

諸外国におけるニュー・パブリック・マネジメント （NPM）と生涯学習

澤野 由紀子
（国立教育政策研究所）

はじめに

日本では、平成14年4月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（略称「政策評価法」）の施行に伴い、中央省庁ならびに地方自治体における行政評価、事務事業評価の導入が本格化した。そのほかにも、政府による構造改革の流れに即して、行政の執行部門の独立行政法人（エイジェンシー）化や、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）による公共施設建設への民間資金の活用など、公共部門の民営化による改革推進のための様々な手法の導入が進められており、生涯学習行政にも大きな影響を及ぼしている。これらの行政改革の手法は、そもそも新しい公共管理（New Public Management、略称NPM）の理論を適用している先進諸国で採用されている手法であるが、日本では、NPM理論の理念や制度のもつ目的についての理解が希薄なままに、個別の手法のみを日本の行財政システムに適用しやすいように改変して導入している例が少なくないようだ。⁽¹⁾

そこで、本稿では、これらの手法の原点となっている諸外国においてNPM理論がどのように適用されており、それが生涯学習へどのように波及しているかを概観し、日本における生涯学習行政の今後の発展への示唆を見出すことを第一の目的とする。その際、主として行政学の先行研究に依拠しつつ、各

国で導入されているNPMの理念とその手法の多様性に着目する。

第二に、日本における行財政の構造改革の重点的課題の一つである地方分権推進の過程で着目されている「自主・自立の地域社会の形成」⁽²⁾を支える地域住民、NPO等との「協働による共助社会の構築」⁽³⁾と、OECD諸国で着目されている「開かれた政府」(Open Government)⁽⁴⁾ならびに行政と市民のパートナーシップのあり方について対比し、このような文脈で求められる市民としての資質・能力を培うための生涯学習の課題を探りたい。

NPMの基礎的理論に関する国内の先行研究としては、大住荘四郎および国土交通省国土交通政策研究所の研究が代表的であるが、生涯学習行政との関連について十分な分析・検討をしている文献は未だない。国外では、イギリスの教育学者ジョン・フィールドが最近の生涯学習推進のための各国の取り組みを比較検討するなかで、NPMによる行政改革と生涯学習の関連についても分析していることが注目される。本稿では、これらの先行研究のほか、OECDのガバナンスに関する研究成果を主として参考にした。

1. ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) とは何か

(1) NPMの諸類型

NPM理論とは、従来の官僚制の上意下達によるメカニズムで問題解決を図るのではなく、民間経営の発想や手法を公的部門に移転することにより、公的サービス供給のメカニズムの効率化や革新を図ろうとする行政サービス改革の考え方で、1970年代に、イギリスやニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に形成されたものとする見方が一般的である。これらの英国型の議会内閣制と専門性の高い非党派的な官僚機構を採用する国家は、英国議会の所在地名に因んで、「ウェストミンスター体制諸国」とも呼ばれる。

先進諸国では、1970年代以降、オイルショックによる経済危機を契機に、肥大化した政府に対する批判が強まり、公共支出の削減が求められた。その一方で、行政ニーズが多様化し、行政における効率性が強く求められるよう

になった。こうした傾向は、ウェストミンスター体制をとる国々の官僚機構と政治に最も顕著に現われた。そこで、イギリスとニュージーランドでは、官僚機構を解体することを目的として、いち早く民営化を始めとする改革を推進し、成果を基準とするマネジメントを導入し、世界の注目を集めた。

しかしながら、NPMがどのような歴史的背景から誕生したのかという点については、論者によって見解は異なる。また、NPMは「科学技術分野における理論のように絶対的なものではなく、様々な捉え方が可能」⁽⁵⁾な理論であるという。

大住は、NPMの具体的アプローチを、以下のようにまとめている。

「①経営資源の使用に関する裁量を広げる(Let Managers Manage)かわりに、業績／成果による統制(Management by Results)を行う

そのための制度的な仕組みとして

②市場メカニズムを可能なかぎり活用する:民営化手法,エイジェンシー,内部市場などの契約型システムの導入

③統制の基準を顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる)

④統制しやすい組織に変革(ヒエラルキーの簡素化)する」⁽⁶⁾

こうしたアプローチによる行政改革は、イギリス、ニュージーランド、カナダおよびオーストラリアといったアングロ・サクソン諸国から、オランダ、スウェーデン、デンマーク、フィンランドなどの北欧諸国に伝わり、フランス、ドイツ、オーストリア、スペイン、アメリカ合衆国そして、アジアのシンガポールや日本にも広がっている。また、先進諸国だけでなく、英連邦や国際機関のネットワークを通じて発展途上国にも浸透している。この背景には、NPMが政治的イデオロギーによる制約とは無縁のアプローチであることも影響していると考えられている。たとえば、NPM誕生時の各国の政権をみると、イギリスでは保守党内閣、ニュージーランドでは労働党内閣であった。イギリスでは、その後1997年の総選挙で保守党が敗れ、労働党政権ができたが、NPMに大きな影響はなく、政策評価はむしろ発展している。ニュージーランドでも、1990年代における2度の政権交代は改革の進展のスピードを減速させたものの、NPMが放棄されることはなかった。⁽⁷⁾

1980年代から1990年代半ばにかけての各国における実際の公共管理の改革状況は、NPMの具体的手法の採用の程度、とくに民営化手法の採用の程

度により、「ウェストminster体制型」「北欧型」「アメリカ型」の3つのタイプに分類することができる。ドナルド・ケトルは表1のように整理している。ケトルによれば、これらのうち米国は、他の国々より遅れて、クリントン政権下で改革を導入した。当初はきわめて速いスピードで政府のあらゆる部分に行き渡った構造改革が進められるかに見えたが、その後の政争により減速し、官僚の意識改革に留まった。

表1 タイプ別公共管理改革の次元（1980～96年）

改革のストラテジー	ウェストminster ター体制諸国		北 欧 諸 国			アメリカ
	英 国	ニュージー ランド	デンマー ク	スウェー デン	フィンラ ンド	米 国
市場型メカニズムの 適用	高	高	低	低	低	低*
民営化	高	高	低	中	中	低
地方分権化	中	中	中	中の上	中	高
アウトプット重視	高	高	中	中	高	低
伝統的構造改革	低	低	中	高	高	中
実施過程の密度	中の上	高	低	中の下	中の下	中

(資料) Derived from Christopher Pollitt and others, *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms* (Helsinki: Ministry of Finance, 1997); Swedish Agency for Administrative Development, in *Statskontoret, The Swedish Central Government in Transition* (Stockholm, 1998); and author's analysis of the U. S. federal government.

*ただしアメリカでは外部委託はかなり進んでいる。

(出典) Donald F. Kettl, 2000, *The Global Public Management Revolution – A Report on The Transformation of Governance*, Brooking Institution Press, p. 34.

また、大住は、90年代の各国における民営化手法への姿勢をより綿密に比較分析した上で、NPMを進める諸国を「英国・ニュージーランド」型モデルと「北欧」型モデルに区分している。前者は、「公的企業の民営化はもちろん民間委託・バウチャーを始めとした民営化手法を幅広く採り入れ、民営化にな

じまないもののみをエイジェンシーや内部市場メカニズムとして公的部門の内部に残そう⁽⁸⁾とするアプローチである。効率性を追求し、トップダウン式の経営により人間の労働力の最適化を目指すネオ・テイラー主義を志向している。これに対し、後者は、「広範な民営化手法の活用には慎重で、エイジェンシーや内部市場メカニズムを通じて可能な限り「効率化」、「サービスの向上」を実現しようとする⁽⁹⁾」アプローチである。ピラミッド型の中央集権的経営組織を前提とするテイラー主義を廃し、組織をフラット型に再編し、ボトムアップ的な開発や変革を重視する。両者の相違点は、表2のようにまとめられる。

表2 NPMの「英国・ニュージーランド」型モデルと「北欧」型モデルとの相違点

	「英国・ニュージーランド」型	「北欧」型
民営化手法	広範に適用	限定的な適用
強制競争入札制、市場化テスト	広範に適用	限定的な適用
集権／地方分権	中央集権的手法	地方分権を推進
組織文化の変革	おおむね、トップダウン型	おおむね、ボトムアップ型
マネジメントの型	ネオ・テイラー主義	ノンテイラー主義
業務組織	業務単位にあわせた厳格な細分化	組織の細分化とゆるやかな統合
サービスの質の確保	トップダウン的な憲章／目標の設定とこれに基づく業績評価	組織的なTQM (Total Quality Management)
改革のテンポ	急激	穏健
代表例	イギリス、ニュージーランド	スウェーデン、ノルウェー

(出典) 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社, 1999年, 60頁。

日本では、民営化や政策評価などのNPMの手法として英国・ニュージーランド型がモデルとされることが多いが、このように、NPMといっても、多様なモデルがあることに留意すべきである。また、地方分権を推進し、住

民を顧客としてみるのではなく、積極的な参加を促進しながらまちづくりを進めていくような場合、北欧型のNPM手法の方がより参考になる面が多いのではないかと思われる。

大住はまた、各国の行政機構の「中央政府－地方自治体（一層構造）」「連邦政府－州政府－自治体（二層構造）」といった階層ごとの機能・役割分担に着目し、「下位の団体ほど「ニュー・パブリック・マネジメント」を基本とした運営システムがうまく機能する」⁽¹⁰⁾と指摘している。また、中央政府へNPMを適用する場合には、基本政策の立案と評価に「政策分析(Policy Analysis)」や「政策評価(Policy Evaluation)」をツールとして幅広く活用することが必要となるが、その一方で「公的部門改革に成功している諸国では、中央政府や連邦政府においても意思決定プロセスへの有効性という観点から、ニュー・パブリック・マネジメントによるシステム運営を基本としている」⁽¹¹⁾という指摘もなされている。このように、行政機構の階層毎のNPMの多様性についても考慮に入れる必要があろう。

(2)「グッド・ガバナンス(good governance)」とNPMの相違

日本の構造改革の過程でNPMと同様によく耳にするようになった言葉に「ガバナンス」「グッド・ガバナンス」ないしは「ニュー・ガバナンス」がある。1990年代半ば以降、グローバル化の進展を背景に世界で金融危機が生じ、国家の統治能力の限界が明らかになるとともに、国際通貨基金(IMF)や世界銀行をはじめとする国際機関が、政府・社会の「グッド・ガバナンス」の必要性を訴えるようになった。

「ガバナンス(governance)」は通常「統治」と訳されるが、日本語の「統治」のニュアンスとは若干異なり、国家・政府だけでなく企業にも適用される。NPM同様、「グッド・ガバナンス」には統一された定義はない。⁽¹²⁾ OECDによれば、「グッド・ガバナンス」の原則として広く認められているものの中には、まず「開放性、透明性、説明責任」⁽¹³⁾があげられる。さらに「協議や参加のための制度設置など市民と公平で対等な関係、効率的で有用なサービス、明確・透明で実行可能な法規制、一貫した政策決定、法の支配の遵守、高い倫理基準」⁽¹⁴⁾などがある。これらのうち、「開放性：政府が市民や企業の意見を聞き、公共政策の決定および実施において、それらの意見を考慮する

こと」,「透明性:政府の行動に関する情報が,信頼できる形で,適切なタイミングで国民に提供されていること」ならびに「説明責任(アカウンタビリティ):公的地位にある者で,誰が責任者であるかを特定でき,その行動の責任を取らせることが可能であること」の3原則は,開かれた政府構築に特に関連するものとして重視されている。⁽¹⁵⁾ これらを実現するための安価でかつ効果的な手段として,インターネット上の電子掲示板や電子メールなど新情報技術の活用が重視されるのも特色の一つである。

公共管理の効率性の改善を強調するNPMに対し,グッド・ガバナンスは公正性・公平性・平等性といった価値観を重視する。したがって,NPMは成果重視になるのに対し,グッド・ガバナンスはプロセスを重視する。また,NPMが英国やニュージーランドを発祥の地とし,それに着目した先進諸国に移入されて世界各国に広まっていった形となったのとは異なり,グッド・ガバナンスは世界銀行やIMFといった国際機関が各国に統治形態の「あるべき姿」のグローバルスタンダードを規範的に示し,社会・経済のセーフティネットとして発展途上国にも受け入れるように推進しているものである。

行政管理システムの改革だけでなく,地域住民やNPOなどの市民社会組織の参画による公共政策形成のあり方について考える場合には,NPMの原則とグッド・ガバナンスの原則をあわせて考慮し,実践に移すことが有益であろう。

2. NPMによる生涯学習への影響

(1) NPMと生涯学習行政

では,NPMの先進諸国では,その導入によって生涯学習にどのような影響が現われているであろうか。

ジョン・フィールドによれば,各国のNPMの手法に差はあるものの,いずれの国も共通して『より小さな政府』(つまり「船頭を少なく」としたものの『ガバナンスは強化』(つまり「舵取りは強化」)⁽¹⁶⁾ されるという傾向がみられる。また,政府には何が有効で何が有効でないかというエヴィデンス(証拠)を見極めながら政策・施策を適用し,知的資源を公共管理に活用す

る能力が求められるようになる。このため、政府そのものが「学習する政府」となり、行政職員の学習が促進されるのである。⁽¹⁷⁾ 国の行政機構がスリム化されるとともに、政府の異なる部署や、ときには他国の政府とともに政策を調整する「共同政府的アプローチ」(joined-up government approach)もますます必要となり、協働による意思決定やネットワーク形成の能力を身につけることが特に重視される。生涯学習行政は対象、目的ともに多様であるため、こうした協働を促進するスキルが最も必要とされる分野の一つである。

NPMによる民営化のうねりのなかで、イギリスなどでは、公共政策の対象として残された生涯学習に関わる弊害もすでに浮上している。その一つに、NPMにより外部委託や契約の文化が醸成されたことにより、政府が公費支出のアカウントビリティを一層問われるようになり、事業の外部委託先となるボランティア団体・NPOなどの非営利活動団体に対する事業評価などによる質のコントロールが強化されていることがあげられる。政府は「パートナーシップ」という言葉を使うことで、こうした変化を受け入れやすくしようと努力しているが、実際には、政府、民間企業と非営利団体の関係は平等ではなく、非営利団体は三者のなかでは最も下位の位置づけとなる。非営利団体の間でも政府からの外部委託を受けるために競合するようになり、以前は融和的な関係にあった非営利団体と地方自治体との関係が悪化する例もみられる。市場原理と競争という考え方が導入されたことにより、三者の間で政策推進のために効果的なネットワークを構築する上で不可欠の信頼、自律性と安定性が崩れがちとなるという矛盾も生じている。また、NPMのアプローチ全体が人々から拒否される危険性も孕んでいる。例えばイギリスでは、ブレア政権による社会民主主義の「第三の道」に対し、政府が「もはや物事の費用を負担しなくなったにもかかわらず、人々に何をすべきか指導する」ことを当然と考えている、という批判の声もあるという。⁽¹⁸⁾

NPMには上記のような弊害があるものの、生涯学習はそれそのものが古いタイプの行政を続けていたのでは十分な対応ができない政策分野であるため、NPMが強く求められる。また、公衆衛生、環境保護、起業などの分野と同様に、生涯学習の推進は、行政機関だけで対応できる部分は非常に少なく、個人が責務を担うことも必要である。たとえば、90年代のドイツの生涯学習政策形成に専門家として関わったギュンター・ドーマンは、1996年に次

のように述べている。より開かれた、学習ネットワーク社会に参加するために、「学習者自身が、自らの特別なニーズに見合うように、学習のプロセスを選択し組み合わせ、取り組む可能性のある複数の学習の間のバランスをうまくとることが求められる。言い換えれば、自らの学習の方向付けに学習者自身が大きな責任を担うことになる。」⁽¹⁹⁾

フィールドも、生涯学習が、NPMを支える価値観でもある個人の自律と自治と合致するかぎりには、NPMによる生涯学習行政に対する個々人の積極的な反応が期待できるとしている。逆に、生涯学習が不調和な体験と感じられる場合、個人は、かなりラディカルな疑念を示すことが考えられるという。⁽²⁰⁾

しかしながら、人々の学習に対する意欲を高めるというような「ソフト」な政策目標は、所得の増額や資格制度の改革などと異なり、到達点が測定しにくい分野である。イギリスでは、ブレア首相の率いる労働党政権の下、1999年に発表された白書『成功へ向けた学習：16歳以降の学習の枠組み』のなかで、「学習の時代へ向けた我々のビジョンは、新しい学習の文化とアスピレーションを築く」ことであるとされ、これにしたがい職業訓練に対する税制上の優遇策をはじめ、個人が学習に自ら投資することを促す全国的な「個人学習口座」(Individual Learning Account) システムの創設⁽²¹⁾、インターネットを用いた全国的な学習情報・相談サービスである「ラーン・ダイレクト・ヘルプライン」⁽²²⁾の開設等が実施に移された。だが、これらはすべて個人の学習需要を引き出すことをねらったものであり、社会の学習文化を変えるようにはデザインされていなかった。また、新しい学習文化を構築できたかどうかを量的に測定することは容易ではないため、財政担当省にはこれが政府の資金の公正な投資といえるかどうかを判断することは困難であった。その一方で、「成人・地域学習基金」や「組合学習基金」といった地域のなかでの学習機会に配分される予算は、支出に見合った成果を達成できていないことを理由に少額に抑えられた。

「ソフト」な目標設定は、政府が多額の資金を無駄にするリスクも孕んでいる。英国では、まちづくり事業が贈収賄のターゲットとなったケースも何件もあり、このようなことを防ぐには、合意され標準化されたアウトカムの測定方法が開発されないかぎり、NPMにより排除してきた規制を再び強化せざるをえなくなることも懸念されている。⁽²³⁾

このように、NPMにより生涯学習政策を推進しようとする、様々な壁にぶつかる。このため、政府は革新的施策を導入することには二の足を踏むことになる。そこで、生涯学習のなかでも一般に支持を受けやすく成果を評価しやすい分野として、第一に職業訓練、第二に学校教育に政策の重点が置かれる傾向がみられる。

まず、職業訓練が取り組みやすい分野である理由として、次の3点があげられる。第一は、正当性が明確であり、政策としては「安全」な分野とみなすことができるためである。特に失業者に対する職業訓練に対する直接的支援は、既に長い伝統があり、国の補助金は雇用者に歓迎される。第二は、その実施の責務は職業訓練機関や雇用事務所など、地位が比較的低く、地域に根ざす事業所が担い、目標は、就職、資格取得など「ハード」で短期的なものであるため、わかりやすいからである。第三は、人的資本への公費による投資は財政担当省に歓迎されるためである。⁽²⁴⁾

また、学校教育は、政府が安心してアクションを取りやすい分野である。たとえばイギリスでは、労働党が政権をとった直後の1998年に発表された緑書『学習の時代：新しい英国のルネッサンス』を利用して、成人の継続教育や高等教育の機会を拡大した。1998年から生涯学習政策を導入しているオランダでも、生涯学習のために新たに設けられた予算の多くは、義務教育への就学年齢を4歳に引き下げることや、中等教育機関からのドロップアウトに対するガイダンスとカウンセリングならびに教員の現職教育にあてられている。⁽²⁵⁾

生涯学習政策のこうした傾向は、NPM先進諸国ではほぼ共通している。これらの国々からみると、1980年代後半から90年代の日本の生涯学習政策は、継続職業教育訓練を優先せず、趣味や教養のための社会教育を含む個人の生涯学習の多様な機会の促進に重点を置いた予算配分がなされている点で「唯一の例外」⁽²⁶⁾とみなされる。

(2) 北欧型NPMによる生涯学習政策の展開

上記は、主として英国型の国々の事例をベースとした分析の紹介であったが、北欧諸国の生涯学習政策は若干異なる。とくにスウェーデンでは、英国の生涯学習政策の影響を強く受けながらも、就学前教育から高等教育まで、公的機関における教育・学習の無償の原則を貫き、人々の福祉と平等を重視

した生涯学習支援が行われている。これは、北欧型NPMの影響の現れとみることもできよう。

スウェーデンは、第二次世界大戦後、失業や貧困などの社会問題を公共部門の拡大によって解決する福祉国家の「スウェーデン・モデル」を築いた。だが、1970年代に経済危機に直面しスウェーデン・モデルへの疑念が生じ、80年代以降は、他の先進諸国と同様に、公共部門への競争原理の導入、規制緩和や分権化が進められた。ただし、90年代後半には、行政管理の見直しが行われ、「①グローバルなイノベーション、②ホリスティックなマッピング、③柔軟な政府マネジメント、④内外にわたるネットとネットワーク、⑤市民参加、⑥人間重視」⁽²⁷⁾を特色とするパブリック・マネジメントへの転換がみられる。

教育分野については、1990年に国会が教育行政へ新しいマネジメント・システムを導入することを承認し、従来の中央政府からの厳密な規定にしたがったマネジメントから、目標によるマネジメント(Management by Objective)への転換が図られた。これにより、学校教育を中心に、国の定める教育課程基準等の規制緩和が行われ、地方への予算配分も使途を定めないブロック予算とすることで地方分権を推進した。また、政府と国会の定める目標に対するモニタリングと評価が地方と国の両レベルで行われるようになった。

生涯学習に関しては、1996年3月にベーション首相が施政方針演説⁽²⁸⁾において、政策の重点の一つに「生涯学習概念の実現」を掲げて以来、①デイケアセンター（保育所）、プレスクール（幼稚園）、余暇センター（学童保育）と学校教育の統合⁽²⁹⁾、②後期中等教育を受けていない成人の教育ために毎年10万人分の定員確保、ならびに③高等教育進学者の倍増等を目標とする教育改革が開始された。以後、教育科学省とその執行機関（エイジェンシー）⁽³⁰⁾である学校教育庁、高等教育庁、フレキシブル学習庁等が中心となり、他省庁や民間の非営利団体等との連携のもとに、生涯学習に関する様々な施策が具体化していった。

上記の首相の施策目標の第二を実現するものとしては、1997年7月から2002年12月まで、成人教育の特別事業「成人教育イニシアチブ」が導入された。スウェーデン語では「クンスカプスリフテット（知識向上）」と呼ばれるこの事業は、失業者を半減することを目標に掲げ、初等中等教育未修了者

を対象とし、後期中等教育修了資格を与えることを目的とした。スウェーデンは、1991年以降、最大の貿易相手国であった旧ソ連邦の崩壊と旧ソビエト・ブロックにおける経済状況の悪化の影響から財政赤字が深刻化し、失業率が3%から6%に跳ね上がり、ピーク時には9%近くにまで上昇した。失業者の増大によって成人教育へのニーズも拡大したことから、95年にスウェーデン議会は政府から独立した超党派の「知識向上委員会」を設置し、現状分析を委託した。同委員会は、96年2月に「生涯学習のストラテジー」⁽³¹⁾と題する報告書をまとめ、初等教育を受けていない成人や読み書き能力が不十分な成人に対する教育機会を充実させることの必要性を議会に訴えた。その結果、成人教育への参加者を10万人(ただし全員がフルタイムで参加するものとして換算した場合の定員)まで増やすことを目標に、「知識向上」事業を実施することとなった。なお、後期中等教育よりも上のレベルの成人教育支援策としては、1996年から「成人上級職業訓練事業」が実施されているが、定員は1万2000人と小規模であった。

この「知識向上」事業では、成人教育を行う市町村と非営利団体の要請に応じて、国が直接教育費を助成することとなった。通常は地方レベルで配分されている成人教育予算とは別に、毎年35億SEK(約440億円)の国家予算が「知識向上」にあてられ、市町村と非営利団体に配分されることとなった。この予算の使い方については、各市町村・団体の裁量に委ねられた。この予算を交付された市町村のうち約70%は予算を市町村立の成人教育学校(KOMVUX)にあてたが、この予算で既存のフォークハイスクール(寄宿制を原則とする成人教育機関)や民間企業などが実施している成人教育の講座を「購入」し、市町村立成人教育学校の講座と組み合わせることで成人学習者に提供した市町村もあった。「知識向上」予算を利用して、市町村のなかには、学習活動から遠ざかる傾向のある中高年の男性など誰もが参加しやすい雰囲気をつくるために、広報活動を行うほか、「オープン・ラーニング・センター」などの名称を付した地域の「知識向上」の拠点を作り、学校教育のみならず学校以外の職場や家庭、地域社会等のなかで身につけてきた知識や技能をコンピュータ等により判定し各人に必要な学習メニューを明らかにする学習相談サービスを実施するところもあった。また、市町村の裁量により、こうした学習成果の認定方法の研究開発や地域の成人の学習ニーズ調査に「知識向上」

予算の一部をあてることも可能であった。⁽³²⁾

「知識向上」の助成を受けている講座には、学校を卒業してから相当の年月を経ている成人に対する学習の手引きを行う「入門コース」、学校教育の内容を復習する「リビート・コース」、大学進学への道を開くためにスウェーデン語、英語、数学および社会科を学ぶ「一般科目コース」、ならびにコンピュータの使用法などを学ぶ「職業訓練コース」の4タイプがあった。これらに参加する学習者には、コースを無料で履修することができるばかりでなく、生活費としてそれぞれの条件に応じた特別教育手当が支給されたことも、歓迎された。⁽³³⁾ 2002年末までに「知識向上」には合計約80万人が参加し、学校教育庁がストックホルム大学国際教育研究所のアルバート・タイマン教授らのグループに委託して行った事業評価でも失業率の低下や地域社会の活性化に貢献したことで高い評価を受けた。⁽³⁴⁾

だが、この過程で、広義の生涯学習の機会をすべての人々に保障するには、教育政策、労働市場政策、産業政策、地方政策ならびに社会政策を担当する国および地方の行政機関が連携・調整を図るだけでなく、生涯学習の責務を、民間企業や市民団体（19世紀以来の民衆成人教育の伝統に根ざす学習協会やボランティア団体などのNPO）ならびに個人と分担していくことが重要とする声も出てきた。そこで、1999年に、スウェーデン政府は特別委員会を設置し、個人の能力開発の資金として税金や給与の一部を積み立てていく「個人学習口座」制度の実施に関する法案を作成した。これは、イギリスの「個人学習口座」事業をモデルとし、個人が学習口座を開設し、雇用者も口座に投資すると税制上の優遇措置を受けられるというものであったが、イギリスとは異なり、公的教育機関で実施される教育・学習にのみ利用することができるものとされた。その後、このシステムに関し様々な問題点が指摘され、結局法案の作成には至らなかった。個人学習口座がスウェーデンの人々に歓迎されなかった理由については、1)すべてが新しく不透明なシステムであるため効果が予測不可能であった、2)スウェーデン人には一般に資産を作る伝統がなく、とくに学習を必要とする低所得層に学習のための貯蓄を強要することに批判があった、3)高等教育に至るまで教育費は無償であるため、教育・訓練に対する個人を含めた共同出資の必要性が理解できなかったことなどが指摘されている。⁽³⁵⁾

イギリスでは、労働党政権が1997年の選挙の際のマニフェストに100万人の「個人学習口座」の開設が政策目標の一つに掲げられ、トップダウン型で2000年から実施した結果、失策となったが、スウェーデンでは、実施のための法案形成後、労働組合、民間企業や一般市民からの意見を十分に汲み取り、私費負担の急な導入は控えるという穏健なアプローチをとったことで、イギリスのような失敗を避けることができたのであろう。

スウェーデンでは、成功を収めた「知識向上」事業の教訓を生かし、2003年1月から、25～50歳の成人のうち、学歴が低く、失業中ないしは失業の危機に瀕している人、ならびに機能的障害のある人を対象に、最高50週まで、公的成人教育（授業料は無償）を受ける間の生活費と教材費など学習に必要な経費を負担する「成人教育リクルートメント給付金」を導入した。スウェーデンの成人のための生涯学習全体の目標としては、「すべての成人が、個人の発達、民主主義、男女平等、経済成長、雇用と富の公正な配分の機会を享受すること」⁽³⁶⁾とされているが、「成人教育リクルートメント給付金」についても、個人の雇用状況の改善のみを目指すものではなく、「個人の発達と能動的市民性（active citizenship）の促進」⁽³⁷⁾が目的とされている。

スウェーデンの生涯学習政策に対するこうしたアプローチは、日本の経済学者からも「人間の知識資本を高め、人間を資本エンパワーメントする構造改革」⁽³⁸⁾として近年注目されている。スウェーデンの生涯学習行政におけるNPMの特色と効果については、より精緻な分析が必要であるが、「新しい公共」との協働、市民参画といった「ソフト」な目標を掲げる日本の教育・生涯学習の構造改革を進める際、英国・ニュージーランド型のNPMよりも北欧型NPMの手法に学ぶべきところが多いように思われる。

3. 日本の「新しい公共」と生涯学習への示唆

最後に、生涯学習において「新しい公共」を育み、公共政策の計画(Plan)、実施(Do)、評価(See)のサイクルのなかに市民やNPOの参加を促進する際の参考として、OECDのパブリックガバナンス・地域開発局(PUMA)が行っている調査研究の成果を紹介したい。

OECD/PUMAでは、「政府と市民の関係を深めるワーキング・グループ」が1999年にOECD加盟諸国において公共政策決定における市民の情報へのアクセス、相談と積極的参加を保障するために、まず各国における法整備、政策ならびに制度的枠組みがどうなっているかに関する調査を行った。つづく2000年には、政府と市民の関係を深めるための新しい情報通信技術の利用に関する調査も行っている。このプロジェクトには、フランス、ベルギー（フランダース地方）、デンマーク、ノルウェー、カナダ、アメリカ、韓国、チェコおよびハンガリーが参加し、これらの国々の事例調査も実施していることから、英国型ではなく、北欧型やアメリカ型の公共管理の現状がより強く反映されているものと考えられる。

この2年間の調査研究の成果は、『パートナーとしての市民：政策決定における情報、相談と市民の参加』と題する報告書と、行政官向けのハンドブックにまとめられている。⁽³⁹⁾

表3は、上記の調査研究のなかでOECD加盟各国の経験にもとづいてまとめられた、市民のための情報提供、協議と積極的参加促進のための10箇条の指針である。日本において国や地方レベルにおける公共政策を形成する際の行政マネジメントの効率化を図り、評価を行う際の枠組みを作る際に、このような指針を活用することも可能であろう。さらに、ヨーロッパで生涯学習の課題ともされる「能動的市民性」(active citizenship)を日本の「新しい公共」に必要な資質と読み替えてみると、学校教育や生涯学習の全体でその形成を支援することや、行政官そのものがそれに対応できる資質や能力を育てていく「学習する政府」の構築を、すべての基礎に据えるべきであることがわかる。

各国の公共管理改革の手法は、その背景にある社会や文化の相違を反映して多様なものとなっており、また急速な社会・経済の変化に対応して常に変容している。そのことを理解した上で、各国の経験に学びながら、日本の現状に見合った教育・生涯学習の構造改革の手法を探ることが今後益々重要となろう。

表3 政策決定における情報提供、協議、市民の積極的参加のための指針

1. 深い関わり
政策決定における情報提供、協議、市民の積極的参加への深い関与とリーダーシップが、政治家、官僚、行政官のあらゆるレベルで必要である。
2. 権利
情報へのアクセス、フィードバックの提供、協議、政策決定への積極的参加に関する市民の権利が、法律や政策によって確立されていること。市民がこれらの権利を行使した際の政府の対応義務についても、明確に定義されなければならない。こうした権利の行使を確実にするためには、独立の監視機関か、それに類するものが不可欠である。
3. 明確性
政策決定過程での情報提供、協議、市民参加の目的や制限については、初めから明確に定義しておくこと。市民（政策に関する意見などのインプットの提供）と政府（政策を決定し、その責任を担う）のそれぞれの役割と責任についても、すべての人々に明確にしておかなければならない。
4. 時期
一般市民との協議と市民の積極的参加は、政策過程のなるべく早い過程に行われること。それによって、幅広い解決案が生み出され、政策施行の成功のチャンスも高まる。協議や参加を効果的なものとするためには、十分な時間が必要である。情報は、政策サイクルのあらゆる段階で提供されなければならない。
5. 客観性
政策決定の際、政府が提供する情報は客観的かつ完全なもので、入手が簡単であること。市民が情報へのアクセスや参加の権利を行使するときには、全員が平等な対応を受けることができるようにする。
6. 資源
政策決定における情報提供、協働、積極的参加を効果的なものとするためには、十分な財政的、人的、技術的資源を準備すること。公務員にも、適切なスキルを身につけ、ガイダンスや研修を受ける機会を与えるとともに、努力が支えられるような組織文化を築かなければならない。
7. 調整
市民に対する情報提供、また、フィードバックや協議の要請は、省庁間で調整すること。それによってナレッジ・マネジメントが拡充し、政策に一貫性が生まれ、重複を防ぐことができる。また、市民や市民社会組織の間で「協議疲れ」が広がる危険を少なくすることもできる。しかし、調整を図ることで政府省庁の革新性や柔軟性を損なうことがあってはならない。

8. 説明責任
政府は、フィードバック、一般協議、積極的参加を通じて得られた市民からの意見をどのように活用したか説明する義務を負う。政府の説明責任全般を強化するためには、政策決定過程を開かれた透明性の高いものとし、外部からの調査や評価を受けさせる措置が重要となる。
9. 評価
政策決定に関わる新たな決定や状況の変化に対応するためには、政府は情報提供、協議、市民関与における実績を評価する手段や情報を持ち、その能力を培う必要がある。
10. 能動的市民性 (active citizenship)
能動的な市民や活発な市民社会は、政府にとって有益なものであり、政府は、1) 情報や参加のためのアクセスを促進する、2) 意識向上を図る、3) 学校教育や意識啓発キャンペーン等を通じて市民としての教育やスキルを強化する、4) 法律の整備や研修に対する助成金などにより市民社会組織の潜在能力向上を支援する、といった具体的な行動をとることができる。

(出典) OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris, 2001

<注>

- (1) 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、iv 頁。
- (2) 地方分権推進会議『事務・事業の在り方に関する意見-自主・自立の地域社会をめざして-』平成14年10月30日、4 頁。
- (3) 同上、12 頁。
- (4) OECD, 2000, *Open Government: Fostering Government with Civil Society*, OECD
- (5) 国土交通省国土交通政策研究所『New Public Management—歴史的展開と基礎理論』財務省印刷局、2002年、15頁。
- (6) 大住、前掲書、1 頁。
- (7) 前掲書、31頁。しかしながら、ニュージーランドでは民営化手法の行き過ぎに対する批判が高まり、2000年代に入りNPMの見直しが行われている。
- (8) 前掲『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略』、57頁。
- (9) 同上
- (10) 同上、7 頁。
- (11) 同上

- (12) 前掲『New Public Management—歴史的展開と基礎理論』, 77頁
- (13) OECD, 2003, *Overview—Open Government:Fosterring Dialogue with Civil Society*, Japanese translation, p. 2.
- (14) *Ibid.*
- (15) *Ibid.*, p. 3
- (16) John Field, *Lifelong Learning and The New Educational Order*, Trentham Books, 2000, p. 26.
- (17) *Ibid.*
- (18) *Ibid.*, p. 27
- (19) Gunter Dohmen, *Lifelong Learning: guidelines for a modern education policy*, Bundesministerium fur Bildung, Wissenschaft und Forshchung, Bonn, 1997; cited in Field, *op. cit.*, p. 27
- (20) Field, *op. cit.*, p. 27.
- (21) Individual Learning Account (略称 I L A) は, 成人一般に対する生涯学習費用の個人と政府, 雇用主(ただし学習者が被雇用者の場合のみ)による共同出資のシステムで, イングランドでは2000年9月に導入された。イングランドの I L A は19歳以上のすべての成人を対象とし, 各人が「個人学習預金センター」に預金口座を開設し貯蓄をすると, 公的成人教育機関ならびに民間の教育産業が提供する様々な学習コースに参加するための補助金(授業料, 教材費, 試験料等の一部を負担。150ポンドを上限とする。)や, 税制上の特典, 学習情報提供サービスを受けることができるというもの。補助率は学習の内容によって異なる。2001年5月にはイングランドだけで96万4000人が学習口座を開設した。だが, イングランドでは悪質な民間業者がこの補助金目当てに質の低い学習講座を開設するといった事件が相次ぎ, 2001年11月に I L A を停止した。その後, システム改善の検討を行っていたが, 2003年7月にこの事業を正式に廃止することが発表された。
- (22) <http://www.learndirect.co.uk/>がこのサービスのホームページとなっている。
- (23) Field, *op. cit.*, p. 28.
- (24) *Ibid.*, pp. 28-29.
- (25) *Ibid.*, p. 29.
- (26) *Ibid.*, p. 30
- (27) 大住荘四郎, 『北欧型 N P M モデル: 分権型から集権的システム改革へ』(国土交通政策研究第 8 号), 国土交通省国土交通政策研究所, 2002年8月, 32頁。
- (28) Ministry of Foreign Affairs, *Statement of Government Policy presented by*

Prime Minister to Parliament, Stockholm, Friday 22 March 1996.

- (29) この目標は、1996年7月に就学前教育・保育の所管を学校教育担当の教育科学省へ移管したことで、1997・98年に行われた学校教育法の改正により実現した。2003年1月から4～5歳児の就学前教育を日に3時間分無償とすることで普遍化し、就学前教育が生涯学習の基礎として明確に位置づけられた。(この経緯については、澤野由紀子『スウェーデンにおける地域子育て支援システム』(平成11～13年度科学研究費補助金基盤研究(B)(2)「生涯学習社会における地域子育て支援システムに関する総合的研究」中間報告書・海外調査編(2))平成13年3月、国立教育政策研究所で詳細に紹介している。)
- (30) スウェーデンでは、他の北欧諸国同様に、「エイジェンシー」には100年以上の歴史があり、「現場での分散・分権型の自律的なマネジメントが浸透」している。(大住、前掲『北欧型NPMモデル：分権型から集権的システム改革へ』、4頁。)
- (31) SOU 1996:27 *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*, Stockholm, 1996.
- (32) 2000年3月19日、ストックホルム市成人教育・訓練委員会におけるアーサー・ソールマン氏からの聴き取りによる。
- (33) SOU 2000:28 *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*, Stockholm, 2000.
- (34) SOU 1999ä141 *Från Kunskapslyftet till Strategi för Livslångt Lärande – Ett perspektiv på svensk vuxenutbildningspolitik*, Stockholm, 1999.
- (35) Asa Solman, *Co-financing Adult Lifelong Learning in Sweden, Paper presented at International Policy Conference: A Systemic Approach to Co-financing Lifelong Learning, at Bonn, Petersburg, 8 October, 2003.*
- (36) ELAP Network, *Descriptions and evaluation of recent experience with mechanisms for co-financing lifelong learning: Reports prepared by national authorities and members of the ELAP network*, London, 2002, p.161.
- (37) *Ibid.*
- (38) 神野直彦『人間回復の経済学』岩波新書、2002年、142頁。
- (39) OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris, 2001 / OECD, *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris, 2001.