

〈研究論文〉

## 「生涯学習論」の理念と政策の歴史的発展 —ユネスコと OECD の果たしてきた役割を中心に

井 上 敏 博

### 【要旨】

小論の課題は、現代世界の教育理念と教育政策に多大なる影響を与えたユネスコの生涯教育論（1965年提唱—1980年代以降は生涯学習論として呼称）の歴史的意義について、提唱から50周年の節目において検討することにある。そしてユネスコ（UNESCO: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization）の新たな教育理念も、戦後世界の国連を中心とする人権保障政策との関連で位置づける必要があるとの問題意識から、大戦後国連憲章に基づき審議制定された「世界人権宣言」（1948）における教育権保障の問題に遡りつつ、さらに現代国家における教育権—学習権の生涯保障という基本的視座から、1965年以降のユネスコの代表的な提言や宣言にアプローチして、その教育理念上の発展をフォローすることを課題としている。なかでも21世紀を前にして、ユネスコ国際成人教育会議における1985年パリ学習権宣言から1997年ハンブルグ宣言への発展は21世紀へと名実ともに継承されていくものであり、現代憲法の教育権論解釈の地平を超えていく内実を持っているものと言えよう。

ユネスコの提言を受け OECD（Organization for Economic Co-operation Development）は、1970年代以降経済成長と教育との基本的観点を保持しつつ、欧州をはじめとする各国の教育制度や各種分析をふまえて、生涯教育推進のための戦略論—「リカレント教育論」を発表し啓発をすすめていったのである。さらに90年代以降の生涯学習論の重要なテーマとして、学習に対する社会的評価の問題や21世紀を展望してのグローバル人材の育成を視野に入れて、新たな国際学力調査を検討し2000年より実施に移して今日に至っているのである。OECDは、20世紀の後半から21世紀における生涯学習の理論と戦略論においてユネスコのパートナーシップとしてさらには独自その重要な役割を果たしていることを指摘しておきたいのである。

キーワード：教育権の保障 P. ラングラン リカレント教育 ハンブルグ宣言  
国際学力調査（PISA）

## 〔構成〕

### はじめに

#### I. 世界人権宣言の教育条項と生涯にわたる教育権保障

- (1) 世界人権宣言の制定と教育論をめぐる議論
- (2) 教育権論議における教育目的条項の意義—生涯学習における教育目的の問題

#### II. ユネスコによる生涯教育論の提唱と発展

- (1) P ラングラン等による新教育理念—生涯教育論の提唱
- (2) パリ学習権宣言（1985）からハンブルク宣言（1997）へ

#### III. OECD による生涯教育論の展開過程

- (1) 1970 年代におけるリカレント教育論の提唱と推進
- (2) 「リカレント教育論」から「成人学習」の重視と推進—OECD の政策転換
- (3) PISA 調査の展開と PIAAC 調査の導入

## はじめに

1) かつて「生涯教育論」は、パリ発の教育のニューモード（1965 年）として大きな脚光をあびた。そして、その後も 1970 年代以降には各国の教育政策に重要な影響を与え今日に至っている。現代教育史に大きな足跡を残す 1965 年のユネスコ「生涯教育論」の提唱から 50 年を経過しているのである。

ユネスコは、第 2 次世界大戦後の発足以来、平和の実現と人権の伸長と強化を目指して「成人教育」の推進に力を入れてきており、国際情勢の変化があっても継続的に「国際成人教育会議」を定期開催してきたのである。デンマーク・エルシノア（1949 年）、カナダ・モントリオール（1961 年）と続き、次の第 3 回国際成人教育会議に向けて満を持してポールラングラン（当時のユネスコ成人教育部長）のリーダーシップでまとめられた研究報告が 1965 年のワーキングペーパーであった。そこで小論においては、50 年前にユネスコにより提唱された「生涯学習論」の制定過程と教育理念の歴史的意義を確認していく課題に取り組んでいきたい。なかでも歴史的背景として、戦後の国連憲章のもとで発足した国連人権委員会において審議され総会において採択されていった「世界人権宣言」（1948 年 12 月）の教育条項（第 26 条）の内容とその意義をおさえていくことである。そして、国連レベルでの教育理念の展開として後の「国際人権規約（経済的社会的及び文化的権利に関する国際規約）」（1966 年 12 月）や「児童の権利条約」の教育条項への着目しつつ、国連での条約制定と教育条項制定の動きと呼応して、ユネスコにおける生涯教育論の提唱と教育権保障の生涯保障の理念的展開についてフォローしていく課題があると考えられる。やはり、国連とユネスコの教育理念と政策的提言が、20 世紀の現代社における「生涯にわたる教育権保障」という重要課題にとって画期の意義を持つものと評価することができよう。あのフランス革命において「公教育は社会

全体の責務」であり、「市民のための生涯にわたる教育の必要性」(コンドルセ)<sup>(1)</sup>と提唱された時代から、200年の歳月を経て、各国での個別の人権と教育の宣言にとどまらず国連やユネスコへの世界の加盟国が賛同をなし受容を進めていったことの意義は誠に大きいと言える。

2) このユネスコとパートナーシップを組んで、EU諸国と連携しつつ生涯学習に関する理念と政策の継続的提案を進めてきたのが、OECDであった。OECDは1948年発足の欧州経済協力機構(16か国)を発展させ、1960年代には年にはアメリカ、カナダさらに日本を加入しているが、当初から経済発展を担う人材育成すなわち教育の現状と課題に高い関心を持っていた。1970年代に入ると、欧州のスウェーデンなどの先駆的試みと実際の教育成果もふまえ、「リカレント教育論」を提言し大きな注目を受けることとなった。このリカレント教育論は、90年代以降の社会的経済家記事情によって、社会と学校(大学等)との往復がより厳しい状況にはなっているが、成人学習が、従来からの教養や資格の習得とは異なった社会的必要性のうえから、大学教育を射程に置いた成人学習の新たな展開の端緒を切り開いたところに歴史的意義があるといえよう。

あわせてOECDは、経済活動を担う青年更には成人の活発な学習活動の保証の必要性を積極的に主張するとともに、学習能力の内実の検討や実際の国際調査に取り組んでいくこととなる。2000年からの国際学力調査(PISA)の実施に取り組んで今日に至っており、PISAショック<sup>(2)</sup>のインパクトは各国の教育政策や教育改革に多大なる影響を及ぼしている。PISA調査は3年に一度の、かなり抽出高校が限定されたものであり課題点は指摘されてはいるものの、国際数学理科調査とともに、義務教育終了世代の基礎学力を把握し検討していく貴重な調査となっていると言えよう。

なお今日の学力保障—学習権保障の議論においては、国内調査であろうと国際調査であろうと、結果の分析とともに、学習主体の意欲や教育環境さらには家庭環境に考察の対象を向け、いわゆる社会階層と学力形成の問題にアプローチしていく必要性が鋭く指摘されている。<sup>(3)</sup>この点、21世紀において教育権保障の実質化を志向していくべきという問題意識に立った場合には不可避の検討課題である。

## I. 世界人権宣言の教育条項と生涯にわたる教育権保障

### (1) 世界人権宣言の制定と教育権をめぐる議論

第2次世界大戦後の世界において、国際人権規約や各種の条約の制定等、基本的人権の保障に関する重要な国際的取り決めが多角的に実施されてきたが、それらの原点として位置づけられるものが「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights, 1948年12月10日)である。1945年6月に制定された「国連憲章」(United Nations Charter)は、人権を一国の問題に留まらず、「人類」という普遍的立場から、国家に法的義務を課すことを盛り込んでいた。したがって、この国連憲章を基盤としていることにおいて、「人類の基本的な権利に関する宣

言」すなわち「世界人権宣言」への制定が志向されることは論理的必然性をはらむものであったといえる。しかしながら、現実の歴史的過程においては、国連加盟国の国内事情や複雑な国際情勢があいまって、戦後3年半の歳月をかけ、国連人権委員会及び経済社会理事会、更には総会において、様々な紆余曲折を経て1948年12月ようやく制定に至ることができたのである。

このようにして採択された「世界人権宣言」は、前文と30条の条文からなり、まさに「人権の大憲章」とも言うべき意義をもっている。そしてその条文の多くには、20世紀のファシズム台頭への教訓から「自由権」が尊重されていると共に第22条以下においては、社会権保障の一環として、福祉、労働、教育、文化に関する権利について明示されている。なかでも小論の研究関心と研究課題にかかわる条項が第26条であり、その規定は、以下の3項目に及んでいる。<sup>(4)</sup>

#### 世界人権宣言：第26条

1. 何人も、教育への権利を有する。教育は、少なくとも初等のかつ基礎の過程では、無料でなくてはならない。初等教育は義務とする。専門教育と職業教育は、一般に利用し得るものでなくてはならない。また、高等教育への途は、能力に応じて、すべての者に平等に開放されていなくてはならない。
2. 教育は、人格の完全な発展並びに人権及び基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない。教育は、すべての国又は人種若しくは宗教団体の相互間の理解、寛容及び友好関係を増進し、かつ、平和の維持のため、国際連合の活動を促進するものでなければならない。
3. 両親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する。

1945年6月25日に制定された国連憲章には、二度と再び世界戦争が惹起せしめられることのないように、改めて人権尊重の決意が第1条や第55条でも表現されるとともに経済社会理事会の中に「人権の伸張に関する委員会」(Commission for the Promotion of Human Rights, 通常の呼称は、Commission on Human Rights)が規定されているのである。

第1条(目的) 国際連合の目的は、次のとおりである。

国際の平和及び安全を維持すること。

経済的、社会的、文化的または人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること。

第68条(委員会の設置) 経済社会理事会は、経済的及び社会分野における委員会、人権の伸張に関する委員会並びに事故の任務の遂行に必要なその他の委員会を設ける。

この「人権の伸張に関する委員会」は、国連憲章中、唯一名指しの委員会であり特筆に値するところであり<sup>(5)</sup>、1946年2月の経済社会理事会における、人権に関する国際的法案のための提案と役割規定を受けて、国連人権委員会は、1946年4月29日から5月20日まで開催された会議をふまえて、国連事務総長に対し、上記課題に関するあらゆる情報を収集するように要請した。そしてこの時に、国際事務局の中に人権部（the Division of Human Rights）が設置される。

ここから国連人権委員会は、世界人権宣言の制定という人類最初の試みにチャレンジし、幾多の対立と障碍を乗り越え2年以上の歳月を経て、ついにその目標に達成していくことになる。世界人権宣言制定までの主要なステップは以下のように整理することができる。<sup>(6)</sup>

〔国連人権委員会での審議と総会での採択〕

- |              |   |
|--------------|---|
| I. 第1会期      | 1947年1月27日～2月10日<br>(起草委員会①も含む) (1947年6月9日～6月25日) |
| II. 第2会期     | 1947年12月2日～12月17日                                 |
| III. 第3会期    | 1948年5月24日～6月18日<br>(起草委員会②も含む) (1948年5月3日～5月21日) |
| IV. 経済社会理事会  | 1948年8月17日～8月26日                                  |
| V. 国連総会第3委員会 | 1948年9月24日～12月7日                                  |
| VI. 国連総会での採決 | 1948年12月10日                                       |

その審議過程においては、やはり自由主義国、社会主義国、イスラム諸国において、人権認識と現実の保障政策に対し、大きなスタンスの相違が存在していた。人権委員会における最終段階の宣言案に対しても、賛成14、棄権4（ソ連、白ロシア、ウクライナ、ユーゴスラビア）という結果であったし、国連総会での採択において賛成48、棄権8という結果がこのことを物語っていた。しかしながら相異なった主張の存在にもかかわらず直接的な反対もなく国連総会において採択された意義は、フランス人権宣言以降の近代的人権及び現代の人権を集約し統合を果たした業績のゆえに、世界史上特筆される出来事であったといえる。<sup>(7)</sup>

## (2) 教育権論議における「教育目的」条項の意義—生涯学習における教育目的の問題

世界人権宣言の教育条項（第26条）は、先に見たように、①教育への権利②教育の目的③親の権利の3項目から構成されている。ここでは、世界人権宣言の教育条項の成立過程において、この人権委員会第2会期の審議は、教育権論議において大変重要な意義を持つこととなる。それは、新たに「教育の目的」に関する条項を設置するとの最終結論に達したからである。

人権委員会に参加していた非政府団体の中で、World Jewish Congress の代表から“現在の教育条項案には、教育を実施していく際の根本精神について何も言及していない、ドイツにおける二度の破局の主要原因こそこの点の欠落にあるというべきである。”との歴史を踏まえた明快な主張がなされ、その影響により新たに以下のような教育条項が提起されたのである。<sup>(8)</sup> かくも世界人権宣言制定のちょうど1年前の提案であった。

「教育は、人格の完成と人権及び基本的自由の尊重の強化を目的とするべきである。

そして、国家間や人種や宗教に対する不寛容や憎悪と対決すべきである。」

これに対し、たとえばフランスから“精神的宗教的局面の問題は、別の形で扱ったらどうか”との意見も出たが、多くの国が W.J.C. の新たな提案に基本的に賛同し、教育目的に関する条項の設置が認められたのであった。フランスの委員ルネ・カサン自身もすぐに以下のような代案を提示している。

「教育は、個人の身体的、精神的道徳的能力の発展をめざすべきである。教育は、人権の尊重のうえに築かれるものである。そして人種的、宗教的国家的差異からの憎悪を克服するべきである。」

国連人権委員会において、W.J.C. の提案と、このフランスのカサン案とを検討し、教育への権利についての第31条に続く新たな条項—第31条Aとして教育目的の条項を位置づけたが、さらに、第2会期の最終審議段階では、以下の第27条、第28条の両項に発展をした形の草案が作成され、経済社会理事会へ報告され、更に1948年9月からの総会にて審議に託されることとなった。<sup>(9)</sup>

#### 〔第27条〕

「何人も教育への権利を有する。初等教育は、無償で義務とする。国や地方自治体によって提供された高等教育は、能力に応じて、いかなる差別も受けることもなくあらゆる人に開かれるべきである。」

#### 〔第28条〕

「教育は、人格の完成と人権及び基本的自由の尊重の強化を目的とすべきである。そして、国家間や人種や宗教に対する不寛容や憎悪と対決すべきである。」

このような世界人権宣言の制定過程においては、「教育の権利」の条項にとどまらず、新たな教育目的条項の設置への推進力は、数ある非政府団体・NGO（第2会期では13団体）のなかでも、World Jewish Congress であったといえる。ユダヤ人団体の組織としては、他に2団体も参加していたが、国連人権委員会の記録からも、この W.J.C. の活躍は、国連を舞台とした現代史に大きな足跡を残している。民族の2000年に及ぶ苦難の歴史そして第2次世界大戦下でのナチズムによる大量殺戮の迫害を乗り越え、人権闘争に不撓不屈の戦いをしていたユダヤ人団体の主張には、強い説得力があった。

特に「20世紀初頭のドイツ（ワイマール憲法下）は、当時最高の義務無償教育のシステムを持っていたが、その国家と社会が、ファシズムに抗しきれず、世界大戦を惹起せしめてし

まった。」との主張には、戦前日本の国家と教育にも通ずる問題として、大変重要な意味を持っていると考えられる。<sup>(10)</sup>

なお、現代日本の法制においては、教育の権利は、「日本国憲法」で規定され、教育の目的は、「教育基本法」において規定されている。戦後改革において、教育基本法の教育目的条項に関しては「暫定的措置」と理解するとの見解もあるし、近年の教育基本法改正議論における教育目的条項の縮小論も存在している。しかしながら、上記の国連人権委員会での審議過程を考察してみると、権利としての教育とその教育の基本精神・目的とを、歴史的教訓を踏まえて一体的に把握していく視座が不可欠であることが看取されるのである。<sup>(11)</sup>

この人権論議における教育目的条項の必要性とその明文化は、現代日本における「生涯学習の目的論」の検討と方向づけに不可欠の視点を提供しており、この点に関し、森隆夫氏が、学歴社会と学習社会は一面では同じ位相であり、パン（資格や学歴）等のための生涯学習を否定はできないが最終的には「人格社会」への方向づけが望まれるとの指摘は、示唆に富んでいる。<sup>(12)</sup>

## II. ユネスコによる生涯教育論の提唱と発展

### (1) P. ラングラン等による新教育理念—生涯教育論の提唱

第2次世界大戦の反省と新たな再生を目指して、平和と文化を掲げた国際連合が組織され、その傘下に国連機関ユネスコ（UNESCO）が組織された。1946年に設立されたユネスコは、パリに本部を置き、教育、科学、文化、コミュニケーションなどの面で、加盟国相互の協力により世界平和の確立に寄与することを目的とする国連の専門機関である。ユネスコは、第2次世界大戦以後の国際的な平和の維持存続と文化発展のため、成人教育やノンフォーマル教育の果たす役割の重要性にいち早く着眼し、成人教育のためのいくつかの国際会議を開催してきている。

ユネスコの国際会議は、参加各国の実状と課題を出し合い、共通の状況認識をはかる中で、異なる背景や諸要素を超えて共通する「最大公約数」の課題と基本的指針を抽出していく営みでもある。その過程でさまざまな先進的な試みの実施、サポート体制の構築、各国の関係諸団体のネットワーク化が蓄積されてきている。こうした地道な取り組みと共に、ユネスコの特筆される試みの1つに、国連の国際年と連動した人権と学習の推進がある。（国連はこれまでに、「国際婦人年」（1975）、「国際児童年」（1979）、「国際障害者年」（1981）、「国際識字年」（1990）、「世界の先住民の国際年」（1993）など社会的ハンデキャップを負ってきた人々を対象とする国際年を制定してきている）<sup>(13)</sup>

1965年のユネスコ・成人教育推進委員会は、現代教育史に重要な意義を留めるものとなった。ユネスコは、すでにデンマークのエルシノア（1949年）そしてカナダのモントリオール（1961年）と2度にわたる成人教育推進会議を開催し、人類の平和的存続と幸福のために、

成人教育の重要性を確認するとともに、生涯にわたる連続的な教育プロセス、すなわち生涯教育論への志向性を提示していたのである。

1965年にパリで開催された第3回のそれは、上記の流れを受けつつ、現代社会のあらたな社会的文化的要請に応えるものとして、「生涯教育論」について本格的な提案を行ったのである。その提案は、のちに有名となった次の表現に集約できるのである。

「ユネスコは誕生から死にいたるまでの人間の一生を通じて行われる教育の過程——それゆえに全体として統合的であることが必要な教育過程——をつくりあげ活動させる原理として生涯教育という構想を承認すべきである。そのため人の一生という時系列に沿うた水平時限と個人および社会の生活全体にわたる垂直次元双方にわたって必要な結合を達成すべきである」<sup>(14)</sup>

当時、ユネスコの成人教育部長で上記第3回推進委員会のワーキングペーパーを起草したラングラン(P. Lengrand)は、生涯教育を「永続教育」(l'education permanente)として用いていたが、その意味するところは、人の一生を通じて行われる教育のタテ軸とヨコ軸の総合化を図っていくという問題提起である。その意味で、特に「統合された(integrat-ed)」という言葉を挿入したところのlife-long integrated educationとして英訳され広く普及していったのである。

この新たな教育理念は、上記推進委員会の代表委員でもあった波多野完治(当時お茶の水女子大学学長)によって、わが国にも紹介され、教育界のみならず産業界等にも広く注目されることとなった。

P. ラングランは、生涯教育論の社会的背景として、①人口の増大、②技術の進歩、③社会構造、④新しい責任、⑤文化のデモクラシー、⑥余暇、⑦生活と行動の規範の消失、⑧教育の概念の変化を指摘しつつ、急激に進行する現代の社会変化と社会進歩に対応しうる創造的知性の必要を説き、そのためには自己教育論を主軸とし、しかも学校の枠を越えるまったく新たな教育観の提唱を行ったわけである。このことは、従来の教育観に対して新たな地平を開いたものになっているのである。この点をラングランの所論から引用しその特徴的原理を確認をしておきたい。<sup>(15)</sup>

「このような社会的情勢のもとでは、教育のまったく新しい概念なしには解決は不可能でもあるし、解放の方向を模索することさえむだであろう。そうして、このような新しい教育概念は、人間が自己教育・自己教授、自己発展の欲求をもつ場合、いつでも、またどこでも生ずるであろうところの要求を適当に配慮したものでなくてはならないだろう。このような新しい教育概念のもとにおいては、学校教育、社会教育などのいままでのいろいろの異なった教育活動のタイプ・様相として壁によって仕切られていた区切りが、取り払われなくてはならない。」

「教育は、人間存在のあらゆる部門に行われるものであり、人格発展のあらゆる流れのあいだ—つまり人生—を通じて行われなくてはならない。こうして教育諸部門のあいだには活

発にして、能動的な交流が行われるべきものである。今日以後、教育諸部門は、相互に他に依存し他を予想せずにはナンセンスであるところの、首尾一貫した統一構造のもとと考えられるべきである。」

さらに、引き続き検討されていったユネスコ報告書『生きることへの学習—教育の現在と未来』(1973年)の一節からも生涯教育論の構想(学習社会への転換)について言及しておきたい。<sup>(16)</sup>

「社会と学校との関係の本質そのものが変わりつつあるのである。教育に対してこのような位置を与え、地位を委ねた社会形態には、それ自体にふさわしい名称が与えられなければならない——その名は『学習社会』(the learning society)である。」

「すべての人は生涯を通じて学習を続けることが可能でなければならない。生涯教育という考え方は、学習社会の中心的思想である。——われわれは、生涯教育を先進国と開発途上国の両者にとって、来たるべき時代における教育政策の支配概念として提唱する。」

上記のユネスコの所論からも明らかのように、今日の生涯教育論は、単に成人教育、社会教育の課題に限定されるものではなく、伝統的な学校教育の変革をもその視野に位置づけ、近代社会における家族・学校・社会の教育を一貫して再編し改革しようとするものである。その意味で、生涯教育論は、まさに現代社会に不可欠の新たな教育理念であり、現代の教育改革の指導原理であると位置づけることができるといえよう。

## (2) 「パリ学習権宣言」(1985) から「ハンブルグ宣言」(1997)へ

1985年には、フランスのパリで第4回国際成人教育推進委員会が開催された。そこでは主に、成人教育の国家の発展に果たす意義を確認し、世界人権宣言や教育差別撤廃条約の趣旨にそってこれを推進すべきこと女性・少数民族・青年・高齢者・障害者など教育を受ける上で不利な立場にある人々に注目すべきこと、NGOとの連携協力体制の確立をすすめること、新しい情報機器などの教育技術の積極的活用をはかること、非識字者に対する教育の推進に取り組むべきことが議論され、同会議の最後には、NGOの国際成人教育協議会(ICAE)が「学習の権利」宣言を提案し、満場一致で採択された。同宣言には、「読み、かつ書く権利」「質問し、吟味する権利」「構想し、創造する権利」「自分自身の世界を読み取り、歴史を綴る権利」「教育的資源に接する権利」「個人的・集団的技能を発展させる権利」という6つの権利が謳われている。<sup>(17)</sup>

その後、国連は1990年を「国際識字年」と定め、世界人権宣言と国際人権規約の中で、教育の権利が何人からも奪うことができない権利として承認されていることを想起し、識字の権利こそ国際的に共通認識をもち喫緊の課題の克服に取り組むこととなった。

更に1997年、ユネスコ21世紀国際教育委員会は、報告書『学習—秘められた宝』をまとめている。そこでは、生涯学習の4つの重要な柱として、「知ることを学ぶ」「なすことを学ぶ」「共に生きることを学ぶ」「人間として生きることを学ぶ」が挙げられている。同年7月

には、これを受けてドイツのハンブルクで第5回国際成人教育推進委員会が開催された。(130カ国以上から1500人以上の参加者が出席)同会議で発表された「ハンブルク宣言」は、上記『学習—秘められた宝』で提起された生涯学習の基本方針を受け継ぐものであり、人権・平和・環境等を鍵概念とする参加型社会の形成と人々のエンパワメントのための成人学習の意義と役割が強調され、具体的な戦略の方向性が提起されている。

1997年7月の同会議において、日本からの参加者の1人山本慶裕は、会議の総合的な目標について「成人学習の重要性を明らかにし、生涯学習の観点から成人継続教育への国際的関心を高めること」であったと述べている。また今後の生涯学習の目標については、「継続的で平等な発展のためにすべての人々の参加を促し、自由、正義と相互の尊敬に基づく文化を提供し、男女平等の力となり、フォーマル、インフォーマル教育の相乗作業を作り出すことにあるとしている。」<sup>(18)</sup>

ハンブルク会議の具体的な目標としては、①各時代の達成点や課題点の明確化と、学校外青少年教育と成人継続教育の発展の概観、②ジェンダー教育の視点からの学習の援助、③教育プログラムの質、条件、学習機会の平等に関する経験の考慮、④生涯学習の視点からの将来政策と優先策の勧告、⑤新情報技術の貢献と影響の検討、⑥地域的、全国的、広域的、国際的協力のための効果的な条件の検討、⑦成人学習の文化の形成などが挙げられたという。

そして同会議の主題は「成人学習—21世紀の鍵」であった。そこでは、成人にとっての学習が、「世界共通の基礎的権利」「人間の生存に不可欠な道具」「自己や生活の現れとしての喜び」「分かち合うべき責任」の4つの文脈から認識されていた。「学習」を「成人の権利」とみなす考え方は、1985年パリの「学習権宣言」以来、国際的承認を得てきたが、ここではさらに、「学習」を「共同責任」とみなす捉え方が登場した点が注目される。すなわち、成人の学習は、個人の発達的手段であると同時に、社会的文化的多面的な発達的手段なのだという認識が広く共通認識として確認されたのである<sup>(19)</sup>

ハンブルグにおける会議では、問題解決に向けて各国政府代表や国際機関、NGO、学習者団体等の新たなネットワークが生まれ、各国、各地域の課題を解決するための行動の原則として、「成人教育の宣言」—「ハンブルク宣言」が採択された。そこでは、「成人学習は、社会への完全な参加と市民活動のための条件であること、そして個人の発達と社会の発達が非常に強い関係にあり、人権を基礎とした参加型の社会の実現こそが公正で持続的な発展をなしうること、さらに、生涯学習の枠組みの中で成人学習の可能性を一層追及すべきこと」が確認され強調されている。このように、同宣言には、「持続可能で公正な発展を導く人間を主人公とする発展と人権の十全な尊敬に基づく参加型社会」の構築を目指していくなかで、すべての市民の成人学習の重要性が、人権と民主主義そして持続可能な社会発展の観点から改めて意義づけられ、21世紀に名実ともに継承されていくべき宣言となったのである。

### Ⅲ. OECD による「生涯学習論」の展開過程

#### (1) 1970 年代における「リカレント教育論」の提唱と推進

OECD は、発足以来 EU の取り組みと連動しつつ、ユネスコとは別の視点から新たな教育政策の推進に取り組んでいた。OECD が、ユネスコに対して比較的同質な加盟国からなっており（EU や北米そして日本など 35 か国）

リカレント教育の概念を最初に公にしたのは、スウェーデンの経済学者レーンといわれているが、EU レベルにおいては、1968 年スウェーデンの文部大臣パルメによって発表され注目をされることとなり、OECD としても 1960 年代の成果をふまえ、さらなる教育機会の充実をめざしリカレント教育を重点政策として掲げていくようになる。<sup>(20)</sup>

1970 年、経済協力開発機構 (OECD) の教育研究革新センターは、『教育の機会均等』(Equal Educational Opportunity) を、翌 1971 年『代償教育政策』(Strategies of Compensation) を刊行した。前者は、学校教育に限定して、教育の機会均等を図るためには、イギリス、フランス、ドイツといったヨーロッパの主要国で支配的であった複線型の学校教育制度を是正すべきことを勧告している。そこでは「教育機会の平等」を主張している。後者は、複線型の学校教育制度を単線型へ是正する「教育機会の平等」だけでは不十分であるとして、すべての子供たちが一定水準以上の学力を保障されるべきだとして「教育結果の平等」の実現がめざされなければならないと論じている。こうした教育の機会均等政策の延長線上に「リカレント教育」が提唱されたのである。<sup>(21)</sup>

1973 年に『リカレント教育——生涯学習のための戦略』(Recurrent Education : A Strategy for Lifelong Learning) が発表された。ここでは次のように意義づけがなされている。<sup>(21)</sup>

「リカレント教育は、義務教育もしくは基礎教育以降あらゆる教育を対象とする包括的な教育戦略である。その本質的な特徴は、個人の生涯にわたって教育を回帰的に、つまり教育を仕事をはじめ余暇や引退などといった諸活動と交互にクロスさせながら、分散することである」

すなわち従来は教育が人生の初期に集中していたが、リカレント教育にあっては、個人の全生涯にわたって多様な教育機会を提供しようと考えている。伝統的な教育システムが、教育—労働—引退という固定的なライフプランを作ってきたのに対して、リカレント教育は、教育と労働が様々な形で組み合わせられる柔軟なライフパターンを創造することをめざしているのである。1960 年代に提唱されたユネスコの生涯教育論が、理念的段階にとどまっているのに対し、OECD のリカレント教育論は、それを理念として標榜するだけでなく、具体的な政策原理や戦略として展開していくことを目指したのである。

しかしながらリカレント教育論は、教育政策原理であるとともに、社会経済政策としての性格もあわせ持っており、時代の社会経済情勢の影響を受けやすく、経済のグローバル化が進行し国内経済が停滞していく中では、例えば企業の有給休暇制度の存続が困難となってい

くようにリカレント教育論は、縮小され変容を余儀なくされたのである。ただし時代の進展に伴って、①労働に求められる新たな学習への要求の高まり②コンピュータリテラシーの必要性等の理由から、むしろ労働と教育の相互作用はますます重要になると OECD は指摘しているのである。<sup>(22)</sup>

## (2) 「リカレント教育論」から「成人学習」への重視と推進—OECD の政策転換

1990 年代に入ると、リカレント教育は大きく変容して、OECD は経済主義的観点から「生涯学習—成人学習」の振興に重点を移動させていく。

1995 年に教育研究革新センターから刊行された『学校教育を超えた学習』(Learning Beyond Schooling : New Forms of Supply and New Demands, 1995) の第 1 章では、「需要」と「供給」という概念は、教育サービスの提供について分析する際に役に立つが、学習それ自体の記述と同様に批判すべき点もある。学習は、単なる授業への出席や供給された教材を使用することではない。学習者が前もって与えられたプログラムに従うというよりは、自らの学習経験を構成するといったいわゆる「自己決定的」「自律的」への力点が増加していると述べられている。また、同書の「結論—21 世紀における学習の原則」では、次の 6 点が指摘されている。<sup>(23)</sup>

- ① 21 世紀の学習は、毎日の人間の活動にとって欠くことのできない一部となる。
- ② 21 世紀の学習へのアクセスは、可能な限り普遍に近くなることを必要とする。
- ③ 21 世紀における学習工学は、学習者のニーズに柔軟に対応する必要がある。政府は、提供者と協働して、特に、低く提供されている集団へのアクセスを改善するための努力をする必要がある。
- ④ 21 世紀の学習提供者は、変化する顧客の要求に応えるためのさまざまな様式に適応し、新たな供給の技術の潜在力を最大化する必要がある。
- ⑤ 政府は 21 世紀において、学習の下部構造をサポートする際に積極的な役割を果たす必要があるが、学習事項を統制することを期待すべきではない。
- ⑥ 21 世紀の学習は協働的な営みとなる必要がある。

1996 年に刊行された OECD 『生涯学習をすべての人へ』(Lifelong Learning for All : Meeting of the Education Committee at Ministerial Level 16–17 January 1996.) は、「すべての人の生涯学習の実現について」と題して、加盟国の教育大臣会議の様子を報告しているが、この報告書で一層本格的に OECD は生涯学習の存在意義と社会的必要性について言及している。本報告書は、第 2 章において「リカレント教育から生涯学習へ」(from recurrent education to lifelong learning) と題して次のように指摘している。<sup>(24)</sup>

「1970 年代初頭に提唱された戦略と今日に適した戦略には重要な差異がある。その差異は、概念上よりも文脈上のものである。その差異は、教育ないし学習についての新たな理解からではなく、教育政策が形成され実施されるより広い経済的・社会的文脈における主要な変化から生じている」

「リカレント教育は、フォーマルな教育と労働との間の対応を協調し、生涯にわたる教育の過程におけるいくつかの中断の場を示唆していた。それはまた、人生初期のフォーマルな学校教育を延長することへの代替案として、教育機会は全ライフサイクルにわたって引き伸ばされるべきであると考えた。それに対して、今日の生涯学習の概念は、フォーマルな機関の役割にそれほど敬意を払わず、家庭や労働の場やコミュニティといったさまざまな場におけるノンフォーマルな学習やインフォーマルな学習に敬意を払うのである」

そこにおいては、フォーマルな学校教育での教育はかつてほど問題ではなくなり、働きながら学習し、学習しながら働くという実際生活に即した OJT (on-the-job training) が注目されるようになってきた。

さらに 2001 年の OECD 『教育政策分析』では、「学習の可視化とその認定」について言及を行い、あらゆる種類の学習が奨励されるべきとの前提に立ちつつ、学習に関する可視化と認定の必要性についてその理由を次のように 3 点にわたって指摘している。<sup>(25)</sup>

- ① 認定されることによって、より多くの学習が資格システムに含まれることになるし、そのシステムは継続教育や職に対してアクセスを与えるために重要だからである。
- ② 教育における袋小路を作らないためには、異なる種類の教育セクター同士をつなげる経路が必要だからである。
- ③ 学習者には、より拡大された学習機会を最大限に利用するための情報やガイダンスを得られるような「道標」が必要だからである

こうした生涯学習に関する新たな価値観の提言とともに、OECD は、新しい教育規範の策定を推進した。OECD は、多様化する教育レベルの統一化を図るために国際的な標準的学力というものの策定を課題とし、CERI (教育研究センター) を通じて各種データの取得に努め、1988 年からは国際教育指数 (INES) を発表してきた。この成果のもとに、国際標準の学力の定義と選択を目的として実施されたのが DeSeCo (Definition and Selection of Competencies) (以下、デセコプラン) である。デセコプランにおいて明らかにされたキー・コンピテンシーでは、カリキュラム上で形成されたコンピテンシーや教科横断的なコンピテンシーのほかに、自己の学習動機付け、自己信頼、学習戦略など、総合的な学習能力を扱っている。このような現代社会を生き抜くための総合的な学力の形成は、社会に出てからも学び続けるという生涯学習・成人学習の発想と一致すると指摘されている。

OECD が取り組んできた国際標準の学力の定義と選択の作業は、上記のデセコ計画に基づいて実施された。そのために、各国に対する各種調査を通じてコンピテンシーの定義と選択の試みがなされ、キーとなるコンピテンシーのひとつひとつを検証する作業から始まった。経済的・社会的領域の施策立案者や専門家の意見を求め、各国のコンピテンシーに対する見解の導入と紹介を行っている。キー・コンピテンシーは一般的なコンピテンシーの国際比較という作業から生まれたものでなく、個々の国々の訓練や労働体系の研究から定義されたものであり、社会的弱者に焦点をあてることにより確定のための作業が進められた。

こうしたキー・コンピテンシーの確定に向けての作業は、義務教育修了段階の生徒を対象とした学力調査である PISA（Programme for International Student Assessment）調査などと並行して実施されており、端緒はスイス連邦と PISA 調査の実施者との協力により、1997 年 12 月から始められた。コンピテンシー概念の深化をめざし、長期的な展望の枠組みの形成に関わる調査研究として 2002 年までに 2 度にわたる国際シンポジウムが開催された。このようにしてキー・コンピテンシーの確定が、国際学力調査調査を通しての各国の課題と政策の明確化を促すこととなり、21 世紀に向けての OECD の生涯学習論の新たな役割と意義を明確にした点が重要である。<sup>(25)</sup>

### (3) PISA 調査の展開及び PIAAC 調査の導入

OECD の PISA 調査は、デセコ計画と同時並行に実施されており、2000 年、2003 年、2006 年、2009 年、2012 年更に 2016 年の 6 度にわたって調査結果を明らかにしてきた。同調査は「生きるための知識とスキル」を求める学力として提示したうえでの国際規模の学力到達度調査であり、「言語、シンボル、テキストを相互作用的に活用する力」に焦点をあて、「読解力（読解リテラシー）」「数学リテラシー」「科学的リテラシー」をどのように学ぶのかということの問題にした。

ピサ調査は、人がどのように学んでいるかということを探るテストであり、知識の獲得が知識の活用につながり、知識が普及されるような学習組織が準備されているかどうかを判断している。ここにピサ調査が目指している測定の意味がある。つまりピサ調査は、学校の教育課程として実施されている教科や科目といった学習を促進し、それを活用していくような児童・生徒を育成するために、各種のコンピテンシーやリテラシー（測定可能なコンピテンシーとして）に関わる学習の組織化を必要とする教育課程のあり方を問いかけているのである。またピサ調査は、知識基盤社会の時代を担う子どもたちが生きて働くのに必要な能力は、単なる知識や技能だけでなく、技能や態度を含むさまざまな心理的・社会的なリソースを活用して、複雑な現実的社会的課題に対応することができる力であるという考え方に立っている。

すなわち 21 世紀に到来している知識基盤社会においては、知識の活用や応用が重視され、そうしたことを可能にする学力こそ現代の生涯学習社会の学力ということになる。OECD は、教育は教科や科目を教えるということではなく、知識や技能が社会生活において役立つような人間を育てることにあると指摘する。そのためには、単に教科基盤カリキュラムで教育課程を編成するのではなく、目的基盤カリキュラムへ移行することが必要であると論じている点にも注目すべきであると主張している。<sup>(26)</sup>

一方 OECD の PIAAC 調査は、各国の 16 歳から 65 歳までの「成人」が、職場や日常生活の中で必要となる総合的な力である「成人力」をどの程度備えているかをはかろうとする今回の 2011 年調査は、「成人力」のうち①読解力、②数的思考力、③IT を活用した問題解決能力の 3 つの分野について調査を実施した。

調査の目的は、①各国の成人が「成人力」をどの程度持っているかを把握すること、②「成人力」の程度が、たとえば雇用状況やさまざまな学習機会への参加の状況など、個人の生き方に対してどのような影響を与えるのか、また、国の経済成長など社会全体にどの程度影響するかを検証すること、③現在の教育訓練の制度が、「成人力」を身につける上でどの程度の効果をあげているのかを検証すること、④学校教育、生涯教育や職業訓練などの分野でどのような政策的な工夫をすることが「成人力」の向上につながるのかを明確にすること、の4点である。<sup>(27)</sup>

OECD では PIAAC 調査以前から成人を対象としたスキルを直接測定してきた。これらの調査の結果は、学歴とスキルの修得との間にある程度の関連性はあるものの、必ずしも大学を修了している成人が高いスキルを備えているわけではないことを示しており、より綿密な成人学習政策の立案に向けて、スキルを直接測定することの必要性がうかがわれる。

過去に実施された成人を対象とした調査は 2 種類ある。「国際成人リテラシー調査」(International Adult Literacy Survey) は、1994 年、1996 年、および 1998 年に実施され、計 22 か国において実施された。IALS の第 1 回の参加国は 9 か国であった。

その後実施された「成人のリテラシーとライフスキル調査」(Adult Literacy and Life Skills Survey) は、IALS での経験を踏まえ、国際比較可能性を担保する観点から、実施方法等について詳細なマニュアルを準備するとともに、より広範囲のスキルを測定するため、IALS で用いた調査の概念枠組みの見直しを行い、2002 年と 2006 年に計 12 か国で実施された。

PIAAC は、これらの 2 つの調査を基礎としつつ、測定の対象となる分野の拡大やコンピュータを使用した調査方法の開発などの改良を加えて実施された。また、各国における経済状況や労働力の国際的な流動性の向上などから、各国政府の成人学習への関心が高まったことを反映して、2011PIAAC は 26 か国が参加する大規模な調査となっており、より豊かなデータの収集が期待できる。また、PIAAC では、情報化社会の進展に伴い、日常生活においても欠かせないものとなってきた IT を用いた情報収集・活用のスキルの測定を試みた点においても過去の調査とは異なる。PIAAC を通じて、3 つの分野のスキルについて 26 か国の状況を把握・比較することで、各国の政策の効果的な点や課題の分析を行うことが可能となるのである。さらに、16 歳から 65 歳までの幅広い年齢層を対象としてデータを収集することで、国内外において、スキルが年齢によってどのように推移するかデータも得られる可能性を持つにいたったのである。<sup>(28)</sup>

OECD による国際レベルの調査に世界が一段と注目するなか、PISA2015 から 2018 へと調査が続行されていく過程で、調査結果の結果や国別ランキングが過大に注目され一面的な評価に終始するとすれば、まさに OECD が 20 世紀から今日にかけて取り組み生涯学習の存在意義を確認し、学習のモチベーションとプロセスの重要性を指摘してきたその提言意図に反することになってしまう。真に注目すべきは、21 世紀を生き抜くための学習能力の形成とそのための学習評価の在り方への探究である。<sup>(29)</sup>

## 【注】

- (1) コンドルセの教育構想については松島均訳『コンドルセ・公教育の原理』（世界教育学選集 明治図書 1962年）渡辺誠訳『人間精神進歩史』（岩波書店 1983年）更に近年の分析として真壁宏編『西洋教育思想史』（慶応大学出版会 2016年）を参考とした。
- (2) 福田誠治『子供たちに未来の学力を』東海教育研究所 2006年 p14
- (3) 荻谷剛彦『階層化日本と教育危機』有信堂 2010年
- (4) 永井憲一監修『教育条約集』三省堂 1995年
- (5) 齋藤恵彦『世界人権宣言と現代』有信堂 1985年 p73～74
- (6) 井上敏博「世界人権宣言の教育条項の歴史的意義—制定過程に関する一考察」『城西国際大学紀要』第16巻 2008年 p93
- (7) ポールケネディ『人類の議会国連』TBS ブリタニカ 1998年 p75 又自国の憲法において、世界人権宣言の具現化を誓約している国にも看取されるのである。（明石庫『国際連合』岩波書店 1985年）
- (8) 井上敏博 前掲書 p95～96
- (9) 井上敏博 前掲書 p97～p98
- (10) 井上敏博 前掲書 p98
- (11) 杉原誠四郎『教育基本法—その制定過程と解釈（増補版）』文化書房 2002年 p72～74
- (12) 森隆夫『新生涯教育と学校教育』教育開発研究所 1985年 日本の教育目的—人格の完成（教育基本法第1条）への意義に関しては、制定過程にかかわりオピニオンリーダー的役割を果たした田中耕太郎の『教育基本法の理論』（有斐閣 1965年）第1章が参考となる。教育基本法の制定過程と第1条の意義に関しては、国内資料のみならず、ワシントンの米国公文書館等の第1次資料を駆使しての貴重な教育基本法史研究である杉原誠四郎『教育基本法の成立—「人格の完成」をめぐって』（日本評論社 1983年）が参考となる。
- (13) 渡邊洋子『生涯学習時代の成人教育学』明石書店 2002年 p258
- (14) 諸岡和房『社会教育・東と西』全日本社会教育連合会 1969年 p20
- (15) P ラングラン『生涯教育入門』波多野完治訳 全日本社会教育連合会 1974年
- (16) ユネスコ『未来の学習』国立教育研究所訳 第一法規 1973年
- (17) 渡邊洋子 前掲書 p259
- (18) 山本慶裕「ユネスコの生涯学習」『社会教育』1999年2月号
- (19) 渡邊洋子 前掲書 p280
- (20) 小橋幸子「リカレント教育」森隆夫編『生涯学習の扉』ぎょうせい 1997年 p48～p49
- (21) OECD『生涯教育政策』森隆夫訳 ぎょうせい 1974年
- (22) 小橋幸子 前掲書 p55
- (23) 赤尾勝巳『新しい生涯学習概論』ミネルバ書房 2012年 p80～81
- (24) 赤尾勝巳 前掲書 p82～83

- (25) 今西幸蔵 『生涯学習論入門』 法律文化社 2011年 p28
- (26) 今西幸蔵 前掲書 p29～30
- (27) 国立教育政策研究所・国際成人力研究会 『成人力とは何か—OECD 国際成人力調査の背景』 明石書店 2015年 p8～9
- (28) 国立教育研究所・国際成人力研究会 前掲書 p14～15
- (29) PISA2015 調査の最新結果が、2016年12月初旬に世界で一斉に発表されている。(日本では2016.12.7の日付にて報道されている。) 日本の成績に関しては、OECD加盟国においてトップグループに位置づいていると思われるが、一方で特に近年不登校の子どもたちの低年齢化が顕著であり、達成度の低い層の増大が懸念される場所である。日本の15歳をめぐる学力状況の課題点の明確化とそこに至る教育システムの改革提言に関しては他日を期していきたい。

# A Study of the historical Development concerning the Philosophy and Policy of Life-long Learning: Focusing on the important Role of UNESCO and OECD

Toshihiro Inoue

## Abstract

In 1965 UNESCO held the Conference on Adult Education in Paris. This conference has had a major significance in contemporary educational history; an influential figure there P. Lengrand proposed the idea of “l’education permanente,” that emphasized the importance of self-education and intended to integrate effectively every process of education in life. This new idea of education has been called “life-long integrated education” and has spread all over the world since 1965.

In 1970’s OECD proposed “recurrent education” as partnership of UNESCO and since 1990’s OECD has tried to investigate scholarship level concerning youth generation (Pisa; Programme for International Student Assessment) and other older generation (Piaac; Programme for the International Assessment of Adult Competencies)

This paper tries to discuss about the life-long education theories UNESCO and OECD have proposed for fifty years; and especially their social background, their theoretical characteristics and the process of acceptance. This paper further refers to the important role of life-long education theory in the strategy of contemporary educational reforms.