

日本版資格枠組みの早期構築に向けて
 一 資格枠組み構築は、人材育成上の多くの課題解決の結節点 一
 Towards the early construction of Japanese Qualifications Framework
 - JQF is the key nod for addressing many challenges of human resources
 development in Japan -

岩田 克彦 (職業能力開発総合大学校)

Katsuhiko Iwata

世界各国で、資格枠組み(各資格のレベルを比較する物差し)策定が進んでいる。資格枠組みは、能力評価の社会的認定を促進し、労働市場、教育訓練機関のそれぞれの内部、交互そして各国間での移動促進、教育・訓練の活性化などにつながることを期待されており、主要国で策定に取り組んでいないのは、今や米国と日本だけになっている。日本では職業別労働市場の育成が欧米諸国に比べ弱く、労働市場、教育・訓練をまたがる資格枠組みの策定には大きなエネルギーが必要となろう。しかし、若者、女性、中高年、障害者の能力開発、グローバル化への対応など日本における人材育成上の多くの課題の解決に資するものであり、JQF(国がインフラとして策定する日本版資格枠組み)の策定がもたらす効果は他国以上に大きい。ここでは、「資格枠組み」とは何かを欧州の状況を中心に説明し、日本での資格枠組みの前段的試みを紹介した後、日本版資格枠組み策定の意義を論ずる。

キーワード：日本版資格枠組み、EQF(欧州資格枠組み)、資格レベル説明指標、フレキシキュリティ、職業能力評価

1. 執筆趣旨

世界各国で、資格枠組み(各資格のレベルを比較する物差し)策定が進んでいる。主要国で策定に取り組んでいないのは、今や米国と日本だけになっている(ETF,CEDEF&UNESCO(2013)が、JQF(国がインフラとして策定する日本版資格枠組み)の策定効果は他国以上に大きいと見込まれる。海外諸国の資格枠組み事例等を参考にしつつ、叩き台的な日本版資格枠組み案を早期に作成することが必要である。先導する欧州では、2008年に策定されたEQF(欧州資格枠組み)に準拠したNQF(国単位の資格枠組み)の制定が進み、2014年中には、EQFにリンク予定のほぼ全ての国・地域33(EU加盟国に、トルコ、スイス、ノルウェー等が加わる。)のNQFが出揃う予定である。2013年11月には、欧州各国の「資格レベル説明指標」をまとめた報告書がCEDEFOP(欧州職業訓練開発センター)から公刊される等、EU各国NQFの詳しい分析が可能な状況が到来した。人材育成の重要性が盛んに議論される今日、欧州等の最新状況を再構成し、日本版資格枠組み策定の意義を論じる意味は大きいと考えられる。本稿では、まず「資格枠組み」の特徴、役割等を欧州の状況を中心に説明する。その後、日本における資格枠組みの前段的試みを紹介した後、日本における人材育成上の課題と資格枠組みの関係等日本版資格枠組み策定の意義を論ずる。

2. 資格と資格枠組み

"qualification"(資格)は、OECD(2010)によると、「評価・認定プロセスの公式結果(認定証・修了証書・称号)であり、ある個人が所定の基準に沿った学習成果を達成、及び/又は特定の業務分野において働くために必要なコンピテンス(実践的業務・課題遂行能力)を持ち、適格性のある機関が判断した場合に得られるもの。労働市場や、教育・訓練における学習成果の価値についても公式の承認を与えるものであり、ある業務を行う上での法的な資格となる場合もある。」と定義されている。

すなわち、諸外国の"qualification"(資格)は日本の「資格」よりは幅広い概念であり、日本における、法令等に基づく国家資格(技能検定を含む)はもとより、国等が認定した審査基準を基に民間団体や公益法人が実施する公的資格、職業能力評価基準、ジョブ・カード、その他学士・修士・博士号まで含まれる、広範な「能力評価制度」と考えていだろう。

他方、"qualifications framework"(資格枠組み)は、職業能力開発総合大学校(2011)では、「一群の基準(たとえば資格レベル説明指標を使うなど)に沿って、特定のレベルの学習成果に適用される各国・部門レベルなどの資格を分類・開発するための仕組み」と定義している。すなわち、「資格のものさし」である。

ETF-CEDEFOP-UNESCO(2013)によると、資格枠組み

の導入は多くの可能性を有するとして、現在 142 カ国が NQF（国レベルの資格枠組み）を導入ないし導入を検討しているという。OECD(2010)は資格枠組みの有する可能性として、以下の 4 点を挙げている。

- ① 様々なレベルの資格を異なるレベルに位置付け、互いの関係を明確化することで、教育制度内での発展経路づくりを促進する。透明な発展経路は職業資格の位置付けを明確にし、生涯学習の促進に役立たせる。
- ② 枠組みに利害関係者が関与する状況では、職業教育訓練制度に関係する様々な利害関係者が協力するフォーラムを構築する。
- ③ 資格枠組みの中で、個々の資格に試練を課すことで、与えられた階層に値することを示す質保証メカニズムをつくる。
- ④ 様々な資格を結び付けるコンピテンスレベルに対し雇用主に的確な情報をもたらす。

3. EQF と欧州各国の NQFs

世界各国で、資格枠組みの策定が進んでいる。特に、世界的に大きな影響を与えている、EQF(欧州資格枠組み)とそれと連動した欧州各国の NQFs(国別資格枠組み)について詳述する。

3.1 EU（欧州連合）の教育・訓練に対する戦略的取組み

近年、教育と訓練に力を入れている EU と欧州諸国は、全体的な経済・社会戦略の下、教育・訓練政策を統合した「教育・訓練ワークプログラム」を策定し^{a)}、その中で学校教育、職業教育訓練 (VET, Vocational Education and Training)、高等教育、成人教育の見直しを進めている。

2000 年 3 月のリスボン・サミット^{b)}では、「より多くのより良い雇用と、より強い社会的きずなを伴う持続可能な経済成長を可能とする、世界で最も競争力のあるダイナミックな知識基盤経済を 2010 年までに実現する」という内容の、経済・社会戦略（「リスボン戦略」）^{c)}が打ち出された。

リスボン戦略を受け、2002 年のバルセロナ欧州サミットで、生涯を通じ質の高い教育・訓練へ容易にアクセスできるための 2010 年までのロードマップ（工程表）として、「生涯学習」を基本原則とした「教育・訓練 2010 ワークプログラム」(ET2010)^{d)}が制定された。この下で、職業教育訓練分野では「コペンハーゲン・プロセス」^{e)}、高等教育分野では「ボローニャ・プロセス」^{f)}と呼ばれる開放型政策調整方式が進行している。EU 経済・社会戦略は、2005 年に、教育と訓練を中心に据えた 2010 年までの新リスボン戦略となり、2010 年以降は 2020 年までの新経済・社会戦略「欧州 2020」となった。「ET2010」も

「ET2020」に変わった（図 1 参照）。

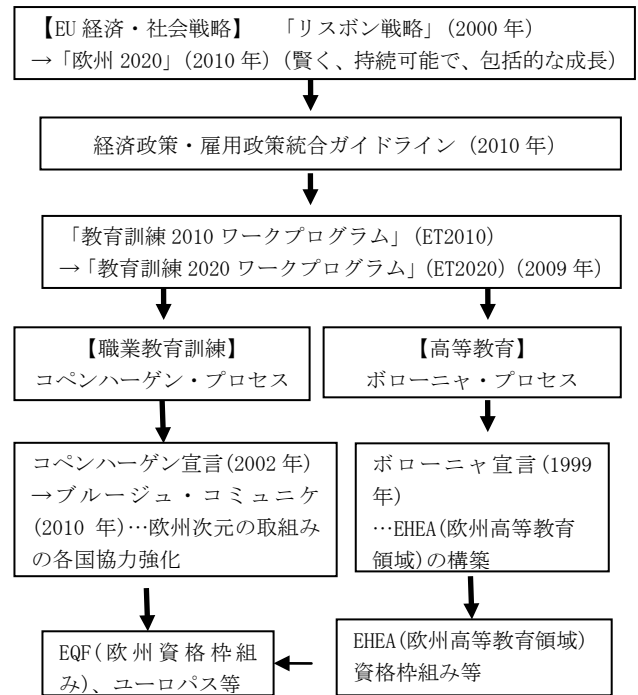


図 1 EU の経済・社会戦略と教育・訓練政策改善プロセス

コペンハーゲン・プロセス は、職業教育訓練 (VET) 領域につき、2002 年のコペンハーゲン宣言 (①ヨーロッパ次元の強化、②透明性、情報、ガイダンス制度の改善、③コンピテンス (実践的業務遂行能力)・資格の承認、④教育・訓練の質保証の推進)を実現していく過程をいい、ほぼ 2 年ごとに開催される欧州各国職業教育訓練担当大臣会議で点検、見直しが行われている。直近の会議は 2010 年 12 月にベルギーのブルージュで開催され、2011 年から 2020 年までの 10 年間の取組みを列記している。

ボローニャ・プロセス とは、どこの大学で学んでも共通の学位・資格が得られる「ヨーロッパ高等教育領域」の構築を目指す 1999 年のボローニャ宣言を実現していく過程を言い、EU を超えたロシアを含む「欧州」46 カ国が参加し、2 年ごとに、高等教育大臣会議が開催され、それまでの 2 年間の進展状況の総括とその後の 2 年間の方針が取り決められる。同宣言の内容は、①理解しやすく比較可能な学位システムの確立、②2 サイクルの大学構造 (学部/大学院) の構築^{g)}、③欧州クレジット移転蓄積制度 (ECTS) の導入、④欧州レベルでの質保証、⑤カリキュラムの発展、学習・訓練・研究面での統合プログラムの策定等高等教育での必要な欧州次元の推進、等である。2 サイクルは、その後 3 サイクル (bachelor【学士】、master【修士】、doctorate【博士】) に発展した。また、科目領域での学習プログラムの比較可能性、互換性、透明性を支援するための開発プラットフォームとして「チューニング・プロジェクト」が 2000 年に始まり、欧州の高

等教育に大きな影響を与えている。

2005 年のベルゲン会議コミュニケでは、3 つのレベルからなる QF-EHEA (欧州高等教育領域資格枠組み) が採択され、2010 年 3 月のブタペスト・ウィーン会議では、「ヨーロッパ高等教育領域」の構築(1999 年のボローニャ宣言の目標達成)が正式に宣言されたが、今後とも原則 2 年ごとに高等教育担当大臣会議を開催して政策の点検・見直しを続けることとなった。「ET2020 (教育訓練 2020 ワークプログラム)」は、「特に必要な作業」の一つとして、「適切な学習成果に基づく国レベルの資格枠組み (NQF) の発展とその EQF (欧州資格枠組み) へのリンク、様々な教育・訓練セクター間のコース転換、意図的だが、政府・職場等の支援なく、公的機関以外で行われるノン・フォーマルな学習、ないしは日常活動で行われる意図的でないインフォーマルな学習に向けた一層の開放、学習成果の一層の透明性と認識等を柱とする、より柔軟な (flexible) 学習経路の確立」を挙げている。EQF とそれに基づく各国 NQF の策定は、各国の職業教育訓練制度の限界を突き崩し、欧州労働市場を創り出そうとする EU の大きな挑戦の中心に位置付けられている。

3.2 EQF (欧州資格枠組み) の意義

欧州では、社会で共有される「資格」(qualification) が定着しているが、①教育、訓練、労働市場間のリンクを強化し、②教育、訓練の様々な部分を結合し、理解しやすくすることで、資格制度の一貫性 (coherence) を高め、③各国の国内資格システムを、各国間で理解・通覧しやすいものにする、等の多様な目的を兼ね、現在、教育と労働の世界を横断した資格枠組みづくりに向かっている。これが、EQF (欧州資格枠組み) とそれに準拠した NQF (国単位の資格枠組み) の策定である。

EQF は、義務教育 (前期中等教育) 修了レベル (レベル 1) から博士号取得レベル (レベル 8) までの 8 つの資格参照レベルを設定し (表 1)、各国の全てのレベル、職種の教育・訓練に関する資格につき、その資格保有者がどのようなレベルの知識、スキル、コンピテンスを持つか、欧州全域で比較可能にするものである。すなわち、欧州 A 国の資格 (認定証、学位等を含む) が、A 国の NQF→EQF→欧州他国の NQF のリンクを通じ、欧州他国の資格と比較可能になるというものである。

EQF は、EU 経済戦略 (リスボン戦略)、コペンハーゲン・プロセス、ボローニャ・プロセスという 3 つの重要

な政策発展領域を接合するフレームワークとして構想されたものであり、教育訓練体系全般の見直しを促す起爆剤となることを期待されている。EQF を策定した 2008 年の欧州議会・欧州理事会合同勧告では、2010 年までに各国で制定された NQF (各国の全国資格枠組み) が EQF にリンクするよう各国に勧告していた。しかし、その後のリーマンショック等に起因する経済不況、EQF と QF-EHEA (欧州高等教育領域資格枠組み) の双方に合致した NQF 策定の苦労等から 2010 年末時点での EQF リンク国は、英国、フランス、アイルランド等に限られた。2013 年 5 月現在では、ドイツ、オランダ等も加わり 16 カ国となり、2014 年中にはほとんどの国で EQF とのリンクを完了すると見込まれている。

なお、10 カ国の NQF (スコットランド以外の英国、オランダ等) は、レベル 1 の前に入門レベルを設定している。また、8 レベルの NQF を導入ないし導入決定しているのは 27 カ国で、他の諸国は 5 (フランス)、7 (アイスランド)、10 (アイルランド、スロベニア)、12 (スコットランド) 等のレベルを設定している (ETF-CEDEFOP-UNESCO, 2013)。

3.3 QF-EHEA (欧州高等教育領域資格枠組み) との関係

高等教育のボローニャ・プロセスにおける QF-EHEA は高等教育に限定されるが、EQF は高等教育にとどまらず、職業教育を含むあらゆる領域をカバーするものである。各国は、EQF とも QF-EHEA とも参照可能な NQF を構築することが求められているが、この作業はたやすいものではない。

3.3.1 QF-EHEA (欧州高等教育領域資格枠組み)

高等教育のボローニャ・プロセスにおいても、欧州レベルでの資格枠組みがある。これが QF-EHEA で、高等教育機関の 3 つのレベルないしサイクル (学士、修士、博士) に基づき、高等教育機関で授与される主要資格に対応している。2005 年の欧州高等教育担当大臣会議のベルゲン・コミュニケで採用されたものである。そのレベルは、次の 2 つの次元 (dimension) を使って表現される。

第 1 に、学習成果評価指標 (いわゆるダブリン指標) である。卒業生の学習成果が、「知識と理解」、「知識の適用と理解」、「判断」、「コミュニケーションスキルと学習スキル」について表現される。

表1 EQF(欧州資格枠組み)

	高等教育	知識	スキル	コンピテンス (実践的業務遂行能力)
	ヨーロッパ 高等教育領 域の資格枠 組みとの互 換性	理論ないし事実に結び付けて表 現される。	認知的なもの(論理的、直観的、 創造的な思考の使用を伴う) ないし実践的なもの(手先の器 用さと手法、材料・道具・装置 の使い方を伴う)として表現さ れる。	責任と自律の観点から表現され る。
レベル8	博士レベル (高等教育第 3期)	仕事または学習の分野における 最も高度な最先端の、かつ分野 間の境界についての知識	最先端の専門的スキルと技術研 究やイノベーションにおける重 大な問題を解決し、既存の知識 や専門的実践を拡張し再定義す るのに必要な分析と評価を含む	十分な権威、イノベーション、 自律性、学術的・専門的完全性、 研究を含む仕事または学習の最 前線における新しいアイデアや プロセスの開発への持続的な貢 献を示すことができる
レベル7	修士レベル (高等教育第 2期)	ある分野の仕事または学習の最 前線の知識を含む独創的な思考 や研究の基礎としての高度な専 門知識	新しい知識と手順を開発するた めと、異分野からの知識を統合 するための研究やイノベーショ ンに必要な専門的な問題を解決 するスキル	複雑で予測不能な、新しい戦略 的アプローチを必要とする仕事 または学術の状況の管理・改革 専門的知識や実践への貢献およ びチームの戦略的な達成度の検 証に対する責任
レベル6	学士レベル (高等教育第 1期)	ある分野の仕事または学習の高 度な知識 理論と原理の批判的理解を含む	仕事または学習の専門分野にお ける複雑で予測不能な問題の解 決に必要な、熟達とイノベーシ ョンを示す、高度なスキル	予測不能な仕事または学習の情 況における意思決定に対する責 任を伴う複雑な技術的・専門的 活動またはプロジェクトの管理 個人および集団の専門的能力の 開発管理に対する責任
レベル5	準学士レベ ル (短期高等教 育)	ある分野の仕事または学習の包 括的専門的な事実に・理論的知 識およびその限界の認識	抽象的な問題の創造的な解決策 を開発するのに必要な総合的な 認知と実践的なスキル	予測不能な変更がある仕事また は学習状況での管理監督 自己と他者の達成状況の検証と 発展
レベル4		仕事または学習のある分野内の 幅広い文脈における事実に・理 論的知識	仕事または学習のある分野にお ける特定の問題を解決するのに 必要な認知と実践的なスキル	通常予測できるが、変更される ことのある仕事または学習のガ イドラインに沿った自己管理 仕事または学習活動の評価と改 善に対する多少の責任を伴う他 者の定型的任務の監督
レベル3		ある分野の仕事または学習につ いての事実、原理、プロセスお よび一般的概念の知識	基本的な方法、道具、材料及び 情報を選択し、適用することに よって、任務を達成し問題を解 決するのに必要な認知と実践的 なスキル	仕事または学習における任務の 完遂に対する責任 問題解決のために自己の行動を 状況に適応させることができる
レベル2		ある分野の仕事または学習につ いての基本的事実の知識	任務を遂行するための関連情報 を利用でき、単純な規則と道具 を用いて日常的な問題を解決で きる、基本的な認知と実践的な スキル	多少の自律性を伴う監督下での 仕事または学習
レベル1		基本的な一般知識	単純な任務の遂行に必要な基本 的スキル	体系化された状況における直接 監督下の仕事または学習

(資料出所) 松井裕次郎「若年者の就業支援 -EU,ドイツ、イギリス及び日本の職業訓練を中心として」、『青少年をめぐる諸問題総合調査報告書』、国立国会図書館、2009.2、を筆者が一部修正。(原典は、Recommendations of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning,2008)

第2に、履修単位(credit)である。初めの2つのサイクル(学士課程、修士課程)はECTS(欧州クレジット移転、蓄積制度)が適用される。第1サイクルは180~240ECTS、第2サイクルは60~120ECTS^{h)}で、第3サイクル(博士課程)は、履修単位では表現されない。60ECTSは1年間のフルタイム学習に相当する学習負荷に対し授与される履修単位数である。

3.3.2 EQFとQF-EHEA(欧州高等教育領域資格枠組み)の相違

ボローニャ・プロセスの高等教育機関の3つのレベルないしサイクル(学士、修士、博士)のために開発された資格レベル説明指標(いわゆるダブリン指標)は、EQFのレベル5からレベル8に対応する(表1)とされるが、EQFのレベル6から8に当たる高等教育レベルでの職業教育訓練をどう扱うについては、各国は非常に苦心して

いる。高等教育レベルでの職業教育訓練は欧州各国でも多様なシステムが取られており、CEDEFOP (2013b) は以下のように分類している。同書によると、政策的に高等教育での専門教育プログラム（大学で提供される専門プログラム等）と高等レベルの職業教育訓練プログラムとを同一に評価する方向に向かっているが、学術的コースと職業的コースの区分意識は多くの国でいまだ強いという。

- ① デュアルシステム（ドイツ）
- ② 認証と承認の統合システム（アイルランド、フランス、イングランド）
- ③ 高等教育政策内での高等教育訓練
 - a) 高等専門教育と大学教育が次第に統合（ノルウェー）
 - b) 高等専門教育と大学教育との分離継続（チェコ、デンマーク、オランダ、フィンランド）
- ④ 教養的高等教育に政策力点（ギリシャ、ポーランド）
- ⑤ 高等教育レベルでは職業教育訓練に明確な焦点なし（ポルトガル、ルーマニア）

なお、多くの国では職業教育訓練の資格レベルの決定について"best fit principle (最適適合原則)"を、高等教育の資格レベルの決定については"full fit principle (完全適合原則)"を採用している。「最適適合原則」とは、どのレベルに相当するかの最終決定は、「知識」、「スキル」、「コンピテンス」の総合的判断に基づき下されるというものであり、各国のNQFは各国事情を反映してかなり多様なものとなっている。「完全適合原則」とは、どのレベルに相当するかの最終決定は、諸要件に完全に見合うよう認定されなくてはならないというものである。

3.3.3 両者のNQF(国レベルの資格枠組み)への反映方法

CEDEFOP(2013b)によると、QF-EHEAとの関係から、NQFのデザインには3つの大きな流れがあるとしている。

- ① ほとんど全てのレベルと資格を包含し、首尾一貫したワンセットの「資格レベル説明指標」(level descriptors)で構成されたNQFで、アイルランド、フランス、ドイツ等大多数の29カ国が採用。
- ② レベル1-5とレベル6-8を分け、後者は、QF-EHEAに準拠し、高度教育機関で授与された3ランクの資格に限定したNQF。ベルギー(フランス語地域)、デンマークなど。
- ③ レベル6-8は並列した鎖構造("strands")に分ける妥協をしたNQF。ベルギー(オランダ語地域)、オーストリアなど。

QF-EHEAの重要な特徴は、「累進的」(progressive)性格で、第1サイクルが第2サイクルのプログラムの入口、第1サイクルが第2サイクルのプログラムの入口となっている。2011年9月現在で、オランダ語圏ベルギー、ド

イツ、アイルランド、オランダ、英国(スコットランド以外)、スコットランド等が批准している。

3.3.4 資格レベル説明指標

表1でみるよう、EQFは、資格(能力評価)水準を、「知識(knowledge)」、「スキル(skill)」、「コンピテンス(competence, 実践的な業務遂行能力)」の3つの「資格レベル説明指標」(level descriptor)で構成されている。職業能力開発総合大学校『欧州教育訓練政策重要用語集』(原著は、欧州職業訓練開発センター発行)

(http://www.uitec.jeed.or.jp/images/fiftyyear/50th_05/01.pdf)

では、3つの指標をそれぞれ次のように定義している。

- ① 知識：学習を通じた情報の集積の結果。知識とは、ある学習分野・業務分野に関連した事実・原則・理論・実践の集合体である。
- ② スキル：課題を実行し問題を解決する能力。
- ③ コンピテンス：学習成果を規定された状況(教育、業務、自己開発、職業面での発展)において適切に適用する能力。

EQFに連動するNQF策定を目指す36カ国のほぼ全ての国でレベル説明指標の定義採択を終えているが、3つの異なるカテゴリーに分類できる(CEDEFOP(2013a))。

- ① EQFのレベル説明指標(知識、スキル、コンピテンス)をそのままないし微修正で利用するオーストリア、ポルトガル等。但し、多くの国では詳細な定義や手引書を作成している。
- ② EQFのレベル説明指標の幅を広げ部分的に再構成している諸国。特に「コンピテンス」については、「社会的コンピテンス」(ポーランド)、「一般的コンピテンス」(ノルウェー)、「横断的コンピテンス」(ルーマニア)等名称変更をしている。
- ③ コンピテンスを包括的概念として強調している諸国。ドイツでは、レベル説明指標自体を、「職業的コンピテンス」と「個人的コンピテンス」とし、前者を「知識」と「スキル」に、後者を「社会的コンピテンス」と「自律性」に分けている。他に、オランダ、スイス等。

4. 日本版資格枠組み(JQF)策定に向けて

4.1 日本の資格・能力評価制度

"qualification(資格)"は、「評価・認定プロセスの公式結果(認定証・修了証書・称号)」であり、日本の「資格」よりかなり広い概念である。日本でいえば、法令等に基づく国家資格(技能検定を含む)はもとより、国等が認定した審査基準を基に民間団体や公益法人が実施する公的資格、職業能力評価基準、ジョブ・カード、その他、学士・修士・博士号まで含まれる。

国家資格は2010年7月現在で313ある。業務独占資格（資格を持たないと就業できないもの）、名称独占資格、必置資格（事業を行う際にその企業や事業所に必ず1人以上有資格者を置かなければならないと法律で設置が義務付けられているもの）がある。民間資格は国家資格以外のもので、公益法人が実施しているものから企業が運営しているものまで幅広い。

職業資格としては、技能検定制度、ビジネスキャリア検定などがある。技能検定制度は、国家資格の名称独占資格の一つで、労働者の有する技能水準を検定した上で公的に証明するものである。国（厚生労働省）の実施計画のもと、試験問題等を中央職業能力開発協会が、試験の実施を各都道府県が行っている。2013年4月現在114職種で行われ、2011年度までに検定合格者は合計で約360万人に達している。ジョブ・カードも「能力評価制度」であり、フリーター等の正社員経験が少ない方を対象に、きめ細かなキャリア・コンサルティングや企業実習と座学を組み合わせた実践的な職業訓練を提供し、企業からの評価結果や職務経歴等をジョブ・カードに取りまとめて就職活動等に活用することにより、正社員としての就職へと導く制度である。2012年度の新規取得者は18.4万人となっている。

4.2 プレ資格枠組み制度

近年、日本においても、プレ資格枠組みと称すべき制度が策定されつつある。

職業能力評価基準は、仕事をこなすために必要な「知識」と「技能・技術」に加えて、成果につながる典型的な「職務行動例」を、担当者から組織・部門の責任者までの4つのレベルに区分して、業種別、職種・職務別に、整理・体系化したもので、厚生労働省と中央職業能力開発協会が整備中である。2013年3月時点で9職種、50業種で完成しており、4つのレベルは、レベル1（担当者として上司の指示・助言を踏まえて定例的業務を確実に遂行するために必要な能力）、レベル2（グループやチームの中心メンバーとして、創意工夫を凝らして自主的な判断、改善、提案を行いながら業務を遂行するために必要な能力水準）、レベル3（中小規模組織の責任者もしくは高度専門職・熟練者として、上位方針を踏まえて管理運営、計画作成、業務遂行、問題解決等を行い、企業利益を創出する業務を遂行するために必要な能力水準）、レベル4（大規模組織の責任者もしくは最高度の専門職・熟練者として、広範かつ統合的な判断及び意思決定を行い、企業利益を先導・創造する業務を遂行するために必要な能力水準）からなっている。

生涯職業能力開発体系は、旧雇用・能力開発機構（現高齢・障害・求職者雇用支援機構）が開発したもので、職務、仕事を遂行するために必要な職業能力を明確にし、その能力を段階的かつ体系的に整理した「職業能力体系」

と、職務、仕事を遂行するために習得すべき職業能力から能力開発の目標を明確にし、その目標に応じた教育訓練を段階的かつ体系的に整理した「職業能力開発体系」の二つの体系から成る。

さて、政府は、各省庁に分散する公的資格を見直し、資格取得に必要な訓練プログラムを開発すべきとして、2011年に内閣府に「実践キャリア・アップ戦略専門タスクフォース」を設置し、英国をモデルに、2020年度までに、日本版NVQ(国家職業資格制度)、すなわち、「実践的な職業能力評価制度(キャリア段位制度)」の構築を目指す検討を始めた。この「キャリア段位制度」は、EQFとの連動性・整合性も念頭に置いたものであり、JQF(日本版資格枠組み)により近づいたプレ資格枠組み、と言えよう。

「キャリア段位制度」の検討方針として、以下の諸点が挙げられている。①エントリーレベルからプロレベルまで全体のレベルの数は原則として「7段階」とする、②国際的な能力評価制度、例えばEUのEQF(欧州資格枠組み)をはじめ、育成プログラム・機関の質保証を図るための基準等の動向を踏まえ、将来的には、これらとの連動性・整合性についても、ある程度、視野に入れる、③各レベルが示す度合いは、業種が異なっても概ね同程度であることが望ましい、④評価方法については、「わかる(知識)」とできる(実践的スキル)の両面を評価する。

第一弾として、介護・ライフケア分野、環境・エネルギー分野、食・観光分野に焦点が当てられたが、民主党政権から自民・公明政権に代わり、検討が止まっている。ここで検討が止まってしまうのはいかにも惜しい。

また、京都地域では、龍谷大学を中心とした7つの公立・私立大学が、京都府、京都市、京都商工会議所等と連携を取って、「地域公共人材大学連携事業」を立ち上げた。2011年度から、各大学・大学院などが連携して開発した地域公共人材育成のためのカリキュラムを履修し、所定単位を取得すれば、認定機関である(財)地域公共人材開発機構によって、「地域公共政策士」資格が付与されている。本制度は、EQF(欧州資格枠組み)のレベル5から7にリンクした資格教育(履修証明)プログラムなので欧州諸国の教育・職業能力資格とも参照可能な資格となっている¹⁾。日本版資格枠組み策定の検討に当たっては、こうした自治体や大学、その他民間組織の活動も組み込んでいく必要がある。

4.3 厚生労働省、文部科学省等の検討状況

2013年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」では、「2 雇用制度改革・人材力の強化」の中で、「多元的で安心できる働き方の導入促進」を挙げているが、業界検定等の能力評価の仕組みを整備し、職業能力の見える化を促進するとしている。これを受けて、厚生労働

省では、「労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会」を2013年9月に立ち上げ、職業資格制度が確立されていない領域を重点に新たな業界検定整備の必要性などの提言からなる報告書を2014年3月末にまとめた。

文部科学省でも、経済再生の先導役となる産業分野等の雇用拡大や人材移動を円滑に進めるとともに、個人の可能性が最大限発揮され、日本再生・地域再生を実現する人材の育成が必要不可欠であるとし、「成長分野等における中核的専門人材養成の戦略的推進事業」を2012年度から開始した。この事業の趣旨は、成長分野等において、中核的役割を果たす専門人材養成の取組を先導する産学官コンソーシアムを組織化し、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校、高等学校等と産業界・関係団体等との連携強化により、社会人、学生・生徒の就労やキャリア・アップに必要な実践的知識・技能・技術等を身につけるための学習システムを構築することを目的としている。なお、中核的専門人材が遂行する業務レベルは、分野ごとに5段階程度で構築されるようイメージされている。

4.4 日本における人材育成上の主要課題と日本版資格枠組み (JQF) 策定の意義

このように、日本においてもブレ資格枠組み的なものの策定が進みつつあるものの、本格的な資格枠組みの策定検討は大変遅れている。しかし、国がインフラとして策定する日本版資格枠組みの策定効果は他国以上に大きい。すなわち、日本における人材育成上の課題は多いが、JQFの策定はその解決に大いに資すると筆者は考えている。主要課題とJQFとの関係につき筆者の考えをまとめると次のようになる。

(1) 若者の能力開発

若者は何より仕事能力を身につけることが重要である。非正規雇用労働者の一番の問題は、雇用保障の弱さであり、それが能力開発機会を乏しくし、生涯のキャリア発展を損なっている。企業内のオン・ザ・ジョブ・トレーニングと補完的な企業外での能力開発（公共職業訓練、大学・専門学校などにおける職業教育）をより多くの若者が享受できるよう、学校から職場への円滑な移行と国・自治体による能力開発支援が重要である。日本版資格枠組み策定が、幅広い訓練・学習の実施と認定を促進し、非正規を含めた若者がスキル（技能）を身に付ける意欲を高め、企業の採用・人材育成活動の支援につながることを期待される。

(2) 女性の職場復帰の推進

労働力率の上昇余地の大きい人口グループの一つが20歳代後半以降の女性である。女性の労働力率は、20歳代後半から30歳代で結婚・育児のため低下し、その後再び上昇し高齢期で低下する。このいわゆるM字型力

ープの解消、すなわち、結婚・出産退職の抑制、再就職の円滑化が大きな課題となっている。対策として、男女、夫婦揃ったワーク・ライフ・バランスの実現、育児休業・保育所増設の促進と並び、ブランクのある女性のスキルアップ・活躍の支援が挙げられる。そのためには、情報提供・人材あっせんの強化と多様な学習・訓練機会の提供が必要で、若者への能力開発支援と同様、日本版資格枠組み策定による幅広い訓練・学習の実施と認定の促進が、こうした政策を下支えすると見込まれる。

(3) 中高年をターゲットにした職業訓練の再活性化

70歳程度までの本格就労となると、50年間の就業となる。社会環境の変化は速く、20代で身につけた知識やスキルだけで50年間働き続けることはできない。50年就業の中間地点すなわち40歳代で、スキルを棚卸しし、ブラッシュアップする必要がある。

40歳代でのスキル再構築のためには、その時期での官民の能力開発機会を抜本的に強化する必要がある。求められる訓練としては、以下の3つの訓練領域がある。第1は、「職業能力付加領域」である。これまでの職場で継続的に就業し続ける場合でも、これまで培ったスキルの棚卸しをして、職場が求めるより高度ないしこれまでとはやや異なる職業能力を付加することが必要な者も多い。また、新規・成長分野に移動が求められる者も今後は増加すると見込まれる。この場合、基礎から実務レベルまでの多様な訓練メニューが必要になる。第2は、「職業能力一般化領域」である。職務に関する専門性がきわめて高い者は、こうした職業能力が「強み」であり、この専門性を企業特殊技能からより一般的なものに再構築することで、多くの企業での就業可能性を高めることができる。第3は、「高度専門能力活用領域」である。多様な分野でインストラクターの需要があり、教育法の基礎を習得することで、就業の場が大きく広がるものと期待できる¹⁾。

(4) 障害者の能力開発

従来、障害者政策では、障害年金等の所得保障制度の下、福祉的施設での就労・日常活動の支援が重視されてきた。近年は、インクルージョン（社会への包摂）、メインストリーミング（均等実現を重視した労働市場への統合）の考え方が広まり、障害者の一般労働市場での就労が促進されるようになった。その結果、障害（何ができないか）の認定から、就業能力（何ができるか）の認定がより重視されるようになり、障害者の能力開発も強調されている。欧州では、欧州各国を横断して組織されている障害者関係団体を中心に、EQF（欧州資格枠組み）と連動した職業訓練が開発されつつあり、日本でもこうした動きが期待される。

(5) グローバル化への対応

グローバル化の進展に沿った人材育成上の課題は、以下の4点、すなわち、①日本人グローバル人材の育成、②海外高度人材の受入れ円滑化、③アジア諸国での現

地職員・労働者の活用、④ 技能実習制度の改善（外国人労働者を低賃金労働者として悪用しているのではないかと、との批判を受けており、受け入れた技能実習生のスキルアップの明確化が何より重要である。）が挙げられる。日本企業が求める「職業能力」は、あいまいで過度に包括的である。こうした課題の解決には、国際的に理解・比較できる能力評価制度を日本でも構築していかなければならない。

(6) 外部労働市場の育成

成長・発展分野への労働移動の支援のためには、外部労働市場の育成が不可欠である。職業能力評価制度を定着させ、幅広い学習成果の承認を促進し、それが教育・訓練・労働市場間のリンクを強化し、企業内外移動を活性化し、こうした流れをつくりあげなくてはならない。

(7) 新たな日本型フレキシキュリティの構築

近年、欧州では、「フレキシキュリティ」— 労働市場の柔軟性・弾力性（フレキシビリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系— が重視されている。

従来の日本にも、「日本型フレキシキュリティ・モデル」とでも呼べる仕組みがあった。解雇、雇止めがしやすい家計補助的に働く主婦パートや、小遣い稼ぎのために働くアルバイト学生、若年層だけでの派遣労働者の活用、正社員の企業内での異動、残業時間や新規学卒採用数の調整などを組み合わせた雇用の弾力性（フレキシビリティ）、夫や父親の長期で比較的高賃金な雇用の安定性（セキュリティ）からなるシステムである。人材育成面では、製造業を中心に大企業等では長期雇用を前提とした人材育成を図る一方で、中小企業の中では、企業間移動を通じ多能工になっていき、最後は自分が会社を興す、すなわち、中小企業が中小企業の従業員の学校の役割を果たしていた。

しかし、急速な高齢化や技術革新の進展の下、低成長経済が続いており、企業と従業員との間の「雇用保障」の一方で、企業への拘束を一定限度受容する「日本型雇用システム」も変質しつつある。すなわち、現在では、家計維持的な非正社員が大きく膨れ上がっているが、こうした非正規労働者については、個人、企業に任せては適切な訓練が期待しがたい。また、中高年齢者についても同様のことがいえる。すなわち、「セキュリティ」を享受する層が現在ではかなり減少している。

今後の「セキュリティ」としては、特定の狭い範囲の仕事や一企業における雇用の継続から、仕事・企業を変えることも含めたエンプロイメント・セキュリティ（雇用保障）が重要となつてこよう。新たな日本型フレキシキュリティ・モデルを、筆者は、取りあえず図2のように考えている。すなわち、①安心かつ効率的なセーフティネットと積極的な教育・訓練の実施により、経済の変動、労働市場ニーズに応じた企業内外での活発な労働移動を実現する、②それにより、適切な経済発展を実現し、

強固な財政基盤を確立する、③強固な財政基盤を活用してセーフティネットを補強する、という好循環の構築である。

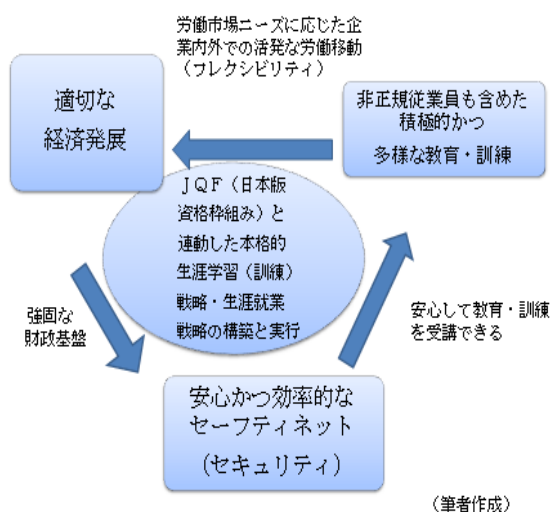


図2 今後の日本型フレキシキュリティ・モデル

JQF（日本版資格枠組み）の策定により、本格的な生涯学習（訓練）戦略・生涯就業戦略の構築と有効かつ多様な教育・訓練コースの設定がしやすくなると期待される。

4.5 日本版資格枠組み（JQF）策定に向けての課題

これまで論じてきたように筆者は日本版資格枠組み策定の意義は大変大きいと考えているが、日本版資格枠組みを本格的に策定するとなると直面する課題も多い。

まずは、「資格枠組み」とは何か、そしてその必要性、すなわち、能力評価の社会的認定を促進し、労働市場、教育訓練機関の内外での移動促進、教育・訓練の活性化などにつながることを、のPRが重要である。

第2に、日本では、職業別労働市場の形成が欧米諸国に比べ弱く、他国のように、職業別での資格枠組み作業から積み上げることが難しい。「資格枠組み」とは何かを多くの関係者に実感させるため、職業・産業を横断する、叩き台的な日本版資格枠組み案を早期に作成することが必要である。このためには、海外諸国、特に欧州諸国の資格枠組み事例の検討が重要であるが、2013年に、ドイツ、オランダ等のEQFへのリンク・レポート（英文あり）が発行され、従来からあった英国、フランス等と合わせ、欧州主要国のNQF（国レベルの資格枠組み）の詳しい内容（資格枠組みそのものだけでなく、検討プロセス、教育・訓練の質評価の仕組み等）がわかるようになった。また、リンクレポートが出ていない国も含め、EQFにリンク予定のほぼ全ての国・地域（33）の「資格レベル説明 指標」をまとめた報告書等が発行され（CEDEFOP(2013b)）、EU各国NQFの詳しい分析がや

つと可能な状況になった。

第3に、関係省庁（文部科学省、厚生労働省、経済産業省）、および教育機関、訓練機関、労使等の主要関係者の密接参画と協力体制の構築が重要である。

5. おわりに

日本版資格枠組みの策定は、産み落とすまでの苦しさは大きいものの、策定過程での関係者の連携作業が産み出す効果そして策定後に期待される成果は非常に大きいと期待される。本論考につき、多くの方から率直なご意見を頂けると幸甚である。

脚注

- a) 2010年までのET2020、2020年までのET2020が、それぞれ10年単位で策定され、EU加盟国はこれに対応した各国プログラムを策定、それぞれ定期的に見直すことになっている。
- b) 年数回、各国首脳が一堂に会する欧州サミットが開催されている。
- c) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
なお「リスボン戦略」は、2005年2月に全体指針と各国行動計画との調整プロセスの簡易化を含む「新リスボン戦略」に衣替えした。
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:EN:PDF>)
- d) http://www.esib.org/documents/external_documents/0202_EC-council_detailed-work-program.pdf
- e) EU加盟27カ国にクロアチア、トルコ、アイスランド、ノルウェーが加わる。
http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf
- f) http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf
- g) EU27カ国では、ポーランド・プロセス開始前には、ドイツ、オランダ、イタリア、スウェーデン等11カ国では修士号ないしそれに相当する学位 (degree) につながる一つだけの長い循環があるだけであった (他の16カ国には2サイクルが存在した)。
- h) 多くの国 (ドイツ、フランス、イタリア、デンマーク等) の主要モデルは、学部180 (3年) + 修士120 (2年) であるが、ブルガリアは240 (4年) + 60 (1年)、スコットランドは240 (4年) + 90 (1.5

年) である。イングランド、オランダ、スペイン、スウェーデン等では様々なモデルが並列している。

- i) 大学学部レベルの地域公共政策士第1種プログラムはEQFの5~6レベルに相当し、大学院修士課程レベルの同第2種プログラムはEQFの7レベルに相当する。
- j) 藤本隆宏教授を中心に、東京大学ものづくり経営研究センター (MMRC) では、高齢者の充実した第二の人生と日本のものづくりの再活性化を目指し、ものづくり改善インストラクターを養成している。こうした試みが官民の協力で広がることを期待したい。

参考文献

1. 岩田克彦:「グローバル化の進展下における、広範な中間層に重点をおいた人材の育成・活用」、樋口美雄・財務総合政策研究所編『国際比較からみた日本の人材育成』、2012a、日本経済評論社、p211-237.
2. 同:「EU—資格枠組み (QF) 及び欧州資格枠組み (EQF) —」、『諸外国における能力評価制度』、2012b、労働政策研究・研修機構資料シリーズ、p163-188.
3. 職業能力開発総合大学校、2011. 『欧州教育訓練政策重要用語集』(欧州職業訓練開発センター発行、2008) の日本語版、p1-23(解説) (http://www.uitec.jeed.or.jp/schoolguide/09/50th_05/index.html.)
4. CEDEFOP, 2013a, "Analysis and Overview of NQF level descriptors in European Countries".
5. CEDEFOP, 2013b, "Analysis and overview of NQF developments in European countries -Annual report 2012", Working Paper No17.
6. ETF,CEDEFOP&UNESCO, "Global National Qualifications Framework Inventory", 2013,p10.
7. OECD : "Learning for Jobs",2010(岩田克彦・上西充子 翻訳「若者の能力開発」)、明石書店、2012) p237 -47 (訳者あとがき)

(原稿受付 2014/01/15、受理 2014/03/25)

*岩田克彦,
職業能力開発総合大学校, 〒187-0035 東京都小平市小川西町
2-32-1 email: iwata@uitec.ac.jp
Katsuhiko Iwata, Polytechnic University, 2-32-1 Ogawa-Nishi-Machi,
Kodaira, Tokyo 187-0035