生涯学習政策のイノベーション

合 田 隆 史 (国立教育政策研究所フェロー, 和歌山大学客員教授(地域連携・生涯学習センター), 前文部科学省生涯学習政策局長)

1. イノベーションの意義と課題の設定

イノベーションという概念を最初に提唱したのは、オーストリア出身の経済学者シュンペーターだとされているが、その著『経済発展の理論』が刊行されたのが1912年である。それから100年、もうすっかり日本語としても定着した感のある「イノベーション」であるが、改めてその意義を確認しておきたい。一般にイノベーションとは、「技術の革新にとどまらず、これまでとは全く違った新たな考え方、仕組みを取り入れて、新たな価値を生み出し、社会的に大きな変化を起こすこと」とされている(**)。シュンペーターは、環境変化に対応して新たな均衡へと向かう「適応」や、循環的ないし漸進的な経済「成長」と、革新的な経済「発展」とを区別し、後者を引き起こす原動力となるのが「新結合の遂行」すなわちイノベーションであるとする。そして、これには、①新しい財貨の生産、②新しい生産方法、③新しい販路の開拓、④原料あるいは半製品の新しい供給源の獲得、⑤新しい組織の実現の5つの種類があるとする(**)。

さて、このような概念であるイノベーションと生涯学習との関係を考える 文脈としては、まず、文字通り、経済発展を導くイノベーションを実現する ための生涯学習の推進という文脈が考えられる。大学・大学院や産学連携研究センターなどは別としても、公民館など地域の生涯学習の実践の中から、新たな商品や新しい生産方法、あるいは新たな社会システムが数多く生まれている。生涯学習の推進は文字どおりの意味でイノベーションを起こす豊かな可能性を持っている。しかし、経済発展のためのイノベーションは、生涯学習の本来の意義からすると、直接的な目的というよりは、どちらかといえば副次的な作用と考えるべきであろう。

また、イノベーションを起こすためには、その担い手である人の能力の開発が必要であり、その意味で生涯学習はイノベーションに貢献するという文脈も考えられる。これは、職業教育を中心にイノベーションの側からは重要な要素と考えられる⁽³⁾。その意味では、生涯学習の社会的有用性を強調するためには説得力を持つと考えられるが、生涯学習という幅広い視野からすれば、重要ではあるがやはりその一部を構成するにすぎないだろう。

さらに視点を変えると、急速にイノベーションが進む現代社会において、 人々の生活を支えるために不可欠な営みとしての生涯学習という文脈もあり 得る。科学技術の進歩はもとより、経済活動や社会システムも急速に変化し、 複雑高度化する中で、生涯にわたって学び続けることの重要性が増している ことは言うまでもない。しかし、これはわざわざイノベーションという概念 を持ち出すまでもなく、生涯学習(ないし生涯教育)という考え方が提唱さ れた当初からの、生涯学習の理念そのものであり、イノベーションとの係わ りで特別に異なる考慮が必要であるとは考えにくい。

そこで、本稿では、生涯学習そのもののイノベーションについて、特に政策面を中心に検討してみたい。なぜなら、生涯学習の活発化、生涯学習支援体制の整備は、長寿化・グローバル化と人々の孤立の進行、そして「希望格差」の基底要因としての「学習格差」の拡大が進む日本にとって、またそういう意味での「課題先進国」としての日本の国際的な使命として、極めて重要な課題となっており、その発展を促すイノベーションの活性化と、それに向けての学界からの貢献が強く求められていると考えるからである。先に述べたように、イノベーションは、「成長」ではなく「発展」が求められているときに必要なものである。そして、今、生涯学習政策には、「成長」に加えて、「発展」が求められている。

言うまでもなく、このことは、「成長」のための日常的な、地道な取り組 みの重要性となんら矛盾するものでないことを、念のため付言しておく。ま た、以下は、「提言」というよりは、経験的な所感に近いものであるが、本学 会会員諸賢が今後の研究を進められる際の、何がしかの参考にしていただけ れば幸いである。

2. 教育政策のイノベーション

さて、教育政策の発展の歴史の中で、イノベーションと呼ぶにふさわしい 「新結合」の例としてはどのようなものがあるだろうか。中世ヨーロッパで 成立したとされる大学制度や、すべての子どもに無償の学校教育機会を保障 する公立学校システムなどがその代表例であることには異論ないであろう。 北ドイツで生まれた研究と教育の合一を理念とする近代大学モデルや、米国 で生まれたとされる大学院制度も、大学制度を基盤としているとはいえ、そ のインパクトの広範さから言って、大きなイノベーションといえよう。同様 に、1930年代米国のコミュニティー・スクール、1960年代にユネスコを中心 に提起された生涯教育と称される教育理念、さらには、日本発のものとして は、「公民館」というシステムや、小中学校などにおける「授業研究」なども 国際的に認知されるようになってきており、十分イノベーションと呼ぶにふ さわしい新規性と影響の広がりを持っているのではなかろうか。もっと身近 な例としては、学校支援地域本部、「早寝早起き朝ごはん」運動といったもの も、イノベーションに加えて考えることができるかもしれない。

3. 政策をめぐるイノベーションはどのようにして起きるか

これらを見てみると、我々が検討の対象とすべきイノベーションと呼ばれ るものには、新たな知、アイデアの発見(ブレイク・スルー)とシステム全 体への波及効果 (スケール・アウト) の二つの要素があると考えることがで きる。どちらか片方だけではイノベーションは生じない。どんなに素晴らし

いアイデアも、それが社会的にインパクトを持ちえない限り、それは単なる アイデアにすぎない。既存の知識や経験の新しい組み合わせの中から、新し い価値や方法が編み出され、それが社会に大きな変化をもたらす場合に、は じめてイノベーションと呼びうるものになる。

では、そのようなものとしての教育政策のイノベーションは、どのようにして起きるのであろうか。

まず一つは、「ブレイク・スルー」を生むために重要な条件として、異なる知識・発想の出会いということがある。その意味で、政策をめぐる3つの「現場」、すなわち「政策対象」である教育・学習の現場、「政策形成」の現場、そして「研究」の現場、これらの間の相互作用を活性化することが重要である。実際、教育をめぐる画期的な概念や方法論の多くは、このような相互作用の中から生まれている。

しかし、政策的に、それ以上に難しいと思われるのは、そうして生まれた 新たな知を、どうすれば社会的にインパクトのある形に持っていけるかであ る。カリスマ的リーダーの存在や、印刷術の普及における宗教革命、鉄道の 発達における西部開拓などの天の時に恵まれるということも重要ではあるが、 これらは偶然に支配される性格の強い要素である。より操作可能性のある要 素としては、どのようなものが考えられるだろうか。

まず、こうした新たな取組みの波及の一つの類型として、教育現場間の直接的な学び合い、移植という形が考えられる。行政のほか、社会教育関係団体の全国組織などは、この意味での波及に極めて大きな役割を果たしうる可能性を持っている。また、大学など教育研究の場を通じての波及も重要である。現場からさまざまな課題が持ち込まれ、蓄積され、理論化・体系化され、教育を通じて現場にフィードバックされていくプロセスは、新たな知を生みだす過程としても重要であるが、それが波及していく上でも欠くことのできないものである。社会教育主事講習など専門人材の研修の機会は、このような意味でも重要な役割を果たしているものと考えられる。

政策現場を通じた波及としては、制度化、予算化、ガイドラインの策定、 さらには政策文書の取りまとめや情報収集・提供などのほか、政策評価や情報公開も場合によっては効果的な波及の機能を持ちうる。これは、うまく設計すればきわめて強力な影響力を持ちうる反面、実態の裏付けがなければ成 立しないし、成立しても維持できない。また、機が熟さないまま行政が先走っ ても十分な効果は見込めない。

このようなプロセスの円滑化は政策のイノベーションを実現する上で極 めて重要な課題であり、そのメカニズムや効果的な手法についての研究の蓄 積が期待される。

4. 今後イノベーションが期待される政策領域の例

では、生涯学習政策の観点から、今後イノベーションが期待される政策領 域としては、どのようなものが考えられるだろうか。イノベーションという のは、事柄の性格上予見できないものである。しかし、多くの人が漠然と、 ここがうまくいっていない、と感じている領域で生まれることが多いのも事 実である。そのような意味で、いくつか思いつくものを挙げてみよう。

まず、中央教育審議会平成20年答申で指摘された社会教育行政の再構築で ある⁽⁴⁾。これは、今まさに教育委員会制度の見直しを契機として、社会教育 行政の位置づけが検討課題となっているが、これこそ、図書館、博物館、公 民館の発明に匹敵する根本的なイノベーションが求められている課題である。 ネットワーク(ネットワーキング)型行政の構築の必要性が指摘されて久し いが、多くの場合必ずしもうまく進んでいないのが現状ではなかろうか。

次に、人々の学習成果を適切に評価し、活用するための仕組みに関するイ ノベーションである。既存の仕組みとしてはいわゆる学歴や職業資格が代表 的なものであるが、EU などを中心とする資格枠組みの動き、ノン・フォー マル教育の質保証の仕組み (ISO など)、これらと対応する形での次世代型の 「パスポート」、「ポートフォリオ」、「履修証明」などは、いずれもこのグルー プに属する。これについても、今まで繰り返し新しい仕組みの必要性が説か れ、いろいろな提案やさまざまな取組がなされてきたが、なお課題とされて いる分野である。これらが波及・定着するためには、基盤としての「教育と 実務の架橋」が必要である。しかし、そのために両者が対等の立場で協働す るプラットホーム, 言い換えれば新しい仕組みを支える「支援コミュニティ」 の形成は容易ではなく、むしろ多くの場合『紳士的無関心』、場合によっては 『批判の連鎖』とでも呼ぶべき状況が、教育の現場でも、政策の現場でも克服できないでいる。その意味で、中央教育審議会平成23年答申で提案されている職業教育の「新しい枠組み」や、予算事業である「中核的専門人材」養成のためのプラットホーム作りは、このグループに属する課題に共通の基盤づくりにも貢献することが期待される(5)。

また、社会教育専門人材の認証システムもこのグループに属する課題である。各地の教育委員会や大学、民間団体等で、さまざまな特色のある取組が進められているが、それらがバラバラでは大きな社会的インパクトを持つことは難しい。それぞれの特色や自律性を尊重しつつ、大きく、緩やかな形で横につながる(おそらくデファクトの)枠組みの構築が期待される。

5. イノベーションを阻むもの

視点を変えて、公民館を例にとって、イノベーションの活発化を阻む要因について考えてみよう。社会教育調査の数字を見る限り⁽⁶⁾、公民館数の減少傾向が定着しているように見える。地方財政の悪化や市町村合併の影響もあろうが、漸増傾向を維持している図書館や博物館の推移と比較すると、公民館特有の事情があることが何われる。これまで維持してきた講座数や利用者数の伸びも、頭打ちというより減少に転じたのではないかと考えられる。首長部局に移管するため、公民館であることをやめ、コミュニティーセンターなど別の位置付けに変えただけで、実態は変わっていないという例も多いという見方もあるが、仮にそうだとしても、ではなぜ公民館であることをやめてまで首長部局に移管することになったのか。また、首長部局に移管された図書館・博物館とはどう違うのかなどを考えれば、なぜ図書館、博物館は増え、公民館は減るのかという疑問はやはり残る。

一つの考え方としては、図書館・博物館は、その定義が明確であり、その明確な定義の枠内で、時代の変化に対応した「適応」が起きている一方、公民館は、具体的な在り方がきわめて柔軟であるため、逆に法形式や前例に依存せざるをえなくなり、かえって適応やイノベーションが進みにくいのではないかという見方もできるだろう。

もう一つの可能性は、公民館が日本特有の発明だという点と係わっている。 図書館や博物館は、外国発のイノベーションの影響を直接間接に受けて国内 でイノベーションが起きうるが、公民館はそのような形ではイノベーション が進みにくい、と考えられる。直接的なカウンターパートが明確でなく、し たがって、図書館や博物館に比べて諸外国の状況との比較が難しく、外国発 のイノベーションの導入が進みにくい分、公民館ではイノベーションが起き にくいという可能性も考えられる。

公民館の変化が時代の変化に追いつかなくなったときに、公民館が廃止さ れて別の施設や民間サービスが生まれているとすれば、見方を変えれば公民 館であることをやめるという形で「イノベーション」が起きているというこ とになる。

では、公民館が公民館として「イノベーション」を実現していくにはどう すればいいのだろうか。以上のような見方がある程度実態を説明していると すれば、公民館の定義そのものの革新の可能性はあるのだろうか。公民館を やめて結局できたものは、実質的には全く公民館と呼んでおかしくない施設 だというのであれば、それは公民館の定義自体が誤解されていることになる。 教育委員会所管である理由,逆に言えば首長部局に移管する理由は何なのか。 そこに、公民館サイドから見て「誤解」と思われる要素はないのか。もしあ るとすれば、そのような「誤解」を生じた背景として、公民館側に問題はな いのか。このことは、もともと公民館はどういう目的で作られたのかを問い 直す作業でもある。同時に、公民館の新しい役割を定義することでもある。

各地の公民館で、新しいさまざまな取組みが進められている。しかし、公 民館が、確実に高まっていると思われる時代の要請に応えて、活発にイノベー ションを起こしていくためには、このような作業が全国の教育委員会や公民 館で幅広く行われることが必要である。先に述べたように、そのためには、 行政やいわゆる社会教育関係者だけでなく、大学や各種の全国団体の貢献が 期待される。それは、公民館の単なる生き残りのためではなく、日本のコミュ ニティとその集合としてのこの国の底力を支えるために不可欠のものだとい うことを、改めて銘記したい。

近年の IT 技術の進展に伴うデジタルアーカイブ化や電子書籍・ジャーナル の普及についても、近い将来社会教育施設の意義や役割の大きな転換を予感 させる部分がある。さらには、今後の人口変動の中で、子どものための施策と成人のための施策、教育と福祉など教育以外のサービスとの壁を乗り越えることも課題となっている。そのような中で、社会教育行政の再構築、生涯学習推進体制の充実のためのイノベーションが求められている。

6. イノベーションを超えて

生涯学習政策については、「個人」の要請への対応を重視すべきか、「社会」の要請への対応を重視すべきか、という問題設定がされることが多い。普通の教科書では、両者のバランスが重要であるとされているようである。社会の要請でなければ予算はつかないという見方も、常識化しているようである。個人の学習需要を強調する「ロマン派」の中でも、その意味で対社会的には社会の要請への対応の側面を強調すべきであると解説する人もいる。社会の要請を重視する「社会派」の中でも、いきなり社会の要請を強調しても、参加を強制できないのだから、参加してもらうための手段として「個人の要請」への対応を重視すべきであるとする人もいる。しかし、そこでいう生涯学習政策が向き合うべき「社会の要請」とは何なのだろうか。

経済面での国際競争力のためのイノベーションが求められている昨今である。しかし、ラ・フォンテーヌの問う「秘められた宝」の意味を想起すれば、人間にとって本当に大切なことは、イノベーションを掘り当てることそのものではない。サン・テグジュペリのキツネが星の王子様に語る「大切なものは日に見えない」とはどういう意味だったのか。一見何の意味もないような「手間をかける」という行為が、その辺にいくらでもあるただのバラをその人にとって特別の、かけがえのないバラに変える。人が失ってはいけない大切なものがそこにあるのだとすれば、本当に必要なものは、学びを通じて人と係わるということ、そのこと自体なのだという考え方もありうるだろう。「無縁社会」と言われ、つながりの途絶を背景とすると思われる悲惨な事件を耳にするたび、そのようなことを考えさせられる。そこでは、もはや「社会派」も「ロマン派」も実は目的意識を共有していることになる。

しかし,ではなぜそれが「学習」でなければならないのか。生涯学習とは、

我々にとってどういう意味を持つ営みなのか。歴史から、我々は何を学ぶの か。イノベーションの活性化のための方法論を超えて、学会に期待されると ころは大きい。

注

- (1) 「イノベーション25」(平成19年6月1日閣議決定)
- (2) J. A. Schumpeter, "Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung, 2, Aufl", 1926, 塩野谷裕 一他訳『経済発展の理論(上)』pp. 182-183、岩波文庫、1977。さらに、①のプロ ダクト・イノベーションと、それ以外のプロセス・イノベーションとの二つの種類 に分けられることもある。科学技術・学術政策研究所の第2回全国イノベーション 調査によれば、調査に回答した企業の約3割がプロダクト・イノベーションを、約4 割がプロセス・イノベーションを、約半数がそのいずれかを実現したと回答してい る(科学技術・学術政策研究所「第2回全国イノベーション調査報告」、平成22年)。
- (3) イノベーションのための生涯学習については、生涯学習 e 事典「今後の生涯学習 政策の方向と課題」(浅井経子)参照。シュンペーターも、特に広い意味での「企 業者」の存在は経済発展の基本的要素として重視している(前掲書198頁以下)。
- (4) 中央教育審議会「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について〜知の循環 型社会の構築を目指して~」(答申)第2部2,2008.2。「ネットワーク型行政」につ いては、生涯学習審議会「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方につ いて」(答申) 第3章第2節、1998.9。また、全国社会教育委員連合会長の大橋謙策 氏は、「ネットワーキング型プラットホームの形成」を提唱しておられる(「住民参 画型生涯学習の推進と社会教育行政の復権」、『生涯学習政策研究』第4号(悠光堂、 2013. 4) pp. 40-49)
- (5) 中央教育審議会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」 (答申)、2011.1。この答申を受けて今回創設されることになった専修学校の文部 科学大臣認定「職業実践専門課程」の今後の展開が注目される。
- (6) 平成23年度社会教育調查 http://www.mext.go.jp/b menu/toukei/chousa02/shakai/