

Promoting Adult Learning

Summary in Japanese

成人学習の促進

日本語要約

エグゼクティブ・サマリー

本書は、OECD が 2003 年に刊行した報告書「レトリックを超えて：成人学習をめぐる政策と実践」に続くもので、1999～2004 年に行われた成人学習に関する OECD テーマ別審査に参加した 17 ヶ国の情報に基づいている。17 ヶ国とはオーストリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ハンガリー、韓国、メキシコ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国（イングランド）、米国である。

レトリックを超えて：財政的インセンティブと低技能者の参加推進策をより一層重視する必要がある

第 1 グループの 9 ヶ国の経験をベースにしていた 2003 年の報告書では、成人の学習活動へのアクセスと参加の実情を探るとともに、成人が学習活動を開始するためのインセンティブを強化することに焦点が置かれていた。さらに他の諸国が審査に加わった後に得られた知見は、政策と実践に関する既存の知識基盤を強化するのに役立っており、今や政策オプションに関する議論を豊かにするとともに、政策の焦点を絞り込むことができるようになっている。成人学習政策への統合的アプローチが引き続き推奨されているが、本書では財政的インセンティブのメカニズムと低技能者の参加推進策がより一層重視されている。

焦点が低技能者に絞られているのは 2 つの要因による。第 1 に、低技能者は多くの審査対象国の政策アジェンダで上位に位置づけられている。第 2 に、最近の調査によれば、技能の公平な分配は経済パフォーマンス全体に大きく影響する。これは重要な知見であり、不利な状況に置かれている成人の技能向上策を正当化するのに役立つものである。また、技能の分配は長期的には生活水準と生産性を引き上げるためにも重要である。より公平な技能への投資は労働力全体の生産性を引き上げるにより成長を促進することができる。

本書の主要な目的は、特に成人学習へのアクセスと参加を改善するための各国のアプローチに関する OECD 加盟 17 ヶ国の審査から重要な政策上の教訓を集めることにある。本書は、成人が学習を始めるための政策やインセンティブなどの最新動向を詳細に検討するとともに、潜在的な学習への障害や障壁を取り除くための実施可能な政策アクションについて取り上げている。依然として主要な障害となっているのは動機の欠如、時間の欠如、財政的制約であり、より幅広い政策環境の中でこうした問題に取り組んでいく必要がある。

成人学習への参加は国によっても異なり・・・

第 1 章によれば、審査対象 17 ヶ国の参加率は大幅に異なる。デンマーク、フィンランド、スウェーデンは総じて最上位にランクされている。本書のために作成された調整参加率ベースのランキングでは、英国とスイスも上位に入る。大半の調査で最も参加率が低いのはハンガリー、ポルトガル、ポーランドである。興味深いことに、各国の参加と訓練期間の内訳によれば、成人学習には多くの成人が少しの訓練を受ける「広範」モデルと少数の成人が集中的に訓練を受ける「集中」モデルがある。

人口グループによっても大幅に異なる

さらに、成人学習への参加には大きな格差もある。高等教育修了者の参加率はしばしば低技能者の参加率の 5～10 倍も高い。また、年齢が上がるほど成人学習への参加率は大幅に低下する傾向がある。企業規模も重要な決定要因となる。審査対象国の中で、ハンガリー、ポーランド、ポルトガル、スペインの中小企業は継続的訓練への参加率が特に低い。

成人学習への投資は不足しているのか、また、投資不足はどの程度アクセスの公平性に影響するのか。多くの理論的研究は労働市場、資本市場、訓練市場の未整備が人的資本への投資を阻害する役割を果たすことを強調しているが、入手可能なデータは主に間接的なものであり、確かな答えを引き出すことはできない。しかし、データによれば、投資不足から大きな悪影響を受けるのは、低技能者や高齢者など不利な状況に置かれている成人である。これは政策介入の役割があることを示唆している。

政府は様々な政策措置を講じることができる

審査対象国の経験によれば、政府は実際に、) 成人学習のメリットを高める構造的な前提条件の創出、) 適切に設計された資金助成プログラムの促進、) デリバリー / 品質管理の改善、) 政策の調整と一貫性の確保により、有益な役割を果たすことができる。市場の未整備がもたらす全体的な定量的影響に関する確かなデータがないことを考えると、成人学習政策はまず大きな効果が期待できそうなスキームに重点的に取り組むべきである。このタイプの戦略でカギを握るのは、公的な資金助成を制限しつつ、企業と個人の投資増につながる規制上 / 制度上の仕組みを整備することである。

成人学習の利益を高める構造的な前提条件の創出

成人学習の利益を増進・促進するための政策は第 2 章で取り上げられている。第一に、成人の学習意欲を高める手段として学習のメリットをもっと目に見えるようにすることが重要である。また、獲得された技能の認定を強化し、個人にとっても企業にとってもその透明性と視認性を高めることによって、構造的な障害を取り除き、学習のメリットを増進することも重要である。この点では国家的な資格制度の確立が一種の「通貨」となる。過去に受けた正規/非正規の学習の認定は機会費用の削減に寄与し得る。正規の訓練によって獲得されたか、非正規の学習経験によって（例えば能力試験などを通じて）獲得されたかを問わず、個人の技能を認定する制度はますます多くの OECD 諸国で導入されており、成人及び生涯学習カルチャーの実現に一役買っている。同時に、認証制度は雇用主にとって信頼性と透明性を持つようにすることも重要である。さもないと、認証された技能が労働市場で低い評価を受ける可能性がある。

良質の情報とガイダンスの提供は参加へのアクセスを助長し、成人学習から得られるメリットの視認性を高める一助となり、個人の需要と供給のマッチングの改善につながる。提供されているコースの利用可能性と質に関する情報がないと、学習に参加すればどのようなメリットを得られるのかが正しく伝わらない恐れがある。各国はこの問題を克服するために様々なアプローチを採用している。特に低技能者や不利な状況に置かれている成人の場合には個人へのカウンセリング支援が効果的とされている。個人的なメンターや「学習アンバサダー」（コース修了者や労働組合学習担当スタッフなどその他の特定の資格を有する仲介者）による学習促進を利用するアプローチもある。また、コースの提供業者が、情報の共有と交換が可能なネットワークを通じて結ばれていることも重要である。既存のサービスネットワークにおける情報とガイダンスを統合するという点で、ワン・ストップ・センターも有望な手段である。

適切に設計された資金助成プログラムの促進

第 3 章では参加を支援し、成人学習の効果を高めるための資金助成プログラムについて検討されている。財政的制約は特に低所得者や高齢労働者（訓練費は雇用期間にわたり償却できるが、こうした人々は普通、短期雇用しかされない）にとって深刻な問題となる可能性がある。さらに、個々の企業には自社に特化した技能ではない一般的な技能 - これが経済全体にとっては価値のあるものだとしても - に投資するだけの財政的インセンティブがない可能性もある。

大きな個人的メリットをもたらすものである限り、成人学習の大半には資金助成すべきである。学習への補助金交付は、やみくもに行くと公的資金の無駄遣いになる恐れがある（いわゆる死重効果）。しかし、結果が公平でないことを考えると、政府は低技能者や不利な状況に置かれている成人、さらにある種の企業（中小企業など）に対しては資金助成や経済的インセンティブを与えるべきである。課題は、財政的制約が実際に学習への投資や参加への大きな障害となっている場合の解決策を見出すことである。

企業や成人による学習費用を助成したり、個人の選択肢を増やしたりする資金助成メカニズムは、学習機会提供の効率性を高めることができる。企業に提供する様々な資金助成策のうち、可能な選択肢として利益税控除や徴収/交付金プログラムが挙げられる。しかし、適格条件や交付条件については、() 死重的損失を最小限にとどめるとともに、() 零細企業や不利な状況に置かれている成人が参加する機会を持てるように、設計することが重要である。個別的な契約に払い戻し条項を盛り込むことも有益な資金助成プログラムとなり得る。これらの方策は、企業と個人が訓練費を分担できるようにするとともに、ただ乗りや企業間の「人材引き抜き」という問題の解消にも役立つ。最後に、大企業が自らのサプライチェーンに属する小企業に直接的に訓練を提供する垂直型の企業ネットワークも、訓練能力の異なる企業間で資源を共同利用する有望な手段となる。

個人学習勘定 (ILA) や各種補助 (引換券や手当) は、プログラムの対象が適切に絞り込まれている限り、低技能者の学習を促進することができる。いくつかの審査対象国の ILA や引換券に関する経験は、不利な状況に置かれている成人のニーズに応える上で効果を発揮している。ILA や引換券は対象を絞り込むことができるとともに、訓練提供者間の競争を刺激するからである。北欧諸国では個人に対する手当の支給が学習の増加促進に成果を上げている。訓練休暇への支援も労働者の学習増加を促進する有益な手段であるが、低技能労働者も財政的・社会的パートナーからの支援を通じて恩恵を受けられるようにする仕組みを作り出す必要がある。

提供/品質管理の改善

成人学習の提供や学習プログラムの品質管理に関する問題は第 4 章で取り上げられている。まず、適切な提供方法は成人の参加を高める上で極めて重要である。様々な機関 - フォーク・ハイスクール、コミュニティ・カレッジ、コミュニティ機関、正規の教育機関、非正規の機関など - がニーズの異なる成人に学習機会を提供している。審査対象国の経験は対象を絞り込むことの重要性を浮き彫りにしている。例えば、いくつかの審査対象国では世代間学習プログラムがリテラシーの問題を取り扱う優れた方法となっている。効果的な提供は、時間という参加への主要な制約に対応することも意味する。時間割の緩和や学習への柔軟な選択肢の提供は、多くの国で高い参加率を達成する一助となっている。例えば、パートタイム学習プログラムや情報通信技術を活用した遠隔学習プログラムの開発などである。

職場における訓練の効果的な提供も参加全体の引き上げに寄与し得る。従業員代表側の実際の関与と教育・訓練に関する労使間の堅実な構造的対話は、訓練提供の改善に資する重要な要素となり得る。社会的パートナーには認定資格につながる教育・訓練カリキュラムを共同で定める能力がある。従業員代表の関与は費用と便益に関する非対称的な情報を削減し、雇用主からの供給をより一般的な訓練へとシフトするのに役立つとともに、より公平な学習機会を作り出すことができる。

現時点では学習機会へのアクセスに格差があることに照らし、また、多くの雇用主は高学歴者を訓練した方が自社にとってメリットが大きく、低技能社員への基礎的な技能教育に関与してもメリットはないと考えていることも考慮し、政

府は職場における低学歴者や低技能者の学習機会を増やすためのインセンティブプログラムを開発すべきである。

成人学習の品質管理という問題に目を転じると、プログラムの質が悪かったり、プログラムの結果に関する知識が欠けていたりすると、投資や参加が低調となるのは明らかである。したがって、成人学習制度の不可欠の要素として品質保証とプログラムに対する査定・評価を行う必要がある。市場の透明性を高めるため、政府は提供業者間の競争に関する適切な規制枠組みを整備し、提供業者の質に関する情報を利用者に提供することができる。また、政府は品質基準を設定し、これらの基準の遵守を認証し、基準を遵守している提供業者に関する情報を一般に伝えることができる。公共職業安定所に対しても、失業者に民間セクターやコミュニティ・セクターにより提供される継続的訓練コースを受けるよう勧める際に用いる自身の品質基準をさらに強化するよう奨励すべきである。もっと一般的には、提供業者を一般競争入札に参加させることも提供業者の質を確保する有望な手段となる。

どのような人々を対象に、どのような状況下で、どのような政策を実施すればうまくいくのか、また、うまくいかないのかを検証することにより、査定・評価はより効率的で効果的な政策決定に資することができる。

この分野における評価は特に難しい。成人学習の目標は従来の教育や雇用に目的を絞り込んだ訓練プログラムより多様で特異なためである。しかしそれでも労働市場プログラム以外での成人学習活動の評価は大いに改善することができる。さらに、これらのプログラムの評価は - 近年ある程度進歩しているとはいえ - 依然として効率性と公平性といういずれの目標も取り込んだ適切なパフォーマンス指標と評価手法を見出すという課題を抱えている。

政策の調整と一貫性の改善

第5章は、より一貫した政策枠組みを構築することも成人学習の投資と参加を高める一助となり得ると論じている。基本的に、成人学習制度は多様なニーズをカバーしており、政策決定プロセスには様々な利害関係者が関与している。こうした状況を背景に、調整と一貫性のある種の欠如が大半の国における成人学習の政策決定に共通する特徴となっている。

理想的には、政策枠組みは関与する全ての利害関係者との調整を必要とする。中途退学率の低下と生涯学習者の増加に関する教育政策内部での調整、失業者の就職を支援するための成人学習の活用における教育目標と雇用政策目標間の効果的な調整、社会保障受給者が自身の技能も開発できるようにする成人学習と社会福祉プログラムとの連携、技能ニーズの明確化と学習機会の開発における社会的パートナーとの調整などである。

関与する各パートナー間の調整不足を改善する方法として、政策の立案とプログラムの提供を行うための成人学習機関を創設することが挙げられる。各国の状況にもよるが、こうした機関は調整機関、諮問機関、実際の政策決定機関などの役割を果たすことができる。調整機関は優先順位を決め、参加を増やすための適切な財政的インセンティブの仕組みを明確化し、関与する各パートナーの協力を可能にすることにより、学習機会提供の質を改善する。学習への参加者数や最終的なアウトプットの目標を決めることも様々な関係者を共通の目標に向けて協力させることに資する可能性がある。

© 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、英語と仏語で発表された 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/

お問い合わせは OECD 広報局著作権・翻訳部にお願いいたします。

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/

