日本産業教育学会　関東地区部会

第３０回　　エルゴナジー研究会
報告集

2011年2月19日(土)

於　職業能力開発総合大学校

研究会プログラム

	テーマ	
田中萬年	OECD編著・濱口桂一郎訳 「日本の労働市場改革－OECDアクティベーション政策レビュー：日本」の意味	1
新井吾朗	職業資格制度とは何か　－その定義を巡って－	5
谷口雄治	EPA/FTAの進展とこれからの職業能力開発の課題	D.O.S

2011年2月19日　エルゴナジー研究会

ＯＥＣＤ編著・濱口桂一郎訳『日本の労働市場改革
－ＯＥＣＤアクティベーション政策レビュー：日本』(明石書店、2011年1月)の意味

田中　萬年

原著は 2010 年 12 月に公表した“Activation Policies in Japan (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.113)”です。

本書は今日の職業訓練を考えるための必読文献だと思われます。職業訓練を単なる生活支援とするのではなく、積極的な「就労」支援として施策化すべき事が述べられている。

本書の意義を濱口氏は「訳者あとがき」の「おわりに」で次のように記しています

最後に、若干個人的な感想を述べておきたい。訳者は 1995 年から 1998 年まで欧州連合日本政府代表部一等書記官としてブリュッセルに在勤し、ＥＵの新たな雇用戦略が進められていく様子を目の当たりにしていた。当時は「アクティベーション」という用語はなかったが、失業者や福祉受給者を労働市場に復帰させることを最大目標とする政策はまさにアクティベーション政策であり、その背後には、「生産要素としての社会保障」という発想があった。訳者は帰国後さまざまな機会にＥＵの雇用戦略を紹介し[2]、その背後にある社会政策思想の転換を論じてきた[3]。

最近になってようやくこの考え方が日本にも浸透してきた。とりわけ、2010 年 6 月に策定された新成長戦略には、就業率の向上が初めて国家レベルの目標として位置付けられるなど、世界標準の雇用戦略にふさわしい内実が伴ってきつつある。日本版ＮＶＱなど透明な労働市場を成り立たせるインフラ整備も打ち出されている。一方で、「事業仕分け」に見られるような、雇用労働政策に対する旧弊な無理解も政界やマスコミ界には牢固として存在している。

ちょうど 2 年前に著者たちが日本を訪問したときに、訳者は日本ではヨーロッパにおけるアクティベーション政策とは文脈がまったく異なると述べた[4]。しかし、この 2 年の間に日本の制度政策は大きく転換を遂げつつある。いまや、まさにアクティベーション政策という明確な政策戦略の下で、雇用社会政策総体を操縦していかなければならない時期である。このような時期に、本訳書が日本の政労使の労働関係者や労働研究者のみならず、政治家や経済学者、マスコミ関係者などにも読まれることはまことに時宜に適していると思われる。

2011年1月　　濱口　桂一郎

注

2．濱口桂一郎「ＥＵの雇用戦略一構造的失業への取組み、そしてそれを超えて」(『日本労働研究雑誌』2003年7月号)。

3．濱口桂一郎「ＥＵの社会保障改革と欧州社会モデルの将来一その日本社会への含意一」(正村公宏・(財)連合総合生活開発研究所編『新福祉経済社会の構築一全ての人々の「安心」と「社会的連帯」をめざして』第一書林、2000年)。

４．ＯＥＣＤアクティベーション政策レビュー：hamachan ブログ（ＥＵ労働法政策雑記帳）（hhht://eulabourlaw.cocolog-nifty.com/blog/2008/12/oecd-dd50.html）

アクティベーション政策とは

本書では「アクティベーション政策」は広範な分析の前提となる概念であるが、それ自体を定義した記述はない。「アクティベーション」は近年の OECD の雇用戦略において基軸となる概念であり、ここでは、OECD 加盟諸国における政策動向を概観した OECD の『雇用アウトルック 2006 年版 *Employment Outlook 2006)*』における記述をそのまま引用しておく。なお、邦訳[1]では Activation を「就業化」と訳している。

１．OECD 編著、樋口美雄監訳、戎居皆和訳『世界の労働市場改革ＯＥＣＤ新雇用戦略：雇用の拡大と質の向上、所得の増大を目指して』（明石書店、2007 年）として刊行。

「アクティベーション戦略の構成要素とは何か：近年の労働市場政策の発展の中で将来的展望が期待されるのは、失業給付行政と積極的労働市場プログラムとの調和により、優れた再就職サービスの提供と失業者に対する求職義務の効率的な履行強化を目指す『アクティベーション戦略』である。アクティベーション戦略の柱は、求職支援の提供や雇用職業サービスとの定期的なコンタクト、及び一定の失業期間後のプログラムへの参加義務付けなどによって、求職者のより積極的な求職努力を奨励することである」。

また、同訳書に収録されている「OECD 新雇用戦略東京フォーラム」（2006 年 10 月 30 日）の議長総括では、アクティベーション戦略が労働市場の二極化対策と並んで柱として取り上げられている（こちらでは「就労化」と訳している）。

「アクティベーション戦略は、労働市場への参加を高め、それにより社会保障負担を軽減し、社会と経済の双方に利益をもたらすという観点に加え、個人の孤立を防止するという観点からも重要である。

これに関し、出席者は失業給付や、雇用に関連しないその他の給付の水準について、各国の事情や、給付と就労可能要件の関係を十分に考慮して設定すべきであることを確認した。彼らは、一定の条件が整えば手厚い給付水準と就業への誘因を調和させることが可能であることを強調した。その条件には、相談、職業紹介、助言、就労を促す財政支援、求職活動のモニタリング及び、求職者が求職活動の義務を果たさなかった際に給付にかけられる適切な制裁を伴った、一定期間の求職活動が成功しなかった場合の積極的労働市場プログラムへの参加義務付けが含まれる。出席者は、このようなアクティベーション戦略においては、公的及び民間の雇用サービスが適切に調和した、効果的な雇用サービスが重要な役割を果たすということを強調した。

出席者はまた、労働需要を高めつつ労働市場への参加を促進するに当たって、アクティベーション政策と能力開発政策が互いに補完し合うことについても強調した。労働需要に合致し、かつ、キャリア展開に役立つような労働者の能力開発を進めることは非常に重要である。そのため、効果的な訓練コースが提供されることが必要である」。

このようにアクティベーション政策とは、失業給付や公的扶助が寛大すぎるために積極的に労働に参加しようとしない(inactive)人々を、給付条件の厳格化といったムチの面と、さまざまな援助措置といったアメの面を駆使しながら、労働に参加させる（activate）一連の政策体系を指すといえよう。

これまでも職業訓練の現場の声として一部の訓練受講者が訓練や労働目的ではなく、単なる生活補助と考えている人もいる事に対しての批判があったが、アクティベーションはそのような行為を黙認しない立場であることが分かり、納得できる施策と言えます。

本書の内容については、「要約と勧告」の第５節「積極的労働市場プログラム」の「訓練、雇用維持インセンティブ及び直接雇用創出の役割」の中において「訓練」について次のように記されています。

訓練

日本には長らく、公共職業訓練センターにおける雇用保険受給者のための訓練制度があり、雇用保険受給者に必要なら受講期間中給付を延長することもできる。近年、職業訓練センターは職業訓練機関の雇用・能力開発機構によって運営されるようになった。景気後退の初期に、雇用保険の受給資格のない職業訓練受講者のために訓練・生活支援給付が設けられた。これは近年新たな「第 2 のセーフティネット」の一環とされているが、所得保障が訓練の受講に条件付けられているために、適切な選択や動機付けなしに訓練を受講してしまう危険性がある。

とりわけ若者の非正規労働から正規労働への移行を促進する観点から、いわゆる「ジョブカード制度」が 2008 年に設けられた。ジョブカード自体は、その保有者の教育訓練と雇用の経歴を記録する書類であり、訓練を受けるたびに更新される。2004 年に導入された訓練施設での教育と企業での労働経験を結合する日本版デュアルシステムの参加者は他の種類の訓練と同様、ジョブカード制度の対象となる。

国際的な経験によると、デュアルシステムは不利益を被っている若者を労働市場に統合する上で役に立つ。しかしながらそれにはいくつか前提条件があり、デュァルシステムはうまく実施され使用者の間で評判が良いことが必要である。これは、中堅企業や大企業が企業内で訓練を施し、標準化された見習資格がほとんど存在しない日本では大変困難である。日本政府は今やジョブカード制度の普及を加速し、獲得した技能が「通用する」ものとなるようその承認のための標準化システムの分野でも歩みを進めるべきである。

このように、現在進めている日本版デュアルシステムやジョブカード制度の問題についても的確に指摘し、対策を勧告しています。

そして、ＯＥＣＤは訓練に関する勧告として、「主な政策勧告の要点」の中で次のように述べています。

積極的労働市場プログラムの実施

●経済危機からの回復過程において、プログラムは非正規雇用から正規雇用への移行を

促進し続けるべきである。正規雇用を求める非正規労働者を対象集団として認識することは維持され、失業を繰り返す他の労働者にも拡大されるべきである。

●ジョブカード制度の実施を加速し、デュアル職業訓練システムを拡大すべきである。日本は獲得した技能が「通用する」ものとなるようその承認のための標準化システムでも歩みを進めるべきである。

●景気回復が本格化する中で雇用調整助成金は規模を縮小し、支援は次第に訓練付きの短縮労働や他企業への労働者の移転を通じた雇用維持に方向を転換すべきである。

●公的部門の雇用創出プログラムは、不利益を被っている求職者に焦点を当てるように注意深い運営が必要である。それにはケース管理や参加者の個別のフォローアップが含まれ、長期ないし繰り返しの参加は避けるべきである。

●対象集団別に区分けした積極的労働市場プログラムの包括的で公的にアクセスしやすいモニタリングシステムが必要である。すべての労働市場プログラムに徹底した評価がなされるべきである。

上のような勧告が出ることが当然なことは、既に明らかになっていますが、ＯＥＣＤ諸国の中で見ると、わが国はその規模が極めて低劣だからです。当然職業訓練・職業能力開発の根本的な対策が必要だということを意味しています。

職業訓練・職業能力開発を進めていくための背景の理論として本書から学ぶべき事が多いと言えます。

(別紙資料)

(1)濱口桂一郎氏のブログより

(2)注４．ＯＥＣＤアクティベーション政策レビュー：hamachan ブログ（ＥＵ労働法政策雑記帳）(hhht://eulabourlaw.cocolog-nifty.com/blog/2008/12/oecd-dd50.html)より

（補足）

濱口氏の労働問題観　＝　**『新しい労働社会』**（岩波新書・2009 年７月）

「日本的雇用慣行」の源　⇐　「メンバーシップ型雇用」観

今後は「Job 型雇用」にすべき

「非正規」は全悪でない、規制の問題だ

第 30 回エルゴナジー研究会 資料
2011 年 2 月 19 日

職業資格制度とは何か

― その定義を巡って ―

職業能力開発総合大学校
能力開発専門学科 新井吾朗

1 問題意識

今後の職業能力開発の仕組みの根幹として、職業資格制度が大きな役割を果たす可能性が高いと考える。しかし、職業資格制度がどのようなものかについての日本人の理解は多様で、職業能力開発の仕組みの根幹としての職業資格の議論を進めようとするとき、大きな障害となっている。そこで、職業能力開発の仕組みの根幹としての職業資格制度を定義したい。

本報告では、職業資格制度の定義を提案し、その意味するところを解題する。参加者各位からこの提案に対するご意見をいただきたい。

2 職業資格制度の定義

2.1 職業資格制度の定義(提案)

職業資格制度
職業能力が公証された結果で、 職業能力に応じた仕事の質と処遇が期待される制度

2.2 職業資格制度の定義(提案) 解題

「職業能力」：職業能力とは、現実に職業をこなせる能力のことを言う。現実の職業をこなすためには、専門分野の知識、知識を現実に適用する技能、専門分野の感覚運動的な技能、分野を横断して必要な問題解決などの能力、安全に対する取組や顧客志向などの態度に関する能力などが必要である。例えばエンプロイヤビリティーなど、表現のしかたはさまざま考えられるが、職業をこなすために発揮しなければならないこれらの能力を網羅したものが、職業能力である。

「公証」：職業能力を有していることを、証明することである。証明の主体が公であるか民であるかは問わない。公証の方法は、試験などで測定する方法や実務の経験などから、証明の主体が公証しようとしている職業能力の範囲や質に適した方法を選択する。

「された結果で」：「された結果」とは、合格証書など、職業能力を公証したことを人が見られるようにしたもののことである。

「で」は、職業能力が処遇の基準となる場面で、この合格証書を基準として職業能力が判断されることである。この場面で合格証書が信用されずに、人物そ

のものを観察した結果で処遇が決まるのであれば、それは公証された結果「で」処遇されたとは言えない。他方で、処遇を決める基準が職業能力だけでなく、それ以外の要素、例えば容姿や職業能力とは関係無い従順さがあるなら、公証された結果を示しても処遇されないとしても、それは公証された結果が処遇に結びつかない、ということではない。職業能力よりも、容姿や従順さが処遇の基準として重視されたということである。

「仕事の質」：一定の職業能力を有している場合に、通常、期待できる仕事の結果の程度のこと。質には、仕事の成果物の程度、時間、効率、満足の程度などを含む。

「処遇」：一定の職業能力を有している場合に、職業能力を有していない者との比較で期待できる待遇のこと。処遇には、賃金、採用、選抜、昇進、解雇・雇い止めの防止、受注等が考えられる。直接的な処遇は、職業能力と賃金が連動することが考えられる。しかし賃金は、職業能力のみで決まるものではなく、それぞれの企業が職務、成果、年功などを独自の考えで組み合わせて決めている。賃金に、職業能力の程度によって決まる部分があるとすれば、そこに、職業能力の公証が位置づけられていれば、公証の結果で処遇されたといえる。この場合、職業能力の程度を測定する方法として、職業能力の公証と上司の主観などによる方法が並列されていても、公証の結果で処遇されると言って良い。ただ、賃金全体の中で、職業能力の程度で決まる部分がかなり小さい場合、それは職業能力の公証で処遇されているとは言い難い。賃金を例とした処遇のパタンと、それぞれのパタンが、職業能力の公証で処遇されたと言えるかを以下のように整理した。

賃金全体の中で、①職業能力で決まる賃金の部分が相対的に大きいこと、②職業能力を判定するときに職業能力の公証で決まる部分が相対的に大きいこと、③①・②を満たした上で、職業能力の公証に代替される職業能力の測定方法と同等に扱われることが、職業能力の公証で処遇される、といえる条件である。

ここでは賃金を例にあげたが、採用や解雇の場合も同様に考えればよい。

<table>
<tr><th></th><th>公証の結果での処遇</th><th colspan="2">賃金全体</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1</td><td rowspan="2">○</td><td>職業能力で決まる賃金</td><td rowspan="2">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2</td><td rowspan="3">○</td><td>職業能力で決まる賃金</td><td rowspan="3">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td></tr>
<tr><td>上司の主観的な判断</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="3">3</td><td rowspan="3">○</td><td colspan="2">職業能力で決まる賃金</td><td rowspan="3">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td><td rowspan="2">経験年数</td></tr>
<tr><td>上司の主観的な判断</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="2">4</td><td rowspan="2">○</td><td colspan="3">職業能力で決まる賃金</td><td rowspan="2">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td><td>上司の主観的な判断</td><td>経験年数</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="2">5</td><td rowspan="2">×</td><td colspan="3">職業能力で決まる賃金</td><td rowspan="2">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td><td>上司の主観的な判断</td><td>経験年数</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="3">6</td><td rowspan="3">×</td><td>職業能力で決まる賃金</td><td colspan="2">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td><td rowspan="2">経験年数</td><td rowspan="2">その他</td></tr>
<tr><td>上司の主観的な判断</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="2">7</td><td rowspan="2">×</td><td>職業能力で決まる賃金</td><td colspan="3">その他</td></tr>
<tr><td>公証の結果</td><td>上司の主観的な判断</td><td>経験年数</td><td>その他</td></tr>
</table>

「期待される」：期待する主体は、企業や消費者など、資格取得者から労働力やサービスの提供を受ける側と、資格取得者本人の両者である。企業や消費者は、資格取得者からは期待する質の労働力やサービスが提供されることを、それまでに資格取得者が提供した労働力やサービスの実態を踏まえて期待する。

資格取得者は、それまでに資格取得者が処遇された実態に基づいて、同様に処遇されることを期待する。処遇は、最終的にはそれぞれの企業が自主的な判断で行うものである。そのため、資格取得者が全ての企業で同様に処遇されることは考えられない。しかし、その分野の多くの企業が職業能力を有した人材を欲していて、職業能力が公証された結果で処遇している実態があれば、同様に処遇されることを期待されるようになるだろう。

逆に、その分野の多くの企業が、職業能力が公証された結果以外の要素で処遇する実態があるならば、処遇されることを期待することはなくなるだろう。

「制度」：職業資格制度は、これまで説明してきた定義を実現するためにいくつかの仕組みを内蔵しなければならない。具体的には、①職業能力標準：当該分野に必要な職業能力のリスト、②職業能力測定・公証：職業能力を有していることを測定し、一定レベルの者の職業能力を公証する仕組み、③処遇：職業能力を公証された者を処遇する仕組み、が必要となる。これらの仕組みが連携して、定義

を実現する機能を果たす。

2.3　就業制限を有する資格類と職業資格の関係

医師や電気工事などの資格は、就業制限を伴う。就業制限には様々な形態があるが、資格を有している者の役割が法律で規定され、資格を有していない者がその役割の替わりを果たせないという共通点がある。そのため就業制限を伴う資格類の資格取得者は、資格を取得していない者に比べて良い処遇がなされる可能性が高いといえる。

しかしそれは、資格を取得していることで、職業能力を有していることが公証され、職業能力に応じた質の仕事が行われることを期待するから処遇するのだろうか。資格を持っていても仕事ができるとは限らないといわれることがあるが、これは、資格を有していることが、職業能力を有していることを公証していない場合があることを示している。このような資格類は、資格を有していることで処遇されるとしても、本報告で提案している職業資格の定義には合致しない。

逆に、就業制限を伴わない資格類でも、その資格を有しているのであれば一定の質の仕事がなされると期待される資格類があるとすれば、それは本報告で提案している職業資格の定義に合致する。

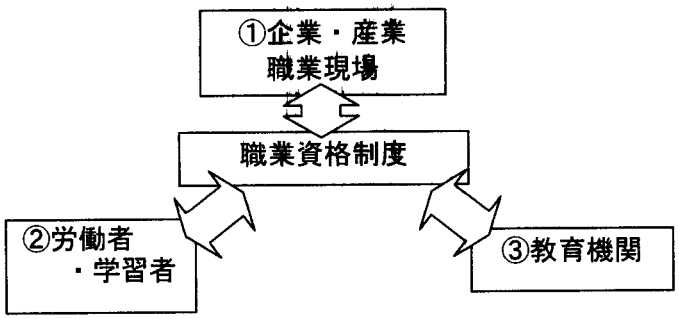
このように本報告で提案している職業資格の定義は、法律による就業制限の有無を職業資格の本質的な要件としているのではなく、職業能力を公証することと、公証された職業能力の故に処遇されることを本質的な要件としていることが、これまでの資格の分類をテーマとした議論と一線を画しているところである。

3　職業資格制度の定義を実現する制度の構成　（３－３－３仮説）

本報告で提案した職業資格の定義を実現する職業資格制度は、次に示す３つの視点で

（１）職業資格制度は３者の共通言語

職業資格制度は、職業に就く人材が有する能力について次図に示す３者が共通の基準として利用する言語である。



その第１は企業や産業、サービスを提供する場、つまり職業の現場、第２は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、第３は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の３者である。この３者が共通の言語して利用できる言語として整備することが、職業資格制度を職業能力開発の根幹として整備する条件となる。

職業資格制度が、３者の共通言語して利用される条件を次に示す。

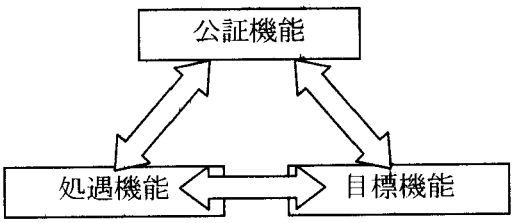
企業や産業、職業現場にとっては、職業能力を公証された者を採用したり、職業能力が求められる職場に配置すれば処遇に見合う成果を得られる。

学習者・労働者にとっては、能力が公証されることを目標としている教育訓練を受講すれば、職業現場で必要な職業能力を習得でき、職業に就いたときはその能力を発揮でき、能力を公証される可能性が高く、能力が公証されることで処遇されることが期待できる。

教育機関にとっては、職業能力が公証されることを目標とした課程の修了者が職業能力を公証され、職業能力が公証された修了者が職場で求められる能力を発揮でき、職業能力に応じた処遇がされやすく、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。

（2）職業資格制度の３機能

３者の共通言語となる職業資格制度は、次図の３機能を有する制度である。



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、消費者や企業の立場に立ってその作業の適用条件を決めてくれて、適正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。

（3）職業資格制度を構成する３制度

前項の３機能を有する職業資格制度は、３つの制度で構成される

職業能力の		
①標準	②測定・公証	③処遇

①職業能力の標準に関する制度は、その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、仕事に対する姿勢などで構成されるものとして、その幅、程度を記述する。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。例えばITスキルスタンダード(経済産業省)や職業能力評価基準(厚生労働省)、社会人基礎力(経済産業省)

②職業能力の測定・公証は、その能力を有していることを測定するテストなどの測定手法群である。能力の測定は学科試験や実技試験だけでなく、実際の仕事で作成した成果物やその作業をする時の振る舞い、学習履歴など、実際に仕事ができることを確かめる方法で行う。例えば厚生労働省が所管する技能検定、情報処理技術者試験、建築士の試験、医師国家試験などの検定・試験制度と技能士、技術士、建築士、医師免許などの公証制度である。

③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。