

再構築されつつある諸外国の能力評価制度

「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」から

国際研究部

グローバル化の進展に伴い、世界各国で労働市場の柔軟化が加速している。労働の移動は企業内にとどまらず企業外へ、また業種を越え労働市場全体へと広がり、さらには国境を越える労働移動も急速に拡大している。労働移動の増加は、経済活動を活発にさせる一方、社会にさまざまな影響を及ぼす。景気変動に伴う雇用調整が時に労働市場におけるリスクを高め、国境を越える労働移民に対する社会インフラの未整備が時に混乱を生じさせる要因ともなる。労働移動が円滑に行われるような労働市場の機能強化は、労働市場の安定性を高め、市場に大量の失業を発生させないための必須条件となっている。

労働移動の増加はまた、個々の労働者の能力を測り比較する仕組み、つまり能力評価制度の整備を労働市場に促した。能力評価制度とはそもそも、当該国の教育水準、産業発展の度合い、市場のニーズ等を反映してそれぞれの国がそれぞれのプロセスを経て構築してきたものである。こうして出来上がった各国の能力評価制度は概して独自の性格を持っており、必ずしも国間で比較可能なわけではない。しかし、グローバル化による市場競争の激

化は、人的資源の水平的モビリティを高め、能力評価にも比較可能な基準を求めようになった。能力評価基準の標準化は時代の要請であるともいえる。一国のなかだけで適用すればよかつた能力評価制度を、国外の労働市場にも通用する制度へと再編する試みがいま各国で進んでいる。すなわち、能力評価基準の標準化ということを目前に、各国の能力評価制度は再構築されつつある。諸外国の能力評価の現状とはいかなるものだろうか。

1. 諸外国における能力評価制度の現状

(1) 能力評価制度の再構築

能力評価制度とはなににか

能力評価制度とは個々人の能力を評価するシステムのことであるが、まずもって「能力」とは何かを言わなければならない。一般的に「能力」の概念は多義的で、例えば教育のフィールドで使う場合には学習上の或いは身体上の発達度を指すであろうし、職業訓練で使う場合には職業スキルの到達度を測る指標であり、企業の人事管理上で使う場合には、職務遂行上必要な力で、

職務等級、役職等級など等級制度における格付け、昇進、昇級などを行う際の基準となるものである。ここで、本稿で取り扱う「能力」とは、教育と訓練の双方における成果の価値を指し、「能力評価」とは、その価値に何らかの承認を与え得るものと解する。これは海外でいう「qualifications」に相当する。「qualification」は日本では一般に「資格」と訳されるが、欧米諸国が意味する「qualification」は日本で一般的に使う「資格」(すなわち国家資格や公的に認定された資格)よりももう少し幅広い概念を持つ。OECDは「qualifications」を「評価・認定プロセスの公式結果(認定証・修了証書・称号)であり、ある個人が所定の基準に沿った学習成果を達成、及び特定の業務分野において働くために必要なコンピテンスを持ち、適格性のある機関が判断した場合に得られるもの。労働市場や、教育・訓練における学習成果の価値についても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」と定義している。つまり、近年においては労働市場に有用な人材を育成するという観点から、教育と職業訓練の融合が図られており、これに合わせて「資格」

も、従来教育上の資格と職業上の資格が別個だったものが、比較可能な評価基準として統一化されつつある。従って「qualification」は、職業能力評価基準のほか、高等教育の学位など教育水準も含む広範な意味での「能力評価制度」ということができよう。

なぜ能力評価制度の再構築が必要となったのか

前述した通り、労働移動の増加が能力評価制度再構築の一つの契機となったことは間違いないだろう。経済のグローバル化はモノ・カネのポーターレスタ化を加速させたが、同様にヒトの移動についても国間の垣根は近年ますます低くなりつつある。象徴的なのが欧州だ。EU(欧州連合)は東へとその勢力を伸ばしながら拡大を続け、二〇〇七年の第六次拡大でブルガリアとルーマニアを加えた二十七カ国体制となった。域内におけるヒトの移動は原則自由であり、EU市民であれば域内の望む国で職を得ることが可能だ。ある人が自国で教育を受け、あるいは職業経験を積んだ上で、他国で就労したいとする場合、その当該人物の能力をできるだけ正確に測ろうとするなら、比較可能で客観的な能力評価基準が必

表1 欧州資格枠組み (European Qualifications Framework-EQF)

	高等教育	知識	スキル	コンピタンス
	ヨーロッパ高等教育領域の資格枠組みとの互換性	理論的知識 事実についての知識	論理的、直観的、創造的な思考を含む認知スキル。手法、材料、道具・器具実技的スキル	責任能力 自律能力
レベル 8	博士レベル (高等教育第3期)	仕事または学術の分野における最も高度な最先端の、かつ分野間の境界についての知識	最先端の専門的スキルと技術研究や革新における重大な問題を解決し、既存の知識や専門実践を拡張し再定義するのに必要な分析と評価を含む	価値ある権威、革新的、自律性、学術的・専門的品格や研究を含む最先端の新しいアイデアやプロセスの開発への持続的な貢献を示すことができる
レベル 7	修士レベル (高等教育第2期)	ある分野の仕事または学術の最前線の知識を含む独自の思考や研究の基礎としての高度な専門知識	新しい知識と手順を開発するため、異なる分野からの知識を統合するための研究や革新に必要な専門的な問題を解決するスキル	複雑で予測不能な、新しい戦略的アプローチを必要とする仕事または学術の状況の管理・改革。専門的知識や実践への貢献および達成度の検証に対する責任
レベル 6	学士レベル (高等教育第1期)	ある分野の仕事または学術の高度な知識理論と原理の批判的理解を含む	仕事または学習の専門分野における複雑で予測不能な問題の解決に必要な、熟達と革新的スキル	予測不能な仕事または学習の状況下における意思決定に伴う責任を伴う複雑な技術的・専門的活動またはプロジェクトの管理。個人および集団の専門的開発の管理に対する責任
レベル 5	準学士レベル (短期高等教育)	ある分野の仕事または学術の包括的・専門的な事実的・理論的知識およびその限界の認識	抽象的な問題の創造的な解決策を開発するのに必要な総合的な認知と実技のスキル	予測不能な変更がある仕事または学習活動の状況下での管理監督。自己と他者の達成状況の検証と発展
レベル 4		仕事または学習のある分野内の幅広い文脈における事実的・理論的知識	仕事または学習のある分野における特定の問題を解決するのに必要な認知と実技のスキル	通常予測できるが、変更されることは学習のガイドラインに沿った自己管理活動の評価と改善に対する他者の定期的な監督
レベル 3		ある分野の仕事または学習について事実、原理、プロセスおよび一般的概念の知識	基本的な方法、道具、材料及び情報を選択し、適用することによって、任務を達成し問題を解決するのに必要な認知と実技のスキル	仕事または学習に遂行するための責任。問題解決のために自己の行動を状況に適応させることができる
レベル 2		ある分野の仕事または学習についての基本的事実的知識	任務を遂行するための関連情報を利用でき、単純な規則と道具を用いて日常的な問題を解決できる、基本的な認知と実技のスキル	多少の自律性を伴った仕事または学習
レベル 1		基本的な一般知識	単純な任務の遂行に必要な基本的スキル	体系化された状況における直接監督下の仕事または学習

資料出所：JILPT 資料シリーズ No.102 「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 (2012.3)」第7章より

要となる。ボーダーフリーとなったEUが、能力評価制度の再構築を強力に推進しようとする理由である。今日、労働移動の拡大傾向は欧州だけにとどまらない。世界中で国・地域を越えてヒトは移動し、教育・訓練を受け、そして就労する。能力評価制度をめぐる環境の整備は急務となっている。いま能力評価制度の統一化は世界規模で進められている。

能力評価制度再構築のプロセス

それでは能力評価制度はどのようなプロセスで再構築されようとしているのだろうか。これは能力評価の標準的なモデルを作り、各国の能力評価制度を対応させていくという手法がとられている。「資格枠組み (EQF: Qualifications Framework)」と呼ばれるプロセスである。「資格枠組み (EQF)」とは、「一群の基準 (たとえば資格レベル説明指標を使うなど) に沿って、特定のレベルの学習成果に適用される各国・部門レベルなどの資格を分類・開発するための仕組み」(CED E FOP 『欧州教育・訓練政策関連用語集—重要用語100選—』(二〇〇八、邦訳二〇一〇))であり、能力評価基準の標準化はこの枠組みを中心に進められている。

「資格枠組み (QF)」の導入は、まず「国レベルの資格枠組み (NQF: National Qualifications Framework)」を制定することから始められる。つまり「欧州資格枠組み (EQF) とは、欧州における資格枠組みプロセスを「欧州資格枠組み (EQF: European Qualifications Framework)」と呼ぶ。これは、義務教育 (前期中等教育) 修了レベル (レベル1) から博士号取得レベル (レベル8) までの八つの資格

り、各国に存在する既存の資格を再編し、共通の「資格枠組み (QF)」に参照可能な体系に作りかえるという作業である。欧州訓練基金 (ETF: The European Training Foundation) (二〇一〇) によると、現在世界一二六カ国において、「国レベルの資格枠組み (NQF)」の導入が検討されている。

参照レベルを設定し、各国のすべてのレベル、職種の教育・訓練に関する資格につき、その資格保有者がどのようなレベルの知識、スキル、能力 (コンピテンス) を持つか、欧州全域で比較可能にするものである (表1)。

EQFは、上述のEU経済戦略 (リスボン戦略)、コペンハーゲン・プロセス、ボローニャ・プロセスという三つの重要な政策発展領域を接合するフレームワークとして構想されたものであり、教育訓練体系全般の見直しを促す起爆剤となることを期待されている。EU各国は、当初二〇一〇年末までに国内資格をEQFに参照付けることを勧奨されていた。ところが、これを実現できそうな国がイギリス、フランス、

表2 職業・教育資格対応表 (イギリス)

レベル	職業資格	教育資格
導入	訓練受講準備	
1	主に単純作業の数種の仕事で、習得した知識と技能を適用できる。(NVQ1)	GCSE グレード D-G
2	異なった作業環境で変化のある仕事にも、習得した知識と技能を適用できる。単純作業だけでなく、ある程度複雑な仕事でも自分で判断して作業することができる。作業チームのメンバーとして共同作業ができることもしばしば要求される。(NVQ2)	GCSE グレード C-A
3	単純作業はほとんどなく、様々な作業環境で、複雑な業務においても習得した知識と技能を適用できる。かなりの程度の自主性と責任を持って仕事ができることに加えて、他の者の作業を監督し指導する能力もしばしば要求される。(NVQ3)	AS/A International Baccalaureate
4	広範囲な作業環境で行う複雑な技術的または専門的な仕事に高度な自主性と責任を持って対応し、習得した知識と技能を適用できる。他の作業員の仕事及び人材資材配置に関する責任もしばしば要求される。(NVQ4)	准学士 Certificates of Higher Education
5	同上 (NVQ4)	准学士 Diplomas of Higher Education
6	同上 (NVQ4)	学士課程修了
7	広範囲で予測不可能な作業において、習得した技能及び広範囲な基礎理論と高度な技術を適用できる。非常に高度な自主性をもち、他の作業員の仕事及び人材資材の配置にも主要な責任を持つと同時に、分析、判断、設計、計画及び実行に対して個人の説明責任が要求される。(NVQ5)	修士課程修了
8	同上 (NVQ5)	博士課程修了

資料出所：JILPT 資料シリーズ No.102 「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 (2012.3)」第1章より

アイルランドなど数カ国に留まる見込みであったため、二〇一〇年二月七日の「ブルー・ジュ・コミュニケーション」(欧州職業教育訓練担当大臣会議宣言)において「対応期限」は二〇一二年末までに延長されている。

(2) 欧米諸国における能力評価制度の現状

このように、各国の制度を比較可能な形に再編する作業が世界レベルで行われているわけだが、それでは、各国で固有の進化を遂げてきた能力評価制度はそれぞれどのような形で再編されたのか。各国には、文化的特徴、社会的背景を反映して構築してきた、それぞれ個別の性格を持つ能力評価制

度が存在する。以下、それらの特徴に着目しながら、欧米諸国における能力評価制度再編の最近の動向について比較してみたい。

イギリス

イギリスの能力評価制度はNVQの名で広く知られる。イギリスでも、現在能力評価制度の再構築が進められている。従来、民間団体が自由に資格を設定してきたため混沌としていた資格市場を一つの評価制度として整備したものが「全国職業資格(NVQ)」（一九八六年）であった。これは、職業資格制度としては有効であったが、

高等教育資格との関係で低位に置かれていたため、この状況を改善すべく「全国資格枠組み(NQF)」（一九九七年）の導入が図られた。現在は、さらにこれを各単位で認証できる仕組み「資格単位制度(QCF)」（二〇〇九年）へと改変し、NVQをはじめ各種の資格がこれに再編される方向で能力評価制度及び職業教育訓練体系の再編が進められている。

NQFの下では職業資格と教育資格が同列に位置づけられ、相互の水準が比較可能となっている。レベルは基礎レベルから博士レベルまでの八段階に区分され、個別の資格がどのレベルに相当するのかが明確に確認できる仕組みである(表2)。また、QCFはクレジット(得点)の集積である小口化したユニット(単位)ごとの資格取得が可能であり、学習者の資格取得へのアクセスを平易化した。ユニットはサイズの異なる二種類の資格—Award(初級)、Certificate(中級)、Diploma(上級)に分類される。

なお、現在イギリスの一般資格には、このQCFのほか、前述の「全国職業資格(NVQ)」、主に若年層を対象とした「職業関連資格(VRQ)」、特定の職種に必要な能力開発のための「職種資格(OQ)」の四種類の資格が併存する。ただし一般資格の内訳はQCFがすでに全体の約七割を占めており、再編作業が進んでいることを示している。

こうした資格制度の再編に対応して実施体制の改革も進められている。従来、学校教育及び職業資格の開発と管理全体に責任を持っていた資格・カ

リキュラム総局(QCA: Qualifications and Curriculum Authority)は、開発部門(QCDA: Qualifications and Curriculum Development Agency)と監査部門(Ofqual: Office of Qualifications and Examinations Regulation)に分割された。これは職業能力開発に責任を持つ継続教育が、教育省から主に産業省を引き継ぐビジネス・イノベーション・技能省(BIS)に管轄が移ったことと関連している。従来職業訓練とは、特定の職業に関する一般的な知識と基礎技能を習得させる教育的な性格の強い制度であったが、この体制改革によって能力開発は産業政策の一環としての意味合いを色濃くした。そのため、職業資格の開発は産業別技能委員会(SSCs: Sector Skills Councils)とその管理機関である英国雇用技能委員会(UKCES: UK Commission for Employment and Skills)及び資格授与機関(Awarding Organisations)にほぼ全面的に責任が移行して現在に至っている。

「欧州資格枠組み(EQF)」との対応関係については、イギリスではすでに職業資格と教育資格を対応させる方向での再編がなされており、すなわちその集大成である「資格単位制度(QCF)」をEQFに対応させることで調整が進んでいるようだ。なお、イギリスでこの作業を行っているのは前述のOfqualである。

フランス

フランスは資格を重んじる社会であ

表3 職業能力水準と学歴水準の対応表 (フランス)

職業能力水準	学歴水準	代表的な職業資格・学位免状	該当職階水準
水準Ⅰ・Ⅱ	高等教育修了	DEA (高等研究免状)、 DESS (高等専門教育免状)	上級幹部職 専門職
水準Ⅲ	大学レベル： バカロレア取得 +2年	DUT (技術高等証書)、 BTS (上級技術者免状)、 DEUG (大学2年課程修了証書)	中級幹部職
水準Ⅳ	高校レベル	BP (職業教育上級免状) BT (技術員免状) Bac Professional (職業バカロレア)	事務職
水準Ⅴ	中学レベル	CAP (職業適性証書)、 BEP (職業見習免状)	生産労働者 (職業資格あり)
水準Ⅵ	中学前期レベル 初等教育修了	-	生産労働者 (職業資格なし)

資料出所：JILPT 資料シリーズ No.102 「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 (2012.3)」第2章より

る。フランスにおける職業能力の評価基準は、学校教育(初期教育訓練)で取得する学歴水準に基づいており、学校の各教育段階に対応する形で設定される職業資格および学位免状が、職業能力を示す合理的な基準として使用されている。つまり、能力評価制度において「資格化」(Certification)が中心的な役割を果たしており、職業資格・学位免状の取得には、試験の準備のために資格ごとに規定される学校の課程を修了することや、国家試験を通過することが必要となる。国家が管理する職業資格・学位免状は、学歴水準と五段階に分かれる職業能力水準の対応表のうえに成り立つ(表3)。産業別の労働協約においてもこの資格を基準に

職務が格付けされており、その格付けに応じて賃金水準・労働条件が決まることから、各教育段階で個人が取得する資格がその者のキャリアを左右することになる。職業資格・学位免状は個人の職業能力の証明として定着しており、就業できる職種の範囲が学校教育で取得する資格によって決まることから、その社会的な重要性は高い。

職業資格・学位免状は、一九六九年に政府により導入された「職業能力水準分類表」(Nomenclature des niveaux de formation) および「職業教育訓練分野分類表」(Nomenclature des spécialités de formation) に沿って分類されたうえで、「全国職業資格総覧」(RNCP: Répertoire national des certifications professionnelles) に登録される。フランスの職業資格の大半は国家資格であり、その職種や水準は多様。国が独占していた職業資格の創設や改編に関する権限が一九九〇年代に業界団体にも拡大され、業種単位で独自の資格となる職業資格証明書(CQP: Certificat de qualification professionnelle)を創設することが認められたが、その数はまだ限定的であり、国家資格の社会的な重要性は依然高いといえる。職業資格・学位免状は、「全国職業資格総覧」(RNCP)に登録されるが、この総覧の管理は、職業教育訓練管轄の省庁機関である「職業資格認定全国委員会」(CNCP: Commission Nationale de la Certification Professionnelle)が担っている。CNCPは、省庁代表一六八人・労使代表一〇人・商工農会議所代表三人・地域代表三人および専門家一人

など総数四三人の委員で構成される。つまり、質の保証にあたっては、資格登録を審査する委員会が政労使で構成されていることで、関係当事者の合意のうえに成り立っており、資格評価の客観性が保たれているといえる。フランスの能力評価制度で特徴的な点は、能力評価及びその管理が企業からの外部化を徹底しており、国家の規制のもとに明確化され、運営されている点である。企業・業界に共通する能力評価基準および管理方法が国家規制のもとに整備されているため、個々の企業を超えた企業横断的な能力取得、能力評価を促す結果となっており、これが能力を測る尺度として、職業資格・学位免状が外部労働市場で確立されていることにつながっているといえよう。

一方、このように資格を重視した社会構造が故の問題として、低資格者や無資格者の就労の可能性が著しく低いという点が指摘される。資格の有無と失業率の間には明らかな因果関係が見られ、政府はこの点に政策の焦点を当てることになる。労働市場の中で弱者となつている若者に、どのように訓練を施し、資格を形成させていくかが政策上の重要な課題となつている。

なお、「欧州資格枠組み(EQF)」との対応関係については、フランスでEQFとNQFを関連付ける作業を担当するのは、前述のCNCPである。CNCPは二〇一〇年一〇月関連付け作業の現状報告を行い、フランスの枠組みの最も低い水準は、EQFの水準Ⅰと水準Ⅱに該当しないと発表した。これは、職業目的とする資格は、教育省によって交付される最も低い水準の

職業資格・学位免状の水準を下回ってはならないとする既存の合意が存在するためと説明している。

ドイツ

過去から現在にわたり職業社会を築いてきたドイツ。ここには、教育の中に職業的視点が強固に埋め込まれており、企業も有用な人材を育成するため、職業教育訓練に積極的に関与するという伝統がある。ドイツの職業教育訓練体系は、若年者を対象とする「初期職業訓練」と、在職者及び求職者を対象とする「継続職業訓練」の二種類に大別される。初期職業訓練の中核をなすのは「デュアルシステム」であり、企業における実践的な訓練を通じて職業能力(資格)を身に付けさせることを目的とする。デュアルシステムによる職業訓練においては、連邦政府と一六の州政府に権限が分配されている。職業学校の教育課程(カリキュラム)は、学校教育を管轄する州政府が策定する。学校教育以外の部分、つまり企業で行う職業訓練については、教育研究省(BMBWF)の合意の下で企業を管轄する経済技術省(BMWi)、もしくは他の管轄省庁が大枠を策定する。訓練内容の詳細については、職業教育訓練研究機構(BIBB)において、労使を含む主要な関係者で構成される委員会が策定する。なお、職業資格の認定試験は、各地の職能団体(商工会議所、手工業会議所等)が実施する。一方、継続職業訓練として有名なのが「マイスター資格」であるが、この管理運営主

表4 教育・職業資格対応表（ドイツ）

入学資格	訓練進路	修了試験・取得資格の程度	民間企業と公務分野に対応する職業ポスト		
高等教育	大学入学資格（アビトゥーア）	大学	専攻分野修了試験、上級公務員試験、国家試験	↑ 継続職業訓練	
	ギムナジウム修了証	専門大学	学位授与試験		
		大学外での訓練	企業内訓練修了証		
		上級公務員準備勤務	上級公務員職試験		
初中等教育	専門大学・専門指定大学入学資格	デュアルシステム	専門労働者・職人・補助員試験	↑ 初期職業訓練	
		上級公務員準備勤務	上級公務員試験		
		デュアルシステム	補助員・助手職試験		
	専門大学・総合制大学	学位授与試験	専門技術者（エンジニア）、上級公務員等		
	専門学校入学資格	専門学校等	テヒニカー試験、中級公務員試験		テヒニカー、中級公務員
	専門労働者資格	中級公務員準備勤務	中級公務員試験		中級公務員
		専門学校	テヒニカー試験		テヒニカー
	中級資格（実科学校修了証）	特殊職業専門学校	助手職等専門試験		助手職等
		専門上級学校	専門大学入学資格		労働者・一般職員・中級公務員
		職業専門学校	一部は専門指定大学入学資格		労働者・一般職員・中級公務員
公務職業教育		中級公務員試験	中級公務員		
基幹学校修了証	デュアルシステム	専門労働者・職人・補助員試験	専門労働者・職人・補助員・一般職員		
	職業専門学校	中級資格（実科学校修了証）	一般職員、場合により中級公務員		
	公務職業教育	下級公務員職試験	下級公務員		
	デュアルシステム	専門労働者・職人・補助員試験	専門労働者・職人・補助員・一般職員		
職業学校（夜間）	職業学校（夜間）	なし	無訓練契約少年労働者（未熟練）		
	公務職業教育	下級公務員職試験	下級公務員		
	デュアルシステム	専門労働者・職人・補助員試験	専門労働者・職人・補助員・一般職員		
全日制学校就学義務終了（修了証無し）	職業学校（夜間）	なし	無訓練契約少年労働者（未熟練）		

資料出所：JILPT 資料シリーズ No.102 「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（2012.3）」第3章より

体は会議所であり、ここでも企業の積極的関与が特徴となっている。元来教育の中に職業教育的比重が大きいドイツの場合、職業能力資格と教育資格は密接にリンクする（表4）。教育自体が有用な職業人を育成するための目的を持つ制度だともいえる。

ただし、ドイツにおいても問題点はフランスと同様、職業資格の有無で失業率に大きな開きがあることだ。一九八〇年頃から職業資格の無い若者が増加し、失業率が低資格の若者に偏った形で上昇し問題となっている。このため政府は、若年者の中長期にわたるエンプロイアビリティを強化するため、教育研究省（BMBWF）が、労働組合、使用者団体、産業・経済界、

専門家、州行政者らのハイレベル代表とともに、二〇〇六年春から「職業教育に関するイノベーションサークル（IKBB）」および「継続教育に関するイノベーションサークル（IKWB）」という二つのタスクフォースを創設した。学校から職業への移行、継続職業教育、生涯学習の促進と全体の底上げ、職業訓練と高等教育機関の連携強化に向けた職業教育訓練制度の改革を行なっている。

なお、ドイツの能力評価制度も国際化に対応した動きがあるが、「欧州資格枠組み（EQF）」の対応策としては、「国レベルの資格枠組み（NQF）」に相当する「ドイツ資格枠組み（DQR: Deutscher Qualifikationsrahmen）」の

アメリカ

策定が進んでいる。二〇〇九年二月に、最初のドラフト案が発表され、その後二〇一〇年夏に評価を行い、DQRの枠組みがほぼ決定した。ドイツでの調整作業を行っているのは、前述のBIBBである。

アメリカの能力評価制度は、医師や弁護士免許など政府が公的に発行する「職業資格」と、業界団体が交付する「認定資格」に二分される。「認定資格」は在職者の能力レベルを示すものと、就業の有無を問わないものに分けられるが、前者は、業界団体や産業別

労働組合が加盟する企業の労働者の能力評価や賃金交渉のために活用され、後者はマイクロソフト認定資格のような、企業や業界特殊ではない汎用性のある能力評価のために活用されてきたものである。

アメリカでは、一九八〇年代以降に進んだ変化により、市場動向の変化に柔軟に対応することが求められるようになり、コミュニケーションやテクノロジーなどを活用した職業教育訓練体系全体の再編が議論されるようになった。これは、能力評価制度における全国レベルの統一した変革を促す。政府は、市場動向の変化への柔軟な対応と従業員間の連携の促進、従業員による経営参加を指標とする能力評価や

教育訓練制度への方向性を打ち出した。その政策を実現する包括的な法令が一九九四年アメリカ教育法であった。

一九九四年アメリカ教育法の中で、新しい働き方に対応した能力評価制度を、通称「全国スキル・スタンダード法 (National Skill Standard Act) (Section501 から Section509 にかけての九項目が該当する)」と呼ぶ。同法は、制度を運用するための委員会を定め、連邦政府、業界団体、労働組合、専門家に加え、教育機関、コミュニティ、地方行政、権利擁護を行なっている非営利組織の四分野からの代表で構成。同法の概念は、特定の職業グループに関係のある当事者の自主的なパートナーシップが、自らのスキル・スタンダードを設定することを重視する。これはつまり、連邦政府が中央で画一的な基準を設定するのではなく、必要な能力要件にもっとも詳しい当事者に権限を委譲することを意味する。連邦政府が直接に関与するのは、スキル・スタンダード制度における能力評価の全体的なガイドラインの設定、自主的パートナーシップの適格認定、職業グループの設定などに留まるとした。

スキル・スタンダード制度は、まず職業グループを一五に分類した上で自主的パートナーシップを募り、次に従業員に求める能力を「集約的」、「中核的」、「専門的」の三分類とした上で自主的パートナーシップに向けた能力基準策定のためのガイドラインを設定し、自主的パートナーシップが自ら構築した具体的基準を全国スキル・スタンダード委員会が審査する。これらに基づいて、それぞれの自主的パートナー

シップがそれぞれの項目について労働者に認証を与えるといった仕組みである。このスキル・スタンダード制度は、業界団体が交付する「認定資格」として企業や地域の壁を乗り越え汎用性をもち、グローバル化に対応した労働者の育成を可能とするものとして期待されていた。

ところが、このスキル・スタンダード制度は結果的に定着しなかった。個別企業は市場競争力を自ら向上させることを目的として、中核人材に対する教育投資を高めてきている。その一方で、単純で定型的な業務を担う非中核人材には投資を行わない。それだけでなく、単純で定型的な業務においては、派遣、請負、パートタイムといった非典型雇用の活用が進んだ。つまり、個別企業の多くは市場競争力を向上させる方法として、自主的パートナーシップを形成するスキル・スタンダード制度に依拠するのではなく、人材活用において中核と非中核に選別したうえで、中核人材には個別企業の状況にあわせて能力の育成とその評価を自ら行う方向に向かう。結果取り残されたのは、それ以外の労働者であった。

二〇〇三年、全国スキル・スタンダード委員会は、全国スキル・スタンダード機構に改組、連邦政府の手を離れ事実上当初の政策目的を失った。スキル・スタンダード制度の失敗の要因として、労働組合の組織率が低い産業や、従来から労働組合と使用者による教育訓練制度がなかった産業、非典型雇用労働者が想定する範囲から外れてしまったこと等があげられる。低賃金労働者の生活をどのように引き上げていくか

というような課題が浮き彫りになったのである。この課題を解決するためには、技能レベルを設定して賃金上昇の階段をつくるというキャリアラダーの構築が重要になる。

現在こうした取り組みを行っている組織として、レストラン従業員の権利を擁護し相互扶助を目的とする Restaurant Opportunities Center (ROC) や「在宅介護協同組合 (CHCA: Cooperative Home Care Associates)」といった NPO があげられる。こうした NPO は経営者間で横断的に有効な資格認定を行い、独自に証明書を発行し、キャリアラダーの構築に貢献している。また、業界団体、企業、労働組合、教育機関、職業訓練機関、コミュニティ組織、行政、権利擁護組織などがパートナーシップを形成し、企業のニーズに合わせた職業訓練を実施す



る試みも始まっており、職業訓練と資格を結ぶ新たな胎動が見られる。

(3) わが国への示唆

教育と職業訓練の融合

以上の通り、欧州においては、教育資格と職業資格の相互比較可能な制度の構築が進んでいる。イギリスにおいては、職業資格として成立していた「全国職業資格 (NVQ)」に教育資格も参照可能とした「全国資格枠組み (NQF)」が策定され、教育資格との関係で低位に置かれていた職業資格水準を改善した。元来学歴が重視されるフランスでは、職業資格と学位免状を共通に評価する仕組みとして「職業能力水準分類表」が創設され、教育・職業に関する資格はこの分類表に沿って分類された上で「全国職業資格総覧 (RNCP)」に登録される仕組みとなっている。またドイツでは、教育自体が有用な職業人を育成するという目的を持ち、早くから教育資格と職業資格の融合が図られてきた。初期職業訓練の中核となる「デュアルシステム」は、学校に通いながら企業において実践的な職業訓練を受ける制度で、ここでの訓練修了資格は就業に大きな役割を果たしている。労働市場の中で職業スキルの低い若者は弱者であることから、義務教育終了後間もない若者に職業資格を授けることは、若年失業を防ぐ有効な手段となり得る。こうした教育資格と職業資格の共通化は、教育資格が教育成果の評価であり、職業資格が職業訓練成果の評価であることを踏まえると、教育と職業訓練が分断した

形ではなし得ない。

逆にいうと、教育と職業訓練の融合が教育資格と職業資格の共通化を促したともいえる。近年欧州諸国において、この「教育と職業訓練の融合」というテーマは共通のものであり、実施体制の再編も促しながら各国で進展している。近年、欧州をはじめ世界各国では、職業教育と職業訓練は職業教育訓練 (Vocational Education and Training) として一体的に議論されており、これを略したVETという表現がEUやOECDの文書では基本用語として使われている。

これらのことを踏まえると、わが国においても「教育と職業訓練の融合」というテーマは欠かせないポイントであろう。現在、教育の分野にも職業訓練の分野にも各々さまざまな問題が存在するわけだが、それぞれの分野における部分的な改革ではなく、労働者個々の生涯におけるキャリア形成に着目し、労働者が失業を回避し、生涯にわたる豊かな職業キャリアを実現するために、良質な職業訓練機会を継続的に提供すること」を目的とした、全体を俯瞰した政策形成が望まれる。

実施体制の整備

全国的な能力評価制度を構築するには、実施体制の整備が欠かせない。イギリス (イングランド) で教育資格・職業資格の認可・管理・運用を行うのは「資格・試験監査機関 (Ofqual)」である。二〇一〇年に発足した。Ofqualは、資格とその評価方法を作成する機関 (資格授与機関) を審査し、その機関が提供する資格を

認可し、認可された資格授与機関の業務活動を監督している。

フランスにおける職業資格・学位免状を一手に束ねるのが「全国職業資格総覧」(RNCP)で、これを管理するのは「職業資格認定全国委員会」(CNC)である。政労使ほか専門家組織されるこの機関には強大な権限が与えられ、フランスにおける資格の水準、客観性を監視している。

さらに、能力評価に関する政策策定の際の関係者間の調整機能も併せ持つのが、ドイツの職業教育訓練研究機構 (BIBB) である。ドイツの能力評価の分野においては、教育研究省 (BMF)、経済技術省 (BMWi)、労働社会省 (BMA)、連邦雇用エージェンシー (BA)、州政府、地方自治体政府など複数の管轄組織が関与しており、中央政府と地方政府の役割分担が複雑に絡み合っている。こうした中で、BIBBはすべての関係者をとりまとめ、意見の収集、調整を行い、政策の実施に重要な役目を果たしている。なお、上記英仏独それぞれの機関は「欧州資格枠組み (EQF)」のNCP (ナショナル・コーディネーション・ポイント) としても機能している。

包括的な能力評価制度の導入を検討する際には、関係省庁、地方政府、労使団体、業界関係者、専門家等さまざまな関係者間の調整が必要となる。また、制度の管理、運用に関しては、教育及び職業資格における評価の水準を保ち、評価の公正さを維持することが必要である。これらの諸機能を担う統括的機関の存在は、全国で統一的な能力評価制度を運営する上で欠かせない

ものとなっている。わが国の能力評価制度を再考する上で参考となる。

ソーシャル・パートナーの参加

フランスの職業資格・学位免状が登録される「全国職業資格総覧」(RNCP)の管理は、職業資格認定全国委員会 (CNC) が担うが、CNCは前述したとおり、省庁代表一六人・労使代表一〇人・商工農会議所代表三人・地域代表三人および専門家一人総数四三人の委員で構成されている。つまり、資格登録を審査する委員会が政労使で構成されていることにより、質の保証は関係当事者の合意のうえに成り立っており、資格評価の客観性を保つ仕組みとなっている。

また、ドイツで職業訓練資格の取得と能力評価枠組みの策定に参加しているのは連邦政府、州政府、労使、商工会議所、専門家等である。訓練資格職種や訓練内容の見直しを関係者全体で行い、実際の企業現場で訓練を行うため、労働市場の要請に沿った訓練が可能となっているのが強みである。また、ドイツの職業訓練は、企業が自主的に費用を負担することから、政府にとっては低予算で実施できるという利点もあり、結果政府は、失業者など職業訓練弱者に財源を集中させることができる。

さらに、アメリカでは、業界団体、企業、労働組合、教育機関、職業訓練機関、コミュニティ組織、行政、権利擁護組織などがパートナーシップを形成し、企業のニーズに合わせた職業訓練を実施するなどキャリアアラダーの構築に貢献する動きも見られた。

これらのことは、能力評価制度の実施 (計画策定、管理、運用) に関して、ソーシャル・パートナーの参画が効果的であることを示している。わが国の資格の策定、管理、運用においても、労使などソーシャル・パートナーの積極的参画が求められよう。能力評価制度に係る全体の枠組み作りには、もちろん中央政府の理念策定と推進計画が必要であり、また、地方政府のコーディネーション機能も不可欠である。その上で、能力評価システムの実施に関しては、どれだけ多くのアクターを参画させることができるかが成否のカギを握っているといえる。

わが国の能力評価制度構築に向けて

能力評価の世界においては、世界的に基準標準化のプロセスが進行している。しかし、その道のりは平坦なものではない。

欧州における能力評価基準標準化の枠組みが「欧州資格枠組み (EQF)」であった。「国レベルの資格枠組み (NQF)」を通じ、欧州各国の資格が、他国の資格と比較可能になるものだ。各国が基準標準化に向けて作業を進めていることは既述の通りであるが、重要な点は、各国のNQFは、EQFとリンクしていることが確認されている。他国のNQFとリンクすることができるといえる点である。

各国にはそれぞれ固有の能力評価制度があり、そこには公的なものと民間のものとの混在した教育資格・職業資格が存在している。それはそのまま当該国の教育市場、職業訓練市場の利害ともリンクしていることを意味する。

つまり各国は、教育訓練体系も併せた再編を強いられるわけで、これが相対的なエネルギーを要することは想像に難くない。国間で標準化プロセスの進捗に差異が生じることはむしろ当然のことといえよう。しかし、多少の障害があつたにせよ、欧州が共通の能力評価制度を持つ意味は大きく、加盟国間でその意味は十分に共有されている。だからこそ各国は、NQF策定を教育訓練体系全体の見直しを促す起爆剤と捉え、国内事情を反映し、かつ改革を促す手段となるようなNQF策定に腐心しているのだ。逆にいえば、教育訓練体系の再構築こそが、欧州で、世界の市場で生き残るための必須条件といえる。

以上のことから明らかなように、能力評価基準標準化は、教育訓練体系の再構築を伴うものであり、わが国でもこのことを念頭に能力評価制度の構築が進められる必要がある。その際留意されるべき点は、国内の実態に沿った能力評価制度の整備である。他国の評価基準あるいはいずれかの既成モデルをそのまま移入して適用させることは、市場の混乱を招く要因となる。特にわが国のような、企業の内部労働市場により分断された労働市場を持つ国と、職種横断的な労働市場を形成してきたドイツ、フランスといった大陸欧州型の国とでは、能力評価制度の持つ意味が根本的に異なる。その意味で、欧州型の能力評価制度をそのままわが国に持ち込めるわけではない。わが国においては、わが国の労働市場の実態を正確に把握し分析した上で、わが国の実情に見合う形で能力評価制度の再構築

を着実に進めていく必要がある。

しかしながら一方で、少子高齢化が急速に進む中、非正規雇用の増加による格差問題の顕在化など、わが国が外部労働市場を機能強化する必要性に直面しているのも事実だ。外部労働市場を活性化させるためには、能力評価基準の整備が不可欠である。さしあたってはすでに導入されているジョブカードの定着、拡充を図ることなどが有効な手段となろう。ジョブカードは、カードを使った就労相談や能力開発・評価といった機能面のみが注目されがちだが、実は、評価された職業能力を市場横断的に個人がポータブルでできる社会、すなわち能力評価制度を基盤とした労働市場システム全体の整備までを視野に入れた制度である。従ってジョブカード制度の推進は、さまざまな労働市場インフラの改革を促す可能性を秘めている。実践的な訓練と統一された能力評価基準に基づく評価システムを企業に根付かせ、順次労働市場全体へと普及させていく。まずは「できるものから」検討を進め、展開していくことが重要であろう。こうした取り組みを進めていく過程で、グローバル化に対応する意味においても、欧州ほか諸外国における能力評価制度再構築の取り組みは大いに参考になると思われる。

〔注〕
各国の能力評価制度の詳細については、JIEL PT資料シリーズNo.102「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（二〇一二）」全文を是非ご覧いただきたい。
(<http://www.jiel.go.jp/institute/chosai/2012/12-102.htm>)

（国際研究部次長 天瀬光二）

大原社会問題研究所雑誌

No.645 2012.7

■論文

- フランス移民労働者政策の転換 宮島 喬
- 日本の園芸農業と外国人労働者 佐藤 忍
- 社会福祉分野における当事者主体概念を検証する 西村 愛

■翻訳

- 東京における“イースト・ロンドン” 高野岩三郎／山本潔訳・解題

■書評と紹介

- 鎌田とし子著『「貧困」の社会学』 宮本みち子
- 熊本一規著『脱原発の経済学』 大平佳男
- 垣田祐介著『地方都市のホームレス』 畠中 亨

社会・労働関係文献月録 法政大学大原社会問題研究所

月例研究会

所 報 2012年3月

発行／法政大学大原社会問題研究所
発売／法政大学出版局

〒194-0298 東京都町田市相原町4-3-2 tel.0427-83-2307
〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-7
法政大学一口坂別館内 tel.03-5228-6271