

# 全国民的 職業能力形成を目指して

—プロジェクトの問題意識と研究課題—

全国民的職業能力形成を目指して  
ープロジェクトの問題意識と研究課題ー

職業能力開発総合大学校  
「わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究」プロジェクト

## はじめに

産業経済はヒト・モノ・カネの三者が相乗的に作用して発展することが知られているが、その中でもヒトが果たす産業経済への影響度が最も重要なことは広く認識されている。しかしバブル経済の崩壊後、わが国社会がまさにその点で変調を来していることもすでに指摘されてきたところである。

平成年代の長い不況に喘ぐ我が国産業経済は、グローバル市場体制化とこれを技術的に支えるIT化の流れにあって、雇用の形態も日本型の終身雇用から能力雇用へと急変しつつあり、結果として勝者と敗者との対峙が都市と地域、大手と中小企業、終身と派遣社員のように顕在化してきた事実が否めないであろう。とりわけ雇用にあつては、社会的弱者である不安定雇用者に対する社会的保障の必然性が大きな政策課題として台頭し、いわゆる失業保険を中心としたセーフティネット志向の拡大にその代表的な例を見ることができる。この十年の雇用の不安定傾向にあって、終身雇用時代にそうであったような使用者の相対としての雇用の位置づけから、日本社会と雇用、その中にある使用者と雇用者という枠組みの拡大を考慮せざるを得なくなった情況に差し掛かってきているといっても過言ではない。すなわち、これまで一貫して、使用側に必要な雇用者の職業能力を購入する、ないしは使用者に必要な雇用者の能力をOJT中心に職業訓練していく、という職業能力の捉え方から、雇用者という個人に保有される職業能力の育成を、国・使用者・雇用者の三者の連携枠組みにおいて展開していく、国民的な職業能力形成システムの追求というパラダイムの転換が少子高齢化の我が国に必要とされているのではないだろうか。

当然のことながら、このような視点での政策の芽がすでに見られ、最近展開されてきているが、未だ緒についたばかりで、そこに共有すべきパラダイムとして政労使で十分に議論され確立しているとは言えない状況にあると思慮される。そこで本調査研究においては、本年度から3年をかけて過去から現況までをレビューし、その上で新たな職業能力育成のあり方を取りまとめていくことを意図している。関係者のご理解とご協力を切にお願いいたします。

2011年1月15日

職業能力開発総合大学校  
校長 古川 勇 二

「わが国の職業能力開発のあり方に関する総合的研究」プロジェクトメンバー

プロジェクトリーダー

古川 勇二 職業能力開発総合大学校 校長

サブリーダー

小原 哲郎 職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科

委員（アイウエオ順）

新井 吾朗 職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科

大橋 敦 職業能力開発総合大学校能力開発研究センター

小林 辰滋 特定非営利活動法人日本エンプロイアビリティ支援機構 理事長

田中 萬年 職業能力開発総合大学校 名誉教授

谷口 雄治 職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科

待鳥 はる代 職業能力開発総合大学校 専門基礎学科

松本 和重 職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科

村上 智広 職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科

山見 豊 社団法人実践教育訓練研究協会 理事

若林 俊治 元中部職業能力開発促進センター 所長

## 目次

はじめに

プロジェクトメンバー

1	はじめに ～本報告の概要	1
	（1）基本認識と課題 ～あらたな「国民的職業能力形成システム」を	1
	（2）国民的職業能力形成システムの柱	4
2	国民の基本権としての職業能力形成	6
	（1）わが国における職業訓練の法的位置づけ	6
	（2）諸外国における職業訓練の国民的制度	11
3	OJTとOffJTの結合 相互補完的關係 ～現状と課題	19
	（1）「OJTとOffJTの相互補完的關係」とわが国の職業能力形成	19
	（2）わが国における「デュアルシステム」の可能性	21
4	職業能力評価制度と職業資格制度	26
	（1）雇用と職業能力形成とを結ぶ職業能力評価・職業資格	26
	（2）わが国の資格制度の現状と整備の課題	27
5	国民的職業能力形成システムの実現にむけて ～国と地域の責務・役割	35
	（1）基本的人権の保障	35
	（2）国民的職業能力形成システムの総合ビジョン	35
	（3）能力評価と職業資格の整備	36
	（4）訓練基準、訓練品質の保障	36
	（5）中小企業支援のあり方と地方自治体の役割 国の支援のあり方	36
	（6）公共職業訓練の蓄積の発展と活用	37
	（7）職業能力形成の調査・研究・情報発信	37
	（8）指導員その他の担い手の養成～公共の役割	37

## 1 序章 ～本報告の概要

### (1) 基本認識と課題 ～新たな「国民的職業能力形成システム」を

#### ① 職業能力開発の現状と本調査研究の枠組み

戦後わが国の経済復興と高度成長を支えたものとして「OJT 中心の人材育成」は「日本的人材育成システム」とも呼ばれ、国を挙げての工業化・工業製品の輸出立国体制に貢献してきた。そして90年代以降、グローバル市場経済化が進む中で、産業構造の変化やITを中核とする技術の高度化等、労働の流動化と技術変化への対応問題が顕在化してきた。しかしながらわが国では、職業能力開発の多くが依然として個々の企業の責任で行われてきたため、産業構造の変化に対応した労働の質・量にわたる適切な確保のために企業・個人・国と地方の公共部門が一体となって能力開発に取り組む必要があるという議論が、広く国全体に展開され合意されてきていないのではないかと懸念される。

わが国の「OJT 中心の人材育成」とは仕事の経験の中で仕事の能力を育てる方式であり、そのパフォーマンスは高く評価もされた。だが同時に、それは個々の企業の事業として経営の責任で行われてきたため、能力が形成される過程が「仕事」の活動や「雇用」関係の陰に隠れており、「一人ひとりの国民の職業能力を形成する」という独立した国民的重要課題として広く表に現れてこなかった。そのことが職業能力の問題や職業教育訓練の問題についての議論が広く国全体に展開されないことにつながっているように思われる。

こうした現状から未だ多くの国民の中に、自分自身の職業能力を生涯課題として開発していくべきであるとの意識が十分に醸成されているとはいえないのではないだろうか。また国としても職業能力開発に関する多様な政策を展開してきているが、今日までのところ、従来型「日本的人材育成システム」の能力開発に代わる、時代の変化に的確に対応した新たな日本の職業能力形成システムが浮かび上がってきてはいない状況にあると思われる。

そこで本プロジェクトにおいては、次のような枠組みで調査・研究を進める。

我が国の職業能力開発の歴史的流れをその底流にある基本概念から見つめ直し、そこで企業・労働者・国の能力開発に対する意識と任務の変遷をとらえ直す。

今日のグローバル市場経済下にあつての我が国産業経済の方向性とそこに求められるビジネスモデル像と人材像を踏まえた能力開発の再構築の条件を検証する。

さらには一人ひとりの国民の権利としての職業能力の形成を保障する上での「国民的職業能力形成」というあるべき新しい概念、それを基にした法体系の考え方、国と地域・民間の役割等について総合的に検討することを目的としている。

#### ② 国民の権利としての職業能力形成

「日本的人材育成システム」の後退した今日、職業能力の形成は個人や個人を雇用している企業の責任においてなされるべきであるといった従来の枠組みを超え、新たな全国的レベルでの職業能力形成システムを築いていかねばならないのではないだろうか。すなわち全国民が、働く場に求められる職業能力を個人の生涯にわたって継続的に獲得した

向上していくことが可能なように、国として個人の生涯にわたる職業能力形成の機会を保障していくという広がりを持たせることが、今日必要なパラダイム転換であるともいえよう。これは単なる建前でも、理想論でもなく、先進諸国では現実の制度として実現している。わが国にもまたこの課題を達成する条件はすでに十分に存在している。

このような大きな転換を目指すとき、職業能力開発の概念や用語についても改めて見直しておくことが必要である。能力「開発」という一般に使い慣れた用語は、“human resource development”の語とつながりがあり、人的「資源」の「開発」という経済的観点が強く前面で出た用語である。個々の雇用関係の中で能力開発が行われることが主流であったわが国の条件の中では、そうしたとらえ方が主流をなすこともまた自然であったといえよう。しかし、国民の職業能力の形成を企業活動に負わせることが困難さを増すにつれて、また経済活動以外の多くの社会的整備が大きな課題となるにつれて、「国民の職業能力」という問題への公共の役割なかならず国の果たすべき政策の役割は重要度を増してこざるを得ない。そこですべての国民の個人生活と経済的・社会的活動に関わり、あらゆる事業体の経営にも関わる最上位の概念として、また国が保障すべき国民・個人の基本的権利であるとの意味を込めて、職業能力「形成」という用語を用いることを提案する。同時にまた本報告書でも、「職業能力形成」に包括される個々の問題を表す用語として、例えば経済的観点を中心とした職業能力「開発」の用語や、教育訓練活動としての関心を主とする「職業教育」「職業訓練」あるいは「職業教育・訓練」等の用語も慣例に従って使用する。

なお、厚生労働省による労働法コメンタールにおいても職業能力開発促進法の位置づけを、「職業選択の自由、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、能力に応じて等しく教育を受ける権利、勤労の権利等の基本的人権の実質的な内容の実現に寄与するものである」と解説しているように、適切な職業能力の形成が何よりもまず国民としての基本的権利の一つであり、個人の生涯を通して能力形成しまた向上していくべきものであるとする考え方は、世界の多くの国々に共通した最も根源的な原理として確認すべきものである。また成熟した我が国にあっては、その職業能力形成の基本的な実施方法については、先行するEU諸国をも参考にしつつ、個人・企業・公共（国と地域）の三位一体で実現していくべきであると考ええる。

### ③ 三つの大きな今日的課題と職業能力形成

職業能力を形成するということが独立の国民的課題として確立しておらず、広く国民一般の注目を十分に集めていないことを述べたが、そのことが今日わが国で大きな社会問題となっているさまざまな問題の克服を困難にしているという点に目を向けなければならない。職業能力形成は、職業あるいは職業能力というものの本質上、個人的・社会的な幅広い事柄に深く関わる。例えば、教育・雇用・産業それぞれの分野で今日社会的関心を集めている次の三つの大きな問題を克服するためには、国民的職業能力形成システムの整備は不可欠の課題である。

#### <学校教育問題の克服と職業能力形成>

学校教育問題は、非行、いじめ、学級崩壊等々、深刻な様相を呈してすでに久しく、そ

の問題の複雑さに相応しくさまざまな角度から論じられまた対策も講じられてきている。最近、学校教育と職業社会との連携がうまくとれていないことや、そこを通過していく少なからぬ若者が学校から職業社会へ円滑に移行できない等の問題が広く社会の関心を集めている。学校教育と職業の関わりは若者にとって将来の展望を見出す大切な要素であり、その点での不備が青少年の精神的不安ひいては荒廃へと作用することは疑う余地のないところである。その際職業教育とは単に職業への関心を高め、職業社会への理解を深めるなど、準備的職業教育に止まるものではない。職業人、社会人としての自立を可能にする職業能力の形成そのものを含めた職業教育として求められているといわねばならない。この意味で、国民的職業能力形成システムの構築は、学校教育問題の克服の前提条件となるものである。

### ＜不安定雇用問題解決に資するものとしての職業能力形成＞

グローバル経済下における熾烈な企業間競争にあつて、とりわけ近時のリーマンショック後の景気の停滞に影響されて、成熟した我が国にあつても不安定な派遣労働者、さらには新卒無業者、若年離職者、フリーター、ニート等、社会的リスクを負った人々に代表される不安定雇用が大きな社会問題となり、彼らの適切な職業訓練による社会復帰・参加が喫緊の課題になっている。上記②で述べた国民の権利としての職業能力形成の視座に立ち、積極的労働政策の一環として、国民的職業能力形成システムの創出とその整備を急がなければならない。

### ＜人材立国の柱としての職業能力形成＞

わが国の技術・技能の低レベル化は、通常「2007年問題」と言われた高度技能者の定年に伴い技能継承が円滑になされず、結果として技能に立脚するつくり込み技術レベルの低下として危惧されている。またハイテクを中心にした技術イノベーションを達成できなければものづくり立国を実現できかねることは多くの専門家が共通に了解していることである。

他方、わが国のものづくりの強みはグローバル企業の開発力と製造力、それらを支える地域中小企業のベストミックスにある。自前では職業能力開発を十分には行なえない中小企業とその従事者に対する国・公共としての体系的な支援体制の構築、とりわけ在職者の能力向上支援による地域企業の活性化と地域経済の振興が緊急の課題である。

## （2）国民的職業能力形成システムの柱

上記基本認識と課題に基づいて国民的規模の職業能力形成システムを実現するためには、少なくとも以下の5つが柱となると考えられる。これらについて当プロジェクトでは具体化のための諸条件について研究を進めたい。

### ① OJT と OffJT の連携システム～職場と教育訓練の場の結びつき効果

OJT 中心の人材育成の伝統によって、我が国の企業には職業能力の形成を助けるノウハ



ウが広く蓄積されてきている。これは貴重な財産であるが、問題は前述したように、グローバル経済下における熾烈な企業間競争にあつて、とりわけ近時のリーマンショック後の景気の停滞にあつて、我が国のものづくり企業、とりわけ中小企業にあつては技能技術の継承はもとより、OJTを中心とした企業内職業訓練が困難になっていることである。

また、前述したようなOJT中心の人材育成の負の側面として、結果的に公共・民間を問わずOffJTの職業教育訓練機関の発達が不十分であるために、IT化、自動化が進む職業現場のOJTだけでは学べない技術的・原理的な理解や基礎技能の習得などの面で能力形成が困難になっていることがすでに指摘されてきている。ひいては技能に立脚するつくり込み技術や、ハイテクを中心とした技術イノベーションを達成できる人材の能力形成などには、かなり困難な対応を余儀なくされていると認めざるを得ない。

さらに企業におけるOJTであるがゆえに学校教育との繋がりはほとんど無く、このことが学校教育の場で職業意識の涵養がなされず、ひいては学校と社会との乖離を招き、結果としてそこを通過する学生のモラトリアム化を招いてきていると言っても過言ではない。

それゆえ国民の権利として職業能力形成を位置づけた上で、従来、民間企業でなされてきたOJTの一定領域あるいは一定水準までは、これを公的社会貢献と位置づけ、公的事業とも連携ないしは結合させ、国として承認の上、支援・推進していく方向性を模索すべきではないだろうか。このことによって、一方で人材育成における企業負担を軽減すると同時に、全国規模での職業能力形成の質と社会的通用性を保障することができると期待される。

今日、先進国においては、OJTとOffJTの連携・結合制度が主要な役割を果たしている。後述するようにドイツのデュアルシステムやイギリスの現代版徒弟制度はその代表的なものである。これらの先行事例を参考にわが国においても、わが国固有の政労使間の関係を配慮して、OJTとOffJTを適切に連携さらには結合し、個人に合わせ時宜に適った効率的な職業能力形成システムを実現していくことが重要であろう。このためにはこれまでに行われてきた在職者訓練の経験や「日本版デュアルシステム」の経験を精査し、今後の展開について検討することは有意である。

## ② 職業資格・能力評価制度の整備

日本では、一方で医師や弁護士、建築士など、公共の安全に関わる分野における資格制度が広範に整備されているとはいえ、就業者の職業能力開発や雇用・処遇の基礎とすることを目的とした職業資格制度の整備は未だきわめて不十分な状態である。労働者の職業能力と使用者の雇用・処遇の間を社会的に公平、平等に結びつける手段として、能力評価基準や資格制度はきわめて有意義な道具であると理解されてはいるものの、わが国ではその整備発達の不十分さは否めない状況にある。今後、労働市場のインフラ整備の根幹をなすものとしてその整備を急がなければならない。その際、既存の能力評価制度、職業資格制度のメリット・デメリットを精査し、良い点はさらなる展開を図るとともに不足部分を補完して、体系的な統一を実現する必要がある。そのためには国の強力なイニシアティブが求められる点は、近年のイギリスの経験からも多くを学ぶことができる。

### ③ 職業能力形成の担い手・推進者の養成 職業教育訓練研究の体制整備

職業能力形成の方式や制度的な中心課題を以上のようにとらえて、全国の地域に根ざした国民的職業能力形成システムを追求するために、その担い手たる指導員等の養成や研究体制の整備は不可欠の課題である。

その際に国民的規模での能力形成が課題であることから、全産業・全職種に及ぶ能力形成システムとその担い手の保障が問題となることはいうまでもない。また、指導員という場合に、それは単に職業的技術・技能の指導者というだけではなく、教育訓練のカリキュラム設計、コース・コーディネート、さらには能力形成・キャリア形成の相談支援の仕事と多様な広がりを持つ幾種類かの指導者像としてとらえる必要がある。

(1) の①で述べたような事情から未だ国民的規模での職業訓練の発達が充分でないわが国では、職業能力形成に関する研究も広く社会的な発展をしていない。ここに掲げる国民的職業能力形成システム構築の諸条件のすべてにわたって、研究、調査、開発を急がなければならない。そのための研究機関と教育機関の充実は緊急の課題である。

### ④ 職業能力形成委員会（仮称）と国・地方の役割

①のシステムを正しく運用していくためには、官と民の協力、及び国と地方の協力の体制が必要不可欠である。その際同時に、国や地方公共機関におけるいわゆる「縦割り行政」の弊害も克服し、これまでになかった多面的・多角的協力のありかたを生み出していくことが肝要である。

そのために中央と地方にそれぞれの職権において職業能力形成に関わる企画・実行が可能な常設の「職業能力形成委員会（仮称）」を設ける必要について検討すべきであろう。委員会は、公共機関の関係部局、労・使及び職業教育訓練の専門家それぞれの代表によって構成する。

例えば中央職業能力形成委員会は、職業能力評価制度に照らした職業教育訓練基準の整備、職業教育訓練に関わる調査・研究、職業教育訓練指導員の養成等、職業能力形成の全国的な質保障に関わる事項についての基本を企画・実行する。他方、地方職業能力形成委員会は、各地方の職業教育訓練ニーズの把握、関係各機関の機能を活かした教育訓練サービスの企画・調整等、地域の職業能力形成の実行を担当する、等のイメージである。

### ⑤ 「職業能力形成法（仮称）」

(1) の①で述べたように、我が国では職業能力開発促進法が職業能力開発を規定し、これまでも職業能力開発に多大な貢献をしてきているが、世界的な時代の変化に迅速に対応するにはやや不十分になりつつあり、結果として(2)に掲げたような諸課題が顕在化してきている。こうした観点から、これまでの職業能力開発促進法を、職業能力の形成は国民としての権利であるという基本理念から見直し、上記①～④の課題を中核とする体系的な職業能力形成システムを確立していくための包括的な「職業能力形成法（仮称）」として再構成することを目的とした検討が必要となる。

## 2 国民の基本権としての職業能力形成

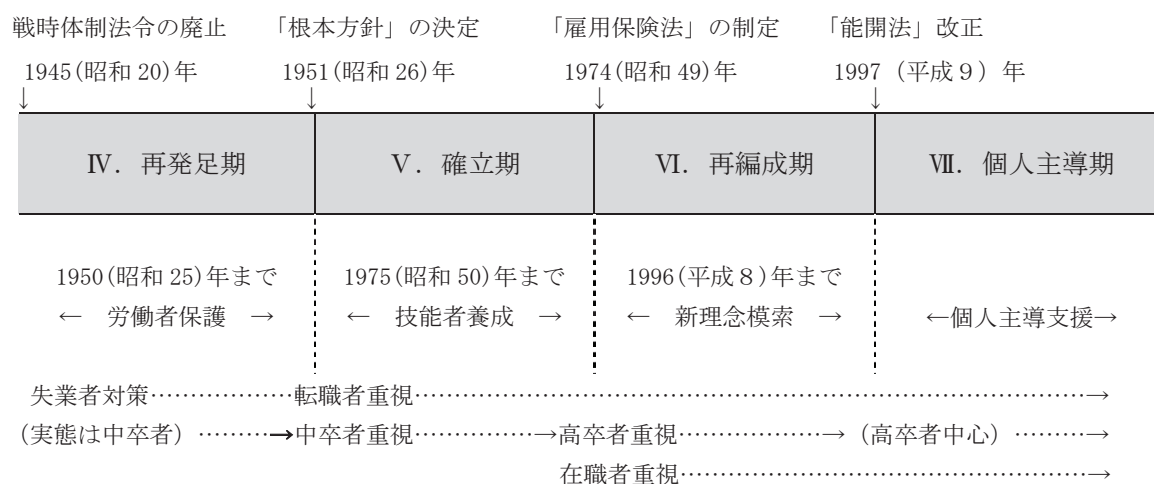
### (1) わが国における職業訓練の法的位置づけ

#### ① はじめに

職業訓練の法的位置づけは時代によって変わってきた。法体系の側面から見ると、1957年までは企業内訓練と公共訓練とが別々な法で整備されていたが、1958年に「職業訓練法」として統合された。ただ、法として統合された後も訓練基準は別体系であったが、訓練基準においても1969年に統合されることになる。今日派生している問題の要因の中には、この訓練基準の統合に起因することもあるといえる。このように職業訓練の今日の課題を検討するとき、歴史的な整理は重要な意味を持っている。

職業訓練の歴史は職業訓練にとって特に重要な課題が提起されている社会的出来事で区分できる。戦前は「成立期」、「拡大期」、「崩壊期」であり、戦後は「再発足期」、「確立期」、「再編成期」及び「個人主導期」と名付けることができる。戦後の時代区分を図示すると次図のようになる。

戦後時代区分図



上のような各期の職業訓練の課題を、職業訓練関係法の法的性格から以下に要約してみよう。その全体を鳥瞰して浮かび上がってくるところを一言で述べるとすれば、従来のわが国の職業訓練は失業対策であれ、労働政策としての技能者養成対策であれ、雇用対策としての職業訓練という性格が強かった。しかし、これからは従来の職業訓練の役割をも包含した、国民の人権保障としての職業能力形成という理念の実現をめざすべきといえるのではないだろうか。

#### ② 戦後再発足の理念と基盤の脆弱性

敗戦により、戦前の「国家総動員法」と「工場事業場技能者養成令」は廃止された。そして、「工場法」及び「職業紹介法」によって、戦火による甚大な被害の下での戦後の職業訓練は再発足が試みられた。

当時、わが国は海外からの“引き揚げ者”、復員軍人などが満ちあふれ、本土4島に400～600万人の失業者が氾濫していた。一方では工場の稼働は不可能に近く、失業者対策は焦眉の緊要な課題であった。

まず、「再発足」という意味は単に戦前から戦後の職業訓練に転換したというだけではない。この「再発足期」を職業訓練の理念の視点から整理すると、「労働者保護期」と捉えることができる。それは国のための職業訓練から国民のための職業訓練へ、そして重工業の職業訓練から衣食住の職業訓練への転換を意味した。また、この時期の職業訓練は、わが国産業復興の担い手である優秀な労働者を養成すべき制度としても期待されていた。

「工場法」を引き継いだ「労働基準法」（昭和22年4月制定）は企業内訓練について「第7章 技能者の養成」に規定した。技能者養成の理念は新しいが、制度は戦前の「工場事業場技能者養成令」を引き継いだ。具体的には省令として「技能者養成規程」が昭和22年10月に制定される。そして、「教習事項」は昭和23年6月に告示されるが、その職種は伝統産業を中心とした12職種であった。

戦後直後は、社会を反映して失業者対策への期待が大きかったが、職業補導の実態は戦前の法体系で進められていた。「職業紹介法」を引き継いだ「職業安定法」は昭和22年11月に制定された。戦後の運営のあり方は各種通達で指示されており、それらの通達を集大成して「職業補導手引き」が23年10月1日に発行される『職業安定行政手引き』に収録される。

ところで、当時の実態は若年者が入所者の2/3を占めており、多くは新制中学校卒業生であった。例えば、当時の受講者を入所時期により見ると、戦後直後の入所者で4月に入った者は全体の1/4だったが、「職業訓練法」が制定される1958（昭和33）年段階では、8割を超えるようになっている。このことは、戦後直後の公共職業訓練が失業者対策を模索しながら、新規中学校卒業生が訓練の対象者であったことを物語っているという理念に齟齬をきたしていたのである。

### ③ 経済成長と職業訓練の確立

戦後に成立した労働者の権利保障のための職業訓練の理念はやがて戦後の東西冷戦を背景とした朝鮮戦争と、その“特需ブーム”の到来による景気回復から技能者不足が叫ばれるようになり、これと同時に急展開していった。

朝鮮戦争の特需景気が引き金となり、わが国の景気は回復傾向を強めた。その結果、産業界は活況を呈し、労働者、特に技能労働者養成の要請が高まった。「職業安定法」による失業者のための公共職業補導もこの社会の動きを無視するわけにはいかなかった。そこで、労働省は「職業補導の根本方針」を『職業安定広報』昭和26年10月号に発表した。

根本方針は、施設の拡充、機関の延長、訓練内容の整備、教材の整備とともに、その一つとして新制中学校卒業生を公共職業補導所の入所の対象とした。この新規中学校卒業生を入所者とした方針の他は予算措置で可能だが、中学校卒業生対象者は、まさに画期的な“

根本方針”といえよう。それは、失業者対策の公共職業補導の方針を新卒者に適応するという大転換であったからである。この根本方針が実施されれば、1957（昭和 32）年 1 月の総合職業補導所を技能者養成施設として指定した告示が出るのは当然であり、「職業訓練法」制定の土壌が更に整うことになった。つまり、この根本方針はその後の「養成訓練」制度の端緒を創ったといえるのである。

一方、事業内訓練の基準も、同時にその変化の兆しを示していた。すなわち、昭和 25 年 2 月の「教習事項」の改正で、重化学工業関連の職種を大幅に増加させ 47 職種にすると共に、基準の弾力的解釈が可能となるように、「教習事項」の「備考」を改正した。更に翌年の「教習事項」の全面改正において、基準の「最低限度を示す」というそれまでの規定を削除した。このように、事業内訓練も景気の回復を迎えて訓練を弾力的に運営できるようになり、次第に産業界の生産を担う技能者養成の方針へと転換していった。

戦後の「職業安定法」による公共職業補導と、「労働基準法」による技能者養成の理念が上のように転換すると、法令は実態と齟齬を来すようになり、法令の改正が課題となった。その方針としては、戦後の法体制が公共職業訓練と企業内訓練との二系統に分化していた欠点を取り除くように、両者の統合化が目指された。

#### ④ 「職業訓練法」による公共と企業内訓練の統合

そして、1958（昭和 33）年 5 月に「職業訓練法」が成立した。法の目的はそれまでの実態であった技能者養成を明確にしたものである。しかし、「職業訓練法」は様々な問題を内包していた。

経済成長は予測を超えて進み、政府は「国民所得倍増計画」を 1960（昭和 35）年に決定した。この計画は経済成長に人材育成が欠かせないこととしてそれを重視した。新たな用語である「教育訓練」が政府関係文書に初めて表れたのはこの「国民所得倍増計画」であった。

その結果、中卒者を中心とした「職業訓練法」制度を改正する強い社会の要望が強まった。まず、中央職業訓練審議会は「向上訓練」すなわち「在職者訓練」について 1960（昭和 35）年に「技能労働者等の再訓練に関する答申」を答申した。

次に、経済成長の下で必要になる転職訓練のために、労働省は 1963（昭和 38）年に「転職訓練推進要領」を制定した。つまり、転職訓練は経済成長の中で制度化されたのである。

さらに経済成長は進学率の上昇を支え、中卒労働者としての求人が困難となってきた。つまり、求人は高卒者が主たる対象になってきた。学校卒業者の職業訓練も次第に高卒者を対象にせざるを得なくなってきた。

#### ⑤ 「雇用対策法」への職業訓練の組み込み

経済成長による技能者の確保は益々重要となり、昭和 41 年 7 月に「雇用対策法」が制定される。「職業対策法」の 11 条に「職業訓練の充実」が規定された。この法の制定を受けて、昭和 41 年 7 月に「職業訓練法」第 1 条の冒頭に「この法律は、雇用対策法と相まって」が追加・改正された。このことにより、職業訓練は雇用対策の一環に組み込まれ、労働経済政策＝雇用対策として以後展開される事になる。

以上のような新たな職業訓練が制度化されると、先に制定された中卒者を主たる対象と考へて制定された「職業訓練法」は職業訓練の実態とはかけ離れてしまった。そこで、職業訓練の実態に合わせるために、先の「職業訓練法」（以下、「旧訓練法」という）を廃止して新たに「職業訓練法」（以下、「新訓練法」という）を制定した。

## ⑥ 新「職業訓練法」による生涯訓練体系の確立

新「職業訓練法」は1969（昭和44）年7月に制定された。法律の廃止、制定は、法の目的が根本的に異なることにあるようだ。旧法の第1条の目的の「技能の習得」から「職業に必要な能力を開発」へと大幅に対象が広がることとなり、新時代の技能者養成の可能性を整備することが宣言されている。

法は「段階的かつ体系的」を標榜し、学校卒業者を対象とした「養成訓練」、在職労働者を対象にした「向上訓練」、離転職者を対象にした「能力再開発訓練」を整備した。養成訓練では中卒者の訓練を「Ⅰ類」とし、高卒者を対象にした「Ⅱ類」の基準を新たに設定した。これにより、労働者（求職者を含む）は入職時にも在職中にも、そして離転職する時点においても何らかの職業訓練を受講できることとした。この体系を「生涯教育訓練」体系とした。また、従来は公共訓練と企業内訓練の基準が別体系であったのを統合した。

しかし、生涯教育訓練の重要性に比し、新「職業訓練法」の理念は余り注目されなかった。Lifelong Educationの本来の意図は、労働者人権を守る学習制度の理念として始まったことを考えると、基本的人権の保障という法理念の社会への周知は弱かったと言わざるをえない。

なお、新訓練法の特色としてはその制度体系が「学校化」したことが挙げられる。例えば、職業訓練所は職業訓練校になり、訓練基準は訓練「課程」で整備され、職種の科名が例えば「機械工」から「機械科」に変更となった。特に重要なことは、好景気を反映して訓練期間が長期化し、その結果訓練開始時期が4月に集中したことである。以上のように新制度は好景気の下で定着し、それらが職業訓練の一般的な制度として理解されることになった。

## ⑦ 新「職業訓練法」の不況に対する脆弱性

高度経済成長下の新「職業訓練法」によって学校化した職業訓練体制の問題は不況が蔓延した時に気づかされる。つまり、オイルショックによる想定外の不況の到来で、失業者が氾濫することとなり、失業者のための職業訓練の緊急な拡大実施が求められた。それは、公共職業訓練の失業者対策の本来のあり方からすれば“言わずもがなこと”であったが、1978（昭和53）年に改正された「職業訓練法」に「職業訓練の開始の時期、期間及び内容等について十分配慮するものとする」と追加せざるを得なかったことに表れている。

上の条文に追加されたことは失業者のためには当然であり、先に述べたように、長い職業訓練の歴史の中ではこのような規定は不要のはずであった。にもかかわらず、それまでの高度経済成長を背景として発足時の職業訓練が学校化したことを戒めた条文を追加せざるを得なかったのである。上の規定の内実は、戦前、戦後の公共職業訓練においては実質的に実行されていたのだが、好景気の運営の中で変質してしまったのである。あるいは学

校卒業者を対象とする養成訓練はまさに学校的に行われるものであったが、その方式が他の対象者にまで拡大されたことの問題であったと見ることもできよう。

上の追加規定を受けて、離転職者のための新たな訓練方式として「モジュール訓練」が推進された。また、養成訓練の方式としては「実学一体訓練」が強調された。

### ⑧ 職業能力開発の財源の確立

職業訓練はその目的によって財源が政策目的の原資から出ている。最も大きな財源は「失業保険」であった。しかし、「失業保険法」には職業訓練への運用規定は明記されていなかった。ところが、経済の高度成長が続くと、戦後の不況下で整備された「失業保険法」体制は雇用労働界において時代と合わなくなり、「失業保険法」に代わり「雇用保険法」が1974（昭和49）年に制定された。

新たに制定された「雇用保険法」ではその第63条に「能力開発事業」を規定した。このことにより、「雇用保険金」が職業能力開発の財源として明確化されたことになる。つまり、「失業保険法」時代にはその法に職業訓練に付いての規定はなかったのである。

能力開発事業では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。また、従来の職業訓練に加え、「有給教育訓練休暇」制度の設定、職業訓練短期大学校と技能開発センターの設置等の各種の新たな制度も規定した。

ちなみに、「雇用保険法」では公共職業訓練については第2項に規定された。したがって、公共職業訓練は事業内職業訓練の支援のために行うことが暗黙に指示されていることになる。このことの専らの施設として、雇用促進事業団が設置していた総合高等職業訓練校の一部を再編した技能開発センター（他は職業訓練短期大学校に再編）は、在職者訓練を行うように指示されたのである。「雇用保険法」の公布以降に在職者訓練が飛躍的に拡大したのはこのような背景があった。

### ⑨ 事業主主導から個人主導へ

ところで、1997（平成9）年の「職業能力開発促進法」の改正は、応用課程の開設等の職業訓練の高度化だけでなく、重要な語句の追加が行われた。例えば第1条の目的には「労働者が自ら職業に関する教育訓練又は職業能力検定を受ける機会を確保するための施策」が追加された。上の追加された文に極めて類似した規定が第1条の他、同改正法の6カ所に追加された。追加条文から明らかなように、労働者の職業能力開発の自主的な受講の援助が同法では強調された。

今後の労働者の職業能力開発のあり方として、「職業能力開発促進法」は企業内訓練の場合も、公共職業訓練の場合も“労働者が教育訓練を受ける機会を確保”すべきことを重視した。職業訓練の時代区分で1997（平成9）年をその面期としたのはそのような理由からである。この「労働者が教育訓練を受ける機会を確保」という規定の中では、労働者、国民の一人ひとりの職業的個性を尊重すべきであるということが唱えられている。労働者の職業能力開発の機会を「確保するための施策」は当然ながら国の施策として追究されるべきものである。

しかし、振り返って見れば、上の方策は必ずしも順調に進んでるようには見えない。こ

の間の企業内人材育成の後退や最近に至る公共職業訓練の実施全体の推移などを見ても、「教育訓練を受ける機会の確保」は充実してきたとはいえ、多くの課題を抱えている。それは何故だろうか。

1997年職業能力開発促進法改正の頃、いわゆる「日本型雇用体制」からの脱却が謳われていたが、そこには能力開発における企業内教育の負担軽減という課題が含まれていた。だが“民間力”の利用だけでは、リストラ、雇用不安の時代に対処しきれず、その後打ち出された公的なセーフティーネットの施策も財政負担から十分な展開には至っていないといわざるをえない。こうした推移を見ても、「日本型雇用体制」からの脱却の前提となるべき新たな能力開発システムの具体的展望が必要不可欠なのだといえよう。

#### ⑩ 雇用対策から人権としての職業能力形成へ

以上のように、職業訓練は常に時代の実情に合わせて、社会の変化を見越して体制を変化させてきた。このような歴史を踏まえると、今後のあり方として、「人権としての職業能力形成」の実現を目指すことが重要であると思われる。国民の基本的権利を保障することが国の責務であることはいまでもないが、その観点から法制史を見直すと、人権保障に関わるその都度の、また多方面の個々の職業能力開発課題が追求されてきていることがわかる。それを鳥瞰して、今日改めて必要とされていると思われることは、これまでの国の個々の政策としての職業訓練からトータルな国民の人権の保障としての職業能力形成の体系的な実現ということではないだろうか。

厚生労働省職業能力開発局編の『新訂版 職業能力開発促進法—労働法コメンタール8—』は、「職業能力開発促進法」の第1条「目的」の「趣旨」として次のように述べている<sup>(注)</sup>。

職業能力開発促進法は、日本国憲法の規定する職業選択の自由、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、能力に応じてひとしく教育を受ける権利、勤労の権利等の基本的人権の実質的な内容の実現に寄与するものである。

上の規定は、憲法のいわば、職業選択の自由権、生存権、労働権、教育権を表しており、このコメントの具体化を真に追究する方策が、これからの新たな「国民的職業能力形成システム」だといえよう。

(注) 『新訂版 職業能力開発促進法—労働法コメンタール8—』、労務行政、平成14年12月、107頁。

#### (2) 諸外国における職業訓練の国民的制度

公的な職業能力形成という点では欧米諸国はわが国よりも発達しており、国の政策上のウエイトや国民的関心という点でもより大きいといえる。中でもデュアルシステムとして早くから知ら



れるドイツ、および近年職業資格制度の再編整備と相俟って能力開発政策を推し進めるイギリスは、現在この分野で世界的に影響を持つ国として注目に値する。この2国は、現在進められている職業教育訓練をはじめとする一般学校教育以外の教育訓練のための国際標準（ISO29990）の制定にも中心的な役割を果たしている。わが国もこうしたグローバル・スタンダードへの対応を迫られているが、そうした世界的な潮流の中で、わが国の国民的職業能力システムの構築を急がなければならない。国際水準にかなう、かつわが国の条件に適合した国民的職業能力形成システムを見出していくためには、こうした国々の経験から十分に学び取る必要があるだろう。

各国の職業訓練制度のさまざまな側面は、当プロジェクトの検討事項に関わってそれぞれ取り上げていく。ここではドイツとイギリスについてその概要を紹介するとともに、両者に共通する点として、特に、地域や民間の主体的な取り組みと、それらを調整し基準・指針を与える国のイニシアティブという点に注目しておきたい。

### ① デュアルシステムを中心としたドイツの職業能力形成システム

#### <全国民的取り組み>

ドイツの職業訓練制度として世界的に有名なのは「デュアルシステム（二元制度）」とあって、週に1～1.5日程度職業学校へ通い、残りの3.5～4日を企業と訓練契約を結んで事業所で働きながら職業能力を身につけるという制度である。この制度は古くからの徒弟制度を現代の諸条件に適合させて、ほぼ20世紀全体を費やして整備してきたもので、その職場と学校との両方で連携して職業能力形成を行うという方式は、今日では世界中の職業能力形成に大きな影響を及ぼしているといえるだろう。近年、日本でもこの方式になって、デュアル制高校や日本版デュアルシステムが取り組まれている。

デュアルシステム的一方である職業学校は、ドイツ各州の学校法に基づいて州の文化省が管轄し、職業義務教育とされている。もう一方の事業所で行われる職業訓練は、養成訓練と呼ばれているが、職業訓練法という国の法律に基づいて商工会議所などの事業主団体が管理・監督しており、管轄は連邦経済・労働省等の関係省である。このように学校と職場という、性格も管轄部署も異なった二つの場で、ある職種の能力を目指した教育・訓練が行われるという意味で、「デュアル（二元）」システムなのである。ちなみに、職業学校の義務教育年限は、養成訓練の続いている間（デュアル制でない場合は、一般義務教育終了後成人-18歳-する半学年前まで）と規定されている。

ドイツの養成訓練職種は、伝統工芸や楽器製造など訓練生の数の少ないものも含めて、あらゆる産業にわたって現在350職種ほどある。2003年のデータで、大学等の高等教育機関での学業によって職業能力を形成している人々を別にすると、約270万人の若者が職業訓練の課程に在籍している。その270万人のうち、デュアルシステムによる職業訓練を受けている人は約170万人、全日制の職業専門学校には約47万人が通っている。このほかに、職業教育への導入あるいは基礎課程と位置づけられている職業準備学年や職業基礎教育学年に在籍する人が13万人弱、職業上級学校、専門上級学校、専門学校や専門ギムナジウム、職業アカデミーなどに在籍している人が40万人余りいる。訓練期間を大まかに平均3年と見れば、同一年齢の若者がデュアルシステムには年々50数万人、また全日制職業訓練校には10数万人、その他の職業教育・訓練のプロセスにも10数万人いる勘定になる。ドイツの10代後半の同一年齢人口は現在90万人あまりだから、これらドイツの数字は、文字通

り全国的な職業能力形成が行われていることを示している。

### ＜職業訓練進路指導＞

全国民をカバーする規模で、しかもありとあらゆる職種で職業能力形成の営みを組織し、調整し、成果を上げていくことは並大抵のことではあるまいと思われる。しかし、国の調査結果によると、一般学校教育を終えてそれぞれの職種の職業訓練に入った若者に「訓練職種と希望の職種は一致したか」と問うたところ75.1%が「一致した」と答えており、「部分的に一致した」が15.2%、「一致しなかった」が9.8%だったという。意に反した職種で職業訓練に入った人も1割程度いるものの、4分の3の若者が自分の希望の職業に向けて勉強を始めることができたということは大変な成果といえよう。国全体として、このようにして若者の職業進路選択（ドイツの場合は職業訓練進路選択なのだが）が組織されていることは、ほとんど驚異的でさえある。そこにはそれなりの大規模かつ周到的な取り組みがある。

ドイツの一般学校義務教育は通算9～10年だが、職業選択に関するガイダンスや指導は一般教育終了以前から用意されている。その中心的な担い手は連邦雇用庁で、ここがいろいろな職業進路指導のメディアを供給している。例えば、一般義務教育終了1年前の生徒全員に、『職業の実際』という職業ガイダンスの本が配布される。この本では、訓練職種を紹介した職業百科事典の部分を中心に、上級資格を目指す継続訓練、学業を通じての職業進路、経済的支援や職業選択に際しての心得などの解説がされている。この本は、自分がどういう職業に興味、関心を持っているのかはっきりしている読者を前提にしており、まだその段階にいない人のためには、興味のある職業を探すための別の進路指導メディアも用意されている。

他方、学校の教育としても、1週間単位のいわゆる職場体験が、授業計画の一環として組み込まれている州が殆どだという。それも、自分の関心が持てる職業を見出すまで、何度も経験できるようになっているという。

さらに特筆すべきなのは、連邦雇用庁の出先機関である職業情報センター（日本のハローワークに当たる）に地区の学校担当の職業相談員が配置されていることである。彼らは受け持ちの学校へ出向いて職業訓練選択のためのガイダンスを行うとともに、個々の生徒の希望する訓練職種で養成訓練生を募集している事業所がどこなのか、地域の情報を提供している。生徒達はそれに基づいて事業所へおもむき、面接し、訓練契約を結ぶのである。

### ＜養成訓練の態勢と法制度＞

デュアルシステムでは職業訓練の一端を各種事業所が担うが、その際に、規模の小さな事業所が非常に大きな役割を果たしているという点が、ドイツの特徴のひとつである。2003年のデータで見ると、養成訓練生全体を100%としたとき事業所規模1～9人で22.6%、10～49人で24.9%、50～499人で33.6%、500人以上で18.9%となっている。20%以上の若者が従業員10人未満の経営で、また半数近くの若者が従業員数50人未満の小さな事業所で職業養成訓練を受けているのである。

デュアルシステム的一端である職業養成訓練は、能力形成を目的としたものだが、原則的には職場で仕事をしながら実行される。「原則的には」というのは、製造業の大企業などの場合には、訓練期間の大半が職場そのものではなくて訓練施設での実習と学科に費や

され、現場実習は最後の方へ行って少しだけというケースも多いからである。そういう場合は別にして、商店なども含む多くの小規模事業所では、手伝いから始めて実際に仕事をしながら仕事を学んでいく。したがって、この養成訓練は能力形成でありながら労働でもあるという二面性を持つ。そこから出てくるさまざまな事情があり、それぞれ対策がとられている。

まず、労働だから訓練生には労働報酬として訓練生手当が支払われる。労働組合の交渉事項だそうだが、一人前の賃金の2～4割だという。また、「若年者労働保護法」という法律があって、その他の労働条件についても細かく取り決められている。この法律のいう若年者とは訓練生のことであって、養成訓練として行われる労働を規制することがこの法律の目的である。したがって年齢が未成年だからというだけでなく、教育訓練の目的を果たすことを保障するという観点から、労働時間や休日その他、労働条件は一般の労働法の規定よりも厳しく保護されている。また、この法律の中に、職業学校への通学の保障やその時間も就業時間として支払わねばならないことも規定されている。この法律の中には、養成訓練生を雇い入れる側の義務や資格についても規定されている。養成訓練生を受け入れて指導するには、有名な「マイスター」資格あるいはそれと同等と見なされている資格条件が必要なのである。

事業所における職業養成訓練の進め方やその契約については、職業訓練法という法律で決められている。それによると、訓練契約の最初には1ヶ月以上3ヶ月までの仮採用期間があって、その期間内は双方から予告なしでも契約を解消できるが、それを過ぎると、解約には理由や告知期間など一定の制限が課せられている。養成訓練の場合、実施者の適合性についてもこの法の中に規定されている。

また、この法律で、連邦経済・労働省など関係する国の省には、各養成訓練職種ごとに「養成訓練規則」を制定する権限が与えられており、認定された養成訓練職種の養成訓練はこの規則に基づいて行わなければならない。一例をあげると「工業金属関係職種の職業養成訓練に関する規則」というものがあって、「設備機械工、工場機械工、構造物機械工、工具機械工、切削機械工」の五つの養成訓練職種の訓練内容を規定している。それは養成訓練の目標像を示すとともに、各年次にどんな内容の訓練を行わねばならないか、内容ごとの時間基準まで詳細に示しており、さらに中間試験と修了試験の内容と実施方法についても規定している。

### <修了試験、上級資格>

一定年限の各職種の養成訓練が終わるときには修了試験が行われる。これに合格することによって職業資格が与えられ、その職種の一定レベルの職業能力を身につけていることが証明される。就職に際してはその能力証明が大切になる。この修了試験は筆記試験、口述試験、課題製作など、いろいろな形で時間をかけて行われる。デュアルシステムの場合は、商工会議所や手工業会議所の管理のもとに職業訓練法に基づいて試験委員会が設けられ、試験が実施される。

こうして職業資格を獲得した若者のうち向上心のある人たちは、一定の職業経験を積んだ後に、定められたコースの継続訓練を経て上級資格を得るための試験を受ける。この上級資格の中で最も有名なのがマイスターである。マイスターにはそれを統括する業界団体の違いによって手工業マイスター、工業マイスター、農業マイスターなどがあるが、わが国

で一般にマイスターとしてイメージされているのは手工業マイスターのことである。これは古くからドイツの工業を支えてきた手工業会議所が管轄するマイスター資格で、これが最も伝統があり、権威もある。手工業マイスターの資格内容は大きく三つあって、第一は、技量知識など職業能力の高さで、マイスター作品を作ることで試験される。この点が一般に知られているマイスターの主なイメージであろう。マイスター資格の第二の内容は、すでに説明してきたデュアルシステムの養成訓練を指導担当できることである。手工業分野では、マイスターがいない職場は訓練生を雇うことができない。そして第三に、これが決定的に重要なのだが、マイスター資格を持っていないと手工業法に定められる業種では事業を営むことができない。マイスターとは経営資格でもある（手工業法、第3部マイスター試験、マイスター称号）。だから能力もあり意欲もある若者は、養成訓練で職業資格を取った後、数年の仕事経験に続いてマイスター学校へ行き、30歳頃にはマイスター資格を取ってしまうのだという。それから資金を貯めて独立自営を目指すのがそうした若者の夢なのだという。

継続訓練修了試験の受験者・合格者（2002年）

	受験者	合格者
商工会議所関係	61,429	45,625
事務・営業系	45,384	32,321
技術・現業系	16,045	13,304
うち、工場マイスター	9,342	7,818
手工業会議所関係	54,181	50,505
事務・営業系	17,061	15,105
技術・現業系	34,966	33,306
うち、手工業マイスター	27,328	26,674
その他	2,153	2,091
農業会議所関係	2,560	2,127
公務関係	3,973	3,499
自由業関係	4,848	3,894
家事関係	637	454
総計	127,628	106,104

出典：Grund- und Strukturdaten 2003/2004, 6 Weiterbildung, 4.2

cf. 継続訓練コースの平均授業時間

商工会議所関係 事務・営業系：239H 技術・現業系：286H

手工業会議所関係 全体：164H

マイスターコースの平均授業時間

工場マイスター：289H 手工業マイスター：458H

(同上、4.3より)

### <デュアル制の職業学校>

デュアルシステムでは、事業所で実地に職業能力形成を行うほか、週に1～2日職業学校へ通うことが義務づけられている。職業学校は各州の学校法、職業学校令に基づいて、州や郡や都市や商工会議所、手工業会議所などによって運営されている。週1～2日という職

業学校の授業は、一定期間分まとめて、ブロック授業の形で集中的に行うことも許されており、それが一般的である。職業学校の役割は、当該訓練職種に関わる専門知識と技能を授けるとともに、一般義務教育までで学んだ一般教育をさらに深めることとされている。この点はデュアル制以外の全日制の職業訓練学校でも同様である。

職業教育の学校にはいろいろな種類があって、学校統計を見ると、全日制の職業専門学校や、専門学校、専門ギムナジウムも職業教育学校の内に入っている。学校数ではデュアル制の職業学校は全体の2割程度だが、生徒数で見ると全体の6割あまりを占める（2003年データ）。これはもちろん学校の規模も関係するが、デュアル制のため職業学校に通うのは週のうち2日程度だから、同じ学校設備で複数のクラスを運営することが可能だという事情もある。デュアル制職業学校には、施設設備に比して多くの生徒を受け入れられるという効率的な利点もある。最近では、事業所での養成訓練の受け入れ口に制約があって、全日制の学校の比重が増してきているといわれているが、デュアルシステムの一端を担うパート制の職業学校の比重はなお大きいといえる。

ドイツの学校職業訓練機関

	職業学校	職業専門学校	専門上級学校	専門ギムナジウム	専門学校
学校数	1,713	2,460	867	532	1,488
生徒数（千人）	1,685.3	498.3	117.0	114.5	160.1

※ Grund-und Strukturdaten 2005, p. 51, pp. 54~55.

Bundesministerium für Bildung und Forschung.

注：以上の他に「職業準備学年」「職業基礎教育年」等にいる生徒約13万人がいる。

職業学校での教育内容は、先にも触れた連邦文化相会議で、養成訓練職種ごとに「教育計画枠組み」として決定する。この教育計画枠組みでは、定められた年限の教育訓練の目標と内容が、学習分野ごとに定められ、各年次の標準時間として割り当てられている。例えば、養成訓練期間3年半の「切削機械工」という訓練職種では、「手作業工具による部品の製作」に始まり「大量生産による製作過程の編成と監視」に終わる13の学習分野が、各年次に割り振られ、標準時間は総計1,020時間となっている。訓練の目標と内容が細かく規定されているのに対して、訓練方法、授業の教授法については、「行動志向」「職業的实际に即した」などの原則が示されているだけで具体的に規定せず、教育の現場にまかされている。

## ② イギリスの全国職業資格（NVQ）とOJTの公的意味の追及

### <統一的な職業資格フレームワーク>

ヨーロッパの近代化を牽引し世界の工場といわれた歴史をもつイギリスでは、職業資格は19世紀初頭以来民間主導のもとに発達してきたが、その無秩序といってよいほどの繁雑を極める展開の結果多くの問題が生じ、雇用、能力開発両面で資格の機能低下が目立つようになっていた。それはイギリス病などともいわれた20世紀半ばの経済的停滞とも重なっていた。こうした職業資格制度の標準化、統一化の改革は、教育制度や職業訓練制度の改

革と相俟って、1980年代サッチャー保守党政権下に着手され、ブレア労働党政権へと引きつがれていった。イギリスで開始されたNVQ（National Vocational Qualification）として知られる職業資格制度は、全国統一枠組みによる新たな職業資格制度である。

NVQ制度は、10余年の準備期間を経て1986年NCVQ（全国職業資格委員会）が設立され、1988年NVQ資格の第1号が発給された。1990年代に本格化し、数次の大きな見直し改革を経て今日に至っている。

NVQ制度の第一の特徴は、全産業全職種をカバーする職業資格の枠組みないしガイドラインが設定されていることである。それは当初次の5段階の水準に整理された。（後に、8段階に改訂されている。）すべての職種をこの枠組みのレベルのいずれかに位置づけるという方式はNVQ制度の第一の特徴とあって良いだろう。

レベル	定義
レベル 1	大部分が決まり切った繰り返しの、予測できるような様々な領域で作業行動を実行するなかに、知識の適用を含んでいる能力である。
レベル 2	様々な脈絡で実行される作業行動の重要な領域での知識の適用を含んでいる能力である。これらの行動のいくらかは複合的であり、あるいは決まり切った繰り返しではなく、いくらかの個人的責任あるいは自律性がある。おそらく作業グループやチームのメンバーとの関係で他の人々との協働がしばしば求められるだろう。
レベル 3	大部分が複合的で決まり切った繰り返しではないような、広い様々な脈絡で実行される、様々な作業行動の広範な領域での知識の適用を含む能力である。かなりの責任と自律性および他の人々の監督指導がしばしば求められる。
レベル 4	様々な脈絡で実行される複合的、技術的あるいは専門的作業行動の広範な領域での知識の適用を含む能力である。重要度の高い個人的責任と自律性を伴う。他の人々の仕事に対するまた資源の配置に対する責任がしばしばある。
レベル 5	広くまたしばしば予測できない様々な脈絡にわたって、基本的原理の適用を含む能力である。分析、診断、デザイン、計画、遂行そして評価に対する個人的対応責任がそうであるように、非常に重要な個人的自律性と、他の人々の作業に対するまた重要な資源の配置に対するしばしば重要な責任が強く特徴的である。

すべての産業分野のすべての職業種類をカバーするため一般的抽象的な嫌いは免れないが、この能力レベル表現を見て直ちに気づかれることがある。それはこの規定が職業現場での役割あるいは働き方を表そうとしている点である。この枠組みに位置づけられて設定される各々の職業資格の具体的内容の規定もまた職業現場の働き方に即している。職業資格の内容表現の仕方として、これは「仕事主義」の資格表現だといってよいであろう。この点はNVQ制度の第二の特徴とあって良い。

NVQの「仕事主義」は資格内容の規定の仕方に止まらない。どのような能力形成によるかを問わず、直接に現実の仕事能力が判定されることも含まれている。この点で特筆すべきなのは、仕事の中で身につけた(OJT)能力を仕事の業績などを判定証拠として専門の「評価者」が評価し、資格を付与する方式である。この方式の活用によってNVQへのアプローチは急速に拡大し、2000年までにNVQ資格取得者は300万人に達した。それ以後も資格取得者は年々増加し、2007/8年には年間75万人以上がNVQ資格を取得するに至っている。

またNVQ資格の第三の特徴として、各職業資格が複数のユニット（単位）から構成され、ユニットは複数のエレメント（能力要素）から構成されている点を付け加えておくべきだ

ろう。資格取得を目指すものはユニットごとに取得していくことができる。ユニットとして仕事の能力証明の役目を果たす場合もある。

### ＜産業界の主体性と国のイニシアティブ＞

「3 職業能力評価制度と職業資格制度」に詳しく述べるが、有効な職業資格制度は①能力を正しく測定評価し資格を付与すること（認証機能）を中心に、②その資格の内容が現実の職業活動の内容とマッチしていること（労働過程での評価機能）、そして③その職業資格の規定する内容の能力が実際に形成されること（能力形成の目標機能）の三つを基本的な要件としている。このそれぞれについて NVQ の組織的な取り組みを見てみよう。

まず、②の資格の職業活動とのマッチングに不可欠な産業分野ごとの職務基準の作成を推進するために、1997年に DfES(教育技能省)によって3年期限付きで認定される産業別事業主組織 NTO (National Training Organization)が発足した。NTOは2002年時点で70を越えるが、細分化、小規模化のため非効率が問題となり、小規模 NTO の吸収統合とともに SSC(Sector Skills Council 分野別技能協議会)へと改組された。現時点では、23の SSC によって経済世界の90%がカバーされているという。

この分野で果たされる仕事は、産業分野ごとの職業体系図の作成、職務の分析に基づく職務基準の設定→QCA(資格・教育課程総局、学業、職業すべての公的資格を統括する政府関係機関)に承認申請、NVQ 資格の枠組みと構造・評価法等を提示して AB(後述)と調整すること、NVQ 資格内容・構造の定期的見直し、等である。

次に①を担う資格認定組織は AB(Awarding Body)といわれるが、NTOが兼ねる場合も多い。ABは認定しようとする NVQ 資格を QCA に申請し、5年の期限で認可を受ける(各 NVQ 資格は5年以内に見直されるため)。所管する NVQ の訓練機関の承認と活動チェック、資格の評価確認の方法の確定、資格認定評価の質の確保、NVQ 修了証(およびユニット修了証)の発行、等の仕事を担当する。

最後に③の NVQ 資格取得を目指す能力形成過程について。この点についてはすでに述べように、「仕事主義」の資格と形容した NVQ 資格制度においてはさまざまな道筋が可能となっている。まず特徴的なのは、仕事の業績等を認定材料として「評価者(Assesser)」が判定して AB に請求する企業内認定の制度である。これは仕事を通じて形成された職業能力を認定する NVQ 独自の方式である。その他カレッジ等の教育訓練機関での能力形成を通じて NVQ 資格を取得するケース、モダンアプレントイス(現代版徒弟制度)等の政府援助の職業養成制度によって取得するケースと大きく三つに分けられる。当初、企業内認定による NVQ 取得が7割以上を占めていたが、その後より包括的な職業能力形成システムであるモダンアプレントイスシップが奨励され普及した。現在10に分けられた産業分野で110に及ぶ職種のアプレントイスシップが実施されている。

NVQ 制度の概要を見てきたが、以上のことからうかがい知ることができるように、そこでの産業界・民間の主体的取り組みと、国・政府の強力なイニシアティブは、誠に注目に値するものがある。その点を中心として、イギリスの NVQ 制度については詳細な研究を重ねて学ぶべき点が多いものと思われる。

### 3 OJT と OffJT の結合 相互補完的關係 ～現状と課題

#### (1) 「OJT と OffJT の相互補完的關係」とわが国の職業能力形成

「はじめに」の中で述べたように、わが国の人材育成が OJT 中心であったということには、いわゆる終身雇用や年功制といった職場慣行やそれに伴う人々の意識も伴っており、社会的・制度的な意味も大きい。国民的な職業能力形成システムとしての「OJT と OffJT の結合」という課題を検討する際、そうした社会的・経済的側面からの検討もむろん重要であり、当プロジェクトの作業ではその面からのアプローチも重視する。とりわけいわゆる「OJT 中心の日本的人材育成」の停滞により OffJT の職業能力形成の充実に大きな期待が寄せられていること等注目しなければならない。しかし、ここではまず職業能力形成における OJT と OffJT それぞれの機能の特質、また職業能力の形成方法として果たすべき役割の違いという基本に立ち返ってわが国の問題を検討する。

#### ① OJT と OffJT の相互補完的關係

まず OJT と OffJT の相互補完的關係について根本的な点を確認しておこう。下の表は OJT と OffJT を生産と教育の観点から比較したものである。それぞれに表と裏があるとすれば、OJT は表が生産（または仕事）であり、裏が教育（訓練、あるいは能力形成）である。なぜなら On the Job Training とは本来の仕事をしているのであって、同時にその背後で能力形成の成果が上がっていることを指しているからである。それに対して OffJT の方は、本来の仕事から離れて能力形成を目的とした場で行うのだから表は明らかに教育訓練・能力形成である。裏に生産があるとはどういうことかといえば、何か能力を身につけるには練習が必要であり、物を加工するなり計算式を解いて答えを出すなり、何かを生産しなければならないからである。何も生み出さずに人の能力だけを作るということはできない。ただその生産は人の能力を生み出すことが目的の生産だから、必ずしも本来の仕事の形態をとる必要はない。実習場でのものであったり、実験的なものであったりするし、生産物に不良品がでること、作業に失敗することすらも、能力形成にプラスであればいっこうに構わない「生産」である。

OJT と OffJT の表裏の關係

	表	裏
OJT	生産（仕事）	教育（訓練）
OffJT	教育（訓練）	生産（仕事）

この表から OJT と OffJT のそれぞれに本質的で対称的な特徴が明らかになる。それを能力形成の方式としてのメリット・デメリットという形で整理してみよう。次の表は OJT のメリット・デメリットを対照したものであるが、在職者訓練コース開発に伴って過去数次



にわたって行われた製造業現場のヒアリング調査を参照してまとめたものである。

○ J T の一般的なメリットとデメリット

メリット	デメリット
その企業の仕事の特性と完全に一致した能力形成ができる	その企業の仕事の経験に制約される・偏りやすい・我流になりやすい
仕事経験の中でしか身に付かない実際的な能力形成ができる	理論的裏付け、原理的知識などは学びにくい
積極的な教育訓練コストがかからない	新技術などその企業現場に蓄積のないものには適用できない

特に OJT のデメリットの部分には注意を払わなければならない。OJT 中心のわが国人材育成の問題点に直結している可能性が大きいからである。

OffJT についてはほぼこれを逆にして考えればよい。仕事を離れての教育訓練では、企業現場の現実の仕事との一致という点では OJT に及ぶべくもないが、それに制約されないことは能力形成上の利点ともなりうる。実習場などでの訓練を通じて標準的なあるいはオーソドックスな作業方法等、普遍性のある能力形成に OffJT はメリットを持っている。また、教室での座学や実験も含むことのできる OffJT は、仕事の実験経験を通じての能力を身につけるには適しないが、作業の裏付けとなる理論的知識や原理的な理解には適したところがある。また、訓練コストがかかりはするが、職場にまだ蓄積のない技術等の能力形成には OffJT は不可欠である。

国民的な職業能力形成システムを目指すとき、以上に述べた OJT と OffJT の相互補完的關係は、優れた職業能力形成の基本的な条件であると考えられる。これを制度的に実現しているもののひとつがドイツの「デュアルシステム」である。わが国でも「日本版デュアルシステム」等の試行的な取り組みが広がっているが、わが国に OJT と OffJT の結合システムを構築するためにその研究は重要だと思われる。

また、いうまでもなく OJT と OffJT の補完關係は在職者の能力向上のためにも重要な意義を持っている。在職者向けの OffJT は、OJT では身につかないあるいは身につけにくいことをテーマに実施されねばならないからである。特に OJT 中心の能力形成が支配的なわが国にあっては、在職者の能力向上における OffJT の果たす役割は大きい。地域の中小企業支援を目指してこうした観点からの在職者訓練の体系的・組織的展開に向けた調査研究が期待される場所である。

② OJT と OffJT の補完關係から見たわが国職業能力形成の課題

<OJT を補う OffJT 在職者訓練>

OJT による能力形成はすでに述べたように仕事に即した実際経験の面などで優れたところがあるものの、現実の仕事に制約されているため基本的・標準的作業の習得や理論的裏付けの学習には適していない。こうした OJT では学びにくい点は近年の情報化に代表され

る技術変化によっていっそう大きな問題となっている。「技術・技能の空洞化」「2007年問題」等、技術・技能の継承の困難が問題とされてすでに久しい。これらの問題は、情報化・自動化された職場の機器の操作経験だけでは作業内容に関して学べないという事情が広がる中で生じたものであり、OJTによる能力形成だけでは決して克服することのできないものである。したがって在職者の職業能力向上のためのOffJTはわが国産業技術力の将来を決する意味を持つものであるとあって過言ではない。

この点でわが国の公共職業能力開発には全国各地の膨大な在職者訓練の歴史があり、中小企業を中心に地域の人材育成に貢献してきた実績がある。OJTとOffJTの相互補完関係という視点からこれまでの在職者訓練の蓄積を洗い直し、人材育成の面から地域の中小企業支援事業を強力に推進することは今日求められている重要な課題であると言えよう。

### <OJT・OffJTの結合による若年者職業能力形成>

「成熟経済」ともいわれる経済成長率の低下、さらにはバブル崩壊以後の長期不況の中、わが国の「OJT中心の人材育成」は大きく後退した。もともとOJTにはある能力レベルに到達するまでに長い期間がかかるという意味では非効率な面もあったが、厳しい経済情勢の中で、新規採用者等若手の能力形成で企業にかかる負担感は大きく、人材の内部養成の困難は中小企業にとどまらなくなった。また「七・五・三」などといわれた新規学卒者の定着率の低さは企業の人材育成にとって大きな障害となっている。こうした事態をもたらしている要因は経済・技術・教育等さまざまに絡み合っているが、OJTを中心とするこれまでのいわゆる「日本的人材育成」は今日の経済情勢下にあってはすでに人材育成の枠組みとして限界を露呈しているというべきであろう。

その影響は何よりもまず若年者の職業・雇用問題として深刻な様相を現している。不況下にもかかわらず新規採用者の定着率が低いこと、失業の長期化と高い若年失業率、フリーターやいわゆる非正規雇用者等の不安定雇用、そしてニート問題、これらの背景には日本的人材育成の後退という大きな問題が横たわっていると見なければならぬ。今日、新たな国民的職業能力形成システムの再構築がわが国の戦略的課題であると考えられるゆえである。その新たなシステムは後退したOJTの能力形成の再活性化とともに、それと相互補完の関係にあるOffJTの整備から成り立つものである。

したがってわが国の人材育成の課題は次の2点に要約される。第1は、わが国に決定的に不足しているOffJTの職業能力形成の整備・拡大である。そして第2は、OffJTと相互補完関係にあるOJTの職業能力形成としての制度化である。そしてこの二つを結びつけ、包含する制度として世界的に有力な職業訓練方式が「デュアルシステム」である。

## (2) 我が国における「デュアルシステム」の可能性

### ① 日本版デュアルシステムの導入経過

日本版デュアルシステムはドイツのデュアルシステムを参考にしたもので、厚生労働省により発表された日本版デュアルシステム協議会報告書によれば、「訓練計画に基づき、企業における現場実習又はOJTとこれに密接に関連した教育訓練機関における教育訓練を

並行的に実施し、修了時に能力評価を行う訓練制度」と規定されている。（以下、日本版デュアルシステムをデュアル訓練と略す。）教育訓練機関での訓練に企業での実習が加わることにより、「働きながら学ぶ、学びながら働く」ことになり、職業訓練と就職支援が企業に近い場で行なわれることが特徴である。

デュアル訓練は2003年6月に政府がとりまとめた「若者自立・挑戦プラン」を契機に、若者の高い失業率、増加する無業者・フリーター、高い離職率への対策として、2004年度から開始された。

教育訓練機関主導型のデュアル訓練実施状況

	2004年度 (平成16年度)		2005年度 (平成17年度)		2006年度 (平成18年度)		2007年度 (平成19年度)		2008年度 (平成20年度)		2009年度 (平成21年度)	
	受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率
公共職業訓練活用型 (短期訓練)												
短期課程(6ヶ月) 都道府県							-	-	※1	※1	211	80.5%
雇用・能力開発機構							1,560	87.5%	2,511	80.8%	4,019	84.2%
委託訓練活用型(標準5ヶ月) 都道府県			1,836	65.4%	2,131	74.0%	2,307	75.6%	2,782	66.1%	2,957	61.5%
雇用・能力開発機構	22,905	68.8%	24,68	72.3%	25,538	75.3%	24,912	77.0%	30,426	73.2%	40,119	70.2%
公共職業訓練活用型 (長期訓練)												
普通課程(1年) 都道府県	292	-	345	92.4%	476	92.3%	232	91.2%	232※1	89.0%※1	184	86.6%
雇用・能力開発機構	174	-	185	94.7%	183	92.9%	-	-	-	-	-	-
専門課程(2年) 雇用・能力開発機構	70		96		62	92.1%	71	93.7%	74	94.1%	210	89.7%
その他 (民間教育訓練機関における取組)	8,145	-	13,156	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	31,591		40,299		28,390		27,522		33,514		47,700	

※1 2008年度の都道府県実施の日本版デュアルシステムの値は、短期課程と普通課程の合計

出所：厚生労働省能力開発局調べ、2010年10月

公共職業訓練としてのデュアル訓練は、6ヶ月以下の“短期訓練”と1～2年の“長期訓練”の2種類に大別できる。2004年度当初の短期訓練は、(独)雇用・能力開発機構が民間の専門学校等に訓練業務を委託して実施された委託訓練活用型のみであったが、翌年には都道府県が民間の専門学校等に委託して行うデュアル訓練を実施している。(独)雇用・能力開発機構自らの公共職業能力開発機関が、短期課程のデュアル訓練を実施するのは2007年度からとなっているが、この就職率は委託訓練活用型よりさらに高い。

他方の長期訓練に目を向けると、2004年度に都道府県では1年間の基礎的な技能・技術を習得させるための“普通課程”のデュアル訓練が、(独)雇用・能力開発機構では“普通課程”と高度な技能・技術を習得させるための“専門課程”が始まっている。同時にこ

のとき民間専修学校活用型デュアルシステム、認定職業訓練活用型デュアルシステムも始まっているが、これについてのデータは2年間しか得られない。

デュアル訓練は、2004年度当初から年間3万人以上を対象として実施され、企業実習を併用しない職業訓練より就職率が高くなるなど好調であったことから、徐々に対象の枠を広げていった。現在では、35歳未満の無業者や未就職者、フリーターだけでなく、採用されたばかりの新規学卒者や、正社員になりたくても非正社員にとどまらざるを得なかった若者、さらに子育て終了後の女性や母子家庭の母親等、職業能力形成の機会に恵まれなかった人たちへの支援をも含むように拡大している。

しかし、もう一方で能力形成の内容面からいうと、先の表を見てもわかるように、受講生数が長期訓練から短期訓練にシフトしてきており、デュアル訓練で職業能力開発できる範囲は狭まってきているといえる。そのため、ドイツのデュアルシステムが義務教育終了者を対象として職人程度の能力を形成するための本格的な職業能力養成訓練であるのに対して、わが国のデュアル訓練の制度は、若年離職者に対する就職支援としての性格が強いものに止まっているといわざるを得ない。

## ② 日本版デュアルシステムの現状と問題点

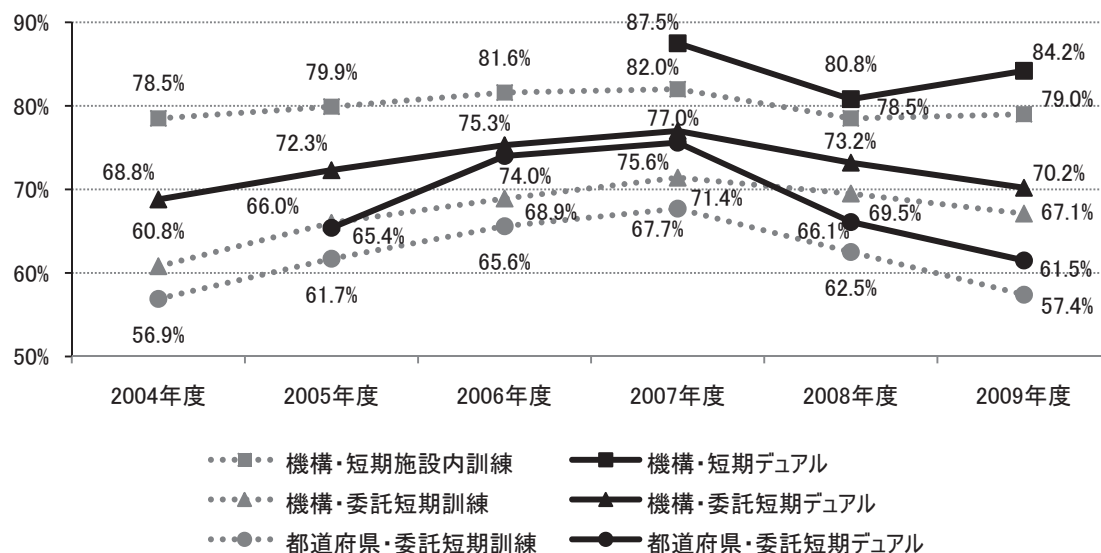
採用を検討している企業は、デュアル訓練の企業実習期間に受講生の働きぶりや態度をみることができるため、通常行われる書類・面接だけの選考よりも多くの情報を元に採用可否を判断できる。企業はデュアル訓練という新しい手厚い採用選考手段を得たといえる。また受講生においても、デュアル訓練の企業実習はその企業が就職先として適当かどうかを見極める期間となることから、新しい就職先探索手段となったといえよう。すなわちデュアル訓練は、就職・採用の点において、よりよい就職を願う求職者と適切な人材の採用を考えている求人企業のいわば「お見合い」機能を有しているわけである。「七・五・三」のように新卒採用者の定着率の悪さが問題視されている中で、デュアル訓練の安定した就職促進機能は事業主、新規採用者双方にとっての大きなメリットといえるだろう。2004年の開始以来、デュアル訓練が企業実習を併用しない職業訓練より就職率が高い状態を維持している現状を鑑みると、デュアル訓練は、求職者に訓練を通じて、将来の仕事・就職先を与えることには成功しているといえよう。

しかし、能力形成の内容、質的なレベルといった観点から見ると、今日までのデュアル訓練には不十分な点もある。①企業は、訓練生の実習を行うに際して教育訓練機関からの委託訓練生を受け入れるか否かを受動的に判断する立場に過ぎず、自ら主体的にデュアルシステムによる教育訓練の実施や訓練生としての採用の決定に関与することが困難である。それが教育訓練機関にとっては受入れ企業を開拓することの難しさの一因ともなっていると思われる。②現状の多くのデュアル訓練では、受講生が自ら希望する企業で実習できていない。③訓練に伴う企業の負担が大きいにもかかわらず必ずしも採用につながるとは限らない。そうかといって逆に、④就職さえできれば訓練職種とは内容の異なるOJTでもよいということでは、OffJTとの連携がとれず、十分な通用性のあるレベルの職業能力形成とはならない恐れがある。こういった諸点が指摘されている。

厚生労働省が2005年に発表した「日本版デュアル・システムの今後の在り方についての研究会報告」でも、教育訓練機関主導型には次のような限界があると指摘している。①現

行の「日本版デュアルシステム」は「教育訓練機関主導型」のみであるため、デュアルシステム訓練コースが教育訓練機関の様々なコースのうちの一つに過ぎないことから、従来の就労、就学とは異なる第三の選択肢としての意味を持つものとなっていない。②特に、

一般の短期訓練と短期デュアル訓練の就職率



出所：厚生労働省能力開発局調べ、2010年10月

企業にとっては、訓練生の実習を行うとしても、その態様は、教育訓練機関からの委託訓練生を受け入れるか否かを受動的に判断する立場に過ぎず、自ら主体的にデュアルシステムによる教育訓練の実施や訓練生の採用の決定に関与することが困難である。③高等学校等の学校にとっても、現行の「日本版デュアルシステム」が専修・各種学校や公共職業能力開発施設の一つのコースに過ぎないため、デュアルシステム訓練という仕組み自体についての認識や関心が極めて薄い。④さらに、現行の「日本版デュアルシステム」は若年失業者やフリーターを対象とする就労支援策としての性格が強く、将来の中核的人材を期待する企業にとっては魅力に乏しい上に、学生・生徒や学校にとっても進路の選択肢として位置づける仕組みとなっていない。

これらの問題を解決する手立てとして同報告書では、教育訓練機関が主導になって受講生を募集し企業に実習を委託する教育訓練主導型がほとんどであった点を改め、国からの委託を受けた形での企業主導の「実践型人材養成システム」を提案している。実践型人材養成システムは①業界団体や事業主団体と、訓練コース設定に関するノウハウを持った民間・公共の教育訓練機関が、業界における人材ニーズに即応したモデルコースを共同開発し、②業界団体、事業主団体等の呼びかけや教育訓練機関の広報等を契機として、実践型人材養成システムの実施を希望するに至った企業と教育訓練機関が、モデルコースを参考に、具体的なコース作りをあらかじめ行う。③その上で、企業は、訓練生による導入的な

Off-JT の受講に併せ、訓練生と有期の雇用契約を締結して企業における OJT を中心とした実習を行い、企業現場における実践的職業能力の習得を図る、④最終的に Off-JT 及び実習の成果をふまえた評価を実施し、その上で実習先企業と訓練生双方の希望が合致すれば当該企業に就職する、ものである。2006 年 10 月の職業能力開発促進法の改正を伴って、企業が主導となって新規学卒者を対象にデュアル訓練を実施する実践型人材養成システムが始まった。

しかし、企業の自由度が高くなり、法律に位置づけられたにもかかわらず、新規学卒者対象のデュアル訓練である実践型人材養成システムは期待とは裏腹に計画通りの実施とならなかった。2008 年度においても 1,000 人程度の受講数であった。企業主導のデュアル訓練には、新規学卒者を対象に 2 年程度実施する実践型人材養成システムの他に、正社員経験が少ない者を対象に半年程度実施する有期実習型訓練もあるが、教育訓練主導型は開始当初から数万人単位だったことを踏まえて比較すると実施数は少ない。企業内人材養成のコストを委託費によって軽減するだけでは、企業主導型が大規模な普及に至らないと捉えられるだろう。OJT と OffJT の連携した能力形成として、まだ十分な態勢ができていないと見なければならぬのではないだろうか。

#### 企業主導型訓練の実施状況

	2008 年度 (平成 20 年度)	2009 年度 (平成 21 年度)
	受講者数 : 就職率	受講者数 : 就職率
実践型人材養成システム	957 : 96.8%	3,133 : 97.2%
有期実習型訓練	505 : 81.5%	4,612 : 73.6%

出所：厚生労働省能力開発局調べ、2010 年 10 月

### ③ 今後の研究課題

我が国の歴史を振り返ると、OJT と Off-JT を組み合わせた職業能力形成の仕組みは、戦前の実業補習学校や青年学校、戦後の定時制高校や技能連携制度のように繰り返し試みられてきているものの、今日大きく発展した職業能力形成システムをなしてはいない。その中で日本版デュアルシステムは主に就職支援としての機能が中心で能力形成機能としてはいまだ不十分ではあるものの、すでに 6 年以上に渡って継続されている。これは、多くの企業が公共の職業能力形成のために開かれ、公的な OJT を担っていると評価することもできる。企業での OJT と教育訓練機関の Off-JT との間の連携の実績が蓄積されつつあるということでもある。そこには職業能力形成としての改善の余地がたくさんあり、その現実化のための研究の課題もまた多く含まれているだけに、新たな国民的職業能力形成システムを築いていく展望が見いだせるのではないだろうか。

しかし、企業・個人・教育訓練機関による密な連携無しには、その可能性の開花は困難であろう。職業能力システム全体の構築とその実現には、デュアル訓練のような OJT と Off-JT の機会をどこで提供するのか、そして、だれがデュアル訓練による職業能力形成のコストあるいは投資を負担するのか等の検討と共に、デュアル訓練を支える職業能力像の

合意形成や職業資格などの訓練目標の整備、そして実施体制を十分に検討・議論すること等、多くの研究・検討すべき課題がある。今後の国のイニシアティブが一層期待される。

## 4 職業能力評価制度と職業資格制度

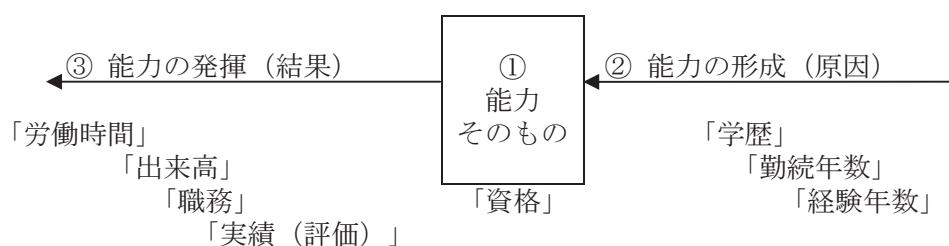
### (1) 雇用と職業能力形成とを結ぶ職業能力評価・職業資格

次節に詳しく述べるように、わが国では職業資格というものに対する理解の広く共通した合意形成がなされていない。したがって、資格制度や能力評価制度について考える際の共有の尺度になるものが充分確立していないといわざるを得ない。そこでまずできる限り根本的なところから、いわば公理と思われる次元から話を起こして、職業資格の基本的な特質を浮かび上がらせることを試みよう。

#### ① 労働能力をとらえるさまざまな手がかりと資格の位置づけ

職業資格は能力の表現だから（能力と関わらない資格はここでの検討の対象外とする）まずその「能力」から話を始めよう。改めて考えてみると能力というものは実に奇妙なもので、一人ひとりの人間が持っているものと考えられているが、その人を見ても能力そのものが見えるわけではない。持っている能力を活動させてはじめて、どんな、どの程度の能力であるのかがわかる。しかし、その能力の活動そのものは「仕事・労働」であったり、「作業」や「運動」であって、人が持っている「能力」とは区別されているのである。

それ自身は見ることも触ることもできないが、実際に活動させた時に何であるかがわかるという能力のおもしろい性質は、職業能力についてもまったく変わらない。特に雇用社会にあっては、特定の事業内容にとって必要な労働能力が提供されねばならず、それに対して賃金が支払われる関係上、その能力の何たるかが明らかになること（正確には、明らかになったことにすること）は雇用関係にとって不可欠である。労働市場あるいは雇用関係の中で能力をとらえる方法を整理してみるとおおよそ次のようになろう。



中央の四角の中に、人が五体のうちに備えていると見なされている「労働能力そのもの」がある。それ自体は見えないさわれないもので、その器は人間というブラックボックスである。労働能力がとらえられる活動場面とは大きく二つある。ひとつはむろん労働場面で、そこで能力が発揮されている。もうひとつ見過ごしてならないのが、能力形成の場面である。能力を身につけるには練習しなければならないから、そこでは能力は活動状態にある。だから例えば指導者がそれを見ていれば、どんな能力がどの程度身についたのかわかるものである。上図の労働能力そのもの①に向かう矢印②とそこから出て行く矢印③でこの二



つの活動場面を表した。この三つの関係を改めて見てみると、能力の形成と能力の発揮とを結ぶ位置に能力そのものがある。それは能力の形成過程と発揮の過程を結ぶ重要な役割を果たすのである。

とらえどころのない労働能力をとらえるために、②と③のそれぞれに属するさまざまな事柄が手がかりとされている。図に主なものを並べた。これらの事柄は、賃金の算定の仕方に関係していると思われるさまざまな事柄でもある。どのようにして賃金額が決められるかということの中に、何に対して支払われるのか、つまり提供された労働能力をどうとらえるのかということが自ずと含まれてくるのである。

まず②能力の形成に関わるものでは「学歴」がある。学歴とはどこで能力形成がされたのかを表すものである。能力形成過程を見ている指導者にはどんな能力がどの程度身についたかわかるといったが、それはその能力形成の場に立ち会っていないものには通用しない。そこで、中卒か高卒か大卒か、あるいはどの学校か等のどこで能力形成されたのかという紛れのない事柄を手がかりとして人の能力がとらえられるのである。むろんこれどこまで正確に能力がとらえられるかは、また別の問題であるが。

「勤続年数」もわが国では労働能力の何たるかをとらえる手がかりとして大きな意味を持ってきた。既に述べてきたように、わが国ではOJT中心の能力形成が主流であったため、勤続年数の長いものが大筋で仕事の能力が高くまた幅広いと見なされてきたのである。これももちろん同じ勤続年数の人間が同じレベルの能力であるなどと正確にいえるはずはない。しかし、特に一定の年数までは、大筋で先輩の方が後輩よりも仕事ができるという理解がある限り、勤続年数は労働能力の質やレベルをとらえる手がかりとして機能するのである。「経験年数」というものも同様の意味である種類の労働能力の品質をとらえる手がかりとして働く。これらは労働過程が同時に能力形成の過程でもあることを前提としているものである。

次の③能力発揮の場面としての労働過程に関わっては、まず「労働時間」「出来高」は提供された労働能力の量をとらえる一般的な手がかりである。「職務」は担当している仕事の種類を意味する。それは現実の能力発揮とは区別されるものである点が重要である。つまり、A B二人の人が同じ職務についていても、同じに能力を発揮しているとはいえないからである。しかし、どんなどの程度の能力を提供しているかということをついていく職務で置き換えてとらえるということがなされる。これが欧米ではたいへん大きな意味を持っていることは良く知られている。つぎの「実績(評価)」は、だれがどのように評価するかはさまざまだが、実際の仕事ぶりを評価して提供された労働能力をとらえようとするものであるのはいうまでもない。

さて、「資格」は上の②③とは別にして「労働能力そのもの」のもとに配置してある。能力の資格表現は、能力形成や能力発揮の過程のさまざまな事柄によって能力を置き換えてあるいはそれに依拠してとらえようとするやり方とは異なって、「能力そのもの」を表わそうとする専用の表現の仕方だからである。この点は「職業資格」の本質的な点なのだが、わが国では学歴と資格が同一視されることさえあるので、特に強調しておく必要がある。雇用市場における職業能力についていえば、それはちょうど一般の商品市場における品質保証表示のようなものである。一般に資格の「公証機能」といわれ(次節参照)、資格を取得する際にはそのための試験や能力判定の材料によって能力の有無を確かめることを必要とするが、資格表現されるとどこで能力形成したのかを問われないし、やって見せてみる

ともいわれないのである。

## (2) わが国の資格制度の現状と整備の課題

### ① 職業資格概念未整備の状況

現在の日本では、職業資格概念が定まっていない。日本の資格の類には下表に示すようにさまざまな種類があり、それぞれの資格類を、論者の立場に応じて職業資格、免許、国家資格、公的資格、公的職業資格、資格、技能検定、検定などと呼んでいる。

実施者	目的	事業・職業・作業	例
国	就業制限	事業・職業	医師・建築士・調理師、看護師、薬剤師
		事業・作業	宅地建物取引主任者 旅行業務取扱主任者
		職業	弁護士
		作業	アーク溶接特別教育 ガス溶接作業
	能力認定 (名称独占)	職業	経済産業省 情報処理技術者 経済産業省 中小企業診断士 国土交通省 施工管理技士
		作業	厚労省 技能検定
公的団体	能力認定 (名称独占)	作業	商工会議所 簿記検定 日本語検定協会 英検(現在は認定無し後援のみ)
民間	能力認定	作業	日本情報処理検定協会 情報処理技能検定試験 全国工業高等学校長協会 機械製図検定

職業資格概念が定まらない、あるいは資格類の呼び方がさまざまであることの弊害は、職業資格がどのような社会的機能を持たなければならないかの合意形成ができないことにより、職業資格を整備する方向や方法が定まらないことにある。

本章で扱う職業資格概念の研究は、こうした課題に答えようとするものである。すなわち、職業資格を職場－教育－労働者(能力形成希望者)の間で共通言語としての社会的インフラとして活用しようとするとき、①職業資格がどのような社会的機能を有すべきなのか、②その機能を有するためにどのような仕組み(=制度)が必要であるのかを明らかにすることが、本章の課題である。

なお便宜上、また本章の仮説として、次のように職業資格概念を整理する。

職業資格は次の2つの要件を満たす。第1は職業能力を公証するものであること。第2

は職業上の処遇の基準であること。この2つを満たすものを職業資格と考え、それを支える仕組みを職業資格制度と考える。

職業資格の語は就業制限(本人以外の作業の禁止、事業開設時に有資格者を一定数以上置くこと、名称独占を含む場合もある)が設定されている資格に限定して使う立場がある。就業制限の有無を基準とした職業資格概念は資格を有していない人を排除する規制の意味で使われるが、ここでの職業資格概念は能力を有している人が適切に処遇されることを期待する意味で使う。

## ② 職業資格制度のありかた

### <職業資格制度のモデル>

本節では、職業資格制度を社会的インフラとして使用する場合の、あるべき制度のモデルを例示する。そのモチーフは英国の資格制度、および職業訓練制度にある。

英国の資格制度を中心とした職業訓練制度は近年めまぐるしく変化しているが、その中心的なアイデアは、それまで資格ジャングルと呼ばれるように無秩序に設定していた各種の資格類を NQF (National Qualification Framework) で整理する制度改革を実施した以降、変更されていない。その基本的なアイデアは、職業能力形成に対する公費の支出を、職業資格の取得を基準にして行うというものである。

具体的には、一般教育資格、職業関連資格、職業資格、キースキルを NQF に位置づけ、職業訓練(徒弟制度)の訓練基準を NQF に位置づけられた資格群の組み合わせで表現し、職業訓練修了の判断を職業資格取得の可否に基づいて行うというものであった。また職業訓練に対する国としての支出は、NQF を中心に行われた。すなわち、NQF に基づく職業資格を整備するための職務分析に対する公費の支出、職業訓練に対する職業資格取得を条件とした成功報酬としての公費の支出等である。近年の英国のめまぐるしい制度の変更は、この基本的なアイデアをより洗練するための積極的な変更である。

この制度を手本に選ぶ理由は2つある。その第1は、各種の資格を NQF という同一の価値基準に位置づけることと、ヒトの職業能力の一部でなく全体を表現する試みが行われており、わが国の、資格間が分断され、それぞれが対象としている能力が職業能力の一部にすぎない資格類と対局にあることであり、わが国の資格類を検討する上での発想上の飛躍を期待できるからである。第2は、英国の資格制度が EQF (European Qualification Framework) として、EU を中心とするヨーロッパ域内のデファクトスタンダードとなる道筋が鮮明になってきており、今後の世界の趨勢となる可能性があるからである。

### <職業資格の根源的な3機能>

職業資格が果たすべき、最も基本的な機能を図1に示す。(新井:「資格」制度の社会的機能に関する考察)

その第1は、公証機能である。その職業資格の保持者が、ある職域の中で一定の能力を有していることを公証する機能である。職業資格保持者からサービスを受ける消費者や企業が、どの程度のサービスを期待できるのかが明らかになる機能である。職業資格保持者がある作業を提供してくれる時、消費者や企業にとって妥当な品質と価格で作業が提供されるという安心感があって、はじめて公証機能が機能しているといえる。

第2は処遇機能である。これは職業資格の保持者が消費者や企業から、例えば一定程度の報酬(職業上の地位や受注、金銭的な報酬)を受ける、つまり職業資格の保持者が職業資格によって有している能力を公証されることで、社会的に処遇される基準を示す機能である。「(2)①職業資格概念未整備の状況」で示した就業制限は不適切な人や事業体を排除する仕組みであるが、結果として、職業上の地位を得られるように職業資格保持者を処遇することを法律で規定している仕組みである。法律による就業制限は、処遇機能を実現する方法の一つの方法であるが、唯一の方法ではない。職業資格保持者に仕事を任せることが合理的であると思わせる職業資格であれば、法律に規定されなくても職業資格保持者が処遇されることになる。処遇機能は、公証機能と表裏一体である。職業資格保持者は確かに仕事ができる能力を有しているとの公証を信用できるから、職業資格保持者に仕事を任せるという処遇機能が機能することになる。

第3の機能は、目標機能である。職業資格取得を目指す教育訓練の目標となる機能である。職業資格取得を目標とした教育訓練を受けることが、職業に必要な能力を習得することに直接結びつく機能である。反対に、職業資格を取得するために学習した結果として職業資格を取得できても、現実の職業の場面で求められる能力を発揮できないのでは、その学習は職業能力を形成する上では意味をなさない。そのような学習で取得できる職業資格では公証機能が機能せず、したがって処遇機能も機能しない。

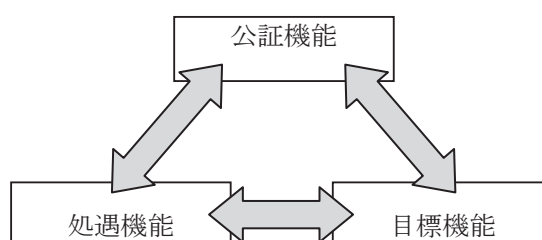


図1 職業資格の三機能

### <職業資格制度の仕組み>

#### a インフラとしての職業資格制度を構成する3つの仕組み

職業資格が三機能をバランスよく発揮するには、図2に示すように3つの仕組みで職業資格制度を構成する必要がある。その第1は、対象となる職業分野に必要な職業能力の基準を示す仕組みである。第2は、対象となる人物が職業能力を有していることを判定し、公証する仕組みである。これが職業資格そのものである。第3は、職業資格を有している人物の職業上の処遇の基準を示す仕組みである。それぞれの仕組みの概要を説明する。

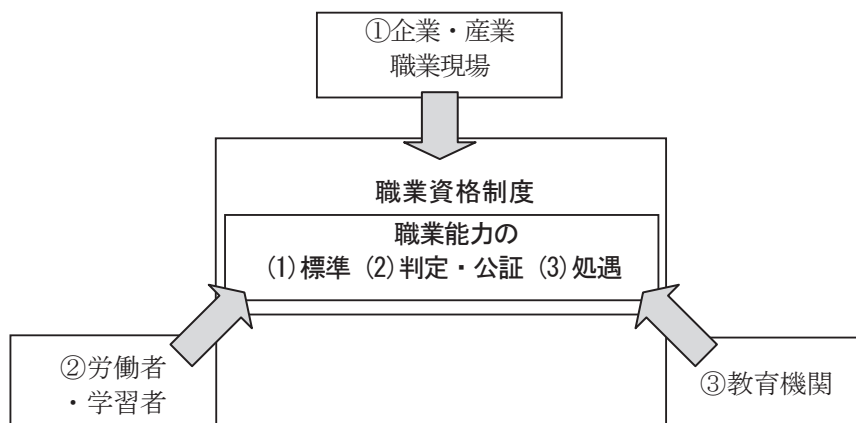


図 2 産業・労働者・教育機関の共通言語(社会的インフラ)としての職業資格制度

(ア) 職業能力の標準は、対象とする職業に必要な能力を専門的な能力、仕事を合理的・効率的に進める能力、仕事に対する態度で構成されるものとして、その幅、程度のリストを記述する。職業資格はこの職業能力の標準に対して、どの範囲を網羅するものであるかを示す。なおここでは職業能力を図 3 のように仮定している。職業資格制度の対象とするのは態度以上の能力であり、性格は対象としない。態度と性格は、いずれも職業に向かう際に行動のしかたの基盤となる。態度はその職業に向かう場合に、望ましい行動として表出しなければならない職業上の能力であり、指導可能で、評価可能な能力である。性格は必ずしも職業に向かう場合に行動として表す必要はなく、指導、評価ともに必ずしも可能とは限らない。

<p>専門的な能力： 専門分野ごとの技術を現実の仕事に適用する能力</p>	<p>仕事を合理的・効率的に進める能力： 職種を横断して発揮すべき能力 コンセプチュアルスキル/ヒューマンスキル、などと表現される(課題を発見・分析して解決策を見つける能力, 仕事を計画的に進める能力, 業務を推進する能力, コミュニケーション能力, チームワークを維持する能力, リーダーシップ発揮する能力)</p>
<p>態度： 物事に臨むときの構え方。立場などに基づく心構えや身構え。具体的な行動の方法が想定され、性格と切り離して学習可能で、対象となる職業を遂行するうえで実行が求められるもの。 安全、顧客、品質、効率、コスト、時間管理、規律、遵法、服従、創意、工夫、積極などを志向する態度と表現される。</p>	
<p>性格： 行動のしかたに現れる、その人に固有の感情・意志の傾向。 几帳面、おおらか、まじめ、ずぼら、親しみやすい、人嫌いなどの性格と表現される。</p>	

図 3 職業能力の構成の仮定

(イ) 職業能力の判定は、その能力を有していることを判定するために実施するテストなどの手法群とその能力を有していることを公証する仕組みである。能力の判定は学科試験や実技試験の結果だけでなく、実際の仕事で作成した成果物やその作業を実行する時の行動の観察などで行う。どのような方法で判定するにしろ、実際の仕事ができることを判定できるという意味での妥当性が高い方法で行うことが重要である。その判定は必ずしも客観性を高くすることを求めるのではなく、必要に応じて評価者の主観が入ることも容認される。いたずらに客観性を求めるのではなく、実際の仕事ができることを判定するという意味での妥当性を高めることを中心に行なうべきである。また、能力を有していることを公証する仕組みとしては、資格証を交付したり、対象者を登録、公表するなどの方法が考えられる。

(ウ) 処遇の仕組みは、職業紹介や企業内の人事制度で職務や職能を基準にする部分を職業資格と関係づけて実施するような仕組みが考えられる。

これら3つの仕組みを、図2に示す職業資格を活用する3者に信頼されるように整備することが、職業資格制度を社会的なインフラとして整備する条件となる。3者とは、①企業や産業、サービスを提供する場、つまり職業の現場、②その職業現場で働く労働者やそこで働きたいと考える学習者、③その職業現場で仕事ができるように教育訓練を提供する教育機関である。これら3者が職業資格制度を信頼する条件は、次のようなものが考えられる。

#### b 職業資格制度が3者に信頼・支持される条件

- ① 企業にとっては、職業資格によって能力を公証された者を採用すれば処遇に見合う成果を得られやすく、消費者にとっては適切なサービスが提供される。
- ② 労働者や学習者にとっては、職業資格を取得して能力が公証されることで、採用や配置などで一定の処遇がなされ、あるいは顧客から発注される可能性が高くなる。また、職業資格を取得することを目標とした教育訓練コースを選択すれば、職業資格を取得できる可能性が高まる。
- ③ 教育機関にとっては、教育を修了して職業資格を取得した卒業生が処遇されやすく、処遇されることを期待する受講者がその教育機関を選択する。
- ④ 上記3点を、職業資格制度が無い状態より低コストで運営できる。  
(教育の目標を教育機関・企業・学習者が個別に作成するコスト、企業などが処遇基準を個別に整備するコスト、不適切な教育機関を受講することで不利益を被る損害等、社会制度全体のコスト)

#### ③ 現行の資格制度類再編の方向性とその課題

##### <現行資格類再編の方向>

前項で示した職業資格制度の仕組みはごく当たり前の仕組みのように見えるが、実践しようとするると困難が伴う。これらを実現しようとする仕組みが日本にないわけではない。たとえば前記した職業能力標準としては、厚生労働省の所管に属する職業能力評価基準、

職業能力体系、経験能力評価基準、経済産業省の所管に属する IT スキルスタンダード、経理・財務サービススキルスタンダード、社会人基礎力などがある。資格類としては、能開法に基づく技能検定をはじめとして、各種の資格類が提供されている。能力に基づく処遇制度としては、企業内で職能資格制度など、能力の評価を人事評価の一部に位置づけた制度が運用されている。教育機関としては公共職業能力開発施設が提供する在職者訓練をはじめとして、公私の教育訓練がある。

これらの仕組みがあるにもかかわらずそれらが連携していないのが今日の日本の状況である。その原因は、職業資格が共通の言語であるとの合意がなされていないからである。それぞれの制度がそれぞれの都合で発展してきて、それを調整しようとしてこなかった日本の資格制度の隘路がここにある。そこで今後、職業資格制度を整備する方向としては、職業資格として機能を有していることを認定する条件を明らかにし、その機能を備えていることを認定する仕組みを導入することが考えられる。

これまで我が国では、職業の場、労働者・学習者、教育機関の間で労働者の職業能力を表現する共通言語は、学歴と年功であった。しかしそれは新卒採用と長期雇用を前提とした雇用慣行を前提とするものであった。雇用慣行が変化しつつある中では、新たな共通言語として職業資格が必要になることが予想され、その本質的な機能の実現に向けた制度再編の必要を強く主張する。

#### <現行資格類を職業資格として再編する場合の課題>

##### a 資格類設定の目的の整理

現在の資格類は、それぞれの目的に応じて制度が整備されている。例えば、学習の目標や動機づけ、事業や作業の質の確保・向上・維持、職業能力の評価などである。これを、職業に必要な能力を評価する、職業上の処遇に反映する、という2つの目的を内包するように整理し、それに見合った運用がなされる仕組みを検討する必要がある。

##### b 公証する能力の範囲の設定方法・表現方法・測定の方法の整理

現在の資格類は、どのような能力を評価しているのかが不統一である。次のような視点で、それぞれの資格類がどのような能力を評価しているかを明らかにする仕組みを整理する必要がある。

- ・ 対象とする職務・課業・作業の範囲、レベルの決め方
- ・ 専門分野の能力、分野横断的な共通能力、仕事に対する姿勢
- ・ 表現のしかた(～できる、～している、～の知識、概要、詳細)
- ・ 測定方法(学科再生・再認、学科課題解決過程、実技、職務遂行過程の観察、職務の成果)

##### c 制度運用の整理

現在の資格類は、その目的に応じてさまざまな運用がなされている。運用の内容は、資格制度の設定、能力の測定、資格取得者の処遇改善が含まれる。職業資格制度を整備する目的に照らして、制度運用のあり方を整理する必要がある。

## 5 国民的職業能力形成システムの実現に向けて ～国と地域の責務・役割

最後に、以上述べてきたような国民的職業能力形成システムの実現に関わる国や地方の責務と役割について、特に重要と思われる課題を整理しておこう。

### (1) 基本的人権の保障

わが国の職業能力開発を規定する職業能力開発促進法は、日本国憲法の国民の基本権に関する条項に根拠を持つものとされる。憲法の条文に「職業訓練」あるいは「職業能力開発」などの文言が使用されて規定されているのではないが、厚生労働省職業能力開発局編の『労働法コメンタール8 職業能力開発促進法』はこの点を次のように解説している。

「職業能力開発促進法は、日本国憲法の規定する職業選択の自由、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、能力に応じてひとしく教育を受ける権利、勤労の権利等の基本的人権の実質的な内容の実現に寄与するものである。

このような職業能力開発促進法の目的とするものは、他の雇用政策の諸立法の諸目的と共通するところが多い。このため、雇用政策の基本法である雇用対策法と相まって、職業能力開発促進法の目的を追求することが合理的であり適切であるとされている。」

しかしながら、職業能力開発が憲法的基本的人権を実現するものであるというこうした重要性については、職業訓練界ではともかく、広く国民的に理解され受け止められているとは必ずしもいえないのが今日の実情ではないだろうか。上記の「コメンタール」の解説も具体的に職業能力開発がどのような形で諸基本権の実現に寄与するのかを詳しくは解説していないし、後半の段落も、雇用政策、雇用対策との関係で職業能力開発を見た記述であって、前段の幅広い人権との関わりに対応した記述ではない。しかしながら職業能力の形成が憲法に規定される国民的基本的人権を具体化するものであるとすれば、それは国民に対する国の最も基本的な責務のひとつだといえよう。

### (2) 国民的職業能力形成システムの総合ビジョン

職業能力の形成は、国民一人ひとりの立場から見れば、一般学校教育を終えて職業人として自立するために必要であり、またその後の職業的能力向上も大きな課題となる。そして今日多くの人が転職を経験し、新たな職業のための能力の獲得を必要としている。国民的職業能力形成とは、国民の生涯に及ぶ職業能力の形成である。また社会的な諸問題との関わりで見ると、職業能力形成は①雇用問題に深い関係を持つだけでなく、②産業技術の問題に直結し、さらには③学校教育のあり方にも関わる国民教育全体の重要な要素でもある。このように国民生活と社会のあり方の多方面にわたって重要な影響を持つ職業能力の形成は、単に個々の関係省庁の課題であるに止まらず、国としての総合的ビジョンのもとに取り組む必要がある国家戦略的課題である。



しかも、わが国では「OJT 中心の人材育成」が日本的人材育成の特徴であるといわれたように、国民の職業能力形成の多くの部分が個別企業経営に負わされてきたため、公的なあるいは公共的な職業能力形成の発達は今日なお質量ともにきわめて不十分である。高成長時代が幕を閉じ、さまざまな社会的矛盾と混乱が噴出している今日、わが国独自の総合的ビジョンに基づく国民的職業能力形成システムの構築は、国・地方をあげての国家的な重要課題といえるのではないだろうか。

### （３）能力評価と職業資格の整備

国民の権利としての職業能力の保障ということは、個別的作業能力や特定事業のための能力に止まらない個人のある職業能力全体を想定した社会的通用性のある職業資格（本来の「職業」資格）が目指されねばならない。この意味でも国（公共）の役割・イニシアティブは重要である。

適切な職業能力の評価と職業資格制度は、まず第１にさまざまな職業の能力を公証することによって求職・求人の活動をスムーズに展開することを助けるものであり、その意味で重要な労働市場インフラである。それは第２に採用、配置、処遇など職業現場での事業・労働の展開を助けるものである。また第３に、それは職業能力形成の目標として機能し、教育訓練内容の基準・指針の根拠を提供する。職業能力評価・職業資格は以上三つの領域・場面で有効に機能しなければならない。こうした機能的な、有効な職業能力評価・資格制度を構築し維持するためには、民間の主体的な取り組みが前提であり、それを喚起しうる国のイニシアティブが不可欠である。

### （４）訓練基準、訓練品質の保障

資格によって保証されるすべての職業能力形成の質を保障するために、国が訓練基準を公布する。この点での大きな課題としては、職業的実践能力として職業現場から高く評価される能力形成を保障するための「訓練基準」「訓練品質」の追求である。しかも、それは既存の職業訓練機関における能力形成に関するものであるだけではない。基本的にはすべての職業分野における職業能力形成の質保障が目指される必要があり、また、すでに提起した「OffJT と OJT の結合」による職業能力形成のもとで、OJT にガイドラインを示すことのできる基準が開発されることも必要である。

### （５）中小企業支援のあり方と地方自治体の役割 国の支援のあり方

中小企業振興はわが国の技術力、国際競争力に関わるとともに、地域振興の要でもあるが、最近では新卒者の就職難が厳しさを増しているにもかかわらず中小企業に人材が集まらないことが問題となっている。人材育成の面からの支援は、技術支援と並んで中小企業支援の重要課題である。この点での公共職業能力開発とりわけ雇用・能力開発機構の施設の在職者訓練の経験とノウハウの蓄積は膨大なものがあり、より組織的に活かし広げていくことが期待される。その際、地域の主体的な取り組みを全国的に組織する

こと、具体的には、機構の能力開発施設に止まらず、県の職業訓練施設やその他の教育機関、技術試験場等、さらには民間の教育機関等、職業能力形成に関連する教育訓練機関の力をも中小企業支援に向けて組織化する地域の取り組みを全国的に起こしていくことである。この点での国のイニシアティブは、今日きわめて重要な戦略的課題ではないだろうか。

#### (6) 公共職業訓練の蓄積の発展と活用

欧米に比して小規模であるとはいえ国と地方の公共職業訓練が、戦後わが国の公的職業能力形成を半世紀にわたって担ってきた。そこに蓄積された職業訓練に関する専門的なノウハウ、組織、人材は、わが国においては他に置き換えることのできない稀少、貴重な財産である。したがって、一方で、民間部門の活力を引き出し活用することが重要であり、国や地方の公共部門がそのイニシアティブを発揮できることが重要であるが、もう一方で、単に民間ベースに乗りにくい訓練部門を公共が担うといった消極的な対応ではなく、公共職業訓練の蓄積したものを研究・評価しさらに発展させることは、今日のわが国における職業能力形成に関して国や地方自治体の為すべき重要な仕事である。

#### (7) 職業能力形成の調査・研究・情報発信

新たな職業能力形成のシステムを目指すべき今日、改めて世界的な視野と職業訓練の現場的な視点とを兼ね備えた、職業能力形成全体をカバーする高度な研究機能が必要とされている。これまでの職業能力開発研究の蓄積を活かしつつ、本格的な職業能力形成研究所（仮称）の構築が求められる。その調査研究分野は少なくとも次の広がりを持つものでなければならない。

- ① 原理的・歴史的研究
- ② 国際比較研究
- ③ 労働市場（内部・外部）・職業事情研究
- ④ 訓練ニーズ調査研究、職業能力形成全体の現況調査
- ⑤ 職業訓練制度・基準
- ⑥ 職務分析・職業能力評価・職業資格研究
- ⑦ 教育訓練技法・手法・カリキュラム等の方法論的研究
- ⑧ データベース、情報発信

#### (8) 指導員その他の担い手の養成～公共の役割

指導員をはじめとする職業能力形成推進者の養成と能力向上の体制整備は、職業能力形成の質的保障のために、今日のわが国の条件下では国の果たすべき重要な役割の一つである。その際、昭和37年8月6日付け労働省職業訓練局長通達『職業訓練指導員業務指針』以来変わっていない職業訓練指導員業務についての既定は、全面的に見直すこと

が必要である。職業訓練の内容自体が高校レベルから大学レベルまでの広がりを持ち、さらに在職者向けの能力向上を目的とする訓練も加わっており、専門的指導能力の点でも50年前とは大きく異なっている。

また職業能力形成システムの担い手に求められる能力は専門的訓練指導能力だけではない。今日の職業能力開発推進者の業務は、就業支援の仕事、訓練計画・運営の仕事さらには企業における能力開発を支援する仕事、必要な訓練コースをコーディネートする仕事、等々多岐にわたっている。これらすべてを一人の受け持つ業務と扱うのは現実的ではない。職業能力形成システムの推進者はいくつかのタイプの専門職に構成して、別に資格付けをするとともに相互に関連づけることが必要である。

さらに国民的規模の職業能力形成システムを目指すには、各職業分野全体を通して、訓練指導者、推進者のあり方、養成の仕方を再点検し、それぞれの然るべき体制を築いていかねばならない。

以上のいわば縦横の広がりを持った検討が必要であり、それを踏まえた職業能力形成システム推進者の養成と能力向上の体制整備が、急がれねばならない課題である。

特別研究 企画報告書  
全国民的職業能力形成を目指して  
－プロジェクトの問題意識と研究課題－

---

---

発行 2011年1月  
発行者 独立行政法人雇用・能力開発機構  
職業能力開発総合大学校  
校長 古川 勇二  
〒252-5196 神奈川県相模原市緑区橋本台4-1-1  
電話 042-763-9046  
印刷 株式会社 相模プリント  
〒252-0144 神奈川県相模原市緑区東橋本1-14-17  
電話 042-772-1275

---

---

本書の著作権は独立行政法人雇用・能力開発機構が有しております。

