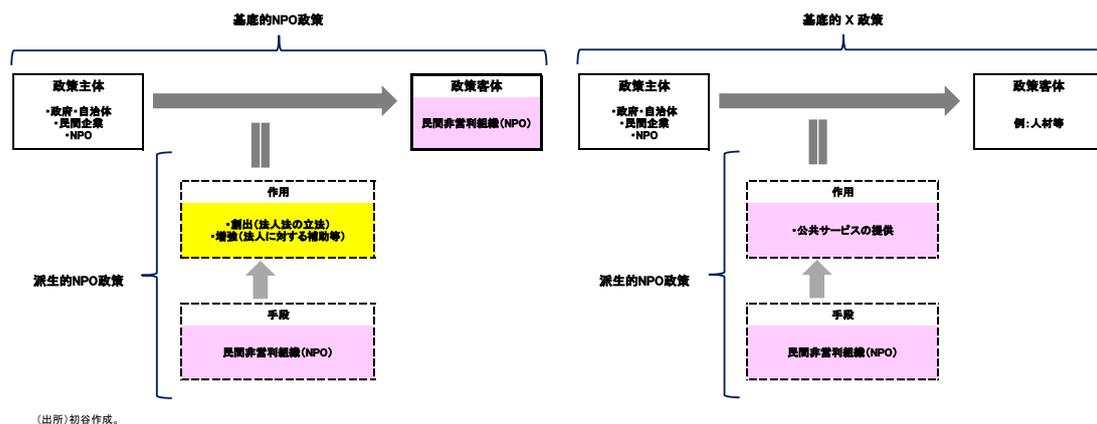
図 1-1 公共政策としての NPO 政策の種類



(出所) 磯崎[1997]、図2-6を参考に、筆者作成。

次に、図 1-2 として、上記の基底的 NPO 政策と派生的 NPO 政策の関係を連続的に図解した。

図 1-2 基底的 NPO 政策と派生的 NPO 政策



(出所) 初谷作成。

図 1-2 の左側の図では、ある政策主体（政府・自治体、民間企業、NPO）が、政策客体（それ自体が公共的課題（目的）である NPO）に対し、NPO の法人類型を制度化して創出したり（法人法の立法）、NPO の活動を支援しその組織力を増強する（法人に対する補助等）などの作用を行う基底的 NPO 政策と、その基底的 NPO 政策の作用の手段として NPO が活用される場合（例えば立法を求める運動やロビー活動、様々な支援活動の担い手として別の NPO を活用する）、これを基底的 NPO 政策のための派生的 NPO 政策とする。

また、図 1-2 の右側の図では、何らかの基底的 X 政策において、政策主体（政府・自治体、民間企業、NPO）が、ある政策客体（例えば、人材等）に対して、公共サービスの提供という作用を行う場合、その作用の手段として NPO が活用される場合、これを基底的 X 政策のための派生的 NPO 政策とする。

つまり、左図の基底的 NPO 政策で創出・増強された NPO は、右図のように、何らかの基底的 X 政策の政策主体となったり、その基底的 X 政策を推進するうえでの派生的 NPO 政策

において手段として活用されることにより、公共政策や公共経営のアクターとして多様な役割を担い、政府・自治体や民間企業と並び、社会を構成する重要な組織資源となっている。

筆者はかつて、明治期から現代にいたる基底的 NPO 政策の展開過程を、ときの政治体制の変遷に着目して 5 期に分け、各期について、政府セクター及び民間セクター双方から論述した¹¹(本論では、「表 2 NPO 政策と職業能力開発政策」の「基底的 NPO 政策」の列にその時期区分を表示している)。

政府セクターによる基底的 NPO 政策は、1896 年に公布された民法の総則第 2 章第 33 条～第 84 条に規定された公益法人制度を嚆矢とする。その後、戦前には、社会事業法(1938 年)、宗教団体法(1939 年)などが非営利法人の根拠法として相次いで制定された。

近代以降のわが国の NPO 政策の変遷を顧みると、基底的 NPO 政策については、法人政策など国家の法制・税制等のあり方に関わることから政府セクター主導で展開してきた(つまり、政策主体が政府・自治体主導であった)が、近年、国、地方における民の力を支えとする議員立法の漸増に見られるように、民間セクターが立法政策過程に参画する例が増加している(つまり、政策主体に民間企業や NPO が参画している)。

一方、派生的 NPO 政策についても、明治以降の民間企業や助成財団等によるフィランソロピーの実績や、近年の「企業の社会的責任」(CSR)の履行としての様々な公益志向の事業展開にみられるように、民間セクターの政策主体(民間企業や助成財団等)による派生的 NPO 政策が、先駆性、先導性という点で大きな役割を果たしてきたし、これからも貢献が期待されている¹²。

前掲の図 1-2 で示した基底的 NPO 政策と派生的 NPO 政策の関係は、本論では第 2 章において、職業訓練・職業能力開発政策の担い手として創設されてきた職業訓練法人と職業能力開発協会(ともに認可法人)の位置付けや役割を検討する際にも用いるものとする。

1. 2 派生的 NPO 政策の類型

次に、各セクターの NPO 政策が鼎立すると考える筆者の観点から、三セクターの相互関係を明らかにするため、何らかの基底的政策を実現するための派生的政策の類型を次のように考えてみたい¹³。表 1 は、縦軸に各セクターの政策主体、横軸に政策の執行レベルを取り上げて財源調達とサービス供給が誰によってなされるかを基準に類型を区分し、類型記号を G 1～F 7 まで付している(なお、分類の便宜上、政策主体が財源調達主体になる場合を示す)。

第一に、G(政府)、NPO、FPO(民間営利組織)のいずれが政策主体となる場合であって

¹¹ 初谷[2001]、「第 2 章 NPO 政策の変遷」(133-229 頁)。戦後を、戦後改革期(1945-1954 年)、55 年体制前期(1955-1974 年)、55 年体制後期(1975-1993 年)、再編と連立・連携期(1993 年-)の 5 期に分けて論じた。

¹² 同上、第 2 章。

¹³ この類型化は、初谷[2001]で示した考え方にに基づき、その後、同[2005a]でより詳しく提示し、「民間公益活動における組織併用」という現象の解釈に用いるとともに、同[2005b]で戦後社会福祉政策と社会福祉法人、また同[2012]、第 3 章で更生保護政策と更生保護法人について NPO 政策の観点から考察する際にも活用した。その意味で、本論は、これらの論考での考察の延長線上にあるとともに、それらと対をなし、戦後の公共政策と NPO 政策との関係を、社会福祉、更生保護に次いで、職業訓練・職業能力開発という領域から検討するものである。

も、財源調達とサービス供給を同一主体が行う単独モデルと、財源調達とサービス供給を別主体が協同により行う協同モデルとを区別している¹⁴。例えば政府が政策主体となる場合、G 1は中央政府なり地方自治体なり同一の主体が自ら財源調達をしてサービス供給する例であり、G 2やG 5は、例えば中央政府が財源調達をして地方自治体がサービスを供給する例である。

第二に、各政策主体の協同モデルは、さらにサービス供給主体が財源調達主体とどのような関係にあるかによって、エージェント型（執行にあたり殆ど裁量を持たない場合）とパートナーシップ型（執行にあたりプログラムの管理等にかなりの裁量を有する場合）に分けられる。例えば、G 2とG 5は区別される。

第三に、各政策主体の単独モデルや協同モデルは、相互に多様な組み合わせを柔軟に構成し得る。同じ基底的政策の実現を図るために各セクターの複数の政策主体の派生的政策がセットで展開されるとき（例えば、政府がG 1、G 2、G 3を併用したり、政府と民間営利組織がG 3とF 3を協同するなど）、それらはさまざまな並行モデル群を構成する。並行モデルは複数のセクターの派生的政策が複線的に執行される多元的な供給形態である¹⁵。

そして、派生的NPO政策とはNPOが派生的政策の対象となる場合であるから、これらの類型の中では、NPOが財源調達主体になったり（N 1～N 7）、サービス供給主体として関わったりする（G 3、G 6、N 1、N 3、N 6、F 3、F 6）場合をいう。

以下、この類型を用いて、職業能力開発政策とNPO政策についても考察することとした。

表 1-1 3セクターの政策主体による派生的政策の類型

¹⁴ 協同モデルについて、ギドロンらによる元々の命名‘Collaboration Model’にあてての訳語として「協同」を採用したのは、協同モデルがさらにエージェント型とパートナーシップ型に分けられるため、パートナーシップの訳語として用いられることの多い「協働」と区別するためである。初谷[2001]、119頁。

¹⁵ この点で、ギドロンらの並行モデルの用語法とは異なる。Gidron, Kramer, and Salamon [1992]、初谷[2001]、同[2005a]参照。

政策主体	モデル名	区分	執行レベル						類型記号
			財源調達			サービス供給			
			G	NPO	FPO	G	NPO	FPO	
G(政府)	単独モデル		○			○			G1
	協同モデル	エージェント	○			□			G2
			○				□		G3
			○					□	G4
	パートナーシップ		○			□			G5
			○				□		G6
			○					□	G7
NPO (民間非営利組織)	単独モデル			○			○		N1
	協同モデル	エージェント		○		□			N2
				○			□		N3
				○				□	N4
	パートナーシップ			○		□			N5
				○			□		N6
				○				□	N7
FPO (民間営利組織)	単独モデル				○			○	F1
	協同モデル	エージェント			○	□			F2
					○		□		F3
					○			□	F4
	パートナーシップ				○	□			F5
					○		□		F6
					○			□	F7

- (注 1) 執行レベルの前後に計画レベル、評価レベルがあるが、本表では略。
 2) 政策主体が財源調達を行う場合を例示。
 3) ○と□は別主体であることを示す。
 4) アミカケ部分は、派生的NPO政策を示す。

(出所) 筆者作成。

2 職業訓練・職業能力開発政策と NPO 政策

本章では、職業訓練・職業能力開発政策と同政策に係わる NPO 政策の系譜を関連づけて論じる。まず、先行研究も参照しつつ、「職業訓練・職業能力開発政策の時期区分」(2. 1) を検討する。職業訓練法人の設立根拠法の制定・改正経過を手掛かりとして筆者が設定した 5 期の時期区分に基づき、本論の問題関心に沿って「職業訓練・職業能力開発政策の推移と NPO」(2. 2) の関係を検討する。

2. 1 職業訓練・職業能力開発政策の時期区分

本章では、職業訓練・職業能力開発政策の時期区分を明らかにした上で、我が国における「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。その中で、職業訓練法人が必要とされた背景、経緯を見ておきたい¹⁶。

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(斉藤 [1993])¹⁷。

- 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

¹⁶ 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、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[2002]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。

¹⁷ 斉藤[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。

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」

この時代区分の「視点」について、著者（斉藤）は、各時代において「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）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」¹⁸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¹⁹。

この時期区分の視点は、本論の公共政策の分析枠組み（図1-1参照）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」ともいえる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NPO政策の観点と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、NPOの関与に着目して、次のように5期に区分をしておきたい。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内外に発する契機がある。

第1期 草創期：1921年～1957年

第2期 昭和33年職業訓練法制期：1958年～1968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：1986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は、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[2005c]が、戦後雇用政策の概観と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、日本的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

¹⁸ 同上、123頁。

¹⁹ 同上、123-124頁、143頁。

年的に記述している²⁰。

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なわれていないが、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。

表2-1では、本論1.1で述べた「基底的NPO政策」、「職業能力開発政策（職業訓練政策）」、「職業能力開発政策と派生的NPO政策」に列を分けて、時期区分と主な関連事項を掲げた。上記の（1）で示した職業能力開発政策の5期における主な政策展開については、2.2において概説することとしたい。

表2-1 NPO政策と職業訓練・職業能力開発政策

²⁰ 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な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[第1章：市場主義的規制改革期（1996年～2006年）、第2章：市場主義の弊害是正期（2007年～2012年）、第3章：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（第1章第3節：25-34頁、第2章第3節：93-99頁、第3章第3節：137-139頁）が参考になる。

		基底的NPO政策 ※時期区分は初谷[2001]参照。		職業訓練・職業能力開発政策 ※時期区分(斎藤[1993]参照)	職業訓練・職業能力開発政策と派生的NPO政策 ※時期区分は筆者。	
		◆1 第二次世界大戦終戦まで (~1945年)		◆戦前・戦中 (明治~1945年)		
1890	明治 23	・旧民法公布				
1896	29	・民法第1・2・3編公布。総則第2章第33条~第84条に公益法人の設立、管理及び解散の規定。				
1898	31	・民法第4・5編公布。民法施行(7月)。				
			1921	10	職業紹介法制定。一戦前の公共職業訓練の体系化の契機に。	第1期 草創期 (1921年~1957年)
			1921	11	・東京市の失業者を対象に職業補導(失業者・障害者への失業対策)発足。	
1938	昭和 13	・有限会社法公布。 ・社会事業法公布、施行。	1938	13	・職業紹介所、国営化。短期の速成訓練開始。	
1939	14	・宗教団体系法制定。	1939	14	・国家総動員法に基づき工場事業場技能者養成令。 →中規模以上の工場に長期の熟練工養成義務。協働生教育訓練の本格化。	
1943	18	・許可認可等臨時措置法。				
1945	20	◆2 戦後改革期 (1945年~1954年) ・宗教団体系法廃止、宗教法人令施行。	1945	20	◆ I 民主的職業訓練政策の確立期 (1945年~1957年)	
1946	21	・日本国憲法公布。47年施行。				
1947	22	・地方自治法公布、施行。 ・労働組合。	1947	22	・労働基準法制定、「技能養成制度」発足。 ・職業安定法制定。「職業補導制度」発足。→二系統の職業訓練政策。	
1948	23	・農業協同組合。				
1949	24	・シャープ勧告。 ・私立学校法公布。 ・中小企業協同組合。				
1951	26	・社会福祉事業法公布。 ・宗教法人法公布。				
		◆3 55年体制前期 (1955年~1974年)				
1958	33		1958	33	◆ II 職業訓練政策の開花発展期=昭和33年職業訓練法制定 (1958年~1968年) ・職業訓練法(「33年法」)制定 ・認定職業訓練制度 ・技能検定制度創設(昭和34年度)	◆第2期 昭和33年職業訓練法制定 (1958年~1968年)
1959	34		1959	34	・技能検定制度創設(昭和34年度)	
1961	36	・試験研究法人等制度発足。				
1963	38		1963	38	・技能五輪等の推進(昭和38年~)	
1967	42	・公益法人に係る不祥事件続発と国会での追及。 ・「公益法人に対する監督強化策に関する要綱」閣議了解。	1967	42	・卓越技能者(現代の名工)の表彰(昭和42年~)	
			1969	44	◆ III 職業訓練政策の拡充期=昭和44年職業訓練法前期 (1969年~1973年) ・新たな職業訓練法(「44年法」)に法改正。「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、総合的な職業訓練制度が発足。 ・職業訓練法人制度	◆第3期 昭和44年職業訓練法制定 (1969年~1978年) →認定職業訓練制度とともに、職業訓練法人制度創設。
1971	46	・行政管理庁「公益法人の指導監督に関する行政監察結果に基づく勧告」。 ・「公益法人監督事務連絡協議会」設置。				
1972	47	・公益法人監督事務連絡協議会申合せ。公益目的の厳格解釈化。 ・勸公益法人協会設立。				

		基底的NPO政策 ※時期区分は初谷[2001]参照。		職業訓練・職業能力開発政策 ※時期区分(斎藤[1993]参照)	職業訓練・職業能力開発政策と派生的NPO政策 ※時期区分は筆者。
1974	49		1974	49	◆IV 職業訓練政策の調整期＝昭和44年職業訓練法制後期(1974年～1978年) ・雇用保険法の制定。 雇用保険法における3事業の1つとして、能力開発事業を創設。
1975	50	◆4 55年体制後期(1975年～1993年)			
1977	52	・公益信託制度。			
1978	53		1978	53	◆V 職業訓練政策の転換期＝昭和53年職業訓練法(企業教育訓練法)中心期(1979年～1985年) →新職業訓練法の「第一次改正」。①職業訓練実施体制の整備、②民間職業訓練の振興、③職業訓練及び技能検定の推進を目的とする職業能力開発協会の育成。
1979	54	・民法及び民法施行法の一部を改正する法律、公布、施行。 公益法人に対する主務官庁の監督強化。	1979	54	
1985	60	・総務庁勧告を受けて、「公益法人指導監督連絡会議」発足。 ・「休眠法人の整理に関する指導監督基準」等決定。 ・「公益法人概況調査」開始。	1985	60	・職業訓練法(44年法)の一部改正(「第二次改正」)による職業能力開発促進法(職業訓練法の題名変更)。 → 事業主等の行う教育訓練重視。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る。 → 事業内職業能力開発計画の策定、有給休暇の付与等による労働者の職業能力の開発・向上等。 → 委託訓練の積極的活用等
1986	61		1986	61	◆VI 職業能力開発政策期＝職業能力開発促進法(1986年以降)
1988	63	・「試験研究法人等」が「公益の増進に著しく寄与する法人」(特定公益増進法人に改称)。			
1992	4		1992	4	・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。
1993	5	◆5 再編と連立・連携期(1993～) ・第三次臨時行政改革推進審議会最終答申(行政代行人の見直し提言)(10月)			
1994	6				
1995	7	・更生保護事業法公布。			
1996	8	・与党行政改革プロジェクトチーム「公益法人の運営等に関する提言」 ・「公益法人の設立許可及び指導監督基準」及び「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」について(閣議決定)(9月)			
1997	9		1997	9	・企業製品等の高付加価値化、新分野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)
1998	10	・特定非営利活動促進法(NPO法)成立(3月)	1998	10	・職業能力開発促進法の改正。 → 若年の技能離れの風潮を踏まえた、職業訓練の体系の整理、国際協力の推進。 → 教育訓練休暇制度の充実等自発的な能力開発の開発・向上の推進。 ・雇用保険法の改正。 → 教育訓練給付制度の創設。
1999	11	・法務省「法人制度研究会」、「中間法人制度の創設に関する報告書」			
2000	12				
2001	13	・中間法人法制定(6月。2002年4月施行) ・認定特定非営利活動法人制度創設(10/1施行)	2001	13	・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 ・キャリア形成促進助成金(平成13年度～)
2002	14	・「規制改革推進3か年計画」(改訂)(3月) ・「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」(閣議決定)(3月) ・「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組について」(閣議決定) ・特定非営利活動促進法改正(12/18。2003/5/1施行)	2002	14	・職業能力評価基準の策定(平成14年度～)

		基底的NPO政策 ※時期区分は初谷[2001]参照。			職業訓練・職業能力開発政策 ※時期区分(斎藤[1993]参照)	職業訓練・職業能力開発政策と派生的NPO政策 ※時期区分は筆者。
2003	15	・「公益法人制度改革の抜本的改革に関する基本方針」閣議決定(6月) ・行政改革担当大臣の下に「公益法人制度改革に関する有識者会議」設置(11月)				
2004	16	・「公益法人制度改革に関する有識者会議」報告書(11月) ・「今後の行政改革の方針」(閣議決定)の中で「公益法人制度改革の基本的枠組み」を具体化(12月)				
2005	17	・「公益法人制度改革(新制度の概要)」を公表、パブリックコメント実施(12月)				
2006	18	・公益法人制度改革関連三法案、閣議決定、国会提出(3月) ・第164回国会で「行政改革法」、「市場化テスト法」とともに、公益法人制度改革関連三法成立(5月。6月公布)。 ・特定非営利活動促進法改正(公益法人制度改革関連法成立に伴う改正)(5月。2008年施行)	2006	18	・人口減少社会を迎え、若年失業者、フリーター等の趨勢的増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。 ・実習併用職業訓練制度の創設。 ・地域若者サポートステーション事業(平成18年度～)	
2007	19	・内閣府に公益認定等委員会設置(4月)				
2008	20	・新公益法人制度施行。中間法人制度廃止(12月)	2008	20	・ジョブ・カード(職務経歴、訓練結果等が盛り込まれたシート)※採用時の評価に有効。(平成20年度～)	
2009	21					
2010	22					
2011	23	・特定非営利活動促進法改正(6月)(活動3分野追加、認証事務を内閣府から都道府県・政令指定都市への移管、認定NPO法人制度の改正(認定制度をNPO法に組み入れ、認定機関を国税庁から都道府県・政令指定都市へ移管等)	2011	23	・求職者支援制度の創設。同制度により職業訓練(離職者)(平成23年10月～) ・「第9次職業能力開発基本計画」(実施目標、基本事項等を定めた5カ年計画)(平成23年度～)	
2012	24					
2013	25	・公益法人移行期間満了(2013/11/30)	2013	25	・ものづくりマイスター(平成25年度～) ・キャリアアップ助成金(平成25年度～)	
2014	26		2014	26	・専門実践教育訓練給付の創設。10月から。 ・地域の関係機関の協働(地域レベルのコンソーシアム)による職業訓練コースの開発(平成26年度～、26年度:10カ所、27年度:15カ所)	
2015	27		2015	27	・企業内人材育成推進助成金(平成27年度～)	
2016	28		2016	28	・「第10次職業能力開発基本計画」(実施目標、基本事項等を定めた5カ年計画)(平成28年度～)	
2017	29		2017	29		
2018	30		2018	30		

(出所)筆者作成。NPO政策について、初谷[2001]、「第2章 NPO政策の変遷」(133-229頁)参照。職業能力開発政策については、斎藤[1993]、職業能力開発行政研究会[1999]、厚生労働省職業能力開発局監修[2002]、厚生労働省職業能力開発局編[2002]及び厚生労働省行政資料を参照。

2. 2 職業訓練・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、派生的NPO政策の推移を概観する。図2-1は、以下の記述と対応させて、時期区分ごとの「職業訓練・職業能力開発政策とNPO」の変化について図解した。

図2-1 職業訓練・職業能力開発政策の推移とNPO

時代背景	期	期間	基本理念	NPO政策	政府セクター	民間営利セクター		
1918 第一次世界大戦終了	1	1921-1957	わが国最初の労働市場法 (国営化)	分立	職業補導 (G1)	職場での技能工養成 (G4)		
1929~ 世界不況							1921 職業紹介法	
1937~ 日中戦争							1938 職業紹介法改正	
1945 第二次世界大戦終了							1946 日本国憲法	勤労の権利、職業選択の自由
							1947 職業安定法	戦後の労働市場法の中核に
	1947 失業保険法	失業者の事後的救済 労働者の生存権保障						
	1949 緊急失業対策法							
1960年代 高度経済成長により労働力不足顕著化	2	1958-1968 職業訓練法 =33年法	「積極的雇用政策」へ 「完全雇用の達成」	並行モデル (政策連携)	公共職業訓練 (G1)	事業内訓練 (G4)		
							1966 雇用対策法	
1973 オイルショック	3	1969-1978 職業訓練法 =44年法	「生涯学習訓練」 「生涯技能評価」	公共職業訓練 相互補充 企業教育訓練	公共職業訓練	企業教育訓練		
							1974 雇用保険法	失業保険制度廃止、雇用保険制度 免足
1980年代 雇用形態の多様化	4	1979-1985 職業訓練法 第一次改正 =53年法	「生涯職業訓練」構想を鮮明化	公共職業訓練 相互補充 企業教育訓練	公共職業訓練	民間企業職業訓練		
								養成訓練、能力開発 訓練
1990年代 バブル景気破綻、経済危機	5	1980- 第二次改正 職業能力開発促進法 =60年法	全労働者、全期間	民間雇用仲介事業の原則自由化へ	公共職業訓練	民間企業職業訓練		
							1985 労働者派遣法	
							男女雇用機会均等法	
							1986 高齢者雇用安定法	
	1999 ILO181号条約批准							
	2007 雇用対策法改正 高齢者雇用安定法改正							
2008 リーマンショック		2015 若者雇用促進法						

(出所)筆者作成。労働市場法の経緯について、鎌田(2017)第2章参照。

認定職業訓練

NPO
(非営利法人)

・認定職業訓練は、
養成訓練のみ

・認定職業訓練を、
全法定訓練に拡大

・「職業訓練団体」と
して、職業訓練法人
(認可主義)

	職業訓練	技能検定
(中央)	職業訓練法人中央会 →(社)全国共同職業訓練中央会	中央技能検定協会
各(地方)	職業訓練法人連合会	都道府県技能検定協会
全国各地	職業訓練法人	

・「中核的な団体」と
して、新たな認可法人:
職業能力開発協会

	職業訓練	技能検定
(中央)	中央職業能力開発協会	
各(地方)	都道府県職業能力開発協会	
全国各地	職業訓練法人	

(1) 第1期 草創期：1921年～1957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「58年法」という）制定までの草創期である²¹。

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（大正10）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²²。

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²³。

②NPO政策の観点から

NPO政策の観点からは、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政府の経済的支援（表1でいえばG4）と、政府による職業補導（G1）が分立し、民間非営利組織の積極的な関与に係る記述は、文献資料からは見出し難い。

(2) 第2期 昭和33年職業訓練法制期：1958年～1968年

①概説

第2期は、1958年の職業訓練法（以下「33年法」という。）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²⁴。

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²⁵。

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²⁶。

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、

²¹ 前掲の先行研究（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。

²² 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。

²³ 同上、144頁。

²⁴ 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。

²⁵ 斎藤[1993]、144頁、職業能力開発行政史研究会 [1999]、107頁等を参照。

²⁶ 斎藤[1993]、144頁。

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²⁷。

②NPO 政策の観点から

NPO 政策の観点からは、この時期、一体的な制度の下に、政府と企業の政策主体が、政策客体の属性を区分して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)。

本論の問題関心から特筆すべきこととして、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務める旨を規定する(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、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²⁸。

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」²⁹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³⁰。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³¹。

(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 年の新職業訓練法(44 年法)制定から 1978 年の第一次改正(53 年法)までの間である³²。

²⁷ 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、G 4(エージェント型)から G 7(パートナーシップ型)へ移行したものと見ることもできるかもしれない。

²⁸ 斎藤[1993]、144-145 頁。

²⁹ 同上、145 頁。

³⁰ 同上、145-146 頁。

³¹ 同上、153 頁。

³² 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)

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³³。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の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³⁴。

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）³⁵。

つまり、民間企業（事業主とく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

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。

³³ 斎藤[1993]、144頁。

³⁴ 職業能力開発行政史研究会 [1999]、166頁。

³⁵ 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）。

法人類型を設け、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（後掲：「3.2（1）法制」参照）。

②NPO 政策の観点から

55 年体制前期・後期は、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。

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³⁶、政府が公益法人に対する指導・監督を強化していた時期であり、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。

そのような中で、NPO 政策の観点からは、職業訓練法人という法人格の創設は、政府・自治体の財政的支援も受けつつ、企業による派生的 NPO 政策である F 3（エージェント型）や F 6（パートナーシップ型）の協同モデルを整備するとともに、NPO による派生的 NPO 政策である N 3（エージェント型）や N 6（パートナーシップ型）の協同モデルにも道を開いたものといえることができる。

図 2-2 基底的 NPO 政策と派生的 NPO 政策：職業訓練法人の場合

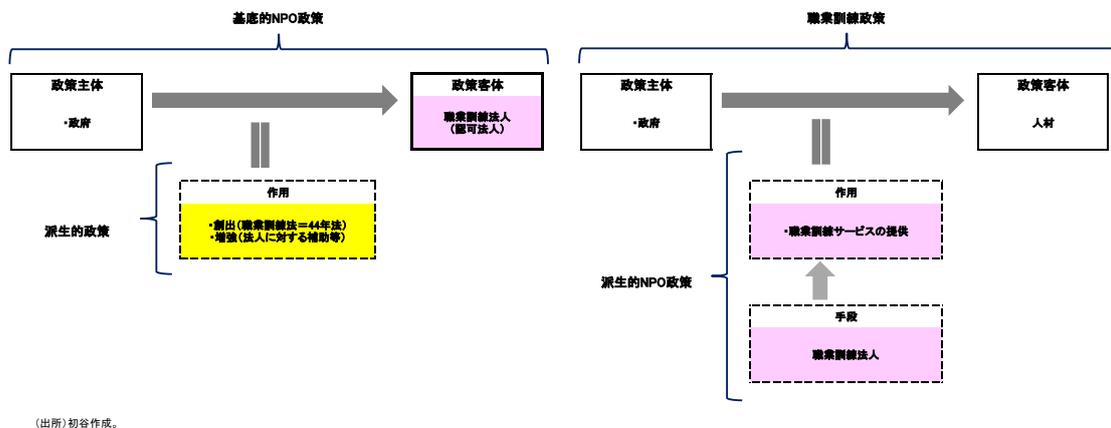


図 2-2 は、本論の 1. 1 に掲げた「図 1-2 基底的 NPO 政策と派生的 NPO 政策」の枠組みを職業訓練法人の場合に当てはめたものである。

左図は、当時の民法第 34 条法人（公益法人）との関係では特別法に当たる、職業訓練法（44 年法）に基づく法人類型として、政府により職業訓練法人が創設された基底的 NPO 政策を示している。右図は、職業訓練政策を推進するうえで、民間による認定職業訓練の担い手として職業訓練法人が活用される派生的 NPO 政策を示している。

（4）第 4 期 昭和 53 年職業訓練法制期：1979 年～1985 年

①概説

³⁶ 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。

第4期は、1978年の職業訓練法の「第一次改正」（以下、53年法）以降、1985年の職業能力開発促進法制定までの7年間である³⁷。

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³⁸。

厚生労働省監修の実務手引きでは、この第一次改正（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³⁹。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」⁴⁰。

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⁴¹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る意味合いもあった⁴²。

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

³⁷ 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。

³⁸ 斎藤[1993]、135-136頁、145頁。

³⁹ 厚生労働省職業能力開発局監修[2012]、409頁。

⁴⁰ 同上、169頁。

⁴¹ 同上。

⁴² 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。

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⁴³。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、調整と葛藤を経験したことが報告されている⁴⁴。

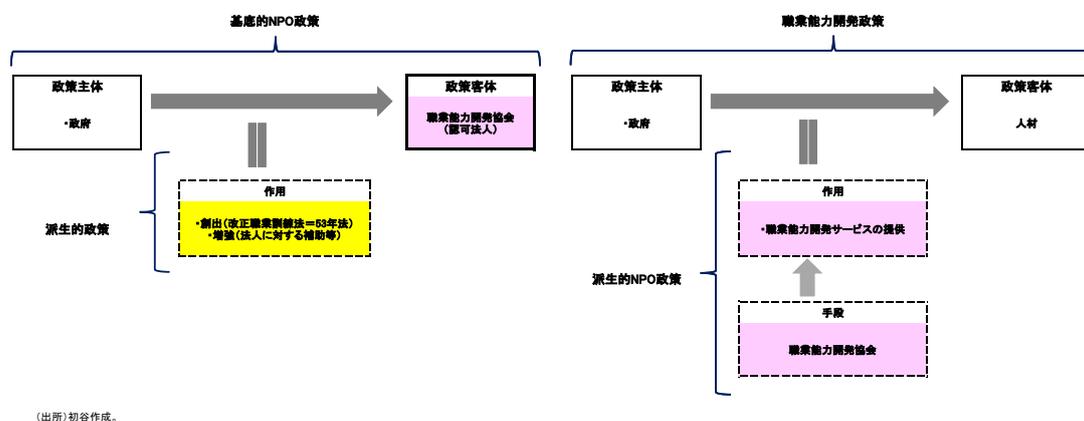
②NPO政策の観点から

NPO政策の観点からは、以上の第4期は、政府と企業による並行モデルを基調としつ、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⁴⁵。

職業訓練法人が、前述のとおり企業あるいはNPOによる派生的NPO政策の協同モデルに道を開いたとすれば、第4期に設けられた中央・地方の職業能力開発協会もまた、その設立の認可を申請する主体（中央協会にあっては5以上の地方協会が、地方協会にあってはその会員になろうとする5以上のものが発起人にならなければならない⁴⁶）に照らして考えれば、企業あるいはNPOによる派生的NPO政策の協同モデルであることは明白である。

それに加えて、両協会が、上記のとおり「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ることを考えれば、政府による派生的NPO政策のうち、G3（エージェント型）あるいはG6（パートナーシップ型）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もいえるだろう。

図2-3 基底的NPO政策と派生的NPO政策：職業能力開発協会の場合



(出所)初谷作成。

図2-3は、本論の1.1に掲げた「図1-2 基底的NPO政策と派生的NPO政策」の枠組みを、前掲の職業訓練法人の場合と同様に、職業能力開発協会の場合に当てはめたものである。

⁴³ 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）。

⁴⁴ 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。

⁴⁵ 厚生労働省のウェブサイトでは、中央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。

⁴⁶ 法第59条及び第84条。

左図は、改正職業訓練法（53 年法）に基づく認可法人として、中央・地方の職業能力開発協会が創設された基底的政策を示している。右図は、職業能力開発政策を推進するうえで、その担い手として職業能力開発協会が活用される派生的 NPO 政策を示している。

（5）第 5 期 昭和 60 年職業能力開発促進法制期：1986 年以降

第 5 期は、1985 年の職業能力開発促進法への題名変更から現在に至る約 30 年余りである⁴⁷。

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増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⁴⁸。

この第 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。

②NPO 政策の観点から

民間教育訓練期間の比重の高まりの中で、職業訓練政策を基底的政策とする派生的 NPO 政策への要請も高まっていると見られるが、職業訓練法人については、根拠法の名称こそ指導理念の拡充により職業訓練法から職業能力開発促進法に変わったものの、法人格の名称はそれに合わせて「職業能力開発法人」とされることはなく、依然として職業訓練法人のまま今日に至っている。これは、NPO 政策の観点からは、職業訓練法人を手段として推進されるべき基底的政策が、職業訓練政策から職業能力開発政策に拡充されるのではなく、従来の認定職業訓練政策の範囲に留め置かれたものと解される。

この点、比較すると、1998 年制定の特定非営利活動促進法と特定非営利活動法人のような根拠法と法人格の名称の対応関係は、ここでは成立していない。特定非営利活動促進法の場合は、一般法である民法を根拠とする旧公益法人制度に対し、市民公益活動などに、より簡便に法人格取得の道を開く特別法として制定されたことから、公益法人の公益活動の範囲を超えることのないよう、立法当初、「特定非営利活動」が別表に 12 項目限定列挙され、範囲限定の要請は法人名にも反映されて「特定」非営利活動法人とされた。

一方、職業能力開発促進法は、既に存在していた職業訓練法人の根拠法である職業訓練

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 職業訓練教材研究会〔2014〕、5-8 頁参照。

法の指導理念が、「職業訓練」から「職業能力開発」にいわば「拡充」されたことに伴い、法の名称が変更されたものである。

この場合は、特定非営利活動法人が業務範囲を限定されたこととは逆に、従来の職業訓練法人が担っていた認定職業訓練等の業務範囲の「限定」を解除して、法の名称の変化に合わせて拡充することもできたはずである。しかし、今日にいたるまで職業訓練法人に留まっていることは、主務官庁である厚生労働省をはじめ関係者によって、職業訓練法人については、広く「職業能力開発」の業務を担うことが期待されてこなかったものと推測される。

その理由として考えられることとしては、第4期において全国に限らず設立された中央・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）として期待されたために、職業訓練法人については、法により画定された認定職業訓練等の業務を積極的に超えて担うことまで議論される余地がなかったからかもしれない。つまり、職業能力開発政策において派生的 NPO 政策として活用すべき NPO は、職業訓練法人ではなく職業能力開発協会として設定されたとも考えられる。

とすれば、職業能力開発政策の手段としての役割期待を一次的に寄せられている中央・地方の職業能力開発協会が、その期待に応え得ているかが問われることになる。

この点に関して、この時期の中央職業能力開発協会の動向を見ておきたい。

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⁴⁹。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⁵⁰。

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

⁴⁹ 中央職業能力開発協会編[2010]、14-15頁。

⁵⁰ 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)」が掲げられている。

標管理システムを導入した⁵¹。本論の観点から注目されるのは、同「方針」の中で、「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」としている点である⁵²。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⁵³、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。

⁵¹ 同上、14頁。

⁵² 同上、15頁。

⁵³ 中央職業能力開発協会編[2005]参照。

3 職業訓練法人の制度、現況、意識

本章では、前掲2. 2 (3) の第3期に、44年法により創設された法人類型である職業訓練法人について、まず、その主たる業務とされる認定職業訓練(3. 1)と、法人制度(法制及び税制)(3. 2)を概観し、次に、職業訓練法人の現況や意識について、所管行政による把握とRIETI第4回調査結果から同法人の現況及び意識(3. 3)を見ることにより、職業訓練法人の課題について示唆を得ることとしたい。

3. 1 認定職業訓練

(1) 職業訓練の認定とその効果

認定職業訓練は、前掲3. 2 (2) で見たように、昭和33年職業訓練法により、事業内職業訓練の積極的助長指導を行うとともに、職業訓練の合理的効果的な基準を設けてその効果を最大限に確保するために、都道府県知事による認定ができるようにしたものである。

事業主等の行う職業訓練のうち、教科、訓練期間、設備等について厚生労働省令で定める基準に適合して行われているものは、申請により訓練基準に適合している旨の都道府県知事の認定を受けることができ、この認定を受けた職業訓練を認定職業訓練という。(法的根拠 職業能力開発促進法第13条、第24条)

認定の効果としては、中小企業事業主等が認定職業訓練を行う場合は、国及び都道府県からその訓練経費等の一部につき補助金(認定訓練助成事業費補助金: 運営費及び施設・設備費)が受けられること、認定職業訓練の修了者は、技能検定を受検する場合又は職業訓練指導員の免許を取得する場合、有利に取り扱われること等が挙げられている。

(2) 認定職業訓練施設と訓練生

認定職業訓練には、個々の事業主が単独で行うものといくつかの事業主が共同して行うものがある。平成29年度実績によると、全国で1,138(法人: 591施設、法人以外の団体: 201施設、単独事業主: 346施設(平成29年度実績))の認定職業訓練施設があり、訓練科は2,902科が設置されている⁵⁴。3年前の平成26年度実績で見ると、全国で1,131(法人: 572施設、法人以外の団体: 224施設、単独事業主: 335施設)となっている。この間、法人以外の団体は23施設減少したが、法人は19施設、単独事業主は11施設がそれぞれ増加し、総数で7施設の増加となっている。また、訓練科も71科増加している。

訓練科の例示としては、建築、金属・機械加工、情報処理、和洋裁、調理等であり、訓練生数は、全国で約21.7万人(長期課程: 約7,000人、短期課程: 約21.0万人(平成29年度実績))に上り、これも3年前は約21.5万人(長期課程: 約7,000人、短期課程: 約20.8万人(平成26年度実績))と、短期課程の訓練生の増加により訓練生総数も伸びている。これらは、中小企業が共同で訓練施設を運営している場合が多い。

3. 2 職業訓練法人制度

(1) 法制

⁵⁴ 厚生労働省人材開発統括官資料「認定職業訓練の概要」(2018年11月情報提供)に基づく。

現行の職業能力開発促進法は、第4章で職業訓練法人について定めており（第31条～第43条）⁵⁵、その概要は次のとおりである。

第一に、認定職業訓練を行おうとする社団又は財団、あるいは、従来から認定職業訓練を行っている社団又は財団が、職業訓練法人となることができる（第31条）。

44年法により職業訓練法人制度創設を伴い拡大された「認定職業訓練」は、第13条に定められているように、「事業主、事業主の団体若しくはその連合団体、職業訓練法人若しくは中央職業能力開発協会若しくは都道府県職業能力開発協会又は一般社団法人若しくは一般財団法人、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、職業訓練を行い、若しくは行おうとするもの（以下「事業主等」と総称する。）」が行い得る。

このことを図示すると図3-1のようになる。図中の○番号は、図3-1の上図では44年職業訓練法第24条に、また図3-1の下図では職業能力開発促進法第13条に、それぞれ「事業主等」として列挙されている法人等の順序に沿って付した。いずれも営利組織と非営利組織にわたっていることが分かる。

また、上図の44年法当時には、現在の中央・地方の職業能力開発協会（⑤・⑥）は存在しておらず、職業訓練法人とともに職業訓練法人連合会（⑤）と職業訓練法人中央会（⑥）が創設されることにより認定職業訓練制度の拡充が図られたことになる。公益性の認められた非営利法人としては、民法第34条に基づく公益法人（社団法人・財団法人）制度が存続しており、下図における特定非営利活動法人（⑨の一つ）や一般社団・財団法人（⑦）はいずれも存在していなかった。

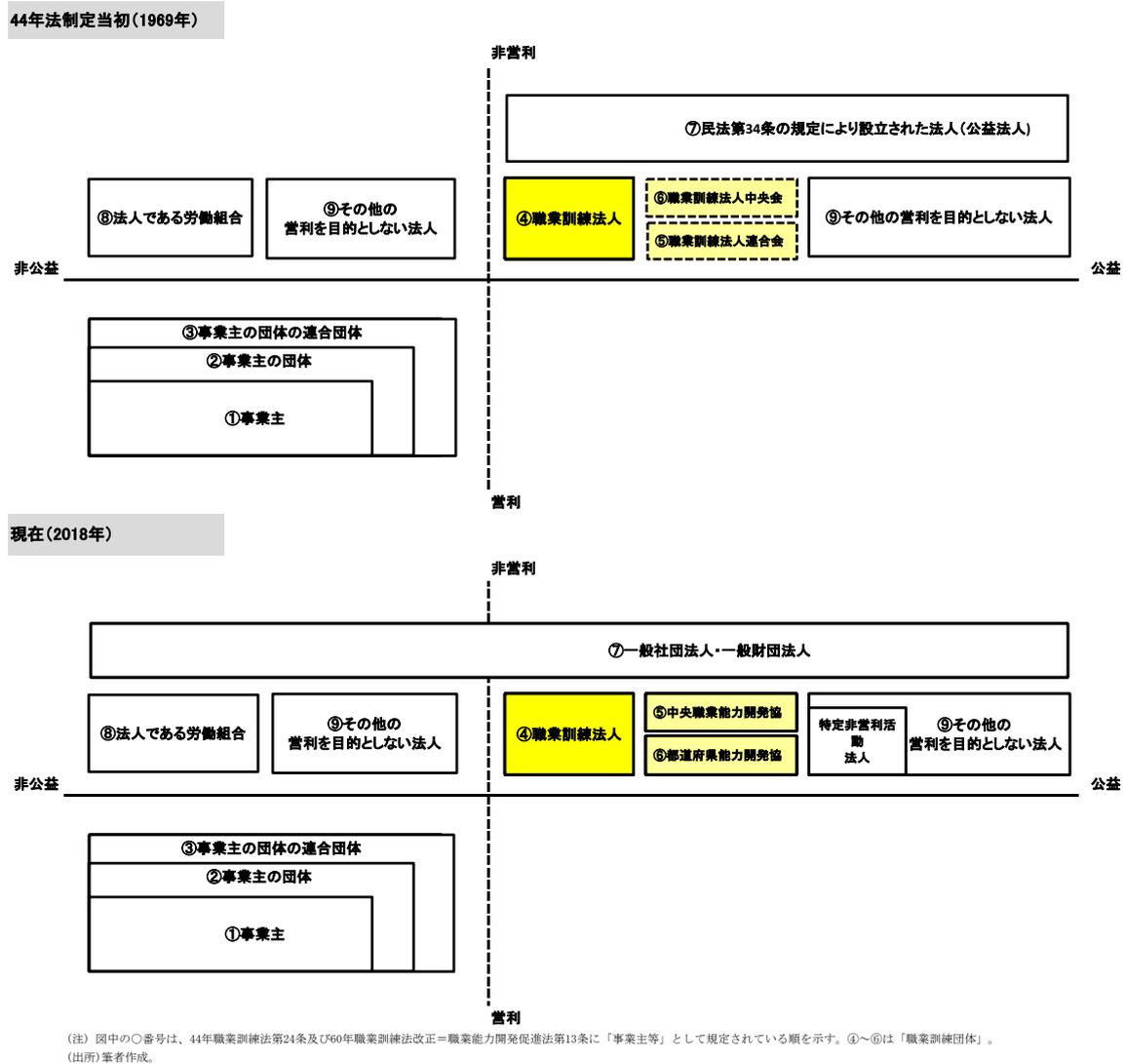
44年法における職業訓練法人の創設理由として、上記のうち、創設対象とした職業訓練法人とその連合会及び同法人中央会（④、⑤・⑥）以外の組織（①～③、⑦、⑧、⑨など）がいずれも認定職業訓練を主たる目的とする者ではないことをとらえ、「認定職業訓練の永続性とその実施のための責任体制を明確にして、認定職業訓練の推進と国、都道府県等からの援助助成を強化するために、認定職業訓練を行うことを主たる目的とする法人を設立するための制度が是非必要であった」と説明されている⁵⁶。

⁵⁵ 認定職業訓練を行うことを主たる目的とする職業訓練法人について、その設立の法的根拠（第31条）、人格等（第32条）、業務（第33条）、登記（第34条）、設立の手續等（第35、36条）、成立の時期等（第37条）、役員（第37条の2～第38条）、総会（第38条の2～第38条の8）、規約（第39条）、業務の監督（第39条の2）、解散（第40条）、破産手續（第40条の2）、設立の認可の取消し（第41条）、清算（第41条の2～第42条の8）、都道府県の執行機関による厚生労働大臣の事務の処理（第42条の9）、準用（第43条）について定める。

⁵⁶ 厚生労働省職業能力開発局編[2002]、397頁。なお、当時の労働大臣（原健三郎）による同法案の提案理由説明では、次のように述べられている。「第七に、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、責任体制を明確にし、永続性を確保するため、職業訓練法人を設立して法人格を取得できることとし、あわせて職業訓練法人連合会及び職業訓練法人中央会の制度を設け、事業主等の行なう職業訓練の自主的かつ積極的な発展をはかる体制を確立することといたしました。」第61回国会衆議院社会労働委員会議録第8号、29頁。

なお、後に、60年法（職業能力開発促進法）に基づき、都道府県が職業訓練法人制度について案内する中では、「職業訓練法人は、職業能力開発促進法による認定職業訓練その他職業訓練に関し必要な業務を行うことにより、職業人として有為な労働者の養成と労働者の経済的社会的地位の向上をはかることを目的とし」、「共同職業訓練団体に法人格を付与することにより、財産の所有、管理、責任の帰属等の面で権限がはっきりし、結果的に訓練の永続性が担保されることとな」とし、責任体制の明確化が永続性の担保になると因果的に説明する例もある。沖縄県商工労働部資料参照。

図 3-1 認定職業訓練の主体



第二に、法人の設立は、認可主義で、都道府県知事の認可を受けなければ設立することができない(第35条第1項)。知事は、法令違反や、業務を行うために必要な経営的基盤を欠く(資力や職業訓練指導員その他の人材の不足)等業務を的確に遂行することができる能力を有しないと客観的に認められるときを除いて、設立の認可をしなければならない(第36条)。許可主義のように主務官庁の自由裁量が認められているわけではない。ただし、認可の準則の運用上、設立の際の資産内容、主たる事業が営利事業である団体や収益を構成員に分配する団体の排除、設立認可後直ちに(認定職業訓練の)認定申請を行い認定を受ける確実性、残余財産の帰属先の定め等の確認などが認可庁には強く期待されている⁵⁷。

第三に、成立の時期は、主たる事務所の所在地において組合等登記令で定めるところにより設立の登記をした日であり(第37条第1項)、成立の日から2週間以内に、その旨を

⁵⁷ 厚生労働省職業能力開発局監修[2012]、395頁。労務行政研究所編[2017]、515-516頁。

都道府県知事に届け出なければならない（同条第2項）。

第四に、職業訓練法人という名称を独占使用（他の使用を制限）する（第32条第2項）。

第五に、業務（行為能力の範囲）は、認定職業訓練を行うことを主たる目的とするが、そのほかに、①職業訓練を振興し、推進するため、職業訓練に関する情報及び資料の提供、②職業訓練に関する調査研究、③その他この法律の規定による職業能力の開発及び向上に関して必要な一切の業務を行うことができる（第33条）⁵⁸。

（2）税制

職業訓練法人は、その業務が法律に定められており、（認定）職業訓練の推進を行う公益性の強い法人であることを理由に、次のような税制上の優遇措置が設けられている⁵⁹。

第一に、法人税の取扱いでは、法人税法別表第二に掲げる公益法人等とされ、収益事業から生じた所得以外の所得及び清算所得に対しては非課税としている。

第二に、所得税の取扱いでは、職業訓練法人は公共的性格を持つ法人であるので、所得税法第11条の規定による同法別表第一第1号に掲げる公共法人等とし、一般の法人等には課せられる利子・配当等の所得についても所得税を課さないこととされている。

第三に、登録免許税法の取扱いでは、認定職業訓練の振興のため、中小企業を主体とする職業訓練法人が直接認定職業訓練の用に供する建物及び土地の取得登記については非課税とされている。

第四に、地方税法の取扱いでは、事業税については、収益事業課税（収益事業から生じた所得以外の所得及び清算所得は非課税）とされ、不動産取得税については、中小企業を主体とする職業訓練法人が直接職業訓練の用に供する不動産（土地、教室、実習場等）を取得した場合には不動産取得税は非課税とされている。さらに、不動産取得税が課せられないこととされた職業訓練法人が所有する土地又は取得した土地については特別土地保有税が課せられないこととされている⁶⁰。

一方、非営利法人にとって重要な寄附税制（非営利法人に寄附をした個人及び法人に対する税制上の優遇）についてはどうか。職業訓練法人は、公共法人ではあるが、社会福祉法人や更生保護法人のように特定公益増進法人⁶¹とはされていない。

44年法制定当初には一般社団・財団法人も特定非営利活動法人も存在しなかったが、現

⁵⁸ 設立当初の定款及び寄附行為に記載した業務から、新たな業務を行うために定款等を変更するには、都道府県知事の認可を得なければ効力を生じない（法第39条第1項）。実務手引きでは、定款等変更について、「特に業務の拡張又は付帯業務の運営の場合は、これによって認定職業訓練の内容が低下しないように留意すべきである。」とされている。同上、400頁。

⁵⁹ 労務行政研究所編[2017]、501-504頁。

⁶⁰ 厚生労働省職業能力開発局編[2002]、399-402頁。なお、特別土地保有税については、2003年度から新規課税が停止されている。

⁶¹ 特定公益増進法人とは、公共法人（法別表第一）、公益法人等（法別表第二のうちで一般社団法人・一般財団法人を除く。）その他特別法により設立された法人のうち、①教育、科学の振興、②文化の向上、③社会福祉への貢献、④その他公益の増進に著しく寄与する、次の①から⑦に掲げる法人が該当する（法第37条第4項、令第77条）。従って、公共法人、公益法人等に該当しても、直ちに特定公益増進法人に該当するものではない。また、その寄附金は当該特定公益増進法人の「主たる目的である業務に関連する用途に充てられる寄附金」に限る。①独立行政法人、②地方独立行政法人、③自動車安全運転センター、日本司法支援センター、日本私立学校振興・共済事業団、日本赤十字社、④公益社団法人及び公益財団法人、⑤学校法人（私立学校法第3条）の学校及び一定の専修学校、各種学校（規則第23条の2）で学校の設置を目的とするもの等、⑥社会福祉法人、⑦更生保護法人。西巻[2017]、57頁。なお、特定公益増進法人に関する研究として、初谷[2001]、「第3章 特定公益増進法人制度の運用と効果」（231-267頁）参照。

在、職業訓練法人の設立の認可を求め得る「事業主等」の中には、一般社団・財団法人や特定非営利活動法人その他の非営利法人が含まれることから、これらの法人が直接、職業訓練を行なうときには、認定職業訓練を行ない、かつ公益社団・財団法人や認定特定非営利活動法人になる方が開かれていることになる⁶²。

3. 3 職業訓練法人の現況（1）所管行政による把握

（1）法人総数

現在、存続し機能している職業訓練法人数を特定し、その現況について述べる。

2016年、RIETIの「第4回調査」の実施前（調査票の設計時）に、筆者が厚生労働省から情報提供を受けた全国の都道府県別職業訓練法人の一覧表（2015年度現在）によれば、法人総数は356件であった。その後、第4回調査では、調査対象とする母集団情報を「国税庁法人番号公表サイト」に求め、職業訓練法人については同データベースに依拠して全数419法人とされ、調査が実施された。

2017年、本論の作成に当たり、上記の一覧表（2015年度現在）の時点修正のため、厚生労働省の所管課に再度同一の情報を照会したところ、都道府県別の総数と「活動中」（認定職業訓練実施中）と「休止中」の区分別の法人数の一覧表（2017年4月末現在）が提供された（全数：360法人、うち活動中：299法人、休止中：61法人）。当初の一覧表と比較すると、半数近い都道府県で、2015年度から2017年度当初にかけて法人総数、活動法人数が増減するなどの変化を生じている。そこで、変化の見られる全都道府県に個別に照会し、2017年度当初現在で時点修正した結果、都道府県所管課が把握している職業訓練法人（以下、「行政把握法人」という）の総数は352件であり、うち活動中の法人は290件（82.3%）、休止中が62件（17.6%）であることが分かった。

第4回調査の調査対象とした全数（419法人）と上記の行政把握法人（352法人）との差（67法人）について、各府県への個別照会の過程で、担当者に法人番号公表サイトから入手した法人名を挙げてそれらの存続状況を確認した。その結果、所管課で名称を閲知していない法人や、応募者減少等により職業訓練が廃止（廃校）され、運営主体である職業訓練法人も解散されて既に久しい⁶³など、都道府県が把握、認知していない事例が多数見られた。一方、法人番号公表サイトからは入手できていないが、新規設立など行政把握法人として現存が確認される法人も見られた。

以上より、国税庁法人番号公表サイトに登録されている法人は、法人番号を根拠とするため、必ずしも現に実在する法人とは限らない。法人が解散されても登記が閉鎖されない限り、番号法施行時に登記に基づいて法人番号が付されているからである⁶⁴。

⁶² 一般社団・財団法人が認定職業訓練を行う具体例は多数に上るが、例えば、一般社団法人山梨鉄構溶接協会のウェブサイト参照。法人内の教育技術委員会の分担により認定職業訓練補助事業が実施されている。同協会の来歴や類縁団体との相関図も併せて示されており分かりやすい。

⁶³ 職業訓練法人の解散理由（法第40条第1項）のうち、訓練生の確保が著しく困難となり認定職業訓練の実施が不可能となる等「目的とする事業の成功の不能」による解散は、都道府県知事の認可を要する（同条第3項）。解散した職業訓練法人は清算の目的の範囲内においてはその精算の結了に至るまでなお存続するものとみなされ、いわゆる清算法人に移行する。清算が結了すると、清算人は清算結了の届出を都道府県知事に行う。清算人から清算結了登記申請書を提出し、同登記が完了しなければ登記簿は閉鎖されない。

⁶⁴ 国税庁法人番号公表サイト、FAQ参照。「Q1-5 法人番号は、指定した法人等の実在性を証明している

したがって、職業訓練法人の場合も、法人番号で把握した全数のうち相当数が既に解散して現存していない可能性がある。2013年5月に成立、公布された番号法施行により、法人番号を手掛かりに、全国的な法人の現況に国民が容易にアクセスできる状態になったが、情報の鮮度、正確性は、利用目的に応じて別途精査を必要とする⁶⁵。

職業訓練法人は、都道府県知事認可により設立されるため、都道府県の職業訓練所管課が認可や廃止の実務を担い、現在数も把握しているものとされている。毎年度、各職業訓練法人は各都道府県知事に対して、また、各都道府県は厚生労働省に対して認定職業訓練の実施状況の報告を行っており、職業訓練法人における認定職業訓練の「実施」・「休止中」の別とその法人数までは国において把握されている。厚生労働省は、都道府県単位で報告された数値をとりまとめているが、個別の法人ごとの実施状況については、各都道府県に照会する必要がある。

以上より、現在存続している職業訓練法人数がある時点で正確に確定するためには、すべての都道府県について所管法人ごとに精査していく必要があるが、本論では、ひとまず、行政把握法人、すなわち都道府県知事が認可し、現に存続している法人として把握している法人数(基準年：2016(平成 28)年度末に都道府県から厚生労働省に報告され、同省の前掲資料(2017年4月末現在)に反映されたもの)を用いるものとする。

なお、第4回調査の回答法人111法人は、すべてこの行政把握法人に含まれることが確認できた。

さらに、その後、2018年10月に厚生労働省人材開発統括官に重ねて照会した結果、都道府県別の総数と「活動中」(認定職業訓練実施中)・「休止中」の区分別の法人数の一覧表(2018年4月1日現在)が提供された(全数:353法人、うち活動中:293法人、休止中:60法人)。前掲の2017年度当初で筆者が特定した結果(全数:352法人、うち活動中:290法人、休止中:62法人)と法人数が近似しているが、実は各都道府県の法人数の内訳は表3-1のとおりであり、1年前に比して、18都県で認定職業訓練の実施と休止中の法人数が

ものか。また、支部に本部と同じ法人番号が指定されることがあるが、同じ法人番号を指定された法人等は一の法人等であることを証明しているものか。(平成28年6月27日更新) / (答) 法人番号は、特定の法人や団体を識別する機能を活用し、行政の効率化や企業の事務負担の軽減を図ることを目的として、登記や税務上の届出等に基づき指定されるものであり、必ずしも法人等が実在することを証明するものではない。また、同じ法人番号が指定された法人等がすべて一の法人等であることを証明するものでもない。 / (参考) 例えば、解散した法人であっても登記記録が閉鎖されていない限り、法人番号が指定される。また、所在地を移転しても所在地変更の手続きをしていなければ変更前の所在地で公表される。したがって、法人や団体の実在性や同じ法人番号が指定された法人等の独立性については、法人番号の有無にかかわらず、それぞれ当該法人等の存立の根拠となる法令(会社法、公益法人認定法(マ)、一般社団・財団法人法、特定非営利活動促進法、宗教法人法、私立学校法、健康保険法、国民年金法など)などに基づき判断されることから、登記事項証明書や定款、規則等を別途確認する必要がある。」(原文は口語体。引用にあたり文語体に改めた。)

⁶⁵ 全国法人情報データベースで検索すると、都道府県ごとに職業訓練法人の一覧が表示されるが、そのうち登録廃止されたものを除いても、総数は必ずしも本文で述べた行政把握法人と一致しない。例えば、北海道の場合、道庁所管課が把握している職業訓練法人数は25件であるが、同データベースでは登録27件、登録廃止2件、計29件が検出される。登録27件と行政把握25件の差2件について、所在地を所管する道庁振興局(道から職業訓練法人の認可や認定職業訓練の認定について権限移譲されている)に確認したところ、1件は、同地域で現存する別の1件の前身の法人であり、1980年に統合され廃止されているが、法人番号が付されてデータベースに搭載されたもの、もう1件は、1970年代終わりに廃止、廃校となったが同じくデータベースに搭載されていることが判明した。全国法人情報データベースで検索可能な法人数と都道府県所管課の把握する法人数との差は、他府県でも生じており、例えば、東京都の場合であれば、前者による登録は16件、後者は10件となっている。

変動していることが分かる。訓練生数など認定職業訓練実施の条件の充足の有無により、実施と休止が断続的に反復されている状況がうかがえる。

表 3-1 職業訓練法人：都道府県別法人数

都道府県コード	都道府県名	2017年度当初現在 (2017.4.1.)			2018年度当初現在 (2018.4.1.)			RIETI 平成29年度第4回調査回答
		総数	認定職業訓練実施	認定職業訓練休止中	総数	認定職業訓練実施	認定職業訓練休止中	
1	北海道	25	20	5	26	21	5	8
2	青森県	12	7	5	12	7	5	4
3	岩手県	16	16	0	16	16	0	9
4	宮城県	6	6	0	6	6	0	2
5	秋田県	9	9	0	9	9	0	5
6	山形県	10	9	1	10	9	1	7
7	福島県	8	8	0	8	8	0	1
8	茨城県	13	9	4	13	9	4	4
9	栃木県	9	6	3	9	6	3	3
10	群馬県	7	7	0	13	12	1	3
11	埼玉県	10	8	2	10	8	2	1
12	千葉県	11	8	3	9	6	2	3
13	東京都	10	9	1	11	10	1	2
14	神奈川県	8	6	2	6	5	1	0
15	新潟県	15	15	0	15	15	0	3
16	富山県	8	7	1	9	7	2	3
17	石川県	4	2	2	4	3	1	1
18	福井県	3	3	0	3	3	0	2
19	山梨県	3	1	2	2	1	1	0
20	長野県	7	6	1	8	6	2	1
21	岐阜県	8	4	4	8	4	4	3
22	静岡県	17	14	3	16	16	0	8
23	愛知県	11	11	0	11	11	0	6
24	三重県	8	8	0	8	7	1	2
25	滋賀県	10	9	1	10	9	1	1
26	京都府	6	6	0	6	6	0	3
27	大阪府	6	5	1	6	5	1	1
28	兵庫県	4	4	0	4	4	0	0
29	奈良県	4	3	1	3	2	1	0
30	和歌山県	4	0	4	4	0	4	1
31	鳥取県	4	4	0	4	4	0	0
32	島根県	4	2	2	4	2	2	0
33	岡山県	5	2	3	5	2	3	2
34	広島県	6	5	1	6	5	1	2
35	山口県	2	2	0	2	2	0	1
36	徳島県	3	1	2	3	3	0	0
37	香川県	1	1	0	0	0	0	0
38	愛媛県	3	2	1	2	2	0	2
39	高知県	3	3	0	3	3	0	1
40	福岡県	4	4	0	4	4	0	2
41	佐賀県	8	8	0	8	7	1	4
42	長崎県	7	4	3	7	4	3	1
43	熊本県	6	6	0	6	5	1	2
44	大分県	6	3	3	6	3	3	0
45	宮崎県	11	10	1	11	10	1	6
46	鹿児島県	6	6	0	7	5	2	1
47	沖縄県	1	1	0	1	1	0	0
		352	290	62	353	293	60	111

(出所)筆者作成。

(2) 分類

職業訓練法人の定款又は寄附行為の必要的記載事項である「名称」については、「職業訓練法人の文字を冠し、職業訓練協会、職業訓練運営会等の文字を用いることが望ましい。」⁶⁶と指導されている。実務手引きで「職業訓練法人佐賀職業訓練協会、職業訓練法人山形建築職業訓練運営会」が例示されている⁶⁷こともあり、都道府県の実務上、設立認可申請に対して、法人の名称に①地域（佐賀、山形等）、②組織形態（協会、運営会等）、③活動分野（建築等）を示す文言を含めるよう助言がなされていることが推測される。そこで、前掲の行政把握法人：352 法人を、その名称を手掛かりとして、①地域、②組織形態、③活動分野の三つの観点から分類すると、次のとおりである。

⁶⁶ 厚生労働省職業能力開発局監修[2012]、388頁。

⁶⁷ 同上。

① 地域

法人名に「全国」より小さい何らかの地域名を含む法人は 318 件(90.3%)、含まない法人は 34 件(「全国」、「日本」の 3 件を含む) (9.6%)である。前者の法人について、含まれる地域の単位別に見ると、①市区町村:188 件(53.4%)、②都道府県:66 件(18.7%)、③地方・地域・地区:64 件(18.1%)、④表示なし:31 件(8.8%)、⑤全国:3 件(0.8%)となっている。市区町村や都道府県の名称を付しているものが多い。法人の設立が都道府県知事の認可にかかることから、都道府県以下の範域である市区町村の区域や、県内を分割した複数の市区町村にまたがる地方・地域・地区(現行の市区町村の区域と完全には一致しない当該地伝来の地方の呼称の単位を含む)を名称とする法人が多い。

一般市民と職業訓練法人との関係を考えると、法人名として表示されている地域名は、当該法人の活動範域や、設立許認可・監督権限を有する行政庁の所管との対応関係を推測させるものである。ただし、職業訓練法人の提供する職業訓練サービスの受講生は、法人所在地を管轄する行政の区域内在住者等に限定されるものではない⁶⁸。

② 組織形態

次に、法人名に含まれる組織形態の名称で見ると、352 法人の内訳は、①職業訓練(校)協(議)会:203 件(57.6%)、②その他:52 件(14.7%)、③その他協会:33 件(9.3%)、④職業能力開発(運営・振興)協会:25 件(7.1%)、⑤職業訓練運営会:20 件(5.6%)、⑥センター:14 件(3.9%)、⑦財団:4 件(1.1%)、⑧運営会:2 件(0.5%)、⑨組合:1 件(0.2%)となっている。

53 年法で中央・地方の職業能力開発協会が設置されてからは、職業訓練法人で「協会」名を用いる事例の場合、認定職業訓練にとどまらず職業能力開発(促進)一般を担うものと視認され得る状況となっている。特に、④の職業能力開発(運営・振興)協会のように、割合は 7.1%と少ないが「職業能力開発」を名称に冠する事例がある。これらは、都道府県より狭い地域名を冠しているが、都道府県職業能力開発協会に類する業務内容を担うものと視認され得るものとなっている。職業能力開発促進法は、「都道府県協会でないものは、その名称中に都道府県名を冠した職業能力開発協会という文字を用いてはならない。」(第 80 条第 2 項)と名称の使用制限を定めているが、制限される名称はあくまで「都道府県名を冠した職業能力開発協会」であり、都道府県名以外の地域名を冠した職業能力開発協会という文字の使用までも制限していないことから、こうした事例も許容されるところである。

③ 活動分野

法人名に含まれる職業訓練の活動分野⁶⁹により分類すると、多い順に上位 10 位は次のとおりである。

⁶⁸ 例えば、全国に唯一あるいは有数の伝統的な技能について訓練科目を設けている職業訓練校には、全国から訓練生が集まる例が見られる。

⁶⁹ 名称に顕出している用語をもとに筆者が分類した。例えば、②の「理容美容」は理容と美容の両方を行っている法人(訓練校)と一方のみの法人を含む。④の「建築、住宅、表具」は三者とも単科であるが、類縁の科目としてグループとしてまとめて順位を見ている。なお、区分名は、各法人が標榜する科目をそのまま用いており、左のグループ化にあたり産業分類等に厳密に準拠したものではない。また、「①特定の分野名を掲げず」は、複数の分野(訓練科目)を実施している法人であることから、実施科目別に分けて全体を再集計すれば、順位は変化し得る。ここでは、あくまで複数科目と単数科目の開設の違いと、単数科目開設の法人における分野別の順位を概観する趣旨である。

①特定の分野名を掲げず（複数の分野を扱っていることによる例が多い）：168件（47.7%）、②理容・美容：42件（11.9%）、③建設：34件（9.6%）、④建築、住宅、表具：29件（8.2%）、⑤着付、和裁・洋裁、寝具、衣類製造：12件（3.4%）、⑥板金、金属加工：10件（2.8%）、⑦電機、電気工事：7件（1.9%）、⑧国際人材、観光等：7件（同左）、⑨調理：6件（1.7%）、⑩瓦葺：5件（1.4%）、⑪左官：4件（1.1%）、⑫造園：4件（同左）、⑬自動車：4件（同左）、⑭情報：4件（同左）。なお、3件以下の分野は、3件（0.8%）：塗装・溶接、菓子、2件（0.5%）：測量、畳、彫刻・工芸、1件（0.2%）：配管、ガス事業、ガラス、食品工業。

3.4 職業訓練法人の現況（2）RIETI 第4回調査結果から

次に、RIETI「第4回調査」（以下「第4回調査」）の結果から、職業訓練法人について特徴がうかがえる点を中心に調査結果を見る⁷⁰。

（1）調査の対象と観点

①調査対象と回答状況（2.1.～2.3.）

調査対象として、第4回調査では、前掲のとおり第3回調査までと異なり、「国税庁法人番号公表サイト」を用いて母集団情報を入手し、総数の少ない職業訓練法人は、更生保護法人とともに全数調査とされ、職業訓練法人は419法人、更生保護法人は163法人が調査対象とされた⁷¹。

回答状況を見ると、職業訓練法人は更生保護法人とともに、回収率が全体よりも高く、団体数（問1）は、職業訓練法人が111件（26.5%）⁷²（サンプル全体に占める割合は7.5%）、更生保護法人は54件（33.1%）（同3.7%）で、両者をあわせて全体の11.2%を占める⁷³。

②日本のサードセクターの現状把握と職業訓練法人（3.1.）

第4回調査における「日本のサードセクターの現状把握」では、「政策領域ごとに存在する縦割りの行政官庁による強い監督と統制」を「いわゆる主務官庁制」とし、観点（「1つの分析視座」）としてサードセクター組織を「脱主務官庁制の非営利法人」、「主務官庁制下の非営利法人」、「各種協同組合」という3つのグループに分割している。職業訓練法人は、社会福祉法人、学校法人、更生保護法人と並び、「主務官庁制下の非営利法人」に位置づけられている⁷⁴。

⁷⁰ 以下、3.4について、○番号の小見出し及びカッコ書きの付記番号は、後、坂本[2017]の該当目次を示す。また、本文で取り上げた調査項目には、カッコ書きで第4回調査の設問番号を付した。本文の記述は、後、坂本[2017]の解説を参照しつつ、法人格別に職業訓練法人に係る調査結果について、必要な範囲で筆者が補足、加筆した。

⁷¹ 後、坂本[2017]、8頁。本文でも述べたように、対象419法人と前掲の行政把握法人352法人との差67法人からは回答がなかった。

⁷² 111法人をすべて含む行政把握法人352件に対する回答率は31.5%となり、殆ど更生保護法人と変わらない。

⁷³ 後、坂本[2017]、9-10頁（「表2 法人格種別の有効回答数・回答率」（同10頁））。

⁷⁴ 同上、12頁。「いわゆる主務官庁制」の語義に規範的な意味を含む。なお、区分の内訳は次のとおりである。①「脱主務官庁制の非営利法人」（N=723）：一般社団法人（非営利型）、一般財団法人（非営利型）、公益社団法人、公益財団法人、認定特定非営利活動法人、特定非営利活動法人、②「主務官庁制下の非営利法人」（N=328）：社会医療法人・特定医療法人・2007年4月以降設立の医療法人、社会福祉法人、学校法人、職業訓練法人、更生保護法人、③「各種協同組合」（N=247）：消費生活協同組合、農業協同組合、漁業協同組合、森林組合、中小企業等協同組合、信用金庫・信用組合・労働金庫、共済協同組合、④

(2) 職業訓練法人の現況と意識

職業訓練法人の現況とその意識について、以下その要点を記す。なお、①・②においては、第4回調査で職業訓練法人と同様、主務官庁制下にあるとされた更生保護法人の結果を付記している。

①組織が保有する人的資源 (3.2.)

「組織が保有する人的資源」として、「組織の代表者や役員に中央省庁出身者、民間営利企業役員出身者がいる割合」(問5①・②)は、更生保護法人の場合、両方の出身者共に特に多いのが特徴であるが⁷⁵、職業訓練法人では、中央省庁出身者:0.0%、都道府県出身者:1.0%、市町村出身者:1.9%、自治体首長:6.7%に留まる。一方、民間営利企業出身者は代表者:27.9%、役員:34.6%に上るが、代表者・役員ともに選択肢のいずれにも該当しない者が過半数を超えている。

また、職員についてみると、「女性有給職員比率」(問6)は、職業訓練法人の場合、常勤職員で62.3%、非常勤職員で35.4%となっている⁷⁶。女性の就労支援、職業能力開発が課題とされるなか、認定職業訓練を専担する法人の(事務局)職員の状況として留意させられる数値である。

「組織内の有償・無償のボランティア数」(問8)を見ると、職業訓練法人では、医療法人などとともに、無償ボランティアが1人以上いる団体の割合は5%未満と少ない⁷⁷。

「人材の多様性と技能」に関して「技能を持つ職員の割合」(問24)を見ると、他の法人格と比べると、更生保護法人では、法律、行政制度に明るい人がいる割合が高い(43.1%)が、職業訓練法人では、人事、労務、教育訓練に明るい人がいる割合が高い(39.4%)⁷⁸。

②組織ガバナンス (3.3.)

第4回調査では「組織ガバナンス」として、(1)情報公開の程度、(2)会議開催頻度、(3)監査体制、(4)組織の内部状況の変化(「非営利組織のビジネスライク化」)が問われている。

更生保護法人では、7割以上の団体で外部監査が行われていることが挙げられているが⁷⁹、職業訓練法人では特筆される点は伺えない。

③活動の経緯と現況 (3.4.)

次に、「活動の経緯と現況」を見る。

第一に「活動開始年」(問17)は、「主務官庁制下の非営利法人」や「各種協同組合」では、1997年以降であると回答したのは4分の1以下の割合に留まり、とくに、「各種協同組合」は1970年以前の団体の割合が多くなっていることが挙げられている⁸⁰。

職業訓練法人の「活動開始年」は、1945-1970年(42.2%)、1971-1996年(45.6%)と両者

その他/「非営利型」以外の一般法人(N=74)、医療法人(2007年3月末以前設立のもの、N=60)、労働組合(N=30)、その他の法人格(N=10)、④小計N=174。

⁷⁵ 同上、15頁。

⁷⁶ 第4回調査、「表7 有給職員数(問6)参照。全法人格の中では中位にある。

⁷⁷ 同上、19頁。

⁷⁸ 同上、25頁。職業訓練法人の業務から考えれば当然期待される場所ではある。

⁷⁹ 同上、27頁。

⁸⁰ 同上、29頁。問17の年幅の10段階に細分化した選択肢を5段階に整理し直している。

を合わせると9割近い。法人格創設の根拠法が1969年の職業訓練法（44年法）であることから、法制定直後の1969年から1970年に、現存する法人の4割を超える法人が設立されていることがうかがえる⁸¹。

第二に、「活動開始の経緯」について、全体として「主務官庁制下の非営利法人」では、「行政の勧めや支援によって設立された」との回答がやや多く、行政主導型で設立された団体が多いことが推測されている。「職業訓練法人や更生保護法人に比べると、社会福祉法人や学校法人では行政主導型で作られた団体はより少ないことがわかる」と、職業訓練法人や更生保護法人は「行政主導型」が際立つ存在と見なされている⁸²。

第三に、「組織の設立経緯」（問18）について、職業訓練法人を見ると、①行政の勧めや支援によって設立された（36.6%）、②先行して存在していた他団体が主導する形で設立された（31.7%）の順となっている。職業訓練法人の場合、①の「行政」は都道府県が主であり、②の「先行して存在していた他団体」は、中小企業事業主や事業主の団体などの民間主体を意味していると考えられる⁸³。

第四に、「設立時に受けた支援」を個別法人格ごとに見ると、組織の設立時に行政からの支援ありとの回答がとりわけ多いのが公益財団法人、社会福祉法人、公益社団法人、職業訓練法人、森林組合などである⁸⁴。

「組織の設立支援・支援元」（問19）について、職業訓練法人を見ると、①市区町村（43.2%）、②都道府県（38.7%）、③業界団体（29.7%）の順となっている⁸⁵。支援の内容は、①～③のいずれも、資金の提供の割合が最も大きい。都道府県から得た支援は、資金提供に設立に関する情報提供がほぼ匹敵する割合となっている⁸⁶。

④事業活動分野と活動の地理的範囲（3.4.4.）

第一に、「事業活動分野」（問25）について、多いものから上位5位を見ると、法人全体では、①福祉の増進（19.4%）、②その他（13.3%）、③教育・スポーツ振興、自動・青少年育成（12.0%）、④医療・保健の向上（9.9%）、⑤地域活性化、地域振興（7.0%）、⑥農林水産業の振興（7.0%）の順となっている⁸⁷。

これを、「主務官庁制下の非営利法人」で見ると、①福祉の増進（25.8%）、②教育・スポーツ振興、児童・青少年育成（21.1%）、③その他（21.1%）、④経済活動の活性化、雇用機会の拡充（10.9%）、⑤医療・保健の向上（8.1%）、⑥他の団体・組織の支援、市民活動の促進（4.0%）の順となる⁸⁸。

職業訓練法人に限って見ると、①経済活動の活性化、雇用機会の拡充（32.4%）、②その他（31.5%）、③教育・スポーツ振興、児童・青少年育成（13.9%）、④構成員の利益の実現

⁸¹ 同上、31頁、「図3 個別法人格で見た活動開始年の分布」参照。なお、更生保護法人では、戦前の1944年以前が52.0%を占め、1945-1970年が30.0%と、高度成長期までを含めると8割を超える。同頁。

⁸² 同上、32頁。

⁸³ 同上、33頁。および筆者の個別の職業訓練法人に対するヒアリング調査による。なお、更生保護法人では、①行政の勧めや支援によって設立された（44.0%）、②自発的に集まった人々によって設立された（30.0%）の順となっている。同頁。

⁸⁴ 同上、35頁。

⁸⁵ 第4回調査、表21 組織の設立支援・支援元（問19）参照。

⁸⁶ 第4回調査、表24、25、27参照。

⁸⁷ 後、坂本〔2017〕、37頁、「表19 主な事業活動分野」参照。なお、6位が「経済活動の活性化、雇用機会の拡充」（6.4%）。

⁸⁸ 同上、37頁、「表19」参照。

(9.3%)、⑤地域活性化、地域振興(5.6%)の順となっている⁸⁹。

「主務官庁制下の非営利法人」で、特定分野に回答が集中していることから、これらに含まれる法人格が、「中央省庁の縦割り構造に沿う形で、特定の政策領域のみに特化した法人制度が形成され、現在も継続していることの現れと解釈」⁹⁰されている。しかし、職業訓練法人について見ると、回答が、「経済活動の活性化、雇用機会の拡充」にのみ集中しておらず、特定の政策領域に特化していない結果となっている。その理由としては、回答法人が、主たる業務である認定職業訓練を、経済活動の活性化や雇用機会の拡充と関連づけるだけでなく、当該職業訓練が対象とする活動領域や、主たる業務以外の業務(法第33条1～3号)を勘案して回答している可能性が考えられる。

第二に、「活動の地理的範囲」(問26)について、全体では、多い順に、①1つの市区町村(31.5%)、②複数の市区町村(24.9%)、③1つの都道府県(20.6%)で、合わせて85.8%の団体が、都道府県レベル以下のローカルレベルで活動していることが指摘されている⁹¹。

これを職業訓練法人で見ると、①複数の市区町村(55.6%)、②1つの都道府県(21.3%)、③1つの市区町村(15.7%)の順となり、前掲4.2(2)分類、①地域で観察された状況と対応する結果となっている。

⑤活動量の内訳(3.4.5.)

組織が行うさまざまな事業や活動・協同を行なっている割合が活動量全体に占める割合(エフォート率)を見ると、「主務官庁制下の非営利法人」では、「公的資金によるサービス提供事業」が、「各種協同組合」では「組織内部の会員に対するサービス提供事業」において、それぞれ最も大きくなっている⁹²。

これを職業訓練法人について見ると、公益法人とはいえ、「組織内部の事務・管理活動」や「組織内部の会員に対するサービス提供事業」に対するエフォート率が各々「10～30%未満」と最多で、他の「公的資金によるサービス提供事業」等の選択肢の場合(いずれも「10%未満」の割合が最多)に比べてエフォート率が高くなっており、共益的な活動量が多いことがうかがえる⁹³。

⑥人的・財政的に深いつながりのある団体の有無(3.4.7.)

第一に、「人的・財政的に深いつながりのある関連法人や団体」(問2)は、全体では、①市区町村(34.2%)、②都道府県(25.9%)、③株式会社、有限会社などの営利法人(16.7%)の順となっている。

これを職業訓練法人について見ると、①都道府県(64.2%)、②市区町村(58.7%)、③各種の協同組合(22.9%)、④国(22.9%)の順となっており⁹⁴、都道府県は、知事の設立認可や監督、補助金交付などの、また、市区町村は、職業訓練の実施上のつながりによるものと推測される。

第二に、「行政を関連組織として挙げる団体の割合」を個別法人格で多い順に見ると、国の場合、①更生保護法人(71.2%)、②共済協同組合(58.7%)、③公益社団法人(33.8%)、

⁸⁹ 第4回調査結果参照。

⁹⁰ 後、坂本 [2017]、38頁。

⁹¹ 同上、38-39頁。

⁹² 同上、40頁。

⁹³ 第4回調査結果、表62参照。

⁹⁴ 第4回調査結果、表3参照。

都道府県の場合、①漁業協同組合(68.2%)、②職業訓練法人(64.2%)、③公益社団法人(42.9%)、市区町村の場合、①漁業協同組合(68.2%)、②公益社団法人(61.0%)、③職業訓練法人(58.7%)の順で多くなっている⁹⁵。

職業訓練法人は、国よりも都道府県、市区町村を関連組織として挙げる割合が高く、地方行政との密接な関係実態にあることがうがえる。

⑦組織の財務状況 (3.5.)

第4回調査では、組織の財務状況を、(1)経常的な支出状況、(2)経常的な収入状況、(3)時系列で見た財務状況の変化、という三つの観点から検討している。

第一に、経常的な支出状況(問31)を見ると、「主務官庁制下の非営利法人」でとくに直接人件費比率が54.4%と高い(全体:39.7%)ことが指摘されている⁹⁶。

個別法人格で見ると、上位3位は、①社会福祉法人(67.8%)、②学校法人(65.2%)、③社会医療法人、特定医療法人等(59.6%)となっている。同じく主務官庁制下の非営利法人とされていても、職業訓練法人は46.1%と、上記の3法人格を大きく下回っている。なお、更生保護法人は39.5%と全体平均並みである。

第二に、経常的な収入状況(問32)に関して、「法人格ごとの総収入額の中央値、および総収入に占める行政からの収入比率」を見ると、総収入額の中央値は、「主務官庁制下の非営利法人」で4,902万円である⁹⁷。

個別法人格で見ると、下位3位は、①森林組合(380万円)、②特定非営利活動法人(769万円)、③職業訓練法人(1,267万円)となっている。職業訓練法人は、更生保護法人(3,660万円)の3分の1に留まっている⁹⁸。

第4回調査では、収入内訳の全体像を把握するために、「もらった収入」(会費、寄附、補助金、助成金等による収入)と「稼いだ収入」(受講料、物品販売対価、事業委託、指定管理者制度、バウチャー制度等による収入)を区別して回答を求めている。

収入内訳の全体像について、「主務官庁制下の非営利法人」では、稼いだ収入(87.6%):もらった収入(12.4%)で、内訳を見ると、政府行政セクターから稼いだ収入76.9%への依存度が高く、事業委託やバウチャー制度による収入と示されている⁹⁹。

職業訓練法人について見ると、「稼いだ収入(51.7%):もらった収入(48.3%)」というバランスになっており、内訳を見ると、稼いだ収入では個々の市民(23.0%)が、もらった収入では政府行政セクター(33.4%)が最も多くなっている¹⁰⁰。

⑧政治・行政との関係性 (3.6.)

第4回調査では、政府・行政との関係性を、(1)政治・行政との日常的な関わり、(2)アドボカシー活動の実態、(3)回答者の信頼感と政策選好、という三つの観点から検討している。

⁹⁵後、坂本 [2017]、45 頁。

⁹⁶ 同上、46 頁及び 47 頁の「図 8 法人格ごとに見た、支出総額に占める直接人件費の割合の平均値」参照。

⁹⁷ 同上、48-49 頁及び 51 頁の「図 9 法人格別の総収入額(万円)の中央値、総収入に占める行政からの収入比率」参照。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 同上、52 頁。

¹⁰⁰ 第4回調査結果、「表 86 職業訓練法人の収入内訳(日本、2017年)」参照。

第一に、政治・行政との日常的な関わり（問 35）を見ると、全体としては、政治アクターより行政アクターの方が関わりは深く、行政の中では、市区町村＞都道府県＞中央省庁の順で関わりが深いことが指摘されている¹⁰¹。

これを職業訓練法人について見ると、「日常的にもっとも関わりのある行政機関」（問 35）は、①都道府県庁（86.7%）、②市区（役所）、町村役場（55.2%）、③中央省庁（13.3%）となっている。都道府県庁との関わりを個別法人格で見ると、職業訓練法人は、消費生活協同組合（92.9%）に次いで深いことが分かる¹⁰²。

「現在取得している法人格や税制について」（問 39）、全体にわたり個別法人格別に見ると、「A 法人格の取得」、「B 法人の活動や決算に関する行政への報告」、「C 法人の運営に関する行政からの指導・監督」のいずれにおいても、職業訓練法人は、「妥当である」とする回答割合が高い（A：79.3%、B：84.3%、C：80.4%）。Aの法人格取得については、大変だった（20.7%）という回答がそれに続くものの、現在の法人格（法制）・税制に対して大きな違和感や不満は表明されていない状況がうかがえる¹⁰³。

第二に、アドボカシー活動（問 40）については、法人格によって活動水準に一定の差異が見られること、いずれのタイプのアドボカシーについても消極的である法人格として、一般財団法人（非営利型）、一般財団法人（非営利型以外）、公益財団法人、医療法人（2007年3月末以前設立）と並んで、職業訓練法人が挙げられている¹⁰⁴。

⑨自由記述

以上のほか、第4回調査では、「組織が事業活動を展開していくうえで、障害となっている法的規制の有無と具体例」（問 38）と「組織の運営・活動をする中で、組織のさらなる発展にとって障害となるような法律や制度など、困っている事柄」について自由記述回答を求めている（問 45）。

第一に、現在の事業活動展開にあたり障害となっている法的規制の有無については、「ある」と回答した法人は、「主務官庁制下の非営利法人」で12.6%（N=341法人）、「脱主務官庁制の非営利法人」で16.6%（N=733法人）となっている¹⁰⁵。

これを職業訓練法人について見ると、「ある」と回答した法人は11.9%（N=101）で¹⁰⁶、挙げられた具体的な問題としては、「職業訓練受講生に対する補助対象外の取扱い（雇用保険被保険者以外の者）」、「職業能力開発校設備整備費等補助金（職業能力開発校設備整備等事業費・認定職業訓練助成事業費）交付要綱」、「昭和30年代の受講者に対応した学習時間数（特に実習時間数）の指定が現在では多すぎ、履修、卒業に困難を来している」、「認定職業訓練助成事業の国と県の割合が対等であること」等があり、補助・助成制度とその運用に対するものが多い。「シルバー人材センターとの業務の競合」を挙げた法人もあった¹⁰⁷。

第二に、組織のさらなる発展にとって障害となっている法律や制度などについては、「雇用保険加入を前提とする受講資格の見直し」、「中小の事業主の弱体化による技能者育成力

¹⁰¹ 後、坂本 [2017]、56 頁。

¹⁰² 第4回調査結果、「表 106 日常的にもっとも関わりのある行政機関」参照。

¹⁰³ 同上、「表 110 現在取得している法人格や税制について」参照。

¹⁰⁴ 同上、58-61 頁。

¹⁰⁵ 第4回調査結果、「表 110 障害となっている法的規制（問 38）」参照。

¹⁰⁶ 同上。

¹⁰⁷ 第4回調査、単純集計表に基づく。

の低下を支える補助金の拡充」、「工法変化により伝統的技術力を活かす機会が減少し、訓練校維持が困難化」、「(認定職業訓練) 事業に付随する事務量が多過ぎ、人件費に見合わない」等が挙げられている¹⁰⁸。

以上、第4回調査結果から伺える職業訓練法人の回答を、全体及び主務官庁制下の法人の回答と比較しながら概観した。

(3) 職業訓練法人の課題の示唆

第4回調査結果から見た職業訓練法人の現況や意識からは、次のような点がうかがえる。

③(活動の経緯と現況)からは、(1)設立における行政あるいは協同組合や事業主団体による主導や財政的な支援、⑤(活動量の内訳)からは、(2)活動量における公益志向性にも優る共益志向性、⑦(組織の財務状況)からは、(3)質素な財政規模、⑧(政治・行政との関係性)からは、(4)都道府県庁との緊密な連携(依存)、(5)法人の置かれた制度環境に対する馴致、(6)アドボカシーにおける消極性 などである。

こうした諸点は、官民関係の自由主義的改革の進行する中で、サードセクター組織の一員として、政府・自治体や民間企業と鼎立して公共サービスの提供を存在感をもって担っていく上でのさまざまな課題を示唆している。

職業訓練法人の課題解決の方向性として、仮にこれらの諸点を単純に反転させるとするならば、(1)設立における自発性、NPO 自身の先導性の発揮、(2)業務における公益志向の活動量の増加、(3)財政規模の充実、(4)都道府県に偏らない多様なアクターとの連携、(5)現下の非営利法人制度はじめ制度環境の激変に呼応した意識改革、(6)アドボカシーの意欲と実践、などがサードセクター組織としての「再構築」課題として設定されうる。

これらの点は、職業訓練法人の創設の経緯、立法趣旨に照らし、時代の変化に即応した職業訓練の実施主体として、一つには、NPO としての組織のあり方(ガバナンス、人材・施設・財源・情報等の経営資源確保、経営力、認知度等)、今一つには、法人が業務として担う職業訓練サービスのあり方(対象領域ごとの人材育成、技能継承の養成や教育訓練ニーズとの整合性、教育訓練プログラムの適否、訓練課程の運営実務、事業評価やその基準等)の両面から、総合的に検討する必要がある。

次章では、この二つの局面を、NPO 政策の観点から検討する。

¹⁰⁸ 同上。

4 職業訓練法人の課題:NPO 政策の観点から

本章では、「職業訓練法人の課題」について、NPO 政策の観点から検討する。

まず、4. 1で「RIETI サードセクター再構築研究」の主題である「官民関係の自由主義的改革とサードセクター組織の再構築」の意味を再確認し、NPO 政策との関係について述べ、基底的NPO 政策と派生的NPO 政策に対応する二つの局面を導く。次に、4. 2では、基底的NPO 政策の観点から「非営利法人法制再編の影響」を受ける中での職業訓練法人の存在意義の向上を、4. 3では、派生的NPO 政策の観点から「教育訓練サービス市場における差別化」に向けて、職業訓練法人を教育訓練プロバイダーとしてその機能を拡充する方向性について検討する。最後に、4. 4では、課題ち対応の方向性について一般化し、「主務官庁と非営利法人の新たな関係に向けて」考察する。

4. 1 「官民関係の自由主義的改革とサードセクター組織の再構築」

(1) 職業訓練・職業能力開発政策と「官民関係の自由主義的改革」

「はじめに」で述べたように、本論では、「官民関係の自由主義的改革」とは、わが国の職業訓練・職業能力開発サービスをより効率的で質の高いものとするうえで、従来の職業訓練・職業能力開発政策における(主務官庁など)行政担当部局とサードセクター組織(非営利法人等)との間の規制、委託、補助などの関係(官民関係)を、多様な提供主体の間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向で抜本的に改革すること」を意味する。

第2章で見たように、職業訓練政策においては、33年法で公共職業訓練と民間職業訓練を一体的に振興するものとされた段階で、既に官民連携による職業訓練サービスの供給形態が前提とされており、44年法で職業訓練法人を創出した段階で、行政担当部局と職業訓練法人の間で規制(認可主義による名称制限、業務の制約等)や補助(主たる業務である認定職業訓練に係る各種補助金)などの関係は成立していた。

職業訓練法人は名称独占ではあったが、認定職業訓練について業務独占ではなく、「多様な提供主体」の一つとして位置づけられ、それら多様な提供主体の中でも、認定職業訓練を主たる業務として担うこと、すなわち他の主体とは異なり、認定職業訓練に専念することで提供主体間において優位性を発揮することが期待されている主体として設けられた。

もとより50年前の44年法が、今日「自由主義的改革」を論じる際の「多様な提供主体間の透明で自由な競争と利用者の選択」という表現の含意に等しい立法趣旨であったとはいえないが、認定職業訓練については、立法当初から多様な提供主体が存在しており、それらの間で競争と利用者の選択が想定されていなかったわけではない¹⁰⁹。

(2) NPO 政策の観点から見た職業訓練法人の課題

次に、職業訓練法人の課題をNPO 政策の観点から考察するにあたり、職業訓練・職業能力開発政策とNPO 政策との関係について確認しておきたい。

第2章で述べたとおり、33年職業訓練法により政府と民間企業の政策連携による並行モ

¹⁰⁹ ただし、提供する教育訓練サービスの分野や訓練期間によっては、提供主体の間には競争や利用者選択の環境に大きな差異がある。例えば、稀少な分野で技能習得に長期の訓練コースを設定している場合は、競争主体や利用者の選択肢も限定されている。

デルが成立していたところ、44年の新職業訓練法制定により職業訓練法人という非営利法人類型（認可法人）が創出され、53年の同法第一次改正により職業能力開発協会という非営利法人類型（認可法人）が重層的に創出された。このことは、政府・民間企業の二者だけでなく、また、当時存在していた公益法人（民法第34条法人）など既存の非営利法人類型の援用ではなく、新たな非営利法人の創出そのものが公共的課題とされたという意味で、基底的NPO政策であるといえることができる。

同時に、44年法によって職業訓練政策（サービス）の執行主体として職業訓練法人を、また53年法によって職業能力開発政策（サービス）の執行主体として職業能力開発協会を活用することを可能にしたという意味で、政府あるいは民間企業が職業訓練・職業能力開発政策の手段としてこれらのNPO活用する派生的NPO政策に道を開いたといえることができる。

こうした経緯を踏まえたうえで、今日の職業訓練法人について、改めて「多様な提供主体間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向で抜本的に改革すること」の意味を考察するには、前章のおわりに第4回調査の結果から示した、組織のあり方と職業訓練サービスのあり方という二つの側面にも連なる次の二つの局面に分けて考えることができる。

第一に、基底的NPO政策の観点からは、職業訓練政策のNPOとしての存在意義が問われている。職業訓練政策の根拠法の改正に加えて、非営利法人の累次の制度改革によってNPO法人や一般社団・財団法人が参入してきたことにより、「多様な提供主体」はさらに多様化している。同時に、職業訓練法人のような個別根拠法に基づく非営利法人類型は、新たに参入した非営利法人類型から、特定の政策領域と法人類型の牽連性を低下させる方向に影響を受けており、そうした環境変化の中で、上記の「促進方向」に向けた「抜本的改革」を検討する必要がある。

第二に、派生的NPO政策の観点からは、職業訓練法人の担う職業訓練サービスの実態に即した検討が問われている。職業訓練サービスを含む教育訓練サービス市場の実態に係る先行調査研究からは、職業訓練法人の担う職業訓練サービスの位置づけを概略把握することができるが、他の提供主体との違いやその担うサービスの特徴をふまえたうえで、「透明で自由な競争や利用者の選択を促進する」必要がある。競争・選択環境といっても、広く教育訓練サービス全般の中での職業訓練サービス、さらにその中で非営利法人が提供する職業訓練サービスについて、どのような提供主体が職業訓練法人にとって競争主体であるか、また、どのような職業訓練サービスが職業訓練法人の提供するサービスと競合しているのかを検討する必要がある。

以下、この二つの局面に分けて、促進方向や改革の方向性について考察することとした。

4. 2 職業訓練法人の課題と対応の方向性（1）：基底的NPO政策の観点から

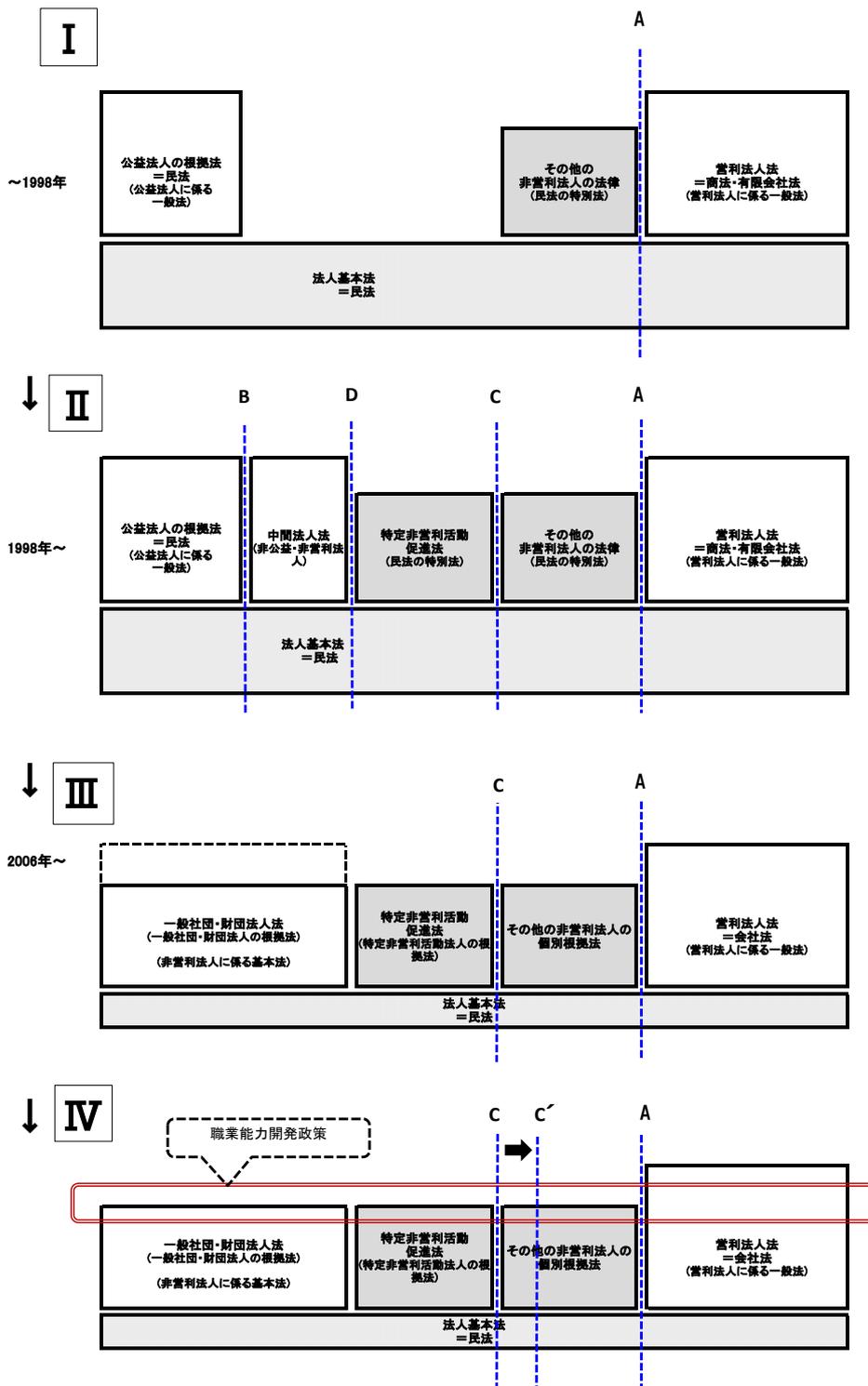
（1）課題：非営利法人法制再編の影響

本節では、まず、上記の基底的NPO政策の観点から、非営利法人法再編の過程を顧み、その傾向を明らかにすることにより、問題状況である提供主体の多様化の高進とその影響

について述べる。

図 4-1 は、近年 20 年間の法人法の再編過程を簡単に図解したものである。上から時系列に I から IV までの 4 段階に分けている。I（1998 年の NPO 法制定まで）、II（1998 年の NPO 法制定から 2006 年の公益法人制度改革三法まで）、III（2006 年の公益法人制度改革三法以降）の 3 段階が、近代以降今日までの経過を示し、IV は今後の方向性を検討する参考として作図したものである。

図 4-1 法人法制の再編と職業能力開発政策



(出所)初谷[2015]、190頁所掲の「図7-2 法人法制の再編」に加筆。

① I の段階：特定非営利活動促進法制定以前

第一に、I の段階は、1998 年の特定非営利活動促進法制定以前の状況を示している。

図中のAの縦点線(以下A線という。B以降も同様。)は、営利法人と非営利法人を分かつ線であり、B線は、一般法(法人)と特別法(法人)を分かつ線である。

このIの段階においては、明治以降、2006年改正までの民法は、公益・非営利法人の根

抛法（根拠規定）、一般法であり、同法第34条は、公益法人の設立目的を例示してはいたが、個別の行政・政策分野（以下「分野」という）を限定しておらず、多様な設立目的に沿って公益法人の設立が可能であった。その時代にあつて、所管事項のうちある分野を伸長させたい主務官庁や、みずからが属すると考える分野のさらなる振興、発展を目指す公益法人や民間非営利団体は、民法に基づく公益法人の活用に留まらず、より当該分野に特化して活用しやすい公益・非営利法人類型を求めるようになる¹¹⁰。

そうした要請に応える方法として、一つには、個別分野法を制定し、その一部に当該分野に特化して活用し得る非営利法人の根拠規定を定める方法が採られた。戦後間もない時期に創設された、私立学校法（1949年）に基づく学校法人制度や、社会福祉事業法（1951年公布）に基づく社会福祉法人制度がその例である¹¹¹。後述する職業訓練法（1969年公布）に基づく職業訓練法人制度や、更生保護事業法（1995年公布）に基づく更生保護法人制度の創設も、主務官庁が所管分野の振興、発展を期して制定した個別分野法の中に、当該分野の担い手となる非営利法人の根拠規定を設けた例として、この流れに連なるものである。いま一つの方法としては、個別分野に対応する非営利法人法を直接制定する方法が採られた。この例としては、宗教法人法（1951年公布）に基づく宗教法人制度が挙げられる¹¹²。

②Ⅱの段階：特定非営利活動促進法、中間法人法の制定

第二に、Ⅱの段階は、1998年、民法の特別法として特定非営利活動促進法が制定され、特別法法人に加わったこと、次いで、それまで「法の間隙」となっていた非営利・非公益の領域に、2001年、中間法人法が制定された状況を示す。

1995年の阪神淡路大震災を契機として顕在化したボランティア活動や市民公益活動の持続的な組織基盤として、分野を限定することなく、多様な設立目的に沿って活用することのできる公益・非営利法人を、旧公益法人制度よりも、はるかに簡易に設立することのできる根拠法を求める全国的な機運の高まりを受けて、議員立法により特定非営利活動促進法が制定された。同法は、民法改正を待たず、次善の策として、民法の特別法として制定され、特定非営利活動法人の設立目的を限定した。

非営利・公益の領域に位置する公益法人や特定非営利活動法人に対し、2001年には、「法の空隙」とされていた非営利・非公益の領域にあった非営利団体に法人格取得の道を開く中間法人法が制定された¹¹³。

図中のC線は、当該法人格が想定している活動分野（業務類型）の特定性の有無（あるいは程度）で左右に分かつものである。公益法人と中間法人の活動分野（目的）は制限されてい

¹¹⁰ 例えば、1995年4月、更生保護事業法案を審議した第132回国会衆議院法務委員会において、政府委員（法務省保護局長）は、同法案により、更生保護会が民法法人から更生保護法人に移行することができるようになることは、「従来から更生保護会側から強い要望」があるとともに、各更生保護会に対する意向調査でも「おおむねほとんどの更生保護会が組織変更を希望している」こと、また主務官庁（法務省）側としては同法の意義を「従来の民法法人からこの法律に基づく特別な法人に更生保護会を格上げすること」と説明している。第1類第3号 法務委員会議録第7号 平成7年4月26日、2-3頁。

¹¹¹ 私立学校法、社会福祉事業法について、初谷（2001）、152-156頁参照。いずれも憲法第89条後段の政府解釈に整合する立法的措置としての意味があった。

¹¹² 宗教法人令及び宗教法人法について、初谷（2001）、156-158頁。ポツダム勅令であり準則主義に立つ宗教法人令（1945年）の悪用、濫用が社会的非難を招き、1951年、準則主義を排し、認証主義を採用する宗教法人法（1951年）が公布、施行された。

¹¹³ 中間法人法の誕生と展開が示唆するものについて、初谷（2012）、第1章（32-92頁）、中間法人の転生：一般社団法人への移行がもたらすものについて、同・第2章（93-116頁）参照。

ないことから多岐にわたっている¹¹⁴。特定非営利活動法人は、設立当初こそ、民法の特別法として位置付けるために、法の別表に掲げる活動分野を12項目に限定したが、その後、改正を繰り返して活動分野を追加し、今日では20項目に増え、大方の民間公益活動を網羅し得る「準一般法化」していった。換言するならば、分野特定性を緩和し希薄化させていった。一方、C線の右の特別法に基づく特別法法人は、活動分野が政策レベルで特定し得るものとなっている。

第4回調査の結果紹介においても、「脱主務官庁制の非営利法人」と「主務官庁制下の非営利法人」を区分する視座が提示されているように、非営利法人法制では、しばしば「主務官庁制」について議論されるが、このⅡの段階では、B線の左側の旧公益法人は、設立にあたり活動分野を所管(共管)する主務官庁の自由裁量に基づく許可主義が採られ、その指導監督に服していた。C線の右側の特別法法人もまた、それぞれの活動分野を所管する主務官庁の認可主義や監督に服していた。B線とC線の間にある特定非営利活動法人は明確に主務官庁制からの離脱を意図した立法政策過程を経て所轄庁による設立の認証主義を選択した。中間法人は当初から、設立については準則主義が採用された。

主務官庁制は、第4回調査の定義では、前掲のとおり「政策領域ごとに存在する縦割りの行政官庁による強い監督と統制」としている。この語義からは、主務官庁制は、法人法が一般法であるか特別法であるかということや、活動分野の特定性の有無とは直接的に結びつくものではない。ただ、活動分野の特定は、それが法人側の意思であるか官庁側の意思であるか、あるいはその混淆であるかの別はあるとしても、当該活動分野を所管する官庁による「主務官庁制」と結びつく誘因となりやすい。当該活動分野の法的根拠となる個別根拠法を所管する官庁と、その根拠法に基づく政策の対象や客体となる法人とは、様々な接触や取引・交渉が不可避であり、そこに権力的な監督、統制や非権力的な影響関係が生じるからである。

また、D線は、特定非営利活動促進法に3年遅れて中間法人法が制定された際、B～Aの内側で、非公益(共益、私益)と公益を分ける線として捉えることができる。

③Ⅲの段階：公益法人制度改革三法の制定

第三に、Ⅲの段階は、2006年の民法改正と公益法人制度改革三法の制定により、旧公益法人と中間法人が制度改革の対象となり、一般社団・財団法人(及び公益社団・財団法人)に移行した状況を示す。

公益法人制度改革によって、旧公益法人と中間法人を統合し一般社団・財団法人とその公益認定による公益社団・財団法人制度が創設された。同改革により民法は公益法人に関する一般法(根拠規定)を喪失し、法人通則(第33条～第37条の5箇条)のみを定める法人基本法に留まるものとなり、法人類型ごとの個別の法律は、法人根拠法となった。従来の「特別法上の公益法人」の成立を認める法律は、もはや特別法ではなく、単行法(民法第33条第2項を受けた各種法律)というべき存在となった。

¹¹⁴ 中間法人の業務類型(活動分野)について、立法趣旨を超える展開が出来していることを分析したものとして、初谷[2012]、「第1章 未完の公益法人制度改革(1) —中間法人の誕生と展開が示唆するもの」(32-92頁)、「第2章 未完の公益法人制度改革(2) —中間法人の転生：一般社団法人への移行がもたらすもの」(93-116頁)参照。

この変化について、筆者が先に「公益法人制度改革三法体系と従来の特別法法人」の関係について論じた要旨を掲げると、次のとおりである¹¹⁵。

第一に、法人法における一般法と特別法の位置づけは、公益法人制度改革(原著論文では、「2006年法人法改革」と称した)の前後で大きく変化し、法人基本法と法人根拠法の関係に転じている。

一般法と特別法の区別の相対性や定義の限界も念頭に置いた上で、制度改革前後の状況を比較すると、改革前、民法は、法人通則を定める法人基本法であるほか、法人類型の一つである公益法人(社団法人・財団法人)に関する根拠法であり、公益法人に係る一般法としての性格を持つものであった。改革後になると、民法は、法人通則を定める法人基本法(5箇条)となり、法人類型ごとの個別の法律が、[法人]根拠法となった¹¹⁶(図3のⅡの段階参照)。

同じ観点から、民法典が公益法人に関する一般法を喪失した以上、従来の「特別法上の公益法人」の成立を認める法律はもはや「特別法」ではなく、「単行法」(民法第33条2項を受けた各種法律)であり、したがってそれらの法人の呼称も「各種の法律に基づく公益法人」とでもいうほかないとする見解がある¹¹⁷。同見解によれば、一般社団・財団法人法は、民法典から括り出された体系的な位置づけと、同法の準則を充たす法人にのみ適用されるということに照らし、非営利法人または公益法人に対する一般法としての性質は有しない。しかし、非営利目的の団体・組織に対する準則主義による法人化の受け皿的機能・性質と、会社法に範を取った詳細かつ充実した内容ゆえに、非営利法人(または、公益法人)の「基本的法律」(基本法)として、解釈上、援用ないし類推適用の対象とすべきものとされる¹¹⁸。つまり、一般社団・財団法人は非営利法人の一類型(一根拠法)に過ぎないが、非営利性以外に目的の限定がないという意味で「一般性」を帯有しており、非営利法人法の基本法として扱われる意義があるというのである¹¹⁹。

第二に、第一で述べたことを前提として、公益法人制度改革三法体系と従来の特別法法人の関係について検討すると、一般社団・財団法人法は、民法のような一般法ではないものの、その「一般」という名称から何らかの「一般性」獲得への動機を胚胎するものとして、従来の特別法法人(現在では個別の根拠法に基づく法人)にとって、その動向は無視し得ない存在であるだけでなく、急速に増加している法人数¹²⁰は一種の脅威として映るもの

¹¹⁵ 初谷[2015a]、189-194頁。以下、同上の拙稿を、第一、第二として要約した。その限りで文章を再掲している部分があることをお断りしておきたい。

¹¹⁶ 山本[2011]、455-457頁。

¹¹⁷ 後藤[2008]、132頁。

¹¹⁸ 同上。「基本法」には、教育基本法のように形式的に「基本法」と名付けられている法規範と、実質的に「基本法」の規定内容を有する法規範の両方を含む。引用文では、民法のように他の個別法に対して何らかの「枠づけ」や「方向性」(方針・指針)を示す機能を有する基本的な法律という意味合いで「基本法」を用いている例である。なお、基本法概念、問題点については、川崎[2005a]、同[2005b]、同[2006a]、同[2006b]、同[2006c]、同[2007]参照。

¹¹⁹ この点に関し、佐久間毅は、「非営利法人法」という学問分野が確立するまでの間は、これ[一般社団・財団法人法：筆者注]を中心に非営利法人にかかる諸問題を取り上げることには、(一般社団・財団法人法は会社法を参考にした規定・制度を数多く置いており、会社法とともに検討することが望ましい面があるにもかかわらず)一定の合理性がある」とする。佐久間[2012]、329頁。なお、そうした観点からの非営利法人に関する法の検討例として、佐久間毅ほか[2017]参照。

¹²⁰ 前掲の国税庁法人番号公表サイトで検索すると一般社団法人：48,871法人、一般財団法人：7,075法人が検出される(2018年3月11日現在)。これらのすべて実在する法人か否かは精査する必要があるも

といえる。従来の特別法法人は、新たな制度改革三法とそれに基づく一般社団・財団法人や公益社団・財団法人を、例えば特定非営利活動法人や宗教法人のように、自らの公益法人としての存在意義や位置づけを揺るがせ、損なう恐れのある存在として警戒し、敬遠、牽制に及んだり、あるいは、社会福祉法人や医療法人のように、法人の指導理念としての「非営利性」や「公益性」を同じ水準で確保するよう促す存在として捉えたりしてきた¹²¹。

一般社団・財団法人法は、その「一般性」の帶有ゆえに、他の特定領域の個別根拠法に基づく法人類型にとっては、制度改革により、自らの公益法人としての立場の保全をめぐる葛藤(例えば宗教法人)や、非営利性の徹底と公益性の追求を図る改革の波及(例えば社会医療法人)等をもたらした。

同法は、従来の特別法法人(現在では個別根拠法に基づく法人)との関係では、もはや一般法ではないが、非営利法人基本法として、個別法人の根拠法に一定の枠づけや方向性を示唆する存在となる可能性がある。その際の「枠づけ」や「方向性」は、上記のように「公益」の範囲の枠づけ(宗教法人の場合)や、非営利性の徹底と公益性の追求という方向性(医療法人の場合)などが挙げられるが、それに限られるものではない。他の個別根拠法に基づく法人との関係においては、新たな枠づけや方向性が浮上する可能性があり、それが個別根拠法に基づく法人側に受容され得るかが問題となってくる。

以上の経緯を、Ⅲの段階の図で示している。一般社団・財団法人は非営利法人の一類型(一
根拠法)に過ぎないことから、B線(一般法と特別法の区分線)は消失したが、非営利性以外に目的の限定がないという意味で「一般性」を帶有し、非営利法人法の基本法として扱われる意義があるとされる存在である。

また、一般社団・財団法人法の制定にあたり、公益・非公益の区分を問わず、営利法人と非営利法人の二分法を採用したことから、D線(公益・非公益の区分線)も消失した。一般社団・財団法人は準則主義を採用したことから、主務官庁制からの離脱が進展した。

公益法人制度改革は、その動機において、公益法人(狭義:民法法人)の範疇に共益的法人や政府各省庁のエージェントとなっている公益法人が混在していることを問題視し、公益法人の純化志向が強かった。いわば既存の民法法人の内部完結的な改革であり、不純物を排除する思考が支配的な中では、民法法人と特別法法人との建設的な関係や、非営利法人法制全体のあるべき姿についての議論は少数にとどまっていた。多くの法人数を擁する社会福祉法人や宗教法人などがいずれも集合的に政治的なパワーを有しており、政府の改革圧力への抵抗力が強かったことも、特別法法人への改革の波及を遅らせた¹²²。

その結果、公益法人制度改革やNPO法制定論議の中でも、現実的な立法政策としては領

の、法人格創設以降の増勢は顕著である。

¹²¹ 原著論文では、前者の例として宗教法人、後者の例として医療法人について論述している。すなわち、宗教法人については、制度改革により、特別法法人から個別の根拠法に基づく法人に位置づけが変化することに対して反発した同法人関係者によるロビー活動により、民法第33条第2項に「祭祀・宗教」の文言が残ったが、公益認定法第2条第4号の公益目的事業の定義には同文言は掲げられておらず、別表では「信教の自由」が掲げられることとどまることにふれた。医療法人については、社会福祉法人と同様に、各法人の改革に向けた調査や研究、報告等の契機となったことを挙げ、2006年第5次医療法改正(2007年4月施行)により、医療法人の非営利性の徹底と公益性の追求を前提として、「社会医療法人」が創設されたことにふれている。初谷[2015a]、192-193頁。

¹²² 但し、社会福祉法人については、社会福祉基礎構造改革の過程において規制緩和の文脈でその見直しに取り組み、宗教法人については、一連のオウム真理教事件などを契機にそのあり方が問われた。初谷[2005b]参照(一部、文章を再掲)。

域を特定した立法という次善の選択が繰り返されてきた。

しかし、現在では、公益法人制度改革から10年を数え、近年の社会福祉法人や医療法人に係る制度改革¹²³にも見られるように、個別根拠法に基づく法人も、その規模の大小を問わず、広く非営利法人全体、あるいはサードセクター全体の視野の中で、その位置づけやあり方を再考することに関心や理解が広がりつつある。

④小括：非営利法人制度改革の趣旨と趨勢

以上の経緯を顧みると、法人の設立目的において、①「分野を特定しない公益・非営利法人の一般法と法人根拠法の融合」（民法第34条）に、②「分野を特定した公益・非営利法人の特別法と法人根拠法の融合」（民法から独立しての私立学校法や社会福祉事業法等の制定）が加わり、③「複数分野を特定した公益・非営利法人の特別法と法人根拠法の融合」（特定非営利活動促進法）が次いで加わり、④「分野を特定しない非公益・非営利法人の一般法と法人根拠法の融合」（中間法人法）がさらに加わったのち、①と④を廃止して、⑤「分野を特定しない非営利法人の根拠法」（一般社団・財団法人法）に統合した、という順序で改革が進んできたといえることができる。

この動向のポイントは、①公益・非営利法人における一般法・特別法区分を消失（民法改正）させたが、②分野を特定した公益・非営利法人の個別根拠法は並存（従来の特別法法人の存続）している中、③公益・非営利法人の一類型（特定非営利活動法人）については、分野を特定しつつも数次の改正により分野を拡張させることにより、分野限定性を希薄化（特定非営利活動促進法）させる一方で、④分野を特定しない、公益・非公益不問の非営利法人の根拠法（一般社団・財団法人法）を設けた点にある。

③で分野限定を希薄化させ、④で分野不特定を原則としたことから、法人根拠法レベルでは分野を限定・特定しない方向へ、また、個別分野の選択は法人格選択とは切り離して考える方向に改革の趨勢が向かっていることが見て取れる。つまり、ある分野を担うのは必ずこの法人格でなければならないというように、分野と法人格を固定的に関連づける考え方から、ある分野を担うのに最も適切な法人格はどれかという組織選択（それらが複数あるとすれば、組織併用）の発想へ意識の変化がみられるといえる。

こうした変化は、前掲の「自由主義的改革」にいう「多様な提供主体の間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向」とも共鳴し、組織選択の対象は非営利法人にとどまらず株式会社の参入など営利法人も含むかたちで展開している。

今や、②で残存する特定された分野においては、主務官庁と非営利法人の当事者はもとより当該官民関係に基づく公共サービス提供の利用者や関係者に、分野特定の合理性や説得性を問い直す契機となっているといえ、これは、基底的NPO政策の観点から見た職業訓練法人の課題でもあるといえる。

¹²³ 社会福祉法人制度改革は、2016年3月31日に成立、公布された「社会福祉法等の一部を改正する法律」に基づく改革を指し、福祉サービスの供給体制の整備及び充実を図るため、社会福祉法人制度について経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等の改革を進めるとともに、介護人材の確保を推進するための措置、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しの措置を講ずるものである。

医療法人制度改革は、2015年9月16日に成立、同年9月28日付けで公布、2016年9月1日に施行（一部の規定は2016年9月1日から施行）された第7次改正医療法に基づく改革を指し、医療法人のガバナンス強化等を内容とする。いずれも厚生労働省ウェブサイト参照。

(2) 課題対応の方向性：職業訓練法人の存在意義の向上

上記のように、法人法制の再編が進み、法人類型と特定の政策分野との牽連性が低下してきている中、依然として特定政策分野と牽連性の高い、個別根拠法に基づく法人類型に対しては、その牽連性や特定の法人類型としての存在意義を問い直す圧力が加わっている。そうした中で、職業能力開発促進法の下での職業訓練法人の存在意義はどのように考えることができるだろうか。図 4-1 でⅢに続くⅣの段階を示した図を用いて考えてみたい。

第一に、職業訓練法人という名称に着目する。

職業訓練・職業能力開発政策分野では、歴史的に早く開始した政策（職業訓練政策）を包含しつつ、対象を拡大した政策（職業能力開発政策）が上位に位置付けられ、根拠法の名称も変更された。従来の職業訓練政策の担い手としての職業訓練法人の役割期待は変わらず、上位の職業能力開発政策の担い手として、新たに職業能力開発協会が中央協会と地方協会の二層で制度配置された。

図 4-1 ではその第 I 段階（明治期～1998 年）の後期にあたる 1978 年に職業訓練法（44 年法）の第一次改正（53 年法）により中央・地方の職業能力開発協会が創設された。同時点で、「職業能力開発」の政策概念は職業能力開発協会という認可法人の名称に反映され、職業能力開発政策の担い手も、同協会を核としてその他営利法人、旧公益法人、その他の非営利法人にわたって広く捉えられていた。図中、全法人にわたり横断的に重なる二重線の枠（）は、職業能力開発政策の担い手の範囲を指している。その後、1985 年の第二次改正（60 年法）により根拠法は職業訓練法から職業能力開発促進法に名称変更されたが、いわば、名が実を追ったものといえることができる。

今日、政府がある公共政策を官民協働で推進する場合の派生的 NPO 政策には、本論の第 1 章で述べたように補助、助成をはじめ多様な政策方式があるが、その一つに景観法（2004 年）における景観行政団体（指定都市、中核市、都道府県等）（同法第 7 条第 1 項）の長による景観整備機構（一般社団・財団法人又は特定非営利活動法人）の指定（同法第 92 条）のように、政策の推進主体を「景観整備機構」として「総称」し、複数の非営利法人類型（この場合は一般社団・財団法人と特定非営利活動法人）の中から同機構としての適格性のある非営利法人を選択し指定する方式が採られることがある。この方式は、前に今日の法人法再編の傾向について述べた「ある分野を担うのは必ずこの法人格でなければならない」というように、分野と法人格を固定的に関連づける考え方から、ある分野を担うのに最も適切な法人格はどれかという組織選択（それらが複数あるとすれば、組織併用）の発想」に接近するものといえる¹²⁴。職業訓練・職業能力開発政策の系譜を顧みると、こうした政策方式を採用し得る局面が何度かあったと考えられる。

一つは、33 年法で職業訓練政策の施策・事業として認定職業訓練制度を先行開始したのち、44 年法でその担い手としての職業訓練法人という法人類型を創設した時点である。44 年法では、認定職業訓練の担い手として認定対象となる法人等の法人格の種類を狭く限定していないことから、職業訓練法人の創設に留まらず、認定職業訓練を行う法人は、法人

¹²⁴ 景観整備機構の場合は、なお対象とする法人類型を一般社団・財団法人及び特定非営利活動法人の二つに限定している点で過渡的な措置といえるかもしれない。

類型を問わずに総称として「職業訓練機構」（仮称）とするような選択肢もあり得たかもしれない。

しかし、実際には、そうした総称組織は設けられず、44年法が「第4章 職業訓練団体」で定めたのは、事業主特に中小企業主が共同して職業訓練を行う場合等に都道府県知事の認可により法人格を取得する「職業訓練法人」と、その集合体として都道府県段階では「職業訓練法人連合会」、全国段階では産業ごとの「職業訓練法人中央会」の創設であった。職業訓練法人は法人税制上の優遇措置を伴うため、上記のような総称組織を設けると、対象法人の拡大により所管省庁も従来の主務官庁を超えて多元化すること、また、税制優遇対象法人を非営利・営利法人のどこまで拡大するかという問題も生じること、さらに、営利法人が単独で認定職業訓練を行っても税制優遇を受けられるとすれば、事業主等に対する職業訓練法人設立の誘因も低下することなどから、選択肢には挙がらなかったとも推察される。

二つには、職業訓練政策から職業能力開発政策に実質的に拡充を図った53年法の時点である。職業能力開発政策の推進主体として広く想定された営利法人、旧公益法人、その他の非営利法人（その中には、認定職業訓練を担う職業訓練法人も含まれる）を、例えば、総称として「職業能力開発法人」（仮称）とし、適格性のある法人を選択し指定するような派生的法人政策（その中に派生的NPO政策も含まれる）を採ることによって、指定された営利・非営利にわたる法人を包括的に「職業能力開発法人」として振興するような選択肢もあり得たかもしれない。

しかし、この場合も実際にはそうした総称組織は設けられず、53年法で職業能力開発を促進する法人として役割を期待されたのは、既存の職業訓練法人ではなく、新たに創設された中央・地方の職業能力開発協会（認可法人）であった。その職業能力開発協会も、前述のとおり、中央協会にあっては、国の行財政改革の中で民間法人化が進められ、政府からの補助・助成金の削減により自立化が促された結果、職業能力開発に係る業務内容を試験、評価、情報発信等に傾斜させており、職業訓練からは後退している。

次に、図を用いた考察の第二として、主務官庁制との関係を考えてみたい。

図4-1中のC線（活動分野の特定性（あるいは活動分野との牽連性）の有無で分かつ区分線）からC'線への移動（→の矢印）は、個別根拠法に基づき活動分野が特定された法人の一部について、その特定性を緩和して活動分野を多様化することをイメージしたものである。その場合、①現在の主務官庁の所管分野内で法人に画定され割り振られている業務を拡げるか、あるいは、②当該主務官庁の所管分野を超えて、他官庁の業務も取り扱えるようにするか、あるいは③主務官庁制から離脱させるかの選択肢の違いが考えられる。①の場合は、当然、法人は主務官庁制下に存続することになり、②の場合でも複数の主務官庁の共管制下に置かれることがあり得るから、このように活動分野の特定性を緩めること（C→C'）は、必ずしも常に主務官庁制からの離脱（③）に直結するわけではない。

では、C線とC'線の間には職業訓練法人は入り得るだろうか。前掲の第4回調査の結果からは、現在の職業訓練法人の当事者は現状に概ね馴致しており、主務官庁制からの離脱への強い期待や希望は特に表明されていない。現状から脱却する動因となり得るとすれば、例えば①活動の公益性の向上、②財政規模の充実、③都道府県との共依存に偏らない多様

な主体との連携、などかもしれない。そのために、可能性として、①の場合のように活動分野（職業訓練）の画定に加えて「主たる業務」（認定職業訓練）まで限定されている現状からの変化として、業務範囲を拡張して法人としての自立性や自律性を高め、外部資源の獲得に結び付ける方途は一つ考えられるだろう。また、②の場合のように、例えば、教育や社会福祉、更生保護の分野との連携によりそれらの分野との複合的な業務に関与していき、結果として資源の獲得量を増やす方途もあり得るかもしれない¹²⁵。①は現在の主務官庁制限りでも可能であり、②は他分野を所管する官庁との戦略的な連携の開拓により導かれ得る。

法人法が再編され、44年法制定当初とは異なり、現在では一般社団・財団法人や特定非営利活動法人を簡易に設立でき、現にそれらの中からも認定職業訓練の担い手が多数存在している状況下では、職業訓練法人という法人格をその名称とともに現在の業務のまま保持、存続させなければならない積極的な理由は、法制上からは見出しにくい。44年法を引き継いで職業能力開発促進法第4章に規定された職業訓練法人の立法趣旨として挙げられている、①永続性の担保と、②責任主体の明確化は、他の法人格でも代替し得る。職業訓練法人がその存在意義の向上を図るとすれば、今後、上記のように、全方位ではなく、一定の方向性を選択した上での何らかの業務の拡充を必要とするのではなかろうか。

一方、税制上、特定公益増進法人とはされていないが、法人税、所得税、地方税等における法人自体の税制上の優遇措置は、この法人格の公益性を担保するものとして、一般社団・財団法人や特定非営利活動法人に優る点である。この点をもって職業訓練法人の関係者にすれば、一種の既得権として評価する考え方もあり得る。しかし、税制上の優遇の理由である法人の公益性は、44年法制定当初の一般社団・財団法人も特定非営利活動法人もなかった時期の、旧公益法人に準ずる公益性のままではなく、現下に求められてい公益性に適応して変化させてこそ満たされるものである。

4. 3 職業訓練法人の課題と対応の方向性（2）：派生的NPO政策の観点から

（1）課題：教育訓練サービス市場における差別化

次に、本節では、前掲の派生的NPO政策の観点から、職業訓練を包含する教育訓練政策が展開されている場でもある教育訓練サービス市場における職業訓練法人の位置を捉えることにより、職業訓練サービスの提供主体間競争や利用者による選択の局面における職業

¹²⁵ 活動分野が主務官庁制の所管をまたがる場合とは逆に、所管を異にする主務官庁が再編されて一体化することにより、管轄下の公益法人の活動分野が拡充して、その後、公益法人制度改革を経て、自律的に拡張した活動分野を有している例として、次のような事例がある。1958年、食中毒防止を目的とした調理士資格が厚生省により設置され、翌1959年、調理士養成施設の指定（認定）が始まり、卒業により調理士資格を取得する道が開かれた。同年、調理師養成施設の協会である全国調理士養成施設協会（全調協）が、厚生省の管轄下に発足する。なお、調理士養成施設である調理師専門学校は文部省の管轄下にもあった。一方、1958年の職業訓練法（33年法）制定後、44年法に改正された後、1973年に「調理」が同法の指定職種の一つとして指定される。1976年には、調理士を育成する調理訓練校の協会である全国調理職業訓練協会が労働省管轄下に設立され、1979年に社団法人化された。厚生省と労働省と主務官庁を異にする間、厚生省所管の調理士養成施設は労働省所管の全国調理職業訓練協会への入会が認められなかったが、2001年、中央省庁再編により厚生労働省が発足し、社団法人全国調理職業訓練協会の定款変更により調理士養成施設（調理師専門学校）は同協会の正会員として入会するようになった。同法人は、現在、公益法人制度改革を経て、公益社団法人全国調理職業訓練協会となり、職業訓練事業とともに、「介護食士」資格事業等を推進している。同法人ウェブサイト参照。

訓練法人の差別化について述べる。

職業訓練サービスを包含する教育訓練サービス市場についての先行調査研究としては、独立行政法人労働政策研究・研修機構同機構が2003-2005年度の研究プロジェクト「職業能力開発に関する労働市場の基盤整備の在り方に関する研究」に基づき、外部労働市場における教育訓練の現状を教育訓練サービス市場の視点から明らかにした報告書（独立行政法人労働政策研究・研修機構[2007]）がある¹²⁶。同報告では、教育訓練サービス（教育訓練事業）を「社会人を対象とした学校教育以外の講習会・セミナー等の教育関連事業」と定義したうえで¹²⁷、①教育訓練サービス市場の規模と構造、②教育訓練プロバイダーが教育訓練サービス市場で果たしている機能、③個人の能力開発行動の特徴と背景について示している。

教育訓練サービスの「市場規模」については、「教育訓練プロバイダーが提供し、社会人によって消費された教育訓練サービス量」によって測ることができるとして、「サービス量」を、プロバイダーの①教育訓練事業収入と、研修内容に関わる②延べ受講者数、③延べコース数、④延べ時間数の4指標（変数）を用いて測定している¹²⁸。

2003年度に二次にわたる調査を行っており、第一次プロバイダー調査では、教育訓練プロバイダーの組織特性とともに、「どの教育訓練プロバイダーが、どの分野のサービスを、どの程度提供しているのか」からみた教育訓練サービスの供給構造を明らかにしている。第二次プロバイダー調査は「教育訓練サービス市場の質的な供給構造」を明らかにするため、①どのような分野のコースが（コースの訓練内容）、②どのような労働者を対象に（年齢、職業、キャリア・レベルからみた訓練受講者の属性）、③どのような方法（コースの開講期間、開講頻度、受講料）で提供されているのかという観点から教育訓練プロバイダーの提供する研修コースを分析している。

第一次調査は、公共職業訓練機関、一般企業以外の教育訓練サービスを提供していると考えられる組織を対象に実施され、「調査回答組織」のうち教育訓練サービスを実際に提供している組織を「教育訓練実施組織」として区別している。調査対象組織の組織形態の大区分は、①「民間企業」（株式会社、有限会社、合資会社、合名会社）、②「経営者団体」（商工会議所、商工会、協同組合、商工組合）、③「公益法人」（財団法人、社団法人）、④「職業訓練法人」、⑤「任意団体」、⑥「学校」（大学・大学院、短大、高専、専修・各種学校）とされている¹²⁹。

第一次プロバイダー調査で得られたデータに基づき、市場の規模と構造の把握が行われた結果、推定された教育訓練プロバイダー総数は15,105組織で、うち91.1%が講習会・セミナー、8.9%が通信教育の形態で教育訓練サービスを提供している。

教育訓練プロバイダー総数の組織形態別構成は、②「経営者団体」：5,196（34.4%）と①「民間企業」：2,250（28.8%）が3割前後で最も多く、「職業訓練法人等」¹³⁰：400（2.6%）

¹²⁶ 独立行政法人労働政策研究・研修機構[2007]、1頁。同プロジェクトに基づく調査結果を紹介し、教育訓練プロバイダーの現状と個人の能力開発行動について論じたものとして、藤波、今野[2008]参照。

¹²⁷ 同上、34頁。

¹²⁸ 同上、33-34頁。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ なお、集計結果の記述において「職業訓練法人等」という区分が用いられているのは、職業訓練法人だけでなく、職業能力開発協会や、他の組織形態に含まれていない組織（NPO法人、労働組合、任意団体

は最も少ない。

「市場規模」は、①教育訓練事業収入ベースで1兆3千8億円、②延べ受講者数ベースで2,147万人、③延べ開催コースで62万8千コースである¹³¹。そのうち、「職業訓練法人等」についてみると、①教育訓練事業収入ベースで84億5千万円(0.7%)、②延べ受講者数ベースで55万人(2.6%)、③延べ開催コースで1万2千コース(2.0%)である¹³²。

このように、職業訓練能力開発の概念に対応するともいえる教育訓練サービスは多様であり、そのプロバイダーも営利・非営利にわたり多様な法人・団体に分岐するなか、市場全体の中での職業訓練法人のシェアは限られている。

同調査プロジェクトでは、政策課題として次の2点を提言している¹³³。第一に、教育訓練サービス市場調査の必要性である。長期的に活用できるデータベースの作成、公共部門を含めた市場の把握、供給(教育訓練プロバイダー)面だけでなく需要面からの、総合的で継続的な調査が求められる。第二に、教育訓練プロバイダーの育成である。同調査における教育訓練プロバイダーの構成把握から、民間(民間企業の意)の教育訓練機関と公益法人が二大プロバイダーであり、経営者組織がそれに次ぐ存在であることが明らかになったことを踏まえ、従来教育訓練プロバイダーとして注目されてこなかった公益法人と経営者組織という公的組織の役割を見直し、それらを活用した教育訓練政策のあり方が検討されるべきとする。

また、「教育訓練プロバイダーの経営戦略とパフォーマンスとの関係分析から、プロバイダーが効率的で効果的な教育訓練サービスを提供するには、教育訓練を専業とし、特定の教育訓練分野に特化する戦略をとることが、経営の成長性を望むのであれば事業の多角化を指向する戦略をとることが必要であること、また、政府等からの委託研修を受注することがサービスの効率性と経営の成長性を同時に実現する早道であることを明らかにした」情報としての不十分さを留保しつつも、これらを踏まえてベスト・プラクティスの情報を整備し広く提供する政策を考えるべきとしている¹³⁴。

職業訓練法人の市場規模は、民間企業に次ぐ経営者団体や公益法人と比べてもきわめて小さいが、他の組織と異なり認定職業訓練を専業とし、特定の訓練分野に特化しているものが少なくない(3.3参照)。上記の政策課題の第二点である、民間企業以外の民間教育訓練プロバイダーの育成の観点からは、経営者団体や公益法人とともに、その教育訓練プロバイダーとしての役割を再評価し、活用を図る意義はあると考えられるが、それには、職業訓練の質の点で他のプロバイダーといかに差別化し、どのような点に存在意義を見出すかが課題である。また、上記の経営戦略とパフォーマンスの関係からは、サービスの効率性を求めるだけでなく、経営の成長性を図るためにいかに事業の多角化を講じるかも課題となると考えられる。

など)を含めているためであり(36頁)、職業訓練法人に限定した結果ではないことに注意する必要がある。

¹³¹ 人材ビジネス産業中最大の市場規模をもつ労働者派遣業の売上高ベース2兆8,600億円(2004年度)の半分弱、わが国就業者数約6千万人であり、1年の間に就業者の約3人に1人が講習会・セミナーあるいは通信教育に参加していることを示すとしている(5頁)。

¹³² 同上、40頁。

¹³³ 同上、29-32頁。

¹³⁴ 同上、30頁。

(2) 課題対応の方向性：教育訓練プロバイダーとしての機能の拡充

上記のような課題に対応する方向性として、教育訓練プロバイダーとしての存在意義や、成長戦略としての事業の多角化は、職業訓練法人の場合、どのような点を手がかりとして考えることができるだろうか。

一つには、認定職業訓練の担い手として想定される多様な主体の中での優位性についてである。認定職業訓練は、「事業主等」が、法第4節及び第7節に定めるところにより、当該事業主等の行う職業訓練が職業訓練の水準の維持向上のための基準に適合するものであることの認定を受けて、当該職業訓練を実施するものをいう（第13条）。

ここにいう「事業主等」には、前述のとおり民間企業や非営利法人など営利・非営利の組織が幅広く含まれる。元来、自らの組織内人材（社員等）を教育訓練して育成し事業の担い手として活用することは、企業等の私益や同業界としての共益に資する業務として意義がある。それが認定職業訓練の基準に適合するものとして認定されると、次のようなメリットがあるものとされ、認定へのインセンティブとされている。

すなわち、①人材育成の基盤整備、②企業イメージの向上、③人材の職場定着に寄与、④認定職業訓練修了者に対する技能検定受検や職業訓練指導員免許取得に際しての優遇、⑤国及び都道府県から当該訓練経費等の一部につき補助金付与等である。

中小企業事業主等は、自社の行う職業訓練について直接認定を受ければ、①～⑤のようなメリットのある認定職業訓練を行うことが可能である。これらのメリットを享受するために、別途、職業訓練法人を設立して活用する積極的誘因はどこにあるのだろうか。本論で示したNPO政策に係る分析枠組みを用いて言いかえるならば、事業主は直接、認定職業訓練サービスを供給（表1-1 派生的政策の類型のF1）してもよいのに、名称独占ではあっても業務独占ではない職業訓練法人というNPOを別途設立して活用する派生的NPO政策（F3、F6）を採るのはなぜかということである。

この点について、これまで筆者が複数の職業訓練法人で聴取したところでは¹³⁵、まず、前掲の基底的NPO政策の対象としての職業訓練法人選択の意義として挙げた法制面の①永続性の担保、②責任体制の明確化、税制面の③法人税、所得税、地方税等の優遇措置などが各々評価され、職業訓練法人を選択していることは共通して伺える。それらに加えて、選択の動機として挙げられたのは、複数の中小企業事業主が共同で、あるいは中小企業等協同組合など業界の団体が職業訓練法人を設立する場合には、上記の認定職業訓練のメリット①～⑤は、たんに単独企業の取組みについてではなく、共同で職業訓練に取り組む当該複数企業や業界団体がこぞって推進する取り組みとして社会的に訴求することを意味し、その企業群あるいは業界としての能動的な人材育成、技能継承の意欲や姿勢のアピール、機運の醸成、ひいては当該企業群や業界としての求心力の向上、世代をつないでの持続的な活性化の契機となることが期待されていることがうかがえた。職業訓練法人の教育訓練プロバイダーとしての存在意義としても評価できる点ではないかと考えられる。

二つには、成長戦略としての事業の多角化についてである。

¹³⁵ 2017年度に、同一分野の訓練科目について、京都府（2017年8月）、愛知県（同10月）、奈良県（2018年2月）の3職業訓練法人（職業訓練校）で聴取した。この点を正確に把握するには、改めて、職業訓練法人全体を対象とした調査を必要とする。

まず、認定職業訓練を主たる業務とすることにより主務官庁との関係を結び、税制上の優遇も図られている職業訓練法人は、認定職業訓練の制度趣旨から考えるならば、主務官庁のエージェントに終始するのではなく、裁量を発揮する主体的なパートナーであることが期待されているはずである。「主たる業務」である認定職業訓練の確かな存続には、質保証に向けた不断の取組みが求められるが、限られた組織体制の法人において、その保証を実質化するためには、主たる業務に活動量（エフォート）を傾注できるよう、法人の組織管理や政府・自治体（都道府県及び市町村双方）との連絡調整に費やす時間的・労力的なコスト負担を軽減できるよう改善が図られねばならない。

それに加えて、（法人側の組織・人員の補強も伴う必要はあるが）、法上、必ずしも積極的には規定されていない「従たる業務」を、主たる業務とのバランスに配慮しつつ拡充（多角化）することによって、現状では肩を並べている「もらう力」と「稼ぐ力」を質量ともに充実させる方途を見出すことができるのではないかと考えられる。

4. 4 課題と対応の方向性の一般化：主務官庁と非営利法人の新たな関係に向けて

本章では、4. 1で「官民関係の自由主義的改革とサードセクター組織の再構築」の意味を再確認し、NPO政策との関係について述べ、基底的NPO政策と派生的NPO政策に対応する二つの局面を導いた。4. 2では、基底的NPO政策の観点から「非営利法人法制再編の影響」を受けるなかでの職業訓練法人の存在意義の向上を、4. 3では、派生的NPO政策の観点から「教育訓練サービス市場における差別化」に向けて、職業訓練法人を教育訓練プロバイダーとしてその機能を拡充する方向性について検討した。

本節では最後に、本論で職業訓練・職業能力開発政策の所管官庁と職業訓練法人の課題と対応の方向性について考察してきたことを、主務官庁と非営利法人の関係として一般化して検討しておきたい。

一般化した議論は次のように考えられる。

ある特定分野を所管する主務官庁が、当該分野で活動する民間非営利団体とともに、当該分野の振興、発展を目指して、個別分野法の制定を推進し、同法の一部にその分野に特化して活用し得る非営利法人の根拠規定を定めた場合に、その後の当該分野と非営利法人をとりまく環境変化によってもたらされた問題状況に対して、主務官庁及び非営利法人は、それぞれどのような対応をとることが望ましいであろうかという問題である。

法の目的と非営利法人への役割期待との関係から、考えられる選択肢は概ね次のように分岐する。第一は、法の目的の担い手として想定される官民の主体の中で、当該非営利法人のプレゼンスを向上・拡充させる道（1）である。そのために、一つには、現行法上期待されている役割の範囲で、運用改善により果たす役割を拡充させる道（1-1）がある。二つには、拡張した法の目的に照らし、現行法上期待されている役割を超えて、新たな役割を割り振る道（1-2）である。

RIETI サードセクター調査で「主務官庁制下にある非営利法人」に分類された職業訓練法人と更生保護法人についていえば、職業訓練も更生保護事業も、職業訓練法人では当初より、更生保護法人では近年、業務は他の非営利法人に開放されている。職業訓練法人であれば、事業主や事業主団体、組合、他の非営利法人との比較、更生保護法人であれば、

社会福祉法人や特定非営利活動法人など他の非営利法人との競合、比較において、プレゼンスを向上・拡充させることが要請される。既定の認定職業訓練や更生保護事業（更生保護施設の場合は主に継続保護事業）について、職業訓練法人や更生保護法人ならではの優位性を発揮できるかという点である。

第二は、当該非営利法人の現在のプレゼンスのありよう（現状）をあるがままに容認し、特段の措置を講じることなく自然体で推移を見守る道（2）である。

第三は、拡充した法の目的の担い手として想定される官民の主体の中から、当該非営利法人を整理、除去する道（3）である。

筆者は、第3章で見た第4回調査の結果以外にも、両法人の当事者、関係者へのヒアリング、訪問調査を重ねているが、それらを通じて観察される両法人の現状からは、いずれの場合も（2）を採った場合、本論の4. 2で見た非営利法人制度改革の趣旨と趨勢、官民関係の自由主義的改革の進展に照らせば、それはいずれ（3）に至る道ではないかと考える。

それぞれに政策課題としては重視され、広がった法の目的に照らすならば、これらの改革を等閑に付すわけにはいかない。改革の趨勢を捉え、それらに適応していける体制と力量を法人が整備できるよう、官民が協働して（1）を検討することを期待したい。その際、（1-1）の運用改善の道もあり得るが、むしろ（1-2）のように必要に応じて根拠法の目的の拡充や新たな時代の要請に応える業務の刷新強化の道について積極的に検討する必要がある。それにより、上記の改革の趨勢—①分野を限定・特定しない法人根拠法による法人数が急増し、個別分野の選択は法人格選択とは切り離して考える方向、また、②分野と法人格を固定的に関連づける考え方から、ある分野を担うのに最も適切な法人格はどれかという組織選択（それらが複数あるとすれば、組織併用）の発想へ意識の変化—にも対応するものとなり、これらの法人が「自由な競争と利用者の選択」に支えられた健全な官民関係に基づく公共サービスの担い手として発展しうるのではないかと考える。

第4回調査結果に基づく分析では、わが国のサードセクター組織の「三重構造」化を挙げた上で、長期的には「脱主務官庁制下の非営利法人」と「主務官庁制下の非営利法人」の間の差異が徐々に解消されていく可能性を指摘し、「主務官庁制下の非営利法人」の制度が将来的に解体され、主務官庁制から脱却した社団法人と財団法人を共通の土台にした共通の公益認定制度が構築されることが展望されている¹³⁶。

本論で検討してきたところからは、職業訓練法人制度については、もはや存在意義もなく、直ちに解体されなければならないといった状況にあるとは考え難い。ただ、この20年間の非営利法人法制・税制の充実や、公共サービスをめぐる官民関係の自由主義的改革の進展といった外部環境の著しい変化の中であって、現状のまま存続させて「分断による多様性」の一翼を担い続けることは必ずしも得策とは考えにくい。業務独占がなく既に職業能力開発政策、職業訓練政策の担い手として、他の非営利法人（営利法人も）と並び「横断的多様性」¹³⁷を構成し、体現している存在と考えられることから、主務官庁制下にある

¹³⁶ 後、坂本[2017]、66-68頁。

¹³⁷ 後[2013]参照。後[2009]にいう「NPO-行政関係の戦略論的考察」が求められている。

非営利法人の一つの改革の方向性を示すモデルとして、建設的な発展方向を考えていく必要がある。

以上

【参考文献】

- 磯崎育男[1997]『政策過程の理論と実際』芦書房。
- 後房雄[2009]『NPOは公共サービスを担えるか—次の10年への課題と戦略』法律文化社。
- 後房雄[2013]「サードセクター組織の経営実態とセクター構築への課題—分断による多様性から横断的多様性へ—」(RIETI ディスカッション・ペーパー、2013年6月、13-J-047)、独立行政法人経済産業研究所。
- 後房雄、坂本治也[2017]「日本におけるサードセクター組織の現状と課題—平成29年度第4回サードセクター調査による検討—」(RIETI Discussion Paper Series 17-J-063)、独立行政法人経済産業研究所。
- 鎌田耕一[2017]『概説 労働市場法』三省堂。
- 川崎政司[2005a]「基本法再考(一)」『自治研究』第81巻第8号、48-71頁。
- [2005b]「基本法再考(二)」『自治研究』第81巻第10号、47-71頁。
- [2006a]「基本法再考(三)」『自治研究』第82巻第1号、65-91頁。
- [2006b]「基本法再考(四)」『自治研究』第82巻第5号、97-119頁。
- [2006c]「基本法再考(五)」『自治研究』第82巻第9号、44-62頁。
- [2007]「基本法再考(六・完)」『自治研究』第83巻第1号、67-96頁。
- 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。
- 後藤元伸[2008]「取引法研究会レポート 一般社団・財団法人法および会社法の成立と団体法体系の変容」『法律時報』第80巻第4号、130-134頁。
- 斎藤将[1993]『職業能力開発法体系』酒井書店。
- 佐久間毅[2012]『民法の基礎1 総則[第3版]』[補訂2版]、有斐閣。
- 佐久間毅ほか[2017]「[日本私法学会シンポジウム資料] 非営利法人に関する法の現状と課題」『NBL』No. 1104 (2017. 8. 15.)、4-68頁。
- 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。
- 諏訪康雄[2003]「能力開発法政策の課題—なぜ職業訓練・能力開発への関心が薄かったのか?」『日本労働研究雑誌』No. 514、27-37頁。
- 諏訪康雄[2017]『雇用政策とキャリア権—キャリア法学への模索』弘文堂。
- 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 — 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—』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。
- 西巻茂[2017]『寄附金課税のポイントと重要事例』税務研究会出版局。
- 初谷勇[2001]『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- 初谷勇[2005a]「NPO政策各論 —組織併用による民間公益活動—」『大阪大学経済学』第54巻第4号。
- 初谷勇[2005b]「第11章 戦後社会福祉政策とNPO政策—鼎立するNPO政策と社会福祉の多元化—」佐口和郎、中川清編『講座・福祉社会 第2巻 福祉社会の歴史—伝統と変容』ミネルヴァ書房。
- 初谷勇[2012]『公共マネジメントとNPO政策』ぎょうせい。
- 初谷勇[2015a]「第7章 論点の再整理 よりよい非営利法人法体系に向けて」岡本仁宏編著『市民社会セクターの可能性:110年ぶりの大改革の成果と課題』関西学院大学出版会、185-210頁。
- 初谷勇[2015b]「非営利法人の公益性判断基準—一般社団・財団法人と特定非営利活動法人を事例として」『非営利法人研究会誌』Vol.17、13-23頁。
- 初谷勇[2016]『「地域分権」講義—導入から展開へ—』大阪公立大学共同出版会。
- 藤波美帆、今野浩一郎[2008]「教育訓練プロバイダーの現状と個人の能力開発行動」『日本労働研究雑誌』No.577/August 2008、29-39頁。
- 山本敬三[2011]『民法講義I 総則[第3版]』有斐閣。
- 労働政策研究・研修機構[2005a]『教育訓練プロバイダーの組織と機能に関する調査—教育訓練サービス市場の第一次調査』労働政策研究報告書、No.24。
- 労働政策研究・研修機構[2005b]『教育訓練プロバイダーの組織と機能に関する調査—教育訓練サービス市場の第二次調査』労働政策研究報告書、No.43。
- 労働政策研究・研修機構編[2005c]『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[2006a]『我が国の職業能力開発の現状と今後の方向(プロジェクト研究「職業能力開発に関する労働市場の基盤整備の在り方に関する研究」—中間報告)』労働政策研究報告書、No.53。
- 労働政策研究・研修機構[2006b]『教育訓練サービス市場の需要構造に関する調査研究—個人の職業能力開発行動からみる』労働政策研究報告書、No.54。
- 労働政策研究・研修機構[2007a]『教育訓練サービス市場の現状と課題』労働政策研究報告書、No.80。
- 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—バブル崩壊以降の労働政策の変遷—』(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—労働法コンメンタール 8—』
労務行政。

Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph and Salamon, Lester. [1992] “Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?,” in Gidron, Kramer, and Salamon eds., *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco: Jossey-Bass.

Kooiman, J. [2003]. *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Kooiman, J. (Eds.) [1993]. *Modern Governance: New government-society interactions*. London: Sage.

- ・その他、厚生労働省人材開発統括官資料「認定職業訓練の概要」など情報提供を受けた行政資料を参照。

[ウェブサイト] (いずれも 2019 年 1 月 10 日閲覧) :

- ・厚生労働省「特別の法律により設立される民間法人」
<https://www.mhlw.go.jp/link/minkan/index2.html>
- ・厚生労働省「人材開発」
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/index.html
- ・厚生労働省「社会福祉法人制度改革概要」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000142657.html>
- ・厚生労働省「医療法人制度改革」
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshou/iryouseido01/pdf/ryouyou01f.pdf>
- ・国税庁法人番号公表サイト(社会保障・税番号制度) :
<http://www.houjin-bangou.nta.go.jp/kensaku-kekka.html>
- ・国税庁法人番号公表サイト、よくある質問(FAQ) :
<http://www.houjin-bangou.nta.go.jp/shitsumon/>
- ・中央職業能力開発協会「中央職業能力開発の理念」:
<http://www.javada.or.jp/kyoukai/gaiyo.html>
- ・内閣の政策/公益法人と特定非営利活動法人(NPO法人) :
http://www.cao.go.jp/others/koeki_npo/koeki_npo_seido.html
- ・内閣府「「特定非営利活動法人の活動分野について(平成30年9月30日現在)」
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>
- ・内閣府「NPO法人ポータルサイト」
[https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/list?acc\[\]=17](https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/list?acc[]=17)
- ・公益社団法人全国調理職業訓練協会
<http://www.kaigogyokushi.jp/gaiyou/gaiyou.html>

• 一般社団法人山梨鉄構溶接協会

<http://www.yousetu.or.jp/contents/pg302.html>