

労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会 報告書（案）

～新たな業界検定の整備等による「職業能力の見える化」を通じ、培われた職業能力が適正に評価され、キャリアアップや人材力強化が図られる労働市場の実現を目指して～

1 はじめに

（１）労働市場の構造的変化

- 今後、人口減少や少子高齢化の進展により、就業者数の減少が進行する見込みである。さらに、経済のグローバル化が進む中、我が国産業の生産性・競争力の向上を図る観点からも、「人材力強化」の必要性が一層高まっている状況にある。
- 特に、対人サービス分野など労働集約的産業をはじめとした分野で人材不足の深刻化が見込まれ、担い手確保が急務となっている。
- このような産業構造の変化やジョブ型労働市場（※）の拡大に対応した、個人の円滑なキャリアアップや転職支援が必要となっている。

※ ここでは、主に「業種・職種固有の職務遂行能力に着目したマッチングや教育訓練、人事管理がなされる労働市場分野」といった大まかな考え方で用いているもの。これに対応し、職務（時に勤務地、労働時間）が限定された雇用形態が採用される場合あり。以下同じ。

- 非正規雇用労働者は近年増加を続け、全体の３割を超える（※１）一方、正規雇用の労働者に比べ、能力開発機会も処遇も限定された状況（※２）である。このような中、個々人のライフスタイルや希望に応じて、社会での活躍の場を見出せるよう、柔軟で多様な働き方を実現するために支援する必要性が高まっている。

※１ 非正規雇用は、95年から05年までの間に増加し、以降現在まで微増（役員を除く雇用者全体の36.7%）。（総務省「労働力調査（詳細集計）（2013年）」）直近（2014年1月現在）では、1,956万人。（総務省「労働力調査（基本集計）」（2014年1月分）（速報））

※２ 正社員に対してOFF-JTを実施した事業所は69.7%であるのに対して、正社員以外に実施した事業所は34.7%。また、正社員に対して計画的なOJTを実施した事業所は59.1%であるのに対し、正社員以外に対して実施した事業所は28.0%。（厚生労働省「平成24年度能力開発基本調査」）

（２）労働市場における職業能力評価の位置付け

- 現在、産業競争力会議（雇用・人材分科会）（※１）や、雇用政策研究会（厚生労働省職業安定局開催）（※２）等様々な場で、今後の労働市場政策の方向性が議論されているところである。それぞれ、「柔軟で多様な働き方ができる社会」の構築、「成長を可能とする雇用政策」「人材の最適配置と最大活用」「外部労働市場の整備」等のポイントとなる視点が提示されているが、いずれの視点からも、職務経験や教育訓練を通じた職業能力開発や、その成果たる職業能力の適正な評価・見える化、さらに職業能力開発と能力評価の整合的な整備、マッチングや処遇等、キャリアアップへの結びつけ等といった好循環を形成することの重要性が確認できる。

※１ 産業競争力会議「雇用・人材分科会」中間整理～「世界でトップレベルの雇用環境・働き方」の実現を目指して～（平成25年12月26日）

※2 雇用政策研究会報告書～仕事を通じた一人ひとりの成長と、社会全体の成長の好循環を目指して～（平成26年2月6日公表）

- 職業能力評価制度については、これまでも、ものづくり技能分野を主な対象とした技能検定制度に加え、認定技能審査、認定社内検定、さらに近年はより幅広い業種・職種を対象とした職業能力評価基準を整備し、これらの活用促進等、総合的な取組みを進めてきたところである。
- 職業能力評価制度は、人事・労務管理、教育訓練の推進、処遇改善といった内部労働市場の観点のみならず、求職者の能力水準の明確化、効果的・効率的マッチングなど能力を生かした就職実現といった外部労働市場の観点でも本来役立つべきものである。
- しかしながら、前述のとおり、産業構造の変化や情報通信技術の進展など様々な職務上の対人要素の拡大等に伴い、求められる職業能力や保有する職業能力がともに変化し、かつ、見えにくくなることで、労働市場全体、個々の労働者・企業の関係上も、能力面のミスマッチが顕在化・深刻化している。また、非正規雇用労働者等は、労働移動の可能性が高く、人材育成投資の過小性等が生じがちで、この結果、キャリアアップの機会が乏しくなりがちなことから、職業能力評価制度が有効に機能しがたい現状となっている。
- このような中、「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）（※）等を踏まえ、「多元的で安心できる働き方」の導入促進等を図るため、「多様な正社員」等へのキャリアアップ支援、円滑な労働移動支援といった労働政策上の観点から、業界検定等の能力評価の仕組みを整備し、職業能力の「見える化」を促進することが喫緊の課題となっている。

※ 2 雇用制度改革・人材力の強化

③多様な働き方の実現

○ 「多元的で安心できる働き方」の導入促進

・ 業界検定等の能力評価の仕組みを整備し、職業能力の見える化を促進する。

- こうした労働市場政策の観点から、現行の技能検定をはじめとする職業能力検定制度の意義や課題を検証するとともに、今後の職業能力評価制度・体系のあり方全般について検討を行い、論点、方向性の明確化を図るため、今般、本研究会を開催することとしたものである。

2 検討の基本的視点

（1）職業能力やその評価に係る近年の議論・検討の概観

- まず、職業能力評価に係る近年の主な国内の議論として、「非正規雇用労働者の能力開発・本強化に関する検討会」（※1）や「成長のための人的資源の活用の今後の方向性について」（※2）等が挙げられ、これらに概ね共通する重要な指摘、提言として、以下のことが言える。

※1 厚生労働省 平成24年12月21日

※2 内閣府 平成25年4月9日

- ・ **経済社会の成長、生産性向上の源泉となる人的資本蓄積を促すためには、人**

的資本を適切に評価し、これを活用する社会のあり方が重要であること。

- ・ 正社員であっても非正規雇用であっても、自らのキャリア、職業能力を軸として円滑に労働移動することができるようにすることによって、雇用が安定するものであること。
- ・ 非正規雇用労働者のキャリアアップを実現していくためには、労働者が職業訓練や仕事を行う中で身につけた能力が、企業内だけでなく、企業の枠を超えても適切に評価され、相応の処遇が確保される環境を整備することが非常に重要であり、そのためには、資格制度、検定制度等、職業能力を評価するためのものさしが必要であること。
- ・ 個人の職業能力を活かした円滑な労働移動を支援する上で、ハローワークや民間職業紹介機関などにおいて、職業能力評価制度を積極的に活用すべきであり、このことにより、求人・求職情報の非対称性の克服が図られ、円滑な労働移動が可能となるような官民の労働力需給調整機能（職業紹介、人材派遣、教育訓練）の強化を図る必要があること。

○ さらに、諸外国における近年の能力評価制度に関わる取組みや議論については、「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年独立行政法人労働政策研究・研修機構）や「若者の能力開発 働くために学ぶ」（2012年OECD）等で概観されているが、これらによると、以下のことが言える。

- ・ 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、これに併せて資格も、教育上の資格と職業上の資格が比較可能な評価基準により体系化される傾向にあること。
- ・ 資格間の関係を明確化するための資格枠組み、また、枠組み内での質保証の必要性が高まっていること。
- ・ 教育の分野においては、各国の学位・資格の統一化、訓練の分野においては、教育訓練の質を均一化し、資格・能力の評価基準の標準化を目指す傾向にあること。
- ・ 質保証の取組の一環として、15歳を対象としたPISA（※1）や成人（16～64歳）を対象としたPIACC（※2）により、キー・コンピテンシー（知識、技能を活用し、様々な具体の職務場面で成果を挙げるための態度や思考・行動様式）に焦点を当てた測定、国際比較が試みられていること（いずれもOECDのプロジェクト）。

※1 生徒の学習到達度調査。15歳児を対象に読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの三分野について3年ごとに本調査を実施。

※2 国際成人力調査。16歳から65歳の成人を対象として、社会生活において成人に求められる能力のうち、読解力、数的思考力、ITを活用した問題解決能力の3分野のスキルの習熟度を測定するとともに、スキルと年齢、学歴、所得等の関連を調査。24か国・地域において、約15万7千人（平成24年度）を対象に実施。

（2）労働市場政策上評価の対象とすべき職業能力の構造と要素の捉え方

○ 職業能力の構造については、これまでも、国内外で、職業能力開発、教育・心理、経営等様々な観点から分析が試みられている（※）。今回の検討の目的や社会

的要請に鑑みるなら、職業能力について、「何らかの方法で測定可能であり、かつ事業活動上の価値をもたらし、ひいては募集採用（外部労働市場）、人事評価（内部労働市場）等の場面で労働者自身の「評価」をもたらす（直接には雇用される企業や求人企業、観念的には労働市場に「評価」される）、労働者の保有する能力」といった捉え方ができる。

※ 厚生労働省「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」（平成 12 年）、高橋 潔「内部・外部労働市場における職業能力評価の役割」（平成 20 年）、高橋俊介「人材マネジメント論」、ベッカーほか「人的資本論」等。

○ こうした職業能力の全体構造を捉える際、

- ・ 業種・職種特殊性—共通性
- ・ 企業特殊性—共通性
- ・ 潜在性—顕在性
- ・ 成長に伴う開発可能性（習得の臨界期）
- ・ 適合する測定方法（検定・検査、各種アセスメント）

等、いくつかの主要な軸が想定されるものであり、議論の目的に応じ、着眼点を設定し、これに応じた分類・限定等の整理を行う必要がある。

○ これら主要な軸・着眼点の設定の下、職業能力の構造の類型化を試みるなら、「知識」（概念化された言語のストック（蓄積）及び科学の法則に基づいて整序されたデータの体系のストック）、「技能」（身についたわざ）及び「実践力」（これら知識、技能を活用し、様々な具体の職務場面で成果を挙げるための態度や思考・行動様式：一般にコンピテンシー等と称されるもの）といったフレーム（枠組み）の下で、検討の対象となる職業能力の主要な要素を明確化することが適当と考えられる。

○ これら 3 要素と、上記の「業種・職種特殊性—共通性」等の軸の関係をみると、この 3 要素中、

- ・ 知識と技能は、基本的に業種・職種固有の能力に該当
- ・ 実践力は、業種・職種共通の能力と業種・職種固有の能力の両方の側面を持ったもの

と概ね関係を整理できる。

○ さらに、この実践力については、知的能力、対人関係能力、態度・思考性等に大まかに分類可能である。

(3) 労働市場政策上の職業能力評価制度のあり方検討の重点分野設定の整理

○ 以上の職業能力の構造分析等を踏まえ、本研究会の検討の重点分野について考える上で、まず、労働市場政策上の職業能力評価施策の「必要性・緊急性」の観点から見ると、今般の検討の出発点となっている日本再興戦略の要請に鑑みるなら、

- ・ 労働者、とりわけ「キャリア形成上の重大な課題を抱える非正規雇用労働者層」を主なターゲットに、

- ・ これら層が中途採用で就職する可能性の高い「ジョブ型労働市場を形成する業種・職種」の、
 - ・ 「業種・職種固有かつ業界内共通の職業能力」といった分野を重点とすることが考えられる。
- 非正規雇用労働者等の教育訓練（人材育成）は、個人、企業いずれの立場でも投資のインセンティブが生じにくい構造にある。具体には、個人の立場で見た場合、職業能力開発の投資を行ってもその成果が転職先等に評価されにくい、投資の負担能力を有しない、投資を行うに相応しい分野の判断材料に欠ける場合が多いといった、複合的な制約課題が存する。他方、企業の立場で見た場合も、継続就業の可能性が相対的に低いこれら層に教育訓練やその成果の評価を行うインセンティブは生じにくく、また、職務上必要最小限の教育訓練が行われても、その成果が転職時に評価され難く、労働者個人に還元されるというよりも、転職先の企業に帰属する可能性（外部性）の高い構造にある。これらのことが、労働者個人による訓練、企業による訓練をともに過小にさせる要因となっている。このため、業種・職種固有の知識・技能が、業界内の共通性を備えたものとして労働市場に評価され得る分野に着目し、その見える化に資する検定を整備するとともに、国（公）の財政面、技術面を含めた政策アプローチによる活用促進を図ることで、外部性を補うことが考えられるものである。
- さらに、こうした仕組みを、教育訓練を受講する新規求職者、子育て中の女性、転職を目指すミドル（中年齢者）、再就職を目指すシニア（高年齢者）等キャリア形成上の課題を抱える各層にも可能な限り活用が図られること、ひいては産業界・企業の求める人材の確保・養成にも資するものとすることが期待される。
- また、施策の「有効性」の観点から見ると、日本再興戦略で示された「業界検定」等の客観性、標準性に重きを置いた評価を念頭に置くと、「エントリー（入職）レベル以上概ねミドル（中堅）までの能力水準での」「企業内キャリアアップや同一業種・職種内企業間の労働移動」で、分野としては、ジョブ型労働市場分野、具体には「対人・対事業サービス分野・知的専門職（医療・福祉専門職、運輸職、技術職等の免許分野を除く）、ものづくり技能職、事務系専門職分野（学卒を除く）」等が重点として想定される。
- さらに、施策の「実効性」の観点から見ると、業界検定等の手法を念頭に置くなら、（上記の施策の有効性の観点と裏腹の関係となるが）ハイエンド（最上位）層や、産業・職業間転職を行おうとする労働者については、活用に困難を伴う場合が多い（特に高度なコンサルティング等他の手法の活用が必要）と考えられる。
- なお、具体の職業能力評価制度の設計・運用に当たっては、
- ・ 高齢者や有期雇用の者は、企業の立場では職業能力評価のインセンティブ（動機付け）が働きにくい（内部性が確保し難い）こと
 - ・ 職種固有かつ業界内共通の職業能力以外の能力要素（企業特殊能力、ソフトスキル（対人的能力）等）が重視される分野では、これに適した評価手法を採

用すべきこと

- ・ 教育訓練機会と職業能力評価の一体的な整備が効果的と考えられること
 - ・ 業種横断の職種についても、職能団体等、然るべき「受け皿」を整備することで、検定等の整備・活用の可能性があること
- 等に留意が必要である。

3 職業能力評価やその関連制度の現状・課題分析

(1) 職業能力開発促進法上の職業能力評価制度の体系

- 現行の職業能力開発促進法は、職業訓練と職業能力検定をいわば二本柱とし、その充実強化、労働者自らの活用機会の確保を図ることで、職業能力の開発・向上、職業の安定、経済社会の発展寄与を目指すという体系（※）となっている。

※ 職業能力開発促進法（昭和44年法律第64号）第1条等

- かかる観点から、職業訓練（※1）と職業能力検定（※2）の間で、
 - ・ 公共職業訓練をはじめとする準則訓練の修了等を、技能検定の受検資格、免除資格として活用すること
 - ・ 技能検定合格を、職業訓練指導員試験の受験資格、免除資格として活用すること

等の制度上、また、運用上の有機的結びつけを行い、相乗効果を期すこととしている。

※1 職業能力開発促進法第15条の6等において、「国及び都道府県は、労働者が段階的かつ体系的に職業に必要な技能及びこれに関する知識を習得することができるよう、（中略）施設を設置して、（中略）職業訓練を行うものとする。」とされている。

※2 職業能力開発促進法第2条において、「職業能力検定」は「職業に必要な労働者の技能及びこれに関する知識についての検定（厚生労働省の所掌に属しないものを除く。）」とされている。

- さらに、職業訓練は、雇用保険法、職業安定法等により、公共職業安定所の行う職業指導の一環として、同所長の行う受講指示の対象とされるなど（同指示を受け、職業訓練を受講する者は、無料受講、雇用保険延長給付の支給等の支援の対象）、雇用対策の重要な機能として位置付けられている（※）。

※ 職業安定法（昭和22年法律第141号）第19条、雇用保険法（昭和49年法律第116号）第24条等

- 他方、雇用対策法において、事業主団体等の協力の下、職業能力評価のための適正な基準（現状では職業能力評価基準（下記（4）参照）がこれに相当）を設定し、これに「準拠」して、労働者の有する職業能力の程度を検定する制度（＝職業能力検定制）を確立し、充実を図ることとされている（※）ように、産業界の人材ニーズ（需要）等を反映した（一定抽象度の高い）職業能力評価の基準の整備がまずあり、これを踏まえ、（より具体的な）評価手法として、客観性と定量性を確保した職業能力検定制度を定立するという大まかな構造である。

※ 雇用対策法（昭和41年法律第132号）第17条

- その上で、この職業能力検定の具体的な仕組みとして、現行、名称独占型（※1）の国家検定である技能検定制度が職業能力開発促進法に位置づけられ（※2）、

同法施行令に規定する職種を対象に、等級に区分することで（同法施行規則に特級以下の等級の具体の規定）技能及び知識の「程度」を公証する、という制度設計となっている。

※1 業務独占資格以外で、有資格者でなくともその業務等を行うことができるが、その資格を有するものでなければ一定の名称（称号）を用いることができないもの（罰則あり）。いわゆる Certification に概ね相当。

※2 職業能力開発促進法第44条

○ 同法に基づく職業能力検定の種別は、現行、この技能検定のみだが、告示に基づき運用されている認定技能審査、認定社内検定も、広義の職業能力検定と位置づけ得るものである。

○ さらに、職業能力開発施策の中期計画として策定されている「第9次職業能力開発基本計画」(※)でも、職業能力評価システムの整備は重要な取組み課題に位置づけられ、かつ、教育訓練との体系的な結びつけの重要性が指摘されている。

※ 計画の対象期間は平成23年度から平成27年度までの5年間。

○ このように、職業能力評価と職業訓練、職業訓練と就職支援とは、特に離職者を対象に、職業能力開発促進法及び雇用対策法上、ともに密接に連動した制度設計となっており、さらに、職業能力評価は、評価基準と、これに準拠し労働市場において具体的に活用される検定・資格制度としての職業能力検定という重層構造を採っている。

○ 現行の技能検定制度は、名称独占資格としての十分な信頼性を確保するため、国による厳格な基準の設定や適用等の強い関与の仕組みを設けているが、そのため、例えば対人サービス分野など、顧客ニーズに応じた職業能力の変化・多様性の程度が相対的に高い分野（検定すべき技能及び知識について、企業横断的・業界標準的な普遍性が小さいもの）には親和性が低いという側面もある。

○ このため、これら分野では、マッチング等にも活用できる、公的で実践的な検定等の職業能力評価の仕組みが未確立の現状にある。

（2）技能検定制度の現状、成果と課題

○ 技能検定試験は、平成25年現在で128職種を対象に実施され、平成24年度は約75万人が受検申請し、約28万人が合格している。累計では、延べ約519万人が技能士となっている。なお、技能検定は、登録制や更新制等ではなく、また、厚生労働省においても、職種・作業・等級ごとの技能検定合格者（技能士）の重複実態は把握されておらず、したがって、実技能士数は把握に至っていなかった。このため、今般、都道府県が検定を実施する職種（平成25年4月現在、上記延べ技能士数519万人中約323万人）について、一定の仮定の下、当該分野で現に就労している技能士の実数を推計したところ、約111万人と見込まれる(※)。

※ 平成25年4月現在で都道府県が実施する114職種の1級、2級、3級及び単一等級を対象。標本技能士（技能士webアンケート調査協力者のうち、技能士である者）に係る調査結果に基づき、技能検定合格者数の実数について復元を試みた（標本技能士数に基づき、延べ技能士数から、死亡者数、複数等級・職種・作業の保有者数を控除）もの。（三菱UFJリサーチ&コンサルティング「技能士の活用実態に係る調査研究」（平成25年度厚生労働省委託事業））

○ 技能検定制度は、国家検定として、全国斉一の制度として運用している。具体的には、

- ・ 企業横断的・業界標準的な普遍性を有する
- ・ 技能及び知識を客観的に評価できる
- ・ 対象労働者が全国的に相当数存在する

等の要件を満たす対象職種を設定し、また、評価方法（実技試験及び学科試験）（※）、採点方法等について国の定める共通の・客観的な基準により、全国的な統一性を確保している。

※ 職業能力開発促進法第 44 条第 3 項

○ 技能検定の利点については、「労働者の職業意識や職業能力の向上に役立つ」が 86.8%で最も多い（※1）。**職種や等級に応じ、入職促進（※2）や企業活動上のアピール等の利点（※3）も認識されている。**

※1 厚生労働省「平成 24 年度能力開発基本調査」

※2 新規入職を目指す、高等学校等に在学中の者や職業訓練を受講中の者も受検することができる 3 級は、毎年受検者が増加（平成 19 年度 1.7 万人→平成 24 年度 3 万人）している。

※3 厚生労働省「平成 24 年度能力開発基本調査」においては、「技能士がいることで、取引などにプラスの効果がある」と回答している事業所の割合は 31.4%、また、技能検定制度の活用に対する評価についての事業所に対するアンケート（三菱UFJ リサーチ&コンサルティング「技能士の活用実態に係る調査研究」（平成 25 年度厚生労働省委託事業））においては、「自社の技能者の人材育成に寄与している」、「自社の競争力を支えることに寄与している」に次いで、「対外的にアピールできる」が挙げられている。

○ また、名称独占資格としての社会的効果（※1）以外に、職業訓練指導員試験の受験資格、職業訓練指導員試験の実技試験の免除等に活用される他、建設業法において、公共工事における経営事項審査で評価の対象となる登録基幹技能者講習（※2）の受講資格、工事の施工技術の管理を行う者として配置される主任技術者資格（※3）、1 級技能士現場常駐制度（※4）等にも活用されている。

※1 職業能力開発促進法第 50 条第 4 項

※2 建設業法施行規則（昭和 24 年建設省令第 14 号）第 18 条の 3 第 2 項

※3 建設業法（昭和 24 年法律第 100 号）第 26 条

※4 官庁営繕工事に使用する「公共建築工事標準仕様書」において、特記仕様で指定する工事作業については、当該作業現場にその作業にかかる 1 級又は単一等級技能士を常駐させ、自ら作業するとともに、他の技能者に対して施工品質の向上を図るための作業指導を行うことと定められている。

○ 「全就業者中、技能検定の受検が見込まれる職種の就業者の割合」を、職業別の就業者数の分布（いわば労働市場全体に占める制度上のカバレッジ（網羅率））によって見ると、約 34%となっている。これは、上記（1）に示したとおり、制度上は特定の職種を対象として排除しない仕組みであるものの、制度創設の狙いの重点が技能士の社会的地位の向上等にあったこと（※）、職業訓練職種を基礎として設定されてきた経緯があること（※）に加え、対象職種の基準、評価手法の観点からも、求められる能力が制度・技術・規格等との関わりで予め明確で、普遍性が大きく、変化の度合いが小さい、顧客及び自らの生命・安全確保等の観点から能力を厳格に評価する必要性が比較的大きい（業所管の立場で免許制度が確立されている分野を除く）分野（典型的には、製造業・建設業といったものづ

くり技能職、いわゆる知的専門職等)に親和性が高く、**現実にもこれら職種が対象職種の大多数を占めること等**に起因するものである。

※ 厚生労働省職業能力開発局編「改訂版「職業能力開発促進法」」

- 技能検定の運営について、全 128 職種のうち 114 職種は都道府県の自治事務として実施されている。実務上は、試験問題等の作成を中央職業能力開発協会が行い、また、技能検定受検申請書の受付、試験の実施、採点等の業務を都道府県職業能力開発協会が行って、都道府県知事がこれに指導、監督を行い、可否決定を行う立場となっている。
- 残る 14 職種については、国が指定した民間機関が、試験問題の作成を含めた運営を一元的に担っている。民間機関への試験業務の委任を拡大すること等により民間機関の活力を活用しつつ、事務系職種を含めた技能検定職種の拡大及び見直しにより、労働者が技能検定を受ける機会の拡大を図る観点から、平成 13 年度にこの指定試験機関方式を導入した。更に、「行政改革の重要方針」(平成 17 年 12 月 24 日閣議決定)に基づき、職種の新設については、指定試験機関において行うことが原則(※)とされている。同閣議決定に基づき、既存の職種についても、指定試験機関への移行を進めているところである。

※「行政改革の重要方針」(平成 17 年 12 月 24 日閣議決定)(抜粋)

技能検定制度について、新設の職種については、民間の指定試験機関において行うことを原則とする。既存の職種については、民間の指定試験機関への移行を促進するとともに、経済社会情勢の変化に対応した統廃合を行う。

「技能検定職種等の在り方に関する検討会報告書」(平成 18 年 9 月)(抜粋)

今後、検定職種の新設を進めるに当たっては、次のような場合を除き、民間の指定試験機関において技能検定試験業務を実施することを原則とすべきである。

- ・ 検定職種の設定が必要であるにもかかわらず、対象技能が複数の業界等にまたがり、民間機関では混在する評価基準の調整等を図ることが特に困難な場合

- 現状の指定試験機関方式で実施されている職種は、職業能力開発促進法上、職業能力検定として位置づけられる検定が技能検定制度しかない現状の中で、客観的な評価手法が馴染む技能要素の強いサービス職種と、知的専門職分野の一部である。このように、現行の指定試験機関方式の対象職種には、結果として、技能要素の強いサービス職種、これ以外の知的専門職等をはじめ、性質を異にする職種群が並存している。

(3) 認定技能審査等、技能検定以外の厚生労働行政に関わる検定等制度の現状、成果と課題

① 技能審査認定制度及び社内検定認定制度

- 技能検定を補完する目的により、技能審査認定制度(※1)及び社内検定認定制度(※2)がある。認定技能審査は現在 8 団体・9 職種であり、認定社内検定は現在 44 企業・団体(うち、企業 26、団体 18)で 122 職種である。合格者は平成 14~23 年度で、認定技能審査が約 4 万人、認定社内検定が約 15 万人である。

※1 技能審査認定規程（昭和48年労働省告示第54号）に基づく制度。一般社団法人又は一般財団法人以外の者であって営利を目的としない団体が実施する技能審査であって、技能振興上奨励すべきものを厚生労働大臣が認定。

※2 社内検定認定規定（昭和59年労働省告示第88号）に基づく制度。事業主又は事業主の団体若しくはその連合団体が雇用する労働者の有する職業能力の程度を検定する制度であって、技能振興上奨励すべきものを厚生労働大臣が認定。

○ いずれの制度も、対象技能者数が少ない、地域特定、企業特殊性がある等の理由により技能検定制度の対象とはなり難い分野を対象とする等、技能検定制度と役割・対象の差別化を図っているが、試験基準その他手法としては概ね同様のものを認定基準として採用しており（ただし、適用はより緩やか）、各々の分野では、技能振興上一定の役割を担っている。

○ 行政改革大綱（平成12年12月1日閣議検定）において、技能審査認定制度の対象が非営利団体に限られ、公益法人は対象外とされ、また、今後は指定試験機関方式により技能検定職種の拡大を図ることとしたため、平成13年9月以来、新規の認定を止めている。

○ また、社内検定認定制度では、個別事業主及び事業主団体を対象として、導入及び運営に当たっての指導を実施している。

② ビジネス・キャリア制度（検定）

○ ビジネス・キャリア制度（平成5年制度創設）は、在職者・求職者を問わず、事務系職業に就く労働者に求められる職業能力がますます高度化していること、業種横断的でホワイトカラー労働者を対象とし、知識の要素が強い等の観点から、①段階的かつ計画的な自らの職業能力の習得を支援するとともに、②キャリアアップのための職業能力（主に知識）の客観的な証明を行うことを目的に導入された。

○ 試験は、択一式による学科試験のみで実施されてきた。「職業能力評価基準（事務系職種）」に準拠し、8分野14部門の事務系職務を広く網羅し、職務・能力レベルに応じて体系化した区分ごとに実施（※）し、それぞれの職務に必要な専門的な知識をベースに、実務における様々な状況に対応し、適切な判断を求める内容となっている。

※ 実務経験3年程度レベル（3級）から実務経験10年以上レベル（1級）までを整備。ただし、1級は平成22年度から休止中。

○ これまで延べ379,838人が受験し、163,861人が合格（平成24年度末現在）している。

○ 特にホワイトカラー労働者については、行動特性や思考特性のような実践的な職業能力が求められており、その特性を踏まえた能力評価システムが重要であるが、現行制度上、学科試験のみとなっており、労働市場で求められているニーズを踏まえたより実践的な能力評価のあり方については今後の課題と言える。

- なお、行政刷新会議の「事業仕分け」（平成 21 年）評価により、ビジネス・キャリア制度は、平成 21 年度限りで国の事業としては廃止され、現在は、中央職業能力開発協会の自主事業としてビジネスキャリア検定が継続して実施されている。

（４）職業能力評価基準等の現状、成果と課題

① 職業能力評価基準、生涯職業能力開発体系

- 職業能力が適正に評価されるための社会基盤として、事業主団体、関係企業等と連携して、平成 14 年度から、厚生労働省事業として職業能力評価基準の整備を計画的に推進している。
- 職業能力評価基準とは、業界団体と連携のもと、綿密な職務分析を基に、仕事をこなすために必要な「知識」や「技術・技能」に加えて、どのように行動すべきかといった「職務遂行能力」を記述したものである。業種別、職種・職務別に、担当者に必要とされる能力水準から組織・部門の責任者に必要とされる能力水準まで 4 つのレベルを設定し整理・体系化した、いわば職務、職業能力のディクショナリーである。
- これまでに、電気機械器具製造業、ホテル業等の業種別に 50 業種（のそれぞれ代表的職種）や、経理・人事等の業種横断的な事務系 9 職種の職業能力評価基準を策定している。業種別に策定した 50 業種及び現在策定中の 3 業種を、日本標準産業分類の中分類若しくは小分類に当てはめた職業能力評価基準の制度上の割合（カバレッジ）に従業員ベースで試算すると、約 50% をカバーしていると推計される。
- 一方、職業能力評価基準を実際に各企業で採用選考、人材育成などに活用するには、一定のカスタマイズ（仕様変更）が必要となる場合が多いこと等から、活用が十分進んでいないところである。
- そこで、職業能力評価基準を基に、キャリア形成過程をモデル化したキャリアマップ及び簡便なチェック形式のツールとして職業能力評価シートを作成し、事業主団体等に普及を行っており、現在スーパーマーケット業など 8 業種について作成している。
- また、平成 20 年度より、業界団体と連携のもと、職業能力評価基準のレベル 1 を基に、6 か月の訓練で到達できるレベルを目途に、職務遂行のための基本的事項、技術・技能などの基本的能力を含んだ「モデル評価シート」、「モデルカリキュラム」及び「判定目安表（評価ガイドライン）」を業種別・職種別に作成しており、これまで、事務系 9 職種及び業種別に 25 業種を策定している。
- さらに、求人者が求め、求職者が有する知識・技能を、職務経験・資格等を通じ端的に把握・確認できるツールとして、職業能力評価基準をベースとし、ハローワークでの職業相談・紹介、求人企業での採用場面等とともに採用可能な簡便

なマッチングツールの開発に着手（※）している。

※ 平成 25 年度内に、ハローワークでのモデル的な活用・検証に着手し、そこで把握された成果・課題も踏まえ、順次、対象業種・職種の拡大、ツールの確定、本格実施に移行する計画。

- なお、職業能力の体系としては、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構においても、教育訓練コースへの反映や、企業の人材育成の取組み支援等を目的に、「仕事と訓練の体系」としての「生涯職業能力開発体系」を整備し、同機構の職業訓練関連事業に幅広く活用されている。

② キャリア段位、IT スキル標準（ITSS）

- キャリア段位制度は、「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）（※）及び「実践キャリア・アップ戦略基本方針」（平成 23 年 5 月 18 日内閣府設置の専門タスクフォースにて決定）において、成長分野において幅広い人材を育成し、確保する観点から、ターゲットを絞り実践的な職業能力の育成・評価を行うため、整備・推進されてきた。当該制度は、既存の職業資格と相互認証の仕組みを設けるなど、実践的なキャリアラダーとして整備し、新規入職促進にも、入職後のキャリアアップにも役立つことを目指し着手されてきたものである。

※ 「（前略）実践的な職業能力育成・評価を推進する「実践キャリア・アップ制度」では、介護、保育、農林水産、環境・エネルギー、観光など新たな成長分野を中心に、（中略）ジョブ・カード制度などの既存のツールを活用した「キャリア段位」を導入・普及する。（後略）」

- 現在、同方針に基づき、「介護プロフェッショナル」、「カーボンマネジャー」、「食の 6 次産業化プロデューサー」の 3 分野について、「わかる（知識）」と「できる（実践スキル）」の両面を評価するための具体的な能力評価基準及び育成プログラムが整備されている。
- さらに、内閣府において、平成 24 年 9 月に 3 分野におけるキャリア段位制度実施事業の補助事業者をそれぞれ公募し、各補助事業者が事務局となり、平成 25 年 5 月以降キャリア段位のレベル認定を順次実施中であり、段階的な自立化を目指しているものである。
- また、独立行政法人情報処理推進機構が、IT 人材の育成や人材投資の効率化を実現するために、各種 IT サービスの提供に必要な能力（仕事の達成度、スキル熟練度）を明確化・体系化した指標として「IT スキル標準（ITSS）」を開発している。
- IT スキル標準では、11 職種（マーケティング、セールス、IT スペシャリスト、ソフトウェア・開発等）を定義し、さらに、職種は IT 人材の仕事により 35 の専門分野に分類されており、専門分野毎に 7 段階の能力レベルが定義されている。
- 情報処理技術者試験はこの ITSS のレベル 1～3 及び 4 の一部までに対応し、4 段階の試験区分で実施され、ITSS のレベル 1～3 までは、情報処理技術者試験の合否によりレベルを判定し、レベル 4 は情報処理技術者試験の合格と業務経

験等で判定している。

- 独立行政法人情報処理推進機構の調査では、IT 企業の約 40%が従業員のスキルを公平に把握するための客観的評価基準として、ITSS を活用又は活用を検討中である（※）。

※ 独立行政法人情報処理推進機構 IT 人材育成本部編「IT 人材白書 2013」

(5)国内職業資格制度等全体の俯瞰

- 職業能力開発を促進する目的から労働市場横断的に設計・運用される、技能検定制度等上記の諸制度以外にも、様々な職業を対象に、また、業の振興や製品・サービスの質保証等の幅広い観点から、多様な職業資格制度が設けられている。
- 職業に関する「資格」について明確な定義はないが、一般には「一定の職務の遂行に必要な知識・技能等の能力の水準を国等の第三者が、特定の名称を与えて社会的に公証し、その知識・技能を行使する特定の職業行為が社会的に円滑に行われるようにする仕組み」「国民の生命、身体及び財産の保護その他の目的を達成するため、特定の業務に関する専門知識、経験、技能等を有する者について、国、都道府県等が認定等するほか、これらの資格者の業務等を規制するもの」等と解釈できる。
- 職業資格は、資格付与者の観点から、国家資格（法令や条例に基づいて国や自治体を実施・認定する資格）、公的資格（国の基準に基づいて公益法人等が実施し国が認定する資格）、民間資格（公益法人等の各種団体や民間企業等が実施・認定する資格）に分類できる。

- このうち、国家資格の数は、平成 22 年 7 月 1 日現在で 313（※）とされる。

※ 検査検定、資格認定等に係る利用者の負担軽減に関する調査結果報告書（平成 23 年 10 月総務省行政評価局）

- これ以外の資格・検定の数について、公に確認されたものはないが、全国に 1,000 種類以上、詳細に見ると（級別等）5,000 種類以上の資格・検定があり、年間に 200 種類以上増える一方、50 種類程度が消滅しているとされる（※）。これら国家資格以外の職業資格については、性格も多種多様だが、（職種というよりも）特定の職務遂行に係る知識や技能の一部を評価する設計となっているもの、自己啓発を主たる目的に特定の教育訓練プログラムに依拠したものが多い等の制約が認められ、労働市場において機能しているものは限定的と言える。

※ 文部科学省生涯学習政策局 検定試験の評価のあり方に関する有識者会議「検定試験の評価ガイドライン（試案）について」（平成 20 年 10 月）

- また、資格の効力の観点から見ると、業務独占（その資格保有者でなければ一定の業務や特定作業に従事できない資格。国際的にはいわゆる License（免許）に相当する概念。）、名称独占、能力認定（単に専門的知識を有することを認定等する資格。いわゆる Qualification に概ね相当。）に分類できる。

- 資格取得者に帰属する効果とは別の観点として、業務独占資格以外で、事業

場等においてその資格を有する者のうちから、管理監督者等として配置することが義務づけられる、必置（※1）という分類が存する（※2）。

※1 労働政策研究報告書 NO. 121「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—」（2010 年）等

※2 資格は、上記の観点以外に機能・目的の観点からは、顧客等の生命の安全確保を目的とするもの、業務（製品・サービス含む）の質保証を目的とするもの、能力習得の動機付けを目的とするものに分類できる。

さらに、資格がカバーする業務の範囲の観点から、職種型（当該資格がカバーする業務の範囲が、取得者が実際に行う職務の幅に概ね相当乃至その中で大きな部分を占める）と職務型（当該資格がカバーする業務の範囲が取得者の実際の職務の中で限定的）とに分類される。

その他、資格の取得（判定）方法（試験、講習等）、受験対象者の職位（管理・監督者、実務者等）、有効期限（無期、更新制等）等の観点による分類もできる。

○ なお、職業資格のうち「検定」（合格）は、一般に、判定上何らかの試験を用い、また、特定の能力水準に到達しているか否か（合否）のみならず、能力水準の階層性まで評価、表示する形態とすることができる。

○ 本研究会では、学術的なもの等で職業能力を測ることを目的としない資格は検討の対象とせず、あくまで、職業との関連で資格を捉える立場であるが、これら職業資格の性格、機能を規定する主要な「軸」を念頭に、マッチングから労働者の自己啓発の目標、さらには企業における人材育成・処遇改善（内部労働市場）につながる職業能力評価制度のあり方検討を具体化する必要がある。

（6）業界・企業における職業資格等職業能力評価の活用実態と課題

○ （広い意味での）「職業能力評価」を「人材の採用」に用いるとする事業所は、職業能力評価実施事業所の 32.2%（※）と、実態としては 1/3 弱に止まる。検定等客観的な職業資格に限ると、さらに活用は限定的と見込まれる。ハローワークでの職業紹介の実態を見ても、医療・福祉専門職、運輸職などの職種での免許資格を除くと、求人上の要件として職業資格を明示しているケースはごく少数に止まる。

※ 厚生労働省「平成 24 年度能力開発基本調査」

○ 本研究会でも、各種検定の運用、活用に関わる業界団体、企業からのヒアリングを行ったところ、検定等既存の職業資格について、

- ・ 従業員の職業能力開発に向けた目標設定、動機付け
- ・ ひいては、企業内（業界内）教育訓練の成果向上や効率化
- ・ さらには、（製品・サービスの質のいわば代理指標としての）顧客、取引先へのアピール

等の観点では総じて積極的に活用され、一定の成果を挙げていると認識されているものの、募集・採用選考や、非正規雇用労働者の正社員登用といったマッチング場面での活用を見ると、「参考程度」の位置づけ（取得していれば一定の加点要素となるが、必須要件や、客観・総合評価での明確な位置づけには至っていない）

が通例である。昇進等処遇との関わりでも概ね同様のことが言える。

- このことについては、
 - ・ 検定等により評価する職業能力の範囲や、精度・実践性、これらを踏まえた社会的評価・認知度といった、検定そのものの機能・評価（裏返せば、検定等で評価し得る能力以外の要素の重要性）に関わる課題
 - ・ 業界団体及びその参加企業が開発・運営の主体となっている場合、受検資格、受検料等の設計がクローズ型となっており、外部の者が受検し難い、といった受検機会の開放性に関わる課題
 - ・ 求人条件として検定合格等の職業資格を明示すると、（これが必須要件でなくとも）資格を有しないが、同等以上の適性・能力を備えた人材の応募を妨げるといった、企業の募集選考活動の合理性に関わる課題等の諸要因が複合的に作用しているものと考えられ、具体の対応策についても、これら課題に応じた検討を行う必要がある。

- また、技能検定に絞って、企業における活用実態を見て、
 - ・ 従業員の職業能力開発に向けた目標
 - ・ 企業全体の技能の底上げ・向上や職場の共通言語形成等の観点では総じて積極的に活用され、一定の成果を挙げていると認識されており、受検勧奨に取り組んでいる企業は多い。他方、募集・採用選考等での要件としての活用は限定的である。

- このことについては、
 - ・ 技能検定として全国斉一で実施可能な試験内容・手法と個別の生産現場で求められる技能とに乖離があったり、評価すべき技能について業界等関係者間でも合意が得られにくい場合があるといった、技能検定の内容等に係る課題
 - ・ 特に都道府県方式の場合、原則年1回と受検機会が限られるといった課題
 - ・ 元々、制度設計上も採用に当たっての活用は主眼とされていなかった、など募集採用での活用に係る課題等の要因が複合的に作用しているものと考えられ、具体の対応策についても、試験会場や評価者（検定委員）の確保、試験実施費用等の制約も踏まえつつ、上記と同様、これら課題に応じた検討を行う必要がある。

（7）諸外国における職業評価制度やその枠組みに係る現状、成果と課題、我が国から見た政策インプリケーション（含意）

- 職業能力評価制度の国際動向については、「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年）等の調査分析があり、本研究会でも、特に、英、独、米を重点に有識者ヒアリングを行った。これらを通じ、以下のようなことが言える。
- 主要諸外国にあっても、我が国同様、職業教育・訓練による「職業能力の開発」と、職業資格等による「職業能力の評価」は、外部労働市場、内部労働市場に共通して用

いられる、労働市場政策、人材育成政策上の車の両輪として制度設計されている。

- その中で、近年の国際潮流で特筆すべき点として、幅広い職業に係る資格、これを裏打ちする学習の水準、価値を統一的な基準で体系化した「資格枠組み」(qualification framework) が多数の国・地域で段階的に整備されていること、多くの場合、この体系と学位の対応関係が明確化されていることが挙げられる。英国における NVQ (現在は QCF に発展) がその嚆矢である。

- この背景として、

- ・ 産業構造の変化や技術革新等に伴う、転職の増大等に併せ、より効率的で的確なマッチングを実現する上で、企業、労働者双方が職業能力の共通的、客観的基準を求めていること
- ・ 技能労働者の社会・経済的地位の向上 (総じて高学位を有するホワイトカラー労働者との均衡) を図る「ものさし」が必要となっていること
- ・ 域内の経済活動や労働移動の自由化を推進する EU にあっては、とりわけこれらの資格体系の確立の必要性、緊急性が一層高く、いわば「資格枠組みの枠組み」たる「EQF」(European qualification framework) を確立の上、加盟各国に、これと適合性を備えた資格枠組みの整備を求めたことで加速されていることといった点が挙げられる。

- とはいえ、先進国間でも資格枠組みのデザインは一様ではなく、その目的や、各国の背景等に応じ、厳格か緩やかか、包括的な部分的か、中央集権的かステークホルダー主導か等、多様な設計がある (※)。

※ OECD 編著 岩田克彦／上西充子【訳】「若者の能力開発／働くために学ぶ」(2012 年)

- 今回のヒアリング等を通じ把握した代表的な各国事例を概観すると以下のとおりである。

【英国】

- ・ 各業界が独自に整備した能力評価の標準化を図るとともに、学位との対応関係を明確化するため、職場での実践的な職務遂行能力を重視した資格枠組みとして、NQF (全国資格枠組み) が整備された。
- ・ さらに、小ロット学習の積上げによる、段階的で柔軟な資格取得を可能とするため、学習ユニットを規格化、共通化の上、QCF に移行している。
- ・ これに応じ、英国雇用・技能委員会、Ofqual、資格授与機関等による推進体制が構築されている。
- ・ 資格取得状況を見ると、「健康・公共サービス・看護」「小売・商業」「生活・職業への準備」「経営・管理事務・法律」等の分野が中心で、ほとんどがレベル 2 以下であり (我が国に当てはめると高校中退者等に相当する層がメインユーザー)、求人や選考の実態を見ても、要件と言うよりも考慮の対象に止まるケースが太宗である。ただし、アプレンティスシップ (養成工) と結びついた活用は評価が高いとの指摘もある。

【独国】

- ・デュアルシステム、マイスター制度を中心とした、技能分野の人材育成、能力評価の仕組みが一定確立している状況にあったところ、EU 域内の労働移動の基盤整備等の観点からの、EU による「EQF への適合の指令」(2010 年(最長でも 2012 年)までに各国の資格枠組みを策定し、EQF にリンクさせる)に従い、DQR (ドイツ資格枠組み)の整備に着手してきた。
- ・職業教育上の資格と学位の関係に係る様々な議論を経て、(一部結論を保留しつつ)一定の枠組みが整備されつつある。
- ・本枠組みにより、新たな資格制度が設けられたということではなく、既存の職業教育資格の社会的位置づけが明確化されたということだが、総じて中級レベル以上で効いているというのが、英国 QCF との差異である。

【米国】

- ・元々、資格制度が各州単位的设计となっており、全米でのスキルレベルの相互比較が困難な状況にあったが、20 世紀末のニューエコノミーの台頭に伴う外部労働市場の発達や、若者のスキルギャップ等を背景に課題が顕在化したこと等を踏まえ、連邦政府の国家戦略の一環として、「全国スキルスタンダード法」が成立し、さらに「全国スキルスタンダード委員会 (NSSB)」等の体制も整備された。
- ・具体には、業界単位での「自主的パートナーシップ」が結成され、これが中心となった教育訓練、能力評価整備の促進が図られたが、現実には、設定された 15 産業分野中、実質 5 分野での「自主的パートナーシップ」結成に止まった。その中で、高卒クラスのみドルレベルでは、能力評価上一定機能したとの評価もある。その後、連邦政府の立場でのスタートアップ支援という所期の目的は達したとして、2003 年までに廃止された。その後、現在も制度上はこれに代わるものはないが、一部地域、産業分野での実質的活動は継続している。

○ このように、EU 各国を始め、先進各国で、EQF の動向等も踏まえ「職業資格枠組み」の整備が進捗しているところである。これら主要国の職業能力評価制度の共通的な特徴として、教育訓練との連動性が重視されていること、求人・選考要件への位置づけは、ごく一部の業種・職種に限定されること等が挙げられる。他方、主要な活用対象のレベルは各国の職業教育制度や、労働市場政策上の課題、制度導入の目的の相違も反映し、ばらばらである。

○ こうした各国の職業能力評価に係る教育訓練との連動重視といった点は、我が国における制度設計・運用上も大いに参考となる点だが、いずれにしても、非正規雇用労働者等のキャリアアップにも資する実践的な職業能力評価体系は、国際的に見ても前例がないと言える。

○ なお、各国の、職業能力評価の体系について「業種・職種横断で、枠組みそのものの体系性・網羅性」「学位との連動性」を重視するアプローチは、EQF への適合性確保が求められることに加え、学位が労働市場における職業能力水準の具体的な目安として確立している各国とは状況が異なる我が国にあって、実

効性に乏しいと考えられる。

4 今後の職業能力評価制度のあり方

(1) 今後の労働市場政策上の職業能力評価制度に期待される役割、これに応じた職業能力評価制度体系のあり方のポイント

○ 上記1から3により、「労働市場政策における職業能力評価制度のあり方」という観点から、

・ 日本再興戦略等に示された労働市場政策の方向性や、その中で職業能力評価に期待される役割

・ 我が国の現行職業能力評価制度の体系やその活用実態・課題

・ 諸外国の職業能力評価制度の特徴と我が国の立場でのインプリケーション

等を通覧したが、これら分析全体を通じ、改めて職業能力評価基準、職業能力検定制度の労働市場政策上の特に重要な意義・役割として、労働者の教育訓練等の目標、マッチングを効率的に行うためのインデックス（指標）、採用から配置、処遇等を一貫して行う共通言語・枠組み、特にキャリアアップの機会が乏しくなりがちな非正規雇用労働者等を**重点対象とした**キャリアアップのラダー（はしご）としての客観的・実践的な職業能力評価の仕組み整備の必要性和、その実現に向けた課題が明確になったと言える。

○ こうした観点から、職業能力評価の体系のあり方を考える際、職業能力評価の対象とする業務・職種の特長やニーズを反映した整備を行うべきであり、

① 求められる能力の制度・技術・規格等の関わりでの明確性・安定性（変化の度合い小）、これに応じた評価能力の普遍性・安定性

② 人材育成への国の政策上の関与の必要性

③ 顧客の生命・安全確保等の観点からの、能力の質保証の必要性、これに応じた当該能力を厳格に評価する必要性

④ 労働市場における流動性、能力開発に係る外部性（企業による訓練のインセンティブが働きにくく、また、訓練でスキルが身についたとしても、当該スキルが転職先等に認知されず賃金に**反映されにくい**場合、外部性が高いと言え、**他方**、企業による訓練のインセンティブが働きやすく、訓練で身についたスキルが転職先等に認知され、適切に賃金に反映される場合、外部性が低いと言える）

といった基本的軸のもと、対象業種・職種の整理やこれに応じた職業能力評価の仕組みの具体的設計がなされるべきである。

○ 職業能力評価の対象とする具体の業種・職種について、上記の軸を当てはめるなら、その特性から、概ね上記①②③の観点から「高い」順に

a 医療・福祉専門職、運輸職、技術職等

b ものづくり技能職、知的専門職（医療・福祉以外）、技能要素の強いサービス職等

また、①②③はa,bに比し「低い」が、④の「高い」

- c 上記以外のサービス職（対人サービス等）、事務系専門職等
さらに、これらいずれにも当てはまらない（①②③の低い）
- d その他多様な分野

といったグルーピングが可能（※）である。

※ 職業資格制度の設計は、上記の基本的軸以外の要因に規定される場合もあり、また、これら職種概念自体厳密・排他的なものではないことから、あくまで大まかな分類の目安である。

- このうち、c サービス職（対人サービス等）、事務系専門職等の群を見ると、現状では、公的で市場性を備えた検定等の職業能力評価制度の整備には至っていないが、当該業種・職種の労働市場における比重の拡大、非正規雇用労働者等のキャリア形成上の課題がより顕在化している状況に鑑みるなら、本分野をターゲットに、新たな業界検定として、採用・人事管理の主体であり、人材ニーズを直接把握する立場にある業界等が主体となり、検定等の評価手法を開発・運用し、これが信頼性を持って活用、普及がなされるよう、評価手法・評価基準等についての国の弾力性を確保した関与の下で質保証を行い、レベルについても業種・職種に一定共通するものさしを設定する、といった体系整備の基本的方向性が考えられる。

- その際、ジョブ型労働市場が整備された際に特に重視されとえられる「業種・職種固有」かつ「業界共通性の高い能力」に着目し、知識・技能・実践力といった、能力特性に応じた、また、対象者・評価する能力の多様化や変化にも柔軟に対応可能といった観点から、仕事ぶり評価、教育訓練歴等を含めた多様かつ実践的な評価可能なツールの整備、モデル事例の創出・発信がまず求められる。

- 以下、この業界検定を中心に、具体的な職業能力評価施策・制度の設計、運用のポイントについて整理する。

（2）いわゆる業界検定方式に期待される役割、重点分野、制度設計・運用ポイント・留意点

- 現在も、職業能力評価基準等による能力体系の分析をベースに、様々な目的の下、業界団体等民間が主体となって開発・運用される検定等の事例が認められるが、上記各章にも示した本研究会における職業能力評価のあり方検討の基本的方向性、また、厚生労働省が平成 26 年度に着手する計画の「業界検定スタートアップ支援事業」の実績・成果の検証等を踏まえ、対象分野の拡大等に併せ、国の支援等の関与の下で質保証、拡充を図ることで、「職業能力の見える化」の中心的な仕組みの一つとしてこれを位置づけ、労働市場政策の一環として有効活用が図られることが期待される（こうした位置づけの検定を、以下「業界検定（方式）」と言うこととする）。

- こうした業界検定方式の強みを活かせる業種・職種の重点分野として、上記（1）にも示したとおり、能力開発に係る外部性の高い（企業、個人ともに能力開発・評価のインセンティブが効きにくい）分野で、現在、公的な検定等職業資格制度の確立に至っておらず、なおかつ、非正規雇用労働者等のキャリアアップ上の必

要性、有用性が特に高い、ジョブ型労働市場に属する、成長性・雇用吸収力が期待される分野、具体には対人サービス職、事務系専門職等が典型的なものとして挙げられる。

○ これら分野での業界検定の整備・活用に当たっては、

- ・ 分野の特徴でもある、顧客ニーズ等に応じ、多様で常に変化が求められる職業能力に関し、これらが発揮される生産・サービスの現場を有し、事業運営を通じこれを自ら把握・反映し得る立場にあり、また、採用選考・人事の主体でもある業界団体等が開発・運用の主体となり、
- ・ 転職等の場面でも有効に活用されるよう（外部性を内部化できるよう）関係企業の幅広い参画を得、また、必要に応じ教育訓練専門機関等の協力を得るなど「広がり」をもった体制を敷き、
- ・ また、採用選考・人事でその基準として積極的に活用する方針を予め明確化の上、

取組みに着手することが重要である。

○ また、業界検定の対象分野の特性や、求められる役割に鑑み、検定の手法（具体の設計上は受検要件に位置づけることも考えられるもの）等について、

- ・ 学科試験、実技試験に加え、
- ・ 就業中・経験者については、仕事ぶりの評価や作品等
- ・ 当該分野で就業経験を有さない者については教育訓練受講歴

等を含めた、可能な限り多様で実践的な評価手法（課題設定・評価基準を含めて）を組み合わせることで、業界内企業が共通して求める（労働市場で評価される）、実践力を含めた職業能力要素を正確性・効率性を併せ持って評価すること、また、

- ・ 時間軸に沿った「求められる能力変化」等に対応するため、必要に応じ、何らかの「継続的質保証の仕組み」を導入すること

等が考えられる。

○ 同時に、業界検定が受検者、企業その他関係者の信頼を得、また、団体から見たアウトサイダー（団体未加入の事業者の従業員等）を含め受検機会の開放性を確保するなどにより普及を図る上で、検定そのもの、また、検定合格者の能力水準について、国（公）が実質的にも、外形上も質保証を行う仕組みが不可欠である。

○ 具体的には、技能検定等とは差別化された業界検定方式に期待される役割を十分に発揮するため、評価対象能力、評価体制・方法等について、既存の技能検定等と同等の国の基準を画一的に当てはめるのではなく、業種・職種の特性に応じた多様性・弾力性を内包した、プロセス指向の基準、適合性確認の仕組み（結果として〇〇を満たす、というよりも、開発運用・監査の体制、その他人材ニーズの反映手法といった「こうしたプロセスを確実に経ることで、自ずと、合目的を備えた検定の整備・運用が叶う」という観点に重点を置くもの）とすることが考えられるものであり、具体の制度設計については、さらに検討が必要である。

- 業界検定合格の社会的効果、具体には合格者の称号（技能検定であれば「名称独占」たる技能士称号がこれに該当）等のあり方についても、上記の国（公）の裏打ちによる信頼性確保、普及等の観点から、具体化が求められる。
- また、各企業の立場で有用性を高め、ひいては企業内でのキャリアアップに結びつけるため、業界検定をポータブル性を有した評価ツールに位置づけ、企業（社内）検定と組み合わせるなど、柔軟な活用を可能とすることも重要な視点である。
- さらに、既存民間型の業界検定等が、マッチング場面で十分に活用されない現状を踏まえるなら、業界検定方式の活用促進を図る上で、
 - ・ 財政面、技術面を含めた国の支援を通じた検定及びその運営体制の安定性の確保、「外部性」の克服、質向上
 - ・ 運営上のオープン性確保（会員企業従業員以外の者の受検機会の確保）
 - ・ ハローワーク等の職業紹介機関において、求人条件、求職者情報の両面からの検定合格等の職業能力評価情報を効果的に蓄積しマッチング上の有効活用が図られる仕組み整備（職業紹介、面接等に活用できる能力評価に着目したマッチングツールの開発等を含む）
 - ・ 共通の人材像の下での、教育訓練プログラムとの一体的開発・運用（後述（４）参照）
 等の措置・工夫を併せ講ずるなど、多角的なアプローチが必要である。

（３）技能検定等現行能力評価制度の位置づけの確認、今後のあり方・見直しの方向性、これらを含めた職業能力評価制度の全体体系のあり方

- 「職業能力の見える化」の目的を達成する上で、上記の業界検定方式に加え、技能検定を含めた職業能力評価制度の体系として共通する、最低限の共通の質保証基準を設定することは、各検定・職業資格の比較可能性、ユーザーの信頼性を確保するとともに、公的支援の対象となる能力評価ツールを明確化し、職業能力評価制度全体の普及・活用促進を図る上で、意義あることである。
- 具体的には、
 - ・ エントリーレベルからハイエンドレベルに至る、概ね共通的なレベル（職業能力の階層）、評価対象となる職業能力要素の相互関係
 - ・ 評価手法・運用について最低限満たすべき要件（検定委員の配置、内部監査の実施、情報公開等）
 - ・ その他、可能な限り正確・客観的な能力評価、顧客サービスの水準を確保する基本的事項
 等の基準を設定するとともに、その適合・履行について国としても事前・事後の関与する仕組みが必要である。
- こうした職業能力評価制度の一環をなす技能検定制度に人材育成、労働市場政策上期待される「コア・コンピタンス」（中核的な機能・役割）として、対象とするものづくり技能職等（指定試験機関方式導入後、知的専門職分野等にも拡大）

における生産現場の技術・技能の原理原則に係る理解、職場内の共通言語の形成、実践力（can do）向上の目標・的確な評価、技能ひいては製品・サービスの品質水準の底上げ・顧客へのアピール等の観点が挙げられる。

- こうした観点から、改めて現行の技能検定制度について見ると、これら対象分野の特性に応じ、また、こうした機能・役割を確実に発揮するため、運用体制としては、都道府県方式（自治事務）と、民間による指定試験機関方式を併用しているものの、評価手法・基準の全国統一的な設定、客観性、厳格性を伴う運用といった国の強い関与の仕組みを設定している。このことを前提に、資格の効果として、技能の程度を国が公証する名称独占資格としているが、今後とも制度や技術、規格に裏付けられた職業能力要素の客観性、普遍性が高い、ものづくりその他の技能的要素の強い分野では、引き続き上記の意義、国が制度設計の主体となる必要性が認められるものであり、さらには、我が国の産業競争力確保・向上の基盤としてのものづくり人材の安定的かつ質を伴う養成を図る等の政策的観点からも、国家検定制度としての継続的・安定的運用が求められる。
- また、技能検定制度が対象とするものづくり技能職等の分野は、業界検定の対象分野に比し総じて、「外部性」の低い労働市場領域であり、こうした観点から、その活用も、引き続き「内部労働市場（企業内）」が中心となろうが、労働市場全体の機能強化の観点から、採用選考等の外部労働市場型の活用にも耐えるものとする必要がある。
- こうした観点から、産業活動や人材ニーズの変化等への対応、技能検定制度の強みを活かした普及・活用促進を図るため、
 - ・ 産業活動、技能の変化を踏まえた試験実施方式や試験内容の改訂
 - ・ 検定制度の裾野、労働市場の「入り口」に当たる３級職種等の拡大、これらを通じた技能者確保の促進
 - ・ 受検機会の確保・拡大、新たな対象職種の開拓、他方でニーズの低下した職種、技能検定制度に適合しないと判断される職種等の統合廃止等等の見直し、拡充等に取り組むべきである。
- なお、国の定める基準の下で、民間機関が検定の開発・運用の主体となる、という観点では、技能検定中指定試験機関方式や、技能検定を補完する制度である認定技能審査・認定社内検定は、業界検定方式と一定共通性を有するとも言える。これらのうち、対象分野の職業能力評価上の特性に関し、業界検定との共通性が高く、かつ、一定の要件を満たすものについては、新たな業界検定の仕組み整備後、これに位置づけることが、労働市場政策における役割発揮上有用と考えられる場合があり得るものと想定され、今後、そうした観点からの具体的検討が必要である。

（４）職業能力評価と職業訓練、キャリア・コンサルティング、ジョブ・カード、ハローワーク等のマッチングなど関連施策との効果的な関連づけのあり方

- 職業能力評価は、職業訓練の側から見ても、受講要件の確認や訓練成果の確認といった「入口・出口」の両面で必要不可欠な仕組みであり「必要な能力(人材像)明確化(職業能力評価、職業訓練に関わる機関間での共有化)→その養成のための教育訓練→その成果としての能力評価」といった、本来一体的なものである。両者の関連づけが強化され、共通の人材像の下で、訓練を通じた能力の向上と、労働市場の見える化、その評価等が一貫かつ適切に行われる環境整備が必要不可欠である。具体には、職業能力評価と教育訓練プログラムの一体的な開発・運用や、これらの取組みに対する国の支援等を通じた必要な分野での計画的なプログラムの設定、一定の教育訓練プログラムの修了を検定(受検)要件に位置づける等の対応が考えられる。
- 教育訓練プログラムについて、対象層別(対求職者、対在職者、共通)、主体別(企業主体、個人主体)等の観点から、教育訓練プログラムと能力評価、さらには、後述のキャリア形成支援等と組み合わせた「一連の典型的なキャリアアップの道筋」と、非正規雇用労働者、求職者(若者、女性、ミドル等)の利用者層との「典型的な組み合わせ」をわかりやすく提示し、これに併せた受講、受検の支援を行うことで、これら一連のプログラムへの積極的な誘導、キャリアアップの成果に結びつけることが期待される。検定等による客観的な職業能力評価の、職場での発揮度や、見えにくい職業能力を確認しつつ、継続的な向上を期す観点から、試行的な就労や雇用後の訓練を支援する仕組みも、こうした枠組みの中で、重要な意味づけを有すものである。
- なお、民間教育訓練の質確保という観点では、これら領域における国際的ニーズの高まり等を踏まえ、平成22年にISO29990「非公式教育・訓練における学習サービス―サービス事業者向け基本的要求事項」が発行(※1)され、また、これを踏まえ、厚生労働省において、職業訓練分野に特化した「民間教育訓練機関における職業訓練サービスガイドライン」を整備(※2)した。これら規格、ガイドラインの中でも、教育訓練の質保証上、職業能力評価が重要な要素と位置づけられているところであり、今後相乗効果を持った取組みが期待される。
 - ※1 教育・訓練サービス分野の初めてのISO規格として、ISO/TC232(我が国の国内審議団体：(有限責任中間法人)人材育成と教育サービス協議会)における審議を通じ、2010年に発行。
 - ※2 平成23年12月
- 職業能力の見える化施策全体の有効性の観点から、業界検定等の手法のみでは的確なマッチングに困難性が伴うハイエンド(上位)層、産業・職業間転職といったケースは、対企業を含めた高度なコンサルティング等を通じた個別評価・マッチングの仕組みが重要と言える。また、業界検定等が能力評価上有効に機能すると考えられる分野でも、検定の成果を確実にキャリアアップに結びつける上で、キャリア・コンサルティング(※)が重要な役割を果たすものである。これらの視点も踏まえ、キャリア・コンサルタントの養成や質保証、支援の手法・ツールのあり方、その他、キャリア支援施策上の観点も踏まえ、具体的方策について検討すべきである。

※ キャリア・コンサルティングとは「個人の適性や経験等に即した職業選択や能力開発を支援する相談」を、キャリア・コンサルティングを担う人材をキャリア・コンサルタントと言い、「キャリア・コンサルティング技能士」、「標準レベルキャリア・コンサルタント」、ジョブ・カード講習修了者等である「登録キャリア・コンサルタント」からなる。平成 24 年度末のキャリア・コンサルタント養成数は、約 81, 000 人。現在、キャリア・コンサルタントの養成計画を平成 26 年年度までに策定するため、検討を進めているところ（産業競争力会議「雇用・人材分科会」中間整理（平成 25 年 12 月 26 日））。

- また、教育訓練や職業能力評価の結果を蓄積・可視化し、市場で効果的に流通させるとともに、各施策間の連動性を確保する上で、ジョブ・カード（※）が重要な役割を果たすことが期待される。同制度について、学校、企業、就職支援機関等幅広い関係機関の連携の下、職業生涯を通じた活用の基盤を形成した上で、職業能力関連情報の継続的な蓄積・盛り込むコンテンツの充実、職業能力評価を含む求職者情報の求人者等への発信、各種支援制度の要件等としての活用といった観点から、具体的方策について検討し、取組みを進めるべきである。

※ ジョブ・カードとは

- ① 一定の知識等を有するキャリア・コンサルタントによるジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングの実施
- ② 企業における実習と教育訓練機関等における座学とを組み合わせた訓練を含む実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）の受講機会の提供
- ③ ジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングにより整理された職務経歴等のほか訓練修了後の職業能力評価の情報を取りまとめた「ジョブ・カード」の就職活動等における活用

を促進することにより、求職者と求人企業とのマッチングや実践的な職業能力の習得を促進し、安定的な雇用への移行等を促進することを目的とした制度。平成 25 年 9 月現在で約 95 万人に交付。

現在「キャリア・パスポート」として、機能強化の具体策について検討着手しているところ（産業競争力会議「雇用・人材分科会」中間整理（平成 25 年 12 月 26 日））。

- さらに、ハローワークなど官民の職業紹介機関等にあっても、マッチング上、職業能力評価の的確でより積極的活用が図られることで、はじめてキャリアラダーとしての役割発揮が図られるものである。求人・求職受理上の、業界検定を含む職業能力評価情報のより詳細な把握、マッチング上の有効活用、その前提となる実践的な評価ツールや情報システムの整備等、前述（2）の対応策を含めた具体的な措置が求められる。

- なお、職業能力評価とこれら労働市場施策上の支援メニューの制度上の関連づけに当たっては、業界検定自体に求められる多様性を反映した、弾力的な仕組みが望まれることに留意すべきである。

（5） 「多様な正社員」モデルにおける業界検定等の活用

- 「多様な正社員」の普及・拡大については、日本再興戦略において、「職務等に着目した「多様な正社員」モデルの普及・促進を図るため、成功事例の収集、周知・啓発を行うとともに、有識者懇談会を今年度中に立ち上げ、労働条件の明示等、雇用管理上の留意点について来年度中のできるだけ早期にとりまとめ、速やかに周知を図る」こととされたこと等を踏まえ、平成 25 年 9 月より「「多様な正社員」の普及・拡大のための有識者懇談会」（厚生労働省労働基準局開催）に

において、多様な正社員の活用に当たっての雇用管理上の留意点等について議論がなされている。

- 「多様な正社員」モデルの普及のためには、職務における職業能力の「見える化」を促進し、働き方に関わらず、能力本位の人材活用を促進する基盤を作ることが重要であり、そのためには、各業界固有かつ、業界共通性の高い能力評価として、業界検定等の「ものさし」を整備することにより、「多様な正社員」モデルと業界検定とのそれぞれの普及に相乗効果が期待される。
- 今後、多様な働き方の実現に向けて、今後の有識者懇談会における「多様な正社員」モデルの普及・促進の議論を踏まえつつ、この環境整備に関わる取組みに当たっては、可能な限り業界検定等の「職業能力の見える化」ツールを位置づけるなど、有効活用する意義が認められる。

(6) その他今後の検討課題

- 職業能力評価を、労働者のキャリアラダーとして外部労働市場で有効に機能させる上で、企業の人事労務管理上、すなわち内部労働市場にも的確に反映させる連続性を備えた設計・運用が重要である。我が国企業の伝統的な人事管理制度（典型的には職能資格制度）、他方で経営環境の変化や雇用形態の多様化に伴い生じている人事管理システムの急激な変化等の実態も踏まえた設計が求められるものであり、**国によるこれら実態の把握・分析、労使を含めたコンセンサスの形成が今後の課題である。**
- 職業能力評価に関連する役割を担う専門人材として、現状では、技能検定委員（検定試験問題の開発、実技試験の評価・採点等の専門家）、職業訓練指導員（訓練指導そのものの専門家）、キャリア・コンサルタント（ジョブ・カードの活用等を通じた職業能力の見える化を踏まえた、個人の適性や経験等に即した職業選択や能力開発を支援する専門家）、教育訓練の質保証に関する監査員（職業能力評価の観点を含めた教育訓練の質保証の専門家）が存するが、今後の労働市場政策上の職業能力評価の効果的運用を期す上で、国、業界、教育訓練機関等それぞれの立場で、求められる能力を明確化の上、その付与や質保証のあり方について、検討を深めるべきである。
- 業界検定等の普及や社会的認知度向上を図る上で、教育行政との連携を図り、制度の裾野の拡大を図ることが有用である。**具体的には、現在検討が進められている職業資格等の入学試験における評価事項としての位置づけに加え、学校教育の活性化を図る手段の一つとしての活用や、他方、検定の受検要件としての教育歴の設定といった総合的なアプローチが求められる。**
- 職業能力評価制度の整備・活用の成果の政策評価のあり方（どのような指標・手法で評価、モニターすべきか等）も今後の検討課題である。例えば、該当分野就業者に対する受検者・合格者の比率、合格者のキャリアアップ（就職、雇用形態転換等）の実現率、さらには合格者の職場での働きぶり評価、企業・労働者双

方の役立ち度評価等が考えられる。

- なお、本研究会では、非正規雇用労働者等のキャリアアップと言った検討の着眼点を踏まえ、職業能力評価のうち、主に、業種・職種固有で、企業特殊性の低い（業界内普遍性の高い）ジョブ型の職業能力に着目し、制度設計等の検討を進めてきたが、労働市場政策における職業能力評価あり方全体を考える上では、業種・職種に共通的に求められる基盤的能力、いわゆるジェネリックスキルや、高業績者の能力の核心をなすとされるコンピテンシー、さらには個々の企業が重視する企業特殊的能力等にも着目した、より複眼的アプローチが求められるのは当然のことである。また、技能検定制度についても、今回検討した、主に労働市場政策、業界検定制とのかかわりでの見直し論以外にも、ものづくり人材の育成のあり方と言った、制度の当初からの目的に関わる検討課題を有するものと認識している。本研究会の検討や、その成果を踏まえての業界検定等に係る具体的な取り組み成果を踏まえ、これらより幅広い観点からの職業能力評価のあり方に係る検討がさらに深まり、労働市場政策や、人材育成政策に的確に反映されることが期待される。

労働市場政策における職業能力評価制度の在り方に関する研究会 開催経過

第1回（平成25年9月20日）

- ・労働市場政策における職業能力評価制度のあり方について

第2回（平成25年10月18日）

- ・労働市場政策における職業能力評価制度のあり方について

第3回（平成25年11月13日）

- ・検定に関わる企業・業界団体からのヒアリングについて

第4回（平成25年12月13日）

- ・職業能力評価等の国際的動向に関わる有識者からのヒアリングについて

第5回（平成26年1月17日）

- ・労働市場政策における職業能力評価制度のあり方について

第6回（平成26年2月13日）

- ・報告書骨子（案）について

第7回（平成26年3月10日）

- ・報告書（案）について

（資料添付・録音十五）

労働市場政策における職業能力評価制度の在り方に関する研究会
参集者名簿

阿部	正浩	中央大学経済学部教授
◎今野	浩一郎	学習院大学経済学部教授
大久保	幸夫	(株)リクルートホールディングス専門役員・リクルートワークス研究所所長
北浦	正行	(公財)日本生産性本部参事
黒澤	昌子	政策研究大学院大学教授
笹井	宏益	国立教育政策研究所生涯学習政策研究部長
谷口	雄治	職業能力開発総合大学校能力開発学科准教授
内藤	恵	慶應義塾大学法学部教授
松浦	民恵	(株)ニッセイ基礎研究所主任研究員

◎：座長

(五十音順・敬称略)