

特別講演

「教育開発と国際協力— 2015 年に向けて、そしてその後」



松浦晃一郎

前国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）事務局長

1937 年生まれ、山口県出身、1959 年外務省入省。1961 年米国ハヴァフォード大学経済学部卒。経済協力局長、北米局長、外務審議官（先進国サミットのシェルパを兼ねる）を経て 1994 年より駐仏大使。1998～1999 年世界遺産委員会議長を務める。1999 年 11 月 アジア初の UNESCO 事務局長（第 8 代）に就任。2005 年に再任。2009 年 11 月に退任。仏・リヨン大学、モスクワ大学、米国・ハヴァフォード大学、韓国・慶熙大学校等 40 以上の大学から名誉博士号を授与される。又、ロシア友好勲章、フランス国家功績勲章グラン・オフィシエ章を筆頭に、60 に上がる勲章を授与される。

著書：『援助外交の最前線で考えたこと』（国際協力推進協会）、『歴史としての日米関係・日米同盟の成功』、『先進国サミット—歴史と展望』（以上サイマル出版会）、*La diplomatie japonaise al'aube du 21e siele* (1998)、*Building the new UNESCO* (2003)、*Responding to the Challenges of the 21 Century* (2004)、『ユネスコ事務局長奮闘記』、『世界遺産』（以上講談社）、『アフリカの曙光』（かまくら春秋社）等多数。

講演主旨

「教育開発と国際協力— 2015 年に向けて、そしてその後」

松浦晃一郎

前国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）事務局長



- 2010 年は、万人のための教育（EFA）の目標およびミレニアム開発目標（MDGs）を達成する上で非常に重要な年である。長年にわたって重要な進歩を遂げてきたが、今のままでは、私たちが共に約束した目標が達成できない。世界の最貧国の多くが金融危機や食料安全保障危機の余波に直面しており、進歩が鈍化する危険性が現実のものとなっている。2015 年までには、まだ目標を達成することは可能だが、そのためには事態の緊急性を改めて認識し、決意と責任を持って行動しなければならない。
- ユネスコが推進する「万人のための教育」の報告書である「グローバル・モニタリング・レポート」の最新版では、緊急行動の必要性を示す明白な証拠を示している。報告書が示すように、特に世界の最貧国では、多くの面で明るい前進がみられる。1999 年以来、学校に行っていない子どもたちの数は約 3,300 万人減少した。しかしこのままでは、すべての子どもたちに質の高い基礎教育を提供する約束を果たすことはできないというのが厳しい現実である。現在、知識ベースのグローバル経済化がますます進んでいる中、いまだに 7,200 万人の子どもたちが就学していない。今のペースでは、2015 年になっても 5,000 万人もの子どもたちが学校に行けないだろう。そのうえ何百万人もの子どもたちが初等教育を修了する前に中途退学している。たとえ学校に行けても、質の低い教育しか受けられない子どもたちがあまりにも多すぎる。この状態を何としても変えなければならない。なぜなら基礎教育は、普遍的な人権であるだけでなく、貧困を削減し、繁栄を共有し、より公正なグローバリゼーションを推進する上で一つの重要なカギであるからだ。
- 2015 年までに「万人のための教育」の約束を果たすために、どのように世界を軌道に乗せればいいのか。ユネスコの報告書は優先的に取り組むべき 2 つの行動を示している。第 1 に、国が公正な教育に対するコミットメントを強化することである。すべての国々が、取り残されている人々に手を差し伸べる努力を強化しなければならない。政府は一部の子どもたちには質の高い教育を提供しているが、貧しく社会的に恵まれない子どもたちには提供できていないことがあまりにも多い。最も弱い立場の恵まれない子どもたちが確実に学校に就学し、学校教育を修了し、自分の能力を伸ばせる機会が持てるようにするためには、彼らが不利な条件を克服できるようにすることを目的としたプログラムや介入が必要である。貧困やジェンダーの不平等などが不利な条件を示す指標であると同時に、ますます困窮をあおる要因となっている。このようなプログラムや介入は、そのような困窮の悪循環を断ち切るものでなければならない。第 2 に、援助協定の見直しである。より大規模で効果的な援助が緊急に必要である。政府の効果的な行動にまさるものはなく、開発途上国は教育に対する政治的・財政的な支援を維持し強化しなければならない。しかし援助機関も責任がある。ユネスコの万人のための教育「グローバル・モニタリング・レポート」は、各国が努力を強化しても、基礎教育の目標を達成するためには約 160 億ドルが不足していると推定している。援助機関はコミットメントを果たすよう、さらに努力しなければならない。また「革新的な資金調達」の役割を、どの範囲まで拡大するかを検討しなければならない。保健分野はすでに大きな恩恵を受けてきているが、教育では十分に活用されていない。

- 報告書からの現状

- 目標への前進

- 世界の最貧国のいくつかでは、就学率、修了率、中等教育への進学率が急速に向上した。例えばベナンは 1999 年当初には純就学率が世界最下位の国の一つだったが、2015 年までに UPE（初等教育の普遍化）を達成できそうである。
- 1999 年以来、就学していない子どもの数が世界で 3,300 万人減った。1990 年代に比べて、2000 年代は減るペースが大幅に速くなっている。注：松浦、1990 年代と 2000 年代の全般的な比較は見つけられなかった。唯一あった比較はアフリカのものである：サブサハラ・アフリカでは 1999 年以来、学齢期の人口は 2,000 万人増えたが、非就学者は 1,300 万人近く（28%）減った。同地域において 2000 年代も 1990 年代と同じペースだったとしたら、学校に行けない子どもたちの数が、今より 1,800 万人増えていただろう。
- 多くの国において、ジェンダー格差の縮小がこれらの改善に貢献している。非就学の女子の割合は 1999 年以来 58%から 54%に減った。
- しかし初等教育の学齢児童のうち 7,200 万人以上が学校に行っていない。その約 54%が女子である。このままのペースでは、目標の 2015 年になっても「初等教育の普遍化」は達成できず、依然として 5,600 万人の子どもたちが学校に行けないだろう。
- 初等教育の継続率や、中学校へのスムーズな進学も、優先的に取り組むべき分野である。あまりにも多くの児童が、小学校に入学しても初等教育を修了する前に中途退学している。サブサハラ・アフリカや南西アジアの半数の国々では、小学校に入学した児童の 3 人に 1 人が修了前に中途退学している。
- 開発途上国のあまりにも多くの子どもたち（約 3 人に 1 人）が、慢性的な栄養失調を経験して学校に入学している。一時的でも栄養失調になると一生涯、学習が不利になるという歴然とした事実を、多数の研究が示している。この不利は妊娠中から始まることがあまりにも多い。多くの母親が重度の微量栄養素欠乏症にかかっているためである。そのため母子保健の大胆な改革を始め、あらゆるアジェンダと連携して教育を推進する取り組みを始めなければならない。
- 多くの国々において学習成果をみると教育の質の低さが表れている。あまりにも多くの子どもたちが、基本的な識字能力を習得せずに学校を去っている。雇用市場で成功するのに必要な問題解決能力の習得は、いうまでもない。サブサハラ・アフリカのいくつかの国々では、5 年間の教育を受けた若者の 40% が読み書きできない可能性がある。
- この状況を変えるには、多くのレベルで行動が必要である。カリキュラム開発、子ども中心の学習、教科書の提供、学校のインフラ整備に対する投資などは、すべて役立つ。しかし 2015 年までに目標を達成するために欠けているもののうち、2015 年まで毎年 120 万人の教員を増員することこそ重要なカギである。
- 1985 年から 1994 年までと 2000 年から 2007 年までを比べると、成人識字率は 10%向上して 84% になった。
- しかし今なお、約 7 億 5,900 万人の成人が読み書きできない。その 3 分の 2 は女性である。非識字者の減少は遅々としており、「非識字者を 50%削減する」というダカールの合意目標を達成できる見込みはほとんどない。理由：各国政府は国の教育戦略や、より広範囲の貧困削減戦略において「識字」を優先していない。
- 報告書は、多くの国々において愕然とするような教育の剥奪や不平等の実態があることを示している。貧しい家庭に生まれたり、少数民族や少数言語の家庭に生まれたり、女子として生まれたというだけ

で、あまりに多くの子どもたちが教育の機会を限定されていることは、弁解の余地がない。教育における極端な不平等を克服する課題に立ち向かわない限り、ダカールの約束は破られる。不利な立場の人々に手を差し伸べることが、目標達成への進歩を加速させる条件である。

財政危機が教育に及ぼす影響

- 栄養不良に陥る人が、2009年には約1億2,500万人、2010年には約9,000万人増えるだろうと予測されている。
- 貧困国の国家予算は厳しい状況におかれている。2009年および2010年には、サブサハラ・アフリカでは教育費の赤字が年間約46億ドルになる可能性がある。これは小学生一人当たり10%の教育費削減に相当する。

教育費

- 国のリーダーシップがカギとなる。各国政府はGDPの6%および国家予算の20%のベンチマークをめざして、基礎教育への投資を増やさなければならない。
- しかし国内の財源を増やしても、グローバルなEFAの資金は2015年まで毎年160億ドル不足する。不足額の約3分の2にあたる110億ドルはサブサハラ・アフリカにおけるものである。
- 現在、これらの国々に対する援助額は30億ドルに満たず、不足額をいかに補うかが喫緊の優先課題である。160億ドルの不足は膨大な額と思われるかもしれないが、最近の金融危機における英国と米国の銀行救済額の2%にすぎない。
- 最近の状況は明るいとは言えない。2007年に基礎教育に対する援助額のコミットメントが減少したことは（22%減少し、43億ドルになった）、憂慮すべき事態である。多くの援助国における財政難は、ただでさえ悪い状況を大幅に悪化させる恐れがある。多くの低所得国が危急の財政難に陥っており、譲許的融資による援助額を増やす必要がある。少なくとも援助国は、2005年にグレンイーグルズサミットなどの会議で約束したように、2010年までに援助額を500億ドル増額するべきである。
- しかし援助プログラムができることには限界がある。幸い、代替案もある。「革新的な資金調達」が、教育におけるすべての財政不足を補う持続可能な方法になるかもしれない。一つの例は、5つの主要な欧州サッカー連盟のコマーシャルやマーケティングの収入に対して「より良い未来」税をかけるという提案である。より大規模なものとしては、少額の税金（一種の「トービン税」）を金融取引に課すことで、教育におけるすべての財政不足を補うための将来的な収入源にできるかもしれない。
- 資金調達以外にも、より効果的な多国間の援助枠組みが必要である。教育セクターが保健セクターに「追いつく」必要性が感じられる。すでに保健セクターでは、グローバルな取り組みによって、政治行動が活発になり、ドナー、受益者、非政府組織、慈善基金のパートナーシップが育ってきている。
- 教育セクターでは、ハイレベルのリーダーシップや、成果を上げるために必要な実施メカニズムが欠けているという事実を直視しなければならない。そのため、私はファスト・トラック・イニシアティブの将来についてオープンで建設的な討議を歓迎する。私たちはその討議を通じて、より高い目標を掲げ、約束したことを十分に果たせていないグローバルな教育協定を再活性化しなければならない。



特別講演後の質疑応答

指定討論者

オリーブ・M・ムゲンダ教授（ケニヤッタ大学副学長）

松浦氏の講演に関して、発言の機会をいただき光栄に存じます。氏がおっしゃったことに、すべて同意します。重要な点を一つか二つ、付け加えさせてください。ケニアの例を申し上げますと、政府は無償初等教育を実施しています。学校の授業料は無料となり、これによって就学率が大幅に向上しましたが、授業料以外にも費用がかかります。制服がある学校では、特にそうです。子どもたちは十分な昼食代がなく、お腹を空かせています。授業料以外の問題もあります。児童労働の問題は避けられません。授業料が無料でも学校に行けない子どもたちがいます。畑で働いているからです。高いレベルの指導者層のガバナンスに関する問題もあります。ドナーが資金を提供しても適切に使われなければ、対象の受益者に届きません。私が言いたいのは、政府が無償初等教育を提供するための制度を整備しなければ、うまくいかないということです。また教員の問題もあります。無償初等教育によって多くの子どもたちが学校に就学し、教員が不足しています。これでは政策は成功しません。政府はより多くの教員を養成しなければなりません。最後に、すでに言及されているように、教育の投資効果の問題があります。政府が教育を受ける利点をはっきりと人々に伝えることが非常に重要です。教育の効果はすぐにはあらわれないかもしれません。長い目で見なければならぬと伝えなければなりません。教育を無駄だと考えている親に働きかけ、これらの目標達成を妨げている風習にも取り組まなければなりません。しかし目標を定めて、政策を実施する人々と成果に基づく契約を結べば、目標が達成できると思います。こうすればベースラインのデータが示す必要性に応じて目標が設定できます。ご指摘の通り、比較できるデータがあれば、状況をモニターでき、目標の達成度を測ることができます。

では、質問をどうぞ。

質問 1

藤本多真季（愛知県）

貴重なお話をありがとうございました。教育の質とは何か、どのように教育の質を改善するかという点について、一つ質問いたします。私はマラウイの中等教育に携わっています。マラウイの生徒の目標は国家試験ですが、これは実際にイギリスのテストです。この国家試験に合格すれば、将来の道が開きます。しかしこれが本当に質の高い教育でしょうか。質を正確に測るためには、どのようなデータが必要でしょうか。

質問 2

ピーター・Anlijah（広島大学）

質問の機会をいただきありがとうございます。私は広島大学の学生です。子どもたちが学校に行けるように、全世界が努力しなければならないとおっしゃったことに特に感銘を受けました。そうするためには、せっかく子どもたちを入学させても、学校から漏れてしまう人々がいる状況にどのように対処すればいいのでしょうか。どうすればそれが防げられると思われますか。例えば 1000 万人の生徒が就学しても 800 万人しか卒業しないとします。後の 200 万人はどうなったのでしょうか。全員が漏れなく卒業できるようにしなければなりません。

松浦晃一郎（前ユネスコ事務局長）

質問に英語で答えさせてください。皆様が指摘された点の多くが互いに関連しています。講演では触れられなかったが、若い人々を教育する時、文化的な背景を尊重しなければなりません。これは重要なことです。

オリーブ・M・ムゲンダ教授が指摘されたように、どの国に対しても、いかなる標準化された教育もユネスコは推進していません。カリキュラムや教科書の開発や、教員養成・教員研修の実施においては、文化的な背景を十分に配慮するように常々要請しております。子どもたちにとって、これは非常に重要であり、2番目と3番目の質問にも関係しています。何十年も前に支配していたイギリスが作った教科書を、いまだに使用している国々がアフリカにあると聞いて非常に驚きました。なぜ各国政府が力を合わせて、新しい教育政策に沿った新しい教科書を作るために必要な措置を取ろうとしないのかがわかりません。そうすることが不可欠です。それで私は、効果的なカリキュラムや教科書の開発がいかに重要かをプレゼンテーションの中で強調しました。サダム・フセイン政権が倒れた後、ユネスコはイラクの人々から教科書を早急に作ってほしいと要請されました。フセイン政権が作った教科書はすべて、サダム・フセインを賛美する内容ばかりだったので、もはや使えなかったからです。それでイラクの人々は教科書を改訂して、新しい現実を反映した新しい教科書を作ることが必要になりました。それでユネスコが支援して質の高い教科書を作りました。これらの国々では新しい現実に即した新しいカリキュラムが不可欠だということを重ねて強調したいと思います。ユネスコはいつでも支援する用意ができています。ユネスコは研究所を持っています。実際、6つの教育研究所があり、6番目の研究所はカナダのモントリオール統計研究所です。ジュネーブの国際教育局もその一つで、開発途上国のカリキュラム開発や教科書の作成を支援する責任を担っています。中途退学に関する質問についてですが、これは非常に深刻な問題です。プレゼンテーションの中でも、入学者を数えるだけでは十分ではなく、5年から6年の学校教育を修了することが重要だと言いました。ここで中途退学の問題が浮上します。グローバル・モニタリング・レポートにある中途退学に関する調査は、関係諸国の重要な仕事の一つであり、各国政府は中途退学を削減し、なくすために努力しています。なぜ中途退学がそれほど多いのかを分析しなければなりません。子どもを学校に行かせず、わずかな収入のために働かせる親がいることも、中途退学の原因となっています。多くの親は特に女子に家事をさせています。母親は娘の手伝いが必要だと考えています。このような親は、特に母親は、考え方を変えなければなりません。そのため親の教育、特に母親に対する教育が重要だということを強調したいと思います。読み書きできない母親は学校の重要性を理解しません。もちろん、すべての母親が読み書きできるようになるまで待つことはできません。教育を受けていない、読み書きのできない母親に対して、「女子教育の重要性をわかっていない」と言わなければなりません。貧困も大きな原因です。ミレニアム開発目標の2番目が普遍的初等教育（UPE）の達成であることをうれしく思います。貧困を撲滅するためにはUPEは不可欠です。貧困撲滅とUPEは二ワトリが先か卵が先かの関係です。貧困を撲滅しなければUPEは不可能であり、UPEが実現しなければ貧困を撲滅できません。どちらが先とは言えません。両方とも同時に取り組まなければなりません。オリーブ・ムゲンダ教授が指摘されたように、特に開発途上国に対するODAにとってはガバナンスが重要です。この意味において「よいガバナンス」はカギとなります。もちろんグローバルな意味でも重要ですが、特に教育にとっては重要です。政府に対する援助は適切に利用されなければなりません。所期の目標を達成するために、ガバナンスは非常に重要で、信頼できない政府や無責任な政府は支援できません。重要なご質問にお答えできたでしょうか。ありがとうございました。

ユネスコのグローバル・モニタリング・レポートはウェブサイトで公開されており、ダウンロードできます。