

東アフリカの教育の質に関する リージョナル・ガバナンスの課題と可能性

西村 幹子

(国際基督教大学教養学部・大学院アーツ・サイエンス研究科)

1. はじめに一地域統合と教育のガバナンスの広がり

経済のグローバル化、社会の流動化の急速な進展に伴い、地域統合・リージョナライゼーションの動きがさまざまなレベル・領域で進んでいる。この「リージョナリズム・パラダイム」(de Prado Yepes, 2006)は、基本的には一国の枠組みにおいて考えられていた教育のあり方に大きな変容を迫りつつある。開発途上国においても、「東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Network: ASEAN) 共同体」、「アフリカ連合 (African Union: AU)」等の地域統合構想が教育を重要セクターとして位置付けて政策的議論を展開しており、教育の国境を越えた域内協力・交流・連携は、今後、ますます大きく進展することが予想される。

従来の「政府 (ガバメント)」では捉えきれない、より広義な権限の行使に関わる概念としての「ガバナンス」は、リージョナルなレベルではどのように定義づけられるのであろうか。欧州委員会は、リージョナル・ガバナンスを「欧州レベルで権力が行使される方法に影響を及ぼす規則、過程、行為であり、特に開放性、参加、説明責任、有効性、調和を指す」としている (Commission of the European Communities 2001, p.8)。規則や規範だけでなく、権力を行使する過程の行為の性質が重視されており、さまざまなアクターが想定されている。天児(2011)は、冷戦終結後には国内秩序と国際秩序が錯綜・交差するダイナミックな秩序の変動

が起きており、そのガバナンスの実体化には、政府、市民による非政府組織 (NGO)、専門家集団という「三位一体型ネットワーク」づくりが求められ、それぞれのアクターの組織化・ネットワーク化、三者の国境を越えた連携によるシステムの構築が重要であると指摘している。

教育分野における地域統合・リージョナライゼーションは未だ比較的研究蓄積の浅い分野であるが、一般に高等教育分野についての論考が多い。サブサハラアフリカ (以下、アフリカ) 地域については、高等教育分野の地域的な取り組みの可能性と同時に、各アクターの役割の明確化や、組織の能力向上、研究の生産性の向上、地域的な枠組みや政策と国家教育政策との整合性、財政強化等の課題が指摘されてきた (Sehoolé 2004; de Prado Yepes 2006; Knight 2008; Jowi 2009)。これらの先行研究は、具体的な事例に基づき各アクターが実際的に抱える課題や多層的な組織間のダイナミズムを分析する論考よりも、地域全体の可能性とリスクについての抽象論を展開するものが多い。基礎教育については、東南部アフリカの教育の質に関して、地域統合を目指す政策と国レベルにおける実施のギャップを指摘する論考があり、各国の詳細な分析の必要性が指摘されている (Chisholm 2007)。

本稿は、アフリカ地域の教育をめぐる実態としてのリージョナル・ガバナンスが、どのようなアクターによって形成・維持されているのか、またその課題と可能性は何かを明らかにすることを目的とする。分析

の対象としては、研究の希少性や長年調和について議論されながらもなかなか実現されることのない、東アフリカ地域における基礎教育の質に関するリージョナル・ガバナンスに焦点を当てる。

次節では、研究の方法として理論的枠組みと手法を論じる。第3節ではリージョナル・ガバナンスに関わるアクターについて記述し、第4節でアクター間の関与の実態について論じる。最後に、第5節で暫定的な結論を述べる。

2. 研究の方法

2.1 理論的枠組み

地域統合については、域外からの挑戦に対する地域内の国家による集団形成であるとする新現実主義的な見方と、理念と利益とアイデンティティの観点から社会・地域的な要因に影響を受けて構成されるとする社会構成主義の対立した見方があるが、黒田 (2009) はどちらもある程度の有効性を有していると指摘する。実際には、さまざまなアクターを抱える地域統合、あるいはリージョナル・ガバナンスの実態は多様である。教育分野では、エラスムス計画やボローニャプロセスにより、政治経済的な後ろ盾を得ながら地域的高等教育圏を形成して国際競争力を高めようとする EU、多様性と格差を内包する中で多様な地域的高等教育枠組みを有しながら、緩やかに連携を構築しているアジア、圧倒的な財源不足を背景に国際援助機関や地域組織の支援を受けて教育システムの調和化や共通の課題解決を模索するアフリカを同一線上で議論することは難しい。例えば高等教育の国際化に関しては、アフリカ地域の特徴として、その動機に「国際競争力の向上」よりも「国内の人材の能力向上」と「戦略的な同盟を形成する必要性」と回答する国や組織が多いことが指摘されている (Knight 2008)。

アジアの高等教育が、英語至上主義や新自由主義に影響された高等教育のグローバル市場の動向に刺激されて進展している側面がある一方で (黒田 2009)、アフリカはグローバル市場における脆弱性とそれを補う外国からの援助を前提としながら「リージョナリズム・パラダイム」への対応を迫られている側面もある。そもそもアフリカ地域における貧困国においては、地域統合から得られる利益が少ないことから、統合の動きに対しては政治的な志気が最も重要な鍵となるとの指摘もある (Goldstein 2002)。

理念やアイデンティティの観点からは、欧米の植民地統治下におかれていた歴史と外生的な国家の形成が関連する。アフリカにおいては、アフリカ統一機構 (Organization of African Unity: OAU) が、アフリカ諸国の独立期である 1963 年に、独立の擁護、地域の連帯と団結を目的として組織された。その目的は、第一に「植民地化とアパルトヘイトの残存する負の遺産を取り除くこと」であった (African Union in a Nutshell)。そこでは植民地支配の下で人びとが虐げられ、資源を剥奪されていたという認識と、そこからの脱却がアフリカの共通の目的であるという意識が共有されている。OAU の組織改革によって 2002 年に誕生した AU にも基本的にはこの精神が引き継がれている。

しかし、植民地からの脱却をどのように果たすか、についてはアフリカ諸国間で足並みは揃わなかった。東アフリカについていえば、独立後、植民地支配からの脱却を「アフリカ化」によって果たそうとしたタンザニア、ウガンダとは異なり、ケニアは「ケニア化」を掲げ、資本主義を基本原則とする自由主義的な経済政策を選択し、多国籍企業や非アフリカ系の企業家に対して寛容な態度を取った (高橋 2010)。市場経済システムに則り、順調に工業発展を遂げたケニアは、タンザニア、ウガンダ、そし

て近年ではルワンダ、ブルンジを含む5カ国による東アフリカ共同体 (East African Community: EAC) の経済統合体制の下で、競争力で優位に立っている。

また、1884-85年のベルリン会議に端を発したアフリカの分割により外生的に形成された国家権力は、民族主義やアフリカ化を理念としながらも、希少な資源もめぐって「部族」主義的な資源配分、寡頭支配と腐敗という「収奪」現象を生み出したという側面もある (高橋 2009, p. 313)。この背景には、植民地時代において民族集団によって不均等に与えられた教育機会と資源、独立運動においてさまざまな形で役割を果たした大民族を基盤とする集団の排他的な共同性と外生的な国家権力の並存がある。ケニアにおいては特にこの現象が著しい。天児 (2011) はアジア地域について、国民国家が作り出す「構成的秩序」が、西洋的なナショナリズム、国家機構・制度の導入を目指して外発的に導入されたために、旧来の基層社会に生き続けていた「生成的秩序」とは別個のメカニズムによって並存的に機能したと指摘しているが、アフリカにおいても国家制度の非土着化の課題は根強い。

このように、本稿が目指す東アフリカにおけるリージョナル・ガバナンスに潜在的に関連する視角として、①「脱植民地化」という共通の理念を持ちながら、いかに具体的に共有できるビジョンを持てるか、②国家政策の差異やその帰結としての「域内格差」にいかに対応するのか、③「国家制度の非土着化」に起因する国内のガバナンスのあり方がリージョナル・ガバナンスにどう影響するのか、④外国からの援助あるいは「リージョナリズム・パラダイム」という外発的な「圧力」がどの程度、東アフリカのリージョナル・ガバナンスに影響を与えているのか、という4点が挙げられる。これらを念頭に置きながら、次項で述べるデータを分析することとしたい。

2.2 調査の方法とデータ

本研究の調査方法は、ケニアを事例に東アフリカ地域の基礎教育の質をめぐるリージョナル・ガバナンスを研究対象とするケース・スタディである。具体的な調査手法としては、地域統合組織、教育に関する地域的な組織、政府の関連文書に基づくドキュメント調査法、リージョナル・ガバナンスに関わるアクターへの半構造化インタビュー、観察法を組み合わせた定性的調査手法を採用する。観察法に関しては、アフリカ地域 NGO であるアフリカ女性教育者フォーラム (Forum for African Women Educationalists: FAWE) の総会を対象とした。

インタビューの対象とした組織は、国家組織としてケニア教育省、地域組織としてアフリカ教育開発連合 (Association for Development of Education in Africa: ADEA)、FAWE、UWEZO の3組織、国際援助機関として国際協力機構ケニア事務所、アフリカ開発銀行、UNESCO 国際教育計画研究所 (International Institute for Educational Planning: IIEP) の3組織である。インタビュー調査は、2011年7月25日から8月5日の期間に、ナイロビおよびチュニスにおいて15名に対して各1時間～1時間半ほどかけて筆者が単独で行った。殆どのインタビューは個別で行ったが、時間や場の設定の関係上、一部をグループインタビューで行った。また、学術的な観点からの示唆を得るために、ナイロビに位置する教育系大学であるケニヤッタ大学においてインタビュー調査および資料収集を行った。

分析方法としては、前項に記した観点からの概念コードを用いてコーディング手法を採り、すべてのインタビューについてはテープ越ししたものに関して概念コードの抽出およびオープン・コーディングを行った。

3. 東アフリカの教育の質に関するアクターとその特徴

図1に示す通り、ケニアにおいては、複数の異なる次元のアクターが教育の質に関する地域的な取り組みに関わっている。ケニア政府教育省が国の基礎教育の質に関する政策や計画を立案、実施、評価する第一義的な責任を負っているが、より大きな地域統合の枠組みとして、AUおよびEACがあり、ここでも教育の質についての協議・調整を行っている。53カ国が加盟するAUは、2006～2015年を「第二のアフリカの教育の十年」と設定し、目標として教育マネジメント情報システムの地域レベルでの構築、AU委員会やその他の地域経済共同体の政策やプログラムへの教育の主流化、教育達成の向上（アクセス、質、効率性、妥当性を含む）、初中等教育におけるジェンダー平等の達成、高等教育における理数工学系におけるジェンダーギャップの改善、教育開発のための域内協力の活性化、財政メカニズムの強化を掲げている（African Union 2006）。そして7つある重点分野の一つを「教育の質管理」としている。

2000年にケニア、ウガンダ、タンザニアを加盟国として再結成されたEACは、それ以前からも教育システムと訓練カリキュラムの調和化について議論してきた経緯があるが、2007年にルワンダ、ブルンジを加盟国として加え、2009年より正式にこの議論を開始した（East African Community Education Sector Overview）。しかし、未だ具体的な計画については発表されていない。

ADEAは、1988年にアフリカの教育援助のための援助機関間の調整のための場（Donors to African Education: DAEという名称）として世界銀行内に発足し、援助協調促進のためのフォーラムとして機能した。その後、アフリカ諸国の参加や組織としての

独立性の必要性が強調されるようになり、1992年に運営委員会メンバーに新たにアフリカ諸国の教育大臣を加え、独立した事務局がパリのUNESCO-IIEP内に設置された。1995年にはADEAと名称が変更され、よりアフリカ諸国と援助機関間のパートナーシップが強調されるようになった。2008年には、チュニスにあるアフリカ開発銀行内に事務局を移し、同年にはAUと協定書を交わし、「第二のアフリカの教育の十年」の枠組みでの活動に着手するとともに、AUの教育大臣会合（Conference of Ministers of Education of the African Union: COMEDAF）事務局と統合されることとなった。アフリカ政府は2500ドル、援助機関等の外部組織は5万ドルを会員登録費として支払う。国際機関や二国間援助機関を主なドナーとしているが、財政難のため、民間セクターからの協力を模索している。30～40名の専門家を有し、教科書・教材、教育運営・政策支援、ノンフォーマル教育、理数科教育など合計9つのワーキンググループを組織してアフリカ諸国間およびアフリカ諸国と援助機関との政策対話を促進している。

FAWEはアフリカ地域の32カ国において活動するアフリカ地域NGOである。1992年に5人のアフリカの女性の教育大臣によって、ジェンダーという議題を教育政策に主流化させるためのシンクタンクを作るという目的で設立された。政策にインパクトを与えるためには、何が良い対処法なのかを示すことが重要との観点から、調査研究を行い、パイロット事業を実施し、その結果を提示することを主な活動とする政策アドボカシー型のNGOである。ケニアの首都ナイロビに本部があり、その下に中部、南部、東部、西部の4つの地域事務所、さらに各地域事務所の下に8以下のナショナルチャプターを有する。地域レベル、国レベルの構成は、それぞれ事務局、実行委員会、総会を持ち、意思決定を行う。財源は主に多

国間および二国間援助機関、アフリカ域外の民間財団などであり、アフリカ地域内における財政基盤は弱い。FAWEはもともとADEAのワーキンググループの一つであったが、現在はADEAの運営委員会のメンバーである。AUとは2008年に協定書を交わしたが、それを実施するためのメカニズムが確立されておらず、アフリカ地域大学構想のジェンダーアセスメントについての協力、「第二のアフリカの教育の十年」におけるジェンダーの課題についての部分的な協力に留まっている。

UWEZOはスワヒリ語でケイパビリティ（潜在能力）を意味し、2009年に東アフリカの研究者によって設立された東アフリカ地域NGOである。タンザニア、ウガンダ、ケニアにそれぞれUWEZOの事務局、ケニアの

首都ナイロビに地域事務局がある。インドの取り組みを参考に、基礎教育の質に関して市民を巻き込んで行動を起こす市民社会の形成を目的として、毎年3か国で6～16歳の子どもに対して、就学の有無、学年を問わず小学2年レベルの大規模な学習調査を実施している。そして、親、子ども、コミュニティ、政治家等に調査結果をフィードバックし、議論する機会を提供している。2010年の調査結果としては、約7割の子どもが小学2年生のレベルの学習を達成していないという衝撃的な結果を発表した（UWEZO 2011）。また、「教育の友（Friends of Education）」というイニシアティブの下で、世帯調査の際に世帯に対して教育の質を改善する運動に参加する意思を尋ね、携帯電話の情報を記入してもらい、携帯電話

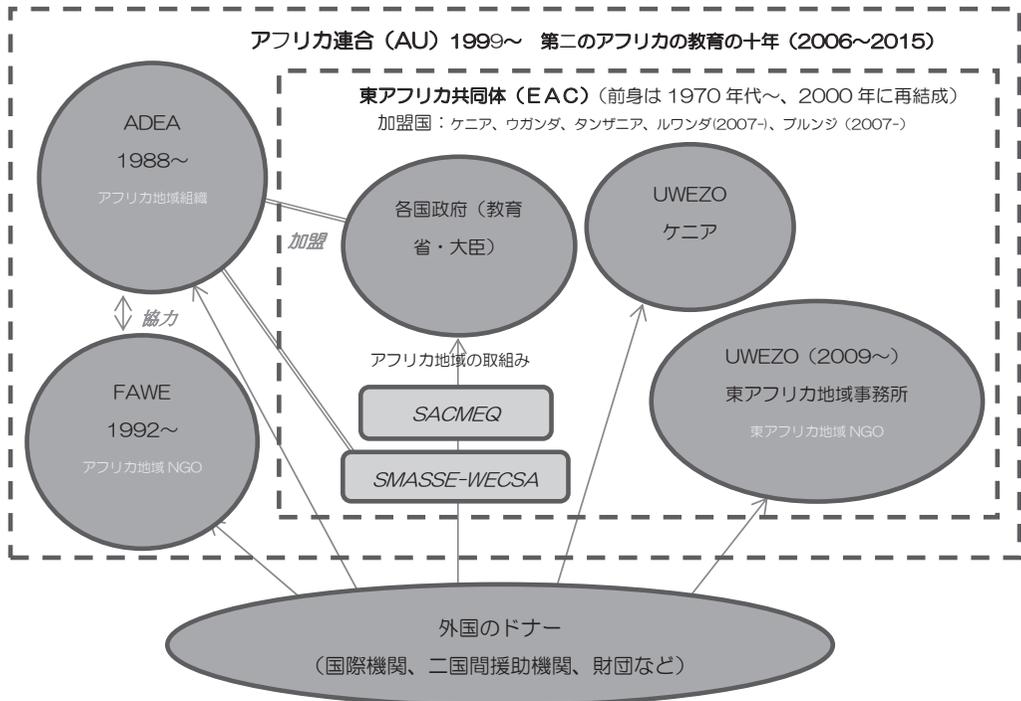


図1 東アフリカの教育の質に関するアクター

出所：筆者作成

のショートメッセージサービス (SMS) やラジオを通じて情報を送り、基礎教育の質について議論する場としている。既に13万世帯のデータベースが構築されている。UWEZOの主なドナーは、米国のヒューレット・フローラ財団、世界銀行、Hivos (英国に基盤を置く国際NGO)、Taweza (タンザニアのNGOでUWEZO Tanzaniaの事務局も担当)、英国、スウェーデンである。東アフリカ共同体とは2011年より情報提供という形での連携を始めており、他の加盟国への調査も検討中である。また、マリ、セネガル等、東アフリカ地域外のアフリカ諸国からも調査実施について関心が寄せられている。2011年には、ADEAの会合で調査結果が発表されるなど、アフリカ地域全体からその活動に関心が集まりつつある。

図1に薄いグレーで示したSACMEQ (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality) とSMASSE-WECSA (Strengthening Mathematics and Science in Secondary Education in Western, Eastern, Central and Southern Africa) は、アフリカ地域を広く網羅する教育の質に関する取り組みである。SACMEQは、1991年にUNESCO-IIEPがジンバブエ教育省からの要請を受けて小学6年生の試験のデザイン、サンプリング、政策へのフィードバック等に関する訓練を実施したことに始まった、教育の質管理に関する15カ国の東南部アフリカの連合であり、ジンバブエにおいて国際NGOとして登録されている。技術支援を行うUNESCO-IIEPは、教育の質の向上、質管理に関する各国の能力開発、ベンチマーキングなど自国の政策へのフィードバックという3つの側面での効果発揚をねらいとしている。UNESCO-IIEPは、パリで隔年行われるアフリカ諸国のSACMEQ担当官の訓練に関する技術的および資金的支援を行い、各国の教育省がテスト実施の主導権を握り、データ収集費用を拠出して

いる。現在、フランス語圏で行われている学力調査 (PASEC) へUNESCO-IIEPが技術協力を行う形での連携が進んでおり、近い将来、アフリカ全域における共通問題によるテストが実施される可能性もある。

SMASSE-WECSAは、ADEAのワーキンググループの一つであり、アフリカ地域における理数科教育の質向上のためのネットワークである。ケニア国内でNPO法人として登録され、各国教育省を会員とし、ケニア政府教育省のアフリカ理数科学教育センター (Centre for Mathematics, Science, and Technology Education in Africa: CEMASTE) の所長が代表を務めている。SMASSEは、もともとケニアにおける日本の国際協力機構 (JICA) の二国間技術協力プロジェクトとして1998年に開始された。2001年からは、ケニアの経験を他国と共有しながら、各国の活動として展開していくという形を取っており、基本的にはJICAの第三国研修、第三国専門家という援助スキームで域内研修を毎年3回開催している (ネットワークの設立経緯については石原 (2011) を参照のこと)。

アフリカ開発銀行は、基礎教育を直接の支援対象分野とはしていないが、ADEAやFAWEなどを支援することによって間接的に基礎教育の質にも関与している。協力の枠組みとして、プロジェクトを実施する際に地域的な展開があるものには各国で行う活動の2倍の予算がつくという仕組みを有し、リージョナライゼーションを促進している。

4. アクターの関与の実態

本節では、前節で記したアクターが実態としてどのように関わり合い、リージョナルな組織・ネットワークを維持しているのかを論じる。特に現地調査を通じて出てきた、リージョナライゼーションの動機、地域的な組織・ネットワークの位置づけと組

織的特性、政府・NGO・地域組織・ドナーの緊張関係と補完関係というテーマごとに、その実態を分析する。

(1) リージョナライゼーションの動機

リージョナライゼーションの動機には、大きく分けて、より大きな市場の開拓、海外直接投資のための環境整備などの経済的動機、グローバルな課題に対して一つの声を挙げること、旧宗主国やドナーの独裁的なアプローチの回避（脱植民地化）、一つのアフリカとしての公平性への意識や同調などの政治的な動機、そして他者から学ぶ、いわゆる「教育借用」という実地的な動機が存在する。「教育借用」や「脱植民地化」はケニア教育省の基礎教育担当官によって、以下のように明確な認識をもって語られている。

各国の教育システムには独自の特徴があり、それを借りることができる。文化的な違いがあるが、独自のシステムと相互扶助について理解することが必要だと思う。…（途中略）アフリカを植民地化してきた国々も、アフリカが連帯することに関しては、独裁的にアプローチできないため脅威に感じているだろう。…（途中略）コンディショナリティをつけて政府を独裁しようとしていたドナーの態度に対して疑義を唱えるのにリージョナライゼーションは役立つし、このような関係をリージョナライゼーションは断ち切ることができるのではないかと期待している。

ADEA や FAWE も脱植民地化を視野に、グローバルな教育アジェンダに対してアフリカが一つの声を上げることを意識し、専門家集団としてアフリカ地域とグローバルレベルの議論の調和をもたらすことをその役割としている。ADEA の担当者は、自らの役割をグローバルな課題をより地域の文脈の中で解釈する作業と、逆に地域の声をグロー

バルアジェンダに反映させていく作業を兼ね備える「リンチピン（くさび）」と表現する。FAWE の担当官も地域でまとまることにより、国家レベルの政策とグローバルアジェンダの両者に影響を与えることが、地域組織であることの意味であると、以下のように話した。

設立当初のメンバーは、アフリカで抱えている課題について、一つの声を上げることが重要だと考えた。政策に変化を求め、政府の政策により強い影響を与える組織を作りたいというのが意図であった。またグローバルアジェンダに影響を与えることも視野にある。国際機関は地域事務所にも戦略を持っており、リージョナルレベルでまとめることも重要だと思う。国際的なアジェンダやトレンドに流されず、現場で必要、重要であることについて声を上げていくことが FAWE の役割と認識している。

しかし、東アフリカにおいては、実態として地域統合をめぐる政治的動機には温度差があり、地域的な取り組みが実体をもつことは容易ではない。ケニアは経済的に最も優位に立っていることから、地域統合についても積極的であるが、タンザニアは消極的であり、ケニアに対して脅威と対抗心を持っていると一般的に捉えられている。ケニアの教育省副大臣は、こうした温度差について、以下の通り述べている。

（リージョナライゼーションには）さまざまな既得権や利害関心が存在する。例えば、ナショナリズムや他国民への恐怖がある。ケニア人にはケニアとしての誇りがあり、タンザニア人は、ケニア人は攻撃的で盗みやドラッグが多いなどというイメージを持っている。あるいはウガンダ人やソマリア人は戦闘好きで戦争が持ち込まれるのではないかと考えている。ナショナリ

ズムは自分の持っているシステムが一番と考え、変化を好まない。…(途中略) また覇権の問題もある。もしリージョナライゼーションが進めば、誰かがそのトップに立とうとする。例えば、東アフリカ共同体の大統領は一人である。そうすると権力を失う者も出てくる。権力を失いたくない者は、それが多少小さくても一国の主であることを望む傾向がある。

国家間の温度差や対立関係に関連して、アフリカ開発銀行の教育担当官は、地域的な取り組みに発展させることの難しさを以下の通り語っている。

キガリに ICT の大学を造ろうということで、ルワンダ政府と EAC の地域的な大学に発展させようという構想になった。…(途中略) ところが、案件形成調査で訪問した際に、ルワンダの教育省が突然、国家レベルにしたいと言いつ出した。隣国との競争などいろいろと対立があるらしく、結局うまくいかなかった。どのように国家レベルを尊重しつつ、リージョナルにできるかという問題がある。

こうした政治的動機の温度差は、政治的リーダーシップの欠如と相まって、結果として EAC の組織そのもののあり方にも影響する。タンザニアのアルーシャにある EAC 事務局には教育分野だけを担当するデスクはなく、他の社会開発セクターと兼任する体制となっている。このため、調整や意思決定過程には相当の時間がかかる。教育システムの統合という内容としての議論はあるが、議長や事務局の選出等の組織構造的な事柄についての体制が整備されておらず、基礎教育レベルでは実態としては何も進んでいない。

SACMEQ や SMASSE など、アフリカ地域全体への広がりを見せている取り組みに関わる UNESCO-IIEP および JICA ケニア事務所の

担当者は、アフリカ諸国の地域的な活動への参加プロセスに関し共通した見解をもつ。それは、各国が共通して持つ、「何でも参加しておきたい」、「皆入っていないければ」、という「地域意識」だという。これは一つのアフリカとしての公平性への意識や同調とも取れるが、この「地域意識」が、具体的な役割や責任を伴う行為としてのリージョナル・ガバナンスにつながる事が難しい。この背景としては、形式的にはオーナーシップを要請しながらも、実態としては援助機関からの提言に対するアフリカ諸国政府の「受け身」な姿勢がある。ケニヤッタ大学の教授は以下のように指摘する。

国レベルの教育政策の策定動機にしても、例えば、ドナーが基礎教育に資金を投入するという前提があって、それに対して反応しているのであり、自分たちで何か行動を起こそう、グローバルレベルに働きかけようとしているわけではない。この意味で、アフリカの政府は危機や国際情勢に対して受け身であり、自発的ではない。ADEA などの場で大臣が集まって決めても、実施についてどうやるのかについての示唆はあまりない。グローバルレベルの諸機関に対して地域としての交渉力をつけるなどのレベルには至っていないと思う。一つの声として発言するのも難しい。現状では、あくまで世界銀行、UNICEF、UNESCO の政策に反応する形になっている。

こうした従来の受け身の姿勢を克服しようと意識的に活動しているのが UWEZO である。UWEZO の地域事務局長は以下のとおり語る。

正規教育 (の質) に関することはグローバルな議題に上っていることであって、われわれのやっていることは決してユニークなことではないと思う。ただ、今まではわれわれはグローバル村のメ

ンバーとして受け身だった。しかし、このインドと東アフリカの貢献は、途上国からの貢献だ。アカウントビリティの課題をわれわれでやろうとしているところに意味がある。SMS やロードショーなどわれわれのやり方でコミュニティとの対話を図っているのだ。

この「われわれ」意識からは、「援助国側」の先進国に対する「被援助国側」のアフリカ諸国という対立的な意識が読み取れる。これは先述した教育省職員や地域組織にも見られた「脱植民地化」の意識とも捉えられる。こうした脱植民地化の意識は、多様なアクターに一貫してみられるところであるが、具体的な取り組みとして地域的に連携する際には、域内格差や覇権争いに根差した政治的動機の温度差や政治的リーダーシップの欠如により、先進国側からの援助が呼び水とならない限り、実態として形を帯びることが難しいのが現状である。

(2) 地域的な組織・ネットワークの位置づけと組織的特性

アフリカの教育に関連する地域組織は、活動形態によって主に3つに分類することができる。一つ目は、政策形成型フォーラムとしての域内 NGO (FAWE) や域内ネットワーク (ADEA) を抱える「対話・ネットワーク型」である。FAWE や ADEA は、主に各国の教育大臣や政府高官の間でのゆるやかな情報共有と意見交換の場としての役割を果たしている。ただし、それらの場で議論されたことがどのように実際の教育政策あるいは現場に生かされるのか、というレトリックを超えた実際の現場へのインパクトが課題である。二つ目は、より技術的、実際的な質改善への取り組みとしての SMASSE-WECSA や SACMEQ などの「技術的・実際的な取組型」である。実際の活動目的が技術的に明確であることから、政治に左右されることなく比較的合意に至りやすく、各国の

参加も得られやすいことが特徴であるが、ドナーへの資金的／技術的依存や、それらの活動の域内および各国での発展可能性については課題もある。三つ目は、市民社会組織間の域内連携としての NGO (UWEZO) に代表される「広域市民社会形成型」である。UWEZO は、教育の質改善を技術的な観点からだけでなく、市民社会側からの教育の質に関する「説明責任の要求力」の向上という民主的な観点から捉え、政府・学校・社会をつなぐ役割を果たそうとしている。UWEZO の取り組みは新しく、その着眼点は斬新であるが、実際の質改善へのインパクトについては慎重に見守る必要がある。

これらの地域的な取り組みは、それぞれに組織的な課題を抱えている。たとえば、ADEA のシニアプログラムオフィサーは、組織が抱える「インフォーマリティ」の正負の側面を以下のように表現する。

ADEA は複雑な組織であり、独自のアイデンティティのある国際機関ではない。したがって、組織の中にインフォーマリティを抱えている。大臣は、大臣としてフォーマルにコミットするような力は持っていない。しかし、教育大臣については、政治的にというよりインテレクチュアルなグループとして対話しており、大臣としてだけでなく、インテレクチュアルとして、また国の教育問題を解決したいと思っている個人として対話して欲しいと呼び掛けている。フォーマルなコミットメントよりも、対話であり、その方が生産的である場合もある。… (途中略) ただ、独自の法的地位をもっていないことから国と協定を結ぶこともできないため、いくつかの国々は ADEA に積極的に参加できないでいる。

また、FAWE の教育専門家も、実際の組織運営上の課題を以下のように述べている。

政府との関係は非常に密で、アドバイ

スを行い、ジェンダーが政策に統合されているかをチェックしている。…(途中略)しかし、限界もある。政府にはアドバイスをするが、実施は政府次第であるところに課題がある。教育省のスコープや能力が未熟であれば実施されない。政府がジェンダー政策を理解するのが難しい場合もある。また、政府の官僚は部署異動するので、活動が滞ることもある。

こうした「対話・ネットワーク型」の地域組織は、高い専門性を有しながらも、法的・政治的な国家のコミットメントを伴うAUやEACなどの地域経済統合組織とは異なり、ゆるやかな連合体やNGOとして存在している。このため、柔軟性や対話の場としての開放性がある程度有しているが、国内における対話の結果としての具体的な効果が見えにくいという弱点を持っている。

「技術的・実地的な取組型」の地域組織には、各国の教育省、あるいはその傘下にあるさまざまな組織が関与しており、政策との一貫性を保持しながら具体的な活動を位置づけることができている。しかし、組織体制としては、例えばタンザニアなど、SACMEQは実施しているものの、国家レベルでの学力調査を行っておらず、担当が頻繁に変わり、組織的な体制が整わないケースもある。また、SMASSE-WECSAの事務局となっているCEMASTEは、ケニア教育省の傘下にあるが、別組織(Teacher Service Commission: TSC)の職員が配置されている。2011年度よりCEMASTEの運営資金が教育省を通さずに財務省から直接TSCに資金が送られる仕組みに変更されたため、人事や専門性に関して教育省との調整が滞る事態が発生している。さらに、2011年の憲法改正に伴い推進される地方分権体制の下で、中央集権化されたシステムの中で開発された現職教員訓練システムが、ケニア国内外でどのように適応・発展していくのかにつ

いても課題がある。これらは、国際援助を受けて発展してきた地域組織の技術的、組織的な自立発展性の課題である。

UWEZOは市民団体として成立したが、各国の事務局はそれぞれ既存の組織内に位置している。ケニアの場合にはWomen Educational Researchers of Kenya (WERK)という教育の専門家集団組織内に事務局があり、活動内容や理解度の一致という意味では問題がないが、国によってはこうした一貫性が保てていない。UWEZOの地域事務局長は以下のように指摘する。

3カ国ではさまざまなホスト組織があるが、それらとの関係はうまくいっていない場合もある。…(途中略)例えばウガンダでは、NGO全体を網羅する大規模な協会をホスト組織としているので、彼らの日当の基準との調整が難しい。またウガンダの協会は大規模すぎてUWEZOの活動に十分な注意が払われていない。将来はホスト組織から離れ、UWEZOのブランチとして独立する可能性も視野に入れている。

ここでは、地域的な目的を共有しながらも、国によって実施体制が異なり、その能力も一様ではないことが示されている。実際、ウガンダでは低学年に対して母語による教育が推進されているが、UWEZOの試験は英語で実施され、政策との不一致が起きた。

アフリカの教育に関連する地域組織におしなべて言えることは、組織の財政的な基盤が域外にあるため、外部資金獲得のプレッシャーに晒されているということである。すべての組織のインタビューにおいて、組織的な意思決定にはドナーの意向が反映されることはなく、アフリカ側がオーナーシップを持っているとの見解が示された。しかし、他方で財政的自立発展性が課題であることも事実である。例えば、SMASSEは地域的に展開されている活動の財源のほぼ全てを国際協力機構からの支援に頼っている。

SACMEQ や ADEA も地域的な会合については外部資金を活用して開催しているのが現状である。UWEZO の活動も一部（タンザニアの Taweza からの資金）を除き、大半は海外からの支援で成り立っており、活動も期間限定（4 年間）のイニシアティブとされている。FAWE は、2013 年から始まる新たな 5 年計画について、その財源確保が深刻な課題となっている。二国間援助機関については、世界的な経済不況や 2011 年に発生したケニア政府教育省の汚職事件を受け、教育分野の援助を打ち切る機関もあり、優先分野や支援額の変動が激しい。FAWE の総会では、リスクの大きい二国間援助への依存度を低め、アフリカ内の財源をいかに確保するかが議論の焦点となったが、現実性を伴った合意には至らなかった。財政的脆弱性と外部への依存は、地域組織の活動の遂行に少なからず影響している。

（3）政府・NGO・地域組織・ドナーの緊張関係と補完関係

現在、ケニアでは 3 種の大規模な学力調査が行われている。SACMEQ（1995 年より 5 年おきに実施）、教育省による学力調査（不定期で最新の調査は 2009 年に実施）、UWEZO による調査（2009 年より毎年実施）である。SACMEQ および教育省による学力調査が教育政策へのフィードバックを目的とし、就学児童を対象としているのに対し、UWEZO による調査は世帯を基準に市民とのコミュニケーションを重視し、退学者や不就学児童も対象としているという点において対照的である。

UWEZO の調査は、政府に対しては教育の質に関する説明責任を求めため、緊張や反発をもたらさう。実際、UWEZO の調査結果は、SACMEQ や政府による調査結果を大きく下回る学習達成度を示したため、各国の新聞でも大きく取り上げられた。ウガンダおよびタンザニア政府は調査自体に関し

て否定的、保身的である。これに対してケニア政府は、3 カ国の中で最も結果が良かったことなどから比較的受け入れる姿勢を示しているが、教育省の担当官はその結果については懐疑的な見解も示している。また、UWEZO は、経済発展を掲げる EAC に対して、そのための人的資本の実態と問題を提示することにより、問題意識を共有し、共同で政府にプレッシャーを与えることができるパートナーとなる可能性を見出している。広域の市民組織が地域統合組織に情報を発信・共有することにより、国を超えて教育の質に対する意識を高め、その結果として国に教育の質改善を求める動きを作り出そうというのである。これが「リージョナリズム・パラダイム」の中で、より地域的なプログラムに資金を拠出しようとするドナーの関心とも重なり、この活動を盛り上げている。ケニアでは初等教育無償化政策のために投資されたドナーの資金を含む約 49 億シリングが用途不明となり、教育大臣が辞任し、英米などの主要ドナーが援助を打ち切ろうという事態になっている。このため、市民社会と地域統合組織から政府のガバナンスに対してプレッシャーを与えることにドナーも協力する動機がある。

UWEZO の取り組みは、政府に対して緊張関係をもたらすだけでなく補完関係も生み出している。ケニアでは 2002 年に独立後初めて野党が勝利したことを受け、野党の選挙公約となっていた無償化政策が 2003 年に導入された。すべての公立小学校でこれまで課されていた授業料は廃止され、その代わりに教育省から各公立校に対し、教科書代や学校運営経費を賄うため、生徒 1 人当たりの補助金が交付されるようになった。この結果、就学率は上昇したが、教育の質の低下や親の学校への参加意欲の低下がみられた（Nishimura and Ogawa 2009）。親やコミュニティと学校とのコミュニケーションの低下は、学校運営のあり方や教

育の質に関するアカウンタビリティに深刻な課題を投げかけている (Sasaoka and Nishimura 2010)。この課題の克服に関し、教育省は UWEZO の活動に期待をかけているところもある。教育省の担当官は以下の通り問題意識を共有した。

FPE (初等教育無償化)、FSE (中等教育無償化) の課題はガバナンスにあると思う。財政、学校運営について、アカウンタビリティのメカニズムがローカルレベルで確立していないことであり、この課題さえ解決されれば問題はなくなると思う。UWEZO がコミュニティや親を巻き込んでコミュニケーションを取ろうとしていることについては有難いと思っている。

UWEZO のケニア事務所代表はこの点を以下のように説明した。

(UWEZO の調査は) 調査のための調査ではなく、市民の「消費」のための調査である。… (途中略) 行動を起こすための調査であり、この行動は草の根レベルで行われるべきである。… (途中略) おそらく政府がわれわれの活動を止めようとししないのは、そのため (親やコミュニティへの働きかけ) ではないかと思う。UWEZO は、ただ政府を責めるのではなく、自分たちで何ができるか考えることを奨励している。校長、教員、親、コミュニティリーダー、市民のすべての人が責任をもっていると働きかける。… (途中略) FPE (初等教育無償化政策) 導入後、親の態度が消極化したことは、こうしたコミュニケーションが欠如したためであり、政府がすべての役割を担うべきとの認識が蔓延した。この点を克服しなければならない。

また UWEZO の地域事務局長も親やコミュニティへの働きかけの重要性を強調する。

われわれの手法が新しいのは、今までのように専門家だけで教育問題を話し

合うのではなく、より下の、一般の人々を議論に加えるということだ。上からも下からも変化が起こることが期待されている。政策が問題ではなく、実施が問題の時期に来ている。下からの力、「需要」がなければ何も変わらない。

UWEZO の活動は、教育の質に関する政府、学校関係者、親、コミュニティ、生徒など関係者間の情報共有、意識の醸成、対話、行動へとつながる可能性を秘めている。その根底には、民主化という壮大なテーマがある。民主化や分権化は政策文書の中でレトリックとしては語られても、実際には権力が集中する傾向にあるという認識は、インタビュー対象者に共有されていた。政府・NGO・地域組織・ドナーの緊張関係と補完関係が今後どのようなダイナミズムを生み出し、基礎教育の質改善への行動のうねりとなるのかが注目される。

4. おわりに

東アフリカ地域の基礎教育の質をめぐるリージョナル・ガバナンスは未だ実態として明確な形に発展しているとは言い難いが、2000年代後半以降、政府、市民社会組織、ネットワークなど、より多くのアクターが関わることにより、そのダイナミズムを増している。なかでも、域内格差や対抗意識、政治的リーダーシップの不足により、AU や EAC の取り組みも基礎教育分野においては未だ具体性を帯びていない中で、UWEZO の取り組みに見られるような市民社会から教育の質に関するアカウンタビリティを求めていこうとする地域的な取り組みは注目値する。基礎教育の質をどのように高めていくか、について幅広い関係者を巻き込んで議論を促進することにより、学校を取り巻く生徒、親、コミュニティなどの地域社会レベル、政府／教育省を中心とする国家レベル、EAC や ADEA などの地域組織を含む

広域レベルの3つのレベルでさまざまなアクターを巻き込みながら、新たなリージョナル・ガバナンスを形成する可能性を秘めている。

この新たなリージョナル・ガバナンスのダイナミズムの中で、国家のガバナンスの課題も浮き彫りになっている。変化を好まないナショナリズムと権力闘争の場としての地域組織、民主化や分権化などのさまざまなレトリックの中で大統領や大臣に権力が集中する体制、国内の汚職・腐敗等が、実態としてリージョナライゼーションに対する政治的抵抗力となっている。他方で、国家レベルにおける政治的リーダーシップの欠如あるいはガバナンスの問題が、UWEZOのような専門家集団や市民活動家による広域的な市民社会運動の醸成とドナーの「リージョナリズム・パラダイム」へのより一層の支援を促進しているというパラドックスも生まれている。脱植民地化を掲げながら財政的に先進国に頼らざるを得ない状況の中で、国際機関や他のドナーによって推進される「リージョナリズム・パラダイム」の外発的な圧力とアフリカの自立という内発的な動機が入り組んで地域組織の現状を形成している。

かつて1990年代に国際開発において「政府の失敗」と「市場の失敗」を補完する役割として市民社会が注目され、その後「ボランティアの失敗 (voluntary failure)」が指摘されたように、さまざまなアクターが存在する中で、一つのアクターに過度に期待することは現実的ではない(西村2008)。「リージョナリズム・パラダイム」が、国家のガバナンスの課題を克服することなしに維持され、発展することはあり得ないだろう。むしろ、国家のガバナンスの課題に対して、市民社会の下からの力と、地域組織の上からの力がどのように働き、方向づけできるのか、そして、政府、NGO、地域組織、ドナーの四者が、緊張関係と補完関

係のバランスを模索しながら、どのように教育の質改善のためのネットワークやそのためのシステムを構築できるのか、が問われている。

謝辞

本調査の実施には、科学研究費補助金(基盤研究B、平成23～26年度、研究代表者:黒田一雄)「教育におけるグローバルガバナンス形成過程に関する国際共同研究」の一部を活用した。関係各位に厚く御礼申し上げる。

参考文献

- 天兒慧(2011)「アジアの地域秩序と重層的ガバナンス」松岡俊二・勝間田弘編『アジア地域統合の展開』、勁草書房、3-23頁。
- 石原伸一(2011)「アフリカ理科数教育域内連携(SMASSE-WECSA)ネットワークの設立期についての考察」『国際教育協力論集』14巻2号、69-80頁。
- 黒田一雄(2009)「3章 アジア地域の新たな地域連携教育フレームワークの構築の可能性と課題」杉村美紀・黒田一雄編『アジアにおける地域連携教育フレームワークと大学間連携事例の検証』文部科学省、270-281頁。
- 高橋基樹(2010)『開発と国家—アフリカ政治経済論序説』、勁草書房。
- 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」小川啓一・西村幹子・北村友人編『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、28-53頁。
- African Union. (2006). *Second Decade of Education for Africa (2006-2015)*. Addis Ababa: African Union.
- African Union in a Nutshell [http://www.au.int/en/about/nutshell] (accessed on June 27, 2012).
- Chisholm, L. (2007). "Diffusion of the National

- Qualifications Framework and Outcomes-based Education in Southern and Eastern Africa.” *Comparative Education*, 43(2), p.295-309.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels: Commission of the European Communities.
- de Prado Yepes, C. (2006). “World Regionalization of Higher Education: Policy Proposals for International Organizations.” *Higher Education Policy*, 19, p.111-128.
- East African Community Education Sector Overview [http://www.eac.int/education/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=117] (accessed on June 27, 2012).
- Goldstein, A. (2002). “The New Regionalism in Sub-Saharan Africa: More Than Meets the Eye?” OECD Development Centre Policy Brief, No.20. Paris: OECD.
- Jowi, J. O. (2009). “Internationalization of Higher Education in Africa: Developments, Emerging Trends, Issues and Policy Implications.” *Higher Education Policy*, 22, p.263-281.
- Knight, J. (2008). “The Internationalization of Higher Education: Complexities and Realities.” In Teferra, D. and Knight, J. (Eds.), *Higher Education in Africa: The International Dimension* (pp.1-43). Boston: Center for International Higher Education, Boston College and Association of African Universities.
- Nishimura, M. and Ogawa, K. (2009). *A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy, Finance, and Administrative Systems in Sub-Saharan Africa: Findings from the Field Work in Ghana, Kenya, Malawi, and Uganda*. Kobe: Kobe University.
- Sasaoka, Y. and Nishimura, M. (2010). “Does Universal Primary Education Policy Weaken Decentralisation? Participation and Accountability Frameworks in East Africa.” *Compare*, 40(1), pp.79-95.
- Schoole, C. T. (2004). “Trade in Educational Services: Reflections on the African and South African Higher Education System.” *Journal of Studies in International Education*, 8(3), pp.297-316.
- UWEZO (2011). *Are Our Children Learning? Numeracy and Literacy across East Africa*. Nairobi: UWEZO East Africa.