

# 英国の資格制度から学ぶ若年者の技能継承

## —インフラとしての職業能力評価制度の在り方—

職業能力開発総合大学校 能力開発専門学科 新井 吾朗

### 1. 若年者の技能形成問題

2007年問題に代表される高度な技能継承問題のほかに、若年者の技能継承が問題になっている。それは、ニートやフリーターに代表されるキャリア形成上一貫しない短期雇用を繰り返す者が、それぞれのライフステージにふさわしい職業能力を形成できない問題だ。この問題は、平成15年6月に文部科学大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣・経済財政政策担当大臣が共同で公表した「若者自立・挑戦プラン」で、行政上の政策として位置づけられた。プランでは「...このような状況が続けば、若者の職業能力の蓄積がなされず、中長期的な競争力・生産性の低下といった経済基盤の崩壊」を招くと指摘し、「...官民一体となって総合的な人材対策を強化する」と政策推進の決意を示した。

本稿では、プランに示された若年者に対する「総合的な人材対策」の一視点として「職業能力評価制度」に注目する。若年者の能力形成問題の先輩国である英国の資格制度を参考にしながら、わが国の「職業能力評価制度」を整備する視点を示したい。次章で、英国の資格制度が若年者の能力開発に活用されている状況を紹介する。その後、わが国の職業能力評価制度の現状を紹介し、最後にインフラとしての職業能力評価制度整備の方向性を示す。

### 2. 英国の職業資格制度と職業能力開発制度

#### 2.1 全国資格枠組

英国の職業能力開発制度の中心には、資格制度がある。資格は全国資格枠組（National Qualification Framework）で大きく3分類され、それぞれの関係が示されている。3分類の第1は、学校教育で取得する科目ごとの学力証明（GCSE・A levelなど）や高等教育の卒業資格や学位などの一般教育資格（General Qualification）である。第2は、教育機関での教育や試験を受験することで取得する職業に関連する資格（GNVQ: General NVQ）。第3は、職場での実習を通じて取得する職業資格（NVQ: National Vocational Qualification）である。表1に示す全国資格枠組は2004年9月以前のものである。現在はレベルを細分化する改訂が行われている。一般教育資格、職業関連資格、職業資格の関係が以前の枠組のほう

表1 全国資格枠組（2004年9月以前）<sup>1</sup>

資格のレベル	一般教育資格 科目の評価	職業関連資格 職業領域の評価	職業資格 職場での 能力の評価
Level 5	高等資格		Level 5 NVQ
Level 4			Level 4 NVQ
Level 3 上級	GCSE A Level	職業 A Level 上級 GNVQ	Level 3 NVQ
Level 2 中級	GCSE A-C	中級 GNVQ	Level 2 NVQ
Level 1 基礎級	GCSE D-G	基礎級 GNVQ	Level 1 NVQ
入門レベル	学力証明		

がわかりやすいので、本稿では、あえて古い全国資格枠組を示す。

## 2.2 訓練と資格の関係

英国では全国資格枠組みの整備とともに、学校卒業後の公費の支出を伴う職業能力開発は、全国資格枠組の資格取得を基準とした訓練として実施している。その種類は、継続教育（Further Education）と職場訓練（Work Base Learning）である。資格の組み合わせにより訓練課程が構成され、フルタイム、パートタイムの訓練課程があり、訓練期間も長短のものがある。継続教育はカレッジや訓練校に通うことで単位を取得する。これらの単位は、全国資格枠組の各資格に連動しており、単位認定は資格取得により行う。職場訓練は、徒弟訓練とNVQ訓練とに分類される。NVQ訓練は、仕事をしながら各NVQ資格に対応した内容の訓練を受ける。徒弟訓練は、NVQと複数のGNVQ、キースキルズと呼ばれるIT、コミュニケーション、問題解決、数理処理、自己啓発などの基礎能力の資格を組み合わせでパッケージにした訓練で、産業分野ごとに競争力向上のために組織している団体（SSC: Sector Skills Councils）がその組み合わせを設定している。徒弟訓練はこうした組み合わせに基づいて、職場でNVQ訓練を受け、GNVQやキースキルズに関する訓練を学校や訓練校などの教育訓練機関で受講する混合訓練である。表2に示すように、職場訓練は24歳以下の若年者を中心に51万人以上に実施している。このうちの154万人が徒弟訓練を受けている。職場訓練は、表3に示すように、19歳未満がレベル2を中心に、19歳以上がレベル3を中心に訓練を受けている。継続教育は年齢を問わず専門能力を習得する教育として位置づいている。約2500万人程度といわれる英国の就業人口からすると、相当の割合の若年者が職場訓練を受講している状況がみて取れる。

## 2.3 NVQ資格の特徴と取得方法

NVQは特徴的な資格である。まず、SSCがその産業分野のさまざまな職場で働く者が有すべき能力リストを作成する。これが、全国職務標準（NOS：

表2 職業訓練受講者数（年齢層別）<sup>2</sup>

単位（千人）

年齢層	職場訓練受講者	継続教育受講者
19歳未満	360.4	729.3
19-24	150.9	551.6
25-29	6.9	417.6
30-39	0.2	886.2
40-49	0.2	755.2
50-59	0	283.8
60-	0	363.2
不明	0	19.5
計	518.5	4206.2

表3 職業訓練受講者数（資格レベル別）<sup>3</sup>

単位（千人）

年齢層	資格レベル	職場訓練受講者	継続教育受講者
19歳未満	L1+Entry	74.4	134.3
	L2	165.4	191.5
	L3	52.0	383.9
	L4,5, HE	0.1	1.6
	不明	0.0	18.0
小計		291.9	729.3
19歳以上	L1+Entry	3.0	1489.3
	L2	117.7	967.8
	L3	103.2	474.7
	L4,5, HE	2.7	69.8
	不明	0.0	475.3
小計		226.5	3476.9
総計		518.5	4206.2

表4 職業訓練受講者数（職種別）<sup>4</sup>

単位（千人）

職種別	職場訓練受講者	継続教育受講者
事務・管理・専門職	52.3	370.8
建設	55.7	109.3
エンジニアリング、技術、製造	101.1	158.3
英語、語学、コミュニケーション	0.1	251.0
基礎プログラム	0.0	612.0
ヘアドレッサー、美容、セラピー	36.1	115.1
健康、社会福祉、公的サービス	55.4	675.2
接客、スポーツ、レジャー、旅行	45.9	337.9
Humanities	0.0	145.2
情報コミュニケーション技術	10.4	749.0
土木、土地利用	11.1	56.5
小売、カスタマサービス、交通	59.8	62.4
科学、数学	0.4	147.6
ビジュアル、演劇、メディア	1.1	281.1
不明	89.1	134.7
計	518.5	4206.2

National Occupational Standard) である。カバーする産業分野は表4に示すように広い。資格を設定し授与する団体 (AB: Awarding Body) は, NOSに示された能力ごとに, その能力を有していることを証明するために受験者が示さなければならない証拠の提示方法リストを作成することで, NOSを資格化する。これを, 国 (QCA: Qualification and Curriculum Authority) が認定して, NVQs (NVQは一般名称で, s をつけると個別の職種のNVQ資格を意味する。) となる。受講者に対するNVQsの資格認定がどのように行われるかを少し詳しく紹介しよう。

受講希望者は, 訓練機関にNVQ訓練の受講登録をする。訓練機関は, 訓練生の受け入れの提携をしている企業と訓練契約を交わし, 受講者をその企業に派遣して訓練を実施する。

NVQsは, ユニット, エlementに分類されており, 訓練はElementごとに実施する。訓練機関と職場の訓練担当者は相談をして, Elementの学習に適した職場を決めて受講者を配属する。職場では訓練担当者を責任者として, 図1のように示されている各Elementに必要な能力を習得するための仕事を受講者に行わせる。受講者は図2に示すように仕事の成果を記録する。数週間 (4~6週) に1度, 訓練機関の担当者が訓練を行っている職場を訪問する。そこで受講者, 職場の訓練担当者, 訓練機関の担当者と, 学習した成果を確認する。受講者はこの期間に実施した仕事の成果を示して, Elementに示された仕事ができるようになったことを証明する。訓練機関は仕事の成果をもとに, Elementに示した能力を習得したことを評価する。不十分であると判断すれば, 職場の担当者と相談して再度学習する方法を指示する。図3の右のメモがその記録である。Elementの学習が修了すれば, 次のElementを学習するための仕事を決め, その後の数週間, その仕事に就く。その企業にElementを学習する適当な職場がない場合は, 他の企業に訓練を依頼する。

こうしてすべてのElementを修了すると, ユニットごとにABからユニットの学習修了が認定され

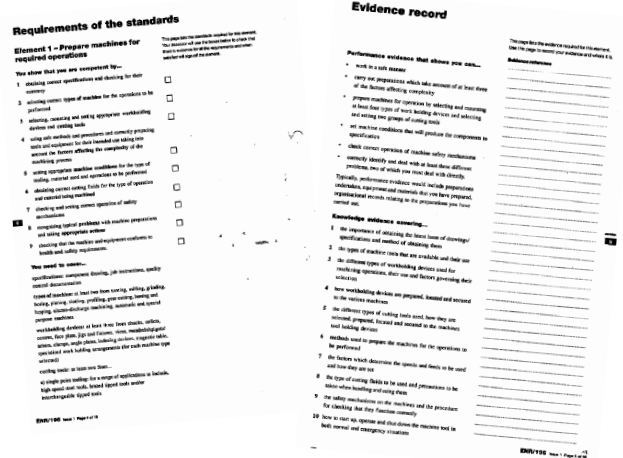


図1 エlementに示された必要能力リスト(左)と各能力に対応した証拠(Evidence)の集め方の指示(右)

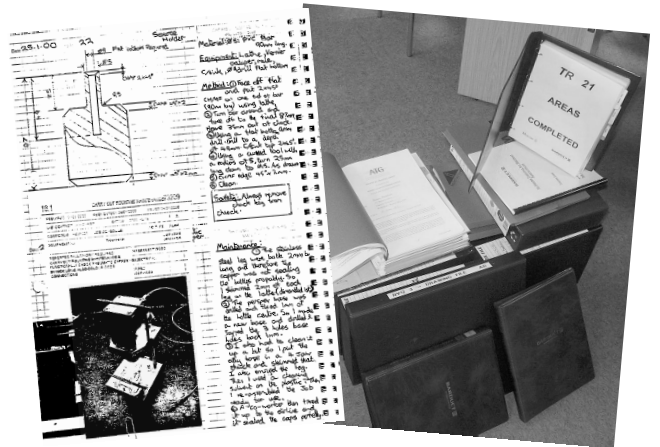


図2 ある項目の能力を習得したことを示す証拠(左)とNVQsレベル3の訓練で, 2年半の間に収集した証拠の山(右)

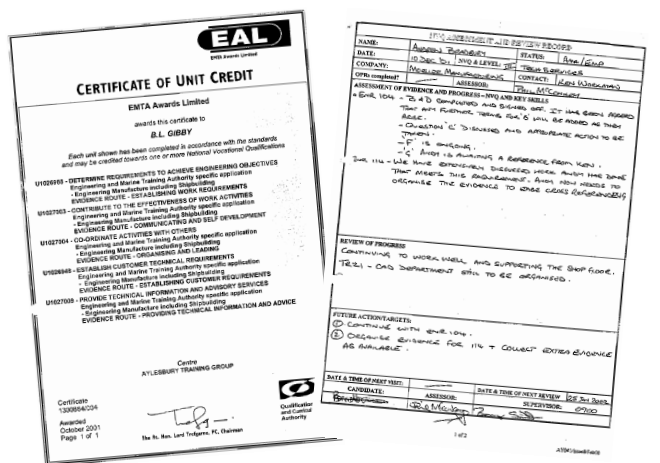


図3 NVQsの認定証(左:ユニット名が内容として記述されている)と6週ごとの評価時の記録(右)



る。NVQsに必要なユニットの認定がすべて終わると、NVQsを取得したことを認定される。徒弟訓練の場合は、このほかにカレッジに通うなどして、別に必要とされる資格を取得する。NVQ Level 3を中心とした徒弟訓練を修了するためには、職種によるが約3年程度の訓練を受けることになる。図3の左が、NVQsの認定証である。

訓練機関は①NVQ訓練の提供者、②資格認定の評価者としての適格性に関してABの認定を受ける。さらに訓練経費として支払われる公費は、職種ごとに基準額が定められている。これに前年の訓練修了率（資格取得率）を加減して訓練機関に支払われる。これは、質の悪い訓練への公費の支払いを防ぐ仕組みである。

#### 2.4 英国の職業能力開発制度の特徴

ここまで紹介してきた英国の職業能力開発制度の特徴をまとめると、次の2点を指摘できる。

第1は、資格制度が職業能力開発制度の社会的インフラとして機能していることである。職種ごとに必要な能力が資格の形で社会的に認知されており、職業能力開発で扱う内容は、それを基準にしている。これに呼応して、各業界団体がその業界で働く場合のキャリアパスも、図4に示すように資格を中心に示されている。学校教育で習得する能力も、学校卒業資格ではなくGCSEなど基準の明示された資格で証明していることも興味深い。

第2は、NVQ訓練はかなり柔軟な訓練方式であるが、資格に結びつけていることである。NVQ訓練で実際に訓練を実施するのは、訓練指導者としての教育を受けていない職場の上司や先輩である。そのような人たちに訓練機関が、学習すべき能力、学習する場所、仕事の方法、証拠の集め方などをアドバイスすることで、訓練が成り立っている。また評価は、仕事の成果を証拠として認定することになっている。その結果、多少の混乱や批判<sup>5</sup>はあるものの、年に30万人ものNVQs取得者がいるほど、社会的に認知されている。その背景には、無資格の若年者の増大への対応が求められたことがある。NVQの発足当時、高校中退者など、資格を取得せずに社会出て、質の

低い仕事を繰り返すだけで能力を高められない状況があった。そうした状況のなかで、教室で机に向かうことが不得手な若者に対して、仕事をするなかでキャリア形成できる仕組みとして活用されているのがNVQなのである。

### 3. わが国の職業能力開発・評価制度

#### 3.1 わが国の職業能力評価制度の状況

わが国では、職業能力評価制度の整備は、若年者向けに限らず、数次の「職業能力開発基本計画」に必ず盛り込まれてきた職業能力開発行政の基本政策の1つである。職業能力開発行政としては、「技能検定」「技能審査認定制度」「社内検定認定制度」などの整備を行ってきた。他方で、公益法人等改革の「いわゆるお墨付きの廃止」のため、各種技能審査事業を廃止する方針が示された<sup>6</sup>。例えば、文部科学省認定技能審査制度である「青少年および成人の学習活動に係る知識・技能審査事業の認定に関する規則」、厚生労働省の「技能審査認定制度」などがその対象となった。わが国ではこのように、“資格”をどのように扱うべきであるかの基本的な合意ができていない。それは資格が、就業制限などの特権的な地位を維持するための制度から、職業に必要な一定の能力の基準を示して職業訓練や能力認定の基準とする制度、学習の成果を評価するための制度まで幅広い制度を包含しており、またそれが公共のインフラとしての側面と営利を得るための商行為の側面をもっていてもかかわらず、それぞれの役割やあり方を整理せずに混同して扱ってきたことによる。本稿では、「資格とは何か、職業能力評価制度とは何か」の議論は避け、いずれも「有している能力を公証する制度」ととらえ、文脈で使い分けている。

#### 3.2 職業能力標準制度の広がり

近年、英国の資格制度の状況などを参考に、わが国でも職業能力標準作成の取り組みが広がっている。これまでのわが国の資格は、比較的狭い範囲の能力を評価するものであった。そのためか、資格を持っていることが、その分野の職業人として十分な能力

# Which way into Engineering?

## ROUTES TO AN ENGINEERING CAREER

Use this chart to help you map out your career path into engineering.

At Key Stage 4 suitable subjects will include maths, english language, one or more sciences, (e.g. physical and a technology subject (e.g. design and technology, engineering etc., etc.)

Working from the starting point that relates best to your present or expected qualifications, you will be able to discover the many options that are open to you.

For example, for many people, the chosen option will be an **Apprenticeship**. This combines engineering training and experience with relevant formal vocational education.

**Young Apprenticeships** are a vocational enhancement to full time courses of study aimed at 14-16 year olds.

**Pre-Apprenticeships** are designed to give additional support and encouragement to young people enabling them to enter apprenticeship training.

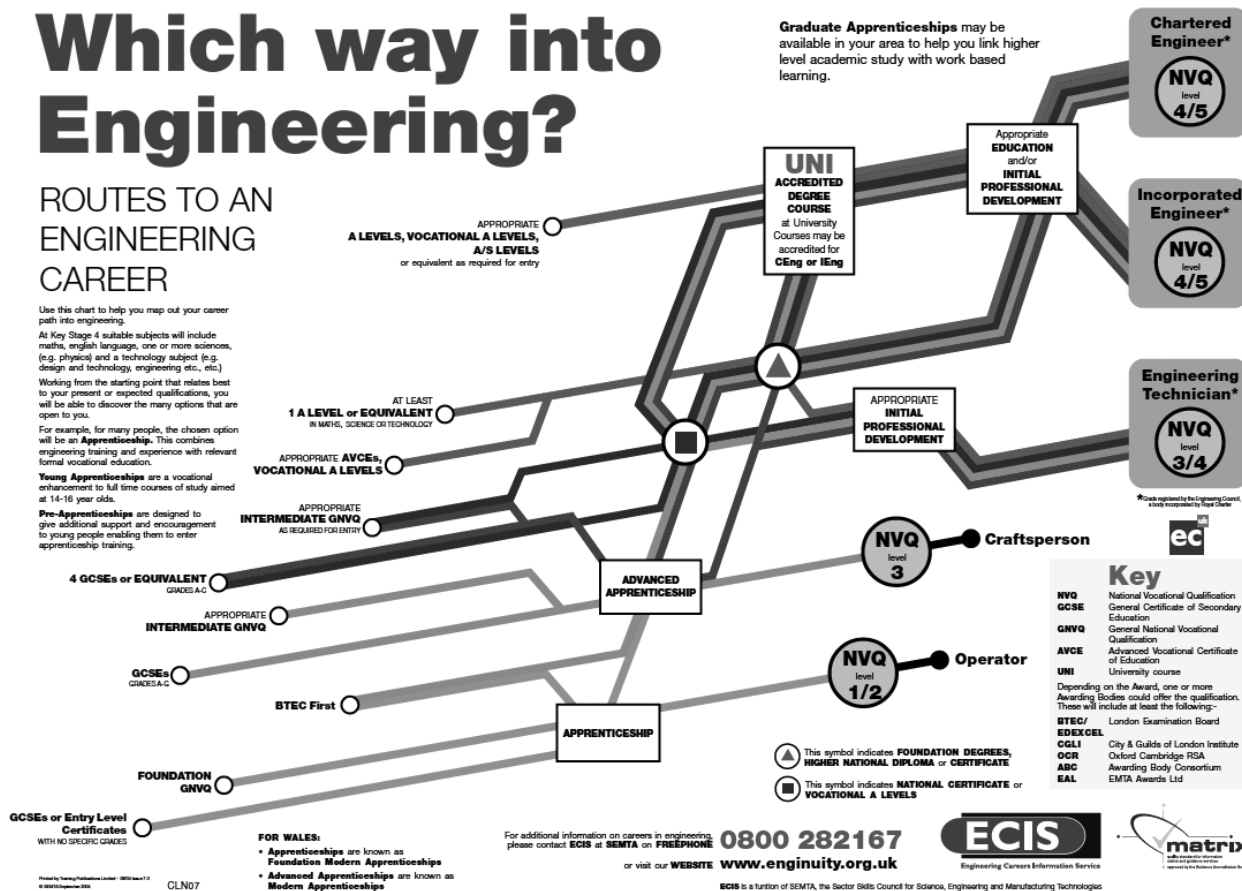


図4 エンジニアリング業界団体SEMTAが示しているエンジニアのキャリアパス  
学校教育や大学教育、徒弟訓練などさまざまなルートがあるが、最終的にNVQsを取得することが示されている  
<http://www.enginuity.org.uk/enginuity/newpages/images/cln07v7.pdf>

を有していることを証明していないという暗黙の了解があったように思う。こうしたなかで最近、ある職業に必要な、かなり広範囲の能力のすべてを標準的に示そうとする気運が高まっているようだ。厚生労働省は、ビジネスキャリア制度で、ホワイトカラー分野の職業人に必要な能力基準<sup>7</sup>を示していた。経済産業省もIT分野（ITスキル標準）<sup>8</sup>、組込ソフトウェア分野（組込みスキル標準）<sup>9</sup>、ファッション分野<sup>10</sup>、バイオテクノロジー分野<sup>11</sup>の人材のスキル標準を公表した。また、若年者が社会人として有すべき能力の基準として社会人基礎力を公表した<sup>12</sup>。厚生労働省はまた、包括的職業能力評価制度に基づく職業能力評価基準等の整備<sup>13</sup>を進めている。これはすでに、電気機械器具製造業、ホテル業など23業種で、それぞれの分野の職業人が有すべき能力を整理し公表している。若年者向けには、YESプログラム<sup>14</sup>を実施している。これは、これから就職しようとする若

年者が基礎的に有しているべきコミュニケーション能力、職業人意識など5分野の能力を有している者を認定するプログラムである。国が実施する職業能力開発の委託を受けている雇用・能力開発機構も、産業分野ごとの職業人が有すべき職業能力を生涯能力体系<sup>15</sup>として整理している。（これらの標準を以下「能力標準」という。）

能力標準は、教育訓練や資格の基準として活用されることが期待されている。しかし、ビジネスキャリア制度やYESプログラムのように要件を満たす教育訓練を認定する制度がいくつかあるものの、能力標準に基づく教育訓練や資格を積極的に国が策定する例は少ない。

### 3.3 職業能力の開発制度と評価制度の関係

わが国の職業能力開発制度は、これまで職業能力評価制度との関係が希薄であった。就業制限の課さ

れた資格に関連した教育訓練を除けば、教育訓練の修了が資格と結びつくものはほとんどない。職業訓練における普通課程や専門課程のように、長期間の訓練の修了時に技能照査の実施を義務づけていることが、若干、技能検定との関係を感じさせるくらいである。つまり職業訓練は、その“修了”が一定の職業能力を有していることの公証と結びついていないのである<sup>16</sup>。英国の職業能力開発との最も大きな違いがここにある。

この意味から「若者自立・挑戦プラン」に示された日本版デュアルシステムは、画期的な側面を有している。それは、訓練終了時に、OJT、Off-JTのいずれについても能力評価を行うこととしていることである<sup>17</sup>。この能力評価が、前項で示した能力標準を基準として実施されるのであれば、まさに画期的といえる。しかし後に示すように、現状では残念ながらそうはならないだろう。

## 4. まとめ

### 4.1 残された課題

能力標準が各業種や若年者の基礎的な能力にまで広がっている状況は、英国のNVQの状況に似ているように見える。しかしそこには、大きな差がある。問題は大きく2つある。

第1は、能力標準を何に利用するかの場合が形成されていないことである。ビジネスキャリア制度、YESプログラムなどは、基準に合う講座や試験を認定するという使い方をしてしている。ITスキル標準や組込みスキル標準は、キャリアデベロップメントや社内教育の基準として活用してもらいたいとして、各種資格との関連は示すものの、資格を認定するようなことはしていない。それは、包括的職業能力評価制度も同様である。生涯能力体系は、機構が行う訓練内容の選択に利用されるが、訓練の修了は訓練内容を修得したことを証明するものではない。日本版デュアルシステムの訓練終了時の能力評価は、教育訓練機関での訓練修了分は、課程の“終了”と訓練期間中に取得した資格名で示される。企業での訓練修了分は、訓練期間中に習得を目指した能力リスト

について習得の可否を示すものである。いずれも既存の資格以外は、能力標準を満たすことを公証するものではない。つまり、能力標準は作ったが他の制度との連携はしておらず、その活用はユーザにゆだねられている、ということである。

第2は、能力標準が一定のルールで作成されていないことである。これまでみてきた能力標準は、さまざまな団体が作っている。一般からみれば、それぞれがどのような関係にあるのかもわからないし、どれだけの職種がカバーされているのかもわからない。能力標準の記述方法も、まちまちである。このような状態では、例えば「国が行うべき職業訓練として公費の対象とする教育訓練を認定する基準」などの、一定のルールに基づいた活用もできないだろう。

### 4.2 職業能力評価制度整備への示唆

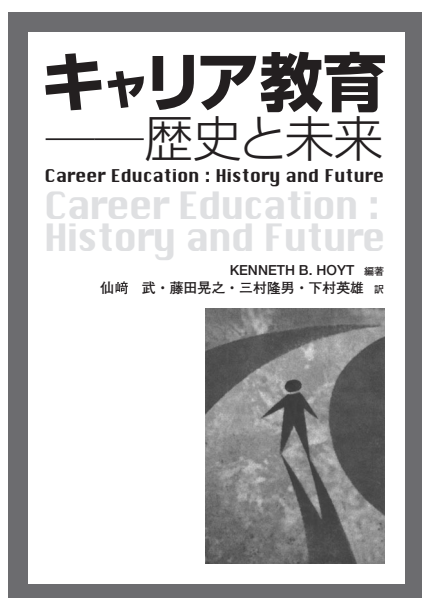
本稿でみてきた職業能力の開発制度と評価制度が密接に結びつく制度は、いわゆる高度な熟練技能の継承よりも、若年者に対する基礎的な技能の継承に役だつと思われる。英国の制度が若年者中心に実施されている状況も、この考えを示唆する。わが国の制度を英国のそれと比較すると、制度の種類が不足しているわけではない。能力開発制度も能力標準も評価制度もわが国は持っている。しかし、重大な問題は制度間の連携がとれていないことである。英国に学ぶとすれば、資格あるいは職業能力評価制度を社会的なインフラの視点でとらえることが求められる。その第1は、さまざまな場所で行われている能力標準を一元的に管理することである。第2は、能力標準に示された能力の習得方法・評価方法・習得に当たっての公的な支援体制を明確にすることである。第3は、現状は制度間の統合がとれていないとはいえ、訓練を実施する側としては各種の能力標準を意識した訓練を計画すべきである。短期課程はもちろん、普通課程や専門課程でも、訓練基準が設定されているとはいえ訓練内容を柔軟に計画する余地は残されている。



<注>

1. 郡山・新井ほか：「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, p26, 日本労働研究機構, 2002. 8.
2. Further education, work based learning for young people and adult and community learning -learner numbers in England 2004/5, The Learning and Skills Council, 8, Dec. 2005.
3. 前掲同書 2
4. 前掲同書 2
5. 訓練提供者が受け取る訓練費用は一定額であり，訓練の実施が長引けば訓練費用が不足することになる。そのため，習得できていないが習得できたと認定してしまうという負の圧力があると指摘されている。また，ユニット・エレメントに分割した能力を訓練すれば，有為な人材に必要な能力を育成できるのか，という指摘もある。
6. 「行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針（骨子）」，内閣官房行政改革推進事務局行政委託型公益法人等改革推進室，平成13年7月
7. 中央職業能力開発協会ウェブページ，ビジネス・キャリア制度，  
<http://www.bc.javada.or.jp/system/index.html>
8. 「ITスキル標準」，経済産業省 独立行政法人 情報処理推進機構，2005年8月15日
9. 組込みソフトウェア開発力強化委員会 組込みスキル標準領域 活動報告書，組込みソフトウェア開発力強化推進

- 委員会 組込みスキル標準領域，平成17年3月
10. 「創業・起業促進型人材育成システム開発等事業（ファッション産業人材育成事業）」報告書，財団法人ファッション産業人材育成機構，2004年3月31日
  11. 平成16年度バイオ人材育成事業（統合システムバイオリジスト）報告書，三井情報開発株式会社，平成17年1月
  12. 「社会人基礎力に関する研究会－中間とりまとめ－」，社会人基礎力に関する研究会，平成18年1月20日
  13. 中央職業能力開発協会ウェブページ，包括的職業能力評価制度整備事業のご案内  
<http://www.hyouka.javada.or.jp/>
  14. 中央職業能力開発協会ウェブページ YES Program，  
<http://www.bc.javada.or.jp/yes/>
  15. 雇用・能力開発機構ウェブページ，「生涯職業能力開発体系」を活用した人材育成  
<http://www.ehdo.go.jp/station/ouen/6.html>
  16. 訓練期間中に資格を取得する場合もあるが，それは訓練で習得させようとした能力のすべてを表現するものではないだろう。また，訓練期間中に科目ごとや単位（ユニット）ごとの試験や能力評価を行う事例もあるが，これもそれぞれの施設や団体の基準によるものであり，公的に一定の能力を習得していることを公証するだけの力は持っていない。
  17. 日本版デュアルシステムについて（詳細のご説明）  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syokunou/dual/01.html>



# キャリア教育 ——歴史と未来

Career Education : History and Future

■KENNETH B. HOYT 編著

（原著 National Career Development Association 発行）

■仙崎 武・藤田晃之・三村隆男・下村英雄 訳

■A 5判/284ページ ■定価2,730円（税込）

ISBN4-87563-230-4

米“キャリア教育の父”ホイトによる  
“キャリア教育史の記念碑的書”！

アメリカにおけるキャリア教育の歴史と具体的事例、理念、未来展望等を系統的に論じた関係者必携の書、待望の邦訳。

新規発刊

■発行所

社団法人 雇用問題研究会 <http://www.koyoerc.or.jp>

〒104-0033 東京都中央区新川1-16-14 電話 03-3523-5181（代表）FAX 03-3523-5187