

# グローバリゼーションと教育課題に対するグローバルガバナンスの展開 —途上国の教育開発と日本の国際協力への示唆

黒田 一雄

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 教授

早稲田大学国際教育協力研究所 所長

はじめに

社会経済のグローバリゼーションにより、様々な課題が国境を越え、その認識 (Recognition) や解決 (Solution)、方向付け (Direction) が、個別の国家による政策的関与のみでは不可能になってきている。このような国境を越えた課題に対処するために、多国間の連携や国際機関、市場や市民社会等の様々なアクターによって構成される国際社会が、これらの課題を認識し、解決し、新たな方向性を見いだそうとする、様々なグローバルガバナンスの枠組みが形成されている。そして、従来国民国家の単位で考えられてきた教育も、現在ではこのようなグローバルガバナンスの対象となってきている。

本発表では、グローバルガバナンスの多様な展開を以下の4つに類型化し、その教育分野の働きを具体例から明らかにすると共に、その課題や方向性を考察し、発展途上国における教育開発及び日本の国際教育協力政策への示唆を得たい。

## I. 教育のグローバルガバナンスの類型と現状

### 1. 国際法・条約・憲章による規範の提示 (伝統的アプローチ)

教育を対象とした、国際社会の最も原初的なグローバルな働きかけは、ユネスコ憲章や世界人権宣言において、教育の平和の達成に対する役割や基本的人権としての教育という規範的な考え方を提示したことであろう。特に、教育を基本的人権とする規範は、児童の権利条約や障害者権利条約他のその後の様々な法的フレームワークによって確認され、各国の国内法や教育政策のあり方にも大きな影響を与えてきた。このようなグローバルな条約だけでなく、リージョナルにも、「アジア・太平洋地域における高等教育の学業・卒業証書及び学位の認定に関する地域条約」等の教育に関する条約は存在している。

### 2. 国際的影響力を有する新しい概念の創造と提示 (伝統的でありながら現代的なアプローチ)

一方、条約のような拘束性はないが、国際機関等が主導して、国際社会に教育の新しい概念や方向性を提示し、政策的潮流を形成することで、各国の教育政策・教育改革に大きな影響を与えたケースは多く存在する。古くは1960年代のユネスコやOECDによる「生涯学習」や「リカレント教育」の提唱はその良い例であろう。

80年代から90年代にかけて、世界銀行が中心となって進めた「教育の収益率分析」の「初等教育の社会的収益率が高い」という研究結果も、Education for All (EFA)への教育財政確保に大きく貢献した。一方、EFAの流れの中で批判的に捉えられ、方向性を見失いつつあった発展途上国の高等教育政策にも、ユネスコと世界銀行が共同設置した委員会による『発展途上国における高等教育』の出版は新たな方向付けを可能にした。2000年代には、教育の量的拡大は経済成長に必ずしも寄与しないのではないかという疑念が、途上国政府や開発経済学者から呈されるようになったが、Hanushekは教育の質の向上こそが経済成長を促進する要因だということを実証し、教育MDGsの政策潮流やポスト2015の議論にも大きな影響を与えている。EFA・教育MDGsの政策的潮流の具体的な中身は、ユネスコのEFAグローバルモニタリングレポートやユニセフや世界銀行の様々な研究報告書を基として、議論され、収斂されてきた。

また、1996年にユネスコがまとめた通称ドローール報告書『学習-秘められた宝』は、21世紀に向けた教育のあり方の基本的な考え方が提示され、21世紀に入ってから、メルボルン大学に置かれた国際的な研究チーム・ATC21Sによって「21世紀型スキル」の概念が提唱された。このどちらもが、世界各国における教育政策の将来ビジョンの策定において、議論の基盤とされた。

### 3. 国際会議・多国間の政策対話による国際的政策目標の合意形成と政策・資金協力のフレームワークの構築（現代的アプローチ）

教育のグローバルガバナンスにおいて、現在最も機能しているのは、国際会議等により、教育に関して国際的な目標を合意し、これを実現するための政策協力・資金協力のフレームワークを形成するアプローチであろう。古くは、戦間期の平和を保持達成するための国際教育協力を実現する目的で、教育大臣レベルの会議（国際教育会議）がジュネーブで開催された例があり、これは、現在もユネスコ国際教育局によって、引き続き、数年に一度開催されている。

戦後は、植民地が数多く独立した後の1960年代初頭に、アジア・アフリカ・ラテンアメリカの各地域において、ユネスコが地域会議を開催し、初等教育の普遍化（UPE）を軸とする行動計画（カラチプラン、アジスアベバプラン、サンチアゴプラン）を策定した。このUPEの政策潮流は、1970年代、80年代の構造調整期の厳しい時期を経て、1990年にユネスコ、世界銀行、ユニセフ、UNDPによってタイ・ジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」とその成果としての「ジョムティエン宣言」により、EFAとして再び国際社会に認知され、途上国を対象とした国際的な教育協力のフレームワークが形成された。2000年のダカールで開催された世界教育フォーラムとその成果としての「ダカール行動枠組み」や、同年の「国連ミレニアムサミット」及び「ミレニアム開発目標」の策定は、EFAの推進のために、国際社会の力を結集させることに成功し、教育をめぐるグローバルガバナンスの最も明確な動きとなった。EFAは、2000年代に開催された、ジェノア、カナナスキス、サンクトペテルブルク、ラクイラ他の様々なG8サミットでも取り上げられ、その場で合意された宣言文の中にも、国際社会のコミットメントを見ることが出来る。また、EFA、教育MDGsを支えるための資金協力としてのメカニズムとしても、Fast Track Initiative（後のGlobal Partnership for Education）が構築され、教育を対象としたグローバルガバナンスの手法として、新しい可能性を提示した。

EFAのみではない。例えば、1994年にユネスコがスペイン・サラマンカで主催した「特別ニーズ教育世界会議」とその成果としての「サラマンカ宣言」「サラマンカ枠組み」は障害児教育のみならず、社会の様々な多様性に処する包摂性を育む教育政策理念として、「インクルーシブ教育」を提唱し、世界各国の教育政策に一定の影響を与えた。また、2002年に開催されたヨハネスブルクサミットで日本政府と日本の市民社会が共同して提唱した「持続可能な開発のための教育（ESD）」の考え方も、ユネスコを執行機関としたDecadeを経て、多くの国で官民による様々なイニシアチブが生まれた。

このような国際会議を基としたアプローチは、グローバルなものだけではなく、リージョナルにも多くの例が認められる。特に、ヨーロッパでは、ヨーロッパ共同体の発展とともに活発であるが、アジアにおいても、東南アジア文部大臣機構やASEANによる、東南アジアにおけるリージョナルガバナンスの枠組み構築は相当に進展している（ASEAN University Network 1995、AUN Quality Assurance 1998、AUN/SEED-Net 2003、ASEAN社会文化共同体 2015目標）。「アジア太平洋」の枠組みでも、アジア太平洋経済協力会議（1989、UMAP Credit Transfer System(1999)、Asia Pacific Quality Network（2003）等の活動が見られる。最近では、ASEAN+3(1997-)、東アジアサミット（2005-）、日中韓サミット（2008-）等の枠組みでも教育の議論がされており、ASEAN+3での高等教育政策対話（2009-）や日中韓でのCampus Asia（2012-）のように、具体的な成果を生み出している。このように、アジア域内の教育を対象としたリージョナルガバナンスの枠組みには、アジア域内の教育交流の促進・高等教育の地域的質保証・単位互換システムの

構築等の高等教育分野を対象としたものが多い。

#### 4. 国際的指標・基準の設定とモニタリング（勃興するアプローチ）

教育のグローバルガバナンスの手法として、近年影響力を増大させているのは、モニタリング可能な国際的教育指標や基準の設定であろう。もちろん、ユネスコ等によって、従来から教育統計は収集・発表され、国際教育統計は伝統的にグローバルガバナンスの重要な手法の一つであった。この統計を基に、EFA・MDGsの政策プロセスにおいては、EFA Development Index、MDGs Official Indicators、Human Development Index等の新たな指標も生み出され、これらもグローバルガバナンスのツールとして一定の役割を果たしてきた。

しかし、TIMMS、PIRLS、後にOECDがPISAを立ち上げ、学習成果を国際的に比較可能な形で提示するようになると、その各国教育政策への影響力は飛躍的に大きなものとなった。特にPISAは教育のグローバルガバナンスの手法として、実施者も予想しなかったであろう成功をおさめ、これに付随して21世紀型の「PISA型学力」や学力の階層間格差は正等の新しい教育政策に関する政策的議論を牽引する役割を増している。OECDは、他にもPIAACやAHELOといった、成人や高等教育を対象とした数量的モニタリング手法の開発を推進し、それぞれに国際的な主導権を得ている。この動きは、リージョナルにも進展しており、SACMEQやPASECといったアフリカの地域的な学力調査も、それぞれ参加国を増やしながら発展し、地域各国の教育政策・教育改革に貢献している。東南アジアでも現在、SEAMEO-INNOTECHとユニセフが中心となり、地域的な学力モニタリングシステムを構築しはじめている。

指標・基準開発・設定によるグローバルガバナンスの展開は、学力調査だけではなく、教育政策をも対象とするようになってきている。例えば、FTIのリソース投入の審査基準として、EFA成功国の政策研究を基に策定されたFTIインディカティブフレームワークは、途上国の教育行財政のBenchmarkとして活用された。また、現在世界銀行が様々な国際的パートナーと共に研究開発しているSABERも、教育政策の基準設定を狙ったものである。

さらに、興味深いのは、TIMES Higher Education SupplementやQS社、上海交通大学などが、独自の算定根拠により、毎年発表される世界の大学ランキングが、個々の大学の方向性の策定のみならず、世界各国の高等教育政策にも、大きな影響を与えていることであろう。

## II. 教育のグローバルガバナンスの課題と途上国

### 1. 教育のグローバルガバナンスの特徴

ここでは、上記のように多様な展開を見せる教育分野のグローバルガバナンスの特徴をどのように捉えるべきなのか。若干の考察を行いたい。

第一に、教育のグローバルガバナンスの形成をグローバリゼーションとの関係から見てみると、グローバリゼーションを促進する側面と、グローバリゼーションを制御する側面の両方を有することに気づかされる。画一化・基準化（Standardization）というグローバリゼーションが根源的に有している方向性を、グローバルガバナンスの形成は促進することとなる。しかし、一方、EFA・MDGsやインクルーシブ教育の提唱のようなグローバルガバナンスにおける働きかけは、格差是正や多様性の確保といった、グローバリゼーションの負の側面を制御する役割も同時に有している。

第二に、グローバルガバナンスの形成と同時に進展するリージョナルガバナンスは、グローバルガバナンスを補完する働きと、グローバルガバナンスに対抗する働きを同時に有しながら発展している。ユネスコが世界会議の準備として地域での会議を積み上げるような補完的なアプローチもあれば、国境を越えた課題ではあるが、グローバルな場では認識されにくいリージョナルな課題に地域が新たに枠組みを形成し、取り組むこともある。アジアやヨーロッパにおける高等教育の地域的フレームワークの形成はその例であろう。

第三に、公的な正当性（Legitimacy）を有するガバナンスツールと正当性を有しないガバナンス

ツールが同時に存在していることがわかる。多くの教育分野のグローバルガバナンスは、主権国家の連合体としての国際機関がそのイニシアチブをとり、時には条約の締結や国際会議等での合意といったフォーマルな形成過程を経て、各国教育政策や教育協力に影響を与える。しかし、例えば、民間企業や一大学が、独自の基準で開始した世界大学ランキングや、やはり民間企業の支援を受けて一大学におかれた研究チームが提唱した「21世紀型スキル」の議論が世界の教育政策に大きな影響力をもつようになっている、

第四に、グローバルガバナンスにおける指標の隆盛が挙げられる。教育のグローバルガバナンスの枠組みとして、最も存在感のある EFA/MDGs の成功の要因は、達成目標・指標を明確にしたことにあるという認識が、国際社会に確固として存在しており、その認識がポスト 2015 の国際的議論にも大きな影響を与えている。PISA や大学ランキングの予想以上の影響力の増大も、数量的な指標の提示によるものであると、認識されている。つまり、教育のグローバルガバナンスのあり方は、伝統的な規範や潮流形成 (Governance by Ideas) のアプローチに加えて、目標指標・基準設定による持続的な政策・資金協力フレームワークの構築、モニタリングのための数量的政策ツールの提示 (Governance by Numbers) のアプローチの政治的存在感が増大してきている。しかし、こうした指標化・数量化に対して、教育には数量的に把握できない重要な側面があり、こうした政策潮流は政策の「ゆがみ (Distortion)」をもたらし、教育への悪影響に帰結するという批判は根強く存在する。このような懸念に対しては、あえて伝統的な規範や潮流形成によるアプローチを教育のグローバルガバナンスとして同時に進めることの重要性や、SABER のような政策プロセスを評価したカテゴリカルな指標の有用性が指摘できよう。また、国際社会においては、わかりやすい指標的なアプローチをとっても、その限界を各国の教育政策担当者は認識し、各国教育政策策定においては、質的なものを特に重視していくという、役割分担の考え方もありえる。

## 2. 途上国への示唆

それでは、このような教育のグローバルガバナンスは、途上国の教育開発に対して、どのような影響を与えており、また課題を有するのか。

まず、教育を基本的人権として認知させ、社会経済開発の重要なセクターとして位置づけることで、途上国における EFA を進展させたことは、教育のグローバルガバナンスの明らかな成果であろう。

しかし、途上国の政府や市民社会・教育界は教育のグローバルガバナンスの形成過程に参加できてきたのか、途上国の教育ニーズや考え方はグローバルガバナンスの形成過程に反映されているか、といった疑念は残る。また、初等教育の無償化による普遍化というグローバルに掲げられた政策の方向性を、無批判に受け入れ、初等教育就学者の急速な増大と共に、教育の質の著しい低下を招いてしまったマラウィのようなケースは、グローバルガバナンスは結果責任を問われな体制であることも明らかにしている。

これらのような課題・疑念を克服するには、グローバルガバナンス形成過程への途上国の政府や市民社会の積極的な参加と現場の教育ニーズや考え方を国際社会に伝える努力が必要となり、国際社会としてもそうしたプロセスを担保する必要がある。また、途上国の参加がより可能なリージョナルガバナンスの形成はグローバルガバナンスへの一つの補完・対抗手段であり、これも積極的に推進すべきであろう。さらに、途上国政府は、国家としての政策決定・政策運営にいかに関与し、グローバルガバナンスからの働きかけを「選択的に活用」するかの視点が必要となる。

## III. 日本の国際教育協力への示唆

それでは、本発表の結論として、教育のグローバルガバナンスの形成とその影響力の増大という状況を受けて、日本はどのように国際教育協力を推進していくべきか、考察したい。

まず、全体として、教育のグローバルガバナンスフレームワークの形成に、日本としても、積

極的に関与すること、特に理念・目標・指標をめぐる国際的議論に参加していくことが重要であろう。日本の国際協力は概して「現場重視」で、それは日本の国際協力の素晴らしい特質でもある。しかし、途上国の教育の未来を左右する政策決定は、途上国の現場だけでなく、国際機関や国際会議の場でもおこっている。このことを認識し、まさに「現地のニーズや考え方を的確にグローバルガバナンスの形成過程にも伝え、反映させるための努力を日本はすべきである。その際に、日本の教育協力の経験を集約しながら、戦略的な調査研究を行い、国際的に発信していくことが必要となる。また、こうした集約や研究といった作業の中で、国際社会で活用できる指標や基準の設定を意識することも戦略的に重要であろう。日本政府と市民社会は、2000年代の初めに、ESD という新しいコンセプトを国際社会に提唱し、継続的なフォローアップを行った。これは、日本の教育グローバルガバナンスに対する関与の金字塔だといえる。しかし、ESD をさらにグローバルガバナンスとして定着させ、例えばポスト 2015 の教育目標の議論に有効に入れ込むためには、今後、ESD の指標の提示を意識したさらなる研究が必要となろう。

また、日本のとるべきもう一つの方向性として、グローバルガバナンスを補完し、時にその行き過ぎに対処する存在としての教育分野のリージョナルガバナンスの形成にコミットしていくことが挙げられる。既に、日本は SMASSE (中等理数科教育強化計画プロジェクト) を中心として、ADEA (アフリカ教育開発連合) において理数科教育のワーキンググループを主導したり、みんなの学校プロジェクトをアフリカで広域展開するなどの実績を有する。高等教育分野においても、東南アジアにおける AUN/SEED-Net (アセアン工学系高等教育ネットワーク) の展開は高く評価されており、ASEAN+3 の高等教育の地域的質保証制度の構築に向けた取組では、日本政府がイニシアチブをとっている。このようなリージョナルガバナンスの形成に貢献することを明示的に意識することで、日本の教育協力は、グローバル化の中で、独自の役割を果たすことができるのではないかな。

最後に、教育のグローバルガバナンス形成過程における日本の貢献を高めるために、日本の教育協力政策や JICA の教育分野戦略の発信力を高めることを提案したい。日本政府は、2010 年、国連 MDGs サミットにおいて、「日本の教育協力政策 2011-2015」を発表した。この政策文書は、教育協力を「人権・開発・平和のための統合的アプローチ」と位置づけ、日本の援助理念である「人間の安全保障」や「自助努力」、「持続可能な開発」、「多様性の尊重と相互理解」といった概念を盛り込み、さらに「質の高い教育」「安全な学習環境」「学校運営改善」「地域に開かれた学校」「インクルーシブ教育」の 5 つを含む「スクール・フォー・オール」というあるべき学校像を提示し、教育のグローバルガバナンス構築に向けたメッセージ性の高い文書となっている。このような政策文書を有効に活用し、また関連する実証的な政策研究を戦略的に行い、発信することで、教育のグローバルガバナンスの形成に日本が大きな貢献をしていくことができるのではないだろうか。

ポスト 2015 のフレームワーク策定に向けた国際的な動きが活発化している。このプロセスにいかにかに日本が貢献できるか。日本が積み上げてきた教育協力の発信力が試されている。