

発展途上国の教育開発に関する政治経済学試論 - 「自立発展的」教育開発モデルの構築に向けて -

廣里 恭史

(名古屋大学大学院国際開発研究科)

林田 和則

(国際開発アソシエイツ開発専門家)

1. はじめに

世界銀行(以下、世銀)や英国を始めとする国際援助機関・援助国は、1990年代半ば以降、1980年代の新自由主義に基づく構造調整路線より、発展途上国(以下、途上国)の貧困削減を最重要課題として政策転換を図り始めた。その為には途上国政府自身の統治能力いわゆるガバナンスが強化されねばならず、「良い統治」(グッド・ガバナンス)の構築が模索されてきたのである(黒岩編2004)。この転換は、いわゆる貧困削減体制(あるいはレジーム)の出現を促し、途上国のオーナーシップと一層の援助協調を重視する思潮を形成した(高橋2006)。援助形態に関しても、主に効率性を基準としてきた「生産関数」に依拠する従来の費用・便益/効果アプローチは概念的な限界を露呈することとなった。そこで、「良い統治」の実現を目指す貧困削減体制下では、従来のプロジェクト型援助が縮小傾向となり、貧困削減のための一般財源支援や教育や保健などのセクター全体を支援対象としたセクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approach: 以下SWAp)によるセクター・プログラム支援が主流化するに至っている(廣里2005a、横関2005)。

本稿は、特に低所得の途上国における教育開発に関し、近年の貧困削減体制下において定着してきたガバナンスを重視する援助理念と教育セクター全体の改善を目指すセクター・プログラム支援の枠組みについて、新

たな費用概念に基づく政治経済学的アプローチによる解釈を試みるものである⁽¹⁾。本稿の第2節では、セクター・プログラム支援が台頭してきた歴史的経緯とその意義を論じ、第3節では、内部・外部費用概念を用いた政治経済学アプローチによる理念的な教育開発モデルの輪郭を提示する。第4節では、このような概念モデルを「自立発展的」な教育開発モデルとして位置づけることを試み、今後の課題を検討する⁽²⁾。

2. 教育開発における国際援助思潮の変遷と教育「セクター・プログラム支援」

(1) 教育開発・援助の歴史と思潮

教育開発における国際援助が本格化した契機は、1960年代に提唱された人的資本論の興隆にある。この理論は当時の近代化論の骨子の一つとなる理論であり、現実に途上国への教育援助を著しく増大させ、教育爆発とも形容された急激な就学率上昇が起こった。1970年代は、南北格差の拡大と共に、新マルクス主義的イデオロギーに基づいた従属論や世界システム論の台頭を背景に「南北問題」が先鋭化した(江原編2001)。しかし、途上国への教育援助は拡大を続け、従属論者は人的資本論・近代化論への批判をするに留まった。それは冷戦構造下の東西ブロック間の対立によって、途上国の自陣営への引留めやプレゼンスの維持といった目的が教育援助

を継続させる要因となっていたためであるし、また当時のアジアを中心とした途上国の急速な経済発展が少なからず教育投資の成果とみなされていたからである。

その後の二度にわたる石油危機を経て途上国の累積債務が増大し、多くの途上国で財政破綻の危機に瀕することになった。1980年代に入って、国際通貨基金(IMF)・世銀は構造調整政策をもってこの状況に対処しようとした。この政策は、新自由主義的イデオロギーに基づく市場の競争原理を重視する自由化政策や規制緩和を根本理念としたもので、「小さな政府」を志向した当時のサッチャリズムやレーガノミックスに代表される欧米先進国のみならず、ラテンアメリカやサハラ以南のアフリカ諸国においても積極的に導入された。しかし、構造調整政策の負の影響は、教育や保健などの社会開発分野への財政支出削減による貧困の助長として現れた。サハラ以南のアフリカ諸国では、「失われた10年」と形容されるほど初等教育開発が停滞・後退した(浜野 1995、Samoff, ed. 1995, World Bank 1988)。

1990年に差し掛かり、1980年代の挫折を克服しようとする様々な試みが出現した。特に、国連開発計画は1990年に「人間開発報告書」を著し、経済から人間中心の開発へ向けた新たな概念を打ち出した。世銀も、1990年の「世界開発報告」で貧困を特集し、社会部門への投資に関心を示すと共に、構造調整政策批判に主導的役割を果たしていたセンの「潜在的能力アプローチ」による人間開発概念(セン2000)及びスティグリッツらの新制度学派の主張を自らの開発戦略に取り込んでいったのである⁽³⁾。彼らは開発における国家と市場の関係を再考し、社会公正と個人の福利厚生を実現する政府の役割や制度の重要性を強調した。

世銀や援助国は、こうした批判を受け、途上国政府のオーナーシップと援助機関・援助国のパートナーシップの確立を主張し、より

包括的な開発フレームワークの策定と開発目標として貧困削減に焦点を合わせるという軌道修正を図ったのである。具体的には、1996年の経済協力開発機構の開発援助委員会による新開発戦略の採択(OECD-DAC 1996)、1999年以降の国別貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper)の作成、及び英国労働党の新福祉国家思想を反映した「国際開発白書」などである(Command for Her Majesty 2000)。こうして貧困削減戦略は世界銀行や英国のみならず各援助機関・援助国の主要政策課題に据えられ、2000年に国連が採択したミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: 以下MDGs)にも反映され、貧困削減体制が形成されることになった。

教育分野においては、1990年にタイのジョムティエンで「万人のための教育(Education for All: 以下、EFA)世界会議」が開催され、初等教育普及の停滞からの脱却を目指す2000年までのEFA目標を設定した。また、貧困削減体制への転換は、貧困削減に繋がる基礎教育の見直しを促した。セネガルのダカールで開催された2000年の「世界教育フォーラム」ではEFA目標が再確認され、MDGsにおいても2015年までの初等教育の完全普及と教育における男女格差の解消が掲げられた(World Education Forum 2000)。

(2) 援助政策と形態の転換 - 新たな理念・概念と手法

このような貧困削減を主目標とする援助政策の転換は、単に教育を含む社会開発分野への予算削減の見直しに留まらず、援助がより有効に機能するための条件、言い換えれば援助の効果を減殺する途上国の政治構造や社会組織の改善などに注意が向けられたことに意義があった。すなわち途上国政府に蔓延する腐敗構造、政策決定過程の不透明性、アカウンタピリティー(説明責任)の欠如、法律の軽

視や不備、公共部門の非効率性などといった途上国のガバナンスの未成熟が援助の効果を減殺するのみならず、将来に向けた自立発展性を阻害するボトルネックとして認識され始めたからである⁽⁴⁾。

ガバナンス改善への着目は同時に従来の援助形態や手法に対する再検討へ繋がった。それまでの一般的な援助手法であった個別のプロジェクト援助ではセクター全般における位置付けやセクター改善目標が不明確・不統一で、途上国自身のガバナンスが問われることなく途上国政府官僚組織の腐敗やプロジェクト実施などが利権構造化し、オーナーシップと自立発展性への阻害要因になっているという批判である。また、各援助機関・援助国の援助アプローチや手続きが異なり、プロジェクト援助の氾濫を受けて途上国政府による援助の調整・取引コストが高まる中で、ひいては途上国による対応・吸収能力に限界を生じさせることとなった。

こうした批判に応える形で、世銀、英国や北欧を中心とした援助機関や援助国は、貧困削減戦略要件にガバナンスの改善基準を導入すると共に、従来のプロジェクト援助アプローチに代わる新たな援助手法を打ち出した。それがSWApによるセクター・プログラム支援である(廣里 2005a、横関 2005、Buchert 2000)⁽⁵⁾。さらに、この手法が進化した形で、いくつかのセクター・プログラム支援では、援助機関・援助国間で協調を図りながらセクター内の途上国政府と援助資金を一元管理するコモン・バスケット方式などによるセクター財政支援形態も出現している(Warrener 2004)。要約すれば、セクター・プログラム支援とは、貧困削減体制下において、途上国自身のイニシアティブによって首尾一貫したセクター政策と唯一のセクター開発プログラムを策定し、セクター全体及びサブセクターの改善目標を途上国政府と援助機関・援助国が共有し、モニタリング・評価を行うプロセスである⁽⁶⁾。このようにセク

ター・プログラム支援は、プロジェクト援助アプローチがしばしば陥る非効率性と腐敗・利権構造の排除による透明性の確保をねらったものであり、中長期的に途上国の援助依存体質を改善してオーナーシップを確立し、以って政策課題に途上国自身が対処する能力の自立発展的な増進が図られている。

(3) 新たな援助形態・手法の解釈とモデル化の必要性

このような国際援助における政策転換について理論・概念的にはどのように解釈できるであろうか。構造調整政策自体の功罪は別にしても、市場主義や競争原理という経済合理性に基づいた効率性アプローチの導入が開発援助政策に影響を与えたことは事実である。しかし、構造調整政策の失敗はセンやスティグリッツらの批判によって効率性アプローチの限界としても露呈することになった。すなわち効率性基準はある資源の最適な配分について測定・評価が可能だが、資源の配分が社会的に好ましいかどうかの基準にはなり得ない。効率性基準のみに依拠して一律に政策を実施すると必然的に社会的弱者への負の効果が生じるため、効率性アプローチはそれだけでは貧困削減を解決する理論や政策を導出し得ないのである。

教育セクターにおける効率性アプローチとしては、1980年代の構造調整期と呼応するように、国レベルにおける教育投資の収益率やプロジェクトレベルにおける教育インプットとアウトプットの費用・便益/効果的な関数で示される「教育生産関数」が脚光を浴びた(澤田2003、澤田2005)⁽⁷⁾。それでも、1950年代後半より半世紀有余にわたり掲げられてきた初等教育普遍化という政策目標が、EFA目標やMDGs中で未だに掲げられている。この事実一つを見ても、この目標の達成がいかに困難であり、効率性の追求のみでこの目標達成が成し遂げられるわけではないことを示唆している。

この効率性アプローチに代わって出現してきたのが、英国労働党による新福祉国家思想の途上国への適応に見られるような社会公正論に依拠した公平性アプローチである。とりわけ援助政策が直接関与する割合が多い教育セクターにおける資源配分は公共選択の問題である（小林 1988）。そこでは公平性という、効率性と相反する政治的な価値が主張される政治的領域であることを再確認する試みであるともいえる。しかしながら、先進国の「援助疲れ」といわれる援助資源の逼迫と、援助機関・援助国での説明責任（アカウントビリティ）の厳格化という国際的要請の中で、効率性アプローチの重要性は否定されてはいない。効率性を無視した政策論はかつての従属論のようにイデオロギー闘争へ回帰するか、非効率性を放置して財政破綻へ導かれる可能性があるからである。ここに、これら二つのアプローチを統合もしくは包摂した新たなアプローチや概念モデルが要請される所以がある。

3. 教育開発における政治経済学モデルの輪郭

(1) 効率性・公平性アプローチの統合

元来、政治経済学には様々な定義やアプローチが存在するが、本稿で用いる方法は、効率性と公平性という二つの概念の統合を試みる教育開発における新たな政治経済学的アプローチであり、それは新制度学派によるアプローチに類似したものと見える⁽⁸⁾。

これらの二つの概念を統合する試みとして示唆的なものに、スティグリッツの公共政策モデルがある⁽⁹⁾。スティグリッツは効率と平等とがトレードオフ関係にあることを示し、この二つの軸の間に政策選択の可能性が存在することを説いた。この二つの軸はそれぞれ政策選択基準としての効率性と公平性基準に基づくアプローチにそれぞれ対応する。したがって、これら二つのアプローチをもっとも

単純な二項の変数によって論じるためには、媒介する変数を共通化しておく必要がある。そこで一方の変数を就学率などの何らかの数値化が可能な量的指標とすれば、もう一つの変数は投資を「費用」に置き換えることであろう。

ところが、ある政策の実施には必ず正負両様の外部効果が付随して発生しており、これらの外部効果も政策全体を考察する際には「費用」として換算される必要がある。ここに、公平性をはじめとした諸々の外部効果を費用化した概念モデルが求められる所以がある。このような概念を初めてモデル化したのが、ブキャナンとタロックが提唱した意思決定の政治経済学モデルである⁽¹⁰⁾。本稿ではさしあたり、彼らのモデルを参考に量的指標を説明変数（以下、 Q ）とし、費用を目的変数（以下、 P ）として考察を進めることとする。以下では彼らが定義した内部費用と外部費用及びこれらを加算した総費用について独自の解釈を加え、スティグリッツによる公共政策モデルを補った教育開発の政治経済学モデルを提示することとする。

(2) 内部費用・外部費用・総費用

以下では、本モデルを構成する内部費用・外部費用・総費用の概念を説明する。

(a) 内部費用

内部費用とは教育システムを維持・拡大するために必要な費用の増減率を表した限界内部費用(marginal internal cost: 以下、内部費用という)と定義することができるであろう。また、それらは以下のように分類される費用の総計と考えられる。ソフト的な内部費用: 学校設置計画の作成と実施、学校管理運営体制の構築、各学校と中央政府、地方政府を繋ぐ指揮命令系統とその組織、学校内の組織と管理運営体制の構築、教職員の雇用と配置、カリキュラムの作成・開発、教員養成・資格試験の実施など、ある教育システムを機能させるに必要な組織・体制を構築し人員を

配置するために実際にかかる費用。ハード的な内部費用：学校建設・教育機材、教科書・教材の作成・配布、学校の維持管理、教職員への給与、など何らかの物や労働に対して実際に支払われる費用。

これら費用は、説明変数 x (x 軸の単位は、就学率やその他教育に関して数量化が可能な量的指標 Q) とし、費用を目的変数 y (y 軸の単位は費用の仮想的な金銭換算額 P) とした場合、図 1 に示す内部費用関数 I として表わすことができる [$I: y=f(x)$]。

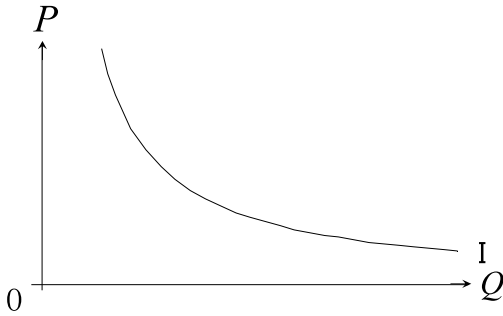


図 1 限界内部費用曲線
(出所) 筆者作成

教育開発は内部費用として表される狭義の制度構築費用や設備・機材、教科書・教材、教員養成などに要する費用が、初期投資段階において大きく、教育が普及するにつれて低下していく。就学率が上昇するにつれ残存する一人あたりの学齢生徒を就学させるために要する限界費用は逓減するからである。また、初期投資段階では高いこれら内部費用も経験や学習の蓄積によって、時系列的にはその次の世代や学年に対して、また空間的には未普及の地域や場所に対して逓減させる効果をもたらす。したがってこの関数は減少関数である。

(b)外部費用

外部費用とは内部費用以外に生ずる費用の増減率を表した限界外部費用(marginal

external cost : 以下、外部費用という)を意味し、当該教育システム自体の構築と運営以外において派生する教育システム外が支払わなければならない社会的費用と定義されるであろう。この費用は、政治・社会・文化的要因によって支払われる費用であり、差別や階層に起因する格差是正のための費用を含む。さらに、外部費用としては、内部費用に付随して支払われる費用が含まれる。例えば、腐敗や利権構造化といった教育システムのガバナンスの欠如による資金の不正支出や流用、組織の非効率性や重複などによる無駄遣いとして換算される諸費用である。このように外部費用は政治あるいは広義の制度費用とも言い換えることができるであろう。

したがって、外部費用は、実際の金額としての算定は困難であるが、外部費用関数 E として内部費用の場合と同様に、図 2 に示す関数 $g(x)$ で表わされる [$E: y=g(x)$]。

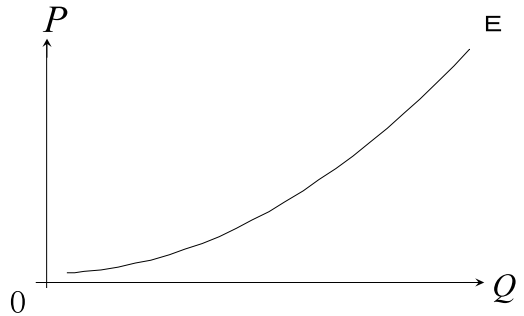


図 2 限界外部費用曲線
(出所) 筆者作成

この費用は内部費用とは対照的に、増加関数である。初等教育就学率といった教育指標が高まるにつれて貧困層や少数民族など残された集団を含む均等なアクセスの達成が政策課題となる。これら集団は社会の周辺に位置するために、より地方分権的な教育行政・運営によって教育サービスが提供されることになる。多くの途上国における地方分権化は、

中央レベルでの腐敗や利権構造を地方レベルに拡散させることに繋がるリスクを孕んでおり、地方レベルでのガバナンス能力の欠如はより深刻である。したがって、地方分権的な文脈で就学率の向上が図られる場合には、外部費用が増加する傾向にあると仮定される。また、途上国は必ずしも均一な社会・文化的集団で構成されていないため山岳地や遠隔地の少数民族など社会・文化的に強固な同一性・排他性を有する集団が存在する 경우가多い。これら集団を同化させる一面を有する公教育を普及させるには、高い政治コストを払うことになるであろう。この要因によっても、初等教育の完全普遍化が近づくにつれてこの種の外部費用がさらに上昇することが見込まれる。

(c)教育システムの構築・運営にかかる総費用

前項(a), (b)で述べたこれら二種類の費用を加算したものが、その社会が教育システムの構築・運営自体とそれに付随した費用として支払われる限界総費用(以下、総費用という)である。

これら二つの費用の関係は前述したように、相反(トレードオフ)関係にあることがわ

かる[$I+E: y=f(x)+g(x)$]。

図3では、これらの曲線の交点Aが与えられており、この点が総費用の最小点すなわち最適な編成点であることが導かれる。しかしながら、このA点は単に両費用の最適点を示すに留まり⁽¹¹⁾、それが社会的に好ましいとされる状態とは直接の関係がない。したがって、ある国・社会において何が最良か、言い換えればどのような政策が最良かという判断は、前述したように政治的決定(公共選択)に依拠せざるを得ないのである。

(3) 政治経済学モデルの動因とその条件

以上のモデルを基礎にして、これら両費用曲線が変化(シフト)する要因とその条件を検討することとしよう。

(a)内部費用曲線がシフトする条件(図4)

まず、途上国自らの資源動員と援助を含む教育セクターへの追加投資がある。いま、ある追加投資が行われると内部費用曲線Iは上方にシフトする。追加した分は教育セクターの整備や運営に費やされる総費用P0からP'0への上昇であり、その分だけ内部費用曲線を上方にシフトさせ、それに伴って教育指標はQ0 → Q'0へ上昇する。その反対に、

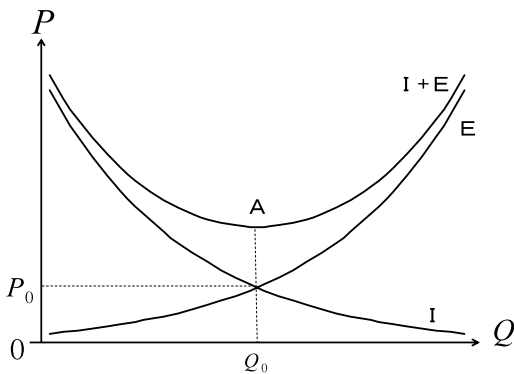


図3 限界総費用曲線
(出所)ブキャナン・タロック(1979)を基に筆者作成

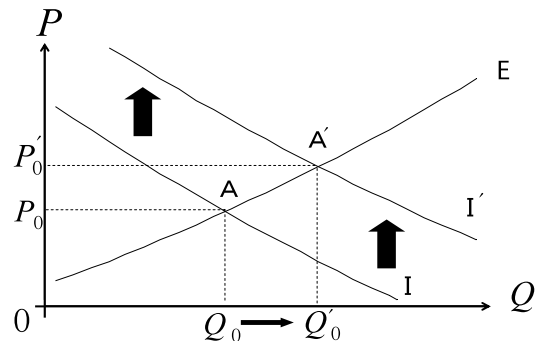


図4 内部費用のシフト：追加投資による上方シフトの例
(出所)筆者作成

投資が削減されると費用曲線は下方にシフトし、それに伴って教育指標は下がる関係にある。すなわち、内部費用曲線をシフトさせる条件は援助を含む教育セクターへの投資の追加もしくは削減である。

(b)外部費用曲線がシフトする条件(図5)

これとは反対に、外部費用曲線をシフトさせる要因はガバナンスを含むその社会固有のあるいは普遍的に存在する政治的・制度的な要因である。いま、ガバナンスの欠如した状態(典型例として利権が構造化し官僚組織に腐敗が蔓延している途上国)を想定してみれば、こうした状況下では外部費用曲線Eは初めから上方シフトしている状態と考えられる。それは元来支払われるべきでない部門や要素にさまざまな形で費用が上乘せされているからである。

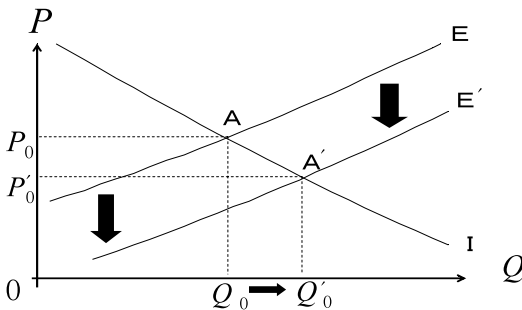


図5 外部費用のシフト：ガバナンス改善による下方シフトの例

(出所)筆者作成

図5から内部費用曲線との交点Aのように総費用が高いにもかかわらず指標は低いままであることが読み取れる。こうした国や社会では内部費用を上方シフト、すなわち追加投資を行ってもその効果は低くしか現れない。ガバナンスの改善が議論される根拠はこうした条件が改善されるからである。すなわち、途上国の官僚機構や行政組織のガバナンスが改善されれば、外部費用曲線は下方にシ

フトする。また、外部費用曲線が下方にシフトし交点A Aへ移動すると総費用P0はP0へ減少しているにもかかわらず、教育指標はQ0 Q0へ上昇する効果が現れていることが理解される。

外部費用曲線をシフトさせる条件は、先述したように当該の教育システムに関わる政治あるいは広義の制度費用の増減であり、途上国に内在する社会・文化的要因が教育システムへ課している費用の増減にあるともいえる。なお、この条件は戦争や内乱で荒廃し混乱した社会での外部費用の上方シフトとしても解釈できるが、実際にも長年にわたり内戦状態にあった国での教育開発の状況と合致している。

(4) 教育の「質」の問題

ある教育指標と費用の関係性についての考察は、教育の「質」の問題にも適用が可能である。教育の質の測定基準である学習達成度などの指標は就学率のような純然たる量的指標ではないが、「教育生産関数」の目的変数として教育投資によって変化する。このことは費用対効果という効率性の基準が「質」の問題に転換されていることを示している。すなわち効率性と「質」とが常に正の相関関係にあるとの仮定が成り立っていると捉えることができる。

ところが、外部費用曲線Eを導入し総費用という概念を用いる本モデルでは、費用対効果が正である範囲は図3における内部と外部との両費用曲線の交点Aよりも左側の領域である。A点に近づくとつれて両費用の差は狭まり、A点よりも右側の領域では外部費用曲線Eは内部費用曲線Iを凌駕し、前述の仮定はもはや成り立たなくなっている。つまりA点よりも右側の領域では効率性の追求が必ずしも質の向上に繋がらない局面に入ったと考えられるのである。

このことは、A点よりも右側の領域では効率性アプローチによる対処が困難となる

「質」の問題が拡大あるいは新たに発生し、それとは異なるアプローチによる政策選択が必要となることを示している。言い換えれば、効率性以外のアプローチによって立案された政策の正当性が増大することを示唆している。こうした問題は、効率性に替わる公平性など他のアプローチ(特に、学習達成度に現される結果の平等)に拠らなければ解決し得ない政策課題であり、そのための費用は逡増する外部費用に換算したものととして包含されていると解釈できるであろう。

(5) 経済的局面(効率性領域)と政治的局面(公平性領域)

以上の考察を前提に、本モデルと現実の教育開発政策との関連性を検討しよう。図6に描かれたように、モデルの交点Aよりも左側の領域では、教育セクターの整備・拡充に必要とされる内部費用曲線IがA点に至るまで逡減し続け、外部費用曲線Eを超えることはない。つまり、この領域では投資が経済合理性と矛盾せず、正の費用対効果による効率性が担保されている。言い換えればこの領域は教育の量的拡大が経済合理性と合致した局面であるといえる。

これとは対照的に、A点より右側の領域では内部費用曲線Iと外部費用曲線Eとが逆転し、さらに右端に近づくにつれて外部費用曲線Eが逡増する。すなわち、この領域での投資はもはや経済合理性と乖離し、正の費用対効果を上回る外部費用が発生している。この領域では投資の正当性を担保する基準は政治的価値尺度である公平性である。これらを総合すれば、A点よりも左側は経済的局面にあり効率性領域といえ、右側は政治的局面にあり公平性領域であるといえる。付言すれば、政策目標としてしばしば掲げられる数値指標の100%達成(例えば、EFA目標やMDGsに掲げられる初等教育の完全普遍化)とは、図6に示すB点近傍に到達することを意味するが、B点に到達するほど効率性基準から乖

離し、公平性基準が強く働いていることを読み取ることができる。このことは裏を返せば、費用曲線が相互依存関係にあり、A点の境に効率性と公平性が截然と分けられているのではなく、交点Aの近傍ほど両者が混在しているといえるであろう。

このように、本モデルはこれら二種類の費用曲線によって、効率性アプローチに代表される経済合理性と、公平性アプローチに代表される政治的価値や配慮を同時に示すことができる。このことが、本モデルを政治経済学モデルとして位置付ける理由である。

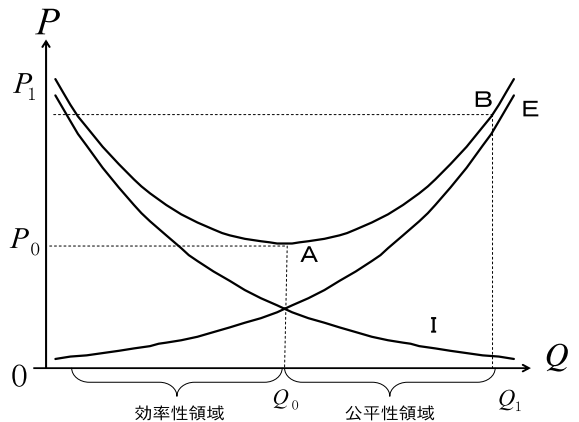


図6 効率性領域と公平性領域
(出所)筆者作成

4. 結びと今後の課題

(1) 新たな援助政策の理念・枠組み・手法と自立発展的モデル

最後に、本稿で提示された概念モデルの援助政策や教育開発における含意を考察し、教育開発の「自立発展的」モデルとしての可能性に言及して結びとしたい。

1960年代の人的資本論を契機として本格化した投資としての国内の教育予算や援助の拡大は内部費用曲線を継続的に上方シフトさせてきたといえる。これにより就学率指標も

一貫した上昇基調にあった。ところが途上国が累積債務危機による財政破綻に陥り、その対策である構造調整政策は教育予算を削減したため内部費用曲線は下方シフトし就学率指標も停滞あるいは低下した。構造調整政策はその後批判され、1990年代以降、教育を含む社会分野への予算や援助を増加させるための国際思潮が形成され、1990年代後半以降の貧困削減体制の出現へ至っている。EFA目標やMDGsにおける初等教育の完全普遍化目標の達成は、図6上で右端に近い点Bに位置するような政策目標である。これらの国際的な政策目標は、外部費用の増加を容認してもなお初等教育の完全普遍化という公平性理念を優先する基準に沿ったものである。この政策目標を低所得の途上国で達成するにはさらなる追加投資すなわち援助に依存することになる。EFA目標やMDGsにおける教育目標を前倒しで達成するためのファースト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative: 以下、FTI)もこのような追加的資金を動員するメカニズムであり、内部費用曲線を上方シフトさせる方策とみなすことが出来る⁽¹²⁾。

一方で、従来のプロジェクト援助アプローチの限界が明らかになってきた。つまり、プロジェクト形成・実施に関わる調整・取引コストの増大とその過程で官僚組織の腐敗・不正やプロジェクト実施の利権構造化による多大な外部費用が発生してきたからである。このような問題を克服するために、外部費用の削減すなわち外部費用曲線の下方シフトという手法に焦点が当てられることになった。それが中央レベルのみならず、地方レベルでのガバナンス改善による政治・制度・社会的なボトルネックの克服であろう(Command for Her Majesty 2006)。財源支援を含むSWApによる教育セクター・プログラム支援は、従来のプロジェクト援助アプローチとは異なり、セクター全体の改善を目指し、中長期的には教育部門におけるガバナンスの改善を目

標とした援助の枠組みと方法である。その実施においては、途上国の個人・組織・社会の問題対処能力向上のための能力開発プロセスに重点が置かれている⁽¹³⁾。加えて、セクター・プログラム支援では、貧困層や少数民族への均等な教育普及を目標とするターゲット・プログラムが盛り込まれることが多い。このプログラムは教育格差是正のための政策であり、同様に外部費用曲線を下方シフトさせることを意味する。

このように、教育開発に関する政治経済学モデルでは、内部費用曲線が上方シフトし外部費用曲線が下方シフトすることによって教育指標(就学率など)の改善が見込まれることを示している。教育開発を自立発展的軌道に乗せるには内部費用に関わる途上国自らの資源動員と外部費用に関わるガバナンスの改善が不可欠である。貧困削減のための一般財源支援や財源支援を含む教育セクター・プログラム支援は、途上国のオーナーシップの改善によって、正に援助による追加投資を内部化(内部費用化)する手段とみなすことが出来るよう。

(2) 今後の課題

本稿では、新たな費用概念と効率性・公平性アプローチの統合を試みた教育開発に関する政治経済学モデルを試論的に導入し、これに沿った予備的考察を試みた。本稿では概念モデルの定量的な検証を目的としなかったが、内部・外部費用曲線がそれぞれシフトする条件の検証を中心とするモデル自体の改良を行うことが必要である⁽¹⁴⁾。そのためには特にセクター・プログラム支援が行われている個別の途上国を事例対象とした実証研究が優先課題であろう。内部・外部費用の両面においてEFA目標やMDGsにおける教育目標は未だ達成困難な政策課題であるが、このような実証研究によって現実の政策の場でどのように具体化され、そしてそれらが本稿で提示された概念モデルにおいてどのように作用す

るのかをより詳細に吟味する必要がある。幾つかの国々ではSWApによるセクター・プログラム支援も策定段階から実施・評価段階にある(Williams & Cummings 2005)。このような実施・評価段階では、教育システムの全体構造あるいは教育改革プロセスにおける各アクターの行動を分析対象とし、アクター間の相互作用やダイナミズムを視野に入れる国際関係論的アプローチによる政治経済学の必要性も示唆される(廣里 2005b)。このように教育開発に関する政治経済学的アプローチは端緒についたばかりであるが、本稿で提示された枠組や概念モデルが「自立発展的」な教育開発を促すセクター・プログラム支援の一助になることを期待するものである。

注

- (1) 本稿の構想は、廣里(2001)、Hirosato(2001)及びRiddell(1999)に拠っているが、本稿の内容に関しては、林田和則が名古屋大学法政国際教育協力研究センターに在籍していた2005年度より共同での準備が開始されたものである。
- (2) 尚、本稿は、まず予備的な概念モデルの構築を目的とした試論的性格を持つものであり、さしあたり定量的(実際の金額や数値指標)なモデルの検証を行わないことを注記する。
- (3) スティグリッツは、1997年から1999年まで、世銀上級副総裁兼チーフ・エコノミストとして、世銀における軌道修正を主導した。彼によれば、開発とは狭義の「経済」に限定されず、政治・行政・社会・文化を含むより包括的な変化であると説明した(Stiglitz 1998)。
- (4) 構造調整の政策パッケージにも途上国の経済政策のみならず政治のあり方に関わる政策・制度変更が含まれていた。貧困削減体制下においては、国際援助機関・援助国が途上国内の民主化や人権問題にも関与するようになり、いわゆる「援助の政治化」が進んでいく(高橋 2006)。
- (5) SWApによるセクター・プログラム支援は、援

助機関・援助国によって様々に呼ばれているが、概ね以下の基本要件を具備するものとされている:(i)セクター全体を対象とする、(ii)首尾一貫したセクター政策がある、(iii)途上国政府のオーナーシップがある、(iv)全ての援助機関・援助国の参加が担保されている、(v)援助協調によって協力の手続きが共有されている、(vi)長期コンサルタントの雇用を最小限に留める、である。尚、セクター・プログラムを最初に定義したのが、ハロルドらのグループである(Harold and Associates 1995)。

- (6) しかし一方で、貧困削減戦略自体と教育セクターとの連携が不十分であったとの指摘がある(Caillods & Hallak 2004)。この点に関しては、貧困削減戦略の実施に伴う、一般財政支援を含む中期支出計画(Medium-term Expenditure Framework: MTEF)の策定と教育セクターを対象とするE-MTEFの策定によって大幅に改善されている。
- (7) 1990年代に入って、初期の「教育生産関数」でブラックボックスとされてきた教育プロセスに関わる変数(学校での校長リーダーシップや学習環境など)を取り入れた学校レベルの「効果的學校モデル」が用いられたが、このモデルも概念的に効率性を追求した「教育生産関数」アプローチの応用であると言える。
- (8) 様々な政治経済学があるために、「政治経済学」の厳密な定義を行うことは困難であるが、便宜的には少なくとも三つの政治経済学に大別しよう。但し、この三つの分類に限らず多様な政治経済学が存在することは既に指摘の通りである(村上 1992):(i) 政府や援助機関による開発政策・戦略との関連において教育システムの全体構造あるいは教育改革プロセスにおける各アクター(中央・地方政府、援助機関・国、非政府組織、地域コミュニティ、学校・教員)間の相互作用を研究対象とする国際関係論的アプローチ(絵所 1997)、(ii) 開発を国家間や国家内の階級闘争の産物とみなす新マルクス主義的アプローチ、(iii) 政府と市場の役割を再考し、効率性を追求する新自由主義への批判的検討を加え

る新制度学的アプローチ(河野・清野2006、黒崎2000)。本稿が考察の対象とする政治経済学は、広く(iii)の政府と市場の役割を再考する新制度学的アプローチとして位置づけることが妥当であろう。またこれらの三つの政治経済学に共通する特徴は、「教育生産関数」に基づく教育システムの効率性を最大化しようとする狭義の教育「経済」論や教育・労働市場における需要と供給メカニズムの解明のみに捉われていないことである。

- ⁽⁹⁾ スティグリッツは厚生経済学でいう資源の最適編成すなわちパレート最適が実現しても、その中で効率と平等がトレードオフ関係にあるモデルを提示している(スティグリッツ1995, 2004)。
- ⁽¹⁰⁾ 彼らはある社会における公共的意思決定の仕方に費用概念を導入した。費用を説明変数とし、ある社会での政治的意思決定(公共選択に同じ。以下、決定)に關する人数を従属変数として、決定に至るための合意形成にかかる費用を限界内部費用に、そして決定から排除された人が支払う機会費用を限界外部費用として説明した。そしてこれらの費用はトレードオフ関係にあり、それらの合計額がその社会の決定に至る総費用であることを示した(ブキャナン・タロック1979)。
- ⁽¹¹⁾ パレート最適点と含意は同じである。図3はパレート最適点を説明する際にしばしば用いられる図式とは異なるが、そこでの2財をそれぞれ内部費用と外部費用に置き換えたものである。
- ⁽¹²⁾ FTIの目的、意義、展開については、北村(2004)が詳しい。
- ⁽¹³⁾ 能力開発については、国際協力機構(2006)を参照。貧困削減戦略における一般財政支援やセクター財政支援を含むセクター・プログラム支援を急速に進めてきたことがかえって途上国の援助依存体質を強めオーナーシップ発現を阻害してきたとの反省から、財政支援を受け入れる政策・制度環境を整えることに主眼が置かれ始めている。また、能力開発プロセスを促進するような技術協力によるプロジェクト援助に関し

ては、むしろセクター・プログラム支援に組み込まれる形で積極的に実施される傾向にあることを指摘しておきたい(DFID 2004)。

- ⁽¹⁴⁾ 内部・外部費用曲線がシフトする契機として、政治あるいは制度・組織的条件や環境を整えるための教育改革による諸政策の導入が想定される。このような教育改革の役割・位置づけについてもさらに検討を加える必要がある。

参考文献

- 石川滋(2006)『国際開発政策研究』東洋経済新報社。
- 絵所秀紘(1997)『開発の政治経済学』日本評論社。
- 江原裕美編(2001)『開発と教育 - 国際協力と子どもたちの未来』新評論。
- 河野勝・清野一治編(2006)『制度と秩序の政治経済学』藪下史郎監修, 東洋経済新報社。
- 北村友人(2004)「基礎教育への国際的な資金援助の試み - EFAファスト・トラック・イニシアティブ導入の背景と課題」『国際協力研究』20巻1号, 53-63頁。
- 国際協力機構(2006)『キャパシティ・ディベロップメント(CD) - CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか』国際協力機構。
- 黒岩郁雄編(2004)『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 - 理論と実際』アジア経済研究所。
- 黒崎勲(2000)『教育の政治経済学 - 市場原理と教育改革』東京都立大学出版会。
- 黒田一雄・横関祐見子編(2005)『国際教育開発論 - 理論と実践』有斐閣。
- 小林良彰(1988)『公共選択』東京大学出版会。
- 澤田康幸(2003)「教育開発の経済学 現状と展望」大塚啓二郎・黒崎卓編著『教育と経済発展』東洋経済新報社, 13-48頁。
- 澤田康幸(2005)「経済学からのアプローチ」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論 - 理論と実践』有斐閣, 61-79頁。
- スティグリッツ、ジョセフ(1995)『スティグリッツ - ミクロ経済学』藪下史郎他訳, 東洋経済新

- 報社 .
- スティグリッツ、ジョセフ(2004)『スティグリッツ - 公共経済学[第2版(上)]』藪下史郎訳, 東洋経済新報社 .
- セン、アマルティア(2000)『自由と経済開発』石塚雅彦訳, 日本経済新聞社 .
- 高橋基樹(2006)『国際開発援助の新潮流 - グローバル・ガバナンスの構築に向けて』西川潤・高橋基樹・山下彰一編著『国際開発とグローバリゼーション(シリーズ国際開発第5巻)』日本評論社, 239-272頁 .
- ドーア、ロナルド(1978)『学歴社会 新しい文明病』松居弘道訳, 岩波現代選書 .
- 浜野隆(1995)『「アフリカにおける構造調整下の教育政策 - 初等教育就学率との関連を中心に - 」』『国際協力研究』11巻2号, 11-21頁 .
- 廣里恭史(2001)『アジア地域への教育協力 - アジア開発銀行と教育開発 - 改革を巡る政治経済学の構想』江原裕美編『開発と教育 - 国際協力と子どもたちの未来』新評論, 181-208頁 .
- 廣里恭史(2005a)『東南アジア地域における国際教育協力の現状と課題 - 「自立発展的」な教育改革支援へ向け - 』『比較教育学研究』31号, 38-51頁 .
- 廣里恭史(2005b)『日本における教育開発研究の系譜: 過去、現在、そして未来への展望』『国際開発研究』14巻1号, 91-106頁 .
- ブキャナン、ジェームス・タロック、ゴードン(1979)『公共選択の理論 合意の経済理論』米原淳七郎他訳・宇田川璋仁監訳, 東洋経済新報社 .
- 村上泰亮(1992)『反古典の政治経済学 - 二十一世紀への序章』中央公論社 .
- 横関祐見子(2005)『援助協調への対応』内海成治編『国際協力論を学ぶ人のために』世界思想社, 299-314頁 .
- Buchert, L. (2000). From project to programme to sector-wide support: some questions and concerns. *Prospect*, XXX(4), 405-408.
- Caillods, F. & Hallak, J. (2004). *Education & PRSPs: a review of experiences*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Command for Her Majesty (2000). *Eliminating world poverty: making globalization work for the poor (White Paper on International Development)*. London: Command for Her Majesty.
- Command for Her Majesty (2006). *Eliminating world poverty: making governance work for the poor (White Paper on International Development)*. London: Command for Her Majesty.
- Department for International Development (DFID) (2004). *Poverty reduction budget support: A DFID policy paper*.
- Harold, P. and Associates. (1995). *The Broad sector approach to investment lending: sector investment programs*. Washington, D. C. The World Bank, Africa Technical Department Series, World Bank Discussion Paper No. 302.
- Hirosato, Y. (2001). New challenges for educational development and cooperation in Asia and the Pacific: building indigenous capacity for education reforms. *Journal of International Cooperation in Education*, 4(2), 1-24.
- OECD-DAC. (1996). *Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation*. Paris: OECD/DAC.
- Riddell, A. R. (1999). The need for a multidisciplinary framework for analyzing educational reform in developing countries. *International Journal of Educational Development*, 19(3), 207-217.
- Samoff, J. Ed. (1995). *Coping with crisis: austerity, adjustment and human resources*. London: Cassell.
- Stiglitz, J. (1998). Towards a new paradigm for development: strategies, policies, and processes. The 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, 19 October.
- Warrener, D. (2004). *Current thinking in the UK on general budget support*. London: Overseas Development Institute (ODI Synthesis Paper 4).
- Williams, J. H. & Cummings, W. K. (2005). *Policy-making for education reform in developing countries: contexts and processes, Volume 1*. Lanham, Maryland: Scarecrow Education.

World Bank (1988). *Education in sub-saharan Africa: policies for adjustment, revitalization, and expansion.*

Washington, D. C.: The World Bank.

World Education Forum (2000). *The Dakar framework for action - education for all: meeting our collective commitments.* Paris: UNESCO Publishing.