

書評

BOOK REVIEWS

柳田 雅明 著

『イギリスにおける「資格制度」の研究』

八代 充史

はじめに

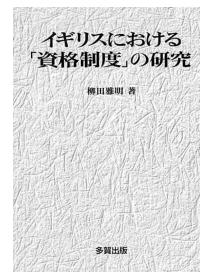
今年の8月18日、イギリスの新聞は、Aレベル(全国統一大学入学資格試験)のA評価の割合が21%にも達したことに伴い「企業と大学の双方がハイエスト・アチーバー(highest achievers)を選抜する方法を必要としている」というデイビッド・ミリバンド教育担当大臣の発言を報道した。また8月10日には、大学定員の増大に伴い「大学生は、最早かつて程賢くない」という報道もなされた。この他、大学授業料の上限緩和(top-up fees)や大学教員に対するRAE(Research Assessment Exercise, 業績評価)の導入など、英国の教育制度は大きな曲がり角を迎えている。

本書はこうした英国の教育制度について、特に職業資格と教育資格の今日に至る変遷を「枠組みの標準化」と「評価の標準化」という教育社会学の観点から追った労作である。以下ではまず本書の概要を紹介し、次いで本書の評価と問題点について評者の考えを明らかにすることにしたい。

本書の概要

まず第1章では本書の問題意識と研究方法が示され、続く第2章では本書の研究対象に関する先行研究が検討される。著者によれば、知的能力の到達度指標として学歴や学校歴が幅を利かせている状況を解決し、雇用の流動性に対応して効果的な職業訓練を実施するためには、学習成果を評価判定するための「共通基盤の整備」が必要である。これが資格である。特に著者が重視するのは「資格の標準化」であり、それによって初めて多種多様な複数の学習機会を横断して、整合性

のある接続が可能になると言う。著者はこの点を、①枠組みの標準化(共通枠組みの設定と、それに基づく資格の整理統合)、②評価の標準化(共通の評価基盤に基づく評価の実施)、の二つに分類しており、以下こうした問題意識に基づいて、資格に関する問題が早くから顕在化し、標準化に関する政策と実践の取り組みがなされてきた英国を対象にした分析が、資格(職



●やなぎだ・まさあき
学部助教授。生涯学習論専攻。青山学院大学文

●多賀出版
2004年4月刊
A5判・384頁・7560円
(税込)

業、教育)ごと、地域ごとに行われていく。

第3章では資格制度が標準化されるまでの歴史的な経緯が検討される。英国においては、伝統的に職業資格の多くを民間団体が設定しており、これらAB(Awarding Body: 付与団体)は全く独自に資格を開発授与してきた。そのため、教育現場や職場において資格に関する情報が不十分で把握しにくくなるという「資格ジャングル」と呼ばれる問題が生じるようになった。しかも各ABは、自らの授与してきた資格に必要な能力を客観的に提示することができなかった。これが、中央政府による職業資格の標準化が必要とされた所以である。

第4章は、「全国職業資格協議会」とNVQ(National Vocational Qualifications)という、本書の中心を成す部分である。1979年成立したサッチャー政権は、当初教育訓練に関して自由放任の姿勢を採っていたが、雇用創出と国際競争力を回復するために政策を転換した。そのため1985年に打ち出された方針では、「全国職業資格協議会」(法的拘束力はない)創設によってあらゆる職業資格をNVQという新たな全国共通枠組みに位置づけることになった。

ここでNVQとは、ある職種に就く上で十分な技能・

能力を有するように開発され、全国職業資格協議会の審査に合格した職業資格であり、半熟練労働者から中間管理職・知的専門職の5つの能力水準に分かれている。この制度は、基本単位の組み合わせで資格を授与するモジュール方式を採用しており、各職業資格を①資格、②単位、③職務要素、④成果基準、という階層構造に再編成している、したがって先述した「枠組みの標準化」と「評価の標準化」を満たしているというのが、著者の見解である。

第5章では、これまで述べた職業資格と普通学力資格がどのように統合されたかという、今1つの重要な問題が取り上げられる。1991年、政府はアカデミックな資格と職業資格を統合したGNVQ (General National Vocational Qualifications) を提案した。職業資格が狭い範囲の技能・能力を評価の対象にするため、幅広い能力が軽視されがちになる、その結果産業構造の変化によって職務内容が変わるとその技能に適応した仕事がなくなってしまう危険性が大きいというのが、新制度が提唱された理由の1つである。GNVQは基礎、中級、上級、という3階層に分かれており、NVQと同様モジュラー方式であるが、キー・スキルと職業に関する技能・能力を別々に取得する方式であるというのが相違点である。ただし、資格証明書の発行がABによって行われるという点は、NVQと共通している。

こうして出来上がったのが第6章で検討される「全国資格枠組み」である。この枠組みは、①普通・一般教育の資格 (Aレベルなど)、②職業に関係する資格 (GNVQ)、③業務に関する資格 (NVQ)、という3本立ての制度からなり、どのような資格であれ、この枠組みにおける水準段階が同じであれば、同水準 (separate but equal) と見なされる。しかしこの制度では、「評価の標準化」は当事者同士の調整に委ねられているので、異なる職種間では制度上の換算ができるとしても、標準化そのものは分断されてしまうという問題が生じるようになった。

「全国資格枠組み」における標準化・技術について述べる第7章に続き、第8章では本書の総括と今後の課題が示される。特に、資格制度の本質的な問題として①過去の実績を示すばかりの「実績主義」に陥りがちであること、②実務の過度なマニュアル化の助長、

③資格取得後の能力低下、④資格の能力との間の乖離、⑤資格要件の不必要な上昇、といった点が指摘されている。最後に著者は、「資格はあくまで手段である」と述べて本書を結んでいる。

本書の評価

本書の意義は、教育資格と職業資格という制度的枠組みを縦軸に、またイングランド、ウェールズとスコットランドという地域を横軸にして、英国の教育制度の変遷を19世紀から今日に至るまで克明に追究した点にある。特に、日本でも注目されているNVQ制度を包括的に紹介したものとして、本書の意義は大きいと言えるだろう。

それにしても、既存の職業資格をNVQという全国共通枠組みに位置づけるといのは、いかにも英国的に興味深い。同様な事態がアメリカで起これば、恐らく競争メカニズムを作用させることで、不要な資格を淘汰させることだろう。英国に暮らしているとラウンドアバウト (環状交差点) に掲示されている道路方向の標識が、全国どこに行っても画一的なことに驚くが、「全国職業資格協議会」という発想に接して、この国の中央集権制の強さを改めて垣間見る思いである。

次に、評者の考える本書の問題点について述べることにしたい。

第1に、これは職業資格や教育資格に限らない、人事制度についても言えることだが、およそあらゆる制度には「制度と運用の乖離」が存在する。例えば、本書の70頁で言及されており、評者もこの書評の冒頭で触れたが、現実のAレベルは学生の選択が合格の容易な科目に偏るために十分機能しているとは言えない。評者がオックスフォード大学の専任教員から聞いた話では、そもそもオックスブリッジ志願者の成績はほとんどがAであり、したがって学生間を差別化するのが困難であると言う。恐らく、その結果必要になるのは「各大学独自のフィルター」であろう。とすれば、著者の強調する「枠組みの標準化」がかえって「評価の個別大学化」を引き起こすのではないかという素朴な疑問が生じる。

次に第2点、たしかに本書は英国の教育の歴史を詳細に検討しているが、あくまでそれは職業資格、教育資格という供給側の分析に終始している。しかし労働

需要側である企業は、こうした枠組みに対してどのように対応しているのだろうか。人的資源管理を研究している評者としては、採用や昇格のプロセスにおいて職業資格や教育資格がどの程度重視されているかという点がどうしても知りたいところである。この点、労働市場に関する記述が207頁から209頁までのわずか2頁というのは、率直に言って物足りないと思う。

ちなみに、筆者が関与した英国の会計士の資格に関する事例研究では、会計資格は採用に際しては重要であるが、昇給や昇格には影響しない。また採用に関しても、会計事務所を給源とする資格よりも企業内の訓練によって取得する資格を重視していくのが、企業の方針である（小池和男・猪木武徳編『ホワイトカラーの人材形成——日米英独の比較』東洋経済新報社、2002年、第1章、第4章、第6章）。こうした発見がどの程度他の資格に一般化できるのか、他日著者が説明してくれることを期待したいと思う。

第3に、評者の理解では、職業資格が採用には影響しても昇給や昇格とは無関係であるのは、それが「職業能力の最低線」を示すものにすぎないからである（例えば医師の免許を保有している者の中には腕の立つ医者もいるし、ヤブ医者もいる）。したがって、本当に個人の能力を評価できるのは職業資格ではなく、結局は直属の上長の評価にならざるをえない。

例えば（著者が「内部資格」と呼ぶ）日本の代表的な人事制度である職能資格制度では、各資格の在籍年

数と人事考課結果を勘案して、上位資格への昇格が決められる。著者は、こうした内部資格は「いわゆる年功と連動しており、職務上の能力とは必ずしも対応していない」（3頁）と述べているが、実は職能資格制度においても、先のAレベルと同様人事考課の基準である職能要件を全社一律に設定するという形で、著者の言う「枠組みの標準化」がなされている。しかも、こうした全社一律の要件は、逆に求める要件が各部門に共通するものを抽出せざるをえないため、あまりにも抽象度が高いものになった結果、見事に「失敗」したのである！同一企業の中ですら不可能だった「枠組みの標準化」を、全国的に行うことが果たしてどこまで可能なのだろうか。

ここから「枠組みの標準化」は、それをあまりに広範囲に適用しようとするほど、かえって「個別化」が進行せざるを得ない逆説的な関係にあるのではないか、という評者の仮説が導かれる。この点、著者の御見解を承ることができれば幸いである。

以上まとめると、評者の本書に対する読後感は、「職業資格は重要である。しかしそれに過剰な期待をすることは禁物である」ということに尽きる。この点は、日本の資格制度について考える際にも忘れてはいけない点であると思う。

やしろ・あつし 慶應義塾大学商学部教授。労務管理・労働経済専攻。

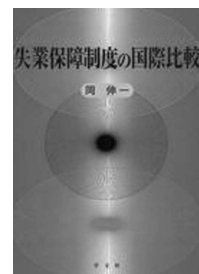
岡 伸一 著

『失業保障制度の国際比較』

高島 淳子

1 本書の意義

日本の雇用状況は、若干の落ち着きを取り戻したとはいえ、失業率は5%前後で推移している。こうしたなかで雇用保険制度は、2000年に求職者給付の再編、続いて2003年には高年齢雇用継続給付の抑制や就業



●おか・しんいち 明治学院大学社会学部教授。社会保障論専攻。

●学文社
2004年1月刊
A5判・265頁・3150円
(税込)

手当の創設と、非自発的失業者への給付に重点を置く

改革がなされた。最近では新たに若年失業者の増加が懸念されており、失業者の生活保障の問題は、関心を集めるところとなりつつある。これに対して、特にEUを始めとする諸外国は、慢性的な失業問題を抱える国が少なくなく、失業政策については豊富な経験を有している。

本書は、こうした諸外国の豊富な経験に着目し、欧米諸国を中心とする主要先進諸国の失業保障制度の基本構造の解明を目的とする。本書の特徴は、ひとつには、これまで取り上げられることの少なかった失業保障を柱とする失業保障制度を扱う点にあるが、加えて、比較対象とする諸国が19カ国と多数に及ぶところも特徴的である。さまざまな取り組みを行ってきた諸外国の制度比較を一度に行うことで、多様な視点を得ようとするのである。また、この制度比較をする上で主眼が置かれるのは、長期失業者への対応についてである。日本でも、生活保護受給世帯は年々増加しており、長期失業者の増加が推測されるため、諸外国が行う多様な長期失業者対策をみることで、一定の示唆を与えられよう。

以下に、本書の内容を簡単に紹介し、最後に若干のコメントを加えることとした。

2 本書の内容

まず、第一部では、欧米諸国を中心とした19カ国の失業保障制度の構造を概観する。

ここで失業保障制度として取り上げられるのは、失業保険のほかに、失業扶助、公的扶助、さらに関連制度として、高齢失業者補償給付（年金制度を含む）、部分的失業保障、課税制度などである。失業保険に関しては、適用対象、受給資格、支給期間、算定基礎、支給額、財源を中心に見る。

また、19カ国の国々は、欧州大国（第1章、ドイツ・フランス・イタリア・イギリス）、北欧諸国（第2章、デンマーク・フィンランド・スウェーデン）、南欧諸国（第3章、ギリシャ・ポルトガル・スペイン）、欧州小国（第4章、オーストリア・ベルギー・アイルランド・ルクセンブルク・オランダ）、その他主要国（第5章、オーストラリア・カナダ・日本・アメリカ）と、地域や規模に着目して分類され、それぞれ制度内容が紹介されている。

第二部では、各国の制度比較に先立って、失業保障制度の歴史と雇用・失業の現代的特徴が述べられる。

まず、「失業保障制度の歴史」（第6章）では、「失業保険」の定義を改めて問うている。一般的には、1911年にイギリスが国民保険法に基づいて失業保険制度を創設し、それが世界最古の失業保険であると説明されるが、適用対象を特定の都市に限定し、任意加入である失業保険は、19世紀後半にすでにスイスやベルギーに見られることから、イギリスで世界最古の失業保険制度が誕生したとの表現は、「政府が全国レベルで施行した強制加入の」ものを「失業保険」と呼ぶ場合に正しいとする。そして、第一部の制度紹介をもとに、多様な制度の存在（例えば、フランスは労働協約を根拠とし、デンマークでは任意加入である）が指摘される。

第7章では、「雇用・失業の現代的特徴」として、慢性的に高い失業率と長期失業の一般化を挙げる。若年者の失業率が高い欧州諸国の中には、若年失業者、特に新規学卒無業者に対して特別な給付を用意する国があることを指摘し、これを「福祉原則」に基づいた事例と位置づける。また、雇用形態の多様化によって、いわゆる非典型雇用に従事する人々は失業へのリスクが高いにもかかわらず、失業保障の適用対象から除外されることを問題視し、雇用形態の違いにもかかわらず、広く社会保障制度の適用対象とすることを求める。

以下の第8、9、10章では、いくつかの観点に基づいて、第一部で挙げられた諸国の制度について、比較・検討がなされる。

「失業保障制度の特徴と種類」（第8章）では、「失業」というリスクの特殊性が指摘される。すなわち、失業保障制度は、「労働する能力と意志のある者が就業機会を失った場合」に適用されるが、このうち「働く意志」の存否は、求職活動の有無によって判断される。さらに、多くの国々で失業者は「適職」の受け入れが求められるが、そこでは何が「適職」かの判断が必要となり、失業者のモラル低下の一因になると指摘する。続いて、失業保障の機能を持つさまざまな制度に触れる。具体的には、労働組合が担い手となる失業手当の存在、社会保険と連携した公的扶助、長期失業者にとって重要な位置を占める失業扶助、雇用そのものを保障する失業対策事業、法律による解雇規制と

義務的な解雇手当，日本に特徴的な企業の雇用慣行や退職金制度，日雇労働者特別保護制度，自助努力である。

日本については，企業の雇用慣行には雇用維持機能が，多額の退職金には失業時の所得保障機能が存在するが，こうした状況は変化しつつあり，他方で，公的扶助が社会保険と連携していないために，失業保険給付の受給満了後に直ちに公的扶助を受給できることは少なく，長期失業者にとって重要な失業扶助制度も存在しないと指摘する。

「失業保障の構造」(第9章)では，第一部で挙げた国々の諸制度と，失業保障制度を担う行政構造の比較が行われる。ここでは特に，失業保険制度に加えて失業扶助制度を有する国が多いこと，また，失業扶助制度がなくても，失業保険制度の受給期間を延長する，あるいは受給要件を緩和するといったように，失業保険制度を「福祉的に」運用する国があると指摘する。続いて，各国の職業紹介や職業訓練の状況を概観し，それらを実施する主体と失業保険制度の実施主体との異同に触れる。

「失業保障と関連制度」(第10章)では，失業者がかかわる他の制度と失業給付との関連性が取り上げられる。特に，高齢労働者への対策がどのように行われているかに注目する。多くの国では，早期年金や部分年金といった制度を通じて，高齢者の引退を奨励するが，なかにはそれと逆に，高齢者雇用を促進する施策を行う国もあることが指摘される。また，失業者が失業給付と同時に受給する可能性のある家族給付や疾病給付にも触れ，ほとんどの国でこれらの給付は調整されることが示される。

「失業保障の国際的な展開」(第11章)では，EUの事例を参考に，失業保険制度を中心とした社会保障制度が，いかにして整合化されているかを示す。この整合化政策により，EU加盟国の失業者は，自国の失業給付を受給しながら他加盟国で求職活動を行うことが可能となる。労働者の国境を越えた移動が増加するなかでは，EUの整合化政策はひとつの優れたモデルであると評価する。ほかにも，発展途上国における失業保障が紹介される。

「失業保障の課題と展望」(第12章)では，失業保障制度に存するさまざまな課題が指摘される。具体的

には，「失業」の定義づけの難しさ，自営業者や公務員への適用の可能性，強制適用への疑問，受給要件や保険料率の設定方法，長期失業者に対する保護のあり方，財政均衡の確保などである。そして最後に，これまで概観してきた各国の制度の比較を踏まえて，失業保障制度の将来像が描かれる。まずは，保険原則から福祉原則への移行が提唱される。経済不況期に増加する失業者(特に長期失業者)に対しては，その者らの保障ニーズを考慮して，給付の削減ではなく，手厚い給付を提供すべきだとする。具体的には，特別な基金や失業扶助制度の創設，失業保険給付の支給対象を拡大するといった方法(筆者はこれを「福祉原則」あるいは「福祉の運用」と呼ぶ)を挙げる。

続いては，給付の調整と統合である。多くの国々は，失業者に対して，さまざまな所得保障制度，さらには雇用機会そのものを提供しているが，これら各制度の機能と有効性に着目して整理統合し，長期失業者を対象とする制度を充実させるべきとする。ただし，保障を手厚くすれば，失業保険の悪用の危険性が高まることも指摘する。また，社会保障の使用者負担分の減額や免除を認めるという近年の動きについては，使用者の採用意欲の促進とともに国内企業の保護や育成という目的は評価できるものの，財政基盤を危うくする措置であるとして疑問視する。

3 本書へのコメント

本書では，失業保障制度にまつわる多様な論点が提示されており，そのすべてにコメントすることは到底評者の能力の及ぶところではない。そこで，ここでは本書も注目する長期失業者対策のあり方に絞って若干のコメントを加えたい。

本書は，長期失業者に対して手厚い給付を用意すべきと提言する。たしかに，日本の雇用保険の基本手当受給期間は，就職困難者で45歳以上の場合の360日が最長で，比較的短期である。そこで，基本手当の受給期間満了後も失業している場合，残される所得保障制度は生活保護のみとなる。しかし生活保護は，自らの資産や能力を活用してもなお最低生活の維持が困難な場合に給付を与えることを目的としており，失業者の場合は特に，能力の活用が不十分として保護されないことが多い。こうした状況の中で，失業しているに

もかわらず、雇用保険の対象にも生活保護の対象にもならない者が少なからず存在するといわれている。長期失業者の増加を背景として、日本でも長期失業者対策の必要性は高まっているといえよう。問題は、その対策の方法である。

本書でも指摘されるように、諸外国の中には、失業保険の受給資格を持たない者を失業保険の対象に含める、あるいは、失業保険とは別に失業扶助制度を設けるといった方法で長期失業者に手厚い給付を用意するところが多くあった。しかし、近年その政策に変化が見られる。特に、EU加盟国を中心として、給付の支給と同時に職業紹介や職業訓練といった再就職支援を行う方向へと転換する動きがある。そこでは、所得保障給付に、職業紹介・職業訓練といったサービスを組み合わせることの必要性が強調されるのである（政策転換の状況については、『労働政策研究報告書 No. 3 先進諸国の雇用戦略に関する研究』（労働政策研究・研修機構）に詳しい）。

この点日本でも、公共職業安定所の求人開拓機能を

強化する、公共職業訓練に従事する間は最長2年まで受給することのできる訓練延長給付を創設するなど、給付とサービスの関連づけが進められている。一方、生活保護制度では、生業扶助のひとつとして技能習得費が用意されているが、職業紹介や職業訓練との関連性は希薄だといえる。

本書を読むと、失業保障制度のあり方は、実に多様であることがわかる。さらに加えて、なぜそのような多様性が生じるのかについてより踏み込んだ検討が欲しいところである。そうすれば、雇用保険と生活保護の狭間にいる者に対して、雇用保険の受給対象者とすることが望ましいのか、生活保護受給者に含めた上で生活保護制度の中で就職支援を実施していくべきなのか、それとも雇用保険とも生活保護とも別の新たな制度を創設すべきなのかという疑問について、より具体的な施策を提言することができるのではなかろうか。

たかはた・じゅんこ 京都産業大学法学部専任講師。労働法・社会保障法専攻。