

ジョブ・カード制度の 課題と可能性

—制度が機能するための条件を探る

大木 栄一

(東京大学社会科学研究所特任研究員)

1 はじめに—なぜ「ジョブ・カード制度」のような仕組みが必要であるのか

国際競争の激化、産業構造の変化、そのなかで企業が進めている経営戦略の再構築と内部管理体制の再編など、労働者（従業員）を取り巻く環境は大きく変化しつつある。その結果、市場と企業が「労働者に求めること」は確実に変化してきており、「人と仕事を結びつける」仕組みも確実に変化する。

こうしたなかで、企業の側からすると、新しい経営戦略と内部管理体制に適應する人材を早急に養成・確保することが企業成長を実現するための重要な条件になる。そのために、「競争力の基盤となる能力は何であるのか」を徹底的に分析し、明確にすることと、明確化された能力開発目標からみて、現在の社内人材はどのような状況にあるのか、つまり、現状の社内の従業員の能力を「知る」ことが必要になってくる。

他方、労働者（従業員）個人の側からすると、「企業は何の能力を求めているのか」と、「その目標からみて、従業員がどのような能力の状況にあるのか」を企業が従業員に「知らせる」こと、従業員がそれを「知る」ことが重要になってこよう。今後は、変化する「従業員に求めること」を的確に捉えて、能力開発とキャリア形成のあり方を戦略的に再設計し、企業内あるいは企業外において競争力を発揮できる能力を磨くことが長い職業人生を豊かにするための不可欠な条件になってこよう。

さらに、「知る」「知らせる」仕組みを構築するためには、企業（あるいは社会）全体と共有できる、能力を表現できる言語を持つことが必要である。企業を超えて移動する労働者を想定したときには、「企業は何の能力を求めているのか」、「労働者が何の能力をもっているのか」を表現する共通言語がないところ

では、社会のレベルで、効果的に「人と仕事を結びつける」ことは難しい。

これからは、これまでの性別、年齢、学歴を活用した「人と仕事を結びつける」仕組みから新しい「人と仕事を結びつける」仕組みを構築する必要があり、ジョブ・カード制度は新しい「人と仕事を結びつける」仕組みの1つである。それは、同制度の最終的な目標をみるとわかる。同制度の導入の最終的な目標は、社会全体に職業能力評価制度を普及させ、質の高い外部労働市場の形成を図り、離転職に伴い労働者に大きな損失を生じさせない労働市場を構築することである。同制度の導入によって、実践的な訓練と統一された職業能力評価基準に基づいた評価システムが企業間に普及し、職業能力の認証結果が就職・採用活動に幅広く活用されることで、求職者と求人企業とのマッチングが促進されることになる¹。

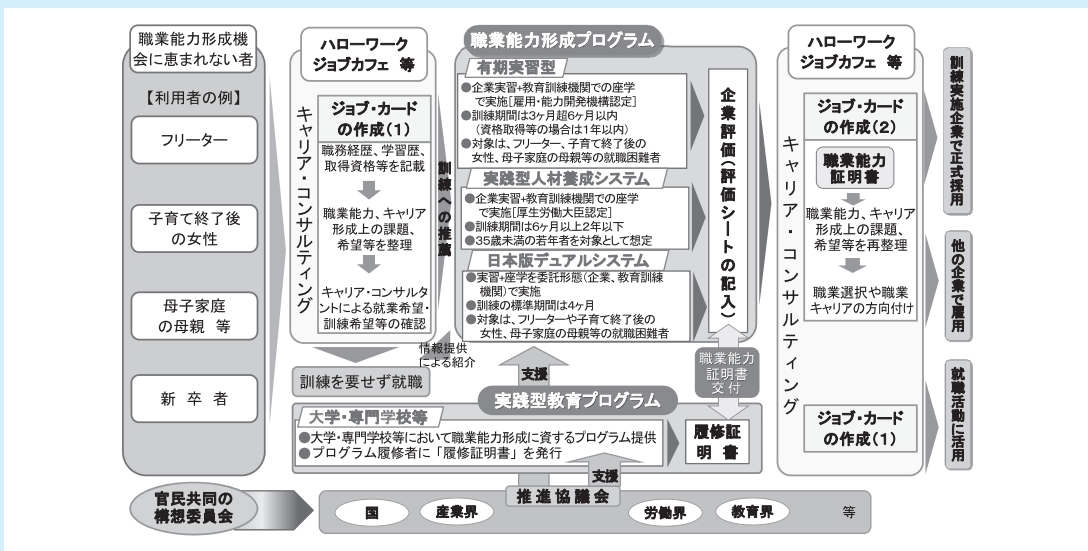
では、こうした新しい「人と仕事を結びつける」仕組みである同制度は社会からどのように評価され、あるいは、どのような課題があるのか。さらに、同制度を継続的に機能させるために、同制度の関係者である企業と、企業と労働者を結びつけるための役割を担っている行政はどのような取り組みを行う必要があるのかを、提示したい。

2 ジョブ・カード制度の現状と課題

(1) ジョブ・カード制度とは

ジョブ・カード制度は、図表1に示したように、職業能力形成機会に恵まれない人たちに対して、企業現場等での実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）を提供し、職業能力形成を支援する制度である。かつ、訓練参加の相談・準備から就労までのキャリア・コンサルティングを実施し、職業能力形成プログラムの履修証明、職歴・教育訓練等を記載

図表1 ジョブ・カード制度の概要



(注) 制度の見直しにより、この制度の最重要な骨格部分であるOJT中心の実践的なプログラムでない訓練も職業能力形成プログラムに追加された。なお、これ以外にも、制度の見直しにより、変更されている点があるが、制度の全体像を理解して頂くために、あえて、わかりやすい図を掲載している。
出所:内閣府(2007)「ジョブ・カード構想委員会」最終報告

したその人の職業能力を証明する“ジョブ・カード”を交付することで、職業能力の客観的な評価が担保され、就職活動に役立たせるという仕組みとなっている。つまり、ジョブ・カード制度の骨格は、①企業現場における実習（OJT）と教育訓練機関等による座学（Off-JT）を組み合わせた実践的な職業訓練、②汎用性のある「能力評価基準」により訓練成果を評価し、その結果を“ジョブ・カード”に記載し活用することで得られる市場横断的な通用性、③訓練受講前後のキャリア・コンサルティングの3つである²。

(2) ジョブ・カード制度の普及状況と課題

ジョブ・カード制度導入以降の普及状況の特徴についてみると（図表2）、第一に、最も大きな課題は、平成23年8月末時点で、ジョブ・カードの交付を受けた者は約56万3千人、職業能力形成プログラムを受講した者は約14万4千人となっており、この制度の骨格の1つである「企業現場における実習（OJT）と教育訓練機関等による座学（Off-JT）を組合わせた実践的な職業訓練」が十分に機能していると言えない状況である（訓練を受けずに就職した者がいると想定されるが）。第二に、有期実習型訓練（求職者等を訓練生として雇用し、その企業で訓練を受けさせる雇用型訓練であり、ジョブ・カード制度の政策目的をもっとも端的に表すプログラムである）の受講者は、制度導入の平成20年度以降、順調に伸びてきたが、平成23年度は突如大きく落ち込んだことがわかる。また、実際に訓練認定企業がどのくらいあるのかを確認すると、平成20年度

から平成22年9月末までで約8,000社に過ぎず（内閣府「第5回ジョブ・カード推進協議会（平成22年11月17日）、－資料5」）、ジョブ・カードの取得者と比較すると、非常に少ない。

その理由は、労働政策研究・研修機構（2012）が指摘しているように、制度の見直しによる助成金の廃止等が考えられるが、著者がかつてヒアリングしたトライアル雇用の企業調査によれば、トライアル雇用の対象者を決めるに際して、トライアル雇用期間終了後に、正社員として採用することを前提にして、対象者を選んでいるとのことであった。したがって、この有期実習型訓練の訓練協力企業を大幅に増やすことには限界があるのではないかと考えられる。

(3) ジョブ・カード制度の評価－JILPT調査と連合総研調査の比較を通して

有期実習型訓練を実施した企業を対象にアンケート調査・ヒアリングを実施した労働政策研究・研修機構（2011）によると、この仕組みが上手く機能していることがわかる。つまり、制度を利用した企業の評価は高い。さらに、ジョブ・カード自体の市場での通用状況をみると、6割の企業が応募者がジョブ・カードを持っていれば採否の判断がしやすいとしており、ジョブ・カードの周知が進めば、ジョブ・カードの市場での通用性が高まる可能性が高くなると指摘している。

これに対して、連合総合生活開発研究所（2011）³の基金訓練受託機関へのヒアリング調査によるジョブ・カード制度の問題点を紹介すると、ジョブ・カードを提出する求職者は

図表2 ジョブ・カード制度の普及状況

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	合計	就職率 (※)
ジョブ・カード取得数 (目標:平成20~24年度 100万人)	65,169人	162,885人	223,844人	111,161人	563,059人	
職業能力形成プログラム受講者数	35,364人	48,825人	46,185人	13,684人	144,092人	
有期実習型訓練受講者数	505人	4,612人	10,368人	539人	16,024人	73.0%
実践型人材養成システム受講者数	957人	3,133人	10,681人	7,769人	22,540人	96.9%
日本版デュアルシステム受講者数	33,902人	41,080人	25,161人	5,376人	105,519人	71.9%

(注) 平成22年度実績は暫定値。平成23年度実績は平成23年8月末時点の値。
 ※就職率は、平成22年4月～平成23年3月末までに訓練を修了した者の3か月後の値(暫定値)。
 出所:内閣府『第9回ジョブ・カード推進協議会(平成23年11月9日)』資料2

ハローワークやジョブカフェなどの支援機関がサポートしているという印象が強く、自主的に就職活動しているイメージが薄い。現状では、就職の際にジョブ・カードをマイナスの情報としてとらえる企業が多い。結局のところ、履歴書と職務経歴書があればよく、細かいことは面接で話を聞いたり、作成したURLを見れば十分である。また、世間一般の認知度が低く、ジョブ・カードで面接できる企業は皆無と言わざるをえない。求職者が面接に行く際に履歴書に書き換えているのが実態である。ハローワークでさえ、ジョブ・カードで面接可能な案件はほとんどない。

このように、同制度の大きな課題は、この制度にあまり好意的でない企業側にあると考えることができる。

3 求められる会社と正社員の新しい取引関係—新しい取引関係にジョブ・カード制度は貢献する

では、なぜ、多くの企業はジョブ・カード制度にあまり好意的ではないのであろう。正社員を対象にした日本企業の人事管理の特徴は、何の仕事に就くかは会社の指示に従って配慮を必要とせずに働いてくれる正社員を対象に、その仕組みが構築されてきた。そして、それと引き換えに会社側は正社員に対して長期的な雇用と処遇を保障してきたのである。これを上司と部下の関係に置き換えると、労働を無制限に供給してくれることを前提にした正社員の部下に対して、その上司はその時々状況対応で、曖昧な指示の下で仕事を与えてきた。そして、その働きぶりに対する報酬は長期的な雇用関係のなかで帳尻合わせをしてきたのである。つまり、会社と正社員の取引関係は、会社に入社すれば(会社に所属すれば)、年功的な処遇が保障されるが、その代償として何の仕事に就くかは会社の指示に従うという「所属の関係」である。

したがって、正社員の採用に関しては、求職者の仕事をする能力よりも、「人柄」に代表されるような会社の指示に従って配慮を必要とせずに働いてくれるかどうかを重視している。他方、正社員以外の働き方をする社員については、働く場所、働く時間、従事する仕事内容について配慮をする必要(配慮の内容の中心は働く時間であり、その観点からみると、時間制約社員とみなすこともできる)がある働き方をする社員として認識してきた。

しかしながら、正社員のなかにも、働く場所、働く時間、従事する仕事内容について配慮が必要な社員が増えている。家事・育児等の家庭生活との両立(ワークライフバランス)を求める女性正社員がその典型であるが、それ以外にも、介護と仕事との両立が必要である中高年齢正社員、言葉や文化的背景から配慮が必要な外国人正社員も配慮が必要な正社員にあたる。このように配慮が必要な正社員が社内の多くを占めつつあり、配慮が必要でない正社員はすでに少数派になりつつある。こうした傾向は今後も進むことは間違いないので、企業にとって、多数派になりつつある様々な点で配慮が必要な正社員をいかに活用するかが重要な経営課題である。

こうした課題を解決していくためには、正社員に適用されている「所属の関係」から「仕事を介した関係」に変化せざるを得なくなる。こうした状況の下で、企業が求める人材(正社員)の採用を行っていくためには、「求職者に期待すべき能力」を明確化する⁴ことと、「求職者の持っている能力」を結びつける仕組みが必要になってくる。こうした仕組みを企業が構築するために、ジョブ・カード制度が貢献する役割は大きいと考えられる。

4 おわりに—ジョブ・カード制度を機能させるための行政の役割とは

最後に、ジョブ・カード制度を機能させる

ための行政の役割として、労働政策の観点から考えてみよう。まず、最初に、連合総合生活開発研究所（2011）のなかでも指摘されているが、ハローワークの求人票にジョブ・カードを活用する必要がある。世間一般の認知度が低いのは、ハローワークの求人票にジョブ・カードが組み込まれていないためである。ハローワークにおける求職と求人とのマッチングには必ずジョブ・カードを活用する仕組みにすることである。

つぎに、同制度の骨格の1つである企業現場における実習（OJT）と教育訓練機関等による座学（Off-JT）を組み合わせた実践的な職業訓練の充実をはかることであるが、そのためには、職業能力形成プログラムのなかの「日本型デュアルシステム（公共職業訓練活用）」の充実をはかることである。

そのためには、第一に、公共職業訓練のすべてのコースを「実習と座学」を組み合わせたコースに変える必要がある。つまり、同制度が有効に機能するためには、公共職業訓練の仕組みをこれまでの座学（Off-JT）中心から企業現場における実習（OJT）中心に大きく変更することである。

第二に、訓練の仕組みが企業現場における実習（OJT）中心になると、各訓練コースを担当する指導員には新しい能力が必要になってくる。実習（OJT）を行う企業を開拓する能力と、実習（OJT）を行う企業が訓練生（求職者）に何をしてほしいのか、何を期待しているのか等を翻訳し、訓練生（求職者）に伝えるとともに、訓練生（求職者）が企業に何を期待し、どのようなことをしてほしいのか等を翻訳し、企業に伝える能力、つまり、企業と訓練生の間を結びつける能力が必要になってくる。とくに、求職者のなかでも多くの支援を必要とする者が訓練企業に採用してもらうためには、指導員の新しい能力がカギを握ってくる。

第三に、そのためには、指導員免許を大幅に改訂し、現状の「指導できる」能力に「実習（OJT）を行う企業を開拓する」能力及び「企業と訓練生（求職者）を結びつける」能力を加える必要がある。さらに、指導員養成にも大幅な変更が必要である。職業能力開発総合大学校が平成24年度から実施している指導員養成と関係がない「総合課程」は直ちに廃止するとともに、これまでの「指導できる」能力については、職業能力開発総合大学校以外の他大学に任せ、新しい能力を習得することができるような体制づくりを構築し、実行することが必要になってくる。

第四に、公共職業訓練機関と、それ以外の機関とのすみわけが必要である。たとえば、公共職業訓練はモノづくり分野、それ以外の機関が行う訓練分野はモノづくり以外の分野という見直しが考えられる。また、求職者のなかでも多くの支援を必要とする者が受ける訓練を公共職業訓練が担い、あまり支援を必要としない者が受講する訓練を公共訓練機関以外の機関が担うという仕組みを構築することもあろう。つまり、公共職業訓練がセーフティネットとしての役割を果たし、障がい者の職業訓練・就労支援と同様に、多くの支援が必要な者については、行政が責任を持って、訓練・就労支援を行うのである。

最後に、これまでのモノづくり分野における国と都道府県とのすみわけの見直しが必要である。高齢者を対象にした訓練コースや在職者を対象にしたコースは、地域の産業政策と密接に関係することから都道府県が行い、ジョブ・カード制度に対応する訓練は国が行うという見直しも必要になってくる。

以上のように、「人と仕事を結びつける」新しい仕組みであるジョブ・カード制度が機能するためには、企業が正社員と新しい取引関係を構築するだけでなく、行政の様々な政策についてもジョブ・カード制度が機能するために大きく変更し、再構築することが必要なのである。

- 1 ジョブ・カード制度の導入の最終的な目標については、労働政策研究・研修機構（2011）『ジョブ・カード制度の現状と普及のための課題』によっている。この報告書では、ジョブ・カード制度のもとで行われる訓練プログラムの1つである有期実習型訓練（基本型）の企業間での普及状況と企業にとっての効果を明らかにしている。
- 2 ジョブ・カード制度の概要については、労働政策研究・研修機構（2012）『ジョブ・カード制度における雇用型訓練受講者の追跡調査』によっている。この報告書では、有期実習型訓練（基本型）が求職者にとって効果があるのかをクロス集計結果によって明らかにしている。
- 3 連合総合生活開発研究所（2011）『第二のセーフティネットの活用状況と利用者の声－緊急雇用対策・生活支援政策等の活用状況に関する調査研究報告』（連合総研ブックレット No.7）を参照。基金訓練対象者に対するアンケート結果のジョブ・カード制度の課題についてみると、ジョブ・カードの作成のためのキャリアコンサルタントの予約が取れないという指摘があるぐらいで、ジョブ・カード制度に関する問題点の指摘はほとんどない。
- 4 企業の従業員に求める能力の明確化の現状については、大木栄一（2012）「求める能力の「見える化」と教育訓練・能力開発」日本労働研究機構編『中小企業における人材育成・能力開発』を参照。