

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目

職業能力評価システムの日英米比較研究  
—職業教育訓練との関連で—

氏 名

谷口 雄治

## 論 文 内 容 の 要 旨

本論文の全体構成の順に沿って要旨を述べる。

序章 本研究の課題と方法

第1章 職業教育訓練及び職業能力評価の国際的動向 —国際機関にみる共通認識の変化—

第1部 アメリカにおける職業教育訓練政策の転換と職業能力評価制度

第2章 労働市場の変化と職業教育政策—'80年代の「教育改革」論以降の動向を視点として—

第3章 WIA（労働力投資法）による職業教育訓練の展開

第4章 職業教育訓練の基盤としての職業能力評価制度の試み

第2部 イギリスにおける職業教育訓練政策と職業能力評価制度

第5章 労働市場政策と職業教育訓練

第6章 職業能力評価枠組みによる職業教育訓練政策

第3部 日本における職業訓練政策と能力評価制度

第7章 「職業能力開発促進法」施行以降の職業訓練政策の展開

第8章 職業能力開発の基盤整備の展開

終章 職業教育訓練政策における近年の職業能力評価システムの特徴と課題

「序章 本研究の課題と方法・先行研究のレビュー」では、本研究の課題の設定を行い、関連する先行研究のレビューを通して課題の研究動向のコンテキストを明確にしている。各国の職業能力評価制度は、個々の社会的経済的諸条件を整備しつつ制度設計がなされてきたと考えられる。とりわけ職業教育訓練制度は、職業能力評価制度とより密接な関係が求められるために、社会的経済的諸条件として大きな位置付けとなる。しかしながら、これまでの研究では、職業教育訓練および職業能力評価がそれぞれ個別のテーマとして議論され、職業教育訓練との関係による職業能力評価システムに関する研究はあまりなかった。また、労働市場のグローバル化の進展にもかかわらず、他国との比較を踏まえたわが国の職業能力評価システムに関する研究も少ない。そこで、本研究は職業教育訓練との

関係における公的な職業能力評価システムの展開と特徴を明らかにし、職業能力評価システムの社会的経済的諸条件とわが国における課題について考察することとした。

本研究は、イギリス、アメリカにおける職業教育訓練及び職業能力評価システムの展開との比較により行った。比較対象国選定の第一の理由は、日・英・米の職業教育訓練の共通性にある。グライネルト (W.D.Greinert: *Das »deutsche System« der Berufsausbildung*, 1995; 寺田盛紀監訳『ドイツ職業社会の伝統と変容』,1998) は、3カ国の職業教育訓練を「市場モデル」として同じ類型に位置づけた。そこで、グライネルトによる同一モデルに属する典型的事例で比較検討を集中することとした。比較対象国選定の第二の理由は、政治・経済システムの基盤の共通性である。この四半世紀の日・英・米は、ともに市場主義により福祉政策縮小の一方国民の自助努力を喚起し、行政の規制緩和により公共的領域を民間の市場に譲渡し、自由な競争で統制するという政策を展開してきた。こうした共通の文脈における比較こそが、より深い分析を可能にすると考える。寺田(「職業教育の比較とその方法」『職業と技術の教育学 13』 pp.45-59, 2000) は、国際比較研究の方法として3次元分析モデルを提案している。しかし、日本、ドイツ以外の具体的制度に即した検証が残されている。そこで、本研究では寺田が提案する3次元分析のうち、第1次元である行財政的側面および第2次元である労働市場的側面に注目しつつ、とくに各国政府の政策に焦点化し、主に1980年代以降の3カ国の歴史的推移に即して職業教育訓練及び職業能力評価に関する制度・政策の展開について分析を行った。なお、職業資格と職業能力検定に関する定義上の区別について議論があるが、本研究では、職業教育訓練を視点とするために職業能力検定も検討の対象とする必要から、職業資格と職業能力検定を区別したうえで、その両者を包括する用語として「職業能力評価」を用いることにした。

「第1章 職業教育訓練及び職業能力評価の国際的動向」では、本研究課題に関係する国際機関であるILOおよびUNESCOによる勧告を対象として、主に1970年代中期以降の変化について分析している。ILOのHRDに関する1975年と2004年の両勧告にみられる大きな変化は、政府と企業の役割・責任を重視した1975年勧告に対して、2004年勧告では政府・企業のほか労働者個人も応分の役割・責任を求めたことがあげられる。それは、教育訓練提供側でなく学習者側に主体を置く「生涯学習」をキー戦略としたことと不可分の関係にある。このような政府が担う役割の相対的な縮小化は、UNESCOの技術・職業教育に関する新・旧勧告の変化においても同様のことが指摘できる。「生涯学習」は、UNESCOの2001年勧告においてもILOの2004年勧告と同様、説明キーワードになっている。また、ILO2004年勧告およびUNESCO2001年勧告は、資格制度に関して資格の枠組みという共通の戦略・考え方をもっているといえる。

第1部(第2章、第3章、第4章)におけるアメリカに関する検討の「第2章 労働市場の変化と職業教育政策 -1980年代の「教育改革」論以降の動向を視点として-」では、1980年代の『危機に立つ国家』以後の学校段階の若年者を対象とする教育省による職業教育政策に関する検討をまとめている。1980年代のアメリカ労働市場の変化は、高い教育レベルをもった労働力の需要が伸びるという傾向があり、このために教育レベルによる収入格差の拡大が懸念された。また、労働者のもつ技能の低下、熟練労働者の不足、労働力の質の低下が、将来のアメリカ経済の脅威となっていた。需要側はテクニシャンのスキルに対して高度化と幅広い能力を求めていた。こうした背景で、職業教育強化の改革を盛り込み1990年9月に成立した改正カール・パーキンス法(職業教育法)、なかでもタイト

ルⅢによる「テック・プレップ (Tech-prep) 」は、ハイスクールとコミュニティ・カレッジとの接続を緊密にすることによって技術教育の充実を図ることを目的の一つとした。

「第3章 WIA (労働力投資法) による職業訓練政策の展開」では、失業者を含む労働者を主な対象とする労働省による職業訓練政策、具体的には2000年のJTPA(Job Training Partnership Act)からWIA(Workforce Investment Act)への移行における職業教育訓練政策の転換の背景と施策の展開について現地調査で得た知見を主とした整理・検討をまとめている。WIA下における職業教育訓練市場については、「バウチャー」のために市場主義的な印象を持ちがちになるが、職業訓練市場は公的な「調整者」と「仲介者」によって一定の抑制された市場となっている。訓練プログラムは認定されたもののみWIA助成の訓練市場への参加が許され、需要者に訓練プログラムの選択権を委ねているものの、ワンストップ・センターの専門スタッフによるガイダンスやカウンセリングの役割は大きい。また、WIA認定プログラムには結果の評価が義務づけられ、好ましい結果が得られない場合、WIA助成の訓練市場から退出させられる。評価の方法は、WIAによる助成を受けた受講者に対して、個別に就職および結果としての賃金上昇や定着について修了後1年間定期的(毎月あるいは2~3ヶ月毎)に追跡調査によって行う。つまり、訓練市場の形成・維持のための評価に多大なコストを負担している。

「第4章 職業教育訓練の基盤としての職業能力評価制度の試み」では、第2章および第3章での整理・検討を踏まえ、同時期に展開されたNSS(National Skill Standards)を主とする職業能力評価システムの施策について別途行った現地調査で得た知見を整理し、職業教育訓練との関係における職業能力評価の諸施策と展開の特徴について検討している。NSSシステムへの取り組みの目的は、第一に基礎能力に関する教育機会の改善、第二に労働力のスキル向上である。NSSBは、実践的な職務遂行能力に注目したスキルスタンダードの構築のために、産業界が中心的役割を担う自主的パートナーシップの自立(資金的自立を含む)を期待したが、そうした自立が進まなかった。このため、自主的パートナーシップの並行措置として「州との取組戦略」といった地域指向や1998年に成立したWIAのプログラムとの一体化戦略を画策したが進展しなかった。類似・競合の諸機関によるNSSシステムの成否に関する見解は、競合関係にあるという立場を割り引いたとしても、達成すべき目標に照らした結果と一致した。スキルスタンダードづくりの難しさは、既存の企業内部のスタンダードや認証制度との調整、つまり技術的な問題以上に政治的な調整にある。

第2部(第5章、第6章)におけるイギリスに関する検討の「第5章 イギリス職業教育訓練政策の課題と特質」では、1964年の「産業訓練法」以降の職業教育訓練政策の展開と課題についての整理・検討をまとめている。産業訓練法は、職業教育訓練に関与しないという政府の伝統的な姿勢を変える転換点となった。以後、1973年の「雇用・訓練法」による政策は、職業教育訓練に対する政府の関与が産業訓練法よりも強化されたこと、福祉・教育指向であったことが特徴といえる。1973年の雇用・訓練法以降、労働力サービス委員会の廃止までの約25年間は、政府関与の拡大、中央集権化の強化のプロセスとして同一の区分とみなすことができ、職業教育訓練に関してはサッチャー政権を特徴付ける「規制緩和」あるいは「小さな政府」とはむしろ逆の方向性がみえる。その主眼は、長期的視野に立った熟練労働者の確保、つまり若年者を中心とした熟練技能養成にある。また、雇用・訓練法改正以降の職業教育訓練政策では、技術・職業教育戦略と『協働：教育と訓練』において教育と訓練の結合、そしてYTSと「新訓練計画」において訓練と企業の結合をみることができる。メジャー政

権下における職業教育訓練政策の特筆すべき点は、1973年の雇用・訓練法以来の労働力サービス委員会を中核とした中央集権型の政策から TEC (Training and Enterprise Councils) を地域の訓練の調整役とする地方分権型へと大きく転換したことである。また、1980年代末に発表した長期失業者のための「新訓練計画」においてみられた訓練の個別化の傾向が、若年者訓練における若年クレジットによってさらに拡大したといえる。訓練の個別化の傾向は、ブレア政権以降の 2000 年代にも引き継がれ、ニューディールにせよ、徒弟制度にせよ、「個別化」を基本として、対象者の細分化とそのセグメントに応じたプログラムの適用が特徴といえる。

「第 6 章 職業能力評価枠組みによる職業教育訓練政策」では、最も新しい包括的な資格枠組みである QCF (Qualifications and Credit Framework) を巡って、その過程で展開された NVQ(National Vocational Qualification)、NQF (National Qualifications Framework) 等の職業能力評価システムの施策について現地調査で得た知見を整理し、職業教育訓練との関係における職業能力評価の諸施策の特徴に関する検討をまとめている。1986 年 7 月に打ち出された政府の政策方針に基づき、職務の能力を評価判定する制度 NVQ がつくられた。これは、それまで民間レベルで行われてきた職業能力認証に政府が初めて関与することを意味した。NVQ の最大の特徴は、職業資格の基準が明瞭に示され、基準は資格取得のために必要な職業訓練のプロセスとしても設計されていることである。継続教育カレッジ等の教育訓練機関でフルタイムの課程で学習した者に対する評価制度として NVQ が必ずしも適さないために、教育資格と職業資格とを統合する GNVQ (General National Vocational Qualification) の展開もあったが、就職に向けての基礎資格と高等教育機関への入学資格を兼ねることを問題視する見方もあって廃止された。しかしながら、職業資格を教育資格と同価値とみなす考え方は、NQF へと発展した。「リーチ報告書」がイギリス労働力の低いスキルを問題視し、実践的職務能力の習得とその結果をできる限りの確に表現すること、多様な職業能力評価が整理されないままであることなどを課題として QCF へと改変した。こうした国内要因による改変には、EQF (European Qualifications Framework for Lifelong Learning) という国外要因の関与もあると考えられる。

第 3 部 (第 7 章、第 8 章) における日本に関する検討の「第 7 章 職業能力開発促進法下の能力開発政策」では、1985 年の職業訓練法から職業能力開発促進法への改正を職業訓練政策の理論枠組みの転換点ととらえ、これ以降の生涯職業能力開発にかかる政策の展開について検討をまとめている。1985 年の職業能力開発促進法改正は、雇用保険法制定以後形成された「生涯職業訓練」理念の一つの完成形といえる。それは、「企業主導」による職業能力開発を生涯職業能力開発体制の基本として、内部労働市場論を理論枠組みとする長期雇用・正規雇用労働者を労働者モデルとしていた。その後、1995 年の日経連報告書『新時代の「日本的経営」』を契機として、生涯職業能力開発体制に「個人主導」が加わるが、長期雇用・正規雇用労働者という労働者モデルに変更はない。2001 年の職業能力開発促進法改正において、「個人主体のキャリア形成支援」を制度化し、個人への支援の重要性がいっそう高まった。また、「生涯職業能力開発」から「職業生涯を通じたキャリア形成支援」への考え方の転換は、2000 年代以降の大きな特徴といえる。2006 年以降は、経済環境・雇用制度の変化を背景として「職業生涯を通じたキャリア形成支援」の対象を「働く者」という従来の労働者モデルすなわち長期雇用・正規雇用労働者よりはるかに幅広い概念で対象を設定した。以上をまとめると、1985 年の職業能力開発促進法改正以降、職業能力開発の理念という点においては変わることはないが、考え方においては

キャリア形成を軸とする方向に転じており、その政策対象も長期雇用・正規雇用労働者というモデルからより幅の広い対象へと拡大してきたと結論付けられる。

「第8章 職業能力評価システムの展開と課題 —1980年代以降の変化の意味—」では、わが国の職業能力評価制度・政策の展開過程を整理し、職業訓練政策の理論枠組みの転換点すなわち1980年代以降における職業能力評価システムの諸施策について検討をまとめている。職業訓練制度の確立期すなわち1950年代、1960年代においては、技能検定制度が技能の売り手としての機能よりも技能の買い手である産業界の方に比重を置くものであった。新職業訓練法によって「生涯訓練」を掲げた1970年代は、基本的には技能の買い手に利する構造に変わりはなかったといえる。1980年代中期の職業能力開発促進法への改正期に個人主体の職業能力評価という考え方の萌芽が見られた。また、同じ時期に臨教審が設置され、専門委員の高梨が「生涯学習」を理念とする職業能力評価制度の形成に大きな影響をもたらした。‘バブル’崩壊後の1990年代中期以降では、「個人主導の職業能力開発」を基本施策とする個人主体の職業能力評価が展開されてきた。2000年代以降では、個々人の実践的職業能力が評価対象の焦点になっているといえる。以上をまとめると、職業能力評価の利益主体に関する施策の考え方が“技能の買い手”から“技能の売り手”にシフトし、その転換点は1980年代といえる。ドーアらが指摘した、日本では認定主体が国家または雇用する側であること、職業能力評価制度が日本では技能の買い手を保護するという特徴は、もはや過去のものになり、イギリス型に変わりつつあると修正されなければならない。

最後に、「終章 職業能力評価システムの社会的経済的諸条件とわが国における課題」として結論をまとめている。イギリスおよびアメリカとの比較検討を通して、わが国の職業教育訓練との関係における公的な職業能力評価の展開と特徴に関する共通性・差異性を明らかにし、わが国における職業能力評価システムの社会的経済的諸条件と課題について考察している。その第一は、「個別化」あるいは「個人重視」の傾向である。「個人重視」の傾向は、需要者指向に起因するものであろう。かつてのような、政府が定めた訓練基準に基づく内容・方法・機会による供給主導型の職業教育訓練に対して、一律の評価基準による技能検定や技能照査も供給主導型の職業能力評価といえる。供給主導型は、公共政策として労働市場に対して中長期的な視野で職業教育訓練や職業能力評価を展開することに優位性をもった。この場合には、職業教育訓練と技能検定における相補関係は原理となりうる。しかしながら、「個別化」すなわち需要主導型においては、職業教育訓練と職業能力評価とは相互に関係をもつが、密接な関連が必要とは規定し難い。第二は、「多様化」あるいは「実践的能力重視」の傾向である。アメリカ、イギリスと同様に、わが国でも個人の事情・教育訓練ニーズに応じて職業教育訓練が多様な内容、多様な方法、多様な機会・提供者によって提供される方向に展開してきた。それは、職業教育訓練および職業能力評価が実践的な能力を重視する傾向に起因している。「多様化」は個人にとっても歓迎される傾向であろう。しかしながら、職業教育訓練および職業能力評価における内容・方法・機会の多様化は、公平性の確保など実施上の困難さを伴う。アメリカやイギリスでは、適正な職業教育訓練、職業能力評価を実施・維持するためにシステムの評価などに多大なコストをかけている。技能問題については国際競争力の低下という危機意識がコスト負担を不問にしてきたといえよう。翻って、わが国ではそうした技能問題の背景がなかったために、評価コストをあまり負担せずに来たが、今後多様化を健全に進めるにはそうしたコスト負担の同意も含めた基盤づくりが課題になると考えられる。