

(特集によせて)

EFA ステアリング・コミティーの活動からみた 「教育 2030」

吉田和浩

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

1. はじめに

国際教育開発の大きな節目の年であった2015年、その11月のユネスコ総会に際して開催されたハイレベル会合において、ポスト2015年の教育アジェンダである「教育2030」行動枠組が採択された。1990年ジョムティエン世界教育会議で採択された「万人のための教育」世界宣言と、2000年世界教育フォーラムで採択されたダカール行動枠組とによるそれまでの教育アジェンダを後継する。2030年までに、「**すべての人に包摂的かつ公正で質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する**」ことを目標に掲げている。

私は、この「教育2030」行動枠組の起草にあたって中心的な役割を果たした、EFA ステアリング・コミティー（以下SC）にアジア・太平洋地域代表委員として、また同SC副議長のひとりとして参画するという貴重な機会に恵まれた。このコミティーにおける議論を踏まえて、行動枠組採択までの経緯をここに記録するとともに、新しい行動枠組の特徴、および課題について若干の考察を加える¹。

SCは、教育ダカール行動枠組の実施推進ならびに調整機構の一つとして、2012年に設置された。目標達成期限の2015年が3年後に迫ったその時期、それまでのEFA推進・調整機構²の問題点を検討した結果（UNESCO2012）、ハイレベル・フォーラ

ム（HLF）、グローバルEFA会合（GEM）と合わせて設置された仕組み³の一つである。「EFA運動の政治的戦略的方向づけ並びに活動について協議し、6つのEFA目標を達成するため緊急の行動を促すための提言を行う」ことがSCの主な任務と定められ（UNESCO undated1）、HLF及びGEMの議論の方向性を示すこととされていた（UNESCO 2012）。委員の任期は2年間で、2012-2013年の第1期では2015年までの取組みを加速化させることに主眼が置かれていたのに対し、私の任期である続く第2期2014-2015年の議論は、同じく規定されたSCの任務として「ポスト2015年のアジェンダについて協議し、提言すること」に集中した。構成は、ユネスコ加盟国の各地域代表6名（ノルウェー・西欧北米代表、ロシア・東欧代表、ブラジル・ラ米カリブ代表、日本・アジア大洋州代表、ベニン・アフリカ代表、サウジアラビア・アラブ代表）、E9代表（パキスタン）、次回世界教育フォーラム（WEF）ホスト国（韓国）、EFA共同発起機関（ユネスコ、UNDP、UNFPA、UNICEF、世界銀行）、教育のためのグローバル・パートナーシップ（GPE）、OECD、市民社会2枠⁴、民間セクター（インテル）、教員組織（Education International）の19である（UNESCO undated2）。SCの事務局はユネスコが務めた。なお、加盟国地域代表は各地域内での手続きによって選ばれ、日本は第1期のタイに代わって選出された。

結果的に振り返れば、SCの主な成果は、2014年5月、オマーンで開催されたGEMが採択したマスカット合意の起草、2015年5月、韓国で開催されたWEFが採択したインチョン宣言の起草、そして既述の「教育2030」行動枠組の起草、ということになる。しかし、これら重要文書が当初から明確なプロセスを意識して策定された訳ではない。それは、2015年以降の教育開発アジェンダ策定が、これとほぼ平行して進められた2015年以降の、ミレニアム開発目標(MDGs)に代わる新たな開発アジェンダ、すなわち「持続可能な開発目標(SDGs)」の策定プロセスに多大な影響を受けたことによる。さらにはSDGs策定プロセスそのものも複雑なプロセスを経て決定されて、先が見通しにくい状況にあった。

2. 「教育2030」行動枠組採択までの動き

第1回SC会合

第2期SCの初回会合は2014年3月6-7日の二日間、パリのユネスコ本部において開催された⁵。この会合は、議長(ノルウェー)、副議長(日本、GCE)が選出されたのち、協議のほとんどを事前に作成されたポスト2015年のユネスコのポジション・ペーパーに費やした。これは、同年5月に開催されるオマーンGEMを間近に控えて、その後予定されている主要プロセス、すなわちインチョンWEF、及び開発アジェンダに含まれるべき教育ゴールの国連における策定プロセスに対して、教育コミュニティの立場を表明する共同提案書(joint proposal)を作成するためである。上記のポジション・ペーパー(UNESCO 2014a)は、前年の11月第37回ユネスコ総会に提出されたポスト2015年教育アジェンダに関するコンセプト・ノート(UNESCO 2013)を基に作成され、第194回執行委員会(2014年2月)

において議論されたものである。

このことは、ポスト2015の教育アジェンダ素案作りが、ユネスコを主な舞台とし、その加盟国が執行委員会・総会において議論・採択するという手続きを経つつも、ユネスコがユネスコのために作成するという性格を超えて、SCでの協議を通じることによって、教育に関わるより広い主要なステイクホルダーズの総意を反映する形で進められたことを意味している。

当時から、教育コミュニティで採択する目標及びターゲットを、一言一句違わずSDGsに反映させることは、容易ではないができる限りの努力をしよう、との共通認識が委員の間にあった。それは、2000年から2015年の間、ダカール行動枠組とミレニアム開発目標(MDGs)における教育目標という、異なる2つの国際的な教育目標が掲げられたことによる混乱を繰り返すことは何としても避けたい、という考えからであった。その上で、SCは、まず新たな開発目標群の中に、教育が単独の一目標として位置づけられることを目指した。

たたき台となったユネスコによるポジション・ペーパーでは、優先分野として、基礎教育(1)、ポスト基礎教育と高等教育(2)、若者と成人のリテラシー(1)、仕事と生活のためのスキル(2)、良質で妥当な教えと学び(2)、教育財政(2)の6つを示し、それぞれ括弧内の数の計10ターゲットを記していた。しかしSDGsの中で丸ごと採用してもらうには、ターゲット数が多すぎると思われ、まとめ方を検討した。また就学前教育1年を含めて基礎教育10年を無償・義務化するという案は、それまで公式に議論されることがない概念として、抵抗感が示された。日本は「持続可能な開発のための教育(Education for sustainable development, ESD)」の重要性を特記することを求め、複数の委員は教育分野に対する政府予算配分ならびにODAの配分について

数値目標を掲げることは他の分野との関係から不適切であることを指摘した。今回の SC 会合では、このほか委員選出母体の考えを反映した意見、委員個人としての意見など、まさに多様で広範な事案について議論された。

結局、共同提案書は、第 1 回の SC 会合では合意に至らず、議長、副議長、ユネスコ、ユニセフによる起草委員会を立ち上げて継続作業を重ね改定案を作成し、全 SC 委員によるメール審議を経たのち、オマーン GEM に提示されることとなった。

オマーン GEM とマスカット合意

2014 年 5 月 12-14 日の 3 日間にわたり開催されたオマーン GEM は、EFA 目標達成に向けた進捗と 2015 年以降の教育アジェンダを主要議題とし、20 カ国以上からの大臣級を含む加盟国のほか、国連・国際機関代表、専門家、NGO を含む 250 名余りの参加者を得た。GEM では成果文書の採択と、共同提案書の合意を目指して議論が展開された。会期中、議事の合間を縫って上述の起草委員会は、各地域代表から追加 1 名ずつと教員代表 CSO が加わる形に拡大され、のべ 3 回の協議を持ち、会合前から会合中に寄せられた意見を反映させた成果文書案を取りまとめた。成果文書は簡潔な 4 ページのマスカット合意として採択されたが、会場での合意版には積み残し事項として、男女格差、TVET およびポスト基礎教育、教員、ESD と地球市民性教育、紛争時の教育、財政に関わるターゲット等の表記ぶりについて、SC が継続協議をし、月内に最終案をまとめること、などが列記されていた。

これを受けて SC は同月内に再度パリに召集され、積み残し議題を協議し、マスカット合意文書は結局 6 月に入ってようやく最終化され (UNESCO 2014b)、あわせて共同提案書にも修正が加えられた。マスカット合意と共同文書で示された全体目標には、新

たに包摂的 (inclusive) という言葉が加えられ、またターゲットの数は 7 つにまとめられた (別表 2)。この段階では、いくつかのターゲットに「x%」「y%」といった表現が含まれていて、今後これらを具体的な数値に置き換える宿題を自らに課していた。

OWG による作業

SC を舞台とする新たな教育アジェンダ枠組づくりと並行して、国連で続けられる開発アジェンダ策定プロセスの一環として、結果的には SDGs の草案に最も影響力を持った「持続可能な開発目標のための公開作業グループ」(Open Working Group, OWG)⁶ の会合が前年 2013 年からほぼ月次で行われていて、2014 年 7 月の結審に向けて進捗報告が逐次公表されていた。2014 年 2 月に出されたペーパー⁷には、いわば SDGs の骨子として 19 の焦点分野 (Focus Areas) とそのあらましが示され、教育はその第 4 項目に、単独の項目として記述されていた。そこには、生涯学習、男女格差是正、中等教育、スキルの重視と、貧困削減、保健、経済成長など他の開発セクターとの連関などが指摘されていた。またこの焦点分野に沿って、3 月の OWG 会合直前には、初めて具体的なターゲットの基となる項目が公開された。初中等教育の普遍化、公正性、男女平等、幼児教育、労働市場に合った学習成果、成人識字、持続可能な開発に適合した教育、の 7 項目と、これらのための実施手段という計 8 つの項目から成っていた⁸。

その後 3 月末から 4 月頭の第 10 回 OWG 会合で 19 の開発分野は 8 つのクラスターに整理され⁹、このクラスターを中心にゴールが設定されるかに思われたが、OWG の最終成果文書が 7 月公表された際には、17 項目の開発目標に整理され、教育は第 4 目標として残っていた (UNGA 2014a)。この間、我々 SC も OWG 作業大詰め of 6 月に、マスカット合意文書と SC 共同提案書をユネスコ事務局

長の名で OWG 共同議長に送付するなど、固唾を飲んでその動きを見守っていた。

OWG 成果文書における教育ゴールには、これに付随して7つのターゲットが示された。SC 共同提案書ではターゲットの一つとしていた教育財政に関わるターゲットは、ここには含まれていなかった。また、3月段階では実施手段、とだけ記されて内容が未定だった部分に、教育ゴール全体の実施手段ターゲットとして、4.a (教育施設)、4.b (奨学金)、4.c (教員) が加えられていた (別表2 参照)。この、いわば成果ターゲットと実施手段ターゲットという構成は、他の SDGs ゴールにおいても共通のものである。これら 10 の SDG 教育ターゲットのうち、4 つには具体的な数値目標が確定できず、「x%」「y%」といった表現が含まれていた¹⁰。

事務総長総括

この段階では、OWG の成果文書が新開発アジェンダに重要な影響を与えるであろうことは予想していたものの、それが決定的になったのは、さまざまな新開発アジェンダ策定プロセスからの諸々の提案を国連事務総長が総括した文書が 2014 年 12 月に公表された時である。それまで、国連の下では研究者、民間、高級専門家など¹¹による多方面からの検討がなされ、事務総長総括文書はこれらを踏まえて、新開発アジェンダの姿を世界に示すものと期待されていた。しかし蓋を開けてみると、その内容は、これまでのプロセスを概括した上で、OWG 提案による 17 のゴールがそのまま示されていた (UNGA 2014b)。これによって、SDGs のゴール数は 17 のままそれ以上集約されることなく、各ゴールの表現ぶりとおわせてほぼ確定されることとなった。総括文書には各ゴールの下に置かれるターゲットについて具体的な記述はなく、OWG 成果文書で示されたターゲットが SDGs の骨格

を成すものと理解された。また、総括文書に用いられた、「普遍的 (universal)」、「変革的 (transformative)」、「野心的 (aspirational)」の用語は、SDGs の基本姿勢を示すキーワードとして重視された。すなわち新しい開発アジェンダ SDGs は、開発が遅れた国々を進んだ国々が支援する際の優先課題を示す色合いが濃かった MDGs と異なり、すべての国々、人々が取り組むべき課題とその成果目標をまとめた普遍的なものであり、開発の中身と取組み方に大転換を求める変革的なものであり、また相当の努力を要する野心的なものであることを標榜している。

政府間交渉

これを受け、SC は 2015 年 2 月、会合を開いた。会合では、OWG 成果文書に残る「x%」「y%」の表記の扱いを検討するとともに、OWG が示した教育目標およびターゲットの表現に対して技術的専門の見地から修正意見を提出すること¹²、教育新アジェンダの行動枠組、指標の設定を主な議題とした。国連の舞台では、事務総長総括文書を踏まえて、SDGs の内容についての政府間交渉 (intergovernmental negotiations、IGN) が継続的に行われていた。7 月まで続くこの交渉を、SC として影響を与える最後の機会と捉え、国連レベルでのプロセスに可能な限り (しかし限界を強く感じつつも) インプットを続けようとしていた。会合の結果を踏まえて、SC 議長から IGN3 月会合に先立つタイミングで IGN 共同議長に当たったメモを提出した。このメモで SC は、SDGs の第 4 目標である教育目標 (以下 SDG4) について既存の国際合意との整合性、内部統一性、具体性などを考慮し、例えば、初中等教育に関しては 9 年間を義務教育とする表現を加えること、就学前教育の少なくとも 1 年間は無償化すること、途上国向け奨学金は「普遍的」の原則に外れるためター

ゲットとして不適切であることなど、限られた提案を出した。また、「x%」や「y%」はSDGsの野心性に鑑みて「すべての」に置き換えるなど、具体的な表現とすることを提案した。

インチョン WEF

インチョン WEF を目の前にした 2015 年 4 月には、再度 SC が召集され、SC からの提案を受けて IGN での議論で「x%」「y%」が「すべての (all)」あるいは「かなりの程度 (substantial proportion)」に置き換えられたことが報告された。その他の提案はほぼすべて退けられた。このほか、OWG 案によるゴール 4 およびターゲット群の修正最終版を新たな教育アジェンダとしてそのまま採用すること、9 月の国連サミットでは指標は採択されることが判明したことを受けて、国連での作業進展をにらみながら SC でも指標作業は継続すること、インチョン WEF では 3-4 ページの簡明な宣言文のみを採択し、行動枠組については議論中の指標は参考資料の扱いで添付にまわし、その他の内容については 7 月に予定されているアディスアベバでの開発資金国際会議、同じく 7 月にオスロで開催されるオスロ教育サミット、および 9 月の国連サミットの成果を踏まえた修正のみを反映させる余地を残すこととして、それ以外は WEF 後に修正を加えない、など会議の進行方針を確認してインチョンに臨むこととした。一方、SC 会合後も、事前回付された WEF 宣言文案と行動枠組案について、ユネスコ事務局と SC メンバーの間でのやり取りが続いた。

少なくとも 2 年越しで準備してきた、インチョン WEF は、言うまでもなく今後の教育開発の方向性、目標、取組み方を決める歴史的な国際会議である。SC としては、委員を通じて地域、選出母体の意見を集約し、各地域でもマスカット合意を受けてコンサルテーション会合を開いて、2015 年後の教

育アジェンダについて合意形成を図るとともに地域特有の課題と可能性を議論するなど、WEF に向けた準備をしてきた¹³。しかし、会議本番を前に回付された採択文書案に関して、加盟国からの意見出しは一向に止まらない。会議の前日には、オマーン GEM の時と同様に採択文書起草委員会が召集され、会期中も最終日の採択に向けて裏方の作業を重ねた。参加者からの意見は会議中も続いた。

主な意見は、後期中等教育も含めて初等・中等の 12 年間を無償とすることの是非、必要資金の動員、ジェンダーや ICT の重要性を強調すること、教員の動機付け、障がい者と人権、学校の安全性、青年層の政策プロセスへの参加、指標など、中身に関わるものから、議事の進め方に至るまで多岐にわたる点に向けられた。一部からは、SDG の教育ゴール案より優れた内容のマスカット合意を採択すべき、との意見さえ出された。

起草委員会はこの意見を、採択文書案の当初基本線を維持しながら取り入れる表現を検討し、一方で会議全体の舵取り方針としては、最低限インチョン宣言を採択することを目指すこととして、最終日のプレナリーでは、まず宣言文を発表、採択してから各国のコメントを述べてもらうこと、などを協議した。

ともあれ WEF は、インチョン宣言採択という目的を達して閉会した。4 ページの宣言文書には、SDG4 と同一の教育目標とその趣旨を示し、優先課題と用語を中心に新アジェンダの要点と、実施に向けた決意を述べた (UNESCO 2015)。しかし、行動枠組については「教育 2030」行動枠組と題した案を提示したが、踏み込んだ議論を行う時間はなく、内容について原則合意された、とするにとどまった。正式な採択は 11 月のユネスコ総会の際に行うこととした。また指標策定作業も国連での作業を見定めながら

を進める、という大きな課題を残した形となった。

FFA 採択へ

7月のアディスアベバ開発資金会議は、2015年後の開発資金動員全般について、公共財政に加え、国内外の民間の役割、国際開発協力や貿易振興などに触れ、教育に関してはGPEの具体名を出して支援の拡大を訴えた。ODAの規模については、国民総所得の0.7%、最貧国（least developed countries）向けには同0.15から0.2%を充てる、とする従来の合意を再確認した。同じく7月にノルウェー政府と元英国首相ゴードン・ブラウンのイニシアティブで開催された「開発のための教育サミット」では、ブラウン氏を議長とする教育財政に関する国際委員会の立ち上げが決まり、国連事務総長に報告書を提出することとなった。

8月31日・9月1日、従来のSCに各地域追加1カ国を加えた拡大SCによる起草委員会が召集された。7月の開発資金国際会議の結果を受け、またこの時までには実質的に合意されていたSDGs内容を踏まえて¹⁴、「教育2030」行動枠組案の最終化に向けて協議した。インチョン WEF までに寄せられた大量のコメントが事務局ユネスコによって整理されていた。その中では、今回の枠組の目玉（包摂性、公正性、学びの成果の重視など）やSDGs全体とのつながりを強調すること、南々協力への言及、などについて意見が述べられていて、主なものを取り上げて協議した。また途上国77カ国グループが主張する「共通の、しかし差異のある責任」¹⁵の姿勢を新教育アジェンダに盛り込もうとしたラ米地域の案は、国連での議論においてもこれは気候変動のみに適用される考え方であることから、行動枠組には記載しないことが合意された。

9月、国連サミットが少なくともSCの関心事項としては大きな問題なくSDGsを採択

したことを受け、11月のユネスコ総会の際での採択に向けて、行動枠組案を最終化させるため、10月1・2日にも同拡大SCによる起草委員会が開催された。ここで大きな議題となったのは、「教育2030」に関わる国際調整機構のあり方である。調整機構は現在のSCにあたる機構の役割、構成などに関わる重要な議題であることから、拡大SC構成員のうち加盟国のみが出席した事前意見交換会を開いた上での開催となった。しかし、この議案はかなり紛糾した。新たな調整機構では加盟国代表が構成員の過半数を占めることとされ、結局、各地域から3カ国を委員枠とした。アフリカ、ラ米からは、GPEの機構参加は歓迎するが、OECDは援助調整機関としてであれば認めるものの、PISAなど学習成果の議論を主導する立場としての参加については拒否する、との強い姿勢が示された。結局OECDの参加はそのような特記付きとし、さらに地域機関の代表を構成員に加えることを条件に認められ、行動枠組案にもその旨が記載された。

そのほか、初等教育早期学年での学力評価（early grade assessment）は盛り込まないこと¹⁷、EFAグローバル・モニタリング・レポート（GMR）は所掌範囲をSDG4に合わせて広げ、その名称を変えて継続すること、国際的に測るべき共通指標についてはユネスコ統計研究所（UIS）が従来どおり主導すること、などが合意された。SDG4に関わる国際的指標については、SDGs全体に関する国連主導の指標設定作業に合わせることでしてきたが、この作業は年内には終了しないことが明らかになったことから、行動枠組には未定稿参考として添付されることとなった。

2015年11月4日、第38回ユネスコ総会期間中に開かれた高級会合において、70名を超える各国教育大臣をはじめ、各国代表が参加する中で、「教育2030」行動枠組が採択された（UNESCO 2015¹⁸）。ダカール

WEF での共同発起機関（ユネスコ、ユニセフ、UNDP、UNFPA、世界銀行）に加え、UN Women、UNHCR、そして ILO が名を連ねることになった。ここに EFA ステアリング・コミティーがその役割を全うして解散した。

指標作業

教育指標はもとより、およそ開発指標は、達成すべき目標を測定可能なものに置き換え、モニタリングや、達成の判断にも使われ、また政策・実施の焦点を向けさせ、資金配分にも影響を与えるなど、政治的、戦略的にも重要な意味を持つ。指標選定作業には、教育指標に関する専門的な知識が求められることから、UIS が中心となり、GMR チーム、ユニセフ、OECD、世界銀行が参加する「技術的助言グループ」(Technical Advisory Group、以下 TAG) を組織し、SC に指標案を提案してもらうことにし、第 2 期 SC の間精力的に作業を進めた。「教育 2030」が掲げるターゲットの趣旨を、よりの確に反映し、実用性があり、対話に使えることを指標選定の基本とした。TAG は指標をグローバル、課題別、地域別、国別に分けて捉え、これらのうちグローバルと課題別の指標群をインチョン WEF に向けて提案書にまとめ、その後も検討を重ねて行動枠組採択前の 2015 年 10 月にさらに修正版を提案した (UIS 2015)。課題別指標としては世界的にモニターされる 43 の指標を考案し、その中から SDG4 の各ターゲットに対して SDGs 全体の中でモニターされる 11 指標をグローバル指標と位置づけている。TAG の作業は、ターゲットに関わる SC の議論、また SDGs に関して国連を舞台に行われている作業の行方に大きく左右されていたため、その困難さは容易に察せられる。「教育 2030」行動枠組が採択されて、SC が解散された後も、指標関連の作業は TAG を引き継いだ新しい組織 (Technical Cooperation Group) によって続けられている。

国連では統計委員会 (UNSC) が SDGs 指標策定の場となり、実際の作業は UNSC の下におかれた関連機関専門家グループ (IAEG) によって進められた。IAEG の提案に基づいて UNSC は 2016 年 3 月、第 47 回年次会合において SDGs のグローバル指標枠組について合意した (UNECOSOC 2015)。しかし、この合意は、何を測るか、についての原則合意に過ぎない。個々のグローバル指標について、概念が明確で、方法・標準が確立され、各国によって定期的に作成されるかどうかの観点から吟味した結果、IAEG は指標としての運用準備度を 3 段階に分類している。教育ターゲットについて合意された 11 のグローバル指標のうち、運用可能な段階とされたのはこの時点では 3 つのみで、その他の指標については、引き続き検討・開発作業が必要、とされている¹⁹。SDGs の指標については、今後、経済社会理事会 (ECOSOC) で審議され、国連総会で採択される道筋となっているが、既存データからは揃わない指標も依然として含まれていることから、今後の作業の難航が予想される。

3. 考察と国際教育協力への示唆

一連の流れを経て採択された「教育 2030」行動枠組の特徴と課題について考察する。

プロセス

まず行動枠組の目標及びターゲットを SDGs の教育目標及びターゲットと同一のものとさせる、という戦略については、それ自体、発想は合理的であったと思われる。国連における SDGs 策定プロセスが広く公開されていたこともあり、SC が教育コミュニティをより広く代弁する意見として積極的にインプットする機会を捉えた点は、肯定的に評価されよう。しかし、OWG にしても IGN にしても、国連プロセスは「教育 2030」

行動枠組策定プロセスとは基本的に独立して、SCの影響力に限界があったことは否めない。結果として、SDGsが謳う野心性と、教育側からみた野心性と現実性のバランス感覚との間には乖離があった²⁰。SDG4に合致した行動枠組では、職業技術教育が3つのターゲットで触れられて重複感がある一方で、目標達成に向けた資金確保については、ターゲットからは外れて枠組の中の実施方策の章に記載されるにとどまったことなど、かなりの譲歩をせざるを得なかった。

全体目標

「包摂的かつ公正で質の高い教育を確保し、万人のための生涯にわたる学びの機会を増進する(Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunity for all)」²¹について。この標語は、2013年5月の賢人高級パネル報告書では、「良質な教育と生涯教育を提供する(Provide quality education and lifelong learning)」、同年7月にユニセフとユネスコの旗振りで行われた世界規模のコンサルテーション結果として発表された報告書(UNICEF and UNESCO 2013)では「万人のための公正で良質な教育と生涯教育(Equitable, quality education and lifelong learning for all)」と提案され、これらが原型であったことが窺える。SCの議論の過程では、公正性(equitable)だけでは取り残される人々が出てしまうことから包摂性(inclusive)が加えられた。最終的な表現はOWGの提案になるものだが、‘promote’がこの位置に入って動詞が2つとなることで‘for all’が前半部分にかかなく読めることには懸念を抱く。

結果重視

すべてのターゲットについてここで注釈することは紙面の制約上難しいが、ター

ゲット4.1、「2030年までに、すべての女子と男子が無償で、公正な良質の初等および中等教育を修了し、(このことが)妥当性のある効果的な学習成果に繋がることを確保する(By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes)」について、多少の背景を説明する。基礎教育に関わるこのターゲットで、SCの共同提案書では、少なくとも9年間の基礎教育を主題としていたが、SDGs最終文書では「初等および中等教育」となっている。日本の場合で言えば、小中学校に加えて高校までの完全普及と無償化を意味する。同時にその学習成果が妥当(relevant)で効果的(effective)であることを求めている。SDG4は、このターゲットの例に見られるように、結果を重視し、また規定している。実は、SCの共同提案書では、他のターゲットにおいても、教育の改善・普及として目指す部分に加えて、その結果を示していた。残念ながら、その意図をOWGに十分斟酌してもらえず、いくつかのターゲットでは表現があいまいになってしまっている。なお、ユネスコは当初、最低1年間の就学前教育を義務化し、これを基礎教育の一部と位置づけようと考えていたが、最終的にはターゲットの文言からは外れ、行動枠組文中の説明に記されるにとどまった(別表2参照)。

継続性と新規性

教育2030は、EFAを中心にこれまで国際社会が取組んできた教育開発の進展と課題を踏まえ、未達成の問題を引き続き重視しつつ、教育が置かれた今日の文脈を踏まえて、課題をより広く、より深く捉え、教育以外の課題との関係を見据えた、正に野心的な内容になっている。

EFAが生まれたジョムティエン「万人の

ための教育」世界会議以降、すべての子どもたちが学校に通えることが最優先に考えられ、世界銀行（90年代以降）や JICA（特に 2000 年以降）をはじめとする国際教育協力も、初等教育重視へと軸足を移してきた。アクセスの改善にあたっては、供給サイドのみならず、需要サイドにも目を向け、貧困層や女子の教育を疎外する要因に対する施策として無償化や就学支援、学習環境の改善などに取組んだ。

その結果、初等教育の就学率は世界全体の平均値としてはこの 25 年間で大幅に改善したが、依然として学校に通えない、学校に通っても卒業できない、あるいは学習の成果が上がらない、など、残された問題は顕在化し、その背景要因の分析も進んだ。就学前の幼児期の保育と教育の充実、貧困や紛争、障がい、社会的価値観などさまざまな理由により取り残される子どもへの対応、学びの改善に関心が向けられることとなった。進展が限られていた成人識字の問題も SDG4 に引き継がれている。

一方で、初等教育の普及は中等教育への圧力を増し、その質を確保しつつ拡充することを急務としている。高等教育に繋がる教育を提供しつつ、中等（あるいは前期中等）教育までしか受けられない大多数の途上国の子どもたちにとっては、社会で生きる力を身につけられていないこと、さらにはより高学歴を得てもそれに見合う雇用に就けていないことなど、問題が取り沙汰されている。教育と社会・雇用との関係は、必然的に教育以外の産業構造、雇用市場の問題とも関連してくる。

SDGs が MDGs 以上に開発の中身を問い直し、開発のプロセスと結果における包摂性と公正さを重視する中で、教育の中身についても再検討を促すこととなった。ターゲット 4.7 は、ESD、持続可能な生活様式、人権、平和と非暴力、グローバル市民性、文化多様性と文化の開発への貢献、などを中身に

含む教育を通じて、持続可能な開発のための知識とスキルが身につけられることを求めている。SDGs 全体の方向付けと実現において教育が果たすべき役割がここに示されている、と言えよう。

ターゲット 4.7 に関連して、もう一つ指摘しておきたい点がある。2014 年 11 月、ESD 世界会議が愛知・名古屋で開催された。この会議に先立って、ESD を重視する日本と、地球市民性教育を重視する韓国との間で、少なくとも研究者と実施機関²²は意見交換を重ねてきた。それぞれの定義の分かりにくさを克服し、両者の関係を明らかにしようと務め、この国際会議においても共同でサイドイベントを開催した。ESD は SDGs を支えるべき理念の柱となるべきである。インチョン宣言や行動枠組にも、“education for sustainable development”を途切れずに一つの言葉として組み込むことを、私自身 SC の議論において一貫して訴えてきた。ターゲット 4.7 が OWG での議論を経てこのように長文となり（別表 2 参照）、結果として初期の意図がぼやけてしまっているとすれば、遺憾である。今後も日本が主導してフォローしていくにあたり、SDGs 時代の ESD の役割を発信していかなければならないと考える。

新しい文脈

さて、教育 2030 はこれまでと何が違うのであろうか。

人権としての教育に立脚し、男女間の格差是正を求め、学習の成果を重視し、持続可能な開発の実現に貢献する点、これらは実はジョムティエン宣言とそれに付随した行動枠組でも示され、ダカール行動枠組みにも踏襲されてきたものである。ジョムティエン会議の副題は「基本的な学習のニーズを満たす」である。持続可能な開発のための知識、技能と価値観の涵養は、同じくジョムティエンの行動枠組ですでに触れられて

いる(UNESCO 1990)。字面だけを比較すれば、この25年間目標に掲げてきたものと、向こう15年間での達成を目指すものとの間に、新鮮な変化はむしろないように見える。しかし、同じ言葉の意味も、文脈への置かれ方で変わってくる。

教育の質は従来から教育開発の中心課題であった。包摂性や公正性はともするとアクセス面に力を入れて議論されがちであったのが、質と結果についても当てはまるべきだと考えられるようになってきている。同時に質の意味としては、学校、教科書など投入物の質に限らず、学びのプロセスと成果の改善が強調されている。

地球規模での気候変動の影響、平和を脅かす紛争とテロの横行、グローバルとローカルあるいは普遍性と固有性の衝突、これらは我々の日々の生活のあり方に大きな影を落としている。そのような時代認識の上にターゲット4.7を位置づけ、教育の質、学びの成果を考えることは、SDGsが求める「変革的」のあり方そのものを問い続けることにも繋がる。教育開発を推し進める文脈が、これまで以上に広い、開発課題全体の中に置かれていることの意味は大きい。

SDGs全体の特徴としては、先に触れたとおり、普遍的、変革的で、野心的なことである。これは、すべての目標について当てはまる。「学びの成果」や「包摂性」「公正性」は翻って日本の現状に照らして考えても、やはり明らかに大きな問題である。学力の意味と達成度を検討し、いじめ、不登校、障がい者、日本語を母語としない子どもたちへの対策など、日本独自の課題の扱い方も、実はSDGsの問題意識と密接に繋がっている。国内の教育課題と、途上国を含めた他の国々の教育課題との間にある共通性に気づき、「我々の」共通の課題であることを自覚し、お互いの議論と実践から学びあい、課題解決に生かしていくことが一層求められる。

国際教育協力への示唆

最後に、「教育2030」行動枠組が、国際教育協力に投げかける挑戦の意味について考えておきたい。

従来の手法を踏襲するならば、各国がSDGs実施のための計画を策定し、予算措置を講じ、進捗をモニターし、成果へと繋げることになる。途上国の多くは、恐らく従来どおり、不足する資金を海外からの支援によって埋め合わせようと最大限の交渉をするであろう。国際社会もまた、SDGs達成に必要な資金需要を早速に試算している²³。しかし、そこには大きな落とし穴がある。

包摂性と公正性は、質、すなわち学習の改善とその成果にも及ぶと指摘した。そして、その成果は4.7で述べられている価値観や態度変容にまで及ぶ。これまで学ぶ機会を得られなかった子どもたちが良質の教育を受けられるように、社会的公正性をもってこれを実現することにどれだけのコストがかかるのか。貧困、エイズ、孤児、言語的マイノリティ、社会的・宗教的価値観の壁、紛争・内戦・テロ、政府機能の崩壊、これらの状況が重なり合って阻害している実態に即して、解決のためのコストを試算するのは至難の業である。

また、国際協力で進む成果主義は、まず成果の達成を求め、これに対して約束された資金を供与する方式(Results-based financing, RBF)を強める方向にある(Yoshida 2015)。包摂的で公正な学びの改善とその成果を指標化し、その達成を資金協力の条件とするのであれば、そのために有効な方策についての知見を、この課題に取り組む国々、人々が活用できる仕組みが整っていること、活用した結果、確かに成果に繋がる、という道筋を実践するキャパシティや支援の仕組みが機能していることが不可欠となるはずである。

「教育2030」の野心性と国際教育協力の成果主義を重ねて考える時、この目標達成

の道のりの険しさは容易に想像がつく。では現実的に何ができるか。最終的な成果は、一足飛びでは達成されない。目標達成に至る主要な中間的成果、要因が明らかになっていて、これに対して講じるべき措置が取られることを目指すのが、より現実的で妥当な手法であろう。事実 RBF で資金供与の条件として用いられている成果指標の多くは中間的成果である(吉田 2012)。その中間的成果の有効性を検証し、さらに中間成果から最終成果の実現に至るため何が必要かを、SDGs のターゲットひとつひとつについて、把握する準備作業が必要となる。それには、政策立案者、実務者、研究者など、関係者が共通の目的意識を持って臨まなければならない。持てる知見の有効活用とその仕組みを構築することに、まず取組まねばならない。実は、この論集に前号、今号と特集している「途上国の前期中等教育における学校改善実践に関する国際比較研究」は、まさにそうした視点に立った研究である。

求められる知見は、従来の国際教育協力に携わってこなかったところにあるかもしれない。例えば、日本国内をフィールドにしていた教育学、教科教育をはじめとする研究蓄積。学校教育の実践例。民間の教育産業、あるいは教育以外の民間産業。さらには、学校教育の外で例えば社会や企業が持つ教育機能。地域や市民社会による取り組み。これらに内在する知見を分かりやすく示し、また知見を有する多様なアクターが、共通の視点のもとで協働することでこそ、SDGs が我々に突きつける課題に少しずつでも応えることができるのではないだろうか。

すでに、目標は設定され、それに付随するターゲットも合意され、その達成を測る指標についても基本合意されている。ゴールポストは、これまでのように、時間の経過とともに後ろに置き直すために設置した

ものではない。持続可能な開発が我々に求めるものは、そのような先延ばしを許してくれない。正にこれからが正念の場である。

脚注

- ¹ 本稿に示された見解、分析、判断、所感筆者個人としてのものであり、EFA ステアリング・コミティー、同委員、副議長、あるいは日本政府を代表してのものではない。
- ² ハイレベル・グループ (HLG)、作業グループ (WG)、国際助言パネル (IAP) による。
- ³ HLF は EFA に対する政治的コミットメントを強めるため国連総会など各国高級レベルが参加する際に年次開催され、GEM は加盟国、EFA 共同発起機関、国際・二国間機関、CSO、民間、研究機関などの参加で開催されることが想定されていた (UNESCO 2012)。
- ⁴ Global Campaign for Education (GCE) と Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education (ASPBAE)。
- ⁵ 以下、主な動きは別表 1 のとおり。
- ⁶ OWG は、2012 年開催の国連持続可能な開発会議 (Rio+20) で策定が合意された目標群 SDGs を提案するために、国連総会の「公開作業グループ」として 2013 年 1 月に設置された。
- ⁷ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3276focusareas.pdf> 参照。
- ⁸ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3402Focus%20areas_20140319.pdf 参照。
- ⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/owg10.html> 参照。
- ¹⁰ 雇用などに求められるスキルを持った青年と成人の割合、識字成人の割合、途上国向け高等教育奨学金の増加率、有資格教員の割合、の 4 点。
- ¹¹ 科学者や専門家による開発課題の解決策を検討する Sustainable Development Solutions Network、民間企業を中心とする UN Global Compact、事務総長に助言する賢人高級パネル (HLP) など。
- ¹² ユネスコ、ユニセフはその専門的な立場から

- OWG の提示案に対しての意見を求められていたが、一専門機関の声より SC として意見を出す方が、より影響力を行使できると考えていた。
- ¹³ アジア太平洋地域教育会議は 8 月にバンコクで開催された。他の地域でも同様の会議が順次開かれた。
- ¹⁴ 9 月の国連サミットで採択された文書、“Transforming Our World” の原案は 8 月中旬にはすでに各国に示されていた。
- ¹⁵ Common but differentiated responsibility (CBDR) は、気候変動枠組に関する国際協議の場 (COP) での途上国の主張。
- ¹⁶ ラ米などは、OECD は (先進国という) 「地域的な」機関であると主張し、この参加を認めるならば同様に地域を代表する機関の参加を認めるべき、と主張した。
- ¹⁷ 小学低学年に学力テストを強いるのは、好ましくないとする意見がフランスなどから出されていた。
- ¹⁸ SC は、(ユネスコ加盟国代表の採択になる) 行動枠組を公表する際は、より広い教育ステイクホルダーズの参加を得て採択されたインチョン宣言との合冊として行うことを求めた。
- ¹⁹ IAEG の会合資料 <http://unstats.un.org/sdgs/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03> 参照。
- ²⁰ 初等・中等教育を無償としている点、「x%」を「すべての」と置き換える提案をした点、など。両者の違いは別表 2 を参照。
- ²¹ 公式な定訳が未だないが、ここでは議論のために意図的に本稿のはじめに示したものと異なる、より原語に近い訳を示している。
- ²² 日本のユネスコアジア文化センター (ACCU)、韓国にある Asia-Pacific Center of Education for International Understanding (APCEIU)、日韓の大学研究者など。
- ²³ GMR は、2015 年から 2030 年までの間、低所得国及び低位中所得国が就学前教育、初等・中等教育の普遍化・無償化を実現するために年間 390 億ドルの追加資金が必要、と試算している (EFA GMR 2015)。

参考文献

- EFA Global Monitoring Report (2015). Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030. Policy Paper 18 (July 2015 update).
- UNESCO (undated 1) Education for All Steering Committee Terms of Reference. Accessed on July 12, 2016 at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/EFA-SC-ToR-EN.pdf
- UNESCO (undated 2) Education for All Steering Committee List of Members (2014-2015). Accessed on July 12, 2016 at http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/EFA-SC_Members-2015.pdf
- UNESCO (1990). World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs.
- UNESCO (2012). Information Note: Reform of UNESCO's global EFA coordination mechanism ED-12/EFA/IN/1
- UNESCO (2013). Education Beyond 2015 (Concept Note). 37 C/56
- UNESCO (2014a). Education Beyond 2015 (Position Paper). 194 EX/6
- UNESCO (2014b). 2014 GEM Final Statement: The Muscat Agreement Accessed on July 12, 2016 at: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/muscat-agreement-2014.pdf>
- UNESCO (2015). Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. Accessed on July 12, 2016 at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002432/243278e.pdf>
- UNESCO Institute for Statistics (2015). Thematic Indicators to Monitor the Education 2030 Agenda: Technical Advisory Group Proposal.
- UNICEF and UNESCO (2013). Envisioning Education in the Post-2015 Development Agenda. Executive Summary: Global Thematic Consultation on Education in the Post-2015 Development Agenda.

United Nations Economic and Social Council (2015). Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Indicators. E/CN.3/2016/2/Rev.1.

United Nations General Assembly (2014a). Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals. A/68/970.

United Nations General Assembly (2014b). The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 sustainable

development agenda (A/69/700)

Yoshida, K. (2015). “Japan’s International Cooperation – Pursuing Synergetic Effects” in Cheng I-H. and Chan S-J. (eds.) *International Education Aid in Developing Asia: Policies and Practices*. Springer. 55-77.

吉田和浩 (2012) 「教育協力プロジェクトの成果分析－援助モダリティと政策改革・現場改善の観点から－」『国際教育協力論集』第15巻第1号、139-151。

別表 1. 教育 2030 に関連した主な動き

教育コミュニティ	国連その他
2013 年 7 月 ユニセフ・ユネスコ国際コンサルテーション報告書発表	2013 年 5 月 賢人高級パネル報告書発表
2014 年 2 月 ユネスコ・ポジション・ペーパー作成 3 月 第 2 期 SC 第 1 回会合 5 月 オマーン GEM : マスカット合意 6 月 SC 共同提案書 OWG に送付 11 月 ユネスコ ESD 世界会議	2014 年 7 月 OWG 成果書類公表 12 月 国連事務総長総括報告書
2015 年 5 月 WEF インチョン宣言採択 11 月 ユネスコ HL 会合 教育 2030 行動枠組採択	2015 年 1～7 月 IGN 7 月 アディスアベバ国際開発金融会議 7 月 オスロ教育開発サミット 9 月 国連サミット SDGs 採択

別表2. 教育目標とターゲット群の議論の推移

全体目標	UNESCO ポジション・ペーパー (2014年2月)	SC 共同提案書 (2014年6月版)	教育 2030 行動枠組 (2015年11月4日採択版)
基礎教育 (含 ECCE・就 学前教育)	<p>Ensure equitable quality education and lifelong learning for all by 2030</p> <p>Target 1. All children participate in and complete a full cycle of free, compulsory and continuous quality basic education of at least 10 years, including one year of pre-primary education, leading to relevant and measurable learning outcomes based on national standards.</p>	<p>Ensure equitable and inclusive quality education and lifelong learning for all by 2030</p> <p>Target 2. By 2030, all girls and boys complete free and compulsory quality basic education of at least 9 years and achieve relevant learning outcomes, with particular attention to gender equality and the most marginalized.</p> <p>Target 1. By 2030, at least x% of girls and boys are ready for primary school through participation in quality early childhood care and education, including at least one year of free and compulsory pre - primary education, with particular attention to gender equality and the most marginalized.</p>	<p>Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all</p> <p>Target 4.1: By 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education leading to relevant and effective learning outcomes.</p> <p>Target 4.2: By 2030, ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education so that they are ready for primary education.</p>
識字	<p>Target 4: All youth and adults achieve literacy, numeracy and other basic skills at a proficiency level necessary to fully participate in a given society and for further learning.</p>	<p>Target 3. By 2030, all youth and at least x% of adults reach a proficiency level in literacy and numeracy sufficient to fully participate in society, with particular attention to girls and women and the most marginalized.</p>	<p>Target 4.6: By 2030, ensure that all youth and a substantial proportion of adults, both men and women, achieve literacy and numeracy.</p>
ポスト基礎教育・スキル	<p>Target 2. Increase transition to and completion of quality upper secondary education by x %, with all graduates demonstrating relevant learning outcomes based on national standards.</p> <p>Target 3. Tertiary education systems are expanded to allow qualified learners to access and complete studies leading to a certificate, diploma or degree.</p> <p>Target 5. Increase by x% the proportion of youth (15-24 years) with relevant and recognized knowledge and skills, including professional, technical and vocational, to access decent work.</p> <p>Target 6. Increase by x% participation in continuing adult education and training programmes, with recognition and validation of non-formal and informal learning.</p>	<p>Target 4. By 2030, at least x% of youth and y% of adults have the knowledge and skills for decent work and life through technical and vocational, upper secondary and tertiary education and training, with particular attention to gender equality and the most marginalized.</p>	<p>Target 4.3: By 2030, ensure equal access for all women and men to affordable and quality technical, vocational and tertiary education, including university</p> <p>Target 4.4: By 2030, substantially increase the number of youth and adults who have relevant skills, including technical and vocational skills, for employment, decent work and entrepreneurship</p>
格差			<p>Target 4.5: By 2030, eliminate gender disparities in education and ensure equal access to all levels of</p>

教育の質、成果	Target 8. All young people and adults have opportunities to acquire – supported by safe, gender-responsive and inclusive learning environments – relevant knowledge and skills to ensure their personal fulfilment and contribute to peace and the creation of an equitable and sustainable world.	Target 5. By 2030, all learners acquire knowledge, skills, values and attitudes to establish sustainable and peaceful societies, including through global citizenship education and education for sustainable development.	education and vocational training for the vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations. Target 4.7: By 2030, ensure that all learners acquire knowledge and skills needed to promote sustainable development, including, among others, through education for sustainable development and sustainable lifestyles, human rights, gender equality, promotion of a culture of peace and non-violence, global citizenship and appreciation of cultural diversity and of culture's contribution to sustainable development
教員	Target 7. Close the teachers' gap by recruiting adequate numbers of teachers who are well-trained, meet national standards and can effectively deliver relevant content, with emphasis on gender balance.	Target 6: By 2030, all governments ensure that all learners are taught by qualified, professionally - trained, motivated and well - supported teachers.	Target 4.c: By 2030, substantially increase the supply of qualified teachers, including through international cooperation for teacher training in developing countries, especially least developed countries and small-island developing States.
財政	Target 9. All countries progress towards allocating 6% of their Gross National Product (GNP) to education and 20% of their government budget to education, prioritizing groups most in need. Target 10: All donors progress towards allocating at least 20 % of their Official Development Assistance (ODA) or its equivalent to education, prioritizing countries and groups most in need.	Target 7: By 2030, all countries allocate at least 4 - 6% of their Gross Domestic Product (GDP) or at least 15 - 20% of their public expenditure to education, prioritizing groups most in need; and strengthen financial cooperation for education, prioritizing countries most in need.	Target 4.a: Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments for all Target 4.b: By 2020, substantially expand globally the number of scholarships available to developing countries, in particular least developed countries, small island developing States and African countries, for enrolment in higher education, including vocational training and information and communications technology, technical, engineering and scientific programmes, in developed countries and other developing countries.

左欄の分野名は便宜上筆者が加えたもの。