

概要（日本語）

## レトリックを超えて：成人学習をめぐる政策と実践

### *Overview*

## **Beyond Rhetoric : Adult Learning Policies and Practices**

本概要は OECD 刊行物の抜粋を翻訳したものです。  
ご希望の際は、OECD オンラインブック ショップから無料で入手できます。  
([www.oecd.org](http://www.oecd.org))

本概要は OECD の公式翻訳ではありません。



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

経済協力開発機構

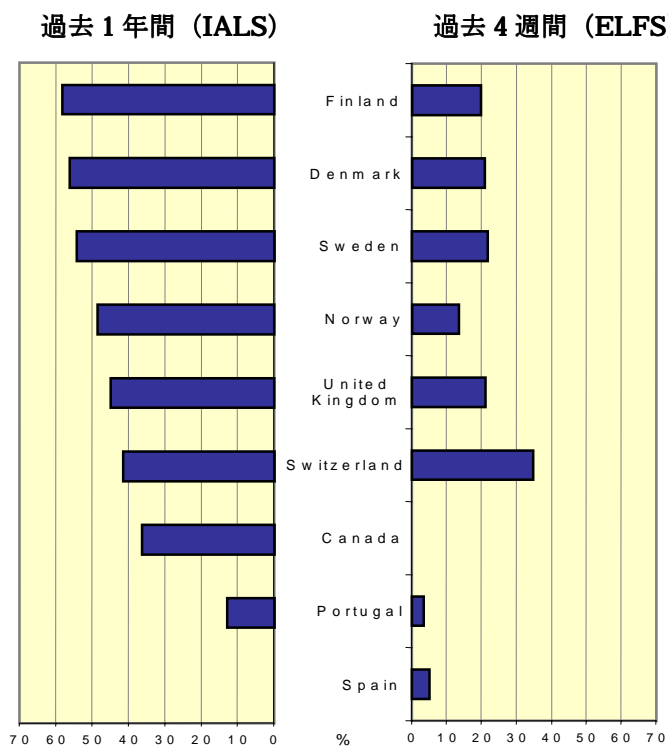
## レトリックを超えて: 成人学習をめぐる政策と実践

OECD 諸国では、経済と高齢化社会がますます知識型の性格を強めるにつれ、ここ 10 年間に成人学習への注目度が非常に高まっている。非熟練者の高い失業率、経済成長と社会発展にとって人的資本が重要であるという認識、さらに社会的・個人的能力開発への一般的な関心によって、生涯学習というより広い状況において成人の学習機会を増やす必要性が高まっている。国や状況によって、成人の学習機会は基礎技能の修得や技能向上の必要性など雇用に関連している場合もあれば、社会や市民の欲求に応えようとするものである場合もある。しかし同時に、成人の学習機会がどの程度提供され、利用できるようになっているかは国によって著しい格差がある。

従って、机上の空論に終わらないよう、全ての成人のために学習機会を拡大するための具体的政策について検討すべき時に来ている。本調査の目的はまさにこの分野における 9 ヶ国（カナダ、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国）の経験を提示することにある。

### 成人学習への参加

異なる参照期間における 25～64 歳人口の成人学習参加率



注：スイスの参照期間は両調査とも 1 年間。IALS データでの参加率の高い順。

出典: International Adult Literacy Survey (1994-98) and Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

## 問題点

### 成人学習とは何か?

本書で採用されている成人学習の概念は、生涯学習の観点から見た一般的訓練、職業訓練、企業内訓練など、職業的または個人的理由によって成人が受ける全ての教育・訓練活動を包含したものである。本調査に参加した9つのOECD加盟国では、公共・民間セクター、教育機関、企業、商業団体、非政府組織(NGO)、その他コミュニティー組織などによって幅広い教育・訓練の機会が提供されている。

### 成人学習参加率は国によって大幅に異なる

北欧諸国、英国、スイス、カナダでは、少なくとも成人の3人に1人が年間を通しての何らかの訓練に参加している(IALS)。また、大半の北欧諸国と英国では、少なくとも成人の5人に1人が1ヶ月以上の訓練に参加している(ELFS)。スペインとポルトガルの参加率はもっと低い。

### さらに、成人学習参加率は人口グループ間でも非常にまちまちである

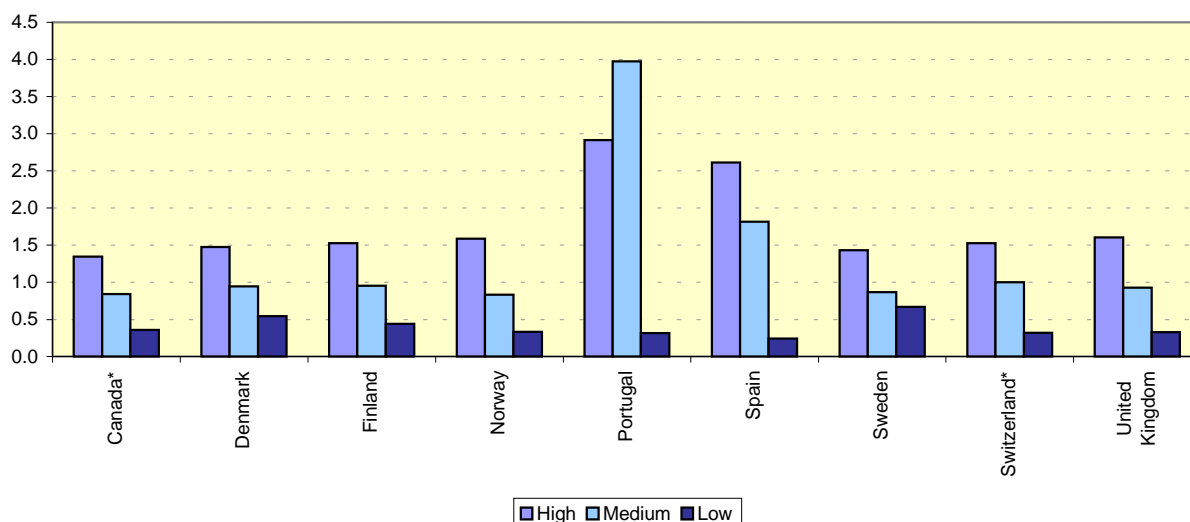
若年成人、高学歴者、就業者、熟練技能を要する職に就いている者は、他の者より、学習機会を得るのに有利か、学習機会を得やすい。年齢は重要である。成人の学習復帰率は年齢とともに低下することが分かっており、年齢は学習の障害になるからである。大半の国で、成人学習参加率が最も高いのは25~29歳であるが、50歳前後までは積極的な参加が続き、その後大幅に低下する。

### 特に成人学習のメリットを受けるのは高学歴者である

高学歴者は生涯を通じて学習を続けている。高学歴者は、技能向上・再修得のメリットと必要性を自覚しており、おそらく、見返りを受けられるかもしれないという理由から、学習意欲も強い。要するに、学習者はたいていの場合、既に学習の価値を確信しているのである。

## 学歴別の成人学習参加率

25~64歳人口の全体的な学習参加率に対する各学歴の学習参加率の比率(2000年)



注: 参照期間はカナダとスイスが1年、他は4週間。

出典: Eurostat, European Union Labour Force Survey data except for Canada (1997 AETS data).

### 企業が訓練の主要な担い手の1つであるため、成人学習の内のかなりの割合が職業的スキルレベルアップに焦点を当てている

訓練を受けた者の半数以上が雇用主の支援を受けているが、雇用主は大きな見返りの期待できる投資を選択する傾向にある。従って、訓練は、既に一定の資格を持ち、大企業で比較的高い職階に就いている労働者に集中しがちである。このため、スキルレベルの低い労働者や高齢の労働者、中小企業の労働者、臨時の労働者などは置き去りにされることになる。訓練は大企業ほど力を入れている。また、サービス業（主に社会的、個人的サービス）、金融業、不動産業も力を入れている。

### 参加率が低く、まちまちなのは様々な理由による

成人が訓練（特に職業と関係のない訓練）を受けられない理由として最も多く挙げているのは時間的制約である。仕事や家事の忙しさから、学習に時間を割くのは難しい。学習のメリットを確信していない人にとっては特にそうである。財政的制約も訓練を受けられない理由として挙げられている。

### しかし、教育・訓練を最も必要としている成人がその必要性やメリットを最も自覚していないためでもある

低学歴者やスキルレベルの低い人の多くは、自分には十分なあるいは優れたスキルがあると思っているので、スキル向上の必要性を感じていない。従って、政策当局にとって今後の重要な課題の1つは、成人、特にスキルレベルの低い人に、学習のメリットを自覚させるとともに、気軽に学習できる環境の整備を支援していくことである。

## 解決策

### OECD 諸国は公平と効率性の理由からこの市場への公的介入の必要性を認めている

全体として、OECD 諸国は、経済的理由からも非経済的理由からも長期的な目標については意見が一致している。失業を減らし、個人の能力開発と社会開発を促進するために、低学歴者に的を絞って、社会的一体性と経済成長を高めるために介入する必要があるということである。民主的価値の増進と経済・労働市場に参加するためのスキル向上は、政府が成人学習に介入する極めて重要な理由として明言されている。

### 多くの国は多種多様な資源を動員して様々なレベルで成人学習の推進を支援している

大半の国には、学歴を高める機会を提供するための具体的な成人向け基礎教育制度がある。成人が就職しやすいようにするための幅広い職業訓練プログラムもある。さらに、法律、財政的インセンティブ、契約上の取り決めによって、企業労働者の訓練を推進する取り組みも行われている。非営利組織（NPO）や地域社会ベースの組織も成人に多くの学習機会を提供している。

### 各国は近年、成人学習に的を絞った様々なアプローチを採用している

これらのアプローチは、あらゆる成人の学習機会を増やすための全般的な行動計画から、スキル向上を目的にしたり、国民の特定の成人サブ・グループに的を絞ったり、労働者の訓練機会を増やすことを目指したりする、より具体的なプログラムにまで多岐にわたっている。こうした改革の多くは、学習者本位のより統合的ないし全体的なアプローチによって成人学習の実績を高め、成果を改善することにも力を注いでいる。政策策定のための一般的枠組みの整備、（社会的パートナーを含めた）様々なパートナー間の調整の強化、既存の学習機会の合理化、コスト効率の重視、個人的ニーズへの一層の配慮などによって、システムの効率性を高める努力も払われている。こうしたプロセスにとって、地方分権は重要な側面となっている。また、政策は、各国の経済・社会状況、教育制度の歴史的推移、現行の政治構造・制度によって異なっている。

## キープポイント: 利用機会と参加

### 1. 成人学習政策に統合的アプローチを採用すれば、様々な問題に同時に対処できる。

包括的戦略を採用すれば、OECD 各国政府は、成人の学習機会を改善し、成人学習の効率性と質を高め、より統一のとれた形で学習機会を提供しやすくなる。本書は成人学習政策への統合的アプローチの策定に資する望ましい特徴を詳細に提示している。以下に挙げた 5 つの主要な要素の下に、実行の可能ないくつかの異なる政策アプローチを示した。

**2. 学習は主に雇用と関連しているため、企業内や労働者向け、失業者向けに行われる雇用関連の訓練を振興する措置が重要である。** このためには、訓練プログラムの企画と資金手当、就業時間と訓練時間の調整、訓練成果の採算のとれる活用など、いくつかのレベルで障害を克服していく必要が出てくるかもしれない。重視すべき主要な要素として以下が挙げられる。

- 労働者が時間や費用など訓練への障害の一部を克服しやすくする就業慣行（フレックスタイム制など）。フィンランドとノルウェーでは、勤務時間中に勤務を離れて教育や訓練を受ける権利が労働者にとって学習する重要なインセンティブとなっている。
- リストラの犠牲となった労働者、低学歴労働者、高齢労働者など、雇用が脅かされているグループ向けの技能評価へのアクセスの確保と企業内技能開発の可能性。この点では、スウェーデンのスカンディア社による個人学習口座への取り組みが注目に値する。これは、スカンディア社がこの口座に労働者の積立て額と同額の資金（高校を卒業していない 45 歳以上の従業員の場合は 3 倍）を拠出するというものである。これ以外にも、視察した全ての国の企業で優れた慣行が見られた。
- 公共職業安定所による柔軟な公的訓練プログラムの実施。ノルウェーの公共職業安定所やスウェーデンの雇用訓練向けヴァゲリッド (Vaggeryd) ・モデル（最初に策定した都市名にちなんで命名された）では、モジュール、テイラーメイド・プログラム、継続的な受講許可と認証などが導入され、成果を上げている。
- 失業者向け訓練の資金手当を行う際には、量的な結果のみを基準にしないようにする。訓練の目的は早急に職業を紹介することであるから、量的な結果を唯一の判断基準にすると、技能訓練を甘いものにしかねない。入札を募る際には質的な基準も勘案する必要がある。

**3. 個人レベルにおいても企業レベルにおいても成人の人的資本に投資する財政的インセンティブを高める。** 成人学習制度の資金手当は複雑な問題である。調査した国では全て、公共・民間双方から資金が提供されている。実際、資金手当の責任は関係者全員で分担し、共同的な資金手当の仕組みを模索すべきであるという点で意見は一致しているように思われる。場合によって、訓練に参加して得られるメリットの見返りとして、余裕のある個人には資金負担させてもよいかもしれない。投資へのインセンティブを高めるために、様々な政策手段を利用することができる。

- ローン、助成金、個人学習口座など、個人向けインセンティブ制度の導入。カナダでは、成人に学習機会の利用を促すため、こうした制度がいくつか利用されている。英国でも国内全域で、個人に学習を奨励する広範な財政支援が行われている。フィンランド、ノルウェー、スウェーデンには、学習機会の無料提供を補完する個人向け所得支援手当がある。
- 勤務時間中に勤務を離れて学習する権利を付与する。例えば、フィンランドの交代勤務制には 2 つの目的がある。1 つは従業員が休憩をとれるようにすること、もう 1 つは求職中の失業者が業務経験をえられるようにすることである。
- 民間業者や個人向けの補助金導入。機会費用の一部を補償すれば、訓練を適切なレベルまで引き上げるのに役立つ可能性がある。デンマークが雇用主負担の訓練に導入しているタクシーメーター・

システム、課税免除、補助金はこの視点で捉えることができる。税務上、訓練を支出でなく投資として処理できるようにしても、財政的インセンティブを強めることができる。

- 企業訓練税の創設、あるいは特定の条件下での国全体または業種別の訓練基金の設立。継続的訓練によって労働者の資格、技能、パフォーマンスの向上を図るカナダ・ケベック州の労働開発促進法は、「訓練するか、それとも負担するか」という類の措置である。

**4. 成人学習の質的向上への取り組みは、利便性の向上と参加者の増加に大いに寄与できる。** こうした取り組みの多くは、品質の管理と結果の測定に的を絞りを絞ることができる。例えば、質的向上は、モニタリングと評価の改善、統計システムの改善、認定制度の改善、実施機関レベルでのパフォーマンス評価の改善、受講生の成績と受講後の進路に関するモニタリングの改善などを通じて、達成できる。この分野の調査は極めて重要である。以下の様々な要素が挙げられる。

- 品質保証システムの導入。スイスのエデュクア (EduQua) プログラムとポルトガルの訓練機関認定プログラム (QUALFOR) はモニタリングの実例として興味深い。多くの国も、成人学習を専門的に取り扱うか (ノルウェーのノルウェー成人教育研究所など)、もっと幅広くあらゆる学習を取り扱う (デンマークのデンマーク評価研究所など)、教育・訓練の品質を評価する研究機関を設立している。
- 提供されるサービスの基準設定とこれらの基準達成度の公的認定。英国では、公認の訓練を実施している企業に「人材への投資家 (IiP)」という称号が贈られる。
- 政策設計の重要な要素として評価を取り入れる。残念ながら、成人学習政策の評価の大半は、受講者数の増減と学習内容を測るための調査を利用した、受講生数と費用の測定に限られている。多くの国の成人学習政策には、政策の実効性を測るための広範な評価手法が欠けている。
- 政策選択への支援を強化するには調査と分析が必要である。参加と費用に関する統計的かつ同質的なデータ収集への国家的な取り組み、国家的及び国際的なベスト・プラクティスの研究と共有は、政策とプログラムの品質の向上に寄与することができる。

**5. 関係するパートナーの結集による成人学習への調整型アプローチの採用。** 様々な関係者の活動を調整すれば、希少な資源の合理化に役立つとともに、公的支出の効率アップに寄与できる。パートナーシップは、結果ベースのアプローチ同様、有益な方法である。各国は成人学習のための包括的かつ統合的な政策枠組みを整備する方法に取り組んでいる。多くの国で見られる断片的アプローチに比べ、全体的なアプローチ——正規・非正規の学習、一般教育、職業教育、企業研修を包含する——には調整が必要となる。調整型政策の重要な要素としては以下が挙げられる。

- 公的な成人学習システムにおける調整型アプローチの確立。各国は、様々なレベルにおける学習機会の増加、多様な学習機会の合理化と統一化、様々な関係者の調整などに取り組んでいる。こうしたケースの大半において、これは正規の成人教育やその他の教育機会を無料ないし無料に近い形で提供することを意味している。デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンで導入されている改革や、スペインとポルトガルで行われている取り組みがそうである。
- 政府内の調整と、政府と様々な政府以外の関係者 (雇用主、労働組合、私立・公立の教育機関、コミュニティ・グループなど) 間の調整。成人学習政策の調整を後押ししている具体的な機関として、ポルトガルの ANEFA や英国の学習技能協議会がある。
- 政府が構造と資金手当手続きを定めるトップダウン・アプローチと、地方の関係者が、自らが直面している問題や見出した画期的な解決策をフィードバックできるボトムアップ・アプローチのバランスのとれた関係。スウェーデンの成人教育運動が、こうしたアプローチの優れた例である。改革の実施プロセスの監視も必要不可欠である。

- パートナーシップの推進。パートナーシップは、協力と調整の手段として、多くの国で採用されるようになってきている。例として、カナダ並びにスペインのラ・リオハ州経済開発庁によって構築されているパートナーシップが挙げられる。パートナーシップによって、潜在的学習者が学習機会を得るとともに、資金、空間、公的及び民間資源の最適化という観点から地域の相助効果を利用することが可能になる。
- あらゆるセクターと多くの関係者をうまく調整する政策プロセス、合理的な資金調達の仕事を取り入れた政策プロセス、監視と評価を政策に組み込んだ政策プロセスなどはいずれもシステムの効果を高める。これらは、デンマークが最近の成人教育訓練改革で目指しているものである。

こうした統合的な政策枠組みはまた、参加へのインセンティブ強化、資金調達の仕組み、成人学習プログラムの設計、成果の判断において、個人と企業を中心に据える必要もある。枠組み全体における個人、企業、政府の相対的責任を明確にする必要もある。統合的な政策枠組みは、初等教育の場合と同じように、経済発展という目標と、公平や社会的発展、個人の能力開発という目標とのバランスをとる必要がある。さらに、OECD 諸国の多くの成人がせいぜい中学を卒業している程度で、往々にして低レベルの基礎能力しか身に付けておらず、多くの者は正規の学習から何年も遠ざかっているという現実を認識する必要もある。全体的に見れば、各国は正しい方向に歩み出してはいるものの、なおなすべき作業は山積しているの

本概要 は下記の OECD 刊行物（英・仏）の抜粋を翻訳したものです。

*Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*

*Au-del • du discours: Politiques et pratiques de formation des adultes*

© 2003, OECD

OECD 刊行物と概要はオンラインブックショップ（[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)）で  
入手可能です。

オンラインブックショップの「Title search」欄に「overview」又は原書名を  
ご入力下さい（概要は原書にリンクされています）。

概要は広報情報局著作権・翻訳課によって製作されています。

電子メール: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

ファックス: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

本概要の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に  
許可されます。