

## 序章. 総論と各テーマの背景

吉田 和浩

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

ここでは、本連続講座で提供されたテーマを概観する。その前に、教育セクターにおける国際協力に必ずしもなじみのない読者のために、教育協力の必要性和、これを借款で行うことの意味について述べてみたい。

### 教育協力はなぜ必要か

教育は人づくりの中心であり、社会と経済が発展する上で不可欠な手段であると同時に人間開発、貧困削減の一側面としての目的そのものでもある。教育を通じて社会の構成員である人間が育ち、社会が維持され発展していくのであり、人材が育成され持続的成長が可能となる。一方ではまた教育を通じて、社会と関わりあうなかで、一人ひとりが持つ潜在的能力が発現されていく。国連は設立後の早い時期から基本的な人権の一つに基礎教育を位置づけているし(「世界人権宣言」1948年)、人の心の中に平和のとりでを築くためにも、すべての人に十分で平等な教育の機会が与えられなければならない(「ユネスコ憲章」1946年)のである。

ところが、各国および国際社会が優先課題として取り組んできたにもかかわらず、2004年時点で世界には未だ7700万人の学齢期の子どもたちが学校に通っていない(ユネスコグローバル・モニタリング・レポート2007)。そのほとんどが発展途上国に住んでいるのだ。

これらの国々では通学できる距離内に学校がない、教室や先生が足りない、生活が苦しくて子どもを学校に行かせる余裕がない、勉強より家の仕事の方が大切だ、など様々な理由が就学を阻害し、あるいは入学しても修了前に退学せざるをえない状況に追い込まれている。内線などによって国内外に難民化した、あるいはエイズで両親をなくして身寄りがいないなどの理由で学校に行けない子どもたちも少なくない。政府もすべての子どもたちが学校に通うのに必要な予算を確保できずにいる。しかも、TIMSSのような国際教育比較調査で明らかなように学習到達度においても先進国と途上国の間には大きな格差がある。

国際社会が目標とする2015年までに初等教育の完全普及(すべての学齢児童が初等教育を修了する)を実現するためには、量、質ともに不十分な教育システムを拡充することが不可欠である。そのためには途上国政府、先進国ドナー・国際機関それぞれが、初等教育向けの資金配分を倍増しなければならないという試算もある<sup>1</sup>。

初等教育でさえ普遍化に向けての道のり半ばの国にとって、中等教育の拡充はさらに困難な課題である。しかし行政機構など最低限の公的部門を担う人材は育成しなければなら

---

<sup>1</sup> すべての低所得国において初等教育修了率100%を達成するためには国内努力に加えて毎年37億ドルの外部資金が必要、とも試算している(Bruns et al 2003)。

い。その結果、多くの途上国において高等教育の支出が突出し、基礎教育の普及をさらに難しくしている時期が長く続いた。また、ようやく初等教育の普及が進んだ国々では高まる中等教育へのニーズに応えることが次の課題になっている。いずれにしても大多数の途上国の人々にとって、中等教育は学校教育のターミナル・ポイントになっている。そのため中等教育には社会生活で、あるいは実業界で求められるスキルも合わせて習得させることが期待されているのである。

加えて経済と情報のグローバル化が加速的に進む今日、知識の重要性が増し、変化に対応するための継続的な学習の要求が高まり、高等教育の役割が見直されている。それは先進国においてのみならず、途上国においても同様である。近年は低所得の途上国においても高等教育が急速に拡大している例がいくつも見られる。しかも高等教育分野においては海外留学のようなサービスの受け手の国際的移動性だけでなく高等教育サービスの提供形態についても国際化・ボーダーレス化が進んでいる。

教育セクターに対する国際協力はこうして見ると、世界のすべての人々が教育（とりわけ基礎教育）という人権を享受できるように国家が取り組み、これを国際社会も人道的義務として取り組むべきものである。また途上国が経済発展を図り他の国々からの遅れを取り戻そうと努力する上で不可欠な人的資本を強化するのに必要な資金ギャップを埋めるための開発援助としての支援である。また、各国が抱える教育上の課題をどう克服するかについてお互いの経験と知識を共有しあいながら共に改善を図る協働過程でもある。

### 教育協力をなぜ借款で行うのか

教育に対する国際協力がこうした多角的見地から求められているなかで、これを借款（ローン）で行うのはなぜか。これは日本のODAでも従来繰り返し発せられてきた疑問である。そしてよく耳にするのが、「初等教育は国家づくりの基本であり、他の国が介入して行うべきものではない」とする主張である。初等教育、中等教育、高等教育でその論点は変わるのか。教育課題の何を（規模的拡大、質的向上など）支援するかによって異なるのか、それとも上記の人道的義務、開発援助、協働過程といった立場によって決まるのか。

教育を投資とする考え方はすでに 50 年ほど前から存在する。なかでも人的資本という言葉の産みの親であるシュルツ、ベッカー、ハービソンとマイアーズ（Harbison and Myers, 1964）などは有名である。また、元世界銀行のサカロポロスは初等、中等、高等教育の私的収益率と社会的収益率を算出し、教育を受けることによって個人が得る便益以上に社会としての便益が高いことを示した。またその高さからとりわけ初等教育への投資を肯定するものとして、世銀が初等教育への融資を増大させる理論的基礎となった（詳細は本文第一回参照）。

2000 年に出されたメルツァー報告書を契機に、ODA のグラント化の是非が議論されている。これは国際開発金融機関である世界銀行の役割についてその見直しを提起した報告書で、とりわけ世銀の融資窓口のうちより譲許性の高い IDA 業務についてはその 50% をグラントかすること、その配分については支援受入国のパフォーマンスに基づいて行われること、などを

求めたものである。それは当時の国際開発舞台で起こっていた事象と密接に繋がっている。重債務が負担となって国内で最低限必要な社会サービス(教育・保健など)さえ提供できていないアフリカなどの国々に対して債務を帳消しにする代わりに負担の軽減された分を貧困削減のためのプログラムに充てるとする HIPC イニシアティブ、さらにすべての低所得国が貧困削減戦略を策定してその実施を国際社会が協力して支援する枠組み(IMFのPRGF、世銀のPRSC)の登場、そして国連において長らく議論されていきた一連の国際開発目標がミレニアム開発目標(MDGs)として採択されたこと。

その後、アメリカ議会からの強い圧力もあって、2003年からの3年間はIDA融資の20%程度をグラント化することについて合意された。その際にグラントの対象となりうるものとしては、ポスト・コンフリクト国、自然災害復興、HIV/エイズ対策プロジェクト、一人当たり国民総生産360ドル以下の最貧国とりわけ重債務国、などがあげられていた(IDA 2002)。しかし、ODAのグラント化に関しては国際社会の主張は一枚岩な訳ではない。グラント擁護者は、ローンが得に低所得国にとって債務持続性を低め、しかも返済困難な国に対して貸し倒れを未然に防ぐためにさらに貸し付けるディフェンシブ・レンディングに陥り易いことを指摘している。一方でローンの擁護者はグラント化を広げすぎると融資規模が維持できない、IDA条件はすでに譲許性が高く、グラント化しても大幅な債務負担削減にはならない、ディフェンシブ・レンディングはアジア通貨危機など特定条件下で見られた限定的な現象である、ローンのグラント化は途上国の歳入力を低める、など様々な反論を展開した<sup>2</sup>。(文献)

ローン対グラントの論戦はいまも続いていて決着がつかない。またメルツァー報告書は教育セクターを特に取り上げたものではないが、この議論の中にはODAをなぜ、どのように行うべきかについての中心的テーマを孕んでいることも間違いない。今私たちの前にある疑問に答える上でも重要な視点を提供している。ローンとグラントを対峙させた議論が目立つが、特に重要と思われるのはむしろ国際協力が何を目指しているか、である。途上国が自立的発展を進める上で必要なキャパシティ・ディベロプメントができているか、ODAが汚職・腐敗を助長させることなくアカウンタビリティを保って効果的に行われているか、がまず問われなければならない。

世銀改革を巡るローンとグラントの議論では、金融市場に融資条件に近いIBRD窓口が得る業務上の利益と、3年おきにIDAに再投入する必要がある追加的資金の規模を考慮して、将来的に世銀全体の融資規模を維持するためにはどの位までならIDAのグラント化が可能か、も検討されている。モンテレー開発資金国際会議で再確認されたODAの対GNP目標達成に向けて努力するとの合意事項が一向に実現しない中、ミレニアム開発目標の、そして「すべての人に教育を」とするEFA目標の達成期限である2015年は確実に近づいている。グラントだけでは貧困削減もすべての人にEFA目標も達成が困難であるなら、そして既存のローン・システムをすべてグラント化することが現実的に困難であるなら(あるいは必ずしも望ましくないなら)、開発におけるローンの存在意義は疑う余地はない。しかしその実施にあた

---

<sup>2</sup> 世界銀行改革、ローン対グラントに関連する日本語文献としては(財)国際金融情報センター(2002)、林(2002)などを参照。

っては特に低所得国のように債務負担能力が低い国に対して注意しなければならない。

これらのことから誤解を恐れずに言えば、低所得国でかつ教育の普及が遅れている国に対してはグラントを極力増やししながら、債務削減策と抱き合わせも視野に入れてローンも有効に活用することでまず教育投資資金の全体的パイを確保すべきである。同時に従来以上に有効で、アカウントビリティの担保された、かつ自立的発展につながる仕組みを構築しなければならない。それは2015年までにはもうあまり時間的猶予がないなか(あるいは2015年には必ずしもこだわらずとも、できるだけ早期に目標を達成できるために)、あらゆる可能な手段を駆使して国際社会が努力すべきである、というメッセージである。また、返済能力が十分な途上国に対してはローンをより積極的に活用して教育・人材育成への投資を拡充させる。それはグラントよりローンの方がより自立的と言えるからでもある。

### 各課題の背景について

以下では、本研究会の活動として行った連続講座のテーマとその問題意識を確認しておこうと思う。個別のテーマそのものについては各講師の方々が講義の内容をまとめているのでここでは概観に留め、課題背景を中心にしておくこととする。

第1回研究会のテーマは「**教育セクターの国際的潮流と国際機関の取り組み**」である。全体の導入として、教育と開発をめぐる様々な見方を提供した。それらは教育協力の必要性和重なるもので、人権として、開発課題として、また社会統合と異文化間理解のためとに分けられる。これらは第二次大戦後まもなくの国連で採択された「世界人権宣言」以降、の国際社会において繰り返し取り上げられてきた視点であり、重点の置かれ方も時代とともに変化している。戦後の復興期は植民地から独立を遂げたいいわゆる発展途上国の国づくりに向けて経済発展の中心的役割を演じるであろう中等教育あるいは職業技術教育の強化に焦点が当てられた。しかしNIESと呼ばれた韓国、台湾、シンガポール、メキシコ、ブラジルなどいくつかの国々が経済的離陸を見たほかは多くの途上国において経済的停滞に陥った。1980年代は世界銀行・IMFが中心となって途上国のマクロ経済が抱える矛盾を修正するための構造調整融資が進められたが、その間、これらの国々においては教育を含む社会セクターが予算配分の現象などで疲弊した。開発における人間的側面が重視されたのと同じ時期の1990年にタイの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」を契機に、それ以降は特に初等教育の重要性が指摘されている。21世紀を迎え、開発の潮流が経済成長から貧困削減へと大きく舵取りが切られたのと同時に、初等教育の普及は貧困削減、男女格差是正、保健の改善、持続的開発などとともに国際社会が目指すべき開発の成果はミレニアム開発目標の一つとしても位置づけられることとなった。ジョムティエンから10年後の2000年までに結局EFA目標は達成されなかったが、ダカールで開催された世界教育フォーラムではEFAの目標は学齢期の児童の初等教育に留まらず、幼児教育(より広くECCE<sup>3</sup>)、ライフ・ス

---

<sup>3</sup> Early Childhood Care and Education の略。Early Childhood Development(ECD)と呼ばれることもある。健康、ケア、教育を含めた包括的な幼児開発を提唱している。

キルや成人識字、男女格差の解消、そして教育の質を重点に掲げている。また、EFA-ファスト・トラック・イニシアティブと呼ばれる国際的な教育協力・資金的支援枠組みが確立され、過去数年間における初等教育は目覚しく発展した。またグローバル化、知識経済の広がりとともに高等教育の役割が見直され、初等教育が普及するにつれて、近年では中等教育やスキル・ディベロプメントの重要性も再評価されつつある。このように教育分野における国際協力の流れは時代時代の開発課題の捉え方に大きく左右されてきたとも言える。

一方で、国際協力のモダリティーは個別課題の改善を目指すプロジェクト型が各援助機関ごとに支援されるものから、セクター課題を包括的に政策枠組みにまとめ、参加するドナーが協調的にこれを支援するセクター・アプローチへとその中心が移動した。さらに各国お支援も特定のインプットの投入を支援するものから財政支援へとその軸足が動いている。こうした傾向が、世銀と言う単独の援助機関が唱道するものでなく、多くのドナーの合意として行われていることは、21世紀型国際協力の大きな特徴と言える。

これらの点に関して、黒田先生は世銀の教育セクター戦略を中心に、吉田は世銀の教育セクター支援の実態を中心に説明し、今日本の国際教育協力に期待されているところを整理している。

第2回研究会のテーマは「**初中等教育教育の意義と課題**」である。北村先生には、教育開発と教育協力の国際的潮流を踏まえて、近年の初等教育に対する国際協力がどのように行われてきたかを、特にEFA-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)を中心に説明いただいた。一連のEFA目標に対してFTIは依然初等教育の拡充という一面に焦点を当てつつも、これを国際開発の広い文脈で捉えていることを理解しておく必要がある。また、初等教育の普及が進む一方で、残された課題は何か、そして次に差し迫った課題として関心を惹いている中等レベルの教育が抱える課題は何かについて、山田先生に概説いただいた。

FTIは当初、世界銀行・IMF合同開発委員会で公表され支援されたことから分かるように、世界銀行が中心となってデザインされた、初等教育普及のために新しく作られた国際協カメカニズムであり、しかもそれは今日の形態にたどり着くまでに発展的にそのコンセプトも実践も変化している。北村が指摘している通り、当初FTIは今日対象としているほど多くの国を支援することを想定していなかった。一定の条件を満たす「選ばれた」国を対象として初等教育の修了率100%(UPC)達成を確実に実現させることを目指していたのである。その公表された条件とは、教育セクターの開発に関する包括的な政策枠組みを策定していること、そして貧困削減戦略ペーパーを既に作成していること、の二つである。そして当初選ばれた国々とは23カ国(18カ国プラス5カ国)のみであった。それが今日ではIDA融資適格のすべての低所得国へと拡大されている。さらに、達成見込みがより薄い国の政策枠組みに対しては、UPC達成国の政策関連指数をまとめたインディカティブ・フレームワークに照らし合わせて助言しているのである。

ここにはいくつかの世銀らしさと、最近の国際協力全般の特徴が反映されている。第一の特徴は指標の変化である。世銀はこれまで教育普及の指標として就学率、特に総就学率を

使用していた。それが多くの途上国が総就学率達成に近づくと、純就学率を用い、そしてこの FTI においては MDGs で使われている初等教育関連の開発目標に合わせて、就学率に代えて修了率を採用している。教育セクターとしては、質や学齢期の子ども以外には触れていないため、十分とはいえないが、より EFA 目標に近いものと言える。また、MDGs に目標をあわせたことで、国際的標準と一致している姿勢を示した点である。第二の特徴は FTI が二つの意味でまさに国際開発の潮流を具現化したものである点である。その一つは、セクター・ワイド・アプローチを採用していること、そこにはドナー間の協調がすでに前提となっている。もう一つは、教育開発が貧困削減をはじめとする教育以外の広い開発目標の一部として据えられている点である。その新しい援助潮流の土台作りにおいて世銀が中心的な役割を果たしていたことはすでに見たとおりである。第三の特徴は、対象国を一気に IDA 適格低所得国全般に広げた、融通性である。もともと 18 カ国は資金支援の対象であったが、残りの 5 カ国<sup>4</sup>はまずセクター分析を共同で行う対象とされていた。それが 18 カ国選定過程の不透明さと、それ以外の途上国にどう広げていくかのプロセス設定の難しさについて改善しようとしたものである。少数でも成果を示すことにウエイトを置こうとした姿勢が、国際世論に押されてより平等なスキームに変更された、と見ることができる。そして第四の特徴はインディカティブ・フレームワークというものさしの導入である。教育開発においてはインプットが量的に十分であれば成果が得られる訳ではないことは世銀の中でも共通認識とはなっている。しかし分かりやすさを求めて強制力もなく、指針化もしていない指標群を「参考値」として用いている。一連の特徴の中に、ドナーコミュニティにおける協調性重視と独自性確保の両面が見えるのが興味深い。

ダカール後の初等教育開発が、少なくとも量的普及については大きな進展を見せているが、その裏では質の改善の問題が依然として大きな課題として残っている。無償としつつもかなりの費用が両親・後見人の負担となっている事実も変わっていない。上に見たように、初等教育の普及と EFA 目標の間にはまだ大きなギャップがある。途上国政府が、量的普及の次にどこに重点を置くべきかを一口で論じることは不可能である。

そして中等教育に目を向けると、さらに様々な課題が存在する。初等教育の普及が進む中で、前期中等教育を含めた例えば 9 年間で基礎教育と捉えてこれを義務化する国も増えている。そして初等教育を卒業した子どもたちが中等教育に進むのに十分な基盤が整備されていない。中等教育は、途上国においては一部のエリートにとっては高等教育に繋がる中間に位置づけられた教育だが、大多数の人々にとっては社会への橋渡しである。すると、中等教育に求められるものは、より高度な教育に向けて準備することと、社会・経済が求める必要な知識・技術・態度の習得の両方となる。しかし、実際には大多数の途上国において、職業訓練、技術教育 (TVET) に特化されたコースを中等レベルで履修する子どもの割合は非常に低く、一般教育課程の履修者が圧倒的である。そこにはブルー・カラーよりホワイト・カラーを望む社会観、TVET の質に対する懸念あるいは不信感も強く影響しているであろう。社会や実業界は教育セクターに多くを求め、教育セクターはこれに対応できるだけの内容を伴

---

<sup>4</sup> バングラデシュ、コンゴ民主共和国、インド、ナイジェリア、パキスタンの 5 カ国。

っていない、とすると、増え続ける中等教育に対する需要に対して、満足されるサービスを提供することは極めて難しい。国際社会はこれをどのように支援できるのか、まだ十分な議論が尽くされていない分野である。

第3回研究会は「高等教育と社会活動」をテーマとした。1990年以降のいわば援助の世界における初等教育ブームに隠れながらも、高等教育は世界的な拡大傾向を辿っていたことはあまり知られていない。地域別に見て最も就学率の低いサブ・サハラ・アフリカ諸国<sup>5</sup>においても、過去10年間で高等教育在学者は176万人から330万人へと増加している。しかし同じ期間に高等教育に向けられた予算が同じペースで増加してきたわけではない。高等教育の拡大が私立大学の急速な発達に大きく負っていることと、中等教育の卒業までにかかなりのふるい落としが起きていることを考えれば、途上国の内部において所得レベルの違いによる教育面の格差が一向に解消されていない実態も見えてくる。また、この期間は先進国においても高等教育の堅調に成長した時期でもあり、途上国と先進国との間の高等教育へのアクセスの差が国際的な格差の固定化に繋がりがねない状況にある。しかも途上国の資金で高学歴を取得した優秀な人々の海外頭脳流出も見逃せない課題である。

高等教育の役割は、それが未発達の段階では公務員や各分野のリーダー養成といったエリート向けであり、それが次第に大衆化し、やがて普遍化していく<sup>6</sup>。そして発展が進むにつれ、特に最近では高等教育は単に教育システムの頂点にあるだけでなく、社会人の再教育・生涯教育の場としての機能を持つようになっている。

高等教育の発展と維持に係るコストが初中等教育と比べて格段に高いことは予算配分の妥当性についての難しい議論を惹起している。その受益者が富裕層と重なり、一方で初等教育の機会を持たない人々が貧困層と重なる構図の中では、高等教育予算を削ってでも初等教育を普及させるべき、とする方針を導き出しやすい。他方ではグローバル化に伴ってモノやカネから知識を基本とする社会・経済へと移行していくなかで、知識ギャップがこれ以上広まることに対する危機感は途上国においても高い。高等教育の改革が一層急務となっている。そこで見られる議論は、高等教育の質とレレバンス、すなわち高等教育機関が持つ教育・研究機能が社会的経済的ニーズにどれだけ合致しているか、そしてその活動をいかに効率よく費用対効果をもって行っているか、という観点によっている。先進国では産学連携など、外部パートナーの存在がこれを後押ししているが、途上国においてそうした味方の存在は弱い場合が多い。

高等教育においては国際化が進んでいる。学生の海外留学はその一例である。日本においても文部科学省の後ろ盾もあって、1990年代後半からその数は急速に増加し、2003年には目標の10万人を超えた<sup>7</sup>。さらに先進国間あるいは先進国と途上国の間での大学間の提

<sup>5</sup> 2003年の総就学率は5.6%。同年の東アジアは17.1%、南アジア9.6%、低所得国平均8.8%、一方、高所得国平均は68%(ユネスコ・世銀データベース)。

<sup>6</sup> トロウ(1974)は就学率(当該年齢人口に占める大学在学者の比率)が15%までをエリート型、以降50%までをマス型、それ以上をユニバーサル型としている。

<sup>7</sup> 「留学生10万人計画」は1983年当時1万人余りだった留学生受入人数を英独仏並みに増加させ21世紀には10万人台に載せようというもの。

携が進み、単位の互換性、学位の共同授与、あるいは先進国大学の分校設置などが行われている。国際協力銀行が融資しているマレーシアの HELP 事業、インドネシアの PHRD3 事業などもこの一例である。

大学改革、高等教育の国際化は、まさに日本においても大きな課題であり、高等教育分野における国際協力は相互に経験を共有しつつ進められる文字通り国際的な協力事業でもある。

研究会ではこのあと、第 4 回目に「教育へのアクセス拡大と質の保証」をテーマに、国際協力では量的な数値目標に目が向けられがちなのに対して、FTI がどのように量と質双方の改善をどのように実践しているか、教育の質をどのように把握するか、をそれぞれ小川、澤村両先生に講義いただいた。また第 5 回目は「教育セクター支援の分析手法」をテーマに、教育セクター調査や案件審査において世銀などで使われている手法を吉田が、そして事後評価の持つ意味と実践上の押さえどころと留意点について長尾が受け持った。これらについては直接本文に当たって内容を確認していただきたい。

本研究会は、日本の教育協力をこれからどうすべきかについて、直接議題として検討することを狙いとはしていない。しかし、研究会を通じて整理された主要テーマは、今後の国際教育協力において無視できない視点を提供しているものばかりである。

- 初等教育の関心が、その普及においては既存システムの単なる拡大では手の届かないより困難な受益者を対象とし、合わせて質の改善がより大きな課題として取り上げられていること。
- 教育セクター全般を対象とし、政策協議を重視し、投入から成果重視、財政支援へと移行している支援モダリティの変化。
- EFA が文字通りすべての人びとに教育の機会を与えることを目指すなかで、ECCE、識字教育など、これまで取り組みの弱い部分が浮き彫りになっていること。
- 中等教育、TVET など、実社会との接点が多い(実社会がその質をより強く判断する)教育レベルの開発が焦眉の課題となっていること。
- 私たち日本がまさに改革の過程にある高等教育の拡充が途上国においても重要性を増していること。

本研究会で構築された教育分野におけるネットワークが、これらの視点を踏まえつつ途上国の教育開発により効果的に貢献できる国際協力に向けて引き続き努力を重ねている上で、の有効な資産となることと確信している。

## 参考文献

- 財団法人国際金融情報センター(2002)「世界銀行等の開発援助政策に係る検討」(財務省委嘱調査)
- 林薫(2002)「国際機関の視点②援助の制度選択」(国際金融研究所報 13号)
- Bruns, B., Mingat, A., Rakotomalala, R.(2003) *Achieving Universal Primary Education by 2015 – A Chance for Every Child*, Washington D.C.: The World Bank.
- Clements, A., Gupta, S., and Tiongson, E.R. (2004) Foreign Aid: Grants versus Loans, *Finance & Development* Vol.41 No. 3.
- Harbison, F. and Myers, C.A. *Education, Manpower, and Economic Growth : strategies of human resource development*. New York: McGraw-Hill, 1964.
- International Development Association 2002. Additions to IDA Resources Replenishments: Thirteen Replenishment Final Text
- Trow, M. (1974) “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education” in *Policies for Higher Education*, OECD.

## 第1章

### 「教育セクターの国際的潮流と国際機関の取り組み」

JBIC 教育ネットワーク研究会  
—国際教育開発連続講座 第1回—

黒田 一雄  
(早稲田大学大学院アジア太平洋研究科)

#### 1. 教育と開発に関する様々な観点と国際機関

教育と開発をめぐる議論には、以下のような様々な観点があるが、特に人権アプローチと開発アプローチを重要な根拠として、基礎教育を重視した国際協力が進展した。

##### (1) 人権アプローチ

「世界には9億の非識字者と1億以上の非就学児がいる」

- 国際社会は、基本的人権である基礎教育を全ての人々が受けられるように努力すべき。
- 世界人権宣言・児童の権利条約等で繰り返し確認
- ユニセフ・NGO

##### (2) 開発アプローチ

「教育水準の低さが貧困の原因となっている」

- 途上国の教育状況を改善することによって、社会経済開発を促進することができる。
- 教育経済学により証明
- 世界銀行等の国際開発金融機関

##### (3) 国際・異文化間理解・社会統合(平和)のための教育

ユネスコ憲章・前文の精神が基

「戦争は人の心の中で生まれるものであるから、人の心の中に平和のとりでを築かなければならない。相互の風習と生活を知らないことは、人類の歴史を通じて、世界の諸人民の間に疑惑と不信を起こした共通の原因であり、この疑惑と不信のために、諸人民の不一致があまりにもしばしば戦争となった。よって、政府の政治的および経済的取り決めのみに基づく平和は永続する平和ではなく、人類の知的及び精神的連帯の上に平和は築かなければならない」

##### (4) 民主主義のための教育

##### (5) 国民統合のための教育

##### (6) 社会的公正・社会的流動性のための教育

##### (7) 文化の伝承のための教育

→上記のように様々な教育の目標が議論されているが、これらは「諸刃の剣」であり、単に教育が拡大することによって民主主義や平和が達成されるのではなく、教育の内容によって、その方向性が反対の方向に行くこともありうる。

## 2. 近年における教育分野の国際協力をめぐる国際会議とEFA

1990年の「万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All)」は世界銀行・ユネスコ・ユニセフ・国連開発計画の共催によりタイのジョムティエンで開催された。ジョムティエン会議が発信した最も明確なメッセージは、全ての人々に基礎的な教育機会を保障することは国際社会や国家にとって重要な責務である、ということであった。これは、BHN もしくは基本的人権としての基礎教育という人権アプローチと、最大の社会的収益率・最大の開発効果・投資効果が期待できるサブセクターとしての基礎教育という開発アプローチが合致し、基礎教育普及の重要性が再認識された結果とも言える。この会議以降の途上国における教育政策と先進国・国際機関の国際協力政策、最も端的には財政配分をめぐる意志決定は、この明確に示された優先順位を基本にして動き出した。万人のための教育(Education for All、以下EFA)はその後の教育開発のキーワードとなった。

表 1: 1990年代における教育分野の国際協力をめぐる国際会議と日本の政策・戦略形成

	教育分野の国際協力潮流形成に影響のあった主な国際会議・宣言		日本における教育分野国際協力政策・戦略の形成
1990	・万人のための教育世界会議(ジョムティエン)	1990	・国際協力事業団「教育援助検討会」の設置
1990	・世界子供サミット(ニューヨーク)	1994	・国際協力事業団「開発と教育分野別援助研究会」報告書
1993	・E9教育サミット(ニューデリー)	1995	・国際協力事業団「教育援助拡充のための提案」タスクフォース報告書
1994	・世界人口開発会議(カイロ)	1996	・文部省「時代に即応した国際教育協力のあり方に関する懇談会」
1995	・世界社会開発サミット(コペンハーゲン)	1997	・広島大学教育開発国際協力研究センターの設置
1995	・第4回世界女性会議(北京)	1997	・国際協力事業団「教育援助にかかる基礎研究」報告書
1996	・OECD・DAC 新開発戦略の採択(パリ)	1999	・「政府開発援助に関する中期政策」発表・基礎教育が重点課題に
1996	・EFA 国際協議フォーラム中間会議(アンマン)	2000	・文部省「国際教育協力懇談会」
1998	・ユネスコ高等教育世界会議(パリ)	2002	・「成長のための基礎教育イニシアティブ」発表
2000	・世界教育フォーラム(ダカール)	2002	・文部科学省「国際教育協力懇談会(第二次)」
2000	・国連ミレニアムサミット(ニューヨーク)	2002	国際協力事業団「課題別指針」の策定
2002	・国連子ども特別総会(ニューヨーク)		
2002	・主要先進国首脳会談(カナナスキス)		

出典: ユニセフ(1998)、村田(2001)他

もちろん、このような議論は1990年代に始まったことではない。教育経済学は1960年代から基礎教育の経済開発における重要性を説いているし、70年代のBHNの議論においても、当然その主たる対象は基礎教育であった。しかし、EFAにおいては、開発アプローチと人権アプローチがそれぞれを友好的なパートナーとして、「基礎教育の重視」という当然過ぎる政策的優先課題を前に押し出すことに成功した。社会経済開発のために、教育段階の初期を重視するという考え方はその後発展し、1990年代の中盤になると幼児教育や保育の重要性が国際機関レベルでも指摘されるようになった。

基礎教育の重視と並んで、ジョムティエン会議以降、急速に重視されるようになったのは、女

子の就学促進であった。ほとんどの途上国の社会において、女子の方が男子よりも就学率が低い。したがって、EFA 達成のためには、女子の就学促進は、当然の帰結ともいえた。しかし、それだけではなく、女子の教育を政策的優先課題とすることは Women in Development (WID) から Gender and Development (GAD) へと続く、開発援助・開発研究の潮流の中から誕生した明確な政策的メッセージでもあった。特に、女子の教育が社会開発のために重要で有用なセクターであることを多くの研究が裏付けている。

また、教育の質とアクセスに関しては、教育の質（例えば教師一人当たりの学生数）を重視すれば、教育の量（例えば受容可能な学生数）を犠牲にしなければならないというトレードオフの関係であるとされていたが、EFA の議論の中では、教育の量を達成するためには、一定以上の質を維持せねばならず、両者は補完的な関係であるという考え方が国際社会で認知され、就学率に重きが置かれがちであった途上国の教育開発において、学習成果にも意が注がれるようになった。その他、EFA の枠組みの中では、青年や成人の学習の継続や、生活向上、持続可能な開発に必要な知識、技能、価値観の学習に強調された。

1990 年代の教育協力を進展させたのは、無論ジョムティエン会議だけではない。ジョムティエン会議と同じ 1990 年には、ニューヨークにおいて「世界子供サミット」がユニセフの主催で開催され、世界の政治的指導者を結集させ、特に第三世界の子供たちの状況に光を当てることに成功した。また、国連開発計画は、1990 年から『人間開発報告書』を刊行して、「人間開発」の概念枠組みの構築・提示し、教育等の関連セクターの重要性を国際社会に喚起した。1993 年にはニューデリーで「E-9 教育サミット」が開催され、世界の人口の約半分、非識字成人の 70% を占める人口最多の 9 カ国（バングラデシュ、ブラジル、中国、エジプト、インド、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン）が 2000 年までに教育の完全普及を目指すことで合意された。1994 年には、カイロで「世界人口開発会議」が開催され、人口問題の解決のためには、特に女子の教育に重点を置いて、質の高い教育への普遍的なアクセスを実現することが要請された。1995 年にはコペンハーゲンにおいて、「世界社会開発サミット」が開催され、教育やその他の社会セクターに優先的に予算や援助の配分がなされることが約束された。また、同じく 1995 年には、北京で「第 4 回世界女性会議」が開催され、女子・女性の教育の重要性を国際的にアピールすることに成功した。1996 年には、アンマンで「万人の教育に関する国際協議フォーラムの中期会議」が行われ、ジョムティエン会議で定めた 2000 年に向けた新たな目標を設定した。同年、パリの OECD の開発援助委員会 (DAC) では、「新開発戦略」が採択され、初等教育の完全普及と男女間教育格差の是正が、国際社会が連携して達成すべき目標として提示された。これら 2 つの目標は、その後のミレニアム開発目標に引き継がれた。このように、1990 年代を通じて、様々な国際会議や国際的なイニシアティブが、途上国における教育分野一般への関心を高め、このセクターへの資源の配分を促すだけでなく、教育セクター内での高等・職業教育から初等教育・女子教育への優先順位の移行を推進する大きな原動力となった。

1990 年代の基礎教育の重視の方向性は、一方で高等教育・職業教育への批判やこのサブセクターへの財政投入の縮減を意味した。しかし、90 年代後半の情報通信技術の急速な発展は、途上国においても、教育セクターにおける知識経済・知識社会への準備の重要性を再認識させ、特に 1998 年のユネスコ「高等教育世界会議」、1999 年の世界銀行とユネスコによる高等教育共同報告書『Higher Education in Developing Countries-Peril and Promise』の出版以降は、開発における高等教育の重要性が再認識されるようになってきている。また、このような状況を背景に、

教育協力全般において、ICT 利用の可能性が謳われ始めた。

1990 年代におけるこの他の国際教育協力の潮流としては、地域ごとの個別の教育ニーズに即した政策決定を促すための教育行政の地方分権化とそれに伴う教育行政官のキャパシティビルディングの重視や、AIDS 等感染症の深刻化に対処するための学校保健を初めとするマルチセクターアプローチの促進、などが挙げられる。

また、1990 年代から現在に至るまで、教育セクターのみならず、国際教育協力のあり方全体に大きな影響を及ぼしつつあるのが、整合性を欠いたプロジェクト型の援助形態への反省と、援助効率化のためのドナー調整やセクタープログラムの重視の流れである。これは、重債務貧困国等において世界銀行・IMF の主導により貧困削減戦略文書 (PRSP) に基づいて開発政策を統合的に行うことが主張されたことや、英国や北欧諸国等が貧困削減のためには効率的な援助協調体制を構築することが必要であるとの立場を鮮明にしたことが背景にあるが、この動きのある途上国の多くで、教育セクターはそうした方向性の先駆的・主導的なセクターになっている。

「世界教育フォーラム (World Education Forum)」は「万人のための教育世界会議」及び 1996 年の「万人の教育に関する国際協議フォーラムの中期会議」のフォローアップとして、2000 年にセネガルのダカールで開催された。この国際会議では、1990 年代の EFA の努力が一定の成果を残したものの、未だその達成にははるかに及ばないと厳しい認識のもと、目標達成のため、今後の目標と戦略として「ダカール行動枠組み」が設定された。「目標」として掲げられた 6 項目は、90 年代の教育分野国際協力の動向を総括する内容となっている。そして、このうち、2015 年までの基礎教育の完全普及と 2005 年までの男女格差の解消は、ミレニアム開発目標 (MDGs) にも明示された。MDGs の採択により、「貧困削減と成果重視」「選択と集中」は、国際協力全体の明確な方向性となってきている。このような流れの一環として、世界銀行は「ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI)」を主導し、EFA の達成に向けて、最も効果のあがりそうな国を選別して、集中的に投資することを提唱した。

表 2: 「ダカール行動枠組み」に掲げられた目標

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 就学前保育・教育の拡大と改善。</li><li>② 2015 年までに無償で質の高い教育を全ての子供達に保障すること。(ミレニアム開発目標としても採用)</li><li>③ 青年・成人の学習ニーズの充足。</li><li>④ 2015 年までに成人識字率(特に女性)を 50%改善すること。</li><li>⑤ 2005 年までに初等・中等教育における男女の格差を解消すること。(ミレニアム開発目標としても採用)</li><li>⑥ 読み書き、計算及び基本的な生活技能習得のために教育の質を改善。</li></ol> |
|--|

### 3. 世界銀行の教育部門支援の概況

世界銀行はこれまでに発展途上地域にある 100 力国以上の国々において、500 以上の教育プロジェクトに対して融資を行い、その額は途上国の教育に対する全国際援助額の約 4 分の 1 に相当する。発展途上国の教育に対してユネスコやユニセフ等の国際機関や欧米先進国の二国間援助機関が援助を行っているが、世界銀行の教育援助はその規模や影響力において他の機関を大きく凌いでいるのである。このような資金力を背景に、世界銀行は発展途上国の教育政策