

国際的な高齢社会政策枠組みにおける教育の位置づけの変遷

須藤誠[†]

[†] 東京大学大学院教育学研究科博士課程

本稿では国際的な高齢社会政策の枠組みの中に教育がどのように位置付いてきたのかを、国際連合の政策文書を通覧することで明らかにする。国際的な高齢社会政策枠組みは、第二次世界大戦以来「開発」をめぐる問題として位置付けられ、「開発」という語の持つ意味合いの変遷に影響を受けてきた。高齢者を対象とした教育は 1990 年代以降、経済開発の結果発生する副次的問題を解決するものとして、あるいは高齢者個人を労働力市場における人的資源として育成するものとして高齢社会政策枠組みに位置付けられており、2000 年代以降には後者が強化される様相も見せた。その一方で、高齢社会政策枠組みはコミュニティにおける人々の活動への視座を欠落させており、教育についての言及がなされるさいにも地域コミュニティへの注目が薄れた。

キーワード：高齢社会、開発、コミュニティ

社会政策枠組み

目次

1 問題の所在

- 1.1 国際的な高齢社会政策論の展開
- 1.2 コミュニティへの視点
- 1.3 高齢者教育の課題化

2 「開発」への注目

- 2.1 「開発」問題としての人口高齢化
- 2.2 「開発」の歴史の変遷
- 2.3 国連における「開発」議論
- 2.4 「開発」の意味をとらえる必要性

3 国際的な高齢社会政策枠組みの変遷

- 3.1 世界人口の高齢化の問題化と「ウィーン国際行動計画」
- 3.2 「国際人口開発会議」「世界開発サミット」を経て国際高齢者年へ
- 3.3 「マドリッド国際行動計画」における経済開発に向けた教育の位置付けの強化
- 3.4 「マドリッド国際行動計画」以降の高齢

4 まとめにかえて

1 問題の所在

1.1 国際的な高齢社会政策論の展開

本稿の目的は、国際的な高齢社会政策枠組み、具体的には国際連合（以下、国連）の政策資料等をもとに、国際的な高齢社会政策枠組みにおける教育の位置付けの変遷を明らかにすることである。これによって浮かび上がるのは、戦後以来の国際的な高齢社会政策枠組みおよび、高齢社会政策枠組みにおける高齢者を対象とした教育が、第二次世界大戦以来国際的に議論されてきた「開発」の意味合いの変遷に裏打ちされている様子である。

世界人口の高齢化に伴う諸問題の解決に向けた取り組みが、国際的に注目を集めている。たとえば 2015 年 9 月に開催された国連「持続可能な開発サミット」においては「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」¹ が採択され、このうち「宣言」

の中では、「誰一人取り残さない」という表現が用いられ、高齢者を含む脆弱な人々に対するエンパワーメントの必要性が明記された。国際的な高齢社会政策枠組みは、枠組み策定までになされた議論とともに、これまで多くの国の政策にも影響を与えてきた²。

1.2 コミュニティへの視点

こうした政策枠組みについては、世界的に進行する人口高齢化問題に国際的な注目を集め、問題解決に向けた行動を促進するという点において積極的な評価がなされる一方、その内容については批判的意見も存在する。すなわち、高齢社会の問題を高齢者個人に対して介入することで解決しようとする個体主義的な視点を重視する一方で、高齢者が実際に人間関係を取り持ち、尊厳を保ちながら生活している社会集団や地域コミュニティに対する視点を欠落させている、という批判である。

前田信彦は国連による高齢社会政策について、2000年代以降国連の中でも人口高齢化に関わる問題を牽引してきたWHO（世界保健機関）が提唱している「アクティブ・エイジング」概念を引き合いに出しつつ論じ、“「アクティブ（active）」とは、単に労働市場に参加したり、あるいは身体的にアクティブであるということのみならず、社会的、経済的、文化的、精神的な活動や市民活動への参加を継続するという意味が含まれて”³あり、“すでに労働力市場から引退した高齢者、あるいは病弱であったり障害をもっている高齢者であっても、家族や友人、コミュニティや国家に対してアクティブな貢献者として社会参加することが可能であるということ”を前提としている。したがって、ケアを必要とする高齢者など、すべての高齢者が健康寿命（healthy life expectancy）を延ばし、生活の質の向上を図っていくことが（略）究極的な目的である、という認識がWHOの政策理念には含まれている”⁴と指摘している。ここでは高齢者個人の健康寿命を伸長させ、生活の質を向上させるという、個体主義的な視点で高齢社会の問題が議論されていることがうかがえる。

国際的な会議での議論や行動計画についてはたとえば阿藤誠が、人口高齢化に関する国際的な会議、特に後述する2002年の第2回高齢者問題世界会議を振り返っている。阿藤は本来高

齢者個人のマイクロ問題に還元されない人口構成的・社会的なマクロな問題を含むはずのAgeingに関する議論が、個人の老化や人々の長寿化、高齢者の増大の問題の解決に向けた議論に矮小化されがちであった⁵ことを述べていた。

高齢社会の問題が高齢者個人の問題や高齢者数の増大の問題にとどまらず、集団の人口構成や人々が実際に生きる地域コミュニティの問題であることは、否定できない。人口の高齢化に伴う問題を高齢者個人の問題に矮小化し、個体への介入によって問題を解決しようとする視点からは、特定の社会集団や地域コミュニティの中で生を送る高齢者、という側面を見失いかねないように思われる。

1.3 高齢者教育の課題化

国際的な政策枠組みにおいて高齢者の生を送るコミュニティへの議論が欠落しているということは、政策枠組みにおける高齢者を対象とした教育の位置付けにそのまま表れている。

たとえば前述の「宣言」においては、高齢者を含む脆弱な人々が生涯学習の機会にアクセスできるようにすることで、開発の機会を利用し社会に十全に参加するうえで必要な知識や技能を習得できるようにしなければならないとされている（25）。WHOは、2007年にガイドブック『高齢者にやさしい世界の都市ガイド』⁶を刊行し、“文化活動、教育活動、伝統的活動も、多くの都市では高齢者にとって依然として重要な活動である。高齢者大学や、地元地域や高齢者センターの講座で生涯教育を行うことによって、社会との関与と学習が継続できる”⁷としている。

前田信彦は高齢社会政策の中で語られる教育の位置付けについて、“従来の福祉国家に見られる弱者としての高齢者への「保護」ではなく、高齢者も年齢にかかわらず社会に参加する「権利」と「義務」を付与する「積極的シチズンシップ」⁸を意味する「高齢者のシチズンシップ」という視点をもとに、“エンployアビリティ（employability）を高め労働力市場で職を獲得する、あるいはボランティア活動への参加によって社会貢献をするという「義務」が要請されることでもある、という「権利」と「義務」の両面から考えるべきである”⁹という考えから、職業教育を要請する生涯教育や成人が新たに能力・教養を獲得するためのリカレント教育が重

要な教育政策の柱となると読み解いている。ここでは教育的取り組みまでもが、市民ひとりひとりが社会参加の「権利」と「義務」を有することを目的に、個体主義的に構想されているのである。

このように、政策枠組みにおいて言及されるような高齢者教育には、高齢者ひとりひとりに教育を与えることで、社会的に活発に活動する前提となる知識や技能の習得を促進し、社会への統合を図る施策として位置付けているという特徴があることがわかる。教育によって高齢者を社会において活発に活動する存在へと育成したうえで、育成した高齢者を社会における人的資源として活用していくことを目的に政策が議論され、枠組みが策定されている様子がうかがえる。

2 「開発」への注目

2.1 「開発」問題としての人口高齢化

それでは、こうした高齢者教育を含む国際的な高齢社会政策枠組みが個体主義的な議論のもとで策定されている背景には、何が存在しているのだろうか。

もちろんそれが、政策枠組みが議論され策定される時々の政策主体間の政治的な駆け引きの結果である、と考えることも可能だろう。周知の通り、国際政治の舞台上で繰り上げられるアクター間の交渉と合意形成は政策枠組み策定の大きな要因である。しかし本稿の議論を先取りすれば、現在国際的に議論され、政策として策定されている高齢社会問題対策枠組みの内包する「開発」概念の変遷が、高齢社会対策枠組みに影響を与えているのではないかと、そして高齢社会対策枠組みにおける教育の位置付けに表れているのではないかと、ここでは考えてみたい。第2章以下で示されるとおり、常に高齢社会対策を議論し策定する文脈においては、高齢社会の到来に伴う問題が往々にして「開発」に関わる問題として論じられているためである。

2.2 「開発」の歴史の変遷

石井洋二郎によれば、昨今「国際開発」や「開発援助」というときに使われる「開発」の語は

元来「広げること」「展開すること」を意味する名詞であり、18世紀半ば頃から植物や身体器官などの「成長」、次いで比喩的に知的・人間的成長を表すようになり、さらに19世紀以降には経済や社会の「発展」や「進歩」を意味するようになったのだという¹⁰。石井は現在使われている「開発」概念が近代以降歴史的に主題化され、特定の文化的・思想的背景に依拠して形成されてきたことを述べている¹¹。経済や社会の発展や進歩と結びついた「開発」概念は、のちに20世紀前半の発展途上国の反植民地運動を経て、脱植民地経済化としての工業化の推進、貧困の撲滅と公正な分配社会の実現、国際社会への対等な参加といった共通課題の設定の必要のなかで「経済開発」というスローガンとして波及・定着した¹²。

2.3 国連における「開発」議論

国連での議論における「開発」概念の変遷に焦点を絞ると、恩田守雄によれば、国連は発足当時から1950年代にかけて、経済及び社会開発を具体的に進行する場としてコミュニティを想定していた。特に途上国の村落・都市のレベルにおいては、地域住民の積極的な参加とコミュニティ自身のイニシアティブを高めることを通してコミュニティの基本的な生活条件の改善と非物質的ニーズを満たすことを目指す「コミュニティ・ディベロップメント (CD: Community Development)」概念を構想していた¹³。これはのちに国連による社会開発の原点になったという¹⁴。しかし、こうしたコミュニティという人々が具体的に生活する場に着眼した社会開発は理念先行的な側面を持っていたため、途上国の実情との円滑な接合が困難なまま衰退し、ついには東西冷戦の激化と経済協力を中心とする国際的開発戦略の中に埋没し、本来の役割をやがて失っていったのだという¹⁵。

健康を肉体的・精神的・社会的福祉の状態としてとらえるWHOでも、1950年代に各国の社会・経済発展の段階に応じた「ベーシック・ヘルス・サービス」の概念を提唱し、1960年代にそれを発展、1970年代にはその社会的な側面にも配慮した「ベーシック・ヘルス・ニーズ」や「プライマリ・ヘルスケア」概念を提唱するようになった¹⁶。こうした概念的変遷を経

る中で、コミュニティを中心とした地域社会を重視し、人間の医療と保健衛生の向上を地域社会の中で進める視点が現れてきたのだという¹⁷。しかし、それは次第に国際労働機関（ILO）が同時期に提唱していた、労働力の一定水準の確保と雇用と生産量の増大を目指す「ベーシック・ニーズ」概念、そして人間の生存と幅広い活動に焦点を当てた「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」概念に統合されていくことになった¹⁸。この時期には経済成長重視の戦略から、人間の生存を環境と調和させる開発戦略への転換がはかられ、のち1980年代には開発の中心に人間を置く、または開発を人間の様々な選択の幅の拡大と捉える「人間開発」概念が登場し、後述する「世界社会開発サミット」を始めとする国際会議などの影響から社会開発への期待が高まったが、実際のところは人間に対する関心は経済開発と結びついた諸能力の開発という点から、また社会に対する関心は経済開発の社会的側面としての貧困の解消や雇用の確保という面が強かったのだという¹⁹。

2.4 「開発」の意味をとらえる必要性

このように、時代の流れとともに「開発」(development)という言葉はその時代背景の文脈の中で意味を与えられ、経済や社会の発展・進歩から経済成長、さらには開発事業までを言い表すようになったのである。こうした「開発」概念の変遷に沿うように、国際的な高齢社会政策、そしてその中で想定される教育の位置付けの様子も変化していると考えられる。

以下、本稿では国際的な高齢者社会政策論の変遷として、国連における高齢社会政策に主たる影響を及ぼしてきたWHOのほか、世界の開発問題に関する議論と施策立案をリードしてきたUNDP（国連環境開発計画）や事務局経済社会局、またUNFPA（国連人口基金）の資料を概観し、そこで議論・策定されてきた高齢社会政策枠組みが「開発」問題として捉えられてきたことを示す。そののちに、この「開発」概念の変遷をたどりながら、高齢社会政策枠組みが個体主義的な視点で議論され、策定されるようになった背景を明らかにし、高齢社会政策枠組みの変遷に沿って教育の位置付けも変遷していったことを示したい。

なお、本稿では次のような時期区分のもとで

議論を進める。まず、第二次世界大戦後、高齢社会対策が最初に議論された1982年の高齢者問題世界会議までの時期において、高齢者問題が人道的な理由とともに開発的文脈から国際的に論点になっていく様子を概観する。次に高齢者問題世界会議から国際人口開発会議、世界開発サミットを経て、2000年のミレニアム・サミットに至るまでの時期に、高齢社会における問題が人口問題や開発問題として位置付け、そこでの教育が経済開発の中で副次的に発生する問題を補完するものとして、ないしは経済開発に必要な人的資源を育成するものとして様子をとらえる。最後に第2回高齢者問題世界会議から現在に至るまでの間に、高齢化問題が経済開発の文脈の中に強固に位置付けられ、労働力市場における活用が期待される人的資源として高齢者が位置付けられていく様子をとらえる。

3 国際的な高齢社会政策枠組みの変遷

3.1 世界人口の高齢化の問題化と「ウィーン国際行動計画」

国連をはじめとする国際的な高齢社会対策枠組みについては、三浦嘉久²⁰が1999年時点までの動向をまとめているものの、それ以来のものについてのレビューおよび考察は管見にして見当たらない。

三浦によると、国連による高齢者問題に関する取り組みは1948年に採択された「高齢者の権利宣言」(declaration of old age rights)に始まり、その後国連総会が1969年、高齢化に関する世界会議の招集を決議したことを転機とし、高齢者問題が国際社会的な問題とされるようになった²¹。国連総会は1977年に高齢化問題を重要案件として取り上げ、次期総会で高齢化問題を検討することを決定した²²。

1982年、オーストリアのウィーンにて「高齢者問題世界会議」が開催され、「高齢化に関するウィーン国際行動計画」(Vienna International Plan of Action on Ageing、以下「ウィーン国際行動計画」)が策定された。この計画文書は最初の国際的規模の高齢社会政策の枠組みを示した文書であり、以後の国連プログラムの指針となったという²³。「ウィーン国

際行動計画」ではI「序説」A「人口学的背景」において高齢者問題をめぐる人口統計学上の傾向や人口構成の変化および今後の予測が説明され、続くB「高齢化の人道および開発上の側面」では、高齢者の特殊なニーズに関連する人道上の問題と人口の高齢化による社会・経済的な影響に関する開発上の問題の双方に言及がなされている。教育については「序説」Bにおいて人道上の問題の列举項目として含まれているほか、「序説」に続く「行動勧告」においては、世界中の多くの地域で高齢者が知識、文化および精神的な価値の伝達者であることが明記され、教育の単なる享受者ではなく教育文化活動において創造的・主体的な役割を果たすことが期待されるとした²⁴。

なお「ウィーン国際行動計画」以後は、1990年代には国連の政策は計画の策定段階から実践段階に移り、1991年には「高齢者のための国連原則」および「高齢化に関する宣言」が採択された。このうち「高齢者のための国連原則」では、「自立」、「参加」、「ケア」、「自己実現」、「尊厳」という高齢者にとって切実な5つの分野において国際的および国内的な行動が呼びかけられた。「高齢化に関する宣言」では、人口高齢化の問題が前例のない危急の課題であることが示され、1999年が国連高齢者年に指定された。

ここまでの高齢社会政策枠組みでは、高齢者の増加と世界人口の高齢化が人道・開発上それぞれの問題として発見され、高齢者がこれまでの人生の中で獲得した情報や知識、伝統や価値観を次世代につなげることによって自身の尊厳を保ち、地域に貢献することが重視されていたといえよう。「ウィーン国際行動計画」においてはこのような、いわばインフォーマルな教育を想定して教育が位置付けられていた。

3.2 「国際人口開発会議」「世界開発サミット」を経て国際高齢者年へ

高齢社会に関する国際的な政策枠組みの中で転機となったのは、1994年にエジプトのカイロで開催された「国際人口開発会議」（通称「カイロ会議」）である。同会議はUNFPAが主導的な役割を果たして開催された会議で、主に女性や女兒の尊厳や公平の問題について議論がなされた会議であった²⁵。この会議の中で、

人口問題の一環として高齢化に関する問題も取り上げられたのである。

この会議で採択された「行動計画」²⁶では人口の動向と経済・社会開発との統合が目指され、出生率を高めることにつながるような高い妊産婦死亡率と乳幼児死亡率を低減させること、子どもと若者の健康、教育、社会、訓練及び雇用のニーズを充足すること、高齢者、特に女性のための公平性、自立及び支援システムを拡充することに言及がなされた²⁷。

この会議については、開発問題と関連付けられた人口問題への対応が、社会集団に対する政策的課題としてというより、個人の行動の選択の問題として議論され始めたことに注目したい。カイロ会議では人口問題の原則は政府による「抑制」ではなく、選択に依存するものであるとの認識が示された²⁸。ここに、人口問題の解決が個体主義的に語られる様子を見ることのできるのではないかと。「行動計画」においては、人口問題を解決する上で個人の選択肢を増加させるという文脈で、教育や保健サービスへのアクセスや能力開発、職業訓練などが位置付けられていた。

カイロ会議でのこれら合意事項は、1995年にコペンハーゲンで開催された「世界社会開発サミット」でも再確認された。このサミットでは世界118カ国の首脳が集まり、世界の経済及び社会の相互依存関係によって発生する諸問題を背景に、人口問題を含む広い範囲にわたる国際社会問題が総合的に取り上げられた。サミットでの議論をまとめたものとして採択された「コペンハーゲン宣言」および「コペンハーゲン行動計画」²⁹のうち「コペンハーゲン宣言」では、高齢者がよりよく暮らせる見込みを増すための政策的行動枠組みを国際的に設定することが確認され、「コペンハーゲン行動計画」では経済成長と市場の力の相互作用がより社会開発に結びつくようにするための人的資源開発、特に貧しい人々や社会からの疎外に苦しむ人々への教育、エンパワーメントや、参加のための能力開発に対する実質的な公的及び民間投資を確保することが明記された。

ここで確認したいのは、「世界社会開発サミット」の名称にも含まれている「社会開発」という言葉の意味である。社会開発という言葉の意味は文脈や論じる主体によって非常に様々

であり、「コペンハーゲン宣言」および「行動計画」中でも明確な定義がなされているわけではない。恩田は開発の現場での実践と学術的な理論とを踏まえ“開発の対象として「社会」の変動を具体的な生活場面で意図的に望ましい方向に導くこと”³⁰と定義している。この「社会開発」に関して、「コペンハーゲン宣言」では世界の経済及び社会の相互依存関係によって発生する諸問題を背景に、問題を解決するための“世界経済のグローバルな変容は、すべての国における社会開発のパラメーターを根本から変化させている。我々の挑むべきは、これらの変化や脅威に如何に対処して、大きな恩恵を引き出しながら、人々への悪影響を緩和することかができるかということである”³¹とされた。この表現からうかがえるのは、「世界社会開発サミット」において議論され、政策枠組みに盛り込まれた「開発」概念が、いわば経済開発の結果発生する問題を補完し解決するものとして提示されている様子である。

そしてこの「開発」概念は、「行動計画」中の教育の位置付けにも表れている。世界社会開発サミットにおける教育への配慮は、たとえば「コペンハーゲン行動計画」中に表れている。「コペンハーゲン行動計画」においては、“世界の経済及び社会の相互依存関係は、ますます増大している。貿易、資本の移動、移住、科学技術の革新、通信及び文化交流は地球的な規模のコミュニティを構築している。その地球的な規模のコミュニティは、環境の悪化、深刻な食糧危機、伝染病、あらゆる形態の人種差別、外国人排斥、さまざまな形態の不寛容、暴力・犯罪及び豊かな文化的多様性を失う危機により脅かされている”³²といったような経済のグローバル化に伴う諸問題を背景に、“知識、技術、教育、ヘルス・ケア・サービス及び情報へのアクセスの拡大”³³が言及されている。ここでも教育は経済開発による問題を補完する文脈で個人に教育を行うものとして位置付けられている。それと同時に、経済開発に必要な知識や技術を習得した人的資源を育成するという意味合いで教育が位置付けられていることもうかがえる。そしてこれは、2000年に開催された「ミレニアム・サミット」において採択された「ミレニアム宣言」、および1990年代に開催された主要な国際会議やサミットでの

開発目標をまとめた「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」においても引き継がれたのだった³⁴。

3.3 「マドリッド国際行動計画」における経済開発に向けた教育の位置付けの強化

それではミレニアム・サミット以降、国連の高齢社会政策枠組みはどのような変遷をたどったのだろうか。ここでは、第1回高齢者問題世界会議から20年を経た2002年にスペインのマドリッドで開催された「第2回高齢者問題世界会議」を取り上げたい。

この会議に先立って、WHOは「アクティブ・エイジング その政策的枠組み」³⁵という資料を提出している。この資料の中では“若年者同様、高齢市民も、農業や電気通信を始めとする新技術についてのトレーニングを必要としている。彼らが自主的に学習し、練習を重ね(略)れば、(略)高齢者は創造的かつ柔軟な存在であり続けられるのである”³⁶との言及がなされた。またこの資料では“自分の能力を使い、尊敬や尊重を受け、支援と介護の関係を維持・構築し続けられることができるようになる”³⁷とも示され、実際の場として、地元地域や高齢者センターといった、高齢者個人と市民社会、あるいは経済市場とを媒介するコミュニティについての言及もなされた。ここでは世界開発サミットからミレニアム・サミットまでに確認されたような、経済開発を補完するものとしてなされる教育の位置付けが現れている一方で、「ウィーン国際行動計画」において示されていたような、多様な機会において高齢者の役割を認め、それぞれの場所で高齢者の知恵や価値観を他世代に伝達させていこうとする、地域内でなされる教育への配慮も継承されていることがうかがえた。

これらの教育の位置付けは、第二回高齢者問題世界会議を経てどのように変わったのか。

第2回高齢者問題世界会議では「ウィーン国際行動計画」を引き継ぐものとして、今後の国際的な人口高齢化対策を示した「高齢化に関するマドリッド国際行動計画」(Madrid International Plan of Action on Ageing, 以下「マドリッド国際行動計画」)³⁸が新たに採択された。「マドリッド国際行動計画」では「世界社会開発サミット」および「ミレニアム・サミ

ット」の成果を踏まえることが確認され、「高齢者と開発」、「高齢に至るまでの健康と福祉の増進」そして「機能付与と支援的環境の整備」という3つのテーマごとに具体的な行動計画が示された。このうち「高齢者と開発」では、“高齢者は、開発プロセスに完全に参加し、その利益を享受できなければならない。いかなる人も開発から利益を受ける機会を否定されてはならない”とされる一方で、“開発は社会のすべての部門に利益を与えることができるものであるが、このプロセスの妥当性を維持するためには、経済成長による利益の公平な分配を実現できるような政策を策定し実施することが必要である”とされ、経済成長によって得られた利益を高齢者を含むすべての人々に分配し、高齢者を開発プロセスに組み込み、その利益を享受できるようにする、という循環構造を構想している様子が見て取れる。高齢者が参加し、その利益を享受するとされている「開発」の具体的中身としてやはり経済開発が想定されるようになったことがうかがえる。これは「マドリッド国際行動計画」を受けて国連事務局経済社会局が各国に示した資料である「マドリッド国際行動計画」を各国が実施するためのガイド³⁹の中で、高齢者が継続的な経済成長の資源であることや、人口の高齢化は開発のアジェンダに容易に統合しえるとしている⁴⁰ことからうかがえる。

そして「マドリッド国際行動計画」における教育の位置付けは、たとえば“高齢者は均質な集団ではないことを認識しつつ、例えば生涯学習や地域社会への参加などを通じて、生涯にわたって、かつ晩年において、自己開発、自己実現及び福祉の実現ができるような機会を提供する。”とも言及されている。特に所得を得るために必要な労働については“教育や訓練を受けないまま技術変化にさらされる高齢者は、疎外される可能性がある。(略) 高齢者が技術変化に触れる機会を持ち、これに参加しかつ適合することかができるようにするための施策を策定しなければならない”“訓練、再訓練及び教育は、職場の変化に参加しこれに適合する労働者の能力を決定する重要な要素である。技術変化や組織の変更は、従業員の技能を陳腐化させ、それまでに蓄積された業務経験の価値を大幅に引き下げる可能性がある。働いている高齢者

のために、知識に触れる機会、又は教育及び訓練を受ける機会に一段と重点を置く必要がある”という文中から見て取れる。教育は職業上の訓練をはじめ、労働力市場に高齢者個人が参加し、「開発」すなわち経済成長の利益を獲得するための手段と見なされるようになっているのである。

3.4 「マドリッド国際行動計画」以降の高齢社会政策枠組み

「マドリッド国際行動計画」ののち、国連における人口問題に関して中心的役割を担うUNFPAは2011年、「マドリッド国際行動計画」遂行の10年間の進捗状況を振り返り評価したレポートとして「21世紀の高齢化：祝福すべき成果と直面する課題」（“Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge”）⁴¹を公開した。この中では、人口の高齢化のもたらす課題に立ち向かい利益を得るために、社会や労働力、そして社会関係や世代間の関係を構築する方策について、新しいアプローチを採ることが呼びかけられた。このレポートは2015年に「ミレニアム開発目標」が見直されることを念頭に、“国際社会が2015年以降の進路の方針の策定を準備しているとき、そのプロセスに高齢化と高齢者問題が確実に含まれるようにすることが重要である。世界で高齢化が急速に進むなかで、とくにミレニアム開発目標の枠組みに入っていない高齢者について明確な開発目標を検討しなければならない”⁴²とし、開発と高齢者問題との関連性を意識する重要性を指摘している。

このように、「マドリッド国際行動計画」以来、高齢者個人を教育し、経済成長のための人的資源として活用しようとする姿勢が強く表れるようになった様子が見て取れる。

4 まとめにかえて

本稿においては第二次世界大戦以降、特に1980年代以降の国連による高齢社会対策に関わる政策文書を通覧することによって、議論・策定されて国連によって戦後以来議論されている「開発」をめぐる課題として議論・策定されながらも、その都度の「開発」概念の意味合いに沿ってきたことを確認した。それは、戦後

から「ウィーン国際行動計画」に至る時期まで高齢社会対策が人道上の側面と開発上の側面の双方から語られ、地域における高齢者の多様な役割が想定されていたものが、「カイロ宣言」において人口問題が開発や経済の問題と統合され、「世界社会開発サミット」以降、経済開発を補完するものとしての社会開発や、さらには経済開発に向けた人的資源の育成の文脈に引き寄せられて語られるようになり、政策枠組みが策定されるようになっていく様子だった。

「マドリッド国際行動計画」以後は高齢者の能力を開発することで、高齢者を労働力市場で活用し、経済開発を強化し、貧困の解消や雇用の確保を実現する文脈で政策枠組みが議論・策定されている様子がうかがえた。高齢社会政策の枠組みを国際的に議論する中で市民社会や経済市場との間に存在する集団やコミュニティが着目されてこなかった背景には、こうした「開発」の変遷の様子があるように考えられる。

教育については、1980年代の「ウィーン国際行動計画」時点では地域において高齢者が担ってきた、知識や技能、価値観の伝達者としての役割が注目され、地域のインフォーマルな教育活動の中で高齢者が地域に貢献することが想定されていた。しかし、カイロ会議では政府によるマクロ的視点に代わり個人の選択を重視するミクロ的視点が強調されることで、人口問題の解決が個体主義的に議論される方向に傾いた。加えて世界開発サミット以降は経済開発に伴う問題を補完的に解決するためのものとして、あるいは高齢者を人的資源として労働力市場に投入することを想定したものとして教育が位置付けられるようになった。このうち後者については「マドリッド国際行動計画」以降強化され、高齢者個人を対象にした能力開発や職業訓練が強調されるようになった。

以上のような政策資料の検討を踏まえると、WHOを始めとする国際的な高齢社会対策に関する政策枠組みを学術的、ことに教育学的な文脈の中に位置付けるには、その背景に「開発」の意味合いの変遷が存在することと、「開発」概念が特定の文脈で使用されてきたことを認識することが必要だといえるのではない。

しかしながら、国際的な高齢社会政策枠組みや、その中で教育的取り組みが、地域ごとの多様性を踏まえた上でどのように受容され、運

用されてきたのかについては本稿で検討できなかった。国際的な高齢社会政策枠組みの受容の様子や各国、各地域での運用の様子を見ることは国際的な枠組みをひとつの参照にしながら各国の高齢社会政策の特徴をあぶり出すことにもなる。これについては今後引き続き検討していくべきこととしたい。

注

¹ 国際連合 Web サイト 入手先 URL:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1 (アクセス日: 2016/01/07)

² たとえば日本では、後述する第2回高齢者問題世界会議および「マドリッド国際行動計画」を踏まえ、内閣府が世界的に進行する人口高齢化に対処するための国際的協力や非政府組織とのネットワークづくりのための事業を実施した。内閣府『平成17年度版 高齢社会白書』2005年。入手先 URL:

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2005/zenbun/pdf/h17_00minister.pdf (アクセス日: 2016/01/07)。

³ 前田信彦 『アクティブ・エイジングの社会学-高齢者・仕事・ネットワーク』 ミネルヴァ書房, 2001, p. 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ 阿藤誠 “学会消息 第2回高齢者問題世界会議” 『人口学研究』 No. 31, 2002, p. 100-102.

⁶ World Health Organization. *Global age-friendly cities: a guide*. Geneva, 入手先 URL:

http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities_guide/en/ (アクセス日: 2015/10/05)。日本語訳は WHO 編著 『WHO「アクティブ・エイジング」の提唱: いきいき高齢期: 政策的枠組みと高齢者にやさしい都市ガイド』 [*Global age-friendly cities: a guide*, 2007] 日本生活協同組合連合系医療部会翻訳・編集, 萌文社, 2007, p. 95-248 を参考に, 筆者が行った。

⁷ WHO 編著, *op.cit.*, p. 173.

⁸ 前田信彦, *op. cit.*, p. 198.

⁹ *Ibid.*, p. 201.

¹⁰ 石井洋二郎 “思想としての開発” <川田順造ほか編 『岩波講座 開発と文化 2 歴史のなかの開発』 岩波書店, 1997.> p. 30

¹¹ *Ibid.*, p. 45.

¹² 末廣昭 “序章 開発主義とは何か” <東京大学社会科学研究所編 『20世紀システム4 開発主義』 東京大学出版会, 1998.> p. 2.

13 恩田守雄 『開発社会学 理論と実践』 ミネルヴァ書房, 2001, p. 54-56.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, p. 60-63.

16 *Ibid.*, p. 69-70.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*, p. 71-83.

20 三浦嘉久 “国際高齢者年と成人教育の課題” <日本社会教育学会編 『高齢社会における社会教育の課題』 東洋館出版社, 1999> p. 60-85.

21 *Ibid.*, p. 61-62.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*, p. 64-65.

25 国連広報センターWeb サイト a 入手先 URL: <http://www.unic.or.jp/files/icpd.pdf> (アクセス日: 2015/10/05).

26 国連人口基金東京事務所Web サイト 入手先 URL:

<http://www.unfpa.or.jp/cmsdesigner/data/entry/icpdmogs/icpdmogs.00010.00000003.pdf> (アクセス日: 2016/01/07)

27 国連広報センターWeb サイト a, *op. cit.*

28 *Ibid.*

29 国連広報センターWeb サイト b 入手先 URL:

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2005/zenbun/pdf/h17_00minister.pdf (アクセス日: 2015/10/05).

30 恩田, *op. cit.*, p. 29.

31 国連広報センターWeb サイト b, *op. cit.*, p. 5.

32 *Ibid.*, p. 26.

33 *Ibid.*, p. 27.

34 文書については, 国連広報センターWeb サイト b 入手先 URL:

<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (アクセス日: 2015/01/07).

35 World Health Organization. *Active Ageing: A Policy Framework*. Geneva, 2001. 入手先 URL:

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/66682/1/WHO_NMH_HPS_01.1.pdf (アクセス日: 2015/10/08)。以降, 日本語訳は筆者。

36 *Ibid.*, p. 28-29.

37 *Ibid.*

38 内閣府 Web サイト 入手先 URL:

<http://www8.cao.go.jp/kourei/program/madri2002/plan2002.html> (アクセス日: 2015/10/08)

39 Division for Social Policy and Development. *Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing*. New York, 2008. 入手先 URL:

<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/guide.pdf> (アクセス日: 2015/10/08)。

40 *Ibid.*, p. 19-22.

41 国連人口基金, ヘルプエイジ・インターナショナル 「21世紀の高齢化: 祝福すべき成果と直面する課題 Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge」

NPC 日本出版, 2012. 入手先 URL: <http://www.unfpa.or.jp/cmsdesigner/data/entry/publications/publications.00034.00000007.pdf> (アクセス日: 2015/09/23).

42 *Ibid.* p. 9.

The Change of Position of Education in the International Policy Framework for Aged Society

Makoto SUTOU[†]

[†]Graduate School of Education, the University of Tokyo

This paper aims to explore the change of position of education in international policy frameworks for the aged society, especially those which have been discussed by United Nations (UN). The international policy frameworks for aged society has been regarded as “developmental” issues, and the change of the meaning of “development” has affected on the international policy frameworks for aged society and the roles of education. Education for elderly people has been expected to play the role of solving problems caused by economic development, or training elderly people individual as human resource since 1990s. This “development” concept has been overlooked the existence of local communities.

Keywords: Aged Society, Development, Community