

## APEC における職業能力開発の課題

下田 健人

APEC（アジア太平洋経済協力）では、雇用・労働に関わる部会として人材養成作業部会が設置されており、人材養成作業部会は、人材育成ネットワーク、教育ネットワーク、労働社会保護ネットワークの3つの小部会から構成される。私がここで取り上げる職業能力開発は、労働社会保護ネットワークの部会の活動に含まれるが、この部会は、APEC内で独自の予算をもち、毎年行われる総会にて、申請方式でプロジェクトの承認を得る。日本は、APECの予算とは別に独自の予算を駆使して、1992年より、APEC職業能力開発フォーラムを継続して実施している<sup>1)</sup>。

APEC職業能力開発フォーラムは、毎年テーマを変え、APEC加盟エコノミー<sup>2)</sup>の参加を得て、3日間の会議日程で行われる。私は、2004年以来5年間、このフォーラムのコーディネーター及び会議の議長を務める。本論文では、本フォーラムの経験をもとに、グローバル化や技術革新などの環境変化により、職業能力開発に対する需要が変化する中で、いかに柔軟に、かつ効率的に、職業能力開発が進められるべきかについて論じる。

### 1. 環境の変化と職業能力開発の意義

職業能力開発をとりまく環境変化において、

もっとも重視すべきことはグローバル化の影響である。戦後世界経済の枠組みを規定してきたものは自由貿易主義である。現在は、自由貿易主義を推進するという枠組みの延長線上に位置している。自由貿易主義は、国際間の自由なものの移動に始まり、次に金融の自由化、さらには人の移動の自由化に及ぶ。確かに、自由貿易主義の拠点ともいえるWTO（世界貿易機関）における多角的交渉はしばしば障害に直面するが、多角的交渉を補う形での二国間の自由貿易協定や経済連携協定は着実に成果をあげている。

経済のグローバル化は、もの、かね、ひとの移動を促すとともに、技術の平準化を促進する。例えば、1993年『東アジアの奇跡』が世界銀行から出版された時、東アジアの経済に対する認識は「雁行型」と呼ばれるものであった。すなわち、日本を先頭に、4つの虎（韓国、シンガポール、台湾、香港）が続き、さらには中進国であるタイ、マレーシア、インドネシア、ベトナムなどが続くという形態である。しかし、グローバル化は、先進国から途上国への直接投資を加速化させ、同時に、先進国の技術が急速に地域的に敷衍していく過程であった。もはや、東アジアの経済状況を単純な雁行型で表現することは難しく、空間的な発展状況は、拠点毎におけるパフォー

1) APECフォーラムは、厚生労働省の管轄のもと、海外職業訓練協会の主導で行われる。フォーラムの内容については、同協会ホームページを参照 ([http://www.ovta.or.jp/cooperation/apec\\_forum.html](http://www.ovta.or.jp/cooperation/apec_forum.html))。

2) APECでは、基本的に中国問題を考慮し、「国 country」という言葉を用いず、代わりに「経済地域 economy」という表現を用いる。

マンスによって示される。

グローバル化と技術の地理的浸透の過程は、地理的な区分をもつエコノミーに対して大きな影響を与える。より経済が進んでいるエコノミーと遅れて発展しているエコノミーとの役割分担構造が変化し、付加価値ベースでの棲み分け構造を脱却し、さまざまな領域での競争、競合が進む。各エコノミーは、より付加価値の高い産業の誘致を積極的に行い、経済発展の動脈としての戦略的差別化をすすめる。さらに、単に高付加価値という側面だけではなく、人々のニーズや市場の状況、消費地との距離などが直接投資の決定要因として浮上する。

経済のグローバル化に伴い、先進国から途上国への直接投資が進み、技術の地理的敷衍が進むと同時に、賃金やコストの平準化が進む。直接投資先である中国の賃金上昇率が10%、またベトナムでの賃金上昇率は30%に及ぶ。一方、先進国では、産業の空洞化が取りざたされ、グローバル化された世界を鳥瞰し、投資先を模索する国際的な企業の行動と、各エコノミーの産業政策との間で、ぎくしゃくした関係が生まれているようにもみえる。

職業能力開発の課題は、少なくとも、上記のような国際経済の基本的な枠組みの中でとらえられる必要がある。産業の形は、労働集約型から資本集約、技術集約型へ、さらには知識集約型へと向かうが、あたかもエコノミー単位毎に計測される一人あたりの国民所得レベルとは無関係のようである。すなわち、国民の教育レベルや技術レベルは、それぞれのエコノミーの戦略的な政策の影響を受けるが、国際企業の直接投資がビジネスの論理を貫き、展開することによって、労働力供給側に対する企業のニーズは変化する。

企業から期待される能力が高まれば高まるほど、能力開発の領域は、企業の内側から外

側へと拡大する。労働集約的な技能であるならば、OJT（職場内教育訓練）を軸に能力開発を施すことで、十分に労働力需要側のニーズを満たしてきた。しかし、一方で、技術領域が高度化するに伴って、期待される研究開発領域は、企業の内部にとどまらず、先端的な部分を求めて世界の知の領域を駆けめぐる。他方で、ビジネスの領域がグローバル化するに伴って、従業員の構成とともに、顧客である消費者が多国籍化する。従業員に期待される能力には、様々な文化的、習慣的背景をもつ人材と協調してプロジェクトを進める能力や、多様な人材をまとめて一つの方向に向かわせるようなリーダーシップ、自社のビジネスの問題を発見し、解決する能力などの重要性が高まる。

## 2. 能力の定義

グローバル化や技術革新などの環境変化に伴い、働く人たちに期待される能力は変化する。では、能力とは何か、という課題が浮上する。ここで対象としているのは職業能力であるが、もともと職業能力を示す際にしばしば用いられてきたのは「スキル（技能）」という概念である。スキルという概念は、製造業の「技」に関わる領域を示すのに都合がよかった。すなわち、スキルは、鉄を旋盤する技術、研磨する技術、掘削する技術など、物作りには欠かせない能力を表現した。例えば、中央職業能力開発協会が認定している「技能検定」は、技能をもっとも典型的に示している<sup>3)</sup>。

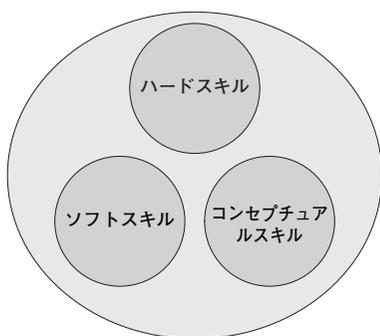
ところが、時代背景が変化する中で、求められる職業能力も変化する。すなわち、単に物作りに関わる能力だけではなく、サービスに関わる能力、協調性、リーダーシップ、問題発見能力、さらには、人間としての基本的

3) 技能検定制度は、中央職業能力開発協会が実施する。技能検定は1959年に最初に実施され、2008年現在125職種について実施している。技能検定の合格者は2007年度までに309万人を超え、技能の証明資格として高く評価されている。

な能力である読み、書き、算盤、あるいは道徳性までものが職業能力の範疇に含まれる。そこで、従来のスキルという概念は拡大し、ハードスキル、ソフトスキル、コンセプチュアルスキルなどといった概念が用いられる(図1)。

ハードスキルとは、従来のスキルとはほぼ同義であり、主に、物作りに関わる技を示す。ソフトスキルとは、しばしばヒューマンスキルとも呼ばれ、読み、書き、算盤など、人が義務教育就業課程中に学ぶ人間にとっての基本的な能力である。また、道徳や倫理など、社会生活に最低限必要とされる能力もソフトスキルに含まれる。コンセプチュアルスキルは、問題を発見する能力や解決する能力、自分の考えを適切に表現する能力、リーダーシップなど、ヒューマンスキルをより高い次元に昇華させ、かつ、人がビジネスを行う場合により高い次元で求められる能力である。コンセプチュアルスキルは、義務教育課程で教育が開始されるものの、高等教育、さらにはより高い専門教育のもとで開発される。

図1 スキル概念の拡大



ところが、スキル概念の拡大と並んで、職業能力を議論する際にしばしば用いられるようになったのがコンピテンシー (competency) という概念である。コンピテンシーと

は、元来、「高いパフォーマンスを示す人材の行動特性」と訳されているが、企業における人的資源管理のもとで成果主義が導入され、賃金評価制度において成果主義が重視されるに伴って導入された考え方である<sup>4)</sup>。すなわち、能力に関する多くの評価項目の評価を足し合わせて人材の能力を測る総点主義ではなく、当該企業において高い成果(パフォーマンス)を収める人材の能力を分析し、その人がもつ特徴的な能力をコンピテンシーと表現した。しかし、コンピテンシー概念が職業能力開発を専門にしている人たちの間で広く使われるにつれて、元来の意味を離れて、ハードスキル、ソフトスキル、コンセプチュアルスキルを総称するような意味で使われるようになった(図2)。

もちろん、企業の人的資源管理を専門にしている人たちやコンサルタントの中では、コンピテンシーを狭義の意味で用いることは少なくない。しかし、少なくとも、私がコーディネートしているAPEC職業能力開発フォーラムの中では、参加しているエコノミーの人たちは、広義の意味で、コンピテンシーという概念を使う。私が本稿でコンピテンシーという場合、特に断らない限り、広義のコンピテンシーを意味する。

さて、職業能力をコンピテンシーとして表現する場合、コンピテンシーのマップを示すことは有効である。私は、2008年度APEC職業能力開発フォーラムの最終討議に先だって、図3のようなコンピテンシー・マップを提示した。この図において、縦軸はコンピテンシーのレベルを示し、基礎レベル、中間レベル、高度レベルの3段階に分けた。横軸は産業あるいは職業を示す。もちろん、世界に存在する産業や職業は計り知れないため、便宜的に、ヒューマンスキル(コンセプチュアルスキル)、製造業、建設業、サービス業の4つの領域を示した。

4) 拙著『働く元気とエグゼンプト』麗澤大学出版会、2008年。

図2 コンピテンシーの概念

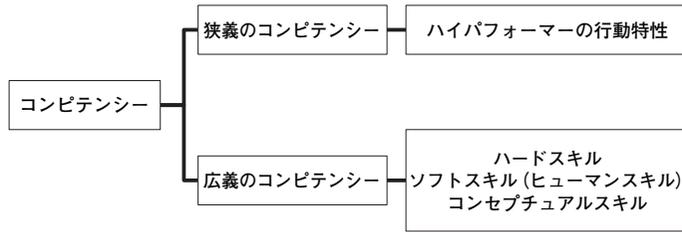
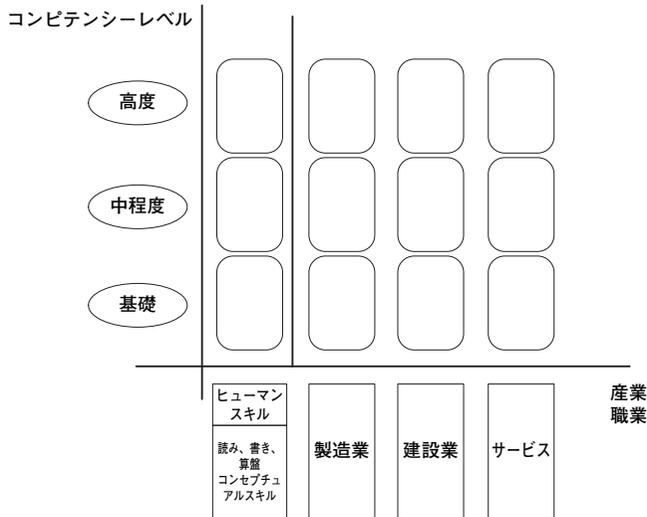


図3 コンピテンシー・マップ



### 3. 職業能力開発の定義

職業能力開発の課題を検討する前に、能力の定義と並んで職業能力開発の定義についても確認する必要がある。すなわち、前節でみたように、職業能力に関する概念が、物作りの技能に代表されるハードスキルから、ソフトスキルやコンセプチュアルスキルを含んだ広義のコンピテンシーへと変化する中で、職業能力開発の考え方を変更する必要性が生じている。

例えば、職業能力開発 (ability development, capacity building)、職業訓練 (vocational training)、キャリア教育 (career education) など、職業能力開発の言葉の意

味は異なるだろうか。「訓練」はもともと物作りのハードスキルを養成するためのものであり、「教育」は基本的に学校教育を指す。能力開発とはその総称というイメージがある。例えば、監督官庁をみれば理解しやすく、職業訓練は (機能としての) 労働省の管轄であり、「教育」は (機能としての) 教育省の管轄である。「機能として」という意味は、世界のエコノミーにおいて官庁の名称は異なっており、例えば、日本の場合は厚生労働省と文部科学省であるが、エコノミーによっては、人材開発省、教育省、人間科学省など名称は多様である。

さて、APEC の労働作業グループ内では、職業能力開発に関わる多様な概念を受けて、

現在 TVET (Technical, Vocational Education and Training) という言葉を用いている。いわば、労働省管轄領域と教育省管轄領域の複合体である。ちなみに、アメリカでは、むしろ CTE (Career and Technical Education: キャリア技術教育) という言葉が一般に用いられており、教育省の管轄である。CTE という言葉の背景には、失業者あるいは障害者向けの訓練ではなく、一般の人たちが職業人生を歩むにあたって、人生の各時期において必要とされる能力を開発するという考えが含まれる。

さて、TVET (職業能力開発) とは「広義のコンピテンシーを開発すること」と定義する。

#### 4. APEC における職業能力開発の課題

職業能力の定義及び職業能力開発の定義を受けて、APEC における職業能力開発の課題を検討したい。検討する内容は、コンピテンシーの標準化、職業能力開発の役割分担、各エコノミーの職業能力開発戦略の3項目である。

##### 4-1 コンピテンシーの標準化

能力とは、そもそも人の目には見えにくいものである。悩ましいことは、人の能力は進化したたり、あるいは退化することであり、かつ、しばしば「化ける」時もある。なぜ、人は見えにくいものにこだわるかは、能力がしばしば人の評価と結びつくためである。公正、公平な評価は、すべての企業の人的資源管理における基本理念である。誰もが納得できる評価基準があれば、多くの企業が直面する課題を克服することができる。

そのため、困難であるにもかかわらず、能力を公正に評価したいという強い願望がある。すでに触れたように、職業能力は、物作りのハードスキルという領域を超えて、ソフトス

キルやコンセプチュアルスキルを含んだ広義のコンピテンシーへと拡大する。能力の概念の変化に伴い、職業能力の評価対象も変化する。例えば、日本における技能検定は、ハードスキルに限定して評価、認定を行うのに対して、イギリスを中心に開発される NVQ (National Vocational Qualification) は、ソフトスキルやコンセプチュアルスキルを含んだ形で評価を試みる。また、IT 業界は、いち早く IT スキルに関わる国際的な標準化を進める努力を行っており、コンピテンシーの国際的な標準化に対する産業毎の温度差は異なる。

職業能力開発の領域の議論とも関係する。すなわち、certificate、certification、qualification など、資格認証に関わる定義は微妙に異なる。例えば、職業能力開発の場が、製造業におけるコンピテンシーの基礎的な部分だけではなく、先端的な部分に広がり、また、サービスやその他の職業部門へと広がりを見せる中で、職業能力開発を提供するプロバイダーは、公的な職業訓練センターから、大学やコミュニティ・カレッジ、民間のプロバイダーへと範囲は拡大する。能力開発プロバイダーの範囲の拡大にとまない、職業能力を認定する資格、免許あるいは学位との連携を検討する必要が生じる。

エコノミー間での制度の違いも考慮する必要がある。シンガポールのように、エコノミーをあげてコンピテンシー・モデルの精緻と整備を行っているエコノミーもあれば、なかなか資格標準の策定が進まないエコノミーもある。また、ILO (国際労働機関) や ASEAN (東南アジア諸国連合) が、コンピテンシーの国際標準化を進めるなど、コンピテンシーや資格の標準化に向けて、さまざまな国際機関が取り組みを始めている。また、技術や環境規制などの領域で国際的な標準化を進めてきた ISO (国際標準化機構) も、能力及び能力開発に関わる標準化を試みているという話もある。

図4 ニュージーランドにおける高等教育の資格体系

LEVEL	NAMING SEQUENCE
10	Doctorates
9	Masters Degrees
8	Postgraduate Diplomas and Certificates, Bachelors Degrees with Honours
7	Bachelors, Graduate Diplomas
6	Graduate Certificates
5	Diplomas
4	Certificates
3	
2	
1	

ここでは、いくつかのエコノミーにおけるコンピテンシーの標準化に関わる状況についてみることにしよう。

#### 4-1-1 コンピテンシー・ビザ

コンピテンシーを企業内部における資格標準とする動きがある。例えば、APEC 人材養成フォーラムでは、タイのソンブーン企業グループの事例が紹介された<sup>5)</sup>。ソンブーン企業グループでは、「コンピテンシー・ビザ」という仕組みを導入し、従業員の職業能力の評価と開発に役立てている。コンピテンシー・ビザは同グループで勤務するすべての従業員に対して発行される。

同グループの従業員は、まず自分のもつコンピテンシーが分析され、次に標準化されたコンピテンシーと比較される。従業員は、自分のコンピテンシーの程度を理解するとともに、自分に求められるコンピテンシーとのギャップを理解する。企業は、このギャップを埋めるための職業能力開発訓練を実施し、訓練終了後、一定の認定試験合格の後、コンピテンシー・ビザを更新する。

同グループでは、コンピテンシーをコア・コンピテンシーと機能コンピテンシーの2つ

に分ける。コア・コンピテンシーには、調整能力、対人関係能力、コミュニケーション、リーダーシップ、職業スキルなどが含まれ、他方、機能コンピテンシーには、分析力、問題解決力、ハードウェアやソフトウェアに関する専門知識などが含まれる。コンピテンシー評価では、当該従業員のコンピテンシーをコア・コンピテンシーと機能コンピテンシーの要素毎に評価し、従業員に求められるコンピテンシーとのギャップが示される。

元来の意味に立ち戻れば、企業で重視されるコンピテンシーは企業毎に異なるが、コンピテンシー概念の拡大に伴い、「標準化」が目標となる。ソンブーン企業グループでは、コンピテンシーをコア・コンピテンシーと機能コンピテンシーに分類したが、それぞれのコンピテンシーグループにおける標準化モデルを設定している。

#### 4-1-2 職業訓練センターの資格と学位との連関

職業能力開発の領域について、一つの示唆を与えているのはニュージーランドである<sup>6)</sup>。図4は、ニュージーランドにおける高等教育の資格構造をみたものであるが、特徴的な点は、高等教育という範疇のもとで、義務教育

5) 2006年度 APEC 人材養成フォーラムにおける Areeya 氏 (タイ労働省) の発表に基づく。

6) 2008年度 APEC 人材養成フォーラムにおける Pat Colgate 氏 (ニュージーランド労働省) の発表に基づく。

終了後のすべての教育に加えて、成人・地域社会教育、基礎教育、修了資格、専門資格、学生、修士、国家認定の職業訓練などを包括する点である。高等教育体系は10のレベルに分類されるが、職業能力開発との関連で重要な点は、職業能力開発修了の際に得る「修了資格」の5段階から7段階が、学校教育における専門資格、学部修了資格、学士の資格と同等のレベルにあることである。すなわち、職業訓練センターなどで7レベルの修了資格を保有する者は、大学院に進む要件を満たす。

ニュージーランドの事例は、学校教育と職業教育との連携を如実に示すが、両者の結節として重要な役割を果たしているのが産業別訓練機関（ITO：Industrial Training Organization）である。産業別訓練機関は、ニュージーランドの経済対応力と成長を目的として労働力の技能水準の向上のために1992年に設立された。2008年段階で、伝統的な産業領域から保健、サービス部門など、全体で40の組織から構成される。産業別訓練機関の主要な役割として以下の点がある。

- ・当該産業における国家技能基準の設定
- ・国家認定資格に結びつくような当該産業に適した職業能力開発の内容の策定
- ・国家の資格基準に対応した当該産業内における能力開発評価
- ・職業能力開発の質のモニタリング
- ・職業能力開発ニーズに応じた当該産業へのリーダーシップの提供
- ・従業員と雇い主に対する職業能力開発に関する情報やアドバイスの提供

能力の定義が、物作りのハードウェアに関わる部分から、広義のコンピテンシーへと拡大する中で、職業能力開発を行うプロバイダーの意義も変化する。従来のように、高度な専門領域については大学で教育を行い、物作りの基本は公的な職業訓練機関、サービスや語学などは民間の教育訓練センターという棲み分けがあった。しかし、働く人一人ひとりが多様なコンピテンシーを開発する必要性

が高まり、職業能力開発プロバイダーも相互に連携し、特に、コンピテンシーの向上をより可能にし、また、使い勝手のいい連続性が求められる。職業能力開発の体系的な把握とともに、政府、産業別団体、企業、経営者団体など、職業能力開発に関わるステークホルダー間の連携が必要となる。

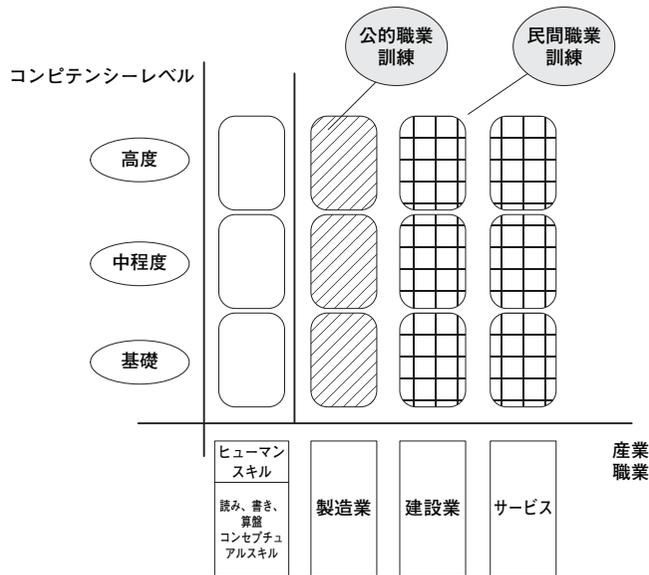
#### 4-2 職業能力開発プロバイダーの役割分担

さて、職業能力開発において、コンピテンシー・マップをもとに、能力開発プロバイダーが役割を分担することは重要である。あるコンピテンシー領域では、教育訓練プロバイダー間での競争状態が激しい可能性がある一方で、ある領域では、職業能力開発の供給が十分でない可能性もある。また、特定のコンピテンシーは、それぞれのエコノミーの国家戦略と強く関連する。例えば、アメリカの場合、成長性の高い10の職業を設定し、これらの職業におけるコンピテンシーの開発を重点的に実施している。

コンピテンシー・マップから能力開発プロバイダーを考える場合、プロバイダーを公的部門と民間部門に分ける作業は、一定の意味をもつ。例えば、日本の事例は示唆的である。すなわち、日本では、公共職業訓練は職業能力開発の大きな柱であるが、公共職業訓練の役割は、主として製造業に特化しており、サービス業などの他分野、あるいはヒューマンスキルに関わる領域は、民間の能力開発プロバイダーに委ねられる（図5）。

図5は一つの事例である。コンピテンシー・マップにおいて、能力開発のどの領域を重点的に取り組むかは、それぞれのエコノミーにおけるきわめて戦略的な課題である。確かに高い付加価値をもつ部分は経済の成長をもたらすが、各エコノミーの能力開発戦略は、それぞれのエコノミーの人的資源の特性や教育レベル、文化的背景など考慮すべきである。東南アジアや中国が先進国のより進んだ産業領域のキャッチアップに成功したよう

図5 職業能力開発の役割分担（日本の事例）



にみえるが、一方で、金型など製造業の基盤となる裾野産業の重要性が長年にわたって強調されてきた。

日本は、戦後、物作りの能力開発に対して重点的に政策を進めてきた。付加価値ベースでの産業構造をみれば、第二次産業と第三次産業の割合は拮抗しているが、あくまでも物作りに対する強い思いをもち続けている。世界で流行するアップル社の音楽プレーヤー iPod の鏡面技術は日本でしか作れないという。成長を続ける東アジアにおける裾野産業を支えているのは日本の技能である。物作りの基本を忘れては、その上にある先端的な部分は存在しない。

知的経済への移行に伴い、製造業やサービス業などすべての産業で重要視されているコンピテンシーはヒューマンスキルやコンセプチュアルスキルである。おそらく子供の出産後の親の教育にはじまり、幼稚園や小学校さらには高等教育、社会の中での専門教育と、長い時間と労力をかけて開発されるのがヒューマンスキルであり、コンセプチュアルスキルであろう。問題発見能力や問題解決能

力、協調性、リーダーシップ、表現力、交渉力など、一定水準レベル以上の人材に求められるコンピテンシーは、どのプロバイダーがどのような形で開発することが望ましいだろうか。

能力開発プロバイダーの合理的、効率的棲み分けはどうあるべきか。また、理想的な競合状態とはどうあるべきか。エコノミーの能力開発戦略にとって重要な課題である。企業の国際化は、どのような意味をもつか。つまり、もっとも効率性、合理性が高いところで生産する。消費地に近いところで生産する。企業に望ましいコンピテンシーを多く獲得できる場所で生産する。企業が直接投資を行う地域を選ぶ際には、生産能力と消費能力を考える必要がある。同時に、労働の国際化、労働市場の拡大は、直接投資先の多様性を加速するとともに、労働の国際移動を加速させる。企業と人が移動する。人を移動することを前提に、企業は直接投資を行う。

職業能力開発の分野においても、技術と同様に、先進国から途上国への支援（情報交換、能力開発ノウハウ、教材、教育方法、仕組み

に関するもの、枠組みづくり)が進められる。産業や付加価値における比較優位をめぐる国際間の競争が激化する構造のもとで、能力開発がもつ悩ましい点は、能力開発を行わないエコノミー(企業)の魅力は減少するが、エコノミー(企業)が能力開発を行えば、人が移動する可能性は高まることである。

#### 4-3 エコノミーの職業能力開発戦略

知識経済への移行に伴い、能力の高い人材の獲得はエコノミーの重要な戦略になる。また、パフォーマンスの高い人材は、自分のコンピテンシーが成長できる場所を選んで合理的に移動する。自由貿易主義の流れは、国際的な人の移動を加速化させる。パフォーマンスの高い人材は自分のコンピテンシーを成長できる場所を選ぶとともに、生活や居住環境までも取り込んだエコノミー全体の効用が選択基準になる。当該エコノミーがいかに高いパフォーマンスを提供する人材に対して心地のよい環境を提供するかは大きな課題である。能力開発機会の提供も同様である。人は、自分のコンピテンシーを高めることができる場所を敏感に察知し、移動する。では、能力開発機会が整備された魅力のあるエコノミーとは何か。

##### 4-3-1 エコノミーの戦略としての職業能力開発

コンピテンシーの高い人材がエコノミーの成長の大きな鍵になるのであれば、職業能力開発は、それぞれのエコノミーにおける重要な戦略として位置づけられる。

第一に考えられることは付加価値の高いコンピテンシーへの投資である。別言すれば、コンピテンシー・マップのどの領域をエコノミーとして重視するか、である。

例えば、アメリカにおける職業能力開発戦略は示唆的である。アメリカは、先端製造業、地理空間技術、航空宇宙、ヘルスケア、自動車、セキュリティ、バイオ、ICT、エネル

ギー、交通の10の産業を成長産業として特定化し、これらの産業に必要なコンピテンシーを修得することを戦略的に進め、職業能力開発上の優位性を設けている。具体的には、これらの産業で必要とされるコンピテンシーを修得する場合には、各種の資金面での優遇制度があり、また、財政的な援助を受ける。

##### 4-3-2 生涯教育

第二に、働く人たちにとって魅力ある職業能力開発の仕組み作りである。パフォーマンスの高い人材が、より高いコンピテンシーへと自分を成長する環境があることは、エコノミーの大きな魅力となる。各エコノミーの重点対策として取り上げられる生涯教育(LL: Life Long Learning)は、この考え方の延長線上にある。生涯教育は、単に生涯を通じて「学び」を体験しようという意味だけではなく、戦略的な意味を多分にもつ。2007年度のAPEC職業能力開発フォーラムでは、生涯教育をテーマとして取り上げたが、主に以下の点について議論、確認した<sup>7)</sup>。

生涯教育にとって第一に重要な点は、職業能力開発及びキャリアに関するコンサルティングである。すなわち、能力開発を意識した人たちは、自分のキャリアや能力開発に関して誰かに相談したいと思う。

働く人にとって最初に出会うコンサルティングは、その人の最終学校に求められる。就職部あるいはキャリアセンターが高校や大学に設置されており、学校と仕事との重要な架け橋として機能する。

いったん仕事を始め、経験を積み始めた人たちにとって、コンサルティングの役割は変わらずに大きい。人々は、自分のコンピテンシー・レベルに適合した、また、より高いコンピテンシーを得るために必要な能力開発の方法や能力開発機関などについての情報を、能力開発やキャリア形成を専門にするコンサルタントと話をしながら得る。

7) 海外職業訓練協会のホームページにフォーラムの抜粋あり。

能力開発やキャリア形成に関わるコンサルティングの基本形態は、公的な組織によって提供され、徐々に、民間組織による、より付加価値の高い仕事領域に関するコンサルティングへと広がる。コンサルティングが仕事として成熟した社会では、公的機関と民間機関との一定程度の棲み分けがある。コンサルティングが成熟した段階において、情報を求める人は、コストパフォーマンスを十分に意識して、自分が情報を求める先を探す。

働く人たちは、様々な媒体を通じて、仕事に関する情報を得る。代表的な媒体には、新聞、就職情報誌、インターネットなどがあり、情報を提供する機関には、公的な職業紹介機関もあれば、民間のアウトプレースメント企業もある。仕事情報キオスク、ジョブカフェ、ワンストップサービスなどさまざまな情報斡旋形態がある。

ここで重要な点は、仕事を紹介するという機能と上記の相談機能（カウンセリング機能）との結合あるいは棲み分けである。多くの人たちは、転職を機会に能力開発を考える。すなわち、よりレベルの高い仕事をするためには、どのような能力が必要であり、その能力はどこで、どのような費用で、どの機関で習得できるかの情報を求める。仕事に関する情報を提供する人々は、仕事や能力に関するプロフェッショナルであることが多く、能力開発に関する情報を提供できる可能性が高い。仕事に関する情報を提供する機能と、能力開発に関する情報を提供する機能が、同じ組織内で結合したり、あるいは、別組織であっても、お互いに有機的に連携ができていのであれば、よりレベルの高い仕事や職場を求めて能力開発を希望する人たちにとって利便性が高い。

働く人たちにとって魅力ある職業能力開発の仕組み作りにおいて、さらに重要な役割を担うのが能力開発プロバイダーである。能力開発に関するコンサルティングを受けた人は、能力開発プロバイダーのもとで、一定期間、

一定のコストをかけて能力開発を実践する。能力開発プロバイダーも、情報斡旋機関やキャリア・カウンセリング機関と同様に、公的な組織もあれば、民間の組織もある。もともとビジネスにはならないが、社会の重要性が高く、多くの人々に平等に利益をもたらすものとして公の役割がある。能力開発の意義が戦略的に高められていく中で、公の意義を忘れてはいけない。

例えば、検討する材料として、アメリカは、公的な専門職業訓練機関をもたない。民間の教育訓練センター、大学、コミュニティ・カレッジなどが、能力開発プロバイダーとして重要な役割をもつ。公的部門は、能力開発プログラムの運用、管理、能力開発プロバイダーの監督、評価、職業能力開発に関わる資金面、財政面での支援などに役割を限定する。

さて、当該能力開発プロバイダーにおいて能力開発を行った人たちは、再び、コンサルティングの門をたたき可能性がある。新たに開発されたコンピテンシーをもって、自分がどこに向かうのかを今一度確かめる。能力開発プロバイダーが、キャリア・カウンセリング機能をもつこともある。教育プロバイダーとキャリア・カウンセリングが独立している場合でも、両者が連携していることが望ましい。

#### 4-3-3 財政的支援と公の役割

第三に、大きな政府と小さな政府の課題がある。具体的には、公的資金をいかに活用するか、である。資金面から能力開発プロバイダーをとらえる場合、基本的な収入である授業料に加えて、公的資金の援助を考慮する。公的資金には、税、雇用保険などが含まれるが、さらには、能力開発訓練を行った場合の税免除や、税の還付などの措置もある。対職業訓練受益者向けには、各種の奨学金や補助金、学生ローンなどがあり、間接的に、能力開発プロバイダーの財政的な補助となる。

能力開発プロバイダーへの財政的な支援のモデルとして、2008年度の APEC 職業能力

図6 能力開発プロバイダーへの資金の流れ (1)

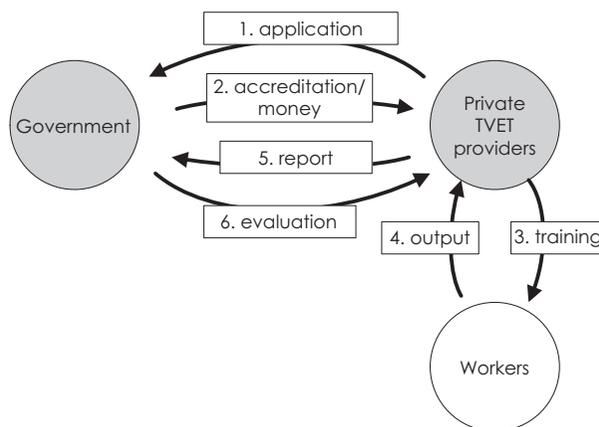
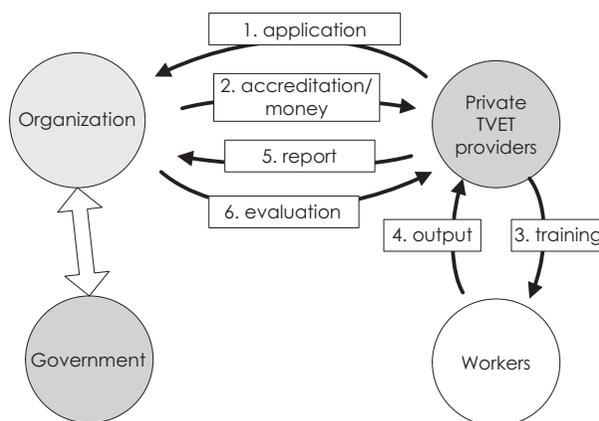


図7 能力開発プロバイダーへの資金の流れ (2)



開発フォーラムで紹介した、いくつかのケースについてみよう。

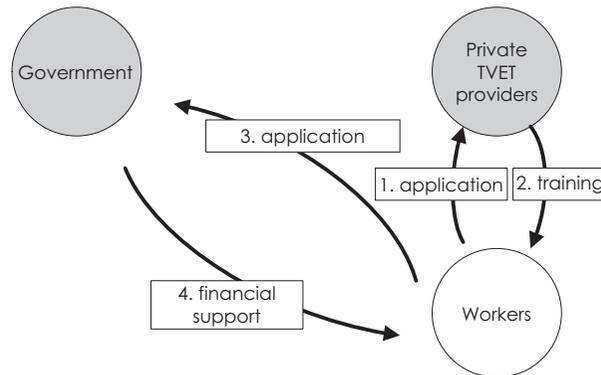
図6は、民間の能力開発プロバイダーが職業教育訓練を実施し、公的な資金の援助を受けるケースである。この場合、当該能力開発プロバイダーは、政府あるいは地方政府に対して資金援助の申請を行う。政府や地方自治体などの公的機関は、当該能力開発プロバイダーに対して「認可」を行う。認可を受けた能力開発プロバイダーは、職業教育訓練を実施し、その結果を当該公的機関に報告する。政府などの公的機関は、公的な資金が正当な形で活用されたかについて評価する。

アメリカは、このモデルの代表的なエコノミーであり、公的な資金を活用するとともに、民間の能力開発プロバイダーが効率的に活用される。

第二のモデルは、基本的に第一のモデルに類似してあるが、政府が訓練プロバイダーと直接接触するのではなく、業界団体あるいは経営者団体が政府と訓練プロバイダーとの間に入る場合である(図7)。ニュージーランドはこのモデルに近く、前述の産業訓練機関が結節機関としての役割を担う。

第三のモデルは、政府と訓練プロバイダーが直接向かいあうのではなく、職業教育訓練

図8 能力開発プロバイダーへの資金の流れ(3)



を受ける労働者が訓練にかかる必要の一部を公的な資金で援助を受ける場合である（図8）。多くのエコノミーがこの仕組みを取り入れているが、例えば、日本の「キャリア形成支援助成金」は代表的な事例である。

さて、能力開発戦略における公の役割を考える場合、効率性によってもたらされるものと失うものを考慮する。税金、雇用保険などの公的資金を運用する場合の費用対効果が常に意識される必要がある。まず、一人あたりの職業訓練にかかる費用がある。シンガポールは、エコノミーとして人々の職業能力開発に、非常に多くの公的なお金を費やしている代表的なエコノミーである。また、能力開発プロバイダーにおける公と民の棲み分けがある。前述のように、アメリカは公的な専門職業能力開発に関わる機関をもたず、民間の組織を活用する。日本は、特に物作りに関わる領域について、公的な職業訓練機関をもつ。確かに、費用対効果は、能力開発プロバイダーを評価する際の重要な項目であるが、単なるお金の面だけの議論に終わってはならない。

能力開発プロバイダーや公的資金の運用については、同時に、エコノミーがもつ中長期的な能力開発戦略、それぞれのエコノミーがもつ優位性、エコノミーに生きる人々の文化や心性、能力開発プロバイダー市場の成熟状

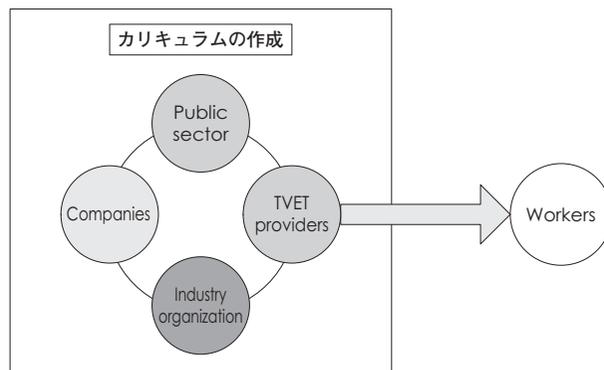
況、などさまざまな状況を考慮して検討する必要がある。効率性を求めるがために、エコノミーにとって大事なものが失われる可能性がある。例えば、日本から発信され、世界に標準化された概念が多くある。5S（整理、整頓、清潔、清掃、躰）は代表である。改善や小集団活動しかりである。これらの概念は、単にハードスキルだけを示すのではなく、物作りの「心」を教えている。果たして、利益の追求を第一義とする民間の能力開発プロバイダーが、率先して「心」を教えるだろうか、という疑問がある。2008年度、独立行政法人雇用・能力開発機構の廃止の議論の中で、この点が決定的に欠如していた。

#### 4-3-4 労働市場における需要と供給のミスマッチへの対応

第四に、労働市場における需要と供給のミスマッチへの対応がある。

グローバル化と技術革新などの環境の変化によって、付加価値の高い、かつ多様なコンピテンシーのニーズが生じる。新たなコンピテンシーをめぐり、労働市場における需要と供給のミスマッチが絶えず起きる可能性がある。職業能力開発は、労働市場に絶えず目を見張り、耳をたてて、需要のニーズに敏感である必要がある。陳腐化した能力開発の手法や内容を改め、新しいニーズの高いコンピテンシーの開発に向けた手法や内容を検討する。

図9 カリキュラムの開発



具体的には、カリキュラム、施設・設備、インストラクター、広報・宣伝、訓練内容（カスタマイズ、あるいはオンディマンドの教育訓練）、プロバイダーへの評価、などが考えられる。ここでは、カリキュラムについてみることにしよう。

グローバル化と技術革新の進展は、職業能力開発に対して、新しいコンピテンシーにキャッチアップすることを求める。「オンディマンド型」の能力開発あるいは「カスタマイズされた」能力開発という言葉の背景には、グローバル化と技術革新の進展という環境の変化がある。

環境変化によって生じた新しいニーズに対応するために、職業能力開発においてもっとも敏感に反応するのはカリキュラムである。新しいニーズをもつ産業や職業に対して柔軟で、効率的、効果的な能力開発が求められており、職業能力開発は時代のニーズに即応したものであるための工夫が求められる。

コンピテンシーを必要とするのは企業であり、コンピテンシーを開発するのは能力開発プロバイダーである。また、必要に応じて、政府などの公的機関がカリキュラムの開発に加わる（図9）。職業能力開発をめぐるステークホルダーが、カリキュラムの開発に従事し、企業のニーズにより即した能力開発の方法を模索する。カリキュラムについても、

効率性とエコノミーの役割を意識する。

アメリカの職業能力開発で代表的なコミュニティカレッジは、能力開発の効率性に適している。通常、大学は1年を2期にわけたセメスター制が多くみられるが、アメリカのコミュニティカレッジでは、1年を4回にわけたクォーター制が主流である。クォーター制は、社会の変化や企業ニーズの変化に迅速に対応することを可能にする。必要性の高い訓練があれば、3ヶ月の準備期間でカリキュラムとインストラクターを準備すれば、開講が可能である。

日本の公的な職業能力開発も、カリキュラム開発において、オンディマンドとカスタマイズは重要な理念である。例えば、ポリテクセンターでは、企業からの要請に基づき、能力開発の専門家とセンター教員との共同でカリキュラムを開発する。特に、従業員の能力開発に時間とお金をかけられない中小企業にとって、比較的低いコストで、短期間でニーズに対応した能力開発を受けることは大きな魅力である。

## 5. 小 括

職業能力開発の重要性はすべてのエコノミーで共有され、認識される。グローバル化と自由貿易主義という枠組みのもとで、知識

経済への移行に伴い、高いパフォーマンスをもつ人材の定着と動機付けのために、職業能力開発はエコノミーにとっての重要な政策課題となる。

コンピテンシーに関する国際的な標準化は、様々な国際的なチャンネルを通じて進められる。コンピテンシーの国際標準を前提として、エコノミーの能力開発戦略を検討すべきである。長期雇用を前提にした長期的視野をもつ能力開発の方法は、日本が世界に誇る領域である。もの作りの基礎を大切に、もの作りの裾野を支えてきたものは、日本の中小企業の高い品質と技術であり、中小企業の技と心を教えてきた公的な職業能力開発機関である。

APEC 人材養成部会における日本のパフォーマンスは高く、日本はその優位を捨て

てはいけない。日本の優位と誇りを忘れて、日本の能力開発戦略は考えられない。私がコーディネーター及び議長を務める APEC 職業能力開発フォーラムは、過去12年間継続して実施し、APEC 各エコノミーの職業能力開発行政にとって有益に機能してきたという事実が重要である。APEC 参加エコノミーから高い評価を受け、域内におけるエコノミー間のコミュニケーションの向上に貢献するとともに、能力開発先進国である日本から APEC エコノミーに発信する情報は貴重なものである。APEC における職業能力開発の課題は日本の職業能力開発戦略の大きな課題であり、世界に尊敬される日本の立場を大事にしたい。

(麗澤大学教授)

## Summary

### TVET challenges in APEC economies

Tatehito Shimoda

Technical Vocational Education and Training (TVET) is one of the current controversial issues in the world. Facing globalization and transition to the knowledge economy, the importance of TVET is recognized by every economy. Japanese Ministry of Health, Labor and Welfare has been organizing APEC Forum on Human Resource Development since 1992. As a coordinator and chairperson of this Forum (since 2003), I point out the controversial aspects and the role of APEC in the field of TVET. The focus is on standardization of competencies, effective and efficient division of labor among TVET stakeholders, and TVET political strategies for APEC economies.

(受付 平成20年12月28日)  
(校了 平成21年2月5日)