

EU の生涯学習政策とガイドライン

澤 野 由紀子
(聖心女子大学)

はじめに

本稿では、1990年代半ばから欧州における知識基盤型社会・経済の構築を目指した生涯学習政策を展開している EU（欧州連合）に着目し、東欧の新加盟国のみならず EU 非加盟の周辺諸国へも影響を及ぼしているその生涯学習振興策の構造を生涯学習理念の具現化のためのガイドライン作成モデルの視点から分析することを目的とする。

1993年の発足時には12カ国だった EU 加盟国は、北欧、地中海諸国や中東欧の旧社会主義諸国にも拡大し、2007年までに27カ国となった⁽¹⁾。総人口は約4億9500万人である。91年12月のソ連邦消滅後、欧州は深刻な経済危機に直面。旧ユーゴスラビア地域における民族紛争も生じ、大量の難民を受け入れることとなった。その後、統一通貨ユーロを導入したことにより、2000年代前半は経済も安定し雇用創出に成功していたが、世界的金融危機につづき2010年にはギリシャの財政危機からユーロが深刻な通貨危機に陥り、ストライキや暴動など社会不安が生じている。こうした状況のなかで、EU の生涯学習政策は、様々な問題に対応するための軌道修正を加えながらも、基本的方向性を変えることなく進められている。そこで、本稿では、EU における生涯学習の概念と理念、政策や行動計画を定める政策文書を分析するとともに、EU の方針を加盟諸国に広めていく際の裁量的政策調整とモニタリング、

加盟諸国間でグッドプラクティスを発掘し学び合うピア・ラーニングなど、生涯学習推進のプロセスを実行性のあるものとしている手段を明らかにしたい。

なお、EU では、1996年に「ヨーロッパ生涯学習年」事業を行い、「生涯学習(lifelong learning)」概念の普及に努めたが、23言語を公用語とするため各国語における「生涯学習」という用語が示す概念には多少の相違がみられる。このため、生涯学習の具体的振興策に関する政策文書では「教育・訓練(education and training ; 略称 E&T)」という用語も頻繁に使われている。

1. EU の生涯学習政策（2000～2009年）とその振興のためのガイドライン

（1）EU における生涯学習政策の展開

EU は、90年代後半より中東欧の旧社会主義諸国への EU 拡大も視野に入れ、「知のヨーロッパ」の構築を目指し、そのための牽引力としての「生涯学習」の重要性についての広報に力を入れてきた。99年には、EU 非加盟国を含む欧州30カ国の代表がイタリアのボローニャに集まり、高等教育学位制度の共通化より国境を超えた交流を促進し、生涯学習の時代に対応した「欧州高等教育圏」の構築を目指す「ボローニャ宣言」を採択した。以後、2010年を目標に一つの欧州高等教育圏を目指す「ボローニャ・プロセス」がスタートした。

2000年3月にポルトガルのリスボンで開催された欧州首脳会議では、EU を持続的経済発展の可能性のある、「世界で最も経済的競争力の高いダイナミックな知識基盤型経済」とすることを目指し、生涯学習の普及による人材開発と就労支援への投資を拡充する方針が打ち出された。このとき決定された2010年までの教育と職業訓練の改善を含む改革案は「リスボン戦略」と呼ばれている。当初のリスボン戦略は、経済的競争力を高めるための人材養成が強調されすぎていることが批判され、後にヨーロッパの市民性と社会的結束を高めることや環境問題への対応が生涯学習の目標として加えられた。

そして、2001年11月、欧州委員会通達として「欧州生涯学習圏—知識基盤型経済・社会においてヨーロッパの人々をエンパワーする」を発表し、欧州

のすべての市民が、さまざまな学習環境、職場、地域、国の間を自由に移動し、自らの知識と能力を最大限に発揮する力を身につけることのできる、豊かで差別のない、寛容で民主的な欧州を目指す「欧州生涯学習圏」の創設を提案した。その後、2002年6月には、閣僚理事会決議「生涯学習について」が採択され、欧州生涯学習圏構築の提案に対し支持が表明された。そして、「欧州生涯学習圏」の構築は、全欧州における学術交流の「欧州リサーチ圏」と緊密な関係のもとに進めていくこととなった。

さらに2002年11月には、2010年までに職業教育・訓練と雇用における欧州の人々の移動可能性の向上を謳った「コペンハーゲン宣言」が採択された。以後、多様な資格認定システムの一元化を目指す「欧州資格枠組(EQF)」, 各国の職業教育・訓練に関する情報ポータルサイト「PLOT EUS」の開設、生涯学習者に対するライフロング・ガイダンスの導入、国境を超えた学習成果と資格認定方法の開発などにより、職業教育・訓練の分野における統一的空間の構築を目指す「コペンハーゲン・プロセス」が進められた。

2005年には、リスボン戦略の中間レビューが行われ、目標達成に向けた進捗状況が予想よりも遅滞していることから、「成長と雇用(growth and job)」に焦点をあて、EUの機関と加盟諸国がパートナーシップを強めて取組を進めていく方針となった。これに伴い、2005年7月には欧州理事会決定により「加盟国広範囲経済政策ガイドライン」と「加盟国雇用政策ガイドライン」を統合した「成長と雇用のための統合ガイドライン(2005-2008)」が発表された。このうち生涯学習に関するガイドラインは、「雇用政策ガイドライン」の「よりよい教育と技能を通じて人的資本への投資を増やす」ことを目標とする第23番(人的資本を拡大・改善する)と第24番(新しいコンピテンス要件に応じた教育・訓練システムを適用する)のガイドラインに含められた。2008年7月には改訂版のガイドラインが作成され、2008~2010年に導入された。2008年版のガイドラインでは、加盟各国に対し、より一層首尾一貫性のある生涯学習政策の実施を求めている。この「雇用政策ガイドライン」第23番および第24番の内容は、次に示す2000年以降に定められた生涯学習関係の政策文書の内容を集約したものとなっている。

(2) EU の生涯学習ガイドラインの構造

2000年以降に生涯学習の理念の普及とその実現のために発表された EU の政策文書を、山本恒夫による行政のガイドライン作成モデルの枠組を用いて整理してみたい。本年報掲載の田井優子論文「生涯学習振興ガイドライン開発方法論に関する予備的検討」(205ページ, 第1図)にも紹介されている山本恒夫の「生涯学習振興ガイドライン」モデルでは、①理念→②具現化法ガイドライン→③理念の具現化→④大目標／ビジョン→⑤中小目標／目標→⑥計画→⑦実施指針ガイドライン→⑧実施・評価という流れが示されている。山本は公理論の理論構造にしたがってこれをモデル化している。EU の生涯学習ガイドライン作成の背後にある理論構造を明らかにすることはできないが、2000年以降に発表された EU の生涯学習に関する政策文書は、まさにこの流れに即して作られている。

①理念:「2000年3月23・24日リスボン欧州理事会議長国諸決定」(2000年3月)この文書により「2010年までに EU を「持続的経済成長、よりよい仕事とより強固な社会的結束を可能とする、世界で最も競争力がありダイナミックな知識基盤型経済とする。」⁽²⁾ことが謳われ、これを実現するために、次の3つの包括的戦略が定められた。

- ・ 情報社会と研究開発のよりよい政策により、また域内市場の完成による競争力と革新のための構造改革のプロセスをステップアップさせることにより、知識基盤型経済・社会への移行への準備を行う。
- ・ 欧州の社会モデルの現代化、人々への投資と社会的排除との闘いを行う。
- ・ 適切なマクロ経済の諸政策を適用することにより健全な経済展望と望ましい成長予測を維持する。⁽³⁾

生涯学習に関する目標は、上記の第2の柱に関わる「人々への投資と能動的福祉国家の構築により欧州社会モデルを現代化する」という中目標のなかに「知識社会で生活し働くための教育・訓練」の項目で、次のように規定されている。

欧州の教育・訓練制度は知識社会からの要請と雇用の水準と質の改善のニーズの双方に適用する必要がある。教育・訓練は、若者、失業中の成人、急速な変化に自らの技能が追いつけなくなる危機に瀕している被雇用者などの対象集団の、あらゆるライフステージに応じた学習と訓練の機会を提供しなければならない。この新しいアプローチは、次の3つの主要な要素からなる。すなわち、地域の学習センターの発展、とくに情報テクノロジーを中心とする新しい基礎的技能の促進、そして資格の透明性を増すことである。⁽⁴⁾

欧州理事会は、EU 加盟諸国に対してはそれぞれの憲法のさだめる規則にしたがいながら、また同理事会と欧州委員会がそれぞれの権限のもとに、以下に示す6つの目標に見合った必要な手段を講じることを求めている。

- 1) 人口一人当たりの人材投資の年額を大幅に増やすこと。
- 2) 前期中等教育修了を最終学歴とし、継続的教育・訓練を受けていない18～24歳の人数を2010年までに半減すること。
- 3) インターネットに接続できる学校と研修センターを誰もがアクセス可能な地域の多目的学習センターに設け、幅広い対象集団に最も適切な方法を用いること。また、学校、研修センター、民間企業と研究施設が、それぞれの利益のために学びのパートナーシップを結ぶこと。
- 4) 欧州枠組により、生涯学習によって提供される、IT スキル、外国語、テクノロジー文化、起業家精神、社会的スキルなどの新しい基礎的技能と、EU 全体にデジタル・リテラシーを促進するために、分権化された資格授与の手順による基礎的 IT スキルの欧州ディプロマについて定義すること。
- 5) 2000年末までに既存の共同体プログラム（Socrates, Leonardo, Youth）を最大限有効に用いて、学生、教員と研修・研究スタッフのモビリティを可能とすること。
- 6) 教育・訓練機関と雇用者の双方が、習得した知識の評価の一助とするために、自発的に利用する欧州共通の履歴書様式を作ること。⁽⁵⁾

このように、リスボン欧州理事会議長国諸決定には、生涯学習（教育・訓練）の理念だけでなく、その具体的目標も提示されている。さらに、リスボン戦略の実施へ向けて加盟諸国に対する欧州理事会の調整機能を強めるために、「裁量的政策調整（open method of coordination; 略称 OMC）を導入することが定められている。OMC は EU の定める目標達成へ向けてベスト・プラクティスを広め、加盟各国がそれぞれの政策を策定していくのを助けるための手段とされた。具体的には、次のことを行う。

- ・短期、中期、長期の目標を達成するための特別な日程表を伴う EU のためのガイドラインを定める。
- ・適当であると認められる場合には、世界最高の国と対比させ、ベスト・プラクティスを比較するために様々な加盟諸国と部門のニーズに合わせるための量的・質的指標とベンチマークを作る。
- ・定期的モニタリング、評価と、相互の学びのプロセスとしての評価とピア・レビューを行う。⁽⁶⁾

EU によるガイドラインの策定と実施、指標とベンチマークの作成ならびにモニタリング、評価とピア・レビュー、そしてガイドラインの改正と実施・・・という一連の流れが、加盟諸国に対しては OMC となるのである。

②具現化法ガイドライン：欧州委員会「生涯学習のメモランダム」（2000年）⁽⁷⁾

これは、個人の多様なニーズに応じた生涯学習を実現するための方策について、EU 加盟諸国の一般市民や政府・団体等の間で論議を巻き起こすことを目的として作成されたもので、生涯学習の用語の定義や、議論のための論点を6項目の「キー・メッセージ」にまとめ、それぞれについて目標とサブテーマを示した。まず、「生涯学習」の定義については次のように述べている。

「生涯（ライフロング）学習」という用語は、継続的もしくは定期的な、生涯にわたる学びとして、時間に注目させる。新たに対とされた「ライフワイド」学習という用語は、私たちの生涯のいかなる段階においても、生活の全般において生じる学習の広がりにも注目させる。この「ライフワイド」

な次元は、フォーマル、ノンフォーマルならびにインフォーマルな学習に補完性をもたらす。このことは、役に立ち、楽しむことのできる学習は、家庭や、余暇時間に、地域の生活のなかで、また日常の職業生活のなかで生じることに気づかせてくれる。ライフワイドな学習は、教育と学習そのものが、異なる時間や場所において変化し、交換できる、役割であり活動であるということも、気づかせてくれる。⁽⁸⁾

同メモランダムは、生涯学習を行動に移すための施策として、次の6項目を「キー・メッセージ」として提案し、その目標と解説を加えている。

- 1) すべての人に新しい基礎的スキルを：知識社会に持続的に参加するために必要なスキルを獲得し更新するために、学習への普遍的・継続的アクセスを保障する。ここでいう新しい基礎的スキルの中身は、2000年3月にリスボンで開催されたEU首脳会合の決議文に明記された、IT技能、外国語、技術に関する教養、起業家精神および社会的スキルを指す。
- 2) 人的資源への投資の拡大：ヨーロッパの最も重要な財産である人々を最優先にするために、人的投資の度合いを目に見える形で増やす。これには、社会的パートナー間での投資の枠組みについての合意、職業訓練に対する雇用者の投資、被雇用者の能力開発計画などの諸活動が含まれる。
- 3) 教授と学習の革新：生涯にわたり、生活のなかの様々な場面に広がる多様な学習を継続するために効果的な教授と学習の方法・内容を開発する。これには、学習者が主体となる情報通信技術を用いた学習テクノロジーや、教員の新たな役割についての開発研究が含まれる。
- 4) 学習の認定：とくにノンフォーマルな学びやインフォーマルな学びを含めて、学習の参加や成果が理解され賞賛されるように、評価の方法を著しく改善すること。
- 5) 学習相談と学習情報：ヨーロッパ中で、あらゆる年齢の人々に対し、良質の情報と学習に関する相談に簡単にアクセスできるようにすること。
- 6) 学習を家庭により近づける：各人が居住する地域の情報通信技術を基盤とする施設で、生涯学習の機会を、適時にいつでも利用できるように、可能なかぎり学習者に近づける。知識・技能を更新するための触媒としての生涯学習の潜在的役割がここで強調されている。⁽⁹⁾

③理念の具現化：EU 欧州委員会通達「欧州生涯学習圏：知識基盤型経済・社会において欧州の人々をエンパワーする」(2001年)⁽¹⁰⁾

上記「メモランダム」による議論の結果をふまえ、この通達は、欧州のすべての市民が、さまざまな学習環境、職場、地域、国の間を自由に移動し、自らの知識と能力を最大限に発揮する力を身につけることのできる、豊かで差別のない、寛容で民主的な欧州を目指す「欧州生涯学習圏」の創設を提案している。具体的行動計画として次の5点が定められた。

- 1) 多様な場での生涯学習の成果の認定方法を定める。既にヨーロッパの大学で導入されている欧州単位互換制度 (European Credit Transfer System; 略称 ECTS) と同様に、国境を越えて取得した様々な資格を累積できるようなシステムを2003年までに導入する。
- 2) 2002年末までに、個々人の技能や資格を示すためのヨーロッパ共通の履歴書フォーム (ポートフォリオ) を導入する。
- 3) ヨーロッパ全体で生涯学習に関する情報提供と相談サービスを行うため、2002年中に加盟各国及び候補国の学習情報を提供するポータル・サイトをインターネット上に開設する。また2002年末に学習相談フォーラムを開催し、各国の先進的実践についての情報交換を行う。
- 4) ヨーロッパ・レベルでの生涯学習に対する財政支援に関し欧州投資銀行の協力を求め、地域の学習センターやマルチメディアを利用した教具の開発等に投資を求める。欧州委員会は教育・訓練の投資効果に関する調査研究も行い、加盟各国における税制上の優遇措置による生涯学習の奨励に関する事例についても調査を行う。
- 5) 欧州委員会は、欧州閣僚会議と欧州議会に対し、2003年にこの行動計画による各国及び EU 全体の生涯学習の進捗状況を報告する。

④大目標および⑤中目標：欧州理事会決定「教育・訓練2010 (ET2010)」(2002年)⁽¹¹⁾ ならびに欧州閣僚会議決定「教育・訓練のヨーロッパの平均パフォーマンス参考レベル (ベンチマーク)」⁽¹²⁾ (2003年)

2002年のバルセロナ欧州理事会にて2010年を目標年として以下の3つの戦略的综合目標 (大目標) と13の具体的目標 (中目標) が採択された。

<表1> 3つの戦略的総合目標と13の目標

戦略的総合目標1. EUにおける教育・訓練の質と効果を高める
目標(1) 教員と指導者の養成・研修の改善
目標(2) 知識社会に対応するスキルの開発
目標(3) すべての人に情報コミュニケーションの技術へのアクセスを保障する
目標(4) 理工系専攻の卒業者を増やす
目標(5) 資源の最適な活用
戦略的総合目標2. あらゆる教育・訓練の機会へのアクセスを容易にする
目標(6) オープン・ラーニングの環境整備
目標(7) 普通教育および職業訓練をより魅力的にする
目標(8) 能動的市民性の向上、機会の平等ならびに社会的結束の促進
戦略的総合目標3. 世界に開かれた教育・職業訓練を目指す
目標(9) 労働、学校と社会とのつながりをより密接にする
目標(10) 起業家精神の開発
目標(11) 外国語学習の促進
目標(12) 移動(mobility)および交流の拡大
目標(13) ヨーロッパにおける共同作業(European cooperation)の強化

また、2003年には<表2>のベンチマークが定められた。

<表2>2010年までの5つのベンチマーク

1. 早期中退者：18～24歳の学校中退者の割合を10%以下とする
2. 15歳の生徒の読解力(下位成績の割合)：読解力に劣る15歳人口の割合を2000年と比して2割削減する(15.5%以下にする)
3. 後記中等教育修了率：22歳人口の85%が少なくとも後記中等教育(ISCED3)を修了する
4. 数学・理工専攻修了者数：現在よりも少なくとも15%増やす(74万8000人以上とする)。またこれらに占める女子の割合を高める
5. 成人の生涯学習への参加率：就業年齢層(25-64歳)の生涯学習への参加率を12.5%以上とする

⑥計画：欧州閣僚会議決議「生涯学習について」(2002年)⁽¹³⁾及び2007-2013年教育・訓練アクション・プログラム「生涯学習プログラム」(2006年決定)⁽¹⁴⁾

欧州閣僚会議は、決議「生涯学習について」によって前年に発表された欧州委員会通達「欧州生涯学習圏：知識基盤型経済・社会において欧州の人々をエンパワーする」についての支持を表明した。欧州委員会「生涯学習のモラングラム」にもとづく議論の結果が、閣僚会議決議として、加盟各国に対

してより法的拘束力の高い指針として示された形となっている。同決議では、まず「生涯学習」の定義について、次のように定めている。

生涯学習は、就学前から退職後の学習を包括し、フォーマル、ノンフォーマルならびにインフォーマルな学習の全体を含む。さらに、生涯学習は、個人として、市民としての立場から、社会のためと雇用のための両方もしくは一方の立場から、知識、スキルとコンピテンスの改善を目的とする、生涯にわたり行われるあらゆる学習活動として理解されなければならない。最後に、この文脈における原則は、学習主体としての個人であり、学習の質と機会の真の平等の重要性を強調するものである。⁽¹⁵⁾

また、優先的に取り組むべき課題として、以下の6点を列挙している。

- 1) すべての人々に、年齢にかかわらず、生涯学習の機会へのアクセスを提供する。その際、もっとも不利益を被っている人々、ならびに移民に対する、社会的統合を促進する手段としての特別なアクションを含める。
- 2) ITスキル、外国語、テクノロジー文化、起業家精神、社会的スキルなどの新たなものを含む基礎的スキルを習得し更新する、もしくはいずれか一方を行うための機会を提供する。
- 3) 生涯学習の発展のために、教員と指導者の養成、採用と研修を行う。
- 4) 国境と教育部門間の壁を超えて、一層の透明性とよりよい質保証を通して、フォーマル、ノンフォーマルならびにインフォーマルな資格を効率的に評価(validation)し認定(recognition)すること。
- 5) 質が高く、広くアクセスできる対象集団に特有の情報、生涯学習の機会と便益(benefits)に関するガイダンス、相談を実施する。
- 6) 既存の、もしくは今後構築されるネットワークや組織に青少年部門を含む関係部門からの代表を派遣することを奨励する。⁽¹⁶⁾

2006年5月にブリュッセルにおいて開催された教育・青少年・文化閣僚会議において2007-2013年の共同体の新規の教育・訓練プログラムとして「生涯

学習プログラム」を実施することが承認された⁽¹⁷⁾。同プログラムは、「欧州共同体が生涯学習を通じ、持続的な経済成長、よりよい就労、より強い社会的結束性を伴う高度な知識社会として発展し、未来の世代のためにすぐれた環境保護を行うことを保証し、共同体内に世界でもその質の高さが注目されるような教育・訓練間の交流、協力とモビリティを培うこと」を目的とし、複数国の教育機関および団体が協働して行う交流事業を公募し、審査に合格した事業を助成するものである。表3のように、1996年より実施されている COMENIUS（普通教育：就学前教育から後期中等教育段階まで）、ERASMUS（高等教育）、LEONARDO DA VINCI（職業教育・訓練）ならびに2000年から導入された GRUNDTVIG（成人教育・オルタナティブ教育）の4つがサブプログラムとなっており、それぞれ次のような到達目標を定めている。COMENIUS は期間内の共同教育事業に児童生徒300万人以上が参加すること、ERASMUS は期間内の留学生交流事業に学生300万人が参加すること、LEONARDO DA VINCI は期間終了時まで年に年間8000人を企業内訓練に配置すること、GRUNDTVIG は2013年までに成人教育交流事業に参加する学習者7000人を支援することである。また、これらのサブプログラム以外に各サブプログラムに関連する横断的プログラムと、ジャン・モネ・プログラムならびに EU 域外との留学生交流事業が含まれている。

<表3>生涯学習プログラム 2007-2013（予算総額は69億7000万EURO）

COMENIUS (13%)	ERASMUS (40%)	LEONARDO DA VINCI (25%)	GRUNDTVIG (3%)
横断的プログラム			
政策協力；言語教育；ICT； 諸成果の検討・普及			
ジャン・モネ・プログラム			
Jean Monnet Action; European Institution; ユーロッパの団体 (associations)			

(対外事業) Tempus
Erasmus Mundus
Co-operation with industrialised countries

⑦実施指針ガイドライン

欧州閣僚会議決議「生涯学習について」に規定されている6つの優先課題に関し、加盟諸国に対する通達や勧告の形で、実施指針ガイドラインが作成

されている。以下はそのうちの代表的なものである。

1) アクセスの拡大：欧州委員会通達「成人学習一学ぶことに遅すぎるということはありません」(2007年)⁽¹⁸⁾

この通達は、加盟各国に成人学習を振興することを呼びかけたものである。そのなかで、欧州委員会は、「2007年の成人学習行動計画」の一つとして、高齢である、農村部在住、障がいがある、などの理由で教育・訓練への参加が阻まれている成人に対し、質の高いガイダンスや情報提供サービスを行い、また学習者個人や地域の教育・訓練機関に財政的支援を行うことにより、参加の障壁を取り除くことを提案している。

2) 基礎的技能の習得：欧州議会・欧州閣僚会議「生涯学習のキーコンピテンシーについての欧州議会およびEC委員会の勧告」(2006年)⁽¹⁹⁾

EU 非加盟国を含む欧州31カ国の代表が参加するワーキンググループで検討されてきたもので、義務教育修了時までに欧州のすべての人々が学び、維持・更新すべきコンピテンシーとして、①母語によるコミュニケーション、②外国語によるコミュニケーション、③数学・科学・技術のコンピテンス、④デジタル・コンピテンス、⑤学び方の学習、⑥人間関係、異文化間・社会的コンピテンスならびに市民としてのコンピテンス、⑦起業家精神、⑧文化的意識の8項目が定められ、それぞれの定義と関連する知識、技能と態度が示された。

その後、経済危機の下での雇用対策を視野に入れて、知識社会において労働市場で必要とされる新しいスキルとコンピテンスを学校教育以外の幅広い生涯学習機会においても人々に習得させることに関し、「新しい仕事のための新しいスキル」に関する2007年11月15日付欧州理事会決議ならびに2009年3月9日付欧州理事会決定と、2010年5月11日付欧州理事会決定「生涯学習と『新しい仕事のための新しいスキル』イニシアチブを支えるコンピテンスについて」等が出されている⁽²⁰⁾。

3) 教員・指導員の養成・採用・研修：「教師教育の質改善に関する欧州理事会および欧州議会通達」(2007年)⁽²¹⁾

加盟各国の教員養成の現状を明らかにし、教員の全キャリアを通じた教師教育を改善するために各国共同で取り組むことを呼び掛けている。

4) フォーマル・ノンフォーマル・インフォーマルな資格の効率的認定・評

価：「生涯学習の欧州資格枠組（European Qualification Framework；EQF）制定に関する欧州議会および理事会勧告」（2008年4月）⁽²²⁾

2010年までに EU 加盟各国においてそれぞれの国レベルの既存の資格システムを EQF<表4>に合わせることを勧告している。2012年までに EU において授与されるすべての新しい資格が EQF に対応したものとなることが目指されている。EQF の枠組のなかで、欧州の高等教育と職業教育・訓練の質保証のために、国際、国、地方の各レベルにおいて、機関およびプログラムの定期的評価、外部評価、外部評価機構による質評価システムを整備することも共通の原則とされている。

また、2009年には、欧州職業訓練開発センター（CEDEFOP）が「ノンフォーマル学習およびインフォーマル学習の認定のための欧州ガイドライン」⁽²³⁾を発表した。このガイドラインは、2004年の欧州閣僚会議にて採択された「ノンフォーマル学習およびインフォーマル学習の区分と認定に関する欧州共通原則」⁽²⁴⁾にしたがって作成されている。

5）生涯学習に関するガイダンス・相談：欧州委員会決議「欧州における生涯にわたるガイダンス分野における政策、システムと実践の強化」（2004年5月）⁽²⁵⁾

この決議は、すべての欧州市民があらゆるライフステージにおいて、質の高いガイダンス・サービスを受け、自らの学習と仕事の道を切り拓いていくことを可能としなければならないとする。そのために、リスボン戦略のフォローアップのなかで発展している行動計画や政策を通じて、ガイダンスの分野における EU 加盟国間の協力を強化していくことを求めている。

⑧実施・評価：欧州閣僚会議通達「教育・訓練のリスボン目標に向けたモニタリングの進捗のための首尾一貫した指標とベンチマークの枠組」（2007年）⁽²⁶⁾

2002年以来、欧州委員会教育・文化総局は、毎年教育・訓練のリスボン目標の到達へ向けた加盟各国の進捗状況を質・量の両面から調査し、それに関する報告書を刊行している。2007年には2003～2006年に使われていた29のインディケータを見直し、20のコア・インディケータを定め、以後のプログレス・レポートで活用している。それらは、以下のとおりである。1）就学前教育への参加、2）特別支援教育、3）早期中退者、4）読み方、数学、科

学のリテラシー, 5) 言語のスキル, 6) ICTスキル, 7) 市民性スキル, 8) 学び方を学ぶスキル, 9) 若年層の後期中等教育修了率, 10) 学校経営, 11) 多目的地域センターとしての学校, 12) 教育・指導者の専門性開発, 13) 教育・訓練システムの層化, 14) 高等教育修了, 15) 高等教育における学生の国境を越えたモビリティ, 16) 生涯学習への成人の参加, 17) 成人のスキル, 18) 人口の教育到達度, 19) 教育・訓練への投資, 20) 教育・訓練への見返り。

＜表4＞EUの生涯学習のための欧州資格枠組

レベル	知識 (EQF では知識とは理論および(もしくは)事実とする)	技能(スキル) (EQF では、技能とは認知的(論理的、自発的、想像的思考の活用を含む)ならびに実践的(手先の器用さならびに方法、材料、道具と機材の活用を含む)なものとする)	コンピテンス (EQF では、コンピテンスとは責任感と自主性とする)
1	・基礎的・一般的知識	・単純な課題を実施するために必要な基礎的技能	・構造化された文脈における直接の監督下の仕事ないしは学習
2	・仕事ないしは学習の分野における基礎的事実の知識	・単純な規則と道具を用いて課題を遂行し日常の問題を解決する際に関連する情報を活用するために必要な基礎的・認知的・実践的技能	・いくぶんの自主性を伴う、監督下の仕事ないしは学習
3	・仕事ないしは学習の分野における事実、原理、過程と一般的概念の知識	・基礎的方法、道具、材料と情報を選択し適用することによって課題を遂行し問題を解決するために必要な一連の認知的・実践的技能	・仕事ないしは学習における課題の遂行について責任を負う ・問題解決の状況に自らの行動を適用させる
4	・仕事ないしは学習の分野における広い文脈における事実および理論に関する知識	・仕事ないしは学習の特定分野における特定の問題を解決するために必要な一連の認知的・実践的技能	・通常は予測可能であるが変更の必要が生じることもある仕事ないしは学習の文脈において、ガイドラインの枠内で自己管理を行う ・仕事ないしは学習の活動の評価と改善に関しある程度の責任を負いながら、他人の日常的活動を指導する
5*	・仕事ないしは学習の分野における総合的、専門的、事実および理論に関する知識と、その知識の限界についての意識	・抽象的問題に創造的解決策を考える上で求められる、総合的範囲の認知的・実践的技能	・予想できない変化が生じた場合に、仕事もしくは学習活動の文脈において管理と監督を行う ・自身と他人のパフォーマンスを見直し、発展させる

6*	・理論と原理の批判的理解を含む、仕事ないしは学習の分野における先端的知識	・仕事ないしは学習の専門的分野における複雑で予想できない問題を解決する上で求められる、習得と革新を示す先端的技能	・予想できない仕事ないし学習の文脈において意思決定の責任を担いながら、複雑な技術的・職業的活動もしくはプロジェクトを管理する ・個人および集団の職業的開発の維持について責任を負う
7*	・独創的志向および（ないしは）研究の基礎としての、仕事ないしは学習の分野における最先端の知識を含む高度に専門的な知識 ・特定の分野ならびに異なる分野との境界線における知識をめぐる諸問題についての批判的意識	・新しい知識と手順を開発し、他分野の知識と統合するための研究および（ないし）革新のために求められる専門的問題解決技能	・複雑な仕事ないし学習の文脈を維持し変革する。 ・職業的知識と実践に貢献し（または）チームの戦略的パフォーマンスを見直すことに対する責任を負う
8*	・仕事ないしは学習の特定分野ならびに複数の分野の境界線における最先端の知識	・研究および（ないし）革新における批判的問題の解決ならびに既存の知識ないしは職業実践を拡張し再定義する上で求められる総括と評価を含む最先端の専門的技能とテクニック	・仕事ないし研究を含む学習の文脈で新しいアイデアやプロセスを発展させるための相当な権威、革新、自主性、学問的・専門的誠実さを示す

* 欧州資格枠組が定める高等教育レベルに相当。レベル5＝短期大学レベル、レベル6＝学士号、レベル7＝修士号、レベル8＝博士号

このように、2000年代の EU ではリスボン戦略の定める目標達成に向けた生涯学習推進のガイドラインを、その過程での雇用や経済の状況などの変化に対応させながら策定し、2～3年のサイクルで見直し新たなガイドラインを策定しながら施策を進めてきた。加盟各国においては、EU からの OMC を受けて、あくまでも自国の制度の枠組のなかで生涯学習振興のための法規定の整備等を進めている。とくに上記実施指針ガイドラインのうち「勧告」として出されている生涯学習のためのキー・コンピテンシーと EQF に対応した国家資格枠組（NQF）の作成については、早急な取組が求められた。

しかしながら、2008年の金融危機の影響を強く受けた EU 諸国では、2009年初頭には ET2010もリスボン戦略もともに2010年までの達成は不可能であることが明らかとなり、2020年を目標年とした新たな生涯学習ガイドラインの策定が行われた。

2. 2020年を目標とする新たな生涯学習政策ガイドライン

2009年5月、ET2010のフォローアップとして、欧州理事会決定「教育・訓練欧州協力の戦略的枠組（“ET2020”）」⁽²⁷⁾が発表され、2010年から2020年までの新しい戦略的目標<表5>とベンチマーク<表6>が定められた。

<表5>2010～2020年の新しい戦略的総合目標

戦略的総合目標1：生涯学習とモビリティを実現する
戦略的総合目標2：教育・訓練の質と効率を改善する
戦略的総合目標3：公正，社会的結束性と能動的市民性を促進する
戦略的総合目標4：教育・訓練のすべてのレベルにおいて起業家精神を含む創造性とイノベーションを拡充する

<表6>2010～2020年のベンチマーク

1. 生涯学習への成人の参加率：平均15%以上の成人が生涯学習に参加するようになる
2. 基礎的スキルの下位成績者：15歳児のうち読解，数学，科学における下位成績者の割合を15%以下とする
3. 高等教育段階の達成：30～34歳人口のうちの高等教育（ISCED5と6）修了者の割合を40%以上とする
4. 教育・訓練からの早期中退者：18～24歳人口のうち前期中等教育以下の学歴しかない者の割合を10%以下とする
5. 幼児教育：4歳児から義務初等教育開始年齢までの子どもの幼児教育への参加率を95%以上とする

具体的実施計画は、2020年までの期間を3サイクルに区分して進めていく。第1サイクルは2009～2011年とされ、各戦略的総合目標ごとに優先的に取り組む事柄が既に決められている。

ET2020においては、OMCをより一層効率的に運用し、関係部門とより一層の調和を図りながら計画を進めていく方針である。今後は、ET2020の進捗状況をモニタリングするための首尾一貫した指標の見直しが課題となっている。

新段階の生涯学習ガイドラインは、①理念、②具現化法ガイドライン、③理念の具現化までは、2010年までと変わらないが、④大目標と⑤中小目標

ならびに⑥計画については、ET2020に定められたものへ変更されることになる。また⑦実施指針ガイドラインについては、欧州資格枠組（EQF）をはじめ、2010年までに定められた実施指針ガイドラインが次段階も有効となっている例が多いが、⑥にしたがい新たな実施指針ガイドラインの作成も必要となろう。⑧実施・評価については、前段階と同様に指標とベンチマークにもとづく各国の状況のモニタリングが行われ、年次報告書が発表される予定である。

また、2010年7月には「仕事と成長のための欧州2020戦略」に対応した「欧州2020統合ガイドライン」⁽²⁸⁾が発表された。生涯学習に関するガイドラインは第8の「仕事の質と生涯学習を促進しながら労働市場のニーズに応じた技能の高い労働力を開発する」および第9の「すべての段階の教育・訓練システムのパフォーマンスを改善し、高等教育への参加者を増やす」に含まれ、ET2020の指標とベンチマークが組み込まれている。そして加盟諸国における第8・第9ガイドラインに関わる目標設定の基礎として、「2020年までに中退率を10%に削減するとともに、30～34歳の年齢層に占める高等教育もしくはそれと同等の教育の修了者の割合を40%以上とすること」を定めている。

おわりに

EU は欧州地域の超国家的機関であるため、国レベルの生涯学習ガイドライン作成モデル検討のための参考にはならないと考える向きもあるかもしれないが、加盟諸国に対する OMC は、地方分権のもとで国の果たすべき役割を考える上では参考となる。グローバル社会のなかでの EU の経済的競争力の向上のための人材養成を前面に打ち出した EU の生涯学習政策は、日本とは異なるものであるが、理念を具現化し、エヴィデンスを重視しながら目標や計画を立て、実施指針ガイドラインを作成する手順には学ぶところが大きいと考える。今後は、2020年を目標年とする EU の生涯学習政策の展開のなかでのガイドラインの変化を引き続き観察するとともに、加盟国レベルでの生涯学習ガイドライン作成の実態を比較分析していきたい。

<注>

- (1) EU は、1952 年に独仏の対立を解消し経済と雇用機会の拡大により欧州の平和を維持することを目的としてベネルクス 3 国とフランス、ドイツ、イタリアの 6 カ国によって発足した欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) と、1958 年に発足した欧州経済共同体 (EEC) ならびに欧州原子力共同体 (EURATOM) を前身とする。1967 年に 3 共同体を統合する欧州共同体 (EC) が設立された後、加盟国を拡大し、1986 年には 12 カ国となった。1989 年にベルリンの壁が崩壊してからは、中東欧の旧社会主義諸国を含む欧州の統合を目指し、1993 年のマーストリヒト条約発効により EU が成立した。1995 年にはスウェーデン、フィンランドとオーストリアが EU に加盟、2004 年と 2007 年に地中海諸国とバルト 3 国、中東欧諸国 12 カ国が加わり加盟国は 27 カ国となった。
- (2) *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000
- (3) *Ibid.* Paragraph 3
- (4) *Ibid.* Paragraph 25
- (5) *Ibid.* Paragraph 25.
- (6) *Ibid.* Paragraph 37
- (7) Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper: A Memorandum on Lifelong Learning*, Brussels, 30.10.2000, SEC(2000) 1832
- (8) *Ibid.* pp8-9
- (9) *Ibid.*
- (10) Commission of the European Communities (2001), *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*, Brussels, 21.11.2001 COM(2001)678 final.
- (11) Council of the European Union, *Outcome of Proceedings of the Council on 26 February 2004, "Education & Training 2010: the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms"*, 2004
- (12) *Council Conclusions of 5 May 2003 on reference levels of European average performance in education and training (Benchmarks)* [Official Journal C 134, of 07.06.2003].
- (13) The Council of the European Union "Council Resolution of 27 June 2002 on lifelong learning" (2002/C163/01)
- (14) *DECISION No 1720/20006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of*

lifelong learning [Official Journal L327, of 24.11.2006]

- (15) Op.cit. "Council Resolution of 27 June 2002 on *lifelong learning*"
- (16) *Ibid.*
- (17) Op.cit. DECISION No 1720/20006/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of *lifelong learning*
- (18) Communication from the Commission of 27 September 2007 presenting the Action Plan on Adult Learning – It is always a good time to learn [COM(2007)588 final]
- (19) Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006, on key competences for *lifelong learning* [Official Journal L394 of 30.12.2006]
- (20) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs*, Brussels, 16.12.2008, COM(2008) 868 final
- (21) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Improving the Quality of Teacher Education*, Brussels, 3.8.2007 COM(2007) 392 final
- (22) Recommendations of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for *lifelong learning* [Official Journal of the European Union 6.5.20008]
- (23) CEDEFOP, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Luxembourg, 2009.
- (24) Council of the European Union, *Draft Conclusions of the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning*, 9175/04EDUC 101 SOC 220
- (25) Council of the European Union, *Draft Resolution of the Council and the representatives of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe* (8448/04 EDUC 89 SOC 179)
- (26) Communication from the Commission, *A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training*, Brussels, 21.2.2007, COM(2007)61 final
- (27) Council of the European Union, *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic*

framework for European cooperation in education and training (ET 2020), Official Journal C 119, 28/05/2009

- (28) European Commission, *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines* {SEC(2010)488}

<参考文献>

Commission of the European Union, *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training: Indicators and benchmarks* 2009,2009.

Dale, R., "Policy Relationships Between Supranational and National Scales; Imposition/ Resistance or Parallel Universes?", in Edit. Kallo, J. et.al., *Supranational Regimes and National Education Policies: Encountering Challenge*, Finnish Educational Research Association, 2006, pp.27-49.

澤野由紀子,「欧州連合(EU):世界でもっとも競争力のある知識社会をめざして」, 佐藤学他編『揺れる世界の学力マップ』明石書店, 2009年, pp. 24-49.

澤野由紀子,「欧州におけるキャリア教育の動向」, 国立教育政策研究所編『キャリア教育への招待』東洋館出版, 2007年, pp. 217-225.

澤野由紀子,「EU の教育政策とナショナリズム」, 日本教育政策学会編『日本教育政策学会年報: ナショナリズムと教育政策』第7号, 2000年, pp. 18-32.

澤野由紀子,「EU の生涯学習政策に関する研究--生涯学習概念の導入・普及と政策化の動向を中心に」, 日本生涯教育学会編『日本生涯教育学会年報』第20号, 1999年, pp. 171-185.