

## Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Japanese

---

### 教育政策分析－2004年版

日本語要約

第1章はOECDが約30年前に初めて調査したテーマを再び取り上げ、国の高等教育制度における代替的教育機関の位置に新たな視線を投げかけている。第2章はICTの教育的利用に関するOECDの広範な活動を紹介し、戒めとなる教訓を引き出し、教育用ICTへの国の投資からより大きなリターンを得るために必要とされる多くの条件を示唆している。第3章は、生涯学習の国家的枠組みの土台作りで学校が果たすべき重要な役割という、OECDの教育に関する活動でこれまで体系的に取り扱われてこなかったテーマについて論じている。最後に、第4章は新たな分野を開拓し、生涯学習の推進手段として租税政策を利用していく上で検討する必要がある政策問題に目を向けている。本書には、OECD諸国の最近の教育政策動向をまとめた付属文書が付いている。

---

#### 大学代替機関の再考

---

高等教育はもはや大学の占有物ではない。多くの国では今や高等教育レベルの学生の3分の1以上が大学以外の教育機関に在籍しており、少数ではあるが、そうした学生が過半数を占めている国もある。高等教育を行う大学以外の教育機関は、後期中等教育課程と短期の高等教育課程をともに行う職業カレッジから学位レベルの4年間の教育課程を行う工科大学校（ポリテクニク）まで、性格が著しく異なっている。にもかかわらず、OECD全域でこうした教育機関が増えている背景には2つの共通のニーズが働いている。1つは高等教育の総体的な供給量を拡大する必要があること、もう1つは教育課程の幅、高等教育の受け易さ、雇用主や広く地域社会全体との結び付きの強さなどを多様化する必要があることである。

高等教育を行う大学以外の教育機関はその目的も大きく異なっている。ドイツの専門大学（Fachhochschulen）のように職業教育的な性格の強い学位の授与に

目的を絞り込んでいる教育機関もあれば、北米のコミュニティカレッジのようにより幅広いレベルと目的の教育を行っている教育機関もある。これらの教育機関の目的には以下の3つの主要な側面がある。

- *職業教育的な性格*。多くの国では、大学以外の教育機関は職業カレッジや工科大学校から発展しており、人文科学などの教養課程的な科目は大学より少ないのが普通である。しかし、大学入学能力の向上を使命としている教育機関もあり、こうした教育機関の場合は職業教育的な性格は弱い。この種の教育機関には、北米やオーストラリアの多目的な教育機関だけでなく、修業年限2年のフランスの技術短期大学部（IUT）も含まれる。
- *行われる教育のレベル*。英語圏の国では、多くの教育機関が後期中等教育レベルから学位レベルまで広範な教育課程を行っている。他方、ドイツ語圏や北欧の多くの国々では、大学以外の高等教育機関は主に学士号と同等の高度な教育課程のみを行っており、それよりレベルの低い成人教育は他の教育機関で行われている。
- *地域社会志向*。多くの国では今や大学以外の高等教育機関の方が大学より数が多く、したがって、地理的にも分散している。この結果、地元で高等教育を受け易くなっているとともに、地元や地域の経済発展との結び付きの強い研究が行われるなどして、地域社会に貢献しているケースもある。

大学以外の教育機関は様々な点で総体的な教育制度に適合している。二元的な制度や三元的な制度のように、地位の異なる教育機関が階層によって明確に区別されている場合もあるが、異なるカテゴリーに入る教育機関で教育課程や入学資格が重なっている場合には事態はもっと複雑となる。一部の国（特にドイツとフィンランド）では、大学以外の教育機関は高等教育全体の供給拡大を推進する上で主要な役割を果たしている。しかし、高等教育を受け易くする上では必ずしも大学以外の教育機関だけが大きな役割を果たしているわけではなく、多くの国では、大学との連携—このような教育機関から大学への転入条件など—が極めて重要な役割を果たしている。

教育制度を拡充する上でこういった教育機関が果たしている役割のもう1つの主要な要素は、大半の国の場合、このような教育機関の方が大学より学生1人当たりの助成金が少なく済むことである。大学に対する助成金の半分以下という国もある。これは1つには科目の違いによるものである（それだけではない）が、教育の公平という点で問題が出てくる。一部の国では（すべての国ではない）、大学以外の教育機関の方が大学より学費が安いということによって、ある程度この問題は相殺されている。高等教育の複雑かつ雑多な制度の中で、公平なコストと学費の構造をいかに構築していくかについて、もっと注意深く考えてみる必要がある。このことは、教育の質を含めた質の問題も提起している。教育の質は、研究を主な目的としない教育機関では原則として重視されて然るべきであるが、実際には十分に配慮されていない。大学以外の高等教育機関は金額に見合うだけの価値を提供しているのか。入手可能なデータによって計算するのは難しいが、いろいろな判断材料から考えて、見返りはせいぜいのところまちまちであり、教育機関や教育課程によって大きく異なる。

こうした大学代替機関は確かに今後高等教育で大きな役割を果たしていくだろう。しかし、こうした機関が教育制度の中で果たすべき明確な役割については

まだ結論が出ているわけではなく、大学に近づくにしろ、大学との違いを強調するにしろ、個々の教育機関は様々な戦略をとることができる。教育当局も、高等教育の中で大学以外の教育機関にどのような役割を期待しているのか注意深く考える必要があるだろう。

---

### 教育用 ICT への投資からリターンを得る

---

1990 年代の半ば以降、情報通信技術 (ICT) は多くの人々により授業と学習を改善していく上で欠かせないものと見なされている。これは、それまでのコンピュータ利用 (授業を補完するための利用や教育コストを削減するための利用など) より野心的な考え方である。しかし、教育を変革するために ICT を活用するという政策はうまくいっているのだろうか。どのような投資が行われ、どのようなメリットがもたらされ、ICT の効果的な活用にはどのような障害が残されているのだろうか。

すべての OECD 加盟国が学校の ICT に多額の投資を行っているが、機器の導入状況は依然として国により大きな開きがある。2003 年の各国のパソコン 1 台当たり生徒数 (15 歳児) は 3 人から 25 人まで幅があった。この違いは単に豊かさや教育費総額の違いによって説明することはできない。しかし、今や大半の学校がインターネットを利用できるようになっており、物理的な利用可能な技術が普及するのに伴い、学習成果を上げるために、どのように ICT を授業と学習に組み入れることができるかに対する関心がますます高まっている。

ICT 投資からのリターンを評価する上では、ICT は学校内における情報管理の改善、生徒の ICT スキルのアップグレード、授業と学習の変革などに利用できるということに留意する必要がある。これらの目標のいずれを重視するかによって ICT への投資スタイルが違ってくるので、全体的なリターンを測定するのは難しい。

1 つの目安となるのは生徒のパソコン利用度である。15 歳児の 3 人に 1 人以上はパソコン利用が月 1 回未満という国もあるが、少数ながらパソコンが日常的に利用されている国もある。デンマーク、ハンガリー、英国では、3 人の生徒のうち 2 人は週に数回か毎日パソコンを利用している。驚くべきことに、機器への投資額はその利用度を予測する材料にはならないが、当然ながら、パソコン 1 台当たり生徒数が特に多い国の利用度は平均より低い。一般に、生徒は教育ソフトを利用して学習するためではなく、E メールやインターネットを閲覧するためにパソコンを利用している。いずれも教育上のメリットがあるかもしれないが、実際、何らかの教育ソフトを利用している生徒の数は減少しているように思われる。

ICT は学習成果の改善につながるのか。これに関する明確なデータはないが、一部の調査研究によれば、技術の活用は成績アップにつながる可能性がある。最も大きな効果が期待できるのは成績の悪い生徒である。幸い、成績の悪い生徒が多い学校にも平均的な学校と少なくとも同じくらいはパソコンが導入されており、中には平均的な学校以上にパソコンが導入されている国もある。これに対し、家庭へのパソコン普及は恵まれた家庭の生徒ほど有利な状況となっている。したがって、学校はデジタルデバイドの悪影響緩和に一役買うことができる。しかし、

パソコンが足りない学校では、成績の悪い生徒のパソコン利用は平均を下回っているので、学校内のパソコン利用が重要となる。

成績の悪い生徒も他の生徒と全く同じようにパソコン利用に興味を持っているが、概して他の生徒に比べて自信がない。しかし、ケーススタディの結果によれば、ICT を効果的に活用すれば学習に対する生徒の興味と自信を高めることができる。

ICT が学校で所期の成果を上げるのを妨げている障害の 1 つとして、定期的なテクニカルサポートやメンテナンスの不足など、物理的資源の不足を挙げることができる。しかし、最も根本的な障害はクラス学習や学校、教育制度などの編成方法である。校長らは ICT 開発目標を達成する上で特に以下の 4 つの障害を挙げているが、いずれの障害も OECD 諸国の後期中等教育機関の生徒の 60% 以上に悪影響を及ぼしている。

- パソコンをクラス授業に取り入れる難しさ
- パソコンの利用に十分な時間を割くことの難しさ
- パソコンを授業ツールとして利用する上での教師の知識不足
- 教師がパソコンを利用した授業の準備に十分な時間をとれないこと

こうした障害を克服するため、教師はパソコンを効果的に活用できるよう十分な訓練を積み、準備をする必要があるが、学校の組織と教授法が旧態依然のままだとすれば、これだけでは十分ではない。ケーススタディの結果によれば、ICT が変革の引き金であるにしる、変革をもたらし得るツールであるにしる、パソコンの利用と学校開発のその他の側面との間に密接な相互作用がなければならぬ。したがって、ビジネスの場合と同じように、パソコンの導入が他の種類のイノベーションと効果的に組み合わせられない限り、ICT の潜在的可能性は実現されない。

---

### 学校は生涯学習にどの程度寄与するか

---

生涯学習とは、もともと初期教育を超えて学習を継続していくことに用いられていた概念であるが、今では学校での学習を含めた生涯にわたる学習へのアプローチを意味している。OECD は 4 つの要素から成る生涯学習のための枠組みを明確に定めている。いずれの要素も学校教育への影響がある。

- 学習の編成は体系的かつ相互関連的にすべきである。したがって、学校教育は人生の他の段階における学習とリンクされるべきである。
- 学習者を学習プロセスの中心に置くべきである。これは義務教育では特に厳しい要求である。
- 学習への動機付けを重視すべきである—これも多くの人が勉強嫌いになる原因を作り出している初期教育にとって厳しい要求である。
- 経済的な目標や道具主義的な目標のみに的を絞るのではなく、多くの教育目標を認めるべきである。

学校制度が生涯学習の理想にどれほど適うものであるかは、生徒個人、組織としての学校、学校制度という 3 つのレベルで分析することができる。

生徒のレベルでは、学校制度は生徒が学校教育を修了できるようにするだけでなく、生徒が成人後に必要とする能力を育成できるようにもする必要がある。中等学校の修了が生涯学習の土台となる限りにおいて、状況は順調に進展している。大半の OECD 諸国では、今や大多数の若者が中等教育を修了するからである。しかし、若者は中学卒業時にどのような技能と性質を身に付けているのだろうか。PISA（生徒の学習到達度調査）では、生徒が成人後に必要とする主要な知識や技能をどの程度修得しているかについて調査している。その結果によれば、修得しなければならないことはまだたくさん残されている。例えば、多くの国では生徒の3分の1以上が、生涯学習を行う上で必要とされる極めて重要な技能であるさほど複雑でない読解作業を行うことができない。

しかし、認知能力だけではなく、より広範な教育の成果にも目を向けなければならない。OECD の「能力の定義と選別 (DeSeCo)」プロジェクトは、成人後に必要とされる3種類の能力（言語や技術など様々な知識関連ツールの使用、他者との効果的な交流、自律性の行使）を特定している。これらの能力は必ずしも正確に測定できるものではないが、PISA は生徒が様々な点で生涯学習への備えが十分できているかどうかを測るいくつかの指標を提供している。自律性の測定可能な側面の1つは、生徒が自身の学習をどの程度コントロールしているかであり、コントロールしている生徒の方が学校でよい成績をあげる可能性は高い。動機付けの面では、学校に「帰属している」と感じていない生徒もかなりいるが、大半の生徒（15歳児）は学校に「帰属している」と感じているという心強い結果が出ている。この調査で注目すべき点の1つは、生徒の成績がよい一部の国で、比較的多くの生徒が学校は楽しくないと感じていることであり、このことは彼らがその後も学習を続けていく可能性に影響を及ぼす可能性がある。

生涯学習の原則が適用される2つ目のレベルは学校のレベルであるが、学校は生徒を学習の中心に置いた学習組織となる必要がある。これには学習や変革に対する教師の意欲ばかりでなく、学習文化を変える学校主導の革新も含まれる。したがって、教育は、他分野でイノベーションを成功させている諸条件を見習う必要がある。こうした条件の1つは研究知識の適用である。2つ目は新しいやり方を見出すための現場教師の協力で、このためには教師が連携するための教師ネットワークとインセンティブの改善が必要とされる。3つ目は、ローカルな差異を許容すると同時にローカルなイノベーションをシステムの他の部分に接合する「モジュール式」のイノベーションシステムを作り出すことである。イノベーションの原動力となる最後の条件は、ICTの効果的な利用である。これらのすべての点で、教育改革への障害が存在しているが、それぞれで状況は進展する可能性がある。

最後に、制度レベルでは、生涯学習は教育の学校教育その他の側面と人々の生涯にわたる訓練を結び付ける必要がある。ここでの主要な問題は、初期教育をこのまま拡大していくことが望ましいかどうかである。初期教育は生涯学習へのよい土台となるが、その一方で、これまでもまして教育を「前倒しにしてしまう」可能性もある。この難問への決まった解決策はないが、各国は学習機会を提供する時期について注意深く考える必要がある。初期の後期中等教育以降については、様々な年齢での学習機会をより公平にサポートしていくことが必要かもしれない。

人々が生涯を通じて学習を継続できるようにする制度は依然として十分に整備されていない。特に、学習への投資を経済的に価値あるものにしたたり、学習に投資するための財政的手段を確保できるようにしたりする要素は、初期の学校教育を過ぎると、しばしば弱くなる。潜在的に、租税政策はこうした経済的・財政的インセンティブを強化する方法の1つである。しかし、他の形態の投資を促すために課税が利用されているにもかかわらず、生涯学習を促すために意図的に課税を利用することはまれにしか行われていない。これは課税には影響力がないということの意味するわけではない。しかし、こうした影響は総じて意図的なものというより偶発的なものである。

学習への投資を促すために、他の財政的手段と並んで課税を利用すべきだと思われるのは、学習による利益は社会、雇用主、個人の間で共有されるからである。したがって、学習コストの個人負担をサポートしないと、投資は最適の水準に達しない。にもかかわらず、成人学習は、初期教育とは異なり、せいぜい国から不公平なサポートを受けているにすぎない。どうすればもっと体系的にコストを分担できるのか。既存の共同資金調達制度に関する最近の OECD の討議によれば、租税政策は、意図的にしろそうでないにしろ、多くのこうした制度に組み込まれている。この問題に関する最近の OECD の会議で特定された課題は、このようなアプローチを、財務省の積極的な協力を得て、政府の各省庁にまたがるより体系的なものにすることである。

租税制度には多くの目的がある。第1の目的は、経済を不当に歪めずに財政資金を徴収することである。社会給付活動の促進が重要な意味を持つ場合もある。租税政策が生涯学習への投資を促す主要な経路は2つある。

- 第1は、学習サービスの販売から得られる収益への課税によって。学習を投資と見なす場合には、中立性を維持するために、こうした収益に対しても他の投資と同じように課税することを目標とすべきである。また、すべてのサービス提供者に平等に課税する必要もある。この原則が適用されない最も一般的なケースの1つとして、営利組織によって提供される学習サービスには課税するが、公共機関その他の非営利組織によって提供される学習サービスには課税しないということが挙げられる。
- 第2は、学習への投資に係わる支出の税務上の取り扱いによって。個人と法人の学習費を免税できる方法はいくらでもあるが、一律に中立的なサポートを行うのは難しい。一般的なのは、将来の雇用のための学習より現在の雇用のための学習を優遇する（ただし、一部の国ではこれは緩和されつつある）、オンザジョブの学習よりより計測可能なクラス学習を優遇する、個人の支出より企業の支出を優遇するなどである。さらに、税制上の優遇措置は、裕福な個人や企業—限界税率が比較的高い—の方がメリットは大きい。

したがって、税制上の優遇措置が学習に及ぼす最終的な影響は大幅に異なる可能性がある。死重的効果が大きくなる場合もあるので、なおさらである。このように租税政策を非常に恣意的にかつ一貫性を欠いて生涯学習に適用すると、結

果的にまちまちで一貫性のないシグナルが送られてしまう。多くの国の税務当局は依然としてこの問題により体系的に対処することに及び腰である。今や文部省と財務省は学習関連の支出と収益の税務上の取り扱いを点検し、人的資本への投資に対するその影響を評価し、政策を調整する必要があるかどうか検討しなければならない。

以上の点は、3ヶ国における現行の租税政策と最近の動向をレビューすることにより例示することができる。オーストリアでは、学習サービスの提供者は付加価値税（VAT）が広範に免除されているほか、特定の訓練費については個人と企業に対して多くの税制上の優遇措置が採られている。最近では個人が所得税の優遇措置を申請できる適格の学習形態も幅が広がっている。フィンランドでは、収益サイドの免税は特定のサービス提供者に限られている。支出サイドでは、人々の将来の稼得力に寄与するすべての活動を免税対象にすることが目指されている。ただし、この原則は一貫性をもって運用するのが難しいので、教育当局によって設立された委員会が雇用主の支出に関する政策を明確化している。オランダでは、当局が最近特に積極的に租税政策を利用して人的資源投資への政府の強力なサポートを促している。当局は過去10年間に、学習への投資に係わる雇用主向けインセンティブを強化するための控除や特定のグループを対象とした訓練を奨励するための控除、個人に学習関連目的の貯蓄を奨励するための控除などを導入している。しかし、2002年以降は財政への圧迫や一部の措置の実効性に関する疑問、優先順位の変化などにより、政府はこうした取り組みの一部中止を余儀なくされている。

© OECD 2005

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、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。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表された OECD 出版物の抄録を翻訳したものです。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/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

お問い合わせは OECD 広報局 著作権・翻訳部 にお問い合わせいたします。

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Visit our website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

