

グローバルな視点から生涯学習政策を振り返る

澤 野 由紀子
(聖心女子大学)

UNESCO, 欧州評議会 (Council of Europe) ならびにOECDが教育改革のための戦略として「生涯教育」と「生涯学習」の概念の導入を提唱してから既に約40年の歳月が過ぎた。だが人類の歴史、近代教育の歴史に比べれば、まだ相当に「若い」概念であるといえる。日本では臨時教育審議会の答申を受け、1988 (昭和63) 年から本格的な生涯学習政策の取り組みが始まるが、他のOECD諸国では、1996年1月に教育大臣級会議において「万人のための生涯学習の実現 (Making lifelong learning a reality for all)」をタイトルとするコミュニケが採択された後に、21世紀へ向けた教育改革の目標として生涯学習の推進を掲げるようになった国がほとんどである。

こうして国際機関の主導により各国に導入された「生涯学習」の捉え方は多様であり、政策としての取り組みも一枚岩ではない。日本と同様に、「生涯学習」の重要性は誰もが認めながらも、行政によるその振興策のマスタープランを明確に定めることができていない国が多い。1990年代以降の先進各国におけるNPMの導入による行政改革では、エヴィデンスにもとづく政策形成とその評価が求められており、生涯学習政策の「質」や「成果」の測定に関する議論も盛んになり、「生涯学習」の概念の曖昧さが批判の対象となるケースが目につくようになっている。だが、最近では、例えば2006年7月にロシアのサンクトペテルブルクで開催されたG8首脳会合において「21世紀における革新 (イノベーション) を生み出す社会のための教育」に関する声明が採択され、生涯学習を含む教育、研究、イノベーションへの投資を増大

することが決議されるなど、グローバル社会における生涯学習支援の重要性は益々高まっている。

本稿では、20世紀後半の生涯学習政策をめぐる世界的潮流を概観し、21世紀の生涯学習政策の行方を探りながら、世界のなかの日本の生涯学習の位置づけや、国際社会のなかで求められる貢献について考える契機としたい。

1. 国際機関による「生涯学習」論の構築

1960年代後半から「学習社会」論を唱え、OECDの生涯学習論の形成に影響を及ぼしたスウェーデンの経済学者トールステン・フセーンは、1971年に2000年の社会と経済の状況を次のように予測し、変化に対応するために生涯に渡り学び続けることのできる教育制度の導入の必要性を訴えていた。⁽¹⁾

- 1) 経済的成長によって消費が多方面で増加する（人々がよりよい物的水準を求め、余暇や教育・文化への参加者が増えるため）。
- 2) 商品の製造とサービスの提供をはじめとする必要不可欠な分野で変化の過程が加速する。
- 3) マスメディアの利用が増加し旅行が大衆化することによって、国際的な体験が増大することが予想される。
- 4) 情報の流れが増大することに、生産者（科学研究）と配信者（マスメディア、コンピュータ技術）の双方が対応しなければならなくなる。
- 5) 生活を維持する上で賃金の保証された雇用は次第に重要ではなくなる。高度に工業化された国々では商品とサービスが過剰となり、大衆がそれらを手に入れることができるようになる。
- 6) メリトクラシー志向が強まるとともに、専門家の影響力が増す。
- 7) 生活様式と価値についての多元性が、少なくとも移行期の間、増大する。
- 8) 環境システムとテクノロジーの間のバランスを保つことがますます難しくなる（公害と人間による自然破壊による）。⁽²⁾

フセーンは、2002年に1971年当時の自らの予測を振り返り、ほとんどの予測は当たっていたが、実際には、それぞれの変化によって新たな問題が生じ社会の持続的発展を危うくしていることから、予測は楽観的過ぎたと述べて

いる。特に上記5番目に挙げられている雇用については、直後の70年代半ばにオイル・ショックがあり各国が景気後退を体験し、80年代から90年代にかけても深刻な失業率の上昇がみられたことから、予測が誤りであったことを認めている。また賃金の安定した雇用の重要性は21世紀になっても失われていないという。一方、先進諸国が現在直面している少子高齢化および離婚率の増大をはじめとする家庭の多様化について、当時はまったく予測不可能であったことも認めている。⁽³⁾

こうした「変化」の兆しを背景に、1970年代に欧州評議会、UNESCOとOECDは生涯学習の概念と政策の指針を提案した。このあたりの事実は既に日本でもよく知られていることであるが、三者の生涯学習論の特色を改めてまとめると次のようになる⁽⁴⁾。

まず、欧州評議会は、1960年代に教育・文化プログラムの中心に「永続的教育(permanent education)」をいち早く位置づけていた。欧州評議会は伝統的教育制度の改革をなかなか進めることができずにいたが、「永続的教育」は、初期の学校教育を超えて、新しい欧州社会の人々の急速に多様化する教育へのニーズに対応することのできる、「全く新しく、総合的な概念」とみなされた。欧州評議会では、「平等」、「参加」、「グローバリゼーション」を三原則として、東西の冷戦構造の下で平和構築を目指し、「永続的教育」を推進していたようにした。

次に、UNESCOは、世代間で広がる学歴格差を縮小するために、生涯教育の潜在力を重視した。途上国を多く含むUNESCO加盟諸国には、読み書きのできない成人が多く存在したためである。民主主義と経済の発展のために、少なくとも大多数の成人が最小限の知識と実践的能力をもつことが必要と考えた。さらにUNESCOは、生涯学習の概念を導入することによって、それまでばらばらに実施されていたUNESCOの文化事業と教育事業、社会的事業を統合することも期待していたという。このような生涯学習の哲学と新しい政策の方向については、1972年に発表された報告書“Learning To Be”（とりまとめた委員長の名を冠して『フォール・レポート』と呼ばれる）に明示されている。この報告書のベースともなっているのが、ポール・ラングランが1970年に発表した『生涯教育入門』である。『生涯教育入門』はUNESCOの生涯学習の指針として「新しいヒューマニズム」を強調し、より

人間的な世界の秩序、平和、普遍的な寛容性と理解への道を固めていった。

さらにOECDは、教育と経済が直面している具体的な問題に焦点をあて、「生涯学習戦略」として1973年に「リカレント教育」を打ち出した。当時OECDに加盟していた先進各国では、第二次世界大戦後の高度経済成長期における社会の大きな変化に対応するため、学校教育を質量ともに拡充することが求められるなか、若い頃に十分な教育を受けることができなかった成人に学び直しの機会を与え、世代間の教育水準のギャップを埋めることが最大の課題とされた。そこでOECDは、職業人に有給教育休暇を導入し、その間大学・大学院を含むあらゆる教育機会を利用できるようにする「リカレント教育」の制度化を提案したのである。これによって、教育費が増大しているにも関わらず効率が悪いと批判されるようになっていた初等中等教育も大きな見直しを迫られることになった。学校と仕事の世界、その他の社会的活動との関係を改善することも、新しい教育政策の主眼とされた。あらゆる段階の多様な形態の教育と職業訓練が「生涯学習」を標榜とする一つの政策形成の枠組みの下に置かれることとなり、多様な背景をもつ人々を対象に様々な学習機会が提供されるようになる。これにより、教育と職業訓練を社会と個人の経済的・社会的・文化的ニーズにより見合ったものとするのが可能となった。しかしながら、リカレント教育の実現に不可欠の有給教育休暇制度については各国で大きな論争の種となり、70年代には結局スウェーデン、フランスならびに西ドイツの一部の州に導入されるに留まったのであった。

日本では、上記のうち主にUNESCOとOECDの提唱する生涯学習の政策が政策決定者や研究者、経済界の人々の間で検討され、中央教育審議会等の議論のなかにも反映されていく。これらをベースに、学歴偏重社会における受験競争の緩和や高齢化社会への対応等、日本社会が抱える独自の問題への対応も課題に含めながら、1980年代に生涯学習の政策が確立する。だが、他国では70年代のオイル・ショック以降の景気低迷により、生涯学習政策を実現するための論議は後退していった。

2. 21世紀の生涯学習政策の形成

日本以外の先進諸国で生涯学習が教育政策形成の論議の中で再び盛んになるのは、1990年代に入ってからのことである。特に今からちょうど10年前の1996年は、国際機関が再び生涯学習の概念を各国に広めるための重要な政策文書を次々と発表した年である。背景には、ベルリンの壁崩壊とソ連邦消滅後のグローバル化の進展、世界各地での地域紛争の激化、経済の混乱、失業率の増大による社会不安の増大、IT革命など、教育による対応が早急に必要とされる新たな変化があった。

1996年1月には、前述のとおりOECDが教育大臣級会議において21世紀へ向けた教育改革の目標として「万人のための生涯学習の実現」を唱えたコミュニケが採択された。コミュニケの中で、「生涯学習」の概念については、成人教育やリカレントを中心とした従来の考え方を改め、知識や実践的能力の向上のために学習活動に参加を希望するすべての個人のための「ゆりかごから墓場まで」のあらゆる学習活動を包括するより総合的な概念とすることとされた。これにより、学習機会の需要と供給について、すべてのライフサイクルを包括し、フォーマルな学びからインフォーマルな学びまで、あらゆる形態の学びをつながりあったシステムとみなすこととした。生涯学習政策の形成にあたっては、学習者を中心に据え、生涯に渡る「学び方の学習」や学習への動機付けに配慮することが重要とされた。そこで、OECDでは、就学前教育および初等中等教育において生涯学習の基礎を培うことを重視するようになった。また個人のライフサイクルに応じて学習の目標は変化することから、教育政策においても、人格の発達、知識開発、経済的・社会的・文化的目標など、多様な目標を設定することが重要と認識されるようになった。⁽⁵⁾

1996年4月には、天城勲をメンバーに含む世界各地の14人の賢人により構成されたUNESCOの「21世紀教育国際委員会」が1993年からの議論の成果をまとめた報告書『学習：秘められた力』（“Learning: The Treasure Within” 通称『ドロール・レポート』）を発表し、生涯学習を21世紀の教育の鍵として提示した。生涯に渡る学習の4本柱として提示された「知ることを学ぶ

(Learning to know)」「活動することを学ぶ(Learning to do)」「共に生きることを学ぶ(Learning to live together)」「人間として生きることを学ぶ(Learning to be)」は、その後途上国を含むUNESCO加盟諸国の教育政策形成の指針としても採用され、UNESCOもそのフォローアップを行っている⁽⁶⁾。

また、3年後の1999年には、初めてロシアを迎えてG7からG8となった主要先進国首脳会合(サミット)がドイツのケルンにて開催され、「ケルン憲章：生涯学習の目的と希望」(教育に関する特別文書)が採択された。「ケルン憲章」は21世紀を社会・経済がますます知識に基盤を置くようになり、人々のモビリティが促進される「変化と柔軟性の世紀」となると予測し、生涯学習が国境を越えた人々の移動のためのパスポートやチケットの替わりとなるように、各国政府が生涯学習の振興を一層重視する必要があるとした。2006年7月にロシアのサンクトペテルブルクで開催されたG8サミットでは「21世紀における革新(イノベーション)を生み出す社会のための教育」に関する声明のなかで、「個人が変化に適応し、技術と知識を最大化し、その社会と職場に貢献できるよう、G8ケルン・サミット憲章『生涯学習の目的と希望』の原則に基づく生涯学習を促進する。」⁽⁷⁾ことが明示され、「ケルン憲章」の生涯学習に関する提言の重要性が確認されている。

90年代の上記国際機関等における生涯学習振興に関する方針の策定に当たっては、当時の日本の生涯学習政策の動向が参考にされている。欧州ではこの頃、日本は「生涯学習を日常生活で実践している先導的な国」⁽⁸⁾と評された。これには、それぞれの提言の策定に日本人が直接関わっていることの他に、文部省(当時)が毎年白書『我が国の文教施策』の英文版を刊行するようになったことや、英文による日本の生涯学習施策に関する情報発信が盛んに行われたことによる影響が大きい⁽⁹⁾。しかしながら、これらの生涯学習支援の新たな方針が各国に導入される頃、日本の生涯学習政策は、青少年による犯罪の凶悪化や、フリーターやニートの増加の社会問題化などの国内問題を背景に、家庭や地域社会の教育力の回復、地域における子育て支援、初等教育段階から成人期までを視野に入れたキャリア教育などに重点が移り、生涯学習の国際的潮流から遠ざかっていく。逆に、多様な学習成果の評価制度の導入やeラーニングの拡充等により高等教育人口の拡大を図る韓国や中国の生涯学習政策が国際社会の中で注目を集めるようになる。

一方、OECDでは、その後「万人のための生涯学習」の概念が、雇用、社会福祉、財政などの各担当大臣級会議においても採択され、OECD全体の最重要課題として位置づけられ、個人の生涯学習支援のための財政支援制度の研究、生涯学習において育むべき力としてのキー・コンピテンシーに関する研究など、万人のための生涯学習の実現に向けた国際比較研究に力が入れられた。日本では、学力のランキンクばかりが注目され、学習指導要領の見直しの論議にまで発展しているPISA(OECD生徒の学習到達度調査)調査も、義務教育が終了する年齢の子どもたちが生涯に渡って学び続ける基礎的能力をどの程度身につけているのか、15歳の時点でその後の経済格差につながるような格差がどの程度生じているのかを見極め、生涯学習政策の策定に活かすことが本来の目的である。

だが先進諸国の生涯学習政策に関しては、既に問題が見出されている。

第一に、生涯学習の広義の概念と目標とはかけ離れた施策が策定される場合が少なくないことである。元OECD教育副局長のジョージ・パバドロスは、「生涯学習」の傘の下に、教育と職業訓練のシステムの異なる部分に関する様々な施策を、すべてが生涯学習の目標に応じたものであるかのように位置づける、というようなアプローチが多く之国で見られることに警鐘を鳴らす。パバドロスは、「おそらく、このようなその場しのぎのアプローチの結果として、生涯学習の概念は、さらなる予算や政治的支援を得てそれぞれの力の増大をねらう様々な利害関係者、伝統的成人教育、地域の教育団体、民衆教育団体、職業訓練・見習い訓練部門、学校教育信奉者、大学その他の高等教育機関などによってハイジャックされる危険がある。」とし、それによる教育の細分化によって、生涯学習の実現の本質として目指さなければならないシステムのアプローチが損なわれることを危惧している。⁽¹⁰⁾

第二に、最近の生涯学習政策では「知識社会」への対応が目標とされるようになったが、「知」をすぐに役立つ技能のように狭く捉えることの危険性が生じていることである。雇用促進との関係で、行政による推進対象となる学習機会においては一般教養より職業訓練重視の傾向が各国で見られるようになっている。学習の成果をすぐに数値化して測定しようとする傾向も、このように狭く「知」をとらえることの影響とみられている。⁽¹¹⁾

第三に、新自由主義経済の導入により生涯学習に対する公費補助が削減さ

れ、私費負担が増したことから、学習者間の格差が増大していることも指摘される。生涯学習は既に安定した職業と高収入を確保している「勝ち組」ばかりに有利なものとなり、「負け組」は公的補助を受けた教育プログラムに依存するためいつまでも「社会的に疎外された者」としてレッテルを貼られてしまうからである。⁽¹²⁾

このように、日本以外の先進諸国においても、具体的な生涯学習支援のあり方については未だ模索が続いている。しかしながら、2001年9月11日の同時多発テロとその後の社会不安などの影響で、社会的統合のための生涯学習、共に生きるための学習の継続の重要性は増している。このような模索の中から生じる新たな発想から日本の生涯学習政策を考えるヒントを見出すことも可能であろう。

3. 欧州生涯学習圏の構築を目指すEUの動向への着目

筆者が特に注目しているのは、この間一貫して生涯学習政策を発展させてきたEU（欧州連合）における生涯学習政策形成の過程と政策研究である。

1993年にEC（欧州共同体）からEUとなり生涯学習の伝統あるスウェーデンとフィンランドを新たに加盟国に加えたEUは、95年11月に教育・職業訓練白書として『教えることと学ぶこと-学習社会へ向けて』を発表し、21世紀に向けた人づくり政策の基本に「生涯学習」を据えることを提案した。EUでは1996年を「ヨーロッパ生涯学習年」として、同白書の提言や生涯学習の考え方を広く普及するための様々な行事を展開した。⁽¹³⁾ その後、加盟各国における議論を経て、2001年11月には「知識基盤型社会・経済において欧州の人々をエンパワーする」ことを標語として「欧州生涯学習圏」の構築を決定した。2002年6月には生涯学習に関する欧州委員会決議を採択し、生涯学習支援の優先分野を定めた。さらに2006年5月には、2007年から始まる7カ年のEUの新規教育関係事業が「生涯学習プログラム」と名づけられることが決まった。これらの政策決定の基盤となっている生涯学習政策の質的指標開発など、我が国の生涯学習にも参考となりうる調査研究に関する分析と紹介は、紙幅の関係で別の機会に譲ることとする。

< 註 >

- (1) Husen, T.(2002), *Education in 2000 and 2025: Looking Back to the Future*, in Edit. Istance, D. , Schuetze, H. and Schuller, T.(2002), *International Perspectives on Lifelong Learning: From Recurrent Education to the Knowledge Society*, SRHE, p.26.
- (2) Ibid.
- (3) Husen, op. cit., pp.27-28.
- (4) 以下の記述は Kallen, D.(2002), *Lifelong Learning Revisited*, in Edit. Istance, D. et. al., op. cit., pp.34-35を 参照。
- (5) OECD(2004), *Policy Brief: Lifelong Learning*, February 2004.
- (6) *UNESCO Task Force on Education for the Twenty-First Century*, 2006年 9 月 1 日 参照, <http://www.unesco.org/delors/index.html>
- (7) 外務省「21世紀における革新（イノベーション）を生み出す社会のための教育」（仮訳），サンクトペテルブルク，2006年7月16日。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/saintpetersburg06/02.html>
- (8) Longworth, N. & Davies, W.L. (1996), *Lifelong Learning*, Kogan Page, London, p.2.
- (9) Okamoto, K.(1994), *Lifelong Learning Movement in Japan: Strategy, Practices and Challenges*, Tokyo.は各国の政府関係者に広く読まれた。また国立教育研究所（当時）がユネスコ教育研究所（2006年 7 月より「ユネスコ生涯学習研究所」に改組。在 独，ハンプルク。）と実施した日本を含む11カ国の生涯学習政策の比較研究の成果をまとめた次の報告書も頻繁に引用されている。Edit. NIER & UIE (1997), *Comparative Studies on Lifelong Learning Policies*, Tokyo.
- (10) Papadopoulos, G. (2002), *Lifelong Learning and the Changing Policy Environment*, in Edit. Istance, D. et. al., op. cit., pp.39-40.
- (11) Papadopoulos, op. cit., p.42.
- (12) Kallen, op. cit., p.37.
- (13) 澤野由紀子(1999), 「EU の生涯学習政策に関する研究—生涯学習概念の導入・普及と政策化の動向を中心に—」『日本生涯教育学会年報』第20号, pp. 171-185.