

第 I 部 NQF 制度の比較考察

第1章 第三段階教育における職業教育と国家
学位資格枠組み（NQF）をめぐる政策学習過程
とその比較考察

第1章 第三段階教育における職業教育と国家学位資格枠組み (NQF) をめぐる政策学習過程とその比較考察

吉本 圭一 (九州大学)

1 研究の目的

九州大学第三段階教育研究センターの「中核的専門人材養成のためのグローバルなコンソーシアム」事業では、第三段階教育における教育の充実向上に向けての実践的かつ研究的な問いとして、「グローバルに通用する質の高い職業教育」と「そうした質の高い職業教育をグローバルに認定できる制度枠組み」という密接に関連する2つの課題を往還しながら、文部科学省の委託事業に取り組んでいる。本成果報告書が扱うのは、後者の課題、「国家学位資格枠組 (National Qualifications Framework: 以下 NQF と略)」の世界的展開、特にその政策学習過程の理解、そして日本における導入可能性の検討である。

なお、前者の「質の高い職業教育」については、職業教育7分野 (介護、食調理、保育、IT、デザイン、ビジネス、観光) において、当該分野の教育供給サイドとその修了者を受け入れる産業・職業の授業サイドとの対話を通して、実践的な開発研究を進めており、その結果は成果報告書 No.18 でとりまとめている。

これに対して、後者の「質の高い職業教育をグローバルに認定できる制度枠組み」というのは、いわゆる「質保証」の用語で論じられる課題でもある。ただし、本研究組織では、その概念は「質の認定」の課題と読み替えることがより適切であると考えている。今日の第三段階教育の質保証にかかる政策展開は、1991年の大学設置基準等の大綱化以後、教育の質の不足を精巧にチェックするという方向に発達してきたものの、社会から教育が全幅の信頼を得るという段階にはない。前者の質の高い職業教育として、教育界と産業・職業の世界との対話が適切に運営されていないことにもその問題の一端があると考えられる。そこで、著者らは、「質保証」を「質的認定」と表現することで、「質的向上とその社会からの認知」へと今日の質保証政策の行き詰まり感を打破していく道筋として、教育学の領域でも国際的な政策学習が行われ普及しつつある国家学位資格枠組 (NQF) に注目するのである。

2 研究の背景：日本の第三段階教育の多様性と職業教育確立への課題

先進諸国の第三段階教育 (tertiary education) は、マス化・ユニバーサル化など量的に拡大しつつ質的な変容・多様化を進展させており、いま多くの国で職業教育の位置づけ方が重要な課題となっている。我が国でも、大学セクターの拡大と並行して、短期大学、高等専門学校、専門学校などの非大学セクター、国際標準教育分類でいえば短期第三段階教育段階 (ISCED5-short cycle tertiary education) が発達してきた。OECD 編 (2009) の第三段階教育政策レビューでは、学校種や設置形態など第三段階教育機関の多様性という面が高く評価されているものの、反面ではこの多様性が全体としての政策的舵取りがなく展開して

おり、労働市場での適切性を欠いた教育制度となっているのではという厳しい指摘もなされている。

近年の、学校教育から職業への移行困難が深刻化している実情をうけて、中教審キャリア教育・職業教育特別部会では、高等教育段階における職業教育が議論され、制度改革に踏み込んだ議論（中央教育審議会 2011）が始まり、2019（平成 31）年度から専門職業大学等の新たな学校種がスタートすることになった。「新たな高等教育機関の教育では、企業等で求められる実践性を身に付けさせるため、特定の職業分野における専門性の陶冶と、専門性の枠に留まらないより広い基礎・教養の涵養とを、同時に実現する必要がある。また、技能の教育と学問の教育の双方を結びつけることにより、新たな職業教育のモデルを構築していくことも期待される」（中央教育審議会 2016）と述べられているように、盛り沢山の要求がこの新たな学校種に詰め込まれようとしている。

中教審が示している「新たな職業教育のモデル」についてはこれから具体化していくのであろうが、それでは何がこれまでの「職業教育のモデル」だったのか、どこに問題があったのだろうか。あらためてふり返ってみると、最終的にこの専門職大学等の制度化への舵を切ったのは、2014（平成 26）年の教育再生実行会議第五次提言『今後の学制等のあり方について』である。これまでの既存の学校種が、今日必要とされる職業教育の役割を果たし得ないという出発点から議論が始まっているのである。特に、職業教育・キャリア教育に特化した第三段階教育として一定の進学者シェアを確保してきた専門学校について、「専修学校専門課程（専門学校）は、教育の質が制度上担保されていないこともあり、必ずしも適切な社会的評価を得られていない」（教育再生実行会議 2014）として、上述の専門職大学等の制定へと向かっていくことになったのである。

しかし何を持って、職業教育の質が制度上担保されていないというのか、「質の高い職業教育」とは何か、その質を制度上担保するとはどういうことか、同提言ではそれ以上の言及はなされていない。九州大学第三段階教育研究センターの「成長分野等における中核的専門人材養成等の戦略的推進事業」への取り組みは、この「質の高い職業教育とは何か」という原点に立ちかえり、それぞれの成長分野等での検討を行いつつ、その質を制度上担保するツールとして、国際的に注目されている国家学位資格枠組（NQF）の世界的展開からの日本の職業教育モデルの探索を行うものである。

3 職業の、職業による、職業のための教育

ここで質の高い職業教育とは何か、定義しておきたい。質の高い職業教育には、「職業の」「職業による」「職業のための」教育であることがその必要かつ十分な条件であると著者らは考えている（吉本 2009 参照）。これはデューイの著書である『民主主義と教育』や『経験と教育』中で、伝統的な学術的教育優位に対する職業教育の確立という思想がもとになっている。質の高い職業教育プログラムとは、「教育の目的（goals）」において「職業のための教育」が明確に位置づけられたものである。そして、「教育の方法論（methodology）」とし

て、「職業による教育」、つまり企業等と連携した実習・実技の修得機会が豊富に用意され、それを現場の知識・技能を熟知する者が指導・教授している。さらに、「教育の統制 (governance)」では、「職業の教育」として職業関係者によるガバナンスが十分に機能しているもの指す。すなわち、<目的>・<方法>・<ガバナンス>の3次元で、産業や職業の社会的ステークホルダーがより深く関与する「プログラム」が質の高い職業教育といえることができる。

九州大学第三段階教育の職業教育7分野（介護、食調理、保育、IT、デザイン、ビジネス、観光）において、当該分野の教育供給サイドとその修了者を受け入れる産業・職業の授業サイドとの対話を通して、実践的な開発研究を進めている。開発段階での取組では、先導的なプログラムを開発するだけでなく、それぞれの分野の標準的な教育モデルを提示していくことが期待されている。そうした、質の高い職業教育が満たす条件は、端的には、「職業の」「職業による」「職業のための教育」である。「教育の目的」が、送り出す先の産業や職業に向けられ、そうした産業や職業の現場を用い、またその関係者が教育に関わるという「教育の方法」を通して、さらにそうした「目的」や「方法」の設定や運営にいたる過程として、「教育のガバナンス」に産業や職業の関係者が深く関与するものが、質の高い職業教育といえるだろう。日本でも、個別にはそうしたモデルに匹敵する教育プログラムはある。しかし、制度としての質を担保するという点で、特に第三段階教育においては、どのようなものが質の高い職業教育であるのか、これまで日本では学術的にも政策的にも十分に議論され、定義されてはこなかった。新たな高等教育機関を創設しようとする今こそ、第三段階教育における質の高い職業教育のモデルについて、国際的な動向を踏まえつつ検討する時と考えられる。

4 諸外国における職業教育の焦点とユネスコ新勧告

そのタイミングで、2015年のUNESCO総会では、「職業教育（正式には技術職業教育訓練 Technical and Vocational Education and Training）についての勧告」を15年ぶりに改訂している。本節の以下の勧告の概要については、吉本（2017）で紹介しているものであるが、職業教育の範囲は「広範な職業分野、生産、サービス、生活に関わる教育、訓練、技能開発」とされ、その目的は「個人をエンパワーし、雇用とディーセントな仕事、生涯学習を推進すること」であり、以下「政策とガバナンス」「質とレリバンス」など、合計7章60条の勧告がなされている。多くの国の近年の職業教育改革の動向がこの勧告に反映されており、職業教育にかかる国際的協調・政策学習のベンチマークとして注目できるであろう。

4-1 「政策とガバナンス」：ドイツ職業教育における産業・職業関係者の参画など参照

職業教育の改善に向けての大きな2つのアプローチのひとつは、「政策とガバナンス」である。この「政策とガバナンス」のアプローチのもとに、「政策の策定」、「ガバナンスと規制の枠組み」、「社会的対話、民間部門及びその他の利害関係者の関与」、「資金調達」「公平

性と学習機会」の課題、計 27 条の勧告が配置されている。

このアプローチで注目されるのはドイツの「デュアル・システム」などの産業・職業関係者の参画の重要性である。手工業系から生産、サービス、事務にいたる 331 の職業（2013 年時点での職業訓練法による認定）が対象となっている。連邦政府が当該職業のプロファイル（職務内容や必要なコンピテンス、労働環境・処遇、訓練する知識・技能など）を調査・規定し、商工会議所加盟企業等での訓練を組織し、他方で州政府所管の職業学校での座学中心の教育がなされる。企業では見習い訓練生であるとともに学校の学生であり、そうした運営や位置づけにおける二重性を特徴とする。これら一連の過程には企業関係者とともに職能団体も深く関わり、「広範な社会的ステークホルダーの対話」による協調主義（コーポラティズム）の運営がなされている。

この教育訓練制度は、基本的に中等教育段階に位置づけられるものであるが、今日では、社会人のキャリアアップのための継続職業教育訓練が課題となり、中等教育終了後の大学入学資格保有者も多く参入している。また介護や保育といった保健福祉領域などでは、第三段階教育レベルの学校型の職業教育訓練が広がっている。デュアル・システムとは異なり州ごとの運営であったりするものの、そうしたコーポラティズムの考え方がモデルになって、第三段階教育における教育訓練をより標準化していこうとする動きが進んでいる。

4-2 「質とレリバンス」：英連邦系諸国から世界に広がる国家学位資格枠組 (NQF) を参照

ユネスコ勧告のもう一つのアプローチが「質とレリバンス」である。ここでは、「学習プロセス」、「職業教育スタッフ」、「学位資格システムと学習経路」、「質と保証」、「労働市場と職業世界へのレリバンス」、「情報とガイダンス」の計 24 条が勧告されている。中でも注目すべき点は、「学習の過程」として、職業領域の知識技能やそれを包含する広範囲の学習と理解のための座学だけでなくインターンシップなどの多様な学習形態が強調されていること、また「職業教育スタッフ」として、職業分野に精通する多様な教育スタッフが多様な雇用・就業形態で参画が求められていることなどもあるが、特に第 39 条では、国家学位資格枠組 (NQF) ないし相当のシステム導入を勧告しており、これらの「質とレリバンス」のアプローチを結びつけるのが国家学位資格枠組 NQF である。

2015 年段階で 150 カ国以上、国連加盟国で 4 分の 3 以上が NQF の開発・導入・展開を進めている (CEDEFOP, 2017)。NQF は、理想的には、国内すべての学位（称号と呼ばれるものを含む）や資格等を、複数段階のレベルという縦軸と学習における志向性の特色等による横軸によって区分されたマトリックスに位置づける制度である。

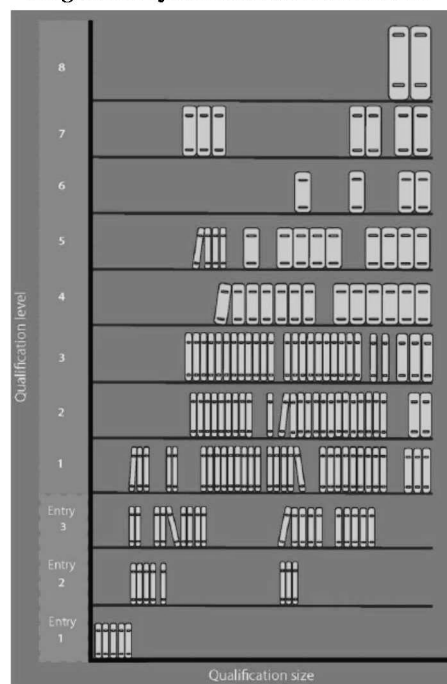
イメージとしては、図 1 に示すように英国の新しい枠組み RQF (Regulated Qualifications Framework) では、11 段の本棚をレベルとするならばそこにさまざまな厚さの本である学習ボリュームが置かれているようなイメージである。このアプローチは、1990 年代の英連邦諸国の NQF 導入にはじまり、2000 年代の地域参照枠組みとしての EQF (European Qualifications Framework; 欧州学位資格枠組) 制定がその展開を加速し、各国の教育・社会構造の特徴に応

じた展開をとりながらも、世界的に広がる政策学習過程が読みとれる。

特に第一世代にあたる NQF として定着している英連邦諸国の中でも、スコットランドの SCQF (Scottish Credit and Qualifications Framework スコットランド単位学位資格枠組) とオーストラリアの AQF (Australian Qualifications Framework; 豪州学位資格枠組) が注目される。スコットランドの SCQF は、大学、継続教育カレッジ、中等学校がすでに提供している既存の学位・資格プログラムや職業資格を一枚の表に並べており、いわばタータンチェックの美しい枠組みとなっている。それは、職業教育セクターから大学セクターへの、またその逆の移行など「学習経路」の浸透性確立に大きな寄与をしている(本成果報告書第1部第2章を参照)。

他方の、オーストラリアの AQF は、産業分野ごとに必要な職業能力を科学的に分類し、能力養成方法を示した「訓練パッケージ」(training package) をもとに教育訓練プログラム開発を進めるものであり、車輪のハブとリムで区切られた10レベルのイメージ図で解説がなされている(本成果報告書第2部第1章参照)。

図1 England のNQF (Regulated Qualifications Framework) の図説



https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/461298/RQF_Bookcase.pdf

5 国家学位資格枠組 (NQF) の基本構造

国家学位資格枠組 (NQF) とは、ILO(2007)などで定義が示されるように、学習プログラムを通して到達すべき学修成果 (learning outcomes) にかかる「知識」「技能」などの一群の基準にそって各水準の区分を設定し、専門性・志向性の異なる複数の系列の学位・資格をレベル分類するものである。そして、そうした学位・資格にかかる教育プログラムの円滑な開発を促す手段となっていく。

職業教育訓練セクター (VET) など、学修成果をめぐる多様な基準は、教育訓練プログラムの供給サイドというよりも、むしろ多く、需要サイドの産業界を中心として、それぞれ関連の異なる領域からのステークホルダーによってコントロールされるべき課題である。

NQF のありようは、国・地域によって多様である。第三段階教育訓練のシステム全体をカバーする NQF もあれば、高等教育セクターのみ、または VET セクターのみといった形での部分的な NQF を導入する国もある。もちろん、産業分野についてもごく一部の学位・資格だけが NQF 準拠を確立している場合もあれば、産業横断的に広範囲をカバーする

NQF もある。

さらに、NQF の開発・導入の方法論としてから見ても、比較的規模の小さい国であれば広範囲のステークホルダーが社会的なコンセンサスを形成しながら開発が進んでいく場合もある。明確に法律を制定し、また標準設定や質保証の機関等を設立することで複数の教育セクターや業界セクターを横断する合意形成を要求するといった、トップダウン型による開発もある。

5-1 学位・資格 (Qualification)

ここで、NQF における学位・資格 (Qualification) の用語についても注目すべき観点がある。ILO (2007) では「学位・資格 (Qualification) とは、証明書の形態で公的認定の価値を判断する基準や単位のパッケージのこと」として定義している。学位・資格 (Qualification) は、伝統的に、上級学校への進学や労働市場への移行など、次のキャリア参入の条件でもあるが、他方で、それぞれの教育や就業する領域の中での各人の資質、職業コンピテンシー等の証明の方法論でもあり、それは内部労働市場における通用性によって規定することもできる。

なおここで Qualifications は、業務独占職業にかかる国家資格だけでなく、名称独占の国家資格、さらには民間資格・検定、教育訓練機関の発行する修了証明書としての学位・称号等までも含むものである。だが、日本では、学位規則という狭義の学位は他の資格一般と別のもので考えられる場合も多い。そこで本成果報告書では、「Qualifications=学位・資格」と訳出することにする。また、これに合わせて、National Qualifications Framework (NQF と略記) は、本成果報告書では「国家学位資格枠組」として訳語の統一を図ることとしている。

この学位・資格 (Qualification) は、全人格的な資質・能力を総合的表現する場合もあれば、学習プログラムの最小単位としての大学や高校などの単位制度における最小の単位 (Credit Unit) をさす場合もあるということである。複数年にわたる教育プログラムの修了資格としての学位 (Degree) などだけでなく、モジュール型資格 (アイルランドの minor award、オーストラリアの Qualification) も含めて議論がなされていることも多い。すなわち、アングロサクソン諸国では学位・資格を複数形 (Qualifications) で表現することが多いのに対して、ドイツ語圏などでは単数形 (Qualification) が用いられる場合も多い。同じヨーロッパ圏内でも学位・資格 (Qualification) として人々が理解しているコンセプトには一定の拡がり、幅があることになる。

国家学位資格枠組 (NQF) は、こうした学位・資格 (Qualification) を一国の中で位置づけ、社会的な認知をし、相互に適切な学習の接続を図り、また社会・労働市場と教育訓練市場との接続・移行の円滑化を進めていくための制度である。OECD (2007) 『Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning』では、「すべての NQF は、国内的に、また国際的に学位・資格 (Qualification) の質とアクセス、学習と学位・資格の接続、労働市場と社

会における学位・資格の認知の基盤を明確に表現すべきである」と規定されている。国家学位資格枠組(NQF)は、すべてのレベルとすべての教育セクターや産業セクターにかかるサブシステムを包含し管理する総合化の方向性が、教育訓練プログラムと労働市場において学習者の浸透性や学位・資格の相互認証を目指す自然な方向性であろうと、本研究グループでは考えている。

5-2 コンピテンシーと学修成果、教育と職業の接点としてのNQF説明指標

NQFの先進事例のスコットランド(SCQF)、オーストラリア(AQF)両国の学位・資格枠組みには、既存の教育プログラムをもとにスタートするか、産業の能力ニーズをもとにスタートするかの違いもあるが、ともに教育と職業をどのように繋ぐか、その媒介言語として、共通知識や技能などいろいろな表現で表される学修成果に焦点が当てられている。ここには、〈学術型の教育〉と〈職業型の教育〉との適切な対等性、〈教育の世界〉と〈職業の世界〉の対話のための用語の共有を考えるヒントがある。

先の「政策とガバナンス」を確立したドイツにおいても、地域学位資格枠組であるEQF(欧州学位資格枠組)による制度調整養成に応じて、ドイツ学位資格枠組(DQR: Deutscher Qualifikationsrahmen)を制定しているが、この同じレベル6での「学士」と「マイスター資格」の位置づけは、学術アプローチと職業アプローチの対等性を意識してこの「レベル説明指標(level descriptors)」が工夫されている。表1に示すとおり、そのレベルで修得される「知識」の説明に、学術アプローチの「批判的理解力」と職業アプローチの「今日的技術発達の知識」とを対等な位置関係にあるものとして認定し、そのことで両者を社会的な認定をしていく根拠としているのである。むしろ、この制度制定以前から、一定の社会的な対等性の認識があるからこそこうした合意が導かれるのでもあるが、合意への過程こそ、「教育の質の制度的な保証」に繋がるはずである。

この、各レベルの能力を説明するための指標(descriptor)は、(1)国内における学術アプローチと職業アプローチの対等性の認識を高め、一定範囲での相互浸透性(permeability)に寄与するとともに、(2)国際的に、他国の学位・資格と国内の学位・資格とのレベルの同等性を提示するためのツールとなる。各国で教育の到達目標として示される学修成果は、それぞれの社会制度的文脈によって異なっている。

表1 ドイツのDQRにおけるレベル6（学士レベル）の説明指標

Level 6			
包括的な技術作業及び技術問題の計画、処理、評価に関するコンピテンシ、及び学術科目の各専攻内でのあるいは特定職業活動分野内での活動の自律的なプロセス管理のコンピテンシを修得している。その要件は、複雑さと頻繁な変更により特徴づけられる。			
専門職的コンピテンシ		人格的コンピテンシ	
知識	技能	社会的コンピテンシ	自律性
基本的な学術原理や広範囲の統合された知識の修得している、学術学科の実践的な応用できる、また主要な理論や方法論への批判的理解力をもつ(ドイツ高等教育学位・資格枠組みのレベル1: Bachelor levelと対応) あるいは 今日の技術発達にかかる広範囲で統合された職業的知識の修得	<専攻と将来的な専門分野の中で>複雑な問題を処理するための特に広範囲の一連の方法論を修得(ドイツ高等教育学位・資格枠組みのレベル1: Bachelor levelと対応) あるいは <特定の職業活動領域の中で>上記と同様の方法論を修得している	専門家チームで働く際の責任を想定できる あるいは 集団や組織をリードする責任を示すことができる	学習の目的を定義し、省察し、評価できる、また学習と仕事のプロセスや構造を自律的に、また持続可能な形態で構造化できる
学術学科の将来の発展のための知識を修得している あるいは <職業活動の領域で>他の領域との交流するための適切な知識を習得している	頻繁な課題の変化に応じながら、特定の状況下で様々な基準を考慮しながら新たなソリューションを見出し、またそうしたソリューションを評価できる	他人に技術的な発展を指導し、またチーム内で問題を適切な方法でに扱っていきける 複雑な専門的な問題についての議論や解決案を専門家に提示することができる、またそうした専門家と将来の発展のために協働できる	

他方で、この学修成果とコンピテンシーのレベル説明指標には、読替ツールとしての共通性として、ブルームの教育目標の分類学（タクソノミー）が広く利用されている。認知面での、「知識」と「技能」はどこの国でも共通に用いられている。しかし、その他の次元として情意的、また文脈特化型の目標として何をおくのか、国によって大きな違いがある。NQF先導国の旧英連邦諸国では、Jessup(1991)のNVQにかかる学修成果アプローチなど、職業の現場での知識と技能の「応用」という、仕事の責任に限定されたものが多く用いられている。これに対して、アジア諸国では社会的な組織での働き方に注目し、「態度」が多く用いられている。場合によってはインドネシアのように直裁に「道徳」を求めらばあいもある。アングロサクソン諸国、ドイツ語圏諸国、またアジア圏諸国で、労働組織と個人の仕事のあり方の違いが、この3番目の能力要素の示し方から見えてくるのである。この点で、日本の教育目標の作成には一定の方向性を合意することが可能であろうと考えられる。

5-3 職業分野別のコンピテンシーからのアプローチ：韓国の国家職務能力標準NCS

日本、中国、韓国など東アジア諸国では、国家学位資格枠組(NQF)導入には多くの課題がある。日本も含めて後発近代化諸国では学歴主義が発達し、中国の科挙に代表されるような選抜の歴史がそれを強化している。職業における初期キャリア段階での教育訓練においては、大卒学歴やそこにつながる普通教育が重視されている。そのため初期職業訓練が適切な発展・社会的評価を得られず、就業後の継続職業能力開発が人材育成として多様に展開する

ものの、それはベッカーの『人的資本論』で指摘された企業特特殊的であったり小規模だったりと、可視性・転用可能性に乏しいという結果をもたらしている（第4部における「日本の挑戦」各章参照）。

こうした現状への挑戦の一例として、韓国では2002年から「国家職務能力標準(National Competency Standards: NCS)」の開発が進められてきた。これは、24大分類に分けられた産業分野ごとに、能力の多段階での標準的な規定を行うものであり、それにとどまらず、次のステップとして学習モジュール開発があり、さらにその応用導入につづく、3ステップで展開している。(1)産業現場で業務を遂行するために要求される能力(知識・技術・態度)を多段階で規定、(2)その修得や評価のための学習モジュールを開発、(3)教育訓練機関でそれを活用したプログラムを開発、という工程である。第一ステップの能力規定は、雇用労働部と韓国産業人力公団が担い、第二ステップで内閣府と教育部が関わり韓国職業教育訓練研究院などが学習モジュール開発を行っている。第三ステップの活用にあたっては、2016年度から国営企業では採用においてこれを活用すること、特性化高校(日本の高等学校に相当)、専門大学(日本の専門学校に相当)、公共および民間職業訓練においては全面活用することを政策的に求めており、中小企業等の人事評価での活用を促している(第2部2章参照)。

6 職業教育とNQFを巡る国際比較の問い

本研究開発事業において上述の通り職業教育の質の認定の枠組みとしての国家学位資格枠組NQFに注目しつつ第三段階教育の職業教育の国際動向と日本の課題とを考察しており、ここで各国の調査においては、表2の調査項目を用いている。この各国調査にもとづいて、ここで以下の九つの問いを設定する。

その第一は、教育と職業の接続、職業的・社会的自立にかかる職業教育のニーズが、ユニバーサル化する第三段階教育においてより大きくなっている。各国の教育訓練制度においてこの社会ニーズがどのように扱われ、リカレントな学習を通じたキャリアアップやキャリアの転換、そこでの教育訓練プログラム利用の方法にどのように結び付けられているのかという点が解明されるべき課題であった。

また、第二に、経済社会のグローバル化にともなう人材の移動・流動の傾向、そこでの職業能力等の認定も、職業教育に関わる政策的な課題となるが、関連政策の相互の理解があるのかどうか注目される。

第三は、NQFのアプローチの基本要素として、職業能力と対応づけた学修成果アプローチが注目される。これは、職業教育の適切性を社会的に認定していくための重要なアプローチであり、そうした位置づけが各国の教育改革においてどれほど重視されているのか。日本

表2 海外訪問調査における調査目的と調査事項の概要

1	調査目的
	世界各国での第三段階教育の多様な展開を踏まえ、職業教育型アプローチという観点から、職業教育・高等教育資格枠組みの導入・展開が進んでいる海外事例を中心に、第三段階教育における職業教育の充実向上、質保証の動向について調査研究を実施する。
2	調査事項
	1) 第三段階における職業教育の制度と組織、構造
	職業教育訓練提供機関等と大学等との公的制度上の異同
	第三段階教育における職業教育の規模と発展動向
	学校セクターにおける職業教育と公的能力開発、民間職業訓練の規模と特性
	2) 第三段階教育、特に職業教育の質保証の仕組みの現状と、その発展の経緯、その評価
	視点：どこで、どうやってコントロールしているのか
	① 教育プログラムのフェーズとして
	教育提供のための外形的条件および教育の計画（インプット）
	教育内容・方法のガイドライン・指導要領（プロセス）
	学修成果、資格・免許（アウトカム）
	② 質保証・統制の特性と強度
	教育提供者および教育プログラムの設置審査・許認可
	教育提供者および教育プログラムに関する認証評価
	教育プログラムに対するガイドラインと指導
	教育プログラムに対する許認可、認証と連動した公的助成
	③ 質保証・統制の機関および関係者
	国家（あるいは州）の行政による直接統制
	公的な独立の機関（認証評価機関等）による統制
	業界・職業団体およびその関係組織（industrial skills councilsなど）
	各教育機関内での自主的な統制モデル。
	3) 国家学位資格枠組による質の認定の仕組み
	① 導入にいたる議論および政策の状況
	[導入している場合] 導入の背景、国・教育機関の政策形成・展開の過程
	[導入していない場合] 非導入の積極的背景、代替枠組の有無（ex コンピテンス枠組などのガイドライン）や今日的議論
	② 国家学位資格枠組の概要
	法制上の位置づけ（認証等の基準・ガイドライン、枠組み設定者と各資格設定の手順）
	レベル区分と個別学位・資格の学習成果等の記述（Level and Qualifications descriptors）
	高等教育セクター、職業教育セクター、訓練セクターの関与と体系化・統合性
	職業教育セクター内での専門分野の包含性と調整
	国家資格免許領域等における他の質保証・統制の制度との競合・両立
	国際的な地域学位資格枠組への対応（国際的な政策連携への対応を含む）
	③ 各ステークホルダーの反応、評価、課題
	行政政策レベル：セクター間での移動や相互認知を可能とする浸透性、制度上の合意
	個別機関レベル：相互認定等のための協働（単位の相互認定、移行プログラム開発などの進捗状況）
	インフォーマル・ノンフォーマルな学習の認知の方法論とその普及の実態、その質保証に係る議論
	社会人等の生涯学習や学び直しの進展
	職業教育の社会的評価の向上および若年者の進路選択構造への影響
	国際的な学生の移動・留学等の促進に機能
	企業・経済界等の需要サイドからの評価（雇用、処遇）
	4) [地域連合、国際機関（および各国の関係機関・連合との関係）] 標準的メタ枠組や相互認証に関わる国際的通用性担保への取組・支援状況

の第三段階教育においては、教育における選抜と学校間の市場競争の世界においてこうした学修成果アプローチがどう成立するか、という問いが設定される。

第四として、本成果報告書の中核をなす問い、その有力なツールとしての国家学位資格枠組（NQF）の把握がある。その国際的な展開過程の調査検討を行う。NQFに関しては、アングロサクソン諸国の主に職業教育訓練にかかる学位・資格のジャングル＝不可視性・不透過性からの脱出の試み、学術的教育と職業的教育訓練の対等性への希求、社会人のリカレント学習支援への戦略的課題に関わって始まるのではないか。さらに、EUにおいては、市場競争力を最優先課題としたリスボン宣言のもと、コペンハーゲンプロセス、ボローニャプロセスを通じたEQF制定を通して、市場のグローバル化への対応ツールとなっている。NQF政策は、近年大きな波及性をもった国際的な教育政策学習・借用の過程がある（Raffe2013）。欧州連合内の各国が、また欧州域外で、このEQFがどれほど意識されながらNQF開発が進められているのかが解明されるべき課題となる。

第五に、国家学位資格枠組の政策意図と現実的効果についても注目すべき点がある。それは政治経済的には、新自由主義的な労働市場再編成へのアプローチである場合が多いけれども、自由市場への規制緩和というよりも、国家的な学習モデルの標準化への改革となり、市場価値の可視化を通して労働者のエンパワーメントにもつながりうるのではないか。

第六に、欧州連合外においてもいわゆるEUパートナー諸国、英国とつながる英連邦諸国における教育市場・労働市場における人材流動の強い動機付けとともに、ASEAN、カリブ諸国など欧州連合を参照する地域連携を探究する国際政策動向にかかる一般的動機付けを反映するものでもある。

特に日本に関して、第七に、学歴主義的教育的文脈、メンバーシップ型労働市場文脈、家産官僚制的社会制度文脈、異質性排除社会文脈など、一部東アジア的共通性を持つ文脈のもとで、NQFおよび学修成果アプローチは、その制度浸透可能性については一見して多くの疑問が寄せられる。日本でも学修成果アプローチ自体は、大学セクターにおいて政策的に提唱されている。ただし、一部米国等の授業科目単位での質を保証していこうとする動向に影響を受け、また一部チューニングプロセスに刺激され始まっているが、それはまだ緒に就いたばかりであり、3ポリシー等の定着には多くの時間を要するとも考えられる。

第八には、学修成果アプローチの設定の容易さ・困難さは多くの世界に共通している。教育訓練の専門性、教育訓練プログラムの職業的進路の範囲の広角性と限定性に左右されるものであり、国家資格職業養成プログラムにおいて相対的に容易であり、非資格系・学術系教育プログラムにおいて困難であると見られるが、分野別の学位資格枠組（Sectorial Qualifications Framework SQF）の海外での動向、国内の可能性はどうか？

第九として、NQFの政策的な導入可能性の検討においては、そうした職業領域において教育領域との関係ステークホルダーレベルでの対話と合意、決定の過程が必要であり、その可能性があるのかどうかを吟味する必要がある。

7 本成果報告書の構成

以下、本成果報告書では、本章に続き、第1部第2章として、NQFの世界的研究リーダーであったDavid Raffeが本事業国際会議で講演した、NQFの目的・機能等の類型についての論考（Raffe2014ならびにRaffe2013参照）を再録する。

この第1部の基本的枠組みのもとで、第2部、第3部では、世界のNQFと第三段階教育における職業教育を巡る制度政策、国際的な政策協調の動向について把握、分析を行う。ここでは、ユネスコの職業教育勧告にかかる4.2で提示する「質とレリバンス」にかかる海外のNQF開発の動向を中心に、海外9カ国の調査報告をとりまとめている。

第2部の各章は、日本にとっての参照として注目すべき観点によって、各国を並べている。第1章として注目されるのが、NQF第一世代であり、もっとも早くからNQFに取り組んでおり、日本の教育との連携も密に行われているオーストラリアのAQFと職業教育である。つづいて、第2章では、日本と制度・社会的文脈としての共通性が大きく、また、第一章のオーストラリアのAQFを参照しつつ東アジア的条件に適用させようとする韓国の全国職務遂行能力基準（NCS）への取り組みをとりあげる。NQF導入への参照性という点で上述二カ国が重要であるが、他方で職業教育の質の充実・向上、またその質の認定の制度として注目されるのが、ドイツの社会的パートナーの参画というガバナンスのアプローチであり、それを第3章で述べている。

以下、NQF第一世代で日本への関連の大きいアイルランドとニュージーランドを第4章と第5章で、ドイツと同様に第三段階教育における職業教育を充実させつつNQFに関わるフィンランドについて第6章で、英連邦諸国の枠組のもとでアジアにおける早期からNQF開発に取り組むマレーシアと、近年短期的にNQFキャッチアップを行ったインドを第7章、第8章で取り扱う。第9章は日本と同じく、行政枠組みの硬直性からNQFの全国展開（教育界と職業界との連携）に課題を抱える中国について報告するものである。

他方、第3部は、国際的な政策学習を促進する地域参照枠組（RQF）の国際動向に注目する。第1章では、EUの欧州訓練財団（ETF）がNQFへの開発工程をモデル化し近隣諸国や世界各国にアドバイスを行っており、そのエッセンスを第1章で紹介する。第2章では、欧州内でのEQFの地域参照枠組としての波及性と、各国の文脈にかかる制約や、個別の対応を巡る実態と課題を論じている。

第3章では、アジア地域においてもグローバルなバリューチェーンの展開する東南アジアにおいてASEANの地域参照枠組として、豪州AQFを参照しつつ開発の進むARQFにハイライトをあてる。第4章は、個々の単位や資格等を他国での進学や就職の際に相互に認証し合う外国資格認証（FCE）制度の展開を取り扱うが、その合意は「東京規約（Tokyo Convention）」の名称が用いられているとおり、この合意には日本も参加している。教育分野での数少ない国際的な取り組みに参画している、日本の挑戦（第4部で扱う）の一部とも重なるものである。

これらの海外動向を踏まえて、第4部では、日本の教育と社会の課題と、これまで各分野での挑戦の把握と検討を行う。第1章では、第2部までの知見を整理しつつ、日本の教育と職業社会との関係にかかる課題を把握するとともに、日本におけるNQFに向けてのさまざまな分野の挑戦を包括的に把握する。第2章では、特に厚生労働省の職業能力評価基準と、内閣府のキャリア段位に注目し、第3章では、その応用として介護分野における豪州、ドイツのNQFを参照したプログラム開発への適用の試行事例を示している、つづく第4章と第5章では大学等の学術領域での試行であるが、第4章では、学術団体による分野別参照基準の制定とその課題を論じ、さらに第5章において、こうした分野別動向に連動して欧州のチューニング事業を参照しつつ、日本の大学における専門分野の教育課程の標準化・可視化にかかる実践の開発について報告することとする。また、第6章として、九州大学第三段階教育研究センターの本事業にかかるもうひとつの取り組みとして、7つの専門分野において産官学関係者とともに関野別の学修成果マトリックスを編成しており、成果報告書 No.18 からその成果のまとめを一部加筆修正して転載することとする。

【参考文献】

- CEDEFOP (2017) “Global inventory of regional and national qualifications frameworks - Volume I: Thematic Chapters” (<http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/2221>, 2018年1月25日取得)
- 中央教育審議会 (2011) 『今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について (答申)』
(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/02/01/1301878_1_1.pdf, 2018年1月25日取得)
- 中央教育審議会 (2016) 『個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について (答申)』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/10/24/1371833_1_1_1.pdf, 2018年1月25日取得)
- Gilbert Jessup (1991) “Outcomes : NVQs and the emerging model of education and training”, London, Falmer Press
- ILO (2007) “An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers”
- 教育再生実行会議 (2014) 『今後の学制等の在り方について (第五次提言)』
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai5_1.pdf、2018年1月25日取得)
- OECD (2007) ‘Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning’
- OECD 編(2009) ” OECD Review of Tertiary Education: Japan” , OECD、訳書 (森利枝訳 『日本の大学改革』明石書店、2009年)

- David Raffe (2013) ‘What is the evidence for the impact of National Qualifications Frameworks?’ , *Comparative Education*, 49:2, 143-162
- David Raffe (2014) 「国家資格枠組み (National Qualifications Framework) の導入—国際的経験に起因して生じる概念や問題—」、吉本圭一編『第三段階教育における質保証と学位・資格枠組み—ガラパゴス化とグローバリゼーション—』九州大学、平成 25 年度文部科学省委託事業・成果報告書 No. 4、53-73 頁 (本成果報告書第 1 部第 2 章に再録)
- UNESCO (2015) ” Revised Recommendation on Technical and Vocational Education and Training” (http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49355&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) なお、翻訳には、文部科学省の HP (<http://www.mext.go.jp/unesco/009/1387293.htm>) も参照)
- 吉本圭一 (2009) 「専門学校と高等職業教育の体系化」、『大学論集』第 40 集、広島大学高等教育研究開発センター、199-215 頁
- 吉本圭一 (2017) 「第三段階教育における職業教育—諸外国との比較の観点から—」『リクルート カレッジマネジメント』第 35 巻第 2 号通巻 203 号、6-11 頁
- Keiichi Yoshimoto (2017) ‘Feasibility and Challenges on a National Qualifications Framework and Permeability in Education and Training System in Japan’ , In: Latiner Raby R., Valeau E. (eds) “Handbook of Comparative Studies on Community Colleges and Global Counterparts” , Springer International Handbooks of Education, Springer, Cham, DOI (Digital Object Identifier) https://doi.org/10.1007/978-3-319-38909-7_32-1

第2章 国家学位資格枠組（National
Qualifications Framework）の導入－国際的経験
から見えてくる概念や問題－

第2章 国家学位資格枠組 (National Qualifications Framework) の導入 —国際的経験から見えてくる概念や問題—

デイビッド・レイフ (エディンバラ大学)

国家学位資格枠組 (NQF) の急速な広がりには、目を見張るものがある。今世紀初頭では、NQF を既に導入していた又は導入過程にあった国は、ほんの一握りであり、そのほとんどが、英語圏の、英連邦諸国であった (Tuck 2007)。2013 年までには、NQF を既に制定していた、導入過程にあったり、導入を検討したりしていた国は、推定で 143 カ国となった (ETF/CEDEFOP/UNESCO 2013)。NQF は、教育システムの組織化にかかるグローバルモデルというか、「旅する政策 *traveling policy*」であり、国家間での政策借用の顕著な例である。しかし、政策借用は、どの程度政策学習と対応しているのか。本報告では、日本のような国家が、NQF を導入するかどうか、またどう導入するかを決定する際に、検討すべき質問や課題を特定するために、こうした国際的経験を活用している。私の目的は、これらの質問に回答することではなく、日本が自国の回答を作りあげてことを支援するためにいくつかの概念的枠組みを提供することであり、またわれわれ自身が NQF の導入と影響に関する最新の証拠から学べることを検討することである。私は、学習システム全体またはそのほとんどを網羅する枠組みである、包括的な NQF に焦点を当てる。現実には、職業資格だけを扱ったり、高等教育だけを扱ったりというような、部分的ないしセクター別の学位・資格枠組みを策定している国も多いが、もちろん、それらの枠組みが、将来の包括的な NQF の構成要素 (下位枠組み *sub-frameworks*) を形成する可能性はある。

第1節 NQF とは？

学位・資格制度に関する OECD の報告書は下記を定義している：

学位・資格枠組みは、達成した学習レベルに関する一連の基準に基づき、学位・資格を策定及び分類するための手段である。

枠組みの範囲は、全ての学習達成度や学習経路を包括する場合もあれば、特定のセクターに限定されている場合もある。

いくつかの枠組みは、他の枠組みよりも、多くの設計要素をもち緻密に構成されている。また、法的根拠があるものもあれば、社会的パートナーの総意を示すものもある。しかしながら、全ての学位・資格枠組みは、国内外における学位・資格の、質、アクセス、接続性、公的な認知度や労働市場での認知度を向上させるための基盤を構築する (OECD 2007)。

NQF は多様であるが、(ほぼ) 全てが、学習レベルに関する一連の基準又は説明を提供する。枠組みは、典型的には、2 つのグリッドで表示される。1 つのグリッドでは、知識

(knowledge)、技能 (skills)、能力 (competence) などの学修成果 (learning outcomes) タイプにもとづいて各レベルに関するレベル説明指標 (level descriptors) が示される。もう一方のグリッドは、通常、学位・資格のタイプや、セクター、「下位枠組み (sub-frameworks)」によってグループ分けされた、各レベルの主な学位・資格が示される。包括的な枠組みにおけるレベル数は、現在、5 から 12 で、より新たに導入される枠組みの多く、8 レベルのモデルに収束しつつある。ほとんどの NQF は、学習のレベル、量、質を決定するために、理論上は文脈自由 (context-free) な、学修成果を学位・資格に明示することを義務付けているが、学修成果の概念は、正確には異なる場合もある。ほとんどの NQF では、学位・資格をどのように説明し、評価し、認定するのかについて規定しているが、それは「厳密」なものから「緩やか」なものまでさまざまである。ほとんどの NQF は、学位・資格の質保証と関連づけられ、学位・資格の交付・授与機関と関連づけられている。学習量 (単位) の測定について盛り込んでいる NQF もあれば、そうでない NQF もある。学位・資格を規制するために使用される NQF もあれば、任意又は「権限を付与する」NQF もある。

しかしながら、包括的な NQF を簡単に説明することは、まず容易ではない。ほとんどの包括的な NQF は連邦型の構造をもち、厳格な仕様を有しながらも、目的・設計要素の異なる多くの下位枠組みを、比較的「緩やか」に包含している。

第 2 節 NQF の導入に関する可能性のある目的は何か？

NQF は、通常、下記の 1 つ以上を含む可能性がある、多くの目的を規定している。

- ・ 学習システム及びその構成要素の透明性 (transparent) を高め、理解しやすくする
- ・ 本システムの調整 (coordination) と一貫性 (coherence) を高める
- ・ 学習プログラムへの、学習プログラム内での、学習プログラム間での、アクセス (access) ・ 転換 (transfer)、進級・進学 (progression) を促進する
- ・ インフォーマル・ノンフォーマルな学習を通じて取得したスキルを含め、既修得のスキルに関する認定 (recognition) と活用 (utilisation) を促進する。
- ・ 職業学習及び一般学習に関する評価の対等性 (parity of esteem) を構築する。
- ・ アカウンタビリティ (accountability) と統制 (control) に関する手段を提供する。
- ・ 基準 (standard) を更新・拡張し、より一貫性を高める。
- ・ 学習の質 (quality of learning) を高める。
- ・ 教育をより需要重視 (demand-focused) のものにし、学習提供者と対比される学習者と雇用主の影響力を高める。
- ・ 学習者及び労働者のモビリティ (mobility) を促進する。
- ・ 国家学位・資格を、多国間枠組みと関連 (link) づける。

第3節 NQF は、これらの目的をどのように達成することが期待されるか？

国際的な政策文献には、国としての優先事項・ニーズ・状況を踏まえて、国が定義すべき明確な目標をもつことが NQF 導入において必要であると強調されている（例：Tuck 2007、Bjørnåvold、及び、Coles 2010）。しかしながら、目的は時間とともに変化することがあり、目的が枠組みの導入決定を先導するというよりは、逆にそれに誘導される場合もある。欧州諸国の多くは、多国間での欧州学位資格枠組（EQF）に自国の学位・資格を関連づけるために、またその後に課題となってきたその他の可能な目的実現のために、NQF が必要であると結論づけている。

目的の設定と同様に、NQF を通して目的を達成するために必要な、導入・改善のプロセスを明確にしておくことも、国家にとって重要である。

これらは、政策文書には、箇条書きまでされることはないが、より詳細な分析の結果からみると、NQF においては、少なくとも7つの改革プロセスがとられることがあると指摘されている（Raffe 2013）。これらは下記の通りである。

- ・NQF のレベル、単位、結果などに関する共通言語 (common language) は、学習システムの透明性を高めることを可能にし、さらなる一貫性を計画し、基準の一貫性を高め、アクセス、転換、進級・進学を促進するための概念的ツールを提供する
- ・利害関係者間のエンゲージメントと調整の向上 (**increased engagement and coordination among stakeholders**) を目指して、基準の調整を通してより高い一貫性を促進し、学習システムがより需要主導型になることを支援する NQF を制定、運用する
- ・統制 (regulation) 機能をもつ NQF では、直接に改革が必須となる場合がある
- ・学習の質的な改善・改革は、多くの NQF に備わる質保証 (quality assurance) の制度のもとで促進される場合がある
- ・学位・資格のユニット化 (unitisation) やモジュール化 (modularisation) に言及する NQF は、それにより、選択肢と柔軟性を高め学習者を力づけ、基準や学位・資格の更新を簡素化することを期待している
- ・学修成果に基づく NQF は、個々の学位・資格の透明性を高める (individual qualifications more transparent) こと、またそれにより基準を改善し、労働市場のニーズに学位・資格を関連づけること、教育市場における学習者と雇用主の影響力を高めること、ひいては進路や学習における転換・進級進学を促進することを容易にすることが要求される
- ・NQF は、学習の質を高める、学習者中心のアプローチを支持する文化的変化 (cultural change) を促進することを期待する

改革プロセスの選択肢は、NQF の目的次第であり、それはまた国家的状況に左右されるはずである。例えば、共通言語 (common language) と、利害関係者のエンゲージメン

ト・調整(stakeholder engagement and coordination)、統制 (regulation) のどれが相対的に重要かとなれば、それは政治風土や市民社会の成熟度次第である。NQF は、少なくとも、目的に関連して多様であるのと同じくらい、採用される改革プロセスに関連しても異なっている。国際的経験から学ぶのならば、これは重要な洞察である。NQF に関する初期の研究の多くは、能力 (competence) に基づいた英国の国家職業資格 (NVQ) や、最初の 2 つの包括的枠組み (ニュージーランドと南アフリカ) に注目している。これらの初期バージョンは、全ての学位・資格に一律なモデルを適用しようと試みていた。このモデルは主に、上記した 6 番目の改革プロセス、つまり学修成果を個々の学位・資格の透明性向上に用いるという、やや狭い概念が適用されていた。そうした方法は、どこでも成功するというわけではなく、包括的な枠組みとして厳格に使用された際にはほとんど悲惨な結果を生んでいる。とはいえ、このモデルの弱点が、全ての NQF の必然的な弱点というように一般化されるべきではなく、各国の NQF の多くは、学修成果はそれほど決定的でない、その他の改革プロセスに基づいている。すなわち、NQF の可能性は、「成果参照型 (outcomes-referred)」であるとしても、「成果主導型 (outcomes-led)」ではないといえよう (Raffe 2011a)。

可能な目的と可能な改革プロセスのマトリックスは、各国が、自国の目的とアプローチを吟味し NQF 導入を検討するために概念的枠組みを提供する。NQF の戦略的思考に重点を置き、NQF のより単純な類型論を使用する国もある。コミュニケーション枠組み (communication framework) は、既存のシステムを説明し、その「透明性」を高めること、またそれによりシステムの合理性を促進し一貫性を高めるためのツールを提供することを目的としている。一方で、変革型枠組み (transformational framework) は、既存のシステムからスタートせず、開発されるべき新たなシステムを説明し、それを構築するための統制やその他の手段を用いる。中間タイプは、改良型枠組み (reforming framework) であり、これは、既存システムの透明性を高めることを目的としつつ、基準の質的向上・更新や、教育プログラムの創設などの特定の改革実現のための、より直接的な改革促進についても目的とすることがある。これらの 3 つのタイプは、コミュニケーションから変革までの連続体として示すことができ、目的が異なり、改革プロセスへの重点の置き方が異なるにとどまらず、設計、リーダーシップ、導入の違いも生じる。

しかしながら、現実はいつもさらに複雑である。NQF の戦略的目標は、時間とともに変わる可能性がある。多くの欧州諸国の NQF は、経時的に、改革型枠組みとなる意向を持ちながら、まずはコミュニケーション枠組みとしてスタートしている (CEDEFOP 2013)。もっと重要なこととして、戦略的目標は、NQF の下位枠組みごとに異なる場合がある。スコットランドの枠組みは、コミュニケーション枠組みの標準的な例としてみられることが多いが、その下位枠組みには改良型枠組みや、さらに変革型枠組みのタイプに酷似するものを含んでいる。

第4節 自国の状況に応じた形態とは何か？

外国に学ぶという試みは、まず自国の現実のニーズ、状況、機会に関する分析から開始すべきである。この分析は、NQF が対処することを期待される問題や、NQF の諸目的、それらの目的を達成するために、もっとも有力な改革プロセスを確認し、入手可能な機会・資源を特定するためのたすけとなるはずである。

自国の状況に関連する要素として、教育システムの量的規模や多様性（小規模で、同質の国ほど、より NQF を成功させやすい）、文化や経済発展の程度（NQF は、学校や訓練を受けた教員欠落の代用とはならない）、教育システムのガバナンスのあり方、労働市場の構造と組織、市民社会の成熟度、政策策定の文化などが含まれる。専門知識の利用可能性、特にさまざまな利害関係者グループ間での利用可能性の違いなども、もう一つの関連要素である。

多くの国は、NQF を制定、導入するにあたり、海外の専門家に頼っており、それが場合によっては不適切なモデルを選択するという結果となる可能性もある。

教育と労働市場において学位・資格が果たす役割は、国家内及び国家間で異なるもう一つの重要な要因である（Coles, Oates and Leney 2011）。NQF から期待される便益を説明する政策文書の多くは、学位・資格が、公的な職業別労働市場において、常に人的資本の的確な指標として利用できると仮定しているように思われる。しかし、この役割は文脈に応じて変わるものであり、学位・資格は、選抜振り分けに利用されるかもしれないし、正当化と除外のために使用されることもあり、さらに学位・資格がほとんど何らの役割も果たしていないという可能性すらある、などといったことが、しばしば見落とされている。

第5節 NQF を導入する方法は？

学位・資格と学位・資格枠組み（QF）は、社会的かつ政治的な構成概念である。それらの有効性は、その場しのぎの技術的修正では創造できないが、不適切な改革により破壊される可能性はある。つまり、信頼と、利害関係者の関係性と意識、理解によって、支えられている。したがって、NQF の策定・導入のプロセスは、対照的な国家的状況においてでさえも、多くの共通要素を有する可能性がある。アイルランドの NQF に関する調査を行っている研究チームは、かかる複数の要素を特定した。

- ・ **時間の必要性 (the need for time)** : 親しみや理解を深めるため、文化的変化を促進し、効果的な枠組みに不可欠な相互信頼を構築するため
- ・ **利害関係者の関与とパートナーシップの重要性 (the importance of stakeholder involvement and partnership)** : NQF の受容には少なくとも短期的に実質的な妥協を可能とするため
- ・ 開発における反復的なプロセス (an iterative process of development) : 既存の教育制度、訓練制度と学位・資格枠組み (QF) が互いに徐々に整合的なものとなっていくため
- ・ QF 開発における **調整可能性を保証する十分な‘緩やかさ’ (enough ‘loose’ to**

coordinate) :異なる学習のタイプを両立させ、「厳格」な下位枠組みにおいて過度の統制がなされる可能性のある) 教育と訓練の多様なセクター間の差異を調整するため

- ・システムの一貫した開発を進めるための全体的合意制定と、個別セクターごとの導入における裁量との間の**バランスを取る必要性 (the need for balance)**、また時間とともにその両者が変化していくことの強調
- ・変化の動因ではなく、**変化を可能とする手段としての学位・資格枠組み (QF)** の認識、また、国家的政策や、機関の優先事項、その他の状況的圧力との整合性によってその有効性は左右されるという認識 (Collins et al 2009, p.61)。

第6節 NQF は機能するか？

われわれは、この質問には明確に答えることができない。というのは、われわれには、NQF の影響に関する十分な知識基盤が不足しているからである。これには、さまざまな理由がある。アイルランドの事例研究で示された通り、NQF は、効果を発揮するまでに長い時間がかかる可能性があるが、現在の NQF のほとんどは、ごく最近開発されたものである。また最も多くのエビデンスが入手可能な最初期の枠組み (QF) は、あまり典型的でない国々 (英語圏) が策定したものであり、その多くが、政治的支配や方向性における重大な変更を余儀なくされている。最新の枠組みは、設計及び導入される背景において異なる。とりわけ、多国間枠組み (EQF などのような) や他の NQF を参照しながら意識的に計画されている。NQF は、総合的な政策戦略の一環として進められ、その個別の影響把握が困難な場合こそ、より成功するように思われる。NQF 自体も、概念やテグロリーが変更されることがあるため、どのような関連データを収集するかという点でも、影響をモニタリングするのは容易ではない。何よりも、NQF とその下位枠組みは、その文脈・目的・設計において相互に異なるものがあり、一般般化は困難である。

オーストラリア、イングランド、フランス、アイルランド、ニュージーランド、スコットランド、南アフリカという、長い歴史を有する包括的な枠組みは、かなり広範囲にわたる詳細な評価が行われてきた。イングランドの国家職業資格 (NVQ) のような影響力のあるセクター別枠組みや、他の複数の包括的な NQF に関して、重要な分析が行われてきたが、これらの多くは、その効果よりもその導入に重点を置いたものだった。APEC、CEDEFOP、ETF、UNESCO を含む国際機関は、それぞれの関心領域において NQF をモニタリングしている。ETF は、導入プロセスに関して、より定性的な分析も行った。ILO は、2009 年に、効果と導入に関する最も広範囲にわたる詳細な国際比較調査として、16 カ国調査を行っている (Allais 2000, Young and Allais 2011)。NQF に関連して、学術文献が次第に増加している。

これらの異なる情報源からのエビデンスを考察し、私は、いま以下の結論をえている。

NQF の影響は、予期していたよりも小さく、発現するまでに長い年月がかかることが多く、枠組み (QF) と下位枠組み (sub-QF) で異なり、マイナスの効果もプラスの効果もある。それぞれの目的に関して、一定のプラス効果が

明白なものもあるが、効果がほとんどなかったりマイナスだったりという枠組みもある。

ほぼ全ての包括的枠組みに関して、実態は異なる。影響は、セクター（部門）ごとに、また下位枠組みごとに、全体の包括枠組みとその下位枠組みの間で異なる（Raffe 2013, p.156）

とはいえ、いくらかの一般化は可能である。

まず、成功を収めている NQF は、通常、2つの特徴がある。それらは、既存のシステムからスタートし徐々に改善をしていくための、学位・資格改訂の必要性を尊重し、多段階のレベル構造を模索している。これは、包括的枠組みを編成するというレベルではコミュニケーション（communication）枠組みの利点を確保しながら、個別の下位枠組み内においては変革的（transformative）目標を追求すること、さらに学位・資格システムの異なるセクターにおける、また異なる範囲にわたる改革プロセスを結びつけていくことを可能にした（Raffe 2013, p.155-156）。

漸進的アプローチの必要性から分かるのは、本稿で検討した連続体において「コミュニケーション」の極に近いほど NQF は成功を収める可能性が最も高く、「変革型」の極に近いほど最も成功しにくいということである。

ILO の調査では、調査対象であった 16 の NQF の中で、コミュニケーション枠組みの典型（原型）であるスコットランドの枠組みが最も成功を収めている枠組みであると結論づけた。少なくとも初期の「変革型」の段階において、南アフリカの枠組みは最も成功を収めていないものの一つであった（Allais 2010）。しかしながら、スコットランドの枠組みの影響の大半は、それが包含しているより多くの「改良型」の下位枠組みに帰属する可能性がある。

ILO の調査では、比較的 success を収めている改良型枠組みである、アイルランドは対象としていなかった。それに対して、変革型枠組みは、比較的狭い範囲内の、下位枠組みやセクター別枠組みの内でのみ成功する傾向にあった。枠組み範囲が広ければ広いほど、改良型（ないし変革型）による成功可能性は低くなる。

しかしながら、枠組みの成功は、その目的に応じて理解される必要がある。スコットランドの枠組みの「成功」というのは、目的をより容易に実現しうる、より限定的な野望に限定しているためでもある。逆に、NQF が既存のシステムを基盤として付加的アプローチを通じてのみ導入できるとすれば、NFQ は既存のシステムがほとんど構築基盤を提供していない国に対して何か貢献できるものをもっているのだろうか？

密接に関連している結論として、学修成果に基づきながらも、その成果が改革促進までの期待をされていない「成果参照型」の NQF は、たとえば個々の学位・資格の透明性を高め、それによって教育市場における学習者や雇用主の影響力を強めることによって、学修成果そのものに改革の切り札としての期待をする「成果主導型」の NQF よりも、より成功を収めうるということである（Raffe 2011a）。成果主導型の枠組みは、包括的枠組みとしてではなく、比較的小規模な下位枠組みや職業的なニッチエリアにおいて成功を収める場合がある。

NQF は、労働市場的目標よりも教育市場的目標に関してより成功してきた。NQF が、学習市場における需要サイドの影響力を強め学習者と被雇用者に力を与えたという証拠はほとんどない。NQF に関する知識と認識は、教育提供者と比べて雇用主の間でかなり低い。NQF のほとんどは、政府または政府関係機関により主導されてきた。職業学習に主に焦点を合わせる、複数の NQF を含んでいるにもかかわらず、ILO の調査では、従業員、労働組合、労働市場の関心が、ほとんどの枠組みの策定、実施に、果たした役割は非常に小さい。

逆に、NQF は、教育関連の目標、例えば、一貫性を正当化し、促進するための共通言語及び他のツールの提供において、より成功を収めている。

しかしながら、これまでの証拠から導き出される最も重要な結論は、NQF の影響は、複雑かつ可変的ということである。これは、この経験は、「何が機能するか」を決定し、模範とすべき「ベストプラクティス」の事例を特定するために使用できないという、国際的経験から学んだ教訓に非常に重要な影響を与える。かかる「既製の」ソリューションはない。むしろ、国家政策立案者は、自国のシステムの可能性及び見込みへの理解を高めるために、及び、NQF を導入すべきかどうか、導入理由、導入方法に関する自国の考察を伝えるための分析ツールのいくつかを入手するために、国際的経験を使用すべきである。本プレゼンテーションにおいて、私は、これらのツールのいくつかの提供を試みた。

参考文献

- Allais, S. (2010) *The impact and implementation of NQFs: Report of a study in 16 countries*. Geneva: ILO.
- Bjørnåvold, J. and Coles, M. (2010) *Added value of National Qualifications Frameworks in implementing the EQF*. EQF Series: Note 2. Luxembourg: EC.
- CEDEFOP (2013) *Analysis and overview of NQF developments in European countries. Annual Report 2012*. Luxembourg: EC.
- Coles, M., Oates, T. and Leney, T. (2011) *Changing Qualifications*. Thessaloniki: CEDEFOP.
- Collins, T., Kelly, F., Murdoch, H., Raffe, D. and Murphy, A. (2009) *Framework Implementation and Impact Study: report of study team*. Dublin: NQAI.
- European Training Foundation (ETF) (2012) *Qualifications frameworks from concept to implementation*. Turin: ETF.
- ETF, CEDEFOP and UNESCO (2013) *Global National Qualifications Framework Inventory*. Turin: ETF.
- OECD (2007) *Qualifications systems: bridges to lifelong learning*. Paris: OECD.
- Raffe, D. (2011a) The role of learning outcomes in National Qualifications Frameworks, pp.87-104 in S. Bohlinger and G. Munchhausen (eds) *Validierung von Lernergebnisse recognition and validation of learning outcomes*. Bonn: BIBB.
- Raffe, D. (2011b) Are 'communications frameworks' more successful? Policy learning from the Scottish Credit and Qualifications Framework. *Journal of Education and Work*, 24, 3-4, 283-302.
- Raffe, D. (2013) What is the evidence for the impact of National Qualifications Frameworks? *Comparative Education*, 49, 2, 143-162.

- Tuck, R. (2007) *An introductory guide to national qualifications frameworks: conceptual and practical issues for policy-makers*. Geneva: ILO.
- Young, M. and Allais, S. (eds) (2011) *Implementing National Qualifications Frameworks across five continents*. Special issue of *Journal of Education and Work*, 24, 3-4.