

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

目 次

| | |
|---|-----|
| 序章 本研究の課題と方法 | 1 |
| 1章 国際機関の勧告にみる職業教育訓練及び職業能力評価の動向 | 16 |
| 第1部 日本における職業訓練政策と能力評価制度 | |
| 2章 日本における職業訓練政策の展開と生涯訓練の概念・意義 | 29 |
| 3章 日本における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－ | 45 |
| 第2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 | |
| 4章 アメリカにおける若年者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－ | 59 |
| 5章 WIA（労働力投資法）による職業教育訓練の展開 | 78 |
| 6章 アメリカにおける職業教育訓練の基盤としての職業能力評価制度の試み | 93 |
| 第3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 | |
| 7章 イギリスにおける労働市場政策と職業教育訓練 | 114 |
| 8章 イギリスにおける職業能力評価枠組みによる職業教育訓練政策 | 132 |
| 終章 3カ国の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 | 152 |
| 参考文献一覧 | 163 |

序章 本研究の課題と方法

1. 職業能力開発政策との関係における職業能力評価制度と本研究の目的

本論文は、日・英・米の職業能力評価制度を比較職業教育学的に検討し、これら3カ国の範囲で各国における職業能力評価制度のシステム上および政策的特徴(共通性と独自性)、そしてそれらを成り立たせる社会・経済的諸条件を解明することである。

こんにち、多くの国々で職業能力評価制度の再編・構築が進みつつある。ETF(European Training Foundation)によれば、国レベルの職業能力評価枠組み(NQF: National Qualifications Framework)の導入に関して何らかの段階にある国は、2010年現在で126カ国にのぼるといふ(Keevy, J., et al., 2010, p.9)。この動向の特徴は、学校教育のほか多様な職業教育訓練機会を含むあらゆる職業能力獲得過程によって獲得された多様な職業能力を共通的・横断的基準で評価する仕組みにある。したがって、職業能力獲得過程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。この意味で、職業能力評価は、職業教育訓練と「表裏一体」の関係にあるといえる。このために、職業教育訓練制度が職業能力評価の様態を規定する場合もあれば、逆に職業能力評価制度が職業教育訓練の様態を規定する場合もある。そもそも、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・経済的諸条件として大きな位置付けとなる。

上記の職業能力評価枠組み(NQF)に関する動向には、少なくとも二つの背景があると考えられる。第一は、EU(欧州連合)が取り組んでいる資格枠組みEQF(European Qualifications Framework)にみられる、多国間の経済連携協定の増加・進展による労働市場のグローバル化の加速である。第二は、経済協力開発機構(OECD)が生涯学習とqualificationシステムとのリンクについて言及する¹⁾ように、「生涯学習」理念の国際的な浸透・普及である。こうした背景の文脈においては、わが国でも職業能力評価制度は重要な今日的課題であるといえる。

しかしながら、わが国の場合、職業教育訓練制度を巻き込むような職業能力評価システム・枠組みに関する全国的な議論への発展がなかった。その原因はどこにあるのだろうか。そこで、本研究は、職業教育訓練との関係における職業能力評価制度のシステム上および政策の特徴を明らかにすることを通して、職業能力評価制度を成立させる社会・経済的諸条件とわが国の課題について検討する。

本研究における「職業能力評価」の定義について確認しておく。「職業能力評価」に関連する用語として「職業資格」がある。従来の研究では両者の区別を曖昧にしたものが多い。

また、「職業資格」そのものの定義も必ずしも明確ではない。佐々木享は、「職業資格」という用語が公的なものと私的なものとの区別なく、あるいは職業能力検定（技能検定）との区別なく使われる曖昧さを指摘している（佐々木享 1993a）。このため、わが国の職業資格に関する先行研究には、「職業資格」の範囲を異にするものが共存する。佐々木享や辻功らは、「職業資格」に職業能力検定を含めていない。つまり、職業能力検定を含める場合には広義の「職業資格」、含めない場合には狭義の「職業資格」となる。さらに、広義・狭義を問わず、公的・私的による区分もできる。では、諸外国の場合、どのように定義しているのだろうか。本研究における「職業能力評価」の概念に最も近いと考えられる英語“qualification”は、たとえば国際労働機関（ILO）による 2004 年に改正された第 195 号勧告（Recommendation concerning Human Resources Development: Education, Training and Lifelong Learning）では、「労働者の、国際、国内、あるいは分野のレベルで認められた職業能力の正式表現を意味する」（195 号勧告、条項 2）と定義している。また、OECD では“qualification”を次のように定義する。

「個々人の学習成果が所定の基準に到達していること、および（または）特定の業務分野で働くために必要な能力を保有していることを権限ある機関が決定することによって得られる評価や認定プロセスの公式な結果（修了証、学位、称号）である。労働市場や教育訓練における学習成果の価値の公式な承認を与えるものである。業務を執行するための法的な権利を与えることができるものである」²⁾

上記定義は、次の要件で構成されている。

- (1) 学習成果の到達を測るための「所定の基準」がある。
- (2) 学習成果の到達および（または）特定の仕事をするために必要な能力の保有の有無を評価する。
- (3) その決定は「権限ある機関」が行う。
- (4) 「学習成果」は、獲得方法、手段、場所を問わない。
- (5) 学習成果の対象となる教育訓練は、職業教育、一般教育を問わない。
- (6) 「学習成果の価値の公式な承認を与える」または「業務を執行するための法的な権利を与える」。

このような要件で定義される“qualification”は、たとえば、EU が進めている EQF に適合すると考えられる。

本研究においては、職業教育訓練の側面から職業能力検定も検討の対象とする必要があるため、「職業資格」を狭義の意味で用い、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、広義の職業資格として「職業能力評価」を用いることとする。つまり、「職業能力評価」は、OECD の“qualification”の定義に相当するものとする。

ただし、EQFのような高等教育を含む教育訓練全体を枠組みとするものではなく、上記の要件(5)中の「一般教育」を対象外として、中等教育レベルあるいは労働行政レベルの「職業教育訓練」および労働の過程を範囲とする。つまり、「職業教育訓練」は、基本的には、労働行政・文部行政ならびに企業によることを問わないが、わが国についてはこれまで学校教育が職業能力評価にあまり関係しなかったため、主として労働行政によるもの、すなわち「職業能力開発」としてやや狭く設定するものとする。

2. 先行研究のレビューと本研究の課題

(1) 社会的意義からの職業資格の定義

コリンズ (Collins, R., 1984)は、アメリカ社会を背景とした資格制度の社会的意義について、下記のように、特定の社会階層を維持するため、あるいは階層間の競争ための基盤であるとしている。特定の社会階層間の競争には、多民族国家のアメリカでは、民族間でのそれを特徴として指摘している。なお、コリンズ(1984)では、「資格」に関する用語として、資格制度の私的・公的を問わない“credential”を用いている³⁾。

「資格制度は、専門職化による職業統制をめぐる闘争の基盤となり、他の免許制度や地位独占のモデル」(ibid., p.105)

「労働者階級上層は、その地位への加入を統制するのに、とくに学校教育の資格証明に依存しない代わりに、彼らは、長期的な徒弟訓練の実施計画、州の免許交付手続き、そして多くの組合では明確な縁故採用のメカニズムを用いる。しかしそのいずれも(最後の例を除いて)形式的に資格制度化された各専門職によって開拓された職業の独占形態である。」(ibid., p.247)

「資格に基づく階層の問題は、今日の職業階層の中心的な様相、つまり、地位資産をわれわれに指し示す」(ibid., p.263)

グライネルト (Greinert, W.D.; 寺田盛紀監訳, 1998, p.78) は、職業資格の社会的意義に関して、経済政策の面から、「現代の国民経済の機能には、職業資格を持つ雇用システムへの配慮が中心的な役割を果たす」としている。これは、雇用システムにおける自己規制を職業資格の意義とする自己規制のメカニズムが、もはや機能しなくなったとの理解である。このため、「多くの現代国家は、資格の利用のみならず、資格の習得をも一般に規制しようとしている」と指摘する (ibid.)。なお、グライネルトは、職業教育訓練に関する国家の関与・統制の程度により各国の職業教育訓練を3つのモデルに類型し、日・英・米の3カ国の職業教育訓練を「市場モデル」とした。この3カ国における職業資格の性質(質的側面)は、「取得した資格の企業間転移性は、可変的であるにせよ、たいいてい低いものである」としている (ibid., p.6)。日・英・米の3カ国においては、職業資格がそうした程

度の社会的意義との理解でもあろう。

しかしながら、上記のコリンズやグライネルトは、最近の動向として注目される qualification の枠組みを前提としたものではない。そこで、qualification の枠組み、とくに多国間でのそれを前提として、Keevy, J. Chakroun, B. & Deij, A. (2010, p.3)は、グローバル化した労働市場においては人々と仕事の流動性が最も重要であるとする立場から、「qualification の認証は、移動性、社会的包摂、生涯学習を促進することに決定的な役割を演ずる。また、国内・外の労働市場で上手に融合するように人々の向上心をもたらす」との意義を述べている。

経済先進国各国における経済政策の観点で OECD (2007, p.10)では、qualification 制度の社会的意義を生涯学習促進との関係から「qualification 制度の一部をなす学習形態と個人・経済・社会による基準化、認証、価値づけの方法とをつなぐ。個人は学習活動を決めるために職業能力評価制度を使う。qualification 制度は、生涯学習の経路に沿ったナビゲートで個人を手助けできるかあるいは生涯学習が提供するインセンティブまたは阻害要因に応じて抑止することができる」ことをあげている。この意義の背景には、生涯学習が経済・社会の進展とりわけ情報技術の出現によって教育訓練政策の主要な目標になったことがある。OECD は、生産性を改善・革新するため、構造的変革を痛みなしに調整するために必要なものとして生涯学習を位置づけているからである。

(2) 先行研究の検討

職業能力評価または職業資格に関する先行研究の展開の整理を通して本研究の課題・位置づけを明らかにする。

辻功 (2000) は、職業資格や「職業資格と教育」に関する先行研究が少ないことを指摘したうえで、数少ない先行研究を次の 6 分類にタイプ分けしている。

- a. 単一の職業資格をとりあげて制度の発達、制度の特色、問題点等を、他資格との比較などを行わず専らその資格のみに限定して考察するもの
- b. 同一の領域内に存在する複数の職業資格を対象とし、資格間の比較考察や相互関連を考察するもの
- c. 技術教育、職業教育、さらに職業訓練との関連で職業資格制度を考察しているもの
- d. 高等教育機関と職業資格制度との関係を歴史的に追求したもの
- e. 職業資格制度そのものを対象とするもの
- f. いわゆる人々の資格意識についての調査研究

本研究の立場は、職業能力開発の側面から公的な職業能力評価システムの展開と特徴について解明することを目的とするものであり、この意味では上記の 6 分類中の第 3 のタイプの範疇に入るといえる。なお、このタイプに属する先行研究の多くは、研究の焦点が技

術教育、職業教育、職業訓練にあるため、職業資格に関する考察は断片的であり、なおかつ職業資格の定義が曖昧で、職業能力検定と職業資格試験等が区別されていない（辻 2000、p.28）。

職業能力検定と職業資格との区別の是非は、先行研究においても別れるところである。佐々木享（2009）は「職業資格」という言葉の混乱の原因が、公的な職業資格と私的な職業資格との区別がないことのほかに、職業能力検定と職業資格との区別の曖昧さにあることを指摘している。また、辻（2000）は、「技能検定とは、本来、特定の技術に関してある一定以上の能力をもっていることを公証するだけのものであり、それ以上の特権、たとえば名称独占、業務独占等の権利を付与するものではない。これに反し、免許、資格という場合にはこれらに関して何等かの権利を原則として付与する」という論拠で、職業能力検定を職業資格に関する研究対象から除外している。したがって、先行研究における「職業資格」の定義には、職業能力検定を含めない狭義と職業能力検定を含む広義の二つがある。

本研究における「職業能力評価」に関する関心の背景が、冒頭で述べたとおり、労働市場のグローバル化や生涯学習の進展・普及といった近年の国際的な動向であるため、職業能力検定を含めない狭義の「職業資格」ではカバーできない。このため、本研究では、先にも（p.2）述べたとおり、狭義の「職業資格」と区別するため、広義の職業資格を「職業能力評価」とした。つまり、「職業能力評価」は、狭義の「職業資格」と狭義の「職業能力検定」を包括するものである。その定義は、OECDの“qualification”の定義を援用し、「学習の成果（獲得方法、手段、場所を問わない）の価値の公式な承認を与える、または業務を遂行するための法的な権利を与えるもの」とする。なお、「職業資格」の定義は、「業務を遂行するための法的な権利を与えるもの」とする。

そこで、これまでの先行研究を整理するために、研究対象としての「職業資格」の広義・狭義の区別、すなわち「職業資格」と「職業能力検定」の区別の程度に着目すると、明確に区別し両者を別個の研究対象とする場合と、両者を明確に区別せずに同一の研究対象とする場合がみられる。さらに、両者に区別がない場合には、問題の視点の違いによって両者には互いに一方が他方を包括する、言わば“ねじれ”がみられる。また、これまでの「職業能力評価」または狭義の「職業資格」に関する先行研究は、研究内容からみると、制度全体を内容とする制度的研究と個別事例等を内容とする実証的研究に分けることができる。このような概念設定と内容により、先行研究は表1のような分類に設定できる。

表 1 先行研究の分類

| 研究対象 | | 制度的研究 | 個別・実証的研究 |
|-----------|--|---|--|
| 区別 する | 狭義の「職業能力検 定」 | ①狭義「職業能力検 定」制 度研究 | ②狭義「職業能力検 定」 個別・実証研究 |
| | 狭義の「職業資格」 | ③狭義「職業資格」制度研 究 | ④狭義「職業資格」個別・ 実証研究 |
| 区別 しない | 「職業能力評価」 （「職業能力検 定」が 「職業資格」を包括） | ⑤「職業能力評価」（「職 業 能力検 定」が「職業資格」 を包括）制度研究 | ⑥「職業能力評価」（「職 業 能力検 定」が「職業資 格」を包括）個別・実証 研究 |
| | 「職業能力評価」 （「職業資格」が「職 業能力検 定」を包括） | ⑦「職業能力評価」（「職 業 資格」が「職業能力検 定」 を包括）制度研究 | ⑧「職業能力評価」（「職 業 資格」が「職業能力検 定」を包括）個別・実証 研究 |

① 狭義「職業能力検定」制度研究

「資格」概念の枠外で職業能力検定を考察する研究は、教育訓練からの視点によるものと経営・労務からの視点によるものに大別することができる。経営・労務の分野では、職業能力検定は企業が従業員の採用と昇進にあたっての人材の資質の評価が関心の対象となる。とりわけ 1990 年代以降、成果主義的人事制度の導入の増加を背景として、公正で透明性の高い評価の仕組みへの関心が高まった。高橋（2008）は、そうした成果主義以降の人材の資質のとらえ方を課題として、「職業能力」あるいは「職務遂行能力」といった能力のとらえ方を整理し、心理学的アプローチによる能力の評価・測定のあり方について考察している。すなわち、わが国ではすべてが「能力」の傘のもとで語られる能力概念の過度の包括性ともいえる能力概念の混乱がみられるが、欧米諸国では知識とスキルと能力とその他の特性に分けて考えようとしている。また、心理学においては能力の知的な側面に焦点をあてて「能力」を「知的能力」として限定的にとらえてきたことによる評価・測定方法の種類のごく少数性が、能力概念の多様性に対して十分応えきれていないという問題点を指摘している。

職業能力検定制度を実効機能からとらえるならば、個別企業における能力評価と企業横断的な能力評価に分けることができる。「日本的雇用慣行」とされる長期雇用、内部労働市場を前提とした企業内教育訓練を主要な能力開発機会とする政策においては個別企業における能力評価が重要な位置づけを得るが、2001 年の職業能力開発促進法の改正による労働

者個人の職業能力開発に着目した政策は、個々の企業を超えた企業横断的な能力評価が重要な位置づけを得るとする考え方に基づいている。こうした二元的な見方に対して、住田（2004）は、組織は需要側の立場で選別・雇用することを通して好ましい人物像を提示し、教育システムの輩出する人材が活躍することによって組織的競争力を得ると同時に、社会システムそのものも好ましいと思われる人材が活躍しやすいような形へと変容し進化するという相互作用によって、組織内部の評価制度は社会システムの本質と完全に独立ではありえないとする考え方で、実績・能力評価主義の盲目的な導入の危険性について構造的に明らかにしている。

外国の職業能力検定制度に関する先行研究では、アメリカについては谷口・平山（2003）による「全国スキルスタンダード」制度をめぐる調査研究報告がある。なお、イギリスについては郡山ら（2002）の調査研究報告があるが、職業能力検定制度を職業資格制度との関係で考察しているため、後述の(5)広義「職業能力評価」（「職業資格」を包括）制度研究の枠内で扱う。

② 狭義「職業能力検定」個別・実証研究

「資格」概念の枠外で職業能力検定に関する個別事例を内容とする実証的研究は数少ない。鎌田（2002）は、依田（1976）の整理による公的職業能力検定の範疇といえる秘書技能検定試験の果たす役割と問題について考察している。すなわち、日本の企業組織における秘書職のニーズは極めて限られているにもかかわらず秘書教育の方だけが先行し、結局教育目標をアメリカの実務教育のような専門職ではなく一般事務職とすることに落ち着き、秘書技能検定試験は女子一般事務職の職務に必要な実務知識を評価するものとなっていること、ヒューマンスキルに該当する内容が未整理であり理論的背景も乏しいために正解の根拠が曖昧な試験問題となっていることを指摘している。

職業能力検定に関する個別・実証的研究では、評価の方法が主要な研究ジャンルとなる。離職者の職業訓練は、訓練生が求職に際して習得した職業能力を的確かつ客観的に表現できる評価方法がより強く求められる分野であるといえる。一般に、離職者が再就職で採用される場合、新規学卒者と異なり、ポテンシャルよりも採用時点での職務遂行能力の方が決定要因として大きいといわれる。しかしながら、離職者のための訓練課程の基準は技能照査等試験に関する規定がないこともあって、能力評価のための活動は往々にして低調である。職業能力開発総合大学校能力開発研究センター（2010）は、離職者の再就職を促進することを目的として、職業訓練によって習得した職業能力を客観的かつ公正に評価するための訓練課題による評価ツールを9つの訓練職種において開発している。この能力評価システムは、従来の実習作品の結果によって技能面を評価する方法では測定できない訓練生の計画性、作業手順、作業中の状況把握判断や安全衛生への対処等をも評価の対象とし

ている。また、開発した評価ツールを電気設備分野の離職者職業訓練で実践した結果の報告もある(清水 2008)。同様に室山(1999)も、ホワイトカラー化の進展、コンピュータ化による職務遂行のための技能の変化、高等教育への進学率上昇による学生の職業選択条件の変化といった若年者の職業選択をめぐる環境の変化を背景として、若年者の職業能力を測定するための評価ツールの開発を目的として新しい尺度の作成を試みている。

③ 狭義「職業資格」制度研究

職業能力検定を職業資格の概念に含めないとする立場の制度研究では、辻(2000)、佐々木(1993a、1993b、2009)、依田(1976、1988)が代表的である。辻は、わが国の公的職業資格制度について明治初期からの歴史的発展過程を法制史に沿って取り上げ分析している。分析では、公的職業資格と学歴あるいは学歴外の諸要件等との関係をも追求している。また、現行の職業資格制度についても、職業資格が増大しその法規が複雑化したことによる制度内部構造の不透明さや不整合を指摘している。佐々木(1993a、1993b)は、1985年の理科教育及び産業教育審議会答申等における「資格取得等についての配慮」(傍点筆者)の「等」が職業能力検定の意味であることを指摘し、職業資格と職業能力検定を明確に分けてさらに両者それぞれに公的・私的な範疇の区分を設定したうえで、職業資格・職業能力検定それぞれの社会的性格を整理し、高校職業教育における公的職業資格と公的職業能力検定の意義について考察している。依田(1976)は、公的職業資格と職業能力検定を異なる概念として区別している点では、辻や佐々木と同様の職業資格概念をもつといえるが、資格制度と同等に検定制度についても検討を行うとともに、公的資格制度なかでも国家資格制度について整理し、その制度上の問題点にも言及している。また、依田(1988)は、臨時教育審議会答申において示された「資格」の改革、「生涯学習体系への移行」さらには労働政策における「個人主導型職業能力開発」の意味について批判的な検討を行っている。この検討では、慣用的で曖昧な総称としての「資格」をカギカッコ付きの用語として設定することにより、公的職業資格にとどまらず職業能力検定にも及んで展開している。

職業資格制度と教育との関係性を課題とする数少ない研究に青島(1997)および植上(2003、2005)の考察がある。青島(1997)は、女性のための教養教育を目的として発展してきたとみられがちである短大教育について資格教育から歴史的に素描し、職業資格教育が戦後の短大制度の初期段階から教育課程の中に組み込まれてきたことを明らかにしたうえで、短大における職業資格教育の抱える問題点すなわち資格と就職の乖離、職業キャリアの限界、女性職とみられる職域への偏重、教育ニーズの多様化について考察している。植上(2003)は、公的職業資格制度と専門学校・各種学校との関係を歴史的に検討し、資格教育分野が専修学校における非資格教育分野と異なる発展を遂げ、こんにち量的規模においても主要な位置づけを獲得していることを踏まえ、専修学校研究における資格教育

の視点の必要性を訴えている。専修学校教育の量的拡大、なかでも資格教育の拡大という現状に対して、わが国教育制度における資格教育の縁辺的位置づけの歴史のために、資格教育の制度理念が欠如したままであるという問題点を指摘している。また、植上（2005）は、専門学校の内容についても資格教育の視点から検討を行い、資格教育とそれ以外では養成施設指定制度による教育内容規定の有無によって教育内容設定過程が異なること、労働市場や進学者層からの社会的評価が異なること等を明らかにしている。

外国の職業資格制度に関する考察も先行研究の主要な領域である。特定の国を対象とする先行研究では、対象国として最も多いのはイギリスである。柳田（2004）は、「評価」を視角として NVQ（全国職業資格）の導入過程を通して資格制度の標準化についての論考をまとめている。上林（1989、1991、1993、1995）は、職業教育訓練を視角として1980年代、1990年代の職業資格制度の改革の動向について考察し、一連の考察は NVQ の導入・形成までの過程を時系列的に描くものとなった。NVQ 導入以後のイギリスの欧州共同体との職業資格の共通化や相互承認について、小澤（1995）や上林（1998）が考察している。その後の QCF（資格・履修枠組み）への改変について小山（2009）が論考し、谷口（2010）は QCF への改変と EQF との関係について考察している。アメリカにおける職業資格制度については、上林（1992）が医療分野の資格を例にして制度の特徴を日本との比較により指摘するとともに日本における資格制度と学校教育との関係のあり方にも言及している。このほかの国の職業資格制度に関する先行研究では、フランスについては夏目（2003）や中上（2007）の論考があり、ドイツについては寺田（1997、1998）、吉川（1999）、望田ら（2003）の論考がある。Roodhouse, S.(1999)は、大学・カレッジにおける教育訓練提供のための高等レベル NVQ について検討し、学位授与権をもつ大学・カレッジの独立性と NVQ とを考察するとき高等教育における授与調整を取り巻く問題は避けられないことを指摘している。

④ 狭義「職業資格」個別・実証研究

各種の職業資格について単独もしくは複数で取り上げ、教育との関係でその発達、特色、問題点等について考察する先行研究は、職種あるいは職業分野ごとに数多く見られる。とくに、公的職業資格制度の確立が早い医療、教育、法曹等の分野における研究は比較的早い時期に取り組みされている。比較的最近では、たとえば、医師資格と教育については坂井ら（2010）、教師および法曹資格と教育については福田ら（2009）による研究がある。また、それぞれの職業資格とその教育に関する国際比較研究も数多く見られる。比較的最近の研究事例として、医師では藤野ら（1998）、教師では『週刊教育資料』による各国の教員養成と教員資格制度、弁護士では片岡（1991）がある。Lester, Stan (2011)は、NVQ があまり理解されない領域のひとつである保守修復者の専門職認証と NVQ との原理につ

いて比較検討し、高いレベルのコンピテンスベースの資格を NVQ にひとまとめにするこの疑問を提起している。

⑤「職業能力評価」（「職業能力検定」が「職業資格」を包括）制度研究

本研究は、狭義の「職業資格」を広義の「職業能力検定」すなわち「職業能力評価」の特殊な場合として「職業能力評価」に包括するこの分類に該当する。この分類の先行研究では、たとえば労働政策研究・研修機構の天瀬ら（2012）は、「能力評価は労働市場や教育・訓練における学習成果の価値について公式の承認を与えるものであり、ある業務を行う上での法的な資格となる場合もある」とし、狭義の職業資格を能力評価の特殊な場合として位置づける代表的な例である。天瀬らは、諸外国（イギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、中国、韓国、EU）の職業能力評価制度の現況を整理している。このような職業能力評価を前面に据える同機構の調査研究は、1990年代末に始まる。まず、八幡ら（次項(6)）によるわが国の実態調査の後に、先進主要国を対象として、郡山ら（2002）はイギリスについて職業能力評価制度を問題関心として NVQ を中心に調査研究報告を行っている。アメリカについての谷口・平山（2003）は前記の(1)「職業能力評価」制度研究の枠内で扱った。以上の先行研究は、「職業能力評価」制度に関するものであるが、職業教育訓練との関係での検討ではない。各国の個別の職業能力評価制度を職業教育訓練から検討した先行研究はあるが、断片的であり、国際比較による検討ではない。たとえば、イギリス NVQ の統括組織である NCVQ(National Council for Vocational Qualification)の研究開発ダイレクターの Jessup, G.(1991)は、NVQ の開発初期の約 5 年間における基本概念の形成過程についてまとめ、今後の問題について指摘している。また、Hyland, T.(1996)は、NVQ について技能訓練の観点から批判的検討を行い、訓練の提供では失敗と結論づけている。アメリカの Bunn, P. & Stewart, L.(1998)は、産業主体のスキルスタンダードについて、その開発技術委員会のメンバーに対して調査を行い、その結果、産業主体のスキルスタンダードは、エントリーレベルのワーカーたち（仕事の文脈においてさまざまな技能を提示されることが可能なワーカーたち、高いパフォーマンスの職場でよく訓練されたワーカーたちという条件付き）の訓練に貢献できることを示唆している。

⑥「職業能力評価」（「職業能力検定」が「職業資格」を包括）個別・実証研究

日本労働研究機構（当時）の八幡ら（1999）は、職業能力評価の実態を総合的に捉えた調査がこれまでなかったことを問題背景として、職業能力評価に関する企業側のニーズを探ることに課題を限定し、企業内の職業能力評価制度の実情を明らかにすることを目的として調査を行った。企業の人事・教育担当者に対して質問紙調査を行い、約 1200 社から回答を得て、企業による資格・検定の利用状況、企業による資格・検定に対する評価、企業から見た資格・検定の分類と役割、さらに社会的に横断的な職業能力評価制度の利用価値につ

いて分析している。Waymark, M. (1997)は、ビジネス管理（秘書訓練）の NVQ レベル 3 の実施についてインタビューやアンケート調査によりカリキュラムの妥当性を検証している。同じくビジネス分野で、Spielhofer, T.(2001)は、2つの商業銀行における NVQ の事務員の経験を検討する定性的研究を行い、仕事ベースの学習において NVQ の主張者によって予測された変化をもたらさなかったことを示唆している。

⑦ 「職業能力評価」（「職業資格」が「職業能力検定」を包括）制度研究

職業資格と職業能力評価を区別せず職業能力検定試験を日本的職業資格試験の典型的な方式とみるドーアラ（Door, R. & Sako, M., 1989）は、イギリスとの比較を通して日本の教育訓練との関係における職業資格の特色を整理している。まず、日本の職業訓練について、国が国民の職業能力水準の維持・向上に積極的・決定的役割を担っていることをあげ、このことは国家が職業訓練への介入は市場が失敗した時のみ正当化されるという自由民主主義における標準的な理論と異なることを指摘しているが、これは日本の職業訓練をイギリス、アメリカと同じモデルに位置づけるグライネルト（1998）とやや異なる見方である。職業資格の認定主体と機能は各国の歴史的状況に基づいて発展したとのドーアラの認識は、日本とイギリスの職業資格や職業能力検定の相違点について、職業資格の認定主体が日本では技能の買い手（雇用する側）もしくは買い手の代表者（雇用する側の協会・団体、多くの場合国家）が典型であるが、イギリスでは古くから発達してきた「仲間うちの承認（peer approval）」という形式つまり技能の売り手による職業・専門職団体が典型となっていることを指摘している。さらに、技能の買い手・売り手以外の第三の存在として教育訓練機関をあげ、職業団体や国家が教育訓練機関に職業資格に関する権限を委託する傾向が徐々に高まっていることにも言及している。

職業資格制度と教育との関係性に関する論考として、今野（1998）は、1990年代の労働市場の傾向から資格がもつ職業能力開発の支援機能が重要であることおよび企業内資格が社会的な流通性に欠けていることを指摘し、多種多様な資格を職業と能力レベルにそって整理する職業資格体系の構築を提案している。また、影山（1998）の論考は、水産教育における職業教育の意義とあり方を述べている。アメリカの Lankard, B.(1995)は、産業と職業教育とのスキルスタンダードのリンケージを関心として、スタンダード開発におけるコンピテンシーベースのアプローチについて検討している。同じくアメリカの David,F.& Sandra,P.(1994)は、コンピテンシーベースの教育の傾向における職業スタンダード（occupational standards）と修了証明書について政策的関心から多面的に検討している。

⑧ 「職業能力評価」（「職業資格」が「職業能力検定」を包括）個別・実証研究

森和夫（1997）は、保全技能者を対象として企業内キャリアおよび職業能力形成におけ

る職業資格の位置づけについて実証研究を行っている。特定の1社（機械製造）の中の工場・部門から1名ずつ18名に対して行った聞き取り調査の結果、職業資格（職業能力検定を含む）は個々の職業生涯における職業能力形成上十分な対応関係になく、適切に機能しているとは言い難い状況であることを指摘し、その職業資格の欠落部分を企業内教育・能力開発が補完しているとみている。さらに、森・砂田（1998）は、保全技能者のもつ職業能力と技能検定試験問題の対応関係から技能検定試験の職業能力公証機能について検討している。機械保全および電気保全における職務を構成する50項目の要素技能の重要度を評価するために保全技能者に対してアンケートを行い、この重要度評価の結果と技能検定試験の基準との対応関係を検討した結果、技能検定試験の公証機能には限界があること、それは求められる職業能力が広範にわたり評価がカバーできないことにあることを指摘し、技能検定が職業能力の公証機能を果たすためには公証範囲の明示が必要であることを提案している。新井（1998）は、技能検定制度を包括する職業資格制度の社会的機能を課題として、技能検定制度に関わる検定試験問題・課題作成者、検定試験実施者、利用者（企業人事担当者等）に対する聞き取り調査により検討を行っている。さらに、新井（2000）は、ビル設備管理業における従業員のキャリアと資格取得状況の特徴について質問紙調査と聞き取り調査により明らかにしている。

職業資格を実証的に考察する研究では、その主要なジャンルの一つに職業資格の効用がある。労働政策研究・研修機構の西村ら（2010）は、2回のWeb調査により現に職業に従事している者（2回合計約5万3千人）から、職業に関連した免許・検定・資格の状況、入職者の仕事遂行上の有効性等に関する情報を収集し、免許・検定・資格と職業との関連に関する体系的な整理を行うとともに免許・検定・資格の労働市場における有効性について費用対効果や収入等への影響度といった分析を行っている。また、阿形（1998a、1998b、2000）も、労働市場における資格の効用（受ける主体は個人）について、「社会階層と社会移動（SSM）日本調査」のデータの分析により、職業資格の現状把握および類型化を行ったうえで、収入に対する効果、雇用のタイプ・待遇に関する効果等について検討している。今野・下田（1995）は、職業能力検定を「能力認定型資格」として職業資格の概念で包括し、個人・組織双方における職業資格の効用について、検討の対象範囲をホワイトカラーに限定して考察している。新井（2002）は、職業資格に内在する社会的機能の要件を課題として、資格運営団体に対して質問紙調査と聞き取り調査を行い検討している。

資格についての意識調査に関する論考では、竹上（2001、1997）は学生を対象として資格取得について意識調査の結果をまとめている。ここでの資格の内容は、学校での履修と併行して受験できる情報処理、英語、ワープロ等の検定試験であり、佐々木（1993a、1993b）や依田（1976）が「職業資格」としない範疇である。

以上の先行研究の6分類では、本研究は、職業能力開発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について解明することを目的とするものであり、この意味で6分類中の第5のタイプの範疇に属するといえる。このタイプの先行研究の多くは、研究の焦点が技術教育、職業教育、職業訓練にあるため、職業資格に関する考察は断片的であり、なおかつ職業資格の定義が曖昧で、技能検定と職業資格試験等が区別されていない(辻2000、p.28)。また、職業教育訓練との関係における職業能力評価もしくは職業資格の発達、特色、問題点等について考察する先行研究は、個別の職種・職業分野に限定され、職種あるいは職業分野に特化しない場合、とくに制度的研究ではそれぞれの時点における現況の素描にとどまる。さらに、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。

3. 本研究の方法・内容

本章第1節の冒頭で述べた職業能力評価枠組み(NQF)の導入といった動向の起点とも考えられるエポックメイキングな施策が、1980年代後半以降のイギリス、1990年代以降のアメリカにみることができる。すなわち、イギリスではNVQ(National Vocational Qualification)、アメリカではNSS(National Skill Standards)の開発・導入である。

そこで、本研究の課題を解明するために、異なる歴史・社会・経済等の背景を前提とした外国の職業教育訓練及び職業能力評価システムの展開と比較する。比較の対象国は、イギリスおよびアメリカとする。比較対象国選定の第一の理由は、日・英・米3カ国の職業教育訓練が共通の原理をもちながら、大きく異なっている点にある。グライネルト(1998, p.5)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。このモデルでは、企業が訓練主体として重要な役割を果たす。また、程度はともかくとして「職業教育訓練は、公的影響力から全く自由である」(ibid.)とする。しかし、グライネルトは、日・英・米3カ国の職業教育訓練を市場モデルという同一類型に囲いながら、「これらの職業教育訓練システムは、なるほど大きく異なっている」(ibid., 傍点は筆者)とも述べる。3カ国の職業教育訓練システムが相当異なっているのは、「このモデルを自由主義的と呼ぶことができる」(ibid., p.4) 所以であり、矛盾はない。本研究は、職業能力評価制度を職業教育訓練との関係で国際比較分析を行うものであり、3カ国の職業教育訓練システムがもつ共通の原理を固定軸としつつ、異なるパターンの職業教育訓練との関係からの比較分析として扱うことができる。

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。この四半世紀を振り返ると、3カ国はともに新自由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、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。3カ国が共通する政治・経済システムの基盤の上で、個々の職業能力評価制度を成立させている社会・経済的条件の共通性・差異性の比較こそ、より深い分析を可能にすると考えられる。なお、寺田盛紀（2000）は、グライネルトのモデルによる比較分析枠組みでは「同じ類型に属する諸国間の区別が量的相違のみに解消される」と指摘し、一次元比較であるグライネルトの分析枠組みに質的・歴史解釈的比較を加える三次元比較を比較研究の方法として提案している。具体的には、①規制主体の側面（行財政的側面）、②制度構造・目的・目標の側面（労働市場的側面）、③教授学的構造（教育学的側面）の3つの次元である。グライネルト（*ibid.*, p.78）は、「個々の職業グループや経済分野による自己規制のメカニズムはもはや機能せず、多くの現代国家は資格の利用のみならず、資格の習得をも一般に規制しようとしている」と指摘する。したがって、寺田が提唱する三次元のうちの規制主体の側面について自由主義的と呼ばれる3カ国を対象として行う研究は最も今日的課題を含んでいると考えられる。

そこで、本研究では比較研究の方法として、1980年代以降の3カ国の歴史的推移に即して規制主体の側面すなわち職業教育訓練制度及び職業能力評価制度に関する政策の展開について分析を行う。その際に、「コインの裏表」といわれる各国の職業教育訓練制度と職業能力評価制度の関係をつなぐ原理なり基盤を分析軸として設定する。

研究の進め方は、最初に、国際機関による条約等を資料として職業教育訓練及び職業能力評価に関する国際的な大筋の動向について検討し、本研究の社会的コンテクストを明確にする。

第1部で、日本について主に1985年の職業能力開発促進法改正以降の職業訓練政策における課題と諸施策の展開を整理する。次に、職業能力評価システムの諸施策の展開について整理し、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ついて分析する。

第2部では、第一の比較対象国であるアメリカについて、まずは1980年代レーガノミックス以降、具体的には『危機に立つ国家』以後のセカンダリー、ポストセカンダリーの職業教育政策における課題と展開について、さらには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て整理する。次に、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分析する。

第3部では、第二の比較対象国であるイギリスについて、まずは主にサッチャー政権以降を中心として職業教育訓練政策の課題と展開について整理する。次に、同時期に展開さ

れた NVQ(National Vocational Qualification)、NQF 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ついて分析する。

最後に、アメリカ、イギリス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・差異性を分析しその理由・背景を考察し、結論として職業能力評価システムに関する社会経済的諸条件および今後のわが国の課題を考察する。

以上のとおり、本研究は、今後のわが国の職業能力評価制度のあり方を考えるうえで有意義であり、また学術的には比較対象国の職業教育訓練および職業能力評価に関する現況を平板的に考察するものではなく、主に 1980 年代以降を対象として寺田（2000）の提唱する三次元比較のうちの規制主体の側面について自由主義的な 3 カ国を対象とする比較研究の方法に意義がある。

[註]

- 1) OECD (2007, p.9)は、経済・社会領域における幅広い政策に影響を与えるものとして生涯学習に注目し、生涯学習には qualification システムとのリンクが必要としている。
- 2) CEDEFOP (2008), p.144 ; EU の研究機関である CEDEFOP (欧州職業訓練開発センター) が発行した用語集に OECD (2007)の定義を収録したものである。
- 3) 医事関係翻訳家の渡部富栄氏は、Pew Health Professions Commission の Taskforce on Health Care Workforce Regulation (保健医療職者規制実行員会) が 1995 年に出した "REFORMING HEALTH CARE WORKFORCE REGULATION Policy Considerations for the 21st Century" (保健医療職者規制 21 世紀に向けての政策の検討) という文書をもとに、licensure, certification, certificate, qualification, credential の意味の違いについて解説している。アメリカの場合、“credential” (資格認定 (証)) は、法的根拠はなく、専門職者・一般人・規制担当者・政治家がその人の専門職者としての資格・適格性を証すために使用するもので、それは公的・私的を問わない。“qualification” は「『資格』であるが、知識や技術だけでなく倫理も身に着けた専門家に必要な『適格性』を備えていること」を証すという。

(参考 : <http://blog.goo.ne.jp/nurseinterpreter/e/487236152230522d3857032e121f2dac>)

第 1 章 国際機関の勧告にみる職業教育訓練及び職業能力評価の動向

はじめに

国際連合教育科学文化機関（以下、「UNESCO」）は、2001年11月の第31回総会において「技術・職業教育に関する改正勧告（Revised Recommendation concerning Technical and Vocational Education）」について採択した。同勧告は、1974年11月以来の改正である。また、国際労働機関（以下、「ILO」）は、2004年6月に開催した第92回総会で、「人的資源開発：教育、訓練、生涯学習に関する勧告（Recommendation concerning Human Resources Development: Education, Training and Lifelong Learning）」と題する改正勧告¹⁾（第195号）を採択した。ILOの同改正勧告は、1975年（150号勧告「人的資源開発における職業指導および職業訓練に関する勧告」）以来の見直しであり、上記UNESCO「技術・職業教育に関する勧告」と同様、改正までに四半世紀以上もの歳月があった。これらの改正は、四半世紀の歳月による職業教育訓練に関する状況の変化が両勧告に陳腐化をもたらしたことが背景であろうと考えられる。では、変化とはどのようなものであろうか。そこで、職業教育訓練に関するUNESCOとILOの二つの勧告の改正に着目し、それぞれ新・旧の勧告にみられる変化を分析し、その変化について職業能力評価の側面から考察する。

1. ILO職業訓練関係勧告とUNESCO技術・職業教育勧告の協調

まずは、そもそもILOの職業訓練関係に関する勧告およびUNESCOの技術・職業教育に関する勧告を関係づけて検討する妥当性があるのかという点について検討する。両勧告の改正について採択の経過を列記すると次のとおりとなる。

- 1962年6月 ILO「職業訓練勧告」採択
- 1962年12月 UNESCO「技術・職業教育に関する勧告」採択
- 1974年11月 UNESCO「技術・職業教育に関する改正勧告」採択
- 1975年6月 ILO「人的資源開発における職業指導と職業訓練に関する勧告」採択
- 2001年11月 UNESCO「技術・職業教育に関する改正勧告」採択
- 2004年6月 ILO「人的資源開発：教育、訓練、生涯学習に関する勧告」採択

両勧告の採択は、時期がいずれも近接し、同調しているかのようである。これは偶然ではなく、ILOとUNESCOとの間に協調関係があるとみられる。事実、UNESCOの1974年の技術・職業教育に関する改正勧告では、その序文においてILOとの関係について次のように述べている。

「ILOが第59回総会（1974年）でこれまでの職業指導や職業訓練等の勧告を1975

年に改正するという実質的な結論を採択したことに注目し、さらに重複と矛盾を避けて二つの勧告の効果的な実行のために共同を継続するという考え方で調和のとれた目的を追求するためにそれぞれの勧告の作成における UNESCO と ILO との緊密な協力を注目し、1974 年の改正勧告を採択する」²⁾

また、1989 年 11 月の UNESCO 総会で採択された「技術・職業教育に関する条約」の前文でも次のように述べている。

「1975 年に国際労働機関の総会がその第 60 回会期において採択した人的資源の開発における職業指導及び職業訓練に関する条約（第 142 号）及び勧告（第 150 号）の規定に留意し、国際連合教育科学文化機関と国際労働機関が調和した目的を追求するため、各々の文書の作成に当たって両機関の間の緊密な協力を行っている」³⁾

さらに、2002 年には UNESCO と ILO は共同で「21 世紀のための技術・職業教育訓練」と題する小冊子を作成している⁴⁾。

以上のとおり、職業教育訓練に関する勧告において ILO と UNESCO は協調関係にあるとみて差し支えないことから、両国際機関の職業教育訓練に関する二つの改正勧告の分析を通して職業教育訓練に生じた変化を読み取ることにする。

2. ILO の職業訓練関係勧告の経過の概要

ILO による職業訓練または人的資源開発（Human Resources Development：以下、HRD⁵⁾と略す）に関する勧告は、図 1-1 に示すとおり、改訂と拡充がなされてきた。1939 年に採択された職業訓練に関する最初の勧告（第 57 号）⁶⁾ は、主として青少年を対象として工業分野の技能労働者養成のための学校職業訓練に関するものであった。これと対を成すかたちで、主として手工業分野で学校形式によらない育成すなわち徒弟制度に関する勧告（第 60 号）⁷⁾ として併せて採択された。その後、1949 年の職業指導に関する勧告（第 87 号）⁸⁾ によって、若年労働者育成のための国際的指針がひととおり揃ったことになる。さらに、これら勧告がカバーしていない対象や分野を補うかたちで、翌 1950 年に身体障害者を含む成人のための職業訓練の勧告（第 88 号）⁹⁾、1956 年には農業分野の職業訓練の勧告（第 101 号）¹⁰⁾ が採択された。こうして、職業訓練に関する一揃いの勧告によって、ほぼすべての対象・分野がカバーされることになった。その後 1962 年には、従前の若年労働者の育成に関する 3 つの勧告（第 57 号、60 号、88 号）を一本化する勧告（第 117 号）¹¹⁾ が採択された。これには、第二次大戦後に発展した産業・経済の新たな枠組みに合致させるという意味もあったと考えられる。そして、1975 年には、すべての対象・職業分野（雇用の特殊分野である漁船員・船員を除く）の職業訓練と職業指導とを包括するかたちの条約（第 142 号）¹²⁾ および勧告（第 150 号）¹³⁾ が採択された。

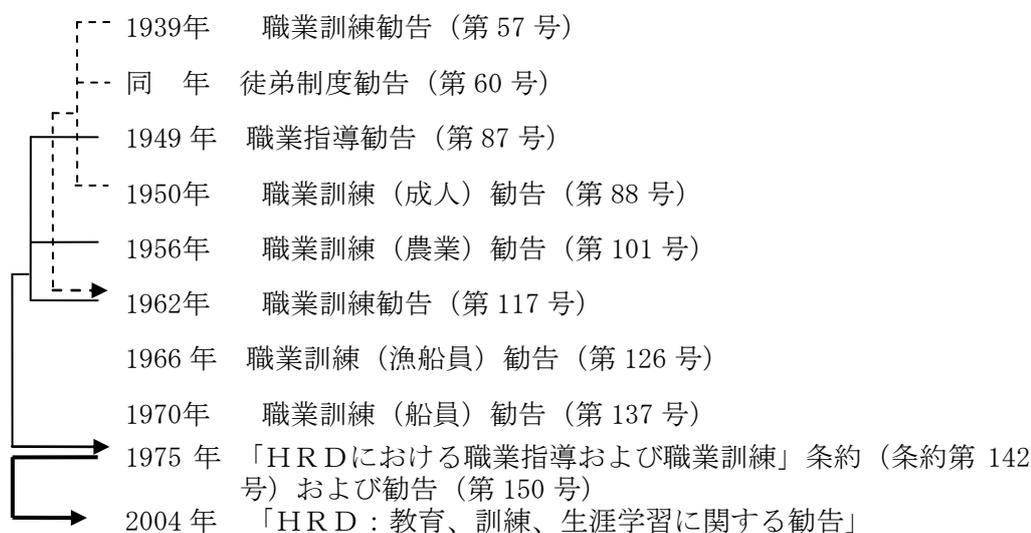


図 1 - 1 ILOにおける職業訓練関係勧告・条約

1975 年の採択の過程で、勧告か条約かという形式の問題について議論となり、開発途上国は経済水準の向上のために労働者の訓練の促進に拘束力のある条約の形式を支持し、使用者側委員や一部の政府委員はより弾力的で多数の国が受け入れ易い勧告の形式を支持するかたちで分かれた。結局、勧告中の基本的条項だけを取り出した簡潔な内容による条約とこれを補足する勧告という二本立てとすることになった（石川,1977,p.151）。この条約・勧告に際して、職業訓練と職業指導とを包括する概念の必要から「HRD」が使われることになった¹⁴⁾。1975 年の勧告は、従前の勧告がほぼ実務指針的な性格をもっていたのに対し、より抽象的・原則的になった。1939 年から 1975 年までの勧告の改定・拡充のステップと比較すると、1975 年以降は非常に長い改定インターバルとなった。1975 年勧告が抽象的・原則的という性格のために比較的長期に耐えうるものになったからであろう。

1975 年以降、HRD が ILO 総会で取り上げられたのは、唯一 1991 年の第 78 回総会での 142 号条約および 150 号勧告に関する一般調査の報告であった。だが、報告にとどまり勧告の見直しまでには議論が発展しなかった。ようやく 1998 年 3 月の ILO 理事会で、HRD を 2000 年の第 88 回総会で一般討議の議題とすることが決定された。その決定の理由は、率直に言えば、1975 年勧告が「時代遅れ (outdate)」になったからである。ILO 事務局のレポートでは、「この四半世紀の間に起こったファンダメンタルな変化の文脈（「新自由主義への移行」、「市場ベースの経済」、「技術変化における高度技能への偏向」、「仕事の組織化の新しい方法」、「失業の増加」等々）を考えると、1975 年勧告はいくつかの課題を含むものになった¹⁵⁾」との見直しの理由を述べている。2000 年の第 88 回総会の討議にお

ける主要な論点は、下記の6つであった。中でも最も時間を費やすことになったのは「エンプロイアビリティ」であった(岩田・鈴木・伊藤, 2000, p.24)。

- ①「エンプロイアビリティ」は、どのように定義されるか
- ②識字能力の不足が人々の訓練機会の獲得と訓練の向上を妨げている状況で、基礎教育に対し政労使はどのような政策を実施できるのか
- ③労働者のエンプロイアビリティとキャリア開発、企業の競争力を高めるため、どのような政策・対策が最も有効であるか
- ④訓練の拡充のために情報技術をどのように利用すべきか
- ⑤労働市場と社会において、個人の所有する技能と業務遂行能力の認証を促進するために労使はどのような方策をとるべきか
- ⑥訓練に関し労使の役割と責任は何か

総会討議の結果、1975年勧告を見直し、訓練における新たなアプローチを反映する新勧告に向けて準備することが採択された。これを受けて、ILO理事会では勧告採択に関する議事規則に基づき、都合2回の総会すなわち2003年(第91回)総会の第一次討議および2004年(第92回)総会の第二次討議によって行うことを決定した。

2003年(第91回)総会における第一次討議のために、事務局では学習と訓練のための新しいアプローチを反映する各国の最近の法制、政策、慣行を検討する第一次予備報告書(2003-Report IV(1))、およびそれに添付された質問書に対して各国から寄せられたコメントをまとめた報告書(2003-Report IV(2))の2冊を準備した。報告書では、まず、良質の製品・サービス提供のための知識や技能がますます必要となる経済・社会への移行を前提として、現代の人材育成・訓練の政策、法律、施行に関して下記の「5つの主要な原則」を確認している(2003-Report IV(1),p.15)。また、加盟各国の報告について「現在、各国が個人をHRDの中心に据えて、労使の社会的パートナーに教育・訓練の統治と財源提供の役割を与え、すべての人々が生涯を通じて学習と訓練の機会にアクセスできる方向に努力している」との確認がなされた。

- ①すべての関係者が人材の開発・訓練への投資を高めるような環境を整えること
- ②各国の社会経済の文脈や発展水準と直接関連する人材開発・訓練のための制度的枠組を開発すること
- ③社会経済的地位、民族、出自、性、年齢、収入等に関係なく、すべての者のために人材の開発・訓練への平等なアクセスを保証すること
- ④学習・教育・訓練プログラムの供給における様々な関係者間でのパートナーシップを開発すること
- ⑤情報通信技術の使用を通して学習者中心の方略および実践を期待すること

前年の 2003 年総会での討議（第一次）を受けて事務局は、第二次討議の資料のために勧告案下案（2004-Report IV(1)）、それに対する加盟各国のコメント整理（2004-Report IV(2A)）を基にした最終勧告案（2004-Report IV(2B)）を準備した。「教育、訓練、生涯学習が、人々、企業、経済、社会全体としての利益促進に大いに寄与するという認識に立つ」として提案された勧告案は、生涯学習について次のように強調して言及し、生涯学習をアプローチとする新たな公約を求めた。

「教育・訓練は万人の権利として認識し、すべての者が生涯学習を利用できるようにする。その実現は次のような明確なコミットメントに基づくべきである。政府は、すべてのレベルで教育・訓練を強化するための投資と条件整備を行い、企業は自社従業員の訓練を行い、各個人は自己の能力・キャリアを開発させる」（2004-Report IV-2B,2004,p.5）

なお、上記の「教育・訓練は万人の権利」については、第一次および第二次討議の過程で使用者側と労働側との争点となり、結果、開発途上の国々の賛同を得て盛り込まれるに至ったという経過がある。他方、使用者側が提起した「教育訓練における個人の責任の明確化」などが認められて織り込まれた。こうして、「人的資源開発：教育、訓練、生涯学習に関する勧告」（第 195 号）は、1975 年勧告（第 150 号）との置き換えという位置づけで採択された。

3. ILO2004 年勧告（第 195 号）にみる変化

ILO の 1975 年勧告（第 150 号）は、政策や計画策定のための指針、それも長期的な視野に立った指針としての性格をより濃くしたといわれる（石川,1977,p.158）。1975 年勧告が、従前の勧告を包括したために大綱的であるといわれたが、この点 2004 年勧告（第 195 号）はいっそうその傾向が進んだといえる。表 1-1 は、1975 年勧告および 2004 年勧告の骨子を対比したものである。1975 年勧告は全体で 15 章・77 項によっているが、2004 年勧告では僅か 10 章・22 項に留まっている。

内容レベルで両勧告を比較検討すると次のような相違点がみられる。第一に、2004 年勧告では、1975 年勧告にはみられない新たな用語・概念が登場したことである。こうした用語・概念のいくつかは、いわばキーワードとして新勧告の骨格を示す意味で、「I. 目的、範囲、定義」の条項 2（「この勧告の目的のために」）で表 1-2 のように独自の定義づけが成された。「生涯学習（lifelong learning）」は、第一次討議まで一切触れられなかったにもかかわらず、第二次討議によって強調して言及されることになった。

表 1-1 ILO の 2004 年改正勧告と 1975 年改正勧告の骨子（対比）

| 2004 年改正勧告（195 号） | 1975 年改正勧告（150 号） |
|---|--|
| ①目的、範囲、定義 ②教育・訓練政策の開発及び実施 ③教育及び入職前訓練 ④コンピテンシー（competencies）の開発 ⑤ディーセント・ワーク（decent work）及び社会的一体性のための訓練 ⑥技能の認定及び証明の枠組み ⑦訓練プロバイダー ⑧キャリアガイダンス及び訓練支援サービス ⑨HRD・教育・訓練・生涯学習における調査 ⑩国際・技術協力 | ①一般条項 ②政策およびプログラム ③職業ガイダンス ④職業訓練 ⑤管理者及び自営業者のための訓練 ⑥経済活動の特定領域または部門 ⑦特定の住民層（障害者など） ⑧訓練と雇用における男女の機会均等の促進 ⑨移民労働者 ⑩職業ガイダンス及び職業訓練活動のためのスタッフ訓練 ⑪調査 ⑫行政面及び代議組織 ⑬定期的再検討 ⑭国際協力 ⑮従前の勧告の効果 |

表 1-2 ILO の 2004 年改正勧告で定義づけた 4 つの用語

| |
|---|
| <p>(a) 生涯学習（lifelong learning）：コンピテンシーおよび資格の発達のために生涯を通じて行われる、すべての学習活動を包含する</p> <p>(b) コンピテンシー（competencies）：特定の状況で適用、習得された知識、技能およびノウハウを含むものである</p> <p>(c) 資格（qualifications）：労働者の、国際、国内、あるいは分野のレベルで認められた職業能力の正式表現を意味する</p> <p>(d) エンプロイアビリティ（employability）：ディーセントワークを保障かつ保持し、企業内および仕事間で昇進・転進し、技術および労働市場の条件の変化に対応するため、利用可能な教育および訓練機会を活用する個人の能力を強化する、可搬性のあるコンピテンシーおよび資格に関係するものである。</p> |
|---|

【出典】195 号勧告の「I. 目的、範囲、定義」（条項 2-この勧告の目的のために）に基づいて作成

「コンピテンシー (competency)」については、習得し仕事の中で適用すべき事柄として従来の技能・知識に「態度 (attitude)」を加えることが使用者側から提案されたが、議論の結果、それらを包括する概念としてコンピテンシーを用いることになった。「資格 (qualification)」は、従前では技能の認証 (certificate) に関して言及していたが、グローバル化を踏まえて技能の国際的認証の枠組みや資格の国際的可搬性 (ポータビリティ) という観点で重要になった。「エンプロイアビリティ (employability)」¹⁶⁾ では、労働者側が主張する解釈 (使用者側の雇用能力) にとどまらず、個人の職業能力を向上させることや良質の仕事を確保するための政策・制度も含めることになった。

第二は、「生涯学習」概念を軸とした個人の役割・責任の分担化である。2004年勧告は、「生涯学習」の重要性について言及しているが、その基本は個人の責任 (政府や企業の役割を述べつつ) により能力開発とキャリアの開発に努めることである。

第三は、新勧告では「技能の認定及び証明の枠組み」として、新たに職業能力評価に関する章を立て、“qualification”をキーワードとして設定するとともに、その“framework”に関する言及を強調していることである。たとえば、次のような条項である。

「(加盟国は) 生涯学習を促進するために国の資格枠組みを発展させ、企業および雇用あっせん機関が技能の需要を供給に適合させることを補助し、各個人が訓練および進路を選択することを指導し、かつ事前の学習および過去に取得した技能、能力および経験の認定を促進させること。この枠組では、国家レベルでの透明性を失わず、労働市場における技術および傾向の変化に対応させ、かつ地域間および地方間の違いが認識されるべきである」(条項 5(e))

「取得した国、また取得方法が公式か非公式かにかかわらず、事前学習および以前の経験などの技能の評価、証明および認定のための透明なメカニズムの開発、実施および資金拠出を推進するための措置を、社会的パートナーと協議し、かつ国の資格枠組みを活用して採用すべきである」(条項 11(1))

「(加盟国は) 訓練提供者の資格証明に関する枠組みを開発すべきである」(条項 14(a))

第四は、従前の勧告に数多くみられた“occupation”や“vocation(al)”といった用語が、2004年勧告では一切見られなくなった。この意味では、ILOにおける職業観が雇用労働を前提としたものへと変化しているといえる。2004年勧告のテキストの底流には、職業よりむしろ雇用労働、とりわけ「エンプロイアビリティ」や「ディーセント・ワーク (decent work)」が象徴するように、雇用のあり方を課題にしているといえよう。さらには、望ましい雇用・仕事の創出にまで言及するといった広がりを見せていることも変化の特徴の一つとなっている。

第五は、HRD 概念の拡大がみられることである。ILO 事務局が 2000 年 (88 回) 総会

のために準備した報告書によれば、HRD について、「生涯を通じて個人のエンプロイアビリティや生産性を開発し維持する教育・養成訓練・継続訓練・生涯学習の諸活動である」（2000-Report V,p.1）と定義している。つまり、従来、技能訓練を主とする職業訓練を中核とした HRD の範疇を、新勧告では「教育」や「生涯学習」を含むかたちに拡大したという点で、まずは HRD 概念の拡大変化がみられる。たとえば、生涯にわたる教育・訓練・学習という考え方について、1975 年勧告では“further training”という用語で「生涯」思想を打ち出していたが、2004 年勧告は“lifelong learning”によって「生涯」思想を拡大・強化したかたちになっている。特に、2004 年勧告の内容は「生涯学習」の重要性について言及し、個人自らが能力開発とキャリアの開発に努めることを強調している。

第六は、民間セクターおよび市場概念の導入と勧告の大綱化である。ILO 事務局では、1975 年勧告に対して「当時は計画パラダイムが色濃く反映されたために、こんにちから見ると需要や労働市場といったものへの考慮が少ない」（2000-Report V,p.3）との評価を下している。従前の勧告では、職業訓練および職業ガイダンスは公的部門による提供が前提で述べられてきたが、2004 年勧告では個人や企業の多様な教育訓練ニーズを満たすためには多様な訓練プロバイダー（提供者）、「民間訓練市場」が重要であるとしている。こうした民間セクターおよび市場概念の導入も変化の特徴の一つといえる。これは、1975 年勧告の 15 章・77 項に対し 2004 年勧告が 10 章・22 項へと大幅に減少したこと、すなわち大綱化したことと符号する。

第七は、1975 年勧告では一切見ることのない民間部門の訓練機関を 2014 年勧告では訓練提供機関の枠組みに組み入れており、「訓練市場」という概念も登場した。たとえば、次の条項である。

「(加盟国は) 次のことを通じて職場における学習及び訓練の拡充を促進すべきである。

(ii) 公的な及び民間の訓練機関とともに企業における業務の遂行の過程内で行う職業訓練又は教育訓練機関において行う教育訓練を編成すること並びに情報通信技術を一層活用すること」(条項 9(f))

「(加盟国は) 公的制度の中に品質保証を組み入れ、民間訓練市場の中でその開発を推進し、その教育および訓練の結果を評価にかけるとすべきである」(条項 14(c))

4. UNESCO の 2001 年改正勧告にみる変化

UNESCO の技術・職業教育に関する勧告では、1974 年の改正から 2001 年の改正まで、ILO 勧告と同様に四半世紀の間隔がある。表 1-3 に示すとおり、骨子そのものに大きな変更はみられず、項目名では唯一、「VIII 教授・学習プロセス：方法と教材」から「VIII 学習プロセス」への変更があるのみである。

表 1 - 3 UNESCO の 2001 年改正勧告と 1974 年改正勧告の骨子（対比）

| 2001 年改正勧告 | 1974 年改正勧告 |
|-----------------------------|-----------------------------|
| I 適用範囲 | I 適用範囲 |
| II 教育プロセスとの関連における技術・職業教育：目的 | II 教育プロセスとの関連における技術・職業教育：目的 |
| III 政策、計画及び行政 | III 政策、計画及び行政 |
| IV 一般教育の技術的及び職業的な側面 | IV 一般教育の技術的及び職業的な側面 |
| V 職業分野への準備としての技術・職業教育 | V 職業分野への準備としての技術・職業教育 |
| VI 継続教育としての技術・職業教育 | VI 継続教育としての技術・職業教育 |
| VII ガイダンス | VII ガイダンス |
| VIII 学習プロセス | VIII 教授・学習プロセス：方法と教材 |
| IX スタッフ | IX スタッフ |
| X 国際協力 | X 国際協力 |

しかしながら、新旧両勧告の各項目の内容を検討すると、次のような相違点がみられる。第一は、1974 年勧告における“lifelong education”、“continuing learning”、“continuing education”、“to learn continuously”という用語が、2004 年勧告ではいずれも“lifelong learning”に置き換わったことである。すなわち、2001 年改正勧告では、「I 適用範囲」中の「継続教育 (continuing education)」を生涯学習に変えて、「生涯学習の一側面および責任ある市民となるための一つの備え」(条項 2(c))としている。また、「II 教育プロセスとの関連における技術・職業教育の目的」では、「生涯教育 (lifelong education)」を生涯学習に変えて、「教育、労働の世界及び地域社会全体との新しい関係の必要性を前提として、技術・職業教育は、それぞれの国のニーズ及び全世界の技術発展に適合した生涯学習の体系の一部として存在すべきものである」(条項 6)といったように、生涯教育、継続教育、継続学習がすべて生涯学習という一つの用語に統合・包括された。

第二は、1974 年勧告では技術・職業教育を通して得られる範囲での教育資格 (educational qualifications) または専門資格 (professional qualifications) について若干の記述はあるものの資格の枠組みという発想まで及んでいないが、2001 年勧告における条項 13(c)「いかなる承認された課程の履修にも単位が与えられ、また、教育上及び(又は)職業上の資格並びに労働の経験に対して認定が与えられる等価性制度の確立に考慮が払われるべきである」は、資格の枠組みをイメージしたものと言えよう。

第三は、技術・職業教育の目的の背景として、次のようにグローバリゼーションと情報・通信技術革命を新たに加えたことである。

「現代を特徴づける科学、技術及び社会経済的な巨大な発展（進行中であるか予見される場合であるかを問わない）、特にグローバリゼーション並びに情報・通信技術における革命を考慮すれば、技術・職業教育は、すべての国における教育プロセスの極めて重要な側面であるべき」（条項5）

第四は、かつて技術・職業教育に関する政策の策定から実施に至る全般の役割を担った政府が、次のような協力関係を前提とした役割へと変化したことである。

「政府は技術・職業教育の主要な責任を負うものであるが、現代の市場経済においては、技術・職業教育に関する政策の立案及び実施は、政府、雇用者、専門職業団体、産業、被雇用者とその代表、地域社会及び非政府機関（NGO）との間の新しい協力関係を通じて達成すべきである」（条項9(a)）

こうした変化の背景には、勧告の改正に至る四半世紀の間に生じた統治システムの転換、すなわち「現代の市場経済においては」と述べるように‘大きな政府’から‘小さな政府’への転換による非政府セクター、非営利セクターの役割の拡大があると考えられる。このために、「政府部内においては、技術・職業教育の各種の要素について、異なる部局・機関の間において同種の責任事項及び重複した責任事項が往々にして存在する。政府は、自らの公的機関の枠組みを可能な限り最大限合理化」（条項9(d)）すべきとまで言及している。そして、絶対的な位置づけから相対的な位置づけとなった政府の分担すべき役割を次のように規定している。

「技術・職業教育を実際に提供することとは別に、地域サービスの義務を特定し、適用することにより、リーダーシップとビジョンを提供し、質の保証を促進、調整、確立し、さらに技術・職業教育がすべての者のためのものであることを保証する」（条項9(b)）

第五は、技術・職業教育にかかる経費に対する考え方に変化がみられることである。「政府と民間部門は、技術・職業教育がコストではなく、多大な見返りを伴う投資であるということを認識すべきである」（条項9(c)）とする考え方は、市場主義の原理に基づくものといえよう。また、経費の負担のあり方も「技術・職業教育に対する経費は、可能な限り最大限、政府、産業、地域社会及び学習者の間で分担されるべき」（条項9(c)）としている。

6. 両勧告の変化に関する考察

職業教育訓練に関するILOおよびUNESCOの勧告双方の改正における変化をみてき

たが、両改正勧告の変化について職業能力評価の側面から考察する。

両新勧告に共通する最も顕著な変化として、「生涯学習」概念の導入をあげることができる。では、なぜ生涯学習がキー概念として必要になったのであろうか。また、生涯学習概念の導入という変化は、職業能力評価からどのようにとらえることができるのであろうか。まず、その生涯学習の範疇について確認しておきたい。UNESCO の改正勧告では、前節（条項3）のとおり、生涯学習の体系においては、労働の経験にも認定を与え、労働で得た経験と教育上・職業上の資格とが等価でなければならないとしている。一方、ILO の改正勧告では、生涯学習を「コンピテンシーおよび資格の発達のために生涯を通じて行われるすべての学習活動を包含する」と定義した。コンピテンシーとは、「特定の状況で適用、習得された知識、技能およびノウハウを含むもの」すなわち実質的な職務能力である。つまり、両新勧告とも労働の過程における職務能力の習得を生涯学習に包括している。こうした生涯学習の概念は、労働の過程で習得する実質的な職務能力に対する価値への傾倒としてとらえることができ、それは労働者に対して職務を提供する側すなわち使用者側が優位性をもつ概念とも言えるのではないだろうか。2004年 ILO 勧告改正の議論の過程で、労・使で大きく意見が分かれた「エンプロイアビリティ」は、結局のところ使用者側の主張する「雇用される能力」として定義された。結果として、労働者はその職務能力を激しく変わる経済・技術環境に常に適合させるべく生涯学習によってエンプロイアビリティを高めることが求められる。

1975年のILO勧告におけるHRDが職業訓練と職業指導とを包括する概念であるという意味では、HRDの責任の主体は職業訓練や職業指導の提供側すなわち政府や使用者であった。しかしながら、ILOの新勧告採択の過程において、HRDを「個人のエンプロイアビリティや生産性を開発し維持する教育・養成訓練・継続訓練・生涯学習の諸活動である」(International Labor Conference 88th Session 2000, Report V)と定義している。つまり、HRDは学習者に主体を置く「生涯学習」を包括しており、その責任の主体はもはや提供側のみに限定されることはなく、「三者(政府・使用者・労働者)の責任」とされた。この点は、UNESCOの2001年勧告においても同様のことが指摘できる。UNESCOの新・旧勧告の比較検討でみたとおり、政府が担う役割が絶対的な位置づけから相対的な位置づけへと移行した。

コンピテンシーの発達にかかる活動を包括する生涯学習における職業能力評価では、実質的な職務能力の評価・認証が求められる。しかも、それには教育上・職業上の資格との等価性が必要であるとしている。このために、ILOの2004年勧告では資格の枠組みを強調するように言及し、UNESCOの2001年勧告においても資格の枠組みを想定した資格や認定のあり方を述べており、両新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。

では、生涯学習をキーワードとする ILO および UNESCO の両新勧告における職業教育訓練の変化・動向とこれに関係する職業能力評価には問題はないのであろうか。第一の問題は、生涯学習が本来的には学習者主体の自発的な意味をもつにもかかわらず、上記のとおり、両新勧告における生涯学習の概念が使用者側からの視点に立つことにより、エンプロイアビリティすなわち「雇用される能力」の維持・向上のために、労働者個人が果たす応分の責任は「強いられる」ものとなる点である。

第二は、生涯学習がコンピテンシーすなわち労働の過程における実際的な職務能力の習得を包括するために、実際的な職務能力形成のための適切な機会を得られない者にとっては職業能力評価においても不利な立場に置かれ、公平性の点で問題が生じる。加えて、政府の役割が相対的に下降するならば、より問題は大きくなる。

まとめ

国際機関の ILO および UNESCO が、ともに 2000 年代初頭に職業教育訓練関係の勧告を徐々に改正したことに着目して、両勧告の変化について分析し、その変化について職業能力評価の側面から考察した。両勧告に共通する最も顕著な変化として、「生涯学習」概念の導入をあげることができ、それは労働の過程における実際的な職務能力の習得を含むことが特徴であるとともに、個人に対して応分の責任を強いるものになるといえる。また、こうした生涯学習に基づく職業教育訓練制度および職業能力評価制度においては、職務経験を教育・職業資格と等価とする反面、労働市場で不利な立場に置かれ職務能力の形成のための適切な機会を得ることができない者たちにとっては不公平となる可能性がある。

近年、職業教育訓練の主眼を実際的な職務能力に置くとともに職業資格の枠組みによって職務経験を認定する制度が各国で進展しつつある。そうした職業能力評価制度が社会の公平な仕組みとして根付くためには、実際的な職務能力形成のための適切かつ公平な機会の提供のために政府や使用者が果たすべき役割・責任についての議論が必要であろう。

[注]

1) 第 195 号勧告の英語原文および日本語訳文の参照。

http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r195.htm.

2) Revised Recommendation concerning Technical and Vocational Education
(http://www.unesco.org/education/pdf/23_29.pdf) .

3) Convention on Technical and Vocational Education 1989, Paris, 10 November 1989

仮訳は、文部科学省日本ユネスコ国内委員会

(<http://www.mext.go.jp/unesco/009/004.htm>) による。

- 4) Kenneth King (2009), 'A Technical and Vocational Education and Training Strategy for UNESCO', *New Trends in International Cooperation*, p.9.
- 5) 「人的資源開発」、「人材開発」といった異なる訳語が使われ、また厚生労働省では「職業能力開発」の英訳として「HRD」を使っており、本稿ではILO勧告の概念を尊重する意味で「HRD」そのままとする。
- 6) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r057.htm.
- 7) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r060.htm.
- 8) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r087.htm.
- 9) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r088.htm.
- 10) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r101.htm.
- 11) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r117.htm.
- 12) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_c142.htm.
- 13) http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r150.htm.
- 14) 191975年勧告で「HRD」が提案された際には、人を物質的資源と同等とみなすのではないかとの違和感から、日本やいくつかの国による反対意見も述べられている(石川, 1977, p.148)。
- 15) International Labour Conference 88th Session 2000, Report V; *Training for employment: Social inclusion, productivity and youth employment*.
- 16) わが国では、たとえば厚生労働省職業能力開発局(『エンプロイアビリティの判断基準等に関する調査研究報告書』平成13年7月)が「エンプロイアビリティ」について「外部労働市場と内部労働市場が相互の関連性を深め、次第に労働市場としての一体性を強めつつある労働市場というものを念頭に置きつつ、そこで通用する職業能力、即ち、労働市場価値を含んだ就業能力(エンプロイアビリティ)」と定義している。なお、職業能力開発局の同報告書では、ILO総会でのエンプロイアビリティに関する討議について次のように整理している。「2000年の第88回ILO総会においてエンプロイアビリティに関する討論が行われたが、そこではエンプロイアビリティについて、質の高い教育・訓練及びその他の多様な政策の主要な成果とし、また、転職又は離職に際して、他の職を確保し、労働市場へ容易に参入できる労働者の能力を高める技能、知識及びコンピテンシーを含めたものと位置付けている。また、一定水準の職業を確保し、維持するために欠くことができない複合的な技能を含むものともされている」。

第 1 部 日本における職業訓練政策と能力評価制度

第 2 章 日本における職業訓練政策の展開と生涯訓練の概念・意義

はじめに

職業教育訓練に関する ILO および UNESCO それぞれの勧告が、ともに 2000 年代初頭に約四半世紀ぶりに改正され、両新勧告に共通する最も顕著な変化として、「生涯学習」概念の導入をあげることができる。この生涯学習の概念は、労働の過程における実際的な職務能力の習得を包括し、各国で展開されつつある職業資格の枠組みでは実際的な職務能力の評価認証がアカデミックな資格と職業資格とを等価とするという考え方に基づき、職業教育訓練および職業能力評価を推進する戦略的なキー概念となっている。

わが国の職業能力開発政策に目を転じると、1969 年の新職業訓練法において初めて「生涯訓練」¹⁾の理念が登場した。この理念は、度々の法律改正を経ても継承され、今日に至っている。職業能力開発促進法の第 1 条（目的）に「この法律は、雇用対策法と相まって、職業訓練及び職業能力検定の内容の充実強化及び…（中略）…経済及び社会の発展に寄与することを目的とする」と規定するとおり、職業能力開発は経済・社会政策の一つとして位置づけられる。しかしながら、経済及び社会の状況は常に変化するものであり、職業能力開発政策はそれら変化に対応することになる。職業能力開発あるいは職業能力評価の政策の変化に伴って生涯訓練の概念や意義も変わりうる。そこで、本章では、1969 年以降の職業能力開発政策の展開に即して生涯訓練を視角として職業教育訓練制度の政策的・システム的特質について分析し、それらを形成する社会・経済的条件について考察する。

1. 「生涯訓練」理念の確立

「生涯訓練」理念は、職業能力開発促進法改正より遡る 1969 年の新職業訓練法の制定によって初めて打ち出された。その後職業能力開発促進法の改正において政策課題の第一として引き継がれるまでの経過を整理し、職業能力開発促進法における第一課題との関係について検討する。

「新職業訓練法」と表記するのは、1958 年制定の最初の職業訓練法を廃止し、1969 年に新たに制定したからである。1969 年の新法は、条文が 38 ヶ条から 108 ヶ条へと 3 倍に増えるかたちで全面的に改めた。この意味で、1985 年の職業能力開発促進法は、新法ではなく 1969 年法の改正である。

1969 年の新職業訓練法制定のポイントの一つが「生涯訓練」を法律の条文に次のとおり初めて謳ったことである。

（職業訓練及び技能検定の原則）第三条 職業訓練は、労働者の職業生活の全期間を

通じて段階的かつ体系的に行わなければならない

まず、「段階的」の意味は、「(入職前の) 労働者に職業に必要な技能及び知識を習得し、(入職後は) 技能・知識の向上、さらには職業人としての完成²⁾」という発達段階の想定がある。また、「技術革新や産業再編成等による技能労働の変化や転換、昇進に伴う職務の変化等職業訓練を必要とする段階において」³⁾ という更新としての意味も含む。このため、新職業訓練法では公共職業訓練施設および企業内の認定職業訓練施設で行う職業訓練を法定職業訓練として統一した体系化を図った。すなわち、その訓練の種類を①養成訓練、②向上訓練、③能力再開発訓練、④再訓練、⑤指導員訓練の5種類として、それぞれに応じた訓練課程を設け、「生涯訓練」の段階的・体系的実施の骨格を形成した。ただし、この制度体系が「学校化」したために、失業者のための訓練課程(能力再開発訓練)が本来機動的な受け入れ体制でなければならないにもかかわらず、「訓練待機手当」の支給により訓練開始時期が4月に集中したという弊害も生じた。いずれにせよ、こうして1969年の新職業訓練法に生涯訓練の萌芽をみることができる。

新職業訓練法を受けるかたちで1971年4月に5ヶ年計画である第一次職業訓練基本計画⁴⁾が公表された。同計画では、「労働者が職業生活の全期間を通じて必要な段階で適切な職業訓練を受けられるような生涯訓練体制を実現する」ことを目指し、①新規学卒者、特に高卒者に対する養成訓練の拡充、②在職労働者に対する向上訓練、再訓練等の振興、③技能検定職種の拡大、等を実施目標とした。これらによって、成人職業訓練の本格的推進を図るための施設として、雇用促進事業団立の各所の総合高等職業訓練校を「技能開発センター」に転換していった。

1974年に雇用保険法が失業保険法に代わって制定された際に、「能力開発事業」として職業訓練を含む労働者のための職業能力開発を規定した。以降、職業訓練は雇用保険の事業として位置付けられ財源の多くを雇用保険特別会計で賄われることとなった⁵⁾。その雇用保険法第63条に能力開発事業が「被保険者等に関し、職業生活の全期間を通じて、これらの者の能力を開発し、及び向上させることを促進するため」(傍点一筆者)のものであると規定している。これにより、翌1975年以降、中小事業主がその雇用する労働者を労働時間内に公共職業訓練施設(1978年から認定職業訓練施設も対象)に派遣して教育訓練を受講させた場合の助成として「職業訓練派遣奨励給付金」制度が開始された。公共職業訓練施設では、職業訓練派遣奨励給付金に基づく在職者対象の「向上訓練」を図2-1のとおり拡大することとなった。さらに能力開発事業は、「有給教育訓練休暇」制度を設定した。これにより、1975年から自己啓発しようとする労働者に有給教育訓練休暇を与える事業主に対して奨励給付金を支給する制度(「有給教育訓練休暇奨励給付金」)が開始された。

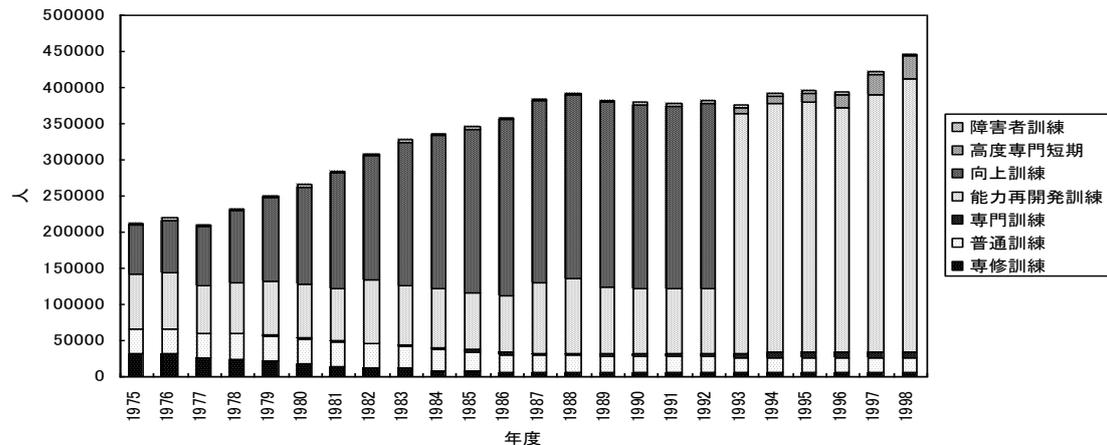


図2-1 公共職業訓練施設受講者数推移

労働省『労働問題のしおり』各年度版から作成
 ※1993年以降は向上訓練と能力再開発訓練は短期課程として統合

1976年6月に策定された第二次職業訓練基本計画では、第一次計画がビジョンに掲げた生涯訓練の実現に向けて、「職業生涯を通ずる能力開発体制の基礎作り」を標題に付けた。実施目標は、第1次基本計画で創設された諸制度の充実、拡充といえる。

雇用保険法による能力開発事業を受けて、1978年には1969年制定の新職業訓練法を改正し、生涯訓練を規定する第3条を次のとおり補強した。

第三条 職業に必要な労働者の能力を開発し、及び向上させることが、職業の安定及び労働者の地位の向上のために不可欠であるとともに、経済及び社会の発展の基礎をなすものであることにかんがみ、職業訓練は、労働者各人の希望、適性、職業経験等の条件に応じつつ雇用及び産業の動向、技術の進歩、産業構造の変動等に即応できるものであって、その職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われることを、また、技能検定は、職業に必要な労働者の能力についてその到達した段階ごとの評価が適正に行われることを基本理念とする

まず、この第3条に規定する生涯訓練の主体が、1969年法では「技能労働者」であることが第1条により限定されていたが、1978年改正法ではすべての労働者に拡大したことが注目すべき点である。したがって、第3条による生涯訓練は、すべての労働者が社会経済情勢の動向に応じた適切な内容の職業訓練を受けられるようにすることを意味する。また、1978年の法改正は、1969年法制定時と異なり、1973年の第一次石油危機の経験を踏まえた社会経済を背景としていたために、生涯訓練の意義に「雇用及び産業の動向、技術の進歩、産業構造の変動等に即応できるもの」という側面を強調することになったと考えられる。また、そうした生涯訓練に加え、技能検定についても段階ごとの評価が必要であ

るとする「生涯技能評価」⁶⁾の基本理念の意義を規定した。

1981年に策定された第三次基本計画では、計画の策定に際して欧米の生涯学習システムについての調査研究を行い、第一次、第二次基本計画での施策を土台として、「生涯職業訓練体制の整備」を基本的骨子としている。

2. 1985年職業能力開発促進法下の生涯職業能力開発

1974年に制定された雇用保険法は、能力開発事業に職業訓練を含む労働者のための多様な職業能力開発を規定した。このため、職業訓練制度は、雇用保険制度の能力開発事業と整合を図る必要が生じる。既述のとおり、職業訓練の財源の多くを雇用保険に依存することは、財源側の政策が職業訓練のあり方を規制することにもなる。そこで、職業訓練法を1978年に改正したのであるが、石油危機後の不況対策としての職業訓練の転換が緊急な課題であったため本格的な改正とはいえ、緊急避難としての整備が課題であった⁷⁾。たとえば、1978年の法改正では、雇用保険制度の能力開発事業を職業訓練として担保するために「職業訓練」の範疇を拡大させ、第8条「多様な職業訓練」には、専修学校、各種学校等における教育、有給教育訓練休暇を得て自己啓発に努めること等も「職業訓練」としたが、1985年の職業能力開発促進法以降これらを「職業訓練以外の方法による職業能力開発」と規定し（法律の対象として含まれることに変わりはない）、概念上の明確な区分けを行った。このような経緯により、雇用保険の能力開発事業との整合を図ったうえでの生涯職業訓練体制が、ようやく1985年の職業能力開発促進法で形づくられたといえる。

前節でみた1969年の新職業訓練法制定以降の経過では、1974年の雇用保険法制定を転換点として法定職業訓練体系により生涯訓練体制を目指す「官主導」から企業を生涯訓練推進の主体とする「企業主導」への政策転換であるとの見方をした。この転換点以降、第三次基本計画により着実に企業主導型の生涯訓練体制のための整備を重ね、1985年の職業能力開発促進法では企業主導型の生涯職業能力開発体制として結実したといえよう。それは、職業能力開発促進法の構成、すなわち「事業主等の行う職業能力開発促進の措置」を先に、「国及び都道府県等による職業訓練の実施等」を後に規定するという職業訓練法とは順序逆転の構成からも理解できる。

職業能力開発促進法下で最初の基本計画（第四次職業能力開発基本計画）は、1986年5月に策定された。同基本計画では、基本施策の第一に、企業がその雇用する労働者の継続的な開発・向上に取り組む「“学習企業”の育成」をあげている。第二（公共部門の職業能力開発の整備）に続く第三番目に「労働者の自己啓発の促進」として有給教育訓練休暇制度等の条件整備を進めることをあげた。こうした基本施策は、第一次計画以降一貫して整備を図ってきた生涯職業能力開発体制のさらなる充実強化といえよう。

1985年10月に労働省職業能力開発局は、職業能力開発促進法の施行にあわせて、総合的な観点から生涯職業能力開発のあり方を検討する「生涯職業能力開発研究会」を設置した。同研究会は、1986年6月に報告書『21世紀に向けての生涯職業能力開発のシステムの推進』を取りまとめ、企業外の教育訓練の充実と企業内教育訓練との連携等の取り組むべき課題を提言した。同研究会座長の高梨昌信州大学教授は、臨時教育審議会第2部会の専門委員として、1986年4月の第二次答申では生涯学習社会への移行に関する改革提言の作成に大きく関わっている⁸⁾。報告書は、その取りまとめが第二次答申の2ヶ月後であったことから容易に想像できるとおり、臨時教育審議会第二次答申に盛られた生涯学習体系への移行に関する提言を受けている。高梨自身も生涯職業能力開発研究会の報告書は臨時教育審議会第二次答申で提起された生涯学習の構想に沿ったものであると位置づけている（高梨1987、pp.186-187）。

臨時教育審議会第二次答申の「第2節 生涯職業能力開発の総合的推進」に関する提言を以下に抜粋する⁹⁾。

生涯学習社会を建設するため、40有余年と長期化した職業生涯を通じた職業能力開発を総合的に推進する。

ア. 企業における職業能力開発は、仕事を通じての教育訓練だけではなく、仕事を一時的に離れて行う教育訓練が勤労者の職業生活の各段階に応じて段階的かつ体系的に行われるように振興する。

イ. 大学、大学院等を社会人が学習する場として整備するとともに、民間の職業訓練施設等を生涯職業能力開発のための施設として育成する。また、これらを有効に活用できるネットワークなどの仕組みの整備についても検討する。

ウ. 公共職業訓練施設については、企業内の教育訓練や専修学校等と連携しつつ、とくに、企業において対応が困難な地域の勤労者の生涯職業能力開発を総合的に推進するよう体制整備を図る。

エ. これらの施設が有効に活用されるよう労働時間の短縮、有給教育訓練休暇制度の普及を図りながら、勤労者の自己啓発を推進する。

オ. 社内検定制度の普及、技能検定制度その他各種職業資格制度の改善を進め、職業能力評価制度の整備充実を図る。

一方、「生涯職業能力開発研究会」は、報告書『21世紀に向けての生涯職業能力開発のシステムの推進¹⁰⁾』で、次の事項により取り組むべき課題を提言した。

- (1) 生涯学習社会の建設
- (2) 「日本的生涯職業能力開発のシステム」の整備
- (3) 対策の方向及び具体的提言

- ①OJT と Off-JT の充実による適応力豊かな人材の育成
- ②「高度の職業能力の開発システム」の構築
- ③広範な勤労者に対する多様な教育訓練機会の整備
- ④自己啓発の促進
- ⑤職業能力開発に関する基礎研究の充実
- ⑥職業能力評価制度の拡充

(4) 生涯職業能力開発の基盤となる青少年期の教育訓練の改革

以上のとおり、臨時教育審議会の第二次答申と「生涯職業能力開発研究会」報告書の「(3) 対策の方向及び具体的提言」とはほぼ同様の内容といえる。また、高梨が描いた労働者の生涯学習および生涯職業能力開発は、企業内教育訓練を基軸としたものといえよう。報告書「(2) 『日本的生涯職業能力開発のシステム』の整備」において、長期雇用の慣行のもとで OJT を基底として従業員に幅広く経験させることによってキャリアや熟練技能の形成を図る従来の日本的人材育成システムを肯定的に評価したうえで、Off-JT や企業外の教育訓練との体系化・充実強化を提言している。つまり、労働者の職業生涯を通ずる能力開発に大きな役割をもつ企業を重視しているのである。高梨は、臨時教育審議会の答申において「生涯学習」を提起したが、結局のところ内部労働市場論を脱していなかったといえよう。

なお、「生涯職業能力開発研究会」の報告は、1987年に設置された「産業人の生涯能力開発システム検討委員会」、さらに翌1988年の「産業人生涯能力開発システム検討委員会」に引き継がれ、主に産業人の資格制度を中心に検討が行われた。座長は、どちらも前研究会と同様、高梨昌である。

1991年に策定された第五次基本計画では、第一次計画以降一貫して整備を図ってきた生涯訓練－生涯職業能力開発体制の充実強化が主要課題から消滅することとなった。1985年の職業能力開発促進法への改正をもって生涯職業能力開発体制の整備に関しては一応の終止符を打ったことになる。ただし、生涯職業能力開発の理念は継続していることに変わりはない。

職業訓練法から職業能力開発促進法への改正から8年が経過した1993年に、職業能力開発促進法となって最初の改正が行われた。主要な改正の一つが職業訓練体系の再編であった。改正前では企業に対する基本的例示として、職業訓練を目的・対象別による「養成訓練」、「向上訓練」、「能力再開発訓練」の3区分としていたが、企業ではすでに多様な職業訓練が行われ3区分に該当しないケースもあることから、期間（長期・短期）と程度（高度・普通）の2軸でつくられるマトリックスとした。この改正によって多様な教育訓練を法律に規定される職業能力開発として適用することが容易となり、生涯職業能力開発の推

進という観点では企業が行う教育訓練に対する支援の幅の拡大につながることになる。

3. 「個人主導」政策と生涯職業能力開発

1990年代に入り、中国や東欧圏各国の国際市場経済への参入による企業間競争のいっそうの激化と長期的な経済不況を背景として企業の経営環境は激変した。このために従来からの企業経営のあり方を大きく変える必要があるとする報告書が、1995年5月に新・日本的経営システム等研究プロジェクトによる『新時代の「日本的経営」－挑戦すべき方向とその具体策－』として日本経営者団体連盟（以下、「日経連」）から出された。同報告書では、「個性重視の能力開発」として、「企業が実施する能力開発のほかに、専門的能力に向けての従業員個々人の意欲と自助努力が重要である」¹¹⁾ことを訴えた。このような個人自らによる職業能力開発の重要性については、すでに1987年6月に高梨昌を座長とする「2000年の職業生活と生涯学習社会に関する調査研究会」による研究報告書『職業構造変革期の人材開発－構造失業時代の処方箋－』が指摘している。同報告書は、日経連の報告書の問題背景とは異なるものの「これからの労働市場は、一方で産業・企業間移動、他方で職業能力の向上を伴う職業間移動といった“2つの流動化”の方向に進展していくことを考えれば、企業主導型職業能力開発だけでは不十分で、個人主導型職業能力開発の推進が今後の重要な課題となろう」¹²⁾と述べ、日経連報告書の考え方の萌芽をみることができる。

日経連の報告書に呼応するかたちで、1995年12月19日に第八次雇用対策基本計画が閣議決定された。同計画では、「労働者一人一人が自らの職業能力開発について絶えず関心を持ち、いろいろな機会をとらえて自らの意思で職業能力開発に取り組んでいくことの重要性が増大している」として「労働者の個人主導による職業能力開発への支援」を雇用対策の方針事項にあげた。

職業能力開発促進法第一条の冒頭に「この法律は、雇用対策法と相まって…」と規定するとおり、職業能力開発は雇用対策の一環に組み込まれており、労働省は第八次雇用対策基本計画の閣議決定に基づき職業能力開発局長の私的研究会として「自己啓発推進有識者会議」を設けた。同会議では、個人主導の職業能力開発についての現状・問題点等の検討を行い、これを推進するための取組や施策の方向について以下の提言をまとめた。

イ. 個人主導の職業能力開発の現状・問題点等

- ・労働者個人の「自己啓発」への取り組みの状況
- ・「自己啓発」の実施に当たっての問題点等

ロ. 個人主導の職業能力開発を推進する意義

- ・個人主導の取り組みが今求められる背景

- ・個人の職業生涯の中での位置づけ
- ハ. 今後における個人主導の職業能力開発の推進
- ・職業能力開発プラン作成に係る支援
 - ・職業能力開発機会の整備・拡大
 - ・職業能力開発に係る条件や環境の整備
 - ・職業能力の客観的評価の推進
 - ・個人に対する情報提供、相談援助の充実

このような同会議の課題設定は、第八次雇用対策基本計画の方針すなわち日経連が示した「個性重視の能力開発」の方向性に対する是非を問うものではなく、如何に進めるかを検討するものである。こうして、2ヶ月後の1996年2月に第六次職業能力開発基本計画を策定し、基本的な施策の2番目の事項に「労働者の個性を活かす職業能力開発の展開」として個人主導の職業能力開発の推進を盛り込んだ。自ら職業能力開発に取り組もうとする労働者に対する支援体制の整備、多様な教育訓練機会の整備・拡大、企業においては有給教育訓練休暇制度の普及を推進、自発的な職業能力開発のための休暇・休職の制度化や費用面の援助、企業のほか広く個人への助成といった諸施策について検討することとした。

第六次基本計画に盛り込まれた自発的な職業能力開発のための労働者個人への助成は、1998年12月に「教育訓練給付制度」として創設された。その雇用の安定および就職の促進を図るために、一定の要件を満たす労働者が厚生労働大臣の指定する教育訓練を修了した場合に、自らが負担した教育訓練費用の一部を支給するものである。この給付は、受講者個人に対して支払われる。教育訓練機関は、訓練プログラムが給付金の対象となる大臣指定を得るために、毎年申請して書類審査をパスしなければならない。給付金が支払われるためには、受講者は一定以上の出席率や資格試験にパスするなど一定の成果を示す必要がある。2007年度4月現在で、6825講座の教育訓練が指定されている。

4. キャリア形成支援と生涯職業能力開発

2001年4月25日に職業能力開発促進法の改正が成立した。この改正の主たる目的は、「個人主体のキャリア形成支援」の制度化である。これまでの職業能力開発政策は、「全体として個人のキャリア形成に着目する政策的視点は比較的薄く、主として、企業の行う労働者に対する能力開発に対する支援策や、離転職者、中小企業労働者等を対象とする公的職業相談、公的教育訓練サービス等の提供が政策の中心であった」が、次の理由で労働者・個人のキャリア形成を支援することが政策的に重要であるとしている¹³⁾。

- ①労働移動の動きが加速しており、キャリアや雇用のあり方について企業任せでは済まなくなっている。

②多数の失業者の発生の最大要因の一つは、技術革新に伴う産業構造や職業構造の転換による職業能力のミスマッチであり、継続的に変化が生ずるなかでミスマッチを解消するためには、単に能力開発を行うだけでは足りず、人材ニーズの動向と個人のキャリアの方向を摺り合わせていく仕組みが必要である。

③変化に富んだ知識社会を迎えるなかで、雇用主の指示に従って従属的に働くだけでは時代への対応や新たな付加価値を生み出すことは困難になっており、こうした経済社会環境のもとにおいては個人の主体的な取組は単に自助に止まらず、企業（共助）ひいては社会（公助）の活性化に直接影響を与えるものとして政策的に支援する意味が生じている。

④働く意識においても職業は、単に生活の糧を得るための手段というだけでなく、自己実現を図る手段という性格が強くなっている。

こうして個人のキャリア形成支援を政策とするために、法改正でまずは「職業生活設計」という「職業キャリア形成」に近い用語を導入し、第2条4項で次のような定義を行った。

「この法律において、『職業生活設計』とは、労働者が、自らその長期にわたる職業生活における職業に関する目的を定めるとともに、その目的の実現を図るため、その適性、職業経験その他の実情に応じ、職業の選択、職業能力の開発及び向上のための取組その他の事項について自ら計画することをいう」

この「職業生活設計」の定義により、第3条（基本理念）では「この法律の規定による職業能力の開発及び向上の促進は、（中略）…労働者の職業生活設計に配慮しつつ、その職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われることを基本理念とする」として、「職業生活設計」を軸とする生涯職業能力開発という関係を述べている。

改正法成立の翌月5月には、第七次職業能力開発基本計画が法改正に則して策定された。同計画の「第3部 職業能力開発施策の実施目標」において「職業生活の全期間を通じた多様な職業能力開発の推進」を掲げた。再び生涯職業能力開発を目標に据えた背景は、「第4部 職業能力開発の基本的施策」のトップ項目に置く、本基本計画のポイントともいえる「キャリア形成支援システムの整備」にある。具体的には、「キャリア・コンサルティング」の制度化である。これは、「個人主導」を掲げた第六次基本計画の基本的施策「個人主導の職業能力開発」に関して前述した「自ら職業能力開発に取り組もうとする労働者に対する支援体制の整備」の具体化としても繋がっている。

5. 近年の「職業生涯を通じたキャリア形成支援」の対象

2006年7月に第八次職業能力開発基本計画（標題『働く者を育てる環境の再構築－職業キャリアの持続的発展のために－』）が策定され、職業能力開発政策の実施目標の一つ「職

業キャリア形成支援政策の展開」の施策の一部として「職業生涯の全期間を通じた職業キャリア形成支援」をあげている。この実施目標「職業キャリア形成支援政策の展開」の冒頭の項目「働く者に対する職業キャリア形成支援政策の推進」(傍点一筆者)において、職業キャリア形成支援は、この基本計画の標題にもある「働く者」のための支援であることを表明している。「働く者」とは、就業者、完全失業者のほか、学卒未就業者、ニート状態にある者、出産・育児・介護等により職業キャリアを中断している者を含み、従来の「労働者」より幅広い概念である。上記建議の考え方に従えば、生涯職業能力開発は、職業生涯の全期間を通じた個々人の OJT を中心とした職業能力の開発・向上に関する支援ということになる。

2011年4月には、第九次職業能力開発基本計画(標題『成長が見込まれる分野の人材育成と雇用のセーフティネットの強化』)が告示された。前基本計画期間中の2008年9月に起こった世界的金融危機いわゆる「リーマン・ショック」に端を発する雇用情勢の悪化とりわけ非正規雇用労働者を中心とした大量解雇が社会問題として大きく浮上した。しかし非正規労働者の雇用問題は短期的な経済危機によって引き起こされたものではなく、90年代後半以降の厳しい新卒労働市場を背景に社会への最初のステップでつまづいた若者は、派遣社員、契約社員、パート、アルバイトなどの非正規雇用の給源となっていった。また、1999年12月に労働者派遣法が改正され、派遣業種の拡大がなされ、2004年には製造業が派遣業種に加わり、紹介予定派遣の法制化が行われ、派遣労働が急拡大した。さらに、企業の業績不振による離職者も巻き込み、2008年には非正規労働者は1760万人に達し、全労働者の34%を占めるまでになった。非正規雇用労働者の多くが雇用保険制度の非受給者であるために、職業能力開発促進法による支援策の対象外になるという問題も表面化した。この問題は、雇用保険制度の能力開発事業に位置付く職業能力開発促進法および職業能力開発制度が社会制度としての弱点を気付かせる機会にもなった。こうした背景を受けて、第九次基本計画の基本的施策では、「非正規労働者等に対する雇用のセーフティネットとしての能力開発の強化」、「特別な支援を必要とする者に対する職業能力開発の推進」という特徴的な施策とともに、「職業生涯を通じたキャリア形成支援の一層の推進」をあげている。職業生涯を通じたキャリア形成支援は、第八次基本計画より強化した扱いとなった。その具体的な展開については、①個人の主体的な能力開発の支援、②企業による労働者の能力開発の支援、③キャリア教育の推進、で構成している。

6. 考察

生涯訓練理念に対し、経済・社会状況に応じて展開された職業能力開発・職業能力評価制度には、政策やシステムの点でどのような特質をみることができるのであろうか。

第1節でみたように、1969年制定の新職業訓練法から1985年の職業能力開発促進法への改正までの経過は、職業訓練の理念として掲げた「生涯訓練」を軸として展開した。斉藤将は、職業訓練法における生涯訓練の理念の論拠をILOとUNESCOにおける成人職業訓練・成人教育に関する勧告・条約に示された生涯教育訓練思想に求め、ILOにおける「人間の尊厳」原理とそれに根ざす「労働の人間化」原理であるとしている¹⁴⁾。しかしながら、1969年法による生涯訓練への取り組み初期では、生涯訓練体制のために公共職業訓練施設と認定職業訓練を主軸とした法定職業訓練による体系化は「官主導」の政策といえるのに対し、1974年の雇用保険法制定以降は企業を生涯訓練の推進者とする「企業主導」の政策といえる。また、1969年法のコンメンタールにおける第3条の解説中の「技術革新や産業再編成等による技能労働の変化や転換、昇進に伴う職務の変化等職業訓練を必要とする段階」¹⁵⁾という段階の想定は、同一企業での長期雇用による正規雇用労働者をモデルとし内部労働市場を前提としたものといえよう。1974年の雇用保険法制定以降、企業を生涯訓練の推進者とする職業訓練派遣奨励給付金、有給教育訓練休暇奨励給付金制度、そして在職者の向上訓練を目的とした技能開発センターといった施策もまた同様の前提であろう。したがって、職業訓練法第3条に「技能検定は、職業に必要な労働者の能力についてその到達した段階ごとの評価が適正に行われることを基本理念とする」と規定する「生涯技能評価」においては、評価の対象は潜在能力ではなく企業での職務を通して「到達した段階ごと」の実際的な職務能力であると考えられる。

1985年に職業訓練法から職業能力開発促進法への改正が行われた際に、当時の労働省職業能力開発局長であった野見山眞之は「新しいパラダイムを構築すること」が法改正の狙いであると強調し、職業能力開発の主要な3つの課題の一番目に「第一は、入職から退職に至るまで、職業生活の全期間にわたって適宜必要とされる能力開発をおこなうこと」として生涯職業能力開発を挙げた¹⁶⁾。このときの生涯職業能力開発における労働者のモデルは、同じく長期雇用による正規雇用労働者であり、内部労働市場を前提として職業能力開発を推進する主体が企業であるいわゆる「企業主導」の職業能力開発を基本としている。

では、何が「新しいパラダイム」なのであろうか。第1節および第2節でみたとおり、1985年の職業能力開発促進法の改正によって官主導から企業主導へ一挙に転換したわけではない。1969年の新職業訓練法による長期雇用・正規雇用労働者をモデルとした官主導型の生涯訓練体制が、雇用保険法施行を契機として企業主導型の生涯訓練体制へと徐々に整備を重ねており、1985年の職業能力開発促進法は企業主導型の生涯職業能力開発体制の一つの完成ととらえることができる。事実、職業能力開発促進法施行の翌年に策定された第四次基本計画の最初に「企業内職業能力開発の促進による学習企業の育成」を挙げている。職業能力評価においては、社内検定制度が企業主導型体制の象徴といえる。したがっ

て、「新しいパラダイム」とは、「学習企業」とも表現する企業主導型の体制により職業能力開発制度全体が合理的に整合が図られたことを指していると考えられる。しかしながら、こうした体制は、「生涯職業訓練の名のもとに、合法的に労働者の生涯をコントロールする鉄鎖となりかねない」¹⁷⁾と危惧される側面をもつ。

では、こうした危惧に対して、労働者の組織である労働組合はどのような運動を展開してきたのであろうか。連合の生活福祉局長であった榎本純（1997）は、日本の労働組合運動が職業教育訓練と系統的に関わってこなかったことを釈明している。また、この点がヨーロッパの職種別労働組合とのきわだった違いのひとつであるとも指摘している。日本の労働組合運動が職業教育訓練に系統的に関わりをもたなかった理由として、第一に企業内教育訓練が OJT を中心に生産管理や人事管理と結びついて行われてきたこと、第二に企業別労働組合は離職者を組合員にもたなかったことをあげている¹⁸⁾。日本に約 2 万 6000（2012 年厚生労働省『労働組合基礎調査』）ある単一労働組合の大半は企業別に組織された労働組合であり、職種別労働組合（クラフト・ユニオン）や欧米のような産業別労働組合は、日本ではきわめて少数に限られる¹⁹⁾。したがって、「企業主導」による労働者の教育訓練機会における企業の存在の突出感は、日本の労働者組織の形態である企業別労働組合による無関与に由来すると考えられる。また、榎本（1997）は生涯学習に対する連合の態度とその理由についても解説している。連合は、教育政策の検討にあたって、「生涯学習社会の形成」というスローガンを差し控えた。それは、「就職後も『学習』をつづけ、資格をとらなければ企業内で落ちこぼれるかもしれない『生涯“学習競争”社会』像が容易に思い浮かぶからであり、中高年層にはその『競争』が『雇用不安』にさえ直結しうるからである」²⁰⁾との理由からである。つまり、労働組合は生涯学習に対しても否定的理由により無関与に帰結する。

1980 年代から 1990 年代を通じて職業能力開発政策に深く関わった高梨は、臨時教育審議会専門委員として初めて「生涯学習」という用語を用いて答申し、これによって 1985 年の職業能力開発促進法改正で成された生涯職業能力開発の考え方や体制に変化をもたらす可能性もあった。しかしながら、高梨が描いた労働者の生涯学習および生涯職業能力開発は、企業内教育訓練を基軸として、労働者の職業生涯を通ずる能力開発に大きな役割をもつ企業を重視していた。結局のところ、高梨の生涯職業能力開発は、内部労働市場論を脱していなかったといえよう。

生涯職業能力開発の展開の転機は、バブル経済崩壊後の 1990 年代半ばに日経連報告書による「個性重視の能力開発」が「個人主導」として政策展開されることにより訪れた。1996 年の第六次基本計画において「個人主導」の職業能力開発の展開が主要な課題としてあげられ、職業能力開発政策における「企業主導」の重要性は相対的に低下したといえる。

90年代以降、グローバル化や情報通信技術の進展により高度化・専門化が進んだ職務のための教育訓練は個別性が高く、そうした職務での自己啓発の重要性は高まったといえるが、それを理由としてすべての職務・労働者に個人主導を適用するのは飛躍であろう。日経連報告書は「企業も能力開発に努めるとともに、各人も自己啓発に励むことによって、わが国全体の能力レベルを高めていくことが大切である」²¹⁾と述べるが、使用者側の本音は厳しい経営環境に即した教育訓練投資の低減ではなかろうか。図2-2は、90年代の労働省職業能力開発局が定期的実施した「民間教育訓練実態調査」による企業の教育訓練実施率と従業員側の教育訓練受講割合の推移をみたものである。教育訓練を実施した企業の割合は、1992年から2000年にかけてそれほど大きく低下していないが、従業員個人が企業の実施する教育訓練を受けた割合は全体的に低下している。このギャップは、企業が教育訓練を実施すること自体には変わらないが、年間を通しての回数や受講人数を絞るといった実施の仕方を変えていることを意味すると考えられる。人的資源の最適状態を長期間にわたって維持するためには常に一定の能力開発活動を必要とするならば、企業の教育訓練投資の低減部分を従業員個人が負担することになる。この点について労働組合は、「『学習』の費用負担が労働者本人に課されるようなシステムを労働組合としては到底容認するわけにはいかない」²²⁾と述べている。ここに、企業主導による労働者の教育訓練を是認してきた企業別労働組合の基本的態度をみることができる。

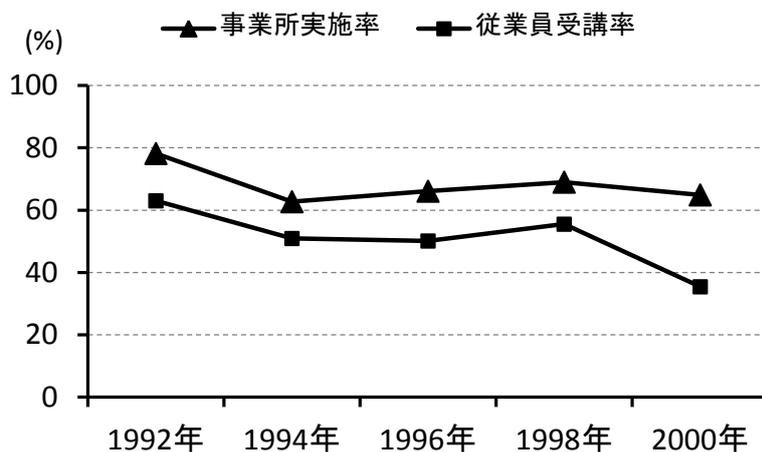


図2-2 1990年代の企業の職業能力開発活動

※労働省民間教育訓練実態調査報告書より筆者作成

2000年代以降、「生涯職業能力開発」を「職業生涯を通じたキャリア形成支援」という考え方への転換がみられる。諏訪康雄(2003)は「労働者の職業生活設計に言及しはじめた能開法(2条4項ほか)には、それへ向けた萌芽がみられる」²³⁾(傍点一筆者)と指摘

している。「それ」とは『『企業中心主義』の修正』である。諏訪の「職業生活設計」の定義では、職業能力開発を「職業生活設計」に包括している。これを補足する考え方を、法改正の過程で出された 2000 年 12 月 7 日付けの中央職業能力開発審議会建議「今後の職業能力開発施策の在り方について」にみることができる。同建議では、キャリア形成と職業能力開発との関係について「労働者がその職務目標に向け、実践的な職業能力が蓄積されるような職務経験を適切に積み重ねること、すなわちキャリア形成」という考え方を述べている。この考え方には、職業能力評価制度にも関係する「実践的な職業能力」という注目すべき点がみられる。

2006 年の第八次基本計画以降の「職業生涯を通じたキャリア形成支援」の対象については、従来の雇用保険受給資格を前提とした「労働者」が生涯職業能力開発理念の対象者モデルに「特定求職者」を加えるという対象の拡大がある。特定求職者とは、新規学卒未就業者、ニート状態にある者、出産・育児・介護等により職業キャリアを中断している者等の雇用保険を受給できない者である。雇用保険制度を基盤にした職業能力開発制度の理念である生涯職業能力開発における対象モデルの拡大化は、2008 年の金融危機に発する雇用情勢の悪化において明瞭になるが、それ以前（少なくとも 2006 年以降）にすでになされていたことは明らかである。

まとめ

生涯訓練を視角として日本の職業教育訓練制度の政策的・システム的特質について、1969 年以降の職業能力開発政策の展開に即して分析した結果、以下のようにまとめる。

1969 年の新職業訓練法で登場した生涯訓練理念の意義として、まずは法定職業訓練の体系化を成し、生涯訓練の段階的・体系的実施の骨格を形成したことがあげられる。1974 年の雇用保険法制定を契機として、企業を職業訓練の推進者とする企業主導の施策が展開された。1969 年法第 3 条中の「段階的かつ体系的」について、同法のコンメンタールでは、同一企業での長期雇用による正規雇用労働者をモデルとして解説している。つまり、その生涯訓練は内部労働市場論を理論的枠組みとする長期雇用・正規雇用労働者をモデルとして想定したものといえる。こうした内部労働市場を前提とした企業主導の政策展開期においては、生涯訓練に関してステークホルダーである労働組合の大多数が企業別労働組合であったために、職業教育訓練に系統的に関与せず、「生涯学習」に対しても消極的であった。これを企業主導の政策展開期におけるシステム的特質としてあげることができる。

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」が加わり、企業主導型と個人主導型の二つの体制が並立することになった。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」を制度化し

た。これは、「生涯職業能力開発」を「職業生涯を通じたキャリア形成」という考え方への転換、つまり「職業能力開発」から「キャリア形成」への転換を示すものである。そしてこの転換は、労働者モデルが従来の長期雇用・正規雇用労働者ではあるものの「個人」を強調し、個人主導を重視する傾向を鮮明にするものであろう。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ている。このように、1995年以降の「個人主導」浮上の政策展開期においては、「個人」における政策の狙いに転換があり、政策対象としての「個人」のとらえ方に転換があることも政策的特質といえる。

以上のような職業教育訓練制度における政策的・システム的特質を形成した社会・経済的条件として、以下の点があげられる。

第一は、1969年以降今日まで、生涯訓練あるいは生涯職業能力開発を軸としながら職業訓練政策の主体を政府、企業、個人へと順次置き換えてきた政策の沿革の背景となる戦後日本の経済・産業の展開、すなわち復興成長、隆盛、停滞という固有の発展過程である。

第二は、雇用保険法制定を契機とした1970年代半ばから1990年代半ばまでの企業主導の政策展開期における、内部労働市場を形成した長期雇用・正規雇用労働者を基本とする企業の労務政策、そしてこれと呼応するかたちの企業別労働組合による職業教育訓練への無関与である。

第三は、1990年代半ば以降の生涯学習と「個人主導」の政策展開期における「個人」強調・重視の政策とこれに対する労働組合の消極的な姿勢をあげることができる。

[注]

- 1) 「職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われる」という理念を表す用語として、1969年の新職業訓練法を解説する労働省職業訓練局編著(1971)では「生涯訓練」、1978年の職業訓練法改正を解説する労働省職業訓練局編著(1979)では「生涯職業訓練」、1985年の職業能力開発促進法を解説する労働省職業訓練局編著(1986)では「生涯職業能力開発」を用いており、本稿では該当する法律の時代区分に合わせて用語の使い分けをする。
- 2) 労働省職業訓練局編著(1971)、p.75。
- 3) *ibid*, p.75.
- 4) 職業訓練基本計画は、職業訓練法に規定され、労働力の需要動向、職業訓練および技能検定の実施目標、職業訓練および技能検定について講じようとする施策の基本となる

べき事項を定めるものである。その策定に際しては、経済の動向、労働市場の推移等の長期見通しに基づいて、労働力の産業別、職業別、企業規模別等の需給状況、労働者の労働条件および労働能率の状態等を配慮し、さらに、中央職業訓練審議会のほか、関係行政機関の長および都道府県知事の意見を聞くことが必要になっている。1971年に策定された第一次基本計画以来、基本計画は5年毎に策定され、現在、第九次基本計画によって所要の施策が推進されている。

- 5) 雇用保険金の負担率は基本的には労使折半であるが、実際は使用者の方が折半の負担率の約2分の1程度余分に拠出している。この使用者負担分の一部を雇用保険の能力開発事業に充てているのである。この背景には、政府は雇用保険法の検討時に諸外国の「職業訓練税」や「賦課金」制を導入しようとした意図があったと言われる。いずれにせよ、この負担分を根拠として能力開発事業は事業主のための事業にすべきであるという解釈になるならば、能力開発事業の公共性のあり方に問題を残すことになる。
- 6) 労働省職業訓練局編著（1979）、p.92。
- 7) 田中萬年（1996）、pp.27-28。
- 8) 高梨昌（1987）、pp.52-56。
- 9) 教育政策研究会編・著（1987）pp.175-176。
- 10) *ibid*, pp.186-212。付録「資料3」。
- 11) 新・日本的経営システム等研究プロジェクト（1995）pp.48-50。
- 12) 経済企画庁総合計画局編（1987）、pp.112-113。
- 13) 労働省職業訓練局編著（2002）、p.16。
- 14) 齊藤將（1981）、p.81。
- 15) 労働省職業訓練局編著（1971）、p.75。
- 16) 野見山眞之（1987）、p.95。
- 17) 前掲、齊藤將（1981）、p.88。
- 18) 榎本純（1997）、p.71-72。
- 19) 藤村博之（2011）、p.80。
- 20) 前掲、榎本純（1997）、p.74。
- 21) 新・日本的経営システム等研究プロジェクト（1995）p.48。
- 22) 前掲、榎本純（1997）、p.74。
- 23) 諏訪康雄（2003）、p.36。

第3章 日本における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—

はじめに

前章での検討のとおり、日本では1969年以降生涯訓練理念に基づく職業訓練政策が展開され、企業主導型の生涯訓練体制が徐々に整備され、1985年の職業能力開発促進法改正によって一応の完成をみた。1990年代半ば以降は、次第に個人主導の職業能力開発を重視する傾向が高まり、生涯職業能力開発は個人主導さらにはキャリア形成における意義が増していった。1990年代半ば以降は、こうした職業教育訓練の課題の変化のほか、その政策対象も長期雇用・正規雇用労働者という単一の労働者モデルから幅のある多様な対象へと拡大してきた。それは、1990年代半ば以降非正規雇用労働者が年々増加の一途を辿ったことと一致する。総務省「労働力調査」によれば、労働者全体に占める非正規雇用労働者の割合（年平均）は、1985年の16.4%、1990年の20.2%、1995年の20.9%に対して、2012年は35.2%にのぼる。このような状況下では、外部労働市場の整備が課題となり、その基盤としての職業能力評価制度にも関心が高まるであろう。たとえば、「職業能力評価」「職業資格」「技能検定」をキーワードとして、国立情報学研究所の学術情報検索システム「CiNii（サイニー）」により論文を検索してみるとその結果は、図3-1のとおり、論文数が1990年代以降に急激に増加していることがわかる。職業能力評価に関する論文は、きわめて少数であった1980年代までと比較すれば90年代では著しく増加したといえる。また、1990年代と2000年代では、「職業資格」に関する論文がやや減少する一方で「技能検定」および「職業能力評価」に関する論文が大きく増加した。とりわけ「技能検定」に関する論文数は著しく伸張した。論文数の増減は当該テーマに関する時代の課題・関心の程度を現すと捉えるならば、1990年代以降とくに2000年代以降の職業能力評価制度に対する関心は高いものがある。しかしながら、日本の場合、個人の職業能力評価に関する行動の結果として職業資格や技能検定を取得・合格したとしても多くの場合期待するほどの収入やキャリアの向上につながらない¹⁾。また、ヨーロッパのような職業教育訓練課程の修了と職業資格や能力評価との結びつきが、日本では弱いという特徴がある。では、日本の職業能力評価制度におけるこのような特徴は、どのように形成されたのであろうか。とくに、職業教育訓練の政策との関係においてどのように形成されてきたのであろうか。

そこで、本章では、日本の職業能力評価制度に関する政策的・システム的特質について職業教育訓練政策との関係から分析し、それを成り立たせる社会的・経済的条件について考察する。

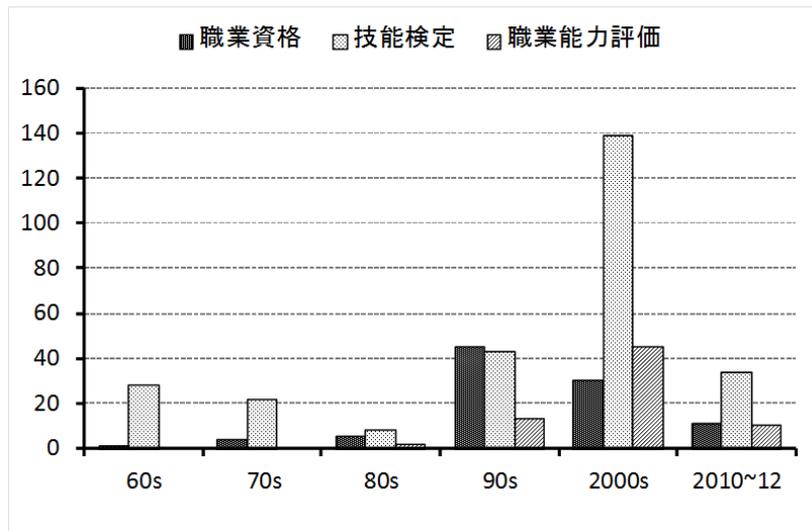


図3-1 CiNii 論文数

1. 方法

日本の1980年代以降の職業能力評価制度の特徴や課題について職業教育訓練課題または労働市場の観点から述べた主な先行研究の論点は、以下のとおりである。

依田（1988）は、1980年代後半以降の資格への関心の高まりの一つの要因が、雇用をめぐる厳しい状況の中で勤労者や求職者が自衛・自助の一手段として考えているからであろうと指摘する。また、個人主導型職業能力開発の促進が「企業の中に囲い込んでおけない職業教育の領域が拡大すること」であるとの理解に立ち、個人主導型ではなく公共的な職業教育として確立していく必要がある、として個人主導型への傾向を批判している（依田有弘、1988、pp.71-95）。

ドーア・酒向（Door, R. & Sako, M., 1989）は、職業資格の認定主体と機能は各国の歴史的状况に基づいて発展したとの認識に基づき、日本とイギリスの職業資格には労働市場の観点から次のような相違点があると指摘した。すなわち、職業資格の認定主体は、日本では技能の買い手（雇用する側）もしくは買い手の代表者（雇用する側の協会・団体：associations of employing organizations、多くの場合国家）が典型であるが、イギリスでは古くから発達してきた「仲間うちの承認（peer approval）」という形式つまり技能の売り手で組織される職業・専門職団体が典型である（Door, R. & Sako, M., 1989, p.117）。10年後の続編（Door, R. & Sako, M., 1998）では、1990年代の変化としてホワイトカラー向け資格への関心が高まったことに注目している（Door, R. & Sako, M., 1998, p.153-154）。

今野・下田（1995）は、個人と組織（企業）双方における職業資格の効用について分析し、職業資格に対して個人の方は所得向上効果とキャリア向上効果を期待しているが、企業側は資格取得をすぐに処遇に結びつけることは考えておらず人材育成の手段としてとら

えており、個人の思惑と企業の考え方の間にずれがあることを明らかにしている。また、職業能力開発の目標として職業資格が重要であることと企業内資格が社会的な流通性に欠けていることを指摘し、日本の労働市場の改革に提言を行っている。

高橋（2008）は、職業能力や職務遂行能力という言葉で一括りにされる従業員の資質を広い意味で「能力」として、一つの要素から理解をしてきたわが国の能力観に対して警鐘を鳴らしている。また、一般の企業では、従業員の採用と昇進にあたって外部市場と内部市場とを併用していることから、それぞれの労働市場において人材の資質を評価することの役割について論じている。従来の内部労働市場では人材の資質を正確に評価することには消極的でもよかったが、「自己のキャリアをデザイン」する必要性の高い状況にあっては、「能力」とその他の「能力風概念」を区別する必要があることを主張している。

以上の主な先行研究では、1980年代以降の職業能力評価をめぐる状況の変化とくに雇用面での変化を共通の問題背景としている。しかしながら、職業教育訓練課題における職業能力評価の意義は、今野・下田が指摘するような職業能力開発の目標としての職業能力評価がすべてであろうか。また、労働市場における職業能力評価の意義についてもドーア・酒向（1989）による「日本では技能の買い手を保護する」との解釈で説明し尽くせるのかを吟味する必要がある。

そこで、日本の職業能力評価制度の展開に即して、職業教育訓練課題および労働市場における職業能力評価の意義について、技能の買い手・売り手双方の視点から検討する。

2. 1980年代以前の職業能力評価

(1) 職業訓練制度確立期における職業能力評価

戦前期における職業能力評価制度に関する事例を試みも含めて列挙すると、表3-1のとおりとなる。これらの事例は、職業訓練制度が確立する以前における日本の職業能力評価の萌芽とみることができる。同表における職業能力評価の試みや実践は、名古屋市職業紹介所の計画例を除き何れも企業や国すなわち技能の買い手またはその代理者によって労務管理や品質管理の必要のために行われたといえよう。この背景には、日本の主要な職業資格が技能の買い手の代理者としての国家を認定主体とする制度でつくられていったという職業資格の発展の特徴がある（辻、2000、pp.63-66）。

表 3 - 1 戦前期における職業能力評価

| 年 | 事 項 |
|------|---|
| 1924 | 三菱合資会社資料課「技能検査」の研究 |
| 1936 | 名古屋市職業紹介所「技能銓衡」設立計画 (東京市中央職業紹介所も同様の計画) |
| 1938 | 海運技術研究所「技能検査」作成、使用 |
| 1939 | 「技能検査制度」発足 |
| 1940 | 国民職業能力検査規則(厚生省令第 27 号) 制定 |
| 1940 | 「機械技術者検定制度」発足 |
| 1941 | 機械技術者検定制(勅令第 644 号) 制定 |

時代は下り、1958年に日本で最初となる職業訓練に関する包括的な法律である職業訓練法が成立した。同法では、「総合的な職業訓練制度」の一角として技能検定制度を位置づけている。そこで、同法成立期における職業能力評価の意義を確認しよう。職業訓練法の成立の過程で設置された「臨時職業訓練制度審議会」は、「職業訓練制度の確立に関する答申²⁾」(1957年12月6日)において、「最近、科学技術教育の振興が叫ばれているが、産業の進歩発展のためには、これと併行して、職業訓練によって生産現場における技能水準の向上と技能労働者の確保等を図ることが緊急の要務である」と産業振興の観点から職業訓練制度の必要性を述べている。さらに、技能検定制度の確立についても、「職業訓練の成果である技能の検定を行うことによって、労働者の技能習得意欲を増進させ、その技能をたかめ、もつてわが国産業における技能水準の向上を図ることが特に必要である」として、産業振興という一貫した論理による制度のあり方を述べている。したがって、臨時職業訓練制度審議会の答申にみられる考え方は、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とみることができる。

その後、労働省職業訓練局技能検定制度は全国の産業人能力開発協会の協力により 1966年11月から12月にかけて「技能検定制度に関する産業界の意向等の調査」³⁾(傍点一筆者)を実施している。つまり、1969年の新職業訓練法の成立過程においても産業振興への比重のかけ方に変化がないことが窺える。

(2) 新職業訓練法下における職業能力評価

1969年成立の新職業訓練法では、「職業訓練及び技能検定は、相互に密接な関連のもとに行われなければならない」(第3条6項)ことが明確にされ、技能検定の拡充が図られることとなった。その具体的な施策として、1973年10月に創設された「技能審査認定制

度」をあげることができる。この制度は、既存の技能検定と競合しない職種で設定され、営利を目的としない団体の申請に対して労働大臣が認定するものである（特定の企業または事業のみを利するものでない）ことから、技能検定の隙間を埋める制度といえる。1988年までに認定を受けた職種は21職種にのぼったが、浴槽設備施工、金型製作など9職種がその後技能検定に移行した（労働省職業能力開発局編、1991、p.299-305）。この間の認定団体は非営利団体もみられるものの、同業種の企業による団体（業界団体）がほぼ半数を占めており、技能審査認定制度もまた技能の買い手が認定主体となる施策といえよう。

一方、新職業訓練法で特筆すべきことは、生涯訓練の考え方を打ち出したことである。このために、「職業訓練」の範囲を旧法では実質的に公共職業訓練及び事業内職業訓練であったものから「職業に必要な技能等を習得させることによって、技能労働者としての能力を開発し、向上させるために行うすべての訓練」⁴⁾へと拡大させた。1971年から1975年を計画期間とした第1次職業訓練基本計画では、生涯訓練のための技能検定に関する具体的な施策は示されなかったが、1976年から1980年までを計画期間とした第2次職業訓練基本計画では、生涯訓練を実現するために技能検定の今後の進むべき方向として、「すべての技能的職種に従事する労働者が技能程度に応じて受検できる体制を整備し、技能検定と民間が行う技能評価制度及び他の公的資格等との連携が必要である」⁵⁾とした。技能的職種に限定されているものの、上記には最初の包括的な職業能力評価の考え方をみることができる。しかしながら、職業訓練法下で行われる技能検定は、表3-2のとおり着実に検定職種が拡充してきたとはいえ、カバーされる職種は限定的であるといわざるを得なかった。したがって、新法が拡大させた職業訓練の範囲において生涯訓練を展開するために、職業訓練と密接な関連のもとに行われるべき技能検定は、他の技能評価制度との連携を必要としたのであった。

表3-2 技能検定の職種数

| | | | | | | | | | | |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 年度 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 |
| 職種数 | 5 | 11 | 17 | 23 | 29 | 35 | 43 | 51 | 54 | 59 |
| 年度 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
| 職種数 | 64 | 83 | 98 | 118 | 65* | 75 | 82 | 88 | 90 | 94 |

*既設の118職種を61職種に統合し、4職種を新設

(3) 職業能力開発促進法成立期における職業能力評価

1978年の職業訓練法改正の審議において、藤井勝志労働大臣が国会で行った改正の提案

理由説明で「職業訓練及び技能検定の基本理念である生涯訓練、生涯技能評価を目標とするとともに、…（後略）」⁶⁾（傍点一筆者）と述べ、「生涯技能評価」という用語を初めて使用した。こうして、1978年の職業訓練法改正では、1969年成立の新職業訓練法で打ち出された生涯訓練をさらに前進させるために、職業訓練の範囲を「職業に必要な技能等を習得させることによって、技能労働者としての能力を開発し、向上させるために行うすべての訓練」（1969年新職業訓練法、傍点一筆者）から1978年法改正では「職業に必要な技能、知識等を習得させることによって、労働者としての能力を開発し、向上させるために行うすべての訓練」⁷⁾（傍点一筆者）へとさらに拡大させた。つまり、職業訓練の内容及び対象者の限定を解除することによって、生涯訓練の可能性を広げることとなった。また、技能検定に関しては、「職業に必要な労働者の能力についてその到達した段階ごとの評価が適正に行われることを基本理念とする」（法第3条1項）と、生涯訓練に沿った技能検定のあるべき方向を示すこととなった。

技術進歩に伴い企業特有の技術・技能及び知識が飛躍的に拡大したため、企業固有の職業能力に対する評価を国が実施する技能検定で包含することが難しくなった。そこで、1981年4月に策定された第3次職業訓練基本計画において「技能検定制度を補完するとともに技能検定と民間の行う職業能力評価制度との連携を強化し、職業能力評価制度と処遇との結合の促進を図るため、業種別団体等の実施する検定に対する認定制度の導入を図る」とする方針を打ち出した。これは、前述の第2次職業訓練基本計画で示した民間が行う技能評価制度等との連携をさらに前進させるものである。この方針を検討するために「社内検定等制度研究会」が設置され、社内検定を認定する制度は有意義であるとする研究会の報告により、1984年12月に「社内検定認定制度」が創設された。

3. 1980年代以降の職業能力評価

(1) 職業能力開発促進法制定期

奥田健二を座長とする「企業内教育研究会」が1984年11月に提言した『新時代の企業内職業能力開発の課題と方向—新しい「学習企業」をめざして』を足がかりとして、1985年に職業訓練法は職業能力開発促進法へと改正された。この法改正は、企業内教育訓練を職業訓練の中核に据えた1978年改正法の施策をさらに補強するものであった。このように労働省が企業主導型職業能力開発の強化を進めている中で、経済企画庁総合計画局は、1987年6月に個人主導型職業能力開発の重要性を指摘する『職業構造変革期の人材開発—構造失業時代の処方箋—』を発表した。これは高梨昌を座長とする「2000年の職業生活と生涯学習社会に関する調査研究会」による研究報告書である。同報告書は、「これからの労働市場は、一方で産業・企業間移動、他方で職業能力の向上を伴う職業間移動といった

“2つの流動化”の方向に進展していくことを考えれば、企業主導型職業能力開発だけでは不十分で、個人主導型職業能力開発の推進が今後の重要な課題となろう⁸⁾と指摘している。ただし、その主張は企業主導型から個人主導型への転換ではなく、企業主導型職業能力開発と個人主導型職業能力開発を組み合わせることの必要性を説くものである。さらに、個人主導型職業能力開発が实际的に機能するには、「職業能力開発で自らの労働の質を高めた労働者がその能力を正当に評価され、採用や処遇において不利益を受けないシステム」、すなわち「信頼度の高い職業能力評価システムを構築することが重要である」と言及している⁹⁾。

(2) 臨時教育審議会による「生涯学習」との関係

上記報告書の研究会座長である高梨は、同報告書と同時期に臨時教育審議会（以下、「臨教審」）の第2部会に専門委員として参画し、第1次答申で「生涯教育」ではなく「生涯学習」として課題提起し、第2次答申では生涯学習社会への移行に関する改革提言の作成に大きく関わっている¹⁰⁾。そこで、臨教審の答申における生涯学習に係る職業能力開発及び職業能力評価に関する事項と考え方を整理してみる。第2次答申（1986年4月）において彼が深く関わった第5章「社会の教育の活性化」の第2節「生涯職業能力開発の総合的推進」は、長期化した職業生涯を通じた職業能力開発を総合的に推進するために、企業内外の教育訓練体制の整備、自己啓発意欲の向上を図ること、社内検定制度の普及、技能検定制度その他各種職業資格制度の改善を進めること、職業能力評価制度の充実を図ることを提言している。3次答申（1987年4月）においては、第1章「生涯学習体系への移行」の第1節「評価の多元化」では、評価の基本的方向として学歴偏重の評価のあり方を根本的に改め評価の多元化を図るとともに職業資格を真に能力の裏付けをもったものにする観点から公的職業資格制度を見直す必要があるとの提言を行った。以上の臨教審答申の主要な柱となっている生涯学習への移行と報告書（『職業構造変革期の人材開発』）の個人主導型職業能力開発の推進とは整合が取れていること、両者には高梨昌氏の関与していることがわかる。

高梨は、労働行政においても生涯職業能力開発の推進において、とくにホワイトカラーの職業能力開発・職業能力評価について、重要な役割を担っている。1985年10月に今後の職業能力開発の方向を検討する「生涯職業能力開発研究会」が設置された。座長は高梨である。1986年6月にこの研究会の報告書『21世紀に向けての生涯職業能力開発のシステムの推進』が取りまとめられ、企業外の教育訓練の充実と企業内教育訓練との連携やホワイトカラーや中小企業労働者のための職業能力評価制度の拡充等の取り組むべき課題を提言した。この報告書は臨教審第2次答申で提起された生涯学習の構想に沿ったものであると高梨（1987、pp.186-187）は位置づけている。同報告書を起点として1988年度に、

ホワイトカラーの教育訓練、産業人の資格制度等6つの課題別検討会が設けられた。その検討会の1つである「産業人の生涯能力開発システム検討委員会」（座長、高梨）は、1992年7月に報告書を取りまとめた。この報告書では、個人主導型職業能力開発及び新たな職業能力評価という2つの施策を1つのシステムとして展開する「職業能力習得制度」（ビジネス・キャリア制度）¹¹⁾の構想を打ち出した。この構想の実現への布石であるかのようなタイミングである同年6月に職業能力開発促進法の改正が公布され、ホワイトカラー労働者等に対する知識の習得を中心とする職業訓練を公共職業能力開発施設以外の施設でも実施できることとなった。

(3) ‘バブル’崩壊後の「個人主導」の台頭

一方、産業界側では、1995年5月に日経連が『新時代の「日本的経営」』という報告書を発表し、経営者側が労働者個人に能力開発の責任を求めることを初めて表明した。これは、『職業構造変革期の人材開発…』が個人主導型職業能力開発の重要性を指摘した論理と異なり、“バブル”崩壊後の経済環境の変化を背景とした転換をみることができる。これをただちに受けるかのように、1995年12月に閣議決定された第8次雇用対策基本計画は、雇用対策推進の4つの方針のひとつに「個人主導の職業能力開発」をあげた。このために、「職業能力の客観的な評価のための方策を社会全体の中で講じていくことが課題である」として、ビジネス・キャリア制度、技能検定制度等の一層の充実や活用促進を図ることをあげている。続いて、第8次雇用対策基本計画に呼応して、1996年2月に策定された第6次職業能力基本計画は、個人主導の職業能力開発を謳い、基本施策として民間や企業等の職業能力評価による職業能力の評価の推進、技能審査認定制度、社内検定制度の普及、ビジネス・キャリア制度の普及・活用をあげている。事実、表3-3のとおり、ビジネス・キャリア制度の普及が進展した。この制度の特色は、実際の教育訓練と実践的な能力評価との連動である。

表3-3 ビジネス・キャリア制度

| 年 度 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 教育機関数 | 166 | 149 | 117 | 101 | 105 | 105 | 108 | 94 | 97 |
| 講座数 | 3055 | 3660 | 3444 | 3128 | 2989 | 3442 | 3398 | 1692 | 1261 |
| 講座受講者数 | — | — | — | — | 67295 | 70911 | 63327 | 57820 | 52837 |
| 修了試験 受験者数 | 5064 | 5732 | 7790 | 11271 | 13671 | 16363 | 19766 | 21887 | 23315 |
| 修了試験 合格者数 | 1284 | 1768 | 3116 | 4102 | 5063 | 7922 | 10240 | 12086 | 13387 |

2001年4月に職業能力開発促進法が改正され、この時の法改正の解説（コンメンタール）の序論では「キャリア形成」という言葉を前面に押し出し、労働者個人主体を政策の

焦点とする意図が明瞭になった。序論の冒頭に「これまでの職業能力開発政策は、全体として個人のキャリア形成に着目する政策的視点は比較的薄く、主として企業の行う労働者に対する能力開発に対する支援策や、離転職者、中小企業労働者等を対象とする公的職業相談、公的教育訓練サービス等の提供が政策の中心であった。しかし、労働者を取り巻く状況の変化に伴い、労働者・個人のキャリア形成を支援することが政策的にもますます重要性が高まっている¹²⁾」と述べるのは、個人主導型能力開発へのさらなる傾注の表明である。1996年に策定された第6次職業能力基本計画以降、個人主導型職業能力開発は、企業の行う能力開発との連携という位置付けであったが、雇用環境のさらなる激変によって明らかにその比重を高めている。上記の法改正の解説は「企業の中で個人主体のキャリア形成を行おうと思っても、使用従属関係の明確な集团的・一律的な労働システムが支配するなかでは、困難な面がある」との限界感を漏らしている。

こうした個人主体への政策の傾注に伴い、職業能力評価に関する施策は労働市場が有効に機能するための基盤として労働者の実践的職業能力を適正に評価できる職業能力評価システムの整備を施策にあげた。事実、2001年の法改正によって、職業能力評価制度の整備を目的として、技能検定試験に関する業務を行わせることができる民間試験機関の範囲とその機関が行うことができる業務の範囲の拡大を図った。こうして、2000年代には、この延長線上で個人主体の職業能力評価を基本として実践的職業能力を評価する「YESプログラム」、「ジョブカード制度」における評価、「職業能力評価基準」といった仕組みが次々と導入された。

「YESプログラム」は、正式には「若年者就職基礎能力支援事業」といい、2004年10月1日から厚生労働省が始めた若年者のための就職支援事業である。企業の求める「就職基礎能力」を若年者が効果的・効率的に修得することを支援し、その修得を公証する。対象とする「就職基礎能力」は、コミュニケーション能力、職業人意識、基礎学力（読み書き、計算・計数・数学的思考力、社会人常識）、ビジネスマナー、資格取得（情報技術関係、経理・財務関係、語学力関係）の5つの領域である。各領域について具体的な学習目標を提示し、目標を達成した若年者に「若年者就職基礎能力習得証明書」を厚生労働大臣名で発行する仕組みである。2009年度をもって、事業を終了したが、従来学習目標として明確化されなかった仕事の基礎能力を明確な学習目標として明示したこと、および学習目標と目標達成の際の認証との連動性が特徴である。

「ジョブカード制度」は、フリーター等の正社員経験が少ない者を対象に、キャリア・コンサルティングによる就業支援に「職業能力形成プログラム」という企業実習を中心とする実践的な職業訓練を組み入れて、職業訓練終了の際に企業による実践的職務能力の評価を職務経歴等とともにジョブカードに取りまとめて就職活動等に活用する制度である。

実習先企業による詳細な実践的職務能力評価の結果をカードに明示する点が従来にない評価の特徴である。

「職業能力評価基準」は、仕事をこなすために必要な知識と技術・技能に加えて、「成果につながる職務行動例（職務遂行能力）」を、業種別、職種・職務別に整理したものである。業種横断的な事務系職種のほか、電気機械器具製造業、ホテル業などものづくりからサービス業まで幅広い業種における採用、人材育成、人事評価、さらには検定試験の「基準書」として様々な場面で活用できるものを目指して、それぞれの産業界の協力により2002年から策定を開始し、2012年2月現在46業種を整備した。実際の職務遂行能力を評価対象の一部とする点が特徴である。

4. 考察

戦前期における職業能力評価の試みや実践の大多数は、ドーア・酒向（1989）の表現を借りれば、職業能力評価の認定主体が技能の売り手またはその代理者（多くの場合国家）であることを典型とした。それは、企業の生産活動に関わる職業能力評価の範囲では、労務管理や品質管理の必要のために行われたといえる。戦後の労働行政の初期における職業訓練制度および技能検定制度のあり方に関する基本的な考え方は、欧州を範としたものであろう。というのは、有馬元治職業安定局長が、1966年の雇用対策法制定に際して、日本的雇用慣行といわれる年功序列型雇用慣行に対して「近代的労働市場を形成するためにはその是正が不可欠の前提となる」¹³⁾との否定的な見解を示している。この当時は、まだ年功序列を熟練形成として説明する内部労働市場論が紹介されていない。野村（2007）によれば、日本において内部労働市場論が確立するのは、隅谷三喜男（1974）がデリンジャーとピオリ（Doeringer, P.B. & Piore, M.J.）の『内部労働市場とマンパワー分析』を紹介した1974年以降である。したがって、1960年代における労働行政は、理論枠組みとしての内部労働市場論の認識がないために、有馬局長が表明した「近代的労働市場」すなわち欧州における外部労働市場を模範として想定し、職業訓練と能力評価との緊密な関係を目指したと考えられる。したがって、技能検定制度の構想は、技能の売り手の代理者として国が認定主体を担うという構造になる。しかしながら、第2節で確認したとおり「臨時職業訓練制度審議会」は産業振興を強調し、結果として技能検定制度において国家を認定主体とする位置づけ（技能の売り手の代理者か、買い手の代理者か）が不明瞭になったといえる。

1969年制定の新職業訓練法下における職業能力評価政策の特質は、技能検定制度の拡充策であり、それを補う「技能審査認定制度」は職能団体すなわち技能の売り手が認定主体となる可能性をもった施策といえる。しかしながら、その認定実績が同業種の企業による

団体（業界団体）ではほぼ半数が占められたことは、結果的には認定主体が従来どおり技能の買い手側となった施策といえよう。職種別労働組合がきわめて少数派である日本においては、技能の売り手に資する施策を講じることの難しさの傍証でもあろう。

従来、企業独自で行う社内検定は、公的な技能検定でカバーされない企業特殊技能を対象とする場合や企業独自の評価基準を必要とする場合など、労務管理等の必要つまり経営上の都合によって個々の企業が設けてきたものである。そうした社内検定を公に認定する「社内検定認定制度」（1984年12月創設）は、検定結果の公証性を高めるという意味をもつが、内部労働市場論による企業主導型の政策および元来の社内検定の成り立ちを考えれば、技能の買い手による認定主体を国が補強するものといえる。

臨時教育審議会の答申で生涯学習社会への移行に関する提言の作成に関わった高梨は、1980年代の職業能力開発・職業能力評価に関する政策に大きな役割を担ったといえる。臨時教育審議会の最終答申が提出された1987年8月の2ヶ月前に、高梨を座長として経済企画庁が設置した研究会が、労働市場の流動化を予測して、個人主導型職業能力開発の必要を最初に提唱した。労働省職業能力開発局が企業主導型職業能力開発の体制を整え職業能力開発促進法に改正した2年後である。「職業能力開発で自らの労働の質を高めた労働者がその能力を正当に評価され、採用や処遇において不利益を受けない」ために「信頼度の高い職業能力評価システムを構築することが重要である」との同研究会報告書は、技能の売り手側に立ち労働市場における職業能力評価の意義を述べた初出のものであろう。ここに個人主体の職業能力評価という考え方の端緒を確認することができる。個人への視線という点では、高梨は審議の場が異なっても整合がとれているといえよう。

こうした技能の売り手側からの個人主導の萌芽の後、1995年に日経連の報告書『新時代の「日本的経営」』によって初めて技能の買い手側からの個人主導職業能力開発の重要性を提起した。しかしながら、技能の買い手側から説く個人主導の必要性は、上記経済企画庁設置の研究会と異なる趣旨といえる。

2000年代以降は「キャリア形成」により個人主体が政策の焦点となった。厳しさを増す雇用労働市場、ビジネス競争環境においては、仕事の成果と直接関係する個々人の実際的な職務遂行能力が重視されるなかにあつて、「YESプログラム」、「ジョブカード制度」、「職業能力評価基準」は、労働市場で有効に機能する実際的な職務遂行能力の評価システムとして創設された。

従来の職業能力評価制度において、国による認定主体は技能の買い手の代理者としての位置づけであったが、2000年以降の「キャリア形成」による個人主体の政策においては、国による認定主体は技能の売り手の代理者として位置づけることが求められる。2004年に開始し2009年に幕を閉じた「YESプログラム」は、若年者すなわち技能の売り手の代

理者として国（厚生労働大臣）が認定主体となっていることが特徴であり、その特徴をもつ数少ない評価制度といえる。しかしながら、「ジョブカード制度」や「職業能力評価基準」は、政策主体が技能の売り手に資する評価制度の重要性を認識しつつも、実際の職務遂行能力の評価行為を技能の買い手である企業に委ね、評価基準の作成に際しては個々の産業界の協力を必要とするという矛盾を含んでいる。

まとめ

日本の職業能力評価制度における政策およびシステム上の特徴についてまとめると、以下のとおりとなる。

日本の職業能力評価制度の揺籃期は、イギリスにおいて発達した技能の売り手が組織する職業・専門職団体を認定主体とするものではなく、技能の買い手またはその代理者を認定主体の典型とするものであった。戦後の労働行政の初期には、欧米型の横断的・職種別労働市場を「近代的労働市場」とする目標により技能検定を欧州の職業資格として捉える考え方で技能検定を職業訓練との相補関係に位置づける政策をとり、国による認定主体は技能の売り手の代理者としての位置づけでありながら職業訓練・技能検定政策が産業振興策として意義づけられたために、国による認定主体の位置づけが曖昧となった。この曖昧性は、1973年10月に創設された「技能審査認定制度」にもみられることから、曖昧な状態は、職業訓練・技能検定制度の創設以降少なくとも1970年代半ばまで続いたことになる。

しかしながら、技能の買い手が認定主体である社内検定を公のもととして認定する制度として1984年12月に創設された「社内検定認定制度」では、もはや政策主体における技能検定の意義に曖昧さはなく、同制度はすでに展開していた企業主導による職業訓練政策を反映したものとしてとらえることができる。

企業主導体制の集大成といえる職業能力開発促進法の改正の2年後（1987年）に、経済企画庁が設置した研究会が個人主導型職業能力開発の必要性を提唱したが、個人主導型職業能力開発の実質的な浮上の契機は1990年代半ばの使用側による提起であった。1990年代半ば以降長期化した厳しい雇用環境を背景として、次第に個人主体の職業能力開発・評価に関する施策の比重が高まり、2000年代には「キャリア形成」による個人主体の政策が展開された。こうして、労働市場で有効に機能することを目的とした実践的職業能力の評価システムが企図されてきたが、政策主体が技能の売り手に資する評価制度の重要性を認識しつつも、評価行為や認定主体を企業に委ねるといった矛盾がみられる。

以上の労働行政による職業能力評価制度において、国が認定主体となる位置づけが、制度発足期においては曖昧であり、その後の企業主導政策展開期においては技能の買い手の

代理者であることが明確となったが、個人主導政策展開期においては矛盾のために再び曖昧性を帯びている。このような特徴の沿革の中で、1980年代後半および1990年代は、企業主導から個人主導への過渡期として位置づけられる。

上記の特徴を成した社会・経済的条件の第一として、第2章でもあげた職種や職能横断的な労働市場が形成されていないことおよびその反映ともいえる労働組合の形態があげられる。つまり、職業訓練制度とともに発足した職業能力評価制度において国が認定主体となる位置づけの曖昧性の原因は、政策で構想した労働市場が実態と乖離したこと、そして能力評価における対象職種・職業の別に労働者が組織されていないために国は技能の売り手の代理者としての基盤を築けなかったことにあると考えられる。

第二として、戦後からこんにちまでの日本の経済・産業の復興成長、隆盛、停滞という変遷があげられる。つまり、職業能力評価制度の意義に一貫性を保てなかったという特質は、日本が辿ってきた経済・産業の変化に呼応した雇用情勢の変化の反映でもあろう。

[注]

- 1) たとえば、ホワイトカラー向け資格については阿形健司（2010）、ブルーカラーの技能検定については依田有弘（1988）が、調査資料に基づいて収入や処遇における効用がみられないことを指摘している。
- 2) 労働省職業訓練局技能検定課編著（1975）、pp.20-22。
- 3) 514事業所に対して訪問面接の方法により実施した。その結果、技能検定の有用性については、「必要かつ有用」76.5%、「あれば役立つ程度」20.6%、「必要性なく無用」1.6%であった。出典：前掲、労働省職業訓練局技能検定課、pp.55-57。
- 4) 労働省職業訓練局編著（1971）、p.69。
- 5) 職業能力開発行政史研究会著（1999）、p.180。
- 6) *ibid.*, p.183。
- 7) 労働省職業訓練局編著（1979.4）、p.86。
- 8) 経済企画庁総合計画局編（1987）、pp.112-113。
- 9) 同前書、p.115。
- 10) 高梨自身が経緯を述べている（高梨昌、1987、pp.52-56）。
- 11) ホワイトカラーの職務分野を下記の10分野に整理し、その職務遂行に必要な専門的知識を162のユニットに分類した上でユニットごとに学習すべき知識等の内容を「認定基準」として策定し、公表している。

職種分野：①人事・労務・能力開発、②経理・財務、③営業、マーケティング、④生産管理、⑤法務・総務、⑥広報、広告、⑦物流管理、⑧情報・事務管理、⑨経営企画、⑩国際業務

厚生労働大臣認定教育訓練講座数 2,989 講座、実施機関数 105 機関（1998 年現在）

厚生労働大臣認定教育訓練講座数 1,007 講座、実施機関数 70 機関（2006 年 4 月現在）

2007 年 8 月 1 日よりリニューアルし、職務分野を 8 分野、45 ユニットに大括り・体系化した。

①人事・人材開発・労務管理、②企業法務・総務、③経理・財務管理、④経営戦略、⑤経営情報システム、⑥営業・マーケティング、⑦ロジスティクス、⑧生産管理。

1²⁾ 厚生労働省職業能力開発局編（2002）、pp.16-17。

1³⁾ 有馬元治（1966）、p.66。

第2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部では、米国を対象として、幅広い産業分野で統一的な枠組みによる職業能力評価制度を全米レベルで普及させようとして取り組んだ「全国スキルスタンダード (National Skill Standards)」による施策、およびそれが企図された背景としての1980年代、1990年代の職業教育訓練政策とその展開に焦点をあてる。

米国では、連邦政府資金による雇用と訓練に関するプログラムが、幅広い省庁から多様に提供されている。たとえば、2009会計年度においては、9省庁で47件にも上ったことを米国会計検査院が報告している (U.S. Government Accountability Office, 2011, p.3)。なかでも労働省が21、教育省が11に及び、この2省で全プログラムの約7割を占める¹⁾。そこで、第2部では、第4章で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、第5章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に分けてそれぞれの政策の課題と特徴を明らかにする。6章では、4章、5章を踏まえて同時代の米国における職業能力評価制度の政策的・システム的特質を分析し、その特質を成り立たせる社会・経済的条件について考察する。

第4章 アメリカにおける若年者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～

はじめに

レーガン政権下において1981年に設置された「教育の優秀性に関する全米審議会 (The National Commission on Excellence in Education)」が1983年に連邦政府および教育長官に提出した報告書『危機にたつ国家 (A Nation At Risk)』は、米国に生じている児童・生徒の学力低下を憂いて教育改革を訴えるものであった。同報告書は、「わが国は危機にある。商業、工業、科学、技術革新における我々のかつての揺るぎない優位は、世界中の競争者によって追い越されようとしている」²⁾と書き出している。審議会が教育の問題を産業・経済における競争力の問題としてとらえていることを率直に述べている。翌1984年に制定された「経済安全保障教育法 (Education for Economic Security Act)」は、そうした問題意識を裏付けたものといえよう。

しかしながら、『危機にたつ国家』は、直接的には職業教育に触れることなく、教育内容に関して英語、数学、科学、社会科、コンピュータ科学、外国語といったアカデミック科目に関するハイスクールの卒業要件単位数の引き上げを提言するものであった³⁾。こうした改革案は多くの州で支持されて実行に移され、結果としてハイスクール卒業生が取得するア

カデミック科目単位数の増加に対し、職業教育科目に関する取得単位数は減少をきたすこととなった⁴⁾。このような経過の中で、1990年9月に成立したカール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法（Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act of 1990）の改正は、職業教育とアカデミックな教育との統合を基本スタンスとしつつ、プログラムの質や生徒の達成度を高めること、産業界との連携協力を強化すること等の職業教育強化の改革が盛り込まれた⁵⁾。なかでも、タイトルⅢによる「テク・プレップ(Tech-prep)」は、ハイスクールと2年制カレッジとの接続を緊密にし、職業教育の充実を図ることが目的の一つと考えられる。カール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法の改正は、1990年に全米教育経済センター（National Center on Education and the Economy）によって設けられた「アメリカ労働力技能委員会（The Commission on the Skills of the American Workforce）」の報告書 *America's Choice: High skills or Low Wages!*（以下、*America's Choice*）によっても後押しされた格好となっている。同報告書は、幅広い産業分野の労働者の技能について調査した結果、アカデミック科目に傾斜した教育改革すなわち基礎学力の向上策は、産業界に対して必ずしも満足を与える結果になっていないことを明らかにしている。

カール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法改正による施策の一つであるコミュニティ・カレッジ等の2年制カレッジにおける技術教育の強化・充実は、科学技術振興政策においてもみられた。1987年の「全国テクニシャン訓練法（The National Technicians Training Act）」案のようなテクニシャン教育に関する法制上の動きがみられた。この法案は廃案となったが、その目的はテクニシャン訓練に関する情報収集およびモデルプログラムのサービスのためのセンターをコミュニティ・カレッジの中から10カ所指定することを全米科学財団（National Science Foundation）に対して指導するというものであった（U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1989, p.222）。

そこで本章では、全国スキルスタンダードの文脈としての1980年代から1990年代における技能労働力問題と中等・中等後教育の職業教育すなわちテクニシャン教育を焦点とした職業教育法改正による職業教育政策の課題と特徴について検討する。

1. 1980-1990年代の技術系の労働市場

(1) 技術的労働者(Technical Worker)の範疇

米国ではセカンダリーの職業プログラム修了者も広義にはテクニシャンに該当することもあるが、一般的には少なくとも2年制カレッジの技術教育プログラム修了者をテクニシャンとする。しかし、企業が行う訓練プログラム等も考慮に含めるならば、アカデミックな資格の面からは一概には捉えにくいものとなる。1950年代にIBMが技術者補佐の養成のた

めに 2 年制カレッジ卒業生レベルを対象とした教育訓練プログラムの充実を図った例⁶⁾ などは、テクニシャンの職務イメージのみならずその労働力需要をも明らかにするものである。しかしながら、技術革新の更なる進展、あるいはサービス産業への経済のシフト等さまざまに社会情勢の変化に伴い労働者の範疇に関する定義も一定ではないと考えられる。

そこで、1990 年代初頭における Carnevale (1990a) の「技術的労働者 (technical worker)⁷⁾」の教育訓練に関する一連の著書⁸⁾ により技術的労働者の範疇について確認する。Carnevale (1990a) は、技術的労働者に関する教育訓練について、「技術的専門家 (technical professionals)」、「テクニシャン」、「ブルーカラーの技術的労働者 (blue-collar technical employees)」の三つに分けて述べており、ここでは「技術的労働者」におけるテクニシャンの相対的な位置づけがおおよそ把握できる。表 4-1 は、Carnevale (1990a) の比較項目にかかる事項を引用し整理したものである。これによると、テクニシャンの範疇には、臨床検査技師、歯科衛生士、看護師、航空管制官等の工業以外の技術的労働者を含んでいる。むしろ、医療関係分野 (約 150 万人) の方が工業分野 (約 130 万人) よりもテクニシャンの数は多い (Carnevale, 1990a, pp.77-78)。また、テクニシャンには 4 年制大学を卒業した者も多くおり、テクニシャンの職業のための準備教育が高度化・拡大化しているといえる。

このように見てくると、一般認識レベルでのテクニシャンの範疇が今日拡大していると思わなければならない。こうしたことが、テクニシャンの定義について OTA (Office of Technology Assessment) が「彼ら (テクニシャン) の教育訓練や職務がさまざまに異なっているために、普遍的な定義はない」⁹⁾ とする論拠ともなっているであろう。また、このために米国におけるテクニシャン概念は多義的となっている。

(2) 労働市場における技術的労働者の構成

Carnevale (1990a) による算出 (前掲、表 4-1) では、1986 年で「技術的労働者」2,030 万人 (全労働力人口の 18.2%) のうち、「テクニシャン」は 360 万人 (技術的労働力の 18%) としている。ちなみに、科学者やエンジニアなどの「技術的専門家」は 490 万人 (技術的労働力の 24%)、主に製造業・建設業分野の熟練工が該当する「ブルーカラーの技術的労働者」を 1,180 万人 (技術的労働力の 58%) と算出している (Carnevale, 1990b, p.3)。「テクニシャン」の労働者数は、「技術的専門家」より少ないものの一応の規模が認められる。

それでは、労働力需要の面についてみることにする。図 4-1 は、1979 年から 1987 年間の労働者の受けた教育レベル別による賃金の伸びを比較したものである。これによると、低い教育レベル修了者の収入が低下し、2 年制カレッジ修了者を境界として、それより高い教育レベル修了者の収入が上昇したことを示している。貧富の格差の拡大化傾向については指摘されているところであるが、教育レベルによる収入格差も拡大化傾向にある。これが労働市場の需給に起因するものであるなら、高い教育レベルをもった労働力の需要

表 4-1 「技術的労働者 (technical workers) の職業階層の定義にかかる比較

| 職業階層 項目 | 技術的専門家 (Technical Professionals) | テクニシャン (Technician) | ブルーカラーの技術的労働者 (Blue-Collar Technical Employees) |
|---|--|--|---|
| 定義に関する事項 | 発明のため幅広い判断を下すため問題解決の特別な知的訓練を適用するための教育訓練を受けた技術的労働者。 | 特定の専門分野での基本的専門知識・技術を持つ技術的労働者。 | 「仕事の中で自然科学や数学の理論的な定義を使う労働者」という技術的労働者の定義の範疇に属するブルーカラー労働者。 |
| 職務等 | 医療関係分野では診断処方の処置をすすめるための責任ある立場の者、他の分野では新製品の開発・設計や既存製品の改善研究の責任を負う。 通常の管理や部下への直接的な職権のために必要な責任は負わない。 | (一般に、特定分野での専門知識・技術は、かなりの深さをもっているものの、技術的専門家に要求されるような原理的な面の専門性で知識の幅を欠く。) | 「技術的労働者」として該当する精密機械製造・工芸の労働者、そして機械工・修理工・機械オペレータ・組立工の一部。 |
| 職業のための準備教育 | 一般には、4 年制大学卒業あるいはそれ以上の正規の準備教育が要求される。職務のための準備教育として学校での教育をかなり信頼している。 (他の職業階層と比較して、最も高い準備教育を受けている。) | 4 年制大学を卒業した者が多いが、また多くの場合、ポストハイスクールの職業学校やコミュニティ・カレッジあるいは職場 (OJT) を通じて知識・技能を開発したことがある。(「技術的専門家」に次いで高い教育を受けている。) | 「技術的専門家」、「テクニシャン」と比較して、職業準備のために必要な教育訓練は少ない。 約 2/3 は何らかの職業準備のための教育訓練を受けている。 |
| 労働者数 (技術的労働者の総数は、1986 年で 2,030 万人(全労働力の 18.2%)) | 490 万人 (技術的労働者の 24%) 医療関係 150 万人 エンジニア 80 万人 その他 (自然科学・数学・コンピュータ科学等の研究者) | 360 万人 (技術的労働者の 18%) 医療健康関係 150 万人 工業関係 130 万人 その他 (放送、航空輸送、コンピュータ分野等のテクニシャン) | 1,180 万人 (技術的労働者の 58%) ※全ブルーカラー、3000 万人 |
| 具体的職業例 | a. エンジニア、建築家、測量技師等 b. コンピュータシステムアナリスト、数 学・統計学・能楽・生物学・物理・化学 等の分野の研究者・専門家等 c. 歯科医、各種セラピスト、上級看護師、 獣医、栄養士等 d. 航空機操縦士、フライトエンジニア、船長等 | a. 製図工、建設・電気・電子・機械技術 テクニシャン、放送技術テクニシャン、写真師等 b. プログラマー、物理・化学・数学分野 のテクニシャン等 c. 臨床検査技師、歯科衛生士、看護師、 その他の医療テクニシャン等 d. 航空管制官、航空整備士、車両整備士等 | a. 左官工、電気工、配管工、機械工、宝 石加工工、化学プラントオペレータ等 |

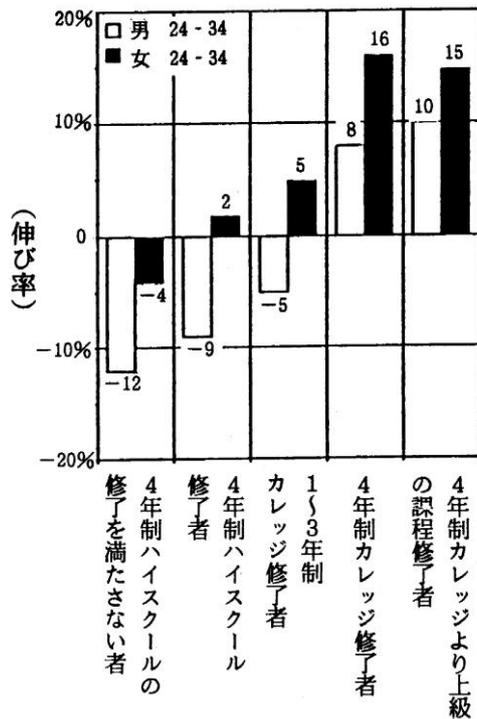


図4-1 教育レベル別収入伸び率

(出典: *America's Choice*, p.20)

が伸びていると解釈できる。この点で、2年制カレッジ修了者の需要はこの9年間それほど伸びなかったのではないかとの見方ができる。

そこで、次に図4-2による仕事のスキルレベル¹⁰⁾による新規雇用予測に関する資料を参照する。これによると、今後雇用が拡大する分野はスキル指標が3.5~4.4のテクニシャンを含む職業層が最も伸びると予測している。これはもちろん個々の職業の需要を指すものではなく、職業をスキル(広義の)レベル化したときの需要である。なお、この資料は、スキル指標では学校教師とテクニシャンがほぼ同レベルであることを示しているが、スキル指標におけるテクニシャンの位置づけを理解する上で興味深い。さて、2年制カレッジ卒業程度を標準の教育レベルとしているテクニシャンに注目するとき、二つの資料(図4-1、図4-2)には、要求されるテクニシャンのスキルレベルと2年制カレッジ修了者のそれとの間のズレとしての意味があるのではないだろうか。先にも触れたように、かつての米国労働省の定義からすれば4年制大卒者がテクニシャンとして市場参入することはきわめて希であったと思われるが、今日、実際にはテクニシャンの職業に4年制大卒者が多く含まれていることを考え併せると、市場のテクニシャンに対する要求スキルが既存の2年制カレッジ修了者層で満足していないことを示唆するものであろうと考えられる。では、それは、市場のテクニシャンのスキルレベルに対する要求の高度化によるものなのか、あるいは要求スキル

はそれほど変化せずむしろ供給されるテクニシャン労働者のスキル低下によるものなのか。そこで、「技能不足」問題に関する指摘の本質を確認しておきたい。

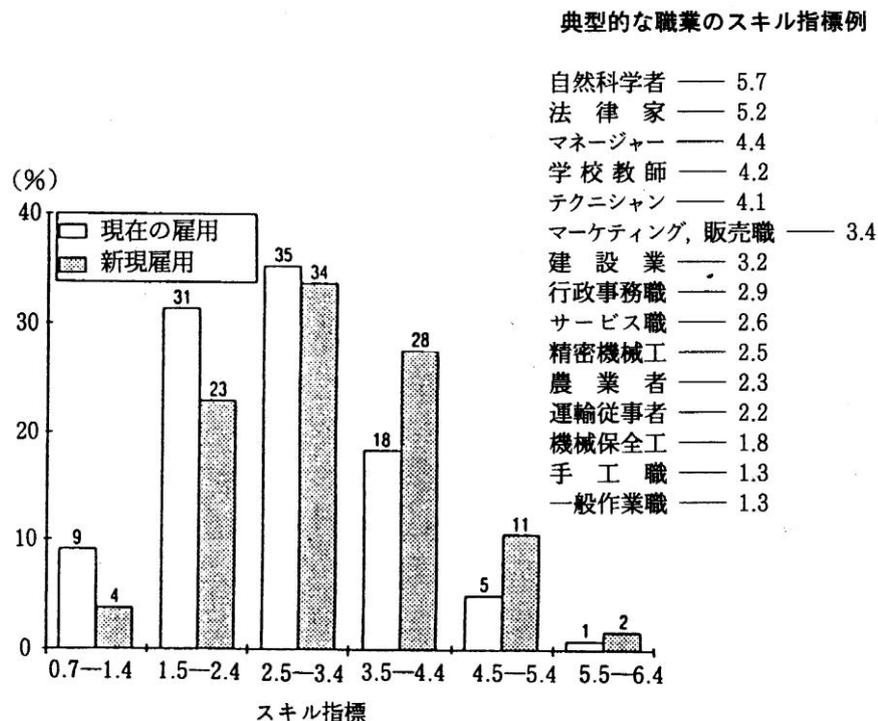


図 4-2 新規雇用予測

(出典: *Workforce 2000*, p.100)

2. 背景としての技能問題

『アメリカ経済白書 1990』では、「1990年代を展望するとき、労働力不足とくに熟練労働者の不足が、今後10年のアメリカ経済を支配し、さらにはそれが将来の潜在的成長力を低下させる懸念がある」¹¹⁾と指摘している。このような指摘に見られるように、労働技能あるいは教育・訓練がマクロ経済政策の課題として扱われることが、1980年代の米国では大きな風潮になっているといえる。さらにいくつか例をあげるなら、マイケル・L・ダートウズほか(1990)は、米国の国際競争力や生産性に関する危機的状況の主要因の一つとして人的資源問題、特に労働者のもつ技能の低下を指摘した(マイケル・L・ダートウズほか、1990、p.51-52)。一方、これら問題に対する対策の具体的提案については、労働力技能委員会(The Commission on the Skills of the American Workforce)では、技能、賃金、生産性の低下に歯止めをかけるためにはアメリカの教育訓練政策を総点検しなければならないという結論を出し、アメリカの競争力を高め経済を成長させるためには高い技能を身につける教育訓練が必要であるとして、報告書“*America's Choice*”でそのための具体的な提

案を行っている。同様の趣旨の指摘が、日米構造協議最終報告でも盛り込まれた。つまり、技能問題から教育訓練への関心へという構図がある。

このような教育訓練への関心は、技能問題すなわち労働者の技能低下の問題が大きな背景を成し、経済対策の観点から示されたものであろう。そこで、経済政策上注目を集めることとなった米国労働者の技能低下問題について、概略の把握を試みることにする。

図4-3は、1960年から1973年までの13年間と1973年から1989年までの16年間の2つの期間におけるGNPと雇用労働者数の伸び率をみたものである。雇用労働者数の伸び率は前者期間の29%に対し、後者期間では38%の伸び率を示したにもかかわらず、GNPでは前者期間の59%に対して後者期間は52%であった。結局、労働者一人あたりのGNPの伸び率は、前者期間の27%に対して後者期間はわずかに9%となった。これには設備投資などさまざまな別の要因も考えられるが、まずはマクロ経済の視点から労働力の質の低下を示すものとしてあげることができる。

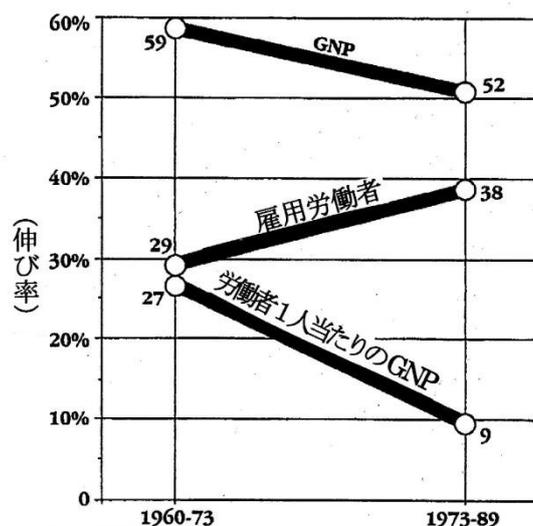


図4-3 労働力・GNPの推移（1960～73年と1973～89年の二つの期間の比較）

（出典： *America's Choice*, p.22）

労働力の質の低下の要因として、労働者の教育程度の低下、特に初等・中等教育における学力低下を有力な要因とする指摘がある¹²⁾。では、労働者の技能を“読み・書き・計算”能力をも含めた幅広いレンジで捉えるとき、何が問題となっているのであろうか。労働力技能委員会報告書 *America's Choice* では、「労働力の質に対する経営者の不満の多くは、学校で獲得する種類のスキルの不足であり、特に経営者の80%以上は労働者の勤労倫理について憂慮している」という結果を出している（The Commission on the Skills of the

American Workforce ,1990, p.25) 。しかしながら、勤労倫理の喪失については、「問題の根源が勤労倫理の喪失にあるとする考えは、米国企業が所有し経営する工場でも日本やドイツ企業の最善の経営手法を採り入れた人材育成制度を採用し、労働者が他の国に劣らない生産性をあげているという事実と矛盾する」とし、「問題が労働者側にあるのではなくて組織や管理上の何かが問題である」¹³⁾ との意見もある。

では、新技術を使いこなすための技能についてはどうであろうか。労働力技能委員会報告書 *America's Choice* では、「技術革新やサービス経済の展開は高い技能を要求する仕事を創出するだろうという大方の予測に反して、技能不足を憂慮する企業はわずか 5%であったという予測とは逆の結果を得たが、わずか 5%の技能不足を憂慮する企業の内訳は、大きな製造業であったり金融サービス、通信事業関係であった。このような例外を除いて、アメリカ労働者の技能レベルは、企業の要求にほぼマッチしている。これは、ほとんどの企業が高い技能を要求しない方法で仕事を組織化しているために高い技能や技能不足を感じていないことにほかならないのである」¹⁴⁾ と所見を述べている。MIT 産業生産性調査委員会でも、労働者の技能評価の問題について労働者の現在の技能と新技術を使いこなすための技能に関する経営者へのインタビュー調査を実施している。インタビュー調査の中で、自社従業員の技能レベルに満足している経営者の回答が多くあったことに対し、「アメリカでは、人々が十分な教育を受け、たえず技能を開発し、課題を与えられた場合に、どれほど能力に差が出てくるかということについては、故意に過小評価されてきたようである。人的資源を過小評価してきた結果、社内訓練は時代遅れになりやすい狭い範囲の技能しか持たない労働者を生み出すので、訓練なしでもよいのだという自己満足的な考えになってしまうのである」¹⁵⁾ とし、問題は経営者の態度や信念にあるという労働力技能委員会報告書と同じ趣旨の指摘をしている。しかしながら、ASTD (American Society for Training and Development) は、企業が教育訓練の直接経費として年間 400 億ドルを支出していると見積もっており、¹⁶⁾ これはかなりの努力を傾注していることになり、前掲二つの調査とは趣が異なる。また、Carnevale (1990a)でも、企業が教育訓練に支出する経費の年間総額は、Off-JT 等フォーマルな教育訓練支出 300 億ドル、OJT 等インフォーマルな教育訓練支出 1,800 億ドルと算出しており¹⁷⁾、これは地方・州政府および連邦政府が初等・中等教育に支出する年間総額約 1,500 億ドルを超える規模である。企業内教育を受ける従業員の総数は、年間 800 万人にものぼり、これは全米の 4 年制大学に在学する学生総数にほぼ等しい。つまり、技能問題に関する企業の認識には、かなりの企業間格差があると考えられるのである。

以上のように、マクロ的には労働力の「質」の低下が確認できそうである。また、労働者個人のもつ技能については「狭さ」と「低さ」が問題となっているが、そのことに対する企

業自身の認識不足にも責任があり、むしろそうした認識不足が「質」の低下を招いているといえる。

3. 職業教育訓練制度と技能者養成

背景としての技能問題から教育訓練への高い関心が示されていることを踏まえて、教育訓練提供者側の動向を見ることにする。そのために、ここではまず、テクニシャンにかかる教育・訓練の 1980 年代の状況について素描しておきたい。なお、職業教育の場あるいは機会として、学校教育、企業内教育訓練（アプレンティスシップ訓練を含めて）、そして軍隊があげられるが、ここでは軍隊を除くことにする。

a) 学校教育による技能者養成

「職業教育（vocational education）」の範疇では 4 年制もしくはそれ以上の専門教育の課程を含めないことから、ここではセカンダリー、ポストセカンダリーについて触れることにする。ところで、周知のとおり学校教育に関する計画、組織、予算、援助等の責任は、連邦政府ではなく、50 の各々の州が負っている。このような地方分権的システムでは、連邦レベルからすれば州単位で行われるさまざまな努力（たとえば、訓練プログラムの研究開発等）の重複が往々にしてあること、あるいはビジョンが州自身の地域的な限られたものにすぎないといったことが欠点として指摘される。一方、政策や計画の誤りが小規模でくい止めることが出来るという利点もある。こうした教育行政のもとに、各州では初等・中等教育と高等教育とを別々の委員会で管理している。セカンダリーの職業教育を **vocational program**、ポストセカンダリーのそれを **technical program** とする呼称上のニュアンスの相違があるように、訓練プログラムの運営や計画に関する州機関は別々に存在する。このため、相互の関係は必ずしも密接とはいえず、地方レベルにおいても努力の重複が避けられない問題としてある。こうした点を踏まえた上で、セカンダリー、ポストセカンダリーそれぞれについて概括する。

セカンダリー： 高校レベルの教育機関として最も一般的な総合制高校と職業教育専門校の二つに大きく分けることができる。総合制高校では、大学進学のための **academic track**、職業準備教育のための **vocational track**、進学や就職などの特別な意図をもたない **general track** の三つの “**track**”¹⁸⁾ があり、生徒は自分の目的に合わせて選択できる。こうした生徒の履修選択に、近年、特徴的な変化が起きていた。表 4-2 のとおり、**general track** への選択が顕著に増加し、その分、**academic track**、**vocational track** への選択がやや減少している。職業教育に関しては、**general track**、**academic track** の生徒も選択科目として職業科目を履修するという面はあるが、それは「いざというときに役に立つかもしれない」といった保険的意味での履修が多いと聞く。このためか、一部の企業経営者の中には、

高校の職業プログラムで習得するレベルの技能は当てにしないとの声もある。現在、高校教育で最も大きな問題として“ドロップアウト”の増加がある。三つの track の中で中退者が最も多いのは general track である。中退者全体に占める各 track の中退者の割合は、general track が 63%、vocational track が 29%、academic track が 6%となっており、general track の中退者が多いことが問題の焦点となっていた。general track では、生徒の履修単位のほぼ半数が体育、芸術・工芸、家政、労働体験などとなっており、これによって生徒がカレッジへ、また殆ど職業準備もなく卒業してしまうことについて、Parnell(1985)は general track の教育上の無目的性、社会や上級教育課程との無関連性に対する批判している。

表 4-2 ハイスクール生徒の track 選択傾向

| グループ | 1969 年 | 1975-81 平均 |
|------------------|--------|------------|
| academic track | 48.8% | 36.4% |
| vocational track | 25.6% | 19.0% |
| general track | 12.0% | 42.5% |
| 不 明 | 13.6% | 2.1% |

(出典：Paranell (1985), *The Neglected Majority*)

ポストセカンダリー：ここでポストセカンダリーと一括する 2 年制カレッジ程度の教育を担うコミュニティ・カレッジ、テクニカル・カレッジ、ジュニア・カレッジ等の教育機関は、1933 年の 532 校から 1987 年には 1,452 校（公立 992 校、私立 460 校）へと著しく増加した。また、在籍学生数は、1991 年には 570 万人となり、全高等教育機関の学生数に占める 2 年制カレッジ学生数の割合は 5 年前の 35%から 42%へと伸び、最近 5 年間の 2 年制カレッジ学生数は 34%も増加している。こうしたコミュニティ・カレッジ等の 2 年制公立カレッジへの高い人気は、何よりも学費が安いことが理由となっている¹⁹⁾。ちなみに、1990-1991 年の年間授業料の平均は、4 年制大学 1,755 ドル、4 年制私立大学 7,685 ドルに対して、2 年制公立カレッジの場合 904 ドルである²⁰⁾。学費が安いという理由に加えて、高卒資格では仕事が得にくいといった労働市場の変化を敏感に感じ取った社会人が学校へ戻ってくるというケースがベビーブーム世代を中心に増えている。2 年制カレッジへの入学目的は、大きくは二つに分けられる。一つは、4 年制大学へのブリッジとしての入学があり、この場合、学費が安いというメリットが積極的動機となっている。もう一つは、専門的実務を学んでテクニシャンになることであり、事実、コミュニティ・カレッジに入学する学生の

3分の2は、工業、ビジネス、医療関係の技術・資格の取得を目的としている。

b) 企業による技能教育

前掲のネル P. ユーリック (1987) によれば、企業は教育訓練についてかなりの努力を傾注し、企業内教育はフォーマル、インフォーマルを問わず技術系労働者にとって最も一般的な教育訓練の機会となっているといえる。企業内教育の機会は、企業が外部教育機関に依頼し外部教育機関が教育訓練の提供者となる場合と、企業自身（企業内部に教育機関を持つ場合を含む）が教育訓練の提供者となる場合とに大きく分けられる。Carnevale (1990b)によれば、前者の場合、日本と比較して伝統的にその割合は高く、資格付け訓練の 66%、向上訓練の 25%が外部教育機関に頼っている。外部教育機関は、大学や 2 年制カレッジが最も一般的であり、高い専門性が要求されるほど依存率が高くなる傾向がある。一方、後者の場合、資格付け訓練の 43%、向上訓練の 38%を企業自ら教育訓練の提供者となって行っている。なかでも、テクニシヤンの教育訓練では、資格付け訓練の 46%が企業内部の教育機関によって行われており、企業内部の教育機関はテクニシヤン訓練にとって重要な位置づけにある (Carnevale (1990b), pp.49-50)。

企業内教育におけるテクニシヤンの教育訓練について、Carnevale (1990b) は、以下のような特徴をあげている。①テクニシヤンは、ふつう彼らの職務に直接適用される訓練を受ける。②一般にテクニシヤンの訓練は、「技術的専門家」と異なり連続的であり、新しい技術の適用や職務に必要な免許や資格の取得・更新あるいは技能向上が主な目的となる。③テクニシヤンの労働の実践的な性質のために、安全に関する内容は必然となる。特に、正確な職務操作が要求される医療関係のクリーンルームや原子力発電等の職務に携わるテクニシヤンの場合は、特定の訓練を受けるような例もある (Carnevale(1990b), pp.11-12)。なお、テクニシヤンが教育訓練に費やす時間は、個々の職務や訓練に対する企業の援助あるいは州や地域の免許・資格制度等の相違によってかなり幅があることも特徴といえるだろう。

また、テクニシヤンのための訓練費用については、企業外部の教育機関や訓練援助サービスのために支出する 32 億 8 千万ドルのうち、ほぼ 1 億 320 万ドルがテクニシヤンのために使われている (Carnevale(1990a), p.79)。これに関連して、「テクニシヤンのための教育訓練が職務に直接適用される訓練に焦点が合わせられるために OJT や企業内教育機関での Off-JT が主な訓練機会になるとはいえ、技術専門家の教育機会として多い外部セミナー・会議に出席することも少なくない」としている (Carnevale(1990a), p.78, (1990b),p.11)。ちなみに、テクニシヤン 1 人当たりの外部セミナー等参加のための支出は約 30 ドル²¹⁾で「技術的専門家」のその 5分の4となっている。

以上のとおり、1980 年代のテクニシヤンの教育訓練についての概観を踏まえた上で、教育訓練提供者側の動向を見ることにする。

4. ポストセカンダリー職業教育の動向

Miller, Usoro(1981)は、ポストセカンダリーの技術プログラムの修了者が発揮すべき労働能力について学生と雇用者の双方に対して調べているが、雇用者側は学生が考えている以上に高い能力を期待しているという結果であった。また、先に触れた *Made in America* や *Workforce 2000* 等は、米国の経済成長率、国際競争力の回復のために高いパフォーマンスをもつ生産組織への変革を提言しているが、これらは共通して教育を問題とし、基礎学力と職業技術教育（養成および継続訓練）の重要性を指摘している。その主な部分は、テクニシャン養成に課された問題であると考えられる。このように、テクニシャンには、より幅広いあるいは高いレベルの教育訓練のベースが求められ、その養成にあっては変革を求められていると見なければならぬ。

(1) カリキュラムの全般的傾向

1980年代は、高校の職業教育の概念の上で、パラダイム転換とも言われる変化があった。従来の Industrial Arts Education から科学的知識を基礎に置くことの含みのある Technology Education への呼称の変更がある。たとえば、1985年2月に American Industrial Arts Association(AIAA)という組織名が International Technology Education Association (ITEA)へと改称した。あるいは、職業教育に関する最も大きな組織である AVA (American Vocational Association) の技術教育部門も Industrial Arts Division から Technology Education Division へと改めた。両者の教育目標上の違いは、Industrial Arts では職務技能の開発におかれ、Technology Education では技術を「パワー」「エネルギー」「コミュニケーション」「構造」といった概念でシステムとして理解することにあるとされる。こうした変化は、おそらく2年制カレッジ程度のテクニシャン教育にも直接的に影響を及ぼしていると思われる。

工業技術分野について、カリキュラムの概略的な傾向を探るために、地域性による片寄りのない CORD (Center for Occupational Research and Development) によって提供されている標準的なカリキュラムのいくつかをみると、専門技術の基礎から応用の能力はもちろん、経営組織の責任ある構成員としての機能の発揮、対人コミュニケーション能力、職場環境にかかわる様々な規則・方針の理解にいたるまで、実に幅広く、高度な能力の養成を目標に置いている。つまり、専門技術以外の要素をかなり重視しているといえる。これを裏付ける資料として、Kozak, Richards(1981)が、2年制カレッジ程度の工業技術カリキュラムのなかで強調されるべき教科について産業界へ調査している。これによると、英語が最も高い優先に置かれ、次いで数学、生産管理、コスト分析、品質管理があげられ、意外にも専門技術の重要度は低いという結果であった。つまり、1980年代初頭には、産業界側は直接的な

生産技術の能力から生産のプロセスにかかわる能力へとニーズを移行していたのである。

(2) カリキュラム改善の試み

テクニシャンには幅広い能力が求められているとするなら、必然的にテクニシャンは従来より多くのことを学ばなければならない。テクニシャン養成に対する過大とも思われる要求に対して、ポストセカンダリーの教育機関の最大の組織である AACJC(American Association of Community and Junior Colleges) は、ポストセカンダリー教育機関のみならず高校の関係者をも巻き込んで国をあげて議論することを提唱した。AACJC の代表者である Parnell は、セカンダリーとコミュニティあるいはテクニカル・カレッジのより効果的な協力関係を築き上げる時であると奮起を促した²²⁾。

セカンダリーとポストセカンダリーでのそれぞれの訓練プログラムは、相互の関係なく、別々に計画・運営されているのが一般であるが、2 年制カレッジでより幅広く高度な教育を提供するという課題に対する最近のポストセカンダリーの努力は、高校で行われる職業プログラム (vocational program) とポストセカンダリーの技術プログラム (technical program) との連携を図るというものである。これを「テク・プレップ」として、1990 年のカール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法の改正では新規プログラムに組み込んだのである。こうして職業学校 (セカンダリーレベルの) とポストセカンダリーとの「アーティキュレーション (articulation : 上下の接続) 」には大きな興味と期待が持たれた。アーティキュレーションへの努力の中で、Advanced Skills Program と呼ばれ、相互のカリキュラムの接続を目指す積極的な連携努力がある。セカンダリーとポストセカンダリーとの連携による問題解決は、過去になかったわけではない。たとえば、Time-shortened Program と呼ばれるアーティキュレーションがある。しかし、これはセカンダリーとポストセカンダリーとの重複を取り除き、準学士 (associate degree) 取得の短縮化・効率化を目的とするものであった²³⁾。この点、Advanced Skills Program は、その目的において Time-shortened Program と基本的に異なるものである。つまり、Advanced Skills Program は、定められた目標により効果的に早く到達することが目的ではなく、従来の訓練プログラムよりも到達目標を高めることにある。多くの場合、ハイテクノロジーの分野で適用されており、より集中して高度な内容を教え、高度なテクニシャンに仕上げるのが目的となっている。CETE (Center on Education and Training for Employment) (1986) は、Advanced Skills Program にはアプローチが異なる二つの主なモデルがあることを調査から明らかにしている。一つは、「コア・カリキュラム」モデルであり、もう一つは Vocational・technical '2+2' モデルである。以下、簡単にその概略を述べる。

「コア・カリキュラム」モデル このアプローチでは、ポストセカンダリーの高度な技術訓練プログラムに入るためのよりよい準備教育をセカンダリーが分担することにある。高校段

階では、幅広い基礎的な技術の背景を重視し、これをコアとするカリキュラムを採り、生徒には早い時期の職業選択を迫らない。これにより、ポストセカンダリー入学後の導入コースを省略することが可能となる。なお、コア・カリキュラムは、表4-3のような基礎技能をベースとして構成することが提案されている。このようなコア・カリキュラムの実践例として、オクラホマシティの地域があり、そのカリキュラム開発は、CORD と AIT (Agency for Instructional Technology) による。ハイテク産業誘致という地域の経済開発努力の一部として、ハイテク産業でのテクニシャンの需要に応えようとするものである。

表4-3 コア・カリキュラムによる基礎技能の育成

| | |
|------------|---|
| 抽象的思考の技能 | 問題解決、意志決定、推論の能力を含み、カリキュラム全体を通じ育成される。特に数学、英語、科学、技術等の科目が対象。 |
| 社会と労働の技能 | 適応力、責任感、雇用可能性、企業家精神、労働倫理等に関する経験や最適行動を含む。 |
| テクニカルリテラシー | 最低限度としてコンピュータの基礎能力を含む。 |
| テクノロジー教育 | テクノロジーに関する眼識（発展性、利用、システム、意義、社会的影響力等）の育成。 |

Vocational-technical‘2+2’モデル 11 学年からポストセカンダリーの修了までの4年間、つまりセカンダリーの2年間とポストセカンダリーの2年間との完ぺきな連続性を持つカリキュラムの接続をなすというアプローチである。Bottoms(1984)は、「進んだレベルの技術的労働者は、セカンダリーあるいはポストセカンダリーの2年間ではとても開発できない幅広い知識のベースを必要とする。特殊な職務領域を学習する能力を開発するために、また教育が計画された実際の職務での経験と密接にリンクするために4年間のプログラムが必要となる」と説明している (Bottoms, Gene., 1984, p.8)。このようなアーティキュレーションがない場合、数学、科学、情報、技術等の教科において重複しがちであったが、‘2+2’のプログラムではこれらの教科の学習を4年間の中で用意周到に提供される。さらに、合理化によって生じた部分の活用により、従来よりも高度あるいは幅広い内容の習得が可能となる。つまり、生徒は、11 学年生の時点でポストセカンダリー修了までコーディネートされたカリキュラムに入ることになる。さらに、4 年制大学後期の2年との接続を加えた‘2+2+2’のモデルを進めようとする例もある。

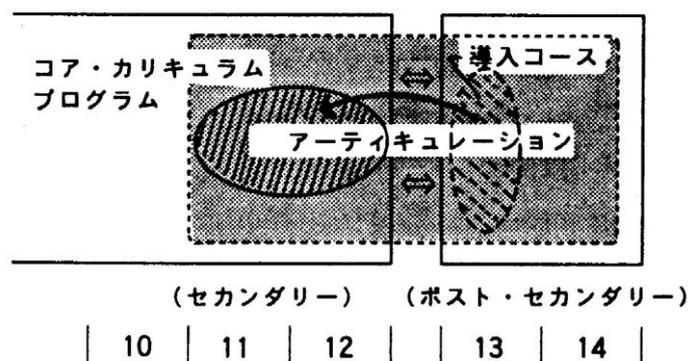


図 4-4 「コア・カリキュラム」モデル概念図

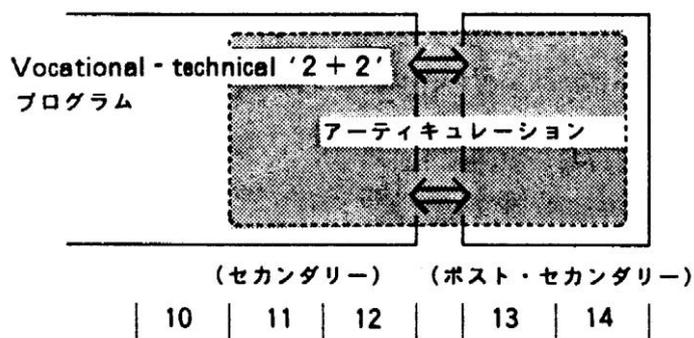


図 4-5 Vocational-technical '2+2' モデル概念図

5. 考察

1980年代、1990年代における若年者のための職業教育訓練政策はどのような課題と特徴をもったのであろうか。また、それは全米レベルの職業能力評価制度である全国スキルスタンダードの文脈としてどのようにとらえることができるのであろうか。

「黄金時代」といわれる1960年代の実質GDP年平均成長率4.0%と比較すると1970年代のそれが2.8%であり、経済成長の鈍化を背景として1983年に『危機に立つ国家』が発表された。この提言は、学力の低下を背景に国際競争力を高めるといった観点から緊急に教育改革が必要であることを訴えるものであった。また、その後1980年代末のMIT産業生産性調査委員会報告書『Made in America—アメリカ再生のための米日欧産業比較』の発表は、西ドイツや日本の産業競争力躍進による米国の産業・経済の相対的な衰退感が作用したと考えられる。同報告書では、米国の産業競争力低下の主要因の一つとして労働者の技能低下を挙げている。

そうした労働者の技能低下傾向の一方、労働市場における労働需要の質は高度化していた。たとえば、1990年代初頭に雇用労働市場での需要予測で最も期待されたのは、前掲図4-2でみたとおり絶対数の増加が最も多く予測されたスキル指標3.5~4.4の職業であり、これはテクニシャンを中央値としている。テクニシャンは、工業分野のほか医療保健分野や情報通信分野が含まれる。つまり、実践的な職業分野の高度化の傾向が読み取れる。テクニシャンの職業に4年制大卒者が多く加わっており、市場のテクニシャンに対する要求スキルが既存の2年制カレッジ修了者層で満足していないことを示唆していると考えられる。

このような経済、労働市場を背景として、1980年代から1990年代にかけての若年者のための職業教育訓練に要請された主要な課題は、労働需要の質の高度化への対応としてまとめることができる。この課題に対して、『危機に立つ国家』では基礎的な学力の向上を訴え、多くの州でハイスクールのアカデミック科目の強化策がとられた。続いて、カール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法改正による「テク・プレップ」ではハイスクールと2年制カレッジにおける技術教育の改善策を行った。こうした一連の改革のプロセスの中でみるならば、テク・プレップは、ハイスクールのアカデミック科目の強化策に対する苦肉の策ととらえることができる。つまり、ハイスクールのアカデミック科目単位数の増加に圧迫された職業教育科目の単位縮小という環境下にあってはハイスクールにおける自己完結的な職業教育プログラムでは、高度化する労働市場の需要に応えることができなくなり、Advanced Skills Programのようなハイスクールと2年制カレッジとのアーティキュレーション（接続）が職業教育の充実・高度化を図る取り組みとして工夫されていた。1990年のカール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法の改正によるテク・プレップには、そうしたアーティキュレーションによる職業教育の充実・高度化の取り組みを政策に位置づけたものといえる。以上のことから、1980年代から1990年代にかけての若年者の職業教育訓練政策の特徴は、基礎的な学力の向上策および労働需要の質の高度化対応プロセスの中にみることができる。

このような若年者の職業教育訓練政策によって従来とは異なる質の労働力の養成をより確かなものにするための能力認証・学位の創設を提言する報告書がある。「アメリカ労働力の技能に関する委員会」は、報告書*America's Choice*において「大学の学士号を取ることのできない学生や成人労働者のために技術的・専門的な認証と準学士号の包括的なシステムを創設すべきである」ことも提言していた（The Commission on the Skills of the American Workforce, 1990, pp.77-80）。これは、新たな職業能力評価制度の創設の萌芽としてみることができる。

まとめ

アメリカの 1980 年代および 1990 年代における中等・中等後教育の職業教育を焦点とした職業教育法改正による政策の課題と特徴について、以下のとおりまとめる。

1980 年代から 1990 年代にかけての若年者の職業教育政策の特徴として、基礎学力の向上策および労働需要の質の高度化対応としての教育改革をあげることができる。1990 年 9 月に成立したカール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法の改正、なかでもタイトルⅢによる新設プログラム「テク・プレップ (Tech-prep)」は、ハイスクールと 2 年制カレッジとの接続を緊密にし、技術教育の充実を図り、労働需要の質の高度化に応える政策といえる。事実、職業教育の現場では、Advanced Skills Program のようなアーティキュレーションに見られるカリキュラム改革の努力を行っていた。

このような政策の特徴をもたらしたアメリカの 1980 年代から 1990 年代にかけての社会・経済的背景には、基礎的学力を含む幅広い能力を求める一方で、テクニシャン層の需要が象徴するような高度化した労働市場がある。1980 年代から 1990 年代にかけて、さまざまな報告書等は労働者のもつ技能の低下、労働力不足とくに熟練労働者の不足、労働力の質の低下が、将来のアメリカ経済の脅威となることを指摘していた。労働者個人のもつ技能に対する企業自身の認識不足にも責任があり、それが「質」の低下を招く原因でもあるとの指摘もあった。

なお、職業教育訓練の改革を促す提言を行った報告書には、改革に対応する能力認証・学位の必要性をも提言するものがあり、これを新たな職業能力評価制度の創設への文脈として位置づけることができる。

[註]

- 1) このほか、保険福祉省 7、内務省 3、農務省・国防総省・司法省・退役軍人省・環境保護局各 1 である。
- 2) The National Commission on Excellence in Education (1983), p.5.
- 3) *ibid.*, pp.37-40 (Recommendation A: Content).
- 4) ハイスクールの卒業要件引き上げとその職業教育に対する影響については、横尾恒隆 (1995) が詳しく紹介している。
- 5) 同法は、タイトル I から IV で構成されている。タイトル I では州に対する職業教育に関する援助、タイトル II では職業教育のための州の基本的な補助金、タイトル III では特別

プログラム、タイトルⅣでは連邦政府のプログラムについて規定している。「テク・プレップ」は、タイトルⅢの特別プログラムの項目として、低所得者層に職業教育を行うためのコミュニティ教育雇用センターの設立、アメリカ原住民に対する職業教育援助の実施とともに新しく盛り込まれた。

- 6) IBM は、2年制カレッジ卒業 (Associate degree) やそれと同等の軍隊か産業界の経験をもつ実験技術工を1週40時間の12週にわたる正規コースに出席させ、教室の授業と実験室の仕事を両立させ、標準テキストと特別準備教材とを使い、技術者補佐に変えようとした。
- 7) Carnevale らは、技術的な職務に関わるあらゆる労働者を「技術的労働者 (Technical Worker)」と呼び、これを「仕事の中で自然科学や数学の理論的な法則を使う労働者」と定義し、かなり一般性のあるものとして使用している。
- 8) Carnevale, A.P., et al. (1990a), (1990b), (1990c).
- 9) U.S. Congress, Office of Technology Assessment (1989), p.221.
- 10) ここで使われているスキル指標は、“読み・書き・計算”の能力について、それぞれの能力を6段階に分けた平均値としている。読み書き能力のレベル“6”は、科学技術論文が読め、専門雑誌や講演等の原稿が書けるレベルとしている。レベル“2”では、物語や簡単な指示書が読め、複合語や複合文が書け、すべての時制を用いて話すことができるレベルとしている。計算能力のレベル“6”は経済・統計等に関する高度な計算能力のレベルで、レベル“2”の計算能力は加減乗除、割合 (あるいはパーセント) 計算ができ、棒グラフが解釈できるレベルである。
- 11) 『アメリカ経済白書 1990』日本評論社、1990、p.208。
- 12) 『日本の科学および工学のパイプライン～その構造、政策および傾向～』(米議会技術評価委員会(The Office of Technology Assessment)、1987)、『17カ国における科学分野の学力(予備報告)』(国際教育学力評価委員会(International Association for the Evaluation of Education Achievement)編、1988年)などがよく引用される。
- 13) マイケル・L・ダートウズほか(1990)、pp.126-127。
- 14) *ibid.*
- 15) マイケル・L・ダートウズ(1990)、p.128。
- 16) ネル・P・ユーリック(1987)、pp.38-39。
- 17) Carnevale, A.P., et al. (1990a), p.23。
- 18) Carnevale, Jhonston は、ほとんどの高校には生徒が academic path、vocational path、general path という“track”に入る仕組みがあることはかなり知れ渡っているとの Parnell, D. (AACJC の代表者) の言及を引用して academic track、vocational track、

general track と表現している (Carnevale, A.P., Johnston, J.W. (1989), p.18)。

- 1⁹⁾ 2年制カレッジへの高い人気について、一般全国新聞(「USA Today」誌、1991.4.17)でも取り上げた。
- 2⁰⁾ National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education (1989), pp.168-169.
- 2¹⁾ 年間 350 万人の受講に対して 10,320 万ドルの支出 (Carnevale,1990b, p.12)。
- 2²⁾ Parnell (1985), *The Neglected Majority*, AACJC または Parnell (1987)“The High School / Community College Connection has Opened the Door for Millions of Americans” *ATEA Journal*.
- 2³⁾ Time - shortened Program は、州の方針によるか地域ニーズによるかなどで多くの形態をとるが、重複を取り除くことによって結果として、早く associate degree や職業資格証明を取得することが可能となる。

第5章 WIA（労働力投資法）による職業訓練政策の展開

はじめに

アメリカの1980年代から1990年代にかけての職業教育訓練の課題と展開について、前章では若年者のための職業教育政策から検討したが、本章は同時代の労働者（失業者を含む）のための職業訓練政策から検討する。

マイケル・L・ダートウズほか（1990）が発表したレポート『Made in America—アメリカ再生のための米日欧産業比較』が設定した問題は、とりもなおさず米国製造業の後退である。同レポートは、「最近、アメリカが諸外国に遅れをとってしまった原因が、作業員の技能の開発とその養成の立ち遅れにあるという事実ほど困惑を感じさせるものはない¹⁾」として米国産業の国際競争力低下の原因の一つに労働力の質をあげた。1992年、再選を目指す共和党のブッシュ（George Herbert Walker Bush、父）と政権奪還を目指す民主党クリントンとともに米国の産業再生のために職業訓練を政策に掲げて大統領選挙戦を戦った。ブッシュ政権が出していた“Job Training 2000”プランに対してクリントンは“Re-training America”を政策に掲げ、どちらが当選しても米国の職業訓練に変革がもたらされるのであった。結果、クリントンがレーガン以来12年間続いた共和党を押さえ勝利した。クリントン政権1期目では職業訓練に関する注目すべき政策は見られなかったが、ようやく2期目の1998年7月にそれまでの「職業訓練パートナーシップ法（JTPA: Job Training Partnership Act）」を廃止し、代わりに「労働力投資法（WIA: Workforce Investment Act）」を成立させた。WIAは、その後、ブッシュ（George Walker Bush）政権を経て現オバマ政権に至るまで継続している。WIAによる政策の位置づけや影響力は、連邦政府資金の支出規模からも推測できる。WIAに関する総支出額58億9千万ドル²⁾（2009会計年度）という規模は、連邦政府労働省の資金による21件の雇用・訓練関係プログラムの中で最大である。これは、同会計年度における9省庁-47プログラムの職業教育訓練関係に関する全体の支出額180億ドルと比較しても、その3分の1に匹敵する規模である³⁾。WIAは、米国の職業教育訓練政策においてはこれほど主要な政策といえる。そこで本章では、連邦政府労働省による主要な職業訓練政策とくにWIAによる職業訓練政策の文脈や実施状況について現地調査から明らかにし、1980年代から1990年代にかけての労働者のための職業訓練政策の課題と特徴について考察する。

1. 背景としての1980-90年代の労働市場の変化の概観

米国の就業者数は、戦後一貫して増加し続けてきた。図5-1に示すとおり、その増加分の多くは雇用労働の拡大によるものである。それは、米国経済の着実な拡大を意味する

ものでもある。また、就業者数の増加は、第三次産業の拡大によって女性労働力の伸張（図5-2）に負うところが大きいことも特徴となっている。全体として経済は着実に拡大してきたが、景気の好・不況による失業者数の増減の変動はみられる。とくに、80年代初頭のドル高による国際競争力の低下によって米国製造業が行ったリストラクチャリングは、工場の閉鎖・移転による恒久的な一時帰休を伴い、ブルーカラーの雇用を大きく失わせた。1982年は、図5-3のとおり、第二次大戦後以降で最悪の失業率となった。本章で検討する1982年成立のJTPAおよび1998年成立のWIAの背景となる雇用状況の基調は、1980年代に始まり1990年代末までの製造業の後退による「産業構造再構築」期といわれる⁴⁾。

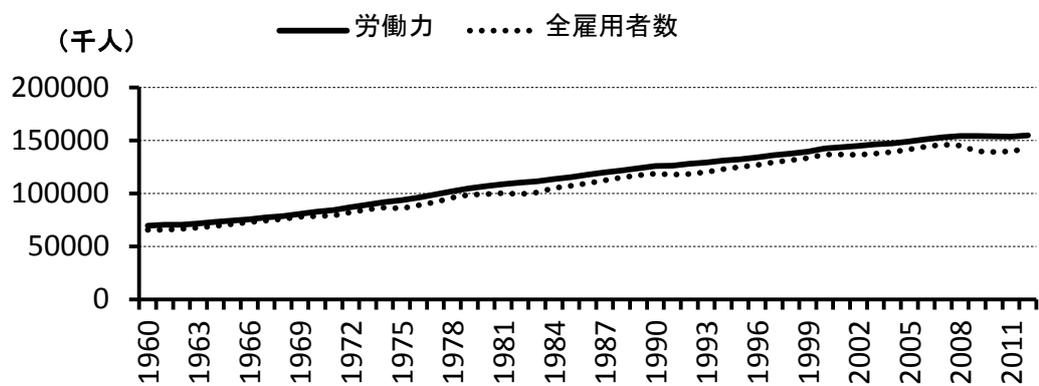


図5-1 労働力および雇用者数の推移

連邦政府労働省統計局のデータ (LNS11000000, LNS12000000) より筆者作成

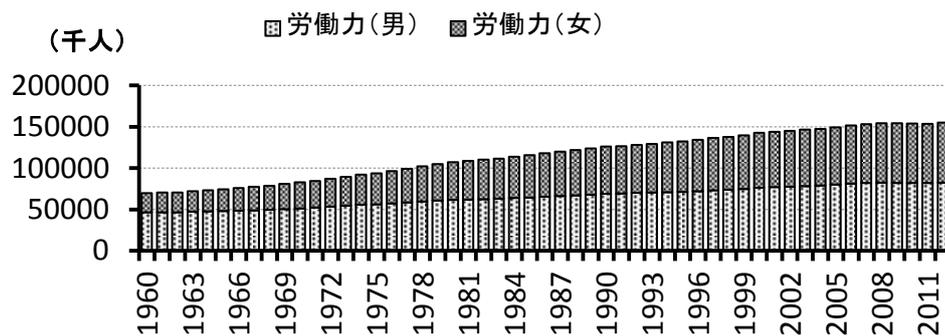


図5-2 男女別労働力の推移

連邦政府労働省統計局のデータ (LNS11000000) より筆者作成

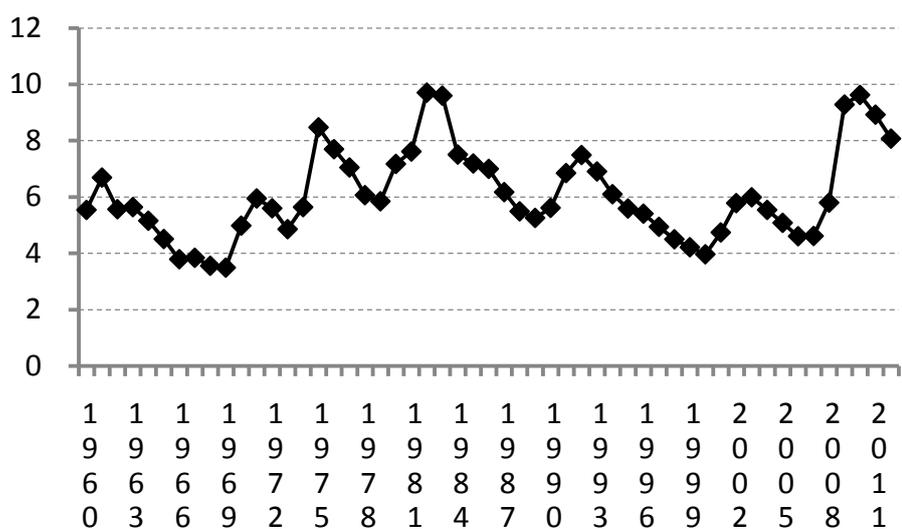


図5-3 失業率の推移（季節調整後の年間平均）

連邦政府労働省統計局のデータ（LNS14000000）より筆者作成

2. 連邦政府職業訓練政策の系譜とWIA

連邦政府による職業訓練施策はニューディール政策の公共事業を起源としている⁵⁾。ニューディール政策の重要な役割を担った「公共事業促進局（WPA: Works Progress Administration⁶⁾）」は、1935年に発足し、公共事業を通じて失業者を雇用し各地の地方経済に影響を与えた。当初WPAは、職業訓練を行っていなかったが、1940年に政策変更を行い、失業者に対して建設作業ではなく工場労働に就けるよう職業訓練を開始した。

その後、1950年代の工場のオートメーション化と技術変化で仕事を失った失業者のための公共職業訓練プログラムが「1962年労働力開発訓練法（MDTA: Manpower Development Training Act of 1962）」により開始された⁷⁾。MDTAにおける職業訓練の特徴は、一時帰休の労働者全員に対して伝統的徒弟制度の方法により職場内訓練を行うという新機軸を導入したことである⁸⁾。しかしながら、MDTAによる政策は、1964年の「貧困に対する戦い(The War on Poverty)」が社会政策として施行されたこと、および同年の「経済機会法(The Economic Opportunities Act)」の施行を契機に当初の動機であった失業者のための職業訓練から貧困対策へと方向転換した⁹⁾。MDTAは、施行から方向転換までが短期間であったために、「MDTAの下での職業訓練は貧困対策プログラムとして位置づけられ、連邦政府は貧困撲滅のための集中的な分野別のアプローチを行った¹⁰⁾」と貧困対策として位置づけられている。また、連邦政府労働省の職業訓練プログラムとして16～24歳の「社会的に不利な立場に置かれた者」を対象とした寄宿制のプログラムである「ジョブ・コア(Job Corps)」がMDTAの下で創設され、現在でも継続して年間（2009

会計年度) 17 億ドルが支出されている。

1973年にMDTAが廃止され、代わって「1973年総合雇用訓練法(CETA: Comprehensive Employment and Training Act of 1973)」が施行された。CETAは、既存の連邦政府プログラムのネットワークに取って代わり、全米規模で初めて地方分権化された包括的雇用・訓練プログラムへと移行したことが特徴となっている¹¹⁾。資金と意志決定権限を地方に委ね、連邦政府のサービスを地方分権化するCETAの政策では、州や市郡は地域のニーズに対して幅広い雇用・訓練サービスの計画と提供の責任を負うことになる。また、CETAでは、座学の技能訓練と公的セクターでの就業経験を通じたOJTであるPSE(Public Service Employment)の両方が提供された¹²⁾。

1980年に誕生したレーガン政権は、連邦の職業訓練政策の大幅な見直しを行った。その政策は、所得と雇用の増大と同時に公共財源による福祉プログラムへの依存を低下させることを目的としていた。CETAの下で行われカーター政権時代に拡大したPSEすなわち公的セクターによる直接雇用創出措置は、コストがかかるとみなされ1981年に廃止された。レーガン政権は、続いて1982年にCETAを廃止し、「職業訓練パートナーシップ法(JTPA: Job Training Partnership Act)」を成立させた。1982年は、第二次大戦後以降で最悪の雇用状況下(失業率10.8%)による危機感もあってJTPAは超党派の施策として成立した。JTPAでは、その地域に求人がある職業に関する職業能力のための職業訓練に限定した。このため、地域諮問委員会に民間企業のメンバーを増やし、地域企業にとって確実に事業利益に資するようにした。したがって、求人を行っている地域企業の特定のニーズにカスタマイズされた職業訓練に重点が置かれた。JTPAは、クリントン政権2期目の1998年に廃止され、「労働力投資法(WIA: Workforce Investment Act)」に取って代わられた。

以上のとおり、WIAは、連邦政府労働省による職業訓練政策であるMDTA—CETA—JTPAという系譜の上に位置付くものであることが確認できる。ただし、これらの政策の変遷は、職業訓練の理念や方法の変化を物語るものであろう。MDTAおよびCETAでは、失業者に対して技能付与により就業へと導く積極的労働市場政策¹³⁾としての特徴よりもむしろ失業者のための雇用機会の確保に力点を置いたといえよう。また、CETAからJTPAに切り替わる際には、福祉的施策の後退という従来と異なる方向性へのポイント切り替えがあった。

3. W I Aの理念と特徴

WIAが訓練の対象とするのは、若年者(JTPAと同様)、離職者、在職者である。JTPAでは非自発的離職者のみを対象としたが、WIAでは離職の自発・非自発を問わない。また、

JTPA では在職者は対象外であった。成人プログラムに関する WIA と JTPA(Title-IIA)とを比較した場合の相違点は表 5-1 のとおりである。

WIA の下に流れる基本理念は、その遂行自体を「サービス (service)」、そしてその対象を「顧客 (customer)」とする用語に現れている。雇用・労働力開発の援助に関する仕組み「顧客志向システム (Customer-Focused System)」は、需用者主体のシステムといえる。「顧客」とは、個人 (労働者) と企業 (雇用主) の二者を指す。個人には「キャリア開発」、企業には「労働力開発」が目的となる。「顧客志向」すなわちサービスの利用者を中心に据えるというコンセプトは、たとえば「選択権は顧客側に」という具体的な基本原則を設定している。わかりやすい基本原則であるが、これを実現するための情報とその技術のサポートは、容易なことではない。選択権があっても顧客が選べる選択肢が少なければ、実質的には選択権が無いに等しいものとなる。WIA の遂行に関わる各機関では、いずれも選択権が実質的なものであることを保証するために、求職者に対しては求人情報、訓練受講希望者に対しては訓練コースや教育訓練機関に関する情報を可能なかぎり豊富で多様な選択肢で用意するよう努めていた。

雇用・訓練に関する行政サービスを提供する担当者は、WIA によって考え方や彼らが持たなければならないスキルが変わったという。それは、WIA 以前の担当者は「いかに援助金を獲得するか」が重要な能力とされてきたが、WIA 以降彼らには求職者に対してキャリア開発に関する情報を与えることによって求職者が自分で正確な情報のもとに正しい判断ができるようにするための技術が必要になり、そうしたサービスを提供する役割が変わったからである。つまり、サービス利用者に選択権を与えることが基本であるため、担当者は情報に関する技術をもつことによって、利用者に必要な情報にアクセスできるように援助することが重要な役割になった。

また、WIA における労働力開発サービスの原則に“universality” (誰でもサービスが受けられる) と “integration” (サービスの統合) がある。これを保証するシステムとして、地域にワンストップ・センターを設置することが義務付けられた。「ワンストップ (One-stop)」とは、顧客の立場に立ったサービスや情報のあり方を示すコンセプトである。提供されるサービスや情報は、顧客側のアクセスの利便性や容易さが最も優先される。このために、ワンストップのコンセプトは、実行レベルでは「統合」とほぼ同義となる。WIA 施行以前は、労働者、失業者、若者、身障者、社会的弱者等の異なる対象者に対して、さらにそれぞれ目的等の異なる雇用・教育訓練のための支援プログラムがさまざまな機関・組織から提供されていた。WIA 以降、ワンストップのコンセプトによってそれらの強力なパートナーシップをまさにワンストップ・センターで具現化したといえる。以前は、支援プログラムの多様さに対しプログラム間の相互調整がないために、プログラムを重複

表5-1 成人プログラムに関するWIAとJTPAとの比較

| | Workforce Investment Act | Job Training Partnership Act (Title II-A) |
|----------|---|---|
| 対象者とその資格 | <ul style="list-style-type: none"> すべての大人(18以上)は中核サービスを受ける資格を有する 集中的な訓練サービスは、より低い段階で少なくとも1つのサービスを受けたことのある人やより高い段階でサービスなしでは雇用目標を達成できないと考えられる人に利用可能 資金が限られた地方エリアでは、集中的な訓練サービスのための優先順位は、公的支援を受けている人やその他の低収入の個人に与えられなければならない | <ul style="list-style-type: none"> 一般に経済的に不利な立場の大人(22歳以上)に制限される 対象者の65%は、特別な配慮が必要なカテゴリー(例えば、基本的技能不十分、中退者、福祉給付受給者、犯罪者、ホームレス、障害者) 対象者の10%は、経済的に不利な立場である必要はないが、今なお「配慮が必要な」カテゴリーにあるか、あるいは生活手段を失った主婦、退役軍人、アルコール中毒者でなければならない。 |
| サービス | <ul style="list-style-type: none"> 顧客は、集中的なサービスを受ける前に少なくとも1つのコアサービスを受けなければならないし、訓練サービスを受ける前に少なくとも1つの集中的なサービスを受けなければならない コアサービスの構成： <ul style="list-style-type: none"> サービスへのアウトリーチ、受入、オリエンテーション 適切な職業相談を含む仕事探索と就職支援 労働市場情報(例えば、求人リスト、需要のある職業・技能)の提供 訓練の実施や訓練機関のコスト情報の提供 集中的なサービスの構成： <ul style="list-style-type: none"> 雇用目標と障壁を識別するための包括的で特定化された評価 個々の雇用計画の展開 グループおよび個人カウンセリング、およびキャリア計画 短期の事前職業サービス 訓練サービスの構成： <ul style="list-style-type: none"> 職業技術訓練 OJT 向上訓練、再訓練 起業家訓練 仕事準備訓練 他の訓練サービスと組み合わせて提供される成人教育と読み書き能力サービス 訓練サービスはOJTおよびカスタマイズされた訓練、多重障害のある者のために効果が実証された訓練プログラムあるいは認定訓練機関がほとんどない場合を除いて、ITA(個人訓練勘定)を通じて提供される | <ul style="list-style-type: none"> サービスには、技術レベルおよびサービスニーズの客観的な評価を含む 基礎的スキル訓練、職業技術訓練および支援サービスは、適切であることを評価が示すところで、直接あるいは紹介によって提供される 認可された直接の訓練サービスは以下を含む： <ul style="list-style-type: none"> 基礎的スキル訓練およびGED訓練 OJTおよびカスタマイズされた訓練 評価、カウンセリングおよびケース・マネジメント 就業体験 技能向上訓練、再訓練 バリンガルの訓練 起業家訓練 職業探索 適切な労働習慣を開発する訓練 予備徒弟訓練プログラム 現場での産業特殊訓練 認定訓練関連、支援サービス： <ul style="list-style-type: none"> 仕事探し支援およびアウトリーチ 支援サービスおよびニーズベースの支払い その後のサービスが適切で、その前の雇用サービス局の利用が可能でなければ、仕事体験、仕事探し援助、仕事探し技術訓練およびジョブクラブ活動は、基礎的かつ(または)職業技能訓練を伴う 年輩の個人(55歳以上)に対するサービスは、セクション204(d)の一部として別途提供される。 |

出典：Ronald D'Amico, Jeffrey Salzman, (2004), pp.105-106

して受ける者が出ることも可能性としてあったという。ワンストップ・センターは、多種の支援プログラムの資金を有効に公平に執行するために考え出された仕組みでもある。

さらに、WIA ではきめ細かなサービスを提供するために、「地域主導 (community-based organization)」の理念を設けた。このために、州および地域の2段階のレベルで「労働力投資審議会 (workforce investment board)」、さらにその下にサービスの実施機関として「ワンストップ・センター (One-stop center)」の設置を義務づけた。「地域 (local area)」とは、「労働力投資地域 (local workforce investment area)」を意味し、人口 20 万人を目安としてブロック分けされたものである。たとえば、ニューヨーク州では 33 の労働力投資地域が設定されている。なお、地域労働力投資審議会は、訓練に関わる行政や関係機関の代表者のほか過半数の地域産業界のメンバーで構成される。図 5-4 は、ニューヨーク州を事例として州および州内の地域労働力投資審議会、ワンストップ・センターの各機関相互の関係について整理したものである。

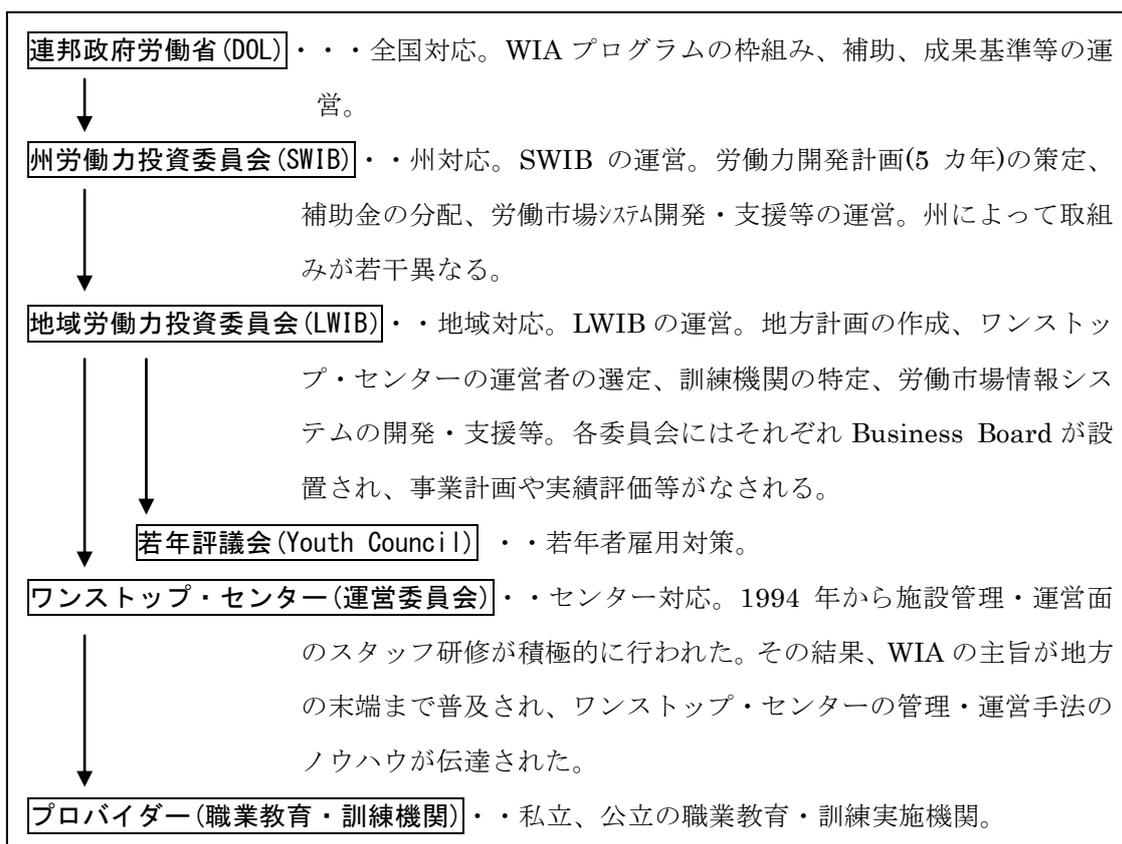


図 5-4 WIA における組織運営

4. WIA下における訓練プログラム

WIAによる訓練プログラムの実態について、2001年にニューヨーク州に所在するWIAの関係諸機関に対して行った聞き取り調査からまとめることにする。

(1) 訓練プログラムの提供の仕組み

受講者がWIAによる助成金で職業訓練を受ける場合、その訓練のプログラムは地域労働力投資審議会が認定するプログラムとなる。実際、多様な訓練機関（提供者）による多数のプログラムが認定されている。多様な機関の存在は、多様な背景をもつ需用者に対する仕組みとして合理的である。訓練を含む雇用関連サービスを受けるすべての選択権は、サービス利用者側に与えるというWIAの原則に従い、受講希望者は認定された訓練プログラムの中から適したプログラムを選択し、「個人訓練勘定（ITA: Individual Training Accounts）」による受講助成をバウチャー（クーポン、“Skill Scholarship”という言い方もある）で受ける。つまり、訓練プログラムによって異なる受講費は受講者ごとに個別に会計する。「個人主導」のコンセプトは訓練経費にまで及んでいることになる。

個人訓練勘定の仕組みは、訓練プログラムあるいは訓練機関間における競争の公平性を確保させてもいる。つまり、仮に公的訓練コースの受講価格が民間訓練コースのそれより低額であっても、受講価格差そのものは競争の要因とならずにもっぱら内容のみが競争の要因となる。したがって、訓練コースは、それらが開発・提供される母体の違いはあっても、受講機会のレベルではもはや公共と民間を区別することや「公共職業訓練」のみを切り出すことはほとんど意味がないこととなる。言い替えるなら、民間の訓練機関によって提供されようとも受講するプログラムがWIAの認定プログラムであるならばWIAの資金から個人訓練勘定によって受講料が支払われたため、「公的訓練」といっても差し支えない。このため、公共・民間を問わず訓練機関から提供される多くの認定プログラムは内容上の競争によることから、訓練プログラムの開発は「競争」が仕組みの基本になるともいえる。

(2) 訓練機関・訓練プログラムに関する情報

ニューヨーク州政府労働省は、労働力開発Webサイトを通じて訓練プログラム・訓練機関に関する情報を提供している。調査した2001年現在この情報提供サービスで登録されている訓練機関は、ニューヨーク州内にあるものが約400であった（同一機関が複数の支所で重複登録する場合を含む）。登録情報は、訓練機関（大小や公共・民間の別、職業教育機関から大学まで問わない）自らが州政府労働省の設けたデータベースに個別にアクセスして登録するシステムとなっている。登録されている訓練プログラムは地域労働力投資委員会が認定するプログラムが多くを占めているが、非認定プログラムも含まれている。高等教育機関とアプレントイスシップ訓練による訓練プログラムは自動的に認定される。なお、Webサイトを通じて訓練機関が訓練プログラムをデータベースに登録することは、

WIA に基づく訓練プログラムの認定につながるプロセスの最初のステップとなっている。

(3) 州内の訓練ニーズ把握

労働力開発（訓練）ニーズに関して求職者側のほか産業界側にも高い比重を置いている点はニューヨーク州政府の特徴である。ニューヨーク州では、州内のビジネスニーズに合った技術を育てるために使う州独自の助成プログラム（“Strategic Training Alliance Program”）を設けた。この助成プログラムへの募集はニューヨーク州政府労働省の労働力開発の Web サイトを利用している。これは、州内の具体的な訓練ニーズをつかむ方法としてみるができる。助成の対象はすべての分野ではなく、州全体の産業のためにどのような技術が不足しているのかを調査し、絞り込みをかけた分野のみとすることが特徴といえる。事実、ニューヨーク州政府ではハイテク産業と製造業の分野を対象に助成を進めようとしている。助成金は、具体的には在職者の技術を更新・向上させるための訓練に使うものであり、訓練の必要を申請した企業に対して個別に支払われる。Web サイトで助成対象分野の企業に対して募集をかけ、企業からの訓練ニーズに関する申し出を受けると州政府は 2 週間以内に審査して回答を出すこととしている。このために、ワンストップ・センターが地域内の企業からの応募に対する審査や応募書類作成のための援助を行っていた。このほかニューヨーク州政府では、地域ごとにフォーラムを開催することや産業界や訓練機関に対するそれぞれのフォーカス・グループ・インタビューを通して労働力開発（訓練）ニーズの把握につとめている。

(4) ワンストップ・センターにおけるサービス

ニューヨーク州 White Plain のワンストップ・センターは、ニューヨーク市の郊外の Westchester 郡と Putnam 郡で構成される労働力投資地域に設けられたものである。訪問調査した 2001 年時点で、地域内にある WIA 認定訓練プログラムをもつ訓練機関は 16 カ所であった。表 5-2 のとおり、地域における訓練機関としてコミュニティ・カレッジの役割が大きいことわかる。なお、通常、地域住民は居住する労働力投資地域内にある訓練機関が最も利用しやすいが、ニューヨーク州政府労働省のデータベースでは訓練プログラムの検索条件の一つに地域を設定しているため通学の利便を考慮した訓練プログラムのリストを得ることができる。

また、この地域労働力投資委員会では州政府が行う労働需要統計調査以外に訓練需要調査を独自に行っている。このほか地域労働力投資委員会で実施する調査として、WIA ではワンストップ・センターの地域サービスについてカスタマー（求職者、民間企業）の評価をフィードバックさせることが義務づけられているため、両カスタマーに対してそれぞれの評価シートを用いてサービスの評価を求めることも行っている。なお、連邦政府がワンストップ・センターの実施状況を査定する 17 の項目のうちの 2 つが 2 種類のカスタマー

からの評価である。

表 5-2 ニューヨーク州 White plain 地域内の訓練機関

| 種 別 | 訓練機関名 | WIA 認定 プログラム 数 |
|---------------|--|----------------------|
| 高等教育機 関 | Berkeley College | 2 |
| | Pace University | 6 |
| | Monroe College | 12 |
| | Westchester Community College | 50 |
| 連合教育機 関委員会 | Putnam/Northern Westchester BOCES | 16 |
| | Southern Westchester BOCES | 22 |
| 専門学校等 | Cittone Institute | 11 |
| | The Westchester Business Institute | 4 |
| | The Chubb Institute | 3 |
| | Skidmore College Computer Career Institute | 8 |
| | Channel Nurse Aide Training School | 1 |
| | New Horizons Computer Learning Center of Westchester County | 1 |
| | National Tractor Trailer School | 7 |
| | Commercial Driver Training Inc. | 3 |
| | Search for Change, Inc. | 4 |
| | Women's Enterprise Project Inc. | 1 |
| | Lighthouse International | 7 |

(5) 訓練プログラムに対する受講後の評価

JTPA では訓練プログラムの認定のために訓練機関側に対して訓練修了者の追跡調査（職場定着率や賃金向上等）の実施とその報告を求めている。調査の対象は、助成を受けた修了者ばかりでなく、比較のために修了者とともに学んだクラス全員についても行うこととされた。こうした追跡調査は非常に煩雑であるために訓練機関側からは評判が悪かったという。WIA 以降は、ワンストップ・センターが追跡調査および報告の役割を担うこととなった。

受講者が WIA の資金により受講する訓練プログラムは地域労働力投資審議会によって認定を受ける。認定プログラムは、上記のような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。White Plain のワンストップ・センターの例では、追跡調査を修了後 1 ヶ月、2 ヶ月、3 ヶ月、

6ヶ月、9ヶ月、最後として1年の都合6度行い、それら調査記録をまとめて報告するという。この追跡調査の対象は、JTPAと同様、WIAの助成を受けた受講者のほか、比較対象のために受講者の‘クラスメイト’全員である。つまり、訓練プログラムの質の維持・向上のために評価に多大なコストを負担していることになる。

(6) コミュニティ・カレッジ ～訓練機関の事例として～

前掲表5-2のとおり、多様な訓練機関のなかで認定プログラム数のうえではコミュニティ・カレッジの役割は大きい。そこで、White Plainと同じ労働力投資地域内ではないが、訓練機関の事例としてニューヨーク州 Troy に所在する郡立コミュニティ・カレッジの Hudson Valley Community College (以下、HVCC) をとりあげる。

HVCC は第二次世界大戦後の復員兵のための技術専門学校 (technical institute) として、1963年に設立された。開講している内容は、“school”と名付ける学位単位取得コース (credit course) が4つ (ビジネス学科、工業・産業技術学科、健康科学学科、教養学科) とクレジットが目的ではないコース (credit-free course) の二つに大きく分けられる。credit-free course は公開講座として二つの分野を扱っている。一つは、community education として趣味の分野である。もう一つはビジネスや産業分野すなわち職業能力に関する分野である。学生数は9千～1万人で、フルタイムが45%、パートタイムが55%である。

credit-free course におけるビジネス・産業分野を強化するために、HVCC 内に「労働力開発専門部 (Workforce Development Institute)」が2年前に開設された。労働力開発専門部では、大きく二つの部門すなわち民間セクターと公共セクターに分けてサービスを行っている。両セクターに対するカスタマイズ訓練サービスは、2人の担当者で対応している。受講者は延べ人数で年間2千～3千人である。公共セクターにおける顧客は、州政府や郡政府の職員である。民間セクターを対象とした訓練プログラムの提供は、労働力開発専門部開設以前の1985年から企業への派遣授業として行っていた。労働力開発専門部の訓練プログラム、特にコンピュータ関係の分野では民間教育機関が開講するプログラムと競合するが、受講料の安さで評判を得てきた。訓練プログラムの修了に際し、学位単位にはならないが、“Continuing Education Unit”として修了証 (certificate : 10 訓練時間を1ユニットとし、数ユニットで certificate) を出している。たとえば、90時間 (9ユニット) で、Web-Publishing コースの修了証を出すといった具合である。ただし、このコースの場合、単に90時間の授業を受けるだけでなく、各自が自らによる Web サイトを制作することが条件となっている。こうしたビジネス・産業分野のプログラムを受講する場合、以前は JTPA の補助金を受けていたが、現在は WIA によるバウチャーに取って代わった。

訓練プログラム開発のためのニーズに関する情報は、1985年から派遣授業等を含め顧客としての企業と関係を築いてきたことが蓄積となっていることが大きい。また、HVCCの学生のための就職・キャリア援助部門（Career Planning & Placement Center）のWebページでは求職のために独自にジョブ・バンクを設けているが、4000にのぼる登録企業（「パートナー企業」）との関係も側面で支えている。パートナー企業はHVCCのジョブ・バンクにアクセスするためのアカウントを個々にもっていて自由にバンクに求人情報を記入できることになっていた。

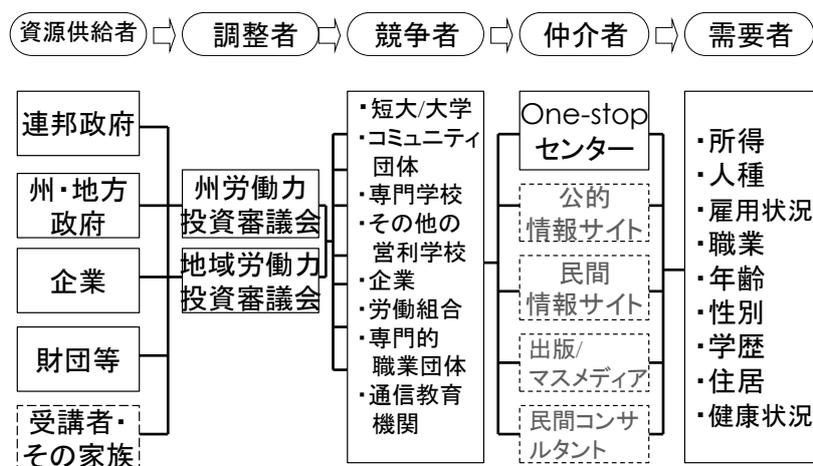
5. 考察

連邦政府労働省による職業訓練政策の沿革でみたとおりに、WIA（労働力投資法）はMDTA（労働力開発訓練法）－CETA（総合雇用訓練法）－JTPA（職業訓練パートナーシップ法）という系譜に連なるものであることが確認できる。また、この系譜は、職業訓練の理念や方法の変遷としてみることができる。MDTA および CETA では、失業者に対して技能付与により就業へと導く積極的労働市場政策¹⁴⁾としてよりもむしろ失業者のための救済的な雇用機会の確保すなわち福祉・社会的包摂に力点を置くものといえる。しかしながら、レーガン政権時代にCETAからJTPAに切り替わる際に、福祉的施策の後退という従来路線と異なる方向性への切り替えがあった。さらに、地域労働市場のニーズを直接訓練に反映させるJTPAの廃止の上に成立したWIAでは、いっそう地域および需用者への志向を強化した政策とみることができる。その文脈は、貧困層の救済という福祉・社会的包摂を理念とする政策から経済・産業振興を理念とする政策への転換という見方ができる。

こうした政策転換には、どのような背景が考えられるのであろうか。第一は、1970年代に始まり1990年代前半まで続く長期的な高失業率があげられる。この対策のためには、1970年代までの政策の延長ではなく、大きく異なる政策の登場を期待することは自然であろう。第二の背景として、MIT産業生産性調査委員会報告書（『Made in America－アメリカ再生のための米日欧産業比較』）等で指摘されたアメリカ産業競争力の低下といった問題があげられる。WIAは職業訓練におけるパートナーシップの中で産業界の発言権を最も重視するなど産業界の位置づけをJTPAより強化した。また、JTPAでは訓練の対象外であった在職者をWIAでは訓練の対象者とする意図が理解できる。非自発的離職者のみを対象としたJTPAに対してWIAでは離職理由を問わないのは、労働移動の活発化を刺戟し産業界の労働需要に即応させる意図があろう。こうした高い失業率や産業競争力の低下を背景として、JTPAからWIAへの経過には経済・産業振興を理念とする政策のさらなる強化としてみることができる。そして、その方法原理として、1980年代に台頭してきた政治・経済思潮である市場原理主義が貫かれている。

WIA は、その名のとおりに、WIA 資金による訓練行為は労働力すなわち労働者への訓練投資であるとの見方をする。このために、訓練機関間の競争では、たんに多数の受講生を集めれば良しとする競争ではなく、「投資の結果」（受講の成果）が問われる。この点が WIA の主要な特徴と考えられる。つまり、訓練機関は、訓練プログラムを通して、失業者には就業率・定着率・賃金を高め、在職労働者には仕事能力を高めることで競争しなければならない。訓練機関が受講者獲得のために労働市場とは無関係に人気のあるプログラムに偏ることやプログラムが都市に集中するなどの弊害が出ないように、受講者を集めることが直接収益に結びつくような競争ではなく、訓練の結果が収益に反映するような競争が求められる。

訓練資金および訓練の需給関係から見た WIA 下における職業訓練市場の構造は、図 5-5 のように描くことができる。訓練資金—競争者（訓練機関）—需要者（訓練受講者）の 3 つの構成要素の間に「調整者」として労働力投資審議会が、「仲介者」としてワンストップ・センターほか各種の仲介メディアが位置付けている。WIA における職業訓練市場は自由な市場として想像しがちになるが、実際は公的な「調整者」「仲介者」（ワンストップ・センターの場合は「評価者」でもある）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、その前段としてのワンストップ・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、認定訓練プログラムは、結果の評価のために修了者とその‘クラスメイト’全員を対象として追跡調査が行われる。つまり、訓練市場の形成・維持のために多大なコストを負担していることになる。



※Data Base:FDLS(B-1)をもとに筆者修正

図 5-5 WIA 下における訓練市場モデル

おわりに

アメリカの 1980 年代から 1990 年代にかけての労働者のための職業教育訓練政策の課題と特徴は、以下のようにまとめられる。

1982 年の CETA 廃止による JTPA の成立、そして 1998 年の JTPA 廃止による WIA の成立に至る文脈は、貧困層の救済という福祉・社会的包摂を理念とする政策から経済・産業振興を理念とする政策への転換と捉えられる。

この政策転換の背景には、第一に 1970 年代に始まり 1990 年代前半まで続く長期的な高失業率、第二はアメリカ産業競争力の低下がある。

JTPA および WIA による政策では、1980 年代に台頭してきた政治・経済思潮である市場主義が方法原理となっていることも特徴である。

WIA では、職業教育訓練をサービスとみなし、そのサービスを楽しむ者と提供する者との間には職業教育訓練市場が描かれる。その市場の特徴は、自由な市場として想像しがちになるが、実際には公的な「調整者」「仲介者」（ワンストップ・センターの場合は「評価者」でもある）によって一定の抑制された市場となっている。

WIA 認定の訓練プログラムの質の維持のために、丹念な評価を行っている。その際の評価は、どのような訓練を行ったかというインプット主義ではなく、受講後の成果つまり仕事における成果を問うアウトプット主義が原理となっていた。このため、訓練プログラムの評価では、多大なコストを負担しているといえる。また、こうした現実の仕事における学習結果の適用や遂行能力を重視する評価の傾向は、職業能力評価制度のあり方を規定することになると考えられる。

[註]

- 1) MIT 産業生産性調査委員会、依田直也訳(1990)、p.51。
- 2) U.S. Government Accountability Office,(2011), “EMPLOYMENT AND TRAINING PROGRAMS –Opportunities Exist for Improving Efficiency–” (GAO-11-506T), pp.3-4.
- 3) *ibid.*,pp.3-4.
- 4) O’Leary(2009), p.4.
- 5) *ibid.*, p.5.
- 6) 1939 年に Work Projects Administration に改称し、第二次世界大戦参戦に伴う軍需生産体制により 1943 年の暮れに解散した。

- 7) Gladys Roth Kremen, (1974) .
- 8) ロジェ・グレゴワール(1969)、 p.152。
- 9) 原ひろみ (2004)、 pp.15-16。
- 10) O'Leary(2009),p.9.
- 11) U. S. Department of Labor, (1977).
- 12) O'Leary(2009),p.9.
- 13) OECD では雇用対策を、失業者に失業手当等を提供する政策や早期退職により新たな雇用の余地を生み出す消極的労働市場政策と、公共職業安定所や職業訓練施設等を利用し就職相談や職業訓練等を実施することにより失業者を労働市場に復帰させる積極的労働市場政策に分類している。
- 14) OECD では雇用対策を、失業者に失業手当等を提供する政策や早期退職により新たな雇用の余地を生み出す消極的労働市場政策と、公共職業安定所や職業訓練施設等を利用し就職相談や職業訓練等を実施することにより失業者を労働市場に復帰させる積極的労働市場政策に分類している。

第6章 アメリカにおける職業教育訓練の基盤としての職業能力評価制度の試み

はじめに

1980年代から1990年代にかけて、労働力の質的低下そして製造業を中心とする国際競争力の低下とそれに起因する雇用の悪化が問題視された。アメリカ労働力技能委員会(The Commission on the Skills of the American Workforce)は、1990年の報告書“*America's Choice*”における提言の一つとして「学士の学位を追求しない成人労働者や多数の生徒のために、広汎な資格制度(技術的・専門的証明書や準学士の学位)を創設すべきである」¹⁾と述べた。この提言の背景・理由について、「他の先進国では労働現場の能力を管理するための長期的なキャリア志向のプログラムを用意し、最初の正規の仕事に就く前にはその基礎技能を準備させているが、アメリカでは生徒にほんの僅かしか準備させないため、結果的に労働市場では低賃金労働から低賃金労働へと移動することになる」²⁾と述べている。このために、ハイスクール、コミュニティ・カレッジ、営利学校は、そのような資格へと導くコースを提供すべきであり、雇用主はそのような資格を与えるためにパートタイム制の教育訓練を行うべきであると提案している。

また、格差、貧困、麻薬、暴力等の社会問題が学校教育にも大きな影響を及ぼし、『危機にたつ国家(A Nation At Risk)』(1983)を契機として全米規模の教育改革に関する論議が高まった。1993年に誕生したクリントン政権は、ブッシュ(父)前政権時にすでに全米の州知事間で合意されていた2000年までに達成すべき6項目の国家教育目標(①すべての子供に対する就学前準備の完了、②90%以上のハイスクール卒業率、③生徒の成績向上と市民としての育成、④世界一レベルの数学・科学、⑤全成人による識字能力の取得及び生涯学習、⑥安全で統制のとれたアルコール・薬物のない学校)に、2項目(「教師教育・その専門性の開発」及び「両親の教育参加」)を加えて、1994年3月31日に「2000年の目標：アメリカの教育法(Goals 2000: Educate America Act)」を成立させた。8項目の国家教育目標を達成する枠組みを提供することが目的である同法は、その具体的な目的としてSection 2(目的)に次の事項をあげた。

「(5) 連邦政府・州・地域・学校レベルで、高度な基礎学力、職業のスキルスタンダードを満たし、雇用や市民参加の世界で成功するために、すべての生徒に公平な教育機会を率先して提供することを支援すること」

「(7) 労働力の必要なスキルを高める国家戦略の要石として、スキルスタンダード、認証に関する任意な全国的システムの開発・採用を鼓舞すること」

このため、「2000年の目標：アメリカの教育法」は、タイトルVによって全米レベル

のスキルスタンダードを推進する組織として「全国スキルスタンダード委員会（NSSB: National Skill Standards Board）の設置を規定した。また同時に、NSSBの創設を目的とする「全国スキルスタンダード法（NSSA: National Skill Standards Act）」も成立させた。ただし、同法は1999年9月30日に廃止される（Sec. 509）時限立法（延長の但し書き有り）であり、NSSBも1999年9月30日に終了する（Sec. 503 (j)）時限組織であることが当初から規定されていた³⁾。NSSBが設置されていた9年の間に、「労働力投資法（WIA: Workforce Investment Act）」が1998年に成立している。

そこで、本章では、「全国スキルスタンダード（NSS: National Skill Standards）」の政策的・システム的特質について分析し、この職業能力評価制度が連邦レベルの政策として米国の経済・社会の中でどのような条件のもとに成立したのかについて考察する。

1. NSS（全国スキルスタンダード）の目的

NSSとは、「全国的に認められた(nationally recognized)」「産業ベース(industry-based)」のスキルスタンダードを意味する。すなわち、全国レベルで通用すること、産業界が主体となつてつくりあげることという理念をもつスキルスタンダードである。そして、「スキルスタンダード(skill standards)」については、NSSAでは「職業群において、成功裏に業務に関連する職務を遂行するのに必要な知識と能力(competence)の水準を明記する基準を意味する」(Sec.508 定義)と定義しているが、NSSBでは次のように説明している。

「個人が、職場で職務を遂行するのに必要な知識・スキル・能力を明確にする、職業能力の明細であり、個人が同じ職業群(occupational cluster)内または同じ産業分野(industry sector)内の特定の仕事(job)において十分な成果を上げるために知っておくべきこと、出来なければならないことを大まかに示すものである」⁴⁾

つまり、スキルスタンダードは、仕事として何をしていくべきかを示してくれるが、成功していくにはどうしたらよいかを示すものではないために、スキルスタンダードの開発に加えて、NSSBとそのパートナー機関は、スキルスタンダードを基にした評価と認証に関する任意なシステム構築も必要となる。そこでNSSBは、「職業認証(occupational certifications)」についても次のように定義している。

「職業認証(occupational certifications)は、適切な評価手順を通して立証し、関連する資格認定書の審査を通して確認し、所定の知識・スキルの習熟度を見極める、独立した最終的な結果を出すプロセスである。認証は、ある1つの職業群、または、1つの産業分野の範囲内で、ある仕事をするのに必要とされる個人の知識・スキル資格の達成・所持を証明し、また公認するものである。認証によって、個人の専門性を、求められる習熟レベルに達しているかどうかの産業界主導の具体的な証拠を、公平に、第3者によって実証

するものである」⁵⁾

つまり、スキルスタンダードは、「訓練、評価、認証と一組になり、職業能力に関する情報の産出、整備、描写のための結合力あるシステム手法を可能にする」ものと位置づけられている。

NSSA では、NSS 制度の目的について、以下のように規定している⁶⁾。

- ①米国における労働者のスキルを増強するために、国家戦略の基礎として役立つこと
- ②生産性、経済成長および米国の経済競争力の向上をもたらすこと
- ③国家が、世界で最も熟練した第一線の現場労働者をも対象とした高度なスキル、高品質、高度な実践力をもった職業能力の開発を保証するため
- ④就業に必要なスキルに関する情報を産業界から訓練プロバイダーおよび求職者に提供する媒体として
- ⑤雇用主が、求職者のスキル・レベルを評価するのを支援するため、また現在の従業員に対する訓練を支援するため
- ⑥労働団体が、携帯可能（地理的、産業的な固定的制約から解放されるという意味）な証明書およびスキルを保有する労働者の雇用保障を増強するため
- ⑦労働者が、失業を防ぐためのスキル認証の獲得、キャリア向上の追求、労働力として再雇用可能な能力の増強のために用いる
- ⑧生徒（学生）および未就業者が、効果的に高給な仕事に就くために必要とされるスキル・レベルおよび能力を判断するため
- ⑨訓練プロバイダーおよび教育者が、自ら提供すべき適切な訓練サービスを決定するため
- ⑩教育・訓練の提供者が自ら提供する教育・訓練プログラムに対して公的支出の正当性を申請した際に、行政が公的資金による教育・訓練が受講者のスキル・レベルを満たすのに貢献しているかを評価するため
- ⑪「ハイ・パフォーマンスな組織」⁷⁾への移行を促進するため
- ⑫非伝統的的就労への女性参入に対する障害の撤廃を含む、マイノリティと女性のための雇用機会を増やすため
- ⑬学校から仕事への移行プログラム、中等教育・中等後教育の職業・技術教育、職業訓練プログラムを含む、労働者に必要なスキルを増強する国家戦略の他のコンポーネントとの連携を促進するため

2. NSSの制度概要

(1) NSSA成立の背景

NSSB は、NSSA の成立について3つの背景をあげていた。その第一は、「『ニュー・エ

コノミー』の要求」である。NSSB は、技術的变化、国際化、規制緩和といった潮流の相互作用によってもたらされた新たな経済環境を「ニュー・エコノミー」、それ以前を「オールド・エコノミー」と規定し、「ニュー・エコノミー」への移行と教育訓練、仕事、熟練技能労働の変化を背景の一つにあげた。「オールド・エコノミー」において内部労働市場の範囲内で行われてきた従業員教育の仕組みや組織が衰退しているとして、それに代わるものとして「ニュー・エコノミー」では組織外部で築かれるキャリアルートがあらゆる業界、外部労働市場にわたって確立される必要があると説いている。このために、企業においては、採用、評価、教育訓練のための新たな方法を、労働者個人においては保有する知識・技能を高める効果的な方法をそれぞれ見出さなければならないとした。

第二は、「スキルギャップ」である。米国が毎年、初等・中等教育に投じている生徒一人あたりの支出額は、産業先進国中最も高い水準でありながら、米国の若者の半数以上が学校を卒業しても、仕事を見つけそれを維持するのに必要な基礎的技能を持っていないという（*Workforce 2000*,1987）。また、企業の 60%が労働者の基礎数学能力の不足を、50%以上が労働者の基礎理解力および文章力の不足を、63%が時間を守る、一日しっかり仕事をするといったような職業準備能力の欠如を訴えていた。在職労働者については、従業員の 20%はその仕事ぶりが充分でない（連邦国政調査局調査）。また、熟練技能労働者や訓練された労働者が不足し、特にハイテク関連の仕事では多くの空席を生み、そのことが企業契約の消失、生産性の悪化やハイテク職の海外へのアウトソーシングにつながっているといったスキルギャップが背景にあったという。

第三は、「不安定な職業準備」である。NSSB は、まったく統一性を欠いた職業準備教育とそのことによる弊害を NSSA 成立の背景としてあげていた。具体的には、80 年代から 90 年代にかけて、いろいろな業界でさまざまな認証・評価に関するプログラムや仕組みが作られ、それぞれがバラバラな形で存在するという状況がみられた。また、様々な教育訓練供給システムによって行われる職業準備プログラムは、与えられた地理的エリアまたは管轄区が同じであるにもかかわらず、同じ職業を教えるための学習項目、知識、スキル内容、求める習得レベルが著しく異なっていた。結果として、生徒・訓練生は、同じ職業の中でも大幅に異なる資格を保有した求職者となり、求職者と仕事とのマッチングは不確かで費用のかかる不規則な作業となった。

(2) NSS を推進する仕組み

NSS に関する議会から NSSB に対する要請は、基準とするスキルのレベルは最低レベルを基準とするものではなく、その業界の中で高いパフォーマンスを示す組織をモデルとした高いレベルに基準をおかなければならないことである。つまり、労働者が高いレベルに到達することを目指すために使われることが期待されている。たとえば、リテラシー研

究所の “Equipped for the Future” などは仕事に就くための必要な最低基準を対象としているが、NSS はそうした最低レベルの基準ではない。NSS の場合、ピラミッド型（学校などで学ぶ一般的なスキルが下層部分に相当し、下から上へと次第にスキルのレベルが上がる）で表現される知識・技能を教育する側面のほか、雇用の側面（エンプロイアビリティなど）にも貢献しなければならない。

NSSA は、目的の遂行のために NSSB に 2 つの主要な役割を与えた。第一は、「労働力のスキルを高めるための全国的な戦略の礎石」として「スキルスタンダードの任意な全国制度の開発と適用を鼓舞する触媒」になることである。この部分は、NSSB が推進する「任意パートナーシップ (Voluntary Partnership)」を通じて行った。任意パートナーシップとは、労働・公民権・地域のコミュニティを基盤にした団体が相互に連携しあう産業連合である。したがって、実際のパートナーシップは、雇用主団体の代表、組織労働者、政府、従業員団体、市民権およびコミュニティを基盤とする団体、教育訓練機関などから構成される。任意パートナーシップは、それぞれの産業分野ごとに、スキルスタンダードを開発する責任を負う組織でもある。任意パートナーシップに対して、NSSB は財政援助と開発活動の監督に貢献することになる。NSSB は、15 の産業分野に区分し、各産業分野で NSS のための組織、すなわち任意パートナーシップの結成を促進している。2002 年の調査時点では、15 の産業分野のうち、5 つの任意パートナーシップが活動していた。

表 6-1 NSS のための 15 産業区分

| | |
|--------------|-----------------------------|
| ○農林水産業 | ○公的管理・法律・保安サービス |
| ○ビジネス・管理サービス | ○レストラン・宿泊・接客・観光・娯楽・レクリエーション |
| ○建設 | |
| ○教育・訓練 | ○小売・卸売・不動産・個人向けサービス |
| ○金融・保険 | ○科学技術サービス |
| ○健康・人材サービス | ○通信・コンピュータ・芸術・興業・情報 |
| ○製造・据付・修理 | ○運送 |
| ○鉱業 | ○公益事業・環境・廃棄物管理 |

NSSB の第二の役割は、労働者のスキルを高めるための他の国家戦略のコンポーネント（学校から職場への移行、セカンダリーおよびポストセカンダリーの職業・技術教育、そして職業訓練プログラムを含む）相互の連結を促進することである。この部分は、「NSSB と州との取組戦略 (NSSB State Engagement Strategy)」を通じて行われた。州との取組戦略とは、NSSB が労働者のスキルを高めるといふ国の戦略を州との取組を通して行うこ

とである。NSSB と州との取組戦略は、40 以上の州で様々な活動を通じて、いくつかの方法で実施されている。NSSB と州との取組戦略に関わるすべての活動は、以下の目標に向けて計画された。

- a) 参加パートナーにとって即座に付加価値のある結果を生み出す
- b) 全国での教育訓練供給システムに使用するための複製可能な雛型を開発する
- c) 任意な全国スキルスタンダード制度の設立・実施を成功させるため、既存のインフラを改善する

(3) NSS システムの枠組み

NSSB は、各産業分野のスキルスタンダードを表 6-2 に示すような「core」、「concentration」、「specialty certification」の 3 つのレベルに分けてその開発を推進するという戦略をとった。ある程度幅広い領域で共通となる core や concentration についてはこれらがカバーする分野の産業界で開発するように任意パートナーシップの結成を促すことを行い、より専門分化したレベルすなわち specialty certification のスタンダードおよび認証の開発は個別企業やより狭い領域の専門業界団体に期待するというものである。また、NSSB では、将来的な評価・認証システムとして表 6-3 に示す 2 種類の認証資格を予定していた。

(4) 認証の認定とその適用のプロセス

業界による認証 (certification) は 80 年代以降の 20 年間で急激に増加し、3000 種を超える状況になっていた。NSSB は、その活動の終盤に差しかかった 2000 年に業界ベースの認証の認定に関するプログラム Certification Recognition Program を確立し、翌 2001 年にその適用プロセスである「22 段階プロセス (22-Step Process)」を作成した。22 段階プロセスは、産業ベースの認証を認定するための手続きを複製可能なように 22 のキー・ステップで構成したものである。このプロセスによって、業界ベースの認証を利用するユーザーへの品質保証のために、高い専門的技術的基準に適合するものかどうかを識別する。この新たな方法は、個別企業やより狭い領域の専門業界団体で提供されている既存の認証で品質に優れ広く流布している産業ベースのスキルスタンダードと認証を州や各地域が利用できるよう支援することが目的である。NSSB は、「認証の認定 (Certification Recognition)」を、ユーザーが NSS を基礎としてベストの認証を選ぶためのベンチマークとして提供するものと位置づけた。

表 6 - 2 各産業分野を構成するスキルスタンダード

| 名 称 | 概 要 |
|---|---|
| 中核的スキルスタンダード (Core skill standards) | ある1つの産業分野においてすべての現場第一線の仕事に共通かつ必須である知識、技能、能力。この中核的スキルスタンダードを習得することで、個人はその分野全体にわたって働くための幅広い基礎的導入部分を得ることができる |
| 凝集的スキルスタンダード (Concentration skill standards) | 現場第一線での責務の主な領域や、関連する仕事や職業を典型的に網羅したその集まりに必要な知識、技能、能力。この凝集的スキルスタンダードを習得することで、個人はその分野全体にわたって遂行されている現場第一線の仕事の特定領域の専門的知識・技術を得ることができる |
| 専門的スキルスタンダード (Specialty skill standards) | ある特定の仕事や職業、個々の産業、または特定の企業に固有の知識、技能、能力。単一の仕事、職業、産業または企業に固有のスキルを特定することで、専門的スキルスタンダードが中核的スキルスタンダードと凝集的スキルスタンダードで埋められなかった部分を満たすことができる。中核的スキルスタンダード・凝集的スキルスタンダードは、異なる産業や仕事にわたって共通となるスキルに焦点をあて、単一の仕事、職業、産業または企業のみに関わるスキルは網羅しない。その網羅しない部分が、専門的スキルスタンダードの役割である。 |

表 6 - 3 NSSB による将来的な認証資格

| 認証の名称 | 概 要 |
|-------------------------------------|---|
| コアプラス認証 (Core plus certificates) | 「少なくとも1つの凝集的スキルスタンダード」＋「中核的スキルスタンダード」の習得による認証。各産業分野におけるスタンダードを基にした評価・認証システムは、任意パートナーシップにより開発され、承認作業のためNSSBに提出される |
| 専門的認証 (Specialty certificates) | 1つの産業分野における特定の仕事、職業、産業、企業向けに開発された専門的スキルスタンダードの習得による認証。認証は、外部団体により継続して開発されるが、NSSBの全国的なシステムの一部であり、専門的スキルスタンダード、それを基にした評価・認証システムは任意パートナーシップによる承認のため再検討されなければならない |

4. 任意パートナーシップの形態と実際

NSSB は、既述のとおり、スキルスタンダードを core、concentration、specialty の 3 つのレベルに分け、中核的・凝集的スキルスタンダードの開発のために産業界による任意パートナーシップの結成を戦略的に推進していた。NSSB としては 15 分野すべてについて任意パートナーシップの結成を望んでいたと思われるが、2002 年までに認定した任意パートナーシップの数は、既述のとおり 5 団体にとどまっていた。任意パートナーシップは、NSSB によって認定されるとはいえ、個々の形態等には多少の違いが見られるのであろうか。そこで、2002 年 9 月に任意パートナーシップ 5 団体の事務局を訪問し聞き取り調査を行ったので、その要約を以下にまとめる⁸⁾。

(1) E & TVP (Education & training Voluntary Partnership)

沿革： 1998 年 1 月に、NSSB は教育と訓練の事業分野で会議招集グループを設立するために、AFT (American Federation of Teachers；連邦教職員組合連合会) による補助金を承認した。これを受けて AFT は、AACC (American Association of Community Colleges；米国コミュニティ・カレッジ協会)、NEA (National Education Association；全米教育協会)、NSBA (National School Boards Association；全米教育委員会連合)、ASTD (American Society for Training & Development；米国人材開発機構) とジョイントを組み、これを母体として教育訓練事業分野の会議招集グループを設立した。こうした経過により、1999 年 10 月に教育訓練事業分野の任意パートナーシップが NSSB によって認定された。

E&TVP では、教育訓練における前線のワーカー、すなわち保育者、指導・教育助手、企業内訓練トレーナーに関する凝集的スキルスタンダード (Concentration skill standards) の開発を重要課題として進めていた。

組織構成： 使用者、使用者団体、労働組合、被雇用者団体、教育機関、地域をベースとする組織、州の行政 (教育行政の枠を超えた) 管理組織、労働者の必要技能を専門とする政策開発組織、マイノリティの人権擁護に関する NGO、評価・測定の専門家などの 100 以上の団体の連合組織である。21 の団体・組織からの代表で構成される評議会 (Decision council)、その下部機関として専門小委員会があり、個々に独立した会議をもつ。

なお、各小委員会について特記すべきこととして、Concentration 小委員会では凝集的スキルスタンダード (Concentration skill standards) の開発を進める凝集的スキルスタンダード小委員会を各職種 (保育者、指導・教育助手、企業内訓練トレーナー) ごとに設けている。また、財務管理小委員会では E&TVP が 3~5 年後を目途に財政的自立をめざした財務計画を立案していた。また、訓練プログラムがスキルスタンダードとの一致を確

保することが主要な役割とする訓練開発小委員会もある。

(2) H T F (Hospitality & Tourism Futures)

沿革： 飲食業、宿泊業、旅行・観光業、レクリエーション・娯楽業などの産業分野の 200 以上の組織・団体によって任意パートナーシップを 2001 年に結成した（結成式 11 月末）。任意パートナーシップの結成の背景には、従来、連邦や州政府による人材開発のための予算が、よく組織化された産業セクター（たとえば製造業、建設業、情報技術、通信）に流れていたことがある。

組織構成： H T F では、メンバーシップのための会費を取っていない。H T F はインターネット技術を非常に重視し、Web サイトを同産業分野の技能開発、キャリア機会に関する情報提供の場とすることをねらっていた。また、オンラインによる会合、研究、情報の共有化を進めることによって組織をより確かなものにするために、現在強力な I T 資源をもつパートナーを探していた。

H T F は任意パートナーシップとして N S S B に認定された組織であるが、職業認証プログラムに関する戦略的なコンポーネントとして、スキルスタンダードのほか教育省による“Career Clusters⁹⁾”を並行的に位置づけていた。H T F は、両者に対して個々のための努力と時間を費やすことが無駄であるとして、担当セクションを分けるなど別々に取り扱うことはしないとしていた。

(3) M S S C (Manufacturing Skill Standards Council)

沿革： 結成年は 1997 年 6 月、製造業分野の任意パートナーシップとしての N S S B の認定は 1998 年 3 月である。

組織構成： M S S C の会員は、それぞれ M S S C の努力について伝えることができる範囲で第三者集団（企業、労働組合、被雇用者、教師、生徒、親、その他）に幅広いネットワークを持たねばならない。会員は、投票権をもち、意志決定機関である政策決定委員会（steering committee）に選出されてもよい。M S S C の会員でない者は、M S S C の准会員になることができる。准会員は、M S S C に興味をもち、M S S C の仕事を支え・助けることを希望する企業、組織、個人である。適切な専門的技術のある准会員は、どの委員会の会合にも参加できる。

〈 M S S C Committees 〉

- 政策決定委員会
- スタンダード委員会
- 構成・システム構築委員会
- 評価・認証委員会
- マーケティング委員会

(4) S & S V P (Sales & Service Voluntary Partnership)

沿革： 販売・サービス業分野の任意パートナーシップである S&SVP は、製造業分野とともに結成が最も早く進んだ組織である。任意パートナーシップの母体となる活動は、NSSB が設立されるよりやや早く 1992 年から開始している。NSSB による任意パートナーシップの認定は 1998 年 6 月である。

組織構成： S&SVP を組織する産業分野は、大きく分けると、小売り、卸売り、対人サービス、不動産の 4 分野である。公共セクター、民間セクター合わせて 250 以上の組織を代表する 400 以上の会員によりパートナーシップを構成する。任意パートナーシップの結成が早かったのも上部団体である NRF 財団¹⁰⁾ の役割が大きく、S&SVP の運営も NRF 財団の資金に負うところが大きい。

S&SVP は理事会と以下の 6 つの委員会を設置していた。

- スキルスタンダード開発
- マーケティングと通信
- 持続可能性 (sustainability)
- 教育・訓練
- 法律
- 評価と認証

(5) I T C (Information Communications Technology (ICT) Voluntary Partnership)

沿革： 2002 年 3 月 14 日に情報・通信産業分野の任意パートナーシップとして NSSB により認定された最も新規の任意パートナーシップである。ITC の結成に先立って、情報・通信分野の Core および Concentration のスキルスタンダードの開発に手を付けるための研究プロジェクト (IT/Telecommunications Skill Standards Research Project) を立ち上げていた。

組織： パートナーシップ結成は「CompTIA」を母体としている。また、この分野のリーディング・カンパニーである Cisco, Compaq, IBM, Intel, Lucent Technologies などからの支援も得ている。

CompTIA のメンバー組織；

- National Workforce Center for Emerging Technologies (NWCET)
- Information Technology Association of America (ITAA)
- Global Wireless Education Consortium
- Northeast Center for Telecommunications Technology
- National Association for Black Telecommunication Professionals

(6) 任意パートナーシップの共通点と相違点

組織的には、会員団体・組織の代表から構成される理事会あるいは評議会といった議決機関を設置し、その下に6つほどの小委員会を設置するという組織構成の点、また各小委員会の機能分担もほぼ同様である点など共通性がある。

パートナーシップ結成に際して、母体となる既存団体（S&SVPにおけるNRF財団やITCにおけるCompTIA）の役割は特徴的である。

NSSBによる任意パートナーシップの認定は、NSSBからの資金援助を伴うが、各任意パートナーシップでは財政的自立のための資金基盤の確立を図ろうとしていた。NSSBから受けることができる資金的支援は、スタンダードの開発とシステムの立ち上げに必要な期間に限定されているようである。このために、NSSBは各任意パートナーシップに対して資金提供が可能な一定期限を過ぎた後の財政的自立のために他の資金源や支援を捜すよう促していると考えられる。

なお、いずれの任意パートナーシップも事務局オフィスがワシントンDCに置かれていたことを共通事項として付け加えよう。その立地はさまざまな利便性（たとえば、上部団体やNSSBとの連携）を考慮してのことであろう。

5. NSSシステムと類似または競合する他のシステム

前記の任意パートナーシップの事務局に対する聞き取り調査と併せて、NSSシステムと競合する能力評価システムまたは類似のシステムの提供者を訪ねて聞き取り調査を行った¹¹⁾。その要約は、以下のとおりである。

(1) WorkKeys™ (ACT, Inc.)

“WorkKeys”は、労働者が自分の仕事を成功裏に遂行するために必要となる技能を探し、不足する技能を獲得するための訓練を見つけ出すという目的をもったものである。このシステムを提供するACT, Inc.は、“ACT”という大学入試のための全国標準統一試験を約40年間にわたって開発し運営してきた実績がある。WorkKeysの開発の発端は、学校教育で得られる知識・技能と企業で仕事をするための能力との関係性、特に大学に進学せずに雇用を求めてくる求職者の学力や技能を判断したいという産業界からの要望からであった。システムにおける知識・技能の評価は、「読解力」、「数学の適用力」、「技術の適用力」、「チームワーク」、「聞く力」、「書く力」、「図表理解」、「観察力」という共通の表現による。

WorkKeysは、3つの部分から構成される。第一は、企業における仕事のプロフィール（job profiling）を見つけ出すこと、つまり特定のジョブに必要な技能のレベルを決めることである。第二は、個々の労働者がすでにもっている技能のレベルの「測定・評価」で

ある。この2つによって、仕事および労働者個人双方のプロファイルができる。そして第三は、両方のプロファイルを比べてマッチングできるかどうか、または特定の仕事を成功裏に遂行できるだけの技能レベルに一卓越しているのか、合致しているのか、足りないのかを分析することである。

NSS システムに対する WorkKeys の違いは、特定の仕事の具体的なスキルを測定するものではないことである。基礎的なエンプロイアビリティを測るもので、いわばスキルの積み木の下の方を測るものである。特殊な技能の認定・評価は業界団体が行っているからである。つまり、NSS システムの中核的スキルスタンダード (Core skill standards) に相当する部分とほぼ重なっている。このため、NSSB に対して WorkKeys をそのまま利用することを推奨したことがあるという。

(2) Career Clusters (連邦教育省、職業・成人教育局)

連邦教育省・職業/成人教育部門と連邦労働省との共同により 1996 年に開発された “Career Clusters” は、専門教育への準備の支援が目的である。その開発の背景には、大学進学率が高まったものの職業に関する見通しが定まらないまま大学に進み、このために大学生活が乱れたり進路が定まらないまま卒業したりする状況が多くみられるという問題があった。大学に進学する前に自分がどのような分野の職業に就きたいのかを考え、そのための準備態勢ができるようにするために、クラスターという職業グループで、高校生が高校後の教育を受けるにあたって取得すべき知識・技能をみつけるというものである。

クラスターは、公安・保安、運輸・交通、販売・マーケティング、製造、保健衛生・医療、など 16 の職業分野に分けられ、各々の分野に含まれる職業をカテゴリー化し、そのカテゴリーの職業を達成するための (5～7 程度の) キャリア・パスウェイ (Career Pathways) を設定している。Career Clusters は、クラスター別、パスウェイ別に学生が知らなければならない基準を明記したものである。また、Career Clusters では、基準だけでなく、基準に合致しているかどうかの能力を評価するための試験と認証の制度を設けている。生徒が高校でこれを履修した場合、高校卒業時に高校の卒業証書のほかに基準の認定書を出すことになる。

NSS システムとの違いは、対象者が NSS システムではエントリーレベルにある人、フロントライン・ワーカー (をを目指す人) であるが、Career Clusters では高校～大学のすべての学生である。教育省ではもう少し高いレベルの教育訓練が必要な職業も対象となるため、学生が高校から大学に入ってさらに高い教育訓練を取得して職業に就くことができるような道筋を Career Clusters ではつくっている。また、対象層の違いのほか、NSS システムが対象とする領域は、全体的には伝統的な昔ながらの職業分野といえるが、Career Cluster はアカデミックな領域を扱う。

(3) Workplace Success Skills (Learning Resource)

Learning Resource 社では、労働者の能力をアカデミックスキル、テクニカルスキル、ソフトスキルの3つに分けた場合のソフトスキルの評価のためのシステムを“Workplace Success Skills”として提供している。ソフトスキルとは、人間関係、チームワーク、社会的な責任、社会性、問題解決能力、カスタマーへの対応といったもので、そのほとんどがOJTを通して身に付けるものであり、その評価は難しいものととらえている。この評価のシステムは、企業の幹部クラスの人材の採用や昇進のための評価システムとして開発されたAlign Mark社のライセンスによるものの簡略版である。つまり、企業の幹部クラスの評価のために一人当たり約3日を要する評価システムを、Learning Resource社は一般労働者の評価のために簡略化したのである。

NSSシステムとの違いは、Workplace Success Skillsが「基準をベースとした」プログラムといわれ、すべての個人を企業が規定した効率性に対して個人の能力を測定するものであり、その個人の人種や年齢や性に関わりなく、そこで測られるのはあくまでもその個人の効率性のレベルである。良いとか悪いとかではなく、その個人の効果・効率性がよい領域とよくない領域を評価するものである。

(4) Career Transcript (Johns Hopkins 大学、SCANS2000 Center)

このシステムの開発・提供は、Johns Hopkins 大学の SCANS2000 Center である。SCANS (Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills : 必要なスキル達成に関する長官委員会) は、ジミー・カーター政権時の連邦労働長官の指示によって開始され、当時労働次官補であった Arnold Packer 教授がプロジェクトを継承した。SCANS プロジェクトによる“Career Transcript”は、個人の職歴、技能レベル、学歴、学校の成績、履修した課程、獲得した資格・認証・免許といった職業能力のレベルを示す情報がすべて入っている個人の履歴データをオンラインで預託してインターネットを通じて必要なときに出すことができる構造になっており、個人の履歴データを一カ所にまとめて置いておくことができるシステムである。個人が就職面接の際に利用する場合、従来の履歴書とは異なり、実績や成績、資格の妥当性が裏書きされる(つまり Johns Hopkins 大学のお墨付きがある)。職業のガイダンス・カウンセリングや自分のスキルの必要性の確定にも使える。企業の利用においては、従業員の質・レベルを測ることができるため、新たな事業展開を考へるときに、従業員がそれに応じるだけの柔軟性をもっているかどうかを判断することにも使える。また、政策サイド、州政府や地方公共団体においては、その地域の労働力がもつ能力について正確なデータを把握することができ、新たなビジネスの振興や企業誘致といった決定を有効化することができる。州のレベルにおいては、労働力の現状を把握することができれば、職業訓練の新たなコースをつくることや技能向上のための判断の基盤に

なる。教育訓練の予算配分の際にも判断の材料として使うことができる。

NSS システムでは、雇用主によって一端設定された基準は固定的となるが、Career Transcript では実際のビジネスサイクルに基づいて採用・雇用の現実を反映するようなかたちで柔軟性をもつような基準であるという点が異なる。

(5) NSSに対する類似・競合システム関係者の評価

類似・競合システムの提供者等への聞き取りから得た NSS システムに対しての評価に関するコメントは、以下のとおりであった。

「5000 万ドルという多額の資金を使って業界ごとに同一のコンセンサスをつくろうとしてきたが、なかなかうまくいかない。それは、一つの業界の中にあまりに多くの企業があって、彼らが集まっているいろいろやってみてもなかなか同意できない。仮にそういうことをやってみても具体的に自分の会社にどういう効果もたらされるのかなかなか分からない」

(ACT, Inc. : WorkKeys)

「NSSB は、非常に大きな潜在的可能性をもっていたように思われるが、決して成功例ではない。実際には何も提供しなかったし、何も成果物がなかった。成功しなかったことについて個人的な見解をいえば、多分、この国での試みというのはほとんど理論家・評論家や学者といった者に主導権を取られてしまって、従業員など働く人々の関与がない、そういう者達が先頭に立ってやるというかたちで進められなかったことが原因ではないかと思う」(Learning Resource : Workplace Success Skills)

「NSSB は成功していない。一番の失敗は、『スキルスタンダード』についての理解のまちがい。ウェイターならばどれも同じ扱いをしているが、その辺のお店のウェイターをしていたからといって三ツ星レストランのウェイターになれるわけではないという現実を無視している。彼らは概念的なレベルであまりにも細かいことでの話し合いに時間を長くかけすぎて、もっと現実的な実際の労働市場がどのような形態で動いているのか、どのような問題が労働市場に存在しているのかといったことに基づいた実際的なアプローチを取らなかった」(SCANS2000 Center 代表 Arnold Packer 教授 : Career Transcript)

以上のように、NSS システムに対する類似・競合システムの提供者からのコメントは、いずれも不評である。類似・競合システムの提供者はいずれも基本的には競合関係にあるために、そうした立場を割り引いたとしても、NSS システムあるいは NSSB の成果については思わしくないという印象を与えるものと言えよう。

6. WIA との関係

(1) 法整備に関する経緯

本章の課題である NSS は、WIA (Workforce Investment Act ; 労働力投資法) の成立

より4年遡る1994年に成立した。労働力の質の向上という課題においては共通点をもつWIAが成立して以降、NSSBはスキルスタンダードの導入・使用をWIAプログラムの中での実行を重視していた。とくに、産業ベースのスキルスタンダードは各州の労働力投資システムのすべてのレベル（州レベル、地域レベル）の政策と手続きに組み込まれるべきとした。産業ベースのスキルスタンダードと認証は、雇用主や個人あるいは教育訓練機関と同様にWIB（Workforce Investment Board；労働力投資委員会）やその他の機関にも明確な利益をもたらすと考えられていたからである。

(2) NSSBのWIBへの支援

このために、NSSBは州および地域のWIBの運用上の責任をサポートし、その目的に合致するように使用する重要な資源ツールを提供する研究開発活動を指揮していた。そしてまた、NSSBはWIBの活動およびWIBに求められるゴールと責任に対しての支援を行った。

具体的には、NSSBは雇用主と労働組合と教育訓練事業者と公民権団体とコミュニティ組織とのビジネス主導の協力として、WIBの運営上の責任とプログラムのデザインをサポートする研究開発活動、WIBの目的に沿って使うための重要な資源ツールを提供する研究開発活動を指揮した。特に、「NSSB州雇用戦略」（NSSB State Engagement Strategy）では、WIBが訓練プロバイダーのプログラム提供と訓練生の成果を高めるために既存の産業ベースのスキルスタンダードと認証を使って成功している代表的な事例を提供した。また、スキルスタンダード・評価・認証の任意な全国システムは、WIBによる日常のサービス提供の中で使われる既製の重要な実用的ツールセットを提供した。

(3) WIAにおけるスキルスタンダードと職業認証

スキルスタンダードと職業認証は、州や地域のWIBに訓練資源のより良好な調整や配分を可能にし、運営における効力と責任を増し、プログラムの質を高め、受講者を目標に到達させることになる。WIAという文脈の中で、産業ベースのスキルスタンダードと認証が果たす貢献として以下の事項があげられている。

- 「ニュー・エコノミー」の需要の表出を成功裏に助けること、合衆国の現在の技能ギャップを低減するインパクト、職業準備努力のいたるところにある矛盾などの意味を提供する。
- WIAの主要な関係者（雇用主、求職者、在職者、教育訓練プロバイダー、調整機関等）に多大な利益をもたらす。
- 重要な投資リターンを促進する。たとえば、認証の可搬性、技能の移転性、労働者の移動性、教育訓練の一貫性などを促進する。

(4) NSSBと州の取組戦略 (NSSB State Engagement Strategy)

「NSSB と州の取組戦略 (NSSB State Engagement Strategy)」は、以下のような目的のために設定された。

- さまざまな教育訓練の提供システムや資金の流れが存在する中で、職業準備プログラムの運営によるスキルスタンダードと認証の適用が、広範囲に、付加価値があり、共通的で一貫したものであるよう促進することである。
- 州や地域の政策や手続き上の必要やパフォーマンス・説明責任の方法と関係する全国的に認定された産業ベースのスキルスタンダードと認証の位置を確認する。
- スキルスタンダードと認証の実行のさまざまな手段による試験プロジェクトを指揮し、幅広い実践者と組織 (WIA、第3次カール・パーキンス法¹²⁾、ポストセカンダリー、アプレントイスシップ、Job Corps¹³⁾ など) の幅広いベースによる州間・州内での使用のために複製可能なテンプレートを開発する。

(5) WIAプログラムにおけるスキルスタンダードの事例

ルイジアナ州では、産業ベースの認証を州のすべての教育訓練提供システムおよび教育訓練資金の流れにわたる進歩的な教育訓練の改善と増強のための要として位置づける事業を展開した。ルイジアナ州 WIB (労働力投資委員会) は、「全国的に認定された産業ベースのスキルスタンダードと認証は、州および地域の WIB、州パートナー機関、ワンストップ・センターの運営者、訓練プロバイダーを含むルイジアナ労働力投資システムのすべてのレベルの政策と手続きにおいて堅固にはめ込まれるべきである」と明示する手段を採用した。これらのすべては、職業訓練プログラムが WIA (労働力投資法) 下で次のことを実施すべきであるとした。

- コンピテンシーをベースとする学習目標、カリキュラム、指導法、教材、教室や仕事場での活動といったものを開発するための基盤として存在する全国的に認定された産業ベースのスキルスタンダードおよび認証と提携する。
- 関係の試験によって評価される知識・技能の要求に雇用主を満足させるよう生徒・受講者に準備させる。
- 学習コースと一致する資格や試験を受けるための機会を生徒／訓練生に提供する。

このためにルイジアナ州では、州レベルとしては全国で最初となる産業ベース認証協議会 (IBCC: Industry-Based Certification Council) を設置し、ルイジアナ州 IBCC による産業ベースの認証の重要さと優先は労働力開発戦略と経済開発戦略(「ルイジアナ州経済開発省ビジョン 2020」) との統一をもたらすこととなった。

なお、2001 年にルイジアナ州政府内省庁間で構成されるワーキンググループが NSSB の「22 段階プロセス」に従って、産業ベースの認証の最初として州経済のキーとなるセク

ターで重要とされる先行的認証を6セット（表6-4）定めた。

表6-4 ルイジアナ州 IBCC による先行的認証

| 認証の名称 | 提起・保証者 |
|---|--------------------------------------|
| A+Certification | CompTIA |
| Internet Webmaster Certification シリーズ | Prosoft Training |
| Microsoft Office User Specialist Certification | Nivo International |
| Cisco Certified Network Associate Certification | Cisco Systems |
| Child Development Associate Certification | Council for Professional Recognition |
| Welder Certification (初級・中級・上級) | American Welding Society |

7. 考察～NSSの政策的・システム的特質～

NSSを推進する政策およびシステムの特徴について、その達成すべき課題から考察することにする。NSSシステムを立ち上げる背景には、およそ4つの課題があった。第一は、州や業界による膨大な数の職業認証、資格が存在し、その結果極度に複雑なシステムになっていることを改善するためのNSSによる「統合化」という課題である。第二は、人が州を超えて移動する場合、認証を取り直さなければならないといったように、認証、資格のポータビリティという問題を抱えていた。そこで、NSSシステムによる「全米レベルでのポータビリティ」という課題があった。第三の課題として、ドイツのような詳細で複雑なシステムでは変化への対応が迅速にできないことから、「柔軟性の確保」である。第四の課題として、NSSシステムでは15の産業区分によるスキルスタンダードのクラスターを設定したことにより、スキルスタンダードのカバレッジ（カバー率）という数量的な課題が生じた。そこで、NSSBが廃止される直前でのこれらの課題に対する達成度について検討してみよう。

まず、「統合化」については、NSSBは、大きく2つの対象、すなわち産業界と州・地域の2つの対象に統合化のはたらきかけを行ってきた。産業界に対するはたらきかけの強力な“切り札”とした任意パートナーシップは、15分野のうち10分野でまったくの手つかず状態であり、意図した「統合化」にはほど遠い状況といえる。プロジェクトの終盤になって、NSSBは産業界ベースでつくられたスキルスタンダードおよび認証を州や地域で利用できるよう支援し、結果としてそれらをNSSBの全国的なシステムの一部として位置づけることになるという「統合化」をカバーするような現実的路線といえる「22段階プロセス(22-Step Process)」を案出した。一方、州・地域を対象として、「州との取組戦略(NSSB State Engagement Strategy)」、地域に対してはWIA（労働力投資法）プログラムとの一

体化という戦略を立てた。これも 22 段階プロセスと同様、当初からではなく途中からである。「州との取組戦略」では、NSSB は各州におけるスキルスタンダードの開発・適用の取組と全国的なシステムとを関係づけることを目的として「州スキルスタンダード作業グループ」(State Skill Standards Working Group: SSSWG)を組織し、21 州がその構成員となったが、緒についたところであった。同様に、WIA プログラムとの一体化についても、WIB へのはたらきかけは始まったばかりであった。

「ポータビリティ」という課題については、いずれの産業分野でもスキルスタンダードと認証は、実行段階にまで進展していないために、「ポータビリティ」という性能に関する評価(目標達成度)を下すことはできない。聞き取り調査を行った 2002 年 9 月時点では、製造業と小売りサービスの分野でようやくスキルスタンダードがつくられたばかりで、しかも凝集的スキルスタンダードのみであった。スキルスタンダードに基づく評価および認証が実施されないことにはポータビリティに関する確証を得ることはできない。

「柔軟性」については、15 の分野に区分された産業分野が広範すぎて、区分された産業内でのスキルの特定において明瞭性に欠けるとの批評がある。聞き取り調査の一環として、コロンビア大学教育経済研究所のベイリー(Thomas Bailey)教授を訪ねた際に、「凝集的スキルスタンダードは雇用主にとってあまり使えるものではないという感じがする。なぜなら、あまりに一般化し過ぎて汎用的すぎる感じがするからだ。凝集的スキルスタンダードで柔軟にしようとしていたのが、それが汎用的すぎて有用性がなくなる」との印象を述べていた。

数量的課題については、NSSB の戦略・理念の要といえる任意パートナーシップの結成が 5 分野に留まっていた。目標達成という印象度では、労働市場における 5 分野のカバレッジではなく、やはり「15 分の 5」という数量が示す意味の方が大きい。National Skill Standards Act が成立し、NSSB が設置されて約 8 年経過した時点で、NSSB 以外で能力評価システムに関わる者たちの間では、NSS の対費用面での成果、費やした時間面での成果は満足できるものではないとの一致した見解であった。

以上のとおり、すべての課題で達成が不十分といえる。連邦政府は、NSSB を時限組織とし NSSA を時限立法で成立させたが、その期限内での達成すべき目標としてどこまで期待したのであろうか。NSS の基本的な目的は、NSS の発端である「2000 年の目標：アメリカの教育法」に立ち返ると、職業能力を習得するための目標として機能することである。この意味で、NSS は教育改革に資することが第一義の目的であり、その推進の主体は連邦政府となる。しかしながら、NSS の実施については、「任意な全国的システム」(Section 2, (7))であることを基本とした。つまり、連邦政府は、当初から職業の全国的なスキルスタンダードに関する政府の役割を最小限にし、実施の主体を産業界もしくは地域に置こうとする

意図があった。連邦政府の役割は、産業界における任意な職業能力評価システムのエンジンである NSS の開発を行い、システムを始動させるスターターである。任意な職業能力評価が動き始めた後は政府が関与しないというシステムは、新自由主義あるいは市場原理主義の思潮における方法論といえる。

1994 年からの当初の 5 年間では十分な始動が与えられず、さらにスターター始動を約 4 年間延長したにもかかわらず、多くの分野で持続的な自力稼働状態に至らなかったのはなぜであろうか。類似・競合システムとの比較対照から明らかになったこととして、NSSB のシステムが対象とする領域はフロントライン・ワーカーあるいはエントリーレベルであり、いわばハイスクール卒業レベルが対象の中心という点である。したがって、労働市場において NSS を必要とする領域は、それほど大きなものでない。製造業分野や小売サービス分野がスキルスタンダードづくりに積極的であったのは、ハイスクール卒業レベル、エントリーレベルの教育・採用が主要な課題になっていたからであろう。

コロンビア大学のベイリー教授は、「既存のローカルな認証・資格システムは各州・地域が必要とするスキルを反映しニーズに対応しているものであり、複雑でかなり詳細ではあるが分散化された状況こそが逆に柔軟性のあるシステムである」との NSS システムの必要理由とは逆の捉え方をする。「既存の認証やスタンダードは常に変わりやすいものであると理解した上で、これらに関わる組織（雇用主、教育機関、認証機関等）と緊密に連携して全米レベルで徐々に改善していくことができるのが NSSB ではないだろうか。こうした役割を担うことの方がすべて新しくシステムを作り出すことよりももっと有効な時間と人材のエネルギーの有効な使い方ではないだろうか。ましてや、CompTIA が行っている IT 分野の認証のような既にできあがっていてダイナミックでしかもしっかりしたものは、むしろ NSS システムの枠組みに縛り付けることは正しくない」と述べるベイリー教授のような考え方との緊張関係も常に抱えている。

まとめ

NSS の政策的・システム的特質をまとめると以下のとおりである。

まず、連邦政府は、NSS を推進する方法として、政府の役割を極力抑え任意パートナーシップを核とし、産業界を基盤として展開する戦略をとったことが特徴としてあげられる。また、政府の付託を受けた NSSB は、長期的には任意パートナーシップの自立（資金的にも）を期待した。このような政府の戦略は、スキルスタンダードにおける職業能力概念を自ずと規定することになる。つまり、任意パートナーシップによるスキルスタンダードは、産業や企業などが求める能力（competence）を前提にしたものであるということも特徴といえる。

しかしながら、幅広い産業分野を全米レベルでカバーするという当初の構想に対して多くの産業分野でそうした自立が進まず、任意パートナーシップが機能しないときには現実路線として地域志向策もとった。地域・産業志向である WIA は共通の枠組みで展開可能であり、NSSB は当初の計画にはなかった「州との取組戦略」や WIA プログラムとの一体化戦略を任意パートナーシップの並行的措置として位置づけたのである。

NSS システムの対象は、結果的にはフロントライン・ワーカーあるいはエントリーレベルであり、いわばハイスクール卒業レベルが中心となった。このため、労働市場において NSS を必要とする領域はそれほど大きなものとはいえ、製造業分野や小売サービス分野がスキルスタンダードづくりに積極的であった。

NSS という職業能力評価制度による政策の特徴を成り立たせた社会・経済的条件の第一は、「2000 年の目標：アメリカの教育法」にあがった労働力の質の低下に関する課題である。また、基礎的学力を含む幅広い能力を求める一方で、第 4 章の小括でも述べたテクニシャン層の需要が象徴するような高度化した労働市場である。要するに、NSSB が NSSA (National Skill Standards Act) の成立の背景としてあげた「スキルギャップ」である。製造業分野や小売サービス分野がスキルスタンダードづくりに積極的であったのは、ハイスクール卒業レベル、エントリーレベルの労働力の教育・採用が主要な課題になっていたからであると考えられる。

幅広い産業分野を全米レベルでカバーするという当初の構想は十分に進展しなかったが、2013 年現在、製造業分野や小売サービス分野などでは NSS によるスキルスタンダードを活用している。また、NSS システムにおける任意パートナーシップのフォーマットは、たとえば、ワシントン州のスキルスタンダードに活かされている¹⁴⁾。

[注]

- 1) The Commission on the Skills of the American Workforce(1990),p.6,p.77.
- 2) *ibid.*,p.6.
- 3) NSSB は 3 年 9 ヶ月延長されて 2003 年 6 月に連邦政府機関としての役割を終了し、同時に NSSA も廃止された。なお、NSSB の廃止後は、その役割を引き継ぐものとして、全国技能機関委員会機構 (NSSBI: National Skill Standards Board Institute) に組織変更された。NSSBI は、非営利の会員制財団 (membership foundation) で、日本の公益法人に相当し、産業団体、職業団体、訓練プロバイダーなどがスポンサーにな

った。その後、同機構の Web サイトが見当たらないことは、廃止されたものと考えられる。

- 4) National Skill Standards Boards(2001), p.7.
- 5) *ibid.*, p.8.
- 6) 全国スキルスタンダード法 (National Skill Standards Act)、Sec.502 (目的)。
- 7) 品質と顧客サービスを高く評価する企業で、従来よりも新しい技術を扱い、より大きな責任を負う高度に熟練した現場第一線の労働力が起業の目的達成のために重要であると信じる企業。
- 8) 調査は、谷口雄治と平山正己が行い、結果の詳細は報告書(谷口雄治・平山正己、2003)にまとめている。
- 9) 教育省によるキャリアに関する施策プログラム。生徒が学校で学ぶことと自分のキャリアや上級学校に関する成功のために必要とされる知識や技能とを関係付けるもの。Career Clusters はセカンダリーの生徒に対して、自分が学ぶことと短大、大学、大学院、仕事など将来のゴールとの関係を示して学習を動機付けるもの。Career Cluster を設定するために、産業・職業分野を 16 分野に分けている。
参照 ; <http://www.careerclusters.org/>、<http://www.ed.gov/offices/OVAE/clusters/>など。
- 10) National Retail Federation (全米小売店連合会 : <http://www.nrf.com/>) の財団。NRF 財団は、1981 年に非営利の財団として設立された小売りに関する情報の収集と普及のためセンター。全米小売店連合会 (National Retail Federation) と提携して教育訓練プログラムについて研究・開発を行い、小売り業の団体を巻き込んだ知識を奨励している。
- 11) 谷口雄治と平山正己が聞き取り調査を行い、結果の詳細は報告書(谷口雄治・平山正己、2003)にまとめている。
- 12) セカンダリーおよびポストセカンダリーの職業・技術教育の強化を目的として 1963 年に制定された。1990 年の改正法では職業教育プログラムの質を向上させること、生徒の達成度を高めること、テク・プレップ (Tech-prep) の新設、等が盛り込まれた。21 世紀に向けて職業・技術教育の新しいビジョンを作り出すことを目的として 1998 年に改正された同法は、第 3 次カール・パーキンス法とも呼ばれる。
- 13) 青少年 (16~24 歳) のための寄宿制のプログラム。劣悪な環境から青少年を引き離し、教育・訓練によって雇用の可能性を高めることを目的として 1960 年代から始まった。プログラムのセンターが全米に 100 カ所以上ある。
- 14) 任意パートナーシップのフォーマットが活かされているスキルスタンダードの関連 Web サイト : <http://www.learningconnections.org/ss/energy.html> 。

第3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7章 イギリスにおける職業教育訓練政策の課題と特質

はじめに

一国の職業教育訓練は、その国家の規制と産業の自由との間の緊張関係の上に成立していることは疑いない¹⁾。また、職業教育訓練政策を歴史的・国際的な視野で眺めるならば、それが福祉・教育政策として、または経済・産業政策として企図され影響をもたらしてきたことが確認できる。グライネルトは、イギリス²⁾の職業教育訓練の発展のタイプを「市場モデル」に類別している。つまり、イギリスの職業教育訓練は、徒弟制度を基礎とした制度であり³⁾、国家の関与が少ない、非学校型として産業界の中で発展したという整理になる。グライネルトが類別するモデルは、「概して言えば」といった傾向にすぎない。一国の職業教育訓練は若年者対象の熟練技能養成ばかりではなく、とくにイギリスでは近年、失業者や在職労働者に対する職業教育訓練を重視する傾向もあり、イギリスの職業教育訓練政策は多面的な様相を呈していると考えられる。また、職業教育訓練政策は、その時々々の課題に応じて変化するものでもあろう。そこで本章では、「規制－自由」および「福祉・教育－経済・産業」という2つの分析軸により、イギリスの職業教育訓練におけるその時々々の課題と政策の特質についてその経過に沿って検討する。

1. 産業訓練法以前の職業教育訓練政策

最初に検討する対象は、1964年の「産業訓練法 (The Industrial Training Act)」以前の職業教育訓練である。1964年の産業訓練法以前・以後を境界として区分する理由は、同法が大きな転換点を成したといわれているからである。同法への評価については、たとえば G. Terry Page(1967)は、「1964年3月の産業訓練法の公布は産業界や社会全般に強力な影響を及ぼすべき筈の教育訓練上の革命の始まりというものであった。本法は従来の訓練に対する国民の自由競争的態度に終止符を打った」⁴⁾と評している。

イギリスの職業教育訓練の基礎となった徒弟制度は、法の規定に基づく制度という点では、エリザベス王朝時代の1563年制定の職人法 (Statute of Artificers Long Statutes) が含んでいた徒弟制の規定が濫觴である。同法における徒弟制の規定の目的は、農地の「困い込み」によって生じた貧民・浮浪者等に生活の糧を得るための手段を与える貧困救済策と手工業や農業の労働力確保策であった。このため、徒弟制の規定は、若年労働・雇用に関しての農業・手工業経営者に対する国家の規制として機能したが、法律上新しい工業的職種に適用されなかったために18世紀にはその機能を失っていった。遂には、1814年に

新たな職人法（Statute of Artificers）が制定された際に、徒弟制の規定が解消された。こうして 1814 年職人法の下での徒弟制は次第に衰退することとなり、イギリス産業界は欧州における産業のプレゼンス低下を恐れ、熟練技能養成のための新たな方法を模索した。1878 年にロンドン市同業組合委員会は「技術教育に関する報告書」をまとめ、企業の責任による実技「訓練」と教育機関の責任による普通「教育」の 2 つが行われるべきとした。実技訓練については、1563 年職人法の徒弟制規定のような政府の規制によることなく労使の同意（団体協約）によって徒弟制を復活させて行った。その際に、徒弟制度に関する 2 つの原則が承認された。すなわち、いかなる技能職種であれ実技訓練に 5 年をかけること、および学校教育と同じ方法による試験は課さないというものであった。つまり、1563 年職人法では要求されていた、いわば修了技能照査である「親方作品」がなく、徒弟期間である 5 年間の終了により徒弟は自動的に熟練工になることができる。一方、普通教育については、若年労働者が利用できるコースを増加することに努力が払われ、初期には学校に設けられたが、後に技術専門学校に主として設けられた。徒弟には技術専門学校に出席する義務は課せられていないため、職業教育訓練の 2 つの形態の間には公式の関連はなかった。1944 年教育法には、使用者が雇用する若年労働者に技術専門学校等のコースに出席させるために 1 週間に 1 日の就業免除（day-release）を求める規定を設けていたが、実効性が伴わなかった。イギリスの職業教育訓練制度が徒弟制を基礎とする制度であるのは、こうした経過による⁵⁾。

2. 産業訓練法下の職業教育訓練政策

前出の G. Terry Page が「革命」とまで言う 1964 年の産業訓練法は、如何なる理由・背景のもとに立法化されたのであろうか。G. Terry Page (1967)は、次のような理由をあげている。

「過去 1 世紀半にわたり一少なくとも 1814 年の職人法（Statute of Artificers）制定以来の経過において一ずっと推測されてきた考えとしては『産業界がもしそれ自体の創意工夫にまかされていれば、おそらく産業自体の必要性に応じた適正な量と質とにおいて訓練資料資材を、したがって国家経済の必要に応じたそれらの資材を生産したであろう』と言うことであった」⁶⁾

つまり、過去 1 世紀半にわたって産業人材の育成を産業界に任せてきたが、産業界自体の創意工夫がなかったかあるいは足りなかったために、国家経済の必要に応じた適正な量と質の産業人材を育成することができなくなったことが、産業訓練法の立法化の理由である。立法化に際して、労働大臣は、徒弟制訓練に以下のような改善が必要であり、産業界任せにせず政府が関与する職業教育訓練行政が必要であるとする結論を出した⁷⁾。

- 技術革新と歩調をあわせること
- いわゆる「縄張り荒らし」（人材育成投資をせずに他企業の人材育成投資による人材を引き抜くこと）をする企業にも人材育成のためのコスト負担をさせること
- 熟練技能養成を行う企業がもっと訓練基準等を理解し、他国企業の技能水準に負けないこと
- 技能者訓練、テクニシャン訓練、職長訓練、管理者訓練といった個々の訓練形体には、それぞれ同じ形体の訓練でありながら企業によって異なるバラツキをなくすこと
- 拡大発展している技師資格に通ずる大学レベルのサンドウィッチ方式(実技と専門学科の組み合わせ)コースを保持すること
- 伝統的な訓練方法に拘泥せず、新しい訓練技法を迅速に導入し活用することにより訓練の効果・効率性を高めること
- 学校卒業者の増減に対して敏感に対応できるよう徒弟訓練受け入れの柔軟性を高めること

そこで、1964年の産業訓練法は、3つの主要目的をもつことになった。すなわち、

- ①産業のすべてのレベルで適切に訓練された労働者（男女双方）の妥当な供給を確保すること
- ②産業訓練の質と効率の改善を確立すること
- ③企業相互間で訓練経費をより公平に均分化すること

このための具体的な施策として、主要産業ごとに「産業訓練委員会（ITB: Industrial Training Boards）」を設置すること、「訓練賦課金（levy）」制度を設けることを行った。産業訓練委員会のメンバーは、工業または商業の実務経験を有する議長（労働大臣任命）、事業主代表、被用者代表（事業主代表と被用者代表は同数）、学識経験者によって構成される。メンバーの数は、産業訓練委員会によって異なる。訓練賦課金制度は、委員会ごとに決定する賦課金率によって徴収する賦課金を財源として各委員会に所属する事業主が行う訓練に対して交付金を与える制度である。つまり、賦課金と交付金によって事業主に積極的な訓練への誘因を与えるという仕組みである。また、事業主が負担する人材育成経費の均分化として機能し、いわゆる「縄張り荒らし」の意味もなくなる。

こうした産業訓練委員会を成立させた基盤は、政府補助金または融資といった財政面での支援を含め、労働省の強力な支持・支援があるほか、上記にもあげた賦課金と交付金によって訓練を促進する刺激的奨励メカニズムにおける役割にある。各産業訓練委員会はその必要経費に見合った金額を徴収する目的で労働大臣の定めた賦課命令に従って当該産業傘下の各事業場に賦課金を課す。徴収した賦課金は、各産業訓練委員会が定めた基準に即応した訓練に対して交付金を通じて当該産業内に訓練経費として再配分される。各事業場

に対する交付金の査定に関する権限は、各産業訓練委員会所属の訓練担当者（training officers または training advisers）に与えられていた。また、大半の産業訓練委員会は地方組織をもっていた。たとえば、EITB（機械産業訓練委員会）は、9 箇所の地方支部と 200 名近い訓練担当者を有していた⁸⁾。

産業訓練法の成立から 8 年が経過した 1972 年 2 月に、政府が同法によって行ってきた政策の評価と新たな政策の立法化の準備のために発表した『政府の新職業訓練政策－未来のための訓練－（Training for the future）』⁹⁾（以下、『未来のための訓練』）によれば、産業訓練委員会は 27 に達し、そのカバーする労働者は 1500 万人（雇用労働者の約 80%）に及んでいた。『未来のための訓練』は、産業訓練法による政策を振り返り、一定の功績を認めつつ欠陥についても言及している。たとえば、訓練賦課金－補助金（levy-grant）方式については、再配分の効果はあるものの公平性の点で大きな困難を抱えており早い時期に解消されるべきとの結論を出した。John Wellens は、『未来のための訓練』に対する批判と見解として、産業訓練法の弱点について次のように述べている。

「この制度は労働力移動の問題を扱うようには仕組まれていない。つまり各産業訓練委員会は各産業別ベースで出来ている組織であるから各産業相互間の労働移動については関与しないのである。…産業訓練法は会社指向型であって個人指向型ではない。…つまり産業訓練委員会は個々人の向上充実につながるような狙いをもっていなかったと批判される段階に来てしまったのである」¹⁰⁾

労働市場の細分化による支障については Hugh Pemberton(2001)も指摘したうえで、次の 2 点を主な原因として 1964 年の産業訓練法を失敗の改革と結論付けている¹¹⁾。

- 改革の政治的命令の不足のためにイギリスの長年にわたる不干渉の伝統を崩すことが困難であったこと（産業訓練法が保守党政権時に成立し、7 ヶ月後に政権を握った労働党は同法に変化がなくても何とも思わなかった）
- 産業訓練法は産業訓練と技術教育のギャップに橋を架けなかったこと（労働省が政策を進めるために積極的に教育省等と関係を持たず、その結果 1960 年代のより広範な教育改革から職業教育が無視された）

3. 雇用・訓練法下の職業教育訓練政策

産業訓練法の欠陥とされた個人の訓練ニーズへの対処については、1972 年の政府発表『未来のための訓練』において「訓練機会制度(TOPS: Training Opportunities Scheme)」をすでに提案していた。雇用主はその雇用する個々人に対する訓練の提供・確保について第一義的な責任をもつが、新しい雇用に備えるための訓練機会の提供については、政府が産業の責任を補完する必要があるとした。つまり、TOPS は、老若を問わず職業生涯を通

じていつでも職業を転換しようと望む労働者（主には失業者）に対して政府が訓練を保障するというものである。このために、政府が訓練の提供に関わる組織として「全国訓練事業団（National Training Agency）」の設置についても TOPS と併せて提案していた。こうして、1973 年 3 月に雇用省はイギリス議会に対し『雇用と訓練（Employment and Training: Government Proposals）』と題する白書を発表し、「雇用・訓練法（Employment and Training Act）」に関する法案を提出した。これには、TOPS とその保障のための政府直轄の訓練サービスを担う「訓練サービス事業団（TSA: Training Services Agency）」の設置を盛り込んでいるが、法案の大半が「労働力サービス委員会（MSC: Manpower Service Commission）」を中心とした組織・運営を規定するものであることから、法案の主眼は MSC の設置であるといえる¹²⁾。委員会の委員は、議長 1 名、労働組合会議（TUC: Trades Union Congress）側からの選出者 3 名、英国産業連盟（CBI: Confederation of British Industry）からの選出者 3 名、イングランド、ウェールズ、スコットランドの各地方当局連合会から各 1 名（計 3 名）、学識経験者（教育専門家）1 名で構成される。産業訓練委員会は MSC の下に位置づけられることになった。

MSC に次ぐ政策の主眼は、訓練賦課金を低減したことである。産業訓練法以降の経過から公平性などの問題で訓練賦課金制度の難しさが明らかになり、政府は 1972 年の白書『未来のための訓練』で訓練賦課金制度の廃止を提案したところ、TUC、CBI 両者からも反対意見が出されるなど廃止についての反対が強く、改めて翌 73 年 3 月の白書『雇用と訓練』で訓練賦課金率を給与総額の 1%以下に抑え、小規模企業については免除するという提案を行った。こうして、訓練賦課金率を 1%以下に制限し、産業訓練委員会の運営経費は訓練賦課金に依存することを改め国庫金をもって支弁することとなった。

また、政府直轄の職業紹介サービスを担う雇用サービス事業団（ESA: Employment Service Agency）および訓練サービス事業団も MSC の下に位置づけ、MSC が雇用と訓練とを統括する構造となっている。こうして MSC の下で、TOPS はその規模拡大とともに、定員が開設当初年間 4 万人程度から 70 年代末には 10 万人を超えるほどに増加した。また、訓練サービス事業団は、TOPS のほか学卒の若年失業者に職業経験の場を与えて技能の習得とともに就業への糸口とすることを意図とする「職業経験プログラム（WEP: Work Experience Programme）」、「若年者訓練機会制度（YOP: Youth Opportunities Programme）」などの名称や形態を変えながら実施した。

4. 改正雇用・訓練法下（サッチャー政権下）の職業教育訓練政策

1973 年の雇用・訓練法による TOPS は、その規模を拡大し訓練人員が増加する効果をもたらしたが、その内容は主に失業者に対する短期の促成訓練にすぎない。とくに製造業

においては、図7-1のとおり競争力低下に改善はみられない。雇用・訓練法の立法化の背景にあった熟練労働力の不足という課題すなわち産業全体としての長期的な必要を満たすための「通用性のある技能 (transferrable skills)」の安定供給については、政府、MSCとも不満を抱えていた。それは、1976年6月に雇用省とMSCが発表した『緊要な技能のための訓練 (Training for Vital Skills)』と題する協議文書に現れている。同文書では、長期的視野に立った熟練労働者の確保のためには、現行の賦課金制度だけでは不十分であるという認識に基づき、共同資金方式¹³⁾を提案した。

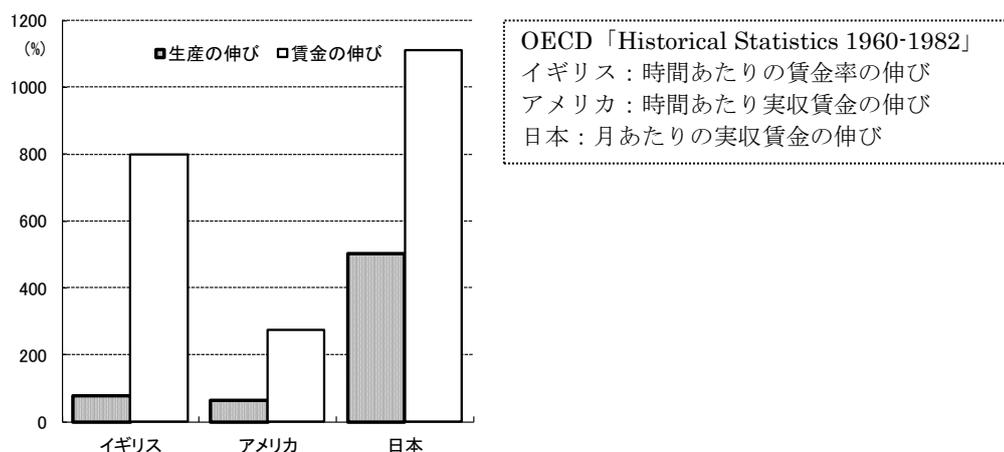


図7-1 製造業における一人あたりの生産と賃金の伸び (%) : 1960-1982 比較

1979年に、労働党キャラハン政権から保守党サッチャー政権に替わり、政府は1973年の雇用・訓練法の運用状況を検討し必要な改善について勧告を行わせるためにMSCのオブライエン委員長を座長とする政労使三者構成の委員会を設けた。同委員会は翌1980年6月に『訓練の展望：1973年雇用・訓練法の検討 (Outlook on Training: Review of the Employment and Training Act, 1973)』と題する報告書を公にした。その内容は、訓練に対する公的政策の今後の重点目標、およびMSCや政府がどのような訓練をどの程度まで援助するかを決定するための指針であった¹⁴⁾。そして、政府は1981年1月に1973年雇用・訓練法を改正する法案を議会に提出した。法案の主要な改正点は2つであった。第一は、産業訓練委員会の設置、廃止、管轄範囲の変更の権限を雇用大臣に与えることである。第二は、産業訓練委員会の運営費に対する国庫支出を打ち切り、訓練賦課金を産業訓練委員会の運営費にあてることができることとした。ただし、賦課金率の上限1%については手付かずのため、結果的には産業訓練委員会の事業活動は制約を受けることになる。MSCは改正法案の議会通過と前後して3つの文書を公にした。

第一は、雇用省が1981年5月に公表した『新訓練構想 (NTI: The New Training

Initiative)』と題する協議文書である。この文書では、伝統的な熟練職種の需要衰退の一方、幅広い基礎と高度の能力を要するテクニシャン、テクノロジストの需要の著しい増加といった産業界のニーズの変化に関する現状分析と問題点が述べられ、若年者に対する技能訓練のあり方、18歳未満の青少年全員に対する教育訓練および成人の生涯職業能力開発機会に関する重点目標について提言している。第二の文書は、『公開技術プログラム (An ‘Open Tech’ Programme)』と題する在職成人の技術レベルを高めるために既存の施設を利用した技術向上プログラムの開発に関する提案である。第三の文書は『未来のための枠組み (A Framework for the Future)』と題し、MSCが行ってきた訓練ニーズや訓練実施状況の調査結果と今後の訓練体制に関する意見を述べたものである。

改正法により政府は、1981年11月にMSCの上記報告に基づき、当時23あった産業訓練委員会を6つ以外すべて廃止するという合理化を行った。その目的は、財政支出の削減にあったと考えられる。そのことは、訓練サービス事業団の全国約70ヶ所の技能センター (Skill Centre) のうち20ヶ所程度閉鎖する計画案やMSCの5年後の支出予算の削減目標を18.5%としたことなどから読み取ることができる。

若年者の職業教育訓練では、MSCが1982年に14歳から18歳の若年者の技術・職業教育を促進する目的で地方教育当局によるパイロット・プロジェクト「技術・職業教育戦略 (Technical and Vocational Education Initiative)」を設定し、1987年には全国規模に拡大した。また、1983年4月から若年者訓練制度 (YTS: Youth Training Scheme) を欧州社会基金の援助の下に開始した。この内容は、企業を中心として情報技術センター、技能センター、継続教育カレッジ等が訓練を実施し、政府 (MSC) はこれら訓練機関に訓練実施のための助成金を支払い、訓練生には手当を支払うというものである。16歳の学卒者に対しては2年間、17歳の学卒者に対しては1年間の訓練プログラムが組み込まれる。訓練プログラムは、2つ (A・B) の様式があり、「A様式」は事業所が訓練機関となりOJT中心の訓練プログラムを行うもの、「B様式」は情報技術センター、技能センター、継続教育カレッジが訓練機関となる。政府は、YTSにおける訓練の評判を高めるため、定評ある公認の職業資格を得られるようにすることを訓練機関に対して求めた。また、学校教育の動向では、技術・職業教育戦略のパイロット・プロジェクト開始と同時期に学校教育の評価制度の改定を行い、中等教育能力評価試験 (GCSE: General Certificate of Secondary Education) において、実用的技術、話す技術にも重点を置くこととなり、職業前教育能力認定試験 (Certificate of Pre-Vocational Education) を設定した。このような動向は、1986年の雇用省・教育科学省・ウェールズの共同白書『協働：教育と訓練 (Working Together: Education and Training)』を契機とした職業教育訓練及び職業資格制度の改革へと連なる。

失業者のための職業訓練については、1985年4月にTOPSの範疇で失業者(18歳以上)に対する新たな職業訓練施策「Job Training Scheme」を開始した。1988年9月から地域就労事業(Community Programme)を発展的に解消し、長期失業者に訓練と仕事の場を与えることを目的とする「新訓練計画(New Training Programme)」を開始した。これは18歳以上の長期失業者が容易に就業できるようにするため使用者の協力を得て訓練機会を提供し、訓練生には手当てを使用者には助成金を支給する。訓練期間や訓練内容は、個々の対象者のニーズに応じた柔軟な訓練計画に基づいて定める。このためにMSCは新たに訓練相談所(Training Agent)を設け、ここで個々の対象者に対して面接を行って個別訓練計画を立て、訓練実施者に委託する。訓練実施者は、使用者、使用者団体、ボランティア団体、地方自治体、教育・訓練機関である。こうして、1974年以降、MSCの体制により政府の関与の程度を増してきたが、政府の職業訓練政策に不服であったTUC(労働組合会議)が1988年にMSCに協力しない方針を決定し、MSCは廃止された。

政府(雇用省)による1980年代の職業教育訓練関係支出をプログラム別にみたものが、図7-2および図7-3である。支出額の多少が政策重要度を示すとみなすならば、政府の政策はYTSすなわち若年者訓練と地域関係プログラム(Community programme, Community Industry Voluntary Projects Programme)を重視していることになる。支出額の推移では、若年者訓練と地域関係プログラムが大きく増加したが、成人訓練、技術・職業教育戦略(Technical and Vocational Education Initiative)、継続教育(非高等)がそれほど増加しなかったことが特徴といえる。また、支出割合の推移では、地域関係プログラムが著しく拡大したこと、成人訓練が当初と比較して縮小したことが特徴となっている。若年者訓練、技術・職業教育戦略、基礎的継続教育は、支出割合では大きな変化がみられない。

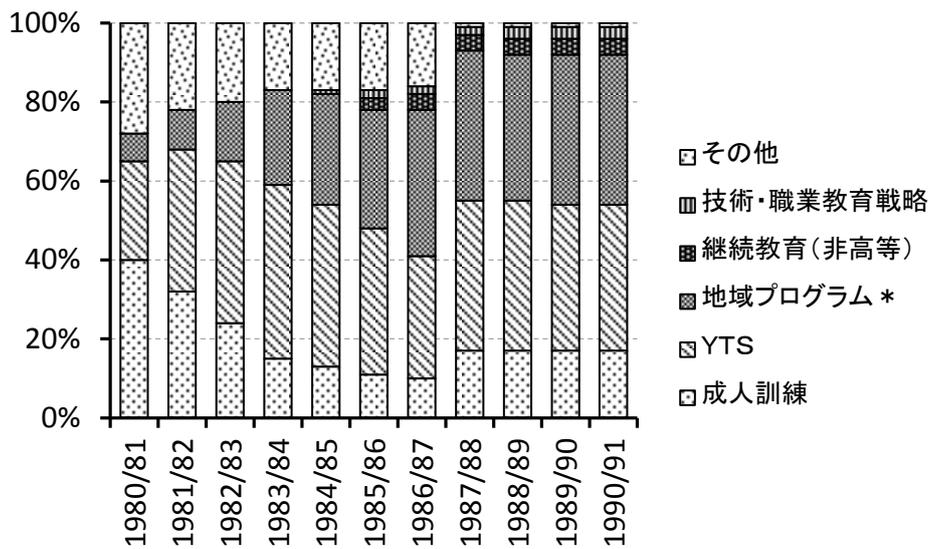


図 7-2 訓練関係プログラムの支出割合

*MSC: Corporate Plan 1987-1991, p.9 より筆者作成

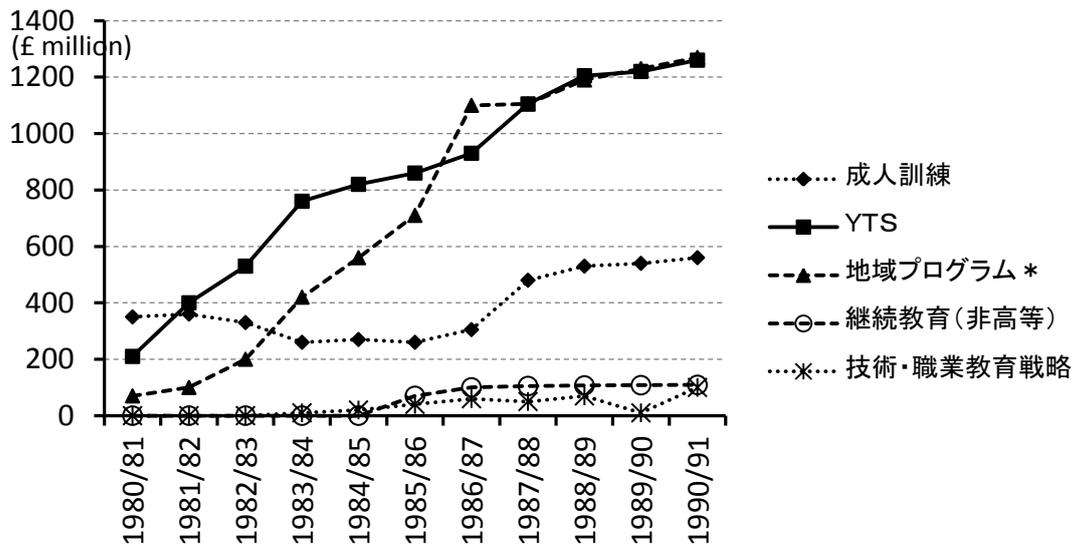


図 7-3 訓練関係プログラムの支出額

*MSC: Corporate Plan 1987-1991, p.9 より筆者作成

5. 保守党メジャー政権下の職業教育訓練政策

MSC の廃止後、政府は 1989 年 3 月に地域のニーズに即した訓練の実施を調整する「訓練・企業協議会 (TEC: Training and Enterprise Councils) を設置した。TEC は、民間団体であり、スコットランドでは LEC (Local Enterprise Council) と命名された。TEC の理事会メンバーは地域の有力な事業主を中心として、教育関係者、地方自治体関係者、労

働組合関係者等で構成され、そのうち3分の2以上は事業主でなければならないとされた。その数は、最終的にイングランド地方とウェールズ地方に計82カ所、スコットランドには22カ所設置された。地域別の職業教育訓練の運営を担うTECに対し、当該産業部門の職業技能の動向の把握やTECと協力して政府が策定した職業訓練政策の運営を行う産業訓練機構(ITO: Industry Training Organization)も設けられた。120以上のITOは任意団体であり、それぞれの運営費の大部分は当該加盟事業主からの拠出である。

若年者の訓練では、1983年から開始したOJT中心で主に16~17歳を対象としたYTSを1990年5月に様々な不利な立場にある若年者を対象に加えて「若年訓練(YT: Youth Training)」に改めた。YTは、「全国職業資格(NVQ: National Vocational Qualifications)」のレベル2程度の基礎的な職業訓練をTECから訓練実施者に委託するかたちとなった。この若年者の訓練機会を内部労働市場または職種別(外部)労働市場どちらを前提とすべきかという議論はある¹⁵⁾。さらに、1991年に訓練バウチャー「若年クレジット(Youth Credits)」の試行をイングランド、ウェールズ、スコットランドの11地域で開始し、1996年にこれを正式の制度として導入した。対象者は、適切な雇用を得ることができない場合に若年クレジットを申請し、それを使用者または訓練担当者に提示する。若年クレジットは1人あたり年間1000~1500ポンド相当の現金価値がある。若年クレジットの目的は、若年者に権利意識を自覚させることで資格に基づいた訓練への動機付けと職業ガイダンスにかかるサービスの改善を促進すること、即応性のある訓練市場を作ること、若年者の選択を拡大することで多くの雇用主の訓練への参加を促すことである。また、1995年9月には、16~18歳を対象に、NVQのレベル3に相当する技能者や下級管理者の養成を目指す現代徒弟制(Modern Apprenticeship)が本格的に導入された。

6. 労働党ブレア政権以降、2000年代の政策

1997年に誕生した労働党ブレア政権は、若年者や長期失業者に対して就労意欲や技能を高め労働市場への参加を促すことが必要であるとの観点から「福祉から仕事へ(Welfare to Work)」プログラムを策定し、1998年4月から「ニューディール(New Deal)」政策によって各種公的助成金や職業教育訓練を通じて若年者や失業者に職業能力を付与し、社会福祉依存からの脱却を目指した。この政策の基本的な考え方は、政府と個人との関係を「権利と責任」という契約関係に置いていることである。すなわち政府が就職や雇用継続のために必要な支援を与える一方で、個人は就労に向けて努力し、家族や自分自身の生活に責任を負うというものである。ニューディール政策は、若年失業者や長期失業者を対象に開始されたが、その後、対象者を次のようなカテゴリーに細分化し、対象者別にプログラムを拡充した。

- 若年失業者のためのプログラム (New Deal for Young People : NDYP)
- 長期失業者 (25 歳以上) のためのプログラム (New Deal 25plus)
- 中高年者 (50 歳以上) のためのプログラム (New Deal 50plus)
- 障害者のためのプログラム (New Deal for disabled people)
- ひとり親失業者のためのプログラム (New Deal for Lone Parents : NDLP)
- 無収入の配偶者のためのプログラム (New Deal for Partners)
- ミュージシャンのためのプログラム (New Deal for Musicians)

2000 年代の若年者訓練の施策として、長期的な熟練育成制度である徒弟制度に改めて重要な位置づけを与えた。サッチャー政権時代の 80 年代に産業訓練委員会の運営費に対する国庫支出が打ち切られたことによって衰退した徒弟制度が、若年者の熟練育成制度として再評価され、1994 年に「現代徒弟制度 (Modern Apprenticeships : MA)」として制度化された。義務教育を終えた 16 歳以降の若年者の進路は、GCSE (中等教育能力評価試験) の資格取得後、継続教育のためのコース、高等教育のためのコースに分かれる。継続教育のためのコースは、NVQ のレベル 2 または 3 の資格取得に向けて、フルタイムまたはパートタイムで継続教育カレッジに通って学ぶことになる。16~18 歳の若年者がパートタイムで継続教育カレッジに通うケースは、多くの場合、徒弟制度の訓練生である。2001 年 11 月には、制度が変更され、「基礎現代徒弟制度 (Foundation MA)」と「上級現代徒弟制度 (Advanced MA)」の二つに再編された。従前の NVQ レベル 3 の目標を引き継ぐ後者に対し、前者は義務教育終了水準である NVQ レベル 2 をきちんと取得することに目標を置くものとして付加されたといえる。その後、2004 年 9 月に制度の名称を単に「徒弟制度 (Apprenticeship)」と改め、「基礎現代徒弟制度」を単に「徒弟制度」、「上級現代徒弟制度」を「上級徒弟制度 (Advanced Apprenticeship)」と改名した。徒弟制度訓練生の学習期間は、内容が非常に幅広いために定型的な時間の設定はない。必要な学習期間は、訓練生の能力や雇用主の要求によって異なる。通常、12 ヶ月から 36 ヶ月であるが、これより短いものもあれば、工業のように 4~5 年かかるものもある。実施される徒弟制度の公費支出期間という面では、訓練生の学習期間は 42 ヶ月が原則である。この場合、訓練生が 16~18 歳であり、公費による訓練経費の負担は、「学習・スキル協議会 (LSC: Learning and Skills Council)」が行う。このようなイギリス固有の公的制度であるが、日系・ドイツ系の自動車製造企業をはじめ外資企業も積極的に参加している。参加外資企業は製造業ばかりでなく、たとえば世界的ハンバーガーチェーンも積極的な参加企業の一つである。徒弟制度を促進する ANN (Apprenticeship Ambassadors Network¹⁶⁾) によれば、徒弟制度に参加する企業は、会計からフットボールまで、工業から獣医看護まで、経営管理から建設業まで広範に及び、約 80 業種、180 以上の職種にのぼると紹介している。参加企

業数は、イングランドだけでも 13 万社以上が徒弟制度の機会提供を申し出ている。徒弟制度の修了率（完全な達成率）は、現代徒弟制度が始まった頃には 40%以下であったが、2001 年では 63%となっている。

元来、徒弟制度は若年者を対象にしたが、2005 年 9 月には 25 歳以上を対象とした「成人徒弟制度（Adult Apprenticeship）」が、工業、建設、保健の 3 分野で開始された。このほか、高等教育機関と産業界とが連携して実務を通じて得られる実務能力に裏打ちされた学位を提供する仕組みとして、学期・学年単位で通学期間と実務実習期間をサンドイッチ方式で組み合わせる就学形態による「学位取得徒弟制度（Graduate Apprenticeship）」が 2000 年から本格実施された。授与される学位は、学士（NVQ レベル 6）、修士（NVQ レベル 7）である。また、「若年徒弟制度（Young Apprenticeship）」という、14～16 歳の義務教育期間中の生徒を対象にしたプログラムも 2004 年 9 月から試験導入された。中等学校に通学しつつ週当たり半日ずつ 2 回継続教育カレッジで学び、さらに 2 年間で 50 日間の職場経験を積むという仕組みである。

徒弟制度は、職場訓練である。広範な職種を抱える NVQ の細部にわたる作業や徒弟制度の策定について国が直接関与することは非常に困難である。1997 年に、政府はそうした作業を担う産業別の組織として「全国訓練機構（NTO: National Training Organisation）」を設置した。NTO は、仕事基準書作成や徒弟制度策定の関連作業を担うとともに企業の訓練ニーズの調査や産業の労働市場分析にも関わった。しかしながら、政府は 2002 年 3 月に NTO に代わる新たな組織として「分野別スキル協議会（SSC: Sector Skills Council）」を認可の対象とした。SSC の認可期間は 5 年間で、NTO と同様の民間組織である。SSC の主な活動内容は、NTO と同じく、仕事基準書の作成とそれに基づいた分野内における職業訓練の促進である。政府がこうした機構改編を行った理由は、NTO の組織力・運営力のバラツキが大きいことであろう。NTO は、政府から任命されて仕事基準書作成にかかわる基金を得ているとは言え、その運営費用は主に当該産業に属する企業から得ているため、当該産業の資金力や積極度によって NTO 個々の組織力・運営力は大きく異なる。NTO から SSC への改編の結果、72 の NTO から 25 の SSC へ激減した。つまり、改編の実際は NTO の統合といえる。政府は SSC の認可に先立ち、政府に代わって SSC の認可を行う SSSA（Sector Skills Development Agency）を設置した。SSDA は、認可後の SSC の実績を評価し、政府から SSC 運営の補助金を配分する役割を担う。この他、SSC がカバーしていない産業分野の SSC 機能の代行や SSC 間の協力関係の仲介役として機能する。

2004 年 5 月の EU 拡大を契機として東欧からの移民が大量に流入したが、主に単純労働者であり、技能労働力の需要が満たされることはなかった。加えて、2005 年 7 月に発生したロンドン地下鉄同時爆破テロなどの影響から、移民増加に対する社会不安の高まり

もあって、移民管理を厳格化する政策方針が打ち出された。こうした状況を受け、技能労働者の不足を移民によって解消するのではなく、イギリス国民自身のスキルを高めることで対応することが望ましいとの議論が起こり、現行の職業訓練施策を見直すべきとの機運が高まった。聞き取り調査（2009年3月）を行った QCA（Qualification & Curriculum Authority）の担当者によれば、Leitch 卿が委員長を務めた政府の諮問委員会が 2006 年 12 月に提出した最終報告書（「Leitch 報告書」¹⁷⁾）は、まさにそうした気運を代弁する提言を行い、職業教育訓練政策に大きな影響をもたらしたという。Leitch 報告書では、在職者・事業主に対する職業訓練施策が十分な成果をあげていないことを指摘し、改善のためには在職者・事業主に対する職業訓練を行う新たな機関の設置が必要であると提言した。イギリスは従来これらの層を対象とする職業訓練への関心が全般的に薄いといわれてきた。この背景には、職業訓練は個人の負担で行うものという意識が強いことに加え、80 年代のサッチャー政権時代に事業主に費用負担を義務付ける訓練賦課金制度が廃止されたことが大きい。在職者・事業主を対象として行われてきた主な職業訓練施策は、以下に示すとおりで、いずれも限定的な施策に留まっているといわれる。

- 事業主訓練プログラム（NETP : National Employer Training Programme）：企業に対して従業員訓練に対する実用的なアドバイスを行う
- 能力開発優良企業の認証制度（Iip : Investors in People）：事業主と従業員双方が、能力開発の目的及び重要性を理解し、訓練成果が基準に達したと判断されると Iip 認証を取得できる制度
- 国家訓練表彰制度（National Training Awards）：企業、訓練施設、個人を対象に、効果的な訓練の実施等について表彰を行う。
- 小企業職業訓練ローン（Small Firms Training Loans）：従業員 50 人以下の小企業に対し従業員の訓練費用を融資する。

以上のとおり、ブレア政権以降の 2000 年代の職業教育訓練政策の特質は、第一に失業者と若年者の職業訓練においては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あげられる。さらに、その適用は、ニューディールにせよ、徒弟制度にせよ、「個別化」が基本にあるといえる。第二は、NTO そして SSC といった機構とその改編を通じて事業主が行う教育訓練（徒弟制度を含む）の促進をいっそう強化する意図がみられることである。「個別化」が基本という意味では、個人における制約からの開放すなわち自由度が増したといえる。しかし、政府の個人および事業主に対する政策の背景にある課題は、技能労働力の改善・確保すなわち産業政策であることに変わりはない。

7. 考察

イギリスの職業教育訓練政策の特質について、「規制－自由」および「福祉・教育－経済・産業」という2つの分析軸により考察する。

まず、1563年職人法から1964年の産業訓練法に至る間の熟練技能養成すなわち徒弟制に対する国家関与の程度は、1814年を境として大きく異なっている。つまり、1563年職人法による政策は、法制的には1814年まで国家の関与による徒弟制への規制が福祉政策と経済・産業政策の両側面をもっていたといえる。これに対し、1814年以降1878年までは、国家の関与どころか徒弟制に関して制度的には何もない状態であったといえる。1878年以降は、国家の関与はないという点においては変わらないが、産業界（労使合意）による経済・産業政策としての自主規制といえる、使用者にとってはかなり自由な制度で徒弟制（任意徒弟制：voluntary apprenticeship）が復活した¹⁸⁾。

1964年の産業訓練法による職業教育訓練政策は、長らく産業界の自由に委ねた任意徒弟制に対して政府が関与したことが大きな特徴といえる。しかしながら、政府は枠組みの提供に留まり、訓練の実施に関する主要な権限は各産業訓練委員会に委ねていたことから、政府の直接的な関与は小さなものといえる。また、産業訓練法による政策の目的は、同法の立法化に導くことになった1962年の白書による産業訓練に関する政府提案「大戦以来、わが国の産業界は技能労働力不足の状態が続いてきた。・技能労働力の不足が経済成長の割合を小さくしている一つの重大な要素となってきたことは疑いない¹⁹⁾」との書き出しが証すように、経済・産業政策に比重が置かれたとみることができる。

1973年の雇用・訓練法による政策の特質は、1964年の産業訓練法と比較して職業訓練に対する政府の関与が強化されたことにあるといえる。それは、訓練賦課金の徴収を抑え、代わりに国庫支出で訓練財源を賄うことにより、産業訓練委員会の裁量をかなり奪うことによってなされた。また、産業訓練法の欠陥でもあった個人の訓練ニーズに応える訓練機会や産業訓練委員会でカバーされない産業分野（たとえば、鉄道、石炭鉱業など公共部門）の労働者の訓練機会の不備をTOPS（訓練機会制度）により政府の責任として位置づけたことも政府の存在が増した部分といえよう。結果としてのTOPSによる成果に注目するならば、雇用・訓練法による政策は、産業界の自由裁量を減じる一方、福祉・教育志向による労働者の訓練機会の改善であったとみることができる。

サッチャー政権下の1981年に雇用・訓練法が改正され、これ以降の1980年代は政府が産業訓練委員会を縮減するなど職業教育訓練支出を抑えつつ、YTS（若年者訓練制度）で典型的にみられるように訓練実施において市場主義的な資金配分を導入し、資金を通じて職業教育訓練への関与がいっそう拡大したといえる。また、技術・職業教育戦略、『協働：教育と訓練』における教育と訓練との統合、そしてYTS、NTI（新訓練構想）における訓

練と企業との統合は、新たな課題であり特徴でもあるといえる。

メジャー政権下における職業教育訓練政策では、1973年の雇用・訓練法下においてMSCを中核とした中央集権型の政策から、TEC（訓練・企業協議会）を地域の訓練の調整役とする地方分権型に大きく転換したことは、1990年代以降のイギリス職業教育訓練政策に二つの特質をもたらしたと考えられる。第一は、文字どおり中央集権型から地方分権型への転換である。第二は、職業教育訓練政策において労働組合の関与が事業主の関与より低下したことである。中央集権型政策期の中核を担ったMSCの委員構成において労働組合会議（TUC）と英国産業連盟（CBI）からともに3名ずつで対等であったが、地方分権型政策においてMSCに代わる役割を担うTECでは、理事会メンバーの3分2以上が事業主である。また、TECおよびその協力組織として政策の運営を行うITO（産業訓練機構）はともに運営費の大部分が加盟事業主の拠出である。これらに注目するならば、この地方分権型の政策は政府の関与を抑えた事業主主導の経済・産業志向といえる。

一方で、80年代末に発表した長期失業者のための「新訓練計画（New Training Programme）」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制によってさらに強化され、ケースワーク的な教育・訓練志向をみることができる。「新訓練計画」は、サッチャー政権による社会保障政策の特徴が現れているからである。長期失業者のための訓練の「個別化」、すなわち訓練対象者のニーズに応じた柔軟な訓練は、サッチャーリズムの構成要素である「マーケティング福祉」²⁰⁾というとらえ方ができるからである。福祉への過度の依存を否定するサッチャー政権による社会保障政策は、長期失業者に対して就労意欲と技能を高め労働市場への参加を促し社会福祉依存からの脱却を目指す10年後のブレア政権による「福祉から仕事へ」プログラムに通ずるといえる。

ブレア政権以降の2000年代の職業教育訓練政策の特質は、第一に失業者と若年者の職業訓練においては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あげられる。その基本原理は、ニューディールにせよ徒弟制にせよ個別化である。したがって、失業者と若年者の職業訓練における教育・訓練志向は、メジャー政権下から引き続く傾向である。第二は、NTOそしてSSCといった機構とその改編を通じて事業主が行う教育訓練（徒弟制度を含む）の促進をいっそう強化する意図がみられることである。この点もメジャー政権下に始まる地方分権型を継承し、技能労働力の改善・確保すなわち経済・産業志向がみられる。

まとめ

イギリスの職業教育訓練政策の特質について、以下のとおりまとめる。

産業革命期に相当する19世紀初頭から1964年の産業訓練法までの政府の職業教育訓練

政策は、関与せず産業界もしくは労使の自由に委ねることを基本としたが、産業訓練法以降は、そうした政府の姿勢を大きく変えて、政府が産業界の教育訓練に関与するものとなった。つまり、イギリスの職業教育訓練政策の特質は、まずは 1964 年の産業訓練法を転換点として産業界が行う教育訓練に対する政府の関与が存在することである。また、産業訓練法以降、職業教育訓練に対する政府の関与の形態がいくつかあることも特質といえる。たとえば、1973 年の雇用・訓練法では、資金を通じて政府による職業教育訓練への関与が拡大した。1981 年の雇用・訓練法改正以降の 1980 年代すなわちサッチャー政権時代では、大半の産業訓練委員会の廃止によって企業が行う教育訓練への支出を抑えたが、市場主義的な資金配分を導入することで企業が行う教育訓練への政府の関与を維持した。結局、1964 年以降 1988 年の MSC 廃止まで、総じていえば、政府は経済・産業志向により産業界の教育訓練促進を目的として産業界が行う教育訓練に関与し、これを次第に強化・拡大してきたといえる。

これらの職業教育訓練政策における特質は、まとめると経済・産業振興策であり、その社会・経済的背景は、1962 年の政府の白書が指摘する経済成長の鈍化であり、その重大な一要素として技能労働力の不足があった。

その他のイギリス職業教育訓練政策の特質としては、職業教育訓練への政府関与の目的において、80 年代末以降には長期失業者や若年者の就業支援すなわち社会的包摂としての目的が拡大したことがあげられる。

また、1973 年の雇用・訓練法における個人の訓練ニーズに応える訓練機会を保障する TOPS（訓練機会制度）を萌芽とする 80 年代末以降の長期失業者や若年者のための訓練の「個別化」傾向も特質といえる。それは、受講者すなわち訓練需用者が主体となる市場主義的な社会保障政策であり、ケースワーク的な教育・訓練志向ともいえる。

サッチャー政権を引き継ぐメージャー政権下を起点とする地方分権型の職業教育訓練政策は、1990 年代以降の特質としてあげられる。地方分権型の職業教育訓練政策は、企業が行う教育訓練への政府の関与を縮小するものであり、この意味で政府の関与の強化・拡大路線の転換といえる。地方分権型の職業教育訓練政策は、労働組合の関与も低下し事業主が主導権を握る経済・産業志向という特徴をもち、この路線はブレア政権以降の 2000 年代にも引き継がれた。

[注]

- 1) たとえば、W.D.グライネルト (1998, p.4) は、「職業訓練システムは、経済的、政治的対立の産物であり、社会的権力配置の反映にほかならない」と表現している。
- 2) 「イギリス」とは、United Kingdom を意味するが、職業教育訓練政策に関する権限はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地方に委譲されており、当然ながら地方によって政策が異なるため、本章ではとくに断りがないかぎりイギリスの人口の約 84%を占めるイングランド地方について記述する。
- 3) ロジェ・グレゴワール (1969)、pp.21。
- 4) 内田悦弘(1973)所収の G. Terry Page (1967)“The Industrial Training Act and after”, London: Andre Deutsch、p.1。
- 5) この経過は、ロジェ・グレゴワール (1969) pp.21-25 および世界教育史研究会編 (1978) pp.159-161 の要約である。
- 6) 内田悦弘(1973)、p.3。
- 7) *ibid.*, p.4.
- 8) *ibid.*, pp.58-59, pp.85-97.
- 9) *ibid.*, pp.169-245.
- 10) *ibid.*, p.251.
- 11) Hugh Pemberton(2001)。
- 12) 内田悦弘(1973)、pp.271-280。
- 13) 共同資金方式とは、産業振興に不可欠な技能の訓練について政府・産業界の合意による量的目標を設定し、その目標に従って訓練を実施するという契約をした事業主に対し、訓練に要する経費のうち Off-JT 部分の負担を免除しようとするもの。結果、施策として具体化はしていない。
- 14) 要旨は、石川俊雄 (1982、pp.12-13) が紹介している。
- 15) 若年者の雇用・訓練政策と労働市場慣行に関する検討を行った David Marsden & Paul Ryan(1990)に対して、Pal G. Chapman(1991)や Mari Sako(1991)がイギリスの場合、内部労働市場、外部労働市場どちらを前提として制度設計すべきかという議論がなされた。
- 16) ANN の web サイト ; <http://www.employersforapprentices.gov.uk/>。
- 17) “Prosperity for all in the global economy - world class skills, Final Report” (<http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/uploads/documents/2006-12%20LeitchReview1.pdf#search='Leitch%20Report%202006'>)。
- 18) 任意徒弟制 (voluntary apprenticeship) の区分については、1814 年以降で一括する

Snell (1996, pp.303-304)の見解もあるが、ロジェ・グレゴワール (1969) や Emma Rothschild (2002, p.90)はロンドンの同業組合が技術教育発展のための研究を行った 1878 年以降としている。

- 19) 日本労働協会調査研究部 (1970)。
- 20) 大山博 (1985)。

第8章 イギリスにおける職業能力評価枠組みによる職業教育訓練政策

はじめに

前章のとおり、イギリスでは国家経済の必要に応じた適正な量と質の産業人材を育成することができなくなったことを背景として、政府は1964年の産業訓練法によって長らく関わってこなかった産業界の行う教育訓練に関与した。これ以後メージャー政権下での職業教育訓練政策の地方分権型への転換までは経済・産業志向によるイギリス政府の関与は拡大・強化の一途を辿ったが、地方分権型への転換によって中央集権型の政府関与は縮小に転じることになった。だが、地方分権型への転換による政府関与の縮小は、経済・産業志向の教育訓練政策を消極的にしたとはいえない。一方、長期失業者や若年者の雇用問題に対して「個別化」を基本原理とする教育・福祉志向といえる職業教育訓練政策も1980年代以降展開した。このような政府の関与（自由－規制）と政策志向（経済・産業－教育・福祉）という2つの軸による分析を通して、次のような疑問が生ずる。すなわち、1980年代以降の職業教育訓練政策における教育・福祉志向と経済・産業志向という共存が困難な2つの政策志向を政府は矛盾なく展開できるのかという疑問である。周知のとおり、1980年代以降のイギリスの職業教育訓練政策は、NVQ（National Vocational Qualifications：全国職業資格）をはじめとする職業能力評価制度を中軸として展開してきた。そこで、背反関係にある2つの志向の職業教育訓練政策という問題に対して職業能力評価政策は、どのように展開し、それにはどのような特質があるのかについて分析する。

1. 1980年代以降の職業能力評価制度の展開

NVQが導入された1987年から2008年11月のQCFへの改変に至る約20年の過程を辿り、各職業能力評価制度の特徴とその政策課題について分析することにする。

(1) NVQの導入

1986年7月に、中央政府は職業技能に関する全国共通到達度枠組みを業界横断的なかたちで設定するという政策方針を打ち出した。このことは、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。この政策方針に基づき、職務の能力を評価判定する制度としてNVQがつけられた。この背景には、従来行われてきた職業能力認証が専ら座学的知識による評価判定であり真の仕事の能力を評価するものではないために、職業教育訓練の到達目標が揃わないなどの問題があった¹⁾。このためにNVQには、“competence-based qualification”とも称するとおり、単なる知識ではなく実際の遂行能力（competence）を認証するという使命が課せられた²⁾。そこで、座学によ

る普通学力や職業に関する基礎的知識・理解については原則的に評価判定の対象とせず、評価基準は各業界（employment-led organisations）で設定することとした³⁾。つまり、職業教育訓練がインプット主導（input-led）のシステムから結果主導（outcome-led）のシステムへの移行は、新しい「基準ベース（standards-based）」のシステムへの移行を意味する⁴⁾。

では、NVQ の仕組みについて簡単に補足しておこう。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。つまり、NVQ の各資格は「ユニット」から構成されており、その構成要素としての資格ユニットは学習ユニットとしても成立している。NVQ 資格の構成要素となる資格ユニットひとつひとつの評価判定をパスすれば最終的に NVQ 資格を取得することになる。したがって、資格ユニットは、学習のスマールステップの目標または単位としても機能するのである。

NVQ は、「セクター（分野）」と「レベル（等級）」ごとに設定されている。「レベル」とは、5段階に区分された水準等級である。各水準等級の目安となる能力の評価基準は、表8-1に示すとおりである。

一方、「セクター」とは産業と職業を加味した区分であり、当初の基準策定では11の産業分野で72のNTO（National Training Organisation：全国訓練組織）が関わった。ところが、NTOがあまりに多く認可されたために、セクター間での基準の重複や小規模NTOでの活動の形骸化等の問題が生じ、大規模NTOが小規模NTOを吸収するかたちで新たな組織SSC（Sector Skills Council：分野別スキル協議会）に再編された。なお、SSCは、最終的には表8-2のとおり、25組織が認可されている。SSCのNVQに関わる役割は、資格基準の開発を行うとともに、基準が産業・職業実態と乖離しないようにメンテナンスを行うことである。

以上のとおり、NVQの開発以降、職業教育訓練はNVQによる職業資格の取得を最終目標として行われてきた。この意味で、NVQはイギリス職業教育訓練の要となってきたといえる。こうしてNVQは、1987年の導入以来着実に浸透・定着し、その資格取得者数も図8-1のとおり順調に拡大してきた。また、他国からも資格制度のモデルとして注目を浴びてきた。

表 8 - 1 NVQ のレベルと能力要件

| 等級 | 必要とされる能力 |
|-----------|--|
| NVQ レベル 5 | 予測困難な事態に対応でき、人材・資材の配置について高度な責任が求められる。計画、設計、実行、評価、分析、判定の確実な能力が求められる。 |
| NVQ レベル 4 | 複雑で技術的・専門的な作業ができ、仕事に対して相当高い責任と自主性が求められる。他の作業員の仕事に対する責任や人材・資材の配置についての責任もかなり求められる。 |
| NVQ レベル 3 | 非定型で複雑な作業に対応でき、仕事に対してかなりの責任と自主性が求められる。作業指導など監督的な能力もしばしば求められる。 |
| NVQ レベル 2 | ルーチンワークのほか、ある程度変化のある作業もできる。仕事に対する責任と自主性も多少求められる。 |
| NVQ レベル 1 | 主に予測できる決まった作業（ルーチンワーク）ができる |

(出所) QCA “Purpose of the framework, areas, levels and listings” (http://www.QCA.org.uk/QCA_7134.aspx)

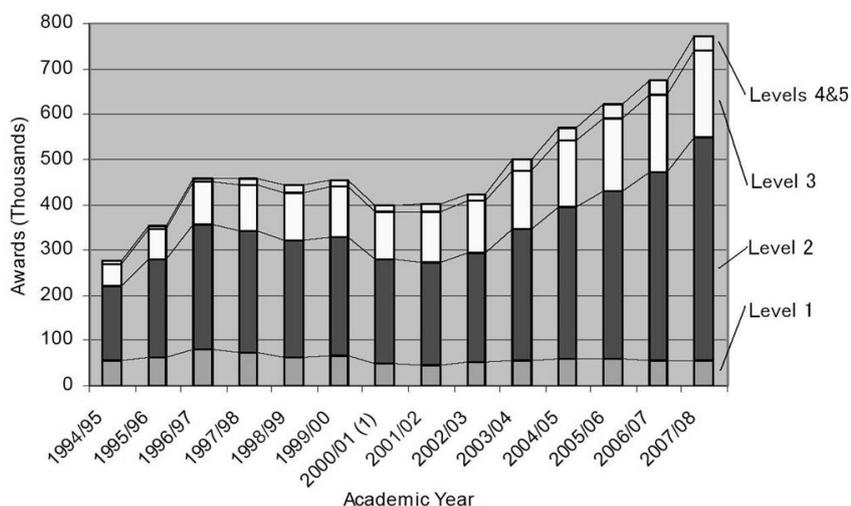


図 8 - 1 NVQ/SVQ のレベル別年間授与数 (出所) NISVQ/QCA⁵⁾

* (1) 2000/01 は NVQ のみの授与数

表 8 - 2 SSC 一覧

| SSC の名称 | 分 野 |
|----------------------------------|--|
| Asset Skills | 施設管理、住宅、財産、企画、掃除、駐車場 |
| Cogent | 化学、医療、石油・ガス、原子力、石油産業と高分子 |
| Construction Skills | 建設業界 |
| Creative & Cultural Skills | 広告、工芸品、文化遺産、デザイン、音楽、舞台、文学や視覚芸術 |
| e-skills uk | ビジネスと情報技術 |
| Energy & Utility Skills | 電気、ガス、廃棄物管理と水の産業 |
| Financial Service Skills Council | 金融サービス、会計、金融 |
| GoSkills | 旅客運輸業 |
| Government Skills | 中央政府、全ての市民サービス部門、機関、非政府機関や軍部門 |
| IMI | 自動車小売業 |
| Improve Ltd | 食品および飲料の製造・加工 |
| Lantra | 土地の管理と生産、動物の健康と福祉、環境産業 |
| Lifelong Learning UK | 地域学習・開発、教育、高等教育、図書館、アーカイブと情報サービスと作業学習 |
| People 1st | 契約フードサービスプロバイダー、イベント、ギャンブル、休日の公園、接客サービス、旅行、ホテル、会員制クラブ、パブ、バーやナイトクラブ、レストラン、自炊宿泊、観光サービス、旅行サービスと観光スポット |
| Proskills | 建築製品、塗料、抽出、鋳物加工、家具、調度品、インテリア、ガラスとガラスの取付、釉陶芸、紙、印刷産業 |
| Semta | 科学、工学、製造技術：航空宇宙、自動車、生物科学、電気、電子、メンテナンス、マリン、数学、機械、金属加工および金属製品工業 |
| Skillfast-UK | ファッション、繊維：設計、製造、衣類、履物、繊維織物サービス |
| SkillsActive | アクティブなレジャーや学習業種：スポーツとフィットネス、アウトドア、アドベンチャー、プレーワーク（子供の遊戯活動）、キャンプ場やトレーラーハウスでの旅行 |
| Skills for Care and Development | 社会的ケア、子供、初期的・若年労働力 |
| Skillset | クリエイティブメディア：テレビ、映画、ラジオ、出版社、インタラクティブメディア、コンピュータゲーム、アニメ、フォトイメージングと設備 |
| Skills for Health | 健康と医療 |
| Skills for Justice | 法務部門 |
| Skills for Logistics | 貨物物流業界 |
| Skillsmart Retail | 小売り部門 |
| SummitSkills | 建築設備工学：電気技術、暖房、換気、エアコン、冷凍配管業 |

(出所) Alliance of Sector Skills Councils 〈<http://www.sscalliance.org/>〉

(2) GNVQ (General National Vocational Qualification) の導入

NVQ は職場で OJT を中心に仕事を通して身に付けた職務遂行能力を評価する制度である。この意味で、NVQ は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必ずしも適しているとは言えない。また、高等教育機関への進学コースと職業教育コースとの社会的地位の格差是正という課題もあった。このような問題・課題を背景として、1991 年に教育科学省・雇用省・ウェールズ省が、共同白書『21 世紀に向けての教育と訓練』⁶⁾ でアカデミックな資格と職業資格とを統合した新しい資格として GNVQ (General National Vocational Qualification: 一般全国職業資格) を提案した。こうして翌 1992 年に継続教育カレッジ等でフルタイムの職業コースを学ぶ学習者を対象として職業専門知識を認定する資格制度として GNVQ が導入された。認定の対象となる分野は、芸術・デザイン、ビジネス、工業、情報通信技術、小売、流通サービス、旅行・観光などの 14 分野である。GNVQ による資格は、一般学業科目が苦手な 14~19 歳の若年者に対して、普通学力資格である GCSE や GCE-A レベルの代わりになるように選択でき、高等教育機関への入学資格を補完できるような仕組みが取られた。つまり、GNVQ は、一般・普通教育と職業教育訓練との隔たりを埋めることが期待されて導入された資格であった⁷⁾。就職に向けての基礎資格であると同時に高等教育機関への入学資格を兼ねた GNVQ 資格が比較的容易にとりやすいこともあって学習者には受け入れられやすかったが、このこと自体を問題視する見方⁸⁾ もあって 2007 年 10 月までに完全に廃止されることとなった。

(3) NQF (National Qualifications Framework : 全国資格枠組み)

GNVQ の有無に関わらず、NVQ の進展とともに職業資格をアカデミックな資格と同価値とみなして、その全国的水準を示そうとする動きが起こった。両資格の対応表のような形の NQF (National Qualifications Framework : 全国資格枠組み) の考え方が登場し、1996 年にはデアリング (Dearing, Ron) による報告書『16~19 歳を対象とした資格の見直し (Review of Qualifications for 16-19 Years Old)』が、職業資格とアカデミックな資格の統一的な資格枠組の確立の必要性を指摘した。これによって、NQF の政策上の重要性が浮上した。こうした流れを受けて政府は、1997 年に学校カリキュラム・評価機関である SCAA (School Curriculum and Assessment Authority) と NVQ の運営推進機関である NCVQ (National Council for Vocational Qualifications) の組織統合を行い、QCA を設立した。早速、QCA は統一的な資格枠組となる NQF の構築を目指し、一般資格 (アカデミックな資格) と GNVQ と NVQ との対応関係を示す目安を示した (表 8-3)。さらに、2004 年に QCA では上級レベルの段階を細分化するかたちで、「入門 (Entry)」レベ

ルからレベル 8 までの全体で 9 段階の資格枠組(資格水準対照表)を作成した(表 8-4)。

表 8-4 の水準対照表のとおり、NVQ のレベル 1～3 は、NQF のレベル 1～3 と一致するかたちとなっている。また、普通学力に関する資格 GCSE は、標準 16 歳の義務教育修了時に実施される学力認定資格試験であり、NQF のレベル 1 およびレベル 2 に対応している。大学入試のための主流の学力試験として機能している GCE-A レベルは、NQF のレベル 3 に位置付いている。そして、高等教育段階においては、学位(degree)ならびに HND(Higher National Diploma : 高等全国修了証)や HNC(Higher National Certificate : 高等全国証書)といった資格群がそれぞれ位置付けられている。また、2002 年からは、「アプレントイスシップ (徒弟訓練)」に対応して、「技術証書 (Technical Certificates)」という新たな資格種別を導入している。

表 8-3 一般資格・GNVQ・職業資格の対応表

| 資格のレベル | 一般資格 | GNVQ | 職業資格 |
|--------|---------------|---------------------|-----------|
| レベル 5 | 高等レベル資格 | | NVQ レベル 5 |
| レベル 4 | | | NVQ レベル 4 |
| レベル 3 | GCE-A レベル | 職業的 A レベル (上級 GNVQ) | NVQ レベル 3 |
| レベル 2 | GCSE グレード A~C | 中級 GNVQ | NVQ レベル 2 |
| レベル 1 | GCSE グレード D~G | 初級 GNVQ | NVQ レベル 1 |
| 入門レベル | 学力証書 | | |

表 8-4 NQF における資格水準対照表

| 水準段階 | 対応する学歴・学位・資格 | |
|-------|--|---|
| レベル 8 | 博士 (doctoral) | |
| レベル 7 | 修士 (masters) | |
| レベル 6 | 学士 (優等) (honours) | |
| レベル 5 | 高等教育 (標準複数年履修) レベル (intermediate) | HND, 基礎学位 (foundation degree) など |
| レベル 4 | 短期高等教育 (標準 1 年履修) レベル (certificate) | HNC など |
| レベル 3 | 後期中等教育修了レベル =A レベル, AS レベル | NVQ レベル 3, 「キー・スキル」レベル 3, 「技術証書」レベル 3, BTEC National など |
| レベル 2 | 義務教育 (標準 16 歳) 修了レベル 成績上位 =GCSE 評定 A~C | NVQ レベル 2, 「キー・スキル」レベル 2, 「技術証書」レベル 2, BTEC First など |
| レベル 1 | 義務教育 (標準 16 歳) 修了レベル 成績上位 =GCSE 評定 D~G | NVQ レベル 1, 「キー・スキル」レベル 1, 「技術証書」レベル 1, BTEC Introductory など |
| 入門レベル | (学習にかなり遅れが見られる者を主に対象とする) 基礎的技能に関する証書など | |

(出所) 柳田雅明・新井吾朗「イギリスの徒弟制度」(『熟練工養成の国際比較』) 79 ページ

2. QCF の導入

2008年6月に新たな包括的な資格枠組みであるQCF (Qualifications and Credit Framework) が、約2年間にわたるイングランドでのパイロットテストを終え、同年11月に本格実施について大臣の許可が下りた。職業資格と学力認定資格の企画調整のための全国統一機関であるQCA (Qualification & Curriculum Authority) ⁹⁾ は、2009年3月に訪れた時点では、2010年までにすべてのNVQ (National Vocational Qualifications : 全国職業資格) をQCFに移行すべく作業の最中であった。つまり、QCFの展開は全国共通の職業資格であるNVQの解消を意味する。QCFは、資格と学習ユニットのための「クレジット (credit : 履修証明)」を授与することによって成される資格とスキルの新しい認証方法である。QCFは柔軟なルートに沿った個人のペースによる資格獲得を可能にするとQCA等推進者側では期待していた。

では、QCFはどのようなコンセプトに基づいているのであろうか。QCFは、端的に言えば、資格 (qualification) および学習ユニット (スモールステップの小さな単位であっても可能) のための「クレジット」を一つの枠組みの中で与える制度である。これによって、職業能力評価にかかる既存の多種・多様の資格や履修証明は同一のシステムに統合されるとともに、学習者は自分のペースでしかも柔軟なルートで資格を得ることが可能になる。

QCFに位置づけられるすべての資格および学習ユニットは、図8-2に示すように、「サイズ」と「レベル」という二つの概念によって価値が示される。「サイズ」とは、その資格 (または学習ユニット) を修得するのに要する時間や努力の程度を表す概念である。サイズの程度を表す単位として「クレジット」を用い、1クレジットは修得に要する学習時間が10時間相当と見なす単位である。したがって、サイズを表すクレジット数でその資格を修得するにはどれくらいの時間を要するのかが見当がつけられる。サイズの程度を分かりやすくするために、クレジット数に応じて3種類に区分している。すなわち、クレジット数が1以上12以下を“Award”、13以上36以下を“Certificate”、37以上を“Diploma”と称する区分である。

また、QCFにおける資格 (または学習ユニット) のもう一つの概念である「レベル」とは、修得内容の難易度を表す概念である。レベルは8つの段階に分けられ、“レベル1”から“レベル8”へと順次難易度が高くなることを表している。その資格を修得する難しさが大体どの程度なのかについては、GCSE (General Certificate of Secondary Education : 中等教育修了一般証書) ¹⁰⁾ のグレードAからCまでがレベル2に、GCE-A レベル (General Certificate of Education - Advanced levels : 中等教育修了証書 - 上級) ¹¹⁾ が

レベル3に、博士号はレベル8にそれぞれ該当するとしている。この目安が個々のレベルのチャレンジと難しさの程度を知る手助けとなる。さらに、1から8の数字で表されるレベルの番外（前段階）として「入門（Entry）」がある。これは、基礎的な学力や能力にかなり不安がある場合、資格取得に向けた学習・生活のためのスキルや自信を向上させることなどを内容とする準備のレベルである。QCFの最終案では、「入門」はさらに“Entry 1”から“Entry 3”まで3段階に区分している。

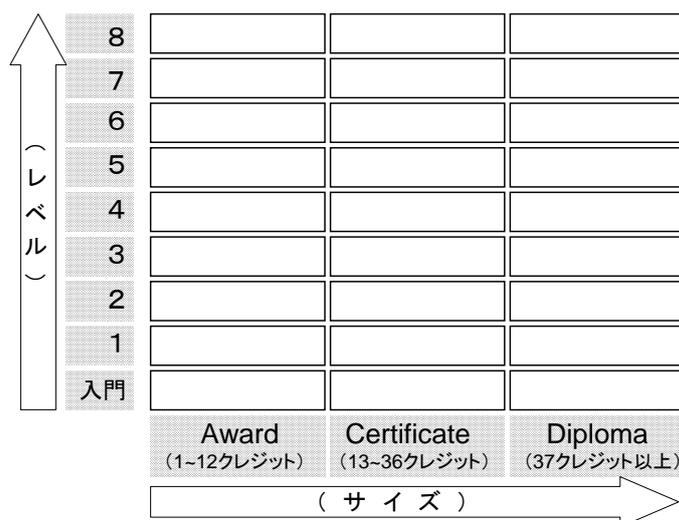


図8-2 QCFの基本概念

*QCA, “What is the QCF?” (http://www.QCA.org.uk/QCA_19674.aspx) をもとに筆者作成

以上のように QCF では、個々の資格（または学習ユニット）をサイズとレベルによって表現し、学習者がそれらについてどの程度難しいのか平均的な学習者で修得するまでどれくらいかかるのかを容易に理解できるようにし、その資格の内容に関する記述が加わることでさらに具体的に把握できるようにすることを目指している。なお、QCFを推進する QCA では、この新しい枠組みによる理解と測定の簡単な方法で現在の資格を支援することができるかと述べている。なお、国内4地域では、透明性のある資格枠組みを開発するという共通理念があるものの、QCFへの取り組み方に足並みが揃わなかったという経過もあり、そうした経過を引き摺るかたちで地域によって呼称が異なっている。

- イングランドと北アイルランドは「QCF」
- ウェールズは「CQFW」(Credit and Qualifications Framework for Wales)
- スコットランドは「SCQF」(Scottish Credit and Qualifications Framework)

3. QCF への改変の背景(1)：国内要因

QCF への改変の主要な背景の一つに、NVQの進展にもかかわらず、イギリスの人々が

保有する多種多様のすべての資格を理解するのは至難のことという問題がある。つまり、それぞれの職業資格がどの程度のレベルのものなのか、取得するのにどのくらいの期間を必要とするのか、どのような内容をカバーしているのか、あるいは他の資格と比較してどうなのかといったことを理解することが難しいのである。資格の枠組みとして従前の NQF よりいっそう包括性を高めた QCF は、これまで個別に扱われてきた多数の職業資格を収容することが可能となる。

さらに、NVQ の5段階における段階間のレベル差が大きいという指摘がある。この点については、労使双方（イギリス経営者連盟 CBI : Confederation of British Industry、労働組合会議 TUC : Trades Union Congress）からも不満の声があった。NVQ では水準等級間の「段差」を大きく設定しているため、せっかく NVQ 資格の取得を目指して訓練を開始したにもかかわらず、取得に到達できない者、あるいはアプレンティスシップ半ばで他産業に移ったために能力の向上が認められるにもかかわらず資格なしで終わる者が少なからず存在する。つまり、「資格あり」か「資格なし」かの二元的結果しかないという不満である。ならば NVQ のとれる一部を分離して取得しやすい方法を模索すべきであるとの意見もあった¹²⁾。

また、QCF を導入する過程で最も影響力のあったものが、Leitch 報告書¹³⁾ である。同報告書は、イギリス労働力の低いスキルを課題として、2020 年を目標とする「世界水準のスキル開発」を提案している。とくに問題としたことは、在職者・事業主に対する職業訓練施策が十分に成果を上げていない点である。その理由として、職業訓練制度の複雑な実施体制を挙げている。同報告書は、問題解決のために在職者・事業主に対する職業訓練を行う新たな機関を設置し、その役員には民間企業から選出することで事業主・在職者のニーズに即した訓練プログラムを策定することを提案した。このためには、在職者が受講した学習機会の成果が小さな単位であっても認証可能とするような柔軟な学習・資格認証の仕組みが求められる。この意味で QCF は、上記 CBI 等の不満に答えるものとして構想された。事実、QCA では、QCF の柔軟性の利点について以下のように挙げている¹⁴⁾。

学習者にとって――

- より多くの自由度、選択肢、柔軟性がもたらされる
- 学習者が自分のペースでクレジットを構築し、その場所・方法を学習者の希望で組み合わせることができる
- 到達のための異なるルートに必要な義務 (commitment) に関する情報へ容易にアクセスでき、学習者にその義務と家族や仕事その他の責任とのバランスをとらせる

学習プロバイダー（学校、カレッジ、職場）にとって――

- 学習者個々のニーズに適したより柔軟なプログラムのデザインを可能にする

- より頻繁にスモールステップの達成を認証することによって学習者の成長率や改善持続を支える

使用者にとって――

- 国の枠組みの中で認定された企業内訓練の実施を可能にする
- 訓練のオプションと経路を明瞭にすることができ、使用者と被用者が学習およびビジネスのニーズに合った正しい訓練を見つける手助けをする
- より包括的な枠組みであり、幅広いレンジで資格を収容する

つまり、以上の諸点を換言するならば、**QCF** は個別性の高い実践的職務能力に関する習得およびその結果をできる限りの確に表現することを可能にするものであるといえよう。

4. QCF への改変の背景 (2) : 国外要因

(1) 背景としての欧州資格枠組み EQF

QCF への改変の背景には、多様な職業能力評価が整理されないままであるという国内要因の一方、国外要因として欧州資格枠組み EQF (European Qualifications Framework for Lifelong Learning) が関与していると考えられる。

EQF の発端は、2000 年 3 月にリスボンで開催された欧州理事会 (European Council) において「2010 年までに世界でもっとも競争力のあるダイナミックな知識基盤経済を実現する」という 10 年間の戦略目標の合意である。この「リスボン戦略 (Lisbon Strategy)」の目標を実現するための職業教育訓練に関する政策が、2002 年 11 月にコペンハーゲンでの欧州委員会 (European Commission) で「コペンハーゲン宣言」として採択された。この宣言に基づき職業教育訓練分野における透明性、相互認証、質の保証等に関する 2010 年までの具体的な取り組みが開始された。この取り組みは「コペンハーゲン・プロセス」と呼ばれ、高等教育分野での欧州間の共通の枠組み構築を目指す「ボローニャ・プロセス」¹⁵⁾と同様の取り組みを職業教育訓練分野においても実現させようとするものである。コペンハーゲン・プロセスは、2 年ごとの進捗の検証と内容の見直しによって進められた。2004 年 12 月のマーストリヒトでの進捗状況の検証・内容見直しの会合において、EQF および EC-VET (European Credit system for Vocational Education and Training : 欧州職業教育訓練単位制度) の開発が今後の職業教育訓練の優先的政策として設定された。すべての EU 加盟国からの専門的意見を吸い上げるという開発プロセスにしたがって、2005 年に 1 年間かけて枠組みのドラフトについて協議し、2008 年 4 月に最終的な枠組みが正式に採択された。各国は第一ステージとして 2010 年までに EQF に適合する国内の資格制度を整備し、第二ステージとして 2012 年までに国内の個別の資格を EQF と参照可能にすることが求められた (ただし義務ではない)。

(2) EQF の概要

EQF は、欧州各国が生涯学習のために互いにその資格制度をリンクすることを可能にする欧州共通の基準枠組みである。つまり EQF は、特定の国や地域に基づいてつくられた枠組みではなく国・地域を超越したメタ枠組みであり、各国・地域の個々の資格を比較参照しやすくする言わば翻訳装置として機能するものである。資格との関係で EQF が対象とする教育は、一般・成人教育、職業教育訓練、高等教育等、義務教育修了以降の公式および非公式の教育である。しかしながら、欧州の教育制度は、インプットつまり就学期間をベースにした比較ではかなり多様で扱いにくいと認識されている。そこで EQF では、学習経験の長さや学校のタイプであるインプットではなく、実際に知っていること・できること（特別な資格をもっていること）に焦点を当てることを特徴とした。このため、表 8-5 に示すとおり参照基準を資格取得に必要とされる学習成果を知識、技能、能力の 3 つに分けて、それぞれの到達の難易度を 8 段階に区分している。

EQF の主要な目的は、移動可能で柔軟な真の欧州の労働力をつくることに貢献することといえる。したがって、EQF は国を移動したいとか仕事を変えたいとか教育機関を移りたいと願っている学習者・労働者を助けることになる。EQF の主な利点として、次のようなことが挙げられている¹⁶⁾。

- 労働市場ニーズ（知識、スキル、能力のための）と教育訓練の提供とのよりよいマッチングを助ける
- 公式、非公式の学習の有効化を容易にする
- 異なる国、異なる教育訓練制度を越えての資格の使用と移転を容易にする

なお、EU の他の制度との関係では、各個人の学歴・資格等のポートフォリオといえる「ユーロパス（Europass）」は各資格の互換性について表示しないが、将来的にはポートフォリオに EQF を反映させるという見通しである。また、EQF は高等教育分野に係るローニャ・プロセスと互換性を持つことになる。

(3) QCF と EQF との関係

EQF では、その枠組みを各国に直接に適用しようとすることをねらっていない。EQF プロセスでは各国の特性・実情に応じて、EQF と参照可能な資格枠組みを NQF (National Qualifications Framework) として構築することが求められている。NQF は、資格相互を関連付けたり整列させたりすることねらう、資格を分類するための原理のセットである。ただし、この NQF は、イギリスの QCF に至る過程で形成された概念枠組みと同名であるが、同一視することはできない。すでに述べたように EQF プロセス以前に、イギリスでは職業資格をアカデミックな資格と同価値とみなして、その全国的水準を NQF という概

念で示そうとする動きが NVQ の進展とともに起こった。したがって、EQF を優先政策として具体化することを決定した 2004 年のマーストリヒト会合以降の NQF とは明らかな差がある。イギリスでの NQF は、EQF プロセスの戦略に位置づけられるものではないが、先行的なものとして EQF に影響をもたらした可能性は大きい。これを裏付ける、「EQF の開発は QCA によるドラフトによって 2004 年から加速した」という記述もある¹⁷⁾。

各国の NQF は、EQF をいわば「共通の物差し」として参照することによって各国 NQF に位置付く個々の資格の相対的価値を示すことになる。つまり、各国 NQF と EQF は国特有の資格の「翻訳」を助ける関係にある。このような NQF と EQF との関係は、図 8-3 に示すような概念になる。そこで、イギリスの場合には、QCF が 2004 年以降の EQF プロセスにおける各国 NQF に相当するとみなすことができる。QCF では最も下位の水準区分を数字ではなく「入門」と名付け、その上位の水準区分を 8 段階で設定したことは、同じ 8 段階の区分をとる EQF を意識したものとみられる。しかしながら、2009 年 8 月に決定された QCF と EQF との参照対応関係の最終案は、図 8-4 に示すとおり、QCF の「入門 3」が EQF のレベル 1 に、QCF のレベル 4 および 5 が EQF のレベル 5 に参照対応する関係となり、レベルの数字が一致しないものとなった¹⁸⁾。

QCF と EQF との参照機能について、QCA では次のように利点を挙げている。

学習者にとって—

- 同じことの学習の繰り返しを避けるために資格間のクレジットの移転を可能にする
- 電子学習者到達記録 (LAR : Learner Achievement Record) に学習者の到達を記録する。また、自身や他者に過去の到達を価値付けることを促進する

学習プロバイダーにとって—

- 個別学習者番号 (ULN : Unique Learner Number) と個々の電子学習到達記録 (LAR) を通してすべての学習者の到達を追跡でき、プロバイダーに学習者の過去の到達に関する標準的な情報を与えることができる
- 使用者および学習者双方に理解容易となる言語で到達記述することを助ける

使用者にとって—

- 将来の従業員の到達のレベルとサイズを素早く測定する助けをする
- 誰もが理解できる用語で到達のレベルを記述することができる

その他の者にとって—

- イングランド、ウェールズ、北アイルランドの求めに応じたユニットと資格の明瞭な情報を提供することができる
- 到達したスキルが国境を越えて国際的に移転することを手助けする

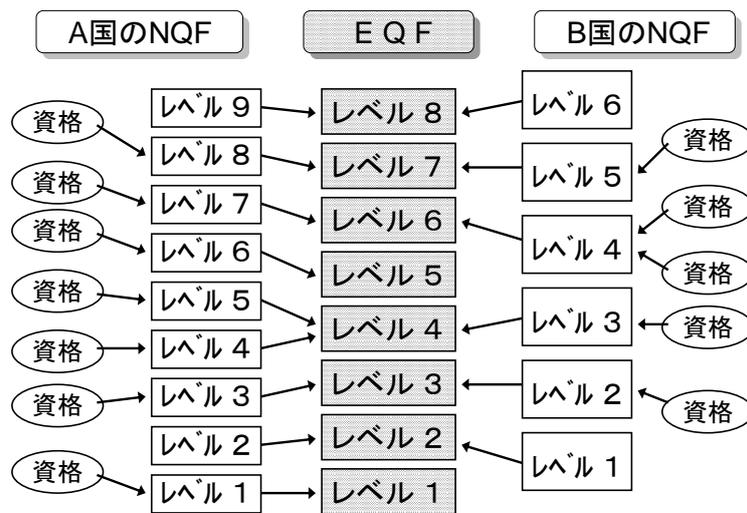


図 8-3 NQF と EQF を ‘翻訳機’ とする各国資格

* QCA, The European Qualifications Framework (EQF) (P.5) をもとに筆者作成

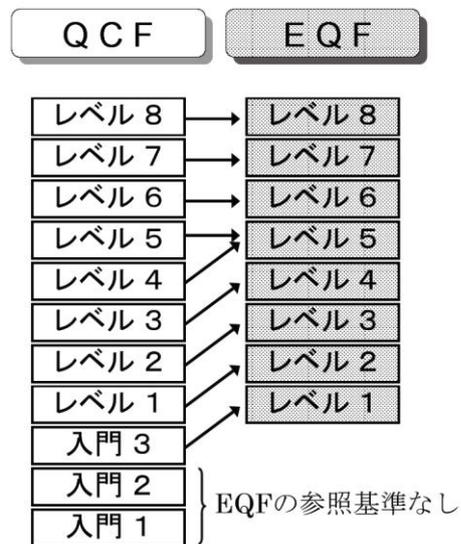


図 8-4 QCF と EQF との参照対応関係

* QCDA, Report on referencing the Qualifications and Credit Framework to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning (p.35) をもとに筆者作成

表 8-5 EQF における各レベルの定義

| レベル | 知識 (論理的で事実に基づく知識) | スキル (認知と実技のスキル) | 能力 (責任と自主性という点での能力) |
|-----------|--|---|--|
| 8 (*4) | 仕事または学習の領域における最も高度な最先端の知識および境界間の接点における知識 | 研究または改革における重大な問題を解決するため、既存の知識または専門的な実践を拡張し再定義するために要求される、評価と統合を含む最も高度で専門的なスキルと技術 | 実質的な権限、革新、自主性、学問的・専門的な規範を示し、研究を含む仕事または学習の状況の最前線で新規のアイデアまたはプロセスの開発に対する維持された責任を示す |
| 7 (*3) | ・独創的な思考や研究のための基礎として、仕事または学習の領域における最前線の知識を含む高度に専門的な知識 ・領域内および異なる領域との境界面における知識課題の批判的な知覚 | 新しい知識や処理を開発するため、異なる領域の知識を統合するため、研究や改革で要求される特別な問題解決のスキル | ・複雑かつ予測不能で新しい戦略的アプローチを要求する仕事または学習の状況を管理し変革する ・専門的知識と実践に貢献するため、あるいはチームの戦略的パフォーマンスの検証するための責任をとる |
| 6 (*2) | 原理と原則の批判的理解を含む仕事または学習の領域の高度な知識 | 仕事または学習の特別な領域で複雑で予測不能な問題を解決するために要求される熟達と革新を示す高度なスキル | ・予測不能な仕事または学習の状況における意志決定のための責任をとりつつ、複雑な技術的または専門的活動（またはプロジェクト）の管理 ・個人とグループの専門的開発を管理するための責任をとる |
| 5 (*1) | 仕事または学習の領域内の包括的、専門的、事実に、論理的な知識とその知識の限界の知覚 | 抽象的な問題に対する創造的な解決を開発するために要求される認知と実技のスキルの包括的な範囲 | ・予測不能な変更のある仕事または学習の状況の中での管理・監督の練習 ・自己と他者のパフォーマンスの開発と調査 |
| 4 | 仕事または学習の領域内の幅広い状況における論理的で事実に基づく知識 | 仕事または学習の領域での特別な問題に対して解決するために要求される認知と実技のスキルの範囲 | ・普通に予測できるが変更されることのある仕事または学習の状況の指針による自己管理の練習 ・仕事または学習活動の改善と評価のために多少の責任をとりつつ他者の定型的仕事の監督 |
| 3 | 仕事または学習の領域内における事実、原則、過程、一般概念の知識 | 基礎的方法・道具・材料・情報の選択と適用による職務遂行と問題解決に要求される認知と実技のスキル | ・仕事または学習における任務の遂行のための責任をとること ・問題解決における状況に自己の行動を適用すること |
| 2 | 仕事または学習の領域内の基礎的な事実の知識 | 職務の遂行に適切な情報を利用するため、単純な規則と道具を用いて定型的な問題を解決するために要求される基礎的な認知と実技のスキル | いくらかの自主性を伴う監督の下での仕事または学習 |
| 1 | 基礎的な一般知識 | 単純な職務遂行に求められる基礎的スキル | 体系化された状況における直接的監督の下での仕事または学習 |

*1 欧州高等教育領域資格枠組み (Framework for Qualifications of the European Higher Education Area) における「短期高等教育」

*2 欧州高等教育領域資格枠組みにおける「高等教育第1期 (first cycle)」

*3 欧州高等教育領域資格枠組みにおける「高等教育第2期 (second cycle)」

*4 欧州高等教育領域資格枠組みにおける「高等教育第3期 (third cycle)」

現在、QCF を適用するイングランドと北アイルランドでは、従来の NQF と FHEQ (Framework for Higher Education Qualifications for England, Wales and Northern Ireland : 高等教育資格枠組み) が混在している。従来の NQF は QCF と同じレベル構成 (入門 1～3, レベル 1～8) であり、従来の NQF に位置づけられているすべての資格は比較的スムーズに、2010 年末までに QCF に移行させる計画である。一方、FHEQ は、5つのレベル区分で構成されており、QCF のレベル 4～8 と比較可能であるが、一般職業資格と異なるアプローチをとる。ただし、FHEQ はボローニャ・プロセスの FQEHEA (欧州高等教育分野資格枠組み) と互換性がとれるようになっている。

スコットランドにおける SCQF (Scottish Credit and Qualifications Framework) は、高等教育機関によってつくられるものも含むすべての資格をカバーする包括的な枠組みとして 2001 年に導入された。SCQF は、3つの「入り口 (Access)」レベルを含む 12 のレベルで構成されている。また、ウェールズにおける CQFW (Credit and Qualifications Framework for Wales) は、QCF とは別の枠組みとなっているが、QCF および FHEQ を組み合わせたかたちの似た枠組みであり互換性がある。

5. 考察

1980 年代以降の職業能力評価制度は、職業教育訓練政策における背反関係の志向軸 (教育・福祉—経済・産業) でみるならば、どのような志向性で展開されてきたのであろうか。

NVQ の創設に至る 1980 年代の政策の経過において、最初に特筆されるべきは 1981 年に雇用省が発表した白書『新訓練構想 (A New Training Initiative: A Programme for Action)』であろう。学卒未就業の若年者の問題を当面の主要課題とする『新訓練構想』は、雇用主が提供する「仕事ベースの訓練 (work-based training)」を継続教育カレッジや民間訓練機関と同様に国の資金提供の対象となる訓練プロバイダーに含めた。こうして、企業・雇用主団体は主要な学習機会の提供者になるほか、NVQ の基準の開発での主要な役割を担うことになる¹⁹⁾。事実、NVQ の特徴は、基準が雇用主によって確定されなければならないという「雇用主導 (employment-led)」または産業界主導である²⁰⁾。この意味で、NVQ の創設は産業界主導といえるが、政策の発端は若年者の雇用対策にあったことから、NVQ 創設の底流には教育・福祉志向をみることができる。ここに葛藤を生ずることになるが、その中和的機能を果たしているのが competence (実際的な遂行能力) であると考えられる。

NVQ では、competence を基本概念とした。これは、教育訓練と産業または雇用とを結び共通概念といえる。実際的な遂行能力を学習する過程においては CBET (competence-based education and training) を共通の方法論とした。この意味で、職業

教育訓練と普通教育との統合化とも考えられる。しかも、実際的な遂行能力を習得する機会として、学校機関はもちろんのこと仕事の過程をも含めた。したがって、実際的な遂行能力の評価は、結果主義（outcome-led）のシステムとならざるを得ない。しかしながら、NVQ の基本概念である実際の遂行能力は、評価基準の発生源からいえば企業・雇用主が要求するものであり、この意味では NVQ は産業界主導のシステムといえる。NVQ には職業能力評価制度に初めて政府が関与したという見方もあるが、むしろスキルの売り手が職業資格の認定主体となるイギリスの伝統的な職業資格制度²¹⁾ が、NVQ 以降、職業資格の認定主体がスキルの買い手に移行したことを意味するといえよう。また、政府が NVQ によって民間レベルで行われてきた職業能力認証に初めて関与したことは、認定主体の移行が政府によってなされたことになる。このような一大転換を成し得たのは、産業界と政府との利害の一致である。つまり、産業界の基準に基づく実際的な遂行能力が評価できる制度は産業界にとって歓迎されるものであり、それが若年者の就業問題を解決するならば、政府も歓迎できる。しかしながら、NVQ を創設した背景の問題の一つであったイギリスの経済・産業の競争力低下に対して NVQ が貢献したという立証はほとんどみられない。逆に、NVQ はイギリスの産業界におけるスキルのベースを改善することに失敗したと指摘する見解はある²²⁾。

実際的な遂行能力を評価の対象とする NVQ は、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は必ずしも適さないといった問題・課題を背景として、政府はアカデミックな資格と職業資格とを統合する新しい資格として GNVQ を提案した。したがって、GNVQ による普通教育と職業教育訓練との統合という意図においては、新たな政策的野心がみられるが、直接的な経済・産業志向をみることはできない。そのことは、GNVQ が科学的・技術的知識のある若年層の不足を改善するようなことは何もなかったと Wolf, A. (1997) が労働力開発の観点から述べるような不満が裏付けている。

ここまでの評価制度に関する政策展開を整理すると、NVQ が経済・産業志向の政策として、GNVQ が教育・福祉志向の政策としての性格が強く現れているといえる。1996年の Dearing(1996)の報告書（*Review of Qualifications for 16 -19 Years Old*）を契機として、全国的な資格の枠組みすなわち NQF による政策が展開された。職業資格とアカデミックな資格の統一的な資格枠組の確立を目的とする NQF では、普通教育と職業教育訓練、学習世界と職業世界という多重の統合を図ることを目指したといえる。NQF は、結局のところ教育・福祉と経済・産業という異なる志向の政策の統合化を図る装置ともいえよう²³⁾。

2006年12月の Leitch 報告書は、在職者・事業主に対する職業教育訓練施策が十分に成果をあげていないことを指摘し、その後の職業教育訓練政策に最も大きな影響をもたら

したといわれる。同報告書は、イギリス労働力の低いスキルを課題として、2020年を目標とする「世界水準のスキル開発」を提案した。アカデミックな資格と職業資格の統一的な枠組みというNQFの理念を受け継ぐQCFは、在職者が受講した学習機会の成果が小さな単位であっても認証可能とするような柔軟な学習・資格認証の仕組みとして導入された。QCFにはEUが取り組むEQFへのリンケージという要求もあるが、Leitch報告書によるイギリス労働力の低いスキルを改善するための「世界水準のスキル開発」の提案がQCF導入の主要な動機であることに着目すれば、QCFによる政策には経済・産業志向に傾いた性格がみられる。そのことは、「QCFが職業資格に大きく限られ、高等教育、専門職そして現在の学校部門とあまり統合されていない」²⁴⁾という批判の原因にもなっていると考えられる。

まとめ

イギリスにおける1980年代以降の職業能力評価政策の展開の特質について、政策の志向性という観点でまとめるならば、次のとおりであろう。

NVQの前史ともいえる1980年代初頭に、学卒未就業の若年者の問題を主要課題として職業教育訓練政策では若年者のための主要な学習機会に雇用主が提供する「仕事ベースの訓練」を組み入れた。こうした雇用主の役割・位置づけは、NVQの導入においても経済・産業志向として貫かれており、「コインの裏表」といわれる職業教育訓練制度と職業資格制度との関係が明瞭である。

GNVQは、NVQの補完としてアカデミックな資格と職業資格の統合を図る意義があり、職業教育訓練政策の観点からは普通教育と職業教育訓練との統合という見方ができる。その分、経済・産業志向は希薄化したといえる。GNVQにおいて生じた教育・福祉志向と経済・産業志向との統合という課題に対して、NQFの導入によって解決が図られた。この意味で、NQFは教育・福祉志向と経済・産業志向とを統合する初めての装置として意義づけることができる。

しかしながら、イギリスの労働力のスキル改善は進展していないとのLeitch報告書の刺激によって新たに導入されたQCFは、統合装置としての意義を継承するものの経済・産業志向に傾く性格を帯びることになった。

以上のとおり、1980年代以降のNVQに始まる職業能力評価政策の展開には、それ以前と異なり政府が関与するものという特質がある。また、この政府の関与によって、職業資格の認定主体がスキルの売り手から買い手に移行したといえる。competence（実際的な遂行能力）はNVQを成立させる基本概念であり、competenceによる評価基準は産業界によって確定され、この意味でNVQは産業界主導のシステムという特質もある。

職業教育訓練政策における政府の関与は、地方分権化後においても職業能力評価制度の政府関与によって維持されており、なおかつ産業界の役割・位置づけは職業能力評価制度および地方の職業教育訓練政策の両者に矛盾なく整合が図られている。

[注]

- 1) Jessup, Gilbert (1991), pp.9-10.
- 2) 雇用省内に設置された職業資格制度検討グループの報告書 (*The Review of Vocational Qualifications in England and Wales: Reported by the Working Group*) では、現行職業資格の見直しのために「職業資格は仕事に必要とされる能力にいつそう直接かつ明確に関連付けられるべきである」(p.1)と提言している。
- 3) Hyland, Terry (1996), p.351-353.
- 4) Jessup, Gilbert (1991), p.12.
- 5) National Statistics Data Service, Vocational Qualifications in the UK, 2007/08, p.2
(<http://www.thedataservice.org.uk/NR/rdonlyres/BB4A673B-A17A-4F36-B8F9-1F63B7718A2C/0/natVocationalQualificationsintheUK200708SupplementaryReleaseMar09.pdf>) .
なお、NISVQ (National Information System for Vocational Qualifications) および SVQ (Scottish Vocational Qualification) はスコットランドの職業資格。
- 6) Department of Education and Science, Employment Department, and Welsh Office, *Education and Training for the 21st Century*, 1991.
- 7) 柳田雅明・新井吾朗 (2007)、p.80。
- 8) 柳田雅明 (2004、p.146) は、民間テレビ局の番組『我々すべての未来：英国教育の革命 (All Our Future: Britain's Education Revolution)』で Alan Smithers が GNVQ が操作的遂行能力を評価判定する際に外部機関による客観的な判定が十分でないために水準維持が不十分であり、GNVQ が信頼性のある資格になっていないという見解を述べたことを紹介している。また、ロンドン教育研究所の Alison Wolf 教授も、GNVQ が科学的・技術的知識のある若年層の不足を改善するようなことは何もしなかったとの結論を下していた (Wolf, Alison , 1997)。
- 9) NVQ にかかる職業資格の調整・整備を目的として 86 年に設置された政府組織である NCVQ (National Council for Vocational Qualification ; 全国職業資格委員会) が、1997

年教育法 (Education Act,1997)」により QCA に改組された。その後 QCA は、開発部門が QCDA (Qualifications and Curriculum Development Agency)、監査部門が Ofqual (Office of Qualifications and Examinations Regulation)へと分割されたが、QCDA は 2012 年 3 月に廃止され、その機能は教育省下の新組織 STA (Standards and Testing Agency)に引き継がれた。

- 10) GCSE (General Certificate of Secondary Education) とは、基本的には 16 歳で全国統一試験を受験して得られる義務教育の終了証である。イギリス国民やイギリスで学ぶほとんどの者が受験する。14 歳から GCSE に向けた 2 年間のカリキュラムに沿って勉強する。結果は A (最高) からアルファベット順に成績順にグレード付けされる。
- 11) 「GCE-A レベル (General Certificate of Education-Advanced Level)」とは、日本でいう高等学校レベルの教育修了資格に相当する大学入学のための必須の試験である。GCSE 取得後に高等教育進学のための 2 年間のカリキュラムがあり、カリキュラム 1 年目を修了した時点で AS レベル (Advanced Subsidiary Level) の試験を受け、その成績によって 2 年目のカリキュラム (A2 レベル) に進むことが出来る。受験者は自分の希望する学部の入学条件を念頭に受験科目の選択を行う。試験の結果は、A (最高) から E (パス) までアルファベット順にグレード付けされる。
- 12) (財) 国際労働財団、pp.77~79。
- 13) Leitch 卿が委員長を務めた政府の諮問委員会が 2006 年 12 月に提出した最終報告書『Prosperity for all in the global economy ?world class skills, Final Report』
(<http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/uploads/documents/2006-12%20LeitchReview1.pdf#search='Leitch%20Report%202006'>)。
- 14) QCA, The Qualification and Credit Framework: an introduction
- 15) 高等教育分野での資格枠組みは FQ-EHEA (Framework for Qualifications of the European Higher Education Area)。
- 16) European Commission Education and Culture, (2008).
- 17) Qualifications and Curriculum Development Agency (QCDA), (2009), p.8.
- 18) *ibid.*, p.35.
- 19) NVQ のための概念化として、1981 年の白書を補強するかたちで、1984 年、1985 年 1986 年にも白書を発表した (Pakes, David (1994), p.23)。
- 20) Jessup, Gilbert (1991), p.18; Hyland, Terry (1996), p.349-350.
- 21) Dore, R. & Sako, M. (1989), p.118.
- 22) たとえば、Pakes, David (1994, p.146)。
- 23) ただし、NVQ では職業基準のための支援は強力であるが、その設計は一般に高い資

格にあてはまらないし、財政メカニズムはとくに大学部門において高いレベルの NVQ を不利な立場に置くといった研究に基づく指摘もある (Swales, S. & Roodhouse, S. ,2003, p.96-100)。

²⁴⁾ Lester, Stan (2011), p.205.

終章 3 カ国の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

本研究は、「職業資格」を狭義の意味で用い、職業資格と職業能力検定を含む広義の職業資格を「職業能力評価」とし、主に 1980 年代以降のアメリカ、イギリス、日本の職業教育訓練および職業能力評価に関する制度・政策の展開について分析してきた。その基本的課題は、第一に各国の職業教育訓練政策との関係における職業能力評価制度の展開の特徴を明らかにすること、第二に 3 カ国のそうした特徴に関する共通性・差異性を分析し、職業能力評価システムの社会・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である。このために本研究では、寺田盛紀（2000）の提唱する三次元モデルのうちの規制主体の側面すなわち職業教育訓練制度及び職業能力評価制度に関する政策の展開について、1980 年代以降の 3 カ国の歴史的推移に即して共通性・差異性の分析を行った。その際に、各国の職業教育訓練制度と職業能力評価制度との関係をつなぐ原理や基盤を分析軸として設定した。

その結果、近年の職業教育訓練政策と職業能力評価政策の展開の特徴に関して、以下のように総括することができる。

1. 職業能力評価政策の展開と職業教育訓練政策の展開における特徴

(1) 国際機関の ILO および UNESCO による職業教育訓練関係の勧告に着目して、両勧告にみられる変化から職業教育訓練に関する国際的動向を把握することを試みた。両勧告の改正が、ともに 2000 年代初頭であり、ともに四半世紀ぶりの改正であったために、両勧告にみられる変化を突き合わせることで、国際的動向の把握をより客観化することができたといえる。

検討の結果、両勧告共通の最も顕著な変化は、「生涯学習」概念の導入である。しかしながら、生涯学習をキー概念とすることには 2 つの問題点があると考えられる。第一に、生涯学習は、学習者が主体であるにもかかわらず、労働の過程における実際的な職務能力の習得を包括するために使用者側に優位性のある概念ともなり、「雇用される能力」としてのエンプロイアビリティを維持・向上させるために、労働者個人の責任として「強いられる」ものとなる点である。第二は、生涯学習が労働の過程における実際的な職務能力の習得を包括するために、労働の機会に恵まれない者は生涯学習の機会ひいては職業能力評価においても不利な立場に置かれることを意味し、公平性の点で問題となる。

(2) 生涯訓練を視角として、1969年以降の日本の職業教育訓練制度の政策的・システム的特質について分析した結果、以下のようにまとめる。

1969年の新職業訓練法で登場した生涯訓練理念には、法定職業訓練の体系化、生涯訓練の段階的・体系的実施の骨格の形成という意義がある。1974年の雇用保険法制定は、企業を職業訓練の推進者とする「企業主導」の施策を展開する契機となった。1969年法第3条中の「段階的かつ体系的」について、同法のコンメンタールでは、同一企業での長期雇用による正規雇用労働者をモデルとして解説している。つまり、その生涯訓練は内部労働市場論を理論的枠組みとする長期雇用・正規雇用労働者をモデルとして想定したことが政策的特質といえる。

1974年の雇用保険法制定を契機とする企業主導の政策展開期において、生涯訓練に関してステークホルダーである労働組合は、その大多数が企業別労働組合であったために、職業教育訓練に系統的に関与せず、「生涯学習」に対しても消極的であった。こうした労働組合の関与を企業主導の政策展開期におけるシステム的特質としてあげることができる。

1995年の日経連報告書『新時代の「日本的経営」』は、生涯職業能力開発体制に「個人主導」を加え、企業主導型と個人主導型が並立する体制をもたらす契機になった。2001年の職業能力開発促進法改正における「個人主体のキャリア形成」の制度化は、「職業能力開発」から「キャリア形成」への転換を示すものである。そしてこの転換は、前提となる労働者モデルに変更はないものの、「個人」を強調し、個人主導を重視する傾向を鮮明にしたといえる。2006年以降は、「職業生涯を通じたキャリア形成支援」の対象を従来の労働者モデルよりはるかに幅広い概念である「働く者」に換えた。このように、1995年以降の「個人主導」浮上の政策展開期においては、「個人」における政策の狙いに転換があり、政策対象としての「個人」のとらえ方に転換があることも政策的特質といえる。

以上のような職業教育訓練制度における政策的・システム的特質を形成した社会・経済的条件として、以下の点があげられる。

第一は、雇用保険法制定を契機とした1970年代半ばから1990年代半ばまでの企業主導の政策展開期における、内部労働市場を形成した長期雇用・正規雇用労働者を基本とする企業の労務政策である。

第二は、上記にあげた企業の労務政策と呼応する労働組合の形態である企業別労働組合、そしてその労働組合による職業教育訓練への無関与である。

第三は、1990年代半ば以降の生涯学習と「個人主導」の政策展開期における「個人」強調・重視の政策とこれに対する労働組合の消極的な姿勢をあげることができる。

(3) 日本の職業能力評価制度における政策およびシステム上の特徴についてまとめると、

以下のとおりとなる。

日本の職業能力評価制度は、イギリスのような技能の売り手である職業・専門職団体が認定主体にはならず、技能の買い手またはその代理者が認定主体となって発達したという特徴をもつ。

戦後初期の労働行政は、欧米型の横断的・職種別労働市場を目標とすべき労働市場として設定し、欧州の職業資格を技能検定のイメージとして捉えて、技能検定を職業訓練との相補関係に位置づける政策をとったが、認定主体である国は技能の売り手の代理者としての位置づけでありながら職業訓練・技能検定政策を産業振興策として意義づけたために、国による認定主体の位置づけが曖昧となった。この曖昧性およびそれが職業訓練・技能検定制度の創設以降少なくとも 1970 年代半ばまで続いたことは、職業能力評価制度における政策の特徴といえる。

1984 年 12 月に創設された「社内検定認定制度」は、技能の買い手が認定主体である社内検定を公のものとして認定する制度であり、この意味ではもはや国による認定主体の位置づけに曖昧さはみられない。同制度はすでに展開していた企業主導による職業訓練政策を反映したものとしてとらえることができる。つまり、職業訓練政策の企業主導政策期における職業能力評価政策では、国による認定主体が技能の買い手の代理者として位置づけることが特徴といえる。

1990 年代半ば以降の長期化した厳しい雇用環境を背景として、次第に個人主体の職業能力開発・評価に関する施策の比重が高まり、2000 年代には「キャリア形成」による個人主体の政策が展開された。このために、労働市場で有効に機能するような実践的職業能力の評価システムが企図されてきたが、政策主体が技能の売り手に資する評価制度の重要性を認識しつつも、評価行為や認定主体を企業に委ねるという矛盾がみられる。

以上の特徴を成した社会・経済的条件として、以下の点をあげることができる。

第一に、職種や職能横断的な労働市場が形成されていないことおよびその反映ともいえる労働組合の形態があげられる。つまり、職業訓練制度とともに発達した職業能力評価制度において国が認定主体となる位置づけの曖昧性の原因は、政策で構想した労働市場が実態と乖離したこと、そして能力評価における対象職種・職業の別に労働者が組織されていないために国は技能の売り手の代理者としての基盤を築けなかったことにあると考えられる。

第二に、戦後からこんにちまでの日本の経済・産業の復興成長、隆盛、停滞という変遷があげられる。つまり、職業能力評価制度の意義に一貫性を保てなかったという特質は、日本が辿ってきた経済・産業の変化に呼応した雇用情勢の変化の反映でもあろう。

(4) アメリカの 1980 年代から 1990 年代における中等・中等後教育の職業教育を焦点とした職業教育法改正による政策の課題と特徴について、以下のようにまとめられる。

1980 年代から 1990 年代にかけての若年者の職業教育政策では、基礎学力の向上策および労働需要の質の高度化対応としての教育改革を特徴としてあげることができる。1990 年 9 月に成立したカール・D・パーキンス職業教育・応用技術教育法の改正、なかでもタイトルⅢによる「テク・プレップ (Tech-prep)」は、ハイスクールと 2 年制カレッジとの接続を緊密にし、技術教育の充実を図り、労働需要の質の高度化に応える政策といえる。

このような政策の特徴をもたらしたアメリカの 1980 年代から 1990 年代にかけての社会・経済的背景には、基礎的学力を含む幅広い能力を求める一方、テクニシャン層の需要が象徴するように労働需要の質が高度化した労働市場がある。1980 年代から 1990 年代にかけて、さまざまな報告書等は労働者のもつ技能の低下、労働力不足とくに熟練労働者の不足、労働力の質の低下が、将来のアメリカ経済の脅威となることを指摘していた。

なお、職業教育訓練の改革を促す提言を行った報告書には、改革に対応する能力認証・学位の必要性をも提言するものがあり、これを新たな職業能力評価制度の創設への文脈として位置づけることができる。

(5) アメリカにおける 1980 年代から 1990 年代にかけての労働者のための職業教育訓練政策の課題と特徴は、以下のようにまとめられる。

1982 年の CETA 廃止による JTPA の成立、そして 1998 年の JTPA 廃止による WIA の成立に至る文脈は、貧困層の救済という福祉・社会的包摂を理念とする政策から経済・産業振興を理念とする政策への転換と捉えられ、それは 1980 年代から 1990 年代にかけての職業教育訓練政策の特徴ともいえる。この特徴をもたらした社会・経済的背景は、第一に 1970 年代に始まり 1990 年代前半まで続く長期的な高失業率、第二はアメリカ産業競争力の低下がある。

JTPA および WIA による政策では、1980 年代に台頭してきた政治・経済思潮である市場原理主義が基本にあることも特徴といえる。WIA では、職業教育訓練をサービスとみなし、そのサービスを享受する者と提供する者との間には職業教育訓練市場が描かれる。その市場の特徴は、自由な市場として想像しがちになるが、実際には公的な「調整者」「仲介者」によって一定の抑制された市場となっていることも特徴といえる。

WIA では、認定~~の~~訓練プログラムの質を維持するために、丹念な評価を行っている。その評価は、どのような訓練を行ったかというインプット主義ではなく、受講後の成果つまり仕事における成果を問うアウトプット主義が原理となっていた。こうした現実の仕事に

における学習結果の適用や遂行能力を重視する評価の傾向は、特徴として指摘できる。また、このような評価の傾向は、職業能力評価制度のあり方を規定することになると考えられる。

(6)「全国スキルスタンダード (NSS : National Skill Standards)」の政策的・システムの特質をまとめると以下のとおりである。

NSS の推進では、政府の役割を極力抑え任意パートナーシップを核とし、産業界を基盤として展開するという連邦政府の戦略を特徴としてあげることができる。

連邦政府の付託を受けた NSSB も同様に、長期的には任意パートナーシップの自立（資金的にも）を期待した。このような戦略は、スキルスタンダードにおける職業能力概念を自ずと規定することになる。つまり、任意パートナーシップによるスキルスタンダードは、産業や企業などが求める能力（competence）を前提にしたものとなる。そうした NSS における能力概念も特徴といえる。

幅広い産業分野を全米レベルでカバーするという当初の構想に対して多くの産業分野でそうした自立が進まず、任意パートナーシップが機能しないときには現実路線として地域志向策もとった。地域・産業志向である WIA は共通の枠組みで展開可能であり、NSSB は当初の計画にはなかった「州との取組戦略」や WIA プログラムとの一体化戦略を任意パートナーシップの並行的措置として位置づけた。

NSS システムの対象は、結果的にはフロントライン・ワーカーあるいはエントリーレベルであり、いわばハイスクール卒業レベルが中心となった。このため、労働市場において NSS を必要とする領域はそれほど大きなものとはいえず、製造業分野や小売サービス分野がスキルスタンダードづくりに積極的であった。

以上のような NSS という職業能力評価制度による政策の特徴を成り立たせた社会・経済的条件の第一は、NSSB が NSSA (National Skill Standards Act) の成立の背景としてあげた「スキルギャップ」である。つまり、基礎的学力を含む幅広い能力を求める一方、テクニシャン層への需要が象徴する高度化した労働市場である。

(7) イギリスの職業教育訓練制度における政策の特質は、以下のとおりである。

政府は、19 世紀初頭から 1964 年の産業訓練法まで産業界の教育訓練に関与しないことを職業教育訓練政策の基本としたが、産業訓練法以降こんにちまで関与することを政策の基本としており、産業訓練法を転換点として政府は基本政策を大きく変えたことが、まずは特質としてあげられる。

また、産業訓練法以降、職業教育訓練に対する政府の関与は、形態を変えてきたことも特質といえる。たとえば、1973 年の雇用・訓練法では、資金を通じて政府による職業教育

訓練への関与が拡大した。1981年の雇用・訓練法改正以降の1980年代すなわちサッチャー政権時代では、企業が行う教育訓練に対する支出を抑えたが、市場主義的な資金配分を導入することで企業が行う教育訓練への政府の関与を維持した。

1964年以降1988年のMSC廃止までの産業界が行う教育訓練に対する政府の関与は、総じていえば、経済・産業志向により産業界の教育訓練促進を目的として、次第に強化・拡大してきたといえる。

以上の職業教育訓練政策における特質は、まとめると経済・産業振興策であり、その社会・経済的背景は、1962年の政府の白書が指摘する経済成長の鈍化であり、その重大な一要素として技能労働力の不足があった。

イギリス職業教育訓練政策に関するその他の特質は、職業教育訓練への政府関与の目的において、長期失業者や若年者の就業支援すなわち社会的包摂としての目的が80年代末以降に拡大したことである。

また、80年代末以降の長期失業者や若年者のための訓練は、個人の訓練ニーズに応える訓練機会を保障する「個別化」の傾向があり、こうした傾向も80年代末以降の政策の特質といえる。それは、受講者すなわち訓練需用者が主体となる市場主義的な社会保障政策であり、ケースワーク的な教育・訓練志向ともいえる。

メジャー政権下を起点とする地方分権型の職業教育訓練政策は、1990年代以降の特質といえる。しかも、地方分権型の職業教育訓練政策は、企業の行う教育訓練への政府の関与を縮小するものであり、政府の関与の強化・拡大路線の転換を意味する。地方分権型の職業教育訓練政策は、労働組合の関与も低下し、事業主が主導権を握る経済・産業志向という特徴もある。

(8) イギリスにおける1980年代以降の職業能力評価政策について、その志向性という観点から特質をあげるならば、次のとおりとなる。

NVQの前史ともいえる1980年代初頭に、若年者の学卒未就業問題を主要課題として職業教育訓練政策では若年者のための主要な学習機会に雇用主が提供する「仕事ベースの訓練」を組み入れた。こうした雇用主の役割・位置づけは、NVQの導入においても継承され、そのことによって経済・産業志向を垣間見ることができる。

NVQの補完としてアカデミックな資格と職業資格の統合を図るGNVQには、職業教育訓練政策の観点からは普通教育と職業教育訓練との統合という見方ができる。その分、GNVQでは経済・産業志向が希薄化したといえる。

そこで、普通教育と職業教育訓練、学習世界と職業世界という多重の統合を図ることを目指したNQFは、教育・福祉と経済・産業という異なる志向の政策の統合化を図るものと

いえる。

しかしながら、イギリスの労働力のスキル改善は進展していないとの Leitch 報告書の刺激によって新たに導入された QCF は、NQF の統合装置としての意義を継承するものの経済・産業志向に傾く性格を帯びることになった。

以上のとおり、1980 年代以降の NVQ に始まる職業能力評価政策の展開には、それ以前と異なり、職業能力評価に政府が関与するという特質がある。

また、NVQ 以降の職業能力評価政策では、従来の職業能力の構成概念である knowledge と skill に加えて、competence（実質的な遂行能力）がキー概念となっていることも特質といえる。

NVQ における職業能力の基本概念である competence による評価基準は産業界によって確定されることから、NVQ は産業界主導のシステムといえる。したがって、NVQ によって、職業資格の認定主体がスキルの売り手から買い手に移行したことになる。

職業教育訓練政策における政府の関与は、地方分権化後においても職業能力評価制度の政府関与によって維持されており、なおかつ産業界の役割・位置づけは職業能力評価制度および地方の職業教育訓練政策の両者に矛盾なく整合が図られている。

2. 3カ国の政策展開における特徴に関する共通性

3カ国の職業能力評価制度に関する政策においては、以下のような共通傾向がある。

(1) イギリスにおける「現代徒弟制」に始まる徒弟制の再評価や 1988 年 9 月から開始した「新訓練計画 (New Training Programme)」、アメリカにおける改正カールパーキンス法による産業界との連携強化、日本における日本版デュアルシステムや実践型人材育成システム等の企業実習併用型教育訓練といった 3カ国の職業教育訓練の動向は、企業における実習等を教育訓練機会として組み込むなど、実質的な遂行能力 (competence) 重視という共通的な傾向として捉えることができる。ILO の 2004 年勧告ではこの部分を「コンピテンシー (competency)」という概念で加えている。また、実質的な遂行能力の重視は、換言すると産業界が求める能力であるという点においても 3カ国は共通している。

(2) 上記にあげた実質的な遂行能力を重視する職業教育訓練の傾向は、3カ国の職業能力評価システム、すなわちアメリカの NSS システム、イギリスの NVQ (または QCF)、日本のビジネス・キャリアやジョブ・カードにおける評価にみられる実質的な遂行能力の評価という傾向にも共通する。従来、職業教育訓練および職業能力評価では、試験で評価しやすい技能と知識を対象として基準化してきたが、実質的な遂行能力を重視する傾向になり、技能と知識のみでは表現できない部分への関心が高まった。実質的な遂行能力は、産

業界が求める能力であり、このため能力評価の基準づくりにおいては産業界が主体となるという点でも 3 カ国に共通性がみられる。

(3) アメリカの NSS システム、イギリスの NVQ はじめ QCF は、基本的には職場での職務を通して獲得した実際的な遂行能力を評価する仕組みであり、評価基準は教育訓練カリキュラムの到達目標とも結びついている。つまり、職業能力評価システムは教育訓練とより緊密な関係をもつ傾向が、これらのアメリカ、イギリスの事例からうかがえる。日本でもビジネス・キャリアやジョブカードにおける評価あるいは「職業能力評価基準」のように、職場での職務を通して獲得した実際的な遂行能力を対象とする職業能力評価システムが実際の教育訓練の目標と連関する関係にあるという点では、アメリカ、イギリスの動向と共通性がみられる。

(4) アメリカ、イギリス、日本における上記の職業能力評価システムは、キャリア形成を意図した体系的・段階的な構成になっており、そうした体系性においても職業教育訓練と結びついているという共通性もある。このような職業教育訓練および職業能力評価の傾向は、「生涯学習」理念の国際的な浸透とも関係すると考えられる。

ただし、このような体系性は、アメリカ、イギリスにおいては政府主導による全国規模の枠組みとして描かれるが、日本では政策主体が枠組みレベルに限定した関与の方法があまりとられない点がある。

(5) 1980 年代以降の 3 カ国の職業教育訓練政策の展開の析出分析にみられる共通的な傾向として「個別化」あるいは「個人重視」がある。個人の訓練ニーズに即した職業教育訓練機会の仕組みとして、イギリスでは 1991 年に試行し 1996 年に正式な制度となったバウチャーによる「若年クレジット (Youth Credits)」、アメリカでは WIA における「個人訓練勘定 (ITA: Individual Training Accounts)」、日本では 1996 年以降「個人主導」を職業能力開発政策の課題として掲げたが、具体的な施策としては 1998 年 12 月に創設された「教育訓練給付制度」が典型である。このような共通的な傾向は、1980 年代以降の社会経済における市場主義的な思潮の反映という見方もできる。

3. 3 カ国の政策展開における特徴に関する差異性

3 カ国の職業能力評価制度に関する政策においては、以下のような差異の傾向がある。

(1) 日本の労働行政による職業能力評価制度において、国が認定主体となる位置づけが、制度発足期においては曖昧であり、その後の企業主導政策展開期においては技能の買い手

の代理者であることが明確となったが、個人主導政策展開期においては矛盾のために再び曖昧性を帯びている。イギリスの NVQ 以降の職業能力評価政策は、産業界による評価基準に基づく能力評価を国が裏書きするという側面では、認定主体としての国の位置づけは技能の買い手の代理であることが明白である。これは、アメリカの NSS による職業能力評価政策においても、まったく同様である。

(2) 1980 年代前後における職業教育訓練および職業能力評価に関する政策に注目すると、アメリカとイギリスにおいては技能労働力不足、労働力の質の低下という技能問題が主要な政策課題となっていたが、日本の場合にはそうした性格の技能問題は主要な課題になってこなかった。

アメリカ、イギリスとも技能問題は、国際競争力低下の原因と捉えていた。日本が技能問題を主要な課題として抱えることがなかったのは、たとえば尾高煌之助 (1993) などが指摘する OJT を中心とした企業内教育の功績を理由としてあげられる。また、アメリカ、イギリスは、経済大国としていち早く高い国際競争力優位を築いたために、その地位を維持し続けることの困難性を抱えざるを得なかったことも理由として考えられる。

技能問題のために、アメリカでは、カール・D・パーキンス法の改正による職業技術教育の改革、NSS システムの開発、JTPA から WIA への転換といった産業・経済志向を強化する政策を展開した。イギリスでは、1981 年の雇用・訓練法の改正により産業界が行う教育訓練への政府関与の強化を行い、労働力の質の底上げを意図した NVQ 政策を行った。

(3) アメリカ、イギリスでは、政府の役割が枠組みづくりに徹している。それは、職業能力評価システムの基準開発など具体的な部分は任意 (voluntary) システムを採用しているからである。日本では行政もしくは政府関係機関が基準開発に至るまで主導する点が異なる。しかしながら、アメリカの NSS における任意システムは、人材の採用・育成に問題を抱える産業でなければ進展しないという教訓を与えている。

(4) 職業教育訓練政策における地方分権化は、イギリスにおいてはメジャー政権下の 1989 年に中央集権型から転換した。アメリカにおいては、1982 年に成立した JTPA における地域志向政策を萌芽として、1998 年成立の WIA の政策では地域主導 (community-based organization) の理念を設けた。また、NSS では、進捗を挽回する方策ではあるが、「NSSB と州との取り組み戦略」を設定した。日本では、職業能力開発政策・職業能力評価政策ともにこれまで地方分権の経験はない。

4. 社会・経済的諸条件の差異性

日本の職業教育訓練・職業能力評価制度における政策的・システム的特質を形成した以下の社会・経済的條件が、アメリカ、イギリスと異なる。

(1) 1969年以降今日まで、生涯訓練あるいは生涯職業能力開発を軸としながら職業訓練政策の主体を政府、企業、個人へと順次置き換えてきた政策の沿革の背景となる戦後日本の経済・産業の展開、すなわち復興成長、隆盛、停滞という固有の発展過程である。

(2) 日本の場合、雇用保険法制定を契機とした1970年代半ばから1990年代半ばまでの「企業主導」の政策展開期における、内部労働市場を形成した長期雇用・正規雇用労働者を基本とする企業の労務政策、そしてこれと呼応するかたちの企業別労働組合による職業教育訓練への無関与である。また、1990年代半ば以降の生涯学習と「個人主導」の政策展開期における「個人」強調・重視の政策に対する労働組合の消極的な姿勢である。

イギリスの場合、少なくとも1988年のMSC廃止まで労働組合は使用者団体と対等に政策に関与し、1990年代以降の地方分権型の職業教育訓練政策期においても労働組合は使用者団体より劣勢ではあるものの地域の政策に関与している。

アメリカでは、スキルスタンダードの開発における産業ごとの任意パートナーシップに労働組合は構成者となっており、またWIAにおいては、労働組合はステークホルダーとして州および地域レベルの委員会の構成メンバーである。

(3) 日本の労働行政による職業能力評価制度において、国が認定主体となる位置づけが、曖昧であるという特徴を成した社会・経済的條件には、職種や職能横断的な労働市場が形成されていない労働市場およびその反映ともいえる労働組合の形態があげられる。つまり、職業訓練制度とともに発足した職業能力評価制度において国が認定主体となる位置づけの曖昧性の原因は、政策で構想した労働市場と実態との乖離、そして能力評価における対象職種・職業の別に労働者が組織されていないために国は技能の売り手の代理者としての基盤を築けなかったことにあると考えられる。

(4) 上記の曖昧性の特徴をもたらした第二の社会・経済的條件として、戦後からこんにちまでの日本の経済・産業の復興成長、隆盛、停滞という変遷があげられる。つまり、職業能力評価制度の意義に一貫性を保てなかったという特質は、日本が辿ってきた経済・産業の変化に呼応した雇用情勢の変化の反映でもあろう。

本研究の結論 ～今後のわが国の職業能力評価システムの課題～

本研究では、日本・イギリス・アメリカの3カ国の職業能力評価制度について、職業教育訓練との関連でそれらの政策展開の特質、制度形成の社会・経済的特質について比較制度・政策論の視角から分析した。その結果、それぞれの制度の形態や歴史的形成がかなり異なっているにもかかわらず、政策展開やその理論的特質において、国や職能団体の規制から企業主義あるいは個人のキャリア本位への転換、その象徴としての **competence** 概念の導入など、共通性が少なからず存在することに気付かされた。

3カ国のもつ各特質における共通性ととともに、共通の問題も抱えている。たとえば、職業教育訓練制度と職業能力評価制度とを結び付ける主要な概念となっている **competence** は、これを要求する産業界もしくは使用者に優位な概念であり、近年の政策における「個人重視」あるいは「個別化」の傾向との適合性が必ずしもよいとはいえない。こうした共通の問題も示すとおり、国が政治・経済の基盤的なレベルで共通性をもつ場合、各国が同時代に打ち出す政策は、情報メディアの発達も加わり、原理レベルでは今後ますます大きな差異は無くなっていくと考えられる。

しかしながら、イギリス・アメリカと日本との間では、職業能力評価制度の構築という点で重要な差異が、労働市場の性格、労働組合の関与、職業能力評価の普及の度合いなどの側面である。日本において英・米型の能力評価制度を構築しようとする場合、これらの社会的・経済的条件における差異性への注目が課題となろう。それは、これらの差異性に基づいて直ちに制度の構築を展開することを前提するものではなく、これら差異性の動向に注目することである。

また、本研究における比較分析は、規制主体の側面としての職業教育訓練制度および職業能力評価制度に関する政策を対象として、主に1980年代以降の展開過程に沿って行ったが、寺田（2000）が指摘するとおり各国のそれぞれの制度は多元的な要因の結果とみるならば、今後のわが国の職業能力評価制度のあり方を考える上で、さらに多面的な比較分析を要することも課題である。

【参考文献一覧】

- Bottoms, Gene. (1984). "Now is the Moment of Opportunity". *Vocational Education*. vol.59. no.7. pp.8-9.
- Bunn, P. & Stewart, L.(1998), Perceptions of Technical Committee Members Regarding the Adoption of Skill Standards in Vocational Education Programs, *Journal of Vocational and Technical Education* (Electronic Journal), Vol.14,No.12.
- Carnevale, A.P., Johnston, J.W. (1989). *Training America : strategies for the nation*. National Center on Education and the Economy.
- Carnevale,A.P., Gainer,L.J. and Villet,J.. (1990a).*Training in America*. Jossey-Bass Publishers.
- Carnevale,A.P., Gainer,L.J. and Schulz,E.. (1990b).*Training the Technical Workforce*. Jossey-Bass Publishers.
- Carnevale, A.P., Gainer,L.J. and Meltzer,A.. (1990c).*Workplace Basics*. Jossey-Bass Publishers.
- CEDEFOP(2008), *Terminology of European education and training policy –A selection of 100 key terms*, Office for Official Publications of the European Communities.
- CETE (1986), *Avenues for Articulation: Coordinating Secondary and Postsecondary Programs*, Ohio State University Center on Education . No.259.
- Chapman, G.P. (1991), Institutional Aspects of Youth Employment and Training Policy in Britain: A Comment, *British Journal of Industrial Relations*, September 1991, pp.491-495.
- D'Amico, Ronald, and Jeffrey Salzman, (2004), "Implementation Issues in Delivering Training Services to Adults Under WIA" *In Job Training Policy in the United States*, W.E.Upjohn Institute, pp. 101-134, (http://research.upjohn.org/up_bookchapters/157).
- Dore, R. & Sako, M. (1989), *How the Japanese Learn to Work*, Routledge.
- Dearing, Ron (1996), *Review of Qualifications for 16 -19 Years Old -Summary Report-*, School Curriculum and Assessment Authority.
- Department for Innovation, Universities & Skills (2007), *World Class Skills: Implementing the Leitch Review of Skills in England*.
- Department for Innovation, Universities & Skills,(2008), World-class Apprenticeships: Unlocking Talent, *Building Skills for All*, HMSO.

- David Marsden & Paul Ryant (1990), Institutional Aspects of Youth Employment and Training Policy in Britain, *British Journal of Industrial Relations*, November 1990, pp.351-369.
- David, F. & Pritz, S. (1994), Occupational Standards and Certification: Past- Current- Future Trends in the United States.
- Emma Rothschild (2002), *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*, Harvard University Press.
- European Commission Education and Culture (2008), *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning* (http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/eqf/broch_en.pdf).
- Gladys Roth Kremen, (1974), "MDTA: The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1962", U.S. Department of Labor (<http://www.dol.gov/oasam/programs/history/mono-mdtatext.htm>) .
- Hyland, Terry (1996), National Vocational Qualifications, Skills Training and Employer's Needs: Beyond Beaumont and Dearing, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.48, No.4, pp.349-365.
- Hyland, Terry (1997), Reconsidering Competence, *Journal of philosophy of Education*, Vol.31, No.3, pp.491-503.
- ILO, Convention No.142; Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources.
- ILO, Convention on Technical and Vocational Education 1989, Paris, 10 November 1989.
- International Labour Conference 78th Session 1991, Report III; *General Survey of the Reports on the Paid Educational Leave Convention (No.140) and Recommendation (No.148), 1974, and the Human Resources Development Convention (No.142), and Recommendation (No.150), 1975.*
- International Labour Conference 88th Session 2000, Report V; *Training for employment: Social inclusion, productivity and youth employment.*
- International Labour Conference 91st Session 2003, Report IV(1); *Learning and training for work in the knowledge society.*
- International Labour Conference 91st Session 2003, Report IV(2); *Learning and training for work in the knowledge society: The constitutions' views.*
- International Labour Conference 92nd Session 2004, Report IV(2A)(2B); *Human*

resources development and training.

- Jessup, Gilbert (1991), *Outcomes: NVQs and the Emerging Model of Education and Training*, The Falmer Press.
- Johnston, William and Packer, Arnold. (1987). *Workforce 2000*. Government Printing Office.
- Jonathan Payne (1999), All Things to All People: Changing Perceptions of 'Skill' Among Britain's Policy Makers since the 1950s and Their Implications, SKOPE Research Paper No.1.
- Keevy, J., Chakroun, B. & Deij, A. (2010), *Transnational Qualifications Frameworks*, The European Training Foundation.
- Kennedy, E.M.. (1989). *Higher Education for Science and Engineering*. Office of Technology Assessment.
- Kozak, M.R., Richards, J.V.. (1981). "Industrial Technology Programs -The Influence of Industry on Program Revision-", *Journal of Industrial Teacher Education*. vol.18. no.3.
- Lankard, B.A.(1995), Business/Industry Standards and Vocational Program
- Leitch Review of Skills final report, (2006), *Prosperity for all in the global economy-world class skills*, TSO(The Stationery Office).
- Lester, Stan (2011), UK Qualifications and Framework: a critique, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.63, No.2, pp.205-216.
- Miller, W.R., Usoro, H.S.. (1981). "Effective Work Competencies as Perceived by Secondary Vocational- Industrial and Post- Secondary Industrial- Technical Students and Expected by Potential Employers". *Journal of Industrial Teacher Education*. vol.18, no.3.
- Mari Sako (1991), Institutional Aspects of Youth Employment and Training Policy in Britain: A Comment, *British Journal of Industrial Relations*, September 1991, pp.485-490.
- Manpower Service Commission and Department of Education and Science, (1986), *The Review of Vocational Qualifications in England and Wales: Reported by the Working Group*, TSO(The Stationery Office).
- Matlay, Harry (2000), S/NVQs in Britain: employer-led or ignored?, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.52, No.1, pp.135-148.
- National Skill Standards Boards, (2000a), *Built to Work: A Common Frame Work for*

- Skill Standards*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- National Skill Standards Boards, Annual Report 1996, Annual Report 1997, Annual Report 1998-1999, Annual Report 2000-2001.
- National Skill Standards Boards, (2000b), *Getting Started: Developing a Voluntary System of Assessment and Certification Based on Skill Standards*, Library of Congress Cataloging- in- Publication Data.
- National Skill Standards Boards, (2001), *An Introduction to the Use of Skill Standards and Certifications in WIA Programs*,NSSB.
- National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education (1989), Digest of education statistics: 1989.
- OECD (2007), *Qualifications systems: bridges to lifelong learning*, OECD.
- O'Leary, J. Chriatopher (2009), Employment and Training Policy in the United States during the Economic Crisis, *APEC Conference Papers*, Upjohn Institute (<http://research.upjohn.org/confpapers/22>).
- Parnell, Dale. (1985). *The Neglected Majority*. The Community College Press.
- Pakes, David (1994), Competence and Context: Sketching the British Scene, *European Journal Vocational Training*, 1/94, CEDEFOP, p.23-28.
- Patrycja Lipinska, Eleonora Schmid & Manfred Tessaring, (2007), *Zooming in on 2010 -Reassessing vocational education and training*, Cedefop.
- Pemberton, H. (2001), The 1964 Industrial Training Act: a failed revolution (A paper presented in the new researchers section of the conference of the Economic History Society, Bristol, 30 March 2001). <http://seis.bris.ac.uk/~hihrp/>.
- Qualifications and Curriculum Development Agency (QCDA), (2009), *Report on referencing the Qualifications and Credit Framework to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning* (http://www.qcda.gov.uk/libraryAssets/media/qcda-09-4419_referencing_QCF_to_EQF.pdf).
- Recommendation No.150; Recommendation concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the Development of Human Resources.
- Revised Recommendation concerning Technical and Vocational Education (http://www.unesco.org/education/pdf/23_29.pdf).
- Roodhouse, S. (1999), Comprehending and National Vocational Qualifications, *Summary of presentation at the 3rd International Conference "Researching Vocational Education and Training"*.

- Sales & Service Voluntary Partnership,(1999), *Retail Skill Standards at Work: Success Stories*, Reingold Associates.
- Sheldrake, J. & Vickerstaff, S. (1987), *The History of Industrial Training in Britain*, Avebury.
- Snell, K. D. M. (1996), The Apprenticeship System in British History: The Fragmentation of a Cultural Institution, *History of Education*, 25, 4, pp.302-322.
- Spielhofer, Thomas (2001), Writing Stries, Telling Tales: National Vocational Qualification(NVQ) candidates' experiences of NVQs, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.53, No.4, pp.629-645.
- Swales, S. & Roodhouse, S. (2003), Structural Barriers to the Take-up of Higher Level NVQs, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.55, No.1, pp.85-110.
- Taniguchi, Yuji (2012), Occupational Capability Evaluation System Development and Related Issues in Japan –The Significance of Changes Made Since the 80's–, *Journal of Asian Vocational Education and Training*, Vol.5,No.1, pp.1-14.
- The National Commission on Excellence in Education. (1983). *A Nation At Risk: The Imperative for Educational Reform*.
- The Commission on the Skills of the American Workforce. (1990). *America's Choice -High Skills or Low Wages!-*. National Center on Education and the Economy.
- The Commission on the Skills of the American Workforce,(1990),*America's Choice: High skills or Low Wages*, Natl Center on Education & Economy.
- U.S. Government Accountability Office. (2011). Employment Training Programs –Opportunities Exist for Improving Efficiency (GAO-11-506T).
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment. (1989). *Higher Education for Science and Engineering – A Background Paper*. OTA-BP-SET-52.
- U.S. Government Accountability Office,(2011), “EMPLOYMENT AND TRAINING PROGRAMS –Opportunities Exist for Improving Efficiency-“ (GAO-11-506T).
- U. S. Department of Labor, (1977) “Overview of the Nixon-Ford Administration at the Department of Labor,1969-1977”
(<http://www.dol.gov/oasam/programs/history/webid-nixonford.htm>).
- Waymark, Margaret (1997), Impact of National Vocational Qualifications on the Secretarial Curriculum, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol.49, No.1, pp.107-120.
- William B. Johnston & Arnold H. Packer, (1987), *WORKFORCE 2000: Work and*

Workers for the Twenty-first Century, Hudson Institute.

Wolf, Alison (1997), So what's a GNVQ worth?, *The Independent* 紙電子版, 26. June. 1997, (<http://www.independent.co.uk/news/education/education-news/so-whats-a-gnvq-worth-1257944.html>).

青島祐子 (1997) 「短期大学における『資格教育』の考察」『産業教育学研究』第 27 巻第 1 号、日本産業教育学会。

阿形 健司 (1998a) 「日本の職業資格—その現状と効果」『教育と職業—構造と意識の分析』1995 年 SSM 調査研究会。

阿形 健司 (1998b) 「職業資格の効果分析の試み」『教育社会学研究』第 63 集、日本教育社会学会。

阿形 健司 (2000) 「資格社会の可能性—学歴主義は脱却できるか」『日本の階層システム 3 : 戦後日本の教育社会』東京大学出版会。

阿形健司 (2010) 「職業資格の効用をどう捉えるか」『日本労働研究雑誌』No.594、pp.20-27

天瀬光二・瀬水ゆきの・中道麻子・飯田恵子・山崎憲・戴秋娟・朴春燮・岩田克彦 (2012) 『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EU に関する調査—』資料シリーズ No.102、労働政策研究・研修機構。

新井吾朗 (2002) 「資格の性格を決める要件に関する研究—資格の基準設定方法に着目した分類—」『悠峰職業科学研究紀要』第 10 巻、悠峰職業科学研究所。

新井吾朗 (1998) 『『資格』制度の社会的機能に関する考察—技能検定制度についてのヒアリング調査をもとに—』『産業教育学研究』第 28 巻第 2 号、日本産業教育学会。

新井吾朗 (2000) 「就業者の『複合資格』に関する考察—ビル設備管理業における資格取得状況調査から—」『産業教育学研究』第 30 巻第 2 号、日本産業教育学会。

有馬元治 (1966) 『雇用対策法の解説』日刊労働通信社。

アール・J・マッグラス編、清水義弘監訳 (1969) 『大衆のための大学』東京大学出版会。

石川俊雄 (1977) 「職業訓練の国際基準」『職業訓練研究』第 1 巻、職業訓練大学校。

石川俊雄 (1982) 『英国産業訓練制度の新展開』職業訓練大学校・職業訓練研究センター、海外職業訓練情報シリーズ No.3。

今野浩一郎、下田健人 (1995) 『資格の経済学：ホワイトカラーの再生シナリオ』中央公論社。

今野浩一郎 (1998) 「職業資格と教育・訓練」『産業教育』第 48 巻第 8 号、海文堂出版。

岩田喜美枝・鈴木俊男・伊藤祐禎 (2000) 「(座談会) 第 88 回 ILO 総会を振り返って」『世

- 界の労働』2000年8月号、日本ILO協会。
- 植上一希（2003）「公的職業資格制度と専門学校の歴史的考察」『生涯学習・社会教育学研究』第28号、東京大学。
- 植上一希（2005）「専門学校の教育内容の検討－『資格教育』の視点から－」『産業教育学研究第』35巻第1号、日本産業教育学会。
- 内田悦弘（1973）『英国の産業訓練とその将来』職業訓練大学校
MIT 産業生産性調査委員会、依田直也訳(1990)、『Made in America：アメリカ再生のための米日欧産業比較』、草思社。
- 小澤周三（1995）「イギリスにおける職業教育・訓練改革とマーストリヒト条約」『悠峰職業科学研究紀要』第3巻、悠峰職業科学研究所。
- 尾高煌之助（1993）『企業内教育の時代』岩波書店。
- 影山昇（1998）「水産教育と職業資格」『産業教育』第48巻第8号、海文堂出版。
- 片岡弘（1991）「欧米の法曹資格付与制度の変遷と法的役務の供給」『ジュリスト』1991年8月号（No.984）、有斐閣。
- 鎌田和江（2002）「秘書技能検定試験の果たす役割と問題」『日本国際秘書学会研究年報』第9巻、日本国際秘書学会。
- 上林喜久子（1992）「アメリカにおける職業資格制度－医療分野の資格を例にして－」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第173集、関東学院大学経済学会。
- 上林喜久子（1989）「イギリスにおける職業資格制度－職業資格試験・認定機関と継続教育の関係－」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第160集、関東学院大学経済学会。
- 上林喜久子（1991）「イギリスにおける職業資格制度の改革について」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第169集、関東学院大学経済学会。
- 上林喜久子（1993）「イギリスにおける職業資格制度の改革動向－生涯職業能力開発の視点から－」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第177集、関東学院大学経済学会。
- 上林喜久子（1995）「イギリスの中等学校教育に設置された全国一般職業資格について」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第183集、関東学院大学経済学会。
- 上林喜久子（1998）「欧州共同体（EC）における職業資格の相互承認に関する一考察」『関東学院大学経済学会研究論集経済系』第197集、関東学院大学経済学会。
- 大山博（1985）「サッチャー政権下の英国国民生活と福祉政策の動向」『海外社会保障情報』No.71、1985.6。
- 教育政策研究会編・著（1987）『臨教審総覧（上）、（下）』第一法規。
- グライネルト；寺田盛紀監訳（1998）『ドイツ職業社会の伝統と変容：職業教育のドイツ

- 的システムの歴史・組織・展望』晃洋書房。
- 黒沢昌子（2001）「職業訓練・能力開発施策」, 猪木武徳・大竹文雄編, 『雇用政策の経済分析』, 東京大学出版会: pp.133-166。
- 経済企画庁総合計画局編（1987）『職業就業構造変革期の人材開発－構造失業時代への処方箋－』大蔵省印刷局。
- 現代アメリカ教育研究会編（1995）『学校と社会との連携を求めるアメリカの挑戦』教育開発研究所。
- 厚生労働省職業能力開発局（2001）『エンプロイアビリティの判断基準等に関する調査研究報告書』（http://www.jil.go.jp/kisya/noryoku/20010712_02_no/20010712_02_no_houkoku1.html）。
- 小山善彦（2009）『イギリスの資格履修制度－資格を通しての公共人材育成－』地域ガバナンスシステム・シリーズ No.12、公人の友社。
- 郡山力郎・新井吾朗・稲川文夫・谷口雄治（2002）『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究－イギリス－』資料シリーズ No.127、日本労働研究機構。
- （財）国際労働財団（2003）『欧州諸国における雇用政策としての新たな職業訓練政策の展開と労使の対応』、（財）国際労働財団。
- コリンズ；新堀通也監訳（1984）『資格社会』、有信堂。
- 斉藤将（1981）『労働者の生涯教育訓練』法律文化社。
- 坂井建雄・澤井直・瀧澤利行・福島統・島田和幸（2010）「我が国の医学教育・医師資格付与制度の歴史的変遷と医学校の発展過程」『医学教育』、日本医学教育学会。
- 佐々木享（1993a）「公的職業資格、技能検定の社会的性格と高校職業教育」『技術教育学研究』第 8 号、名古屋大学技術教育学研究室。
- 佐々木享（1993b）「労働・職業的発達と公的職業資格、技能検定」『教育と医学』第 41 巻第 4 号、慶應義塾大学出版会。
- 佐々木享（2009）「技術教育、職業教育研究の進歩のために」『産業教育学研究』第 39 巻第 2 号、日本産業教育学会
- 清水隆之（2008）「離職者訓練における職業能力評価に関する訓練課題の作成」『技能と技術』252 号、雇用問題研究会。
- 週刊教育資料「世界の教育事情 徹底研究：教員養成と教員資格制度の各国事情」『週刊教育資料』2010 年 6 月 14 日号(No.1120) ～2011 年 6 月 27 日号(No.1167)、教育公論社
- 職業能力開発行政史研究会著（1999）『職業能力開発の歴史』労務行政研究所。
- 白幡真紀（2012）「スキルと学習に対する公共管理の課題」『産業教育学研究』第 42 巻 2 号、pp.9-16。

- 新・日本的経営システム等研究プロジェクト（1995）『新時代の「日本的経営」～挑戦すべき方向とその具体策～』日本経営者団体連盟。
- 住田潮（2004）「実績・能力評価主義の陥穽」『オペレーションズ・リサーチ：経営の科学』Vol.49-10、日本OR学会。
- 隅谷三喜男（1974）「日本的労使関係の再検討－年功制の論理をめぐって」『日本労働協会雑誌』16(8)、pp.2-10。
- 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』日本労働研究機構、No.514、pp.27-37。
- 世界教育史研究会編（1978）『世界教育史大系 32：技術教育史』講談社。
- 高梨昌（1987）『臨教審と生涯学習－職業能力開発をどうすすめるか－』エイデル研究所
- 高橋潔（2008）「内部・外部労働市場における職業能力評価の役割」『日本労働研究雑誌』No.577、日本労働研究機構。
- 竹上 健（2001）「職業技能関連資格の取得に対する高校生と大学生の意識と実態」『文教大学国際学部紀要』第 12 巻第 1 号、文教大学。
- 竹上 健（1997）「学生の資格取得に関する意識調査」年会論文集 第 13 巻、日本教育情報学会。
- 田中萬年（1996）「近年の公的職業訓練の実情と課題」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構、No.434、pp.25-36。
- 谷口雄治（2010）「英国の NVQ から QCF への経過と背景について」『職業能力開発研究』、第 28 巻、職業能力開発総合大学校能力開発研究センター、pp.1-14。
- 谷口雄治（2010）「職業資格枠組みによるイギリスの職業訓練政策の展開」『エルダー』、pp.45-49。
- 谷口雄治（2009）「イギリスにおける能力開発」『海外における能力開発を中心とした労働・経済政策に関する調査研究報告書』みずほ情報総研（経済産業省委託）、pp.29-75。
- 谷口雄治（2006）「ILO 勧告にみる HRD に関する国際共通認識の変化」『労務理論学会誌』第 15 号、pp.127-139。
- 谷口雄治・平山正己（2003）『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究－アメリカ－』JIL 資料シリーズ No.134、日本労働研究機構。
- 谷口雄治（2002）「米国にみる個人のキャリア開発のための支援～「個人主導」の訓練市場における競争と仕組み～」『技能と技術』通巻 212 号、pp.55-58。
- 谷口雄治（2002）、「アメリカ合衆国“スキルスタンダード”（技能基準と認証）の近況 ～インターネット・サーベイによる～」『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究－イギリス－』日本労働研究機構、資料シリーズ No.127、pp.195-222。

- 谷口雄治・郡山力郎（2001）『職業能力開発を取り巻く環境とその効果に関する調査研究報告書（1）』日本労働研究機構、pp.39-71。
- 谷口雄治（1994）「米国におけるテクニシャン教育の動向と課題」『産業教育学研究』第24巻第1号、pp.45-52。
- 谷口・福村・戸田・大木（1992）『技術革新の進展に伴う技能変化に関する調査研究』日本労働研究機構。
- 辻功（2000）『日本の公的職業資格制度の研究：歴史・現状・未来』日本図書センター。
- 寺田盛紀（1997）「ドイツ職業資格・職業教育におけるデュアル・システムの伝統と変容－ベルリンとミュンヘンの訓練市場・生徒進路の動向を中心に－」『悠峰職業科学研究紀要』第5巻、悠峰職業科学研究所。
- 寺田盛紀（1998）「ドイツ連邦共和国の資格制度の構造と変容－専門労働者とマイスターの資格を中心にして－」『悠峰職業科学研究紀要』第6巻、悠峰職業科学研究所。
- 寺田盛紀（2000）「職業教育の比較とその方法」『職業と技術の教育学』第13号、名古屋大学、pp.45-59。
- 中上光夫（2007）「フランスにおける『職業訓練』と職業資格」『国際地域学研究』第10号、東洋大学。
- 夏目達也（2003）「職業資格試験における実務経験の位置と評価：フランスの成人労働者対象の職業経験認定制度を中心に」『職業と技術の教育学』第16巻、名古屋大学。
- 西村公子・松本真作・鎌倉哲史・吉田修・佐藤舞・岩脇千裕・阿形健司・松本純平（2010）『我が国における職業に関する資格の分析－Web 免許資格調査から－』労働政策研究報告書 No.121、労働政策研究・研修機構。
- 日本労働協会調査研究部（1970）『部内参考資料：イギリス産業訓練法の成立と展開』日本労働協会。
- 沼田雅之（2001）「アメリカ合衆国の職業教育・訓練に関する法制度」『日本労働法学会誌』98号、pp. 175-189。
- ネル・P・ユーリック（1987）、『人材育成 アメリカ企業の新戦略 [カーネギー教育財団特別レポート]』、日本生産性本部。
- 能力開発研究センター（2010）『離職者訓練における職業能力評価のあり方に関する調査研究』調査研究報告書 No.146、職業能力開発総合大学校。
- 野村正實（2007）『日本的雇用慣行－全体像構築の試み－』ミネルヴァ書房。
- 野見山眞之（1987）『新時代の職業能力開発』労務行政研究所。
- 服部良子（1986）「イギリスの職業訓練－徒弟制と技能養成－」『現代の人材育成：能力開発をさぐる』ミネルヴァ書房、pp.213-230。

- 原ひろみ (2004) 「アメリカの職業訓練の政策評価—サーベイを通じて—」(労働政策レポート No.2) 日本労働政策研究・研修機構。
- 福田弥夫・坂本力也・青山清英・長嶺宏作・陸亦群 (2009) 「専門職に対する資格維持教育と大学の役割」『教育制度研究紀要』第 40 号、日本大学教育制度研究所。
- 藤野昭宏・AW Tar Ching・大久保利晃・加地浩 (1998) 「英国と日本における産業医学専門医制度の比較研究」『産業医科大学雑誌』第 20 巻第 1 号、産業医科大学学会。
- 藤村博之 (2011) 「日本の労働組合—過去・現在・未来」『日本労働研究雑誌』No.606、労働政策研修・研究機構、pp.79-89。
- 本田一成 (1998) 『公共職業訓練の国際比較研究—イギリスの職業訓練』日本労働研究機構、資料シリーズ No.78。
- 榎本純 (1997) 「学校教育と職業教育—一つの視角」『教育評論』日本教職員組合、1997 年 1 号、pp.71-78。
- 室山晴美 (1999) 「若年者のための職業能力評価尺度の作成」『日本労働研究機構研究紀要』第 17 巻、日本労働研究機構。
- マイケル・L・ダートウズ、リチャード・K・レスター、ロバート・M・ソロー、依田直也訳 (1990) 『Made in America—アメリカ再生のための米日欧産業比較』、草思社。
- 望田幸男編 (2003) 『近代ドイツ=資格社会の展開』名古屋大学出版会。
- 森和夫 (1997) 「職業能力からみた職業資格の基礎的研究(1)—企業内キャリアと職業資格と教育訓練のかかわり—」『悠峰職業科学研究紀要』第 5 巻、悠峰職業科学研究所。
- 森和夫・砂田栄光 (1998) 「職業能力からみた職業資格の基礎的研究(2)—保全技能者の職業能力と技能検定試験問題の比較—」『悠峰職業科学研究紀要』第 6 巻、悠峰職業科学研究所。
- 柳田雅明 (2004) 『イギリスにおける「資格制度」の研究』多賀出版。
- 柳田雅明・新井吾朗 (2007) 「イギリスの徒弟制度」『熟練工養成の国際比較』、ミネルヴァ書房。
- 八幡成美・上西充子・榎野潤・牛尼清治・大橋敦 (1999) 『職業能力評価および資格の役割に関する調査報告書』調査研究報告書 No.121、日本労働研究機構。
- 吉川裕美子 (1999) 『ドイツ資格社会における教育と職業』教育開発研究所。
- 横尾恒隆 (1991) 「現代アメリカの『教育改革』と職業教育の動向」『産業教育学研究』第 21 号、日本産業教育学会、pp.63-72。
- 横尾恒隆 (1995) 「『危機にたつ国家』以降のアメリカの職業教育の動向」『技術教育研究』第 45 号、技術教育研究会、pp.58-66。
- 横尾恒隆 (2001) 「最近のアメリカ合衆国におけるテック・プレップの動向—職

業教育プログラムからの転換例を中心にー」『産業教育学研究』第 31 卷 2 号、
日本産業教育学会、pp.21-28。

依田有弘（1976）「日本の公的職業資格について」『現代の労働組合運動 6』大月書店。

依田有弘（1988）「資格制度の現実と可能性」『現代企業社会と生涯学習』、大月書店。

連合国際局「第 92 回 ILO 総会、第 290 回 ILO 理事会報告書」

(http://www.jtuc-rengo.or.jp/kokusai/data/92th_ILOsoukai.pdf)。

労働省職業訓練局編著（1971）『職業訓練法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1979）『新訂版職業訓練法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1986）『職業能力開発促進法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1994）『改訂版職業能力開発促進法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1998）『改訂新版職業能力開発促進法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（2002）『新訂版職業能力開発促進法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業能力開発局編（1991）『職業能力評価制度の発展と課題』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1971）『職業訓練法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局編著（1979）『新訂版 職業訓練法－労働法コンメンタール 8－』労務行政研究所。

労働省職業訓練局技能検定課編著（1975）『技能検定のすすめ』労働新聞社。

労働大臣官房国際労働課（1987）『海外労働情勢月報』1987年4月号。

労働大臣官房国際労働課（1988）『海外労働情勢月報』1988年5・6月号。

労働大臣官房国際労働課（1990）『海外労働情勢月報』1990年5月号。

ロジェ・グレゴワール著、中原晁訳、（1969）『欧米の職業教育・訓練』日刊労働通信社。

和田勝美（1968）『職業訓練の課題と方向』労務行政研究所。