

【総括編・教育開発総論】

教育MDGsとEFAの現状と展望

「ポスト二〇一五の国際枠組みの形成に向けて」

黒田 一雄

●はじめに—ポスト二〇一五への胎動—

ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の目標年である二〇一五年が来年に迫り、他の開発セクターと同様に、教育の分野でも、二〇〇〇年からの開発の進捗状況を検証しながら、ポスト二〇一五の教育政策・協力の枠組みを構築するために、国際社会で様々な議論が行われている。本稿では、最初に二〇〇〇年から現在までの教育開発分野で何が達成され、何が達成されていないのかを概観し、そのうえでポスト二〇一五に向けた国際社会の議論を紹介・考察する。

●教育MDGsとEFA

途上国における教育開発分野の現行の国際的枠組みと国際目標は、MDGsの教育分野の目標

図1 国連ミレニアム開発目標 (MDGs) の教育分野目標

- 目標2: 初等教育の完全普及の達成
すべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする
- 目標3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上
すべての教育レベルにおける男女格差を解消する

(出所) 外務省政府開発援助 ODA ホームページ。

と「ダカール行動枠組み (Dakar Framework for Action)」のいわゆるEFA目標の二重構造となっている。前者のMDGsは、二〇〇〇年九月にニューヨークで開催

された「国連ミレニアムサミット」で採択された「国連ミレニアム宣言」を基として、貧困削減などの八つの大目標が策定されており、図1のようにそのうち二つが教育に関するものとなっている。

後者のダカール行動枠組みは、MDGs策定に先立つ二〇〇〇年四月に、セネガルのダカールにおいてユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画、国連人口基金により共催された世界教育フォーラム (World Education Forum) において策定されたもので、図2以下のような六つの目標から成る。これは、一九九〇年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育 (Education for All: EFA)」世界会議」で決議された、EFAに関する国際的枠組みと国際目標を引き継ぐかたちで構成されている。

これらの両方の枠組みが、二〇〇〇年から二〇一五年の期間を対象とした目標であり、またMDGsの初等教育の完全普及と男女間格差の是正の二つの教育目標は、いずれもダカール行動枠組みの六つの目標に内包されていることから、これらの二重構造となっている枠組みと目標群は、総体的に矛盾なく、国際社会に受け入れられてきた。については、二〇一五年までの教育開発における国際的枠組みと目標の進捗状況をみる場合、MDGsの二つの教育目標を中心としながらも、他の四つに關してもその対象として分析を行いたい。

●EFA・教育MDGsの進捗状況

EFA・教育MDGsの進捗状況は、二〇〇〇年以降、ユネスコがほぼ毎年発行してきた『EFAグローバルモニタリングレポート』によって、検証されてきた。ここでは、その二〇一三/一四年度版と二〇一二年度版を基として、現時点までの達成状況を概観する。

(1) 乳幼児のケアおよび教育の拡充
乳幼児のケアと就学前教育の拡充は、その後の児童の健康・栄養・教育の状況に大きく影響し、特に

図2 「ダカール行動枠組み」によるEFAへ向けた目標

- 目標1: 最も恵まれない子ども達に特に配慮を行った総合的な就学前保育・教育の拡大および改善を図ること
- 目標2: 女子や困難な環境下にある子ども達、少数民族出身の子ども達に対し特別な配慮を払いつつ、2015年までに全ての子ども達が、無償で質の高い義務教育へのアクセスを持ち、修学を完了できるようにすること
- 目標3: 全ての青年および成人の学習ニーズが、適切な学習プログラムおよび生活技能プログラムへの公平なアクセスを通じて満たされるようにすること
- 目標4: 2015年までに成人(特に女性の)識字率の50%改善を達成すること。また、全ての成人が基礎教育および継続教育に対する公正なアクセスを達成すること
- 目標5: 2005年までに初等および中等教育における男女格差を解消すること。2015年までに教育における男女の平等を達成すること。この過程において、女子の質の良い基礎教育への充分かつ平等なアクセスおよび修学の達成について特段の配慮を払うこと
- 目標6: 特に読み書き能力、計算能力、および基本となる生活技能の面で、確認ができかつ測定可能な成果の達成が可能となるよう、教育の全ての局面における質の改善並びに卓越性を確保すること

(出所) 日本ユネスコ国内委員会訳「ダカール行動枠組み」 下線筆者。

貧困層の乳幼児に対する早期の介入は貧困削減の効果が大きいことが様々な実証研究により、明らかになっている。そのような認識のもと、ダカールで策定された枠組みには乳幼児に関する目標がその最初に掲げられているが、この十年で一定の改善はみられるもの

の、その成果は満足はいくものとはなっていない。例えば、五歳未満の乳幼児死亡者数は一九九〇年から二〇一二年までにほぼ半減したが、二〇一二年時点で未だ毎年六六〇万人の乳幼児が、五歳になる前に亡くなっている。また、二〇一五年時点でも、発育不良に苦しむ子どもの数は一億五七〇〇万人にのぼるだろうと推定されるが、これは世界の五歳未満の子どもの数のほぼ四半分に相当する。就学前教育の粗就学率は、一九九〇年の三三%から二〇一一年の五〇%まで上昇したが、サブサハラアフリカでは未だにわずか一八%である。二〇一五年までに就学前教育の粗就学率八〇%を達成できそうなのは、先進国を含めても全世界で約半分の国々であろうと推計されている。

(2) 初等教育の完全普及

初等教育は、一九四八年国連で決議された世界人権宣言でも「教育は、少なくとも初等のおよび基礎的の段階においては、無償でなければならぬ。初等教育は、義務的でなければならぬ」と規定されたように、基本的人権として国際社会では長らく認識されてきた。ユネスコは一九六〇年にカラ

チ、一九六一年にアジアアベバ、一九六二年にサンチアゴで、それぞれアジア、アフリカ、ラテンアメリカにおける教育開発に関する地域国際会議を開催し、一九八〇年までに学齢児に対する初等教育の完全普及(ラテンアメリカでは一九七〇年まで)を決議した。その後、急速に初等教育は拡大し、就学者数は飛躍的に伸長したが、人口増加はそれ以上の速さで進行し、初等教育の普遍化の目標は達成されなかった。一九九〇年のジヨムティエンEFA会議においても、初等教育の完全普及は最重要目標とされたが、不就学児童数は一九九〇年代、ほぼ横ばいを続け、目標年とされた二〇〇〇年にもその達成はなされなかった。

ダカールEFAと、MDGsの枠組みで再度二〇〇〇年に国際目標として掲げられた初等教育の完全普及は、この十年で相当の進展をみせた。一九九九年時点において、世界で一億七〇〇万人と推計された不就学児童数は二〇一一年には五七〇〇万人まで、ほぼ半減した。しかし、二〇〇八年以降の不就学児童数減少のペースは明らかに鈍化し、その数は横ばいとなっている。初等教育の完全普及

を達成した国は全世界で一九九九年には約一〇%であったところ、二〇一一年時点では約五〇%まで上昇したが、二〇一五年までにこの目標を達成できそうな国は全世界で六〇%にも満たないと推計される。特に、サブサハラアフリカの状況は深刻で、二〇一一年の時点で小学校学齢児童の二二%が就学していない。また、不就学児の約半数が紛争影響国に居住しているという推計や、不就学児の三分の一が障害児である、との推計もある。

就学・在籍だけではなく、小学校を修了できているかも重要であるが、中途退学の状況は深刻で、二〇一〇年時点で小学校の最終学年に達したのは、全世界で入学した児童のうち七五%にすぎない。特にアフリカでは、一九九九年にこの数字が五八%であったが、二〇一〇年には五六%と低下している。

前期中等教育の就学率をみることで、その達成度を把握しようとしている。これによると、前期中等教育の粗就学率は全世界で一九九九年の七二%から二〇一一年の八二%に上昇している。サブサハラアフリカでは、二〇一一年時点で四九%となっており、一九九九年から比べると約二・五倍に急増している。また、不就学の若者の数は一九九九年から三一%低下したが、未だに六九〇〇万人の若者が就学できていないとされる。

(4) 成人の非識字率を五〇%低下させる

識字は社会経済開発の基礎とされ、識字率の向上はユネスコを中心に教育開発の歴史的な重要課題として位置づけられてきた。ジョムティエンでもダカールでも、明確な目標設定がされ、またMDGsにおいても、初等教育の完全普及と男女間格差の是正の指標として、一五歳から二四歳までの識字率が設定されている。しかし、二〇〇〇年から現在までの成人識字の状況はほとんど改善していない。二〇一二年時点での成人識字者の数は七億七四〇〇万人と推計されているが、これは二〇〇〇年からわずか一%の減少にすぎない。二〇〇〇年時点で成人識字の完全普及を達成していた国は、データのある八七カ国中二一%であったが、二〇一一年までにこの目標を達成した国は二六%、二〇一五年までにこの達成が見込まれるのはわずかに二九%であり、成人識字の完全普及や非識字率を半減させるという目標には遠く及んでいない。

(5) ジェンダー格差解消と平等の達成

ジェンダー平等は、世界人権宣言以来の国際社会の目標となっている。その背景には、人権的・人道的な要素だけではなく、ジェンダー平等の達成が、社会経済開発にも有効であるとの考え方にもよっている。ジョムティエン・ダカールでも、MDGsにおける教育目標の設定においても、それぞれ、教育におけるジェンダー格差の是正は重要な項目として認識されたが、特にMDGsでは必ずしも目標としてではなく、社会のジェンダー平等の指標として、教育における男女間格差の是正が位置づけられたことは、興味深い。二〇〇〇年から現在までの教育におけるジェンダー格差の是正の達成度をみると、国の所得水準と教育段階によって、相当に状況が異なることがわかる。低所得国では、ジェンダー格差を達成できている国は、初等教育で全体の二〇%にすぎず、前期中等では一〇%、後期中等では八%で、多くの国でジェンダー平等が達成されておらず、一般に女子の就学状況が男子に比して悪い。しかし、低所得国と高所得国、高所得国のいずれもで、後期中等教育においては、反対に男子の方が女子よりも就学状況が悪い国が多い。また、男子は学力面、特に国語力において女子に劣る傾向が世界的にみられる。

初中等教育における就学率男女間格差の是正は、一九九九年の時点で一六一カ国のうち五七%が達成していたが、二〇一一年には六三%に微増しており、二〇一五年には七〇%程度になると推定されている。

(6) 教育の質の改善

ダカールEFAの第三目標は、その進捗をモニタリングする指標が設定されておらず、六つの目標のなかでも軽視されてきた目標となっている。しかし、近年EFAのモニタリングのプロセスでは、

教育の質とアクセス(量)は、教育の質(例えば教師一人あたりの学生数)を重視すれば、教育の量(受容可能な学生数)を犠牲にしなければならないというトレードオフの関係であると考えられてきた。しかし、近年は、教育の量

教育の質とアクセス(量)は、教育の質(例えば教師一人あたりの学生数)を重視すれば、教育の量(受容可能な学生数)を犠牲にしなければならないというトレードオフの関係であると考えられてきた。しかし、近年は、教育の量

教育の質とアクセス(量)は、教育の質(例えば教師一人あたりの学生数)を重視すれば、教育の量(受容可能な学生数)を犠牲にしなければならないというトレードオフの関係であると考えられてきた。しかし、近年は、教育の量

を達成するためには、一定以上の質を維持せねばならず、両者は補完的な関係であるという考え方や、就学率の拡大だけでは社会経済開発は有効に進まず、教育の質の改善による学習成果の向上こそがその他の開発を促進するのだという考え方が、国際社会で認知された。就学率に重きが置かれがちであった途上国の教育開発において、教育の質にも意が注がれるようになった。

教育の質は、まず教員一人あたりの児童数や有資格教員比率のよくな、教育のインプットの指標で測られた。教員一人あたりの児童数は、世界的には一九九九年の二六名から二〇一〇年の二四名へと若干改善している。しかし、サブサハラフリカでは、四二名から四三名へとわずかに悪化する結果となっている。また、就学者数の増加にもない、多くの国が正規の教員訓練を受けていない無資格教師を雇うことで教員数を増やしているため、小学校教員に関するデータが存在する一〇〇カ国のうち約三分の一の国において、国家基準に達した訓練を受けた教員の割合が七五%未満であるとの報告もある。二〇〇〇年代にはP I S

AやS A C M E Qなどの国際的学力調査が発達し、インプットの質だけではなく、教育のアウトプット、つまりは学習成果から教育の質をみるのが可能になってきた。このような調査で明らかになったのは、最貧国のなかには、就学・進級していても、非常に低い学力、ほとんど非就学の状況と同様の学力しか持たない学生が相当数存在するということであった。全世界の六億五〇〇〇万人の子どものうち、四年生に達しない子どもは一億二〇〇〇万人存在するが、これよりも多い一億三〇〇〇万人が就学しながらも基礎学力を身につけていないと推計されている。また、子どもの学力は親の社会・経済的状況によっても大きな差があることがわかってきている。

● **ポスト二〇一五教育アジェンダの論点**

● **ポスト二〇一五教育アジェンダの論点**

以上のように、二〇〇〇年から二〇一五年までの教育開発の枠組みは、大きな成果を達成しながらも、世界の教育開発の状況を概観すると、五七〇〇万人の児童と六九〇〇万人の若年層が未だ就学できておらず、少なくとも二億五〇〇〇万人の児童が、読み書き計算

を含む十分な基礎的学力を有していない、という状況にあることがEFAのモニタリングプロセスでわかってきている。このような現状認識を基としながら、国際社会は、ポスト二〇一五の教育開発枠組みについての議論を活発化させている。その過程で、グローバルおよびリージョナルな様々な国際会議が開催されてきたが、来年二〇一五年の五月に韓国の仁川で開催される予定の世界教育フォーラムに向け、最も重要な準備会合が今年五月にオマーン的首都マスカットで開催された。そこでは「マスカット合意 (Muscat Agreement)」が策定され、今後のポスト二〇一五の教育アジェンダに関する議論の礎として、全体のテーマを「公平でインクルシブな、質の高い教育と生涯学習を、二〇三〇年までに全ての人々に保障する」とし、図3のように以下の七つの教育分野国際目標の候補が提示された。

「マスカット合意」で示された、これらの七つの国際目標の候補は、現行の二〇一五年に向けた枠組みの主要を引き継ぎながら、いくつもの新しい観点が含まれており、興味深い。筆者は、一昨年からユ

ネスコを中心としたポスト二〇一五の教育枠組みの議論に参加してきた経験から、国際社会が、ポスト二〇一五の教育開発目標として模索している方向性には、以下の三つの重点があると考えている。第一に、教育の質をさらに重視す

図3 「マスカット合意」で提示されたポスト2015の国際教育目標

- 目標1: 1年間の無償で義務的な就学前教育を含む乳幼児のケアと教育
- 目標2: 少なくとも9年間の無償かつ義務的な質の高い基礎教育
- 目標3: 成人の識字と計算能力の確保
- 目標4: 雇用を意識した職業技術訓練や後期中等教育・高等教育の拡充
- 目標5: グローバルシティズンシップ教育とESD
- 目標6: 質の高い教師の確保
- 目標7: GDPの少なくとも4~6%、公的支出の15~20%を教育予算とする。

(出所) UNESCO 2014より。

る方向性である。現行のダカール行動枠組みでも、教育の質は六つの目標のひとつとして焦点化されてきたが、教育の質をさらに重視し、インプットの質だけでなく、アウトプットの質、すなわち学習成果によってモニターしていこうとする方向性があります。強まっている。この動きにもなっており、先進国では既に政策的な影響力を増しているOECDの国際学力調査(PISA)が、新たに途上国向けのPISA for Developmentを提案したり、東南アジアでの地域的国際学力調査が構想されるなど、様々な動きが現れている。

第二に、教育の公平性の議論が、横断的で複合的な課題として認識されてきている。これまでの枠組みでは、主に各教育段階の就学における男女間格差の是正が国際的枠組みの中心であったが、男女間だけではなく、民族や居住地、所得階層、障害などの様々な社会集団間において、就学率だけではなく、学習成果や就職といった教育のアウトプット・アウトカムの格差是正と平等の達成を模索すべきという認識が広まっている。また、これに「インクルーシブ」という言葉が強調されることで、単に数

字上の格差是正だけではなく、学習の場を共にし、共生社会を構築することも、公平性の概念に含まれてこようとしている。

第三に二〇一五年までの枠組みで取り上げられてきた教育のアクセス(量)と質、そしてその公平性の課題に加え、教育の内容に関する国際目標の設定が模索されている。その動きのなかで最も顕著なのは、マスカット合意の五つ目の国際目標候補となっている「持続可能な開発のための教育(ESD)」と「グローバルシチズンシップ教育(GCE)」であろう。前者のESDは、日本の政府と市民社会が二〇〇二年のヨハネスブルグ環境サミットで提唱した概念で、その後ユネスコを主管国際機関として「ESDの一年」が実施され、今年一月にその最終年会合が名古屋で開催される。後者は、国連の潘基文事務総長が提唱するEducation First Initiativeの重要な要素として、特に韓国が推進役を務めている。つまり、東アジアの二カ国によって主唱され、国際社会において近年収斂されてきた二つの教育の内容、教育のあり方に関する概念が、二〇一五年以降の国際的な教育枠組みに取り入れ

られる可能性が高まっているのである。これは、二一世紀型スキルや非認知的能力などの新しい学力観の議論とも相まって、次の新しい枠組みの最も注目すべき方向性として活発な国際的議論がなされている。

二〇〇〇年から二〇一五年までの教育MDGsとEFAは、主に途上国を対象とし、日本を含む先進国は、援助ドナーとして、これらの教育目標に向き合ってきた。しかし、二〇一五年以降の教育目標は、無償の就学前教育にしろ、ESDやGCEといった教育のあり方に関する議論にしろ、教育財政目標にしろ、先進国にも途上国にも共通したユニバーサルな課題となろうとしている。まさに二〇一五年以降の枠組みは、教育におけるグローバルガバナンスの基として、世界の教育に大きな変容を迫ることになる。これにともなう、教育分野の国際協力のあり方も、先進国から途上国への垂直的な援助から、水平的なパートナーシップに基づく協力に変わっていくだろう。次の目標年である二〇三〇年を展望しながら、ポスト二〇一五の教育枠組みの形成を見守っていききたい。

(くらた かずお／早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授)

《参考文献》

- ①日本ユネスコ国内委員会「ダカール行動枠組み」<http://www.mext.go.jp/unesco/004/003.htm> 二〇一四年八月二十六日閲覧。
- ②外務省「シレニアム開発目標」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html> 二〇一四年八月二十六日閲覧。
- ③UNESCO. EFA Global Monitoring Report.Paris: UNESCO. 2012.
- ④UNESCO. "Global Education for All Meeting - 2014 GEM Final Statement: The Muscat Agreement." Paris: UNESCO. 2014.