

持続可能な社会における教育の質と公正 —ポスト2015年の世界へ向けた国際教育目標の提言—¹⁾

北村友人

(東京大学大学院教育学研究科・准教授)

西村幹子

(国際基督教大学教養学部・上級准教授)

マーク・ランガガー

(国際基督教大学教養学部・上級准教授)

佐藤真久

(東京都市大学環境学部・准教授)

川口純

(大阪大学大学院人間科学研究科・助教)

荻巣崇世

(名古屋大学大学院国際開発研究科・特任助教)

興津妙子

(東京大学大学院教育学研究科・特任研究員)

林真樹子

(東京大学大学院教育学研究科・特任研究員)

山崎瑛莉

(東京大学大学院教育学研究科・特任研究員)

1. はじめに

2015年に迎える「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」の目標達成期限を前に、目標達成へ向けた政策論議とともに、MDGs後の目標のあり方についての政策論議が世界各地で活発に行われている。それらの議論は、ポスト2015年開発目標に関する諮問グループである国連ハイレベル・パネル、国連システム・タスクチーム、国連オープン・ワーキング・グループ、主に国連開発計画 (UNDP) が主導する各種コンサルテーション会合など、さまざまなステークホルダーを巻き込みながら積み上げられている。さらに、2012年6月に開催された国連持続可能な開発会議 (リオ+20) において「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」を設定することが議論され、ポスト2015年開発目標はMDGsとSDGsが整合的・相互補完的な形で統合される方向性がみえている。

ポスト2015年をめぐる議論のなかで、「教育」分野は常に主要領域のひとつとして位置づけられている。たとえば、国連ハイレベル・パネルが2013年5月に発表した報告書では、「質の高い教育と生涯学習の提供」を12項目あるポスト2015年開発目標のひとつとして明確に位置づけている (United Nations, 2013a)。とりわけ同報告書では、子どもや阻害された状況にある人々に焦点があてられており、それらの人々がもつ脆弱性 (vulnerability) を改善していくためには、教育の普及が欠かせないということが指摘されている。また、MDGsの進捗に関するレビューのなかで、成果面での評価と共に、多くの活動がドナー優先型であり、受益者のニーズが包括的に考慮されていないという指摘もされている。

こうした状況を踏まえ、本稿においては、人材育成のみならず人々の意識醸成等の面でも重要な役割を担う教育分野に焦点をあて、ポスト2015年開発目標を実現していくなかで教育がいかなる役割を果たしていくべきであるのかについて論じる。とくに、ポスト2015年開発目標の重要な構成領域となる教育分野で、どのような目標 (Goals)・ターゲット (Targets)・指標 (Indicators) を設定すべきかについて提示

することが、本稿の最も重要な目的である。その際、教育分野における主要なアクターたちが、持続可能な開発のための教育を実現していくために、どのようなガバナンスのメカニズムを構築すべきなのか。また、逆にガバナンスの仕組みをどのように持続的に支えるかといった、持続可能な開発のための教育とガバナンスの連関についても提言を行うことを目指している。

こうした目的のもと、本稿では、まず教育関連MDGsの進捗状況とポストMDGsの課題を概観したうえで、今日の教育分野における主要なテーマに沿って課題を議論する。そして、最後に具体的な目標、ターゲットおよび指標を提示する。

2. ポストMDGsに向けた課題の提示

2.1. 教育関連MDGsの進捗状況

MDGsでは、目標2「初等教育の完全普及の達成」および目標3「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」が教育に関連する目標として設定されている。2000年にMDGsが設定された当時は、教育へのアクセスの問題が依然として深刻な状況にあり、1990年と2000年に途上国の基礎教育普及のために合意された「万人のための教育 (Education for All: EFA)」という国際目標があったにもかかわらず、90年代を通して十分な普及が進まなかった。これは、国際目標を設定したものの、それをどのように達成し、モニタリングするのか、といった実施枠組みが不十分であったことに起因している。この反省から、2000年代に入ると、新たなEFA目標に加えてMDGsでも教育分野が強調されるなど、国際社会のなかで教育へのアクセスを改善するための多様な取り組みが加速し、一定程度の改善をみることができている。

国連によるこれまでの達成状況のレビューによると、小学校就学年齢の子どものうち、不就学者数は2011年時点で5700万人であり、2001年時点の1億200万人からおよそ半減している (United Nations, 2013b)。しかし、不就学者の半数以上 (約3200万人) がサハラ以南アフリカに集中しており、この地域の国々の多くは初等教育の完全普及達成までにまだ長い時間がかかるものと予想されている (UNESCO, 2013)。ジェンダー格差に関しては、初等教育段階では多くの地域でジェンダー平等が達成されつつあるものの、すべての教育段階でこれを達成している国は2011年の時点で130か国のうち2か国のみにとどまっている。若者 (15歳から24歳) の識字率の状況はさらに深刻で、基礎的な読み書きができない若者が全世界で1億2300万人存在し、そのうち61%が女性である。このように非識字者の3分の2が女性であるというジェンダー構造は、第二次大戦終了後から一貫して変化していない。とくに本稿で重要な対象者として位置づけているEFAから取り残されている最後の5% (あるいは10%) といった「脆弱性を抱えた人々 (vulnerable people)」や「周辺化された人々 (marginalized population)」にとって、いまだに教育へのアクセスが十分にできないことが最も深刻な問題になっていることは、改めて強調しておく必要がある。

一方、初等教育機会の急激な拡大にともなって、教育の質に深刻な影響が出ている例が多数報告されている。例えばウガンダでは、初等教育の無償化政策が実施された後、とくに貧困層の男子で第5学年以降の修了率が大きく低下した (Nishimura,

福祉と並び人間存在の根源に関わる営みである教育は、それ自体が優先課題として掲げられるべきである。しかし、教育は教育セクターのみならず多くの異なるセクターにおいても、とくに知識・スキルの開発や人材育成・能力開発といった観点から、重要な役割を果たしている。その意味では、持続可能な開発をめぐる諸問題に対して貢献できる、領域横断的（cross-cutting）なセクターでもある。したがって、教育分野の独自目標を掲げるとともに、すべての目標のなかに教育の視点を必ず入れるべきである。その際、社会や個人の変革（transformation）というものを促すことが教育の大きな役割であり、そのためにもグローバル・シティズンシップ（Global Citizenship）の視点や「持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development: ESD）」のようなアプローチが必要である。なぜなら、教育は個々人の生産的能力や国民国家における民主的参加能力だけでなく、人々が現在支配的な開発形態や社会の在り方を見つめ直すきっかけを与え得る。そして、個人的便益を超えて、あるべき社会、あるいはより広くグローバル社会とはどのようなものか、その実現のために個々の能力をどのようにグローバルな次元で社会に活かすかという、より広い観点から人間や社会のあり方を問う営みである。そのためにも、国境を越えたグローバル・シティズンシップの概念や、個人や国の利益を超えたESDのあり方も、より具体性をもって議論されなければならない²⁾。

第二に、これは国連ハイレベル・パネルをはじめ2015年開発目標に関する議論のなかで必ずと言ってよいほど強調されていることではあるが、良質な教育の公正性（equity）の向上を実現していくことが、教育分野において何よりも大きな課題となっている。この考え方の出発点が、良質な教育はすべての人にとっての権利であるという視座である。この視座から考えると、ポスト2015年開発目標において、すべての人は個々人を取り巻く文脈に照らして妥当な、質の高い教育を享受する機会を保証されなければならない。それにはとくに社会的弱者と呼ばれる人々の視点が踏まえられなければならない。その際、脆弱性を抱えたり、周辺化されている人々自身の「当事者性」が適切に教育の質の目標やプロセスに反映されるために、ガバナンスのあり方も含めて考える必要がある。教育の妥当性と持続可能性を確保するためには、グローバル、リージョナル、ナショナルといったよりマクロなレベルだけではなく、地域社会や学校、家庭、子ども自身といったミクロなレベルに根差して考えるという視点を取り入れることを、国際目標を考える際にも忘れてはならない。さらには、こうした教育目標をポスト2015年開発目標のなかに位置づけ、実際に国際的な運動として推進していくためには、EFAで構築された既存のメカニズム（Global Monitoring Reportや諸会合など）を活用、発展させていくことが必要である。更に、近年、教育分野における新たな戦略と取組として潘基文国連事務総長の呼びかけによって2012年に立ち上げられた「国連グローバル教育ファースト・イニシアティブ（Global Education Fast Initiative: GEFI）」のような、既存の枠組みを最大限に活用することが必要である。

第三に、教育の普及や開発にあたっては、ガバナンスの問題を考えることが重要である。とくに、分かりやすく、また測りやすい目標設定、そして、その目標設定

にもとづくモニタリングを行う仕組みを構築することが欠かせない。さらに、こうした仕組みを構築し、さらに持続可能なものとするためには、必要なリソース（主として財政資金だが、人的資源や物的資源も含めて）を確保する必要がある。ただし、これは第一義的には政府や国際機関をはじめとする公的なアクターたちが重要な役割を果たすとはいえ、それだけでなく市民社会組織や企業なども含めて、社会全体で責任をもってリソースを確保しなければならない。その際、異なるステークホルダー間でパートナーシップを確立するとともに、各ステークホルダーが当事者意識をもって行動することが求められている。なぜなら、国際目標として単純化、矮小化されやすい目標は、とかくトップダウンで短期的な視野で政治化されやすいが、こうした目標達成に対して持続可能な枠組みを設定する必要があるからである。

本節で提示した教育分野の位置づけに関する諸課題への対応について、具体的なテーマに沿って次節からは検討していきたい。

3. ポストMDGsの主要課題に関する考察

3.1. 教育の公正さ

2011年時点で、世界には5700万人の不就学児童がいるとされている（UNESCO, 2012）。なかでも、ポストEFA政策分野の最重要課題になりつつある議論が、とくに「最後の5%、最後の10%」といった、最後に残された極端に就学困難な状況下にある社会集団に属する児童の就学機会（equity of access）であると認識されている。当該児童の特性を考えた際、障がい児（disability）、少数民族・少数言語の児童（ethnicity）、貧困下にある児童（poverty）、女兒・女性（gender）、僻地に居住する児童（remote area）など様々な社会経済要因が挙げられ、これらの要因は単独でも大きな阻害要因となり得るが、重複する場合も多く、重複すればする程、児童は就学から遠ざかることとなる。また、既に疎外されたグループに属する児童は、学校教育によってさらに脆弱さを増す危険がある。そのため、「インクルーシブ教育（inclusive education）」の導入を通して、多様な形態の不平等を解消し、一人一人の児童が抱える教育ニーズに対応可能である、質のともなった教育機会を公平に提供していくことが欠かせない。

インクルーシブ教育が初めて提唱されたのは、1994年にスペインのサラマンカで開催された特別なニーズ教育に関する世界会議で採択された「サラマンカ宣言」である。この「サラマンカ宣言」が分岐点となり、障がいのみならず、すべての子どもを包摂し、同じ場所で各児童の教育ニーズに合わせた教育を実施することが推進されている。

「統合教育（integrated education）」と「インクルーシブ教育」は混同されやすいが、統合教育が特別なニーズを有する児童を普通学級へ吸収（メインストリーム化）させるのに対して、インクルーシブ教育は「教師や学校職員が、子どもの個別ニーズに対応し、カリキュラムや教材など教育システム全体の変容を迫る」という特徴がある。こうした定義をより明確に提示しているのが「医学モデル（medical model）」及び「社会モデル（social model）」である。前者は個人を問題視している「統合教育」として

当てはまるモデルに対し、後者は社会（学校現場）を問題の中心とする「インクルーシブ教育」に相応している³⁾。ただし、インクルーシブ教育の定義に関しては、未だ数多くの国際機関や研究者の間で共通理解が得られていない点を強調したい。

その一方で、2006年に国連で採択された「障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD）」では障がい児にインクルーシブ教育を確保することが第24条に明示されている。また、本条約の批准国が近年急増しており、2014年に日本も締約国となり、2014年12月現在で144か国が批准している。世界の多くの国において、本条約が障がい児教育、すなわちインクルーシブ教育の柱的指針として理解されている。さらに、今日はグローバル化が一層進展し、人の移動はますます活発になると考えられる。それに伴い、今後「多様性の包摂」や「共生」という教育目標は、すべての国においてその重要性が高まると考えられる。このような観点から、政策の良し悪しではなく、インクルーシブ教育が「必然」であるとする意見もある（Forlin, 2012）。また、「多様性」といった新しい特徴に関して、個々の社会的弱者を単独で検証するのではなく、より包括的に捉え、「多様性」と「公平さ」を分析していく必要があると考える。

「多様性が存在する社会」を促進するインクルーシブ教育は、様々な異なる特徴や状況（たとえば、宗教、文化、社会的習慣や風習）に対して相互理解を促し、共生・共存できる社会を作ること为目标としている。つまり、多様性に対する相互理解によって共生可能な社会を生み出すことは、テロや紛争といった人的災害（man-made disasters）を減少させ、よりレジリエント（resilient）かつ持続可能な世界を実現させるために重要である。さらには、このような政治的意図だけでなく、すべての人に人権を保障し、社会参加を可能とするためにも重要である。

インクルーシブ教育が本節の議論である教育の公正性を推進するアプローチや概念である一方、ここで明確にしておくべき論点とは、「誰のための教育の公正さであるか？」に加え、「教育そのものの公正さであるか？」という点である。前者については既に論述したが、後者については「教育機会へのアクセスの公正さ」、「教育の質に関する公正さ」、「多様性」、「共生の公正さ」を挙げるができる。「教育の質」には資源投入と学習成果が含まれるが、「多様性の包摂」にはどのように「共生や共存」の機会が公平に与えられているかという視点が含まれており、インクルーシブ教育の推進にあたってはこれらの点に留意しなければならない。

各国が抱える様々な国内不平等は、経済成長だけでなく、貧困削減・教育・保健・衛生に関するMDGsの進捗に負の効果があることが、いくつかの研究で指摘されている。ただし、現状では不平等がどのようなメカニズムでどの指標に影響しているのかについて、学術的研究に基づいた経験的証拠は不十分である。したがって、脆弱性（vulnerability）の焦点化が、さらに必要である。すなわち、ポスト2015年開発目標は、途上国・先進国の別なく設定すべき面と、特定の環境・文脈にある国や人々（＝脆弱性の高い国や人々）に焦点をあてた目標を設定すべき面の、両面があることを忘れてはならない。ここでいう「特定の環境・文脈にある国や人々」とは、紛争国や統治能力が著しく欠如した国をはじめ、極度な貧困状態にある人々、障がいの

ある人々、子ども、女性などである。公平性 (equality) や公正性 (equity) の観点から、これらの国や人々に焦点をあてることが欠かせない。また、統計データが国内平均を中心としており、地域・民族・ジェンダー等のグループ毎に収集された統計データの整備が不十分であることから、国内の不平等の実態が覆い隠されてしまっているという現状に鑑み、不平等についてのターゲット設定には、各国内でのさらなる分析や調査が必要である。さらには、各国・社会の状況を正確に理解するため、国際比較可能な不平等指標整備のための家計調査の拡充も望まれる。(ただし、文化資本や公正性を考える場合のグループ分けなど、不平等指標は文脈限定的なものも多く、国際比較可能な統計整備はそういった文脈性を十分に踏まえることが欠かせない。)

3.2. 教育の質

先述した通り、MDGsでは目標2に初等教育の完全普及を掲げ、教育の量的拡大を中心とした取り組みがなされてきた。その一方、とりわけ2000年代以降、人々が以前よりも教育機会に対してアクセスできるようになるにつれ、どのような教育を受けているのかという「教育の質」に対する関心が国際的に高まってきていることは、衆目の一致するところである。なかでも、学習到達度 (learning achievement: いわゆる「学力」) を高めることが、途上国・先進国といった経済水準の違いにかかわらず多くの国で重要な課題として認識されている。そういった認識の背景には、いくつかの要因が関連し合っている。まず、教育の「質」といったときに、その定義が曖昧であり、測定可能な領域 (= 認知的能力 [cognitive skills]) から容易に測定することができない領域 (= 非認知的能力やソフトな能力 [non-cognitive skills, soft skills]: コミュニケーション能力、批判的思考力、倫理観、市民性など) までを包含する。そのため、基本的により測定が容易である認知的能力の水準を表すと考えられる「学力」や、非認知的能力の中でも学習意欲や問題解決力などの一部の能力に焦点化され、倫理観、市民性、多様性への寛容さなど非認知的能力の社会的側面は置き去りにされる傾向にある。また、認知的能力に焦点化する理由として、測定可能性という観点からだけではなく、国家にとっての有用性という観点も影響を及ぼしている。つまり、経済開発協力機構 (OECD) による「生徒の学習到達度調査 (PISA)」に代表される国際的な学力調査などが、各国の教育政策立案者たちに国家の国際競争力と教育水準 (より正確には生徒の学力平均水準) の間に相関があると考えさせ、国家間の学力向上競争を促進している⁴⁾。なお、過去約40年間に実施された高校生を対象とする国際的な学力調査 (計12種類) の結果を分析したHanushek & Woessmann (2012) は、学力水準が経済成長率に正の効果をもたらすことを明らかにしている。

しかし、ここで問題になってくるのが、「教育の質」の認知的能力を表すと考えられる学力 (学習到達度) や狭義の学習に関する非認知的能力のみに、「教育の質」を矮小化して捉えてしまっているのか、という問題である。こうした問題に対する対抗的な議論の基礎となるのが、非認知的能力の社会的側面を重視するグローバル・シティズンシップやそれを実現するためにも重要なアプローチとなるESDといった

考え方である。ポスト2015年開発目標のキー概念である「持続可能な開発」の担い手となる人材には、グローバルな視野で社会や人間のあり方について考えるグローバル・シティズンシップが欠かせず、そうした人材を育てるためのESDというアプローチをさらに推進する必要がある。そのためには、認知的能力と非認知的能力の両面をバランスよく高めるような教育のあり方（それこそが、質の高い教育のあり方）を各国の文脈にもとづきながら検討していくことが不可欠である。

こうした現状を踏まえると、教育分野におけるポスト2015年開発目標がいかなるものであるべきかを考えるにあたって、潘基文・国連事務総長主導の国連GEFIの中で提示している3つの優先課題（アクセス、質、グローバル・シティズンシップ）に賛同しつつ、とくに「質」の問題を認知的能力と非認知的能力の両面から考えることの重要性を強調したい。そして、社会的排除に関する問題と地球環境に関する問題に対して同時的に取り組んでいくことこそが、国連GEFIにおける「アクセス」の問題の再確認、更に「グローバル・シティズンシップ教育」を具現化するアプローチとして最も効果的であると考えられる。加えて、こうしたグローバル・シティズンシップ教育を実現するためにも、MDGsやEFAをはじめとする「教育」に関する従来の国際目標が基本的に認知的能力（知識、技能など）の開発を主として目指してきたのに対して、ポスト2015年開発目標のなかでは非認知的能力（態度、感情、価値観など）についても検討することが欠かせない。

そうした観点から、ポストMDGsの構想に明確に位置づけることで、地球規模課題などに対して認知的能力と非認知的能力の両面からアプローチするESDの推進が可能になることを、本稿では強調したい。また、従来のMDGs関連の研究では、マクロな政策目標とミクロ・レベルの研究との相関が十分に検証されてこなかったが、ESDでは子どもたちの主体的な学びや学校内外の教育における地域社会との連携といった、ミクロ・レベルでの営みが重視されている。その意味では、ポスト2015年開発目標のなかにESDの視点を取り入れることで、ミクロな教育実践とマクロな教育政策を架橋することが可能になるはずである。教育の質の向上を目指すうえでESDのアプローチが有する重要性については、改めて後述したい。

3.3. ガバナンス

すべての人に教育の質を保証するためには、単に授業料を無償化し、良質な施設・教材の開発や教員訓練を行うだけでは不十分である。すべての人に対して妥当な教育を提供しているのか、という観点から、その質を継続的にチェックする仕組みを構築しなければならない。

1990年代から世界的に広く導入されている教育の分権化や住民参加型学校運営、初等教育無償化政策は、教育の質と公正性の保証という意味では多くの課題を抱える。例えば、参加型プロセスにおいては、学校運営に関する情報や資源の透明性と市民の参加が確保されない場合には、地方行政の「下（市民）へのアカウントビリティ」は形成されにくい（Francis & James, 2003）。また、分権化の法的・行政的制度が整備されたとしても、様々なアクターの態度の変化や能力構築には時間を要し、

この過程で様々な混乱が生じたり (Varghese 1996)、組織文化や教職員の態度が阻外要因となって制度が活用されなかったり、保護者や住民の参加能力の差異が提供される教育の質の格差につながることもある (Rivarola & Fuller, 1999; Chapman, 1998; Yeom et al., 2002; Bjork, 2003; Pryor, 2005)。初等教育無償化政策は、多くの貧しい子どもたちに教育機会を提供できた一方で、学校教育に対する親やコミュニティの参加が減退し、教育現場での教育の質や不平等に関するモニタリングへの注意を怠ってきたという側面もある (UNESCO, 2009a; Sasaoka & Nishimura, 2010)。

また、国連ハイレベル・パネルの報告書のなかで、ポスト2015年開発目標を推進していくためには市民社会や子どもの参加が重要なパートナーシップの一翼を担っていることが強調されている。こうした、次世代の子どもたちが主体的に参加していくことを保障し、促すようなガバナンスの仕組みを、さらに構築していくことが欠かせない。

さらに、ポスト2015年開発目標に関する既存の議論では、今後、国際社会が直面するであろう課題を包括的かつ詳細に取り上げてはいるものの、ガバナンス戦略や目標達成状況を評価・モニタリングする手法については十分議論されていない。たとえば、ガバナンスの構造やすべての社会グループの意思決定への参加とそのためグループの成員に対する能力強化は、公正性実現のために非常に重要であり議論されるべきことからである。また、国際的な協力枠組みにのみ焦点化するのではなく、コミュニティを基盤とした知識の蓄積やネットワークについても十分な注意を払うべきである。

これらの論点を踏まえたうえで、ポスト2015年開発目標においては、教育のアクセスと質に対する直接的な働きかけだけでなく、それらとそれらにおける公正性を持続的に支えるガバナンスの仕組みについても注目するべきである。

3.4. 教育・学習の質改善を目指すESDのアプローチ

国連は、2005年から2014年まで「国連・持続可能な開発のための教育の10年 (Decade of Education for Sustainable Development: DESD)」を実施、展開してきた。ESDでは、先述のように「教育の質」に焦点がおかれた議論がなされてきており、従来の教育開発・発展 (基本的人権としての教育、人間的・本質的な営み) の意味合いだけでなく、持続可能な社会の構築の基盤として、開発・環境アジェンダの手段としての意味合いも有した議論が深められてきている。万人のための質の高い教育に対するコミットメントは、貧困削減、健康の向上、持続可能な社会の実現のための必須条件であると言える。

EFAは今日まで、途上国における権利、エンパワーメント、開発を核とするより公正な社会を構築するための基盤を提供するという役割を担っており、とりわけ社会の周辺部に取り残された人々を重視し、全学習者が利用可能な基礎教育とリテラシーの充実に努めてきた。一方、ESDは、教育だけにとどまらない広範囲な目的 (環境保全や経済社会開発) を有し、先進国の人々も対象として含み、すべての学習の一部として、基本的な価値観、プロセス、行動を重視してきた取組である。相互に重複している点としては、教育を人権の一つとして捉えていること、質の高い

教育に対するコミットメントがなされてきていること、「質の高い生活 (Quality of Living)」の実現、貧困削減、健康の向上を目指している点、公教育だけでない教育・学習の場を含んでいる点、初等教育の重要性を指摘している点、などが挙げられる。このように、ESDの理念は、教育・学習の質の向上に大きく貢献するものとして取り扱われてきており、相互補完機能としてEFAとESDの対話の重要性が強調されている (Wade & Parker, 2008; UNESCO, 2009b; UNESCO, 2012a)。

地球レベルで考えなければならない問題には、貧困・社会的排除問題と地球環境問題があり、両者は、「リスク社会」化⁵⁾と「格差社会」化、富の過剰と貧困の蓄積といった相互規定的な対立を深刻化させてきたグローバリゼーションの結果である (佐藤 2011 ; 鈴木・佐藤 2012)。さらに、両問題ともに、各国にとどまらず世界システムの在り方、とくに先進国と発展途上国との深刻な矛盾・対立を伴うもので、今日の地球的な「双子の問題」として、21世紀に解決を迫られている基本的課題であるとしている。そして、貧困・社会的排除問題と地球環境問題は別の問題ではなく、同時に取り組むことが求められる (鈴木・佐藤 2012)。貧困・社会的排除問題と地球環境問題に対する同時的な取組は、国連GEFIにおけるグローバル・シティズンシップ教育 (Global Citizenship Education) を具現化するアプローチとして、EFAとESDの連関を深めるうえでも必要不可欠である。

今後、ポスト2015年開発目標を構想するうえで、MDGsとSDGsの整合性の確保が必要不可欠であり、さらには、両アジェンダと深く関係するEFAとESDの間にも、同様に整合性を確保することが欠かせない。ESDは、質の高い生活の向上に寄与し、また地球レベルの問題 (貧困・社会的排除問題と地球環境問題) を同時に解決する際の重要なリテラシーのひとつとして位置付けるべきであり、実践面においては (1) 統合化 (integration)、(2) 文脈化 (contextualization)、(3) 批判的思考 (critical thinking)、(4) 個人と社会の変容 (transformation) といったレンズに基づく解釈的アプローチが必要である (UNESCO, 2012b)。とりわけ、変容を促すプロセスにおいては学習面の充実 (教育へのアクセスの向上や教育の質の改善) に向けた検討が欠かせない (IGES, 2013)。

さらに、DESDの中間レビュー報告書では、ESDの認識 (意味、優先順位、戦略) は、様々な地域課題に対応したものとして位置付けられるだけでなく、地域の伝統的なガバナンスの影響が強い点も指摘されている (UNESCO, 2009b)。

これらの議論を踏まえると、ESDをポスト2015年における「教育の公正」と「教育の質」を連関させたりテラシーとして取り扱うだけでなく、持続的に支えるガバナンスの仕組みとの連関も深めていくことが必要であることを、本稿では強調したい。

4. 目標・ターゲット・指標の試案

ここまで概観してきた議論を踏まえ、ポスト2015年の教育アジェンダとして、本稿では、持続可能で質の高い、公平かつインクルーシブな教育を世界中で実現することを最も重要な課題と捉えている。とくに、基本的人権としての教育と、持続可能な開発のための教育という、教育が果たすべき2つの役割に留意すると、学習の質 (認知的・非認知的な両側面) へのさらなる焦点化、周辺化された人々の全教育

段階へのアクセスの保障（公正性）、雇用可能性の向上など、取り組むべき課題が明らかになってくる。こうした課題を解決し、その進捗状況をチェックするにあたって、ポスト2015年開発目標として設定される目標、ターゲット、指標には、国際的に共通に用いることができるものと、各国の文脈に応じて個別に設定されるべきものがあることに注意しなければならない。また、それが国際的なものであれ、文脈特定のなものであれ、すべての目標は包括的かつ具体的で、測定可能なものでなければならない。上記の点に留意し、本稿では、以下のような3つの目標と、それを具体化したターゲットおよび指標を提案したい。

目標1：すべての子どもに質の高い教育機会を保障する。（Quality Education for All）

ターゲット（1）：最低限の学習基準（minimum learning standard）を満たさない子どもの割合を、現状から半減させる。

指標①：認知的・非認知的な両側面を含む総合的な学習基準が設定され、カリキュラムに盛り込まれている

指標②：義務教育の修了時に最低限の学習基準に到達している子どもの割合／到達していない子どもの割合

ターゲット（2）：現実の問題に直結するESD及びグローバル・シティズンシップ教育に沿ったカリキュラムを開発・実施する。

指標①：グローバル・シティズンシップ教育のカリキュラムには、平和、貧困、環境など、全世界的な課題および当該地域に固有の課題について、地球市民として適切な知識・スキル・能力を身に付けるという目的が明記されている。

指標②：周辺化されたグループ（marginalized groups）に特別な配慮がなされ、子どもの発達段階に合わせて課題解決型を含む多様な教授法で、グローバル・シティズンシップ教育のカリキュラムが実施されている。また、そのためにESDのアプローチが導入されている。

指標③：グローバル・シティズンシップ教育のカリキュラムの開発・実施・モニタリングに、子どもを含むさまざまなアクターが参加している。

指標④：総合的なカリキュラムの実施に必要な教員の能力と学習環境が整備されている。

* 基礎的な学力に加えて、移転可能スキル、批判的思考力などの高度なスキルを身につけることが必要であり、さらに、身に付けた知識・スキル・能力を、個人はもとより家庭、地域、国家、ひいては地球全体の問題解決のために応用することが求められる。

目標2：社会的に厳しい状況下にいるすべての子どもに公正で質の高い教育機会（義務教育レベル）を保障する（Equity of Access to Quality Education）

ターゲット（1）：国内政府予算の最低〇〇％を社会的弱者に割り当てる。

- 指標①：教育省においてインクルーシブ教育を管轄する部署への予算配分が一定割合以上ある。
- 指標②：無償化政策に加え、インクルーシブ教育の対象とされる個々の社会的弱者への予算配分がその理由に基づき（例：学校関連コスト（交通費、制服、教科書など）、公正に割り当てられている。
- ターゲット（2）：特別教育ニーズを必要とするすべての子どもたちに配慮された校舎数を〇〇%増やす。
- 指標①：Child Friendly School政策などに基づき社会的弱者に適応した校舎造り（バリアフリー化など）が計画されている。
- 指標②：障がい児、女児及び僻地に居住する子どもが学校にアクセスし易く、かつ快適に就学が可能なインフラ、設備及び交通手段などが提供されている。
- 指標③：低所得層の子どもや僻地に居住する子どもの地域にCommunity Based Rehabilitation (CBR) プログラムが存在する。
- 指標④：通常学級に在学する特別教育ニーズを持つ子どもの人数・割合。
- ターゲット（3）：特別教育ニーズを必要とするすべての子どもたちに対応できる教員の数を、最低〇〇人確保する。
- 指標①：あらゆる障がい児ならびに少数言語の子どもが学習できるように、教員養成課程において特別教育ニーズに対応した教員研修が実施されている。
- 指標②：特別教育ニーズに対応した教授法・カリキュラムと学習教材が開発・実施・モニタリングされている。
- 指標③：特別教育ニーズを必要とする子どもを教育できる教員（学校の管理や事務仕事を兼任する校長、副校長及びその他スタッフを含む）に対する何らかの優遇措置が取られている。

* MDGsではジェンダーがひとつの要素として取り上げられているだけだが、インクルーシブ教育は障がい (disability)、少数民族・少数言語 (ethnicity)、貧困下にある児童 (poverty)、僻地に居住する児童 (remote area) などが対象となっており、多様な形態の不平等に対する方策であることを強調しておく。

**障がい児の就学率については、国によって「障がい」の定義や社会文化的な文脈が異なることもあり、非常にばらつきが大きいため、指標の妥当性ならびにその指標に関する適切な数値目標の設定に関して困難を抱えている。たとえば、ブルンジの障がい児の就学率が14.5%（2000年）というデータがある一方、ジャマイカでは障がい児の就学率が70.5%（1999年）といったデータがしばしば参照される (Filmer, 2005)。

***目標2の各ターゲットについては、それぞれ数値目標を明確に設定することができなかったが、これはとくに途上国の文脈におけるインクルーシブ教育に関する実証研究の積み重ねが国際的にも十分ではなく、妥当な数値目標を計算するこ

とができなかったためである。この分野における実証研究のさらなる積み重ねが必要であることを強調したい。

**目標3：教育のアクセス、質、公正性を保障するためのガバナンスの仕組みを構築する。
(Governance Structure for Ensuring Access, Quality, and Equity of Education)**

ターゲット (1)：義務教育レベルの学校の情報が地域社会や保護者に共有され、
アカウントビリティが確保されている。

指標①：すべての学校が、学校の情報を地域社会や保護者と共有する手段を有する。

指標②：学校運営に関し、地域社会と保護者が対話する機会が設けられている。

ターゲット (2)：教育の質に関するモニタリング・評価が行われ、出席や学習達成状況と学校計画がリンクしている。

指標①：すべての学校のモニタリング・評価が定期的に行われている。

指標②：すべての学校が学校計画を有する。

ターゲット (3)：教育政策・計画、カリキュラム・教材作成過程および学校運営において、すべての社会経済的グループが参加している。

指標①：教育政策・計画および学校計画において、すべての社会経済的グループに配慮した介入が明確に記載されている。

5. 結び

本稿では、MDGs 中での教育分野の進捗状況と課題を整理し、ポスト2015年開発目標における教育分野の位置付け及び目標についての提言をまとめた。本稿ではとくに、MDGs では見落とされてきた教育の質の側面と公正性の問題、さらにそれらを支えるガバナンスに焦点を当て、目指すべき教育のあり方としてESDの重要性を指摘した。これは、国連GEFIが提示しているグローバル・シティズンシップ教育の充実とも通じるものであり、ポスト2015年の教育目標を実現するためのアプローチとして、改めてESDの有効性を認識することを国際社会に呼びかけたい。

そのためにも、ポスト2015年開発目標に関する国際的な議論のなかで、例えば本稿で提案した目標・ターゲット・指標のセットについて、幅広いステークホルダーの視点から検討されることを期待したい。また、その際には、国連GEFIなどの既存の枠組みを最大限に活かしつつ、今後、国連の場において設定されるであろう2015年開発目標を、各国さらにはよりローカルなレベルで実現していくことを支援するための十分な政治的・財政的なメカニズムが構築されるとともに、その進捗をモニタリング・評価するための仕組みがさらに改善されていくことを期待している。

注

- 1) 本稿は、環境省環境研究総合推進費戦略課題S-11「持続可能な開発目標とガバナンスに関する総合的研究－地球の限られた資源と環境容量に基づくポスト2015年開発・成長目標の制定と実現へ向けて－」(2013～2015年度)の研究成果である。また、本稿の執筆に

あたっては、黒田一雄 教授（早稲田大学）から貴重なご助言をいただいた。記して謝意を表する。

- 2) 本稿では、ポスト2015年開発目標において、「グローバル・シティズンシップ」概念やESDという教育アプローチの重要性を強調している。なぜなら、これらは21世紀の社会を生きていく人々が必要とする、認知的能力を補完する知識、スキル（主に soft skills: critical thinking、social skills: communication、life skills: vocational training などを含む）及び能力（competencies）を備えさせる教育であり、また国際社会において共通する価値観（values）、態度（attitudes）を提供する教育と考えられているからである。さらに、政治、経済、社会、文化といった諸側面から、国際問題の理解、解決及び紛争予防を進めるためには、平和教育や人権教育を推進し、公平性及び多様性を受け入れることが非常に重要であると認識されている（Education Above All, 2012など）。そうした中、グローバル・シティズンシップ教育は、とくに公平性及び多様性という観点から、ESDを推進するうえでも重要な概念である。
- 3) ここでは、インクルーシブ教育の推進のみならず、その先にインクルーシブな社会を実現することを想定している。すなわち、現行の教育だけを切り取ってその就学機会を障がい児に対して確保するだけでなく、教育の結果として雇用機会が確保され、社会貢献できるような場が提供されるといった配慮が必要である。そして何よりも、障がい者が「教育機会」を得ることの意味が、当事者にも健常者にも見いだされなければならない。
- 4) PISAの理論的土台を提供したOECDのDeSeCoプロジェクトでは、人生の成功や社会の持続的発展のために21世紀に求められる能力観としてのコンピテンシーを、人がある特定の文脈の中で複雑な要求に対応できる認知的・非認知的な両側面を含む総合的な能力と位置付けている。具体的に、キー・コンピテンシーを、カテゴリ1「社会・文化・技術的ツールを相互作用的に活用する」能力、カテゴリ2「異質な人々からなる集団で相互に関わり合う」能力、カテゴリ3「自律的に行動する」能力として提示し、それぞれが独立して存在するのではなく相互関係を持つと定義した。従って、本来PISAではこの3つの能力の総合的な獲得を測定すべきである。しかしながら、PISAでは筆記テストによる方法の限界より、結果としてDeSeCoのキー・コンピテンシーの一部でしかないカテゴリ1の「道具を相互作用的に用いる」能力しか測定することができず今日に至っている（松下2011）。
- 5) ドイツの社会学者ウルリッヒ・ベックの提唱した概念である「リスク社会（Risikogesellschaft）」とは、「経済と科学技術が発展し近代化が進むにつれて社会は、富とともにリスクを生産するように」なった結果、「富の生産と分配ではなく、リスクの生産と分配が重大な社会的論争のテーマになった社会」のことを意味する（平川2012: 1314）。

参考文献

- 佐藤真久（2011）「国連ESDの10年（DESD）のもとでのESDの国際的動向」『季刊環境研究』163号、30-41頁。
- 鈴木敏正・佐藤真久（2012）「「外部のない時代」における環境教育と開発教育の実践的統一にむけた理論的考察－「持続可能で包容的な地域づくり教育（ESIC）」の提起」『環境教

- 育研究』21 巻2号、3-14頁。
- 平川秀幸 (2012) 「リスク社会」大澤真幸他編『現代社会学事典』弘文堂、1314頁。
- 松下佳代 (2011) 「〈新しい能力〉による教育の変容—DeSeCo キー・コンピテンシーとPISA リテラシーの検討」『日本労働研究雑誌』614号、39-59頁。
- Bjork, C. (2003) Local Responses to Decentralization Policy in Indonesia. *Comparative Education Review*, 47(2): 184-216.
- Chapman, D. W. (1998) The Management and Administration of Education across Asia: Changing Challenges. *International Journal of Educational Research*, 29: 603-626.
- Education Above All (2012) *Education for Global Citizenship*. Doha, Qatar: Education Above All.
- Filmer, D. (2005) *Disability, Poverty and Schooling in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Forlin, C. (2012) *Future directions for inclusive teacher education: An international perspective*. New York: Routledge.
- Francis, P. & James, R. (2003) Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda's Decentralization Program. *World Development*, 31(2): 325-337
- Hanushek, E.A. & Woessmann, L. (2012) Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4): 267-321.
- IGES (2013) Advancing Education as a Goal for Sustainable Development, *IGES Issue Briefs on SDGs*, July.
- Lewis, M. & Lockheed, M. (2007) *Exclusion, gender and education: case studies from the developing world*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Nishimura, M., Yamano, T. & Sasaoka, Y. (2006) Attainment and Private Costs of Primary Education in Uganda. *Africa Report*, 42: 21-26.
- Pryor, J. (2005) Can community participation mobilise social capital for improvement of rural schooling? A case study from Ghana. *Compare*, 35: 193-203.
- Rivarola, M. & Fuller, B. (1999) Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Contrasting Views of Parents, Teachers, and Directors. *Comparative Education Review*, 43(4): 489-521.
- Sasaoka, Y. & Nishimura, M. (2010) Does Universal Primary Education Policy Weaken Decentralisation? Participation and Accountability Frameworks in East Africa. *Compare*, 40(1): 79-95.
- UNESCO (2009a) EFA-ESD Dialogue: *Creating Synergies and Linkages for Educating for a Sustainable World*, UNESCO World Conference on Education for Sustainable Development. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2009b) United Nations Decade of Education for Sustainable Development (DESD, 2005-2014): Review of Contexts and Structures for Education for Sustainable Development 2009. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2012a) United Nations Decade of Education for Sustainable Development: Looking Beyond 2014, 190 EX/9. Paris: UNESCO.
- UNESCO. (2012b) *Shaping the Education of Tomorrow, 2012 Report on the UN Decade of Education for Sustainable Development, Abridged*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2013) *Education for All Global Monitoring Report 2013/14: Teaching and Learning—*

- Achieving Quality for All. Paris: UNESCO.
- United Nations (2013) *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*. NY: The United Nations.
- United Nations (2013b) *The Millennium Development Goals Report 2013*. NY: The United Nations.
- Varghese, N. V. (1996) Decentralisation of Educational Planning in India: the Case of the District Primary Education Programme. *International Journal of Educational Development*, 16(4): 355-365.
- Wade, R. & Parker, J. (2008) *EFA-ESD Dialogue: Educating for a Sustainable World*, Education for Sustainable Development Policy Dialogue No.1. Paris: UNESCO.
- World Bank (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Yeom, M., Acedo, C. & Utomo, E. (2002) The Reform of Secondary Education in Indonesia during the 1990s: Basic Education Expansion and Quality Improvement through Curriculum Decentralization. *Asia Pacific Education Review*, 3(1): 56-68.