

英国における教育援助に係わる国際ネットワーク構築の現状に関する研究

佐藤尚子

(広島大学教育学部)

はじめに

旧聞に属することで恐縮であるが、平成10年8月29日に日本を出発し、翌月の9月19日に帰国するまで、イギリスにおいて文部省在外研究員(短期)の機会を与えられた。主な研究の場所は、エジンバラ大学アフリカ研究センター(Centre of African Studies)であり、その他、ロンドン近郊のレディング大学やロンドン大学も訪問した。

研究題目は標題に掲げたとおりである。そもそも私は中国近代教育史を専門に研究してきている者であるが、女子教育の開発にも強い興味をもってきた。教育開発のことを少し勉強しようと思って参加したので、上記標題のと通りの調査研究報告にはならないかもしれないがお許し頂きたい。

ところで、これまでの中国教育に関する歴史研究から、私はきわめて明快な結論を持つに至っている。それは、経済発展の条件は土地や資源の豊かな私的所有にあるのではなく、土地や資源を活用できる人材と彼らの能力にあるのではないかということである。言い換えれば、その国や地域における教育のありかたが経済発展を決めるのではないかということである。近代中国においては、教育の歩みは隣国日本に比べて遅々たるものであった。そして中国の経済発展も不十分であった。たしかに近代中国において教育の発展を妨げたものは他にもない、日本を始め、西洋列強の中国侵略であった。また、清朝滅亡後、近代的な統一国家の成立に手間取り、国民教育を担当する主体が不明であったという事情もある。がしかし、中国はもう少し教育熱心でもよ

いのではないか。私は中国近代教育史を研究するときいつも考えてしまう。そのため、遅れた中国教育をねらっての国際競争が出現した。今で言えば教育に対する開発援助の競争である。中国への影響力や発言権、自国側に立つ人材の養成をねらって、双方の政府や民間団体が教育援助を競い合い、日本と米国はついに戦争になってしまった。このように教育援助が国際紛争の道具となる状況は現代のアフリカ諸国を見ても同じかもしれない。途上国は他国の侮りを招かないようにもう少し教育熱心でなければいけないのではないか。

このような点から、現代国際社会において発展途上国における教育開発の重要性はいまさら言うまでもないことである。後述する国際ネットワークNORRAGは、その開発戦略として教育訓練をきわめて重視している。では、日本を含む先進諸国は何ができるのかを考えてみたのがこの在外研究であった。

1 教育訓練戦略について

教育における開発協力の变化について話を聞きたいと思い、エジンバラ大学アフリカ研究センター嘱託研究員のCimon McGrath氏に会った。用意していった質問は、教育援助の現状について変化が見られるのかどうか、見られるとしたらいつ頃からか、それはどこからどのような理由で起こったのか、その実例はどこか、「北」の役割と「南」の役割、国際ネットワーク構築の現状と拠点的機能の機関、NGOの役割、大学の役割、今後の展望などであった。

Basic Educationの重要性

Basic Educationは1990年タイ国ジョムティエンでの教育に関する会議から脚光を浴びるようになった。それは、世界銀行の認識として、日本や韓国のtake offの背後に両国における教育開発があったことがあげられるという。世界銀行は、1960年代は建物やいわゆるインフラの整備、1970年代はカリキュラムや技術・職業教育の援助が中心であった。どのようなタイプの教育がいいのか、世界銀行では現在も議論が続いているのである。確かに、Basic Educationは識字と計算の能力に効果があり、妊娠が少なくなるので出生率を低下させる効果をもっている。

しかし、Basic Educationのカリキュラムは言語や算数、科学が中心であり、実業教育がない。ケニアやガーナの八科目に及ぶ普通教育は決して成功しているとは言えない。イギリス開発省の政策は、どのような実際のカリキュラムが必要かを考えるものである。大工仕事や伝統的なスキルの学習の方が効率的で、可能性を与えるのではないか。

このように発展途上国の経済発展上、人権上すばらしいことであるが、Basic Educationの早期実現は困難というのがCimon McGrath氏の意見であった。なぜなら世界銀行では、開発予算をめぐる争いがあり不協和音があるからであるという。また、ケニアやジンバブエでは、国家予算が減少し親の教育費支出も減少している。学校を出て何になるのかと言うわけで、出席率が落ちているからでもある。しかし、日本政府、JICAやスウェーデン政府ではBasic Educationの重要性を打ち出しているのだから、英国人の彼とは、この点でBasic Educationに対する温度差を感じた。

国際ネットワークの構築

1980年代後半から、北側諸国は、援助効率をあげるために協力しあわなければならないという考えが生まれた。南側諸国を北側で分担して援助するという考えであったが、インドネシアのように個々の北側諸国政府と交渉しようとする国もあった。北側には、新しい国際機関を作るよりも国際ネットワークの方が安上がりという認識があった。こうして、OECD開発小委員会の政策理念に基づいて、一つの政策のもとに協力することになった。各国のエージェンシーは政策理念は同じであるが、実現方法は異なっているという。その中で、大学の役割は何かと聞いたら、アドバイザー、研究諸結果の報告などの役割があり、人的ネットワークで大学間をつなぐという答えであった。

アフリカ諸国の教育援助問題

education for allをめざして、初等教育に対する援助が進んでいる。1997年のハンブルグ会議から成人教育が注目されるようになった。初等教育と中等教育のつながりなど、全体的包括的な見方が必要である。アフリカの大学は危機的状況であり、タンザニアの大学教員は副業をもっているのが現状である。ガーナ大学上級講師との共同研究で2年間の契約を結び支払ったが、それは4年分の給料と同じ額であった。教員養成もまた進んでいない。南側の政策との関連も大きな問題となっている。教育政策それ自身も、タンザニアはEUが、ケニアはDFIDが作ったという。教育政策の実行については、アラブ系諸国では女子教育について対立が見られ、うまくいっていないという。

McGrath氏によれば、アフリカは日本や韓国の例をあまりにもモデルにしてしまっているという。つまり、初等教育の

普及に力がはいつているようであるが、それでよいのかという疑問であった。大学における専門教育などの遅れも相当あるということであろうが、アジアの経験を簡単にアフリカに転移できないということである。ちなみに、中国は人口が多いせいもあるが、初等教育よりも高等教育から整備されてきた歴史を持つ。

2 NORRAGについて

NORRAGというのは、Northern Research Review and Advisory Groupの意味である。1986年に発足し、そのメンバーは現在オーストリア、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、ノルウェー、スウェーデン、スイス、イギリスの会員からなっている。もとは、カナダのResearch Review Advisory Groupに始まる。これは、1977年に、International Development Research Centre が設立したものである。現在のものは、the Swiss Development Cooperationのメンバーによって創設され、本部はジュネーブのGraduate Institute of Development Studies にある。1992年7月、スイス国内法のもとにその設置が認定されており、国際的な活動団体としてスイスに足場を持っている。スウェーデンが資金援助を行い、南側の研究者を北側とつないだこともあったが、現在はスイスがNORRAGに資金援助を行っている。私が訪問したエジンバラ大学アフリカ研究センター所長のKenneth King教授は、その常任理事であり、機関誌 NORRAG NEWSの編集をしている。

南側諸国における教育訓練を支えるため、北側諸国の研究者、政府機関、実践者の間の相互交渉を改善することがNORRAGの目的である。NORRAGは大学や研究センター、途上国機関、NGOに所属する

個人のネットワークといえよう。国内レベルのNORRAGと連携しつつ、さらに、下記のような国際的なネットワークとも相互交渉を持っている。

Educational Research Network for West and Central Africa

Educational Research Network in Eastern and Southern Africa

Southeast Asian Research Review and Advisory Group

ではNORRAGは実際どのような活動をしているのかというと、次のとおりである。

- 1) 南側における教育訓練に関して、北側における政策についての研究の収集と分析
- 2) 教育訓練戦略に関する共同研究の募集と管理
- 3) 北側と南側に関する情報の普及
- 4) 北側の政府やNGO、その他の諸団体に対する教育訓練戦略の唱道
- 5) 政府やNGO、その他の諸団体への助言
- 6) 情報の共有、共同研究の実施、ネットワークの強化などのために、他のネットワークとの協力

このようなNORRAGが成立した背景として、英国開発省1997年の白書にあるように、北側に援助関係団体が一つの政策のもとに協力すべきであるという考えがあった。これは、OECD開発小委員会の政策理念にもとづくものである。また、新しい機関を設立するよりも、ネットワーク構築の方が安上がりであるという状況もあったという。ネットワークに連なる各団体は政策理念を同じにするが、実現方法を異にすることで、それぞれの独自性を保つことになる。NORRAGの経営資金についてはそれほど潤沢ではないということであり、年次大会は学会開催の時を利用して

るということであった。1994年から南アフリカ共和国の二つの大学から研究者を招聘し、共同研究をおこなっているが、その中に女子教育のスペシャリストがいるそうである。

3 新しいパートナーシップについて

エジンバラ大学アフリカ研究センター所長のケネス・キング教授は、開発援助における新しいパートナーシップの唱道者である。キング教授の考えはまとめると次のようになる。

1950年代末ECの開発政策は旧植民地との関わりから地域性が強かった。また、従来の開発援助は、北の先進国から南の後進国へ一方的に行われるという片務性の強いものであった。しかも植民地宗主国イギリスと被支配国アフリカといった特定の国々の二国間援助が中心であった。しかし、タイのジョムティエン会議以来、地域性を超えたグローバルで且つ南側北側の双務性にもとづく新しい援助の発想が求められた。

パートナーの選択

これまでの二国間の豊かな結びつきの代わりに、新しい双務性を実行できるかどうか、北側が伝統的歴史的に関わってきた国々と異なる国を援助対象として選ぶことができるかが問われている。北側がパートナーを選ぶとすると、どうなるのであろうか。南側が国内の貧困対策の実施に積極的であるかどうかという点になる。新しい南のパートナーが貧困と民主主義の新しい基準に合致したとしても、北はその新しいパートナーを引き受けるかどうかは難しい。

新しい双務関係

新しいパートナーの発見はこのように緊張があるが、うまくパートナーが見つかったとしても困難がある。新しく成立

する南北両国の双務関係は、長期にわたる関係であり、これまでとは異なる。古い双務関係は南側政府の民主主義に対する態度の変化につれて、北側からの長期の援助をもたらすことが多かった。しかし、新しい双務関係は共有すべき価値をもつことが基本的な必要条件である。パートナーシップの明白な基礎条件である、共有すべき価値として人権尊重、ジェンダーからの視点、表現の自由、複数政党制、アカウンタビリティの採用、法の支配、腐敗への対策などがある。

これらの条件を欠いていること、つまり貧困対策とともに平等と公正の確保が欠けることは、相互の関係を全体として危機に落とすことになる。国家と国家の問題ではないが、市民社会のやり方として二国間の問題に関わってくる。教会、人口流動、文化と教育の交流、環境に関する協力、貿易、工業生産、旅行などの問題に関わってこよう。

多様性をもった南北の結合

北側に住んでいる南側の人々と、南側の国々との協力も望まれる。多様性をもって南北が結合しなければならない。これは第三次元の開発協力と言えよう。第三次元の開発協力が後の拡大を見ること、そして一貫性をもって実施されることが課題である。一貫性の問題については誰が率先すべきか、北側の主導となる担当省はどこかという問題がある。この問題は北側の行政における一連の改革と切り離すことができない。つまり、援助、貿易、開発、外交などが再検討されなければならない。そのために、OECD諸国における開発教育が必要であろう。

北側における開発教育の内容として、開発とは南側の主体性を排除するものではないこと、貧困の原因は南側だけのもの

のでないことという認識が必要である。現在の開発教育では南側への献身が強調され、南側の健全な意識の発達を妨げている。開発援助は平等に南北にとってグローバルな責任であり、開発教育は南北共通の課題である。

このように北側の状況にも問題がある。問題点をあげれば次のようである。南側に対して

- 1 人権に集中する。
- 2 統治形態に集中する。
- 3 西側の多エネルギー消費文化が南側にどのような刺激や反感を与えているかについて認識が薄い。

広義の援助観

冷戦終了後の世界にあっては、北側諸国、世銀、IMFからの強い要請で、グローバルに自由貿易などが促進されているが、開発協力の上で貢献しているとは言えない。経済成長を支えるものとして北側へ示唆を与える結果となる部門とも言えない。グローバルな規模での正当な分配とは何であろうか。開発の価値あるメカニズムが、経済と社会に対して、また、南側にとって最小の基準になることが少ないのが現状である。北側にとっては、成長の継続に関する確信を変革するものとなることはあるけれども。

新しい枠組みには、弱点や不備や矛盾がある。しかし、援助のやり方にあるインパクトを与え始めている。新しいパートナーシップの背後にある援助の基準は何か。北側の援助プロジェクトよりも、国の南側開発計画の株主になろうとする北側の関係者が多くいた。イギリス政府DFIDの1997年白書によれば、あるプロジェクトの支援という考えを変えなければならない。新しい開発

援助は広い分野にわたる計画、全体としての経済を支援するものとなるものでなければならない。従来の援助という狭い枠組みではなく、広義の援助観が必要である。

EUでも同じである。ヨーロッパの狭い枠組みでの開発が北側の提供できる援助の多様性を損なってきた。EU諸国のステータスの差と調和しないので、EU諸国のほとんどが援助計画をもっていない。これでは、新しいパートナーシップは急速には進まないであろう。また、途上国が自分の好む開発政策を進めることが縮小される傾向になる。教育訓練戦略が援助の中心になる方向性が見えているが、かえって北側は注意深く、南側の自由の程度を引き下げる傾向があるからである。

新しいパートナーシップの実践

教育訓練戦略のために、"the Horizon 2000 Education Expert"としてタンザニアがEUによって選ばれた。タンザニア政府による計画への協力としては、basic education部門、中等教育部門で見られた。教育機関にも合理的な改革が見られたが、少数民族や障害者の問題が残っている。

南アフリカ共和国も教育訓練戦略の候補にあがっているが、まだ、明確に動き出してはいない。インドでは、従来からの分散した北側の援助により、初等教育の改革が進んだ。英国による従来からの教育開発と一致する州単位の援助がある一方で、北側の新しい傾向と新しい援助があり、両者の対立が考えられる。援助者と国の実施能力、土地所有権をもつ州の参加があってはじめて、新しい行動が導き出されるであろう。

このように見てくれば、教育訓練戦略は全体として支持されていることがわかる。

Basic educationでもhigher educationで

も教育開発は期待してよいのである。

今後の課題

二つの注意点が考えられる。

1) 教育開発への外的援助が増加するの
かどうか

北側は増えている。しかし、インドの国内予算は削減されてきた。南アフリカ共和国では外部援助を統合して予算化しており、自前の予算は少ない。南アフリカ共和国のような債務返済が外貨の40%を越えるような国では、真のパートナーシップは北側による債務の帳消しと引き下げである事を示すものである。

2) 援助の分配についての再考

技術的な援助と国の能力の利用を再考しなければならない。必要な技術援助とは何か。イギリスやデンマークによるプロジェクトのスキルとは異なるものである。スウェーデンはそれをアフリカの主催でアフリカの責任で行った。スウェーデン白書には *can-do-ism* が強く現れている。スウェーデンは”アフリカに聞く”を実践している。南側の責任と能力の観点から妥協と交渉が必要なのである。南側は年度ごとの予算にしたがって計画を継続させる事が必要であり、北側は長期的な実施計画の条件に従うという両者の対応が必要である。

新しいパートナーシップは今始まったばかりである。*capacity revolution* に点火するものは何か。本質的で内的な創造性を支えるものは何か、*capacity building* が開発のキーポイントである。

おわりに

イギリス滞在を通じて、キング教授の熱意はよく理解できたが、しかし、そんなに楽観していいのであろうか。疑問点を挙げ

ると

a 北側における新しいパートナーシップは確定したものであろうか。

b アフリカの変化は流動的で、不確定ではないか。

c 民主主義は外から形成されたものではなく、内部のダイナミズムによって形成されるとするが、ではその時期はいつなのか。

また、開発協力における *basic education* の価値にも問題がないわけではないことがわかった。*Basic education* に魅力を加えるのが中等教育や高等教育である。中等・高等教育の役割もまた重要であろう。アフリカルネッサンスはアカデミックルネッサンスを伴っているのであろうか。初等教育の普及だけに終わっていないだろうか。教育訓練戦略ではジェンダーの公平性もよく指摘されているが、本当に途上国は欲しているのであろうか。教育の平等性と優秀性ということが言われる。ジェンダーの視点からの平等性とともに、高くて広い能力の形成という優秀性も要求されていよう。いずれにしろ、途上国の力のすばらしさを認識することの重要性に気がつかされたイギリス滞在であった。