

## Education For All をめぐるグローバル・ガバナンスと各国教育政策の関係

小早川倫美\* · 黒木貴人\*\* · LKHAGVA Ariunjargal\*\*\* · 張磊\*\*\*\*

Tomomi KOBAYAKAWA · Takahito KUROKI · LKHAGVA Ariunjargal · Lei ZHANG

The relationship between global governance and national education policies surrounding Education For All

## ABSTRACT

本稿では、Education For All (EFA) をめぐるグローバル・ガバナンスと各国教育政策の関係について、Education For All (EFA) 参画に向けた国際機関の動きを考察するとともに、「教育」「健康」を一体的に保障する取り組みが顕著にみられる東アジア諸国の取り組みについてグローバルとナショナルの関係から検討を行うものである。

1990年代以降、Education For All (EFA) を契機として、グローバルな場面での連携ならびに協働、パートナーシップによる取り組みが行われており、特に、2005年の「パリ宣言」以降、多様なアクターの参画が盛んにみられる。こうした動きがみられる中、Education For All (EFA) は、国連開発計画 (UNDP) 国連教育科学文化機関 (UNESCO)、国連児童基金 (UNICEF)、世界銀行の4機関を中心として行う「教育」「健康」の一体的な保障に向けた理念であり、その具体的な取り組みの一つとして着目されているのがHealth Promoting School (HPS) である。このようなEducation For All (EFA) への国際機関の参画ならびに、Health Promoting School (HPS) の東アジア諸国における取り組みからは、グローバル・ガバナンスとしての世界銀行の影響、さらには国際的な動向や国際機関との関係を踏まえた国内政策の実施等、グローバル・ガバナンスとしての国際機関、ナショナル・ガバナンスとしての関係各国のガバナンスの在り方や、その影響の立ち現われ方もさまざまな状況が看取された。東アジア諸国のグローバルとナショナルの関係やその様相は、「教育」「健康」の一体的な保障に向けたガバナンス構築に向けた課題も浮かび上がった。 「教育」「健康」の両立とその保障に向けて、グローバルとナショナルのそれぞれのガバナンスの関係をどのように捉えていくか、引き続き検討が必要である。

【キーワード：Health Promoting School (HPS), Education For All (EFA), グローバル・ガバナンス, 健康権】

## 1. 課題設定

本稿の目的は、Education For All (以下、EFA と表記) をめぐるグローバル・ガバナンスと各国教育政策の関係について考察することである。

グローバルな場面におけるパートナーシップは提唱されており、その歴史は長く、教育においては、EFA 以降の1990年代から盛んとなったとされる (DFID2003)。

1990年代以降、EFA を契機として国際的な連携ならびに協働、パートナーシップを通した取り組みが行われている。2005年の「パリ宣言」に示されているように、国際協力を通した動きは、国際援助の場面での援助の効果とその向上を目的として国際機関、政府、民間組織等の多様なアクターによる参画がみられる。

EFA は、国連開発計画 (以下、UNDP と表記)、国連教育科学文化機関 (以下、UNESCO と表記)、国連児童基金 (以下、UNICEF と表記)、世界銀行が初めて合同で開催したタイ・ジョムティエン会議で採択された。この4機関が、EFA にかかわるグローバルなメインアクターと位置付けられている。メインアクターである4機関による取り組みは、「教育」をめぐる諸問題を解決

することを目指して、「教育」だけではなく「健康」を保障していくことがEFAでは企図されていた。その具体的な取り組みは、EFA 以前からの各機関の理念や位置付けによる役割遂行を基本としつつ、EFA 以降は「教育」と「健康」の両領域をまたがる協調や連携を行う取り組みへとシフトしてきた (小早川・黒木・LKHAGVA・張 2023)。国際機関のEFAへの参画は、関連する国際機関の役割を遂行することはもちろんのこと、それぞれの機関を超えた連携および協働、協調の関係構築が目指されており、メインアクターによる取り組みは、人権としてのウェルビーイング保障に向けた「教育」と「健康」を一体的に捉えていくための重要な視点が含まれていたといえよう (小早川・黒木・LKHAGVA・張 2023)。

上記のように、グローバルな場面におけるさまざまなアクターのかかわりや関係構築によって「教育」と「健康」の一体的保障が目指される昨今、従来の教育学研究においては「教育」と「健康」をそれぞれ独立した研究対象として捉え、各分野のガバナンスに着目した研究が散見される。2000年代以降の教育学では、「自治体、住民、市民団体、NPO など、教育サービス供給主体の多様化」

\* 島根大学学術研究院教育学系

\*\* 福山平成大学福祉健康学部こども学科

\*\*\* Mongolian National University of Education

\*\*\*\* 大連大学教育学院

を図りながら「ネットワークとしてのガバナンス、すなわち教育ガバナンスの構築」の重要性が指摘されているが（小松 2004）、その主たる目的は子どもの教育を如何にして保障するかということである。つまり、子どもの教育保障を中心としたウェルビーイングを保障する上で不可欠な「健康」という視点は、「教育」と同様に扱われてきたわけではないのである。加えて、それらの研究では「教育」をめぐるガバナンス構築の意義やその在り方等に焦点があてられることが多い。また、グローバルな場面における多様なアクターの参画や連携、協調に関する研究蓄積は多くはみられないのが現状である。

上述のように、EFA を契機として、国際的にも「教育」と「健康」の両立を図りながら子どもの権利を保障しようとする動きが顕著となっている。グローバルにおける多様なアクターのかかわりにおいて、教育は基本的な人権としての教育保障の必要性とともに、その取り組みの中心的な存在として学校を軸としたさまざまなアクターのかかわりがなされやすい領域である（西村 2008）。教育分野は、国際的な文脈のみならず、関係各国の国内的な需要も高いことから、必然的に多様なアクターの参画を促進することにつながるものが指摘されている（西村 2008）。ただし、教育を中心とした国際協力の関係構図は援助機関と被援助国といったように被援助国と各アクターとの政治的な文脈が潜んでおり、EFA に関するアクターのさまざまな背景が絡み合っていることが指摘されている（Bray 1999、西村 2008）。こうしたグローバルにおける多様なアクターの関係は、一見すると協調・連携を軸とした構造が構築されているように見えるものの、実際には各アクターが抱える背景が影響していることがうかがえる。現在、国内外を問わず、社会情勢を含めて子どもをとりまく環境が不安定である状況が続いている中、さまざまな子どもの権利を如何にして保障するかが一層問われており、その保障に向けた枠組みを整備することが必須といえる。

そこで、本稿では、EFA への国際機関の参画を通して、どのようなガバナンスが形成されようとしていたのか、について分析を行う。具体的には、EFA 参画に向けた国際機関の動きを考察するとともに、「教育」と「健康」を一体的に保障する取り組みが顕著にみられる東アジア諸国の取り組みについてグローバルとナショナルの関係から考察を加える。

## 2. 「教育」「健康」の両立に向けたグローバル・ガバナンス

本節では、「教育」「健康」それぞれの領域におけるグローバル・ガバナンスの形成過程について簡潔に整理する。まず、「教育」領域をめぐるグローバル・ガバナンスについて、EFA を取り巻く状況からみていきたい。

周知の通り、EFA は 1990 年のタイ・ジョムティエン会議において採択された。先述したように、同会議は UNDP、UNESCO、UNICEF、世界銀行が初めて合同で開催した会議であり、この 4 機関が EFA をめぐるグロ

バルなメインアクターとしてその後の取り組みを形成していくこととなる。EFA をめぐるグローバル・ガバナンスは、最初の 10 年は世界的な合意形成や相互監視、資源管理の構造形成のための準備期間であったが、2000 年前後を契機に飛躍的に制度化した（Yamada 2016 : 2-3）。EFA の採択当初から、人的資本論に基づく教育投資のアプローチと、教育の権利保障に向けたアプローチが拮抗しながら推進されており、人的資本論のアプローチにおいては世界銀行が、教育の権利保障は UNESCO と UNICEF が主導的役割を果たしてきた（Tikly 2017 : 28）。2002 年には世界銀行の主導により、EFA の達成をより強固に推進するためのファスト・トラック・イニシアティブ（以下、FTI と表記）が策定され、世界銀行が EFA における覇権を握るようになった。この FTI は開発途上国、特に EFA の推進に遅れが見られる諸国を中心に、基礎教育の普及を目指して策定されたものであるが、人的資本論に基づく資金援助にはさまざまな課題も指摘されている（浜野 2005）。世界銀行を中心として推進される EFA の取り組みは、基本的に新自由主義的発想に根差したものと捉えられ、これが各国家レベルの政策として実施されるとき、結果として政府を中心とする「上からの改革」になってしまった（北村 2015 : 128）。さらに、低所得国はその立場の弱さから、資金援助に関わり世界銀行の求める条件に従わざるを得ず、EFA の支援体制における緊張と矛盾を生み出している（Tikly 2017 : 39-40）。

他方、従来「健康」領域に関わるグローバル・ガバナンスについては、WHO を中心に営まれてきた。1978 年には、カザフスタンのアルマ・アタにて WHO と UNICEF が共催した国際会議において「アルマ・アタ宣言」が採択された。同宣言はプライマル・ヘルスケア（PHC）の理念を打ち立て、人々の健康は「肉体的・精神的・社会的に全てが満たされた状態」であり、基本的人権の一つであることを示した。PHC は社会と住民の政治的側面が強調されながら推進された（湯浅他 2003 : 1042）。しかし、その後、世界銀行が健康領域に関する取り組みにおいてもイニシアティブを握るようになってきた。1990 年代以降、世界銀行は健康領域に対する融資の割合を増やし、経済学的論理（費用対効果）に立脚しながら健康・保健戦略を推進した。この点、「政治性と人権を重んじたアルマ・アタ宣言と異なって」（湯浅他 2003 : 1044）おり、WHO の健康領域における優位性が相対的に低下していることが指摘されている。

以上のような「教育」「健康」領域それぞれのグローバル・ガバナンスをめぐる共通の状況として、「人権としての教育／健康」という論理と、「成長戦略としての教育／健康」という論理が拮抗していることが指摘できる。特に、後者に共通するメインアクターとして世界銀行が存在しており、その功罪を差し引いてもその影響力の大きさを等閑視することはできない。世界銀行によるグローバルな領域の政策への関与をめぐるのは、その構成員の出自等の分析から、北半球への偏り、いわゆるグ

ローバル・ノースの影響が指摘されている。すなわち、北半球の高等教育機関で訓練を受けた職員によって生み出された開発戦略の優遇を強化する知識を流通させ、それを南半球に移転している状況が各所で見られ、世界銀行という存在が覇権を握っている様子が看取されるのである (Menashy & Read 2016: 18)。「教育」「健康」両者の両立を目指す上で、世界銀行をはじめとして国際的なアクターによる経済支援の様相を考慮しつつ、当該国・地域の子どものために最適な政策運用の在り方をさらに追及すべきと言えるだろう。

以上のような動向も踏まえつつ、以下では具体的に2つの国の事例から「教育」「健康」に関わるグローバル・ガバナンスの影響がどのように立ち現れているのかを検討する。一つは、中国である。中国では近年、Health Promoting School (以下、HPS と表記) の導入を国家レベルで推し進めている。子どものウェルビーイングを「教育」「健康」の両面から保障するための国際的な動向として注目されるのが、HPS である。HPS は「生活、学習、労働のために健康的な環境を子ども自らが整える能力を常に身につけることを目指している学校」(WHO 2021) と定義され、その推進は WHO を中心として、UNICEF、UNESCO、世界銀行等のさまざまな国際機関が参画するグローバル・ガバナンスのもとに為されている。

もちろん、HPS も上述のような諸国際機関による政策誘導ゆえに、先述のようなグローバル・ノースによる各国への圧力的な部分も否めず、さまざまな課題が考えられ得る。執筆者らがこれまで進めてきた研究においても、HPS の推進における WHO の相対的な立場の弱さがあることを指摘してきた (小早川・黒木・LKHAGVA・張 2022)。ただし、HPS の今日的な各国の推進状況については、あまり研究されていないところである。「教育」「健康」のグローバル・ガバナンスの作用が立ち現れる場として HPS に注目し、その特徴や課題を明らかにしたい。以下では、近年 WHO と連携しながら政府主導で全国レベルの HPS 導入を積極的に進めている中国の事例について検討する。

もう一つが、モンゴルである。モンゴルにおいては中国のように HPS という形での政策実施はなされていないものの、国際機関がさまざまなパートナーシップのもとに各国の「教育」「健康」に関わる支援・プロジェクトを行っている。その特徴や課題を検討することにより、グローバル・ガバナンスの立ち現れ方に関して中国のそれとは違う側面を明らかにする。

### 3. ナショナル・ガバナンスの事例検討

#### (1) 中国

##### 1) 中国の義務教育が普及した背景

本節の目的は中国が EFA の目標達成に関連して、国家政策上 HPS をどのような位置付けにしているのかを整理し、中国における「教育」「健康」の質向上の現状と課題を考察することである。

1990 年以降、国際社会全体の開発的な教育目標を達成する背景がある中、中国は EFA 目標の実現に向けて数多くの取り組みを行ってきた。この中で最も重要な教育開発の分野は、基礎教育であった。

中国では、1986 年に建国 (1949 年) 以来初の「中華人民共和国義務教育法」(以下、義務教育法と表記) を公布し、「九年制義務教育制度を実施する」(第二条) と規定した。ただし、当時の国内の状況に基づき、中国政府は小中学校の設置と管理は地方政府に委ね、中央政府が義務教育に必要な経費を全額負担するのではなく、地方政府と共同で負担することとなった。この方式は都市部と農村部の経済的な格差により、義務教育の普及と教育の質保障に悪影響を及ぼすことになった (申・松井 2007: 51)。この状況が改善し始めた契機は、EFA への取り組みであるとみられる。

1980 年代後半から、義務教育の普及と保障を促進するため、国内に対しては社会団体、民間組織、個人、NGO などに協力を求め、国外に対しては国際的な援助を求め、さまざまな教育援助を受けることとなった。その中で、1989 年に中国青少年発展基金会 (China Youth Development Foundation: CYDF) は、国内の貧困地域の児童生徒に教育を受ける機会を与え、貧困地域の教育状況の改善および国の初期段階の教育に対する補助を目的として、教育援助プロジェクトである「希望プロジェクト (Project Hope)」を立ち上げた。EFA 以降、「希望プロジェクト (Project Hope)」は中国国内だけでなく、米国、日本、オランダ等、また WHO、UNICEF、世界銀行などの国際機関等の国際社会から数多くの教育援助や教育協力を受け入れた。その結果、「希望プロジェクト (Project Hope)」は 1989 年に発足して以降、2004 年までの 15 年間に国内外から 25 億元 (約 500 億円) 以上の寄付金を受け入れた (申 2006: 324)。これらの教育援助活動は中国の義務教育の普及、さらには EFA の目標の実現に貢献することとなり、2006 年 (当時) の中国教育事業統計公報では、小学校の学齢児童の入学率が 99.27% で、全国中学校の学齢生徒の入学率は 97% であった。この時点で、中国政府は九年制義務教育が全面的に普及したと宣言した。1986 年に義務教育法を公布されたから実に 30 年が経過していた。

#### 2) 中国における HPS 設立の背景

中国における HPS 設立における最初のスタートは、1995 年である。EFA の目標達成の一環として、子どもの「健康権」を保障する取り組みとして WHO は 1995 年に、学校という場で健康促進を推進する HPS の理念を打ち出した。さらに、HPS の理念は欧州からアジアへ普及し、世界中のすべての学校を HPS にするべきであることも呼びかけられた。

このような背景の中、中国は国内の教育状況を改善するとともに児童生徒の健康を重視するようになった。1995 年に WHO 主導の下、中国政府と WHO は共同で「中国・WHO 健康促進学校 (HPS) の推進」<sup>1)</sup> 項目を組織し、

北京市が率先してHPSのモデル校を立ち上げた。その後、WHOの援助と支援により、北京をはじめとした国内のさまざまな都市でHPSの設立と開発プロジェクトが実施されることとなった。1995年から2003年の間に、中国の北京、上海、天津、雲南省、四川省、福建省、陝西省、黒竜江省、山東省、浙江省、山西省、江蘇省、青海省、吉林省、広東省、深圳、湖北省、新疆ウイグル自治区、河南省、広西省等の全国16省と3直轄市、経済特区1区における義務教育段階の小中学校は、「健康促進学校実験基地」として設立され、HPSのモデル校となった(呂2018:1013)。WHOはHPSを設立するだけでなく、学校という場で「健康」を「教育」と結びつけながらさまざまな活動を行っており、HPSのモデル校の実施方法と評価基準を整備した。学校の実情に応じてその方法と基準は多少異なっているが、「中国・WHO

表1 北京市のHPSモデル校の実施方法と評価基準

実施方法		評価基準	
1	HPS研修を行う。 研修対象：モデル校の校長、養護教諭、関係教職員	1	学校の方針
2	各モデル校はHPS実施委員会を設立し、具体的な実施方策を作成する。	2	学校の物理的環境
3	評価基準6項目の内容を徹底的に配慮し、整備する。	3	学校の社会情動的環境
4	学校内部の方針を改革、改善する。	4	学校とコミュニティの連携
	①健康教育カリキュラムを改訂し、動画を作成、健康教育授業の質を向上する。	5	学生個人の健康技能
	②教職員と保護者を対象とした手引きを編集し、社会と保護者への宣伝を強化する。		
	③児童生徒の健康身上資料を整備し、学習生活環境を改善する。		
	④学校の衛生管理と監督し、学生の日常疾病の予防を強化する。		
⑤定期的に交流、学習、評価を行う。			
5	HPSの評価結果は銅賞、銀賞、金賞に分ける。	6	学校のヘルスサービス

【出典】刘泽军・王丽华(1999)「北京市健康促進学校试点研究」『中国公共卫生』1999年第15巻第3期、245頁をもとに筆者作成。

健康促進学校(HPS)の推進」の下、北京市のHPSモデル校を例として、表1のようにまとめている。

以上の基準に基づき、WHOの支援によって、HPSモデル校の準備・実施期間は原則2年と設定され、その後、WHOは専門家を派遣し、実施結果を評価する形をとることとなった。1996-1999年の間に北京市のモデル校はWHOから実施結果に対して合格を得られ、銅賞、銀賞、金賞の形で評価された。この評価結果はすべてが想定された結果ではなかったものの、モデル校の事業は継続する必要があると判断された。中国政府も、国民や子どもの健康を保障するために、個人の力でできる範囲は限られていることから、政府の本格的援助政策が必要であるとする認識であった。以後、中国政府は、WHOや国際機関と連携し、国内で持続的なHPSの設立に注

力し、2001年に北京市を率先してHPSモデル市に指定することになった。具体的には、北京市政府の主導で北京市教育委員会、北京市衛生局と北京市健康教育所の三部門が連携して北京HPS委員会を設立し、北京市全域でHPSの実施を始めた。さらに、北京市は「HPS促進方策(2001-2003)」を制定し、市に所属する区、県は地域と学校の実情と特色に応じた実施方針を制定するとの方針を出した。HPSの実施にあたっては、より効果的に実施するため、「中国・WHO健康促進学校(HPS)の推進」項目を基に方法と評価基準の一体化を行い、北京市の実情に応じた新たなHPSモデル校方式を打ち出した(表2)。

表2 北京市のHPSの実施方法と評価基準

項目	実施方法と評価基準
主旨	学校を中心として、教職員と児童生徒の心身健康水準を向上する。
理論	健康促進理論および方策(国際と国内)
活動範囲	学校の健康方針、学校の物理的環境、学校の社会情動的環境
活動内容	学校と地域のコミュニティ、個人の健康技能、健康サービス
目的	児童生徒の日常疾病、伝染病、傷害、損害を中心に、成人の病気を早期に予防する。
評価期間	各区と県が評価責任になる。評価時間は制限されずに、HPSモデル校を最短2年間にして、2年後は所属する各区と県に評価を申請する。
評価	評価の満点は1000点である。各活動内容に点数が課される。

【出典】刘秀荣・刘枫(2002)「北京市健康促進学校工作的现状及前景」『中国健康教育』第18巻第10期、649頁をもとに筆者作成。

2016年(当時)の北京市のHPSは1547校であり、当時の北京市の小中学校数の約80%に達した。中国は、北京市を中心に2002年から全土へHPSを増加し、活動の範囲を学校の中から学校を主体とした家庭と地域社会に拡大、さらには当地の政府等との連携や協力の下で活動を行うようになった。実施方法と評価基準は、各地と学校の実情に応じて独自に制定された。北京市以外では、当時、経済発展していた浙江省と江蘇省もHPSの設立を順調に進め、2016年の年末までに浙江省のHPSは1578校となり、全省の小中学校の約26.75%を占めた。江蘇省のHPSは4602校となり、全省の小中学校の約50.9%を占めるまでになった(呂2018:1013)。さらに、2014年から省と直轄市だけでなく、各県でもHPSが設立されるようになり、2018年時点での全国のHPSは1.5万校になり、当時の全国の小中学校数の約8%に達した(呂2018:1012)。

### 3)「EFAダカール教育目標」と中国における「健康」「教育」政策の方向性

国際的な動向として、EFAの目標を継続的に達成するため、2000年にセネガルのダカールで「世界教育

フォーラム」が開催された。この場で2015年までの達成を目指した新たな「EFA ダカール目標」が採択された。

- (1) 就学前教育の拡大と改善
- (2) 無償で良質な初等教育を全ての子どもに保障
- (3) 青年・成人の学習ニーズの充足
- (4) 成人識字率(特に女性)を50%改善
- (5) 教育における男女平等の達成
- (6) 教育のあらゆる側面での質の改善

(下線部筆者)

中国は2006年に義務教育を全面的に普及したようにみえたが、新たな「EFA ダカール目標」に対しては特に「良質な初等教育を全ての子どもに保障」と「教育のあらゆる側面での質の改善」の項目において未達成であった。この状況に対して、国内のHPSの実施状況と合わせて、2008年に衛生部は「健康中国2020戦略」計画を構想し、初めて「健康中国」の理念を出した。同年、教育部は「小中学校健康教育指導綱要」に「健康中国」の理念を記載し、健康を正式に学校教育で取り扱うことを明記した。このことは、中国政府が国の政策として「健康」と「教育」を一体的に実施することを示している。この後、2016年に中国国内の経済状況は飛躍的に発展し、国も個人も「健康」に対する需要を深めた。この状況の中、中国共産党中央委員会と国務院は共同で「健康中国2030計画綱要」を打ち出した。この綱要の序言では国家戦略として、「中国の健康建設を促進し、人民の健康水準を向上する」と明記された。さらに、この綱要は児童生徒の心身、健康水準は個人の成長と幸福につながるのみではなく、国の人材の養成とすべての民族の健康状況にもつながると強調し、健康保障は学校の場を借りて行われるべきことを提唱した(越2018:153)。そして、2019年2月、中国共産党中央委員会と国務院は共同で「中国教育現代化2035」を公布した。この通知は国際社会の発展と変化に合わせて、かつ全面的な素質を持つ人材を育成することを目的としている。特に、「三、戦略任務」により学校教育については「総合的な素質を育成」し、「健康第一を教育理念とする」ことを示した。一方で国務院は、2019年に「国務院は健康中国行動計画を実施に関する意見」を出し、「全体目標」により2030年までに先進国の健康水準と並び、健康公平を実現するとの目標を宣言し、小中学校で健康を促進することを明記した。以上から、中国では「教育」と「健康」は個別に存在・発展するのではなく、相互補完の関係であることが考えられる。

#### 4) 中国におけるHPSの現状

2019年末のCovid-19の世界的な流行に伴い、学校体系が崩壊し、子どもに心身への影響が数多く発生した。このことを防ぐため、HPSの設立経験がある中国は、2022年4月に教育部より「教育部辦公庁は全国で健康学校設立・実施する計画に関する通知」を制定した。こ

の通知の冒頭において、「中国教育現代化2035」と「国務院は健康中国行動計画を実施に関する意見」を着実に実施するため、HPSを全国規模で設置することを明記した。その内容は、具体的には次の2つである。まず、HPSの設立はこれまでの省・市レベルではなく、国の主導ですることとなる。次に、設立方法と評価については、2022年4-6月に各学校(小中学校、大学等)から独自に申請→所属する各省教育委員会の責任で審査→国の専門家の審査→確定という順番で実施された。2022年6月に第一段階として、全国で1075校のHPSを正式に設立し、設立の準備期間は2年であることが公表された。2022年7月-2024年7月に国の指示でHPSの設立・実施し、2022年8月-12月に教育部の評価を受け、合格であれば「全国健康学校」<sup>2</sup>として認定されることとなった。

健康学校を設立する目的を「健康第一教育の理念を実践する重要な施策であり、新しい時代の学校衛生と健康教育を推進する重要な出発点」とし、加えて、健康学校の設立は、「児童生徒の総合的な資質、ヘルスリテラシー、健康を体系的に向上させる重要な方法である」と強調した。設立の方向性は「政府主導、部門協力、学校実施、専門指導、社会参加」の形である。HPSにかかわる必要経費は、国主導で各地の教育行政部門に協力を要請し、「希望プロジェクト(Project Hope)」の経験から社会の援助、特にNGO等の積極的な参加等を提唱した。

中国は1995年からWHOと連携してHPSモデル校を設立して以降、独自に全国レベルのHPSの設立するまでに30年近くを要した。当初は、児童生徒の教育を受ける権利を保障する環境を整備し、その後は健康を保障するために全国各地でHPSモデル校での実践を積み重ねてきた。2019年末のCovid-19の流行は全国の児童生徒の教育と健康に甚大な影響を及ぼしたが、中国においてCovid-19を契機としてHPSを全国規模で設置することは、歴史上、児童生徒をはじめとした全ての国民の健康を守る最も有効な方法であったといえよう。

#### (2) モンゴルと国際機関の活動

本節では、国際機関のパートナーシップに基づく「教育」、「健康」に関する取組がどのように展開されているのかについて、モンゴルにおいて行われるプロジェクトをさまざまな国際機関が協働で実施したプロジェクトと国際機関が単独もしくはモンゴル国家機関と連携して実施したプロジェクトに分けて検討する。

1) 「質の良い生活のスタートは質の良い初等教育から始まる」プロジェクト2012-2017年(共同機関:世界銀行、Japan Social Development Fund、Save the Children Japan Foundation、モンゴル教育文化科学スポーツ省)

本プロジェクトは世界銀行とJapan Social Development Fundが投資し、Save The Childrenとモンゴル教育文化科学スポーツ省が共同で2012-2017年にかけて実

施したプロジェクトである。主な内容と成果は以下の通りである。

モンゴルは広大な土地のために人口密度が低いため、西洋的な学校形態は必ずしも馴染むとはいえない。そのため、遊牧民の子どもの必要性に応じたプロジェクトをそれぞれの国際機関で計画し、共同で実施した。モンゴルでは、全人口の約30%を遊牧民が占めている。遊牧民の子どもたちは、学校に通うために親元を離れて寮生活をしたり、就学前教育を受けられない状況がみられ、寮生が自由時間を有効に使う機会が少ない等、多くの問題を抱えている。これらの問題解決のために、「就学前の子どものためのプログラム」「放課後の楽しい時間プログラム」「未就学・中退した児童生徒のためのプログラム」という3つの大きなプログラムを実施した。

「就学前の子どものためのプログラム」では、親元を離れて就学前教育を受けることができている子どもたちを対象として、教育パッケージを作成した。このパッケージには子ども向けの本、玩具、学習教材等が入っており、全国の30ソム<sup>3</sup>の学校図書館で保管されている。保護者はパッケージのセットを持ち帰り、子どもと勉強を行い、セットを2-3週間借りた後、次のセットを借りることとなっている。本プログラムでは、約3900人の子どもが就学前教育を受けた。

「放課後の楽しい時間プログラム」では、子どもたちが寮や学校の環境に慣れ、学校外の時間をより有意義に過ごせるよう、30校の寮に児童発達ホールが設置された。児童発達ホールで行われた課外プログラムには、子どもの学習能力の向上の支援、自由時間と文化活動、発達活動を組み合わせた100以上の活動が含まれている。2017年6月時点で、本プログラムに6-10歳の約4400人の子どもが参加した。

「未就学・中退した児童生徒のためのプログラム」では、未就学や中退した子どものために1-3年生向けの算数・数学、モンゴル語の教育を提供するプログラムを開発・実施した。このプログラムでは、保護者の支援と生涯学習担当の教員による指導の下、自宅で初等教育を完了することができるようになった。本プログラムを約200人の子どもが受けたが、そのうち約80人が10歳以下の子どもであった。

これら3プログラム全体で5-10歳の約8500人の子どもたちが、その成果を享受している。このプロジェクトの結果として、学校の中退率の減少、学力向上がみられ、保護者や地域の人々が子どもの教育や発達により重点を置くようになった。このプロジェクトは、モンゴル固有の課題である遊牧民の生活、広大な地域と人口密度等による子どもの教育課題を解決するために、多くのアクターが共同で取り組んだ事例である。

2) 「子ども保護や教育分野でのCovid-19からの防止、対策」プロジェクト2020年(共同機関: Save the children, UNICEF, モンゴル教育文化科学省、日本国外務省)

2020年に世界中でCovid-19が発生した後、Covid-19の時期に教育分野がどのように対応するのか、災害防止計画をSave the ChildrenがUNICEFと共同で計画し、モンゴル教育科学省が政策を決定・実施した。Covid-19期の学校での対策、子どもや保護者向けの心理的なサポートを行うコースを作成し、21アイマグ<sup>4</sup>と首都の約228人のソーシャルワーカーや専門家を対象に研修を行い、オンラインでアドバイスを行った。また、社会全体、保護者・子どもに向けて、心身をサポートするポスターやアドバイスなどを作成し、ソーシャルネットワークを通して配布した。2020年5月には、Covid-19が家族や子どもに及ぼした影響について、7アイマグ、首都3区を対象に調査を行い、評価を行った。具体的な調査内容および評価項目としては、子どもの保護状況、教育、食生活、安全等であった。Covid-19の性質上、他のプロジェクト期間より短時間かつ迅速に実施された本プロジェクトにおいても、国際的なアクター同士がその必要性に応じて連携し、各機関の特性を生かしながらその対応にあっていたといえる。

3) 「地方学校の質改善」プロジェクト2007-2013年(共同機関: 世界銀行、国際デジタル子ども図書館、モンゴル教育科学スポーツ省)

2006年当時のモンゴル政府は、学力向上のためには教育分野への投資が必要であると認識していた。これは、2015年までのミレニアム開発目標にかかる義務履行ともかかわることであった。

地方の教育を支援するプロジェクトは、2007-2013年にかけてモンゴル全体の全383校で3560図書館を設立した。このプロジェクトによって、子どもに質の良い教材提供が可能となり、専門的なネットワークを通して教員の資質能力の向上が図られた。プロジェクトの内容は、次の通りであった。地方の学校で図書館を設置し、その他の教育機関と連携する1年生のクラスを改編し、また1年生から5年生のクラスに本棚を設置する方法で学校の学習環境の整備を行い、教員の指導案作成、就学前児童の担当者、校長、教頭、司書を支援するための研修プログラムの開発と実施、家庭や学校において家族や子どもたちを対象とした読書イベントの定期的な実施等がなされた。図書館を通して子どものよりよい学習環境を提供し、学習効果を高めることが目指された。これによって4144人の教員、383人の校長が専門研修に参加した。また、95学校の178人の教員から構成される地方の専門開発ネットワークを構築し、さらにインターネット図書館用に10校・125台のパソコンの設置等も行った。

4) UNICEF Mongoliaの取り組み

UNICEF Mongoliaは、モンゴル固有な事情に合わせ、単独で小規模の活動を行っている。例えば、フブスグル県とナライフ県の経済的な困難を抱える子どもたちに対しては、初等教育の就学率をそれぞれ約4.5%と約

10.1%増加させることに貢献した。近年では、Covid-19発生以降の一斉休校によって、子どもの学力低下が問題となり、小学校1・2年生向けの学力低下改善に向けたハンドブック作成や大気汚染が母子の健康に及ぼす影響を軽減するためのプロジェクトを2018年から2023年にかけて行っている。

#### 5) 小結

上記で見たように、モンゴルにおいてはさまざまな国際機関やNGO等と政府機関が共同で多様なプロジェクトを実施している。モンゴルにおけるプロジェクトの状況から、以下のことを指摘できる。

モンゴルで活動を行っている国際機関の活動をみると、他分野より「教育」と「健康」分野で数多くの活動を行っていることがわかる。モンゴルの経済状況を踏まえると、国の中期目標の達成に向けては自国のみでは目標達成が難しく、他国や国際機関からの支援を受けることが多くあり、その中でも世界銀行の活動が目立って多くみられる。モンゴルにおいて安定的な活動を行うためには、経済面において世界銀行がイニシアティブを握っているといえる。

また、他の国際的機関と協力をしながら「教育」や「健康」の分野で活動を行っており、自国の「教育」や「健康」分野の発展を目指しているといえる。

#### 4. 結語

本稿では、EFAへの参画に向けた国際機関の動きを考察するとともに、「教育」と「健康」を一体的に保障する取り組みが顕著にみられる中国、そしてグローバルな関係によって国を構築しようとしてきたモンゴルを対象として考察してきた結果、以下のような点を指摘することができる。

まず、EFA実施をめぐるグローバル・ガバナンスの存在として、世界銀行が多方面に大きな影響力をもたらしていたことを指摘できる。世界銀行は、途上国を中心としたさまざまな国への援助を目的としながらも、財政的な援助と並行した当該国の開発援助を主として実施していることが特徴的な取り組みである。その手法は、出向のあり方や政策転用の方法論も一貫しており、表向きは多様な権利を保障するための人的資本として投資の側面がみられるものの、その実際は開発戦略としての援助ならびに、グローバル・ガバナンスとしての世界銀行の当該国への関与が色濃くみられるのである。

こうした世界銀行による「投資」を中心としたグローバルなかかわりがみられる中、HPSの導入を通して「教育」と「健康」の一体的な保障を国全体として図ろうとしてきた中国では、HPS導入当初と導入後にはグローバルアクターとの関係性は変容しつつあることが指摘できよう。中国におけるHPS導入は、WHOとの強力な協調関係によって国全体への波及を目的として進められてきた。具体的には、「EFAダカール目標」の達成に向けた国内的な教育政策の重点事項として義務教育制度の

整備が図られ、国際的な動向を踏まえた国内の教育政策の実施が図られていたのである。さらに、国内の義務教育制度保障の一環として、「健康」を学校教育における重要な理念として位置付けた後、WHOの協力のもとでHPSの導入が急速に進められた。しかしながら、HPS導入後のWHOは、中国国内での影響力は相対的に後退してきたことが窺える。これは、中国の経済政策が大きな影響をもたらしており、急激な経済成長によって国内の行財政の安定が図られつつあった中国では、WHOの後押しがなくとも、自力でHPSを推進できるようになった国内的な事情があるといえよう。このように、中国では「健康」を軸とした教育を含めたさまざまな分野への政策を推進しようとする人的投資の側面がうかがえる。

また、モンゴルでは民主化以降のさまざまな国内的な安定に向けて、国際機関のかかわりは顕著であったといえる。その中でも、資金面においても重要な役割を果たしていたのが世界銀行であり、世界銀行の開発援助政策を受けて初等中等教育の普及やその質の向上、さらには衛生面等の「健康」にかかわる諸施策が実施されてきた。モンゴルでは、世界銀行以外にもUNESCO、UNICEF等のさまざまな国際機関のかかわりがみられるものの、モンゴルの国内的な成長戦略においては、そのベースとなる財政的な支援や開発戦略を主とした世界銀行の存在は無視できないものである。

本稿で着目した中国、モンゴルでは、「教育」「健康」の保障に向けた国際機関のかかわりによる政策実施が行われているものの、それぞれの国内政策のあらわれ方は大きく異なっている。中国では、国際機関と協調することを出発点としつつ、徐々に自立した政策が実施されているが、その内実は国全体の「健康」を保障するという人的資本の理念をベースとした国内政策である。つまり、国際的な論理を国内政策にうまく活用しているのである。一方、モンゴルでは多様なプロジェクトが実施されてはいるが、必ずしも国内の長期的な政策に応じたプロジェクトであるとはいえず、要所要所での単発的なプロジェクトが乱立していることも指摘できる。ここには、モンゴルの国内的な経済状況を踏まえながら個別に対応するためにとってきた政策受容の側面がうかがえるのである。

EFAをめぐるグローバル・ガバナンスのかかわりについては、国際的な文脈だけではなく、国際機関と当該国の文脈が絡み合っていること、さらには国内的な事情に左右されうることもある等、その立ち現れ方は複雑である。例えば、国内的な成長に応じた経済的な自立が可能である場合と国内的な成長が見込めない場合では、グローバル・ガバナンスとナショナルの関係は「関与」の側面が強くなることも懸念されるのである。「教育」「健康」の両領域を軸とした政策を進めている東アジア諸国の事例が他国にもあてはまるわけではないが、国際的な動きと国内的な政策が必ずしも一致しているわけではなく、グローバルおよびナショナルの協調にはさまざまな壁が存在する。

他方、国際的な論理を当該国に押し付けるのではなく、国内事情に対応したかかわりのみでは、ただグローバル、ナショナル個別に行われているに過ぎない。このような点も含めて、「教育」「健康」の一体的な取り組みに向けては、国際的な連携・協調には大きな課題がみられる（小早川・黒木・LKHAGVA・張 2023）。

本稿で着目したEFAへの参画ならびにHPSへの取り組みを行っている中国の事例は、国際機関と中国の関係性や、中国の国内政策への影響を踏まえると、連携・協調に限らない、両ガバナンスの新たな様相として捉えられよう。中国の実態については、関係機関の具体的なかかわりを含めて、より詳細な検討が必要となる。今後は、中国におけるHPSへの調査を行い、その実態からグローバルな取り組みをどのように国内政策として実施・運用しているのか、その課題を析出することを行う予定である。

【執筆分担】1節：小早川、2節：黒木、3節（1）：張、3節（2）：LKHAGVA、4節：小早川

<sup>1</sup> 中国政府とWHOは共同で「中国・WHO健康促進学校（HPS）の推進」項目の下、最初に北京市内の東城区と西城区の二つ行政区からHPSモデルとして小学校：4校、中学校：4校を設置した。

<sup>2</sup> 中国のHPSはすべてモデル校や地方レベルのHPSとして設立されたが、2022年に「全国健康学校」の名前を付けたことで、初めて国主導として国レベルのHPSが開始した。

<sup>3</sup> モンゴルにおける行政区分の1つ。モンゴルの行政区は、県（アイマグ）と首都に区分される。首都ウランバートル市は市の下に区（дүүрэг）、その下にホロー（хороо）が置かれる。一方、県ではソム（сум）、バグ（баг）の順に位置づけられる。ホローとバグは最も小さい行政区分である。

<sup>4</sup> モンゴルにおける行政区分の1つ。モンゴルの行政区は県（アイマグ）と首都に区分される。県（アイマグ）ではソム（сум）、バグ（баг）の順に位置づけられる。

## 【参考文献】

- Bray, M. (1999) "Community Partnership in Education: Dimensions, Variations, and Implications" <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123483> (最終アクセス 2023/10/5)
- 刘泽军・王丽华 (1999) 「北京市健康促进学校试点研究」『中国公共卫生』1999年第15卷第3期、245-246頁。
- 刘秀荣・刘枫 (2002) 「北京市健康促进学校工作的现状及前景」『中国健康教育』第18卷第10期、647-650頁。
- 湯浅資之・建野正毅・若井晋 (2003) 「国際保健戦略における政治性から経済性重視への政策転換に関する考察」『日本公衛誌』第50巻第11号、1041-1049頁。
- 小松茂久 (2004) 「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』第30号、2-16頁。
- 浜野隆 (2005) 「世界銀行の教育政策」『日本教育行政学会年報』83-92頁。
- 余小鳴 (2005) 「学校健康教育的発展と挑戦」『中国健康教育』第21巻第5期、377-380頁。
- 申荷麗 (2006) 「中国農村地域におけるNGOの開発活動—貧困削減と教育援助—」松井範惇・池本幸生編著『アジアの開発と貧困』明石書店、303-331頁。
- 申荷麗・松井範惇 (2007) 「中国の教育NGOによる「希望プロジェクト」—貴州省と広東省の比較分析—」『アジア経済』XLVIII - 7、50-71頁。
- 西村幹子 (2008) 「EFAをめぐるパートナーシップの課題—組織間・アクター間の政治的力学」『国際教育開発の再検討—途上国の基礎教育普及に向けて—』東信堂、28-52頁。
- UNICEF MONGOLIA (2013) "Боловсрол" <https://www.unicef.org/mongolia/mn/%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%80%D0%BE%D0%BB#programme-resources> (最終アクセス 2024/9/5)
- WORLD BANK (2014) 「Mongolia: Improved Education Quality in Rural Primary Schools」  
<https://www.worldbank.org/en/results/2014/04/11/mongolia-improved-education-quality-in-rural-primary-schools> (最終アクセス 2024/9/5)
- Shoko Yamada (ed.) . (2016) . Post-Education-for -All and Sustainable Development Paradigm : Structural Changes with Diversifying Actors and Norms. Emerald.
- Menashy, F., & Read, R. (2016) . Knowledge banking in global education policy: A bibliometric analysis of World Bank publications on public-private partnerships. Education Policy Analysis Archives, 24 (95) .
- 吕晓霞・赵晓军・岳文彬・孙芸 (2016) 「健康促进学校创建对小学生健康状况及行为的影响」『中国学校卫生』第37巻第12期、1876-1878頁。

- WORLD BANK (2017) “Pre-primary education in Mongolia : access, quality of service delivery, & child development outcomes”  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/481101490364915103/pdf/113752-WP-PUBLIC-P152905-Quality JanWithExecMarchclean.pdf> (最終アクセス 2024/09/05)
- Leon Tikly (2017) , “The Future of Education for All as a Global Regime of Educational Governance” ,  
Comparative Education Review, pp.22-57.
- 吕书红 (2018) 「健康中国视角下健康促进学校发展现状及对策建议」『中国健康教育』34 卷第 11 期、1012-1015 頁。
- 越咏梅 (2018) 「健康快乐 幸福成长—创建广州市健康促进学校的实践探索」『广州市第十一届教育学术交流活动稿集』153-155 頁。
- SAVE THE CHILDREN (2020) “Б о л о в с р о л ы н с а л б а р т К о в и д -19 ц а р т а х а л а а с у р ь д ч и л а н с э р г и й л э х , х а р и у а р г а х э м ж э э”  
<https://savethechildren.mn/?portfolio-item=elementor-13323&lang=mn> (最終アクセス 2024/9/5)
- UNICEF MONGOLIA (2021) “The workbooks for grade one, and two”  
<https://www.unicef.org/mongolia/media/3001/file/1st%20class.pdf> (最終アクセス 2024/9/5)  
<https://www.unicef.org/mongolia/media/2996/file/2-%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%B8.pdf> (最終アクセス 2024/9/5)
- WHO (2021) “Making every school a healthpromoting school – Global standards and indicators”  
<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341907/9789240025059-eng.pdf?sequence=1> (最終アクセス 2024/11/7)
- 託摩佳代 (2021) 「保健医療—保健ガバナンスの構造と課題—」西谷真規子・山田高敬編 『新時代のグローバル・ガバナンス論』ミネルヴァ書房、208-218 頁。
- 小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊 (2022) 「『健康権』保障をめぐる国際的動向と学校教育 — “Making every school a health-promoting school : Global standards and indicators” の分析を中心に —」『教育行政学研究』第 43 号、51-68 頁。
- 中华人民共和国教育部 (2022) “教育部办公厅关于实施全国健康学校建设计划的通知” [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/s7059/202204/t20220424\\_621280.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A17/s7059/202204/t20220424_621280.html) (最終アクセス 2024/9/29)
- 小早川倫美・黒木貴人・ARIUNJARGAL Lkhagva・張磊 (2023) 「『健康』『教育』をめぐるグローバル・ガバナンスの現状と課題 —EFA以降のWHO, UNICEF, UNESCOの取り組みに着目して—」『教育行政学研究』第 44 号、31-47 頁。
- UNICEF MONGOLIA (2023) “Impact of air pollution on material and child health project 2018-2023”  
[https://www.unicef.org/mongolia/media/5071/file/Impact%20of%20Air%20Pollution%20on%20Maternal%20and%20Child%20Health%20Project%20\(2018-2023\).pdf](https://www.unicef.org/mongolia/media/5071/file/Impact%20of%20Air%20Pollution%20on%20Maternal%20and%20Child%20Health%20Project%20(2018-2023).pdf) (最終アクセス 2024/9/5)