

「学び直し」に至る施策の変遷

岩崎久美子

(放送大学教授)

本稿は、「学び直し」に至る勤労者の教育・学習施策について、経済的ナショナリズム下の企業内教育、経済的ナショナリズム崩壊後の個人によるエンプロイアビリティ獲得のための学習、グローバル経済下での国による個人の学習環境整備へと、その焦点の変遷を概観する。その経緯を見れば、第一に戦後の経済的ナショナリズムの下では、完全雇用による経済的安定と教育・社会福祉・職業移動を通じた機会の提供が、経済成長と収益を達成するもっとも効率的な方法と考えられた。勤労者の学習機会は、戦後の終身雇用制という雇用慣行に基づき、主に企業内教育により行われ、それは、自己啓発ニーズをも充足した。第二に1973年の第一次「石油ショック」を契機に経済的ナショナリズムは崩壊し始め、官僚組織型組織から柔軟型組織へのパラダイム転換や、ダウンサイジングを目指す組織の大規模再編が行われ、エンプロイアビリティ獲得のため個人の自己啓発が求められるようになる。第三に、グローバル経済以降になると、社会の流動化が進み、テクノロジーの進展が激しくなる。社会で求められるスキルへの変化が生じ、新たなスキルの獲得や向上、雇用対策として職業訓練や再訓練を行う必要性が高くなり、企業内教育に代わって国家の人材政策としての職業訓練や再訓練、さらには女性や高齢者の活用などを視野にいれた「学び直し」の制度化が検討されるに至る。

目次

- I はじめに
- II 経済的ナショナリズムと生涯教育の政策化
- III 経済的ナショナリズムの崩壊と学習の個人化
- IV グローバル経済と個人主体の学び直し制度の整備
- V おわりに

I はじめに

教育の役割に関する諸前提は、社会の経済・文化・社会生活の構造的変化によって、その意義が問い直される¹⁾。勤労者の教育・学習に関する施策も同様に、経済・雇用状況によりその意義が変化するのに伴い、社会教育、生涯教育、リカレント教育、生涯学習、職業訓練など重点化される政

策用語も変る。そして、それらの用語は、過去の経緯と共に現在の「社会人の学び直し」という用語に混在することになる。

本稿では、「学び直し」に至る施策の変遷を見るために、これらの政策用語とともに、経済的ナショナリズム下、経済的ナショナリズムの崩壊後、そして、グローバル経済以降の三つの時期に注目する。

第一の経済的ナショナリズム、つまり、勤労者やその家族の生活は国民経済の成長を通じて向上するという考えが基底にあった時期は、戦後から1973（昭和48）年の第一次石油危機までとされる。この時期、国と大企業によって、完全雇用による経済的安定と教育・社会福祉・職業移動を通じた機会の提供が、経済成長と収益を達成するも

っとも効率的な方法という認識が共有された²⁾。教育の機能は、人材を選抜し労働市場に配分することとされ、経済的繁栄のために人的資源への投資としての教育政策が検討された。勤労者の学習機会は、終身雇用制という雇用慣行に基づき、主に企業内教育として行われ、それは勤労者の自己啓発ニーズをも充足するものであった。

第二の経済的ナショナリズム崩壊後とは、第一次石油危機以後を指す。この時期には、官僚型組織から柔軟型組織へのパラダイム転換が生じ、公共、民間セクターを問わず、ダウンサイジングを目指す組織の大規模再編が行われ、雇用の不安定化と失業の増加が見られた。経済における国際競争に向けて雇用調整がなされ、勤労者は企業などの組織依存からの脱却と個人としての「雇用され得る能力」(エンプロイアビリティ)が求められるようになる。さらに、非正規雇用の増加など雇用形態に社会的変化が生じると、勤労者の教育や学習は、個人による選択の自由とともに自己責任に帰されるものになっていった。

第三のグローバル経済以降とは、社会の流動化が進み、テクノロジーの進展やそれに伴う技術革新が激しくなった現在に至る時期である。既存のスキルの陳腐化が進み、新たなスキルの獲得や向上が勤労者に求められ、雇用対策として職業訓練や再訓練を行う必要性が高くなった。しかし、その教育提供の主体としての企業は、企業内教育を維持する余力に限られ、国家の人材政策として職業訓練や再訓練、さらには女性や高齢者の活用などを視野にいたした「学び直し」の制度化が検討されるようになるのである。

本稿では、以上のような社会の変化に伴って、勤労者の教育・学習に関して「学び直し」が政策の俎上に載るまでの施策の変遷を概観する。

II 経済的ナショナリズムと生涯教育の政策化

1 生涯教育に関する政策理論の登場

経済的ナショナリズムが主流だったのは、我が国では高度経済成長期とされた時期である。この

経済的ナショナリズム下で生涯教育論は登場した。

生涯教育論発生の事実的契機は、UNESCO(国際連合教育科学文化機関)、ILO(国際労働機関)などの成人教育や成人訓練の在り方(主に先進国型の)をめぐる議論³⁾とされる。

生涯教育という用語は、1965年に開催されたUNESCO第3回「成人教育推進国際委員会」の席上、UNESCO職員であるラングラン(Lengrand, P.)が『恒久教育』(éducation permanente)と題するワーキング・ペーパーを提出したことに由来する⁴⁾。UNESCOでは、この「恒久教育」の英訳として、その後「生涯教育」(lifelong education)の言葉をあてた。

当時、先進諸国では、高度経済成長によって生じた自由時間の増大や所得の拡大などの豊かさ広がる中で教育の平等化への要請が強まっていた。同時に、進学率の高まりや高学歴化の進展の中で、学校拡張に対する批判や反学校主義の台頭など、学校教育制度に対する革新的変化や改革の主張がなされた。生涯教育論は、このような主張に対する処方箋の一つであった⁵⁾。

一方、UNESCOとセーヌ川をはさんだ対岸にある国際機関、OECD(経済協力開発機構)でも、教育改革に向けた政策、リカレント教育が検討されていた。リカレント教育の考えは、1968年にスウェーデンにおいて高等教育制度審議のために設置された教育審議会の第二次報告『高等教育——機能と構造』で提示され、翌1969年に、当時スウェーデンの文部大臣であったパルメ(Palm, O.)がフランスのヴェルサイユで開かれた第6回ヨーロッパ文部大臣会議の席上で紹介したことが契機とされる⁶⁾。この考えをOECDの教育研究革新センター(Centre for Educational Research and Innovation, CERI)が目し、OECDの教育政策論として打ち出し、1973年に政策文書『リカレント教育——生涯学習のための戦略』(Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning)⁷⁾を提出したことで加盟国に広がった。

リカレント教育とは、人生のあらゆる段階で、個人の興味・関心や職業上の必要性などに応じて自由に学習できるよう、正規の学校や大学教育と

労働とが相互に流動化するような具体的な戦略、政策を意味する。このことは、長期の、継続して行われる就職前の学校教育制度（フロントエンド・モデル）との絶縁を意味し、教育を労働やレジャーや隠退を含む他の活動と交互に行うことを指すものであった⁸⁾。

生涯教育もリカレント教育も、社会経済的および文化的諸条件の変化に対応し、当時の硬直した教育制度を修正しようとする点では共通していた。しかし、OECDのアプローチの特徴は、義務教育以降の教育や義務教育をリカレント教育の政策に適合させるために総合社会政策化を目指すものであり⁹⁾、具体的な政策論であったことにある。リカレント教育を実効あるものとするには、勤労者に対し職場を離れた一定期間の学習のための教育休暇の権利の保証が前提となる。このことに鑑み、1965年、ILO（国際労働機関）の第49回総会において、従来の休息のための有給休暇とは別に、教育と訓練のための有給教育休暇が提案され、フランス、ベルギー、スウェーデンなどでは、有給教育休暇は法制化に至っている。さらに、1974年の第59回総会では、「有給教育休暇に関する条約」勧告が採択され、有給教育休暇は、「あらゆる段階での訓練」「一般教育、社会教育及び市民教育」「労働組合教育」に適用されるものとされた¹⁰⁾。しかし、我が国では、この条約勧告を批准せず、また、リカレント教育の考えを具体的な総合社会政策に取り入れる検討には至らなかった。

2 日本での生涯教育の受容

具体的な政策論であったリカレント教育に対し、生涯教育論は、教育政策の基本として、わが国で広く受け入れられた。

市川は、その理由として次の四つを指摘している。つまり、①学校教育を中心とした教育制度の直線的拡充の行き詰まりと高度経済成長政策の転換期にあって、教育観や教育政策の見直しが必要とされた折に時宜にかなって提唱されたこと、②内容が極度に抽象的で曖昧なため、解釈や受け止め方が自由であり、さまざまな見解や異なる立場にあって同意と賛同を得ることが可能であった

こと、③各国政府や、地方自治体、国際機関によって採用された政策原理であり、行財政による裏付けが期待されたこと、④生涯を通じ学習を続けるべきとの考え方が日本の精神的風土や日本人のライフ・スタイルにマッチしていたこと、である¹¹⁾。

生涯教育に関し、当時の教育界と財界での動きは次のとおりである。

教育界では、1971（昭和46）年4月に出された社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』の中で、「生涯教育においてとくに社会教育が果たすべき役割はきわめて大きい¹²⁾と積極的に取り上げられた。しかし、この答申は、社会教育概念の拡張に留まり、公共職業訓練や各種学校について具体的に触れておらず、労働者にとって主要な教育機会であった企業内教育や、人びとの自己教育についての議論が欠落しており、結果的に文部省的社会教育観を一步も出ていない内容¹³⁾であった。

1971（昭和46）年6月には、中央教育審議会答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』が発表された。同答申は、学校教育全体の改革整備施策を提言し、明治初年、第二次大戦後に続く第三の教育改革と位置付けられたものだったが、生涯教育に関しては、「いわゆる生涯教育の観点から全教育体系を総合的に整備すること」との消極的言及にとどまり¹⁴⁾、それ以外の学校体系を改革する先導的試行や、高等教育の多様化などの基本的制度や仕組みを変える改革も、関係者の強い抵抗にあって失敗に終わった¹⁵⁾。

この中央教育審議会による学校教育制度の「改善」に限界を認めるかたちで、1972（昭和47）年3月には、経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会、日本貿易会といった財界の調査機関である日本経済調査協議会が、『新しい産業社会における人間形成——長期的観点からみた教育のあり方』を発表した。委員長は土光敏夫（東京芝浦電気社長）、主査として平塚益徳国立教育政策研究所、副主査として坂本二郎（前）一橋大学助教授が関わり、3年余をかけて、従来の学校教育偏重をあらため、家庭、職場などでの教育も含めた

産業社会、情報化社会に対応する「新しい生涯学習」の必要性を提言する報告書がまとめられた。ここで生涯教育ではなく生涯学習という表現にしたのは、「教育問題の真の解決は、なによりもまず国民ひとりひとりの自覚と熱意を基礎とすべき」¹⁶⁾と自己啓発的性格を強調することで、政府による国家統制や企業による労働者の「生涯管理」として受け止めるむき¹⁷⁾や誤解を避けるためであったとされる。

その後、時を経て、1979（昭和54）年第11期中央教育審議会によって、正面から初めて生涯教育が論じられることになった。この第11期では、「生涯教育に関する小委員会」が設置されたが、その中間報告では生涯学習の必要性を強調しながらも、社会教育法改正への指摘はなく、教育休暇制度についても検討を進めるとの言及に留まっている。また、議論を重ねたものの時間不足で答申提出が間に合わず、審議は、1981（昭和56）年6月からの第12期中央教育審議会への継続となった。

引き継いだ第12期中央教育審議会は、『生涯教育について』というタイトルで答申を提出、生涯学習は、「各人が自発的意思に基づいて行うことを基本とするものであり、必要に応じ、自己に適した手段・方法は、これを自ら選んで、生涯を通じて行うものである」とし、「国民の一人一人が充実した人生を送ることを目指して生涯にわたって行う学習を助けるために、教育制度全体がその上に打ち立てられるべき基本的な理念である」¹⁸⁾としたものの、その内容は政策としての具体性には欠けるものであった。

3 生涯教育論に対する評価

生涯教育論は、経済的ナショナリズムにおいて1960年代の教育政策を支えた教育投資論、能力主義、国家主義の観点に代わるものであった。前述の教育界と財界の動きを見てもわかるように、生涯教育論は、1970年代には教育界以上に、政府や財界の教育政策の基本理論として議論され、財界の先導と推進のもとに進められた¹⁹⁾。

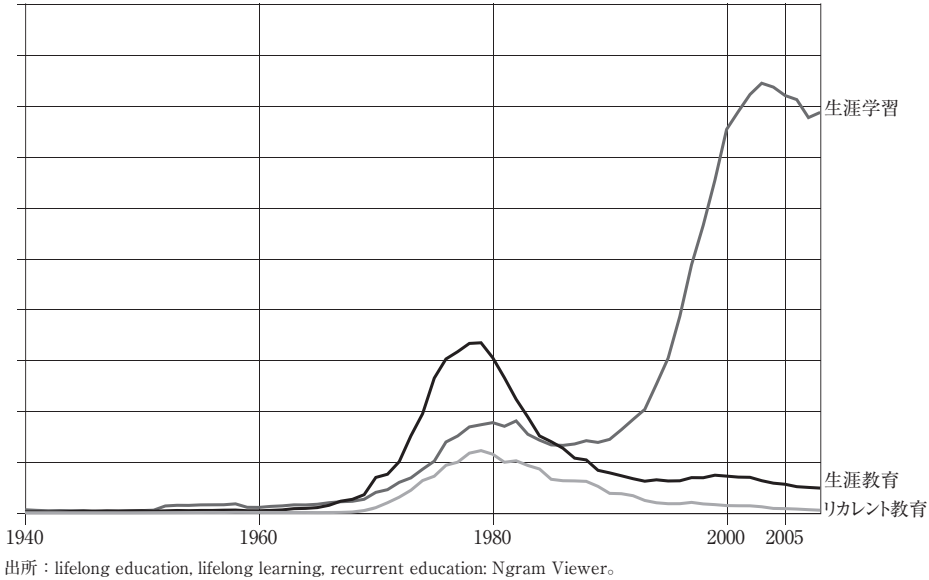
たとえば、当時の財界の様子を知ることができるものとして、経済審議会「人的開発研究委員

会」（小倉武一委員長）の下に設けられた「教育・文化専門委員会」から1972（昭和47）年6月に出された『情報化社会における生涯教育』と題する中間報告がある。それによれば、従来、経済計画では教育の問題は主として経済成長のための教育投資といった観点から取り上げられてきたが、今後は国民福祉という観点から、生涯教育を生きがいの問題として捉えなおさなければならないとの指摘がなされている。そして、特に経済計画をより広い観点から教育、文化の問題を含めてとらえ直す場合、「戦略として従来のようなマンパワー的、教育投資論的立場を止揚して、国民生活全般に密接に関連づけてとらえようとするものであるが、そのさい、最近議論にのぼっている“生涯教育”と言う観点が、われわれの問題意識に適合していると思われる」との記述がある²⁰⁾。

1970（昭和45）年5月策定の「新経済社会発展計画」で生涯教育の検討・推進はすでに謳われていたが、このような経済審議会の議論を経て1973（昭和48）年2月「経済社会基本計画」の経済成長のための計画においても取り上げられる。当時、経済成長から福祉優先政策への転換が要請される中で、教育投資論に代わる福祉国家論として生涯教育論が求められ、それは、1960年代の高度経済成長過程で生み出された「社会的緊張緩和の方策」の一つでもあった²¹⁾。

結果として、生涯教育論は、抽象的理念論や曖昧な必要論として取り上げられ、多くは「生涯教育」という枕言葉を掲げながら、社会教育、学校教育、職業訓練などの各分野に関するそれぞれの拡充整備論に留まることになった。そこでの問題点は、生涯教育システムの形成という視点が希薄であり、また、従来の教育体制の延長線上の拡充強化として受け止められ、行財政論を欠いたことになった²²⁾。そもそも産業界の生涯教育観は、技術革新、情報化、参考構造の高度化等に伴う職種や職務内容の変化に対する勤労者の再教育や職業訓練といった経済的・職業的要因に関わるものであるのに対し、教育界では教養主義的色彩が濃く、寿命の延長、自由時間の増大などの個人的・家庭的要因に着目するものであった。また、教育界内部では、社会教育関係者は生涯教育を同一視

図 出版物における「生涯教育」「生涯学習」「リカレント教育」出現数の推移



することが多く、学校教育関係者と比べて生涯教育について関心が強い傾向にあった²³⁾。このように、生涯教育に対して、企業、学校教育、社会教育にあって、三者三様の捉え方がなされたのである。

また、生涯教育と生涯学習という言葉自体にも混乱があった。UNESCOでは、当初、生涯教育という言葉が用いられてきたが、我が国の教育界にあっては、「生涯教育」は体制側が生涯にわたって個人の思想を支配統制する手段であるとの主張や批判が見られ、「生涯教育」と「生涯学習」とは内容も方法もまったく異なるとの認識が持たれていた。一方、ユネスコ関係の文献では、この二つの言葉は、「相互交換的」に使われることが多く、ハンブルクにあるユネスコ研究所では、「生涯教育」も「生涯学習」も両方必要で、生涯学習は人間の能力または業績（コンピテンスおよびパフォーマンス）に関する概念で、生涯教育はその能力や業績をのばし支援する施設や体系をいふ両方とも大切な概念とされた²⁴⁾。

実際を知るために、英文による文献のうち、生涯教育 (lifelong education)、生涯学習 (lifelong learning)、リカレント教育 (recurrent education) という単語がどの程度書籍に出現しているかを見てみると、図のように、生涯教育という言葉の

出現した文献は、1970年代後半にピークを迎え、その後減少のカーブを描き、リカレント教育という言葉も同様の傾向を示す。一方、生涯学習という言葉は、その後、大きく増加している。このようなデータからも、英語圏では、生涯学習という言葉が生涯教育よりも用いられたことになる。

その後、我が国においても生涯教育から生涯学習という言葉が増え、特に、次に述べる臨時教育審議会以降は、政策文書において、生涯学習という言葉が定着していった。

Ⅲ 経済的ナショナリズムの崩壊と学習の個人化

1 臨時教育審議会

1980年代になると、政府の財政赤字の解消を目指し、英国、米国、西ドイツ、日本の政治リーダーは「小さい政府」といった民活路線を主張するようになる。国による教育・福祉予算の削減とともに教育自由化論が主張され、それは、学校教育の供給者側に対し、消費者側の影響力を強めるねらいを持つものであった。背景には、社会経済的移動の増大と高学歴化、生涯学習の要請、国家財政のひっ迫による教育費の個人負担の増大、

教育を個人投資とみる風潮の強まりなどがあった²⁵⁾。

このような中で、生涯学習という用語が政策的に大きくクローズアップされるのは、1984(昭和59)年に設置された中曽根首相直属の臨時教育審議会以降のことである。

我が国では、当時、青少年非行、校内暴力、いじめ、不登校などの教育荒廃に政府全体で取り組むべきといった問題意識から、教育改革に向けて、1983(昭和58)年に首相裁定による私的諮問機関「文化と教育に関する懇談会」が設置された。教育改革の方向をめぐるのは、政府、自民党内でも対立が生じており、当時の文部省や自民党文教関係者は「四十六年答申で基本線は敷かれている」とし中央教育審議会路線の継承を主張、これに対し、中曽根首相周辺は「教育改革は内閣全体の仕事。時代も変わっている」と文化と教育に関する懇談会の意見書を重視した²⁶⁾。中曽根首相は、三公社民営化などの提言を行った第二次臨調以上の熱意で戦後最大の教育改革を断行したい²⁷⁾との意欲を示し、教育関係者を排除、「文化と教育に関する懇談会」に首相に近い財界人を多く登用した。そして、この懇談会に続き、1984(昭和59)年に首相の諮問機関として臨時教育審議会が設置された。同審議会は、文部省内に置かれた従来の中央教育審議会とは異なり、文部省自体も改革の対象とし首相直属の機関とされた。

臨時教育審議会は、1987(昭和62)年に至る3年間で四次にわたる答申を提出したが、その柱は、「生涯学習体系への移行」にあり、教育における新自由主義的な自由化、多様化を求める教育改革を行うものであった。それは、公共政策の有効性を原則として否定、政府は出来る限り縮小すべきという考え方に基いていた²⁸⁾。

生涯学習については、第二次答申の「第五章 社会の教育の活性化」において、「自主的な学習活動の促進、生涯職業能力開発の総合的推進を進め、自らを向上させ、豊かな人生を楽しむ生涯学習体系への移行という観点から社会の教育の活性化を図る必要がある」と記されている。特に生涯職業能力開発の総合的推進に関しては、生涯能力開発給付金制度の活用等により、公共職業訓練施

設、専修学校、大学等の活用も含めた企業での職業能力開発体制の一層の整備や、週休二日制の普及など休日増を中心とする労働時間を短縮するための対策の推進のほか、有給教育訓練休暇制度の普及促進を図り、自己啓発のための休暇・求職の制度化を促進する、などが提言された²⁹⁾。

2 臨時教育審議会以降

臨時教育審議会の答申を受け、教育改革推進本部が設けられ、政策の実施が目指された。1990(平成2)年1月中央教育審議会によって「生涯学習の基盤整備について」の答申が出されると、同年6月文部省に生涯学習局が設置(社会教育局の改組)³⁰⁾され、同年8月「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」の制定が続き、国及び都道府県に生涯学習審議会が発足した。

この臨時教育審議会以後、教育政策は大きく変化する。その特徴は、第一に、その基調が保守主義から新保守主義に替わったことにある。新保守主義とは、「ナショナリズム、経済的自由主義、技術optimismの三者を武器とする現状変革の試みとして要約」³¹⁾できるもので、産業界による経済自由化の要求を反映した教育政策として、公教育に関する民営化や規制緩和緩和による学校の個性化・特色化が主張された³²⁾。第二に、教育政策をめぐる権力構造が、それまでの保革の対立から供給者と消費者の対立に替わった。そのため、消費者の意向によって教育政策が大きく左右されるようになった³³⁾。臨時教育審議会の改革提言の柱は、「生涯学習体系への移行」とされたが、その本質は、新自由主義的な自由化、多様化の教育改革であった。このことを受けて、教育は、消費者による自己責任による自由選択の様相を帯びることになった。

IV グローバル経済と個人主体の学び直し制度の整備

1 企業内教育から個人による自己啓発へ

臨時教育審議会以降、生涯学習という言葉は脚

光を浴びるが、学校教育とは異なり多様な内容を包含し、担い手も多く、総合的な社会政策として体系化されるには至らなかった。しかし、経済自由化とともにグローバル経済が広がる中で、少子高齢化に伴う多様な労働力の確保や、新しい技術革新に対応した個人主導の職業能力開発が政策課題となると、政治主導で、「学び直し」という用語が提出されるようになる。

振り返れば、経済ナショナリズムのもとで、日本の企業は、新規採用において即戦力としての技能ではなく、学歴という信号（シグナル）を重視し、その潜在力に対し企業内で訓練する形態をとった。国際機関を主な舞台として生涯教育論が登場した1960年代半ばから1970年代初めは、実は我が国では、企業内における「全員訓練」・「生涯訓練」の体系が作り上げられた時期と重なる³⁴⁾。技能その他の養成訓練は、主として企業内訓練(OJT)で担われ、この傾向は大企業ほど顕著であった³⁵⁾。

このような企業内での訓練や教育は、終身雇用制と年功序列という戦後の長期安定雇用慣行を前提とするもので、高度経済成長下にあつては、企業規模の拡大に伴って、閉じられた生涯教育システムとして機能し一定の有効性を持っていたのである。しかし、経済変動により雇用システム全体に変革が起ると、勤労者個人を主体として人的資本投資の効率性が問われるようになった³⁶⁾。企業では、人事戦略や社会の競争力強化の観点から費用削減に向けて人材育成費を効率的に使いたいという意識が高まると同時に、変化の激しい分野においては従来のようなOJTによる能力開発には限界があり、社内だけで高度で専門的な知識を持つ人材育成は難しいと考え始める。他方、社会的にも、限られた労働資源を有効に活用していくためには労働市場の流動化を促進する必要がある。「失業なき円滑な労働移動」を実現するためには、労働者の再教育・訓練の充実が欠かせないと認識されるようになった³⁷⁾。企業においても、正社員を対象にした企業内教育から、個人の責任による企業外部における自己啓発に基づく生涯学習観への転換が必須となったのである。

このような背景から、1998（平成10）年雇用保

険法改正によって教育訓練給付が成立する。1999（平成11）年2月に出された経済戦略会議答申には、「個人がみずからのエンプロイアビリティ（転職適応能力）を高められるよう政府が積極的にこれをサポートする仕組みを構築することが必要である」³⁸⁾とされ、国政レベルで雇用の流動化政策が検討されるようになった。

2 社会人の学び直しに関する政策的言及

個人の雇用能力を高めるための社会的な学習環境整備は、政策課題であった。そのような中で「社会人の学び直し」という用語はどのように政策文書に現れたのであろうか。

(1) 第1期：2006（平成18）年～2010（平成22）年

社会人の学び直しに関する事業は、2006（平成18）年9月に発足した安倍政権により構想された。同年12月『再チャレンジ支援総合プラン』の最終報告案には、高齢者・団塊世代の活躍の場や社会人の学び直し機会の拡大を目指し、「生涯学習関連施設、大学・高専・専修学校と地域の産業界等関係者が連携し、社会人等が地域で実践的な学び直しができる機会を充実する」との記述がある。また、同年12月に教育基本法が改正され、第3条に「生涯学習の理念」に関する規定が設けられた。

2007（平成19）年7月、文部科学省は、「社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム」として、大学や短大などの社会人向け教育プログラムの中で優れたものを選定し委託費を配分、履修証明書の発行、地元の経済団体との連携、受講者の再就職に対する支援を行うことを決定した。同年12月に学校教育法が改正され、「120時間以上」のプログラムについては、大学が学位に準じる「履修証明書」を授与できるようになった。この履修証明書は、翌年、2008（平成20）年4月に始まった政府の「ジョブ・カード」制度とも連携することで、職業訓練の経歴や資格情報の中でも履修証明書の活用が期待された。しかし、この「社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム」は、民主党政権下、2010（平成22）年6月文

部科学省内で独自の「事業仕分け」の対象事業となり、同年度で廃止された。

(2) 第2期：2012（平成24）年以降

「学び直し」という言葉は、2012（平成24）年末に政権復帰した第2次安倍内閣で、再度政策の舞台に復活する。「教育再生実行会議」（2013（平成25）年1月15日閣議決定）で生涯現役・全員参加型社会の実現や地方創生のための教育の在り方を検討課題として託された第2分科会では、「1. 生涯現役・全員参加型社会の実現のための教育の在り方（抄）・社会人の学び直しの質・量をいかに充実するか」において、学び直しプログラムの充実、企業の支援、そして費用負担等の課題を克服し、「大学＝18歳入学」という日本型モデルを打破する方策をどのように実行につなげていくかが議論された。

一方、首相が議長をつとめ、重要な経済財政政策を決定する「経済財政諮問会議」の第4回の会議（2013（平成25）年2月5日開催）に提出された民間議員（学界や財界の識者4名）からの資料『雇用と所得の増大に向けて』では、「若者や女性等の働く機会の拡大、人的投資の拡大」として、「企業による能力開発の対象とならない層の職業キャリアが円滑に形成される仕組みが必要である」とし、「専門性の高い職種の人材育成のための学び直し支援」が言及されている。おって、内閣府の「成長のための人的資源活用検討専門チーム」が4月9日にとりまとめた『成長のための人的資源の活用の今後の方向性について』（座長清家篤）でも、「変化に対応するための学び直しの推進」という項目があり、「効果的な学び直しを行うための良質な教育訓練機会の確保とともに個人の意欲を関しつつ、意欲ある者に手厚い支援を行う必要がある」と記された。同様に、「教育再生実行会議」の『これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）』（平成25年5月28日）でも、大学等における社会人の学び直し機能を強化するとし、大学・専門学校等で学び直しをする者や社会人受講者の5年間での倍増（12万人→24万人）を目指し、支給要件の緩和など奨学金制度の弾力的な運用、雇用保険制度の見直しによる社

会人への支援措置の実施、従業員の学び直しプログラムの受講を支援する事業主への手厚い経費助成等の支援策を講じるために数値目標が掲げられ³⁹⁾、第六次答申においてもこの目標の記述は踏襲された。

このような「学び直し」の観点は、次いで、内閣直属で設置された「産業競争力会議」での議論を経て、「日本再考戦略」に持ち込まれた。

『日本再興戦略——JAPAN is BACK』（2013（平成25）年6月14日閣議決定）では、「雇用制度改革・人材力の強化」が盛り込まれ、すべての人が能力を高め、その能力を存分に発揮できる「全員参加の社会」を構築するとされ、そこでは、若者の学び直しに対し、労働移動支援型へ教訓練給付の見直しや、大学、大学院、専門学校等が産業界と協働して、高度な人材や中核的な人材の養成等を行うオーダーメイド型の職業教育プログラムを新たに開発・実施するとともに、プログラム履修者への支援を行うなど、社会人の学び直しの推進が謳われた⁴⁰⁾。その上で社会人の学び直しを促進するために厚生労働省労働政策審議会で雇用保険制度の見直しを検討し、次期通常国会への改正法案の提出を目指すとし、あわせて、従業員の学び直しプログラムの受講を支援する事業主への経費助成による支援策を講ずるとされており、「学び直し」支援に雇用保険財政を使うという政策方向が決定され、タイムスケジュールも2013（平成25）年度検討、2014（平成26）年度にかけて法案を提出、同年度から助成開始とされた⁴¹⁾。

その後、2014（平成26）年1月31日には、雇用保険法等改正案が国会に提出され、2013（平成25）年5月の『日本再興戦略』に基づき導入される教育訓練給付の拡充を中心として、基本手当、再就職手当、育児休業給付、求職者支援制度の見直しがなされた。

文部科学省関連では、2013（平成25）年6月14日に、2013（平成25）から2017（平成29）年度の教育目標とする第2期教育振興基本計画が閣議決定され、「社会人の学び直しの機会の充実」が掲げられた。2015（平成27）年には、文部科学省において、大学、大学院、短期大学及び高等専門学校において、社会人や企業等のニーズに応じ

た実践的・専門的なプログラムを認定する「職業実践力育成プログラム認定制度」が創設される。この制度の効果として期待されたのは、社会人の学び直す選択肢の可視化、大学等におけるプログラムの魅力向上、企業等の理解増進が図られること、である⁴²⁾。このように、企業の内部にではなく、高等教育機関などでの再訓練・教育への整備が図られるようになった。

2017（平成29）年6月、第2次安倍政権による5度目となる成長戦略と、経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）が閣議決定される。この方針では、「成長と分配の好循環の拡大と中長期の発展に向けた重点課題」として、離職した女性の復職・再就職や社会人の学び直しの支援が取り上げられ、女性活躍、1億総活躍、働き方改革に続く人材政策として「人づくり革命」というキャッチフレーズが掲げられた。

この「人づくり革命」の具体策を議論するため、「人生100年時代構想会議」が設置され、長寿社会では、学び、働いて、一定の年齢になったら引退するという単線型の人生設計を変えるべきだという考え方が示された。会議では、教育費の負担軽減やリカレント教育（社会人の学び直し）の充実、これらの課題に応えるための高等教育改革について月1回のペースで話し合いが持たれ、2017（平成29）年に中間報告、2018（平成30）年6月『人づくり革命 基本構想』がまとめられた。その内容には、専門実践教育訓練給付（7割助成）について第四次産業革命スキル習得講座の拡充や専門職大学課程の追加などの対象講座の大幅拡大、一般教育訓練給付対象者の拡大とITスキルなどキャリアアップ効果の高い講座を対象に給付率を2割から4割へ倍増、文部科学省が認定した講座について社会人が通いやすいように講座の最低時間を120時間から60時間に緩和、受講者の大幅増加のための対策の検討、企業の長期教育訓練休暇制度導入と企業に対する人材開発支援助成金による支援、従業員の学び直し、副業・兼業に向けた社会的気運の醸成⁴³⁾などが挙げられている。

上記基本構想を受けて、文部科学省は、2018（平成30）年2月、社会人の学び直しを進めるた

め、大学などの履修証明制度の最低時間数を、「120時間」から「60時間」に緩和、翌年度には、最新の技術や知識を学び直したい社会人が専門学校で短期間に学びやすくする制度を開始するなど、企業と連携した授業やインターンシップなども考慮し、大学、専門学校などでの社会人向けの教育を推進することになった。一方、企業によっては、優秀な人材の離職を防ぐこと、優秀な新入社員の採用につながるのとことから、社員が自主的に学びたいと思うカリキュラムを選んで受講できる企業内大学を設立する動きもでてきている⁴⁴⁾。

このような政府の一連の動きについての認識を示すものに、内閣府の『年次経済財政報告』がある。それによれば、「企業が行う人的資本投資額のうち直接費用に関しては90年代以降減少傾向にあり、今後の技術進歩や職業生活の長期化を踏まえれば、人材育成を企業のみで行うことには限界があるため、働き手が年齢にとられずに学び直しを行い、自らが主体的にキャリアを形成していくことの重要性は高まっている」⁴⁵⁾とされている。

V おわりに

これまでの施策の変遷を見てわかるように、政策上の用語はさまざまであるが、その根底にあるのは、国の経済力を高めるための人的資源の充実にあることには変わりはない。変わったとすれば、その主体が、企業（企業内教育）、個人による自己啓発、政府による個人のための学習環境の整備へと変遷したこと、そして、新しい技能を身に付け、創造的な価値を生み出せる有為な人材育成や、少子高齢化の中で多様な人材からなる労働力確保という政策課題が表面化してきたことである。

それでは、このような状況の中で、実際にどのような人々が「学び直し」を行っているのだろうか。厚生労働省「平成28年度能力開発基本調査」の結果を見れば、学び直しを行った労働者（正社員）は45.8%、そしてその実施方法を複数回答で聞いたところ、「ラジオ、テレビ、専

門書、インターネット等による自学、自習」49.4%、「社内の自主的な勉強会、研究会への参加」29.1%、「社外の勉強会、研究会への参加」24.1%であり、「高等専門学校、大学、大学院の講座の受講」は1.1%に過ぎない⁴⁶⁾。学び直しを行っているとの回答は半数以下であり、そして、学び直しの多くは、自学、自習である。このように、学び直しを学習者の自主性に委ねることで、社会の変化に対応できる者とそうでない者に格差が生じる懸念がある。実は、自己啓発を実施した人と実施しなかった人の年収に与える効果について調査した結果では、1年後には差はないが、2年後では約10万円、3年後では約16万円の年収の差となり、それぞれ有意差が認められている⁴⁷⁾。自己啓発の効果はすぐには年収には影響を与えないが、遅れて効果が現れ、その差は拡大していくというのである。

これまで、我が国の職業教育や訓練は企業による教育訓練システムや個人の自己啓発によって担われており、職業関連の学習需要は顕在化しにくい構造を持っている⁴⁸⁾と言われてきた。このことは、生涯教育に勤労者の再教育・再訓練の機能を持たせてきた諸外国と大きく違うところであった。しかし、勤労者の教育・学習施策は経済変動と密接に関わり、状況は変化する。経済的ナショナリズム下にあっては、我が国の教育界では、学校教育や社会教育において教養主義的生涯学習を、そして、産業界は企業内教育などで職業訓練的生涯学習の機会を提供してきた。しかし、経済的ナショナリズムが崩壊した後、産業界は企業内教育から個人による自己啓発へと重点をシフトし、そして、その後の経済のグローバル化、少子高齢化下においては、人材育成の場は企業外、特に大学や専門学校、職業訓練施設などでの実施が想定され、政策的な環境整備が求められていると考えられる。

しかし、大学や職業訓練施設などに学び直しの環境や制度を十分に整備しても、想定されるのはそれを活用するのが特定の人にとどまるということである。あらゆる勤労者が制度的・心理的な障壁を持たずに学び直しを行うためには、個別の状況に応じて、学習の仕方を含むきめの細かいアド

バイスを行い、学習機会や職業訓練をコーディネートする専門職の配置など総合的政策としての制度設計が肝要となる。なぜなら、「学び直し」施策の重点は、産業界から要請される再訓練や職業訓練という側面にあり、教育界が推進してきた個人の自発性に基づく生涯学習の枠組みに留まるものではないからである。そして、それはまた翻って、社会の経済・文化・社会生活の構造的変化に対応するものとして、成人の学習や教育の意義の問い直しを求めるものでもあるのである。

- 1) ハルゼー, A. H./ ローダー, H./ ブラウン, P./ ウェルズ, A. S. (住田正樹, 秋永雄一, 吉本圭一編訳)『教育社会学——第三のソリューション』九州大学出版会, 2005年, p.1。
- 2) 同書, pp.2-3。
- 3) 経済企画庁総合計画局編『情報化社会における生涯教育』経済企画協会, 1972年, p.18。
- 4) ラングラン, P. (波多野完治訳)「付録 生涯教育について」日本ユネスコ国内委員会『社会教育の新しい方向——ユネスコの国際会議を中心として』1967年, p.73-101, に所収。
- 5) 天野郁夫「生涯学習とリカレント教育」市川昭午・潮木守一『学習社会への道』(教育学講座第21巻)学習研究社, 1979年, pp.62-64。
- 6) 上杉孝實「リカレント教育」『日本大百科全書』小学館, 1984年。
- 7) 邦訳として、文部省大臣官房「リカレント教育——生涯学習のための戦略」(教育調査/文部省編, 第88集)1974年がある。
- 8) 同書, p.1。
- 9) 市川昭午『生涯教育の理論と構造』教育開発研究所, 1981年, pp.35-38。
- 10) 国際労働機関 (ILO)「1974年の有給教育休暇条約」(第140号)。
- 11) 市川昭午, 注9) 前掲書, p.12。
- 12) 「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」(社会教育審議会答申昭和46年4月30日)生涯学習・社会教育行政研究会編集『生涯学習・社会教育行政必携 平成30年版』第一法規, 2017年, pp.306-307。
- 13) 藤沢建二「生涯教育についての一考察: 政府・財界の生涯教育構想の特質」『北海道大学教育學部紀要』第24号, 1975年, p.104。
- 14) 同書, p.102。
- 15) 市川昭午『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所, 1995年, pp.3-5。
- 16) 日本経済調査協議会「新しい産業社会における人間形成——長期的観点からみた教育のあり方」東洋経済新報社, 1972年, (寺崎昌男『日本現代教育基本文献叢書 戦後教育改革構想Ⅱ期』日本図書センター, 2001年), p.6。
- 17) 宮原誠一編『生涯学習』東洋経済新報社, 1974年, pp.8-9, 23。
- 18) 「生涯教育について」(中央教育審議会答申昭和56年6月11日)生涯学習・社会教育行政研究会編集『生涯学習・社会教育行政必携 平成30年版』第一法規, 2017年, p.346。
- 19) 宮原誠一編, 注17) 前掲書, pp.8-9。
- 20) 日本経済調査協議会, 注16) 前掲書, pp.16-17。

- 21) 藤沢建二, 注 13) 前掲書, pp.106-108。
- 22) 市川昭午, 注 9) 前掲書, pp.13-15。
- 23) 同書, pp.178-179, 186-188。
- 24) 波多野完治『生涯教育論』波多野完治全集 第 11 卷, 小学館, 1990 年, pp.307-309。
- 25) OECD, *School: A Matter of Choice*, 1994, pp.11-13。
- 26) 「発行数は中教審路線に軍配 (記者席)」朝日新聞 1984 年 8 月 14 日朝刊。
- 27) 中曽根康弘氏の発言 (昭和 58 年 11 月 29 日, 自民党全国幹事長会議) (大森和夫「大学改革の布陣 多様な意見をどう吸収」朝日新聞 1984 年 8 月 21 日朝刊)。
- 28) 市川昭午, 注 15) 前掲書, p.32。
- 29) 「教育改革に関する第二次答申 (抄)」生涯学習・社会教育行政研究会編集『生涯学習・社会教育行政必携 平成 30 年版』第一法規, 2017 年, pp.390-396。
- 30) 生涯学習局は, その後, 2001 (平成 13) 年 1 月に生涯学習政策局, 2018 (平成 30) 年 10 月に総合教育政策局へと改組された。
- 31) 村上泰亮『反古典の政治経済学・上』中央公論社, 1992 年, p.19。
- 32) 市川昭午, 注 15) 前掲書, pp.8-12。
- 33) 同書, p.15。
- 34) 独立行政法人労働政策研究・研修機構『雇用システムの生成と変貌——政策との関連 II』(資料シリーズ No.199) 2018 年, pp.159-160。
- 35) 尾高煌之助『企業内教育の時代』岩波書店, 1993 年, p.186。
- 36) 黒沢昌子「職業訓練・能力開発施策」猪木武徳・大竹文雄『雇用政策の経済分析』東京大学出版会, 2001 年, p.162。
- 37) 樋口美雄・川出真清「個人のキャリア支援とリカレント教育」伊東隆敏・西村和雄編『教育改革の経済学』日本経済新聞社, 2003 年, pp.189-190。
- 38) 「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議答申) 1999 年 2 月 26 日, p. 21。
- 39) 教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について (第三次提言)」(平成 25 年 5 月 28 日) pp.7-8, 「『学び続ける』社会, 全員参加型社会, 地方創生を実現する教育の在り方について (第六次提言)」(平成 27 年 3 月 4 日), p.4。
- 40) 「日本再興戦略——JAPAN is BACK」(2013 (平成 25) 年 6 月 14 日閣議決定) pp.29-38。
- 41) 濱口桂一郎「『学び直し』その他の雇用保険制度改正」『季刊労働法』244 号 (2014 年春号) 労働開発研究会, 2014 年, pp.105-106。
- 42) 「大学等における社会人の実践的・専門的な学び直しプログラムに関する検討会『職業実践力育成プログラム』認定制度の創設について (報告)」平成 27 年 5 月 12 日。
- 43) 人生 100 年時代構想会議「人づくり革命 基本構想案」平成 30 年 6 月 pp.10-12。
- 44) 上杉道世・保木本正典「リカレント教育と企業内大学」『大学マネジメント』vol.15, no.3, 2019 年, p.5。
- 45) 内閣府『平成 30 年度年次経済財政報告』p.178。
- 46) 「正社員の学び直しの状況」(スライド 31) (内閣府「人づくり革命基本構想参考資料」(平成 30 年 6 月))。
- 47) 内閣府, 注 15) 前掲書, p.178。
- 48) 天野郁夫「生涯学習社会の現実——アメリカとスウェーデン」市川昭午・天野郁夫編『生涯学習の時代』有斐閣, 1982 年, pp.224-225。

いわさき・くみこ 放送大学教養学部教授。主な著作に『フランスの図書館上級司書——選抜・養成における文化的再生産メカニズム』(明石書店, 2014 年)。教育社会学 (生涯学習論・成人教育論) 専攻。