

【書 評】

白幡真紀

『イギリスにおける学習と訓練の公共管理システム
——需要主導アプローチへの転換』 (大学教育出版、2015年)

沖 清豪

(早稲田大学)

本書は白幡真紀氏が2013年に東北大学に提出した博士請求論文を修正して刊行されたものである。本稿では前半で本書の内容を概観し、後半でいくつかの論点を提示することとしたい。

1. 概要

本書は歴史的に水準や対象に疑問が提起されてきたイギリスにおける職業教育・訓練の領域における学習と訓練の支援システムの構築について、特に2000年代のニューレイバー政権期における政策の転換を軸に、詳細に分析したものである。

序章「研究の目的と概要」と第1章「雇用可能性、スキル、職業的学習の政策課題」では、本領域に関する先行研究が課題別（序章）に、あるいは時期・対象別（第1章）に紹介され、これまでに明らかにされてきた点と本書で分析の対象とされている課題が明らかにされている。1990年代までの分権型で多様性を保ち、結果的に統制が十分に機能しなかった職業教育の状況とそれによる停滞状況が示される。

第2章「スキル向上の政策枠組みと需要主導アプローチへの転換」では、主として2006年の『リーチ報告書』を対象として、供給主導から需要主導へのスキル向上戦略の転換が描き出される。第一次ブレア内閣の雇用可能性向上戦略から「雇用主のニーズを中心に置く」（88頁）ことで、教育・訓練プロバイダーへの戦略的（需要主導型）資金配分と雇用主にとって経済的価値の高いスキルを伴う職業資格での政策に労働党政権が学習（訓練）機会への排除をなくす「橋」を架けた点に見出している（101頁）。

第2章の終わりに需要主導を目指した公共管理システムが有する矛盾として「サービスへの要請に柔軟に応えるためのシステムに集権的機能が必要であること」（109頁）が指摘され、第3章「公共部門の役割にみる公共管理システムの特質」では各種の執行機関の活動が説明される。具体的には政策企画部局としてのLSC、学修供給システムとしてのUfi/ラーニングダイレクト、評価組織としてのALIとIIPといった組織の特性が描き出され、こうした需要供給型システムがそれまでの職業教育政策とどのように異なるのかが検討される。

第4章「雇用可能性をめぐるニューレイバー的アプローチとスキル供給における課題」では第1節で1980年代以降のスキルと労働環境・構造をめぐる変化が描かれ、第2節では二極化した

「底辺層の若者」(177頁)をめぐるキャリア教育や雇用可能性に関する支援が説明される。一方で高水準スキルの習得支援、他方で脱スキル化された職域の拡大を通じての格差問題が解決せず、政策としても「政府のスキルの重点領域は資格取得によるインセンティブが確保できる領域」(205頁)に限定されることを通じて、需要主導型アプローチによる学修や訓練の供給の成果を注目する必要性が説明される。最終的に「より若い層や子供の貧困へのケアに排除の予防措置が期待」(210頁)される中で、「成人の学習・訓練とポスト16の若者の教育・訓練の制度的分化」(209頁)が進行した点に需要主導型アプローチの限界が示唆される。

第5章「成人学習領域における資金分配と財政誘導の有効性と課題」では、拡大する教育支出の妥当性を確認するために、資金分配が成人の学習意欲の向上や各機関による学習供給の増加に対してどのような効果を有したかが検証される。そこから見いだされる結論(第5章5と終章)では、こうした資金が一定の効果を有しつつ階層分化を固定化するリスクの可能性が指摘され、また需要供給主導アプローチの成果というよりも「社会的包摂を目指す過程の副産物」(276頁)として効果や課題が生じていることにも言及されている。

最終的に、公共管理システムは、「①機能を集約させたエージェンシー化、②重点領域への配分の決定による集権化、③制度の階級的分岐、④枠組みの標準化」(273頁)を進展させたと評価される。加えて、需要主導アプローチを通じて学習と訓練に対する支援の量的増大に関する成果が明らかになった一方で、その公的関与自体が市場の統制の下で重点領域に限定されている点に本システムの特性的を見出している。

2. 評価

さて、以上のような内容からなる本書をどのように評価すべきであろうか。

本書序論および第1章で言及されているとおり、本書が研究対象とした領域は断片的には研究成果がまとめられてはきたものの、公共管理システムの構築という観点から職業教育やキャリア支援・教育を捉え直し、2000年代の政策を検討し需要主導型アプローチの成果と課題を明らかにした点は、イギリスの職業教育・訓練に関する研究を確実に前進させるものである。単に枠組みの標準化に議論をとどめるのではなく、学校教育へも視野を広げてスキルの分化問題を含めた議論を構築することで、需給主導アプローチの特性を描き出すことに成功していると評価できであろう。

あるいはまた、第3章で言及されているように、やはり個別制度としては紹介されてきた評価システムや各種組織を職業教育政策全体の文脈に置き直し記述することにより、2000年代のイギリス職業教育行政の成果と課題が明らかにされた点が注目される。イギリスで導入され使用されてきた「学習と訓練」「需要主導型アプローチ」および「公共管理システム」という概念を駆使して2000年代の職業教育行政を捉え直す形で説明したことにより、その後の保守党・自由民主党連合政権以後の成人層を対象とした職業訓練・教育政策の変化・成果と課題をも捉え直すことが容易になったであろう。

以上のような点を含め本研究の意義は高く認められ、本書がこれからイギリス職業教育・訓練

行政研究を進める上での基本文献となることは疑いが無い。

しかし、このような研究上の意義・価値を認めつつも、本書が対象とした政策や本書の記述を通じてなお、漠然とした不安定感を感じずにはいられないことも認めなければならない。それは本書固有の問題というより、本書の中で繰り返し指摘されている、イギリス職業教育・訓練システムの全体像を把握することの困難さと、その背景にある利害関係者や評価システム自体の複雑さから生じるものであるように思われる。

第3章から第5章にかけて、それぞれ前半から中盤にかけて制度や組織を体系的に記述しており、「何が」「どのように」になっているかについての説明は丁寧に行われている。一方で、各章の最後で行われている考察は、「なぜ」そうなっているのかの検討が既存の研究枠組みや先行事例の範囲に収まってしまっており、その枠組み自体も政策・行政文書や各組織の報告書や関係者のインタビューの内容に依拠する形となっている。本論文で提示された論点や実践の枠組みは、果たしてイギリスの政策立案者やその評価主体、あるいは職業教育・訓練の提供者「全体」に対してどの程度まで意識され、あるいは学習と訓練の場で実践されたものであろうか。具体的に言えば、それぞれの継続教育カレッジやプロバイダーが置かれている地域や個別組織の特性による実践や目的の違いはどのように政策の文脈に位置づけられうるものなのであろうか。

この疑問は、著者自身が残された課題としている「実際の事業内容」の検証が十分ではないこととも関連しているであろう。あるいは、それぞれの組織において「学習と訓練」という概念をどのように把握しているのか、という課題とも関連しているように思われる。

また、本書では第4章、第5章で、必要とされるスキルの水準の違いや脱スキル化といった観点からみて「制度の階級的分岐」(258頁、273頁)が生じているとしている。一方で、「リスクの高い社会的困難層へのプログラムの財政的強化によって、特に低レベル資格の学習の量的拡大に一定の道筋をつけた」(262頁)だとすれば、この分岐はそもそもどのようなものだと解釈すべきであろうか。従来の階級問題との連続性で語りうるものか、到達されるべき社会像は単に社会的包摂という概念でまとめうるものであるのかという点にさかのぼって検証しうる課題のようにも思われる。

イギリスで同時期に並行して実施された高等教育機会の拡大戦略(AimHigher等)は、進学率格差という形で階級・地域格差が示される中で、進学率の全体的な上昇と集団間での進学率の均衡化という政策を通じて「階級的分岐」を克服する政策であったと考えられる。では職業・訓練政策は社会的包摂という概念の下で分岐をいったんやむを得ないものとして捉えることに特質があるのか、あるいはまた別の議論がありうるのであろうか。あるいはまた、そうした政策は社会的に受け入れられるのか、受け入れられるとすればどのような論理なのか等、本書の結論自体が大きな問いを生み出している。

結局こうした疑問は、どのような機能を有する組織がどのように評価すれば制度や政策の有効性を説明できるのか、という質保証(quality assurance)時代の教育政策の課題とも関連しているということのようでもある。本書でもALIやIiPといった制度の説明や資金投下に対する政策的効果の検証を試みる研究を紹介している。今後は、そのシステムがありマクロ的には効果があったという整理と、ミクロレベルで特に低レベル資格の獲得にも課題を有する層が直面している

課題を克服するための実践・取り組みをどのように一元的に捉えることができるのか、いやそもそも捉えるべきか、という終わりなき課題に対して、アプローチする必要があるということなのであろう。

本書でも第5章での議論や残された課題に示された問題認識を通じて、この終わりなき課題を検討することへの意欲は読み取れる。また特に第1章から第2章にかけての分析枠組みの明瞭さは、こうした大きな問題にアプローチしうる可能性を示唆している。イギリス職業教育における学習・訓練プログラムやその提供者への評価とその実践との関連性に関する今後の研究の蓄積に期待したい。

3. 補遺

終わりに、ごく細かい点ではあるが、概念整理について1点、訳語について2点、および人名や文献の注記に関する技術的な側面をめぐる2点について指摘しておきたい。

第1に、単純な疑問として需要主導「システム」と公共管理システムとはどちらが上位概念なのであろうか。前者を「政府の行政改革の到達点として目指されるシステム」、後者を「第二次ブレア政権下の行政機構、公共サービスの提供、そして供給メカニズムやガバナンス等を総称したもの」(75頁)とするのであれば、前者が上位概念であるようにも思われるが、本書の題目や記述からは逆のように読み取れる。特にNPMとの関連で「公共管理」という概念を導入し、その転換を検証しているのであれば、両者の機能を明確に分離した説明を行ったほうが、第二期ブレア政権以後、現在までの改革動向を把握しやすいのではないか。そもそも需要主導「アプローチ」なのか、「システム」なのかも整理したほうが良いだろう。

第2に、訳語の問題を確認しておきたい。キー・スキルの学校教育への導入にあたっての混乱として、ホジソンらの研究成果を踏まえて「態度や資質の育成など、結果よりもむしろ習得プロセスが重視されるような学習を取り入れる傾向」を、「評価主導から学習内容主導へ」(from an assessment-led to a curriculum-led approach) (192頁)と訳出している。しかしカリキュラム (curriculum) を「学習内容」と訳出することは妥当なのであろうか。数値的な評価から教育課程全体での実践へのシフトを語っている中であえてカリキュラム (学習内容を整備した道筋) ではなく「内容 (イギリスのナショナル・カリキュラムでいえば programme に相当するのではないか)」という訳語を充てることの意図は何であろうか。

訳語についてはもう1点、「一般的な」という訳語も取り上げておきたい。genericに「一般的な」スキルという訳語を付しているが、例えばGNVQのgeneralとはどう異なるのか。また本書内ではリベラル・アーツに「一般」教育という訳語をあてている箇所がありつつも、原語のままリベラルと記述している箇所もある。学校教育段階での従来の教育を意味する general education にも「一般教育」という訳語をあてている (日本の文脈に即せば、普通教育ではないだろうか)。そもそも誰にとってどのような意味で「一般的」なのか、それが職業資格や職業訓練にとってどのような意味を有するのかについて、再検討する必要があるように思われる。1970年代から80年代におけるポリテクニク内での職業教育に関係する当事者の議論を参照する限り、genericは

(現在の政府による定義とは多少ずれつつも) employability や transferable といった概念と隣接するものと認識されており、「汎用的な」(だからこそ雇用可能性や転移可能性を高める) という訳語のほうが自然ではないか。

第3に、人名の英語表記の不統一感と、本文中に著者名発行年ページ数で文献注を記入する際の略号使用について言及しておきたい。

人名の英語表記については、例えば247頁では「グッディソン (Goodison) の調査によると」という表記なのに対して、2頁後では「タイヤズ (C. Tyers) とシンクレア (A. Sinclair) の調査は」(249頁) となり、その直後には「グリエ (John Grinyer) が行った調査は」(250頁) と4ページの中で3種類の表記法が用いられているのは望ましくない。

また、本書では英文・和文の注記は原則として本文中に(著者名, 発行年: 頁数) を挿入し、文献表を参照させることで対応している。問題なのは、直前にすでに参照・引用されている文献を参照する際に、本書では (ibid.)、(Ibid.)、および (*Ibid.*) と表記され、その違いが明確な理由なく使用されているように読める点である。この統一感の問題と合わせてそもそもこの表記法で *Ibid.* を用いるべきかという問題もある。*Ibid.* は脚注ないし後注で注記が一覧で読むことができる状態の場合に、直前の文献を示すために用いられる略語である。本書のように本文中に (*Ibid.*) が散在していると、それがどの文献であったのかを確認することが相当に困難である。また、そもそも文献表は文末に英文(著者名ABC順)、和文(著者名五十音順)で別の文献表としているのであるから、少なくとも和文文献については *Ibid.* ではなく、同上を用いて別文献表であること、和文文献であることを示すほうが自然であろう。なお同上の表記の前に何か文章などが来ることは原則ありえないことから、op.cit. (前掲) の冒頭小文字(その前に著者名が示されている場合などが該当する) はありえても、*ibid.* は小文字から始まることはごく例外的なはずである。

本書が今後の研究の道標となるものと考えられることを踏まえ、あえて細かい点にも言及した。引き続き研鑽を積み、本領域での先導者として研究を進められることを期待したい。